

放眼廿一世紀

(上)

● 周道濟 (國立台灣大學退休教授、中外雜誌社特約撰述委員)

探索未來世界的前景

歷史的巨輪是朝著進步的方向發展的，其間雖有曲折、迂迴、甚至循環或倒退，而且時快時慢，各地區也不盡相同，但總的來說，歷史的演進確是趨於好的一面，而人類的生活也隨著在一点一滴地不斷改善；古代，世人在食衣住行等生活方面，倘與今人相比，真是相差太遠了。在往昔，有很多不合理的典章制度和風俗習慣，如君主專制、蓄奴、陪葬以及婦女纏足等等，今日已蕩然無存了。在古代，兩個部落或二國之間，其領袖爲了爭得同一美貌女子，可以互相動用整個部落或舉國的力量，兵戎相見，大開殺戒，這種事，在今天也不會發生了。

近幾百年來，世界各地發生了很多新的問題。孫中山曾將這些問題歸納爲三大類，即民族、民權及民生。針對這三類問題，他創造了三民主義。一九〇五年，他在「民報發刊詞」中說：「余維歐美之進化，凡以三大主義，曰民族，曰民權，曰民生。羅馬之亡，民族主義興，而歐洲各國以獨立。洎自帝其國，威行專制，在下者不堪

其苦，則民權主義起。十八世紀之末，十九世紀之初，專制仆而立憲政體殖焉。世界開化，人智益蒸，物質發舒，百年銳於千載，經濟問題繼政治問題之後，則民生主義躍躍然動，二十世紀不得不爲民生主義之擅場時代也。」這段話正代表著幾百年來的世界大勢。他所創造的三民主義並非憑空之想像，實係智慧之結晶，不但內容豐富，而且目光遠大，方向正確，尤難能可貴者，三民主義雖以救中國爲出發點，但其最後鵠的，則在於救全人類、全世界。

我對於三民主義一向欽佩信仰，最近幾年，默察世界的動亂及各種情勢，更深深地感覺到三民主義的高明。根據我的體會：三民主義乃是一種宏觀的、充分具有中道精神的思想。它不是顯微鏡，卻是很好的望遠鏡；它不採取偏激的路線，而務求因時因地制宜，俾能凡事恰到好处。如去其枝節，按其脈動，則民族主義的主旨在於：(1)爭取民族的自由與平等，維護國家的獨立與統一；(2)發揚本國文化，吸收外國文化的優點；(3)在國際社會中，主持正義，倡導和平，促進世界大同。民權主義的主旨在於：(1)主張自由人權的

合理化與真平等；(2)強調人民有權，政府有能；(3)重視中央與地方權限的適當分配，提倡地方自治。民生主義的要旨在於：(1)小我與大我兼顧，物質與精神並重，以改善人民生活；(2)自由經濟與計畫經濟混合運用，採取計畫的自由經濟制度；(3)平均地權，節制資本，建立均富社會。

以下我擬使用三民主義的大望遠鏡，來探索未來二十一世紀的世界前景：

民族與國家間的問題

二十一世紀，民族主義不但會消除，而且會循著孫中山所揭櫫的原則發展下去：

爭取民族自由平等，維護國家獨立統一

所謂爭取民族的自由與平等，實包含兩方面：對國內諸民族應一律平等，同享自由之權利；對外本國民族與世界其他各民族應立於同一的地位，彼此都是自由的，平等的。

所謂維護國家的獨立與統一，亦包含二要義

，即國家主權對外之獨立性與對內之最高性也是。正如人人格，國亦有國格。從而，一個具有完全主權的國家，對外必須是獨立自主的，不受他國的操縱；對內則有統一的政府，統一的領導，依法發揮其力量。

現在世界上幾乎很難找到純粹單一民族的國家：美國是許多民族的大熔爐，第二次世界大戰前後，大量移民湧到美國，固不必說；縱然像德國，如今具有土耳其裔身分的德國人，已經不少；日本雖自許為大和民族，但住在北海道的愛奴人，也有二萬多人。這個事實，說明了國內諸民族一律平等的自由的重要。至於國際間，本國民族應與世界其他民族立於同一地位，不但有關國家的尊嚴，亦直接影響到本國民族的權益，可說是天經地義之事。

