

政治學

日本法學博士小野塚喜平次講述
侯官 鄭 麩 編輯

上海商務印書館藏版

570
598=4

政治學

日本法學博士小野塚喜平次講述
侯官 鄭 麓 編 輯

上海商務印書館藏版

二七四三



3 1771 7015 0

序言

政治之定義曰政治者國家之機關及國民之行爲直接關於國家根本的活動之總稱也學之定義曰學者精密智識之系統的總體也我國士夫於國家國民不能下正確之解說常識尙不足言何有於精密智識與所謂系統總體之云云乎然何謂常識何謂精密智識必就所學者先定其範圍而後學者可得而研究則欲觀其會通有以得其系統總體者必其學爲獨立之學科殆無疑也政治學於世界諸學科內成立最後吾儒則以爲道德之支流也西國政家則以爲術而非學也其範圍析而愈狹以爲專攻之學問者蓋始於晚近間耳甲辰以來吾國游學東瀛講習法政者踵趾相接蓋頗知政治教育之重爲不可以已矣彼邦法學大昌凡諸講座各出所長以餉後學彥譯印行其類略備惟政治學則

闕焉蓋彼國諸講師之專攻此學者固不數覲也小野塚博士所著政治學大綱久已風行於時第詳於國家機關而未及於國民行爲且於此學之應用亦引而不發未饜學者之望是猶爲其五年前之舊著也侯官鄭君篋歸自東瀛出示其所述講義二篇則爲博士最近之緒論研究益精所以爲此學觀察判斷之標準者益詳且備東方此學之成立殆將基於此乎鄭君譯述亦能盡其曲折使政治學之精神全體湧現校閱既竟爰贅數言於簡端以爲我國介紹庶幾預備立憲者共爲適當之修養云爾光緒三十三年校者識

政治學目錄

第一編 緒論

第一章 學

第二章 學與廣義政治學之關係

第三章 廣義政治學與狹義政治學之關係

第四章 政治學研究之範圍

第五章 政治學之重要

第六章 政治學之困難

第一節 根本的原因

第二節 追加的原因

第七章 政治學之可能

第一節 政治學之絕對的可能

第二節 政治學之相對的可能

第二編 本論

第一章 國家之性質

第一節 關於國家之性質諸學說

第一款 客觀的國家說

第二款 主觀的國家說

第二節 國家與社會

第一款 社會之意義

第二款 國家與社會之區別

第三款 國家與社會之關係

第四款 國家在於社會之地位

第五款 國家與個人對立之狀態

第二章 國家之定義

第三章 國家之分類

-
- 第一節 總說
 - 第二節 國體的分類
 - 第一款 亞里士多德氏之國體三分說
 - 第二款 國體三分說之批評
 - 第三款 混合國體說及其批評
 - 第四款 國體的分類結論
 - 第三節 政體的分類
 - 第一款 政體的分類之重要及其根據
 - 第二款 專制政體
 - 第三款 立憲政體
 - 第四款 立憲政體之細別
 - 第四章 國家之發生及消滅
 - 第一節 國家之發生

目錄

第一款 總說

第二款 國家之絕對的發生

第三款 國家之關係的發生

第二節 國家之消滅

第一款 國家之消滅概論

第二款 國家之競爭力

第五章 國家存在之理由

第一節 問題之意義

第二節 問題之必要

第三節 問題解決之性質

第四節 問題之解決

第一款 社會方面之國家之必要

第二款 個人方面之國家之必要

第六章 國家之目的

第一節 問題之意義

第二節 關於國家之目的諸說

第三節 問題之解決

第一款 原始之目的

第二款 終局之目的

第三款 結論

第七章 政治及政策

第一節 政治

第二節 政策

第三節 政策之前提

第四節 理想政策及現實政策

第八章 國家機關

第一節	國家機關之權力
第二節	國家機關之分科發達
第三節	統一機關
第四節	執政機關
第五節	監督機關
第九章	國民
第一節	輿論
第一款	輿論之性質
第二款	輿論之成立
第三款	輿論之價值
第四款	關於輿論之政策
第二節	政黨
第一款	政黨研究之必要

-
- 第二款 政黨之意義
 - 第三款 政黨之得失
 - 第四款 關於政黨之政策
 - 第十章 內治政策
 - 第一節 改良的內治政策
 - 第二節 衆民的內治政策
 - 第三節 自由的內治政策
 - 第四節 合理差別的內治政策
 - 第五節 社會的內治政策
 - 第一款 社會的政策與勞動問題
 - 第二款 勞動問題發生之原因
 - 第三款 勞動問題解決之要件
 - 第十一章 外交政策

目錄

第一節	國家的外交政策
第二節	國民的外交政策
第三節	膨脹的外交政策
第四節	平和的外交政策
第五節	世界的外交政策

政治學

第一編 緒論

第一章 學

日本小野塚喜平次講述
侯官鄭篋編輯



學之一字古今疑問之所存也。今當述政治學。而對此大疑問。不能不予以解釋者。蓋有理由存焉。

第一。學之爲何。迄無定說。英儒穆勒約翰（十九世紀後半之學者）嘗謂學之問題。最難解決。然茲爲研究政治學。則須解釋政治學。而欲解釋政治學。則不可不先解釋學之一字。

第二。學之爲何。乃諸學所共有之問題。而非政治學所特有者也。解釋諸學共有之問題。須從諸學之根本上着手。而此根本上之解釋。乃網羅諸

學所共通之要素。故政治學之成立性質範圍及研究方法。所關聯於學之解釋者甚大。

第三。學之解釋。於政治學之根本上。大有關係。昔德相俾斯麥嘗謂政治學者。術也非學也。夫以之爲術。則於政治學上之學之解釋尙可緩。以之爲學。則學之解釋必不容忽。而余則固以政治學爲學也。

夫欲解釋學之一字。須先明因果之關係。太古之原始人類。無論矣。苟在稍稍發達之人類。其對於宇宙無數之現象。莫不欲知其所由始。與其所由終。否則僅爲偶然之觀念。而不明其因果之關聯。則歎乎人類智性之慾望。而思想界之缺憾以起。夫現象者何。存於宇宙。宇宙者何。存於人類思想而已。人類因其智覺。對於各種現象。而成印象。蓄積印象而聯成概念。且湊合概念而組成所謂宇宙者。故宇宙者。存於人類思想之物也。苟離人類思想。則所謂宇宙者。吾人不能證其爲有。亦不能證其爲無矣。現象之因果亦然。

若論其因果自身。則宇宙萬象。互相連接。由一果而溯一因。因復有因。因即成果。因因果果。不知所窮。故不能不設爲假定。曰。吾人所欲說明之因果云者。亦惟吾人腦力所能達之範圍之內。所謂因果而已。說明此因果之狀態。則智識是也。

智識有二。一普通的智識（即常識）二學問的智識。此二者之區別。非絕對的種類性質之異。乃比較的分量程度之差也。普通的觀察推理。比諸學問的之觀察推理。精密實有不如。前者爲後者之始基。後者爲前者之發達。苟不能說明現象之因果。則匪特不有學問的智識。且並普通的智識而亦無之矣。

然則學之定義如何。學也者。精密智識之系統的總體之謂也。今析述之如左。

第一。學者。智識也。即舉現象之原因結果而說明之之狀態也。

第二。學者。精密智識也。精密爲程度之問題。別乎未成學之智識而言

之。英儒赫胥黎謂學問爲完全之常識。此雖未足以表示學問之性質。然以之說明學問的智識與普通的智識之關係則有餘。

學問的智識與普通的智識之關係。試例證之。非洲沙漠之獸。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。若在溫帶。則因寒暑而易色。其他動物之類此者多。動物學者歸納之以成公例。謂動物必具最適其身之色。而發見自然淘汰之理。蓋動物之色與外界顯異。則佃夫獵者。皆將攫之而去。久之其種盡滅。而惟適者生存矣。據此爲言。知動物必具最適其身之色。而發明自然淘汰之理者。謂之精密智識。僅知寒帶熱帶之獸。其色不同者。謂之普通智識。卽常識也。

第三。學者。精密智識之總體也。學非奇零的精密智識。而總體的精密智識也。總體云者。非絕對的名稱。不過謂某範圍內之精密智識之總體。蓋各種學問。無非各割此精密智識之全體。而領有其一部者也。

第四。學者。精密智識之系統的總體也。系統的云者。有秩然之順序。而

非偶然之集合也。卽舉精密智識之總體而釐秩之。若網在綱。有條不紊。方謂之學。

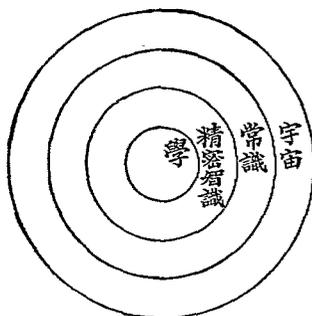
依此定義而推論之。於是左之三點。

第一。學之成立與否。不從現象之有無而決之。乃從研究此現象之方法之有無而決之。苟研究之方法爲正當。則不問何種現象。皆足爲組成學問之材料。日本哲學家井上圓了氏。著妖怪學一書。妖怪學之爲學問與否。雖未確定。然既有研究之方法。卽不敢謂其非學問也。

第二。學之界限。非固定而流動者。然在某部分。則不能成立爲一種學問而研究之。如現象之本體。人類之本體。雖常在吾人想像間。然究非吾人腦力所能解決。此皆在學問限界以外者矣。如天文學者。以運動爲前提。而不能解決空間時間之本體。物理學者。以物質物力爲前提。而不能解決質力之本體。職是故也。

第三。學問之範圍。較諸精密智識尤小。以學問乃舉精密智識而釐秩之

也。精密智識之範圍。又較小於常識。常識範圍。又較小於宇宙。今圖示之如左。



上圖所示之範圍。乃隨吾人精神之發達與退却為伸縮。世進文滋。宇宙日擴。而人類所感覺之現象。日以變多。斯常識精密智識及學問之範圍。亦因而膨脹矣。

諸學之發達程度。又與所學之目的物之繁簡有所關係。然從未有現象而不得成立為學者。無論何種現象。皆得為構成學問之材料。所謂自然的現象或人類社會的現象。可不問也。蓋區別現象為自然的與人類社會的。不過為便利之計。如自然的現象。係因人心之認識而存在者。雖謂之人類的現象。亦無不可。又自然之觀念。廣言之乃包含人類。故屬於人

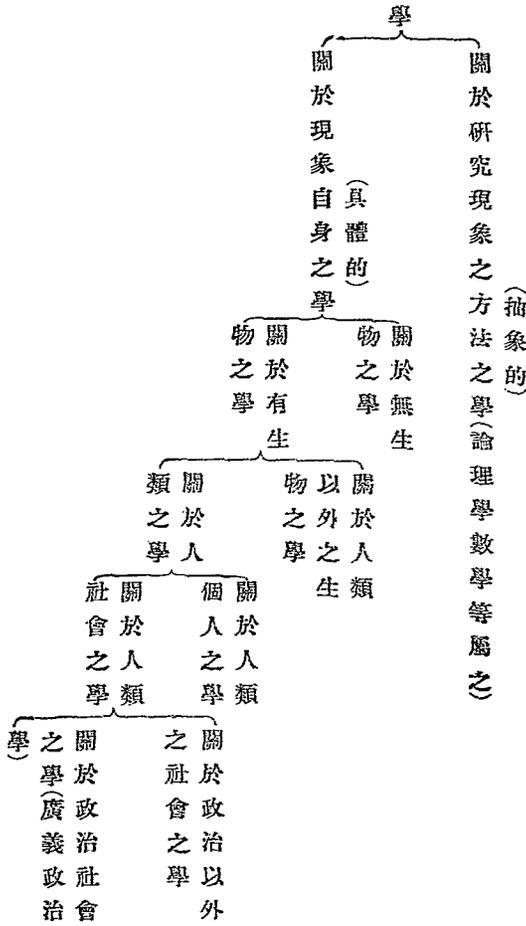
類之一切現象。亦得稱爲自然的現象之一部也。雖然，於宇宙萬物之中。特選人類。而以人類所成之現象。謂之人爲的。（關於人類團體之現象。更謂之社會的）以其他之一切現象。謂之自然的。似此區別。無非於研究學問上圖其便利耳。

第二章 學與廣義政治學之關係

宇宙之現象。驟觀之似無甚相關。然精細以察之。莫不有因果之關聯。故完全說明一現象。則其他之現象可得而知。然以人智發達。宇宙擴張。現象益趨於複雜。以一人而任萬象之解釋。勢必不能。於此而分割宇宙諸現象。就其一部分而各別研究之。是即學者之分業也。而學之分類云者。即適當此學者之分業。便宜上學學之全體。組織的分割爲若干部分之謂也。而自他方面觀之。則諸現象之秩序的排列也。

抑學問云者。乃諸學之全體。故欲分類。非詳悉學之全體不可。但此非人智所可及。雖以培根斯賓塞康德諸大家。猶不無缺憾。洵乎學之分類之

難也。今對此分類。亦祇能就所信者假定之。而表示與政治學相接近之諸部分。藉以明其位置而已。列表如左。



學之分類。近今學者亦極言其難。謂不啻爲獨立之一種學問。故茲之分類。亦不過藉明政治學在於學問上之位置。須知政治學爲關於人類社會之學也。人類社會之學。包含多種學問。卽所稱爲社會的諸學科也。分爲二類。

第一。一般的社會諸學科。因研究社會之總體現象。故曰一般的。茲就其重要者而列舉之有三。

甲史學 史學與政治學之關係。最爲密切。茲略述歐洲諸儒之說。如英國歷史學者非列曼曰。歷史者過去之政治。政治者現在之歷史。英國有名歷史家西理曰。政治歷史。一而已矣。蓋歷史之第一期。人類社會現象與自然現象。日月食地震山崩等。錯出而記載之。進而爲第二期。凡自然現象。既皆獨立。以供學者之研究。然關於一切社會現象。如文學美術等。尙并載於歷史之中。更進而至第三期。文學美術等社會現象。又復獨立而爲研究。而所載於歷史者。僅餘政治現象耳。故曰歷

史與政治一也。但近世歷史上政治之現象。尙未足成爲獨立之學問。蓋其材料。既不及文學美術之豐富。其興味又不逮文學美術之濃深。故欲舉歷史以說明政治。合兩者而爲一途。不能不俟諸異日也。德國最近歷史家蘭克曰。歷史學與政治學。皆學也。又皆術也。二者之差。惟歷史則關於過去者。政治則關於現在及將來者也。

乙統計學 統計學者。以數學的研究人類社會現象之學也。人類社會現象。有可以數量顯之者。有不可以數量顯之者。統計學所研究之人類社會現象。卽可以數量顯之。而所謂以數量顯之者。要非局部之觀察。乃大量之觀察也。夫一國人民生死婚姻老幼男女之現象。紛亂錯雜。就一局部觀察之。其數或失之偏。然苟以全國統計之。則自有秩序可稽。而得平均之數。如犯罪人數。凶歲較多。此亦由大量之觀察。而知無恆產者無恆心也。

丙社會學 近世歐洲研究斯學者頗盛。然尙未發達。故學說不盡一

致。或曰。社會學爲統系的排列諸學問之學也。或曰。社會學。非具體的研究社會現象者。乃抽象的研究社會現象者也。或曰。社會學爲研究社會上重要現象之學也。然自大體言之。則社會學實爲研究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 因研究社會之特別現象。故曰特別的。其重要者亦有三。

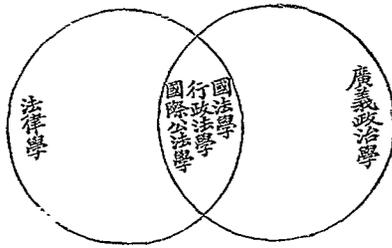
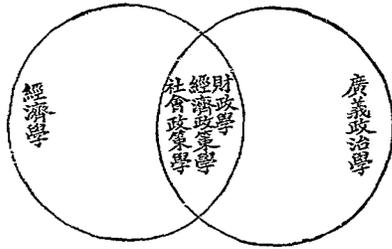
甲經濟學 經濟學者。特別研究人類社會之經濟現象之學也。

乙政治學 此謂廣義之政治學。乃關於國家諸學科之總稱也。故其中所包含者。尚有各種之政治學科。

丙法律學 法律學者。以法律的研究人類社會現象之學也。其中所包含者。有各種法律學科。

政治學(廣義)與經濟學法律學。不能絕對分割。尚有介於數者之間而成立一種學問者。如財政學、經濟政策學、社會政策學。則屬於政治學。

(廣義)與經濟學之共同範圍。如國法學、行政法學、國際公法學。則屬於政治學。(廣義)與法律學之共同範圍。是也。圖示如左。



右所述之政治學。皆為廣義。而今所欲論究者。乃狹義之政治學。當於次章說明之。

第三章 廣義政治學與狹義政治學之關係

關於人類社會現象中。特就其關於國家現象而研究之者。稱爲國家學或政治學。近今所沿用政治學國家學之名稱。詞義廣泛。且二語共通使用。蓋政治社會之特徵。在於國家存在之一點。而關聯於國家之現象。泛稱爲政治現象。其共通使用。蓋非無故而然也。徵之歐美用語而溯其語源亦然。政治學之語。英文爲 *Politics*。法文爲 *Politique*。德文爲 *Politik*。伊文爲 *Politica*。其他諸國。大致相同。而其語源。則本於希臘文之 *Politike* *Politiko* 者。謂關於 *Polis* 之學也。*Polis* 者。城市之義。又爲國家之義。希臘合諸市而成國。城市卽爲國家。故此希臘文之 *Politike*。爲歐洲各國所沿用。而稱爲政治學。同時卽爲國家學。蓋兩語之共通使用也久矣。政治學導源於希臘。但希臘之 *Politike* 云者。其範圍極廣。凡關於國家現象諸學科。如法律經濟諸學。亦包含其中。然世經變遷。學科亦漸分析。迄乎近今。法律學經濟學。已成獨立之專門學問。而政治學(廣義的)之範圍。

蓋稍縮矣。夫以學問之範圍太廣。則研究者有不能并鶩之虞。析而分之。斯研究者得各從事於一方面而窺其全。用力既專。進步自速。雖然。學之進步。固藉分科造其因。而學之分科。要由進步爲之招。使於學問幼稚時代。而遽爲分科。則適蹈未步而趨之弊已。

日本明治以前。祇有漢學。自歐學輸入。一時有漢學者洋學者之別。稱名圖圖。學尙幼稚故也。嗣洋學之中。分爲法學醫學兩科。蓋稍進矣。迄乎今日。則分科較爲詳晰。醫學分內外科耳目咽喉等科。法學又分刑法憲法民法商法等科。蓋又進矣。然擬諸歐洲。則尙不逮。歐洲則就於民法一科。尙分爲物權法債權法而研究之。又近日漢學。亦分哲學史學道德學等。非若前此之廣漠。中國學界。今尙幼稚。承學之士。宜先得大體之觀念。毋徒侈爲分科也。

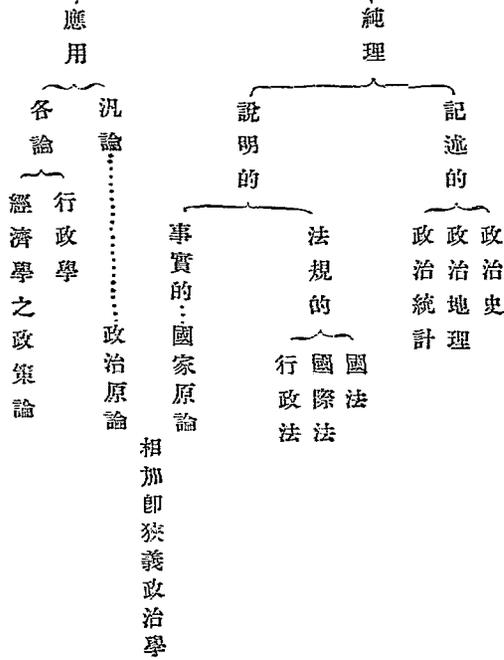
希臘所稱之政治學。析而爲今之廣義政治學。此政治學之一進步也。雖然。茲所論者。乃廣義政治學中一部分之狹義政治學。兩者之關係如何。

并狹義政治學之位置如何。當於下文說明之。

凡學問均有純理應用二種。純理學之目的。在發見現象中之法則。應用學之目的。在利用純理學之結果。而研究所以達吾人目的之方法也。純理學之發達。在於應用學發達之後。此種現象。驟觀之雖覺其奇。實則不然。蓋學問之本質。以常識爲基礎。常識進而成學問。故學者由無法則而發見法則者也。既有法則。即可應用。因其應用。乃隨時復發見諸純理。此理之常。無足怪者。以自然科學徵之。如天文學。非吾人必欲發見支配諸天體之法則。乃航海者爲應用計。以測星辰。爲其先驅而已。又如化學。非吾人必欲發見分化合之法則。乃求煉金術者求長生。煉丹術者爲應用計。以爲導線而已。卽徵之社會的科學亦然。道德亦廣義之政治學。皆由爲倫常日用計。遂漸次發見純理者也。

廣義政治學。亦有純理與應用之別。今先表示之而次以說明焉。

(廣義政治學)
關於政治社會之學



右表所示之純理。分爲二。

(一)記述的。即蒐集諸現象而記載之也。政治史、政治地理、政治統計、屬

之。

(二)說明的。卽就所記載諸現象。大體觀察之。而發明其法則也。復析爲二。甲、法規的。從法規之方面。觀察國家之組織而說明之也。國法、國際法、行政法屬之。乙、事實的。從事實之方面。觀察國家之活動而說明之也。國家原論屬之。

右表所示之應用。亦分爲二。

(一)汎論。政策原論屬之。

(二)各論。行政學、(行政學乃事實的研究。行政法乃法規的研究)經濟學之政策論(如農業政策、工業政策、商業政策等)屬之。

合國家原論與政策原論。是爲狹義政治學。是故廣義政治學之定義。謂關於國家諸學科之總稱也。而狹義政治學之定義。謂說明國家之事實。且論其政策之基礎之學也。申言之。政治學(狹義的)可分二大端。一、說明國家之事實。卽國家原論是。二、論國家政策之基礎。卽政策原論是也。

東西諸儒。所定狹義政治學之範圍。不盡一致。而茲之定義。乃取最多數之學說也。近來德國學者。有僅以政策原論爲研究之範圍者。而贊成者甚稀。且政治學之程度幼稚。又未足以副之。故以今而言。尙不得不合國家原論與政策原論二者。爲政治學所研究之範圍也。

第四章 政治學研究之範圍

政治學研究之範圍。卽政治學所當研究之目的物也。有(一)當然的範圍。與(二)便宜上主要的範圍二者。

第一。當然的範圍。徵諸定義。所謂政治學者。在說明國家之事實。且論國家政策之基礎。故苟係國家。則無論古今文野大小強弱。皆在所當研究之範圍。苟非國家。則雖如宗教學問商業等團體。與國家極有關係。然亦不在研究之範圍內也。就此當然的範圍。其研究之方法。古則憑於哲理。今則據於事實。然範圍太廣。事實益曠。恐非一人智力所可及。故今之學者。皆縮小其範圍。而便宜上主要的範圍以起。

第二。便宜上主要的範圍。即假定以近世文明國。爲政治學所研究之範圍也。

何謂文化國。文化云者。乃文明開化之約辭。文明開化。非僅表示政治上觀念。必社會各個人生活之進步。與夫學問技藝之發達。始足當斯文化之稱而無愧也。且文化二字。並實力而包含之。實力即武力。古者以武力表示國家政治上觀念。謂武力爲國家之武力。故武力文化。常迭爲消長。求其並進者蓋稀。今則不然。國家欲維持其武力。必同時增進社會之文化。有思想無體魄。則文弱之亞也。有腕力無腦力。則不戢而自焚也。故政治現象者。社會現象之一部分耳。社會文化之程度高。斯政治自進。未有社會未進而政治能進者。然則文化之觀念。爲社會上之觀念。第就政治上言之。則近今立憲政體諸國是也。立憲政體國云者。即認人民有一定人格。而於法律範圍內許與人民以自由之國也。然茲不稱爲立憲國。常稱爲文化國。蓋立憲云者。非徒形式上一部憲法而已。必社會各個人之

生活。與夫學問技藝之程度。皆足以盾其後。然後立憲之基礎。始確立而不可搖。不然者。土耳其屢發布憲法矣。而以事實上文化未進。則形式之憲法歸於無用。學者皆排斥之而不認其爲立憲國也。是故稱爲立憲國者。必其爲文化國。稱爲文化國者。必其政治上與社會上之文化莫不進步。如中國印度。其社會上之文化。自古非不發達。然於政治上之文化遜焉。故定政治學所研究之範圍者。又不能無所軒輊於其間矣。

何謂近世國。此自政治上言之。如希臘羅馬。自不在此列。惟十九世紀以後之歐美諸國。及明治元年宣誓後之日本。足以當之。凡國家舉行大改革。必有宣言。日本明治元年之宣誓。卽棄從來政治上方針而入於近世政治上方針之一過渡也。其誓文凡五條。(一)廣興議會。萬機決於公論。(二)上下一心。盛行經綸。(三)文武一途。至於庶民。各遂其志。使人心無倦。(四)破舊來之陋習。基於天地之公道。(五)求智識於世界。以大振乎皇基。

依上所述。以近世文化國。爲研究政治學之便宜上主要的範圍。其理由

爲何。蓋自純理上觀察之。凡從事於純理之研究。必其現象類似材料豐富者。始易於比較參考。近世文化國。其文明程度既相埒。其歷史又去今未遠。斯所資爲參考者甚富也。又自應用上觀察之。以近世而非文化諸國。與文化而非近世諸國。時異勢易。安能適用之以定現在及將來所當取之方針。如希臘羅馬諸國。文化非不發達。然欲研究之以期應用。定現在及將來之方針。抑亦後矣。試以希臘與近世文化國比較之。(一)希臘以市成國。面積甚小。而近世諸國則多面積廣大者。(二)希臘使用奴隸。人類悉失其自由。雖其普通人民亦有參政權。然奴隸之數且過之。至於近世國家則無奴隸制度。(三)希臘之自由民居少數。悉得直接參政。而近世國家人口大增。皆以選出代議士。而間接參政也。徵乎此而研究古代國家政治者之不足以言應用也明矣。

由純理上觀之既如此。由應用上觀之復如彼。政治學之便宜上主要的範圍。殆不能不以近世文化國爲限。然於此範圍之外。苟能從事研究。亦

不無效果。且如國際競爭之關係上。及將赴文化之運諸國。亦不得不比較及之。

第五章 政治學之重要

政治學之重要云者。非謂他學皆可輕而以斯學爲獨重也。亦不外謂政治學之爲學。有不可輕忽云爾。抑今之學者。對於各種學問。常懷彼此軒輊之見。是大謬也。夫學問以發見現象之秩序爲其天職。故無論其所研究者。爲社會現象。或自然現象。現象不同。而對於現象以發見其秩序則一。固無可軒輊者也。世有重視純理學而蔑視應用學者。不知學問最後之目的。爲人類應用計耳。研究純理。卽爲應用之基礎也。又有重視應用學而蔑視純理學者。不知純理學之效力。常間接以影響於應用。近來應用之發達。雖謂爲純理學之賜可也。

所謂應用爲純理之賜。茲例證之。當電氣之未發明也。有伊人加拉拔尼。見死蛙以金屬擦其兩足。始發見電氣之理。英人馬克士繼之。察太陽

光線。疑爲電氣之一種。屢經試驗。有所發明。嗣後德人海爾德察電氣與光線。其發動俱作浪形。而始發明電浪。茲三氏者。皆從事於純理研究者也。然其效力所及。如今日美人馬哥尼之發見無線電信。應用極大。雖謂出自三氏之賜可也。

學問之不可以意軒輕也如此。則所謂政治學之重要者。決非排斥他種學問。而獨以政治學爲重要。可知矣。抑政治學有國家原論與政策原論二者。前者爲純理的。後者爲應用的。就於國家原論之研究。亦有指導政策之應用之價值。就於政策原論之研究。亦足以滿足吾人探求真理之智性之慾望。是純理與應用。其關係甚密。茲當論述政治學之重要。故亦併合而說明之。

自純理上觀察之。政治學之研究。在求發見法則。以饜吾人所欲了解現象之智性慾望。而其所發見之法則。可以應用與否。非主要之問題也。夫使以純理的研究。施於簡單之現象。則研究易得。尙未足以充智性之慾

望。若政治現象。繁蹟複雜。苟研究有得。而吾人智性之慾望。殆有不可喻之愉快者。此卽純理的研究之價值也。

自應用上觀察之。其較爲重要者。爲政治教育。卽關於政治之教育也。抑教育之本質。在開發人類各種能力。人類能力。其程度既有不齊。且其發達迄於若何之限度。亦各有差異。使欲以一種教育。而同時同等開發人類一切能力。勢固有所不能。故教育者。必應各個人之程度及其限度而開發之。雖然。各種教育。非一人所能徧受。因而一人亦不能開發其各種能力。故所謂或者爲有教育者。不過應時地之所要求。而比較的有特定種類之教育而已。推之一國亦然。徵之一時代亦莫不然。立憲國之教育。專制國則排斥之。舊時代之教育。新時代則糟粕之。蓋時地所要求不同。有以致之也。

教育乃開發人類之能力。能力云者。卽對於宇宙現象而理解之。以鑿其慾望之力也。宇宙現象。本有連結之關係。因便宜之故。各分割其一部分

而研究之。政治教育。卽就於政治之方面。而開發吾人之政治能力者也。抑法律學亦非無裨於政治教育。然不及政治學之重要。蓋一爲側面的觀察。一爲正面的說明也。且政治學之性質。爲事實的。而法律學之性質。則爲形式的。因求論理之一貫而關於事情。其與政治現象相遠者。蓋比比也。此無他。政治上稿有之事實。其未表見於法律者甚多。今舉數例如左。

一、羅馬既自共和制一變而爲帝制。而形式上則尙存共和制。此法律與事實不符之最著者也。

二、英國內閣。爲政治組織之中心。此不外因事實上之勢力使然。若從法律上觀察之。則并不認有內閣之勢力也。

三、北美合衆國。其政黨之勢力甚盛。每屆選舉大統領。實以二大政黨左右之。似此事實。在法律上固無明文也。

綜觀數例。斯研究法律之結果。決不能直舉以應用於政治上也明矣。彼

主權萬能之說。在法律形式上。容或認之。然徵之事實。則與論與政黨。皆足以制限主權之行動者也。故研究政治者。固當資於法律。而研究法律者。尤不可不了解政治。此政治教育。以政治學爲主要者。職是故也。

且政治事實。輒近益趨於複雜。往往呈反對之現象。有非可憑法理以解決之者。是又研究政治學之重要之一點也。

或謂政治學之職務。在說明政治現象。而政策之研究。其後焉。是不然。政策之研究。亦政治學上所不可缺者。其理由有四。

一、人類智性之慾望。莫不欲探求各種現象之法則。而施諸實用。政策之研究。卽所以歷人類智性之慾望者也。

二、政治現象之複雜。固當臨機應變。又須有操定之方針。政策之研究。卽所以操定此方針也。

三、從來政治上之變動。決非偶然。必先有理想之方針。而後變動之事實隨之而起。政策之研究。卽所以定理想之方針也。

四、由理想而形爲事實。須特適宜之手段。否則至於招起慘惡之結果。政策之研究。又所以選擇適宜之手段也。

政治教育之重要既若此。次之所當注意者。則當局者（廣言之自元首大臣及官吏議員等皆是及一般國民是也。古時思想。以政治智識。爲當局者之急。一般國民無與焉。今則不然。人民雖當服從國家。然使昧於政治思想。徒事盲從。匪特爲文明國民之恥。且亦非國家之利。蓋以政府所採之方針。一視國民之理解與否爲成敗。日之勝俄也。在日人知戰爭之所以然。謂非爲政府戰而爲國民戰也。俄則反是。此其所以敗也。

第六章 政治學之困難

關於政治現象之說明及政策之決定。說者不一。是皆因於政治學之困難。申言之。即政治現象之研究之困難也。其原因有二。（一）根本的原因。（二）追加的原因。是也。

第一節 根本的原因

第一關於人之原因

甲、研究者。又曰自發的。

凡現象之研究者。惟對於現象而自立於客觀之地位。始得爲公平之論斷。然以研究者亦人類之一。且投身於政治現象之中。往往因感情習慣及利害關係。而對於政治現象。不能爲虛心平氣之研究。因而增加研究之困難。蓋易明之理也。

乙、勢力者。又曰外來的。

政治上之勢力者。因時與國而不同。有爲帝王。有爲宰相。有爲軍人。有爲貴族。有爲富豪。有爲農工商人。有爲衆民。有爲貧民。有時爲外國人。是等之有勢力者。好己所利便之政論。而惡己所不利之學說。固常情也。而故仗其勢力。以妨害公正之政治研究。亦古今東西所同。惟程度略有差別而已。如彼之仗其政權。對於政治研究者。加以過當之壓迫。或試以違法之干涉。固方今文化國所稀有。然不知不識之間。來勢力之壓迫。終有不

能掃除者矣。

關於自然科學之研究。在今日雖不至招外來之妨害。然在古時則尙不免。例如地球繞日而行之說。近雖耳熟。而當時始倡是說者。如波蘭人哥白尼。德人勒普列。伊人卡理老。皆受許多之障害。羅馬法皇因其背反耶穌教經。故嚴禁之。且執卡氏。集諸僧訊判之。宣告以刑。時千六三三年。最後迄千八二二年。羅馬法皇始許地動說之刊行。蓋以是時宗教勢衰。科學發達。遂不得不許之刊布云。至於社會的科學之研究。則外來之妨害更甚。就中以政治學之研究爲最。殆蔑國無之。如中國秦政之焚書坑儒。卽勢力者壓迫研究學問之著例。日本德川時代。祇限士族研究政治。苟有妨礙當時幕府者。尙得直禁之。近日俄國之干涉政治研究者尤力。至禁美儒華特所著社會學。發行於國內。他如孟德斯鳩之萬法精理。受各國政界學界所歡迎。而奧大利之禁其發行也。蓋久。此就於專制國而已然矣。然卽如最愛自由之國。若美若法。亦

不無此例。昔年美國富翁斯坦播特創設大學。其教授羅斯因所著社會學與斯氏不合。遂致辭職。法國有大學教授某氏。因所著社會學。語侵社會黨。遂去教授之職。

第二關於目的物之原因(即關於政治現象之原因)

甲、目的物自身

(一) 政治現象。有類似而無同一。故不能據一現象以測他現象。夫在於自然現象。類似即為同一。而在於政治現象。則外多類似。而實則無同一者。例如近今列國均勢之局。與昔時戰國之合從連衡相類似。然非同一者也。

(二) 原因與結果之間。有時間空間之距離。例如甲國移植其國民於他國。自其實行政策之時。必歷久而始有效果。則時間之距離也。又如甲國移植其國民於乙地。其施行政策之原因。發自甲國。而其效果則於乙地收之。則空間之距離也。又如專制時代。有官尊民卑之現象。雖一旦變為

立憲。而此現象則歷久而猶有存者。蓋自專制時代造其因。而迄於立憲時代。尙受其結果也。

乙、研究者所見之目的物

(一) 政治現象。得爲分量之研究者甚鮮。夫政治現象之可以數量顯之者。不過僅少之部分。如政黨之人數。民族之大小而已。至如政治問題之得失利害。及國民思想之若何。皆非所得而僂算者矣。

