

政治學

卷三

國體天經

卷三

三

政治學

緒論

第一章 什麼是國家

「國家是一種團體(Association) 本書全部在專門解答什麼是國家的問題。我們不論可以編次和敘述的憲法綱領，但用功用的眼光去了解變化和生長的活事實。因為我們關頭一句就必須用國家(State) 這個名詞，又因為現在許多人對於這個名詞有極不相同的觀念，所以我們必須在下面爲他下一個初步的定義。

各家對於國家的定義許多完全相反，這好像很奇怪。有人將國家當做階級的結構(Class-structure)「一個階級統治其他一切階級的組織」；又有人將國家當做超階級而顧及全體社會的組織。有人說國家是一種權力制度(Power system)，又有人說國家是一種幸福制度(Welfare system)，這種不同的說法，發源於 Machiavelli 與 Grotius 或 Althusius 而成爲近代政治思想家兩大派的分野。

有人將國家完全當做法律的組織，或者如像舊日將國家當做治者與被治者的一種關係，或者如像近日司法上將國家當做爲法律下之行爲而組織的社會。有人將國家與民族混同，又有人以爲民族性是國家的偶然或不必要的要素，甚至還有人以爲錯認民族性爲國家的要素便足誤解國家的性質和功用。有人以爲國家不過是一個相互保險公司，又有人以爲是一切生活的樞紐。有人以爲國家是一種必要的罪惡，又有少數人以爲這個罪惡有一天可以不必要，同時又有人以爲國家是精神自己創造的世界。有人以爲國家是法團的一種，又有人以爲與社會不能分辨。

這些不同的說法，一部分由於國家應如何的觀念不同而生，因爲我們在政治學的研究中常將理想混入，不惟影響將來的事實，並且改變現在的觀感。加以國家的進化與夫在現在所表現的複雜性質也足以引起各種不同的解釋。論定某個國家的性質較易於國家。但是我們說到國家必須爲他下一個適用於一切國家的定義，這個定義大概着重於國家歷史發展的重要情形。我們不要像黑智爾一樣崇拜國家，也不要像斯賓塞爾一樣蔑視國家，我們要用科學的精確精神去尋求國家的軌範。第一我們必須將國家與社會分開。將社會的與政治的混同起來，足以引起一切混淆，既無由了解社會，也無由了解國家。我們如從事實上加以考察，將見有社會的形式 (Social forms) 如家庭，教會或俱樂部等其起原與精神均不受國家的影響；又見有社會的勢力 (Social forces) 如習俗或競賽等，

國家對之雖可加以保護或修正，但實在不能創造；又見有社會的動機（Social motives）如友愛與妒忌等造成個人的密切的關係，而為國家機關所控制。國家存在於社會之中，却不是社會的形式。簡言之，國家範圍人類在社會中的外部關係。國家對於社會生活可用強制手段來支持或利用，約束或解放，增益甚或損壞——但工具不是生活。太古初民不知所謂國家。今日野蠻民族如依士企摩人（Eskimos）也有不能認識政治組織的。又在最文明的種族中有人放棄權力祈求純樸養成帝力於我何有哉的氣概，自無多關於國家之事了。

國家與社會既經分明，那末國家必是一種制度的系統或團體，而不是其他了。一切社會的形式可以分爲三大類：第一是依社會的區域而形成的共同生活（Community）；第二是為特定目的而建立的組織，我們叫他做團體；第三是制度，有一種公認的體制以範圍共同生活和團體的行為。關於團體和制度的分別，我在他書共同生活中曾加討論。在此必須充分說明團體專指一羣個人組織起來構成一種同一意志以達到共同目的，而制度這個名詞，則不直接牽涉個人。但表出所以範圍和指導行為的規則。例如在家庭與婚姻，教會與教規，公會與規章之間便有很明顯的分別了。然而制度可由共同生活和團體建立起來，我們也可以將習俗劃入共同生活之中。因為同一名詞可以兩用，或指制度，或指團體，所以有時不免混同。我們說到政黨，家庭，教會，公司和醫院等意在組織的系統不在構成