我們試稍微比較二十世紀初期與同世紀後期，美國黑人在自由和平等方面的情況，便知道時代的確進步了。當我們在電視上，看到金恩牧師（King Martin Luther, Jr.）於一九六三年，組織二十多萬黑人，「向華盛頓進軍」，並發表有名的「我有一個夢」的演說時（這促使美國國會於一九六四年通過了民權法案），一定會得到很多啟示。他如：近年來南非政治社會的演變，又何嘗不是受種族平等的浪潮沖激而成。再說，本世紀之初，中國人到處受外國人的氣，特別是國外的華工，其所受的不公平待遇，更是令人怵目驚心；可是，在今天，由於中國人自己的努力及國際環境的變遷，在這方面也已改進很多了。

由此線索，不難發現：到了二十一世紀，世

界各民族在自由與平等方面，必將繼續改進。按：關於民族的自由與平等問題，可有二個層次：一為法令規章方面的，另一則為實際行為與心理方面的。在法令規章上所獲得者，在實際行為與心理上，未必就能同樣獲得；不然一九九二年夏天洛杉磯的大動亂便不會發生了！我想：在二十一世紀，全人類會有新的覺醒，對民族的自由與平等，改良得會更深入，更普遍。

談到維護國家的獨立與統一，自第一次世界大戰後，民族自決的聲浪高漲，不少民族建立了或恢復了他們自己的國家。第二次世界大戰後，全球各地，特別是亞非二洲，出現的新興國家更多，若干國家（如中國），也收復了他們的失地（如台灣），其後，並出現了一些迷你國家（mini states）。最近，蘇聯解體，各加盟共和國紛紛獨立，而隨著以巴談判的獲得突破，巴勒斯坦的正式建國亦指日可待……

然則是否一個民族必須建立一個國家呢？那又絕非如此。由於歷史、地理、政治、經濟及安全等因素，許多「少數民族」並無獨立建國的必要，亦無獨立建國的可能。在這裡，最重要的乃是「國內各民族一律平等」的貫徹，大家都平等了，甘苦共嘗，患難與共，自可相安無事。何況，世界上的民族複雜衆多，民族的含義又難有定論，你我之際，如果刻意劃分，分得愈細，困擾愈多，實無異自尋煩惱，倘若任何民族或群體都要獨立成爲一個國家，天下真要大亂了！

可以預見的是：到了二十一世紀，由於「國內各民族一律平等」的原則逐漸地，普遍地實現

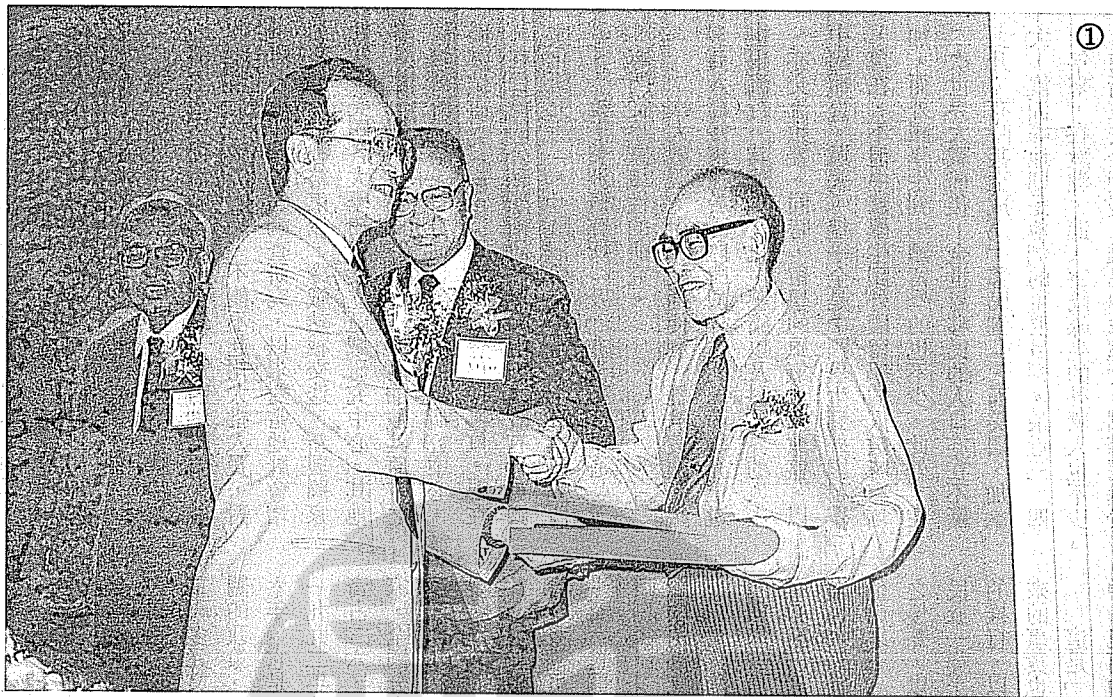
，新國家出現的機率將會很小。至於國家的統一，乃理所當然之事，現在，北越與南越、西德與東德，或以軍事方式，或以政治方式已先後統一了；到了二十一世紀，南韓與北韓必已統一，而中國大陸與台灣也已混而爲一了。

