

萬 有 文 庫

第一集一千種

王 雲 五 主 編

政 治 典 範

(一)

拉 斯 基 著

張 士 譯

商 務 印 書 館 發 行



政 治 典 範

(一)

著 基 斯 拉
譯 林 士 張

著 名 界 世 譯 漢

譯者序

吾國人之政治觀念，誤於君爲臣綱之說，故數千年聖經賢傳之中，求如亞斯大德之書，將君主民主貴族三政體，互爲比較者無有焉，及明之亡，獨有黃梨洲其人，嘆息於兆民萬姓之中，獨私其一人一姓之不公，誠吾國思想界之鳳毛麟角矣，政權私於一人，於是有『真命天子』之觀念，若一國之治亂，此一人得而主之，而多數人惟有委心任運，故孟子曰：天下之生久矣，一治一亂，小說家之言曰：天下大勢分久必合，合久必分，皆運命說之表示，而人力左右說之不昌也，反而觀之，近三百年歐洲，陸克之國會主權論，影響於英國政制者如何，盧騷之民約論，影響於法國革命者如何，哈米爾頓之聯邦論，影響於美憲者如何，此政治思想家於國家根本問題，溯其由來，窮其應用，不獨進國家政治於自然演進之中，且以一家之言倡導於全國，而國民之政治的自覺性，因之而增進矣，賴司幾之言曰：人才之不易得者，爲對於國家之知覺歷史上稍具之者，爲大思想家數人，如霍布士，盧騷，陸克，馬克思輩，以歐洲政治學說之發達，而賴氏猶深慨政治哲學家之不易得，則吾儕之爲東方人者，尙何面目立於大地耶，立國於今世，不徒將他國之已成學說，傳習而誦說之焉，應將政治學上之根本，

一一思索，一一體驗，衡之大勢，斟酌國情，本自己體會有得者，一一達之於國人，道德也、法律也、目的也、手段也、個人也、社會也、自由也、秩序也、主權也、人民權利也、單一也、聯邦也、國家也、國際也，以他人之問題，求自己之答案，然後吾國家亦有吾之政治哲學，如陸克穆勒之於英，黑智爾馬克思之於德，布丁盧騷之於法，此吾之所望於國人，而欲與國人共勉者也，賴氏書之所以譯，所以示英人以政治思想名於世，而其後起學者致力之勤如此，非吾國人所常取法者耶。

譯者例言

一、西人之文字分章分節中，又有段落，每段落以一意貫串，實合數十句而成，吾國之譯外籍，自侯官嚴氏好將每段落或數段落以己意溶成一片，而後筆之於書，成爲吾國文字之起承轉合，此爲便於吾二十三年前之讀者則可，衡諸嚴氏之所謂，信則斷乎未合，今一反嚴氏之譯法，每段每句，悉仍原文之舊，每句終結處以○爲符號。

二、譯文務求達意，以中西文字涵義之不同，原文字句中，偶參以吾國人思想上聯類而起之字眼，而不敢與原義妄有出入。

三、政治學說與已往之學術史及現代之環境，互有關係，故於卷首附以賴氏學說概略一文，以明其學說之由來與對於現代之主張，書中所引古人名字，爲之注明年月，俾讀者可以想見其比附參照之義。

四、近年以來，譯書日多，故新名詞之不經見者絕少，然既有一家之學說，斯有一家之名詞，與一家之涵義，如 *coordination* 一字譯爲平均酌劑，雖非嚴氏旬月躊躇者比，然亦幾經斟酌，逐處試

驗之後，乃敢決定。

- 五、譯書之苦，在譯者拘於原文字句，不欲稍有出入，而讀者轉覺其意義晦塞文字生澀，本書每章譯成，請內子釋因先讀，認爲文義不顯豁者即加筆削，賴氏於序中聲明得其夫人之助，我亦云然。
- 六、本書上卷每日以譯千字爲常課，歷六月而後成，修改工夫亦費月餘，然文中不恰於心處甚多，尙乞海內賢達有以匡正之。

政治典範第一冊目次

卷頭語

譯者序

譯者例言

賴氏學說概要

卷上

第一章 社會組織之意向……………一

第一節 尺度之變遷……………一

第二節 政府之必要……………四

第三節	國家之目的·····	一六
第四節	國家與社會·····	二二
第五節	政治權力之性質·····	三〇
第一章	主權·····	四二
第一節	主權之通性·····	四二
第二節	法律的主權·····	五〇
第三節	政治的主權·····	五七
第四節	國際事務中之主權·····	七〇
第五節	主權與社團·····	七二
第六節	責任的國家·····	八三
第七節	政府與諮議機關·····	九一
第八節	限制政府權力之因素·····	九八

賴氏學說概要

一時代之政象，有其一時代之學說爲之後先疏附，以陸克之『民政論』爲十七世紀英國政治之代表，以邊沁之『政治零拾』與穆勒之『自由論』、『代議政治論』爲十九世紀上半期英國政治之代表，則現代之政論家可以代表英國者，舍非濱協會之槐伯夫婦，工黨之麥克洞納氏，基爾特社會主義者之柯爾氏，與新進學者之賴斯幾氏外，無可他求矣。我所以獨好賴氏者，槐氏等專爲政治上一種主義鼓吹，而賴氏於政治學有全系統之說明，故繼承陸克邊沁穆勒之正統者，殆賴氏矣乎。

我與賴氏至今無一面之緣。一九二二年講學社擬聘歐洲學者東來，所開名單中，有賴氏其人，託人詢之，謂方有事於著作，不願離歐。留美學者金龍孫，張奚若，徐志摩屢爲我道其形容與學說，志摩在美時贈我賴氏『近代國家中之權力』一書，是爲我與賴氏神交之始。賴氏以二十餘歲之青年，受美國之聘，講學於哈佛大學，嘗以工人罷工，賴氏起而爲應援之演說，爲警吏所阻，旋返英，爲倫敦生計政治學校之講師，與工黨自由黨相過從，時參預其密勿，其著作之名與年月表列之於左。

1917, Problem of Sovereignty.

1919, Authority in the Modern State.

1921, Foundations of Sovereignty.

1925, Grammar of Politics.

賴氏政治典範之書既出，倫敦大學特設講座，擢之爲教授。近年之新著兩書，曰馬克思，曰共產主義，賴氏之文，生氣躍然，讀之者若感觸電力然，雖以英國現代思想之先導言之，不如槐氏、麥氏，然集合各派之長，而匯成一系統，非他人所能及也。

賴氏學說，略分節論之如下：

第一 多元主義的國家論

現代之政治思潮，反對主權論之思潮也，反對國家之強制權，反對主權之表示曰法律，反對國家在國際間主權之無限，其來源起於德國學者奇爾克氏 (Gierke) 及英國 麥德蘭氏 (Maitland)。若追而上之，郇狄葛主義者普羅洞氏攻擊國家之論，遠在一八四八年之先，一九〇一年後，無政府

主義者哥羅伯德金起而發政府是否必要之問，於現代政府之專事壓制，言之尤爲痛切，故近代反國家之強烈言論，必以普氏哥氏輩爲先河矣。及一九〇〇年麥德蘭氏譯德國奇爾克之中世紀政治學說，於是社團人格說社團離國家獨立說，大盛於歐，所以倡社團人格說者，卽所以壓倒國家無上之主權，法有狄驥氏（Duguit），龐哥氏，德有奇氏，荷蘭有哥拉勃氏（Kraabbe），英除麥氏及拔克氏外，賴斯幾氏尤稱此運動中之健將也。

賴氏早年之書，皆以主權論名，專爲攻擊主權論而作者也。故其言曰，近世之主權論，亦卽爲政治組織論。彼等以爲一社會之內，應有惟一之最終決定機關，此機關駕乎一切之上，人民之紛爭，悉依其一句一字爲解決之券。然自政治眼光觀之，此種立論，是否正確，大有商榷餘地，且權之來源，推本於一，易流於專擅恣肆，道德上之危險甚大。依吾人之意，此主權觀念，苟取銷之，政治上歷久不解之糾紛從此絕跡。

自布丁輩以來，咸以主權爲國家之要素，而賴氏獨爲此取銷之論，豈故作驚人語耶，抑自有其立言根據耶，曰其理由有三，一以社團爲對象，二以國際爲對象，三以個人爲對象。

近世國家之中，有種種社團，或為宗教的，或為社會的，或為生計的，或為職業的，或為政治的，如工會、工主聯合會、教員聯合會、律師公會之類，皆社團也。此社團應人民之需要而自然發生，故奇爾克言社團之人格為實在的，為自發的，非因國之許可而存在，試證之事實，英之萬能國會，能取銷近日常工人之集會權乎？能取銷天主教會之選舉權乎？夫既已不能，可知主權說之非者一也。

賴氏非大同主義者也，非各國平等論者也。其第六章中論世界今後之文化，曰：國際機關應分兩院，一曰立法院，二曰行政院，各國之權力大小不等，故其在兩院中之位置亦不等。此出於英人承認國際不平等之事實，而為此言也。然在兩院中之位置雖不等，而有關全體利益之國際事務，賴氏則斷然認為應由各國公決，其言曰：非律賓之自治，非美國之事，而全世界之事也。印度之統治，亦世界之事，非英一國之事也。如是國與國互相對待，其權之行使，自不能無制限，故賴氏曰：國際機關之成立有一前提，曰主權的國家之消滅，或曰國家主權之否認，可以知主權說之非者二也。

賴氏曰：『國家之運用，不離乎人。居於主權機關之政府之地位，自以為無所施而不可者，其人不能久安於位。十七世紀英國之內戰與革命，一七八九之法國，一九一七之俄國，皆主權問題之極

好註脚，蓋賴氏以爲國家果有最高無上之主權，卽不應有革命，有革命卽無最高無上之主權之說，是主權說之非者三也。

賴氏持此三義，於奧斯丁氏法律的主權論反對最力。奧氏以爲一國之內，應有特定機關，爲最終權力之源泉，此機關之權力爲無限制的，其意之所表示曰法律。以英國爲例而言之，其特定機關，巴力門中之英王也，此巴力門中之英王所頒布者曰法律，爲一切英人所當服從。然進而深求之，此巴力門敢於剝奪天主教之選舉權乎？決不然矣，敢於禁止工會之存在乎？決不然矣，誠如是，特定機關之無限權力安在耶？更考之美國，中央政府之權有限的也，各州政府之權有限的也，全國之大決無一握有無限權力之機關，其能因是謂美非國家乎？蓋全國之大，一職司的社會也，因其所標之目的，而各機關之權限隨之以定，權限與職司相對待，職司大斯權限大，職司小斯權限小，職司之運行當，權限存，職司之運行不當，權限亡，故國家機關之權限，因其外界之對待狀況而定，決非一成不易。如奧氏輩之視法律的主權爲超然於社會變化之外者也。

此主權排斥論中，卽爲賴氏多元主義之所存。一國之內，有種種社團，若教會，宗教的也，若工會，

生計的也，若政黨，政治的也，所謂國家者，非能舉人類一切活動而概括之，乃此種種社團中之一而已。故拔克氏曰：國家者非各個人爲公共生活而組織之社團，乃各個人既相合於各種社團之中，因其有更廣大更涵賅之目的，乃別形成一社團曰國家。賴氏意以爲既承認各社團之自主權，則以國家爲強制式之社團主義，當在取銷之列。其所想望者，在合國家與各社團而爲平均分權之聯邦組織，故曰一國之權力應爲聯治的，卽此意也。彼名其政治學說爲多元的，猶之美國哲學家詹姆士氏名其宇宙爲多元的，意在打破此至尊無上之主權，而造成各個人各社團自發自動之習尚也。

社團地位重矣，國家之性質果與之等乎，社團出於各個人之自由組織，而國家不然一也，社團之目的限於一部，而國家職業之範圍甚大二也，爲打破主權無上之說，不能不降國家於社團之列，然主權之全部，卽令施行職業自治地方自治等方法分配於各社團，而國家之地位，亦未必果與社團等也，賴氏於其早年著作，極端否認國家之地位，然於『政治典範』中已稍變其說矣，其言曰：

國家者明明一公共職務之法人團體也。所以與社團異者，他種社團之分子，可以自由出入而國家之人民不能一也，他種社團無領土而國家有之二也。大抵一國之民分地而居，須臾不可

缺者曰衣曰食曰地方之庇護，曰子女之教育。其利益爲各人所同，其事不離乎一定之地點，於是可知國民之所望於國家者，一消費者之利益耳，一鄰里鄉井之利益耳。凡此諸端，皆由國家爲之組織籌畫，使人民之所需，可以頃刻取求，不至匱乏。同國之內，各以人之資格相見，咸立於平等地位。人民與國家之關係，但問其是否爲國民，其爲律師爲礦丁爲天主教爲耶穌教爲工主爲工人，初不計焉。自社會理論觀之，可謂各人爲發展其人格計，有必需之某某職司，而此職司勢不能責諸人人之自舉，故惟有委之國家。此種職司，不論其組織之方式爲何種，其地位勢必凌駕一切而上之。如是人之所以爲人之需求，皆在國家掌握之中。

夫曰國家之地位，凌駕一切而上之，又曰人之所以爲人之需求，皆在國家掌握中，則國家之地位，不同於社團可知矣。賴氏於本書中，以平均酌劑之地位，屬之於國家，是以多元主義者之資格，隱示對於一元主義之讓步矣。

第二 權利爲自我發展之條件

英自霍布士、德自康德以來之學者，咸認國家爲法律之惟一源泉，謂法律由國家而生，國家爲

制定法律之所，十九世紀中成文法主義之盛行，學者益傾於國家規定之說，除國家之外，不認法律之第二來源。

哲學家翁特 (W. Wundt) 氏云，法者全體規則之總名，其效力由於國家所造成，故曰國家後於法律，乃決無之理也。

雷松氏 (Lasson) 曰，法律者國家之意志之表現於人類行爲之一般規定者也。法律之唯一源泉，曰國家之意志。

意林氏 (Thering) 亦曰，國家者，法律之唯一源泉。

此所云云者，無異謂國家爲至高無上之主權之所寄，此至高無上之主權之表示爲法律，主權既已至高無上，法律安從而第二來源乎。因而成文法家所以解釋權利性質者曰：

權利者國法所賦與之力也。

或曰權利者國法所賦與之利益也。

此亦權利不離乎法，不離乎國之謂也，賴氏之言，與此所舉者正反對矣，曰

權利非國家所造成，乃國家所承認。

國家與權利之先後問題，敢斷言曰，權利先於國家，意謂國家所以生存之正當理由，源於權利故也。

賴氏既不承認國家主權，自否認國家先權利後之說矣。蓋國家者，社會之一部，社會之所以成有社團有個人，此輩常以其心力左右國家，則國家背後之動力自有所在，而權利之由來，亦別有所在矣。更有可注意者十九世紀中重視人權，以力以利益解釋權利之性質，抑知以一方爲有力，卽以他方爲無力，在一方爲利益，卽在他方爲損失，社會之中以此兩方之人相對待，其能長治久安乎。故賴氏一變其說曰：

權利者社會生活之要件，缺之者則人類不能發展其自我之最善之謂也。

人之所以有權利，卽以吾人爲國家分子之故。人之所有權利，所以使吾人所特具者，在此國家組織之下，得以貢獻於公衆。……我能成爲最善我之條件具備，卽所以使我努力於達於最善我也。

權利非法律所產生，乃其先決條件。社會之內，以各盡所長爲原則，國家深恐此自我之發展，有爲之妨礙者，於是設爲條件以保障之，此卽所謂權利也，又恐有一部分人之不盡責，故設爲條件以強制之，此卽所謂義務也。如是社會組織之條理，所以達於共存共榮之大目的，一道德的大團體也，豈有所謂有力無力與利益損失之可言哉。

賴氏以不認主權爲出發點，忽轉入於團體之道德基礎說，此言也，或非惟實主義之賴氏所樂聞，然事實如此，非可誣也。賴氏曰，

法律家之論曰，法律所認者爲權利，因其所認者，可以窺見其國家之性質，至其所認者是否應在承認之列，法律家不加深究，……竊以爲立於法律之外，應另求一標準，以評斷所認權利之當否。

國家於人格之所必需者，於人則許之，於我則拒之，是明明不以我爲公民而已。如是爲之，自否認權力之有道德的根據。

一則曰另求標準，再則曰道德的根據，故吾人謂爲賴氏之國家論法律論權利論含有豐富之

道德成分也。

權利爲自我實現之條件之語，卽賴氏學說中個人主義的彩色也。人處社會之中，各有其思想與言行，此思想與言行，卽本於各個人之經歷，此經歷惟各人自身知之最真，非他人所得而越俎，故不徒許各人以自有所經歷也，同時須賦以解釋其經歷之權。賴氏曰：

他人於吾人之失敗成功未嘗無一瞥之明。然其所以成，所以敗之意義，惟有求諸吾人之自身非他人所能窺見。卽以此故，近世國家中，咸設定權利所由實現之最小限度之基礎。人之貴爲政治家，與賤而爲皂隸，要皆使其立於同一水平線上享受同一權利，由彼自身尋其經歷之意義。

此實承認個人在社會中之最高地位也。

賴氏更進而歷舉各種權利，曰工作曰適當工資曰合理工時曰教育曰參政曰被選爲議員關員，曰財產，一一詳見本書，無取繁引，但賴氏於今日智愚之不等貧富之不等，言之尤爲凱切。

前爲公民職分下定義曰，各個人本其理智之判斷，以貢獻於國家公善之謂。因是公民有應受教育之權利，使其智識充分發展，然後能盡公民之責任。智識之種類多矣，若謀生之技能，若生

活意義之瞭解。乃至心之所懷抱者，能爲條分縷析之說明，平日所經歷者，能尋譯其前後得失之宜。居近世國家中，其至顯之鴻溝，無過於甲方爲有智識之人，乙方爲無智識之人——希臘之智士安梯內氏曰：世事之第一重要者，當推教育，豈獨希臘，今世爲尤甚，號爲人類而缺乏教育常識，非爲奴隸不止矣。

其關於財產權之言曰：

我所有之財產，爲執行我之職務所不可缺者，則我固應有財產權。伸言之，我所有之財產，與全國公福相關聯，且爲公福維持之要件，則財產權固我所應享也……故吾人之意，各人之財產所有權，以達於各人衝動之相當限度爲止，此外則非所應享。蓋過此限界以上，其所以貢獻於社會者，不出於其人之人格，而出於彼之財產矣。

賴氏以爲必國民之智識財產約略平等，然後可語夫政治生計上之自由平等，非然者，雖有美制，徒成具文，明乎此義，則治國之惟一方針，厥在國民地位之擡高，此外無他妙巧矣。

第三 今後之新財產制度

古今學者念及人類之生存，不能離財產，故於財產制多辨護之詞。德詩人席勒有言，人類必有其屬於自我者，名曰我的，否則其人將從事於燒殺，此卽流俗『有身家』之說也。財產權說因十八世紀之人權論而大昌，竟有視之爲絕對權不可移讓權。德哲非希德之子意孟尼非希德氏 (Immanuel Fichte) 曰：所有權者，直接權也，不可移讓權也，先法律而存者也。賴氏文中之言曰：陸克以爲國家者所以發展各人文治的利益，是爲生命，自由，身體之不可侵，與外物如金錢、土地、房屋等之所有，又曰工業革命之出現，正財產權之無限財產權之確立之日。夫財產權之不可侵，因陸克輩之自由主義而強固，誠然矣。至於財產權之無限云云，陸氏初無此主張。陸氏書明言不動產以一人能耕者爲限，動產以一人所能取而不毀壞者爲限，故其言曰：占有權以理性與衡平法爲限，其越乎此限，直取人之所有也，取一己之所不必需者也。雖然，陸氏個人主義者也，非社會主義者也，於財產公有之說，絕少提及，因此賴氏以財產權之鞏固，歸罪於陸克與邊沁等，固其所也。

自一八四八年後，形勢爲之一變，普魯東主張財產出於掠奪說，馬克思創剩餘價值說，路易白朗有各盡所能各取所需之名言，繼之以各國社會黨之組織與第三國際之集會，其大書特書者，每

曰財產之公有。數十年來聲浪不爲不高，聲勢不爲不大，歐戰之後卒有俄共產政府之成立與德國之革命，吾人但聞一片打倒資本主義之聲，絕不見有政治上實際之解決方法，德新憲雖規定生產工具之國有，而至今未見施行，俄人進行勇猛，卒返於新生計政策，可以知此事解決之不易矣。賴氏受現代之影響，於貧富之不均，攻擊甚烈，然其持論非如社會黨或共產黨人專以呼號革命爲能事，常平心靜氣以研究其條理事，貴可行，不尙空譚，誠難能可貴之論也。

賴氏之出發點曰權利與職相對待，惟我能有所施，而後能有所受，不能有所施者，即不能有所受。故其言曰：

既爲我設備我之最善我發展之條件，我乃求所以自效，使社會之公共積貯因而增進。此所以自效者，必出於我之自身，否則不得謂自效。譬之我僅爲父母之子女，非自效也。我能離羣而索居，亦非自效也。所謂自效者，必我之所作爲，社會公認有作爲之價值，然後我得享受社會上公認有享受之價值者。社會中之百業，若木土水泥匠，美術家教育家皆人羣所不可缺者，我能學其一業，即我所負於國家者得以清償。所以人習一業以償所負者，不啻謂我之得享權利，即以

我之能盡職務故也。其不盡職務者，即不得享權利，猶之不勞者之不得食。

其立點如是，社會上之不勞而食者，自在攻擊之列矣，其言曰：

社會上擁有財產，而財產出於他人之勞力者，是之謂社會之寄生蟲。彼等但知有享有，而不能為社會生產也。因有財產，彼等益有所恃，以自遁於社會生產力之外。

夫不勞動者，不得食，俄共產憲法之條文也。賴氏其為最激烈之共產黨歟。曰非也，賴氏明知現社會之不公，謀所以革新之，然以為非革命二字所能了事，而貴乎有解決之法也，於是賴氏分三項論之。

第一，關於財產之總原則 賴氏嘗舉三端：

- 一、財產之出於努力者應聽其存在，如醫生航海家發明家之酬報之類。
- 二、財產與個人身心有密切關係者，可聽其保存，如個人玩好之書籍圖畫之類。
- 三、遺產之為寡婦贍養為子女教育計者，可聽其存在。

此三者賴氏認為財產之合乎道德的原則者也。

第二關於各人之酬報 貧富之分之由來，非徒財產之受授也，平日酬報之多寡，所關尤大矣，賴氏先駁三說，一曰各人收入均等說之不可行，二曰市場高下說之不可行，三曰各人需要說之過於簡單，於是更進而創第四說，其條件有三。

一、立一最小限度之需要，爲一切國民所共享。

二、非盡力於有用工作之人，不受酬報，而對於此盡瘁於有用工作之人之需要之供給，以三事爲標準，一曰健康之保持，二曰天才之發展，三曰一家衣食不虞匱乏。

三、除第一項最小限度之享用，爲各人所同外，視其所貢獻於社會之公善之多寡，亦得享受分別待遇。

賴氏亦知今日之出產力，不足供給多數人提高生活之需求，於是主張生產方法之改良，但在改良方法未經試驗以前，賴氏決不輕棄其最小限度之需要之說也。

第三，關於工業組織 賴氏以爲酬報之制，卽令改良，而工廠管理仍今日之舊而不革，則猶不得爲自由之社會也，其改革之議三，第一、廠主由所有主之地位，降爲領受股利之人，換詞言之，廠主雖投

資於廠中，然不得有絕對的管理權，第二、工廠中規矩，分經理與司機工人之等差，按其職務之高下，定權限之大小，且由參加工業者共同預聞廠事，第三、大工業之關係公衆幸福者，應歸社會所有，其管理方法應分多種，爲生產合作社可，爲消費合作社可，爲一九一九年煤業調查委員會之方式亦可。