的份子。我們常常輕用制度這個名詞，其意不過指團體而已。但是制度與團體的分別確為明顯而必要。現將社會的形式表明如下：

全部一致者

共同生活

例如鄉村，都市，村莊，民族，部落等。

部分一致者

團體

例如家庭，教會，政黨，階級，營業公司等。

規範或方法

制度

例如繼承，洗禮，政黨機關，階級之分，市場等。

一個人在團體中，只有生活的一部分而生活的全部分則如在一環中比較共同生活為大或小。有時家庭似乎包含全部的生活，但是此種家庭不是我們普通所謂家庭，寧可呼為家庭的共同生活，以王權為依據而包含着全部的社會興趣。又有時國家要求控制生活的各方面，但是此種要求從未實現，因為在專制國家政治控制生活的效果遠在社會風俗習尚之下。我們不但要反對國家是一種共同生活或共同生活的一種形式，還要確切說明國家如同家庭或教會一樣是一種團體。國家如像家庭和教會包含着羣份子為特定的目的而由一定的途徑組織成功。國家不是整個的社會組織，國家所祈求的目的，不是人類所祈求的整個目的；國家達到的目的的方法也不過是人類在社會中達到各種目的的一種方法而已。

國家有幾種特徵以別於其他團體。一個歷史的特徵，在此必須說明，以便了解國家的真實性質。

在政治思想中何以尚未十分認清。國家對於領土以內的人民不論有無國籍，必須一律加以強制。由此粗略看來，好像國家的基礎不在構成份子也不在由人類公意而建立或支持的組織。就起原說，未有國家以前似乎就有了國家制度（State institution）。當國家出現的時候，權力的理論擴張制度於團體之外。所以我們可以說在領土被外國征服情形之下，只有國家制度並無國家。在近代世界中，國家制度的範圍已漸與國家團體（State association）相合。完成那種轉變的是民治理想，這種理想將強制的統治意志和創造制度的公眾意志之分廢除了。

二、主權意義上的國家 我們既已說明國家是一種團體，必須進一步說明國家與其他團體的分別，並完成我們的定義。爲達此目的，我們必須考究普通所謂政治制度的特性。國家究有何種特殊制度？如若有的，則此種制度可供我們考究的途徑。讓我們一察政治控制的兩大機關即政府所運用的主權與法律。主權的性質曾成爲許多神祕的材料。主權神授，在初民對於神的敬畏可以產生對於主權命令的服從。傳說人民一聞查爾士一世及路易十六世的行刑即爲雷擊斃，猶之乎野蠻人種無意觸犯酋長及其部屬的禁例亦即死亡一樣。主權的這種神祕性漸次變成法律上的特權。由神授變成神權。君權的威嚴墜落時，主權又由個人轉移到具有人性的國家。從前以神祕的名義稱頌君王，現在又以爲國家如同上帝一樣具有全智全能的威嚴。神授的王權雖爲革命的烈火所毀滅，但抽象的

新主權又有勢力於人心，而莫知其究竟。

如果我們以爲國家雖具有特性，而仍爲一種團體，則不致陷於錯誤。主權所在的問題，屬於人民選民，國會抑或君主，我們不必加以討論。任何團體都有某種程度的威權和控制，類似國家的威權和控制。例如一個營業公司常有一羣股東在意志和利益上聯合起來去經營。那末我們可以說這就是團體的公意（General will），此與國家的公意相類似。此類公意只能扶助維持一個團體的廣泛共同目的，不能指導，也不能決定政策。目的相同，方法不一定相同。於是股東不得不選舉董事會，將營業方針取決於多數。此即決定政策的意志表示，類似開明國家中所謂主權人民，或主權選民（Sovereign people, Sovereign electorate）。這與公意十分不同，至多只算做多數意志（Majority-will）。因之多數意志與公意的廣泛目的，便不免有一部分衝突了。而且就公司的例子說，董事會之下尚須有經理人員照規定的計劃去實行。這所說的董事會具有極大的權力，股東不過選舉而已。但在別種公司也有股東能够直接決定營業方針的。就國家說，政府就是董事會，主權在國會則爲主權國會，主權在君主則爲主權君主。無論何種情形，主權的力量乃產生於人民的承認，而又依據公意而行乃可。這在專制國家或民治國家都是一樣的真實。

1. 公意——所謂公意與其謂爲國家的意志，不如謂爲擁護國家或爲國家的意志較爲適切。公

意表現在愛國感情或愛國心之中；對於多數或立憲政府的決定我們預備加以接受而不問其正當與否；無論結果如何，對於法律和憲法的手續加以信任以保持政治的統一，此種統一超越政黨和政策的紛爭，採取人人公認的慣例，並以表示多數人休休有容的高貴精神。