要之，在二十一世紀，國家的形式與實質不會有多大改變，主權觀念仍會受到重視。近年來，有若干人士對主權觀念往往輕描淡寫，予以漠視。實際上，霸權國家動輒恣意而爲，侵犯他國之主權，自不願強調主權之重要；這正如強勢海軍國家每主張各國領海範圍愈小愈好，以方便其艦艇之自由巡戈一樣，國人切不可隨聲附和也。

發揚本國文化，吸收外國文化優點

孫中山認爲：中國人有高超的智慧，有卓越的創造能力，有良好的倫理道德，如禮義廉恥四維、忠孝仁愛信義和平八德等是。對於這些固有優點，我們應配合時代的需要，加以宏揚光大。但歐美的文化亦有其長處，如守法、守時的習慣，冒險的勇氣，以及科學的精神等，對於他們的長處，我們也應該見賢思齊，充分吸收，以開展我們的文化，創造更好的遠景，不可抱殘守缺，故步自封。

這個「發揚本國文化，吸收外國文化的優點」的原則，現在在世界各地已相當流行了，至少，各種文化的共存共榮，殆已成爲世人的共識。想想二十世紀之初，許多歐美人對於其他



①作者周道濟（右）與台大校長陳維昭（左）合影，二排右葉萬安教授，左李守孔教授。

②前排右四起周道濟教授、田蘊蘭教授、王成聖教授、吳敬基教授合影。



國家的文化、特別是亞、非文化，是看不起的。所謂白人至上主義者（White supremacist），恃強凌人，充滿種族歧視，其內心深處，何嘗把別人的文化看在眼裡！

第二次世界大戰期間，美國在軍事、政治及經濟上之種種活動，遍及全球，為因應需要、並作決策上之參考起見，不能不起用大批人員，對世界各地作深入的調查研究，以求對當地社會增加瞭解。大戰結束後，冷戰熱戰交迭，新興國家遽起，美國各大學紛紛設立區域研究中心。其他英、法、蘇、德、日等國，一方面加強其原有之區域研究機構，一方面創設新的區域研究中心，而區域研究（area studies）遂益為流行。現在，在台灣的公私學術研究機構中，也設有「美國文化研究所」、「歐洲研究所」、「日本研究所」、「拉丁美洲研究所」及「非洲研究中心」等，專門從事區域性的研究。

二次大戰後，由於交通便利，經濟發達，很多商人經常來往於國內與國外之間，而觀光旅遊也很流行，其他如文化、藝術以及科技界的人士，亦交流頻繁。同時，留學的風氣愈來愈盛，以中國而言，過去，幾乎全是中國學生到外國留學，現在，不但中國學生到外國留學的人數時有增加，而外國學生到中國留學的也不少。此外，在二次世界大戰前後，全世界移民的人口亦在不斷上升，有時甚至成爲「移民潮」，而美國、加拿大、澳洲等地則是他們的主要目標。最近三、四十年來，在歐洲，進入德國謀生的外國人也不少。南斯拉夫分裂後，難民四處逃亡，國際間基於

