

社會改革的政制方案： 密爾論“代議制政府”

康子興

北京航空航天大學人文與社會科學高等研究院

摘要 密爾借其著作向哲人、政治家、普通民眾三重對象言說，教誨文明進步的歷史哲學、優良政制理論，以及理智與德性。密爾認為，在人類的歷史長河中，思想和意志是最積極最偉大的力量。他的三重言說均指向了社會改革的行為，並在“代議制政府”的設計和改造中凝為一體。密爾關於文明和歷史哲學的思考為政制的工具屬性提供了至為徹底的辯護。密爾因其思想的深刻與廣泛為“古典自由主義”奠定了基礎，開啟了政治社會思想的自由主義時代，成為柏林所謂“消極自由”最系統且卓越的闡釋者。

英國政制頗受孟德斯鳩男爵的推崇。在《論法的精神》這一煌煌巨著裡，孟德斯鳩總是用難以抑制的激情和動人的筆觸禮贊英人的政體，將之奉為現代共和政制的楷模。英國的代議制及其三權分立原則是政治自由之保障、邦國偉大強盛之因由，亦為海洋（商業）帝國之基礎。不僅如此，英國政制與法律又似乎是在其特定的氣候、土壤之中生長出來，與英人的性情、氣質、風俗（mores）有著內在的一致性。因此，英國政制不僅是自由的，更是自然的。然而，在這片“自然自由”的政治土壤中成長起來的英倫大哲約翰·斯圖爾特·密爾卻有著不同的理解：在很大程度上，理想政體是人為技藝的產物，應該出於符合其功利原則的理



性設計。在文明進程的不同階段，“功利”各有其具體含義，與之相應，相適宜的政制亦各不相同。

孟德斯鳩與密爾在“政制理論”上的分歧不僅反映出英法哲學間的不同氣質，也在一定程度上折射了古典與現代間的差異。政治是“自然”的，還是“歷史”的？在學術傳統的古今流變之中，這堪稱最為核心的爭論；其答案決定了人對於自身的理解，以及關於未來的思考。依據古典政治學說，“人在本性上（自然）是城邦的動物”，¹城邦“在本性上（或自然）先於個人和家庭”²。最為理想的政制（或政體）是最合于自然正義，最契合自然秩序的城邦形式。儘管孟德斯鳩言明，他在著作中“揭露了新事物”，³但他卻仍然自覺地維護“自然法”傳統，並在相當大程度上繼承了亞里斯多德的政體學說。

然而，在密爾的政治哲學裡，我們則難以找到可以之作為政體原則的“自然秩序”。實體的、形而上學的“自然”在密爾的哲學裡獲得了“歷史”的轉化：關於理想政體的思考則不應上溯到原點、形式，或者第一原則（first principle）；而應該以人類文明史和政治史中的經驗材料為依據，從中洞悉不變的社會、歷史法則（或規律）⁴。密爾徹底拒絕了政制理論的“自然法”傳統；即便是現代的自然權利理論，他都有意地“一概棄之不用”⁵。雖然理想政制的知識並不能在對“自然”的沉思中發現，但理想政制卻必將在文明的頂點實現。歷史哲學取代了關於“自然”的形而上學，為現代政治理論奠定了新的基礎，必然也賦予“政制”以新的靈魂。

不同的時代各有其特定的精神，密爾生活的維多利亞時代還遠非文明的頂點。財富、社會與政治上的成就讓哲人們獲得了“進步”的信心與雄心，確證其對歷史哲學的信念。但工業的發展、社會關係的變革、帝國的擴張也帶來了許多懸而未決的問題，甚至是可能阻礙文明進程的危機。作為一個特別富有“歷史



感”的政治哲人，密爾必然具備雅努斯式的兩幅面孔：一面望向歷史的終點，用哲學的智慧來思辨理想的政制，以及人類品格的完美形態；另一面則望向現實和過去，得以充分洞悉社會的既有問題，以及歷史長河之中的邪惡與危險。這兩面的洞見又必將交織融合，在其著作中冶為一爐。因此，他關於代議制政府的論述既包含了抽象的哲學思辨，又包含了特定問題意識的，可視為浸透了時代精神的社會改革的政制方案。

一 政制的“自然”與“人為”

政府的形式在多大程度上是個選擇的問題？《論代議制政府》以之作為所有論述的起點。在密爾看來，這也是所有政府理論爭論的焦點。“一切有關政府形式的理論，都帶有有關政治制度的兩種互相衝突學說或多少互相排斥的特徵，或者，更確切地說，帶有關於什麼是政治制度的互相衝突的概念的特徵。”⁶

密爾將自古以來所有的政府理論歸結為相互衝突的兩種類型：一種認為政制出於自然，它們“不是做成的，而是長成的”；⁷另一種認為政制出於人為的實踐技藝，是一種人為的發明，類似於實現人類目的的某種工具或手段。⁸

就其本質屬性而言，政制是“自然的”還是“人為的”？這個問題的確涉及到政治學的根本，因為政治學所研究的是人類群體生活的形式，甚至是最高級的社會團體⁹形式。在人類的文明史上，最高級的政治社會團體曾展現出多種形態，比如城邦、國家，以及帝國。與之相應的，是不同的人類生活形態，以及各有區別政府理論。因此，若要界定政制的本性，就必然先對人性有足夠清晰的洞察，對人類生活所可能具有的最高、最好的形態有足夠清晰的洞察，或者說對人類生活的目的，屬人的“最高



的善”有足夠清晰的洞察。密爾在其論著的開篇便提起這一根本的爭論，其原因便在於：他欲高屋建瓴地，在理論上系統地展示人類生活的可能前景，為新時代的人們發現並確立足以安生立命的制度與信念。當他聲稱“所有的”政府理論均可納入上述兩種類型之時，他似乎站在了一個新的理論至高點上，將要闡釋一種“更好的學說”。¹⁰

政制是自然的，還是人為的？這個問題實際上道出了古典政治哲學和現代政治理論之間的一個基本分歧。在古典哲人看來，政治是自然的，政治德性亦為人所應當具有的基本屬性。城邦是自然生成的，最高級的屬人社會團體。一套理性的自然秩序先於任何特定城邦存在，這是一切城邦政制的形式，是一切城邦的靈魂結構。對人而言，也有一套與城邦靈魂相應的理性秩序。只有獲得了相應的理性能力，使靈魂的潛能在自己身上得以實現，“人”的本性才真正得以充分實現，也就在最完全的意義上成為一個“人”。然而，人只有在好的政制中才能獲得相應的政治德性和理性能力；也就是說，只有先成為公民，才能成為人。既然政制源出於“自然”，且先於個人，那麼每一種政制便各有其自在的品格、精神，與原則。依此邏輯，不同的政制必然塑造出不同的公民；於是，只有在好的政制下，“好公民”才成為“好人”。

而現代政治的經典理論家們¹¹則認為，政治社會並非人類生活的自然狀態。正是為了自己生命與財產的安全，人們才締造政體與國家，服從法律與政府。政府是某種必要的惡，政制是人為技藝的產物。依據此種理論，個人先於公民，也先於任何政體。甚至正義的法則也可以根據個人的自然權利推衍出來，從而構造起一個龐大的政治體系。人為技藝之精妙與強大，足可自“流血的舞臺”中誕生安全與秩序，讓狼與魔鬼和平共處。既然政制是人為的發明和工具，它就不再具有自為的品格。只要便於實現其



目的，維護社會秩序、個人的權利、財產和生命，不論何種政制都值得稱美。正因為如此，霍布斯才高聲讚美利維坦的專制，洛克力主共和憲政，而盧梭則稱美受人民（主權者）普遍意志統治的混合政制¹²。與此同時，這些哲人又多主張“沒有一種政府形式適宜於一切國家”。¹³

當這種邏輯發展到極端，政治哲人們便不再關心具體的政制，而只關注政府的職能。亞當·斯密在《國富論》中系統地闡述了正義與法律的相關問題，但全書並無一處涉及政制（或政府形態）的討論，卻毫不惜墨地用篇幅最長的一卷（第五卷）來論述國家和政府所應盡的義務，及其職能。斯密生前好友 Dugald Stewart 曾如此評論斯密及其時代的政治理論：

“在他們的政治學研究中，大部分古老的哲學家們將其精力限定在不同政府形式的比較之上，限定在考察使其永存、擴大國家榮譽的條件上。至於那些在**每一種政府形式**下調節社會秩序的正義和權宜的**普遍原則**，則留待現代來研究；其目標是，在一個共同體所有的、不同的成員之間，將由政治聯合中產生的利益盡可能平等地加以分配。”¹⁴

因此，在關於政制本性的判定上，古典與現代間的分歧（自然與人為的分歧）便導致了著名的“古代人的自由與現代人的自由”之間的分化。

“在古代人那裡，個人在公共事務中幾乎永遠是主權者，但在所有私人關係中卻是奴隸。作為公民，他可以決定戰爭與和平；作為個人，他的所有行動都受到限制、監視與壓制；作為集體組織的成員，他可以對執政官或上司進行審問、解職、譴責、剝奪財產、流放或處以死刑；作為集體組織的臣民，他也可能被自己所屬的整體的專斷意志褫奪身份、剝奪特權、放逐乃至處死。與此相比，在現代人中，個人在其私人生活中是獨立的，但即使在最自由的國家中，他也僅僅在表面上是主權者。他的主權



是有限的，而且幾乎常常被中止。若說他在某些時候行使主權，更經常地則是放棄主權。”¹⁵

依據古典時代的觀念，政制之自然性決定了人之政治性。人只有成為公民，積極地參與城邦事務，在城邦職務、政治法律生活中充分享有自己的權能，才能實現德性的完善，才能成為完全意義上的“人”，才能獲得幸福。但是現代思想塑造出來的“人”先于公民，要實現個人幸福也無需參與政治生活。因此，“現代人的自由”指的是社會自由，與政制並無必然聯繫¹⁶。

值得注意的是，無論是亞里斯多德的“政治學”還是現代思想家主張的“社會契約論”均以一種靜態的模型來分析政體。前者致力於研究的物件，是不受命運擺佈的、城邦的“靈魂諸善”¹⁷；是與宇宙一般長存的永恆真理¹⁸。立法者的任務，旨在依此真理設立典章制度，教化邦民。社會契約論的起點多為“自然狀態”或者“戰爭狀態”，政制的目的旨在擺脫此中的邪惡、混亂、危險，以及奴役。這兩者的共同之處在於，它們對政制的思考均要還原到某個哲學化的原點：前者為立法者力求實現的萬物之自然秩序；後者則走向其反面，將其界定為人們力求擺脫和克服的混亂與無序。但無論如何，“自然”在這裡還是一個靜態的存在，“自然法”也均被認為是萬世不易之大經大法。

密爾則要同時超越兩者。“政府在多大程度上是個選擇的問題”？這一獨特的提問方式也暗示了他的意圖：分析政制與“人為”（或選擇）之間的相關度，旨在彌合“自然”與“人為”間的鴻溝。要做到這一點，首先就需要對傳統的“自然”概念加以改造。他所謂的自然，是經驗的、“自然史”意義上的自然。當他談到“自然政制”，對這一類政府理論加以界定的時候，便透露了他對自然的全新理解。“另一種政制理論家則遠遠不是把政府形式等同機器，而是把它看成一種自然產物，把政治科學看成自然史的一個分支。”¹⁹ 此類政治科學所謂的自然，不再是形而

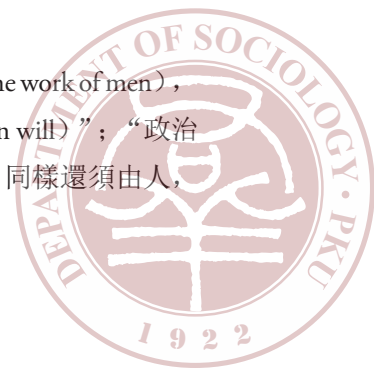


上學意義上的實體的自然，而是風俗、民族感情、國民特性等社會事實²⁰，是經驗的，歷史性的存在。因此，他的分類並不能在真正的意義上囊括“一切有關政府形式的理論”，而要用新的觀念對政制理論史加以整理、揚棄，並提出新的“更好的學說”²¹。

通過使用新觀念的濾網，密爾對既有的政制理論進行了篩選，並加以改造。在新的理論視野下，“自然”與“人為”的兩種政制理論並非完全互相排斥，反而是相互補充。“人們在任何爭論的問題上所表白的原則通常是他們真正持有的意見的極不完全的代表”²²。即便政府形式在根本上取決於人民的選擇，但“自然政制”理論亦包含了部分真理。“沒有人會以為每一國人民能夠實行每一種制度”²³，而不需要顧及國民的品格、社會風俗等自然的因素。人們對工具的選擇也不會僅僅考慮工具本身的卓越和優良，並完全忽視自己的技能。我們不能把水車修在沙漠裡，或將船舶建造在叢山之中。另一方面，“自然政制”論者，“把制度說成好像是活的機體的人們，也並非真正是他們自稱的政制宿命論者”²⁴。他們絕非全然不考慮不同政制產生的後果，並據此對政制和法律加以選擇。

在密爾看來，“儘管兩者中任何一個顯然都不是完全正確，但兩者中任何一個顯然也不是完全錯誤”；正確的態度是，“努力認真考慮兩者的根本立足點，並利用兩者中含有的全部真理”²⁵。但實際上，密爾對兩類政制學說加以調和、熔冶的努力若要獲得成功，就不能固守於各自既有的舊觀念，使之簡單相加，而需要一個新的基礎和理論架構。既有理論中的“全部真理”亦不過是確證新學說的材料而已。這個新的基礎和框架是其對人性的歷史分析，以及關於社會文明進程的歷史哲學。

密爾向讀者強調：“政治制度是人的作品（the work of men），它們的根源和全部存在均有賴於人的意志（human will）”；“政治機器並不自行運轉。正如它最初是由人製成的，同樣還須由人，



甚至由普通人（ordinary men）去操作”。²⁶ 政制並不會像植物一樣自己萌發、生長；它的創生、存在、維持，甚至發生作用，其中的每一個環節都依賴人的力量。

密爾關於政制的論斷頗為獨特。首先，雖然他一再強調政制是“人的作品”，是一種類似於機器的發明；但創制的決定性力量並不是某位“大匠師”的智慧（如古典政治哲學中的立法者），也不是社會成員的集體“智慧”或“理性”（如“社會契約”所訴諸的理性），而是“人的意志”。其次，政制機器的操作亦無需仰仗某種特殊的卓越技藝，而只需要普通人的能力。因此，政制的生成，尤其是原始階段政制的誕生是一個自然的過程：雖然出於意志的選擇，但卻是人身上天然具有的，諸種最為粗野的力量相互作用的結果。比如，柔弱者畏服於強者的力量，從而誕生最為野蠻的政治社會。在這種情況中，“意志”僅具有最簡單的內涵，即包括恐懼在內的單純情感；只是在學習了政治社會的各類課程之後²⁷，“意志”才會越發豐富起來，甚至包括理性、功利權衡、創造力，以及文明社會所應具備的諸種德性。政制雖然不會自己成長，但會隨著民眾“意志”的成長而發生改變。實際上，在密爾的哲學中，“意志”完整地涵蓋了人性結構的諸方面。通過對“人的意志”及其能力的強調，密爾將原本靜態的人性論轉化為動態的歷史分析。

