一、政治与国家

需要全本请访问 www.ertongbook.com

政 治 与 国 家

伴随着日益深入的经济体制改革，中国的政治体制改革与社会的全面进步已经提上日程。如何认识和处理政治与国家的关系、公共行政与政治发展的关系，政府与公民的关系、法治与德治的关系，是每一个领导干部必须面对和思考的问题。

政治与国家的起源及鹄的

政治和国家都是古老的社会现象，在人类早期的社会生活中就普遍存在。凡是存在多样化利益群体的地方和人们需要做出集体行动的时候，就会产生形形色色的政治活动和国家形式。

英国哲学家霍布斯《论国家的成因、产生和定义》一文中的观点，在近代以来西方政治国家学说中极具代表性。这一观点认为，古往今来的人们为了获得和平的生活，抵御外来侵略并制止相互侵害，便通过协议订立信约，把大家所有的权力托付给某一个人或能够把大家的意志转化为一个意志的多人组成的集体。国家就产生于这种公共权力的建立，它是所有授权者统一人格的代表。

在近现代政治舞台上，任何人都无法忽视政党的作用。《政党所扮演的角色》选自美国学者李普塞特的《一致与冲突》一书，该文回顾了政党自中世纪晚期诞生以来在西方历史上所扮演的角色，其中对于政党一般作用的见解在学术界有重要影响。李普塞特认为，政党有助于把地方人士和地方社团整合到一个国家之中，建立跨地域和跨种族的沟通与合作，因而总被视为进行社会动员的基本力量。政党可以把减少社会及文化差异的呼吁付诸实践，还可以强迫诸多不同利益和见解的代言人互相让步，达成妥协。因此，政党是真正的国家组织的开端。

我国近代启蒙学者梁启超的《论政府和人民之权限》一文指出，人民与

政府是构成国家的两大要素，二者之权限必须均衡。人民之权无限，会陷入无政府主义；政府之权无限，则陷入专制主义。所以一个完善的国家，必须以明确政府与人民的权限为第一要义。政府的目的在于公益，即以促进国家发展、提高国际竞争力为旨归。政府的义务可以归结为二：一曰助人民自营力所不逮，二曰防人民自由权之被侵。正由于政府以人民的富强、利益为宗旨，所以政府之权限与人民之进化成反比。政治说到底，就是以最大多数人民的最大幸福为鹄的。在一个文明的国度，人各有权，权各有限；建国之本，太平之源，皆在于权限。

国家政治权力的基础

谈到国家政治权力的基础，最著名的理论莫过于法国卢梭的“社会契约论”，在选文《论社会公约》中，我们可以看到这一理论的核心部分。作为启蒙思想家，卢梭将国家政治权力的基础视为一种授权行为，即社会成员之间订立的契约。他认为社会公约的本质在于：每个人都将自己的权利转让给一个共同体，以求获得更充分的人身和财产保障，同时仍不失以往的自由。这样，每个人便都将自身置于一个公意的最高指导之下，并且成为这一共同体中不可分割的一部分。而共同体就以这一结合行为获得了它的统一性、它的公共的大我、它的生命和它的意志。这一由全体个人的结合所形成的公共人格以前称为城邦，现在则称为共和国或政治体。

美国早期历史上出现的文化人梭罗在《论公民的不服从》一文中，淋漓尽致地发挥了卢梭“人民主权”的思想。他认为，政府不过是人民选择来行使他们意志的形式，一个政府的决定正确与否，并非依据多数派，而是依据良知，良知和正义高于政府甚至法律。面对非正义的美国奴隶制政府，他以一个公民的身份，公然表示了不服从。

法国启蒙思想家孟德斯鸠是资产阶级国家学说和法学理论的奠基者，他在文章《英格兰政制》中讨论了国家政治权力的合法性基础以及宪法政治的本质等问题。在一个自由的国家里，立法权应该由人民集体享有。人民通过选举有议事能力的代表来做一切他们自己所不能做的事情。在现代民主政治（宪政）体制下，国家与政府的一切权力均来自于人民，并利用宪法和法律来确证和约束这种权力。建立在全体公民意志之上的宪法和法律是国家与政府权力合法性的基础。政府和公务员通过公共行政活动代表国家行使权力。国家权力包括立法权、行政权和司法权。如果权力过分集中，缺乏相互制衡