人道，也不能不從寬處置了。

凡此種種，可說是千頭萬緒，波瀾壯闊，論其影響及衝擊，實極重大而不單純，但有一點卻是肯定的：各種文化之間交流加速了，各國人民之間瞭解加深了。目前，世界上有若干國家已很重視多元文化的共存共榮關係，並從而制定了有關的政策。以加拿大而言，如今建國已一百二十六年，它是由一百多個不同族裔組合而成，根據一九九二年的統計，英裔占百分之四十七，法裔占二六·七，德裔占一〇·九，它是聯邦國家，全國分十省，二個特別行政區，其官方語文爲英語及法語，而多元文化生活則是加拿大的主要特徵。

從「現代化」（modernization）的角度來看，我們可以將現在世界上的國家分爲三大類：一爲「已開發的國家」，二爲「開發中的國家」，三爲「未開發的國家」。在二十一世紀，「開發中的國家」固然要遵循「發揚本國文化，吸收外國文化的優點」之原則，繼續奮鬥；「未開發的國家」更應記取這一提示，力爭上游，蓋「事有必至，理有固然」，非如此，不足以謀富強康樂也。至於「已開發的國家」，一方面，基於「他山之石，可以攻錯」之義，也要吸收他國文化之優點，以補自己之不足；另一方面，本乎「各民族一律平等」之精神，允宜加強多元文化政策的推行，以建立和諧的社會。我的希望如此，將來的事實也會如此。

這是「大勢所趨」，我們從二十世紀的發展中，已可窺見其端倪。

在國際社會中，主持正義，倡導和平，促進世界大同

孫中山的民族主義不是狹隘的、自大的愛國主義，更不是霸權主義，而是「已立立人，已達達人」的民族主義。根據此一主義，中國對於世界上的弱小民族，不應有侵略欺壓的意向，相反的，卻要本乎同情的心理，採取友善的態度，儘可能地來幫助他們，如此，主持正義，倡導和平，與世界各國共同努力，則世界大同的境界，當有實現之可能。

崔書琴於所著「三民主義新論」中謂：「大同是中國歷代最高的理想政治，而其特徵是普遍的和平，實無疑問。」（頁一〇七）言簡而意賅。可以想像的是：世界大同一旦實現，這個「地球村」的超級大社會必定是和平的、合作的、公正的、安樂的。

自古以來，人類不知已歷經了多少次戰爭！二十世紀的幾次國際戰爭，如第一次世界大戰，日本侵華之戰，第二次世界大戰以及韓戰、越戰等，悽慘恐怖，尤令人不寒而慄。戰爭之禍大矣哉！

欲消弭國家的內戰，一方面固須使人民獲得溫飽，並不斷改善其生活；他方面，亦須建立一套合理的制度，以不流血的方法，解決紛爭。同理，欲消弭國際間的戰爭，建立一個有效的「國際組織」，以確保和平，實有必要。

針對這點，第一次世界大戰後，於一九二〇年，遂有國際聯盟（League of Nations）之創立，但國際聯盟太脆弱了，並沒有產生多大的功能，一九四六年便解散了。第二次世界大戰剛結束，於一九四五年又成立「聯合國」（United Nations），聯合國較國際聯盟頗有改進，但仍有很多缺點，最為人詬病之處，厥在於：這個組織對是非無一定的標準，頗有為強權挾持操縱之嫌，因此，它雖然做了不少事，欲倚賴它確保世界和平，實在太難、太難。不過，無論怎樣，人類在歷經創痛之餘，在二十世紀能夠先後建立這二個世界組織，畢竟是件好事。不僅此也，德國與法國原為世仇，而今二國邦交相當敦睦；以色列與巴勒斯坦人似有不共戴天之仇，而今二方領袖握手言和。這種事與其說是奇蹟，毋寧說乃是基於人們的需要。他如：歐洲經濟共同體（European Economic Community）之建立，北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement）之簽訂等，均有其重要性。

由此推測，到了二十一世紀，世界上很多國家為了種種需要（包括政治的、經濟的、軍事的等等），會形成若干大區性的組合，殆可斷言。從而，像「東亞經濟共同體」、「南亞經濟共同體」、「美洲自由貿易圈」等組合，如果成立，並不足奇；甚至像孫中山所主張的大亞洲主義的「亞洲大同盟」以及「歐洲邦聯」、「非洲獨立國協」似的組合，亦會出現。至於現在的「聯合國」，無論在組織上或功能上，亦會做出很多改進。