賴氏於財產制度之改造，認爲至難之業，其小心謹慎之詞，可於本書中求之，嘗舉麥幾維里之言曰：人類於親戚之死易忘，而財產之沒收難忘，誠洞見人心隱微之語也。惟其然也，賴氏對於財產之沒收，主張予以賠償於改造後之工業，反對其悉隸屬於政府與夫劃一方式之管理。此所云云，視白朗氏所謂各盡所能各取所需之空泛論，相去何如，視俄國之頃刻沒收頃刻破產者相去又爲何如，要之在此條分縷析之研究中，乃有貧富不均之解決，而標語之號召，則已成過去矣。

第四 政治及生計方面之改造

二十世紀，可謂政治上生計上之浪漫主義時代矣，各懷一新理想新計劃，去目前之舊，圖今後之日新又新，俄憲其一例也，德憲其二例也，乃至學者之著書，如威爾斯之現代烏託邦，出於小說家

者無論矣，槐伯氏之英社會主義共和國之憲法，與夫柯爾之職業代表大會，何其近於理想而遠於事實耶。賴氏宗旨，簡括言之，曰國家社團個人三者，宜求其相劑於平，國家非主權體也，委之以平均劑之任務，個人則設為權利系統以保障之，俾達於自我實現之境，至於社團，如教會如工會之活動範圍，有為國家所不應侵入者，更許社團以選舉職業代表之權，俾得參與政策之決定，此三事同時盤旋於賴氏之腦際，故其立點自與槐氏柯氏之專為社會主義運動計者，不可同日語，賴氏關於國家制度之意見，可分兩項論之。

第一、政治方面 方今流行之語，曰民主政治流弊百出，曰代議政治已成過去，謂其不能代表民意而圖民福也，俄之蘇維埃制度，以無產專政相號召，德於國會外，別立一生計會議，皆成於此種口實之下者也。於是柯爾氏倡為職業代表大會代今日兩院之說，槐伯氏調和新舊兩制之間，謂宜設兩院，一曰社會院所以代表生產者，二曰政治院所以代表消費者。賴氏不特不贊成柯氏說，并槐氏而亦反對之，其立言之理由有四，一曰領土的代表之必要，二曰普通選舉制之明瞭，三曰一般問題非職業代表所能議決，四曰職業代表易為人所操縱，全國之人，居斯食斯，同享保護，同受教育，斯

有其共同利害，而所以討論之者，莫若以領土爲單位，以分區代表，集議一堂，此近世各國議會，所由以成立，而其優點自不易抹殺者矣，其理由一。賴氏曰：

吾人之意，選舉基礎惟有以人爲本位，人之所以爲人，決非隸屬於各職業之總體系也，社會生活之本題，亦非柯氏輩職掌之說所得而解釋者也。以全國人民直接選舉立法機關爲國家行動——出發處，衡——一切制度，恐難出其範圍之外。

賴氏進而述其理由曰：

以個人爲本位，因而選舉議會，其理簡而易曉，以職掌爲本位，因而選舉職業代表大會，其理曲而難明，議會決於各人之票數，故去人之所以爲人者近，職業代表大會，以職業爲基，去人之所以爲人者遠，……今日頗有評英之衆議院不能代表民意者，不知所以改良之法，不在乎否認區域的基礎。

以一人爲一人，乃普通選舉之基礎也，故曰簡而易曉，職業代表之數，以職業之強弱大小爲衡，則人之資格，隱於職業之後，故曰曲而難明，其理由二。賴氏曰：

職業代表機關之用，在乎各業對於其本業之利害，盡情發表，至以一般的社會問題之解決，期諸各業，不可得也。何也，以社會問題屬之各業聯合會，彼等自其本業以立言，僅一部分人利害之見而已，勢不爲人所重視，若棄其本業之地位，自遠大之點以發言，則又失其爲職業代表之資格。

此言乎職業代表不能討論全國之政治問題也，其理由三。賴氏又曰以職業爲單位，因職業而影響個人，則各個人地位之不等，爲其選舉法之固定前提，管舉英國工會爲例，謂其大政方針之決定，實操於少數人之手，與美國政黨之『布司』等，此皆職業代表選舉法之出發處，不能簡單明瞭有致之。然則求民意之直接反映於代表機關中，與其以職業爲本位，遠不如一人一權之制，輔之以政黨公開競爭之爲愈矣，其理由四。

曰：賴氏本此四理由，力主國會制與普通選舉法之保存，更引德國新生計會議之不適以證其說，其言

德國生計成立之年月，僅三年而已。由其三年中工作觀之，一般的問題之討論益小，特別問題

之討論益大，全體大會之討論益小，委員會之討論益大。——此會議有發議而無實行之責任，人出一議，以爲立法之資料，而議題紛起。——合種種專家於一堂，甲之所言與乙無涉，乙之於甲，亦復如是，而此機關又爲龐然大物，無可運用之中心，則國事之獲益能有幾何乎？——此會議紛向各部要求各種案牘，於是法人之所謂紙堆生活，乃於此見之。

甲職業之所言，與乙職業無涉，乙職業於丙職業亦如之，乃至祇有意見，初無實行之決心，是職業院之大病，所以不能取國會而代之者明矣。故賴氏斷言曰。

以全國領土爲單位，由普通選舉所選出，乃全國各種意志競爭中，求其最後決定之最良方法也。此等會議，按理論上言之，不能處於不負責任之地。第一此會議爲民意機關所造成，選民之智識愈發展，則立法機關愈不能不尊重民意。第二政府實行政策之先，不可不商之社會上有組織的意思。

然則賴氏其輕視職業代表，而不令參預國家大政歟，曰非也，賴氏以爲職業代表不必集會爲大機關，但就其有關係之利益，對於有關係之行政，爲專家之陳說，斯可矣。其言曰。

今後工業，誠欲置之於立憲軌道上，惟有設爲法定之諮議機關，先之以商議，而後爲政策之決定。

有此機關而後有關係之利益，得自達於政府。彼等胸中所懷相者得爲正式之陳說。既與政府相接觸，則政府政策之大綱細目，可以窺見。——就他方面言之，有關係之利益，得以其所積之真消息，報告政府，使政府中之立案者有所根據。——如是政府方針集合專家意見而後成，其所行所爲，庶可謂合於責任政府之原則矣。

吾人意中某職業之有關係者，立於政府各部之旁，爲其諮議機關，不可集合各種代表於一堂之上也。

賴氏心目中政府，視今日無大異焉，曰立法機關爲一院制，曰行政機關爲英之內閣制。所以仍今日之衆議院而不廢者，以其爲全國之代表，可以議全國公共之利害。若政黨之制，爲柯爾輩所一字不提者，賴氏以其職司在於明瞭選舉之爭點，使國民注意有所集中，亦爲立法中不可少之組織也。所以保持英之內閣制者，以其政府領導政策，集中事權，自勝於美之分權制與法之多黨制，真能貫

激主張而負責行之責任者也。

第二、生計方面。賴氏書中多攻擊現社會之詞，然就其所採機關言之，於舊制未嘗一切舍棄也，其心力之集中，則在生計方面，財產制度既論之如前，更進而討論處置工業之法，第一類關於公衆利益而具有獨占性質者，第二類一般人之需要品，可以畫一製造 (standardized) 之者，第三類純粹私人營業，國家但立爲工資工時等之限制。

嘗考俄德兩國之情況，而知國家干涉工業之不易矣。俄人採一般沒收之制，移時而後，工廠悉閉，工業掃地，於是採新生計政策，以一部還之人民，一部操之國家，其操之國家者，能否如私人營業之認真而節儉，不可知也。德鑒於俄之覆轍，關於煤電工業之國有，設委員會以討論之，迄今徒有計劃，絕無實行之望，賴氏知其然也，知有公業而無私業之終不可能，於是分之爲如上之三類，而以下列之法處置之。

第一類，關於獨占之工商，如礦業鐵道船業銀行煤油，由政府以公債買收，設局管理，中央設總局，地方設分局，每礦每廠，設經理一人。惟其爲國有也，故立於議會監督之下。又恐官僚政治之叢脞也，故

管理局中准公衆代表參加，且設工務委員會，以疏導工人意志。總之國有以後，當求其事業之繁昌，一如私人經營時代，惟其利益所入，不以肥一己，而潤澤全體人民也。

第二類，人生日用必需之品，如衣履牛乳麵包肉食家具，可以大量方法生產之者，歸之於消費合作社，目的不在營利，而又合於生產事業之民主精神，故此類營業方式，賴氏以爲可以永久保存者也。

第三類，除以上二者外，下自一人自設之工廠，上至分利制之數千人之工廠，如德國耶納光鏡廠之類，要皆屬於私人營業者，國家應定爲條例以限制之。而其條例中所應保護者有三種人，一曰勞動者，使其得享相當之酬報與安舒，二曰消費者，防止物價之奇昂，三曰投資之公衆，使其不至受辦事人之濛混。爲達此種目的計，董事部中，除經理人列席外，勞動者亦得占議席之半，每年盈虧之報告，向大衆公開，如達意外奇盈，除股東紅利外，或以盈餘之一部歸之國家，或降低物品之價，以使一般人之購買。

賴氏自評曰，此種計畫，不合於共產黨之意甚明，以其非澈底的改造也，非能取資本主義一朝消滅之也。賴氏曰，以革命方法，達生計改造之目的，不特原有目的不達，且爲害有不可勝言者。於俄且然，

何況英國，蓋冥心孤往，視天下事易如翻手者，俄人之心理也，腳踏實地，得寸進寸者，英人之心理也。讀賴氏書者，常覺其理想之標準與社會之指斥，不殊共產黨人，而就其所提出之辦法觀之，無一非循序漸進之語，此皆英人心習之支配爲之也。

第五 賴氏與英國傳統的學說

賴氏書成於廿世紀，謂其視十七世紀之陸克十九世紀之邊沁穆勒，絕無新說之發揮，斷不然也。若團體人格，若職業代表，若財產權之制限，與夫國營之事業，皆屬後起之說，爲從事斯業者所不能不解答之問題，賴氏書中所指陳，卽賴氏對於斯學之貢獻也。然賴氏言，豈能盡出英國傳統的學說之外乎，則一國思想史之繼續性實爲之也。

蕭君公權著『政治多元主義』一書，謂賴氏學說，以三種潮流混合而成，一曰邊沁之功利主義，二曰個人主義，三曰康德的背景，蕭君所分析者爲賴氏之哲學的立處，而我之所重者爲其與英國思想史之關係，本書顯然流露者亦有三點，一曰代議政治，二曰個人主義，三曰零星改良精神。

陸克者英政治學史上最具有權衡之一人，其學說之最影響於英國政治者，莫過於其以立法機

關爲主權機關之說。議會爲英之定制久矣，英諺有巴力門除男變女女變男外無所不能之傳說，十八世紀末年內閣政治確立，益以促成議會多數黨柄政之局。自是以來學者中祇有因時改良之說，絕不聞徹底改造之議。近年來國外有共產黨之攻擊代議政治，與夫俄國蘇維埃制之成立，國內有基爾特社會主義之主張，欲以職業代表大會代巴力門。而政治家如麥潑納不承認領土的代表制之廢止，學者如賴氏亦以爲領土的代表制爲代表人民之消費方面，決非職業代表所得而取代，因而主張國家之特殊地位，因而保存普選之制，因而維持國會與內閣之制，夫亦以議會爲數百年來之舊制，既已推行盡利，則亦不必輕易更張耳。陸克之言曰。

立法以號令全社會之權，屬之全社會，——君主行使此權而不得其所統治之人之同意者，直專制而已，法律之不得公衆同意者非法律也。

因是而徵稅募兵與夫其他國家大政，非得國民之同意不可，此英國憲政之恆例也，而賴氏書中習見之語曰審查之義務，其文曰。

國家之保護人民利益，應普及於人人，不得厚於甲或乙而薄於丁或丙，甲乙丙丁同有審查之

義務，問國家所以待我者是否有所未周，其未周之故安在。審查之結果，雖直鳴其非，可也。

英人之政治論，有大前提，曰政權行使不受人民監督者，易流於專擅，惟有監督之後，乃有良政治，故賴氏曰。

言乎權力，必有行使權力之人，而變法律委託以行使權力者，常爲少數人。此問題之中心，在乎法律上操最後決定者爲何人，而在其所以爲此決定者，是否以最廣之歸納法，徵求全國多數人之同意。

惟賴氏之意，在嚴防政府之擅權，故於國體政體之分別則否認之。昔人之言曰，主權之所在曰國體，主權之行使曰政體，而賴氏則曰國家何在，不可見焉，吾人每日所接觸者，獨政府而已。政治學中之問題，非國家主權之問題，而政府行爲之問題也。國民對於此少數人之政府，惟有常日在之，不容一刻怠忽，而後政府不至因私忘公。然則政府之良否，不在政府自身，反在於監督之之國民矣。於是個人之智識與個人之權利，乃爲政治學中第一問題。

穆勒氏著『自由』一書，發揮個人特性之義，最爲深切著明，其言曰，各人之天性不同，發展之途，宜

於甲者不必宜於乙，宜於乙者不必宜於丙，故國家應聽各人之自發自動，而後合此萬有不齊者以成社會。又曰人類蹈常習故，所以破舊俗之非者，賴乎特殊之個人，且真理因辨而尤明，因不辨而晦，甲方之反駁，適以促成乙方之猛省，故人持一說，正所以發明真理也，此等等個人特操之說，穆勒於其書中往復不已，而賴氏之言如出一轍，賴氏曰。

吾人所以爲國家之人民者，非達國家之目的也，乃達吾人自身之目的。

凡爲個人必有其不易與人同化者在，斯爲獨知之地，獨得之祕，爲彼之所獨，他人不得而犯之者……各人獨得之處，國家惟有聽各人之自爲，任其各適其適，若國家而勉強侵入，不啻毀滅人之良心，而各人所自信爲至真不易者，一旦盡失其憑依矣。

此重個人輕國家之明白表示也，其與穆氏微異者，穆氏等個性以發揮少數人之特長，賴氏個性以提高一般人之程度，其言曰。

國家所有事，既在取資於社會經驗，以見諸行事，則經驗二字應爲至廣之解釋，以期所以取用者益精益密。不論其人地位高下，應容其發抒所見。此卽民主政治之所以推行也。國者合民而

成，國之爲性，視乎人民以其生活中求而有得之意義，貢獻於國家者而定，此一義也。國之爲性，既視人民之發展而定，則人民所處地位，應使其得以充容分析其經驗，以有裨於創造，此二義也。

惟國家與人民相依之密如是，故選舉權不可不普及於人民，賴氏曰。

他人之所感覺，決不能如我之所感覺。他人所得之印象，決不能如我所得之印象，——惟其然也，以全國之立法，託之於惟一階級，安在其可乎。

此言乎各個人之利害，惟各個人自知之，故應使其自行參預表決而後可也。欲達此人人自動之目的，則所以教育國人者不可不講。賴氏曰。

前爲公民職分下定義曰，各個人本其理智之判斷，以貢獻於國家公善之謂。惟其如是，公民有享受教育之權利，使其智識充分發展，然後能盡公民之責任。所謂智識之種類多矣，若謀生之技能，若生活意義之瞭解，乃至心之所懷抱者，能爲條分縷析之說明，平日所經歷者，能尋譯其前後得失之宜。居近世國家中，其至顯之鴻溝，無過於甲方爲有智識之人，乙方爲無智識之人。

權力之所聚，必在於能領會能分別意義之人，換詞言之，爲有智識之人。或者以爲人之智慮，乃天然之不平，爲之，不知天生者雖非人力所能強同，而立爲最小限度之基礎教育，使人人得以共享，實人事之所當盡者也。蓋人自安於愚昧，政治變化茫然不知，則事之關係吾一身之利害者，曾不能以吾之意思參加其間，故教育者教人以吾之意志，參加於政治所成之果耳。希臘之智士安梯風氏曰：世事之第一重要者，當推教育，豈獨希臘，今世尤然，號爲人類而缺乏教育常識，非爲人奴隸不止矣。

賴氏之重視教育如此，無非欲挽此蠢如鹿豕之羣衆，以自奮於是非可否之場，故謂穆勒氏爲特殊的個人主義者，則賴氏爲民主的個人主義者可焉。賴氏既推尊個人，則窮至其極，非承認國民有革命之權利不止，蓋國家最終之是非可否，操之於個人也。賴氏曰：

因分析國家之內容，在倫理學上迫我以不得不謀國家之傾覆。國家之行使其權，以合於所以立國之原目的爲當然之理，今既不能矣，凡爲公民應有所覺察，而出於抗拒。

如此云云，遽謂賴氏爲純粹之革命黨則非也。何也，彼於政策上主張積漸之試驗，於學理乃詹姆士

氏等實用主義之信徒也。試驗之下文：

欲求生活平等，其爲共產主義之實行乎，其爲私人產業之監督，若利益分配，若勞動狀況，一一受國家之支配，使貧者稍免生活之苦乎，二者必居一於是。然依俄之近事觀之，共產主義之立國，決非短日月間所能實現。——廢止私產以達於平等之改革，決非旦夕之事，必期諸長時間之潛移默化與甲制乙制試驗之痛苦。

既曰長時間之潛移默化，又曰甲制乙制試驗之痛苦，其不如俄國共產黨之以革命爲惟一聖藥明矣。

賴氏嘗引詹姆士與杜威之語，其多元的國家之名，卽本於詹姆士氏多元的宇宙之語，又曰多元的國家論之內容，卽杜威氏之試驗主義也。意謂一切政治之施行，應驗之於實際，行之而合於民福者斯爲善，不合於民福者斯爲惡。故其於生計改造計畫中，小心謹慎，提出所謂改良方針，而於革命家之持論，則以爲不特不達目的，反以障礙之，此卽所謂零星改良，所謂淑世主義，而英美人之國民性在是也。

第六 賴氏之哲學的立點

我始譯賴氏書，金君龍孫於其主撰之英文報名『勦襲』(Plagiarist)中曾有記載曰張某譯賴氏政治典範將使是書成爲康德化，將以康德之超越的統覺超越之，龍孫措詞原爲滑稽，然其言外之意謂我輩惟心主義者，奈何助賴氏張目乎。我初讀賴氏書，頗覺賴氏雖自命爲惟實主義者，然口口聲聲不離道德與倫理，似兼採惟心主義之長，繼而談蕭君公權書，乃知美人義律奧(Elliot)已在美國政治雜誌中指出『賴氏倫理的個人主義之康德的背景』(Kantian Background of Task's Ethical Individualism)，金君之所以譏我儕者，已有義律奧氏爲我作辯護人，義氏文余未得見，茲就我所見賴氏書中之惟心主義的彩色而論之。

哲學上惟心唯物兩派，名義雖同，內容則屢變矣。康德之惟心主義，異於黑智爾惟心主義，黑智爾之惟心主義，異於今倭伊鏗、柏格森之惟心主義。乃至以惟實主義言之，昔之素樸的惟實主義與今日羅素氏、槐德海氏之新惟實主義，尙有幾微之相類乎。就現代惟心主義言之，其謂外之自然界，出於我人之自覺性與古同也，其認爲人類社會中在現實之上別有所謂理想在，亦與古同也，其爲

今之所有而古之所無者，則謂大宇宙實在，變而已矣，其進而益上，在乎吾人之努力，換詞言之，宇宙非完成之境，乃日在行健不息之中，宇宙爲未完成之物，有待乎吾人之完成，不完全者，現實也，求所以完成之者，理想也。

關於人事之哲學，常分人事爲二，一曰現狀，即目前之事實也，二曰理想，即道德上倫理上之當然者也（ought to be）。人類不滿於現狀，而求所以改革之，其改革之主張，即當然之表示，即惟心之表示也。惟其如是，即自命爲第一等之惟實主義者，要其工作不能限於現實，舍進步，或改良之主張而不道。故在自然界以內，惟實惟心兩派，確有絕大分別者，而在人事上言之，斷乎不然，蓋程度之差耳。

夫兩派在人事哲學上，同不能不承認理想，誠然矣，然兩派間有絕不相容之點，曰政治中之總意，此爲惟心派所可，而惟實派所否者，曰客觀的道德標準，惟心派名之曰理性，曰善，起於先天，惟實派曰幸福，曰功利，起於後天。依此兩標準評之，賴氏之爲惟實主義者，無疑義矣，何也，賴氏自言曰。

如上所言，惟實主義者之國家論也。（第一章第四節）

如上所云之國家之觀察，可謂盡惟實主義之長矣。（第一章第五節）

總意云云，如何實現於一國之中，本為疑問，以民主國之立法，但得多數同意為有效，不問有全體一致之說也。然總意之所以可貴，不在乎同意者人數之多寡，而在乎其決議之是否合乎理性，故康德之言曰。

良法律之標準，不在乎各個人之實際的同意，而在此法律與理性的自由的個人之意志相合。換詞言之，公道之法律，在其合乎是非標準，假令礙於一時事實，多數人不能共表實際同意。而其同意在於可能之列者，已不能不謂公道之法矣。

惟其有此道德標準在，故先覺之士，常在世人不知不言之日，而先有所主張，此人類之理性為之也，乃至今日多數人所不同意者，而認為在他日常有承認之可能者，亦人類之理性為之也，惟其然也，賴氏之言曰。

國家者，立於勝任或不勝任之道德的測驗之下。

人民所以服從之根據，在公德上之公道。

國家所以行使其權力者，在確保其權利而已。其合於此旨者曰善，反是曰惡，此即國家之道德性之所以分辨也。

賴氏書中，曰：「正常生活，曰合理工時等等名詞，充斥其間，試問不先有人同此心之理或道德，則所謂正當所謂合理者，安從而成立乎？既承認道德，而欲自遁於惟心主義之外，得乎？」

義律氏謂賴氏學說本於康德之倫理的個人主義，以我觀之，尚不止此，今日之世界，去國際聯盟之理想甚遠矣，自惟實主義言之，則今之現實界中，尚無吾人所想望之國際聯盟機關，而賴氏一則曰：「廢止戰爭，再則曰軍備擴張非一國之私事，此種立論，苟以詢諸各國政府之陸海軍總長，鮮不謂爲書生之論矣，然賴氏敢於昌言者，夫亦以大同之境，爲人類最終之境，而理性之當然者耳，此種立論，惟在惟心論之立腳處乃能有之，決非達爾文之生存競爭論或邊沁之功利主義中所能產生者也，故吾以爲賴氏學說，不徒受康氏倫理的個人主義之影響，而同時受康氏倫理的人類主義之影響也。」

且賴氏自居於惟實主義，故文中常云吾人之所謂是非乃經驗中之是非，非先天之是非，又曰吾人

心中無超越哲學之神秘概念，蓋自謂其學說建築全體於現實主義之上也，然吾人讀下列文字，覺賴氏之神秘遠出康氏之上，其言曰。

於是，國人中果有自現其好身手者，亦視一般人所以爲之布置者何如，而後此輩乃能自顯其對於盤根錯節之應戰矣。此世界之於彼等，自外言之，若爲一大秘密，而自個人內心言之，彼等乃負有穿透此秘密之使命之人也。此深入秘密之使命，是個人之犧牲也，亦即個人責任之實踐也。或合而言之曰，由犧牲之途而達於實踐亦可也。夫世界之運命，繫乎人羣之奮勇先登，非精神生活活動之表示乎，非人羣循腳踏實地之途，以潛達於創造的目的乎，非吾人應舍雞蟲之爭，而圖人事之遠且大者乎。

