

現

代

民

治

政

體

世界

叢書

蒲徠斯著

趙冠青譯

張慰慈校

第

二

編

上



書 叢 界 世

體 政 治 民 代 現

上 編 二 第

著	斯	徠	蒲
譯	青	冠	趙
校	慈	懋	張

行 發 館 書 印 務 商

民國二十一年一月二十九日  
 敝公司突遭國難總務處印刷  
 所編譯所書棧房均被炸燬附  
 設之涵芬樓東方圖書館尙公  
 小學亦遭殃及盡付焚如三十  
 五載之經營墮於一旦透蒙  
 各界慰問督望速圖恢復詞意  
 懇摯銜感何窮 敝館雖處境艱  
 困不敢不勉爲其難因將需用  
 較切各書先行覆印其他各書  
 亦將次第出版惟是圖版裝製  
 不能盡如原式事勢所限想荷  
 鑒原諒布下忱統祈 垂察

上海商務印書館謹啓

## 版 權 所 有 翻 印 必 究

中華民國十六年七月初版

民國廿二年  
 一印行 國難後第一版

(二四〇八)

世界  
 叢書 現代民治政體 第二一冊

Modern Democracy

每册定價大洋柒角

外埠酌加郵費

原 著 者 英國 James Bryce

譯 述 者 趙 冠 青

校 訂 者 張 懋 慈

發 行 者 上海河南路  
 商務印書館

發 行 所 上海及各埠  
 商務印書館

# 現代民治政體目次

## 第二編(一)

### 民治政體的運用

- 第十六章 古代共和國……………一  
第十七章 南美洲共和國……………三二

### 法蘭西

- 第十八章 土地和歷史……………六一  
第十九章 政府的組織大總統及參議院……………八一  
第二十章 衆議院……………一〇三  
第二十一章 國務員及地方政黨組織……………一三一

第二十二章	司法及內政之執行	一四四
第二十三章	地方政府	一五五
第二十四章	公意	一六三
第二十五章	公共生活之風氣	一八二
第二十六章	民治政體在法國之成績	一九四

# 現代民治政體

英國蒲徠斯 (James Bryce) 原著

趙冠青譯

張慰慈校

## 第二編(一)

### 民治政體的運用

#### 第十六章 古代共和國

本書所討論的，雖爲近代民治政體；然對於那成立最早，形式最簡的古代民治政府，亦不可不略爲敘述。那時候憲法上的組織雖是形形色色，頭緒複雜，然其民治原則，卻是十分清顯。希臘各共和國的歷史裏邊，有許多的特質，復現於今世。彼時是人類最初作政治上的實驗，其經濟的

及社會的狀況，與今迥異，研究人類天性中所遺傳下來的趨勢，確能使我們得到不少的教訓，並且這種趨勢又是科學歷史的根據。

此外尚有一個理由，足以證明學者爲什麼應當研究古代共和國。民治政府是現今世界上新發生的現象。古代地中海沿岸各民治國，約於距今二千年前，早已消滅。在現代各共和國未經成立以前，學者如欲研究民治政體，非從古人的著作中搜求材料不可。古代的政治著作家中，見解最廣，勢力最大者，祇有二人。直至十八世紀，現代各共和國成立以後，歷來政治學者所持的見解，都是他們二人所造成的。這二人就是柏拉圖及亞里士多德。後世一切的學說，凡批評各種政體之優劣者，尋其本源，差不多皆出於這二人。他們的著作，至今已成爲政治學本體的一部分。

古時祇有三國的人民，曾經達到固定的，立憲的，政治生活。這三國人民就是：迦太基的腓尼基人，意大利的幾個民族，及希臘人。希臘人民的自治城市，從希臘本部散佈出來，沿地中海海岸，東面直至特羅比占 (Trebizond) 及克爾支 (Kerch)，西面直至毛拿扣 (Monaco) 及馬賽 (Marseilles)。本章所述者，僅及於希臘各城市，餘概從略。

或謂希臘各城市國家，土地褊小，雅典及希拉古斯（Syracuse）在權力鼎盛之時，其公民數目尚不及現今英國或法國單獨一個選舉區的人數。羅馬選舉執政官（Consul）時，選舉人的數目尚少於現在芝加哥（Chicago）開候補總統選舉大會時到會的人數。這樣的小城市如何能够作我們的模範使我們在籌劃幅員廣大的國家之政治制度時，有所借鏡？殊不知古今國家，相似之點甚多，其種種的相似點，比人口多寡或疆域廣狹的相異點，更為顯著。良好政府所應有的主要條件，古今相同；政治上一切的原動力及利慾心，亦古今相同。試觀古羅馬希臘政治家之生涯，即可知彼時的政治家具有何種的才幹，就能博得權勢；具有何種的劣迹，就失去其權勢；正與今日政治家之得勢失勢，大抵無異。在古時城市共和國，政治舞臺的面積雖狹，但臺上的人物及趨勢，較今尤為顯而易見，劇員的品行，不若現今之拘於習慣，他們的動作亦較為迅速，且較為富於戲劇的情緻。

至於迦太基（Carthago）的政府情形，本章限於篇幅，且因所有資料太不充足，故姑置不述。迦太基的政府，與其說是民治政府，無寧說是「寡頭政府」（Oligarchy）。迦太基早年的政府，



很爲穩固；亞里士多德告訴我們，彼處向來沒有發生革命的行動。羅馬政府雖有民治的成分，議會行選舉行政官和制定法律的職權，但羅馬的憲法也不是民治的憲法。古代共和國中，最足以使吾人注意者，是希臘的各共和國。今先略述希臘各國政治生活之狀況與現代不同之點，然後敘述希臘的政府組織。

社會階級，在現今的世界上，實使最貧窮的及所受教育最少的人民，完全處於公民權利之水平線下。奴隸制度，專從一方面看，反宜於民治制度的實現，其故有三：一因奴隸階級，從根本上不享有政治的權利；二因自由的公民恐怕奴隸階級變亂，故在彼此互相爭執時，常不敢趨於極端；三因每個自由人民，覺得社會上有許多人民，較比自己的地位低，而比自己的地位高者爲數較少，於是每人皆有多少獨立及自重的觀念。奴隸階級，雖在希臘所受的待遇，沒有像在羅馬那樣的嚴酷，然奴隸總是奴隸，無論在什麼地方，這樣的制度不免使人有殘無人道的舉動。膽大妄爲的野心家，能從奴隸階級中招募軍隊，供給革命之用；亦可收納無知識的及危險分子，給他們公民的權利，致使公民的程度低落。

希臘各共和國，面積狹小，通常限於城市四周的數十方英里以內，自由的公民，通常不滿一萬人，數逾三萬以上者絕少；所以在公民開會之時，一人發言，大多數到會的公民皆可聽得；希圖取得領袖或官吏地位的人，其個人的才能如何，品行如何，爲衆所共見，於是每個公民均能各自表示各的意見。但此種情形，卻增加了個人的吸引能力；擴大了人民的互相嫉忌心；供給了野心的政客或各大家族，結黨營私或密祕聯合的機會。

彼時人民不知何爲代議制的政府，全國公民皆能聚於一處，討論公共的事務，故無創設代議制度之必要。彼時的哲學家或制憲者似乎是沒有想到代議制度。掌國權的機關，就是全體公民；故人民不能得到國會制度的利益。國會制度的利益就在乎議員全是選舉出來的，全國人民認他們的才能品性最宜於參議國是，所以舉他們作議員；並且國會對於國家的事務可以詳細討論，公民會議卻是不能如此。但在他方面着想，公民會議卻抬高了普通公民的才能，使人人皆習於公共的事務。希臘各邦一般公民程度之高，爲現今各國所不及（瑞士除外）。

希臘共和國的公民，最初皆是本城土地的開墾者，到了後來仍有大多數的公民依舊以農

爲業，所以人民常因分配田地而起內訌。也有幾個城市如馬賽及比直庭（Byzantium）是商業國；又有少數的城市如米樂都（Miletus）係因製造或染製毛質物品而致富的。但總觀全體，各城市人民的商業性質，遠不及中古時代意大利及日耳曼各城市的人民。一切工業（礦產除外）皆規模甚小，其僱用多數工人，出產大宗的製品者頗不多睹。公民之分成各派或各部，非由於職業不同或黨派不同，卻基於真正的或假定的親族關係，或由於所居的地方相接近。宗教的勢力頗大，每城皆有公共的神爲全城人民所崇敬，認之爲本城的保護者；每家崇拜自家的家神及先祖；每族或每區亦有本地的神靈，或半神的英雄人物，爲本地方人民所崇拜。

公民又有軍事和民事的組織。凡係公民，均須強迫服務於軍隊。軍人有「騎兵」，「重裝的步兵」及「輕旅」之分。各種軍人，常自成一派，以圖政治上的活動。前兩種軍人享有特殊的政治地位，各人均依照其財力製備自己的軍需。從前南非洲有兩個荷蘭的共和國，他們的軍官也掌有政治的職權，其情形與希臘各城市相類似。

彼時的社會與現代歐洲各國相比其最顯著的異點，似乎就是彼時沒有新聞紙，並亦不知

利用印刷物以謀政治上的活動。但在實際上着想，這個異點，並不甚大，在小社會之中，一切新聞傳布甚速，雖有時因傳布太廣而失去真象，但今日各國報紙所記載者，亦常與事實不相吻合，二者相比，殊無軒輊之分，現今普通讀者亦往往以為印刷物上面所載的消息是真實可靠。希臘人往往享受他們室外及閒暇的生活，他們的時光大半消磨於清談之中；迄於今日，此風未改。故一切新聞傳播甚速，且不虞缺乏。

彼時抽象原則之影響於政治，不若今日之甚；蓄有奴隸的人，自然不便於修譚「人權」(Rights of Man)。美國南部人民，在南北戰爭以前，雖亦常談人權，且於每年七月四日在公共地方宣讀「獨立宣言書」，但他們所蓄的奴隸，膚色與他們自己不同，所以其困難的情形較少；至於古代的奴隸，與主人同屬白種，其天生的智慧或且較主人為高，但有一種抽象原則，在古時甚有勢力，並引起人民的革命，這就是人人所酷愛的「政治平等」。古時希臘各國是少數人執政的。彼時各國的自由公民，無不酷愛虛榮，且因下有奴隸，故愈自高大，所以等到社會最初時代過去以後，國內較為有秩序，較為泰平時，衆公民就不肯再受少數人的統治，公民知道這少數

的人雖然較為富足，門第較佳，但他們的才智及道德，並不高於一般的公民，且與一般公民同居城市之中，互為鄰居。彼時人民以為政治平等，是「正義」(Justice)所指定的；亞里士多德雖然費了很多的力量說明「正義」應視各個人的才幹如何，以及各公民對於國家能作何項服務，以為標準，故所謂適當的「正義」就是應當將較大的職務，付與明智及良好的公民（不一定是富足的人）；但這種學說在彼時（與在現今相同）並不為普通的人所歡迎。不但如此，希臘歷來專政的人，常濫用權力，於是普通公民，在實際上，在理論上，皆有確實的理由反對這種專政的人。

希臘各國，最初的政府，差不多皆是「君主政體」或「會長制度」；但據和馬做的詩(Homeric Poems)裏邊說，這種君主政體中皆有「民意」為之調劑。發表民意的機關就是全城或全部落的公共會議。這種會議是由會長召集的，在實際上雖受本地方領袖人物的指導，但在會場裏邊，每個自由人皆可各自發表各的意見。

到了後來，君主或歸消滅，有民選的執政官代之而興；或名義仍存（因宗教的原因），而權力大減。在大多數的城市中，權力皆移歸本城市內各主要家族的家長手中，他們都是富戶，並且

是放債的人。他們辦理國事，有時依循舊日的習慣，有時專憑威力，不免失之苛暴，遂漸為人民所疾惡；於是各處的人民皆要求用法律限定執政官的權力，並要求允許全體公民參與各項的公共辦事機關及行政會議。這便是民治政體的起點。有許多城市，在這樣的變遷實現以前，經過一種所謂『富人政治』(Timocracy)，這就是富族人民執掌政權，並且他們所享有的投票權較大於普通的公民所享有者。這樣的演進，在雅典會歷百餘年，其詳細的經過情形，今不具論；本章所述者，是希臘民治政體到十分成熟時候所具有的特點，例如雅典自從克萊司第尼 (Cleisthenes) 變法 (紀元前五〇八年) 至德摩思第尼 (Demosthenes) 時代，當時雅典及第伯斯 (Thebes) 的聯軍在克羅尼亞 (Claronia) 被馬其頓王腓力普 (Philip) 破滅 (紀元前三三八年)。

這許多民治的共和國皆有許多根本的法律；若在今日，這種法律就叫做憲法。但這並不是剛性的憲法，如現今美國或瑞士的憲法，不過是許多法律聚集而成的，人民可以隨意加以變更。彼時的憲法時常變更，不但是從寡頭政體演進而成民治政體時，憲法自然屢次改變，或中間偶

然發生專政制度(Tyranny)，憲法也要改變；並且每次變亂平定以後，人民自由即有增加新的保障之必要，故不得不修訂憲法，規定這種保障。雅典自從德拉扣(Dracon)時代（紀元前六二四年）至紀元前四〇四年，共更易憲法十一次。亞里士多德曾搜集許多憲法，並作書以論列之。現在我們知之較詳者，祇有雅典憲法而已。

這許多國家的法律，其範圍包括公民生活之全部。每個小城市，在政治上，皆是獨立的國家，自由宣戰或講和，各有海陸軍隊，直常與鄰近各城市交戰。除雅典外，其餘各邦的人口甚少，自由公民的人數無逾三四萬以上者，並且其中有少數國家，其人口祇在五千人以上。讀者試思英國小市鎮如兜衛 (Dover)，康特伯利 (Canterbury) 及麥得斯東 (Maidstone)，美國之三三等市鎮如麻沙 薩塞邦之沙蘭 (Salem)，康索得 (Concord) 及彼得斐爾 (Pittsfield)，皆孤立於世界之上，互為平等的獨立國家，則古希臘各小共和國之情形如何，即可推想而知。英格蘭各城市在實際上皆有彼此同樣的城市政府。美國各城市政府之組織雖不盡相同，然亦祇能分為數類。至於希臘的城市則變化無窮，不但各城市的政府組織彼此互異，每城市的政府組織亦時常更改。

彼時並沒有現在我們所謂的中央政府與地方政府的區別，因為每個共和國面積皆很小，尙不及現在英、美二國每個地方行政區域之大。彼時各城市的政府雖是城市政府，但在實際上卻就是中央政府。

彼時各民治國最顯著的特點，就是，凡一切最高的權力均在公民全體手中。全體人民的會議就是國會，也就是政府，合立法行政司法三種機關而爲一。公民會議做許多行政方面的事務，他們用投票法決定當時各項重要的問題。他們非但選舉將軍及他項行政官吏，並且又指揮軍務，接待別國的公使，宣戰及講和，批准條約，管理內務上及宗教上的公共典禮，收受公共的贖目。他們也是立法機關，通過永久的法律。每次會議時候又發表命令，規定國家的行政方針，徵收賦稅或他種款項，賦稅等項有歸公衆負擔者，亦有專歸某種富人負擔者。公民會議或公民會議之一部分，又是司法機關。公民全體（或分成各部分）組成一種巨大的法庭，受理並裁判一切民刑案件；而議會全體有時也能超乎常軌之外，不用審問而對於他們所疾惡的官吏宣告死刑或罰金或驅逐出境。



在這種制度之下政府的三個機關之運用情形，究竟如何？今舉雅典爲例而略述之因爲我們對於雅典的情形知之較詳。但希臘各共和國的政府組織，是形形色色，無一定的方式，前已述及。

關於行政的事務，有執政官，分內務及軍務兩種。內務執政官是抽籤指定的，軍務執政官是投票選定的，蓋彼時人民雖力講平等，然亦知軍旅之事須注重技術及經驗。無論何項官職，每人僅能當選一次，就是參議會的議員也祇能當選二次，但軍務執政官（卽將軍）可以連任，培理（Pericles）當選十五次，佛翔（Phocion）四十五次。官吏任期很短，最長的不過一年。行政官吏的首領有九人，叫作 Arehon，每年用抽籤法改選一次，但其位置並不甚尊顯，不能發展什麼野心。最重要的官員是將軍，每年用投票法改選一次。將軍共十人，互相箝制。也有時將重要的軍事特別委託某一個將軍辦理，但通常各將軍總共同執行職權。將軍（或就中有幾個將軍）不但在戰場上率領軍隊，並且向公民會議提出外交政策上的各問題。將軍主管軍事的設備，故兼管軍事的財政。凡做將軍的人，如能表示高超的才幹者，即能博得公衆的信任，就能做城

市的領袖人物。

此外有參議會，係立法機關之一部分。參議會預備國民會議所應議的案件，並在一定的限度以內指導該議會。參議會議員共五百人。雅典的自由人民分爲十族，從每族中抽選五十人作參議會議員。年在三十歲以下者不得當選，每人不得當選至二次以上。每族的五十議員爲一組。這十組的議員輪流當值，掌管會中的事務，並出席於國民會議。每組當值三十五日（一年的十分之一），叫作 *Prviany*。參議會議員中又自行抽出一人爲會長，任期僅二十四小時，不能連任。會長又從其餘的九族之中抽出九人，九人之中又抽出一人作主席。這九個人所掌管的事務就是：安排公民會議的議事日程，維持議會的秩序，建議各項應加討論的問題，及執政官之選舉。檢查投票的票數，監督一切的進行；但關於政策的各項問題，則任憑議會處置，不能加以干涉。這種種靈巧的布置，其目的不但在於尊重平等的原則，並且防止任何一族有專權的行爲。參議會掌有安排議事程序，並指揮一切事務之職權，故其地位頗爲重要；然其權力，卻小於昔時美國衆議院議長，或現今的『指導委員會』（*Steering committee*），並且遠不及英國內閣對於國會

所有的權力。議會有自由權可以討論並決定任何普通公民所提出的問題，參議會不能干涉。

議會的權力是完全的，絕對的。亞里士多德說：議會可以爲所欲爲。議會行動的範圍包括國家各部的事務，並且又不受任何的制裁。雅典彼時沒有君主，也沒有總統，能施行否決權，沒有第二院能修訂或否決議會所通過的議案，沒有憲法上的限制能約束議會的行動；但議會卻也受一種特別的限制，這種限制殊有敘述的價值。

希臘人的主張，以爲「政治的主權」(Political sovereignty) 是完全的，最終的，不屬於公民而屬於全國的法律。全國法律所包括的，是已經決定的人民的心理及意旨。因此之故，希臘有法律 (Laws) 及命令 (Decrees) 之別：法律所包括的，是一般的規律，有永久的效力；命令是專爲某特別事實或原因而通過的辦法。雅典法律每年至少須修訂一次，或由於任何公民個人的建議，或由於修訂法律調查會(叫作 Thesmothetai) 的提議。公民個人或調查會的建議案，一經公民會議通過以後，即抽出一定數目的公民，組成立法委員會，主管修訂案之進行。委員會討論並議決所提出之修訂案，新改訂的法律於是成立。新法律之效力直至另一修訂案成立時

爲止。嚴格的說起來，這也可以叫作憲法的立法。所謂憲法的立法，是在特殊的時期，由一種特殊的委員會所制定的；這個特殊的委員會人數甚多，有時多到一千人，都是從公民中抽選出來的。爲保護這種法律，免受議會的破壞起見，換言之，就是爲防止人民的匆促或冒昧的行動起見，雅典又有一種審制的方法。無論何人，凡向議會提出任何的命令或建議案，其內容或其形式干犯任何「法律」，而能得到議會的通過者，任何公民皆可控告這個提案的人。控告若能成立，則提案人須受罰金的處分或竟處以死刑，所通過的命令如尚在施行之中即行撤銷。但控告之時，如距該命令通過之時已及一年者，則提案人不受刑罰的處分。這就叫作「因違法而控告」(Indictment for Illegality)。其目的在於防止演說家引誘議會做出破壞法律的行動。但這種限制並不能算是完善。因爲命令通過以後，不好的效果已經發生，後來雖然證明其爲違法，但爲時已晚。凡不依固定的正式辦法而提議修訂法律者，亦受同樣的控告。因此，希臘人以爲他們的「法律」有確定的保障。希臘人過於愛護他們自己的權力，不肯允許任何的主席官員阻止他們的不合法行爲，也不肯允許任何官員有斷定某項命令是否合法的責任，故凡遇有違法的

命令，必須用司法的程序方能取締。

公民議會裏邊議事的情形如何，我們所知者遠不如我們所欲知者之多；但有數事甚為顯明。議會中沒有正式的政黨。任何公民皆可發言，但大部分的辯論都是少數演說家所說的，他們都是很有聲望的，並且易於令人服從的。按照規則，每種建議案皆須經過參議會，但在實際上卻並不時時如此。參議會提交公民議會的建議案，公民議會可以修改或增訂，故在實際上公民議會的行動是自由的。紊亂秩序的事，極為罕見，不過到會的人卻時有激烈的感動。到會的有數千人，為倫敦及華盛頓任何大禮堂所不能容納的。他們會聚在空地之上。雅典通常是在早晨開會的。希臘人都習於執行其公共職務，故開會之時，這許多人並不是一羣烏合之衆，也不是一羣暴徒，卻是一種國會，不過其中的會員卻十倍於現今英美各國的國會。每三十五日時期中開常會四次，通常總是在五日以前發出通告；遇有緊急事件，隨時可以召集特別會議，有時吹號角召集開會。凡對於幾種重要案件，法定的人數為六千人。凡到會的人皆領得一種標幟或票券，逾數日後可以持票至主管官廳領取小小的出席費，出席費是從第四世紀後纔發給的，距培理克烈

(Parishes) 時代已相去甚久。會場內有史紀亞(Goythian)地方的弓箭手維持秩序，公共的奴隸及僕從皆受主席的指揮。彼時有無「宣告辯論終結」之規則，我們現在不得而知；但在人數衆多的公共會議中，辯論實不易過於延長。到會的人差不多都是住在城內或比拉如斯(Plemons)海港附近的人，通常爲數不過五千，但全國男公民有到會資格者約在三萬人至三萬五千人之間。普通的表決方法是舉手，亦有時投小石於甕中以表示其「是」或「否」。

除去通過命令並執行行政事務如以上所述者外，公民會議又是司法機關的一種，審判那種因政治上的犯罪而被彈劾的人，且能科以罰金或驅逐出境或死刑，並無須經過司法的正式程序。

但同時亦有許多隨時發生的事務，爲公民議會所不能處理者，這種事務歸參議會辦理。參議會是公民議會的一種委員會，如同英國內閣是國會的一種委員會。但參議會的議員是抽籤選定的，所以他們所代表的，並非公民會議會員中那種最純熟的才智及經驗，卻是普通公民的智力；參議員中所包括的並非領袖人物，卻是普通人民，其才幹的高下，勢力的大小，在所不計。參

議會在露天開會，所有公民皆可前往參觀。除去預備公民會議所應議的議案以外，參議會又監督全國的一切行政，特別是財政。參議會常自行組織多數委員會，以便監督各項行政事務。參議會是每日開會的，是一種永久的機關，各行政部因參議會而得互相聯絡，所以任何一部有何錯誤的事項，別部得以糾正之。凡任何官員有溺職或過失均須負責，雖無心的過失亦不能免受懲罰。議會可以破壞自己所規定的規則，但旁人則不可。希臘政府常常是不公平的，並且有時候失之於殘暴。

自現代學者的眼光看起來，雅典民治國最奇異的特點，就是掌管司法事務的機關，並以司法機關供政治上的作用。公民組成一個團體叫作 Hellaea，執行司法的事務，該團體裏邊的人就是那種曾經宣誓願辦司法事務的普通公民，平常的人數為六千人，這是每年從鄉間各地方區域（叫作 Deme）中選出來的。凡願作法官的，也差不多祇有這六千人；鄉間人民以農為業，距城市較遠，自然多不樂意執行法官的職務。法官團體雖然可以全體出席，但通常分為十組，每組叫作 Dikastery，其會員叫作 Dikasta。每組人數甚多，與今之陪審員不同。每組人數

約五百人，但在實際上常不及五百人，約在二百人至二百五十人之間。某人應屬某組是以抽籤法決定的。所有一切的民刑事案件皆指歸某一組辦理。原告和被告皆須親身到堂申訴，不過有時他們在堂上僅高聲誦讀那辯護士預先所擬定的辯論。有時原告或被告能特准攜帶一個友人到堂幫助他說話。每組的會員是一切案件的裁判官，至於那主席官員並無說明法律或綜核事實的權力。一切事務皆歸全體會員辦理，他們人數既多，遂易於為感情及成見所激動，易於被那靈巧的演說所迷惑，所以錯誤的判斷在所難免。訴訟者的主要技能就在於善於安排事實或捏造事實。每組會員過半數人員表決以後，即再無上訴的機關。各該組不但宣佈判詞，並決定應科之刑罰。

此種裁判方法，對於私人的訴訟案件已有重大的缺點，而其政治上的結果尤為惡劣。彼時並沒有現代所謂的公共檢察官。任何一個公民皆可控告旁的公民，說他做了妨害國家的行為，或指定某官吏犯了瀆職或過失或受賄的罪狀，或某人有了背叛的計劃，或某人曾經引誘議會通過那違背法律的命令，或曾使議會聽從他們不良的勸告。所以告發不但成為攻擊政敵的手



段，且使告發者獲得榮譽，甚至有人以告發爲恫嚇方法，實行敲詐。其結果遂發生一種專以告發爲職業的人民，遂使許多良好的公民因曾受告發判爲有罪，而失去服務國家的權利。政治上的爭鬪不獨以議會爲戰場，且以法庭爲戰場；而法庭之不能無偏無黨大公無私，恰與議會相等。不但政客，就是那般較富的公民，值得敲詐者，皆不能有安靜的生活，他們隨時皆難免被人告發。既被告發以後，則雖能證明自己之無罪，亦須費去許多的工作及憂慮，故不如事前賄賂那般以告發爲職業的人，反覺省錢省事。這種告發制度當時亦曾被人民詆毀，然總不能取消。推原其故，但因爲一般人民以爲這是平安的保障，可以保障國家，防止某個人獨握大權，防止種種秘密計劃的實行；並且因爲那般掌握司法職權者，亦因此尋得事做，藉以取得酬金。他們的酬金是每日三個 *Owls*，約共合美金一角，爲數雖微，但彼時生活甚廉，法官的事務又少，最宜於年老的人，他們歡喜一方面飽受日光，一方面傾聽兩造的妙論。希臘公民每人差不多每十日中有六七日可以因爲辦理司法的事務得些報酬，至少每兩星期得到議會的出席費一次，又可以因充當旁的微細職務而得酬金，並且可以從銀礦或旁的公共收入上得到小小的分潤。彼時人民恐怕

失去這種種的利益，於是演說家遂有所藉口，他們說：假如不向富足的人科以巨大的罰金，以濟國庫，則國家將無充分的錢財支付公民的陪審費及議員的出席費。

究竟何人運用這政府的機關，立法，行政及司法的機關？不是內閣，因為當時沒有內閣；也不是政黨，因為彼時沒有政黨；所有者不過是幾種趨勢，使各部分公民贊助此種或彼種的意見，或順從某某已經得有聲譽的政治家的指揮。嚴格的說起來，彼時亦無政治上的首領，因為雖常有出衆的人物，在議會中發揮言論，然附和人數之多寡，則無從確定。彼時祇有一個權力集中點，就是五六千人聚成的大議會。運用政府機關者就是這個大會議。但每次到會的人不盡相同，這是因為鄉間的人偶爾到會一次，而智識較低及不知負責的海濱居民或商人小販到會者較多於富人，因為那一般富人各有自己的事業照料，故無暇到會。後來貧民人數加多，這種的情形乃較前愈益顯著，而議會的程度漸見低落；但到底不像羅馬共和晚年的國會之過於腐敗。雅典的會議到底沒有暴徒聚會的現象，到會的人都知道這靜聽旁人的言論，發言的人都是名聲素著的演說家，或會立戰功得有衆人信仰的軍隊元帥。普通總是演說家在會場發表言論，他們大都均無官

職，或因具有野心，或因富於公共服務的精神，或因希望利用政權而增加他們私人的利益，故盡力從事於政治。歷來各國辨才之發達，當以希臘各共和國為最甚，各議會裏邊的議員都是富於明敏機警的人物，長於口辯，善於感動衆人，博得衆人的贊助。演說家在實際上握有大權，卻毫不負責任，因為他們並不像現今各國的行政首領，沒有執行的責任，凡他們所建議的事，在實行之時一經失敗，就能諉其過於旁人。他們是政治首領。因為他們確能指導人民。其中有幾個偉人如狄米司脫克立司 (Themistocles)，培理克烈 (Pericles)，狄摩斯第尼 (Demosthenes)，忠誠的人如亞里司梯得斯 (Aristides)，倪禮士 (Nicias) 及傅翔 (Phocion)，這許多人或因才幹或因道德而博得國人的景仰。但其中也有許多佞口惑人，不講道德的政客，他們阿諛奉承，取悅人民，以求達其自私自利的目的。他們得有權力之後，常被那自私自利的人民所誘惑，至於失敗。收受賄賂，當時並不作犯罪行為；但因受賄而甘心做出損害本國利益的事，卻是犯罪的行為。

以現今人民的眼光看起來，這種奇異的政府組織中，最奇異的特點，就是一切官吏除那種必須具有軍事才幹的將軍以外，皆是抽選的；何人當選，專憑機會，而不憑才力。這種辦法的目的

是爲防止寡頭政治以及那更爲惡劣的暴君專政的發生。希臘共和國的人民皆怕少數人攫得政柄而造成暴君專政，破壞共和。中古時代意大利的共和國就是被暴君專政所推翻的。希臘各國的公共職權，委諸各部，而不委諸任何個人，其故也是因爲這樣辦法可使各部裏邊的人能互相制衡，官吏任期簡短，其目的也在於防止貪賊的人不能久居職位，設計侵蝕國帑。各官吏的權力既簡單而又有限。每個公民皆有告發官吏的權利。這種辦法足使那侵權越法的官吏爲之氣沮，因爲他的政敵無時不在暗中偵查他的劣迹，以供告發之用。抽選的方法，不但使一般的平民皆有作官的機會，使他們知道自己的地位是與富戶偉人完全平等的；並且使叛逆的陰謀難以成功，因爲執行政權之人是從各處湊集的，並不像在現代的民治政府中，當權的人都屬於同黨，或互相熟識，抱有相同的目光，可以互相聯絡，朋比爲奸。除此之外，公民又能議決將某某政客驅逐出境，而不必指出確定的罪狀。雅典人民用以上種種的方法，防止任何人的權力或勢力過於超乎衆人之上，雖有時不能完全防止，然亦足以減除當權人之做惡的機會。就全體而言，這種種的方法效果甚佳。雅典第一次共和之失敗，由於戰術上的缺點，並非由於國內當權人有破壞共

和的行爲。紀元前四零三年，雅典共和國復興以後，始終未能恢復從前在培理克烈時代之盛況，始終未能達到希臘各共和國之盟主的地位。雅典在第二次共和時代，政府辦事的能力雖不及從前，且富人所受的不平待遇愈甚，但直至馬其頓駐兵於蒙尼細亞（Munychia）寨，恫嚇雅典人民之時止，其間八十餘年，雅典的民治政體並未發生何種重大的危險。

