

《海纳百川·藏书博览》

简装书库·政治

（政治理论）

政府论

（下）

02

[英] 洛克

上海市黄浦区教育信息中心

第九章 论政治社会和政府的目

123.如果人在自然状态中是如前面所说的那样自由，如果他是他自身和财产的绝对主人，同最尊贵的人平等，而不受任何人的支配，为什么他愿意放弃他的自由呢？为什么他愿意丢弃这个王国，让自己受制于其他任何权力的统辖和控制呢？对于这个问题，显然可以这样回答：虽然他在自然状态中享有那种权利，但这种享有是很不稳定的，有不断受别人侵犯的威胁。既然人们都像他一样有王者的气派，人人同他都是平等的，而大部分人又并不严格遵守公道和正义，他在这种状态中对财产的享有就很不安全、很不稳妥。这就使他愿意放弃一种尽管自由却是充满着恐惧和经常危险的状况；因而他并非毫无理由地设法和甘愿同已捱或有意联合起来的其他人们一起加入社会，以互相保护他们的生命、特权和地产，即我根据一般的名称称之为财产的东西。

124·因此，人们联合成为国家和置身于政府之下的重大的和主要的目的，是保护他们的财产；在这方面，自然状态有着许多缺陷。

第一，在自然状态中，缺少一种确定的、规定的、众所周知的法律，为共同的同意接受和承认为是非的标准和裁判他们之间一切纠纷的共同尺度。因为，虽然自然法在一切有理性的动物看来，是既明显而又可以理解的，但是有些人由于利害关系而存偏见，也由于对自然法缺乏研究而茫然无知，不容易承认它是对他们有拘束力的法律，可以应用于他们各自的情况。

125.第二，在自然状态中，缺少一个有权依照既定的法律来裁判一切争执的知名的和公正的裁判者。出为，既然在自然状态中的每一个人都是自然法的裁判者和执行者，而人们又是偏袒自己的，因此情威和报复之心很容易使他们超越范围，对于自己的事件过分热心，同时，疏忽和漠不关心的态度又会使他们对于别人的情况过分冷淡。126.第三，在自然状态中，往往缺少权力来支持正确的判决，使它得到应有的执行。凡是因不公平而受到损害的人，只要他们有能力，总会用强力来纠正他们所受到的损害；这种反抗往往会使惩罚行为发生危险，而且时常使那些企图执行惩罚的人遭受损害。

127.这样，人类尽管在自然状态中享有种种权利，但是留在其中的情况既不良好，他们很快就被迫加入社会。所以，我们很少看到有多少人能长期在这种状态中共同生活。在这种状态中，由于人人有惩罚别人的侵权行为的权力，而这种权力的行使既不正常又不可靠，公使他们遭受不利，这就促使他们托庇于政府的既定的法律之下，希望他们的财产由此得到保障。正是这种情形使他们甘愿各自放弃他们单独行使的惩罚权力，交由他们中间被指定的人来专门加以行使；而且要按照社会所一致同意的或他们为此目的而授权的代表所一致同意的规定来行使。这就是立法和行政权力的原始权利和这两者之所以产生的缘由，政府和社会本身的起源也在于此。

128.因为，在自然状态中，个人除掉有享受天真乐趣的自由 之外，有两种权力。

第一种就是在自然法的静可范围内，为了保护自己 and 别人，可以做他认为合适的任何事情；基于这个对全体都适用的自然法，他和其余的人类同属一体，构成一个社会，不同于其他一切生物。如果不是由于有些堕落的人的腐化和罪恶，人们本末无需再组成任何社会，没有必要从这个庞大和自然的社会中分离出来，以明文协议去结成较小的和各别的组合。

一个人处在自然状态中所具有的另一种权力，是处罚违反自然法的罪行的权力。当他加入一个私人的（如果我可以这样称它的话）或特定的政治社会，结成与其余人类相判分的任何国家的时候，他便把这两种权力都放弃了。

129. 第一种权力，即为了保护自己和其余人类而做他认为合适的任何事情的权力，他放弃给社会，由它所制定的法律就保护他自己和该社会其余的人所需要的程度加以限制。社会的这些法律在许多场合限制着他基于自然法所享有的权利。

130. 第二，他把处罚的权力完全放弃了，并且按社会的法律所需要的程度，应用他的自然力量（以前，他可以基于他独享的权威，于认为适当时应用它来执行自然法）来协助社会行使执行权。因为他这时既然处在新的状态中，可以从同一社会的其他人的劳动、帮助和交往中享受到许多便利，又可以享受社会的整个力量的保护，因此他为了自保起见，也应该根据社会的幸福、繁荣和安全的需要，尽量放弃他的自然权利。这不仅是必要的，而且是公道的，因为社会的其他成员也同样是这样做的。

131. 但是，虽然人们在参加社会时放弃他们在自然状态中所享有的平等、自由和执行权，而把它们交给社会，由立法机关按社会的利益所要求的程度加以处理，但是这只是出于备人为了更好地保护自己、他的自由和财产的动机（因为不能设想，任何理性的动物会抱着每况愈下的目的来改变他的现状），社会或由他们组成的立法机关的权力绝不容许扩张到超出公众福利的需要之外，而是必须保障每一个人的财产，以防止上述三种使自然状态很不安全、很不方便的缺点。所以，谁握有国家的立法权或最高权力，谁就应该以既定的、向全国人民公布周知的、经常有效的法律，而不是以临时的命令未实行统治；应该由公正无私的法官根据这些法律未裁判纠纷；并且只是对内为了执行这些法律，对外为了防止或索偿外国所造成的损害，以及为了保障社会不受入侵和侵略，才得使用社会的力量。而这一切都没有别的目的，只是为了人民的和平、女全和公众福利。