夫惟心主義者之歷史進化觀，不外曰精神生活，曰創造的目的，今賴氏亦既自認之矣，謂爲康德的背景，謂爲現代新惟心主義之背景，誰曰不宜。

雖然，現代之惟實主義與多元主義所深惡者，爲英國之黑格爾主義，此派學說曰實在意志，分之於各人，而各人之所得，無不相同，因吾個人之實在意志，即此公共意志之一部分，推至其極，即爲國家，

故曰自由之實現，在乎國家，除國家而外，個人自由無由實現。然則拘捕與刑訊，爲國家所有事，同爲國家之意志，將謂吾之拘捕，亦即吾之自由乎。此其說之弊，在乎過於推尊國家，而忽視個人，故哲學家如詹姆士起而力攻之，賴氏輩更拓詹氏之工作於政治方面。詹氏口號曰反對整塊宇宙，賴氏之口號曰反對至高無上之主權，其用意正同，皆所以圖人類創造力之自由發展耳。

孰知現代所謂新惟心主義者起於反對物質主義與定命主義，以宇宙爲生之演化，以時間爲世界之實在，故時間進展不已，卽爲宇宙之進展不已而封鎖體系之說本爲其所反對，雖爲人生哲學方面新惟實主義之要求，與宇宙觀方面新惟心主義之要求正爲同一方面可焉。此何等現象乎，以惟心主義者卜山圭氏之名名之，曰思想界兩極端之相遇；更以惟實主義羅素氏之言名之，所謂心者，因行爲主義而大減少其心的性質，所謂物者，因相對論而大減其物的性質，然則吾人可以成立同一方式曰，所謂一元或曰先天者，因新惟心主義而大減少一元或先天性，所謂多元或後天者，因新惟實主義而大減少其多元或後天性，而二者之交相爲用，殆爲政治哲學之新途徑乎。

政治典範

卷上

第一章 社會組織之意向

第一節 尺度之變遷

新世界之來，有賴於新政治哲學之昌明。今日社會思想之視線，與十九世紀邊沁氏（Bentham）黑智爾氏（Hegel）論究之範圍，迥乎不同。吾人心中之大目的，未必異於邊沁氏、黑氏，然今所支配之材料，與生活之範圍，姑不論其為善為惡，要視昔時廣闊多矣。昔日思想家之持論，失之簡約，故已不得人信仰。吾人之意，社會學說之過求簡括者，與其所論之事實不符。邊沁氏哲學家也，遺世而獨立，聚學生數人，欲本理性一端，以測定人類之行爲，而邊沁氏即就其觀察於學生者，得擬詞若

干，因之以立全人類行爲之通典。黑智爾氏亦然，以普魯士之帝政，推及於一切國家，認爲時代精神之最終表現，試思當時之國家中，人民意思之影響於政治者，能有幾何人乎。本此以衡法之盧騷 (Rousseau) 與德之馬克思 (Marks)，亦復如是。盧氏雖認國家之構造，應求一切人之人格之發展，然問其應採何制，以達此目的，則盧氏避而不答。馬克思竭生平之力，說明建立國家於貧富懸殊之基礎上，等於沙灘上之樓閣。馬氏所提出之改造方針，曰階級鬭爭，其所料定之未來社會，非療疾之藥方也，乃人跡所未經之塗徑耳。

居今日而言政治學，其繁複曲折，過於十九世紀。昔所力爭之各種擬詞，在今日已非新奇可怪，亦不易使人勃然震怒。西歐今日所流行者，無往而非民主政治。就理論言之，政權之基，不在門第，不在財產，乃各人之人格。吾人爲此言，非謂門第已不足恃，財產已不足爲權力之憑藉。惟謂人人得爲公民之理，已爲人所共認，此義昌明，人類已大享其益。凡屬政治家，未聞敢以人民爲鹿豕之羣者。政治學中，且視此鹿豕之羣爲國家政權發動之所矣。惟政權所在爲一事，至所以善其用者，非先定國家之目的不可，又非講求達此目的之方法不可。

居今論政，不能如邊沁輩之過抱樂觀。彼等以爲人類恃理性爲主宰，其既得選舉權，自能造成一人人享受自由與平等之國家。吾人則知此說之不易成立。證之歷來經驗，政治問題中，邊沁之所謂理性作用，其薄弱有出於意想之外者。乃至黑智爾所畫成社會地位與政治能力間之等號，且爲其相從至密之門徒所不信，可知治術與某時代社會組織之不相涉矣。惟吾人之期望，亦在推人類理性至乎其極，使人事得據爲準繩，誠以理性之發展，繫文化之存亡，文化之存亡，又人類存亡之所繫也。然吾人閉目靜思，卽令政權普及，亦終不能引致大多數男女選民於選舉期內爲最後之決定者。因大多數人於其所需者未能明白說出，卽明白矣，所求而得之解決，究能達其所欲與否，亦無從自辨也。

民主政治之影響，不外以政權公諸人人，既公之後，欲奪而去之，則必起而反抗，故依此義而言，謂民主爲最終之政治組織，可也。吾人之爲此言，非稱揚民主爲盡善盡美也，此種政體之運用，正有待於人羣之探索以窮其利弊，非可安然坐享其成也。民主政治運用時所需之假設原則安在，所以實現此原則之制度安在，皆有待於吾人之研究。惟攷求原則與制度之先，有一事爲吾人所應覺察

者，則近世國家之行政，專門之業也，一國之中，能深窮政事之祕奧者，實爲少數人。故民主政治下之問題，在求適當之人以運轉其機軸，猶之君主政治下之貴乎有賢君。近代之政治，由專門家司其事，以期鑿足大多數人之心，此大多數人因其成敗之結果而評之，成者稱之，敗者斥之，至其所以然之故，初不注意，亦不欲過問焉。現代國家中之根本情況，即大多數人既無時日，又無興趣以研究政治運用之節目，而國家最終之大權，又操於此輩之手，吾人在此條件下，欲求一政治組織之設計，則於國之所以爲國之基礎，不可不深考而明辨之矣。

第二節 政府之必要

近世之人類，生活於政府權力之下，所以有服從政府命令之義務者，人類之天性爲之。凡爲人類，皆有天賦以與人同羣之本能，父子相傳，久而彌永，故謂人類爲造成社團之動物可焉。非荒島上之羅賓孫克羅索 (Robinson Crusoe) 與石柱上之西蒙斯梯立 (希臘神話) (St. Simon Stylites)，勢不能蔑視人類所以爲人類之恆有衝動，就大多數人言之，與人同羣，乃理性的生活成立之要件。

既有人羣，斯政府之必要以生。欲成和好相處之習，則各人之行爲，應有一致者在，爲人所共遵守。近世之文明社團中，人類活動之種類，千差萬別，僅憑各人一時喜怒不常之衝動爲裁判，不可得也。卽舍衝動而從理智矣，社會之組織中，所以定邪正別是非者，猶不能無人所共認之規則，如所謂法律與習慣是也。其以法律習慣爲縛人太甚，而創爲哲學上之無治主義者，是不解人類之需求不一，常在互相衝突之中，彼等之主義，終成空想而已。蓋社會之成立，所以爲公共生活計，其事之關於社會全體之生存者，自不能聽分子之各自主張。因此之故，關於若干事項，自發自動之行爲，惟有停止，而受政府裁制，以遵行各人共由之路，乃團體文明所以造成之必要條件也。

自發自動之取消，其爲自由之限制乎？曰非也，乃所以保護自由也。人既不能遺世而獨立，則人羣相與之際，何能無規則以約束之。故曰自由者，生於規則之維持。所謂規則，有確定個人之安全者。有保護健康，有保障物質上與精神上之安適者。苟無規則，則今日之是非，卽非明日之是非，人人處於今日不知明日之境，其爲禍之酷，有過於法令綱紀之束縛，以一則有所據以定應行之方向，一則漫無指歸，不知何適而可也。故今世之社會，鮮聞由一二人之所好而改造歷史上相傳之習。社會所

以成今日之現象，與夫後來之發展，皆歷史的環境限之。總之，非身入其境者，不能窺見境中之真相。

人類非生而自由者也，既不能脫離既往，斯無往而非羈絆，故不自由者，對於既往所付之代價也。雖然，頗有人持解放之說，若束縛之苦，必可得而脫離者，此在稍留心人類地位之變遷者，有以知其不然。人自墜地之始，與社會相像而生，社會之種種制度，無一爲個人所得而左右者。反而言之，一人命運之苦樂窮通，社會制度首爲大體之支配，盡人共見焉。集合同志，共勉於改造之業，立定方針，持以堅忍，則社會制度之性質，固非不可改易，以離羣索居之一人，而自命爲改造之主人，則斷無此事。蓋人類之大多數，日殫精竭慮於衣食住三者，欲其更進而瞭解生活之意義，則日力與精力有不能暇給者矣。常人每以爲人類之於政治，好爲繼續不斷之活動，因以名曰政治的動物，此大誤也。人類生活之相互關係，爲至要之問題，就大多數人言之，則以屬各人之私事者爲多。人必有與之爲鄰者，然推其與鄰人相處之道，可以爲放諸四海而準之義，則知之者鮮矣。各個人之意志，大抵聽命於制度之意志，而制度之意志何自而來，則能尋思探索之者，不可多見。惟其然也，個人之意志，如何使之與制度之意志能成立一種合理關係，非多數人所夢見也。其服從政府之命令，惰力爲之，其反抗政

府之命令，盲目的怨恨爲之，初非經理性之攷求，而於制度之損益，灼然有所知見者。蓋人羣天才之最不易得者，爲對於國家之知覺，歷史上稍具之者，爲大思想家數人，如霍布士、陸克盧、騷馬克、思輩，彼等本其所見，發爲文章，因使人類之思想，與彼等並駕而馳。以云大多數人，並一名詞而不解，遑論其義蘊乎。社會生活中最顯著之特點，即大多數人對於少數人不假思索的服從而已。一旦忽有新經驗之侵入，乃使吾人瞿然驚覺，恍然於生活範圍之茫無涯岸矣。

其不易覺察者，自有其當然之理由，即世界文明之繁複是也。美國之內戰，陷英之藍格夏，各市於棉荒。物理學家研究以太之性質，可以推算倫敦與紐約之距離。柏林信用組織之動搖，可以引起巴黎交易所之恐慌。舉此數事，以見同時兩地關係之密，乃至同一國之中，忽而由舊而新，其進行之速，有出於常人意料之外者。日本固封建國，旦夕之間，忽易爲近世國。同國之中，乘火車者，盡人而然，然深山窮谷中，必有以火車爲破天荒之奇聞者，強迫教育，已爲各國通行之制，而視此爲侵犯個人責任者亦非無人，所以有此意見之差，即在乎日新又新之速。

自科學昌明，地理之面目，因以大變。吾祖若宗，在滑鐵盧戰後，所觀察之世界，與吾人所生之斯

世，前後相隔僅百年耳，其差異何如。昔日鄉隅寂處，視倫敦之訪客，若他星球之嘉賓，今則否矣。昔以祈禱符咒爲治病良方，今則有醫學專家與顯微鏡矣。昔日生活之所需，常出於自製，或限於一鄉一邑間，今則以全球之產品，供吾人之取求矣。吾人之祖宗，視同洲之內，由倫敦至巴黎或羅馬爲至難，今則以飛渡大西洋由倫敦至比羅爲至易。東京政治家，關於社會問題之決定影響於紐約者，不殊支加哥華盛頓之議案影響於紐約。全世界之大，已成一相依相賴之單一體。全世界所以成此物理的相依之局者，以現時之生計制度爲關鍵，而此制度之性質如何，運用結果如何，專門學者尙且各持一說，可想見其錯綜之情矣。

吾人生息之大世界如是，果何道而能定此世界之組織，吾人之責也。政府者，吾人之所服從，此政府所由以行動之根本理論，曰政府之意志，應包括全國人民之意志。雖然，爲政府者，豈能舉各個人民之意思而一一體貼之，其全體人民中之具有明晰之自覺性者之所表示，常爲政府所採取。近代文明之信仰，所以構成者，有一擬詞焉，曰近代文明之種種機關在使無一人不得發展其天才，而盡其最善，因是而機關之不善，卽爲人民之天才不能盡量發揮。雖然，就此背景言之，文明之運命，視

乎制度，而所以運用此制度者，又在乎吾人之能力。惟辨制度之性質如何，又視吾人所以審定此種制度之短長得失者何如。居今之世，與百年前之哲學家，有絕不同之點焉。昔人以爲人類文化日進而無止境，今人雖信進步之說，而不若前此之樂觀，以爲可安享其成者。方今文明之所以維持，恐懼心爲之，非善意爲之也。若國際競爭，若階級鬭爭，若人種衝突，皆常出沒於今日文明之邊界上，而有莫大危險臨乎其前。人事之中，以一二人之私心而犧牲百千萬人之幸福者，何可勝道。故有慈祥愷悌之人，分析其關係者，每慨然曰，所謂現代文明，根本上皆成朽腐，不可收拾者矣。科學者，窮極宇宙之祕奧者也，人類創造的生活之利器，由之而來，而戕賊人類之工具，亦卽在此。故現社會產生科學，而此社會卽斷送於造成殺人利器之科學亦可。世界之現狀如是，研究政治者可不於人羣所以和好相處之組織加之意乎。吾人所欲推求之第一事，人民之服從政府不徒出於因襲，實本於真正之熱誠，果將由何道而改之。第二，人各有衝動，使得各展所長，不相衝突，因以成人類豐富之公共生活，其道當如何。此種研究之工，當以國家爲始，因人類生活之關聯處，皆在國家制度之背景中。人類之種種活動，自理論言之，無一不在國家管轄範圍之內。近世國家者，一領土的社會，分爲政府人民

二要素，認爲在其領域內對於其他制度有最高統治之權。國者，社會的意志之最終法律的貯藏所也。其他團體，以國之視綫爲視綫。人類行動，國家認爲應歸其管轄者，則從而管轄之。故所謂最高統治權中，更有包含之義焉，卽法律之所許者，由國家主之。無論矣，其立於國家管轄之外者，隱然之中，亦經其許可而後能獨立行動。如兄妹之婚，國家所禁。中表通婚，國家所許。是國家者，社會的圓門之中心柱石也。千百萬人之生活之形與質，皆由國之陶鑄而成。如此云云，非謂國家爲一成不易之組織也。世界事物，無不在演化之中，國亦何能獨外於演化之公例。新財產制度也，宗教信仰之變遷也，物理的條件之不由人支配之隨時發現也，因此種種，而國家之實質以變。政治之爲君主，爲貴族，爲民主，統治者或爲富族，或爲貧族，或由門第，或由教會中之地位，則國家之形式又變矣。

考之數千年之歷史，有斷不容疑者，則國家之中，主持者必爲少數人，而大多數人唯唯聽命而已。此多數人何以甘受支配，古來學者自蘇格拉底以降，無不求有以解釋之。甲之言曰，人民之所以服從，由於少數人之意思，卽多數人之意思。是多數人之同意，乃國家之基礎也。雖然，同意二字之意義，其爲冥然罔覺之服從乎，抑尙有超於此等情形上之明白表示乎，如以後義言之，則國家之歷史

中，多數人之明示意思，爲古今所絕無。乙派如霍布士輩之言曰，人民之服從國家，由於恐懼，此亦非吾人所能贊成哉。謂吾所以遵守某法，參以恐懼之心，是或然矣，所以不殺人者，有所憚於嚴刑也。然謂所以遣孩兒入學校者，除恐懼之自利心外，無他種動機存乎其中，斷不然矣。故亨利梅因（H. Maine）之言曰，國家之基，成於習慣，此言也。較之霍氏近於真理，然人之性情何以積累而成習慣乎，千百年已成之習慣，又何以一旦反抗如法之革命歟。更有邊沁輩，以公利主義解釋國家全部者。國家之發生，對誰之功與利乎，國家之功與利，所以能不激起反對而得人服從者，其理由安在耶。

人民之服從國家，大問題也，各種理論所以解釋之者，專着眼於理性，故不能切中肯綮，以人類非純粹之理性動物也，古往今來之國家，所以得人服從，其植根在於全部人性，不獨理性一端，所以解釋服從者，應隨時代之不同，將全部人性分別考求，不執一說以概千百年之歷史，庶幾可得一近真之說，如霍布士時代之社會情形，以思想爲危險物，霍氏之以恐懼爲人類行爲最終之動機者，亦固其所，反之，十八世紀之道德學者，則又以仁慈爲人類行爲之動機。如此立言，將各種動力強爲分析，且推其一端爲社會中之至強者，無當於人類行爲之說明者也。甲謂人之服從出於甲種衝動，乙

又謂其出於另一衝動。其不中事實，猶之古代哲學假定火源爲萬物之母，因以釋火之性質也。依吾人觀之，一人之身，含有種種衝動，此種種衝動，合而表現，卽爲總人格。人性至繁賾矣，總之，不甘於離羣索居，組織俱樂部與人共享清閒福者有之，其信宗教者，則建設教堂與人共同參拜。人樂於有愛妻育子女，所以迴護其妻子者，無所不至，他人偶犯之者，不惜犧牲一切以爭之。人對於自然界，有好奇心，因好奇心而研究而創造，故詹姆士有言曰，創造者，人類不可抗拒之真本能，與蜂之釀蜜，海狸之造屋等，人類富於占有性與貯藏性，或財產或其他珍品，無不從而收藏之。有人貪安居之樂，不輕去其鄉，有人雄於探險，雖投之荒遠之地，亦所不辭，更有好獸獵者，出入非洲之沙漠，有探幽遇險之志而不遂者，則讀偵探小說以快意。凡此皆人心之欲求不能自己者，一一見於現社會制度中矣。人類又爲好爭之動物，爲防其破壞，而導之入於有益之途，因有運動會之比賽，有奇才異能之獎勵，皆使其翹然有以自見於同類，如駕御得法，定爲尊卑上下之分，如軍隊之部勒然，人且以屈服爲至樂，而國家因以得其捍衛疆土之用。人類又好虛榮，故衛勃倫氏（Veblen）嘗言，有不惜費盡千百萬家財，圖不終朝之光榮者，工人之家，非能操琴者也，必備琴一具，以示體面，社交界之明星，爭趨時尚，

費重金購衣一襲，爲某夕晚宴或跳舞會之奪人耳目，曾不念及移其裝飾費以教育其子女，其效用之相去，有不可以道里計者矣。

飲食也，男女也，衣住也，人類不可或缺之至少限度之欲求也，至於好名好利喜爭鬪尙虛榮，則其方式之不一，動機之不一，猶諸社會史之遷流，靡有窮極。夫飲食起於饑渴，盡人所同，若夫男女其爲情愛耶，其爲肉慾耶，有甚難分畫者，衣住之爲暖適爲眩耀，亦不能執一端以論，可以知內容之複雜，雖謂不易得其真動機可也。吾人所當及早認定者，卽一切制度，乃對於全部衝動之答覆，非合各衝動之全，則一切制度之由來，未由解釋。

雖然，政治哲學之基礎，重在理性，申言之，人類不應徒爲衝動之動物，同時應爲理性之所有者，人類能反省行爲之是非，觀察事物之是否和協，審量目的與手段之相稱與否。且既爲某種行爲後，又考其結果，庶有以補救既往，防備將來，期於不蹈前失，而促進後日之成功。動物中若虎若杜鵑，豈不能推求事物之關係，而其得之也。由於偶然，人則不然，本於思想之推究，而後得之也。如是而社會的善之義，乃可得而解釋。吾人所欲聲言者，善必爲社會的，否則無所謂善。蓋人處社會中，不能一日

離其同類，則一人所成就者，應於久長之年月中，同時兼利他人，此人生之根本要件也，故曰社會的善，即在人性之調和統一中，在各種衝動運行發揮之後，而歸極於滿足的行爲是已。一國人民以千百萬計，此千百萬人之身心，各有其發揮之途，則所謂社會的善者，在是矣。此社會的善之實質，因時而異，各國之傳統，因時代而不同，即社會的善之變遷也。吾人之智識，既隨日進步，對於人性所以使之滿意之方法與程度，必今勝於昔。社會制度所以滿人意者，在其統一調和之境，然不可不防者，則爲以僞亂真。譬如人之志願，在占有財產，社會所公認也，而有人僞託公司名義，填發股票，不移時欺詐之情畢露，則此方法不能長久滿人羣財產之慾望，顯然也。財產制之發生，有種種原因，一則免於今日不知明日之饑飽之苦，二則有財產始能自發自動，不隨人俯仰，因求此類慾望之平衡，而財產制發生。制度既生於因時變遷之人性，則造一靜定的環境，以期吾人固習之滿足者，非善法也。吾人所遭之境，常爲獨一無二，甲時不得與乙時比，乙時不得與丙時比。故制度決之於試驗，而後其適不適乃定。如是，同一之社會的善，決難先後重見，則以不變之制處此日變之社會，必潰敗決裂，無疑義矣，故求社會之調和統一，惟有以平心靜氣之工，推究既往，同時以察微知幾之見，測料未來而已。

或曰如君所言，殆取邊沁氏之言而交通之，以合於今之需要而已，人在社會中，有欲達之目的，即有所以達之之步驟，不論其難易，要必求一法焉，以爲應付之計，此與邊沁氏所謂社會的善，乃比照斟酌的理智之產物，何以異乎，吾人更與邊沁氏同者，謂社會的善，在於避苦求樂，惟其立言之法異，吾人以爲理性之工，在於發見欲求滿足之塗，而所以衡量欲求性質之高下者，以其能否維持全社會永久之利益爲準。

雖然，有與功利主義不相同者，二事，衝動爲利己心之說，吾人所反對者一也，苦樂二者，有精微算式可求，雖其定名均出於近代之工業革命，實導源於耶教家之言，吾人所反對者二也，吾人以爲各個的善，自有來源，決不出於計算，出於他人如何待遇之中。（註邊沁氏言人之所以有信義，恐人之所以不信義相待，則道德出於比較出於他人矣）人之各種衝動，交戰於中，而所以貴有理性者，非謀此衝動一時之調和，實爲之立長久相安之計。非然者，各衝動交關於內，不特有妨一己，且害及他人矣。如是一社會之內，各盡其能以求其所當求，因使共同生息者，得享豐富之生活，所以安排各人之人格者，如是，則社會的善在是矣。

第三節 國家之目的

概觀以上，可以尋繹國家之目的矣。國家者，一種組織，使多數羣衆實現最大範圍內之社會的善而已。如前所言，國家之職掌，促進各人行爲之應一致者，所謂一致，隨時代伸縮與試驗成敗而定。各國中央政府之設官，以此爲度，其他範圍，爲國家所不能侵入者，尙不可勝道。譬之國民間應有至少限度之禮貌，故公衆出入之場，必有若干規則，若每各家宴會幾次，賓客何人，則非國家所問焉。宗教自由，已成信條，強而同之，決非社會之福，故爲人民立惟一之宗教，今已非其時。至於有形之物，如水如電，如運輸，與公衆幸福有密切關係，昔以委之私人者，今漸知非國家管理不可矣；若裝飾品之製造，如香水如其他飾容之物，則聽之私人，國家僅稍加限制，不顧問焉。總之，國家之性質及其職掌，如何，因歷史之遭值而隨時決定而已。

所謂國家，不能概括人類一切活動。國家自國家，社會自社會。雖社會秩序以國家爲主宰，而終不能混而爲一。爲根本瞭解國家計，不可不明國家與社會之分別。國家之行爲，何道以表現，賴有政府而已，故欲求國家之意思，卽求之於其政府之意思可矣。全國中千百萬人民受治於國家之下，其