雅典以及希臘其餘大多數的共和國，皆缺乏現代自由政府的幾種特點。他們皆沒有正式的司法機關，沒有固定的文官服務法，沒有永久的軍事設備，沒有那具有組織的政黨，對於官吏的選舉不加注意，且視爲不甚重要，沒有完備的憲法上的限制，取締那具有統治權力的立法機關的行動，行政權碎成羶粉，分散給與各部，其數目很多，並且每部的人數又很多，而每部的職務又有極嚴格的限制。除非人民具有極敏銳極活動的思想，其勇力及才智足以抵償他們的無定性和不肯充分的尊重權力的情形，這樣的政府確是很難運用的。雅典人民之所以能在鄰近各國之中維持他們的地位，祇因爲所有希臘各共和國都有這種弱點。假使當時沒有旁的敵人來侵犯，希臘各共和國足供後世之羨慕及借鏡者，當較今爲多。試思雅典果能再延長二百年的一生

命，其民治政體究能達到若何地步？雅典入之才智及愛國心，究竟能否發明救濟的方法，改革亞里士多德所指出來的種種缺點？貧富相仇的情形，在柏拉圖的晚年已見端倪，是否將變本加厲，釀成革命而成立一種寡頭政治或暴君專政？不幸這樣的戲劇到底未能演出。雅典大戲僅演了三齣：第一齣的重要角色是梭倫（Solon），第二齣的是培理克烈（Pericles），第三齣的是傅翔（Phocion）及狄摩思第尼（Demosthenes）；演至此，突然閉幕。馬其頓的軍備王國，創自斐力普，嗣王亞力山大大好大功，又從而擴張之，遂割斷雅典的自由生命。安梯帕特（Antipater）於紀元前三二三年時，縮減雅典公民的數目，且駐兵以裁制之。雅典民治政體，在實際上至此已亡。此外尚有幾個勞的希臘城市仍保留自由政府，或多或少的帶有民治的性質，就中較足注意的就是阿吉亞聯盟（Achaean League），到後來亦為羅馬所兼併。雅典後來直至紀元後五二九年茹司梯力安（Justinian）封閉雅典各學校為止，仍繼續享有盛名，為教授哲學的著名地點，但雅典大政治家大詩家大哲學家的時代，早已一去不返了。

希臘各共和國之缺點，歷來學者討論甚詳。他們的批評，皆取材於當年居住在雅典的兩大

哲學家的著作。此二人各將雅典民治政府的情形撰成專書，為政治學裏邊最古的著作，且對於政治思想上供給許多最可寶貴的貢獻。此二人的著作中，以柏拉圖的評判尤為嚴刻，他以他的想像中的理想國家作標準，批評當日的政府，他那種「理想國」決不能實現於世界之上，除非等到哲學家作國王，國王就是哲學家的時候或能實現。但這種時候現在尚遙遙不能望見。亞里士多德所用的標準，是從他當時的實事中抽釋出來的，他以為雅典是在優良的共和國之水平線以上。他考據當時希臘各城市（迦太基（Carthago）也包括在內，可惜他不會從羅馬方面得到資料）各項制度，掇長補短，規畫出來一種政府制度，他以為這種制度是在希臘當時的狀況之下可以見諸實行的一種最良制度，他想要把民治政府的幾種特色混合幾種貴族政府的特色。除這兩大哲學家的著述以外，尚有杜錫得斯（Thucydides）及紀諾風（Xenophon）所做的歷史，雅典演說家的演說詞，以及亞里士脫風（Aristophanes）的戲劇，皆是學者所應當注意的。從這種種的材料中，我們可以得到希臘彼時公共生活情形之活潑的寫真，彼時的社會是有史以來最靈敏，最善變，且最富於創造力的社會，其藝術上及文學上的成績永為後世的模範。雅

典人固然也有缺點；然其才能實冠絕古今，至可欽佩。

觀以上所述雅與公共生活的特點，即可知其全國人民竟日忙碌，終年在議會，參議會，委員會，法庭，和其餘種種的機關中，指揮並執行政事。大多數的公民皆時時充當官吏，人人皆有薪俸，雖出席於議會亦有報酬。但雅典人卻嗜好娛樂及清談。在理想上，全國人民皆應竭力合作，處理國務；但在實際上，則去此理想尚遠。人民對於國事，同時又頗好遊惰。普通公民皆愛聽演說，易於為演說所感動，有充分的智慧足以了解演說之佳處，但不能有充分的細心辨別演說之愚弄人處。所以演說的勢力甚大。不過演說家如果受賄賂，他自己須隨時防備他所說的話有無欺惑人民之慮，以免被人告發。

人民聚於議會之時，常呈倉卒善變之象，易於意氣用事，不能有一定的外交政策，除非有培理克烈或傅翔一類的人物出來代定方針，因為這類人物多才多智，且因其守正不阿，為一般人民所信任，而後能指導議會。人民不肯受任何的限制；雖他們自己的法律對於他們所加的限詞，有時亦不肯遵守，當以專制的手段辦理國事。於此可見「世上沒有一個人是十分良好可以委



之絕對的權力者，」這句格言，是絕不錯的。亞里士多德說：「平民」是唯一的主權者，「平民」就變成了專制的霸王。

人民皆有獨立的精神，酷愛平等，且恐怕有野心的專制君主發生，所以他們僅以很少的權力付給執政官，以致行政機關中有許多部分不能有永久的制裁，不能有固定的政策。遇有應辦的事，忽略未辦；或危險將至，而無相當的預防，皆無所歸咎。但一遇危急，則人民奮臂而起，有英雄的氣概，在很快的時間內，能成立水師，人人不惜犧牲性命，以衛國家。

希臘各國互相交涉時，並不能充分的尊重別國的權利，不能尊重自由的原則。他們對待外國人，毫無俠義的精神，不講公道，不愛和平。希臘人的愛國心，有時高至極點，有時低至極點。有幾個人願意捨生衛國；有時就是那最優秀的公民，如狄米思脫利司（Themistocles）及阿而西比地士（Alcibiades），一經驅逐出國，即不惜盡力以損害其祖國。賄賂之盛行，及公款之常被吞沒，可以證明彼時金錢之勢力，及人民之愛錢。這類的共和國，並不是依道德而得生存，卻可以說是因人民不信任道德，而反得生存於世。

從以上所說明的缺點觀之，希臘的民治政體似乎是很腐敗；但讀者必須先考察希臘各國在寡頭政治之下，其情形如何，而後可以評判希臘的民治政府。寡頭政治盡有民治政體的缺點，而少有民治政體的優點；寡頭政治唯一的優點，就是執政的人數較少，故外交方面較有前後一致的政策。在那寡頭政治的城市裏邊，人民的財產及個人的自由所受的保障較少，因為執政的人，任意取其所欲得者，無所忌憚，且以愛憎爲是非，無公道之可言。少數執政者，貪婪無厭，遠過於民治政府中之任何團體。普通人民，很難保全身家的安全。謀反作亂之事，時時發現；蓋不獨普通人民，願推翻專政的人，而少數執政的主要家族，又互相爭競，互相攻擊。亞里士多德以爲少數人執政，其爲害甚於多數人的執政。比少數人執政更劣者，就是暴君專政。柏拉圖及亞里士多德皆痛誣暴君專政的惡劣。祇有民治政體方能保障自由，使個人能無限制的發展。柏拉圖雖攻擊民治政體，亦承認此點。

現代的歷史家，從遠處考察希臘各共和國，看出兩件最爲顯著的事實。第一，希臘人在人類的政治發展之最早時期，已經達到「主權在於全體人民」及「普通人民執政」之最高點；希

職以外，能達到這樣最高點者，僅有瑞士最初的社會。希臘人民執政的制度，雖不能算有成效，然其所成者已超乎意料之外。所可惜者，彼時的社會面積甚小，且其人民中最底的階級，大部分都是奴隸，此二者頗足減少希臘制度的價值；但其所餘的價值，仍是很高，可資今人之借鏡者，亦復不少。

第二，雅典滅亡以後，迄今已二千餘年，雖世事屢變，而現今人類天性中之種種趨勢，在實際上，仍與昔時無異。這種趨勢在昔希臘時代得有最活潑最完備的表現，為任何國的歷史上所罕有。希臘人首先試辦「人民執政，為人民謀利益的政府」，其熱心毅力，及其才智，亦為歷來人民所罕有。希臘不斷的發生戰爭，叛亂，革命等事，而能有詩，文，哲學，藝術，以光照人民，變更不定的生活；且其詩，文，哲學，藝術之精美，後世又罕有其匹。這許多共和國的生命，固然是很短，但他們的內部是很發達，對於後世嘉惠孔多。彼時政治生活的情形，足以表示人類思想及情感之最初的最簡單的形式；譬如細川發源於山澗之間，甫成細流，去源未遠，故川水清澈見底。我們研究此種的政治生活情形，覺得有無窮的趣味。我們藉此可以看見人類自然的狀態：彼時人類天真爛漫，

順從他們的最初的衝動，富於熱心及好奇心，又富於創造的能力及想像，未曾受有成調及往事的拘束，未嘗有固定原則的指揮，沒有已成的習慣及成見，也沒有已往的失敗足以使他們遇事遲疑，所以他們能夠創造種種的理想，快快活活的度他們少年的日子，而以種種的思想及遺訓，貽留後世。

## 第十七章 南美洲各共和國

西半球除北美合衆國外，共有二十個共和國，除了海地國（Haiti）說法語，巴西國（Brazil）說葡萄牙語，其餘各國白種人所通用的語言皆是西班牙語。各該國自成立至今，皆不及一百三十年；但他們在這短時期內所經歷的變遷及所得的經驗是非常之多，惟有古希臘及中古意大利各共和國足以與之比倫。這許多的變遷及經驗，頗足表明政治上人類天性之一部分。但這許多國很少得到歐洲歷史家的注意，更少得到政治哲學家的注意。多數學者皆以為這許多共和國的紊亂狀態，為人民驟然脫去君主制度以後，勢所必有的困難情形。就是梅因（Henry Maine）在他所作的人民政府（一八八五年出版）書中，也決然不疑的用這許多共

和國作為攻擊民治政體的資料。這許多國在三十五年以前，沒有一國是真正的民治國，到了現在也僅有兩國或三國可以稱得起這個名號。柏拉圖及亞里士多德就要把他們叫作暴君專政，換言之，就是以武力為根據的非法專制政體。因此之故，這許多國家的紀述似乎是在本書的範圍以外。但他們也確有可以注意的價值：一、因為他們可以證明凡一民族缺乏運用民治政體時所必須的要素，而竟建設民治政府，必將得到什麼樣的結果；二、因為他們又可以從反面證明經濟環境上的改變，能够怎樣的改造人民的政治能力，而使國家進立憲的軌道，就是國民智識及道德的進步遠不及物質上的茂盛，亦無妨礙的。

西班牙統治南美洲各殖民地時，專圖自私自利，且所用手段甚為愚笨。各殖民地自一八一〇年起，就逐漸脫離西班牙的羈絆。彼時各殖民地中，僅有兩個區域的人民純是歐洲的種族。這兩個區域就是現在的阿真庭（Argentina）及烏拉圭（Uruguay）。這兩個區域的印第安土人，雖勇敢善戰，但人數過少，不足以抗拒白種人之侵犯，故在十九世紀中葉以前，土人或被殺戮殆盡，或於不知不覺之中吸收於白種人之中。各國推翻西班牙的總督制而改為獨立國以後，人

口中很少那純粹白種，差不多祇佔百分之五至百分之十。其餘人民或係說本地土話的印第安人，或係說西班牙話的混合種。就中僅白人及混合種人有政治上的活動能力。至於本地土人，或做奴僕，在田園或礦內給他們的西班牙主人作工；或仍舊保有部落的狀態，就中亦有在實際上係獨立的部落者，例如南智利著名的馬泊司人（Mapuches）和墨西哥北部孔武好戰的部落。因此之故，全國人口之中，祇有一小部分是公民，有幾國裏邊僅有極小部分的人民是公民。

自從一八一〇年以來，熱帶的美洲各部分已大有進步。但大多數的國家仍舊地廣人稀。白種人及混合種人（白人及印第安人之混合）名 *Mestizos* 者，大都均居於小鎮市之中，各小鎮市又相距甚遠，往來交通極為不便，其間多為荒涼的沙漠及蔚林荒野所隔絕，決非人力所能克服的。除了溫帶及人口較多的南部以外，其餘地方鐵路甚少，大部分熱帶的區域又尚未開闢。不獨本地方的土人，即大部分的混合種人亦多有不識字者。他們在名義上雖然是公民，但毫無知識，不知注意於政府內一切進行的事務。

白種人與那受過教育的混合種人，彼此殊無顯著的社會上的區分，但這兩種人與本地地方

的土人則全然判異。土人的數目卻超過這兩種人的數目。有時候印第安人（即土人）之中也發現很有才能的人，如墨西哥的胡阿來士（Benito Juarez），出類拔萃，其才智足與白人相埒。除此以外，白人與印第安人完全割異。混合種人自認爲白人，而印第安人仍舊是印第安人，其中雖亦有信奉天主教者，但多數地方的土人皆係信奉異教教徒。

這許多西班牙殖民地的居民，脫離西班牙的羈絆而變爲獨立國家時，並無政治上的訓練與經驗。各地方並沒有那種中央的制度，也很少有地方上的制度，足以使居民練習自治的事務。西班牙待遇各殖民地，與英國從前待遇北美殖民地絕然不同；西班牙各殖民地無公民會議，無市議會，亦無那種宗教的組織，可以使僧侶以外之普通人民亦得加入。居民彼此之間，除了主人監督奴隸之外，並無任何聯絡。許多區域的社會狀況，較之中古時代的歐洲毫無進步，沒有那種部落的社會組織，亦無歐洲中世紀那種封建的組織。總之，彼時絕無公共的政治活動之基礎。少數最有教育的殖民領袖，雖模仿美國憲法而制定新憲法，建設所謂共和的國家，實則當時所制定的憲法與國家狀況絕不相合。

昔年各殖民地居民反抗西班牙政府，戰亂頻仍；西班牙的財力漸漸耗盡，遂不得不於失望之中，捨棄權力，任憑各殖民地之獨立。但連年戰爭之結果，實使各殖民地深染軍事的習慣，軍人專政，居民受強力之宰制，習以為常。沒有人想到遵奉法律。法律等於具文，惟強權是視。憲法規定了選舉的大總統，選舉的立法院，和法庭的構造，但人民無法律權利的觀念，無遵守合法權力的習慣，無執行憲法的能力，雖有憲法規定的組織，亦何濟於事呢？

實際上的情形既是如此，所有這許多的新國家，除智利以外，皆陷於以革命為習慣的狀態中。行政首領免不了是軍人充當，以武力統治人民。假如他的措置失當，或大失衆望，惟有武力能使他去職。凡有軍事才能的人，甚或僅止粗莽有力而無顯著的才能者，皆可得有勢力，博得總統的徽號，而成爲不負責任的專政者。他們不一定是惡人，與古希臘之暴君專政者不同。大凡以武力攫得權勢的執政者，差不多皆免不了是苛刻的，自私的，不循禮法的，蓋彼輩生長於暴力之中，惟因嚴酷方能得勢，又加以他們殘忍成性，所以他們的嚴酷就一變而爲暴虐。

這樣的總統，不過是專制的君主；但這許多新成立的國家，仍自稱爲共和國，自認爲生活於



正式成立之憲法之下。選舉總統的形式還是保存。強有力的人，獲得總統的位置以後，常能設法使自己繼續當選，或使自己的黨羽當選，操縱政權。他們如果括了許多財產，並投資於歐洲各國的實業，就通往巴黎，如威尼紐拉國（Venezuela）的白朗的（Blanco），揮霍其以悖而入的錢財，以娛晚年。各該國都有立法院，通常是兩院制的，議員由人民選舉，並有法定的任期，但這般人民代表卻時時聽從總統的命令。總統或用武力或用欺詐手段，總能在立法院中佔有大部份的勢力。法官也是總統的私人，曲徇總統的意旨，並可以公然向兩造索取賂賄。至於財政方面，他們並無向人民征收重稅之必要，做總統的人另有簡便的籌款方法，就是借高利的外債，支付一切軍餉。其略知整理國事者，則用外債建築海港及鐵路。外債的負擔，落在繼任總統的身上，與他本人是不相干的。至於人民是怎樣呢？大多數的人民，對於政治上的變遷是漠不關心的。屢次的革命對於他們很少發生影響，新政府不比舊政府好，新專政的人也不比舊專政的人壞。政治完全任憑少數陰謀家及野心家的撥弄，他們均聚集於國都及少數主要的市鎮之中；至於其餘受過教育的人，或務農，或在國內經商，專求安靜，不問國政。所有國外的貿易皆操諸那居住在各海口

的外人之手，最初是英國人最佔勢力，到後來德國人亦佔勢力。至於本地土人及較貧的混合種人，人數雖多，知識極陋，祇有遇見軍隊，或成幫的土匪經過他們所住的地方，向他們勒索捐助，他們纔知道國內發生亂事；除此以外，他們完全不知道政治上有何變動。各革命首領，帶領小小的軍隊，時時引起國內戰爭；這種軍隊的大部分都是印第安人，被強力所迫而入伍，軍餉甚微，其軍官都是西班牙人及混合種人。印第安人勇敢好戰，每次交綏，死亡甚多。除去國內戰爭以外，國際戰爭亦時常發生，軍事的習慣，即由此養成。這許多共和國時與鄰國交戰，北部諸國在陸地爭戰，智利及祕魯兼在海上交戰，各從歐洲購得鐵甲戰艦。國內戰爭都發生於各派之互爭權勢，並非由於政治上的原則不相合；然亦有時因教堂的關係發生內鬨，例如沿卡力比亞海諸共和國（Caribbean Republics）的人民，皆因教堂的緣故分成派別，埃克哀豆（Ecuador），祕魯（Peru），巴拉圭（Paraguay）及烏拉圭（Uruguay）諸國亦略有此情形。著者所指定的是教堂並非宗教，因為直至近來，所有的人民在表面上都是信奉羅馬天主教，所謂戰爭都無關於宗教的學說，僅涉於教會的特權而已。墨西哥有強大的天主教黨，後來又有強大的反對天主教徒。路易拿

破岩任奧國大公爵馬克米倫 (Archduke Maximilian) 爲墨西哥君主時，教爭方烈；在馬克米倫尚未被迫去位時，反對天主教黨，以印第安人胡阿來士 (Turez) 爲首領，與天主教黨開戰，大勝天主教黨。但當時的教爭並未涉及印第安人及歐羅巴人種族的問題，這卻是一件很可詫異的事。本地土人雖始終仇恨白人，但處於白人限制之下，無能反抗，且太無組織，不能自相聯合，取一致的行動，亦無從覺得確有能力的人作首領。土人最後一次的努力，就是一七八一年時秘魯的徒巴克阿碼路 (Tupac Amalu) 之大叛亂，卒被西班牙總督用殘忍的手段平定，其暴虐情形，令人髮指。

在這樣革命屢起，暴君迭作的長久時期中，所有各國的人物，其政治的才幹，軍事的韜略和人格的高尚，無能與那揭竿而起，戰敗西班牙，建設獨立國的兩大英雄相頡頏者。這兩大英雄就是威尼組拉的包里法 (Bolivar) 及阿真庭的桑馬丁 (San Martin)。彼時的狀況確實不宜於維才偉略人物的發展。那種兇暴果敢，勇於作事的人物卻很多。巴拉圭之佛朗西 (Francio) 及阿真庭之羅沙斯 (Rosas) 諸人皆是強有力的專政者，兇殘暴虐，以威力服衆，但卻無補於國

家之前途。桂提馬拉 (Guatemala) 之巴里歐 (Barrios) 與法王路易十一相似，以囚籠拘禁俘虜，最以殘酷著名；尼可拉拉 (Nicaragua) 之吉拉亞 (Zelaya) 數年前被美國驅逐出境，大約是南美各國中最後以殘酷著名者。海地共和國 (Republic of Haiti) 最爲野蠻殘暴，該國差不多純粹是黑人的國家，近來墮入美國的勢力之下，社會及經濟的狀況較前畧見進步。

上述種種的情形，降至最近數年，仍爲南美二十個共和國的普通狀況，不過各國紛亂的程度不大相同而已。南美中部及北部之沿卡力比亞海岸各國，沙路瓦豆 (Salvador) 及印司達立卡 (Costa Rica) 除外，以海地共和國程度最低。沙路瓦豆、包利威亞 (Bolivia) 和哥倫比亞 (Colombia) 祕魯、巴拉圭 (Paraguay) 程度較佳。古巴 (Cuba) 及桑多明高 (San Domingo) 在美國的保護及穩健的勢力之下爲尤佳。無論其情形的優劣，也無論他們政府制度的名稱究叫什麼，這許多國家沒有一個是民治國。但名字的力量很是奇大不可思議，現今各自由國，特別是美國的人民，無論教育較低或較高的人，皆以爲這許多國家既然叫作共和國，就應當享有一種信任及同情心，決非軍閥專政的制度在別種名稱之下所能希望得到的。智利、阿

真庭，烏拉圭以及巴西又當別論。他們雖不一定是民治國，卻真正是共和國，今分述於左。

智利 (Chile) 的歷史與別國不同。最初就是立憲的共和國，其國內的情形很有許多地方，令人迴憶英國在喬治第一和第二時代的寡頭政府狀況。智利天氣溫和，海岸線很長，南部可墾殖的地很多，足供大羣農業的及牧畜人民之食用。全國各地皆可以海路相通。本地土人及西班牙種的人民都是異常的靈敏。西班牙種的人大都來自西班牙北部，就中有許多是巴士哥人 (Basques)。本地印第安土人的文化程度雖遜於祕魯人，但體格較祕魯人壯健。純粹歐羅巴種的人遺留在智利者為數不少。混合種人亦秉性豪毅，勤於工作，且富有獨立的性格。國內領袖的家族，擁有巨產，造成一種地主的寡頭政治，掌握政權，而與普通農民相處甚得。農民關於政治上的事務，受他們地主的指導，投票選舉時亦贊助他們的地主。早年時，智利雖亦常發生內亂，擾亂公共的治安，但近六十年間僅發生一次重大的內亂，就是一八九一年巴爾馬西達 (Balma-  
ceca) 總統與國會相爭，國會卒獲勝利。智利共和國現已國基鞏固，無陰謀或叛亂之足懼。陸軍海軍都有很高的效率。按照憲法的規定，選舉權在實際上已推廣到所有的成年男子，當時有許

多智利人民認這種成年男子選舉制度實行太早，但自憲法成立以來，這選舉制度的進行卻甚爲順利。國務員對於立法院負責，而由總統任免。計算選舉票數時候，並無什麼弊端；但選舉時的舞弊，卻不免時常發生。幸而這類的弊端並非是某一政黨操縱選舉，故選舉結果亦尙能與民意相符合。比例的代表制度亦早經採用，成績頗佳。政府小心維持其信用；甚至於在上述的內亂之時，雙方的交戰團體皆向歐洲持有債券者付給債票上應付的利息。掌理國政的人，通常都是資望很高，饒有政治的才能。國會參衆兩院議員皆無薪俸。

阿真庭 (Argentina) 在當初獨立戰爭之時，有桑馬丁 (San Martin) 及貝各拉諾 (Belgrano) 諸人作首領，國勢頗有可觀；到後來復陷入長期的紊亂狀況；現在又漸臻平靜，其故由於經濟的原因所發生的效力。阿真庭境內有許多可供牧畜的草地和可以耕種的田地，其出產之豐，惟西北美洲落磯山 (Rocky Mountain) 及大湖 (Great Lake) 中間，與西伯利亞、西都厄爾齊斯河 (Irish) 及中葉尼塞河 (Yenisei) 中間之田地足以相埒。此外還有一個優點，就是國內人民差不多純粹是歐洲種族：三分之一是西班牙人，三分之一是意大利人，北部地居

熱帶，天氣酷熱；南部巴他俄拿（Patagonian）一帶天氣過寒，不宜耕種；但其餘各地方的天氣大都宜於白種人民工作於日光之下。近來從西班牙移來的人民，在實業上與意大利種人民競勝。昔在羅沙斯（Rosas）總統專政之時，物質上的進步遲緩，這是因為國內的交通缺乏，外國人又不敢投資發展其交通方面的事業之故。自一八五二年羅沙斯被逐以後，革命及國內戰爭的事較前減少，從前革命軍的兵士，大部分是從那半似印第安種之高邱人民（Gauchos）中招募而來，厥後高邱人漸歸消滅，或變成和平的牧人。歐洲人民遷入者逐漸增加，英國公司在彼處開始建築鐵路，肥沃的土地逐漸開墾，皮革、羊毛、肉品等項的出口額數大見增加，商業日趨發達，於是阿真庭在知識方面及商務方面遂人於歐洲的勢力範圍以內。土地之可以耕種者，其價格增加甚速。沒有河流的區域，則造有自流井以興水利；於是田價愈益增高。田地主人，財產既富，遂知注意於國家之安寧。所有的人民，無論地主，商人，工人，目睹英國資本所築之鐵路，網布全國，且見龐諾斯艾立（阿真庭之首都 Buenos Aires）成為商業繁盛的城市，皆知他們的繁富全靠國家的安寧，必須國基穩固，而後纔能吸收外國的資本及外國的移民之工力以圖全國的發展。實

業愈多，國愈富庶，從事革命的人數愈少；蓋人民多有正業，不似從前的時候，或因無正當職業，或因具有野心，遂日以革命爲務。

從前各省不斷的仇視全國商務中心的龐諾斯艾立，引起多次的爭戰，到現在這種的仇視心早已消滅。從一八九〇年以來，國內雖亦不免時有衝突，然皆不甚重要，其範圍不廣，無損於全國的治安。人民的心理已經習於政府的立憲制度。在從前的時候，政治首領人物，大都是軍人出身，現今由法律出身的居多，這就是政治上顯著的變遷。試觀南美各國的年表，所有的政治首領，差不多都有將軍或法學博士的台銜。從羅沙斯以後，軍械的勢力漸減，而長袍的勢力漸增。歷任大總統雖不必盡是由合法的方法選舉出來的，然已無專恃武力而能當選者。憲法上所規定的各機關，雖未能臻於完善的地位，然已能實行運用。舊日的黨爭已不復存在，將軍不復發布諭旨，指揮民衆，武力的時代已竟過去。

大總統是由總統選舉團選出來的，選舉團之組織係以美國制度爲模範。總統權力亦與美國總統相同，兼有立法方面的否決權，但議員三分之二的同意可以使那被否決的議案依然成



立。總統任期六年，任滿後不得繼續再行當選。總統任命國務員，國務員對於立法院負責，副署總統的一切命令。國務員不能兼任議員，但能出席兩院。立法院分參眾兩院：參議院議員二十八人，係由各省省議會選出，任期九年；衆議院議員一百二十人，用普通選舉制度選出（與總統選舉人之選舉方法相同），任期四年。在從前的時候，選舉之權在於常權的政黨手裏，但他們也尊重形式，允許反對黨有一定數目的人當選作衆議員。近來又實行所謂「干涉」(intervention)的方法，將各省官吏改由中央政府委派，以便使總統方面的政黨能在國會中佔有過半數的議席，這是因爲南美洲人民在選舉投票之時，大都均投那握有行政權的政黨的票。至於編制選舉人民冊及計算選舉票數，現在似乎沒有什麼壓力或欺詐的情形，賄賂的事也是很不多見的。各政黨尚無完全的固定組織。政黨之成立，大都由於各黨黨魁個人號召之力，其由於主張不同者較少。直至一九一二年強迫投票的法律成立，大多數的人民並不注意於他們的公民義務。

立法院議員每人月薪千五百金元，但並不熱心盡他們的職務，往往將許多的事務任憑總統處置。總統的權力至少也足以與美國總統相埒。在那憲法經驗較短的國家，行政機關易於壓

獨立法機關，歐洲東南部新成立的各國中，有幾國就有這種情形。市政的行政亦尚稱誠實，很少有侵蝕公款的事；但在訂立契約及執行地方政府的職務時，卻不免有受賄舞弊的事。

司法之執行，是南美及南歐各國之弱點。司法的手續遲緩，法庭不一定可以信任，但法庭之不能大公無私，由於受賄者較少，而由於曲徇情面或畏憚門閥的勢力者較多。現在國內的秩序，賴警察之力維持得很好，以阿真庭之地廣人稀，而能維持秩序，其警察效率之充足，已有可觀。在從前的時候，國都裏邊時常發生拋擲炸彈的事，但那般過激派，現今已改變其手段，而鼓吹大規模的罷工。阿真庭勞働界之不穩固，卻並不較歐洲及北美為尤甚。本章所以述及此點者，祇想證明這勞働問題不單是發生於經濟狀況的窘迫，就是在那新成立的國家，無人佔領的土地尚多，工資已經甚高，人民毫無經濟的逼迫，亦不免時常發生罷工的事。

阿真庭公共生活的狀況，近已大見抬高，人民已有遵守法律的精神。近來歷任的大總統及國務員，受有犯法之嫌疑者，極不多睹。衆議院議員是否如此，則未能確定。各省選舉之時，雖有因辦理不公，以致中央政府出而干涉，並引起人民暴動，但此種事亦不多見，且暴動之範圍，大致亦

祇限於本省，不致累及全國。人民富庶，且各有職業，故除去國郡中之社會黨人及無政府黨人以外，其餘人民之不滿意於現今政府制度者甚少。因遺產均分之制度，及因地價增高，外國的移民都能購得小田產以事農業，所以大地主的數目逐漸減少，小地主的數目增多，政府因之而愈形穩固；蓋此種小地主，以農爲生，極願維持公共的治安，俾得安居樂業。

阿真庭政府在形式上雖係民治，在實際上也未嘗全然不是民治，但民意的勢力，卻尚未完全成立。人民的心理，過於注意在物質方面；小地主祇知注意於生產及其價值，富人享受城市中奢華的生活，皆不注意於政治。在這樣情形之下，行政及立法的標準，殊無抬高之望。但政治學者，卻很有興趣的注意於阿真庭各項制度之發展，及其如何從軍人專制，變釐而成和平的自治的社會。姑無論國民公共道德之標準如何，阿真庭享有兩種便益：第一，沒有外患的危險，國家的收入，供給陸海軍費用者甚少；第二，全國富庶，無貧窮的人民，所以經濟的及社會的各項問題易於解決，人民不致感受任何的痛苦。全國僅有一個大城市，嶄然特立，與澳大利亞相同。全國人民有五分之一居住在布諾斯艾立（Buenos Aires），彼等所主張之急進主義或社會主義，易於與各

