

法粹政編第十七種

政 治 學

湖南黃可權編輯

572  
MA  
D0  
76

# 政治學 目次

## 第一編 緒論

第一章 學	一
第二章 學與廣義政治學之關係	六
第三章 廣義政治學與狹義政治學之關係	二二
第四章 政治學研究之範圍	一五
第五章 政治學之重要	一九
第六章 政治學之困難	二五
第一節 根本之原因	二五
第二節 追加之原因	三〇
第七章 政治學之可能	三三
第二編 國家原論	三八

政治學 目次



3 2168 9525 4

新 281

第一章 國家之性質	三三八
第一節 關於國家性質之諸學說	三三八
第一款 客觀的國家說	三三九
第二款 主觀的國家說	四三三
第二節 國家與社會	五〇
第三節 國家之定義	五八
第二章 國家之發生	六四
第三章 國家之消滅	七六
<b>第二編 政策原論</b>	八四
第一章 國家存在之理由	八四
第一節 問題之意義	八四
第二節 問題之必要	八六
第三節 問題解決之性質	八八

第四節	問題之解決	九二
第二章	國家之目的	一〇五
第一節	問題之意義	一〇五
第二節	關於問題之諸學說	一〇八
第三節	問題之解決	一一一
第三章	政治與政策	一二一
第一節	政治	一二一
第二節	政策	一二六
第三節	政策之前提	一二七
第四節	理想政策及現實政策	一三一
第四章	國家之機關	一三四
第一節	國家機關之權力	一三四
第二節	國家機關之分科的發達	一三八

第三節 統一機關	一四五
第四節 執政機關	一五〇
第五節 監督機關	一五四
第五章 國民	一六二
第一節 輿論	一六二
第一款 輿論之性質	一六二
第二款 輿論之成立	一六六
第三款 輿論之價值	一六八
第四款 關於輿論之政策	一七二
第二節 政黨	一七四
第一款 政黨研究之必要	一七四
第二款 政黨之意義	一七五
第三款 政黨之得失	一八一

第四款	關於政黨之政策	一八六
第六章	內治政策	一九一
第一節	內治政策改良的	一九一
第二節	內治政策衆民的	一九五
第三節	內治政治自由的	一九六
第四節	內治政策合理的差別的	一九八
第五節	內治政策社會的	二〇〇
第一款	社會的政策與勞動問題	二〇〇
第二款	勞動問題發生之原因	二〇二
第三款	勞動問題解決之要件	二〇四
第七章	外交政策	二〇六
第一節	外交政策國家的	二〇七
第二節	外交政策國民的	二〇九

---

第三節	外交政策膨脹的	二〇
第四節	外交政策平和的	二二
第五節	外交政策世界的	二五

# 政治學

湖南長沙黃丹權編輯

## 第一編 緒論

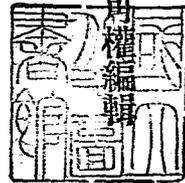
### 第一章 學

學之爲義。古今未定之問題也。余對於此問題。特下解決。有二理由焉。

(一)十九世紀後半期。英國學者 Mill, J. S. ジョンスチエアトミール以爲學者至難之一問題也。然欲釋政治學。必先釋學。理由一。

(二)學之問題。非政治學所特有。又非他種學術所特有。而諸學所共有也。諸學共有之問題。當用諸學普通根本之解釋。故於此章首先解釋之。理由二。

(三)學之解釋。於政治學根本上。極有關係。德相俾士麥謂政治學者。乃術也。非學也。誤以爲術。宜其研究之困難矣。余固信政治學爲學者也。故視解釋爲必要。理由三。欲解釋學。必先知原因結果二種。原因結果。自非太古蒙昧之時代。或幼稚無知之人。



苟在稍有知識者。對於宇宙諸現象。莫不有原因結果之觀念。往々即一事一物。而欲知其所由來。與其所終極。凡偶然之現象。不合於原因結果之觀念者。則不能滿人類之欲望。而思想界之缺憾以起。夫諸現象散布於宇宙。而人類之思想。即在於宇宙之現象。然則宇宙者。人類所認識之宇宙也。因人類之智識。而得有蓄積之印象。因印象而生聯想。因聯想而作概念。因概念之組合。而組織所謂宇宙之廓廓。故即宇宙間森羅之萬象。以爲研究者。要不外於人類精神所影映之外界。雖然。吾人所認之原因結果。仍有不能解釋明白者。因宇宙萬象。互相連接。有最初之原因。即有最後之結果。互相爲因果。不知所窮。故不得不設一界限。凡吾人腦力之所能研究者。即在於一定之界限而已。此一定之界限云者。智識是也。

有普通之智識(常識)有學問之智識。二者之區別。非絕對的種類性質之異。而比較的程度分量之異也。夫不知原因結果者。不能謂之知識。有現象之窮於思議者。即亦普通知識之所不存。夫然而學之定義。可得而言矣。

學也者。精密的知識之系統的總體也。凡言學問。必先下定義。乃括各方面之事理。而

加以簡當的說明。法國學者云。欲下定義。寧不藉文字之爲愈。蓋極言其難也。而學問中又不可無定義。特就此定義釋明之。

(第一) 學者智識也。即解釋原因結果之智識也。

(第二) 學者精密的知識也。精密者。程度上之差別。即常較低。而學問之知識較高尚也。英赫胥黎曰。學問者。完全之常識也。此言雖不足以表學問之性質。而足以見學問之智識與常識之關係。

學問智識與常識之關係。例之非州沙漠之獸。其色似沙。北極雪海之獸。其色似雪。寒帶之兔色白。熱帶之兔色鼠。處溫帶者。因寒暑而易其色。物理學者。因之發明自然淘汰之理。謂動物之色。與外界異者。久之必歸於淘汰。動物之色。同於外界者。乃合適者生存之例。夫因此而發明自然淘汰之理者。精密智識也。僅知其色互異。而未考察其理由者。則常識也。常識者。其程度較遜於學問之智識也。

(第三) 學者精密的智識之總體也。學非奇零之精密智識。而總體的精密智識也。然總體云者。非謂全體無不包。蓋於全體之中。而得其一部。即於其一部。而見爲全體。

故總體有二。(一)學之全部之總體。(二)學之一部之總體。茲所謂總體者。乃指學之一部而云也。

(第四)學者精密的智識之系統的總體也。系統云者。有秩序之謂。而又爲關係的。非偶然之集合也。如築室然。僅具木石。不可謂室。必井之秩之。其室乃成。學問亦然。舉精密的智識之總體而釐秩之。井然不紊。方謂之學。就學之定義而推之。其要點有三。

(一)學問者。不徒恃現象之種類。而存於研究現象之方法。無論何種現象。苟研究得其方法。皆足以爲學問之材料。日本井上圓了氏著妖怪學一書。妖怪學之爲學與否。雖不可斷定。然既有研究之方法。即可謂之學。

(二)學之界限。非固定的。乃流動的。唯其流動而無界限。故有腦力所不及之處。如現象之本體。人類之本體。雖日日浮於吾人之腦際中。然究非吾人所能解決。則皆在學問界限以外者矣。天文學者。不能解決空間時間。物理學者。不能解決質力之本體。皆是故也。

(三)學之範圍較精密知識之範圍爲狹小。精密智識之範圍較常識之範圍爲狹小。常識之範圍較宇宙現象之範圍抑又狹小焉。範圍之伸縮隨吾人腦力之範圍爲伸縮。世進文明。範圍日擴。輪舶瀛車。通南北二極之地。望遠鏡顯微鏡。察極遠極細之物。故宇宙之範圍日廣。而人類之智識亦隨之而俱廣。今日所定之範圍雖有等差。異日或有變更焉。未可知也。

學之定義。既已說明。絲而觀之。可分二類。

(第一)哲學與科學之區別。哲學者以思想力爲基礎。括宇宙之萬象。而爲抽象的解釋。至若現象之本體。則不在哲學研究範圍之中。科學者其範圍較小於哲學。而或以自然科學當之。如物理學數學等。謂科學僅限於此。抑又隘焉。

(第二)自然的現象與社會的現象之區別。自然現象者。實亦緣人心之認識之現象。乃得對於人類而爲存在。古時人類思想。以人爲萬物之靈。宇宙爲吾人而設。近今學者始發明天演之公理。謂人類亦不過生物之一種。經天演淘汰。敗諸劣者。以符適者生存之例。占優等生物之地位。若謂其特異於諸生物。學者所不認也。故人類者。爲

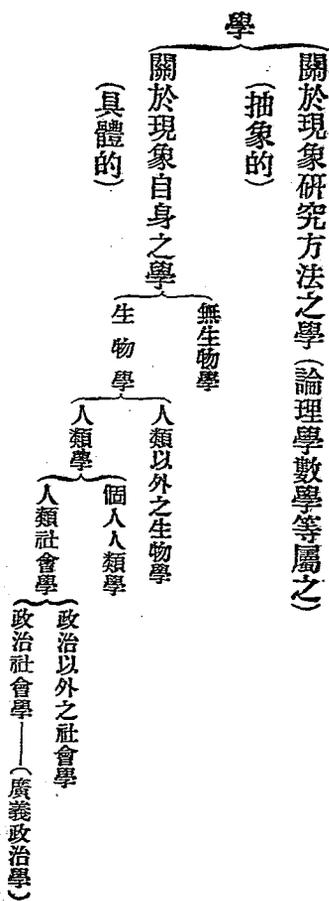
自然現象所包含。即屬於人類一切之現象。亦得稱爲自然現象之一部。雖然就廣義之自然現象中（即宇宙）取出其關乎人類之一部分。名曰社會的現象。而以其他一切現象除關乎人類之一部分。名曰自然的現象。此吾人爲人類便宜區別之辭。爲學術研究上所通用之通例也。

## 第二章 學與廣義政治學之關係

集合種種之現象而爲宇宙。其間之原因結果。互相連接。故欲說明一現象者。非研究一切之現象不可。雖然。人智日發達。而宇宙之現象。亦日複雜。斷無一舉而得賅括萬象之解釋者。故必分割宇宙之現象。就其一部分。而爲特別之研究。此即學者之分業也。學之分類云者。即適應此學者之分業。而分割成學之全體。組織種々之部分。自他方面觀之。即諸現象之秩序的排列也。

抑學問者。全部者也。學之分類。必通曉成學之全部者。乃優爲之。故於學問未發達之時代。而欲遽爲分類。雖以培根、康德、斯賓塞爾、諸賢。亦不能無遺憾。則信矣。分類之難完全也。余今唯以便於研究政治學之故。取其接近於政治學者。爲簡單的分類。以藉

明政治學之位置而已。



學之分類。美國學者ウナード亦極言其難。謂不啻如一種獨立之學問。故余之分類。要以明政治學在全體中之位置而已。而政治學者。關於人類社會之學也。人類社會之學。其可分而解釋者甚多。即社會的諸學科也。分二種。

(第一) 一般的社會諸學科 其中尚含各種學問。試舉其重要者凡三。(一) 史學。(二) 統計學。(三) 社會學。此三者統社會各種之現象而研究之。故曰一般的。今次述之。

(一) 史學 史學與政治學之關係。極爲密切。今紹介歐洲諸學者之說如左。

英人 Freeman フリマン曰。歷史者。過去之政治。政治者。現在之歷史也。

英人 Sooley シーリー爲ケムフリヂー大學教授。其言曰。政治歷史。一而已矣。蓋歷史之第一期。並非專記關於人類社會之現象。即關於自然之現象。(如日月食地震山崩等) 亦記載之。至第二期。不載自然之現象。並非不研究自然之現象也。乃另爲獨立之學問。以供學者研究之資。然關於社會現象。如文學美術等。尙記於歷史之中。再進而爲第三期。文學美術諸社會現象。乃復爲獨立之學問。以供研究。然則歷史之所餘者。唯政治的現象而已。故曰歷史與政治一也。但近來歷史上政治之現象。尙不足成獨立之學問。因其材料尙不充足之故。將來歷史學進步之時。必可合二者爲一途。如稀氏之所言也。

德人 Ranke ランク曰。歷史學與政治學。同時爲一種學。又爲一種術。然歷史者。關於過去者也。政治者。關於現在及未來者也。

(二) 統計學 統計學者。人類社會之現象。以數學的研究之之學也。且以大量的觀

察之之學也。社會之現象。有可以數顯者。有不可以數顯者。而統計學。則可以數顯者也。例若男女生死之數。似甚複雜而不可紀。然從一國之全部統計之。（即大量的觀察）自有秩序法則之表見。故若者生。若者死。若者爲男爲女。以大量觀察之。則常得其平均之數。又如凶歲子弟多暴。亦由大量的觀察而得。孟子所謂無恆產者無恆心也。

(三)社會學 社會學近世頗發達。然其說不一。有謂社會學者。於諸學關係間。爲之排列之學也。有謂社會學者。非具體的研究社會現象之學。而抽象的研究社會現象之學也。有謂社會學者。研究社會上重要之學問也。總而言之。社會學者。研究關於人類社會之性質種類及其發達之學也。

(第二)特別的社會諸學科 其重要者亦分三種。

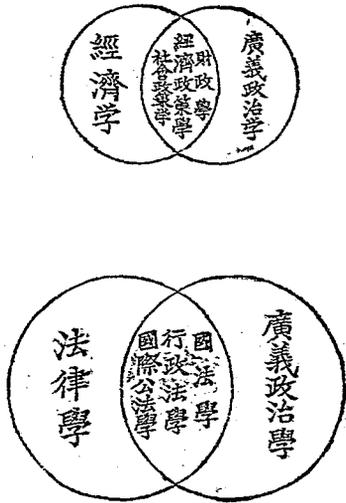
(一)經濟學 經濟學者。研究關於人類社會的經濟現象之學也。

(二)政治學 政治學者。關於國家諸學科之總稱也。尙包含各種政治的學科。

(三)法律學 法律學者。以法律的研究關於人類社會的現象之學也。尙包含各種

法律的學科。

三者之學。非絕對的不相連屬也。尙有介數者之間。而成一學者。如財政學、經濟政策學、社會政策學。屬於廣義政治學與經濟學之共同範圍。國法學、行政法學、國際公法學。屬於廣義政治學與法律學之共同範圍。圖示如左。



上述之政治學。皆廣義也。茲講義之所謂政治學。乃狹義之政治學也。下章說明之。

### 第三章 廣義政治學與狹義政治學之關係

在人類社會之現象中。擇其關於國家之現象而研究之。名爲國家諸學。或政治諸學。日本學者所沿用政治學國家學之名稱。多襲此廣濶之意義。蓋政治社會之特徵。即在於國家之存在。而與國家相關係之現象。常汎稱爲政治的現象。故此兩語互通。用。徵之歐美文學。邇其語原。所謂政治學者。亦用國家學之義。政治學三字。英語 *Politics*。法語 *Politique*。德語 *Politik*。伊語 *Politica*。自餘諸國。大抵相同。而其源皆出於希臘語之 *Politeia*。 *Politike* 者。關於 *Polis* 之學也。 *Polis* 「城市」之意。希臘合諸市成國。故城市即國家。此希臘語之 *Politeia*。歐洲各國。承而用之。稱爲政治學者。蓋即係國家學之義。相互而用之也久矣。

抑希臘之所謂政治學者。範圍極廣。舉凡屬於國家之現象。如法律學經濟學。亦包含於其中。至於今日。法律學經濟學等。已別爲一學。政治學之意義。遂有所限制。夫研究國家之現象。自種種之方面而進。則其理易明。而湊合各方面所研究之結果。始得了解其現象之全部。是屬於國家諸學。所以分科之故也。雖然。分科者學問進步之原因。

若學問尚在幼稚之時。則雖勉強分科。終不能得豫期之成效。今言日本學問分科之歷史。

日本維新以前。祇有漢學。歐學輸入。遂有漢學洋學之分。而其學問極爲幼稚。嗣於洋學之中。分爲法學醫學兩科。蓋稍進步矣。迄於今日。則又於醫學中分內外科耳目咽喉等科。法學中分刑法民法商法各科。似又進步矣。然較之歐洲。則仍不如。歐洲學者。於民法中又分債權物權。以各爲研究。日本企及之期。尙俟之異日。又近日之漢學。亦分哲學史學道德學等。不若從前之廣廓。中國學問幼稚。承學之士。宜從事於大體。勿遽分科也。

希臘之政治學。析而爲今之廣義政治學。此學問之進步也。然余之所論者。乃廣義政治學中一部分之狹義政治學。兩者之關係。及狹義政治學之位置。下說明之。

關於政治社會之學。其大別可分爲二。(一)純理的。(二)應用的。二者普通分類之名稱。非狹義政治學所專有。亦非廣義政治學所專有也。純理學之目的。在於發見現象中之法則。應用學之目的。在於利用純理學之結果。而研究所以達吾人目的之方法。唯是

應用學往往有先純理學而發達者。則似二者有衝突之處。然而學問之事。以常識爲基礎。常識發達。然後成學。則應用學先發達。純理學後發達。亦無足怪。蓋學問者。非必種種之法則皆發見。然後應用。有一法則先發見。即應用之。因其應用。乃時時發見諸純理。試徵之自然科學。天文學者。非因考察天體而發達也。乃因航海者以窺測星辰。爲應用計而發達也。化學者。非因考求分化化合而發達也。乃因鍊丹者求不老不死之藥。爲應用計而發達也。又如社會的科學。其始亦不過講求倫理。研究應用之政策。而種種純理。因之發見。遂成人類社會之學。古代學問。多因應用之目的。而研究學問。至今日則以純理爲研究之目的矣。

廣義之政治學。有純理應用之別。而純理更有記述的與說明的之別。應用更有汎論與各論之別。試先就純理的分類言之。

- (一) 記述的。集諸現象而記載之也。屬於此者。爲政治史、政治地理、政治統計。合廣義政治學
- (二) 說明的。就所記載諸現象。而爲之說明。以發見其法則也。復析爲二。
  - 與歷史學而爲政治史、合廣義政治學與地理學而爲政治地理、合廣義政治學與統計學而爲政治統計、

(甲)法規的。就國家組織之法律方面。而說明之也。國法、國際公法、行政法、屬之。  
(乙)事實的。就國家行動之事迹方面。而說明之也。國家原論屬之。

次就應用的分類言之。

(一)汎論。政策原論屬之。

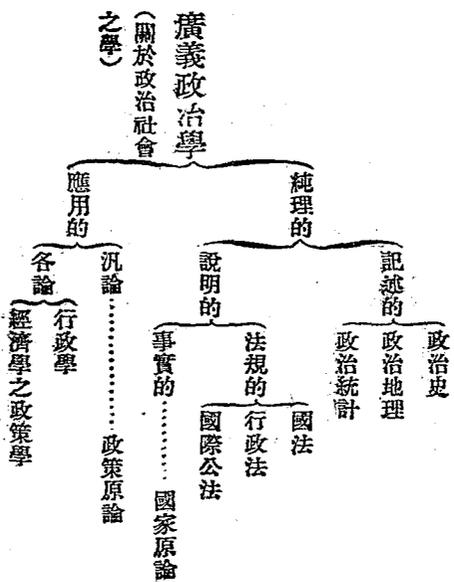
(二)各論。行政學、別於行政法而言。法規的研究、爲行政法、事實的研究、爲行政學、及經濟學之政策學、如農業政策、商業政策之類、屬之。

今之所謂狹義政治學者。即以國家原論與政策原論合而言之者也。

廣義政治學與狹義政治學之區別如是。今約而下定義如左。廣義之政治學者。屬於國家諸學科之總稱也。狹義之政治學者。以事實說明國家之現象。而論政策之基礎者也。

各國學者。定狹義政治學之範圍。亦不一致。而多數之學說。皆以事實之說明。與國家政策之基礎。爲狹義政治學之範圍。近德儒有專以政策原論爲研究之範圍者。然從之者既少。而政治學程度之幼稚。尙不足以達之。將來漸逐發達。特成一學。亦未可知。

今日則猶以國家原論與政策原論當之。雖然其範圍亦未十分確定也。姑仍之而已。圖以明之。



### 第四章 政治學研究之範圍

政治學研究之範圍。即研究政治上之目的也。分二種。(一)當然的範圍。(二)便宜上主的

## 範圍。

第一當然的範圍 即定義所謂以事實說明國家之現象。及論政策之基礎者也。故苟係國家。勿論近世開明之國家。即上古未開之國家。亦在研究範圍之內。苟未成國家。即如宗教上學問上商業上諸重要之團體。與國家極有關係者。亦不能直接爲政治學所研究之目的。

研究當然的範圍之方法。古憑哲理。今則多以事實研究之。蓋一爲抽象法。一爲具體法也。然事實繁蹟。欲集合種種之事實。而研究之。極爲困難。故縮小其範圍。使便利於研究者。即便宜上主的範圍。爲假定之範圍而已。

第二便宜上主的範圍 即限定近世文化諸國。爲政治學研究之範圍也。分二段以

釋之。(一)文化國。(二)近世國。

(一)文化國 文化云者。文明開化之約辭。匪特政治上有此觀念。即社會個人之生活。日益進步。學術技藝之程度。日益發達。在社會上亦有此觀念。乃爲文化之徵。且文化者。包實力而有之。實力即武力。自古以武力表示政治國家觀念。然有武力發

達。而文化不發達者。亦有文化發達。而武力不發達者。蓋二者之不並進久矣。東西各國歷史。莫不如是。今則不然。知武力之擴張。必先求文化之發達。然政治現象者。社會現象之一部分而已。社會之文化程度高。則政治自進。未有社會之文化不進。而政治能進者。

自政治上言之。則近今立憲諸國。即文化之國也。以立憲政體。認個人有一定之人格。於法律上許人民之自由也。然余不曰立憲國。而稱之爲文化國者。蓋文化云者。非徒在立憲表面之一部分。必以文化爲基礎。斯立憲政體。乃堅固而不可搖。否則如土耳其。雖屢布憲法。而事實上文化未進。學者皆不認之爲立憲國。故稱爲立憲國者。必其爲文化國。稱爲文化國。必社會上政治上之文化。均有進步。以文化之廣義言之。如中國印度。其古時社會之文化。非不發達。唯其政治上之文化。大遜於近日文化諸國。此所以定政治學研究之範圍者。不得不取諸近日文化諸國也。

(二)近世國 政治上之近世國。除古時之希臘羅馬而言。歐美以十九世紀以來爲斷。亞洲之日本。自明治元年以來。亦可謂日本之近世。

凡國家有大改革。必先定政治上之方針。以宣言表釋於世界。日本維新初之宣誓。即宣言也。凡五條。(一)廣興會議。萬機決於公論。(二)上下一心。盛行經綸。(三)官武一途。至於庶民。各遂其志。使人心不倦。(四)破歷來之舊習。基於天地之公道。(五)求智識於世界。以大振起皇基。

以上所述之近世文化國。所謂政治學研究便宜上主的範圍也。其限定之理由有二。(一)純理上之研究。研究國家之現象。必其材料豐富。事實相類。庶整齊比較。有所取資。而後足爲純理上之研究。現代國家。事實既多。且尤可以現代之事實。推類而得國家之現象者也。

(二)應用上之研究。即研究現在及將來。政治上取如何之方針。而後適用者。爲應用上之研究。故有雖近世而非文化國。雖文化而非近世之國者。則時勢不同。即適用匪易。古代希臘羅馬。文化之程度非不高。而以之適用於今日及將來之政策。抑亦左矣。希臘與近世文化國。其差異之點有三。

(甲)希臘之國極小。以市成國。近世國家。既大於希臘。其不同者一。

(乙)希臘奴隸之風極盛。奴隸之數。多於普通之人。近世則奴隸之制已絕。其不同者一。

(丙)希臘人民之有參政權。異於今之代議政體。其普通人少於奴隸。故用直接選舉法。近世之代議政體。用間接選舉法。其不同者二。

由此觀之。政治學便宜上主的範圍。有不得不限於近世文化諸國者。然此外若國際間之關係。及浸躋於文化之國。則亦不得不比較及之。

凡國家之發達。必有順序。不順序以漸進。則其反動力必大。如法國不循序之國也。雖其進步極速。而屢仆屢起。受禍亦深。英國循序之國也。雖進步不及法國之速。而自然發達。無反動之虞。故願中國之取效英國也。

### 第五章 政治學之重要

政治學之重要云者。非尊重一種學問。而輕視一種學問也。有輕重之見者。即爲謬誤。學問之事。隨人之性質而研究之。故重視一種之學問者。古代之思想也。或又有視自己研究之學問甚善。而視他人研究之學問。以爲不足道者。亦謬誤也。

故研究種種之現象。以發見現象之秩序。皆學者之天職。無論研究自然之現象。社會之現象。現象不同。而對現象以發見其秩序則同。無可軒輊者也。

有以純理學爲高尚。以應用學爲卑近者。誤矣。學問最後之目的。爲人類應用計而已。純理之研究。即應用之基礎也。又有以應用學爲適用之條件。而純理學爲憑虛研究。不適用者。亦誤矣。純理學之研究。與應用學有直接間接之關係。則雖謂應用學之發達。皆受純理學之賜可也。

例如近來電氣之發達。至無線電信。(創之者伊人マルユニ)其中即爲純理與應用之關係。十八世紀伊人ガルバニ者。試已死之蛙。始發明電氣之理。英人マックス繼之。察太陽之光線。以爲電氣之一種。嗣有德人ヘルツ。察日光線與電氣。其發動俱作浪形。而發明電浪。此皆從事於純理的研究者也。而其應用遂至於此。然則謂マルユニ之發明。應用極大之無線電信。皆出三人之賜。亦無不可也。

學之不可意爲輕重也如此。故余之述政治學之重要者。非重視政治學。而排斥他學可知也。抑前述政治學。有國家原論政策原論二種。國家原論。爲純理的。政策原論。爲

應用的。實則二者有極密切之關係。茲述其重要者如左。

(一)純理的研究之重要 純理者。不問何種學問。皆以欲了解現象之智識。以滿足吾人之欲望者也。其可直接應用與否。在所不問。就此點觀之。社會的諸學。亦如自然的諸學。僅僅欲求智識而已。不得緣此智識所生之結果。而上下純理之價值。然政治上之現象。異常複雜。治政治學者。必欲將複雜的現象。求精密的說明。故自磨練開發吾人之智性言之。足知政治學之重要矣。

(二)應用的研究之重要 其最重要者。莫如政治教育。政治教育者。關於政治之教育也。夫教育者。所以開發吾人人類各種之能力者也。人之能力不同。即其將來能力發達之程度。亦各不同。教育之要在於助個人之能力。使其發達。又培植已發達之能力。而誘導開發之。然僅就一種之教育。不能使一切之能力。得同時同等之發達。故精言之。但有各種之教育。無所謂一般之教育。由此觀之。各種之教育。發達各種之能力。人不能受各種之教育。即不能發達各種之能力。所以受何種之教育者。即發達何種之能力。各不相同。不過比較上。其教育之程度。有高低

耳。大抵因時因地之所要求者。爲教育之必要。如其和國之教育。專制國則排斥之。舊時代之教育。新時代則遺棄之。何也。教育因國勢與時代而各異也。

人類之能力。爲人類心身之所固有。能解釋宇宙之客觀的現象。而使主觀之意識。感生活之興味者也。宇宙之現象。析爲各種。而有各種之教育。則將某部分內之事物。給與吾人以主觀的活動之能力者也。故教育之種類之增加。與其程度之。主進。自客觀的言之。則爲宇宙之開拓。自主觀的言之。則爲新宇宙之創造。若未受教育之人。直謂其腦質中無宇宙可也。

政治教育者。對於宇宙之政治現象。使反映於腦中。而與吾人以感其興味。促其進步之能力者也。蓋政治現象之了解力。非僅恃觀察政治社會之事實。因記憶而得之者。吾人之能力。必先有適當之修養以鍛鍊之。且必先得觀察與判斷之標準。此標準與修養者。即政治教育之目的也。而政治學者。又即政治教育之主要的。特定之學科也。

總政治教育者。如法律等學。亦非無裨益。然要不及政治學之重要。蓋政治學從正面

觀察之。而法律學從旁面觀察之也。有政治上研究之事。法律上毫不研究之者。故政治學者事實的也。法律學者形式的也。形式之學。以系統的排列說明。但期論理之一貫。而於實際時有所迂遠。故往往與政治上之現象相遠。無他。因政治現象。固有不顯著於法律之表面者。試舉數例。

例一 羅馬之爲帝政也。表面上共和之制。尙相沿而不去。

例二 英國之內閣。實爲政治之中心點。然其法令中。不見內閣之規定。

例三 北美合眾國之選舉大統領。兩大政黨。極有勢力。而研究美國憲法者。無毫末之可見。

觀此三例。則法律的研究之結果。決不足以適用於政治上明矣。即以主權萬能之說觀之。雖法律上之形式。容或認之。而徵之於事實。則亦受各種之制限。主權之行動。決不能悉聽其自由也。故研究法律者。必不可不了解政治之現象。況政治事實。日趨複雜。其反對之現象。有決非研究法律所能解釋者乎。此研究政治與法律者。應注意者也。

有學者謂政治學主研究政治上之現象。故莫重於國家原論。而政策原論可緩焉。雖然。政策原論亦研究政治學所最重要者。其理由有四。

(一) 凡百現象。而以研究出之。見諸實用。則足以鑿人性之欲望。政策的研究。乃以鑿人性之欲望也。

(二) 政治現象之複雜。本可隨機應變。然而政治之大方針。不可不定。政策的研究。乃以決定此方針也。

(三) 國家欲變政治上之方針。必先有理想上之方針。政策的研究。乃以定理想而生成事實也。

(四) 由理想以見諸事實。不可不有適當之手段。若手段錯誤。則或生出不良之結果。政策的研究。乃以選擇此手段也。

政治學之於政治教育。其重要若此。而政治教育之尤要者。則有三種人。

(一) 學者

(二) 當局者 此爲廣義之當局者。自元首以至各官吏皆是。

(三)一般國民 古時謂政治者。屬於當局者之急務。一般之國民不與焉。今則不然。國民皆有服從國家之義務。然不知其理由。而服從之者。謂之盲從。欲求其國民之發達。難矣。故政府使國民知服從之理由者。與盲從之民。大有差異。如日俄之戰。日民知戰之所以然。而俄民不知之。故日勝俄敗。即一盲從。一能理解之別也。

## 第六章 政治學之困難

政治現象之說明。及政策之決定。諸說紛紛。頗難解決。而政治學之困難。乃實由於政治現象研究之困難也。其困難之原因有二。蓋即根本的原因。與追加的原因也。

### 第一款 根本之原因

第一關於人之原因。別爲二種。

(甲)研究者。(即研究者自己之原因)又別爲二。

(子)關於智性的。以吾人之智性。揣度政治之現象。多有不適當者。則以智性未能精密。而生困難也。

(丑)關於感情的。凡研究現象者。必立於客觀之地位。而後其觀察乃能公平。政治

現象之研究。則自己固處於主觀之地位。往往因利害關係。常有不能虛心平氣之傾向。亦足以增加困難也。

(乙)勢力者。(研究者以外之原因)於政治上有勢力之人。因時與地而異。然上自帝王宰相。軍人貴族。豪富農工商。下至平民或貧民。無不有左右政治之能力。有便利於己之學說。則必挫抑而抵抗之。以爲研究政治現象者之障害。歷史上往往有之。即以自然科學而論。例如地球自動之說。創始於哥白尼 Copernicus 喀白勒 Kepler 格里諾 Galiles 三人。當時耶教盛行。羅馬法皇以與其教反對。施非常之防礙。於一六三三年。召高僧判斷三人。以爲僞說。直至一八二二年。其所著書。始爲發行。因地動之說。與舊說以地爲靜相反。故加抑制。其實地動爲天文學。並非宗教之事。徒以法皇欲人之信已。致不許傳布。然則自然科學。其遭外界之困難。且若此。況社會科學之政治學乎。