(二) 分離研究之困難。夫政治現象。與法律經濟教育諸現象。有密接關係。苟離法律經濟教育諸現象。而研究之。有所不能。

(三) 實驗之困難。夫自然現象。可因試驗以判其真僞。而政治現象。所關係至爲重大。有非敢輕以嘗試者。

(四) 可直接感覺而研究者甚少。政治現象。全由人類思想界之活動。非可依五官感覺而研究之。

第一節 追加的原因

政治學 緒論 根本的原因 追加的原因

第一、關係於材料（政治事實之記述）之原因。

甲、分量。古時文化未普及。印刷未發明。故政治之材料常苦其少。至於近世。一事實也。而新聞雜誌之掲載。私家著述之論評。不一而足。政治之材料又苦其多矣。

乙、性質。政治材料之不良者甚多。有因於有意（善意及惡意）者。有出於無意者。記載失實。此信史所以難也。

第二、研究上之原因。

甲、密接諸學之不發達。如社會學、經濟學。皆與政治學有密接關係。而因此等學問。尙未發達。故不足為研究政治之援助。

乙、政治學研究法及術語之不完全。政治學研究上。尙無適當之方法。且學問上又有明確之術語。如立憲、共和、政體、國體等語。往往有因意義不明而致誤用者。

政治學研究之困難有如此。即國家原論及政策原論之研究之困難也。

以下更就關於政策原論之研究之特別困難而說明之。政策原論研究之特別困難。即豫測之困難也。政策之運行。亦有原因結果之關係。但欲造一定之原因。使生一定之結果。非有三條件不能。即（一）良好之機會。（二）無他之障礙。（三）運行政策之適當人物。是已。特具備此三條件之時會甚難。故欲豫畫一政策。期將來之效果。乃必無之事也。此即豫測之困難也。

以上縷述之困難諸原因。固非判然區別。不過因研究上之便宜分析排列之而已。要之是等困難。皆由人類智性尙未發達之故。苟其發達。或得排除諸種困難。亦未可知。但茲之所謂困難。并非不能之謂。亦既有研究之方法。亦既成獨立之學問。故雖困難而尙可能也。

第七章 政治學之可能

第一節 政治學之絕對的可能

絕對的可能云者。謂第就政治現象之自身而見其可能也。夫學云者。非

有確定不動之境界。但使研究之方法既正。得蒐集較精密之智識。已無妨冠以學之名稱。普及的一般的之前提。非學問所必要之條件。即特定的蓋然的之前提。亦足以喚起學問之研究。彼既已發見之法則。雖適用之範圍甚狹。及可得適用之程度不甚確實。然使其基礎存於事實。其用語周到。其論理貫徹。於學之要素已無所缺矣。夫所謂歷史反覆者。要因於類似。苟就其既已發見之類似而研究之。斯對於政治現象。亦不難予以秩序之說明矣。

第一節 政治學之相對的可能

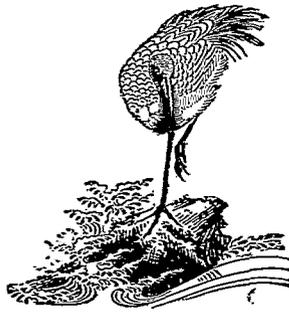
相對的可能云者。由比較上而見其可能者也。

第一、困難原因之減少。

前節所列舉諸原因。除目的物自身。爲今昔以迄將來所不變者。其困難不能減少。若其他之原因。皆屬有移動。不難以人力排除之。因其排除之度。而政治研究亦以容易。

第二、與他學之比較。

前述之困難諸原因。非政治現象之特有。即社會的科學及自然的科學。亦皆有之。然自然的科學與夫社會的科學。既因研究而成立爲學問。何獨政治學不可成立學問歟。或謂政治學上未有發見一定之原則。故不得爲學。然此現象甯獨政治學爲然。如近今之社會學。雖爲德法美各國學者所研究。而其學說亦至不一致。又如經濟學之發達。雖較社會學爲早。而欲求一定系統之原則。尙有所不能。要皆無害其爲獨立之學問也。即證諸自然科學亦然。例如物理學所發明之原子。爲物件之最小單位。自雷永發見原子中復含有小原子。於是而原子之原則遂破。此亦自然科學因新發明而致根本上之動搖者也。然則根本之變動。爲各學所共有。苟持此以病政治學。亦未見其可。況政治學之名稱。其由來已久乎。



第二編 本論

國家原論與政策原論。性質不同。而茲以便宜之故。乃併合爲一編而論之。要之。國家原論者。就事實上對於過去及現在而說明之也。政策原論者。就政策上對於現在迄將來而研究之也。

第一章 國家之性質

第一節 關於國家之性質諸學說

本節所列舉諸說。一本於柏林大學教授耶立尼克氏著書。然至其批評。則小野塚氏之意見也。

關於國家之性質。學說不一。而大別之爲二。一客觀的國家說。二主觀的國家說。此客觀與主觀云者。乃比較的區別。主觀的國家。謂國家之存在於吾人想像中者也。客觀的國家。謂國家之離吾人想像而獨立存在者也。

第一款 客觀的國家說

其重要有四。曰事實說、狀態說、分子說、自然的有機體說、是也。

第一、事實說。

依此說謂國家爲現在之事實。而非吾人思想上之假定者。近來之主張是說者不鮮。然皆僅以斷言國家爲事實而止。無進而爲明瞭之研究者。故其所謂事實者。將爲有形的事實乎。抑爲無形的事實乎。將爲自然的事實乎。抑爲社會的事實乎。并不下以解釋。其不足以說明國家之性質也明矣。

第二、狀態說。

此說謂國家者狀態也。統治之狀態也。蓋自然法派以國家爲國民的狀態。卽對於自然之狀態而言。康德氏亦採狀態說。以國民中各個人相互關係之狀態。謂之國民的狀態。以國民全體與其分子相關係之狀態。謂之國家的狀態。又以國家爲統治關係云者。亦狀態說之一變形也。要之狀態說乃分解國家爲無數之統治關係。與夫國家之統一國家之永續

等觀念。有難會通者。況統一此無數關係。尚須藉吾人之湊合的思想。彼主張狀態說者。於湊合所必要之點。置之不問。是所以失於不完全也。

第三、分子說。

此說乃求國家本質。於構成國家之分子之一。而以其一分子視爲國家者也。國家之分子。卽土地人民及統治者之謂。而分子說者。乃應時代而取三者之一。以之與國家同一視也。今細別爲三說如左。

甲、土地說。

歐洲中世。以國家領土。視同私人之財產。當希臘羅馬時代。其國家觀念上。重人而輕土地。故以人之團體爲國家。迄於中世。則全與此相反。遂有以土地爲國家者。因國家觀念之變動。由市的國家變爲領土國家。而土地之廣狹。遂與政權之消長大有關係。蓋歷史上鑿鑿之事實也。卽如東洋舊說。以全部爲天下。以封建時代之各邦爲國家。皆以土地視爲國家之證。然降至近今。思想大變。知僅認土地爲國家之誤謬矣。

乙、人民說。

此說以構成國家之人類。與國家同一視之。已爲希臘人之根本觀念。至於中世。主張者尙不少。卽近世之主權在民說。亦以人民說爲之根據。彼所謂國家機關構成權之說。謂國家之作用。歸於人民。國家機關之權限分配。常由人民而來。皆出自人民說者也。惟此說之缺點。在以無數個人與國民相混同。夫國民乃統一的思想。苟以人類之多數。稱爲國民。須有結合多數之一組織。而此組織。尙有待於使多數意思表示歸一之法理。蓋國民之意思。原非統一之自然意思。乃以多數之自然意思之表示。爲法理上統一之法定意思也。此說於國民之統一的觀念。并不加以說明。且陷於過重國家一分子之弊矣。

丙、統治者說。

此說以統治者視爲國家。蓋掃蕩統治者與政府與國家之區別。而同一視之。至於土地與人民。則視爲其統治之目的物耳。爲是說者。又自稱爲

實在的而非抽象的。然認實在的自然人之君主爲國家。則君主之生存消滅。而國家之生存。亦將因之消滅。是母乃反於國家之永續性乎。原夫國家者。在自然人之君主以外。別有無形之皇位。此仍須藉抽象的以說明之。而非實在的也。浸假持此說以說明專制君主國。猶未爲適當。蓋專制君主國。不過謂決定執行國政之最高機關。唯有君主而已。並非以君主與國家同一視之也。夫統治乃國家之要素。故嘗說明國家。統治者之重要。固不待言。然使竟指之爲國家。則未見其可矣。

以上既略述分子說之三種。今試綜此三種而批評之。曰凡欲明國家之性質。必須舉示多種國家之共通性質。而分子說則僅就於特定之國家。而選其特著之現象。誠未足以包括古今東西之國家共通之現象也。夫土地人民統治者。均爲國家所不可缺之要素。若謂以其惟一而組織國家。是大誤謬矣。況以世進文滋。隨事物之繁雜。而用語亦益加發達。卽國家一語。通於現今文明各國。既與統治者、國民、國土等語。分離而獨立。今

不能分析而反混用之。其能免思想上退步之譏歟。

第四、自然的有機體說。

此說以國家爲有機體。或以有機體爲說明國家之前提。古今學者所說不一。然得大別爲二。一曰自然的有機體說。一曰心理的有機體說。前者以國家爲自然科學所謂有機體之一種。而構成國家之個人。爲全然獨立受自然法則所支配之物體。要皆以國家爲離於吾人想像而獨立存在者。故列於客觀的諸說之中。心理的有機體說。則列於主觀的諸說中。爲是說者。殆過重乎國家與自然的有機體相類似之點。因研究自然的有機體之結果。直以之推論於國家。此種奇論。固無煩一一指摘之也。

第一款 主觀的國家說

主觀的國家說。固非全然否認客觀之研究。惟就國家現象與自然現象之差異而精察之。較諸客觀的國家說爲多。而一以國家歸於人類之心理作用。今舉其重者有三。心理的有機體說、團體說、人格說、是也。

第一 心理的有機體說。

此說爲有機體說之一種。注重於主觀之分子。非若自然的有機體、說之馳於極端。雖學者所說。亦各不一。要皆以國家之性質。與自然界目的物微有不同。因示其差別。故或冠以心理的、道德的、合同的、高等的、不完全的等語。此等學說之共通之點。(一)在一反於以國家爲個人羣集之思想。而確認國家爲自始統一者。欲由國家以解釋個人。是也。(二)在以國家爲人格的。而非若器械之可得隨人類意思而製造變更之。是也。彼以國家加於有機體之列。其理由爲何。雖依論者而有多少之差。而要其最著之根據。卽有機體物爲物質的元素與精神的勢力之結合。而國家亦須此物質及精神之二要素。有機體物爲各個分子之結合。互相關聯。以共同活動。而其結合之分子。又能各各獨立。而國家亦然。又有有機體物之成長方法。係由內部之發達而膨脹於外部。非若無機體物之因外部附加而膨脹者。國家亦然。又有有機體物由細胞組織機關而成。國家亦然。故近世

學者。贊是說者不少。如德之伯倫、知理英、之斯賓塞、法之奧爾謨斯是也。就中如伯倫、知理、尤極力主張之。伯氏且更進一籌。謂國家爲男性之有機體。而對之則有女性之有機體。如宗教團體是也。

夫有機體說。乃因十八世紀以前國家器械說之反動。彼器械說謂、國家因人類意思而製造之。亦可因人類意思而變更之。而有機體說。則以國家爲有機體。與人類同一長成發達者也。按國家器械說。既趨於極端。得有機說以補救之。亦不盡無功。然爲有機說者。欲由歷史的發達而觀察國家。以反對器械說。而不知器械云者。固含有製造者使用者。若國家則未聞於國家以外而有製造者使用者。故以國家爲器械之誤認。實易明瞭。何庸此有機體之語。以排斥器械說耶。夫有機體物之種類不一。幼稚之有機體物。與高等之有機體物。既有不同。卽人類之與國家。亦不無差異。今就二者之間而舉示其差異之點有五。

(一) 部分獨立之範圍 凡有機體之高等者。其各部分獨立之範圍。亦

愈縮少。如蚯蚓最下等之動物也。截爲數段。其各部分仍能活動。至於高等動物。若馬若猿。苟斬割其一部分。卽不能生活。人類亦然。反之而所稱爲最高等有機體之國家。其分子之個人。獨立之範圍且廣。是卽國家與有機體物之異點也。

(二)發生及成長消滅之狀態。凡有機體物之發生成長消滅。一依於自然。而國家則異是。按之歷史。國家之興亡。多因於人爲創造者。苟有能維持國家運命於永續者。則雖數千百年不亡可也。

(三)部分間間隔之多少。及對外境界明確之程度。有機體物之細胞。雖有間隔之差。而要皆有密接之關係。國家則又異是。國家之細胞。猶人民也。因城市山河之間隔。非必聚爲一團也。又有有機體物之對外境界。至爲明確。而國家則否。如島國四面濱海。尙不與他國毗連。若大陸接壤之國。則常起境界之爭。此土地之對外境界不明確也。且以各國人民。交通往來之頻繁。或至有國籍牴觸之爭。是人民之對外境界不明確也。

(四) 物質的法則與心理的法則支配之程度。有機體物之細胞組織機關。皆受物質的法則所支配。人類雖有心理的法則之支配。然仍受生理的法則所支配者爲多。國家則反是。國家雖以人民土地而成立。然皆受心理的法則所支配也。

(五) 認識其客觀的存在之程度。吾人雖嘗謂無人類則無宇宙。然試思之。果無人類。而山川草木亦當如故存在。蓋以有機體物之客觀的存在之程度強也。國家則異是。何則。若無人類。則客觀的必無國家之存在。卽有人類而不組成國家。則客觀的亦無國家之存在。是國家之客觀的存在之程度弱也。

以上諸點。乃有機體共通之特徵。而國家缺之。彼國家論者。以之加於有機體之列。殊非嚴正論理之所許也。

第二、團體說。

團體說。謂國家爲人類繼續的結合之團體也。此固古代傳來之觀念。而

非新奇之思想。但古代之研究。專注重團體之目的。而於其性質構造之純理的研究。則省略之。歐洲中古。此說盛行。有俗界團體宗教團體。而以國家亦爲團體之一。近世又有自然法派。亦倡道國家爲社會的團體之說。此中世之團體說及近世之自然法說。其論據全屬法理的。而未嘗由歷史的社會的以研究之。迄於輓近學者。就於法理的研究國家之本體以外。更就於歷史的社會的以說明之。故近今之團體說。與前之團體說大異其趣。謂國家係多數人類結合之團體。有鞏固之組織。與夫永續之目的。決非僅渙然人類多數之集合也。由是說而國家各種之性質。始可得而解釋之。卽國家與個人之關係。國家機關與國家全部或一部之關係。又國家之自然的發生及變遷。及國家之人爲的助長及發達。以團體說說明之。固最有成效者也。然余意以團體二字說明國家。毋甯以社會二字代之。何則。國家之性質。所以能以團體二字表示之者。悉得以社會二字表示之。且以研究社會之結果。直可利用之以說明國家。故與其稱國

家爲團體。甯稱爲一社會之爲愈也。雖然。國家究係如何之社會乎。俟以下說明之。

第三、人格說。

人格者。法律上之人格。卽法人之義。屢爲公法學者所倡。謂國家在於私法上爲權利之主體。在於公法上爲統治之主體。此說與統治者說不同。統治者說。直以統治者之個人爲國家。而人格說。則以統治者以外。別有統治主體之人在。卽認國家在公法上有意思行爲之主體。并非與統治者同一視也。此說自法律理論言之。固爲正當。蓋所謂人格者。一出自法律之認識。有自然人而法律上不認爲有人格者。如奴隸是也。有非自然入而法律上認爲有人格者。如社團財團等法人是也。是不問其爲自然入與否。均爲法律上之人格。苟就實在以說明之。則有未易明瞭者。卽如國家之法律上人格。亦須待法學之論究。至於他之事情。則不能不讓諸法學以外之學科。所論究。使欲以法理的說明。移爲政治學上之說明。

難矣。且此說所足以非難之點。與有機體說同。即過重於國家之主觀的觀念。既以國家爲有法上之人格。而其構成國家之人類。不外以供團體之犧牲。因而不免有輕視人類之危險存焉。

德儒伯倫知理氏。從事於社會的研究。亦認國家爲法人。更進以國家之人格。視諸尋常人格爲高尚。故構成國家之各個人。皆當爲國家之犧牲。又伯氏所稱國家之有高尚人格者。乃謂應於國民程度之國法所組成之國家是也。然予對於伯氏之說。有二個評駁。(一)氏以人民各爲國家之犧牲。而國家爲享受其犧牲之主體。故國家爲最高人格。然按之事實。人民之因神道因自由而犧牲者不少。苟因人民爲國家犧牲之故。而謂國家有人格。則將謂神道與自由亦皆有人格乎。(二)氏以國家之人格。隨人民程度而高尚。不知既就事實以研究國家。則無論已開未開之國。均當各各說明之。若第說明局部之開化國家。抑已誤矣。

第二節 國家與社會

當於說明國家與社會之先。必先說明國家與實在。夫國家果係實在乎。抑係依吾人想像而始存在乎。予謂國家非物理的實在。而心理的實在也。既為心理的實在。即謂之實在可也。

第一款 社會之意義

吾人日常用語。往往混同諸義。於社會二字亦然。今分析社會之意義有四。

- 一、最廣義。社會者有共通點之多數生物心理的一體之謂也。非但人類而已。即人類以外諸生物。如螞蟻。如猿猴。皆有所謂社會也。
- 二、廣義。除人類以外之生物。而包含人類全體而言。是為人類社會。無所謂文野之別也。
- 三、狹義。多數人類。以其特有之共通性。結合而為一團者。謂之社會。其範圍或與國家同等者。或較大較小於國家者。世人往往冠以形容詞。以表彰其特有之共通性。如政治社會經濟社會文明社會是已。

四、最狹義。此範圍較諸國家尤小。卽人類以其自由意思。因種種目的而成立之團體之謂。亦有待國家之干涉而成立者。例如官吏社會、慈善社會、皆屬之。

社會之意義。如此其夥。而茲所欲論究者。卽其範圍與國家同一之社會也。夫此社會與國家。既爲同一區域。斯其社會之分子。同爲國家之分子。不過因觀察點之異。或爲國家或爲社會而已。然其區域既爲同一。何以國家以外復有所謂社會乎。其根據上之區別。是不可不一述之也。

第一款 國家與社會之區別

國家乃社會之一。社會之中卽有國家。故國家與社會本屬同一體。非有絕對的區別。特社會之進爲國家。有應具備之要素。是所當論究之也。欲知國家與社會之區別。須明法之觀念。法也者。卽使普通社會變爲國家之要素也。夫國家權力之作用。原不盡在法之範圍。然法也者。要爲國家之特徵。原來社會。非徒漫然多數人類之集合。必有所以支配之規律。

特社會之規律非有強制的。而國家之規律則有強制的。此其特徵也。故一言以蔽之曰。國家與社會之區別。在強制的法規之有無而已。無強制的法規之社會。即國家以外之經濟社會宗教社會是也。論者或以社會一語。專指經濟團體。對於國家而言。是不免失之狹隘矣。

法之觀念之論究。原不涉於政治學之範圍。茲第就國家與社會之比較上。而舉其必要之點。則法之觀念有三要素。

一、人類行為之規定。人類行為。有因有果。法律即以規定人類行為之秩序也。

二、外部之強制保障。法之強制保障。在於人類之外部。至於人類內部之意思。則非法律之力所能達者也。

三、強制係由一定組織的權力（即國權）而來。與論習慣。在於社會上非無強制之力。特非一定的。且非組織的也。若法之強制。則依於國權而來。

具此三要素。斯爲法律。斯爲國家。此卽國家與社會所由區別也。至於法與國家之發生時期若何。論者不一。或謂先有國家然後有法律。或謂先有法律然後有國家。然予固信二者之爲同時發生者也。

第三款 國家與社會之關係

國家與社會雖有區別。然使全然分割。又思想上與事實上皆所不能者也。蓋此二者之間。有密接之關係。卽其分子之個人之爲同一。而旣可見矣。所謂思想上不能者。卽吾人之思想。不能執強制的法律而除去人類以虛構國家也。所謂事實上不能者。卽吾人苟超於社會以外。亦無由見實在之國家也。

國家與社會。其區域旣同。其分子之人類亦同。所異者祇在強制的規律之一點。且其規律在社會固已有之。是故國家之強制的規律。並非突然起者。要仍淵源於社會之規律而已。規律與社會同時發生。而強制的規律。則係後起。蓋有社會卽有規律。而因某種規律。非附以強制力。則無以

達社會生存發達之目的。於是就其一部之規律而付與以強制力。遂生強制的法規。有強制的法規之社會。卽爲國家。試卽刑法觀之。甲國刑法所罰之行爲。而乙國刑法或不罰之。無他。在甲國之社會。視其行爲爲有害社會之生存發達。乃附以強制力而加以刑罰。而在乙國之社會。則無此必要也。是則各種之強制法規。皆因達社會之生存發達之目的而生。社會主也。法從也。謂因社會而法生。可也。卽謂因社會而國家生。亦可也。夫法之完全。卽爲社會之完全。然所謂完全之法者。惟理想法而已。若徵之歷史。法又因時代而不同。有良法焉。有敝法焉。而欲得一完全之理想法。以達社會之完全目的。卒不可幾及。是則古往今來。無非取各種之法。以試其適用與否。不啻以法爲器械。但因此而謂有法之國家亦爲器械。則又不可。蓋以器械必有製造者與使用者。而國家則無此關係故也。夫社會者。國家之基礎也。國家者。社會之產物也。故欲真了解國家。不可不先了解社會。欲知共通之國家者。須知共通之社會。欲知特別之國家

者。須知特別之社會。近世文化國之間。其國家組織與各種法制。屢呈類似之現象。此非可視為出於政治家立法者之隨意做造。必須就其組織法制之同點所以成功持續。而歸於社會事情之同一或類似也。故謂國家組織法制之類似。由於社會事情之類似。苟甲國社會之事情。與乙國社會不同。則無論乙國若何竭力做效甲國。而終不可望其成功持續。蓋社會事情不類似。決無類似之國家組織及法制也。夫社會之事情。雖依各種原因而變遷。而國家不過為其變遷之原因之一。決不得謂社會變遷之原因。盡存於國家。何則。國家所以能左右社會之潮流者。祇恃外部之強制力。若深入人心之內部。而與以遠大之影響。則又非國家所能企及也。雖然。國家之一舉一動。固亦波動於各種社會事情。而現在社會之事情。非藉國家之觀念。終不能了解之。例如經濟事情。原與國家分離。然近今經濟學者。動稱國家在於經濟上之地位勢力。若何其重大。是欲知經濟社會之事情者。尤不可不知國家。特恐因此之故。或又惹起其勢力

之濫用。茲故更就下之二點而試爲說明之。即（一）國家之在於社會之地位。與腦之在於生物之地位之比較。（二）國家與個人之對立之狀態。是也。

第四款 國家在於社會之地位

世有倡社會爲有機體者。以社會與生物比較。而發見解剖學、生理學、生物學、心理學上之類似。遂謂國家（代表國家之政府）之於社會。猶腦之於生物。共爲惟一機關。以司全體之指揮者也。其所說以社會全恃國家之支配。政府爲國家代表。卽爲社會代表。此自法理上觀察之。雖頗近似。而自政治學之事實的研究。則失其根據矣。蓋信如是說。則必以政府爲惟一之意思者。而社會及其分子（卽個人）事實上將爲絕對缺乏腦力。除服從以外。無他能也。夫普通之生物。惟腦爲意思考慮所存之惟一場所。其他部分之細胞。則無意思。無考慮。若國家之在於社會上之地位。則不然。國家之機關。雖猶人身之腦。但組織國家機關之分子。其程度雖有多少之差。而要皆具備智情意之人類。視諸生物之組織腦部之分子。與他部

分之分子。有絕然差異者。蓋非可以一例視之也。國家苟雖社會之分子。卽不能獨立存在。如以法之制定者執行者。而代表國家。發表國家之意。亦不外於社會分子之個人。無論以何時何地論之。彼代表國家之個人。比於一般人民之個人。甯獨有卓絕之能力。況以教育之普及。凡人類之能力。皆同等發達乎。彼一派之論者。謂國家立於社會之上。特以君主制爲能立於社會各黨派之上而維持中正。抑不外偏於一方面之希望理想而已。

第五款 國家與個人對立之狀態

國家之本體。與夫組織國家之個人。其相互關係之狀態若何。或曰二者常直接對峙。以個人於其爲孤立之個人以外。祇爲國家之分子。而使個人密著者。亦惟國家。其間蓋無復有他團體之存在。此說與所謂國家因各個人契約而成立之說相貫聯。究非予所得贊同之也。蓋依是說。則是以人類之社交性。僅適於組織強制的團體之國家。不復能組織其他之

共同團體。於眼前之事實不已顯然相反乎。夫個人既爲國家之分子。同時又爲社會（包含最狹義社會與家族而言）之分子。申言之。卽吾人人類。決不能孤立存在於世界。故須爲國家之分子。而同時爲一家族之分子。又爲他之最狹義社會之分子。當夫國家未發生以前。家族已隨人類而存在。迨乎文化進步。最狹義社會之種類亦益增加。而未聞因爲國家分子之故。悉舉其家族之分子及他社會之分子而擺脫之也。況以國家之通於家族而關連於個人之現象。雖因文明之進步。個人之獨立。而漸減其數。而至於國家與最狹義社會相觸接之機會。則益有增加之傾向。是安得於國家以外僅認有孤立之人類哉。

更就此等位於國家個人之中間團體（卽最狹義社會及家族）而觀察其性質。其對於分子。皆有拘束力。且其拘束力非在形式。乃立入人類之精神而支配之。如宗教團體。其最顯著者也。至於國家對於分子之拘束力。乃在於外部之強制。若以言乎支配人心內部。則國家且弗及於他之團

體矣。

人類生存於世界。既不能孤立而爲事業。或孤立爲之而有所不便。故以共同爲必要。國家固共同事業之一團體也。而此種團體。又非僅國家已也。或謂國家之團體。無爲營利事業。而非國家之團體。皆爲營利事業。不知國家之事業。亦非無關於營利者。卽國家以外之團體之事業。亦不盡限於營利者。況以近世文化之發達。雖出自國家之力。而其賴國家以外之團體之補助者。亦頗不淺。此蓋盡人而知之也。

第二章 國家之定義

定義者。所以對於事物而與以正確且簡明之說明也。凡研究一事物。須與以一貫之意義。且表示之。是爲研究者之責任。定義卽所以達此目的之方法也。特所當說明之事物。日益複雜。而定義亦隨而趨於困難。故複雜之國家之定義。其困難且紛歧。殆不足怪。特研究者於國家之定義。有較之國家本來之性質。尤爲困難且紛歧者。則研究者所自招致也。蓋以

研究國家者。或從觀念之方面。爲歸納的研究。卽以從來之事實而歸納之。或從思想之方面。爲哲理的研究。卽以概括之理想而推定之。甚且混合觀念與思想二面而研究之。以致國家之定義。亦因而多歧。夫從思想之方面而觀察之。乃對於國家之要求希望。此殊不必混入於定義之中。而第從觀念之方面說明實在之國家。以爲定義。足矣。且從觀念之一方面。尙有當除去之部分。以古今國家情勢變遷。決不能并舉而說明其異同所在。故茲之定義。亦第就普通國家言之而已。例如假設一定義。謂國家必有保存自己之力。則弱小之國。無保存自己之力者。卽不在所包含。然弱小之國。固仍存立於世界。而爲一國家也。又如假設一定義曰。國家必須能達其爲國家之目的。則行政虛敗之國家。將不得與於國家之列。然此等國家。固依然存立於世界者也。要此定義均失之太狹。而茲所欲下之定義。卽

國家者。在於一定土地而有統治組織之繼續的人類社會也。

今試析述之如左。

第一、國家者。社會之一也。凡生物之一羣。因有意無意自動他動之集合。不問其結合力之強弱若何。一在此最廣義社會之中。國家卽此最廣義社會中之一也。至於國家之爲如何社會。既於前章說明。故茲省略之。

第二、國家者。人類之社會也。人類以外之生物之集合體。其與人類集合體。亦有類似之現象。故皆稱爲社會。而國家則限於人類之社會。所付與之名稱也。至於組成國家所必要之人數。固無制限。大抵以足形成統治組織之初步爲最小限。以人類之總數爲最大限已。夫以過去及現在之國家。皆不外人類一部之集合體。然自國家之觀念及未來之想像。或有包含人類總體之國家之成立。而茲之所謂國家者。卽具備國家要素之社會。而其由人類之全體而成。或由人類之一部而成。非所問也。

第三、國家者。在於一定土地之人類社會也。人類必不能離土地而

生存。故國家之成立。人類與其事業以外。土地亦其一要素也。此三者結合爲一體。而組織國家。其組織國家之土地。謂之領土。領土固非永遠不動。而時不免於伸縮。然就特定之時而觀之。則儼具繼續之性質也。若夫游牧人民。逐水草而居。有土地而已。有社會而已。烏睹所謂國家哉。

第四、國家者。有統治組織之人類社會也。夫社會之各個人。或因人類性質之自然而有差別。或因人類之意思而生差別。固非平等之人類之集合也。又社會各有特種之結合力。亦非偶來偶散之人類之羣集者也。雖然。社會固非有治者與被治者之區別。非有強制的法力之結合以爲媒介。而國家的人類社會。則有此區別。且有此媒介也。以強制的法力而治者對於被治者之組織。謂之統治組織。此統治組織。即國家與他人類社會最顯著之區別也。統治組織之中心。在統治權。統治權。即國法上最高權力之謂。權力云者。即一意思對於他意思所有優勢地位之謂。統治權既占國法上最優勢之地位。其不可分且無制限之性質。久爲普通

學者所認。然此二者實非統治權必然之性質也。何則。統治權之不可分。雖足以說明單一國家。而至於聯邦國家。則不能爲正當之解釋。統治權之無限制。雖足以說明古代統治機關惟一之專制國。而至於近世統治機關分立之立憲國家。則其事實上之統治權。非無制限者也。要此詳論。當讓諸公法之範圍。而茲第就政治學上所當注意者如左。

(一) 統治權在於特定之地域。特定之時期。其分量之總額。常爲同一。元來國家有單純與聯邦之別。又有中央集權與地方分權之別。其統治權發動之方式。雖各不同。而其分量之總額。則概同也。

(二) 統治權之可分與否。及其分割之方法程度。皆視各國歷史的事實所指定。統治權之分割。不依於本國歷史。則有非常之危險。故現在國家之現象。皆歷史之結果也。

(三) 統治權之運用。與其運用之狀態。要因社會全般之發達而決定之。運用者。有爲君主。有爲人民。運用之狀態。有爲獨裁者。有爲合議者。

視社會上之程度若何而有差異。此外又因外交之關係。及民族之種別。而統治權之運用者及運用之狀態。隨之而不同。

(四) 統治權之優勢。不能達於法律以外。統治權乃國法上最高權力。申言之。即占國法上之優勢。故其優勢祇限於法律上有之。而不能達於法律以外也。

(五) 統治權之運用者。所得隨意活動之範圍。事實上有種種之制限。統治權之運用。法律上固無限定。然事實上如一國之習慣及輿論。雖以專制國之無限主權。猶不能不受其限制。此又足徵統治權無限說之謬矣。

第五、國家者。繼續的之人類社會也。夫自人類之全體觀之。一旦既達於國家的生活。其後常繼續為國家之分子。雖有時陷於無國家之狀態。然此為其變而非其常。且不久亦即回復於常態。蓋古今東西歷史之所同也。即推之將來。國家之生活。亦必互非常長久之時間而不變。蓋以

人類之性質。有須組織國家之事情。此種人類之性質不滅。斯國家之組織長存。其性質維何。卽如左之四點。

(一) 人類之社交性。人類不能孤立生存。斯有交通。此爲人類特有之通性。而國家組織上所必要者也。

(二) 人類之能力差異。人類間之能力不同。斯其在於社會上之地位。亦復不同。

(三) 人類之生存競爭(廣義的) 此生存繼續。係永久繼續性。因生存競爭。斯不得不謀相結合也。

(四) 人類俱有之利己性。此利己性乃短慮的。爲人類所不能消滅者。由上之四點觀之。則國家殆永遠之社會也。但必須四者具備。然後爲組織國家之必要。蓋使僅有社交性。則不過龐然一社會耳。苟無社交性。雖有能力差異。生存競爭。及利己性。亦不外孤立之個人。若此皆無組織國家之必要也。然而古今人類。於此四種性質。莫不具備。故足以推測將來

之國家組織。永無消滅之一日矣。雖然。此第就國家與人類之關係言之。則國家固可以永遠存在。若舍此概括的觀察。而就各國家言之。則盛衰與亡。既爲史上之事實。現在之國家。孰非立於過去國家墳墓之上者乎。蓋以國家之生存競爭。無時或息。由此以觀。則國家固非永遠的而皆一時的也。雖然。國家當成立之時。固未嘗豫測其存立期間。而要皆務期其繼續發達於無窮者。但因國家間之生存競爭。及其他原因。或陷於消滅之運命。則固非其當初之所希望者也。是則國家之存立期間。原無一定之制限。謂之永久的不可。卽謂之一時的亦不可。故甯用繼續的之語以說明之爲當。而此繼續的云者。又非以客觀的標準。測國家之命數達於一定之度與否。乃以主觀的標準。因其社會之性質而決定之。故雖不幸短命之國家。亦不失其爲國家也。

第三章 國家之分類

第一節 總說

吾人因種種之目的。得以種種標準。而分類凡百之事物。卽如國家亦然。惟自國家所以爲國家之性質上觀察之。則無論若何國家。莫不同一。非可得而分類。蓋就於國家現在發動之作用。其適用之事項。固有差異。而至於國家作用之源泉及其限界。則凡爲國家。皆爲同一。換言之。卽國家統治權之本質。常爲同一。故不得就於統治權而爲國家之分類也。凡國家皆無法律上之拘束。法律乃廣義的并憲法而言。但社會上之規律不含其內。故爲自由。凡國家在於法律上有拘束國內之團體及個人。故爲專政。由此意義之自由與專政。不過就同一國家。從兩面以觀察之。非得爲分類國家之標準也。卽施行憲法政治之國家。亦不能逸此論理。蓋憲法之目的。非規定國家權力之廣狹。惟規定國家機關（行使國權者）作用之範圍及方法而已。苟以國家視爲國家全體而觀察之。則憲法之有無。其於國家之性質。毫無增減。而不過拘束其機關之運動耳。

如上所述。就國家所以爲國家之性質上。既不可得而分類。然苟以種種

之目的。由種種方面而分之。則亦非不可能者。例如以領土之特質及國民之政治的、法制的、經濟的、宗教的、社交的種種特性爲標準。尙得分國家爲無數。然其最著名而且重要者。則依於國家之最高機關之分類是也。蓋國家之活動。一俟機關而後行。苟無機關。則雖他之要素。若何具備。亦不外有建設國家之地而已。有適於形成國家之社會而已。安見有國家之存在耶。國家機關中之最重要者。爲最高機關。而此最高機關。非可與國家混同者也。

依最高機關之分類。其主要者有二。即（一）關於國家之組織。（二）關於國家活動之形式。是也。前者稱爲國體的分類。後者稱爲政體的分類。

第一節 國體的分類

第一款 亞里士多德氏之國體三分說

國體三分說。即依治者之數。精言之。即在於國家占最高地位者之數。而三分國家。爲君主國、貴族國、及民主國。是也。君主國係一個人占最高地

位之國家之謂。貴族國係國中少數者占最高地位之國家之謂。民主國係一般人民占最高地位之國家之謂。此分類最古。且普及於世上。亞里士多德氏以前。雖已有與此類似之分類。然因氏著書之流行。而此之分類。因隨氏之名而見知於時。亞氏以前述三者。稱爲正則之國體。而各附以腐敗的變則之國體。爲暴君國、寡人國、愚民國、是也。邇來政治學者。屢偏傾於國體論。而亞氏之國體三分說。遂占政治學之大部分。麥鴻伯理氏嘗以君主國與共和國對立。爲後來國體二分說之前驅。然未足以壓倒三分說。且二分說亦依於治者之數。與三分說無異。厥後孟德斯鳩氏。就於亞氏之分類。而加以壓政國。是與亞氏所謂暴君國無擇。故不足爲別出新機軸也。蓋亞氏之爲此分類。專比較希臘諸國體。就其範圍而爲便宜之分類無疑。而當時所謂化外國。則不置重於氏之眼中。後於氏者。莫不以此分類爲完全。亦以中世以還。歐洲政治事情。雖大變更。而國家之理論的研究。仍未發達。故國體三分說。並不受若何激動也。然迄於近

來。因國家之進化。與自由研究精神之勃興。復引起種種異論。其結局至於最近。一般之觀念。皆以國體貴適其國情。非敢爲絕對之可否。因而國體的國家分類之紛爭。隨趨於沈靜矣。