省較爲守舊的人民相抵抗。龐諾斯艾立之於阿真庭，恰如巴黎之於法國，爲文學之中心，且因其所出版的報紙，文筆既佳，又有勢力，故爲全國民意之主要的製造者。

烏拉圭 (Uruguay) 也是南美的一個國家，有真正的共和政府，且漸漸的實行民治。其面積及地理狀況，頗與阿真庭相似；其歷史的大概情形，自從獨立以來，亦與阿真庭相差不遠。但其面積很小，並且是一個單一的，不是聯邦的國家。其人民差不多全是歐洲人種，他們的國家觀念非常濃厚。烏拉圭亦因物質的發達進步，及其與歐洲貿易之發展，而大受利益。直至十九世紀的末葉，國內時常發生內亂，近來卻因各處鐵路通行，從意大利及西班牙來的移民甚多，教育又很發達，故人民漸知注意於公共的治安，且注意於良好的行政。政府的行動較前更爲合於憲法的軌道上，歷次選舉亦足爲民意之真實表現。現今憲法早已不是具文，但大總統的權力仍足以左右議會而已。一九一九年的新憲法又是政治制度上一種有價值的實驗。該新憲法設立一個行政議會，由人民直接選舉九個委員組織之，任期六年，每二年改選三分之一。行政議會任命國務員，執行一切未經明白劃歸大總統的職權。大總統亦係民選，任滿後，八年以內，不得復行當選。大

總統所否決的財政議案，行政會議以三分之二委員的同意得通過之。成年人選舉制及比例代表制亦已成立。自一八二五年，人民分成兩黨，各依附兩個互相頡頏的將軍。這兩黨迄今尚未滅，一黨變成天主教派的政黨，一黨變成反對天主教的政黨。但天主教派至今已漸失勢力。現在全國最有勢力的人，無論在或不在總統任內，都是急進派的人物，他們亟願試辦積極的實驗，推翻社會黨的主張。現在蒙特維德地方（Monte Vides 烏拉圭都城）已有社會黨人，惟人數甚少。

巴西（Brazil）是美洲各共和國中之最後成立者（惟古巴除外，一八九八年西班牙始放棄古巴）。巴西直至一八二二年始與葡萄牙斷絕關係，直至一八八九年始廢掉他的多學的慈善的皇帝丹比得歐二世（Dom Pedro II）而改建共和。但這也不過是形式上的改變，實際上的改變卻很少，因為當初在君主時代，皇帝的權力很小，改建共和以來，人民權力之小又與昔時相等。其間主要的異點，就是在君主時代尚未有叛亂的事，改建共和以來，叛亂屢作，但其範圍很小，不曾引起國內的戰爭。在君主世襲時代，軍閥之具有野心者，沒有以武力攫奪總統位置

的機會，並且當時巴西與葡萄牙關係未斷，歐洲勢力及於巴西者，比較一八一〇年後歐洲勢力及於南美其餘各國者為多。共和成立以來，物質的發達較昔迅速，政治的生活較昔活動，但距真正的民治政體，為路尚遠。

巴西面積三百三十萬英方里，較大於美國，但人口極稀，大約祇有二千六百萬。南部有許多地方，以及大西洋沿岸各處，人口較稠。巴西內部多係荒林曠野，各大河沿岸偶有小鎮，然為數甚少，鎮中居民，大部份係印第安人。人民中約有六分之一係本地土人，約有三分之一係純粹黑人，三分之一係黑白的混合種，六分之一以上的人是純粹白種，白人之中約有一半係葡萄牙人種，其餘係意大利及日耳曼人。大多數的黑人及混合種人均不曾受過教育，不能了解政治。著者之述及此層，就想表明此種國家，無論實行何種選舉制度，其政府決不能成為真正的民治政府，一切權力自然落於少數有知識人民的手中。

巴西是一個聯邦國。因為幅員廣大，且因少數人口較為稠密的區域，又相距甚遠，故在勢亦應當實行聯邦制度。各邦政府有極大的權力，且得自行決定本邦的政策。這種辦法頗為適當，蓋

各邦的立法院性質不同，在溫帶的南部各邦，白人佔大多數，其立法院的分子較佳，熱帶各邦則係寥寥可數的白人統治多數的有色人民。中央政府設有總統一人，每四年由人民直接投票改選一次。設有參衆兩院，參議員任期九年，衆議員任期三年。選舉權限於識字的人民。國務員係總統所任命，對於總統負責，不能兼任立法院議員。在國會選舉時，各方面均不顧及法律，如用欺詐手段尚不能得其所欲得之結果時，則施用武力亦意中事。幾年以前，有一面積較大的邦，因為執政的人恐怕反對當時政府的某候選人得到過半的票數，乃派巡警扮作土匪，將票櫃搶走毀壞，邦長乃執行其憲法的職權，指派某人當選。立法院議員中，很有富於才幹的人，也很有演說家，但陰謀家的勢力甚大。十年前克利蒙梭（Clemenceau）遊歷巴西後，他說：「巴西憲法祇有一種理想上的權力。」手段特別靈活的陰謀家，頗能成爲全國有勢力的主人翁。

巴西共和國在事實上就是寡頭政治的國家。執政者並非各大地主，卻是國內較富的人，包括從事於政治生活的地主，或實業的，財政的，商業的領袖。執政的人，濫用權力，謀自私自利的目的，但他們也顧及國家的利益，這是因為巴西人頗以偉大的國家自負，自認爲南美各國的領袖。

執政的人，無論爲愛國或謀私利，對於一般人民的利益，總不會加以相當的注意。關於地方自治方面，很有許多可做的事務，教育亦亟待推廣。巴西詩人及演說家甚多，但全國沒有一個設備完善的大學校，往巴西遊歷的人常以此爲異事。美國在南北美戰爭以前，凡蓄奴各邦的政府在名義上是民治的，實際上卻是地主的專政。巴西廢除奴隸制度迄今僅三十二年。南部溫帶各邦人民勤於工作，已臻豐富，並且其人民又大多數是歐洲人種，假如這許多邦能與熱帶各邦脫離關係，別成一個共和國，將來或可成爲真正的民治國。

此外對於墨西哥，亦應約略敘述。墨西哥是北部最大的共和國。從前的時候頗有和平進步的希望，近來忽遭不幸，前途頓覺黑暗。全國之中有一大部分（即北方一帶）是荒地。這些荒地的就是北美洲從坎拿大起至迴歸線（Tropic of Cancer）止一大條荒地的一部分。南部墨西哥的天然富源極豐，地居高原，天氣溫和宜人，古代阿那胡克（Anahuc）野蠻民族，居於此地，漸啓文明，直至高狄士（Cortez）侵入，始斬斷其文明發展的進程。現今居民約有三分之二是印第安人，就有許多仍在部落的狀態中。其餘的人民多係混合種，此外約有二十五萬純粹或混



不多算是純粹的西班牙人。其第一次憲法是模仿美國制度，成立於一百年以前；迄今雖略加修訂而依舊存在。在名義上這憲法仍係全國的憲法，但在實際上向來未曾見諸施行。墨西哥自從脫離西班牙的統轄以後，曾歷多年的國內戰爭，野心冒險的人此起彼覆，相繼攘奪政權，有時亦波及天主教的權勢及財產問題。一八六五年馬克米倫 (Maximilian) 被囚而死，當時擁護他的法國軍隊因恐美國武力干涉而退出境外，教會派的勢力遂完全失敗，迄今未能恢復。厥後狄亞士 (Diaz) 代胡阿瑞斯 (Juarez) 而興，名爲總統，實則專政。前後專政三十五年，表面上維持憲法，總統選舉仍按時舉行，命軍士向票區中投票，否則選舉既畢，區中或將空無一票。行政事務均由各邦邦長承總統的指揮執行之，各縣的政治事務各歸一個官吏叫做政治首領 (Jefe Politico) 管理之。彼時政治的修明，爲墨西哥空前所未有。狄亞士在血統上，四分之三是印第安人，但西班牙人，類似高第士 (Cortes) 之流，其實際的才幹，亦不能較狄亞士爲高。狄亞士執政以後，國家漸臻太平，昔時所橫行的土匪，亦悉數撲滅，凡土匪之未死亡者，亦受訓練，而成爲效率充足的地方憲兵。此外，又築鐵路海港，開礦，吸收國外的資本，慎理財政，鼓勵一切事物之足

以發展實業者。國內安靜，旅行可以平安無虞；何時發生暴動，則軍隊於接到電報後，立刻開發即到。一有劫盜之事發生，則凡素行不良之人，受有嫌疑者，立即槍決，而不加以審訊。他早年的仇敵，大半早已死亡，無庸再使用他當年翦除仇黨時所用的方法和手段，故可肆力以行仁政，於是人人皆贊頌他的才智及能幹。他確是當時世界上一個大人物，意志堅決，眼光清楚，行動敏捷。他甚至於打算令立法院自行提議議案，自行表決；但後來他覺得不可將這樣大權給與立法院，因恐立法院不能善於利用。不幸他未曾注意到，最少他未曾試辦，一件最重大的事務。墨西哥與旁的南美洲各國相同，自從西班牙人侵入以後，所有田地，除去那半部落性質的印第安人所佔有者以外，盡落入少數的大地主手中，他們用本地土人，司耕種之事。印第安工人（Peon）就是一種田奴（*Peon*），工資甚低，待遇甚劣，工人雖不滿意於他們的生活，卻不知如何改良他們自己的境遇。混合種人之較貧者，亦與印第安工人相似，毫無田地；生活甚苦，強盜及謀叛的軍隊，差不多都是從這兩種人中出來的。所以最良善的政策，就是設法安插這兩種的人，與之以田地，令其開墾，並保障他們的租地權。墨西哥的印第安人勤於工作且頗靈敏，當年的西班牙人承認墨西哥人

優於南美其他各地的土人。但狄亞士並未解決此問題。其結果遂致一九一一年，人民樹叛亂之旗，狄亞士年逾八十，被迫去國，墨西哥遂又陷入無政府的狀態中，劫掠殘殺的事，到處皆有。假如狄亞士能得有相當繼任的人，以相等的的能力，繼行狄亞士的政策，以田地分與人民，使人人得受教育之機會，五十年內，墨西哥或可宜於實行憲法上的自由權。現在墨西哥的第一要務，就是設立一個強有力的政府，足以恢復並維持全國的秩序，然後恢復工業，考查經濟上不安寧的原因，而從根本上剷除之，擔保外人的投資，並建築地方自治的基礎。

以上的敘述，其目的在於表明我們從西班牙美洲的歷史中，可以得到的教訓。其教訓為何，已甚明顯，幾無陳述之必要。不能了解或不宜於使用自治制度的人民，豈可賦之以自由的自治政府？西班牙殖民地的人民，大多數並沒有民治的觀念；他們不知道如何用公民投票的方法建設政府；不知道如何使議員於行使權力時須負責任，並使人民約制立法院及行政機關的行動；更不知道如何運用民治的政府機關，由立法的兩院，民選的總統及他的國務員處理國務。在這種情形之下，大權自然落在行政首領（即總統）的手中，蓋因人民所見所知者惟有行政首領

一人，且因行政首領有統帥軍隊的權力，故易於獨攬政權。人民爲保持安全起見，亦甚願行政大權，操諸強有力的元首手中，然後內可維持治安，外可抵禦強鄰。至於立法院議員，大都沒有政治的經驗，眼光短淺，且無民意箝制議員，故議員得以自謀私利，遇事不負責任。立法院之腐敗若此，若使元首的權力受立法院的節制，必至發生擾亂狀況。在這許多共和國中，祇因爲人民沒有執政的能力，故他們並未握有政權。無論理想家的計畫如何，也無論國中明智之士如何勸告人民，一國政府的狀況或遲或速必與該國實際上的情形相適合。總統在名義上是民選的行政長官，在實際上就成了專政元首；且爲勢所迫，不能不作越乎他的法定權力以外的事，否則即不能維持其元首的地位。他的法定權力和他實際上所有的權力，其間有何區別，即無從分辨了。於是總統變成專制的君主，統治人民；且爲勢所迫，不得不以武力作後盾。別人如有武力，無論有無真正的理由，即可推翻現任元首，取而自代。法律上的權力如何，已無人加以注意；一切的權力皆是事實上的（*de facto*）權力。人民習於服從西班牙總督的時代已經過去了，後來的人民一變而習於服從武力。在民治國中，人民當然應服從合法的權力。但南美各國大多數的人民，毫無學識，且

在半開化的狀態中，如欲養成服從合法權力之習慣，其進程當然非常遲緩。現今南美各共和國，除智利外，尚無十分養成此種習慣者。在熱帶各國，此種進程尚未起始。至於其餘進步更遲的各共和國，如威尼左拉（Venezuela）、埃克哀豆（Ecuador）及中美各國，則尚不知何時方能起始。假如今日的西半球，尚在十六世紀的狀況之下，這許多共和國或將被旁的注重海軍的強國所兼併，改爲屬國，如荷蘭之統治爪哇（Java），法國之統治馬答斯加（Madagascar）。但這樣的事，現在已不能實現了。我們祇好希望世界的輿論，漸漸注意到這許多國，而與之以相當的贊助。現在南美各國的政治景象似乎較七十年前爲佳，這就是因爲經濟狀況進步之故。

上述各國在驅逐西班牙總督以後，究竟應當採用何種的政府制度，方纔適宜呢？

試觀近百年來南美中美各國之情形，即可斷定這許多國家不宜於採仿美國的憲法。彼時各國的情形，與當初英國人民最初移到北美時的情形，決然不同。北美的溫帶地方，沒有很多的土人生活於野蠻或半野蠻的狀況之下，而移入的人民又是英人，將英國舊日政治制度的習慣及成例移植於北美。澳大利亞亦然。至於中南美各地，情形與此迥異，勉強採用美國憲法，卒歸失

敗，實無足異。

假如當初任憑一切事物之自然的發展，而不仿效美國憲法，則其結果如何呢？各國政治組織之發展，其途徑勢必彼此不同。今憑著者之臆想，略舉三種途徑。這三者之中，任何一種，皆較現在採用之美國憲法，略為宜於熱帶地方土人的經濟及社會狀況。

第一，發生許多小的，彼此少有連屬或實際上互相獨立的小社會，就中有許多是城市的心點，也有許多是半部落式的，各有酋長（係土人或混合種人）統治之，或由西班牙地主家族中之較富，較有才幹者，共同管理本地方的事務。這種西班牙人文化較高，頗有統治印第安人之能力；蓋印第安人或係他們的佃戶，或倚賴他們為生，故肯服從他們的命令。在此種政治制度之下，作首領者不免嚴刻，且政治上亦不能甚有進步，但社會上總可略有秩序，且至交通開展，商務發達之時，各小社會自有互相聯絡以成大國家的機會。

第二，從前每個總督所管轄的地域，皆變成一種君主國。元首有合法的權力，人民因此可以養成服從合法權力的習慣。如此，則法律與事實相互的關係，可以較為確切，勝過那種名不副實

的共和政府，其法律與事實絕不相符合。實行此種計畫，必須每一國皆有一個擁有實力，有軍事  
的智能，且有政治家的才幹的人物做君主，而後方能成功。這種制度也許失敗，如墨西哥之失敗。  
但與那種名為共和，實則總統專政的政府相較，其成功的機會，至少可以相埒。

第三，實行寡頭政治，由全國主要家族，共同掌管國務。智利從前就是這樣。各大家族秉政，彼  
此頗能和衷共濟，甚少衝突。智利的情形確實甚宜採用這種制度。地廣人稀的國家，如秘魯  
(Peru)，玻利維亞 (Bolivia) 及威尼左拉 (Venezuela)，已難於實行此制；海地 (Haiti) 的人  
民，全係半開化的黑人，並無知識高尚，力量充足的家族，足以作全國人民的領袖，故無實行此制  
之可能。但這種制度實在適合於大多數南美和中美各國的情形。以少數具有統治才能和留心  
政治的人，處理國政，遠勝於總統專政，國會無權的共和政體。此種寡頭政治，等到時機成熟時，自  
然就能漸漸的變成那較為民治的政府。

以上所說的，不過是種種的推測。但吾人從南美各共和國歷史上所得到的教訓是很顯明  
的。這個教訓就是：人民程度不足以言某種制度時，切不可與之以某種制度，切勿以為良好的工

具，便足以使工匠得有技能。最重要的就是事實。各國的人民決不是我們所希望他們如何便可如何的，卻是他們所處的環境及經過的歷史使他們怎樣，他們便怎樣。

此外尚有一個問題：這許多新共和國將來的情形究竟如何？他們將來究竟有無變成真正民治國的希望？欲答覆這個問題，我們必須先研究近五十年來各共和國中之真有進步者，其進步之造成，是由於何種原動力發生的。

這許多種原動力中，最主要的就是國內天然富源之發展。農業礦業的富源發展以後，人民之願求國內的安寧，希望得有良好的政府者，為數較前增多。且因此二者之發達，遂引起道路、鐵路，及內國航運的改良。教育亦因之而漸見發達，大學校已經設立，文學家亦曾出現。他們與外國的交際漸繁，他們非但能借募外債（外債之中有必需的，亦有用途未當的），並使人民染得歐洲及美國的種種觀念與習慣。強暴及騷擾的積習漸漸消滅，人民逐漸明了一切自由制度的性質，及其運用的方法。歷任總統之就職去職時，亦不復發生變亂。往時之總統皆係將軍，今則改為法學博士，或法律學者。法學家雖詭計較多，然已不若軍人當權之危險可畏。以手段欺人，較優於



以武力壓人，以其不致妨礙治安，且易於防範，不若昔時叛亂暴動的習慣之不易破除。阿真庭（Argentina）及烏拉圭（Uruguay）近四十年來，變成政治上的文明國，其故即由於此。墨西哥物質上的進步甚大，假如狄亞士或才能相等的元首，再主持國務至四十年之久，並解決印第安人的問題，則將來的墨西哥即不難達到今日的智利阿真庭的地位。包里維亞（Bolivia）亦已有進步，巴西南部各邦亦足以實行真正的平民政府。凡熟知南美當年在總督治轄之下的狀況，及其已往力爭獨立之情形者，對於將來的南美必不至於抱悲觀。

## 法蘭西

### 第十八章 土地和歷史

在採用民治政體的國家中，法蘭西有兩種特點：第一，他採用民治政體是一躍而成的，差不多由專制的君主政體直接跳入完全的民治政體，並不像美國、瑞士和英國經過了許久的預備。第二，法蘭西所以採用民治政體，不單是因為彼時的法國人民相信民治政體可以救濟當時政治上的腐敗，也不僅因為已經試用其他政體而不能奏效，卻還因為他們崇信抽象的原則。法蘭西人的天性本富於幻想的能力，其信奉抽象的原理之虔誠，遠過於他種自由民族。所以研究人類制度的學者，想從具體的政治制度上考察抽象的政治思想之效力者，對於法蘭西的政治狀況覺得特別有趣。法蘭西人民，將民治政體的基本原理深印腦中，且時時追求這種原理所發生的論理上的結果。從一七九二年以後的六十年間，法蘭西接連的建設三次共和。在這六十年內，法蘭西人民卻經過好多的變故，並作了好多的實驗。那時候出了好多優美的辯論家和傑出的

政治家。在已往數千年的歷史中，惟獨這個時期最能够顯示理論和實用的相左，最能够顯示人類社會演進的趨勢。

學者如要考察一國現時的政治，必須先考察該國歷史的及自然的狀況；現時的政府就是建造於這些狀況之上而且運用於這些情狀之中。研究法蘭西的政治，尤應熟知這種狀況。法蘭西的自然環境中有許多地方便於物質文明之發達且使其免於外患，而其歷史上所造成之經濟的和社會的情形，亦於其政治上發生莫大的影響。

我們先將法蘭西地理上的自然狀態，簡述於下，然後再詳細考察其歷史上的事跡；這些事跡到現在仍與法蘭西的國家及政府有影響。

在歐洲各國中，法蘭西可算是一個天然財源最豐富的國家，凡勤懇人民所藉以發展的要素，無不具備。差不多全國的土地皆宜於耕種，畜牧或培植森林。東北方富產煤鐵，海濱則利於漁業，北方和中央的氣候很適宜於穀類，中央和南方的氣候很適宜於葡萄，而各種雜果及其他農產品則到處皆宜種植。國境三面濱海，便於商業，南方及東南方又有橫斷的高山，為其屏障。只有

東北一帶邊境易遭侵略，所以時常受戰爭的痛苦。法蘭西的土地是很密合的，並無高山峻嶺足以阻礙交通，所以在愷撒時代的高盧（Gaul）就是一個整齊的國家。因此之故，現在法蘭西人民，雖因言語的歧異，尙顯示人種差別的遺跡，但與德意志、意大利、西班牙諸國人民相比，法國人民已較為富於一統的精神。

土地的肥沃，和人民的勤勉，實使法蘭西在中古時代已極富強，其商業的發達幾乎可以和意大利並駕齊驅。彼時法蘭西既甚富庶，於是人民的生活比之東北兩方諸條頓民族較為暇逸，較為奢侈。當時法蘭西藝術的發達亦足與龍巴第（Lombardy）特斯卡尼（Tuscany）相頡頏。這種藝術上的技能，後來世代相傳不衰，因此法蘭西至今日仍不失為全世界美術品的出產地。出產穀類以及出產葡萄果品的田地，皆宜於小耕作，其大部分都為小地主所擁有。小地主和佃農皆素有儉約的習慣，所以國家的財源得以增長，而貧窮因之較少。在礦區和大市鎮中，雖有很多的工人，但大多數的國民都操農業，故人民具有普通農民階級所常有的堅實特性和保守的本能。法蘭西的小收入者在國民資產總額中，所佔的百分數高出於歐美任何大國中之小收入

者。

法蘭西政治上的統一，雖至今已久，但國民中仍有顯著的種族差別。在東北方有屬於條頓族的福來混人 (Flemings)，在東方邊界上尚有其他的條頓族，在諾耳曼特 (Normandy) 則有諾曼 (Normans) 的血族侵入，在布利達里 (Brittany) 有仍操色勒特 (Celtic) 語言的純粹色勒特人，在南方有衣伯利人 (Iberians) 和力高利人 (Ligurians)。法蘭西人種的複雜和不列顛羣島相同，卻並沒有引起政治上的軋轢，反而因各種成分的表现，使全國人民都得着一種錯綜繁富的好處。這種錯綜繁富的長處在法蘭西文學上是很顯著的，在法蘭西政治上也是如此。法蘭西政治家很有幾種樣式。其中有兩種是最顯著的，就是東北方式及南方方式。北方人是很沉重，很謹慎的；南方人是很活動，很明達的。法蘭西人的種族血統及政治性質，雖有如此的差異，然皆沒有很重要的關係；蓋全國人民在智力方面皆有相同的特性，且在情感及行動方面亦有相同的習慣。法蘭西人都有敏捷的智慧，巧佞的辯才，和優美的辭章。法蘭西人在感情上易受刺激，但在實行上，卻有怯懦畏葸的弱點。中世紀的時候，巴黎學校為歐洲各大學的先途，中世紀的

著作家承認法蘭西爲智識的發源地，如同稱贊意大利的僧侶及德意志的帝國一般。這確是法蘭西人愛求智識和思辨敏捷的結果。

#### 民治政體的起源及其發達

法蘭西一七八九年的革命，是他第一次跳入民治政體的時期。我們如欲紀述那次革命的原因，祇須追溯到路易十四時代，卽已足用。在路易十四統治之下，法蘭西內部，久已統一，並且成爲歐洲最強最文明的國家，有最華麗的王室。加利非尼（Calvinist）新教徒已經大受壓制，或已放逐國外，法蘭西宗教因此而得統一。自從一六一四年起，古代的國民會議久未開會，所以代議制度也就歸於消滅。路易十四自己說：「國王就是國家。」當時也沒有人談到自由。

路易死後七十年間，國家之組織上沒有什麼變更，但思想方面，卻完全改變。耶穌新教雖然不能復活，但智識階級多相信懷疑主義，就是天主教的僧侶也不免受其影響。專制政體，遂被人公然非難。後來孟德斯鳩說英國制度最宜做，於是反對專制的聲浪因之更加利害。專制政體不爲人民所信任，起初是因爲路易十五的王室弊政叢生，大臣腐敗；後來又因爲財政紊亂，民不

堪擾。那時正是自由思想的極盛時代。當美利堅革命的聲勢，傳播到歐洲之後，自由思想傳播愈廣，並且在文字上盡量發揮。那與舊貴族相依爲命的古式的君主政體，雖仍未改其數百年前在封建時代的狀態，但已經發生過三種重大的變遷。就中有一種就是貴族喪失了他們的地方行政權。地方行政權被君主奪去。國王在凡爾賽 (Versailles) 地方設立一個國王諮議會，其中最重要的官員叫做監督，管理全國的財政；各省則各設一「巡按使」 (intendant)，受國王的命令而統治一省政務。大地主 (即封建的貴族) 雖然失掉政治權力和行政上的職掌，但他們對於農民仍有封建的特權。這就是他們招農民懷恨的原因。那時的農民雖仍須交納舊例的捐稅，但他們在事實上已經是他們所耕的田地的地主。在農村區域中，並沒有什麼立於貴族和農民之間的中等階級。所謂「中等階級」 (Ourgeoisie) 和貴族原是有分別的，但他們對於較低的階級 (即農民) 並沒有什麼十分嚴格的界限；不過其中較富的，有時也很輕視農民，剝削農民，以致招農民的嫉恨。至於那些爲國王作民政官吏的人大半屬於上流的中等階級，特別是業務階級；他們既得到實權，遂設法減輕本階級所應納的捐稅。後來他們的智識長進，並受着那種

和貴族同等的教育，纔愈益覺得他們在社會上的地位遠在貴族之下，受貴族的凌辱。所以在一七八九年的時候，法國政治上有三種最重大的事實：（一）中央的行政權和立法權都集中於國王及各大臣之手，無論地方的或國家的事務均完全歸中央統轄；（二）人民受無限制的行政權力之壓制，毫無憲法的保障；（三）貧富兩階級互相反抗，貴族輕視中等階級，中等階級輕視農民，農民和工人則嫌惡一切社會地位較高的人。那時候沒有地方自治制度，使地方上的居民能够辦些公共事業，或練習執行那些較低的行政權。

於是第一次革命就發生了。這次革命雖是一種很大很可怕的革命，然而還算是有益的。貴族的封建權利，就從此完全打消，永久不能復現；天主教堂既被推倒，又被封禁；各種尊號和高貴的爵位，一概廢去；法蘭西全國土地分爲幾個新行政區域——就是現在的各州（department），——凡屬省區中所有萎靡不振的地方生活一律革除淨盡。

一七九二年專制政體推倒之後的七年之中，破壞的氣燄極烈，改革舊制度或建設新制度的運動亦層見不窮。但那有統系的改革，則出之於拿破崙之手。拿破崙用着強烈的手段於舊制



度的基礎上建設一種有計畫的行政制度，他仍舊厲行中央集權制度，但國王及貴族所濫用的權力，卻受一種法律的制限。這種法律，是簡單劃一的，雖在獨裁政治之下所制定，卻承認一切人民都有平等的權利。舊日的國王諮議院改爲中央參事院；舊日的巡按使改爲州長，仍和從前那樣的執行中央政府命令而無所拘束。

當一八一四年布爾崩（Bourbon）王朝復辟的時候，中央集權的行政制度及其無上的權力仍舊存在；這種權力後來雖是略見減少，直到如今法國仍是中央集權的國家。這有限制的和類似立憲的君主政體，到了一八三〇年七月被第二次革命推倒。這次革命是巴黎一處的，不是法蘭西全國的運動。革命後建設一個歐立昂（Orléans）王朝，比以前的王朝稍多立憲的色彩，但選民團的範圍卻縮小了。到了一八四八年，這王朝又被巴黎之亂——第三次革命——所推倒；第二次共和就產生出來了。這次共和曾經宣告實行普通選舉制度，但尙未建設地方自治政府及確定人民自由的保障，即於一八四八年十二月被一個經多數民衆投票選出來的大總統推翻倒了。這就是路易拿破崙總統。他在一八一五年時又得到國民投票的表決把自己的任期

延長到十年；後來又用第二次的國民投票改共和制度爲第二拿破崙帝國，由他的家族世襲爲君主。在一八七〇年戰爭，他被在途坦 (Toucan) 的德軍俘虜去之後，當時法國的立法部就匆匆促促的宣告第三次共和。這第四次革命也是巴黎一個地方所釀成的，並非法國全體人民所造成的。次年，由普通選舉選出一個新議會，締結和約，並推定狄哀耳 (Thiers) 爲法蘭西共和國的行政首領。

從一八一四年起到一八七〇年止，其間已經過了三度君主政體，而拿破崙所改建之中央集權的行政制度卻依然繼續未絕，行政部的專權也和從前一樣。但第一次革命 (1789-93) 的精神，早已深深的印入各大城市人民的腦中，並自一八三〇年以來，城市人民又很有社會主義和侵略主義的趨勢。所以在一八七一年德人剛剛的離了巴黎之後，巴黎市民的暴動就立刻爆發起來。

那時推舉狄哀耳爲行政首領，原是一種臨時的辦法，他被議會選舉爲正式的共和國大總統之後，還脫不了這種臨時的性質。他極力和那議會裏面占大多數的君主黨相抗爭，而謀共和

政體的鞏固。幸而每次議院的議員出缺補選之後，共和黨議員漸漸增加起來，他因之而得有贊助。但帝制派仍佔多數，並且很不滿意於狄哀耳的政策，所以在一八七三年的時候，就把他推翻掉了。馬克馬昂將軍 (Marshal MacMahon) 繼他的任。馬氏本爲邦納巴黨的軍人，和昔日之布爾崩王朝的黨羽，頗爲接近。那時人人贊成制定根本憲法，但意見分歧，頗足以障礙制憲之進行。帝制黨中有三派：正統派是代表布爾崩族舊系的桑包 (Chambord) 伯爵 (國王查理第十之孫) 的黨羽，頗得教會之贊助。歐立昂派是主張巴黎伯爵 (國王路易腓力之孫) 應有繼承爲王的權利，因爲他曾於一八三〇年經議會投票議決得繼承王位，但並未得到世襲王統的權利。邦納巴派想擁護路易拿破崙的兒子，恢復第二帝國。這三派在議會中佔着多數，曾經聯合起來推倒狄哀耳。但他們除了人選的問題以外，尚有政見的不同。歐立昂派不如正統黨那樣的守舊和帶有宗教的色彩。邦納巴黨是遵奉拿破崙的遺志。各派各進行各派的目的。後來桑包伯爵無嗣，就和巴黎伯爵調和了。巴黎伯爵因爲他能繼承桑包伯爵的原故，就不復有所要求了。但桑包伯爵後來因爲反對三色國旗，並有極端神權主義的宣言，就失掉了他的復位機會。所以那時

候的人說道：「桑包伯爵失掉法蘭西的王位，是爲着一塊棉布問題。」

於是共和黨就乘反對黨的分裂而收漁人之利。在一八七五年共和黨祇有超過敵黨一票的勝利，把共和國體的憲法就確定了，改稱行政首領爲共和大總統。然帝制黨決不肯甘心。在一八七七年，馬克馬昂受人煽惑，就把一八七六年他所信任的和平共和黨（中左黨）內閣解散，召喚幾個守舊派的首領重行組閣。這幾個孟浪的人物竟敢解散議會，罷免國內好多的行政官員，而起用他們本黨的人。各地方行政官嚴重取締出版物，並壓制選民，然國會改選的結果，仍是共和黨佔過半數的議員。大總統是一個篤實的人，遵守憲法，不欲釀成政變，所以在試用新帝制黨內閣失敗之後，就召喚和平共和黨重行組閣。十四個月以後，在上議院選舉的時候，共和黨多數當選，他就辭職；一個著名的律師兼政治家葛理威（Crevel）就被議會選舉爲大總統。

