

萬有文庫

第二集七百種

王雲五主編

現代民治政體

(三十)

蒲徠斯著

張慰慈等譯

商務印書館發行

1704 v 15

萬有文庫

第二集七百種



商務印書館發行



愛公用書
惜用書

現代政治體
(三十)

著斯徠滯
譯等慈慰張

空軍軍官學校圖書館

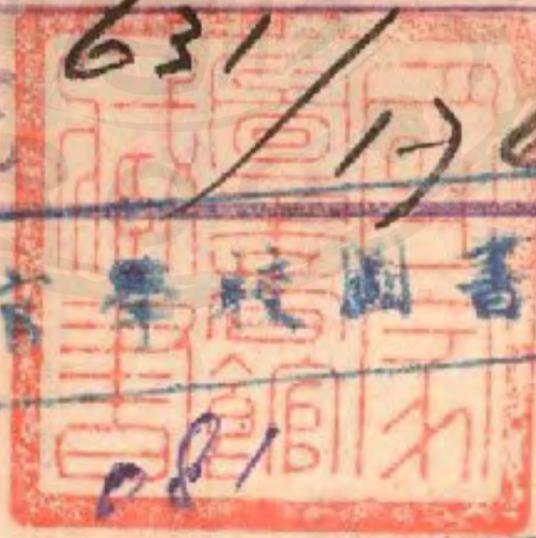
登記號 000811

類號 631 / 1740.13

空軍軍官學校圖書館

登錄號 081

類號 083.12 / 1740





第三編(二)

第六十八章 民治政治的型式

民治政治所取的形式很多，將來也許還有其他新的形式出現，雖然人類在這一方面活動範圍內所表示的創造性，比起他利用自然力時候所表示的聰明智巧要相差很遠。

這一章祇論代議政治，因為人民集會的直接統治，雖然在古代世界的小區域中十分流行，到了現在除了在瑞士森林區各邦以外已經消滅，同時在大區域中人民用投票的方法採取直接行動，前面又已經論過了。在代議政治當中有三種是值得特別注意的：一，英國的議會制度和內閣制度，大不列顛的自治領地和法國皆以後仿行，並多少為歐洲各國所模仿；二，美國的總統制美洲其他共和國多採此種制度；三，瑞士行政委員會制度。三種制度在第二編法美瑞士各章中已經說過，

這一章祇消比較各種制度的特徵的優點和劣點好了。所有這些政制都有下面各種的共同特色：

(一)牠們可以存在於一種共和制下，也可以存在於君主制（虛名的）下，像在英國和英國自治領地，意大利，荷蘭，比利時，瑞典，諾威，西班牙一類國家的君主制，正好比大建築物作為裝飾用的正面，所有事務工作都是在正面背後許多辦公室裏分別進行的，這種辦公室的佈置和正面的圖案可說是沒有一點關係。

(二)牠們能夠存在於一種成文的硬性憲法之下（例如美國，瑞士，或澳洲），也可以存在於一種軟性憲法之下（所有法律可以由同一的權力隨時制定或廢止（例如英國和新西蘭），也可以存在於那種祇有兩三種根本大法易於改變的國家（例如法國）。

(三)牠們都根據於主權在民的學說，承認人民為權力唯一最後的淵源，牠可將權力委託任何代表。

(四)上面這一種特徵的結果之一，在各種民治制度之中籌措款項和分配款項的權力都屬於人民的代表。

(五)牠們全由政黨來運用，這就是舊日論理學家所稱的一種不可分離的偶然事故，換言之，這一種特質並不是必要的，但是事實上時常存在的。

每種政制的特徵可以約述如下：

第一，內閣制或議會制的政府機關大略如下：

(一)國家名義上的行政首領，或由人民選舉，任期有規定（例如法國，德國，芬蘭，捷克斯拉夫，波蘭，愛沙尼亞和葡萄牙），或者是世襲的（例如英國，意大利，比利時，荷蘭，希臘，挪威），也不對立法機關負責，並且立法機關也不能免他的職。

(二)一羣內閣閣員事實上是由立法機關選擇和罷免的，他們對立法機關負責。他們便成爲實行統治的行政機關稱爲內閣，閣員個人必須是立法機關的議員，有些國家是習慣如此的，有些國家是由法律明文規定的。

(三)立法機關，或者一院，或者兩院，由公民選舉，任期有一定規定，但是在若干國家，可以由行政長官解散，所謂行政長官實際上就是當時執政的內閣。

第二，總統制有下列各種機關：

(一) 有一個國家的行政首長，由公民所選舉，任期有一定的規定，犯重大過失時經國會彈劾可以加以罷免，此外他並不對立法機關負責，不是國會裏一個議員，但是可以對國會演說，有權利任免重要官吏並處理外交事務，雖然在這兩種職務，立法機關或立法機關的某一部分可以和他共同履行。

(二) 一羣閣員，合稱為內閣，由總統任免，受總統指揮，祇對總統而不對立法機關負責，不列席立法機關。(註一)

(三) 一個立法機關，多半由兩院組成，由公民選舉，任期有一定，總統不能解散。他們通過議案或法令的權力，要受總統否決權的限制(例如美國及他國)，但是所有曾經總統否決的議案，經兩院以三分之二的多數得重新通過成爲法律。(註二)

第三，行政委員會制(我爲簡單起見稱之爲瑞士制)大略如下：

(一) 有一個人數很少的行政院，由立法機關選出，任期很短，在牠的指導之下總理國政，行政

8495
v. 13
院的官員不是國會的議員，但可以向國會演說。

(二) 有一個立法機關，在瑞士是由兩院組成的，任期較短，由人民選舉，不得解散。(註三)

(三) 人民，換句話說，全體的公民。當憲法修正案或法律或議決案按照定額公民的要求提付他們表決的時候，他們可以用投票方法表示接受或拒絕（即複決）；他們也可以提出任何憲法修正案的建議，不過提出之時須有定額的公民人數（即創制）。所以人民不啻第二個直接立法的權力，地位處於代表的立法機關之上。

在這些同樣的民治政體裏面，國民的主權在內閣制的國家完全交給立法機關，在總統制的國家一部分交給立法機關，一部分交給民選的行政首長，一部分由人民保留，可以用修改憲法的方式行使，在瑞士制下，由立法機關和擁有複決權和創制權的公民劃分。(註四)

比較上述各種政制的時候，要注意到下列的三點：

(一) 那一種最能夠迅速而又圓滿地表示民意。

(二) 那一種最能夠預防人民因愚昧，匆忙，和熱情而犯的錯誤。



(三)那一種在行政上最有效率。

內閣制將人民全部權力交給一個機關，即立法機關，許立法機關的多數有絕對控制行政機關之權，因此使得行政機關在得到立法機關贊助的時候，能够以絕大的毅力和敏捷去實現立法機關多數的期望。行政機關可用以反對立法機關的唯一權力，就是於總選舉的時候訴諸他們兩者共同的主人，國民；在法國這還要得到參議院的同意。內閣制的本質，在於行政機關和立法機關中的多數合作，彼此互相影響；內閣事實上是立法機關的一種行政委員會。要實行這種計畫，不但先須要有政黨，並且也先須要有一種很強的政黨一致的情操，強到能够勸導立法機關的多數許內閣以便宜行事的大權，並且除了非常重大的事故以外，總是很信任地忠實地擁護內閣，假使不是內閣的過失已經證實，平常總是假定內閣是對的。內閣方面也應該遵從整個政黨所重視的政策，使立法機關中多數黨能够保持好感，除絕對必要者外對立法機關無須過事忠順，並且隨時羅致多數黨的有名人物加入內閣。

閣員即是立法機關的議員，還有兩種另外的好處。閣員既然時常和反對黨的議員接觸，尤其

常和本黨的議員接觸，他們就有了體知議會意向的機會，由議會更可體知輿論的意向；內閣有什麼計劃，可以得到國會議員方面很有用處的批評，批評的態度是友誼的，是在私人間表示的，同時在議員方面根據他們的質問權也可以隨時引起閣員注意選民所受的苦痛，和得到時事問題的消息。質問權正和其他東西一樣，是常被濫用的，但是曾在英國下院裏當過閣員的人都重視牠，因為牠可以使閣員無須乞援於新聞紙，他可以自己更正或反駁錯誤的陳述，反駁人們的誹謗，和說明行政措施的理由。

所以這種制度的目的在於獲得決議的敏捷和行動的有力，並使內閣能夠通過牠所認為必要的立法，又使安心處理外交內政，因為牠心知議會中多數黨是會擁護牠以抵抗反對黨的攻擊的。除了這些優點之外，還有一點要加上去的，就是責任的集中。無論所犯的是什麼錯誤，立法機關就可以責備內閣，人民就可以兼責內閣和立法機關的多數黨。在長時期論，責任的履行全看每黨內輿論的活動力和健全性以及反對黨的力量而定。這種國會制還有一種附帶的好處，就是使得能幹的人都能夠出頭，給他們一個立足的根據，由這一個位置，他們能夠聳動人民的視聽，並且表

示他們能够勝任愉快。口才才是第一件引人注意的東西，假使除了口才之外，他們還有性格上的好品質——達識，明理，勤勉，忠貞，誠實——，那末國會裏的同事自會尊敬他們，如果他們能躋升爲閣員的話，議員也會信任他們。還有一層，政權之由一黨移到他黨，使反對黨領袖中有些人，能够有充分知識以批評他們後任者的政策，並且假使他們奉令接替這些後任者，又能够挾着相當的經驗以俱來。

行政機關的實際工作，既然具有一種政黨的性質，那末這種制度的一種優點，便是名義上的行政首長，無論總統也好，國王也好，必須站在政黨以外，由他代表着那不問政黨的更迭而繼續不斷的永久的行政機構。一個民選的總統，不能像一個世襲的國王那樣容易盡此職分，雖然在法國有些總統頗能盡職。當一個內閣被推倒的時候，政權之移到另一內閣原是時間比較很短很簡單的一件事。行政首長（在英國爲國王，在法國爲總統，在加拿大或澳洲爲總督）祇須委任反對黨領袖組閣；重要閣員立即撤換，好像一隻船似的，而船舶既已轉換方向，立可出航，由一個新船主駕駛；這一切，儘可不必經過選舉的費用和麻煩而實現。

國會制度有這些優點，但是也有缺點。

這個制度使政黨的精神更加深刻化而且使之時常洶湧沸騰。就是國家當前沒有什麼重要的政策問題，通常還有職務可以爭奪。一黨佔住了這些職務，另一黨又想取爲己有，衝突便無已時。因爲一黨一失敗以後，牠立刻又開始進行推翻勝利者的運動。這好比血管中紅血球和侵入的微生物間所發生的不斷的戰爭一樣。這在立法機關裏當然虛耗許多精神和時間。雖然在理論上反對黨的職責，祇在反對不良的議案和暴露行政方面的秕政，可是實際上對於大部分的議案，無不加以反對，對於當局大部分的行爲，無不加以批評。立法或如法國的情形被犧牲了而專事彈劾以毀內閣，或者又如英國的情形，因爲中間雜有黨爭而被稽延並妨礙了。

被承認爲完好的議案，往往拖延得令人難耐，所以拖延者，目的原不過在於防止內閣使之不能夠進行其他討厭的計畫；或者，有時一個怒氣勃勃的反對黨，故意妨礙一切議事的進行，使得會期終了之時內閣毫無收獲（不會通過什麼法令），藉此而毀損內閣。

我們承認行政機關和立法機關密切合作有免除衝突的好處，但當任何機關操縱另一機關

時，就會產生出不幸的結果，這也是實情。十八世紀時代，英國內閣藉着國王所有的或者能夠向原主借用的市邑（Pocket Borough）其選舉權皆操於一人或家的手中；之力；得在國會中支配多數。在英國每遇內閣有一個堅強的政黨機關供牠利用，牠就能够藉選舉區內的地方政黨委員會來壓迫議員；在意大利，常有一位閣員利用看不見的方法操縱一大部分代表的事。反之，在法國吃虧的卻是內閣，因為議員可以替他們的選舉區向行政當局取得所有種種恩惠，內閣原來是不安定的，迫得他們不得不去釣取每一張可能的票；在澳洲，工黨內閣不過是國會中工黨預備會議手裏的一種被動的工具，而工黨預備會議自身又受國會外工黨組織所支配。一個恭順的內閣，會失去國人的尊敬，好比一個特佔優勢的內閣會減少立法機關的聲望一樣。

一種使行政當局的壽命視其所提出的議案的運命而定的制度，會使每一內閣過分打算利用，利用了迎合一時心理的提案究竟能得到多少擁護，使牠太不考慮什麼是國家的真正需要；並且當着議案失敗的時候，也許會迫得那些為行政上必不可少的人辭職。

內閣制在英國產生的時候，那時英國祇有兩個政黨。當一八七六年至一九〇六年，有一個第

三黨出現，稍後又有第四黨出現，這種制度的運用就不如從前那樣靈活了。一九〇〇年的澳洲也有這種情形，南非那個時候也有這種情形，目前加拿大也有這種情形。法國內閣在過去多年來除非聯合數派以期在衆議院裏取得多數外，就不能夠維持下去。小派別的同盟正同化學家所說的不固定的混合物一樣，當牠們分散的時候，內閣也就跟着傾覆。（註五）

最後，就是作爲優點的權力的集中和決議成立及執行的迅速，正也是一種危險的根源。牠不能保證適當的考慮和再思的機會，所犯的錯誤也許是無法補救的。

反之，總統制或美國制則是爲安全而創造，而非爲敏捷而建立的。牠根據於立法行政分立的原則，認爲行政部分和立法部分應該分離，因爲祇有如此，纔能保障人民的自由。總統制不但禁止總統和閣員列席衆議院，並且在美國還許後者以法律限制總統的行動範圍和拒絕撥付他們所不贊成的任何政策所必需的經費。總統除了憲法給他保留的小範圍以外，對他們是沒有辦法的，並且就是在那小範圍內，參議院還可干預他的選任高級官吏。（註六）這些善意的規定，是怕自由受侵害而設的，但因爲牠妨礙立法代表和行政官員的合作事實上證明非常不便。前者除了利用

委員會以外，不能質問行政官吏。後者除藉一種委員會以外，也沒有方法將各部分的需要通知國會代表。結果遷延，混亂，實行相反的計畫；這種情形在財政方面尤其感覺得到，因為立法機關也許對於行政方面需要款項的時候拒絕核准，同時又隨意撥款，用意不過在博有力部分或叫囂的選舉區的贊助。結果有時「權力的分立」變做不是使本來隔離的東西分立而是使本來聯合的東西，硬生生的加以斷絕。並且，不能擔保立法機關是否一定實施內閣的願望，無論這些願望怎樣合理。他們甚至不肯通過法令以使已經批准的條約發生效力。（註七）

總統制比國會制多委諸運命之處。國務總理不過一個內閣的一員，他的同僚可以輔佐他的不正之處，彌補他所缺少的才質，但是在總統制底下，一切全靠那個當選總統的人的品質。他也許是一個強有力的人，也許是個荏弱的人；也許是聰明的，也許是淺見的。他也許要站在政黨上面，利用他的權力以謀國家的福利，他也許首先顧到他自身的勢力和本黨的所得，以及自身的連選連任。常常有人認為總統的連選資格，對總統的行動有不良的影響，所以許多美國人以爲應該法律規定剝奪他連選的資格。（註八）在若干共和國裏，就有這一條規定。

美國最能表示總統制的優點和弱點，不過正因為這個制度視主政者的不同而運用成績也就有所差別，所以在各國裏頭也就各各不同。在許多拉丁美洲共和國，因為種族狀況和社會狀況的關係，所交給行政首長的權力超過美國所許交給牠的總統的。憲政的阿根廷和烏拉圭以及那些總統實際上為軍事獨裁者的亂國的情形就是如此。就法律上言之，權力好像是一樣的；惟在實際上，在憲政習慣還新而輿論還弱或者因為經濟上或宗教上的敵對而分門別戶的國家，當然權力要比較大些。