創設與維持政制的力量來自於社會自身，源自於最普通的民眾；即便是某種超然的智慧，也必須對民眾產生影響，通過他們的轉化之後才能發生作用。讓我們設想一位來自雅典的異鄉人，他攜帶著來自神的啟示，或他從自然深處發現的理想方案，前往一個他從未生活過的國度，去為那裡的人民創制立法。在密爾看來，這位掌握了超然知識的立法者必定難以成功；因為構成政治社會的民眾無法像陶土一樣被隨意捏成任何形式。我們不能將自由的政制強加於滿是奴性的人民之上，因為任何一種政治制度都



受限於一些相對穩定的因素，在很長的歷史時期內都難以發生改變。這些因素包括普通國民的意志、情感、習慣與品格，即密爾所謂的“社會狀態”²⁸。

政制只有與社會狀態相符合才能得以維持並有效運轉。具體而言，任何政制都要受到三個條件的限制：“為人民而設的政府形式必須為人民所樂意接受”；“他們必須願意並能夠做為使它持續下去所必要的事情”；“他們必須願意並能夠做為使它能實現其目的而需要作的事情”。²⁹然而，“人的意志”與“能力”並非一成不變，或如理性一樣指向某種確定的目的與秩序。在一個特定的社會中，“人的意志”會因其所屬的不同社會階層、財產狀況，受教育情況，以及個人品格而有差別。而對於總體的社會而言，其成員“意志”與“能力”的一般情況則會因社會的文明狀態而改變。在社會由野蠻向文明階段的逐步發展進程之中，人民逐漸學會服從法律和政府，習得勤勉、正直、公正，審慎等德性，並培養起自律的品質，“社會狀態”與民情亦因此而得到逐步改良，政府形式也因此由專制走向自由。

“意志”是積極的力量，而政制則是對這些力量加以利用、規範和引導的機械裝置，以便有效地實現其特定的目的。一方面，恰如機械必須遵循自然的力學原理，政府形式的設計與選擇就必然要以社會力量的結構和性質為前提。同一座磨坊，若要利用湍急的河水就需修造水車；如使用牲畜，則只需準備馬具以及與牲畜相連的磨盤。另一方面，“人的意志”並非如流水、畜力一般可被消極地使用，它是自由的，能夠做出判斷並加以選擇。因此，政制亦要考慮到人性本身，顧及人的情感、精神狀態和社會輿論（public opinions），促進其利益的實現；並考慮到人性可能有的前景，對社會成員進行勸服和教育。

就此而言，密爾將政府理論轉變為社會的工程學或者“物理學”；³⁰ 而它必然以研究維持社會穩定以及推動社會進步各種力量



為基礎。密爾借用孔德(M. Conte)的術語，將後者冠名為“社會靜力學”和“社會動力學”³¹。政制被喻為“引擎”³²，其動力不能由自身中求之，必得仰賴於社會全體個人的意志與能力。與亞里斯多德關於政制的論述相比，在密爾的政府學說中，政制不再被視為城邦的靈魂結構，而是一種符合力學原則的機械。政治學所關注的核心問題，不再是城邦“靈魂諸善”的實現，而是“城邦身體”³³的改良，即社會的改良。因此，“政治學”在根本上轉變為社會理論。作為政治引擎的動力源，人民與社會的普羅大眾便具有了最根本的重要性。

通過如此理解政制，密爾便將政制的“自然性”與“人為性”融為一體，也自信其理論具備了“極為全面”的特點，不至於漏失兩類信條中“真正有價值的東西”。³⁴政制必然要受到社會狀態的限制，不能依照外在的藍圖進行任意的塑造，這是政制“自然性”的一面。但是，政制所受的限制卻是來自於“人的意志”和能力的特性、條件，和狀態；因此在根本上，政制是人為的作品，出自人的選擇。

在影響政制穩定與變動的社會力量結構中，思想與信念的力量超乎自然體力、財富之上，為“社會力量的主要因素”³⁵。“一個有信仰的人和九十九個僅僅有利益的人是同等的社會力量”³⁶。甚至，單純的膂力和財力若要發生作用，就必須與“意志”結合在一起才行。黑人奴隸制在英帝國和其他地方之所以走向終結，靠的不是物質利益分配上的任何變化，而是道德信念的傳播。³⁷當第一個殉教者在耶路撒冷被石頭打死的時候，保羅站在“同意其死亡”的一方，後來卻成為了基督的使徒，基督教也成為現代西方最強大的力量。³⁸

“回想一下那個時代吧，那時歐洲幾乎高踞寶座上的不是自由主義和主張改革的國王，就是自由主義和主張改革的皇帝，更奇怪的是，還有自由主義的和主張改革的教皇；弗雷德里克大帝



(Frederic the Great) 年代，凱薩琳二世 (Catherine the Second) 時代，彼得·利奧波德時代，本尼迪克特十四世時代，甘加內裡 (Ganganelli)、龐巴爾 (Pombal)、阿蘭達 (Aranda) 年代；當時那不勒斯的波旁王室本身是自由派和改革者，而法國貴族中的所有積極活動的人士都充滿著後來不久就要使他們付出極高昂代價的觀點。這的確是關於單純體力和經濟力量遠遠不是社會力量全部的一個帶結論性的例子。”³⁹

這一系列歷史事件都論證了思想的偉大力量，以及“政制在本質上是個選擇問題”的不二真理。這也正是為何密爾要研究政府理論和理想政制的因由所在。既然如此，“抽象地研究最好的政府形式，不是空想，而是對科學智慧的高度的實際運用；而把最好的制度引進一個國家，是實際努力所能專心致志的最合理的目標之一。”⁴⁰ 依其理論的邏輯，密爾完全有理由相信，他的思想將會展現出像基督教、自由主義那樣的偉力，對社會和政治產生影響；甚至在密爾所生活的時代，基督教已開始在相當大的程度上阻礙社會進步，和國民積極精神的培育⁴¹，其功利主義道德哲學、社會自由理論和代議制政府學說將應歷史的要求登場，成為新的信仰。

然而，尚待解決的問題是：既然政府形式受社會狀態的限制，那麼政治哲學、理想政制的抽象理論如何可能？知識必然以其物件的確定性為基礎。亞里斯多德的“政治學”自形而上的至善、實體的自然中獲得了確定性，不受命運擺佈的“靈魂諸善”為其哲學奠定了堅實的基礎。密爾的理想政制學說又從哪獲得確定性呢？

培根對亞里斯多德哲學的批判幾乎開啟了一個新的哲學史階段。他雖然要求用實驗的經驗研究取代亞里斯多德三段論的思辨方式；但在形而上學的層面，他卻充分肯定並加以繼承。培根相信，造物主這一“最高的理性”將他的法律寫在自然這本大書之



上，通過對經驗自然的規範研究，我們便能獲知自然的法律，從而模仿造物主，進而征服自然。與培根一樣，密爾並不否認神或者“最高理性”的存在。造物主寫在自然之書中的律則已由牛頓的物理學得以洞明，但關於人事的理性法律則寫在一本更大更複雜的書上，這就是“社會歷史”的大書。可憾的是，在亞里斯多德和基督教的哲學傳統中，“歷史”所遭受的不敬眾人皆知。⁴²直到近代，“歷史之書”才由維柯、赫爾德（Herder）、米什萊（Michelet）、聖西門，以及孔德等人打開，並用哲學的方式加以仔細研讀。“他們使過去的史實和事件在人類的逐漸進化中擁有了意義和地位，既給予了歷史，甚至想像，如浪漫故事一樣的有趣，又讓歷史通過展示生成當下，並仍然維繫著當下的一些媒介，提供了預測和指導未來的唯一手段。”⁴³

面對雖然年輕，但已經得到系統化表達的歷史哲學，密爾擊節稱賞，並且頗為興奮⁴⁴。由聖西門學派，奧古斯特·孔德（Auguste Comte）加以全面、系統闡釋的“人類進步的自然循序”與其政府理論一脈相承。在讀到聖西門和孔德的著作之前，密爾的政治思考中已經包含了“和歷史哲學同樣的東西”，但尚未得到如此清晰和系統的表達。因此，他們的學說與密爾的思想精神相契，對他啟發極大，甚至直接加以吸收，作為其政制哲學的根本。他甚至毫不保留地斷言，此類“建立在思辨性社會學的最高分支之上的實踐指導，會形成政治藝術中最高貴和最有益的部分”⁴⁵。

依據此種歷史哲學，人類知識、社會狀態，以及政治制度依照一定的次序，在歷史中逐步前進；人類和社會的歷史便表現為進步的各個階段。全部歷史被劃分為建制時期和批判時期。“在建制時期人類以堅定信念接受積極的政治綱領，綱領要求管理人類全部活動，它包括或多或少的真理並適合人類社會的需要。在綱領影響下人類取得和綱領相適應的所有進步，最後超過綱領所



適應的範圍。跟著是一個批判和否定時期，在此時期內人類失去舊有的信念，並沒有建立帶有普遍性和權威性的新信念（唯一就是深信舊信念是謬誤的）。”⁴⁶ 當更進步的信念（人類知識）取得勝利，批判時期即告結束，新的建制時期開始。

西方歷史的進程恰是遵循這一循序。“有教養的希臘人和羅馬人真心信奉的希臘和羅馬的多神教時期，是建制時期，其後緊接著的是希臘哲學家的批判時期和懷疑時期。另一個建制時期與基督教同時到來，相應的批判時期從基督教改革運動同時開始，一直延續到現在，要到一個新的建制時期開始才告完全終止。”⁴⁷

在人類社會辯證發展的“自然史”中，真理、理性、自由逐漸展開，並在文明的最高階段得到充分綻放，所有特殊性和否定性也隨之消失，那裡只有純粹的普遍性、純粹的善和純粹的自由。在對既往歷史的理性分析中，真正的哲人能夠自紛繁的社會現象中洞悉共存的齊一性，恒定的歷史法則⁴⁸，以及正在展開之中的真理、理性與自由。因此，真正的哲人亦能預見到文明的未來，由此掌握關於人類的命運的具有充分確定的知識。這樣的哲人就像一個先知，他要將未來的光引入現在，為行走在文明進程中的人、社會、政治提供指引。

密爾就是這樣的先知，他對此有充分的自覺。在《自傳》中，密爾曾細緻地描述了他企盼中的未來。在那裡，建制時期和批判時期的優點得以結合。“這個未來具有無限制的思想自由、不受約束的（只要不損害旁人）各種各樣的個人行動自由；但是，是與非、利與害的信念也已由早年的教育和普遍一致的情操深深銘刻在人們的感情裡，而且有理性和生活的真實需要作為堅實基礎，因此，它們將不同於古今各種宗教、倫理和政治信條，不再需要週期性地遭到揚棄，被其他的信念取代。”⁴⁹

在文明的頂點，道德哲學的全部知識均被社會成員真實、完整地獲得，並化作自身的信念，在情感、品格和行動中充分體現



出來。在這樣的未來，人性的善得以充分實現；理想的政制也在最堅固的基礎上建立起來。通往這個未來的每一個歷史階段，以及在每一個歷史階段中推動社會進步的引擎——政制便因此獲得了確定的方向、意義、原則；政治哲學亦因此得以建立起來。但是，政治哲學的功能遭到了顛覆，不再是“提出一套制度的模式，而是提出一套原則，跟據這些原則可以演繹出各種適合特定環境的制度。”⁵⁰ 在特定社會中，用來判定政制優良與否的原則必然是功利主義的，即“是否有利於社會進入更高的文明階段”，或者“是否有利於改良社會”。

二 優良政制與歷史的“斯芬克斯之謎”

在歷史的濤湧中，一切靜態的政治理論都遭到了瓦解。既然不存在萬世不遷的人性、社會狀態，也就不存在適於一切時代、一切國家的政府形式。對政制而言，“順從文明的力量”就成了最高的“自然法”。“政治制度的全部問題都是相對的，不是絕對的，而人類進步的不同階段不但有並且必定有不同的制度”。⁵¹ 儘管政府“僅僅只是一個手段(only a means)”⁵²，但若再依“固有職能”來評判其優良就頗不適當。

密爾對“自然法理學”傳統下的政府理論提出批評，後者的錯謬在於將政府職能視作“某種一成不變之物”(a fixed thing)，無視其在不同社會狀態下的差異。政府職能“在落後的社會狀態比在先進的社會狀態要廣泛得多”。⁵³ 並且，如果我們“僅將注意力限定在政府職能的合法範圍”(the legitimate sphere of governmental functions)，那麼“我們就不能對一個政府或一套政治制度的性質作出充分估計”⁵⁴。“因為政府的好處必然局限在



這個範圍以內，但其壞處卻並非如此。人類能受到的任何種類的害惡都可能被他們的政府加在他們身上。”⁵⁵

密爾所謂政府加之於人類的“害惡”，並非現代憲政哲學家（如洛克）所謂的“必要的惡”。在後者看來，為了擺脫戰爭狀態下的“大惡”，保障公民的權利和安全，接受政府和法律限制的“小惡”是必要的，也是合理的。但是，就生活于其中的公民和社會而言，這種靜態的、非歷史的政府功能將會切斷他們享受更高文明的可能性，甚至使之退入更為野蠻，危險的境地。專制和集權的政府對於早期社會是適當的、有益的，它幫助人們進入政治社會，使人們學會服從，得以享受因秩序帶來的諸多善益，甚至塑造了統一的民族感情和民族性格。但是，如果長此以往不加任何改變，它將徹底摧毀人類進步的希望，社會也將永遠處於奴役的狀態，無任何走向自由的可能。密爾在敘述中多次為東方世界扼腕。在那裡，除了“沉醉于權力的暴君，沒有人會想到抗拒”習俗。那些國族曾經是“世界上最偉大和最有勢力的”，但“他們現在卻成了另一些民族的臣民或依附者了”。⁵⁶ 中國尤其被他引為西方世界的前車之鑒。這個國族富有才能與智慧，他們在早期就有了一套很好的政教制度，但他們卻因此而“變成靜止的，幾千年來原封未動”；“他們若要有所改變，那必定要依靠外國人。”⁵⁷

面對比“自然狀態”更為複雜的歷史，密爾必然認定，此前任何政府理論都失之於簡略。既然“政府對社會福利的影響簡直可以按照整個人類利益來加以考慮或估價”⁵⁸，那麼就應該將“社會利益的總和”——而且是歷史哲學視野下的社會利益總和——作為檢驗政府好壞的標準。在一個特定的社會中，要評判政制是否優良，至少應該考慮兩個因素：最理想的文明狀態、政制制度；以及現階段的社會狀態。這兩個點便能為政制的選擇確立了一個歷史和文明的座標。如果政制與當前的社會狀態相符，



並有助於推動社會進入更高的文明階段，這樣的政制必然優良。這就是說，政制既要滿足並維持當前社會文明之精神，又要能促進社會文明的“進步”；亦即柯勒律治（Samuel Taylor Coleridge）所謂的“永久性”（Permanence）與“進步性”（Progression）。