自從一八七五年憲法制定之後，到如今並未發生過破壞憲法的舉動。屬於王黨的人，一方面因爲派別複雜，一方面因爲手段不敏，一方面又因爲巴黎伯爵的子孫不足以制勝於人，就把在國內和兩院內的地盤都失掉了。後來路易拿破崙的兒子死了（在一八七九年適魯之戰

(Zulu War) 邦拿巴黨也就完全失去希望。

但共和政體也受過兩次恐慌。當一八八五年選舉的時候，在內閣裏當權的急進共和黨因為發生了幾件不幸的事，勢力頓減。他們的健將岡貝達 (Gambetta) 在一八八二年死了。黨人遂分裂為兩派，因此他們就失掉他們的優勝位置。葛理威 (Grevy) 總統因為他的女婿犯罪，失去人民的信任心，也於一八八七年辭職。有一個非帝制派而受帝制派輔助的失意黨，即於此時出現，並主張修正憲法俾得鞏固行政權力。這個黨是靠着一個有虛名無實才的波朗須 (Paul Jargier) 將軍。他是以陸軍總長得名的。他原來是靠急進共和黨的提拔，後來卻得了教士和其他不滿意代議制度者的贊助。並且他的黨羽於國內較為守舊的地方舉行補充選舉的時候，就屢次選他為議院候選者，使他很有衆望所歸的樣子。他又攬得巴黎的一個議席位置。但後來有一個有勢力的國務員，在上議院（作為高等裁判所）控告他，就把他驅逐走了。他料定高等裁判所必定要懲辦他，他就逃到比利時去，不多時他就自殺。他本想籠絡軍隊實行反叛，後來他既自殺，共和政體遂得倖免於難。

過了幾年以後（1899-1902），國內幾乎又有發生內亂的危險。這時候教士的活動猝然復見，參預這種活動的都是大主教，至於鄉村的牧師和教士都不與聞其事。「巡遊聖地」很風行一時。那反對猶太人的運動原來是爲反對盤剝重利的，現在就帶有政治上的作用了。巴拿馬舞弊案，原是幾個猶太的銀行家所包辦的，而議會中共和黨的議員也頗與聞其事，因此國民對於議會的信用就受了搖動。

在一八九四年，有一個猶太軍官特萊福大尉（Capt. Dreyfus）因犯有洩露軍事秘密之嫌疑，被軍法裁判所判決終身禁錮，發遣到加利納（Cayenne）地方。到了一八九六年忽有認他爲無罪之說，不多時這個問題就成了一個政治上的爭點，轟動全國。教會和軍隊方面以爲特萊福確實犯罪；共和黨方面起初雖有許多人猶豫不決，最後便決意袒護他。在一八九九年他被大總統赦免；後來經過民事審判以後，高等裁判所就判爲無罪。這時候人民的騷動亦已較平。雖然不會發生軍事上的戰爭，而各派人民感情上又復趨於惡劣，共和政體之前途又不免發生危險。那時有所謂國民黨，又主張反對國會制度，而共和黨仇視教會的心理尤爲激烈，結果就發生

廢棄羅馬教堂的法案。這個法案是在一九〇二年至一九〇五年通過的自一九〇六年起施行，但並未引起什麼反對，實爲當時意料所不及。

自從復辟運動絕望，國體問題不復爲政治爭點以後，獨有教會和國家的關係爲法蘭西內部紛爭的主要原因，並且這種紛爭又日趨險惡。當一八七七年剛貝達（Gambetta）宣言「教士即共和的仇敵」的時候，教士派極力反對共和黨。教士的心理都是主張帝制的，而急進的共和黨亦以反攻教士派爲唯一的防禦方法。這時候的教育就是兩方最主要的戰場，直至一八八二年強迫教育法實行，始將初等教育完全付託於普通的教員。後來教會辦的學校皆被法律所解散。這種風潮最烈的時候，羅馬教皇又往往干涉於其間。教皇里阿十三世（Pope Leo XIII）恐怕教會前途危險，在一八八五年，就表示一種調停的態度；在一八九二年，他又指導羅馬教徒去維持政治的現狀，以爲「無論從何方面立論，國權是屬於上帝的。」有許多的帝制黨當然是唯命是聽的，但共和黨人反抗羅馬教的心理日趨激烈，到現在還未稍衰。

從另一方面看起來，宗教和教會於政治上也有影響。當復辟危險既經消滅之後，那聯盟反

對復辟的共和黨各團體即自行分裂。那較爲守舊的政黨如中左黨等或因宗教上的情感，或因政策上的不同，都不贊成和教會爲仇，於是就和本黨中之較爲急進的支黨脫離。這守舊黨的人數，遠不如急進黨的人數多，並且日漸減少。社會主義的思想又漸漸流行於城市選舉團之中。總之，復辟運動既日見沈寂，共和黨也就日趨分裂。然共和黨各派，皆有恐怕教士的心理，故在重大問題發生時，重要的各派仍能互相聯結以反抗教會。

國民的思想既漸趨急進，而國內工業發達，勞工階級驟然增多，於是就發生一派新思想和一個新政黨。這個政黨原來是贊助共和黨的，但到了教士派失敗之後，他們就自樹一幟，與共和黨爲難。以共產主義爲改造社會之張本，這種學說，在第一次革命的時候，不曾聽說過。那時候所有的革命首領差不多皆是中流社會出身，對於私產權，並不會懷疑。但在一八三〇年革命的時候，勞動階級分子就組織一個社會黨，他們雖未曾和其他的共和黨顯然分離，但卻要拿民治的共和政體當做經濟改造的工具。

當一八四八年第三次革命推倒歐立昂王朝的時候，社會主義已經傳播很廣，並且那一年



六月所發生的巴黎暴動也大半是社會主義所造成的。後來巴黎市民爲反對一八七一年議會而發生叛亂，其直接目的，雖爲建設實行獨立的巴黎地方自治政府，但社會主義的色彩依然活躍於其中。自是以往，社會主義就漸漸的生長起來。社會黨雖然也往往因意見不同而起分裂，但不久即復行聯成一體，並且還能成爲一個極有勢力的團體，非但黨人衆多，並且還有一致的主義。在議會裏邊，他們能把所希望實現的法律都製造成功。他們的黨員雖多係工人，但黨中有好多的首領都是中流階級的人物，並且是受過高等教育的人。假使法蘭西的選舉團中農民的數目不多，假使全國土地不是大半爲那傾向於保持私有財產權的農民所享有，則社會黨的勢力當然比較現在更要膨脹。

從一七八九年起到一九〇〇年止，法蘭西政治發達的程序再沒有比賽諾伯 (Seignobos) 的書中說得更簡明了。我現在把他的原文摘錄於下（見賽氏現代歐洲政治史英文譯本第一卷第二二四頁）：

十九世紀政治發達的潮流是忽起忽落的，但皆傾向共和主義而進行。民治共和黨曾經

幾度執政，並能使其主義日有力量，所以得到最後的勝利。

但每次革命不過變更了中央政府的組織和政權的位置而已，至於社會組織和行政統系卻沒有重大的變更。

革命所造成的民治社會組織，脫離羅馬教會的羈制，深為共和黨人所贊許，而且得一般民意之同情。幾次帝制的政府原是想間接的恢復大地主，中等階級，及教會所有的勢力；但一切社會制度，如農民土地所有權，遺產平分，政治平等，充當國家官吏的資格不受門第的限制，脫離教士的約束等等原則並未被帝制政府所摧殘。所以法蘭西仍能保持那革命時所建設的社會制度。

至於中央集權的和官僚式的行政制度也差不多始終沒有變更。任何政黨處於反對黨的地位時，皆說這種行政制度是專制的，但到了自己執政的時候也就保存這種制度，當做一種擴張勢力的利器。拿破崙帝政時代種種制度，到現在還依然存在的，大略有下列數種：

(a) 中央行政部有各行政部長，各州行政部有州長及副州長，其統治權及於各縣。

(b) 司法機關有法庭，律師團，和固定的審判官，又有由律師和檢察官等組織而成的中央司法部，仍用舊式的民事訴訟程序，及祕密審查的刑事訴訟程序，和那從未變更的拿破崙法典（允許離婚不過是恢復一八一五年已經取消的法律，其原文並沒有變更）。

本章已將法國民法政體之誕生與發展的情形，及其特別的色彩，都很簡單的——自然是不完全的——說明了。以下我們就總結一九一四年大戰未開以前法蘭西的經濟狀況和其他與政治生活有影響的，智識上和道德上的各種勢力。這些情形就是：

(a) 關於經濟方面的：

國內大部分的土地皆係農民所有。他們耕種自己的土地，愛護自己的田產，並且和許多中流社會人同樣的抱着一種近於萎靡不振的保守主義。

和這些守舊階級對抗的，就是一種工業方面的人。這種人在最近六七十年間，在城市和礦區中的數目，都大見增加，並且大半受過社會主義的融化。

(b) 關於政府方面的：

行政權仍舊是嚴格的集於中央。巴黎的中央行政權伸張及於全國各處。地方政府的職權較英國或美國的地方政府的職權範圍狹小得多。除了少數地方以外，各舊區域在政治上及社會上所養成的地方性，至今差不多完全消滅。第一次革命時所建設的地方行政區域，其人民並未染有舊日各地方的「地方性」。

(c) 關於社會方面的：

除西部以外，昔日據有領土之貴族，其勢力已經消滅，並且在大多數地方，貧民階級對於地主均猜忌懷疑得很。

貧民階級仇視中流社會的人仍和從前一樣，而城市中工人仇視他們為尤甚，並且有很多的地方極力醞釀社會主義。

第一次革命的遺風深印入一部分的中流社會分子及較多的民衆的心中，到了感情激發的時候，似乎就要暴發出來。但那種用暴力解決一切問題的傾向，已因實行立憲政體而漸漸衰頹，現在人民能用和平的手段得到他們從前用暴動手段所得的結果。巴黎這地方因為時常產

生革命，已經失掉其尊嚴了，並且已經失去鼓勵全國的力量。那些身歷一八七一年六月之亂的人，至今幾乎死完，不復能引起舊日的暴行。但社會上確也有一種新危險，就是大規模的同盟罷工時常出現，並且罷工人民對待那不隨同罷工的人，非常苛暴，更時常毀壞他人的財產。全國人民卻大半仍有服從國家權力的本性。一面傾向於暴動，一面又富於服從性，這確是法蘭西國民性之特別現象。智識較低的人，暴動性較強，但上等社會富於暴動性的也不少。

宗教的仇恨是很深的。反對教會者和贊助教會者都一樣的苛暴，結果是互相虐待，致令兩方的仇嫉永結不解。

法蘭西民族經過了一切政體的改革，和各種戰爭，始終是極端的愛國。雖有其他各種事故，足以使他們分裂，但法蘭西人民之愛國心，及自負的心理很能够使他們聯成一氣。法蘭西人民始終不忘恢復一八七一年所喪失的土地，並且政府若為供給海陸軍的費用而徵收重稅，人民對之是毫無怨聲的。十九世紀之末，當東邊強鄰的侵略政策喚起他們尚武精神的時候，法國人的態度已較為和平，並且不當提到阿拉薩斯羅蘭 (Alsace and Lorraine) 的問題。在大戰未

開以前，法國人的自信心卻已經恢復了。

以下我們就可以考察法國的憲法和政府。法國的憲法自從一八七五年到現在，方法上雖稍有變更，形式上卻並沒有什麼變動。

## 第十九章 政府的組織大總統及參議院

法蘭西共和國的憲法，是剛性的憲法，非經一種特別手續（此後所述的）不能修改，不能用普通立法的程序修改憲法。所以法蘭西的憲法和英國，紐錫蘭，意大利，比利時，荷蘭，及北歐各國，所有的憲法不同，因為在這許多國家中，「規定政府組織及權力的法律」和其他法律，並沒有什麼區別。法蘭西的憲法是由三種憲法方案合成的，和美國，瑞士，澳大利亞，坎拿大，南非洲等國的剛性憲法或成文憲法祇由一種法方案構成者，又復不同。

這三種法案中，第一種是一八七五年二月制定的。這種法方案根據於一八七三年的法律，認大總統為事實上已經存在的官員，規定大總統選舉的方法及大總統的職務；又規定修改憲法的手續。同時，又宣佈其他兩種法方案，規定立法部的組織及權力，並規定各種權力彼此的關係。一

八八四年成立的兩條修正案將這憲法略加更改。根據於這許多法律，就產生出一種兩院制的立法部其中有參議院及衆議院。兩院（a）有開聯席會議用絕對的多數票數選舉大總統之權，又有（b）聯合成國民議會修改憲法之權。兩院須各以過半的多數票數議決憲法中確有必須修改的地方，而後改組國民會議。兩院及大總統皆可建議修訂憲法，但依憲法的規定（一八八四年）國體問題不得爲建議修正的目的。

憲法的條文此處可以不必詳述，等到敘述行政機關和立法機關的時候，再爲分別說明。約而言之，憲法內容所載的，僅係政府的組織和職權；並不像法國舊憲法中，規定許多概括的政治原則；沒有規定立法部的行爲應受何種限制；也沒有美國人所謂的人權法，保障個人的權利，免受國家非法的干涉。所以這三種憲法案在法蘭西歷來的憲法中，實在是最簡短，最單純，並且最切實用，最不修飾詞藻的一種政府組織法。此外更有一個特點爲主張民權的人所最注意的，就是國民議會於一八七五年制定這幾種憲法案，並沒有根據於法蘭西選民團的命令或委託。國民議會原是一八七〇至一八七一年戰事未平的時候，倉卒召集，專爲產生一個合法機關向

德國議和用的因爲那時沒有一個合法機關能够規定國民議會的選舉法，於是就不得不把第二次共和（一八四八年至一八五二年）的選舉法拿來作張本。一八七一年的議會，既未把一八七五年的憲法付諸人民票決，以後的立法部也未作此想，並且這個問題從來卻沒有人提議過，至於假如付諸人民票決所得結果如何，那時實無人能够預測。

現行憲法的特徵是一八七五年的政治情形所造成的。在那時候的一院制立法部中，這班在戰爭中倉卒選出的議員，大多數贊成君主政體，但他們卻分爲正統、歐立昂、邦納巴三派，互相猜忌。那時的共和黨雖內部分裂，但於共和政體的問題，尙能協力合作，而無暇顧及所造出的共和是怎樣的情形。帝制黨方面，每派各有所擁戴，絕對不能相讓，雖到了危急的時候，也萬無聯合之可能，於是就不得不暫時容受這心所不謂然的共和政體。並且在國民議會中，各黨派的力量皆不足以操縱一切，以達其完滿目的。所以大家只好容受一種調和的辦法，不過心中都以爲這是暫時的局面而已。急進的共和黨也可以承認這種保守的共和政體，他們心中原是希望將來還可以有極端的改革。帝制黨也可以承認這「七年的總統制」，他們的心中原想將來把總統



改爲國王或皇帝，恢復帝政。

### 大總統

共和國大總統，任期七年，由立法部兩院開聯席會議選舉的。他可以重行當選，無次數上的限制。他是行政首領，有下列各種職權及義務：

執行法律的義務和宣布戒嚴的特權。

海陸軍隊之最高統率權。

依締結條約權，辦理外交政策。但有幾種條約須經立法部認可而後有效。不經立法部同意，不得宣戰。

任命文武官吏權。

特赦權。

在一切典禮上有代表國家及作主席的職務。

向兩院提議法律案之權。

經參議院同意解散衆議院之權。

召集兩院，開臨時會議之權。及請求兩院開聯席會議修正憲法之權。

送達意見書於兩院之權。但不能親身到議會發言。大總統狄哀耳 (Thiers) 曾經親身在議會裏發表意見，但議會怕他的演說影響太大，就禁止他親往發言，這種禁約至今尚未取消。停止兩院開會之權，其期限不得過一個月，但在同一的會期內，不得停止兩次以上。

使兩院覆議那已通過的法案權，但沒有否決權。

以上各種權力除屬典禮者外，必須由國務員代為執行，大總統的一切法令須有一個國務員副署，總統本身是不負責任的。在法理上，兩院也沒有罷免總統的權力。不過在實際上，兩院或者可以使他不安於位。衆議院如認為總統有謀叛行爲時，得提出彈劾案，由參議院審判之，如果他真有謀叛行爲，即可免他的總統職位。至於行政行爲的責任，是由國務員負責的，並且國務員是對兩院負責，不是對總統負責的。

所以法國大總統的地位，完全和美國大總統的地位不同。因為美國大總統的職權，直接受

自人民，他是獨立於立法部之外，並可以反抗立法部。國務員是他的僚屬，由他任免，並且僅對他負責，不對國會負責。法國大總統的地位，又和瑞士聯邦總統的地位不同；因為瑞士聯邦總統不過是七個國務員會議中的一個主席，所有的權力和其餘六個國務員相等。祇有意大利、英國、荷蘭、挪威各立憲國王，可以和法國大總統相比。這許多國家的國王，是徒擁虛位而不管理政務的，一切政令雖用元首的名義公布施行，元首實際上的責任，卻是由國務員對於那握有主權的立法部負擔的。所以法國大總統是一個任期七年的君主，雖職位很高，卻可以不負責任，並且他本身也沒有什麼權力，他所有的幾種特權是很少使用的。所謂對於議會陳述意見的特權，雖在國會開會閉會之時，亦罕見實行。至於解散衆議院之權，也僅止實行過一次。其他如停會一月及請求覆議等特權，則從未見諸實行。

但法國大總統尚有兩種重要的職權：一種是必須由他自己執行，無需國務員從中干涉，一種是實行於國務員自己身上的。第一種職權就是選擇組閣的人。當內閣被立法部攻擊，至於辭職的時候，大總統應請一個參議院或衆議院中的領袖人物出來，另行組織內閣。在習慣上，大總

統應該先和參眾兩院的議長磋商妥協，因為希圖得立法部所信任的人作國務總理，不諮詢他們是不成的。各政團的首領和其他次等的政客，也時常拜謁總統呈述他們的意見，但那種意見總統可以不必採納。

至於內閣內部的組織，大總統能否干涉，是不一定的。他雖可以告訴新任的國務總理何人堪以入閣，或何人不當入閣，但他不能強制新任國務總理採納他的意見。依通常的慣例，總統不大干涉內閣的組織，並且對於內閣的組織也不負責任。這種手續和英國相似：英國元首雖有時也許表示什麼人可以入閣，但通常不過擇定一個組閣的首相就完了。組閣的手續，在英國較為簡單。英國向來（現在卻不然了）祇有兩大政黨，所以甲黨的內閣傾倒之後，國王所選擇組閣的人物，自然是乙黨的首領或首領中之一人。但法蘭西與英國不同，法蘭西的衆議院中，有好多的政黨和團體，其勢力差不多是平均的，沒有一個政黨或團體可以統屬全部。

第二種職權就是大總統於國務員執行公務時，可以發表他自己的意見。因為在法律上，他可以命國務員報告各部行政的事務，特別是外交事務，所以他可以隨時訓諭國務員，並有機會

可以在某種問題上發表自己的意見。從此看來，法國大總統的地位，恰恰居於在位而不統治的英國國王，和在位而又統治任期只有四年的美國大總統之間。國務會議有兩種：一種是內閣會議，每星期舉行一次，由國務總理主席，討論政策上的一切問題，這是和英國內閣相似的。其他一種，就是國務員會議，通常一星期舉行兩三次，由大總統主席。國務員會議除通過各例行的案件外，並商議內閣會議所決定的政策如何執行的方法，這是和美國內閣相似的。不過美國總統在內閣裏邊要做什麼就做什麼，國務員僅備總統之諮詢而已。

至於法國大總統的特權，其確定的界限如何，真是一個難測的啞謎，憲法上的慣例禁止大總統或國務員宣布這種特權的界限。大總統本人的身分，才識，經驗及魄力如何，對於各件事務，胥各有各的影響。英國著名的憲法著作家伯芝浩 (Walter Bagehot) 在六十年前說：一個有才幹有經驗而超然於政黨競爭之外的元首，對於國務員所下的批評和勸告是很有價值的。這種勸告在英國是不常見的，並且也不一定能得到國務員的聽從，自然也沒有法律上的效力。但在一八六一年時，英王對於國務員發表一個很有價值的勸告，英人迄今尙能記憶。法蘭西大總

統的勸告也許可以得同樣的價值，但有兩個很大的異點。法蘭西總統往往本來是一個政黨首領，並且將來還可以再作首領。他的地位，既沒有世襲君主那樣的高貴，不能使人起嚴肅的敬意。所以不獨國務員（有時他們竟不願意向他報告政務）不願受他的勸告，不容他的干涉，即國會兩院也不願意國務員多受總統政略的影響。但從別方面看起來，大總統必定是富有政治經驗的，並且也許是常和內閣意見相投的人物，因為自從一八七九年以來，大總統大概都是從左黨或中左黨中選出來的，而歷任的內閣，大概也都從這兩黨中產出。法蘭西內閣通常總是混合的內閣，就是由左黨各團體的首領合組而成的。此種內閣自然以各政團通力合作為目的，因此大總統的力量於各派之結合上很有援助及維持之效力，且可以彌縫內閣的解體。總而言之，我們可以說，大總統在政治上確有一種有用的不可缺少的勢力。但在事實上，大總統對於內政大概皆不過問，即在外交上雖說是確有贊助，但亦決不公然對於國人發表意見。

選舉大總統的職權，操之於兩院，不操之於人民。大總統的選舉在政治上也並不是第一等的重要事件，通常都在國會裏迅速的冷靜的選舉出來，國人對之也不十分注意。至於大總統應

屬何人，有時是先由左黨（是較為急進的政黨的名稱）的各團體開一次預選會決定的，這是和美國的預選會相同。凡法蘭西人民，除去舊王族之外，皆有當選為大總統的資格。但從馬克馬昂以後，所有當選的人，皆是國會中的首領，並且多半是曾任國務總理的，所以他們的品格如何，選舉人是很知道的。當選的總統皆是品格高尚的人。連任二次的，僅有葛理威（Jules Grévy）一人，但他在第二任內因為他的子婿的緣故，不久就辭職了。還有一個總統（白理哀 Casimir Perier）因為有一派新聞紙對他自己及國家的行政作污蔑的攻擊，而兩院又不肯十分保護他，也就辭職了。十年以後，當參議院討論總統的權力問題時，他曾有一封信登在報紙上，表示他的意見，他以為法蘭西大總統本身除了執行國家典禮外，並沒有其他的權力。雖然如此，但第一流政治家還願意取得這個高位。

法蘭西的公共典禮是格外的多，每逢盛典，如得元首的光臨，就覺得很有價值（各省尤甚），因此大總統就覺得很忙，並且使他覺得自己對於國家擁有一種真正的服務。當他具有充分的威儀及尊嚴，以致一經出席，全場都覺得有所震懾，並覺得生氣勃勃時，他這種的服務乃愈有價

值。他在憲法的機關中，也是一個主要的分子，因為他代表國家的統一及行政權之繼續。陶克威（Touqueville）在第三次共和以前曾有一句話：『人民的精神都集中於大總統一人的身上。』

有幾個法蘭西人主張把總統的職權規定得更切實些，使他有自動的力量。這種主張是從法蘭西每次憲法所承認的那種『立法行政分立主義』而來的；他們以為立法部的優勢權（他們指為立法部專制）為背於這個主義，能使行政部孱弱不固。但反對這種主張的人，則不肯信任行政首領，恐怕他妄用權力，這種心理深印於法國人的腦海中；路易拿破崙以總統地位而造成一八五一年專政行為，更令人有所戒懼。況且假如總統親自行使職權，豈不與憲法所規定『凡總統行為必須經國務員副署』的條文相違背。那不易更動不負責任的大總統自己所作的事，決不能令國務員代他負責，亦猶之國務員所作的事不能叫總統代為受過。法國大總統的權力，所以比美國大總統較小的緣故，不獨是因為他不是由人民直接選出的，並且因為制憲的人原來希望有一個徒擁虛位的行政首領，雖居高位，而無實權，不能有破壞民治的能力。政府之中，祇應有一個機關，對人民負責；『責任』是不可割分的，或在英國專由內閣對人民負責，或



如在美國專由總統對人民負責，祇有一個責任，斷不能雙方分擔。

但衆議院的反覆無常和浮躁妄動，頗令人不滿意，所以時常有人希望設立一個強有力的行政首領，可以付託他一種否決權。那些要求修正憲法的人，大概都抱有這種感想。這些人並不僅希望總統對於國務員有較多勸告的機會，及國務員對總統的勸告應加以較多的注意；他們是想改成一種美國式的憲法，不願改成一種英國式的憲法，他們以爲那美國式的總統，尤其是由人民選舉的總統，是最適宜於民治的國家。

#### 參議院

參議院的組織和職權，是規定於一八七五年的憲法中。但一八八四年的憲法修正案，把這些條文挪出憲法的範圍以外，而置之於所謂「根本法」(organic laws)中，其性質遂和普通法律一樣，可以由兩院用通常立法的手續變更之。但自從這樣一改，這些關於參議院組織的法律反不容易變更了，因爲在兩院合組國民議會，共同修改憲法的時候，參議院以三百人和衆議院六百人對抗，必定是失敗的。若照普通立法的程序，參議院有完全的否認權；衆議院若提出

那減少參議院特權的法律草案時，參議院爲自身利害的關係，決不肯予以通過。

依一八八四年十二月九日根本法的規定（這種法律現在仍舊有效）參議院議員定爲三百名；其選舉方法是由法蘭西的八十六州及阿爾錫里（Algeria）拜爾福（Belfort）二領地和各殖民地的選舉會選舉出來的。後來阿爾薩斯羅蘭（Alsace Lorraine）又增加參議員十四名，總共就有三百十四名。選舉會是由下列的民選人員組織而成的：

- (a) 各縣衆議員，
- (b) 縣議會議員，
- (c) 州議會議員，

(d) 各州中各市所選出的代表；較大的市，選出代表較多，較小的市，選出代表較少。

巴黎一市，選出三十個代表；其餘幾個大城市各選出二十四個代表，此外大多數的小鄉市，就各選出代表一名。雖則如此，但是人口數目和代表數目，仍舊不能成一比例。大鎮市如里昂（Lyons）或立勒（Lille）所選出的代表數目，或者和那許多人口很少的小鎮市的代表數目

不相上下。所以法國的參議院雖然不像美國及澳大利亞的上議院，不問邦之大小，各選出同數的代表；但也並非嚴格的用人口作比例，分配各區域的代表額數。其所以不顧民治的原則而採用這種方法的原故，是因為當初本打算使選舉會保守那種鄉村的尤其是農民的守舊性。一八八四年的法律，想把這種鄉村的勢力減少，於是增添了許多小城市的代表；其用意是想增加中等階級的勢力，因為城市之中，大半皆係中等階級占勢力，而鄉村之中，有許多區域仍在大地主的勢力範圍之下。

在各州選舉會中，每個參議員候選人須得到投票總數過半以上的票數，方可當選。第一次投不成，第二次照樣再投。但若到了第三次投票時，則得到比較的多數票者，就可當選。投票是強制的。各代表須到各州的首鎮投票，往來旅費是由公家支給的，每三年選舉一次，約須費九十萬佛郎（約合十八萬金元或三萬六千金鎊）。

各州依人口的比例選出本州的參議員，每州自二人至十人不等；阿爾錫里各州及各殖民地，僅各選出代表一人。參議員任期九年。參議院是一個永久的機關，永無全體解散的時候。每三

年改選三分之一的議員。各州的參議員共分為三組，每三年改選一組。參議員年齡必須在四十歲以上，並無居住的制限。不過各州當選的人，大概皆生長在本州或在本州居住的人。

除財政議案外，參議院的立法權是和衆議院的立法權相等。財政議案須先由衆議院提出，但交到參議院的時候，參議院也可以否決其中的款目，或者核減賦稅或支出的數目。內閣提議的某項支出，曾經衆議院駁回，參議院可以再行提出；此外參議院是否可以增加支出的款項，卻是一個爭點。參議院有時也作增加經費的決議，但常被衆議院否認；參議院也知道力不能敵，所以常常退讓。

參議院也有兩種特權：一種特權，就是大總統於衆議院任期未滿之前，如欲解散衆議院，須徵求參議院的同意。這種職權僅於一八七七年實行過一次。又有一種特權，就是聽從大總統的召集，組織高等裁判所，審判叛國國家的重大案件。這種職權，參議院僅實行過兩次。此外關於外交方面，或任命官吏方面，並沒有特別的權力。（美國參議院有這種權力。）

當制憲之時，急進的共和黨本擬採用一院制，如一八四八年至一八五二年第二次共和的

成例。但帝制黨和好多的和平共和黨人極力主張設立一個穩健的立法機關並且當時如果沒有設立參議院，限制衆議院的權力，他們決不肯承認普通選舉制度。剛貝達因爲渴望共和政體的實現，就勉從他們的主張。於是經過了長期的討論，把一切建設參議院的方法都加以考量，最後的決定，就是採用美國的成例，規定四分之三的參議員由地方政府選出，其餘四分之一的參議員則由本屆國民議會於閉會前指派出來，後來出缺，就由參議院自行添補。這四分之一參議員的任期，是終身的。至於採用間接選舉的方法，提議者的初意原爲建設一種較爲守舊的議會。但後來贊成者的意見，則以爲間接選舉所選出的議員不獨可以代表人民的數目，並且可以代表地方上各社會的團體，這些團體各有共同的利益，並有集合的意見，故在國會之中應有他們的代表。這種制度的好處，就是可以選出好多著名的人物，替國民觀瞻所繫的機關增些光榮，並且在辯論的時候，他們能使同一機關的人互相養成言辭有禮，舉止端莊的習慣。在那指派的及後來補充的參議員中，最後一人到一九一八年纔死去。一八八四年的修正案，就把那指派的議員取消。其原因並非是不滿意那指派的議員，卻是因爲民治主義澎湃的緣故；民治主義決不能

承認終身的任期，就是間接的選舉總勝過於指派的方法。至於現行的制度，運用起來，並沒有什麼阻礙。不過反對兩院制的人，總是不滿意於參議院的組織。無論選舉代表（即初選人）——鄉市市長常行當選——或選舉會投票的時候，一般人民對於這種事，都不大注意。雖然較小的市區代表，在各處選舉會中，差不多總佔多數，但指派候選人，操縱選舉的，卻是衆議員和州議會議員。選舉出來的代表，差不多皆是中等階級的人，既不是舊貴族，又不是工人。投票之時，固然也有政黨上的作用，然而地方上的感情和勢力，也有很大的關係。那些和衆議院選舉有特別關係的「地方政黨委員會」，在參議院選舉的時候，也頗有活動的機會。行賄的事，是不常見的。但州長卻很有左右各代表的能力，因為他們所代表的「市」有許多地方要靠州長幫助的。州長往往是中央行政部操縱選舉的工具。近年以來，所有的參議員大半都是有職業的人，其中以律師、醫生為最多，還有少數農夫、商業、地主及工業中的人當選為參議員者為數甚少。那種願在政治上活動的人，都不從參議院入手。有許多參議員是前任的衆議員，他們到了年歲漸老的時候，多願意充當參議員，以免每四年就要運動選舉一次。其餘的參議員也有曾在州議會裏邊或縣

