

鄒文海著

社
自
由
與
權
力

中華書局印行

鄒文海著

自由與權力

中華書局印行

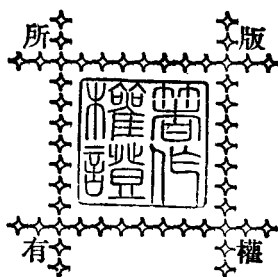
民國二十六年十二月印刷
民國二十六年十二月發行

社會科學叢書

自由與權力(全一冊)

實價國幣七角

(郵運匯費另加)



著者 鄒文海

發行者 中華書局有限公司
代表人 路錫三

印刷者 上海中華書局印刷所
上海澳門路

總發行處 上海福州路 中華書局發行所

分發行處 各埠中華書局

(本書校對者馮潤蘭 俞慶華) (二一九八五)

自序

研究政治或歷史的人，對於革命和變亂的現象，沒有不加注意的。因為這種非常狀態，實即是常態的開始。可是社會一次經過革命變亂，人類常受極多的犧牲，由是各人以爲研究避免革命和變亂的方法是有價值的。他們或主張鞏固治者的權力，使人民沒有反抗的力量，或提倡人民的自由，使人民沒有反抗的理由。這許多爭辯的文字，雖不能說汗牛充棟，但總是不在少數。

即在治平之世，權力和自由也值得人注意的。權力使人民向心，自由使人民離心，維持這向心與離心的均衡，自然是政治學中最基本的問題。過重向心則損傷人類的個性，過重離心則容易造成混沌的局面。然而求調劑權力與自由，不是容易的事情，我想對此問題，得一解決，亦許是過於大膽的嘗試。惟有希望各方面毫不假借的辯難，對我的觀點可以有所改正。

在過去的幾年中，清華大學給我許多閒暇，使我可以潛心做書本上的功夫；而它幽美的環境，更使我可以靜下心來考慮一切，這實在不能不對它表示最大的敬意。其餘師友的指正，趙康節兄的幫助出版，都特別值得銘感。尤其浦遜先生所賜的許多鼓勵和同情，他的好意不容易在這舉答謝的。

二十四年六月七日於圖書館。

大學用書之一

政治學



R. M. MacIver: The Modern State

陳啓天譯 精裝 實售一元七角

政治學是政治實際的指導或說明。中國現在需要一種新的政治學，以為建立新政治制度之指導和說明。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。因此意譯為「政治學」。原由英國牛津大學出版。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。雖然以原作者是英國人的關係不免有英國的歷史現狀以及國民性反映在他的著作中，但定議之正確，理解的明白，在現在政治學著作中，是絕無僅有的。至於譯筆的流利信實，尤為原書生色。研究政治學及從事政治工作者均可用為參考。

—— 次 目 書 本 ——

第十七章	再釋國家	第十四章	政黨制度	第十三章	政府權力的調節	第十二章	國家與形式	第十一章	國家的形成與消滅	第二編	形式與制度	第九章	政治與經濟	第八章	法律與秩序	第七章	強權與主權	第六章	政治統制的範圍	第五編	權力與功用	第五章	民族國家的形成	第四章	公民的出現	第三章	古代帝國	第二編	起源	第一編	國家的發生	第一章	什麼是國家	緒論	
------	------	------	------	------	---------	------	-------	------	----------	-----	-------	-----	-------	-----	-------	-----	-------	-----	---------	-----	-------	-----	---------	-----	-------	-----	------	-----	----	-----	-------	-----	-------	----	--

自由與權力目錄

自序

第一章 敘論	一
第二章 政府權力的基礎	一七
一 無政府主義者對於政府的態度	一七
二 個人主義者對於政府的態度	二四
三 獨裁主義者對於政府的態度	二九
四 政治社會中治者與被治者對立的現象	三六
五 人民爲什麼服從	三九
六 政府有否絕對權力	四五
第三章 政府權力與行政效率	五七
一 權力與武力	五七
二 權力與效率	六〇

三 制度與政府效率	七
1 獨裁與政府效率	七
2 分治與效率	六一
四 自由的效率	六六
第四章 自由的意義	九七
一 兩種不同的自由	九七
二 對於兩種自由理論的批評	一〇一
三 我所說的自由	一〇六
1 自由是種心理的感覺	一〇六
2 自由是相對的	一〇
3 自由是進化的	一四
4 自由的所以成爲問題	一七
5 自由和倫理的價值無關	二三
6 自由是主觀的同時是客觀的	二四