心志之所在，除略示方向外，不能一一條分縷析而明言之。譬之人人樂觀輪奐居室之成，而房屋建造之經過，決非二千萬人民所能共同議決。學者求國家主權之所在，謂爲政府固莽，謂屬人民亦不盡然，於是有主權者不知何在之語，惟自法律上觀之，不能不謂主權之源，在於立法者。全國之民人參與國政，非不可能之事也。古之希臘，嘗集其人民於市而議政。近代國家之人口，以四千萬七千萬或一萬萬計，故全民之直接參政，爲今世所無。就實際言之，國家行爲之事實的源泉，厥爲少數人，此少數人之議決，卽爲法律而拘束社會。此少數人既爲受託人，同時又爲統治者。此少數人之業，在默察社會所需，且應其所需，顯之於立法行政之條教。然則謂國家之目的，實現於此少數人之所作爲可矣。

雖然，此少數人所自負之目的爲一事，彼等所以現此目的於實際又爲一事。猶之學者對於法蘭西之舊王政，爲哲理的說明者一事，而所以現此理論於實際者又一事也。明乎二者之分，乃可論服從之義務，服從云者，自法律言之，無一刻之或停，而自實際言之，又因國家實際上所以成就其目的者而定。人民者，國家之成績之裁判官也。國家今日之現狀如何，本其權力謀所以移易之，進於未

來之境者又如何，以二者之距離比較，蓋大書深刻於吾人之心底。因此政治之原則，曰人民有服從之義務者，非僅以學理上目的之堂皇冠冕者也，亦視國家實際上所成就者如何，乃從而聽命焉。故曰權力者，中立者也，無所謂善惡也，所以或爲善或爲惡者，本於其所成就者而論定之。吾人最終之服從，常以理想爲標目；法權雖能強人服從，而人民真正之效忠，一以國家實際上所作爲者爲條件也。

國家成績如何，人人得有所觀察而論定之。惟其然也，國中之一民，咸得有判斷之權，苟非各人之社會的價值，原有先天的高下在，安能不顧及人人之平等地位，安能不行民主政治。民主政治之涵義至不一矣。吾人所謂民主者，謂全體男女既應平等參政。則隨其經驗所及，對於心目中所構成之國家，各下論斷可也。因而吾人所以反對一人之君主政體或少數之貴族政體者，其至強之理由，卽在其排斥多數，在其以一人或少數人之利益爲國家之利益。全國之大，苟不以全體成年人之意思爲意思，而限之於一階級之內，則其所判斷之是非，決不足恃。全社會之內，政治要衝之人物之言，固當尊重，而對於葑菲小民之言，何嘗不然。蓋國家之目的，關涉人人，其所成就爲全體之利害休戚，

乃歷史所明示者也。反之見擯於政權外之階級，即爲見擯於平分利益之階級。某階級之排斥云者，即其人爲社會的善所不能潤及，亦即其人格不能求滿意於現政制之運用中，其終也攻擊此政治而爲反抗之行爲者，即此輩也。要之人性既同，其所具之欲求，應有共同之至少限度之滿足，而此至少限度之中，參政權即居其一，非此無以保證其欲望滿足之實行也。國家之行事，人人同受利害影響，則國家之應爲責任的國家，無疑義矣。國家之握有權力，非絕對的也，乃有條件的也。國家之所以有權力者，以其有義務也。國家之所以存在，所以使人人發展其我之最善者，因是所以評論之者，非理論中之國家，乃實際中之國家。國家者，立於勝任或不勝任之道德的測驗之下。非有先天之是非，爲其行事之標準。其發號施令也，於隱約中有一貫之目的，曰人民公共生活之所本，有若干衝動，當使之盡量發揮而已。雖然國家之地位，不可重視，亦不可輕視。其過於重視者，以爲發展人民之善性，皆國家之力所能爲，抑知人人之最善，須人民自爲發展，非國家所能強也。其過於輕視者，以國家之力爲不足道。國家誠立定教育統系，所養成者爲公民而非奴隸，如柏拉圖之所云，則教育總長之地位當遠在陸軍總長之上，以其造成一種環境，人民薰浴其中，自能領略所謂最善者也。國家之號令，

應自其權力方面，嚴格審定。若其真目的，藏於其行動所構成之成績中。

欲論究國家之行爲，不可不先確知國家之性質。第一事之應避者，不可混國家與社會制度之全局爲一。真正之政治行動之學說，在寫敘行政機關之運用，若某司某輪，某司某軸，一一活現於吾人之前。故所謂國家學者，按諸實際，乃政府行爲之學耳。惟欲明政府行爲，不可不知種種勢力之影響於政府者。政府所表示之意志，可謂爲吾人所遭值之意志中之最大者。要非社會全部之意志也。蓋一羣之中有若干方面，曰社會，曰美術，曰人事，曰政治，此數者相合而成文明之實質，決不能等量齊觀，概以政治名之也。譬之人身，至要之部分曰骨骼，而骨骼非即人身也。社會之至要者曰國家，國家非即社會也。既不能以骨骼爲人身，何能以國家爲社會。

且即等國家於社會，而國家之普遍性，決不能概括一切。譬之一國之教會，常求超出國界之外，以居某社會秩序之下爲求足，欲進求大同世界之實現。英之天主教徒雖在政治上服從英皇，而衷心所向者爲羅馬教皇。世界之工人組織如勞動國際之類，雖其會員未嘗否認對國之服從，而其心固以爲國家之外尚有應服從之國際在。平居無事之際，彼固樂於勉從國家之意志。一旦與國家

衝突，國家苟謂最終之是非，獨操之自我，藉此主張絕對之服從，則人民必有不能承認者矣。蓋人民所以服從之最後根據，在道德上之公道，此公道為國家所欲實現，然因事實之障礙而被阻者，又往往而然，則服從不服從之爭起矣。

國家之意志，即政府之意志，其是否成為意志，視其所命令者是否為公民全體所承受而定。政府之意志，不因其出自政府而具有道德上之根據，換言之，不因其出自政府，乃有是而無非。意志之背後，有至強至高之威力。此至強至高之威力之行使，即為一種道德問題，行而當者是，行而不當者非，凡為國民咸得為是非之判斷者也。故公民之誼非他，即凡為公民本其知見，為是非之判斷，因而對於社會之公善，有所貢獻之謂也。應贊成國家者贊成之，應反對者亦不以國家之故而有所顧忌。如是國家之意志，即個人意志，當各個人本其判斷，贊助國家命令之時，則二意志實出於一也。吾個人義務之從生，在於審定國家要求之後，予以決定，不如是者，不得謂為真義務。我之對於政府之贊助，應出於自由，若所以是非之者先受外界之強迫，則我為承受他人之是非之奴隸，而失其所以為獨立之人格。則其所謂人者，雖為國家之一部，而非共休戚之一體相關者也。故論社會組織之學，其

開宗明義之第一章，應說個人之地位爲有限的。個人在團體中，雖爲內在之一員，亦可立乎其外，而判斷團體行爲之是非。

第四節 國家與社會

如上所言，惟實主義者之國家論也，其與此相反之學說，亦爲吾人所當研究。反對論之發生，始於希臘，以國家與社會爲同一物，繼起之學者如盧騷氏、黑智爾氏、包遜干氏亦同此說，惟立言之體裁稍有不同。此派學說以爲實知意志，在乎個人，蓋以一個人而盡知當時之事實，則此實在意志之表示，不能舍個人而他求焉。爲個人者更事愈多，是非得失之辨愈密，因而窮其意義之所在，推其結果之所屆，所以存是與得而去失與非者在是矣。此派學者之言曰，實在意志，因吾人之行爲而成形，而吾人所以得其爲真我者，即在此中。且此實在意志，分之於各人，而各人之所得，無不相同，所以然者，各個人之實在意志，即此公共意志之一部分也，此公共意志，推至其極，即爲國家。如是言之，國家者，吾人之最高部分也。國家之爲物與其所作爲，不外乎吾人意志中孳孳兀兀之所求，去其暫而存其常，去其一時而存其永久，去其反乎理性而存其合乎理性者，是即國家之所代表者也。換詞言之，

各個人之所經歷，常不免於走入歧途與夫思想錯誤，在此各人經歷中，去非存是後之永久目的，即國家也。

自此立點言之，則政治義務問題之解決，固極易事。吾人所以服從國家者，以國家即代表吾人而已。吾人誠明社會關係之真性，則吾人意志與國家意志之所以相同，亦可恍然大白。國家之所作爲，即所以求善之表現，此善也，爲吾人所共向往，惟以知之不真，而不免入於邪境。如是，吾人所以服從國家者，不啻服從自我焉。更進言之，即吾人服從最善之自我，此我也，合我與我之同胞而爲一。故國家者普遍體也，吾人之小我，爲其一部，而於此中求其生活之意義。個人之見解與其所欲求者，其範圍之狹小與一偏，不待言矣。國家者，合此百千億萬京垓人之聰明，參互錯綜之，而今日之社會組織，因以定形。本此義而求，吾人之真我，寄形於國家，個人既不能一日離國家，則個人雖有自由，與立於國家監護之下，何以異乎；雖謂我之自由即我之受強迫，有何不可乎。

如此立說，非不新穎，而此派中人如盧騷之言，於後日國家以爲之實際，尤生極大影響。然吾人敢明白昌言曰，非否認此說，則真正之政治學說未由成立。若必欲承認之，則非消滅個人之意志不

可。蓋人之生也，因其個人與世界之接觸，而後有所經歷，而有或是或非之判斷，此種判斷，發生於個人獨有而他人所不及之經歷，經歷愈多，創見亦愈增，故不以個人之經歷爲判斷之來源者，則個人之所以爲個人，失其所謂創造性矣。個人與世界之接觸，有爲衆人所共，有爲一人所獨，合此二者，個人之所以爲個人，乃得充分表現，而後者之影響尤大。故曰個人之真我，即離羣之我也，本其一人冥心孤往之所得，以貢獻於人人所期望而求實現之公善，則真我在是矣。

更就此派學說之擬詞而詳考之。彼等以爲各個人行爲能折衷於理性，其所採手段與目的，又能相劑以求合於善，則真正之自我在是矣。如是之自我，於吾人之自身，不可得而求，即令有之，亦非吾人所得而認識。蓋合百千萬人而成羣，而我居其一，我一人對其千百萬人所生之全部印象，即真我也。此全部印象，合千差萬別之行爲而後成，或爲善，或爲惡，或無所謂善與惡。時而對人感恩，時而對人負義。有出於一時之狂喜，有出於一時之盛怒。此皆所謂我也，同國之人對我之印象，即在乎是；亦有我之行爲，若大背乎我平日之本性者，則因固定之希望早成，偶有不如所期者，即目爲反常而引爲大奇耳。

此派又謂意志之出於眞我者，無論爲社會中之誰某，無不相同，此亦非也。竊以爲政治哲學之出發點，有千鈞萬馬之力，不能動搖者，卽人類意志之各不相同是也。人類之意志，不能構成一繼續線。各人欲求之目的物，自有共同者在。譬之凡爲市董事者無不求市稅率之低減，爲財政總長者，無不希冀預算之額外收入。而甲董事與乙董事之眞意異焉，甲財政總長與乙財政總長之眞意異焉。何也，縱其所遇之事物，生同一影響，引起同一意志。然不能謂相同之感覺與相同之意志，卽相合而生單一之意志，單一意志云者，世間決無此物，惟在乎譬喻中耳。各人種種之意志，可共趨於同一之目的，然除其所欲之物之實質外，此意志各自獨立，不相爲謀。

夫意志之本身，既因各分子而獨立，則惟一之公共意志說之不能成立，愈屬顯然。蓋考察現代生活之性質者，咸知一社會中有千百萬意志之存在，而絕無所謂互同之目的。羅馬教徒之意志，以隸屬羅馬教爲救世之惟一方法，此一點信仰，卽其自我之最眞部分，試以此羅馬教徒之意志，較諸其他反宗教家之意志，有何事可謂爲互同者乎。英之任一普通銀行家之意志，又有何事與共產黨員爲第三國際鼓吹奔走者相同乎。而羅馬教徒也，反宗教家也，銀以家也，共產黨員也，各人之意志

相互影響，則成事實。此各人之意志，相爭不決，各就所持之說有所陳述，因得以去其皮相而存其實際。若因此之故，謂茫茫塵世中百千萬人之意志之後，有一總目的在，而此各人之意志，即爲總目的之一部，則斷不可。惟政治上之意志，試爲之分類，常以一體之名稱之。譬云保守黨如何，即指保守黨之意志而言，英吉利如何，即指英國之意志而言，英國教會如何，即指英國教會之意志而言。此所謂一體者，謂其各分子之意志，化合無間，而甲意志或乙意志之凌駕其他分子而上之痕跡，不可得面見，故自外人觀之，即謂爲一體。是一體云者，自吾人所認定言之，僅其各意志融合之狀，至於何等耳。是非客位之一體，乃主位之一體。總之此等一體，非即張性或李姓人格之一體也。蓋團體人格與團體人格之意志之所以爲實在者，即在團體既成，各分子受其影響，其行爲較團體未成立前，有迥然不同者。至於個人之所以爲個人，自有其獨具之經驗，如前所云者，固非此類之一體說所得而概括焉。所謂大英國之一體者，謂其因千百年歷史之遺傳，多數人民之言行，自出於同一方向，決非超於數千萬人之上，別有一神祕之超個人之意志在焉。

吾人既反對上所云之公共意志說，自由問題自別有解決。如彼所言，吾人之真意志，非即表

現之意志，乃公意志之隸屬於國家者，故以盧騷之語言之，謂爲受強迫之自由可也。我表示我之所真欲，卽我之所以得其真我，我之所以得其真我，卽自由之真髓。精神生活上有至不可缺一事，曰不受強力之支配而已。有犯人焉，經法官判定，服役若干年，此其服役明出於強迫，若如盧騷言，謂爲實非強迫，無不可焉。蓋彼等之言曰，犯人誠了解其行爲之非，而認國家法紀之重要，則其意志中將自願受禁錮之刑矣。然依吾人所見，強迫之出於自加與出於外力者，其間有天懸之別，而自由與不自由之界卽辨於此。我立志戒煙二十四小時，此強制之功，出於我之自爲，故不得謂爲侵犯自由。反是者戒煙之舉，出於父母之命令，或師長之勸告，皆非我自身之意志，則與自立志者大異矣。一人之身，兼種種衝動而有之，甲強乙弱，丙益丁損，謀所以裁制之，調和之，吾之意志爲之也，有裁制與調和之者不得其法，則今日所決，明日改之，任意所欲，無礙其爲自由。反是有強力焉，其加於我身，由於外來，則與自由之義，絕不相容，以其非出於自願故也。總之外力所加，則其所得經驗，爲他人所強而致者，斯卽非自願之謂矣。

因此之故，謂吾人反對強力之行使，則又不然。義務教育制度之下，一切兒童咸令入學，我卽不

贊成其制，而理應服從，何也，苟人各從心之所欲，而任意妄爲，則有組織之社會生活，終不能成立矣。然強力何時始能應用乎，曰：全社會謂某事項應由國家強迫者，國家對於此等事項，即應有強力之適用。反之，個人良心上認爲某法律應抗拒，雖國家執嚴刑峻法以繩之，亦所不顧，是爲個人與國家對抗之時，獨在非常時變下有之。個人之立身如此，乃能本其特立獨行之性，以我一人之人格，對於現社會爲他人所不爲之貢獻也。譬之路德（Luther）之所以爲路德，即以其於舉世不爲之日，反抗羅馬教也；尼維蒲鄉氏（Nevil Beauchamp）之所以異其母國戰者，正以其愛之之故，此亦尋常愛國之士所不敢爲也。如是，爲社會之一人，不苟同於流俗，而好自標異，即所以發展其個人之自由。至於一衣一食之微，則樂於從衆，而不必立異，惟政治上教化上之大問題，吾心所主張，與現社會所流行者，大相反背，則不易舍己從人，誠以舍一己之主張，苟同乎人，乃人格之阻遏，非人格之充實也。

公共意志之說，非所敢承，既如前說，若謂國家爲公意之結晶體，其誤亦等。包遜干氏之言曰，凡國家行動，自其根底言之，即社會之真意之行使。使包氏之意曰，社會之中有惟一之合理的心，依論

理的行歷之方式，而運行變化，此心之結果，即社會的生活也，則依吾人平日所接觸者言之，人事之變化，豈嘗有所謂一心，依論理之規則支配其間哉。社會之中，有所謂習慣也，制度也，信仰也，所以生滅盛衰者，皆出於偶然，而非人之智力所能左右。即曰主持之者，非無商權，以歸於一當，然要不能以一心臨照萬物之全而已。蓋古往今來之文化，謂其先後變遷，有一定之統系以貫串之，苟非抱極樂觀主義者，何能作此想乎。今日之文化塗徑，甲一主張，乙一主張，其參互錯綜而偶然湊合者，豈有所謂合理的推求，而求達乎至當之方向哉。

前所謂社會中之制度習慣等等，決非以統一之意志爲之造成也。百千萬人之所聚，各有其懷抱，若一大漩洄焉，因其波瀾，互爲起伏，而今日之狀況以成。所謂國家者，豈有他哉，實最終之斟酌決定處。其所以下一決定者，則審察環境，而認爲相當者耳。國家之意志，固不得不謂之一，然所以一者，與個人意志之一，迥乎不同，譬之書錄中見一書焉，爲我所欲得，乃斟酌買價與欲得之心理，認爲書勝於金，則兩書肆購之矣。謂國家之決斷，有同買書情況之簡單者乎。譬之一九一四年，英之對德宣戰，大多數閣員之決策，分前後兩步，其一，排除德國對比法之侵犯，第二，鼓動全國人民加入戰爭。

（註此殆指一九一五之義務兵役法案言之）此種決定，安得謂爲出於統一之意志哉，蓋關員心意之強弱，至不齊一，惟宣戰爲其共同之目標，偶爾黏合，以成此舉而已。故所謂一者，客觀目的上之一耳。且對外戰爭，有情感之半影，環繞於外，常不欲以意見之差池表示於人。至於內治問題則不然，試舉保險法言之，此法所構成之一貫之意，有勢力之角逐，意見之磋磨，條文之修正，與大威迫之手段，所以成此一意者，錯綜複雜與不可必之狀爲何如。一國之中，必有百千萬人之意志，相互角勝，各求爲社會勢力之主人，而此百千萬之主張中，幸勝而採用者，則謂之爲國家之意志，惟此所謂國意者，非斟酌情理而後出，以其無理性的心爲之主宰也，亦不得謂爲單一，以國家法令之所以成，決不出於全體國民之一致。若謂爲有善意伏於其中，則證之法國王政時代而知其不然。卽曰有善意矣，亦不能以此之故，卽謂爲合於道德，因所以評衡國家者不在其意，而在其實行之結果。既有善念，又有善果，乃不得不謂爲善意矣。要之國家之評價，不在其理論中之目的，而在其實行之成績。

第五節 政治權力之性質

國家學之重運用者，應自執行方面立言。一國之中，有少數人焉，在國法上託以決疑定策之權，

此輩所下決定，即國家之意志。此國法上所授與之權之組織如何，是形式也，非實質也。專制國中政權之組織，常託名於仁民愛物，其名號雖美，而不見於施行者，往往然也。政權之爲性，使進而深求之，即委託云耳，操此權者，猶之與人訂約之必有條件。國家之意志，在法令所施及之人人，咸得審查監察之。國家之意，能左右人之生活之實質，則其行事之是非得失，自不能不受人之評判。國民於國事之是非，有審核之義務，考之歷史之記載，國民之所欲所求，誠明白標舉，大聲疾呼以主張之，自能受人注意，而爲之補救。蓋國家之與個人，自外觀之若二物然，一旦其所作爲有切於吾身者，則我之與國合而爲一。我之所欲求，國家代爲之宣洩，則國即我矣。國立於吾人之上，操整齊畫一之權，使吾人某種行爲出於同一，以維持公共生活，以宏大人格之發展。而此主持而實現之者，國中少數人而已。惟如是，知政府行爲之來源者，即知國家意志之來源矣。

政府行爲之來源，其本身上不能謂爲有善惡，因而不能謂國家意志之本質上有善惡。國家號令既發，其所得人民之反響，不一其類。有深信以爲然，從而遵行之。有指爲濫用權力，而積極反對之。如英一九〇二年之教育法案是。二者之外，更有人焉，淡漠置之，初不表示其贊成與反對之意者。要

之，吾人處國中，日必有若干事，接觸於心目中，不可不對此若干事，有所分別其可否。至於政府當局諸人，各有其意思，相合而成同一之決議，此同一之決議，即國家之意志，而表現於平日發號施令中焉。

如上所云之國家之觀察，可謂盡惟實主義之長矣。吾人所認定者有二：一曰國家行爲，發自個人，二曰政府中人之行爲，受全國人之審核監督。政府行爲之有是無非之說，非所敢知也。審核與贊否之義務，爲全國羣衆所能履行之說，亦非所敢知也。吾人所主張者，政府之種種行爲，應懸一標準，在使全國之人民，各發展其最善者而已。政府之能盡此義務者，人始樂於贊助。此證之往史而斑斑可考者也。權力與正直，固二物也，政府之所以行使其權者，在謀全社會之發展，則政府之權力與正直出於一矣，要之政府一切行爲，無一事不可發生疑問。既疑而問矣，所以求其答案者，視國民之態度何如耳。（法律上曰權利，道德上曰是曰正，二者西文同爲一字，曰 Right，原文中以 Power 與 Right 對舉，是明指道德上之「是」，以「是」爲單名，不易成文，故以正直二字代之。）

吾人之爲是論，其第一優點，在乎尊重人格而已。國家所有事，既在取資於社會經驗，以見諸實

事，則經驗二字，應爲至廣之解釋，以期所以取用者益精益求精。如是不論其人地位之高下，應容其發揮所見。此卽民主政治之所以推行也。苟一國之中，凡屬成人，皆許其各自發展，無所梗阻，則國家所以廣拓各分子經驗之途者，庶幾達矣。考其所以如是者，有二義焉。國者合民而成，國之爲性，視乎人民。民將其在生活中求而有得之意義，貢獻於國家，此一義也。國之爲性，既視人民之發展而定，則人民所處地位，應使其得以從容分析其經驗，以有裨於創造，此又一義也。吾人平日觀察社會，見夫衆民之孳孳兀兀，日不給於衣食。既不能從事學問，則其所以貧困之故，亦非彼之所得而解釋矣。故曰國家之性，視國民之性而定，而國民之性，非導以教育，保證其政治上之自由，則其有意識之表示，末由自效於國家。

如是，國家者，人類之結合，以公共生活之恢宏爲目的者也。其爲社團，無異於其他社團，與教會工會等。有不同於其他社團者，則生息於一國之境內者，卽爲此國中之會員，其會員之資格，出於強迫，不得由人選擇，且國家有責望於國民之義務，苟或不從，則強制之力隨之。惟國家根本上之道德性，與其他社團無以異。國家責其人民以忠義，猶朋友間以必誠必信相期待。國家所作爲，必本於民

意之所謂善，國家之價值之高下，卽由此以定。國家之基礎，在乎國民心思與情感之中。國家譁然號於人曰，吾將舉某事行某事，文告皇皇，國民其信而從之乎？曰未也，必其所爲，誠足以激發同情，則國民翻然覺悟曰，服從者，國民幸福之必要條件也。國之所以立，應正式宣告於人民，吾能保護爾等幸福。國家之言行相顧者，先盡己責，乃能責其國民以效忠。

吾人所以評論國家行爲者，應較其他社團尤爲徹底。國家職務範圍，廣及庶政，權力行使，及於生殺，人民苦樂隨之轉移，此國家行爲之關係所以特重，爲其他社團所不及也。譬之我不樂守教會之命令，去之可也。因此而絕其平日交接之友，不與往還可也，乃至任教會中人以詛逐之禮相待，令人聞而戰栗亦可也。若此類者，固引起無限痛苦，然以人世衣食之需言之，則我之行動仍受法律之保障，非他人所得干涉。其他工會與俱樂部，我之爲會員，與其來去，皆出於自由，非會與部所能強制，苟此會與部橫施干涉，則吾得控諸國家而禁阻之。以言國家，則不可同日而語矣。國家法令，苟違反之，立即受罰。既居領土之內，卽難逃管轄之外。如欲有所聲辯，不能憑現時司法立法之機關，作反對國家之言論。就吾人生活之尋常環境言之，國家者，一切決定之最後源泉也。因是對於國家意志之