第十章 论国家的形式

132. 正如上面已经表明过的，当人们最初联合成为社会的时候，既然大多数人自然拥有属于共同体的全部权力，他们就可以随时运用全部权力未为社会制定法律，通过他们自己委派的官吏来执行那些法律，因此这种政府形式就是纯粹的民主政制；或者，如果把制定法律的权力交始少数精选的人和他们的嗣子或继承人，那么这就是寡头政制；或者，如果把这权力交抬一个人，那么这就是君主政制；如果交给他和他的嗣子，这就是世袭君主制，如果只是交给他终身，在他死后，推定后继者的权力仍旧于大多数人，这就是选任君主制。因此，依照这些形式，共同体可以就他们认为适当的，建立复合的和混合的政府形式。如果立法权起初由大多数人交给一人或几人仅在其终身期内或一定限期内行使，然后把最高权力仍旧收回，那么，在权力这样重新归属他们时，共同体就可以把它重新交给他们所属意的人，从而粗成一个新的政府形式。政府的形式以最高权力、即立法权的隶属关系而定，既不可能设想由下级权力来命令上极，也不能设想除了最高权力以外谁能制定法律，所以，制定法律的权归谁这一点就决定国家是什么形式。

133. “oommonwealth”一字，我在本文中前后一贯的意思应当被理解为并非指民主制或任何政府形式而言，而只是指任何独立的社会。拉丁人以“oivitas”一字来指明这种社会，在我们的语言中同这字最相当的，是“Oommonwealth”一字。它最确切地表达人们的那样一种社会，而英语的“oommunity”（共同体）或“oity”（城市）都不恰当。因为在一个政府之下可以附属有备种共同体，而城市，对我们说来，具有与“oommonmwealth”完全不同的概念。因此为了避免意义含糊起见，我请求读者允许我用“oommowealth”未表达。我发现詹姆士一世曾经在这意义上用过这宁，我认为这是这个字的真正意义。如果谁不喜欢这个字，我同意他用一个更好的字宋代替它。

第十一章 论立法权的范围

134. 既然人们参加社会的重大目的是和平地和安全地享受他们的各种财产，而达到这个目的的重大工具和手段是那个社会所制定的法律，因此所有国家的最初的和基本的明文法就是关于立法权的建立；正如甚至可以支配立法权本身的最初的和基本的自然法，其目的就是为了保护社会以及（在与公众福利相符的限度内）其中的每一成员。这个立法权不仅是国家的最高权力，而且当共同体一旦把它交给某些人时，它便是神圣的和不可变更的；如果没有得到公众所选举和委派的立法机关的批准，任何人的任何命令，无论采取什么形式或以任何权力做后盾，都不能具有法律效力和强制性，因为如果没有这个最高权力，法律就不能具有其成为法律所绝对必需的条件，即社会的同意。除非基于他们的同意和基于他们所授予的权威，没有人能享有对社会制定法律的权力^①。因此，任何人受最严肃的约束而不得不表示的全部服从，最后总是归结到这个最高权力，并受它所制定的法律的指导。对任何外国权力或任何国内下极权力所作的誓言，也不能使任何社会成员解除他对那根据他们的委托而行使权力的立法机关的服从，也不能强使他做到与它所制定的法律相违背的或超过法律所许可的范围的服从。如果想像一个人可以被迫使最格地服从社会中并非最高权力的任何权力，那是很可笑的。

135. 立法权，不论属于一个人或较多的人，不论经常或定期存在，是每一个国家中的最高权力，但是，第一，它对于人民的生命和财产不是、并且也不可能是绝对地专断的。因为，既然它只是社会的各个成员交精作为立法者的那个个人或议会的联合权力，它就不能多于那些参加社会以前处在自然状态中的人们曾享有的和放弃给社会的权力。因为，没有人能把多于他自己所享有的权力转让给别人；也没有人享有对于自己或其他人的一种绝对的专断权力，用来毁灭自己的生命或夺去另一个人的生命或财产。正如业已证明的，一个人不能使自己受制于另一个人的专断权力：而在自然状态中既然并不享有支配另一个人的生命、自由或财产的专断权力，他所享有的只是自然法所给予他的那种保护自己和其余人类的权力；这就是他所放弃或能放弃给国家的全部权力，再由国家把它交给立法权，所以立法机关的权力也不能超出此种限度。他们的权力，在最大范围内，以社会的公众福利为限。^②这是除了实施保护以外并无其他目的的权力，所以决不能有毁灭、奴役或故意使臣

^① “制定法律来支配人们全部的政治社会的合法权力，本当属于同样的整个社会，所以世界上无论那种君主或统治者，如果以它自己的意志来行使这种权力，而不是基于直接亲自受之于上帝的明白托付，也不是基于由受利于这些法律的人们最初同意而给予的权威，这就并不比纯粹的暴政好多少。因此，未经公众赞同制定的法律就不是法律”——胡克尔（《宗教政治》，第一卷，第十节）。“因此，关于这一点我们要指出，既然人们基于自然并不拥有充分的和正当的权力来命令人们的全部政治群众，所从，如果完全未经我们同意，我们就不会处在任何人的统治之下。如果我们所属的社会曾一度表示过我们愿意接受统法，其后又没有以同样的全体协议取消这一同意那就是我们确实是同意被统治的。“因此不论哪一种人类的法律都是基于同意才有效的”——胡克尔（同上书）。

^② “公共社会有两个支柱一个是人们都要求社会生活和合群的自然倾向；另一个是他们明白地或默认地同意有关他们集团生活的方式的秩序。后者我们称为共同福利的法律，它是一个国家的灵魂，这国家的各部分由法律赋予生命，使它团结，并促使它根据公共福利的要求而有所行动。为了人们中间外在的秩序和统治而制订的国家的