議會裏邊作過首領的人。所以大部分參議員是有政治經驗的人。參議員和衆議員不同之點，大概是年紀較大，經驗較富，（平均起來參議員的程度是比衆議員較高一些）。參議員和選舉團的關係，也不必如衆議員那樣的密切，因為衆議員任期祇四年，參議員則有九年。

法蘭西各政黨在參議院裏邊，差不多都有代表。但帝制黨和社會黨兩個極端的黨派在參議院裏邊的勢力卻不如在衆議院中強大，因為在大多數州中，這兩黨皆無操縱選舉會的能力。衆議院裏邊，常常發現大政黨的支系，在參議院裏邊是不多見的；並且有幾個小政團在參議院中並無代表。在參議院中，黨見是比較的淺，空氣也比較沉重，感情的作用也不常見。至於一般的趨勢，從前都偏於保守共和黨，即法人所謂中左黨，自從十九世紀末葉以來，卻漸漸傾向於反對天主教方面和急進方面了。但所謂急進乃是共和黨的急進，非社會黨的急進。參議院絕不願意變更憲法，並且不容易直接受民衆勢力的壓迫，各參議員都傾向於援助政府及維持政策的繼續，所以在討論各種提議時，皆依憑個人的經驗及見識，不必盡求適合民治主義的理想。參議院議員以中等社會的人為最多，並且大半是鄉間中等社會的人物。他們大概都是地方上有資

望的人，所以熟悉地方的情形，但又不像衆議員事事要向本地方的人民討好，所以他們也就不像衆議員那樣忙碌。他們有時還能脫離政黨的羈絆，和黨魁的約束。連任一次以上的議員卻很少。參議院的會場是在華美的盧森堡舊王宮裏邊，距離衆議院所在地的布爾崩王宮有兩英里多路，所以他們遇見衆議員的次數較少，並不像英國上院議員常遇見下院議員，或美國參議員常遇見衆議員。

參議院和衆議院的關係，可以從參議院的權力方面斷定。參議院的權力實施起來，比明文上所規定的較小一些。參議院既不能支配財政，因之也不能節制行政部。參議院雖曾推倒過內閣兩次，然其中一次，卻是因爲衆議院不肯幫助內閣，內閣自願引退的原故。因爲參議院議員是由普通選舉制度間接選出的，所以替人民發表意見的力量也就較爲薄弱。參議院雖然覺得居於第二院的地位，自然而然有一種猜忌第一院的傾向，但參議院亦自認自己的勢力不振，不和衆議院決鬥。參議院不敢阻遏民治的潮流，所以其所處的地位比那應有的地位卑弱。參議院的勢力雖然較弱，卻有較高的權謀。參議院有好多練達的議員，對於衆議院的程序和弱點都很熟



悉；所以他們深知何時可以和衆議院抵抗，並且能够很巧捷的尋出和衆議院爭鬭的機會。當衆議院堅執一種議案，或內閣有決意執行該案之表示，又有輿論以繼其後之時，參議院就退讓，不復抗拒。反之，如果看出衆議院將注意於他種問題，或通過某項議案，不過是順從一時之輿論，參議院就鎮靜的把這種議案攔起，或徐徐的加以修改；等到衆議院的熱度降下，及民衆注意消沉的時候，纔把這議案退回到衆議院。所以有好多不良的議案，時常往返兩院兩三次，而結果就慢慢的歸於取消。但這種計術，用之於財政問題是不行的，因為衆議院或者是因為謹慎的緣故，但時常都因為手續上的緣故，往往把常年豫算案扣留到極迫促的時期，才交到參議院，使他沒有時間去考察，或修正；否則，若因豫算案不能通過，使內閣逼到不得不徵收臨時賦稅時，這個責任就要參議院擔負。參議院可以支配財政，是憲法上所認可的；但習慣上不依照憲法准其執行職權，是一件很可惜的事，因為參議院頗有辦理財政的才幹。參議院豫算委員會的報告，往往弄得非常精微透澈，但對於衆議院所通過的濫支或財政上的錯誤，他們並沒有取締的能力。

普通議案多不由參議院提出，參議院的專責，就是把衆議院送來的議案，從實質上或形式

上加以修正。參議院的修正，是很精細很完備的，所以衆議院時常通過許多兩院的議案，希望參院修改。參議院不滿意於國家社會主義，所以有許多改良勞工狀況的法律，也因之而未能成立。國家購買西方鐵路的議案，是參議院所痛恨的，但亦不敢反對；參議院又極力反對所得稅，因為所得稅很不利於資本家和富人。

參衆兩院如發生衝突，只有一個方法可以解決：就是由兩院各指派一個委員會，這兩個委員會共同開會討論，但分別投票。這個方法使用的時候很少。但假使這個方法仍不能得到一種折衷辦法，為兩院所認可，那就再無旁的救濟方法，因為憲法上沒有規定公民表決，表示人民的意見。假使衆議院堅執自己的意見，而輿論中若再有援助衆院的表示，衆院就一定可以得到勝利。

內閣閣員大多數雖是由衆議員出身的，但通常也有三四個是從參議院中選出來的；並且這幾個人大概都是一時名流，也許已經做過國務總理的。著名的老政客多不願意往煩擾的囂雜的地方討生活。衆議院中紛爭的空氣較濃，而辯論多趨於激烈；參議院裏邊則有一種嚴肅沉

靜的態度，恰恰適宜於年齡較高的政治家。批評者說參議院有「左岸劇場」(Théâtre de la rive gauche)的沉默空氣，因為他沒有衆議院那樣活潑的精神，不能引起國民的注意。然參議員的職位是很可羨慕的，他的權勢也很大。辯論的態度也是很好，非但能注重事實，就是言論的方式和辭藻也是很講究的。漂亮的辯才在參議院裏邊雖不多見，但現代各國立法機關中議員的才力和見識之平均程度，無更高於法國的參議院者。

現在那般主張以普通選舉制度實行極端的人民主權的人，仍舊要求廢除參議院。參議院曾經打消了許多的議案，這些議案是衆議院因承順一派之意見而率爾通過的；因此參議院就時常失了衆望，被人斥爲守舊。但參議院並未激動公憤，並且往往爲好多明達的人民所尊重。並且有一次曾有維持共和的大功。一八八八年伯朗須將軍和他的黨人要實行改選衆議院，藉以把持政權，當時參議院的態度很強硬，他們知道提出解散衆院案必被否決，因之就把這個計畫打消了。參議院既有了這種功勳，所以能得共和黨極力維持。現在參議院的地位很有可以保持的希望，差不多各黨中穩健分子都願意極力維持。在一八七五年很不贊成參議院之剛貝達，以後幾

年曾經說過：「兩院制是一切代議政體的基本原則，雖是一種陳舊的制度，卻仍是民治政體的基本原則。」參議院的組織和習慣，都是堅定不變的，所以很可以阻止衆院的暴躁和輕浮舉動。參議院雖已存在半世紀之久，但仍未達到當初設立參議院的目的，因為法國人所謂議院政治的流弊，現今不過稍減一些，並未能完全革除。有許多人希望參議院對於衆議院的躁率的舉動，很可加以更爲強硬的反抗，並希參議院能代表全國之穩健的和细心的分子。參議院裏邊的政治家，也知道他們自己的職務，他們寧用延緩的、調和的手段，行使權力，不願作強烈的反對，以致發生危險。一個沉默的、年長的、不願籠絡民衆的參議員，其所處的地位很可以從容談論，爲自己立名，爲人民謀幸福；非但可以改良立法，而且可以用平和的態度討論一切大問題，不必和衆議員爭一時的意氣。因此之故，現在雖在理論方面反對兩院制的人及其他主張參議院應當表示強硬態度的人，皆贊成參議院有存在之必要。假使沒有參議院，則衆議院肆行無忌，恐不免有憤事之虞。

## 第二十章 衆議院

關於衆議院的一切法律，祇有一小部份載在憲法，就是衆議院選舉須採用普通成年男子選舉制度，及衆議院與總統參議院的關係兩項；其餘一切的規定皆載在普通法律內。依現行的法規，衆議院每四年選舉一次，議員人數爲六百二十六名，其中二十四名是代表阿拉薩斯羅蘭的，還有六名是由阿爾錫里選出的，又有十名是由其他各殖民地選出的。從一八八九年以來，衆議院的選舉皆以縣（Arrondissement）爲選舉區；一九一九年始以州爲選舉區，並採用比例代表制。但自採用比例代表制度以後，各黨在衆議院中的勢力，不能和各該黨實際上的勢力相等。至於政府所以採用這種制度，原爲調和反對比例代表制者及主張極端實施比例代表制者兩派意見之衝突。而極端派卻以此種折衷辦法難收實效，乃大不滿意。現在選民的調查登錄等事，操之於地方政府之手；而地方政府向有偽造選名冊之流弊。但此等流弊並非到處皆有，故爲害不大。凡有一處以上之住所的人民，儘可以自由選擇在某一處投票；無論議院選舉或地方選舉，每選民只准在一個區域投票。

法國對於選舉區之劃分，已屢經改易。法國曾經三次採用以州爲選舉區的制度；依各州人

口的比例，分配每州應選出議員的額數；到選舉之時，選民即在一張票紙上，寫盡本州所應選出的全體議員姓名。候選人所得票數，如不滿絕對多數票，就再舉行第二次投票。這種方法，叫做全區投票法 (Scrutin de liste)。但這種方法也曾廢棄過三次，而改用分區投票法 (Scrutin d'arrondissement) (即以各縣為選舉區，每區選出一個議員的制度)。現在又恢復全區投票法。剛貝達以為有了較大的選舉區，候選人的資格必定提高，並且各地方黨派的勢力亦可以因此減少，但事實上並未證明這種優點。將來究竟是否能如此，還要看將來的成績。

選舉的籌備，較為簡單，並且費錢不多。鄉區中投票的地點很多，每市 (Commune) 皆有一處。通常皆以市政廳為投票地點。投票日期大半都在星期日。註冊和檢票機關的費用，由公家擔任。候選人能使用多少選舉費，並沒有法律上的規定。選舉投票，依法應係秘密投票；但在鄉區之中，市長常常監視農夫投票，農夫所選舉的人大半是牧師，學校教師，和地主。選舉舞弊，雖然有時發覺，但亦不常見的。這種舞弊大概就是串通監督，將兩三張額外的票紙藏在所投的票內，由投票者交給主席官員放入投票箱中。法國南部曾經發現過這類有趣的事。曾有一次，書記官看出

所投的票數不足使他所要提拔的候選人當選，他就注視他的屬員說道：「普通選舉須靠你們實行的。」有時紛擾起來，投票箱往往被一羣暴徒搶去毀壞；但這樣舉動，殊屬罕見，南方暴躁的地方，偶一有之而已。

行使賄賂的事也是有的，但不多見。有些地方因為不行使賄賂，選舉人就不肯到場，故不得不行賄賂。又有些地方縱然行使賄賂，也不能發生什麼效力。法國所有的選舉行賄，並不像英國在一八八二年的選舉舞弊法律沒有規定以前，或現在美國坎拿大各處那樣的時常發現。時有人袒護，也時有人原諒這種行賄舉動。他們以為此種事實足與那做官吏的人或從前做牧師的人在選舉時所行使的勢力相對抗。鄉村的酒店，通常為行政委員會開會的地點；但候選人備酒款客的事，並不多見。有一個富於經驗的朋友告訴著者：「這種不正當的事，並不盛行；因為近年以來，有許多的票都投給那素孚衆望的候選人，他們差不多皆是窮人，是無錢運動選舉的，也不會得到政黨的資助。」羣衆對於某候選人如深致不滿，雖不免有時起了暴動，妨礙選舉，但農夫或工人無公然被地主或雇主威逼投票的事。但在西方，選舉之時常有地主脅迫佃農，工頭脅迫

工人，牧師脅迫教區居民的事。但宗教牧師除了勸誘羣衆，不復有別種不法的舉動。最足以舞弊選舉的，就是地方官吏：他們承受上官的意旨，或受了在職的衆議員之囑託，遂實施一種無形的壓力。在第二次帝國時代，及一八七七年帝制黨內閣時代，常有不顧體面的官僚派候選人，現在卻沒有了；但在官吏或屬吏方面，上至州長，下至地方警察或修理道路的官員，常常各盡其所能，設法使那執政內閣所合意的候選人當選。選舉人個人所受的脅迫，固然不像拿破崙時代那樣的利害，但各選舉區皆甘心遵從政府的意旨，希望對於地方公共工程方面（例如修築道路橋樑，市政廳等類的工作），可以得到政府的公款協助；而政府亦以此事要挾各選舉區。國會內各政黨的勢力，是時常變動的；所以衆議院裏邊每一張票皆與國務員有直接的影響，因此國務員不獨要極力把他們所有的羽翼選舉出來，而且又極力設法增加本黨的議員人數。州長，副州長及一切在地方上從事公務的人，知道這種情形，就竭力的把內閣所相信的或要加惠的候選人，都拔選出來。近年以來，假如某候選人勢力頗大，他就可以要求州長替他做這些事務；因為他和內閣方面有關係，他能使州長得勢，也能使之失勢，於是他就傲視地方官吏。最能替候選人謀利



益的人，就是學校教師。他通常又是鄉區政府的書記，並且他必是一個強健的共和黨人，因為作教員的人天然就是教區牧師的敵手。

州長雖願意利用他的行政機關，替當權的黨謀私利；但有時他也有所畏懼，不敢公然的這樣做，因法國內閣變動無常，當權的政黨不能永久當權；假如國會改選以後，他所反對的政黨恰恰得勢，他豈不是要吃虧受累。崇拜太陽的人，必定先要知道他所崇拜的不是將落的太陽。所以州長對於國務員方面的候選人，也可以不必熱心贊助；假如以縣為選舉區的時候，他對於縣內各政黨的候選人，也可以向風拋錨，以便討好。預計某黨可以得勝，便贊助某黨。雖然如此，執政內閣的黨人，常能佔勝利。因此之故，形勢已經動搖的內閣，總是極力設法暫時維持他們的地位，以便等到衆議院任期已滿之時，他們可以得有辦理選舉的機會。但國會中各黨的勢力是常變動的，所以有時內務總長在辦理選舉時，忙個不了；結果卻是敵黨得到大多數的議席。

如果新當選的國會議員被人控告，認為選舉時有違法或舞弊或有無理壓迫等事，這類事件須要先訴諸那由抽籤選出的議院委員會，然後再訴諸全院。這種委員會常能調查證據，秉公

判斷。議院的多數黨卻肆行無忌，純因政黨的原動力而准許某當選人出席，或剝奪某人的出席權。次屆選舉的時候，這種被剝奪出席權的議員往往依舊當選，因為本區的選舉人認定他應當被選，而不重視議院之決判。

上述種種令人不滿意的，事，並無人提倡改革。議院不肯拋棄其處置選舉爭端之特權，也沒有一個人建議取法英國的成例，把選舉上的爭端移交法庭處置。法國人以為僅有那由普通選舉而成立的國會可以處置普通選舉的結果。至於官吏干涉選舉之事，在昔第二次帝國時代尙可以有所藉口，即法蘭西變亂迭作，故官吏之第一職務即是設法使政府的各機關皆得鞏固。但今係共和時代，共和黨人既主張主權在民，即不應再藉口於此，而以官吏干涉選舉。人民既有智慧，既有權力，即應行其所是，不宜橫被干涉。法國各政黨亦皆攻擊此種行爲，但沒有一個內閣情願放棄他們自己因為握有中央政權而取得的優勝地位。蓋當權政黨，能操縱選舉機關，雖明知其非是，而亦不肯改革。且在第三次共和之早年，議院內種種待解決之問題，關係均甚重大，遂使彼時之王黨及共和黨人，皆承認此種在理論上無可衛護的行爲，爲有實行的必要。此種制度實

行已久，其根本所在，即由於政府有過分的權力，足以壓制地方官吏之故。一個有名的政治家痛斥這種弊病說道：「此非政府之過，乃中央集權之過，其罪不在於執政之人，而在於制度之不良。」

在未考查衆議院的制度及其辦事情形以前，現在我可以述及：(a) 衆議員必須年在二十五歲以上，完全享有選舉之資格者；(b) 凡法國君主之後裔不能爲候選人；(c) 一人同時不得爲一個選舉團以上的候選人；(d) 除去幾個最高級長官外，凡受有俸給的官吏皆無被選舉資格。但宗教牧師屢有當選者，大僧正亦有當選爲議員者。

衆議員任期四年，每年正月自動的開會；歷來的國會，任期末滿，即被解散者，僅有一次。依法律上的規定，衆議院每年至少須開會五個月，但在實際上因會期時常延長，國會每年僅有數次短期的休假而已。大總統雖可以召集國會開臨時會議，但召集衆議院常會之權則不屬於大總統，而屬於衆議院議長。

衆議院議長頗似美國的衆議院議長，而與英國下議院議長不甚相同。英國下院議長有絕對公正的精神，不受黨見的牽掣，法國衆議院議長則無須如此；議員的言論，議長如認爲不可得

加以斥駁。習慣上允許他贊助他從前所屬之政黨，但他也須保持相當的公道。近幾年來，衆院議長已不參與議院內的爭辯，而常注意於他自己的政治前途，希望選作共和國大總統，有時他也許由議長而被任爲內閣總理。衆院議長執行通常的事務時，有總務處（或稱常置委員會）爲之襄助，總務處由副議長四人，（議會缺席時此四人中任何一人皆可代爲主席），秘書八人，管理財政事件的出納官三人組織的。這許多人皆是衆議員，並且是由衆議院推選出來的。

每屆衆議院在第一次開會時，就組織十一部，各部的人皆是從議員中用抽籤法選定的，並且每月照樣改選一次。在從前，各部的主要職務就是組織委員會（Commission），大概和英國及美國國會的委員會相像。但現在議院裏邊各政團，（此後所述的）各依其勢力之大小，派遣本黨的衆議員到各委員會充當代表。凡提出議院的各議案，必須交到一個委員會，以便審查。提案人到委員會裏邊將本案解釋明白，並說明理由以後，委員會將原案加以修改。每委員會中有一人叫做報告員，他將修正案作成報告提交衆議院。該報告書說明委員會對於本議案所定的方式具有何項理由。這種報告送到全院時，就歸報告人掌管，原來的提案人幾乎完全不能再從

中干涉。主要委員會委員之職位，是人人所欲得的。重要議案報告員之職位，是議員博得聲譽的捷徑，或是已經得到聲望的明徵。在這種制度之下，衆議院是假手於委員會，管理行政和立法的事務，委員會可以考查各行政部的事務，可以呼喚各部的部員，並且可以拒絕各部的建議案，也可以將各部的建議案提交全院。委員會可以修改各項議案，變更國務員所已經認可的議案；內閣的威權，因之而受損失。各委員會中的多數委員，不必定是贊助現內閣的人，亦不必一定遵從內閣的意旨。

此種制度的不方便地方，就是國務員的提議受雙方方面的節制，而以豫算一項尤為顯然。行政官提出的財政建議，須送到三十三人組成的委員會，由委員會隨意更改此種建議，或否認某項的開銷，或增加某項的經費，所以除非該委員會屈意順從財政總長的提議以外，預算案經過委員會詳細的祕密的審查以後，提交議院時，勢必與財政總長原來提出之預算原案大不相同。所以財政總長的預算案，送到議院公決時，報告員儼然是第二個財政總長，他的意見時有和內閣的意見相反。除去閣員可以在個人方面間接的與委員會接洽以外，委員會的內部組織如何，

非內閣所能干涉。委員會中大多數的委員，也許反對內閣的財政計劃，或反對內閣對於某項議案所持的意見。其自然的結果，就是財政方面的立法不能連貫；財政政策變動無常，呈紊亂之現象；且因財政總長無法阻止委員會所增加的非必要的及無益的費用，遂致虛耗國帑。還有一個結果，就是減少了行政部的權力，衆議員爲嫉妒心所驅使，不顧內閣之意旨，甚且故意與內閣爲難，而引以爲樂。原來提出建議案的人（即閣員），本是負責任的，且因他們身爲實官，故可使之對於人民負責；但他們的權力，橫被縮小，以致揆之於理，不能使之負責。實在的權力，反操之於許多不負責任，祕密討論，沒有實職的人所組成的委員會。國民對於所通過的議案，如有所不滿意，既不能懲治委員會，又不應懲治閣員。國會極力侵奪權力，顯然與法國人所盛稱之立法行政分立主義相背馳。蓋行政部既不能得到行政必需的款項，不免就落到毫無實權的地步。

法國又有一種特殊的習慣。法國僅從一八八五年以後，才正式的記錄國會議員表決議案時的票數，正式公佈。投票用兩種顏色的投票紙，白的是表示可決，藍的是表示否決。院內僕役，持票函收票。出席的衆議員也可以不投票，也可以委託一個朋友代投。著者曉得有一個好行方便

的衆議員，替他的同僚投票到三十餘張之多。

衆議院的辦事程序既如上述。現在我們進而敘述主持衆議院者究爲何人。衆議院是一切政治組織的中心，其所行使的管轄權比其他政府中之立法部格外大些；所以我們必須詳細考查那運用這制度，組成這制度的，都是些什麼人物。

社會的平等與政治的平等，二者在法蘭西雖極盛行，但社會上仍有階級的差別；有許多人因爲這種差別，就喪失在政治上活動的能力。古代貴族或大地主住在西方的很多；但當選爲衆議員的，極爲少見。巨大的製造業或商業中的資本家，當選爲衆議員者亦少，巨富的人常選爲衆議員者更少。國會中大多數的議員都屬於職業階級，律師，醫士，新聞記者，退職的官員，以及大學教授，學校教員，就中以教員爲最少。

衆議員中業農者爲數不多，在他們未進衆議院之前，躬耕田間者爲數更少。有很多的社會黨人屬於職業，或商業階級，法國衆議院之不屬於金錢政治，恰與其不屬於貴族政治相同。法國國會與美國坎拿大國會一樣，大多數議員皆來自上等的中流階級；其主要之差別，就是在美國

及坎拿大國會之中，律師數目較多，而醫生、教師，或新聞記者甚少。法國議員之中，著名的大律師很少，因為這種律師事務繁多，無暇兼充議員；但有些辯護士在議院內有了成績以後，仍返回本業充當律師，利用其所得的政治上的名望，而仍舊兼充議員。議員之中代表文學方面的人，就是新聞記者。法國有許多批評家說現在衆議員的才能，遠遜於路易時代之衆議員，或第三次共和時代於一八七一年所選出之第一屆國會議員。但平心而論，現在衆議院仍有許多議員有敏捷的智能及辯才。法國現在有許多議員，是從剛貝達所謂新的社會階級中選出來的，推原其故，非僅由於普通選舉制度之實行，大部分實由於中等教育之普及，使普通人民得有學識，特別是文學及修詞才能的緣故。英美人士參觀法國衆議院者，見有許多議員不但長於口才，並且解說明晰，辯論敏捷，咸爲之嘆賞不置。各議員無論說多或說少，都能善爲說辭，雖不若一八七一年國會議員之詞藻富麗，足悅聽者之耳，然皆態度安詳，要言不繁，恰到好處。

這種衆議員是從何處，如何選出來的呢？候選人如係本選舉區域的居民，或生在本區內，固可略佔優勢，但並不必限定是本地的人。有許多著名的議員，所代表的地方，對於他們自己是毫



無關係的。但大多數的議員，都是曾經在他所代表的地方服務有年，且在鄰里中略有聲望，而後起始從事於政治生活。他們曾經做過地方議會的議員，所以他們在區內縣內或州內得有聲望，也有曾做過本省市長的；或者熱心從事於地方政黨的事務，且善能圖謀本地方利益的；抱有野心的醫生或律師，可以施醫，或供人諮詢而不索資，或用他種方法，博得本地方紳董的歡心。凡加入「規矩會」(Masonic Lodge) 或釣魚會，體育俱樂部等項，做會員的人，均能在選舉時候佔得便宜。概括言之，候選者本人之人格如何，所關甚鉅，而以各政黨對於政治上的爭論，不足以激動人心，以及人民對於政黨信任心不甚堅時，爲尤甚。欲爲議員者，不獨要養成一種溫良和藹的態度，並且至少在各省區之內，必須有循規蹈矩的言行，不可觸怒省內古板的人士，此種情形，在法國北部爲尤甚（因爲南部人民是較爲放誕不羈的）。如能有錢在地方上花費，則更妙，而在居住貧窮的山地，更爲有效。但各地方上的候選人，大都是資財不甚豐富的，所以就少有如英國所謂「撫養選舉團」(Nursing a constituency) 的事。那般希望作候選議員的人，既得有名望以後，乃由他本地方的政黨委員會，把他提出作候選人，蓋除去社會黨以外，旁的政黨的中央

總機關，能力很小，既不選定某人作候選人，又不幫助某人競爭選舉。到了投票選舉的時候，候選人（除去在大城市中者不計外）所談論的，不外乎本地方的事務，以及他本人當選以後將要如何爲本選舉區服務，他們卻很少談到國家政治，或本政黨所主張的政策有何種的優點。自從剛貝遠故去以後，政黨的首領無有能利用他的威勢，以操縱選舉者。選舉的競爭雖甚激烈，有時各候選人互相詆毀，甚而至於決鬥，但普通公民，對於選舉往往漠不關心，且有許多人，因爲不肯犧牲他們星期日的休息，所以並不到投票的地點投票。到場投票的人數，總之以英美瑞士等國的標準，似乎是爲數較少，但通常投票的人數，總在有投票資格的總數的百分之六十以上。一九一九年選舉時，未曾到場投票者僅百分之三十而已。

候選人一經當選，充當議員，其第一注意的事，就是如何方能長久在職。如欲達到長久在職的目的，不但必須小心翼翼，注意於他本地方的利益，且須注意於本地方居民各個人之利益，特別是對於那般選舉他的人民之利益。他所應作的事很多：他必須給他的主要贊成人取得勳章，給他們的子弟或子婿謀得位置，對於其餘的選舉人也要設法給他們在政府中取得微小的利

益，如出售煙草等物的許可狀等類。一切事物凡應當在巴黎辦理的，大家都委託他去辦，甚而至於傭雇乳媪，及購買雨傘等項微小的事務。他每日必須廢去數小時，答復各方面紛紛寄到的信件，還要費去許多的時間，辦理大家委託他的事務。

此種情形，類乎奴隸，但他亦得有報酬。他在薪俸以外，還有權力。他是法蘭西的九百個統治人之一。他雖然是他的選舉人的僕役，他也是他們的主人。在他的本區內，受人民的尊敬，其地位與州長平等，其勢力或且較大於本地方的政黨委員會。他給大家取得榮典，取得地位，所以容易為大家所欣慕。祇要他能幫助他的本州，幫助他本州的人民，使他們滿意，他的地位，除了發生特別的意外事故外，大約不至於動搖。他假如是富足的人，就可以對於本地方各項的公益事項，捐些款項，博得大家的歡心。假如是貧寒的人，大家顧念他的好處，也就不忍推翻他的地位。所以假如他對於本地方操縱選舉的人，感情融洽，並且在國會內並沒作什麼敗壞名譽的事，他總可以保持他的位置，繼續當選。歷時既久，他或者就可以轉移到那風波較少，任期較長的參議院中。此種情形，至少是鄉村區域所常有的。改選之時，各政黨往往推選在職的議員，作為本黨的候選人，

與別黨競爭議員的席位。所以每屆衆議院內大多數的議員，仍是前屆議院的議員。但一九一九年竟選出三百四十個新議員。

除去設法長久在職以外，衆議員第二件注意的事，就是在議院如何的進行。他的最好的進行路徑，是在最初的時候，先避免那重大的政治行動，而在議院內某個或數個重要的委員會內謀得位置，並極力聯絡旁的議員，愈多愈好。最初自然先聯絡與自己政見相同的議員，但別黨的議員，如其可能，亦加以聯絡。衆議院議員本分成多數小黨（*Groupes*），新議員與衆人聯絡的一步，即係加入某小黨。這就使我們討論議院裏邊的黨派。

從一八七一年以來，法國政治狀況的變遷，前已約略說過。帝制及共和二大黨後來又經過種種的變遷，種種的改易，幾多次的分裂，幾多次的復合，纔成爲現今的許多小政黨。若詳細敘述，必致繁冗可厭，並且現在亦無詳細敘述的必要。現在我們專就衆議院方面，略述各黨派之變遷；因爲法國的政黨派別，祇在衆議院內有顯然的區分。在衆議院內，區分已少，在民間區分更少。按照法國許多年來的習慣，保守派的議員，坐在議長席的右邊，自由黨在左邊。現今各黨仍沿用舊

日的名稱，但各名稱的意義，則時有變更。例如現在的進步黨，是代表那般主張緩進的人，甚而至於守舊派的人也包括在內；急進黨 (Radicals) 當初是一個可怕的名詞，後來漸趨於和緩，遂有和平的急進派 (Radicaux modérés) 及保守的急進派 (Radicaux conservateurs) 等名目出現。社會黨三字也決不與共產黨相等，所以有反對共產的社會黨 (Socialistes anti-Collectivistes) 的名目出現。所謂獨立黨亦常趨於保守，而非純粹獨立。

一九一四年的衆議院共有九個小政黨。一九二〇年的衆議院共有八個。這許多小政黨不過是四大政黨分出來的派別，也可以說是四種政治意見的派別：第一是帝制黨 (Monarchists)，第二是緩進共和黨 (Moderate Republicans)，亦有時叫作自由黨 (Liberals)，第三是進步的共和黨 (Advanced Republicans)，抱持第一次革命時代的成訓，第四是社會黨，其所宣傳的主張，是社會的經濟改造。各政黨時常解散，聯合，改組，或更名。將來（一九二五年）新國會的政黨名目，必與一九二〇年不同，可以斷言。所以現在無須將這種宗旨寬泛，組織常變的各政黨，一一加以敘述。

我們可以把國會的小政黨，看作國會機關裏邊的一個輪子。美國國會沒有這種小政黨。英國國會裏邊也不過偶有與此相近似的團體。在名義上，小政黨有政黨的組織，抱有某種主義，並以宣傳他們的主義為宗旨。但各小政黨也以個人的關係而結合的，給本黨的議員謀個人的利益。議員藉小政黨的名義，可以在重要的委員會中占有位置。且在新內閣成立時，本黨的政見，如與內閣總理的政見不太背馳，則內閣總理為增加自己的勢力起見，或將從該政黨的議員內選擇一二人，任之為國務員。所以新選議員，於加入某小政黨時，不但先要調查某小政黨與自己的政見相合，或與他本區的民意相符，並且要考察某政黨對於自己的前途是否最有裨益。有少數的議員，並不加入任何的政黨，但他們亦自相聯絡，為個人謀利益，達到個人的志願。每個小政黨的議員，有一個主席，一個委員會，且有時開會，議決他們共同行動的方針。他們在表決議案時，通常也取一致行動，但沒有英國所謂驅策者（*Whipper*），強迫本黨議員，在分股表決時，必須取一致的行動。惟獨社會黨內，各議員須遵守本黨的訓令，否則被逐出黨。