尊重，應駕其他社團而上之。國家權力之大，試舉數事證之。國家有徵稅之權，雖奪我衣食之一部可也。國家許人民以信教自由，然一旦從而取銷之，亦惟其權力所及。對外之戰，雖爲吾心所反對，然國家強我以效命，惟有聽從而已。國家得禁我之智識之習得，使我無所挾以圖進取。惟其權力之大如是，人民於其一舉一動，安得不加意警防之乎。雖然國民之監視其政府，非一二人所能擅爲，應有一定之組織。近世國家，苟其人口疆域不殊希臘，則全體公民坐論一堂可也。惟其疆域人口遠在希臘之上，故所以監督之者別有所在。要在各公民相聯合以施壓迫於政府，政府乃有所諮詢而爲改絃之計。其根本之解決，在使國家爲責任的國家，卽政府之行使其權，以民意爲依歸，合民意者留之，不合者去之。何種政府合於責任政府之標準乎，必證之歷史而後知所取舍。君主專制，以一人操全國之大權，其不合於責任政府之義，不待言矣。次之者以選舉權專賦於一階級者，亦非吾人所謂責任的國家也。執政者受人民之公託，常誤於以全國之公利爲一己之私利，是可暫而不可久者也。必也政府之旁，有監督之者，庶不至以私害公。權者，至凶至危之器也，不可不慎所操持。旣爲政府，自不能不授之以權，權尤大，則行事尤便捷，此強固政府之說所由來也，惟政府之權每易濫用，不可不設爲

防閑以限之，此立憲政治與責任內閣之說所由來也。

吾人之立言，或不無無政府主義之彩色。吾人之說，個人主義之學說也。以各人衝動之合理的滿足，爲政治制度適不適之標準。國家之保護人民利益，應普及於人人，不得厚於甲或乙而薄於丁。或丙，甲乙丙丁同有審查之義務，審查國家所以待我者是否有所未周，其未周之故安在。審查之結果，行動隨之。更進而言之，因分析國家之內容，在倫理上迫我以不得不謀國家傾覆者，亦時有之。蓋國家之行使其權，以合於立國之原目的爲當然，今既背乎此矣，凡爲公民應有所覺察而同負抗拒之義務。各人所以樂於爲一國之民者，以在此國之中，我與我之同胞，各能發展我之最善者也。國家而能向此目的進行者，自不應起而反抗。在提倡革命者能否本其方法，達所欲達之目的，亦應審慎考慮，苟自問無把握，則亦不應起而反抗。更有當注意者，主張革命者提倡之方法，能否始終不變其性質，或託名公善，而終之以圖己私者，往往然矣。公民觀念之中，應許以道德的冒險嘗試，否則失其所以爲公民。既有所是非可否，因其是以贊成，因其非以反對，即我所以自效於國家者也。

上所云云，試易爲他語以說明之。我既爲社會之分子，則對於社會得要求其發達我一身及各

同胞之最善自我。一人之身，有某物焉，得之則成其爲道德的人格，失之則否者矣。所謂某物，卽某種權利，與我之爲社會分子永相聯屬，而不可一日離者。國家能否爲我保持此權利之實質，卽我所據以評斷社會之根本機關之國家也。國家爲我保持權利，我對之而負義務，二者相待而成平衡。所以非明定此權利不可者，因不如是，無以宏廓各人之公共生活也。此等權利有不能實現者，則可從而考之曰，是否國家之心志，已不合乎公善，而別有所向矣。國家之所以行使其權力者，在確保此權利而已。其合於此旨者曰善，反是曰惡，此卽國家之道德性所由以分辨也。且國家既爲他人謀其充滿與豐富之生活，而我獨抱向隅之憾，則我應進而求其所以致此之故。我旣爲公民，固對國家享有權利者也。我之充分發展與我之衝動之最善調和，皆我得而提出要求於國家者。總之，此權利而確保也，庶國家之存在於我有意義，反是者，我爲奴隸而已，則國家於我，謂爲雖有若無可矣。

如此云云，國家之有權利，猶房屋之有基礎也。此權利之承認，卽其國所以行使權力之是否合於道德之標準。十八世紀有天賦權利之稱，所以爲天賦者，謂其與善良生活不可須臾離耳。此權利消亡，我旣失其所以爲人，亦無以服役於社會，造福於同國之人。國家之不認此權利者，卽無以植國

基於國民之心底。自人民視之，國之所以爲善爲惡，因其所維護之權利而定，且國家對於此項權利，予以與時更新之實質，而後能長爲人民所擁戴。如是，此種權利，謂爲兼客觀與天賦二性，亦無不可，蓋其爲善良生活所必要，又經全社會合理要求而後實現，皆可本科學方法以詮證之者也。

權利之意義如是，是職司學派之說也。所以享有權利，非徒爲個人享用計也。所以實現權利，亦非爲吾一身以內之小天地計也。人處社會之中，一行一動，在在有相互關係存乎其中，甲之行動常影響及於乙丙丁之鄰人，一人之或喜或悲，似無關於政治之大計，然以一部推全體，現在測將來，雖謂此悲喜爲歷史上之大事可也。依職司學派之說，權利者，人所受之權力，使得有所行動，以爲社會遺產之繼長增高計。所以貴有權利者，非爲有所受也，爲有所爲也。雖曰人之智力高下不一，所貢獻於全社會之幸福，不能盡同，而要之必先使之有貢獻之方法而已。人之品類，至不齊一，有不避艱難險阻奮勇前進，而終達乎卓然自立之境。亦有雖享受種種利便，而隨波逐流，終無以自異於芸芸衆生者。社會之發達與不發達，皆視其所以爲人民謀創造之塗徑者如何。人民求之，而社會無以應之，則惟有決裂，此一七八九之法國與一九一七之俄國之往事也。彼法俄者豈不有所謂承認之權利，

惜所承認者，不適於國民生活，而所不承認者，反爲人民之所力爭。人民對於國家，一旦啟釁，則在上之人四顧蒼茫，無一爲之效命者，何也，其社會組織與人民福利不相應合而已。

權利之解釋既明，則國家所屬之權力，因之以定。國家自居於主權的組織；主權云者，謂其行動之界線，由彼自行畫定者也。國家此種地位之能否維持，自有實用標準在。國家而有意於達其原定之目的，則其應享之權力幾何，權力之組織法如何，應由吾人爲之解決。社會的組織之標準，非絕對論理也，非先天的是非也，乃國家行事中之論理爲人民所經驗或感受者耳。社會組織中，甲之要求如何，乙之要求如何，皆有歷史之環境，凡他種解釋所不能盡者，獨歷史方法得明其底蘊。吾人之意以爲國家云者，在事實上不外少數人掌管國家意志之實際運用者，惟其然也，吾人之主權解釋，較之他派學說爲尤難，他人得以主權歸之於神，歸之於首出庶物之一人，而吾人則不能也。竊以爲社會組織之最善者，期於產生聰明剛正之人才，先後造起，綿延不絕。爲達此目的計，有爲政權應集中於一人以爲最後決定機關之說者。更有謂國家權力之行使，應受倫理上之限制，同時即爲行政上之限制。蓋權力易爲柄權者所濫用，故應設爲監督機關，此倫理的或行政的限制說所以盛行也。國

家之爲性，因其人民所享之權利而定，然所以保障權利者，不能不賴權力。權力之行也，應爲一國之公善，非爲一人之私計，然假公濟私者，往往而是。故吾人所以斷定國家者，非徒以其有善意也，應視其政府能否提高普通羣衆之地位而定其價值。

政治學者有其擬詞焉，曰國中人物之平均數，咸樂於發揮其政治動物之天性。其意曰，普通國民，可教之導之，使其對於國事發生興趣，既有興趣矣，輔之以事理之判斷，自能熟習乎民主政治下之處事方法。此等擬詞，果合於事實乎，盡人而知其不然。試考現代社會，一國中之芸芸者，不知有所謂國家觀念者，何其多耶。彼等平日所營營逐逐者，不外乎個人之私利，雖告以放闊眼界之說，而彼等局天促地如故焉。不獨社會大潮流非彼等所注意，即社會潮流侵及其一己之利害，亦漫然無所覺察。彼等於國家政治競爭，若觀劇然，從不自居於劇中之一人。演劇者誰，幕景如何，皆彼所不樂於聞問。其惟一之希望曰，吾但得安居樂業，不爲國家所阻擾，斯足矣。

大多數人民既如是矣，其結果不出乎二：一曰國家之事，託之少數人，使其長爲人民之監護人，亞里斯多德所言主人與奴隸之關係，乃爲其惟一之解決法。孰爲天生之主人乎，孰爲天生之奴隸

乎，誰得而辨之，依現時方法言之，甲內閣既誤矣，乙內閣起而代之，惟有以試與誤之法，爲之消息其間，此卽所謂民主政治下之政府選代也。二曰一人之私事，常有公共之涵義，伏乎其後，換詞言之，私不離公，故個人之欲不爲政府所阻擾者，惟有注意政治，而不應忘情於政治。雖然，其至關重要者爲理解力。近世之國之內容，至爲繁複，非平日研究有素者，難窺其祕奧。學校中列爲公民一科，所以使人於國家組織之大綱，有以共解。政治學上疇昔之錯誤，在以抽象的人與抽象的社會對立，其所得結論，空談而已。今後求真之法，惟在潛入政治之內流，而追及乎生活之內幕。以云我之所獨，他人不得共之者，惟有心中所藏是非之判斷而已，而所謂判斷者，又何能私之一己，不生社會的影響哉。

人處社會之中，誰不發爲政治上是非之判斷，所當研究者，其最後之決定者，應爲何種機關。以一國人口之繁，治理之隨，惟有以國事之大體方針諮詢人民，換詞言之，其提出之問題，應勒爲至簡之文字，然後人民得爲或然或否之表示。故民主政治而欲善其用，惟有人民所委任爲代表之貴族政治耳，如何委任其代表，乃此種政治之緊要關鍵也。人類處責任環境之下，乃能發揮所長，以超乎其極。歌德有言，人之品格，在大地波濤中造成。人之欲實現生活也，應先之以宰制生活；欲宰制生活

也，應令各人關於其所得之經驗，有所默會於心者，條分縷析而說明之。今後文明之最大責任，即在教育人材，使其就經歷之所蘊蓄者，能為首尾一貫之說明而已。

第二章 主權

第一節 主權之通性

近世國家，主權的國家也。國家對於其他社團，居於獨立地位。國家以其意思加諸他社團，絕非他種外力所能左右。國家之對內，必有其統治之領土。對於領土內之個人與團體，得發施號令，而絕不受他人他團體之號令。國家之意思，絕不受法律的限制。凡彼所定為法令者，一經宣佈便為不刊之文字。

此種主權論，應自三方面，為之嚴格審查。第一為歷史的分析。國家之所以成為今日之國家，非一朝一夕之事，難逃乎時間範疇之外。其所以成今日之形者，由於歷史的演進。此歷史的演進，既可以解釋現在權力之性質，又可以默示將來之變遷。第二為法理論。此派自法律以觀察國家。彼以為

權利者，國家意思之明文表示，至於意思之內容爲何，初不問焉。如下文所示，此種定義，自成極堅強之論理，然其所本之種種擬詞，無一語能自圓其說，故絕不足爲吾人研究政治哲學攻錯之資。第三，近世之主權論，亦卽爲政治組織論。彼等以爲一社會之內，應有唯一之最終決定機關，此機關駕乎一切之上，人民之紛爭，悉依其一字一句爲解決之券。然自政治眼光觀之，此種立論是否正確，大有商榷餘地，且權之來源，歸本於一，易流於專擅恣肆，道德上之危險甚大。依吾人之意，此主權觀念之取銷，截斷政治學歷久不解之糾紛，真有裨斯學之計焉。且主權云者，不外權力而已，權力之本質上，有其至要之點，一曰權力所欲達之目的安在，二曰所以達之之方法如何。凡此二者，惟有以一國之實際行事爲根據，雖不離乎法律系中之權利，然不可與法律系統中之權利混爲一談。國不能一日無權，而權力行使之方，古往今來，不一其途，今所流行，移時而新說代之以興。主權的國家者，權力行使所以組成之一種方法而已，歷史的演進中之一節而已，在今日言之，可謂已超乎其極。各國鼎立，相持不下，非所以圖全人類之共同利益，故國家與人類之調和，乃今後當前之大問題也。或爲主權國，或爲國際組織，皆外表之名耳，要其關鍵所在，則權力行使，如何而能達乎正當目的耳。

領土國家，或曰全權國家，乃十六世紀宗教戰爭之產物也。前乎此者，全歐洲爲一大共和國，初不聞有所謂主權之名。當時之所謂最終權，乃當時之是非之標準，寄之於羅馬教皇與神聖羅馬帝之身。教皇與羅馬帝互爭雄長，因生衝突，而天主教會極盛之後，流於驕奢淫逸，遂致謗議蜂起，而所謂民族的國家，因而發生。有勸天主教會廓清積弊者，彼等漫然不以爲意。路德標新教之名，所挾持以反對教會者，卽在主張國家之神聖，所以表示人間團體得與之抗衡而干涉之。此說也，自爲歐洲君主所樂聞，及天主教創議改良，圖復已失之權，各邦君主所以駁難之者，不出乎國家主權，與主權下人民服從義務之簡單理論。國家者，無形者也，以君主爲化身。君主之意志，同於天憲，凡彼所言，有是無非。中世紀之際，所謂是非標準者，合全世界而爲一，自列國對峙，是非出於各國之政治中心，且一言既出，爲全國所遵守，國權之強大專一，因之益顯。布丁氏（Bodin）著共和國一書，爲近世發議推崇國家主權之第一人，其書所言，皆當時力求主權出於一源之表示。布丁居戰爭之世，力倡平和。其言曰，法之所在，卽平和之所在，可知其急求統一國家者，正所以爲平和計。蓋謂全國之中，有最高機關之意志，爲人所共認，則盜竊名義以抗政府者，無所得逞，而亨利第四世雖復法國在宗教戰爭

前之舊觀可也。

是知主權國家者，因反抗教會，欲確立人間團體之最高權而產出者也。既有國家，教會中教士不得不降居下位。布丁倡議於先，霍布斯繼起於後，咸謂欲國家之生存，不能不於其政治團體中，求一確定權力，不徒爲人民所服，且其自身凌駕一切權力而上之。霍氏立論之總根源如是。蓋謂國家之地位，應駕一切而上之，否則不成爲國家也。換詞言之，國家之權，苟有人得而反對之，則去無政府之境不遠矣。不徒霍氏已也，若法之盧騷，與美之大理院第一任院長馬夏律（Chief Justice Marshall），其地位迥不相同，而持論則一。彼等曰，主權的人民，不能立於國家機關之實權下，稍受貶損。彼之意志，不應在受人彈劾之列，否則國事之重任，且不得而自爲主宰。蓋自主權論發生之始，布丁輩所念念不忘者，即爲國家定於一之義，後起之政治學者，無不就當時現狀，重加發揮。自布丁以降，及於黑智爾氏，此數百年間，爲國家之大危機。以人民服從之義，尙未大定，故自外觀之，國家在在有滅亡之險。人民服從義務之確立，在於以法律上之最高權，委之於主權機關。在歐洲各國，宗教自由尙未確立之日，每好以一宗教強人共信，故少數之受壓迫者，勢不樂於承認國法之最高權，恐

法權之所屬既明，道德上是非之標準，將隨之而轉移。及宗教上容忍之習既養成，少數人不承認法權之困難，漸以排除。蓋各宗教分立之局既定，國家遂爲惟一社團，舉境內人民咸立於其統治之下。國家爲一切人民之共同基礎，去其各異，存其互同，卽國家也。同國之中，無所謂希臘與猶太，自由與奴隸之分。民主政治既發達，平等之社會關係益表現於國家中，故國家之所以成爲社團者，雖有其特殊之點，而其對於人民視同一律之態度，則因之益顯。國家包括國內一切人民，因一切人民不得自由來去，故爲強制的組織社團。是主權與凌駕一切之義，雖二而實一矣。

雖然，國家之所以凌駕一切，更有他故。宗教革命後羅馬教皇失其爲全歐主人之地位，乃求推廣其權力於國際之間，耶穌教會之言，法人旅居外國者爲法王之臣屬，故凡羅馬教徒之在海外者，咸立於教皇保護之下。此要求之背後，不啻示人以追悔國家之成立，而隱求所以恢復其已墜之統緒也。各國既並峙，國與國之事務如何規定，乃成爲重大問題。此問題之解決，得力於格羅西氏獨多。格氏曰，國與國之事務，應規定於條約中，而條約對於國家之拘束力，不異於國家意志對於人民之拘束力。條約之締結，以國爲單位，而政府爲商議簽字之人。十七世紀以降，國際交涉之主體，國外僑

民權利之保護者，皆國家任之，而國家主權之聯鎖鎖最後一環，因以完成。國家之意志，至少在法理上，絕不受任何外界之拘束。國際法之所以有制裁力者，國家之同意爲之，既曰同意而受拘束，則不同意而撤回，乃事理之必然者。國際法之第一義，曰國際團體，此實譬喻之詞耳，豈嘗有所謂團體如中世紀之耶穌大同國哉。人道上公認之權利，即國際法之條文，爲國家所共守者，然亦樂守而守，不樂守而不守，此一九一四年德國之犯比中立所由來也。至是國家主權所以成立之聯鎖完成矣。人民之權利義務，均在法令中，故讀其國家所頒之法令全書，可以知人民權利與義務之宏綱細節。而個人之在國中，即活動於法令範圍之內。人民至國海外者，因其母國之巧取豪奪，又得在外國享受種種特權。

由上所言觀之，可知國家主權之發展，非有所謂絕對的論理學也，乃歷史的論理學而已。合全世界觀之，擴充國家之範圍，而爲國際之大結合，乃人類心目中當然發生之理想也。由一九一四年之世界大戰觀之，戰爭大事，屬於各國內少數人之決定，其爲時代錯誤，自不待言。十七世紀時所以國際關係上承認國家主權者，以國際事務之監督機關不存在故也。居今之日，超於各國家之上，應

設機關以管理國與國相互間之事務，已爲大可討論之問題。證之戰事而知之。證之野蠻民族，以智愚之不敵，受各國商人之欺凌而知之。蓋全世界人類之利害互爲一體，其行事之是非曲直，應立一國際標準，此國際標準，應操之何種機關，如何執行，均爲吾人思想中連類而起之疑問。關於國際組織，下文另有討論。吾人所堅持者，卽自國際觀之，國家主權非消滅不可是也。合各國爲一大團體，每國爲其中之一單位，大團體之意思，超於各國之上，則各單位不得爲最終之發言。此義而能發揮光大，則國際團體之意思，與某國發生衝突時，爲其國民者，不應受愛國主義之衝動，而抹殺爭點之真正是非。要知服從國家，人民之義務也，服從國際團體，尤爲人民最高之義務也。

國家對外主權之變遷之理論如是，其在國內法，亦復相同。國家機關運用之大問題，曰國權行使之制限而已。持理論上之國家主權無限說者，移時而後，旋失其立言之根據。國家之運用，不離乎人。居於主權機關之政府之地位，自以爲無所施而不可者，其人必不能久安於位。十七世紀英國之內戰與革命，一七八九之法國，一九一七之俄國，皆主權問題之極好註脚也。以此等往事證之，可以知國家權力之行使，應有一定規矩，人民之所以服從政府者，卽以政府之能守此規矩。權力之在一

國中，不獨其行使方法應受制限也，即其所欲達之目的，亦應有所選擇。故曰主權之在歷史進化中，因其環境而變遷。主權之處於安全之地者，必其行使之也，合於責任之原則。依定義言之，主權者無限的也，無責任的也，此假設之理論然耳，以云歷史上之事實，則正與相反者也。

更有一事當聲明者。關於主權論有所闡發之學者，布丁，霍布士，盧騷，邊沁，奧斯丁是也，此數人中除奧斯丁外，其著作皆成於聯邦國家制度未經試驗之前。布丁氏之論主權，曰君主之無限權力，自邊沁氏觀之，則曰議會之無限權力，而盧騷輩又有否認代表機關行為之合法性之論。以此三說，解釋美洲合衆國之憲法，任何一說，均難適合。美聯邦議會之權力，爲憲法所列舉有限者也；各州之地位，受憲法之支配，有限者也；乃至憲法修正之權，應屬於各州，或人民全體，亦設爲限制曰：各州非得其同意，不得剝奪其元老院之平等投票權。本此理論言之，美國中實無主權機關，美之大理院，有憲法之解釋權，然得以憲法修正之方法制止之，（如美憲法之第十一項修正）故亦不得謂爲最終解釋機關也。依美國之先例觀之，可知建國方案中，無主權觀念，而國家之成爲國家也自若。嘗聞德國學者極推崇國家之主權，致有一社會而無主權，則不成爲國家之說。試問美之憲法中，絕不見

有所謂無限主權，若據此而謂美非國家，則此種學者之言，其得謂合於事實乎。

第二節 法律的主權

主權之法律方面，以奧斯丁氏解釋之方式爲最精當。奧氏曰，自法律方面以分析國家，應先求此國中素爲人民所服從之上位者爲誰。此上位者之上，不應更有他權力爲彼所服從。如是一國中某權力，發號施令，爲人所服從，而彼自身更不受他人命令者，卽主權也。獨立的政治社會中，其主權者爲特定的絕對的。其意志爲無限的，若一旦有人焉，得而限制之，則彼更受他人管束，而不得爲最高矣。某意志爲不可分的，因政府設官分職，授之以權，不過暫時之託，若自授受之後，不得撤回，則主權者失其普遍的最高權，卽失其爲主權者之地位。其意志爲不可移讓的，以主權一經與己分離，則不能以己意收回。法律者何物耶，主權者之意志而已。法律者對於國人之命令，或使爲某事，或禁爲某事，其有違反之者，卽處以罰。主權者不受成文法之限制，以彼自身爲法之創造者也。霍布士之言曰，法律範圍之內，決無所謂不公道之命令。主權者無限制的，一時思感所及，皆彼權利範圍內應有之事。

如是，奧斯丁之意，可分三義言之：其一曰，國家者法律的秩序也，一國內應有一特定機關，為權力之最終的源泉。其二曰，此最終權力之機關，為無限制的。意謂其行為之或善或惡，或智或愚，或公或私，皆彼所得而自主。善惡智慧公私之辨，內容而已，非法理學專講命令之形式者所欲問。凡行為之出自有發令權之機關者，命令也。其三曰，命令為法律之精髓。某事應為，某事不應為，凡法律皆含有此元素。其有不守法者，則國家從而罰之。

奧斯丁之言是耶非耶。竊以為奧氏之說，本諸若干擬詞，以成其推論，其立言固先後一貫者也。法律家每以為主權之要害，在乎命令，固亦自成一說，旁人不得而議之。法律家可進而主張曰，主權者為執行法律計，得用無限制之權力，如法庭之強制執行，即強力之表示也。雖然，此法律家所云云，決不能解釋近世國家之政治性質。何也，主權者所從事之種種工作，何嘗能一一化之為命令哉。一國之內，決無一機關在事實上操有無限之強力者，號為主權者，因其在下位之團體之所欲，不得不屈就之者，往往而是，故此點不明，雖謂不能瞭解社會之性質可也。

