

法政講義第一集

第五冊

時

福

學

丙午社印行

320.1
— 7548

鄭希濤先生
惠贈



政

治

學

(第

五

册)

MG
D0
40



3 1799 2566 8

凡例

- 一 茲編爲日本法學博士小野塚喜平次口授之講義。更據同氏所著『政治學大綱』參證之。其他之增補。悉依同氏『帝國大學講義』
- 一 凡小野塚氏之主張。但稱『氏』以別之。
- 一 講述時有不關於政治學之本題者。別爲『附論』揭于各章節之末。
- 一 氏之論文。本僣譯附。以供讀者之研究。倉卒成書。中更人事。請俟異日。
- 一 拘於日本襲用名詞。未遑改易。讀者或病其不雅馴。實惟編輯之咎。幸賜匡正。

編輯者識

政治學 目次

第一編 緒論

第一章 學	一
第二章 學與廣義之政治學	六
第三章 廣義政治學與狹義政治學之關係	一八
第四章 政治學(狹義)之範圍	二三
第五章 政治學之重要	二六
第六章 政治學之研究法及淵源	三七
第七章 政治之困難	四六
第一節 根本之原因	四六
第二節 追加之原因	五〇
第八章 政治學之可能	五四

第一節 政治學之絕對可能……………五四

第二節 政治學之相對可能……………五五

第二編 國家原論

第一章 國家之性質……………五九

第一節 關於國家性質之諸學說……………五九

第一款 客觀之國家說……………六〇

第二款 主觀之國家說……………六五

第二節 關於國家性質之論究……………七〇

第一款 國家與實在……………七一

第二款 國家與有機體……………七七

第三款 國家與社會……………八一

第四款 國家之定義……………八九

第二章 國家之分類……………九六

第一節	總說	九六
第二節	國體之分類	九八
第一款	國體三分說	九八
第二款	國體三分說之批評	九九
第三款	混合國體說及其批評	一〇二
第四款	結論	一〇三
第三節	政體之分類	一〇五
第一款	政體分類之重要及其根據	一〇五
第二款	專制政體	一〇七
第三款	立憲政體	一〇八
第四款	立憲政體之細別	一一一
第三章	國家之發生	一一三
第一節	總說	一一三

第二節 絕對之發生……………一一五

第三節 關係之發生……………一二二

第四章 國家之消滅……………一二五

第一節 國家消滅概論……………一二五

第二節 國家之競爭力……………一二六

第三編 政策原論

第一部 政策前論……………一三六

第一章 國家存在之理由……………一三七

第一節 問題之意義……………一三七

第二節 問題之重要……………一三八

第三節 問題解決之性質……………一四一

第四節 問題之解決……………一四四

第一款 從社會方面觀察國家之重要……………一四四

第二款	從個人方面觀察國家之重要	一五〇
第二章	國家之目的	一五五
第一節	問題之意義	一五五
第二節	關於問題之諸學說	一五八
第一款	古代盛行之學說	一五八
第二款	一部分占勢力之學說	一五九
第三節	問題之解決	一六二
第一款	原始之目的	一六二
第二款	最終之目的	一六五
第三款	結論	一六八
第三章	政治及政策	一七〇
第一節	政治	一七〇
第二節	政策	一七五

第三節 政策之前提	一七七
第四節 理想政策及現實政策	一八一
第二部 政策本論	一八三
第一章 國家機關	一八三
第一節 國家機關之權力	一八三
第二節 國家機關之分科發達	一八七
第三節 統一機關	一九三
第四節 執政機關	一九七
第五節 監督機關	二〇〇
第三章 國民	二〇六
第一節 輿論	二〇六
第一款 輿論之性質	二〇七
第二款 輿論之成立	二一〇

第三款	輿論之價值	一一二
第四款	關於輿論之政策	一一六
第二節	政黨	一一八
第一款	政黨研究之重要	一一八
第二款	政黨之意義	一二八
第三款	政黨之得失	一二四
第四款	關於政黨之政策	一二九
第三章	內治政策	一三三
第一節	內政政策當爲改良者	一三三
第二節	內治政策當爲衆民者	一三七
第三節	內治政策當爲自由者	一三九
第四節	內治政策當爲合理之差別者	一四〇
第五節	內治政策當爲社會者	一四二

第一款	社會政策與勞働問題	一四二
第二款	勞働問題發生之原因	一四三
第三款	勞働問題解決之要件	一四五
第四章	外交政策	一四八
第一節	外交政策當爲國家者	一四八
第二節	外交政策當爲國民者	一四九
第三節	外交政策當爲膨脹者	一五〇
第四節	外交政策當爲平和者	一五四
第五節	外交政策當爲世界者	一五六

政治學

留學日本法政大學 仁和 陳敬第編輯

第一編 緒編

第一章 學

學者何。茲說明之。有三理由。

(一) 以學之性質。至今尚無確定之說也。英國學者穆勒約翰氏 (John Stuart Mill) 亦謂研究學之謂何。最爲困難之學。

(二) 以學之性質。爲各學共通之根本問題也。蓋學雖無確定之說。然其名爲學者。吾人研究之。不可不假定何者爲學之意見。此各學所共通者也。

(三) 以政治學之發達尚幼稚。其爲學與否。固尚存疑也。(德國俾思麥克謂政治學非學也術也) 於是政治學以研究其自身之事故。而得知其狀態。亦必因

何者爲學。而定政治學之果爲學焉否也。

今將下一定義。然定義最難。法國學者盧騷氏（Rousseau）謂欲下定義。則不用文字。此殆爲反語以見下定義之難也。然則學之定義如何。依氏之定義曰。學之云者。精密智識之系統的總體也。析釋如左

第一智識。太古蒙昧。是爲最初人類時代。姑置勿論。就稍發達之人類觀之。其對於宇宙無數之現象。皆有原因結果之觀念。即欲知一事一物之由來與其進行也。反是爲偶然之觀念。終不能滿足人類智性之欲望。然人類之所謂宇宙者。果認爲絕對之存在（離人類之思想全然獨立存在）與否。無論何人。皆不能完足證明之。蓋宇宙者。人類所認之宇宙也。人類蓄積其由智覺而得之印象。更由聯想而作概念。概念之湊合。組織所謂宇宙。故研究宇宙之森羅萬象。溯其本要。不外研究映於人類精神範圍之外界而已。論者或以爲潛伏於此外界之裏者。有恆久之本體存在。而爲其淵源者也。由是或名爲物質。本倡爲神。或稱爲意。或呼爲心。雖然。此非人類之智覺與論理所得決也。人類無論如何。固不能出映於其

精神之範圍。而爲超然之斷定也。

宇宙現象之存在。既淵源於人類。是謂客觀之存在。雖然。亦惟有比較之意味而已。夫現象之原因結果云者。就二以上現象之關係。滿足吾人智性之解釋。此解釋或謂爲縮寫由過去經驗所得之概念可也。現象之說明者。在明瞭解釋其原因結果。雖然。一現象與其他無數之現象。有種種之關係。故明瞭解釋此關係之總體。終不免爲不可能之事。故完全無缺說明此現象。蓋不可得也。無論如何。必有多少之限界。惟于一定之度。得主張精確而已。若無條件之精確則無之。然則智識者。但指現象被說明之狀態而言。換言之。隨現象而有一定秩序之理會。即智識也。

(二)精密智識。普通智識。指精密之度尙未高者言之。其已高者。謂爲學問之智識。故普通之智識。與學問上智識。非性質上之差也。但分量上之差而已。普通觀察。普通推理。其程度不及學問之觀察。學問之推理之精密。故智識者。學問之智識之初步。學問之智識。則智識之所發達也。英國學者赫胥黎氏(Huxley)謂學

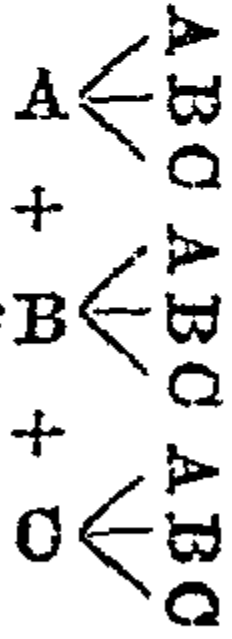
者完全之常識。此雖不足表學之性質。然亦可見學問之智識與智識之比較矣。

第三精密智識之總體。總體有二義。(一)學之全部之總體也。(二)學之一部之總體也。茲云總體。屬於第二義。

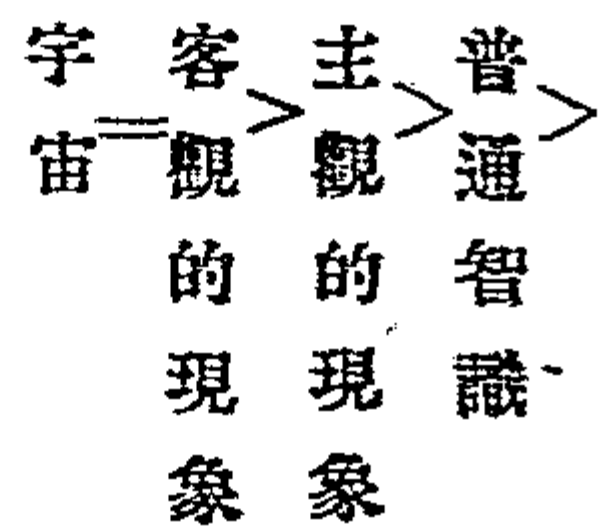
第四精密智識之系統之總體也。系統云者。非偶然之集合。蓋有秩序而又關聯之謂也。

依此定義之論結。得舉三點。

- 第一 學之特徵。不在現象之種類。而在研究之方法也。
- 第二 學之限界。非一定不變者。乃伸縮自在者也。
- 第三 學之範圍。與現象之範圍。圖示如左。



精密智識



學之定義。如上所釋。綜而論之。可分二類。

第一(哲學與科學之別。 哲學者。以人類之想像力為基礎。總括宇宙之森羅萬象。抽象解釋之也。若現象之本體。自不屬哲學研究之範圍。科學者。其範圍較小于哲學。或謂科學限于自然科學者。亦未免失之太隘。

第二(自然科學與人類社會科學之別。 自然現象者。人類五官所能感覺之宇宙萬象也。古者若謂宇宙為人類而設。夫人類亦生物之一也。生存競爭。優勝劣敗。必謂人特異于諸生物。近今學者所不認。然則人類者同包含于自然現象中。舉二者而區別之。非本質之區別。人類假定之區別也。即人類對自然現象中。(廣義之自然現象即宇宙也)提其關於人類之一部分。名為人類社會之現象。其

他殘餘之一部分（即除人類一部分）名爲自然現象（狹義）自然科學者。即研究除人類一部分之自然現象也。（生理學醫學雖關於人類然仍屬自然科學）人類社會科學者。即研究以自然現象中（廣義）所提關於人類一部分之現象也。

第二章 學與廣義之政治學

宇宙之現象。驟觀之似互爲相關者。然微察之。于意外發見因果之連鎖。有當總括者。故必知各現象。而後可于一現象。期其近于完全說明。雖然。人智發達。于是人類之宇宙乃擴張。而現象亦愈益複雜。苟人智之欲望。必更從而加大焉。精密研究其事物。此雖在發達之人智。亦不能以一人解釋萬象也。故不可不分割宇宙之現象。就其一部分而特別研究之。所謂學者之分業是已。適應此學者之分業。便宜上于學之全體。以組織者分割爲無數部分。是謂學之分類。然則學之分類云者。因現象之種類。而於學之全體。以組織者分割爲無數部分也。以組織者分割。從他方面觀之。則個個諸現象之秩序配列也。（同一或類似之現象爲目的之精密智識。集于一學之中。他之接近

于此之現象爲目的者。集于次之學之中。

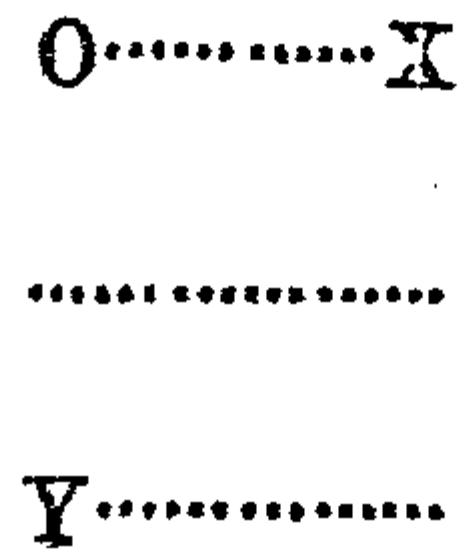
學之分類。必通曉學之全體者。而後可能之。何則。蓋分類與學者之分業。有密接之關係。故待學之發達。通學之全體。而爲詳細之統一分類。若求之于一人。雖大才亦難之。如倍根氏 (Francis Bacon) 康德氏 (Comte) 斯賓塞氏 (Spencer) 諸大家。亦不能得完全之分類。若夫專門學者。與長于其專門。同時對於學之全體而有理解力者。集各學科。協同而爲學之分類。其成績或可較優。然且非永久者。或仍因學之發達。須漸次而變更之也。分類之方式有種種。今記述如左。

第一 幹枝式。學之分類。不可不如大木之有枝。倍根氏所用之方法。即此幹枝式也。

第二 重疊式。此爲康德氏之方法。蓋學爲層疊之物。數學爲最下層。天文學在其上。順次而爲層者也。

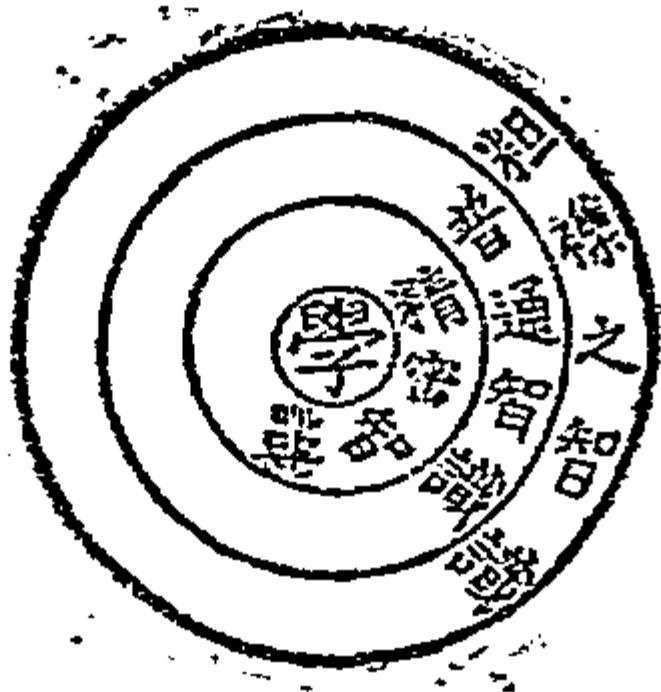
第三 縱橫式。此爲美國傑廷氏 (Curtis) 之方法。如下圖之 O X。是之謂列。所以表抽象之學也。O Y 是之謂行。所以表具體之學也。O X 如政治學經濟學數

學等是。O Y 如天文學社會學動物學等是。



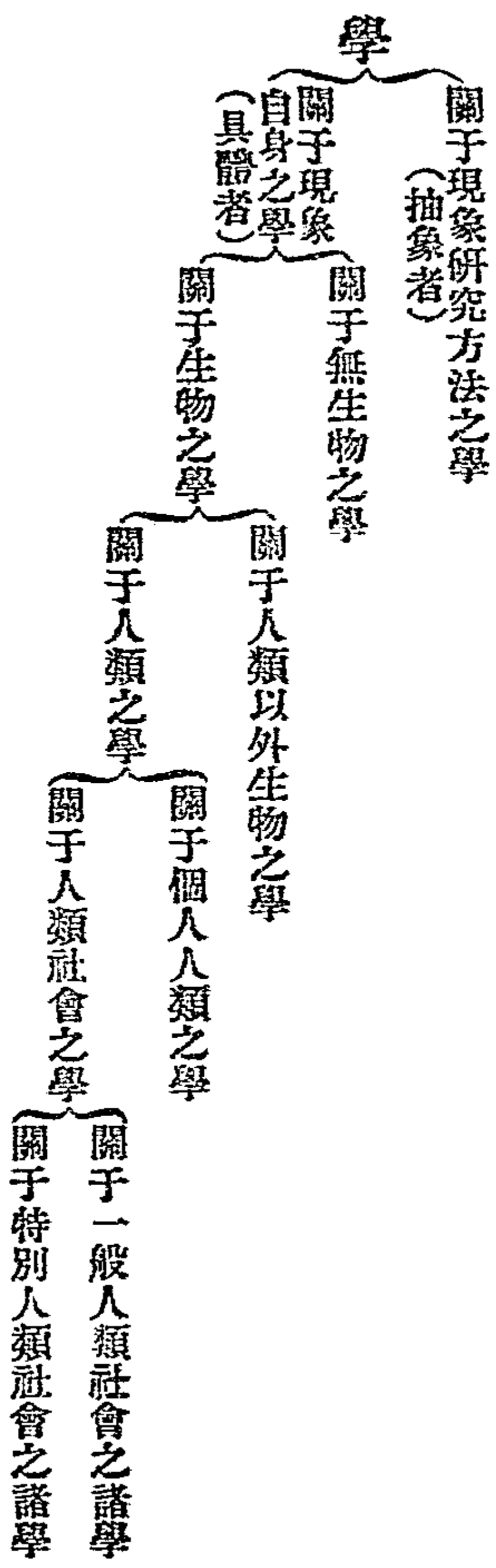
第四) 放散式。為有名之人所稱者。學問全體。分為經濟學政治學法學等類。蓋第

一之範圍為學。第二範圍間為精密之智識。第三範圍間為普通智識。其外方則粗穢之智識也。各學問向中心而集。其中得為哲學。圖示如左。



今非欲深論學之分類。但因圖研究政治學之便。藉知關於政治學全體地位之所在。

遂基於現象之種類。而以接近於政治學方面為主。簡單分類如左。



第一 一般社會諸學。 研究一般社會之事也。

(甲) 歷史與政治學之關係。 此關係為最密接者。英國歷史家弗黎曼氏 (Fleissman)

之言曰。歷史者過去之政治。政治者現在之歷史也。德國歷史家蘭該氏 (Ranko) 之言曰。歷史學與政治學皆學也。又皆術也。唯歷史為關於過去者。政治則關於現在及將來者也。西粒氏 (Seley) 之說明亦同。西粒氏在 Cambridge 大學。其已出版之講義中。謂歷史與政治學。非僅有密接之關係。

實爲同一之物也。其意蓋以爲無政治學。則歷史者果實也。若無歷史。則政治學爲無根。此爲彼書之根本。又以爲歷史自昔所用爲廣義。然漸漸提種種之物。而其所殘留者。則今之所謂歷史也。如自然界之事。（地震山崩日蝕月蝕等）昔記載於歷史中。今則別爲天文學動物學植物學之記載矣。更進而爲社會之事。如文學美術。亦爲特別之學科。經濟史且又入於經濟學者之手。故歷史之意味甚狹。彼以歷史爲政治之物。或以爲科學之物。似稍馳於極端。然其所推想者。皆有不可動之意見。但就現在狀態言之。此實爲過進之說。蓋現在尙未成有如斯之歷史也。故謂記載社會上之事爲歷史則可。經濟史屬於經濟學之一方。然同時於歷史中亦有當研究者。然則歷史者。於社會諸學中。研究社會之事之一學科也。

(乙) 統計學。說明從略。蓋謂以普通觀察特別之事。而爲研究也。例如一國中男女老幼生死婚姻。就大量的觀察之。可得平均之數。是之謂統計。

(丙) 社會學。今姑就與政治區別之理由論之。社會學尙不得謂爲設立。Wareo

氏之言曰。社會學對於設立言之。則尙在進行之中。凡學達於總合時代以前。必長久經過分析時代。今社會學則在總合時代者也。然終因其幼稚。故系統爲學派甚多。茲就其所主張之十二主學派。列舉如左。

(子)博愛。

(丑)人類學。

(寅)生理學。

(卯)政治的經濟學。

(辰)歷史的哲學。

(巳)特別的諸學科。

(午)社會的諸種事實之說明。

(未)社會的總合。

(申)社會的分析。

(酉)模倣。

(戌)無意識社會之抑制。

(亥)人類之組成。

以上十二之學派。生各種社會學者也。氏當欲於此十二學派之上。附加研究人類獲得之事。此社會學之語。康德氏之所作也。然一般之人及學者。頗不一致。現時社會學者之數。較多於政治學者之數。學科之配列上。往往置社會學於社會上諸學之中。就其理由得舉四點。

(1)社會學云者。非社會的學科之總稱也。由於人多以社會的各學爲社會學。

(2)社會學云者。非社會的諸學之系統也。達克興氏(Dickson)爲法之社會學者。然謂以系統的分之。即爲社會學。是又誤解者也。

(3)社會學云者。非特別之事。乃研究通於社會一般普通之事也。英國學者穆勒氏(J. S. Mill)謂爲社會重要現象之學。然無論如何之事。一般所得研究者。皆爲其所研究者也。

(4) 社會學云者。乃根本研究社會之事之學也。然則何者爲研究之目的乎。斯嗎爾氏 (Smeil) 氏謂爲人類連合之進行。西粒氏謂人者社會之動物。自昔已云然矣。又曰人者爲社會之物。即有社交之能力者也。苟研究之。即社會學也。傑廷氏 (Giddings) 之言曰。研究社會之組織及其生長。又研究社會進行之路及根源者也。

第二特別社會諸學科。 僅就或事項而考其社會也。如經濟學政治學(廣義)法律學等是。

(甲) 經濟學與政治學。 經濟學者。以研究社會之經濟方面爲主。政治學者。以研究社會方面爲主。此二語之用法及各有如何之範圍。大體可分爲三種。

(子) 政治學云者。在大 Oxford 中。經濟亦歸入之。亞利士多德氏 (Aristotle) 以來。政治之爲語。其用甚廣。經濟學亦包含其中。America 大學中之 Oxford 大政治家。其在大學。亦包含經濟於政治。海維特 (Harvel) 氏亦然。法國有力之學者。設立政治學校之 Science Politique 中。亦包含經濟

學者也。

(丑)經濟之範圍較政治爲廣。德國所用者爲此方法。國家諸學云者。如所謂經濟之事。皆爲其普通所推想者也。

(寅)即兩爲交互。但其一部分爲重複之說也。財政學爲其共同之部分。此在學者爲普通之說。而又信爲正當者也。

以上子丑兩說。馳於極端。London (或 School of Economics and Political Sciences) 及 Chicago 之經濟學校。採用此方法。

(乙)政治諸學與社會諸學之關係。依前之分類。置政治學於社會諸學之中。故於此不得不一言。此政治諸學與社會諸學二者之範圍。其用法甚少。理由與前所說明經濟學與政治之範圍同。茲所欲說明者。社會之用語曖昧。社會之價值亦曖昧。此最不可不證明者也。德國霍爾斯泰音(Holstein)之學者。以爲國家者立於社會而率領社會者也。穆爾氏(R. V. Mohl)等則以爲社會之現象與國家之現象異。社會之現象當鄭重視之者也。Fiebigke 則反對之。說

政治國家現象之鄭重。觀念既異。故社會諸學與國家諸學紛雜者也。

(子)烈曼氏 (Lohman) 謂社會諸學與國家諸學有同一之意味。

(丑)此二者全然獨立。而各有各別之範圍。如穆爾氏即爲此說者也。

(寅)或學者謂政治諸學之範圍較大於社會諸學。然此用例甚少。

(卯)社會諸學之範圍較廣於政治學。說明社會諸學與政治諸學關係之人。多

取此說。蓋國家者非與社會有不相納之觀念。亦一之社會也。政治爲社會之一方面。故關於國家或政治之學。皆同時關於社會之學。即可信爲在社會諸學之中。政治學固有一種之範圍者也。

(丙)法律諸學與政治諸學。竝就其範圍言之。

(子)或謂政治之範圍較大於法律。蓋法者以國家之法。行於國家認許之下者也。故其法規之設定施行。亦不過政治政策之一手段而已。從此點觀之。研究此學。固已含於研究國家政治之學中。

(丑)或者欲以政治而活動於法規範圍之內。更因學科發達之程度。遂以政治

諸學。歸入於法學之中。

(寅)或者謂此兩者。各視爲特別社會諸學。以云關係。則視爲一部分之重複也。

如國法行政法國際公法。即歸入重複中。采此說者甚多。其理由有二。

(1) 從法之性質上而起者也。含有二理由。

(A) 法者。有分科獨立之性。何則。蓋法者雖爲政治之手段。然已爲法以上。其自身有惰性。於政治爲反動。故亦得從政治分科。而爲獨立之一體也。若政治雖因其政策終局之見解。亦不能脫出法規之範圍。

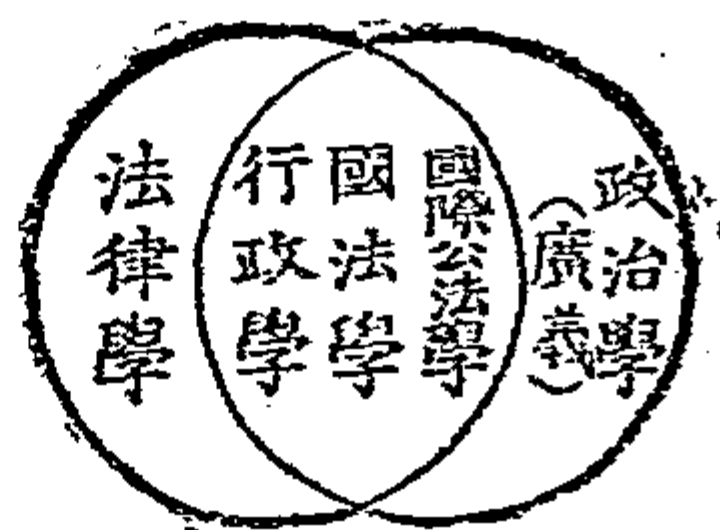
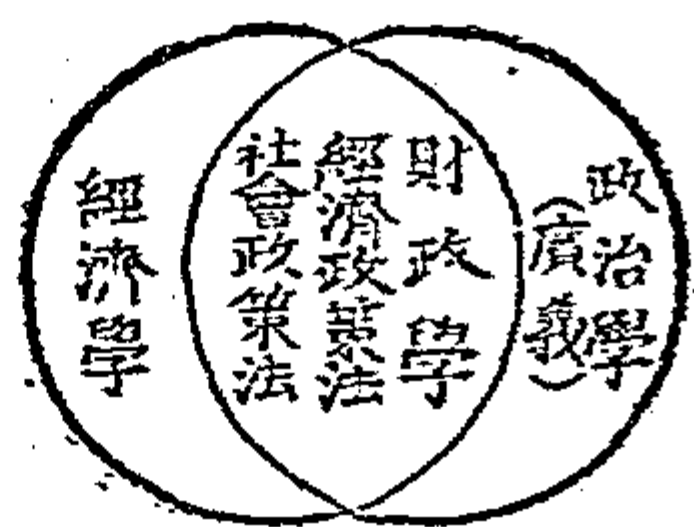
(B) 法之存在。尙有社會之存在也。夫國權所與之制裁。大有資於法之擁護。雖然。法者從國民之精神而生。則研究法之本質上。固含有可味之真理。故爲輿論所反對之法。而欲永久行之。終爲困難。且離國家之制裁。而社會不可少之私法之規律。其發生維持。有可得而推想者。約言之。以爲不認法爲國家之性質。尙得認其爲社會之存在也。

(2) 在研究便宜上之點。因研究之便宜。而贊成者。亦有二。

(A) 研究着眼點之差異。法學重論理學欲爲統一之說明。則政治學者。以與事實適當與否爲主。法學則以研究之目的爲適當與否爲主。然則政治學之一方。其着眼點先在協於目的與否也。政治與法律之關係。即政治者說事情之狀態協於法與否。法律者說或活動達目的與否之謂也。因此結果。法學者則視法爲萬能。蓋萬事之判斷。自在法中。不得變者也。與之關連而置重法者。則爲保守黨。國家萬能主義。亦易偏於法者。更一進步。是爲政府萬能主義。

(B) 發達之程度。從發達之程度言之。則法學較爲發達。故不可歸入政治學之中。因便宜而分類。則其較發達者。別爲一學科可也。

然以上經濟學政治學法律學三者。又非絕對獨立之學。有介立其間。而別爲一學者。如財政學經濟政策學社會政策學。屬於政治學與經濟學共同之範圍者也。國法學國際公法學行政學。屬於政治學與法律學共同之範圍者也。圖示如左。



但茲所稱政治學。皆廣義之政治學。本講義之目的物。爲狹義之政治學。俟下章論之。

第三章 廣義政治學與狹義政治學之關係

於人類社會之現象中。特擇其關於國家之現象者而研究之。是之謂國家諸學。或謂政治諸學。日本自來於政治學國家學之名稱。率多通用。而爲廣大之意義。何也。蓋政治社會之特徵。在國家存在之一點。以關聯於國家之現象者。汎稱爲政治之現象。而此兩語遂至互相通用。徵諸歐美用語。而溯政治學之語原。亦通用於國家學之義。英

語 Politics。法語 Politique。德語 Politik。伊語 Politica。要皆本諸希臘語之 Politike。Politike 者。關於 Polis 之學也。Polis 之義爲市。卽爲國家之義。蓋希臘固合諸市而成國者。然則政治學自稀以以來。久矣。網羅關於國家諸現象而研究之矣。其範圍固甚廣也。厥後漸次分利。以迄今日。經濟學。公法學。皆脫離其範圍。而政治學用語之意義。乃有一層之限定。夫當研究一種類之現象。得從種種之方面而進。此爲易見之理。湊合各方面研究之結果。始得了解其現象之全部。國家現象亦然。此關於國家之學所以分科也。分科研究。其於促學之進步。大有効矣。雖然。學之分科。固爲學之進步原因。亦同時爲其結果。此又不可忘者。當學之進步幼稚。苟急切分科。終不能得豫期之効果。必學之進步已達或度。而後可應其度而分之。故僅以關於國家學分科之遲。歸罪於講學者。亦未免失之太酷。蓋其學科之發達。當時適當水平線。固有不許急切分科者在也。雖然。晚近以來。一般學問精神之勃興。與國家之實際。其趨勢益須學理之指導。固有相待者。而促國家法規研究之發達。則其最先者也。今更進一步。釀出趨于研究爲事實者。政策者之氣運。於是廣義之政治學。國家學。不得不分

科。而有一層限定之地位矣。當說此分科之先。分國家諸學爲純理者。應用者。更就純理者分爲記述與說明。就應用者分爲汎論與各論。夫純理與應用記述與說明之區別。非爲國家諸學所特有也。且此區別。雖從理想上分之。然以實際論。諸學之性質。亦無全然偏於一方者。但就二者之中比較之。以何者占主位。因而分類耳。先姑辨純理之研究與應用之研究之別焉。

純理學之目的。在發見法則。在記述說明現狀。應用學之目的。在利用純理學之結果。而研究達吾人目的之方法也。凡關於現象之法則。不論爲何現象。無相抵觸者。何則。法則者。不外存於現象中之秩序。若有抵觸。是無秩序也。無秩序則不能解現象。而欲成立爲學。終不能也。（因諸法則行於同時。雖有示一法則。不能明見結果者。亦不足怪也。）故在純理學。則其所說。以歸於統一爲原則。若爲關於國家之純理學。其所說之缺統一。則因其學科發達之幼稚耳。（自然諸學科。大概較社會諸學科爲發達。故就純理學觀之。自然諸學科。其所說之歸一。亦較社會諸學科爲多。）至於應用學。即此點已可知。自然諸學與社會諸學之間。大有差異。夫自然之應用學。雖在技術之間。

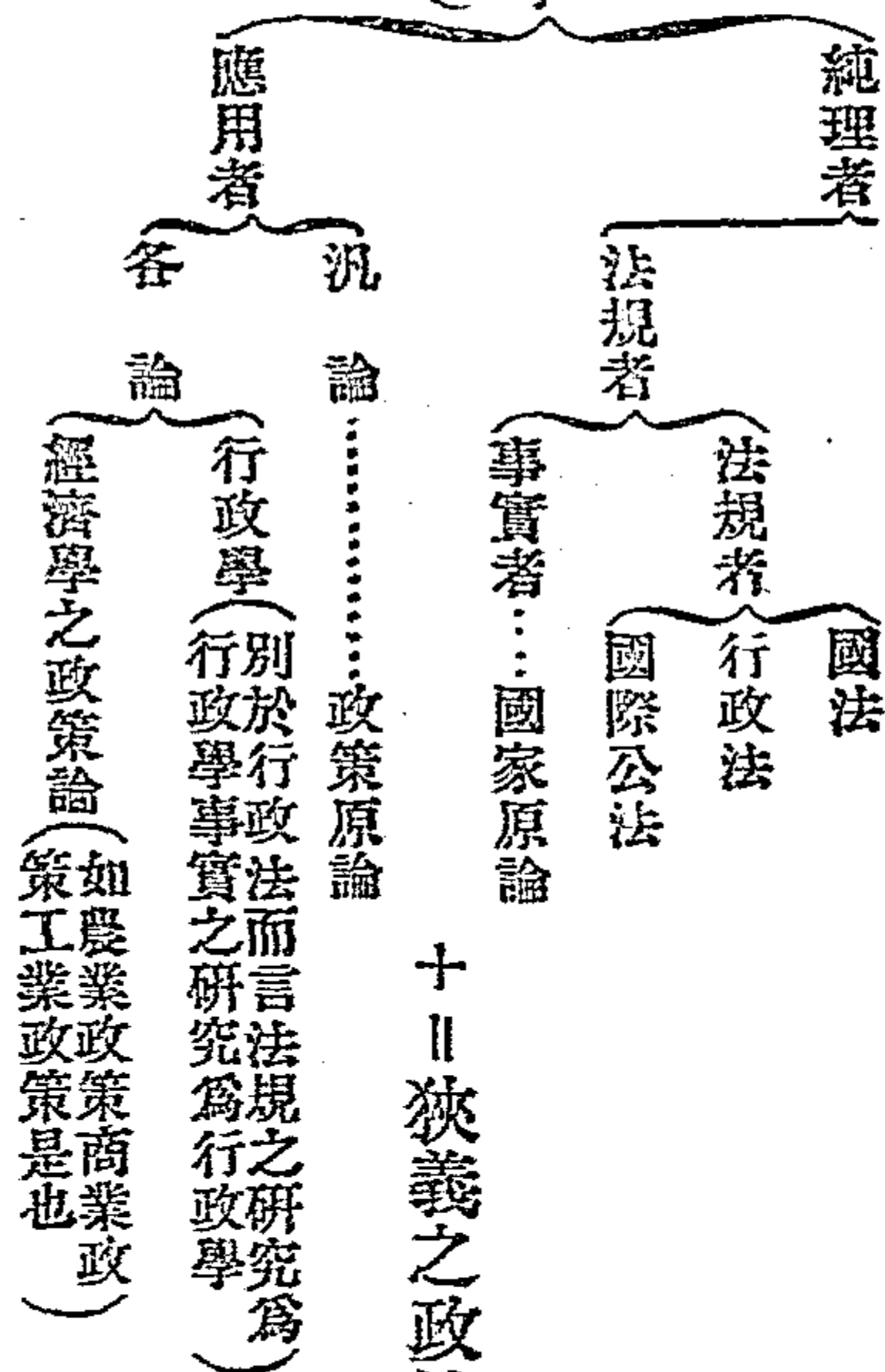
題。然無關於理想之議論。故關於技術之最良方法。亦不可不趨於歸一。社會之應用學異是。以理想之研究爲發起點。理想者不免有信仰之性質。信仰云者。觀察與推理之外。各人以特別之傾向。不免以先天者支配各人者也。故社會應用學之決論。雖無一致。然必歸於其學科之幼稚。則亦有難者。

關於國家之研究。亦有純理與應用二者之別。於純理中。有主記述者。如政治史政治地理政治統計等是也。其以說明爲主者之中。有從法規方面觀察國家者。國法行政法國際公法諸學是也。有從事實方面觀察國家者。即國家原論是也。應用之研究。有主汎論者。是爲政策原論。有主各論者。行政學及經濟學之政策等是也。氏合國家原論與政策原論。而稱爲狹義之政治學。圖示如左。



關於政治社會之學

(廣義之政治學)



狹義之政治學

如上所略述。下政治學之定義。則廣義之政治學云者。關於國家諸學科之總稱也。狹義之政治學云者。與以國家之事實之說明。論其政策之基礎之學也。視現今關於國家之研究。其發達之狀態。凡僅稱為政治學時。以不在廣義而在狹義為適當。雖然。將來文明諸國。有以國家原論與政策原論之發達。更就狹義而改稱政策原論為政治學。使與國家原論獨立為適當者。如德國為學界先鋒。已歷然有此朕

此。惟其兩者之境界及範圍。尙不免曖昧模糊。是其遺憾也。

第四章 政治學（狹義）之範圍

第一（當然之範圍。 觀前章政治學之定義。即可知政治學者。一方爲國家現象之事實之說明。一方則論國家政策之基礎。故謂爲有國家而政治學隨之可也。換言之。已爲國家以上。雖未開化之國家。亦可爲研究政治學之目的物。反是者雖在人類爲重要之團體而有社會之組織者。然非國家以上。即不能直接爲政治學之目的。但就其影響於國家之一點。合論之而已。夫國家與非國家之境界不明。頗難區別。其尤難者。關於國家之起原。雖有各種之研究。然材料不足。故其可認爲確說者蓋寡。研究政治者。以溯於有史以前。探國家原始爲勞而自辭之。以待他學者研究之結果可也。

第二（便宜上主要之範圍。 有史以後。凡消長興廢之國家。東西亡算。皆爲政治學者純理研究之材料。非於構成國家原論無關也。從探求真理之眼光觀之。雖太古未開化之小國。亦絕無可輕蔑之理由。即至人智開發之極。在國家發達史上。不留缺