但密爾仍然認為，無論是“永久性”還是“進步性”均不足以作為“政制必要條件的分類基礎”，並為政治實踐提供有效的指導。“永久性”或者“秩序”是政制的前提，而非目的，亦無法作為評判政制優良之標準。社會文明之“永久性”與“進步性”所要求的品質其實具有內在的一致性。勤勉、正直、謹慎，公民身上這些最有助於維持社會既有的良好行為、繁榮、成功的品質，也同樣最有助於進步。創造力、進取心、勇氣，這些是最有助於取得進步的德性，它們同樣為“永久性”所必需。最重要的是，雖然抽象地說，“進步性”包含了“永久性”，以之作為好政府的標準言之有理；但它實際上讓人想起的並非“前進”（move on），而只是“防止倒退”（the prevention of falling back）。

人類社會就像一艘在歷史之河中逆流而上的航船，“政制”是將社會力量加以組織、集中、凝聚的引擎，其動力則完全來自于它的公民。這條歷史的河流裡永不停息地常年流動著湍急的河水，有洶湧的大浪、險灘、漩渦，和深淵。人類可能遇到的一切邪惡、兇險都潛藏在這股逆流之中，它們的力量叢不減弱，且在越往上的河段越兇猛。但是，船越往上走，兩岸的風光就越優美，越能享受到自然的饋贈。

“在現今的時代，大多數人相信事物總的傾向是趨於進步的。我們不應該忘記，人類事物中有一股朝更加惡化的方向長流不息的潮流，它由人類的一切愚蠢、一切邪惡、一切疏忽、懶惰和苟安組成。只有依靠某些人持續不斷地，其他人間歇性



地向著美好而有價值的目標作出努力，它們才能得到克服，不至氾濫成災。”⁵⁹

在這樣的境況中，人類必須毫不鬆懈地與這股倒退的逆流作無休止的抗爭，努力“改善、提升人性與生活”，才能持續向前航行。逆流如此兇猛，只要我們稍許減少抗爭的努力，“就不僅會停止進步，而且會使事物的總的趨勢轉向倒退。這種倒退一旦開始，就會加速地進行下去，變得越來越難以阻止，一直達到歷史上常常可以見到，至今依然還有很大一部分人類卑微地匍匐於其中的狀態。”⁶⁰ 這並不像我們在地面上騎車，雖然稍加鬆懈，但它依然前行，只不過速度稍慢而已。這樣的日常經驗無助於我們理解社會文明的發展，所以密爾言稱“進步”只能使人想起部分真理。

在密爾的筆下，“歷史”被描述為把守著人類命運之關隘的“斯芬克斯”。在古希臘神話裡，斯芬克斯坐在路邊，向人們提出她的謎語，如果不能回答，就將之殺死。斯芬克斯有著女神的面容和胸膛，下半身卻是雄獅的爪子和軀體。“歷史”難道不是如此嗎？她一面向傳頌著“進步”的妙音，另一面卻時刻準備著將人類推向倒退、荒蠻，甚至奴役之境的利爪。

培根曾以非常現代的哲學精神剖析了這則古老神話的寓意。斯芬克斯喻指科學，尤其是“能用於實際生活的科學”。在人生的旅途中，我們總會遇到需要令人備受煎熬的、需要加以研究的難題。科學在路上為非作歹，向人們提出的謎題包括兩類：一類關於物的本質，另一類關於人的本質。解題人洞悉到自然與人性的秘密，便能掌握自己的命運，入主自然和人的王國。⁶¹ 培根至少在兩個方面改寫了這個故事。首先，埃斯庫羅斯的悲劇展示出命運不可忤逆的強大，無論俄狄浦斯多麼富有智慧，最終都得向命運俯首。斯芬克斯墜崖而亡反而使他進一步陷入命運的掌控，弑父之後又玷污其母親的床榻。其次，在古希臘的神話裡，斯芬



克斯之謎只有一個或一類，即那則著名的關於“人”的謎語。培根的改寫揭示了其“科學”的意圖：用“新工具”揭示自然現象、人性和歷史的真理，征服命運，成為“自然王國”和“人的王國”的王者。⁶² 在其科學藍圖中，自然和歷史都是一個理性的世界；由於人的愚昧，對自然和歷史的無知，命運才能胡作非為。一旦掌握了真理，人便能征服自然，創設並統治帝國（而非古希臘的忒拜小城）。⁶³

“我已經把研究自然科學的方法看成是研究政治學的適當典範”⁶⁴。密爾無疑繼承了培根的精神，並自覺地向自然科學中借取解答歷史之謎的方法。歷史的斯芬克斯提出了關於人性和文明的謎語：人可以成為什麼樣？人類社會可以成為什麼樣？我們應該怎樣去行動？這些問題的答案將道出歷史、政治、人類命運最深刻和隱微的秘密。通過對這些問題的回答，密爾則試圖成為制服“斯芬克斯”的英雄，他將用其哲學，關於人類文明和歷史的知識來教會社會成員，指導其對政制形式作出合宜的選擇，培養卓越的品格，護衛社會之船在歷史的河流中平穩前行。

在其逆流而上的航行中，社會所能實現的文明程度將最終取決於民眾的意志、知識和德性，社會的進步取決於他們與歷史潮流中的愚昧、邪惡、疏懶的不懈抗爭。那麼，好的政府便是最能培養這些品質，並使之最有效地發揮作用的政府。密爾據此提出優良政制的兩個要素。

“好政府的第一要素既然是組成社會的人們的美德和智慧，所以任何政府形式所能具有的最重要的優點就是促進人民本身的美德和智慧。”⁶⁵

“除了被統治者的福利是政府的唯一目的之外，被通知者的好品質為開動政府機器提供動力。這樣，政府機器本身的性質就成了政府優點的另一構成要素了。政府機器本身的性質就



是它適於利用每個時候存在的全部好品質來說明實現正當目的的程度。”⁶⁶

政府要扮演兩個角色，一是作為鍛造其國民意志、培育其優秀品格的學校；另一是作為公共事務管理者和政策法律的執行者。⁶⁷ 這兩類職能相互聯繫，但又具有質的差別。“一國人民具有和他們在道德、智力的進步上已達到的階段相一致的最好的法律，最純潔和最有效的司法，最開明的行政管理，最公平和最不繁重的財政制度，就有希望迅速地進入到更高的階段。”⁶⁸ 的確，政府的克盡職守，對公共事務的良善管理有助於改進國民的德性；相反，若政府失職或不能勝任，不能為社會提供安寧、便利、富庶，必將敗壞人民道德並壓抑其才智。如果國民終日為生命和財產的安全惶恐不安，非但不能由政府那獲得救助，反而需要像提防強盜那樣對其小心防範，避之唯恐不及；我們幾乎不能想像這樣的社會還有何種前途可言。但是，這僅僅是影響其國民德性的手段之一，政府的公正執法、克盡厥職並不足以為社會“進步”奠定堅實可靠的基礎。

這兩項職能的一個顯著區別表現在其與歷史，以及具體政制形式的相關性上：“因國家和文明狀態的不同而發生的變化，後者顯然比前者要少的多，它和政府的根本構成的聯繫也少得多。”⁶⁹ 密爾給出的理由是，社會事務中的“每一項都有它自己的原理和規則，都是各別研究的科目。”⁷⁰ 比如民事和刑事立法、財政和商業政策，本身都是科學。它們所研究的物件，或“有關這些科目的最開明的原則”在“所有政府形式下都是普遍有益的。”⁷¹

社會的公共事務中包含著普遍有效的法則，它們並不因時代或政府而發生改變。⁷² 如果接受此種觀點，密爾就必須應對現代“自然法理學”以及政治經濟學給政制理論所帶來的挑戰。它們認為，只要法律得以施行，正義得到貫徹，國家採取何種政



制無關緊要。“開明專制”的政治理論亦由此發展出來。休謨的早期論文就貫穿著這樣的觀點：現代的“開明的”（或譯為“文明的”）君主國——法國是其傑出的典範——遠不是“專制國家”。同一個所謂的“自由政府”一樣，一個文明的君主國也是受治於法治，而與一個自由政府的隸屬省份相比，一個文明君主國的隸屬省份更是較多地受治於法治（法國的殖民身份與愛爾蘭相比就是如此）。⁷³

就這一點而言，密爾的論述似乎存在一個小小的紕漏：即便法律、財政、貿易等領域“最開明的原則”普遍適用於所有國家和政府，但這些知識的獲得卻需要特別敏銳、活躍的智力水準，以及在學術研究上持續不懈的努力，它們從不會自明地呈現出來。所以，這些“最開明原則”的發現本身就是一個歷史事件，它所需要的智力狀態和環境只有在自由的政府中才能有效地培養起來。⁷⁴ 正因為如此，亞當·斯密才大為感慨：在西方漫長的法律實踐和理論史中，在格勞修斯(Hugo Grotius)著述《戰爭與和平法》之前，居然沒有一位哲人嘗試建立起“自然法理學”體系。⁷⁵ 在政治經濟學誕生以前，西方國家不是一直都相信，商業有損邦國之偉大嗎？當現代社會中那些昭然如日月的“科學原則”尚未照亮人類的心靈之前，“開明君主”又如何能夠依法治理？

但這並不意味著密爾完全忽視了上述史實。他在《代議制政府》第三章中對開明專制進行了系統的批判，揭示出這兩項政府職能之間的密切聯繫。密爾之所以要嚴格區分它們之間性質的差別，乃是由於論理的必然要求，以及以退為進的論述策略。一方面，密爾承認並繼承了法律科學、政治經濟學中所蘊含的真理部分，即社會事務中存在著“自然法則”，政府需要依此進行治理。另一方面，密爾又敏銳地注意到，如果只是片面地強調社會規律，無論在理論還是實踐中，政治都有走向專制的危險。



“開明君主 / 專制”便是因此誕生的最強有力的理論想像，其錯誤便在於它忽視了政製作為公民學校的職能，也徹底割斷了它與公共事務管理之間的必然聯繫。即便的確存在一個完美的“專制君主”，那也是長期政治自由孕生的產物，他所接受的關於社會自由、法治和正義的教育完全源自前代智力和文化的積累。倘若長此以往，文明和自由的遺產將會逐漸枯萎，專制統治將給國民的精神、民族的命運帶來無可限量的傷害。

“羅馬皇帝專制政府的建立，對當時整個一代人來說，曾經有過很大的好處。它終止了內戰，減少了執政官和地方總督的大量貪污和虐政；它助長了許多生活上的美德和一切非政治部門的知識修養；它產生了使膚淺的歷史讀者為之眼花繚亂的天才學者的不朽作品，這些讀者不會想到使奧古斯都的專制（以及洛倫佐·德·美迪奇和路易十四的專制）放出異彩的人們全都是在前一代形成的。多少世紀的自由所產生的積累起來的財富、智識能力及智力活動，仍然有益於第一代奴隸。但這是一種制度的開始，由於它的逐漸施行，曾經不知不覺地得到的一切文明消失了，直到曾經征服並囊括世界的那個帝國徹底地喪失了甚至它的軍事能力，致使通常有三四個軍團就足以壓倒的入侵者竟能蹂躪和佔領它的幾乎全部遼闊的領土。”⁷⁶

羅馬帝國與共和精神、政治自由一併衰亡，帝制初期的輝煌只不過是落日留在天上的最後一抹華彩。令人歎惋的歷史當給予今人足夠深刻和生動的教益。專制的政府不但無益於人性的改善，不能使之“按照那使它成為活東西的內在力量的趨向生長和發展”⁷⁷，反而使之遭到壓抑、扭曲和奴化。整個民族亦因此喪失內在的活力，走向衰落，或者一步步墮入更深的專制統治之下，或被鄰近的野蠻民族征服。⁷⁸

自“社會”被發現以來⁷⁹，人性得到重新定義，“人是政治動物”這一古典命題也被更改為“人是社會的動物”。在此種理



式之下，人類生活的政治層面一再遭到削弱。密爾洞見到此一趨勢內在的危機，不再滿足於社會的“自然秩序”，在人性與社會中注入歷史的維度，使政治重新獲得對人與社會的重要性。人性與社會文明都是在漫長的歷史之中逐漸展開，在此過程中不免要遇到種種危險和阻力，這就需要政治則為之提供相應的庇護。社會自由需要政治自由的保障和政制的支持。《論自由》與《代議制政府》也相得益彰，構成了一個相互補充的理論體系。

如果載滿水手的航船上沒有槳、沒有引擎，它不會沖到河流的下游嗎？儘管文明進步的最終動力來自於社會和人性中的內在力量，但是如果沒有政制為之提供加以開發、改良、應用的工具，人類社會將依然停靠在荒蠻之中。同樣，如果人們不對這些工具加以使用，社會的航船仍然無法啟動，船員的技能和德性亦無法得到發展。正是在與風浪的抗爭中，人們才認知了水流的習性，鍛造了堅強的意志和無畏的勇氣；正是航行中的相互合作，才在人們中間培養起公共的精神；正是親手操作“引擎”，才能掌握與之有關的知識，對之加以改良。航海不僅僅只是對現有海員的使用，對其技能和德性的消極利用，還是培養新的海員，提升既有航行能力的過程。

優良政制就是這樣的工具，它使一切活力得以激發和組織起來，卻又因此使之得到更大的發展。“在一切迄今已達到的人類進步狀態中，對個人行使的權威的性質和程度，權力的分配，以及命令和服從的情況，是除宗教信仰外最強有力的影響，這些影響使他們變成現在這樣，並使他們能成為什麼樣就成為什麼樣。”⁸⁰ 由於為政制引擎提供最終動力的國民並非純粹消極的、物質性的存在，他們具有意志、信念、情感、理性，以及體力。即便是在物質生產中，在與自然的抗爭中，身體的力量也需要意志來激發，需要德性加以規範和引導；否則將疏於怠惰，在自然的衰老中腐蝕消逝。所以，任何政制都不能只是一架單純地傳導



力的機械，單純地將物質性的力量導入公共事務的各項機制尚不足以使整個政治機體積極有效地運轉。政府治理下的社會亦非單純物質的機體，而是文明的載體，承載著文明的精神的生命。它像人一樣具有意志和信念，並且和人一樣，這才是它最本質的特性。所以，政制最跟本的特質亦在其“宗教性”和“精神性”。在任何歷史階段，任何政治社會中，它都需要成為教會一樣的機構，成為國民品格的學校，為更高階段的文明製造質料。尤其是當基督教從歷史舞臺退場之後，政府更應該取代教會的位置，承擔教化公民、塑造社會品格的職責。那些洞見歷史真理的哲人，受文明精神感召的社會精英則成為新道德哲學的牧師（或教師），通過政治行為播撒歷史的福音。