我們要知道這種性質的意志，一半隱藏在日常不經意的生活中，並不是顯明的政治原則。這恰與盧梭所謂直接造法的公意完全相反。這雖極真實却無規律。這不是公民的意志，而是要做一個公民的意志——此種分別在我們的討論中將大加說明，可使我們明瞭一切主權的真實基礎。實在每個國家以內有許多人民很難得說是曾經參與公意，又有許多份子不會有意的參與國家生活。在君主專制國中，政府對於大多數人民好像是不相干的東西，又或者是推尊政府在人民之上，或者政府權力過大致人民不過成為純粹的被治者而已。但是第一我們不要將國家對於人民的關係視同公司對於僱員的關係一樣可以任意發揮權力。純粹的被治者不能算是國家的一分子，只能算是奴隸。第二國民為國家的意志有種種程度不同。國家維護人民所賴以生活的風俗習慣，便可獲得人民的愛護。在民治未實現以前，這就是發現公意的一條捷徑。

2. 最後主權(Ultimate sovereignty)——我們進而說到最後決定國家政策的權力。因為一切政策的問題都須經過決定，這便是國家意志的表現。所謂民意不一定就是全體人民的意志。沒有民主國，

或者沒有任何種類的國家，其政府是由全體公民選舉的。至多不過是取得多數者便取得政權。多數一經變化，政府即生更迭。雖仍執政，政策也有變更。許多理論家所謂惟一不可分的主權，並無那回事。主權好比像風變易不定，常隨無數有意和無意的影響而產生軒輊不一的意志。惟其如此，乃得以不斷的取舍從違完成政治的指導。如以為這樣的主權似乎薄弱可憐有傷國家的威嚴，然而要知道那種政策不過是臨時的問題。在此之下尚有較深的一致意志。每一政策，每一決議經過討論然後決定，既經決定便須遵守，即足以養成國家的統一精神。未決定以前的種種異議不過是當前問題的表面紛擾，終久不足為病也。

3. 立法主權 (Legislative sovereign) 或政府——最終主權的動作，或在非民治情形之下，對於法令的默認均可以顯出政治活動的焦點。於是主權可得明確的說明，主權包含有制定法律推行全國的獨占權與運用強力維護法律的特別權。凡是具有這種權力的便構成一個政府。但是這個定義只表明主權的形式並未論及主權的本質。即是表明權利的形式未表明權力的本質。權利的形式是法律的事情，在此種事情上最易誤使我們過於注重。權力的本質則已名實俱無矣。政府於憲法的限制之外，尚有法律、慣例和公意的種種限制。權力的心理易使政府破壞此種種限制。我們必須常常設法約束政府，如其不受約束，則惟有推翻之而已。政府對於無知人民或可任意控制，但必須尊重人民

的風俗習慣，而其風俗習慣中又具有服從性者始有可能。在此種限制之內，政府的本身亦非惟一不可分。政府方針又可於此小範圍內因多數意向而畸輕畸重。而且政府各部權責劃分各各獨立，倘須有較廣泛之主權以維持其統一。

以上我們的討論，很少指出主權的觀念含有惟一的獨斷的和普遍的性質。法律家這樣的定義不合於政治的實際。留埃斯 (Laves) 在他所著政治名詞使用法 (Use and Abuse of Political Terms) 中曾說，「主權有統治社會每個人民的權利，義務和生活的全權。霍布斯 (Hobbes) 邊沁 (Bentham) 和奧斯丁 (Austin) 的全部學說亦是如此云云。」他們將主權解釋作爲一種極端的主僕關係，但是他們的說法只可適用於奴隸的牧畜場和萬牲園却不可適用於實際的政治生活。我們曾經指出其他團體也有主權，不過與政治的主權有程度的分別而已。我們在服從禁制和刑罰的事實上找不着主權的適當敘述。主權無處無之。如主權純如法律家所說者則不能一日存在。主權是公意的一種屬性，爲共同目的所支配。主權維持並創造許多制度，禁制不過是其中次要的一種而已。但是我們可以說禁制如果果不是主權的根本，也確是主權的異徵和標準。在主權的禁制情形上說，強制的決定權只屬於國家。而且在公司的權威和國家的權威中還有許多分別。公司的權威不是由國家所賦與，限於國家所特許的範圍，而行國家所保護的義務嗎？其他各種團體不是如此嗎？如果是的，我們怎樣能够將權力相

爲比擬？又怎樣能夠將國家的權力與任何如此較小的權力相比擬呢？

要解答這個問題，我們必須考察國家與其他團體的關係，特別要考察其他團體是否有獨立的行動？如其保有獨立行動的資格；如其處置事務的權力非國家所賦與而其事務又與人生密切有關，則我們對於國家統治一切的舊說必須加以反對。同時我們可以說在嚴格的意義上至少在進步的國家中擁有禁制的權力不一定就是主權。禁制不是本職而是工具，不是主權而是具有合法權力的法律與憲法。政府具有權力成爲憲法的保護者和法律的執行者，但其本身並沒有權利。出乎法律範圍之外，政府不能亂用權力。所以我們如果要獲得國家的真實定義，必須論到法律，而不必涉及如此的主權。