陷而於始期以來之趨勢。亦非不希望得有精細說明之日。雖然。學問未耜。尙未普及。被利川。在視爲滿目荒野之政治學界。而忽以統一說明期之。且其說明爲正確緻密。此現代之所難者。雖學者當各從其所爲。協力漸拓此荒野。然先以之爲主而用力者。自以現代之材料。較爲豐富。且從現代類推而易于奏効者。非近世國家現象之研究乎。

更以應用之一方觀之。吾人尤有當以研究近世國家爲切要者。蓋現代發達之國家。其所取政策。斷非自古代未開化小國家而來之智識。所得能者。夫政策原論之最大限界。當然含有發達最低國所取之政策。然政策原論之急務。(其爲主之任務即爲將來之指南車也)不許于此最大限界內之各事項。多以同等之注意。故凡國家共有之現象。其原則僅開明國。比于原則。其數少。且與開明國特徵之關係遠也。

如上所述。則純理上應用上。不得不以近世文化國爲限界矣。茲就近世文化國之意義。析釋如左。

(甲)文化國。文化云者。非僅屬於政治上之名稱。凡屬於人類之社會及個人生活進步之總稱也。普通稱爲學問技藝之發達。故其適用之範圍。甚爲廣漠。且文化二字。含有武力。古者文化與武力。不必同時並進。往往互爲消長。徵之歷史。東西一揆。現今不然。二者常相隨屬也。

從政治上觀之。現今之觀念。認人民爲一定之人格。許于政治上爲適當之發言者。即文明開化之國也。約言之爲文化國。夫不曰立憲國而曰文化國者。以立憲非徒文字表示之謂。如土耳其亦屢布憲法矣。然文化未進。政治學者皆屏除之。不認爲立憲國。然則立憲必以文化爲基礎也。故寧曰文化國。不曰立憲國。

(乙)近世文化國。就開明國視之。所謂近世文化國者。與古代希臘羅馬諸國及中國印度文化諸國之間。雖欲以爲無異而不可得。蓋其政治上之事情。大與近世文化國異。苟研究之。以求適用於現在及將來。其無益可斷言也。證之希臘。得舉三點。

(子)面積。希臘合諸市而成國。故面積狹小。現今國家。雖有例外。然大多數國之

面積廣大。其不能適用者一。

(丑) 奴隸 希臘奴隸制度尙盛。雖人民亦得享有參政權。而奴隸實居多數。其不能適用者二。

(寅) 選舉 希臘以享有選舉權之人民。少于奴隸之數。故行直接選舉。非如現今之代議士也。此其不能適用者三。

然則就學問研究之順序。爲目前實用之急務。爲便宜計。不得不縮小政治學當然之範圍。暫除種種之國家。而先以近世文化國（在政治上爲立憲代議制之國）爲研究政治學之目的物。其他古今諸國家現象中重要者（特別就國際競爭關係上）時時比較對照而已。此取研究之進步。與研究結果之應用。而爲有用之手段也。雖然。論近世文化國之前。明國家一般之觀念。則又爲不可略之第一着步矣。

第五章 政治學之重要

于人設階級之別。于職定輕重之別。遂成爲官尊民卑之習慣者。此於普通專制政治之下見之。而爲反乎近世文化國之思想者也。研究學問者。就其專門之學科。而視爲

絕對重要。所見亦云僻矣。僅從因發見真理而使用吾人腦髓之一點觀之。對於諸學之觀念。本無輕重。所謂客觀同也。更從供吾人人類生存發達上。效果程度觀之。或得就諸學之間。爲之區別。換言之。主觀價值可得而異其主張也。雖然。此區別殆亦有不_{能者}。何則。如以純理學爲高尚。應用學爲卑近。不知純理學者。固因應用之智識之所必需而發達分科也。且學問最終之目的。亦可謂爲歸于人類之生存發達。故無可以輕蔑應用學之理由。或者又謂應用學爲有益。而以純理爲迂遠者。然純理研究。于鍛鍊人類之智識上。大爲可重。何也。夫人類對於他之動物。其所以得優勢勝利者。主要非僅在其智力之發達而已。更因純理之研究。其於人生應用之價值。有直接間接之別。若輕視純理之研究。結果未有不薄弱者也。直接之例。無俟言矣。試舉一二間接之例。十八世紀之意大利人卡爾巴氏（Galvani）見死蛙。以金屬摩擦其兩足。發明電氣。英國人馬克斯減氏（Mikewells）見日光線。疑爲電氣之一種。屢經試驗。益有所發明。德國人海耳施氏（Hertz）發日光線與電氣。其發動俱作浪形。遂又發見電浪。之三氏者。初皆爲純理之研究。未嘗計及應用也。乃至今日。至有如意大利人馬爾果宜氏

所發明之無線電信。是彼以純理研究。爲不切於用者。可自知其失矣。

在政治學名國家原論爲純理者。名政策原論爲應用者。此爲比較上之區別。國家原論之智識。亦有定政策應用之價值也。政策之研究。亦使滿足探求真理之智性之欲望。今當說政治學之爲重要。於國學原論與政策原論二者。遂不細說之。僅以政治學爲一體。於其純理方面與應用方面之價值述如左

第一從純理方面觀察政治學之價值。純理之研究。不問何學。其欲了解現象之智性之欲望。即爲研究之動機。苟得關於現象之精密智識者。已爲達其目的者也。其直接於人類生活上。果見實用與否。則非其主問題矣。即此點則社會諸學。猶之自然諸學。所謂因智識而求智識也。若從因智識發生之果實如何觀之。則不足以上下純理研究之價值。

惟發達之智性。乃要求精密說明複雜現象。政治學者。亦應此要求者也。故從智性之磨練開發及滿足之點觀之。政治學之價值。斷然可知其非小矣。

第二從應用方面觀察政治學之價值。應用云者。因或目的而供其使用之義也。

政治學者得直接或間接使用於無數之目的。雖然。今就其觀察區域而狹小之。則政治學者。因政治教育而爲重要者也。政治教育。固近世立憲國民之不可缺者。是蓋政治學之主應用也。

論政治教育之先。關於教育之見解。不可不一言之。夫教育者何。簡單說明之。自非易易。雖然。教育之本質。在開發吾人人類（時有及於他之生物者）所有各種之能力也。此解釋雖或不當。然要爲近是。夫吾人有種種之能力。且此各種能力。其可發達之限度。及現在之發達之程度。因人而異。蓋不啻千態萬狀焉。而教育之要。則在醒其方眠之能力。使之發達。或已發達之能力。助之而爲誘導開發。若以一種之教育。而欲開發各能力。使有同時同等之發達。則不可能。故嚴正言之。雖謂爲有各種之教育。而無可爲一般之教育者可也。

人類之能力云者。固有於人類之心身。解宇宙之客觀現象。而其主觀感生活之興味之力也。宇宙之現象。有種種之分類。而種種之教育者。即與吾人以主觀者於或分類內之事物。使之活動之能力也。故或種教育。全然欠缺之人。其時於或

種類之宇宙。謂為主觀不見其存在可也。然則教育種類之增加。與其程度之上進。就客觀言之。則宇宙之開拓也。就主觀言之。則新宇宙之創造也。所謂有教育之人士。就廣義言之。則有程度較高之多種類教育者也。就狹義言之。則有特定之時與地方。所信爲主要之種種教育。而又在相當程度者也。特定之時與地方。向教育者爲特定之要求。教育者往往於所要求外之各種教育。全然或多少度外視之。故在一時代一國而爲有教育之人。在他之時代。他之地方。亦不必爲有教育之人。雖然。一般開明國。于教育之種類與程度。其位置在未開化人之上。則又無待詞費者也。

政治教育者。關於政治之教育也。即以爲社會現象之一面。所存在于宇宙之政治現象。使反映于吾人之腦中。感其興味促其進步之能力。而付與吾人之教育也。政治現象之了解力。非徒觀察政治社會發生之事。因于記憶而得者。必將吾人之能力。先從適當之修養而鍛鍊之。預得觀察與判斷之標準。此修養與標準云者。政治教育之目的也。故政治現象之了解與進步云者。以依賴於政治教育

者爲多。而政治教育之進步。則尤有不得不依賴政治學之發達與普及。夫一種之教育。其主部分多依賴或特定之學科。雖然其他之學。多少亦影響於其同一教育。又一種之學。其主部分雖貢獻於或特定之教育。然同時於他之教育。亦及多少之效果。此通例也。而政治教育與政治學之關係。亦以此爲常則。誠無疑矣。故受政治學利益之教育。雖有種種。然其爲主者。爲政治教育。政治教育所借力之學。亦有種種。然其所重者。爲政治學。此又可深信者。然則政治學云者。將以根本說明政治現象。論究國家政策之基礎者也。

政治者待法律（爲廣義含憲法）而行。法律者。其最終爲達政治目的之重要手段也。故法律學亦有補於政治教育。此誠顯而易知者。然則國家之法律研究。乃政治完全之智識。所不可欠缺者也。雖然。法律學之性質。比較論之。爲形式學。但以論理之一貫爲主。而有時不審實際之迂遠。如憲法之法律研究。亦同一轍。其所爲目的。與其從憲法之本質及利害等說明之。則寧於現存憲法全部不矛盾之系統說明之。自來國家法律說明。雖可與政治說明接近。然必期兩者之一致。

則亦有難者。政治學之研究國家。蓋研究其事實也。研究其根本也。研究其活動也。研究其政策也。例如爲法律學之憲法學。乃說明蒸汽機關之構造。政治學上之憲法論。則說明其作用與活動力之基礎也。各國之憲法。斷非法律學者隨意所作成系統之一體。蓋爲特定政治事情之產物也。各種政治勢力安排之結果也。國民政治生活歷史之結果也。故欲解憲法之真意者。僅視爲法律學而研究之。不能滿足。此所宜知者也。

且政治現象。不顯於憲法之表面者不少。如政府之組織。其形式與實際。相去頗遠。試舉其例。羅馬爲帝制。尙久具共和之外貌。英之法令中。不規定內閣。然內閣占英政治組織中心之地位。北美合衆國大統領選舉。由於政黨之勢力。若研究美國之憲法。則不得其解。故研究國家。除政治分子。雖在其最爲成功之際。亦僅知憲法骨骼而已。斷不得窺國家活動之真相也。

國家公法之研究。待政治之研究。而始得應用於政治之實際者也。如所謂彼之主權爲萬能。毫不蒙他權力之干涉。得隨意以其意思。拘束他之意思者。爲法理

論則可。雖然是亦唯謂爲形式之可能而已。雖假以之爲實質上可能。而主權無限作用之實現。在國家取之。抑又在主權者取之。果爲得策與否。全然爲別種之問題。非有政治教育之素養者。亦苦難斷定也。

政治教育之重要。有政治學之應用價值。豈啻如所云政府之組織。政權之範圍。耶。近世國家之方面甚多。其爲法治國者。同時爲文化助長國。國際競爭之益烈。同時國際競爭事業。即愈增加。一方即促各個人政治上積極之協力。因而有擴張參政權之趨勢。同時他方如政府之組織。因可爲敏活之運動。其權力寧趨于集中。是等現象。皆屬于政治者。夫此政治現象之複雜程度。日有增加。苟欲理解之。而爲文化國之一分子。盡力于政治之進步。則須豫有政治教育之脩養。然則政治教育之脩養。實近世文化國民共通所不可無者也。其尤要者。如實際政治上之當局。其不可無政治教育之脩養。夫何待言。彼之以慣例與常識。而判斷政治。畫出政策爲已足者。此在簡易之時代則然。然簡易時代。則既往之時代也。或有以政策之研究。爲可以緩者。是又不然。其理由有四。

(甲)人生之欲望。人類智性之欲望。必以研究現象時所探得之真理。實現于今世。政策之研究。所以滿足人生之欲望也。

(乙)非便宜主義。政治現象之複雜。雖不可無便宜之處理。然要在預立大方針。政策之研究。所以立此方針也。

(丙)從來大政治變動。常與理想相隨屬。歷史上之政治變動。非起于偶然。必國家先有或種之理想。而事實之變動。乃隨之而起。政策之研究。所以預定此理想而生事實也。

(丁)理想與手段之如何。大有影響於將來政治關係。蓋欲達政治上之理想。必用適當之手段。手段失敗。或至招極危險之結果。政策之研究。所以選擇手段也。

如上所述。政治教育誠要矣。而其尤為要者。(一)構成國家機關者。(二)學者。(三)一般之立憲國民。(四)關於國家機關之人。就一般立憲國民言之。所以不可無政治教育者。以官民之多衝突。兩方之思想不一致也。在官則於法規所得為者。無論何

事。有行之之態度。民則出於他之極端。凡爲官之事。則反對之。不研究法規與政策兩方面。而有爲政治論之傾向。此所以不可不研究政治學也。且古代之政治教育。限於當局者。一般國民。但服從於其下。現今不然。國民雖有服從之義務。然無政治教育。但知有盲從而已。不得謂爲立憲國。且於國家亦爲不利。宜近世立憲國。其國民亦以政治教育爲要也。

政治教育之效果。亦有限度。此不可不知者也。教育者可以開發能力。然因各人能力不同。故教育者亦不可不就各個人之能力而發達之。然則政治上之成功。非僅由于政治教育。其主要乃因天賦等偶然附着之事情之性質如何。定政治上成功之如何也。夫所謂天賦云者。意思之力、品性、節操、引力、門地、門閥、財產、祖先之職業等是。政治學之效果。亦有限度。蓋政治學者非講究特別之事情。及特別事情之政策者也。故事之起。僅有第一次而無第二次者。非政治學研究之目的也。

Bluntschli 之近世國家論。合三編而成。第一汎論。第二國法學。第三政治學。此

第三編開卷第一。即述實際與學問之區別關係。未有言及政治與政策。是其缺點。然政治家與政治學者之事。亦于其中論之。彼所述政治之實際與學問之言。曰。未開時代。有實際而後學問出。至國民之政治自覺高。而政治之學亦發達。與政策相提携。有時且出于政策之前。至爲政策之先導。如希臘之共和政治盛。Aristotle 出。倡秩序之學。而 Alexander 繼之。羅馬之共和政治盛。所謂 Cicero 之學者出。而 Cæsar 繼之。意大利文藝復興後。Machiavelli 出。而 Louis XIV 繼之。法國大革命前。Rousseau 出。應用 Montesquieu 之學理。而北美合衆國之憲法出也。

述政治家與政治學者之區別。可分爲四。

(子)目的之不同。實際家應時而活動。以外部之成功爲目的。反是而爲政治學者。不問外部之成功。但以學理上之成功爲目的。即以研究真理爲目的也。

(丑)方法之不同。實際家非僅推想而已。不可無所謂有勢力之手段方法。學者不然。不須勢力。苟觀察與論理正。是已足矣。政府之贊成。民間之喝采。于研究

真理無關也。」

(寅)有無外部之爭。政治之實際家。就其與自己同情或反情者推想之。不可不有戰爭之決心。學者不然。冷靜且平和以推想之可也。雖然。學者有反對之意見。故外部之爭亦有之。

(卯)推想之方法不同。實際家不可不屈主義而使之與實際相調和。學者則純粹研究其原則。論理所至。則進而研究之。無必協于實際者。又實際家須爲敏捷之判斷。學者則不可不就一般之判斷而深味之也。

如上所述之區別。一方爲卓越之人。他方不能勝之。雖然。政治家不可不思關於政治之學識者。不可不知者也。如亞里士多德及拿破崙是已。

第六章 政治學之研究法及淵源

先言研究法之効用。蓋達其目的之器械也。與經濟上之器械同効。詳言之。即勞力少而効大。且可以使其迅速正確。而所達之範圍亦廣也。茲就自然現象與社會現象之區別言之。則自然現象者。一般之力之結果。力之單位。直得而計算之。社會現象者。爲

特定個人行爲之結果。力之單位。直不得而計算之。社會之研究者。其個人之特別分子。研究其共通類似之點也。換言之。則研究其標準之要素也。標準之要素有二。一爲現在標本之要素。二爲變動之標本。國家原論。講究現存普通標本之變遷方法也。政策原論。講究現存理想標本之變遷方法也。

演繹法者。以其所知。或視爲所知之一般事情。論及其所知之一般事情之研究法也。歸納法反是。以其所知特別事情。論及于所知之一般事情之研究法也。此兩法者。其共同之基礎有二。第一共同之基礎。即論及之前提。與研究之目的。其間有原因結果之關係。第二共同之基礎。即同一之原因。生同一之結果也。演繹法者。不基于一一事實。而分類研究其原因。但設一大前提。而論及于結果者也。歸納法者。包含事實之觀察法與分離研究法二者。就觀察研究法言之。亦可謂爲直接研究法。以限時與地方及事項。而就其或小部分研究之。其他之部分。則待他之研究。由此方法。可以得現實與具體之智識。分離研究法。以觀察研究法比之。可謂爲間接研究法。即不說明研究實際之現象。而研究其假設者。由此迂回之方法。于得現實智識之豫備。有滿足之價

值。假設之例。如個人者從一定之原則。而爲行動者也。然又於特定境遇之下而爲行動者也。此觀察研究法。與分離研究法二者之關係。等于經濟上資本與勢力之關係。分離研究法者。須觀察研究法之監查。以分離研究法所得之論結。比從觀察之研究法所得之論結。其程度較確。此二者之比例也。分離研究法者。加于部分研究之確實研究。以假定因爲關於範圍較大之學說也。若全然僅依于確實之結果。終不得答範圍之廣之問題也。

以何者而研究政治學乎。即何在爲研究政治學之材料也。得分爲二。其一爲眞之淵源。其一即學者之著書是也。

第一眞之淵源。可分爲二。

(甲)各國出書之關於議會者是也。

(子)英國 Blue book 或 Parliamentary papers 而政府以議會所調查之事出版者也。因 America 故稱曰 Blue book 集海軍之法令或職員錄是也。

(丑) 美國 Congressional record

(寅) 法國 Livre jaune

(卯) 德國 Annal de la chambre députée

(乙) 新聞雜誌是也。

(子) 美國 Annals of the American Academy of Political and Social Science

(丑) 法國 Annals des Science politique

(寅) 德國 Jzeitung for der gesamt staatawissenschaft

(卯) 英國 Times Quarterly Review Daily news Standard Daily chronicle

等新聞之有名者也法國新聞之小者曰 *Matin* 大曰 *Empis* 與 *Debat* 爲議論行動共相談者也 *Journal* 則爲相當之新聞壓德國有地位相當之新聞者則爲 *Nard Deutsche Allgemeine Jzeitung*, *Frankfurt* 及 *Hamburg* 又 *Bern Jzeitung* 等是也

(丙)政治之記錄是也。

(子)法國 Anat Histoire de la politique contemporaine

(丑)英國 Fahn Morly Gladstone

(寅)德國 Bismark

其他即爲學理之著書也。¹

(子)英國 Annual register

(丑)法國 Mann'e Politigue

(寅)德國 Schulthess, Europa Gerichte

第二)學者之著書。即參考書也。

關於政治特別研究(一國一時代又一問題)之著書其數雖夥然今大概省畧專採錄範圍較廣者往往以政治學以外之書尙可供參照也

Ammon. Die Gesellschaftsordnung und ihre natürlichen Grundlagen. 1896.

Amos, Science of politics. 1892.

Annales des sciences politiques. Paris 1886-1903.

Annals of the American Academy of Political and Social science. Philadelphia 1860-1903.

- Anson, Law and custom of the constitution. 1892.
Aristotle. Politics.
Bagehot, Physics and politics. 1891.
Bentham, Fragments on Government. 1891.
Block, Dictionnaire général de la politique. 1884.
Bluntschli, Lehre vom modernen Staat. 1886.
Bluntschli, Deutsches Staatswörterbuch. 1857-68.
Bornhak, Allgemeine Staatslehre. 1896.
Borgeaud, Etablissement et revision des constitutions. 1893.
Boutmy, Études de droit constitutionnel. 1899.
Bryce, Studies in history and jurisprudence. 1901.
Comte, Système de politique positive. 1851-54.
Conrad, Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 1898-1901.
Dahlmann, Die Politik. 1847.
Dicey, Law of the constitution. 1893.
Dupriez, Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique. 1892-3.
Esméin, Éléments de droit constitutionnel. 1902.
Freeman, Comparative politics. 1874.
Fiske, Civil government in the United States. 1893.
Giddings, Democracy and Empire. 1901.

- Giddings, Principles of sociology. 1895.**
- Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, 1868-81.**
- Goodnow, Politics and administration. 1900.**
- Gundlowicz, Allgemeines Staatsrecht. 1897.**
- Gumplowicz, Der Rassenkampf. 1883.**
- Held, Jos. Staat and Gesellschaft. 1861-5.**
- Herkner, Die Arbeiterfrage. 1902.**
- Hirsch, Democracy versus socialism. 1901.**
- Holtzendorf, Principien der Politik. 1879.**
- Holtzendorf, Wesen und Werth der öffentlichen Meinung. 1880.**
- Holland, B. Imperium et libertas. 1901.**
- Thring, Zweck im Recht. 1893-8.**
- Jellinek, Allgemeine Staatslehre. 1900.**
- Jenks, History of politics. 1900.**
- Kelly, Government or human evolution. 1900.**
- Kistiakowski, Gesellschaft und Einzelwesen. 1899.**
- Krieken, Ueber die sog. organische Staatslehre. 1873.**
- Lapouge, Sélections sociales. 1896.**
- Leroy-Beaulieu, P. L'état moderne et ses fonctions. 1900.**
- Lewis, G. C. A treatise on the methods of observation and reasoning politics. 1852.**

- Lieber, Political ethics. 1888.
- Lowell, Essays on government. 1890.
- Lowell, Governments and parties in continental Europe. 1896.
- Machiavelli, Il principe.
- Maine, Popular government. 1897.
- Merkel, Fragmente zur Sozialwissenschaft. 1898.
- Mill, J. S. Representative government. 1898.
- Mohl, Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften. 1855-58.
- Montesquieu, L'ésprit des lois.
- Mayr, G. V. Begriff und Gliederung der Staatswissenschaften. 1901.
- Novicow, Luttes entre sociétés humaines. 1897.
- Novicow, Politique internationale. 1886.
- Ostrogorski, La démocratie et l'organisation des partis politique. 1902.
- Pearson, C. H. National life and character. 1894.
- Pearson, K. Grammar of science. 1900.
- Political science quarterly. New York. 1886-1903.
- Posada, Origines de la famille, de la société et de l'état. 1896.
- Ratzel, Politische Geographie. 1897.
- Ratzenhofer, Wesen und Zweck der politik. 1898.
- Rehna, Allgemeine Staatslehre. 1899.

- Roscher, *Die Politik*. 1893.
Ross, *Social control*. 1901.
Rümelin, *Reden und Aufsätze*. 1875.
Schäffle, *Bau und Leben des sozialen Körpers*. 1896.
Schmidt, B. *Der Staat*. 1896.
Schmidt, R. *Allgemeine Staatslehre*. 1901.
Schmoller, *Volkswirtschaftslehre I*. 1900.
Seeley, *Introduction to political science*. 1896.
Sentupéry, *L'Europe politique*. 1894-5.
Sidgwick, *Elements of politics*. 1897.
Spencer, *Principles of sociology II*. 1893.
Spencer, *Study of sociology*.
Tarde, *Les lois de l'imitation*. 1900.
Tarde, *Les transformations du pouvoir*. 1899.
Theitschke, *Die politik*. 1898.
Wagner, *Politische Oekonomie. Grundlegung*. 1892.
Willoughby, *Nature of the state*. 1896.
Wilson, *State*. 1900.
Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. Tübingen 1844-1903.

第七章 政治之困難

關於說明政治現象。及決定政策。諸說紛紛。不知所極。一人所倡之原則。他人僅視爲一學說。甚者有爲一種之假定或空想與冷笑之狀態。此難謂其屬於偶然也。蓋原因在政治學之困難。反言之。則研究政治現象之困難也。溯其困難之原因。得大別爲根本之原因。追加之原因二者。

第一節 根本之原因

(一) 關於人之原因。

(甲) 研究者。(自發者) 凡研究現象者。對其現象。比較論之。在占客觀地位之程度。可得爲近於公平之觀察與推理。若研究者有人類町有感情習慣及利害關係。其研究政治現象。即不能虛心平氣。較之對於自然現象。益難研究。此易見之理也。

(乙) 勢力者。(外來者) 政治社會之勢力者。因時與地而不同。例如或爲帝王。爲宰相。爲軍人。爲富豪。爲農爲商工。或爲衆民。爲貧民。又時而爲外國人。是等之勢力

者。其于利己之政論。喜其發生。而恐不利於己之學說流行者。人之常情也。而此勢力者之勢力。其直接間接。有妨研究政治現象之公平。無古今東西。理與勢莫不皆然。但有程度之差而已。彼之以政權而加過當之壓迫於政治研究者。或更試違法之干涉。雖在現今文化國爲甚少。（研究者之一方因有妨之者而生困難。然國家之一方亦或有不得不妨之者是。仍在研究者之正當使外來者無可置詞則兩利之道也。）然於不知不識之間。來勢力之壓迫。終不能全然無之。試徵之歷史。如中國秦始皇帝焚書坑儒。日本德川時代禁士族外講談政治。澳國禁孟德斯鳩氏萬法精理。即愛自由如美國。Ross氏著社會學。且辭其大學教授之職。法國距今四十年前。有私立學校講師。著書攻社會黨。社會黨反抗之。卒去其職。此皆勢力者妨害研究者之例也。自然之諸學。亦曾蒙時代勢力者之迫害。例如地球自轉公轉之說。倡於波蘭人 Coperniciss。德人 Reppler。伊人 Galilio。然法皇以其不利於己。一千六百三十二年。使高僧判斷。卒宣告三氏罪。其著書直至千八百二十二年。始刊行於世。雖然。在現今文化國。已大脫勢力者

之羈絆。殆無如何之忌憚矣。從事于研究真理。以增進生民之幸福。是爲可欣羨也。

(第二)關於目的物(即政治現象)之原因。

(甲)目的物自身。

(子)政治現象。有類似而無同一。自然現象中。如水爲 H_2O (H_2 者水素二分

劑之記號。者酸素一分劑之記號中國譯爲輕二養)無論爲大洋。爲涓滴。皆 H_2O 也。政治現象不然。如今日歐洲均勢之說。較之伊太利未統一以前之各州。中國之戰國時代。皆有類似之點。然其性質迥殊。不得謂爲同一也。

(丑)在原因與結果之間。有時間上及空間上之距離。例如殖民。其移殖之時爲原因。及其成功之時爲結果。而移殖與成功之間。斷非可以同時計者。所謂時間上之距離也。又如甲國殖民于乙國或丙國。是以甲國爲原因也。而其成功則在乙國或丙國。是以乙國或丙國與結果矣。所謂空間上之距離也。又如革除封建制度或專制制度。雖經長久之時間。或尙有封建或專制之遺留物。是

亦原因與結果。有時間上距離之明證。

(乙)研究者所見之目的物。

(子)得爲定量(分量)研究之時少。政治現象存于吾人之腦中。不能實稽其定量。其有定量稽可者。如投票數是也。然此爲僅少之例外。又如民族爲政治上一大問題。有謂欲知其民族之定量。莫如從言語上研究之。然已非確有定量之可稽。故以原則論。其得爲定量研究之時則甚少也。又如專制國國民。其欲改爲立憲。是乃存于專制國國民之腦中。不得爲定量之研究。況得失利害之比較。尤有難以定量研究者。

(丑)一現象得以其他密接之諸現象分離研究之時少。政治現象中。往往有合諸現象而構成一現象者。如政治現象中。有法律現象。社會現象。欲分離研究之。必生困難。例如兩國交戰。一勝一敗。其勝敗之原因。必有種種。或原因于政體國體。及其他教育之普及。經濟之發達。苟分離之。即不能研究勝敗之原因矣。

(寅)試驗時得爲實驗之時少。自然科學除天文外。皆可得而實驗者。例如甲加乙而成爲丙之化合物。然吾人得從而實驗之。知其果爲爲甲乙之所化合與否。政治學不然。雖有時亦有可實驗者。然要爲僅少之例外。以原則論。既難任適當之材料。以相配合。且難虛擲重大之關係。故曰得爲實驗之時少也。

(卯)得以直接感覺研究之時少。例如醫者解剖時。稍有醫學上之智識者。皆能了解。無他以直接感覺研究之也。又如漫遊各國。其橋梁道路之建築如何。此易知者也。政治現象不然。今試有甲乙于此。甲習建築學。乙習政治學。同時旅行。甲遍歷各國之官署宮殿。所業大進。乙雖有時得以直接感覺。研究政治之現象。然以視甲。則得以直接感覺研究之時較少也。

第二節 追加之原因

(一)關於材料(即政治之事實之記述)之原因。

(甲)分量。就古代及中世言之。其材料蓋失之少。何也。教育尙未發達。故其智識幼稚。或少真實之記述。至于近代。則又失之多。如一事實之起。書籍及新聞雜誌記

述各殊。往往有窮年莫究者。不得已而選擇之。然選擇即不免有遺漏及其他諸弊。

(乙)性質。性質之不良者甚多。其不良之原因有二。

(子)有意。

(1)善意。即爲他之意思也。例如或事實之記述。有不利于國家。或不利于君

主。遂爲不良之記述是也。

(2)惡意。即爲自己之意思也。例如或事實之記述。不利于己。遂爲不良之記述是也。

(丑)無意。例如所聞異辭。所見異辭。或拙于文采。遂致失實。皆此類也。

第二研究上。(狹義之研究上)

(甲)密接諸學。尙未完足發達。如經濟學社會學法律學與政治學。有密接之關係。然現今皆未完足發達。故政治學亦因之不能完足發達也。

(乙)政治學研究法及術語不完全。他學之研究法。雖不完全。然以政治學研究法

爲尤甚。至如君主政體共和政體諸術語。果爲明瞭與否。尙屬于未定之問題。此術語之不完全也。

要之現今政治學。其發達之程度尙低。對於政治現象之事實。積極得與以精確之說明者亦少。國家所指定之政策。亦尙未爲鞏固。此可得而言者也。于此現狀之原因。尋其所自而分析之。排列之。雖如以上所述。然前述諸原因。非全然種類之互異。例如追加之原因。其起原在于根本之原因。然根本之原因。最終亦于人類之精神作用。非不得而概括之。又如加政治學。研究法及術語之發達如何。于政治學發達幼稚之原因中。雖冒輪環論法之誤。然是等列舉之諸事實。大抵皆互爲原因。而又互爲結果者也。以其所得區別之方面。分析排列。則有多少重複之嫌。然且失之簡單。較終於茫漠。則可信爲說明上所得多也。

以上爲研究國家原論與政策原論共通之困難原因也。茲更就研究政策原論特有之困難言之。所謂豫測是已。豫測云者。即於施行政策之前。研究其以如何原因得如何結果之謂也。其條件有三。

第一)於原因之行。有良好機會。且舍抽象解釋。而以實例證明之。如中國苦不統一。假定中央集權政策。然或以一般人民之感情利害不同。又或汽船鐵路等交通機關。尙未發達。而中央集權。致生障礙。此第一條件之不具備也。

第二)所進於反對方向之境遇不生。例如國家有數民族集合而爲一國者。有一民族分布而爲數國者。此或基於言語上地理上之關係。要皆與統一爲反對。而政策之妨礙生矣。又如受領他國土地之割讓。而欲以治舊領土之政策治之。亦不免有多少之反對。此第二條件之不具備也。

第三)行政策存於適當之大。凡人或有與之反對者。則政策之進行中。必生種種之障礙。有能見容於人。而又爲人所信任者。抱其政策。指揮一般之國民。則可以屏除障礙矣。又或學者但憑一人理想上之政策。不問時與地之果合與否。則亦無政策之價值。此第三條件之不具備也。

政治學之困難。如上所述。則研究政治現象。豈終屬徒勞。而政治學之成立。遂不可期乎。曰否。且於下章詳之。

第八章 政治學之可能

第一節 政治學之絕對可能

研究政治現象之雖爲困難。然所謂困難者。非不能之意味。實含有可能之義也。唯謂其難進於容易研究之地步耳。夫學之云者。已如第一章所述。非有確定不動之境界。苟研究之方法正。就比較論之。可以蒐集精密之智識。已不妨名之爲學。普及的或一般的前提。非學之必需條件也。若特定的或蓋然的前提。尙有爲研究發起點之資格。其已發見之法則。雖適用之範圍狹小。（于時與地有限定）得適用之度。亦不確實。（僅蓋然或可能而已）然其基礎。則存于事實。用語亦爲周到。而論理貫徹。是即于爲學之要素。無所欠缺矣。試以自然科學例之。雲騰而雨降。偶然之事實也。積久而以爲真理。然此不過推定之真理而已。果爲真理與否不可知。然必謂至如何之程度。始爲真理。蓋難言之。是則其不得不認此推定者爲真理。即假定蓋然性或可能性也。政治學亦然。有時以精密部分研究之結果。因下對於較大之範圍之斷案。而加蓋然性或可能性或假定。本非得已者也。

演繹與歸納。歷史與心理。如以何者爲主。其于爲學。毫不相關。此隨時隨地而爲可決之問題者也。爲政治現象分子之人類。雖其心身之作用不同。然有共通之點。視其同被概括于人之名稱之下而自明也。一種發生之事。與其他發生之事。雖非全然相同。然既發見其爲類似以上。得取其普通標本（非理想標本）而研究之。其研究之結果。多少得于政治現象。與以秩序之說明也。

第二節 政治學之相對可能

前節所述。則以困難之諸原因。視爲常存在于現今者。特以政治現象之性質。斷其研究之可能。而得告學之成立。本節異是。一方以困難原因之變動。一方從他之學科。與社會諸學科比較上。論政治學之可能也。

第一 困難原因之減少。前章列舉諸原因。逐一吟味之。除根本原因中關於目的物者之外。皆爲移動者。以吾人之力。多少得排除之。故隨其排除之程度。而政治又易于研究也。例如實驗之困難。就今日所見過去各種之結果。而擇其有良好成績者。爲之模倣。則實驗之困難減少。又如研究者之困難。苟學者超然立于客

觀之地位。即得近于公平之觀察與推理。又如世界文明之進步。得自由言論。不至受暴力之壓迫。而研究者與勢力者之困難原因。可以減少矣。餘可類推。

第二與他學之比較。前章列舉諸原因。非僅政治現象所特有。但程度有多少之差而已。故無論何原因。凡國家現象。與社會諸現象。亦皆有之。且不惟此而已。即于自然諸現象。亦爲附着者也。然研究國家現象與社會現象。已得爲學。而獨限于政治現象。永遠不得爲學。無此理由。或以異說紛紛。異派並立。非難政治現象之不得爲學。然與他學比較之。其在較發達之國家學科社會學科中。如經濟學。英最發達。而德國之新學派壓倒之。德國新學派中。昔爲歷史派。今則講壇社會學派。頗占勢力。而澳國之經濟學派。又與之反抗。又如社會學盛行于法德美諸國。然法與德異。德又與美異。更就自然科學言之。原子爲物理學之原則。自 Rutherford 氏發明一原子中含有小原子。如一原子之金。尙含有七個小原子。一原子之酸素。尙含有八個小原子。故定原子爲單位者。不足據信。此爲電子說。電子即小原子也。由是觀之。又何疑于政治現象之說之不一致耶。

且自然科學亦非自始即成爲學。蓋隨研究之進步。而變其名稱。卒乃成其爲學。更以學之分科。而各冠以學之名稱。例如自然現象。初未過曰自然歷史。進而爲自然哲學。又進而爲自然科學。政治現象。初不過曰政治哲學。今乃爲政治科學。特政治學者觀察不同。故至今尙有以爲哲學者。然則稱爲學與否。從爲智識與否之一點觀之。則性質論也。然已爲智識以上。則程度論也。非性質論也。稱研究政治之現象爲學。蓋圖其整頓發達。在今日斷非可謂爲尙早之時。況政治學之名稱已久矣。膾炙于人口耶。

政治學 第一編 第八章 政治學之不能



第二編 國家原論

第一章 國家之性質

在法規之眼中。則國家之性質。于吾人之研究政治學。非有直接之關係也。而說明國家事實上之性質。則爲政治學最重要又最困難之問題。欲解釋之。先就自來主張之諸學說中。簡單介紹其最著者。

第一節 關於國家性質之諸學說（本節學說之分類及其介紹爲德

國伯林大學教授 *Hollinger* 氏所述至其批評則歸氏之責任）
國家者宇宙現象之一也。宇宙現象者。以其終淵源于吾人人類。故無絕對爲客觀者。當說國之性質時。不加主觀之分子。則于真之學理。蓋難言之。雖然。自來學者。往往以國家認爲在人類心理之作用之外。而爲超然獨立之現象。總括此學說。稱爲客觀學說。其他則稱爲主觀學說。夫此等之諸說。本非全然不相容。但論者各就國家性質中爲最重要之點。區別之而已。故同一學者。而亦左袒一說。此亦不足深怪也。

第一款 客觀國家說

其爲重要者有四。事實說、狀態說、分子說、自然之有機說是也。

第一事實說。由此說則國家者爲現在之事實也。換言之。則國家者非抽象之觀念。非思想之產物。而爲實在之現象也。無論何人。亦無存疑之餘地。近來主張此說者雖不少。然大抵僅斷言國家之爲事實而已。不更進而明瞭研究之。故其謂國家爲事實者。其事實爲如何之種類耶。爲屬於物理耶。抑爲屬於心理耶。又不然。爲物理與心理兩者耶。將又謂國家者。含物質之觀念耶。或含發生事之觀念耶。不解釋是等之問題。而謂以事實可說明國家之性質。則不能也。

第二狀態說。狀態說者。在自然法派之國家論。屢于種種之形式表之。其所表或不能孤立。常與他說相連。由此說則國家者狀態也。統治之狀態也。蓋自然法派。以國家對於自然狀態。爲國民之狀態。康德氏亦取狀態說。其言曰。國民中之各個人。相互而爲關係之狀態。謂之國民狀態。國民全體與其分子爲關係之狀態。謂之國家。