第一款 國體三分說之批評

亞氏之國體三分說。以治者之數爲分類之根據。思想上尙爲簡明。然現今實在之國家。則不能以此分類爲滿足。夫君主國之名稱。固謂主權在於一人掌中之國體。雖然。世之所謂君主。非必掌握國法上并政治上主權之全部。而民主國之元首。亦有運轉國法上并政治上國體之重要部分者。卽以國法上言之。一國元首之地位。時不免於消長。且政治上實權之所在。恆變化無極。隨政治事情而移動。故以此區分國體。殆屬徒勞已。況自政治之實際言之。柏里苦列士時代之雅典。不可不稱爲君主國。波魯一世時代之俄國。不可不稱爲貴族國。此例在歷史上數見不鮮。苟離政治之實際。不省國家機關之組織。政權之分配。及實權之歸着。而漫然

以君主國之特徵。歸於有無帝王名稱之人。實未見其可也。何則。果如是說。將以英德清俄諸國。一概與法美相對。然而英德之國家。使其與清俄并列。甯以之與法美比肩之爲當也。

國家元首世襲之有無。亦非絕對之區別。蓋除選舉君主國以外。卽共和國元首。亦非不可得世襲者。又元首責任之有無。廢位之可否。亦非絕對之區別。蓋不特終身之大統領不負責任。卽有期之大統領。亦有在職中無責任者。反之而王亦有可得廢位之例焉。

更就貴族國與民主國之別而觀察之。一謂少數者爲治者。一謂多數者爲治者。但少數與多數。當以何者爲標準而決之。過半數與否。固不足爲標準。雖如民主國之人民最富於參政者。然除未丁年者、無能力者、及婦人外。而以人口總數四分之一以上爲有參政權者。殆乏其例。而徒就四分之一以下之範圍。漫然制限之。以立二者之區別。誠未見有何理由也。然則二者之別。在於貴族一種人民之掌握政權。與夫一般人民之掌握

政權而已。但更進而察貴族之爲何。亦非能十分明瞭。貴族者一國民之一部。因出生、職業、勳功、學識、財產。與他之人民區別。而有種種特權者也。此特權在於政治上爲參政權。以參政權限於貴族。卽所謂貴族國之特徵也。然而謂貴族國係以少數人民爲治者之國家。而謂貴族係因有特權而得參與政事者。是豈非輪環論法哉。夫以治者之少數。屬於所既限定之階級與否。在思想上雖足爲區別之標準。但就於限定。殊難付以一定之意義已。

況夫以參政權之分配。而決治者之數。不無糾繆。蓋當國家機關之構成運轉。有必要之行爲。其有執此行爲之權利義務者。原不皆爲治者。君主國體而採立憲制度之國家。其人民固非治者也。故雖有某種人民參與政權。而究不得執此點而直謂該國家爲貴族國。誠以此時之主權。非但可視爲歸於一人。卽視爲歸於一般人民。亦無不可也。若夫論政治上實權之終局所歸着。則無論若何民主國。其率一般人民而爲之主動者。要

不外少數之首領。又無論若何之貴族國。苟有背反民情之施政。究不能以永遠持續。蓋古今東西所一其軌者也。故實權之終局的歸着。亦不足爲區別兩國體之標準矣。

第三款 混合國體說及其批評

國體三分說之分類國家。既有以上之困難。於是而所謂混合國體說以起。混合國者。謂以前述之國體之特徵。由種種比例而混合之國家。是也。此說自希臘已有主張之者。卽亞里士多德亦嘗謂世上之國家。非必屬於純粹三國體之一。至於中世以迄今代。同調者亦復不少。或謂國體皆爲混合而無純粹者。或謂國體有爲純粹有爲混合者。

夫謂凡國家皆爲混合國體之說。卽否認因國體而分類國家者也。然因治者之數而別國體。其當否姑不必論。而其分類。則固包括而且徹底。故不能有一人國體而又爲非一人國體者。且可視爲國家之意思者。惟一無二。故事實上雖有多少影響及於國家之意思。究無用吾人一一而省

之。惟就結局。國家意思所由決定之最高機關之所在。而判斷治者。足矣。此最高機關之所在。固無有混合者。由此點以觀之。混合國體亦不可得成立矣。要之混合國體說。不過足以反證國體三分說之困難。而於國家分類之理論。實無甚價值也。

第四款 國體的分類結論

由上所批駁混合國體說之理由。已足以辨護國體的分類之根據。蓋欲網羅政治上國法上諸般狀況。為惟一之國家分類基礎。終不可能。且以無限之適用。求於一種之分類。亦無當也。故以亞里士多德氏之分類。為說明政治現象之完全標準。已為誤謬。而不滿亞里士多德之分類者。更追加以他之國體。以為萬能之分類。是又陷於二重之誤謬矣。其一誤謬。在分類之觀念。即欲以惟一之分類。而蘄達說明國家之一切目的。是也。其他之誤謬。在分類之方法。即以不同標準所由來之別種分類。而列於同一位置。是也。

國體的分類。非但數學之分類。且包含性質上之差異。殆如論者所云。而國體之如何。於內治外交上共爲重要者也。然以性質爲主而觀察之。以各國體有一定不動之主義。視國體之別。卽足以決政治上之問題。此實不外過去之空想。蓋以同一國體之下。其國家尙有許多同異。故說明特定之國家。尤當察其國體活動於若何政治狀態之下。且政體之如何。所關蓋匪淺鮮也。

今予之分類國體。先爲君主國體及共和國體二者。更以共和國體。分爲貴族國體及民主國體。其分類之標準。視其國法上以何人占國家之最高地位而已。占最高地位者爲一人。斯爲君主國體。若係二人以上。斯爲共和國體。共和國之元首。雖爲國家常置機關中之最高者。而國法上占國家最高之地位者。非必元首也。如欲明二者之區別。尙當問其國家元首之有無世襲、有無責任、有無廢位、有無帝王等稱號。蓋此數者。各各獨立。尙不足爲區別國家之絕對標準。然集合之。則可以決國體之異同。猶

集合人種、言語、歷史、宗教、經濟、文化等。而始得決民族之異同也。至於共和國中有貴族國與民主國之區別。視諸君主國與共和國之區別。尤爲困難。要視其國法上最高之地位。將歸於一種特別階級之少數人民所專有歟。抑歸於一般人民歟。因此根本主義之差異。而參政權之原則隨以差異。如在於貴族國。以特別之少數人民。專有政權。而一般人民。則無論若何人才。均不得干涉。在於民主國。除特定無能力者之外。以參政權爲普通人民之所有。一以限定參政權爲旨。一以擴張參政權爲旨也。夫當於特定國家之分類。其果爲貴族國。抑爲民主國。頗苦於分辨。然自大體觀察之。尙可作爲共和國之細別而使之并立。且從政治上之性質與歷史上之變遷觀之。君主國與民主國。反相接近。殆有與貴族國對立之象。此晚近學者。所以仍蹈亞里士多德之國體三分說也。

第三節 政體的分類

第一款 政體的分類之重要及其根據

前述之國體的分類。即關於國家之構成之分類。此分類固爲必要。而因此分類所生各種國家之差異。於政治上社會上。均未可輕忽視之。然自國家發達之沿革上及國家活動之政治實力上觀之。則政體的分類之重要。實駕於國體的分類而上之。蓋以政體的分類。足以卜其政治之進化退化。而國體的分類。則不如是。晚近政治上之趨勢。不在國體變更。而在政體變更。且現今政治現象。若對外政策。固通於世界各國。概認類似之方針。而至於內治。則以屬於政體的分類之一種之國家。其類似之點。視諸屬於國體的分類之一種之國家爲較多也。

政體的分類。即因於憲法之有無而區別國家。國有憲法。而國家機關之行動悉依之。謂爲立憲政體(或曰立憲制)之國家。國無憲法。而國家機關之行動。一出於專斷。謂爲專制政體(或單曰專制)之國家。專制政體。非必限於君主國體。即貴族國體及民主國體亦有之。何則。民主國體。縱以統治權在民爲主義。而實際上當執行統治權之局者。有屬於少數。而此少

數者直與貴族國無異。其於國家行動。非必有所當準據之憲法也。憲法即關於運用統治權之根本法。規定國家機關之組織及作用之大體。故憲法之有無。於國家統治權之性質。原無變動。統治權。在於法上爲無制限。而憲法則并非對於個人與國家（即國家機關全部）之關係而引起差異。惟個人與國家機關一部之關係。多受憲法之影響。憲法即所以使個人免於一部國家機關之專斷而已。

第一款 專制政體

專制政體之國家。以無憲法之拘束。故其國家之行動。常爲最自由而且迅速。此論者所以目良好之專制政體。爲理想的政體。而置之於立憲政體之上也。然判斷政體之良否。非可僅視其直接之效果。而當察其永遠及於國家與社會之影響若何。且欲保障專制之常爲良好。亦未見有何理由也。雖然。以專制政體。即爲暴政。亦非也。蓋在專制治下。雖無保護個人之憲法。然其國家機關之行動。不無內部之規定。而此之規定。即對於

國家機關之行動。與以一定之軌道。使無加個人以不規則之抑壓而已。若夫國家機關之行動。毫無遵守之法律。或卽有之。而亦無遵奉之者。惟恣以侵害個人之權利。然後可冠以暴政之名稱。然暴政云者。亦非併個人相互之私權而不保障之。至於併如此保障而亦無之。殆可謂之無政。而專制政體。則決非可稱爲無政者也。

憲法上之保障。所以對於國家機關之抑壓而擁護個人。此法規上之保障也。形式上之保障也。在於專制政體。雖無如此保障。然其他保障。則不論政體若何。而常存在於一般人民之手。卽實力之保障是也。國家機關之抑壓暴虐。若過其度。至使人民不堪其疾苦。斯一般人民。以其實力抵抗暴政。亦自然之勢。此蓋古今史乘所同語者也。

第二款 立憲政體

立憲政體。其國家機關之行動。不能出於憲法範圍以外。匪特不可背反憲法之法律。卽違反憲法精神之行動。亦不得爲之。憲法之精神云者。其

意義似不甚明確。然苟係確立憲政之國家，常以憲法之精神支配政治爲原則。憲法之精神有二。一爲各國所特有。一爲立憲國家所共通。各國特有之精神。卽各國欲維持其特別國體及其他之國家組織（例聯邦）是也。立憲國共通之精神。則在反於專制政體之國家機關獨斷主義。而爲多少之讓步。在認國民之政治上人格。而敬重其意思。在別於執政機關之政府以外。而存立監督機關之議會。使之擁護發達。是已。非立憲云者。廣之反於憲法精神之謂。違憲云者。違背憲法法文之規定之謂。特無論若何憲法。其於國家機關相互之關係。與夫國家機關與人民之關係。非能一一規定之。使第以不反憲法之法文爲已足。則立於立憲制之下。將有以專制之精神而執行國政。其危險容有過於專制者。推其究極。殆能刺擊民心而生衝突。或使政體逆行於專制之舊狀。要於國家之發展與社會之進化。均大不利者也。

立憲政體。於議會以外。往往有總投票之制度。總投票者。關於重大事項。

(立法事項中之憲法事項)依投票而直接表示一般人民之意思。因而與以最終之決定者也。此制度原為民主國體所行。然除國法上之最終決定權一點。即他之國體。亦非不可得而適用之。如立憲君主國。今已有主張採用此制度者。

立憲政體之優於專制政體。其理由如左。

(一) 政治上之利益。

(1) 監督機關之特設。使執政機關之政府。於執行國政時尤為注意。

(2) 採取監督機關之組織。及總投票。使人民對於國家尤為注意。

(二) 社會上之利益。

(1) 依根本法而確保自由權利。其人民得安然為各種活動。斯促個人及社會之進步。

(2) 國法上享有議政權之人民。自然馴致於積極經營公共事業之風氣。若專制治下之人民。第有消極性之服從。而於共同事業則甚冷淡。

立憲政體。其對於治下人民之良結果有如此。特其發生與發達。要歸於人民之性質程度。故欲胥一切國家而強爲立憲政體。勢固有所不能。今就維持立憲政體所必要之三條件。列示之如左。

(一) 人民渴望立憲政體。或痛惡專制政體。

(二) 人民之智德。足任立憲政體之永續所必要之行爲。

(三) 人民常使其能力之活動。

要之。立憲政體。於發達人民之智德。殊有大效。然其行之健全。固以有智德發達之人民爲條件矣。

夫立憲政體。在於政府以外。有獨立之監督機關。而依國法以議政府之行動。且享有運轉國政所關連之特權。如立法協贊權、豫算議決權、上奏權、質問權等。故監督機關之意思。大能與政府以影響。此立憲國家所共通者也。特監督機關之勢力。有頗爲薄弱。僅作政府之參考機關者。反之而勢力強大。非但促政府之更迭。且得隨意製造政府者。亦有之。後者即

所謂議會制。是也。議會制乃伴於立憲制而起之現象。而非與立憲制對抗而別爲存在者也。且因於特定國家之政治事情而決定。而非必然發生者也。議會制與政黨內閣制相伴。而政黨內閣制之得失。當於後詳之。

第四款 立憲政體之細別

立憲制。因憲法之種類而細別爲種種。其最著者。因憲法之成文與否而分爲二種。卽成文立憲制及不成文立憲制是也。

在於成文立憲制。憲法爲國家之根本法則。統治者於特定之時而發表爲典章者也。不成文立憲制則反是。而其所謂憲法。由普通立法、裁判判決、政治慣習而成。故未有特別之成文。且難明示其成立之時者也。成文憲法。有修正方法之規定。且其方法與普通立法手續不同。而成文憲法。無修正方法之規定。得依普通立法手續而加以修正。故以成文立憲制。稱爲特別立法制。以不成文立憲制。稱爲普通立法制。可也。不成文立憲制。應時勢之必要。得以普通立法手續。容易變更憲法。且於法文所不

存在者。得以解釋爲補充之餘地。故不至因時勢與憲法之懸隔。而來革命之虞。此卽不成文憲法富於彈力性之利也。然利之所存。害亦隨之。以不成文憲法。未有法文。於國家之根本法。旣欠明確。且一朝而有濫用者出。易恣意改廢之。斯人民無由得鞏固之保障矣。至於成文立憲制之利害。正與不成文立憲制相反對。此兩制之得失。固理論上之比較。而就實例以觀之。則英國之享不成文立憲制之利也殊大。而苦其弊也甚少。然此實因於英國國民之性質與英國立憲制之歷史所由來。而決非可漫然期於他國者。故方今立憲制之國家。雖皆直接間接以模仿英制。而大抵採用成文立憲制者也。

成文立憲制之國家。於修正憲法之方法。爲重大之問題。觀於現今文明國所行之修正方法。因其修正之委於如何機關而分之。厥有四種。

- (一) 委於普通立法機關。惟議事及表決之數不同。
- (二) 委於因修正憲法所設之特別機關。

(三) 委於人民之總投票。

(四) 在於聯邦。多委於各邦之機關。

凡成文憲法。具有容易修正之規定者。斯其得失與不成文憲法相近。反之如成文憲法之全然不許修正者。則以毫無彈力性之故。其結局殆有招起革命之危險焉。

第四章 國家之發生及消滅

第一節 國家之發生

第一款 總說

對於論究國家之發生。有當注意者三。

(一) 以歷史的哲理的之區別研究國家者。於研究國家之發生。亦為歷史的哲理的之區別。然國家之發生。實不外據於歷史的歸納論。苟從哲理以研究之。則涉於國家存立之理由。非關於國家發生所當研究之範圍內矣。故茲之研究國家發生。悉舉所謂哲理的發生諸說。(如神意說勢

力說契約說而束之高閣。一基於歷史之事實而研究之也。

(二) 政治學上之國家發生。非法律論而事實論也。卽以其始具備國家三要素(土地、人民、統治)之時。爲國家發生之時。若形式上之儀式宣言。固足表明國家之發生。爲事實論之材料。然不能卽其有無而決國家發生之有無也。

(三) 茲之說明國家發生。一基於事實之概括。概括者須由多數事實而來。然實在之國家。皆特別事實之結果。而茲之因湊合所生之決論。必難切中於特定之國家。不過就於比較的多數之國家。爲能適合云爾。

國家之發生。可分爲二。絕對的發生與關係的發生。是也。絕對的發生云者。其土地以上之人類。從未爲國家之分子。并無國家組織。而一旦新形成爲國家者也。關係的發生云者。卽其他一切之國家發生之總稱也。

第一款 國家之絕對的發生

夫以散在於地球各部之國家之起原。歸於惟一最始之國家。是實無根

之談也。何則。國家之絕對的發生。概在有史以前。非吾人所能直接證明之。而祇得間接由吾人智識以探求之。探求之根據有三。卽由（一）人類之性質。（二）國家之關係的發生。（三）就現在之野蠻社會而類推之。此類推之方法。亦非敢謂完全。蓋以野蠻種族之散在各地者。其個人性質與夫社會組織。既有種種之差異。卽取其共通之點。以類推開明國民之祖先。其果能從同與否。實亦不敢驟斷。亦以人類進化。已成公例。今之野蠻社會。視於古之野蠻社會。或有不同故也。然以舍此別無他之良法。而此種之類推。亦所不得已者也。

中國論者。向稱唐虞三代爲盛時。逮於叔季。日漸退化。遂成今日之現象。卽歐洲古時。亦同此思想。其實非也。夫以某種類之事物。亦有今不如古者。然從大體觀察之。世界事物。悉由簡以趨繁。進化之公例。實亙古今而不易者也。

國家之絕對的發生。固難十分明瞭。然國家者特殊社會也。而此特殊社

會。即從普通社會所轉成者也。故當於論究國家之發生。宜先就未有國家以前之原始社會（即人類團結的存在之始期）而略說之。而此原始社會。果從何而發達。古今學說。不啻一致。茲分爲三期如左。

第一期徽章的結合。即依記號而結合者也。往昔學者。謂原始社會。起於血族的結合。而至於近今。則推究血族結合以前。尚有徽章結合之時代。而此之徽章結合。亦非無血族關係者。特以不置重於血族云爾。蓋以古代未開化之人類。每於肉體衣服器皿。飾以記號。以其記號同者爲一團。如美洲澳洲等土人。各以其特有之動物。爲其團體之標識。即英語所謂 Totem（侯官嚴氏譯爲圖騰）是也。

第二期血族的結合。初時有父權中心說。謂社會始於族長家長。其後此說漸次失勢。而於所謂母權中心說。又大族與小族發達之先後。說者不一。或說以小族先於大族。謂血統易詳之小族。始相結合。以漸繁衍成爲大族。然近今學說。則謂大族先小族而發生。蓋以原始之徽章的結合

時代。尙具混沌之狀態。進而疑似爲同一血族者。結合爲一大族。再進而就其中之統系可考者。又復結合爲各各小族。此其順序也。願是等學說。亦甚紛繁。非茲所得而詳述。要之血族結合之社會。以族長社會爲最發達。亦卽國家之所由而發生。故當國家成立之後。尙有此族長社會之遺物存焉。而此族長社會與夫國家的社會。自其性質上言之。有四異點。

(一) 人的結合。族長社會。其互相結合。全爲血統之關係。而無地域之關係。

(二) 閉鎖的結合。族長社會。以人的結合爲根原。故必以同一血族者。爲其社會之分子。而此外因移住之關係。決不能爲其社會之分子。且旣爲一社會之分子者。亦不許脫離而入於他之社會。

(三) 重層的結合。族長社會。於一大族中分爲數小族。大族之長。統馭各小族之長。各小族之長。統馭各族之分子。所謂重層的也。近世國家。惟聯邦國之組織。有重層的統治制度。若其他國家則無之。

(四) 舊慣的結合。族長社會。常保守其祖先傳來之習慣。而不樂於改革。故其分子在於社會上之地位職業。常世守之弗失也。

第三期地域的結合。此時代不拘血族之同異。但以其在於同一地域者。則其利害關係及感情。莫不相同。遂結合而成社會。蓋此時而國家發生之期殆近矣。

以上社會發達之順序。分爲三期。然不得謂爲絕對之區劃。如地域結合時代。非無血族之關係。血族結合時代。非無徽章之關係。徽章結合時代。亦非無血族與地域之關係。但至於地域結合之時代。則徽章之迹殆無存焉。故斯三者。不過就各時代之所著而言之也。

由是觀之。可知人類初期。即有此社會之形迹。蓋人類之共同競爭。固自始而有也。特從來學者。均以最初各個人皆爲孤立。既而漸知孤立生存之不便。乃共同結合而成立社會。是說雖風靡一時。而晚近多非之。蓋人類成立社會。基於共同生存之必要。其關係實起於自然。初非由人類以

其意思而造此社會。此即契約說所以誤也。夫人類所以自始卽有共同生存者。有三原因存焉。

(一) 人口繁殖。人類生息。日以蕃滋。而不能使之散處於各自孤立之境。故其共同生活。基於自然而然。

(二) 對外競爭。人口日滋。彼此接近。利害之衝突隨生。乃知孤立不足以敵合羣。小羣仍不足以敵大羣。於是而合力相競。以維持其生存。此在幼稚社會。蓋已然矣。

(三) 人類之社交性。夫獨居索處。不如羣居之爲樂。小羣聚處。不如大羣相聚之爲樂。此爲人類特有之社交性也。

因以上之原因。是最初人類。卽有共同生存之必要。特共同生存。常被四圍境遇之影響。境遇者何。卽內部之自然狀態。與夫外部之競爭狀態是也。假如自然狀態。(如土宜氣候水利)適於人類之生活。且隨人口之繁殖。而其生產力仍足以供給之。則內之足以維持其共住。外之足以招致多

數之移住者。而其社會遂得以繼續而且發達。反之。其自然狀態若爲不利時。匪特不能招他族之來住。且併同一血族者之分散遷徙。亦不得拒之。則欲持續其社會也已難。其與此自然狀態相符。於社會之成立有大影響者。則外部競爭力之壓迫也。蓋以外部之壓迫。實足以左右人類團結之狀態。苟不能抵抗其壓迫。則不免爲他社會之所乘。雖有自然力富厚之社會。亦適以供他社會之侵略而已。

以上既就原始社會之發達狀態。及其共同生活之原因。與夫境遇之影響於共同生活者。而略說之矣。今更進而解決國家發生之問題。夫國家既爲有強制的法規之士著社會。是國家發生之問題。卽強制的法規發生之問題也。社會之士著之問題也。然則人類社會何以有強制的法規。且何以有地域而土著。固所當續起而研究之者也。

第一、所以有強制的法規之理由。夫社會雖有共同目的。而社會分子之意思。則常不免相牴觸。欲調和此牴觸。維持內部之平和。使因共同

利害而趨於一致。則不可無規律以拘束團體內之各人。苟此規律不存。則結合力微弱。對外競爭。必處於劣敗。而其社會亦不可得而存在矣。特此最始之規律。非有強制力之後援。乃極爲漠然者。然以團體之膨脹。與外來競爭之劇烈。社會組織。漸隨而變更。於任意的規律之外。更具有強制的法規。而此強制的法規。即從任意的規律之中。選擇其於社會生存競爭所最必要者。而附以強制的性質者也。既具有強制的法規。則統一而執行之。又須機關之繼續存在。此機關即所謂酋長是也。酋長所執行之法規。亦皆斟酌社會之風俗習慣。且憑其權力。以保持其地位而世襲之。此種現象。直與君主專制國相類似也。

第二、所以土著之理由。原始社會。往往被四圍境遇之影響。而遷徙頻繁。此在游牧時代則然。進而至於農業時代。則人皆土著。而此土著之風。亦四圍境遇之使然。蓋以古代地廣人稀。牧畜足以爲生。迨人口增殖。非繼以耕種之業。則不足以開發土地之生產力。而供其生活。則內部之

境遇所影響也。又以古者土地廣漠。部落亦稀。得以從容遷徙。及人口增殖。接壤而居。彼此均不得自由移住。則外部之境遇所影響也。人既土著。斯地域團體興。際此時代。不拘血族關係之異同。苟在同一地域者。卽爲利害相通。感情相同。而國家要素之土地。亦於是乎成立。夫至強制的法規與夫社會之土著既皆發生。則國家之要素。漸次成立。斯卽國家之所由發生也。

第三款 國家之關係的發生

國家之關係的發生者。卽絕對的發生以外之國家之發生也。此在歷史上根據甚多。無藉推理之方法。關係的發生之國家。其種類不一。然接之歷史。其主因率爲種族之競爭。申言之。國家之關係的發生。卽定種族勢力之關係。種族之強者。因征服弱者。而形成爲國家也。其狀態有二。

(一) 集中的併合。有一強族。併合其四鄰之弱族。而集中之以成立國家。是也。

(二) 移住的征服。有一強族。移住於他種族之良好土地。因而征服之。以成立國家。是也。

種族競爭。有以上二者之區別。要皆國家關係的發生之主因也。關係的發生。又可分爲二。卽在於未有國家之土地之國家發生。與在於現有國家之土地之新國家發生。是也。

第一、在於未有國家之土地之國家發生。細別爲二。國家的及人民的。是也。

(甲) 國家的。新國家之發生。由於他國家之機關。自覺的積極的所經營者也。例如希臘盛時。地狹人稠。雅典斯巴達之政府。殖民於意大利、小亞細亞、地中海以西。自後遂成立數多之新國家。反之若羅馬殖民。雖亦政府爲之主動。然其殖民地仍受羅馬帝國之支配。并非發生新國家者也。

(乙) 人民的。新國家之發生。由於他國家組織之下之人類所創設

者也。例如美國加魯弗尼亞州之殖民。是也。

第二、在於現有國家之土地之新國家發生。此分類即在國家因有異同而發生新國家之總稱。若新國體之現出。與乎新政體之採用。則同一國家以內所發生之事。不得以此目爲新國家之發生也。茲細分爲合同的及分裂的二者。

(甲) 合同的。現存數個國家之合同而成立爲新國家者也。例如瑞士、德意志、及北美合衆國。皆以任意消滅舊國家。而爲新國家之組織。是也。他如因國家間之衝突。一國併吞他國。則不過被併吞之國家。歸於消滅。未有新國家之發生也。又如歐洲中世。因相續而國家合同者。乃基於以國家爲君主私有財產之思想。不過爲國家之消滅與膨脹。而非新國家之發生也。

(乙) 分裂的。一國家因於任意或他之強迫。及因其本國人民之一部獨立。而分裂爲數個之新國家者也。按之歷史。不乏此例。而分裂之

主要原因。在於利害關係與感情。蓋以一國內之競爭團體。有利害感情之不同。常相軋轢。且其勢力相埒。無強弱之差。勢不致於分裂不已。而其團體之區劃。與地理之區劃相隨。其軋轢之原因不息。則其國家之一部。更形成爲新國家。例如南北美各國。初爲歐洲列國之屬地。後皆分裂而獨立。是也。

要之國家之關係的發生。與國家之消滅。有密接之關係。故當就於次節所述而參照之。

第一節 國家之消滅

第一款 國家之消滅概論

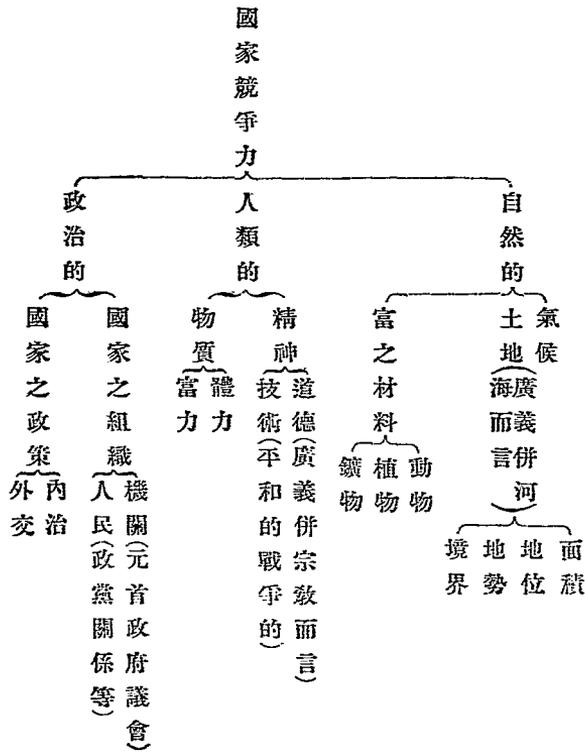
國家之消滅。卽國家三要素缺一之時。然土地及人民。除因自然界所發生之變異（如水災地震）以外。決無致於消滅。且自然界所發生之事情。又不屬於政治學所研究。故茲所謂國家之消滅云者。以論統治權之消滅爲已足矣。夫統治權之消滅。或因於平和。或因於強制。要當就事實而決

之。若形式上之統治權。則國法學及國際公法所研究也。前述國家之性質。以統治組織爲必要。且爲繼續的。故國家斷無歸於自然消滅者。從來國家瓦解。陷於無政府之狀態。有視爲國家之消滅者。然此不過國家變革之過程。決非國家統治權之消滅。蓋國家之消滅。要不外因於內部之任意或外部之壓迫也。夫未有國家以前。社會間之競爭。因勢力之優劣以爲存亡。國家者社會之產物也。故國家間之競爭。亦因其勢力之優劣以爲存亡。其競爭力劣弱。以瀕於敗亡者。卽國家統治權隨而消滅矣。國家之消滅。或優者與劣者抵觸。而劣者歸於消滅。或一優者受諸劣者之合力攻擊。而優者亦不免於消滅。然亦有孤立之劣者亦幸免於消滅者。此非出於強國之仁慈。乃因羣雄相掣。憚於發難。而弱小之國乃得以幸存。如瑞士比利時。皆因歐洲列強之勢力平均。至今尙以永久中立而存是也。

要之國家之消滅與否之前提。即優劣之差也。優劣之所以差。則因於國家競爭力之差也。此不特國家爲然。即未成國家之社會。亦莫不如是。是則國家之盛衰存亡。實皆國家間競爭力之差異。競爭力大。則其國強且存。競爭力小。則其國弱且亡。此通例也。若夫劣弱之國家。或因列強之均勢。或距強國尙遠。無利害之衝突。而幸免於滅亡者。乃例外也。

第一款 國家之競爭力

國家之競爭力。自政治學上及政治術上言之爲大問題。特其競爭力不僅在政治方面。故依學者而研究之範圍不同。昔希臘學者所研究政治學之範圍寬。其研究國家競爭力。亦及於其全部。今之學者。所研究政治學之範圍狹。斯其研究國家競爭力。亦僅限於一部。即圖示之政治的一類。若自然的人類的。則不在研究之範圍內矣。



國家之競爭力。區分為三大部。如自然的人類的政治的。在政治學上

雖無暇研究其全部。然亦并舉之以示其範圍云爾。

雖然此三者之區分。不過因研究之便利而平列之。其實非絕對的區分也。蓋古之自然云者。猶神道也。凡人類悉受其支配。而今之所謂自然者。則人類以外之萬有物也。然自廣義言之。人類固自然的中之一部也。政治不能離人類而存在。又爲人類的中之一部也。然則茲之區分者。特爲研究上之便利而平列之也。

第一、自然的。自然的中之最要者。爲土地。其面積、地位、地勢、境界之不同。因而於國家之競爭力大有影響。次之則氣候。次之則富之材料（富之材料。如動物植物鑛物。本屬土地之分類。然以動植物鑛物。皆生產於地。或蓄藏於地。非若地位、地勢、面積、境界等之現於表面者。故另列之。亦與國家競爭力大有關係。至於河海。原不包含於土地之內。然自國家競爭之方面觀之。亦可併河海而言。關於自然的。當屬於政治地理學。往昔尙有以之屬於政治學之範圍。而今則獨立而成一科矣。特政治地理

之體裁。非記述的而說明的耳。

記述與說明之體裁之區別。如政治史政治地理。爲記述的。而政治學則說明的也。自政治史而言。如中國日本及歐洲之封建制度如何。及封建前後之狀況如何。不過記述其實。未與以概括的說明。而在於政治學。則概括的說明封建之性質及其利害得失也。自政治地理而言。如中國有黃河揚子江。非洲有尼羅河。不過記載其山川境域。未與以概括的說明。而在於政治學。則說明長江大河之有若何影響也。

第二、人類的。有精神及物質二者。蓋以人類之發達。原有精神物質二方面。國家亦然。就於精神的而言。則有道德之發達。(併宗教而言)與技術之發達。(兼平和的技術戰爭的技術而言)皆與國家競爭力有關係。就於物質的而言。若富力之發達。若體力之發達。亦與國家競爭力有關係。但富力之發達與否。亦視乎富之材料。有天然賦與之材料。而加以人爲

力。然後成其爲富力。且視乎平和的技術之如何。技術精良。始能開發天與之材料。以增進其富力。故國家欲事競爭。非僅戰爭的技術之發達。又須平和的技術之發達也。

第三、政治的。分爲國家之組織及國家之政策二類。卽爲政治學上所當研究者。國家之組織。有機關及人民。機關者。所以代表國家者也。如統一機關、執政機關、監督機關皆是。統一機關卽爲元首。此依國體而異。有爲君主者。有爲民主者。執政機關卽爲政府。由立憲國而言。地方行政官廳。悉受內閣之管轄。以內閣爲全國政治之中心。故狹義之政府。卽爲內閣。監督機關。議會是也。依國體之差異。而其監督權或祇及於官吏。或兼及於元首。要皆獨立之機關也。(非立憲之國家。亦有監督官吏之機關。如中國之御史是。特有監督權者。同時又在官吏之列。而非獨立機關耳。若夫人民。則指一般人民而言。其組織之種類雖多。然自政治上觀察之。則有政黨關係也。

以上關於國家競爭力之要素。既詳述之矣。若自國家之文化進步之一方面論之。則有以自然的爲無甚重要者。然是特觀察之不同已耳。至於政治學上所當詳論者。則關於政治的之國家競爭力。當於後分晰說明之。茲第概括的舉其當注意者如左。

(一) 國家競爭力各要素。因各國之時代及地位。而其所占重要之度不同。如某時代以平和技術爲重。某時代以戰爭技術爲重。某時代以政策爲重。然苟見其一二。而盡蔑視其他焉不可也。蓋以武力發達。卽戰爭技術之發達。然後足以制勝於戰場。實則戰爭之勝敗。非但關於戰爭技術之若何。且須體力與道德。俱臻於發達。卽如普通教育。亦與戰爭有關係。普之勝法也。皆歸功於小學教育。是國家之競爭力。亦須具備諸種之要素也。

(二) 國家競爭力之各要素。在一時代若有增減或變化。可以流於第二時代。蓋有繼續的性質也。

(三) 國家競爭力。因有進取與守成之別。而分量以差。

(四) 國家競爭力之盛衰優劣。皆因比較而得。盛衰云者。就一國家而取其異時代而比較之。優劣云者。不關時之先後。乃就二國家而比較之。故雖有盛衰。不必有優劣。雖有優劣而無抵觸。則國家無消滅。

(五) 國家競爭力之各要素。或增或減。不能就其全體一舉而說明之。必須就其各個之增減而說明之。此非但與政治學有關係。必各種科學進步。然後能了解之也。

(六) 人種之如何。與國家競爭力有大影響。或學者以國家之盛衰興亡。悉歸於人種之變化。然此說未免失之簡單。何則。人種即為個人之結合。研究人種。非就其一二二人而評其優劣。乃關於人類之精神物質等要素。是勿庸更揭人種之一目也。

(七) 國家競爭力。又得分為社會的與國家的二方面。如自然的人類的。屬於社會的要素。政治的則屬於國家的要素。論國家之競爭力。必須社

會的與國家的二要素併爲發達。苟一方不發達。則國家競爭力尙不能優勝。或以戰爭技術當屬國家的要素。然此實二方面所共通者也。

(八) 社會的要素。(如道德學術技藝經濟文學美術等)必合國家的要素(如政治法律然後可稱其國之文化程度。夫文化之程度。在示一般社會之發達。國家競爭力。在示國家的團體之競爭。同一事項。因觀察點之差異。而價值不同。如一國之文學美術發達。固爲一國文化之進步。但自國家競爭力而言之。則未見若何之價值也。

(九) 未開之國家。其對於國家競爭力。自覺之程度不高。故其競爭力之發達。純任於自然。而出於人爲者甚少。如古時以武力爲重。故能自覺而謀其發達。而其他則一聽於自然。至於文化稍進之國家。始能自覺國家之競爭。以系統的發達其諸種競爭力也。