政治學之困難。各國皆然。中國秦始皇之焚書坑儒。其壓制之顯著者也。日本德川時代。不許平民研究政治學。其研究者。唯士族一部分。猶且時時妨礙之。俄國則於

美人瓦特之社會學。禁其輸入。塙國則於孟德斯鳩之萬法精理。禁之甚久。自由如美國。似可以自由研究矣。而斯旦堡大學教授洛司。著有社會學。亦即辭退。法國校師著書攻社會黨。社會黨集衆抗之。卒亦辭去。然則下等社會之人民。其勢力亦足以妨礙研究。更可知政治學之困難矣。

在學者經種種之妨礙。多所不便。而在政府一方面。亦有不得已之故。因與其政策相反對。不得不出於妨礙也。故學者欲布一學說。宜出以正當之議論。審政府人民之宜。而國家亦稍予以自由。斯可矣。

第二關於目的之原因。別爲二種。

(甲)目的物自身。又別爲二。

(子)政治現象。雖有類似而無脗合。政治現象。爲政治學之目的。然其現象。似同而非盡同。欲執一現象以研究各種現象。不可也。若自然現象。則以類相從。舉一可以概其餘。例如水。既知出於水素酸素。則凡大洋之水。一勺之水。莫非水酸二素也。政治現象則不然。各國均勢之說。爲歐洲各國所同。然從前意大利未統

一時。即有均勢之說。意之均勢。指各州而言。今之均勢。指各國而言。其名雖同。其實質則異也。

(丑)原因結果之間。有時間及空間之距離。自然現象。有原因即有結果之可見。政治現象則不然。例如殖民。其移民時爲原因。然非可旦夕告成。必以極長之時間。而後有結果之可見。即時間之距離也。又如日本殖民於美洲。又殖民於亞洲。殖民在此。而收效或在彼。其社會現象。與應用現象相距之遠。即空間之距離也。故有欲改革封建制度者。而官尊民卑。久成習慣。往往以極長之歲月。而始能之者。無他。距離爲之梗也。

(乙)研究者所見之目的物。又別爲四。

(子)定量研究之困難 政治現象。其所研究者。皆在人人腦質之中。雖有多少大小之分。而欲表明其定量之數。則又甚難。其有例外。則如選舉時之甲乙丙三黨派。其選舉之票數。爲有數可稽耳。又如民族的研究。爲政治上重要之事。而民族複雜之國。雖強以言語習慣區別之。然非確有定量之可指。故凡關於政治者。靡

不見定量之立窮馬。

(丑)一現象與諸現象截然分離之困難。政治現象之中。往往以數現象構成一現象。使一現象與密接之諸現象。截然而分離之。則有扞格不通之患。故政治現象者。即集合法律經濟諸現象。而不可離者也。例如日能勝俄。人皆曰立憲政體使然。不知日本爲萬世一系之統。其得力於國體者尤多。推而及於教育之普及。經濟之發達。蓋無一而非諸現象中之一現象。若第研究政治上一現象。而舍諸現象。失之遠矣。

(寅)實驗之困難。自然現象之學。除天文學外。可以實驗者甚多。例如藥。可以實驗其爲幾種之要素合成。並可以化分其原質以辨真僞。至於政治學。雖不至於絕對不可實驗。而既無適當之材料。又非可以擲重大之關係以爲試驗。故極困難也。

(卯)直接感覺研究之困難。自然科學。可以由吾人五官直接感覺者甚多。例如觀醫生解剖。知人身之構造。觀工人之造橋梁道路。知營建之術。政治現象則不

然。假有甲乙二人。甲業建築。乙業政治。相與環游地球。甲則歷見夫宮殿官署而業大進。乙則無役不俱。而所學無甚進步。蓋政治之資於直接感覺者少也。

### 第二欸 追加之原因

第一由材料上而來之原因。(即記載政治事實之書)別爲二種。

(甲)分量。研究政治。必用適當之材料。但古代及中世之材料。常患其少。以其時人智未啟。教育不完故也。至於近世之材料。則又覺其多。著作宏富。新聞雜誌。日出而靡已。故撰擇其中之善者以爲材料。而欲撰擇者一出於適當。則又難矣。

(乙)性質。材料之中。有勿善良者。勿善良者。即不正確也。不正確之原因。又別爲二。

(子)有意的。其別又有二。

(天)善意之不正確。(爲人)例如記述一朝之事實。或援爲尊者諱之例。遂不惜依違遷就。以迎合上意。即生出不正確之結果。

(地)惡意之不正確。(爲己)記載一事。或與秉筆者有種種之不利。則即任意出入。而顛倒是非矣。

(丑)無意的。誤引事實以爲材料。雖非故意。而由於傳聞異辭。或並不知覺者。例如記載者。不注意事實之真實不真實。不過欲借以助自己之文章。即不正確之出於無意者。

第二由研究上而來之原因。自廣義言之。以上皆關於研究之困難。而此則由材料而研究之困難。故爲狹義之研究。別爲二種。

(甲)密接諸學科未甚發達。與政治學有密切之關係者。如法律學經濟學社會學等。皆未十分發達。故其影響及於政治學。研究時亦遂有困難之感。

(乙)研究法及術語尙不完全。研究法之不完全者。無逾政治學。至若術語。如立憲政體共和政體等語。多不能明了之時。常有誤用者。皆二者不完全之故也。

以上二種之困難。是國家原論與政策原論共同困難之原因。今更有政策原論特別獨有之困難。則豫測是也。豫測云者。謂當發布政策之時。研究其以何種原因。得何種結果之謂也。有三條件。

(一)好機會。謂行政策時。必有好機會。使結果與原因相應。

(二)無妨害 謂當原因進行時。無有他物以爲之障礙者。質言之。即其機會不變易也。

(三)適當之人 謂政策施行後。必有適當之人。引而進之。而後其結果乃與原因相應。

三者之條件皆備。則有一原因。必有一結果。一不具備。則有原因未必有結果。然三者之中。難於完全無缺。此豫測之所以困難也。

此尙爲抽象的。今再舉一實例以證之。如中國今日患不統一。而或者以中央集權。定政治之大方針。以謀統一。然人民之程度不同。感情自不能一致。其關於人者如是。又如交通機關。不能發達。則其政策亦不能實行。其關於地者又如是。此好機會之不易得也。

無妨害。即無反對者以阻之。凡國家有數民族合成一國者。有一民族分爲數國者。聚散靡常。其中之言訖不同。思想不同。一旦成爲國家。則發布政策。必有種種之反對。此無妨害之難也。

政策有可行者。有必不可行者。行政策者。必爲人所信服。而後著著進步。政策不致有變動之虞。況政策期其實行者也。若夫憑虛研究。或有可行於將來。而不可行於現在者。或有可行於此地。而不可行於彼地者。故研究可行之政策。爲極難之事。必得當局者隨事變遷。以期盡善。此適當之人之不易得也。

綜以上困難之原因。非獨立的。乃相關的。因取其利於研究之故。乃分列之。以學理言。則概括言之。尤爲得當。將來研究政治學者。或能融會種種困難之原因。而由原因以推見結果也。

然則政治學有種種困難。其學問之成立。遂不可期乎。曰否。困難者固含有成立之期望者也。故下述政治學之可能。

### 第七章 政治學之可能

政治學之可能。今由程度上分爲兩種。(一)絕對的可能。(二)相對的可能。

第一絕對的可能 此專就政治學之知識性質而言其可能也。前第一章所述學之定義。謂系統的精密之知識也。然精密乃比較的。非絕對的。此爲學之前提。而學

之適用者。不必有絕大之範圍。姑以特定的爲之前提。以爲研究之始。則雖祇有一部之適用。亦無不可。

至於原因結果。雖不必有一定之關係。然由原因結果之關係。而推測出一真理。即學之事也。即以自然科學例之。見空中生雲。而旋下雨。則因此原因結果之關係。而推測出凡空中有雲必下雨之真理。其所推測之真理。果確與否。雖不可知。而要不可不認此推測者爲真理。則可能性之假定而已。政治學亦然。有甲乙之關係。因而推定丙之關係。推定者既多。則一政治現象之原因。雖不必即有一結果之關係。然安知將來不有一結果之時乎。由此推定者。而排列之以爲原理。是即政治學絕對可能之說也。

西人有云。歷史反覆。謂已過之事。往往復見於將來。其言亦未嘗無真理。蓋人類者。爲政治現象中之一分子。其心身之作用。雖不一致。而必有其共通之點。試觀古今東西各國。每遇國家壓制。人民必起反抗之心。如出一轍。於此種類似之點。一一發見。則可取其普通之情狀。以爲研究。其研究之結果。能於政治之現象。有條理之說。

明。故學者不可無懷疑心。又不可無滿足心。隨事隨物。反覆研究。即懷疑心也。研究既得。即以爲推定之原理。即滿足心也。此又絕對可能之先資也。

雖然專就政策原論言之。則人之想像力。各不相同。可以如此行者。即有可以如彼行者。此亦絕對可能之至困難者也。使非空前絕後之大政治家。斷未有指定一政策。以爲不可移易者。第就普通政治家所謂可能者。即謂爲政治之可能。古今人類之程度有變動。則政策亦隨之而變動。故苟以人類爲政策之標準者。未有不得者也。

第二相對的可能 相對者。由各方面比較而言之也。故分相對可能爲二種以說明之。

(甲)困難原因之減少 前章言政治學有種種困難之原因。唯根本的原因之目的物自身。殊少變動。自餘皆可以人力排除之。使減少其困難。夫困難之原因。其不可變動者。即不能減少。可以變動者。皆可以減少。例如目的物自身。其困難至今不能減少。至於研究者所見之目的物。其中實驗之困難。可從種種方面研究。

有效之結果。以爲試驗。迨成效卓著。自可垂爲原則。此實驗困難之可減少也。又如關於人之原因。其中研究者之困難。學者苟立於現象之外。爲公平之觀察。此自發的困難之可減少也。又其中勢力者之困難。則世界愈文明。即外來之阻滯的勢力愈小。所以自有學問之自由。而壓制殆絕。此外來的困難之可減少也。其餘學者潛玩而自得之。無待贅言。

(乙)與他學之比較 前章困難之原因。其實非僅政治學有此困難。即關於社會諸學皆有之。且非僅社會諸學有之。即自然科學皆有之。同一困難。而現在各學。皆已成爲學科。唯政治學尙未成學。於是學者羣非難之。謂政治學之不可能。則甚誤矣。試取他學之原則觀之。其發達亦不能一定。社會學者發達最新之學也。而其原則亦不定。即經濟學之發達。比社會學尙早。而其原則仍不能一定。蓋經濟學先發達於英國。而德國之新學派。足以傾倒之。即德國之學派中。亦不一致。昔爲歷史派。而今則以講壇社會學派爲最盛。然奧國之學派。則又反對之。況講壇社會學派之中。其學說亦有與原則反對者。此皆社會諸學之不一致也。再由

自然科學觀之。欲求其學說之一致。亦極爲難。原子者。物理學上根本之原則也。蓋以原子爲凡物分至極小。不可再分之單位也。而近來則更發明小原子之說。謂向之所謂不能再分之原子。至少尚有七八枚之小原子。始知前之所謂原子者。尙非單位。仍爲多少之小原子。集合而成者。而原子說遂爲所破。此自然科學之不一致也。

自然科學之發達。較社會諸學爲早。而且完全。而其實仍漸漸發達。然後能成一種之學科。則政治學之不一致。又何足怪。蓋無論何學。莫不有逐漸進化之形迹。而非可旦夕而幾。觀於各學名詞之變更。即知其學之漸進。自然現象。其始名自然歷史。Natural History。進而爲自然哲學。Natural Philosophy。最後乃爲自然科學。Natural Science。政治現象。其始名爲政治哲學。Political Philosophy。今乃爲政治科學。Political Science。二者稱名之前後。較然大著。至今政治學者。猶有以哲學稱之者。實則古時以想像爲根據。故曰哲學。今則以事實爲根據。則宜稱之爲科學矣。

然則學之成立與否。乃程度之問題。非絕對的能成立者也。故不能謂程度高者。即能爲學。程度低者。不能爲學。此政治學之所以爲可能也。

## 第二編 國家原論

國家原論。乃就事實上研究者。政策原論。乃爲政策上之研究。故國家原論之研究。乃過去的。現在的。而政策原論。乃將來的。

### 第一章 國家之性質

法律家所謂國家之性質。與政治學無直接之關係。政治學者。唯說明國家事實上之性質而已。

#### 第一節 關於國家性質之諸學說

本節所舉之諸說。多本之德國大學教授エリネツク氏。而其批評。則以己意斷定者也。

國家者。宇宙現象之一也。宇宙現象。仍以人類精神之作用爲淵源。非完全之客觀者。

故說國家之性質。而不加入主觀的分子。於學理有所不足。雖然。從來學者。有以國家爲超然於人類心理作用之外。爲一種獨立之物者。名曰客觀的國家說。其他名曰主觀的國家說。然二說非全然不相容者。但立論者。就其重要之點。爲之分別。故同一學者。而有左袒二說之時。良不足怪也。

### 第一款 客觀的國家說

關於客觀之重要有四。曰事實說、狀態說、分子說、自然的有機說是也。

(一)事實說 此說謂國家者。現在之事實也。重言以申明之。則國家者。非抽象的觀念。非思想之生產物。爲目前實在之現象。雖然。此說祇謂其爲事實而止。更不能進而求明晰之研究。故雖言國家爲一事實。而此事實爲物理的耶。爲心理的耶。抑兼二者以爲言者耶。且國家者。含物質之觀念乎。抑含陳述之觀念乎。不解釋此等問題。則持此說者。不足以明國家之性質。

(二)狀態說 此說以國家爲一種統治之狀態。常見於自然法派之國家論中。蓋自然法派。以國家對於自然之狀態。而稱爲國民的狀態。康德亦曰。國民中各個人互

相關係之狀態。稱爲國民的狀態。而國民全體與其分子相關係之狀態。稱爲國家。又以國家爲統治之關係之說。亦狀態說之畧變者也。

狀態說者之結局。必分解國家爲共存及接續之無數統治關係。而欲理會國家之統一。與國家永續之觀念。其事甚難。夫統一此無數之關係者。非離吾人而有獨立之存在。惟借吾人湊合之思想而始生者也。而主張狀態說者。不聞此湊合之要點。此其所以不完全也。

(三)分子說 求國家之本質。於構成國家諸分子之中。而執其一分子以爲國家者。爲分子說。所謂國家之分子者。土地人民及統治者是也。而此三者之存在。顯而易見。若國家則爲吾人腦力所想見。而非可以目見者。分子說。執其一以爲國家莫大之要素。其餘則視爲同一之物者。此其說之缺點也。

(甲)土地說 希臘羅馬之世。其國家觀念。常重人而輕土地。以人類團體爲國家。而中世則以土地爲國家。以領土爲君主相續之財產。國家觀念之重心點。有如此之變遷者。蓋自市民的國家。而爲領土的國家。土地之廣狹。與政權之消長。固

大有關係。因歷史之事實。而觀念有不得不殊者。此說即以土地爲國家。有視土地過重之弊。中國古時。以土地之小部分爲國家。合全部而爲天下。國家觀念之所以不發達。日本昔時亦然。此皆由以土地爲國家之說而成者也。

(乙)人民說 此說謂國家者。乃人民結合之一總體也。是古來學說之一。希臘人以爲立說之根據。在中世主張之者亦不少。近世最有力之主權在民說。亦即根據於此說。彼謂國權之作用。歸於人民。而分配國家機關之權限。常自人民而出。是皆出於人民說者也。

此說之缺點。在以無數之個人。與國民混同爲一事。夫因有統一的意思。而稱人類之多數爲國民者。固必需有結合多數之組織。而此組織者。必賴有整齊多數之意思。使歸於統一之法律。夫人民之意思。非人人所有之自然意思。乃整理多數之自然意思。使歸於法理上之一種法定意思也。當多數之意思。與少數之意思。異趣而對立之時。非法理終不能解釋之。故此說於如何而有結合之觀念。以成爲國家之理。不易說明。亦視分子過重之弊。

(丙)統治者說 以統治者爲國家。而無統治者與政府與國家之區別。是蓋統治者立說之淵源也。夫統治者之個人。爲實在之一物。而爲吾人所得而認識者。故直以爲國家之具體。而國家亦隨之爲實在。若土地與人民。僅得爲統治者之目的物。此說爲古今學者所主張。且自以爲現實的。然以實在之個人爲統治者。則國家永久之存續。不得不時時被破壞。例如君主死亡。則國家亦即消滅是也。爲此說者。於是復爲一說以救之。謂個人之生存雖消滅。而國家之生存不爲消滅。乃不得不借制度之力。而以繼承統治之地位者。視爲唯一之統治者。是既以君位爲統治者。借制度而成立。則又不能不假思想假定之力。而非現實的可知矣。統治者說。以之說明近世國家之現象。殊未適當。且即專制君主制。亦不過以執行國政之最高機關。屬之君主而已。尙不至以君主與國家。視爲一物。統治者固爲國家最重之要素。然要不可直以之爲國家也。

以上既述分子說之三種。今略加短評於下。

夫欲依據學理。而概括國家之性質者。不可不舉種種國家所通有之性質。若擇一

種國家特別之現象，以供一切諸國家之說明，而抹撥他種著明之現象，固不可也。夫土地人民統治者三者，同爲國家所不可缺者，謂僅恃一事，足以組織國家者，此大誤也。且世界愈進步，則表別事物之名詞，愈益增加。國家云者，通於現在文明各國，莫不合土地人民統治者而皆有之。若專就一事以說明國家，豈非思想反形退步之徵耶。

(四)自然的有機體說 以國家爲有機體者，其說雖有種種，而大別爲二：一爲自然的有機體說，一爲心理的有機體說。前說以國家爲自然科學中，所謂有機體之一種，構成國家的個人，全然獨立，而爲自然之法則所支配的物體之總稱也。後說以國家爲吾人腦中所想像之有機體也。故前說爲客觀的，後說爲主觀的。自然的有機體說，歐洲主張之者甚少，而其說亦不完全，無可以批評之價值。今姑畧之。

## 第二款 主觀的國家說

主觀的國家說，非全然排斥客觀之研究者，唯其所注目者，在國家現象與自然諸現

象之差異。而以國家歸於人類心理的作用。其重要有三。曰心理的有機體說、團體說、人格說也。

(一)心理的有機體說 此說爲有機體說之一種。比之自然的有機體說。則屬於主觀的。而其所論。亦不如其偏宕。故欲示差別於自然的有機體說。因以心理的、道德的、合同的、高等或不完全的、(自然之有機體乃完全者)諸語。冠於有機體之上。要之諸說皆以國家爲個人之羣集者。而說明國家之性質。常欲引而歸於個人之性質。遂以國家爲有人格。加入有機體之列。而又深辨夫國家爲器械之說。以爲國家非可由人類之意思。而製作變更之者。

心理的有機體說。其所根據之學說不同。舉其差異凡四。

(甲)以爲物質的元素。與精神的元素之結合。於國家亦然。

(乙)以爲全體之分科。與各部之獨立及共同。於國家亦然。

(丙)自內部之發達。而膨脹於外部之成長方法之比較。於國家亦然。

(丁)細胞組織機關等之解剖學上、生理學上、生物學上、心理學上之對照。於國家

亦然

以上四者。皆近世學者之所宗尙。如斯賓塞伯倫知理。莫不宗之。夫有機體說。實由攻擊器械說而成。十八世紀以來。盛唱國家爲器機的集合物之說。達於極端。其反動力乃有機體說。兩說皆未嘗無真理。而皆未免流於極端。其全駁器械說。亦有不宣之處。且足以破壞器械說者。不一而足。何必斤斤主張有機體說乎。吾觀於國家之上。冠以有機體一語。高等動物。與國家類似之點。吾固不謂其絕無。然兩者之間。尙有差異之點如左。

(甲)部分獨立之範圍 有機體者。其發達愈高等。其各部分獨立之範圍。愈伴之而縮小。例如蚓爲下等有機體。斬其一段。而各段尙能獨立自動。至於高等動物。若牛馬等。斬其一段。則反不能動矣。而所謂最高有機體之國家。則其各分子之個人者。其獨立之範圍。不因而減縮。(如能活動能移轉及智情意二者之發達)乙)發生及成長消滅之狀態 國家之發生成長。皆非如動物之爲自然者。且有機體之發生。由於勢力。而國家之發生。雖亦有由一二人之勢力者。但不盡然。有

機體之消滅。由於一定之時間。而國家之消滅。則不能指定其時間也。

(丙)部分間隔之多少及對外境界明確之程度。有機體之部分。其間隔不甚相遠。其細胞與細胞。最爲密切。而國家之分子的人民。有相距極遠者。則不能密切。又有機體之對外境界。非常明確。我汝之間。不容稍混。若國家就土地言。則大陸交互。時起爭端。就人民言。則出入混淆。時起國籍疑問。

(丁)物質的法則與心理的法則支配之程度。有機體。其一切細胞之位置。皆受物質的支配。即高等有機體。不過稍受心理的支配。若國家則土地人民。雖亦受物質的支配。而統治者之各種機關。無一不出於心理的支配。蓋非此不可也。

(戊)客觀的所認之程度。有機體之存在。雖爲吾人客觀所認。然除去人類。不能謂無物。國家則全爲吾人所認。苟無人類。可斷言無國家。

以上五者。乃有機體與國家差異之重大者。觀學者屢以種種之形容詞。加於有機體之上。似亦非盡忘是等之差異。而唯恐其不明確者。雖然。有機體之性質。既不具備。則雖加以何等之形容詞。牽合於有機體之列。固嚴正之論理之所不許也。余故

有取於團體說及人格說。

(二)團體說 此說謂國家者。人類之繼續的之結合體也。自古即有是說。蓋始於古代之希臘。但所研究者。專注於團體之目的。而團體之性質構造。則學者之所忽。中古之世。有各種之團體。亦以國家爲社會的團體。而研究之。故團體說極盛。又有自然法派者。亦主團體之說。而以爲國家法律之外。尙有一種法律。存在於人類之心。中。不可移易者。國家法尙有弊。而自然法則無弊。爲完全無缺之法。人類皆當遵之。近世學者雖詆謫之。然於中世國家之專制束縛。其說不爲無功。唯其論據。全然依於法理。於歷史與社會之根據。尙不完足。至於近世。乃於國家本體之外。更爲歷史的及社會的之說明。而團體說遂漸次發達。其說謂國家者。因個人之多數而成立。係以強固的組織。與永續的目的。而結合之團體。爲與個人區別之一體。則能說明國家存在於法律以外之事實。闡明國家之性質者也。

抑國家與個人之關係。國家之機關。與國家之全部。及其一部之關係。國家之永續性之說明。又如國家之自然的發生及變遷。與人爲的助長及改造等。不相抵觸之

解釋。唯團體說最爲有力。故以團體觀念置於國家觀念之第一位。無不可也。雖然。以團體二字解釋之。不如以社會二字解釋之。何則。因以團體解明國家之性質。社會二字。亦能解釋之。且研究社會之結果。常得利用之於研究國家之事。故用社會二字最當也。而欲明社會之性質。俟下節釋之。

(三)人格說 人格說者。謂國家爲法律上之人格。爲法學者之所主張。所謂法律上之人格者。國家爲公法上統治之主體。故爲公法上之人格。此說與統治者說不同。在彼則以統治者之個人爲國家。在此則以統治者以外。尙有人格之國家。而國家與個人的統治者。不能視爲一物。

夫以國家爲人格者。謂國家爲有法律上之主體的人格也。故亦曰法人。然亦有自然人不認爲人格者。如奴隸。不以爲權利之主體是。又有非自然人而認爲有人格者。如財團社團。而可行法律行爲是。故謂法律之人格。由法律所製造者。亦無不可。是以以人格之名。說明實在之國家。甚難也。且就法理而論。國家在法律上之行爲。解釋尙易。而欲以人格說。論證國家法律以外之行爲。尤難也。

人格說者。與有機體說。同爲主張國家主觀之要素。有輕視個人之弊。以爲國家者。由個人所集合。個人之人格。常爲國家之人格所用。故個人必犧牲自己之人格。以趨重國家之人格。其視個人之價值。未免過輕。所以有反對之者也。

伯倫知理。知人格說之不完全。而更加以詮釋。謂解釋國家之人格。必以尋常之人格比較之。國家之人格。較個人之人格爲高尙。故個人皆犧牲其身命利益。以爲國家盡力。實由於國家有高尙之人格也。又謂國家高尙之人格。必由國民程度之高尙。國民程度不發達者。不能成高尙之國家人格。

伯氏國家學之第一卷第三卷。研究之亦最有趣。但余對於其人格說。不能深信者。其故有二。

(甲)彼謂自然人爲國家犧牲。故國家有受其犧牲之主體。即有法律上之人格。然人亦有爲自由而犧牲者。有爲神道而犧牲者。何以自由神道。不能爲人格也。

(乙)彼謂國家之人格。因其國民之程度發達。而成爲高尙。然既以事實說明國家。則已開未開。均宜在內。而僅以已開之一部分爲說明。於說明國家之性質。不完

足也。

## 第二節 國家與社會

於本節之前。先言國家與實在之理。國家之實在。非物理的實在。乃心理的實在也。既知此義。而後依節次說明之。

第一社會之意義 凡吾人所常用之語。而不適用於謹嚴之學理者。常缺真確之意義。如社會二字。時有廣狹之分。其一例也。其用之之意義有四。

(甲)最廣義 聚多數之生物。自其心理觀之。而認爲一體之狀態者。此社會之最廣義也。故生物不專指人類。即猿蟻亦有猿蟻之社會。近學者研究蟻之社會。甚爲進化。是以聚二個以上之生物。而作爲一物以視之。此觀念爲最廣義社會中之最要者。既作爲一物。其間必有共同之點。若蟻與猿。聚於一處。則不能謂之社會。以無相互交通之象。故共同之點。亦爲最廣義社會之要點也。

(乙)廣義 除人類以外之生物。而包含人類全體以爲言。名之曰人類社會。此廣義之社會也。

(丙)狹義 有多數之人類。因一共通之事業。相結合爲一團體。其範圍雖廣。尚不徧及於人類全體。亦得用社會之語表之。其社會之範圍。或比國家大。或比國家小。或與國家同。蓋以此義言之。則國家亦爲一種社會。集無數國家而謂爲一個國家。社會者。即比國家大也。指一個國家而謂爲一個社會者。即與國家同也。至於社會之區域。小於國家。則謂爲最狹義之社會。

(丁)最狹義 較國家之範圍爲小者也。其社會之構成。由於人類之意思。其共同之目的。或以政治。或以經濟。或以社交。亦有由國家干涉。如官吏等之社會。皆最狹義之社會也。

社會之範圍。其有廣狹如此。余今之所研究者。則其範圍與國家相同之社會也。雖然。既稱爲社會。復命爲國家。則兩者之比較。不可不解釋之。

第二社會與國家之區別 國家即社會之一種。其區別譬之於茶與水。何則。茶出於水。猶之國家之出於社會。茶與水區別之要素。在於茶之爲物。加以茶葉與沸耳。而社會與國家區別之要件何在乎。是不可以不說明之。

所謂要件者。即法律也。法律雖非國權作用之全部。而為國家獨有之特質。普通之人類社會。雖有紀律以維持之。然非強制的。故不得謂為法律。由此觀之。有強制的法律之社會。即社會所成之國家。無強制的法律之社會。即國家以外之社會。社會與國家之區別。歸於法律之有無。為人類之團體。而不能與以法律之觀念者。即社會也。有政治的社會。經濟的社會等。論者或有以社會一語。僅屬於經濟的社會。對於國家而言者。是狹隘之見也。

法律者國家之要件。而論究法律之觀念。唯舉國家與社會比較之必要者。則有三要素。

(甲)人類行為之規定 規定者。謂人類所作一種之原因。即有一種之結果。以法律表明人類行為之秩序者也。

(乙)外部強制之保障 強制之保障。例如盜賊。為法律所必罰。然必盜賊之行為。已經發見於外部者。若僅有盜賊之意思。則屬於內部。即強制之範圍所不及。

(丙)強制者自一定之組織的權力(國權)而來 強制之權力。必有一定之秩序。

即爲國權。若夫輿論及習慣。非不足以阻國家強制之力者。而非自一定之組織而來之權力也。

法律有此三種之觀念。而後爲法。而後國家乃有此法。而後國家與社會可以區別。以余之意。國家與法。乃同時發生者。有學者以爲有國家而後有法。又有以爲有法而後有國家者。皆非也。

第三國家與社會之關係。國家與社會。雖可區別。而思想上與事實上。固有不能截然分離者。兩者之間。有密接之關係。觀於人類既爲社會之分子。又爲國家之分子。即可知之。若第致思於國家。而不求之於社會。是不啻除去人類。以求國家之真相。烏可得也。即前言國家與社會。屬於同一之範圍。見社會之意義。可知二者關係之密切。且國家之強制的法律。非可突然發生也。必有所由來。溯社會之成立。必有規律。而其一部分有強制之法律。則由後起。因社會之規律。皆無強制力者。不足以維持社會之生存發達。於是乃制爲法律。由規律而後有法律。即可謂因有社會而後有國家。不過自其有法之特點。而觀社會之現象。則謂之國家耳。雖然。國家與社會雖若

不同。而其以法律爲維持生存發達之目的則同。例如甲乙二國之刑罰。同一行爲。而刑罰有加之有不加之者。則以甲國以此事有害於社會。故加以刑罰。乙國以此事爲無害於社會。故不加以刑罰。其維持生存發達之具。有要有不要。故其法律。有強制有不強制也。

規律者。爲國家法律之要素。法律者。爲社會而存在。社會者。非爲法律而存在。故社會爲欲達其生存發達之目的。而生強制之法。且欲以完全之法。而達社會完全之目的。則必恃有國家。國家之法律。無一不包於社會完全之法之中。但其所謂完全之法者。不過理想上之法。而事實上之法律。有善者。有不善者。善者足以達其目的。不善者不足以達其目的。要之法者。人類普通所有之事也。國家不可無法。法未必即能完全。國家取各種之法以爲試驗。不啻爲一種之器械。其製作者與其使用者。不能求之國家以外。而國家則無人焉。製作之。或使用之。是法律所以可謂爲器械的。而國家所以不可謂爲器械的也。

