

政治學

法政叢編第十八種

政
治
學

湖北
法政編輯社出版



3 0537 5440 8

政治學

例言

一 政治學與國法學相爲表裏，國法學就一國之範圍言，注重內治政策，而略於外交，政治學就世界之範圍言，注重外交政策，而不忽內治，原有密切之關係，苟不知國法學爲何物，則於政治學中所辯論者，則不能探其命意之所在，凡研究政治學者，當以國法學爲基礎。

一 是編據日本法學博士小野塚喜平次先生口義復參攷政治學大綱及諸大家學說，務期與口義脗合，逐節解釋，分類詳明，庶令閱者一目了然。

一 是編屢言自由，而注重政治的自由，與共同的自由，屢言

心理而注重公德心與愛國心，此爲政治學之要素，閱者留心玩味，當自得之。

一是編閱有引經作證之處，皆出自博士之口，若就表面觀之，似疑其武斷聖經，閱者當觀其立說之精神，幸勿誤會其意。

一編者才疏學淺，加以時促課繁，且又匆匆付梓，未遑修飾，舛誤之處，在所不免，海內碩學，幸匡正焉。

第四節 政治學之困難

二三

第一款 根本的原因有二關於人之原因關於目的物之原因

二三

第一項 關於人原因有二曰研究曰勢力

二二

第二項 關於目的物之原因有二曰目的物自身曰研究者所

見之目的物

二五

第二款 追加的(後起的)原因有二材料上之原因研究上之原

因

二七

第一項 材料上(記述政治各書)有二

二七

第二項 研究上有二

二八

第五節 政治學之可能

三〇

第一款 絕對的可能

三〇

第二款 相對的可能(有比較之意)亦分爲二

三一

第一項 困難原因之減少

三一

第二項 與他學之比較

第二編 國家原論

第一章 國家之性質

第一節 關於國家之性質諸學說

第一款 客觀的國家說 國家以總體

第二款 主觀的國家說 國家以團體

第二節 國家與社會 國家與社會之區別與聯繫

第一款 國家之定義 國家之定義

第二章 國家之發生盛衰及消滅

第一節 國家之發生

第一款 總說

第二款 國家絕對的發生 國家之發生

第三款 國家關係的發生 國家之發生

政治學目次

第二章 國家之目的

九五

第一節 國家目的之問題

九五

第二節 關於國家目的問題之諸學說

九八

第一款 古時盛行之說

九九

第二款 一部分占勢力之說

九九

第三節 國家目的問題之解決

一〇二

第一款 原始的目的

一〇二

第二款 最終的目的

一〇五

第三款 國家目的之結論

一〇八

第三章 政治及治策

一一〇

第一節 政治

一一〇

第二節 政策

一一四

第三節 政策之前提

一一五

第四節 理想政策與現實政策

第二部 政策本論

第一章 國家機關

第一節 國家機關之權力 一、前 述 二、政 權 三、同 一 機 關 之 權 限

第二節 國家機關之分科的發達

第三節 統一機關

第四節 執政機關 一、同 一 機 關 之 權 限 二、法 律 內 容

第五節 監督機關

第二章 國民

第一節 輿論

第一款 輿論之性質 一、輿論之定義 二、輿論之種類 三、輿論之作用 四、輿論之地位

第二款 輿論之成立

第三款 輿論之價值

第四款	關於輿論之政策	一五七
第二節	政黨	一五八
第一款	政黨研究之必要	一五九
第二款	政黨之意義	一六三
第三款	政黨之得失	一六七
第四款	關於政黨之政策	一七一
第三章	內治政策	一七一
第一節	改良的內治政策	一七二
第二節	衆民的內治政	一七六
第三節	自由的內治政策	一七七
第四節	合理的差別的內治政	一七九
第五節	社會的內治政	一八一
第一款	社會政策與勞動問題	一八一

政治學目次

八

第二款 勞働問題之發生

一八二

第三款 解決勞働問題之要件

一八四

第四章 外交政策

一八六

第一節 國家的外交政

一八七

第二節 國民的外交政

一八八

第三節 膨脹的外交政策

一九〇

第四節 平和的外交政策

一九四

第五節 世界的外交政

一九六

政治學目次 終

政治學

江夏杜光

第一編 緒論

第一章 學

第一節 學之定義

學字定義。爲古今一大問題。解釋之有三理由。

(一) 學之名稱。久已習焉不察。歐洲十九世紀後半英人穆勒約翰有言曰。學也者。學中最難之問題也。夫不知學爲何物。則所學何事乎。故研究政治學。以解釋學字爲首。

(二) 欲解釋學。當用諸學根本之解釋。何也。政治雖屬一種學。凡關於政治之諸學。其要素無不備舉。故貴有根本的解釋也。

(三) 德人俾士麥謂政治者。術也。非學也。然運用此政治者。爲術。研究此政治者。爲學。



術之運用猶在於後日學之研究實在於今日學之研究不精則術不正雖有賢豪難免不學無術之憂故茲所解釋者不得遽名之曰術當直名之曰學

所謂學者學於萬物也。一物有一物之原因結果。萬物有萬物之原因結果。太古蒙昧未開。宇宙現象未暇致詳。自文明既啓。乃爲之溯其所由。始與其所由終。現象日益呈露。思想日益發達。智識日益開通。極之至。纖至悉。亦燭照無遺。神明之中。實存變化。則雖謂世界之大。皆存於吾人之腦中可也。

雖然現象與現象相關係。而有因果。因果與因果相聯絡。而有彼此前後之殊。此一因果。彼一因果。因外有因果。果外有果。衆因衆果。紛紜罔盡。前一因果。後一因果。因復尋因果。又成果。因因果。果循環無端。徒恃腦力。吾知其會有終窮也。則試設一假定曰。吾人所欲研究者。非腦力所不能及之因果。亦只腦力所可及之因果而已。

就吾腦力所可及者。而解釋之。智識是也。有普通智識。有學問智識。其程度之高低。不在性質。而在分量。蓋普通者。學問之初期。學問者。普通之進步。惟學問愈增。則智識愈廣。有迥非普通智識所能企及者。由是而學之定義可得言矣。

定義曰。學也者。學問上精密智識之系統的總體也。

何謂定義。就各方面事理。而加以簡單之說明也。法國學者言不必藉文字。表示定義。意謂定義非簡單文字所易說明。然不標定義。何由得其要領乎。故論學宜標定義於首也。

何謂精密智識。英儒赫胥黎云。學問者。完全之常識也。即此可證學問智識。即以普通智識為基礎。譬如冰寒於水。青勝於藍。並非判然而為兩物。其云。完全不。完全。即程度有高低之謂也。試觀動物之色。非洲之獸多黃以沙也。北極之獸多白以雪也。免之在寒帶者多白。在熱帶者多灰。在溫帶則夏白冬灰。隨寒熱而易其色。動物學者。謂為自然淘汰。夫物色之異。盡人知之。知其因沙。雪。寒。熱。而異。普通智識。亦能之。知其必具。自適。其身之色。以休養生息。與宇宙無終極。而發明其自然淘汰之理。則精密智識也。

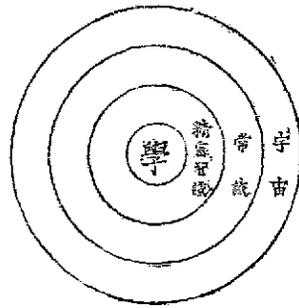
何謂總體。對於部分而言。包括各部分者。全部之總體也。包括一部分者。一部之總體也。

何謂系統。秩然順序之義也。如築室然。當其初。木石紛陳。只可謂爲木石。不得遽謂爲室。必待結構經營。其室乃成。學亦猶是也。

第二節 學之範圍

學之成爲學。研究現象而有得也。舉世間不齊之現象。苟研究有得。則現象之範圍。未始非學之範圍。日本井上氏著妖怪學一書。說者謂妖怪現象。不能爲學。然彼既於妖怪現象。有研究之法。則即可謂爲學。蓋研究之法。所能及者。亦在學問範圍之內也。學之範圍。本無一定界限。惟視研究者之程度爲轉移。然亦有不能研究者。如人類至平常也。五官四肢。由胎生而來。盡人知之矣。試問以胎生之始。最初之人。從何而來。則亦有茫然莫解者。猶之天文學者。不能解決時間之何以始終。物理學者。不能解決物質之何以生滅。以其皆出於學問範圍以外。爲研究之法所不能及也。

學問之範圍。較小於精密智識。精密智識之範圍。較小於常識。常識之範圍。又較小於宇宙圖示左如。



雖然學問範圍之廣狹亦隨時爲伸縮。未可執前以概後也。近自交通機關。迅速便利。輪船汽車。遍行地球。宇宙範圍迥異於昔日矣。用望遠鏡以測諸行星。用顯微鏡以察微生物。人類智識亦勝於昔人矣。人類智識之範圍與宇宙現象之範圍實有恢而彌廣之機。自今以往。文明愈進。安知人類智識不與宇宙現象同一範圍而無有差等乎。特今日猶未敢必也。

就學問範圍言之。有哲學科學之區別。哲學爲抽象的解釋。故其範圍較大。若科學之

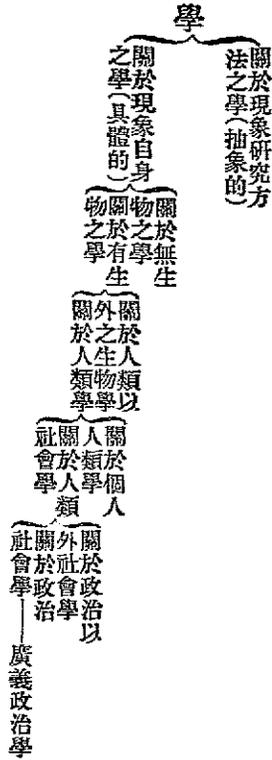
範圍實小於哲學。但不必執一學以泥視之也。

就宇宙之範圍言之。有自然現象與人類社會現象之區別。自然現象者。無論宇宙森羅萬象。苟爲五官所感觸。皆是也。古者人類思想。謂人爲萬物之靈。凡物皆爲人而設。不知人亦生物之一種。雖列於優等地位。實爲自然現象所包含。今從宇宙萬物之中。特稱爲人類。即以人類團體之現象。名之曰社會的。而社會以外一切現象。皆名曰自然的。是社會現象。祇屬自然現象之一部分。所以自然的科學。與人類社會的科學。其範圍亦分大小焉。如生理學醫學。雖關於人類。仍歸於自然科學中。觀此可知其範圍大小之由來矣。

第三節 學之分類

宇宙者。集合諸現象之宇宙。非一現象一宇宙也。欲即一現象而爲完全之解釋。其研究諸現象也。固宜譬之以石投水。起無數旋波。僅知其一二波者。尙不知其結果之狀態若何也。然吾人。祇此智識。勢不能統萬象而悉爲解釋。故必分割宇宙諸現象。各爲一部分。就其一部分而爲特別之研究。於是又分割爲若干部分。是爲學之分類。

學之分類。必其先長於專門。而又通曉全體者。始能有相當之理解。雖以倍根康德斯賓塞爾諸家。亦不無遺憾。茲取其與政治相接近者。為簡單的分類如左。



抽象者如倫理學數學之類。研究現象方法之學也。具體者專就現象自身而研究之也。以下乃由學之分類。說明學與廣義政治學之關係。

美儒有言曰。學之分類。亦可為獨立之一種學問。蓋極言分類甚難也。茲之分類。不過藉以明政治學之位置而已。蓋政治學者。關於人類社會之學也。人類社會之學。括種種學問於其中。社會諸學科皆是也。分為二。一般的。特別的。

政治學

第一款 一般的社會諸學科有三

(一)史學(歷史學)英人富里馬曰。歷史者過去之政治也。政治者現在之歷史也。英之大學教授史里曰。政治者最後之歷史也。觀於歷史之第一期多載自然現象。凡日月食山崩地震諸事皆備紀之。不僅人類社會現象已也。至第二期修陳文學美術則人類社會現象居多。而自然現象反從略焉。近世則并文學美術而亦略之。非略也。諸學分科便於學者之研究。不必附見史學中也。而載在歷史者。唯餘政治現象漸除去。其他一切現象將來史學日進。或與政治學合而爲一。未可知也。德國學者亦謂歷史與政治同爲一學。同爲一術。二者之差。不過政治屬於過去者。歷史屬於現在及將來而已。史學與政治之關係如此。

(二)統計學者以數學研究人類社會現象。而有大量之觀察也。如一國死生婚姻老幼男女。本無一定。若依逐年比較之法。合全國爲觀察。平均之數可見。犯罪之數亦雜然不齊。而由大量的觀察。則豐歲較少。凶歲較多。亦理之常。統計學與政治學之關係如此。

(三)社會學 歐洲諸儒學說不一。其或謂其包種種學問。宜順序而排列之。或謂其爲抽象的。非具體的。或謂其宜研究其重大。餘可從略焉。而自大體言之。斷不能外人類之性質。人類之種類。人類之發達。而別有研究也。社會學與政治學之關係如此。

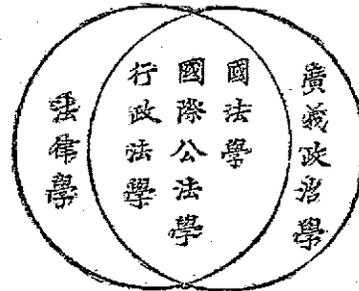
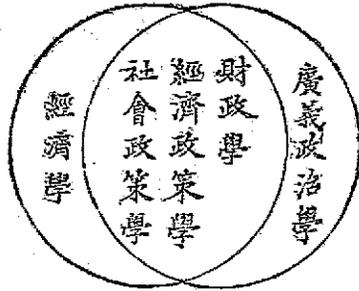
第二款 特別的社會諸學科有三

(一)經濟學 經國濟民之學。古來兼政治而言。富教皆屬之。今所謂政治學。則關於富教之現象。特別研究人類社會上種種經濟之學也。

(二)法律學 法律非一種學。以法律研究人類社會上種種現象之學也。

(三)政治學(廣義政治學)關於國家諸學科之總稱也。無論經濟法律諸學。皆可研究其種種現象。而無有限制。實括各種政治的學科。

以上三學。皆有互相關係之處。更與他學有互相聯屬之處。如財政學、經濟政策學、社會政策學、屬於經濟學。國法學、國際公法學、行政法學、屬於法律學。而經濟學、法律學。又均屬於政治學。彼諸學。只介乎其間。各分其一部而已。



上所述廣義政治學也。下章乃從廣義政治學中提出一部分之狹義政治學。而說明之。

第二章 政治學

第一節 政治學之定義

廣義政治學與狹義政治學之區別 人類社會之現象關於國家現象而研究之者

是爲政治學（廣義政治學）亦爲國家學。徵之歐美。溯其語原。英法德意諸國。皆本於希臘。當其初希臘政治二字。含有城市之意。蓋不有城市。不成國家。不有國家。何用政治。城市者。國家之根本。國家者。政治之目的。認定國家目的。而施種種之政治。故其包含甚廣。至於今經濟法律諸學。別爲專門。而政治學之意義。遂有所限制。誠以學問之道。廣則易荒。專則易精。由各方面而進。窺全體。理解乃能確切不移。此國家諸學分科之故。亦國家諸學進步之故也。

雖然。學問由分科而後。有進步。亦由進步而後。可分科。如日本先祇有漢學。明治初西學輸入。始有漢學洋學之分。嗣後洋學分法學醫學兩科。復於法學內分刑法民法商法等科。醫學分內外科。外科分耳目喉等科。較之歐洲。猶爲不及。蓋歐洲民法。又分物權債權而研究之。至於漢學。近日亦分哲學爲一科。史學爲一科。道德學爲一科。日本諸學之分科如此。若學問尙在幼稚時代。則宜先求其大體。毋遽從事於分科。

國家諸學分科之法。有純理的。有應用的。此不獨政治學（廣義政治學）有之。諸學亦共有之。純理者。發見現象之秩序。先明其應用之理由也。應用者。就純理研究所得。施諸

實際以達吾人之目的之方法也。純理屬於能知，應用屬於能行，是有純理而後有應用明矣。然應用有時從純理中來，純理亦有時從應用中來。前言學問智識以普通智識爲基礎，即此義也。蓋學問由淺可以入深，因此可以悟彼，其始因純理而應用，有所根據，其後因應用而純理愈以擴充，如航海鍊金諸家，皆不過爲應用計耳。其試驗方法，推測盡致，天文學（支配天體）與理化學（分化化合）之純理，遂隨應用而益發達，則謂有應用而後有純理，亦理之常，無足怪者。

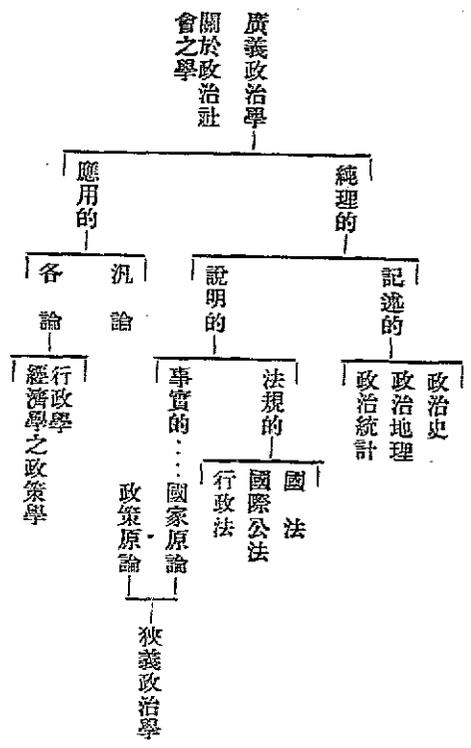
關於國家諸學科（廣義政治學）之純理的有二：一曰記述的，曰說明的，以記述爲主者，如政治史、政治地理、政治統計是也，以說明爲主者，一從法規的方面，觀察國家之組織而說明之，如國法、國際公法、行政法是也，一從事實的方面，觀察國家之活動而說明之，如國家原論是也。

關於國家諸學科（廣義政治學）之應用的有二：一曰汎論，曰各論，其以汎論爲主者，如政策原論是也，其以各論爲主者，如行政學及經濟學之政策學是也，但純理中法規的行政法，與應用中各論的行政學有別，行政法以法律規定之，行政學從事實研究

此字實後取
因在「國際
及公共政策
」中
未對「為孫
」

之也。

合國家原論、政策原論（德國學者專以行政策原論為狹義政治學，未為各國學者所承認）而稱為狹義政治學。其與廣義政治學之區別，位置不同也。則試即二者而加以定義曰：廣義政治學者，關於國家諸學科之總稱也。狹義政治學者，以事實說明國家之現象及其政策之基礎也。圖示如左。



政治學 政治學

第二節 政治學之範圍

政治學之範圍。即政治學所當研究之目的也。有當然之範圍。有便宜上主的範圍。觀於定義。謂事實之說明。與政策之基礎。可知當然範圍者。無論已開化未開化之國。但使既成國家。即有政治。即當研究。苟未成國家。則雖宗教上團體。以及學業商業諸團體。與人類社會極有關係。亦不在直接研究範圍之內。但研究方法。又各不同。古時以哲理為抽象的。近時以事實為具體的。事實無限。研究之力有限。於是從當然範圍內。縮小其範圍。以便學者之研究。故假定之曰便宜上主的範圍。即限定近世文化國言之也。

文明開化之國。約言之曰文化國。此非徒政治上之名稱已也。政治上的觀念。無非社會上的觀念。政治者社會之一部分。社會有進步。而後文明之程度始高也。若徒就國家政治論。則實力居多焉。實力者武力也。環觀東西歷史。或文化有餘。而武力不足。或武力有餘。而文化不足。兼此二者鮮矣。然不有武力。人民之精神不能強盛。不有文化。人民之智識不能發達。文化武力實有相為倚伏之端。若智識既已發達。則精神亦可

此成國在甲子年
此亦且一在周
以近世文化國為法
此亦便宜上主的
範圍



強盛此近世文化國所以包含武力於其中也。

文化國云者認定一國人民有一定之人格而與以法律上自由之權利也。從政治上觀其形式無非一部憲法而已。則即謂爲立憲國亦必然必特名之曰文化國不但名之曰立憲國何哉。立憲者政治上之名稱耳。苟不能開通人民之智識以振起人民之精神則有虛文而無實力。立憲亦終歸於無濟。故文明國無不立憲而立憲國不盡文明也。土耳其屢布憲法卒難語於文化國者其弊亦在此。

近世文化國云者以狹義言之也。若就廣義言則希臘羅馬皆得普通加入開明國之列。又如印度諸國文學美術并不發達而政治上之籌畫各有差異。今既縮小政治學之範圍則便宜上所主者不得不專屬諸近世文化國。

有近世史。有最近世史。近世二字究以何者爲界限。茲則據十九世紀爲歐西最發達之時。至於日本維新始於明治元年三月發布誓文五條。

(一) 廣開議會。萬機決於公論。

(二) 上下一心。盛行其經綸。

(三)官武一途。至於庶民。各遂其志。使人心不倦。

(四)破舊來之積習。基天地之公道。

(五)求智識於世界。以大振起皇基。

凡國家改革政治。必有此大宣告。昭昭然在人耳目。使知朝廷方針所向。勃然興起。而有所適從。非必謂此五條。已盡括他國之政治。而切中其要也。然亦可見其大畧云。

近世文化國之政治。爲便宜上主的範圍。研究政治學者。用力所當先也。而其中亦有純理應用之別。

(一)近世文化國純理上的研究 其材料豐富。且又屬現代之事實。易推類而得其真。理之所在也。

(二)近世文化國應用上的研究 欲取法政策。以定現在及將來之方針。則無論近世而非文化之國。不足語此。即文化而非近世之國。亦難適用。蓋現代國家之政策。非古代國家舊智識所能決定也。如古代希臘。素號文明。其與近世文化國之不同有三。

甲土地 希臘以市成國。設施易於遍及。其土地之廣狹不同也。

乙人民 希臘使用奴隸之風甚熾。人民不盡自由。今則此風已革。其人民之資格不同也。

丙政事 希臘選舉。類多直接。今之代議政體。則用間接。政事之參議又不同也。合純理的研究。與應用的研究觀之。則便宜上主的範圍。固宜限定文化國矣。然亦有不可泥者。如國際交涉。何國蔑有。有已文化與未文化之國焉。有未文化而漸進於文化之國焉。若概屏諸範圍外。而弗加攷察。則其茫昧必多。惟研究在範圍以內。而範圍外之相關係者。亦可取爲比較對照之資。此又研究政治家學者所宜知也。

國家政治之改革。順序者易爲功。逆行者多見過。常有反動力一起。而不可收拾者。是急欲進化。而適以阻化也。觀於英與法之前事。英順而法逆。亦可以鑒矣。

第三節 政治學之重要

政治學之重要。非偏重政治學。而輕視他學也。凡屬學問。有精粗而無貴賤。觀於職業一途。假使能造其極。即足見重於時。若不問其效力若何。而但執形迹以區別之曰。某

也。貴。某也賤。是臆說也。所以學問之道。無論自然現象。與社會現象。皆隨研究者抉擇於其間。迨既經研究。而深者見深。淺者見淺。其效力始判。然若不相侔。當其初則同一正當之學問而已。雖然。學者狃於意見之偏。有謂應用不如純理者。以純理爲本。應用爲末也。有謂純理不如應用者。以純理多虛。應用多實也。不知純理與應用。俱未可偏廢。不過有直接間接之分耳。以電學證之。

當十八世紀。意人楷路巴尼以金屬試死蛙。初知電氣相感之理。英人馬克司見太陽光線。疑爲電氣之一種。試之而果驗焉。德人海爾司乃合光線電氣。互有發明。此三人皆研究純理者。應用即因之。至應用日久。研究者欲求勝於前。其思想遂愈出愈奇。近時意人創無線電信。電學之發達。更微妙而不可思議。溯其效力所由來。則純理之發見也。推其效力之終極。則又應用之進步也。何偏重焉。

前以國家原論爲純理的。政策原論爲應用的。不過比較上之區別。其實國家原論之智識。即爲政策者所應用。而研究政策。亦以滿足純理之智性。今論政治學之重要。不必復就國家原論政策原論而細分之。惟就政治中純理應用兩端。述其重要而已。

一自純理的方面述其重要 欲了解現象之智性。爲研究之動機。但便得其精密智識。即已達其目的。非直接於人類生活上之實用的研究也。故於將來之結果。有不暇問者。然研究現象。則必使複雜現象。皆有精密的說明。其有裨於智性之磨鍊。開發。而鑿足之者。爲不少也。

二自應用的方面述其重要 政治學欲執一目的。以供使用。莫政治教育若也。政治教育者。關於政治之教育也。政治之教育。爲近世文化國之人民。共知共由而不容緩者。是固政治學應用之大宗也。

政治教育者。所以開發人類各種之能力也。人類萬有不齊。其能力之發達。豈能一致。即就個人論。今日之程度若此。異日之程度若彼。又相懸殊矣。教育者。要在使未達之能力。而漸發達。更使已發達之能力。而益發達。能力。本人類所固有。解釋。宇宙客觀的現象。而使主觀的能力。感活潑興味。發生於不盡者。貴有種種之教育也。徒恃一種教育。開發各種能力。正難收同時同等之效。蓋有一種教育。欠缺。則於其欠缺之一種事物。即無以開發一種主觀的能力也。雖然。一種之教育。既不能普及於人民。各種之教

育。又豈能盡合於時宜。如古時所謂教育者。今日不必皆爲教育也。一國所謂教育者。他國不必皆爲教育也。教育之種類增加。與其程度之上進。實隨社會而生發。社會所必要者。即政治教育之重要也。

能力者。非獨立之性質也。其與宇宙之政治現象。國家教育。互相聯屬。有某種教育。即有某種現象。印於腦中。而使吾人感其興味。以促其進步之能力焉。此非徒記憶已往事迹。而遂能了解也。必從事於適當之修養。以鍛鍊之。俾具有觀察判斷之標準者。政治教育之目的也。而政治教育。宜求完備。則又必貫通他學。豈僅政治學已哉。惟於政治學有密接關係。故政治學當於其正面解釋之。他學可於其側面解釋之。是政治教育所取資者。不止一種學科。而政治學實爲重要之學科也。

謂政治必俟法律而行。則法律學之有裨於政治教育不少。然法律學研究發見之現象。不研究未發見之現象也。法律上所研究與政治上所研究不同。法律僅爲形式學。專論理之一貫爲主形式與實際不能無相違之處。如憲法是法律學上所說明的。常囿於現在憲法全部系統上。而國家現象之活動。以及一切事實之作用。有時不盡與

相合。若從政治學上論憲法，乃並其作用與其活動力之基礎而說明之，故僅知法律的研究，猶屬憲法之表面，必合政治的研究，始得憲法之真相。舉例如左。

(一) 羅馬既爲帝政，而觀其外貌，共和之政體，依然未去也。

(二) 英國之內閣，法令未嘗規定也，而內閣組織政治，實占國家中心點之地位。

(三) 北美合衆國之大統領，由人民之公舉也，而其選舉時，則惟兩政黨之勢力居多。合諸國論之政治現象，不顯著於憲法之表面者，比比然也。蓋法律上所未認實爲政治上之所有，離政治實際，而研究國家之法制，鮮有不失之泥者。

且國家公法的研究，必待政治的研究，始得應用於政治之實際也。始專以法理論，則國家主權，富有萬能，無一毫受他種權力之干涉，而自事實上論之，則又有不盡然者。種種事實，特出於一定法理之外也。

政治之現象，最爲複雜。法律不足以解釋之明矣。欲解釋此複雜之現象，爲文化國一分子，而增政治之進步，非有政治教育不可。而政治教育中重要之學科，非研究政治學不可。或謂國家原論，爲政治學之本質，而政策原論可緩也。不知政策原論之重要。