和彼此监督的机制，就不会有民主政治和公民自由。

公共行政的基本精神与行政改革的新趋势

19世纪末期以后，资本主义从自由竞争时期向垄断时期过渡，为适应生产力的迅速发展和经济结构的巨大变化，解决日益复杂的社会矛盾，国家开始积极主动地干预社会生活，政府的公共管理职能不断扩大，公共行政成为政府履行其政治功能的主要形式。当代美国政治学家弗雷德里克森的文章《公共行政的首要原理》，通过论述公共行政的领域、任务、范围、责任和道德等问题，提出了国家公共行政的基本精神。这些基本精神包括：对公共行政做尽可能广义的界定；把对公共组织与机构的高效、经济及公平的管理作为公共行政的任务；公共行政的范围局限于高效、公平地执行公共政策；同等地关注国家、省区与地方政府的事务；管理公共组织，强化公共组织的变革能力和应对性；公平地、乐善好施地服务于全体公民。

公共行政目的的实现依赖于公共行政行为的合法性和为政者高尚的德性。一个以政治为业、即肩负政治责任的人，他对政治的看法以及他本人的政治素养，对于政治行为的结果有着直接的影响。德国社会学家马克斯·韦伯在《以政治为业》一文中认为，有三种前提性的素质，对于政治家是决定性的：献身于一项事业的激情、责任感和恰如其分的判断力。而缺乏客观性和无责任心，则是政治领域里两种致命的罪过。文章从选择什么样的人从政，或者说，一个担负公共行政职责的人应该具有什么样的素质的角度，对公共行政的原则作了进一步阐发。

20世纪70年代末期以来，与市场化的经济改革相呼应的行政现代化潮流,开启了“行政改革的时代”,许多国家的政府开始重新界定自己的角色和职能，重新规划公共政策的决策与实施的规则。俞可平的文章《中国公民社会的兴起与治理的变迁》，从一个角度反映了我国政治体制改革的现状、成果和问题，并提出了今后在政治和公共行政领域深化改革的思路。政府的行政行为不再是对社会和公民的统治、管理，而越来越表现为政府与公民良好合作的“治理”与“善治”。公民社会组织应该成为影响政府决策的重要因素和推动政府改革的强大动力源，它们的活动不仅会增强公民的政治认同感，推动社会公益事业的发展，而且可以通过对政府权力和行为的制约改善政府形象。限制与规范国家与政府的公权力，发挥公民社会的自主管理能力，保障公民的参与权和自由权,走向“治理”与“善治”,已成为社会进步的新趋势。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

论国家的成因、产生和定义

霍 布 斯



作者简介

［英］托马斯·霍布斯（Thomas Hobbes 1588—1679 年），英国哲学家，政治思想家。代表作有《利维坦》。

我们看见天生爱好自由和统治他人的人类生活在国家之中，使自己受到束缚，他们的终极动机、目的或企图是预想要通过这样的方式保全自己并因此而得到更为满意的生活；也就是说，要使自己脱离战争的悲惨状况。正像第八章中所说明的，没有有形的力量使人们畏服、并以刑法之威约束他们履行信约和遵守第十四、十五章两章中所列举的自然法时，这种战争状况便是人类自然激情的必然结果。

因为各种自然法本身（诸如正义、公道、谦谨、慈爱，以及［总起来说］己所欲，施于人），如果没有某种权威使人们遵从，便跟那些驱使我们走向偏私、自傲，复仇等等的自然激情互相冲突。没有武力，信约便只是一纸空文，完全没有力量使人们得到安全保障。这样说来，虽然有自然法（每一个人都只在有遵守的意愿并在遵守后可保安全时才会遵守），要是没有建立一个权力或权力不足，以保障我们的安全的话，每一个人就会、而且也可以合法地依靠自己的力量和计策来戒备所有其他的人。在人们以小氏族方式生活的一切地方，互相抢劫都是一种正当职业，决没有当成是违反自然法的事情，以致抢得赃物愈多的人就愈光荣。在这种行径中，人们除开荣誉律以外就不遵守其他法律；这种律就是禁残忍，不夺人之生，不夺人农具。现在的城邦和王国不过是大型的氏族而已。当初小氏族所做的一切它们现在也如法炮制。在危机、畏惧入侵、恐怕有人可能帮助入侵者等等的借口下，为了