就行政而論，閣員不必像英國那樣時常出席立法機關，實在是一個好處，並且當一位閣員開始實行一種有望的政策的時候，他祇要一心打算繼續推行，不須計及因政府突然變動而被推翻。同樣，立法機關方面既然不能夠罷免總統，甚至不能夠罷免閣員，也就不至分心去從事用意在於打倒現內閣和組織新內閣的辯論，可以一心致志於立法的工作。

總統制還有兩種優點。總統制下的立法機關不像英、法、澳洲、比利時及加拿大那樣給政黨精神所支配。美國政黨的組織雖較英國嚴密，黨紀卻沒有英國那樣嚴厲。在總統制下，安全的感覺也

要大些，一半因為政治平衡的更迭，祇能在法定選舉的時候發生，一半因為立法機關可以以不允撥款的方法阻止總統實行任何他們認為有危險性的計畫，同時行政機關可以用牠的否決權防止立法機關採取任何危險的行徑。就這兩種情形而論，最後總是訴諸國民的裁斷，假使不能即刻由輿論發表，至少也可以在下屆總選舉的時候發表。國內穩健的分子無須怕有突然的變更的危險；權奸巨慝也不能在倉卒之間施行他的計畫。（註九）

無論那種形式的自由政府，有一個主要的優點即在於對人民負責，那麼內閣制或總統制兩者究竟那一個更能保障對人民負責呢？顯然是內閣制要更負責些，因為內閣制比較更來得統一，內閣對於國內全部政策和行政有為國會多數所予的處理全權，假使因疏忽或委託而犯了錯誤，他們不能把責任卸在國會身上，因為假使他們不能夠從國會方面得到所必要的贊助，他們儘可以解散國會或辭職，將責任移交國會或下屆的內閣。

在總統制底下，總統是負責的，除非立法機關不肯答應他的請求通過法律或不肯答應撥款以便進行他所認為必要的政策，因為在那種情形之下，不是總統而是立法機關要負因此而生的

禍害的責任。對於立法機關內阻止總統採取某種行動的多數責任當然會推到選舉牠的政黨；一個政黨也許因此而吃虧，不過這種責任總不及國會制下內閣或反對黨領袖所擔當的責任那樣明確。（註一〇）當總統和國會內多數同屬一黨的時候，全國都注目於他，因為他可以請求國會應允危急時期所需要的一切無論是法令或款項的核撥。但是當總統與國會參商的時候，國民又沒有明顯表示左袒那一方，那麼祇得忍耐讓僵局維持下去，靜候下一屆選舉。

在總統制下，當選行政首長的人比英、法、加拿大一類國家的國務總理，更加確切的成爲國家的首長，縱使他不是第一流人才，全國人民的視線總是集中在他身上的，反之在國會制的國家祇有庇德或加富爾（Cavalotti）或俾斯麥一類出色的人物纔能引起人民一種同樣的興趣和行使一種同樣的權力。一個美國的大總統，其地位超出於他人之上，國民看他比國會領袖更爲重要，並且當他說話的時候一定能得到國民的注意。他不像法國或英國國務總理那樣，一定要和他的內閣商量或是注意內閣的勸告。他是內閣的主人，而英法的國務總理不過是內閣的首領罷了。一位國務總理祇要國會討厭他時他就立刻會倒，總統卻站得很穩，並且無論如何在任期未滿以前國

民總要承認他。所以選舉這個不能罷免的首領的方法同樣跟着比較重要得多。目前還沒有完滿的方法，不過對於民選方法我們可以這樣說：在行內閣制的國家，如果憑自然選擇的方法自國會中挑選出來，則未免使口才便捷的人佔過分的便宜，反之全民依據一種合法的行為而行的慎加選擇的方法，則選擇範圍，要比較廣些，可以挑選出像華盛頓那種具別種才能的人物。牠往往不能選出最合宜的人，但是就美國而論至少也會排斥過無價值的人。（註一二）不過美國的經驗不能拿來當做一般的指導。在歐洲以及人民選舉時已能免去暴行的南美洲共和國中就由議會選舉，實在是一種比較安全的方法。這是起草現代法國憲法的人所抱的見解。（註一三）

這兩種政制多少相類似，都自封建帝國的共同根源上產生出來，所以必須合併研究。（註一三）第三種政制或瑞士制的來源就完全不同，因為瑞士始終未曾受過一個元首統治，牠的立法機關本來是由從前十三邦代表會議合起來討論共同外交政策的外交會議中產生出的。（註一四）憲法的發動機便是國民議會，國民議會支配行政機關，掌握人民所有的權力，除了憲法限制牠的立法行動和人民可依複決和創制兩種方法表示他們對於立法的意見以外。瑞士制簡單和權力集中

的好處。國民議會選擇並監督一個小小的聯邦行政院，由行政院處理政事。二者皆受輿論的監視，並且遇有必要的時候還受人民投票的支配。政策，無論是內政的或外交的都是一貫的，穩健前進，思想是前後一樣的，主持人物也是一樣的。不會枉費時日在黨爭上面，經濟和效率全做到了。人民根據創制權修正憲法或制定法律的時候所行使的無限制的權力，因為瑞士民族的睿敏，冷靜，又習於自由所以證明並無危險。除了受國人的尊敬和信任以外政治上沒有什麼獎勵可供野心家的奪取。一個單調的國家，但牠是繁榮的，安分的，並且沒有一個地方愛國心能夠挾着這樣一種穩定的火焰燃着。

這種政制所給瑞士的利益，其他地方採取了類似的制度也能得到嗎？瑞士的狀況是特殊的：國家是很小的，牠的公民誠然不窮，但是祇有少數是富有的，人民是非常智慧的，早就受過地方自治的訓練，不受政黨精神的紛擾。我們很難假定其他國家也有這一類的同樣狀況，使得瑞士聯邦行政院一類的制度有同一成功的機會。不過我們可以想像得出的，假使一個面積就是倍於瑞士國家有一個人數很少的內閣，由國會所委派並和國會密切接觸，內閣自身又委派和監督各部部

長，那麼在比目前更爲安定的時候，處理國事也許要比在內閣制或總統制底下少些衝突和節省得多。一個內閣如不沈溺在政黨漩渦裏面，就可以專心致志通過議案以改善人民的狀況，這種議案是有效力的，因爲牠想爲獲得任何派別，一時擁護而出的。政治上也許要少些奇觀，但是畢竟政治爲人而設，並非人爲政治而生的。凡法律的通過很早就和黨爭發生關係，並且反對黨的懷疑，（在目前因階級情感而加甚），使得一方懷疑他方的所作所爲的那種國家，這種制度就很難實行；但是在法美各國爲調查，起草，或制定經濟立法或工業立法而存在的憲政機構既然都不能夠使人滿意，那就應該到處搜求對改善這種機構的問題，有幫助的參考。

除了上述三種政制以外，還可以發明出其他的政制，其中有一種，先創立許多地方議會，每一議會各派牠一位或多位最優秀的人加入高級議會，最高的議會爲中央執行委員會和中央議會，這種制度已爲俄國蘇維埃制所採取了。森林之中原來儘可以開闢許多新的路徑，不過目前祇須研究原有的熟路好了。

假使我們現在回到我們出發時所提出的問題，那末在上述三種制度之中，民意在國會制和

瑞士制下比在總統制下似有一種更充分和更迅速的效果。後者的特徵，有人會稱之爲一種缺點，也有人會稱之爲一種優點，即在於把權力分給幾個獨立的機關，牠比國會制更能夠預防國會方面或行政機關方面的錯誤，和稽延人民對於兩方所發生的衝突的決斷。瑞士人，一方面預防立法機關的錯誤，他方面未嘗限制人民的直接行動，好像冒了極大的危險；但是他們在所有民族之中實在是最富保守精神的，並且最少利用公民所擁的大權。國會制大概最容易取得效率，因爲無論行政機關需要什麼東西一定都可以從國會多數黨方面獲得，自然要受第二院的限制。

在這兩種制度之中，近百年來歐洲新產生的國家好像都樂於採取國會制，其中最新的國家多半採法國式的國會制而不採取英國式的國會制。拉丁美洲共和國歡迎總統制，牠們所抱的地方自治的思想多半採自美國，並且其中的大多數都容許行政機關擁有大權，甚至如阿根廷聯邦竟允許總統廢止民選官吏，理由是這樣纔能夠有公平的選舉，因爲沒有一黨信任牠的敵人能夠公公平平實行選舉。假使過去所得的經驗許我們可以下任何一般的結論的話，那末這個結論就是：國會制在大小適中的國家，有許多的好處，而總統制，原是爲安全而非爲行動敏捷而建立的，並

且不會將重大問題倉卒決定孤注一擲，所以比較適宜於像英國、德國那樣土地遼廣人口衆多的大國。

那些以爲一種政制的主要優點卽在於其規定的民意表現的機會非常廣泛的人，也許覺得瑞士制是唯一能夠依照一種不會錯誤和不至歪曲的形式（就是依照複決和創制），表現民意的制度，反之，在其他兩種制度，選舉時候所爲的投票，大半是爲候選人，而不是爲法律或行政上的設施而投的，不能夠表示人民對於任何特殊問題所爲的判斷。（註一五）

那是不錯的，但是在一個大國裏頭，時常實行複決，其麻煩與糜費，實際上是不容許施行的；並且假使一個政黨，組織堅強而和普遍存在，在投票的時候就會佔有一種過分的便宜，所複決所表示的意見，就一半公民或過大多數公民而論，都不是出於他們自己的意見，而是他人所給他們的意見。假使所謂民意便是指個別公民的個人心意和意志的話，那末追求民意無異於在虹端求金罐一樣的空勞心力。

（註一）在智利，規定閣員對立法機關負責。

(註二)美國各邦的政制也是如此，所不同者，幾乎所有各邦都沒有邦長任命的內閣，祇有民選的行政官，在有幾邦得採取創制權直接立法，採取複決制拒絕議會通過的法律。

(註三)瑞士這種制度，可以同革命時代偶爾實行的政制相比，後者就是由立法機關監督一個行政委員會或與行政委員會共同統治全國的制度，行政委員會的人選，都是出於立法機關本身的。過去的例如英國的長期國會，一七九三年設有公安委員會的法國議會，以及日後一七九九年拿破崙所推翻的五執政制的法國議會。

(註四)民治政制，還有別種可以注意型式，即奧倫治自由邦和一八九九年南非戰爭前的南非共和國所行的政制。在這幾個國家裏，行政首長為總統，由人民選舉，可以由立法機關罷免，並且事實上也可以時常向國會演說，唯不能參加表決，可以得國會選出的小組會議的協助。奧倫治自由邦有一小部分散在各處的開明的地主。這種計劃在自由邦裏成績非常圓滿。關於這些憲法的敘述，具見一九〇一年出版的拙著歷史學和法律學研究 (Studies in History and Jurisprudence)。

(註五)參閱第一編第二十章。關於澳洲內閣不安定的原因，參閱第二編第四十七章。

(註六)美國習慣閣員的任免參議院不加干與，但是這種權力可以適用於所有其他官員(包括大使公使和法官)，並且關於一般政策事務也可以利用此種權力予總統以壓力。讀者自然記得總統對付國會，也有一種可畏的否決權。(註七)這一件事最近在美國發生，國會不理參議院所批准的對加拿大和美國實在都有利益的大湖區域漁業規定，不予以為條約發生效力所必須的立法手續。

(註八)美國禁止一人連任總統兩次以上的習慣，最近似乎已經完全喪失了牠的勢力。

(註九)權奸巨慝這種毒菌，在美國似乎沒有如有些歐洲國家那樣的盛行和有害，一部分或者因為美國人民（除了最近的移民外）積有一百多年的經驗，比較起歐洲的人民要少容易傳染些。

(註一〇)羅威爾說過：「凡權力由各機關劃分或藏於委員會中的，責任所在就無從捉摸。每人都可以把責任推卸到別人身上，牠也許就成爲捉迷藏中的目標。」（英國政府（Government of England）第二卷五三二頁。）

(註一一)由國會內政黨預備會指定的方法，曾經試行過，但後來又放棄了。但使指定成爲真正合於人民意思的嘗試，卻從未成功過。

(註一二)在法國兩次的國民投票把國民投票的信用喪失了，第一次一八五二年創立了路易拿破崙的帝國，第二次一八七〇年又維持了路易拿破崙的帝國；不過我們也要記得，這兩次人民都無選擇的餘地；他們不是承認當時的統治者，就是委諸不可知的將來，而這不可知的將來也許就是內戰亦未可知。

(註一三)英國內閣繼承舊日封建國王的權力；美國大總統是模仿喬治第三時代的英國行政首領而創立的，所改變者，不過將世襲改爲選舉，任期減短；起草美國憲法的政治家，不曾想到就是在一七八七年，有多少的權力已經由國王轉移到內閣，白芝浩說：他們不曉得元首已經變成「英國憲政機構的一個輪齒」了。

(註一四)現在成爲瑞士聯邦的土地，都是以前古羅馬日爾曼帝國的一部分，但無論聯邦或各邦都不認出於羅馬皇帝或其他任何帝皇的政府。

(註一五)見第五十九章，第六十五章。

第六十九章 金錢在政治上的勢力

馬其頓王腓力時常誇言，祇要他能够驅一頭滿載金貨的牛，他就能夠佔領任何的城市。自腓力的時代以至今日，許多政治家也曾說過這一類的話。祇要私產繼續存在，總有要行賄的富人，也總有預備受賄的富人和貧人，因為「愛錢是一切罪惡的根源」。在任何政體底下都是一樣。英國衆議院當華爾普爾環顧四座而嘆息地說「在座諸君各有身價」的時候，情形並不比法國革命黨人中大多數雅各賓黨（*Jacobian*）領袖來得更壞，羅伯斯庇爾（*Robespierre*）的勢力一大半就靠了他那個「鐵面無私」的綽號，也足以說明當時的情形了。俄皇治下的俄國和滿清治下的中國，便是現代兩個賄賂極其風行的國家。金錢對於政府所行使的勢力，在有下列兩種自相關聯和同時存在的狀況的國家特別來得可怕，這兩種狀況就是國有巨富和國家能够假手牠的機關可以給予或剝奪人民求富的機會。在金錢能够行使勢力的許多方式中，賄賂祇是一種方式，不

過牠既然是一個最顯明和最直接的方式，我們總述上面各章民治政治的研究的結果時，儘可以把牠先說。所謂賄賂，也許可以包括那些使用金錢而藉政治手段以達私人目的的方式，這種方式是觸犯刑章或者至少是非法的，因為牠們引誘公務人員違反公務而濫用職權。

四種擔任公務的人也許會這樣墮落的，（一）選民（二）議員（三）行政官吏（四）司法官吏。

（一）選民 選民受賄的事，簡直很少國家能夠免去的。在今日的瑞士，澳洲和新西蘭，是很難發現賄賂的事了。在法國不常見，在比利時和荷蘭還沒消滅，意大利也是如此，在加拿大的一部分和美國北部則頗為習見，在美國，就是富有的農民也願意為區區數元而投某人的票，並且毫無愧怍之心，有時並且對自己曲恕，以謂費了時間去投票按理應該有點報酬；美國城市也有這種情形，尤其是在尼格羅人選民之間。這種習慣，也是英國一種極大的毛病，一直等到後來選舉區推廣和一八八四年通過了嚴厲的法律以後，賄賂纔減少，祇有南方的城鎮中還有發生。在南美洲賄賂是不必要的，因為大多數共和國政府都慣於操縱選舉，可以實現牠們所希望的任何結果；在古代希臘各城市國家，賄賂的方式多半是買通演說家。由他的演說來影響公民大會。但在羅馬到了共

和國末年的時候，賄賂公行，立法成爲共和國覆亡的一個原因。富人們收買那些在民會投票選舉執政官或度支官的人，運動自己當選，他們從各省搜括而來的金錢，遠足以抵償他們當初的運動費用。