有四。

- (一) 研究現象。以圖利用。人性之欲望也。而政策的研究。即能滿足人類智性之欲望。
 - (二) 現象之複雜。固貴臨機應變。而政策的研究。則實有操定之方針。
 - (三) 歷史上政治之變動。亦非偶然。當其先必有所因。而變動之事實乃起。此謂爲理想上無形之方針。政策的研究。則可由理想而得事實也。
 - (四) 事實由於理想。無手段則不足以達之。手段稍差。將來之結果。有不堪問者。政策的研究。所以運用此手段而善其結果也。
- 研究政策。爲政治學之重要。若此。而政治教育之重要。又有二。

(一) 學者。

(二) 當局者。自君公大臣以及官吏之有職務者皆是也。

(三) 一般國民也。

或謂政治教育。爲當局者之急務。而一般國民。有服從國家之義。其奔走馳驅。祇隨其命命而已。不知國民之智識。實視政治教育爲進步。智識進則精神強。所係非淺也。日

俄之戰也。日民知國家爲民而戰。其利害與身心性命相關。惟其知患也深。故其防患也。猛。俄民則由政府驅迫之。馳驟之。但知盲從。貿貿然操刀而行。雖有戰事。而無戰心焉。勝負之機。實在於此。

第四節 政治學之困難

政治學之困難。政治現象研究之困難也。又況唱之有人。疑之有人。攻之有人。紛紛者。正無終極乎。而其困難之原因有二。一爲根本的原因。一爲追加的（後起的）原因。

第一款 根本的原因有二。關於人之原因。關於目的物之原因。

第一項 關於人原因有二。曰研究曰勢力

一研究者（自發的即內出的）研究政治現象。但憑二己之智性觀理。已難於適當。又況感情習慣之不同。利害休戚之相關。非若研究自然現象者。純乎立於客觀地位也。故研究政治現象。即不啻其自爲研究。最易使主觀者。失其虛心平氣之常度也。

二勢力者（外來的）凡在政治現象中。皆有左右政治之勢力。自帝王宰相軍人。

一 貴族富豪農工商以至平民貧民。便於己者則喜之。妨於己者則惡之。惡則多方以阻之。務使其學說之不易行。雖勢力有大小。愛惡則一也。舉例如式。

甲 自然科學之例 地球渾圓自轉之說。始於波蘭人德人。意人。當時耶教正行。法皇以其與舊說相背。恐從信者之日衆也。於千六百三十三年。宣告三說之荒謬。捕新說而嚴禁之。直至千八百二十二年。其所著書始刊行於世。近雖各國通行。其經多數之困難亦已久矣。

乙 政治學之例 政治學之困難。更甚於自然科學。中國則火於秦矣。日本德川氏時代。除土族一部外。悉懸厲禁矣。瓦特所著之社會學說。則俄又禁之矣。孟德司鳩之萬法精理。則壤會禁之矣。即自由如美國大學教授路斯氏著社會學一書。議論涉於政府。則因而辭職矣。法國前私立學校講師著書論社會黨。社會黨反對之。則不安於位矣。此皆其彰明較著者也。

自然科學之困難且如彼。政治學之困難又如此。研究政治學者。將操何道以從事乎。是惟立意和平。持論正當。不予他人之口實。不觸當途之忌諱。弗激弗隨。適得其中。

則兩相資者庶不兩相妨乎。

第二項 關於目的物之原因有二曰目的物自身曰研究

者所見之目的物

(一)就政治現象上言之目的物自身又有二

(甲)政治現象有類似而無同一 自然現象有同一之物。即有同一之性質。如水爲輕輕養養之氣。合化而成。無論江河之水。涓滴之水。其性質猶是也。政治現象則不然。如均勢之說。意大利未統一時。即有之。但意之均勢。指各州言。今之均勢。指各國言。各國政治。名稱雖同。性質亦異。其無同一者。勢也。宜也。

(乙)原因結果之間有時間空間之距離 自然現象有此原因。即有此結果。常相互而不離。政治現象則不然。殖民者往往決策於數十年前。收功於數十年後。時間之距離也。東西各國。各務殖民。或此得而彼失。或人棄而我取。空間之距離也。所以政治初行。斷非一朝一夕。一手一足之烈。嘗有立憲之國。而於從前舊習。不能盡革。各地情形。驟難一致者。莫非距離之故也。

(二)就研究上言之研究者所見之目的物更有四

(甲)不能用定量研究之法。政治現象之研究。存在於吾人之腦中。若欲實指其數。則勢有不能。其可以數指者。不過如選舉投票諸事。屬於顯然可稽耳。若利害得失之究竟。人民思想之發達。終有定量所不及者。此定量的研究之困難也。

(乙)一現象與諸現象不能截然分離。政治現象。常集合諸現象。而成一現象。若分離之。勢將扞格不通。豈能得其實際。如日本變法自強。徒觀其表面。則曰立憲而已。不知日本萬世一系。人人有尊君愛國之心。故與俄戰必克也。且不特此也。經濟之發達。教育之普及。實相輔而並行。使分離諸現象。專就一現象。論其原因結果。恐有不盡相符者。此分離的研究之困難也。

(丙)不能用實驗法。自然科學。除天文外皆可實驗。如化學藥品。試之他物。效可立辨。政治學不然。其有形之土地。人民關係重大。既不能虛付一擲。以爲試驗。而活動真象。又根於心理。無形迹之可執。此實驗的研究之困難也。

(丁)不能直接感覺以爲研究。自然科學接於五官而生感覺。如視醫師之解剖。手足可見。臟腑可見。而智識則不可見。政治學者智識之學也。其精微底蘊。不盡著於表面。試設兩人於此。一業建築。一業政治。相與環遊各國。其一人遍覽城郭宮室。極東西之大觀。而業日進。其一人雖博訪周諮。問其所見之狀態。終不可得而名焉。此直接感覺之困難也。

第二款 追加的(後起的)原因有二材料上之原因
研究上之原因

第一項 材料上(記述政治各書)有二

(一)分量 採取政治之材料。宜與分量相合。古時材料。常患其少。近時材料。則患其多。即如新聞雜誌。已不能盡閱。況其他乎。此分量之困難也。

(二)性質 性質上之困難。由於材料之不精確也。其所以不精確之原因有二。甲有意之不精確。有善意惡意之別。善意(爲公的)如爲尊者諱。爲親者諱。是也。惡意(爲私的)如好己之名。而不顧人之名是也。

乙無意之不精確。如見聞異辭。傳聞異辭。已不能盡得其實。而文事武功。又或鋪張揚厲。是亦秉筆者之通例也。

第二項 研究上有二

(一) 密接諸學科尚未十分發達。如經濟社會法律諸學。皆與政治學有密接之關係。雖已各成一科。未必俱臻於完備。故其影響之及於政治學者少也。

(二) 研究法及術語之不全完。研究學問。貴有方法。試問政治學。以何者爲完全方法。迄未能定。至於術語者。一科專用之名詞也。政治學中。如立憲共和以及民主合衆。種種名詞。尙未明確。則適當之術語。亦不完全也。

右所述乃政治學公共之困難。(國家原論政策原論悉屬之)更有爲政策原論所獨有者。預測是也。預測云者。謂當更事之先。研究其以如何原因。得如何結果也。條件有三。

- (一) 好機會 無好機會。則不易得手。雖有原因。其結果亦不相應。
- (二) 無妨礙 機會雖好。而有妨礙。則失其機會。

(三)適當之人 機會好。而又無妨礙。不得其人。亦少成功。

有此三者。而後可以如何原因。得如何結果。其豫測乃不涉於虛。然以今日混然中處。強隣並峙。一國之中。誠難具備。此不徒就抽象的言之。見其如此也。亦可以事實證之。

一家國救時政策。國當集權中央。爲統馭全國之樞紐。然各國之感情。與一國之思想。未必一致。又況地大者。交通易滯。民衆者。氣習多殊。此機會之難以驟得也。

二自來民族。時分時合。有一族而分於數處者。有數處而合於一處者。族類愈繁。畛域莫化。即民與民易起衝突。況迫以新政。強此就彼。保無有反對者乎。即以中國論。恐國內之反對者少。而國外之反對者多也。此妨礙之難以盡弭也。

三政策之推行。實視當事者爲轉移。無識不足以定之。無才不足以達之。無力不足以肩之。即識與才與力皆備。而聲望未著。輿論未孚。抱此政策。以指揮人民。信者半。疑者亦半焉。又況從新守舊。黨派各分。不偏倚於此二者之中。有幾人哉。其餘之獻策上書。但憑理想。不諳時勢。卒至言是而行非。名墜而業敗者。又無論矣。此適當之人之難遽有也。

統觀政治之種種困難。非獨立而不相關也。特以便於研究之故。乃分列之耳。若研究有得。則其種種困難。仍爲一政學之困難而已。如宇宙有山川草木。見之者。分言之則曰山也。川也。草也。木也。合言之則宇宙也。分而爲萬殊。合而爲一本之義也。

第五節 政治學之可能

政治學之困難。既如上節所云。則政治學之成立。將遂不可期望乎。是又不然。困難云者。非直謂其必不可能也。實有可能者在其意中也。茲就程度上言之。其可能者有二。一爲絕對的。一爲相對的。

第一款 絕對的可能

前章第一節之定義。所云精密智識者。非確定的。乃活動的。實有自來也。蓋各種學問。皆有前提。非爲必要之條件。而爲研究之起點。當其初雖發見其法則。適用者尙少。及研究日久。運意周到。論理貫徹。於學中要素。無所欠缺。而適用者多矣。如雲騰而雨降。本適然事耳。惟其屢經屢驗。則見雲知雨。遂成真理。真理既在測定之中。則由此可以測彼。由前可以測後。政治學何獨不然。

西儒有言。歷史反覆。謂已過之事實。可再見於將來也。若就反覆二字。推廣言之。實含有極則必反。往而必復之義。日月循環。死生代謝。天道人事。大抵如斯。今則專以歷史上之政治學論之。如國家壓制人民。不以教育爲事。遇有敵國外患。鮮不敗者。無古今。無東西一也。即使既往事實。非出一轍。而取其類似之點。以爲研究。其研究之結果。可於政治的現象。得有條理之說明。蓋學者不可無懷疑心。亦不可無滿足心。有懷疑心。則未得之時。不敢至信。而其研究也。必深有滿足心。則既得其真理之所在。快然自足。而弗致翹置矣。

吾人腦力想像之政策。各有不同。其能行與否。當以何者爲折衷。必指定一政策。以爲是絕無而僅有也。可以行之萬世。而無弊。勢必不能。人類有變遷。政策亦有變遷也。第以一般人民爲標準。而其所操定之政策。實爲普通政治家所同認。是即可能之證。

第二款 相對的可能（有比較之意）亦分爲二

第一項 困難原因之減少

上節羅列之困難原因。惟目的物自身。不易變動。其餘之可以人力除去者。姑舉數條。

以明政治學之可能。如實驗之困難。(研究者所見之目的物內)種種原因結果。燦然大備。不必實驗於我。先已實驗於人。雖無實驗之方。而有實驗之理。則實驗之困難減少矣。如研究者之困難。關於人之原因。一不過身居局中。不能馳域外之觀。故動爲物蔽耳。誠使學者。立於客觀地位。以超然無我之心。爲公平之論斷。則研究之困難。可減少矣。如勢力者之困難。關於人之原因。二世界日進文明。言路愈以開通。凡在政治中者。皆當視爲公益之學問。而相助爲理。何猜忌與妨害之足云。則勢力之困難。又減少矣。其他可類推也。

第二項 與他學之比較

困難之原因。政治學有之。他學亦未嘗不有之。或謂他學有一定原則。政治學無一定原則。故異說紛紛。非也。如社會學。最新之學科也。美國最爲發達。而德之社會學與美異。法之社會學與德異。經濟學社會現象最早之學也。莫盛於英。而近日德之新起學派。有以推倒之。是學也。在德一國。昔爲歷史派。今爲講壇社會派。而講壇社會派。有華古那者。其所著書。又未合其本來。即此一派之中。已相殊若此。如物理學發明原子之

說。向則謂原子爲單位矣。迨其後學者。謂有種種方法。可以分晰。不特七八枚原子已也。金之原子。則有十二萬七千七百。酸素之原子。則有一萬二千二百。新說之發明。反足破舊說之誣。而駕乎其上。此自然現象。亦猶社會現象之不一致也。夫自然科學。本早於社會科學。觀其名稱之漸變。即知其學之漸進。當其初自然現象。但稱爲自然歷史耳。進而爲自然哲學。後乃爲自然科學。政治現象亦猶是也。前稱爲政治哲學。後乃爲政治科學。曰哲學者。以想像爲根據。曰科學者。以事實爲根據。名稱稍異。而程度已迥不相侔矣。況政治之名。自古有之。其由來者已久。則進步益未可限量。使其每進而愈上。又有何者。不可能乎。

政治學第一編終

政治學 政治學

第二編 國家原論

國家原論。異乎政治原論。就事實上研究者。國家原論也。對於過去而言也。就政策上研究者。政治原論也。對於將來而言也。

第一章 國家之性質

欲解決國家之問題。非解決國家之性質不可。欲解決國家之性質。非解決國家事實上之性質不可。法律家謂國家之性質。與政治學無直接之關係。試說明國家事實上之性質。如下。

第一節 關於國家之性質諸學說

關於國家性質之學說。不勝枚舉。茲採德國大學教授耶里捏克氏之說。參以己意。間加批評。

國家者。宇宙現象之一也。宇宙現象。仍以人類精神之作用為淵源。故說國家之性質。當從二種方面以說明。(甲)客觀的諸說。(乙)主觀的諸說。

第一款 客觀的國家說

關於客觀的國家說。其最重要者。曰事實說。曰狀態說。曰分子說。曰自然的有機體說。分述於後。

(一)事實說 是說以國家者現在之事實也。非假定之想像。然斷言國家爲事實。必再進而求文明之研究。確指國家之事實爲何種事實。庶足明國家之性質。此說但渾謂其爲事實。則國家之性質不明。其何以釋國家性質之問題乎。

(二)狀態說 狀態說見於自然法派之國家論中。蓋謂國家者統治之狀態也。以國家對於自然之狀態。稱爲國民的狀態。康德亦取此說。康德之言曰。國民中各個人互相關係之狀態。稱爲國民的狀態。國民全體。與其分子相關係之狀態。稱爲國家。然統治者及被治者。何爲而生此關係之狀態乎。抑無無端湊合乎。主張狀態說者。於此湊合之要點。付之缺如。是說殊未完全。

(三)分子說 構成國家之分子者。土地。人民。及統治者。是已於三者之中。執一分子。以爲國家。豈各分子。而各爲一國家乎。此不通之論矣。構成國家。必辨別全部之實質。而加以研究。使執一分子。即認爲國家。則偏之爲害也。試分舉土地人民統

治諸分子說如左。

(甲)土地爲分子說 希臘羅馬之世。國家觀念。重人而輕土地。蓋以人類團體爲國家也。迨乎中世。君主以領土爲相續之財產。國家觀念之重心點。又以土地爲國家。自市民的國家變爲領土的國家。土地之廣狹。與政權之消長。正大有關係。東西歷史所載。大概如此。雖然信如以土地爲國家之說。未免有視土地過重之弊。

(乙)人民爲分子說 此謂以人民集合之總體。構成國家也。分子說中。此說最占優勢。由羅馬以迄近代。主權在民之說。亦根據於此。至論國家權限。謂國權之作。用歸於人民。分配之機關。出於人民。此皆原於人民說。特亦有缺點耳。以無數之箇人與國家混同爲一事。必需結合多數之組織。此組織必需整齊。多數之意思。使歸於統一之法律。當多數意思與少數意思異趣對立之時。非法律不能解釋。彼專以人民爲分子者。其視人民分子過重。而於如何有結合之觀念。以成爲國家之理。並未說明。斯爲此說之缺點。

(丙)統治者爲分子說 此說以統治者爲國家。以統治者之箇人爲實在之一物。而無統治者與政府與國家之區別。將此三者誤視爲一物。因以國家之實在爲在此統治者。而以國民與土地。不過爲所統治者之目的物。此說爲古今學者所主張。然君主固實在。而不能無死亡之日。將國家亦隨之而銷滅乎。於是主張國家之永續性者。復爲一說以救之。謂箇人之生存雖消滅。國家之生存不消滅。以君位爲國家。非指君主之身體。而指君主之地位。以繼承一定之地位爲惟一之統治。是可惜抽象之理以解之。

以此解說專政君主之制。似亦近理。以此說明近世政治現象。殊未諦當。抑吾思統治者爲國家要素。其重要固不待言。然直以之爲國家。究屬不確。即以專制國家論。亦不過執行國政之最高機關。屬之君主。尙不至以君主與國家視爲一物。今竟以君主爲國家。是何以說明其性質。洞徹政治之現象乎。

試合分子三說而評隲

論一般國家皆有之性質。土地、人民、統治者。缺一不可。今將擇特別國家之現象。

以供一般國家之說明。勢固有所不能。何也。特定之性質。不能包一般之性質也。斯三說者。各倚於一偏。謂足組織國家。以一部爲全部。其謬誤正不可以道里計矣。方今文明國家。土地人民統治者。雖各認爲獨立之存在。而究認爲相互之性質。是以依據學理。概括國家之性質。宜舉普通國家共有之性質。

(四)自然的有機體說 以國家爲有機體之學說甚多。大別爲二。一心理的有機體。詳於主觀說中。一自然的有機體。以機體之自然者。比附國家。謂國家之成。由於自然。非由於組織。歐西學者。鄙夷是說久矣。今姑存而不論。

第二款 主觀的國家說

關於主觀的國家說。較大於客觀說。初非概斥客觀說也。注意在國家現象與自然現象之不同。而以國家歸於人類的心理作用。其重要者。曰心理的有機體說。曰團體說。曰人格說。

(一)心理的有機體說 心理的有機說。視自然的有機說。較爲平正。然學說亦種種不一。心理的有機。道德的有機。高等的有機。不完全的有機。諸說。於有機二字上。

冠以各種名稱。大概以有機體者。有物質。有精神。有細胞。有機關。自內部發達。膨漲於外部。非如木石等物。待外界之增益而後成也。國家亦然。物質也。精神也。細胞也。機關也。無一不具於解剖學上。生理學上。生物學上。心理學上。對照而得其同一之點。近世大儒。如英之斯賓塞。德之伯倫知理。皆翕然尊崇此說。伯倫氏創國家爲男性有機體。宗教爲女性有機體。抑此說之支派也。

有機體說之發生。起於反對器械說。當十八世紀。有器械說者。謂國家由人類而創設。可隨意製作。亦隨可意變更。至十九世紀。其反動力遂激爲有機體說。平情以論。二說皆有真理。而亦皆有所偏。有機說欲補器械說之偏。不爲無功。但矯枉過正。流於偏而不覺。究之同一有機體。其高等與下等之間。尙有差異。矧其爲國家乎。茲舉有機體與國家差異之點。其重要者有五。

(甲)部分獨立之範圍。下等之動物。如蚯蚓等。分離其體。仍各自存活。高等之動物。如牛馬等。分離其體。則不能存活。若夫國家全體愈發達。斯分子之獨立範圍愈擴張。其差異之點一。

(乙)發生及成立消滅之狀態 有機體之發生成立皆由自然。國家之發生成立不能聽其自然。有機體之消滅。本經秋而落。人百年而死。無長存之理。若國家維持有道。自能長存。其差異之點二。

(丙)部分間隔之多少及對外境界明確之程度 動物之細胞。連合甚密。國家之連合。異乎細胞之連合。近則都邑。遠則萬里。共同之活動。未可以形質論也。至對外境界。亦不若物體之明確。觀我觀人。界限分明。彼物此物。毫無疑義。彼國家之界限何如也。環海島國。誠屬分明。而大陸國境。時彼時此。幾無一定。又況人類爲國家分子。而國籍可以變易。一人之身。前後數籍。甚至有無國籍者。內國外國。往往難辨。其差異之點三。

(丁)物質的法則與心理的法則支配之程度 有機體中。植物受物質的支配。動物則不盡受物質的支配。人類已受心理的支配。至國家則純乎心理的支配。其差異之點四。

(戊)客觀的所認存在之程度 有機之存在。爲吾人客觀所認。即令世無生人。

人無活動而客觀之宇宙依然存在。若國家則悉由人爲。使世無生人人無活動。可決言國家之銷滅。國家者有主觀之國家。無客觀之國家。其差異之點。五。以上有機體與國家差異之點。此宜注意者。使不注意於差異之點。而貿然以有機體二字。加諸國家之上。求之過泥。轉形支離矣。余故不附和此說。而更辨之於次節。

(二)團體說 團體者以國家爲人類相繼續之結合體也。古代希臘專研究團體之目的。而於團體之性質構造不甚研究。洎至中古。有世俗團體。宗教團體。國家團體之說。已粗明團體性質。近世有自然法說。謂國家法律外。別有一自然法。縛束縛專制之法。與之反對。論據全依法理。於歷史與社會之根據。尙不完足。近來法學大家。法理研究之外。尙有社會的研究。政治的研究。深明總體成於個人。個人非即總體。個人之外。有所以使之團結者。不僅以多數集合。即足當團體之目的。自是團體之說日益發達。

國家雖由多數人集合而成。多數人不能皆爲活動之主。必以少數人代表之。此

即國家機關之說也。然何以有國家與箇人之關係。何以有國家之機關。與國家之全部。及其一部之關係。其間最易混淆。而團體說足以說明之。國家何以爲自然的發生。又何以變遷。何以爲人爲的助長。又何以改造。其間亦易牴觸。而團體說足以解釋之。以團體觀念。研究國家性質。誠居於第一位矣。

雖然團體者多數人類集共同之結合力而爲一體之意義也。表示此意義。惟社會二字最妙。並使研究國家者。以社會爲基礎。因而研究社會之結果。即得研究國家之方法。若是乎說明國家之觀念。用團體二字。又不如用社會二字之爲愈。

(三)人格說 人格者法律上之人格也。私法上爲權利之主體。公法上爲統治之主體也。國家爲統治主體。故有法律上之人格。此說爲公法學者所倡。但此所謂統治。與前分子說中之統治不同。彼以統治之箇人爲國家。此以統治者一身之外。別有人格。則國家是已。

國家非人也。其可謂之人格者。法律所認定之人格也。斯即權利之主體也。法律不認爲人格形式。雖爲人。然不得謂爲權利之主體。如奴隸。無權利主體。而爲人。

之目的物是也。法律既認爲人格形式。雖非人然可以爲權利之主體。如社團法人財團法人有權利主體而可行法律行爲是也。人格者法律之所造使泥事實以求之則滯而不通矣。

國家之有人格而法律認之其自由活動與法律行爲不但與自然人相同並能拘束自然人於是主張法律人格者甚至有輕視箇人價值之弊如伯倫知理之說揆之於理未爲完足。

伯倫知理之說曰國家人格較道德的社會的人格皆高一等故箇人皆甘爲國家犧牲苟無高尚人格何能若此。伯氏又謂國家人格必其成此國家之人民程度極高而後所成之國家人格隨而高尚。詳見伯氏所著國家學竊以爲不然。駁論如左。

(甲)伯氏謂箇人甘爲犧牲由國家有高尚人格亦似有理然爲神道爲自由古來箇人願爲犧牲者不止國家且不盡有人格何獨於國家而謂箇人之犧牲由高尚之人格乎。

(乙)伯氏謂國家人格之高由人民程度之高不知既以普通國家立論程度高

者爲國家程度低者亦爲國家。如但指程度高之國家而言則所謂人格者其無以表普通國家之性質而未免失之偏也。

第二節 國家與社會

國家者有實在之理者也。雖然國家非物理的實在。乃心理的實在。惟知國家爲心理的實在。故當歸諸社會之一種。用以說明此節。

(第一) 社會之意義 法人論國家。不區別國家與社會。其弊也。國基不固。變易不已。德人則分國家社會間。不使相混。依普通意義言之。國家者保護社會。社會者輔翼國家者也。今論社會之意義。有廣狹之分。其應用者可分爲四。

(甲) 社會最廣意義 集多數生物。有交通相互之關係。而吾人腦中認爲一團。乃可加以社會二字。此最廣意義也。生物不專指人類。猿。猴。猿。猴。儼然聚族。亦即寓社會之意義。據動物學家研究。謂猿。猴。社會。較之未開時代。組織之方。極爲發達。其可稱爲社會。有二要點。

(一) 有二箇以上之生物。結而成團。即可作爲一物。不復存各箇之觀念。此第一



要點。

(二) 既作為一物。其各箇之間。必有類似交通之象。此第二要點。(若置一猿一蟻於一處。雖集而成團。不得謂之社會。以其無類似交通也。)

(乙) 廣意社會 由人類全體交通之點。不分野蠻開化。皆稱為人類社會。此為廣意。

(丙) 狹意社會 僅由多數人類。結合團體。而名為社會。較人類全體為狹。故曰狹義社會。其範圍有大於國家者。有同於國家者。

(一) 範圍大於國家者。集無數國家。而為一箇國家社會之謂也。

(二) 範圍同於國家者。於無數國家中。指一箇國家為一箇社會之謂也。

(丁) 最狹義社會 由人意思造成。而有共同之目的。有結成之團體者。如經濟社會。政治社會之類。皆為國家所能干涉。視國家範圍較小。故曰最狹義。

社會有種種之分別。茲所主者即國家與社會相同之範圍。雖然。國家之外。又有社會之名稱。此中區別。說明於下。

(第二) 社會與國家之區別

不得離社會以言國家。然究不得謂國家即社會。二者本難於區別。譬水之與茶。茶亦水耳。然投茗而煎之名之爲茶。不可復名爲水。是水與茶之區別。其要素在茗葉以煎之耳。由社會而成爲國家。其間亦自有區別之要素。詳述如左。

國家要素在法律。國家有法律。雖非國家作用之全部。然由普通社會變成國家。其要素之在法律者。猶水之著茗而煎水。遂變成爲茶。自此不可謂之水也。社會之成立。亦有種種規律。規律不得謂爲法律者。以其無強制力也。無強制力之社會。即國家以外之社會。有強制力之社會。即社會所成之國家。請以兩言決之曰。強制的法律之有無。即國家與社會之區別也。國家與社會比較上。所必要者有三。

(甲) 人類行爲之規定。人類行爲。何種原因。得何種結果。因以法律表明行爲之秩序。此之謂規定。

(乙) 外部強制之保障。外部者。非心理的自然也。例如盜賊待發覺而罰。其發

覺者其外部之發覺也。若盜賊但有內部之意思，法律不得而加之。國家法律以強制爲保障，故只及於外部。

(丙) 強制者自一定之組織的權力（國權）而來。權力有一定之紀律秩序，有強制力。此之謂國權。夫社會上之輿論與社會上之習慣，亦有阻力，亦能強制。然無一定之組織，無一定之紀律秩序，宜其忽彼而忽此耳。國家則機關全備，條文詳明，一定之紀律秩序，載在法律，舉一國之人類，羣歸於法律而受其範圍，故曰強制者自一定之組織權力而來也。此國權之精神也。

知此三要素，而後知社會與國家之區別在此。至於法律與國家發生時期，或以法律爲國家所造，國家先而法律後，或以法律立而國家成，法律先而國家後，竊謂法律與國家同時發生，先後兩說皆未爲確當。

(第三) 國家與社會密接之關係

研究國家與社會之性質，同一範圍，有非常密接之關係，雖其間不無區別，初非判而爲二也。何也？苟無社會，焉有國家乎？前言國家社會之區別，在法律強制，然

國家強制之法律。實發源於社會。社會之規律。不盡有強制力。惟以社會之規律中。擇其有強制力者。成爲法律。而遂成爲國家也。蓋無強制力之規律。不足以維持生存發達。不得已乃生強制力之法律。法律既生。謂爲國家。而性質亦自是異矣。雖然。國家與社會。自其區別上言之。則異。自其維持之目的言之。確有非常密切之關係。則固不異也。吾人思想。所以一念爲國家。一念卽爲社會也。