第五章 國家存在之理由

第一節 問題之意義

從來政治學者。多不說明國家存在之理由。且即說明之。亦多混合於國家之發生。而未爲詳備也。茲故特列爲一章以說明之。

人類社會之現象。與自然界之現象。二者必有大差異。特其根本的差異之點。果何在耶。

自然界之現象。自其發生以至繼續。與人類意思絕無關係。故雖無人類。而自然界之現象依然存在也。人類社會之現象。自發生以至繼續。皆與人類意思有關係。故苟無人類。則人類社會之現象無從存在也。自然界之現象。非有人類之意思關係。乃爲因果必然之關係。人類社會之現象。除關於天然者非人類意思所能左右外。其他無不與人類意思有關係者。然則茲所當研究者。則起原之問題。與存在之問題。是也。

起原之問題。依歷史的研究。既有大效。獨至於存在之問題。則不能依歷史的研究而解決之。從來學者往往以國家存在之理由。與說明國家之起原混同。實則二者當區別而研究之。

前述國家之定義。既謂國家爲在於一定土地之上。有統治組織之繼續的人類社會。是國家之要素。即土地人民及統治權三者。就中如土地爲自然現象。其存在自與人類意思絕無關係。又人類就自然界而言。亦爲自然現象。其如何存在。於政治學上亦無研究之必要。然則茲所當研究者。惟統治權存在之理由而已。

從來研究此理由者。往往就國家起原而言。英儒斐爾瑪之言曰。人類社會。悉出於一原。如一家族必有家長。家長以其強制力支配家族。其後發達爲數多家族。而成立爲國家。其握最高權力者。皆當初家長之血統。此說固足爲專制君主國之辨護。而陸克反對之。其言曰。國家始於社會。是固然矣。但其始非出於同一家族。乃各個種族獨立生活。因感其不便。始爲契約。以一人爲首領。而爲統治組織。因之成立國家。此說即契約說之導流。現今學者尙祖述之。然皆就國家之起原立論。以研究統治組織存在之理由者也。

第二節 問題之必要

國家存在問題之必要。卽謂研究統治組織何以繼續之爲必要也。當十六世紀。自然法派學者所研究。及十七世紀陸克諸儒。各憑其理想以爲推論。非爲事實之觀察。十八世紀又有哲學派。卽批評派。其所說皆流於想像。與事實相遠。至十八世紀下半期。迄十九世紀之初。學海之風潮一變。有歷史派出。以古來歷史事實爲根據而研究之。而前之哲理派遂衰。然歷史派之發達。含理想而專據歷史。要不免失之一偏。故近世學者。折衷二派。以歷史證明哲理。并以哲理批評歷史。其所以注重於哲理的研究者。厥有二個理由。

(一) 因學問之發達。歷史事實。既已十分證明。故研究國家之純理。亦益發達。

(二) 因社會黨與無政府黨之盛行。爭欲掃除現在國家制度。益以促學者之純理的研究。

蓋以未開之人類。對於事物。往往尊重慣習。僅以往事之有無爲憑信。今則遇一事物。必研究其何以有。何以無。何以存在而繼續。誠以學問的推理。爲現今之趨勢也。歷史的存在之事實。雖足供給存在理由之構成材料。然僅以事實存在之一事。爲維持人心之惟一基礎。其論據尙不免薄弱。且社會之制度。隨時勢而推移。古時希臘所行之奴隸制度。爲大儒亞里士多德氏所認許者。今殆全告消滅矣。現今普通所採用之立憲政體代議制度。在古代殆不見其迹矣。古時雖有自由政體。及直接集會。然非今日之立憲制度代議制度。國家不過包括各種制度之一大組織。國家制度可否消滅之問題。藉非本事實爲推理。以辨明國家存在之理由。則恐學理上國家之基礎。將告消滅矣。蓋缺學理上辨護之事物。瞬至實際之動搖。實不可止之勢也。且對於將來而否認國家存在之理由者。非必併過去而亦否認之。使對此論者。猶喋喋於歷史的存在。抑亦未足以反駁之。夫精力不足拘束自覺之社會。故國家存在之理由之問題。匪特有

純理的。研究的。之。興味。且對於將來國家與以重大影響。有莫大應用之價值也。

社會主義與無政府主義。甚爲複雜。在政治學中不能詳述。茲姑就其差異而言之。自根本上而論。二者爲絕然反對。無政府主義。在傾覆政府。回復於未有國家以前之狀態。以國家之強制力爲不必要。社會主義。在以私人之事業。盡歸於政府之經營。而平均分配之。是益以擴張國家之勢力。然兩主義雖絕然反對。而按之事實。則各國中之社會黨及無政府黨。有交相側目者。有互表同情者。其所以側目者。不在主義之相違。而在勢力之消長。如無政府黨社會黨。一仆則一興。其勢力互爲消長。卽各黨中之平和激烈二派。亦互爲興仆消長。故也。其所以同情者。則以主義雖異。而對於現今制度之不平。皆思所以掃蕩之者。則彼此所同慨也。故有既爲社會黨員。復投於無政府黨者。又有既爲無政府黨員。復廁於社會黨者。

同一社會黨。有平和激烈之不同。而勢力迭爲消長。平和之社會黨。則激烈之社會黨興。政黨與社會黨亦然。英國以政黨之勢力盛。而社會黨衰。德國以政黨之勢力衰。而社會黨日盛。蓋亦互爲消長也。

現今各國。有社會黨員選爲國會議員者。德是也。有選爲內閣員者。法是也。其他各國社會黨之勢力。雖不逮於德法。然皆日漸伸張。今欲謀所以對付之方法。當以正正之旗。堂堂之陣。從根本上研究。使知國家所以存在之理由。若徒恃強制手段。則且促其暗中運動。而激其爆烈之舉動。德國社會黨。勢力最盛。俾斯麥嘗欲施以壓制手段。十年而不成功。今各國政治家之對付社會黨。猶煞費苦心。惟東洋今日。尙未發生此問題也。

第三節 問題解決之性質

欲解決國家存在之問題。必先明解決之性質。不然。則恐招學者之誤解。

也。解決之性質有二。

第一、概括的解決。非特定的解決。

此問題之解決。乃論普通一般之國家存在之理由。非專就特定之國家而言也。夫國家存在之價值。卽人類社會之強制權所以必要。此不過維持國家之抽象的辨護。苟移以印證特殊之國家。則不能強合也。蓋以特定之國家。不過歷史之產物。歷史上之原動力。無絕對非合理者。又無全然合理者。所謂完全無缺至美至善者。求於社會。實不可得。若取特定民族。而論決特殊之國家組織之必要。則可也。國家之強制組織。有爲中央集權制度。有爲聯邦制度。有君主制度。有共和制度。其種種特殊之國家組織。雖皆能指摘其長短。然是等事項。非茲所謂國家存在之理由之解決也。

第二、關係的解決。非絕對的解決。

此問題之解決。必對於認有國家之一定基礎者。始足與語。苟係否認

切基礎之人。則不能使之首肯。如彼無政府主義者。欲除去國家之強制。使國家歸於社會。然後達其目的。是本無國家之觀念。雖示以此問題之解決。亦徒益其極端之暴論而已。蓋缺論事之共同基礎故也。共同之基礎。卽人類共有之思想。此思想隨時與地而不同。在於今日。交通頻繁。其因地而不同者。漸有減少之傾向。此國制度之善者。他國莫不從而仿效之。至於因時而不同者。則猶不可免。從來有力之學說。多爲今日所排斥。其原因非在論理之謬謬。乃因共同基礎之震蕩也。昔之宗教說盛行。稱人類爲神造。人類之組織國家。乃對於天神而負責任。然神之有無。非有宗教思想之基礎者。無從解決之。十七八世紀之契約說。盛行於歐洲。然國家之成立。果因人類之契約與否。此亦未有確據。又宗教家謂人類同祖。皆出自亞當夏娃。始衍成家長制度。爲君主政體之導流。然已非今日所認信。要之是等諸說。以今日之眼光觀察之。固不適合。然當時所以能盛行者。則以其時代之人類思想。有此共同之基礎故也。故一時代之學

說。卽代表一時代之人類思想共同之基礎。此共同之基礎。因時代而不同。自然法時代。有自然說。契約法時代。有契約說。皆依一般人類之共同基礎。而今茲所欲以爲共同基礎者。則社會進化論也。詳言之。卽適用現今學界所公認之適者生存境遇應化之二大思想於政治學上是也。進化說始自近世。英之達爾文、華列士、德之哈須肯、威士曼。皆生物學者。因研究生物學之結果。而發明一切生物。皆由進化而來。遂倡進化說。人咸非之。而宗教家反對尤力。蓋進化論主最初人種。原於生物。漸次進化。始爲人類。而宗教家主萬物皆上帝所創造。人類爲其最高尙者。故二者大不相容。久之進化說日益盛行。學者多所採摭。至斯賓塞出。益昌明此說。謂社會亦爲進化。皆不脫適者生存及境遇應化之法則。故今之研究政治學者。欲解決國家存在之理由。亦當引此說爲共同基礎也。進化說初由生物學者而來。達爾文著種之原始。列舉生物各種之起原。Darwin's origin of species 至斯賓塞出。始引用爲社會進化。要卽適者生存境遇應化

之原則而已。適者生存。謂生物適於其地則生存。反之則消滅。社會亦然。適於其時代則生存。反之則消滅。境遇應化。謂生物無選擇之能力。一任自然之淘汰。而人類則異於羣動。能隨境遇而變化。以求適其生存者也。

第四節 問題之解決

論決國家存在之理由。須從二方面而觀察之。卽社會之方面及個人之方面是也。

第一款 社會方面之國家之必要

夫生存競爭。爲生物界一般之法則。人類亦生物之一。自不能超於生存競爭之法則以外。而免其支配也明矣。關於人類之生存競爭有四種。

- (一) 人類與他生物之競爭。
- (二) 個人與個人之競爭。
- (三) 階級與階級之競爭。
- (四) 國家與國家之競爭。

第一種之競爭。既歸於人類之勝利。人類於生物之利己者。使之繁殖。其不利者。使之消滅。惟空中細菌。尙與人類格鬪。然無足慮也。

第二種及第三種之競爭。當於開明時代。因人爲作用。大變其形式。蓋古之競爭。在於生存。今之競爭。在於生存之方法。而單純爲生存之競爭者。漸以減少。從未見因競爭之失敗。而瀕於不能生存者也。

第四種之競爭。卽國與國之競爭。其形式雖不必常爲同一。而因地域的社會。日益接觸。競爭之勢。日赴於急激。揆之今昔。國家競爭之種類方法。大抵有四。(一)武力競爭。(二)政治競爭。(三)經濟競爭。(四)文化競爭。此四種之形式。雖因時代而有軒輊。然必謂某時代專重某種之競爭。則不可。大抵最初之競爭。以武力爲重。漸進則以政治爲重。再進則以經濟文化爲重。其爲武力政治之競爭者。必非進化。爲經濟文化之競爭者。則較爲進化也。然雖事經濟文化之競爭。猶不可無武力政治以盾其後。列國所以擴張軍備。修明政治者。以此也。

欲謀國家間競爭之優勝。必先調和個人與個人階級與階級之競爭。此固人道之所宜然。非但因國家競爭而始出此也。或以生存競爭爲悲觀。當屏除之而使之熄絕。抑知生存競爭。卽所以促社會之進步。特其競爭之形式。要期於善良而已。社會進化。個人間所行之競爭方法。既有改良。國家間亦猶是也。故謂生存競爭之形式有良否則可。謂生存競爭之自身有弊害則不可。

國家之存在。與國家之起原。二者固非可混同。然其間必有相貫聯者。國家之起原。爲地域社會。欲完此地域社會之生存發達。則對於其內部所包含之個人及其個人之集合體。必與以行爲之規律。否則對於外部所競爭力。必失之薄弱。蓋欲保護多數人類之共同生存。必須規定各個人行爲之範圍。欲實行此規定。不可無強制力。以爲後援。不如是。則不足以鎮壓乎妨害共同生存之分子。且社會與他之社會競爭時。益感強制組織之必要。其無強制組織之地域社會。卽不爲國家之社會。必招劣敗。故

社會勢不得不變爲國家。國家亦因社會之要求。繼續其強制組織。以拘束其分子也。

然使無外部他社會之競爭。亦將以此強制組織爲必要乎。曰。是仍不可以已也。蓋個人間階級間所行之競爭。非有強制力以維持之。亦不可望其平和也。或謂人性本善。可以不用強制而自然調和者。此說東西前哲皆嘗言之。然謂人性本惡。固非也。而謂人性本善。可以放任自然者。亦非。蓋如此謬見。實因歷史人種之研究。尙未詳備。且誤解古代之未開社會也。或又謂自然界有調和無軋轢。而行自然之法。嗚所謂完全之理想法者。然此殆自然科學幼稚時代。未曾發見自然界所行之生存競爭之現象歟。夫吾人游於深山無人之境。覺當前之景象。若動若植。莫不有含和之致。而自生理學家考察之。則儼然發見一生存競爭之狀態。人類亦猶是也。人類之天性。既有競爭。斯人類社會。不能放任於自然。有強制組織之必要。有強制組織。而後國家成立。且此強制組織之國家。不可不繼續

存在也。苟無強制組織。或有之而不必繼續存在。則社會亦不能發達。然則社會之發達。罔不見強制組織之存在者。此之關係。蓋非偶然的普通的。而為必然的者也。

所謂必然的者。如水之元素為輕養。無輕養則非水。是為必然的關係。普通的者。大概之謂也。如海水含有鹽質。而謂凡水皆有鹽之分。是為普通的關係。如水偶然加以他之物質。是為偶然的關係。試更以國家例之。凡立憲國家不可無議會。是為必然的關係。苟謂國家本不必有議會。因現今國家。皆有議會。故某國家亦設立議會。是為普通的關係。若謂國家可以無議會。而某國家不過一時設立之。是為偶然的關係。凡對於一切事物。均須辨明其若何關係也。

社會之發達。與強制組織之國家之存在。為必然之關係。此蓋從研究人類普通性而來。人類競爭之天性不可易。斯國家之強制組織亦不可易。強制組織之國家。即所以防止人類之競爭。而遂社會之發達也。

或謂強制組織之國家。乃因國家之有對外競爭而起。苟至世界大同之日。不畫國界。則強制組織。可以不用。不知世界統一之日。雖無對外之競爭。而社會內部之競爭。仍無或斷絕。社會中之大團體。對於小團體。仍如國際之關係。則所以緩和其競爭。并處分正當競爭之妨害者。與夫不正競爭者。依然須有強制組織也。

或謂現今社會所以要強制組織者。皆因私有財產之制度而起。苟如社會主義共產主義所主張。廢私有財產之制度。則強制組織亦可不用。不知私有制度。雖至於全然銷滅之時。而對於身體自由名譽。猶不能無犯罪之制裁。是雖進於共產主義者所豫期之時代。而強制組織仍爲必要也。

況夫世界大同主義。與夫社會共產主義。皆屬於未來之假想。而非今日所得而實現者乎。世界之統一。固非不可能者。近世歐洲各國。感國際競爭之劇烈。皆有抱此主義。以盛爲運動者。其目的在欲統一世界各國。而

立一中央政府。如聯邦制度。此固非無可蕪至之一日。特在於今日。尙不過一夢想耳。至於私有財產制度之全滅。尤爲難能。以人類所以熱心從事於生產事業者。爲有私有財產之制度。此制度實途乎人類之本性。人性不能改造。卽私有制度。永無可破矣。夫此二主義不能行於世界。強制力固爲必要。且卽此二主義果行於世界。而強制力仍爲必要。是國家存在之理由。決不能脫強制組織而言也。

社會以強制組織爲必要。固如其大也。夫社會原由各個人之集合。各個人爲其社會之分子。欲希望社會之發達。斯不可不擁護此強制組織。使社會中之各個人。悉生息於秩序之下。有法上如何之原因。卽得法上如何之結果。而後能繼續永久。以安享人世之幸福。不然。則人人對於社會上。不知利害因果之若何。方皇皇然不克自安。烏從而望社會之發達耶。然則強制組織。實社會發達之一大條件也。自社會方面。觀察國家存在之理由。其在茲乎。

第一類 個人方面之國家之必要

茲所言國家存在之必要者。乃從個人之離於社會而觀察之也。個人生活於國家組織之下。偶然立於社會上不利之地位。往往以其所不利歸責於國家。其設想以爲無國家以前。個人皆甚自由。自有國家。而個人之自由。悉被國家所限制。且以爲無國家以前。個人間皆平等關係。自有國家。而始有貧富貴賤種種不平等之階級。雖然。試思未有國家以前。人類以放蕩爲自由者。非真正自由也。惟既有國家以後。始有真正之自由。蓋國家所以保障個人之自由而使之確定者也。若謂自由被國家之限制。此當視其國家之爲何如。彼國家之虐待人民者。容或有之。然未可以證正當限制之國家也。且以未有國家之先。人類果否平等。此又難於解決。縱令自社會中除去國家之強制組織。而社會上所存種種不平等之關係。并不因此而全然消滅。何則。不平等之關係。其原因不盡在於國家。雖無國家。而因各人之性質境遇之差異。社會上遂發生不平等之關係。故

推其原因。當歸於人類之天賦及國家以外之社會者爲多。今全然歸罪於國家。抑亦未免過於重視國家矣。夫昔之主張專制政治。謂以人類之利益。盡納於國家。復由國家分配於各人者。是以國家爲萬能也。又如社會主義之論者。謂社會全部之利益。當歸於國家。而不宜操自私人者。亦以國家爲萬能也。反之而彼之以國家爲莫大罪惡。思一舉而傾覆之破滅之者。亦無非以國家爲萬能也。要其重視國家之弊。則一也。

夫國家之不平等。根於社會之不平等而來。如社會中本有特別之地位。國家從而保護之。人民本有參政權之階級。國家從而保存之是已。若徒咎國家之不平等。非根本之論也。或謂社會固不平等。而自有國家。其不平等愈甚。是不然。蓋個人間原有不平等之關係。國家則從而干涉其不平等關係。卽有時國家因應個人與社會之發達上所必要。扶助賢智。抑制愚不肖。顯然助長社會上不平等之關係。而行人爲淘汰作用者。然國家一方扶助賢智。一方卽矯正愚不肖。實所以調和不平等之關係。而使

近於平等也。至於現今進化之國家。法律上皆爲四民平等。無論公法上私法上之權利。貴族與平民。皆爲同等。雖其間對於貴族。容有特別規定。其自一方觀之。似國家之對於貴族平民。尙有不平等之待遇。而自他方觀之。卽國家固亦制限社會之不平等而使之漸進於平等也。

夫以個人之自由。就其一身言之。固無所用限制。而至有社會之集合。則其自由不可無限界。自由有積極的與消極的之區別。積極的自由。卽個人之行使其自由之謂。消極的自由。卽防禦他人侵害其自由之謂。此卽未成國家之社會已然。惟未成國家之先。自由之範圍不能確定。蓋以人類之強弱不齊。使各個人得隨意伸張其範圍。斯其結果。必致互相衝突。強者之自由。日以擴張。弱者之自由。日以縮小。縱令社會上有宗教道德與論等制裁。然其保障之方甚薄。而彼所謂強者。毫不畏此等制裁。且肆行其強權而無忌。彼多數之劣弱者。將因之永立於危險之地位。毫無確實之自由矣。自有強制組織之國家。個人自由之範圍。雖因之而狹。然在

於所規定之範圍以內。則增加其確定之度。是則自由之受多少制限者。固可忍也。況以國家之加自由以制限者。其目的不在於破壞自由。而在於保護自由。制限個人之自由。卽所以保護他之多數者之自由。如彼之有德望材力者。除自己實力以外。其自由並無何等保障。甚至失其活動力者爲常。若國家之強制力。則其保障之最有力者也。

以上第就理想上之國家言之。然至於事實上之國家。察其政治法制。往往剝奪人民之自由。以利政治上之強者。而使弱者蒙不當之抑壓。此實以強者位置政府。故有此現象也。然使因此而謂國家不能使社會趨於平等。以國家爲不必要。則又不可。何則。未有國家之時代。強者之抑壓弱者。其不規則必有甚於既有國家之時代。是國家雖不能使社會盡躋於平等。而猶愈於無國家之時。則固可信也。至於進化之社會。其不平等之現象。漸次減少。蓋此時代。占政治上優勝之地位者。皆有德望材力者。足博社會一般之信仰。而無德望無材力之人。亦因反動力所排斥。而擠於

強者之列外。特此時強者之爭執政權。尙所弗免。雖然。此現象也。卽個人間階級間所行競爭現象之一。而同時又爲社會之自衛作用。苟此競爭行之而健全。則其社會爲優勝。反之則其社會爲劣敗。

且國家之存在。不特自弱者見之爲有用。卽自強者見之亦爲有用也。何則。既有國家而後。強者必有一定之地位。其行爲雖不能過於伸張。而在該範圍內。則有確定之度。蓋因有國家。而事實的行爲。變爲公然適法之行爲矣。且強者之活動。對於弱者。往往易招不當壓抑之嫌疑。苟無國家之強制組織。則強者亦因多數弱者之聯合。而蒙不當之反抗。是因有國家。而強者弱者各依於秩序。不致有枉遭傾陷之虞矣。況以強者相互之間。競爭甚烈。亦因有國家。而彼強者之間。雖有不得已之競爭。亦必依於平和之手段。不致釀成慘劇。然則國家之存在。固無論強者弱者。均被其福也。

要之。國家也者。自社會見之。抑自個人見之。均爲有用。其所以存在。固有

由然也。然第以爲有用，而不以爲必要，則彼雖認國家之一般有用，而自甘拋棄如此利益。甯脫國家之羈絆者，又將何以對付之。夫此等之人，抱無政府主義，欲逞其亂暴之手段，以顛覆國家，是不管與社會以損害，而擾亂其安甯秩序，不可不屏絕之也。今更就於此點，而用二方面之眼光以觀察之。

自團體的眼光以觀察之，彼之欲脫離社會，因而擾害全體之安甯秩序，實爲社會之所不容。且古時人民，老死不相往來，而今之社會則異，是則彼之所謂脫離社會者，其情形究爲何若。固不難設想也。夫個人者團體之分子也。因團體之生存發達，不可不防其分子之任意四散。故個人之脫去社會，在古時殆絕對禁止。惟方今文明國，尙無拒人民之移住耳。然彼之脫離社會，無非不甘受國家之強制，以今地球表面，殆全爲國家所分割。悉立於強制組織之下。縱令離一國之領土，脫一政府之羈絆，亦必入於他國之領土。受他政府之羈絆。欲不被強制而生活者，殆不可得。

惟或在現今未開之土地。受下等之生活。庶或有托足之地。又或以此社會之組織。不逮他社會之完善。而去此適彼。則猶可也。不然。去將焉往哉。更自個人的眼光以觀察之。凡人必有所希望。希望何在。在發達其資性。進化其人格而已。既有希望。則欲發達其希望者。雖可以不對國家而負義務。然不可不對於自己而負義務也。夫以孤立之個人。而欲發達其希望。甚難。惟爲社會之一分子。始得期個人之完全發達。則個人必出而因應社會者。亦勢所不可已也。且既發達之社會。無非強制組織之國家。現今文明國民生息於國家的社會之中。爲社會之一分子。同時卽爲國家之一分子。由是而拒爲國家之分子者。直不啻辭社會之生活也。夫既已不欲人類之共同生活。是棄人類所以雄飛於世界之特色而却走。甘與劣等動物爲伍。實無恥之尤者。彼等既不知對於自己之義務。不希望自己心身之發達。雖退化亦非所願。始出於論理之例外。所謂缺常識者乎。夫真確之論理。固不保無例外之發生。然使吾人對此缺乏常識之人。而

憾其無論事之基礎。是不大可悲也夫。如上述之國家存在理由。斯人類之以國家爲必要。蓋可知矣。然現在實際上之國家。亦不盡完善。吾人與其徒數缺點而長太息。無甯著著企圖其改良。以蘄達其目的也。至於國家之目的何在。又爲續起之疑問。此卽次章所欲論述者也。

第六章 國家之目的

第一節 問題之意義

國家之目的。爲自古迄今政治學之重大問題也。隨歷史之長。政治學者議論多端。而論點亦不一致。茲當解決之先。辨明其意義。使學者免於誤會也。

國家目的之意義甚多。茲撮舉其重要者言之。論者或謂人類之上有所謂神道天命者。國家之目的。卽爲天命神授。此爲最終目的主義。採用此主義者有二派。一曰一般的。謂一般國家之普通目的爲天命神授也。一

曰特定的。謂特定之國家之格別目的爲天命神授也。二派共爲絕對的先天的。求國家之目的於國家以外者也。蓋其視國家也。一若於國家之外。有神明鑒觀之使命之。其由宗教思想所發生。則一也。至於今日。如一般的派之說。殆無聞焉。惟特定的派之說。尙爲世人所稱。而此特定的國家之目的之說。并非從宗教上思想所傳來。乃由特定國家之歷史上地理上及國民之心理上而來。以此定國家之目的。固不與近世思想相背戾者也。

關於國家最終目的主義。雖至於將來。或無絕跡之一日。何則。一切事物之原因結果。於普通之觀察推理所得知者。每不能以滿足。而人類之哲學的慾望。甚欲探潛伏入裏之最終的意義。以蕚得宇宙之統一的解決。其對於國家。則此慾望猶無消滅也。雖然。此當讓哲理上宗教上所研究。而非從事於政治學者所欲研究者也。

無論研究若何問題。皆須先定其所研究之方面。夫世界學問尙未

發達時代。多事混同。至於學問發達。則分科愈細。當於研究之先。必須辨明其方面。觀察之方面不同。斯判斷之結果亦異。不辨明其方面。而第就其判斷之結果而衡之。無怪其衝突也。例有人焉。其體魄甚強。其道德則多不備。自醫生之眼光觀之。則以其人爲善。蓋從體魄之方面觀察之也。而自道德之方面觀察之。則且以其人爲不善也。又在古代崇尚道德。苟有道德者。雖知識不完全。亦可稱之爲善。蓋但從道德之方面觀察之也。而在今日則以道德與智識之發達。互有關係。道德發達而知識不發達。則於善惡之辨別不明。亦未爲善人也。是即觀察之方面不同。故其判斷之結果亦有差異。

集社會之現象。爲國家之現象。組織國家之人。卽組織社會之人。是則國家之現象。乃自人類行爲之集合而成。人類行爲。各各有其目的。雖然。各行爲有目的。而不能直以其行爲全體有組織的調和的之大目的之自覺的存在也。是則以個人之目的說明國家之目的。不可也。

古時祇知有個人之目的。而不知有國家之目的。雖有時不知不覺亦有國家之目的。然國民不自覺其目的之爲何。是特慣習上之目的耳。至漸發達。國民始知有國家之目的。然其始所知者。不過國家目的之一部。而能舉其目的之全體。而理解者殆無之。且知之者尙不過少數之政治家而已。至於近世文化國民。皆能自覺國家之目的。如立憲國往往以之記載於憲法之明文。以昭布大公也。

各國憲法。不盡有確定國家之目的。惟北美合衆國憲法。有以某目的而成立合衆國之明文。德國聯邦憲法。有普王以德意志皇帝名義。以某目的而成立帝國之明文。法國第二回憲法。亦有法蘭西共和國以某目的而成立之明文。此係千八四八年所改訂。今法國現行憲法。乃第三回所改訂者。

夫國家存在之理由。既出於人類共同生活上之必要。既詳於前矣。國家爲應人類之必要。當向如何目標而活動乎。國家之目的。卽此目標之謂。

也。目標者。所以定運動之方向及到著之點也。國家運動之方向。即政策所當進行之路徑。(政策與政治西洋學者解釋以爲不同)故國家之目的論。爲限定政治家所當經營事業之範圍。依此意義。則國家之目的論。將使國家之行爲。漸隨學術研究之結果。眼見其實用之效果也。吾人所謂國家之目的之意義。乃指國家運動之方向。并非假設乎先天的受動的。與現時之科學思想。殆無衝突。明乎此則與哲理上宗教上所研究之國家目的之意義。可以區別矣。

第一節 關於國家之目的諸說

前既言國家目的之意義。至於目的自身之爲何。尙未解決。今當解決此問題之先。舉從來學者所稱目的諸學說。而述其大略如左。

國家之目的之學說甚多。在古時大別有二種。一曰統治者或統治權之維持。一曰神道使命之實行。是也。前者謂國家之目的。在維持統治者之地位。與統治者之權力。使之不失。國家雖有時亦有他之目的。特其終局

之點則專在於此。後者謂國家爲神道所創造。有天命爲之主宰。故國家之目的。卽在實行神道之命令。此二說在古代甚流行。至今則已失勢力。固勿庸加以評判也。今姑揭其缺點而言之。

第一說之意義。以國家必有統治者與統治權。此誠不謬。統治權固爲國家成立之必要。而統治者則因各國而不同。有以爲必要者（如君主國）有以爲不必要者。如民主國要之。統治者與統治權之維持。不過爲國家所以達其目的之手段。若以爲國家之目的自身不可也。

第二說之意義。乃由宗教思想盛行時代。謂萬物皆有神命。國家亦然。此直以宗教思想與政治思想混淆。在古代神治時代。固爲可行。而至於今日。則以其宗教思想與政治思想之混同。而已可決其謬誤矣。

此外尙有種種學說。今雖不見重於世。然尙有一部之遺留。爲世所信仰者。約分之。卽積極說與消極說是也。

第一積極說。積極者何。以國家之目的。自廣的意義言之也。屬於此類

之學說甚多。其最著者。謂國家之目的。在增進國民一般之幸福。近世英儒邊沁所倡實利主義。卽此說之代表也。其說亦頗有理。自其優點觀之。直無可訾議者。然採用之亦不能無弊。蓋政府往往利用此名義而爲不當之干涉也。此現象不獨君主專制國爲然。卽在共和國亦往往有之。徵之法國大革命後。發布共和政治。千七百九十三年之憲法。載有以增進人民幸福爲目的之明文。然卽緣此名義。濫用權力。以干涉人民之自由。是其證也。由此觀之。此說之易生危險也固如是。然卽無此危險。亦不免有過於重視國家之謂。蓋人民之幸福。乃人民自增進之。而國家固無從而增進之。國家對於人民之幸福。實不外補助之誘導之已也。卽就經濟方面觀之。如無形財貨有形財貨。皆人民以自力取得。并非國家所授與。爲此說者。豈非過於重視國家耶。且幸福二字。一見似甚簡單。願亦不易解釋。或者尊重乎富。以富可得種種之幸福。是以幸福作富字解。或者以富爲有害人之德性。非爲幸福。而以精神之安康爲幸福。是以幸福作

精神安康解。其主觀各有不同。是幸福之當若何解釋。殊不能有客觀的標準也。

第二消極說。消極者何。以國家之目的。自狹的意義言之。與積極說反對者也。積極說以國家之目的無制限。故凡增進人民幸福者。國家皆當爲之。消極說則以國家之目的有制限。故除一部分爲國家所當爲之事業外。皆當任人民爲之。此說有種種派別。如個人主義、放任主義、法律維持說、私權維持說、皆是。其歸宿皆以社會上不但有國家。且有種種團體。國家不過社會團體之一種。故一般人民利益之事。尙有宗教團體慈善團體可以擔任之。不必全歸於國家擔任之也。而國家所當擔任者。則在於法律之維持而已。按此說亦可謂對於積極說之反動。蓋積極說以國家爲萬能。卽以國家之全體爲單位。而有輕視其分子之弊害。故反動以起。不以國家之全體爲標準。而以其中之各個分子爲標準。英儒陸克卽此說之代表也。陸克之說。直可謂爲政治上個人主義。但此說亦非陸氏

所創。不過自陸氏提倡而大發達。蓋個人主義。在英國本已發達。英國各個人皆具有政治思想。立憲最早。以後各國或直接或間接被其政治上之影響。英國在歐洲政治上之勢力亦因之而伸長。陸克之說。最宜於英。且亦因此而披靡於各國。同時有亞丹斯密氏。倡經濟上個人主義。亦甚有力。陸克所論。以個人雖在國家之下。然非爲供國家之犧牲。且有獨立之人格。故國家之目的。當在保護個人之生命財產自由。此外則非國家之目的。至於政治上對於個人自由。尙有加以制限者。亦以個人身心尙未發達之時。加以制限。卽還以保護其生命財產自由。苟至個人身心十分發達。則并無所用此制限也。陸氏之說。當時有絕對贊成者。有因感積極說之弊害而信以爲然者。夫因實際上國家受積極說之弊害。因而以陸氏之說爲有利者。固亦未可厚非。特自學術上研究之。則陸氏之說。猶未爲適當也。何則。以國家之作用。須盡向於個人之方面。實未盡然。考從來之國家。自大體言之。其作用非無可稱者。如陸海軍之設備。教育之興

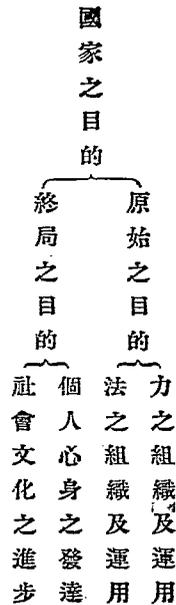
設。雖非爲個人而設。要皆國家之正當作用。苟如陸克之說。以國家祇在保護個人之生命財產自由。則軍事及教育。皆非所以保護個人之生命財產自由。殆將以爲不正當歟。且更轉一方面而言之。個人爲國家之犧牲。亦實際上常有之事。如國家之對外戰爭。豈不謂之保護個人。而謂之犧牲個人也。若是則陸氏所云。以爲政治上之議論則可。苟以爲學說則未完善也。最近可以爲陸氏之代表者。有英儒斯賓塞爾。斯氏著有「個人對於國家」一書。其中一章論將來之奴隸。其言曰。國家爲個人而存在。國家之目的。當爲保護個人之生命財產自由。如現今國家。往往干涉人民。勢必驅人民盡爲奴隸而後已。云云。

以上所舉。皆從來之學說。爲昔時所盛行。至今或絕對消滅者。或尚有遺留者。

第三節 問題之解決

解決此問題。以國家之性質與國家從來歷史上之事蹟建設諸制度之

組織及作用之事蹟為基礎。參以諸家之說。而定國家之目的。如左之分類。



前二者謂為國家原始之目的。即國家最初之目的。後二者謂為國家終局之目的。即國家最後之目的。今分說之。

第一款 原始之目的

國家既嘗存在於世界之上。又必維持之以繼續其存在。然維持之非易也。蓋國家對於外部。有國際之衝突。對於內部。有人民之不平。則外之不可不擁護其獨立。內之不可不保持其秩序。國家原始之目的即在是也。前所云統治者或統治權之維持之說。似與此相符合。而願斥為不當

者。則以前所論者。以國家之目的專在於統治者或統治權之維持。而茲則但視爲國家之目的之一部而已。

第一、力之組織及運用。

在國家諸目的中。起原最早。且概占重要地位者。力是也。力者何。兵力也。卽陸海軍隊之設備及活動也。陸海軍隊者。外之對他國家之侵陵。內之對分子之反抗。以之爲排除方法之最有力者也。故當國家之始期。殆以此爲惟一之目的。蓋文化未發達。不知國家尙有他之目的。此亦不足深怪。且亦應當時之狀態。非此則無以維持國家之存在也。何則。自內部觀之。文化未開。人民往往不慣國家之組織。易生破裂之端。又自外部觀之。國際間無平等之觀念。與今世不同。(現今國際間。雖實際上不盡平等。而形式上則皆平等。蓋未有無故搆兵者。國家之立腳點。殆不出於鎖國主義或世界征服主義。是以力之組織及運用。爲非常重大者也。雖然。國家之始期。僅以力爲目的。而不省其他。抑亦不得稱爲善政。然非善政之政

治之存在。尙優於毫無政治者也。至於國家發達。漸次自覺有他之目的。然力常爲強制組織之根本。國家爲強制社會。故力之必要。與國家之存在相終始。力之組織及運用。爲國家之一目的之地位。雖國家大發達之後。亦不能除去力之目的。今各國所以汲汲於擴張軍備者以此也。至於今日之國家。以力爲惟一目的者。固非善政。而全然除去力之目的者。則又恐招劣弱之虞。故今日國家目的中。力之組織及運用。比較的尙占重要之地位也。