7 動的和平靜的自由	二二七
第五章 自由和權力的保障	一三五
一 自由的保障	一三五
1 憲法的保障	一三七
2 制度的保障	一四四
3 國民性的保障	一五一
二 權力的保障	一六〇
1 員吏制度	一六一
2 專家委員會制度	一六七
3 認清人民的福利	一七〇
第六章 自由與權力	一七七
一 過分自由和過分權力的危機	一七七
二 自由與秩序	一八三
三 權力與人民福利	一九九

1 主權論與權力·····	一九三
2 權力與人民福利·····	一九五
四 自由與政府權力·····	二〇一
1 人民自由與政府權力的衝突性·····	二〇一
2 人民自由與政府權力的調節性·····	二〇二

自由與權力

第一章 敘論

我們如果承認政治學中有個根本問題，這個問題應當是如何使權力與自由相調劑。麥克伊爾文（MacIlwain）說：在任何歷史階段的任何國家中，使人民的私見與政府的權力得一適當的均衡，乃是政治中最麻煩的問題。^{〔一〕}但是這個最麻煩的問題，實在亦是最根本的問題。^{〔二〕}我們將怎樣使政府的制裁，不妨礙人民的利益？執政者既然亦是人，他們不至以私利爲公利，或更利用他們的地位以攫取私利麼？這不是過慮，從來個人主義者即會因此而攻擊專制的帝政，並且會因此而發生流血的革命。在從前，執政者的權力是絕對的，他們的命令就是國家的法律，而人民則任其驅役，沒有反抗的餘地。在這個時候，人民的幸福是一點都談不到的。但人類的問題，究竟不能這樣解決。以後有人發現人民盲目的服從沒有意義。人民應當反抗獨夫的暴命而爭取自己的利益。由是治者統制的社會，一變而爲人民顯耀的社會，這就是從專制政體演化到民主政體的過程。不過到今天，我們又覺悟到人民的裁決不一定完全對的。他們淺短的眼光，亦許可以爲自戕生命的根源，而政府行政的效率，也可以因人民固執的成見而降低的。

誠如孫中山先生所說：政治是管理衆人之事。但這個管理者與被管理者的權力與自由，應當如何劃

分管理者必須有其權力，而後可以管理衆人之事；衆人亦必有其自由，而後可以被管理而不致被侵害。管理者沒有適當的權力，勢必左右受制而不能展其能；被管理者沒有必要的自由，又將橫受壓迫而不能伸其志了。更從另一方面說，管理者的權力不能太大，太大以後一定要變成專制的暴君；被管理者的自由也不能過分，過分以後一定要妨礙管理者的行使權力。但是我們將怎樣處理這兩個互相衝突而又必須互相顧全的原則呢？這真是政治學中頂麻煩的問題！不過要解決的問題總得解決，因為我們既經承認這是根本問題，那末它一天不解決，政治的活動就一天不能有確切的方針。我之所以要竭其愚魯而討論這個問題者，即由於此。

我們不能否認民主這個根本的原則。國家因人民而存在，並不是因國家所以才人民。至於政府，它不過是國家的一種工具，當然更不能駕乎人民之上，而武斷地操縱人民的幸福了。國家的主體是人民，政府惟有尊重人民的要求，然後可以行使職權。不然，它已失去了它的主人，根本沒有存在的價值了。但問題在這裏：人民這個主人，不常有發號施令的能力；而政府這個僕役，也不大會安於它服務的地位的。人民數量既衆，質地又有差別，所以不容易有一致的行動，由是所謂人民是主人者，不過是一種哲學的幻想而已。反過來說：政府不是自願處於僕人地位的。它若不受人民嚴密的監督，則往往有跋扈的危險。注意前種事實的乃發爲政府有絕對權力的論調；而注意後種事實的，又往往崇揚極端自由的學說。這兩種見解，都失

之偏激。爲明白他們的錯誤，我決定分頭討論他們的理論。

我們試先看擁護政府權力者的論調。擁護政府權力的人可以分成兩派：一派是理論家，盧梭（Rousseau）、波桑克（Bosanquet）、格林（T. H. Green）、黑智兒（Hegel）都應當屬於這一派的；一派是實行家，如近代的法西斯蒂和布爾希維克運動，它們因民主政體的失敗，而發爲獨裁的論調的。這兩派的意見，可以分開討論於下。