假定一個政府的單純命令具有政治主權的任何屬性，那是很明顯的錯誤了。沒有國會能够發佈命令，要求人民服從而成爲他的純粹被治者。任意強制人民的專制皇帝之於政治的運用，不過如同學校頑童以其強力降服同伴而已。在未開化時代，人民苦於貧困，沉於迷信，乃容許政府和君主任意專制，因此現在的主權名詞中尙留有個人命令觀念的餘影。但是這一個觀念不是組成主權原理的必要部分，實際足以使我們誤解主權的性質，而不合於近代進步的政治制度。開明政府的特異權威不能與法律脫離關係，即政府必須遵守法律，執行法律，而又在憲法限制之內修改或增制法律。

三、法律意義上的國家 每種團體都有一種法律，但是國家的法律與他種團體的法律顯然不同。我們曾經說過，政治主權運用的形式與他種團體如營業公司的管理不同。政府的方針發動於少數的意志而得到多數意志的擁護，這在其他團體也是一樣。不過政治的法律是惟一無比，因其惟一無比而政治主權遂有其特徵了。每種團體都制定法律，但是國家以外團體的法律對於團體的份子只能於其份子承認法律時加以約束。如果我不遵守俱樂部法律，我就喪失俱樂部的權利，除此以外並無所失。俱樂部可以處罰我不守會章，但是我如願於放棄俱樂部的權利便不必照繳罰款。如果我不贊成任何團體的法律，我可自由退出。這種種團體沒有積極的刑罰規定在法律之內。我既不是被迫加入，也不是被禁退出。例如我由違反家庭義務而受處罰，這不是因為家庭要如此，而是因為國家要如此。只有國家的法律是有強制性的。那種法律要我不得不服從。如果我脫離一個國家——有時被禁止——便須離開國土而另加入一個國家服從他的法律。國家的法律是不能逃避的。法律既約束治者又約束被治者。法律是普遍的，沒有一處不生功用。由此可知政治的法律控制社會的各部分，是沒有通融的了。

於是我們於國家與其他團體之間得一顯然不同的解釋。其他團體例如教會的發生，消滅，復興，聯合，分離，均比國家容易。如果一個國家解體，這好比如是自然界的一個大震動。如果一個國家分裂

必定經過大的紛擾。有時兩個國家，暫時聯合復行分離，未必有大的紛擾；例如瑞典和挪威或比利時和荷蘭的故事。但是在亞美利加聯邦因南方的獨立運動竟引起內亂而爲不能分離的理由戰勝。因爲國家具有鞏固的，不可破壞的，強制的法律，而國家便有了永久性和確定性以別於其他一切團體。

如我們再考究政治法律的性質，我們必須注意到法律的普遍性和強制性乃由相當的代價而來。因爲法律的普遍性，法律必須處置一般情形及個人和行爲的普通規則。法律不能涉及個人的繁細事項。特別適用於個人的法律是很稀少而且參差的，所以有許多人以爲這種法律與法律的性質根本違反。一個法律是苦作成公式的結果。法律是一種公式的確切表示，這種公式乃由深思力索而來，而又須合於實際的複雜情形。法律的形式和公佈的方法足以表示法律不是解決政府的臨時問題，而是永久的原則。某種法律例如預算法通常限於一年，但是預算法屬於特別法不在普通法典之內。在任何情形之下預算年年更新可以認爲每年必須修改一次的法律。然法律的最大部分則屬於法典和現行國家制度。

法律既有普通性，所以不能詳細規定秩序的規則。法律的解釋權和適用權屬於法庭。但是這種適用權只能行於法律限制之內。雖有法庭的幫助，法律亦不能限制人類的無數關係。法律不能控制

人生之自發的建設的活動。國家的重要工具，即法律，太普通，太呆板，太形式而不能適用於人類的一切行爲。人民覺得有用他種方法組織他種團體的必要，國家最好予以自由和程序以使其能够設立他種團體而達到特種目的。國家不能完成家庭教會公會或文化團體的目的。國家奪取此等團體的地位在歷史上已經證明無益。當法國大革命時，政府曾宣言「取消國內的各種公司是法國憲法的一種基本原則」，但此必須有一種理論的絕對主義，而此絕對主義無一國能強行者。