第二、法之組織及運用。

法也者。非但個人間(國家分子)行爲之規律。又國家諸機關之組織及作用之規律。亦併包含之。法與國家存在。有重要之關係。有國家存在則必有法。故法之組織及運用。亦可爲國家之一目的。至如何爲國家存在之法。如何爲國家目的之法。此別問題。又法也者。因時代而變遷。雖非萬古不易者。然法之存在。爲國家之必要條件。則固可斷言也。

法與力有互爲目的互爲手段之關係。以法爲目的以力爲手段者。如既有立法又必有力以運行之。以法爲手段以力爲目的者。如編制軍隊又必有法以保持之。二者爲國家之目的。實無可軒輊者。但分別言之。則對外的關係。力爲重。法次之。如國際紛爭。雖特有公法。而至於破裂。則必訴諸實力。若對內的關係。法爲重。力次之。如維持內政皆依國法。獨法所不及而後用兵力。但對內以法爲重而力爲次者。不過就平常而言。而有時則有以力爲重而法爲次者。卽當未開之國家。或紛亂之國家。皆尊重乎力。然法之目的。則亦不可缺也。

論者或謂法爲個人之發達所不可缺。如主張消極說所云。國家之目的。在法律之維持之說相符合。是蓋以國家之目的。在於個人之發達。不以法爲國家之目的。而以法爲國家所以謀個人發達之手段。然未免視法爲已狹。而以法爲個人間之規律已耳。其實法之云者。非但規定個人間之關係。且亦規定國家間之共同關係。法爲國家之一目的。個人發達又

別爲國家之一目的。二者蓋不容混同也。

以上所述。法與力二者。自原始國家以至進步國家。皆有此目的。或謂此二者之目的專注重於國家。與後二者之目的專注重於社會者不同。似可稱此二者爲專屬之目的。然力與法二者之組織及運用。歸於國家之專占。在中央集權之國家。或得見之。苟在封建時代或聯邦制度之國家。則達此二目的之機關。不必專屬於中央政府。而皆由諸侯或各邦分掌之。卽在中央集權之國家。亦有以之委任於地方團體。故予棄專屬的之語而還原始的之語。蓋以有國家卽有此目的。故謂之原始之目的也。尙有不列入國家之目的以內。而爲國家原始所有者。卽財政是也。夫當運轉國家之機關。而達其目的。必需多少之貨財。其貨財之額與收入支出之方法。約言之卽爲財政。固國家之大問題也。故雖始期之國家。亦不可不具備財政機關。然國家於貨財之聚散。畢竟因達他之目的所必要之手段而已。故不列於國家之目的中也。

第一款 終局之目的

終局之目的。對於原始之目的而言。或以原始之目的。爲關於國家之存在。終局之目的。爲關於國家之發達。然各目的對於國家之關係。并非全不一致。其於國家之存在與發達。均爲必要。徒爲此區畫。無當也。或以幼稚之國家。急於維持存在。故注重原始之目的。而終局之目的。不過爲達其原始之目的之手段。而時引其注意而已。至發達之國家。則又變其位置。而原始之目的。卻爲達終局之目的之手段。要皆失諸極端之見解也。蓋政治學者。非指一時代之國家而言。乃通於一般之國家而言。故平心而論。宜使兩者併立。無分輕重。所謂原始與終局云者。不過因發達之順序而冠以此語而已。

第一、個人心身之發達。

國家之始期。已有謀個人心身之發達。但不過爲達其原始之目的之手。比其稍進。國家之權力既已樹立。注目於個人心身之發達。更爲特別

種種之施設。然古代觀念。因謀國家之發達。而後謀個人之發達。其視個人爲國家之分子。離國家以外。并不認有個人。迨於近世。一方視個人爲國家之分子。一方則視個人離於國家有獨立之地位。此自陸克主義之反動國家萬能說。及其他之反抗君主專制說之結果。始認個人之地位。不僅爲國家之分子。遂以個人之心身發達。爲獨立之一目的。而所以謀個人心身發達之施設。亦益完備矣。

或謂完個人心身之發達。當予個人以自由。遂以國家之目的。在擴張個人之自由。此殆因目擊歷史上專制之結果。故有此議論。實亦未免矯枉過其正也。夫專斷原爲社會所難免之事實。且在政策上因專斷所獲得之效果。容或更有大者。是固非可盡言也。且自由有政治的自由及私人的自由之區別。皆有一定之範圍。而其意義。則皆因欲達若何之目的。故予個人以自由。是當以自由爲手段。而非以爲目的也。卽有時國家制限個人之自由。要亦出於欲達其目的之手段也。論者但知自由之必要。而

不知自由之何所爲而來。故有此誤解也。

個人心身之發達。爲國家之一目的。然國家欲達其目的。不可不慎其手段。否則結果與目的相戾也。國家欲達此目的。宜自限制其手段。不可干涉過當。要不外與個人以便於發達心身之境遇。予以自由而適當保護之。苟急激助長各個人。卽在於已發達之國家。亦屢招失敗之結果。如國家機關。欲於一定模型之中。陶冶個人。反致妨害諸種方面之發達。其明徵也。

第二、社會文化之進步。

個人發達。則國家亦自進化。似不必更論及社會。然個人與社會。二者非可同一而視。往往個人發達之國家。而社會之組織尙是野蠻。故離開個人。而謀社會文化之進步。亦國家之一目的也。

文化者。爲人類有形無形之發達之總稱也。非分析之謂。而概括之謂也。如今所謂文明國者。皆概括的就國家全體而言。并非就其各個人而分

析之也。

前言國家爲強制組織之社會。是國家亦一社會。不過由社會發達而有強制組織而已。是國家之強制組織。原由人類之進步。亦可爲社會之文化。且強制組織之國家自身之發達。亦不可不依文化之進步。是社會文化之進步。爲國家所必要。然國家非能直接產出文化。故欲達其目的。則其所採用之手段。亦不可干涉過當。要不外與社會以便利之境遇。而促其文化之進步而已。應時制宜。不可絕對干涉。亦不可絕對放任也。

或者謂文化之進步。爲社會之事業。非爲國家之目的。而以國家之干涉爲有害者。如消極說所云云。實則不然。蓋國家原爲強制組織之社會。已具有干涉之性質。惟干涉之手段有當否耳。不審其當否而概曰不可。是極端之論也。且謂社會之事業。國家可以置之度外。是奚啻國家發達尙幼稚時代。而未能悉解其當然之目的耶。

從來國家之干涉。往往有多少弊害。此雖事實之常。而其原因則非不可

抗也。究其原因。有出於政府中人之惡意干涉者。勿論矣。其出於政府中人之善意干涉。而仍有弊害之結果者。則以政府中人智力有不足。故不能達其所抱之目的。要之皆國民之智德程度尚低。及國家機關組織不完全。爲其原因。故有此結果也。何則。國家機關尙未完設之時。則機關簡單。以少數無智德之人組織之。無論事之臧否。一可任意行其干涉。而弊害遂因而層見。至國家之機關複雜。有統一機關、行政機關、監督機關等。（如監督機關之議會。必係國民選舉。若勅任少數人所組織者。非完全之議會也。）則雖行干涉。而弊害尙可減少。且一般人民智德之程度。亦須發達。否則雖有形式上完備之機關。亦不能得若何之效果。如智德缺乏之議員。既不足以監督政府。甚或助長政府對於人民之不正干涉者。往往然也。

若夫近世進步國家。視正當之干涉爲不可少。如從來以社會事業。皆放任人民爲之。至今則有以國家之機關謀之。是無用徒慮干涉之弊害。而

謂社會事業爲非國家之職務也。

第三款 結論

以上四個之目的，謂何者關於國家之存在。何者關於國家之發達。不可也。何則。各目的皆爲國家之存在及發達所不可缺者也。又謂各目的互相排斥。可以舉其一而不省其他。不可也。何則。各目的乃互相調和而始奏完滿之功效者也。若欲總括言之。謂國家之目的。在國家競爭力之維持及發達可也。蓋實際上國家之目的。固不外此。前之所以分析者。乃爲便利計耳。然此特自其一方面言之。苟更從他方面觀之。則又可謂國家之目的。在社會之進化。人類之發達也。夫社會人類之進步。亦國家所恃以維持其競爭力。前後二者。固互相調和而非互相排斥也。但僅就社會人類之一方面言之。亦未正當。何則。國家之目的。當以國家爲本位。雖如國家競爭。亦足以促人類之進步。如方今人類程度之增高。固無非國家競爭之結果。然國家之目的。并不外自謀生存。自圖幸福。而非在人類全

體之進步。是則國家之目的。以國家自身爲範圍。其直接在於各自競爭之力之進步。惟其結果。則有人類之進步而已。(競爭力非僅指兵力。即平和競爭亦包含在內)近來政治學者所倡。有以一般人類爲範圍。謂國家存在於世界。并非孤立。故一方爲國家謀進步。一方又當爲世界謀進步。此說固世界政治家所當知之議論。蓋爲本國謀發達。亦須爲他國謀發達。卽如國家間之競爭。亦無非促他國之發達。彼宗教家學問家所鼓吹。亦以文化者非一國私有之物。當公諸世界。使一般人類共享幸福。然在於政治學上。則未中肯綮也。且此說與國家成立之理由。亦不適合。何則。國家之強制組織。不能及於他社會。國家之機關。祇爲自己之社會而設。并非對於一般人類而特設機關也。然使謂國家可以孤立。不必與他國交通。則又非也。蓋徵諸事實。現今國家。亦有共同締盟結約。以經營公共之利益者。且按之歷史。或併吞小國爲大國。或聯合多國而爲一大國。皆自小而大之傾向。其將來能否世界統一。雖未可知。要亦所最希望者也。

(德意志聯邦中。多立憲君主國。亦有專制君主國。亦有自由市。即民主國)。如此複雜國體。尙能集合爲一帝國。則雖統一世界各種國家。亦屬不難。又關稅同盟。德意志各邦已經統一。此爲經濟上之同盟。(將來世界苟爲此大同盟。亦無不可)雖然。察是等事實之原因。國家所以行動者。固非拋擲己國之利益。而計人類之進步。又非徒爲世界人道之理想。而蔑視己國之利益。是則國家之目的。當以己國爲範圍。即當與他國聯合。亦以己國爲本位。非以世界爲本位。此固政治學者所當同認也。

至所揭國家目的之一。如所謂社會文化之進步者。乃就各國所包含之範圍之社會文化而言。非泛云人類社會之文化也。但使誤會此意。徒保持己國文化於高度。而使他國之文化退卻。又非也。蓋國家之存在。非可以孤立爲利。種種文化。不能徒賴己國之力。鎖國主義。殆非今日所可行者也。夫文化猶水也。他處涸則此處亦不能常盈。以他國之所長。補吾國之所短。還以吾國之所長。補他國之所短。世界文化。遂以駸駸日進。苟徒

保持己國之文明。而環視諸國。皆屬野蠻。則其國文化。不久亦必隨而衰落。是故所謂以己國爲本位者。并非破滅他國以自利也。方今國民之愛國心。亦足尙矣。誠能以高遠之眼光。觀察國家之要點。自足引國家於進步之域。反之若徒持淺近之見解。則其愛國心又失之褊狹。今國際間往往有衝突者。大抵起於國民之褊狹愛國心。(Chauvinism) 抑亦不知國家以孤立而圖發達。亦到底不可能者也。

第七章 政治及政策

第一節 政治

政治二字。一見似甚明了。然細察之。其意義甚爲漠然。卽從來政治學者所解釋。亦多未正確。余前既稱政治學爲關於國家之一種學問。似政治亦可謂關於國家之一種事項。且如前所述關於國家之成立存在。如後所述政治機關及輿論政黨。似可混同於政治範圍。不解釋之。則易招學者之誤解。故茲欲下一正確之定義。雖然。亦甚困難之事也。

今當解釋之先。必先知政治與政策之區別。西洋學者以 *Politics* 通用爲政治、政策、及政治學三個意義。東洋科學發達。遠不逮西洋。如物理化學所用名詞。皆爲東洋所無。中國文學。號稱發達。而改用新名詞。猶且苦於選譯。惟於政治上有政策二字。則固西洋所未曾分析。而東洋所得資以容易解釋者也。

從來學者解釋政治之意義有四種。皆不確當。茲列舉而評判之如左。其一。政治者。達國家之目的之手段的行爲之總稱也。謂欲達國家之目的。必有手段。有手段卽有行爲。政治卽此種之行爲也。然此說以政治與政策混同。已不適當。且按之現今政治社會之現象。往往政治家有欲達其目的之心。而忽至於失敗。或政治家并無欲達其目的之心。而反獲得其結果。是未可以達其目的之手段之行爲概論之也。倡是說者。豈非謂政治云者。當除此一部而言。是固不無多少之真理。但過重於主觀。按諸眼前之政治現象。去事實遠甚。是挾理想上之將來希望。以解釋政治二

字。不當也。

其二。政治者。關於國家以內政權競爭之現象之總稱也。謂國家以內之現象。關於政治上權力之競爭者。爲政治。此說固就客觀的說明。稍近於事實。非若第一說之有過重主觀之弊。然亦有缺點。卽過重此國內政權之競爭也。蓋國家以內之競爭。非徒在政治之權力。且政治上亦非常有競爭者。又政權之競爭。非但限於國內。卽國際關係。亦常有政權競爭者。政治二字。固當包含內治及外交。單以國內政權競爭（人類間競爭之一部）爲政治。何視政治範圍之狹也。且也國內政權之競爭。雖事實上所常有。但近來競爭政權之人。其表面上常不云競爭政權。而不外云以此競爭爲達國家目的之政策。是又不省政治與政策之關係。此說所以不當也。

其三。政治者。人類間勢力競爭之現象之總稱也。此說以人類競爭諸方面。皆包含之。然較之第二說。則失之太廣。反於普通之用例。蓋所謂人類

之勢力競爭。有各個方面。不特關於政治上而已。如因社會上之地位而競爭。或因經濟上學問上諸方面而競爭。皆與政治絕無關係。一概言之曰政治。無亦失之太廣歟。

其四。政治者。國家機關及國民。其影響及於國家之行爲之總稱也。謂國家機關之行爲及國民之行爲。其影響可及於國家者爲政治。此說比第三說較狹。一見似得其中。然猶未免廣漠也。蓋影響可及於國家者。尚不限於政治。如關於經濟教育之行爲。其影響將來亦可及於國家者。然謂之政治不可也。至於國家機關之行爲。有司法行政。其影響亦足及於國家。普通雖以爲政治。其實則司法行政之行爲。不可云政治。且司法官行政官。又與政治家大有逕庭之別。是不得以其行爲號爲政治也。明矣。

今余所欲下之定義如左。

政治者。國家機關及國民之行爲。直接關於國家之根本的活動者之總稱也。

(一) 關於國家根本的活動。第有影響可及於國家者。非政治也。就此一點。限定於國家根本的活動者。比於第四說之範圍較狹矣。

(二) 直接關於國家根本的活動。如經濟亦與國家根本上活動有關係。但間接而非直接。故不可謂為政治也。

(三) 國家機關與人民之行爲。或論者尙以此意義爲失之太廣。謂當限於國家機關之行爲。不當包含人民之行爲。是不然。何則。古時之觀念。僅以國家機關之行爲。與國家根本的活動有關係。今則與國家根本的活動有關係者。非但國家機關之行爲已也。如政黨及議會。皆係以國民之資格。其行爲與國家根本的活動。常有關係。且所謂國民之行爲。必如政黨之運動。議會之聯合。始與國家根本的活動有直接之關係。然後可為政治。若以人民對於政府官吏之請求之行爲。則不得謂為政治也。

(四) 總稱。謂概括而稱之為政治也。如政黨對於國內有若何運動。分析之不過政治之一端行爲。然不可謂之政治。惟就其全部而言。有政治

之性質。即可謂之爲政治。故政治非分析的而概括的也。

人類之行爲中。所以特稱爲政治行爲者。并非因其行爲之性質與他之行爲全異。而判別其爲政治與非政治也。惟視其行爲。在於當時與國家根本的活動有密接關係者。則爲政治。在他時與國家根本的活動無密接之關係者。則非政治。故謂人類社會之行爲。概不得爲政治行爲。是又未可斷言也。如社會之輿論。就某問題而議論其是非。此尙不過爲社會問題。而非政治問題。然固某時代某地位。國家之高等機關。直接自覺對於社會之潮流。抵抗之。或助力之。以處分此問題。或國民鼓吹其輿論。驅國家之高等機關。使處分此問題。由是此社會問題。始爲政治問題。而與此關連之行爲。遂爲政治行爲。蓋政治行爲。非視其事項之性質而指定之。隨時代與地位。直接與國家根本的活動接觸者。卽爲政治行爲也。如宗教。如言語。平常與政治上無甚關係。然至於某時代某地位。而要求國家根本上之活動。卽國民議論此問題。國家機關處分此問題時。則爲政

治問題矣。

宗教在東洋尙無甚關係。而在歐洲各國。則於政治上大有關係。始由人民之信仰。互相排擊。而至於國家機關。不許信教自由。遂有宗教之爭。其關係初及於內治。甚且波延於外交。是宗教之問題。一易爲政治問題矣。近來法國宗教團體。於政治上尙有勢力。國家謀制限其財產。滅殺其勢力。而宗教團體輒起反抗。前年內閣因之解散。又言語與政治本無關係。然於一國內言語不同。社會上嫌其不便。謀所以統一之。尙不過爲社會之問題。而至於國家機關。欲謀所以統一之。則言語問題。一易爲政治問題矣。例如奧匈爲雙立君主國。國內人種複雜。言語不同。一般輿論。咸研究此問題。此時尙不得爲政治。後因軍隊學校及裁判所。大感言語不統一之弊害。而國家機關。乃於軍隊及官立學校裁判所。定使用一定之言語。遂爲政治上之問題。

又所謂國家機關者。乃國家之高等機關也。若在行政機關或司法機關之行爲。則又爲行政司法之事項。非政治事項也。夫行政司法。亦廣義政治之一部。然現今分科。政治與行政司法有區別。雖行政司法之事項。與國家機關有密接之關係。似與政治無異。然已失激動之狀態。不過以爲國家之日常行爲而處分之。其處分與國家目的到達之關係。固無煩國家高等機關及國民一般之自覺的思慮也。故以此與政治區別。謂之無關於國家根本的活動。可也。

方今普通所不視爲政治事項者。其始嘗煩幾多之政論。而後失其激動之狀態。而復歸於鎮靜。漸次爲行政事項。或司法事項。又僅存爲社會事項者。不少也。

以上就國內之行爲。而說明其爲政治者。至於對外之行爲。其爲政治與否。亦當依同一之標準以區別之。如對外之關係。有爲個人問題。自非政治。其有釀成國際交涉者。則又爲政治問題也。

第一節 政策

政策之語。往往與政治之語相混同。然政治以客觀之方面爲多。卽指其現象之在於特定時代。而非永久繼續者也。政策以主觀之方面爲多。乃就所以達其目的之手段而觀察之。不拘若何時代。而大抵可以永久繼續者也。故政治爲一時的。政策爲永久的。此區別之易明者也。從來學者解釋政策之語。有左之三種。

(甲) 最廣義 政策者。人類因欲達其各種目的所採之手段之謂也。此解釋固不爲誤。但政治學上之用語。其意義不如是之廣也。

(乙) 廣義 政策者。國家因欲達其目的所採之手段之謂也。此解釋亦不戾乎真理。但其用語尙未精密。至不免生出誤解。卽國家欲達其目的。其採此手段者。以何人爲主體。是不能無疑也。如說者所云。似限於國家機關。則恐導偏重政府而蔑視國民之誤謬也。

(丙) 狹義 政策者。國家因欲達其目的所採之手段。在司法以外者之

謂也。此解釋殆謂國家政治。皆所以達其目的之手段。而獨關於司法。則除此之外。其於政治與政策。實已不能判然解釋矣。且前述司法行政政既皆在政治範圍以外。而茲獨除去司法而尙包含行政者。果有何根據耶。今予所欲下之定義如左。

政策者。國家機關及國民。因欲達國家之目的所採之手段之謂也。即甲之意義。失之廣漠。而茲之定義。則以政策爲達國家目的之手段。而採此手段者。卽國家機關及國民也。

前言政治學及政治之範圍。皆有限定。政策亦然。定義雖如此其廣。而在政治學上所研究者。則此手段中之根本的也。政策原論。卽研究此根本的手段。其他如農業工業商業行政國際等政策。則讓諸他學所研究。雖然。自達國家目的之方面觀之。政策原論以外。尙有種種手段。亦所當研究者。更自社會發達之方面觀之。政策以外。尙有重要之方策。亦不可不研究之也。

第三節 政策之前提

研究政策。以何者爲起點。卽政策之前提也。政策之前提。謂人類之行爲。達至若何範圍爲限度。當以意思自由爲必要也。何則。無論如何政策。不外個人行爲之集合而成。如國家機關及國民。皆以個人而存在。舍個人人類以外。則無國家機關及國民之存在也。夫個人之行爲。苟係先天的豫定。則無政策之可言。惟其不然。各個人之行爲。在一定範圍以內。有意思之選擇自由。而後有所謂政策。是卽政策研究之前提也。故欲論政策者。不可不證明個人之意思有選擇自由也。

關於人類意思。有二個學說。一曰。自由意思論。謂人類意思。爲絕對自由。意思一決而事無不成者。一曰。行爲既定論。謂人類行爲。爲先天豫定。雖表面上有取捨之自由。而其取捨亦操自先天。此二說在哲學家有極大議論。且亦各種學問上所共通適用者。而非政治學者所暇論其可否。特予因主張人類行爲在一定範圍內有意思之選擇自由。爲政策之前提。

故亦欲略爲解釋之也。

持自由意思論者。殆謂人類意思。有絕對之自由。毫不被外界所束縛。然人類意思。殊未必有絕對自由。蓋因社會上一切事情。不脫原因結果之法則。欲打破一切之因果關係不能也。例如土耳其國內文化尙未進步。累次發布憲法。終無成效。在彼政治家。欲施行憲法。豈非自由意思。特以不敵其國勢民情之因果關係。而至於不見效果。是自由意思非絕對可行也明矣。且徵諸歷史。不圖適合社會一般之程度。而徒恃自由意思者。其不能敵因果關係。輒至失敗。蓋比比然也。

又其反對說之行爲既定論者。殆謂人類行爲。全受天然之支配。毫不容意思之自由。然人類行爲。雖不脫自然之支配。而在於何等範圍。猶得因意思而決定其行爲。謂之絕對不能自由不可也。且隨人類之發達。而天然之支配漸以縮少。在個人如是在社會亦復如是。彼之幼童及未開社會。常受天然之壓抑。其對於外界。全然不知不覺。出於本能之行爲。若大

人及開化社會。則有自由意思。可以抵抗天然。例如幼童及未開社會。處於寒帶之地。不能有抵抗寒氣之方法。往往爲天然力所困。而至於不能自存。是人類愈進於開明。其受天然力束縛者益渺。彼漫然以人類行爲全歸於先天。不亦謬哉。

凡人對於事項。在行爲之先。必先加以審議。在行爲之後。又必負有責任。此非僅就政治上之行爲而言。乃就人類行爲之一般而言。其故爲何。則以人類意思有選擇之自由故也。若不認意思之自由。則一切事項。不過純任自然。吾人之思慮。亦無意味。何審議之云。義務之觀念。又爲無用之長物。何責任之云。

然意思非得無限自由。而意思所得選擇之行爲之區域。要自有有限界之存。茲就政治上言之。政治行爲之事項。不一而足。政治家皆有選擇之自由。但不能超出範圍以外。卽如一國之歷史。國民之特質。外國之關係。及國內之憲法并其他法律。皆所以區劃政策之範圍者也。在此範圍以內。

可以選擇自由。超乎範圍以外。則不能有意思之自由。是即政治家行爲之意思自由。所以受限制也。使反此數者。則不能成功。如推翻傳來之歷史。固勢所不能。改造國民之特質。或變尙武之國而使爲商工。或變商工之國而使之尙武。皆非一朝一夕之故。又如列國關係。近來無間距離。近皆甚密接。不顧列國之關係。其政策亦終無功。他如憲法及法律。固非絕對不可變更。且其變更亦爲政策上之問題。特當於未變更時。必不可超出其範圍。反之則召不良之結果。蓋此數者。乃區劃政策之條件也。然此條件固非旦夕所能變。而又非永久不變。苟依政治家之手段。以改造種種面目。又屬可能。蓋以此數條件。已爲過去政治家施展手段之結果。則今日之政治家。何不可以其手段變動此條件。而造他之結果歟。是政治家自由之制限。非絕對的。乃相對的。後之視今。猶今之視昔。將來自由選擇之範圍。其或益加擴充也夫。

以上所述。人類之自由意思。爲政策之前提。其自由意思。有一定之限界。

然欲概括的而明確指定之。則困難之事也。何則。政治之現象。實變化不可測。就特定之事件而言。則其所關連之事情。猶得調查詳密。以指定其限界。若就政治之全體事件而言。則千差萬別。難於一一說明。而一般之論究。殆無可指定其界限也。然則謂政策原論無研究之價值可乎。是又不然。蓋各論研究之發達。固足以補助原論之研究。而原論之研究。要即研究各論之先導。且近世國家之政策。雖各不同。然已有一般之趨勢。從根本上而論斷大體之方針。亦所必要。是政策原論。自有研究之價值也。

第四節 理想政策及現實政策

理想政策者。純任理想之政策之謂也。現實政策者。基於現實狀態之政策之謂也。從來政治學者。往往偏於一方之議論。互為排斥。其結果皆陷於誤謬。茲則以調和二者。而始為正當之政策也。何則。理想政策者。非認現在之事實。而一任思想之範圍。雖不適現時之狀態。而對於將來。則有以理想為事實之希望。現實政策者。不事空想。而以現在事實為基礎。計

算各種之勢力。二者固非互不相容也。而其可稱爲正當政策者。則當具有理想及現實之二方面。如調查現在之事實者。必運以純正之理想。豫測將來之方針者。又必察現時之情勢。若徒偏於一方。皆非正當政策也。理想政策與現實政策。雖亦互相排斥。然細察之。則并非絕不相容者。蓋主理想者所病之現實政策。乃苟安目前之政策。非真現實政策也。主現實者所病之理想政策。乃徒憑幻想之政策。非真理想政策也。以似是而非之理想政策及現實政策。其爲世所詬病也固宜。夫偏於理想者。徒希望於將來。而不知現在着手之途。偏於現實者。行爲每陷於卑近。而不能有遠謀未來之明。要其結果。一至於旁皇無措不知所歸已耳。

夫政治社會。至爲複雜。一般政策。往往生出種種之結果。不能有利而全無弊者。又不能有弊而全無利者。即在政治家。亦祇能選擇其比較的利多弊少者而實行之而已。際此選擇。而其爲判斷政策性質之標準者。則理想也。其爲論定實行程度之標準者。則現在事實也。今試例證之。如欲

行專制政策。以愚黔首。理想上所以爲有弊者。雖自實際上言之。或以國民程度甚低。使之參與政事。反有妨礙。不如行專制政策之爲愈者。然就政策之性質。則斷其爲非善也。是依理想而爲判斷之標準者。反之。如欲養成國民之資格。則當採用自由政策。使之參與政治。在理想上固以爲利。然實行此民主政策。又當視國民實在之程度如何。是又依現在事實而爲決定之標準者。

理想政策及現實政策。其互相關係有如此。在於一般國民。常有傾於理想或傾於現實者。而在於經世家。則當調和理想與現實。非但爲思想家也。又非但爲敏腕家也。卽在真大國民。有高尙之理想者。又當採取可以實行之手段也。

更徵之實際。如德之俾思麥。世所稱爲政治家。而皆謂其爲專重現實政策者。如擴張武力行貴族武斷政治是也。余意俾氏或因嫌惡人民自由之思潮。亦未可知。然以其欲達將來之目的。必用此種手段。而後得使德

意志建爲一大國。則謂其全無理想不可也。溯其畢生所爲。皆具有理想及現實二方面。卽俾氏所著政治論。思想及回想。其中一章。論俄國將來之政策。頗有趣味。茲不暇述。總之。俾氏一生之事業。一與丹麥戰。再與奧大利戰。再與法蘭西戰。粗觀之。似無甚遠見。然俾氏之政略。在欲使德意志於歐洲中部。占強國之位置。必先統一各邦。而又非養成武力不爲功。故利用普魯士之武力。以統一各邦。而計其他之強國若丹麥若奧大利。則不可不排之於德意志之外。又以法國常與德爭衡。必先制法。而後可以獨立。是皆能以豫想計畫政策。而後着着施展其手段也。同時與俾氏同理想者。亦有其人。但手段與俾氏不同。以爲不用武力。當用人民之合意。然俾氏則不憚犧牲一切以養成武力。而卒能遂其志。論者多以俾氏爲偏於現實。抑亦不知其確有理想也。

政策之理想。在達國家之目的。從來學者。以原人時代。皆自然之狀態。至人類漸與自然相遠。始有惡之現象。苟能返於自然。則罔有不善者。此爲

自然法派所倡。然以論政策則殊不然。政治上之手段。果當循自然界之作用乎。抑當矯自然界之作用乎。概言之。蓋甚難也。蓋以世界進化人力足以制勝自然。循自然界之作用者。不必皆善。而矯乎自然界之作用者。亦非皆不善也。苟第依各個事情而論。則或者以循於自然爲善。或者以矯於自然爲善。猶可說也。夫理想存在於人類之腦筋。非孤立於人類以外之自然界。人類能自作理想。而又爲將來之希望。故其循於自然與否。可不問也。

第八章 國家機關

國家機關。與國民相對而言。今先解釋國家機關。而後解釋國民。

第一節 國家機關之權力

社會上有種種之勢力。而國家之勢力其一也。國家之勢力。并非社會諸勢力中之最高位。特從國家之方面觀察之。固以國家權力爲最。然從社會方面觀察之。則國家權力尙未爲最也。蓋就經濟之方面言。則以大企

業家大資本家爲有勢力。昔時企業家資本家皆出自一人。今則有營業之知識者。雖無資本。可以爲企業家。有資本而不營業者。可以爲資本家。就學問之方面而言。則以學者爲有勢力。大學教師雖等諸官吏。而學者之見重於世。則不在官吏之身分。不察社會上一切勢力。而以國家之勢力爲最高位。抑已誤矣。

比較社會各種之勢力。孰者常占最優之地位。則又難於斷定。蓋社會上各種勢力之消長。因社會之狀態及各種勢力之狀態而決。而此二個之狀態。又常因時與地而變遷。如美國則實業家之勢力優於政治家。蓋因有力者皆趨重實業之故。英國實業雖發達。而實業家之勢力則遠不及政治家。德國則政治家之勢力爲優。然僅限在朝中之高等官吏。而在野之政治家則不逮焉。日本前惟官吏有勢力。今則漸及於在野之政治家。即實業家亦不無勢力。是社會上勢力之狀態。常有變遷。故一種之勢力。無永久對於他種勢力而占優勢之地位也。且以社會各種勢力。亦須平

均調和。苟以一種勢力占最優之地位。而壓倒其他之勢力。亦非良好之現象也。

國家之勢力。受國家之權力之名稱。蓋因於與他勢力區別之便宜。今舉國家之權力之特徵有四。

(一) 勢力活動之範圍之明確。他之勢力之活動範圍。容有伸縮。而國家之勢力則否。

(二) 勢力活動之迅速。

(三) 勢力活動之強硬。

以上三者。為國家之勢力所以優勝於他勢力者以此。

(四) 勢力活動之不得左右精神。國家之勢力所及。祇在人民之形式。如法律之拘束外界。不能支配人之精神是也。若夫歐洲之宗教。日本之佛教。皆在社會上占有勢力。為能支配人類之精神。學者所以能於社會上占有勢力者。亦以教育能達於精神之區域。而國家之勢力則不如是。

然有當注意者。國家之成立存在。仍必與人類之精神相接合。苟人類之精神無國家。卽國家亦難以成立而存在。是國家之成立存在。仍莫能外乎人類之精神。特此爲間接而非直接耳。

國家之權力。與國家機關之權力。當分別言之。然國家之權力。非泛然無所附麗。必經國家機關之運用而始行動。不由機關而行動者。卽非國家特有之意思。國家機關。原由個人組織而成。個人以機關人格之行動。始爲國家之行動。是國家之權力。卽存於國家機關之權力也。夫立憲制度之國。國家機關。至爲複雜。而位其上者爲統一機關。統一機關。亦非能隨意行動。故統一機關之權力。非卽爲國家權力之全部。若法王路易十四世之言曰。朕卽國家。直爲專制君主政體之代表。而以統一機關卽爲國家。實大謬戾。總之。就機關複雜之國家而言。則國家機關全部所有之權力。卽爲國家特有之權力。就機關單純之國家而言。則國家機關全部所有之權力。卽爲國家之權力。此從國家機關之方面觀察之。以國家機關卽爲

國家。可也。苟轉而從國民之方面觀察之。國家者人類之社會。因其有一
定組織之點。而指其社會爲國家。指其人類爲國民。且國家機關中之人
類。亦爲國民之一部分。故自此方面觀察之。國民以外無國家。謂國民卽
國家。可也。

由前之說。以國家機關卽國家。由後之說。以國民卽國家。各爲國家之全
部。而非國家之一部也。然此特觀察點之不同而已。苟使察國家所以達
其目的之手段。則其所有勢力。不盡在於國家機關。而國民之勢力亦所
必要也。蓋求勢力於國家。而發見有國家機關之權力及國民之勢力二
者。是以國家機關及國民。就狹義解釋。爲互相對立。必合二者而後成立
國家。且使二勢力爲調和的解釋。而併行論究之。亦論定政策之便宜者
也。何則。國家機關之權力也者。在憲法或慣例上。乃國家機關爲國家強
制權運用者而有之勢力。國民之勢力也者。乃國民爲被治者在於政治
上所有之勢力。兩者勢力之種類雖異。而至其爲政治的勢力則一也。在

公法學者。以法律範圍以內。僅認國家機關之權力爲國家之權力。若政黨輿論。則爲法理上所無。斯不認爲國家之勢力。然政治學上所研究之勢力。乃應事實與政策之必要。而不問法律規定之有無。蓋徵諸政治學之定義而自明矣。

第一節 國家機關之分科發達

因達國家之目的。其所當利用之勢力。有千種萬別。然約言之。則歸於國家機關之權力及國民之勢力二者。特從來國家之內部。往往見兩者之軋轢。不能一致。內部軋轢益甚。則國家之目的不能達。而國家之權力亦漸衰退。欲避此無益之衝突。要在善爲維持調和。使歸於一致。即國家機關之各部分間。及國民之各部分間。(如各政黨)亦當謀一致也。夫人類競爭。原以促社會之進步。然就於達國家目的之一點。則國家機關及國民。不可不調和。即國家機關相互間。及國民相互間。又不可不調和也。然察諸政治實際之現象。往往不能與此相符。即徵之學說。亦有相違者。

或者謂國家機關之權力。與國民之勢力。不可并立。其一伸張。則其一必縮少。因是而有二種正反對之政治迷信產出焉。

(一) 在使國民之勢力萎縮。而專計國家機關之膨脹。

(二) 在使國家機關之強制力歸於無效。而國民之勢力。益趨於專橫。專制政治。屢陷第一之誤謬。彼擴張國家機關之權力。而蔑視國民。是不知國家因國民而成立。而忘乎國家爲國民之地盤也。極端個人主義。往往惑於第二之歧說。彼擴張國民之勢力。近於無政府之境遇。是不知社會所以成爲國家。必有特別之強制組織。而忘乎國家本來之性質也。此二種絕對之迷信。其弱點之暴露。特於對外競爭劇甚之際而益發現。蓋欲以此種之國家占優勝之地位者。殆無聞也。由前之例。如實叢沙爲丸。而外封以鐵殼。苟遇堅韌之物相撞。外殼一破。立見其潰散。由後之例。如搏結叢沙爲丸。不用外殼。苟與他物相撞。雖其體質鞏固。而不能保無所缺損。二者均未見其可也。

政治與主義之用語之差別。政治云者。以政治上實有之現象。如專制爲政治上確有之現象。故謂之政治。主義云者。乃社會上所唱導。而未見實行。如所謂極端個人主義者。卽有時國家亦有陷於無政府狀態。然不過一時之現象。而非可久者也。