國家有絕對權力這個理論，歷史已很久了。主權論的鼻祖布丹氏，恐怕就是這一派的健將，而普通認爲個人主義者的盧梭，實在也應當歸入這一派的。其餘如法家奧斯丁（Austin）、格林（T. H. Green）、哲學家黑智兒（Hegel）、康德（Kant），都是這一派的中心人物。這一派人，有一個共同的態度，他們都擁護主權。他們都把國家看作抽象的人格，都把國家看作完全的表现。在他們的理論中，個人雖亦有自由，但這種自由太抽象了，有時或者竟是不自由的表現。因爲國家的主權最高無上，因爲國家的意志最爲完全，所以服從國家的意志就是自由。換句話說，他們的自由是明白真意志和倫理目的之人才能享有的。他們的自由是超人的自由。他們的理論，就說並不自相矛盾；他們的自由，就說並不是不自由；但人民並不能一生下來就知道倫理目的和真意志的，那末到什麼時候人民才可以享受自由呢？我可以替代他們回答說：當各個人民變了哲君的時候，各個人民都可以到得自由了。這哲學家的謊語！這天堂裏的原則！

相信國家主權論的人，他們憑了國家主權下人民才有自由的學說，差不多把人民的自由全部剝奪了。這許多哲學家法學家，明中建立了國家權力無上的理論，而暗中却為政府的暴行披上一件繡花的袍子。國家權力無上，多不切實際的一個口號。什麼是國家？國家怎能具有主權？主權怎能最高無上？這許多問題，多元論者早已先我而詰責了。我且不問國家主權論理論上的缺點，而先看一看它的結果。國家的主權最高無上，這從什麼地方表現呢？國家是抽象的人格，它的行為，事實上必須由政府表現出來，由是所謂國家主權最高無上者，實即是政府權力最高無上。政府權力最高無上的結果，人民變成怎樣可憐的動物，這早在各人洞察之中，無用我來多說了。自然，像盧梭、黑智兒、波桑克這一輩人，他們不承認國家的人格要從政府表現。他們說：國家的人格，要從國家的「全意志」(General will) 或「真意志」(Real will) 表現出來。但全意志或真意志並不是拿得出看得見的東西。自然中有否這樣的東西既成問題，要它行使最高無上的主權，更是空虛而不可信的事情了。盧梭對於全意志的贊美無論怎樣悅耳，波桑克對於真意志的崇拜無論怎樣誠懇，這都無補於誰行使最高無上主權的問題。我們眼見的事實，祇有政府是國家中執有權力的機關。它制定法律，亦執行法律；它頒布命令，亦執行命令。但政府的權力並不是最高無上的。要說政府的權力最高無上，那人民的地位，自然低下得不堪設想，已無用這輩哲學家高唱自由的論調了。

主權這個觀念，在解釋法律和國家的關係，亦許有它的用處。『』但要用來劃開政府權力和人民自

由這是一種失敗，主權論者無論把國家和政府分得怎樣清楚，但國家必須賴政府而有所表現，這是事實。國家主權最高無上，勢必至於政府權力最高無上，這亦是事實。近代的民主國家，許多地方接受盧梭的學說。在民主國家中，國家和政府分得很開。享有最高主權者是一國的公意——或者就是盧梭的全意志，而不是政府。但實際情形如何？政府佔據了傳統的治者的寶座，指揮與統制一切的事務，而所謂公意，終於沒有什麼實力的。我們應當相信賴斯基 (Laske) 說的話：權力分自知的和不自知的 (Powers: consciously possessed and powers unconsciously possessed) 兩種，而後者是不適宜於運用的。[1] 因為這個緣故，我們即使說國家的主權寄託於一國的公意，但人民是不知不覺中握有權力的人，他們不能運用這項權力以執行他們的公意。關於這一點，我們祇要稍為知道各國選舉的歷史，就可以了解它的意義。民主國家中握有主權的雖是公意，而實際享有權威的是政府，這就可以知道擁護國家主權論者如何間接的在擁護政府權力論了。

主權論者並沒有反對自由，而且大多是熱烈擁護人民自由的人。像格林，像盧梭，我們實在很少看見這樣一貫地贊美自由的人。但因為他們相信絕對的最高無上的主權，無形中破壞了人民自由的壁壘，由是盧梭有強迫的自由，[2] 而格林則以為服從法律是自由了。[3] 他們的主張，在各人的思想系統中，並沒有自相矛盾的地方。[4] 然而他們的缺點，不是邏輯的，而是不合實際情形。假使說強迫的行為是自由，

假使說祇有服從法律是自由，那末自由和不自由的分別在什麼地方？這個，他們一定要回到真意志和假意志或是純理意志和衝動意志的區別上去。不過這許多名詞，並沒有確切的解釋。個人所認為真意志的，國家可以說是假意志，由是國家可以任意干涉人民的行為，而人民的自由，變成絲毫沒有保障了。我們在這裏應當注意，所謂自由主權力的問題，實即是國家和人民關係的問題。假使人民的意志沒有自決的能力，那人民的自由，不啻空中樓閣，而國家的武力，才是決定我們一切行為的準則。