在這許多小政黨以外，還有許多旁的團體，係專關於某項特殊利益者，例如殖民地，非宗教

的教育，國防等項問題。又有許多團體是專為保護物質的利益的，例如農業團體，糖業團體，種植葡萄的團體，醫藥團體等類。這種團體使議院裏邊的派別，愈益紛繁。這許多團體大都均與政黨政治無關係的，他們對於內閣所加的壓迫，不過為達到他們特殊的工業或商業的目的而已。殖民國有很大的野心，並且是很活動，在議院裏，在報紙上面，都發表他們的意見，很能影響於法國的殖民政策。

因為小政黨太多，所以各政黨皆不能號令全院三分之一的議員。因此之故，任何內閣，皆不能在議院內得有過半數的本黨議員。每次內閣必須依靠兩個或兩個以上小政黨的聯合團體。這種聯合，如能有堅固的團結力，便叫作政團 (Bloc)，祇要本政團連結不散，內閣及國務員便可平安無虞。但各政黨是變化無常的，所以各政團的組織也流動不定。遇有新的問題忽然發生，團內各政黨或因不滿意於內閣某項的行動，或因他故與內閣發生惡感，該政團立即解體，雖有時並未公然解散，但內閣已不得不因此而倒。抱極端主義的小政黨，如保守黨及社會黨，他們所持的主義，是彼此極端反對的，但亦有時忽然聯合起來，在分股表決時，打敗多數黨。極端的各黨，

互相聯合，以與中間各黨作戰，是一種可畏的事，因為這種事之發現，是無從預料的。法國內閣之變動無常，實由以上所述的種種原因。

法國國會，還有個特點，是英美兩國的觀察者詫為異事的，就是國會裏邊沒有公衆所承認的首領。每個小政黨，雖皆有一個主席，頗能指揮本黨的黨務，代表本黨向內閣及他黨接洽事件，並且新內閣成立時，他大概可以被選入閣，代

或

澳大利亞的國會領袖。其故並非由於共和派的各小政黨，彼此無大相對的政見，故無需用首領之必要，卻是一半由於平等主義之鋪張過甚，一半由於法國人大都皆有尊崇自己的意旨，行其所是之趨勢。任何政治家，或因富於辯才，或因富於能力，而大露頭角者，必致招衆人的忌妒，終且為衆人所嫉惡。他的同黨對於他雖加以贊助，亦祇為謀他們自己的利益，或他們本黨的利益。他的敵人必定說他有野心，說他打算得到專政的地位，他的黨羽裏邊，也有許多人看他被敵黨所詆毀，不獨不為之辯護，且暗中引以為樂；剛貝達權力最盛之時，忽而失敗，其故即由於此。國會議員，在民間勢力牢固，得有人民的贊助，且能藉此勢力以使旁的議員向彼心悅誠服者，極為罕



見國會選舉之時，著名政治家的姓名，並沒有壓服衆人的勢力，且其姓名亦很少提出。因此之故，衆議院裏邊，名人很少。自剛貝達以後，除去一九零二年所選出的盧梭（Waldeck Rousseau）是享有盛名的人物以外，其餘的議員，沒有一人是名振全國，類如英國的畢路（Peel）、白梅斯敦（Palmerston）、格蘭斯頓（Gladstone）、狄士來立（Disraeli）或坎拿大的馬克頓納（Macdonald）、羅立耳（Laurier）或新南威耳斯（New South Wales）的巴克臣（Parke）或紐錫蘭的史敦（Seddon）。法國衆議院內充滿了人自爲謀的空氣，其故未常不由於此。假如政黨組織嚴密，每黨的議員或能得有一個共同承認的首領，遇事亦可以依賴首領。但現今各黨惟社會黨有此種組織，而社會黨人又最不願將一人擡高，而置諸衆人之上。

法國人酷愛平等，憎惡權力，已如上所述。衆議員大都以作到國務員爲一大目的，故極力奮鬥，以求顯揚自己的聲望，擴張自己的勢力，此種情形，實使議院之內，無首領人物之可言，且使衆議院及其委員會與內閣競爭，漸漸從內閣手中攫得許多的行政權。現今各委員會的權力之大，已勝於美國參衆兩院之委員會。法國委員會之主要的議員，深以英國衆議院向來不會設法壓

服內閣爲怪事。

衆議院每日所作的事，可分爲三種：（一）立法，（二）批評各行政部，（三）推翻內閣。在立法方面，提出的議案與通過的議案，數目相差懸殊。議員以多提議案爲引人注意之妙法，並將所提議案之原文，刷印出來，分給他本選舉區的居民，博得他們的歡心。各議案經過一讀及二讀以後，被委員會所取消或存在委員會內不再提出者，實占大多數。重要問題的建議，爲各部總長所提出者，較易成立，但經過委員會之修正以後，所通過的議案，差不多已經失去原議案之本來面目。議案之通過議院，而成爲法律者，爲數甚少。議院對於各項最重大的問題，常常繼續討論，至於數次會期之久，而往往不能議決。各國立法院，皆不免有此種情形，然以法國爲最。其故不僅由於委員會制度及小政黨制度，妨礙內閣的權力，且由於一種更爲深切的理由，就是，民法法典之存在。該法典將私法上許多的原則，皆加了切實的規定，使一般人民反對法律的改革。蓋法國人民的心理，自表面上觀之，似乎是輕浮好變，其實卻有一種很強健的守舊精神，存乎其間。新的經濟問題，及社會問題，不載於民法法典之中者，已屢屢發生，特別以近五十年來爲尤甚。但衆議院並不以

立法為最有趣味之事業，試觀歷次討論重要問題時，出席議員人數之稀少，即可證明此點。他們所最樂於討論的，是個人的事務，以及指摘政府的議案。國務員無論做了一件何種的錯事，或者他的行為帶有宗教或反對宗教的趨勢，或者他的行為觸動工黨之怒，或順從了工黨的要求，即能引起議員方面激昂的反對，內閣若是勢力薄弱，或即因此而被推倒，如勢力強大，則雙方之惡感益深。衆議院攻擊內閣之唯一方法，就是質問 (interpellation)，國務員偶有過失，議員便有藉口提出質問。所謂質問，就是提出一件質問書，指摘政府的某項行為或政策，要求國務總理或對於本事負責的國務員出席解釋一切。內閣或國務員無須立刻出席答復，卻可以指定一個質問的日期，到了預定的日期，總理或總長答辯既畢，然後議院裏邊提出動議，詢問大家是否按照原定的議事日程繼續議事，推倒內閣的機會，即在於此。此項動議分為二種：一種是純簡的 (simple et simple) 動議，就是對於國務員的答辯，不加可否，僅止宣告討論終結，繼續討論旁的議案；一種是有條件的 (motivée) 動議，就是在提議繼續議事以外，還加上幾句話，或贊可內閣的行動，或認定內閣的行動為背謬；內閣的友人，自然贊助內閣，作贊可的表決；而敵黨則作反對的表決。

反對黨的動議，其措詞力求巧妙，務使各政黨反對內閣者，愈益加多，且使贊助內閣的各政黨，難以投票。在分股表決以前，內閣宣布他們願意收受某種的動議。假如內閣佔了勝利，便可風浪平靜；假如失敗，便不可收拾。此種質問，是政治上的交戰，引起很大的騷動，旁聽的人極多，甚為擁擠。內閣如已失去道德上的勢力，或內閣因內部的意見不合，呈分裂之象，已為衆所共知，則任何藉口，皆足以推倒內閣。此種藉口，關乎外交政策者，極為罕見，這是因為他們不肯在外國人的面前，作任何有損於法國勢力的事。歷來內閣之傾倒，多由於質問，因立法的或財政的議案之投票結果而推倒內閣者，其次數較少。內閣有時忽然被國會所推倒，其故或由於各小政黨忽然出人意外的聯合起來，反對內閣；或由於內閣在受質問時未能毅然收受或自行計劃那有條件的動議，遂致不能安渡難關。

但議員所最注意的，不是議院裏邊的公事，他卻有許多私事，不但影響於他個人的前途，且影響於議員在問會時所行使的職權。前邊已經說過議員與他本選舉區內居民的關係，他因維持這種關係之故，不得不與各行政部有所接洽，從各部取得種種的好處，轉而贈與本選舉區的

居民各部總長佈施各種的榮典，徽章，帶綬，行政上的位置，（大多數是小位置）售煙的特許狀，甚而至於學校的補助費。各地方有欲興建橋樑或修築道路者；農夫因受雹災欲向政府請求賑卹者；納稅人與收稅人有所爭執者，或父母爲其子女運動考試者，或訴訟人運動當局以黨勝訴者，皆向本地方的議員說話；議員就轉向各行政部請求。選舉區的人民，寫信給議員；議員又轉向各部總長接洽。所要求的事，或係向某縣指撥庫款，補助各項事業；或係爲某人謀勳章或位置。國務員在決定此項問題時，須知將來國會對於內閣投信任票或不信任票時，該議員之態度如何，多少在乎此時行政部施佈恩惠之精神如何以爲斷。所以除去各小政黨在議院所播弄的政治伎倆，以及議院各委員會對於行政部所加之壓迫以外，選民，議員，各部總長之間，常有一種三角的交易繼續進行。議員及總長，皆視此種交易爲煩惱可厭。此種情形，昔時英國亦曾有之。美國至今仍有，惟已大見減少。在法國政府中，巨大的弊害是比較罕見的，惟此種情形則甚盛行，其故實由於中央集權。全國的行政機關均歸中央政府節制，地方的官員均由巴黎委任，各地方許多種的費用以及一切公共工程的費用，均由國庫支付。法國內閣事願權力減少，其權力過多，適爲其

弱點。

衆議院內人才很多，有許多議員雖來自鄉間，眼光狹小；但法國人素稱靈敏，故各議員於運出以後，歷時不久，即能習於議院內一切辦事的手續。議院裏邊到了激烈的時候，所有辯論，類皆詞鋒犀利，極爲佳妙。而且答辯敏捷，措詞伶俐，各黨類皆手腕靈活，善於規避危險，且能於危迫之際，聯合他黨，以壯聲勢。搗亂的情形，有時發生，但亦不致於和英國衆議院及美國國會偶爾發生一二次之暴動相似，並無十分強暴的行動，如同匈牙利國會議員之交關，有打碎坐椅，及投擲墨水瓶等類的事。個人的仇恨甚少，雖政見極端反對者，亦無私仇存於其間。議員在議場內，有時互相詬罵，但至休息室內，則又互相友好，互相贊譽口才之優美。故法國衆議院內富於友誼之空氣，仇恨報復，爲一般議員所深惡。巴黎人士，以爲自一八七七年以來，議員的舉止已較前稍劣；辯論之時，亦失去昔日尊嚴的態度。現今議員雖富於機變，但已不如昔日之富於哲學思想。一八四八年及一八七一年的議會，即因富於哲學思想，故能深得民心，爲全歐所欽慕。

衆議員的薪俸，是每年二萬七千佛郎；從前是九千佛郎，一九零六年衆議員自行議決，增至

現今的數目，頗爲國人所不樂意。但法國的國會議員究竟是否「職業的政客」？我們不能因爲議員受領薪俸，遂就說他們是職業的政客；恰如英國及澳洲的議員，也受領薪俸，我們不能說他們都是職業的政客相同。法國被選爲衆議員的人，專以謀生爲目的，而願充當議員者，爲數甚少，但有許多議員，因爲他們在當選爲衆議員以後已捨去其原有的職業，故不得不極力運動連任。這許多人捨去他們的職業，而以其所有之時間從事於政治，若不給他們薪俸，於勢實爲不可能。薪俸不見得能够低減政治生活的道德標準。在實際上，薪俸卻足以使人抗拒外界的誘惑。雖則如此，有許多議員因薪俸之故，遂希圖連任；因希圖連任，遂不得不聯絡選民，以致多少失去他們的獨立性質。議員向來不必恪守他們的選舉宣言書裏邊所說的話。現已有人向衆議院建議，任何議員，凡不遵守他們的宣言書者，即認其所得之議員證書爲已經取消；或遇必要時，由司法手續宣布其已經取消。按照常例，議員每年至少須回到本選舉區一次，以便考察本地方的政治情形，使人民有質問他的機會。人民如不滿意於他所作的事，即可加以質問。但議員之連任或落選，通常並不在乎他在院內所持的政治主張如何。少數代表大財政或大商務利益的議員，無須乎

畏懼他們本地方強硬的政客之攻擊；因為他們總是富有資財，可以用種種的方法，取得本選舉區大多數人民的熱心贊助。

法美兩國的職業政客，彼此之主要異點就是：（一）美國的職業政客，所倚賴的是政黨的組織，並不是他能否為本選舉區謀得利益；（二）美國職業的政客不能必定他自己可以連任作議員，或繼續充當某項官吏；（三）他在任滿去職以後較易於得到他項職業。美國所謂的職業政客，其數目遠多於法國的職業政客。美國有許多的職業政客，並非立法院議員，他們所做的，不過是許多較為卑微的事。

## 第二十一章 國務員及地方政黨組織

統治法國者共有三種權力：即衆議員，國務員，及各地地方政黨的幹事部。這三種權力接連不斷的互相競爭，互相交換種種條件。衆議員的職權等項，已如前章所述；今進而討論國務員。

國務員在實際上，必是衆議員或參議員充當的，但在法律上，並沒有這種規定。國務員皆希望在他们簡短的任期終了以後，仍舊回到議員的本位，仍舊作批評政府政策的事務，等到機會



成熟，再出而組織內閣。關於此點，法國的制度，類似英國的自治殖民地，而與美國不同。美國國務員不但不能兼任議員，且多有向來未曾充當議員者。法國國務員在態度、觀念及習慣上，始終不失其國會議員的本色，曉得國會的辦事手續，且與很多的議員有交情。

閣員由國務總理選定，國務總理組織內閣時，通常總是從本黨中選出大多數的閣員，但也從旁的共和派的政黨中，選擇數人，藉以取得各黨的贊助。照這樣選出來的閣員，其政見及黨派，雖然不同，但並不妨礙他們彼此的聯成一氣，共同抵禦反對黨。這是因為他們個人利害的關係，並且因為共和派各小政黨，在政見上並無很深的區別，而且法國人在政治上並不以堅持主張到底不變為美德。

議員之可以任為國務員者，其所應有的才能，與旁的民治國國務員所應有的才能，相差無幾。專就法國而言，這種才能就是善於辭令，心機靈活，習於國會裏邊的伎倆，素孚衆望，且能隨機應變。分配國務員時，學識亦頗注重，特別是財政、海軍、陸軍等部的總長，必有專門學識者，方足勝任；但隨機應變的才能，較學識尤為重要。品行高尚，名譽純潔，此二者亦是很有價值的要素，尤以

國務總理爲最甚，但缺乏此二種要素，亦不足爲累。

閣員數目，常有變更。一九一三年共有閣員十二人。各閣員地位相等，薪俸相同，但有時添加無部務的國務員 (ministers without a port folio)。每逢戰事發生的時候，必有此種國務員，所以內閣會議裏邊人數，可以無限制的增加。但在一九一四年以前，向來未將加至十七人以上。法國國務員與美國國務員不同。美國國務員不出席國會；他們所以被選爲國務員，是因爲他們隸籍於總統所欲優待的各邦，非盡因爲他們本人的才幹。總統願意使某某數邦在內閣裏邊得有代表，便從某某數邦人民中選擇國務員。美國國務員四年任滿後，通常皆離去華盛頓，回到本邦，自此以後，政界中往往不復聞其名。法國退任的國務員，仍就在政治上佔有勢力，且因內閣時常改換，退職的國務員，人數甚多，國務總理可以從這許多人裏邊，選擇他的國務員。有才幹的人，向來不見缺乏；不過那表面上有才幹的人，常多於真正有才幹的人而已。

國務員的尊榮，僅亞於大總統及國會兩院議長。故國務員的職位，爲一搬野心政客之目的地。國務員享受 “Excellency” 的稱號，往各省辦理公務時，備受人民的尊崇。他所有的權力，較

大於任何自由國家的國務員所享有的權力。無論何國，中央行政部的職權，也沒有像法國中央行政部那樣的廣大。所以從表面上看起來，各部總長有很大的權力；但在實際上，他的權力也并不很大。其故如下。法國各行政機關的事務，是非常的複雜。各部裏邊長久在職的官員，儼然成爲一種階級；他們雖敬重本部的總長，但假如他們以爲總長所作的事是破壞了他們的成規時，他們就能阻撓總長的行動。總長到部門淺，對於部務不能習熟，故孤立無助，不能逃出自部官員的掌握；更益以各總長類皆不能常久在職；對於部務尙未能十分明瞭時，即已去職，或調任他事。假如他打算逐件的了解他所應當簽字的事，則事務積滯，百政停頓。此外作總長的人，一方面須力求了解他的職務，又一方面不但要應付議院的指摘，並且還要徇從議員的請求，爲各選舉區的選民尋求差缺。無論他的志向如何高大，如何勇敢，他也不能不顧慮內閣的前途；所以他不得不屈從議員的請求，以便能夠得到議員的贊助；而議員自身，又須求得選民的贊助。各部總長所怕的不僅是議員，他們又畏懼大財政家，及各項大宗企業的首領。這種人一方面利用他們財富的威力，一方面利用他們所能買通的報館及議員，而與各部總長作對，壓迫各部總長。

法國的行政機關還有兩種缺點。一種是各部總長到任以後，就帶來一羣親友，私人的祕書，以及種種與總長有關係的人。這許多人就是總長在政治上的私人。他們幫助總長疏通國會，與各報館接洽，留意於各項的缺額，並籌劃計策。凡各部久在職的官員，無不以此種人之攪擾為可厭。第二種缺點就是各地方官吏遇有何事，皆請示於中央政府。此種趨勢增加不止，不但就誤公事，並且增加舞弊的危險。蓋各部總長無從查悉各事之真象，遂易受各代表的愚弄。

法國內閣的壽命通常是很簡短。一八七五年及一九一四年之間，共易內閣四十八次。平均每次內閣僅在任九個月又二十二日。一八九六年以來，僅瓦代克盧梭 (Waldock Rossignol) 的內閣，延長至二年以上。但內閣之更換，對於全國影響很小，且不能以之為民意更變之表示，與英國內閣之更換不同。內閣推倒之時，並不算失去人民的信任，有許多內閣，向來不曾得有人民的信任。法國人民以為此種現象，有害於國家。蓋內閣屢屢更換，實使各部總長很難得有處理部務的能力，且耽延立法方面的進步，使人人存一種不穩固的心思。此種缺點就使人民輕視國會制度。此種情形，如在他國，則為害必大，但在法國，為害尚小。其故有二：一因內閣之更換，雖擾亂

政局，而不致更動行政的事務。蓋各部辦事人員，多係長久在職，成爲官僚政治之現象。總長之更易，對於彼輩殊少影響。政治的機器仍然徐徐進行，此與羅馬帝國時代各省軍事首領之握有高權力者，屢屢易人，而官僚政治殊少受有影響，其情形相似。二因內閣更換，其影響很少及於外交政策。此因法國處於強鄰之側，有維持統一之必要；其外交政策之大綱，亦即因此而定，不容常變。於此可見法國內閣之時常更易，其爲害不大，不足以累及法國政治的前途。但內閣之時常更變，其故爲何。表面上的種種原故，已如上所述，即衆議院內小政黨的數目太多；政黨規律不嚴，議員常從此黨改入彼黨，政治上的危機，忽然發生，無從預料，極端的各黨，有時暫時聯合，推倒內閣，以及各議員輕躁喜動，以變更內閣爲樂事。但在此種表面的原因以外，尙有他種原因，其範圍較廣，且係起原於常久不變的狀況者，今分述於下：

(一) 各地方的意見，互相分歧。西方，東北方，南方，以及東南方，人民的政治趨向各異，而東方爲尤甚。因此全國各地方對於各項根本問題，不能有一致的意見。

(二) 羅馬天主教的人民，與反對宗教（或至少是反對天主教）的人民，趨向相背，互相對抗。

(三)勞動的羣衆，特別是那製造業及礦業區域的工人，與僱主及一般富有財產的人爲仇。法國人民若非因爲維持表面上的愉快，保存全國的統一之故，則階級戰爭，必已到處發生。巴黎已屢有此種爭戰，其餘各工業中心點，尙不若巴黎之甚。

(四)農業人民大都是對於政治漠不關心的。其優點就是全國大多數人民不會染有黨見，議院內的黨爭不能蔓延及於全國；然其劣點卻因人民不關心政治之故，遂不能使國會議員恪守秩序，不能懲治政治上的陰謀，不能阻撓小政黨的發生，且不能使各政黨知道他們自己應當對於國民負責任。假如國會裏邊的各政黨界限分明，有固定的政見，則在選舉之時，過半數人民所贊成的政策，必可安然見諸實行，直至於國民改變意見，或內閣因有重大的謬誤而被推翻時爲止。英國荷蘭及坎拿大就是如此。

(五)於上述各原因以外，還有一個原因，就是自從剛貝達去世以後，沒有一個能以自己的人格駕馭衆人的首領出現。像剛貝達那樣的人，其才能及其人格，足以服人，不但能成爲政黨的首領，且能鼓舞本政黨，使本政黨得有生氣。法國近四十年來的領袖人物，與其稱之爲公衆的首

領，無寧稱之爲國會的首領較爲適當。其中有許多人（專指以往的人物而言）曾經表現燦爛的才能及偉大的力量，但無一人真能操縱全國的民意，如英國的畢德（Pitt）、畢路（Peel）、或格蘭斯頓（Gladstone）諸人，美國的加勒（Calhoun）、克雷（Clay）、威伯斯特（Webster）及林肯（Lincoln）諸人。法國之不能發達領袖的人物，其原因爲何，以後再論。

衆議員及國務員以外，又有第三種統治法國的人，這就是各政黨的幹事部。政黨的幹事部散布於全國各地，主宰政黨政府的樞紐，管理選舉事務，推舉衆議員，並推薦內閣閣員。欲明政黨幹事部在政治上的活動，我們不得不重述以前所列舉的各政黨。

這許多政黨，在參議院及衆議院內，雖或多或少的有些組織，但其組織並未遍及於全國。至於國民，則備有不同的政治上的傾向，或不同的意見，而無政黨的組織。就法國全體而言，我們必須想到那四個政黨，或那四種政治意見的派別；即右黨或王黨，中黨或和平共和黨，急進黨或前進共和黨，及社會黨。四者之中，僅社會黨人組織有團結力的政黨，與英美兩國的政黨相似，該黨有完密的組織，伸張及於法國之一大部分，且無論在國會以內，或國會以外，均能使本黨黨員，服

從本黨的指揮。其餘三黨，惟王黨的人尚有團結力，但就中的正統派，人數已大見減少，他們的組織，也僅限於幾個區域以內。和平及前進的共和黨人，分爲數小黨，已述於上。這許多小政黨中有幾黨亦有中央的幹事部，及地方的幹事部，鼓吹本黨的政見，發行出版物，並照管選舉；但沒有一個政黨在全國各選舉區內皆設有支部，足與英國的三大政黨，或美國的兩大政黨相比擬者。英、美兩國的政黨，訓練最佳，最爲活潑；法國的情形，則與英美迥異。社會黨如欲在百利坦尼（Britany）一帶農業的區域內，設立機關，王黨如欲擴張勢力於馬賽（Marseilles），在實際上皆係不可能的事。因此之故，任何小政黨，並不妄想在全國各選舉區皆選有本黨的候選人，卻僅在本黨素佔勢力能有成功希望的各區域內，競爭選舉而已。

如向法國的普通公民，詢其政治的意見，彼或不知如何答覆。假如他有政治的意見，他的意見必不外乎下列各黨派：在西部及北部鄉村的地方或小鎮市內，他大半是天主教的保守派，或和平的反對天主教的共和派；在東南部，中部，及東部各區域或小鎮市者，是前進的共和派，或和平的共和派；在礦業區域，及大的工業中心點者，是前進的共和派，或社會黨。法國差不多到處皆



有許多素抱社會主義的人；並且到處都有少數的天主教黨人，或王黨的人。因此之故，所有的候選人，無論將來他當選為衆議員後打算加入何黨，他必定屬於這四種派別之一。且除去社會黨人以外，候選人通常並不必向本選舉區的人民宣布他自己屬於共和派的某一黨。選舉的競爭，就是這四派的人相競爭。各政黨的中央幹事部，也許指定一個候選人，並給他財政上的幫助；但該候選人不一定明白宣佈他就是本黨的人，或是某黨的地方幹事部所選定的人（惟社會黨除外）。各候選人用他自己的名義競爭選舉，恰如英國在十九世紀的中葉，各政黨尚無地方幹事部時，候選人競選的情形相同。他發表宣言書時，同時就發表他的主要贊助人的名單，這許多人組成一種幹事部，就中又僅有少數的活潑分子，候選人自己和他的代理人，聯合起來組成一個小團體，實行運動選舉。旁的候選人，屬於同一的或極相近似的共和黨派者，也出來競爭選舉。各個候選人皆在競選時，向衆選民，譽揚自己所說的話，都是關於他個人的優點，以及他當選以後，如何為本地方謀實際的利益，而關於特殊政見的話甚少。欲作候選人，通常所費不多。所以每個選舉區內，總有好幾個候選人。每個議員的缺額，總有四五個候選人。普通是王黨一人，社會

黨一人，共和派的各黨三人。在新訂的選舉制度之下，各省按照比例代表制度選舉衆議員，候選人的數目遂較前愈多。各候選人皆到投票地點。假如投票結果，無一人得到絕對的大多數票數（此種情形時常發現），共和派的各黨往往將本派中得票最少的候選人取消，與王黨及社會黨競爭。但也有時不是如此。因為前進的急進黨人，有時覺得近於社會黨，而不近於缺乏活潑精神的共和黨，遂從而附和社會黨。和平派的共和黨人，則又與保守黨，相差無幾。

那精敏的法國人以爲法國歷來的選舉可分爲兩種：一種是中央及左邊諸政黨，多少的互相聯合，共抱反對天主教的主義，與右邊諸黨競爭；一種是中央的政黨（即和平的共和黨）與右黨相聯，共抱反對社會黨的主義，與社會黨及較爲激烈的急進黨競爭。一九零六年的選舉是前一種的；一九一九年的選舉是後一種的。在此種情形之下，社會黨實處於不利的地位；因爲社會黨裏邊趨於極端的人，所發表的言論及政策，失之激烈，故不能取得他黨之贊助。無論何黨，凡極端的人，大都活潑果敢，有辦事的熱心，使世人深信他們的言論就是他們全黨的言論。於是全黨反受其累。此種情形，到處皆有，而以法國爲尤甚。

在大多數的選舉區內，特別是前進的共和黨最佔勢力的各選舉區內，政黨的幹事部在每次選舉以後的時期內，依然存在，其目的爲衛護本黨及本黨候選人的利益；並且遇必要時，換言之，就是地方選舉的競爭若按照黨的界限進行時，各黨的幹事部就兼管地方選舉的事務。參議院的選舉亦然。此種幹事部，並非各地方本黨的黨員所共選的，與英美澳的情形不同；各地方幹事部雖時常向他們所表同情的巴黎某政團的中央幹事部相接洽，但並不受中央幹事部的節制。法國人民素以愛護民治的原則自命，且有力行民治原則的意念，但地方的政黨幹事部執行各政黨之事務者，並非公選，並不按照一定的時期，由本地方的黨員投票改組，如同美國的政黨似的，這不免是一件令人詫異的事。推原其故，實因法國人民不若英美各國人民之黨派分明，且因衆議院裏邊的各政團，通常並不在全國各地也有同樣的政團爲之代表。地方幹事部，不過是如同蘇格蘭的政系 (clique)，僅係多數人聚成的黨羽。他們的政治活動，或由於他們抱有某種主義，對於該種主義有一種熱誠；或由於他們希望在本地方得有勢力，然後可以使他們自己及親友取得榮典及利益，例如上邊所說過的，議員向行政部所能求到的勳章及親友等事。本系

的人逼迫議員，議員則轉而逼迫內閣，且恫嚇本州州長。各系之中，有時也有一個大有才幹的人，他所居的地位，也就與美國的政黨黨魁 (Boss) 相同，但通常總是衆議員自己處於黨魁的地位，與幹事部的各首領相交納，議員倚賴各首領，各首領也倚賴衆議員。若無議員，則若輩無從得有榮典，而若輩在本地方所得的權勢，即以所得的榮典爲根據。地方幹事部是各項現任的小官吏，前任官吏，商店經理，律師，醫士，教員，及新聞記者所組織的。在這些人以外，再加上少數的富人，議員，財政家，工業領袖，報館東家，總合起來就是法國所謂的領袖階級。他們就是法國實際上的執政者；雖多少須受民意的限制，但所謂民意，其中有大一部分，就是他們自己的意見造成的。

除以上所述者外，法國還有兩種政治上的勢力，不可不述。一種是天主教的勢力，一種是積極反對天主教的勢力。有許多地方，特別是西部天主教各州中，牧師的住家就是宗教的及衛護宗教的種種行動之天然的中心點。又有許多天主教的聯合會，廣設分會，也有政治上的勢力，惟其勢力，殊不若反對黨所指摘者之甚。反對天主教者亦有許多共和派的秘密黨會，特別是規矩會 (Masonry)。規矩會本是年代很古的一種黨會，並不帶有政治的色彩，在英國，規矩會的趨

向，是趨於保守黨，而不趨於自由黨；但在法國，則係共和派的黨會，反對宗教，與意大利及西班牙的規矩會相同。法國前進共和黨的黨員，即以該會的會所為集會地點。據云，他們有很大的勢力，且有時專以謀求個人的利益為目的。秘密黨會既多，遂使地方的政治生活中，有一種懷疑及詭密的空氣，不宜於政治意見之自由發表，且使那般感覺敏銳之人不願意加入地方政治運動，恰如衆議院中，因有種種鉤心鬪角的計謀，而此種人遂被擯於國會生活之外，其情形正復相似。

## 第二十二章 司法及內政之執行

法國的法院是一種年代最老，最被人敬重的機關，昔時得有許多尊貴的名號。法國古時所謂長衣貴族，即指法官而言。法國的法官，並非律師職業之一部分，故與英美各國不同。他們是一種特殊的職業；青年學子，習律既畢，即投身於司法事業。歐洲大陸各國，大都如此。若在英國，則法官的地位，是律師事業之登峯造極的階級，與大陸各國迥然不同。英美人民自然滿意於他們本國的司法制度，任為法官者，限於富有經驗的律師。但此種習慣，若施之於共和政體的法國，則將發生重大的缺點。蓋律師之當選為衆議員者，將不免利用議員的地位，在議院內作政治上的活

動，買好於政府，以便謀求任爲法官；而任爲法官以後，又將繼續保持其政治上的活動。英國的制度，自然也有此種危險；但英格蘭及蘇格蘭百餘年來，當權的政黨，雖有時將有功本黨的人，任之爲司法官，然歷來的習慣，及同業的互相監督，實使司法官不敢甘冒不韙，作出不正當的事。他們有時或不免在無意之中，抱有少許的偏見，但決不至於自貶身分，聽從政府的指揮。