既然意志、德性和精神才是文明進步的秘密與最終動力，那麼在任何階段，任何政府都不能忽視其教育職能。在世界歷史中，由於國民素質處於不同的文明狀態，需教以進步所需要的不同德性，政府形式亦因此而有差異。專制政體只適用於最荒蠻的政治社會，通過恐懼和強制的手段授予政治社會的初級課程，使人們學會服從，培養勤勞的品質。如果要進入更高的文明階段，只知服從個人意志的奴隸就需要學會遵從法律，被教與自助和自律的品性。這就需要一種“引帶”（leading-strings）型的政府，類似聖西門式社會主義的父親式專制政治或貴族政治。這樣的政府對社會的全部活動保持著一般的監督，但不規定有關勤勉和生活的一切細節，誘導人們自行去做許多事情。⁸¹ 隨著文明程度的增進和社會狀態的改良，政制也應授予公民越多程度的自由，以助於培養其創造力、公共精神、審慎、公正等德性。

結合歷史哲學，從優良政制的兩條標準及其職能加以評判，“完全的平民政府”（completely popular government）無疑是理念中最好的政制形式（The ideally best form of government）。



“理念上最好的政府形式就是主權或作為最後手段的最高支配權力屬於社會整個集體的那種政府；每個公民不僅對該最終主權的行使有發言權，而且，至少是有時，被要求實際上參加政府，親自擔任某種地方的或一般的公共職務。”⁸²

“理念上最好的政府形式”是文明社會所要努力實現的形態，並非在一切文明狀態都實際可行。“理念上最好”（ideally best）所指的是哲學的功利主義原則。依照密爾的政治哲學，這種政府形式必然是在滿足既有歷史條件的前提下，最能促進社會進步的政治制度，“在實際可行和適當的情況下，它伴隨有最大數量有益後果，直接的和將來的。”⁸³

歷史每一頁幾乎都展現出自由與普遍的繁榮之間的一致性。試將世界上的自由國家（在繼續保持其自由的期間）與同時代的君主專制或寡頭專制國家相比，“自由國家的較高繁榮明顯得無法否認”⁸⁴：古希臘城邦優於古波斯帝國、義大利共和國、德意志自由市優於歐洲的封建君主國，荷蘭與英國優於革命前的法國。在上述自由國家裡，不僅有良好的法治，又有更為繁盛的貿易和輝煌的財富成就；即便在軍事上，愛國的公民勇士亦強過只知消極服從、為他人戰鬥的士兵，人人能夠感受到自由的好處，人人便積極捍衛自由。

只有在自由的社會中，只有每個人能夠並習慣於捍衛自己的權利和利益時，它才不至於受到忽視，遭到剝奪。“人們愈是有自保的力量進行自保，他們就愈能免遭他人的禍害；只有他們愈是自助，依靠他們自己個別的或共同的行動而不依賴他人，才愈能在同自然的鬥爭中取得高度的成功”。⁸⁵ 只有人們能夠有效地捍衛自己的利益，他才會設法增進自己的利益，努力提高自己的技能，增進知識，改善生產，並創造發明更高效的機器與工具。因此，獲得自由的範圍越廣，社會的繁榮程度也越高。



任何一點社會與文明的進步都源自與自然和歷史的不懈抗爭，亦即，文明進程本身就是一個持續不斷的征服過程：對存在于自然與歷史中的一切愚昧無知、一切危險，一切不義，一切倒退傾向的征服。要在文明疆域內開疆拓土，就需要一種戰鬥的意志、高昂的士氣，也就是積極的心智與道德。無論是在智力上、實踐上，還是道德上，積極的國民品格都能帶來顯著的優越性，並長久地促進社會利益和進步。

“改進人類生活的品格是同自然力和自然傾向作鬥爭的品格，而不是屈服于自然力和自然傾向的品格。一切為自己謀利益的性格也都屬於積極的和有力的性格，因為促進社會每個成員的利益的習慣和行為無疑至少是到頭來最有助於整個社會進步的習慣和行為的一部分。”⁸⁶

這樣的人相信，只要努力獲得知識、提高德性，努力奮鬥就能“改善自己的境況”，征服並主宰命運。他們不將成功歸結於幸運或偶然，而只是依靠自己的品質，他們是真正知足和絕少嫉妒的人。即便“自利”的追求在於積極獲取財富，此種意志也無可厚非，因為它“為智力上和社會上的最大成就創造機會和準備好機械裝備”。旺盛的精力不僅被用來改善外部環境，也用來完善人的內在本性。

什麼樣的政制適宜培養此種積極的國民精神和品性呢？必然讓人民能夠最大程度地參與公共事務管理的政制。不將自己的成功寄託於某個將自己排斥在外的團體的意志，這對一個人的自助就是一種巨大的鼓勵。“被排除在政體之外，不得不從門外向自己命運的主宰懇求，而不是到裡面去進行商談，對個人來說是很令人沮喪的，對一個階級來說尤其如此。自由對品格最大的鼓舞效果，只有當受到影響的人成為，或者指望著成為和別人一樣享有充分權利的公民時才能得到。”⁸⁷ 比這個感情問題更為重要的是，如果讓公民在一段時間內輪流行使某種社會職務，他們就



能得到的品格上的實際鍛煉，從而獲得智力水準的提升，以及道德和公共精神的教育。公共職務要求他們衡量的不是自己的利益，而是共同福利；他們將能夠學習到社會義務與個人利益之間的一致性。

所以，在理論上，能夠充分滿足社會所有要求的唯一政府是全體人民參加的政府。在實際的政制選擇中，民眾參與政府的廣泛程度應與社會進步所允許的範圍一致。在疆域廣袤的現代國家，甚至帝國中，除了某些極其次要的公共事務之外，讓所有人都參與政府管理是不可能的，因此一個完善的政制類型必然是代議制政府。

三 時代的精神：現代性的危機與啟示

密爾的哲學是面向未來的，這個未來不是彼岸，而是有待完全實現的文明與自由世界；但這並不意味著密爾的哲學是毫無根基的空想，他關於未來的信念⁸⁸源自其對歷史經驗的理性觀察、整理和思考，以及對可完善的人性基本結構的信心。以文明理想與未來的人性圖景為基本理論視野，現實社會便呈現出諸多有待完善和改革的問題。所以，密爾的哲學也必然是關於社會改革的學說。在《自傳》中，密爾一再強調自己改革現實社會的信念和意圖，聲稱其生活的真正目的是做一個“社會的改造者”⁸⁹，並自奉為“主張歐洲尤其是英國實行改革的激進主義者和民主主義者”⁹⁰，或是“對目前人類生活狀況感到不滿和執意進行激烈改革的人”⁹¹。

欲改革社會必先認識社會，欲超越現時代必先瞭解現時代。密爾將其思想分為兩個主要領域，“一個是最後目標領域，它的構成要素是人生可實現的最高理想；另一個是直接有用和實際



可得的領域。”⁹² “真正的確定性就存在於這兩個重要的極端領域”⁹³，它們為密爾的哲學體系、政治社會理論奠定了基礎。這兩個思想領域與兩個文明階段相對照，即有待實現的未來和既存的現實。理論的力量與實踐性也同時取決於這兩個領域，既要對“最後的目標”有精微的研究，又要對現時代的精神和問題有深刻而敏銳的洞察。

1831年初，密爾以“現時代的精神”為題寫了一系列報刊文章。他將自己所處的時代描述為一個“過渡階段”，認為“人類的發展已經超越了古老的制度和信條，但尚未獲得新的制度和信條。”⁹⁴ 如果放到整個文明史的圖景下來看，19世紀的歐洲處在自宗教改革開啟的“否定和批判階段”，有待進入一個新的“建制階段”，甚至最終的絕對自由階段。⁹⁵ 在這一階段，傳統的政治道德原則、社會關係，乃至政治制度都受到了挑戰，或者已經開始崩潰瓦解。密爾的所有思想都在這樣的背景下展開，並以為新時代確立思想體系和制度為使命。因此，他系統地研究人類的思想結構、社會科學、以及政治制度，其目的皆在於改善人類命運。⁹⁶ 他關於代議制政府的論述不僅僅是就“理念上最好政制”的沉思，而是浸透著他對時代精神的體認，以及對“過渡階段”的診斷。因此，他不僅要指出政治哲學的核心原則，還要在制度設計中針對具體的社會問題提出應對之道。

在密爾看來，現代社會所面對的問題主要來自於三個方面：工人階級的境遇、專制的威脅、民主對文明帶來的弊害。

18世紀末到19世紀初，英國經歷了一場與工業過程相聯繫的深刻的社會變革。隨著工業技術和機器大生產的興起，“基於縱向的人身依附和庇護關係的傳統貴族社會秩序被橫向的階級團結所取代”⁹⁷。勞動階層雖然從土地依附關係中解脫出來，獲得一定程度的社會自由，成為自由勞動力，但是他們的意志和利益尚未在政治制度中獲得表達。易言之，在此階段，政治自由的特權雖



然有所擴展，但仍然只為部分人所有。勞動階級被排除在“對政府的一切直接參與之外”⁹⁸，其利益也時常處於遭受侵犯的危險之中，他們為自己和社會創造福祉的能力和積極品格亦因此得不到鼓勵。在對待貧困階層的問題上，社會並未取得應有的進步。

“我不認為在歷史上任何統治者曾有過如此真誠的對自己的貧苦同胞盡義務願望。然而議會，或者組成議會的幾乎所有成員，曾有過一瞬間用工人的眼光去看問題嗎？當涉及工人本身利益的問題發生時，不是僅僅從雇主的觀點去加以考慮嗎？我並不是說工人對這種問題的看法更接近真理；但它有時是完全接近真理的。無論如何應當恭敬地聽取他們的意見，而不應當像現在這樣不僅不予尊重而且加以忽視。”⁹⁹

現代生產方式雖然使勞動階級在社會關係上擺脫了依附狀態，卻使之更深地陷入另一種依附關係，即人對機器的依附。在城邦時代，思想家們便已經注意到工商業生產對工人的身體、心靈、德性所帶來的傷害，並因此將工人排除在公民範圍之外。色諾芬在《經濟論》中對工商業的勞作方式作出指控，認為長時間的室內工作會使工人靈魂枯萎，只關心一己私利，無暇顧及城邦事物，不利於“紳士”德性的培養。與古希臘的小作坊相比，現代工廠高密度的勞動分工給勞動者帶來了更大程度的限制，也必然帶來更大的傷害。過於單調工作將使生產者變得愚昧無知、柔弱、喪失尚武德性和公共精神。盧梭和斯密雖然對啟蒙與現代社會抱持對立的態度，但他們在這一點上卻有著一致的論述。無疑，工業生產雖然帶來了前所未有的繁榮，但促進文明和進步的品質也在機器的齒輪中絞得粉碎。

“在一個充分發達和文明的國家裡，不應當有賤民，不應當有被取消了資格的人，除非由於他們自己的過錯。”¹⁰⁰ 工人階級境遇的改善可以通過兩條途徑：在國內推行免費的義務教育，並擴大選舉權；普及教育為普及選舉準備條件，應該率先推行。



在給與國民的義務教育中，除非由於自己的懶惰，即便生活最底層的人民均應有途徑獲得基礎教育，學習讀寫、算術等基本技能，理智能力因此得到鍛煉。在條件許可的情況下，人民還應該學習較為基礎的史地知識，以助其理解社會和世界；其內容包括“地球的構造、它的自然區分和政治區分”，“通史以及本國歷史與制度的初步知識”¹⁰¹。通過義務教育，人民應能具備“為了照顧他們自己所必要的最普通、最根本的條件”，以及“為了明智地追求他們自己的利益以及和他們最密切地結合在一起的人們的利益所必要的最普通、最根本的條件。”¹⁰²

對於具備上述條件的人，則應該賦予選舉權和公民資格。但是，公民德性的培育則有賴於公民對公共事務的積極參與。“只有通過政治討論，一個從事日常工作、其生活方式又使他解除不到各種意見、情況或想法的體力勞動者，才懂得甚至很遠的原因和發生在很遠地方的事件，對他的個人利益都有極明顯的影響。只有通過政治討論和集體的政治行動，一個被日常職業將興趣局限在他周圍的小圈子的人，才學會同情他的同胞，和他們有同感，並自覺地變成偉大社會的一個成員。”¹⁰³ 在自由政府中，人們被要求參加直接關係到國家巨大利益的行動，這是對“最底層人民進行知識和思想感情教育”的必由之路。在密爾的時代，美國的民主無疑是這一方面最好的例證。儘管存在諸多弊端，民眾在那裡“受到阿諛奉承的包圍”和“權力的腐化”，但是與英國和其他地方相比，民主還是“產生了顯著的智力發展上的優越”，¹⁰⁴ 它們在托克維爾的著作中得到了系統的論述。

逐步擴大政治自由是進步的必然邏輯和要求。通過選舉本階層的代表，工人階級的意志和利益以主權的形式表達出來，便不易遭受忽視和侵犯。享有政治自由的勞動者成為掌握自己命運的主人，他們所能夠獲得的利益與自己的能力、德性直接相關；在參與公共事務的過程中，他們的公共精神也將被培育起來。在自



由的政制下，勞動者的德性得到更為有效的鼓舞和鍛煉。與之相反，在專制的政制下，人們被訓練成為“啃著青草的羊”¹⁰⁵，只知消極地服從，一切的創造性將走向枯萎，公共精神和德性也將變得遲鈍。

在現代社會中，專制的危脅依然存在，儘管它以不同的程度和不同的形式得到表現。密爾毫不掩飾托克維爾對他的影響，不僅在《自傳》中多次致意，還稱其為“我們時代的孟德斯鳩”¹⁰⁶。托克維爾關於現代社會和民主政治的分析甚至使密爾產生了“實質性的思想變化”，使其政治理想由“民主黨人普遍理解的那種民主政治”轉向“經過我修改的民主政治”¹⁰⁷。“專制政治是現代世界上真正的危險，可能形成人人平等，個個奴隸的局面”。¹⁰⁸民主政治如何才能不至於墮落為專制政治呢？托克維爾的啟示引領著密爾進一步思考現代社會和民主政治可能出現的諸多危機，及其解決方案。

密爾首先看到，純粹的民主制並不能防止專制的危害。當民主共和國在美國建立起來，此前隱藏在民主理想中的錯誤和缺陷亦隨之暴露。美國的政制因此成為密爾“病理解剖”的對象：試圖通過對美國的分析來診斷民主政制的弊害，作為英國以及其他自由國家的鏡鑒。

在民主政制下，通過簡單多數的計算辦法，人民的多數通過它們的代表將得到較多票數和戰勝少數及其代表，少數的意見因此遭到排除和忽略。不僅如此，這種投票和選舉方式甚至可能產生“民主的悖論”。“試假定在一個由平等和普遍的選舉權統治的國家，每一選區都存在競選，而每一選舉當選的都是小小的多數。這樣召集起來的議會所代表的不過是勉勉強強過半數的人民。這個議會又依靠它本身的勉強過半的多數進行立法和採取重要措施。”¹⁰⁹依據這樣的原則，完全可能出現相對極端的情