民陷于贫困的权利。自然法所规定的义务并不在社会中消失，而是在许多堤合下表达得更加清楚，并由人类法附以明白的刑罚未迫使人们加以遵守。由此可见，自然法是所有的人、立法者以及其他人的永恒的规范。他们所制定的用来规范其他人的行动的法则，以及他们自己和其他人的行动，都必须符合于自然法、即上帝的意志，而自然法也就是上帝的意志的一种宣告，并且，既然基本的自然法是为了保护人类，凡是与它相违背的人类的制裁都不会是正确或有效的。

136. 第二，立法或最高权力机关不能揽有权力，以临时的专断命令来进行统治，而是必须以颁布过的经常有效的法律^①并由有资格的著名法官来执行司法和判断臣民的权利。因为，既然自然法是不成文的，除在人们的意诚中之外无处可找，如果没有专职的法官，人们由于情欲或利害关系，便会错误地加以引证或应用而不容易承认自己的错误。这样的话，自然法便失去了它应有的作用，不能用未决定那些生活在它之下的人的权利，并保障他们的各种财产，在每人都是自然法和他自己案件的裁判者、解释者和执行者的情况下，尤其是这样；而有理的一方通常只有自己个人的力量法律，并非是像应有的那样制定的，除非假定人的意志暗地里是顽固的、反抗的和绝对不肯服从他的天性的神圣法则的。一句话，除非假定人的劣根性比野兽好不了多少，并针对这情况作出规定，以规范人的外部行动，使它们不致妨碍所以要组成社会的公共福利，除非法律做到这种地步，它们便不是完美的。”——胡克尔（《宗教政治》，第一卷，第十节）。

可以凭借，就没有足够的实力来防卫自己免受损害，或惩罚犯罪者。为了避免这些在自然状态中妨害人们时产的缺陷，人类便联合成为社会，以使用整个社会的集体力量来保障和保护他们的财产，并以经常有效的规则来加以限制，从而每个人都可以知道什么是属于他自己的。为了达到这个目的，人们才把他们全部的自然权力交给他们所加入的社会，社会才把立法权交给他们认为适当的入选，给予委托，以便让正式公布的法律来治理他们，否则他们的和平、安宁和财产就会仍像以前在自然状态中那样很不稳定。

137. 使用绝对的专断权力，或不以确定的、经常有效的法律未进行统治，两者都是与社会和政府的目的不相符合的。如果不是为了保护他们的生命、权利和财产起见，如果没有关于权利和财产的经常有效的规定来保障他们的和平与安宁，人们就不会舍弃自然状态的自由而加入社会和计受它的约束。不能设想，如果他们有权力这样做的话，他俩竟会有意把支配他们人身和财产的绝对的专断权力交给一个人或较多的人，并给予官长以力量，由他任意地对他们贯彻他的毫无限制的意志。这是要把自己置于比自然状态更坏的境地，在自然状态中，他们还享有保卫自己的权利不受别人侵害的自由，并以平等的力量进行维护权利，不论侵犯是来自个人或集合起来的许多人。可是，如果假定他们把自己交给了一个立法者的绝对的专断权力和意志，这不啻解除了自己的武装，而把立法者武装起来，任他宰割。一个人置身于能支配十多万人的官长的权力之下，其处境远比置身于十万个个别人的专断权力之下更

^① “人类法是指导人类行动的尺度，而这些尺度还有更高的法则来加以规范这些更高的法则有二：上帝的法条和自然法。所以，人类法必须依照一般的自然法来制定，并且不违背圣经中的任何明文法，否则就制定得不好。”——胡克尔（《宗教政治》第三卷，第九节）。“强制人们做不方便的事似乎是不合理的。”（同上书，第一卷，第十节）。

为恶劣。有这种支配权的人的实力虽是强大十万倍，但谁也不能保证他的意志会比别人的意志更好。因此，无论国家采取什么形式，统治者应该以正式公布的和被接受的法律，而不是以临时的命令和未定的决议来进行统治。因为，如果以公众的集体力量精予一个人或少数人，并迫使人们服从这些人根据心血来潮或直到那时还无人知晓的、毫无拘束的意志而发布的苛刻和放肆的命令，而同时又没有可以作为他们行动的准绳和根据的任何规定，那么人类就处在比自然状态还要坏得多的状况中。因为，政府所有的一切权力，既然只是为社会谋幸福，因而不应该是专断的和凭一时高兴的，而是应该根据既定的和公布的法律来行使；这样，一方面使人民可以知道他们的责任并在法律范围内得到安全和保障，另一方面，也使统治者被限制在他们的适当范围之内，不致为他们所拥有的权力所诱惑，利用他们本来不熟悉的或不厢承认的手段未行使权力，以达到上述目的。

138. 第三，最高权力，未经本人同意，不能取去任何人的财产的任何部分。出为，既然保护财产是政府的目的，也是人们加入社会的目的，这就必然假定而且要求人民应该享有财产权，否则就必须假定他们因参加社会而丧失了作为他们加入社会的目的的东西；这种十分悖理的事是无论何人也不会承认的。因此，在社会中享有财产权的人们，对于那些根据社会的法律是属于他们的财产，就享有这样一种权利，即未经他们本人的同意，任何人无权从他们那里夺去他俩的财产或其中的任何一部分，否则他们就并不享有财产权了。因为，如果别人可以不得我的同意有权随意取走我的所有物，我对于这些就确实并不享有时产权。所以，如果以为任何国家的最高权力或立法权能够为所欲为，任意处分人民的产业或随意取走其任何部分，这是错误的想法。如果政府中的立法权，其全部或一部分属于可以改选的议会，其成只在议会解散时与其余的人一样，也受他俩国家的共同法律的支配，那就不用担心会发生这种情况。但是，如果在有些政府中，立法权属于一个经常存在的议会，或如同在专制君主国那样归一人掌握，这样就还有危险。他们会认为自己具有不同于社会其余成员的利益，因而会随意向人民夺取，以增加他旧的财富和权势。因为，如果支配那些臣民的人有权向任何私人取走其财产中他所属意的部分，并随意加以使用和处置，那么纵然有良好和公正的法律来规定他同一般臣民之间的产权范围，一个人的财产权还是没有保障的。