(二) 議員 立法權包括通過普通議案或特別議案的權力，這些議案或者牽涉到使人受金錢上的損失，或者使人得到金錢上的利益。一種保護稅則，尤其是專爲保護國內實業的稅則，儘可以使一人致富而使他人窮困。美國所謂的特許權，例如特許建築鐵路或電車的權利，其核准就包含種種獲利的可能。進行某種公共工程的表決也許會提高某處的地價，因之使業主覺得值得去勸誘立法機關通過該項公共工程的提案。假使一位立法機關的議員對於行政官吏具有相當的勢力，例如對於管理契約訂結的行政官或管理殖民地的國有財產的行政官，那麼也許可以賄賂議員行使他的勢力。依照這些或其他的方法，立法機關的議員實在有許多利益迫得他們去受情願行賄的富人的誘惑。好比在一個多岩石的海岸，人們祇要看看附在岩石的蠟有多少在水平線上就曉得潮水退到什麼程度，所以公共生活的健全也可以看看有多少富人或富人的代表溜進立

法機關的大廳去見能施政治壓迫的議員而後判定。

影響特殊地方或個人的議案，在美國議會裏，尤其是在人口衆多的邦議會裏，實在是一種賄賂的根源，其爲弊之深，僅次於市議員出賣他們立法上的職權。在某一邦裏，有人問過「貴邦的立法機關情形如何？」就有人答覆「正同別的可以收買的立法機關一樣」。以法國而論，這一類弊病多半關於公共工程的契約；在加拿大有幾邦的議會也犯有受賄的嫌疑，但是因自治領地採用了七十年前所制定專以管理私人提案的英國國會章程，大概能够保護國會免受誘惑。

(三) 行政官 研究瑞士，法國，美國，澳洲和新西蘭的文官以後，可以看出在這些國家裏頭最高級的文官都維持有廉正的風範，雖然在下級文官方面，凡在薪俸微薄而社會廉潔的習慣不強之處，金錢上的引誘有時很盛行，尤其是對於海軍契約或陸軍契約所獻的祕密佣金。

五十年前美國有些閣員也曾受過疑謗，正同最近加拿大有些閣員，尤其是加拿大各邦閣員受人疑謗一樣。兩國若干大城的市政官員不是完全無玷的。有一種最常見的賄賂，就是美國城市的富人賄賂警察放任他們破壞警律。這樣交付以免法律窮究的賄賂，在紐約可說是警官們所得

酬報和許多警官所參與的大俱樂部的大財源。

(四)司法官吏 在所有各種賄賂中，司法界的賄賂最爲可惡，因爲這是富人壓倒貧民的最普通的方法之一。在上述的各國裏，未曾聽說過有人告發高級法官的貪婪，不過法國人民似乎並不絕對信任下級法院；在美國有幾邦，因爲常有人據說受了大公司的勢力纔得當選爲法官的事，或者據說有法官受有力政客的支配的事，使法院喪失了信用；並且有幾個城市，法官因爲籠絡陪審官而醜聲四播。(註一)在大部分葡萄牙系美洲或西班牙系美洲的國家，法官也不爲人民所信任，雖然在那種國家敗壞司法的，由於家庭或個人關係者多而由於金錢者少。在英國自治領地很謹慎地保持着自祖國傳來的廉潔的成訓。

跟着文明的進步賄賂的方法在大多數國家裏更能够逃避人目。可用的方法多得很，常有許多情形，雖則確有理由疑人受賄，但是受賄的證據很弱而不能依法訴追。行賄不一定有金錢的授受，也不必有字據的授受。假使腓力生當今日，想收買市議會而不是佔領城市的話，他不必用驢子載滿金貨，他祇消暗中通知把某銅鑛公司的股票在票面價值之下分給好友，這種股票一過幾個

星期就一定會超出票面價值之上。俄國在俄皇底下，有位西歐的某國人要求當時內閣的一位閣員批准一種完全合法而志在利國的企業的計劃，那位閣員一方面提出一個又一個的反對理由，他方面卻熟習地搖動一個內有盧布的抽屜直至對方明白他的意思而後已；但是在民治國裏，大家屬望有一種較高的廉潔標準，凡不夠標準的，輿論和政治上的反對黨都會很敏捷地馬上加以揭發，行賄當然要用更巧妙的方法。這些方法通常都是能夠奏效的。

由政治上絕對非法使用金錢的方式，我們可以轉到他種也是不佳妙的方式，例如處心積慮把公民的心思和意志的自然作用引入歧途，或者給富人佔着一種不應有的便宜，因為這是重財富而不是由於個人特別適於為社會服務。這些情形有一部分可以繩以法律；其餘法律又置之不問，或者因為這種行為的動機也許是有懷疑餘地的，或者因為法律上的干涉害多利少。現在姑且舉幾個例，先述那些可用法律取締的事例。

選舉費 凡政治權力是由於人民的投票所授與的國家，政黨和候選人的努力多半集中於獲得選舉上的勝利。現在的選舉是要花錢的。本來選舉用錢是合法的，但是假使大用特用，那末有

錢的候選人和有運動基金的政黨就大佔便宜了。所以派出許多運動員到選舉區，散發大量印刷品以鼓動選民，和花錢備車輸送選民去投票，雖則在本質上全沒有什麼不對。（註二）英國的立法卻對於選人全部選舉費有所限制，至於實際的數目則按選舉區的選民數目決定。美國對於聯邦選舉也通過了同樣的法律，有幾邦關於邦選舉也制定過這種法律；並且在美國還規定政黨必須呈報其所用全部選舉運動費的清單。選舉費用多半由大製造公司或商業公司捐贈的，因為這些公司關心保護稅則的規定，希望牠們所捐款補助的政黨會把給牠們以牠們所歡喜的稅則作為捐款的酬報。這種行為差不多等於行賄，固然不是賄賂選民，而是賄賂一個政黨，這個政黨也許能夠『交貨』，所以現在已受法律所禁止。

這些法律，是關於選舉的。但是可以結果的金黃種子在其他時候也可以播種。在英國（蘇格蘭也是如此，惟程度略差）就有一種希望國會議員贊助地方上的目的的習慣，所謂地方上的目的並不限於慈善目的，如醫院一類，並且包括所有各種娛樂團體，例如足球會，排球會或游泳會等。富人常有每年捐款至數百鎊者，有當選希望的候選人也開始這樣做，這種習慣稱做『栽培選舉』。

區」。這些事體要禁止是很困難的，因為假使一位議員或候選人身居在選舉區中，他自然會以本地居民的身分來捐助這些目的，如果法律祇禁止不住在本地的議員或候選人捐款，那末豈非給住在本地的太便宜了麼？不過無論如何，這種習慣有敗壞選舉團和候選人的趨勢，可以阻止無錢的人獻身於社會。

還有一種可以遺憾的惡習，現在祇美國還有，因為祇有美國的政黨實際上能够操縱任何位置的候選人的選舉，這種惡習就是用金錢上的引誘去運動政黨黨魁或任何牽線人選擇某人為候選人，一選定以後政黨就必須要全力一致的加以贊助。這裏並沒犯什麼過失，因為黨魁原是沒有法律上地位的，沒有法律上的責任或義務，他不過是一個私人而願其他私人習慣上常尊重他的意見罷了。美國立法雖然對於賄賂和預選會議開會時其他不正當行為規定罰則，卻不能夠承認一個黨魁的地位，儘管他勢力如何雄厚，防範他的行動，更不必說事實上不能深入蜘蛛織網的暗陬。

運動的習慣，換句話說，遊說國會議員贊成或反對有益或有害某種事業的習慣，偶然在法國

可以看得出來，在英帝國各國間也不見得沒有的，但範圍之廣，竟至危險程度者，當推美國的立法機關的部分。運動者在實施行賄的時候，當然是可以加以懲罰的，可是法律不能適當的禁人僱用一羣職業的運動員，雖則這對於力能僱用的人是大有便宜的。遊說本身是沒有什麼錯處的，誰又能夠限定合理的遊說的範圍呢？（註三）不過也許可以承認運動員作為一種職業，同英國國會選舉代辦人一樣，使之受懲戒法管轄。

鐵道公司允許在其所轄鐵道免票旅行的習慣，在從前美國是十分風行的，本身也是合法的，並且通常也用得很適當的，好比允許教士以及其旅行有利國家的人物（如大學教授）都享有這種特權。但是這種特權經公司大加濫用以後，就變做一種示惠要人們的方法，尤其是示惠立法機關的議員的方法。終於受了法律的禁止。

上述各種表現金錢勢力和在相當範圍之內受裁制的方式，比起另一種似乎無法取締的方式那就渺不足道了。這就是輿論的製造。一羣富人假使他們有什麼特殊的商業計畫或階級利益，無論是合法的或有害的，他們就可以按照他們的利益或計畫聯合起來進行一種報紙宣傳，一部

分用小冊子或書籍，一部分鼓動或取得日報，從報紙方面供給人民以許多鼓吹他們計畫或贊助那些承允贊助這些計劃的政黨的事實和議論。這一班富人，因為控制大部分的輿論，自然能够使得易受迷惑的大眾覺得他們的計畫盡善盡美，因為他們祇對人民表示計劃的一方面，同時反對的議論不是被忽略了，就是被排斥了。目的有時也許是無可反對的，但是縱使目的是卑鄙的，縱使事實是假托的，議論是錯誤的，又如何能阻止此種宣傳呢？在一個自由的國家，唯一補救的方法，就在於反證牠的事實和痛駁牠的謬誤。但是也許並不是人人以為值得費許多金錢和時間去在報上反對。

時常有人責備製造戰時軍火的公司利用他們的金錢養成一種好戰的精神，因此而使得各國或各國的立法機關願費許多金錢從事軍備。我不曉得在法國，美國或英國有過這一類情事的證據，但是據說德國就有這一類情事，無疑在其他地方當然也有。世界上的確有過毫無良心的人，爲了自私自利的動機利用報紙宣傳戰爭的事。

上面所說的各種方法不過是金錢在政治上顯示牠的勢力的幾種方法罷了。金錢佔有社會

上的勢力牠能够使得政客受一種私人義務的拘束。牠因爲補助政黨能够取得爵位，這些爵位在濫發以前的確是有相當社會勢力的。也許可以將大量金錢用在不正當但不違法的事件，如果這種策略能够成功，就開了一種惡例。那個地方的操守標準也就低落了。後期羅馬共和國的歷史，就給了我們一個國家因爲金錢勢力而墮落的明證。努米底亞（Numidian）人朱估他（Jugurtha）的話簡直是預言的：『羅馬城在待價而估；假使有一天尋到了一個買主，牠就會滅亡』。

在近代民治國中兩個最廉潔，治理最好，而精神上又最民治的就是瑞士和一八九五年南非戰爭以前的奧倫治自由邦（註四）牠們是沒有富人的國家。另一方面財富最有勢力的國家爲法國，美國，和加拿大。以美國而論，巨大財富的急速的發展，以及從邦政府或市政府方面取得種種恩惠以增加取得巨富的機會，正同政黨組織的成立同時，由政黨組織的幫助，就可以取得這種恩惠所謂『大事業』。財富既集中於少數人之手，又有政客或政黨機關作其工具，其勢力早就是禍害的根源，專爲自私的打算以開發國內的富源。這些罪惡引起了一種反動。『大事業』開始受了限制和約束，雖然現在還在掙扎，已經不能夠恢復牠在三十年前所佔的優勢，因爲輿論比從前更敏

銳，更小心了。

要估計財政上的勢力在法國所爲的禍害比較困難，因爲要求政治範圍內公開的風氣沒有美國那樣之甚，並且比較難於探求事實，謠言和嫌疑比較活動。不過無疑法國人相信若干金融或工業的大企業的領袖有一種非常大的潛勢力，操縱着輿論，提高或壓制政治家的命運，並且藉着一種或他種計畫隨時運用政府的機構以圖私利。我這樣說不是出於我們直接見聞，不過是報告法國人所相信的罷了。

在加拿大告發和申訴比較少，但是財政，尤其是鐵道財政，和政黨的密切接觸，引起國民絕大的不安。在澳洲大家相信富人捐助着政黨基金，但是就我所曉得的，大半是由於政治上的原因，而不是由於個人的動機。

在英國前後發生過三次，有一羣在外國發過大財的人想利用他們的財富以達政治上的目的。第一個例證就是所謂“Nabobs”，而“Nabob”就是喬治第三時代由東方致富貴回來的人。他們收買選舉團，成立了一個團體，顯赫了若干年終於引起人們的敵視，在一八三二年的改革案廢

止所有選舉權操在一人或一家之手的選舉區 (pocket borough) 以前早就消滅了。其他兩個例證去今太近，不宜在這裏多說。牠們都未曾永久傷害政治生命，不過顯露了政治生活中幾處財富能够攻入的弱點而已，除去這幾次財富表現着牠所能壓迫輿論形成的惡毒勢力以外，英國自一八三二年以來，未曾受過這種弊病的害，並且這種弊病自那個時候以後，就是當選舉賄賂最爲盛行的時候，也未嘗大影響過牠的主要器官，衆議院。假使英國政治生活的中心由衆議院移到報紙的話，那就有惶慮的理由了。無論在那一個國家，無法無天的擁有財富的人，都能够製造出輿論而且比任何其他方法更容易迷惑或蒙蔽人民。

民治政治最陰險的仇敵莫過金錢。我們儘可以把但丁地獄旅行中到了財神廟的時候所說的話來批評金錢，『我們在這裏發現最大的敵人——財富』，這個敵人之所以可畏，實在是因爲他暗中活動，用勸解，用欺騙，而不是用武力的，因此能够於不知不覺之間襲擊人們。牠是每一地方的好政府的一種危險，不過也不一定在民治政府底下就比在其他政府底下更活動，更有害。那麼我們爲什麼看牠在民主國裏活動和成功而特別害怕呢？難道因爲我們早就預望帝政和少數政

治是自私的，而那些靠着公共精神生活而公共福利便是公共目的的國家就不自私嗎？公共精神能够保證廉潔的希望，實在是一種常常令人失望的希望，但也沒有人願意丟掉這個希望。不過爲什麼要假定人類通常的弱點會因所採的政體而大形減少呢？民治政治除了供給種種束縛，和課一些更難規避更嚴格的刑罰以外，究竟還能做些什麼？難道經驗不會詔示我們：凡是權力操在羣衆的地方防護的手段更易規避，因爲羣衆不及一種組織得當的官僚政治那樣小心謹慎，那樣迅速地檢舉並處罰嗎？

其實真正說，在防衛自身免受財富的潛在的攻擊，民治政治比他種政治好似祇多一種好處，就是公開和輿論的力量。祇要可以在議會中質問閣員，祇要輿論能自由地引起別人注意所傳說的弊端，可以自由地要求那些有濫用金錢或服從金錢的勢力的嫌疑的人解釋一切，那末人民至少也曉得那些正在脅迫他們的危險。假使他們不接受這種警告，他們自己已經不能盡自由給他們定下的天職了。

民治政治所要依賴的兩種防護手段，就是法律和輿論。法律，雖然不能及於所有行使金錢勢

力以害公益的案件，雖然犯罪事實毫無可疑，卻不能確鑿證據的事件，但它通常總是很有用處，能够供給一種測驗和樹立一種標準，使別人能本此認識在他前面的一種誘惑。法律幫同提高了人們的良心。

不過，輿論比法律更加重要，因為輿論更有伸縮性，並且能繩法律所不能繩的案件。輿論在公共生活上養成了那種我們稱之為風格的空氣，公共生活的榮譽和價值全靠風格的廉潔與否而定。輿論有時非常寬鬆，祇有一種傳說的標準。一世紀以前的英國對於一個行賄的候選人，祇微笑而已，對於受賄的選民祇輕視而已。這種習慣是一種老習慣，但是決鬪的習慣也是這樣，醉酒的習慣也是這樣，並不受習俗的非難。人們應該認定所有處理國事的人的廉正標準高出任何法律所能定下的程度。風格也許會像羅馬的風格那樣墮落，但是也能提高，好比在茶坦姆（Chatham）時代英國政客的風格提高一樣；在美國自一八九〇年以後風格也曾提高，美國從前把獲取財貨和用錢的方式當做一種遊戲似的，現在已經被輿論禁止了。金錢無論如何總是有勢力的，因為富者能給予某種東西，這種東西又是貧者所願意接受的，所以祇要有財富存在，財富是不能和勢力