況，“佔優勢的意見僅僅為國民的少數所同意，儘管它是國家制度提升為統治階級的那部分國民的多數”。¹¹⁰

即便上述悖論能夠避免，在所謂“純粹民主政制”下，另一種更為糟糕的狀況卻是必然的。為了爭奪選民，獲得支持者人數上的優勢，各政黨必須推選能力和德性平庸的人為其代表；有教養、才德卓越之士則必然受到埋沒。為了確有把握糾合全部力量，被提議為地方領袖，或者代表政黨站出來競選的人“也就是一個沒有任何顯著特點，除了該黨的陳詞濫調以外沒有任何為人所知的見解的人”。因此，在美國的總統選舉中，“最大的政黨從來不敢提出它的最強有力的人”。¹¹¹ 在選舉中，任何部分如果比其他部分堅持得更堅決，就能迫使所有其他部分採納它所提名的人。“不幸的是，這種超級的決心更可能在不是為公共利益而是為他們自己的利益堅持主張的人們中看到。因此多數所作出的選擇很可能是由那部分最拘謹、最心胸狹隘和最有偏見的人們，或者最頑固地死抱住專屬的階級利益的人們決定的。”¹¹² 密爾的洞察不可不謂深刻，即便在今天，他對美國民主的批評依然切中肯綮。

所以，“美國的民主”並非真正意義上的民主，只是徒具“民主制的虛偽裝飾”。少數（而且是最卓越的少數）沒有適當的代表，這與民主制的第一原理——按人數比例的代表制正相反對。在這種政制下，法律所表達出的意志並非全體公眾的利益，而是邪惡的階級利益。多數的“階級立法”便產生了另一類型的僭政，即“多數的僭政”，這是深藏于現代民主政制中的真正危險，是“社會所需謹防的災禍”¹¹³ 之一。“在美國，人數上的多數長期以來完全保持著集體的專制，他們大概會和一個專制君主或有少數人統治的貴族政體一樣不願把它丟開”。¹¹⁴

與其他形態的專制一樣，民主社會的“多數僭政”亦將對文明造成傷害。“現代文明的代議制政府，其自然趨勢是朝向



集體的平庸，這種趨勢由於選舉權的不斷下降和擴大而增強，其結果就是將主要權力置於越來越低於最高社會教養水準的階級手中。”¹¹⁵ 品格高尚、才德卓越之士的意見無法被聽取。在美國的民主制中，“除非願意犧牲自己的意見和看問題的方法，成為在知識上低於自己的人的卑躬屈膝的發言人”¹¹⁶，他們很少參加國會和州議會的競選，也很少有當選的可能。密爾因此對美國政製作出如下評價：“美國的政治生活誠然是最有價值的學校，但它是將最有才能的教師排除在外的學校；這個學校第一流的人物被關在全國選舉以及公共職務的大門之外，好像他們被正式取消了資格。”¹¹⁷

一個學校沒有了教師，就像軀幹沒有了靈魂，文明將如何得到維持和發展？在這樣的社會中，平民階層雖然平庸，但他們卻擁有最強大的力量。由於缺乏來自精英階層（尤其是文化精英）的挑戰和對抗，它將按照自己的模式來塑造一切。於是，庸眾的意志將成為社會的意志，庸眾的情感將成為社會的情感；與專制君主和寡頭相比，由此造成的危害甚至更深、更具確定性。在“多數僭政”之下，公眾輿論（public opinion）將成為居於統治地位的君王，它不僅無法為個人抵抗提供任何保護和社會支援，甚至還將吞沒一切個人的創見。公眾的庸見像黑洞一樣，將任何與之相悖、相對抗的遠見卓識、利益和力量吞噬。然而，對文明和進步而言，這種對抗的力量必不可少，它能夠創造一種自然的平衡，使社會不至於偏離進步的道路。而且，對“多數的僭政”而言，它所壓制並喪失掉的是高貴、向上的力量，這樣的社會不止會陷入停滯，還將不可逆轉地衰退。

現代社會的諸多特性更是助紂為虐，與“多數僭政”一起形成了一股巨大的專制力量，使社會本身成為暴君（或僭主）。

《論自由》的主題便是如何抵抗或者避免社會的專制，或者如何糾正現代性給文明帶來的弊病。



社會的專制不是由公共權威施加，而是通過習俗產生；它的暴虐並不直接傷害身體，而是在無形之中控制、摧殘人和社會的精神。“當社會本身是暴君時，它的肆虐手段並不限於通過政治機構而做出的措施。社會能夠並且確在執行它自己的詔令。而假如它所頒的詔令是錯的而不是對的，或者其內容是它所不應干預的事，那麼它就是實行一種社會暴虐；而這種社會暴虐比許多種類的政治壓迫還可怕，因為它雖不常以極端性的刑罰為後盾，卻使人們有更少的逃避辦法，這是由於它滲入生活細節更深得多，由於它奴役到靈魂本身。”¹¹⁸

任何一種倫理原則在社會中獲得絕對優勢，活潑的信念將可能變為僵死的教條。教條的僵化源自于自由辯論的缺失，它反過來又將敵視任何自由的論辯。當信念不需要為自己辯護，而只求人們相信的時候，它將不再提醒人們注意那些最具生命力、最本真的觀念。最後，它只留下已經喪失其精華的空殼和僵硬的形式，甚至它在人們身上切斷與真實生命體驗之間的聯繫。它變得越來越空洞，卻越來越專斷。當這樣的教條內化為習俗的精神，它將對與之相悖的觀念採取既不寬容的態度，社會和輿論的詆毀也變得極為殘暴。

對於一般的社會成員來說，輿論具有法律一樣的效力：“人們可以被投置在監獄之內，同樣也可以被排拒在賺取麵包的辦法之外”¹¹⁹。由於畏懼輿論的詆毀，意見的帝國得以建立起來，異端聲音在這裡逐漸沉寂下去。意見帝國的專制必然“犧牲掉人類心靈中的全部道德勇敢性”¹²⁰。在輿論的詆毀面前，即便最積極、最好鑽研、具有智慧的知識份子也會隱藏起真實的信念和原則，在公開的演講中則“使自己的結論儘量配合於他們內心所棄絕的前提”。秉性怯懦的知識份子不敢面對任何勇敢、有生氣的和獨立的思想，否則就被認為是異端，從而受到壓制。在這種境遇中，在思想和知識領域開拓進取的大無畏精神將不復存在；不



僅知識和真理會被遮蔽起來，人們精神的發展也遭到限制，理性將變得侷蹙。

在意見的帝國中，人們的思想遭到禁錮，知識和文明也將止步不前。在那裡，“信條之存在竟像是存在于人心之外，其作用只在把人心硬化和僵化起來以擋住投給人性更高部分的一切其他影響；其力量只表現在不容任何新的和活的信念進入人心，而其本身則除作為一名哨兵監守心腦使其空虛以外也對它們別無任何作為。”¹²¹

密爾敏銳地洞察到，在現代社會中，意見帝國具有前所未有的堅實基礎。現代社會的政治哲學、公共媒介、社會變革、教育、甚至商業和貿易共同構築了一個巨大的枷鎖，社會則將它放置在個人的心靈之上。個性和創見，甚至超越平凡的德性（excellence）都不可逃脫地被束縛住。密爾不由感慨，“既然世界上發生的一切變化是趨向於加強社會的權力而減弱個人的權力，可見這個侵蝕就不是那種趨於自動消失的災禍，相反是增長得愈來愈可怕的。”¹²²

首先，雖然教權與俗權的分離阻止了法律對私人生活細節的大量干預，尤其是對個人信仰的干預；但是“道德壓迫的一些機器卻又被更有力地揮動起來去反對再僅關本人的事情上與統治意見有所分歧，甚至比在社會性的事情上反對的還要出力。”¹²³對基督教提出激烈批評的近代哲人主張在社會領域重建精神權威，用新的哲學取代宗教的地位，並使之制度化。在密爾看來，這種精神秩序的世俗體系內蘊著極大的專制危險。此中最有代表性的學說乃是孔德（M. Conte）在《實證政治學體系》一書中提出的制度設計。密爾認為，孔德的目的旨在建立一種社會通過道德工具對個人實行的專制，其暴烈程度“竟超過了古代哲學家中最嚴格的紀律主義者在其政治理想中所曾思議到的任何東西”¹²⁴。



密爾在《自傳》中概括了孔德“精神與世俗專制的最完全制度”，並記述了自己因此與他分道揚鑣的經歷。

“這個制度要把哲學家組成一種登記制度的集體，賦予幾乎與過去由天主教會掌握的相同的最高精神權力；我發現他將此種精神上的權威看作良好政治的唯一保證，看作反對社會壓迫的唯一堡壘，並希望有了此種權威，國家的專制制度和家庭的專制主義就變為無害有益的東西……在他設計的制度裡，由精神導師和支配者的團體，利用普遍輿論的壓力、駕馭任何行為，在人力可能範圍內控制社會每一個成員的每一種思想和每一件事情，不管事情僅與個人有關或涉及他人利益。……儘管孔德的著作除了對人文主義的信仰之外不承認任何宗教，可是他仍使人難以抗拒地相信：全社會一直承認的道德信仰可以用一種難以想像的力量和潛力，來影響每個人的行為和生活。”¹²⁵

哲學家應該並且能夠取得一度由教士把持的道德、知識優勢，密爾對此深以為然。他與孔德均相信現代社會需要並正在經歷著一場知識革命，新的道德、法律、習俗都將在新的知識基礎之上建立起來。他所不贊同的是，新的道德、知識優勢應當變成為實際制度，並訴諸社會力量影響每個人的行為和生活。

“如果人們一旦在思維中忽視自由與個性的價值，將發生何等可怕的情景”。¹²⁶

其次，在密爾眼裡，孔德描述的“社會專制”並非僅僅停留在思想裡，而是道出了一定的社會現實。孔德至少指出了社會得以控制個人的各種管道，它們在實際地發揮著作用。結果是，“在我們的時代裡，從社會的最高級到最低級，每個人都好像生活在一個有敵意的目光地可怕的檢查之下。不僅在涉及他人的事情上，就是在僅關自己的事情上，一個人或者一個家庭之間也從來不對自己問一問：我擇取什麼？什麼合於我的性格和氣質？



或者，什麼能讓我身上最好和最崇高的東西得到公平的發揮的機會，使它生長並茂盛起來？”¹²⁷

這些社會控制的管道便共同鍛造了習俗的枷鎖。由於孔德設想的哲學家團體尚未在事實上掌控精神權力，易言之，社會習俗中尚未浸潤他們崇高的哲學精神和道德理想，習俗的枷鎖便只能依據最庸常的意見來束縛個性，從而使整個社會陷入庸常化和同化的後果。

與此同時，現代社會所取得的技術進步、交通和商貿的發展都在消磨個體之間的差異，將平庸和同化推向更大的範圍、更深的程度。

“時代中的一切政治變化都在促進同化，因為所有這些變化都趨向把低的提高而把高的降低。教育的每一擴展都在促進同化，因為教育把人們置於共同的影響之下，並給予人們以通向一般事實和一般情操的總匯的手段。交通工具的改善也在促進同化，因為這使分處遠地的居民有了親身接觸，又引起一個易地移居的急流。商業和製造業的增加也都在促進同化，因為這把舒適環境的好處散佈得更加廣泛，把野心奢望的一切目標甚至最高的目標都開放給普遍競爭，因而向上爬的欲望就不再只是一個特定階級的性格，而成為一切階級的性格。在促成人類普遍同化方面還有一個甚至比所有那些因素都更有力的動力，就是公眾意見在我國和其他自由國度裡已在國家中確立了完全的優勢。”¹²⁸

在一定程度上，社會的專制源自民主制度本身的缺陷，又因現代的技術和交往而得到加強。在特定的社會中，“多數的僭政”與“社會的專制”往往同時存在，它們因此絞合成一股強大的力量，對文明和精神造成巨大的傷害。在《過去與現在》¹²⁹等激情洋溢的著作裡，湯瑪斯·卡萊爾對時下的諸多弊病、粗俗而虛偽的時代精神都做出了深刻的批判。密爾與之心有戚戚焉，他對現代性危機洞若觀火，其深刻透徹程度毫不遜色於卡萊爾；他



對諸頑疾的診斷集中體現在對社會平庸和同化的批判之中。甚至在救治方案上，他們的氣質也頗為相近，即呼喚“英雄崇拜”和“貴族統治”。當然，作為一個堅定的自由主義者，密爾所著重考慮的是如何在民主政治與貴族政治之間進行調和，如何將貴族政治的高貴、智慧的精神注入既有的民主身體之中。

一方面，密爾認為傳統的等級制國家是腐敗的溫床，“貴族階級在英國政體上的優勢是一種罪惡”，是使國民道德墮落的巨大力量，並力主“不惜任何代價予以消除”¹³⁰。另一方面，密爾又看到，“歷史上凡是在管理事務中以持續的智力和魄力著稱的政府一般都是貴族制”¹³¹。民主也呈現出與之相對的兩個面向：其優勢在於能使大眾得到很好的公民、道德教育；但其缺陷亦很明顯，議會中存在著普遍的無知和無能。如果能將兩者的優勢結合在一起，一種更為理想的政制將會出現。如何將貴族制下特有的智慧、才德嫁接到民主的母體之上？如何從英國政制中剝去貴族階級，但又將貴族制的優點保留？

通過研究羅馬、威尼斯等在歷史上享有盛譽的貴族政制，密爾提醒我們注意：高超的政制技藝和能力毫無例外地來自於“公共職能的貴族制”（*aristocracies of public functionaries*）¹³²。密爾所謂的“公共職能貴族制”在實質上就是“官僚制”（*bureaucracies*），即“政府工作掌握在職業官員的手中”。¹³³但英國的貴族政制則大為不同。“掌權階級的權力單純來自他們的社會地位，既非經特別訓練，也非專門獻身於那種工作（所以在這種政制下權力不是直接行使的，而是通過按寡頭政治的原則組成的代表機關行使的），這樣貴族政體在有關智力稟賦方面和民主政體大體相同。”¹³⁴

英國的貴族制是密爾著力批判並力求消除的制度，而羅馬共和國的元老院則被認為是優良政體的典範。它們之間最關鍵的區別在於：在羅馬，貴族的才能與優越地位結合在一起；在英國



的貴族之中，兩者卻相分離。英國的貴族階層是一個純粹的食利階級，他們擁有地產，過著豪富的生活，卻不直接從事公共事務的管理。亞當·斯密在《國富論》中就曾批評過英國的土地貴族（地主），認為他們對本階級的利益缺乏相應的知識。“他們不用勞力，不用勞心，更不用著任何計畫與打算，就可以自然取得收入。這一階級所處的安樂穩定地位，使他們自然流於懶惰。懶惰不但使他們無知，並使他們不能用腦筋來預測和瞭解一切國家規章的後果。”¹³⁵

因此，在貴族制問題上，密爾的改革方案並無矛盾之處。他要努力消除的是流於懶惰、朽壞的封建土地貴族；他努力建立的貴族制並不依託於某個固有的階層，而是要求將政府公職向有才德者開放，將“官僚制”引入民主政體。行政職權因此承擔起“貴族制”的使命，為民主共和國選任、培養、提供富有知識、具有高超政治技藝的官員與政治家，從而彌補民主政制內在的缺陷。密爾強調，史家稱美的貴族政制在本質上均受益於“公共職能貴族”；“貴族”在這裡有了新的內涵，不再指食利者特權階層，而是富有教養、有智慧和才幹的職業官員。“公共職能貴族”與民主政制並不衝突。甚至在民主社會中，官僚制能夠得以擺脫其固有的弊病——機械性的例行公事。“官僚政制總是傾向於變成腐儒政治”，（官僚）集團的精神因此壓倒集團中較卓越成員的個性。在民主社會中，因為消除了特權階級的束縛，如果一切官員的選任皆以才德為準繩，“具有獨創天才的人的意見就能戰勝受過訓練的庸人的阻力”¹³⁶。“公共職能貴族”因此在民主制下獲得了更大的活力，並培養出伯裡克利、華盛頓、傑弗遜等彪炳史冊的偉大政治家。