139. 但是，如上所述，不论由谁掌握的政府，既是为使人们能享有和保障他们的各种财产的这一条件的委托，则君主或议会纵然拥有制定法律的权力来规定臣民彼此之间的财产权，但未经他们的同意，绝不能有权取走臣民财产的全部或一部分。因为，这样就会使他们在事实上根本并不享有财产权了。我们不妨看一下，即使在必要时设立的专制权力，也并非因为它是绝对的所以就是专断的；它仍然受着为什么在某些场合需要绝对权力的理由的限制和必须以达到这些目的为限。只要参照军队耙律的一般运用情况就能了然。因为保护军队从而保护整个国家这一行动。要求绝对服从每一上级官长的命令；他们的命令纵然是极端危险或不合理的，如果不服从它们或对它们表示异议，处死也是应该的。可是，我们看到，尽管一个罩曹能够命令一个士兵向炮口前进，或单身扼守阵地，那时这个士兵几乎是注定一死，但是军曹不能命令士兵给他一分钱。同样地，将军有权处死一个放弃职守或不服从孤注一掷的命令的士兵，却不能凭着他的决定生杀的绝对权力，处置这个士兵的产业的一分一厘，或占取他的财物的毫末；尽管他能够命令一切，

稍一违抗即可处死。因为这种盲目的服从，对于司令官拥有他的权力的目的，即保护其余的人，是必要的；而处分士兵的财物却与这个目的毫无关系。

140. 诚然，政府没有巨大的经费就不能维持，凡享受保护的人都应该从他的产业中支出他的一份来维持政府。但是这仍须得到他自己的同意，即由他们自己或他们所选出的代表所表示的大多数的同意。因为如果任何人凭着自己的权势，主张有权向人民征课赋税而无需取得人民的那种同意，他就侵犯了有关财产权的基本规定，破坏了政府的目的。因为，如果另一个人可以有权随意取走我的东西，那么我还享有什么财产权呢？

141. 第四，立法机关不能把制定法律的权力转让给任何他人；因为既然它只是得自人民的一种委托权力，享有这种权力的人就不能把它让给他人。只有人民才能通过组成立法机关和指定由谁来行使立法权，选定国家的形式。当人民已经表示愿意服从规定，受那些人所制定的和采取那些形式的法律的支配时，别人就不能主张其他人可以替他们制定法律。他们除了只受他俩所选出的并授以权力来为他们制定法律的人们所制定的法律的约束外，不受任何其他法律的约束。

142. 这些就是社会授与他们的委托以及上帝和自然法对于各种政体下的每一国家的立法机关的权力所加的限制：

第一，它们应该以正式公布的既定的法律来进行统治，这些法律不论贫富、不论权贵和庄稼人都一视同仁，并不因特殊情况而有出入。

第二，这些法律除了为人民谋福利这一最终目的之外，不应再有其他目的。

第三，未经人民自己或其代表同意，决不应该对人民的财产课税，这一点当然只与这样的政府有关，那里立法机关是经常存在的，或者至少是人民没有把立法权的任何部分留给他们定期选出的代表们。

第四，立法机关不应该也不能够把制定法律的权力让给任何其他人，或把它放在不是人民所安排的其他任何地方。

第十二章 论国象的立法权执行权和对外权

143.立法权是指享有权利来指导如何运用国家的力量以保障这个社会及其成员的权力。由于那些必须经常加以执行和它们的效力总是持续不断的法律，可以在短期间内制定，因此，立法机关既不是经常有工作可做，就没有必要经常存在。并且如果同一批人同时拥有制定和执行法律的权力，这就会给人们的弱点以绝大诱惑，使他们动辄要攫取权力，借以使他们自己免于服从他们所制定的法律，并且在制定和执行法律时，使法律适合于他们自己的私人利益，因而他们就与社会的其余成员有不相同的利益，违反了社会和政府的目的。因此，在组织完善的国家中，全体的福利受到应得的注意，其立法权属于若干个人，他们定期集会，掌握有由他们或联同其他人制定法律的权力，当法律制定以后，他们重新分散，自己也受他们所制定的法律的支配；这是对他们的一种新的和切身的约束，使他们于制定法律时注意为公众谋福利。

144.但是，由于那些一时和在短期内制定的法律，具有经常持续的效力，并且需要经常加以执行和注意，因此就需要有一个经常存在的权力，负责执行被制定和继续有效的法律；所以立法权和执行权往往是分立的。

146.每个国家还有另一种权力，可以称之为自然的权力，因为它与加入社会以前人人基于自然所享有的权力相当。因为在一个国家中，以成员彼此之间的关系而论，虽仍是不同的个人，并以这种地位受社会的法律的统治，但是，以他们同其余的人类的关系而论，他们构成一个整体，这个整体如同它的每个成员在以前那样，仍同其余的人类处在自然状态中。因此，社会的任何成员与社会以外的其他人之间的纠纷，是由公众来解决的；而对于他们整体的一员所造成的损害，使全体都与要求赔偿有关。所以，从这方面考虑，整个社会在与其他一切国家或这个社会以外的人们的关系上，是处在自然状态的一个整体。

146.因此，这里包括战争与和平、联合与联盟以及同国外的一切人士和社会进行一切事务的权力；如果愿意的话，可以称之为对外权。只要对这事能够理解，我对于名称并无成见。