梅因氏嘗研究古代制度起源，以歷史上之立點，證奧氏之說為矯揉造作。其意謂東方之神國，

古亞典之民主，與夫巴力門中英皇之主權，有絕不容互爲比較者。降而至於美國，求所謂特定之主權機關，更不可得。主權者決不容握有無限之權，苟有之者，人民必起而抵抗，設爲保障以禦之。土爾其之蘇爾丹，固居於至高之地位，然亦受歷來禮俗之拘束，欲不遵而不可得矣。故自法律言之，彼固得有全權，改造一切社會事實，而自實際言之，惟彼不敢爲所欲爲，以坐實奧氏之主權論，而後乃得保全其皇位耳。

且以法律爲命令之是否正確，卽自法律家之眼光言之，亦已成疑問。法律施諸人人，具有同一性，因而所謂命令元素，本不在重要之列。以此說證之於一切授權之法律，尤爲顯著。依英例，地方教士之舉薦權屬之國家者，大法官得決定出賣，此項條例，固法律也，而所謂命令之元素，不過間接表現。何也，本此法律，國家未嘗強大法官以有所作爲。當其不出售之際，無何種義務之存在，苟出售而違反條例，則法庭宣告其無效而已。新選舉法既頒，婦女同享有選舉權。謂此中有命令，是指選舉管理員有承認婦女爲選舉人之義務而已。然以此種方法，解釋命令，非曲爲解釋而何。又如西萊地產案件之原則云云，爲法界最爭執之一點。此原則但云此後苟有同樣案件發生，此原則中某某字，應

作何解釋。此原則因不動產而生，所謂命令，實偶發者也；至於處罰之義，除舞文曲解外，斷然不存。委任權之行使，尤非奧氏定義所能概括。譬如英皇以勅令規定陸軍之養老金及俸給。此命令出於有
限制之權力者，未必能強陸軍大臣以必從。所以證明奧氏之說者，以巴力門中之英王爲最良之例。
如戴雪氏 (Dicey) 之分析，巴力門中之英王所下之命令，常爲英人所服從，有抗命者，以法庭之力
強制之。然以巴力門中之英王，爲奧氏學說上之主權團體，其爲謬妄，殆無比倫。今英之巴力門，敢於
剝奪天主教徒之選舉權乎，敢於禁止工會之存在乎。一旦敢爲此舉，立爲英人所反抗，而巴力門非
閉門不止矣。故自法律言之，若巴力門之權無限制者，自事實言之，此權力之行使，因各時代狀況而
轉移，固明有條件以限之。與其謂選舉民服從巴力門，反不如謂巴力門服從選舉民。譬之甲黨占多
數於國會，而補缺選舉中乙黨人中選，則此主權的巴力門之意思性情，立即隨之而變。法律上無限
主權之後，有此選舉民，此選舉民之意思，常爲人所敬畏。敬畏云者，人心中之重要關鍵也。蓋一社會
之內，既分爲種種社團，社團各施壓迫於政府，則此所謂主權機關者，僅爲他處議決案之登記所處
而已。自表面言之，巴力門中之國王，固奧氏所謂發令者也，惟以其名存實亡之故，僅得保其地位而

已。

前既言之，聯邦國中，求所謂主權者而不可得，抑不獨聯邦國然也，其他國家亦同此困難。比利時，固國家也，是否合於奧氏所謂主權國之義，則難言矣。比利時憲法保證人民之根本權利，曰宗教自由，曰人民財產，非予以賠償不得沒收。曰人民不攜武器，不集合於露天，有自由開會之權。此種種權利，皆比之憲法會議所得而更張之者。然比憲修改之法，由甲會議所決定者，必經人民重選之第二會議之批准，而後修改案乃成立。其憲法會議應有三分二之出席，二分三之同意，此項人數能否足數，已難有把握，至於第二次重選會議中之分子，是否相同，更屬不可知，故自理論上言之，謂比憲修改為不可能之事，無不可焉。果如所言，豈非比國在內治上不得謂為主權國（對外仍為主權國）乎。即不然，比之主權，已不在乎特定與無限者之手，而在於全國選舉民之手，選舉民者非特定之體也，豈非又與奧氏所言者相刺謬乎。

戴雪教授為排除此困難計，分主權之概念為二：曰法律的，曰政治的。巴力門中之英王，法律的主權也，全國選舉民，政治的主權也。不知戴氏亦知分主權為二，即認主權為可分，與奧氏原義互相

反對乎。奧氏嘗自倡議曰：英之主權者，爲英全國之選舉民，此選舉民經其代表之手而行使此權。然英皇也，貴族院也，既不得謂爲人民之代表，更不能謂爲下院代議士之代表。奧氏又曰：此主權的選舉民，可將此權力或爲絕對的無條件的委託，或爲相對的有條件的委託，然奧氏之原定義中固有主權不可移讓之意，不知又何以有委任之可能乎。其爲第一種委任也，則此受託者決非主權體。其爲第二種委任也，既另有一主權體，則此託人者即失其爲主權者之資格矣。

奧氏主義，施諸任何問題，皆扞格而不相入，以之適用於國民主權論，亦復如是。國民主權說，其意義至不確定者也。國民既不能自成單位，何能實行統治。其行衆民票決，若瑞士之制，則近世國家中政務之繁雜，豈能事事以此爲解決之法。若曰國民主權云者，所以表示全國公意，或曰輿論之權之大，則抽象之名耳，其爲囿圖，殆無過此。所謂公者，作何解，所謂意者，又作何解。公意或民意之說最易動人，然施諸事實，則渺茫難知。以民意規定於憲法中，如美憲以人民爲主權保有者之類，其最後結果，非使民意居於主位，乃大理院法官九人中五人爲主宰，其間相去，奚啻千萬里之遙。如一七九一年法憲之規定，曰國民爲一切權力之源泉，其行使也，由於立法會議與法王，是源泉屬之一方，行

使又屬之一方，徒使國民主權之名虛有其表而已。以吾人所聞於盧騷者曰：若主權者而自分離其主權，不啻不忠於一己，此言乎委託他人之不可，而又聞於白克及穆勒者曰：若受人委託而有條件爲制限，則代表人失其所以爲代表人，此言乎受人有條件之委託之不可也。如是言之，謂國民主權爲委任，在託者受託者兩方言之，均有所不通。依吾人觀之，國民主權云者，不過曰全國中居於主宰地位之利益，應爲民衆之利益，而非一部分人之利益，其政治之所以爲善爲惡，即決於其民衆利益之能否戰勝。惟以民衆公利之說解釋國民主權，是引起問題，非解決問題也。蓋國民主權之說，以民衆利益爲主眼，盡人所共知，今之所研究者，乃在實現此民衆利益之主權機關爲何種，則民衆利益之說，不能解以難題，顯然也。

依上所言觀之，糾紛不決之點若是其多，則法律的主權論，在政治哲學中決難成立。吾人所知者，曰有國家在此，曰國家之機關應如何，曰國家之目的如何，既有目的而求所以實現之者如何。凡此皆顯然易明者也，若欲求奧氏所謂主權者，不獨繁難已也，且鄰於不可能矣。奧氏關於主權之擬詞，曰應具甲特性與乙特性，而此種種特性皆難於實現。且以主權爲無限的，以法律爲自上而下之

命令，尤爲對於社會生存至危極險之說也。政治哲學固不能不以法律爲國家生活中之重要元素。然吾人以爲研究法律之法，以孟德斯鳩或類孟氏者爲最適，反是者如奧氏所云，無益而有害。自政治學者觀之，法律實建築於一般社會環境之上。法律所表現，即某時代內國家之必然的社會關係。法律所以成立之機關爲何種乎，法律受何種勢力之影響而促成乎，此二者中，自政治言之，則後問題之重要，過於前問題。

第三節 政治的主權

前文所言，已關涉乎主權之政治性質矣。政治的主權之根本上大問題，曰一國之內，應否有不受任何制限之某種權力。吾人敢答曰，世界之上，決無所謂無限的權力。一國中之所謂主權的意思，自其裏而觀之，蓋合千百種勢力而形成之者。此爲事實問題，非理論問題也；有人焉謂國家之法案可按諸國內勢力，歷舉其來源所在，然格蘭氏 (J. C. Gray) 試爲之矣，其所得結論，則曰一國內之真正主權者，遍求之不可得見。惟其然也，政治學之惟實主義派，不求主權之最後一源，而僅曰全國之內，有種種意志，此種種意志之如何生存，各有其應守之範圍，國家駕乎其上，爲之分畫而已。如

是，國家之意，即政府之意也，即其政府所施行，而爲其統治下之人民所承認者耳。

吾人之立言如是，國家之意志，其能爲不負責任的意志乎，斷不然矣。名爲國家之意志，實即少數受國事付託之人之判斷而已。彼等所認爲正當者，與全社會之所認爲正當者，常不免於衝突。彼等所謂正當者，或按之歷史而悖於事理。或故爲誤國之行爲，置國家原有目的於不顧。惟其然也，近世國中認爲政府之掌權者，不得歷久不變，而應有按時更迭之法。當其不滿於政府，得告之曰，君等稍休，另有他人起而代君矣。然則吾人最要之一義，曰政權不得永久屬於誰某。國民而以爲然，則政府留，否則政府去，蓋政府行爲，及於國民利害者最深，故政府之去留，應由國民決定之。政府之所以應服從人民者，非有他也，即以無限權力統治者，必至於誤國殃民而後已，此證諸歷史，斑斑可考者也。

政府之所以應受裁決於人民者，有二義焉：第一，關於裁決之方法，曰國民選舉，應使真正之民意得有表現之途。第二，入爲政府者，應注意於輿論之變遷，期於不失民望。如是，政府之意志，豈非有在外之人爲之決定乎。譬之英政府，豈不能盡英之屠戶而錫以公侯伯子男之爵，所以不爲者，則國

中反對者之非笑必集於其身，而彼且無以自立。凡爲政府，皆應敬重在外之人之意見，因此有二問題生焉。第一，一國之內種種意志，能左右國家之意志者，可得而列舉之乎。第二，國家爲實現其原目的計，何種環境爲國家意志上最必要者乎。今取第二問題而先答之。前既言之，凡屬個人，得希望國家造成一種環境，使其最善之我得以實現。國家之行使其權也，於國民之間，安有厚薄輕重之分，則政府應具之合法合情之要件，同於抹殺。此合法合情之條件之標舉，卽爲政府權力之第一層制限。合法合情之條件之標舉，在乎定爲法律而成立權利統系，有此權利系統而後國民之若干種要求乃以達到，同時國家之目的，亦因以實現。此項要求之節目如何，俟後文論之。今所欲聲明者，此項權利，在政府一方，非逐條實現於國民生活之中不可。政府之建築，必以當時此地之道德義務爲基礎。政府行動之合否，視其所以維持權利者如何爲斷。政府於國民之權利，若淡漠置之，或竟妄加限制，卽背其所以爲政府之道，而失其爲人所服從之資格矣。

雖然，權利統系云者，吾人之觀念而已，若參照以國家行事之實際，則權利說之遠於事實，猶之法律上之主權論而已。權利之不易爲人所承認者，時時出現於國家之中。有時政府或出於善意，或

出於惡意，對於某種權利，認爲不正當，因而不願制之爲法案，彼既號爲政府矣，自握有至大之實力，除革命功成外，有誰能奈此政府之拒絕何哉。政府之拒絕，非卽正當理由所存也。然以其爲國中最重要之實力而出於反對，則其事之不易實行，顯然矣。政府所以拒絕之理由，常不易一言而盡，然有普通見解爲政治家所同具者，曰此等權利不能公諸大衆，只有讓一部分之獨占。國民既提出要求，而政府之堅拒如故，則反對之勢力，益形廓大，而不免於革命，成功而後，有取而代之以自立政府者矣。如是始之爲理想中之權利者，及實力既集於一身，乃由理想而成事實矣。

如上所云之權利，既期其實現，必非空洞無邊之物，可由人任意可否者也。權利之規定組織之法，有二道焉，其目的皆不外限制政府之行爲。第一、權利應列舉於憲法之中。則主權之行使，不能不根據其規定。譬之比憲，曰人民宗教自由，不受限制。英之慣例，曰官吏不得置之於特殊地位而處於齊民之上。此種爲政府所不能點竄之法律，頒布愈多，政府愈立於法治之下而受其拘束。此項法律，爲社會固結之根株，政府勢不能妄加改易。美國分法律爲二類：曰憲法上之法，曰普通法，前者政府不得變更，後者可隨時提出國會，此種分類，由於法官解釋方法中所生之差別而來，至今沿而不革。

以云英國，無此憲法上之法與普通法之分，然言論自由之保障，較之其他權利爲強固，或者駕美而上之，可知自由之確保與否，不繫乎此種法律分類之有無。一國政府之旁，有習於表示之輿論爲監督，則人民心目中所期望之行爲規則，愈爲政府所不能不守，可知權利之保障在輿論而不在法制之空文。國會中之英王，按法制言之，欲事事與輿論反對，有何不可，然英王誠出此舉，徒自取滅亡而已。總之一國立法，在於限制政府外之其他意志之範圍者，惟有勉求此等意志之同情，不至令其發生反抗行爲而已。

規定權利之組織之第二法，曰應注意國家與社團之關係。自外人觀之，以爲政府對於權利之允許，可以隨意爲之，是誤以政府之地位爲極自由者也。人類者非徒國家之公民也，同時爲其他團體之會員，此項團體不獨拘束其會員，同時生影響於政府之行爲。此類團體由各人之意，自由結合，常欲以其團體內之解決方法，使成爲全國之解決方法。始之爲少數人之意志者，依立法之軌道，明白宣告爲多數人之意志矣。譬之一九〇六年美之工會爭議法，本出於工人之主張，一轉而爲國家之法令，其一例也；美之工人教育會，一微小之團體耳，其主張竟得國家承認，則又輿論勝利之例二

也。豈獨美國然。美之全國消費者大同盟之主張，曰限制工作時間，曰確定婦女最小限度之工資，已漸次得各州之同意而成法律矣。凡此可以證政府意志，受外界之直接動作之影響者何如。各社團內各有其自身行動之監督，同時即爲政府權力之限制，此之謂間接動作，而其重要之度，不減於直接者。

一國之社會，非單一體也，合各種團體而後成，故謂爲聯邦性質無不可，此研究社會者不可不早辨之一點也。一社會中，各種行動，有爲各人所同注意，有祇爲一部分人所注意者。第一種行動，國家之事也，所以管理之者，固不必事事一律。第二種行動，屬之各社團，惟其行動與全社會發生關係時，國家起而干涉之。譬之教會，國中之一社團也，其教義如何，非國家所應與聞。羅馬教會宣告曰，凡不食聖餐者，臨死時不爲祝福以求超渡，在此範圍之內，國家不得橫加干涉，然教會中苟設審判所，處異教徒以死刑，則國家不得坐視之矣。國家干涉不干涉之界，視其行爲之發生一般影響與否。鬼克（一名朋友會）教會之教義，以服兵役殺人爲非，其說果行，與國中施行之徵兵制大相對，對於個人之不服兵役者，國家自可施以強制，至於鬼克教會之本身，非國家所得而處罰。猶太人有其

聖經上之離婚法，爲其教中同志所共認，彼等之來英者，據其法而離婚，英政府得以英之法典禁止之，然若因此及於猶太教會之存廢，則爲逾越範圍之舉矣。人之不能無社團，猶其不能無國家，二者皆出於人情之自然。然同爲自然之制度，而其權力之種類，確有不同，其爲國之所有而他社團所無者，是曰對於分子之人體罰。至於他事，如罰款，如精神上之懲戒，如擯斥于會外，皆社團中應有之權力也。社團之握有此種權力，非出於國家之賦予，其爲固有的完全的，與國家等。國家對於社團不守界限，妄加干涉者，必不能得其正當結果與所欲得之結果。社團之爲主權的，與國家之爲主權的相等，國家主權，因人民之贊成反對而生限制，與社團中因會員之公意而定興廢者，事同一律。

吾人常無政府之意志，若此意志之出於單一者，抑知單一之意志云者，在民主國中不能不爲此假定，而其實無此物也。一國之中，萬端叢集，勢不能以全國之事務，委諸少數人之身居政府中者。美國爲分權國，除聯邦政府外，尚有各州政府與地方政府，法則爲今世之第一集權國，在此二制之中，其偏於美與偏於法者，不勝枚舉，此可以知以一意志支配全國之不易。近來有公認之一原則曰，欲求有效率之行政，不可不合權力與責任爲一，意謂權力之分配尤普及，則責任觀念尤易入於人

心。反是國中執事者所行所爲，不能自爲主張，悉聽令於他人，則彼以不能自主之故，對於所事，淡焉漠焉而已。意志之決定，由執事者自主之，則責任所在，樂於出其心力以圖致之於至善，換詞言之，曰創造的而已。不獨個人，地方機關亦然。地方機關有二：甲曰自治政府，乙曰中央之委任機關，前者或不免於過失，然因其過失，而有用工作，亦由是而來，蓋遠勝於專聽命於中央之地方機關。如是關於全國之政務中，有某事焉，可聽地方機關爲之，雖錯誤而無妨。譬之電氣事業，或爲市有或否，由各市自決可也。若夫教育應否普及，則非各市所能各自爲政者也。各事之利害，限於一地方者，其事應聽地方自理，而中央干涉權之行使愈少愈妙，惟其少也，而後行之得乎其當。中央對於地方所行使之權，曰忠告，曰注解，曰調查，不在乎實際之執行。譬之孟哲斯德之電車事業，孟市之事也，管理之宜否，亦孟市之事，而非巴邊門之英王所應注意，以電車管理問題，一地方之利害，非全國之利害也。竊以爲中央與地方之關係，莫妙於分全國爲若干單位，各單位畀以若干事權，以今日集於中央政府之事權，分別授之於各地方單位，則地方亦樂於負責而任其事，此最良之法也。

雖然，不獨地方單位爲然。其非地域團體，亦可授以事權，使自了其內部事務。英之醫生有醫師

公會，律師有律師公會。誰有資格，誰能入會，此公會之事也。醫師與律師之營業道德如何，亦公會之事也。會中執行章程管理事務之人員，公會自選之。此種職業公會之組織，有至要之點，即公會之決定，不准會員向他方陳訴，爲之別開方便之門。譬之法學畢業生，應律師試驗而不及格者，不應准此學生控告於法廷，即有特別事故，政府亦僅派人調查而已。近來職業團體自治之說，日有所聞，不特醫生與律師爲然，各種職業咸思自成團體，自立會規，自理己事。近有工業自治之說，合從事工業之職員爲一團體，限於多數事項，得有自立法之權，國家即認其立法爲最後之決定，不加干涉。此種職業的分權，與前文所論地域的分權，其用意一耳。分權者，所以養成責任心也，所以練習自治能力也。地方團體可，職業團體亦可，要在以感受權力效果最密切之人，使之爲管理權力之人而已。

或曰國家既分其權，以授之各團體，則應享有最後之保留權，此理之當然者也，惟此保留權之運用如何，不可不加深考。國家對於此等職業的與地域的分權體，非可視同法律的權限，以上級意志施之於下級意志也。必此分權體中人自覺其權限分配，有改良之必要，因而勸告國家着手改良或提出改良方案，然後國家意志之行使，隨之以起。是政府之意志，不外對於其分權體中人之意見

調和而折衷之，既曰調和而折衷，其非直接之執行可知。蓋全社會之利益，是否已得相當之保護，國中自有審察創議之人，非徒政府柄權者，認爲適不適已焉，以社會利益聽各職業團體之自理，乃今日正式試驗中之新方法，所以謀團體利益之充分實現者也。

此種視綫下觀察所得之政治的主權論，自與舊派學者，不可同日而語。依吾人之意，苟求國家成爲一道德的團體，非以人民之組織的服從爲基礎不可。何謂組織的服從，是者是之，非者非之，對於政府之命令不可不加審查，至不得已時，亦得起而反抗，是之謂抗命權利。此種權利，非待民不堪命之日不可妄行。否則背叛成爲人民之慣習，欲求國家之治安，不可得矣。反而言之，政府之權，非加以重重制限，則國家之固有目的，決無達到之望。政府之地位，必有所受，政府對於此授權之人，在定期之內，起而爲負責之答辯。一國中必有若干根本事項（言論自由爲尤顯之一例），爲政府所不能動搖，而後全社會之利益，乃能普及於一般羣衆。政府對於其過失，應負法律上之責任。官吏有違犯法律者，人民得訴之於法庭；其爲國家經理人之行爲而貽害人民者，人民得在公款中要求賠償。前屢言之，欲求國民爲善良之公民，不可不令其參與國事，視國事若己事。誠能如此，全國之人，

對於政治上之得失利害，咸有同等興趣。一國之事，必令多數人參預者，所以使國事不至爲少數人所操縱，謂少數人之行爲，必出於爲私，因不免爲過甚之辭，然使少數人而享有無限之權力，則其爲專己自恣之行爲，有必然者。吾人所以再三聲明，政府權力是有限的，應有限的，爲政治哲學之根本義者，以此也。謂少數人得享有無限權力者，是於分疆畫界之國家中，獨尊其一部分人爲神聖也，既尊其一部分，非抹殺其他部分不可，而人類大同平等之義晦矣。其爲不合情理之舉，顯然也。以甲部之人爲定是，以乙部之人爲定非者，自理論上言之，斷難成立。一國之內，所以約束吾人而整齊之者，不在乎服從政府之法律的義務，而在乎遵由公道之道德的義務。此道德的義務中所包含的行爲，非存於先天之中，視社會情形而定。政治組織之本，在於個人，個人者其自身行爲之最高判斷者也，各人本其良心之自由，以貢獻於國家，則國家之目的，即因個人而充分實現。

若謂率由個人之良心，即可以達國家之目的，是不免推崇理性至於極少矣。英之對法外交問題，其以法人爲是而贊助之者，絕無一人焉，法之對外方針，其國人中即有反對之者，然當存亡危急之頃，謂其不暫舍內爭而一致對外者，亦絕無一人焉。蓋一人之效忠祖國，情感爲主，非理性所能裁

制也。以云英人，亦復如是，當英之對外戰爭，英人以效死爲第一義務，至所以宣戰之或是或非，則未嘗平心靜氣爲之分別，亦情勝於理也。此情感致勝之故，吾人不應抹煞，當謀所以解決之。今世以效忠祖國，舍命不渝，爲一人之理想，至其影響於社會全體之幸福者，初不計焉。社會幸福之真正根據，在乎理性，在乎通於全世界之公道。個人之行爲，發於一時盲目衝動，是害社會者也。政府之政策，利用其人民之盲目衝動者，亦反於社會之幸福者也。一國人民，因政府之對外宣戰而誓死報國者，名爲愛國，實出於一時之盲從，且并人之所以爲人之道德性而喪失之。不觀德人乎，以政府命令之故而侵入比利時，不觀匈牙利人乎，以國內政變迭起之故，目擊同胞慘死而不爲之援手，皆以不辨是非，惟知服從，而失其所以爲人類之資格矣。或者曰：當德之宣戰，人心洶洶，若起而反抗，政府且處以重罰。此言是也，然以畏死之故，不敢有所表示，是得謂爲丈夫乎哉？法之哥拉氏（Reolland）不云乎，死者解決之一道也；且在國家危機一髮之際，吾人本其真性情而發爲勇往直前之行，如亞撒耶西者（亞歷山大之教士生於四世紀），或卽爲文化之真正公僕乎。