脫離關係。民治政治所能做的不過是不斷監視金錢的活動，限制金錢損人的習慣，祇有願將財富供那些有益社會的目的使用的富人纔加以尊重，並且把那些爲了私利利用財富向社會取得某種東西的人看做『不良的公民』。

(註一)我們很少聽見有什麼人對雅典陪審官行賄，這或者是因爲雅典陪審官人數特多之故(參閱本書第十六章)。但是羅馬法院審理刑事案件的陪審官，亦未能防止賄賂。根據西塞羅的著作，我們曉得當時賄賂盛行，有時聲名狼藉的犯人，也得逍遙法外。

(註二)英國禁止雇車運送選民，但是用候選人或候選人朋友的車輛運送選民是仍舊允許的；那麼如果一位候選人有許多有自備車輛的同情者，有車輛供他使用，當然會增加他的機會。

(註三)在罷工的時候，區別什麼是和平的糾察，什麼是恫嚇的糾察，也有同樣的困難。

(註四)現爲南非聯邦的一部分。

第七十章 責任

民治政治所根據的原則，就是認爲使社會治理完善是人人有分的事。每一個人無論貧富智愚，都應該依照他的權力的分量履行選民，代表，官吏，或陪審官的天職。所預望的民治政治的實力，即賴於這個社會所有的一切大公無私的活動和智慧的集中。

民治政治的弱點早就給人們在『人人的事也就是不是任何一人的事』一句俗語中注意到了。在一種少數政治的國家或帝制底下，少數統治者正因爲少數的原故，對於國事有效率的處理當然感到一種比較直接而又堅強的利害關係。個人的私利有時也許要超過他所屬那一個特權階級的利益，但是那個人數比較很少的特權階級的每一分子，對於社會上所發生的禍福，分負的責任要比民治國裏每一公民所感受的還來得大。一個公司有一百個股東，那末每個股東對於股息上的利益，當然要比有一千個股東的公司的股東來得注意。上百萬人口的民治國家，公民往

往拿鄰人的盡職程度做自己盡職的榜樣，往往把自己的應盡的義務減低到同比較沒有良心的人的那種程度，而不願把牠提高到國人當中較有良心的人的程度。他以為『我爲什麼一定要比我隔別的鄰人特別關心國事自找麻煩呢？他注意他自身的事業，而且富饒了起來；我爲什麼不這樣做？』祇讓那些有空餘時間的人去擔負公務好了。做官的人都領有報酬的，我卻沒有』。他忘記了在許多自稱爲國服務的人，官吏等等，其中實有許多是爲個人私利而工作的，說不定會使他和社會受到損害。

一個公民最大的職務就是盡他的本分去選擇良好的，誠實的，和能幹的人來幹社會所需要的工作，並且要弄清他們的確幹了這種工作。在像瑞士的邦和新英格蘭的鎮一類的小地方，這當然是一樁簡單的事，因爲每人全認得他人，並且能夠看出工作幹了沒有，假使一個官吏怠忽了他的工作，就可以把他免職。一百年前，麻沙朱塞的康科特邑鎮，每年鎮民集會一次，選任徵收並保管本地方收入會計官，公路管理員，和屠宰官。但是要準備麻沙朱塞州或美國聯邦政府所應做的工作時候，那就必須把選擇官吏和監督官吏辦事的權力交給那些專爲此事選舉出來的人——換

句話說，就是交給國會代表，而代表也許還要把選擇和監督之權交給他們所選出來專為擔任這些職務的人物。像康科特和其他市鎮那樣由公民直接監督，事不可能，於是造出了為此目的而設的實行明智的選擇和有效監督的機構，換句話說，造出了一種政府組織的系統，代議的和行政的；牠的主要目的之一，即供給所有為國家最後主權者的公民，以充分利便，使他們能夠曉得並判斷每一部分的國務如何辦了的，辦得好壞如何。公民既然不能夠自行監督工作，他們自然要曉得他們所選出來而委以監督重任的人盡了監督的本分沒有，而這第一組監督的人又受了那些位在他們之上責任在監督第一組人（行政官吏或議員）的監督沒有。這樣一來，創立了一種責任的連鎖，使得一國高級或下級的公務員都和擁有最後主權的人民發生關係。假使這種連鎖的某一環較弱，那末人民監視他們的工作是否盡了沒有的權利就受了侵犯，而人民取得有效率的行政的權力也就減少或毀滅了。這就是我們所稱的責任說，實在在任何地方的好政府所不能少的。每一個國家公僕，由戰艦上的火夫以至海軍部長，都有他的工作，並且全要對他的直接上司負責，後者向他的直接上司負責，一直這樣的推下去。假使他所擔任的工作，無論是手工工作或是指揮工

作，做得很好，他就得到褒獎，連任，或擢升。假使他的工作做得不好，他就受警告或罷免。經驗詔示我們這種原理實在是獲得效率的唯一保障，因為牠是根據於和應用着人所共有的動機。有些人因為責任心關係十分勤力工作。有些人因為喜歡他們所擔任的工作，並且因為工作做得好而心裏覺得快樂，於是工作得十分努力。但是動機在於自保的人為數更多。他們都怕免職，他們都願意連任或陞遷。恐懼心加上了他們所有的任何責任心，幫助他們去拒絕種種誘惑。大多數人民都為了希望獎勵而工作更為良好；無論那個人曉得有人在旁監視，假如懈怠就要吃虧，就都為工作更為良好；因為正如有一位美國哲學家所說的：不錯，沒有人追趕的時候惡人就要胡作胡為，當他曉得後面有人，就要改行為善。所以讓每一個國家僱員都有他的工作。讓他在工作的時候受人監視。讓監視者自己也受人監視，看他是盡了監視的職責，因此讓上自部長下至工人有一種責任的連鎖，庶幾遇有什麼人出來告發某人犯了錯誤的時候，總有人出來處理這一種告發並且假使過失已經證實，人民總要責備那個負責的某人。

從前專制君主利用孟德斯鳩所謂的「專制原理」的恐懼心理使官吏負責，這一種情操當

法國國民議會有一位議員說『所謂責任我就是指處死』中看出。現在人民占了皇帝的地位，在現今的世界，要使人負責必須要靠恐懼和良心。（註一）

凡茲一切，在商業生活和工業生活中，原是當做常識和慣例看的，因之是任何組織得當的行政機關的常識和慣例。每一種政府組織都要考慮牠並且要立意承認牠，但是有幾種政制不能徹底應用，產生種種不幸的結果。爲了解這些失敗起見，我們且比較法美兩國的辦法（見六十七章）。

在法國，和在英國及不列顛自治領地一樣，每一個文官都要對本部的上司和最後對本部部長負責履行他的職務的責任。部長對議會負責，部長出席於議會，議員對於該部的事務，可以對他加以任何的質問。假使他關於他自身或他的僚屬的行爲所爲的說明或辯護不能使人滿意，國會可以表示不認可或者要求調查。假使那一件事務是重要的，部員受了不信任投票，他就得辭職；假使事件非常重大和整個內閣都贊助他，那麼內閣就要全體辭職。（註二）當他們關於某種重要事件所抱的共同政策不得衆議院贊同的時候，他們也要辭職，因爲內閣是對牠負責的。這種制度在每一部裏都運用得很好，並且就行政和立法的關係而論也運用得很好，雖則有時也有犯了錯

誤而無人責備，因為國會議員當時沒有注意到牠或者因為國會不願意挫弱他所要維持的內閣。
（註三）在那種情形之下，衆議院既然贊助內閣，自然也要負一部分的責任。但是議會是個大團體，多數黨又包括許多議員，每一個人的責任當然很少。所以多數議員所負的責任實際上很小，而身任政黨領袖的閣員責任較大。假使國民發生反感，受責備的首先內閣，其次纔責備衆議院裏的贊助者。

下院又對誰負責呢？牠祇對選民負責；而這種責任祇有在總選舉的時候，纔能實施。所以人民代表所表決通過或批准的法律或行政行為，要是和人民自行商量的話，大多數人也許會反對，這儘是可能的事。但是既然不能夠隨便下令實行總選舉，此種弊病也就不可避免，唯一補救的辦法祇有取瑞士所實行的複決，或美國有幾邦所實行的議員罷免辦法。（註四）

現在再轉而論美國。在美國的聯邦政府，總統對國會是不負責責的，他對於人民所負的唯一責任，即在他行動所引起的民衆的贊成或反對。他們的贊成，自然是無論那位總統所願意爲他自己和他的政黨取得的。但是不能認定他要對他的屬員的過失負責，甚至不能認定他要對少數高

級屬員負責，除非用人一再失當，自壞了用人能力的信用。他的閣員也是不負責的，因為他們是總統的僕役。並且不出席於議會。國會儘可以成立委員會調查他們的行爲，但是祇有總統能免他們的職，國會也不能強迫總統以免他們的職。關於許多方面的職務，他需要國會方面以立法或款項的表決來幫助他，但是這些他也許不能得到，因為反對黨也許在一院或他院佔有多數。所以當事勢壞了，人民埋怨的時候，究竟誰錯，是不大清楚的，因為總統可以將責任推給國會，國會也可以將責任卸諸總統。還有一層，兩院的立法機關既然平等，我們就不容易斷定立法失敗的責任，因為也許一黨在衆議院佔多數，而在參議院佔多數卻是另外一黨。並且大多數議案的運命是在委員會決定的，委員會的議事又是不公開的，於是責任就更難判定了。大概地說，並且祇就大問題而論，課政黨以責任最爲容易。下屆總選舉票數和議席的減少，便可使政黨受懲戒，但是個人的錯處，除了那些大人物會因公衆的憤懣受到損害外，也許能够避免任何的懲罰。

這裏我們所要注意的弊病，就是責任一分再分幾等於零。在美國有幾邦還看得出另一種弊病。每邦主要官吏（包括法官在內）不是由邦長任命，不像聯邦政府的閣員和法官由總統任命。

那樣。因為要使這些官吏負責，就決定他們全由民衆選舉並且任期較短，使得他們不至忘記他們靠着人民。他們不對邦長負責，也不對邦議會負責，祇對人民負責，並且祇於下列意義以內對人民負責，就是他們假使還想連選，他們是就會被民衆拒絕的。憲法上這種的辦法，原意本在承認人民的主權，使官吏覺得自身直接對公民負責，可是結果卻適得其反。人民既然沒有去選這些官吏的必要知識，又沒有監督這些官吏必要時間和知識，於是就把邦官吏的指定交給政黨機關代辦：每一機關就用一種指定方法來報酬那些曾給本黨盡力的黨員，選舉時候靠着他們的黨而當選的候選人所佔的位置既是由於黨的力量而不由於人民，所以也祇對政黨而不對人民效忠。祇要他們能夠安全地爲黨工作，他們當然爲黨工作，希望黨將來再指定他們或另給他們別的恩惠，而政黨方面祇要他們能夠對黨忠順，遇着他們受人家攻擊的時候，總是出來擁護他們。這樣看來一種本來要使官吏對於人民負責的計畫，轉使這種責任變成一種虛偽的東西，同時卻使官吏對一個能夠行賞罰的祕密的和非法律上的權力（政黨機關）負真正的責任。在黨內部，靠着賞罰的方法，責任是嚴厲執行的，這樣纔得到服從和效率。

在行政範圍以內，課個人以責任是比較容易的；每個人原來各自有他所做的工作。好比在一個大製造業中，工頭監督工人，由部長監督工頭，由總經理監督部長，由董事會或主人監督總經理；政府的各部也是如此，一位部長得了祕書長的幫助，能夠以獎功罰罪的方法使得各級人員全能合格。等到有關係的不是個人而是團體的時候，困難就發生了。一羣暴徒的所以富於危險性，就是因為其中每一個暴徒都覺得他的犯罪的責任，因有許多人共同參加而可以減輕的。一個代議機關，其中每個議員都等着其他議員出來領導，每一個人都覺得他不會因懶散或怯懦而比他人多受責備，在這樣情形之下，代議機關當然不容易像一位閣員那樣負責去課罪人以責任；閣員曉得背後有人在監督着他（尤其是在帝制和少數政治之下的閣員），通常他活動的自由和直接的批評責任，比起任何靠了議會而獲得權力的政治家所能有者為甚。要代議機關對人民負責，尤其來得困難。議員人數衆多誰能斷定那一位議員應負責任呢？人民是一個不能確定的大團體；誰代牠說話，誰能使牠出來給牠自家說話呢？近來美國思潮的贊成把交給邦長，市長或小部的權力擴大，就是爲了這個緣故。公民能夠嚴密監視他或他們；對於一羣民選的官吏或市議會議員，人數一

多，公民就不能監視得十分嚴密了。同樣的理由，使得人們雖然厭惡政黨機關有許多弊病，卻寧願容忍政黨。政黨差不多是唯一的勢力，牠能够勸誘人民用他們的投票來懲罰作惡的人，同時對於政黨，可以處以相當的責任，因為每個政黨都亟欲課其反對黨以責任，並且假使不能課人以責任，牠自身也要負相當的責任。一個當權的政黨亟願力免重大的弊端，願在行政上維持一種過得去的合格程度，因為要是所犯的罪過太昭彰了，人民就要起來趕牠出去。一個反對黨，至少也有一種同一堅決的願望，去偵查並暴露一個當權的政黨的罪惡，因為當權的政黨倒了，牠就可以接着上臺。所以不問動機如何，公共利益不至於完全被人家所遺忘；在一個滿不在乎的皇帝底下也許會被忽略的罪惡，或者在一種自私的少數政治底下所要掩蔽的罪惡，在這種狀況之下，就有矯正的機會。

可是課取公務員以責任是民治政治永久困難之一，還是實在的。有人想向代表選舉區的議員索取誓約並以訓令束縛他們，以便監督他們。這種計畫為害之大，恐怕比牠所欲消滅的害還要大。美國有幾邦，許人民在議員或官吏任期未滿以前罷免他們，但是上面已經把罷免權的計畫不

宜採用的理由說過了。一直到現在經驗祇詔示我們祇有一條值得遵行的路徑：就是祇把普通人民能做的事交給他做，使得事勢明白簡單一點。他不能夠多考慮多注意公務，因為公務在他的生活上的興趣祇佔第三位或第四位。所求於他的過多，結果所得於他就愈少，不過他儘能夠集中他的思想去選少數擔任公務的人物，而且可以設法監視這少數人，使得每人都覺得無論是他自身所做的或是監督他人時候所做的他全要負責的。不管行政區域或大或小，不論是在城市，在縣城，在邦，在國，祇要始終注視着少數主要的人物，這樣每個公務人員就將永遠不會忘記他是要負責任的。

這個問題盡人皆知，我所以加以詳細的討論者，實在是因為民治政府一種最大的禍害根源就是課取責任的疏忽。要測驗制度的價值，最好的標準，莫過於其所包含的確定和課取每個為國服務的人以責任的規定。

(註一)我引自己逝的塞其維克所著那本很有價值的民治的錯誤 (Arthur Sedgwick: The Democratic Mistake) 一書中。

(註二)在英國和英國自治領地，還有一個辦法是內閣解散國會，但這是不常有的，在法國尤為罕見。

(註三)有一點，英國國會內的意見和辦法稍有不同。反對私人所提出為內閣所不贊同的議案，果然是內閣的職務嗎？

一八八〇年大家承認這是內閣的職務。承認衆議院應受部長的勸告，並且也祇有他纔是可以信靠的，假使他認牠是一起壞議案，那就不應該通過，因為非官吏的議員是沒有打消牠的充分抵抗力的。目前議員私人的議案很難有通過的機會，所以這個問題很少發生，但內閣也好像不及從前那樣願意承認和履行阻止不良議案的責任。

(註四)瑞士的聯邦行政院雖對議會負責，但此外便與英法不同，關於牠的行政和地位，參閱第一編論瑞士各章。

第七十一章 民治政治與落後民族

近代有三個原因合起來對民治政治提出一個新問題，就是民治政治宜不宜於落後的民族。我們目擊那些除了專制政治以外實際上沒有其他經驗的民族，無論我們稱他們爲文明的或半文明民族，也想建立民治政體的某種形式。民治政體在現在享有民治的國家祇是一種自然生長的東西，但在那些專制國卻變做一種人爲的東西，建築在外面輸入的思想之上，這些思想除了少數受過教育的人曉得以外，羣衆是全不理解的。