自己的安全而扩张领土，他们尽自己的可能，力图以公开的武力或秘密的阴谋征服或削弱邻邦；由于缺乏其他保障，这样做便是正义的，同时还因此而为后世所称道。

少数人联合也不能使人们得到这种安全保障。因为在少数人中，某一边人数稍微有所增加就可以使力量的优势大到足以决定胜负的程度，因而就会鼓励人们进行侵略。使人确信能充分保障安全的群体大小不决定于任何一定的人数，而只决定于与我们所恐惧的敌人的对比。只有当敌人超过我方的优势不是显著到足以决定战争的结局、并推动其冒险尝试时，才可以说是充分了。

群体纵使再大，如果大家的行动都根据各人的判断和各人的欲望来指导，那就不能期待这种群体能对外抵御共同的敌人和对内制止人们之间的侵害。因为关于力量怎样运用最好的意见发生分歧时，彼此就无法互相协助，反而会互相妨碍，并且会由于互相反对而使力量化为乌有。这样一来，他们就不但会易被同心协力的极少数人征服，而且在没有共同敌人的时候，也易于为了各人自己的利益而相互为战。因为我们如果可以假定大群体无需有共同的权力使大家畏服就能同意遵守信义和其他自然法，那么我们便大可以假定在全体人类中也能出现同样的情形；这时就根本既不会有、也无需有任何世俗政府或国家了，因为这时会无需服从就能取得和平。

人们希望安全保障能终生保持，对于这种保障说来，如果他们只在一次战役或一次战争等有限的时期内受某一种判断意见的指挥和统辖那是不够的。因为这时他们虽然能因为一致赴敌而取得胜利，但事后当他们没有共同敌人的时候，或是一部分人认为是敌人的人，另一部分人认为是朋友的时候，就必然又会由于利益的分歧而解体和重新陷入互相为战的状态。

诚然，某些动物如蜜蜂、蚂蚁等，能群处相安地生活，因而被亚里士多德列为政治动物。然而它们却只受各自的欲望和判断指挥，同时也没有语言可以向他方表达自己认为怎样才对公共利益有利。因此，有人也许会想知道人类为什么不能这样。关于这一点，我的答复是这样：第一，人类不断竞求荣誉和地位，而这些动物则不然。因之，人类之中便会由于这一原因而产生嫉妒和仇恨，最后发生战争，但这些动物却没有这种情形。

其次，这些动物之中，共同利益和个体利益没有分歧；它们根据天性会为自己的个体利益打算，这样也就有助于公共利益。但人类的快乐却在于把自己和别人作比较，感到得意只是出人头地的事情。

第三，这些动物不像人类一样能运用理智，它们见不到，同时也不认为

自己能见到公共事务管理中的任何缺点。但在人类之中则有许多人认为自己比旁人聪明能干，可以更好地管理公众；于是便有些人力图朝某一个方向改革，另一些人又力图朝另一方向改革，因而使群体陷入纷乱和内战之中。

第四，这些动物虽然也能用一些声音来相互表示自己的欲望和其他感情，但它们却没有某些人类的那种语辞技巧，可以向别人把善说成恶、把恶说成善，并夸大或缩小明显的善恶程度，任意惑乱人心，捣乱和平。

第五，没有理智的动物不能区别无形的侵害和有形的损失；所以当它们安闲时，就不会感到受了同伴的冒犯；而人类在最安闲时则是最麻烦的时候；因为在这种时候他们最喜欢显示自己的聪明，并且爱管国家当局者的行为。

最后，这些动物的协同一致是自然的，而人类的协议则只是根据信约而来，信约是人为的。因之，如果在信约之外还需要某种其他东西来使他们的协议巩固而持久便不足为奇了，这种东西便是使大家畏服、并指导其行动以谋求共同利益的共同权力。