社會爲主體。法律爲客體。例如同一行爲。依甲國法。則無罪。依乙國法。則有罪。依丙國法。則有罪。依丁國法。又無罪。無他。社會思想不同。故社會之規律。變爲國家之法律時。一視爲維持生存發達所必要。一視爲維持生存發達所不必要。行爲同。而各國社會視之不同。各國法律。遂因之不同。故曰社會爲主體。法律爲客體。國家因社會而存在。社會因法而存在。欲完全社會與國家。必完全其法。然則以如何之法。始可達完全之目的乎。此爲法學家難解決之問題。夫所謂完全之法者。不過理想上之法。實則同此一法。而爲優。爲劣。又或因時。地。而區分於此時。此地。法見其爲優。則可達完全之目的。於彼時。彼地。法見其爲劣。則或破完全之目的。

因不同社會而存在
社會因法律而存在
法律乃社會之規則
亦上

的。天下無完全之法。亦無完全之國家。古往今來。無非取各種之法。以試其適用。與否。則法不啻爲一種器械矣。然器械必有製造者。有使用者。法之爲法。孰製造之。孰使用之。而國家無此關係也。若是乎法律可謂爲器械的。國家不可謂爲器械的也。

社會者國家之基礎。欲知國家。當先知社會。試以近世文明國論。其組織法則。各國往往類似。論者謂其某國倣某國。其實不然。國與國之組織。類似者。原於社會與社會之組織。類似也。使此國之社會。與彼國之社會。組織不能類似。而專恃法律模倣。以變社會之思想。安有裨乎。蓋國家法律。僅能制社會人之外部。而社會內部之思想。法律所不能及。國家欲變更社會之方向。惟注意各種社會之事。使國家與社會。密生相接之波瀾。抑自社會一方面言之。社會種種之事。亦足影響於國家。例如古之經濟。與國家分而爲二。今之國家。與經濟接而相關。觀此可得密接關係之大概。

第四國家在社會上之地位

各家學說。有主張有機體說者。有以有機體比較社會與國家之狀況者。謂國家在社會上。猶腦之在身體上。社會上事。全賴國家支配。猶之四肢百體。全賴腦之支配。此即國家萬能之說。按諸法理。未爲不是。而從事實上研究。則有未足據者。何言之。生物之具其意思。惟腦有之。而百體無有也。百體服從於腦。絕無反對之時。若社會分子。各具意思。非毫無意思。全賴支配者可比。故謂國家立於社會上。能維持社會則可。謂國家支配社會。猶腦之支配四肢。絕無反對之時。則不可。歷史所載。前事固有明徵已。

第五國家與箇人對待之狀態

有謂國家與箇人直接對立。中間無所謂團體。國家與箇人。相附甚密。孤立之箇人。只爲國家之分子而已。此原於契約說。而按諸現今之事實。殊多未合。箇人不能孤立於世界。既爲國家之分子。即爲社會之分子。自國家未發生前。論之有家族團體。箇人者。家族團體之分子也。自國家已發生後。論之最狹義之社會。與文化之進步。共增其種類。例如政治的。經濟的。學問的。宗教的。慈善的。娛樂的。及其

他諸團體之分子。文明愈進。團體愈多。誰謂國家與箇人。其中間無所謂團體乎。國家與箇人中間之團體。其對於各分子。亦有拘束力。特不及國家拘束力之大耳。雖然。外部形體上。固不及國家拘束力之大。而內部精神上。國家之拘束力。有時不如團體拘束力之大宗。教之團體。其連合鞏固。以身心性命相依附。此其尤彰明較著者也。

一人不能獨爲之事業。則合共同之團體以爲之。國家亦組織成一團體。而爲公同事業者。或謂國家以外。團體不勝枚舉。要皆屬於營利。而國家則不然。不知國家有時營利。國家以外之團體。亦有時不營利。未可一概而論。現在文明發達。雖由於國家發達。而其借助於各團體者。固彰彰在人耳目間。無俟贅述。

第四款 國家之定義

國家者。於一定之土地。有統治組織之繼續的人類社會也。凡事物之定義。就其事物之正確者。而以明白的簡單的說明也。然事物日趨複雜。定義亦日趨複雜。矧國家爲事物之最複雜者乎。下國家定義。研究國家之方面。各有不同。

- (甲)有屬於觀念一方面。爲歸納的研究者。
(乙)有屬於思想一方面。爲哲理的研究者。
(丙)有混合觀念思想兩方面而研究者。

有種種之方面。定義愈形複雜。此研究所以複雜也。何以爲國家。國家如何。乃完全。此思想的研究。竊以爲就思想一方面研究。亦屬有用。特下定義時。不必研究到此。只就國家觀念一方面研究可耳。然論國家觀念。古往今來。現象之變遷。種種不同。下定義時。亦不妨置觀念一方面。下一極廣之定義。包涵各種國家於其中。方爲適當。假使以保存自己之力量。爲國家之定義。然弱小之國家。固猶有存者。則定義未爲完全。又使以政治能達目的。爲國家之定義。然慮敗之國家。亦猶有存者。則定義仍未完全。定義者。國家於一定之土地。有統治組織繼續的人類。社會也。此包涵各種國家於其中。而爲極廣之定義。分釋於左。

(第一) 國家者社會之一也

此社會之最廣義。凡集合而爲生物之一羣。不論其結合力之種類。及其強弱之

程度。皆賅括於最廣義之社會中。國家者無數社會之一也。

(第二) 國家者人類社會也

人類外之生物集合體。皆社會也。然社會而冠以人類。人類爲國家要素耳。人類之社會。集之爲國家。至需幾何人類。社會始成爲國家。或謂多數不如少數之鞏固。此說未當。特至少以足乎統治組織爲限。至多則雖舉全球之人類。合而爲一大國家可也。

(第三) 國家者有一定之土地之人類社會也

人類以土地爲生活。即有託生活於河海者。究必兼交通於陸地。未有終身不履土地者也。合人類社會而爲國家。土地自爲國家之要素。雖然。逐水草而轉居。遊牧之人民。有土地而無領土。有社會而無國家。無一定之土地故也。國家者有一定之土地。有土著之人類社會。以土地組織國家。而後成爲國家。

(第四) 國家者有統治組織之人類社會也

或謂國家爲不平等之社會。其他社會皆爲平等。不知其他社會亦有不平等者。

而不平等亦非國家固有之特性。其爲國家之特性者。惟強制力耳。行其強制。謂之統治者。被其強制。謂之被治者。此間之組織。謂之統治組織。統治組織。國家與其他社會之區別。在此。統治組織之中心點。謂之統治權。統治權者。國法上最高之權也。或謂統治權有不可分之性質。有無限制之性質。是二說者。要不盡然。所謂不可分者。就單獨國家言也。揆之合衆國家。則不合矣。所謂無限制者。就專制國家言也。揆之立憲國家。則不合矣。講公法範圍時詳言之。茲就政治學上。宜注意者。述如左。

(甲) 於特定地域特定時期統治權之總額必同一

單獨國之統治權。與聯邦不同。聯邦者。各有其統治權。集合各統治權。而共成一聯邦之統治權也。若夫單獨國。有中央集權。地方分權之別。其地方分權。亦非若聯邦制度。特中央之權。爲地方所分耳。雖然。其集合分量之總額。要無不同也。

(乙) 統治權可分不可分及分割之方法程度須依歷史的事實之指定

統治治之可分不可分。及分割之方法之程度。皆由各國歷史而定。今日之現象。

從前歷史之結果也。使不依本國歷史的事實之指定，則鑿柄之勢也。

(丙) 統治權之運用及運用之狀態，須視社會全般之發達而決定。

統治權之運用及運用之狀態，或由君主，或由會議，視其社會全般發達而決定。其他運用狀態，種種外交關係，亦屬重大，亦視社會全般發達之程度而決定。最宜注意。

(丁) 統治權之優勢不溢於法以外。

統治權為最優勢之權。然於法上占優勢，法以外不得謂亦占優勢。蓋權限所在，不能溢於法以外也。

(戊) 運用統治權者之受限制。

統治者運用統治權，在法上無限制，在事實上有限制，而其限制之最甚者，端推社會習慣之限制。雖以專制君主之統治，亦有受其限制之時者。

(第五) 國家者繼續的人類社會也。

人類既為國家構成的分子，則必有繼續的性質。雖間有無政府之說，此暫時之

變態而退化之思想也。若以進化之常態言，有國家之組織，即有繼續之性質。前徵之歷史，後卜之將來，東西古今，勢殊理一。惟知人類於國家組織有必要，即知將來之國家亦爲繼續的，其組織之必要，如左。

(甲) 人類有社交性。蓋人不能獨立，必人與人交，而後國家成立也。

(乙) 人類之能力不同，故在社會之地位不同，所以組織最關緊要。

(丙) 人類必有生存競爭之事（此廣義之競爭）

(丁) 人類有短慮的利己性（謂利己心人所皆有）

由此四者觀之，則知國家者永遠的社會也。此四種皆爲組織之必要，非謂有此一種，即備組織國家之必要也。如謂第有社交性，即可組織社會，則不必以組織國家爲必要矣。如謂第有乙丙丁諸性質，而可無社交性，亦不必以組織國家爲必要矣。但以普通之性質論之，人類皆具此四點，具此四點，而以國家組織爲必要，爲永久繼續的。

國家之盛衰興亡，邈無一定之局，非永遠不變者，則國家者不過一時之事實，爲

歷史上之物耳。然國家當存在之時。無豫劃存在期限之理。而究必存永遠之希望。要之以國家爲永遠的。不能概括國家。國家之存在。未聞萬世者也。以國家爲一時的。亦不能概括國家。國家之存亡。難於豫計者也。余下定義。故不曰一時不日。永久。而曰繼續的人類社會。

第二章 國家之發生盛衰及消滅

第一節 國家之發生

第一款 總說

關於國家之發生有三說

(甲) 哲理的研究。即研究國家發生之問題。夫國家之發生。或謂由於神造。或謂由於契約。或謂由於勢力。均不盡然。而非政治學所宜研究之要素。研究政治學者。研究國家如何發生也。

(乙) 學理的研究。非從法理上研究。而從事實上研究也。例如國家以土地人民統治者爲三要素。又爲繼續的。此時爲國家發生之時。即備事實研究之資。所謂事實

者。非形式上宣言儀式等。表明國家發生之謂。謂於國家三要素如何成立。如何發生。從多數之事實說明多數之國家。而適合其大體。此爲學理的研究。

(丙) 政治學上的研究。乃研究一般國家如何發生之理由。非單揭一國家而言。國家發生。可分爲二方面言。一絕對的發生。一關係的發生。詳見下。

第二款 國家絕對的發生

全球之各部。從未有國家時。成立一國家。謂之絕對的發生。其國家發生之起原。必屬於有史以前。將以直接證明。限於無書可考。是以智力俱困也。惟於無可考證之外。就有史以來。爲間接類推。其方法有三。

(一) 從人性以國家爲必要上類推

(二) 從國家關係上類推

(三) 從野蠻社會以類推

按以上推測。不必盡屬確當。特舍此更無良法耳。今之社會。未必同於古之社會。以進化言。則今之社會。必較勝於古。以退化言。則古之社會。必較勝於今。中國以唐虞

爲文明之極點。歐西以上世爲黃金時代。究之古人卓絕之處。曾有今不逮古者。而從大量觀察之。大概有進步而無退步。但進化之理。雖爲古今東西之一公例。然不過大體相同。初非有一定之次第。可循序而按也。

國家原於社會。國家亦一社會耳。推論國家之發生。宜推論社會之原始。人類團結之初。曰原始社會。分爲三期。略說其性質如下。

第一徽章結合的時期

徽章者所以爲記號者也。未開化時代。文身爲記。服飾器具。多繪刻動物以爲區別。徽章之同者。結爲一社會。雖有血族的關係。然重在徽章。而不重在血族。此爲徽章的結合時期。

第二血族的結合時期

由徽章結合時代。進而爲血族結合時代。其初有父權中心說。蓋自有父權。而後成爲家族。有家族。則家有家長。族有族長。厥後此說漸失勢力。又有母權中心說者。此說不甚妥適。然要皆爲血族的結合時期。

血族結合。有大族小族之分。大族者合無數之人。同一血族。而年湮代遠。甚至不能確指其爲何祖何宗。蓋無確據之可考也。小族者某爲某祖所自出。某與某同祖。結合於何時。繁衍於何代。降至父子孫曾。統系尤近而可信焉。

至於大族小族發生之先後。說亦不一。古以一家一族之繁衍。積而成爲大族。此先有小族。而後有大族之說也。近時知徽章結合。在血族結合之前。徽章結合之時期。即曰同祖。未必確有可憑。進而至於血族結合之時期。始知血族之關係。辨識其同祖者。漸分爲小族。是小族發生於後。而大族發生於先也。

族長結合時期。以族長社會。最爲發達。由族長社會即成國家者。與由社會而成國家。其異點有四。

(甲)人的結合。族長社會時代。或知其同爲某祖所自出。或僅知其同祖。而不知其爲某祖所自出。皆結爲社會。全屬人的結合。而無土地之關係。

(乙)閉鎖的結合。族長時代。同族則許結合。非族則不許結合。閉鎖之極。絕無移住之事。故曰閉鎖的結合。

(丙)重層的制度 重層制度者。經重疊之層次。而有結合之制度也。社會中有大族。大族中有小族。自具層疊之層次。由大族治小族。由小族治箇人。重層制度。迥非直接。今之聯邦。以一邦包涵各小邦。猶有其遺意。

(丁)舊慣的性質 族長時代。保守舊日習慣。即地位執業。亦保守其舊。雖有善者當前。而亦不欲變更。蓋舊慣的性質如此。

第三地域的結合時代 不問血族之同否。而地域相同。斯利害同。感情亦同。由此結爲社會。即爲國家發生之時期。

區分社會結合爲三時期。非絕對之區分。地域時期。亦有血族的結合。血族時期。亦有徽章的結合。徽章時期。亦有血族地域之結合。惟地域時期。少徽章之結合耳。茲之區分爲三時期者。視其時期以何者爲重。即以爲區分之標準。

社會雖分三期。要皆以共同生存爲必要。夫此共同生存爲必要之說。或謂以人類獨立之不便。因結契約。成社會。共同爲之以謀生存。此蓋以社會由感外界不便而結合。而不知共同之生存。非因其不便而始有也。共同生存之原因有三。

第一人口繁殖 人類日繁。子既生子。孫復生孫。大抵同區域以相依。相依可容。未有無端而離其區域者。此爲共同生存之第一原因。

第二對於外界之競爭 人外有人。人與人不能無衝突。此方之人。與彼方之衝突。衆寡不敵。敗亡立見。是以共同生成。萬難孤立。此爲共同生存之第二原因。

第三人類有社交性 人類之性。樂於共同。不樂於孤立。樂生存於大社會。不樂生存於小社會。此其同也。雖然。亦有孤僻者流。不樂與世往來。以爲高者。但究屬少數耳。此爲共同生存之第三原因。

觀此三原因。因知有人類即有共同之生存。雖然。共同之生存。不異。而卒異。其盛衰。興亡者。於社會內部之自然狀態。及外部之境遇。分之而已。析論於下。

設有一社會於此。地域居住氣候物產自然之狀態。種種適宜。久之。人口日繁。而供給仍屬裕如。他社會人慕之。此社會人招之。於是移居此社會者日衆。而社會自是日興矣。

又有一社會於此。氣候物產自然之狀態。種種不適宜。而程度亦屬甚低。卒之居

住此地域者散而之四方。而社會自是日衰矣。

更有一社會於此。氣候物產自然之狀態。亦極適宜。特程度不高。而強鄰生心。肆其侵略之術。併吞其土地。其原來居住此地之社會。遂即於衰亡。

以上就原始社會言。在未成國家時言之也。進而欲解決國家發生之問題。則宜解決強制的法規發生之問題。與土著之社會之問題。

一 解決強制的法規發生之問題

結合而為社會。社會即有共同生存之目的。然社會由人類而集成。人與人難保無衝突之時。調和衝突。於是始有規律。但規律之力綿薄。使無強制力以濟之。則對於內部不能治安。對於外部不能抗禦矣。於是強制的法規由此發生。

有強制的法規。必有執行此強制法規之人。以為統一之機關。誰執行之。如酋長是酋長。執行之法規。必合社會共同之公理。即在專制時代。亦不能全反社會之習慣。以徇一己之意思。

有統一強行之機關。斯有統一機關之繼續。社會有強制的法規。原因為繼續的。

占社會上優勝地位之酋長。亦使其繼續。而子孫往往世傳。以是知原始國家。與君主國體。最爲密近。

二 解決土著社會之問題有二原因

(イ)就內部言之。遊牧時代。地廣人稀。徙逐水草。轉移頻繁。固無所謂土著也。厥後人口日增。經濟漸至於發達。棄遊牧之慣習。進而爲耕農時代。農耕之利。饒於遊牧。而不便於遷徙。土著之原因一。

(ロ)就外部言之。古者地廣人稀。隨處皆可轉移。自有人滿之患。社會即欲轉徙。而實無地以相容。於是安居之心。自此而生。土著社會。亦自此而生。土著之原因二。

具此二原因。是以社會始有一定之地域。地域以內之人類。不問其爲血族與否。而內治之維持。外侮之防禦。共同以謀生存。此謂地域團體。國家土地要素。亦由是成立云。

要之強制的法規。與土著社會。皆已發生。斯即國家之所以發生。

第二款 國家關係的發生

國家關係的發生者。強種族併合。征服弱種族。以強制的法規行之。國家乃能成立之。謂此事歷史上證據甚多。非如絕對的發生。必有賴於類推也。其方法有二點。

- (甲)集中的併合 以一強種族併合四圍之弱種族。集合而成國家。謂之集中併合。
- (乙)移住的征服 強種族所住之地。不如弱種族之善。於是征服弱種族而移住其地。以成國家。故曰移住的征服。

上言種族競爭之手段。皆國家關係的發生。至以事實言。亦有二點。

- (第一)於土地上無現存之國家。而發生新國家。細別爲二。

(甲)國家的發生 以國家政府之機關。欲嚮某地發生新國家。而出於積極的經營。此國家發生之說也。例如古者希臘殖民地。地中海之西岸小亞細亞諸地。發生新國家。皆由希臘政府積極的經營是已。至於羅馬殖民地。雖亦由政府意思。然盡屬於母國。未有新立之國家。此消極的經營。與國家發生之說無涉。

(乙)人民的發生 國家政府。無意於殖民。而本國人民。移住他處。即成國家。是爲人

民的發生。如美之加尼福尼亞洲（舊金山）之殖民。人民自發生新國家。全不關政府意思。

（第二）於已有國家之地發生新國家。國體政體。無論如何變遷。而原有之國家尚在。不得謂爲發生新國家者。於已有國家之地發生新國家之謂也。亦細別爲二。
（甲）合同的發生。消滅多數國家。發生一新國家。謂之合同的發生。然有似合同而非合同者。一有強硬手段。一有和平手段。

（一）強硬手段。舊有之國家。以強硬之手段。併吞人國家。其併吞人之國家者。既爲舊有國家。則國家不過繼續之存在。並非新國家之發生也。

（二）和平手段。中古之歐洲。以國家爲君主私有之財產。有時君主死亡。因皇位繼續無人。遂以婚姻相通之故。贈與其親戚。歐洲昔有此例。此亦非新國家之發生。

要之強硬和平兩手段。均不得謂之新國家之發生者。以其本非新國家合同的發生故也。若夫新國家合同的發生。如德意志。如瑞西。其庶幾乎。

(乙) 分裂的發生 或國家任意分裂。或外國強迫分裂。或本國人民一部獨立之分裂。其分裂而發生新國家。爲分裂的發生。歷史所載。溯其原因。由於利害之關係。感情之差異。而競爭團體。從此發生。至其彼此競爭強弱之程度。既屬平均。土地之區分。亦可分裂。於是分裂而發生新國家。例如南美北美是已。

國家關係的發生。與國家盛衰及消滅。有密着之關係。下章之解釋。可以參照。

第二節 國家之盛衰及消滅

第一款 國家消滅之概論

國家之消滅者。國家之三要素。缺其一。即爲消滅。在政治學上。研究政治權範圍內統治之消滅。或和平的消滅。或強制的消滅。皆基於事實上。政治學就事實論。與國法學。國際法學。依外觀形式等類不同。

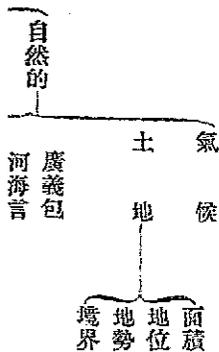
上章說國家之定義。以統治組織爲必要。且爲繼續的。則統治權之不可少。亦可決其無自然消滅之理。夫所謂消滅者。不外於外部之壓迫。與內部之改造。至於國家機關瓦解。或謂此即統治權之消滅。不知此只是國家改造之進行中。非另立一國家也。故

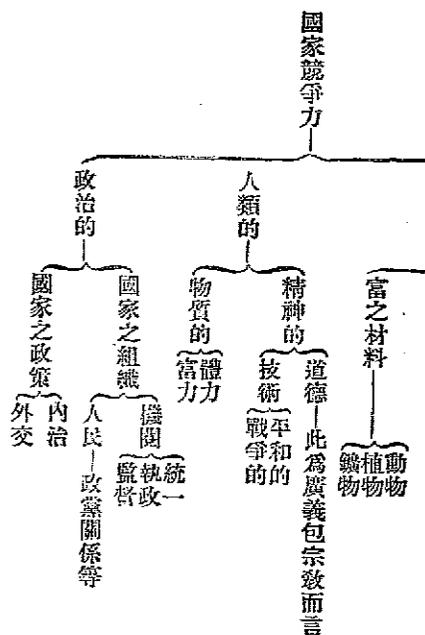
不得謂爲消滅。

由社會而成立國家。社會有生存之競爭。國家亦有生存之競爭。優勝劣敗。敗而至於消滅。往往而然。於是懼爲强大所消滅者。消滅其舊有之國家。合利害感情相同之數小國家。爲一國家。平和共同。對抗强大。有時擊敗强大。而强大因之消滅者。抑或小國家居兩大國家之間。兩大之勢力平均。以小國家爲中立之地。俾脫於消滅。此非爭競力之居優勢也。兩大之相持而不相讓故也。然此非常例。以常例論。視乎競爭力之優劣。爲解釋消滅問題之關鍵。可也。

第二款 國家之競爭力

國家競爭力。爲政治學上並政治術上之大問題。分類圖解。其大略如左。





古時希臘學者從各方面上研究國家競爭力之成立。斯為廣義政治學。茲則研究狹義政治學。不過關於政治的一分之競爭力。雖然表中所列自然的人類的政治的。其三部並陳者。使知競爭之全部。包涵甚廣。而研究亦便也。

右表三部兼列而分之。究非絕對的區別。就廣義言。人類者自然中之一部分。政

治者人類中之一部分。何也。自然之範圍甚廣。人類不外乎自然。政治不外乎人類。三者確非平列。若表之平列者。爲便於研究耳。依表分釋如左。

(第一) 自然的 所謂國家競爭力之自然者。氣候土地富之材料三者是已。而土地。爲重。土地之面積地位地勢境界。關於國家競爭力之要點。河海非土地。似不能包涵於土地之中。然以關於競爭論。則河海亦可併入土地而研究之。此三者本歸於政治地理學。但在古時。亦屬於政治學之範圍。

增論政治史政治地理與政治學之區分。政治史政治地理學。爲記述的。政治學。爲說明的。譬諸封建。其在記述的。但記述某山某水。某時封建。其封建若何而已。若夫政治學。則說明封建之性質。有如何之影響。而於記述之事則略之。其區分有如此。

(第二) 人類的 所謂國家競爭力之關乎人類者。一精神的。一物質的。精神的細別。爲二。二道德。一技術。技術又分爲和平的。戰爭的。皆與競爭力大有關係。物質的。分爲體力富力。體力者體育之謂。富力者有富之材料。加以人工之謂。僅有富之

材料。不過爲自然的。使技術工藝不發達。亦不足以爲富。技術與材料。於國家競爭。力。互相關係。但技術亦分爲二。一戰爭的。一和平的。戰爭的技術發達。國家乃強。強。可以保富。和平的技術發達。國家迺富。富。可以致強。和平的技術。與戰爭技術。俱極發達。而國家競爭力。迺有餘裕。

(第三政治的) 分爲國家組織。國家政策兩部。國家組織。又分爲國家機關。國家人民兩部。國家機關有三。

(一) 統一機關 統一機關者。保護自由。而維持秩序者也。國家無統一機關。其結果必至箇人各逞己見。毫無安甯之秩序。故無論爲君主。爲大統領。皆統一之機關。而主權之存在也。

(二) 執政機關 執政者即政府之謂。掌行政權作用之統治機關也。議會。但有協贊。而無施行。但有決議。而無命令。但有立法。而無執行。必以政府爲施政之所。執行法律。命令之司焉。政府有廣義。自君主以。狹義。君主以外。自內閣。至地方官廳。皆是最狹義。內閣之分。此所謂執政機關。就狹義之內閣言。

(三) 監督機關 監督機關指議會言。未有議會時，亦有此機關，但古時在內閣，一部分爲行政，一部分爲監督。中國御史亦監督機關之類。近世歐美各國議會制度，行於政府外，爲獨立之機關。然其監督權限各國不同，有可監督君主者，有僅監督政府者，而其組織國家之意則同也。

以上就關於國家競爭力言之。如論文明進步，自然一部不甚重，然亦不過觀察之點不同耳。茲舉國家競爭力之要點如左。

(一) 競爭力之各要素於全體中有見其獨占重要者，因時而異耳。時際戰爭以戰爭的技術爲重，時當和平以和平的技術爲重。雖然其視爲重要的程度亦不過略分輕重，初非注重一二而蔑棄其他也。例如戰爭時以戰爭的技術爲重，然使火器戰艦一一發達，而若道德若體力若普通教育均不注意，正難操必勝之券，而即爲喪敗之因。觀普之勝法日之勝俄，政治家歸功小學校之教育，可以知其故矣。和平時以和平的技術爲重，然使工商發達而武備廢弛，人無尙武之精神，未有不忘戰而危者也。

(二) 現時代之競爭力。受之前時代。或從而增之。減之。增減之影響。若者發達。若者衰微。影響之所及。遂流傳於後代。

(三) 同一競爭力之要素分量。而效力不同者。以其時代之不同也。創業時代。競爭力注重進取。守成時代。競爭力注重抵抗。其效力之差異在此。

(四) 衡國家之盛衰。與評國家之優劣。皆比較之詞。雖然。盛衰者就一國先後時代。比較其盛衰。(如日本昔衰今盛是)優劣者就兩國或兩國以上。不論先後時代。而比較其優劣。比較之方法甚多。此專就政治一方面言。

(五) 國家競爭力之各要素。渾括言之。不能說明。分科言之。始能明瞭。因各科學之進步。日益發達。必先知其一體。而後漸明其全體也。

(六) 人種優劣。關於國家競爭力甚大。英德學者。主張此說。謂僅據人種之變化。可卜國家之消長。正未免主張太過。夫國家者。人類集合之現象。揭人類集合之要素。即知國家競爭之影響。正不必另分人種之目。

(七) 國家競爭力。社會要素。與國家要素。交相爲用者也。社會之道德。學術。經濟。技藝。

文學。美術。諸要素。縱極發達。而國家之法律。政治等要素。不發達。斯國家之競爭。力。不。大。國家之法律。政治等要素發達。而社會之道德。學術。經濟。技藝。文學。美術。諸要素。不。先。立。其。基。則。社會。無。競爭。之。力。而。國家。之。競爭。力。亦。不。完。全。