近今擁護政府權力的人，都以爲人民自由破壞了政府的效率。增進行政效率，這是擁護政府權力論的第二種理由，盛極一時的法西斯蒂運動，就是着眼於這一點而發生的。美法諸民主先進國，因有鑒於國家事務的增多，而同時又因人民代表沒有能力解決這繁多的事務，由是行政部的委任立法權，日益擴大。〔德國的魏瑪憲法，且規定總統有迭克推多權，而一九三〇年的布魯寧（Brüning）內閣，實開以命令決定預算案的風氣。〕這種種趨勢，有人以爲是民主政體已經達到衰落時期的象徵。循環的定律，在政治學中已經得到證明，人民顯耀的時期過去，又要回復到治者統制的時期了。人民代表的庸碌和腐化，他們以爲是人民主權論致命的創傷。在近代的大國家中，祇有代議政體可以表現人民主權的精神。代議政體的失敗，就是人民主權論理想的幻滅。人民若不能舉出賢明的代表，以處理每天碰到的國家大事，那末我們又何必斤斤於人民主權的理想，而不讓能幹的治者多得活動的餘地？這一種思想，自從蘇俄意大利

走上獨裁政治的路以後，恐怕已很普遍的在人們腦海中浮現了。大家對於穆沙里尼史推林德政的稱頌，使各人回首看他們自己的國家，而懷疑二十世紀普遍的不景氣現象，或者是受人民主權論的賜予，因為不是代議民主，他們的祖國亦許不會有這樣的災難出現的。由是大家都大聲的嚷了：我們要一個賢明的治者，賦予一切自由處理的全權，讓他們偉大的魄力，來修補我們這個殘破的世界！就是制衡原則應用得最嚴格的國家，亦漸漸讓行政元首變成獨裁的領袖，它和世界各地做着同樣的好夢，它要一雙鐵腕來造成莊嚴燦爛的國家。

效率，更多的效率，這是近代鄙棄自由而擁護權力的道理。不過行政效率是否一定由人民自由相衝突呢？是否顧到效率就不能有自由，顧到自由就不能有效率呢？更進一步，我還要問不顧人民自由的政府效率，究竟有什麼用處呢？我們不僅要個有效率政府，而要個為人民謀利益的政府，這個原則至少可以得到大家承認的。但不顧人民自由的政府，如何保證其必定能為人民謀利益？推崇效率的人不能不顧自由，這正和推崇自由的人不能不顧效率一樣。人民為國家的主體，我們不能否認；政府必須為人民謀幸福而後可以稱之為政府，我們亦不能否認。在專制國家中，那裏有不少才能特出的君主，但因為他們的目的是私人利益，所以君主尤有才幹，人民受的虐待往往亦尤多。雍正乾隆治下的人民，他們所受的痛苦，不可以說不多罷！我因此大膽的說：凡是推崇政府效率而不顧人民自由的人，他們實在忘了歷史的

教訓。若說人民自由和政府效率是互相衝突的，那末我們的顧此失彼，猶不算沒有理由。但事實却不是如此。人民自由和政府效率實在是可以互相輔助的。主張人民自由的不必不顧政府效率，看重政府效率的亦不必不顧人民自由。在一個國家中，這兩個原則可以同時顧到的。民主的國家，不必是排擠專制的國家；擁護自由的人，並不盲目的想推翻政府，他們的要求，一方是人民要有最後的權力，一方亦需要強有力的政府來實現人民的幸福。我們除非信仰無政府主義，決不會願意有個庸弱無能的政府。一個國家的政府，都是用人民的血和汗去供給的，難道我們就不希望它多做一點事情，以報答人民巨大的負擔？我相信無論那一個真正信仰民主主義的人，他決不反對有效率的政府。他一樣的厭惡庸弱無能的政府，因為有了這樣的政府，人民對政府的供給將得不到酬報，他們所繳納的賦稅也變成沒有意義的犧牲了。但是真正信仰民主主義的人，他有一個比政府效率更為重要的原則，那就是政府的行動，必須不違反人民的意志。政府的行動而違反人民的意志，那末這個政府無論如何有效率，他亦想不出所以要擁護這個政府的理由。國家是一個大集合，它的目的，和其他團體一樣，在於謀得各個團員的福利。政府是國家用以求取福利的工具，它的行動，自然應當得到人民的同意，它是否在為人民求取福利，我們沒有方法證明了。信仰民主主義的人，並不以為人民的智慧有海那樣深，所以一定要人民為國家決策的主體，但因為要保障政府之不違反人民的目的，實不得不採取這樣的策略。若是有個政府，既能依遵人民的意志，而又能有效率