如果要建立这样一种能抵御外来侵略和制止相互侵害的共同权力，以便保障大家能通过自己的辛劳和土地的丰产为生并生活得很满意，那就只有一条道路：把大家所有的权力和力量付托给某一个人或一个能通过多数的意见把大家的意志化为一个意志的多人组成的集体。这就等于是说，指定一个人或一个由多人组成的集体来代表他们的人格，每一个人都承认授权于如此承当本身人格的人在有关公共和平或安全方面所采取的任何行为、或命令他人作出的行为，在这种行为中，大家都把自己的意志服从于他的意志，把自己的判断服从于他的判断。这就不仅是同意或协调，而是全体真正统一于惟一人格之中；这一人格是大家人人相互订立信约而形成的，其方式就好像是人人都向每一个其他的人说：我承认这个人或这个集体，并放弃我管理自己的权利，把它授与这人或这个集体，但条件是你也把自己的权利拿出来授与他，并以同样的方式承认他的一切行为。这一点办到之后，像这样统一在一个人格之中的一群人就称为国家，在拉丁文中称为城邦。这就是伟大的利维坦（Leviathan）的诞生，——用更尊敬的方式来说，这就是活的上帝的诞生；我们在永生不朽的上帝之下所获得的和平和安全保障就是从它那里得来的。因为根据国家中每一个人授权，他就能运用付托给他的权力与力量，通过其威慑组织大家的意志，对内谋求和平，对外互相帮助抗御外敌。国家的本质就存在于他身上。用一个定义来说，这就是一大群人相互订立信约、每人都对它的行为授权，以便使它能按其认为有利于大家的和平与共同防卫的

方式运用全体的力量和手段的一个人格。

承当这一人格的人就称为主权者，并被说成是具有主权，其余的每一个人都是他的臣民。

取得这种主权的方式有两种：一种方式是通过自然之力获得的，例如一个人使其子孙服从他的统治就是这样，因为他们要是拒绝的话，他就可以予以处死；这一方式下还有一种情形是通过战争使敌人服从他的意志，并以此为条件赦免他们的生命。另一种方式则是人们相互达成协议，自愿地服从一个人或一个集体，相信他可以保护自己来抵抗所有其他的人。后者可以称为政治的国家，或按约建立的国家；前者则称为以力取得的国家。

相关链接：

选自《利维坦》，［英］霍布斯著，黎思复、黎廷弼译，商务印书馆，1985 年。

政党所扮演的角色[①]

李普塞特



作者简介

[美] 李普塞特（Seymour Martin Lipset），美国政治学家，在哥伦比亚大学获得哲学博士学位，曾获麦基佛奖，主要著作有《工业社会中的社会流动》、《革命和反革命》、《非理性政治》、《大学中的造反》、《关于美国政治的对话》、《信仰的裂痕》、《一致与冲突》等。

纵观西方政治的历史长河，“政党”指在一个政治实体中的分裂、冲突和对立。从语源学上讲，“政党”源于“部分”，所以自中世纪后期这种含义第一次出现在政治文章中以后，人们就习以为常地把政党看作是一部分因素，它们在某些联合统一体中与另一部分因素相互对立，彼此各不相让。

如果因为 20 世纪使一些坚如磐石的政党、极权政党以及‘一党制’纷纷呈现，我们便认为‘政党’这个词含义不同、用途不同，这就不对了。这反映出这个特定术语原有的模糊性。在《经济与社会》一书中，马克斯·韦伯对中世纪意大利城市政治进行描绘时论述了“政党”一词的用法。他认为，佛罗伦萨的一些行会一旦纳入城市统治官僚的一部分，“它们便不再是社会学意义上的政党了。”韦伯明确地否认用来形容竞争性的自发政治活动的‘政党’与用来形容铁板一块的系统的“政党”有任何相同之处。这种区别对分析研究尤为重要，但这个词也有隐而未见的一致用法。虽然极权政党并不是通过政治市场上的自由竞争来发挥作用的，但它仍是一个更大的整体中的一个部分，并在该整体

①本篇题目为编者所加。

中与其他势力对立。典型的极权主义政党是由国家体系中积极的、可调动的因素组成的：它并不与其他政党竞争官职和博取选民的青睐，然而它仍企图动员普通民众反对某些东西——反对国家社会体内部串通一气的反对派或顶住国外敌人的威胁。从西方政体角度上说，极权主义选举也许名不副实，但不管怎样，这些选举有助于使一些重要的功能合法化：它们是持续不断地打击“隐蔽”的反对者——反对现存政权的非法的反对派——的“确认仪式”。

