

乙丑重編 飲冰室文集 卷十九

第二集十五

新會 梁啟超

論政府與人民之權限

天下未有無人民而可稱之爲國家者。亦未有無政府而可稱之爲國家者。政府與人民皆構造國家之要具也。故謂政府爲人民所有也。不可謂人民爲政府所有也。尤不可蓋政府人民之上。別有所謂人格。人格之義見別篇之國家者。以團之統之。國家握獨一最高之主權。而政府人民皆生息於其下者也。重視人民者。謂國家不過人民之結集。體國家之主權。卽在箇人。謂一箇人也其說之極端。使人民之權無限。其弊也。陷於無政府。黨率國民而復歸於野蠻。重視政府者。謂政府者國家之代表也。活用國家之意志。而使現諸實者也。故國家之主權。卽在政府。其說之極端。使政府之權無限。其弊也。陷於專制主義。困國民永不得進於文明。故構成一完全至善之國家。必以明政府與人民之權限爲第一義。

因人民之權無限。以害及國家者。泰西近世間或有之。如十八世紀末德國革命之

初期是也。雖然此其事甚罕見。而縱觀數千年之史。乘大率由政府濫用權限。侵越其民。以致衰致亂者。殆十而入九焉。若中國又其尤甚者也。故本論之宗旨。以政府對人民之權限。為主眼。以人民對政府之權限。為附庸。

政府之所以成立。其原理何在。乎。曰。在民約。民約之義。法國碩儒盧梭倡之。近儒每駁其誤。但謂此義為反於國家起原之歷史則可。謂其謬於國家成立之原理。則不可。雖憎盧梭者。亦無以難也。人非羣。則不能使內界發達。人非羣。則不能與外界競爭。故一面為獨立。自營之箇人。一面為通力合作之羣體。或言由獨立自營進為通力合作。此語於論理上有缺點。蓋人者。能羣之動物。自最初即有羣性。非待國羣成立之後。而始通合也。既通合之後。仍常有獨立自營者。存其獨性。不消滅也。故隨獨隨羣。即羣即獨。人之所以貴於萬物也。此天演之公例。不得不然者也。既為羣矣。則一羣之務。不可不共任其責。固也。雖然。人人皆費其時與力於羣務。則其自營之道。必有所不及。民乃相語曰。吾方為農。吾方無工。吾方為商。吾方為學。無暇日。無餘力。以治羣事也。吾無寧於吾羣中。選若干人。而一以託之焉。斯則政府之義也。政府者。代民以任羣治者也。故欲求政府所當盡之義務。與其所應得之權利。皆不可不以此原理為斷。然則政府之正鵠。何在。乎。曰。在公益。公益之道。不一。要以能發達於內界。而競爭於

外界爲歸。故事有一人之力。所不能爲者。則政府任之。有一人之舉動妨及他人者。則政府彈壓之。政府之義務。雖千端萬緒。要可括以兩言。一曰助人民自營力。所不逮。二曰防人民自由權之被侵而已。率由是而綱維。是此政府之所以可貴也。苟不爾爾。則有政府如無政府。又其甚者。非惟不能助民自營力。而反窒之。非唯不能保民自由權。而又自侵之。則有政府。或不如其無政府。數千年來。民生之所以多艱。而政府所以不能與天地長久者。皆此之由。

政府之正鵠不變者也。至其權限。則隨民族文野之差而變。變而務適合於其時之正鵠。譬諸父兄之於子弟。以導之使成完人爲正鵠。當其孩幼也。父兄之權限極大。一言一動一飲一食。皆干涉之。蓋非是。則不能使之成長也。子弟之智德才力。隨年而加。則父兄之干涉範圍隨年而減。使在弱冠強仕之年。而父母猶待以乳哺孩抱時之資格。一一干涉之。則於其子弟成立之前途。必有大害。夫人而知矣。國民亦然。當人羣幼稚時代。其民之力未能自營。非有以督之。則散漫無紀。而利用厚生之道不興也。其民之德未能自治。非有以箝之。則互相侵越而欺凌殺奪之禍無窮也。當