以國家而爲統治關係說。是亦狀態說之一變形也。

狀態說者。其最終分解國家爲共存及接續之無數統治關係者也。由是而遂理會國家之統一與國家之永續兩觀念則甚難。就統一此無數之關係觀之。則離吾人即無獨立之存在。惟借吾人湊合之思想。始生論決。而狀態說之主張者。不問此湊合之要點。遂不免爲不完全矣。

第三分子說。于構成國家分子之一。求國家之本質。即以其一分子而視爲國家之說。是爲分子說。國家之分子云者。土地人民及統治者之謂。此三者以易認其存在。而講究國家之性質者。遂先以其爲國家之最大要素。而同一視之。

(甲)土地說。在歐洲中世。其處置領土。如君主之相續財產。古希臘羅馬國家觀念上。重人而輕土地。視人之團體爲國家。中世與之爲正反對。至有以土地視爲國家者。如此則國家觀念之重心點。已爲變動。由市國家爲領土國家。土地之廣狹。于政權之消長。至大有關係。歷史上之事實。可相爲對照者也。此說或陷于過重土地之弊。因其誤謬甚爲顯明。致尙未至出精密之議論而成爲學說也。

(乙)人民說。以國家與構成國家之人類視爲同一。驟觀之如爲易明之理。故此說爲自古學說之一。已爲希臘人之根本觀念勿論已。其在中世。主張者亦不少。近世有力之主權在民說。亦根據于人民說者也。彼所謂關於國家機關構成權之學說。主張國權之作用。本屬人民。國家機關之權限分配。常出自人民。是皆爲出于人民說者也。

此說之缺點。在以無數之個人與國民混同。夫國民者爲統一之思想。若以多數之人類稱爲國民。則必不可無結合多數之一種組織。然此組織。固有待于法理。而後可使多數之意思。歸于一致。何也。蓋國民之意思者。本非一種之自然意思。以多數自然意思之表示。而爲法理上一種之法定意思也。以多數之意思。比之惟一之意思。生于自然者。心理上不可得而想像。其尤有待于法理者。如多數之意思。與少數之意思不同。而與之對立之際。苟舍法理。則終不能解釋。然則此說亦陷于過重國家之一分子之弊者也。

(丙)統治者說。誤以統治者與政府國家視爲同一。而無所區別。此爲統治者說

之淵源也。其說以爲統治者之個人。吾人以五感認識之。而得有實在。遂以之爲國家之具體。而國家真之實在。即在此統治者。若國民與土地。不過爲其統治之目的物而已。是說也。古今往往主張之。且屢自稱其爲現實者。雖然。實在之個人。以自然人爲之。統治者即爲自然人之實在個人。苟以統治者爲國家。則國家生活之永續。不可不時時破壞矣。然于國家則主張爲永續性。以爲個人之生存。雖有消滅。而國家之生存。不因之而消滅。于是不可不借一種制度之力。換言之。即不可不謂抽象之統治者。蓋凡爲繼承一定地位之人。即不可不視爲唯一之統治者也。以此論法。尙謂爲現實。則彼以共同生存之多數人類。視爲一體之論法。被主張統治者說之人所排斥者。亦可不失爲現實矣。統治者說。爲抽象者。則于說明國家之事實上性質。亦無大効。而有以法理上抽象之統治者。與現實具體之統治者混同之恐也。假令以此說說明專制君主制。雖爲近便。然不僅于近世國家之政治現象不適當而已。雖在專制君主制。亦不過謂其決定執行國政之最高機關。僅有君主。若以爲君主當與國家

同一視之。則亦有不易論決者。蓋統治本爲國家之要素。故當說明國家統治者之爲重要。自不待論。然遂以之爲國家。則未爲當也。

以上于三種分子說。略述短評。茲更合三種而言之。

將以學理概括國家之性質。必不可不多舉多數國家共通之性質。若僅于特定國家。特別選著明之現象。而以之供一般國家之說明。則所舉國家雖少。然于他國家省畧其著明之現象。是不可也。土地人民統治者。皆爲國家所不可缺。以其唯一而組織國家。此大誤謬也。分子者。皆陷於此謬誤。而以一部視爲全部也。且因表不同之事物。誠不可不用別語。然社會進化。事物亦隨之而複雜。愈見言語之增加發達矣。國家之語。現今文明國。莫不認統治者、國民、國土諸語。爲獨立之存在。今無大理由而混用之。非以示思想之退步耶。

第四自然之有機體說。以國家爲有機體之學者。古今甚多。其所說雖爲種種。得大別爲二。其一稱爲自然之有機體說。其二稱爲心理之有機體說。自然有機體說者。以國家爲在自然科學所謂有機體者之一種。構成國家之個人云者。全然

獨立。爲由自然法則所支配之物體之總稱也。彼雖認國家有心理之性質。然其爲國家全以自然有機體之外貌爲人類至大者之學說。寧謂爲同屬于自然有機體說之部類也。主張此等之學說者。過重國家與自然有機體類似之點。研究自然有機體之結果。推論國家。因而生爲如此之奇論。因不必一一指摘也。

第二款 主觀之國家說

主觀國家說。雖非全然不認國家之客觀研究。然其注目于國家現象。與自然諸現象之差異。則較客觀國家說爲大。以國家爲主。而歸于人類之心理作用。其重者有三。心理有機體說。團體說。人極說是也。

(一) 心理有機體說。此說爲有機體說之一種。較前所述自然有機體說。則重主觀之分子。其所論非如前者之馳于極端。雖學者之所說不同。然其要則以國家與自然界之目的物。固不免異其性質也。因欲示其差異。而或以心裡、道德、合同、高等不完全諸語。加于有機體之上。其爲是等諸說所共通者。彼以國家爲個人所羣集。故說國家。常反乎由于個人性質之思想。即以國家自始爲統一之物。因

國家而欲解釋個人也。此爲第一共通之觀念。第二共通之觀念。即以國家非由人類之意思得自由製作或變更之器械是也。

夫以國家而加于有機體之列。其理由則因論者而有多少之差。約舉如左。

(甲) 物質元素與精神元素之結合。

(乙) 全體之分科各部之獨立及共同。

(丙) 由內部發達。膨脹于外部。其成長方法等之比較。

(丁) 細胞組織機關等。解剖學上生理學上生物學上心理學上之對照。

以上其最著之根據也。近世學者之贊成此者不少。(如伯倫知理氏男性有機體。國家)女性有機體。(宗教團體)皆其流波也。其所論雖頗有可味者。然不能全避之。其理由詳下關於國家性質之論究節。

(二) 團體說。團體說者。以國家爲人類繼續之結合。即主張爲共同團體也。此非爲新奇之思想。乃爲自古傳來(希臘)之觀念。但在古代。其研究偏重團體之目的。若團體自身之性質構造諸問題。非其所知也。中世之團體說。近世之自然法

說。雖均以國家認爲社會之團體。全然以法理爲論據。無歷史社會之分子。輒近學者。于國家之本體外。更爲歷史社會之說明。團體說遂漸次發達而至于普及矣。

最近則團體說發達之學。者爲基爾該氏。其意雖非無可批評。然其關於組合之深遠研究。就國家之存在于法律之外。而與以說明。其大效有不容疑者。由基爾該氏之說。則國家者由強固組織與永續目的結合之團體。與個人宜區別之一體也。雖然。其爲一體。或但因多數個人而成立且繼續者也。

夫國家與個人之關係。國家之機關與國家全部及一部之關係。國家永續性等之說明。及國家自然發生及變遷。與人爲助長及改造。能解釋之。而又無牴觸。此在團體說最見其成效。故團體觀念。不可不以之置於國家觀念之第一位也。雖然。團體云者。因共同結合力所集爲一體之多數人類也。而社會之語。亦足表示此意義。而廣布于世上。就團體爲社會兩語比較之。以得使國家之社會之基礎常存于念中之點。與以得利用關於研究社會之結果之點觀之。則於說明國家

觀念上。社會之語。優于團體之語。故氏以爲與其稱國家爲團體。毋寧欲以爲社會之一也。其爲如何之社會。徐俟次節說明之。

第三)人格說。人格云者。其主要爲法律上之人格。即法人之義。爲公法學者之所屢倡也。夫國家而認有法律上之人格。謂其在私法上爲權利之主體。在公法上爲統治之主體之說是也。此說與統治者說之異點。則統治者說直以爲統治者之個人爲國家。人格說不過以爲主觀觀念之人格爲國家而已。非直以國家與爲個人統治者同一視之也。此說以其爲法理論之價者。脫吾人批評正當之區域。唯以其爲政治學上之一說。論其當否耳。

夫謂國家爲法人者。僅言其有爲法律上主體之人格而已。在法律之眼中。凡人格出于法律所認識。不問其爲自然人與否。皆法上之人格。第有法人之名稱。則僅供與自然人區別之便而已。非因其爲法人。而其物亦獲得自然人所有各種實在之性質。此甚爲明瞭也。

無論自然人。無論國家。就其法上之人格言之。則須法學之論究。而法學之論究。

不過在爲法上人格之範圍而已。至其他事。無論自然人。無論國家。皆屬於法學以外種種學科之研究。蓋法律觀念。爲關係者。（對於法律上之客體）非絕對者。移爲說明政治學之用則難也。

國家法律之說明。雖非事實之說明。然人格說于法理論以外而得論證。則吾人或亦非不欲贊成之。何則。人格之觀念。較團體社會之觀念。更爲明白簡單。以明白簡單之觀念。解釋複雜之現象。此說明之上乘也。雖然。政治學者以事實爲基之事實。欲說明之。于其論究之進路。非但不能于國家爲社會團體外。更進一步。證明國家爲法律外之人格。且人格說者。其與有機體說揭其爲國家主觀觀念之統一之要素。同爲過甚。而其輕視組織國家各個人之價值。就比較論之。客觀觀念有危險之虞隨之。且如伯倫知理氏之主張人格說。有適合于國家以外者。而又不得適合于各國家。故於說明國家。未免不完足也。茲就二點。批評如左。

(子) 適合于國家以外者之點。 伯氏之說。謂個人因崇拜國家而爲犧牲。則被犧牲之主體。（國家）其爲高尚之人格可知。然個人所願犧牲者。不僅國家也。國

家以外。如爲神道犧牲者。有爲自由犧牲者。果如所說。則神道與自由。亦爲高尚之人格。寧獨國家。其謬誤一。

(丑)不得適合于各國家之點。伯氏之說。謂國家之爲人格。隨國民程度而高尚。然既以事實說國家。則不能不就一般國家立論。果如所說。是僅就已開化之國家言之也。其謬誤二。

第二節 關於國家性質之論究

本節因明白國家性質。爲最要之論究。進而說國家之定義。其論究可分爲三。一國家與實在。二國家與有機體。三國家與社會是也。

論究之前。有當一言者。即何者爲國家之性質。其自身之觀念是也。夫國家之觀念。有一無二。就表諸國家實際之現象中。發見共通之元素。其中與他之自然現象社會現象不同。特別選僅于國家得認之點之觀念。即國家性質之觀念也。換言之。以吾人心理作用。使存在于過去與現在之國家。映于吾人腦中之思想。即國家之觀念也。此觀念若有二以上。苟除其一。則不可不爲混多少之謬誤者。從來社會諸學科之研究。不

重事實而傾思想。或以國家之觀念。有理想與抽象之觀念。及實際與具體之觀念二者。此亦不足深怪也。雖然。最近之大家中。尙有蹈同一之轍者。則爲可惜矣。吾人雖本非排斥研究理想國家之性質者。然理想者。各人之希望也。以希望之條件。直附加于實在國家之性質中。此又吾人所以爲非是者也。

第一款 國家與實在

國家者。如或論者之所倡。與自然學之目的物。同爲獨立之一體。而有其實在乎。抑如他論者之所言。僅爲思想之產物。而爲學問上之假定乎。當尋國家性質之先。所宜起之問題也。今欲先論何者爲實在。而後入于國家與實在之關係。

(第一)實在 實在云者。反于想像。非因吾人之心理作用。而僅認其存在于吾人之腦中而已。吾人之心理作用。以之在吾人以外。就比較論之。視爲在時間與空間有爲客觀之獨立存在者也。

單一物之實在。今不必問之。集合物實在之根據。吾人所當研究者也。蓋國家爲集合現象之一。集合物云者。以得視爲單一物之部分。所成立全體之謂也。無論

物質與現象。于集合體而認爲一個獨立之實在。不可無概括各部之多數。而約爲一個之理由。即不可無統一之基礎也。此基礎有二。(一)結合原因上之統一。即關於因存于各部同一原因之作用。而各部爲結合者。(二)共同目的上之統一。即關於多數。以多少之共同目的而結合者。外形上有無共存接續。不足爲決獨立實在有無之標準也。結合原因上之統一。以與國家之實在論。有最重要之關係。姑說明之。

說明之便宜上。就自然界之實例言之。則因物理化學諸力而結合之種種無機物。即由結合原因上之統一。而爲集合之實在物也。又如動植物。至所謂有機物者。其結果之原因。果僅爲物理化學。限于學術之說明範圍內。或尙爲吾人不得說明。又或有終不能說明之一種特別生活力。雖爲未決之問題。然要之存於其自身之原因。以媒介其各部結果之故。而其全部爲認作獨立實在之集合物。蓋無可疑。此事實之集合物各部。與物質相密着者雖多。然非獨立實在之要素也。雖有各部物質之密着。然不必就其全體而視爲一種之獨立實在。如漫然積重

之一塊土石。其適例也。蓋使是等之土石。密着于一定之地。而使之繼續存在之原因。不存土石自身。乃爲地球之引力也。反是如天體。其各部分間雖大有距離。然視其爲一種獨立之存在者。其原因則存于天體之自身也。

普通之觀念。視全部爲一個獨立實在之集合物。同時亦有視其各部爲各獨立之實在者。然難以此爲精確之觀念。于此兩者之一。視其爲主者。爲獨立之實在。時。其他常同時附隨之。或爲其分子。或爲其集合。僅可視爲關係之實在。雖然。此普通觀念。亦非全誤。但其精確之度不足而已。即于全部與各部認各獨立之實在。思想上同時不可得而兩立耳。然兩者之實在。非絕對謂宜限于其一也。因觀察方面之差。于同一目的物。或有視爲獨立實在之多數物集合。或視爲有獨立實在之一物之多數分子。此二觀察者非不相容也。蓋均爲可能且正當者也。唯以種種之原因。（例如物質之密接）普通於全部或一部。直覺認爲獨立之實在。至其他之實在。經吾人思慮後。根於他之觀察。而始認爲獨立之實在。雖然。指此第二之觀察法而謂其不過空想。則不能也。

(二)國家現象之分析。欲知國家之性質。先不可不於所謂國家現象中。溯普通無論何人所認之客觀事實。即表於人類間之一定活動之總稱是也。細言之。爲於人類相互之意思之關係所現出之活動。有一定之形式。相並及相續而現出者是也。領土惟爲人類活動之地方而已。除國家人類之觀念。則僅有爲地球一部之土地。無有領土也。國家非離人類而構成一個之物體者。國家中之物體。惟領土與人類。此外則但有人類之作用。此作用非爲物理之作用。乃心理之作用也。自來雖有謂物理原因。生此作用。或此作用。產物理之結果者。雖然。以其爲國家之現象。而其人類之作用。常直接者。非屬於物理。而屬於心理也。要之國家之最大要素。在爲人類之心理集合現象。以國家而爲占位於人類以上之自然現象。則誤於根本觀念矣。夫國家已爲關於多數人類之現象。則其爲現象。或原來不得不爲多數統一。此多數現象。以爲一種。而稱爲國家。又必不可無其統一之基礎。即於結合原因上之統一及共同目的上之統一。不可不具有其一或二也。

第三) 決論。國家者其分子從有繼續之共同目的。一點觀之。雖得認爲一個之獨立實在。然於國家之目的。不但有種種之議論而已。國家之實在論。以與此無關係而得別爲論究。今姑置之。惟就國家有結合原因上之統一。述其理由焉。夫名爲國家之集合現象中之人類者。自然科學之所許爲實在者也。而人類與人類之間。無物質之密着。由此點言之。則與其謂人類者爲國家之分子。寧謂國家爲人類之集合。雖然。集合物認爲獨立之實在。不從其分子之密接與否決之。乃以其結合力存於其集合物之各分子與否決之。故有結合國家中人類之一定原因。存於人類。則國家者爲獨立之一體。不得不謂其具備認爲實在之要素也。結合人類而使生國家現象之第一原因。在人類之有共同性。無此性質。國家終不得成立。就此性質之起原諸說。雖不必歸一。然於組織國家之人類。常見其存在。則非僅自古諸學者所同認。其就現在之事實。因吾人之自問自答。可得容易證明之者。勿論已。雖在特殊之人。或特殊之際。有見反對之現象。然因特殊之原因。與此普通性質。有動於反對之方向者。爲一時遮其表現。而不足以因是以

爲無根本之共同性也。

國家者。以爲存於同一結合原因之各部之集合體。而宜認爲一個之獨立實在也。夫已於國家許獨立之實在。則構成國家之個人。勢不可不視爲其分子。（全部與各部之各獨立之實在。同時不可得而兩立。）然觀察個人之主點。國家本不過僅爲人類之集合。其他不可不視爲無客觀之獨立也。此二者之觀察。古今互相對峙而不讓。雖後來亦恐無全然歸一者。（觀察之差。其原因在研究者思想之方向。與研究之發起點二者之差。此原因雖將來亦不能歸於絕無也。）氏認此兩觀察之均有真理。然亦以雙方之主張者。往往脫其正當論理之域。有馳於極端之論決爲不可。於此兩觀察而下以名稱。一可謂爲國家主義。或謂爲國家本位說。一謂可爲個人主義。或謂爲個人本位說。

國家之有獨立實在。既如前述。而此實在者。以視自然學目的物之集合物。其實在果爲同一與否。則爲未決之問題。且爲吾人於政治學之範圍。終不得決之問題也。蓋自然集合物。有物質之實在。國家則有心理之實在。而物質之實在與心

理之實在。二者爲同一種之實在。吾人所不得而是非之者也。今因出於同視此兩者之舉。寧於吾人研究已到之程度而滿足之。僅說國家之有心理之實在。是亦足矣。

第二款 國家爲有機體

國家爲有機體云者。近來流行國家論之一也。以有機體爲前提。而生各論之決論。別其決論。獨立研究。雖亦有爲正當者。然前提與決論之連鎖。往往難期其適於論理。或於連鎖與論決之間。雖無所間然。然其前提。非自直覺而來者。蓋別須論證也。以論理精密研究國家者。其爲基礎之前提之根據不足。不可以語此也。

國家者。欲斷其爲有機體與否。先須明有機體之觀念。夫世之觀念。其實爲明白者。普通皆可處置。及精密考究之。又爲意外之不明白者不少。有機體之觀念。即其一也。從普通之觀念。則有機體之特徵。雖有生活。然何者爲生活。則又至難之疑問。其以此屬於一種不可思議之生活力。在自然學上。雖已屬陳腐。然生活之本質。終未明白。但不過以外部之朕兆。爲區別之標準也。氏因說國家之性質。見爲不可不以斷其爲有機

體與否之主意。而紹介關於有機體自然學上之評論。但當取捷徑而達於論決焉。生活分潛伏生活與發現生活二種。更得各分爲植物生活與動物生活。夫自然發達之現象者。各生活之所共通也。分科之組織分業之共同之現象者。發現生活大多數（除最下等生物）之所共通也。智覺意思活動之顯著。唯於高等動物見之。以國家爲有機體者。因於高等動物與國家之間。倡爲有顯然之類似。而以國家直加於有機體之列也。其意蓋在揚言國家非僅器械之集合。是爲說明國家一方之性質。其含多少之真理。固不容疑。在歐美有機體之語。本以器械之觀念。分科發達。且自然諸學之進步。雖不可必其無證明所謂有機體。亦不過爲複雜器械之組織之目。然現今器械之語。其觀念含蓄其他製作者與使用者於其中。而國家者。國家以外。非有製作者使用者。故謂國家爲器械。氏之所不許也。雖然。因使明瞭此點。不必特借有機體之語。加於國家。而高等動物與國家間之類似。氏亦於或程度認之。然且於兩者之間。有如以下所述之差異焉。

第一 部分獨立之範圍。

有機體者隨其高等之度。而縮小其各部分獨立之範圍。

相互而立從屬之關係。（下等有機體中例如蚯蚓雖分割之尚能生活其較爲高等之馬牛即不能分割）若稱爲最高有機體之國家則不然其爲國家各分子之個人獨立之範圍甚廣。如活動移轉智情意之發生是也。

第二（發生及成長消滅之狀態。有有機體之發生成長消滅皆基于自然。如木葉發生于春。成長於夏。至秋冬而殞落。人爲高等動物。皆有生死。國家不然。往往可以人爲使之永不消滅也。

第三（部分間間隔之多少及對境界明確之程度。人亦有有機體也。其細胞之間隔。甚爲密切。國家不然。各個人之間。間隔頗遠。觀市氓之與村民可知。又如人之爾我限界。極爲明確。然如歐洲大陸。各國之國境交錯。雖設木標或石標。終因不明確之故。時啓戰端。此但就土地言之。若就人民論。則交通頻繁。國籍之混同益甚。

第四（特質之法則。與心理之法則。其支配程度。下等有機體。全受物質之法則支配。其高等者人是也。則稍受心理之法則支配。國家不然。多基于人類心理之集

合。其種種成立之機關。亦純然受心理之法則支配。有謂國家爲人類集合而成。人固受物質法則支配之有機體也。則國家亦受物質之法則支配者。不知人類組織國家之時。即純然受支配于心理之法則。不得以人之生存。有受物質法則之支配爲口實。

第五。客觀存在所認之程度。宇宙者爲人類所認之宇宙。似無人類。雖謂無宇宙可也。雖然。果離人類而宇宙亦未始不存在。國家不然。其存在全由于人類之所認。無人類決無國家。

有機體國家論者。亦非盡忘此等之差異。屢以種種之形容詞。加于有機體。（如心理有機體）明國家之特色。然既謂爲有機體。則凡有機體之性質。必須具備。形容詞者。僅以之表示有機體共通以外。追加或附隨之性質則可。有機體之性質。尙未明確也。雖然。前記諸點。爲普通有機體共通之特徵。而國家缺之。則雖與以無論如何之形容詞。然以之加于有機體之列。非嚴正論理之所許也。于是或有呼國家爲不完全有機體者。其主意則可。然于用語。明明不免矛盾矣。蓋自來有機體之爲語。狹小其內容。而

適用之範圍廣大。小則從種子細菌。通于哺乳動物。大則國家與人類社會。皆包含于一用語之下。爲一種之世界觀而不相違也。然是已離普通之意義或生物學上之意義。而爲有一新意義之語。學者以周到之注意。而觀察普通有機體與國家之異同。不誇大其類似之點。于兩者用有機體之語。止常在學理之軌道內。其用語雖不足深咎。（一觀念概括多數之事物可也用一語于大小二義則必當避之）然不注意之徒。往往出此軌道。不保其無或以普通有機體之現象。直推論于國家。或雖爲國家特有之現象。而不得發見于普通有機體者。即不視之也。其尤不保其無者。僅呼國家爲有機體。而爲普通有機體之自然發達之觀念。直侵入腦中。從而有蔑視一個人之意思。行動。及絕大影響于國家進路之恐。且在他方。則研究國家之機關與組織。不關於有機體語之有無。可得獨立而進步。此氏所以不左袒國家之器械觀察。且于有機體說。不能全贊成之也。

第三款 國家與社會

第一 社會之意義。凡吾人常用之語。非爲嚴正之學術語者。其意義往往缺正確之

一貫。社會之語。即其例也。通于社會語之各種使用法。而爲共通之點者。即屬于所謂多數生物心理之一體。而有其一或二以上之共通點。此爲最廣之意義。雖然。就此意義觀之。其用法之範圍廣大。其要素僅少。在與國家對照之研究。除此最廣義之社會可也。惟宜注意者。在普通之用例。社會雖及于人類以外。然國家者無加于人類（或人類之一部）以外者也。

包含人類全體（除人類以外之生物）而吾人人類。于視爲一個人或視爲國家之一員之外。更視人類全體之一分子。有意無意而爲一體之吾人思想。又屢從社會之語而被發表者。即廣義之社會也。

多數人類於或共通之點而一致。可視爲一團。其範圍雖大。然於尙未表出及於人類全體之際。同用社會之語。則狹義之社會是也。世人往往以形容詞加之。表其特有之共通性。（文明社會勞動者社會政治社會等）於此義則國家者亦一種之社會也。精言之。則可得謂爲諸國家集合而爲一種之國家社會也。且因得謂國家爲一種之社會。故於此義之社會。其區域或較小於國家。或較大於國家。又或全然同

一。就其社會較小於國家者言之。雖謂離乎狹義社會而爲最狹義之社會可也。最狹義社會云者。人類多以自由意思（時而待國家之干涉）因各種之目的（政治經濟學術宗教慈善娛樂等）所作之團體。其區域較小於國家之便宜上名稱也。

國家與社會。其區別爲同一之際。則社會之分子。同爲國家之分子。唯因觀察點之不同。或爲國家。或爲社會而已。氏之以爲主而欲研究之者。國家與社會。其分子區域相同時之兩者比較也。然其論決。雖在他意義之社會。亦多爲共通者。何則。在各種意義之社會。於缺國家要素之一點。皆爲同一也。

第二）國家與社會之區別。知國家與社會之別。須視法律之觀念。夫國權之作用者。本非僅在法律之範圍。雖然。法者國家之特徵也。爲人類之一種社會。必爲何等之規律所支配者。勿論已。然強制法規之觀念者。非社會之要素也。反是而爲國家。使無強制之法規則不成立。約言之。社會與國家之差。在法之有無。除法之觀念之人類團體。即社會也。不論其爲經濟團體。爲宗教團體。爲社交團體。包含是等幾多之

觀念。而視一地域內之總人類爲一體者。則稱爲社會。論者或有以社會之語。對於國家。僅爲經濟之團體者。是失於狹隘之見解也。故明法之觀念。即所以明國家與社會之別也。

論究法之觀念。於此不得全然精密。惟舉其國家與社會比較上之要點如左。

(甲)人類行爲之規定。

(乙)外部之強制保障。例如竊盜。但有內部之意思時。即爲法律所不及是也。

(丙)強制自一定之組織之權利(國權)而生。例如輿論也。習慣也。於社會上未嘗

無一種之力。然非出於一定之機關。此其與法律不同者。

惟其爲組織之權利。所加強制。故法者於一方極有力也。蓋個人爲國家一員之程度。大部分(不言全部分)關於外部強制之範圍。至國家之分子。在法以外。亦可有擁護國權之精神。然外部強制所不至之範圍。此精神者。非國家所得直接以其特色而支配者也。吾人文化國人爲國家之一員。同時爲社會之一員。國家者一團體也。凡團體僅於其團體目的之範圍。拘束其分子。在國家示此拘束之種類與程度

者法也。然以國家而爲在法以前。爲法之創造者。與以法爲在國家以前。爲國家之創造者。同爲不可。夫國家焉。法其發生與消滅。皆同一者也。施巴傑司氏所謂憲法。裡面之國家者。法之發生。即適當於國家之組織之社會也。雖直與以國家之名稱。亦爲非是。然其主意。有可味者。

第三) 國家與社會密接之關係。國家與社會云者。雖爲別種之觀念。然全然分割之。思想上事實上皆有不能者。兩者之間。蓋有密接之關係。觀爲其分子之個人。已爲同一。亦可知已。社會上有規律。(惟其規律缺國權之後援) 國家之法。即以此規律爲其實質之要素也。夫法者因社會而存。社會者非因法而存。社會以達其生存與發達之目的。而生強制之法。以有法之一點觀之。而稱社會爲國家。而法與社會目的之到達。在理想上遂歸於一。謂國家爲因社會而成立可也。雖然。國家與社會。非有不同之實在。由同一分子所成同一實在之一方面。在國家以外。求其製作者其使用者。亦不可得。此所以得謂法爲器械。而不能謂國家爲器械也。社會者爲國家之基礎。國家者社會之產物。故誠欲了解國家。先不可不了解社會。在近世文化國

之間。國家之組織與各種之法制。往往呈類似之現象。僅以之視為出於政治家立法者隨意之摸倣。尙未能謂爲完全說明也。其組織法制。就大體言之。其成効爲維持繼續者。則其成立。不可不歸之所存於相當國家之間。社會事情之爲同一或爲類似。(例如憲法政治行政制度社會政策之諸立法等)社會之事情者。以各種之原因而變遷者也。國家僅以其一種之原因。有左右多少社會之潮流者而已。以國家之力而換言之。則以外部之強制力。而入於人心之內部。與以深遠之影響。因而全然變更社會潮流之方向者。非國家之所企也。國家之一舉一動。本有意無意。於各種之社會事情。生其波動。現存之社會事情。不借國家之觀念。終不可了解也。其尤者在國家經濟上之地位與勢力。爲近世經濟學者之所說。氏亦認其地位之爲重要。其勢力之爲不可侮也。惟其認之。故更以爲不可無避惹起濫用此勢力之論法。於是氏尙欲就以下之二點說明之。所謂二點者。即(一)國家在社會之地位。與腦在生物之地位之比較。(二)國家與個人對立之狀態是也。

第四)國家在社會之地位。世有以社會爲有機體之一派。其所唱者爲比較社會與

生物發見解剖學生理學生物學心理學之上類似。遂稱國家（結局代表之政府）在社會。尙如腦之在生物。俱爲司全體指揮之唯一機關。其所說之前提。則國家者。其本來之性質上。（非僅限於法之範圍）爲在社會唯一之意思者。至社會或爲其分子之個人。於事實上不外服從絕對缺腦力。此蓋爲不可避之論決。從而不可不認國家萬能主義矣。今試就其前提之當否論之。

夫在生物。則腦者爲意思與思慮所存唯一之地。他部分之細胞。則無思無慮者也。若在社會之各分子。其程度雖有多少之差。然均爲具備智情意之人類。國家者離此社會之分子。則無獨立之存在。其視爲制定法者執行者。代表國家而發表國家之意思。無在爲社會分子之個人人類外。雖於或時與地而代表國家之個人。較其他之個人。有各種之卓絕能力。然此卓絕者。性質上不可期其必然。有一派之論者。以國家爲立於社會之上。主張以君主制爲特立於社會各黨派之上。適於維持中正之制度。是亦爲一種之希望。而爲理想而已。此希望理想。不幸而難期。其達於實在。此國家之常也。（接近於此理想。比較有容易之歷史之原因之國民。不孤負其

幸運。不使以國家爲一派或一個人野心之犧牲。其宜注意不待言也。

第五) 國家與個人對立之狀態。有人謂國家與個人常直接對立。中間更無他之社會。個人者孤立之個人外。唯爲國家之分子而已。使密着於個人者。唯國家而已。此說與目前之事實相反。蓋構成國家之分子之個人。同時仍兼爲他之社會之個人也。夫人類不能孤立於世界。故必爲國家之分子。且同時又爲他之社會之分子。溯之國家未發生以前。如家族團體。已伴人類而存在。個人即家族團體之分子也。更徵之國家發生以後。最狹義之社會。因文明進步。其種類愈益增加。政治團體。爲最狹義之社會之一。而國家又政治團體之一。爲國家分子之個人。亦即爲政治團體分子之個人。(如爲國家之分子之個人。亦即爲政黨分子之個人。)他如爲經濟者。學問者。宗教者。慈善者。娛樂者。及其他之諸團體之分子。亦莫非個人與爲之。以此知國家與個人常直接對立之說。爲反乎事實也。

觀國家個人間之中間團體(最狹義社會及家族)之性質。其對於分子。皆有或種類之拘束力。且其拘束力入於人心內部。如宗教團體。其最顯著者。唯自外部之強

制之點觀之則國家之拘束力僅有最高度而已以言入於人心內部或尙不如他之團體之拘束力也。

人類孤立則有不得爲之事業。又有不便爲之事業。故必共同爲之。此其共同。不必其已爲國家。且非國家之共同團體之事業。不必限於營利者。近世之文化。賴國家以外之共同團體頗多。不須一一舉證之。自爲普通人所知也。

第四款 國家之定義

凡事物之定義云者。爲其事物之正確明白且簡單之說明是也。當一事物之論究。與一貫之意義於事物且表示之者。論究者之責任也。定義者達此目的之方法也。雖然。事物日趨於複雜。則定義亦日趨於複雜。國家爲事物之最複雜者也。則定義之複雜。蓋不能免。觀各家學說複雜之程度。或反超過國家現象之程度。此仍研究未充足之所致。大凡研究國家者。其方面各自不同。有屬於觀念一方面爲歸納之研究者。有屬於思想方面爲哲理之研究者。有混合兩方面而爲研究者。以是定義亦愈複雜。不知就思想一方面之研究論之。固不能謂其絕無裨益。然下定義時。不可不舍思想一方

面。而專就觀念一方面。特就觀念一方面論之。國家究爲如何態樣。則又以古今變遷之故。而有種種之不同。下定義時又不可不舍不同者而就其同者。蓋定義固欲包含一般國家於其中。而不限於特定之國家也。例如假設一定義曰。國家者必有一種保存自己之力。則無保存自己之力之弱小國。即不能包含。然弱小國家固自存立於世界。是亦一國家也。又如假設一定義曰。能達其國家之目的者爲國家。則不能達其國家之目的之腐敗國家。亦即不能包含。然腐敗國家。亦有存立於世界者。亦不能謂其非國家也。然則此定義皆爲不完全。無他。範圍失之太狹也。今擴充其範圍。而使一般國家皆包含之。則如下之定義是也。

國家云者。於一定之土地有統治組織之繼續之人類社會也。分釋如下。

第一 國家者社會之一也。此社會爲最廣義之社會。凡集合有意或無意自動。或他動而爲生物之一羣。不論其結合力之種類。及其強弱之程度。皆包含於最廣義之社會中。國家者無數社會之一也。至國家爲如何之社會。觀前節與本節所說。已可得而略知矣。

第二)國家者人類社會也。在人類以外之生物之集合體。皆社會也。然國家限於人類。故茲言社會。冠以人類。亦與在人類之集合體。認有類似之現象。雖然。國家者限於人類社會所與之名稱也。至於爲國家之社會所必需之人類之數。固無限制。有謂多數不如少數之鞏固者。此說不確。特最少限以足爲統治組織之初步爲斷。最大之限。雖謂合人類總體而爲國家可也。過去及現在之國家。事實上人類一部分之集合體也。然就國家之觀念上及未來之想像上言之。於或時包含人類總體之國家成立。絕對不認。實爲不當。凡具備國家之要件之社會。不問自人類之全體而成。與自一部而成。要皆可下國家之名稱也。

第三)國家者於一定之土地之人類社會也。人類不能離土地而生存。故爲地球表面之一部土地。爲國家之要素。而受領土之名稱。領土者。本非永遠不動之物也。或伸或縮。亦所不免。但就特定之時視之。帶續繼之性質者。即爲一定之土地。自人類一方言之。逐水草而轉居之遊牧人民。僅有土地而無領土。僅有社會而無國家。必土着於一定土地之人民。始得成爲國家。

領土爲國家之要素。故領土之性質（例如廣狹地位地勢地質境界氣候等）影響於國家之性質頗大。詳論此關係。則政治地理學之職分也。

第四）國家者有統治組織之人類社會也。社會之各個人間。有從人類性質上自

然生差別者。有人類以意思故爲差別者。其以社會爲平等人類之集合者誤也。社會有各特有之各種結合力。其以社會爲偶來偶散之人類之羣集者誤也。雖然。社會無治者被治者之區別。無媒介強制之法力之結合。惟爲國家之人類之社會則有之。以強制之法力。而有治者對於被治者之組織。是爲統治組織。此統治組織。即國家與他之人類社會區別之顯徵也。統治組織之中心點爲統治權。統治權云者。國法上之最高權力也。何謂權力。一之意思。對於他之意思。而有優勢之地位之謂。統治權占國法上最優勢之地位。具不可分與無限之性質。雖爲普通學者所認。然所謂不可分者。就單一國家言之也。合之聯邦國家。（美瑞國即不得謂爲正當之解釋。所謂無限者。專就專制言之也。若現今之立憲國。則有各種相互之機關。即不能謂爲無限。（即各機關同意就法律上論之似爲無限

然就事實上論之仍非無限。其詳論寧屬於公法之範圍。茲就統治權而爲政治學上所當注意者述如左。

(甲)於特定地域特定時期統治權之總額必同一。統治權單一國與聯邦不同。聯邦各有統治權之存在。以各統治權集合而始成聯邦之統治權。單一國不然。單一國又有中央集權地方分權之不同。地方分權亦非若聯邦制度。特中央之權。爲地方所分耳。不問其爲單一國爲聯邦。或爲單一國之中央集權與地方分權。而其所集合之分量之總額。則必爲同一也。

(乙)統治權可分不可分及分割之方法程度。須依歷史之事實之指定。統治權可分不可分及分割之方法程度。倘不依本國之歷史之事實之指定。則有危險之虞。蓋現時國家之現象。皆以前歷史之結果也。

(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。此外影響於統治權者。如因外交之關係。或因民族之關係。此亦其重大者。然多視社會全般之發達之程度。以決定統治權之運用及運用之狀態。如由君主。或由議會。

皆視社會全般發達決定之也。

(丁) 統治權之優勢。不達於法以外。統治權於法上占優勢。然不能謂法以外亦占優勢也。

(戊) 統治權運用者之受限定。統治者運用統治權。其意思似無限定。然就事實上論之。仍受種種之限定。其最重大者。習慣是也。有人謂君主專制。其權固無限定。然專制亦未嘗不受習慣之限定也。

第五) 國家者繼續的之人類社會也。人類既為構成國家之分子。則必有繼續之性質。雖亦有時生無國家之狀態。然此變態為一時者。其終復於國家生活時常態。則東西古今之史之所同也。至將來雖不能保其必無變動。而此繼續之性質。歷時正長。蓋人類有要國家組織之事情。故知將來之國家。亦為繼續者。其事情述如左。