无论政体结构如何，政党有助于把一些地方社团整合到一个国家之中，因而总被视作是进行动员的基本力量，或者整合到一个更广泛的联邦之中。在早期的竞争中，政党体系的确如此，而且对殖民主义后期单一政党的国家来说，这种说法也非常正确。威廉·钱伯斯在对美国政党制度形成所作的精辟分析中，收集了大量的材料来说明最初的一些国家政党——联邦党人和民主——共和党人所起到的整合作用。它们是真正的国家组织的开端，是使美国人脱离本地团体和本州并在国家政体中发挥作用的最初的成功努力。对 20 世纪新兴国家的政党进行分析可以得出相似的结论。鲁斯·沙赫特已为我们说明了政治领袖们是如何运用非洲的单一政党组织来“唤醒共同体的更广泛的民族国家意识”的，是如何运用单一的政党组织来建立跨地域和跨种族的沟通和合作的。

在竞争性的政党制度中，我们可以从两个层面来分析这一整合过程：一方面，每个政党都建立了跨地区的沟通网络，并通过这种方式促进了民族的融合；另一方面，正是它的竞争性帮助建立了超越任何小团体和帮派之上的全国性政府体系。这一整合有两个方面的意义：鼓励公民区别他们对整个政治体系的忠诚和对你争我夺的政治家们的态度；权力的竞争者（至少在他们尚有机会获取一官半职时）将会有兴趣维系全体公民对政体及其交替原则的感情。铁板一块的政体不鼓励公民对体制和在职官员作一区分。公民们易于把政体与个别领导人的政策相提并论，一些掌权者自然而然地利用对国家的忠诚来为自己获取支持。在这种社会里，任何对政治领导人或对主要政党的抨击都很容易变为攻击政治制度本身的炸弹。有关具体政策或具体义务的争论很快便会提出制度存亡的根本性问题。而在竞争性政党制度中，在野人士也可能会被指控为破坏现状或离经叛道，但依然存在的政治制度并未受到损害。一种竞争性的政党制度保护其国家不受公民不满引起的破坏；抱怨和攻击针对的是那批仍在其位、仍谋其政的官员，而不是整个制度。

社会学家 E. A. 罗斯和乔治·齐美尔分析了政治体系内部习以为常的冲突的整合作用。建立正常的渠道使一些相冲突的利益得以表达，这有助于许多民族国家结构的稳定。各个派系之间取得的卓有成效的势力均衡使早期宗

需要全本请访问 www.ertongbook.com

教问题大大避免了正面冲突。选举权的扩大和坚持公民有政治表达的自由同样加强了民族国家的正统性。也许在最初阶段上，人们的畅所欲言暴露了统治阶级和被统治阶级之间公开的和潜在的矛盾，许多制度可能会出现混乱，但从长远来看，它能巩固国家政权。

这种辩证的冲突一整合是当前比较社会学中政党研究的中心议题。本文的重点是冲突及其向政党制度的转化。这并不是说我们忽视了政党的整合作用。我们只是从发现潜在的和显而易见的紧张和分裂出发，研究冲突最初阶段妥协修好的可能性。政党对社会学家来说有着两方面的迷惑力。它们有助于使利益冲突、潜在的紧张以及现存社会结构的悬殊差别一目了然，而且还迫使芸芸众生从不同阵营走到一起，确立自己承担义务的轻重缓急并为体系内的统治阶级或自己期望中的角色效力。政党具有一种表现功能：既可以把减少社会及文化结构上的差异的呼吁转化为付诸实践的要求和压力，也可以拖延了事、说说空话。但政党还有工具功能和代表功能：强迫诸多不同的利益和见解的代言人互相让步，达成妥协，或抑制需求或施加强大压力。小党可以满足于自身的表现功能，然而要对一个团体的事务施加决定性的影响力，任何一个政党都必须网开一面，与潜在的敌人或对手建立共同阵线。这一点在政党形成初期就是这样，党首先是围绕着不同的派系和名人、立法者俱乐部建立起来的，随着平民百姓中新阶级参与权的扩大，希望建立更广泛联盟的要求就变得更加强烈了。

H. G. 韦尔斯在《现代马基雅维利式政治家》一书中对大规模动员初期阶段的聚集过程作了最为简明扼要的分析：

> 花色多样一向是自由党的特征。无论过去还是现在，自由主义对各种事物都是兼收并蓄。它在本质上是一个批判性的政党，即“反对”党——一种充满敌意和反抗，不时体现出一种难以理解的一致精神的系统。它使处于不利地位的弱小势力汇合在一起，共同对抗势力强大的统治阶级，佃农对抗地主；零售商对抗批发商和放贷者；不信国教的人不屑与教士为伍；士气低落充满敌意的雇员与少数雇主彼此对立；甚至名不见经传的小人物也可以向名人显贵发起攻击……自由党人不比保守党人有更多喜欢集体主义国家的理由；小商小贩对它的青睐毫不逊色于巨贾富商对它的关注；但自由党人求诸国家压制其对手，就像中世纪普通百姓为反对贵族而拥护国王一样。由于自由党不代表任何阶级利益，因此它反对“阶级特权”，然而又由于它没有确定的责任，所以总的看来