社會者。國家之基礎。國家者。社會之產物。故欲了解國家者。不可不先了解社會。欲

解明特別之國家。亦不可不解明特別之社會。近世文明諸國。其國家組織。與各種法制。屢呈類似之現象。或有甲國模倣乙國者。然不可援解釋乙國者。以解釋甲國。何以故。因欲明其政治。立法家之組織。必先明其社會之組織。彼其所以活用其組織。法制之大體。而永續其成效者。當歸於社會事情之同一。及其類似。若甲國之模倣乙國。祇能行之於一時。而不能行之於永久。因有組織類似之國家。必有組織類似之社會也。是故社會之狀態。自各種原因。而有變遷。國家者。不過為社會之一原因。能左右社會之潮流而已。以外部之強制力。深入人心之內部。使其影響所及。全然改變社會之思想者。則非國家權力之所能企及也。顧國家現象之變動。其影響於社會者。常於有志無意之間。反而言之。即社會之變動。亦頗能影響於國家。如經濟上之事。從前視與國家不相關。今則於國家所占之地位勢力。甚為重大。已知矣。

第四國家在社會上之地位 主張有機體說者。更以社會與生物比較。遂謂國家之在於社會。猶腦之在於生物。為指揮全體不二之機關。此說以法理視之。亦似有

夫國家之機關在於政府。政府代表國家。如人之腦。其中構成之分子。如人之全體。雖然以其說爲前提。則國家者。爲在社會上絕有意識之一部。而社會及其分子之個人。爲事實上絕無腦力。而專事服從之一部。是固認國家萬能主義也。今欲論其前提之當否。

夫生物之腦。其性質與其功用。皆與身體之他部分不同。其在社會之各分子。程度雖有差別。固同是具備智慮情意之人類。而國家者。亦不能離此社會之分子。而爲獨立之存在。支配各事。代表國家之意思之政府。則猶是國家之機關。不能成爲特別之人格。而在社會分子之個人以外。與腦爲一身最高之機關。腦以外。功用無與腦抗者。固大有別。況今日人智普通。政府以內之事。政府主之。政府以外之事。則有政府以外之人主之。政府所爲善。而謂凡事皆善。不可也。既有政府。謂政府以外。可以無所事事。尤不可也。故政府之於國家。謂如人身之腦。非適當之論也。

第五國家與個人對立之狀態 有謂國家與個人。常直接相對待。無他之團體以居中者。此說與國家成立之原因之議論相輔。主國家之成立者。謂個人想望其成

立。乃結爲契約以成國家。是以個人但適於直接構造國家。抑亦與事實相違反矣。個人者爲國家之分子。同時又爲社會之分子。在社會中又包含無數最狹義之社會。爲此社會之分子。又可爲彼社會之分子。推之無國家之時。個人亦非獨立也。最易明者。即爲家族。蓋已與人類同時而成在。最狹義之社會。因文化之進步。日益增加。政治的。經濟的。學問的。宗教的。慈善的。娛樂的。種種團體既發達。而國家與團體相觸接之機會。有日益增加之勢。不能謂國家以外。僅有獨立之個人。而國家與個人。立於對待之地位也。

且立於國家個人之中。而成爲團體者。亦有拘束之力量。今勿論形式上之拘束。即精神上之拘束。如宗教社會。其深入於人心之內部者。國家尙且不及。不過自外部觀之。國家之拘束力。較團體爲強大耳。

人生必有所事。其事有個人不能爲者。有個人能爲之。而不若多人之便利者。於是乃結爲共同生活之團體。國家是也。國家以外。尙有各種之團體。或謂營利事業。唯各種團體爲之。而國家不爲之者。因欲以區別國家與團體。然國家外共同團體之

事業不必限於營利的。況近世文明發達。其由國家之力。助其發達者。爲不少也乎。

### 第三節 國家之定義

國家者。在於一定之土地。有統治組織之繼續的人類社會也。

定義者。凡對於一種事物。欲說明其正確明白簡當之義諦也。其所解釋之事物。日益複雜。其所下之定義。亦日益繁難。況複雜如國家者。其定義之困難而多歧出。固不足怪。雖然。學者間之定義。往往較國家之現象。尤爲複雜者。蓋由於學者間之智識。尙未完足故也。

學者之定義。各不相同。因其考察之方面有二種。

一從觀念——歸納的研究

一從思想——哲理的研究

觀念者。從自古以來之國家。觀國家之現象。而一一歸納以研究之也。思想者。不從自古以來之國家研究。而專從思想以研究之也。由思想之方面。虛懸一國家之現象。謂必若何種之國家。始爲完備。然下國家之定義。則不能依於思想所研究者。當依於觀

念所研究者。由觀念一方面論之。自古以來之國家。其變遷之狀態。有種種之不同。下定義時。不可不捨其不同者。而就其同者。蓋定義因欲包含各種國家於其中。而不限於某種國家也。有一不含有於其中者。則定義必不能正確。

有學者下國家之定義。謂必有保存自己之力量。而後可成爲國家。然近世有極弱小之國家。自己之力量。幾不足以保存者。而仍存於世界。是此定義。不能包含此種之國家。

又有學者以國家之目的。置於國家定義之中者。能達國家之目的者。而後成爲國家。然有政事不修之國家。不能達其目的者。豈非不能成爲國家乎。是此定義範圍愈狹。不能包含此種之國家。

故前所下之定義。務求最大之範圍。使能包含各種之國家。今將定義分晰以說明之。

(一) 國家者一種之社會也。國家與社會。其解釋前已言之。要之國家者。爲最廣義無數社會中之一種也。

(二) 國家者人類之社會也。單言社會。不專限於人類。人類以外。尚有他之生物之

社會。而國家之社會。則以人類限制之。第構造國家的社會。所需人類之數。無一定之制限。或謂人類太多之社會。成爲國家。不如人類少之國家爲愈。然唯以能構造統治組織之初步。爲最少限。以人類之總數爲最大限而已。近世之國家。多或數百萬。少或數萬。自想像言之。則謂將來有統一人類全體之國家。亦無不可也。

(三) 國家者在一定之土地之人類社會也。人類之生存。必不能離於土地。雖有以海上爲生活根據者。然必不能不與陸上之人交通。故土地者。國家之要素也。雖非自古至今一成不變者。而自其特定之時觀之。則可視爲一定。而被以國家領土之名稱。是以水草遊牧之民族。僅有土地而無領土。有社會而無國家。在一定之土地之人民。始有成立國家之事。

(四) 國家者有統治組織之人類社會也。有學者謂國家者。不平等之社會也。國家以外之社會。乃爲平等。欲以區別國家與社會。雖然。不平等者。非國家固有之特性。國家以外之社會。亦有不平等者。然而國家有特別之性質。蓋以強制的法律。爲治人者與治於人者之組織。謂之統治組織。統治組織者。爲國家所獨有。統治組織之

中心點。在統治權。所謂統治權者。即國法上最高之權力。權力云者。謂一個之意思。對於其他之意思。有最優之地位者也。或謂統治權者。不可分者也。又謂無限制者也。而自不可分觀之。在單一國。誠爲不可分。在聯邦國。則中央有統治權。各地方亦有統治權。自無限觀之。在古時之專制國。誠無限制。在今日之立憲國。則有各種相互之機關。不能謂爲無限。即使各種機關。皆爲同意。然祇可謂爲法律上之無限。而事實上仍爲有限。故二者之論。於統治權無甚要處也。

統治權之詳論。寧屬於公法之範圍。今言其政治學所當注意者如左。

(甲)統治權在各國之情形。各不相同。然無論爲單一國。爲聯邦國。或爲中央集權。與地方分權。在於特定之地域。特定之時期。其爲統治權者同也。

(乙)統治權之可分不可分。及分之至何程度。皆從各國歷史上之事實而定。不循歷史。而大更變之者。如本爲中央集權。而忽變爲地方分權者。則有危險之虞。蓋現在之現象。即歷史之結果。必視歷史如何。而後定其可分不可分。

(丙)統治權之運用者。與運用之狀態。大抵視其社會發達之程度而決定之。在社

會程度以外。尚有種種之關係。使其運用之不同者。如外交之關係。甲國與乙國之關係。民族不同之關係。如一國中有種種民族。或喜君主或喜共和。皆是也。

(丁)統治權在法律上爲最高權。故統治權之優勢。自法律上得之。不能及於法律以外。及於法律以外者。非統治權也。

(戊)統治權之運用者。在法律上爲無限制。而在事實上常受種種之限制。限制之最甚者。莫如人民之習慣。或謂專制之君主。其權力無限制。然其受習慣之限制。或有更甚於不專制者。故謂統治權無限制者非也。

五國家者繼續的人類社會也。人類者。自其既成立國家以後觀之。必有繼續爲國家分子之性質。雖一時的失其國家。終必復於國家生活之常度。由古及今。國家爲繼續的。由今思後。國家亦必爲繼續的。因人類之以組織國家爲必要者有四。

(甲)原於人類之社交性。人類決不能孤立生存於世。必與人相交通。因有此性質。故國家爲必要的。

(乙)原於人類能力之差異。能力不同。故社會上之地位不同。因社會上之地位不

同。而組織國家。亦爲必要。

(丙)原於人類之生存競爭。蓋爲最廣義之生存競爭。此種性質。必永久存在。故國家亦必繼續。

(丁)原於人類之利己心。利己心必不能消滅。故非一時之利己心。而國家亦因以繼續。

人類必具備四種之性質。而後知組織國家爲不可少。非有一二種性質。即知國家爲不可少也。即如第一種。人亦有孤立而無社交性者。即有社交性。而無以後三種性質。不過成爲一種交際之社會而已。向使有後之三種性質。而無社交性。則亦成爲個人與個人。而不能成爲國家。人類者。固具備此四種性質者也。則後此之國家。爲繼續的。亦可想而知矣。

據此觀之。國家者。殆將爲永遠之社會。而自歷史上觀之。則國家亦有興廢存亡。故新國忽而勃興。舊國忽而滅亡者。往往有之。雖然。當國家成立之始。必無豫劃定其存立時期者。固必欲永遠繼續。而爲無窮之發達。唯國家競爭之劇烈。興廢亦所常

有。而研究國家之性質者。鑒於興廢之無一定。則以爲一時的。推於成立之必期久遠。則以爲永久的。然而非一時的。亦非永久的。可謂爲繼續的。其繼續之程度。或數千年。或數百年。或數十年。皆不能預定之。故唯繼續之語。足以說明國家之性質也。

## 第二章 國家之發生

論國家之發生者。有三種學說。

第一哲理的研究。非研究國家之如何發生。而研究國家之何爲而發生也。政治學者。則唯研究國家之如何發生而已。

第二法律的研究。與政治學上國家發生論不合。政治學者。不從法律的研究。而從事實的研究。國家之三要素具足。而又有繼續之性質。彼時即爲國家之發生。至於形式上之儀式宣言等。非政治學研究之必要。

第三研究或國家如何發生。亦爲不合。政治學者。非研究何國之如何發生。而研究一般國家之如何發生也。

國家之發生。可分爲二。即一絕對的發生。一關係的發生也。

第一絕對的發生。絕對發生者。謂以未成立爲國家之人類。在未成立爲國家之地域。而發生一新國家也。然人類何由而集合。國家何由而成立。有以今日地球各國家之起原。歸於最始之一國家者。乃毫無根據之論。因國家絕對之發生。必在有史以前。故無由直接以證明之。而唯間接以推想之。以爲國家絕對的發生。大概有三種。(甲)因人類必有成立國家之性質。(乙)由有史以後國家之關係的發生。以類推之。(丙)由現在野蠻社會之情況。以推想於太古時國家之成立。

國家絕對的發生。不能直接以證明之。而從間接以說明之。終非安全之方法。因別無善法。亦姑仍之而已。即如今日之野蠻。其社會之組織。不知果與古時之野蠻合否。據人類之進化以言。不可謂今日野蠻之社會。即同於古時之野蠻。然則由今日野蠻之社會。以推測太古國家之發生。非安全之法也。中國頗有唐虞時代極爲進化。其後漸次退化之說。歐洲人亦常追慕古昔。此蓋不然。蓋世界進化之公例。極之古今東西而皆準者也。

夫國家者。特殊之社會也。由社會而成爲國家時。爲何狀況。且社會具有何條件。而始

成爲國家。踪跡茫昧。欲明指其自普通社會轉而爲特殊社會之時期。實爲困難。故論國家之發生。當先就原始社會（人類最初團結之時期）爲最初國家之基礎者。以推測之。關於社會之學說。學者多分爲三時代。（一）徽章的結合時代。（二）血族的結合時代。（三）地域的結合時代。

徽章的結合。其原文爲 *Tokem*。譯來未必確當。不過徽章者。記號而已。古時學者。謂社會的結合。無徽章之說。凡言社會的結合。當從血族的結合爲始。近世學者。乃謂原始之社會。實有徽章的結合之時代。

所謂徽章的結合者。古時未開化。凡人皆喜於其身體。或衣服。或用器。作爲文飾。其文飾以動物爲多。如澳洲美洲之土人。皆以其特有之動物爲文飾。若熊鹿蛇等。其文飾即其結合之記號也。故譯爲徽章二字。在徽章社會之時。雖亦有血族之關係。然不甚視爲尊重。蓋以徽章相結合。而不以血族相結合。由徽章的結合時代。進而爲血族的結合時代。於是血統相同之人。乃始聚族而居。

血族的結合。古時學說。以父權爲中心點。故族有族長。家有家長。乃成爲社會。其後

漸經學者之駁難。則以爲血族結合之初。尙非以父權爲中心。而以母權爲中心。就血族的結合言之。有大族小族之區別。其始祇知聚多數人而爲同族。不能知其分合變遷。其後人數漸減。乃始能詳其系統。故關於大族小族之孰先發達。立說不無異同之時。古者謂小族先發達。其後人口漸多。乃由小族而進於大族。近世則以爲大族先發達。蓋因古時以徽章相結合。故小族不甚分別。相結爲一大族。及漸漸進步。然後知辨血統。乃有小族之區分。此古今之不無異議者也。

血族結合之說。有父爲中心母爲中心之異。有先大族或先小族之異。皆畧而不論。而以父爲中心。因有族長之說。爲最重要。夫社會中。唯以族長的社會。爲最發達。當成爲國家之後。族長制度。尙有存者。不過由族長而成之社會。與現在成爲國家之社會。其不同之處有四種。

(一)人的結合。族長的社會。或知爲同一祖先。或以爲同一祖先。不過爲人的結合。而近世國家之結合。則以土地爲重。故土地之結合。非僅如人之結合。

(二)閉族的結合。族長的社會。因以人的結合爲根源。故與無關係之人。即不許

入其社會。此族與彼族。界限劃然。而絕少移住之事。

(三)重層的結合 現在之聯邦國中。尚有重層的制度。至普通之國家。則君主之權力。直及於全國。無層級之性質。族長的社會。有中央之族長。有旁支之族長。由中央族長。以轄旁支之族長。再由旁支之族長。以轄其族人。而其中更分無數小族。其族長之權。不能直接轄其個人。

(四)舊慣的結合 族長的社會。以保存祖先所遺留之習慣爲貴。其在社會上之地位。及其職業。均有一定。而常不改易。故爲舊慣的結合。

地域的結合。即同一社會之人。不問其血族之同否。而衆人之利害相同。感情相同。即相結合。是爲地域的時代。至此時代。國家漸次發生。

社會之時代。雖分爲三種。而非絕對的區分。故在地域的時代。亦有血族之關係。在血族的時代。亦有地域之關係。推之徽章的時代。未嘗無地域血族之關係。不過其時代以何種爲重要。其所執以爲區別之標準者不同耳。雖然。社會經此種種之變化。而人類必有共同生存之性質。其結合之形式。雖不同。其成爲社會則一。古代學

說。謂古時但有個人而無社會。個人與個人各別。其後知獨立生存之不便。乃互相結約。而共同爲之。近世學者非之。謂人類之最初。即有共同之生活。推之一切動物。亦莫不然。斷非由個人獨立生存之不便。而始創共同之生活也。其原因有三種。

(一)自然之繁殖 人口繁殖之後。或在此地。或在彼地。皆無一定。故任其所在地。而共同生存之事遂多。

(二)對於外部之競爭 甲種之人。對於乙種之人。必有利害之衝突。是不能不結合而圖抵抗。如有五百人之社會。以百人之社會敵之。必不能勝。必結合百人之社會者五以敵之。以此知共同生存爲有利益。此等思想。即在極幼稚時代亦有之。

(三)人類有社交性 人類以共同生存爲利益。若以大社會與小社會比。則尤以生存於大社會爲利益。雖有喜獨立而不喜與人交接者。然祇可爲例外。而不能爲普通人類之性質。

因有各種之原因。雖最初之時代。必有共同生活之事。不過因境遇之不同。而各社

會之盛衰亦因之有不同。所謂境遇者不外兩種。即內部自然之狀態與外部之競爭也。其境遇善者社會必日發達。其境遇之不善者社會必日衰落。假如有千人之社會其氣候生產甚得其宜。其後繁殖至於萬人。或十萬人。猶可不至他往。而足以供之。不唯不至他往。甚或他之社會。不足以供之者。且因之而移入。故此社會之人類。日見其發達。反之。則或有他之強有力者之社會。起而移入其中。行侵略的主義。或掠其人。或取其地。則雖有適宜之自然狀態。而不能繼續存在。故一面爲自然之狀態。一面又爲他種人類之競爭也。

以上所言之社會。乃原始的社會也。今之所欲研究者。則有強制的法律之土著社會也。前言國家之定義。必有強制的法規。而又有一定的地域。(即土著之謂)今分言之。

(一)強制的法規 既成社會必有共同之目的。然各個人之意思必有衝突。而不能一致。故欲調和個人之衝突。維持內部之平和。使臨共同利害而一致相結合者。必於其團體內有自然發生之規律。唯此種規律。最初必無組織的強制力之

後援。因團體之膨脹。外敵之生存競爭。於是漸次變更。而有分科組織。在任意的道德的規律之外。更具有強制之法律。此強制的法律。即於任意的規律中。選其最適於生存競爭之用者。特賦以強制的性質者也。

既具有強制的規律。則又需有統一之機關以執行之。古時之酋長。即常繼續此最優之地位。而其所制定之法規。亦必視乎社會之心理。擇其相合者而後行之。於何徵之。於既成爲國家後之專制君主徵之。專制君主所布之法規。雖任一人之意。要亦不能戾於社會之風俗習慣焉。

強制法規。必於社會相宜。而後行此法規之機關。乃能繼續。因行此法規之原因。爲被驅迫於社會四圍之事情。其事情之繼續。常足促其機關之繼續。而以事情之繼續。常使優者繼續其最優之地位。遂使優者之個人。獨立不羈。而發見統一社會之制度。觀於社會發達之情狀。可以知原始國家。與君主國體。相關係之密切也。

(二) 一定的地域。從一面觀之。爲強制的法規。又從一面觀之。則社會必土著於

一定之地域。雖最初時代。或因土地之不宜。或因他族之侵入。而有移住之事。然社會漸次發達。此事漸少。

社會之初。多爲遊牧時代。故遷移極易。及變爲耕作時代。則種種經濟之發達。遷移不易。故土著之風。從耕作時代始。夫人類定居於一處。非出於自由之意思。實由於四圍之境遇。使之不能遷移者也。其原因有二。

(甲) 內部之原因 牧畜時代。人口尙少。及人口繁殖。則牧畜不足以供給。於是漸有耕種之事。當牧畜之時代。用地面之力甚少。及耕種時。而地方之功用乃顯。遷徙亦遂不易。

(乙) 外部之原因 牧畜時代。地廣人稀。故遷徙極易。及人口漸多。則雖欲由此以適彼。而各地皆有人滿之患。不能復容。

因有土著之風。故有地域的團體。地域團體者。不問血族之關係。而於共同地域內。維持秩序經營事業。抵抗外族之社會也。至此時代。而國家以土地爲要素者。亦由是而發生。

由是觀之。既有強制的法規。而又有一定之地域。即可成國家之基礎。然必確言其如何而成國家。及由何時代而始成立。則吾人不能確知之。不過從他之事實推測之。大概如此而已。

第二國家關係的發生 除國家絕對發生以外。皆關係之發生。關係的發生。歷史上之根據甚多。非如絕對者之必由推類而始得也。夫關係的發生。有幾多之性質。大抵由於種族之競爭。此勝彼敗。亦歷史上常有之事實。簡單言之。則國家者。即定種族與種族之界限者也。種族之強者。併吞種族之弱者。而國家因以成立。其併吞大率分爲二種。(一)集中的併吞。(二)移住的征服。集中併合者。如一強種族。其隣境皆弱種族。一一征服而集合之。以成爲國家是也。移住的征服者。強種族之土地不宜。移入他之弱種族之土地。遂侵畧之。以成爲國家是也。

國家關係的發生。可分爲二。

(一)在未有國家之境域內。而發生新國家。

(二)在現在國家之境域內而發生新國家。

(一)在未有國家之境域內而發生新國家。又細別爲國家的及人民的。

(甲)國家的發生 謂於此地本無國家。而他國國家之機關。有意造設一國家也。古之希臘。因地小而人多。迺漸殖民於意大利及小亞細亞。在地中海之西。但其人民自然往而殖民者。乃由國家往而殖民者。如雅典。如斯巴達。皆從政府之命令而殖民。以發達其祖國者也。至於羅馬之殖民。雖亦由政府之命令。而並未發生新國家。故不能謂爲國家的發生。

(乙)人民的發生 國家之機關。對於殖民之事。不甚注意。而人民自往他處殖民。以發生新國家。於本國之政府。全無所關。若美國之於舊金山一帶。即其例也。

(二)現存國家之境域內而發生新國家者。此項分類。爲除去舊時之國家。而發生新國家者之總稱。凡一國家。必有國體與政體。然皆與國家之發生無關。或謂變更一國之政體。或國體者。即爲國家之發生。然而國體政體之變更。其國家仍如故。不得目以新國家也。今細別發生爲合同的及分裂的。

(甲)合同的發生 謂當初有數國存立。而其後變爲一國者也。但有與合同的發生相似。而實非合同的發生者。蓋合同的發生。謂有二個以上之國家。組織一新國家。而消滅舊日之數國家也。故有一大國合併他之小國者。祇能爲擴張國家。而不能爲發生國家。又有因婚姻之故。而兼領他之國家者。歐洲中世紀。此事甚多。在彼時之思想。以國家爲君主之私產。故以爲發生國家。而要之一用征服。一用平和。皆非現在所謂合同的發生。合同的發生。如瑞士德意志是已。

(乙)分裂的發生 或因國家之任意。或因外國之強迫。或因本國一部人民之獨立。皆爲分裂之原因。但國家分裂之原因。雖有三種。而以人民一部之分裂者爲最多。夫一部分之人。對於他之一部分。因利害感情之不同。於是有分裂之事。使兩者之文明程度。相差甚遠。此部分之人。足以壓制彼部分之人者。猶不至分裂。必其文明勢力。相差不遠。而利害關係又不同者。然後分裂。而所謂利害關係之不同者。必繼續的。而非一時的也。且必兩者之地勢。有天然適於分裂之位置者。而後可爲分裂之原因。如北美之脫於英國。南美之脫於歐洲是已。

凡言國家關係的發生。與國家之消滅有關係。故下章言國家之消滅。

### 第三章 國家之消滅

國家之消滅。即在國家三要素有缺一之時。如土地及人民。因有洪水地震。其自然界之變異。可使歸於消滅。然普通消滅之患。必歸於統治權之委棄。自然界之變異。政治學中不研究之。政治學者。但論統治權之消滅而已。

統治權之消滅。或用平和。或用強制。不過政治學所言者。皆基於事實。至於國家之形式上。如國際法言國家形式之備與不備。則不及之。

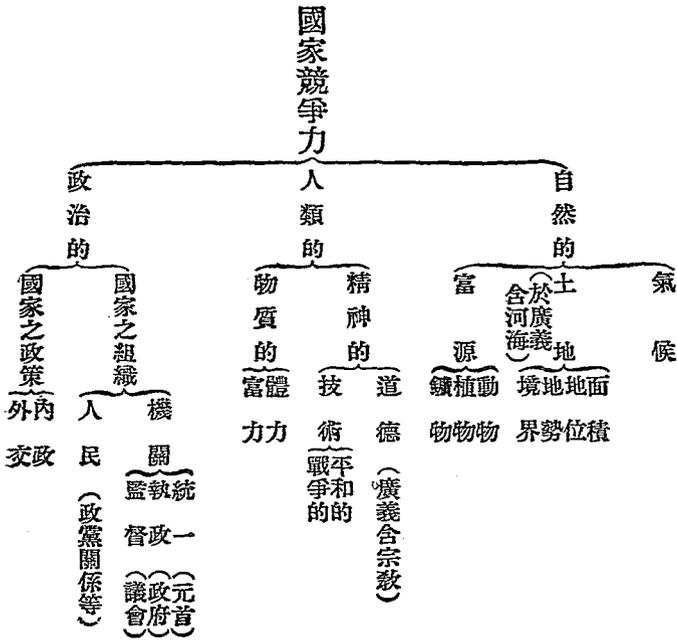
前言國家有統治組織。爲人類所不可少。且爲繼續的。然則統治組織。謂爲自然之消滅。似不能允。蓋人類以此爲不可少者故也。有學者謂國家當紛亂之時。或推倒統治權。陷於無政府之狀態。亦可爲國家之消滅。然此不過國家一時之改造。非國家之消滅也。

國家之消滅。或受外國之壓迫。或由自國之意思。不出於此二者。蓋國家未成立之時。社會與社會之競爭。其優者勝而劣者敗。固自然之理。國家者由社會而來。其宜於競

爭者爲優。而能爲存在。其不適於競爭者爲劣。而歸於消滅。亦自然之理也。

優劣二者。常生關係。二者之間。互相抵觸。劣者或被併吞於優者。或取對抗優者之政策。而暱就利害與共感情相同之劣者。消滅舊國家。而組織一大國家。或爲一優者。被羣劣者同時攻擊。而忽至於消滅。或爲羣優者。唱勢力平均之說。而一劣者得幸免於消滅。優劣之差。爲國家消滅最大之原因。而國家之優劣。由於競爭力之強弱。競爭力強則優。弱則劣。此不獨國家爲然。即未成國家時之社會。其競爭力亦然。夫國家之盛衰。亦由競爭力之大小。雖有國家極其衰弱。亦不至於消滅者。然或因均勢。或不與列強之利害相衝突。要不可據爲常理也。故國家之衰弱。即消滅之原因。競爭力者。即解釋消滅問題之關鍵也。

國家之競爭力。在政治學爲重要之問題。自來學說不一。有分而言之者。有綜括諸說而言之者。古時廣義之政治學。則綜括之。如希臘之學者是也。不過今日研究之範圍。義不若是之廣。唯屬於政治的一部分之競爭力。今列舉之。以明國家競爭力中各部位而已。



自古謂以自然的最廣義言之。人類亦自然的之一部分。不過從人類的觀之。何爲人類的。何爲非人類的。非人類的。即屬於自然的。此二者非有絕對之區別也。至於人類的與政治的之關係。亦如人類的之與自然的。非有絕對之區別也。不過以何者屬於政治之方面。遂以爲政治的。以何者屬於人類之方面。遂以爲人類的。

以三者言之。自然的義最廣。由自然而有人類。由人類而有政治。似乎循環而下。不可平列。然爲研究上之便利計。故平列之。

以自然的方面言之。最要者爲土地。至若氣候及富之材料。皆與國家之競爭力大有關係。夫土地似即可包括富之材料。然以之平舉者。蓋一在地面。一在地內。亦猶自然與人類之區別也。

或謂關於土地氣候富源等。似可於政治地理中研究之。然彼不過記述之作。於學理上不甚研究。故仍列於政治學之中。夫政治地理及政治史。爲記述的政治學。爲說明的。如政治史。言某代之歷史如何。例之封建。中國之封建如何。日本之封建如何。封建前後之原因如何。歷數事實。於概括的程度甚低。若政治學。則言封建之利害得失。爲

概括的政治地理與政治史同。如言中國有長江黃河。印度有印度河。數其國地理之成跡。於概括的程度亦低。若政治學。則言某國有某山川。於某國有何影響。爲概括的。不爲記述的。

國家之河海。有謂不屬於土地者。然另設一條目言之固可。即附屬於土地言之亦可。以人類的方面言之。分爲精神的物質的二部。精神的分道德與技術。技術又可分爲平和的戰爭的。此皆與國家競爭力有關者也。物質的分體力與富力。富力與富之材料之區別。即富之材料。以有此原質。必加工作變化。而後可爲富力。然國家欲求富力之發達。必有富之材料。而富之材料。必求技術之發達。故數者互有關係。至若技術有平和的戰爭的。但有平和的技術。而無戰爭的技術。則國家之競爭力。仍不能發達耳。以政治的方面言之。分國家之組織。及國家之政策二部。國家之組織。又分爲機關及人民。機關者。代表國家者也。有統一之機關。各國多以元首當之。有執政之機關。執政者爲政府。政府之意義。有廣義狹義最狹義之別。最廣義即元首亦在其內。次之各地方官廳在其內。又次之地方官廳亦不在內。專指內閣而言。以內閣者。統轄全國之官

吏。故亦可謂內閣爲政府。有監督之機關。近世多以議會當之。有可以監督元首者。有祇可監督政府者。在古時監督之機關。即在政府之內。今則爲獨立之機關。迺有議會之組織。至若人民之組織。自政治上觀之。有政黨等之關係。不自政治上觀之。則又有其各種之組織也。國家之政策。其詳俟後章。

以上三者。皆與國家之競爭力有關。若自國家之文明進步言之。則自然的不甚注重。而人類的政治的。仍注重之。其觀察之點不同。至其要素則仍同。觀察之點之有不同者。則以事之先後有不同。或事之影響大小有不同耳。關於政治的一部。當另詳論之。今綜括國家全部之競爭力而言之如左。

(一) 競爭力之各種要素。在競爭力全體中。所占重要之度。隨時代及其地位而異。故有時代以平和爲要素者。有時代以戰爭爲要素者。然但注重於一二。而蔑棄其他事者。亦爲不可。如國家戰爭之技術之發達。(例之鎗械彈藥。雖利於武力的戰鬥。然於國家之競爭。未可操必勝之券。此外若道德及體力。亦爲重要。古時體力發達。即可制勝。今則必各種之要素發達。而後競爭力始強。即以一國之普通教育言之。

與競爭最有關係。昔普勝法。普之政治家言曰。此役之勝。皆小學校生徒之功也。即可知矣。

(二)各時代有一定之競爭力。其競爭力之增減變化。皆自前時代受之。而留傳於其所最接近之時代。

(三)國家競爭力之要素。不能比較其輕重。故有競爭力之分量相同。而其作用有不同者。即進取的時代。與守成的時代二者之差也。

(四)國家之盛衰與優劣。皆為比較之詞。然盛衰者。迺自一國家中。以前後時代相比較。如中國在唐宋時代。與現今時代。比較其孰盛孰衰是也。優劣者。在一時代中。命兩國家彼此之比較。其比較之方法甚多。不過自政治學言之。則以政治的比較。

(五)國家競爭力之各要素。有增加。有減少。不能舉全體而為概括之說明。因緣諸科學之進步。以一一明瞭。而後可以明其全體。

(六)人種之優劣。於國家競爭力。大有關係。(有學者主張僅據人種之變化。可卜國家之消長者。此論太失之簡單。)雖然。國家者人類集合之現象。既列舉人類的。則

人種亦可包括於其內。不必別舉人種之目。

(七) 國家競爭力。又可分自然的人類的。爲社會的要素。政治的爲國家的要素。社會的要素。雖十分完善。而國家的要素。強制組織。不發達。則國家競爭力亦不強大。國家的要素。雖如何發達。而無社會的要素以爲之基礎。則社會之競爭力。不免於微弱。即國家之競爭力。亦不得獨充實。