(甲) 人類之社交性。

(乙) 人類能力之差異。

(丙)人類間廣義之生存競爭。

(丁)人類短慮之利己性不能消滅。

就上四者視之。則國家者殆永遠之社會也。然四者必備具。而後知不可不組織國家。如有社交性。(雖有孤立之人。不願與社會交者。然實居少數)而以下三者不備具。則可組織一社會。不必要組織國家。又如僅有以下三者。而無社會交性。則亦各成其一種之組織。仍不必要組織國家也。

然此以概括者觀察之也。就各國家言之。國家亦有盛衰興亡。現存國家。多立于過去之國家之墳墓之上。雖將來亦然。蓋國家之生存競爭。可無休止。故從此點觀之。國家非永遠者。皆一時者。雖然。當國家之成立也。無豫劃其存立期間者。必期其永遠繼續。發達無窮。惟國家之運命。不隨當初之希望。創立之後。經或時以各種之原因。遂不關於其時代國家分子意思如何。(或合於意思。或反於意思)至於消滅。其國家於此意味。而國家之成立。雖謂爲有制限可也。然其爲制限。與他之各種之社會。於或時而以一定之目的成立。其目的成功之時期。且夕

得至者。大異其種類。何則。國家者其性質上無達其存立之目的之終期。從而亦無當然不可不消滅之時期也。加此目的之觀念於議論中者。雖除去之。然要國家組織之人性。於同一國家之下。就其不滿足。而時間之制限。當然無存在者。故國家者於存立之時間。無一定制限之人類社會也。是雖不可名爲永久。然名爲一時。更爲不當。用繼續之語。足說明國家之性質矣。此繼續云者。有時以客觀標準。測國家之命數。非論達於其一定之度以上與否之義也。就主觀論之。視其社會之性質而可決定也。故雖不幸短命之國家。亦不妨爲國家無論已。

第二章 國家之分類

第一節 總說

吾人因種種之目的。由種種標準。得就屬於同一種類之不少事物。而爲分類。對於國家亦然。惟就視其國家之必然性質上觀之。則凡國家皆爲同一。不許分類。而就其現在發動之作用言之。則在其適用之事項有不同。雖然。視爲國家而爲活動之作用。其源泉與限界。凡國家皆同一也。換言之。屬於國家統治權之本質。常爲同一也。故就統

治權自身言之。不得分國家。凡國家無法律（在廣義含憲法但不含社會之規律）上之拘束。故爲自由。且在法律上拘束國內之團體及個人。故爲專政。在此意義之自由與專政云者。以僅爲由楯之兩面視同一國家。不得爲國家分類之標準。施行憲法政治之國家。亦本不脫此論理憲法之目的者。非規定國家權力之廣狹。唯規定行國權之國家機關。其作用之範圍與方法。由視爲國家全體之國家觀之。則憲法之有無。於國家之性質。不生增減。唯拘束其其機關之運動而已。

國家者。雖視爲國家之性質上。不可得而分類。然得以種種之目的。由種種方面分之。例如以領土之特質。國民之政治、法制、經濟、宗教、社交、特性、等爲標準。得分爲無數國家。然自來最爲著名且重要者。即從國家最高機關分類也。蓋國家之活動。待各機關而始行。故機關者。使知國家之所以爲國家者也。無機關雖有他要素之備具。然是惟有國家建設之地盤而已。僅有適於有國家模樣之社會而已。國家之爲國家。尙未存在也。國家之機關中最重要者。最高機關。而混同國家與其最高機關之非是。雖如前所述。然偶以此混同之起。足證兩者之密着焉。

就最高機關之分類中。其爲主者亦有二。一關於其組織。是爲國體分類。二其作用之規定。換言之關於活動之形式。是謂政體分類。

第二節 國體的分類

第一款 國體三分說

國體三分說云者。從治者之數（精言之以其在國家占最高地位之人數）而三分之。君主國貴族國及民主國之說是也。君主國云者。一個人占最高地位之國家也。貴族國云者。爲國中之少數者。占最高地位之國家也。民主國者。一般人民占最高地位之國家也。此意義之分類。如國家分類中。最古且最普及於世者。亞利士多德氏以前。雖已有與此類似之分類。然亞氏之著書流行。故此分類。普通皆因亞利士多德名而知之。其分類以君主國貴族國民主國爲正則之國體。而如腐敗之變則國體附屬焉。（暴君國寡人國愚民國是也）爾來政治學者。屢熟中。偏頗於國體論。而國體三分說之布延。往往占政治學之大部分。馬甲白里氏曾以君主國與共和國對立。爲後來國體二分說之前驅。然未至壓迫三分說。且二分說亦出乎治者之數。就此點觀之。與三

分說無異。後孟德斯鳩氏以壓政國加入三分說。然以與亞氏所謂暴君國無大異。不足爲出於別種之機軸也。蓋當亞氏分類之時。殆專比較希臘之諸國體。就其範圍。便宜分之。蓋無可疑。要之當時所謂化外國者。在亞氏之眼中。則不爲重。次於亞氏者。亦游泳於同一思想之潮流。以此分類爲已足。中世以後。歐洲之政治事情。雖已大變。然國家之理論研究之發達。以其不著。而國體三分說。不受激動。然至近來國家之進化。與自由研究精神之勃興。惹起不少之異論。最終至於最近觀念。則漸以國體貴適於國情。無狃於絕對之可否者。因而國家分類之紛爭。亦似歸於沈靜矣。

第二款 國體三分說之批評

亞氏之國體三分說。以治者之數。爲分類之根據。思想上雖簡明。然現今實在之國家。不能僅以此分類爲滿足。夫君主國之語。普通謂其以主權在於一人掌中之國體。然世所謂君主者。不必掌握國法上與政治上主權之全部也。又民主國之元首。有運轉國法上并政治上國權之重要部分。然在國法上。其一國元首之地位。有時不免消長。其尤難據以分類者。政治上實權之所在。與變化無極之政治事情。皆有變化。而以之

區分國體。殆屬徒勞。試從政治之實際視之。例如丕里克勒斯時代之雅典不可不謂爲君主國。包爾一世時代之俄國。往往不可不謂爲貴族國。此等之例。史上甚多。若夫離政治之實際。而不審國家機關之組織。政權之分配。實權之歸着。則君主國之特徵。惟屬於有帝王名稱者存在之有無。而以英德俄清諸國。概與美法同。然英國國家之體樣與組織。與其與俄清同列。寧與美法比肩爲宜也。

國家元首世襲之有無。亦非絕對之區別。在選舉君主國之外。共和國元首。亦無不可得爲世襲之理由。又現實之例。如愷撒爲終世之大統領。且有決定其後繼者之權能。元首之無責任。與不可得而廢位。亦非絕對之區別。終身之大統領。非僅不負責任而已。有期之大統領。亦有在其職中而無責任之例。反是者爲王。亦非無得廢位之制度也。

更就貴族國與民主國之區別觀之。一以少數者爲治者。一以多數者爲治者。然少數與多數云者。以何爲標準而決之乎。過半數與否。本不足爲標準。雖富於如何參與政權之人民之民主國。亦以除未成年。或種種無能力者。及普通婦人。而有人口總數四

分之一以上。參政權之例。在現今則甚少也。其于四分之一以下之範圍。以爲漫然之數之制限。立兩者之別。無何等理由也。然則兩者之別。在爲貴族之一種人民。掌握政權。與一般人民掌握政權之差而已。更進而考何者爲貴族。其區別亦非甚明瞭者。所謂貴族。爲國民之一部。從出生職業勳功學識財產等。以他之人民區別之。有種種特權之一種人民也。此特權者。在政治上爲參政權。參政權以貴族爲限。所謂貴族國之特徵也。雖然貴族國云者。少數人民爲治者之國家。而解釋貴族。則以其視爲特權而有政權者。是豈不爲一種之輪環論法乎。治者之少數。以屬于限定之一階級與否。爲區別之標準。思想上雖可。然難限定而與以一定之意義也。

且以參政權之分配。遂決治者之數。則爲計太早。有因構成或轉運國家。爲必需行爲之權利義務之人。非必治者。此不待多言者也。（爲君主國體取立憲制度之國家其人民非治者）故雖就或一種人民。參與政權之時。遂以此點而特謂其國家爲貴族國。亦不能也。主權者不但視爲屬于一人。亦無不得視爲屬于一般人民之理由。若夫論政治上實權最終局之所歸。雖爲如何之民主國。然率一般人民而其爲主位之活

動者。常爲少數首領。又雖爲如何之貴族國。然背反民心之施政。其不能永遠維持而繼續者。古今東西之所同。故實權之最終歸着亦不足以爲區別兩國體之明確標準也。

第三款 混合國體說及其批評

當國家三分說。爲國家分類。遇如前記之困難。而所謂混合國體說起矣。混合國云者。于前述國體之特徵。以種種之比例。而謂爲混合之國家。此說之主張者。希臘已有之。亞氏自身。亦已認世上之國家。不必歸于純粹三國體之一。中世今代。同論者亦自不少。或唱爲國體皆爲混合。無純粹者。或稱國體有爲純粹者與爲混合者。凡混合國體之說。不認因國體而爲國家之分類也。因治者之數。以分別國體。（其當否姑置勿論）其分類爲包括者。爲徹底者。故同時如爲一人國體。且爲非一人國體。無容所謂混合國體者之餘地。且可視爲國家之意思者。有其一而不可有二。故雖有事實上多少之影響。及于所謂國家之意思者。然吾人不一一省之。惟從其結局決定國家意思之最高機關之所在。而判斷治者可也。最高機關之所在。無爲混合者。以此點觀之。混合國

體亦不得成立。要之混合國體說。于反證亞氏國體三分說之困難。有消極之効用。此外單獨無大價值也。

第四款 國體分類結論

駁混合國體說之理由。以辨護國體分類之根據爲已足。本來盡政治上國法上諸般之狀況。而網羅之。作唯一之國家之基礎。則終爲不能。于一種之分類。求無限之適用。則不當也。夫以亞氏之分類。爲說明政治現象完全無缺之標準。是已誤矣。更有不滿。足于亞氏三分類者。以追加他之國體。得爲萬能之分類。是又陷于兩重之誤謬者也。其一誤謬在分類之觀念上。即以唯一之分類。而爲中于說明國家說目的之希望是也。又其一之謬誤。在分類之方法上。即列舉由不同之標準所生別種分類。置于同一之位是也。

國體之分類者。不僅數學之分類而已。隨數而含蓄性質上之差異。固如論者之所言。而國體之如何。內治外交上均爲重要。然以之爲主而觀察性質。于各國體有一定不動之主義。視國體之別。而遂爲得決政治上諸問題。已屬于過去之空想也。排列于一

國體之下之國家中。有不少之異同。故說明特定國家。其國體當考其活動于如何政治狀態之下。其尤當考者所關於政體之如何。誠不可少也。

氏爲國家分類。先欲分爲君主國體及共和國體二者。更二分共和國爲貴族國體及民主國體。其分類之標準。則視其國家于國法上。以何人占最高之地位。如占最高地位者爲一人。則君主國體也。爲二人以上。則共和國也。（共和國之元首。雖在國家常置機關中爲最高者。然國法上占國家最高地位者。非必元首。）更欲明兩者之區別。則問國家元首世襲之有無。責任之有無。廢位之有無。帝王等普視爲君主之稱號之有無。此數者單獨孤立。其不足爲國家區別之絕對標準。雖如前述。然以之集各而得決國體之異同。猶之集合人種言語歷史宗教經濟文化等。而已足決民族之異同也。共和國。貴族國與民主國之區別。視君主國與共和國更難。然大要則基于國法上最高之地位。屬于一種特別階級之少數人民所專有。抑將屬于一般人民。兩主義上之區別也。從此根本主義之差異。遂于參政權之原則。生其差異。在貴族國之原則。特別之少數人民。以其爲特權而專有政權。其一般人民。雖爲如何之人才。亦毫不得與於

政權之事。民主國之原則。除特定無能力者外。參政權爲一般普通人民之所有。蓋一以限定參政權爲旨。一以擴張其參政權限爲旨也。本來于特定國家之分類。辨其果爲貴族國。爲民主國。雖有所苦。然從大體上觀察之。尙於其爲共和國之細別。有使之並立之價。從政治上之性質。歷史上之變遷觀之。君主國與民主國。頗相接近。而使與貴族國對立爲便之時不少。此非輓近學者之所以依然蹈襲亞氏之國體三分說乎。然就區別明瞭之點比之。寧覺如上所記而加修正之較爲正當也。

第三節 政體分類

第一款 政體分類之重要及其根據

國家之國體分類。關於國家體樣之分類也。關於國家構成之分類也。此分類本爲最要。雖由此分類之諸種國家之差。政治上社會上不可輕視。然從國家發達之沿革上及國家活動上政治實勢上觀之。政體分類。其爲重要。寧可謂出于國體分類之上。蓋以政體分類。得卜政治之進化與退化。國體分類則不必然也。輓近來政治上之趨勢。非在國體變更。而在政體變更。現今政治之現象。世界列國。于對外政策大抵得類似

之方針外。其於內治則與其以爲被包含于國體分類一種類之各國。互有類似之點。寧以爲政體分類一種類內之各國。更有多數之類似點也。

政體分類云者。以有無憲法爲區別之國家分類也。有憲法。其國家機關之行動。皆依之而爲立憲政體（或立憲制）之國家。無憲法。則國家機關之行動。出于其專斷。稱之爲專制政體（或單謂之專制）之國家。專制政體。不必限于君主國也。貴族國體者。原來亦得存在于民主國。何則。雖民主國體。亦非如有狹小地域之所謂市之國家以上。假令以統治權在民爲主義。然實際執行統治權之當局。爲少數者。此少數者與在貴族國相同。于其國家之行動。雖亦必有宜準據之憲法。然不可爲限也。

憲法者。爲關於統治權運用之根本法。規定國家機關之組織及作用之大體也。憲法之有無。于國家統治權之性質。不生變動。統治權者。法上常無制限。憲法者。對于個人之國家之地位。換言之。則非對于個人與國家機關全部之關係。而引起差異者。惟個人與國家機關之一部之關係。受憲法規定之影響者爲多。憲法者。免個人爲一部國家機關之專斷也。

第二款 專制政體

在專制政體之國家。以無憲法之拘束。而國家機關之行動。就普通視之。最爲自由且迅速。此論者往往目良好之專制政體。爲理想之政體。置于立憲政體之上。之最重理由也。然視其直接之效果。不足判政體之良否。非但宜思其永遠及于國家與社會之影響如何。即其保障專制之常爲良好之理由。亦爲缺乏。雖然。以專制政體爲暴政。亦非也。于專制治下。雖無保護個人之憲法。以爲其保障。然其國家機關之行動。常有規定其內部者存焉。即規定不完。然多少亦必有存者。此規定對於國家機關之行動。乃與以一定之軌道。而使之不加不規則之壓迫于個人者也。若夫國家機關之行動。毫無可守之規律。又假令有之。然無遵奉者。恣意侵害個人之權利。如此則名爲暴政可也。然雖爲暴政。而亦非不保障個人相互間之私權。使至不見此保障。則與其謂爲暴政。毋寧謂爲無政。專制政體者。決非無政之謂也。

對於國家機關之抑壓。而擁護個人之憲法上保障者。法規上之保障也。形式上之保障也。此種類之保障。雖不存于專制政體。然其他種類之保障。不論政體之如何。常存

于一般人民之掌中。即實力之保障是也。國家機關之抑壓暴虐過度。而馳于極端。個人必至終不能堪其疾苦。一般人民。遂訴于實力而抵抗之。此爲自然之勢。古今史乘之所同語也。

第三款 立憲政體

在立憲政體。則國家機關之行動。不能出于憲法之範圍外。非僅不可背憲法法文而已。且不可爲違反憲法精神之行動。憲法精神之語。以其漠然。往往覺其意義之不明確。然苟在立憲政體確立之國家。則憲法之精神。常以支配政治爲原則。憲法之精神有二種。一爲各國特有。一爲立憲國家之所共通。所謂各國特有之精神云者。各國維持特別之國體。其他之國家組織者是也。所謂立憲國共通之精神云者。在反乎專制政體國家機關之獨斷主義。而爲多少之讓步妥協。認國民中各個人有政治之人格。而敬重其意思。于爲執政機關之政府外。別認議會爲其監督機關。擁護而使其發達也。非立憲云者。爲廣義。反于憲法之精神也。違憲云者。爲狹義。違背憲法法文規定之謂也。雖如何之憲法。亦不能就國家機關相互之關係。及與人民之關係。一切之事情。

皆規定之。但以不背反憲法文面爲已足。使于立憲制之下。至以專制精神執國政。其危險有過于專制者。蓋其極至擊刺民心。大生衝突。或漸次使其政體。逆行于專制之舊狀。此兩者均不利于國家之發展。與社會之進化也。憲法之發生。致來政體之變遷。即于國家生新機關之設置。其變動常及于國家機關相互之關係也。

在立憲政體。議會之外。往往有總投票制度。總投票云者。關於重大之事項。（其爲主者立法事項特別憲法事項）以投票而直接使一般人民。表示其意志。因之與以最終之決定之制度也。此制度自來行于民主國體。然除在國法上最終決定權之點。則此制度。在他之國體。亦無不得適用之絕對理由。雖在立憲君主國學者。亦主張採用之。

立憲政體。優于專政政體之理由。其主要者如左。

第一 政治上之利益。

- (甲) 設置監督機關。使爲政機關之政府。當行其國政時。更深一層之注意。
- (乙) 監督機關之組織及總投票二者。或參與其一。或參與其二。使人民對於國家。

更深一層之注意。

第二)社會上之利益。

(甲)使因根本法而確保自由與權利之人民。安然而爲各種之活動。以促個人及社會之進步。

(乙)國法上享有使用議政權之人民。自然馴致積極經營一般公共事業之風氣。

(專制治下之人民雖有服從之消極性然于共同事業則冷淡也)

立憲政體如此。雖及好影響于其治下人民之氣象。然其發生與發達。則屬于人民之性質及人民發達之程度如何。不能于各種之國家。強爲立憲政體也。夫維持立憲政體。有最要之條件三。

第一)必其人民思立憲政體。或至少亦必不願專制政體。

第二)其人民于永續立憲政體所最要行爲。(有積極者有消極者)有足爲之能力。

第三)其人民常使前條之能力活動。

要之立憲政體。于使發達人民之智德。雖有大効。然其健全行之。則以已有相當智德

發達之人民爲條件也。

在立憲政體。于政府以外。有獨立之監督機關。就國法以議政府之行動。享有關連于國政轉運之種種特權。（立法協贊權。預算議決權。上奏權。質問權等）而監督機關之意思。大與影響于政府。是立憲國家之所共通也。惟監督機關之勢力。或有頗爲薄弱。僅如爲政府之參考機關者。或反之而其勢力甚爲強大。非僅促政府之更迭而已。由其意思。有事實上常至製造政府者。所謂議會制是也。議會制者。與立憲制對抗。非別爲存在者。乃隨之而生之現象也。非爲必可至者。因特定國家之政治事情。而可決定者也。議會制與政黨內閣制相隨屬。政黨內閣制之得失。見政策原論。

第四款 立憲政體之細別

立憲制者。因憲法種類。爲種種之細別。普通有因憲法爲成典與否。分爲二種者。成典立憲制及不成典立憲制是也。

在成典立憲制。憲法者爲國家之根本法則。統治者以其爲一個或數個之典章。于特定之時發表者也。不成典立憲制反之。所謂憲法者。由各種之普通立法裁判判決政

治慣習等而成。因無特別之成典。難明確示其成立之期者也。於成典憲法。則規定其修正方法。其方法與普通立法手續常異。不成典憲法。不規定修正方法。得以普通立法手續而加修正。故稱成典立憲制爲特別立法制。稱不成典立憲制爲普通立法制。亦可也。不成典立憲制。非僅應時勢之必需。而以普通立法手續。得容易變更憲法而已。在無法文之際。其得以解釋補助法文者大。故因時勢與憲法相離隔。而生革命之虞。則爲甚少。（此時勢云者其爲主謂政治諸勢力之關係也）此因不成典憲法之富于彈力性。所生之利益也。然利之所存。害亦不免隨之。不成典立憲制。以乏法文而國家之根本法。已欠明確。是其所短。不僅此而已。一朝有濫用之者出。恣意改發之。較爲容易。而有人民不得鞏固保障之弊。成典立憲制之利害。與不成典立憲制爲正反對。夫兩制之得失。本爲理論上之比較。若就實例見之。英享不成典立憲制之利甚大。而苦其弊則甚少。雖然。是爲英國國民之性質。與英國立憲制歷史所生之結果。難漫然期之他國也。故方今立憲制之國家。不拘其直接間接。皆摸倣英制。然又大概採成典立憲制也。

在成典立憲制之國家。憲法修正方法。重大之問題也。觀現行文明國所行主要之修正法。因其修正于如何之機關。而得分爲四。

第一 委于普通立法機關。惟議事及表決之定足數不同。

第二 委于因修正憲法之特別機關。

第三 委于人民之摠投票。

第四 在聯邦則往往委于各邦之機關。

凡具得易實行修正之規定之成典憲法。其得失均近于不成典憲法。反之而全然不許修正之成文憲法。以毫無彈力性。而其結局固易于招革命之危險者也。

第三章 國家之發生

第一節 總說

關於國家之發生有二說。

第一 關於哲理之發生。此議論不關於國家之發生自身。其內容往往有宜在國家存在之理由或存立之辨護之名稱下者。是明與國家之發生。爲不同之事項。

也。夫說明國家之發生。雖宜資於存在之辨護論者甚多。然存在辨護論。爲研究關於發生之範圍外。故當論國家之發生。凡關於哲理之發生諸說。（例如神意說契約說勢力說）束之高閣可也。當基於事實之概括而說明之。概括者必從多數之事實而出。本此說明。以之普通溯於國家之原始。須適合於其大體。雖然。實在之國家。本特殊事實之結果。換言之則爲制限者。以條件而以其湊合所發生之決論。難必其適中於其湊合以外之國家。惟比較論之。欲以適合於最多數國家之說明。稱爲學理者而已。

第二關於法律論之發生。政治學上之國家發生。非法律論事實論也。苟國家之三要素（土地人民統治者）具備。而又爲繼續者。則爲國家發生之時。至形式上所謂儀式宣言等。雖以表明國家之發生。而爲事實之材料。然其有無。直不足以決國家發生之有無也。

國家之發生。可分爲二。絕對發生。關係發生是也。絕對發生云者。謂以未曾爲國家之分子之或人類。於無國家組織之現存之或土地。發生新國家也。關係於發生云者。其

他之情形所發生之總稱也。詳見下。

第二節 絕對之發生

以地球各國家之起原。歸於一最始之國家。其說毫無根據。何則。國家發生。必屬於有史以前。是爲吾人智力所不及。故直接證明國家之發生。必不能也。無已。唯間接以類推之而已。類推之能方法有三。

(一) 由人惟以國家爲必需上。類推國家絕對之發生。

(二) 由有史以後國家之關係發生。類推國家絕對之發生。

(三) 由現在野蠻社會。類推國家絕對之發生。

以上三者。亦非良法。例如有史以後。于各地被發見之野蠻種族。非但其個人之性質。及于社會組織。有種種之差異而已。雖取其共同之點。類推文明國民之祖先。亦認人類種族之分科發達者所當躊躇者也。蓋人類無論如何野蠻。亦有進步。以今例古。或有不同。雖然。特舍此更無其他類推之方法也。

(附論) 中國以唐虞爲文明之極點。後乃漸次退步。以有今日。此說歐洲亦曾

有之。然未爲正確。雖或時或種。亦有今不逮古者。（如唐之李杜或爲今人所不及）而從大量觀察之。但有進步而無退步。蓋由單簡以趨於複雜。實爲亘古今東西進步一公例也。

若夫以關係發生中稀有異例之契約之起原。類推絕對發生。則不但反于其他大多數關係發生之事實。以契約說明未開之原始國家。則契約者與現時稱爲開明國民之特有現象。全然不相容者也。

國家者如于第一章所述特殊之社會也。而當此特殊社會絕對發生之始期。其特徵不顯著。難明指其自普通社會轉于爲特殊社會之國家之時。故當論國家之發生。先就爲始期國家之基礎之原始社會畧說之。原始社會分三期。

第一（一）徽章結合時期。徽章者記號之謂也。古代未開化人類。每于身體或服裝或器具各爲記號。其記號以動物爲多。例如澳洲美洲土人。各以其特有之動物。或如熊如鹿如蛇以爲記號是也。記號之同者。則結合而爲一社會。是爲徽章結合時期。此時期亦有血族的關係。然視之不甚重。故其結合仍以徽章也。

第二) 血族結合時期。半世紀以前以父權中心說爲極盛。其後此說漸失勢力。有母權中心說。要之皆血族之結合時期也。就血族之結合言之。家族又有大族小族之區別。如同一血族。寔傳寔廣。彼此但知爲同一祖先所自出。至爲何時代何祖先。不可得而知。此大族之說也。若能知其始自何時代。爲何祖先。又縮而至數百人數十人以下。則更能各詳其統系。此小族之說也。大族小族發生之後。先。古今異議。古者謂小族先發生。漸次繁衍。蔚成大族。現今知血族結合以前。尙有徽章的結合。是大族先小族而發生也。蓋以徽章結合之時期。其血族不甚分明。歷時既久。乃始知血族之關係。血族之關係起。必已至徽章不能辨識之時期可知也。大族發生。乃又漸分爲小族。古者小族先發生之說。未必然矣。

血族結合之社會。以族長社會爲最發達。有由族長社會即成立國家者。特以由族長成立之國家。與由社會成立之國家不同。其不同之點有三。

(甲) 人之結合。族長社會。皆爲人之結合。(或知爲同何祖先或不知爲何祖先而但知爲一祖先所自出即結合爲社會) 今之由社會而成立之國家。則又

以土地爲必要。非如族長社會。僅爲人之結合也。

(乙)閉鎖之結合。族長社會。既以人之結合爲根源。故血族同則相爲交通。異則另成一社會。彼此所以無移住之關係也。

(丙)重層之制度。現今如聯邦包含各小邦。猶有重層之制度。其餘國家則無之。古時族長。於一社會中分無數大族。更於大族中分無數小族。其族長僅能轄小族長。小族長乃轄及個人。族長於個人。不能直接轄之也。

(丁)舊慣之性質。族長時代。保守舊來之習慣。不欲改易。故其社會之一般人之地位。皆爲世襲。(如世守祖業是也)無改易也。

(三)地域結合時期。同一地域。其利害與感情相同。即不問血族之是否同異。此時期即爲國家之發生。

以上社會之時期。雖區分爲三。然亦非絕對之區分。如地域結合時期。亦有血族之結合。血族之結合時期。亦有徽章之結合。(至地域結合時期則徽章之結合爲甚少)茲之區分。亦視其時期之所特重者。爲區分之標準耳。雖然。社會有此種種之區分。而其

以共同生存爲必需則一。古代之說謂人類以獨立生存之不便。故共同爲之。此說近多非之者。社會斷非由個人獨立生存以後。因其不便而始有此共同之生存。蓋有人類即有共同之生存也。（如徽章之結合時期亦非人類有意結合。乃共同生存固爲必需也。且不獨人爲然。他動物亦皆有之。）其原因有三。

第一人口繁殖。人類之生息日益繁滋。然必住居同一之區域。決無同一之區域可容。而無故使之散處於其他之區域者。此爲第一之共同原因。

第二對於外圍之競爭。人以外尙有人類。此一方之人。與彼一方之人。或有衝突。倘被一方共同。此一方孤立。或彼一方爲多數共同。此一方爲少數共同。則彼勝而此敗。以此蓋知共同生存爲有利益。此爲第二之共同原因。

第三社交性。孤立時不如共同時之有利益。生存於小社會。不如生存大社會之利益。此一般之性也。雖亦有以孤立或生存小社會爲樂者。然此爲例外。此爲第三之共同原因。

有此三原因。故有人類即有共同之生存。但共同生存。因四圍之境遇。而有盛衰興亡。

之遷變。所謂四圍之境遇者何。自然狀態（土地及動植物等所謂物理之外界之狀態是也）及對抗競爭之他之人類也。假如或地域住居若干人。生產饒富。氣候亦良。人口漸次增殖。此時生產力仍足以供給。於是雖血族之外。亦吸收之。以繼續其社會。又或從他之各地方。不問血族之爲何。招致多數之來住者。使之發生新社會。反之而外界之狀態爲不利。不但不招致來住者。久且拒同一血族者之分散往住。不能保持繼續社會之自然繁殖之膨脹也。與此自然之狀態相待。而及大影響于社會之成立者。爲他之競爭之人類之壓迫。此對抗之人類之性質。從他面言之。則其壓迫之程度與種類。左右受壓迫之人類團結之狀態者也。人類爲社會之動物。而國家者有強制之法規之土著社會。因而國家發生之問題。爲強制之法規發生之問題。爲社會土著之問題。今已于原始社會之組織畧說之。更欲進而解國家發生之問題自身焉。所謂強制之法規發生之問題何也。蓋結合多數之個人而爲社會。則必有共同之目的。爲其行動之標準。然則社會中之個人。彼此或有意思之衝突。而不能一致。欲調和此衝突。以保內部之和平。此規律所以發生也。然規律薄弱。無強制力爲其後援。則仍

歸無濟。此又強制之法規所以發生也。

既具此強制之法規。又必有統一之機關以執行之。而酋長爲其勢之最優者。且此酋長必使繼續其最優之地位。特其所執行之強制之法規。仍必以社會爲基礎。而非出於酋長一人之意思。觀專制時代。亦不能外風俗習慣而設立法規。即可知當初之酋長。亦非以一人之意思。執行其強制之法規也。

夫此統一之機關。且必爲繼續者。蓋使社會所以不得不有此強制法規之原因。亦爲繼續者。（社會四圍之事形之繼續）故由原因所生之結果。亦爲繼續者也。而優者（酋長）之勢力。亦必使其繼續焉。故國家最初之發生。與君主政體最密近。

所謂土著之社會問題何也。原始社會。因四圍之境遇。而移轉頻繁。此時代大率爲遊牧時代。漸次進步。遂拋棄從來移轉頻繁之習慣。於是爲農耕時代。夫拋棄亦非出於人類自由之意思。仍四圍之境遇。有以使之然也。何則。古者遊牧時代。地廣人希。其後人口增殖。乃知遊牧不能生活。耕種之業遂興。而移轉之習慣。即因之拋棄。此就內部言之也。若自外部言之。古者地廣。必多無人住居之地。故可移轉。至各地皆有住居之

人民。而有人滿之患。則彼此皆不得自由移住。此土著之社會所由來也。是之謂地域團體。而國家土地之要素。亦以成立矣。此時代不問血族關係之異同。是固共同而於其地域內。維持平和。經營事業。防禦與征服外敵之社會也。

夫至強制法規與土著之社會二者。皆已發生。是即國家之所以發生也。

第三節 關係之發生

關係之發生云者。即絕對之發生以外之發生也。以史上之根據甚多。非如絕對之發生。必類推而知之。夫關係之發生。從歷史上論之。其主因大率爲種族之競爭。種族之強者。併合征服種族之弱者。故不得不以強制法規行之。於是國家乃能成立。夫強種之對於弱種族有二方法。

(一)集中之併合。集中之併合云者。例如有強種族於此。其四圍皆弱種族。於是併合之成一國家是也。

(二)移住之征服。移住之征服云者。例如一強種族。感其地之生產氣候。或不如他之弱種族之地之良。遂爲移住之征服是也。

種族之競爭。有以上二者之區別。是皆國家關係之發生之主因也。國家關係之發生。可分爲二。

第一)於無國家之現存之土地發生國家。細別爲二。

(甲)由國家發生。自他之國家之機關。以自覺而又出於積極經營。發生新國家也。例如古代希臘。以其地小人衆。於是出而殖民。如意大利小亞細亞地中海之西。皆爲其殖民地。其國內若雅典若斯巴達。皆由政府積極經營之。使之殖民。以發生新國家是也。若羅馬殖民。政府亦由自覺而積極經營之。然無新發生之國家。不得謂爲國家之發生。

(乙)由人民發生。此與國家之發生反對。大抵國家之機關。不注意於殖民。人民自爲發生。例如美國加尼弗尼加洲(舊金山)之殖民。即與國家無涉。而人民自發生新國家是也。

第二)於國家之現存之土地發生國家。國家有國體政體之變遷。然與發生無關係。有謂國體政體之變遷。與發生有關係者。現時學者研究之。以爲無論國體政

體變遷若何。其原有之國家仍存在。不得謂爲與發生有關係也。故國體政體。於別章釋之。於國家之現存之土地發生國家。又可細別爲二。

(甲)由合同發生。始有數國家之存在。後復消滅數國家。而發生一新國家。是爲合同之發生。然有與此類似者。又不可不詳辨也。假如一國家併吞他之國家。是消滅者僅爲他之國家。而肆併吞之一國家。仍然繼續存在。不得謂爲新國家之發生。又如以國家爲君主私有財產。其結果往往有以此國與彼國通婚姻。或此國皇位繼續無人。遂以彼國相續。因此而兩國合同者。歐洲中世多有之。然亦不得謂爲新國家之發生。之二者一爲強硬方法。一爲和平方法。要皆非由合同發生也。合同之發生。如德意志瑞西是已。

(乙)由分裂發生。如一國任意分裂。或自國之人民之一部之獨立。又或因外國強迫而分裂。發生新國家。是爲分裂之發生。分裂之發生。以一部人民對於他之一部。有利害關係與感情之異爲主因。然使強弱之程度不同。則此一部人民終爲他之一部所壓服。不能分裂。故必強弱程度相同。而又有利害關係與

感情之異。其利害關係與感情。且必爲繼續者。而其地理上又必爲可以分裂者。不然亦不能分裂也。例如北美離英獨立皆是。

國家之發生既已說明矣。然關係之國家發生與國家之消滅。有密着之關係。下章特就國家之消滅論之。

第四章 國家之消滅

第一節 國家消滅之概論

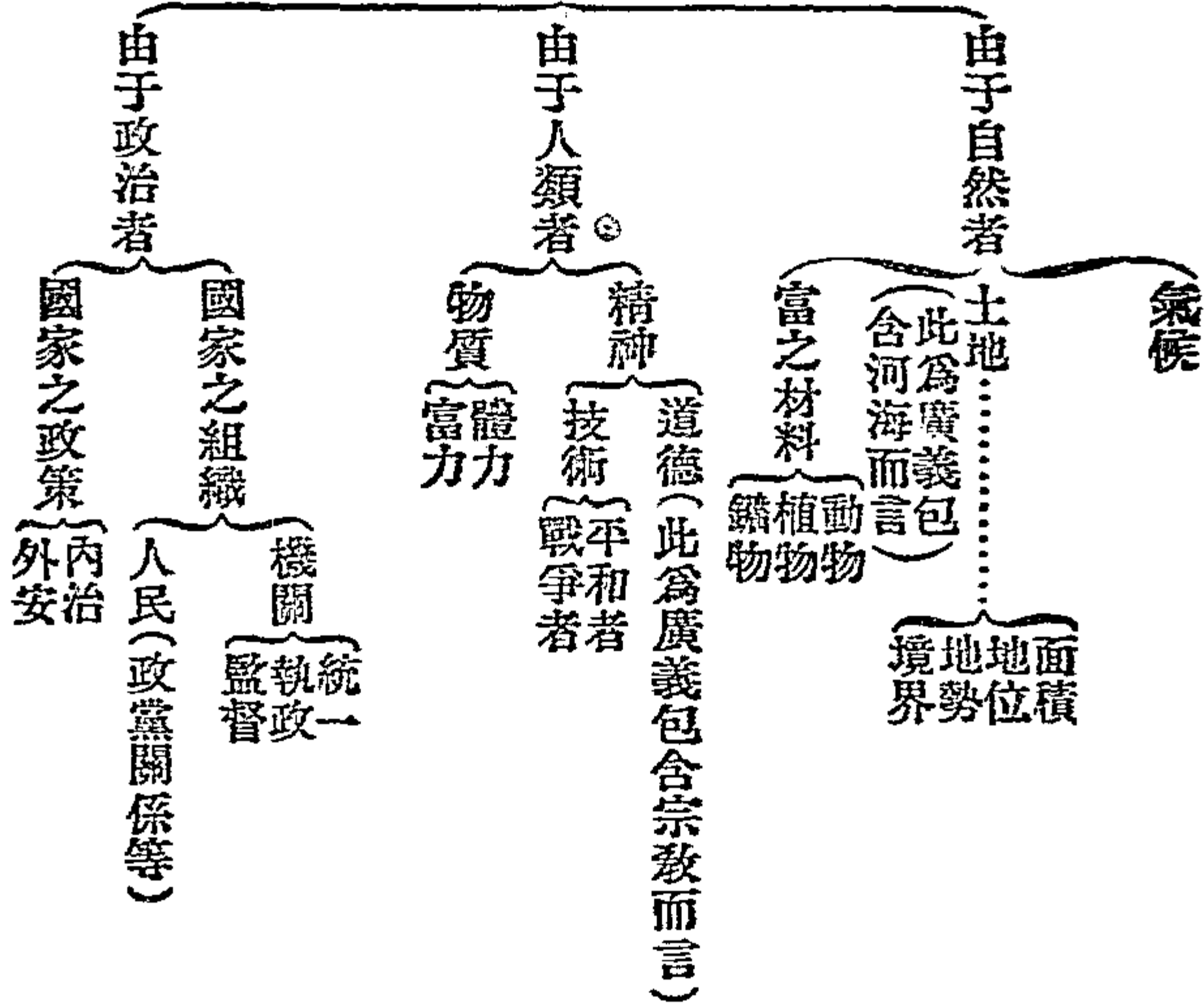
國家之三要素。缺其一即爲國家之消滅。然三要素中如土地人民之消滅。則必爲洪水地震時。然實爲希見之事。且此研究不屬政治學之範圍。故今日但論統治權之消滅。滅足矣。統治權之消滅。或出於平和。或出於強制者。（外國之強迫）要皆基於事實之消滅。（政治學就事實論）與國法學國際法依外觀形式等類以爲消滅與否不同。前論國家之性質。以統治組織爲人類所必需。且爲繼續者。然則統治權固無自然消滅之理。有謂國家機關瓦解。有無國家之狀態。此時即爲統治權之消滅。然此不過爲國家改造之進行中。乃一時之無政治。非永續之無政治也。