它也不遗余力地反对集体主义制度的控制。只要自由党将矛头只对准阔佬巨头，而不是觊觎国家政权，它就依然具有建设性意义。自由党组织的成立，其原因仅仅在于它对手的组织迫使它组织起来。它与工党若即若离，正像它在敌视财富和敌视公共支出之间摇摆一样。

同样的描述（如果不那么生动的话）也可以用于西方国家大多数渴望成为多数党的那些政党：尽管它们内部的一些集团意见相左，但在敌视其他阵营的竞争者方面却众志成城、团结一致。冲突和争端可以来自社会结构中各种不同的关系，但很少冲突和争端会将特定制度下的政治两极化。每一种制度内部都存在着一个自下而上的分裂等级，这些等级秩序的政治重要性不仅因各种政治而异，而且也会随着时间发生变化。社会文化分裂的政治力量的这种不同和变化，为比较研究提出了一些最根本的问题：地区、语言或者种族什么时候最容易发生分化？什么时候这种分裂主要基于阶级分裂基础之上？什么时候派系上的约定俗成和宗教信仰的认同会造成同样重要的分裂基础？什么情况最有利于容纳党内的反对派，而在什么情况下党内反对派问题会变成党和党之间的问题？哪种联盟会使政体内部矛盾激化？哪种又能巩固现行政权？这些问题都是未来比较政治社会学所要研究的重要课题。虽然对这些课题不乏种种推理假设，但用系统分析的方法对体制作比较研究，至今仍寥寥无几。有人经常指出，如果这种分裂主要是发生在道德和人类命运本质方面而不是发生在世俗的可以妥协的问题上（诸如产品的价格、债务人和债权人各自的权利、工资和利润以及财产的所有权等等），那么，这些体制便会面临严重的冲突。不过，道理并不尽然，我们真正想弄明白的是究竟在什么时候一种分裂比另外一种分裂更严重；这些分裂产生了什么样的联盟；这些种种不同的势力在民族国家范围之内又会对一致的形成产生何种影响。我们不奢望找到明确的答案，但我们已力图将这种分析推进一步。我们将首先考察社会结构中到底存在哪些从逻辑上讲可能产生紧张和对立的根源，然后再把每一类冲突的政治表达的现存实例分门别类。我们不企望在这里提供一个全面的分析框架，而只希望能提供一条分析线索。

相关链接：

选自《一致与冲突》,[美]西摩·马丁·李普塞特著，张华青等译，上海人民出版社，1995 年。

论政府与人民之权限

梁 启 超



作者简介

梁启超（1873—1929 年），近代中国著名政治家、思想家、学者。代表作有《饮冰室合集》。

天下未有无人民而可称之为国家者，亦未有无政府而可称之为国家者，政府与人民，皆构造国家之要具也。故谓政府为人民所有也，不可；谓人民为政府所有也，尤不可。盖政府、人民之上，别有所谓人格（人格之义屡见别篇）之国家者，以团之统之。国家握独一最高之主权，而政府、人民皆生息于其下者也。重视人民者，谓国家不过人民之结集体，国家之主权，即在个人（谓一个人也。）。其说之极端，使人民之权无限；其弊也，陷于无政府党，率国民而复归于野蛮。重视政府者，谓政府者国家之代表也。活用国家之意志，而使现诸实者也。故国家之主权，即在政府。其说之极端，使政府之权无限；其弊也，陷于专制主义，困国民永不得进于文明。故构成一完全至善之国家，必以明政府与人民之权限为第一义。

因人民之权无限以害及国家者，泰西近世，间或有之。如十八世纪末，德国革命之初期是也。虽然此其事甚罕见。而纵观数千年之史乘，大率由政府滥用权限，侵越其民，以致衰致乱者，殆十而八九焉。若中国又其尤甚者也。故本论之宗旨，以政府对人民之权限为主眼，以人民对政府之权限为附庸。