其時也。政府之權限不可不強。且大及其由撥亂而進升平也。民既能自營矣。自治矣。而猶欲以野蠻時代政府之權以待之。則其俗強武者必將憤激思亂。使政府岌岌不可終日。其俗柔懦者必將消縮萎敗。毫無生氣。而他羣且乘之而權其權地。其地奴其民。而政府亦隨以成灰燼。故政府之權限與人民之進化成反比例。此曰張則彼曰縮。而其縮之乃正所以張之也。何也。政府依人民之富以爲富。依人民之強以爲強。依人民之利以爲利。依人民之權以爲權。彼文明國政府對於其本國人民之權。雖曰有讓步。然與野蠻國之政府比較。其尊嚴榮光則過之萬萬也。今地球中除棕黑紅三蠻種外。大率皆開化之民矣。然則其政府之權限當如何。曰。凡人民之行事有侵他人之自由權者。則政府干涉之。苟非爾者。則一任民之自由。政府宜勿過問也。所謂侵人自由者。有兩種。一曰侵一人之自由者。二曰侵公眾之自由者。侵一人自由者。以私法制裁之。侵公眾自由者。以公法制裁之。私法公法皆以一國之主權而制定者也。主權或在君或在民。或君民皆同。有以其國體何所屬而生差別。而率行之者。則政府也。最文明之國民能自立法而自守之。其侵人自由者益希。故政府制裁之事用力更少。史稱

堯舜無爲而治。若今日立憲國之政府。真所謂無爲而治也。不然者。政府方日禁人民之互侵。自由而政府先自侵人民之自由。是政府自己蹈天下第一大罪惡。西哲常言天下罪惡之大。未有而欲以令於民。何可得也。且人民之互相侵也。有裁制之者。而過於侵人自由權者。而欲以令於民。何可得也。且人民之互相侵也。有裁制之者。而政府之侵民也。無裁制之者。是人民之罪惡。可望日減。而政府之罪惡。且將日增也。故定政府之權限。非徒爲人民之利益。而實爲政府之利益也。

英儒約翰彌兒所著自由原理 John Stuart, Mill's On Liberty 有云。

縱觀往古希臘羅馬英國之史冊。人民常與政府爭權。其君主或由世襲。或由征服。據政府之權勢。其所施行。不特不從人民所好而已。且壓抑之蹂躪之。民不堪命。於是愛國之義士出。以謂人民之不寧。由於君權之無限。然後自由之義乃昌。人民所以保其自由者。不出二法。一曰限定宰治之權。與君主約。而得其承諾。此後君主若背棄之。則爲違約失職。人民出其力以相抵抗。不得目爲叛逆是也。二曰人民得各出己意。表之於言論。著之於律令。以保障全體之利益是也。此第一法。歐洲各國久已行之。第二法則近今始發達。亦漸有披靡全地之勢矣。

或者曰。在昔專制政行。君主知有己。不知有民。則限制其權。誠非得已。今者民政

漸昌。一國之元首。

元首者兼君主國之君主。民主國之大統領而言。

殆皆由人民公選而推戴之者。可以

使之欲民所欲而利民所利。暴虐之事。當可不起。然則雖不爲限制亦可乎。曰。是

不然。雖民政之國。苟其政府權限不定。則人民終不得自由。何也。民政之國。雖云

人皆自治而非治於人。其實決不然。一國之中。非能人人皆有行政權。必有治者

與被治者之分。其所施政令。雖云從民所欲。然所謂民欲者。非能全國人之所同

欲也。實則其多數者之所欲而已。

按民政國必有政黨。其黨能在議院占多數者。即握政府之權。故政治者實從國民多數之所

欲也。往昔政學家謂政治當以求國民全體之幸福爲正鵠。蓋其事勢之究竟僅能如是也。苟無限

始改稱以最大多數之最大幸福爲正鵠。蓋其事勢之究竟僅能如是也。苟無限

制。則多數之一半。必壓抑少數之一半。彼少數勢弱之人民。行將失其自由。而此

多數之專制。比於君主之專制。其害時有更甚者。故政府與人民之權限。無論何

種政體之國。皆不可不明辨者也。

由此觀之。雖在民權極盛之國。而權限之不容已。猶且若是。況於民治未開者耶。記

不云乎。『天生民而立之君。使司牧之。豈其使一人肆於民上也。』故文明之國家。

無一人可以肆焉者。民也。如是君也。如是少數也。如是多數也。如是何也。人各有權。權各有限也。權限云者。所以限人不使濫用其自由也。濫用其自由。必侵人自由。是謂野蠻之自由。無一人能濫用其自由。則人人皆得全其自由。是謂文明之自由。非得文明之自由。則國家未有能成立者也。