然則所謂國家之消滅者何也。未有國家以前。即有原始社會。社會有生存之競爭。而優者勝。劣者敗。敗者或因之消滅。國家者由社會而成立者也。由社會而成立國家。其實質未嘗稍變。故社會有生存之競爭。由社會而成立之國家。亦有生存之競爭。於是。有劣者懼爲優者所併吞。乃消滅其舊有之國家。與他之劣者爲平和之共同。以對抗優者。亦有二以上之劣者。同時攻擊一之優者。而一之優者。因之消滅。又有孤立之劣者。因二以上之優者之勢力平均。而幸免於消滅。要之優劣之差。固國家消滅之最大原因也。所以有此劣優之差者。則以競爭力之不同。而盛衰消滅。即於此分焉。故雖有競爭力不如人。而其國家不消滅者。（見上。又或其國與優者距離甚遠。）然不可以爲常例。以常例論。競爭力者。即解釋消滅問題之關鍵也。

第二節 國家之競爭力

國家之競爭力。爲政治學上政治術上之大問題。茲特分類圖解如左。

國家競爭力



國家競爭力如何成立。有從此方面研究者。有從彼方面研究者。學說頗爲不一。至合各方面而於其全體上總括研究之。此在古代希臘廣義政治學則然。現今政治學之範圍。唯研究政治之一部分之競爭力而已。其全體則不及也。研究所不及。而仍並舉之者。亦使人知國家競爭力。尙有如許部分。包含於其中耳。

然如右圖所並舉三大部。亦非絕對之區分。古代謂自然之存在。人類亦受其拘束。（如神道之類）今乃不然。自然者人類以外之萬有物也。然就廣義言。人類實爲自然中之一部分。政治與人類之區分亦然。政治不能離人類而言。故綜言之。自然之範圍最廣。而人類爲自然之一部分。政治又人類之一部分。非平列者。所以平列者。皆爲研究之便宜計也。茲姑依圖分釋如下。

第一由于自然者。最重者土地。土地有面積地位地勢境界之不同。於國家競爭力大有影響。氣候與富之材料亦然。富之材料。本可包含於土地。茲與土地分列。亦猶政治之與人類分列耳。至於河海。就土地言之。不能包含。然從關於國家競爭力上言之。此土地實包含河海而言。此三者（氣候、土地、富地之材料）皆屬政

治地理學之研究。唯在古時代。則亦屬於政治學之範圍。然政治地理學。有記述。無說明。故於講政治學時。亦可講述及之。茲姑從略。

〔附論〕記述說明之區分 政治史政治地理學爲記述者。政治學爲說明者。所謂記述者說明者何也。例如封建一事。政治史中但於中國封建若何。日本封建若何。西洋封建若何。一一記述之。未嘗以概括說明之也。政治學異是。不記述各封建之事實。而唯於封建之性質。以概括說明之。又如政治地理學。但記述某國有某山某流域而已。政治學則說明其有如何之影響也。（國內江河。與國家競爭力。有密切之關係。歸入土地一部研究之。亦可。不歸入土地一部。另立一部研究之。亦無不可。）此爲記述說明之區分。

第二由於人類者。分精神物質兩部。精神又分爲道德技術。而技術又有平和戰爭之分。皆有關於國家競爭力者也。所謂物質者。亦分爲體力富力。富力與富之材料不同。蓋有富之材料。而又加以人工。乃爲富力。然富力不必皆在材料之豐富。有富之材料而技術不發達。仍不能有富力也。故富力與富之材料又技術有

相互之關係。但此爲平和之技術。若戰爭之技術。亦於國家競爭力有大影響。特有戰爭之技術。又有平和之技術。國家競爭力。乃爲發達耳。

第三由於政治者。分爲國家之組織。國家之政策。兩部。國家之組織。又分爲機關人民兩部。

(甲)機關者。代表國家者也。機關有三。

(子)統一機關。因各政體而異。有所謂君主。有所謂大統領。總稱之爲元首。

(丑)執政機關。即政府之謂也。唯政府有廣義狹義。最狹義之分。廣義政府。自君主以下皆是。狹義政府。君主外內閣以至地方官廳也。茲所謂政府。就最狹義言。內閣是也。其他之官廳。皆以內閣爲中心點。故僅言內閣可矣。

(寅)監督機關。議會是也。其權限各國不同。有但可以監督政府者。有並元首而亦可以監督之者。無立憲以前。未嘗無監督。特彼時監督即在官吏之列。(如中國御史是也)至立憲發達。乃於政府外爲獨立之機關。

(乙) 人民者。一般人民也。不從政治一方面觀之。人民有其他各種之組織。茲言政黨關係等。乃從政治一方面觀之也。

以上皆就關於國家競爭力言之也。從一方面言之。如論文明之進步。則自然一部。或不注意。而政治人類兩部。其注意仍與論國家之競爭同也。所以有不同者。觀察點之不同耳。關於政治之一部。當另詳論之。茲就國家競爭力全體上所當注意之重點。舉之如左。

第一(前記競爭力之各要素。在競爭力全體中所占重要之程度。因各種情形而異。(如有時於各要素中以戰爭之技術爲重要。或以平和之技術爲重要。有時以國家之組織爲重要。)然此不過程度之問題。使僅見其一二。而其他全然蔑視。則無論何等之時。皆不可也。例如戰爭之技術發達。(如火器戰艦之類)於戰爭亦未必遽操必勝之券。此外尙有各種關係存焉。若道德。若體力。皆關係於戰爭者也。古者但有體力。即可制勝。現今不然。道德技術及其他之普通教育。與戰爭皆有關係。普之勝法也。普國政治家(毛奇俾士麥克)歸功

小學校之教育。蓋即此意也。

(二) 凡各時代其競爭力受自前時代而增減之。(或者發達、或者不發達)以殘留於次之時代。

(三) 競爭力各要素。不能計其分量之多少。蓋有分量同而功用異者。則因國民之氣質時代之境遇等。而於競爭力有創業(進取者)與守成(抵抗者)之差。

(四) 盛衰與優劣皆比較語。然盛衰者就一國家取二個之時而比較之。(如中國唐虞時爲何如。今日爲何如。日本德川時代爲何如。今日爲何如是也。)優劣者不關於時。但以二個之國家比較而生者也。比較方面甚多。茲所言者。乃政治上之比較耳。

(五) 國家競爭力各有增減。然不能以統一者一舉而說明之也。必一一考察之。而後可說明其所增減。然非從諸科學之進步。(不獨政治學)而漸次明瞭之。仍不能明白其全體也。

(六) 人種之如何。關於國家競爭力者甚大。(有謂因人種之變化。可定國家之

消長。(如德 Otto Ammon 氏法 de l'ap-pog 氏英 Kere Peanon 氏其主張皆馳於極端。)雖然。國家者原來爲人類之集合現象。人種即包含於人類之中。不必別立人種之目也。

第七)國家競爭力各要素。更可分社會之要素。與國家之要素。自然與人類。爲社會之要素。政治爲國家之要素。(有謂戰爭於各要素皆有關係。然此但言技術。夫僅技術。亦不足以言戰爭。且社會亦未嘗無戰爭者。戰爭非必殺敵致果之謂也。故仍可歸入社會之要素。)社會之要素。雖如何整頓。國家之要素(強制組織)不發達。則國家之競爭力不強大。國家之要素。雖如何發達。而無社會之要素爲其基礎。則社會之競爭力微弱。而國家之競爭力。亦不得獨充實也。

第八)社會要素之重者。道德技藝學術經濟文學美術皆是也。於一國內是等之狀態。必與國家之要素如政治法律等之狀態合。乃可稱其國爲文化之程度。

文化之程度。與國家競爭力之分量。不必同一。蓋一則以觀一般社會之發達爲主。一則專以觀國家團體之競爭力也。故雖同一事項。自觀察方面之不同。而殊其價值。例如美術文學。就社會文化程度言之。倘不發達。即不得謂爲文化。若就國家競爭力言之。美術文學之發達與否。即不如從社會文化程度上有重視之價值也。

第九) 國家競爭力發達。社會文化程度。自因之而發達。然未開化之國家。對於國家競爭力。自覺之度不高。故從國家之眼光。調和而使競爭力發達者少。反是爲文化國家。自覺國家競爭。以系統者發達其競爭力。而振張國運。例如古代知武力有關於國家之競爭。遂以自覺者使之發達。然其他則率漠然置之。無使其發達之觀念。現今不然。不惟武力當使其發達。即他之各方面。亦皆使之發達也。

第二編 政策原論

政治學之萌芽。其發生雖歷有年所。雖然。就發達之跡觀之。認爲有秩序之進步。而又爲迅速。則有甚難者。從嚴正科學之眼光斷之。雖在現今發達之程度。亦不得不謂爲尙幼稚也。於是研究斯學者。研究政治問題內容之外。於問題之排列。（換言之。整頓政治學系統。）不可辭其勢也。故關於系統之形式論究。其重要固不待言。然本書以簡單爲旨。故議論之關於此者。務期避之。寧欲說實質問題。惟如所謂政策前論。政策本論之區別與名稱。以自來政治學著書。所不可得而易見。故於入政策前論之前。就其關連者而一言之。似亦未爲不當也。

政治學者爲國家之事實說明。論其政策之基礎之學。名以事實說明爲主之部分。曰國家原論。名以論政策之基礎爲主之部分。曰政策原論。國家原論。就比較上論之。爲純理者。政策原論。則應用者也。前者或時雖有脫說明之範圍。而論其得失。及於政策者。然非其主目的也。後者雖往往有脫政策之區域。遡于現象之說明者。然此爲隨政

策論究之豫備行爲。而爲其從者而已。前者說明過去及現在國家之原因結果。後者論定國家將來方針之大本。二者之差。在研究之目的。若研究事項。亦必不得決其常在所屬之國家原論與政策原論也。雖然。以研究事項之性質。可決其研究順序之地位者。非無是也。如國家存在之理由。及國家之目的。其適例矣。學者雖屢使是等之問題。包含於國家原論中。然尋其研究之精神。與其謂爲關於國家之過去。寧謂爲關於其將來。與其謂爲置重於純理。寧謂其傾於應用。與其僅謂爲現態之說明。寧謂爲本於現態而爲理想之決定。故使之位於國家原論中。殊爲未當。雖然。此兩問題。不關於政策之自身。而爲政策之前提也。非講國家所當採之手段。關於因手段而生之基礎也。因而此等關於政策之實質諸問題與區別。爲政治學之系統上便宜所不可無者。且夫政策之研究。豫想政策與政治之彈力性。政策論者。以此等之知識爲前提者也。此前提之論究。脫國家原論之適當範圍。故氏主張與前記之一問題。均總括之。名爲政策前論。使位於爲政策原論大體之政策本論前也。

第一部 政策前論

第一章 國家存在之理由

第一節 問題之意義

關於國家存在之理由。自來政治學者。或不說明。又或與國家發生之說明混同。然究未爲完備。茲特另章說明之。

人類社會之現象。其與自然界之現象間。有種種之異同。而其根本之差異。可於自然現象之發生及其繼續。與人類之意思。有無關係觀之。蓋自然現象之發生及繼續。不受人類意思之影響。而亦得獨立存在。社會之現象反是。其發生及繼續。與人類之意思。有絕大之關係。然亦非無必然者在也。（其有爲人類意思所不能變更之存在。是爲必然者。）特自然界發生之事。爲必然者。而社會上之諸制度。則于必然之部分上。常有選擇之部分。選擇之部分云者。人類得自由而取捨變更之範圍是也。於此關於社會上諸制度起原問題之外。有存在理由之問題焉。

前言國者。于一定之土地。有統治組織之繼續之人類社會也。土地人類。固爲成立國家不可缺之要素。然此二者。以其爲自然現象。未有國家以前。已存在於宇宙。故不須

問其存在之理由。然則研究國家存在之理由。乃研究統治組織之存在之理由也。自來研究此理由者。往往從國家起原立論。英福爾摩氏（F. M. M.）謂人類社會。從一之根源而發生者也。故有家長之制。家長以強制力支配家族。家族發達。遂爲國家。其握最高權者。必爲最初家長直接之血統。此說足爲專制君主政體之辯護。英洛克氏（Locke）反對之。謂國家始於社會。是固然矣。唯不出於一之根源。乃數種類各獨立生活。以不便而始爲共同。社會於是成立。爲特殊社會之國家。而以統治組織之存在。爲其特徵。統治組織者。以強制組織爲其主點。而國家存在之理由。最終爲強制組織維持之辯護。從他之方面言之。即各個人受國家強制義務之根據解釋也。

第二節 問題之重要

研究統治組織存在理由之問題。果爲重要乎。此問題當十七世紀之時。有自然法派。十八世紀之時。有哲理派。（批評派）其所說者。流于想像。而遠于事實。至十九世紀之時。歷史派起而與之反對。然批評又殆無之。是又歷史派之缺點也。近世學者。乃爲折衷之說。以哲理批評事實。而又以事實證明哲理。其所以注重者。有二理由。

第一學問之發達。

第二現時社會有各種之變動。茲舉其二。

(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。

有此兩黨之發達。益以促學者講究國家存在之理由。何也。蓋欲排斥此兩黨。必先講究國家之存在。爲可以不存在乎。抑爲不可不存在乎。此問題解決。而後有對待兩黨之方法。故講究國家存在之理由。實以兩黨之發達。爲其理由之一也。

學問之推理。現今之趨勢也。歷史之存在之事實。固于存在理由之構成。可供給不少重要之材料。然僅以事實之存在之一事。爲維人心之唯一基礎。則論據尙不免于薄弱。夫社會之制度。與時勢爲推移。而常有多少之變更者也。古代則以尙習慣爲先入之主。凡古之所有者。信以爲有。古之所無者。信以爲無。例如亞里士多德。希臘之大賢哲也。而猶局于時代。其視奴隸。若爲組織國家所不可少者。未嘗以爲可廢止之。近今思想反是。廢止古代所有之奴隸制度。而如代議制之發生。則又古之所無也。(古者

但有直接議會而已。無代議制。由是觀之。是在古無論何人所認之制度。今或全歸消滅。而近今普通所採用之組織。在古代有不見其類似者。國家者不外包括各種制度之一大組織。若不以本於事實之推理。辯明國家存在之理由。則國家之基礎。於學理上將歸消滅。夫學理上少辯護之事物。且夕間即有實際之動搖。此無可如何者也。雖以將來不認國家存在之理由爲論者。亦非必於過去不認之。故對此論者。徒喋喋歷史之存在。無毫末反駁之效果也。蓋惰力者不能永久拘束自覺之社會也。然則國家存在理由之問題。於有純理研究之興味外。爲與將來之國家。以重大之影響。而有應用價值之根本問題也。

（附論）社會黨與無政府黨之區別。此兩黨之主義。從根本上論之。絕然反對。無政府黨主義。爲欲去其強制力。而恢復未有政府以前之狀態。社會黨主義。則欲於私人之事業。悉舉而歸之國家。以務求其均平而後已。是益以增加國家之勢力也。故曰絕然反對。雖然。從其內容觀之。因以反對之故。不能兩立。然其同出于現今制度之不平。則又二者之所以有時聯合也。故有社會黨投入無政府黨者。亦有無政

府黨投入社會黨者。不寧惟是。同一社會黨。有平和激烈之分。二者亦互爲消長。政黨與社會黨亦同。英、政黨發達之國也。故其社會黨不能發達。德意志、社會黨發達之國也。（德意志社會黨多人議會。爲議員。頗占勢力。）而不能有大政黨。法蘭西、亦社會黨發達之國也。且視德意志爲尤甚。社會黨多有爲內閣員者。其勢力爲各國之所不及。然各國社會黨之勢力。亦日膨脹。今欲對待之。而不折之以理。徒用強硬之手段。以圖壓制。是適以促其秘密之運動而已。俾士麥克竭十年之力。欲以壓制社會黨。卒歸無効。各國亦然。唯東洋今日尙無社會黨之問題。若歐美對於此問題之研究。固已不遺餘力矣。

第三節 問題解決之性質

欲解決國家存在理由之問題。必先明其解決之性質。不然。則恐有無益之誤解也。茲舉二點釋如左。

第一（一）此解決爲一般者而非特定者。國家存在之價值。即人類社會所以不可無強制權之存在也。故此爲對於一般言之。非在或實在之特定國家也。故維持國

家之抽象辯護。不能直移以供特殊國家之主張。夫實在之特定國家者。爲歷史之產物。其歷史上原動功。無絕對不合理者。亦無全合理者。蓋主善盡美。雖求之於社會。亦不能見之。然要非茲所謂國家存在理由之解決也。若夫強制組織。有利用中央集權制度者。有利用地方分權制度者。則又視特定國家之歷史與國情而定。亦與就一般國家解決不同。

第二 此解決爲關係者而非絕對者。此問題之解決。爲對於認有一定基礎之人。而始足語之者。若無論何等之基礎。而亦不認之人。則必不能使之首肯。例如無政府黨主義。不以國家之存在爲要。雖以此問題之解決示之。則必僅以破壞爲目的。而持極端之暴論。何也。無共論一事之共同基礎也。然此共同之基礎。不問時與地而常非同一。雖現今交通頻繁。此國制度之善者。彼國或亦從而摸倣之。非如古者之絕對不同。然因時之變遷。而共同之基礎不同一者。仍不能免也。如從來有勢力之種種解決。至今日而悉遭排斥。此非論理上之誤謬。乃共同之基礎不同耳。宗教說契約說。其最著之例也。宗教說謂人類基于神造。欲使人類繼

續。而組織國家。始爲無負于神。國內之政治。亦皆對于神而負責任者也。然神果有之乎。抑無之乎。此非研究宗教及哲理者不能知之。惟以之言政治。則敢斷言其不合也。又謂人類出自亞丹。漸次繁衍。而家長之制成。國家者亦猶之行家長之制也。此亦宗教說之一。與君主政體爲最合。然已爲今日所不認。契約說當十七八世紀之時。謂國家基於人類之契約。然果基於人類之契約與否。實未可知。不能據以爲國家存在之理由也。雖然。以上宗教契約諸說。今日固不認之。然在古代。或亦有認爲至當者。例如自然法時代。必其一般所認爲共同之基礎者。以爲人類以外。更有自然法之存在。而自然法派乃興起。是又無足深怪也。然氏所欲以爲基礎者。則社會進化之理法是已。

進化論發源于研究生物學者。英 Darwin Wallace 德 Haeckel Weymann 等主張之。彼時一般學者皆反對。反對最力者爲宗教家。蓋宗教家謂萬有之物爲神造。人類即所造生物中之最高等者。進化論不然。謂人類最初。猶之他生物也。漸次發達。遂爲萬物之靈。之二說者積不相容。久之乃知生物學者之說爲不

誤。以世界問題。非此不能解決也。迨至英達爾文氏出。益從而昌大之。而適者生存及境遇應化之二大思想。遂適用於政治學。所謂適者生存云者。例如有無數之生物於此。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。所謂境遇應化云者。如下等之生物。以無應境遇而變化之能力。故不得不委任自然之淘汰。人類則非下等生物比也。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。此其說在今日視之。固似易於了解。唯初創之時。則鮮有了解者。

第四節 問題之解決

今欲從二個之方面觀察。以論國家有存在之理由。所謂二個之方面云者。社會及個人是也。

第一款 從社會之方面解決國家之重要

生存競爭。爲生物界之法則。人類亦生物之一也。故亦不免此法則之支配。關於人類生存競爭。其重者有四種。

第一)人類與他生物之生存競爭。此競爭之勝利。漸次歸於人類。蓋人類於生物之利己者。使之繁殖。不利於己者。使之減少或消滅。現時唯細菌。則尙奮威以與人格鬪。(細菌古無知之者。自顯微鏡發明後始知之。)然不必以他生物之戰勝爲慮也。

第二)個人與個人之生存競爭。

第三)階級與階級之生存競爭。階級云者。在個人與國家之間。如古者貴族與人民之階級是也。其區分甚嚴。故其競爭亦至烈。現今已漸次減少。而貧富之階級又生。是亦階級與階級之競爭也。

以上第二種第三種之競爭。古今不同。古之所競爭者爲生存。今之所競爭者非爲生存也。乃生存之方法耳。(施用如何之方法。則其生存之程度較高。)何以知所競爭者爲生存之方法。蓋至今日。無論如何劣敗。必謂因競爭而至不能生存。則固未之有也。

第四)地域之社會。與地域之社會之生存競爭。此即國家與國家競爭之謂也。競

爭以交通而益烈。故至十九世紀以後。無國不相接觸。而競爭之起。亦遂有不可遏抑之勢。然其方法。則又有今古之殊。大別爲四。

- (甲) 武力之競爭。
- (乙) 政治之競爭。
- (丙) 經濟之競爭。
- (丁) 文化之競爭。

之四者爲競爭之方法。(亦稱爲競爭之形式。)然亦非可指定或國家或時代爲或一種之競爭也。乃自其尊重之程度不同上觀察之。有此四者之分耳。然論四者之順序。亦未嘗無時代之可分。最初時代。以武力爲重。又進則爲政治。然概言之。武力競爭與政治競爭。皆爲未進步之時代。至經濟競爭。文化競爭。則稍進矣。於是現今有謂用武力政治。不如用經濟文化者。是又不然。經濟文化。亦不能不以武力政治爲後援。(特其施用武力。與古者梟雄。思以武力蹂躪世界不同。)故推測將來。必以經濟文化爲主。而以武力政治助其發達。(如各國常備兵之增

設)可斷言也。

雖然。國家與國家競爭。而欲占優勝之地位。則必減少個人與個人之競爭。階級與階級之競爭而後可。此亦出於人道之所宜然。而非專就國家與國家之競爭立論也。

關於生存競爭。有謂不如無有者。此或出於悲感之一念。不知無生存競爭。不足以促人類之進步。唯方法有良否之殊。是不可不研究也。夫國家與國家競爭。方法之宜改良。猶之個人與個人競爭之方法宜改良。道德發達。即個人與個人間改良其競爭之方法也。國家與國家之間。亦必求所以改其不良之方法。則庶乎進矣。

國家存在之理由。與國家起原。有相關聯者。國家起原。前已言之。即地域之社會也。夫地域之社會。而使之完其生存。遂其發達。則不可不於其內部所包含之個人及個人之諸集合體。與以行爲之規律。而後對以外之社會競爭力。不至有薄弱之虞。雖然。所謂規律者。又必抑制各個人之自由。乃可以保護多數人類。故非有強制力不可。然於

此有問題焉。設無以外之社會。此強制力亦應有之乎。抑可以無有乎。夫個人與個人之競爭。已不可無強制力。古者往往此部落強。則略取他部落之弱者而占有之。弱者或至滅亡。是皆無強制力以維持之也。或者謂人性本善。可歸平和。實無用此強制力。此說不獨東洋有之。歐洲皆然。夫必謂人性本惡。固屬未當。然必以人類自然可歸於平和。皆未嘗於歷史人種。而詳爲研究之。乃誤解古代社會及未開化人社會之狀態所生之謬見也。例如吾人遊於荒山之中。動者植者。各適其自得之趣。若相與無忤者。然然自生理學家一一考察之。始發見生存競爭之大現象。人類亦猶是也。人類社會。不能任其自然平和。所以不可無強制組織。而國家遂因之存在。使無強制組織。或有之而不能完備。則社會亦必不能發達矣。然則人類之進化。與國家強制制度之關係。非偶然者。亦非普通者。乃必然者也。

（附論偶然普通必然之區別） 茲三者不獨有關係於政治學上。於他之學問皆有關。係偶然云者一時之謂也。例如以他之物質。偶然加入水中。是爲偶然者。普通云者。大概之謂也。例如水中各含有鹽之分子。是爲普通者。必然云者。例如水之元

素爲輕二養。無輕二養。則不能成水。是爲必然者。又例如謂國家不可無議會。是爲必然者。謂國家亦可以無議會。然大概皆有之。則我國亦不可不設立。是爲普通者。若暫時設立。即歸於無有。是爲偶然者。此三者之區別也。

人類之進化。既與國家強制之制度。爲必然之關係。此蓋從人類之性質研究之也。從人類之性質研究之。倘無強制組織。則不能歸於平和。雖人類性質。亦以古今而有變遷。然大體則仍爲一致。故不可無強制之組織。若以爲強制組織。專以之對外界之競爭。則是世界列國統一之日。即可無此強制組織也。夫豈其然。蓋至世界統一之社會。其內部之各種競爭。可不斷絕。而緩和此競爭。及正當競爭之妨害者。與不正競爭者之處分上。仍須強制之組織。況世界統一。乃爲理想。雖現時歐洲各國。以國際競爭之烈。有欲合統一世界各國而立一政府者。不能謂必無世界統一之期。然今日尙不得而實現。不過理論而已。更有主張社會主義共產主義者。以爲強制組織。皆由於私有財產。倘至私有財產全滅之時期。則可無國家之存在。不知私有財產全滅之期。對於名譽身體自由等。尙有犯罪之制裁。故仍不可無強制組織也。且私有財產全滅之時

期亦屬夢想。何也。以人性皆樂有私財產。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。而強制組織。固爲不可少也。且社會爲各個人集合而成。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。故不得不擁護之。蓋擁護強制組織。而後各個人得生息於秩序之下。有如何原因。斯得如何結果。不然。各個人不安於其所業。無以預知結果之所在。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。殆有不堪設想者矣。

第二款 從個人方面解決國家之重要

生活於國家組織之下。立於社會上不利之地位之個人。往往以其不利歸責於國家。至有謂各個人間不平等之關係。始於有國家以後者。不知無國家之強制組織。而存於社會之各種不平等之關係。仍不能全然除去。且或加甚。何也。此自各人性質境遇之差異而發生者也。其原因歸於自然及國家以外之社會者頗多。今必全然歸罪於國家。是又以萬能視國家之異例。夫國家萬能論者。乃所以辯護君主專制。反對之者。

有社會主義。謂凡權能。皆當歸之國家。由國家分配於人民。之二說者。其以國家爲萬能。一。茲以不平等皆自有國家始。從反面觀之。是又過重國家之弊。仍國家萬能說也。

夫過重國家及於人類之影響。誠爲不可。然蔑視之。亦爲未當。國家之性質上。固爲干涉個人間不平等之關係者。其干涉也。有時於個人與社會之發達上。雖有助長不平等之關係。（如賢者使在上位。愚者服從之）而行人爲淘汰作用者。然概言之。皆調和不平等之關係。而使之近於平等。（教育及其他救貧政策）故雖極腐敗之政府。其人民相互之間。或亦不無法律之規定。況於各人認有平等之人格。於法之前。不見不平等之關係者。又爲近世文明國之常態。例如廢止奴隸制度。無論何人。裁判所同受判決。其平等之特徵矣。

個人自由之範圍。或者得謂爲因國家而狹小者。然不規定之範圍。且益增確實之度。若國家不確定個人之自由而保障之。是自由無一定之制限矣。自由原文爲Liberty。本有制限之義。日本譯爲自由。于義未協。亦未可知。要之。苟在二人以上之集合。即不

能無制限。制限可從積極消極兩方面表明之。以積極言。各人隨意伸縮其範圍。其結果必至互生衝突。多數之劣者。常立于危險之地位。至毫無確實之自由。蓋僅以社會之制裁。其保障尙爲不足。因避此危險。而自由遂有多少之制限。是即趨於消極之一方面也。此本爲可思者。況國家所加自由之制限。其目的不在破壞自由。而在保護自由。何也。其制限一人之自由。將以保護他人之自由也。雖事實上之國家。或限制自由過甚。出於壓制。似亦時有之事。野蠻國家無論已。即近今文明國。亦不能與理想上之國家盡合。蓋強者掌握國權。其政治法制。不能盡合於理想。夫所以實在之國家。不能盡合於理想者。則以強者占優勢之地位故耳。似有國家之存在。誠不免於弊害。不知較無國家之時。強者依然占優勢。而弱者蒙不當之抑壓。或視今爲甚。且國家之進步。方興而未已。則弊害必且減少。或有合於理想上之時期。未可知也。蓋社會進步。凡可以掌握政權者。大率於社會有實力（道德學問等）之人。故能爲人民謀利益。即有時亦僅謀個人之私。而大體決無害於社會。雖有無道德無學問者。掌握政權。然卒居少數。且在社會進步時。必不能久於其位。故現時政黨相爭。各欲得政界之實權。愈不

能於社會爭實力。愈爭實力。而其人之道德學問乃愈高。亦即社會之幸福日益大矣。

弱者以有國家而得安全。斯固然矣。然則強者之被限制。將謂國家爲不必要乎。抑知不然。強者無論有國家無國家。皆占優位。然無國家時人皆以爲不適法之行動。有國家則人乃公認之。是更加一層之鞏固也。雖然。其行動又豈可以隨意乎。不過無國家時爲事實上之行動。有國家時乃公然變爲適法之行動。然則強者亦以國家存在時爲利益也。且無國家時強者亦往往因弱者之聯合。蒙不當之反抗。有國家而後有一定之秩序。強者不能逞其所爲。弱者亦不至有反抗之事。而強者之地位。益得安全。況強者非一。無國家時則強與強爭。有國家之後。雖不能不爭。而已日趨於平和之方面。（如政權之爭執）是國之存在。於強者亦有益也。

如上所論。則國家者無論由社會或由個人觀之。以其有用。當然有存在之理由。然以有用而視爲重要。尙未足以爲主張之理由。有人或無論如何。於國家一般之爲有用。雖亦認之。然有寧拋棄從國家所受之利益。而脫其羈絆者。試更就此點述之。

從社會之眼光觀之。社會者爲分子集合而成。分子離社會而四散。就社會全體論。不無損害。似可拒絕禁止。然此在古代則然。所謂鎖國主義也。今則無絕對拒絕與禁止者。（有時禁止。必其有妨于內國者。然其理由之足不足尙難言之）蓋個人雖離社會而他適。不願服從於強制組織之下。然現今世界。大概爲有強制組織之國。（無之則必爲極僻小之地。但得享有劣等生活者）但就此強制組織中選擇之則可。若云無強制組織。世界無此國也。然則仍不得不服於強制組織之下矣。

又從個人之眼光言之。各個人之對於自己。皆有進步之希望。（反此者實居少數）故雖對於社會。本屬漠然。而因此希望之故。即對於已有使之發達其資性。進化其人格之義務。然孤立之個人。即難遂其完全之發達。必爲社會之一分子。始得期個人分外之發展。而社會之發達。不可無強制之組織。（無強制之組織。唯未開化之社會則然。）雖然。有不認對於自己義務之存在。不希望自己之發達。甘與他之劣等生物爲伍而不恥。雖退化亦若無關。必不處於強制組織之下。此等人爲非常之例外。（不僅在政治學）是爲無常識之人。吾人對之。唯出於悲之一念。不必與之論國家存在之理由。

也。

觀以上可以知國家有存之理由。然吾人與其就事實上國家論之而徒歎其缺點。寧圖改良以達其目的。夫所謂目的者何。蓋強制權依國法論之。爲無限制。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。不得不研究國家之目的。

第二章 國家之目的

第一節 問題之意義

國家目的之問題。自古爲政治學重大之宿題也。其議論多端。而論點亦不一致。論者往往以國家之目的。爲國家于宇宙又人類之運命上。所預與之最終地位。而被其使命者。氏名之曰最終目的主義。採此主義者有二。(一)爲一般者。即於一般國家之制度。而論其普通之目的也。(二)爲特定者。即論或特定國家。所當具之特別目的也。要皆爲絕對者。爲先天者。於國家之外。求國家之目的者也。是蓋宇宙萬般之事物。于神之胞中。有豫爲配當之使命。國家之目的亦然。此殆由宗教思想。而發生一般之最終目的。

說。今雖罕聞。然特定國家之出于使命。尙屢爲世人之所言。雖然。此使命之語。由特定國家之歷史上地理上或國民之特質上而生。解爲其國家之方針。（人類意思所得撰擇之方針中。最適於其國者。）非但與近世思想不背戾而已。尋此意義之方針。實以之爲定國家政策之前提所最要者也。

關於最終目的論。雖將來亦恐無絕迹者。何則。凡關於事物之原因結果。以在普通觀察普通推理之範圍。所得知而論決之。爲不滿足。探其所信爲潛伏于裏面之最終主義。以欲得宇宙之統一解釋。此爲人類哲學之欲望。於國家亦不消滅者也。然吾人爲從事于政治學者。其所當解釋之國家目的。非是之意味也。例如道德爲倫理學重要之點。而自政治學視之。未見爲其重要。法律與政治接近矣。然政治學中寧置之者。以其不屬於政治之範圍。又例如同一人也。醫者稱其體格之強。道德家或斥爲盜跖。此觀察方面之不同使然。審是可以知目的最終論。宜非政治學所置重矣。

國家現象。由人類行爲集合而生。人類行爲。各有其目的。（亦有無目的的者）雖然。主張自始即以自覺而對於行爲全體。有組織調和之大目的。則不得也。苟許以國家爲非

僅自然產物。則得觀察國家之軌道。可得而論其目的焉。惟關於此軌道。當文化之幼稚也。以國民之自覺。尙未充足。無舉其全部而同時理解者。隨文化之發達。而擴其理解之範圍。或有時變理解之主點。由特殊境遇。而生特殊之見解。其國家之主觀目的。雖不免於動搖。然冷靜之比較研究。得與以是等之調和說明。況近世文化。國民自覺國家之目的。而立憲國往往以目的記載於憲法之明文。（例如德帝志帝國憲法第一條。法國千八百四十八年憲法第二條。北美合衆國憲法第一條。皆是）則以研究之便宜。而益見目的之重要也。

國家存在之理由。出於人類共同生活上所不可無者。人類之共同生活。不僅爲社會之人類團體而已。即於各個人類之生存及發達上。亦不可少者。既於前章述之。則人類所不可無之國家。應向如何之目標而活動乎。此即當發生之問題也。國家之目的云者。即目標之謂。凡所謂目標者。爲定運動之方向。與其所到之點。而國家運動之方向云者。即政策所當進行之道也。故國家之目的論。乃限定爲政家所當經營之事業範圍。在此意義之國家目的論。則國家之行爲。漸次隨學術研究之結果。於現時可得

特別期其實用之效果也。夫國家之目的論。雖非直接親爲指導個個之政策者。然於政策之總體。以概括說明之。而授概括之方針者也。而吾人所謂國家之目的。以非假設先天或受動之目的。其於現時科學思想。絕無衝突者。則甚明也。

第二節 關於問題之諸學說

關於國家目的問題之學說。簡單述之。大別爲二。即(一)爲古代盛行之說。(二)爲一部分仍占勢力說。試列舉之。附以短評焉。

第一款 古代盛行之學說

其說可分二種。

(一)國家之目的。在維持統治者或統治權。(雖有爲人民者。然歸着點仍在統治者或統治權。)此說在今日已無勢力。所謂統治者或統治權。果爲國家之重要與否。未可以論一般之國家也。例如日本誠以統治者爲重要。然北美合衆國則反是。是其說已非盡合。况即在統治者或統治權之國。不過爲達目的之一種手段。不可以手段爲目的也。誤認手段爲目的。其無價值亦宜。

第二(二)國家之目的。在實行神道之使命。此說發生於宗教時代。宗教與政治混同。故在當時或可採用。然今則政教分離。故殆無批評之價值。

第二款 一部分占勢力之學說

其說亦分二種。

第一(一)積極說。積極說者何。蓋推廣國家之目的。以爲解釋者。即於國家之活動。與以廣大範圍之說之總稱也。一般幸福增進說。其尤著者。積極說發生於在昔之希臘。近世英國學者邊沁氏實利主義。亦屬此系統。此種類之說。驟視之似爲得當。然適用上易生弊害。則其性質所使然也。今就一般幸福增進說略述之。人類之幸福。其自身不得謂爲國家直接所創造。蓋爲幸福原因之人類性質。與有形無形之貨物。必非國家所得直接左右之範圍。國家惟得助人類幸福之增進。保證其享有而已。且人類者非舉其精神與身體之全部。而爲國家之分子也。共同目的之範圍。更嚴正且就實際言之。則普通之際。凡制裁所到之範圍。乃爲國家之分子。況何者爲幸福。非但甚爲廣漠。得有種種之見解而已。(如以實利

爲幸福。或以精神爲幸福。其果爲一般幸福與否。最終不過爲統治者主觀之判斷。故奉此主義之統治者。其易爲過大之干涉。亦普通之人情也。更就歷史上實例觀之。所謂一般幸福增進之名義。乃視如辯護侵害各個人之自由與貨物之器械而用之者。凡欲擴張政府權力之範圍。無不以此說爲據也。此說不僅便於專制君主政治。雖無論何等之專制。亦以此說爲便宜也。法蘭西大革命之後。千七百九十三年憲法。宣言一般幸福爲國民之目的。即爲公認自分專制之狀態也。

要之此說在其最發達之狀態。其自身非無真價。然以之說明國家目的之全部。則以不可無種種之前提與分類。且如前述。易流于弊害。故單純採用此說者。不得謂爲至當也。

第二(二)消極說。與消極說相反。蓋縮小國家之目的。以爲解釋者。即以消極解釋國家機關活動之範圍之總稱也。如個人主義。放任主義。私權保護說。法律維持說等類。大同小異。皆入於此分類之下。其目的均使國家之行爲。歸着於法律之設