政府之所以成立，其原理何在乎？曰：在民约（民约之义，法国硕儒卢梭倡之；近儒每驳其误，但谓此义为反于国家起原之历史则可，谓其谬于国家成立之原理则不可。虽憎卢梭者，亦无以难也）。人非群则不能使内界发

达，人非群则不能与外界竞争。故一面为独立自营之个人，一面为通力合作之群体（或言由独立自营进为通力合作，此语于论理上有缺点。盖人者，能群之。动物自最初即有群性，非待国群成立之后而始通合也。即通合之后，仍当有独立自营者，存其独性不消灭也。故随独随群，即群即独，人之所以贵于万物也）。此天演之公例，不得不然者也。既为群矣，则一群之务，不可不共任其责固也。虽然，人人皆费其时与力于群务。则其自营之道必有所不及。民乃相语曰：吾方为农，吾方为工，吾方为商，吾方为学，无暇日无余力以治群事也。吾无宁于吾群中选若干人而一以托之焉。斯则政府之义也。政府者，代民以任群治者也。故欲求政府所当尽之义务，与其所应得之权利，皆不可不以此原理为断。

然则政府之正鹄何在乎？曰：在公益。公益之道不一，要以能发达于内界而竞争于外界为归。故事有一人之力所不能为者，则政府任之。有一人之举动妨及他人者，则政府弹压之。政府之义务虽千端万绪，要可括以两言：一曰助人民自营力所不逮，二曰防人民自由权之被侵而已。率由是而纲维是，此政府之所以可贵也。苟不尔尔，则有政府如无政府。　又其甚者，非惟不能助民自营力而反窒之，非惟不能保民自由权而又自侵之，则有政府或不如其无政府。数千年来，民主之所以多艰，而政府所以不能与天地长久者，皆此之由。

政府之正鹄不变者也，至其权限则随民族文野之差而变。变而务适合于其时之正鹄。譬诸父兄之于子弟，以导之使成完人为正鹄。当其孩幼也，父兄之权限极大，一言一动，　一饮一食，皆干涉之。盖非是则不能使之成长也。子弟之智德才力，随年而加，则父兄之干涉范围，随年而减。使在弱冠强壮之年，而父母犹待以乳哺孩抱时之资格，一一干涉之，则于其子弟成立之前途，必有大害。夫人而知矣，国民亦然。当人群幼稚时代，其民之力未能自营，非有以督之，则散漫无纪，而利用厚生之道不兴也。其民之德未能自治，非有以钳之，则互相侵越，而欺凌杀夺之祸无穷也。当其时也，政府之权限不可不强且大。及其由拨乱而进升平也，民既能自营矣，自治矣，而犹欲以野蛮时代政府之权以待之，则其俗强武者，必将愤激思乱，使政府岌岌不可终日；其俗柔懦者，必将消缩萎败，毫无生气。而他群且乘之而权其权、地其地、奴其民，而政府亦随以成灰烬。故政府之权限，与人民之进化成反比例。此日张则彼日缩，而其缩之，乃正所以张之也。何也？政府依人民之富以为富，依人民之强以为强，依人民之利以为利，依人民之权以为权。彼文明国

政府，对于其本国人民之权，虽日有让步，然与野蛮国之政府比较，其尊严荣光，则过之万万也。今地球中除棕、黑、红三蛮种外，大率皆开化之民矣。然则其政府之权限当如何？曰：凡人民之行事，有侵他人之自由权者，则政府干涉之；苟非尔者，则一任民之自由，政府宜勿过问也。所谓侵人自由者有两种：一曰侵一人之自由者，二曰侵公众之自由者。侵一人自由者，以私法制裁之；侵公众自由者，以公法制裁之。私法公法，皆以一国之主权而制定者也（主权或在君或在民，或君民皆同有。以其国体何所属而生差别）。而率行之者则政府也。最文明之国民，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。史称尧舜无为而治，若今日立宪国之政府，真所谓无为而治也。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恶（西哲常言天下罪恶之大，未有过于侵人自由权者）。而欲以令于民，何可得也。且人民之互相侵也，有裁制之者，而政府之侵民也，无裁制之者。是人民之罪恶可望日减，而政府之罪恶且将日增也。故定政府之权限，非徒为人民之利益，而实为政府之利益也。