說到這裡，我也有一個夢想：為了確保世界和平，加強國際合作，將來的「聯合國」，似應採取「邦聯」或「聯邦」的形式，這個大邦聯或聯邦的政府便是世界政府。此一世界政府主要包括四部分：一、世界參議院，二、世界眾議院，三、世界理事會，四、國際法院。參議院與眾議院俱掌立法，權力大體相等；理事會處理行政；法院則審理國際爭端。其組成是這樣的：

世界參議院：全世界每一個國家，其人口在二千萬以下者，均有一個代表；其人口在二千萬以上（包括二千萬在內），二億以下者，可有二位代表；其人口在二億以上者，每增加二億，另增代表一人。這些代表都是世界參議院的議員，參議院的議員以不超過八百人為宜。

世界眾議院：世界各國按照人口比例，派出其代表，但每一國至少有一位代表。這些代表都是世界眾議院的議員，眾議院的議員以不超過二千人為宜。

世界理事會，其成員由各國提名，再由參議院與眾議院召開聯合大會，共同選出之；全部理事選出後，成立理事會，並由理事會推舉理事長及若干常務理事。

國際法院：其法官由各國推荐、再由參議院選出之。

像這樣的一個「世界政府」如果出現，世界大同的理想便可具體實踐了。當然，這是一個「有國界的世界大同」。倘能再進一步，將世界各區域重新作合理的調整，以達到「無國界的世界大同」，那就更好了。

人類在二十一世紀，要想進入「有國界的世界大同」，恐怕很難，至於「無國界的世界大同」，更不可能。但無疑地，人類在二十一世紀，對世界大同，必會做出比二十世紀更多更大的貢獻。

民主政治的重要課題

孫中山的民權主義所要推行的是一種民主政治，但對一般民主政治易犯的毛病或流弊，則力圖加以改進。他在這方面的很多看法，到了二十一世紀，將會更顯著地反映出來。

主張自由人權的合理化

與真平等

綜合而觀，孫中山的民權主義重視個人的自由和權利，更重視國家的大自由和大權利，故講究自由人權的合理化。在現今的社會中，有些人動輒愛說：「這是我的自由！」「這是我的權利！」殊不知自由和權利是相對的，不是絕對的，你固然有你的自由和權利，別人也有他的自由和權利。所謂「自己自由，而不侵犯他人自由」，為了國家的利益，社會的安全，甚至彼此的方便，個人的自由和權利都應該有其合理的範圍和限制，決不能流於放縱。孫中山曾說：「個人不可太過自由，國家要得完全自由。」（民權主義第二講）蓋即此意。

基本人權的兩大柱石為自由與平等，而自由與平等之間的關係則頗為密切。天下最不平的事

情，就是一部分人有自由，另一部分人卻沒有自由，這就是「沒有自由的平等」。同樣，天下最不自自由的事情，就是一部分人得到合理的平等，而另一部分人則被認為低賤無能，不能與他們共處於平等的地位，這便是「沒有平等的自由」。因此，現代很多國家承認人民有自由權者，也莫不承認人民平等的原則。

人類社會有「天生的不平等」，如各人的資質，有聖賢才智平庸愚劣之差異；也有「人為的不平等」，如過去的帝王公侯伯子男民之等級。孫中山所倡導的平等，不是抑壓聖賢才智之士，使他們與平庸愚劣之人作平頭式的平等；而是要盡力設法，打破種種人為的不平等，使人在政治上、經濟上及社會上，取得立足點的平等。他稱前者是假平等、後者才是真平等。孫中山又從服務道德的觀點，申論平等之精義云：「世界人類其得之天賦者約分三種：有先知先覺者，有後知後覺者，有不知不覺者……要調和三種之人使之平等，則人人當以服務為目的，而不以奪取為目的。聰明才力愈大者，當盡其能力而服千萬人之務，造千萬人之福。聰明才力略小者，當盡其能力以服千百人之務，造千百人之福。所謂巧者拙之奴，就是這個道理。至於全無聰明才力者，亦當盡一己之能力，以服一人之務，造一人之福。照這樣做法，雖天生人之聰明才力有平等，而人之服務道德心發達，必可使之成為平等了。」

— (民權主義第三講)