第一個原因是現今人類中文明的民族和落後的民族間的接觸比從前密切了。

第二個原因是進步民族對於落後民族的心理上所具的巨大勢力和權威，這一種勢力多半出於進步的民族中自然科學的發達和自然科學之應用於戰爭及人類生活上經濟需要的結果。

第三個原因，是公民的平等和政治的平等，社會的平等和經濟的平等的愛好，這種愛好，既然

在進步的民族間日臻強盛，不但傳到落後的民族間較有教育的階級（無論在什麼地方祇是一小部分），而且使得進步民族願意贊成落後民族也採取那種曾在進步民族間逐漸發展的制度，使平等的愛好突然推廣。在雜居於有色人種中間的歐洲人間是沒有這種平等的熱情的，因為他們根本不把有色人種當做同等的人，通常總是輕視和剝削有色人種。但就那些住在歐洲對於落後民族沒有直接知識但在理論上對之表示同情的人而論，人類的平等已成爲一種定理，差不多成爲一種信仰了。

這個問題最近取得一種新奇而且也許令人不安的意義。自薩拉密斯戰爭（*Battle of Salamis*）以來歐洲各國在世界上所佔有的軍事上和知識上的優勢，也許要受威脅了。歐洲國家間劇烈的爭鬪，最後爆發了一九一四年的大戰，以及每一國內部的爭執，減少了歐洲的財源和威望，馴致擾亂了歐洲和舊大陸各落後民族間的平衡。假使後者也曉得怎樣利用科學上發明所能授與一切民族的力量，歐洲也許有一天會深幸好在西半球已經住滿了牠的子孫。這樣看來，現在引起我們研究爲進步民族向所輕視的亞洲人將有什麼政治上的發展，已經不止是純粹理論上的

好奇心了。這個問題在各國所取的形式各各不同。英國人的統治印度是不得不按照專制的方式的，雖然所謂專制已經比從前一民族統治他民族的時候所用的專制手段都要來得善意，來得寬大。假使不是因爲印人中極少數受過英國政治學說訓練的人曾表示過願意這些學說能够在印度實施，並表示願參加行政上的工作，專制政治也許還要繼續下去。對於這種願望，英國現在已經決定去使之能滿足。在北美合衆國南部各邦黑奴絕滅以後，美政府怱怱忙忙地就許被解放的奴隸以充分的政權和公權。在南方，大多數尼格羅人的選舉權已經逐漸被收回取消了，但有一小部分人仍許有投票權，關於他們在道德上應該不應該主張選舉權和他們宜不宜於行使這種選舉權的問題，發生了許多的辯論。在斐律賓羣島美國政府於一八九八——九年從西班牙之手將牠們奪來之後，就覺得不易按照獨立宣言的原理統治。埃及人也要求在歐洲用武力建立的蘇丹統治之下創立自治制度。在中南美方面，西班牙殖民地的人民早於百年前解脫了西班牙的羈絆建立了共和國家，在各該國的憲法中對於一方面歐洲人及混合種和他方面土人間的政治權利（在大多數國家皆佔多數，）並沒有法律的區別，雖然後者完全沒有行使政權所必要的知識和

經驗。就最後的一種情形而論，最高管轄權實際上仍操在有教育的歐洲種手裏，或者至少也操在混合種手裏，所以所建立的制度縱使運用得不大完滿，還總能夠繼續運用。但是目前我們可以看見使上面所述的問題範圍更廣，意義更新的情形。姑且不說土耳其人創立代議政治的笑劇，也不說波斯人創立代議政治的主劇，祇說現在有兩個土地遼廣的國家，居然宣佈共和，可是這兩個民族，據外國的觀察者看來祇宜於專制政體，而絕對不宜於其他政體的。在中國，滿清政府給少數受過日本或美國教育的學生推翻了，他們利用中央政府的無能，就樹立了一個共和國家，但這個國家至今猶擁有共和虛名者，不是由於人民的愛護，而是因為舊日皇室既倒，同時又沒有能得全國人民服從的領袖。（此處指國民政府成立以前之中國——譯者）在俄國，俄皇的愚昧及其閣員的奸佞引起了教育階級的輕視，終於突然推翻了帝俄；雖然經過了穩健的改革家幾個月無結果的奮鬥，以後終於轉到革命委員會之手，同時許多無知的農民則陷於一種紛亂的狀態中，接着就有一種極端的暴虐代之而起。

這些情形，就他方面而論本來是不大相似的，卻有一種共同的特徵；都是想把多少帶有民治的制度，移植到一個在政治原理的教育上或立憲政體的習慣上尙未準備成熟的地方。這種的民

族或國家在理論上並不懂得這些制度，而在實際上也始終未曾試行過。無論何處，現在採用這些制度的民族間所發生的自治制度，是適合於他們的思想 and 習慣的，反之，在這些落後的國家，卻把這些制度強施諸人家身上的，其中大多數人一方面已經不再關心舊制度，同時卻不懂得，也不注意新的制度。（註一）

真正的困難就在這裏。有人說，要使一個民族宜於自由政府，需要着知識，經驗，和智慧。這話固然不錯。但是一種比缺乏知識更嚴重的弊病，就是民衆自身根本不希望自治。人民願意讓俄皇一類的政府被人推翻者，這是因為他們痛恨他的壓迫或藐視他的無能之故，但是不能說他們願意自己來統治自己。大概人民所希望的不是統治自身，而是在於能夠有良好的統治者。所以當自由制度強加諸一個並未出於自動要求的民族的時候，牠們不但是不熟悉的東西，並且是人爲的東西。牠們不能夠自然而又迅速地引起民衆的興趣和同情，但是卻受了人們的冷淡，這種冷淡使得牠們墮入那些想利用政府的機構以達他們私人的目的的人手裏。這種情形，好比一個人教小孩去開汽車一樣。無論何處，凡自治政府有良好成績的，都是人們曾經經過奮鬥以求的，並且把牠看

做他們爲自身而取得的寶貴的東西，認牠是補救惡政的真正有效的方案。

現在正在試行的若干試驗，實在要是不行倒要好些。但是既已試行了，那末且讓我們考慮一下，看要在什麼狀況和要用什麼手段纔能使牠們有成功的機會。有些要看地方上的狀況，有些要看種族上的性質。在一個不大於瑞士或布加利亞的國家創立自治制度，當然要比在中國，俄國一類的大國來得容易，因爲在中國，俄國一類的大國裏，一個地方的人民不曉得另一地方的領袖，就是國家最有名望的領袖人物的姓名，也祇有少數人知道。社會的結構，也是一個重要的因素。一個地方人民因爲語言，宗教，或種族上或職業上的階級差別而區分，自然有互相猜忌仇怨的理由，而這些理由使得他們不容易合作，或使得每一部分不容易承認他部分的平等權。同種同源，雖然也許不能夠因而就避免戰爭，卻能使社會上每一階級理解他階級的思想，並且能夠在國內創造一種一般的意見。一個勇敢而自恃的民族比一個慣於消極和盲目服從的民族，當然更能運用自由制度。性情冷靜而思想穩健的人，當然比鹵莽決裂的人好些；因爲訴諸暴力的習慣實在是政治制度有秩序的運用上一種主要的困難，凡記得五十年前的人們所有熱誠的希望的人，把過去的希

望和今日幾乎無論那個自由國家的現存事實比較一下，都會承認，在這一方面，急智和一種活潑的想像，不一定都是一種利益。教育，換句話說，學校和書本所給予我們的，實不及我們所願想像的那麼多。固有的聰明和寧願妥協而不願受感情的支配，不願主張權利因而推到極端，如有這種特色，情形當然比較爲有利些。

在流行的談話中動以爲教育就可以解決中國和俄國，墨西哥和波斯的問題。其實這一類的談論不免使我們太過分重視了讀書和寫字在政治上的價值。文盲的民族，前此也曾運用過自由制度，就是不曾運用過自由制度，至少也曾運用過那些和他們的希望相符而並不用壓迫手段來實行習慣法的統治的制度，儘能够得到很好的秩序，人民的滿足，並能維持社會的團結一致，共同抵禦外侮。第十世紀諾威和冰洲的小自治團體都有一種極適於牠們的自由政府，各有一個又強又富的領袖和一個國民會議。在世界的另一端，在南太平洋各島，首領都是戰時的領袖，他們執行一種幼稚的司法，但是他們的統治之受輿論支配，正好像在國會制度之下一樣有效，人民是滿意的。因爲欲望較少，生活狀況是簡單的，地方既小，每人實際各對他的鄰人負責，甚至酋長也對部落

中人負責，所以一切都很順利。南非的巴蘇陀人（Tahitians）正猶塔希提人之不及冰洲的北歐人民一樣，可是巴蘇陀人也有一個國會，多少能够監督行政首長並表示人民的意思。

上面所說的不過一些概論罷了。現在且讓我們轉到歷史——我們唯一的指導者——方面，研究一下歐洲民族間過去民治政府發展的過程，看落後民族的自治前途，究竟有什麼希望。

除了那些少數地方小社會，因為交通不便不受侵略或吞併，能够保全一種原始的平等和獨立以外，民治政府發展的過程是很慢的。（註二）在他處總是經過累次爭鬪以後纔漸從地方顯者，封建地主，或教士，或城市少數政治之手取得自由。最初發動鬪爭的動機無非想打開實際所受的痛苦。抽象的學說和為獨立而愛獨立的心理，是後來纔出現的，個人的傷害和侮辱，或苛迫的租稅，或強迫他人遵守某種宗教的儀式，早已引起了反抗的精神。假使統治者，無論是皇帝或少數政治的一組，小心謹慎，曉得去減少人民的痛苦，那末糾紛大概會減少，一直等到新的弊病又告發生的時候。一向慣受良好統治的人民，總願繼續受這種統治，一直等到課取新租稅或受了新的痛苦時，

纔又引起他們出來主張他們自有一種權力；這種權力之爲人濫用，他們現在開始憤怒了。推翻一種苛政的暴發，不一定都能夠產生自治的愛好心，因爲自治的愛好心，並非在各地地方都是自然生長而成的，無寧說是環境的產兒，在孤立的小地方是自然生長，而在其他地方是因爲經濟的變化破壞了統治階級的權力纔告發生。自由的愛好並且還必須附有一種感覺，就是認定惟有自治纔能夠永久消除所訴說的痛苦。叛亂總是由社會地位特高而反抗精神特強的人出來領導的，他們之感覺侮辱和壓迫特別敏銳，推倒了現存的權方就有相當利益，同時普通人民，勞瘁於日常的生活，無暇注意那些和他沒有直接關係的事，他們希望痛苦減少以後，馬上就能返回日常生活的習慣。所有叛徒的共同目的，就在於確立人民生命安全和財產安全的基本權利，和使人民從苛刻徵斂中解放開來。

傾向於自由的第一步就是取得這些讓與的基本權利。第二步是設法預防壓迫的回復。這就是所謂自治；而取得自治的努力，在若干國家裏雖然未曾成功，但在人民慣於合作的地方成效最著，因爲團體或因經濟上的利害，或因宗教上的情感，或因部落的關係而聯合團結的，比那些各自

生活而沒有援助他人的感覺的團體當然更宜於政治上的自由。自治本來建築在合作習慣上的，而合作的習慣，包括尋出能幹而又可靠的領袖。政治上的領袖自然是由社會上的領袖中產生出來的，但是階級或財富或他種權力在社會上所佔的重要，大概還要受出身微賤，沒有這些便宜的個人的個人才能和毅力來限制或補充，於是傾向自由又進了一步，身分上的優勢被打破了。這也是聯絡各級人民互相團結的一種方法。這樣就產生出了一種立憲政體的組織（最初當然是很幼稚的）和宜於運用這種組織的少數人，等到這種組織發展以後，羣衆參政不過是一個時間問題罷了。

我們現在且看一看這種事實的研究，對於那些向來沒有自治而想創造一種或他種自治的民族有什麼補益。我們必須讓自然做我們的指導者，因為祇有遵循或模仿着現在自由的民族所由得到他們自由的自然的過程，現在不自由的民族纔可望最穩健地向前邁進。

歷史，就是這些過程的紀錄，牠告訴我們，第一樁要做的事，即保障每一個人受保護的基本權利，不讓專制權力的侵犯。必須保障他的生命，他的個人安全和他的財產，所課於他的租稅不得過

於苛重或過於隨意。當進行組織保護及管理社會事務的工作上的合作時，每一種實際存在的地方自治，無論牠的範圍小到怎樣，都應該儘量利用。無論那種社會團體或經濟團體，無論那種聯合衆人成爲團體的結合都可以幫同養成共同行動的習慣和爲人服務的感覺，而爲人服務的感覺，就是公民生活的基本條件。假使現存有可以改爲地方自治機關的任何地方團體或社會團體那就應該因而將之作爲地方自治的單位。假使沒有的話，那麼必須把這個機關創設起來，給牠以相當權力以管理和鄰里有利害關係的事務。

小地方比大地方要好些，因爲在小地方人們彼此認識，互相信賴，對於有關他們的共同事件能下健全的判斷，能够確定和課取責任。當問題涉及鄰人金錢上的利益的時候，就是家族的嫉妒和宗教的仇恨都可以減少。瑞士舊日鄉區的一邦，說明小地方的自治能够培養政治上的才能，到那一種的程度，古代英國的十家區和小邑，以及麻沙朱塞和加納梯克的初期城市又給了我們同樣的教訓。這三國的例證，暗示了小地方的人民直接會議的價值。舊英格蘭的民會，新英格蘭的市議會和北歐的人民會議(The Thing)都是自由的濫觴。

創立政治制度的時候，應該注意到社會狀況，因為政治制度之運用，大半要靠有教育階級和羣衆間的關係，和他們對於代表的選擇有什麼影響而定。（註三）人民必須要有適當的方法去選擇他們所信任的人做領袖，無論是官吏或議員；假使在任何社會，這些位置由人民自由選擇而都歸於『天賦領袖』的話，那當然更好，因為他們的性格比普通人民要堅定些。有私人目的要達的領袖也許會曲解民衆的情操，或者祇爲自身想靠自治而獲利纔要求自治。羣衆越愚昧，越無經驗，權力也愈容易墮入少數人手裏，此時主要的目的，就在於防止後者濫用權力以圖私人或一階級的利益，防止他們把試行中的民治政治轉變成一種自私的少數政治。

選舉權問題一定要根據每一個國家的情形決定。那些主張選舉權是一種人人固有自然權利的人，也許覺得無論何處非行普及選舉不可，但是他們很難希望人民一有了這種權利，就有一種超自然的恩惠會降給印度山間民族，西伯利亞的雅庫特人（Yakuts）和墨西哥的瑞普透克人（Zapotecs），使他們就能具有善自運用的能力。造物沒有把憲政方法賜給埃及農夫，正同她未曾給初見尼羅河的撒哈拉沙漠（Sahara）中的杜雷人（Tuareg）以游泳方法一樣。誠然，常

識會暗示他應該選舉他個人所認識和尊敬的人，但是如果選舉區過大，也許候選人中沒有他所認識和尊敬的人。廣大的選舉權既然使得富人和權奸巨猾多佔便宜，選舉權過受限制又成爲階級的統治，於是有人提議一種新的計畫，就是地方自治機關的議員，由小地方根據較廣大的選舉權選出，再由地方自治機關選派牠的代表到較大區域的議會，這樣一來，使後者得網羅材能比較優秀的人物。

任何政府的組織都要使官吏和議員對人民負責，要負責就先要公開，但是在中，俄一類的國家，官吏行爲上的公開又如何做得到呢？大概凡是一個地方有了宗教上的差別，尤其是教士也有權力發號施令的話，就要發生許多困難，但是這類權利在印度人佛教徒或回教徒間的大事上，倒沒有什麼關係，雖然宗教上的熱狂有時也是一種危險的根源。政黨一發生牠們自然會以注意和指摘反對黨的錯誤，爲自己的職責，但是羣衆如何能够像政府的職務較少自治區域較小的時候那樣判斷政黨的指摘是否正當呢？我們所考慮中的國家，都是人口衆多的，同時如將之分爲若干便於管理的政治區域，就會破壞行政上的統一和改良，又妨礙全國國民商務上，教育上，和其他各