中國先哲言仁政。泰西近儒倡自由。此兩者其形質同而精神迥異。其精神異而正鵠仍同何也。仁政必言保民。必言牧民。牧之保之云者。其權無限也。故言仁政者。只能論其當如是而無術以使之必如是。雖以孔孟之至聖大賢。曉音瘖口以道之而不能禁。二千年來暴君賊臣之繼出踵起。魚肉我民何也。治人者有權而治於人者無權。其施仁也。常有鞭長莫及。有名無實之憂。且不移時而熄焉。其行暴也。則窮凶極惡。無從限制。流毒及全國。互百年而未有艾也。聖君賢相既已千載不一遇。故治日常少而亂日常多。若夫貴自由。定權限者。一國之事。其責任不專在一二人。分功而事易舉。其有善政。莫不徧及。欲行暴者。隨時隨事皆有所牽制。非惟不敢抑。亦不能以故一治而不復亂也。是故言政府與人民之權限者。謂政府與人民立於平等。

之地位相約而定其界也。非謂政府畀民以權也。凡人必自有此物然後可以畀人亦以孟子曰：天子不能以天下與人。民權者非政府所自有也。何從畀趙孟之所貴，趙孟能賤之。政府若能畀民權，則亦能奪民權。吾所謂形質同而精神迥異者，此也。然則吾先聖昔賢所垂訓，竟不及泰西之唾餘乎？是又不然。彼其時不同也。吾固言政府之權限，因其人民文野之程度以爲比例。差當二千年前，正人羣進化第一期，如扶牀之童，事事皆須藉父兄之顧復。故孔孟以仁政爲獨一無二之大義。彼其時政府所應有之權，與其所應盡之責，任固當如是也。政治之正鵠，在公益而已。今以自由爲公益之本，昔以仁政爲公益之門。所謂精神異而正鵠仍同者，此也。但我輩既生於今日，經二千年之涵濡進步，儼然棄童心而爲成人，脫蠻俗以進文界矣。豈可不求自養自治之道，而猶學呱呱小兒，仰哺於保姆耶？抑有政府之權者，又豈可終以我民爲弄兒也？權限乎？建國之本，太平之原，舍是曷由哉？

政治與人民

國家之有政治，其目的安在？曰：一以謀國家自身之發達，一以謀組成國家之分子。

(卽人民)之發達。斯二義盡之矣。雖然。斯二義者。形式雖異。而精神則同。蓋人民若瘁。則國家決無自而榮。故爲人民謀利益之政治。同時卽謂之爲國家謀利益焉。可也。若夫有時爲國家生存發達之必要。不惜犧牲人民利益以殉之。就外觀論。似國家與人民利益相衝突。庸詎知非惟民瘁而國不能榮。抑國不榮則民亦必旋瘁。犧牲人民一部之利益者。凡以爲其全體之利益也。犧牲人民現在之利益者。凡以爲其將來之利益也。故國家之利益。雖時若與人民一部及現在之利益相衝突。然恆必與人民全體及永久之利益相一致。信如是也。則雖謂國家利益與人民利益常相一致焉可也。然則。凡一切政治。莫不與人民有不可離之關係。其以謀人民發達之故而行焉者。其直接關係於人民者也。其以謀國家發達之故而行焉者。其間接關係於人民者也。政治之於人民。其關係既若是深厚。則人民之對於政治。宜如何者。蓋可思矣。

日本進步黨前總理大隈氏嘗有言『政治者。余之生命也』。一時傳爲名言。吾以爲政治也者。寧獨政治家之生命而已。實一切人民之共同生命也。凡人飢而求食。

渴而求飲。寒而求衣。勞而求息。初無待父詔兄勉。師督友勸。而自能勤求焉。且求而期必得焉。何也。彼食也。飲也。衣也。息也。其生命也。獨至於良政治。而不知求。即求矣。而不期於必得。則未知政治爲一切生命之總源泉。而良與不良之間。即吾儕生死所由係也。嘻。甚矣其蔽也。