147.执行权和对外权这两种权力，虽然本身确是有区别的，但是前者包括在社会内部对其一切成员执行社会的国内法，而后者是指对外处理有关公共的安全和利益的事项，其中包括一切可以得到的利益或受到的损害在内，但是这两种权力几乎总是联合在一起的。这种对外权行使得适当与否，对于国家虽有重大影响，但是比起执行权来，远不能为早先规定的、经常有效的明文注所指导，所以有必要由掌握这种权力的人们凭他们的深谋远虑，为了公共福利来行使这种权力。至于涉及臣民彼此之间的关系的法律，它们既是为了指导他们的行动，就很可以预为制定。但是对于外国人应该怎样做，既然在很大程度上要看外国人的行动以及企图和兴趣的变动而定，就必须大部分交由赋有这种权力的人们的智谋来决定，凭他们的才能所及为国家谋利益。

148.虽然，正如我所说的，每个社会的执行权和对外权本身确是有区别的，但是它们很难分开和同时由不同的人所掌握；因为两者的行使既然都需要社会的力量，那么把国家的力量交给不同的和互不隶属的人们，几乎是不现实的；而如果执行权和对外权掌握在可以各自行动的入的手里，这就会使

公共的力量处在不同的支配之下，迟早总会导致纷乱和灾祸。

第十三章 论国家权力的统属

149. 在一个建立在自己的基础之上并按照自己的性质、即为了保护社会而行动的有组织的国家中，虽然只能有一个最高权力、即立法权，其余一切权力都是而且必须处于从属地位，但是立法权既然只是为了某种目的而行使的一种受委托的权力，当人民发现立法行为与他们的委托相抵触时，人民仍然享有最高的权力来罢免或更换立法机关：这是因为，受委托来达到一种目的的权力既然为那个目的所限制，当这一目的显然被忽略或遭受打击时，委托必然被取消，权力又回到当初授权的人们手中，他旧可以重新把它授予他们认为最有利于他们的安全和保障的人。因此，社会始终保留着一种最高权力，以保卫自己不受任何团体、即使是他们的立法者的攻击和谋算：有时候他们由于愚蠢或恶意是会对人民的权利和财产有所企图和进行这些企图的。因为任何人或人们的社会并无权力把对自己的保护或与此相应的保护手段交给另一个人，听凭他的绝对意志和专断统辖权的支配。当任何人想要使他们处于这种奴役状况时，他们总是有权来保护他们没有权力放弃的东西，并驱除那些侵犯这个根本的、神圣的和不可变更的自卫法的人们，而他们是为了自卫才加入社会的。所以可以说，共同体在这方面总是最高的权力，但是这并不能在任何政体下被认为是这样，因为人民的这种最高权力非至政府解体时不能产生。

150. 在一切场合，只要政府存在，立法权是最高的权力，因为谁能够对另一个人订定法律就必须是在他之上。而且，立法权之所以是社会的立法权，既然是因为它有权为社会的一切部分和每个成员制定法律，制定他们的行动的准则，并在法律被违反时授权加以执行，那么立法权就必须是最高的权力，社会的任何成员或社会的任何部分所有的其他一切权力，都是从它获得和隶属于它的。

151. 在有些国家中，立法机关不是常设的，执行权属于单独一个人，他也参与立法。在这种场合，广义说来，他也可被称为至高无上的权力者。这并不是因为他本身握有一切最高的制定法律的权力，而是因为他握有最高的执行权，所有下级官吏都从他那里得到各别的或至少其最大部分的从属性权力；而且在他上面既无立法机关，就没有不得他的同意而制定的法律，而且不可能期望他同意受制于上法机关的其他部分，所以在这个意义上说他是至高无上，是十分恰当的。可是，必须注意的是，宣誓效忠虽是他作出的，却不是对他作为最高的立法者，而是对他作为同别人以联合权力所制定的法律的最高的执行者而作出的。至于效忠，它只是根据法律的服从，如果他自己违犯法律，他就没有要人服从的权利，而且他之所以能够要求别人服从，不外因为他是被赋有法律权力的公仆，因而他应该被看作是国家的象征、表象或代表，依照国家的法律所表示的社会意志而行动。所以他没有意志、没有权力，有的只是法律的意志、法律的权力。但是，当他不担任这种代表，离开公共意志而凭他私人意志行动时，他便降低自己的地位，只成为一个有权要人服从的没有权力、没有意志的个人，因为社会成员除服从社会的公共意志而外，并尤其他服从的义务。

152. 如果执行权不是属于同时参与立法的人，而归属任何其他地方，它显然是受立法机关的统属并对立法机关负责的，而且立法机关可以随意加以调动和更换。因此，免于隶属别人的不是最高的执行权，而只有当最高执行

权属于参与立法权的人的场合才是这样。他既参与立法，则除他所参加和同意的立法机关以外，他并不从属于其他更高的立法机关和对之负责。所以，只有他自己认为适当时才从属于人，但是这种场合可以断定是极少的。至于一个国家的其他辅助性的和从属性的权力，我们不必谈及，因为它们随着各国习惯和组织的不同而互有差别，要把它们一一细述是不可能的。有关这方面，我们只就本文所需要的加以指出，即它们除了基于明文持许和委任而获得的权威之外，没有别的权威，而且它们都对国家中的其他某种权力负责。