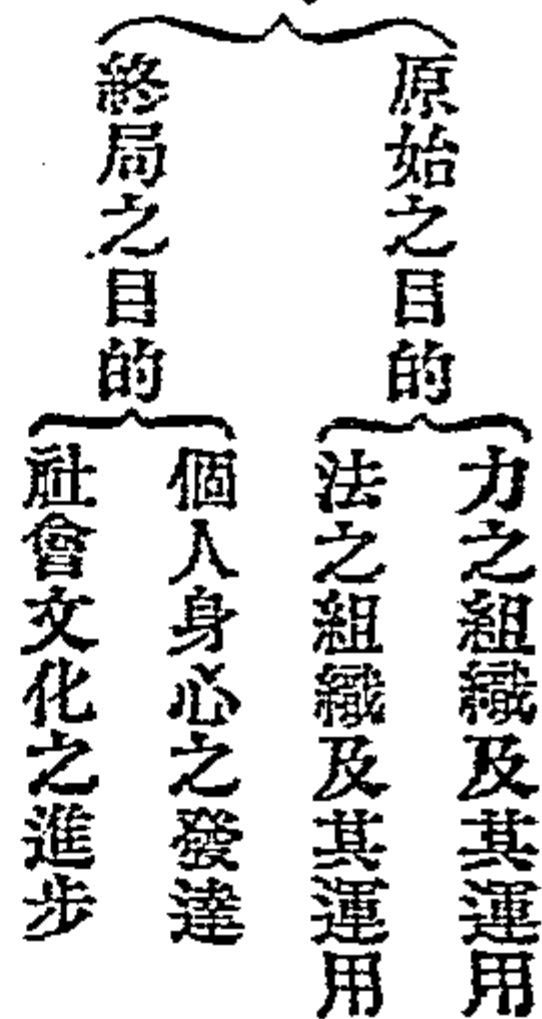
定維持。而法律之設定維持者。最終爲保護各個人之私權。此其根本之思想也。夫國家不可無法律之設定維持。原爲積極論者之所認。惟如積極論者之說。有較法爲尤要者。而法爲手段。於必須之時。則宜使讓之。反是者爲積極說。以保護私權爲目的之法。爲最當尊重者。決非對於可謂爲一般之幸福而使讓之。此種之說。謂爲國家萬能之反動可也。消極說從所謂各個人觀察點。以解釋國家。隨以國家因各個人存在之自然法派而起。英國學者洛克氏所盛倡者也。洛克氏之意。謂國家以法律拘束各個人。原爲例外。夫各個人之行動。以自由爲原則。然則國家之強制權。乃爲因人類發達尙幼稚。不得已而起者。人類果有圓滿之發達。即無強制權可也。論者或認此說爲全然正當。然此乃鑒于積極說之弊害而贊成之也。（斯賓塞爾有著書。名曰個人對國家。即衍繹洛克之意。其將來之奴隸一章。謂國家爲個人而存在。近世國家干涉個人。無所不至。是將來必胥個人而奴隸之。斯氏原著。以是章持論爲最激。）不知在過去之此種弊害。將來必難永續。且無論如何之國家。無僅以保護私權爲唯一之事業者。凡不以直接保護

私權爲目的之各種行動。而或出於間接保護私權。不可不謂爲窮於解釋也。

第三節 問題之解決

將解決國家目的之問題。當以國家之性質。與自來國家所採用之組織及其實際爲基礎。又徵於諸學者之說。（不著氏名。以其爲現今流行之說。不勝其舉也。）先大別爲二。更就二者細別之。

國家之目的



第一款 原始之目的

有存在理由之國家。先須繼續其自身之存在。即不可不對於外而擁護其獨立。於內則保持其秩序也。原始之目的。即爲關於此者。

第一 力之組織及其運用。在國家之目的中。其起原最古。且大概占重要之地位。

者力是也。或謂果如所說。是與古代盛行之第一說同。然彼以維持統治權爲唯一之目的。今以維持國家爲目的之一種。用意不同。所謂力者陸海軍隊之維持及活動之意也。軍隊者對於國家或其分子內外所加之攻擊而排除之。最爲有力者也。故當國家之始期。幾以此爲唯一之目的。是蓋當時內外之情勢使然。何也。內則人心有不慣受國家之組織。是爲背反。外則國際間無平等之觀念。故其置重兵力。誠不足怪。雖僅以力爲目的。而不顧其他。不得謂爲善政。然有非善政之政治。較優於無政治。而當時之社會。覺有強制組織之瓦解。而招無政之危險。故國家之注意。不得不先集於力。且此力雖往往爲當局者所濫用。而亦必不得而深咎之也。

國家雖至隨其發達。而漸次自覺其他之目的。然所謂力者。常爲強制組織之根本。國家以爲強制社會。而力乃與國家之存在相終始。故力之組織及運用。爲國家一目的之地位。雖在國家大發達之後。亦尙依然也。

第二法之組織及其運用。法非徒爲國家分子之個人間行爲標準之規律。即國

家機關相互間。組織及作用之標準之規律。亦包含之。（如國會政府）故於國家之存在上。亦不可一日缺也。然欲知如何之法。方能適用。則因時勢而有不同。蓋屬於別一問題。夫法固必要矣。然與力並列。則互爲目的。亦互爲手段。例如法立而以力助之。是法爲目的。而力爲其手段也。力具而以法行之。是力爲目的。而法爲手段也。若論法與力之孰輕孰重。則當分別觀之。例如對外則力重於法。對內則法重於力。雖對外亦以國際法爲後援。對內亦以兵力爲鎮壓。然偶然而非常狀。則不得謂無輕重也。（對內用兵力者甚多。然國家無論未開已開。未有專用兵力者。）法之組織及其運用。國家對於個人之發達而開之者也。或謂如其說似與前節一部占勢力說中之消極說相同。然彼謂國家之目的。不過保護人民之生命財產自由而已。其視法之範圍太狹。不知法不僅在乎個人間之關係。使個人間互相發達者。乃吾所謂第三種之目的。不可混而同之也。

綜合原始二目的觀之。雖原始國家。其目的即歸於國家之專占此於中央集權之國家則見之。若聯邦制。若封建制。若地方團體制。（謂委其力與法與地方團體）則達此

目的之機關。不必專屬於中央政府。故概括二者。寧棄專屬目的之語。而用原始目的之語。較爲穩適也。

又有不得列入原始目的中。而亦原始時即有者。財政是也。或謂財政亦可爲獨立之目的。然財政之起。蓋起於目的已定之後。是乃一種手段而已。以手段爲目的。政治學所大忌也。

第二款 最終之目的

最終云者。對於原始而言。說者謂前二目的爲國家存在之目的。後二目的爲國家發達之目的。其說誠然。雖然。必劃分此界限。殆有所不能。何則。前二者於發達亦爲重要。後二者亦有關於存在。惟未發達前之國家。專謀其成在。故置重於前二者。說者又謂古代國家。以前二者爲重。後二者爲輕。近時國家反之。其說亦是。然僅就一時國家立論。故未免馳於極端。若政治學所論。則不以近時開明國家爲標準。亦不可以古時未開國家爲標準。必通於一般國家者。乃爲其真目的也。

第一個人心身之發達。此目的古代亦見及之。惟在原始時代。不過視爲手段之

一種。及成立漸已確定。始悟發達個人之身心。實亦國家不可少之目的。至於今日。則爲國家之分子。固謀其發達。即離國家之個人。亦謀其發達。尋其起源。則洛克之反對國家萬能之個人主義。及反對專制君主之自由主義。前後鼓唱。然後個人一面爲國家分子。一面有個人自身之位置也。夫欲使個人心身之發達。臻於完備。是不得不與以自由。而主張個人自由論者。見國家抑制個人過甚。故此反抗。然不免馳於極端。即以爲政治之學說。未見其當也。蓋所謂自由者。不可不有政治之自由與私人之自由之區別。私人之自由云者。當使之活動於範圍之內。是爲所以達此目的之手段。非即國家之目的自身。故關於私人之自由。苟一一皆賴國家之干涉。無論國家無此普及之力。即使有之。或其結果。轉出於目的之外。然則國家亦但宜與以最優之境遇。而使之自爲發達而已。

第二)社會文化之進步。前言個人心身之發達。是即各個人皆日進於文化。似社會固不待言。不知個人雖發達。而社會不進化者亦有之。猶之社會發達而個人不發達者。亦有之也。故僅言個人。未足以概社會。

文化云者。爲人類有形無形發達之總稱。與其謂爲分析者。寧謂爲湊合之觀念。與其謂爲國家者。寧以之爲社會之名稱也。夫前於國家說。曾言國家爲有強制組織之社會。是國家與社會。固非二物也。既離社會而爲國家。則強制組織。不啻即社會文化之進步矣。然強制組織。僅爲國家存立之基。若夫光大而維持之。則仍有賴於社會之發達。所謂社會發達云者。非舉社會之事而全然干涉之。且國家之力量。萬不足以遍及社會。惟與以發達之境遇而已。論者於此。有主干涉者。亦有主放任者。實則二者之適用。當以其國情爲轉移。若全然放任。則國家亦因之動搖。何則。國家之存立。既賴強制組織。則固含有干涉之性質者。今日一切放任。是已反於存立之原因。雖然。干涉則其弊滋甚。惡意無論已。即善意之干涉。亦有未可恃者。政府程度低。則或失保護人民之意。人民程度低。則又棄監督政府之責。二者皆滋弊之道也。即政府人民程度相等。而機關不完。亦有釀不良之結果者矣。蓋機關完備。則議會爲國家之機關。即爲人民之代表。（雖有勅任議員。而以由人民選出者爲多。）由法理上言。雖無監督政府之理。由政治上言。實有

監督政府之權。是機關之完備。可減少弊害者也。雖然。僅有國家機關。而人民未見發達。或議會自棄其權利。或政府濫用其干涉。甚至議會與政府合而行其專制。此非機關之爲害。社會不進步之爲害也。近世國家文化進步。則不當之干涉減少。而不可無之助長手段。在文化各方面。日見增加。徒恐干涉之弊害。而欲限定國家之職務。使爲消極。尙未足以語國家之性質。與近世文化國家之真相也。

第三款 結論

前款列舉之目的。既不能謂何目的屬於存在。何目的屬於發達。又不能謂任達其一目的。而即爲達其他目的。則是此四目的者。實互相調和。而非互相排斥也。乃於本章必分析言之者。蓋欲求意思之明白。勢不能總括出之也。若必欲總括出之。則就國家一方面。可以維持國家競爭力一語括之。更就他之一方面。則又可以社會之進化人類之發達一語括之。惟後之一語。拋棄國家。稍不合於今日政治學之程度。夫今日之政治學。尙不能出於本國之範圍。雖國家之發達。由於互相競爭而來者。未嘗無之。不言國家。專言人類社會可矣。然失之廣泛。况所謂競爭力者。包平和而言之。非拘於武

力一端也。故寧以本國爲直接之目的。而以人類社會爲間接之目的。何以言之。達直接之目的。其結果必影響於人類社會。此今日所可斷言也。彼專主人類社會說者。以爲國家存在於世界。決非僅謀本國之利害而已。必兼謀人類社會之利害。是說也。政府家以之而免國際之衝突。宗教家以之而免異教之攻擊。學問家以之而免發明之秘密。大同之治。實基於此。雖然。於政治學上。不容如是之含混也。夫國家之成立。乃因其有強制組織及種種之機關。試問此強制組織及種種之機關。將爲本國而設乎。抑爲人類社會而設乎。則必曰爲本國也。既爲本國。而謂其目的乃爲人類社會。是必破壞此強制組織及種種機關。而另設爲人類社會之強制組織及種種機關。如哲學家所謂世界一統之制度。然吾有以知其不能也。雖然。所謂以本國爲範圍者。固非孤立之謂。試以近事證之。若締結同盟。以謀一般之利益者。國際法上日見增加。（如衛生交通學術經濟）而併合小國。或任意聯合國家。有愈大之傾向。例如德意志聯邦制度。以各王國各大公國聯合爲一。然其中各國之政體不同。又有如希臘之自由市制。組織複雜。而不害其爲統一。使將來能合世界爲一大聯邦。未可知也。又如德意志之

關稅同盟。已爲經濟統一之證。使將來合世界爲政治上大同盟。亦未可知也。惟此種希望。既有待於將來。則現在尙爲未達此程度之時。自不能不顧自國之利害。而徒博人道之美名。故國家目的。終當以自國之利害爲本位也。或者誤會此旨。以謀自國利害爲唯一之目的。幸他國之衰亡。則又蹈鎖國主義之謬見。夫文化爲世界公有之物。使四圍皆野蠻。則不待競爭而已之文化。亦日趨於衰運。近世以來。文化日有進步。故人民皆有參預預政務之權。此誠愛國心之證也。然自他方觀之。則又程度不一。蓋愛國心愈發達。而與他國衝突之事亦日多。是不能以高遠之見。觀察國家也。是曰狹隘之愛國心。

第三章 政治及政策

第一節 政治

政治二字。人習見之。若求其正確之解說。雖有名之政治家。尙不免謬誤。前編言政治。專注重於國家原論。故於國家爲特詳。茲所述者。爲關於國家機關等類。義較稍廣。則其定義當別爲設定也。

本章以政治及政策標題。則不得不嚴二者之區別。歐美各國政治與政策爲一室。考諸英語。所謂 *Politics* 者是也。即政治學亦用此字。雖望文能知其義。然細別之則甚難也。東洋諸國。於他科學不發達。故學術語輒無相當之字譯之。不惟日本。即文學最盛之中國亦然。若政治學中用語。其區別較歐美爲細。政治與政策。其一證也。自來一解釋政治之語。有左之四種。

第一學說謂政治者。達國家目的之手段之行爲總稱也。此說之誤。在以政治與政策混同觀之。蓋國家之行爲。有不能達其目的者。（如政治之失敗）亦有不欲達其目的之行爲而竟達之者。（不獨執政者。即人民亦有之）將謂爲非政治乎。必不能也。辨者曰。吾所謂政治者。本限此二者言之也。然此特主觀之理想而已。以理想爲政治。政治學所不取也。

第二學說謂政治者。關於國內政權競爭之現象之總稱也。此說不置重主觀。有趨於客觀之傾向。視第一說。爲近於事實。然其不完全有二。所謂政權競爭。不過競爭中之一部分。而前述競爭有四種。不得僅言政治競爭。而不省其他也。不完

全者(一)政治之義。不獨指國內言也。更有國際競爭。所謂內治外交。普通皆包含二者言之。今但曰國內。不完全者(二)政權競爭。指實際言之。當競爭之時。決不示其爲政權競爭也。必曰此爲政策。雖政治未可與政策混同。要有密切之關係。今全然拋棄政策。此不完全者(三)。

(三)學說。謂人類間勢力競爭現象之總稱也。此說較第二說爲廣矣。然人類競爭。不僅關於政治。或以地位爭。或以經濟爭。或以學問爭。若盡取而納諸政治學。又不免失之太廣。

(四)學說。謂政治者影響及於國家之國家機關及人民行爲之總稱也。此說力矯第三學說之弊。似已近是。然意義漠然。仍不免於非難。蓋能及影響於國家者。未必皆爲政治。例如教育亦其一端也。且彼所謂國家機關者。殆含司法行政言之。然司法固絕然無關於政治。即行政亦有不屬於政治者。混而同之。實非正當。

今於政治之意義。更加一層限制。則政治云者。以國家機關及國民行爲。直接關於國

家根本之活動之總稱也。分釋如左。

(一) 既言根本之活動。則凡非根本之活動。即不得屬之政治。

(二) 既言直接。則如經濟雖亦為關於根本之活動者。但間接而非直接。不得屬之政治。

(三) 既言國家機關及人民行爲。則但問其關於國家根本之活動與否。不問其為國家機關或人民之行爲也。然論者或謂人民行爲。影響未必能及於根本之活動。然在古代之人民。或如論者所云。至于今日。如輿論。如政黨。如代議士。皆以人民而關於國家者。唯必其對於全體者。方為政治。若對於機關中之一二人。固不得謂政治也。

(四) 既言總稱。則為概括者。非指一事一物言之也。例如政黨對於或事項運動。但可謂為政治行爲。不得謂為政治也。

夫人類行爲之中。所特別稱為政治之行爲者。非為其行爲之目的。或其方法。全然與他之行爲不同也。惟其行爲在當時。與國家根本之活動。有密接之關係而已。故

人類之社會行爲。以根本論之。難斷其非政治行爲。凡一種社會之問題。因或事情於或時或地。要求國家根本之活動時。換言之。即國家之高等機關。直接以自覺者欲抵抗社會之潮流。或爲助力。處分一種之社會問題時。又或國民欲迫高等機關而使之處分時。其問題乃爲政治問題。與之關連之行爲。即政治之行爲也。不論在如何之際。必預指定社會問題。不得爲政治問題。則有甚難者。蓋雖如何之社會事項。亦難斷其決無直接接觸於國家之根本活動也。如宗教。如言語。亦屢爲政治問題。（法國政府。欲減少宗教之勢力。其禍至解散內閣。其明證也。又如奧國以言語各異。不便于軍隊之指揮。乃由國家指定一種言語。軍隊皆習用之。漸次及於學校（不及私立學校）於司法官。）夫政治問題之實質。非必一律。現存之社會狀態。非自古常與政治立於同一之距離而生者。方今普通所不視爲政治事項者。嘗費不少之政論。而後失激動之狀態。以歸於鎮靜。漸次或爲行政事項及司法事項。或又僅作爲社會事項而存者。蓋不少。夫所謂行政與司法者。雖本不過爲廣義政治之一部。然現今則已分科。而有與行政及司法區別之狹義政治。行政事項及司法事

項云者。其與國家機關有密接之關係。雖亦無異於政治。然已歸於鎮靜。或縱未歸於鎮靜。而國家則作爲日常行爲以處分之。其作爲日常行爲而處分之也。則不免有出于習慣者。出於無意識者。其處分與國家目的所到之關係。不待國家高等機關或國民一般一一自覺而思慮之。故便宜上寧與政治區別。而謂爲不直接關於國家強制權之根本活動者。若單純之社會事項。則與此二者相反。可謂直接不關於國家之活動也。

以上其主要在就國內行爲。以說明其爲政治者。然對外行爲。其爲政治者。與不爲政治者之區別。亦可依同一之標準也。惟國內政治現象。與對外政治現象之差。則國內政治現象者。屢見國家所特有之強制權作用。對外政治現象者。其爲原則。在不見國家所特有之強制權作用也。要之政治之行爲。分爲行政者。或爲司法者。及爲社會者。之三類。是蓋便於說明政治現象之特色。而區別三者之標準。不在其行爲自身所固有之不變性。而在行爲與國家直接關係之有無及關係之程度也。

第二節 政策

政治與政策區別之點。則政治爲客觀者。吾人研究各國之政治。無論過去或現在時間。必無多少之繼續。政策者屬於主觀者也。爲達國家目的之手段。須經較長之時間。雖非爲永久者。然有繼續之性質。此二者區別之大略也。茲更舉自來解釋政策之學說。分列於左。

(一)最廣義。政策者。人類爲達其各種之目的。所當採之手段也。以之爲政治學上用語之意義。未免失之太廣。

(二)廣義。政策者國家爲達其目的所當採之手段也。此說易人類爲國家。固較前說爲密。然所謂國家者。其主體爲何人乎。若誤解爲代表國家機關之人。則人民所採之手段。不包含之。恐易導漠視人民之弊也。

(三)狹義。政策者國家爲達其目的。所當採之手段。而在司法以外者也。此說與第二說同。惟除司法以縮小政策之範圍。然關於行政者。仍包含之。則其根據不足。蓋行政不關於政治。前已言之矣。

以上三說。皆不能謂爲完全之定義。第二說較爲近是。茲更以第二說爲主。更下一精

密之定義曰。

政策者。國家機關及國民爲達國家之目的。所當採之手段也。

政策論者。作爲學問以研究此手段也。政策原論者。研究此手段中之特別關於根本者。即於國家機關及國民。爲達國家之目的。所當採之根本手段。而作爲學問以研究之也。故不但從達國家目的之點觀之。政策原論以外。尙有其手段。（例如商業則有商業政策。農業則有農業政策。行政雖未成爲學。亦頗有欲研究其手段者。則亦未始無政策。國際更當有資於政策者。凡此皆當特別研究之。非可歸入本論者也。）若由社會之發達上觀之。政策以外。得有重要之方法。本爲當然之理也。

第三節 政策之前提

如上節所述。政策既爲國家機關及國民爲達國家之目的所當採之手段。則政策者終不外個人之行爲所累積也。何則。舍個人人類。所謂無國家機關。亦無所謂國民。且無不含行爲之觀念之手段。然則政策者。於個人之政治行爲。而認容自由意思之範圍。政策論者。豫想之而以個人之行爲。非如下等生物之全然出於本能爲前提者也。

於此而欲論政策。先不可不證明個人之意思有撰擇之自由。雖然論自由意思。論與行爲既定論之可否。非政治學者之任務。惟政治上所認者。則爲一定程度以內。必爲意思之自由。故對於此二者之論。不得不先略論其可否焉。

第一自由意思論。主張絕對不受外界之束縛。超然於原因結果之法則以外也。然因對於此之反證。亦易破之。例如土耳其屢制定憲法。推其制定之意思。未嘗不欲自由行之。然不採一種與土耳其適宜之憲法。或先改革。而使之與立憲相接近。僅出於自由之意思。未有不失敗者。

第二行爲既定論。說明人類之行爲。與意思之自由不相容。全然如自然界諸物。被支配於物質界之法則。而其行爲之歸宿。則爲豫定而不變者。是明明與現時之思想牴觸也。夫人類雖本爲生物之一。不能脫物質界法則之支配。然在或範圍之內。因意思而自己決定其行爲。固不僅對於境遇。以受動者受其感化也。乃爲自動而與以影響者。此人類對外界相互支配之程度。雖因時事地而伸縮。然大抵隨人類之發達。而增加自動者支配之程度。減少受動者被支配之程度。就

個人觀之固然。即就社會觀之。亦何莫不然。彼幼童與未開社會。其受自然之壓抑者雖甚。然在成年或爲開明社會。則其得逞意思選擇之範圍。或較大也。

於意思既認行爲選擇之自由。故始隨其選擇而生責任。若全然不認意思之自由。則吾人之所思慮者爲無意味。而義務之觀念。亦可爲無用之長物。此就人類之一般行爲言之也。政治之行爲。亦當然包含之。凡國家機關之責任。各種之審議。法之制裁。由於不可抗力之行爲之無責任。莫非本於個人自由意思之基礎也。雖然。意思亦非得無限而自由活動者。其意思所得選擇之行爲區域。自有限界之存在。由政治上言之。非但一國物質之諸要素而已。列舉如左。

(甲)國民之歷史及其特性。違反歷史而易以素不相習之政治。與違反特性而強施大相懸絕之政治。(如本以工商立國而改爲以武立國。本爲以武立國而改爲工商國是。)雖非絕對不能。然非旦夕之可致也。

(乙)關係諸國之狀態。列國與本國各有相互之關係。苟不明燭大勢。而其行動或與相違。此政策有難見諸實行者。

(丙)本國之憲法及法律。變更憲法及法律（法律較易改憲法稍難）雖為政治上之問題。然當未變更之時。仍受現存憲法及其法律之制限。

論者或謂政治既有此三者之限制。是又被其拘束矣。然政治固不免受三者之限制。而三者亦為政治所造成。蓋現在之現象。即過去政治家之結果也。

似此則人類有思想之自由。而行為限界之存在。亦無可疑者也。然此為概括者。而欲明確指定之。則又甚難。夫取一具體之事件。而對之計畫政策。則必調查關於其事件之事情。其調查果得精密。而後可得察知行為之限界。雖然。具體之事情。千差萬別。不能一一於政策原論中說明之。其作為一般之論究者。限界甚不明瞭。此其所難避者也。況在將來之事。橫於各政策之前途。終非所得豫言耶。於此或有以為如政策論之少價值。而以政策原論為尤少。不足償研究之勞者。是亦未嘗無理由。蓋政策之原論所論述。於其確實之度。不如國家原論。然轉審之。政策原論者。較之國家原論。其應用方面之重要。則為尤大也。夫豫無學理之知識。以為大體方針。徒遇事或加漫然之干涉。又或放任之。而惟追逐於抵抗之針路。是非自覺之文明國民所可恥耶。故吾人於

方。不可不自勉於政策之學理研究。然他方須除特別之條件。以觀察共通之政治潮流。而論斷大體之方針也。部分研究之發達。其有助於包括之全體研究者亦大。然全體研究。實爲不可少者。部分研究之不完全。不足以排斥全體研究也。

第四節 理想政策及現實政策

理想政策云者。有理想之政策也。現實政策云者。基于現實狀態之政策也。理想者非現存之事實。乃思想之範圍也。將來現實之希望也。理想政策者。在達國家目的之中途。豫想較現在爲更進步之國家之狀態。而欲使之近於現存狀態也。現實政策者。遇組織政策。不由於空想。而觀現存之事實。計算各種勢力。使政治行爲之結果所不測之分子。不過在最少限度而已。此二者非不相容。凡正當之政策。必具有現實與理想之兩方面。缺理想之現實政策。非真之政策也。何則。行爲等目的之少連繫者。非真之手段也。非現實之理想政策者。難望其達政策之目的。何則。不基於事實上之手段。其奏良好之效果。誠不過偶然也。然則偏於理想者。不辨其處於現今之途。徒抱空想。偏於現實者。無預想未來之明。而行爲常易陷于卑近。此二者往往互爲敵視。而釀無益

之葛藤。以至濫費其勢力。夫政治社會。本爲複雜。一種之政策。即生種種之結果。無僅有利而無害者。亦無僅有害而無利者。惟就比較論之。撰擇其政策之利較大而害較小者。以實行之可也。際此撰擇判斷政策性質之標準。則爲理想論。定其實行之程度者。現存之事實也。理想現實兩政策之互有密着關係如此。雖個人及國民。常有偏於理想或現實者。然眞經世家。不僅爲思想家而已。且不僅爲敏腕家而已。調和理想與現實。而有眞之大國民之高尙理想。同時探可得實行之手段可也。以實例徵之。德之俾士麥克。眞經世家也。論者謂其專尙武斷。以無理想爲病。然俾氏雖輕視民主思潮。至謂其無理想。則俾氏之用武斷主義。亦以欲達將來之目的。必如是而後可也。故其自著書中。亦嘗以理想家自負。觀其所著思想之回想。（俾氏著書甚少。此書爲罷相後所作）其中一章專論俄國將來之政策。按以現事。頗有可尋之意味。夫俾氏凡經三大戰。首丹麥。次奧太利。法蘭西。由外形觀之。不過爲嘗試其兵力也。然俾氏之意。以爲欲強德。不可不謀聯邦之統一。欲謀聯邦之統一。不可不排斥丹奧於聯邦之外。而因以排斥自來干預德政之法國不可。凡此皆其理想也。同時有強德之理想者。未

嘗無人。惟不知以武力爲達其理想之手段。故不能如俾氏之成功也。（今日政治書甚少。故政治家之行事與其記載。研究政治學者不可不取而研究之也。）

政策之理想。在國家目的之到達。其手段依於在自然界之同一作用乎。抑寧在矯正妨止自然界之作用乎。此難於概言者也。夫自然者爲平等。而理想則近于自然。是已屬於陳腐之舊說。蓋理想之觀念。爲人爲者。無孤立於自然界而存在之理想。若生物間之自然法則。則所謂自然淘汰也。人類自爲理想。因而試以人爲淘汰。與影響於自然淘汰之進行。故與人類之進步。而關於理想及其手段之觀念。均隨之變遷。即在人類爲淘汰之種類及程度。亦見變動也。

第二部 政策本論

第一章 國家機關

第一節 國家機關之權力

凡社會之勢力云者。謂使他人以隨意者。或以強制者。使其行爲從自己之意思而爲精神之力也。力之云者。謂一物之性質。及影響於他物之上也。國家對於其分子有勢

力。社會則於國家之勢力外。尚有種種之勢力。其勢力之消長。則由社會狀態。與各種勢力之狀態決之。此二者之狀態。常爲變遷。故無一種之勢力。永久對於他種之勢力。同等占優勢之地位者。例如美之實業家。其勢力較政治家爲大。英雖實業盛興。而勢力則在政治家之下。德之政治家勢力尤大。然有在上在下之分。其在下之勢力。不如在上之勢力。要之苟與其時與地適合者。則必占最高之勢力。故時與地各不同。即勢力亦各不同。且一國中。至有一種之獨占勢力。其他皆爲所壓伏。亦非良好之現象。必取種種勢力而調和之。國家之勢力。雖在社會之勢力中爲有數者。然在精神界亦非常占最高位者也。其受國家權力之名稱。則與其他勢力之區別。有主要之特徵如左。

(一) 國家勢力活動之範圍明確。 他之勢力。其範圍大小。不能一定。獨國家對外之勢力。則範圍較爲明確。

(二) 國家勢力活動之迅速。

(三)國家勢力活動之強硬。雖有不願服從其勢力者。苟在其範圍內。必不能反抗。

(四)國家勢力活動。不得左右精神。此爲國家勢力弱於其他勢力之點。例如宗教。西洋無論已。日本佛教。即能左右人之精神。(耶教輸入後亦然。)又如學問亦同。若國家勢力。則不得左右之。然亦非謂國家勢力。全然不涉於精神也。蓋國家之成立存在。即存在於人人之腦中。苟人人腦中。以爲不必有國家。則國家即不存。在。是雖不能謂爲直接及於人之精神。而不可謂非間接也。

本章因說明國家機關之權力。遂及國家之權力。夫國家與國家機關。非分離爲二者。蓋國家非存在於空間。必由國家機關而始認之。國家機關。亦非存在於空間。必由個人之集合而後成立。(個人有時以個人行動。是爲個人之資格。以國家機關行動。是爲國家機關之資格。)在立憲國機關複雜。雖上有統一機關。然必經種種機關而後生效力。故以統一機關之個人爲國家。即不合於立憲國之性質。至於專制國則不然。

路易十四世有言曰。朕即國家。由今觀之。固不合理。然以之論專制國。則未可厚非也。

如上所述。是就統治權之方面。觀其國家之組織而已。更就構成國家之人類一方面觀之。則國家者人類之集合而已。從其所集合之人類社會。有一定組織之點言之。其社會即曰國家。其人類即曰國民。爲國家機關之人類。亦爲此意義之國民一部分。然則國民以外無國家。雖謂國民即國家亦可也。

觀察點之不同。故有國民與國家機關二者。國民爲國家。國家機關亦爲國家。且非國家之一部。而各爲其全部也。然求可爲國家達目的之手段之勢力。則於國家發見有國家機關之權力與國民之勢力二者。此均以狹義解釋之。而爲互相對立者。蓋以爲合兩者而始成立國家也。故兩者必從事實調和解釋。即出於併行論究之主旨也。

似此兩勢力之併行。非但爲事實之說明所不可少而已。又適于政策論定之更宜者。

也。國家機關之權力云者。憲法上或慣例上。爲國家機關運用國家特有強制權所有之勢力。國民勢力云者。國民爲被治者。於政治上所有之勢力也。二者之種類。雖有異者。至其爲政治之勢力則一。夫爲研究政治學之目的物之勢力。非如公法學問國家機關有無法令之規定。（公法學以法律爲要點）但以爲事實或政策之研究所不可少者。即與公法論獨立。而國民之勢力。遂爲政治學特有之責任。此則徵之政治學之定義而自明也。

第二節 國家機關分科之發達

國家機關之發達。大都由簡單而趨於複雜者也。欲達國家之目的。其所可利用之勢力。雖千差萬別。要之不外二端。即國家機關之權力。與國民之勢力。但自古以來。二者以互相軋轢之結果。往往並欲達之目的而忘之。苟避無益之傾軋。須善爲維持調和之。在組成此二勢力之各種勢力相互間亦然。人或以國家機關之勢力與國民之勢力爲互相反撥者。一者伸張。則一者縮小。因而產出如左所揭之二種正反對政治之

迷信。

(一)使國民之勢萎縮。僅計國家機關之膨脹。

(二)使國家機關之強制力。歸於無効。而僅使國民之勢力。馳於專橫。

此二主義。爲正反對。專制政治。陷於第一之誤謬。而忘其爲國家地盤之國民。極端個人主義。惑於第二之岐路。而忘其國家爲強制組織之社會。(專制可稱政治者。以自來已見諸實行。極端個人但稱主義者。以雖有實行。不過改革時偶然發生。不能繼續。)近于無政府之境遇。此等之方針。當國家對外競爭最烈之際。則必暴露其弱點。例如兩球相遇。從外形視之。力相等也。迨一接觸。其効立見。外飾鐵皮而中含泥沙者。鐵皮破而泥沙隨之。此專制政治之說也。其中雖含黏物。而外非鐵皮者。則亦易於破壞。此極端個人主義之說也。

(附論)政治上之競爭。不外秩序與自由之競爭。譬之老者必喜秩序。幼者必喜自由。(但非絕對者)有財產者必愛秩序。無財產者必愛自由。(有不平心)推之專制

政治。必偏重秩序。極端個人主義。必偏重自由。二者之衝突。幾爲歷史之習慣。平心論之。則秩序必爲自由之秩序。而自由必爲秩序之自由。近如日俄和議。東京騷亂。亦原於此。各新聞則偏於自由者也。政府則偏於秩序者也。夫研究政治學。原不闌入政治論。然學者能兼及實際問題。則於學問上必有多少之利益。（關於經濟者尤要。）

國家之發達。有分量上之發達。有性質上之發達。以土地人民言。面積擴張。戶口繁殖。此分量上之發達也。生產強盛。智識增進。此性質上之發達也。二者不能執一以爲進步。必互相關聯。國家機關之發達。爲國家發達之一要件。統一之分科。爲國家機關發達之一要件。雖然。驗之於實際。往往與理論不合。何也。曰社會之有慣習。猶物理學之有惰力。汽車前行。機關止而車不遽止者。惰力爲之也。社會亦然。沿習既久。一旦有政變之必要。而不能驟如所期者。慣習爲之也。是故當過渡時代。凡舊機關之膨脹。新機關之設立。雖爲得應於必要而起。然一機關之新立。必有與之共利害者。不必直接受

其害也。即其心以爲不利於己。則羣起而爲反抗。結果乃因機關併立或牴觸。不能見正當秩序之變遷。此其所以困難也。（政治與自然科學。其研究不同。研究自然科學。苟自信其理想之充分。則不必顧外界之反對與贊成。例如地動之說。學者創之。舉世雖不之信。然亦不必求人知之。以證所說之當否。政治則不然。即使發明者絕無謬誤。苟爲一般社會。所不是認。使亦如自然科學者毅然排衆論而強行之。則反對者之影響。可及於政治家之一身。而其事終於無効。故政治家之施行政策也。以先使人知爲第一義。孔子曰民可使由之。不可使知之。古時秘密政策。蓋不能行於今之世矣。）雖然。各國政制之沿革。與近世國家之現狀。屢呈類似之點。則選其一之最善者以爲標準。亦未爲不可也。

國家發達之尙幼稚也。其機關之組織固簡易。而事務亦甚單純。惟統一機關。以其爲統轄政務。明國家之存在。所不可少者。故已先他機關而存在。國家之首長是也。迨政務稍繁。則統一機關之首長。勢不能親視諸政。乃於其指揮之下。而置執政之官吏。然此官吏。其始等於主僕之關係。不別公私。事務之分業。甚不明瞭。漸次分科。遂有宮中

府中之區別。(日本如宮內省不列於政府)再進則司法不屬於行政。(裁判所有行政有司法。外國更有權限裁判所。日本尙無之。)而爲獨立機關。再進則有政務官與事務官之區別。關於國家根本之活動者爲政務官。否者爲事務官。此時不獨執政機關之自爲分科也。更有新機關之發生。即民選議院是已。此民選議院。於因政務之量增加。與其性質之複雜。不可不分業。以外更有存者。即豫防一機關之專橫是也。如三權分立論。(見孟德斯鳩千七百四十八年所著萬法精理)雖欠精密。然近世各國之立憲制度。其主眼全存于此點。議會存在之理由。從政治方面觀察之。非立法府。乃官府以外。獨立而監督府者。未有議院以前。雖無監督之名義。然如中國沿用之觀察按察等名詞。即含監督之意。特前者官吏兼其職。今則爲獨立之機關。故仍不啻分科之發達也。

自有議院而與政府衝突之事起。於是愈不可不有政務官與事務官之分。何則。內閣解散。則政務官吏。全行更迭。使與事務官不分。是因議院政府之衝突。而使有經驗之事務官。亦受其影響。大不可也。實行其制度者。以英爲最。英之政務官。不過四五十人。

偶有更迭。不及其他。美則異是。往往以內閣更迭。下至郵局官吏。亦無不更迭者。近今大統領有鑒於此。急思改定官制。然較之於英。猶不逮遠甚。

雖然。政府專橫。則議院監督之。而制議院之專橫。雖制度上如統一機關執政機關之排列。不可不加以注意。然其專橫之大者。欲對抗之。終非制度之力所企及也。當求人民政治上之智德之進步。例如泛言智德。則德法勝英。然不及英者。英之智德。則皆爲政治上之智德。其中等社會無論矣。即婦女及勞動者。能辨內閣與政黨組織之善否。惟美亦庶幾近之。

國家機關愈發達。則愈複雜。欲盡舉而說明之。雖非出於政治範圍之外。然如各種之裁判所。會計檢查院。直隸於統一機關。而占獨立之地位。此亦發達之國家所公認。其組織與活動。非不待政策之論究。然是等之諸機關。直接活動於法規之秩序內。而其一舉一動。於國家目的之關係上。無批評之性質。換言之。非易招政論之激動者也。故氏欲除此二者。但論連關於政治問題之三高等機關而已。即統一機關執政機關及監督機關是也。以具體言之。則爲元首內閣及議會三者。所謂近世政治之三大機關

也。

第三節 統一機關

國家之諸機關。各自獨立。雖各於其權限內善爲活動。豈不甚善。然無一機關湊合之。調整之。指揮之。則各種之活動。不免失於散漫。生其牴觸。以大減其効力。此統一機關。爲中樞機關。不特始期國家所不可少者。國家之組織。日趨於複雜。而中樞機關之職務。雖委之於新設機關。然本來之中樞性質。則愈當發揮也。