種知識發展或道德發展上的交際。自由和自治在地域較小人種較純的地方要比較容易出現，可是在印度，在中國，在西伯利亞，全是疆土遼廣的大國，人民的種族既然各異，文野的程度又各不同。一向沒有憲政經驗的民族所創立的制度，要防範許多危險，其中至少有三種值得我們特別注意。

第一種是野心鄰國的侵略。中國祇能够在南部和西南部各省行使一種搖搖不定和若斷若續的主權，如何能够抵禦日本呢？又好比俄國如何抵禦一個陰謀多的的鄰國嗎。國際間的保證好像是必要的，但是這些保證有時好像已經證明是不可靠的。國際聯盟也許會比較有力一點。

第二種是維持國內秩序。舊日的帝國，雖然牠們有常備軍和悠久權力的威嚴，往往未能做到這一步，那麼一個突然要自治的民族，尙未曉得所採取的憲政計畫有賴於同心擁護，其困難當然更大。一個成立未久還不能令人畏威懷德的政府，就要一個大軍以爲後盾，但是軍隊對於那個統率軍隊的行政首長，卻是一種誘惑。等到憲政方法移植在人民心中的時候，內部困難固然會減少，

但是減少的程序，也許要經過許多世紀，也未可知。

第三種是強者的剝削貧民。假使行一種限制的選舉權制，規定祇有富人和受過教育的人得享政權，因為愚昧的人民不配行使政權，那末統治的那一部分人難保不為自身的利益而立法和壓迫那些在下的人。假使印度由地主或財主階級操縱的國會統治的話，那末農民恐怕要比受英國官吏統治的時候更苦，同樣假使讓墨西哥的傭工聽命於地主的話，當然也會更加痛苦。

第四種危險是官吏或議員濫用他們的職權，以至營私舞弊，這一種弊病原是許多國家都有的，但在牠已經遍及統治階級的地方尤其可畏。（註四）在中國方面，統治階級在知識能力上是非常能幹的，這大抵是因為用文章取士的結果，凡有功名的人，纔登進擢為官吏，但幾千年來歷無數朝代，侵吞中飽的習慣早已瀰漫遍布於此士大夫官僚的統治階級。俄國的情形與其前途的危險也與此無異。在俄皇的專制底下，固然人才有時也會出現，但是羣衆難得有學習，認識，和尊重才能或德行的機會。當帝俄顛覆的時候，在準備取而代之的人物中，很少人是能為人民所信從的；操守和公共精神的標準極低的官吏階級，和專制政治同樣的失卻了信用。

因爲要使得這些一般的觀察更加具體計，我們不妨仔細觀察有關的特殊國家，看各該國究竟有什麼可用以作爲建築自治的基礎。

歐洲一向以爲中國是半文明的。其實與其說中國是半文明，不如說中國在若干方面文明程度非常之高，而在其他若干方面不過僅僅達到文明程度還對一點。他們是有秩序的，有才智的。他們有可羨慕的藝術天才。有許多人具有很高的文學天才，許多人都遵守着一種標準很高不下於古代斯多噶派（Stoics）那樣的道德規範。但在另一方面，他們不大看重人的生命；他們的刑罰非常殘酷；官吏多半腐敗。古代的迷信至今還在支配多數人的行爲。房屋的建築，由卜者去決定建築的地址，以便享有那些來自不可知的世界的最好的影響，因爲一個兒童要是出生在一個位置吉利的房屋，將來也許就會做官，同時如果生在另一種方位，也許會使他將有機會成爲一個詩人。在門的對面築一首石牆或木壁，會使惡鬼不能入室，因爲鬼魅祇走直線，向來不會轉折迴旋走的。以中國人那文化極高的心理，竟然同時存留有爲野蠻民族中間所具的信仰，實在是許多使得外國旅行家驚詫的現象中一個最奇怪的現象。但是中國在民治政治的試驗上也供給一個不是

沒有希望的範圍。中國人有五種寶貴的性格——勤勉，獨立，遵守固定的秩序，曉得道德上的義務是什麼，尊重才智。他們有合作的能力；他們能夠約束他們的情感和衝動；他們有非常的智慧，又服從理性。在國際事務上他們好像很弱似的，但他們卻有充溢的國家的自尊和一種愛國心，惟不流至耀兵黷武方面而已。人們所說的民治政治的原料，中國並不缺乏，所不幸缺乏者，在於沒有什麼已有的制度可以供民治政治之用。最小的區域是村落，由家族的家長統治，往往有一個頭目，政府所有的命令都向這個頭目發出。一直至一九一三年止，較大的鄉村區域還沒有實施任何自治，在城市方面，全由省長所委的官員治理，省長本人則由中央政府任命。最近有數省添設省議會議員，都是各縣民衆選出的代表。這些省議會是省長的顧問機關，省長由中央政府任命，祇對中央政府負責。（註五）這樣看來自治已經開始了。祇要繼續下去，總是有望的。對於深懂中國的人，還要去進一步判斷這種制度可以推行到城市和鄉村區域至什麼程度。也許可以設想，每一個市有一個市議會，縣有縣議會，由村鎮的代表組成。制憲者已經定下了一種代表全國的國會。但是無論什麼人考慮到中國幅員之廣，各省間的語言風俗差別之甚，各省畛域之見之強，也許以為中國目前所需

要的是一種聯邦制度，把大部分政務交給各省議會和官吏處理，祇有行動上必須全國一致的職務和在商務及國防方面謀全國的共同利益的職務留給國會。自一九一一年清廷顛覆以來，雖然內戰時起時伏，雖然西部各省有過土匪的騷擾，然而整個國家比較上可說沒有什麼混亂，不能不說是中國人的具有務實的性情和守法的品質的一種證據。（註六）國內的商務繼續進行，汽船來往河上，火車照常通行，關稅和鹽稅於歐人監督之下徵收，所有稅收都向首都解納。

波斯和墨西哥的民主政治的前途是暗淡的。

波斯在文學上有過長久光榮的歷史，並且仍具有產生可以注意的宗教領袖的力量，到了現在就不說是一個腐敗的國家，至少也是一個紛亂的國家，甚至是個無組織的國家，在這個國家裏似乎沒有一點堅實的壤土可以建立任何的憲政。一九〇六年革命所創立的議會不能進行工作，馬上就爲人所輕視了，同時行政機關又弱得可憐，在暴動和陰謀的風浪上顛簸不定。任其自然，這個國家也許會瓦解或者落到國內好戰的各部落的一位領袖手裏。假使同牠有關係的外國祇有俄國一國的話，牠在一九一四年以前也許早已經被吞併了。就目前而論，波斯絕對不能實行民治

制度，因為沒有一個力足以指揮一切或施行民選議會意志的行政機關。假使能夠找到一個國家，願意依照一種大公無我的精神建立而且指導一個行政機關，那末這個方法，也許最能有解救這個古代的有名的民族的希望。（註七）

前面已經說過（註八）在墨西哥一種經濟的和社會的再生，是任何穩固的自由政府的一種必要的準備。地亞士總統是位政治家，也是位軍人，維持了國內的秩序。而且盡力謀經濟上的發展，但是關於教育和道德上的進步，以及土人的幸福卻全沒有什麼舉措，同時一個小小的教育階級稱為 *Científicos* 的人數又嫌過少，太注重他們自身的利益，與羣衆的接觸太少，未能行使一種改革的或開明的勢力。從阿根廷和烏拉圭的前例，說明像他這樣的人假使能夠繼續統治五十年，國家也許會變為富足，使政府的穩固成為可能，因為到了那時，就會產生出一個注意工商業的發展的人數很多的階級。不過按照現在的事勢，一種民治的憲法恐怕和獨立時期中的任何憲法同樣不能運用。在地亞士統治之下進行選舉的時候，票匭是安置在公共場所的，但是投票的選民很少，當地的軍官往往在夜間派了一羣兵士將所有留給他們的票一起投入。這種冷淡的態度，不但

因爲選民覺得總統是位獨裁者，也因爲人民方面對於整個事務完全不感興趣，他們所求者僅在於太平和娛樂。像這樣的一個國家，現在所有的選擇（關於將來一個人是不必失望的），即在少數政治和更相迭代的短期無政府，二者之中任擇其一。

關於印度我不說什麼，因爲印度目前正在一九二〇年英國國會所通過的一種法令底下試行一種極有意思的試驗，試驗的結果不久也許就可以說明牠所欲解決的問題。在英國政府指導之下，有幾部分的職務，特地謹慎的保留在英國政府手中，至少一部分的解決是有望的。埃及由目前的情形看來，將來創立一種地方自治制度時，也要有類此的努力，但埃及有便宜的地方，牠的人口是同種的，並且他們自埃及王伊斯邁（Ismail）廢位以來已經習知一種良好的行政和公平的法院的價值。至於俄國，過去數年的情事已經證明大多數無知的農民是不宜於運用民治政治的機構的；但是以往鄉間社會管理自身土地制度的記憶既然還未消滅，一旦人民能夠信任的一種有力的中央執行委員會代替現在不負責任的虐政的時候，也許還有機會創立一種小地方的地方自治計畫，和改組大鄉村的地方議會，使之成爲一種代議制度的基礎。

在所有這些情形中，所要注意的重要事實，就是沒有一國是人民自己出來要求自由制度的，甚至非出於大部分民衆的要求，雖然這些制度應該是由民衆來運用的，民治政治的原理，固然可以由歐美運來同種子一樣的遍地散佈，但祇有在已經受歐美的影響培養過的土壤纔能植根；並且甚至連懂得這些原理的少數人，也缺乏應用牠的技術。主持俄國革命的馬克斯派共產主義者，和組成中國國會的共和派理論家，在該兩國裏祇有少數有定見的信從者。（註九）前者所得到的成功，不是由於農民的善意贊助，而是因為農民厭倦了戰爭和希望分派土地的心。後者，一旦把滿清推翻，就不能支配全局，於是支配全局的的大權就落到了有錢養兵的軍人手裏。

現在且讓我敘述上述各國有經驗的觀察者所告訴我的見解的大略，連同我所請教過的歷史學者的見解。歷史學者雖然覺得變化總是要發生的，變化的結果不一定合於希望，卻勸告如果把民治政治的原理應用在向受專制政體統治的國家的時候千萬要謹慎忍耐。我現在把他們的見解概括一下，敘述出所該懷疑的和謹慎的。

「十八世紀的哲學家，根據了旅行家的報告作爲討論人類自然能力的資料，他們對於那些

欲望簡單，狀況幾乎平等的小社會裏率真的人們間建設自由政府的可能，未嘗作過高的估計。要自由政府成功，必須同時存在有一種個人獨立的感覺和一種公務上互相合作的精神，後者包括願意服從一般公認的權力，無論此種公認的權力爲首領或爲會議的權力。在這樣的社會裏，輿論是有力量的，能够保障社會各分子的權利。除了解決爭端，召集兵士隨同領袖出征，和管理公共所有地，牧場和森林以外，政府就沒有旁的什麼事體好做了。這在生活簡單，社會團體較小的地方是可能的，在半遊牧的部落制度，其中每一個社會除了部落戰爭以外不相往來的狀況之下也是可能的。阿刺伯和美索不達米亞的大部分都是在這種情形之下，文明國家最好不要干涉各部落的酋長，讓他們去互相侵戰，因爲這是他們所喜歡的生活。但是假使我們當前的問題是大如古代埃及或亞述的人口，甚至大如近代中國（或甚至中國的一省）或俄國的人口，那末一切都不同了。如果把廣大的人口分爲若干便於管理的行政區域，既破壞各民族間工業上的統一，又妨礙商業上，教育上及各種知識發展上的交際。文明創造出了無數的立法上和行政上的需要和工作。非要有巨額的收入，許多科學知識，很多的官吏不可。並且既然要在政府的工作上面賺錢，又要在政府

的工作上面花錢。許多獎品也引起了許多的誘惑。人民中很少人能有什麼方法認得那些處理他們事務的官吏或代表。要監督官吏代表，以便估量他們的能力和忠誠，以及估計他們的工作的技術方面，這一件事實在需要一種超過普通公民所有的經驗。在印度，這一層的困難，也許可以減少一點，因為英政府在印度有指導權正好比美政府在斐律賓有指導權一樣，可以保留（至少暫時）那些需要專門技能最甚或最有機會溺職的行政，並且可以監督工作是否妥善。但是怎樣可以希望俄國或埃及未受教育的民衆也有監視法官的能力呢？他們一定要受那些自有其私利的少數教育階級領袖的領導：人民又將如何判定他們應該信任那一個領袖呢？論理，這種判斷正就是政治政治所期望於那些憑藉投票而享有統治大權的人所能够有的，但實際上他們唯一配下的判斷，祇有判定他們的苦痛減了沒有和他們的欲望滿足了沒有一點。在從前，全體人民逐漸取得支配政府之權，像在英國那樣，同時他們也逐漸地勝任於處理政府的工作。對於他們我們儘可以說：『你們的時會到了，你們的能力也是够了。』政治制度是他們爲他們自己所創造的機構，在創造的時候他們就習得了運用的方法。機構越來越複雜；但經驗也跟着增加，能够教導他們如何運用。

如果令一羣毫無經驗的民衆，突然去運用現代大國裏那種龐大精密的組織，運用的時候又得不到一個慣於運用這個組織的行政官的贊助，因為這些行政官也許如俄國的情形已經被人民懷疑或拒絕了，又是如何不同的可憐景象啊！這好比把一艘海上汽船，交給一個客艙侍者去在大西洋濃霧和冰山中行駛。在這種情形之下，以企圖建立民治政治始者，也許結局會產生出一種少數政治；過去數百年前歐洲貴族所常行的虐待，尙不免受過去成訓和社會責任心的相當限制，而這種的少數政治，卻連這一點限制都沒有了。

『那麼把民治制度給一班並不希望又不曉得如何利用這種禮物的人，究竟有什麼用處呢？讓人們保有他們所曉得的制度，或者是一個帝國甚至帝國名義下的一種少數政治，情形倒要好些。在中國，波斯，墨西哥和俄羅斯，甚至埃及的確有一種真正的國家情操。人民珍重這種愛國的情操，不許任何外國政府來支配本國。國內自然也有實際上的痛苦，就中如中國的貪污，波斯和墨西哥的混亂和腐敗。應該設法使人民能夠有申述這些痛苦和要求救濟這些苦痛的方法。假使教育階級希望他們的前途有良好機會，那麼這裏就供給他們的機會。要做到這一步，儘不必一種複雜

的代議機關，此種機構，倒一定會被誤用的，因為人民並沒有防範祇圖私利的人的方法。你不能够在一盤散沙上面建築，也不能一舉就完成了他國要經過數世紀的奮鬥和訓練纔能完成的東西。無論個人或民族都不能在一下子就把他們的性質改變過來。在道德領域之內，當然有改宗一類的情事，一個人也許會懺悔和自承過去的罪過，在強烈的宗教衝動之下，拋棄過去的罪過。情緒的力量足以做到這一點。情緒也許會鞭策一個懶惰的民族實行一種有力的和一時的活動。但牠不能使一個人或一個民族去吸收知識，養成新的思想習慣或運用各種制度的複雜的機構。情緒在戰場上和宗教宣傳上雖然可貴，對於行政或立法的工作上卻沒有什麼效用可言。無論如何，應該先開始訓練人民使他們能够自治，但是須要按部就班地訓練，應該儘量遵守現代自由的民族在幾百年中逐漸進步的自然運行的程序。

可是上面所述的「應該懷疑和慎重的事件」並不就包括全部的事，還有其他有待考慮之處。縱令引導落後民族趨向民治政治的路上有成羣猛獸，要之運動已經開始了，恐懼猛獸的心理也不能夠阻止牠。主張改革的人，指出許多事實，那種事實是我們今日可以改變從過去事實中所