153. 立法机关没有经常存在的必要，而且经常存在也是不方便的；但执行机关的经常存在却是绝对必要的，因为并不经常需要制定新的法律，而执行所制定的法律却是经常需要的。当立法机关把执行他们所制定的法律的权力交给别人之后，他们认为有必要时仍有权加以收回和处罚任何违法的不良行政。对外权的情况也是这样，它和执行权同是辅助和隶属于立法权的，而立法权，正如前述，在一个有组织的国家中，是最高的权力。在这场合，立法机关还应当包含几个人（因为，如果它是单独一个人，它就不得不经常存在，因而它作为最高权力，自然就同时拥有立法权和最高执行权），他们可以根据他们原来的组织法所规定的或在他们体会时所指定的时间，或当两者都未指定任何时间或并未规定其他方法召集他们时，在他们认为合适的时间集会和行使他们的立法权，因为，既然最高的权力是由人民授予他们的，它就是经常由他们掌握的，他们可以在他们认为合适的时间行使这一权力，除非他们根据原来的组织法，只能在一定期间行使权力，或者根据他们最高权力的一种行为，已经决定休会到某一个时候，而当这一时间到来时，他们有权再行集会和行使职权。

154. 如果立法机关或它的任何部分是由人民选出的代表组成，他们在一定期间充当代表，期满后仍恢复臣民的普通地位，而除非重新当选，就不能参与立法机关，那么，这种选举权也必须由人民在指定时间或当他们被召集参加选举立法机关时行使。在后一场合，召集立法机关的权力通常属于执行机关，在时间上受两项之一的限制：或者是原来的组织法规定立法机关每隔一定期间集会和行使职权，这样的话，执行权只是从行政上发出指令，要求依照正当形式进行选举和集会；或者是根据情况或公众的要求需要修改旧法律或制定新法律，或有必要消除或防止加于人民或威胁人民的任何障碍时，由执行权审慎决定通过举行新的选举来召集他们。

155. 也许有人提出这样的问题：执行权既握有国家的实力，如果它利用这种力量来阻碍立法机关根据原来的组织法或公众要求进行集会和行使职权，这又怎么办呢？我可以说，滥用职权并违反对他的委托而施强力于人民，这是与人民为敌，人民有权恢复立法机关，使它重新行使权力。因为，人民设置一个立法机关，其目的在于使立法机关在一定的时间或在有需要时行使制定法律的权力，如果他们为强力所阻，以致不能行使这一对社会如此必要的、关系到人民的安全和保护的权力，人民便有权用强力来加以扫除。在一切情况和条件下，对于滥用职权的强力的真正纠正办法，就是用强力对付强力。越权使用强力，常使使用强力的人处于战争状态而成为侵略者，因而必须把他当作侵略者来对待。

156. 召集和解散立法机关的权力虽然属于执行机关，却并不使执行机关高于立法机关，而只是因为人类事务变幻无常，不能适用一成不变的规定，为了人民的安全而给以的一种委托。因为，最初创建政府的人不可能有先见

之明，充分料到未来的事件，能为未来长时期内的立法机关集会的召开和开会期限预定出适当的期间，完全适合于国家的一切急需，因此，对于这种缺陷的最好的补救办法是把这事委托给一个经常存在和负责照管公众福利的人，由他来审慎地作出决定。立法机关的经常集会和没有必要的长时间持续的集会对于人民不能不说是一个负担，有时还会引起更危险的不利情况；不过，事情的急剧转变有时又会需要他们的及时助力。延期召集会议也许会使公众受到危险，有时他们的任务很重，有限的开会时期难以保证完成他们的工作，结果使公众得不到只能靠他们的深思熟虑才能得到的好处。那么在这场合，除了把这事委托给一些经常在职和熟悉国家情况的人们来审慎地作出决定，利用这种特权为公众谋福利之外，还有什么办法可以避免使社会由于立法机关召集会议和行使职权有一定期间，随时随地遭到临时发生的这样或那样事情的危险呢，这事如果不授权给一个本来接受委托为同一目的而执行法律的人，还能授权给谁呢，因此。假如原来的组织法对于立法机关召集会议的时间和开会期限没有加以规定，那么这事就自然落在执行机关的手中，但这并不是一种随心所欲的专断权力，而是负有这一委托，即必须根据当时情势和事态变迁的要求，只是为了公共福利来行使这一权力。究竟是立法机关有确定的召集期间好，还是授权君主随时召集立法机关好，或者还是两者混用好，我不想在这里加以探讨。我只想指出，纵然执行权拥有召开和解散立法机关会议的特权，但是它并不因此高于立法机关。

157，尘世的事物总是不断地发生变迁，没有一事物能长期处在同一状态中。因此人民、财富、贸易、权力等状况随时发生变迁；繁盛的大城市冷落衰败，迟早变为被人忽视的穷乡僻壤，而其他入迹不到的地方却发展成为富庶的和居民众多的发达地区。不过，事物并不经常是平均地变迁的，某些习惯和权利纵然已无存在的理由，却由于私人的利害关系往往把它们保存下来。因此往往发生这样的事，在有些政府中，立法机关的一部分是由人民选出的代表组成的，日子久了之后，这种代表的分配变成很不平均，与当初分配代表的理由很不相称。当我们看到有些地方仅有城市的名称，所遗留的只是废墟，在那里最多只能找到个别的羊栏和个别的牧羊人^①，而它们还同人口稠密和财富丰裕的郡那样，选出相同数目的代表出席庞大的立法者议会，我们就明白，沿袭业已失去存在理由的习惯会造成怎样大的谬误了。外人对此将为之瞠目，谁也不能不承认这是需要纠正的，虽然大多数人认为难以找到纠正的办法，因为立法机关的组织法既是社会的原始的和最高的行为，先于社会中的一切明文法而存在，并完全依赖于人民，下级的权力就不能予以变更。因此，当立法机关一旦组成，既然只要政府还继续存在，人民在上述的这种政府中并不享有行为的权力，这种障碍便被认为是无法克服的。

158. *Ealus populi suprema lex* [人民的福利是最高的法律]，的确是公正的和根本的准则，谁真诚地加以遵守谁就不会犯严重的错误。因此，如果拥有召集立法机关的权力的执行机关，遵照代表分配的真正比例而不是遵照它的形式，根据真正的理性而不是根据旧的习惯来规定各地有权被选为议员的代表的数目，这种权利不以人民怎样结成选区就能主张，而是以其对公