統一機關之組織。古今概以單一之自然人爲之。歷史上雖亦有數人共治之時。然不能永久存續。蓋統一機關。既以統一爲其職務。則合議制。於統一機關爲不適當。雖然。即單一之自然人。將爲撰舉乎。抑爲世襲乎。因此問題。費多少之激論。論者往往忘此問題關係之性質。所謂關係之性質何耶。曰機關之價值。因時與地而變遷。不可空想絕對之良好機關也。吾人不外於歷史與境遇所豫定條件之範圍內。就比較上良好機關。維持運轉之。故在特定之時與地之特殊之統一機關。雖有強大之辨護之理由。然必欲以此概括適用於萬國。則其理論之根據。不得不謂其薄弱也。

今試舉例以明之。假如以共和政治爲優。則有如俄。君主國也。一旦變爲共和。無論不成。即使成矣。而其國內之愈益紛亂可決也。何則。俄之民族既不統一。其君主又兼掌希臘教。政教混同。一旦倒王室而謀共主。則民族上。及宗教上。衝突必更甚。而人民程度之低。選舉制度之弊。猶其小焉者也。假如以君主政治爲優。則有如法。共和國也。一旦變爲君主。亦無論其不成。即使成矣。其不久當復爲共和。又可決也。何則。其民心醉於共和政治。雖有一二王黨。其勢不足以敵之。觀近數十年。其政體屢變。仍歸宿於共和。其明證也。更以二者比較之。變君主爲共和。或較爲易。若變共和爲君主。則難。即如法國。其人民之不願君主固也。然即使欲爲君主。而君主應歸何人。必有非常之爭議。蓋同一王黨之中。有主張薄爾門家者。有主張其旁支路易世家者。更有主張拿破侖一世之子孫者。因從前法國之視君主。不必其果賢也。往往以祖先之英名。推及其子孫。自改共和後。始得生息於立賢制度之下。德之有名歷史家者 Niebuhr。有言曰。法之國民。非不欲君主。特至今未得其人耳。此猶十餘年前之言也。今則王黨益微。民主政治。更加一層之鞏固矣。

在國家之最始期。社會之狀態。尙爲混沌而無秩序。雖統一機關。亦不確定。惟富于武力。勇氣智巧而有經驗者。進而握國家之樞機。似此則以之爲主者。在置重個人之能力。此當時生存競爭之狀態所使之然也。故統一機關。其地位因其占位者之能力如何而生搖動。此固自然之勢。然祖先崇拜之風。與優者奉戴之俗。則以民情與首長。皆欲避因首長地位之競爭所生之紛亂。而遂抱世襲其地位之念慮。故有一優者之子孫。善堪其任者出。則及於二三代。往往其一族終以世襲者充統一機關之地位。觀之優者率其部落。壓服或併吞他部落而奏偉勳之時。則尤著也。

夫定中樞機關。則以能力。而決能力。則又以選舉。理論上似爲正當。然不過外觀而已。必以爲萬古不變之真理。不得不爲謂離人性而忘歷史之論法也。或因擁候補者之競爭。黨派之軋轢。而害國內之調和。或由於野心家之操縱。而釀選舉者之腐敗。或競爭之結果。歸於敵少無能者之當選。又或公行賄賂。不能保其公平。此雖各選舉所易生之弊害。而在占國家最高地位之統一機關之選舉。則尤爲顯然易見者。統一機關。其始期爲專制。徵其起原。不足怪也。其後至國家機關膨脹之期。於元首之

下。凡執政治之有司。及圍繞元首宮中之貴紳。皆得勢力。事實上往往凌其元首。但以元首之名。繼續專制。雖然。因經濟上社會上之變動。且中等人民。亦爲覺醒。而參政權之要求。遂起于此。當局者亦以萬機決於公論。而內治外交。甚爲得策。凡人民政治之勢力。於國法上認之。以組織者灌入民選分子於國家之高等機關中。無論其他之高等機關。亦各於法規之範圍。與以獨立行動之餘地。即爲最高即關之元首行動。亦當遵據爲國家根本規定之憲法。所謂立憲政體是已。近世國家。即達于此時期者也。立憲政體實際之良否。則以運轉之當局者與人民之狀態如何爲比例。在文字上之組織雖良。然不得其人。往往流毒。因之對於其組織之自身。亦屢有鳴其不滿者。雖然。主要之近世國家。其不至出於拋立憲制而逆行於專制之暴舉者。則非但衆民勢力膨脹之潮流。不許之而已。蓋國家之性質上。其最終基礎。不外人民。使人民自己直接間接而參與經營國家之任者。達國家目的上之正道也。

在立憲制國元首之地位。雖本與專制不同。然統一機關。則仍不可少者也。元首者分各種政務。而委於其他之機關。專任統一機關者。非僅由政務之複雜而來之分業。在

盡統一機關之本務上。有以避他事之煩累爲得策者。夫元首在統一機關之任務如何。於立憲制之運用。非無至大之關係。於此因重大之事由。凡喪失世襲元首之邦國。或在新興之共和國。欲確立統一機關。必因而依賴選舉。且以各種之制度。保證其地位。要之近世國民所當採之方針。非破棄立憲政體。而在其改良。非統一機關之變更或絕滅。而在保護歷史之當位者也。

統一機關之運用。各國不同。姑舉例如左。

(一)德意志。對於國民或議會時。以文字或演說。爲行動之表示。

(二)英日。雖勤勞萬幾。而外形則無所表示。(此就大概言之。英之君主。未嘗不時與各國元首親議大政。

第四節 執政機關

執政機關云者。於統一機關之下。掌政務之機關也。狹義之政府是已。有時亦稱爲行政機關。近世國家之內閣。執政機關之主腦也。夫行政之語。如近來流行者。其意義不明確。以之爲公法上觀念之法規秩序內之國家作用。其於法理之說明雖便。然如外

交如戰爭等重要之政治作用。不免排斥于圈外。雖以是等之作用。直歸于統一機關。而狹其執政機關之解釋。然統一機關之名。不僅在是等之作用而已。且是等之作用。爲國家作用。斷不認統一機關之專斷。必要執政機關之參與者。此又徵之近世之大臣副署制輔弼責任制而自明也。且執政機關。雖於或程度有設定變更法規之權能。然爲其眼目之點。在當政權執行之要路。行至當之政策。而達國家之目的。故氏於政治學。欲採執政機關之語。而避行政機關之語也。

執政機關者。於廣義則自國務大臣始。凡所隸屬之各官吏皆是。雖然。是等幾多之官吏。最終皆爲奉國務大臣之指揮者。而國務大臣。則不但爲政務所集注之中心點。凡統轄執政機關。於統一機關之下。與監督機關對立。而其政治之地位。則與他之官吏有爲特別者。此氏所以特於執政機關之名稱。就狹義而但爲論國務大臣也。國務大臣之地位。則於總理大臣之下。保其統一。以連帶責任。當重大之政務。政治組織上在近世之最大進步也。內閣制之發達。即此意味。當國務大臣制之當幼稚也。與其宮中官吏。往往無區別。單獨個人之信任。爲元首所拔擢。而占其地位。分掌元首所

命之各種事務而已。各大臣之間。非有政務上意見之合致。雖連帶責任之思想。亦不存焉。此時代各大臣之責任。全然對於元首。然以外亦不能謂其無政治之責任。何則。不關於監督之有無。凡大臣所行政策之得失。不免於輿論之批評。惟其政治之責任。則無秩序而爲曖昧者。且少憲法法律之後援也。

大臣責任制之發展。與內閣制之發達相隨。內閣制之發達。則與爲監督機關之議會之成長相隨。國家既設立憲制。至於確保議會對於執政機關之獨立地位。則各大臣關於重要之政務。其意見與行動。不可不一致。因而要連帶之責任。蓋大臣當行其政策。不可不直接間接。得議會之贊成。而得贊成之先。要內閣員之統一。且在立憲君主國。因計統一機關之安全。以無責任爲原則。此當輔弼之任之大臣。所以對於議會之責任。益爲增加也。夫對於執政機關之專橫。而保障個人政治之自由。私人之自由。因使此保障爲有力。遂設議會。因使執政機關對於國民政治之責任。更爲顯著。遂與議會以各種監督之權能。此爲各國立憲制之根本思想。而近世政治史赫赫之事實也。夫大臣政治之責任。非必有議會之反對而後辭職。決之於各國之政治事情。以實行

政黨內閣爲常生良果者。雖失於極端。然欲以法律制裁之有無。決大臣對於議會責任之有無。其見解甚爲狹隘。不但不解政治之調和發達而已。且爲於適於近世國家實際之空論。以爲政治之論理。固爲不可。雖以爲憲法法理之解釋論。亦不免爲困難也。

政黨內閣。英最發達。而歐洲大陸。欲仿效而不能。美國則尤甚。其原因有二。(一)則美之憲法。實採孟氏三權之說。各自獨立。不相調和。(一)則美之大統領。行複選舉法。而衆民共和兩大政黨。實左右之。是一國之統一機關。已歸政黨所掌握。有此二原因。故政黨內閣制。於美絕無影響也。

第五節 監督機關

在國家機關而爲國家之活動者。亦個人人類也。此個人於道德智識上。未必完全。或有意無意。爲有種種欠缺之行爲。甚且恃其有力之地位。以濫用其勢力。此普通之人情也。故因使機關能以有效者達國家之目的。不僅放任當局者之良心與輿論之制裁。必設他之機關。以監視機關之行爲。此自古所見於諸國之制度也。雖然。對於執政

機關之監督機關。其最顯著者。以民選議員爲一大要素。而於官府以外。置獨立之議會。非其他所能比也。世人普通皆以議會爲立法機關。從政治學上解之。不能用此名稱。何則。苟爲立法機關。則無論何法。皆須經其協贊。然徵之各國。重大事項之外。如普通法規。仍一任之於政府。且其他不關於立法者。議會亦得而協贊之。最大者莫如豫算。豫算之爲法與否。學者間有多少之紛議。各國雖有冠以法之名稱者。（如法國稱爲豫算法）然不能確當。則非爲法律可知。質問、議決、協贊、上奏、建議、事後承諾等方法。凡關於政治者。皆非法律。而議會皆得發表適法之意見。是稱爲立法機關者。實未認明議會全體之性質。而不免流於偏頗者也。例如美國議會之權力。較英爲大。而英之議會。爲世界所注目。美則不甚注目者。以英之議會。非僅參與立法之事項。英儒 *Soclay* 曰。世人之重視英國議會。以其爲製造政府之機關也。蓋英爲政黨內閣制。非得議院多數之同意。不得不更迭。惟其爲政黨內閣制之國。故議會爲製造政府之機關。不然。則極端言之。不啻爲破壞政府之機關也。以製造力不及反抗力。時有使政府辭職之事。由前之說。專指英國言之。不能概括一般之國家也。由後之說。用語既

未盡善。且非各國皆然。（德之政府權力甚大。不能破壞。）故母寧稱之爲監督機關。雖亦有因人民程度之低。不能實行其監督權者。然即使極腐敗之議會。政府對之。或以威迫。或以利誘。（金錢官爵等類）於種種手段以連絡之。而其連絡之者。即畏其反抗也。亦即畏其監督也。故稱爲立法機關者。就法理言之而已。非所語於政治學也。

語曰。時代之思潮。即於此時代之範圍內。有共同之思想也。其思想之廣狹。因時代而異。其在鎖國時代。思潮限於一國。愈文明則範圍愈大。例如歐洲十六世紀之宗教。波動全歐。英德主改革。俄主保守。此一國之思潮也。若近世之立憲政體。無論何國。皆以爲立國之根本。則爲世界之思潮矣。夫一般思潮。所以注重民選議院者。即以其有監督政府之特徵也。不然。雖設置議院。或於憲法上規定種種之限制。則政權仍盡歸於政府之掌握中。故欲使人民參政。必使其能力之發達。達於一定之程度。雖然。此能力就大體觀之。必爲國民之全體。實則未必盡然。何則。一國人民程度。初難齊一。故其動機。往往在中等社會。例如英國千八百三十二年。距今七十年前。其議院猶純然爲貴族之性質。蓋其時下級人民。尙未發達。至今則漸次擴張。雖下級人民。亦知參政權之

不可放棄。惟英之發達。基于歷史自然之趨勢。與法國不同。法國之歷史。如激湍然。如第一次革命後之立憲。是爲第三級人民之動力。（法之人民。貴族爲第一級。僧侶爲第二級。市民爲第三級。農民爲四級。）蓋市民對於貴族教徒之不平。而生反抗。若農民則尙無此思想也。當時 *Steuers* 氏之言曰。法國國民程度之發達。第三級市民之功。以此知一國之中。必有先覺者爲之倡。而後立憲政治之思想。乃普及於全國也。當中等社會要求之際。爲執政計。以容許爲正當。議會之設立。固有利於國家也。蓋專制國人民。其愛國心必淺薄。立憲國則人人知己爲國家之分子。而愛國心自生矣。且專制國人民之崇法心。多出於畏法。立憲國則知法爲自己所制定。故崇法心益爲確實。此猶僅就國內言之也。苦當國際競爭劇烈之際。則執政機關。其有國民爲後援與否。於對外競爭力。大有影響也。

關於議會組織之事。當於國法學詳之。論其大體。必用兩院制者。除基於歷史之發達外。尙有二大理由。

第一 聯邦國 聯邦中各邦不能無代表。即以此代表者組織上院。不然。於聯邦國

之議會。頗難適法。

第二) 普通國。普通國之必用兩院制。其理由有五。

(甲) 豫防議會之專橫。一院專橫。他院得於有形無形上抑制之。

(乙) 調和議會與他機關之牴觸。牴觸雖非無良結果。然一國之中。議會與執政機關。時相牴觸。亦非好現象。有兩院得以調和之。

(丙) 於監督機關中更爲分科。而與以盡任之餘地。兩院性質不同。各就其所長。而分配其所議之職務。必益周密。

(丁) 抑制議會輕躁舉動。此與第一理由相似。蓋凡事僅由一院之議決或反對。易於輕躁。有兩院則愈爲鄭重。

(戊) 使國民中優等少數者。與以發揮其能力於政治上之便宜。有上院則如有勳勞或有學問各優等之人。使之易於參政。故各國上院之分子。其資格不出於此。美國是已。英則已襍入貴族宗教。不盡優等。然近日英人已有主張改正者。有主張破壞者。

兩議院之組織。其下院議員。由一般人民選出。各國皆然。上院則因國而異。不必盡出於選舉。在聯邦國其議員必爲各邦之代表。在普通國則或貴族或學者。大抵以勅令選之。惟所當注意者。上院應具保守性質。故其任期。當較下院爲長。（其他議員之數。被選人之資格。（年齡智識財產之限度等）選舉區劃。選舉人之資格。選舉方法。與下院異。）衆議院選舉方法。以普通選舉爲正當。但其國民程度過低。則此法易生危險。何則。普通選舉者。謂凡成年以上之男子。未受刑法宣告。或未受他之救助者。皆有選舉權。如是。是不省其能力發達與渴望政權之程度。輕輕舉多數民衆。投入政治圈中。釀立憲之害。而滅卻其利。故曰易生危險也。

近日有婦人選舉權之問題。運動漸烈。澳洲已實行之。英國亦屢提出於議院。然尙未決。至以外各國。尙未見其研究之必要也。普通選舉外。有比例選舉。其法先調查國內政黨人數之多寡。而選出之人數。即以此爲比例。惟手續甚煩。不然。則此法可稱爲最善。議會與他機關之關係。各國定於憲法者。不過大體認其爲有監督機關之地位而已。

至其詳細之規定。或以法令。或以習慣。蓋國家之情狀。因時而異。若定於憲法。或至不得不時時改正。即如政黨內閣制。非不善也。然使規定於憲法。然或行之而得不良之結果。反乎政黨內閣者。或稱之爲超然內閣。或稱之爲大權內閣。所謂大權內閣者。謂內閣之官吏。非出於政黨之多數。乃基於君主之合意。然此說不確。蓋即政黨內閣。亦莫非大權之作用。不過一由政黨。一由官吏。其補選之方法不同。且即以官吏補選。亦無不兼顧政黨之意。大權內閣之說。蓋不足取也。

第二章 國民

前言國家勢力。分爲二部。一爲國家機關。一即國民也。國民於政治上可分爲二。曰輿論。曰政黨。伯倫知理氏於二者之外。又有出版與集會。然出版不過輿論所表示之意。而集會則又製造輿論政黨之方法也。是皆可包括於二者之中。不必別列名目。又謂二者之外。更有革命。然革命爲一種違法之勢力。亦即輿論政黨之結果。氏不之取也。

第一節 輿論

第一款 輿論之性質

輿論二字。不如公論之確當。明治初年。誓文中亦有公論之語。因現今一般慣用輿論二字。故仍之。學者當知輿論之中。含有公論之義。政治學之用語。各國皆譯自英文。猶之他科學皆譯自德文。各取其最發達之文字以爲標準。輿論二字。法德伊雖略異於英。而意義皆近於公論。故曰不如公論之確當也。

輿論之性質。可分廣狹二義。

廣義 關於公共問題自由發表。於社會爲優勢之意見也。

狹義 關於政治問題自由發表。於社會爲優勢之意見也。

茲就第二義析釋之。

(一)輿論者意見也。意見云者。謂個人關於事物之判斷力也。既有判斷。必先有理由。存於腦中。而後發表於外。雖然。人之判斷。未必皆合於正理。其蒙感情之影響亦甚大。不過不經思慮。則其意見決不成立。且輿論之意見。必與衆合。德儒二三曰。人之所以爲人。以其有模倣性也。然則人之思慮。固不必全然爲獨立者。而

自由取捨之意思。則決不能無之。例如軍隊受隊長之指揮。左右惟命。是爲無意思之行動。故一雜以上下之關係。即非輿論之意見。輿論之意見。必爲自由者。非器械者。

(二)輿論者關於政治(公共)問題之意見也。政治問題。亦公共問題之一部。公共問題。則非一私人之意見可知。惟一私人之意見。若有關於政治。則亦爲輿論矣。

(三)輿論者自由發表之意見也。使發表不出於自由。而出於威迫。非輿論也。發表之時。不顧一般之反對。是之謂自由。例如選舉議員。各人意見。羣注於甲。而或因政府之干涉。或因賄賂之聳動。別舉他人。則雖有意見。非其意見也。又如農家對於地主。畏其不利於己。而揣摩其意而後爲其發表。亦非其意見也。輿論發表之方法。無制限。或以口舌。或以文筆。且消極之狀態。亦可爲發表之方法。例如政府欲求人民之贊成。而以沈默靜止爲不贊成之舉動。不得謂非發表也。

(四)輿論者於社會爲優勢之意見也。優勢云者。是有勢力之謂也。社會甚廣。則社會之優勢。自包含各種之意義。(參照國家原論第一章第二節)故所謂優勢者。非無反對之意見。特就比較論之。爲最占優勢耳。且社會本由個人而成。無個人即無社會。合構成社會各個人之意見而爲輿論。必全然合致。實稀有之例外。故優勢之意見云者。非構成各個人之見解。毫無所異。特根本之思想。不可無同一或類似之點。英文所謂 *General indianism*。普通譯爲中心。即根本之義。意見至若何分量。方得爲優勢乎。此非必爲社會之過半數。而反居社會之少數。何也。社會分子中。幼者婦女去其若干人。專謀衣食。冷淡公共問題者。又去其若干人。雖有意見。漠不發表者。又去其若干人。除此種種。而僅就社會積極之分子之過半數之意見。則由社會全體觀之。必爲少數無疑。且過半之語。往往有甚難言者。以數學計算。人少而能占優勢者有之。人多而不能占優勢者亦有之。故不必論其多數。換言之即同一意思之發表。而其占優勢者。並非多數也。至於狹義之輿論。雖以政治爲根本。然政治與社會並無大差。不過範圍稍狹耳。

論者謂政治有國家之意。遂欲以國家優勢之意見。代社會之語。然氏不用國家而必用社會者。不獨表示社會廣於國家之意。亦以與國家機關有混同之恐也。夫政治之輿論。實與國家機關之意見。反對而獨立。前言國家機關爲元首會議。政府議會之總稱。故政治之輿論。不特對於元首政府。每多反抗。即對於議會。亦往往有之。以議會雖似代表輿論。然既登政治之劇場。則與元首政府。同爲當局之人。輿論爲公衆之意見。對於當局發表。則當局之意思。非即輿論之意思可知。且輿論不但不可與議會相混。並不可與政黨相混。雖非當局者。亦未必與公衆之意見合致也。

第二款 輿論之成立

輿論之成立。受社會各種狀況之影響。其至大者。則爲立憲制之發達。其他若教育之普及。交通通信機關之整頓。出版術之進步。皆足以支配其成立者也。例如新聞。最爲輿論成立所不可少者。若出版術無進步。則仍木刻之舊。費時既多。發行又少。自活版機械發明。而一小時間。雖數十萬可立待。然交通通信機關不整頓。則材料之採訪。與

報紙之傳播。因遲滯而人或厭觀之。日本小國。前已有此弊。況中國之大。其困難尤甚。自汽車電信徧設。而効力益大矣。以上二者僅就物質言之也。若精神上之教育不善。及即物質發達。而閱者無人。與不發達等。故三者互相爲用也。

以上種種。不過使輿論容易而已。至其成立。則各個人獨立而費其思慮。乃有結果。然此則難之。普通大抵論意見之模仿。於輿論之成立。亦大占地位。何則。爲自動之思慮。在社會爲比較之少數。其占多數者。往往採用他之意見。而爲受動者也。夫此受動之民衆。與輿論亦有關係。其理由有二。

(一)間接者。必有智識者而後能自動。固也。然此有知識者。亦爲社會之一分子。既吸同一社會之空氣。則其發表之意見。必不能離羣獨立。而有共通之元素可知。

(二)直接者。自動者之意見。其發表之時。必欲爲造成輿論之基礎。則雖有甚高之論。亦將略爲變通。以接近大眾之意見。

又輿論之成立。非成立於一時。當其始亦與反對者同時發生。經時既久。其能占多數

者。即推爲輿論。其突然成立者。雖亦有之。然必爲簡單之問題。以簡單則一般知識。皆能見及而立決其可否也。

至於成立之時期。則難確指。然必概括議會新聞出版演說（集會亦不過一場之演說）談話等。而知其進行之方向。此就立憲國言之。若專制國則以談話爲要。其新聞等恐不能公然爲之也。

第三款 輿論之價值

輿論之價值。當從勢力及真理兩方面觀察之。蓋有勢力之輿論。未必爲真理之輿論也。

(一) 輿論之勢力價值。 勢力不以人數之多少爲標準。故當分爲分量上及性質上。

(甲) 分量上。 爲輿論吐氣燄而論其勢力之大者。學者間與政治家。古今不少其人。拿破崙曰。『輿論者一強國也。』當時歐洲稱強國者五。拿破崙乃併輿論而爲六。可見其勢力之大矣。羅馬以來之格言曰。『民之聲即神之聲。』其意蓋包含

眞理之輿論。然以之形容勢力之輿論。亦頗不誣。法之宰相立蓋兒（譯音）曰：『輿論之勢力。目力所不能見。而較之金錢與軍隊。其勢力爲尤大。不惟能支配市。并入於帝王之宮殿而亦支配之。』其所謂市者。因羅馬以前。歐洲各市皆獨立。其勢力猶之一國。蓋歐人常用之語也。

輿論勢力之大小。與其分量之大小爲正比例。分量大則勢力亦大。分量小則勢力亦小。專制治下之人民。旣無公然批評當局者之行爲。又無公然論政治之權利。故於輿論之成立。有不利之狀況。雖然。專制君主。不問有如何之力。當輿論之發生。欲全行杜絕。或永爲抑壓。必不能也。壓力過其度。則激起反動。至生革命之慘狀。由此觀之。則無論國體如何。政體如何。輿論之有力。彰彰然也。其最著者則於民主國體與立憲政體見之。即民主國體與立憲政體。其勃興流行於近世。亦不得不歸之輿論之力。蓋凡政法之最終地盤也。關係於政治之學理與實際者。雖限於謬誤之輿論。尙不可輕忽視之。則其勢力之大。能不明認之耶。

又輿論之勢。消極者。大於積極者。消極云者。對於當局之政策。止示反對或贊成之意向。積極者則反是。自一定之政綱。而要求其實行。夫自進而提出政綱。與但表贊否。一困難。一容易。民衆之意見。寧就其容易者爲之。故曰消極之勢力大也。

(乙)性質上。輿論勢力之大。雖如前述。而其勢力之性質。非法律者。故不若國法上之直接有命令權。有強制權。但爲心理者。社會者。政治者。其制裁較國權之作用。雖不能使人之生命身體自由等生其變動。而於人之名聲地位思想等。大有影響。(雖有暗殺。然不過爲輿論所激。非輿論能自殺之也。)若以輿論勢力。無法律權力之故而蔑視之。則爲淺見者流。乏經世家之資格者也。若夫政治家則寧受國法之制裁。不受輿論之制裁。以下爲輿論所容。即於社會上不能自立也。

(一)輿論之真理價值。有勢者不必皆有真理。其不合於定義之輿論。往往真理外有他之分子。混合於其中。例如輿論以公共問題爲一要素。而個人之利害關係。

亦人情所不能免。以利害關係之故。而其發表之意見。或與其本來之意思相左。則必不可謂爲真理。是故以勢力言。則貴多數。以真理言。僅僅多數。不足爲憑。必觀察其內容。凡公之程度。高於私之之程度者。真理價值必大。而私之程度。高於公之程度者。真理價值必小。其區別之標準有六。

(甲)輿論與其爲創造者。毋寧爲批評者。與其爲經營者。毋寧爲監督者。故輿論之真價。亦於創造經營之方面小。而於批評監督之方面大也。

(乙)輿論之真價。其思慮必自由緻密。其發表必自由正確。且所發表者。必即其所慮思者。故真價之大小。亦以其緻密與正確之程度爲比例。愈緻密正確。則真價亦愈大也。

(丙)輿論之真價。以人民所下之判斷。依實理性之程度爲正比例。而流於感情之程度爲反比例。即理性之程度大。則真價亦大。不然則小。而感情之程度大。則真價反小。不然則反大也。

(丁)輿論有最大之同化力。同化力之強弱。與輿論之真價無比例。乃同化力中心

人物。(有識者或政治家)與一般民家之勢力關係有比例。輿論之真價與勢力關係無比例。而與同化力中心人物之真價有比例。

(戊)輿論之真價與解決其目的問題之難易爲比例。即解決問題要專門之智識者。其輿論之真價小於簡易之政治道德問題之真價也。

(己)輿論之真價。人民智德發達之程度爲比例。即程度高則真價大。程度低則真價小也。

第四款 關於輿論之政策

由前款觀之。則輿論勢力之大如彼。而真價之不同又如此。故對於輿論者。不可不注意。且注意應採之方針。極關重要。今分爲國家機關對之之態度與人民對之之態度。列舉如左。

(一)國家機關對輿論。可分爲五。

(甲)國家機關。於輿論成立必要之有形(交通通信機關等)無形(教育)諸要素。應使之發達。

(乙) 國家機關。務公其行動。(輿論必洞明實際。方爲有用。否則甚危險。) 去其有司獨任事。及萬事貴秘密之陋習。(但事前有宜秘密者。事後不可不公布。)(以上二者指輿論未成前之態度。)

(丙) 國家機關。不可壓迫輿論。又不可冷眼視之。

(丁) 輿論有缺點。不當盲從。當矯正之。(以上二者指輿論已成後之態度。)

(戊) 當實行內治外交之政策。務得輿論爲後援。(此爲利用輿論之態度。)

(二) 人民對輿論 亦分爲五。

(甲) 人民應磨礪智德。注意公事。以期健全輿論之發達。

(乙) 對於智德人士。尊重其意見。同時戒附利雷同。當爲自己之判斷。

(丙) 勿奔於感情。須仰決於理論。

(丁) 敬重輿論。同時抱持反對之意見者。堂堂正正主張自說。(此指對於少數而言。)

(戊) 構成輿論之多數人民。容忍其反對之少數意見。不可掣肘其言動之自由。

（此指對於多數而言）

第二節 政黨

第一款 政黨研究之重要

政黨者。自古爲政治上之事實勢力。而其尤著明者。實在十九世紀。自選舉制度備。則立憲國之議員。共和國之大統領。莫不出於政黨。選舉之始。未嘗非各箇人自爲之。然以勢力之小。而每多失敗也。則務爲聯結以增殖其勢力。反對者又恐爲其獨占也。則亦別樹一幟。遙爲抵抗。政黨之發達。靡不由此。故政黨與選舉制度。不啻同時並生。徵諸列國勢力之大。莫如美之政黨。人或呼爲第二之政府。（政黨之善否。不關於勢力之大小。）各國雖不及美。然苟爲立憲制。則政黨之勢力。未有不大大者。在法律上雖未認定。而政治上頗居重要。是不可不研究之。

第二款 政黨之意義

欲述政黨之爲何。乃先述黨派之定義。何則。政黨者黨派之一也。

黨派之定義曰。黨派者爲於社會得優勢之地位。又繼續之。有一定之意見。爲共同之

活動。人類之任意且繼續之結合也。

黨派有二種。以其所根據者分之。意見出於箇人之利害者。是爲私黨（亦稱朋黨）出於公共之利害時。是爲公黨。而政黨則爲公黨之一種。即政治上之公黨也。

故政黨之定義曰。政黨者爲於政治社會。得優勢之地位。又繼續之。基於公共之利害。有一定之意見。爲共同之活動。人類之任意且繼續之結合也。

今更就定義分析說明之。

（一）政黨者人類之結合也。政黨爲人類集合而成。固無俟言。然不云集合而云結合者。因集合有無意識者。亦有一時者。若政黨則有共同生活。而爲組織之一體。故曰結合也。

（二）政黨者繼續之結合也。爲政黨分子之箇人。有新陳代謝。即政黨自身。亦有變更消滅。故茲所謂繼續者。乃別於一時之集合而言。至其他有條件期限之結合。及事實上存在時間甚短之結合。非悉排斥於政黨外也。

（三）政黨者任意之結合也。社會上箇人間之關係。以複雜而有從屬。是個人之加

入特定黨派。固出於自己獨立之意思。亦非無歸於心理社會之強制。然關於個人之黨派。而以國權之命令強制其去就者。是絕無之事也。故曰任意也。

(四)政黨者爲共同活動之結合也。共同活動云者。謂欲達同一之目的。以多數人協力爲種種之言動也。故但有思想之一致。未至於活動之結合者。非政黨也。(例如學者思想非不一致。而未見其活動。則不得謂爲政黨。)

(五)政黨者有一定意見之結合也。意見云者。於輿論節已述之。即關於事物之判斷。而其判斷之基礎。非必爲事實。其判斷之論理。非必爲正當。其判斷之論決。非必合於真理。特主觀者爲完全無缺。客觀之價值非同一也。一定之意見云者。謂關於事物判斷之重要部分。確定而一致。其枝葉不問也。普通言之。所謂一定意見。即政黨之主義。亦即達其目的之方針。惟主義不過以簡單之語言。表明重大之條件。一切細目。概不之及。使內容變遷。猶拘於主義。則因而僨事者。所不免也。例如自由一主義也。在標此主義者。非無種種意義。潛伏於其裏面。不知者以耳爲目。一切以自由行之。以爲與其主義相合。而不知實際上正與相背。則誤解主

義之爲害不淺也。

政黨爲示其主義於名目之外。又多提示政綱。亦以簡單語句。表白大要而已。其足以致人誤會者。與誤會主義正同。例如進步一黨也。保守一黨也。而進步亦有保守之時。保守亦有進步之時。英之政治。自古無大改革。故政黨當亦無大變遷。然按之歷史。則不盡然。進步黨以改革爲其政綱。保守黨以守舊爲其政綱。乃英之改革。保守黨之力。多於進步黨。故以其外狀而遂信其內容。未有不致誤者。何則。保守與進步。乃對待之稱。論其大體。則進步必喜改革。保守則否。而實際上亦復時有轉移。當少數執政之時。進步黨欲移少數於多數。保守黨則欲維持此少數。故反欲進步。及多數執政之時。保守黨欲移多數於少數。進步黨則欲維持此多數。而反欲保守。又或政治上普通之事。則無論進步保守。其目的無甚差別。特手段不同。而有急進漸進之分。此尤當研究其內容而知之者也。

(六) 政黨之意見。基於公共之利害。利害之意。包含有形無形而言。不特直接關人痛痒者也。即間接觸人感情者。亦利害也。譬如一事之發生。非必有害也。而其心

以爲非是。即利害所由來。故其義甚廣。公共云者。乃一般所共同之謂。實際上或有以黨派所關。而自謀其少數者。然當其表示於外之時。皆援公共爲詞。或謂旣以公共爲詞。則黨派之爭。何以亘古今不絕。曰此實際同。而理想不同故也。將來政黨發達。即造於極點。有形之儀文。或可齊一。而無形之理想。則必不能齊一也。

或謂政黨者。將以代表各種階級或團體。例如貴族則代表貴族。平民則代表平民。以至勞動者學者商人莫不有政黨以爲其代表。故必不用普通選舉。而後各研究其一階級或一團體之公共利害。是說也頗不當於事實。事實上雖有主張一階級一團體之利害者。而其發表意見也。必曰如是則利於國家。決不以一階級一團體爲表示也。由此觀之。則與其以政黨代表各階級各團體。何如以各種之代表之意見。組成政黨。較無偏重之弊乎。德之政黨。雖各有所主。然謂某種人必入某黨。則未之有也。英有保守進步二黨。然加入者未必爲一種人。蓋政黨所包含。凡一國之人。無不爲其分子。若必分割部分。何能爲公共之利害耶。（惟羅

馬古時有貴族時代有平民時代)

(七)政黨者。以於政治社會。有優勢地位爲目的也。政黨爲黨派之一。故黨派而在政治社會占優勢者。是爲政黨。非然者。其或對於學問之研究。雖亦以意見一致而結合。非政黨也。然政黨既占優勢。則必有不占優勢者之存在。故反對者與中立者。亦同時發生。政黨之有競爭心。即基於此。政黨二字。本有一部分之意。東洋用語。意已明瞭。而西洋原來之字。亦復相同。英語爲 *Political Party*。法語爲 *Parti politique*。德語爲 *Politische Partei*。其所加之 *Party*, *Parti*, *Partei*。皆部分之意可證也。

所謂政治社會之優勢地位。其目的何在。曰是必掌握國家之強制權。而後達其目的。其爲共和國大統領。由於選舉。則以大統領之地位。爲其目的。其在君主國。則統一機關之地位。超然而不容他之窺伺。故以執政之地位爲目的。夫苟執政機關。而歸政黨之掌握。則所謂政黨內閣制也。此最適於政黨之目的。雖然。各國有以程度不足而不能行此制者。則政黨之優勢地位將遂不可期乎。不知政黨

運轉政權。以局外而刺擊當局。使政府援己之政見而實行之。則雖不直接而爲間接。是已比他之政黨。爲得優勢之地位矣。

以政黨之目的論。則間接而得優勢地位。其目的不可謂不達。乃按之實際。既得之後。必謀繼續。甚且務施自身實行之手段。苟爲他黨所奪。則生不平之心。而其政見之行否。反若可有可無。公平言之。此種政黨。實不得謂爲至善。然在今世。皆有所不免。而所謂至善之政黨。不過爲一時之理想。故解釋政黨者。亦惟就現有者研究之。不可混理想而一之也。

第三款 政黨之得失

政黨之得失。不能一一論列之。茲所論爲概括者。非凡政黨所同有。亦無程度多少之差。故就利害之主要。列舉於左。

第一 政黨之利有七。

(甲)使人民對政治有興味。有政黨而後有政治之問題。有問題而後有發表之

意見。有意見而後人民對之有贊成有反對。是不問黨內黨外而促其政治之

興味也。

(乙)由共同活動而使各種智德發達。政黨有共同活動之一定意見。必不能以一人之私意妨其活動。故多數既共同。少數者當然放棄。此智德之所以養成也。使各個人皆強主張其自己之意見。而不甘服從於多數。則何有共同之活動。即何有政黨。惟其有政黨。則黨內之智德。固增進於無形。即黨外者亦因而觀感矣。

(丙)有爲之人士。給以事業與地位。一國之中。有爲者非必缺乏。特無政黨。則欲投身於政治事業與其地位。官吏外無他途。然官吏之範圍甚狹。有爲者未必盡用。且官吏有政務事務之分。(見前)其政務官固足以發表其意見。事務官則不能。有政黨而後官吏所不能容者。政黨足以容之。況普及教育既興。研究政治者益多。組織政黨。尤爲切要。

(丁)擁護立憲制。抵抗少數者之專制。立憲固善。欲永久繼續則甚難。官吏惡其不便。務恢復其權利。使仍反於少數者之專制。或以事實之發見。以立憲不如

專制。而有復舊之思。此皆事實所不能免。於此而有政黨。則一方爲擁護。一方爲抵抗。而基礎自不可動搖矣。

(戊)與當局者以批評與監督又爲其後援。廣義之當局者。議會亦在內。此則專指政府。是爲狹義。蓋雖政黨內閣組織政府者。即出於政黨。然此外必更有政黨之存在可知也。政黨對政府之行爲其不當者批評之。其不公者監督之。且其不能設施者。又援助之。利莫大焉。

(己)使政治素養豐富。以供當局者之階梯。政治之素養。即政治之教育。他教育皆在學校。惟政治不僅在學校而在練習。故無政黨。則政府必事事守秘密。一般人民毫無素養。既有政黨。事事皆待其贊否。勢不能仍出於秘密。是練習其政治之能力也。所謂階梯者。謂對於政治。既練習於本日。一旦選爲議員。(廣義之當局者)或入內閣。(狹義之當局者)以經驗之多而爲公平之判斷。蓋可決也。