法國自高級的法官，至最低的法官（即治安法官 *Juge de Paix*）都是司法總長所任命的。在昔帝國時代，司法官的位置，可以購買。孟德斯鳩祖護這種辦法；他說，假如國王可以任命法官，則朝貴弄臣，皆將入選；其才幹及誠信，或尙不如法官之子在家中受有法律之薰陶，其父爲之購得法官者，足勝職任。法官是永久在職的，依照原則及成例，法官一經任命，非有大理院（*cour de cassation* 即最高法院）之允許，不得免職。其因能力不足，或溺職及過失而被罷免者，亦不多睹。但有時政府深恐法官有反對共和之趨勢，令各法官宣誓忠於共和，或竟以法律暫時停止那法官不可免職之成例，將政府所不信任的法官，盡數撤換。此種辦法，叫作法官之澄清（*épuration*）。於一八七九年及一八八三年曾實行兩次，黜免許多法官及司法官吏之犯不忠於共和之

嫌疑者。此種強烈的舉動，是當權政黨所做的，頗足以震駭民情；但在國體甫定之時，各政黨以國體之應否變更，為競爭之焦點，若法國常年之情形，則為保衛當時的政治制度起見，採用此種極端的辦法，亦尚有可原諒。英國在一七四五年時，如有某法官是那已經退位的司徒舍 (Sturton) 王朝之黨羽，經人發覺，人民必將目之為亂黨，國會兩院或亦不免要提出議案，免彼之職。

此外還有一個簡便的方法，內閣可以使法官出缺，而將他們所願意的人物，派充某某法院的法官；這個方法就是提陞該院中某現任的法官，而以他們自己的人，補其缺額。低級法官希望陞級，而陞級之權，操諸司法總長，故司法總長之力，足以挾制各法官。法官如與政府接近或與本法院所在地的衆議員接近，皆可得到利益。又有人說，政府及政府中有勢力的人，有時干預司法；例如將某案從甲法院移交乙法院審理；或由總檢察長將某案指交某特命的法官 (Judge d'In-struction) 或某特殊法院的長官審理。這種的攻擊，似乎是毫無根據；蓋法國司法的規則是一國一律的，且為全國各法院所遵守。衆議員及在財政上或政治上有勢力的人，常向法院替訟人說情。此種習慣雖為羣衆所不贊可，但迄今未能完全剷除。

法國往往以司法機關之完善自豪，且十分注意於司法界的名譽。因此，司法機關雖有微細的過失，亦不免被人查覺，而引以為憾。且法國人常常疑惑他們的司法機關，以為司法機關必有許多過失，為衆所不知者。據外國人的觀測，法國法院的過失很少。法官薪俸微薄，但其職位尊嚴，故能使許多才高品正的人執行司法官職務。一切判決大都深合法理，可以贊譽。高級法院的判決書，也是細心擬就，與英美兩國法院的判決書相同，惟不若英美法院判決書之詳細而已。法官在社會上，身分很高，是他們所居住地方的最高公民。法院不肯為政府所用，故政府常以再行澄清，恫嚇各法院。但法官的澄清，現在是很難辦到了，除非某極端的政黨，同時操縱國會兩院，而後可以辦到。抽象的民治政體學說在法國雖佔很大的勢力，但尚無人提議由人民直接選舉法官。此種改革，必為內閣及衆議員所不歡迎，他們總想保有一切的委任權，以備應酬私人之用。

### 文官

法國的文官，分為兩種，與英國相似。一種是政治的，人數不多，隨內閣而更換，例如中央各部之次長。一種是長久在職的官員，掌管一切執行的事務，其人數遠多於第一種。



法國內政執行的機關，成立甚早，爲李士疏（Richelieu）及路易十四所創建。在第一次革命時，舊制盡被推翻；迨及拿破崙專政時代，又重行改組，沿革至今，殊少更變。今僅述其大要，以示此種制度對於政府的民治性質之關係，餘不多贅。法國的執行機關，在民治政體之下，頗受苦痛，但仍能將其所不能完全剷除的弊病，減輕許多，其制度之強健，於此可見一斑。

若以人口作比例，則歐美各自自由國的文官數目，以法國爲最多。其故實由於法國地方自治的權力，過於狹小；各國中央政府所應辦的事務，無有如法國中央政府之多者。雖德國亦不如法國之多。法國人民熱衷於官僚的生活，雖微細的職位，亦所樂就。於是政府遂增加官吏的數目，以位置私人；個人競爭位置的情形，極爲猛烈。美國有許多執行政事的官員是人民公選的；法國則不然，一切官吏皆是行政部所委任的，與英國相似。大多數的官吏（需用專門學識或專門訓練的官吏也包括在內），皆是考試出身的。其非考試出身者僅有少數帶有政治性質，隨內閣而更換的官吏而已。各總長於考試及格的人員中，可以隨意揀選任用；於揀選之時，候選人之黨派如何，及其個人之勢力如何，甚有關係，而以重要的職位爲尤甚。文官之提陞，一半是按照他任差的

年限，一半是按照他的學識；然大半亦靠個人的勢力如何爲定，凡有衆議員或他項重要人物爲奧援者，就易於陞遷。所以才幹弱者，往往可獲高位；而能力充足者，反不得升遷。依照成例，凡在職官員，非因犯有過失，不能免職；但行政長官可以用調任或升遷的方法，使某項官員出缺，以位置那種得有奧援的人。在職文官，非因過失不能免職之成例，受有輿論之保障，且全體文官，亦富於團結的精神；所以任何總長，皆不敢違此成例，致干衆怒。在各主要行政部中，永久在職官吏的首領，都是很有才幹，並在社會上有極高的名望。他們的學識及經驗，是任何內閣所必要借重的。並且他們個人的私見無論如何，對於服務上，總是忠於政府，與英國的官員相同。

那永久在職的官員，所得的薪俸，與其生活的費用相較，未免失之於微薄。法國生活費用，在一九一四年以前，已大見增加。微薄的薪俸，本不足以招致才幹充足之人，但因人民多有做官的欲望，雖低級官吏亦所樂就，且因社會上重視官吏，故營求之者實繁有徒。有許多人指摘法國的執行機關，以其一切的措施，拘於成例，側重形式，盛行官僚政治的方法，幾與德國相同。人民之遵從官廳命令，已成爲根深蒂固的習慣，故能忍受官僚政治的種種措施，爲說英語的各國人民之

所不能及。執行機關辦事遲慢，然其過決不在於那永久在職的官吏。蓋各部總長，受各方之逼迫，要求特別的照應，於是各地方官吏，對於政務上，乃不得不等待上官的命令，遇事不敢負責，且不敢有所作為，以免背叛上官之意旨。

文官之中，有一部分在法國是特別重要的，就是小學校的教師。所有小學教師均是行政部所任命的，行政部又可以免教師的職。從前共和黨與僧侶爭權時，共和黨制定許多法律，在每個公立學校中，皆派有尋常人（對教士而言）做教員。共和黨頗得此種教員的幫助。各校教員自相組織，成爲團體。最近又違反政府的意旨，打算加入普通工黨，要求增進他們的薪俸，及地位。行政長官以爲此種舉動是犯上作亂。但這種犯上的事，不僅限於教員，其餘低級的官吏，亦請求政府允許他們提倡要求加薪，以及改良他們的待遇。他們所持的理由，就是他們雖然是官吏，但仍不失爲公民，故應有集會的自由。此種要求增薪的舉動，究竟在何種限度以內，可以算是合於紀律，不致妨害公務，卻是一種很難解決的問題。英國及澳大利亞皆曾因此問題，惹起許多的爭論。在鄉村之中，小學教師往往是全村教育最高，知識最富的普通人（對教士而言），又往往兼任

市長的祕書或顧問，故在村內甚有勢力。國立中等學校及大學校，概無宗教的課程；但此種學校的教師，於教授時得有完全的自由。官廳對於委任教師時，尚無引用私人，或受政黨的約束等類事實。

法國鐵路，差不多盡是私有的，但近來有一大幹路，即西部鐵路，改歸國有。自改歸國有以後，一切開銷，較前增加，且辦理不甚完善，於是一般人民遂藉此攻擊社會黨所主張的將所有鐵路盡歸國有之謬誤。此外還有數種公益事業，為政府所承辦，政府並專賣煙草及火柴。

主要的地方行政官，就是州長。瑞士以及說英語的各國官員，其地位無有與法國州長相同者。法國八十六州各有州長。對於一切行政事務，州長在本州內代表中央政府。內閣有隨意任免州長之權，州長之職位完全是政治性質的，無須經過考試或有任何特殊的資格。州長管理本地方各項官吏，及平常的行政事務。各州各有行政會議，輔助州長，供州長之諮詢。州長之下，每縣有縣長一人，任免之權，亦操諸內閣。現在法國共有三百六十二縣。內閣假手於此種官員，施行其意旨，並任命各地方大多數的官吏。內閣於委任各地方小官吏時，常與州長商榷，但不免為衆議員

所左右，其詳已述於前。衆議員在政治上能箝制內閣，其勢力之大，駸駸乎駕於內閣之上。

永久在職的文官，照例不能在政治上有所活動。但若潛行幫助那般運動作總長的候補人，亦不致受人攻擊。州長及縣長則不受此種限制，常與政府的候補人相周旋。

法國的制度還有兩個特點，須於此說明。第一就是各總長有廣大的立法權力。國會所通過的法律，通常僅略具大綱，遺漏許多細則，容後補入。英國也略有此種情形。但英國的法律，皆用明文指定。英王有權頒布命令，施行本法律，並達到本法律所欲得的目的。此種命令，凡依法律規定之限制而頒布者，其效力自然與法律相同。頒布命令之權，名在英王，實則由英王之樞密院或高等官員如大理院之法官會議及內務大臣執行的。法國各總長無須得有此種特授的權力，即能發布行政的命令，其效力不但能約束他的屬員，並且還能約束普通的公民；此種命令之較為重要者，用總統名義，以命令 (Décret) 發表的。較小的事務，概歸各官員處置，不但各總長有發表命令的權力，各州長甚至市長亦有此權力。此種命令叫作行政命令 (arrêté)。總統的權力亦大，甚至遇緊急時，總統可以允許財政部借募債款（但在數目上有一定的限制）。

第二特色是歐洲大陸各國所常有的，而為英美各國人民所不知者，就是行政法律。官吏於執行職務時所作的事，如被人控告，無論原告是他的上級官或任何公民，皆不受普通法庭的裁判。原告須向行政法院提出控告；行政法院由行政官員組織的。有許多事務為普通法院的權力所不能及者，皆歸入行政法院的法權之下。這種制度是從帝國時代遺傳下來的。祖護之者，以為按照三權分立的原則，應有行政法院之設置。自法國人之眼光觀起來，普通法院若能審判一般官吏的行政行為，是無異於允許司法機關干涉行政機關。美國根據於三權分立的原則，使司法機關獨立，不受行政機關的干涉，法國卻根據於同樣的原則，使行政機關獨立，此種辦法，在名義上是反對司法機關之干涉行政；在實際上，卻係反對人民。蓋行政官員因此即可免去對於人民直接負責。他們自己組有特殊法庭，不但裁判他們自己所作的事件，並能解釋其所引用的法律。

此種不合於民治精神的布置，足以證明法國行政部權力廣大，不但是中央集權，並且近於專制。但行政部卻受立法院的箝制。並且行政部所行使的權力，其範圍如何，處處不能確定。蓋國務員係國會的產物，國會人數衆多，且時有變動；國務員行使其委任官吏的權力時，既須由承議

員個人的意旨，而其己身地位的久暫，又視乎過半數議員的態度如何。議院內政團之或合或離，變動無常，國務員亦因之而常有變動。假如國務員的權力，有一定的制限，則其所處的地位，反可比現在較為獨立，較為安穩。但法國民意，贊成強有力的行政機關，而歷來的政府，無論是共和的，或君主的，皆以維持現存的政體為要務，雖多冒危險亦所不惜，且設法取得廣大的權力，抑制革命的舉動。中等人民注意於維持治安，故亦贊成行政部的集權，使之有能力阻止暴動。

法國的執行機關中，還有一部分為英美各國所無，故有敘述之價值者，這就是中央參政院（Council of State）。參政院是拿破崙所創立的，由國內卓有名望之人組織的。在名義上，各參議員由大總統任免的，在實際上，則係當權的內閣操任免之權。但各參政員變更之時亦甚少。參政院的職權有二種：（一）可以向政府建議某某數種法規之制定，並研究旁的行政性質的事務；（二）為最高的上訴院，受理從各行政法院來上訴的案件。參政員中有一部分專管這第二項的職務；該項職務現在是參政院最要重的職務；至於參政院對於他項事務，雖常向政府有所建議，但內閣可以置之不理。英國有許多的學者，很稱贊法國的中央參政院。他們以為英國若能從樞

密院中組織一個與此性質相同的機關，必能有用。在法國本國裏邊，有許多人以為參政院的職權，可以加大，以便修訂並起草各項立法的計劃，且有許多人抱怨現在的內閣及國會兩院，說他們過於忌妒，不肯將他們的權力，分一部分給與旁的機關。

## 第二十三章 地方政府

前邊已經說過，法國在革命以前，沒有類似英美兩國的地方制度。彼時有幾種自古相傳的裁判權利，屬於貴族。在較大的省分中，有幾省沒有地方的司法機關。但內務及財政等項的行政權，則完全操諸國王簡任的官吏手中。後來革命頻興，至一七九九年，拿破崙改造了路易十四時代的行政制度，增加了中央的權力，使中央政府的權力，直接及於全國各處。彼時並未會想到創設地方制度，更未會想到那種以平民為基礎的地方制度。當初法國分成各州之時，並未嘗顧及舊日的省界。各州的界限均係人為的，沒有英國各縣那種團體的習慣，故不足以喚醒人民愛護本州的心思。其自古傳來的區劃，祇有鄉間的各市（commune），市是地方行政及宗教區域的單位。自從天主教與國家分離以後，市之宗教的性質，已經消滅，但仍為內務行政的基礎，今先說



明各州政府的組織，然後敘述市政府。

實行民治的原則，多少必須有地方自治的制度。所以各州設有州議會 (Council général) (conseil général)，用普遍選舉制度選舉議員，每區選議員一人，任期六年，每三年改選全體州議員的二分之一。州議會每年開會二次，一次的會期是一個月，一次的會期是兩個星期。特別會每次的會期不得逾一星期。州議會的徵稅權有嚴格的限制。議會若觸中央政府之怒，政府可以解散之。議會之主要職務就是：管理本州的道路，此種道路是介於國有各大路及那種向來叫作鄉路之間；又管理各學校及教育局；並能支撥公款協助各鐵路。議會權力之狹小，是由於州長的權力之太大。州長是中央政府的代表。州長委任本州的官吏，及管理各公共機關。有許多事務在英美兩國皆歸本地方人民公選的官員管理者，在法國卻歸州長辦理。不但各州州議會的議決案，須由州長執行，並且州長的勢力又能左右議會。州議會提議辦理之事項，非得有州長之報告後，不能進行。州議會的議決案中，有幾種是中央政府有權取消的。所有徵稅的議決案，及關於特殊支出的議決案，皆須得中央政府的批准，方能發生效力。州議會的權力，雖有這種種的限制，但州議員選舉時，競爭

甚烈，因為這是投入政界的途徑。選舉競爭，係按照全國政黨的界限而進行，故競爭愈烈。且有野心的人，希望作本地方的領袖人物者，皆以此為製造聲望之捷徑，蓋普通士民，對於本州的事務不甚關心，故那野心家，更易於活動。一八八四年國會制定一種法律，將州議會向來掌管各市事務的權力取消了一部分，藉以減少結黨徇私的弊病。

州以下分為縣。在一九一九年以前，衆議院議員選舉，以縣為選舉區域。縣亦設有議會，每六年改選一次，但議會本身無徵稅及用款之權，故其地位毫不重要。較縣更小者為區，區之劃分，係為司法及軍事之便利，無關重要，今不贅述。

現在我們論到市了。市是地方行政的單位，為中部及西部歐洲鄉村生活的基礎。在德國及說德語的瑞士地方，稱之為縣（Geneinde），而與美國北部及西部各邦之鎮（town）或鎮區（township）（相符合）英國稱之為教區（parish）。但自十七世紀中葉以後，英之教區除對於宗教之事務外，無甚重要之可言，迨至一八九四年，始創設教區會議兼管民政。但法國的市卻與英之教區，美之鎮區亦有不同之處。無論城市地方，或鄉村地方，在法國皆稱之為市。所謂市，就是一

個地方行政區域，享有財產，與社團法人相同。大者如巴黎，小者如阿拉魄（Alpines）山區中的小村，皆叫作市。市有議會，議員數目，因地方面積之大小而異。最多者三十六人，最少者十人。議員無薪俸，用普通選舉制度選舉的，每四年改選一次。各議員又公選一人作市長（maire）。市長爲市議會之主席，並有施行行政事之職權，一方面作中央政府的代理人，執行州長之命令，一方面是行政官，處理在市議會範圍以內的事務。在這種事務中，有的是州長能夠干涉的。州長可以取消市長或議會的行動，州長可以命市長及議會停職一月，中央則可以免市長之職，並解散市議會。市議會在此二種制裁之下，管理一切地方的事務，但如欲售賣市有的財產，以及辦理他種關於財政的事務，則必須得有正式的許可。

巴黎是特別區域，與其餘各市不同。巴黎市議會，有議員八十人。巴黎地方的行政權力，一部分屬於西乃州（Seine）二十縣的市長，市長是中央政府委任的；一部分屬於中央政府所任命的兩個高等官員，就是西乃州的州長，及警察總監。巴黎是法國政治生活中甚有勢力的一個原動力，故一切市政，不能任市民自由處理。

州及各大城市之議會，在組織及在權力方面，彼此不同之點甚多。據云，鄉村裏邊的市長，常有未曾受過完全教育者，故不得不倚賴學校教師，處理政務。又有人說，有許多大鎮市，特別是那社會黨人在議會中占有勢力的鎮市中，本地方長於口才的政客，常以妄言愚弄貧民，許之以各種的利益，以圖選入市議會，於是議會裏邊，人品不齊，常有輕舉妄動，所徵稅額超於法定限制以外，借募重債，任用私人，謀個人及政黨的利益，以及給與本會議員種種不正當的利益（如發給戲園免費券）等等的弊病。假如果有此種弊端，而州長及內務總長皆置之不理，其實由於政治上的關係，因為行政機關不肯與本黨的人啓隙。關於借募重債的事，確是實在情形。各大鎮市多有負債額甚鉅者，借債之時，殊無任何的遠見，且有借債以供選舉運動之用者。但除此以外，其餘的弊病，並不甚流行。重大的弊端，尤為罕見，且絕無北美各大鎮市昔所常有，迄今略見減少之種種重大的舞弊事件。所以城市政府的改革，在法國向來未嘗成為政治上的重大問題。法國的地方政府，或有缺欠技能及缺欠判斷力的情形，且有時不惜逾越法律的限制以外，以求人民的利益；但因侵吞公款而被人告發的事，甚為少有。法國和德國有許多人，不滿意於民治政體，他們

對於議院制的共和政府，所加的批評，甚爲嚴刻，但仍未能多所指摘。法國政府之絕少弊端，於此可見。

法國富於民治的精神，且循邏輯的方法，施行民治的原則。但地方政府的權力，卻極爲有限。主權在民，爲共和政府之基礎；法國施行民治，將種種重大問題，繫乎全國之存亡者，任憑全國的四千萬人共同處置；地方的事務，縱使措置失當，爲害亦不甚大者，反不允許本州或本市的居民自行辦理。其故爲何，有不可不說明者。

讀者於此或不無疑問。第一個答案，就是因中央各部，永久在職的官員，握有重權，且喜於攬權，對於一切事務，大都處置得當。他們以爲若將諸事交人民辦理，其結果遠不如他們自己辦理的良好，故拒絕一切地方分權的計劃。

第二個答案，就是因各部總長及衆議院議員堅持他們的委任權。議員因有此權，故能利用他們的選民；總長因有此權，故能取得衆議員的幫助。

第三個答案，就是因自一七九九年，拿破崙推翻中央執政部以後，法國的執政者，常恐再有

亂事發生，又將改變政體；他們以為生命上的第一要律，就是自存；無論現存的政體是君主，或帝國，或共和國，皆應保存，不宜更改。為達到這個最高的目的，一切方法都能採用。中央政府握有全國執行政事的權力，就是保存現在政體的良法。現在的中央政府，既然有這種權力，且需用這種權力，故應保持這種權力。警察屬於中央，陸軍屬於中央，中央政府能將本黨的人派在各地方任事，以供中央的驅使，因中央集權的緣故，各地方的團體，雖有時或者不滿意於中央政府，亦不能公然抗拒中央，或陰謀不軌。假如地方的團體款項充裕，或能管轄巡警，或有充分的勢力，足以左右多數的人民，則危險即伏於此。故中央政府，必不可以操攪大權的機會，交給各地方團體。

此外，法國人民向來也不曾請求推廣地方自治的權限。他們並不以被治為憾，不似英美兩國人民之不願受治於人。法國人民希望得到良好政府，甚於希望得到地方自治。政治的哲學家，以及實際的政治改革家，自從八十年以前的陶克威 (Toqueville) 至於現代的譚因 (Taine) 都主張效美國的制度。小說家也說中央集權，貽害及於法國全體的地方社會生活及政治生活。但人民對於此種見解，熟視無睹，不為所動，未嘗有所要求，引起內閣的行動。任何政黨，若設法

實施地方自治的計畫，在勢皆不能得有充分的成績，足以償其承擔此項重大事業時所受的困難，以及人民在未嘗學得如何自治以前，勢所難免的種種紛擾。法國有許多學者暗中向人說：（但不肯公然宣言）「法國現在若擴張各地方的職權，恐難得有良好的成績；蓋各地方就歷史上及現今的社會情形而言，皆不習於自治。若驟然賦以大權，則必落於少數以口才受人稱贊的政客或奸詐的陰謀家的掌握中。於是舉凡地方上的措施，其原動力不外乎自私自利，而益之以過度的不正當的熱心；此種熱心或是專注意於搶奪利益，或專謀衛護宗教，或專謀反對宗教。」必須在人民習於地方自治以後，方能與之以自治的權力。但除去試辦以外，人民又何能學習自治呢？歷來的思想家及政治家，其意見之分歧，大都在於此點。欲習涸水，非入水中不可，但在不能涸水之時，投身水中，常有溺斃之可虞。凡深知瑞士、美國及英國之歷史者，皆不能否認這幾個曾經冒此危險；但冒這樣危險，也十分值得。

法國最近發生一種運動，叫作區域主義；其目的想按照地理的界限，合併現存各州，並依照他們經濟的利益及歷史上的習俗，將法國分成數大行政區域，而以充分的自治權力，賦與各區

域，以便減輕中央政府的職務。按照法國的情形而論，此種主張似乎合理。最好能同時擴張現存較小的地方區域的自治權力，如縣自治等類。在一九二十年時，國內有種種旁的重大問題，為全國所注意，亟待解決；至於區域主義的觀念，則尚未得到一般人民的贊助，未足以引動立法院，使立法院對於此事有所建議。

## 第二十四章 公意

以前所述關於法國歷史，及法國政黨諸章，已可表明法國之公意，若與其他各民治國相比較，頗有特異之點。

前在第十五章裏邊已經說過，如能確定公意之所在，則以公意為國家之主宰，勝於選舉票。但公意必須是全國的公意，而後能為最良的主宰。所謂全國的公意兼有兩個意義：第一、差不多是全國全體人民的產物，無地方的意見夾雜其中；第二、有一致的色彩及趨勢，而將一切因社會的階級，及政黨的派別，而發生的種種不同的意見，囊括在內，或超乎此種不同的意見之上。假如各階級及各政黨的意見彼此反對甚烈時，即不易有所謂全國一致的公意；於是大政治家欲順



從全國的公意，即不得不估計各派公意之實力的厚薄如何，而目之爲互相對敵的勢力。他在取決某項政策時，即按照各派贊助或反對該項政策之能力如何，而折衷其間，決定他自己的方針。

法國疆域廣大，全國統一的觀念雖甚堅強，但人民之種族及氣質上的異點，仍甚顯著。西北部的人民，與東部及西南部的人民不同；而此兩種人民，又與東南部富於感情的及東北部較爲遲鈍的人民不同。諾曼人（Normans）差不多完全別成一種；而巴斯格人（Basques）更甚。至於全國各地經濟的狀況，亦大相逕庭。在西部及中部各地方，大地主猶有存者；在其餘各地方，所有田地，均分屬於小地主。大工業中心點地方的人民，輕躁好動；而農業地方的人民，則性質遲緩，憎惡改革。

不但如此，法國的民情，頗似甫經噴火的火山區域，各地方因爆烈之故而變成焦土者觸目皆是；地面上裂隙甚多，隆隆之聲時作，不知何時又將發生新噴火處。法國三次大革命所激動的民情，迄今猶未消滅，工人與中流社會的人民，感情甚惡；而贊成天主教的人，與反對天主教的人，感情更惡。於是法國公意區分之深，甚於任何大國。英國雖有兩大政黨，互相爭競，然尙有許多間

題是在政黨的範圍以外者，且有許多公民不隸於政黨，抱有自己的思想，獨立投票；他們贊成某黨對於當時重大問題所抱定的主張，就投票贊助某黨，某黨即因而勝過他黨。所以那精明的，不爽成見的觀察者，往往能知全國公意趨向何方進行。美國瑞士坎拿大等國公意活動的趨向，較之英國尤為顯明。

法國又有一個特點。在英美兩國以及大多數的自由國中，所謂公意，大都是那般能思想，能說，能寫的人所造成的。這種人僅佔全國人口的一小半，並不別成一階級，卻摻混於全國人民之中，而全國人民亦多少皆知留心政治。那般能思想，能說，能寫的人散布於國都及全國各地，其中又有一小部分是立法院議員或作他種直接關於政治的事務。此種情形，以瑞士為最甚。在瑞士，差不多每個人皆有多少政治知識，多少的皆留心於種種公共的問題。法國則不然。據許多外國觀察者之報告，法國人民中有大部分，特別是那鄉村小鎮的人民，除非對於他們的職業有直接關係的問題外，並不注意於旁的政治問題。選舉時到場投票的人，大都是被迫而來的。他們並不注意於公共問題，且無確定的政見。他們本地方的報紙，很少登載政治的新聞。他們舉生的歲

月盡銷磨於營業，家庭，及愉樂之中。所以他們雖然可以算是到場的投票人，但不能發表真正的公意。

但法國人則以為這種外國觀察者所說的話，係張大其詞，且過於側重表面。農夫及中級社會的人民，並不能在他們的衣服上面寫明他們的政見如何。他們對於某某特殊的問題，或對於某某特殊政客的議論，或者沒有明晰的，決定的見解。但他們卻也受一定趨勢的支配，不屈不撓。試觀各選舉區域所選出的議員，大都有一定的派別，即可證明此點。某區選舉某派的人作議員，無論是天主教的保守派，或和平的守舊派，或共和各派；世代相傳，總是選該派的人作議員。一九一〇年的選舉，又足以證明法國有大團體的公意之存在；彼時公意被社會黨的態度所震駭，到場投票的人數，非常之多，打倒左黨（即社會黨），而贊助中右各派。於此可見各選民在選舉之時，曾經運用思想。

此外還有一班重要的人民，立於國會的政治以外，他們佔有重要的位置，非因人數衆多，乃因其有才幹，並有勢力。這種人就是文學家，科學家，大學校及高等學校的教員，及其餘擔任有學

間的職業的人。此種人若與英美瑞士等國同等的人民相比較，似乎不甚干預實際的政治生活；但他們卻有真正的勢力，足以構成民意。在實際上，他們也應當有這種勢力。他們有學識，有能幹，有發表言論的才力，且有愛國的熱忱。但除去新聞記者以外，這種人對於立法院議員，少有直接的接觸；不若英國有學問的人，與立法院議員接觸之多。所以他們所發表的意見，雖很有勢力，且受人民尊重，但對於立法院的行爲，少有直接的影響。

現在進而討論法國政治意見的潮流。前章已經說明國會兩院內的黨派，以及全國人民之分成四大派別，再由四大派別而分成各黨。在這四大派別中，第一派是天主教的正統派，保持舊日王朝及天主教的成訓，與路易十四時代無異。他們雖仍舊服膺古代王朝的學說，但到了現在已不復作復辟的希望。現在該黨的主張，已側重於宗教方面，不甚主張君主。黨員之中，至少有四分之三已承認共和政體。該黨主要的原則，就是衛護天主教。急進共和派的人民，自從一九零三年至一九零五年，法國實行政教分立以後，還仍舊仇視天主教。於是天主教的人民愈加聯成一體，衛護宗教。黨人裏邊大多數並不打算再立天主教爲國教，他們僅止希望訂立一個合理的教

約，由政府承認各級僧侶的職位，允許他們向人民傳教，以及停止現在反對天主教的表示而已。他們的態度甚是誠懇，且在社會上仍有一部分勢力；但除去西部及北部地方的人民，以及陸軍裏邊的官長，仍虔信天主教外，該黨在其餘各地，已無甚重大的勢力。

第二派政見所據有的勢力，實起源於該派歷來所享有的聲望，而非由於黨徒人數的多寡。這一派的人，就是和平的共和黨。他們主張保守共和政體，維持人民的財產權，抑制一切破壞秩序的行為，並細心節省國家的行政經費。他們的主張，在一八四八至一八四九及一八七〇至一八七五年間，很有勢力。到現在卻已失勢。現今該黨仍有許多著名的文學家，且得有大部分受有教育的中級人民的同情心。若專就選舉投票的情形而言，該黨勢力已甚薄弱；但仍有一種潛勢力，足以抑制激烈的改革計劃之進行。其能有此勢力者，實由官吏階級之贊助。該黨又遙遙的與天主教表示好感，其故非由於宗教的同情心，卻因他們知道宗教有穩固的勢力。該黨默認現今的憲法為滿意，深恐憲法若再經修改，或將較今為劣。但該黨不贊成議員及國務員之辦事方法，且對於他們所建議的事項，有時深表反對。

第三派是左黨的急進共和派，其人數遠多於和平共和派。這二派對於各項特殊問題之政治上的信仰實無精確的限界可以區分；但兩派的脾氣與趨向各不相同。急進派信任人民，且贊助社會主義的計劃中之有利於本黨者。此派回視一七九一至一七九三時代，恰如和平派回視一七八九至一七九〇時代，且永念不忘法國歷次革命之相繼的推翻四個王室。此派在法國東部南部及中部，均佔有勢力。法國各派政見所占有的勢力，以此派為最大。

第四是社會主義派的意見。這一派中有一部分人服膺蒲路坦（Prouden）的學說，有一部分人信從馬克思的主義，又有一部分人主張普通的罷工，甚而至於主張實行暴動。但他們一致的希望按照國家共產主義或社會共產主義的基礎，做成社會上經濟的改造。法國社會黨的首領，大多數並不是勞動家，卻是文學家或有專門職業的人。法國各政黨中，惟社會黨為組織最善，紀律最佳，可以算是界限確定的政黨。但信從社會主義的政見者不僅限於本黨的人；急進的共和派所主持的見解，卻有時與和平社會黨的見解相融合。有許多急進共和派的人，為共產主義的學說所浸透；但也很有許多著名的社會主義者，脫離本黨，加入急進共和黨；其故或由於他們