英儒约翰弥儿所著《自由原理》。（John Stuart，Mill's On Liberty）有云：

纵观往古希腊罗马英国之史册，人民常与政府争权。其君主或由世袭，或由征服。据政府之权势，其所施行不特不从人民所好而已，且压抑之蹂躏之，民不堪命。于是爱国之义士出，以谓人民之不宁。由于君权之无限，然后自由之义乃昌。人民所以保其自由者，不出二法：一曰限定宰治之权，与君主约，而得其承诺。此后君主若背弃之，则为违约失职。人民出其力以相抵抗，不得目为叛逆是也。二曰人民得各出己意，表之于言论，著之于律令，以保障全体之利益是也。此第一法，欧洲各国久已行之，第二法则近今始发达，亦渐有披靡全地之势矣。

或者曰：在昔专制政行，君主知有己，不知有民，则限制其权，诚非得已。今者民政渐昌，一国之元首（元首者，兼君主国之君主，民主国之大统领而言），殆皆由人民公选而推戴之者。可以使之欲民所欲而利民所利，暴虐之事，当可不起。然则虽不为限制亦可乎？曰：是不然。虽民政之国，苟其政府权限不定，则人民终不得自由。何也？民政之国，虽云人皆自治而非治于人，其实决不然。一国之中，非能人人皆有行政权，必有治者与被治者之分。其所施政令虽云从民所欲，然所谓民欲者，非能全国人之所同欲也，实则其多数者之所欲而已。（按：民政国必有政党，其党能在议院占多数者，

即握政府之权。故政治者，实从国民多数之所欲也。往昔政学家谓政治当以求国民全体之幸福为正鹄。至硕儒边沁，始改称以最大多数之最大幸福为正鹄。盖其事势之究竟，仅能如是也。）苟无限制，则多数之一半必压抑少数之一半，彼少数势弱之人民，行将失其自由。而此多数之专制，比于君主之专制，其害时有更甚者。故政府与人民之权限，无论何种政体之国，皆不可不明辨者也。

由此观之，虽在民权极盛之国，而权限之不容己，犹且若是，况于民治未开者耶？《记》不云乎：“天生民而立之君，使司牧之，岂其使一人肆于民上也？”故文明之国家，无一人可以肆焉者。民也如是，君也如是；少数也如是，多数也如是。何也？人各有权，权各有限也。权限云者，所以限人不使滥用其自由也。滥用其自由，必侵人自由，是谓野蛮之自由。无一人能滥用其自由，则人人皆得全其自由，是谓文明之自由。非得文明之自由，则国家未有能成立者也。

中国先哲言仁政，泰西近儒倡自由，此两者其形质同而精神迥异，其精神异而正鹄仍同。何也？仁政必言保民，必言牧民。牧之保之云者，其权无限也。故言仁政者，只能论其当如是，而无术以使之必如是。虽以孔孟之至圣大贤，哓音瘖口以道之，而不能禁二千年来暴君贼臣之继出踵爬，鱼肉我民。何也？治人者有权，而治于人者无权。其施仁也，常有鞭长莫及、有名无实之忧，且不移时而息焉。其行暴也，则穷凶极恶，无从限制，流毒及全国。亘百年而未有艾也。圣君贤相，既已千载不一遇，故治日常少而乱日常多。若夫贵自由定权限者，一国之事，其责任不专在一二人，分功而事易举。其有善政，莫不遍及。欲行暴者，随时随事，皆有所牵制。非惟不敢，抑亦不能。以故一治而不复乱也。是故言政府与人民之权限者，谓政府与人民立于平等之地位，相约而定其界也。非谓政府畀民以权也。（凡人必自有此物，然后可以畀人民权者，非政府所自有也。何从畀之，孟子曰：天子不能以天下与人，亦以天下非天子所能有故也。）赵孟之所贵，赵孟能贱之。政府若能畀民权，则亦能夺民权。吾所谓形质同而精神迥异者，此也。然则吾先圣昔贤所垂训，竟不及泰西之唾余乎？是又不然，彼其时不同也。吾固言政府之权限，因其人民文野之程度以为比例差。当二千年前，正人群进化第一期，如扶床之童，事事皆须藉父兄之顾复，故孔孟以仁政为独一无二之大义。彼其时政府所应有之权，与其所应尽之责任，固当如是也。政治之正鹄，在公益而已。今以自由为公益之本，昔以仁政为公益之门，所

需要全本请访问 www.ertongbook.com