(庚)於國家之政策。供多少之繼續性。國家政策。固非一成不變者。然使因人而

變。(亦有一人而時變者)於國家亦大爲不利。故必使之稍有繼續性。則政黨爲最宜。雖政黨未嘗無變更。其大體必仍爲繼續。無論政黨內閣制。當然維持其政策。即非政黨內閣制。政府亦不能不採其意見。或謂內閣爲政黨所組織。則反對起而代之。即不能繼續矣。不知無論如何反對。而國家之大方針。未有不歸於一轍者。非如無政黨時之以統治爲名義。而執政機關。紛更無已時也。

(二) 政黨之害亦有七。

(甲) 黨派心之增長。對於真理正義。使感覺遲鈍。使品性墮落。有黨派則必有本黨之運動。而忘却真理正義。故其感覺易遲鈍。甚或以運動之故。而近於劣等之行動。則並品性而墮落矣。

(乙) 因得多數。用不正之手段。政黨欲得多數之贊成。使競爭而出於正當。固未爲不善。然或以威脅。或以賄誘。而種種不正之手段以起。美國至有因是而變更選舉區域者。(此指本爲少數者)

(丙) 賴多數而壓反對者及局外者。政黨得多數。必於議院中占勢力。利用其勢力。而於立法時。往往專以損害反對者。至影響及於一般人民。(此指本爲多數者。

(丁) 於表面上衆民政名義之下。爲少數者逞專橫之器械。專制之少數者專橫。表裏如一。故其結果。或招反抗之舉動。若立憲國之政黨。逞其專橫。則利用議院議決之名義。政府不負其責任。其力足以強制他人之屈服。故專制時代所不能行者。政黨可以行之。

(戊) 濫用公職。政黨內閣更迭時。事務官不隨之更迭。若政黨激烈者。一旦掌握國權。不盡易舊人而登進其同黨不止。

(己) 分割公共生活。使增紛爭。人民在同一區域。必有公共生活。各相安於無事。政黨以政治之紛爭。則分割公共生活之力。以從事紛爭。日本今日。即有此現象。法國尤甚。

(庚) 使具高尚之品性者遠於政治。政黨競爭大激烈時。高尚之人。至遠而避之。

英國尙少此弊。美法議員被選者。概無品性高尚之人。即大統領亦不願爲之。

政黨之利害。若爲私之政黨。則害多而利少。若爲公之政黨。則害少而利多。此可斷言者也。然以上所列舉者。僅於近世國家。爲諸政黨之概括。若欲論特定國家之政黨。則當研究其特定之事實。調查其運轉政黨之人。是不但觀其政黨之組織。而更探求其實際之原動力之由來。國家不免於幼稚。無政黨之可言。國家而已非常發達。又不能有政黨。（程度相同。各不相爭。）惟此過渡之時代。如今世之諸國家。則不得不有政黨。惟古之視政黨。與朋黨無異。故歷史上橫遭排斥者。不少其例。雖以華盛頓之賢。其第二次退位後。所至演說。猶以不立政黨爲言。由今觀之。政黨非無益於國。特取其利而去其害。則至善之道也。

第四款 關於政黨之政策

關於政黨而爲國家機關及國民所應採之態度。不在撲滅。不在敵視。在改善或扶殖。至應如何之點而改良之。則因政黨而互異。惟以正當之觀念。使一般人民。從之而行。

動者。則約有四端。

(一) 政黨競爭之目的。目的善者扶殖之。不善者防閑之。

(二) 政黨競爭之方法。有目的而後有方法。然目的善而方法不善者。亦往往有之。是不可不使之改良。

(三) 政黨對於他政黨及局外者之觀念。政黨對外之觀念。亦關緊要。而於局外之加入。尤不可出以強制。

(四) 對於局外者之政黨之觀念。局外者不願加入。則引導之。使皆知本黨之性質。一國政黨之數。將以多爲貴乎。抑以少爲貴乎。由來學說不一。主張少之說者。欲使國內併存兩政黨。主張多之說者。即不限於兩政黨。以意見爲本。則意見多而政黨因之增多。理之必至者也。雖然。政黨之意見。必其實行。能實行則少者爲宜。少則一入內閣。勢力必增大。英美是也。不能實行。則多者爲宜。多則各有意見。發表可自由。奧德是也。簡言之。即政黨內閣之國。必爲二箇之大政黨。非政黨內閣之國。必爲多少之小政黨也。

二大政黨之分界線。學者及政治家之大問題也。普通皆用進步與保守爲其分界線。實則未可拘其名稱。如中央集權與地方分權。如外交與內政。如自由與干涉。如資本與勞動。皆可適用其名稱也。

及有二大政黨。必傾向於政黨內閣制。此制之善否。仍以其政黨之善否爲斷。但欲奏善良之結果。有條件三。

(一)元首之超然。元首立於超然之地位。則政黨與元首。無牽制之關係。內閣變動。元首不因之變動。不然。以元首之意思。任用內閣。苟不合其意思。而致政黨與元首。首先有衝突。尤爲危險之象。故元首必超然於內閣之外。斯甲黨登進。無德於元首。乙黨排斥。亦無怨於元首。美國之不能爲政黨內閣者。因大統領由於選舉。被選舉後。在任期四年之中。組織內閣。是統一機關。亦在政黨之下。故雖非政黨內閣制。無害其善良也。

(二)人民之發達。分爲三。

(甲)無反對憲法之極端思想。或無其勢力。若極端反對憲法。或有其勢力。則雖

一旦立憲。苟有企慕專制者。即可紊亂其政體。

(乙)政治之智識普及。苟無智識。則眼界不寬。不能辨別政黨之優劣。其結果釐成不得其當。貽害及於內閣。

(丙)政治之道德。直爲容忍耐忍之風氣及積極之活動之風氣普及。有智識而無道德。不可也。無容忍耐忍性。則輕於釐否。無積極之活動。則事無始終。亦不可也。故不可不普及。

(三)政黨之發達。分爲七。

(甲)政黨上之原動力。政黨以外。更無大者之存。原動力即大勢力。設立政黨以外。尚有勢力者存。則政党内閣。決難成立。

(乙)政黨以二箇大政黨爲主而分割之。政黨若在一箇以上。則無大勢力者。組織內閣。

(丙)兩大政黨發達。由於歷史。其基礎鞏固。發達不由於歷史。則爲偶然者。非繼續者。基礎決不鞏固。

(丁)多網羅政治人才於二大政黨之內。此即第一項之原因。蓋不能多所網羅。則政治人才。立於政黨以外。而原動力亦將移於政黨以外。

(戊)二大政黨之意見穩和。且有多少共通之基礎。非然者甲黨新入內閣。盡改舊之方針。非計之得也。

(己)二大政黨有訓練而富於責任之念。無訓練者。必無責任之念。

(庚)二大政黨之內閣更迭問題。其所爭有限於重要事件之慣習。

第三章 內治政策

前言國家重要之勢力。所以左右目的與政策者也。今依是等勢力。概論近世國家。爲達其目的。應以如何之大方針而決定政策者。特從便宜上分爲內治外交。先言內治政策。重要之點有七。

第一節 內政政策當爲改良者

改良有二意。其一不甘保守而求進步。但必經着實之階梯。若急激之根本變革。則近於革命。故其二即力避革命是也。然則改良云者。即一方反乎守舊而他方有排斥革

命之意也。

社會之狀態常變遷。新時代則須新形式。國家爲社會之一。則其不能無變遷。亦自然之勢也。新勢力之發生。國家不承認而抵抗之。非徒無益。反招大患。何則。變化者旦夕到來之問題。抵抗力大。一旦破裂。遂成革命。不可避也。由是而國家之對新勢力。不在抵抗而在利用。觀於近世歷史。蓋可知矣。夫今日之狀態。非復數十年前之狀態。古者僅有貴族。後則中等社會之智識增。最後則下等社會之智識增。乃國家於下等社會。仍執最古之方策以對待之。寧有濟耶。近世變革。最甚者莫如法國。德儒 Darigny von Stein 所著「法國社會之變遷」。法人所著「權力之變遷」。皆謂社會時有變遷。國家因之亦有變遷。誠哉言也。

改革二字。普通用之熟矣。然解釋或有未當者。今欲定正當之解釋。仍必取革命與改良比較之。其標準有二。

(一) 必然之標準。謂有此情形。則必爲革命。其情形有一

(甲) 變化之目的。以變化國家組織之基礎爲目的者。革命也。非然者改良也。

(乙)變化之方法。以脫憲法及政治習慣之範圍爲方法者。革命也。非然者改良也。

目的與方法二者必相兼。故以變化國家組織之基礎爲目的。而方法非爲脫憲法及政治習慣之範圍。與以脫憲法及政治習慣之範圍爲方法。而目的非爲變化國家組織之基礎者。非革命也。皆改良也。

(二)普通之標準。謂普通革命時。必有此情形隨之也。其情形有二。

(甲)變化之速度。速度急激者革命也。非然者改良也。

(乙)變化之狀態。狀態騷擾者革命也。非然者改良也。

普通之標準。非必然者。乃假定者也。推測者也。即變化之速度急激。而其狀態騷擾。先視爲革命。變化之速度緩漫。而其狀態平穩。先視爲改良。

僅以普通標準定爲革命。有時未足爲憑。因改良之時。或亦有騷擾急激者。不得指爲革命。故必兼視其必然之標準而後可也。

國家之變化有二方向。或向衆民進行。或向少數進行。以方向爲革命與改良之區別。

即奪少數之權力而歸之衆民者革命也。反是則爲改良。不知方向亦隨社會而轉移。近世國家之變化。大率奪少數之權力而歸之衆民。若如論者所區別。則近世國家有革命而無改良矣。有是理耶。

且革命不僅爲下級對上級言之。即上級自身亦復有變亂憲法之時。法語謂之^{Point}Point。即君主與國家相離之意。如法皇拿破崙三世變共和爲君主。是其例也。或謂此當於革命之外。別立名稱。氏謂苟與必然之標準相同。是即革命矣。不問其在上與在下也。

國家狀態之變化。爲生存上必不可少之事。則改良與革命二者必居其一。論者往往謂革命優於改良。此必以革命前之狀態與革命後之情狀比較而得之。不知一次革命後。雖情狀頓改舊觀。不可視爲終局之勝利。何則。既養成革命之習慣。則不數年後復起不平之心。仍不免於重演慘劇。何也。蓋人心激動。使崇國法之念。減退無存。而國家將無一日之安寧矣。

常人之情。見革命而有良結果也。則從而喜之。見革命而得惡結果也。則從而惡之。不

知革命既不能全出於良結果。而猶含有不良之分子。是即非至善之方法。以即得不
良之結果。則不能再用革命也。於此而欲以不革命者。圖萬全之方策。非現狀維持。所
能有効。必使改良無間斷。斯得之矣。雖然。欲得達改良之目的。所常注意者有二事。

(一) 憲法之組織。 憲法當應時世之變遷。若爲固定者。即不能達改良之目的。而革
命終不可免。

(二) 國民之風氣。 必使之有忍耐謹慎之風氣。不至因小事而暴動。若養成輕躁之
慣習。則雖憲法如何完備。亦不能免。故較第一條件爲尤要。

雖然凡事必有例外。上所言者原則也。例如積習太深。緩漫之改良不奏効。國家又迫
於危亡。則承認例外之革命。亦不得已也。惟所承認者。但從革命之總括計算。爲終局
之判斷。非舉構成革命種種舉動而悉承認之。此則不可不注意也。

第二節 內治政策當爲衆民者

衆民之意氣。即西語所謂 *Democratic*。此字在西洋與共和通用。蓋對於君主而言。則
不足以當共和國。 *Demoreatio* 之意。即多數人之意。君主固少數人。而共和亦必多數

人也。日本有時譯爲共和。有時譯爲平民。氏以爲共和則不免有貴族之存在。平民又不免有階級之觀念。故皆不同。而以衆民當之。

衆民云者。不但政策結果之歸着點。歸之衆民。關於政策之決定。亦認衆民之勢力。在專制時代之君主。亦不能全然蔑視之。故結果未嘗不在衆民。惟決定時尙無發表意見之認定。近世文化國。則不論君主共和。階級特權。盡已打破。於法律上萬人平等爲原則。民事刑事。上下相同。除未成年者與無能力者外。無不參與政權矣。

近世國家。既向衆民方面進行。則衆民之意思。於政策決定上增加其勢力。又不免生濫用政權之弊。使衆民萬能論者失望。而疑衆民政策之得失。雖然。是不過過重衆民政策之反動。天下有利必有弊。豈獨限於衆民之政策。一般之政策皆然。欲滅殺此危險。在乎教育普及。以利導之於正當之途。不得以初時之弊害。而遂長此廢棄也。

國家最終之地盤。在於多數民衆。故國家運命之結局。歸其掌中。當彼等之自覺也。即要求政權之時。少數人士。欲蔑視此要求。不能也。况多數之積極協力。比其消極服從於國家。經營上來良好之結果耶。且衆民之政策。謂僅以主權在民爲主義。而但能稱

霸於共和者非也。即於君主國君主之地位。亦益增其堅固。而無少數衝突之患者。衆民之政策爲之也。

第三節 內治政策當爲自由者

自由有兩種意義。(一)爲私人之自由。(二)爲政治之自由。前者謂各箇人由其意思而爲各動之活動。不容他人之干涉。有時亦包含政治在內。茲所言者。則除去政治之謂也。後者謂國家機關之行動。必在法律範圍之內。亦可分爲一國之政治。與一人之政治。茲所言者。則一國全體之謂也。

私人自由之發達安全。必以政治自由爲保障。蓋侵害私人自由者。不僅爲他之私人。而國家機關之侵害。其危險爲尤甚。於此之際。欲以強大之力。排除此侵害。自不得不與以政治之自由。所謂普通參政權。出現於立憲制國者是也。

二者之自由。常不能同時進步。社會日益複雜。法規即不得不繁重。例如傳染病豫防。屬於衛生上之行政。古者無之。現今則以爲不可少者。然於私人自由。不免束縛。又如多數壓制少數。尤爲束縛自由之甚者。欲去此弊。非特法制不可不改良。而謀智識之

普及。尤要之要者也。

私人自由之神聖。亦非絕對者。何則。箇人之獨立地位。非無條件。故國家於必要上。當加以制限。制限之外。則尊重之。保障之。近世立憲國之法律。國家機關。亦必行動於範圍之中。古時國家機關與國家。國家機關之全部與其各部。皆無區分。至立憲制而始明瞭。凡此皆所以供私人自由根本之保證也。

論者謂國家以強制組織之故。其活動常侵入箇人私人之自由。兩者互相牴觸。法無兩立之理。然此特就專制言之耳。若立憲國之所謂強制組織。則非以侵犯之。且正以豫防他之私人與國家機關之襲擊。故有種種巧妙之制度。運用其善後策。而為不斷之注意也。

政策以自由為要。其理何在。因箇人皆有厭惡干涉之恒性。但必與身心發達相伴。而後自由可期。夫分子之發達。即全體之發達。國家政策之必用自由者以此。

第四節 內治政策當為合理之差別者

前節言內治政策。為衆民者。則必為平等而無差別乎。非也。優勝劣敗。為天演之理。而

國家政策。即不能無差別。但所謂差別者。仍視其能力之如何。故曰合理之差別。占優勝之地位於社會上。則從而保護之獎勵之。勿爲一般人民所壓倒。若歷史上之階級制度。非合理者也。蓋天爵較人爵爲優勝。乃社會自然之効力。因勢而利導之。不得謂非國家之任務。英之貴族。智識優於平民。故英之占優勝地位。貴族爲多。法國異是。時有貴族平民之爭。以是知差別在天爵。不在人爵也。

社會上優勝者。其種類不同。有以技術者。有以文學者。國家之待遇。亦因而不同。苟非具政治上之智識者。不得與以政治上優勝之地位。

或者謂社會進步。與四圍之境遇。及衆民之發達有關係。而與一二人優勝之地位無關係。此說非不合於真理。蓋雖有優者之卓見。而衆民不能理解。或境遇不能採用。亦不能奏一毫之效果。於近來衆民之時代。輿論勢力之強大。優者地位。似無著明之外觀。雖然。經營國家。爲社會之先導。常屬於優者之所獨任。其思想事業爲積極者。而衆民對之則爲消極。如輿論爲衆民之產物。而輿論之中心點。則仍圍繞於優者也。

或者又謂人才輩出。必在平等時代。而不在階級時代。此亦非完全之論。何則。人才不

限於時代。古者教育不及平民。故人才聚於貴族。自教育普及。則視用之爲何如。且階級時代。有能力者而不見用於世。則以爲無人才。不知發起點雖同。而歸着點不同。惟對於優勝者與以特別之地位。乃足以相勸。苟無特別地位以爲報酬。欲求人才之輩出難矣。拿破侖起家微賤。引用寒賤。蔚爲人豪。非拿氏之世。人才特多也。拿氏能用之耳。

第五節 內政政策當爲社會者

第一款 社會之政策與勞動問題

社會之政策。與社會主義。不可相混。社會西語爲 *Social*。社會主義西語爲 *Socialistic*。其意義大有區別。政策何以爲社會者。是有二義。

(一)目的。以國民全部爲目的。不能注重一部。如古之貴族然。

(二)方法。反於國家萬能之思想。政策之實行。不假國家之強制組織。任箇人及組合之自治。

若夫社會主義則不然。其謬誤亦有二點。

(一)欲破壞少數之有財產者。使悉歸於平等。不知貴族之階級可去。若並能力之階級而亦去之。其結果必犧牲優勝者之地位。而與劣者爲同等。

(二)視國家過重。社會改良。全恃國家之手段。土地資本。歸之國家有經濟之經營。一任之官吏。其結果使人人依賴國家。不能自由行動。

所謂社會之政策。不獨就勞動問題之解決爲然。蓋通於一般政策之原則也。雖然。勞動問題。於現今文明國爲重要之問題。屢與社會主義同視。社會政策。指對於勞動問題之政策。實爲不可少者。故於本節辨其大要。以此問題。不特爲經濟問題。實政治上之一大問題也。

抑社會進步。文化發達。則各部分科。從而增其數量。其間即不免生軋轢。調和此軋轢。以完分科之利而避其害。是爲社會問題之廣義。勞動問題。則資本家與勞動者之衝突。於現今特引社會之注目。是爲社會問題之狹義。

第二款 勞動問題發生之原因

勞動問題。普通與他之社會現象無殊。而在各國則異其特色。是關係於其歷史政治

法律經濟教育宗教等種種國民之狀態。又關係於箇人之性格。（有熱心者有不熱心者）故特殊之原因。遂因國而異。然文化國共通之原因。則根本上殆皆相同。西洋固然。日本亦漸露萌芽。中國數十年後。恐亦不免。此共同之主原因有二。

（一）物質之原因。指經濟組織之變遷。（如生產分配消費）經濟學中論之詳矣。茲特簡單言之。當十八世紀之後半。英之生產事業。日趨發達。所謂產業之革新。Industrial revolution 實起於是時。蓋學問應用於生產技術。則家族工業。一變而爲工場之組織。例如紡紗。古時家家據爲生業。今則大起工場。資本大而成貨多。其價日趨於低廉。小資本以不能競爭之故。不得不失業。以失業之故。而不得見傭於大商。勞動者日益加多。其對於資本家漸生不平心。加此技術進步。交通發達。市場擴大。而產業之革新。幾與專制之變爲立憲。同時達於最高點。雖然。經濟組織。既如其變遷。設無他之原因相伴。而資本家畧示優待之意。勞動者或爲滿足。則此問題或亦隨起隨滅。何則。大事業既告成功。欲仍返之於家族之工業。勢固有所不能。經濟學者。嘗謂欲返於古時之事業。則必家家置汽機。人人

探器械。若不能則惟有避其十分之激烈而已。欲撲滅之。蓋必無之事也。

(二)精神之原因。但有物質之原因。勞動問題。尙未必至今日之趨勢。今日貧富之差。固已懸絕。然以今日勞動者之生活。比之百年以前。亦復高出數倍。無如物質之外。又有精神之原因。助其盛長之勢。即勞動者之智識。知自己之地位。較之資本家太不平。此觀念亦起於十八世紀後半。蓋自教育之普及。又加以政治上之風潮。如法國革命之事。印入人人之腦中。欲變不平等爲平等。而終不可得。此勞動問題。亦遂奔流而不可止。夫平等非惡。平等而施之經濟界。且流於極端主義。則惡矣。然而此極端主義之不能免者。猶之人當幼時伏於壓制之下。一旦長大。決不甘受。以勞動者知識之日進。而不爲之所。宜其有此必然之結果也。

第三款 勞動問題解決之要件

解決勞動問題。極困難之事也。但於其解決之時。所不可不注意者。則社會主義是已。其主義謂人類不平等。全由於自由競爭之箇人經濟。欲去此弊。則土地資本。當盡歸之國家。而由國家再分配之於各個人。如是則各個人立於同一之地位。蓋以現在社

會之黑暗面。不歸於人類發達之程度。而歸之於自由競爭制之不善。不知競爭爲進步之動機。自由爲人性之渴望。徒襲國家萬能之舊套。欲求平等而適棄自由。則其主義之謬。自不能掩。然彼之主義。雖於世界毫無利益。而使世人因而注意於勞動問題。欲急謀解決之法。則亦未始無功。以吾人所見。則勞動問題之必要件。大約有左之十點。

(一) 凡欲解決一問題。當知其真之原因。故以了解勞動問題發生之真原因爲第一。

(二) 當研究社會之全局面。而以物質精神爲雙方之解決。例如均富主義。但解決其物質者。而於精神毫不之及。故均富之外。尤當與以人格之權利。

(三) 現今之立憲制私有經濟制及自由競爭制。此三者雖不無弊害。然止能謀改良。不能創新法。社會主義。尙未有破壞立憲制之意。而其餘二者。則盡欲破壞之。故必求改良之策。以維持之也。

(四) 勞動者之自覺。不可壓制。但當發達其責任觀念。俾知權利與義務。必爲對等。苟

其能力發達。則政治上經濟上亦當與以相當之地位。如勞動團體勞動組合。必宜承認之也。

(五) 私有經濟制度及自由競爭制。既須維持。則競爭之形式。不可不整理。使之容易爲平等之競爭。

(六) 優勝劣敗。必然有之。故以競爭而生社會之貧富分科。不可干涉。但以正當而失敗者。或至無可立身。當救濟之。(如老者病者是)

(七) 競爭中有偶然之要素。例如甲乙有同一之土地。甲以繁盛。(如近於鐵道等)而價值增。乙以衰落而價值減。欲使之趨於平。則惟有加甲之租稅。而減乙之租稅。日本東京內之負擔。亦重於市外。如是則偶然之要素減少矣。

(八) 解決勞動問題。以勞動者之自助自治共同等爲主。國家非萬不得已。不干涉之。

(九) 當知此問題。非一經解決。即可躋於黃金世界。如社會主義所希望者。然譬之右立憲者。謂立憲之後。萬弊悉去。不知立憲不過改良之基礎。其反對之者。不能盡

免也。

(十)關於勞働問題。而有不可不積極施設者。當委之私人。私人不能達其目的。則委之地方自治體。小則事易辦也。如勞働保險問題。德國以國家經營之。但終不周密。故中央政府但當爲監督補助。若直接經營。必限於真正之例外。

第四章 外交政策

外交政策。非指國際事件之處理。(外交官之事)乃廣義之對外政策也。茲分爲五項說明之。

第一節 外交政策當爲國家者

國家對之行動。以自國爲統一之單位。此吾人所甚明白者。然古今不無異論。是不得不研究焉。

其一則萬國統一說。其所主張。爲世界而犧牲自國之利益。此爲必無之事。不待辨矣。其二則極端國家主義。其所主張。自國以外。皆視爲野蠻。此亦不能行於進步之世界。氏所謂國家者。不以世界而犧牲自國。亦不以自國而排斥他國。蓋折衷於二者之間。

也。

十八世紀以來。有博愛主義。其結果生出萬國平和協會。欲使世界弭兵。然現今人性發達之程度。未能實行。不過於世界戰爭。略有効力而已。

歐洲中古意大利人 Machiavelli 亦主張國家本位說。以自國爲本。而棄置他國於不問。其說流於極端。見所著 *L'Art de l'Indice* (意文) 譯即君主論。但他之著書中。更未主張及此。蓋當時意之文化雖發達。而各邦分裂。奉戴西班牙。欲使分者爲合。故有此極端之持論也。

第二節 外交政策爲國民者

國民之外交政策有二義。

(一) 外交政策之原動力。外交不僅恃當局者之裁量。當以一般國民爲其原動力。若秘不與聞。而僅仰諸二三外交官之行動。則國民冷淡於外交。徒袖手傍觀。不特當局者運少數之意見。未必達於完全。即自外國視之。知其基礎不免於薄弱。而來外交之困難。故以原動力歸之國民。而後外交官之對付。可期永遠之勝利。

矣。

(二)外交政策之着眼點。古者專制之世。外交政策。其着眼點但存於元首及政府之利害。在專制思想排斥之現代。則着眼點全移於國民。且國民云者。以國民全部為主。非以一部為主。一階級一黨派雖勢力甚大。不能偏重也。又國家若惟有一民族。則問題簡單。民族複雜。則其利害關係。或各有不同。然既以國民爲外交政策之着眼點。則不問其民族之異同。而平等視之可也。

第三節 外交政策當爲膨脹者

國家知保守而不知擴張。則無進步。是膨脹之外交政策所由來也。然其方面不一。大約可分爲三。

(一)領土之擴張。

(二)經濟範圍之擴張。

(三)文化範圍之擴張。

欲行膨脹政策。必先整理內治。內治錯亂。必招失敗。否則亦難繼續。失敗則影響於國

家之存亡。不繼續則爲無益之舉動。二者皆失之。

又欲行膨脹政策。個人與政府當協力爲之。僅出於政府之意。而人民不知。不能收其效果。最善則個人先爲經營。而國家從而誘導之。夫個人之對外經營。非爲國家。直爲私利耳。故國家欲啓其動機。亦當以經濟爲主。（即以最少勞動得最大結果。）而後人民知他國之利益。較易於本國。斯不激而自動。惟不必與國民全體遠大之方針一致。政府須從大局之計算上。誘導個人其諸般之經營。例如

（一）蒐集海外事情之正確報告而頒布之。

（二）監督移民會社。移民會社。多係私人所設。頗便行旅。然詐欺之事。所在多有。故國家當監督之。

（三）獎勵造船航海事業。

（四）海軍及附屬於此之設備。保護在外移民。不能不設置海軍。

膨脹之政策。殖民其一也。殖民事業。與其國家經營之。不如個人自爲之。法人 *Dominion* 著書論法國殖民。所以不如索遜人。其第一節爲法與英在學校之比較。第二節爲私

之生活之比較。第三節爲公之生活之比較。語繁不具。其大意則謂英之殖民事業。皆由其國民之向外心與冒險心。法國不然。其殖民皆由國家迫之。英之人民。皆有獨立之志。法則好爲官吏而已。英之資本家。好經營冒險事業。法則存金於銀行。月收其利息而已。二者相較。優劣自見。彼又就德國之殖民而批評之。德之殖民。今日不可謂不發達。而彼則鄙夷之。謂其好用武斷主義。不如英美之殖民。足爲患也。氏按其所論。或有馳於極端者。而於外交政策之膨脹。則思過半矣。

關於移民之制度。有問題焉。即移住之地。宜於未開化者乎。抑於已開化者乎。且移住之人。宜爲中層人民乎。抑爲下層人民乎。今謂此四者無不可。而說者往往各有所偏。其主張未開化地者。則謂於未開化地。易占優勢。不知已開化地。亦未嘗無利益。初時不能與之競爭。而吸其文化。以改良本國。則其利也。其主張下層人民者。謂下等人民。在內國無所用。使移住外國。兩便之道也。不知下層人民。雖不及中層人民。然下層施以教育。即爲中層矣。其主張中層人民者。謂宜保持其地位。（即體面）故宜於中等。不知既有不能保持地位之人。雖不移住。外人亦知其情狀。則惟有改良之。或限制之。若

任其住於劣等。非計也。

殖民與移住亦有關係。二者意頗不同。前者移自國一部之人民於外國。而自治於其地。後者不過使之暫住。是移住固不如殖民之得計。然今日世界。無主之地。已盡爲先進國所佔領。後進國已無餘地。無已。則爲經濟上之殖民。庶幾可也。

古今之國家。大抵諸民族之所雜居也。於同一地域。有二個以上之民族存在時。其運命由歷史之所言。其大體如下。

(一) 在由於有力之自然境界或優勢之鄰國所圍繞之地域。其地域之共住關係。使住民感共同利害。終且混和諸民族而爲一團。從其途行分之。有左之三種。

(甲) 諸民族之性格。互爲近似。而優劣之差少者。則同化作用急速。

(乙) 諸民族之性格互異。而優劣之差少者。則同化作用遲鈍。

(丙) 諸民族之間。優劣之差大者。則同化作用急速。

更從同化作用所行之結果觀之。有左之三種。

(子) 勢力略同等之諸民族。融化而爲一新民族。

(丑) 少數征服者。爲非常優勢。而使其他同化。

(寅) 少數征服者。遂被同化於其他。

第二) 在無有力之自然境界之遮斷或無優勢之鄰國抑壓之地域。其地域內之諸民族間。行同化作用者少。而劣等民族。漸次讓其住地於優等民族。而移住於抵抗少之方面。從而諸民族所占地域之境界變遷。

又同一民族。而散在遠隔之地方。同一地域。共住之利害關係絕滅時。雖有成爲獨立國家之傾向。然於現今因交通之發達。與國家競爭之大規模。而此傾向大爲減殺。

以上所列記民族與土地種種之關係。爲溝膨脹政策時所當注意之點。關於殖民移民等之方針。則不可不利用歷史之教訓也。

第四節 外交政策當爲平和者

如前所述膨脹之外交政策。而遂以爲與外國必有戰爭。則不可也。國家膨脹。不僅在土地政策。而更有經濟政策及文化政策。不必浪費國力而出於戰爭也。雖有抵觸。猶

當豫想戰後之果可得利益與否。非萬不得已。毋寧勿動。主戰論者謂無論如何。戰爭之結果。必有利益。不知凡戰爭可得之利益。他方法亦可以得之。故平和爲外交至要之政策。然希望平和之聲愈高。而列國之軍備愈擴張。其主因有四。

(一) 國際關係。易於支配感情。往往不及詳審。現今爲衆民時代。則輿論所傾向。政府不能堅持。而戰爭遂起。

(二) 列國互不詳其事情。有視之太輕者。有疑之太甚者。因而易生疑心暗鬼。且交通便而競爭國增加。使戰爭之傾向益大。

(三) 列國不甘於自然之膨脹。急激欲以人爲者競爭。於名義上勢力圈之擴張。

(四) 以戰爭爲解決國際事件之好手段之信仰。今日雖漸減少。而惰力尙存。猶之古時無裁判所。故私人自爲決鬪。迄裁判所設立。而此風尙存也。

原因既如上述。則平和方法當若何。其應注意者亦有四。

(一) 常求詳知列國之事情。且以自國狀態介紹於列國。以防誤解。

(二) 以秩序者扶植有形無形之平和勢力於國外。而使我勢力所及範圍之住民信

賴我勢力之有利於彼等。又使列國知我之平和基礎鞏固。

(三) 各國平時互相協議。一有爭議。則以平和方法。付之仲裁裁判。

(四) 一旦國際紛議起。先盡平和交涉手段。尙不能解決。不可輕輕走於極端。勿爲小

抵觸供大犧牲。必抑制感情。緻密計算戰後之利害。

內治政策。以改良爲主。外交政策。以平和爲生。其主義一也。但無完善之仲裁裁判。故以戰爭爲最後之手段。勢所不能免。亦猶內治政策之認革命爲例外也。

(附論) 研究戰爭之故。莫詳於波蘭人 Broch 氏所著戰爭論。氏本富豪。出巨金募材料。經六年而得書六冊。其第六冊論近世戰爭。日本民友社已刊行於世。所言雖於東洋或有未當。而於西洋則言之甚詳。可供參考。

第五節 外交政策當爲世界者

交通通信機關之發達。而使世界狹小。經濟學術宗教等之進步。而使列國之關係密接。於是政治上之利害。亦愈爲複雜。往往一國之事。其直接或間接之影響。往往及於在遠隔地之國家運命。此晚近最著之現象也。故一國之外交政策。不可不爲世界者。

雖然。所謂世界云者。非反於如前所述之爲國家者爲國民者。而爲一視同仁之世界主義也。政策之主眼。雖在國家國民。然政策之範圍。不可限於世界之局部。當於全世界之動靜。廣爲注意。常見機而實行其膨脹政策也。吾人今爲人類終極之理想。不必是非一視同仁主義。何則。雖是認之。而在現今人類發達之程度。其可實行之外交政策。不外以着眼於各自之國家爲主也。

一國之外交上特應注目者。列國均勢之變遷是也。均勢云者。列強之勢力。互相掣肘。一國欲大擴張其勢力。則他國互爲連合。而有欲抑壓其一國之狀態之虞也。夫既爲均勢。則互制之雙方勢力。雖當略相匹敵。然亦非必要精密而同等也。惟勢力之差。不至來一方之跋扈而已。中古行於意大利（中國古時亦有行之者）但意大利之均勢。不過維持其國內分裂之各小邦。一變而爲歐洲之均勢。再變而爲今日世界之均勢。世界之均勢云者。非單純一點之均勢。固爲存於世界各方面種種之局部均勢。所湊合者。其局部均勢。則又於國內諸要素之外。而爲國際之地理關係之結果也。均勢者非從列國以之爲理想而希望之。欲得之而盡力。因而生此均勢也。乃列國各

欲擴張其勢力。始有均勢。故均勢常易於破壞。破壞之後。他之均勢易生。是之謂均勢之變遷。在世界均勢之時代。以一局部之變動。常及於他之局部。各國各自其立足點觀察之。或維持舊均勢。或建設新均勢。要不可觀世界之大勢也。

國家之競爭力複雜。而一國之文化諸要素。雖皆為組成其一部者。然現時政治之均勢。其為主者。立於經濟勢力之地盤上。而繼續於軍艦銃砲保護之下。所謂武裝之平和云者。即形容此狀態者也。處武裝平和之境遇。各國雖不可無相當之武備。然狹義之外交。亦不可輕視也。狹義之外交云者。代表一國。對他國而增進自國利益之技術也。有巧於此技術之人才之多少。及使逞其技術之程度者。廣義之外交。即對外政策上所關不少也。

要摘·籍書·要重·政財·濟經·律法·治政

善化陳家瑛譯	善化陳家瑛譯	善北李猶龍譯	長沙易應龍譯	四川郭開文譯	湖北陳文中譯	河南劉積學編	中國陳其鹿譯	貴陽熊範輿編	仁和陳敬第編	長沙李佐庭編	長沙黃可權編	貴陽熊範輿編	大竹陳崇基編	長沙柳大謨譯
○金井	○天津	○工藤	○工藤	○清水	○憲	○法	○美國民主政制大綱	○國	○政	○經	○財	○行	○行	○獨
社會經濟學	貨幣論	各國豫算制度論	最近豫算決算論	法律經濟辭典	法論綱	律願問	美國民主政制大綱	法學	治學	濟學	政學	政法總論	政法各論	逸監獄法
二〇〇	七〇	一八〇	一四〇	三〇〇	一五〇	二〇〇	三五	六〇	五〇	四〇	五〇	六〇	三〇	四〇
貴州李維鈺編	元和張一鵬編	仁和陳敬第編	湘文陳國祥編	貴筑姚華編	溫州許壬編	李祖良林蔚章編	仁和陳漢第編	鄞縣陳時夏編	瀏陽雷光宇編	長沙方表譯	會稽陳鴻慈編	仁和金保康編	仁和金保康編	仁和傅靈編
○刑法	○刑事訴訟法	○法學	○民法	○民法	○民法	○民事訴訟法	○商法	○商法	○商法	○商法	○商法	○平時國際公法	○戰時國際公法	○國際私法
各總論	各總論	總論	總論	物權	債權	五冊	總則	上下	行為	手形	海商	國際公法	國際公法	私法
一二〇	六〇	三〇	二〇	六〇	〇〇	一五〇	四〇	〇〇	五〇	五〇	五〇	五〇	三〇	五〇

民國元年九月二十六日三版

政治學

定價 大洋五角

編輯者

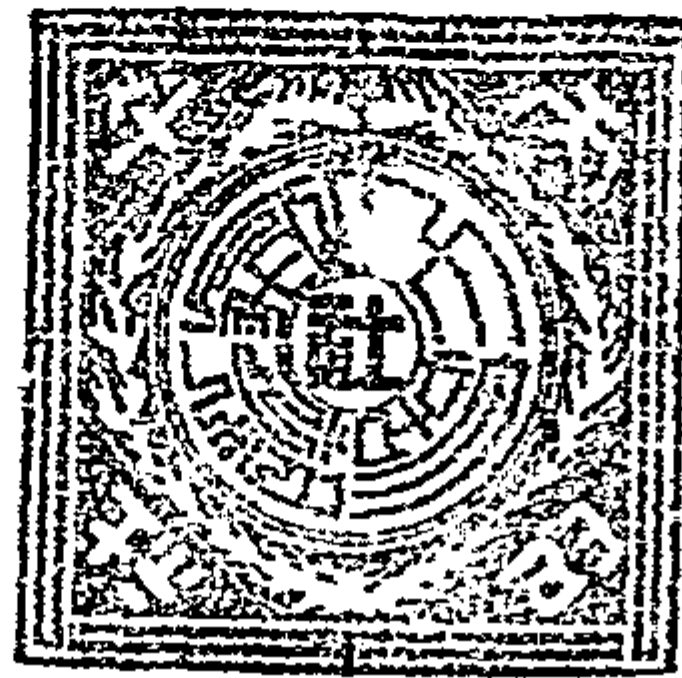
仁和陳敬第

出版者

丙午社

印刷所

羣益書社



總發行所

上海 棋盤街

羣益書社

分發行所

長沙 府正街

羣益圖書公司

5
7 5 2 9 4
3 X