(八) 社會要素發達之狀態。與國家要素發達之狀態相同。乃可稱其國家文化程度。觀察文化之程度。所以觀社會之發達也。觀察國家競爭力之分量。所以觀國家團體之競爭也。同一事項。觀察之方面不同。而價值亦遂不同矣。

(九) 未開化之國家。對於國家之競爭力。不能調和而使之發達。已開化之國家。對於國家之競爭力。經營調和而使之發達。不能調和者。即有意於武力之發達。然武力之外。概不注意。亦敗喪之原因也。若今之文明諸國。武力發達。而於其他之各方面。皆使發達。以增長其國力。國家競爭之操。其勝算者。此也。

第三編 政策原論

孝感 寧 儒 瑗 編輯

政治學之思想各國發生有年而求其秩序的進步則甚難認定自嚴正科學之眼光斷之其現今發達之程度尙在幼稚時代故從事於斯學者於各種政治問題之內容及問題之排列（換言之即整頓政治學之系統）覺有待於研究者尙多也惟研究政治學之方法有形式上研究有實質上研究是編辭旨單簡則務去形式之議論而說明實質之問題故夫政策前論政策本論云者其名稱雖有區別要可一言蔽之曰爲政治學實在之作用而已。

政治學者爲國家事實的說明與其政策之基礎之學也屬於事實說明之部分名曰國家原論屬於政策之基礎之部分名曰政策原論國家原論者證明國家過去及現在之原因結果也是爲純理的政策原論者論定將來行使之方針也是爲應用的就此二方面觀之則夫國家存在之理由及國家之目的各種問題似均包於國家原論之部分方爲適例雖然此特就研究之順序而言未就研究之實益而言也蓋研究政

治學之精神。凡關係於國家之過去及其將來者。自純理的以趨於應用的。要必就應用事項上。逐一說明其現態。然後由現態之說明。益以生理想之決定。故上列國家各種問題。乃關於國家之政策。及政策之前提。(猶言事物之標準)所視為必要之點。則分別部居。自當隸入政策原論中。不得列於國家原論中也。蓋政策者。國家為達其目的。所行使種々之手段。而此等手段。即為應用政治學確定之基礎也。

第一部 政策前論

第一章 國家存在之理由

第一節 國家存在理由之問題

凡人類社會之現象與自然界之現象其間有種々之異同而其根本的差異則以二者於人類之意思有無關係之點見之如自然界中發生一現象及其繼續毫不蒙人類意思之影響而亦能獨立存在若社會之現象則反是其發生及繼續每與人類之意思有絕大之關係苟無人類之意思則社會何以成立雖其中亦有由自然而成者（如天然生存之物可供社會之用之類）不過居其最小之部分耳故人類社會可分爲二部分（一）必然的部分（二）選擇的部分由自然界而成者是爲必然的其餘社會諸制度皆爲選擇的部分選擇云者人類得以自由取捨變更者是也於此生二問題（一）起原問題（二）存在問題從來政治學者解決國家存在之問題每與國家起原之問題混同其名稱而未嘗區別似與存在之理由仍多缺點茲特另章說明以便研究焉

國家者於一定土地上有統治組織之作用而爲繼續的人類社會也土地人類固爲

國家之要素。惟此二者乃自然的現象。未有國家以前。早已存在於宇宙。則關乎國家之存在。其原因不在此。蓋有國家必先有社會。社會者。由人類集合。種種之組織。乃能成立。若只言自然的現象。而不及人為的方面。不足據也。明乎社會成立之理由。即知國家存在之理由。總之基於統治組織各方面之理由。但欲將此理由決定。而學說紛然矣。英儒 (Hume) 謂人類社會。從一之根源。即指一家族而言。而發生者也。故有家長之制。家長以強制力。組織家族。由家族而社會。由社會而國家。其握國家大權者。必家長直接之血統。此說即為君主政體之代表。至洛克氏則反對之。謂國家固始於社會。雖出於一之根源。仍成於數之種類。指社會各種方面而言。種類繁殖。不能獨立生活。當重共同生活。於是組織一人。以為社會之長。而國家乃能成立。此蓋從國家起原立論。其解釋存在理由之說。亦不外統治組織之權而已。

第二節 國家存在問題之必要

關於國家之存在。以統治組織為其理由。此理由果適當與否。亦一問題也。欲研究此問題。須知此問題之重要。故伊古以來。研究者頗多。當十七世紀為空論派。(即自然

法派) 十八世紀爲理想派。(即批評派)其持論每工於想像而遠於事實。至十九世紀以後。歷史派盛行。以國家存在之理想爲歷史存在之事實。其說雖有可據。而其缺點。又誤在於不尙批評。至現時學者。則兼採數學派而調和之。以理想爲事實之標準。以事實爲理想之作用。其研究之理由。蓋有二焉。

(一) 學問之發達。故研究政治學之方法。亦發達也。

(二) 現時社會有各種之變動。亦分二黨。

(甲) 社會黨對於社會上諸制度之基礎。爲銳利批評。

(乙) 無政府黨對於社會上諸制度之基礎。爲膽大活動。

有此二黨。而政治學者。或從社會黨。以研究國家之存在。或從無政府黨。以研究國家之存在。二黨愈發達。而研究之方法。亦愈進步。然則國家存在之理由。或即二黨發達之理由。此其理由。最當注意者也。

現今世界發達。而學者研究方法。愈有進步。而思想亦有不同。如古有奴隸制度。而今則無之。(亞里士多德)猶以奴隸爲組織國家之要素。而未嘗以爲可廢。古無立憲代

議政體而今則有之。希臘稱共和國。然以市爲國。地小易治。且無代議制度。由此觀之。古今國家各種之形態。或由有而之無。或由無而之有。消滅發生之故。古人原未盡發明。有多由今人之研究而得者。而國家之進化。與存在之理由。可由此而推矣。

近有所謂社會主義。無政府主義。究竟關於國家之成立與否。此不可不研究。試將此主義之差別言之。自其根本觀之。絕然反對。無政府主義。全不依賴政府。專欲排擊政府。謂政府以強制力。不如無政府之爲愈。社會主義。則一切應爲之事。悉委之於政府。以求保護其權利及義務。而轉助政府。伸張之勢力也。故直揭之曰。絕然反對。

然就其內容觀之。兩黨分立。往往以反對之故。互爲消長。亦有互相聯絡之時。即如社會黨。有激烈派。有平和派。勢不兩立。即起衝突。優者勝。劣者敗。而劣敗者。或變而助政府。此其可以相聯絡之情勢也。然對於現時國家之制度。每抱不平之感。則又二黨同一焉。

二黨以外。又有所謂普通政黨者。政黨發達。則社會黨必無勢力。社會黨發達。則無政府黨必無勢力。英國政黨勝。而社會黨則墮乎後矣。德國社會黨勝。而政黨則墮乎後。

矣。(德之社會黨多入議會爲議員、頗占勢力、而法之社會黨亦占優勝、較之德國有過之無不及也。)法之社會黨多有爲內閣員者、其勢力更大於各國。歐西各國對於社會黨恐其勢力膨脹、往往用強硬手段以圖壓制、則反激而生變。昔德國宰相畢士馬克用種種手段以壓制社會黨、十有餘年、卒未成功。現今東洋各國社會黨不發達、故無社會黨之問題。然泰西學者對於社會黨之研究正汲汲焉。

第三節 解決國家存在理由之性質

欲解決國家存在之理由、必先明解決之性質。不然恐招無益之誤解也。今分其性質爲二焉。

(一) 解決爲一般的而非特定的。一般者指普通之國家而言也。特定者專指某一種國家而言也。而此問題之解決、不過研究人類社會必有一種強制權之理由。此強制權乃指普通所公認者。故曰指一般國家而言。至特定之實在國家、或爲中央集權制度、或爲聯邦共和制度。其國家既有特別之組織、解決者即有特殊之觀察。若今之對於國家爲一般的解決者、則不必考究此等國家也。

(二) 解決爲關係的而非絕對的。

國家存在之由來，賴有一定基礎。此基礎所在，必因人人之心，共同認定，而後可以維持國家，而求其存在。質言之，即衆人心理上，對於國家認爲公共之必要物，所謂關係的也。若絕對云者，例如無政府主義，未認定有國家者也。不以國家之存在爲目的，而以破壞爲目的，既持極端之論，以反對國家，決不能對之而爲國家之解釋。彼其心亦未認國家爲共同之基礎耳。國家爲共同之基礎，此等思想，每因時代之變遷，而不能強同。當閉關時代，東亞西歐不能往來，於根本上共同之基礎，絕然不相同。洎交通以後，國家一切制度，互相模仿，互相改良，而不同之點，幾如燭火，從前有勢力之種種解決，至今日而悉遭排斥，其原因，蓋非論理上之誤謬，乃共同基礎之不同耳。

(甲) 宗教時代。委之於天，謂人類係天造的，國家亦係天造的，究竟神之有無，雖在研究宗教及哲理者，尙難決定。況屬之政治，更可斷言其不合也。又有謂人類同一祖宗，皆亞丹之子孫，漸次繁衍，故家長有繼續之權，而國由家起，當從君主之政體。此其說在世襲專制國，最利用之。故現今政治家，多不承認。

(乙) 契約時代。謂國家之成立。由人類之契約。此說盛行於十七八世。絕然契約說。特屬假定名詞。不能爲國家存在之實據。

以上二說。在古時重自然法派。根本於宗教契約。即認爲共同之基礎。以解決國家存在之理由。此拘於時代之說。無足取信。今所欲據以爲基礎者。則社會進化說。是也。自英人達爾文 (Darwin) 研究生物學。著進化論一書。以發明生物學之本體。其時德人邁伊爾 (Mayer) 法人拉蒲賜司 (Laplace) 多主張之。此說初創。自然科學盛行於十九世紀。而反對其說者。爲宗教家。謂天地間萬有之物。皆由神造。人類乃所造生物中之最高等者。進化論則不然。謂人類最初。與生物等。漸次發達。遂爲萬物之靈。二說各持一。是久乃信生物學者之說。而知世界問題。非此不能解決也。數傳而後。英之新賓塞爾出。又從而提倡之。而適者生存。(例如有無數生物於此。經若干時。而適者生存。不適者消滅。不獨生物爲然。即社會亦必適於其時代。而後可以存在。否則亦歸於消滅而已) 與境遇應化(例如下等生物。以無應境遇而變化之能力。故不得不委任自然之淘汰。人類不然。故可應境遇而變化之。以達其生存之目的。所謂生存競

爭是也。之二大思想。遂適用於政治學。然此學說固了解於今日。而不能了解於古時者。益見進化論之大有價值矣。

第四節 國家存在問題之解決

由國家公共思想之基礎。可從二方面觀察之。以解決國家存在之理由。二方面云者。社會的及個人的。是也。

第一款 從社會的方面解決國家之必要

生存競爭之原則。凡生物界皆然。即人類亦何獨不然。故關於人類之生存競爭。厥有四種。試列於左。

(一) 人類與他生物之間爲生存之競爭。人爲萬物之靈。常於生物之利於己者。而栽培之。不利於己者。而傾覆之。惟現時發見之微生物。尙屬與人類相鬪。即細菌也。(細菌古無知之者。自顯微鏡發明。而後知之。然人類終歸於必勝。不必慮他生物之能勝人類也。

(二) 人類與人類之間爲生存之競爭。人類云者。即個人與個人之關係也。此競爭

者。今古不同。古則競爭生存。今則競爭利益。及其法則與各種理由。

(三) 階級與階級之間。爲生存之競爭。階級云者。即個人與國家之關係也。古則有貴族平民之階級。今則有貧富之階級。多一階級。即多一競爭。故競爭亦形激烈焉。

第二種及第三種之競爭者。當開明之時代。因人爲作用。而大變競爭之性質。及其形式。蓋沐開明之文化。而其競爭之程度。亦日漸增進焉。吾蓋見有競爭而生存者矣。未見有不競爭而能生存者也。

(四) 地域社會與地域社之間。爲生存之競爭。

地域社會云者。即國家與國家之關係也。古代國家。閉關坐大。故無競爭。至十九世紀。交通便利。國與國恒相接觸。而競爭遂有不可遏抑之勢。然其競爭之方法。亦分今古焉。大略可區爲四。

(甲) 武力的競爭。

(乙) 政治的競爭。

(丙) 經濟的競爭。

(丁) 文化的競爭。

以上四者爲競爭之方法。即競爭之形式。就形式上言之。古與今皆有此四種競爭。不過程度上有區別耳。或各國畸重畸輕之地位。亦有不同。其大體古時以武力的爲重。又進而爲政治的競爭。然武力的與政治的。雖爲國家之競爭。仍爲未進化之時代。至經濟的競爭。與文化的競爭。則稍進矣。或以經濟與文化爲國家內力之膨脹。遂不以武力與政治爲國家對外之方針。則又大謬。故推測將來之國家。當以經濟文化爲主。而以武力政治相輔而行。例如歐西各國經濟文化日見發達。而政策益求改良。其常備兵之制度。仍然豫備擴張。此明徵也。

然其運用之方法。則今與昔異。欲從事國家與國家之競爭。必先調和個人與個人之競爭。及階級與階級之競爭。乃能與他國相抵抗。而占優勝地位。研究政治學者。或有謂生存競爭。不宜於人類。而欲設法除去之者。則不識時

之論也。蓋人類一無競爭。則世界安能進化。但利用競爭者。無論其爲個人爲社會。爲國家。均宜研究善良方法。而後競爭日益強。即道德心日益盛。則庶乎進矣。

國家之存在。與國家之起原。既互有關係。故學者有於國家起原之中。言國家之存在者。夫國家起原於地域社會。社會之中。有不可不立之規則。規則云者。蓋組成社會之一集合體。即對於他之社會。而競爭力不虞其渙散。則對於內部。而不能自由者。正爲其對於外部。而可以自由也。故社會之強制力。爲不可少之物矣。

設有一社會於此。即無以外之社會與之競爭。而此等強制力。亦不可少。如古者渾沌初開。無一定統治之主權。與被治之客體。然要非有強制於上者。亦無以聯絡成部。而建立酋長。是也。

或又謂人性皆善。自社會中有強制力者。於是乎羣起競爭。而人性始惡。此說不獨東洋有之。歐西各國。皆然。均未嘗於各國歷史。與今日社會之現象。而詳加研究也。

例如荒山曠野之中。偶一流覽飛者。潛者。動者。植者。各遂其性。若相與無忤者然。自

理學者。一一考究。皆自生存競爭而出。人類何獨不然。人類社會不能任其自然平和。故以強制組織爲不可缺之要素。或有之而不能完備。則人類社會安能發達。然則社會之發達。既關乎強制的制度。非偶然的（偶然云者。一時之謂也。例如以他之物質偶然加入水中。是謂偶然的）與普通的（普通云者。大概之謂也。例如水中含有鹽之分子。是謂普通的）乃必然的（必然云者。例如水之原素。爲輕二養。無輕三養。則不能成水。是爲必然的）關係也。

夫偶然。普通。必然。云者。例如謂國家不可無議會。是爲必然的。謂國家亦可以無議會。而各國皆有之。則我國亦不可不設立。是爲普通的。若暫時設立。旋即歸於無有。是爲偶然的。此三者之區別也。觀此益知社會之強制力。其爲必然之關係。斷乎無疑。

從內外三方面觀察之。而國家強制的組織。無論對內對外。決不可少。蓋生存競爭。無強制組織。優者勝。劣者敗。其結果多有可慘之壯態。故生存競爭之力。愈競爭則愈膨脹。仍宜用強制法以限制之。而國家存在之理由。亦由此可推矣。

又有假定說。使世界各國統爲一國。變私有財產而爲公有。不惟可以去競爭力。強制

力。即國家存在之理由。亦可以不必言也。此說亦謬。蓋世界即能統一。而社會內部。仍不免各種之競爭。此競爭之緩和。及正當競爭之妨害者。與不正競爭者之處分。非強制組織。無以平其競爭。而歸於和平。況世界統一。已爲理想。但求組織一萬國聯邦之局。或有派競爭而享和平之一日。亦未可知。例如歐洲各國。設仲裁裁判於荷蘭海牙。凡國際競爭。必歸仲裁裁判決議。此即爲統一之萌芽也。至若社會黨。主張共產主義。以爲強制組織。皆由於私有財產。倘至私有財產全滅之時期。則國家之存在。似爲不必要。不知私有財產全滅之時期。對於身體自由名譽等。尙有犯罪之制裁。故仍以強制組織爲必要也。且私有財產全滅之時。亦屬夢想。何則。蓋人性皆樂有私財產。而後悉力以經營之。不然。則不合於人性。人性不變。即私有財產不能全滅。由此觀之。無論如何時代。仍以強制組織爲維持保護之要素也。

社會以強制組織爲必要之一大事。既如斯矣。而社會爲個人集合而成。則希望社會之發達。必先謀各個人之發達。強制組織。即發達之條件也。故不得不保護之。蓋保護強制組織。而後個人得生息於秩序之下。有如何原因。斯得如何結果。使個人不安於

職業無以豫知結果之所在。又安望其發達耶。土耳其、朝鮮未嘗非國家也。且以無秩序之故不能發達。況無國家之存在則更有不堪設想者矣。茲所記者蓋從社會的方面以解決國家之必要也。

第二款 從個人的方面解決國家之必要

凡個人生存社會之間。當未有國家以前。個人之自由無所限制。且覺人人可以平等。然彼之所謂自由者。非正當之自由也。所謂平等者。亦非正當之平等也。何則。國家未成立以前。人類尚未進化。設永無國家之組織。而人人欲自由。恐人人不自由。人人欲平等。恐人人不平等。蓋自由平等。非國家所能防。乃自各個人性質。〔例如知愚賢否之不齊、境遇（例如富貴貧賤之不同）之差異而發生者也。縱無國家必有種之原因。使之不能自由。不能平等。是國家限制自由平等者。實所以保護自由平等也。當專制時代。謂國家萬能。專防害人之平等自由。而社會主義與之反對。謂一切權能。當由國家以分配人民。雖係反對。而其主義仍與國家萬能暗相聯合。若以為不平等自有國家始。是重視國家過甚之弊。仍與國家萬能說可作一例觀也。〕

現今立憲政體盛行。覺專制體不足以保護人之平等自由。究之立憲國家亦有不平等之事。夫此不平等者。非自國家而起。乃自社會而起也。國家必以社會爲基礎。蓋必有社會之不平等。而後國家之不平等以起。例如或則處於主治者之地位。或則處於被治者之地位。又如人民有參政權。此參政權。非果人々得而有之也。是皆社會之不平等也。

或謂自有國家之不平等。而社會之不平等益甚。此二說皆謬也。蓋國家對於社會。或有助長其不平等之勢。如優勝者而使之安於優勝地位。劣敗者不使淪於極苦可憐之狀。而扶持之救濟之。並禁止之。足見國家之不平等。始於社會。非社會之不平等始於國家也。

由人類而集成社會。由社會而組成國家。則必有代表國家之人。而主權乃定。非有害個人自由之謂也。爲個人自由之便利。而爲之助者也。設有時代者。爲外國人。其對於本國人民。難免有不平等之事。又或同國之人。代表國家。間亦有不顧公益。而便私圖者。但此等政府。總居於最少數。若就多數政府觀之。其於國家與人民之間。規定之

法律。未有不共同遵守。以使之近於平等者矣。

近日世界文明。國家發達。人人皆有人格。故得享同等之權利。公權上固有限制。至於私權上。如廢奴隸之制度。受裁判之判決。上級下級。全不區分。無一人不在國家法律之中。亦無一事不在國家保護之內。於是個人自由之權利。遂達於完全焉。案自由二字。歐文命意。本有限制之義。日本譯爲自由。於義協否。亦未可知。要知歐文命意。固無偏倚。非謂人人可超軼於範圍外也。夫個人原可自由。自多數人類集合而成社會。則不得不有限制。然限制之界。頗難劃分。可分兩方面言之。

(一) 積極的。

(一) 消極的。

何謂積極。抱定個人自由之目的。此之想。一方面彼之思想。又一方面彼。此不守範圍。遂互相衝突。於是不能不言及消極的。消極云者。個人自由。各有限制。彼此不相侵。占之謂。此在無國家時。既已然矣。自有國家。則所定之自由範圍。更爲確切。否則個人之自由。茫無界限。必至強而有權者。得自由之伸張。弱而無力者。難享自由之幸福。其

害。遂。至。不。可。勝。言。故。自。有。國。家。以。來。其。目。的。非。破。壞。人。之。自。由。也。其。限。制。人。之。自。由。正。所。以。保。護。人。之。自。由。也。

但。此。從。全。體。著。想。爲。理。想。上。之。國。家。則。然。若。事。實。上。之。國。家。或。不。盡。然。蓋。限。制。自。由。過。甚。間。有。不。盡。公。允。者。或。此。強。後。弱。或。此。絀。彼。伸。在。所。不。免。彼。野。蠻。時。代。之。國。家。無。論。矣。即。現。今。國。家。事。事。不。能。與。理。想。上。之。國。家。合。爲。一。致。蓋。強。有。力。者。掌。握。國。權。政。治。法。律。不。能。盡。合。於。高。尚。思。想。而。又。恆。占。優。勝。之。地。位。故。也。

雖。然。世。界。日。進。文。明。政。治。日。益。發。達。自。前。此。之。國。家。成。立。而。弊。害。少。經。後。此。國。家。之。進。化。而。弊。害。愈。少。積。而。久。之。或。有。合。於。理。想。上。國。家。之。一。日。亦。未。可。知。也。

蓋。自。國。家。進。化。凡。政。府。之。大。權。必。有。道。德。有。智。識。者。以。掌。握。之。故。能。出。其。熱。心。毅。力。以。爲。社。會。謀。利。益。其。或。無。道。德。無。智。識。之。人。有。時。亦。操。政。權。斷。難。久。於。其。位。由。其。反。乎。社。會。心。理。之。必。要。也。故。現。今。政。黨。相。爭。欲。握。政。界。之。實。權。者。必。於。社。會。中。爭。實。力。實。力。云。者。即。道。德。智。識。之。謂。也。實。力。愈。增。進。而。其。人。之。道。德。學。問。乃。愈。高。即。社。會。之。幸。福。益。大。也。

強者以有國家而被限制。弱者以有國家而得安全。皆國家分內事也。惟無論有國家時。與無國家時。強者均占優勝地位。此天演之公例。然使其任意行爲。違反國家之法律。則起而反抗者必多。於是弱者與強者爭。有之。強者與最強者爭。又有之。但此種競爭之現象。惟未有國家時則然耳。自有國家而強弱之爭。雖不能免。然以和平爭。不以激烈爭。所謂政權競爭。是也。是國家之存在。在於強者之利益。日以鞏固矣。

國家存在之理由。就以上各方面觀之。均爲必要。夫社會者。個人之集合體也。個人爲社會一分子。或有時離社會而他適。則於生齒有妨。似可嚴爲禁止。然此在鎖國時代。則然。今則交通頻繁。有萬難禁止之事實。且有不必要之理由也。蓋個人在社會中原自有其權利。惟不願服從於強制組織之下。乃去此社會而入他社會。以求達其目的。然現今世界。除僻小未開化之地。指亨劣等生活者而言。其餘皆強制組織之國家也。不過分強制組織之程度如何。去其不良而選擇其良者。斯可耳。若云無強制組織。世界無此國矣。雖欲不服從於強制組織之下。其可得乎。

又從一方面言之。個人生於社會。不求程度之增進者。世界斷無是人。各個人有進步。

即全社會之幸福。蓋個人不能離社會而謀獨立之生活。社會即賴有各個人而謀其同之生活。此定理也。然具有一種特別性質者。不求共同之生存。並不謀一己之發達。只求脫強制組織之範圍。而甘與下等動物爲伍者。是爲無常識之人。而不計及國家之存在者也。若除此種人類外。皆以存在之理由。爲國家之必要也。

由此觀之。則國家存在之理由。固以強制組織爲必要。以事實上之國家而言。現今各國其強制組織。果底於完全乎。未敢信也。國家有國家之目的。如所爲不善。則不能達其目的。目的者何。即強制權是也。就國法學上論之。爲無限制。就政治學上論之。則有限制。然從何限制之目的。即其限制也。故論國家存在之理由。要不外乎國家之目的。故特於次章說明之。

第二章 國家之目的

第一節 國家目的之問題

國家之目的。爲古來政治學之重大問題也。其議論多端。而其所根據者。亦不一。究竟目的之意義。如何解釋。此不可不研究者也。所謂國家之目的。爲有神道之命命。而

居最終之地位焉。遂稱之爲最終目的主義。

探此主義者有二派。有論一般國家之最終目的者。有論特定國家之最終目的者。

- (一) 一般的。一般云者。論普通國家所共同之目的也。
- (二) 特定的。特定云者。論各種國家所獨有之目的也。

以上二派。一般主義。謂國家目的。皆由神道所命令。特定主義。謂此國之目的如此。彼國之目的如彼。亦由神道分合者。二說均屬於宗教派。而以先天爲標準。以定國家最終之目的也。現亦有用特定派研究者。其方法與前不同。非從宗教研究之。乃從特定國家之歷史上。地理上。又國民之特質上。各種特別之事情。爲自來國家之方針也。近世發達之國家。大半以此方針。定國家之政策。而一般政治學者。即持此義。以爲研究者也。

國家最終目的之主義。勢力漸衰。而其將來之消滅。有可逆料者。蓋以其非政治學之必要。而爲宗教哲學之必要也。夫同一重要之事。有從此方面研究者。有從彼方面研究者。其研究之方面不同。則其重要之點亦異。例如道德爲倫理所重。而政治學則以

爲可輕法律與政治相關而政治學則以爲可緩凡百學問苟不知其所重要之點其不與他學混淆者蓋鮮。

現今學問發達愈分愈密研究一方面必先融貫各方面而後知其重要之點然界限不分縱不疑方面之不同而或疑意義之不同亦是困難之一端例如人之身體有強弱自以強者爲尙乃強爲盜而弱爲儒則弱者反勝於強者此固強者力可爲盜而盜弱者力不能盜而不盜此觀察因身體之不同而有差異者也又如古時專尙道德今則道德與智識並重苟無智識雖有道德亦無判斷之能力曷足貴乎此研究之方面不同故其結論亦不同也。

夫國家之現象從人類之行爲集合而成者也然人類行爲固各有其目的古代國家之目的或有不確定者即漸次發達只能知國家目的之一部不能以一語括國家目的之全其確能指定者不過研究政治上之少數學者耳現今文明進步一般國民亦知國家有一定之目的也近世國家恒以目的載於憲法例如北美合衆國憲法第一條言之最詳美爲民主以共和政體爲目的德國亦然以普魯士爲帝國而組織聯邦

之原因。亦載於帝國憲法第一條。又如法國第二次憲法。固成立於一千八百四十八年。其現行者乃係第三次憲法。第二條即明定何以爲共和之目的。夫此目的者。乃因國家歷史有種種之變遷。而後有此目的。耳目的者。何即國家活動方向之標準也。譬如射者之有的。不達其目的而不止。國家欲達其目的。亦定政策之方針及政治之本而已。然歐西學者。謂政策與政治性質雖異。而根本則同。研究政治學者。當以政策爲國家之標準也可。