自國家之對外言之，其主權爲絕對的獨立的，對於其人民得要求無條件的服從，且以強力強

制之，此今日之通說，而與全體人類之利益，兩不相容者也。政治上之服從義務，欲期其合於道德，非別求正解不可。在今日創造文明之際，各國分立，已成歷史上之陳跡，證之科學而皎然不疑者，全世界實相因依而爲一體也。世界之大，一單位也。真正之服從義務，在以全人類之利益爲是非標準。或者曰：國爲人所共見，人類之利益渺茫難知，況以人類微妙之情感雜於其間乎，如此云云，愈足以見人類真正義務之所在，不可以難於分辨而忽之。人類服從義務之解決，不在於某國利益與人類利益如何調和，乃在某國之政策中，應先爲人類之利益着想，則二者之利害，自合而爲一。吾人所以觀察社會者，認爲合種種職司而成，此種種職司中，絕無一焉，爲對國家之絕對服從義務所支配者。依前言之，對於某種團體，或爲地域，或爲職業，畀以廣大之自治權，則此團體必善於自理其事。此類團體，各執行其職司可也，若謂其於本範圍內，各占有最終權力，斷乎不可。蓋社會之內，人性不一，常分二類，有人焉，坐享其成，有人焉，先勞後獲，所以調劑於動與被動之間者，爲國家所應有之事。如教會之事，不可專屬於教士，煤礦之工，不可專屬於礦丁，其用意在此而已。推此以論，國際間之事，其應爲英所獨力主持乎，抑應爲法所獨力主持乎，皆不然矣。凡此問題，其利害關係，庶及於全人類，決不容

一國獨爲主張。如獨立主權論者之言，必曰法既爲獨立國，因其與會所至，侵入德國，惟有聽之而已。德人之反響，若爲空言反對也，則無濟於事，若宣戰也，則世界文明且爲之破壞。現時之國際關係，若平日之商業交通，若臨事之戰爭，無不表示人類幸福已成一而不分之局，故所以決定之者，不能屬於一國，而應有共同機關，是社會平和之第一條件也。

第四節 國際事務中之主權

如上所云，獨立的主權的國家之觀念，在國際關係上言之，實人類幸福之致命傷也。國與國間之如何生存，是各國之事，非一國所應獨自主張。苟其不然，各國咸曰吾爲惟一之主人翁，則世界大戰之慘禍，足爲前車之鑒，而比利時之所以遭蹂躪，卽此類近代道德觀念有以養成之也。國與國間之共同生活，應以國與國間之共同約束解決之。是國際政府，乃解決人類問題方案中當然之理而盡人共知者。國際政府者，立於各國之上之權力，爲各國所應服從，所以組成此政府者，各國同有發言權，僅一國之發言，不能爲一切問題之最終決定。此種思想，如何勒爲條文，設爲機關，另有文論之。然有一定不移之理，則國家主權論不先消滅，國與國間之理性的生活，終不可能而已。英之軍備幾

何，英之關稅如何，英對移民之來者如何，非英國所能單獨主張者也。此等問題，皆各國間共同之事；非設爲國際之統一政府以理之不可焉。

以國際政府爲必難成立者，非無其人，是悲觀者流之言也。其意曰，人類之私於其國，猶其私於家，盲目之愛有以驅使之，因是以一時之喜怒，決千萬人之生死矣。吾人亦知人類幸福問題統屬於世界機關之不易。然稍讀各國史者，卽知以一國之私利害爲世界最高無上之目的者，非出於強弱相凌，非出於戰爭不可，故爲今後救世計，惟有令各國棄其單獨決定之權而歸之於國際團體而已。今世已合人類爲一大社會，同生息於其間者，應有分工合作之法。國也者，世界無數國之一耳，不得以一國之故犧牲他國。爲一國主權計之利害，必暫而短，爲人類平和計之利害，必永而長，此世人所當早辨者。不觀歷史上之往事，恃其強力，戰勝他國，不移時又爲他人所奪。德於一八七一年奪法之阿爾撒司與勞侖兩省之地，而今何如，奧於歐戰前合併包司尼及海華哥維那兩地，卽爲歐戰發生之端，而今何如。此種攻取之策，究其結果，不獨犧牲物質，且貽害於人羣之道德。其所以致此之大因，曰主權國家觀念爲之也，曰主權國家相互對抗之觀念爲之也。霍布士有言，人類之初，全體與全體

互鬪，今世之國際關係，正復相同。然人之所以別於動物者，在有理性而已，在根據理性以謀人類長久之幸福而已。以戰爭爲惟一解決法也，豈非人類下等於動物，豈非其理性之用，反以滅絕人類乎。以今世人羣間商業交通政治之繁複，終必有合全世界爲大社會之一日，全球既爲一大國，巴黎與東京非國之首都，不過世界之一城一邑而已。此大國中組織如何，分權之界如何，可暫不問，要必分立之主權無存在之餘地，而事之關涉於全社會之生活者，由全社會共同解決而已。

第五節 主權與社團

國家之對外主權，既如前論，以云對內主權，尤爲繁賾。國家之統治其人民，按之大體，不外乎國民意志之代表問題。吾人居於一國之社會制度下，一身之種種衝動，各得發抒而保其平衡，則可謂吾人之在此國中，已得其自由發展之途矣。雖然，此一人者，渺乎小矣，一人意志，雜於百千萬人爭長相雄之意志中，其得以自見者，能有幾何。因是人與人之間，相合而爲社團，即所以求衆人意志之合成力，然後由此合成力，以要求其應享之自決權。社團者由多數人相同之目的而發生，所以互相援助，所以自理職務。由此可分國中各人之意志爲二類。其一曰個人自身之意志，即此國家之普遍體

中各個人分殊體之意志也。其二曰個人入於特定目的之社團中，以社員之資格發表之意志也。

就個人爲社團中社員之資格言之，有二事應分辨者，一曰社員資格，二曰本身之人格。舉張某一人而數其與社團之關係，曰彼律師也，某俱樂部之會員也，某政黨黨員也，雖舉其社團而盡數之，不能謂其人之人格已盡於是。何也，彼張某，於此律師，同學會會員，俱樂部會員，及黨員之上，另有一自我，此自我立於種種社員資格上而爲之調和之者也。一人之身，活動之種類不一，藉此種種社團，以發展其生活之各方面，以充滿其一身之欲求與希望，至其最終之自我，仍屬於張某者也。所以與各社團結種種關係者，卽所以爲此藏於一己而無待外求之人格計也。或者以爲張某之意志，不能超乎其對於各社團之行爲之外。此言似是而實非，以張某超於此種種行爲之上，對於其在社團中之行爲，與社團所屬之社會，常自居於審判者之地位，彼所以審判之者，卽視各社團所造於其一身者，是否爲美滿平勻之生活，以爲高下之標準耳。

各社團之意志，非最終之意志也。關於律師事務，若一切委之律師公會自理，或者公會操此進退之大權，謀少數人之權利，則一部之職業，妨害人身全部之發展矣。律師者，一種職司而已，人之所

以爲人，非能以律師自限也。職司常限於一種狹隘之目的，而人格之全部發展，尤關重要。於是有問題焉，曰各人意志之表現有二法：一曰立於普遍的平面，爲統籌各部分計，二曰立於特殊的平面，專爲應付一方面計。而特殊者，即普遍所由以合成。

然普遍的平面之說，談何容易。以律師張某言之，耳目所觸，不出詞訟之外，習之既久，受其影響自深，欲其一旦舍此方面，而爲超於其業之觀察，蓋甚難矣。有人焉內省諸心，外則分配其能力之所能及，若吾之心力所注者，成一總體，爲之區處條理，曰某事如何，某事如何，要不外以社會之福利爲總目的，若是者庶可與言普遍的平面矣。然此種人才，決不易得，以現時社團組織之目的雖一，而其背後之動機，難於屈指數矣。譬之營利之社團，惟知追隨時好，有時忽移其視線於社會幸福，而平日方針，爲之稍變。政治的社團，不外乎爭政權與人才之進退，故純粹之政治的社團，不越乎人的關係之外。然此人的關係，時受社會全體秩序之影響。若生計若社會若智識若宗教之勢力與事實，無不隨事影響於其間。惟社團內容錯綜若是，欲求一普遍的平面，以爲鑒空衡平之觀察，其可得乎。蓋社會中所表現之意志，決不能自居於超乎各業之上，而謀所謂全人民之幸福，以此各業與各業中各人

之私利害常陰驅而陽遣於其後也。以是盧騷之所謂總意者，依吾人觀之，世間無此一物焉。

吾人雖反對理想中之總意說，然以各社團爲憑藉，求社會目的之實現，亦非敢苟同。何也，各種社團，本其意志以左右社會秩序，因吾人之所願，若法令之不限於一社團，而以全社會秩序爲目的者，則凡爲國民應立於平等地位而加以審核。國民者，不論爲甲爲乙，自社會言之，價值等耳。若所以調和各社團者不在社團之上，另設總其成者，而但委之於各社團之和合，則國民平等審核之權無形消滅矣。譬之採鑽石之人，專自鑽石業之地位立言，礦丁專自礦業之地位立言，二者心目中，惟知本身職業，安能顧及社會全體哉。一國之內，所以處置各種社團者，不僅令其平等已焉，且欲其所占地位之相當，此實一不易解答之問題也。以前文之張某言之，彼一身之資格三：曰律師，曰俱樂部會員，曰黨員，彼恃此資格以活動於三種社團，且從而左右其決議。此三方面者，張氏意志之一部分而已，僅有此三部分，而無所以統其成者，則張氏之所以自處，難於斟酌盡善。蓋此零星部分之上，必有所以統轄之者，而後各部分乃得而調和。如是一人且不能以各部分之關係，自了一身之事，國亦何能以各事委之社團而無所以統括之者哉。

社會組織中之政府問題，非能僅據一方面以爲解答之資也。一社會中有千百目的，因有千百職司而成千百社團，每一社團許其各成一政府，則所謂政府問題，豈不因是而解決。孰知其非也，李某爲工廠工人，而旅行必經鐵道，教子必令入學校，是其一人所恃爲衣食者，雖賴有一種職司，而其所以處於社會中者，與各種職司咸有利害關係。李某在社會中居於消費者地位之利益，應如何保持，乃爲至重大之問題。李某爲鐵道旅行者，安適如何，李某之子入學，學校功課如何，所以爲此種種職司，酌劑平享之者，卽國家之事也。國家之責，將社會中生活之需求，若交通，若教育，若衛生，爲各人所共享者，善爲分配，使得各享生人之樂而已。大抵生活之需求，爲千百萬人所同，而無須分別甲乙丙丁，以至百千萬人之嗜好如何者，是爲人生最低限度之要求，宜由惟一之中心機關以理其事。如此云者，非謂此種需求，應由國家直接供給也。但謂此種行政立於國家指導之下，庶有以善應人民之需求。

由上所言觀之，國家者明明一公共職務之法人團體也。所以與其他社團異者，他種社團之分，子可以自由出入，而國家之人民不能，一也。他種社團無領土，而國家有之，二也。大抵一國之人民，分

地而居，須臾不可缺者，曰衣曰食曰地方之庇護，曰子女之教育。其利益爲各人之所同，其事不離乎一定之地點。於是可知國民之所望於國家者，一消費者之利益耳，一鄰里鄉井之利益耳。凡此諸端，皆由國家爲之組織籌畫，使彼之所需，可以頃刻取求而不至匱乏。使同國之內，各以人之資格相見，而立於平等地位。至其人之爲律師爲礦丁爲天主教爲耶穌教爲工主爲工人，初不因其職業或信仰之異，而國家爲之分別待遇。自社會理論言之，此千百種人，爲發展其人格計，有其必需之服務，而此種服務，非彼等所能自舉，故惟有委之國家。所以委諸國家之職掌如此，則其地位勢必凌駕他人而上之。如是人之所以爲人之需求，皆在國家掌握中矣。更自統治方面觀之，此卽所謂政府也，其行動以合乎人民之需要爲標準。對於國內種種社團，國家有監督之權，庶人民公共需求之服務，他種社團得爲之分任。職司之與社會利害愈密者，如教育爲人民智識所繫，煤炭爲人民衣食所賴，則國家之監督也愈嚴。社會中一切職司之運用，應以消費者之利益爲標準，所以使各人充分實現其公民生活。故工作時間應有一定限制者，使各人還其所以爲人也。各人收入應爲之立定至小限度者，使得以維持得其正當生活也。然則國家之所有事，在以直接或間接之方法，管理全國人民之公共

需求，使適合乎全社會發展之大目的而已。

社會中國家之職掌如是。其所欲保護者，各人之公民利益而已，至於生產事業之節目，皆私人所有事，國家但求其大體上無礙於全國人民斯可矣。雖然，國家爲一事，政府爲一事，所以畫定國家之職掌者，非即畫定政府之權限也；不過國家之職掌定，則政府所欲達之目的，亦因之而定。政府權力問題，對內主權問題上至重且大者也。甲之立論，曰國家所轄者，人民之普遍方面也，官吏爲國家所委任，所行所爲出於國家之命令，斯爲人民所應信從。乙之立論，曰國家與其所屬職掌，當分別爲二，官吏代國家執行某種職掌而已，若以官吏之命令爲有是而無非，則行政之人，同時自居於判斷之人，人誰不自護己短乎。官吏之行動，誰能監督之，即國家內部權力組織之中心問題也。前既言之，國家之本質，與其他社團同，惟其範圍之廣大，職權之種類，不可同日而語，而社團中之律師公會，關於律師資格及其他問題，不能獨自爲政，則全國之大事何能，獨委之官吏乎。或者曰，社團職員之判斷，不免於迴護本身職業，而官吏之職，在乎發達全國之公益，故不可相提並論。其意若曰，官吏之意志，自先天之理言之，社會之總意也，非他種社團所得而具有之者。雖然事實果如是乎。夫國家之官

吏，同爲人類，誰能免於外誘之惑乎。誰能無一時之過失乎。人之智慮，常囿於一身聞見之所及。其欲從事者，據其環境以定判斷。故英之各州小爵士，常庇護其同類之鄉紳，彼以爲如是即所以爲公衆利益計，不自知其爲私也。以約翰勃蘭脫 (John Bright) 之爭自由，而於限制工作時間之義，有所未解。以媼漢姆 (William Windham) 之閱歷而於工人受教育之權利，尙不能無反對，此可以知平日閱歷，影響於一人之見解者爲何如。國家之地位，躋於各社團之上，而號曰主權的，其爲至危險者，即國家不能自理其事，而有賴乎官吏，官吏之識見狃於卑近，又何能顧及全國公利之遠且大者乎。彼本其私人之經歷，而曰全國之公義之標準在是矣，正以此故，盧騷之言曰，凡爲政府，必歸於腐敗者，即此意也。至公無我之人，掌權日久，猶不能無私欲之蔽，則以全社會之意志，聽國家之最終的號令指揮，其勢惟有以公共權力，任少數人之恣肆妄爲而已。

如是，國家之內部組織，應建造之爲責任的國家。所以建造責任的國家者，使全國人民各出其心力以貢獻於大羣而已，其法有二。本節先論其第一法，餘俟次節中詳之，全國之內有種種職掌，國家立於一方，其他職掌又立於一方，兩方立於同等合議之地位，以參與國事之最終決定。英之所謂

某爾特社會主義，即主張此說者也。此派之理論甚佳，而實行則難。第一事之應研究者，爲職業團體之單位如何造成，而後比例於其他單位，以建設一代表全國之機關。夫一國之大，但求輿論代表之所，使各生產階級咸得列席其中，其事本非甚難；今也改絃而更張之，曰以職業爲本位，則某業幾何人，某業幾何人，彼此人數之比例，應以何者爲標準。嘗驗之於德之生計會議矣，其組織之成分，爲人所共知，蓋出於勉強之支配而已，今雖成立，而其職權不越乎諮詢機關之外。德政府嘗以特種問題諮之，所扞陳者，不爲無益，而視之爲有權威之機關，爲職業界全部之發言者，則未必然也。

前段所指摘者，可以之適用於英國工會。礦工總會立於礦工地位，發議關於煤業問題，其有此權限，盡人所認，若夫工會代表大會，所決議者，超出工業之外，則其議案能否拘束會員，不能無疑矣。今歐西各國之工商，均立於資本制度下，此後誠有實業的立法機關之成立，不能不合商人工人於一堂，然雙方之平等出席問題，已不易解決，矧言乎工商之立法乎。至於一工業單位中，既含有多種操業，欲每一操業各得相當之代表，則尤難於解決。譬以醫師公會言之，其重要人選，必屬之內外科醫生，然看護也，牙醫也，接骨地，摩擦也，不能不同隸於醫師公會之單位，欲以內外科醫生之言，爲專

家之最終決定，則看護員牙醫接骨摩擦等操業之利害，其能無所忽視乎。援此以推各業，無在而無同樣之困難。

職業代表機關之用，在乎各業對於其本業之利害，盡情發表，至以一般的社會問題之解決，期諸各業，不可也。何也，以社會問題屬之各業聯合會，彼等自其本業以立言，則一部分人利害之見而已，必不爲人所重視，若其棄本業之地位，而自遠大之立點以發言，則又失其爲職業代表之資格。故曰職業代表會者，所以解決職業問題也；全社會問題，惟有全社會自了之，非彼等之力所能及。

如上所言，職業代表會議之組織，已非易事。然尚有第二問題焉，是曰職業會議與政治的國家之關係。職業會議之權限幾何，政治的國家之權限幾何，二者之界應先畫定。他日此兩者是否各守權限，則爲司法問題，應由裁判機關如美之大審院者爲之解決。如是最終決定之權，不屬於民選之會議，而屬於審判機關，所以判決之者，視其雙方之立法是否超乎權限之外而已。法律機關所以優於民選會議者，以議員之中選，強半出於偶然，若委以解決，此等極細密之權限問題，非彼等所能勝任。英國基爾特社會主義者之領袖柯爾氏，亦知此等機關之權限不易畫分，乃提議由各主要職業

團體，各出代表，組織聯合機關，而專以法律與巡警之兩大權屬之。竊以柯氏之法，只增益其困難耳。何者爲主要之職業團體，難一。聯合機關之人數幾何，難二。此大審院之法官，是否由此聯合機關投票選舉，難三。此項法官之指名權，屬之誰氏，難四。如柯氏意，降政治的國家，使之與礦工總會同一等次，則國家之至明顯之地位，反爲人所不瞭解，且以職業代表揜蓋國民之平等參政權，則民主政治之精神爲之淹沒。總之政治制度，非一尋常選舉人所能瞭解者，則易爲政客所操縱，故吾等深不願今日國家之明顯地位，反因職業代表制而喪失之也。

居今世而言社會組織之改造，不能舍棄資本主義之活事實。蓋一切工業未爲社會所公有，政府何能以單純方法處此職業代表問題乎。今之重要工業中，各分兩造，一曰廠主，二曰工人，欲一變此私有事業之制，化兩造而爲一，非待諸大革命之恐慌後，不必存此希望。現狀如此，非公有工業之管理，不能不用廠主工人之兩重代表制，而本此方法以造成之職業代表大會，其能運用自如，有裨於問題之解決乎，盡人而知其不足恃矣。

以一人爲一人，一人各有一投票權，此卽普通選舉制之固定前提，曰各人地位之同等而已，惟

其然也，其事簡而易行。以勢力言之，不能無強弱之分，如工主強於工人之類，然其居於政府監督之地位言之，一律平等，無所謂強弱焉。若以職業爲本位，因職業之不同，而成爲個人地位之不等，若職業之輕重，與夫人類之多寡，在在發生問題，如是而期其總機關成立後之適於實用，便於轉運，不亦難乎。不觀英之工會代表大會乎，名爲大會，而少數人實操大政方針決定之權，且工會中有如美國政界之所謂「布司」者，隱於選舉場之幕後，操縱其間，此皆以職業代表之不能簡單明瞭，有以致之也。

第六節 責任的國家

如上所云，責任的國家之觀念，不能實現於職業代表中，惟有去而他求矣。責任之爲性，宜集不宜分，若以畫分責任爲限制政府之方法，則責任所以成立之根基，非破壞不止。譬之美行三權分立制，責任之分畫，伏於其中，實即便美政府之脫卸責任而已。政府必有命令頒布，此頒布命令之人，必可立時指出之曰誰，乃吾人所謂責任集中之意也。所以使責任分明者，其法有三。政府中人，可以隨時撤退，其法一。政府方針，平時受輿論或國會之監督，其法二。國民對於政府行爲，爲最後之判斷者，

能明白說出其所以是非之故，其法三。爲達此第三條件計，一國所以組成之分子之國民，其智愚貧富，不可太分等差，乃至要之點也。

國家之地位，若是其重，欲以國家之意志，在國法上使之與國中其他小範圍內之意志，立於同等地位而謀調協，斷不可得者也。他意志與國家意志，雙方爲道德的協作。非不可能，以云法律的同權，爲必無之事，誠以各種職業，皆受政府行政之支配，何能忽與之並駕乎。政治的國家，卽令大削其權，而要其行政之職務，皆繫乎國民之公共需要，故國民利益之在其保護中者，自爲他團體所不及，而不能與爭。近世國之所以爲重於世者，以國際關係爲最重，卽舍外交而不論，而內治範圍之所管轄者，既大莫與京。教育也，衛生也，房屋也，公共秩序也，各種職業之約束，使其無礙於公共福利也，凡此者略舉其名，已可見政府發言權之強大。就其實情言之，國家之所轄者非他事也，卽一國公民應享之利益而已，蓋一人之身，在工廠而爲工人，在銀行而爲職員，在衙署而司簿書，此不過國中之操業者耳，因其致力之勤，乃求享受之樂，且於孳孳爲生之外，別求生人之意義，此卽公民地位之起點，而國家職掌所應顧及者也。

一人之身，一方爲生產者，他方爲消費者，然二者不能無輕重之分，以分工爲社會必至之勢，一人之需求，不能無待於外，則消費者之利益，遠在生產者之上，而國家所保護者，重在此而輕在彼。卽曰關於生產職業，可令其組織團體，全權處理，而一社會中，必有人焉，憑藉其優裕度日之地位，不斤斤於一業之勤，而以規畫人生爲事，則同在生產團體中，亦有地位主從之分明矣。

一國之大，合公民而成，合公民間相互之關係而成。甲也乙也，皆賴其他千百萬人之操作以爲生。自甲乙言之，惟有此千百萬人之存在，而後彼等乃謂有優游之樂。彼衣食住之所需，由千百萬人供給無價，而後彼之天性，乃能盡性發揮，自此方言之，消費者之利益，較其他方面爲尤重。以一人之所以實現自我者，不在其所以生產，而在其所以享受也。雖然，固有人焉，所以貢獻於社會者，在其匠心獨運，造福於公衆，此其生產者之資格，尤高人一等。美術家也，政治家也，天才之著作家也，行政家也，教育家也，運其獨得之心思才力，爲每日之操作，此操作之中，卽其一身衣食之所託。凡社會之中，能使此類創造的天才盡量發展，庶乎其爲完美之組織矣。

一國之內，人各盡其所能，而一人之名姓，與其所成就者，相緣而流傳於人間，此非易事也，惟少

數者能之。今日之文明，以大量生產事業爲基礎，工作其間，賴之以謀生者，其人既多，其事盡人而能，故一人最善之我之發展，不在此操業中而別有所在。公司記帳之書記，至不足道焉，報館植字之印工，飯館上下杯盤之侍者，大船棧房之煤夫，亦復如是，此等人固亦盡力於社會，然彼等之所以享其自我之樂者，不在其勤勞辛苦之中，而反在其勤勞辛苦之後。換詞言之，工作告竣，從容閒暇，然後彼之所以爲彼，乃還其所以爲人。故彼之至大希望，在操業之中，消磨其精力者至少，在彼所自認爲至善之中，發揮其精力者至多。彼等所以評斷社會者，以其合此旨者爲善，背此旨者爲惡。政府介於各種生業中，爲之平亭曲直者，非曰爲生產而生產也，亦曰以生產爲手段，使人人得享優游閒暇之樂，還其所以爲自我者耳。