亞里斯多德早有論述，共和政制是民主與寡頭（貴族）的混合。在關於民主問題的反思中，密爾追求的正是此種共和主義的混合政體。若要使“公共職能貴族”的技藝與民主議會的自由得



到有效結合，使二者的優勢得到有機地融合，那麼就有必要在代議制議會、行政機關、立法機構之間劃定各自的許可權。議會的確應該具有廣泛的權力，亞里斯多德與現代憲政理論家均認為議會（或公民大會）應該掌握國家的最高權力。然而，權力越大就越應該節制自身。議會是自由的堡壘，應該滿足於監督和控制政府，並使國民的意見和意志得到充分的表達和討論。議會對政府的監督與控制具體表現為：“把政府的行為公開出來，迫使其對人認為有問題的一切行為作出充分的說明和辯解，譴責那些該受責備的行為，並且，如果組成政府的人員濫用職權，或者履行責任的方式同國民的明顯輿論相衝突，就將他們撤職，並明白地或事實上任命其後繼人。”¹³⁷

在密爾規劃的政治制度中，議會代表意志因素，行政機構代表與社會事務相關的專門知識以及處理公共事務的政治技藝，立法委員會則體現創設法律方面的智慧因素。

議會不應該涉足對國家事務的管理工作，亦不應對具體的行政事務橫加干涉。“每一個公共的行政部門都是一種技術性業務，它有自己的特殊原則和傳統的規則，其中許多東西除了在某個時候參與過該業務的人以外甚至實際上無人知道，而且實際上不熟悉該部門的人對它們是不大可能予以適當重視的。”¹³⁸ 密爾在其著作中一再強調，公共事務的各個部門，比如民法、刑法、商業與貿易等，均已經成為科學的專門研究物件。它們擁有各自的知識體系、原則和規範。如果不經過專門的知識訓練，或缺乏長時間的實踐經驗，人們必定難以洞悉個中奧妙。“要對依靠公共部門採取行動的利益和管理這個部門的特定方式可能引起的後果作出衡量和估價”，若沒有相關的知識、特別經過訓練的判斷就幾乎不可能做到。正如立法應該交給具有專門知識和遠見卓識的少數團體一樣，公共事務的管理工作亦應交予受過專門訓練的專業官員。



既然如此，專業官員的任命就不應該取決於議會的選舉，既不根據人民的投票也不根據其代表的投票來任命。密爾將之稱為“好政府的一個最重要的原則”¹³⁹。既然政府工作本身就需要專門的技術和知識，那麼選任政府官員就更是一項繁重的工作，需要“細緻以及高度正直的判斷力”¹⁴⁰。

在政府首腦的選拔任命上，議會所決定的僅僅是兩個或至多三個政黨中哪一個應組成政府，首腦的人選則由該政黨自行決定。閣員也不由議會提名，而是由內閣首腦推薦任命。每個閣員均有連帶的道義責任任命適當人員擔任非常任的政府機關職務。

協助每一任部長、向其提供業務知識，並在其一般監督下從事具體業務的職業公務員構成了公共服務的常備力量，不隨政治的變動而變動。他們在年輕時就開始就業，並希望隨著年齡的增長逐步升到較高的等級。決定他們晉升和免職的權力應交由直接負責的大臣。但是，除非證明他們確有重大的行為不端，不應允許這些人輕易地免職，並剝奪他們以前服務的整個好處。

專業官員的最初選拔則訴諸公平的競爭性考試，讓那些精通文科教育的學業，適合學習公務管理這一職業的年輕人能夠脫穎而出。出於公平起見，選拔考試“由不從事政治並具有和主持大學優等生考試的人同樣級別和能力的人來進行”¹⁴¹。

上述諸種制度能夠培植起一個穩固的精英階層，他們從事著實際的統治職能，因此便形成了“政府職能貴族”。然而，職能貴族的優勢是否能夠得到充分發揮依然受到議会的限制。行政官員和議會之間在一定程度上存在著相互制約的關係。如果議會自身的智力條件得不到改善，“多數僭政”的問題得不到解決，在議會與行政職能之間就會出現類似於平民和寡頭之間的對立關係；甚至議會將對行政職能進行毫無理性的干預。

“如何得到和保證這種智力條件，是在評價代議制團體的特定有構成時必須考慮到的問題之一。它的構成愈不能保證這種智力



條件，它就愈將用特別決議侵犯行政的職權範圍；它將攆走一個好閣員或提升和支持一個壞閣員……它將廢除好的法律，或制定壞的法律，導入新的弊端，或固執地墨守舊的弊端。”¹⁴²

對此，議會改革乃是必須的途徑。議會中必須有精英的意志和精英的代表，將虛偽的民主制改造為真正的民主制，革除“多數僭政”，並進而改進社會文明狀況。密爾極為推崇湯瑪斯·黑爾的“個人代表制”方案¹⁴³，認為它是根除“多數僭政”最有力的舉措，並將隨之產生一系列積極效果。

“個人代表制”保證給選舉團體的每個部分以按照人數比例的代表。將選民人數除以下院席位數所得出的平均值即為“代表單位”。“個人代表制”突破了地區限制，選民可以在全國範圍內選舉議院，將票投給任何自己信任的候選人。候選人獲得的選票只要達到“代表單位”定額就可當選。超過這一定額的選票將按照選票中標識出來的順序轉給票額不夠的候選人，助其當選，不至被浪費。

密爾將“個人代表制”方案稱為“政治藝術上一件偉大的發現”，稱其“非常恰當地補救以前看來是代議制度所固有的巨大缺點”，為“多數的僭政”提供了根本的治療辦法。¹⁴⁴投票人的集會凡達到一定人數就能自行選出一名代表進入立法機關，那麼少數派就不會受到壓制。若遵此種方案，未來的立法機關將不再排斥人的個性，將包含各部分國內最有思想的個人。因此獨立的見解將進入國會，在那裡得到發表。

因此，在政治的學校裡，國民獲得了他們的教師。有教養、富有才德的少數必然給“意見的帝國”提供一股與之對抗的力量；他們在議會中的聲音也能夠為個性、甚至個人的抵抗提供一個制度上的支點，從而“為民主制的大多數的本能傾向找到一種補充或使之臻于完善的矯正物。”¹⁴⁵不僅如此，這些卓越的少數派將代表一種道義和精神的力量，他們的知識會對周圍產生影響：



將民眾的意見保持在理性和正義的範圍內，並使之不受那些襲擊民主制薄弱方面的各種腐化勢力影響。¹⁴⁶

為了給社會中的智慧、美德奠定一個更加穩固、堅實的基礎，為現代社會諸弊的矯正力量提供更加有力的支援，密爾建議第二院應該仿照古羅馬的元老院來設立，其原則代表“賢明的保守團體”¹⁴⁷。實際上，密爾所提議的上議院就是一種新的“貴族院”或者“精英院”。同樣，它應該作為一種對抗的力量，來補救民主議會和公眾的缺點，即無知和平庸。“如果一個議院代表輿情，另一個就應代表經過實際公共服務的核對總和保證並經實際經驗加強的個人美德。如果一個是人民的議院，另一個就應該是政治家的議院，即由通過了重要政治職位或雇用的一切活著的政治活動家組成的委員會。這樣的議院將遠遠不止是適於作為一個單純的調解團體。它將不僅僅是一種牽制，而且是一種推進力量。”¹⁴⁸

另外，對那些擁有真知、具有獨立思想，智力超群的人，計算意見時應賦予更多的權重。所以密爾建議授予他們複數投票權，以使其真知灼見不至於淹沒在庸見的喧鬧之中。

這一系列舉措均極為強烈地體現了“貴族制”的精神。密爾的意圖也很明顯，不僅要為虛假的民主制及當前社會狀態中的隱疾提供一套治療方案，還要為文明和進步的動力提供安全的堡壘，使之免于現代性的摧殘。歷史與社會進步的最終動力是由國民意志、德性所體現出來的文明的活力，一切國族之間的政治鬥爭最後也將取決於並表現為文明的鬥爭。值得注意的是，儘管密爾竭力為民主政體注入貴族的精神和原則，為文明活力提供層層保障；但他同樣竭力反對類似於新雅特蘭蒂的“所羅門宮”、孔德所設想的“哲人委員會”這樣享有精神特權的機構。密爾必定認為這種封閉的掌握了精神權威的學術宮殿潛藏著專制的危險，最終反而將摧毀自由與文明。



與培根、孔德的學說一致，密爾同樣認為文明進步的最核心的動力源是知識精英。然而，新科學和思想體系要發生影響就必須影響民眾的意志，它們只有通過社會的轉化，塑造出更加積極、理性，富有活力的社會意志之後才能成為真正進步的力量。因為社會本身，而非少數精英才是承載文明的機體。密爾要將整個社會，整個政制塑造成為涵養文明、進步的大學校。其成功有賴於兩個前提，既要有優良的制度，又需相宜的倫理。優良的制度就是密爾思想中的“代議制政府”，它能夠為知識精英提供闡述其思想、意志的講臺，同時還要為民眾提供學習和訓練的機會，通過兩者的論辯和對政治事務的積極參與推動社會整體狀態的進步。這種制度必然要求自由的社會倫理為其內在精神，在言論與思想的自由環境中，“思想英雄”才能在知識的領域開疆拓土，無畏地探尋道德與社會的真理。因此，《代議制政府》與《論自由》相輔相成，有著內在一致性；前者系統闡述了理想的政制，改革現有社會弊病的政制方案，後者則論述自由政制的靈魂——自由社會的倫理原則。

四 文明秩序與帝國的代議制政府

密爾政治哲學的根基是關於社會、文明、自由的歷史哲學，其核心原則不再是自然正義，而是歷史的功利。任何特定社會都居於歷史之中，其成長均由文明的內在機理決定，優良政治的形態亦由此決定——好的政治必為社會文明的進步準備足夠的力量。在從野蠻到文明的不同階段，社會擁有不同的意志狀態，不同的理智和道德水準，亦要求不同的政治制度來加以管理、引導和教育。所以，在歷史的長河中，政治秩序從屬於社會的“文明秩序”。文明的自然史為政治世界提供了座標，並為



之賦予規範性法則。與特定的社會狀態一樣，任何政治制度在文明史中都有特定的合理位置。我們可以想像，在社會文明的歷史軸線之外，還有一條政制的歷史軸線與之平行對應。前者由野蠻的原點一直延伸到文明的未來，後者則由專制走向自由政治的縱深。如果在一個特定的歷史時間，縱向的文明秩序在政治世界的平面上鋪展開來，我們將由此看到一個世界主義的政治秩序，一種帝國統治的政治形態。在這裡，文明秩序為國族（nation）之間、國家（state）之間的關係制定規範，為帝國確立統治的原則和法理依據。

從16世紀開始，英格蘭逐步擴張。J.R. Seeley勳爵在1883年出版的《英格蘭的擴張》中寫道，“英格蘭穩步地成長得越來越偉大，如果並非總是相對的，至少也是絕對的更加偉大。它現在變得比18世紀偉大得多，在18世紀又比17世紀偉大得多，在17世紀又比16世紀偉大的多”¹⁴⁹。到維多利亞時代，英國已經發展成為“日不落”的世界帝國。與羅馬帝國相比，英帝國甚至更為複雜。羅馬從未橫跨大西洋殖民，羅馬帝國也不曾面對像英帝國中那樣多元的文明和宗教。的確，英國面對的是一個前所未有的政治世界，帝國的龐大身體不僅超越了歐洲的民族、國家，甚至還超越了大洋、大洲，以及傳統的基督教世界。“它完全不同於舊世界中那些巨大的帝國，不同于波斯、馬其頓、羅馬，或是土耳其，因為大陸上的那些帝國是由征服建立起來，它們居住在遙遠省份的人民與統治國人民屬於同一個民族（nation）。它在幅員遼闊上與之相類似，但與它們那些導致大部分帝國短命和迅速瓦解的爆裂的軍事特徵相比卻並不相同。”¹⁵⁰

Seeley對英帝國的成長有一句著名的論斷，認為它“是以漫不經心的方式征服了半個世界，並將其人民蔓布於半個世界上”¹⁵¹。“漫不經心”意味著對帝國的成長和治理並無足夠的自覺，甚至對帝國本身也無足夠清晰的認識。在英國史上，“重



商主義”政策對其疆域和財富的擴張，逐步成長為海洋帝國起到過至為關鍵作用；但重商主義的主臬卻是“國家理性”（reason of state），而非“帝國理性”（reason of empire）。重商主義政治經濟學在本質上也是一種國家理論，而未以另一種更高的政治實體，或超越於國家之上的原則作為其思考的核心與目的。

到維多利亞時代，英國的擴張已在事實上促成了一種新政治秩序的誕生，歷史上的政治經驗都不足以對其作出合理的解釋。其實，早在十八世紀，孟德斯鳩等人便已經注意到英國與其附屬國之間包含著新的政治倫理。“如果這個國家遣送一些人到遠方僑居的話，則它的擴展貿易的意圖是多於擴展統治的意圖”。

“這個政體到處帶給人們繁榮，所以我們看到在它遣送國民去居住的森林地帶，出現了一些強大的人民”。在它所征服的國家裡，“公民享有自由，但是國家本身卻受著奴役。”¹⁵² 孟德斯鳩相信，英國的自由與榮耀並非偶然，而是擁有在自然、法律、習俗等方面的深層原因。在孟德斯鳩宣揚的“新學說”裡，英國是最值得現代國家消防的典範，它的政治實踐也最集中地體現了其新學說的精神。

如何理解英國的擴張以及帝國的生成的邏輯？如何理解英帝國這一新的政治秩序？如何實現帝國的優良統治？作為英帝國的公民，這些問題的答案對密爾具有更為切身且重要的意義。在帝國不斷生長的同時，其內部也蘊藏著多種張力，並一再出現反抗的力量。自1776年美國獨立戰爭之後，又發生了加拿大的叛亂¹⁵³，以及在印度等地大小不一的紛亂¹⁵⁴。不僅如此，帝國對殖民地（附屬國）的統治一直面臨著法理上的難題，比如在《國富論》中，斯密便曾批評歐洲國家對待美洲的方式極為“不正義”。在一定程度上可以說，帝國問題已經影響到英國文明的前程，絕不可以漫不經心的態度加以對待。因此，超越既有的政治理論，對