國家機關與國民之競爭。卽爲自由與秩序之競爭。政黨苟能調和斯二者。則固甚善。概言之。老年人常愛秩序。少年者常愛自由。富者強者常愛秩序。貧者弱者常愛自由。故二者亦常有衝突。專制政治者。愛秩序也。個人主義者。愛自由也。然斯二者均爲絕對。實則秩序者要自由之秩序。自由者要秩序之自由也。當夫日俄和議成就之日。而有日本國民之騷動。亦自由與秩序之競爭。在政府則保持其秩序。在國民則奮爭其自由。卽新聞之祖政府者。則主張秩序。祖國民者。則主張自由。是也。茲本屬於實際。當歸於政治論。不在政治學範圍以內。然亦足供研究者之參考。故附言之。

凡國家之發達。得分爲分量上性質上二方面。此二者互相關連。不得僅容其一之進步。如土地擴充。人口增殖。是爲分量之發達。而又必察土地人民之性質善否。然後能斷定其國家之發達與否。苟分量發達而性質不發達。則其國成爲腐敗。性質發達而分量不發達。則其國無展拓之餘地矣。

夫國家之發達。固有種種之必要條件。國家機關之發達。乃其最要之一條件也。國家機關之發達。以統一的分科爲必要。統一的分科者。謂分科而仍歸於統一也。若分科而不統一。則於國家之發達無裨。但徵之實際。往往與理論相違。蓋如物理學所云。凡物皆有情力。而社會之習慣。卽爲社會之情力。故當初因社會之必要所設定者。旣已寔成習慣。及因其不必要而欲改變之。其保守者必不欲破除習慣。自政治上言之亦然。國家機關亦有情力。故新機關之設定。及舊機關之消滅。皆甚困難。此固由政治上之慣習。而又因於利害關係。如舊機關消滅。而向之依爲城社者。必

出而反抗之。至於新機關設定。則更詫爲新異。而斥其病民。且其所謂利害關係。亦不必果皆身受。卽在想像上之利害關係。亦能生出阻力。此政治上之改革。所以不能趨於正當秩序之變遷者也。

凡學問與政治事情。未必盡能相通。在研究學問。祇求正確。而一般議論。其影響不足接於學者之耳。而在於政治家則不然。政治家之措施。苟徒憑學問研究。而不察乎一般議論。則不能昭世人之共信。其事情亦不可得而行。故政治家之所信。必使一般國民共信。之卽不能使之共信。亦須減少其反對。孔子曰民可使由之不可使知之。然至於今日政治發達時代。所謂秘密政策。殆非可行者也。

國家機關之秩序變遷。雖如其難。要非不得與以概括而言之也。考之各國政治之沿革。與夫近世國家之現況。莫不有其類似之點。當夫最初國家發達。尙爲幼稚。其機關之組織簡易。事務亦甚單純。惟有統一機關。統轄政務。所謂國家之首長是也。然隨國家之發達。而政務膨脹。首長不

能親視諸政。遂於其指揮之下。有執行政務之官吏。特是等官吏。尙無公私之別。爲首長之補助。其事務之分業。亦不明瞭。厥後漸次分科。其始有宮中府中之區別。以宮內事務。屬諸宮內省。以政府事務。屬諸內閣及各省。次之有司法機關之獨立。司法機關。狹言之則司法裁判所。廣言之則併行政裁判所。歐洲各國或有權限裁判。其凡屬司法機關者。均不受內閣管轄。次之有政務官事務官之區別。關於國家根本上活動之事務之官吏。爲政務官。關於普通事務之官吏。爲事務官。且不特就執政機關中而有各種組織已也。更有別種之國家機關。如民選議院是。但民選議院之議員。由國民選舉。非若政府官吏由政府委任。是議員與官吏。性質顯然不同。似不得謂議院由於政府之分科。然自其作用言之。議院爲監督政府之機關。政治上而在於古時專制國家。亦非無此監督機關。如觀察、監察、巡按等名目。皆政府所設立以監督官吏者。惟古時以官吏監督官吏。今則以議院監督官吏。古時以監督機關置於政府以內。今則以監督

機關置於政府以外。是就其作用言之。謂議院由於國家機關之分科。可也。

自有議院之國家。而政務官事務官之區別。尤爲必要。蓋以議院一與政府衝突。內閣勢爲所動搖。內閣交迭。而全國官吏。盡因而交迭。於處理國家事務上。反多所梗塞。所以當區別政務官與事務官。使值內閣動搖之時。限於小部分政務官之交迭。而事務官決不被其影響。能實行此制度者。厥惟英國。故英國當內閣交迭。限於國務大臣及其他在於重要地位之小部分官吏。隨之交迭。而至於事務官。則不因之而變動其地位。若法若美。則無此制度。美國值內閣交迭之時。其影響且及於郵政官吏。現今大統領羅斯福氏嘗改正官制。以矯茲弊害。然遠不及英國之區別政務事務之明確也。

國家機關之分科發達。遂有議院。其理由因於政務分量之增加與其性質之複雜。固已。然此外更有必要存焉。卽豫防一機關之專橫。是也。法儒

孟德斯鳩倡爲三權分立說。其所著「法律之精神」一書（係千八四八年所著。卽侯官嚴氏所譯之法意。或譯爲萬法精理）係就英國立論。以英國爲採用三權分立之制度。然三權分立。不可無以統一之。卽以英國政體論之。雖有國家機關之分立。實以國會爲之中心。而君主卽爲國會之一員。是爲孟氏所說之缺點。特氏之痛論專橫之弊。謂當使三權分立。互相監督。而其影響披靡於全歐。除俄國而言爲近世立憲制度之初範。則固彰彰不可掩者。況自政治上言之。與其以議會爲立法。甯以之爲監督政府者。斯則孟氏之說所陷合者也。

至於制議會之專橫。當注意於國內憲法上制度組織。然其專橫之甚。有非制度之力所能抗。斯不可不賴人民政治的智德之發達。今世界各國人民政治的智德最發達者。莫如英。故英國雖無成典憲法。而不聞議會專橫之弊者。有以也。政治的智德。別於普通的智德而言。若第言普通的智德。則小學教育制度。法德方駕英國而上之。徵之英國。其上流社會無

論矣。其下流社會雖不可知。而中流社會。則政治智德最爲發達。苟就婦女而叩以現今內閣及政黨之加何。就勞動者而叩以日英同盟之關係如何。皆能津津道之。其他歐洲各國人民之政治智德。遠不逮英國。而尙可與英國彷彿者。獨美國而已。

如上所述。國家機關之發達。或分科。或新設。其種類固日以繁雜。然在政治原論。亦不能盡取而研究之。故茲所論究者。僅限於國家之重要機關。如統一機關、執政機關、監督機關三者。他如各級裁判所、會計檢查院。雖亦國家之高等機關。其組織及活動。亦非不用政策之論究。然以是等機關。乃直接活動於法規之秩序。而與國家之目的無甚關係。且於國家根本的活動。不致有重大之影響。故於政治學上則省略之。

第三節 統一機關

國家諸機關。隨國家之發達而繁雜。而諸機關各自獨立活動。又不可無中樞機關以調和之。苟缺中樞機關。則各種之活動。既失之散漫。又復易

於抵觸。機關之效力。大有減殺之虞。此中樞機關所以爲不可缺之要件也。統一機關。卽此中樞機關。在始期之國家。固感統一機關之必要。卽至國家機關發達之時代。而此統一機關。猶爲必要。何則。最初之統一機關。親任庶務。而又兼爲總攬者。至近來之統一機關。則以其向所親任之庶務。委於新設諸機關。同時而其本來之中樞的性質。亦益以發揮。蓋隨國家之發達而不容或失者也。

統一機關。如其必要。但須用若何之組織乎。夫組織機關。皆爲自然人。組織統一機關。亦必爲自然人無疑。至用何等之自然人。則非一定不變。此蓋關係的問題。當依時代或地位而決定之也。統一機關。有爲單獨之自然人。有爲多數之自然人。然按之歷史。其以多數人組織統一機關者。亦不數觀。且不能永久。蓋以統一機關之性質。在總攬國家事務。若採用合議體。其不適當也固矣。至於以單獨之自然人爲統一機關。其制度又有二。爲世襲乎。抑爲選舉乎。換言之。卽君主政體與共和政體。以何者爲

適當乎。歷來學者所論。往往偏於一方。皆未愜當。夫研究政治學。必須精密。歷史上之事實。苟徒憑於理想。匪特不切於實用。且亦未必爲正確之見解。況以各國有特別之國情。僅察一國之歷史事實以爲論據。則仍失之太狹。彼夫尊重自國。而蔑視他國。爲大陸國民之通病。持此自尊心以論斷一切事物。是以迄無持平之說。若君主政體與共和政體。要皆應各國歷史上之事實。各有短長。研究者當置身局外而觀察之。然後能下公平之評斷。苟徒概括的謂必用一種政體之統一機關。誠未見其可也。試引例以明之。在今日以君主政體與共和政體相提並論。則崇共和而抑君主者爲常。然設舉世界之君主國。盡變爲共和國。則又難能。如俄、專制君主國也。而其國內種族混雜。其人民乏政治思想。選舉不可得公平。且其宗教與政治混同。俄皇兼爲希臘教主。苟一變爲共和國。其結果亦非所敢問。反之。而舉共和國盡變爲君主國。則又非易易。如法、共和國也。自大革命以來。易君主爲共和。更由共和而易爲君主。復由君主而反於共

和。雖其間有行君主政體。然非可久之現象。法國當時尙有王黨。欲變共和爲君主。今則勢力式微。而其一般人民遭累次之改革。不願復反於君主政體。卽王黨之主張君主政體。而果以何人爲君主。則又紛議不一。或謂以波爾門之後。或謂以路易腓列布之後。或謂以拿翁一世之後。此實困難之問題。德國柏林大學教授脫勒克氏。嘗謂法國何不可爲君主國。特難乎其爲君主之人耳。其言良可味也。總之自政治上觀察之。君主政體與共和政體。當視歷史之情形。及現在之必要。不能概論其善否也。且當國家最初之期。其社會之狀態。尙屬混沌。國家之若何成立。亦不能劃然。然統一機關。則已有之。特其時之統一機關。不甚確定。而爲統一機關者。又必富武勇智巧而備經驗之人。然後進而掌握國家之樞機。此亦社會上生存競爭之使然。何則。社會間互相競爭。其社會非有富武勇智巧而備經驗者以指揮大衆。則無以對他社會之競爭。其爲統一機關者。優。則其社會強且存。其爲統一機關者劣。則其社會弱且亡。夫最初之國

家。固必有如是之英雄豪傑。占統一機關之地位。然數傳以後。其子孫之才略雖稍不及。猶能世襲其地位。蓋在英雄豪傑。愛及子孫。每欲使之世襲己身之地位。而在一般民情。又以英雄豪傑本無種子。或因地位之競爭。而不堪其紛亂。且以崇拜祖先之風。爲東洋所固有。既愛己身之祖先。因而愛君主之祖先。故君主雖不賢。而因念己身之祖先與其祖先有關係。則亦爲之曲諒。是故元首之子孫。藉非至愚極惡。亦不必雄才大略。已足遞嬗其統一機關之地位。而遂成世襲之局。然使謂定中樞機關。不用世襲而用選舉。理論上非不正當。特徵之實際。又未必然。或因擁候補者之黨派競爭。害一國之調和。或因野心家之操縱。讓選舉者之腐敗。或其競爭之結果。歸於敵少無能者之當選。徵之德國。當千八百六年。王位出自選舉。選舉權在七諸侯。而其當選者不皆賢明也。卽共和國之選舉大統帥亦然。當選者往往爲第二等人物。蓋以第一等人物。自置甚高。反對者衆。且第一等人物。非僅一人。因避其衝突。至於均不得當選者。而第二

等人物。則屑爲種種之運動。又乘選舉者之腐敗。而行賄賂之方法。此固一切選舉所同有之弊害。特於選舉統一機關時。尤爲彰彰較著者也。當國家幼稚時代。統一機關以外。無他之機關。故統一機關爲專斷。多不認人民之權利。至於國家機關膨脹之期。有府中宮中之區別。君主之下。有執政之有司。及宮中之貴紳。其勢力或駕於元首。而元首不過爲虛位。後之經濟上之發達。(人民富足)社會上之變動。(智識及教育之普及)而中等社會。遂起而要求政治上之權利。元首不應人民之要求。則反召國內之騷動。此時當局者感萬機決於公論爲得策。遂認人民之政治的勢力。以民選議院。注入於國家之高等機關中。且對於他之高等機關。與以法規範圍內獨立行動之餘地。即統一機關之行動。亦根據於憲法。此即立憲政體所由起也。立憲政體實際上之良否。視運轉機關之當局者及人民之狀態如何爲比例。有文面上之良組織。或因不得其人。而流爲害毒者有之。但就主要言之。近世國家。無出於拋棄立憲而逆行專制之暴舉。

(土耳其曾經立憲而復反爲專制。然其頒布憲法僅數日。祇有立憲之名而無其實。不足爲例。實以衆民之智識普及。而其勢力亦益膨脹。立憲政體之潮流。遂發而不可遏。且國家之性質。本以人民爲基礎。使人民得直接間接參與國家之政務。亦所以達國家目的之正道也。

立憲國之統一機關。其地位雖與專制國不同。然其價值則毫無減少。蓋在於立憲國。統一機關固猶爲必要也。或以立憲國統一機關之行動。必在憲法範圍以內。似較諸專制國之統一機關爲狹。是不然。何則。統一機關之作用。其形式有二。有活動常現於表面而可見者。如德國之君主是。有在內部活動而不現於表面者。如英日之君主是。而近今英國君主。嘗與他國君主會見。其作用亦常現於外部。卽如法美之大統領。亦常向於外部活動而無甚制限。斯亦足見近今立憲國統一機關之作用。固未嘗減縮也。

第四節 執政機關

執政機關。與通常所稱行政機關不同。執政機關之主點。在運行政策以達國家之目的。而不拘於法律範圍以內。非若行政機關之活動。惟依法規之秩序也。夫自法理上觀察之。執政機關。似皆依法規而行動。而自政治上觀察之。則執政機關。非但以依於法規行動爲盡其職務。而實以運行政策。達國家之目的。爲盡其職務也。故今用執政機關之語。而不用行政機關之語也。

執政機關。廣言之。自國務大臣以至所屬之各省官吏皆是。然各省官吏。不過受國務大臣之指揮。而不能自由運行政策。惟國務大臣。爲政務集注之中心。統轄一切之執政機關。而在於統一機關之下。與監督機關相對立。其政治上地位。視他之官吏爲特別者。茲故就其狹義而論國務大臣。國務大臣。保統一於總理大臣之下。以聯帶責任。當重大之政務。實近世政治組織上極大之進步者也。此內閣制度。固隨立憲制之發達。然按之

實際。卽在國家尙未發達時代。已有此種機關。不過隨立憲制之發達。而益以明確耳。內閣制之成立。以聯帶責任爲最要。如一部之政務。固以其主務之大臣獨力行之。而至於國家重大之政務。則以國務大臣共同行之。所以保持意見之合致。而共同擔負其責任也。若未有此制度之時。大臣祇因君主一人之信任。而躋於顯要之地位。止於分掌元首所命之事務。而各大臣間政務上之意見。毫不合致。且漠然若不相關者。其時之君主。亦不利各大臣之合致。爲恐其不易操縱也。然此時代大臣之責任。亦非僅對於君主。卽對於一般人民。亦有政治上之責任。何則。不問監督機關之有無。縱令無政治思想之人民。而其對於大臣所行政策之得失。常不能免輿論之批評。況以君主所信任之大臣。因格於輿論。而至於不安其位者。事實上往往有之。是則內閣制未發達之時。大臣固已有政治上之責任。特其責任不如今日之明確也。

夫大臣之責任。在內閣制未發達時已有之。而大臣責任制。則在內閣制

發達時始有之。且內閣制之發達。又隨立憲制之發達。蓋國家已行立憲制度。斯有監督機關之議會。議會對於執政機關。爲對立之地位。各大臣當於逆行其政策。以得議會之贊成爲必要。或便利者居多。是以不可不謀內閣員之統一。否則大臣之一舉一動。輒爲議會所掣肘。此卽大臣所必要意見及行動之一致而生聯帶責任者也。且其責任。亦因有議會而增加。其有明定於憲法者。謂爲法律上之責任。其有不定於憲法者。謂爲法律上無責任。而要自政治上觀察之。則皆爲有責任。不問憲法上之規定與否也。

且立憲君主國。以君主無責任爲原則。凡有事務。必經大臣副署。君主之行爲。卽爲大臣共同輔弼之行爲。故君主之責任。移於大臣。若在於專制時代。君主似無責任。實則君主一切行動。不經大臣參與。乃直接對於人民而負政治上之責任。一政不善。則集怨於君主一身。而大臣不與焉。此所以立憲國家。因計君主地位之安全。盡移其責任於大臣。而大臣之責

任所以增加也。

國務大臣爲執政機關。其運行一國之政策。不能保無一失。苟無他之機關以監督之。則不免於人違或事違。於是而議會之成立。又因內閣制之成立。同時而認其必要。蓋二者相輔亦相制也。夫議會之設立。所以對執政機關之專橫。而保障各個人之政治的自由與私人的自由。使執政機關對於國民之政治上責任。更爲顯著。而與議會以監督之權能者。實立憲制之根本的思想。而近世政治史赫赫之事實也。政治的自由。與私人的自由。不可同一視。如立憲國之人民有參政權。而至於個人行動。則甚束縛。是政治的自由廣。而私人的自由反狹也。反之。專制國之人民。政治議論。動受抑制。而至於個人行動。反甚自由。是私人的自由廣。而政治的自由狹也。如俄國人民。其私人的自由。雖有被束縛者。然亦因其牽涉政治的自由之故。苟以較之他國人民。則其私人的自由。尙有過之。

夫議會之設立。原爲防遏執政機關之專橫。然亦有以之防遏統一機關

之專橫者。觀於日本之議會。固以防遏執政機關而設。若英國之議會。則以防遏統一機關而設也。

議會成立。斯執政機關對於國民政治上之責任。更爲顯著。今日各國議院制度。皆採用兩院制。有上院之勢力優於下院者。亦有下院之勢力優於上院者。然就歷史上考察之。下院爲代表人民之機關。故執政機關對於國民所負之責任。皆在下院而不在上院也。

執政機關。其對於議會之責任若何。卽辭職是已。然此亦因各國之政治事情而決。非必一有議會反對。卽當辭職也。英國內閣。非有重大過失。不致辭職。而輕小事件。議會率不過問之。法國內閣。與議會常衝突。每因輕小事件。而致內閣之辭職。此法國內閣更迭之數。所以較諸他國爲多。然實非政治上之福也。

主張政黨內閣制者。欲以政黨負內閣之責任。政黨內閣制者。國內有二大政黨。其一黨有大勢力。則盡爲內閣員。內閣一失信用。卽爲此政黨之

勢力失墜。而他政黨隨以復興。然亦極端之論。蓋政黨內閣制之能否實行。須依各國之國情而決定之也。反之。而有謂以法律制裁之有無。而決大臣之責任者。然自政治上觀察之。大臣對於議會所負之責任。固不因憲法上明文之有無。說者殆不解政治上調和發達之道。抑又不察近世各國之歷史現象也歟。

政黨內閣制。惟英國爲能實行。而歐洲其他諸國。則欲行之而未逮。美國則絕不能行。政黨內閣制。夫美國爲共和國家。而願不能行此制度者。是當從憲法上及政治上之二方面以觀察之。蓋自憲法上言之。美國之採用三權分立。最爲明確。其政府與議會。互相對立。至爲平等。無上下之組織。故不得行政黨內閣制。更自政治上言之。美國選舉大統額。用複選舉之方法。其選舉權悉操諸共和黨及衆民黨。是統一機關之個人。已求之政黨。斯其執行機關。遂可無用政黨之操縱矣。

第五節 監督機關

組織國家機關之人類。廣言之。卽一般國民也。此國民之少數者。以機關人格之行動。卽爲國家之活動。特個人之智德。不能完全無缺。或有意而有不良之行爲。或無意而亦得不良之結果。且以國家機關。居有力之地位。若濫用權力。則其影響及於國家者甚大。是故欲使此重要機關之行爲。能有效以達國家之目的。不可無監督機關也。此監督機關。固非始自最近。蓋自古而已有之。特古今之性質。比較不同耳。古之監督機關。其效力祇及於下等官吏。而不能監督夫統一機關執政機關。卽有時能監督統一機關執政機關。亦無甚效力。古之監督機關。以官吏組成之。以官吏監督官吏。自不能得良好之效果。至於今日。則採用民選制度。遂有議院以爲監督機關。雖不敢謂絕無弊害。然以視諸古時。因已善矣。當未有議會之時代。僅有官府以監督官府。然廣言之。則除此官府以外。又非絕無監督之也。蓋彼之統一及執政機關中人。常受良心及輿論之制裁。是良心及輿論。亦未嘗不足以監督之。然此惟限於賢明之當局者。

而後能引良心及輿論以爲監督。苟其不然。則此無形之制裁。決未足以爲確定之監督也。自有議會。獨立爲一種機關。而其監督亦歸於秩序。且其權限。齟齬。以機關之人格。政府亦不得不採用之。而輿論之效力。蓋因之而益大矣。

世人往往以議會爲立法機關。然自政治上言之。則大不然。何則。就實質的意義所謂立法者。決非議會所獨占。近世議會之特色。不過關於重大之法規。須得其協贊。若輕小之法規。即政府亦可規定之也。且議會之權能。又不僅在於立法一端。如豫算亦議會中最重大之事項。其是否爲立法事項。論者不一。法國稱豫算爲每年法。視豫算爲法律。實非正當之解釋。他如上奏、質問、批評、事後承諾等。凡政治上一切事項。議會皆得發表其意見。是立法不過爲議會之一部事項。若以議會之權能。專在於立法事業。則未爲適當也。況以議會雖有參與立法事業。而議會所以爲世人所注目者。固不在於立法事業。徵諸美國議會。其參與立法事業。駕於英

國議會之上。然議會之爲世人所注目者。以英國爲特甚。而美國反不及之。英儒西理氏所著政治學。嘗論英國議會所以爲世人所注目者。以能製造政府也。而美國之議會則不如是。其所謂製造政府者。卽政黨內閣制實行之結果。如國內有二大政黨。以得議會之多數同意者。而後其政黨組織內閣。此惟英國爲然。至於他國之議會。則有以爲破壞政府者。以其雖無製造之能力。而尙有反抗之能力。議會雖亦時有解散。尙不如政府解散之多。然此言亦不無過當。卽以德、國政府言之。其權力甚大。殆非議會所得而破壞之者。總之議會之能製造政府者。惟英。其能破壞政府者。亦有之。其不能製造政府。又不能破壞政府者。則德之議會。而要其共通性。則皆能監督政府者也。以其能監督政府。故政府之對付議會。亦有種種方法。或恐嚇以解散。或賄賂以金錢官位。而要其懼議會之反抗則一。然則由政治上觀察之。議會固非但參與立法事業。且立於監督之位置者也。故可謂之爲監督機關。

夫所謂時代之思潮者。當某時代。於一定範圍內。有共同之思想也。其範圍因時代而有廣狹。閉鎖時代之思潮。僅行於一國以內。交通時代之思潮。則奔騰於世界。變成爲世界之思潮矣。如歐洲十五六世紀之時。英德則有改革宗教之思潮。奧國則有保守宗教之思潮。而至於近世。則有經濟上競爭之思潮。有抑壓自然力之思潮。有利用科學之思潮。有立憲政體之思潮。皆浸淫於全球。而在於政治上所稱爲時代思潮者。卽此立憲政體是也。立憲政體之特質。卽在於政府以外。有民選之監督機關。苟第有議會之名目。而其議員非出自民選。或徒有憲法之名目。而不予議會以權能。斯亦無貴乎其爲立憲也。夫今日之時代思潮。所以傾向於立憲政體。而要求民選之監督機關者。蓋以國家事項。若盡任於政府中人。恐不能應國民之需要。故有待乎民選之監督機關。雖然。欲行立憲。必先一般人民之生計發達。而後有參政之慾望。若人民之生計不足。衣食住之謀且不暇。何論政治上之思想。近世立憲政體。所以釀成時代思潮者。亦

生計發達之結果也。又必養成一般人民之智識。而後有參政之能力。養成智識。全恃乎普通教育。如學校教育、社會教育、(新聞雜誌)均所當注意也。又必一般人民富有公德心。有政治思想之國民。富於公德。而其私德不必完善。專制國之人民。雖重私德。而其公德則絕然無見。公德心發達。然後對於公益事情。能不計利害而毅然任之。不然。則於立憲制度之實行。猶不無遺憾也。

立憲政體之主要。在於民選之監督機關。此固因時代之要求。且其要求之程度分量。又與國民發達上爲比例。雖然。欲全部國民之發達。盡能要求立憲。則又所不能。蓋當初不過先由中等社會之發達。起而要求參政權。其後乃波動於一般國民也。徵之英國。當於千八三六年。其議會猶有貴族之性質。亦以當時立憲之始。乃出自中等社會之要求。今則一般國民之能力擴張。皆知要求參政權矣。以英國之發達。尙爲循序而進。如長江大河然。故其發達之次序。歷歷可見。若法國之發達。則非循序而進。故

其發達之次序。不易指數。然試徵法國當第一次革命時。其要求立憲者。在第三級之市民。法國制度。以貴族爲第一級。僧侶爲第二級。市民爲第三級。時則市民反抗貴族僧侶而要求參政權也。施伊業氏嘗論法國之立憲政體。皆出自市民之力。而其第四級之人民。則不知要求參政權。至於今日漸次發達。參政權始普及於一般國民。更徵諸各國。莫不如是。是則要求立憲之智識能力。欲其一時通於一般國民。乃必不可得之數。惟其一部之先覺者。多係中等社會之人物。爲要求立憲之原動。久之始波接於全般國民也。而在於統一機關執政機關。則宜與有智能之國民。共同休戚。而認與其分擔國事。方爲至當之政策。蓋如是而後國民之愛國心崇法心益發達。而國家之分子亦益充實。國家之基礎。亦益鞏固而安全。且當國際競爭劇烈之世。有國民爲政府之後援。其於對外競爭力量固大有影響也。

議院之組織。爲二院制。乃因（一）歷史之沿革。（二）現在之普及。（三）聯邦之各

邦代表之必要。此外尚有得策之理由如左。

(一) 豫防議會之專橫。

(二) 調和議會與他機關之牴觸。議會與執政機關常有衝突。衝突之善否。當依其結果而判斷。但衝突頻繁。亦非良好之現象。採用兩院制度。則一院與政府衝突時。他一院可以調和之。

(三) 監督機關中。更爲分科。而與以各盡其任之餘地。兩院制度成立之初。已有不同之性質。因其不同之性質而分科之。使上下兩院。得以各盡其責任。

(四) 抑制議會之輕躁行動。此與第一之點略同。議員若有輕躁之舉。動於機關作用上。時有弊端。至用兩院制。則一院所議決之事項。尙須付其他一院而審議之。如此可以遏輕躁之弊。

(五) 使國民中之優等少數者。與以在政治上發揮能力之便宜。第有一院。則國民中之優等者。不能盡入於議會。有兩院制。則國家對於優

等者。得予以特別待遇。如有功勳德望學問財產者。特置爲上院議員。雖然。徵諸事實。各國之上院議員。不皆爲優等者。如美國上院議員。尙皆優等。而英國之上院。其中因貴族僧侶之關係。而厠爲議員者居多。故英國政治上之議論。有倡廢止上院者。有倡改正上院制度者。夫廢止固不可。而改正則所不容已者也。

至於議會上下二院之構成。如下院全由人民選舉。爲各國所同。而上院則隨各國之政治事情而有差異。在聯邦制度之國。則以各邦之代表者。爲上院議員。或因有貴族之關係。以貴族爲上院議員。此外多以有學問功勳德望財產者爲上院議員。選舉之外。尙有用勅選者。要之。上議院之議員。必富於保守之性質。故其任期亦較諸下院議員爲久也。

下院議員皆由人民選舉。特其選舉方法。各國又不盡同。有普通選舉。有比例選舉。二者各有最有力之論據。夫普通選舉。理論上固爲正當。然必視一般人民之能力發達。與渴望政權之程度。能否適合。否則舉多數民

衆盡投於政治圈內。反釀立憲制之害矣。普通選舉。以丁年之男子無犯罪者。又能獨立不待他人救助者。不拘財產之多寡。皆得有選舉權。近尚有女子選舉之問題。各國運動甚力。澳洲已有實行之。英國議會。亦往往提此問題。但尙未議決。若比例選舉。則比例國內各黨人數之多少。而定選出議員人數之多少。甲黨之人數多。則其選出之議員亦多。採用比例選舉。原不致有如普通選舉之危險。特實行之。則其手續甚爲繁重。惟國內政黨易於調查者。尙可行此制度也。

監督機關與他之機關之關係若何。各國皆以之規定於憲法。但憲法不過就其大體而認監督機關獨立之地位。指示其監督之方法而已。至於微細之規定。不能置諸憲法。蓋以一國政治之情狀常有變動。苟必規定於憲法。則憲法亦不得不隨事情而變動。此則所大不利者。故如此事項。祇能護諸格別之法令及一般之慣行。例如政黨內閣制。常依政治社會而轉變。不能絕對可否之。苟以憲法繩之。則非策之得也。

所謂政黨內閣制者。即政黨之爲內閣員。必得議會之多數贊成。此時之議會。爲能製造政府。反乎政黨內閣。則爲超然內閣。或稱爲大權內閣。以其由於元首之大權作用也。然此說實未確當。蓋不問政黨內閣。或超然內閣。二者皆係元首之大權作用。而茲所以稱爲超然內閣者。則以其對於議會而超然獨立者也。夫政黨內閣。其閣員由於政黨選出。而超然內閣。則其閣員由於官吏選出。與政黨絕無關係。但官吏亦必占有政治上之優勢者。方足當此地位。且官吏亦有黨力之關係。實與國內政黨遙遙相對。故內閣之更迭。不能不視一般輿論之傾向也。

第九章 國民

本論分國家之勢力爲二。既於前章論國家勢力之一面爲國家機關。今更進而論國民。國民政治上勢力之著者。輿論及政黨是也。德儒伯倫知理。以輿論政黨外。尚有出版集會。皆國民之政治上勢力。然出版集會。實非離輿論及政黨而獨立者。何則。出版卽爲發表輿論與政黨之意見。集

會卽爲輿論之造成或政黨之運動。是言國民之勢力。直以輿論及政黨二者概括之。無不可也。或又謂革命亦爲國民之勢力。然革命乃違法之勢力。不可相提并論。且革命之原因。由於國民輿論不見採於政府。久之而輿論激烈。遂促革命之進行。是革命亦輿論極端之結果。非與輿論并立者也。

第二節 輿論

第一款 輿論之性質

輿論之語。其意義甚爲漠然。而察輿論之性質。或遡諸各國之語源。似以用公論之語爲當。日本維新誓言。已有萬機決於公論云云。茲以輿論二字較爲普及。故沿用之。其意義實與公論無異也。且政治學上之用語。多沿用英國。蓋以英國政治發達最早。英文 Public Opinion。譯卽公衆言論之意。法文德文。則同此意義也。

欲說明輿論之性質。必先示其定義。輿論有廣狹二義。

廣義之輿論者。關於公共問題。自由發表。在於社會上優勢之意見也。狹義之輿論（政治的輿論）者。關於政治問題。自由發表。在於社會上優勢之意見也。

右揭二個之定義。其意義相同。特其範圍有廣狹耳。今就狹義之輿論而分析之如左。

（一）輿論者。意見也。意見者何。謂關於事物之判斷也。其判斷非必依於推理。而其蒙感情之影響也頗大。然亦常費多少之思慮。毫無所思慮者。則無意見之存在。特其思慮非必全然獨立。而因於模倣的而來者為常。法儒某氏嘗言人類之模倣心。乃有生之普通性。故其意見不必獨立。但由各自意思自由取捨。即可稱為意見。蓋取捨云者。即其判斷力之作用也。若夫軍隊之行動。惟長官命令之使左使右。是因有強制。不得已而服從。無思慮之存在。非意見即非輿論也。又如專制國家。但有上下之組織。無平等之關係。其臣民惟順從命令。是為不煩意思。徒然器械的而與

之雷同。無思慮之存在。非意見卽非輿論也。

(二)、輿論者。關乎公共(政治)問題之意見也。

政治問題。乃爲公共問題

之一部。狹義之輿論。卽關於政治之公共問題。而爲政治學所欲論究者。其性質上無大差。故得以一個之說明。而解兩義之輿論也。輿論必以公共問題爲其目的。若關於私人之問題。則不能發生輿論。然有時以私人問題發生輿論。是必其人之地位行爲。有足影響於社會一般者也。

(三)、輿論者。自由發表之意見也。所謂自由者。非絕對之謂。而比較之謂。故其發表之後。不問有反對者與否。而其發表時。則固不失其自由也。(此程度之自由。乃輿論成立之必要條件。若被外界所束縛。不能發表真正之意見。而反出於違心之言。非輿論也。又若因自己之利害關係。不自發表其真正之意見。而屈附於他人者。亦非輿論也。且輿論爲不可不發表之意見。若徒包藏腦裏。爲他人所不得推測。則輿論仍不能成立。至於發表之方法。或以口舌。或以文筆。或以他之舉動。其於成立輿論。無所差

異。積極的舉動。固可爲發表之方法。卽消極的狀態。亦可爲發表之方法。假如政府提出一宗事項。豫期能得贊成之表示。此時苟示之以沈默靜止。卽可推測其爲反對意見之存在也。

(四)輿論者。在於社會上優勢之意見也。卽在社會上最有勢力之謂。社會之意義甚廣。輿論在於各種社會皆可成立。(除人類以外之社會而言)優勢者非絕無反對者之謂。輿論以外。或有他意見之反對。惟比較輿論之勢力。視諸反對者爲優勢耳。社會上優勢之意見。卽構成社會之各個人之意見。然必各個人對於一問題之意見。全然合致。此亦稀有之事。故輿論者不外就其根本的思想。(英文爲 *Mittelsidee* 譯爲中心的思想)有同一或類似之點。卽無妨爲優勢之意見也。又優勢之意見。非必社會上過半數之意見。蓋社會之各個人。除婦女幼年。皆不能發表意見外。又或對於一般事物而皆以冷淡視之。或雖有意見而緘默不欲發表之。而至其能自由發表意見者。已屬少數。是輿論者。決非社會上過半數之意見。

特不過爲自由發表者中之過半數之意見而已。且有以少數之人自由發表意見。造成有力之輿論。而多數之反對者。反不足以敵之。則雖少數者之意見。仍不失爲優勢之意見也。此弟就廣義之輿論而言之。至於狹義之輿論卽政治的輿論。亦爲社會上優勢之意見。願政治爲國家的觀念。故或謂政治的輿論爲國家之優勢意見。然恐與國家機關之意見相混同。故茲甯用社會之語。非爲表示較廣於國家之意義。乃欲明輿論之爲社會的性質也。且政治輿論。與國家機關之意見。爲對立之地位。國家機關之意見。卽元首意見、政府意見、議會意見之總稱。輿論對於元首政府之意見。常有反對。卽議會原爲輿論之代表。苟有時不洽輿情。亦惹起輿論之攻讐。蓋以元首內閣員爲當局者。廣言之。卽議會之議員亦爲當局者。議會與元首內閣。皆並立於政治舞臺之上。而輿論則爲社會公衆之意見。與當局者之意見相對立也。（如演劇然。舞臺上之人物。猶之當局者。而觀劇者對於舞臺上人物之批評。猶輿論也。至於政黨。雖非當局者。

而輿論則不必與政黨之主張爲一致也。

第一款 輿論之成立

輿論之成立。受社會上種種之影響。其關係甚爲複雜。最著者爲政治上事情。如立憲制度是也。未有立憲制以前。雖有輿論之成立。而常在於不利之狀況。自有立憲制。而輿論之力量。乃確定而增加。他如教育之普及。交通通信機關之整頓。出版術之進步。皆能予輿論以絕大之影響。而助其容易成立者也。