第二節 關於國家目的問題之諸學說

國家目的之問題。歷來學說甚多。不可勝舉。茲就學說之大體言之。分爲二種。

(一)爲古時盛行之說。

(二)爲一部分仍占勢力之說。

第一學說。盛行於古代。而不適用於今日。

第二學說。其要素雖不適用於今日。然亦未嘗全廢。仍有一部分占勢力者。可大概批評之。

第一款 古時盛行之說

第一學說。其要素雖盛行於古代。而不適用於今日。其說又分爲二。

- (一) 以統治者或統治權爲國家之目的。
- (二) 以神道說爲國家之目的。

以上二說。古時頗有勢力。今已不行。第一學說。所謂統治者或統治權。原以組織立法司法行政三大權。而爲國家之要素者也。然在中國日本。則視以爲要素。而北美合衆國。斷未有視以爲要素者。則其說已非盡合。且即有統治者或統治權之國。特視爲求達目的之一種手段。今誤認手段爲目的。則此說之無價值也。固宜。第二學說。當宗教時代。宗教思想與政治思想相合。故重神道而輕人道。現今政治思想與宗教思想各不相謀。故此要素亦不適用。

第二款 一部分占勢力之說

- (一) 積極的。
- (二) 消極的。

積極云者。其義至廣。其範圍至大。英人邊沁主張實利主義。謂國家當以增進一般人民之幸福爲其目的。此種學說。一面爲保護主義。即一面爲干涉主義。而國家政府。往往借保護之美名。以濫用干涉之權力。此種弊害。不但專制國有之。即反對專制之共和國。亦不能免。例如法國革命以後。千七百九十三年。以增進人民幸福一語。著於憲法。而行實際干涉主義。此明證也。然有干涉之弊。而遂欲不增進人民之幸福。則不可。設極端言之。國家不能以有形之貨幣。使人民得享其幸福。將以何者爲標準。亦不能。或以富爲幸福之標準。或以安寧爲幸福之標準。故從客觀言之。則幸福之標準。實難確定也。則亦從主觀言之可耳。

消極說。恒與積極說爲反對。其義至狹。其範圍至小。謂國家所得而干涉者。僅小部分。而其大部分。則聽人民之自爲。其學說可分爲四。

- (一) 個人自由主義。
- (二) 放任自由主義。
- (三) 法律完全主義。

(四)保護私人利益主義

以上四說。雖主義不同。而結果則一。均可屬於消極說。蓋積極說。覺國家萬能。而消極說。則重分子。即英之洛克氏。可爲此說之代表。日本現今新聞。多有提倡此學說者。洛克謂個人生活於國家。其生命財產自由之權。原賴國家之保護。此在未發達之人民。固不可少此保護也。若發達完備之後。則並此保護。亦可以不必。此說可謂政治的個人自由主義。英國立憲最早。爲全歐之冠。後來者難與頡頏。故此學說盛行。且徧及於立憲諸國。而斯密亞丹。主張經濟的個人自由主義。與洛克學說。殊塗而同歸。惟洛克學說。有絕對贊成者。有比較積極說。而視以爲優勝者。且有實際政治家。受積極之害。以爲可取以矯之者。據講師言之。則不取其說。若從學理上解釋之。不得謂此說爲最正當。何則。設謂國家但當保護個人生命財產自由。則不必生存競爭。此國與彼國相安於無事。則善矣。如二國興兵構怨。則個人生命財產。將何以保護乎。故陸海軍有宣戰之時。教育謀普及之法。斯二者。豈僅爲保護個人自由計乎。講師謂洛克學說。或補救於一時。或合於特定之國家。則可。若以爲正當之學說。而施之於一般國家。則未見

其可也。

近來繼洛克之學說。而爲代表者。則爲斯賓塞爾。曾著一書。名曰個人對國家。即取洛氏之意。故有將來之奴隸論。謂國家干涉個人。則不能保護其身命財產自由。而人民定爲將來之奴隸。斯氏之說。未免過激也。然則國家之目的。果以何者爲標準乎。

第三節 目的問題之解決

國家目的之問題。如何解決。當以國家之性質。及歷史之沿革爲基礎。且參考諸家之學說。而目的可分爲四。以前二者爲原始的目的。以後二者爲最終目的。茲分類於左。



第一款 原始的目的

國家存在之理由。以永遠繼續爲必要。對於外則能保護其獨立。對於內則能維持其

秩序將以何者爲原始目的乎。試分爲二。

(一) 力之組織及其運用。

國家之目的其起原頗古且概占重要之地位者厥惟力。力者何。即兵力也。即海陸軍隊之維持及活動之意也。軍隊者又爲國家之分子。所以排除內外加攻擊於其國家者也。當國家之初期。惟知以兵力爲惟一之目的。內部則防其反抗。外部則防其侵略。一切文物制度尙未發達。內則無共同生活之團體。外則無國際平等之觀念。相對並存。勢必互相併吞。爭奪戰爭之風日甚一日。故兵力爲重要之點。現當環海交通。國家進步。尙不免以兵力相見。況草昧初開。不知國際交涉。甚且抱鎖國主義。而遏絕文明之交通。倘無兵力。將何以達其目的乎。至於近世。始知國家之目的。不僅在兵力一端而已。卒之兵力必不可廢。故歐西諸強國。猶歲費巨款。以經營陸海軍隊。而未敢稍懈也。由此觀之。則兵力之應去與否。不待研究。而可以解決矣。

(二) 法之組織及其運用。

法之範圍甚廣。非僅規定個人間之法律行為。蓋包括國家各種機關（如國會政府之類是）之組織及作用之標準而言。此一定者也。然究以何等之法始能適用於國家。此不能一定者也有。國家者因時勢之不同而遂不得不研究此種問題。惟此問題之內容固以法爲必要。而又不僅以法爲必要也。蓋法與力原有密切之關係。有時以法爲目的。而以力爲手段者。亦有時以力爲目的。而以法爲手段者。二者互相爲用。若論其孰輕孰重。則分別觀之。其對於外部也。力爲重。而法次之。其對於內部也。法爲重。而力次之。至有時以公法締外交。以兵力平內亂。內外之間。又若輕重倒置者。此特其偶然者耳。

對於國內。雖亦有用兵力之時。究以法爲必要之條件。蓋法者不但定個人與個人之關係。乃定國家與個人之關係也。或謂國家之法以保護個人身命財產自由爲目的。則又類乎消極之說。則視法之範圍太狹。不知法者非但維持個人之發達。乃維持個人與個人互相發達。萬不可與第三種（指個人身心之發達而言）之目的混而同之也。

以上所述之力與法。皆爲原始目的。與國家同時而發生。（參看最終的目的，自然了解。）然謂此爲國家惟一之目的。而專屬於國家。則惟於統一的國家見之。若封建制度。若聯邦制度。若地方團體制度。皆與中央集權之制不合。故不用專屬目的之語。而特用原始目的之語。以其目的與國家同時發生也。

又有不得列入原始目的中而爲原始時。即有者。國家之財政是也。財政亦可爲獨立之目的。然整理財政之方法。畢竟爲國家行使之一手段耳。故財政一端不能爲國家原始之目的。

第二款 最終的目的

最終的目的。不外個人身心之發達。與社會文化之進步而已。有謂原始目的。爲國家存在之必要。最終目的。爲國家發達之必要。此說似是而實非也。蓋存在固屬於原始。而原始何嘗無關於發達。發達固屬於最終。而最終何嘗無關於存在。至謂原始目的。爲達其最終目的之手段。亦爲極端之論。蓋此四項相互平均。不得謂某目的當屬於存在。某目的當屬於發達。而使有輕重之分也。

(一)個人身心之發達。國家當成立之時。原謀個人之發達。以助國家之發達。蓋個人者國家之分子也。現今文明諸國。視個人有獨立之資格。國家一面代謀其發達。二面即使其自由發達。而不用干涉主義。故洛克之學說。最爲有力。謂個人身心發達。與國家萬能之說。適相反對。自此說行。而個人對於國家。非復國家之附屬物矣。

專制時代。壓制個人之自由。故身心難以發達。而主張個人自由之說者。謂國家目的。但使個人自由而已。此說盛行。亦有偏於極端之處。然自由可區別爲二。(一)政治自由。(二)私人自由。但云自由。毫無限界。則流弊伊於胡底。況個人自由。亦有範圍。不得謂自由之說。即爲國家之目的也。國家謀個人身心之發達。即所以爲個人謀自由也。然因此一端。而遂謂個人之身心事事可以代謀者。即事事可以干涉。則又大謬。國家於個人。亦但示以發達之機而已。至若何而可以發達其身心。則聽人自爲之可耳。若用強制手段。而侵犯其自由。雖欲發達其身心。烏可得耶。

(二)社會文化之進步。社會由個人而成。個人發達則社會自然有進步。不必單言會社可也。然僅言個人不足。以概會社之全體。有個人進化而會社未進化者。未有社會已進化而個人尚未進化者。故特言社會文化之進步。文化二字。非分析言之。乃概括言之也。

社會爲國家之一部。故國家有強制組織之社會。然其強制組織。小則求個人之發達。大則求社會之進步。社會進步。亦爲最要之目的。國家對於會社。非舉會社之事。而全然干涉之也。不過使社會有可進步之機而已。至當用若何手段。有主干涉者。有主自由者。然二者之適用。當視其國家之風俗習慣。與成立之性質。以爲轉移也。

有鑒於干涉之弊。而主張放任者。謂社會人民均可聽其自由。不必干涉。以言其意。則固美矣。以言其法。則未善也。不知國家之存在。全賴強制組織。則固含有干涉之性質矣。彼主張放任者。烏乎可。

由上觀之。放任主義。不適用於國家矣。於是有主張干涉者。無論惡意之干涉。固

多流弊。即善意之干涉。亦有得惡果者。殊可惜也。例如一國文明之程度。或政府有不及。則弛保護人民之責任。或人民有不及。則有反抗政府之行爲。其互相衝突之處。在所不免。此皆機關不完備之故也。蓋機關完備之國。以議會爲國家樞紐。下爲人民之代表。即上爲政府之監督。監督云者。雖無監督政府之命令。實有監督政府之權限。有此機關。雖加干涉。不足爲害也。

然使人民程度。尙在幼稚時代。機關雖云完備。不過形式上之完備耳。蓋議員本由人民選出。而選者被選者。均有未當。既不能代表人民。又不能監督政府。甚至議會與政府。相互而行。其專制而濫用干涉之權力。亦常有之事也。故干涉主義方面不同。即利害各異。惟正當干涉。乃能發達人民之智識。增進社會之幸福也。

第三款 結論

以上列舉之目的。當互相調和。互相救濟。而國家之競爭力。始能維持發達。以圖社會之進化。與人類之發揚。其所謂競爭者。非專指武力言也。包括甚廣。當於國家目的中。細研究之。又有謂國家之目的。不但謀本國之文明進步。當謀世界之文明進步。此

其範圍太寬。就政治學言之。不能爲本國直接之目的也。

就大同主義言之。此國發達。彼國必受其影響。此必然之勢也。然以世界爲目的。則與國家之成立不合。凡國家之成立。有強制力。而強制力。斷難及於世界。況世界合一。萬難達此目的。惟由古證今。由民族而部落。由部落而國家。歷史不乏實例。如德國各聯邦中。或專制。或自由。政體不一。而普魯士竟能聯合之。則就現世界觀之。漸有日趨統一之勢。他日有一國出合地球。各國爲一大聯邦。亦未可知。至其成功於何時。則難以推定也。

世界合爲一國。彼此毫無競爭。人類固大有利益。然就現勢言之。爲國家之目的。不以己國爲範圍。專從世界着眼。則於己國未必有利益也。否則以攻擊他國爲目的。其方法亦不良。故現今世界各國。與國互訂條約。預防衝突。以定兩國之利益。視爲急務。故國家之目的。當以己國爲本位。此政治學上所認爲正當之理論也。

國家既知以己國爲本位。若誤會此意。但圖己國之進步。而專防他國之進步。且抱併吞主義。以達世界思想之目的。則所見亦左矣。蓋文明爲世界公有之物。宜互相輸入。

而非互相防害者也。取他國之長以補己國之短。使世界日進於文明。豈不甚幸。近世以來。教育普及。文化漸開。人人皆知國家關係。故有愛國心。然知識雖曰普及。而程度尙有不齊。即易生損人國以利己國之心。此爲彌狹之愛國心。每與他國衝突。而戰爭之禍屢起。此種現象。決其無良結果。故有國家者。當使一般人民有正當之愛國心也。

第三章 政治及政策

第一節 政治

政治二字之意義。學者習聞。然求其正確之解說。即有名政治家。且不免謬誤。其困難蓋如此。前言國家原論。故特詳國家之定義。此言國家機關與輿論等。故用政治二字。其義更廣。當下一正確之解說也。

此章標題。以政治與政策並列。究屬兩端。按西洋各國。曰政治學。曰政治史。曰政策。皆用同一之字。惟英文微有可別耳。東洋各國。科學不甚發達。故科學名詞。實無相當之字。可以譯之。至若文學一途。自昔稱盛。故區別政治政策之字。極爲分明。且有根據。此則差強人意者也。茲舉西洋通行之解。可分四義如左。

(一) 政治者。達國家目的之手段的行為之總稱也。此說混政策而爲一。故有未盡之義。蓋國家行爲。原欲達其目的。其目的能達與否。亦未可知。是推究其將來而未就現在言之也。

(二) 政治者。國內政權競爭現象之總稱。且關於政治上一切之權利也。此屬客觀上之觀察。其義太狹。但較前說稍確。然有三缺點。(一) 權利之競爭。不止一端。而僅言政治之競爭。(二) 政治者。統內治外交而言。而僅言及於國內。(三) 就事實觀之。政治與政策。原有密切之關係。當政權之競爭。表面必不明言。且使政治與政策不相關係也。

(三) 政治者。人類間一切勢力競爭現象之總稱也。此說太廣。則與實際不合。蓋勢力之競爭。各種(如社會上。經濟上。學問上之類)是。方面不可枚舉。有從此方面競爭者。有從彼方面競爭者。非政治上所能概括也。若專屬於政治。殊覺未當。

(四) 政治者。國家機關與人民行為影響及於國家者也。此力矯三說之弊。然仍失之太廣。影響及於國家者。未必皆爲政治。例如教育上。經濟上。不一端矣。至若國

家機關之事。雖關係於政治。而亦有各種機關。如司法行政之類。不得以政治目之者。故此說仍屬無當矣。

以上四說。均非的解。茲特參攷諸書之意。而下一正當之定義曰。政治者。國家機關及國民行爲。直接關於國家根本之活動之總稱也。

蓋政治之事。非指一部而言。乃指全體而言也。按此定義。若缺一字。則不合於政治矣。試爲分析說明如左。

(一) 根本活動云者。無論事之大小。均從政治上發生之謂也。凡有活動。而不關於根本者。非政治也。故必曰根本的活動。

(二) 直接云者。關於國家根本之謂也。凡人民行爲。關於經濟上者。亦屬國家之根本。但間接而非直接。非政治也。故必曰直接關於國家之根本。

(三) 國家機關及人民行爲云者。謂國家與人民。均有密切之關係也。古代人民。其行爲不能直接關於國家。此在專制時代則然。現今文明進步。如輿論。如政黨。如代議士之發議。皆直接影響於國家。故僅言國家機關。不足概括也。故必曰國家機

關及人民行爲

(四)總稱云者。概括之謂也。例如政黨對於國家。以其指定之事。而有所運動。但可稱爲一部之政治。而非全體之政治也。故必曰總稱。

然則以何等之事。可爲根本活動乎。要不能以事之性質定之。必合時與地而後定之。耳。例如一般輿論。對於政治問題。互相議論。不得稱爲政治。及一旦提議於議會。施行於國家。乃得稱爲政治。夫所謂政治者。必合時與地觀之。而後定之。曰某爲政治。某非政治。且必關於國家根本之活動也。

推而言之。宗教也。語言也。似無關於政治。東洋各國。素無宗教思想。而西洋當宗教時代。人民信教。均有自由之權。至法國政府。欲減少宗教之勢力。遂加以限制。而人民起而反抗。卒至解散其內閣。此宗教關於政治之近例也。即如各國語言。以統一爲要務。惟奧國語言。極爲複雜。軍中不便指揮。國家乃指定一種語言。以供軍事之用。繼則推及於各學校。終則普及於裁判官。是語言一端。亦爲政治之要務也。觀於法澳二國。其宗教語言。已入國家高等之機關。且關於根本的活動。猶得謂非政治乎。然則外交之

關於政治也。更不待言。至若因個人交涉而遂生國際問題。則皆政治界事矣。

第二節 政策

政治與非政治之區別。既如上節所言矣。再言政策與政治之區別。蓋從客觀上研究。似含有一時之性質。從主觀上研究。似含有繼續之性質。此政治與政策區別之大概也。茲特就政策詳言之。而歷來解說政策者。有三學說。試舉於左。

(一) 最廣義。政策者。人類欲發達其種種目的之所用之手段也。

此說用人類二字。未免失之太廣。不合政策二字之義。

(二) 廣義。政策者。國家欲達其種種目的之所用之手段也。

此說用國家二字。較前說人類二字。似爲近之。然亦有不明瞭者。試問何人爲國家之主體。若誤會國家二字之意。必曰代表國家之人。信如此說。則注重於政府。而於人民一方面。轉漠然視之。此其弊也。

(三) 狹義。政策者。國家欲達其目的。而在司法以外之手段也。

此說亦有不當。司法與行政。本有密切之關係。除去司法。而獨留行政。仍有混淆。

之弊。蓋政策之意義。非即行政之意義也。

以上三說。皆有缺點。惟第二說爲近。而於人民一方面。仍未完全。茲特主第二說。而更下一精確之定義曰。政策者。國家機關。及一般國民。將欲達國家之目的。所用之手段也。

此一定義。較之第二學說。似覺精確。前以運用手段之人。專歸之於國家。故有誤謬之處。此則國家與人民並稱。故其義明瞭。不待煩言矣。

前論政治之定義。故範圍甚狹。此論政策之定義。故範圍較廣。然失之太廣。不便研究。茲特從根本上研究之。則爲政策原論。其餘各種政治。則爲政策各論。如農業政策。商業政策。以及殖民政策之類。是也。然政策之範圍。雖廣於政治。此蓋從國家一方面言之也。易一方面。以觀察社會重要之點。窃恐政策二字。難以概括矣。

第三節 政策之前提

前提云者。即標準之謂也。夫人類行爲。以意思自由爲標準。然有如何程度。而後有如何之標準。研究此種問題。必先研究政策。夫政策者。集合各個人之行爲而成者也。或

爲國家之行爲。或爲人民之行爲。析而言之。莫非個人之行爲也。個人行爲。難以逆料。或於彼。或於此。非先天所能預定。且可以自由選擇。故政策之問題。以起究之。人類行爲。至若何程度。始有自由之意思乎。此不可不研究者也。然意思自由之各學說。不獨關於政治。且有關於哲學。其說可分爲二。

- (一) 自由意思論。主張絕對自由者。謂個人思想所能到者。可以自由。而毫無限制。
- (二) 行爲既定論。此反對前說。謂人類行爲。外面視之。雖得自由。皆爲先天所定者。不能出所定之範圍。

二說在政治上。未衷一是。今姑存之。以其關於哲學及他種學問耳。但人類自由之問題。研究政策者。究以若何程度。始能解決。必以一定之程度。爲自由之標準。斯可耳。就自由意思而言。謂世界之事。均可任意行爲。毫無界限。此說固有缺點。夫造一因必有一果。乃必然之理。未有無因。而能得果者。例如土耳其。屢頒憲法。卒未成功。而推其原因。一在教育。未謀普及。一在文化。未求進步。徒慕立憲之名。焉得最良之結果乎。此自由意思之說。未可據爲定論也。

就行為既定而言。謂一事一物。皆由前定。不能任意行為。此說亦有未當。古時草昧初開。人類知識。未能發達。悉受天然之束縛。現今世界日進文明。每能以人力抵抗天然。物。故人定便可勝天。而天定究不能勝人也。

由是觀之。可以矯正二說之弊。何則。認定人類有自由選擇故也。即政治家亦然。其自由選擇。亦有一定之限制。而不能出乎範圍外也。試列舉之。

(一) 本國之歷史。例如一國之內。上而國家政策。下而人民風俗。習慣已久。非一朝一夕之故。不能遽然移易。此其限制者一也。

(二) 國民之特質。國家人民性質。各有不同。或尙文事。或習武備。或務農桑。或營工商。各守職業。安之若素。豈能驟然改革乎。

(三) 當時之外交。無論平時戰時。均以國際公法爲原則。且視國與國互結之條約。以爲交涉之範圍。而不可踰越。

(四) 國中之憲法。憲法著有明文。不可違反。雖有至善政策。亦必變通盡利。而後可以施行。斷不敢絕對自由。出乎憲法範圍之外。

然則四種之限制。亦非絕對之限制也。易一方面觀之。每因時勢以爲變遷。現今日進文明。所行一切政策。較之昔日。大有進步。故曰非絕對之限制也。

雖然。政策之前提。既非絕對限制。又非絕對自由。蓋謂人類意思。可以自由。又不可無限制也。但其限制。果以何者爲範圍乎。勢不能合萬有不齊之政治。而一一定其程度。似疑政策原論。可以置之不議之列。僅言政策各論。就各國言之可矣。不知原論有非常之價值。且定政策之大方針也。

第四節 理想政策與現實政策

政策有二。(一)理想政策。(二)現實政策。二者可以互相調和。不可以互相排斥。蓋理想云者。不求現在之事實。以空理而想像將來之事實也。現實云者。不憑空理之想像。而研究現在之事實也。

以上二種政策。必以理想爲現實之體。以現實爲理想之用。互相調和。乃成完全政策。若互相排斥。則誤矣。理想派斥現實政策曰。徒泥事實。不準理想。則知有目前。未免誤於將來也。現實派斥理想政策曰。僅有理想。不知事實。則徒託空言。焉能見諸實事也。

各特一是。兩俱有偏究之事實。爲理想之結果。有眞理想者。必證以現實。理想爲事實之原因。證明現實者。必參以理想。理想與現實。蓋一以貫之而已。若二派分立。各有所見。而欲政策之成立也難矣。

理想政策與現實政策。固並行不背。而不可偏廢者也。蓋行一政策。不能有利而無弊。亦興利除弊而已。理想派者。蓋研究將來事實。有如何之原因。與如何之結果。以爲見利。則興。見弊。則除之計。故論政策之性質。誠不可不先重理想。以決定政策之是否可行。雖然。一概不據現在之事蹟。確切而明證之。恐得於心者。未必應於手。終不足爲政治大家也。

德國畢士馬克。重歷史派。而注意現實政策。世稱爲鐵血宰相。其當日政策。振興教育。擴張軍備。取鐵血主義。因而運籌決勝。雄視一時。且使德國將來永久占優勝之地位。皆畢士馬克之功也。然考畢氏生平。其建非常之成功。實先具獨立之思想。觀其曾著一書。題曰思想及其回想。內載有俄國將來之政策。詳而且備。試就今日觀之。而俄國政策。早爲畢氏所逆料。非深於理想者。其孰能與於斯。

鐵血宰相以富國強兵爲目的。故專尙武力。一戰而摧丁抹。再戰而殲奧大利。三戰而大挫法蘭西。自是德意志聯邦勢成突起。而爲世界強國。良由畢氏思深慮遠。其爲將來計。有非尋常人所能測者。畢氏眞政治界之魁傑矣。

政策之性質。當以理想決之。究以何者爲標準乎。歷來學者。每以合乎自然者爲標準。謂如孩提之童。天性本乎自然。及其長也。天性漸失。即不合乎自然。此即自然說也。但就政策言。合乎自然者。未必果善。何則。文明進步。人定勝天。事事恆與自然相反。惟理想之政策。無論其合於自然與否。亦求爲完全之政策而已。

第二部 政策本論

政治學之定義。不外國家原論與政策原論而已。而政策原論。又析爲二。(一)政策前論。既如前篇所述矣。(二)政策本論。茲特另爲一部。分析研究。蓋恐蹈擇焉不精。語焉不詳之弊也。

第一章 國家機關

國家機關甚多。不可枚舉。請言其大畧。所謂國家機關者。對於國民而言之也。

第一節 國家機關之權力

社會有種種之勢力。而國家機關對於社會。其勢力當如何占最高之地位也。但國家立社會之上。而其機關之權力。儼然占最高之地位。實則國家之勢力。不及社會遠甚。例如資本家。企業家。古時合而爲一。今則分而爲二。就經濟方面觀之。恒占社會之優勝。又如大學教授。學問博雅。下以啓社會之聾聵。而上以備國家之顧問。亦占最大勢力。以種種勢力相較。則國家機關不及社會之勢力。非過言也。

然則社會之勢力。隨時會以爲變遷。因地利以爲轉移。蓋非一成不變者也。試就各國

情形論之。美國實業家勝於政治家之勢力。以其人類羣趨於實業方面也。英國實業家雖盛。而勢力則不如政治家。德國政治家勢力獨占優勝。雖近來實業發達。亦不如英美之盛也。至於日本占勢力者。古時則惟官吏。近時則及於平民。所以然者。以實業家與政治家漸次發達耳。就以上各種情形。而平心論之。社會上種種勢力。必使互相平均。互相調和。斯爲完全之政策也。若互相消長。優劣分焉。亦非社會之幸福矣。今以國家之勢力。比較他種之勢力。原有特殊之點。可分爲四種於左。

(一) 勢力活動之範圍明確。他種勢力之範圍。或大或小。原無一定。而國家對外之勢力。其範圍較爲明確。

(二) 勢力活動之迅速。他種之勢力。必集合而後成立。故作事遲緩。不若國家之迅速。

(三) 勢力活動之強硬。他種之勢力。不能強人以服從。而國家則用強硬手段。雖有反對者。亦在勢力範圍之下。

以上三種之勢力。皆國家優勝之點。而他種之勢力。不足與之韻頡矣。然亦有遜於他

種者可畧舉之。

(四)勢力活動不能左右人民之精神。國家勢力之活動就形式上觀之優於他種之勢力者。既有三矣。至舍形勢而言精神。轉不如宗教家。尙能支配人之精神也。歐西宗教盛行。是其明證。日本宗教不占勢力。迨其後。耶教傳來。國家許信教自由。人民爲之傾動。又如得一新學問。而欲發明之。則社會之精神。群然歡欣鼓舞。有不期然而然者矣。若國家之勢力。則不及此。雖然。國家對於人民。雖不能直接以支配其精神。尙能間接以支配其精神者。亦藉宗教之勢力。與學問之勢力而已。

既曰國家機關。又曰國家機關之權力。則權力也。機關也。明明分爲二物矣。然國家之權力。恒藉國家機關之組織。而後能自由活動。所謂國家機關者。必集合各個人之意思。構成國家之意思也。近世立憲制度。國家機關甚爲複雜。各種機關之上。又有統一機關。而統一機關若欲發表意思。必採用各種機關之意思。以爲意思。至於專制國家。只有統一機關。君主獨斷獨行。故法王路易十四之言曰。朕即國家。歐洲群目爲不道。

然就專制國觀之。此言亦非無因。何則。統一機關而外。更無所謂機關也。

然則立憲者。以各種機關爲國家。專制者。以統一機關爲國家。國家云者。集社會多數之人類。而後能成立者也。就社會言。則曰國家。就人類言。則曰國民。有國民。乃有國家。則不能離國民。以言國家。即不能離機關。以言國家也。

國家欲達其目的。將恃國家機關以爲手段乎。抑恃國民勢力以爲手段乎。關於此等問題。無難確定。亦兼用二者而已。蓋國家機關之勢力。必藉國民之勢力以爲勢力。然就公法上觀之。則範圍以內。國民有勢力。範圍以外。國民無勢力也。若就政治上觀之。如一般輿論爲國民議論。與政黨議論。其性質雖有差異之點。而國民獨占優勝之勢力。則國民之勢力。與國家機關之權力。亦惟互相調和。互相維持。以求達國家之目的而已。

第二節 國家機關之分科的發達

國家機關之發達。古時則甚簡單。現今則趨於複雜。國家欲達其目的。而利用勢力。雖有千差萬別。約而言之。可分爲二。(一)國家之機關。(二)國民之勢力。然此二者。不能平均。