國家的法律既有普遍性，則其所干涉的事項只能限於具有普遍性者。例如國家於多種宗教中定一種宗教爲國家的一部分，致於國家與宗教相混，則是一種矛盾。有許多事項只有一部分的公民對之有興趣。人們對於一切文化的興趣各不相同，文化的進步似乎含有人類理想和目的的差異。因此國家不宜將他們完全包括在自己的組織之中。照現在的政治意識說，國家是爲人民的共同事項而存在。所謂共同事項必須由多數決定，而且無意有意間爲一種特殊有力的興趣所影響。這又是無疑的了。關於局部的和暫時的興趣宜屬於特別團體而不屬於國家，却又是一種很明瞭的原理了。

國家的土地越廣，法律的普遍性越大。城市或鄉村的政府在國家威權之下直接管理地方事務。反之，一個世界的政府又須適應世界的情形以保持世界的秩序和正義，而吾人所已有的國際法不過是那種理想的初步表現而已。但是小至地方政府的一個區域，大至全國，政治法律的性質却是一

樣。劃分事務不能謂爲地方。一個單純的地方甚至一個單純的個人可以視爲世界一切興趣的縮影。政治的法律無論區域大小都要保持他的普遍性。在村落和世界帝國中都需要其他團體爲達到人類的各種目的。

國家的法律須有一定的限制，不僅因其有普遍性，而且因其有強制性。對於法律服從的根基不是強制而是服從的意志。法律只能控制社會的外部秩序，法律的威嚴也只能及於行爲的外部。所以格林(Green)曾明說：「行爲的應否禁止不論動機如何，應視其動作對於社會的道德目的有無必要。」他種社會影響可以或者必須維護法律，但是那些影響非國家所滋生，而爲共同生活所公認者。在社會中尙有勸說可以影響人之行爲。風俗習慣大概採取勸說的方法。時式和時髦之影響人民有如風吹水面不能自己。在此之上尙有精神價值的感覺最能改變人的內心使之煥然一新。

以上所說的特徵不是蔑視國家而是界說國家。國家的範圍很多，國家的事業很多，其價值不是正當的限制所能貶損的。國家只有在此種種限制之下才能獲得最大的成功。這種種限制不但指示我們國家是什麼，並且教導我們國家能是什麼。

最後我們已經得到我們的定義如下：國家是一種團體，這個團體依政府所公佈的法律而活動，爲達此目的，賦與強制的權力，以維持社會秩序之普遍的和外部的。情形。

第一編 國家的發生

第二章 起原

一、家庭與社會組織 一切起原常屬蒙昧不明。如果我們企圖說明眼前任何事項的發生情形，我們從來追溯不到一個單純的源泉，往往將我們引到沼澤中不明源泉所在。由此可知在不可知的過去中尋求社會現象的起原是一件如何困難的工作。我們要尋求最複雜，最龐大的社會組織之現在的性質，似乎不相宜了。但是我們知道一點古代社會的情形或特殊社會的情形，或者可使我們得到一點微光，由此微光以窺見國家的重要意義。如果我們知道有沒有國家的社會，又知道國家的發展由小而大，我們可以免掉政治思想上的誤解。

我們對於國家起原的研究可以追溯到氏族團體如部落 (Clan, or close union of families) 宗支 (phratry or kin-brotherhood) 種族 (tribe or gens) 等所組成的社會階段。這種氏族團體在現代文明國家已不存在，而是原始社會的特徵，比史前人類穴居野處只靠粗鬆的家庭聯繫而成立的聯合爲大。爲什麼氏族團體代表社會發展的普通形式，用不着精深理論去解說。在獸類，鳥類以及人類的

一切社會中第一是家庭，但家庭不能孤獨存在。求偶的衝動引導青年於舊家庭外組織新家庭。每個新家庭是兩個家庭的聯合。血統關係如此綜錯繁衍而成支派。氏族由同族的認識而產生，但又變成一種社會秩序。

在原始社會中氏族系統的方式很多，我們可引用北美易洛魁種族（Iroquois Tribes）做一個例證。（詳見摩爾根的易洛魁聯盟 Morgan's the League of Iroquois）易洛魁種族的組織也還精密，可以明白告訴我們擴大的氏族關係變成政治關係的情形。我們只將下面的一個表與一個世系表比較便可知下面一個表中血統以外的要素。世系表只純粹表明血統的關係，即是表明本代許多家庭和个人由一個公共祖先聯繫起來的關係。但政治組織則是聯合當前國內的許多家庭和个人。血統的關係好像是時間的圖架，政治的關係則是空間的圖架。要建立社會的秩序只靠公共祖先的意識是不够的，因為代遠年湮不易記憶，還須現在有公共興趣和公共性質的意識。血統關係必須用社會的關係去鞏固，最後還要用社會的關係去代替一大部分。