^① 洛克在这里所指的是英国历史上的所谓“腐烂的城镇”（rottenboroughs）。由于工业发展的结果，英国兴起了一批新的工业城市，人口分布情况的变化使得有些旧的城镇只剩下极少数的居民，但是根据原先的规定，它们还继续产生代表出席议会的下议院。——译者注

众的贡献为比例，那么这种做法就不能被认为是建立了一个新的立法机关，而只是恢复了原有的真正的立法机关，纠正了由于日久而不知不觉地和不可避免地引起的不正常情况。因为，人民的利益和本意既然需要有公平和平等的代表制，谁使它更接近于这一目的，谁便是政府的真正朋友和建立者，不会得不到社会的同意和赞许。所谓特权，不外是授予君主的一种权力，在某些场合，由于发生了不能预见的和不稳定的情况，以致确定的和不可变更的法律不能运用自如时，君主有权为公众谋福利罢了。凡是显然为人民谋福利以及把政府建立在它的真正基础之上的任何行为，都是而且永远是正当的特权。建立新的选区并从而分配新的代表的权力是带有这样一个假定的，即分配代表的规定迟早会发生变更，以前没有推选代表权利的那些地方可以享有推选代表的正当权利；基于同样的理由，以前享有推选代表权利的地方可以失去这种权利，并且对于这样的权利来说变得无足轻重。使政府受到损害的，并不是变质或衰败可能引起的现状的变更，而是政府的摧残或压迫人民的倾向，以及扶植一部分人或一个党派使之有别于其余的人民，形成突出的和不平等的地位这种做法。无论做什么事情，只要它被认为是以公正和持久的办法作出的有利于社会和一般人民的行为，一经作出，就总是理直气壮的。如果人民以公正的和真正平等的办法来选举他们的代表，适合于政府的原来组织，那么这无疑地就是允许并要他们这样做的社会的意志和行为。

第十四章 论特权

159. 在立法权和执行权分属于不同人的场合（一切有节制的君主国家和组织良好的政府中都是如此），为着社会的福利，有几项事情应当交由握有执行权的人来裁处。因为，立法者既然不能预见并以法律规定一切有利于社会的事情，那么拥有执行权的法律执行者，在国内法没有作出规定的许多场合，便根据一般的自然法享有利用自然法为社会谋福利的权利，直至立法机关能够方便地集会来加以规定为止。有许多事情非法律所能规定，这些事情必须交由握有执行权的人自由裁量，由他根据公众福利和利益的要求来处理。其实，在某种场合，法律本身应该让位于执行权，或不如说让位于这一自然和政府的根本法，即应当尽可能地保护社会的一切成员。因为世间常能发生许多偶然的事情，遇到这些场合，严格和呆板地执行法律反会有害（例如，邻居失火，不把一家无辜的人的房屋拆掉来阻止火势蔓延），而一个人的桩值得嘉奖和宽恕的行动，由于法律不加区别，反而可能受法律的制裁，因此统治者在某些场合应当有权减轻法律的严峻性和赦免某些罪犯；因为政府的目的既然是尽可能地保护所有的人，只要能够证明无害于无辜者，即使有罪的人也可以得到饶恕。

160. 这种并无法律规定、有时甚至违反法律而依照自由裁处来为公众谋福利的行动的权力，就被称为特权。因为在有些政府中，制定法律的权力不是经常存在的，而且对于执行所需的快速来说，它的成员过于众多，因此它的行动也过于缓慢；另外，对于一切与公众有关的偶然事故和紧急事情，都不可能预见，因而法律也不可能都加以规定，而且，如果所制定的法律对于一切符合规定的情况或所有的人都严峻不苟地加以执行，也不可能不造成损害；所以，对于法律所没有规定的许多特殊事情，要留给执行权以相当范围的自由来加以处理。

161. 这种权力，当它为社会的福利并符合于政府所受的委托和它的目的而被运用时，便是真正的特权，绝对不会受到质难。因为，如果特权是在相当程度上为了它的本来的目的、即为了人民的福利而被运用，而不是明显地与这一目的相抵触时，人民很少会或决不会在细节上从事苛求或斤斤较量，他们不致对特权进行考查。但是，如果执行权 and 人民之间对于被主张为特权的权力发生不同意见，行使这种特权的倾向究竟是有利还是有害于人民，便可以很容易地决定这一问题。

162. 不难设想，在政府建立的初期，国家在人数上与家族没有多大差别，在法律的数目上也与家族没有多大不同；既然统治者像他们的父亲那样为了他们的幸福而看护他们，政府的统治就差不多是全凭特权进行的。少数既定的法律就够用了，其余概由统治者的裁量和审慎来应付。但是，当暗弱的君主由于过错或为谄谀所迷惑，为他们私人的目的而不是为公共福利而利用这种权力的时候，人民就不得不以明文的法律就他们认为不利于他们的各个方面对特权加以规定。因此，对于某些情况，人民认为有明文限制特权的必要，这些特权是他们和他们的祖先曾广泛地留给君主，凭他的智慧专门用于正当的方面，即用于为人民谋福利的方面的。

163. 因此，如果有人说，人民以明文法把特权的任何部分加以限定，就是侵犯特权，这是对于政府的一种很谬误的见解。因为，人民这样做并没有剥夺君主的任何应享的权利，而只是宣告：他们所曾不加限定地交给他或他