如上所言，非謂全國人民，在其平日操勞之中，可視同或應視同工作之奴隸已焉，吾人所敢斷言者，曰今日之文化循之而不革，不論工農組織爲何種，人民因其平日工作，得有創造能力發揮之途徑者，其數蓋甚少耳。卽曰今日社會中非無一手工業，彼等以手足之成就爲至樂，然處此機器盛行之日，司機者所事，不外乎終日重複不已之工作，而各個人特有之天才，強半消耗於其中矣。全國

工廠之衆，非無少數工業領袖，立於高瞻遠矚之境，亦非無獨立之手工業，自製一器以娛一二鑒賞家爲樂事。然以此等人衡之，公司書記與工廠工人，其微末不可同日而語。今日社會中所以有罷工，有其他運動者，皆不平則鳴之表示，意在要求生產組織之改造，而全社會爲之一變，則創造能力與領袖衝動之發揮，或可稍勝於今日。一羣之內，智少愚衆，智者不得志，則不安以起，其大多數人，大抵安於既成，而不問其所以成者也。換詞言之，彼等所重，不在軍事家之出奇制勝，而在戰勝後已拓之疆土。彼以人民所得之或肥或瘦，定國家之或優或劣。

消費方面之影響於社會者如此，國家所以處之者如何，卽人民利害所由判。就消費者利益之消長言之，國家以租稅所入，開支各項行政，一也，國家制爲法規，曰工廠生產方法應如何，二也，凡此二事，人民得援責任之大義，使政府隨民意爲進退。撤退政府之法種種，一曰任期之限制，二曰立法機關根據輿論之趨向，使之辭職。任期之限制者，政府中人已屆期滿之日，非向諸今日普通選舉制下之全體成年人之選民團外，不得繼續任事之謂也。西歐與北美之美國，政治軌道早成，政府應去而不去，選舉應舉行而不舉行，則革命之禍，可以旦夕發生。故政府除順從民意外，雖欲一日保持政

權而不可得矣。

民意順從云者，乃一極寬泛語，以民意爲物，渺茫難知故也。政府之順從民情，至於何度，卽視與論之能自組織者，至於何度，具體之表現者，至於何度。此卽立法機關與所代表之人民之關係問題也。容俟後文詳之，而議員選舉之法，尤關重要。甲曰議員之地位爲委任，乙曰代表，此二者之是非，暫不深論，而要之我之所以舉李某爲代表者，非曰我之意志在李某之意志中也，乃謂我與李某相處已久，由其既往之行動，以推及其將來，則李某所贊成或所反對之政策，大抵爲我所同意耳。

我對於我之代表人，欲有所是非可否，必我平日稍具學識，而後我之所以評判之者，合乎事理，中乎節目。此則國民教育所以爲近世國家之命脈也。民主政治之友，常日擊實情，因而表示厭惡之論，皆以人民未經訓練，不識其職責之所致也。有社會學者謂民主政治之弊如何，所以改革之者如何，彼以爲弊在機關自身，不知實人民之愚昧有以致之，此愚民雖生而不知其所以爲生也。在今日各國工業生活之下，年十四歲之小孩，父母多遣之入工廠中，抑知人之求學，宜在童時，待其智識漸啓，略具判斷力，而後責之以服役，奈何奪此良辰，使彼終身爲不識不知之人，而期其瞭解與運用人

人所託命之民主政治，可得乎。民主政治之缺點，皆人民之愚昧有以致之；醫此愚昧，即所以拔此缺點之根。若聽其自然而不爲之計，則全國中能論列短長得失者，獨立此從容求學，操智識大權之人耳。國家之於人民，不予以同等求學機會者，直故意抑貧揚富而已。責任的國家之成立，惟有待諸受教育之選民團之出現。

雖然，國家責任之基礎；非僅恃受教育之選民團所能有濟也。居於近世國家中，凡爲個人，不與其同利害者共進退，而欲以一人之力妄有主張，是無異一人高呼於沙漠中，誰復應之者。譬以工人一人，欲與工主一人商議工價條件，則以工人之嗷嗷待哺，工主之以逸待勞，豈復有平情之待遇者，必工主工人議價權之平等，而後乃有契約之自由。工人欲求議價之平等，應先之以社團之組織。蓋工人求所以勝工主，而傲然獨立，不與人伍，則其同輩心中希望之條件，因彼一人之故而破壞。此其人可譬之以罷工破壞者，工主可以此憑藉，反抗工人所提出之至小限度之條件，況乎近代爲私人營業制度，市上時有多數失業者，工主可引爲臨時補充之計，則工人之聯合議價，尤爲重要。竊以爲工會之強迫的承認，乃求達於合式工作條件之惟一方法也；換詞言之，自由競爭之工人，自以爲可

以求售於最優條件之下者，應消滅之而後可。凡工人不與其同輩共進退者，不啻自塞其達於生活正當條件之塗徑而已。

近世工業界，殆在無政府之狀態中，惟其凌亂如此，欲根據現在，規畫未來之工業之正當管理方法，有斷不可得者。譬之各工廠中，其衛生狀況，其記帳格式，其生產費之估計，其生產技術之研究，其售貨方法，其人員出入進退之規定，其工人參與某部分之管理，無一不千差萬別，難於整齊而畫一之者矣。自他方觀之，廠主相結合以抵制工人要求參與生產事業之管理，廠主又互合為脫辣斯，以期出售時之最高市價。如何近世工業為一，使等於各種公用事業之專為公益不圖私利者，尙無所同。如前所言，欲使職業團體與國家二者，立於同等基礎之上，則每種工業應先自成一團體，然後與政府商議之際，有一貫之方針與一定之代表。此商議團體中，廠主工人應同遣代表，否則政府諮詢之際但見其一方，而遺其一方，難求正當之輿論，為決定方針之資料。且不廣求全國之同意，徒令少數有力者參與實業立法，其流弊必為大權獨攬，自便私闖而已。

竊嘗思之，今後工業之組織，當採立憲政治下政權公開與責任分明之精神。每工廠之內部，應

有法律的或向例的標準之維持，此類標準之能否執行，當有機關以監察之。此監察之業，或屬中央，或屬地方，要其最後之負責者，不外國家。行政上立法上之管轄機關雖多，所以保護消費者之利害者則一。近世國家之內，決無一事可由各人自爲主張，而不受國家之監督者，蓋號爲公民，則有公民應享之權利，國家既畫定此權利之範圍，則立法行政必與之相應。今後國家與工業之關係，在乎能確定立法與行政之機關，使之負保護公民利益之責而已。

第七節 政府與諮議機關

欲達工業改造之目的，其方法有三，一曰諮議機關，二曰基爾特社會主義者所主張之職業代表大會，三曰德國之生計會議。現時國家中所最缺乏者，無過於諮議機關之不備。今之政府，非不知徵求民隱，特其所商榷者，非有關係之利益團體，乃國中曾提示抗議之人，而政府所認爲重要者耳。此爲現時制度之弱點，而種種不負責任之行爲，卽由之起。今後工業，誠欲置之於立憲軌道上，惟有設爲法定之諮詢機關，先之以商議，而後爲政策之決定。

此諮詢機關之長處安在乎。曰有此機關，而後有關係之利益，得自達於政府。彼等心中所懷想

者，得爲正式之陳說。既與政府相接觸，則政府政策之大綱細目，可以窺見。且對於政府得以有力之方法表示贊成或反對。本其所關於政府者，可以訴諸輿論。更以政府之報告，剖析其利害，以引起國會中政府黨反對黨對我之同情。就他方面言之，有關係之利益，得以其平日所積之真消息，報告政府，使政府中之立方案者有所根據。或向政府有所建議，曰某事如何辦理，某事如何辦理。如是政府方針，集合專家意見而後成，其所以所爲，庶可謂合於責任政府之原則矣。政府中人，以職業家之意見爲然也，則取資於人民之經驗，自能洞悉其利弊。其不以職業家之意見爲然也，必與之反對爭辯焉，反對也爭辯也，乃民主政治之命脈，正所以去非存是，有益無害者也。

上所云中之主問題，更以他法說明之。現時之所謂政府責任者，主觀的責任而已。蓋政策之或然或否，決之於一二關員或黨中領袖，至於真正工商利益之受其影響者，初不能與聞其或然或否之見解也。今欲使工商家與聞其事，應令彼等在國家制度上得以自達於政策決定之所。此其解決之法，曰召集諮議委員會，政府對此委員會，提出其所欲執行之方針，職業家得代表其利益團體，盡情陳說，政府與專家互通爲一，凡所決策，自合於公民利益之標準，以視美政府之建築於分權原

則之上，期限一滿，便即去職者，相去何如，以視英政府之待政府黨，其有作反對語者，每告之曰，將舉行新選舉，彼等懼選舉之繁重，惟有屈伏而不敢昌言者，相去何如。故曰畫分權力，非所以造成責任政府；要貴有參與決議之機關，以期彼此意見之同條共貫，而政府有所率由而已。

集專家爲一團體，所陳述者，本於自身之利益，與平日之經驗，而政府絕不爲之動容者，乃決無之事，政府即置若罔聞，而專家反對政府政策之聲，入於國會議員之耳，議員贊否之票，勢不能不經思索，輕於下投。蓋全國人民胸中所懷明確之見解，應求一疏洩之途，直達於政權之所在，而後政府之行動，自不能不隨之而左右。報紙之來函也，小冊子之傳佈也，羣衆之開會也，何一非疏通意思之法門，然不能影響於政府之意志。此以人民有所發表，而政府可不必作答，不必解釋故也。作答與解釋之中，即爲政府責任之所在，故此種義務，不可令政府任意脫卸也。吾人所云之諮議機關，與現代政府中之內閣，絕不相同。內閣閣員所注意者，爲一己與他人與本黨之利害，初不盡關乎全國之公益。內閣中討論徵兵制之日，某閣員發言曰，此策若行，無異於吾黨之自殺，是其鑿於心目中者，非徵兵制本身之利害也，乃政府之壽命問題也。閣員所以視爲至重者，乃政府之自身，非全國之公善。曰

本黨是否破裂也，曰黨中重要閣員是否辭職也，曰其他人與人之關係也，此數者常爲閣員所頃刻不忘者。以云專家之諮議機關，大異乎是，彼等所重，爲事業上客觀的利益，故人身問題不生影響。工主利益如何，工人利益如何，皆可求證於統計，但就大體之原則爲之規定，而內閣之興仆不與焉，此人的問題，所以在先天上已見摺於思議之外矣。閣員心力所集主者，直接的爲人之心理，間接的爲人民之投票。在諮議機關中，甲以理由來，彼不可不以理由應之。且專家爲直接左右其意志之人，與之相處日久，則爲閣員者自陶冶於責任精神之義矣。

此等諮議機關組織之方法，後文尙當詳論。然吾人之意應聲明者，則政府行動之先，不可不諮訪於人，而決定之權，不可不操之自己，視基爾特社會主義派以實權授之職業代表會者固勝，即較之德國生計會議，亦迥不侔，何也，德生計會議之組織，雖本於諮議之理論，然已合各種職業代表而爲一大機關，吾人意中，職業之有關係者，可隨時使之立於政府各部之旁，爲其諮議機關，不可集各種代表於一堂之上而成爲一種議會。基爾特派之難點有四：第一、如基爾特派之說，以各種基爾特派代表，組織基爾特總會，以之爲商議機關則可，以之爲統治機關則不能。第二、合各種基爾特之

代表以成職業團體，握生產事業之最高管理權，謂其性質上能勝於今之衆議員者，未敢信也。今之內閣閣員，衆目爲官僚爲保守。安知職業團體所舉之官吏，能免此病乎。今之閣員失其與選舉民之聯絡關係，安知職業團體之官吏，能免於是乎。今議會之多數議決制，不能代表民意，他日能舍此制而不用乎。如柯爾言，謂應採召回之制，此類弊病，果召回之制所能祛除耶。吾人所見，召回制之施行，益以減少被選人獨立判斷之責任心。何也，選舉人苟得撤回議員，斯議員受支配於選舉人，常以選舉人之利益爲標準，而或贊或否。今議員之判斷，受外界勢力之牽制，而不能爲正確之表示，召回之制果行，則所以牽制之者，不與今日等乎。此制既行，其爲政客者，專顧地位之得失，忘却政治之主義，與今之美國等耳。第三、基爾特總會之權限，與地域的國會之權限，難於畫分。如彼等言，此二機關應置之於同等地位，然二者中之操徵稅之權者，必凌駕他機關而上之，早晚間事耳。第四、二機關權限之畫分，將由司法機關爲之解釋乎，此司法官吏，由誰派遣，若由二機關聯合選派，則繁重有不可勝言者，卽令選出，則社會權力之最終貯藏處，屬之法官矣。徵之美國大審院之制，若就法而詢之曰，此條文何解，則法官之爲用甚大，若法官得命令人曰，今日何種法律急應制定，則害餘於利。蓋立法之

權，應屬之社會公意，不可以法官公道觀念代之也。

至於德國生計會議，所以不適用者，又別有故。此生計會議，諮議機關也。其成立之年月，僅三年耳。由其三年中工作觀之，一般的問題之討論益小，特別問題之討論益大，全體大會之討論益小，委員會之討論益大。德生計會議之弱點，有種種由來。此會議有發議權而無實行之責任，人出一議，爲立法之資料，而議題紛起。爲閣員者，除本部事務外，反增部外之工作。閣員須出席於會議，爲之說明，其議事是否侵及德國議會之權限，應加注意，會議常向各部調查案卷及報告，須有以應付之，此種種者，不特不能爲固有之行政機關分勞，轉重其職責。因此謂生計會議爲無用，則又不可。蓋政府以法案提交此會議，得專家委員會之討論，則閣員之獲益甚大。反是者，全體大會之議事中，政府之獲益甚微。蓋生計會議，自成獨立機關，其與閣員與部員，立於互競地位，不足以語夫通力合作。生計會議者，代表職業而無所謂黨派，然議會議事所以便捷者，正以其有意見統一之中心點，而生計會議不能焉。賴脫瑠 (W. Rathenan) 之言曰，吾人應自拔於民選之原則，而進於才能之標準。抑知民主國之根本原則，曰自治而已。自治精神之表現，在以人民公選之國會，爲最終之決定。民選國會爲

主，以才能輔之，斯可矣。所謂才能，常爲專家關於特別問題之忠告，而與一般問題無涉。才能者，指專長言之，卽特定範圍內專家之所特具者。若合種種專家於一堂，甲之所言，與乙無涉，乙之於甲，亦復如是，而此機關又爲龐然大物，可以無運用之中心，則國事之獲益，能有幾何乎。惟以此故，德國生計會議之大會中，勞資兩階級各逞其雄辯之舌，而以細針密縷求爭執問題之解決者，渺不可見焉。前既言之，此會議紛向各部要求各種案牘，是法人所謂紙堆生活者（Papertasse），乃於此見之。德生計會議所注意之事項甚繁，依今之態度而不變，各部中非特設專司，以搜集此項材料不可矣。專司既設，官員之增加隨之，國俸不免於虛糜，而搜集資料，亦應有合理之界限，卽政府有無實行之意思是已，若徒爲紙上空談，其精力豈不枉費。德國生計會議之現狀，人人好提法案，實則盡成廢紙，正與美之立法院相類。要知計畫之中，何者見於立法，何者則否，必此界限既明，而實行之標準定，政府之責任明，反是者，一場空論，有何用乎。

竊謂以全國領土爲單位之國會，由普通選舉所選出，乃全社會各種意志競爭中求其最後決定之最良方法也。此等會議，按理論上言之，不能處於不負責任之地。第一，此會議爲民意機關所造

成，選舉民之智識尤發展，則立法機關尤不能不尊重民意。第二、政府實行政策之先，不可不商之社會上有組織的意思。依前文所言，行政機關對法庭而負責任，與普通人民之對法庭，立於同等地位。除以上種種監督方法外，益之以地域之分權，與職業之分權，則國法上所以限制政權，使之趨於正軌者，可謂應有盡有矣。

第八節 限制政府權力之因素

依上所言觀之，凡代表全社會之機關，不論其為職業代表大會，如基爾特派之主張，所以代表國中之生產者，或為領域的議會，如現時各國所通行，所以代表國中之消費者，二者之自身，舉不能盡量保護個人各自發展之權利。保護各個人發展之權利，厥有一法，曰凡圖獲同種利益者，應互相聯合而成社團，以期其主張之實行，及至不得已時，須有抵抗政府之決心。苟國民對統治者缺乏批評的精神，雖欲保護個人之權利而不可得。或者慮人民攻擊政府，滋長國家之內亂，不知惟有人民之反對，而後政府乃知注意人民之怨苦，反是者，但求一國內之永久的和平，而忘組織的抗議之妙用者，其人民所享受自由之消亡可計日而待焉。法律者空文也，僅以法律為箝制政府之具，則政府

負責之心，有時而窮，若人民之監察力追逐於其後，彼雖欲不負責而不可得。故曰：國中輿論，切中國事之利弊，而有組織之能力，遠勝於政治學者在國法上所設備之牽制與平衡機關。政府者，易趨於腐敗者也，然人民責望之切，監督之嚴，政府欲不勉於爲善而不可得，故政府之善惡，與人民之監察成正比例。

所以完成政治的責任之機關者，不可不有嚴正的獨立司法機關。政府之行爲，有關於侵權或違約者，人民得訴之法庭，與其他普通人民等。法庭之法官，雖出於政府任命，然使之獨立行使職權，且定爲終身職。行政各部更有其依據之法，曰行政法，此行政法之解釋權，不應屬之官吏，而屬之法庭。今世行政範圍擴大之際，政府之權限，不能不求根據於成文之法規。行政不能無所爲而不可，要必以合理之原則爲界限。人民權利應否編爲權利法案而列入憲法中乎，此問題之發生，無非使此根本權利，不得從而變更，不經特種方法，不得變更而已，然此乃難答之問題也。美憲法中以權利法案列諸憲法者，所以警戒其人民曰：凡此諸端，國人之至寶也，歷史上力爭而後得者，今後因形勢之所迫，或不可不出而力爭。古代之祖若宗，所以爲人民權利計者若是，此習慣爲後世子孫所當保持

而勿替者，其用意即在於是。雖然，此所云云，已涉題外矣。吾人今所欲言者爲司法，司法之根本原則，曰無論何人，不得在其自身之案件中，自爲法官，此義施之於個人則然，施之於政府與其他機關，亦復如是。司法機關，應處於完全獨立之地位，然後能爲人民自由之保障，反是者，行政機關得爲幾微之干涉，則人民自由非剝削不可矣。

尙有其他二事，爲責任的國家所不可不注意者，一曰言論自由，二曰生活平等。責任政府之成立，以人民之批評態度爲關鍵。故其人民自由，視國內所流佈之消息而定。報紙應有攻擊政府之自由，發表新聞之自由，傳佈其主張之自由，其所受之惟一限制，曰毀人名譽律。一國中應如何而後有正確新聞之傳播，俟後文詳之。近代國家中，新聞之力之偉大，爲人所共見，人民視線之屬於東者，因一二報紙之鼓吹而忽屬於西，惟其然也，全國報紙，苟爲政府所驅策，則民主政治之中心，爲之動搖。生活平等云者，至關緊要。前既言之，吾人於領土的國家之觀念，所以認爲正當而不排斥之者，以一國之內，同爲消費者，同需衣食，同處居住，同需保護，在此同一平面上，而有所組織，則以領土爲單位之方法，最爲直捷而簡易。伸言之，所以爲保護消費者之利益計者，以領土的國家任之，勝於

其他結社。雖然，有至要條件之履行，而後國中消費者之利益乃得而保持，曰全國人民在生計上，大略平等是已。蓋一人之消費，視其富力之有無，有則消費之力強，無則消費之力弱。以是之故，一社會之內，若分爲兩級，甲爲少數之富者，乙爲多數求衣食而不得之貧者，則國家所以號召者，雖其理論上之理由，如何正大，而要其實際之行事，爲揚富抑貧而已。貧者之地位，不得享受人生之樂，其居室卑陋，其教育僅求識字。其生活之狀態如是，較之富者飽食煖衣之暇，繼以精神上之逸樂者，其相去爲何如。凡國家之求長治者，不可不廢止此麵包競爭也。

欲求生活平等，其爲共產主義之實行乎，其爲私人產業之監督，若利益分配，若勞動狀況，一一受國家支配，使貧者稍免生活之苦乎，二者必居一焉。然依俄之近事觀之，共產主義之立國，決非短日月間所能實現，人類之於其靈魂，視爲不足重輕，而於財產，則受之惟恐不至。廢止私產，以期達於平等之改革，決非旦夕之事，必期諸長時間之潛移默化與甲制乙制試驗之痛苦。故生產手段之公有，在今日尙不成問題。然有不可不解決者，卽今世之政府，期其合於道德上之正當，不可不監督富力之生產分配，所以使人民心目中之所謂全社會公益者，不徒爲一富一貧之私人利益之和合而

已，乃確有一至少限度焉，爲全體人民所得而均分之者。

生計平等之概念下，其種種制度如何，俟後文論之。既言生計平等，則國家對於財產制度之態度，爲之一變，曰所以貴乎有財產制度者，以其所以爲維持各個人之最小限度之需要計也。反是，法律權利之無裨於最小限度之需要者，在倫理上直無成立之根據。蓋人之所以各有所有，以爲享用之資者，皆個人效力於社會之結果而已。吾個人私產之性質何如乎，自政治上公道之義解釋之，卽國家所以估計吾個人努力之生計的價值之尺度而已。如是，財產權與職掌相表裏，其無職掌者，不得有財產權。我之所有，由於我之服務而來，因他人服務而我從而所有之，在道德上斷乎不可通也。然則國家強其一部分之人民從事勞動，以爲謀生之代價，至於他部分人民，飽食終日，恃他人之勞動以爲生，尙得謂爲有公道乎。故白克（Burke）之言曰，議會組織，以財產權爲代表之根據，是不合於事理之平者也。議會中之所代表者，獨爲人之代表而已。此被代表者，同爲人類，同具智識，故其價值爲同等。吾人之爲此言，非謂因此之故，水泥匠與大美術家，其酬報同，其受人之敬禮同。有一義焉，爲吾人所堅信者，人各有衝動，在社會組織中，各求得所滿足，此衝動屬於水泥匠可也，屬於美術家

可也，而國家之不可有以滿足之者則一，此吾人所謂平等也。國家之所以爲治爲亂，或爲大治，或爲小治者，視其所以實現此平等者，如何而已。

主權論一章，將結束矣，然尙有最後一言。國家者，人類不容已之組織也，此不容已者，發於人類之天性，在稍留心人類生活者所共見也。所以稱爲不容已者，非謂國家之地位，超於國中一切之上也。國家本身，非目的也，所以達目的之手段而已，其目的奈何，曰人類生活之宏富而已。國之所以有權，人民之所以服從，卽視其所以恢宏人類生活者如何而定。吾人所以爲國家之人民者，非以達國家之目的也，乃達吾人自身之目的。社會公善之可以人力求之者，卽人類生活上可享受之幸福而已，此外更有何義乎。然則國家之所以運用其權力，舍求此幸福之廣被外，尙有何目的乎。國家權力之運用，不向於人格之自由發展者，國民多端以疑之慮之可矣。更進言之，權力之運用，不爲掃除人格發展之障礙計者，雖千方百計以反對之亦可矣。人各有心思，而此心思活用之大目的，惟有一事，曰自我之最美之實現。舍此大理想外，人民尙何服從義務之可言乎。然則人民所以盡其爲公民之責者，曰因政權濫用而生種種之物質上精神上之奴隸制度，應求一適當方法以爲解放之計而已。