例如新聞能使輿論容易成立。且有傳播輿論之效力。然新聞之發達。必隨以印刷術之發達。然後能有多量之出版。又非電信郵便之發達。則材料難於蒐集。非鐵道航路之發達。則發行不能迅速。然此第就物質而言之。藉非教育普及。則能讀新聞者稀。而新聞仍失其效力矣。是第就新聞一端。其與教育普及。及交通通信機關出版術等發達。已有如是之關係矣。

至於輿論之成立。雖係社會上各個人獨立思慮而發表之意見。然普通人皆有模倣的性質。其在於社會上。能自動的發表意見者。尙爲少數。而受動的採用他之意見者。反占多數。故輿論不過優勢少數者之意見。雖其表面上爲多數一致。而其內容則多因於模倣。特此受動的民衆。亦非與輿論之內容絕無關係。何則。(一)個人之意見。所以能爲社會之意見者。必須與社會相接近。否則人人各以獨立發表。勢必互相攻擊。何以爲輿論之成立。(二)優勢之少數者。當其造成輿論之先。必計其何以喚起社會上之同情。苟徒爲高尚迂遠之論。則一般民衆。亦將對此自動的少數者。而生反動。是則受動者亦非無與於輿論之構成者也。與輿論之成立。普通皆爲遲緩。且同時有反對意見之發生。然亦有得以容易迅速成立者。如簡單且重大之問題。以一般人類之常識感情。得以一時立決其贊否。蓋以重大而不簡單。則不易解決。簡單而不重大。則又不足引起世人之注目。故其成立均不能期於迅速也。

輿論自何時而成立。不能明確指定。而至其所由成立者。則不外於議會、新聞、出版、演說、談話諸方面。可以察知輿論之傾向。(集會亦不過於演說。故不另列)在於立憲國家。議會新聞。雖有發表輿論之大勢力。而尙不免政府之壓抑。此時則以談話爲最有力者也。

第三款 輿論之價值

輿論之價值。分爲二段。(一)勢力的價值。即輿論在社會有若何勢力之問題也。(二)真理的價值。即輿論之合於真理與否之問題也。

(甲)輿論之勢力的價值。

細分之。爲分量上與性質上。蓋因人數之多少。而輿論之勢力有大小。故當從分量上研究之。然人數雖多。而其勢力又不盡大。故又當從性質上研究之也。

(一)分量上。歷來學界政界論輿論勢力之强大者孔夥。今舉其最著者。如拿破侖以輿論等於強國。時歐洲有五強國。而拿破侖謂有六強

國。其一卽輿論也。又羅馬格言曰。民之聲。神之聲也。意以一般輿論。皆含真理而又有強大勢力。然輿論之果含真理與否。茲不具論。而第執此言以代表輿論之勢力。則固不謬也。又前法相尼格兒曰。輿論雖爲無形。而其勢力則較軍隊及金錢尤大。非但能支配一般之市。而且足以支配帝王之宮殿。由前諸說。是輿論之勢力。固古今所同認者也。各種輿論勢力之大小。依分量之大小而不同。輿論之分量。往往因政治之關係而變動。如專制國家。平時不見輿論之勢力。然至壓制過其度。則反動隨生。遂來革命之慘狀。其勢力亦不可謂小矣。輿論之勢力。以何種類爲最大。比較言之。則以消極方面視積極方面爲尤大也。消極者。不過對於當局者之政策。表示贊否之意而已。積極者。則獨立表示一定之政綱。而要求其實行者也。蓋僅表贊否者易。而策出政綱者難。民衆之意見。每趨於容易之事。故就於消極之方面。其勢力之分量爲尤大也。

(二) 性質上。輿論之勢力。如其大。特其勢力之性質。非有法律。故無國法上之命令權強制權。而不過歸於心理之制裁。社會之制裁。政治之制裁而已。然此制裁。雖不如國權之作用。能使人之生命身體自由有變動。雖有時因輿論之激動。有暗殺暴動等事。然非輿論自身直接所生之制裁。而其影響於人之名譽地位思想。則不可謂不鉅。若以輿論之勢力。非法律的權力之故而蔑視之。則近於淺見。彼當代之經世家。豈非視輿論之制裁。較諸國法之制裁為尤可懼也歟。

(乙) 輿論之真理的價值。

輿論之有勢力者。未必合於真理。故真理的價值。與勢力的價值。不相符合。所謂「民之舛神之聲也」之格言。以之表示輿論之勢力的價值則可。苟以之形容其真理的價值。則不無失當也。蓋輿論也者。非但關於公共問題。且其意見之基礎。亦具有公共之意義。換言之。即社會分子之個人。以社會全體為基礎。關於公共問題所發表意見之合致之謂。而非各個人

因規畫自己利害所定意見之總額。以此時雖有多數意見之偶然合致。而苟稱爲純正之輿論。則難矣。然普通所稱爲輿論者。雖號爲社會公共之意見。其實則混以個人之利害關係而下判斷者爲常。故欲問輿論之真價若何。須視其接近真理之程度若何。茲示其必要之準則如左。

(一) 輿論也者。與其爲創造也。不若爲批評。與其爲經營也。不若爲監督。故輿論之真價。在於批評及監督之方面者大。在於創造及經營之方面者小。

(二) 輿論之真價。與思慮縝密及發表正確之程度爲比例。苟其思慮縝密之程度高。且發表正確之程度高。則其真價大。

(三) 輿論之真價。視人民依於理性之程度爲比例。而與其流於感情之程度爲反比例。蓋國民果依理性而下判斷。則輿論之真價大。若流於感情愈甚。則其真價愈小矣。

(四) 輿論有大同化力。特同化力之強弱。非與輿論之真價爲比例。乃

與中心人物與一般民衆之勢力關係爲比例。而輿論之真價。非與勢力關係爲比例。乃與同化力之中心人物爲比例也。蓋有輿論之真價小。而其同化力甚強大者。故輿論之真價。不在同化力之強弱。而貴視其主動者(卽同化力之中心人物)之真價爲何如耳。苟其主動者之真價大。斯其輿論之真價亦大。

(五) 輿論之真價。視其目的問題之解決難易爲比例。其問題難於解決者。則輿論之真價小。易於解決者。則輿論之真價大。蓋輿論以公衆意見爲基礎。故其目的之問題。須爲普通民人所容易解決者。是以須用專門知識解決之問題。其輿論之真價。恆比於簡易之政治道德之問題爲小也。

(六) 輿論之真價。與人民智德發達之程度爲比例。國民智德之程度既高。斯其輿論之真價之大。爲當然也。

第四款 關於輿論之政策

輿論既於事實上有強大之勢力。而其真價復不能同一。故對於輿論。應採若何之方針。亦所當注意者也。今分爲國家機關與國民。就此二者之對於輿論所當採之態度而列舉之。

(甲) 國家機關對輿論。

(一) 國家機關。務使輿論成立所必要諸要素之發達。有有形之要素。有無形之要素。如教育及交通機關出版術等。皆足以助輿論之成立。均國家之所當注意者也。

(二) 國家機關之行動。務必公示於民。凡從前所謂萬事貴於秘密之陋習。悉宜屏除。蓋以國民對於國家。本有關係。無論其智德之如何。皆欲發表其意見。而國家機關。亦須將政治事情。公示於衆。使得有正當之輿論。即使重大事件。當於未成之先。不宜發表。然事成之後。亦宜布告大衆。以養成人民之政治觀念也。

(三) 國家機關。對於輿論。不可壓迫。且不可輕視之。

(四) 輿論之有缺點者。國家機關。不可盲從。而當矯正之。蓋輿論原不盡合於真理。苟不辨其是非而盲從之。不可也。

(五) 當於實行內治外交之政策。宜勉得輿論之後援。蓋國家機關。於內政外交上。或有難於實行者。得輿論爲之後援。固所大便利者也。

前一二兩項。就輿論未成立之先而言。三四兩項。就輿論成立之後而言。末項則更進而言國家之當利用輿論也。

(乙) 人民對輿論。

(一) 人民須自磨礪其智德。且注意於公事。以期健全之輿論發達。立憲國民。最重公益事業。若徒有智德之進步。而不顧公益。仍不能望輿論之健全。

(二) 尊重有智德者之意見。又須付以自己之判斷。不可徒事於附和雷同。

(三) 不可流於感情。當以理性爲判斷。蓋對於事物之論斷。若奔於感

情。必昧於真理。於事實上無裨也。

(四) 敬重輿論。有反對之意見。又當堂堂發表之。若不發表自己之反對意見。而徒事盲從。不可也。

(五) 忍容少數之反對意見。不可掣肘其言動之自由。苟恃其多數而壓抑其他之少數。不可也。

四五兩項。爲對立的。第四項就少數者言。不可因其少數不敢發表。第五項就多數者言。不可因其多數而遏抑少數也。

第一節 政黨

第一款 政黨研究之必要

政黨之發生。不自今日始。蓋古來政治上之事實也。且政治上之勢力也。特其發達之著明。在歐洲各國。則自十九世紀始。政黨之發達。乃隨立憲制度之發達。自立憲制度成立。始有民選議院。爲政黨勢力之基礎。今各國之選舉議員。及共和國之選舉大統領。皆屬政黨之勢力。蓋以各個人

之意見不一。則其選舉之效力甚微。故須組織一黨。以擴張其勢力。而同時有反對者。亦復樹立一黨。以選舉其所需要之人。是則政黨所由發達也。

政黨與選舉大有關係。如美國之選舉。在於政治上爲有力。而且頻繁。其政黨具備複雜之機關。巧妙之組織。殆與政府併行而競勢力。人有稱爲第二之政府者。若其他諸國。政黨之組織及勢力。雖不至如美國之狀態。然苟在立憲制度之國。政黨亦皆具有勢力。不解政黨。則不能解政治。置政黨於度外。則至於不能行其政策。至於政黨之得失。論者紛紛。然雖在嫌惡之者。亦不能併其事實勢力而亦否認之。於此而說明其事實。并以政策的論究其勢力。固政治學者之任務也。

第二款 政黨之意義

欲說明政黨之爲何。須先揭黨派之意義。何則。政黨也者。卽黨派之一也。黨派者。欲在社會得優勢之地位。或繼續其地位。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。因意見之根據如何爲區別。其意見出於私人之利害者。謂之私黨。或稱爲朋黨。由於公共之利害者。謂之公黨。公黨中之一。即所謂政治上之公黨也。(朋黨在中國歷史常有之。即西洋古代亦有之。政黨者。欲在政治社會得優勢之地位。或繼續其地位。基於公共利害之一定意見。爲共同之活動。人類之任意的繼續的結合也。今分析之如左。

(一)、政黨者。人類之結合也。政黨由個人集合而成。固不俟言。但其集合。非漫然偶然而生者。乃有共同之目的。形成組織的一體者也。故謂之結合。而不謂之集合也。

(二)、政黨者。繼續的結合也。爲政黨分子之個人。常新陳代謝。即政黨自身。亦屢變形而消滅。故茲所謂繼續云者。非一成不變之意。不過表示非一時之集合耳。故雖其結合附有條件期限。或事實上存在時間稍短。而苟具備政黨之要件。亦不失爲政黨也。

(三)、政黨者。任意的結合也。社會上個人間之關係。甚爲複雜。往往有從屬之關係者。蓋自實際言之。個人之加入黨派之中。不皆出於自己獨立之意思。而歸於心理上之社會強制者居多。然社會上雖有強制之情形。而從未聞以國權之命令。強制其黨派之去就。是卽所謂任意的結合者也。

(四)、政黨者。爲共同活動之結合也。共同活動者。謂欲達同一目的。多數者協力而爲種種之言行也。故僅有意見之一致。而無外部之活動。不得爲政黨。又活動非出於共同。則無黨派之存在。亦不得謂之政黨也。

(五)、政黨者。有一定意見之結合也。共同活動。必因意見而後發生。且其意見乃一定而非偶然者也。如前所述。意見者關於事物之判斷也。特其判斷非必合乎真理。故在主觀的。雖爲完全無缺。而客觀的則不一其價值。茲所謂一定之意見者。乃關於判斷事物之重要部分。卽爲根本思想之一致。此與輿論之性質相同也。政黨之一定意見。普通常稱爲主

義。主義也者。凡個人皆有之。非獨政黨爲然。蓋個人欲達其目的。其所示行爲之標準。不過主觀的概括。而至其內容之縝細。則不得全然表白之。苟就其簡單之名稱。而不諱其內容之如何。往往易陷於誤解。如所謂自由主義。於主義之上。冠以自由二字之簡單名詞。常人不知其中之條件。而第執其簡單語句而盲然尊崇之。是大誤解也。政黨之有主義亦同。政黨爲發表重要之意見。而有政綱。政綱也者。亦不外以簡單語句。表示其大要。猶如主義之易致常人之誤解。如所謂自由黨、保守黨。其內容與政綱往往不相符合。考之英國歷史。政黨尙無甚變遷。然察其黨中之內容。則時有變動。英有自由保守二大政黨。就名目而言。似乎自由黨主進步。保守黨主維持。而按之實際。則自由黨反無聞有改革事業。而保守黨猶多熱心於改革者。是名稱之與內容。固如是其相違也。普通以進步黨與自由黨。皆對於保守黨而言。進步黨在以少數者所握之政權。移於多數。保守黨在以多數者所握之政權。移於少數。然在少數者掌握政權之時。

在進步黨固爲改革。在保守黨固爲維持。而苟在多數者掌握政權之時。則進步黨將保守其多數者所既得之政權。而保守黨反欲改革爲歸於少數者之掌握。當斯時也。二者之主義又當互易矣。且二黨對於政治上。其目的常相同。而所不同者祇在手段。如進步黨主急進。保守黨主漸進。是已。故非考察政黨之內容。無從與以真正之區別也。

(六) 政黨之意見。須基於公共之利害。利害之意義甚廣。不問有形無形之事項。能使吾人感痛癢者。或害吾人之感情者。皆爲利害。而茲所謂公共之利害者。則必爲一般所同視爲利害者也。換言之。卽政黨所主張者。爲國家全體之利害。非先其一部分之利害也。然以實際言之。政黨之意見。亦不皆出於公共利害。往往有一黨之利害與公共之利害相衝突者。特旣爲政黨之意見。則其表面上必以公共之利害爲先矣。而茲所以爲疑問者。卽政黨之意見。旣基於公共利害。又何必有多少黨派之分立。是也。不知利害有有形者。有無形者。有形之利害。容有一致。而無形之利

害。則從各人之理想而不同。縱當社會發達之時。應用上之有形利害。或可期於同一。而至於理想上之無形利害。則終不能歸於一致也。

其政治學者。謂一國之政黨。當依社會之各階級及各團體而組織。如甲黨代表貴族。乙黨代表平民。丙黨代表勞動者。而選舉議員。卽由各黨選出。庶足以應一般社會之需要。而代表公共之利害。此說雖贊否不一。然按之實際。要非可行。何則。政黨之意見。雖不敢必其爲公共利害。而表面上則無非爲國家全體之利害。卽如關於勞動者之利害。亦以國家之利害爲言。是現在政黨。雖不完備。而亦不至有偏袒一黨之弊也。徵之德國。政黨亦多爲勞動者主張利益。若古昔羅馬之貴族平民黨。各袒其團體之利害。今殆無之。英國之自由保守黨。其黨中所包含各種之分子。有貴族平民及勞動者等。故其政黨所主張者。均係公共之利益。由是觀之。則以階級或團體分爲政黨者。反恐未能主張公共之利益也。

(七) 政黨者。以政治社會之優勢地位爲目的。政黨者。黨派之一也。黨

派之目的。在社會之優勢地位。政黨之目的。則在政治社會之優勢地位。若非以社會上之勢力爲目的。僅以意見一致爲結合者。非黨派也。黨派必有反對者與中立者。其優勢之地位。卽對於劣等之地位而言。故優劣競爭。爲黨派所不能免之關係。黨派之語。乃示社會之一部。非示社會人類之總體也。中國黨派二字。雖無明釋。而其意義。實可作一部解。西洋文字。則係表示一部之意義。如政黨二字。英文爲 *Political party*。法文爲 *parti politique*。德文爲 *Politische partie*。英文之 *Part*。卽一部之謂也。

黨派乃社會之一部。以在社會上占優勢地位爲目的。而政黨則以在政治社會占優勢地位爲目的。所謂政治社會之優勢地位者。在掌握國家之強制權。如共和國大統領出於選舉。其政黨之目的。在得統一機關之地位。若君主國則元首之地位超然。不容他之覬覦。斯其政黨之目的。在得執政機關之地位。如政黨內閣制。其政黨所運轉之議會。足以製造內閣。固最適於政黨之目的者也。至於不行政黨內閣制之國。其政黨不能

掌握執政機關。而其目的。則在使當局者實行其政見。是即比他政黨而得優勢之地位也。夫以理想言之。政黨得實行其政見。已可謂達其目的。但一般政黨。往往以得優勢之地位或繼續其地位。為直接之目的。而不徒以政見實行為目的。茲所以云以優勢地位為目的者。亦以現在之政黨。不能以理想之政黨解釋之也。

第三款 政黨之得失

就各國具體的政黨而言。則得失各有不同。即同一得失。而其程度亦復不一。欲類舉之。亦頗困難。故茲第以概括的列示其利害而已。

(甲) 政黨之利。

(一) 使人民對於政治上有興味。一般人民。不問其置身政黨與否。皆使有政治上之興味。蓋自有政黨。而人民對於政治。始覺有多少事業之可為。即不能自行發表意見。而第對於政黨之政綱之贊否。皆足以刺擊其政治上之感覺。斯對於政治事業。不至冷淡也。

(二) 因共同活動。使各種智德之發達。政黨既為共同活動之結合。則個人私見。自不能容於其間。卽或意見不一。亦可捐其小異而趨於大同。依此習慣。不特政黨中人之智德發達。卽一般人民亦有所觀感。而馴致智德之發達也。

(三) 對於有為人士。予以事業及地位。無政黨之國家。其人除在朝為官吏外。別無地位事業。自有政黨。而有為之士。雖不為官吏。皆得進為政黨。以企圖政治上之活動。且第就官吏而言。自官制發達。有政務官事務官之區別。政務官自能企圖政治上之活動。事務官則不過依法規而行動。自有政黨。而下級官吏。亦得進為政黨。以企圖政治上之活動也。夫教育普及。社會上一般人民。智德日益發展。使限於官吏。始能為政治上之活動。則有為之士。觖望者多。此亦足見政黨之必要矣。

(四) 擁護立憲制。而抵抗少數者之專制。憲政成立之始。往往不免少數者之反對。彼統治者及政府。嘗欲打破立憲之制度。而人民雖渴

望憲政。以無反抗少數者之力量。其結果或歸於挫敗。此立憲國之人民。所以常懷不滿者。坐是之故。自有政黨。則組織團體。具有擁護立憲制之實力。而補助一般人民以反抗專制也。

(五) 與當局者以有力之批評及監督。且爲其後援。當局者。廣言之爲元首政府議會。而通常多專指政府而言。如採用政黨內閣制之國。其政府與議會。多爲政黨中人。似政黨亦可爲當局者。然政黨之性質。實通於一般國民。不可謂之當局者。而實可以批評監督當局者。且當局者於內治外交上之政策。往往有難於進行之憾。得政黨之意見以爲後援。信可暢行而無阻矣。

(六) 使豐富政治素養。以備爲當局者之階梯。政治素養。卽由政治教育。未有政黨以前。政府尙秘密政策。故一般人民。對於政治上之智識。無從發生。政治素養。更不待言。自有政黨。發表意見以批評監督政府。漸喚起國民政治之感覺。因而政治素養漸以豐富。且未有政黨以

前。惟官吏有政治上之經驗。自有政黨。斯一般人民。平日皆有預備。足以供爲當局者之階梯。夫自廣義而言。議員亦爲當局者。苟議員素無政治知識。一旦被選。安望其能盡職。自狹義而言。則以政府官吏爲當局者。若素無預備。一旦柄政。亦不免茫然無措。若是則政黨所以使政治素養之豐富。以備爲當局者之階梯。豈可少哉。

(七) 使國家之政策。有多少之繼續性。國家之政策。固非一成不變者。然或因一人之易任。而政策一變。或同一人而政策又前後屢變。則於國家之行動。甚有不便。自有政黨。仗一定之主義。使政策有繼續之性質。卽在政黨內閣制之國。其二大政黨互相反對。而當於內閣交迭。亦不能盡反其政策。此所以賴政黨而有繼續性也。且未有政黨之時。國家之政策。一隨政府之朝更暮改。以視有政黨之時代。願何如也。

(乙) 政黨之害。

(一) 黨派心之增長。使對於真理與正義之感覺遲鈍。且品性墮落。

因辨護黨派之結果。凡真理正義之所在。無暇審慮。且因施展其運動。不免有卑劣之行爲。而品性因之墮落。

(二) 爲欲得多數。而用不正之手段。如賄賂或威嚇。此在選舉之時。因欲得多數之投票。往往有之。美國政黨。在選舉區內。常有此弊。夫因欲得多數。而爲正當之運動。亦復何害。特現今政黨。尙未能及此也。

(三) 恃其多數。而壓反對者及局外者。既得多數。尙欲以其不正之手段。壓制少數。固事實之常。如議會制定法律。自爲多數者之利益。往往以多數人決定之。而不顧其他少數者之黨派也。

(四) 於表面上衆民政名義之下。爲少數者逞其專橫之器械。此弊害以立憲國視諸專制國爲尤大。何言之。專制政府。尙有一種恐怖心。恐專橫之召起民衆反動也。若在於立憲國。則特有議會之機關。可以代表人民。而政黨對於人民。又無負責任。藉此名義。以陰助政府之專橫。其爲害匪淺鮮矣。

(五) 濫用公職。政黨競爭激烈之際。因欲得附己之多數。往往以公職授與其同黨之人。而自鞏其在朝之勢力。然其同黨非皆善類。因私意而授與之。是為濫用公職。此在美國猶有見之。

(六) 分割共同生活。使之增長紛爭。未有政黨。社會上尚有共同生活之快樂。自有政黨。則因地方之黨派不同。往往於政治事情競爭之外。甚至個人關係之小問題而亦行競爭。此在法國有見之。日本亦因政黨競爭之盛。而各地方之運動紛紛。其顯著者也。

(七) 使具有高尚品性者。遠於政治。政黨競爭過烈。徒滋紛擾。而無利益。且政黨流於膠雜。不正之手段。亦復有之。故社會上之高尚者。往往鄙夷不屑廁身政黨。此弊在英國尙輕。以法美為特甚。故美國選舉大統領時。不免有人違之感也。

政黨之利害。如右所述。而比較其利害之多少。於何見之。則以公黨與私黨為標準。進為公黨者。則利多而害少。傾於私黨者。則害多而利少。如以

上所列舉者不過就近世國家諸政黨而概括言之。若欲論特定國家之政黨。則當研究其特定之事實。若何之政黨。於若何事情之下。由若何之人而爲運轉。均須調查之。且不特察政黨之組織。又須探求其實際之原動力而後可也。

夫政黨原隨社會之進化而來。當未發達之社會。國民之智德不備。自不宜有政黨之存在。苟至於非常發達之社會。一般國民。幾於合致。又無用政黨之存在。獨在今日立憲制之國家。政黨之發生。誠出於自然。且使無數民衆爲政治之活動。所不可少者也。古時之政黨。不過徒被朋黨之名。而其內容實有可議。至於近世。則不能不費政治家之研究。要使之利多。害少而已。昔美國立國之初。華盛頓嘗反對政黨之組織。然至於今日。以美國之政黨爲特盛。其足與比擬者惟英。是政黨固不可無也。要之。政黨也者。所以使覺醒之民衆。滿足其政治慾望。毫無足疑。除極幼稚之國家。及非常發達之國家以外。皆無可避者。識者徒探其黑闇之方面。而沈於

毒觀。則何如努力於改良其缺點發達其所長也。

第四款 關於政黨之政策

國家機關及國民對於政黨。所當採之態度。不在撲滅。而在改善。不在敵視。而在扶植。其如何之點爲當改良。因各政黨而不同。概括言之。則有四點。在與一般人民以正當之觀念。使之依此而行動已。

(一) 政黨競爭之目的。

(二) 政黨競爭之方法。

(三) 政黨對於他政黨及局外者之觀念。

(四) 局外者對於政黨之觀念。

其結局在明政黨之本質。圖政治道德之進步。就中如局外者之公平贊否。所以促政黨之進步。與有力焉。

一國政黨之數。以少爲宜乎。抑以多爲宜乎。換言之。卽以二大政黨爲宜乎。抑以多數小政黨分立爲宜乎。二者各有主張。實皆未可厚非者也。蓋

以意見之性質。原有各個之不同。驅爲大黨。則不免雷同。無從發見各自之意見。於此則小黨羣立尙焉。若意見之實行。又須厚其勢力。分爲小黨。則意見渙散。勢力不厚。無從期其實行。於此則大黨對立尙焉。夫政黨也者。非徒事意見之發表。而實以勢力之掌握與共同意見之實行爲目的。政黨而欲占有勢力以實行其意見。則莫如兩大政黨。徵諸英美之政黨。其勢力甚大。則以二大政黨之對立也。塊德之政黨。其勢力薄弱。則以多數小黨之分立也。然使政黨既不能占勢力。僅爲意見之發表。則惟有取小黨分立之傾向也。

能在社會上占有勢力者。必爲二大政黨。特二大政黨。以何者爲分界線。此學者及政治家所視爲大問題也。從來學者屢主張分界線之恆久性。以進步與保守之二個相對性質而區分之。他如中央集權與地方分權、內治與外交、自由與干涉、資本與勞動之各種方面。皆可以爲政黨之區分。然是等種種之思想。互爲種種之結合。不過以其最重要者爲旗幟而

示黨名耳。而所謂最重要者。匪特因地而異。又復因時而變遷。於此而黨之旗幟變。區劃線變。黨員變。黨名變。是爲政黨分界線之變遷。既有變遷。故二黨之境界。終不能以概括而永遠表示之也。當政黨境界變遷之際。而從來政黨。悉爲種種之分合。暫失其靜狀。而旋呈其動態。世人往往以此爲小黨分立之徵候。是誤以眼前瞬間之現象。而期其永續於將來也。抑不知分解之政黨。勢必更求新中心。而競爭上復爲兩大併立者也。立憲制之國家。大政黨之併立。有爲政黨內閣之傾向。政黨內閣者。卽執政機關之內閣。歸於優勢政黨之掌中。政黨之優勢與否。依民選議院之議員多數之贊否而決也。政黨內閣制之利害。非存於制度。而要因政黨及其周圍之狀況而決。故不必以法令否認此制度。或強行此制度。而須委諸政治慣習。察之各般狀況。按於國家利害。然後決其採合也。政黨內閣之制度。須有相當之條件。而後能奏善良之效果。其條件有三。列舉如左。

(甲) 元首之超然。

元首之地位。須超然而與政黨無關係。然後能行政黨內閣制。反之則政黨之隆替。元首亦隨而變遷。統一機關之地位。甚為危險。徵之美國。大統領之位置。既隨政黨勢力為消長。其內閣即由大統領選任。內閣之當否。祇與大統領共其任期。此蓋因統一機關。既歸政黨之操。斯執政機關。不能再任諸政黨操縱。而後得期政治上之調和也。

(乙) 人民之發達。

(一) 須無反對憲法之根本的極端思想。立憲制以前。自無政黨內閣之發生。然至立憲時代。其人民尚有反對憲法之思想。則有甲黨以立憲為是。乙黨以立憲為非。則內閣之變動。其影響有及於憲法之危險。故須人民無反對憲法之思想。即有之。亦須等諸無勢力而後可。

(二) 政治智識之普及。一般人民無政治知識。則不辨是非。贊否多不得當。政黨內閣之良果。亦無從而得之。

(三) 政治道德之普及。且須有耐忍及積極活動之風氣。能忍耐。則無輕躁激烈之舉動。能積極活動。則能案出政綱。非徒爲消極之贊否。

(丙) 政黨之發達。

(一) 政治上之原動力。不在於政黨以外。蓋使政黨以外。尙有政治上之優勢。則足以牽掣政黨。斯政黨內閣不得成立。

(二) 政黨要分爲二大政黨。若小黨分立。則政黨內閣制仍不成立。

(三) 二大政黨必由歷史之發達。歷時永久。而後基礎鞏固。若係偶然發生。則易於解散矣。

(四) 二大政黨。多網羅政治人才。此與第一項相對。政黨以外。雖無有力者。而政黨以內若無人才。則組織內閣。亦無良好之結果。

(五) 二大政黨之意見。須爲穩和。而有多少共通之基礎。蓋兩政黨之意見過於激烈。則因內閣之交迭。而致政治上劇烈之變動。使政策失其繼續性。

(六) 二大政黨須有訓練。且富於責任心。

(七) 政黨內閣之更迭。須關於重大問題。若輕小事件。不得爲內閣交迭之問題。有如此之慣習。然後內閣不至輒遭變動。

苟缺以上之條件。則政黨內閣制。難以實施。卽行之亦不可得豫期之良果。故欲創設此制度。或維持此制度。均須具備是等之條件。不然。則徒使黨中於爭奪政權。烏從而見良好之政黨內閣耶。

且內守所謂超然內閣者。非可漫然就於理論上。指摘政黨內閣之所短。或攻擊現實政黨之弱點。其在朝者。須期國家機關之有效運轉。在野者。須發揮善良市民之能力。使天下知政黨以外有可用之材。如此人士。既多數而且有力。斯其所排斥之政黨內閣。亦不易行。縱令其勢力尙不及於贊成政黨內閣之人。而內閣終落於政黨之掌中。然得此黨外人士之環視。其於矯正政黨及政黨內閣之弊害。猶與大有力者也。

第十章 內治政策

國家之目的。與乎左右政策之重要勢力。前既論之矣。今更進而概論近世國家之決定政策。當用如何之方針。謂近世國家者。卽古代之國家不與焉。而今之專制國家亦不與焉。茲以便宜上分爲內治外交。先就於內治政策。而舉其重要之點如左。

- (一) 內治政策。當爲改良的。
 - (二) 內治政策。當爲衆民的。
 - (三) 內治政策。當爲自由的。
 - (四) 內治政策。當爲合理差別的。
 - (五) 內治政策。當爲社會的。
- 以下就其大體而說明之。

第一節 改良的內治政策

凡政策不可甘於保守。而宜期於進步。且其進步須經着實之階梯。而避急激之根本的變革。改良的政策。卽此之義。蓋一方反乎守舊。而一方排

斥革命之意也。

社會之狀態。非一成而不變。換一新時代。而社會上之勢力關係亦隨而變遷。國家亦社會之一。其當隨社會而變遷者勢也。國家若對此自然的變化之新勢力。試無益之抵抗。其結果反招變則的變化而已。蓋新陳代謝者。社會之常經也。強與抵抗。其反動即激成革命之慘劇。故惟對此新勢力而利用之。斯可矣。按之歷史。世界各國。莫不同出一軌。今日之社會狀態。已非復數十年前之社會狀態。昔之掌握社會上勢力者。惟貴族。後來漸移於中等社會。今則因經濟事情之變遷。而下等社會。亦均有勢力。夫社會之狀態。既如其變遷。斯國家亦不能免地位之變遷矣。近世國家。其變遷最爲急進者。莫如法國。德儒達文士丁所著『法國社會之變遷』及法儒達爾第所著『權力之變遷』。其言社會之勢力。隨時代而變遷。社會已然。斯國家亦不能不變。誠哉言也。

革命之語。普通所恆用。特解釋之尙屬漠然。今欲爲正當之解釋。必以革

命與改良區別之。其區別之標準有二。即必然的標準及普通的標準是也。必然的標準。即依於革命時所必然之狀態而決之。普通的標準。即依於革命時所常有之狀態而決之。

必然的標準。乃關於變化之目的及變化之方法。(1)變化之目的。關於國家組織之基礎。(2)變化之方法。脫於憲法及政治慣習之範圍。具此二者爲革命。若二者缺其一。則爲改良也。是故以根本之變更爲目的。而其方法非脫乎憲法及政治慣習之範圍者。與夫以脫憲法及政治慣習之範圍爲方法。而其目的不在變更國家組織之基礎者。均非所謂革命也。或謂以二者之一。卽爲革命之標準。是未爲完全也。

普通的標準。卽變化之速度與乎變化之狀態。普通的標準者。非必然的。乃假定的推測的也。卽變化之速度急激而其狀態騷擾時。則視之爲革命。反之若變化之速度緩慢而其狀態平和時。則視之爲改良。然急激與騷擾。固革命時常有之現象。而不足爲革命之要素。卽如國內騷動。亦常

有達於急激與騷擾之景象。然使無關乎國家組織之基礎之變更。則亦不得謂之革命。故第以普通的標準而區別改良與革命。不可也。或者以變化之方向。區別改良與革命。以國家之變化。有二方向。取少數者之權力而歸諸衆民者。革命也。取多數者之權力而歸諸少數者。改良也。不知變化之方向。依某時代某社會而不同。其爲改良也有之。其爲革命也亦有之。若輾近文化國變化之趨勢。大都取於衆民的方面。苟如諸者之區別。則近世國家。殆僅有革命而無改良。其信然乎。

普通所謂革命。皆由下級對於上級之反抗。然亦有上級自行變亂憲法者。卽法文所謂(Compétence)譯云君主與國家分離之狀態。昔拿破侖三世。變共和爲君主。是其例也。世人往往以此爲國家基礎之變動。由於君主。而另設一名稱。余意實不謂然。蓋以革命也者。須依必然的標準爲斷定。苟其目的在於國家基礎。而其方法又脫乎憲法及政治慣習之範圍。則無問其爲人民向政府之反抗。或君主之自爲變動。均可謂之革命。特其

性質不同而已。

國家之狀態變化。爲生存發達所不可少。而變化之原則。自當依於改良而不可藉革命。彼論者之稱羨革命。殆不過以革命前後事物之優劣而下判斷。而未可作爲左證也。且革命及於人心之影響殊大。其始爲背反憲法之行爲。甚且人心激動。一有不平。卽試於革命。將使滅卻其國法尊奉心。而導其輕訴於暴力之惡習。此卽革命所以當排斥者也。彼見革命而有良果。則從而喜之。見革命而有惡果。則又從而惡之。不知革命既不能盡得良果。且不免有不良分子介乎其間。卽非可謂爲至善之方法。故一經革命之後。而復爲第二次革命者。殆稀有也。

然欲避革命。則又不可守舊。須勿間斷而謀改良。然欲達改良之目的。其重要之關係有二。卽憲法之組織及國民之風氣是也。(1) 憲法之組織。須應政治社會之狀態。使新舊勢力新陳代謝之圓活。若其憲法永不許變更。則改良甚難。不久必招革命之結果。(2) 國民之風氣。當使之慎重忍耐。

不致因小積而暴動。否則一舉一動。稍不便利。卽欲脫成法之範圍。而試急激之運動。雖有憲法之組織。而革命終不可得而避也。是以導國民風氣於良好。爲適當之憲法組織。乃有識者之任務。而希望國家之平和進步者。尤所當協力也。

雖然。一切事物。皆有例外。故革命雖所當排斥。然至於不能藉改良以達國家目的之時機。則亦不得不認革命爲例外手段也。卽際國家之積弊太深。非訴於革命以掃除之。則國家之運命危殆。當此時也。殆舍革命外無良法矣。但所是認者。乃自革命總括計算。爲終局之判斷。而非併構成革命之各種舉動而悉是認之。是又所當注意者也。蓋構成革命之舉動。亦有弊害。因革命之不得已。而併其舉動之弊害。亦是認之。不可也。

第一節 衆民的內治政策

衆民云者。自歐文(Democratic)譯來。原與共和之語混同。對於君主而言。然共和之意。乃非君主之謂。而(Democratic)則爲多數人之意。與少數人相對

待。譯爲共和。實不足以當之。(共和政體亦有少數)又有譯爲平民。然平民則必有貴族之存在。亦失之有階級之觀念。故茲譯爲衆民。蓋自羅馬以來。皆指多數人民而言也。

衆民的政策云者。非但政策之結果。歸着於衆民。卽關於決定政策。亦當認衆民之勢力。蓋非但使民由之。而又使知之。非但使民知之。而且使之參與政治也。若第以政策之結果及於衆民。則如專制時代。亦有仁君仁政利澤及於人民者。而非茲所謂衆民的者也。