常人之情。見近而不見遠。知末而不知本。當其飢也。知食爲生命。曾亦思非耕。胡以得食。是知生命所係在耕。而不在食。當其寒也。知衣爲生命。曾亦思非織。胡以得衣。是知生命所係在織。而不在衣。然戀戀念衣食。盡人不學而能孳孳務耕織。則有待於詔之者矣。則直接間接之差別。而理解之有難易也。政治爲人民生命。其理由本非甚遠。徒以重重關係。間接稍多。中人以下。驟涉焉而不見其樊。則其漠然視之。亦固其所。今請舉最淺之例。證以說明之。

飢而不得食。則無生命。此盡人所能知也。然還問何道以得食。曰。有粟。則得食。何道以得粟。曰。有金。而得粟。何道以得金。曰。有業。則得金。何道以得業。曰。有良政治。則得業。請言其理。夫業之種類不一。而農工商其最大也。人民之欲得田而耕者。亦夥矣。

而能得者十無一焉。謂田之不足於耕似也。然還觀地球各國其每方里平均人口密於吾國二三倍者。蓋有之焉。胡不聞其以田不足於耕爲病。彼其政府汲汲講求農政。改良土壤。同一面積能使所產倍蓰於昔時。故雖地不加廣而其穫實與加廣無異。我則數千年來術不加精。土不加饒。欲研究其技術而政府無學校以教我。或藉經驗小有所得而獨力不能舉。而政府莫爲我助。因循廢弛以至今日。他國同一面積之地能食十人者。我則食一二人。猶不足。故益以人浮於地爲患。則政治之不良使然也。旱乾水潦天然之災。非有私於一國也。然所貴乎人類者。人類所貴乎有政治者。以其能戰天然之力而勝之也。歐美各國百年以前。以天災而召大飢饉者。史不絕書。今雖未敢云盡絕。然其數視昔則爲一與百之比例耳。豈天薄於其昔而厚於其今。曰有人事以戰勝之。其所以能戰勝之者。非恃箇人之力而恃政治之力爲大計。畫興大工事。非國家及國家所屬之地方團體莫能任也。我則政府置若罔聞。一任天行之暴而莫或代人民以謀抵抗。一國之大一年之久。告災數四。災區動輒互數千里。雖有廣土徒擁虛名。則政治之不良使然也。其在他國以境內人口有

疏密耕地有廣狹故其政府常爲內地移民之業損有餘補不足而能劑其平我有滿洲蒙古新疆西藏數萬里耕牧之地荒而不治而本部之民爭啣沫於丈尋之潢欲往從之則無機關以嚮導我於現在無法律以保護我於方來坐是株守一隅束手待斃則政治之不良使然也他國地既不足於耕則謀所以殖之於外政府則爲之啓土宇設種種方便以先之於其所往我則非徒無此而已祖宗傳來之土地變爲他國殖民之區而政府曾不思所以抵抗卽我民爲飢所驅餬其口於海外者所至見迫害而政府熟視無睹以至進退皆無所可而凍餒相屬於路則政治之不良使然也地上之產能養人者爲農業地中之產能養人者爲礦業我國礦產之富甲於大地而人民欲從事者政府隨在加以壓抑其間有以私人資格不能從事必賴政府之提倡保護者曾未聞其一我應不寧惟是舉其最饒者次第竊售於外人以故數千年久局之寶藏被覬以歸於烏有則政治之不良使然也直接利用土地以生產者曰農與礦間接利用土地以生產者曰工地既不足於耕則當以工業爲之尾閭處今日之勢非增興各種新工業不足以拯民於水深火熱之餘而以比年

現狀觀之。非惟新工業未嘗一開其途。卽舊工業將次第盡墮。其戶疇昔民之恃十指而能贍其孥者。今且不給於自養。何以故。外國工業品。紛其臂而奪之食。故欲圖抵抗。決非私人之經畫所能爲力。而國家又旁觀焉而不爲之援手。則政治之不良。使然也。商業亦然。大利悉腴於外商。我則幸而僅得餒其餘。外人以國家之力挾其日日新發明之商業政策。以相臨設種種商業機關於我國中。以鑒吾腦。我以私人之力。萬無術足以相禦。而政府曾不思所以爲之計。反以無數虎狼擇肥以噬吾業。日被破壞。無所控愬。則政治之不良。使然也。此特舉其一二言之也。若欲悉數之。則更僕數而不能盡。要之吾民以不得良政治。故而因以不得業。以不得業。故而因以不得食。以不得食。故而因以不得生命。此其事理至顯淺。雖中智以下。苟一覆勘焉。而當能索解者也。