歐美若干國家，在十八、九世紀，對個人的自由與權利問題，已相當重視，舉凡人身自由、

宗教自由、言論出版自由、居住遷徙自由等及其有關權利，往往都有憲法的保障。二十世紀以還，自由人權更是耀眼，許多國家不但保障各種消極的自由權，更保障人民積極的權利（如生存權、工作權、罷工權等）；不僅保障本國人的自由與權利，同時也保障外國人的自由與權利。到了今天，雖然仍有一些國家，由於處境不同，在保障個人的自由與權利方面，成績不夠理想，但不可否認：個人的自由與權利必須獲得適當的保障、確實已成為世界的潮流了。

值得注意的是：在自由人權發展的同時，也出現了「過猶不及」的問題，有些國家或地區，對自由人權的某些部分，限制較嚴，誠令人遺憾。另外有一些國家或地區，在自由人權方面，雖做得很好，可是卻不時發生自由人權被濫用的情形，而流於放縱，以致影響了國家的利益和社會的安全，亦未嘗不使人擔憂。這不是危言聳聽，我們只要留意在若干民主先進國家，其罷工及遊行請願次數之頻繁，便可以知道了。對於罷工權及遊行請願權，我是肯定的；但動輒罷工或遊行請願，幾乎失去了理性，便有欠妥之處了。有的罷工（包括報紙工人罷工、鐵路工人罷工、港口工人罷工、教師罷教等等），甚至連綿達數月之久，真使人浩歎。此外，像都市犯罪、青少年犯罪等等，世界各國雖然均所難免，而在民主先進國家，似乎尤為劇烈而猖獗，其原因固然是多方面的，但與處罰太輕（甚至不予處罰），缺乏嚇阻作用，仍有相當關係吧！

當然，要做到自由人權的合理化，並不是容易的事。近年來，有些國家或地區，對所謂墮胎問題、同性戀問題以及為結束不治之症患者的痛苦而施行的「安樂死術」(euthanasia)問題等，便很難加以斷然處置。對於這些問題，苟欲處理得很適當，除須考慮當事國及當地的歷史文化及風俗習慣外，最重要的，恐怕仍有賴於社會的良心與政治家的智慧吧！我樂觀地相信；到了二十一世紀，世界上，凡自由人權不足的國家，迫於形勢及民心，或先或後，必定會逐步加以改善，他們一面會充分保障人民的自由和權利，一面也會預先防止自由人權易犯的毛病。而在自由人權已經很發達的國家，他們基於廣大的民意，也會痛下決心，針對自由人權易犯的缺點，採取各種有效的改進措施。總之，殊途同歸，即所謂「自由人權合理化」是也。

談到人與人之間的平等；二十世紀較十九世紀進步更多。以婦女參政權為例：直到十九世紀末，這種觀念才漸成形，那時，世界上只有美國的幾個州，承認婦女參政權；而今，除極少數國家外，婦女享有參政權已成為很普遍的原則了。至於一般社會方面，今天，在歐美及亞洲很多國家，人與人之間，其社會流動(social mobility)亦即社會位置的變動已相當之大，舉凡身分、地位、職業、財富等情況、忽上忽下，忽此忽彼，在縱橫交錯的不斷變動中，社會已提供一種環境，任何人只要他肯努力，終會取得若干成就和報酬；很少人能世世代代，占盡一切便宜。換言之，人們發展的機會較諸以往，已平等多矣，此亦立足點趨向平等之佳兆也。此外，在很多國家

、慈善團體及公益團體的組織非常普遍，不取報酬而為人群服務之志願工作者 (volunteer) 隨處可見，他們的確是「以服務為目的，而不以奪取為目的」，其熱誠至為感人。最近在報紙上讀到一則新聞，大意是：日本調布市有一位家庭主婦，每週都為附近的老人做五個小時的家務活動，她的這種作法並非純粹義務式的，而是通過互助團體將時間加以登記，將來萬一她年老或病倒而又缺乏家人照料時，可向互助團體提出要求，將這每週五小時家庭護理時間「提取」出來，由團體派人上門同樣免費地提供護理服務。聽說：目前在日本，這種「時間儲備」的互助團體已有三百個以上……這與孫中山所說「盡一己之能力，以服一人之務，造一人之福」，頗為契合。