得理論的應用。他們舉出日本的前例。他們又舉出斐律賓做證據，在斐律賓，美國行政當局創立了一種立法機關，結果很好。自然，我們眼看那些現在自由文明的民族從前也曾征服過和我們目前在中國和埃及所看出同樣嚴重的困難，對前途自有抱光明希望的理由。誠然例證是沒有經驗的價值的；祇有他們自己的直接經驗對於國家及個人纔有用處；可是經驗的教訓往往來得過遲個人已經來不及利用，以及每一代的人民在長期民族生活上總可以繼續從他們自己祖宗的成敗上學習一點教訓，也是實情。錯誤和不幸總是免不了的，但是祇要一個國家未為強鄰所奴使或吞併的話，失敗很少是不可挽救的；自治的價值之一，即在於從不幸中可以帶來知識，而知識又足以促發智慧，反之，在專制政治之下就是在一種仁慈的專制政治底下吧，人民的教育縱使有進步的話，進步得非常之慢。古人認專政為最壞的政治者，即在於此。沒有旁的利益足以抵補牠所加的損害。牠所創造出來唯一的東西，就是一種準備推翻牠和重新開始的意志。今日我們所討論的民族，當前就有許多有待對付的已成事實。古代的專制政治已經崩倒了，整個社會結構已經朽腐了，代之而起者，最好不是根據武力的專政，而是具有憲政性質的政府，從這種的政府制度中，經過長時

間後，也許會發展出真正的民治制度來。

一舉而肇建全盛的民主政治，簡直是愚蠢的事，也許能够成立的：

(一) 由法律執行保障個人的權利。

(二) 予人民陳述痛苦的完全機會。

(三) 使民衆有陳述他們對於那些他們所能瞭解的問題的意見的方法。

(四) 國際協定的保護，防止受文明國家的侵略或剝削。

在近代的狀況，和受較文明的民族所發生的思想的刺激底下，智力的發展要比從前快得多。影響甚至及於落後民族的心理和習慣的勢力，現在正在不斷的進行和布遍開來。現在要比從前更活動，更好奇，更多讀書和思想。從前要經過一世紀纔能發生的變化，現在也許祇要三四十年就可以發生。迷信和一切根源於宗教的東西持續最久；但是服從和尊敬現世權力的習慣卻能够很快地毀滅掉；毀滅的時候，自信心就跟着發生。這樣看來，在我們今日自治能力的取得也許要比過去的經驗所許我們期望的要更快一點。

並且——其實這是確定的事實——還有事實的壓迫。譬如在印度，埃及和斐律賓各地當政府或直接或間接已經引起了人民的期望心和不耐心，政府縱躊躇憂慮人民是適宜勝任接受這一種禮物，也許終將屈服於人民的要求。有些國家，眼見舊制度和舊信仰崩壞的結果一切將要歸於紛亂，於是就努力創立出若干制度，無論如何粗陋，用以維繫社會的團結。也有些時候，前進反比佇立等待妥當些，創造一種制度，儘管也許有濫用的可能，比起不許創造什麼制度以致引起憤懣不平總要來得得計些。

(註一)一八二九年至一八七八年間在歐洲土耳其帝國的遺址上建立起來的四個東南歐共和國（門的內哥是早已獨立了的），也是剛近脫離專制的民族就採用立憲政體的例證。但在所有此種國家，人民雖然不曉得如何運行一種憲法，至少積極希望自由，並且也曾設法向腐敗的，無能的，而在人種，信仰，和語言上全是異派的統治者取得自由。

(註二)庇里尼斯山中的安多拉流域（Valley of Andora）就是一個大家熟習的例證，此地自查理曼大帝以來即已存在。有一個小農村共和國，正式稱爲『Valles et Suzerainetés』，好比桑馬林諾（San Marino）和瑞士若干最古的邦，這是南歐和西歐從前存在的許多自治社會中巍然猶存的一個。在一八七三年，我曾遊歷這個共和

國，看見過國家的首領，一位壯健的老農身穿紅色法蘭絨襯衫，正在忙着打穀。

(註三)俄羅斯和墨西哥的知識階級，人數太少，不能夠行使這種勢力，就是丟開他們其他的缺點不說，他們也因人數過少，不能形成一種輿論，可以使他們能不藉武力而保持他們的地位。

(註四)據說，這種弊病在有些歐洲新興的國家早已經發生了，爲況十分惡毒。

(註五)英國駐華公使朱爾典爵士 (Sir John Jordan)，在現代人中，他也許是位對於中國政治狀況和中國人性格瞭解最深的一人吧，他告訴過我，他於一九一八年參觀山西省議會時，對於省議會的工作和其與省長的關係，得有良好的印像。

(註六)與其說是守法，不如說循俗，因爲中國很少歐洲意義的那種法律，雖然中國人通常習於服從確立的權力的，幾乎無不遵守固定的習慣的。法律的律例彙典雖有，但似乎很少應用。

(註七)例如交國際聯盟委任管理。

(註八)見第一編十七章。

(註九)我在這裏並無輕視中國國會智能的意思，觀其於一九一三年的成績而論，國會似乎包羅有許多誠懇活潑的青年人，但是國會沒有可供指揮的權力，也不能得人民的愛護。

第七十一章 民治政治與文學及藝術的關係

民治政體究竟利不利於知識上創造力和文藝及科學嗜好的發展這一個問題，實在超於本書範圍以外，不過無論那位想估量民治政體對於人類進步的價值的人，總是值得注意的。

過去曾有兩種完全相反的意見。目擊法美革命的那一代的自由主義思想家，希望民治政體有利於知識領域和道德領域內的進步。解除了人們思想上的桎梏，和喚起了他們的公民活動；民治政體自然會刺激人民思想的自由發展，使得個性在哲學上和藝術上有更充分的表現。每一個人和每一種意見總有人去注意聽取。因為享有自由而開明的公衆，脫除了階級的偏見，對於真理和美當然會比前有更深切的領會。自從人類平等以後，儀式比從前簡單了，見解比從前獨立了，道德標準自然也會提高，從前尊敬者為貴族，現在將轉而尊敬有德行的人，尊敬具卓越知識的人和有大公無我的勞務的人。

還有一種意見卻以爲政治上的平等傾向於壓抑個性和創造力，輕視天才。所謂平等，即使數目上的多數人的意見成爲至高無上，結果產生出一律，一律又產生出單調，單調使得人人落到普通人的標準，就引導入一個黑暗時代，因爲普通人的信仰和嗜好定下了很少人敢違拗的規則。假使偶而有人敢於獨立反抗他們，也不會有去注意他，因爲多數總是不錯的，並且無論錯或不錯總要人家服從的原則，早已經變成一種真理了。沒有一種暴政的挫折人的力量，如一種魯鈍自滿的羣衆的和平專政之甚的，因爲對於這種專政根本無法反叛。假使在一個世界以內，個人的卓越會引起大家的懷疑，祇有多數的勢力好比汽輪一樣在人類的靈魂上輾來輾去，那個世界一定是灰色沒有生趣的。

這兩種學說都各自代表一種看法，關於這種看法儘有許多話好說，不過牠們全是演繹的學說，不是根據於事實而是根據在某種政治狀況底下將發生什麼的推測，並且這些政治狀況又爲辯論起見認爲唯一值得注意的狀況。其實思辨的範圍原是無限的，推測是沒有用處的，因爲政治制度不能與其他活動的勢力脫離關係。思辨之真確或否，祇有一個標準，就是將牠們和我們所有

的事實來比較；所以假使我們能夠得到什麼確定的結論的話，那麼一定要先看歷史所告訴我們的政體對於知識生活，尤其是創造的知慧能力實在有些什麼影響以後，纔能得到。

認民治政治可以促進智力活動的見解，似乎是根據這樣的事實而來的：就是在專制政府的舊習慣和舊格言已經打破以後，往往有這一類的發展。所有攻擊此類專制政府，鼓吹自由的信徒，都是有力的和勇敢的人物，他們是誠懇的和熱誠的，爲他們的思想所激發，並且過着一種興奮的和熱心的生活，所以他們自然會假定關於所有曩會禁止公開討論的問題，現在誰都可以積極的思想活動了，思想的自由，而且也會繼續維持下去。自由已經獲得了那種種幸福，自由一定也會好保持那種幸福。他們絕不想到，奮鬥也許比無人與爭的佔有更有激發的力量，而且曾經激發一代的高尚理想，也許正因爲已經獲得了勝利之故，對於下一代就完全失去了激發的力量。祇要將一八二〇年至一八五〇年的意大利統一運動中的英雄，和後一代的人比較一下，就曉得這個道理。得意的時候既過，幾乎總有一種反動跟着發生，受了失望的挫折，人性又會回復到平常的水準。正好比沒有一件事實可以證明民治政治促進了人類的知識生活一樣，也沒有任何事實可

以證明洛勃勞威在他那一句『看過去祇是陰暗的一片平原，原上每一根灌木全是一株樹』的名言中所發表的見解。柏拉圖雖在道德上盡力攻擊他的民治的雅典政府，卻並不攻擊牠產生出一律化，反之他責備牠獎勵思想上和儀式上過分的放縱和無規則。一八二〇年至一八六〇年間遊歷美洲的人，看見美國人一般的盡力於物質上的進步，未免覺得奇異，並且說在波斯敦這個地方祇有少數團體，有任何知識上的興趣可言。他們批評，這個繁榮的民主國，甚至就在後幾年，不但表示了一種傲慢的自信，而且過於重視物質上的成功，同時輕視心理上的事物。假使事實果真如此，那麼這裏就是一個說明，實在因為美國富源迅速的開發，差不多已經費盡了美國所有的精力。美國現在已經是一個入第二期和更長期的民治國了，可是目前美國的知識生活，比六十年前更有力，更複雜。那種一八三〇年曾挫過托克維爾勇氣的多數人統治的暴政，除了在特別緊張的時期，國家生活有受威脅危險的時候以外，現在已經看不見了。在法國，民治政治祇有五十年的歷史，社會平等的歷史還要悠久些，雖然兩者都曾排除了有孤高特嗜的人，可是在思想的領域內，並無發生令人疲倦的單調或一種帶壓迫性的不容忍的朕兆。沒有一個人能夠指出任何例證，證明政

治權利的平等和社會狀況的平等（祇要這是出於自然發生的，而非國家權力強迫加置人民的），有引起思想統一的趨勢，或有不管人的稟賦差別妨害天才自由發展的趨勢。但是如果一個民治政府想以強迫的方法厲行經濟上和社會上的平等，如果竟實行了像有些人所建議的，不問個人的欲望和性癖如何，派定每個人的工作和國家對於工作所定下的一定報酬，這樣一來，個人的創造力也許會因而凋落，思想會被迫不得不限於國家所贊成的範圍以內活動。有些民治政治的擁護者，確曾主張過一個民治政府一旦佔了勢力以後，不但在積極方面要藉學校教育以宣傳民治的原理，並且在消極方面，還要嚴禁任何其他學說以免敗壞公民的心理。這又是回復到西班牙宗教苛禁的態度。誰敢絕對自信，差了一步不就會被迫害呢？對於他，使真理流行，成了一種義務。

假使我們現在問那一種政府底下文學、藝術和科學會發達過，那麼歷史答覆在無論那種政府之下，文學藝術和科學都有過發達的事。在希臘人間，大哲學家 and 抒情詩人也有出身於少數政治的城市的，也有出身於民治政治的城市，雅典在詩歌上的光榮時代是很短的，在希臘文化所及的世界以內自由政府消滅以前就終止了。羅馬最有名的詩家和散文家，都是在愷撒至奧古斯都

七十年間著作的，那個時候共和制度已經消滅了，並且其中祇有一位是生在羅馬的。在中古的歐洲尤其是在意大利，第十三世紀時代所產生的卓越人物特多，在第十四世紀和第十五世紀，佛羅稜薩所產生的文學家和藝術家，遠過於牠人口的比例。關於這些現象，是不能從政治狀況中得到說明的。英國莎士比亞和培根時代和法國路易十四時代，也是如此。兩者皆為多事的，逐漸趨向開明的，心理上有大變動的時代，但是此時民治政治還未產生。十八世紀最後二十五年和第十九世紀最初二十五年間那一羣可算是蘇格蘭和英格蘭的光榮的詩人，都是產生在少數政治底下的，並且是政治自由的先鋒，而不是政治自由的結果。德意志自哥德（Goethe）和席勒爾，勒新（Lessing）和康德以至海涅（Heine）蘭克和萊森的哲學家 and 詩人，也是如此。假使說民治政治偶爾也產生過大演說家，但是這種好處又給民治政治造成大批平凡的或誇張的修辭所抵銷了。我們如果由文學而論到藝術，那末更可明白看出，圖畫和雕刻在帝國和共和國底下都同樣發達過。音樂，所有藝術中最不可思議的，似和世界上其他知識運動完全沒有什麼關係，除了那些涉及宗教情緒的運動以外。

決定任何一類知識創造或藝術創造中天才發現的原因，從來沒有人測出過，並且恐怕永久不能發現，但是我們雖然不能說明爲什麼奇才異能的人生在某特殊的時代或某某特殊的地方而不產生在其他時代或其他地方，可是也有若干資料，可以斷定在那種情形之下，天才最易成熟，而且能夠產生良好的結果。我不應從事這種奇妙的研究，因爲要使我所欲發揮的學說近情理，我就要離開本題而爲歷史的研究了。現在祇要說的一點：就是歷史未嘗證明上述狀況曾受任何一種政體的影響，除了一地的統治者（例如查理第五以後的西班牙）故意長時間的嚴厲壓迫他們所不贊成的民意的表現。知識和道德力量的變動極其微妙複雜，根據少數表面事實而得的任何結論，勢必疵病百出，會誤人不淺。通常的習慣，總祇在一個顯明的原因裏去求取複雜的社會問題或歷史問題的解決。所有一知半解的思想家，都以爲祇要說這一個人是色爾特人或斯拉夫人或猶太人，就儘够說明個人的性格了；同樣，很容易把一個民族的政治傾向和道德傾向，作爲他們政體的屬性。可是，正好比種族的因素一樣，雖然重要卻不能夠脫離種族或個人的環境，政體也是如此。歷史未能如通人所想像的那樣，不能看出政體和個人的創造天才或民族內心的信仰

及心理的習慣有那麼密切的關聯。

三十多年前羅威爾說過：「民治政治必須顯示出一種不是產生平均一般較高的普通人，而是產生出各種各色最傑出的人類的能力，要不然民治政治便是一種失敗。無論牠對於身體有什麼貢獻，假使牠不能滿足靈魂上那種提高人類超凡入聖的某種東西的需要，牠就是失敗。除非牠曉得如何保持體面和佔勝，牠就是一種失敗。牠已經做到了沒有？是不是正在這樣做麼？是不是在準備這樣去做麼？」

自羅威爾說了上面幾句話以後，恐怕很少人敢說民治政治曾經趨向近了他的理想。但是他所希望於民治政體的，不是超過於任何政體所能給與的嗎？振作或挫折人類精神的原因，實在有深於政體者。

不過民治國的公民表現有幾種特徵，不問是否出於他們所生息的政體，要之確能够在民治政體底下得到充分的表現。其中之一是人的自信心，他因為在選舉時候同別人一樣有同等的投票之權，因而覺得自己和任何都相類似，以為他和他的同階級的鄰人全有資格擔任大部分的公

共職務；並且假使他所受的教育不大充分，他就會看輕知識和專門技能的價值。平等不但有減少敬重特殊才能的趨勢，而且也有減少尊重舊日的溫文禮貌和官階的趨勢。當第十七世紀時代，法國人就指斥瑞士和荷蘭的共和黨人舉動粗野，但在德意志帝國之中，城市公民和鄉間的公民舉動粗野也正不相上下，所不同的，他們沒有和法國的批評家正式接觸，因而沒有受到指責。概括點說，今日民治國的人民並不比別種政體底下的人民更粗野，不過有幾個民族天性上比較其他民族多一點機智和禮貌罷了。