(八) 社會的要素之重者。爲道德學術經濟技藝文學美術等事。然社會要素之發達。必與國家要素之政治法律等。同爲發達。乃得稱爲國家文化之程度。文化之程度。與國家競爭力之分量。有不相同者。然其內容之要素則同。迺以觀察點之不同。而殊其研究之價值。如一國之文學音樂發達。自社會之方面觀之。爲文化之進步。而自國家競爭力觀之。即文學音樂不發達。而有他事發達。亦自足以競爭。

(九) 社會之發達。與國家競爭力之發達。皆有一定之程度。未開之國家。不能自覺其競爭力之程度。調和而發達之。例如古代祇知以武力競爭。而不注重於他事。文化

國則異是。能自覺其國家之競爭。力調和而發達之。以增長其國力。

## 第二編 政策原論

### 第一章 國家存在之理由

#### 第一節 問題之意義

國家存在之理由。歷來政治學者。有絕對不言者。有附於他處言之者。以不完備。故另章說明之。

凡人類社會之現象。與自然界之現象。其最不同者。自然界之現象。其發生及繼續。不蒙人類意思之影響。而得獨立存在。即無人類。而其現象。仍有之。至於人類社會之現象。不獨其發生與人類意思有關係。即其繼續不絕。亦依於組織其社會之人類意思者。頗大。此其根本之差異也。

抑人類社會之現象。與人類之意思有關係。自然界之現象則不然。此究其原因。結果而論之。然而有天然生存之物。亦不能使依於人類之意思者。但除此天然生存之物。

之外。皆與人類之意思有關係。故自然界之諸現象。必然的也。社會上之諸制度。常以選擇的部分。加於必然的之部分也。選擇的部分云者。即人類得以自由意思。而取舍變更之之範圍也。

關於社會上之諸制度。起原問題之外。又有存在理由之問題。即已起原以後。其應否接續。與其接續之善否是也。

國家者。在於一定之土地。有統治組織之繼續的人類社會也。土地與人類。雖為國家所不可缺之要素。而皆為自然的現象。無問其存在理由之必要。蓋自後世之進化言之。以人類對於自然。自稱為人類。而當古初。則人類即自然之一現象。已存在於宇宙。不必研究者也。然則國家存在之理由。須研究者。即統治權存在之理由也。有從國家之起原研究者。英人 Filmer 福爾摩。以為國家由家而起。一家有家長。對於一家有強制力。其後人數發達。遂成國家。其國家之長。即昔之家長直接之血統。此說極利於君主政體。而 Locke 陸克極反對之。以為人類之意思。各為獨立。不便營共同之生活。酒結為契約。而舉一人以為之統治者。國家之強制組織。遂發生焉。此皆從國家之起

原立論。以研究國家存在之理由也。

### 第二節 問題之必要

國家存在理由之問題。即統治權存在之問題。欲研究此問題。則須問此問題爲重要與否。此在十五十六世紀間之自然法派。及十八世紀之批評學者（哲理派）其研究純依自己之理想。而有遠於事實之傾向。至十九世紀以後。迺有反對者之歷史派。純以歷史研究之。不尙哲理之批評。然亦近於偏。近來學者。不偏於哲理。亦不偏於歷史。其所以互用此兩派之方法。而研究之者。亦有二理由。

（一）關於學問上之發達。故研究政治學之方法亦發達。

（二）關於國家之存在。由來已久。故不可不研究之。此中亦有二原因。

（甲）由於無政府黨。欲破壞國家主義者。

（乙）由於社會黨。欲打消今日之社會制度者。

有此兩黨之發達。益以促學者研究國家之存在。以推國家者。果可以不存在乎。抑必需存在乎。若果有存在之理由。亦足箝無政府黨及社會黨之口矣。

古時之人。大抵重視習慣。若從前所有者。則信以爲善。更不研究其何以善。何以不善。並何以存在而繼續。希臘之亞里士多德。最有識之政治家也。其視國中之奴隸制度。以爲古時有之。即爲國家中所不可少。近世學者則異是。古代之留傳至於今者。何者可與。何者可廢。必研究其所以然。如奴隸制度。昔日所有而今日所無也。立憲政體。今日所有而昔日所無也。（古時雖亦有共和國。然爲人民之自由市。與今之立憲國不同。自由市爲直接議事之政體。而立憲國家。爲間接代議之政體。）由是觀之。國家存在之理由。必由研究而始得者也。

解決國家存在之問題。而後有對待無政府黨社會黨之方法。夫社會主義。在政治學與經濟學。皆研究之。今不具述。但論二者之區別。

此二主義。從所主張之根本的觀之。絕然反對。無政府黨。欲除國家之強制力。而仍遷於無政府以前之社會。社會主義。則以社會私人所營之事業。悉舉而歸之國家。務求其平均而後已。是欲擴張國家之力量也。故曰絕然反對。然自其內容觀之。有互相反對者。亦有互相聯絡者。其反對。並不在於主義。故同在一國。無政府黨勢力盛。則社會

黨反對之。社會黨勢力盛。則無政府黨反對之。不甯唯是。有同一社會黨。而或主平和。或主激烈。甲黨勢盛。則乙黨反對之者。其互相聯絡者。則以主義雖不同。而其同出於破壞現在國家之制度則同也。至於社會黨。主平和者之勢盛。則激烈者爲之衰退。主激烈者之勢盛。則平和者爲之衰退。一國之中。政黨之與社會黨亦然。英國政黨。極其發達。故社會黨不能發達。德國無大政黨。故社會黨日益發達。職是故也。

社會黨在議院之勢力。德國爲最。若爲一國之宰相及內閣大臣。則法國最多。其勢力爲各國之所不及。然現在各國。有日益浸淫之勢。國家之對於社會黨。無非折服之以正當之理由。使無所藉口。若徒講壓制之術。不從根本的救正。不獨無益於事。反足助其勢力。德相畢士麥對於社會黨。施嚴峻之手段。及其餘之各國欲壓制之者。而卒歸無效。可以鑒矣。

社會黨之勢力。在東洋不爲盛。故研究尙可從緩。若西洋各國。則學者間之研究。不遺餘力。以下仍言國家存在之問題。

### 第三節 問題解決之性質

欲解決國家存在理由之問題。須先明其解決之性質。否則恐其有無益之誤解也。解決有二應注意者。

(一)一般的而非特定的。蓋指普通之國家而言。非專指何種國家而言也。國家之存在。以概括的言之。即以強制權爲必要之人類社會。強制權迺普通所公認者。非指定某一種之國家。爲必有強制權。且國家者。皆歷史上之結果。非一時生產之物。日日改良。經許多之變化。而至於今日。無絕對的不合理者。亦無全然合理者。求一完全無缺至善之國家。殊不可得。因之。取特定之民族。論決特殊國家組織之必要者。及觀察特殊之現存國家。指摘其長短者。異於國家存在理由之解決者也。

國家之強制組織不同。有中央集權之制。有聯邦共和之制。要視其歷史國情而定。而一般的解決者。則不研究之。但研究人類社會強制權之必要耳。

(二)關係的而非絕對的。此問題之解決。必對於認定有公共基礎之人。始足語之。非對於全然無公共基礎心之人也。對於缺公共基礎心之人解釋之。必不能得其首肯。若無政府黨。從根本的即反對國家。決不能對之解釋。

所謂公共之基礎者。即眾人心理上認爲公共必要之物也。其共同之思想。亦因時代及國家而有不同。現在交通日便。此國制度之善者。彼國即可倣之。其共同之思想。日益發達。不致歧異。唯因時代之不同。其思想之變遷。尙不能免。

自來言國家之存在者。蓋有種種有勢力之解決。而皆與今日學說不同。其不同者。非言語上之論理不同。迺認公共基礎不同之故。如宗教說。以爲國家者。乃由神造。故國家一切政治。必對於神而負責任。但神之有無之說。非研究宗教及哲理者。不能知之。自今日之政治學言之。則其根本的大不相同。又有以人類同出一祖。其始祖爲亞當。相傳於長子。故國家之制度。由之以起。亦必傳於長子。此亦宗教說之一。其議論最合於君主政體。然已爲今日所不承認。十七十八世紀間。又有契約說者。以爲國家乃因人類之契約而成。然國家非由契約而成。則敢斷言者也。以上各說。今日雖不宗之。而溯其議論之時代。亦有與其時代相關係者。由其時代之有關係者。而爲之解釋。若自然法時代。即以爲人類以外。尙有自然法之存在。因與一般所認爲公共基礎者相合。而自然法派起矣。以及宗教說契約說。莫不與其

時代最相合之公共思想。而於思想以內解釋之。故其解釋與反對。皆不出於根本的之內。至於今日。根本的解釋何在。在於最新之共同思想。曰社會進化說。故基於進化說以爲解釋。

進化論倡自研究生物學者。最反對者。即爲宗教家。以爲萬有之物。皆神所造。唯人類乃所造生物中之最高等者。與進化家生物進化之理。極不相容。其後漸有研究進化論者。始知其說爲有理。翕然宗之。不過達爾文（達氏著有種之原始。爲研究進化者之祖）諸氏。祇發揮生物進化之理。而斯賓塞。由生物以推於人類之進化。於是適者生存。境遇應化之二大思想。遂適用於政治學。適者生存。如有許多生物。與何地相宜者。則經過歷代之後。尙爲生存。若不相宜者。則必歸於消滅。即社會在於世界中。亦必適於其時代。而後可以存在。否則歸於消滅而已。所謂境遇應化說者。與適者生存之說。相輔而行。其在下等動物。因其境遇。而爲生存與消滅。委於自然之淘汰。若人類。則能隨其境遇而變化之。有選擇善良境遇之方法。以達其生存之目的。蓋此即生存競爭之理也。生存競爭之理。今人以爲甚普通。而不知其理由

者。率不斃也。

#### 第四節 問題之解決

由國家公共思想之基礎。以推國家存在之理由。蓋可從二方面解決之。即社會的及個人的是也。

第一由社會的解決 生存競爭。爲人類所不能逃。而關於人類之生存競爭之重要者。有四種。

(一) 人類與他生物之生存競爭。

(二) 個人與個人之生存競爭。

(三) 階級與階級之生存競爭。

(四) 地域社會與地域社會之生存競爭。

第一種之競爭。自人類發達之後。使生物減少。或使歸於消滅。終歸於人類之勝利。唯近世發見之微生物。(即微菌)尙屬與人類格鬪。然不必慮他生物之能戰勝人類也。

第二種第三種之競爭。古時與今日不同。在古時之競爭。爲生存之競爭。在今日之競爭。爲競爭之方法。謂必如何生存。而後能安全及有利益也。以現在人類言之。劣種之人。亦非不能生存。不過圖生存程度之高者。即競爭之方法耳。

第三種階級之競爭。即在國家與個人團體之競爭。古時有貴族與普通人民之區別。其競爭也至烈。今日雖無貴族人民之競爭。又有貧富階級之競爭。

第四種地域社會之競爭。即國家與國家之競爭也。世界交通日盛。故國家之競爭日烈。古時交通未便。智識未啓。國家與國家。尚不相接觸。自十九世紀以來。國家無不相接觸者。因之競爭之起。亦遂不可遏抑。而其競爭之方法。自古及今。各不相同。今舉其概要如下。

- (一) 武力的競爭。
- (二) 政治的競爭。
- (三) 經濟的競爭。
- (四) 精神的競爭。(又謂之文化的競爭)

四者競爭之方法。亦稱爲競爭之形式。非謂何時代。而有何種競爭。及何國家。而有何種競爭也。不過一時代一國家之中。或何種競爭發達。何種競爭不發達耳。由此種類觀之。將來必行繼續。而自古代武力的競爭。進而爲政治的。又進而爲經濟的文化的。亦可謂有順序之競爭。蓋有或種之競爭。至今日不視爲重要也。

夫競爭因於時代。而所處之地位。輕重不同。然非謂古代尙武力競爭。與政治競爭。而今日爲經濟競爭。文化競爭之世。試觀今日之國家。汲汲從事於經濟文化之競爭。有一不以武力的政治的爲後援者乎。（如軍備之擴張。各國不稍怠。特其武力的競爭。與古之梟桀蹂躪世界者不同）察將來競爭之大勢。必日趨於經濟與文化。而以武力的政治的爲助力也。

雖然。欲第四種競爭之制勝。則莫如求第二種第三種競爭之減少。近世貴族與平民之競爭。日見其少。是亦爲人道起見。而宜出之以調和者。不單爲國家競爭立論也。

關於生存競爭。有人以爲不善。而欲除去之者。然而生存競爭。爲人類所不可少。實

促人類進化之一原因。唯競爭之方法。有善有不善。要在於人類之揀擇。近世個人與個人之競爭。使其道德發達。即改良其競爭之方法也。夫國家之宜改良其競爭方法者。猶之個人間之改良其方法。然則國家必籌所以自處矣。

國家之存在。與國家之起原。本互有關係。故學者有於國家起原之中。言國家之存在者。夫國家起原於地域社會。而欲完其生存。遂其發達。不可不於其內部所包含之個人。及個人之諸集合體。而與以行爲之規律。蓋規定各人行爲之範圍。豫想其行爲之結果。而使其行爲爲秩序的者。實共同生存所不可缺之條件。而得強制的組織的之後援者。即實行此規定有力之手段也。不依於此手段。不獨妨害於共同生存。且對於他之社會之競爭力。不免有薄弱之感。於此有一問題焉。使單有一社會。而無以外之社會。此強制力亦不可少乎。夫不探強制組織之社會。換言之。即不爲國家之社會。其社會內部之競爭。必不能免。而必摺劣敗之運命。古者各部落間之競爭。最爲劇烈。徃徃此部落強。則略取彼部落之弱者。甚或殘滅之。故社會之不可不變爲國家者勢也。國家應於社會之要求。而繼續其強制組織。拘束其分子者。

也。

有人謂人性本善。自社會中有規則出。而後人知競爭。人性始惡。此說不獨東洋爲然。即西洋各國亦然。然而謂社會必有競爭力者。非謂人性本惡。彼不主張競爭力者。要未詳察歷史繁蹟之原因。及現今社會之現象耳。例若吾人遨遊山水之間。鳥聲怡然。花草自綠。似乎純無競爭。悠然自得矣。而抑知不然。彼花草鳥獸。無不各有競爭。而後可以生存。至於今日。人類亦猶是也。人類社會。不能任其自然。而求平和之發達。故以強制組織爲必要。蓋強制之制度。伴於社會之發達。使社會無強制力。或有之而不能完備。不獨今日之國家不能生存。即推想於從前之國家。亦不能生存。故強制之制度。與社會之發達。非偶然的。亦非普通的。而爲必然的也。

偶然的普通的與必然的之區別。不獨有關係於政治學上。即於他之事物。皆有關係。故略言之。如水必有輕氣養氣之分子。爲必然的。又水大概含有鹹質。不獨海水爲然。爲普通的。若加他之物質於水者。即爲偶然的。進而例之一國。一國之議會。爲不可少者。即必然的。若以爲各國皆有議會。而我國亦不可不有者。則爲普通的。又

以爲議會何時可有。何時可無。不過一時有議會者。則爲偶然的。此三者之區別則然也。

社會之發達。與國家強制的制度。有必然之關係。蓋無強制之組織者。必不能調攝其平和。在於內部如是。即對於外部亦然。因此。知人類之性質。其強制組織爲不可少者也。若專以爲對外之競爭。設使將來世界各國。有統一之日。似強制組織。可以不要。然雖無對外之競爭。而統一的。世界的。社會內部各種之競爭。尙不可以斷絕。故於競爭之緩和。及正當競爭之妨害者。不正競爭者之處分上。仍需強制之組織。更有主張社會主義及共產主義者。以爲世界之不平。由於財產之不均。故以爲苟至私有財產全滅之時期。則國家之強制組織。皆可不要。然即使能達其目的。而關於身體自由名譽等之衝突。尙需犯罪之制裁。是競爭。必不能免。而強制組織。必不可少者也。

統一世界及共有財產二說。不過假定之說。然尙不能免於競爭。若以此假定之說。研究其能達目的與否。則統一世界之說。雖屬理想。現在歐洲學者。有倡合世界諸

國爲一聯邦之說者。不能謂世界必無統一之日。至於私有財產。乃人之天然使然。皆喜私有之財產。使歸公有。誰復肯竭其能力。以謀共有財產之公益。是欲此說之行。非使人性盡變。皆爲聖人不可。是一則尙有可望其行之日。一則竟無行之之日。即使二說皆行。而國家之存在。仍必有其理由。況如今日之國家。處於競爭之境遇。欲謀適者之生存。而深感強制組織爲必要者乎。

社會之必要強制組織如此。而社會者。由個人集合而成。故欲求社會之發達。必謀個人之發達。謀個人之發達。則不得不擁護強制組織。而使生存於秩序之下。而後其生活乃能安穩。若朝鮮土耳其諸國。其民不能安心經營事業。因其事後之利害不能預知。皆由於國家無秩序之害。有國家尙且若此。使無國家。則社會更不堪設想矣。凡此皆以個人納於社會中。自社會的方面。而觀國家存在之理由者也。

第二由個人的解決。個人之於國家。有關於國家之存在與否。有以爲未有國家以前。個人甚自由。既有國家以後。則個人之自由。反被限制者。又有以爲世界之不平。由於有國家之故。想未有國家。人民必甚平等者。生活於國家組織之下。立於

社會上不利之地位。個人往往以其所不利。專歸責於國家。不知無國家以前之自由。非眞自由。不過個人之意思而已。若眞自由。必待有國家以後。至於有國家而限制自由者。則亦視乎其國家如何。若國家而剝奪自由者。固宜分別解釋之也。  
(自由二字。從歐語譯出。容有未協)

自平等方面觀之。以爲有國家始不平等。此殆不然。若除去國家以後。人皆能平等乎。不能也。因不平等之原因。迺自各人之性質。境遇之差異等。發生而來。故其原因。歸於自然。及國家以外之社會。況無國家以後。其不平等更甚。未可知也。此論之起。蓋由於以國家爲他動。可稱爲國家萬能主義之異例。國家萬能之說。迺由辨護專制政體而起。社會主義。雖反對萬能主義。而其實欲以一切權能。皆歸於國家。是亦以萬能視國家。又有謂有國家以後。凡事皆不善者。反觀之。亦謂國家爲萬能。何也。以凡不善之事。皆國家所爲。則仍國家萬能說也。

國家以外。有種種使社會不平等之原因。故不平等。不從國家而起。國家之不平等。皆以社會之不平等爲基礎。如有統治者。有受統治者。又如人民有參政權。然參政

權不必人人皆能有之。是國家由於社會之天賦境遇而不平等也。或以爲不平等由國家之所致。或以爲有國家而不平等更甚。或又以爲國家能使社會之不平等。改爲平等。皆不當也。國家本助長不平等之關係。如賢能者使處上位。庸愚者使其服從。皆助長不平等之關係也。而社會太不平等。高者日高。卑者日卑。亦非國家之福。故國家又能使社會之不平等。畧爲平等。如愚者教育之。劣等者不使就於消滅。皆調和不平等之關係。使畧近於平等之關係也。總之國家之不平等者。由於有社會而起也。

以上汎論統治者之國家。今言代表國家之政府。使非本國人而入政府。必生不平等之關係。亦有本國人而入政府。與人民之利害。不相關顧。而生不平等之危險者。然非可一概而論也。若其不平等之故。大抵關於與政府利害衝突之事。至於人民相互之間。雖甚虐之政府。亦必使其趨就平等。故關於人民私權之事。往往有法律之規定。至進步之國家。則認定人民爲有人格者。皆得享有同等之私權。如奴隸制度之消滅。而認平等之人格。裁判制度之發達。而受同等之裁判。皆國家抑制社會

之。不。平。等。而。使。之。平。等。近。世。文。明。國。之。常。態。也。

至於個人之自由。只知有個人。其自由必無限制。夫社會者。個人所集成。自由必不能無限制。然限制之劃分甚難。可分自由之三方面觀之。

(一)積極的方面 人之自由。隨意伸縮其範圍。甲如是。乙亦如是。其結果必致互相衝突。

(二)消極的方面 因互相衝突。於是區一定之界限。許各人之自由。不致互相侵犯。

既有國家之時。則自由各有範圍。更增確實之程度。雖未有國家以前之社會。亦有社會上之制裁。然其保障尙未充分。容有侵犯之時。自國家出。而自由之範圍。始確實矣。

未有國家。其自由之限界。於何定之。定於個人之意。然個人中有強者弱者。強者必日思擴張。弱者必日就縮小。雖社會上有道德。有制裁。而強者一切不顧。社會之秩序。必日即於紊亂。是不可不有國家之限制。以爲之範圍。夫國家加於自由之限

制。其目的之所在。非破壞人之固有之自由。迺所以保護人之自由。以限制一人之自由。即爲保護他人之自由也。雖然。此種國家。爲理想的國家。自實際之國家觀之。限制自由。或有過分之時。利於政治上之強者。而弱者多蒙不當之抑壓。無論未進步之國家。即近來發達之國家。尙不免是。

於是。有謂國家有利有害。以國家爲無益者。然以之比較無國家之時。猶爲彼善於此。無國家之時。其強者固依然強也。自有國家。雖有不公平之行爲。而較之無國家時。強者之無限的不規則的抑壓。尙爲減少。今日之國家。雖未幾於理想之國家。然由是進步以推之。將來或有幾於理想國家之一日乎。

政治上之強者。占政治上優勝之地位。自國家及時代而異其人。然大抵必於社會上有實力之人。（如道德學問等）雖有時亦顧私利。而其大體決無害於社會。若無實力者。而加於強者之列。其反動力必大。不旋踵而遭排斥於執政者之外。即自未進步之社會觀之。亦必爲以外之社會所敗。故今日國家之政黨。皆於政治上爭實權。而於社會上爭實力。是即個人間及階級間競爭之一現象。而同時爲社會之自

衛作用也。能完全行此競爭者。爲優勝之社會。否則不免爲劣敗之社會。

因有國家。而弱者被保護。然則強者。因有國家而被抑制。似不以國家爲必要。然既有國家。強者之力量。雖不能十分擴張。而社會終認強者之地位。不過欲以武力取得政權。爲社會所不認。由是觀之。強者在未有國家時。爲事實的行。爲既有國家。爲公然正當適法的行。爲。是強者亦以國家存在爲有利益也。且夫強者。不過對於一弱者而言。使連合多數弱者。則強者亦易於傾倒。若既有國家。則有一定之秩序。強者不至有欺凌之所爲。而弱者亦不致有反抗之事。況無國家之時。強者相互之間。其爭必烈。既有國家。雖不能不爭。而亦可以稍息。如近世政權之競爭是已。然則國家之存在。非於強者亦受其利益乎。

以上所言。自社會個人二方面觀之。國家之存在。有必要之理由。雖然。有以爲國家強制之理由。不足主張者。換言之。即以爲國家之利益。雖爲一般之人所公認。但已寧拋棄其利益。以脫於國家羈絆之下。對於此種人之方法。亦一研究之問題也。

自社會之全體觀之。禁止其社會之分子。不使來往。此在古時之閉關主義爲然。而今

日交通日便。則無絕對的禁止人民往往住之事。夫個人之欲離其國家而他適者。爲國家之有強制組織也。然今日無強制組織之國家。個人離於一國之領土。脫一政府之羈絆。而入於他國之領土。又蒙他政府之羈絆。則欲不受強制組織者。唯有至未開化之地。享下等程度之生活而已。或因此國之強制組織不善。去而之。強制組織最善之國家。則有之。未有能離於強制組織之國家也。故個人者。亦適應於此境遇。舍爲強制社會之一分子。以圖自己之發達之外。無他途也。

再、反、而、自、個、人、的、觀、之。個人必期個人之發達。且必希望個人以外之發達。即使不負個人以外之義務。而對於自己。有使之發達其資性。進化其人格之義務。然孤立之個人。難期其完全發達。必爲社會之一分子。始得期個人之完全發達。而社會之發達。以強制組織爲必要。近世文明諸國之人。生息於國家的社會之下。爲社會之一分子。即爲國家之一分子。拒爲國家之一分子。即辭社會的生活而已。不欲與人類享共同之生活。是居於自暴自棄。而甘位於下等動物而不恥也。此等人爲非常之例外。可謂爲缺常識之人。不獨解釋國家存在之理由。不能明白。即對於諸種之論理。亦不能使其

明白。吾人對之。亦唯有悲其無常識而已。

國家存在之理由。即國家之強制組織。爲人類所不可少。知人類不可無國家而已。今日之國家。不能謂其皆合於存在之理由。然有國家必有國家之目的。能達其目的者。始合於人類組織國家之必要。所謂目的者何。蓋國家之強制權。在法律上爲無限制。而在政治學上爲有限制。然從何限制之。目的即其限制也。故於次章言國家之目的。

## 第二章 國家之目的

### 第一節 問題之意義

關於國家之目的。普通有種種之意義。應用何種意義解釋之。亦不可不說明也。元來國家之目的者。自古政治學上重大之問題。其議論繁。其根據亦不一致。故必先提明其意義。而後解釋之。凡學問莫不然也。

論者謂國家者。在於人類以上。有神道焉。神道能使命國家。則國家亦唯以神道所使命者爲目的。是說也。余稱爲最終目的主義。採此主義者有二派。(一)一般的。(二)特定的。一般的者。通乎一般之國家。皆由神道之使命。特定的者。謂有一個之國家。應受神道

之使命。二者從其根據上觀之。同爲絕對的也。先天的也。求國家之目的。於國家以外者。也是蓋以宇宙之萬事萬物。皆由天命所豫爲配置。而國家之目的亦然。大抵自宗教思想發生而來。至於今日。一般的之說。雖不復聞。而特定的之說。尙爲學者所辯道。雖然。古者不過宗教之思想。今則從特定國家之歷史地理。及人民之特質等。而定國家之目的。不獨不與近世思想相背謬。且足爲國家政策之前提。而於政治學上最要者也。

國家最終目的主義。非政治學研究之範圍。而全屬於宗教哲學之問題。何則。凡有一事。在甲視爲甚要。而在乙不視爲必要者。例如倫理。爲道德中重要之點。而非政治學之所研究。又如法律。雖與政治學接近。然不在政治學之範圍。亦非所研究。故無論遇何問題。必明瞭其所持之方面。方不至相混。學問未分科時代。往往一問題起。從種種之方面研究之。決不逮於學問分科之時代。可斷言也。蓋所研究之方面不同。其所得之結果。決不相同。如醫者攷察人之身體之強弱。道德家攷察人之道德之善惡。不能併二者爲一譚也。又如古時以有道德爲善人。今世則以但有道德而無智識。猶之無

道德以其無判斷力故也。是其所執以爲研究之方面者不同。其結果亦異。豈獨政治學爲然乎。

夫國家之現象。自人類行爲之集合而來。人類行爲固各有其目的。以各行爲之目的。而組織行爲全體之大目的。其始國家並不自覺。往往有個人之目的。而無國家之目的。其後漸次發達。國家之目的。亦漸次明瞭。當國家未甚發達。國民自覺未充分之時。祇能知國家目的之一部。而不能知其全部。且一國中。非儘人能知之。有一部分之人。知國家之目的而已。自文化之發達。其理解之範圍日廣。若近世立憲諸國。多以國家之目的。記載於憲法之明文。故其目的更爲明瞭。例如北美合衆國憲法第一條。即明定合衆國何以立國之目的。德國憲法第一條。即明定何以普魯士王之名義。爲德國國家之目的。法國第二回憲法。即明定法蘭西何以爲共和國之目的。（此憲法成立於一八四八年）此皆近世事實之可攷者也。

政治學所謂國家之目的。非哲學家宗教家所謂國家爲最終目的之一。而各國之目的。常因歷史而有變遷。（如上所舉憲法之例）故國家之目的。云者。謂國家行動方向。

之標準也。國家行動之方向。即國家政策進行之道路。政治與政策。意雖不同。而大體則一。是故研究國家進行之方向。乃研究國家政策者之責也。

### 第二節 關於問題之諸學說

國家目的自身之問題。學說甚繁。不及一一舉之。唯舉二種學說。在古時盛行。而今已不行者。

(一) 國家目的。在統治權或統治者之維持。

(二) 國家由神道所創造。國家目的。在實行神所命令。

此二說既無勢力。不過略爲批評。凡欲成立國家者。誠以維持統治權及統治者爲最要。然統治者。在中國及日本。歸之君主。誠爲重要。而美國則不然。且統治者及統治權。不過爲達目的之一種手段。今以手段爲目的之自身。尤爲不當。至於國家之目的。屬於神道之命令。此宗教時代之言。誤以宗教思想。與政治思想。混而爲一者。在宗教時代。或猶可行。至今日則無容辨別其是非矣。

此外尚有各種學說。雖不盛行。而尙占一部分之勢力者。大別爲二。

## 積極說

### (一)

## 消極說

自積極說言之。蓋以廣大之意義。解釋國家之目的。其最重要之學說。則以國家之目的。爲增進一般人民之幸福。英人ベシム邊沁者。唱實利主義。即屬此說。夫增進一般人民之幸福。誠爲至善之學說。然其弊害在於政府。以增進幸福之名。而時時干涉個人。固不獨專制政體然也。即與絕然反對之共和政體亦然。如法國一千七百九十三年之憲法。其標目者。亦謂增進人民之幸福。而當時之政府。即藉此名目。濫用權力。以實行干涉主義。即其明證也。

國家於人民之幸福。唯扶助而長養之。若日日謀增進幸福。則固近於干涉。觀於經濟之有形貨物。無形貨物。亦屬於個人之自謀。而無事國家之干涉。即可知矣。且幸福之說。亦至簡單。而無一定。有以爲富之解釋。有金錢。即爲幸福者。又有以爲精神之安適。即爲幸福者。故國家欲增進其幸福。極無一定之標準。因幸福屬於主觀的。而客觀的。不能代爲謀之。是幸福說爲不完全也。

自消極說言之。與積極說相反。積極說以增進幸福爲名。故國家無事不可爲之意義極廣。而消極說謂國家所得而爲者。其事有限。其多數之事。當聽諸人民之自爲。是以有個人主義。有放任主義。有法律維持主義。有保護私權主義。以爲國家者。不過社會中團體之一種。故如實行法律及保護私權等事。屬國家爲之。而他事則屬於各團體爲之。

此說可謂爲積極說之反動說。積極說近於國家汎論。不重個人之分子。致反動而生消極說。故不以國家爲標準。而以個人之分子爲標準。代表此說者有L. G. 陸克。陸克之主義。即可稱爲政治上個人主義。極力提倡。其說至今猶存。英國立憲政體。發達最早。各國直接或間接效之。故陸克之說。流行於各國亦最盛。同時斯密亞丹。又倡經濟上個人主義。與陸克殊途而同歸。陸克之意。以爲個人生存於國家之下。非全爲國家犧牲也。故國家之目的。祇限於保護個人之生命財產自由而已。且個人本極自由。其因有國家。稍加以限制者。以個人尙未發達到極點之故。將來發達完備。並此亦不須保護也。