歷史的經驗加以理性的總結與哲學的分析，解答帝國的“斯芬克斯之謎”便至為迫切。

“由於我們對美好事物所以賴以建立的那些原則完全無知，而讓美好事物在實現過程中遭到失敗和失去。如何改進：如果對英國以及對文明如此丟臉的命運是可以避免的話，那就必須是通過形成比單純英國或歐洲的實踐所能提供的更廣泛得多的政治概念，和通過對印度的經驗以及對印度政府的情況，進行比英國的政治家或給英國公眾提供意見的人們迄今所願進行的更深刻得多的研究。”¹⁵⁵

在複雜的帝國事務面前，歐洲史上的政治實踐經驗（甚至羅馬帝國的經驗）並不能提供有效的鏡鑒，既有的政治學說和概念不僅無以提供有力的指導，甚至還對帝國實踐帶來法理學上的辯難。密爾認識到，若要把握帝國的命運，就需要一場思想的革命，洞悉帝國秩序中最深刻的秘密和知識，既使帝國在理論上得以證成，又助其獲得理性的統治技藝。如此，帝國的偉業才不至坍塌於“漫不經心”之中。歷史哲學的觀念使密爾能夠超越既有的政治理論和概念，認識到帝國內在的文明秩序，形成帝國的政制理論。

英帝國包括中心與週邊兩個層次：由英格蘭、蘇格蘭、威爾士、北愛爾蘭構成的“不列顛聯合王國”，以及由聯合王國與附屬國共同組成的“大英帝國”。帝國政制亦分為兩個層面：前者主要表現為聯邦與多民族間的關係，後者主要處理母國與海外屬國之間的關係，或母國對海外屬國的統治。¹⁵⁶ 正因為如此，密爾在《代議制政府》的最後三章中分別探討民族、聯邦、以及屬國統治三項內容。它們遵循同一個文明秩序，密爾對它們的思考也構成了一個完整的帝國政制學說體系。

民族是一個純粹的社會概念，它呈現出一定的文明狀態，並遵守文明史的秩序和邏輯。與民族有關的政治問題便當以文明的



功利為原則，而別無其他規範。民族的核心因素是共同的情感，它在歷史中形成，也會在歷史中變易。所以，民族身分並非政治獨立之永恆、根本的依據。

“如果人類的一部分由共同的感情連結在一起，這種感情不是他們和任何別人之間共同存在的，這部分人類就可以說構成一個民族——這種共同感情使他們比之和其他人民更願意彼此合作，希望處在同一個政府之下，並希望這個政府完全由他們或他們之中的一部分治理。”¹⁵⁷ 共同的語言、宗教、共同的政治經歷均有助於形成共同的民族感情，而這是政治社會穩定的三個必要條件之一¹⁵⁸。

各民族是否應該擁有各自獨立的政府呢？這個問題的答案可由其政制理論得出，即“政府的問題應由被統治者來決定”¹⁵⁹，取決於社會意志和能力的狀態。

在一個由不同民族構成的國家中，自由制度簡直是不可能的，¹⁶⁰ 原因有二：在缺乏共同情感、語言的不同的人民中，不可能存在實行代議制政府所必要的統一輿論；也不存在軍隊對人民的同情，而這是“防止專制政府的最後手段的主要和唯一有效的保證”¹⁶¹。這樣說來，“政府範圍和民族的範圍一致”是自由制度的一個必要條件。儘管如此，但由於地理的因素，這一原則難以實現。在許多地方，多個民族混居在一起，難以將之分開。因此，在歐洲的實際情況中，法國是最統一的國家，但它遠非由單一民族構成。“姑且不說在其極邊遠地區居住著零星的外族，如語言和歷史所表明的，它由兩部分構成，一部分幾乎是高盧-羅馬人(Gallo-Roman)，而另一部分則是法蘭克人(Frankish)、勃艮第人(Burgundian)，以及其他條頓族人(Teutonic)構成相當大的部分。”¹⁶² 甚至被孟德斯鳩奉為自由政治楷模的英國亦非單一民族國家，而是包含了威爾士人、蘇格蘭高地民族等。



上述論證這看似矛盾，其實隱含了一個很重要的前提，即對民族的歷史性定義。民族是在歷史中塑造的，共同的民族情感可以通過政治、文化、宗教和社會習俗的途徑得到培育。這也就是說，民族的融合是可能的，“一個民族合併和被吸收到另一個民族是可能的”¹⁶³。英國的自由政治並未否定共同民族情感的重要性，而是意味著在英國政制下產生了一個更大的政治民族——英國民族。而且，“民族應該擁有各自獨立的政府”並非不易的金律，而只是密爾功利主義政治學的一個推論。如果社會狀態發生改變，“政府”的範圍也不應該固執於狹隘的“民族”概念。

那麼，如何評價“民族的合併和被吸收”呢？在密爾看來，值得依賴的原則並非任何權利概念，而是歷史和文明的功利原則。“當它原來是一個低等的和落後種族的時候，這種吸收對它就大大有利。沒有人能夠認為，對一個布列塔尼人，或者法屬那瓦的巴斯克人說來，被帶進一個高度文明和有教養民族的思想感情的洪流——成為法國的一個成員，在平等條件下取得法國公民的一切特權，分享法國保護的好處、法國國力的尊嚴和威望——比之愁對自己的困難處境，過去時代的半野蠻的遺跡，在自己狹小的精神生活軌道裡活動，既不參加也不關心世界的一般活動，不是更為有益。”¹⁶⁴

關於民族之間的征服行為，唯一的評判標準也是文明的害益。密爾分三種情況對此加以討論。第一，具有高度文明，但人數較少的民族被壓服降到從屬地位，這對人類說來是純粹的災難，文明人應一致用武力加以防止。希臘被馬其頓吞併就是世界史上發生過的最大不幸。第二，先進的較小民族征服較大的民族，常常有利於增進文明；比如馬其頓人在希臘人的支持下征服亞洲，英國征服印度都是如此。第三，人數較多又具有先進文明的民族征服小民族，如果統治公正，那麼後者將逐漸順應他所屬的地位，與前者融合在一起，共同的民族情感亦隨之培養起來。



任何巴斯-布列塔尼人均無絲毫意願從法國分離出去。在不列顛王國中，當愛爾蘭所受的不公正對待不再存在時，愛爾蘭人與盎格魯——撒克遜人一樣自由時，在愛爾蘭民族中“正在迅速消除一切不利的感情”，他們覺察到作為最富有、最自由、最文明、最強大民族成員的益處。

密爾用“文明”的標準改造了傳統政治學中的核心原則——正義，並據以重新制定國際法則。在文明的國際秩序中，主權原則喪失了效力，只要有助於自由與文明的進步，對其他民族的征服便是正義的。在《功利主義》一書中，密爾便專門論述了正義的概念，正義源自于功利，而非自然權利。所以英格蘭對愛爾蘭的征服、與蘇格蘭、威爾士的聯合就是合理的，且于諸民族皆有裨益。

只要能賦予公正、優良的治理，具有文明優勢的國家便有理由擴展自己的勢力；最文明、自由的英國則當成為世界的主人。依據民族間各自不同的文明狀態和現實情況，優良政制的形式應有所區別，但其標準和原則卻是一致的。代議制為帝國的治理提供了非常有利的工具，使各個部分在服從同一個政府的同時，得以同享帝國的自由，並在共同聯合中調和它們的屬性和特性。¹⁶⁵

當各民族的人數和其他力量因素差不多相等（文明程度相類），地理位置又相鄰近的時候，他們最好結成聯邦。在條件允許的情況下，各部分應該完全聯合，而不是結成鬆散的邦聯。在聯盟中應成立聯邦議會，各個民族、地區均應該派代表參加，充分表達各自的意志。與此同時，各民族和地區應享有較大的自由，依地區狀況制定相應的法律，並實施各不相同的行政制度。美國的聯邦制是較完美的代表，充分、全面顧及中央權力的集中與地方差異治理間的協調。英格蘭和蘇格蘭的聯合亦屬於此種狀況。國家的這兩個部分擁有完全不同的法律制度、行政制度，卻



又不致妨礙立法的統一。與美國不同的是，因為這兩個民族均實行君主政制，所以它們結為聯合王國，服從同一個主權意志。

依其文明狀態，海外領地的統治方式可以分為兩類。和母國具有同等文明程度的屬國能夠並具備條件實行代議制政府。英國在美洲和澳洲的領地便屬於此種情況。對於印度這種文明狀態與母國相距甚遠的領地而言，它們尚不適合自由政治，則應在當地建立權力相對集中的制度。

重商主義的政治經濟學認為殖民地的價值在於為母國商品提供壟斷市場。據此觀念，母國要求作領地內部事務的最高主宰，不是按照領地的意見，而是按照母國自己的意見決定這些事務的管理方式。密爾將其斥為“殖民主義的錯誤理論”，其結果便是美國的獨立和加拿大的反叛。

重商主義無疑偏離了政府的真正原則。對於這些與母國擁有共同的血統、語言的屬地而言，英國當給與相類的代議政制。這些殖民地與母國同等地享有最充分的內部自治，允許對母國給與的憲法作任何適當的修改，藉以制定自己的自由的代議制憲法。每個殖民地由按照高度民主原則組成的它們自己的立法機關和行政機關進行統治。英國國王和議會的否決權，儘管在名義上加以保留，但實際上僅僅對關係到帝國而不唯獨關係到該殖民地的問題才行使（而且很少行使）。¹⁶⁶ 它們與大不列顛的結合是最鬆散的一種邦聯，但不是嚴格平等的邦聯，母國保留聯邦政府的權力。在對外政策方面，屬國沒有發言權，需受到母國所作決定的約束；而且母國可以不經磋商便要求它們參與對外作戰。

在英國與屬地此種自由、鬆散的聯盟之中，但就國家層面而言，英國並不能因此得到實質的利益，卻需要為帝國體系承擔高昂的代價，比如為維護領地安全就需要付出超過本土兩到三倍的軍費。“英國沒有殖民地也足以保衛自己；並且，如果同殖民地分開，就會比降低為美洲、非洲和澳大利亞聯邦的一個



單純成員處於既更為尊嚴也強大得多的地位。英國在分開後同樣會有的貿易方面，從屬國得到的好處，除了在威信方面以外，是不多的。”¹⁶⁷

儘管如此，但從文明的角度考慮，密爾依然認為有必要保持母國與屬地之間的聯繫和輕微約束。在歷史之河裡，帝國這艘航船將承載起整個文明世界的自由和進步，而不局限于母國一國的利益。“它是走向國家間普遍和平和全面友好合作的一步。它使得戰爭在一大批否則就是獨立的社會之間成為不可能；而且它還防止其中任何一個被一個外國吸收，成為某個更專制或者更臨近得敵對國家額外的侵略力量的源泉。這個國家可能不總是像大不列顛那樣沒有野心或愛好和平。它至少使這些國家的市場保持彼此開放，並防止彼此樹立敵對的關稅壁壘，這種關稅，除英國外，還沒有一個偉大的人類共同體完全擺脫掉。”¹⁶⁸ 英國對帝國體系的維護也將增強它在世界會議中道義上的影響和分量。

帝國的道義力量要得到完全的發揮，使較小的社會作為國家間實體力量的個性溶化到一個廣泛而強大的帝國的較大個性之中，母國就需給屬地邦民打開入籍歸化的通道，母國公民所能享有的權利均平等地向屬地邦民開放。“這就是將政府所有一切部門的服務，並且是在帝國的每一個部分，都在完全平等的條件下向殖民地居民開放。”入籍歸化既是正義的要求，亦為政策的必需。為何人們從未聽到在英吉利海峽中的島嶼有絲毫不忠誠的聲音呢？論種族、宗教和地理位置它們更應歸屬法國。其功勞當應歸於英國的入籍歸化政策。“一方面它們像加拿大和新南威爾士那樣享有對內政和稅收的完全控制，另一方面英王授予的每一職位或榮譽都自由地向革恩西（Guernsey）或澤西（Jersey）的居民開放。聯合王國的將軍、海軍將官、上院貴族有的出自這些無足輕重的島嶼，並且也無任何事情妨礙首相出自這些島嶼。”¹⁶⁹



對於那些社會狀態尚不適宜建立自由政府的屬地，則由母國加以統治，或者由母國委派的專任總督加以統治。只要其統治方式有利於殖民地從現有的文明狀態下向進步的更高階段過渡，它便是合法合理的。¹⁷⁰ 有的社會還處於荒蠻的階段，專制政府能給與較好的政治教育。在有些社會中，專制政治所起的教育作用早已發揮過了，但其人民本身卻不存在自發的進步動力，這時進步的唯一希望依賴於一個開明的、好的專制君主。但是，在本地的專制政治下，開明君主不易獲得；母國這是便有責任為它們源源不斷地提供開明統治者。“這樣提供的專制君主由於具有不可抗拒的力量就能避免野蠻的專制政治所帶來的不穩定性，由於它們的才能就能期望他們具有先進國家的一切經驗。”¹⁷¹

儘管採取不同的治理方式，但母國對屬地的職責與本土社會的職責完全一致，即要促進治下社會文明狀態的進步；在助其實現安全、繁榮的同時，訓練並培育邦民的智慧與德性。否則，“統治者就犯有對一個國家所能負有的最崇高的道德委託失職的罪行”；他們就是“自私的篡奪者”¹⁷²。在密爾的政治道德中，“國家利益”被更具普遍性的“文明利益”所取代，或者說“國家”溶化到更加廣泛的文明之中。

印度就是這樣的屬地。由於相距遙遠，以及完全不同的社會狀況與宗教文化背景，帝國要對之進行有效、優良的統治就必須克服諸多困難。帝國必須取得當地人的信任；必須研究當地的風俗、習慣、法律、社會關係等。要在任何克服這些困難，就需要付出大量的勞動，要求主要行政官員有機高度的能力，其部屬有較高的水準。要把這樣的政府組織好，就必須保證該項勞動，發展該項能力，並把這種能力的最高典範放在最大信任的位置上。¹⁷³

因此，印度這樣的屬地就不能由英國政府直接加以統治，而是委派某些最優秀的人去加以照料。如果欠缺相關知識和瞭解，



母國政府的直接干涉將失之輕率和武斷。“唯一可能取得相當成功的方式就是通過一個經授權的比較有永久性的機關進行統治，只給可能變更的國家行政部門以視察權和否決權。¹⁷⁴”在密爾看來，英國通過東印度公司進行統治不失為一種理想的形態。首先是因為像東印度公司這樣的中間機構“除對被統治者履行責任外，並無其他責任”¹⁷⁵。若由母國的行政部門直接加以統治，它所顧慮的將主要是母國的利益，而非被統治者的利益。這樣，中間機關從施行惡政中撈取利益的權力可以降到極小的數量。甚至“當本國政府和議會在行使作為最後手段保留給它們的權力中受到不公正勢力的影響時，中間機關在帝國法庭前是該屬國確定無疑的擁護者和辯護人。”¹⁷⁶

另外，在由專門機關對屬地進行的長期、穩定統治中，它能夠持續培養出既具有歐洲的先進思想，又對屬地事務有充分的瞭解、經驗和知識的行政官員。他們很年輕的時候就被送到屬地加以鍛煉，從最低端的事務開始做起，依據業績和才智獲得晉升。他們將當地的行政管理當作自己的終生職業。因此，他們對其行政管理的成功，以及對其所管理的國家的繁榮所具有的關心要比母國閣員持久得多。