的祖先的权力，是以他们的福利为目的，当他用于别的方面时，就不是他们的本意。因为，既然政府的目的是为社会谋福利，那么只要是为了这个目的而作的任何变革，就不能算是对任何人的侵犯，因为政府中的任何人都无权背离这个目的。而只有那些不利于或阻碍公众福利的变革才算是侵犯。那些作相反主张的人们似乎认为，君主的利益和社会的福利是截然不同的和分开的，君主不是为此而设的；这就是在君主制政府中所发生的几乎所有的弊害和混乱的根源。果真是这样的话，受他统治的人民就不是一批为了他们相互间的福利而加入社会的理性动物；他们奉立统治者来统治他们，不是为了保卫和促进这种福利，而是被看作一群处在一个主人统辖下的低级动物，主人为了自己的快乐或利益而养活它们和使用它们。如果人类是那样的缺乏理性和不明事理，居然以这种条件加入社会，那么特权的确会像某些人所主张的那样，成为一种胎害人民的专断权力了。

164. 但是，既然我们不能设想一个理性的动物，当他自由时，会为了戕害自己而让自己受制于另一个人（固然，当他有一个善良圣明的统治者时，他也许不以为在一切场合对他的权力加以明确的限制是必要的或有益的），特权就只能是人民之辞可他们的统治者，在法律没有规定的场合，按照他们的自由抉择来办理一些事情，甚至有时与法律的明文相抵触，来为公众谋福利；以及人民之默认这种做法。因为，一个圣明的君主不想辜负人民抬他的委托，又关心人民的福利，就不会嫌有太多的特权、即造福人民的权力。反之，一个脆弱暴虐的君主，常常会主张享有他的前人所曾运用过的未经法律规定他凭其职位理应掌握的特权，其目的在于随意加以行使，以获得或形成有别于公众福利的利益，这样，他就使人民不得不重申他们的权利和限制这种权力，而这种权力的行使，如果是为了促进他们的福利，他们本来是会愿意默认为的。

165. 因此，只要读一下英国的历史便会看到，我们的最圣明善良的君主享有的特权最大，这是因为人民注意到了他们的行动的整个倾向是为公众谋福利，因而并不计较他的没有法律根据的、为此目的而作出的一切行动，即使由于人类的任何弱点或过失（因为君主也只是人，是与别人一样生成的），以致与这个目的稍有出入，但只要他们的行动的主要趋向显然只是关怀公众，而不是其他的话，也是这样。所以，既然人民有理由认为应该欢迎这些君主在没有法律规定或与法律的明文相抵触的场合有所作为，他们就对君主所做的一切加以默认，并且没有丝毫怨言地让他们随意扩大他们的特权。他们正确地断定，君主在这里不会做危害他们的法律的事，因为他们的行动是与一切法律的基础和目的、即公共福利相符的。

166. 诚然，这种神一般的君主，根据专制君主制是最好的政体这一论点，应该享有专断的权力，正如上帝也是用专断权力来统治宇宙一样，因为这种君主是具有上帝的智慧和善良品德的。根据这一点就形成了这样的说法：圣君的统治，对于他的人民的权利来说，经常会导致最大的危险；因为，如果他们的后继者以不同的思想管理政府，就会援引圣君的行动为先例，作为他们的特权的标准，仿佛从前只为人民谋福利而做的事情，在他们就成为他们随心所欲地为害人民的权利，这就往往引起纷争，有时甚至扰乱公共秩序，直到人民能恢复他们原来的权利，并宣布这从来就不是真正的特权为止，因为社会中的任何人从来都不可能有损害人民的权利；虽然恨可能并且合理的是，人民不去限制那些并来逾越公共福利的界限的君主或统治者的特权；因

为特权不外是在没有规定的情况下谋求公共福利的权力而已。

167. 在英国召集议会的权力，包括确定召开议会的确切日期、地点和期限在内，诚然是国王的一种特权，但是仍然负有这样的委托，即必须根据时代的要求和各种不同情形的需要，为国家的福利而行使这一权力；因为，既然不可能预知何时何地召集议会总是最为适宜，就交由执行权来选择，以便有可能最符合于公共福利和最适合于议会的目的。

168. 一个有关特权的老问题会被提出来，即：谁来判定这个权力是否使用得当呢？我的回答是：在赋有特权的经常存在的执行权和一个由执行权来决定召集的立法机关之间，世界上不可能有裁判者；同样地，如果执行机关或立法机关在掌握权力后，企图或实行奴役人民或摧残人民，在立法机关和人民之间也不可能有裁判者。在这种场合，如同在世界上没有裁判者的其他一切场合一样，人民没有别的补救办法，只有诉诸上天；因为，统治者们作这样的企图时，行使着一种人民从未授予他们的权力（绝不能设想人民会同意由任何人为了贻害他们而统治他们），去做他们没有权利做的事情。如果人民的集体或任何个人被剥夺了权利，或处在不根据权利而行使的权力的支配之下，而在人世间又无可告诉，那么每逢他们处理这个十分重要的案件时，就有权拆藉上天。因此，在这种场合，虽然人民不能成为裁判者而根据社会的组织法拥有较高的权力来对这案件作出决定和作有效的宣判，但是，在人世间无可告诉的场合，他们基于一种光于人类——一切明文法而存在并驾平其上的法律，为自己保留有属于一切人类的最后决定权：决定是否有正当理由可以诉诸上天。这种决定权他们是不能放弃的，因为屈身服从另一个人使其有毁灭自己的权利，是超出人类的权力以外的，并且上帝和自然也从来不许可一个人自暴自弃，以至忽视对自身的保护；既然他不能剥夺自己的生命，他也就不能授予另一个人以剥夺他的生命的权力。人们不要以为这样就会埋下永远引起纷乱的祸根，因为这种决定权，非到弊害大到为大多数人都已感觉到和无法忍耐，而且认为有加以纠正的必要时，是不会行使的。这是执行权或贤明的君主应该永远提防的事情，这是一切事情中他们最需要避免的事情，也是一切事情中最危险的。