陸克之說。有極贊成者。有比較積極說。而以爲稍善者。又有實行之政策家。因受積極說之害。而主張用消極說者。然自學理上。研究國家之目的。此說猶不盡當。如其所論。是以國家所爲之事。必向於個人一方面。然觀自古以來之國家。必有軍備與教育二者。果專爲個人之生命財產乎。抑專爲個人之自由乎。何以個人之拚命戰死者。古今不絕。而未嘗出於保護也。是以其說爲學理而論之。則不甚合。以之作政策觀之。或有特定之國家。與之相合者。

至近世繼陸克之後者。則有斯賓塞爾。其所著有國家與個人一書。其中有將來之奴隸一章。謂國家之目的。在於個人。若今世國家之干涉個人。無所不至。將來必盡成爲國家之奴隸。蓋斯氏書中之最激者也。

### 第三節 問題之解決

關於國家目的問題之解決。余以國家之性質。及歷史上國家之事實爲基礎。而徵之於諸家之所論。爲國家目的之分類。約有四種。而前二種爲國家原始的目的。後二種爲國家終局的目的。

### 國家之目的

#### 原始的目的

力之組織及其運用

法之組織及其運用

個人心身之發達

#### 終局的目的

社會文化之發達

國家原始的目的。前言國家有存在之理由。而國家之存在。必先使國家自身之存在。以維持繼續爲必要。即對於外部。不可不擁護其獨立。對於內部。不可不保持其秩序。是即爲國家原始的目的也。

第一種力之組織及其運用。國家對於內外。莫不欲維持之。而要非力不可。是與前維持統治權及統治者之說。似相同矣。然彼單以爲國家之目的。則不可。而國家目的中之必有此一種也。

國家之目的中。其起原頗古。且占重要之地位者。即第一種也。所謂力者。即爲兵力。是故有陸海軍之設備。而運用此兵力者。大抵爲外部之競爭。及內部之反抗。而排

除其攻擊之最有力者也。當國家之始期。殆以兵力爲國家唯一之目的。亦不足怪。蓋當時內外之情狀。有使之不得不然者。內則人心未固。苟有不慣於國家之組織者。易生反背之心。外則國際間平等之觀念。尙未發達。非欲併吞人國。即恐爲人併吞。皆非賴於兵力不可。況有抱鎖國主義者。多不與人國相往來。兵力尤占重要之點。對於內部既未能統一。而對於外部又不出於鎖國與世界征服二者。則其以兵力爲唯一之目的者。宜也。

國家之始期。獨以力爲目的。至國家發達之後。始知於此目的之外。尙有各種之目的。然而力者。常爲強制組織之根本。其在今日之國家。猶占國家目的重要之地位。列國仍不惜重費。以爲軍備之需。故以爲國家唯一之目的。則不可。而知力之目的之外。尙有目的。即欲廢止力之目的者。則力之目的。廢止不廢。止先問國家之廢止不廢。止可矣。

第二種法之組織及其運用 所謂法者。非但謂國家中個人行爲標準之規定。即國家中諸機關之組織及作用。亦包含於法之中。故法之義極廣。法所規定之事項。

雖非萬古不易者。然於國家存在之後。法爲必要之條件。此其所以爲國家之目的也。至於如何之法。方始適用。則因其時代及國家之歷史。而法亦有變遷。

以法與力並觀。則互相爲目的。且互有手段之關係。有時法不能獨行。必繼之以力。有時力不可徒恃。必繼之以法。二者互相爲用。至於二者之孰輕孰重。則對於外部。以力爲重。而法次之。國際間雖亦有法。而不能純繩以法理。故必恃力。以爲國家直接維持獨立之必要。若對於內部。則以法爲重。而力次之。必至法萬不能行之時。而後用力。然而對於國內。重法輕力。係指平常之時言之。亦有以力爲重者。如約法三章。而不取繁重之法是已。不過國家無論何時。必不能專用兵力。即未開之國家。其於法之目的。亦非全然欠缺者也。

法者。爲個人之發達所不可缺。似與前之消極說相同。然彼謂國家之目的。徒以保護個人之生命財產自由。其視法之範圍。不過專謀個人之發達。定個人與個人之關係而已。而不知法之爲用。即國家之機關亦然。故謀個人間之發達者。乃吾所謂第三種目的。而法與個人發達之兩目的。必不可以相混同。

以上所述。力與法二者。在國家最初之時。即有此目的。至發達時。仍不能廢止。故謂爲原始國家之目的。以原始目的與終局目的相較。原始目的。歸於國家之專占。似可謂爲專屬之目的。然專屬云者。唯中央集權之國家爲然。若聯邦之國家。則聯邦之中。各有法律。封建之國家。其勢力往往移於諸侯。蓋並非事實上如此。即法律上亦然。又若地方團體制。國家往往有以力與法委任之者。故謂爲國家專屬之目的。不如謂爲國家原始之目的。

無論原始之國家。發達之國家。皆必有財政一事。有學者謂爲國家獨立之目的。然財政雖爲國家所不可少。不過爲達他之目的必要之手段。故不列舉於國家之目的中。

國家終局的目的。原始的目的。應於國家存在之必要。而國家發達之必要。未一一包含之。夫國家之存在爲發達。也不發達之存在。自覺的國家所不甘也。於是有終局的目的起。唯當國家幼稚之時。急於其存在之維持。故甚注意前二種目的。及國家之發達。其地位遂一變。有謂國家以存在爲最要。故前二種目的。爲真正之目的者。又有

謂今日國家之發達。以後二種目的爲要。前二種目的。不過以爲達後二種之手段者。然國家之目的。並非專屬於未開之國家而言。亦非專屬於開明之國家而言。是皆失於極端之見解也。蓋自國家發達之順序。而冠以原始與終局之語。國家之目的。初無有價值輕重之別。以各目的之廣義言之。則皆國家之存在與發達所必要也。

第三種個人心身之發達 近來國家之發達。專以個人心身之發達。當爲專門。而爲種種之施設。在古時。謀國家之發達。而連類及於個人之發達。不過以爲達原始目的之一手段。因認個人爲國家之分子。不能離於國家而言。個人近世。則一面以個人爲一分子。一面以個人離於國家。而觀。蓋起於反抗國家萬能之個人主義。及反對君主政體之自由主義。屢相提攜。由是個人之地位。較爲重要。遂不借國家之觀念。直認個人。以期其心身之發達。而與國家之他之目的。爲獨立之一目的。

夫欲完個人心身之發達。遂有主張個人之自由者。蓋觀於自古之歷史。往往因國家專制。而人民起反抗之心。故議論不無失之極端。雖矯枉過正。固有於政策上。欲打破甲主義。而不得。不主張乙主義者。然於學說上研究之。則無甚價值。不獨政治

之自由。與私人之自由。其公私自由之界。未能區別。且自由必有範圍。自由而無範圍。必生出弊害。主張個人之自由者。未定範圍。非得也。故謂因達別種之目的。而謀個人之自由則可。若謂國家之目的。即在個人之自由。則不可也。

國家以個人心身之發達爲目的。然非謂國家之機關。凡事皆可干涉之也。若爲無限制之干涉。則其結果。或轉出於目的之外。然則謀個人之發達。莫若使個人自爲發達。與個人以能自發達之境遇而已。

第四種社會文化之進步。個人心身之發達。似不必計及於社會。然社會與國家。微有區別。苟國家雖善。而社會之組織不善。往往有個人極發達。而社會不進化者。猶之社會極發達。而個人仍不免於蠻野也。故舉個人未足以該社會也。

文化者。人類有形無形之發達之總稱。非分析的言之。而概括的言之。非國家的而社會的也。故有謂某國爲文化國。某國爲非文化國者。皆指其社會之全體而言之。夫國家者。有強制組織之社會。國家由社會而發達。則謂社會爲有強制組織亦可。然欲維持國家。使其繼續。不可不計社會文化之進步。且自各種方面觀之。其進步

皆爲必要者也。

謀社會文化之進步。亦與謀個人之發達同。國家不能事事爲之。若事事爲之。必有弊害。莫如與以發達之境遇。使其漸漸發達。至其發達。或主干涉的。或主放任的。要視其國情以爲定。若絕對主放任者。亦未解當然之目的。何則。國家者。有強制組織之社會。原有干涉之性質。唯視其干涉之善不善耳。雖然。自古歷史。往往有因干涉而滋流弊者。政府挾惡意以干涉者。勿論已。亦有以善意干涉。而反生弊害者。大抵由於政府之智識不高。而無保護人民之意思。人民之程度尙低。而無監督政府之實力。即使政府人民程度齊一。而機關不完備。隨政府數人之意思。亦爲滋弊之道。至於今日。國家之機關。政府以外。尙有議會。議會爲人民之代表。由人民中撰出。自法理上言之。雖爲國家一機關。不能監督政府。而自政治上言之。實有監督政府之權能。政府因有監督。而弊害之事自少。

然而表面之機關雖完備。而一般人民。不見發達。政府亦必干涉之。議會者。代表人民。或不足以監督政府。而反足以干涉人民。故形式之機關雖具。不足尙也。近世文

化進步之國民。則無論政府與議會。皆足以監督之。自監督行而不正當之干涉。少正當之干涉。轉多其於必要之助長手段。自各方面之文化。日見增加。不過必圖國民之發達。而後干涉者乃爲正當耳。

#### 四種目的之結論

以上列舉之四種目的。非謂何種目的於國家生存最要。何種目的於國家發達最要。蓋調和的而非排斥的也。然則國家之目的。本可以一言說明之。恐不能明瞭。故分而論之。若總括之。則在於國家一方面歸於國家競爭力之維持及發達。在於他之一方面。歸於社會之進化及人類之發達。二者固自相通。但後一語。有拋棄國家單言社會之弊。今日國家之目的。尚不出於本國國家之範圍。雖云國家之競爭。足以促人類之進步。因互相競爭。而各國發達其文化。但言人類社會。而不言國家者。亦非無故。然範圍失之太廣。即因以忘夫國家。況所謂競爭力者。並不限於武力一端。而與人類社會之目的。不相違反也乎。

國家之目的。以自國之競爭力爲範圍。不以人類社會之進化發達爲範圍。其直接之

目的。唯期競爭力之進步。而其間接之目的。常使人類社會受其影響。彼專主人類社會說者。謂國家第一之目的。在以自國爲範圍。又有一目的。在謀人類全體之進步。是說也。不獨政治家以之免於競爭。即宗教家學問家。亦舉有利益。然於政治學上。則未可謂爲中肯綮也。苟使國家之目的。出於國家以外。爲人類謀與國家之存在。亦不合。因國家有強制組織及種種之機關。欲以此國之強制組織及種種機關施之。彼國勢固有所不能。則必制爲人類社會之強制組織及種種機關。如哲學家所謂世界統一之制度。而後可。吾有以知其不能也。雖然。世界日益交通。共同經營之事愈多。而小國又多併爲大國。自此趨勢觀之。將來或有世界統一之日。亦不可知。且以德國言之。其聯邦中有立憲制。有專制制。有自由市。其組織極複雜。而不害其統一。是或能擴充其範圍。以合世界之帝國王國侯國。共成一大聯邦也。又如德國有關稅同盟。謀經濟上之統一。將來世界各國。或可做爲政治上大同盟也。（德國表面雖爲聯邦。而其中仍有獨立之形。）不過處今日而欲謀世界之進化。於自國不無損害。但爲世界之人道計。爲共同之利益計。有不得不出於此耳。

故國家之目的。必以自國爲本位。而後與各國謀共同之利益。在政治學不可不認定之。但一誤會此旨。或祇知自國之利益。而輒行侵略的政策。或鄙棄他國之野蠻。而守其鎖國的主義。是大不可。夫文化爲世界公有之物。譬之於水。常持其平。四面進而其中無不進者。猶各國之文化進步。而世界之文化無不進步。使守其鎖國主義。則必自國之文化獨高。而四圍皆野蠻。乃可。然自國之文化。久之亦日趨於衰退。故專以自國爲本位。其弊害不可不知也。

今日各國文化。駸駸進步。謀智識之普及。使人民皆有參政之權。然而國民有政治上之關係。其愛國心不可無相當之程度。若程度不甚高。往往因愛自己之國。不顧人國之利益。而起國際之衝突者。若是者。謂之偏狹愛國心。非以沈靜之態度。高遠之眼光。觀察世界之大勢。徒知有己國而不知有人國者。不免於偏狹之誥者也。

## 第二章 政治與政策

### 第一節 政治

政治者。吾人所常見。似無庸解說。然細察政治之意味。難得一正確之詮釋。前言政治

學者。乃關於國家之學。此章所述。則政治之意味。較前義爲稍廣。故其定義不可不別設也。

政治與政策。其區別雖不得不嚴。而在西洋。則大體相同。所用之字亦同。往往欲加以解釋。使其明白。甚不易也。東洋各國。於實質上之學問。甚不發達。因不發達。故多創造新字以代用。中國文學雖發達。而亦坐是病。然於政治學上之字。甚爲發達。即如政治與政策。多反對之思意。較西洋各國之區別者爲細也。自來解釋政治者有四種。今先舉而後批評之。

第一種政治者。達國家目的之手段的行爲之總稱也。此意不合。因以政治與政策相混同也。夫國家政治上之行爲。有不能達其目的者。亦有本不欲達其目的。而竟達之者。據其意。謂可爲政治的者。必除不能達目的。及不欲達目的兩種。此論雖美。然徒託於理想上。而失之主觀。以較目前之政治的現象。其去實際尙遠也。

第二種政治者。在國家以內政權競爭之現象之總稱也。較第一種爲正當。因並非主觀的理想。而爲客觀的。於實際尙合。然不可不批評之者。一國之人。有種種之

競爭。並非專在政權上之競爭。是視人類間競爭之一部。過重也。且近來對於國際間之關係。亦有競爭。普通稱曰內政外交。或曰內治外交。獨於政權競爭。謂之政治。又不無置國際關係於度外之嫌。夫政治家。其反面亦可云政策。政權競爭。並非有競爭之形迹也。不過曰吾有政策在此。將以行之也。（政治與政策。雖有區別。而實有密切之關係。）說者有拋棄政策之弊。故非確論。

第三種、政治者。於人類間一切勢力競爭之現象之總稱也。其意義雖不若第二種失之太狹。而亦失之太廣。因人類勢力之競爭。不單止政治上之事。如地位之競爭。經濟之競爭。學問之競爭。皆與政治無關。人類各種方面之競爭。隨在而有。若執是以研究政治學。不獨反於普通之用例。且於政治學上之用語。失之太廣。猶失之太狹也。

第四種、政治者。國家機關與一般人民之行爲。而影響可及於國家者之總稱也。似甚正當。然精細以觀察之。意義猶失之廣。其最甚者。即影響於國家太廣。如留學。影響可及於中國國家。亦可及於日本國家。然不能爲政治上之事。又如經濟教

育。其影響可及於國家。而不能爲政治家者甚多。即以國家機關觀之。司法之裁判官。固不能自爲政治家。即行政亦有不盡屬於政治家者。是意義未免廣漠也。

以上四種。皆不能確當。余故以限制之意義。爲下定義曰。

政。治。者。國。家。機。關。及。國。民。之。行。爲。而。直。接。有。關。於。國。家。根。本。的。活。動。者。之。總。稱。也。

夫於人類之行爲中。特稱爲政治的行爲者。其行爲之目的及方法。非全然有異於他之行爲也。唯其行爲在於當時。與國家之根本的活動。有直接之關係耳。不能以影響及於國家者爲政治。且不能以間接有關於國家者爲政治。（如經濟之事。雖關於根本的活動。而非政治）或謂人民之行爲。直接有關於國家根本的活動。而可爲政治的者甚少。是殆不然。在古時或少。而在今日。則輿論也。政黨也。議會之代議士也。皆以人民而關係於國家者。不能專謂國家機關。爲有直接之關係也。特人民政治的行爲。必關於國家全體之事。非對於政府中。而有私人之運動也。

總稱云者。非一一分析而言之。乃關於政治全體之事也。故總稱者。即凡關於政治之事之總稱也。

關於國家根本的活動之事。不能豫指事之一定之性質。而謂其有關係。故與其時其地。有密接之關係者。即名之曰根本的活動。苟非其時其地。則雖同此一事。而不得名之曰根本的活動。如輿論者。非即政治也。或以之執行於國家之機關。或國家之機關。不待輿論之提起。而自爲實行。夫然後爲政治上之事。又如宗教。如言語。似無關於政治。然而一國之人民。對於宗教。甚爲尊重。於國家之根本有關者。即不得不謂爲政治。宗教之在西洋。信仰。甚至。其勢力漸移於政治上。人民往往因以反抗國家。如法國欲減少宗教之勢力。而教徒不服。乃至解散內閣。其明證也。言語一事。謀一國之統一者。常患語言之複雜。是以不得不先統一語言。澳國民族極繁。語言不一。其最困難者。莫如兵士。蓋無以通情誼而聽指揮。於是政府乃指定一種語言。以爲兵士所用。又推之於學校中。行政官。裁判官。所用之語言。均宜統一。而言語之問題。遂移於政治上之問題。

是故政治上之事。不能因事之性質而定。乃由其所處之地位而定。即如宗教語言二問題。乃由二國高等機關之處分。若僅爲一般人民所研究。則仍非政治也。此猶指國

內之事而言。而國際間之外交行爲。往往因一私人之事。而變爲政治上重要之問題者。是存於行爲與國家直接關係之有無。及關係之程度耳。

## 第二節 政策

夫政治與政策。其區別之點極易。即政治爲客觀的政策。爲主觀的政治者。由自古及今之國家而觀察之。或此或彼。無繼續之性質。而政策。則以爲達國家目的之手段。由初及終。有多少之關聯者也。

自來學者之釋政策者。有三種。

第一、最廣義。謂人類欲達各種之目的所採之手段也。以此釋政策。於政治學上之用語。意義嫌其過廣。

第二、廣義。謂國家欲達其目的所採之手段也。意義雖無間然。而用語尙不十分精密。試問達國家之目的者何人。則必恃代表國家之政府。是以有偏重政府。輕視人民之謬誤。

第三、狹義。謂國家欲達其目的所採之手段。而除司法以外也。第二說。政治與政

策相混。此則除去司法之裁判官。縮小政策之範圍。而行政則包含於其內。然行政亦有不關於政治者。前已言之。故其根據不充足也。

以上三說。皆不能謂爲完全。然第二說較爲近是。即其說而推闡之。爲下定義如左。政策者。國家機關及一般人民爲達國家目的所採之手段也。

政治與政策研究之範圍。並不過廣。則政策之定義。亦不容過廣。是故政策論者。以學問的研究此手段。而政策原論者。乃研究此手段中。特關於根本的政策。其他一切之政策。則讓於政策各論研究之。如農業政策、商業政策、行政法政策、國際法政策等是也。

解釋政策。在政治學中不能詳細。故自社會之發達觀之。更有重要之方法。存在於各種政策以外者。亦不得不研究之也。

### 第三節 政策之前提

解釋政策之前提。即以何者爲政策之基礎。夫人類之行爲。至何程度。而後爲意思。自由。此政策之基礎。不可不解釋之。何則。政策者。不外個人行爲之累積。外於個人人類。

則國家機關與人民不存。即不含行爲觀念之手段亦不存。故政策者。乃個人之政治的行爲。而認定其自由意思之範圍。個人之行爲。非如各種生物。全然出於本能。而豫定之者。以此爲前提。則論政策者。先不可不證明個人之意思。有選擇之自由。使無選擇之自由。則亦無所謂政策。故關於意思自由之學說。不可不研究之也。其學說有二種。

一自由意思說 絕對的主張人類意思之自由者。

二行爲既定說 謂人類之行爲。雖似有去取。然其行爲之歸著。皆由於豫定而不能變者。

論決此二說之是非。雖非政治學者之任務。然既以人類意思自由爲前提。則亦不可不畧論之。

第一說。主張意思之自由。毫不蒙外界之束縛。雖然人之自由意思。在一定程度以內。可以行之。而絕對的主張自由。破原因結果之法。則者亦不能行。即以政治上之事例。之。土耳其屢布憲法。卒未實行。其執政者非不主張意思之自由。以爲一旦頒布憲法。

即可實行也。而不知天下事有原因結果。不明其原因結果。冒昧而爲之者。由歷史上觀之。成功者固多。失敗者亦不少。使土國政府。而知原因結果之理。或制一合於土國情勢之憲法。或改變土國之情勢。以與憲法相合。亦不致純主意思之自由。以此知絕對的主張意思自由者。非完全之論也。

第二說。謂人類之行爲。與自由之意思。毫不相容。全如自然界之諸物。受支配於物質界之法則。不知人類意思。雖受自然之支配。然亦有因意思以決定其行爲。不獨居於受動的之感化。而與以自動的之影響者。如幼童及未開之國。皆受天然之支配。純無自由之意思。而至稍長之時。及已開之國。則必思所以抵抗之方法。觀其處於極寒之地。即成此例。故近日人類之社會。日益發達。其受天然之支配者。日少。謂人類之行爲。皆基於先天之一定。亦非完全之論。

通常所謂對於一事。加以損益者。蓋既作一事之後。必負責任。此不獨政治學爲然。即所以認定人類意思選擇之自由也。向使全然不能選擇。則遇事而不加損益。無考慮之意味。債事而不加責備。無責任之觀念。故人類一般之行爲。其所包含之政治的行

爲。如國家機關之責任。各種之審議。法之制裁。因於不可抗力。行爲之無責任等。皆無不立個人自由意思之基礎者也。

關於政治上之事。其行爲之塗徑。至紛糾而無一定。故政治家尤以選擇爲必要。雖然。意思者。非得以無限之自由活動也。意思之選擇。在於行爲之區域內。亦有一定之限制。或限於國民之歷史及其特質。則不得強以所不習之政策。或限於與各國之關係。則其政策決難見諸實行。或限於本國之憲法及法律。則其政策必不能超出於憲法法律範圍以外。凡此皆其限制之最著者也。

以上所舉之限制。似足以束縛政治家之行爲矣。然亦非一成不變者也。往往因政治家之方法。而漸因以變遷者。其故由於現在政治之現象。即從前政治之結果。今日政治之現象。即後日政治之結果。政治家之行爲。不可謂爲絕對的限制。而其限制有一定之範圍者也。

然則政策之前提。即以人類之意思有自由。而其自由。又有一定之範圍。在政治學上言之。於其範圍以內。欲一一指定其塗徑。則甚爲困難。因政治之範圍。變動而不可測。

對於政治具體之事。固不能皆以之說明於政策原論之中。則指示塗徑。非研究政策各論不可。而政策原論。似不占重要之位置。然而言各論者。不可無原論以爲之綱領。現在各國。其政策雖有不同。而潮流所趨。亦可謂之相似。故政策原論。不可不言。解釋原論。亦不可不有。

#### 第四節 理想政策及現實政策

有理想的政策。有現實的政策。學者往往有倚於一偏之患。不知二者並無輕重。要不可倚於一偏也。何則。理想者。雖非現在之事實。而其思想之範圍。有將來現實之希望者也。現實者。必以現在之事實爲基礎。而推論國家之政策者也。故二者皆爲必要。可以稱爲真正政策者。常調和理想與現實之兩方面。當行政策之時。一面豫想將來之結果。一面揆之現在之事實。故二者雖互相排斥。非絕然反對者也。主理想者非純然排斥現實。主現實者亦非純然排斥理想。其絕然相對者。唯似是而非之政策。如理想而流於空想。現實而流於拘泥。非真正之政策也。真正政策。必二者皆具。而後政策乃完備。

理想者。若專推想於將來。而不注重於事實。則理想亦有不能達之時。現實者。若專重事實。而不本之於理想。則祇爲目前之政策。而非久遠之圖。例如在日本東京。欲往中國北京。主理想者。依據地圖。知其當向西北以達於北京。而不知其當由舟而陸。此專偏於理想者也。主現實者。知其當由舟而陸。而不知往北京之方向。往往徬徨於中途。此專重事實。而無理想之過也。至合理想與事實。則既知向西北行。又必先向東南抵橫濱。然後渡海而西北。以達於北京。是二者皆備。庶幾可矣。

政策之不可偏重如此。往往有人稱道一種之政策。而排斥一種之政策者。不當也。因凡一政策。必生種種之結果。無有利而毫無害之政策。亦無有害而全無利之政策。世固有最善之政策。而不能得最良之結果者。不過於政策中。選其利多而害少者爲之。行一政策。必以理想爲之標準。而視其合於現在之事實否。若有理想而無事實。則無著手之方。若有事實而無理想。則無標準之法。故不可偏重也。

雖然。辨政策之善否。固宜以理想爲之決定。而亦有行專制政體。政治上往往受其利益者。在程度最低之國民。徒取一二有爲之政府。專制於上。未嘗無益。而要不可以爲

政策之準則。反之、主自由主義。主極端之民權。亦必應其國民發達之程度。然後可以實行。故判斷政策之性質者。理想也。而論定其實行之程度者。事實也。

即以實際觀之。亦有足徵者。德之俾士麥。近世大政治家也。人或疑其專尚武斷。注重視在之事實。而置理想於不顧者。然俾氏可謂其近於貴族之專制。不宜於民權之政體。而不可謂爲毫不注意於理想。蓋俾氏之所以用武斷主義。擴張其國力者。皆爲將來達其政治上之目的計也。

俾氏一生之事。因果甚明。非偏於思想家。亦不單爲敏腕家。此不獨歷史學者認之。即俾氏亦自謂其有理想。其退位時。著有一書。名曰思想及回想。皆回憶當時執政之事。其中有論俄國一章。極有趣味。當俾氏在位時。與丹麥戰。與澳大利戰。與法蘭西戰。非徒務戰爭也。蓋欲使德國立於歐洲之中部。勃然爲一強國。不可不謀德意志之統一。而謀德意志之統一。非排斥丹澳於聯邦之外。而擊與德爭雄之法不可。凡此皆其理想之表見。而豫謀其達將來之目的者也。雖當時亦有與俾氏同志者。而主張人民合意之政體。不知以武力爲達其理想之手段。故其成功不如俾氏耳。願研究政治學者。

一讀各政治家之書也。

政策之理想。在於達國家之目的。國家之目的。必如何而後可達。有學者謂依於自然之作用最善。人類初生。本極自然。其後漸不自然。故必求合於自然而後可。此自然、法派之說也。然觀於實際之政策。雖不能全反乎自然。而亦不必全合於自然。蓋政策之理想。在於人類之腦中。所謂人爲的也。斷無孤立於自然界而存在之理想。至於生物間。依於自然之法則。所謂自然淘汰也。人類自作理想。乃以人爲之淘汰。影響於自然淘汰之進行。故共於人類之進步。從其理想及手段之觀念變遷。而人爲淘汰之種類及其程度亦見變動也。

#### 第四章 國家之機關

##### 第一節 國家機關之權力

國家機關。對於國民而言。故先釋國家機關。然後釋國民。

社會中有種種之勢力。而國家之勢力。不過社會勢力之一種。以種種之勢力相較。國家之勢力。可謂爲最高之勢力乎。自經濟方面言之。有大資本家。大企業家。古時二者

不分。今則資本家未必盡爲企業。企業家未必皆有資本。而皆大有勢力於社會。又自學問方面言之。如大學教授。雖亦一官吏。然其爲社會所尊重者。非以其官吏之資格。乃以其學問也。有此種種。故謂國家之勢力。在社會中占最高之地位者。亦非篤論。社會各種勢力之消長。自社會之狀態與各種勢力之狀態而決定。故社會之勢力。亦因時代國家而有變遷。未有一種之勢力。常對於他種之勢力。而占優勢之地位者。在於美國。則實業家勢力重。而政治家勢力輕。故人咸趨重於實業。在於英國。則政治家勢力重。而實業家次之。在於德國。則在上之政治家勢力重。而在下之政治家次之。實業家又次之。在於日本。昔時官吏之勢力甚重。今則政治與實業。皆漸趨發達。亦有勢力。要之苟與其國其時相宜者。其勢力亦占重要之地位。不能一一比較其輕重。而一國中。有一最高之勢力。壓倒各種之勢力者。亦非良現象。故必互相調和而後可也。以國家勢力。與國家以外其他之勢力比較。其不同者有四種。亦可謂國家之勢力爲特優。其稱國家之勢力。爲國家之權力者。蓋出於與他之勢力區別之便宜也。

### (一) 國家勢力活動範圍之明確。

(二) 國家勢力活動之迅速。

(三) 國家勢力活動之強硬。以上三種皆爲國家勢力之特優者。

(四) 國家勢力活動不能左右精神。國家此種之勢力遜於其他之勢力。蓋不能拘束人之心思。祇能拘束其形式。若宗教家及學問家。其拘束人之精神。皆非國家勢力所及。然非謂國家但有前三種之勢力已足。而無須拘束精神之勢力。向使人之心思。皆以國家爲不必要。則國家亦不宜於成立。不過國家拘束精神之勢力。非直接的而間接的耳。

由此觀之。國家之權力。與國家之機關。似分爲二。然而國家權力。非可空懸者。則謂國家之權力。必恃國家之機關以運動之。亦無不可。而機關者。亦個人與個人所組而成。機關中之個人爲機關所發表之意思。即爲構成國家之意思。是國家之權力。其終結。即歸於國家機關所掌握之權力也。自立憲國觀之。機關複雜。而必有最高之機關。以統一之。然數機關必合意以行。不能謂國家統一之機關。即爲國家最高之權力。自專制國觀之。則脫即國家之語。足以代表專制國家之機關。以除君主而外。無所謂國家

之機關也。

國家權力。必恃國家機關之運用。則可謂國家機關。即國家也。在機關複雜之國。以機關之全部爲國家。在專制國。以統一機關之個人爲國家。此自統治權之方面觀之。更從構成國家之人類觀之。則國民者。即國家也。國民組成社會之分子。同時又爲組成國家之分子。以國家之資格行動者。則爲國家之機關。不以國家之資格行動者。則爲普通之人民。故組織國家機關之人類。亦國民之一部分也。是除國民以外。無國家亦可謂國民即國家。

因觀察方面不同之故。有謂國家機關爲國家者。亦有謂國民爲國家者。雖然。國家有達其目的之手段。尤必有助其手段之勢力。於是賴有國家機關之權力。與國民之勢力二者。是二者以狹義解釋之。雖互相對立。而必互相調和。始足達國家之目的。

國家有二勢力之併行。不但應於事實的說明之必要。又適於政策的論定之便宜。在公法學言之。國家之勢力。必有公法上之人格。在政治學言之。則其研究之目的物。不問法令的規定之有無。而以事實的政策的研究爲必要。與公法論各爲獨立。故國民

於政治上之勢力。如輿論及政黨。雖與國家機關之權力。種類不同。而其於政治的勢力則一。徵之於政治學之定義而明白者也。

### 第二節 國家機關之分科的發達

國家機關之發達。大抵從簡單之方面。而漸趨於複雜者也。夫欲達國家之目的者。其所利用之勢力。雖千差萬別。要不出於國家機關之權力。與國民勢力之二種。然國家中多有二者不能一致之時。以互相衝突之故。甚至有並國家目的之發達。而亦忘之者。苟力避無益之傾軋。以維持而調和之。不獨二者宜互相調和。即國家機關各部分間之勢力。亦然。不獨國家機關各部分間爲然。即國民間黨派之勢力。雖所抱主義有不同。而其於達國家之目的。亦不可不調和者也。