在二十一世紀，人類隨著經濟情況之普遍改善、教育機會之趨於均等，在立足點方面，將更為平等，而且這種平等，必將擴展到「現在很不平等的國家及地區」。由於醫療技術及衛生迭有進步，身體健康保障增多，人類的服務興趣更濃，而「人之服務道德心」隨著社會文化之提昇，亦將更為發達，屆時，大批志願工作者，遠赴海外，為他國貧苦人民提供各種服務，愈為常見。

強調人民有權、政府有能

孫中山認為：國家政治的運行，人民要有權，政府要有能，權與能要加以適當的劃分。所謂人民有權，就是人民要有四種政權——選舉權、罷免權、創制權及複決權；所謂政府有能，就是政府要有五種治權——行政權、立法權、司法權

、考試權及監察權。政權是管理政府的力量，是屬於人民的；治權是政府自身的力量，是屬於政府的。如此，權能區分，各盡其職責，才能造成萬能政府，而又不失人民的節制。

孫中山的這種學說，其目的乃在解決人民與政府的關係。他所說要人民「有權」，實際上也就是說：國家的主權屬於全體國民之意。國民的主權如何表達呢？則有賴於四種政權之充分行使。至於政府「有能」，實際上也就是說：政府應該具有龐大的能力之意。政府如何獲得這樣龐大的能力呢？則有賴於五種治權之充分發揮。不過，政府的能力或治權雖可充分發揮，但它仍應受到人民的節制，因為人民畢竟是「主權者」，握有四種政權在手呀！這種權能區分的理論和設計，在西洋政治思想及制度中，尚未之前聞。

淺見以為：孫中山在這裡最注意的乃是：人民要有權，政府要有能，而且權能之間要有適當的安排。隨著時代的演變及實際的需要，人民的政權是否限定為以上四種，政府的治權是否固定為以上五種，似乎不是那麼重要。至於萬能政府，雖說現代政府要管的事的確很多很多，但也不是說政府對任何事都要插手，而是說政府對人民的福祉和憂患，處處都要關心，所謂「民之所好好之，民之所惡惡之」，在此前提下，發揮高度的辦事效能，以完成民衆的付託，從而建立富強康樂的國家，此即萬能政府之精義所在也。

談到國家的主權，無論中外，過去都握在君主手裡；但近世以來，莫不高唱「民主權說」(Popular sovereignty)。孫中山主張主權在民

，而且以選舉、罷免、創制、複決四種政權為之後盾，以充分實現「全民政治」，其深謀遠慮，掌握機先，誠令人肅然起敬。

上古之時，人民「日出而作，日入而息，帝力於我何有哉？」政府的功能多偏於消極方面。到了十七、八世紀，甚至十九世紀的上半葉，還有人認定「最好的政府就是管事最少的政府」。但自此以後，政府的功能逐漸轉向積極方面。由於大工業的流弊，亟待政府解救；經濟危機的苦難，有賴政府消除；社會安全的措施，有待政府執行；軍事行動的要求，有賴政府迅速決定；高深科學的發展，有待政府大力推進等原因，政府的職責正不斷擴大，形成所謂「大政府 (Big Government)」的局面，而孫中山的「政府有能」以及「萬能政府」的主張，則頗能適應這種政治的趨勢。值得注意者，近幾十年來，各種民間團體（如工商團體、學術團體、公益團體以及各種基金會、協會等）勃然而興，功能亦不斷增強，許多事務如由民間團體研究或執行，往往較政府直接辦理更為敏捷有效。因此，現在有很多國家，其政府的功能正在調整中。

到了二十一世紀，主權在民仍是各國立國的根本，固不待言。但在人民具體表達意向的權力方面，將會更為多采多姿；由於科學進步、電子計算機的發達，直接訴諸全體公民的案件將會增多。大眾參與 (mass participation) 與大眾傳播 (mass communication) 齊頭並進，各種媒體如電視、廣播、新聞紙（特別是電視）之運用，將益為普遍；地方性甚至社區性之媒體設備或