八十年前使迭更司 (Dickens) 及美國西部其他歐洲旅客不歡的當地人的態度，實在是新興國家的特殊社會狀況的結果，現在就不能有這樣的批評了。

據說平等的精神減少了子女對於父母，幼輩對長輩的敬禮之心。這是柏拉圖曾在雅典所注意到的。但無疑家屬關係依賴於一個民族的社會結構和宗教思想者，甚於依賴政體。敬老慈幼的風俗，在中國，日本兩國最風行，所有過路的旅客都可看出他們的歡愉和容易見的幸福。這是不是也許和祖先崇拜中養成的家族觀念有關，也許同政府的性質並無關係。雅典婦女的生活不及羅

馬婦女那樣自由，但是雅典是個共和國，而羅馬卻並不是共和國。

有人以為民治的民族之縱容作惡，往往過於社會安全所許可的程度，因為民治國家的人民傾向於讓旁人隨心所欲自得其趣，或者在若干國家又輕輕放過民選官吏的弱點，自然容易養成放任。這種見解比較是事實，公務員如有什麼過失，很快地被人忘卻了。但究竟放任或寬大的趨勢，在民治政體底下是否比在其他政體底下更為普通還不能說，因為此外還有其他有關的原因。離婚在所有民治的新教國家裏，比較容易也比較常見些，但這也是近代所有國家一個普遍的現象，在美國稍稍比德國常見一點，但民治的瑞典卻並不比德國更流行。還有一層，離婚的頻數並不是一個國家性道德的試金石；世界上儘有許多國家不許離婚而性道德卻非常低落的。這一件事以及其他許多類此的事，與其說是一種民治政體的影響，毋寧說是一種「現代主義」精神的產物，牠造成產生出了社會習慣和道德標準的變遷。舊日神學上的罪惡說的消滅，現代動將一個人的惡性歸之於他所不能負責的遺傳或環境，結果產生出一種溫厚而不健全的容忍的態度，使人在祇有用嚴厲手段纔能消滅罪惡的時候，往往躊躇再四，不願實行。這個過失，也是近代精神的一部

分，在民治國裏也許並不特別常見。至今爲止牠未嘗減少民治國家人們承認和贊美道德的能力。今日因優秀而起家的人所表示的尊嚴，廉潔，和節操之受人崇敬，並不少於舊日不平等時代元首或政治家所表示的尊嚴，廉潔和節操的顯例。



第七十二章 民治政治所產生的結果

根據上述六國民治政治所產生的結果來測驗民治政治，最便當的方法當然是看每一個國裏創立政府的主要目的究竟達到了什麼程度？所謂主要目的，包括爲公共福利而集合的人的共同行動所能對於一個社會和社會分子的道德和物質的福利做的一切，和幫助他們獲得生活上最大的快樂，和遭受生活上最少的痛苦。

這些目的可以概述如下：

抵禦外侮，保障社會的安全。

維持社會的秩序。

司法，根據社會所承認的原理處罰犯罪和公正的調解糾紛。

公共事務有效率的管理，以可能的最小的費用收可能的最大效果。

贊助公民的職業，例如發展某種商業或管理某種工業，祇要實行之後不至妨礙個人的創造性或過分限制個人的自由。

這些可以說是文明國裏所公認的政府的主要職務。其他結果，需要更充分的說明，稍緩就要研討。我現在先論上述五種主要的目的。

(一) 抵禦外侮保障安全。上述六個民治國同其他非民治國的國家同樣地完全達到了這個目的，並且有一點要勝過非民治國家，因為國防上的必要設備，不會使別國有理由懷疑牠的增加軍備用意在於侵略鄰封。

(二) 在上述六國裏，國內秩序都維持得很好，以瑞士為最佳，恐怕美國有幾處比較最差些，美國聯邦政府雖然很忠實地盡其維持治安的本分，可是還有幾邦政府容忍私刑，未能防止人民的破壞法律。因勞資糾紛而發生的暴行，隨處都有，但是除了澳洲政府以外，當局全能够應付裕如。

(三) 在瑞士，澳洲，加拿大和新西蘭，司法的執行同別的政體底下一樣的誠實，有效率；法國也是這樣，雖然法國人民對於法院的尊嚴沒有充分的信任。美國聯邦法院的法官，除少數例外，皆由

公正而又能幹的人充任，有幾邦情形也是如此。不過，在其他各邦，司法制度低於其職務的水準，並且有幾邦得不到民衆的信任，同時刑訴手續又極其麻煩，和令人惋歎的缺乏效率。

(四)瑞士和法國的普通行政早就很有效率，在美國方面，自從職務分贓制度一部分消滅以後，聯邦政府和多數邦的普通行政也是這樣處理了。在加拿大也可看出同樣的進步。澳洲和新西蘭的永久文官都很廉正，不過就現狀言尙未能臻於勝任的地步。兩國尙抱有舊觀念，以爲人是都差不多的；新起的民治國迄今尙未充分承認處理政府現在所擔任的廣大的職務，無論決定所採用的經濟政策和社會政策，以及依照科學精神去實施，都比以前更需要豐富的知識和熟練的技術。國家財政的管理，除瑞士外，在各國都是很濫很浪費的，這不但是文官的過失，也是閣員和立法機關議員的過失，後者往往動用巨款在選舉賄賂上面，就是允許國庫撥款補助特殊階級（例如美國之補助內戰兵士），或藉口進行公共工程補助某一選舉區。這一種的賄賂方式，好比怕選舉時受損失而故意縱容破壞法律者一樣，是直接出於民治政治的。

(五)除了上述各種職務以外，政府取得了財產用於公共利益上面，或經營工商業，或獎勵私

人經營工商業，究竟對於社會或社會上任何一部分的公民可以服些什麼勞務，這個問題，大家的意見大有不同，目前還沒有一種可憑以判斷政府功過標準，在這一方面最爲積極的兩個國家，要算澳洲和新西蘭，牠們的結果（見前）引起人們對民治政體是否宜於擔任這類企業的懷疑，但還有些其他現在公認爲屬於國家立法範圍的事務，如公共衛生，勞動狀況，和運輸方法的管理，在上述六國裏都得到相當的注意，就是新起的民治國也不下牠們的先進。

關於外交政策的處理，有一個時候經大家認爲和民治政府是不相宜的，民治政府有不能繼續與勝任的弊病。在前面一章裏關於這點已經說過，現在祇須說：人民所犯的錯誤，並不比帝王或貴族政治所犯的錯誤更大，也不比民治國裏處理外交事務的小組委員會或閣員個人所犯的錯誤更大。

除了這些明文交給政府由政府履行明確的職務以外，政府還有一個活動的領域，在這個領域以內，大家可以想到政府的行動，政府的形式和精神也可以影響到個別的公民，當政治制度請一位公民擔任實施這些制度的一部分工作的時候，他就從家庭活動或職業活動的小範圍中被

提出來，加入一種範圍較大的生活中，在範圍較大的生活中，可以使他眼界放寬，同他的同事有種新的結合方式。並且使他不得不去考慮那些同爲他和他們的事務。地方的自治，尤其是國事的處理，變成了一種刺激和一種教育。這些影響可以說是民治政體的一種副產物，附帶的，但是可貴的。凡是生長在那種家長和朋輩時常熱心討論公家事務的家庭的人，都會曉得兒童因提出問題，靜聽談論，設法理解別人的答覆所得到的好處；在常見的所發表的意見參差得非常懸殊的時候，兒童幼稚的心理尤能得最大的益處。在英、美兩國每一次國會總選舉或總統選舉，往往在許多少年的思想的發展上劃了一個時代，引起他們推究，隨時發生的事體。在上述六國裏，這類的教育通常都繼續推行，凡在公民屆選舉年齡後不但於選舉的時候投票，而且如瑞士和美國若干邦那樣還要參加決定複決和創議所交人民的法律的地方，這種程序也是繼續着，也許所採取的形式尤其有益。

假使上面的考察推廣到意大利，荷蘭，比利時，丹麥，瑞士和諾威六國，那末所待敘述的結果和第二篇所述的六國所得的結果實質上不會有什麼差異。沒有一個國家，司法或秩序或普通行政

上的效率會因過去九十年間所發生的民治化而受有損失的，而且相反，其中多數國家，政府主要的職務祇有執行得更好些。所以我們可以把從我們研究中所得到的上述六國結果，實質上同樣適用於歐洲一般的民治國家。

雖然，這裏發生了一個更大的問題。也許有人要說：「估量政府過去爲公民做了些什麼，不曾做了的是些什麼，不能夠使得我們確實曉得什麼究竟是最有價值的東西，換句話說，不能夠使得我們確實曉得民治政治會使近代人對於生活滿意到什麼程度，和會使近代生活滿意到什麼程度。牠對於人類幸福究竟有過什麼貢獻？是不是像有些人說的那樣，民治政治經過長期不斷的發展以後，已經因爲近年那些曾對民治政治抱有深望的民族發現了爲歷史紀錄上所未有的不幸而就失卻了信用嗎？假使我們想到個人的話，民治政治是否使他多少想說：「假使我能夠的話，我願意重新再活一次」，還是讓他仍保留着二十三世紀以前某希臘詩人所表白的那種心境，那位詩人說過：「一個人最好不要出生，假使已經出生了，那麼從速回到他所自來的那個黑暗」？（註一）

或者我們是不是應該如後日某詩人的那著名的一句，說這個問題本來是無謂的，因爲政府

對於這事簡直沒有什麼關係嗎？

在人心所忍受的一切中，

法律或國王所能引起或消除的是那麼小的一部分啊。

什麼是幸福？民族或個人會憑他們的行為表示他們對於幸福二字所抱的概念各各不同。有些民族，好比阿爾巴尼亞人（Albanians）或阿富汗人，不戰就覺得不幸福，從冰洲故事所紀載的英雄功業和充滿伊利亞特（Iliad）一書中所載的勇武的戰績，好像可以表示產生偉大文學的初期歐洲民族也抱同一的理想。但是和平的理想也並不缺乏。競爭和罪惡在荷馬（Homer）詩中算是可惡的人物，因為牠們是痛苦的來源。那一首很激越的第一百四十四篇的讚美詩，開端幾句，表露對戰爭的喜悅：

耶和華，我的磐石，是應當稱頌的。他教導我的手和指。

他是我慈愛的主，我的山寨，我的高臺，我的救主，我的盾牌，是我所信託的。

而結句卻祈求上帝賜與和平的繁榮的幸福：

願我們的兒子像幼樹一樣的長大，我們的女兒如同殿角石那樣的瑩潔；

願我們的倉廩盈滿，能出供各樣的糧食；

願我們的牛能強健地勞動着，沒有人闖進來搶奪，也沒有走失，我們的街市上沒有訴苦的聲音。

過這種光景的百姓是快樂的；以耶和華爲他們上帝的百姓也是幸福的。

但丁（Dante）也把和平看做至善的東西，這是上帝所遣的神聖羅馬皇帝的政府所賜給於因內戰而分崩離拆的意大利的；依據哲學上的信條，和平領導着人們在地上實施現世界的德行，正好比聖彼得的繼承人（指神聖羅馬皇帝）領導他們到未來世界裏的天國幸福一樣。但希臘哲學家和東方神祕學家以及耶教神學家，都一致把幸福看做非政府所能賜給或撤消的一種東西，因爲幸福是不受人世財寶的有無所影響的，由這個高尙的見解，有一個長的低落的階段，因爲感官的快樂是不應該忘記的；多數歐洲人也許以爲在一個買不到烈酒的地方，快樂是無從得到的；並且在近代民治國家的各種理想之中，有一種理想，希望做頂少的工，享頂大的娛樂，優厚的工

資或鬪牛賽馬和遊戲的閒暇，西班牙人和澳洲人以及許多別的國家，都認之爲最高的幸福。

關於民治政治和幸福，我們所能說祇有這點：無論政府能做什麼以增進生活上的快樂，但政府所做的和其他對於生活有好影響或惡影響的因素比較一下，真是渺乎其微，使得這個問題的積極方面不值討論。至於消極方面，卻正相反。人民自由的確是解除了，至少也減少了專制政體底下的恐懼或痛苦的來源。法國始終並未回復到路易十五朝代以前的那種壓迫和偏私，甚至也並未回復到那時的宗教上的迫害情形。在英國，當民衆權力初次出現的時候，奴隸貿易，頭手枷，和殘酷的刑罰以及工業上嚴厲的限制，即在一八三二年和平革命以前已經開始消滅了；而英國各自治領地的奴隸制度此後馬上便跟着消滅。在德意志，瑞士和西班牙，刑訊室的制度直至法蘭西共和國的軍隊侵入以後纔取消。推翻年代悠久的專制以後行政上的暴虐不跟着消滅的祇有俄羅斯一國。思想上和言論上的自由，就算不是到處都是民治政府的賜賚，但至少在民治政治制度裏纔找到牠最好的保障。

現在我們還要看一百年前民治政治的熱心者所希望於民治政治的，有多少是不會給各民

族的。由馬志尼及其同志看來，好比由哲斐孫及五十年前其他許多的人看來，民治政治簡直是一種宗教，或者是宗教的天然伴侶，或者是宗教的代替品，他們希望牠所產生的道德上和生活上的效果，正等於那些宣傳新信條的人憑宗教的眼光所常見的那些效果。

那麼民治政治不會做到的是些什麼呢？民治政治並沒有使世界上許多民族互相親愛，互相和睦。自由證明並不是一位和解的人。

在每一個民族中間，民治政治並未創立出善意，統一的感覺以及公民間的友誼。從前雖也有過各階級間的衝突，但一直到最近階級鬭爭纔成爲各國和平的一種重大威脅，並且在少數國家裏成爲政治和經濟的衝突中的一個主要因素。自由和平等的後面，並沒有博愛跟着。甚至來的蹤跡都看不見。

民治政治未能盡量羅致每國所有和每國爲應付現代國內問題和國際問題所需要的真實的材能之士爲國家服務。

民主政治沒有使政治廉潔化或尊嚴化，也沒有避免金錢勢力所產生的惡影響。有幾國，賄賂

風行，公共生活的空氣並不比十八世紀帝國或少數政治時代來得乾淨。

最後民主政治未曾如當初所希望的使人覺得牠是最好一個的政體，並且未曾消除那種以革命達其目的的精神。贊成普及選舉的一個最有力的理由，就是認普及選舉予數目上的多數以最高的權力，每一部分人都得屈服於那個多數之下，使每一部人都承認要達到他們的目的的一定祇能用憲政的方法，因為一旦訴諸武力，就是背叛人民和人民法律上的主權。但是有許多國家，依舊和從前專制帝王或少數政治當權者一樣正在使用革命的方法或者正以革命方法相威脅。假使民主政治被藐視了，剩下來的還有些什麼？有一句希臘諺語說：『假使水擁塞了，喝一口又何救於擁塞？』假使民治政治的光明轉而為黑暗，那末這種黑暗又是如何厲害呀。

誰都看得出來這些未曾得到的東西當初就不應該希望能夠得到。沒有一種政體，除非是早經認為固定的人性的傾向發生了變化的話，能夠完成哲學，宗教，知識的傳佈，和所有生活技術的進步所不能完成的東西。基督教當然比任何政治思想或政治制度都有力量，因為牠影響到人類內部的心靈，已曾經產生了幾乎所有自牠出現起所會完成的道德上的進步，並且就個人而論，牠

力足以使庸劣者成爲高尚的分子，但是基督教卻也不能夠給各民族完成上述這些東西，因爲給人性中的惡傾向限制或敗壞了，牠從來沒有應用到實際過。基督教未曾廢止政治上的壓迫和腐敗，也未曾消滅國際間的仇恨和戰爭，甚至未曾防止戰時的殘暴。

要準確的判斷民治政治，是採用了一種具體的標準，將牠和其他政治加以比較。假使我們由今日的世界，回顧到十六世紀的世界，眼看在人民統治和人權的承認之下，減輕了多少痛苦的源泉，當然覺得十分欣慰。就說民治政治並未實現當初人們對於民治政治所期望的一切福利，但是牠在有幾國會消滅了，在有幾國家會減少了幾百年來使人類靈魂惡化的殘暴和恐怖，偏私和壓迫。

(註一)這是索福克儷(Sophocles)說的話。



國家圖書館



004754313



2