因二者之實際。不能一致。或遂謂國家之權力。與國民之勢力。一者伸張。則一者縮少。二者本不能相調和。因有此思想。而生出極端之二議論。

(一)使國民之勢力萎縮。而專謀國家機關勢力之膨脹。

(二)使國家機關之強制力。歸於無效。而專爲國民勢力之擴張。

此二主義爲正反對。在專制政治。取第一種主義。而忘國家根本之國民。在極端個人主義。取第二種主義。而戾於國家之本意。近於無政府之狀況。（稱專制爲政治者。以多能見諸實行。而稱極端個人爲主義者。以多不能實行。即於國家變革時。偶一見之。而亦不能繼續。）

此等主義。當國家對外競爭最烈之時。最易著其弱點。其於對外之競爭。常不能占優勝之地位。譬之兩球。其中之實以沙。而外圍之包以鐵者。相觸不力。或尙不至於破裂。鐵一破裂。而沙即四潰。而不可收拾。此專制政治之說也。其中實以膠黏之物。而外圍不周固者。外圍破而亦即隨之。此極端個人主義之說也。若夫二者互相維持結合。則可與圖存矣。

國家權力與國民勢力之競爭。無外於秩序與自由之競爭。而二者往往不能調和。即以人之方面觀之。年老者喜秩序。年少者喜自由。富者喜秩序。貧者喜自由。有權力者。思保持其權力而喜秩序。無權力者。思得權力而喜自由。故從古之國家。專制者保持秩序。極端個人主義。主張自由。然言秩序必有自由之秩序。言自由必有秩序的自由。

如近日東京之騷動。即民間爭自由。而政府主秩序也。政治學上。雖不偏於政治論。然研究政治學者。能兼及實際問題。亦有多少之裨益。

凡國家之發達。有分量上及性質上二者。偏於一即不能見。例如土地人民。面積增加。人口繁殖。此分量上之發達也。生產宏富。智識增進。此性質上之發達也。二者必互有關係。不能獨讓其一之進步。國家機關亦然。國家之發達。以國家機關發達爲一要件。而統一的分科者。伴於國家機關之發達。故分科而仍歸於統一者。乃益見其發達。若統一而不分科。或分科而不統一。皆無當於國家機關之發達者也。

然自實際上徵之。往往有與理論不合者。凡物必有惰力。繼續不衰。如汽車之停而不遽止者。惰力爲之也。而社會上亦有一種之惰力。即社會之習慣是。欲於社會積習既深之餘。而倡改革必要之議。必不能遽如所期者。無他。習慣爲之也。是故國家機關之存在。無不著有惰力。而圖繼續其生存。一旦欲使舊機關之消滅。而從事於新機關之設定者。其事至爲困難。且不獨惰力然也。猶有利害之關係。其消滅及設定。與其利害相衝突者。莫不出其全力。以與相抗。蓋不必身受者。始然。即其想像力之所能及。以爲

將。來。有。不。利。於。己。者。亦。必。起。而。抵。抗。其。結。果。乃。至。使。國。家。之。機。關。不。能。爲。正。當。之。秩。序。的。變。遷。者。蓋。不。鮮。也。

夫政治之事，與研究學問之事，往往不同。研究學問，祇求其理之正確，而世上一般之議論，不能影響於其學問。例如地動之說，雖有主日繞地球者，不能撓之，故祇期數學者之知其理，而不必共喻於一般之人。政治則不然，自能發明政治之道理，而不能使一般之人民，皆知之者，則其政策必不能行。雖不能得一般之贊成，而必期其無反對，是以民可使由不可使知之言，在稍爲發達之世，此種秘密政策，已不能行矣。（以上所論，在本論範圍以外）。

國家機關分科之發達，困難如是。欲爲明瞭之解釋，蓋甚難矣。雖然，古時各國之沿革，與近世國家之現狀，屢呈類似之點。於近世諸國機關之排列上，其如何始善，亦不可不一言之。

當國家幼稚之時代，機關極簡單，而事務亦甚單純。然無論如何幼稚，必有統一之機關。在統一機關以下，亦有少數之官吏，與今日之官吏不同，其所爲之事，不別公私。故

官吏之對於君主。幾如主僕之關係。且於事務之分業。亦不甚明瞭。其後國家漸次進步。機關亦漸次複雜。其最初之區別。即宮中府中之區別。如宮內省不混於政府是也。再進而司法機關之獨立。不爲政府所轄。又進而政務官與事務官之區別。所謂政務官者。即關於國家根本政務之官也。事務官者。即爲一般事務之官也。

不獨執政機關中生各種之組織。更有他種之新機關起。即民選議院是也。其性質上與政府不同。乃爲機關之創設。非從政府而分科。自政治方面觀察之。則議會者非立法府。而獨立於官府以外。有監督政府之責任。古時雖無議院。而亦有監督之機關。如東洋各國觀察按察等名。即含有監督之意。特自性質上而言。非機關之分科。而自作用而上言。古者兼其職於官吏。今則爲獨立之機關。仍不啻分科之發達耳。

當此之時。議院與政府最多衝突。故政務官與事務官之區別。更加重要。何則。在有議院之國。若不區別政務官與事務官。往往一易內閣。而執政之官吏。幾全爲之更易者。國本易於動搖。若區別之。則內閣之政務官雖更變。而一般事務之官吏。不至更變。而受政務官之影響。其實行此制度者。莫如英國。故內閣解散。不過政務官數十人隨之。

而已。法美則異是。甚至如美之內閣更迭。下至郵便局之官吏。亦爲之更迭者。今大統領鑒於此制之不善。而急思改定官制。然猶不能遽英制焉。

所謂三權分立論者。倡自法人孟德斯鳩。於千七百四十八年。著有法律之精神（即萬法精理）一書。其書以英國能實行三權分立。故能享政治上之幸福。其說盛行於歐洲各國。惟未輸入於俄國耳。自今觀之。雖有缺點。而其影響亦大。其議論之不當者。則徒知三權之分立。而不知仍恃統一的分科。且徵之於英國。雖三權分立。而其國會。仍爲統一之機關。（英之君主。可納入國會）自古及今。無少變動。是其於英之制度。有未見到也。其議論之最當者。則以爲三權不分。政府必至濫用其權力。故設議會。以爲之監督。使不至流於此弊。此其根本的思想。未至謬誤。所以近世之立憲制度。皆淵源於孟氏之論。

國家機關分科與新設之理由。固自政務之複雜而生。然於分業之必要以外。尙有一理由者。則豫防政府之專橫。而另設監督之機關也。獨是政府之專橫。則有議會之監督。而議會之專橫。則又如何。於此視乎一國之制度與憲法。及各種機關與議會之關

係。雖然。議會者。所以代表一般人民。則防制議會之專橫。原有非法律所能企及者。是必求一般人民政治的智德之進步。而後所選出之代表。自不至流於專橫。因一般人民。本爲議會之基礎也。

各國議會制度。以英爲最善。蓋雖爲憲法發達最早之國。而其憲法。若逐條以求之。拘爲成文法。則又不然。因英國於一般人民政治的智德。極爲發達。若以普通的智德言之。則德法實勝於英國。而於政治的智德。則遠不及英國。英之智德。不獨上流社會爲然。即婦人與勞動者。無不能辨內閣與政黨之組織。而別其良否。求之近世。唯美國庶幾近之。

國家之機關。日益複雜。雖一一列舉之。亦不可謂非政治學之事。然甚繁難。故舉其重要之機關。即統一機關、執政機關、監督機關、是也。

此三種機關。皆可稱爲國家高等機關。然非謂除此三種以外。其餘皆下級機關也。若各種之裁判所。及會計檢查院。亦屬高等機關。然而不言者。亦有正當之理由。因裁判所及會計檢查院。皆在法律範圍以內。活動。而政治學之高等機關。必在國家根本的。

以內活動者。雖自廣義言之。二者皆在政治學之內。然不在狹義政治學之內。所以除此二者。而專論關連於政治問題之三高等機關也。

### 第三節 統一機關

國家機關。從國家發達之後。日見增多。必另有一種機關。使各種機關。互相調和而後可。此種機關。即謂之中樞機關。使無中樞機關。則各種機關。失之於散漫。且互相抵觸。不免有大滅殺其効力之虞。故中樞機關。甚爲重要。不過國家各種機關發達之後。有獨立行動之資格。則中樞機關。似亦非必要。然而國家組織之複雜。國家之機關。日益發達。而中樞機關。仍不失其統一之効力。蓋以其本來之中樞的性質。益發揮之耳。統一機關。爲不可少。而統一機關。果爲何人所組織。及應如何組織之乎。蓋必以自然人組織之。無可疑者。而且爲單一之自然人。非合議體之性質。因自比較的而來。以一人組織統一機關爲最當。自古雖有一國二王者。而甚至不能統一者有之故。曰單一之自然人最當也。

然則以單一之自然人。組織統一機關。其組織之方法。蓋有二種制度焉。一曰選舉。一

曰世襲。換言之。即一爲共和政體。一爲君主政體也。關於政體。政治學者無不研究之。試翻各學者之書。皆有政體一章。然皆倚於一偏。以事實與學理混而爲一。而忘此問題有關係的性質也。

所謂關係的性質者何。曰機關之價值。自其時代與地位而有變遷。若憑一己之理想。推想完備之機關。則其研究必不能正確。且必統觀一般國家之事實而研究之。不能研究某國之事實。即能定其優劣。學者間多有是己國而非人國者。其弊中國尤甚。故釀成自尊之志。而學問上遂多不正之結果。即以統一機關而論。共和與君主。其優劣實難於論定。必循各國歷史上之情形。及現在之事實。立身於局外。而後能爲公平之判斷。

試舉實例以明之。設以共和爲優。而欲盡變世界之君主國爲共和國。如俄國。君主國也。無論不能變爲共和國。即能矣。其國內必益紛亂。而不可以維持繼續。蓋俄之民族。極爲複雜。其一原因。若行選舉制度。必有弊害。其二原因。且俄主固兼爲希臘教主。宗教政治。猶附著而不可分。其民不獨因歷史之關係而尊敬之。又以教主之故而尊重。

之。一旦倒王室而立共主。其國內之衝突紛擾。無可疑者。又設以君主爲優。而使共和國變爲君主國。如法國。共和國也。即能變爲君主國。而不久仍當復於共和。因法國自大革命以來。屢次反覆。或君主。或共和。其民久已有共和之傾向。近來王黨雖存。而勢力極弱。不足以敵共和。更以二者較之。在君主國變爲共和國。或較易。而共和國變爲君主國。則甚難。即如法國。一旦變爲君主國。而何人起而爲王。亦一問題。有謂宜以法國王族ブルモン家者。有謂宜以王族旁支之路易菲律世家者。有謂宜以拿破崙一世之子孫者。即有起而王者。亦必不能繼續。因法國之立君主。必取擇賢之制度。而何人始足當其選乎。稍一不慎。反抗隨之矣。昔德國柏林大學教授 Tschakert 曰。法人非不欲立君主。特難於其人耳。此猶爲昔日之言。今則法之民主制度。更加鞏固。而王黨有日衰之勢。故尤不能變爲君主也。所以研究政治學者。不能謂共和最善。或君主最善。而必觀察各國之歷史也。

抑於國家之最初觀之。社會之狀態。尙渾沌不明。然必有統一機關。乃以有武力。而富於經驗智識者。進而握國家之樞機。蓋亦爲生存競爭而起。其時之統一機關。甚爲重

要。其。社。會。競。爭。力。之。強。弱。視。其。首。長。之。力。之。強。弱。以。爲。衡。是。以。一。首。長。死。其。統。一。機。關。之。地。位。傳。之。子。孫。而。其。地。位。常。與。其。力。爲。緣。其。子。孫。之。力。不。足。者。必。來。篡。取。之。禍。其。子。孫。之。力。能。鎮。其。羣。者。遂。以。統。一。之。機。關。爲。世。襲。之。地。位。其。時。之。民。亦。由。於。崇。拜。祖。先。之。心。及。避。地。位。競。爭。之。紛。亂。而。承。認。其。統。一。之。繼。續。若。在。東。洋。則。其。崇。拜。祖。先。之。風。甚。於。西。洋。即。以。爲。己。之。祖。先。與。君。主。之。祖。先。同。時。因。崇。拜。己。之。祖。先。遂。並。尊。敬。君。主。之。祖。先。而。及。於。其。子。孫。故。君。主。之。世。襲。更。加。確。實。又。有。由。於。家。族。思。想。以。爲。同。出。於。一。祖。先。今。之。君。主。即。昔。之。家。長。者。皆。是。類。也。

夫。定。統。一。機。關。以。能。力。而。決。能。力。以。選。舉。此。言。共。和。者。之。所。主。張。也。然。而。選。舉。制。度。自。理。論。上。言。之。誠。爲。正。當。而。其。弊。害。亦。多。各。國。當。選。舉。大。統。領。時。弊。害。尤。著。或。擁。戴。候。補。者。黨。派。之。傾。軋。而。害。國。內。之。調。和。（德。國。當。千。八。百。六。十。一。年。前。用。七。侯。選。舉。法。其。所。舉。多。不。得。當。）或。自。野。心。家。之。操。縱。而。釀。選。舉。者。之。腐。敗。或。兩。強。競。爭。之。結。果。歸。於。敵。少。無。能。者。之。當。選。蓋。因。第。一。等。人。位。置。既。高。其。與。競。爭。而。攻。擊。之。者。自。必。不。少。故。第。二。等。人。反。得。從。容。而。當。選。况。其。中。之。賄。賂。風。行。尤。不。待。論。如。此。而。謂。能。保。其。公。平。無。私。乎。

國家之始期。其統一機關。必歸於君主。雖亦必僉詢眾民。而人民之權利。猶未確定。其後有宮中府中之別。統一之君主。或無甚勢力。而其勢力歸於政府。統一機關。殆有名而無實。再進而經濟上社會上漸次發達。人之欲望日增。與人之教育日進。則必要求政治上之權利。於是。一方有民選議院。而一方又制定憲法。不唯高等機關。許於法律之範圍內。爲獨立之行動。即最高機關之行動。亦遵據國家根本規定之憲法。雖近世立憲政體。不無弊害。而既已立憲之後。欲仍返而入於專制政治。勢固有所不能。此不獨眾民勢力膨脹之潮流。不許其棄立憲而行專制。即自理論觀之。國家最終之基礎。不外於人民。蓋必一般之人。皆有政治之智識。舉國一致。而後能與外國競爭。立憲之不可復變爲專制者。有如此。

專制國統一機關。與立憲國統一機關。其實質。雖有不同。若謂其統一機關之地位。其價值有不同之處。則又不然。統一機關之在立憲國。亦爲重要。因各種機關之發達。及人民之有參政權。非有統一機關。不足以調和其衝突。其活動之範圍。雖在憲法範圍以內。而不嫌其狹。蓋其機關之運用有二。

(一)表面上可以見者。如德國對於議院及人民。常發布文告之形式是也。  
(二)表面上不可以見者。如英日等國。內部自有運用。而外部不得見之是也。  
或謂立憲國統一機關。不甚重要者。然而立憲國統一機關。其活動力亦大。不獨立憲國。即共和國。如法如美。其統一機關之活動力。未嘗稍減也。

#### 第四節 執政機關

執政機關者。立於統一機關之下。而掌握政務之機關也。以狹義釋之。即為政府。與通常所言之行政機關。主義不同。然以二者之主義言之。不加以實質言之。蓋行政機關者。專在法律範圍以內行動。而執政機關者。其行動不必專在法律以內。且於或程度。有設定變更法律之權能。其注目之點。在於執行至當之政策。以達國家之目的。方全執政機關之責任。故予於政治學中。寧採執政機關之語也。

執政機關之廣義。自國務大臣以下。至於一般之官吏。莫不包含。然國務大臣。占執政機關最重要之地位。一般之官吏。皆從其指揮。故國務大臣者。立於統一機關之下。統轄執政機關。而對立於監督機關。此予以狹義解釋執政機關。獨指國務大臣而言。即

所謂內閣是也。組織內閣者。有各省大臣。是以必置總理大臣。以統一之。內閣制度。近始發達。雖非明定於憲法。而因其能代表國家。執行一切之政策。蓋於近世之政治組織。爲最著之進步也。內閣之行動。必期意見之一致。換言之。即以連帶之責任。當重大之政務。其關於各部分之事。雖各負其責任。而於國家一般之大政策。則負連帶之責任。（如外務省之事。內閣亦負責任）唯總理大臣。乃對於統一機關而負責任。當內閣未發達之時代。各大臣對於各部分。自負責任。而無所謂連帶責任。其大臣者。不過得君主之信用。而於政務上之意見。多不致。因於連帶責任之思想。亦即不存。故往往於一部分之事。甚爲盡力。而對於一般之事。漠不關心者。且當時之君主。又多喜其意思不合致。而已得以操縱於其間。以爲得計者。比比然也。

雖然。其時各大臣對於君主。固負責任。而對於人民。則不能謂無政治的責任。何則。人民雖無政治思想。而當政策得失之際。不免有輿論之批評。因畏輿論之批評。而有不得不退休之勢。不過其政治的責任。無秩序而曖昧。且欠憲法的法律的之援耳。蓋大臣責任制之發展。伴於內閣制之發達。而內閣制之發達。伴於監督機關議會之成。

長。自國家設立憲制以後。議會與內閣。爲直接之機關。而內閣對於議會。必有多少之商量。使各人以各部之事。商之於議會。則因議會之反對。而內閣之勢力。或以滅殺。故各大臣。關於重要之政務。求意見行動之一致。不得不先謀內閣員之統一。既已統一。則其責任。自不能不負。而大臣責任制。乃益趨於確定。且因有議會之後。對於議會所負責任。較對於輿論所負責任。益明白而重大。雖各國未有以大臣之責任。明定於憲法者。然自政治上言之。固當負之也。

大臣對於監督機關。固負責任。而對於統一機關。亦負責任。在內閣未發達時代。君主應無責任。而實際上。反不能免者。因專制國內。君主所爲之事。不經大臣。而直接於人民。故易招人民之怨望。其實一國之事。必非君主一人所能爲。顧莫不以君主爲叢怨之府。由於無責任之原則。未確也。至於立憲國。計統一機關之安全。而以君主無責任爲原則。凡政治上之責任。皆以大臣負之。故立憲國君主之地位。反較專制國爲安全。大臣者。一國之政策所從出者也。用人之不當。作事之失敗。在所不免。因懲其專橫。於是。有議會制度起。議會者。對於執政機關之專橫。而保障政治的自由。及私人的自由。

其保障之最有力量者也。政治的自由。即人民對於政治上之自由。私人的自由。即個人間之自由。有政治極自由。而私人不自由者。如人人有參政權。而於個人之行動。反爲拘束是也。有私人自由。而政治不自由者。如俄國不許人民有參政權。而其私人之自由。或較他之立憲國爲甚是也。

議會不獨防制執政機關之專橫。亦有爲防制統一機關之專橫者。前者如日本。後者如英國。其餘因對抗官吏而設立者。亦有之。蓋與以各種之監督的權能。一般立憲者之根本的思想。而其實。赫然於近世政治史者也。

因有議會。而執政機關所負之責任。更加顯著。夫各國有兩院制。其權力之輕重。互有不同。然自歷史觀之。其足以爲執政機關之監督者。多在下院。而不在上院。

所謂責任者。其負之之法如何。各國之內閣。多有因議會之反對而辭職者。然重大之事。固可使之辭職。若小事。則不宜使之辭職。英國議會。對於內閣之小事。從不責問。而法國則不然。二者時起衝突。執政機關。因之更迭不常。於政治大有妨礙。於是矯其弊者。有政黨內閣起。政黨內閣者。一國中有兩大政黨。使更迭而組織一內閣。一黨進。則

一。黨。退。對。於。議。會。負。其。責。任。然。互。相。起。伏。一。黨。得。志。則。朝。局。爲。之。一。更。亦。非。計。之。得。者。夫。政。黨。內。閣。之。能。行。不。能。行。視。其。國。情。而。定。謂。政。黨。內。閣。之。必。生。良。果。者。雖。走。於。極。端。而。反。對。政。黨。內。閣。者。則。以。爲。大。臣。之。負。責。任。當。使。受。法。律。之。制。裁。然。自。法。律。言。之。內。閣。對。於。議。會。雖。若。無。責。任。自。政。治。言。之。則。實。負。有。責。任。固。不。必。以。法。律。制。裁。之。有。無。而。決。大。臣。對。議。會。責。任。之。有。無。也。

政。黨。內。閣。制。度。唯。英。國。盛。行。之。而。歐。洲。大。陸。各。國。欲。仿。行。而。不。能。美。國。似。可。以。行。矣。而。亦。不。能。者。一。由。於。憲。法。之。規。定。一。由。於。政。治。上。之。實。際。美。國。採。三。權。分。立。之。說。司。法。機。關。不。能。干。與。行。政。機。關。行。政。機。關。不。能。干。與。司。法。機。關。二。者。既。各。獨。立。則。司。法。不。能。監。督。行。政。明。矣。故。無。政。黨。內。閣。之。事。且。美。國。選。舉。大。統。領。用。複。選。舉。先。由。共。和。衆。民。二。黨。擬。定。選。舉。之。人。登。諸。新。聞。布。之。全。國。是。一。國。之。統。一。機。關。既。由。政。黨。所。掌。握。故。其。內。閣。不。必。復。出。於。政。黨。此。政。黨。內。閣。制。所。由。視。其。國。情。而。定。

### 第五節 監督機關

組。織。國。家。之。機。關。而。爲。國。家。的。活。動。者。自。廣。義。言。之。不。過。一。般。之。國。民。而。機。關。以。內。之。

個人。其智德亦不能完全無缺。或自以爲是。而生出不良之結果者。或已所主張。而人民極不主張者。甚至藉國家重要之地位。而濫用其最高之勢力。常於有意無意之間。生種種之欠點。故監督者不可不要也。

監督機關。自古時即有之。然其性質與今之監督機關不同。其監督之力量。僅能及於下級機關。而不能及於統一機關及執政機關。因其以官吏監督官吏。故其力量薄弱也。近世始有民選之監督機關起。雖不無弊害。而獨立於官府以外。較古時爲愈矣。未有議會之前。以官吏監督官吏。而在官吏監督以外。尚有當局者之良心。及輿論之制裁。亦足爲廣義之監督。雖然。良心固可恃。其如甘心拋棄何。輿論固可畏。其如不見採用何。是二者之監督。其不確實而完備。甚自議會起。始爲有秩序之監督。其機關之顯著。不似輿論之無形。採之固可不採。亦可也。故統一機關及執政機關。遇事必諮詢之。其效力較輿論之監督爲大。

普通稱議會爲立法機關。然自政治學中釋之。不能專謂爲立法機關。若專謂爲立法機關。則凡法規之決定。皆歸於議會之專占。然無論何國。不過重要之事。必經議會之

協贊。而普通法令。皆一任之於政府。是政府亦有立法之時。且不能謂議會之權能。僅參與於立法事業。而以外之事。皆不與聞也。何則。如豫算一事。各國雖有認爲法律者。（法國謂之每年法）而究竟爲法與否。尙爲一問題。其餘如上奏建議質問等事。皆爲政治而非法律。若專謂爲立法機關。立論近於偏頗。

各國議會。雖皆參與立法之事。然其惹起世人之注目者。非以其有此特色也。即以英國與美國較。美國議會。其參與立法之事較多。而人多注目於英國之議會者。則英國議會。不單以立法見長。而有其他之理由也。英人 *Stevenson* 曰。英國之議會。製造政府之機關也。蓋英爲政黨內閣之國。政府之進退。操之於議會之手。其謂爲製造政府之機關亦宜。但有極端主張者。謂議會爲破壞政府之機關。以爲政府解散議會之時少。而議會反抗政府。政府因而退位者多。故謂爲破壞政府之機關。雖然。由前之說。是英國一國之情形。而非一般國家之情形。由後之說。既有語弊。亦非各國皆然。（如德國政府勢力優於議會。不易於破壞）是。以。從。於。各。國。之。事。實。則。稱。爲。監。督。機。關。爲。最。當。雖在議會未發達。及議員極幼稚時代。然政府之畏議會。則大抵相同。或出以恐嚇之

手段。或實以官階金錢之利益。皆出於長議會之心也。謂爲監督機關。自不爲過。脫三權分立之舊說。而概括以觀各國之議會。其國法上之特權。與政治上之活動。皆依於政治上之事項而發表。適法之意見。以監視執政機關之行動。彼稱爲立法機關者。自法理上言之。非自政治方面言之也。

語曰。時代之思潮。即謂於其時代之範圍內。有共同之思想者也。其思潮之範圍。亦有廣狹之不同。在鎖國時代。其思潮限於一國之內。至近日則思潮極廣。幾以全世界爲範圍。歐洲中世。宗教改革時代。有改革之思潮。有保守之思潮。即同一時代。而思潮有不同者。若政治學上時代之思潮。亦有廣狹。近世則以立憲爲普通之思潮。雖有經濟發達之思潮。有自然界爭勝之思潮。有科學應用之思潮。要不及立憲政治勢力之大也。

其注。目。於。立。憲。者。因。其。有。民。選。機。關。可。以。監。督。政。府。之。特。質。也。若。有。國。家。不。甚。注。重。於。監。督。機。關。者。或。非。民。選。或。雖。民。選。而。不。予。以。監。督。之。權。則。與。近。代。之。思。潮。不。合。背。於。文。明。國。之。通。有。性。其。有。憲。法。其。如。無。憲。法。也。原。夫。人。民。之。要。求。立。憲。者。因。恐。政。府。之。中。與。

人民之需要不合。思借有力之機關。以發表其意思。故另設監督之機關。然人民之要求。不過一種之希望。必其於生活上足以自給。始有餘力。以及於政治。且必有政治上之能力及公德心。能力者。智識之謂。而養成智識。不獨政治教育宜普及。即普通教育亦然。公德者。與私德區別之辭。即個人之自由爲私德。而政治之自由爲公德。在專制時代。個人之私德。極其發達。因外界之不利。雖欲發表自己之意思。直接爲公衆之事。而有所不能。然而國民之發達。不達於一定之程度者。其立憲必無好效果也。

一般人民之有能力及其要求。自普通言之。必爲國民之全體。然其程度萬有不齊。不可謂人人有能力。人人能要求。故寧謂爲中等社會之有能力及要求爲愈。英國在千八百以前。唯有貴族議院。其後人民漸次發達。其要求者日增。但英國循序漸進。若謂其於某時代某事最發達者。亦不可見。至於法國之歷史。則如長江大河之水。忽而上激。忽而下注。極爲不平。其第一次革命後之立憲。其動力乃在第三等之市民。（法國以貴族爲一等、教會爲二等、市民爲三等、農民最下）當時 *M. Guizot* 曰。法國國民程度之發達者。第三等市民之功也。蓋市民對於貴族教會。以不平而生反抗。而下等之

農民。尚無此思想。是以一國之中。必有先覺者。以爲要求之基礎。而後自覺的國民。漸以發達。始有舉國一致之趨勢。斷無立憲政治之思想。其始即能遍及於全國也。

當人民要求之際。當局者所採之方針。以許其參與政事爲最當。既許其參與政事。人入視國家與己有關。其愛國心。自以發達。且昔日畏法之心。今日變而爲遵己所議。定之法。崇法之觀念。益以增加。國家至斯程度。其內部之基礎。必然鞏固。而對於外部之競爭。力亦大。

議會多以兩院構成之者。兩院制者。除歷史之發達。與聯邦國各邦代表之必要等外。尙有各種之理由如左。

- (一) 豫防議會之專橫。一院專橫。他院得於有形無形上抑制之。
- (二) 調和議會與他機關之衝突。議會最易與執政機關衝突。使僅有一院。則衝突時無救濟之法。有兩院。則一與執政機關衝突者。一即爲之調和。衝突之事自少。
- (三) 於議會中更爲分科。與以盡責任之餘地。兩院之性質。必有不同之點。就其不同者。爲之分科。則各擅其長。於事情必能周到。

(四)抑制議會輕躁之行動。與第一種相同。蓋凡事僅由一院之議決。必多失之輕躁者。有兩院則近於審慎。

(五)使國民中少數優等者。發揮其政治上之能力。國民有優等能力者。必網羅於議會之中。使有補助於政治。而有特別優等能力者。尤必網羅於上院。若有大功勞者。有大學問者。有大財產者。各國上院之分子。多取之於此數種人。但各國之沿革亦不同。英國有因貴族或宗教之關係。而爲上院之議員者。近日英人唱改正上院之論者。良有以也。

兩院制之組織。大抵下議院議員。由一般人民之選舉而出。而上議院。則各國國情不同。多用特別之方法。如聯邦國必爲各邦之代表。普通國則由貴族功勞財產。有種種之不同。若單用選舉方法。反有不能收其效者。因上議院必畧帶保守之性質。其年限較下議院爲長者也。

關於下議院之選舉。以普通選舉爲正當。然一國之程度不發達者。則普通選舉。易生危險。何則。普通選舉者。謂一國中成年之男子。未受刑事上之罪。又未受他人之救助。

者。皆有選舉權之謂也。是必準於能力發達與政權渴望之程度。使其漸次接近。若不省此順序。遽舉多數之民衆。而投入政治界中。則徒以釀立憲之害而未見其利。是立憲制之最宜注意者也。

近日又生出女子選舉之問題。澳洲有實行者。英國亦常提議於議會。不過未決議而已。以外各國。尚無及此者。故無研究之必要耳。

關於選舉制度。又有所謂比例選舉者。以黨派人數之多寡。而定其選出人數之多寡。比較一國之黨派。以爲選舉之標準。此法雖無普通選舉之危險。而調查之手續甚繁。祇宜行於黨派較少之國。

監督機關與其他機關之關係。各國憲法。不過略定其大體。認其機關獨立之地位。及指示監督之方法而已。至其詳細之規定。有散見於各法者。有委之於習慣者。因各國之情狀。時有變動。而憲法所定之事。則爲靜止。而不常變動者。故祇可畧定其大體。若果將政黨內閣。定之於憲法。則或行之而得不良之結果者有之矣。

有政黨內閣者。斯有製造政府之議會。反乎政黨內閣者。謂之超然內閣。又謂之大權

內閣。大權內閣者。謂不由黨派之多數。由君主之大權作用。使爲內閣也。然而政黨內閣。亦有大權作用。存於其中。不過一從黨派選出。一從官吏選出。其選舉方法不同耳。故大權之說。爲無足取。不如稱爲超然內閣之爲得也。

## 第五章 國民

國家之勢力。於前章已論國家機關之一面矣。進而論其反面之國民。國民之勢力。又可分为二種。(一)輿論。(二)政黨。伯倫知理謂除輿論政黨以外。尚有出版集會之勢力。然而出版集會。皆與輿論政黨有關係。可包括於二者之中。不必另列名目也。又有謂二者之外。尚有革命一事。亦足爲國民之勢力者。然革命爲違法之勢力。不過輿論反動力之所激。欲以革命離於輿論。而與輿論并列。固不可也。