節目，將大幅增加，隨著多媒體傳播（multimedia）時代的來臨，民意的流通自將更為多元而複雜。而另一方面，也是很重要的一點是：在民主進程比較緩慢的國家，如何落實主權在民，即「人民有權」之原則，亦將逐漸成為政治的重點。人類愈進化，事務愈繁多。在二十一世紀，政府所主導的事務仍會繼續增加（如環境保護等），但在功能及作法上，勢必有所調整，以資適應。世界上沒有一個政府自甘無能，但由於制度及風氣等因素，有時政府的確會陷於無能之地，二十一世紀的國家對此將會力謀改進。至於政治制度，如內閣制、總統制，及此二者的混合制度，將仍為各國參酌之模型，而瑞士的直接民主制度，其影響亦會擴大。此外，世界上的君主恐怕很難存在（現在仍有三十多個君主國），而若干虛君元首，殆亦將隨二十一世紀之終了，飄然而去矣！

適當分配中央與地方權限，提倡地方自治

關於中央與地方的事權劃分，由於各國的疆域和情況殊有差異，而歷史與文化亦不相同，其所採用的制度也不一樣。概括言之，大約可分為中央集權制與地方分權制兩種類型。所謂中央集權制，係指國家的治權悉由中央政府掌握運用，地方政府只不過是中央為著便利而分設的派出機關，對於事務的處理必須聽命於中央。此制多實行於單一國，法國可為其代表。所謂地方分權制

，係指一個國家，除中央有其治權外，也將其治權的一部分，賦予地方政府，而中央與地方的權限則均導源於憲法。此制多實行於聯邦國，美國可為其代表；惟英國雖為單一國，論其中央與地方的關係，亦頗有地方分權的性質。按：聯邦（Federal State）二者，乃二元政府（dual government）立於同一主權之下之謂。釋言之，亦即邦政府與中央政府，在憲法上立於對等的位置之意（這裡的邦，有時亦稱為州或省）。至於邦聯（Confederacy），則為更鬆懈的組織。

孫中山對中國中央與地方的關係之釐定，曾不時有所主張。在較早時期，他是嚮往聯邦制的，辛亥革命以後，他開始主張單一制。幾乎與主張單一制同時，他對於中央與地方權限的劃分，既不採中央集權制，亦不採地方分權制，而提倡均權制度（又稱均權主義）。

值得注意的是：孫中山從不贊成中央集權制。他所主張的均權制度，當然也不是二對二、三對三的均等分配，而是「凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方。」（中國國民黨第一次全國代表大會宣言對內政策）其間彈性依然很大。惟現今的趨勢：實行地方分權的國家，往往以某種程度的中央集權調整其分權，實行中央集權的國家，又往往以某種程度的地方分權調整其集權，此亦頗堪玩味者也。中國疆域遼闊，各地的情形及需要各有不同，如一味實行中央集權，不但有專制之嫌，亦有窒礙難行之處。但中國自古以來，於一治一亂、一分一合之中，一直強調「大一統」，而孫中山

當年，國基未固，又常鬧軍閥割據，如過分實行地方分權，則國家殊有分崩離析之虞。他那時主張採取均權主義的單一制，可謂用心良苦，然由此正亦可知他對中央與地方權限適當分配之重視。抑有進者，孫中山一向非常重視地方自治，嘗謂：「地方自治者，國之礎石也，礎不堅，則國不固。」（自治制度為建設之礎石，民五）他認為：「地方自治團體，不止為一政治組織，亦並為一經濟組織。」「地方自治之範圍，當以一縣為充分之區域。」（地方自治開始實行法，民九）而一九二四年（民十三），「中國國民黨第一次全國代表大會宣言對內政策」又云：「各省人民得自定憲法，自舉省長，但省憲不得與國憲相抵觸。省長一方面為本省自治之監督，一方面受中央指揮，以處理國家行政事務。」由此仔細推敲，所謂均權者，亦有地方分權之實質矣。

淺見以為：今後的中國，與其實行均權主義的單一制，使人望文生義，易滋懷疑，還不如直接了當，開宗明義，逕行聯邦制。須知：時至今日，聯邦並無礙於統一，美國不是統一得很好嗎？何況，就長程而論，由「中華聯邦」再聯合世界各國，攜手合作，共同努力，以組成世界聯邦或邦聯，進而達到世界大同，更是體系一貫、情理相通啊！

在二十一世紀，世界上的國家會相繼結成大區域性的組合，聯邦或邦聯實提供了最佳的制度模式，而地方自治制度則無異提供了一種安全的保障，這不但合乎三民主義的中庸之道，恐怕也是世界由分而合的大好預兆吧！（下期續完）