即起衝突。易阻發達之機。不但此也。即二者之中。其一部相互之間。黨派攸分。彼此角逐。尤不可以不爲調和。以維持而利用之。或者謂國家機關與國民勢力互相反撥。有一種爲之伸張。即他種爲之縮小。遂產出政治的迷信。而揭二個反對之論焉。

(一)使國民之勢力萎縮。則國家機關之勢力可以膨脹。

(二)使國家機關之強制力歸於無效。則國民之勢力走於專橫。

此二說正相反對。專制國家屢陷第一之誤謬。忘却國民爲國家之地盤。故欲膨脹國家勢。不得不排斥國民。迨其弊也。遂發生極端個人主義。往往近於無政府黨。而惑於第二之岐路。於是欲膨脹國民勢。又不得不排斥國家焉。究之二說均誤於政治的迷信也。專制國家自古稱爲政治而極端個人。則不曰政治而曰主義者。以其不能實行。故也。即能實行。亦不過於國家改革時。偶然發生。偶然消滅而已。

此等方針。因迷信而失計。一當對外競爭之際。而其弱點之暴露。可立見矣。例如有一球於此。一球以鐵裹沙。外雖強而中則弱。一球內實強硬。而外裹者不能堅固。若互相撞擊。未有不破壞者也。總而言之。國民者國家之內容也。國家者國民之外障也。要必

內外有團結之力而後能立於不敗之地。

從來政治之競爭不外兩端。(一)秩序競爭。(二)自由競爭。調和二者固爲至要而實處於至難。例如老者富者有權力者必喜秩序競爭以保其固有之權利也。少者貧者無權力者必喜自由競爭以求其將來之幸福也。然從歷史上觀之專制政體偏重秩序。個人主義重偏自由。二者衝突如何調和重秩序者必有自由之秩序。重自由者必有秩序之自由。庶無偏重之弊耳。近如日俄媾和一事。國民反抗政府則偏於自由。政府壓制國民則偏於秩序。其實例也。茲之所研究者乃政治學。非政治論。且於經濟諸科可概括言之。則於實際學問有莫大之利益。亦學者分內事也。

凡國家之發達可分爲二種觀之。(一)分量上之發達。如土地擴張。人口增加是也。(二)性質上之發達。如文明進步。生產繁盛是也。二者互相關聯不能偏於一端。以礙其進步。至於國家機關若統一而不知分科。或分科而不知統一於此而求機關之發達也。難矣。

然從實際觀之。每與理論有大相刺謬者。則惰力爲之也。例如電車機關停止而車仍

前行者。此惰力之作用也。社會之習慣亦然。當倡言改革政體之時。謂舊機關應如何改良。新機關應如何設立。而新舊之衝突。往往有因利害關係而起者。甚或明知其爲興利起見。而想像其有利害關係者。偏起故意之衝突。亦在所不免。蓋民心安於守舊。難與維新社會之習慣固如是也。

且夫研究政策。其對於利害關係之人。於改革上。大生阻力者。萬不可獨抒己見。而一概與之反對也。至於自然科學。研究有得。無論反對與否。均可獨抒己見。例如地動之說。一人創之。而舉世非之。究於地爲橢圓。繞日而行之說。無害也。政治學則不然。雖有至善之理想。而社會一般。不明其理。亦窒礙而難行。孔子曰。民可使由之。不可使知之。此秘密政策。萬不能行於今日也。

國家求機關分科之發達。良非易易。以其無正當秩序之變遷也。然各國政治之沿革。與今日國家之現狀。雖難以一言概括之。而實有類似之點。且有相同之境遇焉。但擇一至善者以爲標準。先排列政策之大體。而其後之發達。亦聽其自至焉而已。

國家當幼稚時代。其機關則簡易。其事務則單純。其組織之方法。只有統一機關。而他

種機關。墮乎後矣。統一機關。雖能統轄大綱。不能親理庶政。但以執行委之官吏。其行政之公私。既不可知。其事務之分業。又不明瞭。迨其後國家發達。政務膨脹。遂漸次分科。而先有官中府中之區別矣。日本宮內省另設一部。不列於政府。於是司法部不屬於行政部。而有獨立之機關。如裁判所。分行政司法二部。其後政務官管理國家根本活動之事也。不列於事務官。管理尋常之事也。而有專司之業務。且於執政機關而外。發生一新機關。即為民選議院。就議院之職務言之。下為人民之代表。而上為政府之監督。為問未有議院以前。政府果有監督與否。試就中國解決之。中國官吏本有觀察按察之名。似含有監督之意。然以政府監督政府。而政府猶可自恕。不若以議院監督政府。而政府斷不敢自寬也。

議院有監督權。既如是矣。則一國之內閣。全恃議員之意見。以為轉移如議會中。時而變動。時而解散。而全國執政之官吏。均受其影響。惟事務官仍安其位。此事務官與政務官之所以分也。實行此種制度者。厥惟英國。其政務官僅四五十人。設有變更。祇限此數。不及其他。德法異是。而美則更甚。一旦內閣變更。自執政官以至郵局官吏。全行

此種機關。墮乎後矣。統一機關。雖能統轄大綱。不能親理庶政。但以執行委之官吏。其行政之公私。既不可知。其事務之分業。又不明瞭。迨其後國家發達。政務膨脹。遂漸次分科。而先有官中府中之區別矣。日本宮內省另設一部。不列於政府。於是司法部不屬於行政部。而有獨立之機關。如裁判所。分行政司法二部。其後政務官管理國家根本活動之事也。不列於事務官。管理尋常之事也。而有專司之業務。且於執政機關而外。發生一新機關。即為民選議院。就議院之職務言之。下為人民之代表。而上為政府之監督。為問未有議院以前。政府果有監督與否。試就中國解決之。中國官吏本有觀察按察之名。似含有監督之意。然以政府監督政府。而政府猶可自恕。不若以議院監督政府。而政府斷不敢自寬也。

此三說皆手志氏
所論其意同
惟國之權三權分立

此三說皆手志氏
所論其意同
惟國之權三權分立

改換。近來大統領欲改良官制，亦取法於英之意也。

一千七百四十八年，法國學者孟德斯鳩主張三權分立，著萬法精理，謂英國三權分立實行自由政策，獨享國家之權利，其說盛行於法國，徧及於歐洲，惟俄國不肯採用。然考英國制度，並非三權分立，乃統一於國會。孟氏或未深考，亦其見解之疏也。惟彼所云三權不分，則政府流於專橫，故必以議會為政府之監督，而各國採用而收效果者，正復不少，此則其根本上之論也。

然則政府專橫，則議院為之監督，設議院專橫，則以何人為之監督乎？現今各國憲法設種種之防閑，猶未見有完全之策也。蓋衆民選舉議員，未必盡善，不善則流於專橫，欲求議員之得人，當增進人民之智識，非普通之智識，乃政治之智識也。論普通之智識，德法之人民固勝於英，論政治之智識，英國之人民遠勝於德法，在上者無論矣，下至婦人女子及勞働者，與之言政黨及內閣之善否，猶能辨之。此英國議會所以無專橫之弊也。德法固不足道，其可與頡頏者，惟北美合衆國耳。

現今國家機關愈發達，則愈複雜，若欲一一研究，則不勝其煩。例如各種裁判所及會

計審察院亦占最高之地位。而直隸於統一機關。此亦國家所公認。而政治學中不研究之者。以其屬於法律部分。中於政治上非有必要之關係也。惟於廣義政治學。可以包含之。今言狹義政治學。概不之及。特就重要者言之。為國家高等機關者。可分為三。(一)統一機關。(二)執政機關。(三)監督機關。三者之中。元首一內閣一議會。分別當之。所謂近世三大機關也。

第三節 統一機關

國家種種之機關。各自獨立。能於權限以內。而有自由之活動者也。然無統一機關。以為各種機關之中樞。往往互相衝突。失於散漫。或謂中樞機關。當國家創立時。固為必要。迨發達以後。機關日趨複雜。則中樞機關。似在可有可無之列。不知統一機關。無論他種機關。發達如何。決不可無此種機關。以總攝其上也。

統一機關。如何成立。考各國歷史。其最初必以單一之自然人為之。然亦間有數人共治之時。名為合議體。此與統一之性質。不相合也。雖然。即此單一之自然人。究以何者為適當乎。或以選舉名曰共和政體。或以世襲名曰君主政體。此為二大問題。現今政

政治學
國家機關
統一機關
執政機關
監督機關

治學者悉心研究。既觀察歷史上之事實。又證以各國之現狀。而參互比較之。始有公平之論斷焉。若從前研究政治之人。範圍太狹。是非人各國皆然。中國尤甚。以妄自尊大之故。而學問上遂多不正之結果。即如統一機關。各國不同之點。原互有短長。以日本論。必與各國情形對照。以中國論。必與日本及各國情形對照。然後共和與君主二者之優劣。可知其大概矣。

欲知共和與君主之優劣。固在參觀各國之情形。但其優劣。亦不易見。將謂共和優於君主。例如俄羅斯。君主國也。人種既多。混雜。宗教又不統一。而悉受君主之壓制。一旦改爲共和。則國勢未有不破壞者也。若謂君主優於共和。例如法蘭西。共和國也。經兩次之革命。拋無數之頭腦。而始達共和之目的。一旦改爲專制。則人心未有不搖動者也。

然則共和也。君主也。惟有先就二者改革之難易。以比較之。君主政體。改爲共和。則易。共和政體。改爲君主。則難。現世之公言也。例如法國。其革命初期。創設民主。固無藥置君主之理。即其後。間有一二王黨。思建君主。而君主應歸何人。尙成一大問題。當時有

主張柏耳文(Bolton)之後者。有主張路易之後者。有主張拿破崙破命第一之後者。德國柏靈大學教授(Hofker)著名歷史家也。常有言曰。法國人民頗有設立君主思想。但至今未得其人耳。此言在十餘年以前。今則王黨勢力消磨殆盡。有相安於共和政體。而不自覺者矣。

統一機關。果自何時而成立乎。當草昧初開。社會毫無秩序。無統馭之主體。無被治之客體。則統一機關。難以確定。惟富於武力。兼有經驗之智巧者。挾其戰勝餘威。以壓倒羣雄。而掌握國權。遂占統一機關之地位。而其國家之存亡。亦視武力之強弱。以爲斷。蓋社會生存競爭之狀態也。

統一機關。當組織成立之後。而繼續之問題。乃發生焉。於是開創之國家。變而爲世襲之國家。惟世襲之制。其後世子孫。未必皆賢。故竊奪篡取之禍。往往有之。甚至爲他種優勝之部落所併吞。而前時有位者之子孫。毫無遺類。徵之歷史。不乏實例。以世襲原因。而遂得最慘之結果者。良可慨也。

就東洋各國而言。一般人民崇拜祖先之風。較甚于各國。謂當先世君主創業。統一國

家之日我祖若父。既臣服之。遂因崇拜祖先。而推及祖先所崇拜之人。因並其子孫而亦崇拜之。以家族相承之念。爲君主相承之念。往往然也。日本君主。皆天皇直接之血統。世襲二千餘年。而皇位日以鞏固。求之世界各國。未有如是之制度矣。

或謂國家制度。與其用世襲法。不如用選舉法。尙可得社會中之賢者能者。以爲國家之代表也。然此特理想上之選舉則然。若徵之事實上。往往第一流人物。各持己見。難免彼此之衝突。而第二流人物。反將從容而當選。例爲千八百三年。德國用七候選舉之法。而第一流人物。鮮有當其選者。其明證也。尤可慮者。以賄賂爲選舉之媒介。選者被選者。均徇私意。而背公理。此亦選舉之極不足恃者也。

考統一機關之起原。則爲專制政體。謂統一機關之外。更無他種機關。以爲之監督也。迨其後國家機關。愈發達則愈膨脹。自宮中府中各官。權限既分。而宮中之貴紳。其勢力且凌元首之上。遂使一國君主。僅有統一之虛名。而無統一之實力矣。

更從一方面觀之。國家中經濟社會。日益擴張。助人民智識之發達。於是一般國民。要求參政權。而國家亦從而承認之。或爲內治。或爲外交。皆探輿論之意見。以爲國家之

政策即所謂立憲政體也。

自有立憲政體而人民自由之思想漸馳於極端於是少數政治家有倡仍爲專制之說此味於世界之公理者也即如土耳其本專制國其頒布憲法者屢矣不過於事實上尙未能實行耳緣現今各國教育普及人人有政治思想雖欲以專制手段束縛其自由亦必不能之勢矣。

然則統一機關以專制時代與立憲時代較其實質不同之點可分爲二。

(一) 立憲國家其元首之地位不及專制。

(二) 立憲之統一機關價值不減于專制必依憲法之範圍以爲活動人或疑其範圍之狹小而不知其非狹小也。

現今統一機關之行動其形式可分爲二。

(一) 德國形式。統一機關之作用時以文字演說表示其活動。

(二) 英國形式。統一機關之作用雖不於表面見之然內政外交實爲主體之總裁。以上二種形式特就立憲國家概括言之耳至如共和國家若合衆國若法蘭西其大

統領之作用。仍不外統一之機關。

第四節 執政機關

執政機關。與行政機關。就表面觀之。原無差異之點。而觀其內容。則略有區別。行政云者。不違犯國家法律之謂也。至若執政機關。對於國家法律。不拘束於範圍以內。即範圍以外之政策。得以自由活動。以求達國家之目的而止。其義有二。

(一) 廣義。國務大臣以下之官吏。均包在內。惟裁判所不在此限。然一切官吏。實奉國務大臣之命令。而推行執政之機關。

(二) 狹義。專指國務大臣而言。所謂內閣是也。

然內閣制度。必經國務大臣之組織。而後成立。其最要之條件。如關於一部之事。則各省大臣。分擔其責任。其關於全部。則凡在內閣之人。莫不有連帶之責任。故其上必特設一總理大臣。而總理大臣之地位。對於全國。為全國政務之中心。對於議會。即為代表內閣全部之意見也。

當內閣未發達之時。各省大臣。祇擔本省之責任。無各省連帶之責任。往往彼此衝突。

而君主可以勢力支配之。故專制國之大臣。只博君主之信用。而不計人民之利益。一旦輿論沸騰。羣起反抗。亦有乞休與奪職之時。則國民之勢力。偶然出現者也。

自有內閣制度。而議會遂同時而成立。然議會對於政府。固有監督之權。往往因監督而起衝突者有之。故國務大臣。對於議會而求均勢。不得不組織內閣各員。使之有同一之責任。其同一之責任。名曰大臣責任制。蓋既謀統一之行爲。而又擔連帶之責任也。

大臣之責任。以理論言。則必明定於憲法。以政治言。即不必明定於憲法。而益擔重大之責任也。當專制時。君主政策。直接及於人民。無論政策之善否。皆君主獨擔其責任。至立憲之後。則舉君主之責任。而全委於大臣。故憲法上。惟君主一人。有無責任之大原則。由是觀之。立憲君主之地位。較之專制君主。而反覺計出萬全者。無他不擔責任故耳。

君主既不擔責任。而大臣之責任。反重於君主矣。一面擔君主之責任。一面擔人民之責任。則全國政權。悉掌歸握。漸至專橫者有之。故國家特設一監督機關。所以爲一般

政治學
國家機關

人民俾其免於政府抑壓而得享自由之幸福也。然其自由之幸福可分爲二。

(一) 政治的自由。政治自由云者謂個人對於國家之政治有行動自由之權利也。
(二) 私人的自由。私人自由云者謂僅屬於個人之舉動而與政治上無關係者也。以上二種之自由不能同時享有。參觀各國歷史及現時政治而知之。有政治自由而私人不自由者。例如美國採用政治自由。憲法上認定人人有參政權。而於私人之經商營業反多束縛者是也。有私人自由而政治不自由者。例如俄羅斯對於私人之間採用放任主義。有絕對的自由。而於議政一方面懸爲厲禁。用強硬手段以愚其民。不使有政治上之思想者是也。

有對於統一機關之專橫。而設立議院者。則有如歐西之英國。有對於官吏之專橫。而設立議會者。則有如亞東之日本。其餘議會之設立。不過防止執政之專橫。以爲監督之機關而已。

議院有上院下院之區別。監督之作用。各國亦有不同。例如英國議會。則反對君主。其餘各國。則反對大臣是也。上院爲一國貴族之代表。下院爲一國人民之代表。而國家

執政機關。應擔責任者。恆在下議院。而不在上議院。

國務大臣所擔之責任。有時處理不當。則不能不辭職者。勢也。就英法之制度觀之。英國大臣辭職。必關於重大之事。若偶有過失。而內閣之地位如故。法國內閣變更無常。不問事之大小。一有不當。即行辭職。究之內閣變更。影響甚大。有礙于政治。而毫無益於國家者也。

政黨內閣制度。證之各國。未可以一概論也。有能行此制度者。如英之政黨派。是也。不能行此制度者。如美之無政黨派。是也。試即二國差異之點。而略言之。

(一)英之政黨派。政黨內閣制度。惟英能實行。而歐洲大陸。未能完備。不逮英國遠甚。

(二)美之無政黨派。美國何以無政黨。考其歷史。其異於英國者。有二原因。(一)憲法採用三權分立。則政黨派不能發達。(二)大總統領當選時。必由政黨確定。一衆民黨。一共和黨。二黨協議之後。布告新聞。此所以無政黨內閣之制也。

就政治方面觀之。則不可無政黨。就立憲方面觀之。尤不可無政黨。政黨之關於國家

大矣。然各國有不能一致者。實行政黨之制者。惟英吉利。而歐洲各國。欲仿倣而不能。此北美合衆國。所以無政黨之故也。

第五節 監督機關

掌握國家之機關者。自表面上觀之。亦個人也。其實個人。握國家機關。得以活動自由者。非個人之自由活動。乃國家之自由活動也。然此司機關之個人。或智與德有不完。全。則於有意或無意之間。不免有種々之欠缺。以欠缺之意。思爲國家之行爲。既難稱其職務。即違反乎輿情。此監督機關。所以不能不設也。

監督機關。古與今不同。古以政府監督政府。其權力。祇及於下等機關。而不能及於高等機關也。今則以民選議員。爲監督政府之機關。雖其制度。未必盡善。然較之以官吏監督官吏者。迥不同矣。

未有議會以前。官吏監督而外。可恃以爲監督者。亦分爲二。

(一) 爲當局者。難欺之一心。

政府天真發現。施行政策。必以上答神鑒。下順民情。爲宗旨。則問心。固覺其可恃。乃或不顧公理。而徇私意。以逞專橫者。正復不少。則甘

心自欺亦莫可如何也。

(二)爲民間不平之輿論。專制國之政府往往有畏輿論而不畏國法者。蓋法律或
有時可逃而清議竟無時可遣也。乃或不顧公論而放任其行爲者比々皆是。則
輿論固可憑而亦有未可憑者矣。

由是觀之。以上二者均不足以爲監督之機關也。其可以爲監督者則惟民選議院。世
人多以民選議院即爲立法之機關。政治學者則反對此說。蓋謂國家之法律有由議
會而決議者。如國家重大之事必經議會協贊是也。有不由議會而決議者。如普通法
令亦任政府發布是也。又有無關於法律而議會亦得以協贊者。如豫算必經議會之
決議是也。(夫豫算本無關於法律而法國謂之每年之法)其他若批評、質問、上奏等
事。凡關於政治而無關於法律者。而議會皆得行之。是議會爲監督之機關。而非立法
之機關也。彼視以爲立法機關者。未足據爲定論也。

然則議會既非立法機關。不過有參與立法之權而已。如以立法爲重。則美國議會之
權力較英爲大。而英之視議會更有重於美者。英胥黎(Belyne)有言曰。英之議會所以

爲世人注目者以其爲製造政府之機關也。而美則不甚注目者爲其不能製造政府而徒有議會之權力耳。

就普通國家而論。民選議院爲破壞政府之機關。不能爲製造政府之機關。但亦有不盡然者。例如德國政府勢力最大。而議會勢力雖能與之頡頏。未見其破壞政府也。亦未見其能製造政府。而製造政府者世界上惟一英國。可想見英國人民程度之高矣。若人民程度尙在幼稚時代。雖有監督政府之權。而政府懼其反對。或以官爵籠絡。或以金錢賄賂。用種種手段以連絡之。則其流弊不知伊於胡底矣。故不曰立法機關。而曰監督機關。

當同一之時代。而有同一之思潮。謂之時代之思潮。然其思潮亦因時代而有廣狹之分。試觀鎖國時代。東歐西亞不相往來。其思想僅及於一國。而以外各國之狀態均不得而知也。歐洲宗教時代。人民祇有宗教思想。俄國則主張保守。英德則主張改革。此一國之思潮也。現今時代與古不同。各國交通。形若比鄰。而世界之思潮起焉。或爲經濟思潮。或爲科學思潮。由各種思潮而趨重於立憲。思潮則政治上之勢力爲更大也。

就政治一方面觀之。普通人民均有立憲之思潮。則專制政體不適用於今日而一般思潮所以注重民選議院。而組成一監督政府之機關者。此也。設今日之立憲國家於憲法上設種種限制。將議院對於政府僅有監督之虛名。而政府對於議會轉用壓制之手段。名爲立憲。實則專制。其不合於近世之思潮者。必無效也。

且民選議員者。原爲一般人民之欲望。不能直接達於政府。故選一代表者。以求政府供給人民之需要。此參政權之所由來也。雖然使人民有參政權。亦發達人民之所必要者而已。其必要者可分爲二。

(一)經濟的必要。生計界未能擴張。人民日奔走於衣食住之下。尙虞不給。安有餘暇。以投身於政界。故必發達其經濟。以爲人民之必要。

(二)智識的必要。教育未能普及。則多數人民。形神碌碌。安有政治思想。即與以參政權。亦不免操刀傷手之虞。故必發達其智識。以爲人民之必要。

以上二者。固同爲人民之必要。然必先有經濟。而後有智識。智識云者。養成公德心之謂也。夫公德私德之區別。與個人自由政治自由之區別。大略相同。在專制國。私德重。

於公德。至立憲國。則公德與私德並重。重私德。則能謀獨立之生活。重公德。則能謀共同之生活。此人民之公德心。所以不可不養成也。

有公德而後有能力。有能力而後有要求。此必然之理也。然一般人民。自上等以至下等。均有要求立憲之能力。亦最難之問題。夫人民程度。原有不齊。其最初之要求。不過中等人民耳。例如一千八百三十二年英國選舉議員。均在貴族。當其時下等人民。尙無能力也。迨其後漸次發達。而選舉之權。遂及於一般人民。然考其憲法之成立。如江河安瀾。順流而下。無驚濤激浪之狀態焉。故謂之名譽革命。法國反是。如山嵐之瀑布。千奇百怪。不可名狀。經兩次之大革命。而勢甚激烈焉。緣其國以貴族爲第一級。以宗教爲第二級。以市民爲第三級。故第三級人民。反抗貴族宗教。以要求平等之權利。蓋由壓制力使然也。凡人民之智識。始於上等社會之提倡。其次也。則及於中等。其卒也。則及於下等。雖無一般人民同時發達之理。而能力漸充。要求亦漸多矣。

國家統一機關。與執政機關。均以採用一般輿論爲至當之政策。故議會者。匪但人民之幸福。抑亦國家之幸福也。自有議會。而後國民之愛國與崇法心。日見發達。乃可期。

國家分子之充實也。自人民有參政權。而個人對於國家。皆知有密切之關係。因愛個人而愈愛國家矣。國家法律。爲保護個人而設。不用干涉主義。則人民之國家思想。日益發達。而國際上之競爭。以國民爲原動力。且有占優勝地位者。又何至慮外交之失敗耶。

議會組織之方法。在國法學已詳言之。茲不縷述。試畧言其大概。議會者。以上議院下議院而構成者也。證諸歷史之事蹟。與現在之情形。固覺確有可據。而聯邦制度。卽爲各邦代表之必要。然尙有種種之理由焉。試列如左。

(一) 豫防議會之專橫。議會者。代表人民之需要也。代表需要。而毫無制裁。則易流於專橫。故設上下二院。以爲豫防之機關。

(二) 調和議會與他機關之衝突。議會對於統一機關。與執政機關。每因意見不合。而生抵觸。然抵觸無益於政治。故設二院。爲調和之機關。

(三) 監督機關使之分科。而各盡其責任。上議院之性質。與下議院之性質。迥然不同。凡事之決議於上院者。則不宜於下院。事之決議於下院者。則不宜於上院。故

設二院以爲分科任事之機關。

(四) 抑制議會輕躁之舉動。

此條與第一條相同。無論上院下院若有輕躁之舉動。

務必互相抑制。互相維持。以底於平和之地位。故抑制機關爲議會成立之要素。

(五) 國民中有優等之少數者使其能力可以發揮於政治。優等而曰少數。例如有

學問者。有勳勞者。有財產者。出類拔萃之人是也。此等人物即未入議會。應使有參政之特權。美國上院議員均有優等能力。故特別待遇。英國上院制度偏重階級。有主張改革者。有主張廢止者。至若下院制度。人民程度均達優等。故無特別之待遇。

近來各國之制度。均以二院爲目的。而下院之構成。則全憑乎選舉。至於上院。必依各國政治事蹟之外。尙有他之方法。(例如聯邦與合衆國有種種之區別)以爲選舉之規則。若議員之數。被選舉者之資格。(例如年齡。智識。財產之規定)選舉人之資格。選舉之方法等。皆與下院異。又上院以保守爲主義。故任期宜長久也。然則下議員之選舉。將何如乎。有主張普通選舉者。有主張比例選舉者。宜以比例選

舉爲適當之方法。而普通選舉不適用也。所謂普通選舉者。蓋有五條件焉。

- (一) 男子。
- (二) 成年。
- (三) 不犯刑罰。
- (四) 能獨立營業者。
- (五) 不受公家之救濟。

若以普通選舉爲正當。必視其國之近因如何。方爲合宜。蓋人民程度不齊。採用普通選舉。亦有害於政治。男子以成年爲合宜。然不能獨立生存。則不能選舉。現今文明進步。女子亦有選舉之問題。例如澳洲女子運動選舉。最有勢力。故能實行。英國屢次提議。尙未承認。女子之選舉。焉。比例選舉。以黨派之多寡。定選舉之制度。雖手續不免複雜。而調查更覺確實。較之普通選舉。則善矣。

就憲法論。最宜注意者。或一國之政黨內閣。有善與不善者。此關於一國之近因。隨時變遷。憲法上不能制定者也。政黨內閣云者。以多數之政黨。而組織成一內閣者。謂之。

爲製造內閣或謂之爲超然內閣近又名爲大權內閣以君主大權之作用而定者也其作用之不同則有二焉。

- (一) 由政黨中更選之。
- (二) 由官吏中更選之。

然官吏之中非無黨派似官吏與政黨可合爲一抑知政黨之勢力恒大於官吏而兩相對峙乎夫政黨內閣所謂超然者乃超然於議會之外而非超然於大權之外也。

第二章 國民

前章所論國家種々機關不過國家勢力之一方面耳。今易一方面以論國民。其於政治的勢力演出最著明之現象者輿論及政黨是也。德國學者伯倫知理氏謂議會新聞等即爲輿論政黨之意見發表於外者也。又謂國民有革命之勢力者其實國民以一般輿論要求政府政府不允而輿論之沸騰始一變而起革命之風潮是國民此等勢力實自政府釀成之也。今特就國民之性質細研究之論國民與國家相關係之事實皆政策上要點似概屬於國家原論政策原論之中可不必專言國民也。雖然國民