本爲良民。因爭奪而相殺。則性命失焉。曷爲而爭奪。大抵以不足於食也。不足於食。其原因既在政府。則政府之殺之者。此其一矣。然使有良法制以維持社會之秩序。則猶能治之於標。而使爭奪之不時起。並此而無焉。則政府之殺之者。此其二矣。皆

政治不良使然也盜賊橫行於途見盜者喪其積蓄而因以失生命爲盜者觸法網而亦因以失生命曷爲而有盜賊以不足於食也不足於食其原因旣在政府政府之殺之者此其一矣復以行政機關不備使盜賊孳乳寢多而無以遏其流則政府之殺之者此其二矣皆政治不良使然也內亂一度起則人民之失其生命者動以數萬計內亂何以起大抵以不足於食也進焉者則爲政治上之不平也不足於食其原因旣在政府則此數萬人之殺於政府者此其一矣政治上之不平皆政府釀之則此數萬人之殺於政府者此其二矣而復以軍備廢弛諱疾忌醫常常予內亂以可以竊發之途則此數萬人之殺於政府者此其三矣皆政治不良使然也我殷斯勤斯以求得食有紆吾臂以奪之者而吾莫敢誰何則將失其生命夫盜賊則其一端也而有禍烈於盜賊者則地方之豪右常能以勢力相壓而使我不可控制夫在法治國則無貴無賤同生息於平等法律之下彼惡得爾今所以使我無所控制者政府無可以爲控愬之後援也則政府之殺之者此其一矣不寧惟是豪右之奪我食禍旣烈於盜賊官吏之奪我食禍又烈於豪右吾所恃以避禍者乃卽爲主禍

之人更何冀焉。則政府之殺之者此其二矣。皆政治不良使然也。此亦舉其一二端言之也。若欲悉數之。則更僕數而不能盡。準此以談。則不良之政。非惟不能間接而保我生命。抑且常直接以奪我生命。此其事理至顯淺。雖中智以下。苟覆勘焉。而當能索解者也。

更推而論之。癘疫時行。則同時而喪失生命者。或以數萬計。然在今世文明之國。癘疫何以不能蔓延。彼其獨猖披於我國中者。以衛生機關之缺乏耳。則亦政治不良使然也。行路艱難。卻曲風波。在在可以損生命。使交通機關整備而安。有此則亦政治不良使然也。犯罪而麗於刑。又喪失生命之一道也。使教育普及。自其幼時。能使之去莠而卽良。則犯罪者何至不絕於路。今囹圄之數。埒於塵肆。皆政治不良使然也。無故株累。獄以疑成。此生命之喪於最慘酷者也。使確有法律爲權利之保障。而裁判悉根於正義。天下曷從而有冤獄。今若此。則政治不良使然也。無學問無常識無技能。則無所得職業。卽偶得之。恆失敗以終。無所得職業。及失敗於職業。皆足以喪生命。然學問智識技能。必有所受。無授之者。則終不能以發達。故近今各文明國。

咸以教育爲國家事業。今我民學問智識技能無一不在人下。以致被淘汰於物競之界。非我民自欲之。而政治不良使然也。此亦僅舉一二耳。若悉數之。又更僕數而不能盡要之。無論從何種方面觀之。而凡人民之生死榮瘁。蓋無一不繫命於政治。此其事理至顯淺。雖中智以下。苟覆勘焉。而當能索解者也。

綜以上所述而略說明其理由。則人民生命之安全恆恃社會秩序以爲之保障。而社會秩序必藉法律之制裁而始成。其能爲法律之制裁者。卽國家也。而善其制裁者。則政治也。人民苟離國家政治以外。而欲各自以獨力生出制裁秩序以保障其生命其道無由此。人民生命所以不能不全繫於政治焉者。一也。人類以共同生活爲天性。苟非如魯敏遜之漂流孤島。則其資生不得不仰給於身外。緣是種種共同之機關。不得不興。所謂共同機關者。謂夫以一人之獨力。萬不能舉者也。或雖勉舉之。而以極大之勞費。不能得相當之結果者也。此其數不能枚舉。世運愈進。則公業之範圍愈恢。而私業之範圍愈殺。凡此之類。必假手於國家以政治行之。而不然者。雖以釋迦孔子之仁聖。末由別闢一途以保生命之持續。此人民生命所以不能不