帝國政制同樣應是推動文明航船不斷前行的引擎，不過相比其單一民族或國家的政制而言，它更為巨大，也更加複雜，包括更多層次，因此需要更為審慎地依據文明秩序來加以創制。在帝國政制的這所大學校裡，英國應當成為其他諸民族的教師，依據不同學生的資質施以相應的教育，教授政治與自由的技藝，培育積極而卓越的社會意志。密爾無疑是這個帝國體系中最卓越、最富智慧的首席教師，正是他揭示出政治世界中的文明秩序，英國才能因此獲得理性的自覺。



五 結語：時代的教師

柏林曾這樣評價密爾，認為“他是時代、一個民族的教師”¹⁷⁷。對於“師者”的身份，密爾其實有充分的自覺。他的《自傳》所關心的核心問題是教育，他試圖通過對自己受教、學習經歷的反思來理解時代的精神，理解其成就與危機，並洞悉應該教予其時代真正的、健康的哲學。甚至，他的生命經歷也是以“師者”的身份落幕。他在晚年出任聖安德魯大學校長一職，對時代的教育和哲學做出了更為系統的反思。

在他的著作中，密爾以多重的聲音說話，向不同的學生闡述他的思想。首先，他向真正的哲人言說，與之揭示歷史的真理，以及過渡階段所需要的知識變革。其次，他向政治家們言說，教予文明的秩序，以及優良政治的技藝。最後，他還向普通大眾言說，諄諄善誘地教授他們理智、寬容的美德，以及自由社會的倫理¹⁷⁸。而這三者，恰是優良政治所必需的三個因素。

我們不應該遺忘密爾的諄諄教誨：在人類的歷史長河中，思想和意志是最積極最偉大的力量。密爾的三重言說均指向了社會改革的行為，並在“代議制政府”的設計和改造中凝為一體。文明與進步的歷史哲學為政制方案提供方向和正當性基礎。“代議制政府”則要致力於避免現時代中的諸多弊病，防範潛在的危機，為社會文明的進步提供助力。既然政制的最終動力來自於公民的意志與德性，密爾對新公民、自由社會倫理的呼喚便旨在為優良政制準備基礎。

政制在根本上出於意志的選擇，這是密爾政治哲學中最核心的論題，也是對其政府理論最為凝練的表達。以“個人主義”為基礎的現代政治哲學致力於淡化，甚至抹除“政制”自身的價值屬性。就此而言，密爾的學說無疑是這一傳統中的高峰。密爾關於文明和歷史哲學的思考為政制的工具屬性提供了至為徹底的



辯護：當一切“自然法”和“自然正義”形式遭到拒絕，政制本身的價值和原則便也隨之消散了。密爾因其思想的深刻與廣泛為“古典自由主義”奠定了基礎，開啟了政治社會思想的自由主義時代，成為柏林所謂“消極自由”最系統且卓越的闡釋者。作為時代的教師，密爾的政治哲學產生了廣泛而深遠的影響；男女平權、選舉和議會改革不僅在英國逐步得到推廣，也為憲政制度和思想在現代社會中的擴張提供了理論支援。直至今日，“言論自由”、“代議制政府”等信條依然強而有力，影響著人們的政治思考和政治生活。隨著自由主義的興起，以馬基雅維利、哈林頓為代表“新羅馬主義”話語逐漸沉寂，“消極自由”觀念成為塑造現代政制、法律的主導原則¹⁷⁹。

如果我們需要對現代政治社會問題作出批判性反思，那麼由於密爾與現代政法傳統間的緊密關係，對其政治學說的研究必然能夠為我們提供豐富的思想資源。我們需要看到，密爾的自由主義學說在根本上動搖了“自由”的價值：“自由”隨政制一起墮為文明和進步的工具，自由不過是“文明”的僕人，可因歷史的必要遭受奴役。在文明史的不同階段，社會成員具有不同的意志狀態，因此便有不同的政府形式與之相應。誠如斯金納對柏林的批評所言，“消極自由”並不排斥專制；而“專制政體”也的確在密爾的學說中獲得了歷史的正當性。

注釋

- 1 亞里斯多德，《政治學》，吳壽彭譯（北京：商務印書館，1965），7。
- 2 亞里斯多德，《政治學》，吳壽彭譯（北京：商務印書館，1965），8。
- 3 孟德斯鳩，《論法的精神》，下冊，張雁深譯（北京：商務印書館，1963），1。
- 4 密爾，《精神科學的邏輯》，（杭州：浙江大學出版社，2009），98-116。
- 5 密爾，《論自由》，（北京：商務印書館，1959），12。
- 6 密爾，《代議制政府》，（北京：商務印書館，1982），6。



- 7 密爾，《代議制政府》，（北京：商務印書館，1982），6。
- 8 密爾，《代議制政府》，（北京：商務印書館，1982），5。
- 9 關於人類群體形態的表述，本文採用吳壽彭先生在《政治學》一書中的譯法。
- 10 密爾，《代議制政府》，（北京：商務印書館，1982），3。
- 11 這些思想家包括湯瑪斯·霍布斯，約翰·洛克，曼德維爾，盧梭等。
- 12 盧梭，《愛彌兒》，（北京：商務印書館，1978），716。
- 13 盧梭，《社會契約論》，（北京：商務印書館），1980。
- 14 Dugald Stewart, 'Account of the Life and Writings of Adam Smith', in *Essays on Philosophical Subjects*, (Indianapolis: Liberty Fund, 1982), 309.
- 15 邦雅曼·貢斯當，《古代人的自由與現代人的自由》，（北京：商務印書館，1999），27。
- 16 密爾在《論自由》一書中特意強調，他所謂的自由並非政治自由，亦非意志自由，而是社會自由。
- 17 亞里斯多德，《政治學》，（北京：商務印書館，1965），340–341。
- 18 亞里斯多德，《形而上學》，（北京：商務印書館，1959），252。
- 19 密爾，《論代議制政府》，（北京：商務印書館，1982），6。
- 20 按照孟德斯鳩等人的理論，此類社會現象受氣候、地理等自然因素的影響，在長時間內是穩定的，國家的法律和制度必須以之為基礎，或相調和，不得與之相違背。
- 21 密爾，《代議制政府》，（北京：商務印書館，1982），3。
- 22 密爾，《代議制政府》，（北京：商務印書館，1982），6。
- 23 同上。
- 24 同上。
- 25 同上。
- 26 同上書，第7頁。
- 27 關於政治社會課程的比喻，參見密爾，《代議制政府》，（北京：商務印書館，1982），33。
- 28 密爾，《精神科學的邏輯》，（杭州：浙江大學出版社，2009），96–97。
- 29 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），7–8。
- 30 密爾，《精神科學的邏輯》，（杭州：浙江大學出版社，2009），76–95。
- 31 密爾，《精神科學的邏輯》，（杭州：浙江大學出版社，2009），103–113。
- 32 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），13。
- 33 在本文中，城邦的靈魂、身體這些概念借取自《政治學》，城邦的身體指的是城邦中物質生產、貿易等方面的職能，從事此類行業的，以及構成城邦主要成份的普羅大眾。



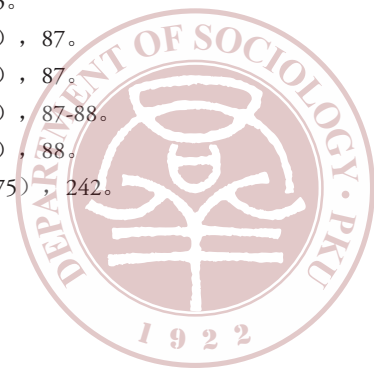
- 34 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），3。
- 35 同上書，第15頁。
- 36 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），14。
- 37 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），15。
- 38 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），14。
- 39 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），15。
- 40 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），14。
- 41 密爾，《論自由》（北京：商務印書館，2005），57。
- 42 密爾，《論邊沁與柯勒律治》（上海：上海世紀出版集團，2009），87。
- 43 同上書，第88頁。
- 44 密爾，《自傳》（北京：商務印書館，1987），99。
- 45 密爾，《精神科學的邏輯》（杭州：浙江大學出版社，2009），118。
- 46 密爾，《自傳》（北京：商務印書館，1987），99。
- 47 密爾，《自傳》（北京：商務印書館，1987），99。
- 48 密爾，《精神科學的邏輯》（杭州：浙江大學出版社，2009），97。
- 49 密爾，《自傳》（北京：商務印書館，1987），100。
- 50 密爾，《自傳》（北京：商務印書館，1987），99。
- 51 密爾，《自傳》（北京：商務印書館，1987），98。
- 52 密爾，《代議制政府》，（北京：商務印書館，1982），17。
- 53 同上。
- 54 同上。
- 55 同上。
- 56 密爾，《論自由》（北京：商務印書館，2005），84。
- 57 密爾，《論自由》（北京：商務印書館，2005），85。
- 58 同上。
- 59 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），24。
- 60 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），24。
- 61 培根，《論古人的智慧》，（北京：華夏出版社，2006），74。
- 62 培根，《新工具》，（北京：商務印書館，1984）。
- 63 培根，《論古人的智慧》，（北京：華夏出版社，2006），74。
- 64 密爾，《自傳》（北京：商務印書館，1987），100。
- 65 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），26。
- 66 同上書，第27頁。
- 67 同上書，第30頁。
- 68 同上書，第29頁。
- 69 同上書，第30頁。



- 70 同上書，第30頁。
- 71 同上。
- 72 密爾雖然在政府理論上拒絕自然法傳統，但顯然接受了以亞當·斯密為代表的社會“自然法理學”。
- 73 David Hume, “That Politics May be Reduced to a Science”, *Essays: Moral, Political, and Literary*, (Indianapolis: Liberty Fund, 1982); 尼古拉斯·菲力浦森，昆廷·斯金納主編，《近代英國的政治話語》（上海：華東師範大學出版社，2005），319。
- 74 密爾，《論自由》，（北京：商務印書館，1982），18–64。
- 75 Adam Smith, *The Theory of Moral Sentiments* (Indianapolis: Liberty Fund, 1982), 341–342.
- 76 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），95。
- 77 密爾，《論自由》（北京：商務印書館，2005），68。
- 78 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），40。
- 79 這是一個具有重大意義的思想史事件，如果沒有“社會”的發現，社會學、經濟學等現代學問均無從談起。
- 80 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），31。
- 81 同上書，第33頁。
- 82 同上書，第43頁。
- 83 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），44。
- 84 同上書，第46頁。
- 85 同上書，第44頁。
- 86 同上書，第48頁。
- 87 同上書，第54頁。
- 88 參見本文第一章對密爾歷史哲學的解釋。
- 89 密爾，《自傳》（北京：商務印書館，1987），82。
- 90 同上書，第103頁。
- 91 同上書，第113頁。
- 92 同上書，第113頁。
- 93 同上書，第114頁。
- 94 Mill, “The Spirit of the Age”, *Examiner*, 9, Jan, 1831, 20–1.
- 95 密爾，《自傳》（北京：商務印書館，1987），100。
- 96 密爾，《自傳》（北京：商務印書館，1987），140。
- 97 貝拉米，《自由主義與現代社會》（南京：江蘇人民出版社，2008），12。
- 98 密爾，《代議制政府》（南京：江蘇人民出版社，2008），45。
- 99 同上書，第45頁。



- 100 同上書，第128頁。
- 101 同上書，第130頁。
- 102 同上書，第129-130頁。
- 103 同上書，第128頁。
- 104 同上書，第127頁。
- 105 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），55。
- 106 密爾，“論邊沁”，《論一般法律》（上海：上海三聯出版社，2008），41。
- 107 密爾，《自傳》（北京：商務印書館，1987），114。
- 108 密爾，《自傳》（北京：商務印書館，1987），115。
- 109 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），103。
- 110 同上。
- 111 同上書，第105頁。
- 112 同上。
- 113 密爾，《論自由》（北京：商務印書館，2005），4。
- 114 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），117。
- 115 同上書，第112頁。
- 116 同上書，第113頁。
- 117 同上書，第127頁。
- 118 密爾，《論自由》（北京：商務印書館，2005），5。
- 119 同上書，第37頁。
- 120 密爾，《論自由》（北京：商務印書館，2005），38。
- 121 同上書，第47頁。
- 122 同上書，第16頁。
- 123 同上書，第15頁。
- 124 同上書，第16頁。
- 125 密爾，《自傳》（北京：商務印書館，1987），126。
- 126 密爾，《自傳》（北京：商務印書館，1987），126。
- 127 密爾，《論自由》（北京：商務印書館，2005），72。
- 128 同上書，第86頁。
- 129 大陸有兩個中譯本，書名均譯為“文明的憂思”。
- 130 密爾，《自傳》（北京：商務印書館，1987），103。
- 131 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），87。
- 132 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），87。
- 133 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），87-88。
- 134 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），88。
- 135 亞當·斯密，《國富論》（北京：商務印書館，1975），242。



- 136 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），89。
- 137 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），80。
- 138 同上書，第72頁。
- 139 同上書，第195頁。
- 140 同上。
- 141 同上書，第201頁。
- 142 同上書，第91頁。
- 143 制度運行的具體細則參看《代議制政府》第七章，“真正的和虛假的民主制：代表全體和僅僅代表多數”。
- 144 密爾，《自傳》（北京：商務印書館，1987），150。
- 145 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），115。
- 146 同上書，第116頁。
- 147 同上書，第186頁。
- 148 同上。
- 149 J.R. Seeley, *The Expansion of England* (Macmillan and Co. Limited, 1914), 2.
- 150 同上書，第51頁。
- 151 “We seem, as it were, to have conquered and peopled half the world in a fit of absence of mind.” 同上書，第10頁。
- 152 孟德斯鳩，《論法的精神》，上冊（北京：商務印書館，1959），388。
- 153 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），243。
- 154 屈勒味林，《英國史》，下冊（北京：中國社會科學出版社，2008），750。
- 155 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），262。
- 156 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982）。
- 157 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），22。
- 158 密爾，《論邊沁與柯勒律治》（上海：上海世紀出版集團，2009），79-84。
- 159 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），223。
- 160 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），223。
- 161 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），224。
- 162 同上書，第226頁。
- 163 同上書，第226頁。
- 164 同上書，第227頁。
- 165 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），227。
- 166 同上書，第244頁。
- 167 同上書，第246頁。
- 168 同上。



- 169 同上書，第248頁。
- 170 同上書，第248–249頁。
- 171 同上書，第249頁。
- 172 同上書，第249頁。
- 173 同上書，第251頁。
- 174 密爾，《代議制政府》（北京：商務印書館，1982），256。
- 175 同上書，第257頁。
- 176 同上書，第257頁。
- 177 以賽亞·柏林，《自由論》（南京：譯林出版社，2003），283。
- 178 密爾曾在1856–1865年間將《論自由》、《代議制政府》、《政治經濟學原理》印成廉價的“平民版”，以方便勞動階級閱讀。
- 179 昆廷·斯金納，《自由主義之前的自由》（上海：上海三聯書店，2003）。