者。原。與。國。家。之。機。關。立。於。對。等。之。地。位。者。也。前。既。於。機。關。說。明。其。權。限。此。特。於。國。民。推。究。其。作。用。焉。

第一節 輿論

第一款 輿論之性質

輿論之名稱。頗有似正確非正確之弊。欲解釋之。必溯歐洲之原語。其意義始見。考歐西文字。各種科學。以德文爲根據。惟就政治學論。則當以英文爲根據。嘗取輿論二字。就英文（オピニオン）渥倍領之意譯之。當譯爲公衆二字。或又譯爲公論二字。均爲適當。惟輿論之名。久已沿用於日本。故仍從之。

欲知輿論之性質。當先知其定義。試解說之。分爲廣義之輿論。與狹義之輿論焉。

- (一) 廣義 廣義之輿論者。關於公共問題。自由發表。在社會上占優勝的意見也。
- (二) 狹義 狹義輿論（政治的輿論）者。關於政治問題。自由發表。在社會上占優勝的意見也。

以上定義。分析說明如左。

(一) 輿論者意見也。意見者關於事物而加以判斷也。判斷非僅依推理而生。必其蒙感情之影響頗大。更加以許多之考慮。考慮既深。而意見於是乎出。然考慮之點。非必異於衆而立於獨也。各由其意思所出。以爲取捨。則人既不能強制於我。而我又不至服從於人。斯輿論成焉矣。至英國他德氏。謂人皆有摹仿的性質。摹仿者既無獨立之意見。即無獨立之判斷。此等性質。非輿論之性質也。例如軍隊對於指揮官。而爲絕對的服從。毫無意見。不足以云輿論。又如國家發行命令。則人民不敢不遵守。即有意見而不能獨立。亦不足以云輿論。故輿論云者。成於意見之獨立也。苟毫無意思。而漫然隨聲附和。則考慮不存。烏有意見。意見不存。烏有輿論乎。

(二) 輿論者關於公共政治問題之意見也。政治問題者。公共問題之一部也。狹義之輿論。僅關於政治之公共問題者也。政治學之輿論。與狹義之輿論。性質上無大差別。括而言之。輿論之目的。在於公共問題。而非關於一人一家之私事也。其意見之存在。對於社會一般之問題。而獨立判斷。往往以個人之地位。有特定之

行爲而其影響遂普及於一般社會。

(三)輿論者自由發表之意見也。意見包藏於人之腦中而未經發表則雖欲推而測之不可得也。迨意見各出輿論遂騰或以口舌或以文章或爲其他之舉動而輿論之差異以生消極的狀態一變而爲積極的舉動而莫能自禁蓋意見使然耳。然非意見之構成已也。當其發表之時必要自由不問其反對與否而惟自由發表乃能成此輿論。如因他之阻碍及己之利害關係雖亦發表意見究非自由。自由云者不變其大體之特色專指程度之自由而言。此程度之自由即輿論成立之必要條件也。若或因種種之勢力非常強大抑壓其意見之發表遂默爾以息則亦終不成爲輿論矣。

(四)輿論者社會上占優勢的意見也。優勢云者最有優勢之謂也。輿論有各種意義。(參照國家原論一章一節三款)以成立於社會之上。社會者集個人而成者也。故除個人以外。社會中即無所謂意思。或則各個人對於一問題意見全然一致。此乃罕有之例外。然雖居優勝地位而意見亦有反對之者。至考其根本思

想（根本思想云者即中心點之謂也）譯英語之意則無不同一不謂爲優勢的意見烏可得耶。

社會上之各個人者關於事物之意見不得不自由發表故最有勢力然所謂優勢的意見者非必得社會上過半數意見之謂乃得社會上積極分子過半數之謂也故自社會全體觀之往往以少數人之意見發表於外至占社會優勢之地位何則彼一方之多數人中雖亦有發表反對意見之人而其中不發表意見者以及無智識無思想憤々然毫無意見者蓋不可勝數故輿論每因少數而成立云以上輿論占社會的輿論者固爲廣義再言狹義之輿論其勢力亦然蓋所謂狹義之輿論即政治的輿論也夫政治全關於國家各個人以國家觀念陳說於社會則謂爲國家的輿論似無不可乃不曰國家的輿論而曰政治的輿論者蓋恐與國家機關之意見混同而特爲區別之以示政治的輿論與國家機關之意見原判然兩立相爲對照者也所謂國家機關之意見者蓋綜元首之意見政府之意見議會之意見等而總稱之而輿論者對於元首政府議會三者而別占獨立之地位斷斷然不爲苟同蓋輿

論之意見爲當同者廣義之意見即對於社會公衆之意見也。所以有常占優勢之結果也。

第二款 輿論之成立

輿論之成立也。社會各種之狀況無不蒙其影響。最重者惟政體一端。自有立憲制度。而輿論之成立。蒸蒸日上。此外尙有教育之普及。交通通信機關之整頓。出版術之進步等。無一非支配輿論之成立。

例如新聞雜誌爲輿論成立之要素。木版時代一變而爲鉛字之印刷。荷車時代一變而爲鐵道之運輸。所以交道便利。搜輯各國要聞以爲材料。不數日間而全球之事實可以傳徧國中。日本僅區區三島設無交通通信機關。雖有新聞雜誌焉能傳遞。何況中國之大乎。然有交通機關而教育不能普及。則民智未開閱者無多。故必謀教育之普及。與各種機關相輔而行而後可耳。

輿論者各個人對於事物專心攷慮所得之結果也。雖普通的意見概出於模倣。而其於輿論成立常占莫大之地位。何則自動的多費思攷。故其數較少。被動的係採用他

人之意見。故其數較多。而自其表面之差異。與內容之關係。可分爲二。(一)以個人之智識。能吸社會之空氣。而合乎公共之意見。使輿論不能反對。(二)以個人之意見。爲一般之輿論。使人人可以模倣。而不爲過高之論。雖然被動者。固占多數矣。苟非有少數自動者。出而主張之。則輿論亦何由構成乎。

就普通言之。輿論徐徐成立。而與之反對者。同時並起。惟事極簡單。關於常識與感情者。其贊否。可迅速而決。倘有極端之大問題。突然發生。而輿論爲之沸騰矣。

輿論成立。有議會、新聞、出版、演說、談話、各種之舉動。此皆可察而知之。然輿論發表意見。每爲政府所不悅。往往用壓制之手段。以力爲禁止。例如專制國無議會。即新聞、出版、演說。亦用壓制。惟談話時見之。則輿論成立之期日。不能明指確定者。職此之故耳。

第三款 輿論之價值

輿論之價值。分爲二段。即勢力的價值。與真理的價值。是也。

(甲)輿論之勢力的價值

(一)分量上。歷來學者與政治家。其稱誦輿論勢力之大者。不可枚舉。最著者。爲

拿破崙常曰歐洲五大強國可稱爲六大強國。輿論爲一強國。其勢力之大。不可抵抗。羅馬之格言曰。民之聲。即神之聲也。法國首相雷格爾曰。輿論之勢力。非目所得而見之也。然其力量之大。較勝於軍隊與金錢。不但可以支配市民。古代之國以市爲一大團體。且能入宮殿而支配帝王也。

輿論一興。氣焰方張。其勢力之大。歷史上既有例證。以專制治下之人民。公然批評當局者之行爲。談論政治上之得失。抑亦危矣。然而專制君主。無論如何殘酷。究不能杜絕輿論之發生。並不得肆用其壓抑之手段。倘令壓抑太過。則激極生變。變極生亂。革命之慘狀。行將見於國中矣。且不獨專制治下之人民爲然。即近世民主政體。立憲政體。諸國其人民之輿論。尤屬有力。蓋不問國體如何。政體如何。輿論既發。均宜注意。凡關係於政治之學理。與政治之實際者。縱輿論陷於誤謬。亦決不可藐然視之。

大抵輿論之勢力。消極的方面。每大於積極的方面。消極云者。謂對於當局者之政策。或贊成。或反對。不過表示其意思而已。若積極。則反是。謂欲以輿論之

勢力左右政府之勢力且自示一定之政綱而要求其實行然表示其意向則甚易而要求其實行則甚難故輿論之意見每趨易而避難。

(二)性質上 輿論勢力之大雖如前述然按其性質則非法律的乃心理的社會的政治的也本無國法上命令之權與強制之權而語其制裁則有國家作用焉故政府所爲往往畏輿論之制裁較畏國法之制裁尤甚蓋輿論所在雖不能奪及生命財產自由而被其指摘者每不免於名譽地位大受其影響若以輿論之勢力無法律權力之故而蔑視之此淺見者流非有經世家之資格者也。

(乙)輿論之眞理的價值(又名眞價) 勢力必與眞理相合乃爲可貴關於輿論之格言曰民之聲神之聲也是語也形容輿論之價值則誠然矣至形容眞理的價值未免失當蓋有勢力者未必合眞理合眞理者不必盡有勢力也論輿論之性質本宜關於公共問題乃有時爲社會一分子之個人但本其計較個人之利害以爲發表而當發表之時或亦有多數人不經意之贊成偶然意見一致者其實

究非純正之輿論也。純正之輿論，不必有同一之真價。欲知其真價之大小，特舉必要之準則如左。

(一) 輿論者由創造的而為批評的，由經營的而為監督的，故輿論之真價，其於批評的監督的方面，則為量甚大，而於創造的經營的方面，則為量甚小也。

(二) 輿論之真價，當視其自由思想與自由發達之程度為比例。思想密緻發表正確者，其價值恒大，思想不密緻發表不正確者，其價值甚小也。

(三) 輿論之真價，當視人民依理性所判斷之程度為比例。且以偏於感情之程度為反比例。

(四) 輿論有莫大之同化力，而同化力之強弱，不在輿論真價之比例，必立於同化力之中心的人物。政治家有智識者，與一般民衆有勢力之關係為比例，故輿論之價值，以具同化力之中心人物之真價為真價也。

(五) 輿論之真價，其目的以解決問題之難易為比例。蓋其所解決者，關於專門智識之問題，則為輿論之真價，若但屬簡易的政治道德問題，則真價仍小也。

(六) 輿論之直價。視人民智德發達之程度爲比例。

第四款 關於輿論之政策

輿論者。在事實上有強大之勢力。而其真價不能一致。至其方針。尤不可不注意。今分爲國家之機關與人民。就此二方面。以觀其對於輿論之情形。試列舉之。

(甲) 國家機關對於輿論。

(一) 國家機關。欲使輿論之成立。當發達必要的有形無形諸要素。如上所云新聞雜誌。教育普及。出版術及交通通信機關之類是也。

(二) 國家機關之行動。當使一般人民公共知之。而矯去萬事秘密之陋習也。

(三) 國家機關不可壓迫輿論。又不可淡漠視之。前二條。謂國家設法使輿論易於成立。此條則保護其成立而已。

(四) 輿論若有缺點。不合真理之價值。勿得冒從。宜矯正之。

(五) 內治外交之政策。當實行之時。並可利用輿論以爲國家之後援。

(乙) 人民對於輿論。

- (一) 人民當研究智德。而留心於公事。以期輿論發達之完全。
- (二) 尊重有智德者之意見。而不可附和雷同。必出己見。以爲判斷。
- (三) 勿爲感情所移。須依理性以爲決斷。
- (四) 敬重輿論之時。如有持反對之意見者。不以自由主張其說。
- (五) 構成輿論之多數人民。宜容忍反對者之少數意見。而不可脅制其言動之自由。

第二節 政黨

第一款 政黨研究之必要

政黨之勢力。自古有之。從歷史上觀之。其最著明者。自十九世紀。設立議會之文明諸國。政黨日發達。遂演出政治上之大活劇。迄今歐美議會權力。漸歸於衆民。例如共和國之選舉大統領也。往々此一團體。選舉甲者爲一黨。彼一團體。選舉乙者又爲一黨。而政權之爲所變更者。蓋數見不鮮矣。嗣後政黨益乘此時機。思擴張其勢力。日進一日。而未有已。現時北美合衆國。其政黨與政府勢力。常相峙而不相下。遂有第二政府

之稱。其他立憲諸國衆民之勢力及政黨之組織皆漸次發達。特不若北美之極盛耳。然則政黨一節雖不規定於憲法而研究政治學者斷不可置之度外也。

第二款 政黨之意義

欲論政黨宜先知黨派之定義。何則。政黨者黨派之一也。

黨派者。占社會優勢之地位。又或從而繼續之。以一定意見爲共同之活動。所謂人類之任意的繼續的結合也。

黨派有二種。視其意見之根據如何。以爲區別。意見由個人利害而出者。謂之私黨。又曰朋黨。因公共之利害而出者。稱爲公黨。而政黨者。公黨之一種。即政治上之公黨也。爲政黨下一定義。與黨派定義畧同。

政黨者。占社會優勢的地位。又從而繼續之。以爲公共利害之基礎。遂有一定之意見。爲共同之活動。所謂人類之任意的繼續的結合也。分析說明如左。

(一) 政黨者。人之類結合也。政黨由個人集合而成。但其集合者。非偶然而至者。

也。如以下所述。有共同目的。經組織而成爲一體。故專用結合二字。

(二) 政黨者繼續的結合也。

個人爲政黨之分子。原有新陳代謝。或政黨自身之變動。及消滅時期。今云繼續者。表明非一時的集合也。故凡屬條件期限之結合。與事實上時間短少之集合等件。均不得列於政黨之範圍。

(三) 政黨者任意的結合也。

社會上個人間之關係。極爲複雜。每居附屬之地位。個人欲加入特定之黨派。往往以自己獨立之意思。而轉受社會心理的強制也。雖然關於個人之黨派。去就自由。不受國家之命令制裁。故曰任意的結合。

(四) 政黨者爲共同活動之結合也。

共同活動者。欲達其同一之目的。遂得多數者之協力。而爲種種行動之謂。非漫然結合者也。若但有思想之一致。而無共同之活動。此種結合。不得爲政黨。若活動而無同一之意見者。亦不得爲政黨。

(五) 政黨者有一定之意見而結合也。

意見之定義。於前章輿論之性質。既曰關於事物之判斷矣。其判斷必以事實爲基礎。倘事實不正確。即與真理相違反。但此自主觀的方面言之。而客觀的價值。不必同一也。茲所謂一定意見者。即判斷事物之重要部分。確定不移。是爲政黨之要件。即爲政黨之主義也。蓋政

黨表示其主義。則有政綱。政綱云者。以簡單之語。表白其大要。而節目不詳焉。在普通人民。往往以節目不詳。而生誤解。如所謂自由二字。語極簡單。或有解爲絕對自由者。而從其內容觀之。蓋實有極不自由者矣。

由是觀之。以上之名稱。既如此。而其實際。又如彼。將何以解決之。例如英國黨派甚多。其最有勢力者。分爲二大黨。一自由黨。以進步爲主義。而英國自由黨。未見於政策。上專事革新。一保守黨。以守舊爲主義。而英國保守黨。未見於政策。上純言守舊。此與各國之黨派不同者。以其憲法完全也。且自由黨。欲以多數人握政權。希望已足。未必無保守之意。保守黨。欲以少數人握政權。苟繼續保持。未必無進取之志。二黨雖各抱一主義。爭求達其目的。而急進漸進之中。究其結果。則同也。若但窺其表面。而不察其內容。則實際上。烏得而知之。

(六) 政黨之利害。基於公共之利害。利害之範圍。就廣義言之。無論有形無形。諸事項。凡關於吾人之痛癢者。皆是公共云者。即萬民共通之義。與屬於私事一部分中。僅有少數人之觀念。適成反對。換言之。政黨之主張。基於國家全體之

利害而非一部分之利害也。

歷來學者謂欲使一般人民之利害全然相同。首宜注重選舉一事。例如選舉貴族中人。以代表貴族。選舉農工商務中人。以代表農工商務。其得被選舉者。似宜謀利害之共同。然亦有不盡然者。由選者被選者。均未得其人。故也。蓋個人利害之觀念。宜以國家之利害爲觀念。德國學者雖主此說。究難實行。欲矯此弊。但於貴族平民兩院。選得公正之人。以充當議員。則一黨中之分子。既爲真正公益起見。而公共團體中之代表者。自無不以增進公益爲目的矣。故曰政黨之利害。基於公共之利害也。

(七) 政黨對於政治社會以占優勢地位爲目的。凡對於社會。僅以勢力爲目的之結合者。不得爲黨派。即徒以意見一致之結合。與或企求真理之結合者。亦不得爲黨派。所謂黨派者。必有反對者與之競爭。迨競爭者不勝。而此黨派之勢力。乃占優勝地位。

日本中國。謂黨派者。屬於一部分。其義未晰。據英文德文法文之意。而譯之。有

市字之意蓋即社會中一部分之謂也。政黨亦然對於政治社會欲占優勢之地位其目的所在不外掌握國家之強制權而已。觀於君主之國其統一機關每不容他人之覬覦而其國中所謂政黨者但得居執政機關之地位即爲優勢之地位矣。

政黨中既握政治之機關是謂政黨內閣。蓋由政黨而運轉議會復進而製造內閣制度此最適於政黨之目的也。若夫未有政黨內閣之國彼政黨者即不能握有政權以實行其政見焉。但此等政黨往往以局外之議論供政府之採擇是雖不能直接以行其政見尙能間接以行其政見則比較他之政黨亦可謂占優勝地位矣。然而現今政黨中人其希望蓋在於執掌政權又繼續之所謂以實行之手段達理想之目的者也。

第三款 政黨之得失

政黨之得失各國不同今舉其利害之大畧如左。
(甲) 政黨之利。

(一) 人民對於政治使其各有興味也。人民未入政黨者無論矣。既入其中則對於國家之政治善則贊成之否則反對之亦發起國民興味之一端也。

(二) 因共同活動使發達各種之智德也。共同活動云者採衆人之意思以爲共同之行使則關於重要事項無難立時解決故智識道德未有不發達者也。

(三) 有爲之人士各給以事業爲地位。國家當無政黨之時事業地位官吏獨占。雖有人才亦不能有爲耳自有政黨而政務官與事務官各有專司然政務官之地位甚高非人人所得爲故多設事務官對於一國之政治可以發表其意見。

(四) 保護立憲制度以抵抗少數者之專制。由專制時代一變而爲立憲制度其憲法之繼續必賴政黨保護之力故維持憲法之政黨日益加多而後能抵抗少數之專制也。

(五) 對於當局者爲有力之批評與監督又爲其後援。當局者指政府而言政黨對於政府於其內治之腐敗也始則評批之繼則監督之於其外交之失敗也。

政黨則竭其全力以爲政府之後援。

(六)使豐富政治的素養以供當局者之階梯。古代國家上無政治之教育。即下無政治之思想。自有政黨而政治問題人人得以研究。遂使政治思想普及於國民。故此全數國民中。一旦入贊內閣者。而事理瞭然。毫無謬誤之舉。又或舉爲議會之議員。而經驗既多。舉而措之。綽有餘裕耳。

(七)對於國家政策上使稍有繼續性。國家未有政黨之時。爲君主政體。官吏之進退。以一人任意變更。故政治上亦先後紛歧。而難收實效。自有政黨。則可使稍有繼續之性。雖內閣偶有變更。而政策之方針。不至隨時同受其影響。

(乙) 政黨之害

(一)黨派心之增長。對於眞理與正義。使感覺遲鈍。則品性墮落。增長云者。政黨之勢力。使其擴張也。且氣餒既盛。往往違眞理而背正義。則感覺因之而遲鈍。品性因之而墮落矣。

(二)人占多數。易用不正之手段。政黨者。因多數而成立。最易使用不正之手段。

例如潛行賄賂濫施威力以及當選舉時變更區域種種之方法。是也。

(三)恃其多數以壓制反對者及局外者。政黨恃其多數往往不顧公理而用壓

制手段其在議院也變更法律以便私圖亦在所不免矣。

(四)表面上以衆民政之名義使少數者逞其專橫。就表面上言之爲衆民政之

名義實則以少數人得志逞其專橫甚有專制國所不敢爲之事亦假立憲之

名目公然爲之則其害更烈於專制矣。

(五)濫用公職。政黨立於議會恒與政府衝突則內閣變更而政黨遂利用此時

機專用私人以充公職此最有害於政體者也。

(六)分割公共生活起無端之紛爭。例如在市町村一地方內人民原有共同生

活各安其業從無意見自政黨起每以細故而啓爭端日本現今政黨發達各

町市公共財產往往有分割者西洋法國亦一例也。

(七)具高尚品性者使之自遠於政治。政黨中恒不擇事之善否而互相競爭故

品性高尚之人見其行動之不盡合理每每不願參入而別營生業以完全其

人格者比比然也。所以近時立憲國。凡此等人材。斷不能被選於議院。

抑政黨云者。爲維持公黨者。則利益較多。若傾向於私黨者。則弊害不少也。以上所列舉者。乃論各種國家諸政黨之概括也。若欲論特定國家之政黨。則必研究特定國家之事實。就具體的如何政黨如何事情之下。因以調查其政黨中爲如何人爲如何運轉。而後可得國家政黨之實際。蓋不徒觀其政黨之組織而已。原夫政黨者。於非常發達之國家。又非常幼稚之國家。均無需乎政黨之存在也。惟近時一般立憲國。於衆民的時代。皆承認有多數參政權。蓋使多數之衆民。而爲政治的活動。爲此時代之必要者也。若古時壓制政黨。各國有之。名曰朋黨。華盛頓亦曰。國家不宜有政黨。在幼稚社會。互相競爭。此說原未可厚非。然非所論於今日之國家。其一般政黨。所以助政治上之活動也。

第四款 關於政黨之政策

國家對於政黨之政策。非可撲滅也。非可敵視也。惟有扶植之俾其改良而已。其如何改良之點。亦因政黨而異。大畧可分爲四。

(一) 政黨競爭之目的。擇其善者而扶植之。

(二) 政黨競爭之方法。

(三) 黨政對於他政黨及局外者之觀念。有善意者扶植之。

(四) 局外者對於政黨之觀念。當知政黨者非不利益之事也。

以上所舉四點。果能實行改良。共圖政治道德之進步。則利多害少。而政黨日新矣。一國政黨之數。宜多與寡。由其國之境遇而定者也。試就一事而論。欲其見解之多。則貴有小黨之分立焉。欲其實行之易。則貴有大黨之併立焉。蓋政黨者。本於各個人意見之一致也。其先各個人之意見。千差萬別。而採用者於此。乃棄小異而就大同。此公例也。然自此少數者之意見。難見諸實行。而小黨遂因之分立。其弊往往有偏於理論。流於攻擊。且終有置責任於度外者。亦非國之利也。惟近時立憲國家。樹二大政黨於中央。絕無妨於以外之諸小政黨。誠美善之制度云。

例如英美兩國。有二大政黨。其所發表之意見。每期見諸實行。此政黨之以太力勝者也。又如德奧等國。各個人對於國家。皆陳可述其政見。以收實利。而無强大政黨之名。

此政黨之以多數稱者也。比而觀之，就見解上論，則政黨在多不在大，就勢力上言，則二大政黨足矣。惟二大政黨中，究以何者爲分界乎？論普通之區別，一保守黨，一進步黨是也。然進步與保守，云者猶之中央集權與地方分權之區別云云。此種比較名詞，不過取其重要之點，以爲標幟，而國家所謂重要之點者，原隨時會爲變遷。將政黨分界之名，亦隨之變遷乎？然則就政黨界限言之，當更求一最新之中心點，而競爭上且別爲二大部焉。

立憲國有二大政黨，其制與政黨內閣爲近。夫內閣爲執政機關，而政黨從中運轉之，有強制之行爲，此非法律所認定者也。但爲政治上之習慣而已。

政黨內閣欲收善良之效果，則有必要之條件，試舉如左。

(甲)元首之超然。超然者不偏於一黨者也。惟元首有之，蓋元首乃超乎政黨之外，而占獨立之地位者也。故政黨雖有變動，而元首則一秉至公，而爲折衷之政策焉。即如美國大統領，由政黨中選舉而來，而其內閣制度，要由大統領以爲之組織。故大統領任期未滿，雖政黨亦不能變更其位置。

(乙) 人民之發達。

(一) 反對憲法之根本最爲危險。故極端之思想不可有。

(二) 政治的智識必期普及。苟無智識則不能辨別是非。其所贊成與否不能適當。故無善良之結果也。

(三) 養成政治上之道德。使有忍耐。含容的性質。及積極的活動之風氣。若有智識而無道德。則議論相反時。必致有輕躁之舉動。然或以容忍之故而事事消極。則事必無成。此積極活動所以又不可少也。

(丙) 政黨之發達。

(一) 政治上之原動力。政黨以外不可有。勢大者存在焉。如有大勢力者在政黨以外。則政黨內閣不能成矣。

(二) 國中分立大政黨以爲政黨之主。若黨派多則亦不相宜。

(三) 大政黨必由歷史的發達。非偶然而成者。則基礎鞏固矣。

(四) 大政黨多網羅政治的人才。

(五) 二大政黨之意見歸於穩和且有共同確定之基礎若二黨反對過於激烈則難得善良之結果焉。

(六) 二大政黨必有訓練（即經驗之意）且富於責任之念。

(七) 二大政黨之內閣所爭交迭問題以重要的事件爲限否則因細故而乘隙非佳現象也。

以上所列條件有一不具則政黨內閣不能實行即欲行之亦難得最良之結果故政黨內閣制度不過爲立憲之理想耳有欲創設之而維持之者須極力求備是等之條件不然徒知爭奪政權終難收政黨內閣之效也。

尤可慮者強硬者流固守超然內閣之說而漫摘政黨內閣之微瑕並攻擊現實政黨之弱點倘此種黨派數多勢大其排政黨內閣固自易然平情論之究何若轉用其勢力易爲贊成政黨內閣之舉蓋贊成之後彼內閣雖入於政黨掌中而尙可從旁糾察以矯正政黨及政黨內閣之弊則對於政策上其爲裨益不較多耶。

第二章 內治政策

欲達國家之目的。在國家機關與國民之勢力。前章已詳言之矣。今依此等之勢力。以達國家之目的。宜採用如何方針。而決定其政策乎。爰就政策便宜上。分爲內治外交二部。茲先舉其內治政策之要點如左。

- (一) 改良的內治政策
- (二) 衆民的內治政策
- (三) 自由的內治政策
- (四) 合理的差別的內治政策
- (五) 社會的內治政策

（合理的差別者。乃能力的差別。非階級之差別也。）
以下說明其大體。

第一節 改良的內治政策

凡政策者。非貴於保守。宜求其進步。進步維何。必經着實的階梯。循序漸進。而用平和之手段。以避激烈之變更。所謂改良政策。即屬此義。蓋一方反於守舊。而一方又排斥革命之意也。

自來社會狀態變遷無常有新時代則必有新勢力而形式上之組織爲之一新遂於政界上受莫大之影響倘專重保守主義對於自然之變化每爲無益之抵抗而其結果必至招變則的變化並使變化問題釀成革命之慘禍者有之矣。

國家對於社會之狀態既當變其方針故觀近世之歷史其變化之速有不可思議者古時國家惟貴族占優勝地位嗣後各國教育普及自中等社會以及下等社會中人智識日漸發達均有自由思想而貴族之勢力爲之一變昔法國當大革命時代泰德氏(Steuart)著權力變遷一書其後德國學者斯坦衡(Steuers)氏又著社會變遷一書注重經濟方面據二學說觀之國承之變遷每隨社會之變遷爲比例蓋有不期自至者矣。

改良與革命之區別其標準可分爲二。

(一)必然的標準。

必然的標準云者關於變化之目的及變化之方法是也其變化之目的以關於國家之基礎爲必要至其方法若離乎憲法及政治習慣之範圍者是爲革命之

變化。二者若缺其一時。如欲定國家之基礎。而不離乎憲法之範圍。則爲改良之變化也。

(二) 普通的標準

普通的標準云者。關於變化之速度。及變化之狀態是也。有謂變化之速度。急激而狀態騷擾者。則爲革命。變化之速度。遲緩而狀態和平者。則爲改良。似此區別。究屬假定。蓋急激與騷擾。原非革命之要素也。又有以變化之方向區別之者。不知方向者。變化之大體。每造一時代。建一社會。皆不能不變其方向。而變其方向之時。或爲改良。或爲革命。現今同出於衆民的方向。是雖變化不同。而方向則同也。亦不足爲革命改良之標準矣。