### 第一節 輿論

#### 第一款 輿論之性質

輿論二字。溯歐洲之語原。不如易以公論二字爲正確。日本明治之初。亦有萬幾決於

公論之語。不過普通皆用輿論二字。亦姑仍之。蓋言輿論。即含有公論之意也。大抵政治學上之用語。以英國之字爲根本。他種科學之用語。則以德國之字爲根本。因英國政治發達最早故也。英文輿論二字。與法文相似。德文則不同。譯之皆爲公論之意。故以公論二字爲最近。

輿論之性質。可分廣狹二義。

廣義之輿論者。關於公共問題。而自由發表。在於社會有優勢之意見也。  
狹義之輿論者。政治的輿論。關於政治問題。而自由發表。在於社會有優勢之意見也。

分析說明之如左。

(一)輿論者意見也。意見者。人之對於事物之判斷也。人對於物。畧於腦中思之。覺有理由之存在。而發表之者。即爲意見。然而人之意見。亦有受感情之影響。不必有理由之存在者。要之必於事物上。略爲思考。毫無思考者。決不能成立其意見。且意見者。必一般的。若爲個人之意見。則亦不能成爲輿論。雖然意見者。不必人人皆有。

判斷力也。見有大力量大學問者而爲模倣的。不過以自由意思取捨之。即成輿論。法國學者曰。人類者。無不有模倣之性質者也。

若夫軍隊之行動。一從隊長之命令。是純爲服從之關係。毫無自由之意思。輿論亦即不存。輿論者必爲自由的。而非器械的也。

(二)輿論者關於公共(政治)問題之意見也。政治問題。公共問題之一部也。輿論目的之所在。必關於公共問題。換言之。即不關於一個人之私事。亦有大政治家。往往以個人之私事。而成爲公共問題者。然必其個人之地位。及特定之行爲。影響於社會一般者也。

(三)輿論者關於自由發表之意見也。有逼迫其意見之發表者。非輿論也。不過非絕對的自由。而於發表之時。則必自由。不問其有反對與否。所謂程度之自由也。有爲外面所抑壓。而不能發表自己之正意思。發表一種之反意思者。則不能爲自由之發表。例如選舉議員。國家令人民必選舉某人者。雖有發表。不能爲自由之發表也。又有不由人之干涉。而自已因有利害之關係。不發表自由之意見者。例如俄

田而耕。因迎合地主之意。反致不發表自己之真意。皆不能成爲輿論。輿論者。自由發表。爲成立之要件。其發表之方法。或用言論。或用文字。或不用積極的發表。而用消極的發表。如國家發布政策之際。人民不發一言。毫不贊成之者。即爲消極的發表。亦表示反對意見之一法也。

(四)輿論者於社會有優勢之意見也。社會之義最廣。凡除人類以外之社會。即世界亦可謂之社會。所謂優勢者。謂在於社會爲最有勢力之意見。非謂以外即無反對之意見。特其勢力不及優勢之意見耳。且社會者自個人而成。社會優勢之意見。即可謂社會個人之意見。而各個人之對於一問題。意見不能全然相同。故優勢之意見。云者。祇在於根本的思想。有同一及類似之點。其於輕微之事。則有不必期其一致者。

最有勢力之意見。非於社會之中。必得過半數之意見也。往往優勢之意見。成爲輿論者。多在於社會少數之人。何則。社會中除幼者及婦女。不發表意見外。其餘若專謀衣食。不暇發表意見者。及有意見而不發表者。是則同時在於發表意見者之中。

得過半數者。即爲多數。而自社會全體觀之。即爲少數矣。雖然。實際上固有多數人之意見。不及少數人之意見之占優勢者也。

以上爲廣義社會之輿論。而政治社會之輿論。則爲狹義之輿論。夫言政治。即有國家之意。故有謂政治之意見。可謂爲國家之意見者。然余之稱爲社會者。非單以表示較國家稍廣之意義。實以明輿論（不問廣義狹義之爲社會的性質也。若言國家之意見。嫌與國家機關之意見相混。而政治社會之輿論。往往與國家機關之意見不能一致。國家機關之意見。即元首意見、政府意見、議會意見之總稱。輿論不獨對於元首及政府。持反對之意見。即對於議會亦然。議會雖似代表輿論。然既爲廣義之當局者。立於政治之舞臺。則輿論爲公衆之意見。對於當局而發表。必有與當局之意見不合者。如立於舞臺演劇者。其演劇者非輿論。而立於其下之批評者。乃得稱爲輿論也。且輿論者。不獨不與議會相混。並與政黨之主張。不必一致者也。

### 第二款 輿論之成立

受社會各種狀況之影響。而後成爲輿論。其最易見者。即立憲政治。雖立憲爲輿論所

造成。而在立憲以後。輿論更加重要。故立憲政治之發達。足以助輿論之成立。在政治關係以外。若教育之普及。交通通信機關之整頓。出版術之進步。皆足支配輿論之成立。例如新聞雜誌。其於成立輿論也。最易最廣。但必需出版術之發達。木版時代。稽時費事。必不易成爲輿論。及變爲活字版時代。竟於一二時間。遍爲傳播。然使無通信機關。則新聞之材料不足。又使無交通機關。則材料雖足。而其發布必遲緩。是出版等事。最爲重要者矣。然猶爲物質上之發達。使無精神上之發達。則新聞雖多。而無人購讀。是關於教育之普及。亦成立輿論之要素也。

輿論之成立。必各個人思考之後。而得意見發表之結果者。極爲難得。蓋社會上大抵有模倣的性質。其主動之人。最占少數。其餘皆爲被動者。自輿論之表面觀之。各人雖贊同。自其內容觀之。則各人不過處於受動之地位。然而細爲考察。少數主動之人。亦有與社會相關係者二焉。

- (一) 少數之人。亦在社會上受空氣之人。必不能外於社會。而爲獨立之意見。
- (二) 少數之人。發表意見。必欲爲造成輿論之基礎。則必融會社會之意見。而出以不

偏。使社會易於模倣。

有此二者。故少數之人。其意見之內容。猶包含於社會之中。否則必有反對者。不能成爲輿論也。

輿論之成立。非可以一時。又同時必有反對者。與之並立。不過得多數之贊同。爲優勢之意見耳。有簡單之事情。一般之常識。得以解決之者。則輿論易於成立。若大問題突然發生之時。則一時不易解決者。輿論亦難於成立。

考察輿論之成立。如議會、新聞、出版、演說、集會、談話等。自概括觀之。略可得其大勢之趨向。而欲考其成立之時期。則極難明確。在於立憲政治之下。如議會等之發達。輿論之趨向。極易見之。而遇政府壓制言論之時。則唯於衆人之談話。足知輿論之趨向耳。

### 第三款 輿論之價值

輿論之價值。可分爲二段論之。即勢力的價值。及真理的價值也。

(甲)輿論之勢力的價值

(一)分量上 歷來之學者及政治家。皆謂輿論勢力。非常強大。拿破侖曰。輿論者可

比一大國。當時歐洲有五大強國。而拿破侖以爲有六大強國。其一即輿論也。可知其視輿論之重大。又羅馬以來學者。謂民之聲即神之聲。以爲輿論之可畏如此。雖於當時之情勢。不知若何。而足以形容輿論之價值。法宰相立格兒曰。輿論之勢力。雖目力所不能見。然較之金錢之勢力。及軍隊之勢力。爲尤大。不獨可以支配市（市者古時歐洲多稱之）並可入於帝王之宮殿。支配帝王。從此數說觀之。可見輿論之勢力矣。

各種輿論之勢力。非同一般。不過因分量之大小。其勢力亦有大小耳。在專制時代。既無公然批評當局者之行爲。又無公然談論政治之權利。輿論不可得見。及一旦反抗之後。如礮彈之爆發。其勢力非常強大。至於輿論之最著者。莫如民主國體。與立憲政體。即民主國體與立憲政體。其勃興流行於近世者。不得不歸於輿論之力。蓋輿論者一切政治之最終基礎也。關係於政治之學理與實際者。雖如何陷於謬誤。尚不可輕忽視之。則其勢力之大。能不確認之邪。

輿論之勢力。其消極的方面。較積極的方面爲大。消極的者。單於當局者之政策。發

成之。或反對之。不發表自己之意見。積極的者。以自己研究之方法。要求其實行。然而民衆之意見。不研究方法者。占其多數。則以從積極的發表意見。極其爲難。不如消極的。單示贊否之意向者之易也。故勢力之分量。消極的較大。

(二)性質上 輿論之勢力雖大。然其勢力之性質。不過心理上之制裁。無強制之力量。國家對於人之生命身體自由等。有命令權。有強制權。而輿論無有也。雖對於人之生命。亦有暗殺之事。然祇爲輿論所激動。非輿論直接所及之影響。故輿論之所謂制裁者。唯名譽地位思想等事。有謂輿論之勢力。非法律的權力。而輕視之者。是亦淺見者。試觀歷來之政治家。有寧願受國法上之制裁。而不願受輿論之制裁者。於此足知其重要。

### (乙)輿論之真理的價值

真理與勢力。往往不同。有勢力者。不必合於真理。其不合於定義之輿論。蓋由於真理的以外。尚有他之分子。混入其中也。元來輿論者。不獨關於公共問題。其意見之基礎。亦含有公共的之義。然多有因利害關係之故。失公平之觀察。而輿論亦即趨之者。爲

似是而非之輿論。是故以勢力言。則以人多爲貴。以真理言。則因利害關係而生。出之輿論不能稱爲純正之輿論也。

然無論何種輿論。欲皆出於公衆之性質。而不混入私人之性質者。則甚爲難。故汎稱爲輿論者。必少攙入私人之意見者也。而其意見之眞價。以接近於純正輿論之程度者。見其增加。雖純正之輿論。不必有同一之眞價。欲知其眞價之大小。舉其必要之準則如左。

(一)輿論批評的多而創造的少。監督的多而經營的少。其眞價於批評的監督的方面爲大。而於創造的經營的方面爲小。即與輿論之性質相合者眞價大。不與其性質相合者眞價小也。

(二)輿論之眞價。必有自由的考慮。而考慮又能緻密。則其發表之時。亦能自由緻密。故其眞價。與發表正確之程度爲比例。愈正確則其眞價愈大也。

(三)輿論之眞價。人民能依於理性而下判斷者。則價值與其程度爲正比例。若流於感情。則與其程度爲反比例。以感情多則眞價小。感情少則眞價大也。

- (四)輿論有最大之同化力。同化力之強弱。與輿論之價值。不相爲比例。而與同化力中心之人物爲比例。(政治家及學問家)同化力中心之人。其價值大。則輿論之價值亦大。其價值小。則輿論之價值亦小。故輿論之真價。與一般民衆之勢力關係無比例。而與同化力中心人物之真價有比例。
- (五)輿論之真價。以其目的之問題解決難易爲比例。難於解決者。其價值小。易於解決者。其價值大。因輿論者。關於一般公共之心理。難於解決之問題。要專門的智識。衆人不易解決。則其真價。自較簡易的政治道德之問題爲小也。
- (六)輿論之真價。以人民智德發達之程度爲比例。即發達者價值大。不發達者價值小也。

#### 第四款 關於輿論之政策

輿論在事實上之勢力如此。而其真價又不均一。則對於輿論之方針。宜加注意。今列舉國家機關及人民對於輿論所採之態度。

#### (甲)國家機關對輿論

(一) 國家機關。欲輿論之成立。必使有形無形之諸要素發達。(有形無形諸要素。即前所言之新聞出版教育等事)

(二) 國家機關。務將國家之行動。公之於衆人。而除古時秘密之慣習。因人民無論對於重大問題。或非重大問題。必思發表其意見。然不以事實相告訴。則仍未由發表。雖有一時宜秘密者。而事後不可不公布。足以發達人民政治上之智識。

(三) 國家機關。不可壓迫輿論。又以冷淡遇之。

(四) 輿論有缺點之時。國家必矯正之。不可盲從之。

(五) 前二種使輿論易於成立。後二種則於成立以後之事。此種爲利用輿論。當內政外交困難之時。可藉輿論爲後援。而政策亦易於成功。

### (乙) 人民對輿論

(一) 人民磨厲智識道德。使其進步。且注意於公事。而後可期輿論健全之發達。所謂公事者。因往往有個人之智德發達。而不注重於公德者。故云注意也。立憲國人民。其一般之公德。必甚發達。

- (二)對於智德人士之意見。必尊重之。而不爲附和雷同。以期自己之判斷。
- (三)不可專講感情一方面。必仰決斷於理性。
- (四)輿論固必尊重。而不可隱抑自己之意見。故一面尊重之。一面即發表反對之意見。因輿論者。不外集個人之意見。於輿論成立以前。因尊重而有模稜。不發表自己之意見。則輿論亦不易於成立。(此指少數而言)
- (五)構成輿論多數之人。容忍其抱持反對意見少數之人。不可制抑其言動之自由。(此指多數而言)

## 第二節 政黨

### 第一款 政黨研究之必要

政黨者。從歷史上考察之。自古以來。即占政治上之事實的勢力。然其勢力之特著明者。則十九世紀政治的大現象也。

立憲政體發達以後。因民選議院之發達。而政黨亦日以發達。不獨議院之議員。出於政黨。即共和國之大統領。亦出於政黨。選舉之始。非不各個人自爲之。其後。因勢力之

小歸於失敗。於是務爲聯結。以整頓其組織。擴張其勢力。反對者恐爲其所獨占也。則又別樹一幟。遂爲抵抗。故政黨遂以日盛。而與選舉制度有密切之關係。美國政黨之勢力最大。（政黨之善否。不關於勢力之大小。特美國比較上之勢力大耳。）人或稱爲第二之政府。他之各國。其衆民之勢力。及政黨之組織。雖不盡如美國。然苟爲立憲之國。若不解政黨者。則不能解政治。輕視政黨者。則其政策亦不能行。其議論雖多。即嫌疑之者。亦不得不認其事實的勢力。而說明此事實。論究此勢力者。則政治學者。有不可避之任務。雖自法律上觀之。未明著於法典。而自政治上觀之。則無國不有政黨也。是亦有研究之價值焉。

## 第二欸 政黨之意義

欲研究政黨。先揭黨派之定義。以政黨者亦黨派之一也。

黨派者。爲於社會得優勢之地位。又繼續其地位。有一定之意見。爲共同之活動。人類之任意的繼續的結合也。

黨派有二種。從私人的利害而結合者。稱爲私黨。或爲朋黨。從公衆的利害而結合者。

稱爲公黨。中國古時多有黨派之名。即歐洲各國亦有之。

所謂政黨者。公黨之一種。而政治上之公黨也。故下政黨之定義。與黨派之定義。畧爲不同。

政黨者。爲於政治社會得優勢之地位。又繼續其地位。基於公共之利害。有一定之意見。爲共同之活動。人類之任意的繼續的結合也。分析以說明之如左。

(一) 政黨者人類之結合也。 政黨爲個人所集合。然非漫然的集合。亦非偶然的集合。必有共同之目的。組織一有形之團體。因其集合較爲完固。故用結合而不用集合。

(二) 政黨者繼續的結合也。 政黨有繼續之性質。然謂之繼續。非一定不變者。政黨之人。有新陳代謝。即政黨之自身。亦有變遷。或歸於消滅。茲之所謂繼續者。明其非一時的之集合也。政黨以外。其他之有條件期限之結合。雖不能排斥於政黨以外。而因其組織不完備。不能稱爲政黨。

(三) 政黨者任意的結合也。 社會間個人之關係。極爲複雜。個人之加入黨派。往往

有不出於自己之意見者。似不能謂爲任意的結合。然任意的結合者。非全然不受心理上社會上之影響。特不受國權命令之強制耳。

(四)政黨者爲共同活動的結合也。共同活動者。謂欲達同一之目的。以多數者之協力而爲種種之言動也。若但有思想之一致。而不爲同一活動之結合者。祇可爲學者之意見。而非政黨之意見也。

(五)政黨者有一定之意見的結合也。政黨之意見。並非因利害關係。而偶然發生者。故先有一定之意見。意見云者。前於說輿論時述之。蓋關於事物之判斷力。然其判斷者。基礎不必常爲事實。論理不必常能正確。而論決又不必常合於真理。特自主觀的爲完全無缺。而自客觀的未必同一也。一定之意見云者。謂關於事物判斷之重要部分。求其確定。而一致。其輕微者不問也。

政黨一定之意見。自普通言之。爲主義。主義各個人皆有之。即個人對於事物。爲達其目的之方針。然主義祇能就其大體而言。一切詳細。概不之及。故往往因主義簡單。未詳悉其內容。而盲從者有之。即如自由主義。極之無事不自由。其黨派之始爲

標目者。祇能標自由二字。不能詳加解釋。並非因自由而恣爲不善。而常足陷人於誤解。則甚矣主義之易滋流弊也。

政黨之有主義亦同。多於成立之時。發表意見。令人知之。名之曰政綱。政綱發表之時。亦以簡單之語句。表白大要而已。故與主義相同。亦有陷於誤解。與實際不合者。如英之保守黨及自由黨。其黨派自古及今。雖少變遷。然按之歷史。殆不盡然。進步黨以改革爲其政綱。保守黨以守舊爲其政綱。乃其成就者。多與其標名相反。對是故。但觀其標名。而未進窺其內容。鮮有不陷於誤解者。何則。進步黨與保守黨。不過一普通名詞之解釋。而其實際上多不相同。如進步黨欲以少數人之政權。移於多數人之手。保守黨則欲以多數人之政權。移於少數之人。若當少數執政之時。則保守黨維持其現狀。進步黨急圖其改革。兩黨情形。皆爲相合。若政權歸於多數之時。則進步黨思保守。而保守黨又思改革矣。又有普通對於一事。欲達其目的者。雖同。而其手段則不同。如進步黨取急進主義。而保守黨又取漸進主義。必自其內容考察之。而始知之者也。

(六)政黨之意見基於公共之利害。凡有形無形之物，足以使吾人感覺痛癢者，皆爲利害。公共云者，非單爲感情上之利害，而一般共通之利害也。

政黨亦有不以公共之利害爲意見，而基於私人私事之利害者。然其標名，則必曰關於公共之利害。於此有一問題，既謂之公共利害，則一國中祇一政黨足矣。何以又有無數政黨乎？蓋因人之利害，亦有不能一致之時。其有形之利害，或尙一致。其無形之利害，如人類之理想，則多不能齊一者。將來政黨發達時，或可將一般有形之利害，爲意見之基礎。至於欲整一無形之利害，則極難也。

有學者謂將一國政黨，設布置之法，莫如使代表各種階級，或各種團體。例如貴族則代表貴族，平民則代表平民，以及學者、勞動者、商工業者，皆有政黨以爲之代表。而不必用普通選舉，以便於研究其一階級或一團體之利害。主張此說者雖多，究不當於事實。夫今日之政黨，無論如何主張一階級一團體之利害，然必曰某階級某團體之利害，即國家之利害也。是猶爲公共之利害。今分而離之，則與公共利害之義不合矣。德國勞動黨派雖盛，然不純主勞動者之利害。英國雖有保守進步二

黨。然各團體之人。皆可加入政黨。未聞強分畛域。唯古時羅馬有貴族時代。平民時代耳。

(七)政黨者於政治社會以占優勢之地位爲目的。凡於社會其目的不在於得勢力之結合者。非政黨也。又如學者單求意見一致之結合。發表於世者。亦非政黨也。政黨者。必含有占優勢地位之意。言優勢則有劣等者。存在於對面。故反對者與中立者。同時並立。而政黨之於競爭。遂有不可離之關係。

黨派之語。非含社會人類之總體。而爲社會一部之稱。政黨亦然。政黨二字。爲一部分之意。東洋用語。義已明瞭。西洋之原語亦同。英文 Political party。法文 Parti politique。德文 Politische Partei。蓋言一部分。即有一部分之反對者在。

政黨之目的。占政治社會之優勢地位。政治社會之最優勢。即掌握國家之強制權。在君主國。君主之地位。超然獨立。不容他之覬覦。故以得執政機關之地位爲目的。在共和國。其大統領由於選舉。故以得大統領爲目的。夫一國之政權。歸於執政機關。執政機關。而爲政黨所掌握。即爲政黨內閣之國。最適於政黨之目的。若未達於

政黨內。閉制之國。則政黨不能運轉政權。唯以局外而刺擊當局者。務使實行自黨之政見。雖非直接的。而爲間接的。是即比於他之政黨已占優勢之地位矣。

苟能行其政見。似其目的不可謂不達。而政黨之目的。必於未得政權之時。思得優勢之地位。且繼續之。固不僅政見之必行已也。是以得地位爲第一義。而行意見且次之。以理言之。今日之政黨。尙未達於極點。何則。優勢之地位。不過爲實行政見之手段。政見既已實行。又何必斤斤於得地位乎。然而今日之政黨。必以得優勢之地位。始能滿足於心。解釋政黨。祇能照今日政黨之情形。不能以理想加入定義中也。

### 第三款 政黨之得失

各政黨之利害得失。各不相同。今所言者。則該括一般的政黨而言之。唯其利害之程度有不同耳。

#### (甲) 政黨之利

(一) 使人民對於政治有興味。人民無論在政黨以內。或政黨以外。自有政黨之後。凡一政治問題起。羣思發表其意見。雖有不發表者。而或贊成。或反對。皆足促其政

治之興味。決不至冷淡而無所觀感。

(二)共同活動。使發達各種之智德。政黨有一定之意見。爲共同之活動。所謂共同活動者。即注重於公衆之事。而不膠執自己之意見。此智德之所以養成也不獨黨內之智德。日以發達。即黨外亦有所觀感。

(三)對於有爲之士。與以地位及事業。一國中不乏有爲之士。特未有政黨。欲處於社會相當之地位。而有事業者。非在朝之官吏不可。然官吏之範圍甚狹。則有才者未必盡用。且有政務官事務官之別。政務官固足以發表意見。而事務官專從命令而行動。其抱有爲之材者。未由發抒其懷抱。自有政黨。而網羅始廣矣。

(四)擁護立憲制。以抵抗少數者之專制。未立憲之國。不必論已。已立憲之國。尙有官吏欲打破立憲之制。而回復於專制者。必有人焉。以擁護之。且抵抗少數之官吏。其基礎始不可動搖。然欲抵抗之者。固非先結合政黨不可。

(五)與當局以批評及監督。且爲其後援。廣義之當局者。議會亦在內。此則專指政府。是爲狹義。在政黨內閣之時。似政黨亦可爲當局者。然政黨必有存在於政府以

外者也。故政黨者對於當局者而言。當局者之行爲。可以批評監督。且其內政外交困難之時。亦可藉爲後援。

(六)使政治的素養豐富。供當局者之階梯。政治的素養者。即政治之教育。無政黨之時。政府事事守秘密。一般人民。往往不能知之。故政治教育。甚爲缺乏。有政黨之後。則政府欲博其贊成。勢不能仍出於秘密。是習練其政治之能力也。且所謂政治教育者。因有政黨。而研究政治上之實際。並不徒託於空論。其政治教育。必日發達。所謂階梯者。無政黨則必爲官吏。始與聞政治之事。有政黨則政治之事情。既練習於平日。一旦選爲議員。(廣義之當局者)或入於內閣。(狹義之當局者)以經驗之多。而得公平之判斷。蓋可知也。

(七)於國家之政策。供多少之繼續性。國家之政策。非能一成不變者。然往往因易入而有變遷。即一人而前後有變遷。於國家亦甚不利。自有政黨之後。略可使國家之政策。近於繼續。因政黨之中。雖有變遷。然其主義必不變遷。即如政黨內閣。有一黨居於內閣。則其政策爲之一變。而其大方針則必不變。國家政策之所以畧能穩

固也。若無政黨。其政策多操於君主。而其實際仍操之執政者。執政者往往因私人之意見。而變動國家之政策。由此觀之。即可知政策繼續性之在於政黨矣。

(乙) 政黨之害

(一) 黨派心之增長。對於真理與正義。使感覺遲鈍。且品性墮落。政黨但爭本黨之勢力。其黨派心必盛。對於正義與真理。不甚注意。且因黨派之運動。而出於卑劣之行爲。足以使品性墮落。

(二) 爲得多數。致用不正之手段。政黨之競爭。因得多數之贊成而起。遂致用種種不正之手段。或以賄買。或以威逼。至有如美洲之變更選舉區域。以爲黨派競爭地步者。

(三) 利用多數。壓制反對者及局外者。多數之政黨。必於議院之中。利用其勢力。而所立之法。多以自便黨派之私圖者。故少數者與反對者。不能與爭。甚或壓制之。

(四) 表面上標衆民政之名義。藉爲少數者逞專橫之器械。專制國之表裏。俱爲少數人之專橫。而立憲國。則往往利用多數之黨派。逞少數之專橫。其害較甚於專制

國。何則。專制國雖少數人爲政。尙存顧忌之心。若以議會議決之名義。而逞其專橫。足以屈服他人而有餘。是以有專制國所不敢爲之事。而政黨爲之者。在黨派競爭激烈之時。最易見之。

(五)濫用公職。尋常內閣之變動。唯易政務官。而不易事務官。若政黨競爭甚激者。則於官職更迭之時。祇圖位置其私人。以增黨派之勢力。

(六)分割公共之生活。使增紛爭。人民同在一區域。必有共同之生活。各相安於無事。至有政黨。則起政治之紛爭。不獨政治上重要之問題爲然。即小事亦然。因有紛爭。而生活反不能安穩。如日本近日。即有此情形。而法國尤甚。

(七)使具高尚之品性者。遠於政治。因政黨爭端日起。故有高尚之品性者。不願爲政治家。英國雖無此流弊。而法國及美國。則常有此事。故其政黨未爲盡善也。

政黨有利亦有害。總之利害之多少。以近於公黨者爲利多而害少。近於私黨者爲利少而害多。近世人類智德之程度。尙未發達。其易傾於私黨。固所不免也。不過以上所論。於近世國家之諸政黨。概括言之。若欲明特定國家之政黨。則當研究其特定之事。

實。調查其運轉政黨之人。固不僅見其政黨之組織。更探求其實際之原動力。由來幼稚之國家。無組織政黨之能力。最發達之國家。則亦無須於政黨。（以公衆皆有共同之目的故）今日之國家。既未到最發達國家之地位。而又非幼稚國家。故政黨不可不要。若當局者。講壓制之術。則多秘密結社之發生。禁穩和的競爭。則騷擾的競爭。立見。是政黨者在衆民的政治之時之不可避者也。

古時目政黨爲朋黨。或爲私黨。而在今日。則必求其利多害少。美國政黨。異常發達。雖昔日之華盛頓。嘗謂一國內求其共同之活動已足。政黨不見爲必要。然而今日。則處於相當之地位。誠可改良其缺點。而發揮其長處也。

#### 第四款 關於政黨之政策

即國家機關及國民。對於政黨之政策。非敵視而撲滅之也。不過改良政黨。與扶植政黨而已。其如何改良之點。雖自各政黨而異。約言之。則有四點。蓋與一般人民以正當之觀念。使從之而行動者也。

#### (一) 政黨競爭之目的。

(二) 政黨競爭之方法。

(三) 政黨對於他之政黨及局外者之觀念。

(四) 局外者對於政黨之觀念。

欲改良而扶植之。必明政黨之本質。而一面又圖政治道德之進步。其中如局外者公平之贊否。大可促政黨之進步。

一國政黨之數。將以多爲得乎。抑以少爲得乎。有謂一國中必有二政黨者。又有謂一國中祇可有一政黨者。皆不能斥其非。但自概括的言之。則意見之性質。必求小黨羣立。意見之實行。必求大黨併立。夫政黨者。本於意見一致之人類結合。而各個人之意見。千差萬別。二三分類。斷不能盡之。故政黨之數多。則各個人接近於自己意見之政黨益多。然而政黨者。不單事意見之發表。其目的在於勢力之掌握。與共同意見之實行。故棄小異而基礎於大同者。實團結之不可少者也。何則。以少數者之團結。其占勢力固難。其實行意見。尤爲不易。政黨而無勢力。必有小黨分立之傾向。小黨分立。則必偏於理論。而好攻擊。而於負責任。講策略。則反度外置之。是故立憲國之常則。必祇

有二大政黨。或能組織政黨內閣。兩黨迭起而任事。或不能組織政黨內閣。而選舉亦不出於政黨之外。如英如美是已。若政黨勢力小之國。一國內必有無數政黨。因同時爲政黨。同時不能得勢力。如澳如德是已。

從政黨之性質觀之。則小政黨爲善。從政黨之勢力觀之。則有二大政黨爲善。是一國內有二政黨。最普通之事也。二大政黨之分野。學者多主張分野之恆久性。以進步保守之二性質相對待。然普通政黨之區分。有中央集權與地方分權。有內政與外交。有主經濟問題。有主勞動問題。是等之政黨。固非何地何時。皆可適用。不過以種種之思想。互爲種種之結合。以其最重要者爲標幟。所謂最重要者。不獨因地而異。又與時爲變遷。其黨之標幟有變。區劃線有變。黨員有變。黨名有變。是政黨之分野。云者。變遷極多。不可專以保守進步二黨之境界。表示於永遠也。當政黨分野變遷之時。自來之政黨。互爲分合。失其靜狀而呈動態。世人往往以爲小黨分立之兆。是殆不解分合之政黨。更求其新中心點。而於競爭上。有必併爲二大政黨之趨勢也。

在於立憲國。二大政黨併立。有政黨內閣之傾向。政黨內閣之利害。不因其制度自身。

而決。因於政黨及周圍之狀況而決。故不可不舉政黨內閣必要之條件。

(一)元首地位之超然。即元首與政黨內閣無關係也。無論何人爲內閣。元首之地位。決不變動。否則以元首之意思。任用內閣。而二者不能調和。於一國爲極危險。且元首任用之時。若偏於一政黨。則必有怨望之者。而地位或遂至於變動。是非超然於政黨內閣之上不可。

## (二)人民之發達

(甲)無反對憲法根本之意見。若有之而無勢力。立憲之後。人民或反對之。或仍欲返於專制。則政黨內閣。必至於搖動。

(乙)政治的智識普及。其智識不普及者。不能辨別政黨之優劣。因之贊成不得其當。而政黨內閣。至生不良之結果。

(丙)政治的道德普及。以養成忍耐之性質。不輕於贊否。及積極的活動之風氣。不單爲消極的贊否也。

## (三)政黨之發達

(甲)政治上之原動力。無有在政黨以外者。政黨以外。別有大勢力者存在。則雖得多數之贊成。亦難望其堅定。

(乙)政黨應以分割二大政黨爲主。

(丙)二大政黨。由歷史的發達。且其基礎鞏固。偶然發達之政黨。則爲一時的。或散或滅。皆不可知。

(丁)二大政黨內。多網羅政治上之人材。此與第一種相對。政黨以外無人材。而政黨以內。則必有人材。方爲有濟。

(戊)二大政黨之意見必穩和。且有多少共通之基礎。意見不宜激烈。且必有共同之點。若不共同。則一政黨爲內閣者。盡易前轍。不可也。

(己)二大政黨。必有訓練。且富於責任之念。

(庚)二大政黨之內閣交迭問題。所爭者。必限於重要之事件。

政黨內閣。必具以上之條件。若無以上之條件。則難於實施。即能實施。必不能得豫期之結果。

## 第六章 內治政策

前言左右國家之目的與政策、重要的勢力。今進而概論依於是等勢力之國家。爲達其目的。應以如何之大方針。而決定其政策。蓋普通所分爲內治外交是也。先舉關於內治政策重要之點如左。