近世國家。不問其爲君主國體。與共和國體。其內治皆有趨於衆民的傾向。社會上不認有階級之特權。所謂法前以萬人平等爲原則。無論貴族平民。刑法上之處分同。民法上之權利同。惟除未成年者無知識者及女子之外。皆與以均一之參政權。亦以能力上不設差異。實於政治上無益也。

近世家國政策。皆向衆民的而行。衆民之意思。於政策決定上增加其勢

力。而同時又不免有濫用政權之弊。使衆民萬能之論者失望。往往疑衆民的政策之得失。然是不外過重衆民的政策之反動耳。天下事利之所在。弊亦隨之。甯獨衆民的政策爲然哉。惟夫衆民政策。以多數之普通人。包含於要素中。其關係既已複雜。危險亦因之而大。實所不得不然者。然欲滅殺此危險。須謀教育之普及。以利導衆民於正當之途。而烏可因噎而廢食哉。

夫國家所以必採衆民政策者。非無由也。蓋國家最終之地盤爲多數民衆。國家之運命。結局歸於衆民之掌中。彼等人民。當於自覺其地位之初。卽其要求衆民政策之時。少數人士雖欲無視此要求。不能也。況以多數之積極的協力。比於消極的服從於國家之經營上。固遙得良果耶。此所以衆民政策。不特稱霸於以主權在民爲主義之共和國。而且蔓延於文化國。卽在立憲之君主國。其君主地位。亦待衆民政策。而增加其鞏固。若專制國家。常有君民衝突之事。致國家基礎之動搖。是可爲殷鑒也。

雖然。凡衆民的政策。非皆有同等之真價。卽不皆自然產出良果。而其爲國民智德發達之程度所感應者。決不容或忽也。

第二節 自由的內治政策

自由之語。雖有種種之意義。其要者。私人的自由與政治的自由是也。(1) 私人的自由者。卽各個人因其意思而爲各種活動。不容他人之干涉之謂。似政治的自由。亦可包含其中。特茲所謂私人的自由之意味。則除去政治的而言之。(2) 政治的自由者。卽國家機關之行動。依於法律範圍內之謂。政治的自由。尙有國家與私人之區別。而茲之意味。蓋併國家之政治的自由而言。

私人的自由。必俟政治的自由之發達而始安全。政治的自由。乃與參政權之衆民的相隨。於立憲制度時始有之。蓋對於私人的自由之侵犯。不但由他之私人而來。其由國家機關之侵犯者。更爲危險。苟非有政治的自由以爲保障。則其他私人之侵犯猶可避。而國家機關之侵犯。則不可

避也。

私人的自由與政治的自由。須相待而始確定。然二者亦不必常爲並行。觀於羅馬帝國。人民感政治自由之缺乏。而私人自由之範圍較廣。至於近代。政治自由之進步。不特私人自由之進步。不可得期。且於衆民傾向之下。而私人自由反有不穩之景象。蓋以社會事情。日益複雜。而法規亦不得不複雜。私人自由。遂因之而大受束縛。例如衛生事情。昔時皆屬放任。今則衛生行政。動勞國家之干涉。私人自由。屢覺不安。此固所當注自之現象也。

夫國家之存在。固以私人自由之確立爲必要。但實在之國家。非必制限其機關之權力於相當之範圍。故政治自由之確立。爲私人自由之第一次保證。特此不過對於少數者之抑壓之形式上保證耳。若對於多數者之壓抑之保證。則惟有藉衆民之智德發達。而非法律限制所能爲功。私人自由之神聖。亦非絕對。蓋個人在於國家之獨立地位。非無條件也。

然因四圍之壓迫。或其他共同生活上之必要。固有不得已之制限。舍此以外。則對於私人自由。又不可出於擴張或鞏固其範圍之方針。近世立憲國。即於此方針之下所發生者也。憲法也者。所以設定政治的自由。規定國家機關活動之準則。以供私人自由之根本保證。而國家機關與國家之區別。國家機關全部與其一部之區別。蓋在於立憲制而始明瞭也。或以國家爲強制組織之故。而謂國家之活動。常侵私人之自由。兩者爲互相牴觸。終不能以兩立。是特見有專制國家。而不知有立憲國家也。夫在專制之國家。固有侵犯私人自由之現象。而在於立憲之國家。則以其強制組織。預防他之私人或國家機關對於一個人之襲擊也。且當其有襲擊之時。而示以善後策。誠巧妙之制度也。惟其運用。須有不斷之注意耳。

要之。國家所以當用自由的政策者。蓋以一般人民之發達。因而增長其獨立自重之念。厭干涉而喜自由。且個人心身之發展。必待自由而始可

期。而國家之發達。即以個人之發展爲要件。此所以主張自由的政策之理由也。

第四節 合理差別的內治政策

前言內治政策。當爲衆民的。宜乎以萬人平等。方爲合理。然萬人之能力。事實上不無差異。非可舉優者劣者而同一視之。政策上卽因其優劣。而差別其地位。其差別要於合理。所以優待優者。而使其能力勉爲社會公共。其傾倒也。茲所稱優者。乃謂個人之具有優等能力者。而非指歷史上之上等社會。故階級門閥之如何。非所問也。孟子曰。有天爵者。有人爵者。茲之差別。卽依天爵之優者而尊重其地位。非依人爵而差別其地位。此所以冠以合理的之稱也。徵諸英國。貴族之智德。較優於平民。故雖有差別。而不至於衝突。法國則貴族之智德未必優。而徒有階級之差別。故其貴族平民間。常有衝突。法國之革命。亦以此爲其原因。故所謂優者。乃貴天爵之優勝。非人爵之優勝也。

社會上之優者。又因各方面而不同。或以文學優勝。或以美術優勝。然一人不能具有各種能力。即一人不能占各方面之優勝。文學美術之能力優者。祇能在文學美術之方面占優勝。而政治之能力優者。祇能在政治方面占優勝。蓋優之云者。並非一切超越於普通人。惟於某點得為傑出而已。有此傑出之特點。故當與以優待之理由也。

或以社會之進步。為境遇及衆民之賜。非僅恃一二人之優勝。所能奏進步之效果。如是則社會上可無庸設優者特殊之地位。是說也。非無一面之真理。蓋無論優者之如何卓見。苟衆民不能理解之。境遇不能採用之。則雖優者亦毫無效果。且近來衆民的時代。輿論勢力強大之社會。彼優者之地位。外觀之若不甚著明者。然經營國家而前導社會。常為優者之所獨任。優者之思想事業。常為積極。而衆民之對於優者之狀態。不免較為消極。縱謂近來之輿論。為衆民之產物。其表面上若不易發見優勢之地位。然其中心則無非優者也。

或又謂人材之輩出。在於嚴重階級制之下者少。而在於平等的社會者多。驟聞之似不甚謬。然按之實際。人材之有無。并不限於時代。不過比較言之。階級時代。教育限於貴族。自不及平等時代之教育普及。其得材爲多耳。夫在於階級時代之人材。往往無用世之機會。而徒潛伏於下。而在於平等社會。則一切階級。皆能供給優者。無受人爲之障害。然在平等社會人材之輩出。乃因其發足點之平等。而其到着點則非同一。其所得表示伎倆者固爲均一。而人材與普通人之待遇則非均一也。夫待遇之區別。所以使優者奮起之動機。苟無何等特殊之地位以獎勵優者。而欲望優者之現出。抑亦可謂不解人性者。故所謂人材輩出之平等社會。甯稱之爲合理的差別社會也。

昔法國拿破侖一世。出身微賤。及躬爲大統領。其謂社會上不當有階級。凡有材力者。皆當引用。其時從龍之士。類皆英俊之材。惟是等人材。在當時尙匿諸無用之地。自拿破侖出。而始得見用。是社會上非

無人材。特以其不見用於世。故以爲無材耳。

第五節 社會的內治政策

第一款 社會的政策與勞動問題

社會的政策。與社會主義。不可混同。英語(Social)爲社會的。(Socialistic)爲社會主義。二者原有區別。茲之主張政策當爲社會的者。厥有二重之意義。一曰。政策之目的。他日政策之方法也。(1)政策之目的所以爲社會的者。謂政策之着眼點。不在於社會之一部特殊階級。而互於社會之全部一般也。(2)政策之方法所以爲社會的者。謂反乎國家萬能之思想。政策之實行。不借國家之強制組織。而任於個人或團體之自治也。若夫社會主義。則於此二點。皆陷於謬見。(1)社會主義。在期下層多數人民地位之變革。欲破壞少數之優者。使歸於平等。不知社會上不能無優者之地位。欲使優者犧牲其能力。則又甚難。彼輕視社會上重要之一部之少數優者。其誤謬一也。(2)社會主義。視國家爲萬能。欲以改良社會之手段。求之國

家。以土地資本。歸於國家。經濟之經營。一任諸官吏。而不知社會之發達。亦須一般人民均有經營事業之能力。彼過於重視國家。一若人民惟有依賴國家者。其誤謬二也。

政策之當爲社會的。匪特就於勞動問題之解決爲然。乃一切政策所共通之原則也。然勞動問題。爲當今文明國之重要問題。常與社會問題同一視之。故社會政策。不啻爲對於勞動問題之政策。茲編就於勞動問題而辨其大要。固非不當也。何則。勞動問題。非但經濟問題。而又爲政治問題也。

且社會進步。文化發達。社會各部之分科增長。其間往往生軋轢之虞。如何而調和此軋轢。完分科之利而避其害。乃社會之重大問題也。此爲廣義的社會問題。而勞動問題其一也。勞動問題。即關於資本家與勞動者之衝突之問題。在於當今。特引社會之注目。故茲謂之狹義的社會問題者。非無一理也。

第二款 勞動問題發生之原因

勞動問題。與他之社會現象無殊。而各國異其特色。是蓋因歷史、政治、法律、經濟、教育、宗教等之國民狀態。及關係於此問題之個人性格。各有特殊之原因。因各國而不侔者也。特此問題殆爲文化國共通之問題。在西洋既無國蔑有。卽日本近來亦已萌芽。中國數十年後恐亦不免。然則既爲共通之問題。必有共通之必然原因。此共通原因之主者有二。卽精神的原因及物質的原因。是也。精神的原因。卽自由平等博愛之觀念之普及。物質的原因。卽經濟組織之變遷。如生產分配消費之變遷。物質的原因。歐文爲 *Industrial revolution*。譯云產業的革新。或卽以此爲勞動問題。然缺精神的原因。尙不能發生勞動問題也。

物質的原因。其詳讓諸社會學者經濟學者之談論。茲不過簡單述之。當十八世紀之後半期。英國之生產事業。非常發達。邇來文化普及於世界。斯有所謂產業的革新者。蓋因學術之應用。而致生產技術之進步。因交

通之發達。而致市場之擴大。家族之工業。隨而衰微。工場組織之工業。隨而隆起。以大資本之經營。得減少其生產費。而小資本之經營。不能與之競爭。於是太資本經營。壓倒小資本經營。而小資本者。至於不能獨立。而降為勞動。由是而社之分會科激甚。貧富之差莫大。使勞動者之階級。大有不安之地位矣。(如此經濟組織之變遷。與政治組織之變遷。皆自十八世紀發端於英國。)

經濟組織。雖如是其變遷。然設無他之原因。則勞動問題。亦不過隨起隨洩矣。夫以今日之資本家與勞動者比較。貧富固為懸隔。然勞動者之生活程度。既已高出數倍。資本家之待遇。亦較昔時為優。似乎勞動問題。不至發生。而不然者。則亦足見物質的原因之外。復有精神的原因之存在也。蓋以進取之民族。不甘久伏專政之桎梏。自十八世紀後半。政治之改革。(法國革命)教育之普及。其影響所被。遂使自由平等博愛之思想。滔滔然奔揚於文化國。而勞動者亦自覺其地位與資本家之境遇。大有貧富

不均之感。一旦與物質的原因相抱合。遂因此而產出勞動問題矣。夫際產業之革新。非無僥倖以博巨利。及用不正之手段以苦勞動者。然似此現象。古今東西甚夥。要不外徐圖人性之改良。組織之整頓。以期於減少耳。且縱令無此附隨現象。而當產業革新之時。其偉大之幸福。常與其黑闇之狀況相隨。固無可疑也。又彼之自由平等博愛之思想。非無失其中庸而馳於極端。因而流為害毒者。然其根本上則含有千古不磨之真理。且以個人及民族之發達。既達於一定之程度。則亦必了解如此真理而主張之也。故曰。勞動問題。與此二大原因。有必然之關係也。

第三款 勞動問題解決之要件

勞動問題之解決。甚為困難。且須有制限之要件。今之囂囂然於勞動問題之解決者。社會主義也。彼社會主義。知個人之力。到底不適此解決。而主張經濟組織之變革。以現在社會之黑闇。歸於自由競爭之個人經濟組織。故欲救現在社會。須撤廢此制度。而採用共同經濟組織。以土地資

本歸於國有。復由國家分配於各個人。則庶乎其可也。雖然。此主義不過一空想而已。蓋自由競爭。爲世界進步之動機。亦人類固有之恆性。且以一切財產歸屬於國家。各個人皆不過爲其勞動。則其不平等孰有過乎此哉。故此之主義。雖嘗促政治家之注意。使謀拯救下等社會之方法。不爲無功。然欲實行之。則難矣。今以吾人之所見。關於勞動問題解決之必要條件。大略如左。

(一) 了解勞動問題發生之真原因。欲解決一問題。不可不知其真原因。

(二) 察社會之全局。而與以精神的物質的兩方之解決。如均富主義。第足以補救物質的。而不及於精神的。故如法前人格之平等。亦不可不加意之。

(三) 維持現今之立憲制、私有財產制、及自由競爭制。此三者雖不皆無弊。然第可就其缺點而改良之。而不宜撲滅之也。社會主義者。對於立

- 憲制。雖無破壞之意。而對於私有財產制及自由競爭制。則悉欲破壞之。
- (四) 勞動者之自覺。不可抑制之。而當使其責任觀念之發達。且隨勞動者能力之發達。而與以政治上經濟上相當之待遇。如勞動團體、勞動組合等。皆所當承認之也。
- (五) 整理競爭之形式。使易為平等之競爭。不然。則名為自由競爭。實則不自由者殊多。
- (六) 因正當競爭之結果。所生貧富之差。不可干涉之。但因正當競爭而敗北者之運命。務使之勿超相當程度之最下限。
- (七) 減少競爭中偶然之要素。如土地因偶然之事實而價值騰貴。所有者坐收其利。社會上即有不平之感。於此當籌所以減少之方法。如課以重稅。使收益多者負擔亦多。
- (八) 勞動問題之解決。以勞動者之自助自治共同為主。而國家干涉。則限於不得已例外之時。蓋以國家干涉之甚難。不如勞動者自為之。

(九) 須覺悟以一舉而現出黃金世界之不可能。彼社會主義之誤。以打破現今制度。可以一舉而變爲極樂世界。是與徒歎羨立憲制。而謂一經立憲則庶政可舉者。爲同一誤解也。

(十) 解決勞動問題所必要之積極的施設。寧諸私人。或難達其目的。則以地方團體任之。而中央政府。祇可監督或補助之。至於直接經營。則限於例外之時。如勞動保險問題。德國以國家經營之。實未適當。蓋此種施設。宜以私人經營之。或地方團體。亦能相時而制宜。若國家祇能持其大體。而其直接經營。僅限於真正之例外。且以國家爲之。則近於以國家爲萬能。恐復流於專制之弊矣。

第十一章 外交政策

茲所謂外交者。非第關於國際事件之處理。乃包含廣義的對外政策而言。即當列國併立之時。各國因欲達其目的。而向外部進行之方針之總稱也。此在各國各時代。固因特定之境遇。而有特定政策之必要。然概括

近世國家。而舉其所當採之根本政策。大略如左。

- (一)、外交政策。當爲國家的。
- (二)、外交政策。當爲國民的。
- (三)、外交政策。當爲膠脹的。
- (四)、外交政策。當爲平和的。
- (五)、外交政策。當爲世界的。

第一節 國家的外交政策

既謂國家之政策。則不問其爲內治外交。而其中樞觀念。要當在於國家也明矣。雖然。國家之爲統一的單位。在於外交爲特著。但此單位之國家行動。當依如何之軌道。且國家之單位。將視爲本位而獨立乎。抑以有範圍更大之本位而占其從位乎。此則古今不無異論者也。夫以人類社會爲本位。而犧牲己國之利益。與乎以國家爲中心而無視他國之利益。二者皆馳於極端。故茲所謂國家的者。乃不因世界而犧牲己國。亦不因己

國而排斥他國也。夫十八世紀之博愛主義。其結果有萬國平和協會。爲欲弭世界之兵禍也。然按之現今人性發達之程度。此主義尙不易見諸實行。若中古之麥克柏里（意大利人）國家本位說。亦馳於極端。氏所著君主論。謂以國家爲本位。舍保護己國之安全外。其他國家。儘可漠視之。且因圖國家之發達。可以併人民之自由及他國之地位而否認之。特氏之爲是說也。非其本心。乃以意大利文化最早。而因各邦分裂。故爲西班牙所侵。意欲併合之爲大國以對抗他國故也。

且近世勃興之帝國主義。全然國家本位主義之變形。世界強國。不論國體之如何。而各以其本國、與殖民地、保護地方、勢力範圍等一一括之。以鞏固其軍事之統一。又屢設保護稅。而圍繞自己之境域。以對抗外國。期得競爭之優勝。固方今之趨勢也。趨勢者。一之境遇耳。放任特定之境遇。而盲從趨勢。其果爲至當之政策與否。此爲別個問題。而非可概括的斷言之。雖然。國家者。爲在於一定之土地而有統治組織之繼續的人類社

會。而所以爲其目的者。卽在其社會之發達。故其對於一切國際問題。當要求自己之社會之主觀的解決。是則外交之以國家爲中心者。毫不足怪也。

國家對其分子而有權力。分子受法之拘束。故直接支配個人者法也。若國家則反是。國家之上。不認有何等權力。彼包含國家之世界的大社會。并無以中央權力。臨其分子之國家。而各國之行動。皆以己國利害爲根據。故各國之行動。與其謂爲從一定之法的規律。甯謂爲隨國際之勢力關係也。如所謂國際公法者。直可謂之由列國政策而來。爲國際所承認之狀態或慣習。卽或不守。而其制裁之能及與否。終歸於勢力關係之如何而已。然使無重大之理由。漫然逞其勢力。違反國際公法之規定。亦非政策之得當。惟卽此可見外交上之單位。爲國家。而非國家以上者。明矣。

第一節 國民的外交政策

外交政策當爲國民的。有二意義。其一在於原動力。其二在於着眼點。是

已。

何謂外交政策之原動力當在於國民。蓋以欲達國家之目的。在於一國內外。而對於他國爲各種行動。非可僅恃當局者之裁量。且當以一般國民爲其原動力也。苟其外交政策。僅仰二三外交官之行動。則國民冷淡於國事。徒袖手而旁觀。匪特外交官運少數之意見。未能達於完全。且外國亦將以其基礎薄弱。而致外交之困難。故當局者不可不披露胸襟。而共國民決定外交之大方針。蓋一方期當局者舉動之平允。一方使外國知國民不可壓之勢力。卽所謂以國民爲對外競爭之後援也。卽有時國際間發生特定事件。當局者須以敏捷果斷秘密。依自己之裁量。以解決重大之問題。斯則當局者宜自覺其責任。出於適當之措置。而國民亦宜勿以輕易行動。掣當局者之肘也。特外交之最終監督。在於國民。識者須常以理性而注目於外交。就於對外方針。而造國論於一致。當局者亦須以強大之國論爲後援。而期外交之擴張也。

何謂外交政策之着眼點。當在於國民。蓋以專制時代。對外之政策。一出於元首或政府之舉動。故其着眼點。亦在於元首及政府之利害。若與國民無關係焉。至於現代。排斥專制思想。故既為國家之政策。斯其着眼點全移於國民之利害。此易明之理也。且所謂國民者。乃國民全部之謂。而非指國民之一部。換言之。即一黨派或一階級。其勢力雖若何強大。苟僅取其自己之有利外交。亦為勢力之濫用。而非正當之國家政策也。夫對外事件之解決。其結果重大。且又難於挽回。故當局者或一部國民之利用外交問題。而計其特殊之利益者。誠所最當戒也。

若夫一國家由一民族組織而成者。其問題尙為簡單。苟其民族複雜。則其利害關係不同。國家之內外交策。自必應之而要多少之變化。然以原則而言。國家之外交政策。既以國民為着眼點。不必區別民族之異同。當以平等保護己國之諸民族。蓋以重國民之利害。而損民族之利害也。

第三節 膨脹的外交政策

國家的國民的之外交政策。又須同時而爲膨脹的。蓋國家徒事保守。而不擴張其外部。則無進步。膨脹也者。卽進步之意義也。國家對於外部之擴張。其方面有三。(一)領土。(二)經濟範圍。(三)文化範圍。是也。國家欲爲外部之擴張。必先整理內治。若內治錯亂。則其膨脹的政策。終至於失敗。或至於不能繼續。故國家之膨脹政策。不可不先以維持現狀爲基礎也。

國家之行膨脹政策。須個人與政府之協力。僅出於政府之意思。而非個人之經營者。必難成功。雖然。國家之恆久的膨脹。所以待個人經營者良多。而欲使個人之經營。盡效命於國家。而不顧自己之利害。則又甚難。蓋個人非有利益。必不爲對外之經營。故國家欲促個人而使爲對外經營之動機。必須就於經濟方面。而在於個人所見爲最少抵抗最大結果者。故其所爲。非必與國民全體之遠大方針相一致。且政府卽欲強制之使爲一致。勢亦有所不能。惟從大局規畫而誘導個人。并從事於國民膨脹所必要之諸般經營。例如(一)蒐集海外事情之正確報告而頒布之。(二)移

民會社之監督。移民會社。國家不能盡設。然往往有弊害。故國家當監督之。(三)造船及航海之獎勵。(四)海軍及其附屬之設備之發達。(國民以實力經營。苟無國家保護。則不免損害。故移民事業隆盛之國。必須擴張海軍以爲後援)均所最重要者也。

膨脹的外交政策。始自殖民。殖民之事業。與其以政府之力量經營之。不如以個人之慾望赴之。若徒恃政府之力。不爲功。法人杜莫蘭氏嘗著一書。論盎格魯撒遜人種得優勢之原因。日本譯名「獨立自營大國民」。其言英美殖民之優勢。分爲三部。第一爲英法學校生活之比較。第二爲英法私人生活之比較。第三爲英法公人生活之比較。美與英同。大意謂英美國民性質活潑。而富於冒險性。其殖民皆由個人之意思。故其成功多。法國人民反是。其殖民由於政府之意思。故無所成功。英美國民能獨立經營。法國國民則第知爲官吏。英美國民之有財產者。能從事於冒險事業。而法國國民之有財產者。僅求

得利息。不願遠赴海外。以二者性質比較之。法之不及於英美者遠甚。其所著中。又論及德國。頗鄙薄之。德之殖民。在今日非不發達。然氏以德國人好用武斷主義。將來無足畏者。謂法之所患。當在英國而不在德國。其所論雖或有馳於極端。然多中肯綮。故略述之。

國家之膨脹。必以人民移住於他之國土。是為移民制度。特其所移住者。宜於開化之地乎。抑宜於未開化之地乎。其移住之人。宜於上層人民乎。抑宜於下層人民乎。余謂此直無庸為之限制也。或說以移民宜於未開之地。謂其易與競爭而得優勢。而不知在於開化之地。雖未易期勝利。然吸其文化。未始不足以促本國之進步。或謂宜以下等人民移住外國。以其在內國既為無用。不如遣之外國為愈。然下等人民。苟施以教育。無不長進者。或謂以下等人民不宜移住於外國。以其有辱國家之體面。不知下等之穢劣形。狀。遣之海外。固有損國家之體面。即令雖伏國內。而外人亦孰不知之。況使之移住。彼下等者尚有所賴以觀感歟。

殖民與移住。原有相關。特其意義不同。前者謂以本國人民之一部移於他國。而殖勢力於其地。後者不過以此地之人民移住於彼地。似乎移住尚不如殖民之得計也。然今日世界之現狀。後進國已無復有殖民之餘地。十九世紀之末。未開之地方爲列強所分割者。殆有異常之速度。地球表面。苟有適於殖民之地。今皆在其支配圈內。無復可容他國之殖民。此蓋列國採取膨脹政策之結果也。

古今之國家。概由諸民族之雜居也。其於同一地域。有二個以上之民族存在時。徵諸歷史。其運命大抵如左。

(甲) 在於固有力之自然境界或優勢之鄰國所圍繞之地域。其地域之共住關係。能使住民感共同利害。終至混和諸民族而爲一團。今因其進行而分之。厥有左之三種。

- (一) 諸民族之性格互相近似。而其優劣之差小。則其同化作用急速。
- (二) 諸民族之性格互異。而其優劣之差大。則其同化作用遲緩。

(三) 諸民族之間。其優劣之差大。則其同化作用急速。

更由同化作用所行之結果而觀之。有左之三種。

(一) 勢力略同之諸民族。融化而成一新民族。

(二) 少數征服者之非常優勢。而使他同化。

(三) 少數征服者之被同化於他。

(乙) 在於無有力之自然境界遮斷。又無優勢鄰國壓抑之地域。其地域內諸民族間。行同化作用也少。而劣等民族。漸次讓其任地於優等民族。而自移住於抵抗稍少之方面。由是而諸民族所占地域之境界。隨以變遷。

又同一民族散在於遠隔之地方。其地域的共住之利害關係絕滅之時。有影成獨立國家之傾向。特至於現今。交通發達。與國家競爭之大規模。如此傾向。遂因之而大減殺已。

以上列記民族與土地之種種關係。乃研究膨脹政策者所當注意。即關

於殖民移民等方針。亦不可不利用此歷史之教訓也。

第四節 平和的外交政策

前言膨脹的政策。驟觀之似有與外國牴觸之意。苟因而聯想於戰爭者。是不可也。蓋國家之膨脹政策。不僅一方面而已。於土地政策之外。尚有經濟政策文化政策。其膨脹之政策。非必常致國際之牴觸。卽偶然因利害關係而有牴觸。亦非必訴干戈以求解決也。夫牴觸可避則當避之。何則。一經牴觸。則以國家所得利用之勢力。因之軋轢而浪費。又既有牴觸。而其解決仍當以平和爲原則。何則。戰爭以前所豫期之利益。往往不能收之於戰後。卽能收之。亦乏於經營之力。故非萬不得已。必不可遽出於戰爭。戰爭者一例外之手段。戰爭之結果。殆與革命之結果相類似也。彼主戰論者。常謂戰爭之結果。有有形無形之利益。而不知是等利益。原不待戰爭而攫取。苟依平和競爭之方法。亦未始不足以得之。且戰爭既不足使國家關係趨於簡易。而適足以增加其複雜。是則以戰爭爲膨脹

的政策之必要者。非通論也。

雖然。人類一般之平和。乃以列國共同而始能到達之一理想也。今者希望平和之聲愈高。而列強仍益擴張其軍備。以國民之資本勞力之大部分。投於不自然之生產消費。於輓近爲特著者。果何故耶。試概括而列舉其主因如左。

(一) 國際關係。易受感情之支配。且於衆民的時代。而此之傾向爲尤甚。故遇有國際關係。易招輿論之激昂。而因其國民之智識未充。不能有沈靜之判斷。偶有不平。而主戰之聲。卽瀰漫於全國。

(二) 列國相互之間。彼此不能詳知其內情。而疑忌之心。因之而起。且以交通發達。世界之範圍縮少。而競爭國即因之而增加。故如此之傾向益甚。

(三) 列國不甘於自然之膨脹。往往以急激的人爲的圖勢力之擴張。是爲衝突之原因。苟列國能以勢力之膨脹。付諸自然。所有擴張事業。皆始

以個人之經營。而繼以政府之援助。則國際間之利害關係。自不得不出於平和之解決。然今日各國。則務先擴張其名義上之勢力圈。不計其實力之不逮。此亦近世未開土地日促之使然也。

(四) 以戰爭為解決國際事件之最好方法。在於古時已有如此信仰。今雖不以此為必要。然仍有惰力之存在。譬諸古時法律未備。多訴曲直於武力。而決鬪之風熾。今雖裁判制度完備。而決鬪之風則尙未能革絕。個人如是。推之而國家間之戰爭。亦復如是。

戰爭之原因。既如上所述。吾人非敢信將來之仲裁裁判。得使戰爭之絕滅也。何則。在於地域的繼續社會之間。其人類之競爭。原屬永久。因其競爭所生之牴觸。大之而其利害關係。足以波及於全世界。故欲得他之國家全然立於第三者之公平地位者愈稀。且競爭者以最終之判決。一任於武力勝敗之慣習。亦所不容拋棄者也。際茲境遇。雖若何愛平和之國家。亦常維持相當之軍費。以為最後之手段。誠非所得已也。夫既列為最

後之手段。故可避則避之。因之而有當注意者。如左之諸件。

(一) 須常詳知列國之事情。且以本國之狀態紹介於列國。使彼此互相知悉。不致有誤解之結果。

(二) 以本國之有形無形之平和勢力。秩序的扶植於國外。使在我勢力範圍內之住民。知信賴我勢力。爲有利於彼等。斯無衝突之事。且使列國知我膨脹政策出於平和。其基礎亦復鞏固。斯無可出於戰爭之途。

(三) 列國於平時互爲協議。講求所以平和解決國際爭議之方法。如付諸萬國仲裁裁判所之處理是也。

(四) 國際紛議。起於一旦。當先盡平和之交涉手段。苟終不能得滿足之結果。尙勿馳於極端。不可因小抵觸而供大犧牲。又當抑制感情。就於戰爭之利害。爲緻密之計算。

夫外交政策以平和爲原則。猶之內治政策以改良爲原則。然察近今國際關係。若難免出於例外之戰爭。亦猶內治之不能免於例外之革命也。

即當本國雖力持平和主義。而他國反用之以逞其橫暴。此時舍戰爭以外。究不能以維持國家之體面與國民之幸福。則惟有斷然出於最後之手段。固無待言。特於戰後之交涉與戰後之經營。最爲當局者所當警戒也。

波蘭人蒲魯氏。富豪也。感世界戰爭之劇烈。出巨資購求歷來戰爭之書史。以研究戰爭之利害。積五六年之功。成書六帙。名曰戰爭論。其末卷爲『近世之戰爭』。日本民友社譯本。雖於東洋問題尙未周詳。而於歐洲各國之情勢。則言之甚悉。學者苟欲從事於戰爭之研究。可以供參攷焉。

第五節 世界的外交政策

交通通信機關之發達。使世界之範圍愈狹小。經濟學術宗教之進步。使列國之關係愈密接。因之而政治上之利害。亦複雜而互於多方面。一國所發生之事件。其直接間接。皆足影響於遠隔之國家之運命。乃爲軌近

所特著之現象。於是而一國之外交政策。不可不爲世界的也。

夫茲所謂世界的者。非反於國家的國民的而爲一視同仁之世界主義之意味也。彼一般人類終極之理想。嘗以世界上當爲一視同仁。此固無待吾人是非之。蓋由政治上觀察之。世界主義。不能適用於實際。卽按諸人類現今之發達程度。其足以實行之外交政策。亦不外以各自之國家爲主。然則世界的云者。乃以世界爲對位。非以世界爲本位也。以世界之全部爲對位。非以世界之局部爲對位也。卽所謂政策之主眼。在於國家與國民。而政策之範圍。則不限於世界之局部。乃廣之而全世界之動靜。均當注意。以見機實行其膨脹政策也。

一國家之外交上。所特要注意者。列國均勢之變遷。是也。蓋列國關係。以均勢爲最要。均勢也者。(西文Parallel Power譯云平均勢力)列國之勢力互相掣肘。一國欲大擴張其勢力。則各國將連合而抑壓其一國之狀態之謂也。夫在於均勢。其相制之雙方勢力。固當略相匹敵者。然非必精密之同

等。惟其勢力之差。不致一方之跋扈而已。

均勢之語。中國古時亦有之。(如合從連橫)但例諸今日則不同。歐洲則自中古之時。行於義大利。時義大利以各邦分立。各謀均勢。後一變而為歐洲之均勢。再變而為今日世界之均勢。夫世界之均勢。固非僅在於一點之均勢。乃在於世界各方面之種種局部的均勢之湊合。而局部的均勢。不僅在於國內諸要素。又在於國際地理關係之結果。均勢也者。非出於列國之希望所欲得而盡力者。而實因於各國之擴張勢力而來。故均勢常易破壞。破壞之後。復有他之均勢。是謂均勢之變遷。當夫世界均勢之時代。一局部之變動。其波動能及於他局部。故各國處此均勢變遷之際。宜各從其立腳點而觀察之。或維持舊均勢。或建設新均勢。必有適宜之手段而後不敗也。

國家之競爭力。至為複雜。而一國之文化諸要素。固亦組成其一部。然現時之政治上均勢。要以立於經濟勢力之地盤。而繼續於軍艦銃礮保護

之下。所謂武裝平和者。即形容此狀態者也。處此武裝平和之境遇。各國須各爲相當之武備。然狹義之外交。亦固不可輕視。狹義之外交者。即代表一國而對於他國增進本國利益之技術之謂。精於如此技術之人材之多少。及逞其技術之程度之若何。蓋於對外政策（廣義之外交）上關係。匪淺鮮矣。



光緒三十三年三月初版
光緒三十三年歲次丁未孟冬三版

(政治學)
定價每本大洋壹元

原著者 日本小野塚喜平次

編輯者 侯官鄭箴

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首橫浜橋四
商務印書館

總發行所 上海橫盤街中市
商務印書館

分售處 京師 奉天 天津 開封 濟南 太原
漢口 長沙 重慶 成都 廣州 福州
商務印書館分館

翻印必究

商 務 印 書 館 廣 告

日前恭奉 諭旨令內外百官認真講求憲政並以教育普及地方自治為啓發民智應練人才之具薄海臣民宜無不歡欣鼓舞迅速研究以期進步日速庶議院早日成立憲政可期實行既可答 聖主盼望之殷又可慰海內望治之意在各省官員固當留心講習即各地紳衿商民果能討論憲政有裨地方皆有議員之望上可協贊政府下可裨益鄉里比從前由科名保舉捐納進身者尤有實在展布是此時法政等書最為切用本館近年不惜巨貲聘請中外通人譯述東西各國憲政法制理財教育警察及地方自治各書出版者已三十餘種現尚在排印即日出書者又數種率皆宗旨純正搜羅宏富政界學界諸公如欲敬選 明詔博攷各國成案者宜各家置一編以為講習茲將目錄開列於後以備選購至各書譯筆之明暢紙張裝訂之精美凡曾讀本館出版各書者有目共賞無庸贅述

日本法規大全 <small>附解字一册</small>	二十五元	日本監獄法詳解一册	四角五分
日本大法全書一册	一元五角	萬國國力比較六册	二元五角
日本預備立憲一册	十元	政治一斑三册	七角五分
那特經政治學一册	二元七角	歐美政體通覽一册	二角
日本明治法制史一册	三元七角	國際公法大綱一册	二角五分
日本預備立憲一册	一元七角	列國政治異同攷一册	九角
地方自治財政論一册	七角	歐洲最近政治史一册	五角
警察講義錄十四册	一元	歐洲新政治史一册	八角
日本警察法述義二册	二元	歐洲財政史一册	二角
富井政章民法原論	一元二角	經濟通論一册	七角五分
高田早苗政治泛論二册	四角五分	理財新義一册	二角五分
菊池學而議會政黨論一册	五角	德國學校制度一册	四角
清水澄行行政法泛論	一元二角	●以下各種尚在排印不日出版	
重義日本法制要旨一册	一元五角	高田政治學及比較憲法	
工藤日本法制要旨一册	一元	憲法研究書	
土子金四郎國債論一册	三角	清水澄行行政法各論	
那特經政治學一册	四角	歐美教育實際	
日本明治法制史一册	九角五分	日本法制沿革史	
日本預備立憲一册	二角五分	歐洲大陸市政論	
地方自治財政論一册	三角五分	法制經濟通論	
警察講義錄十四册	五角	比較行政法	
日本警察法述義二册	八角	自治論纂	