以上所言。專指在下者之革命。若在上者變更憲法。亦得以革命名之。例如拿破侖變共和爲君主。西文謂之(Continete) 刻脫攤忒頭。即君主離畔國家之意也。蓋合於必然的標準者。即謂之革命。不必問其在上與在下也。

國家欲保其生存。既需應時變化。究竟革命與改良。二者孰勝。自以改良之政策爲宜。

或有謂革命時代。全國民氣振作。最易進步。此特就最後一方面言之耳。若就革命之事先及其當境觀之。通國中急激騷擾。既損國民奉法之心。又導社會以矜於暴力之惡習。甚至一波未平。一波又起。國家且歷久而未有暇時。此皆革命時必收之惡果。而爲政治學所不取者也。

欲避革命風潮。非盡力以改良。不可。此改良之目的。有重要之關係者二。

(一) 憲法之組織。應乎政治社會之狀態。當新舊時事代謝之間。而具圓敏之妙用也。所謂圓敏。妙用者。何即立時組織憲法之謂。否則立憲過遲。革命之事。旋至攬國權者。不可不早覺悟也。

(二) 國民之風氣。養成一般國民鄭重忍耐之習慣。使其過稍不便益之事。不至突起。思逞而超越成法之範圍。則革命之思潮。可戢也。

具此二者。以圖國家平和的進步。此變化之原則也。若革命者。係屬例外之手段。當國家迫於危殆之時。用此手段以掃除時弊。蕩滌人心。亦政治上所宜承認者。然承認此革命舉動。原爲謀國家之生存起見。非謂可藉此而爲種種之不法行爲也。故革命之

局。其所構成之各種手段。不可豫防。而在政治學上。要未嘗一概承認之。以上所論。皆關於國家之根本的組織。而為改良的政策也。其主義可適用於各種之設施。而守舊與急進。兩祛其弊矣。

第二節 衆民的內治政策

衆民二字。即西文 (Bemerkung) 胎本克來鐵云云。其原文。係以少數趨於多數之義。日本前有譯為共和者。有譯為平民者。然共和云者。特對君主政體而言。平民云者。特對貴族政體而言。皆與少數趨於多數之意。未能明瞭也。故譯為衆民一語。在政治學上。義較完全。

衆民云者。非謂政策之結果。其歸着點不在君主。而專在衆民也。乃關於政策之決定。人民可以發表其意見。法律上認其有參政權。不得但以君之行爲。而遂爲國家之活動也。

近世國家。勿論君主共和。皆有衆民的傾向。法律上以萬人平等爲原則。政策亦然。(如民刑訴訟。受同一之法律之類。除能力有差異之點外。(如無能力者及女子。幼年

無被選議員之資格之類。其餘人人皆有參政權。但以衆民之意思決定政策。而勢力既厚。於是主張衆民萬能論者。因逞其少數衆民之專橫。亦政治上之大弊也。雖然。天下事未有有百利而無一害者。不得鑒於衆民之弊。遂廢此政策。而同於因噎廢食也。亦對於衆民謀發達其教育而已。

嘗研究國家最終之地位。實在於衆民。故當民智未開時代。國家必極力經營。以圖教育之普及。迨其後。人人有學問。人人有智識。而遂爲衆民政策之要求。此亦國家所希望者也。況以一般人民對於國家其積極的協力。多於消極的服從。而國家之基礎。即賴之確定矣。

衆民政策。不獨可行於共和國。即君主國亦利用之。觀現今立憲國家。上下和協。而君主之地位日益鞏固。即國家之事業日益發達。蓋衆民政策者。乃國家與國民同時增進其程度者也。

第三節 自由的內治政策

自由一語。有種種之意義。然其主要之點。可分二種於下。

(一) 私人的自由

謂各個人發表意見而爲各種活動並不容其他之干涉者是也。

(二) 政治的自由

謂國家機關之活動不出乎法律規定之範圍者是也。

私人之自由必俟有政治之自由而自由界乃能確定。故惟立憲國家其人民始得有參政權也。蓋此等國家之各機關其權限均已確定而私人之自由權亦明定於憲法。故國家機關從無侵犯私人自由之時。是即所謂政治的自由也。則欲求得私人之自由必以政治的自由爲其根本。

然私人的自由與政治的自由亦有不能並行者。觀古代羅馬帝國人民自由之範圍較廣於政治。其時獨逸民族之狀態恰與反對。若現今政治自由日益進步而私人自由之方面又轉多束縛矣。例如衛生行政對於個人與個人之規則有種種之制限固不待言。甚有憑其勢力以多數之人而壓制少數人之時。此非但恃法律一端所能禁止也。是在衆民道德之進步始有以改良其行爲耳。

私人自由。非絕對的不可侵犯。何則。個人對於國家。雖亦占獨立地位。而要有特別條件。及所生不得已之限制在也。除此之外。國家所與私人的自由。則日圖擴張。其範圍且鞏固。其方針焉。近世立憲制度。蓋發生於此方針之下者也。自憲法設定後。所謂政治的自由者。既規定國家機關活動之準則。以供私人自由之根本的保證。而國家與國家機關之區別。及國家機關全部。與其各部之區別。亦明瞭而可指矣。或謂國家強制組織權。往往與私人的自由互相抵觸。此惟專制國家則然。至若立憲國家。其強制組織者。正爲預防他之個人。或由他之機關一部。對於一個人之襲擊。起見。且於其襲擊時。而每示以善後之制度。其運用之善良。最宜注意耳。要之個人自由。云者。獨立自重之謂也。個人欲遂其自由。必先求其身心之發達。而國家之發達。即以個人之發達爲要件。此政策自由之理論也。

第四節 合理的差別的內治政策

法律上固認萬人平等。然萬人中有能力較優者。國家常有特別待遇。以鼓起一般國民之奮勵心。則其所謂優者。非指歷史上之上等社會。亦不問其人階級如何。而專以

能力論也。故特舉合理二字冠於差別之上。明以示優劣之差別。蓋天爵也。非人爵也。英國諸貴族。天爵獨優。故國內甚爲平和。法國之貴族不盡然。國民不平。時起衝突。此定理也。且優之云者。非一切駕普通人之上也。例如優於政治者。不必優於文學。優於文學者。不必優於美術。但使一鑿超羣。卽有最良之影響。以促社會進步者。遂得受國家之優待矣。

社會進步之原動力。全仗能力最優者之人。然其所呈效果。或有時由衆民之見解。與境遇之採用而來。又現當衆民時代。社會輿論。有強大之勢力。則欲予優者以特殊地位。揣理與勢。似皆未宜也。雖然。經營國家。牖導社會。是固優者之所獨任。其思想與事業。爲積極的。而衆民對於優者之態狀。不免爲消極的。如輿論爲衆民的產物。而必以優者爲中心點。其一例也。

國家之人材。多出於平等社會。若當專制時代。有嚴重的階級制。雖有人才。往往限於資格。而無可投之機會。以用其能力。忽入平等社會之中。階級之制既除。則優者立時出現矣。且國家又有特別之待遇。此優者之能力愈增。而普通人民。其程度之最不齊。

者亦因之有進步也。

昔拿破侖起自寒微。用人不拘資格。故法國人材稱盛一時。然則平等社會即謂爲合理的差別社會亦無不可也。

第五節 社會的內治政策

第一款 社會政策與勞動問題

社會政策有二種之意義。試詳言之。

(一) 社會政策之目的

目的云者。謂政策之着眼點。關於一般社會。而非存在於社會之一部也。

(二) 社會政策之方法

方法云者。謂反乎國家萬能之思想。政策由各個人組合。全以自治爲主。而無須乎國家之強制組織也。

社會主義。於此二點。每有陷於謬解者矣。一則所期者。在變更下級多數人民之地位。爲社會之重要。而輕視一部少數之優者。其謬一也。二則求社會改良之手段於國家。

欲使土地資本。胥歸於國家。經濟上之經營。一任於官吏。其謬一也。

社會政策。當以一切政策爲原則。不獨勞動問題已也。然現今文明諸國。對於勞動問題。每視爲最要點。常與社會問題。有同一之價值。故本書對於此問題。就其包括之意義。辨其發生之原因。以解決其大要。蓋勞動者。非單屬於經濟問題。且與政治問題。大有關係也。

國家文化發達之際。社會中各部分科。漸次增長。其間易生軋轢。至如何調和此軋轢。完分科之利而避其害。此社會上重要問題。即廣義之社會問題也。若資本家與勞動者之衝突。只一勞動問題已耳。惟此問題。爲現時社會極注目之點。可直稱爲狹義之社會問題。

第二款 勞動問題之發生

勞動問題。即社會之現象耳。而各國互異其趣。考其特色。各由歷史。政治。法律。經濟。教育。宗教。等之國民的狀態。及個人的性格。而生特殊之原因也。然亦有未可概論者。如文化共通之問題。必探求其必然的根本原因。此共通原因之點。可分爲二。

(一) 精神的原因。

精神云者指自由平等博愛之觀念之普及而言也。

(二) 物質的原因。

物質云者指經濟組織之變遷而言也。

物質的原因當十八世紀之末發端於英國今則普及於文化世界所謂產業之革新者皆由學術之應用而來也其生產日繁其技藝日巧又有輪船鐵道以便交通自是家族的工業衰微而市場組織之工業極盛其從前無數小資本家際此時期至為太資本家所壓閉旋降而為勞動者焉迨勞動者既多於是富者愈富貧者愈貧而勞動者乃陷於不安之地位矣。

經濟組織之變遷如此勞動者已不能堪此物質上之原因也而尚有精神上之原因蓋自貧富之率既差各大資本家漸啓苛待勞動者之方法使勞動者能終安於劣等階級則亦已耳然現今進取的民族非若封建時之可以壓抑專制國之可以束縛也自由平等博愛之思想既滔滔然流奔於文化諸國而其所收效果凡一般平民法律

上既認爲人格參政上。又有其特權。而且當教育普及時。勞動者均有自重之觀念。於是奮然興起。對於物質上精神上。兩種之激刺。而勞動問題。遂從此發生矣。

因此問題之發生。於是有主張貧富平等者。限制大資本家。以調劑小資本家。此必不能之勢也。當經濟競爭時代。但使對於勞動者之待遇。必曲爲體恤。而不至大起衝突。則猶可爲也。然政治上自由風潮。最烈者。惟法國大革命。而自由平等博愛之思想。趨於極端。不無流弊。而觀其根本上。則固含有千古不磨之真理。苟個人與民族。能達於一定之程度。當必共解其真理。故曰勞動問題者。此二大原因。必然之結果也。

第三款 解決勞動問題之要件

勞動問題之解決。最重要者。莫如社會主義。然第以爲個人之力。終不適此解決。而主張組織之變革者。意欲撤去個人之經濟組織。而採用共同之經濟組織。(土地資本皆爲國有)信如此說。是實競爭進步之衝機。自由而忘人性之活潑。徒襲國家萬能之舊套耳。平情論之。使國家自爲之。而經濟事業。不歸私人。其自由競爭之理。雖不能。

直接影響於社會而社會因之改良者即其間接但地方自治團體勞動之保全其範圍小而易行國家之範圍大事事待國家爲之力亦有所難給惟私人不能爲者國家始代爲之庶可解釋勞動之問題試舉其要件如左

(一) 勞動問題發生之原因可以了解。

(二) 從社會之全局上爲精神的物質的雙方之解決。

(三) 現今之立憲制維持私有經濟制及自由競爭制之大體。

(四) 勞動者應享之權利資本家不能限制使其於責任上之觀念日以發達凡政治上經濟上應與以相當之待遇如市町村組合之團體即其例也。

(五) 整頓競爭之形式使容易爲平等之競爭。

(六) 正當競爭所生之結果不得干涉社會之分科迨分科發達優勝劣敗爲競爭必然之結果故必以正當爲主義若正當而居於劣敗地位國家當補助之。

(七) 於競爭偶然之要素使其減少例如近鐵道者土地之價格必高宜重稅以平均此亦調濟貧富之一說。

(八) 勞動者以自助自治為主。共同解決勞動之問題。不受國家之干涉。但不得已之時。亦有例外。

(九) 一舉而期黃金世界之出現。勢必有所不能。主張社會主義者。每多誤會之處。解決勞動之問題。關於必要之積極設施。倘委於私人。不能達其目的。當使地方自治團體。如社會保險公司之類。任意經營。而中央政府。祇有監督補助之責。不能直接經營。但不得已之時。亦有例外。

第四章 外交政策

所謂外交者。包含一切對外政策。非單指處理國際事體之技術已也。概括言之。即列國並立各欲達其目的。向外部所進行之方針者是也。試舉近世國家之根本政策如左。

- (一) 國家的外交政策。
- (二) 國民的外交政策。
- (三) 膨脹的外交政策。

(四) 平和的外交政策。
(五) 世界的外交政策。

以下說明其大體

第一節 國家的外交政策

前論國家政策。內治外交。已分爲二。其中樞觀念。在於國家明甚。然國家爲統一的單位。其最彰彰然。映於吾人之眼中者。特爲外交。而此單位之行動。將與本位各爲獨立。耶。抑或於本位之大範圍內。占有地位。耶。古今實無確論。昔意大利謂君主國尙專制。不能發達人民之自由。因分其國內爲無數小國。而聯爲一意。意大利今畧觀其意義。及其議論。似一國之外。皆可置之不問。而十八世紀之博愛主義。乃與之反對。自此國家中心主義。亦極端發現。以人類社會爲本位。概作平等觀念。無已國人國之分。其一視同仁之理想。固亦足尊。然近世國家程度。尙不能如此。雖萬國有和平之會。不過使戰爭消滅。其實世界強國。大概合其本國與殖民地。保護地方勢力範圍等。而概括之。鞏固其軍事的統一。設人爲之。範圍繞自己之境界。以對抗外國。期占競爭場內之優勝。

地步。此則現今之趨勢。而果得為至當之政策。乎。竊謂國家有一定之土地。有統治組織。繼續人類的社會。其目的在乎社會之發達。一切國際問題。皆得要社會之主觀的解決。外交之事。當以國家為中心點。

國家對分於子。則有權力。分子受法的約束。而直接支配個人者。法也。國家則反是其權力大而無上。包含國家繼續的社會。故世界大社會。不得以中央權力。臨其國家。其與各國直接。以自國為本位。根據視利害。以為行動。其行動國際間有所謂國際公法者。皆由列國之政策而來。經國際承認之慣習。其不遵守者。制裁與否。亦視其勢力之關係。如何耳。苟無重大理由。存乎其間。而漫恃勢力。致背國際公法之規定。亦非政策之正當也。

第二節 國民的外交政策

外交政策之意義。關於國民者。可分為二。

(一) 外交政策之原動力在於國民。

欲達國家之目的。必舉全國內外對於他國。而為各種之行動。非專恃外交官為。

子。有。此。可。為。本
口。亦。士。中。央。權
力。有。派。上。格。也。者
以。策。為。有。口。派。之
止。言。保。不。列。其。不
係。國。際。法。之。一。條。只
得。力。上。不。可。得。何。一
利。裁

口民國外外交亦初
若此云云於此則
六方以之裁奪

原動力實以一般國民爲其原動力也。國民若漠視外交官而旁觀外交官之舉動則外交勢力不免薄弱。外交之事亦甚難得手。故當局者必於平時披露胸襟與國民共決外交官之大方針視爲最要。則政策之基礎鞏固矣。設遇特定事件發生於國際當局者可以敏捷果斷秘密之手段以一己之裁量解決重大問題。期於適當則國民亦不至掣當局之肘。雖然外交最終之監督仍在國民注目。外交者其對外方針莫如國論一致。當局者藉強大之國論以爲後援則外交之勢力可占優勝地位。經世家云外交永遠之勝敗歸於國家競爭力之消長。國家競爭力之消長仍歸於個人發達之程度誠至言也。

(二) 外交政策之着眼點在於國民

此着眼點於前章國家之政策上已畧言其梗概。古時專制其外交政策之利害與君主政府有密切之關係。故着眼點在於君主。近時改良外交之政策。國家與國民其利害有密切之關係。故着眼點在於國民。國民者蓋括全部國民而言。非單指一部國民也。若易一方面言之。或一階級。或一黨派。濫用其勢力。終反於國

家外交正當之政策。蓋對外事件之解決。其結果重大。對於外交問題。在國民全體。均應注意。使泥一部國民而言之。其誤不可以道里計也。

一國家由一民族而成。其民族全部組織成一國家。則固以國民的稱。或以民族的稱。現今國家民族關係極爲複雜。致令國家之政策。常生無限之變化。就原則言。國家之政策。不必區分民族之異同。而概與自國民族之平等並同。一保護。是則極大之範圍也。

第三節 膨脹的外交政策

膨脹者。反乎退步而爲進步之意也。反乎消極而積極之意也。國家對於外部。最重要者。不可不擴張其領土。次則經濟範圍及文化範圍。但內政未能整理。而欲外部之膨脹。必多失敗。惟先以維持現狀爲基礎。基礎堅固。內則增進國民之幸福。外則高尚國家之信用。斯蓋經世家之任。抑亦外交官之職也。

實行膨脹政策。必個人與政府協力聯結。而後效力可及於外。但一國恒久的膨脹。雖待個人之膨脹者正。大然謂個人爲對外經營之主動力。是以最少之抵抗。而求最大。

膨脹
內政未修
外交政策

關於必於有人之地方

關於刑罰 亞里士多德外
亞里士多德全集
卷之九

卷之九

關於必於有人之地方

關於刑罰 亞里士多德外
亞里士多德全集
卷之九

卷之九

之結果。烏可得耶。爲政府者。須斟酌大局。誘導國民。俾國民膨脹。而爲必要的諸般之經營。例如蒐集海外事情之真確者。報告而頒布之。監督移民會社獎勵航海業。並發達海軍及附屬水陸之設備。皆膨脹政策之重要者也。

或謂國家對外之膨脹。乃所以保內部之政策。此事不少實例。然要非有必然之關係也。凡人專務外事。而疏於內治。則妨害秩序之進步者不少。惟由國內勢力之充盈。自然膨脹者。其膨脹之基礎。乃固而內治之效力所及者。遠於此可見焉。國內勢力云者。即養成國民有形無形之善良性質。與所蓄積各種貨財等之總稱也。

關於殖民之事。政府欲擴張之。而人民不欲向外活動。則必難成立。法國學者脫木南著史一部分爲三節。以各國之狀態比較。法國之狀態。其書中首以法與英美比較。次以法與德比較。結論謂英美人有冒險性質。故能獨立得利。經營事業。法人則多有爲官吏之心。安坐而食。毫無遠志。而向外殖民之念。不若英米之強。德人則專用硬強手段。對於殖民政策亦不足畏。可畏者英美而已。案此書多有可採之處。各國皆有譯本。日本譯爲獨立自由之大國民是也。

此未開化之國
中土人
下土人

或謂殖民政策將施於未開化之國乎。抑施於已文明之國乎。其實皆有利益或謂殖民將使中等人移住乎。抑使下等人移住乎。有謂中等人宜而下等人不宜者。此拘於一方面之見也。但下等人之程度移住文明各國亦能增進其程度。而發達其智識。誰謂下等人不可移住於外國乎。

殖民與移住之關係。畧有不同。殖民者可以本國之勢力及之。而移住人民之事項。應乎國內勢力之狀態。各種人民所期望之土地不一。故不可限於未開化地方。亦不可限于下級人民。當各遂其希望而移之。視其地之可移而移之。或於本國之一部。或於本國支配地方。或未被他國之支配地方。皆得移民住之。雖然世界之現狀。其給後進國以殖民之餘地者。正少。當十九世紀之末。列強於開化地方早已實行分割。地球表面。苟可適於殖民之地。今概在其支配圈內。不復容他國之染指。蓋其採用膨脹政策者。獨先君子於此。亦不禁有世變之感焉。

古今國家皆有諸種民族。相與共居。故同一地域。必有二箇以上之民族。共同生活存在於其間。依歷史所言。而述其大體如左。

(一)有力者自然境界又優勢的鄰國圍繞之區域有地域共住之關係必使住民感於共同利害混和諸民族而爲一團體其途徑又分爲三種。

(子)諸民族之性格相似其優劣無甚大差者同化作用可以急速。

(丑)諸民族之性格互異優劣無甚大差者同化作用可以遲緩。

(寅)諸民族之間優劣之差有相去甚遠者同化作用仍可以急速。

更就同化之作用以觀其結果又有左之三種。

(子)勢力略同之民族融化而爲一新民族。

(丑)少數征服者非常優勢取他族同化之。

(寅)少數征服者不得優勢遂被他族所化。

(二)反乎前記之情形於無有力的自然境界之遮斷又無優勢的鄰國抑壓之區域其地域內之民族間行其同化作用者少也蓋劣等民族漸次讓其住地於優等民族遂移住於抵抗少之一方而諸民族所占之區域其境界亦因之變遷矣又同一民族散在遠方其同一地域絕無共住之利害關係雖有獨立國家之傾

向亦每因現今交通之發達及國家競爭之大規模所抵抗因坐此不能成功者有之。

以上列記民族與土地之種種關係以釋膨脹政策乃殖民移民等之大方針自是歷史之陳蹟有處於不得不然之勢焉。

第四節 平和的外交政策

聞國家膨脹一語而遂有戰爭之思想不可也。國家之膨脹政策除土地政策外尚有經濟政策文化政策存在於其中。蓋膨脹非始於國際抵觸者縱有抵觸亦非必藉干戈以求解決者。故抵觸在所當避設抵觸萬一難免宜速解決解決之法當以平和爲原則。夫戰爭乃例外之手段而主戰者乃揚言有形無形之利益概非平和的所能得。非以戰爭不可定自有此說而國際關係有愈見其複雜者矣。

近來列國之趨勢其希望一般之平和幾成口頭禪而希望平和之聲愈高者其擴張軍備增益士卒而國民之資本勢力大半歸於不自然不生產之消費此果何故耶試舉其原因如左。

(一) 國際關係易爲感情所支配。蓋衆民的時代。有參政權。則國民之輿論。多由感情而起。戰爭特未必能合前後之利益而見之耳。

(二) 列國相互之間。不詳悉其事情。易起嫌疑猜忌。故競爭國之增加。多由於此。

(三) 列國急激競爭。不甘於自然膨脹。而先爭名義。上勢力圈之擴張。如此不和平之手段。故易起戰爭。

(四) 以戰爭手段爲解決國際之最好方法。現在持此說者尙多。雖有萬國和平會議。而世界之戰爭仍未絕也。例如古時法律不備。箇人以力強爲勝。現時裁判發達。此風不能盡除。今國際上亦然。

或謂將來仲裁裁判維持發達後。得以絕滅戰爭。是說也不敢遽信。蓋於地域的繼續社會之間。人類必有永久的競爭。由競爭而生抵觸。則利害關係愈見波及於世界。求三者立於公平之地位亦不多得。惟有任武力以決勝敗耳。若是則雖有如何變平和之國家。亦必維持其軍備以爲最後之手段。洵非得已也。但此最後之手段。可豫備之而不可輕用之。庶有歸於和平之一日。欲免一切戰爭而歸於和平。其當注意之方

法有四。

(一) 詳察列國之事情。且將自國之狀態。紹介於列國。以防其誤解。

(二) 按秩序上。以自國有形無形之平和勢力。扶植於國外。必令我勢力範圍內之住民。皆覺有利而信賴焉。又必俾列國知我膨脹政策。係平和的。而基礎乃益堅固。

(三) 國際爭議之事件。一經列國協議。務必講平和解決之方法。

(四) 一旦國際紛爭。先盡平和的交涉手段。即萬一難得滿足之結果。仍戒走於極端。不可爲小抵觸。而供大犧牲。並須抑制感情。密計戰爭之利害。

外交以平和爲目的。猶內治以改良爲目的也。但衆民軍人之敵愾心。易於感動。以聽其支配。或試其暗中之飛躍。以驅逼外交之當局者。當局者必斟酌盡善。統全局而運籌。毅然守其所信。決不可慢然從事。貽誤大局。雖然自國飽採平和主義。而他國徧利用其橫暴。勢不至損我國家之體面。奪我國民之福利。不止事至於此。可挺然出其最後之手段。自不待言。然戰後之交涉。與經營。尤當局者所宜注意。

第五節 世界的外交政策

國以策制而不
策者同

要的外交信言也

在門口均勢
在門口均勢

在門口均勢
在門口均勢

在門口均勢
在門口均勢

在門口均勢
在門口均勢

在門口均勢
在門口均勢

自交通通信機關之發達而世界愈見其縮小自經濟學術宗教之進步而列國之關係愈密切政治之利害愈複雜涉於種種方面一國經營之事雖似無關於政策者而常直接間接影響於列國有莫大之勢力此乃輓近最著明之現象也是以政策之關於外交者不可以一國目之當以世界目之世界與一視同仁之主義畧有不同其主眼雖在國家國民而注意於全世界之動靜乘機而實行膨脹之政策吾人非謂人類終極之理想一視同仁之主義為不必要然當外交政策則不可不先着眼於本國而以本國為本位

一國之外交上宜注意者列國均勢之變遷均勢云者謂列強之勢力互相掣肘一國欲擴張其勢力他國互相連合共壓制其國之狀態也試徵之中古意大利所行之均勢一轉而為歐洲之均勢再轉而為世界之均勢此非單純之均勢乃存在於世界各方面種種之局部的均勢之湊合局部的均勢者於地理關係之外又為國際地理關係之結果均勢非由列國盡力希望而生乃由各國各欲擴張其勢力而來者均勢以後各國仍擴張其勢力故均勢常主破壞於易破壞後易生他之勢力此之謂均勢之

政治學 外交政策

變遷於世界均勢時代。一局部之變動常波及於他之局部。故各國各由其立腳點而觀察世界之情形。或維持舊均勢。或建設新均勢。現今均勢之現象有如此。今日政治的均勢。立於經濟的勢力之地位。繼續於軍艦銃砲之下。所謂武裝的平和者。即形容此狀態也。處於武裝的平和之境遇時。各國固不可無相當之武備。而狹義之外交。亦不可輕視狹義之外交。云者。代表一國對於他國。而增進自國之利益之技術也。在廣義上。亦有莫大之關係云。

政治學第二編第一節



近譯書目

英米對德普照 日本憲法正解

是書爲日本文學士辰巳小二郎所著。就日本憲法七十六條。逐一解釋。每條必列舉英、

法、德、米、普諸國憲法。參觀互鑒。於歐美憲法之精神。與日本採取之方法。闕之無不了。又每條後。必舉各國法學大家之學說。反覆辨難。務明其原理原則。而於立法律財二權。尤爲解釋詳明。誠足爲吾國今日借鑒之資。書末附錄議院法全部。於設定議院一切規則。無不具備。吾國近日改變政體。機潮已動。此學實爲吾人所不可不速研究者也。譯事將竣。不日出版。

日本法學博士岡村司著

法學通論

日本法學士山內正瞭著

殖民論

日本法學博士秋山雅之介著

國際公法

日本法學博士富井政章著

民法原論

國立北平圖書館
NATIONAL LIBRARY OF PEIPING
PEIPING

登錄號 10285 分類號 508
Acc. No. Class No. $\frac{732}{25}$

光緒卅一年十一月十七日發行
明治卅八年十二月十五日發行

法政叢書第十八種

政治學

留學日本法政大學

編輯者
杜光
甯儒
佐璦

印刷者
日本東京淺草區黑船町廿八番地

池田宗平

印刷所
日本東京淺草區黑船町廿八番地
東京並木活版所



不許
複製

發行所

湖北法政編輯社

發賣所

內國各書肆
日本清國留學生會館
東京神田區駿河臺鈴木町