- (一) 內治政策改良的。
  - (二) 內治政策衆民的。
  - (三) 內治政策自由的。
  - (四) 內治政策合理的差別的。
  - (五) 內治政策社會的。
- 以下說明其大體。

### 第一節 內治政策改良的

凡政策以不甘於保守。而期其進步。遂倡爲廢止現狀之說。然欲圖進步。則必改革。改革。急激。又近於革命。故不可不經著實之階梯。而避急激之根本的變革。改良云者。一

面○反○於○保○守○而○言○。一○面○即○有○排○斥○革○命○之○意○也○。

社會之狀態。非一成不變者。故遇新時代之期。必發生新勢力。且必為政治方面之實力。國家亦社會之一種。對於已經發生之勢力。務圖抵抗。不為承認。其結果至於破裂。變為革命者有之。由是而知國家對於新勢力。不在抵抗而在利用。自近四五十年以來。變遷之狀態。不知凡幾。前日之貴族。於社會上最占勢力。近則一般之平民。亦有勢力。使國家之待遇之者。不稍變遷。必不可也。德國 Dareny von Stein 著法國社會之變遷。法國 Farel 著權利之變遷。皆言社會時有變遷。國家亦不可不有變遷。諒哉言乎。故變化者。可循於改良之常道而來。抑又通於革命之側路也。

革命一事。見於書簡及新聞者甚多。然其解釋甚不明白。故下革命正當之解釋。必區別改良與革命。其區別之標準有二。一必然的標準。一普通的標準。必然的標準者。即有此情形。必為革命也。普通的標準者。即因革命所起之形狀也。

必然的標準。關於變化之目的。及變化之方法。變化之目的。必關於國家組織之根本。變化之方法。必脫於憲法。及政治慣習之範圍。革命而缺此二點者。非革命而改良也。

單於二點之一。即以爲革命之標準者。猶不免於不充分也。

普通的標準。即有變化之速度急激。與變化之狀態騷擾。而後爲革命。若變化之速度遲緩。與其狀態平和者。非革命也。然有非革命之時。而一時之暴動。速度亦似急激。狀態亦似騷擾。而旋即平復者。故革命者。不可單以普通的爲標準。必以必然的爲標準也。

國家變化之方向。不足以區別革命與改良。因其方向。亦因社會爲轉移。但觀其變化之方向。或有成爲改良者。或有變爲革命者。特近世文化國。其變化之趨勢。多取衆民的一方面也。

普通革命之情形。皆以在下之人。反抗在上之人。亦有在上之人。變動憲法之時。西語謂之 *Coup d'etat*。即君主及執政者。在於國家之根本的政策。加以變動之意。如法國拿破侖第三變共和爲君主是也。有人謂宜於革命之外。別立名稱。余謂苟與必然的標準相。同亦可謂之革命。

國家之狀態。必經變化。於國家之生存發達上。爲不可少。而變化者。依於改良乎。抑依

於革命乎。則改良爲善。有人謂革命善者。但觀革命後之情形。以革命前後之事物。比較其優劣而下判斷。故主張革命也。然革命之後。人心搖動。易陷於急激騷擾之狀態。而滅却尊奉國法之心。長訴於暴力之惡習。一次革命。又有反動的革命起。則屢次革命。故不敢贊成之也。

革命之結果如是。故欲避革命者。唯急於國家改良之事。因革命者。相演不已。結果不長。所以注意於改良之目的。不廢止現狀者。不能避革命。必時時改良者。始能避革命也。達此目的。有二重要之關係。即憲法之組織及國民之風氣是也。憲法之組織。必應於政治社會之狀態。而隨新舊勢力之新陳代謝。以爲轉移。若執一定之憲法。而不許變更者。必致革命之事。所謂國民之風氣者。必使有忍耐及慎重之性質。不致因小事而起激動。若因小事。而即欲超於法律範圍之外。以爲運動者。革命亦不可免。故希望國家之平和的進步。不可不注意於斯二者。

凡事必有例外。所謂革命者。通常不能承認之。然亦有不能不革命者。則爲例外。當國家積弊太深之時。國家之運命瀕於危殆。有非行革命不可者。則革命不能不承認之。

但所承認者。由革命之總括的計算。爲終局之判斷。非對於構成革命之舉動。及革命後所生之事。而悉承認之也。因革命後種種之弊害。不可勝言也。

以上關於國家之根本的組織。論改良的政策。而不可失於守舊與急進二者也。

## 第二節 內治政策衆民的

衆民的即西語 *Demoscrats*。亦可與共和的通用。然共和的對於君主而言。衆民的即多數對於少數而言。君主固少數政治。而共和的亦有少數政治。日本有譯爲共和的者。有譯爲平民的者。余以爲共和的既不當。平民的又爲一種之階級。故仍稱爲衆民的。

衆民的云者。必使政策之決定。認衆民之勢力。非獨於政策之歸着點。及於衆民而已也。因君主國之政治。其政策之結果。亦有益及於人民者。特政策決定之時。尙不認許其發表意見。至於近世國家。不問君主國共和國。其內治大抵有衆民的之傾向。社會上階級之特權。皆已打破。而以人皆平等爲原則。然雖無階級之特權。而有能力之差異。衆民的之參與政治。其能力上之差異。固不可相強。若無能力之差異。則政治上

有不能得良結果者。

衆民既得參政權。以衆民之意思。於政策之決定上。增加勢力。又往往生濫用權力之弊害。故有疑衆民的政治之失策者。然天下事無有利而無害者。不獨衆民的爲然也。衆民的有濫用權力之患。使其利導衆民政策。而滅殺其危險。固識者重大之任務。夫國家之政策。所以必趨於衆民的方面者。因國家欲使人民知在國家之地位。人民既知在國家之地位。即知要求其權利。國家若不承認。則必有反抗之事。且人民爲國家之分子。人民在國家之地位。既鞏固。則國家之地位。更加鞏固。蓋有不得不趨於衆民的之勢。又有謂衆民的。祇可行於共和國。而不可行於君主國者。然而在君主國。其行衆民的政策者。其上下必互相調和。即君主之地位。亦因衆民的政策而更加鞏固。衆民的政策。非有同等之真價也。又非有自然之良果也。唯期衆民智德之發達。斯善矣。

### 第三節 內治政策自由的

自由之語。有種種之意義。然不外二種。即私人之自由。及政治之自由。是也。私人之自

由者。各個人自其意思。爲各種之行動。而不容他之干涉。政治之自由者。國家機關之行動。必在法律規定範圍之內。前者必俟後者始得安全。後者即所謂普通參政權。而出現於立憲制國。蓋對於私人自由之侵害。不獨他之個人。即國家機關之侵害。多更甚於個人之侵害。使不以政治上之權利。則個人之侵害。或可以避。而國家機關之侵害。必不可避。是不得不認政治之自由爲必要也。

私人之自由。必得政治之自由。方爲確固。而政治自由。與私人自由。二者常不並行。近世政治之自由。日益發達。而私人之自由。反被束縛。即如衛生行政。極足以束縛私人之自由。不過此類之事。皆由個人之認定。即稍減私人之自由。亦未始不可。又有政治上之自由。極足束縛私人自由者。則以多數之人。壓制少數之人是已。古時以少數壓制多數。今則以多數壓制少數。欲謀救濟之法。不可專從法律上改良。而圖政治道德之進步。尤要之要者也。

私人之自由。固應尊重。然非謂爲絕對的神聖不可侵犯也。何則。個人之於國家。雖有獨立之地位。而非無條件之獨立。有國家認爲必要之時。亦有不能不稍加制限者。近

世之國家。於其必要制限以外。益擴張私人自由之範圍。且鞏固之。於政治上之自由。則規定國家機關活動之準則。而國家與國家機關之區別。及國家機關全部與其各部之區別。自有立憲制度。始爲明瞭。凡此皆以供私人自由之根本的保證也。

人或。以國家之強制組織。爲侵犯私人之自由者。此單自專制國而言。若立憲國之強制組織。對於個人。非唯不侵犯其自由。且足以防禦他之個人。及國家機關之襲擊。其爲最善之制度也無疑。

要之個人日益發達。其獨立自重之念日增。而厭干涉。喜自由。然必個人心身之發達。始足以語自由。國家之發達。必求個人之發達。則國家之政策。不得不主自由的。

#### 第四節 內治政策合理的差別的

前言衆民的政策。認人皆平等。然人之能力。萬有不齊。其事實上必不能平等。國家之政策。亦因社會之不平等。而生差別。與優者以特別之待遇。獎厲其能力。使不至爲社會一般之人所壓倒。不得處於優勝之地位。但差別云者。必合理的差別而已。

優者。即個人的具有優等之能力。並非歷史上所謂上等社會之區別也。故有天爵人

爵之別。偏於天爵者。其智識道德必高。而認定其特別之地位。偏於人爵者。則由歷史之傳來。或社會之階級。英國之貴族。偏於天爵。故其政治亦善。法國之貴族。偏於人爵。故時有革命之事。所謂優者。必從於天爵。而不從於人爵。

人之優者。有各種方面之不同。有優於文學者。有優於技術者。特對於優者。必處以相當之地位。不能以其人之有一事優勝者。即以爲無不優勝也。故往往有長於文學之人。而缺於政治上之智識者。不能以其長於文學。即處以政治之地位也。

有謂社會不必認定優者特殊之地位。因社會進步。必視四圍之境遇。與衆民之所賜。是以社會之發達。歸於全社會之人。皆發達。不能以一二人之發達。即能發達全社會也。其言亦近理。蓋雖有優者之卓見。倘衆民不能心解其意。或境遇不能採用其言。亦不能奏一毫之效果。近世衆民的時代。輿論之勢力強大。優者之地位。似無著明之外觀。然而社會之中。不能皆優。則必有優者提倡。以前以爲社會之引導。常賴有優者之存在。而優者之思想與事業。爲積極的。衆民對於優者之狀態。爲消極的。如輿論爲衆民的產物。而輿論之中心點。則仍圍繞於優者也。

又有謂人材之輩出必於平等社會則甚多。而於階級時代則甚少者。然階級時代。人材雖不若發達時代之多。至於人材之有不有。則不可決定。特自表面觀之。因有潛伏於下而不能用者。遂以爲無人材耳。若謂平等社會。人材輩出。不知在其發起點之平等。則同。而人材之到着點。則必不同。於其到着之點不同。遂於優者有特別之待遇。既有特別之待遇。而後優者方有奮興之動機。謂人材之輩出。歸於平等社會。毋甯稱爲合理的差別社會。法之拿破侖。起身微賤。故其用人。亦不拘資格。其時之政治家軍人家。非復法國舊社會之人。然不能謂有拿氏而後有人材也。祇能謂有拿氏而後能用人材耳。人材輩出。所以歸於合理的差別社會也。

### 第五節 內治政策社會的

#### 第一款 社會的政策與勞動問題

社會的政策。與社會的主義。往往不同。社會的。西洋謂之 *Social*。社會主義。西洋謂之 *Socialiste*。社會的有政策之社會的。政策之社會的。有政策之目的及政策之方法二種。

(一)政策目的之社會的者。其政策之着眼處。在於社會之全部。而非在於一部。

(二)政策方法之社會的者。與國家之萬能主義相反。政策之實行。不借國家之強制組織。而主於任個人又團體之自治。

至於社會主義。則有二點之謬見。其所期者。欲變革下等多數人民之地位。有輕視社會少數優者之謬謬。其一也。又欲以社會之財產。皆歸於國家。甚至經濟之經營。亦必任之官吏。其弊在於太看重國家。其二也。因有二點之誤。故社會主義的政策者。不可行也。

政策以社會的行之者。獨有勞動問題。為社會的重要之問題。雖社會問題。通於一般之政策。而勞動問題。尤為重要。故言社會的政策時。單提勞動問題。特別言之。蓋勞動問題者。非獨為經濟問題。而又為大政治問題矣。

有廣義社會問題。有狹義社會問題。自社會進步之後。社會各部之分科。因之加多。其間往往生衝突。而調和此衝突者。即為廣義社會問題。特現所解釋之社會問題。為狹義之社會問題。因勞動問題。即資本家與勞動者之衝突。關於此問題。特引社會之注

目。故稱爲狹義之社會問題。

### 第二欸 勞動問題發生之原因

勞動問題。與他種社會問題。在於各國之情形。各不相同。即各國之歷史。國民之狀態。及關係於該問題者。有特殊之原因。自國而異者也。雖然。如勞動問題者。文化。國。共通之問題。即有共通之原因。蓋有精神的原因。及物質的原因。二者精神的原因者。即自由。平等。博愛之觀念。漸漸普及也。物質的原因者。即經濟組織之變遷也。

所謂物質的原因者。經濟學者及社會學者。無不言之。茲特簡單述之而已。此問題。起於十八世紀後半。發端於英國。有倡產業革新 Industrial revolution 之論者。蓋以學術應用於生產技術。自家族的工業。一變而爲工場之組織。即如紡紗。古時皆家自爲之。及後有大工場起。其資本大。其消售廉。而小資本者。不能與競爭。遂不能不爲大資本者所用。勞動者日益增多。對於資本家。因貧富之懸殊。而起不平之感。此問題遂以著明。加之交通發達。市場擴大。古時物品。祇消流於一國者。今則其範圍日廣。遍及於全世界。大勢所趨。產業的革新。幾與專制之變。爲立憲。其風潮同達於最高點。雖然。經

濟組織。既如是。其變遷。設無他之原因。相伴。勞動者對於所居之境遇。安於先天之宿命。則勞動問題。猶不至若是之盛。然資本家雖極意優待。勞動者必不滿足。且大生產之事業。既告成功。近世經濟學者。雖倡限制大生產事業。仍返於小生產事業之說。勢固有所不能。是欲勞動問題不起者。不可得也。

僅一物質的原因。猶不能使勞動問題十分發達。以今日之勞動者與大資本家相較。則貧富相差甚遠。而以今日之勞動者與數十年數百年前之勞動者相較。則資本家之待遇較優。勞動者之生活較高。無如物質的原因之外。又有精神的原因也。勞動者之智識。漸次發達。知世人皆應平等。不應勞動者獨陷於苦境。此風潮雖起於十八世紀後半。而其大原因。則由於法國之大革命。自由平等博愛之思想。人人普及。而勞動問題亦遂奔流而不可止。雖或有誤解自由平等博愛者。往往走於極端。不無流弊。然人苟有智識。則必思平等。猶之幼年智識漸啟。則每思與成人平等。此亦發達一定之程度。而一般大勢所趨也。精神的原因與物質的原因相合。故產出勞動問題。此二大原因。必然之結果也。

### 第三欸 勞動問題之解決

此問題雖不易解決。然不可不知解決此問題之要件。解決者之社會主義。以爲有勞動問題者。由於自由之競爭。及私有經濟之制度。故欲使私人之財產。歸於國有。採共同經濟之組織。由國家分配於私人。不知競爭者。實進步之動機。而自由者。又人性所固有也。然社會主義。其直接之效力。雖不及於社會。而使世人因而注意於勞動問題。急謀解決之方法者。此其間接之效力也。今舉解決勞動問題之必要條件如左。

- (一) 了解勞動問題之真原因。凡解決一問題。不知其真原因者。不能解決也。
- (二) 自社會之全局觀之。與以精神的物質的之解決。社會主義。倡均富之說。徒爲物質的解決。尙不能爲解決之要。故必自精神的解決之。與以法律上之人格。
- (三) 今之立憲制。私有經濟制。及自由競爭制。於其大體必維持之。雖諸制亦有弊害。然祇能從其缺點而改良。不能於諸制以外。另設新法。社會主義。雖不主張破壞立憲制。而私有自由諸制。則盡欲破壞之。亦不可也。
- (四) 不抑制勞動者之自覺。而發達其責任觀念。伴於勞動者之能力發達。而與以政

治上經濟上相當之待遇。副勞動者之要求。而對於其要求之權利。必使負對等之義務。與以相當之地位者。如勞動團體及勞動組合等。必承認之是也。

(五)整理競爭之形式。使易於平等競爭。所謂整理者。蓋以自由競爭。不尙壓制。而務爲平等之競爭也。

(六)不可干涉正當之競爭。且保護競爭之敗北者。競爭必有優勝劣敗。於其正當競爭所生之社會分科。不可干涉之。而於競爭敗北之人。或老或病。亦必與以相當之程度。使安其生活。

(七)減少競爭偶然之要素。例如甲乙有同一之土地。甲之地旁。忽築鐵道。而其地值自高。乙地如故。而其地值坐減。斯時甲之土地。即添偶然之要素。必出以調劑之方法。其利益大者。其負擔稅亦重。使不至以偶然之結果。致輟其競爭。

(八)解決勞動問題。以使勞動者之自助。自治。及共同爲主。而以國家之干涉。限於例外不得已之時。

(九)不能一舉而期黃金世界之現出。社會主義。往往以社會之不進化。由於制度

之不善。一旦改革其制度。則勞動者即得最良之境遇。此甚誤會也。亦猶誤解立憲制度。以爲立憲之後。事事較專制爲善者。同一未可必也。

(十)保護勞動者之必要。關於勞動問題。而有必要之積極的施設。委之私人。不能達其目的者。則委之地方自治團體。因其範圍甚狹。最於勞動者之輔助相宜。如勞動保險。德國以國家經營之。終不周密。蓋國家之舉動。所關者大。必有遲重之態。且事事專賴國家。又近於萬能主義。不如自治團體。其舉動較易。而助之亦非濫費。

### 第七章 外交政策

所謂外交者。非單指國際處理之事而言。而包含對外政策。當列國併立之時。各國爲達其目的。向外部進行之方針之總稱也。今概括近世國家。而舉其根本之政策如左。

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

(四) 外交政策平和的。

(五) 外交政策世界的。

以下說明其大體。

### 第一節 外交政策國家的

國家對外行動之時。必以國家爲統一的單位。無可疑矣。但所謂單位者。將採國家本位主義乎。抑採人類社會主義而占從地位乎。古今不無異論。尙有宜解釋者。其一爲萬國利益說。以人類社會爲本位。毫無國家之區別。因世界之利益。而犧牲自國之利益。固悖於普通國家之現象。其二爲極端國家主義。但知主張自國之利益。而自國以外。皆野蠻國家。亦阻於世界人類之進步。二者之論既不當。則所謂國家的者。乃以自國爲本位。非以世界而犧牲自國。亦非專主自國而攘斥他國。蓋可知也。

自十八世紀以來。主張博愛主義者。有萬國一視同仁之意。爲平世界之競爭也。其理論雖不可厚非。然現在人性發達之程度。去實行之期尙遠。歐洲中古時。有 *Machiavelli* 者。其所著書。有 *L. Principe*。主張國家本位說。以自國之利益爲主。而棄置

他國國家及人民之利益於不顧。其實際之思想並非如是。特當時親意國國家分立之情形。欲謀有以統一之。故有此極端之議論。其主張自己國家亦未免太過矣。

近世之國家。所謂帝國主義者勃興。全然國家本位主義之變形。不論其國體之如何。凡其本國與殖民地。保護地方。及所認為勢力範圍者。皆鞏固其軍事之統一。而屢加保護稅。蓋設人爲的牆壁。以圍繞自己之境域。以對抗外國。而期爲競爭中之優者。方今之趨勢也。元來國家者。有統治組織之繼續的人類社會。其目的之所在。不外圖社會之發達。是以對於國際問題。而以繼續的社會之主觀的解決之者。視爲當然。對於外交。而以自國爲中心點者。亦無足怪也。

國家對於其分子有權力。而其分子亦受法的拘束。故法者。其直接足以支配個人。國家則反是。在於國家之上。不認何等之權力。包含國家社會之世界的大社會。不能以分子視國家。而各國直接以自國爲本位。根據於其利害而爲行動。其行動者。謂爲從一定之法的規律。寧謂爲伴於國際間之勢力關係也。所謂國際公法者。自列國之政策而來。對於不守公法者。其加制裁與否。終歸於勢力關係之如何。然而無重大之理

由。而漫然倚於勢力。以違背公法之規定者。固非政策之得者也。是外交上之單位。在於國家。而非在於國家以上。明矣。

## 第二節 外交政策國民的

國民的外交政策。有二種意義。其一原動力。其二著眼點也。

外交政策之原動力。何以在於國民。因對於他國。爲各種之行動。專任二外交官。而人民不與知之者。則其外交。必不能無失敗。使其國民而以冷淡過之。旁觀外交官之舉動。其外交之基礎力。不免薄弱。而外國亦知其薄弱。致生外交之困難。故當局者。披露外交之事件。與國民共決定其方針。有國論爲後援。其外交必且容易。若遇特定之事件。宜守秘密。而以自己之敏捷果斷。解決之者。則自負其責任。而出以適當之措置。以避國民之掣肘。雖然。外交最終之監督者。國民也。識者常以理性注目於外交。而於對外交方針。必期國論之一致矣。

外交政策之著眼點。亦必在國民者。從前專制之時。一切外交政策。皆與國民無關。故不以國民之利害關係爲外交。而以元首及政府之利害關係爲外交。今日則凡外交

政策專著眼於國民。而國民云者。指全體之國民而言。非指一部之國民而言。換言之。即不以一階級一黨派。而計其特殊之利害。且一國中。祇有一民族者。其外交問題簡單。一國中有數民族者。則其利害關係。或不盡同。故外交政策。必以國民之利害關係。而使自國之諸民族平等。不以民族之利害關係。而區別民族之異同也。

### 第三節 外交政策膨脹的

一國之外交。主於向外擴張者。則非退嬰而進步。非消極的而積極的也。膨脹的政策云者。其領土範圍。經濟範圍。文化範圍。皆可以企圖擴張。然向外之擴張。必圖內部之整理。內部未整理。而從事於外部擴張者。必招失敗。甚且並內部亦以擾亂。而影響於國家之存亡。即使不至於失敗。而亦難於繼續。

欲行膨脹的政策。必政府與個人之協力。然個人之意思。有不能一致之時。固不能專以國家之意思。而不計個人之利益。其促個人向外擴張之動機。在於講求經濟學。即以最少之抵抗。而得最大之結果。故其所爲。有與國民全體遠大之方針不合者。如國家主向南擴張。而國民則主向北擴張。是已。於斯時也。國家唯有誘導個人。使其用力。

甚少而得利則甚多。誘導之法。例如蒐集海外之事情。以爲正確之報告。於私人之移民會社則監督之。於航海營業者則獎勵之。又如發達海軍及附屬各種之設備。以保護國民向外之擴張。皆必要之事也。

外交政策之膨脹。殖民事業其一也。然以政府之意。思向外擴張。不如以國民之同意向外擴張。法人 Demolin 著有一書。大致言盎格魯遜人種之性質。其書分三章。一法人與英人學校之生活。二私之生活。三公之生活。謂英國之殖民。出於人民之向外心與冒險心。法人則不然。無冒險之性質。而皆有作官吏之心。且英人祇知經濟主義。故肯冒險。法人則稍有蓄積。惟思自享幸福而已。此英人之所長。而法人之所短也。其書又言德之殖民。雖極發達。然祇知用武力的手段。或利於強硬之競爭。不足畏也。所可畏者。惟英人耳。蓋欲法人取法於英。其議論雖有走於極端者。而現在各國。猶重其書也。

關於移民制度。有問題焉。即移住者。中等人民愈乎。抑下等人民愈乎。往文明國乎。抑或往野蠻國乎。有謂文明國難於競爭。不如往未開化之國。易占優勢者。然而往文明

國。其影響及於自國之進步。亦不可知。又有謂下等人民。於一國無關係。不如使移住於外國者。不知下等人民之關係。雖不及中等人民之占勢力。然苟加以教育。即莫非中等矣。又有主張移民。必保持國家之體面者。故不宜於下等人民。然雖不使往。能保人之不來乎。則唯有改良之。或限制之而已。

殖民與移住。甚有關係。而意願不同。移住者。不過以此方之人。移於彼方而已。殖民者。以此方之人。移於彼方。而此方之勢力。可以及之。殖民固國家所甚希望。然現在之土地日少。凡地球表面。苟適於殖民者。無不在各國支配之下。不復容後進國。有殖民之餘地。則不爲土地之殖民。而可爲經濟上之殖民。若欲真正經營殖民事業。殆有所不能耳。

#### 第四節 外交政策平和的

脹膨的外交政策。常有與外國衝突之時。而戰爭殆所不免。蓋不獨領土之擴張。即經濟文化之擴張。常直起國際的衝突。然衝突不必即求解決於干戈。務以平和之方法。消弭其戰爭。而以戰爭爲例外之一手段。因戰爭之利益。多得不償失。且果得之。未必

即能經營。有謂由戰爭之結果。足以得一切之利益者。不知凡戰爭。可得之利益。即依於平和的競爭。亦可以得之。是不必專賴戰爭矣。

抑人類一般之平和。已爲世界各國所公認。而自實際考之。希望平和之聲。愈高。而列國之擴張軍備。愈亟。則以非一事之原因。而爲一般之原因也。舉其著者如左。

(一) 國際間感情之關係 國際之事。往往有不能思前慮後。而以感情用事者。且近來衆民的時代。以輿論之傾向。而政府不能堅持。則戰爭起矣。

(二) 列國不互知其情形 不互知其情形。則互相猜忌而起戰爭。且近來交通日便。即不競爭之國。而因影響所激。亦起而競爭。戰爭有日益增加之勢。

(三) 列國不甘爲自然之膨脹 即不滿足自然之膨脹。而取人爲的膨脹。必生衝突。若自然之膨脹。則有實際上之勢力。他國自難與競爭。今用人爲的膨脹。其衝突不問可知。蓋其所以然者。因世界土地日少。而汲汲於擴張名義上之勢力圈也。

(四) 以戰爭爲國際解決之手段 古時之思想。大抵以戰爭決國際之事。確爲必要。今日則必要雖見爲減少。而流毒猶存。例如古時人民。一有衝突。則用爭鬪。今日之

裁判。雖然發達。而各國民間決鬪之事。尙不能免。國家之以爭議取決於戰爭。猶是類也。

戰爭之原因。有此四種。吾人觀於此。而知仲裁裁判。欲使將來戰爭絕迹者。不敢信之。蓋於地域的繼續社會之間。人類之競爭。爲永久的。而自競爭所生抵觸之大者。其利害關係。益波及於全世界。其全然立於第三國之地位者。愈稀。是競爭者最終之判決。一任於武力的之慣習。不遽易拋棄之。即有最愛平和之國家。亦必維持相當之軍備。以爲最後之手段。誠所不得已也。然外交政策。要以平和爲主。欲避戰爭而取平和者。不可不注意於左之諸件。

(一)常知列國之情形。且以己國之狀態。介紹於列國。以防誤解。

(二)頒有一定之秩序。以自國之平和的勢力。扶植於國外。而於我勢力所及之住民。使堅其信賴。知無不利於彼等之事。且必使其勢力鞏固。列強知我膨脹政策之爲平和的。而不易於動搖。

(三)列國爲平和之協議。以決國際之爭議。如萬國協會。及萬國仲裁裁判皆是也。

(四)若實不能平和處理。則必爲戰爭前後之計畫。如實無利益。亦可以互相推讓而息爭端。毋以小抵觸而供大犧牲。

外交政策。以平和爲主。與內政之以改良爲主。同爲一意。不過自國雖極探平和。而他國則利用之。以逞橫暴。至於無可如何之時。亦必出於戰爭。猶之內政之腐敗。達於極域。不能不革命也。然而至於無可如何之時。必將戰爭前後之情形。細爲計較。

關於戰爭之事。有種種之研究。波蘭 Borch 者。觀戰爭之日甚。遂著爲一書。於戰爭之利害得失。言之極詳。其最後一章。爲近世之戰爭。日本翻之。《民友社有此書》。雖於東方之情形。未之能悉。然亦可以供參攷。

### 第五節 外交政策世界的

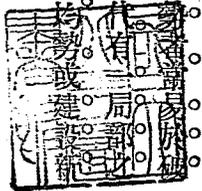
世界列國之關係。日益密接。而政治上之利害。亦益複雜。一國之事。其直接間接之影響。可以波及於諸國。此輓近最著之現象也。故一國之外交政策。不可不爲世界的。所謂世界的者。非反於國家的國民的等。以世界爲本位。而有一視同仁之意也。蓋自理想言之。或有世界同仁之一日。而自政治上之實際觀之。則猶未能幾於此程度。世界

云者。以自國爲本位。而以世界爲對面的。非以一部分爲對面的也。

一國之外交上。最足注目者。列國均勢之變遷是也。均勢者。列強之勢力。互相掣肘。有一國起而擴張其勢力者。則他國互爲連合。以抑壓其一國。使不至以一國而居於他國之上。而均勢者。又非謂互相牽制之雙方。其勢力必相匹敵。不過勢力之差。不至於使一方之跋扈而已。

均勢之事。在中國古時亦有之。然與今日之均勢不同。今日之均勢。起於中古之意大利。由意國之均勢。變而爲歐洲之均勢。由歐洲之均勢。又變而爲世界之均勢。世界之均勢。非單純一點之均勢。固自世界各方面之局部的均勢。湊合而成。如東洋有東洋之均勢。西洋有西洋之均勢。合而爲世界之均勢。其局部均勢。不單關於國內之諸要素。又於國際而有地理的關係之結果也。

均勢者。非自列國之理想上而生。蓋因擴張其勢力。而始有均勢。故均勢。破壞之後。又發生新均勢。所謂均勢之變遷。云者。當世界均勢之時代。有均勢之變動。而波動及於他之局部。各國各自其立足點而觀察之。或維持舊均勢。或建設新均勢。



均。勢。要。不。可。不。覺。世。界。之。大。勢。也。

政治學 第三編 政體原論 第七章 外交政策

二百十七

法政粹編

1

法學通論

揚度

裁判所構成法

湖北 吳柏年

國法學

羅傑

民事訴訟法

湖南 畢厚

行政法

貴州

夏同龢

刑事訴訟法

蕭仲祁

民法總則

湖南

羅永金

平時國際公法

廖維勳

民法

彭光璜

戰時國際公法

陳嘉會

民法

雷兆璜

國際私法

湖北 曹履貞

商法

湖北

陳武

經濟學

湖北 易奉乾

商法

湖南

劉澤熙

財政學

湖南 胡子清

商法

湖南

陶懋頤

監獄學

江西 賀昌國

刑法

湖南

瞿宗鐸

殖民政策

湖南 胡子清

刑法

湖南

陶思曾

外西政治地理

湖南 胡子清

刑論

湖南

陶思曾

外西政治地理

湖南 胡子清

刑論

湖南

陶思曾

外西政治地理

湖南 胡子清

政治學 十七

法政粹編(政治學)與附

光緒三十二年二月廿四日發行  
明治三十九年三月十八日發行

編輯者 湖南 黃 可 權

印刷者 日本東京淺草區黑船町廿八番地  
池 田 宗 平

印刷所 日本東京淺草區黑船町廿八番地  
東京並木活版所

(電話特下谷百〇五番)



57

449014