變更了他們先前的主張，或由於他們相信社會主義尚未至實行的時代。

凡共和派（即左系）的人，無論其政見有何異點，皆聯成一體，共同反對天主教主義，且反對與教堂相聯絡的君主政體，這就是王黨及共和黨最深的分界。

在這許多政治思想派別以外，又有時發生一種趨勢；這種趨勢並非代表什麼主義或計劃，卻是表示不滿意於現存的政府制度，今將其來源略述於左。

一八五一年路易拿破崙實行專政制度，推翻第二次共和時，他亟於設法使他所處的地位，合乎法律，乃取得全國人民的公共投票，（普通選舉權彼時已經存在，）投票結果，就是路易拿破崙被選為任期十年的大總統。一八五二年同樣的投票，選舉路易拿破崙為皇帝，兩次投票皆得有大多數人民的贊同。許多法國人深感於民意的專政制度的觀念。所謂民意的專政制度，就是全國用普通選舉方法選舉元首一人，主持政務。故從根本上說，仍是民治的政府，但這樣的政府無須仰賴立法院的贊助，其一切行為，不受任何的裁制。第二次帝國貽害於法國者甚鉅，但仍有多人於第三次共和成立之初，深信專政的觀念，組成大政黨，自稱為邦納巴黨，直至一八七

九年路易拿破崙之子去世時，該黨在衆議院中仍有許多議員。一八七九年以後，黨勢漸衰，拿破崙遺族無有才能出衆之人，足以發號施令者，於是邦納巴黨之名遂歸於消滅。但此種主義以及贊成民意專政制度的趨勢，仍舊存在，而與共和派相抗。相信此種主義的人，不贊成君主立憲，不贊成立法院專權，而贊成專政制度。他們總想增加行政機關的勢力，或擴張大總統的權力，或另立一種新的專政機關，免去行政部受立法院的箝制，除掉立法院種種弊病，而使國勢鞏固，足以抵禦外侮。此種趨勢，一現於波朗須 (Bonlanges) 將軍之時，羣衆以爲波朗須有專政的才力，其聲勢遂臻赫耀；再現於特萊福 (Dreyfus) 之時，彼時反對猶太教的人，以及富足的人，膽怯的人，羣起而要求建設強有力的政府。此種趨勢向來不曾成爲政黨的根據，但全國各處的人民，偶有所不滿，卽起而贊成這種趨勢。王黨贊成之，天主教人贊成之，一大部分的軍人亦贊成之；甚而至於急進黨及社會黨中，皆有一部分的人贊成之。抱此種主義的人，總集而成一黨，卽自稱爲國民黨，但該黨並未得有一個首領人物足以作大總統候選人者，至於適於專政的人，更渺不可得；於是該黨遂凋敝而降爲一種散漫的組織，不足成爲政黨。但上述之趨勢，依舊存在。蓋此種趨勢，在實



際方面，是國會制度的種種弊端所必然引起的反動；在理論方面，是羣衆的民主主張的表現，羣衆信普通選舉制度，並主張由人民選出一人直接辦理國事。近來屢屢有人建議，擴張總統的權力，俾總統足以領袖羣僚，有獨立的權力，不受國務員的限制。這種人的建議即係上述趨勢之流露於外者；此種趨勢之力量如何，雖變動難測，然其爲一種真正的力量，可以斷言。歐戰之經驗，對於此種趨勢有何影響，今尙未能斷定。戰爭時之軍事首領中，迄今尙無利用其威望，作政治上之活動者。

上述各派的意見，在國會兩院內，皆有代表。各派皆藉報紙之力，宣傳本派的主張，且公開會議，號召民衆；但與英美兩國相比，則法國各黨派之公共集會，次數較少，並且對於人民方面所引動的興趣較弱，而對於公共事務所發生的影響亦較小。那人數較多，較爲前進的政黨，特別是急進共和黨及社會黨，時時利用羣衆運動；而保守的共和黨不常利用這種羣衆運動。恰如前進衝鋒的軍隊呼嘯高歌；而駐劄的軍隊，則寂靜無聲相同。

各派意見，皆有報紙爲代表；所以各報紙一方面表示公意，一方面製造公意。今將法國報紙

的情形略述於下。

法國報紙，有極優良者，亦有極卑鄙者，其各趨極端的情形，爲其餘各大國所無有。最劣之報紙，有專以詐騙及其餘卑下手段爲生者；最良之報紙則態度尊嚴，詞藻富麗，他國報紙，罕有能及之者。法國報紙內容所表示的知識及思想，雖未必勝於維也納，布達佩斯 (Buda Pest) 及德國三種最良的報紙，但其文詞實較爲優美。法國幾種良好的報紙，所載的論說，大都有寬廣的眼光，哲學的卓識；且熟悉歐洲其餘各國的政治情形，益以文字暢達流利，其詞理兼妙之情形，爲其餘各國報紙所罕見。

法國報紙有上述的特質，已歷有年。此外尚有二個特質，是新近發生的。第一，凡是銷路最廣的報紙，皆有營業的性質。所以報紙成了一種商業上的大企業，開報館的人，能獲巨利，他們所最注意的事就是謀利。今日報紙之維持生活，全賴廣告，而不靠銷路。故兜攬廣告，爲報館之第一要務；其所以設法推廣銷路者，乃因銷路推廣，而後始能得有廣告之故。實際上的情形，既是如此；於是開報館的人，一方面不得不周旋各商家，徵求他們的廣告；他方面又不得不避免一切足以觸

怒讀者之記載，以致減少銷路。所以今日之報紙，遠不如昔日之獨立。所以有人說，任何報紙，所發表之意見，一經爲人所注意，卽不復有特別的意見。但報紙所受之外界的影響，尙不止此。報館皆願與財政界及商業界之強有力者相融洽。各報館皆願得有國外的最近，最難得，最密祕的新聞材料；但欲得此種材料，必須仰賴於政府，故遂不得不與政府修好。報紙與國務員互相款洽，則雙方交受其益；國務員取得報紙之善意，免受報紙之攻擊；報紙亦得藉國務員之幫助，推廣銷路。故國務員每逢報館東家或主筆請求謁見時，最好是尤其謁見，以敦睦彼此的交誼；大總統乘專車旅行時，允許新聞記者伴行。國會議員亦遵循成例將其所得消息報告報館。雖司法衙門有時亦深願博得報紙上的獎譽。

在通常的時候，報紙在國內既有這樣的勢力，此外更有一事不可不述者。巴黎有少數的人專以政治爲生活；換言之，他們所做的事業，就是參與組閣及倒閣種種的陰謀；談論外交的事務，商業與政治二者相遇之時，他們就設法從中謀得財政上的利益。這種人就是內閣閣員衆議員以及閣員議員左右奔走效勞的人。他們很受巴黎報紙的影響，而以在閣潮激烈之時爲更甚。報

紙上登載一篇嚴刻的論文，就許能够斬斷某人營求閣員的機會，或破壞某某數小黨互相聯合的可能。法國報紙，言論鋒利。拿破崙第三在其鼎盛時代，亦曾屢受報紙之攻擊。至於今日，每遇開潮激烈之時，報紙勢力之大，乃至不可嚮邇。修論國是，變於無所畏忌；然因此之故，有許多真象爲國人所不能知者，乃暴露於民衆。

此種現象，各國皆有，不獨法國爲然。但法國有一特點，即報館東家，有時就是著名的政客；他在他的報紙上登載他的議論，或用他的報紙作發表意見的機關。於是他的意見，遂能傳播甚廣。報紙上所載的言論，與他自己的計畫及欲望相符合。此種情形若與別國報紙與國務員相攜手，報紙鼓吹國務員所持的意見，而國務員則以官位及他項榮典酬報主筆，二者相較，則法國報紙似乎對於人民較爲公道。某政客或某黨派的報紙，專鼓吹本人或本黨的政見，實使銷路最廣之報紙多少失去其討論政治的熱誠及自由；所以現今此種報紙，已不如三四十年前之專論政治。近幾年來，種種財政事業的勢力愈臻強大，財政家足以操縱政治。於是被財政家所利用的報紙，不獨失去自由，且失去其大部分的批評及領袖的價值。

巴黎報紙在巴黎及其附近一帶，雖甚有勢力，但距巴黎較遠的地方，人民於每日工作之前，先讀本地方的報紙；巴黎報紙到了這種地方，其勢力頓減。國內的大市鎮，如里昂，南特，波多，馬賽諸地方，皆有勢力很大，文筆很好的報紙；但不像巴黎各報紙那樣的時常為種種誘惑所蒙蔽。他們對於國會所進行的事務，十分注意；所登載的事，不僅限於本地方的新聞，並且討論全國普通的政事，與英國滿切斯特利物浦伯明罕及蘇格蘭的報紙相同。據云，法國各州的主要報紙，及其讀者，皆知注意於政治，其懇切的態度，較甚於巴黎人民。

有人問：法國究竟是報紙指導公意呢？或是公意指導報紙呢？這兩種事是同時進行的。但新聞記者才能的表示，不在乎追隨並提高當時的民情，而在乎預先料定民情之趨向如何；於某項公意甫將發生之先，即先事逢迎之，以便取得公意之贊助，而與敵黨競勝，做敵派報紙之先導者。前述之四派政治意見中，最需報紙之幫助者，係保守的共和派。該派之中，富有學識者，雖不乏其人，但全黨人數較少，組織較弱，故最需利用報紙為之鼓吹。外國人仰慕該派報紙之文章，每易誤認該派真有實力。在實際上，該派及其餘極端的各派所發行的報紙，無一能得到一般人民

之注意者。除社會黨的工人，皆讀社會黨的報紙以外，其餘的人民，特別是鄉間的選民，所讀的報紙，大多數都不是專論政治的；至於其中所載的新聞，大部分都是本地方的新聞，農業事務，犯罪的案件，以及種種的雜事。至於國會的議事進程，全國各報所載者均甚缺少，而鄉間報紙且常略而不載。所以某國務員的演說詞，爲國會過半數議員所稱贊者，如欲將原文公布於全國，即須印成大張的布告，分給各市，黏貼在市政公所之牆壁上，以備良好公民之讀閱。但公民肯否犧牲時間，讀此種布告，尙是疑問。著者在法國時，未曾見有讀此種布告的人。此種事實，似乎是表明法國的報紙，特別是巴黎報紙，並不能代表一般有選舉權的農民的意見及其行動的趨向。

然則人民的意見，是怎樣構成的呢？鎮市裏邊，工業勞働階級的意見，大部分是急進共和派的或社會黨的報紙所造成的。這種報紙每遇一事發生，其所發表的見解，常與勞働階級所持的見解相合。上流的職業階級，及商業階級的意見，是巴黎幾種主要報紙所造成的；而中級人民政見之構成，則由於本地咖啡館以及俱樂部等處之談話；蓋法國人民素講社交，晚間工作既畢，即互相聚譚，以資消遣，留意於政治的人，即熱心討論時事。英國民意之構成，大部分由於印刷品；法

國則多由於談論，而由於印刷品者較少。但法國人民談論政務時，其所持的眼光，及所根據的事實，亦係從各人所讀的報紙中得來。任何報紙，皆不如英國及澳大利亞報紙那樣大的勢力，足以左右讀者。但法國報紙如欲攻擊某政客，損傷某政客的聲譽，其力量卻大於英澳兩國的報紙；這是因為法國人素好猜疑，報紙上登載某人的罪狀，讀者即以此項記載為有所根據；而法律上禁止毀人名譽之規定，對於與政治有關之事件，又非常的不生效力。各大鎮市之中，雖皆有能力充足，持論公正的報紙；但京都總是製造公意之主要的工廠。巴黎雖為哲學家文學家美術家薈萃之區，為最有價值之城市；但法國似乎最好也應當像美國及從前的德國那樣，各省有各省的政治思想之獨立中心點。如此，則公意之變化較多，且可減少各派黨見，專以國會作戰場互相爭競之粗暴的情形。

現在仍回到本題。我們就要考察法國的公意，在若何的限度內，宜於作內務及外交政策的指導。美國及瑞士以公意為主宰。英國公意亦有主宰之力，但其限度較狹。法國是否以公意為主宰？

法國與以上三國不同之點有二。這三國大多數的選民均注意於公共的事務。所以政治家之富有觀察力者，雖因各派選民常受種種附屬問題之影響，而有時不能預先料定本次選舉之結果如何；但總能測知大多數選民之見解，及其欲望，是有何種的趨向。各派意見，無不遍佈於全國，如空氣一般，無所往而不在。不好多事的人民與好多事人民同時受其影響；所以各級人民之公意如何，皆可推測而知。法國普通的選民，抱有絕對的意見者甚少，卻是隨時受各種趨勢的驅策。此種趨勢，有的是根據於習慣，或人民自己利害的觀念；有的是根據於反對宗教或反對貴族或厭惡富人之情感。此種趨勢，雖能決定政黨平時的態度，但不能確定本黨對於時事上某項問題投票的結果如何。這種題有時並不涉及個人的利益，或宗教的傾向。

第二異點，就是那一部分的法國人民，持有一定的見解而注意於公共事務者，又分成各種思想的派別，且分成各政黨。極端的各派所持的根本原則，絕然不同；甚至於他們所主張的政體，與社會上經濟的組織，亦不相同。我們如將各派各黨，合而觀之，就可以知道法國並無公共的民意，僅有一堆各不相同的意見，而不能調合一致；如同各種樂器，同時雜奏，其音調各異，無能調協。



英美兩國大多數選民之意旨，一經表示，即可歷多時而不變。法國則不然。國會選舉時所顯露的意旨，僅係當時勢力最大的某政黨的意旨；並非全國人民的意旨。從事於政治生活者，須注意於各政黨，視各政黨為永久的原動力，且須估計各黨目下的實力如何；若欲聯合各種不同的腔調，以奏全國一致的音樂，諧聲而歌，於勢實有未能。但同時亦有一例外，是從前已經說過的，對於外交政策之主要方針，確有全國一致的公意；但對於各項特殊的外交步驟，應當如何，人民的意見又各不相同。歐戰以前，軍備的限度應當如何，人民的意見亦不一致。但此種異點，決不至於減少行政機關對於外交上措施的能力。各黨的人皆因愛國之故，關於外交事項，不肯互相爭執。

次要的外交問題，差不多皆任憑國會兩院及在巴黎製造公意之政治的新聞記者之處置。普通人民，對於外交事務，因其所有的智識太少，且不甚加以注意，故不足以阻止野心外交家的計畫，且不足以裁制政府的外交政策。英國亦有此種情形。巴黎的報紙及黨會在外交事務的範圍內，並未受有各地方民意之充分的箝制。

法國的政治現象，是特別的複雜。今再用一種別的分類方法，敘述在政治上活動的各種勢

力，及其影響，以助讀者之了解法國政治現象。

第一是農人。農人佔選民總數的二分之一以上。他們知識淺鮮，大都不知注意政治，但敏於做自己的事，節儉過度，性質保守。

第二是城市及其餘各大實業中心點的工人。他們的知識較農夫為高，較知注意於政治；但專從他們自己的利益方面，觀察政治。他們通常並不主張革命，但亟於歡迎各項改革之足以改良他們的狀況者。

第三是中級人民之以商為業者。他們佔中級人民中的大部分。他們所最注意的，是他們自己的營業，最願意政治制度之鞏固。此種人民對於新異的事，常抱懷疑的態度，與農業人民相同。

第四是職業階級。他們雖則也是中級人民的一部分，但通常多係受過高等教育的人，其中以文學及科學為職業者甚多。他們甚為注意於內政上及外交上的政治問題，且有充分的才能，足以了解一切政治問題。

第五除以上各階級，以及每級人民所注意的各種物質的利害關係以外，又有宗教及羅馬

教堂的勢力。這種勢力自昔傳來，其力甚巨，足以引動人民的情感，有時能使各級人民忘卻一切物質的利害——例如農夫之注意田地，中級人民之酷愛平靜的生活，學者之癖好學識——而專為宗教的勢力所左右。工人之中，亦有許多人醉心於社會主義的學說；專就若輩而言，此種學說之勢力，不亞於宗教。

最後又有財政界的及實業界的富豪，勢力常隨財富而至。故若輩人數雖少，勢力甚大，暗中藉報紙之力，施行其勢力。其中或亦有愛國之士，但就大體而言，則若輩之始終注意於自己的利害，實較社會中任何部分的人民為甚。專心致志，以求其唯一之目的——此即財富的勢力之一來源；而在法國，財富勢力之大較諸世界上其餘各國為尤甚焉。

## 第二十五章 公共生活之風氣

統治法國者究為何人，以及衆議員國務員及其餘各項重要官吏所慣用之辦事方法如何，均已如前所述；今進而略論法國公共生活之全體情形，及其普通的精神。法國的批評家對於他們本國的議員國務員所加的批評，其嚴刻遠過於國外的觀察者所下的批評。四十年來，法國人

民黨見甚爲熱烈，各派的人互相攻訐；所以國外觀察者，如欲考察法國政界的真象，卽不可盡信法國著作家對於本國人所加的批評。有許多政治上的缺點，爲各國所共有，且在昔時法國君主時代，亦屢見不鮮；至於今日，法國人則深惡而痛恨之，一若此種缺點，爲今日法國所獨有。但法國人所認爲第三次共和所有的種種缺點，其中可信以爲真者，究有多少？著者常向法國友人徵求意見，以冀糾正法國學者對於政治上的爭議。本章所述，卽著者由此得來的結論。自著者觀之，似頗不失真象，然於持筆之時，仍抱最大之疑慮，不敢自信本章所述者爲的確也。

今先從普通的公民說起。選舉之時，公民有無售賣選舉票的事？調查賄選的各委員會所得的證據，不甚的確，而衆議院判決賄選之爭端時，又多囿於黨見。但就結果而言，選舉時收賄受賄的事似乎是很少。候選人之中，有充足的力量，能够購買選舉票者，實所僅見。選民雖無妨利用他的選舉票，換些報酬，此種情形，不獨法國爲然，旁的國也是如此；但自實行普通選舉制度以後，各選舉區人數加多，賄選之事，所費過鉅，實不易辦到。

次論國會議員及國務員，二者可以相提並論，但很難作積極的判斷。修築巴拿馬運河時有

大宗款項，隨入私囊，其中有一部分是用以購得衆議院或國務員的贊助。自此案暴露以後，人民對於國會遂抱懷疑的態度。這樣大的不名譽案件，使人民愈信從前已有的種種謠傳，爲真實可靠，且引起以後種種風影的罪狀。最後雖有極少數的議員受了法律的裁判，但人民之懷疑，初不因此而大見減少；蓋因有幾個被告的議員，或由於證據不足，或由於官吏含混了事，竟逃法網，犯罪的議員，究有多少遂無從明白。自此以後，並未有相似的案件發生，但迄今仍有藉口於巴拿馬一案，攻擊國會制的政府。有許多人雖知道在路易腓力普時代衆議院議員學識較今爲高，然亦常有舞弊的事，且知在拿破崙第三執政的十八年中，議院中不名譽的事較多於共和時代。近五十年來所發覺者，但依然援引巴拿馬案，攻擊現今的議院制。

立法院中或有那受賄的議員。凡在人數衆多的議會中，這種人總是在所難免，不過有幾個議會裏邊，議員以守正不阿相矜式，不敢受賄而已。美國立法院裏邊，有所謂個人或地方議案者，其提出之目的，專爲謀某項商業或工業的利益，或將富有價值的公共權利，交給私家承辦。此種議案，爲議員舞弊之主要的原由，但在法國甚爲罕見。近幾年來，新鐵路之修築，以及新規畫之制

定，對於商業發生重大的影響，足使商人設法與立法人接洽者，寥寥無幾。其主張增加或減少入口稅，以謀自己營業上之利益者，皆公然鼓吹其主張，無需向立法院議員私相接洽。雖則如此，仍有許多大財政家或大公司欲在國外（如土耳其或各殖民地）發展營業者，有時設法運動立法院議員，求議員的幫助，有時他們竟能如願以償。有幾個應當深知立法院內容的人，告訴著者說：「議員之中可以收買者，為數甚小，但有許多議員，不免利用他們的地位，以謀私利。例如律師之兼充議員者，即可以其議院中的地位，擴張其業務，以及議員因間接幫助某公司，而得有利益等事是也。」近來屢次有人提出議案，規定議員不得兼任某某種職務；此即參眾兩院議員常與營業機關相聯絡，以致引起反動之明證。現今法律規定：凡現任公共職務，由國家支給薪俸者，（除各部總長及少數高等官吏以外）無當選議員之資格；凡各部委員會的委員，或那三個經政府時准代運郵件的大輪航公司的董事，皆無當選權。一九一七年，又有一件議案，提議凡擔任從國家或各州各縣各殖民地支給薪俸的職務者，或在任何財政的、實業的或商業公司中擔任職務，經中央政府提出任命者，皆無被選權。該議案又禁止眾議院議員、國務員或各部次長，參與那種

關於工程的承辦或貨物的供給而發生之訴訟案件，其當事人之一造為國家或各州各市者。觀此種規定，即可測知該案所欲防止之弊病為如何了。

公司的董事部，如有衆議員列名其上，在昔時是很有價值的，到了現在已無甚價值之可言；此因衆議員之信用已被動搖的原故。衆議員有時能夠知道，國務員則通常總能知道，種種的事實足以使他們做投機事業而有成功的希望，同僚中對於此種行為亦不加以責備。政治家而與營業的事務相攙混，人民雖認之為不適宜，但名譽上偶受微玷，並不至斬斷其政治的生活。國務員及衆議員中之家無財產者，並不至於常受嫌疑；其道德的程度，亦不因受有薪俸而見低落；但若戀於薪俸，於投票表決之時，不惜違背良心以固位置，其道德纔算是墮落。輿論對於政治家的謀利行為，甚為注意；但出衆的才能為當時所必需者，則雖偶犯過失，公意亦能加以寬宥。官吏舞弊的新聞，傳播愈多，則輿論上之譴責，愈趨於減少；蓋被控之案件甚多，而曾經證實者極少，人民遂漸生厭倦，僅注意於數種重要的罪狀，對於其餘的事，不復加以監察。蓋事實之真象既無從得到，失望之餘，即不願再作澈底的探究。

一個公正的法國學者向著者說，近四十年來，衆議員學識上的程度雖較前稍高，而道德上的程度則較前稍弱；其故有二，而均與政治無涉。中等教育普及，中下各級以及工人階級亦受過教育，遂使出身低微而有才幹的人，選入國會者，較前加多。這種人不知注意於高等文明社會所樹立的道德標準，他們的舉止較爲粗魯，態度稍欠典雅，他們代表一種新精神，就是專求物質上的目的，而不顧及宗教或道德上的原則，這種精神雖係共和以來新國民的特色，然其起源並不是一定由於共和之故。在昔第二次帝國時代，不信宗教，任意放縱，以及他種失德的事情已所在多有。哲學派的熱心志士，鼓吹自由反對路易拿破崙者，深信共和政體足以造成較爲純潔的道德，以及較爲高尚的公共精神。但在實際上，法國的共和政體，迄今尙未有此造詣。

中央各行政部，在辦事方面，就其大體而言，是很忠實，很有效率。支出較奢而成績不足者，惟有海軍一項；然無論何國，凡政府向商家訂立大宗合同時，均難免有舞弊的事情。雖組織最佳，規律最嚴之德國官廳，亦不免有此情形。法國人的批評，專注意於攻擊國會，遂忽視行政官吏，然亦有時對於官吏加以攻訐。法國官吏，熱心服務，頗有在職業上協力合作之精神；高級官吏尤都皆



以衛護全體官吏的榮譽以及本人的榮譽爲己任。

司法機關也是如此。司法機關不受金錢的誘惑。但我們常從許多地方聽說法官有時爲政治上的勢力所支配，政府以及與政府相接近的人常以勢力加諸法官。這種情形也是不可忽視的。又有許多實例，足以證明政府要求法官做他們所不肯做的事。此種情形雖爲害不大，然亦宜加以防範。公意似乎過於寬大，對於政府之干涉司法的公平及司法的獨立，並不深加責備。此外又有一種習慣，爲害甚大，就是政府人員寫信給法官，及其所審判之案件。政府又有將低級的法官擢陞高級之權，故足以誘惑法官，使法官設法與政府親善。法官之提陞，自然是不可缺少的事。英國高等法院初審的法官，才幹最優者，可以陞爲上訴院的法官；美國的區法官及巡行法官，有時陞入大理院。但在英美二國，律師公會裏邊的輿論，足以防止徇私陞遷的事；而且各法官皆是從公會的律師中選拔出來的。法國則不然，法官並非來自律師公會，公會與法官不熟識，對於法官之行爲亦不加注意。

論到公共生活的風氣，更難作正確的估計。我們第一先要知道何爲公共生活的風氣。此種

風氣可以覺得而難以形容，其爲物有如芬芳之氣，可以確知其存在，而無從捉摸。風氣之良者，足以激起知識及道德的活動，令人愉快；其不良者則低損知識及道德之活動，而令人氣沮。良好的風氣，是開誠布公的，以愛護真理爲歸宿，而不受成見及度量淺狹之拘束。又是想像的，情感的，覺得本國的國家生活之偉大，欣然以服務國家爲自己的責任及特權。而且是愛國的，此處所謂愛國，其意義就是全國國民不但以求富強爲目的，且以求得正義爲目的。風氣足以拘制那野心家，使之不做純粹自私自利的事。凡受國民付託的人，如議員及官吏之類，風氣能使之盡力服務，以副全島中最良的成訓；凡做領袖的人，風氣爲之建立一種高尚的標準，不但希望他們態度良好，品行端正，並且希望他們愛護自己的榮譽且尊重他人的榮譽；不但希望他們嚴於責己，使其一切行爲深合於領袖的身分，並且希望他們待遇反對黨也加以尊敬，直至反對黨行止乖方，無可尊敬之價值爲止。故無論何人，凡曾在代議制的議會中列席多年者，但考察何種言行爲本議會所稱許，何種言行爲本議會所禁忌，其所羨慕的是什麼人，不信任的是什麼人，即可推知該議會中之風氣爲如何。有經驗的觀察者知道如何分辨此國會與彼國會風氣之異點；恰如用阿純表

(Ozonometre) 測知山頂的空氣與沼澤的空氣，其宜於人體健康之程度爲如何。

按照這個意義說，所謂風氣，一部分是教化所造成的，教化就是由於長久的習慣而造成的一種標準，一切服公務的人，在理皆應按照這種標準做事；一部分是全國的政治生活上公明正直的人，用他們的人數及身分所造成的，這種人在他們個人的生活方面，既超乎一切虛僞奸詐之上，而在公共的行爲方面亦慎重名譽。所以他們能够以身作則，成立一種風氣。社會裏邊任何階級內，皆有這種正直的人。不過任何階級，自社會上最高階級以至於所謂最低的階級中，亦皆缺乏這種正直的人。惟獨在社會上有位置的人，最易改善他們本階級人民的公意，以及他們本級人民所承認的標準；所以在公共的生活方面，這種的人數如能衆多，且有出類拔萃的才能，最是國家之幸福。他們被身分所拘，不能不遵守社會上共認之行爲標準。

法國政客所處的政治空氣如何，頗不易說明。任何國家的人民，對於本國服公務的人之品行道德，恆表示互相歧異的見解，國中善老則每謂世風日下，今不如昔，引以爲憾。法國因黨見激烈之故，此種情形尤爲顯著，不滿意於現今政治制度之人，即以詆毀現今政治制度之產物爲其

入手的辦法。現今服公務的人，特別是衆議院議員，所受人民的尊重及敬仰，遠遜於第三次共和最初十年前任諸人，此種情形已爲人所共曉。衆議院的尊嚴，漸見沈淪；詆毀橫來，罪狀頻加，議院亦習以爲常不復介意。陰謀的氣味，雖爲任何國家的立法院所不能免，但在布爾崩王宮（法國衆議院所在地）中，此種氣味似有登峯造極之勢；陰謀的才力甚爲重要，竟與辯論及辦事的人才幹相等。素爲國民所不信任的人，有時成了最忙的人，他們設計聯絡各黨，推翻歷任內閣，帝國自己不久可以有組閣的希望。作惡事者每假冒爲善，或謂此卽惡之投降於善。作惡事時，是否以假冒爲善爲較佳，乃爭議未定之問題。然無論如何，在法國殊無假冒之必要。但舞弊之事，一經司法的證明，卽須免職，而人格高尚毫無劣迹的人，不但能享有權力，且亦爲人民所尊重。

法國人尊重權力，故各總長到各州遊行時，在表面上所受的歡迎及敬禮，遠過於英美兩國同等的官員所能希望者。但握有職權之個人，在旁的時候，並不爲國人所信任及尊敬。詆毀總長之事，屢見不鮮，雖大總統亦有時受人民攻擊，其詆毀之言詞爲美國所僅見，爲瑞士所絕無。英國近七十年來，個人的鬥爭雖較昔兇猛，然尙不若法國之過爲已甚。法國人以爲國家是至尊無上

的，皆有權力的，此種概念引起一種敬畏之心，爲歐洲其餘各國所沒有的；法國人民之謀求國家官吏的職位，較爲熱心，其故亦在於此，但服務國務者並無高尚的責任心。法國亦有少數的宗教方面之唯心論者及社會主義方面之唯心論者，且普通人民亦因富於愛國的觀念而引起一種誠敬的熱心；但除此而外，法國國內，唯物的精神過盛，幾與美國或澳大利亞的立法院內唯物的精神相埒。新成立之國家，如澳大利亞之類，其政治生活，呈平庸俗陋之象，實無足詫異；但法國從前似乎是生活於其理想之中，且昔時曾以俠義示範全歐者，殊不應有此唯物的現象。

法國人民對於此種情形常有怨言。法國在復辟時代，歐立昂王朝時代，第二次共和時代，以及第三次共和之初年，立法院內人材甚盛，政客之中有許多學問家、著作家及思想家；至於現在，則人才較前稍差，或謂此卽上述情形之結果，亦有以之爲上述情形之一原因者。就實際上說，現在法國衆議院中的人才，較之英國下議院、美國衆議院決無遜色，然若與昔日之法國衆議院相較，則人才已見微弱或鮮少。以法國之富於精神上的獨立，且富於敏銳的智育上的活動，一般有才智有學問的人，似乎應願意置身於立法機關中，但實際上殊不如此。最有才智之人，願爲議員

而選入立法院者爲數頗少。推原其故，或謂一半是由於衆議員的地位不良，衆議員除去在他本選舉區以內，並沒有社會上特殊的位置，而每日的事務又甚勞碌。大學問家，大學教授，大科學家以及名望卓著的律師，如欲就議員之職位，即須棄其所業；有許多人雖欲置身國會，然因家居巴黎，在各鄉素少聯絡，故無當選的機會。一半由於此種有學問的人，與選民相隔膜。候選人之中，易於博得各地方黨會之好感者，係本地方的醫士，或律師，或商人中之肯注意於本地方的利益者，如有外人投足之機會，此種機會常爲城市中之富有資財的工業家或財政家所攫得。或謂法國有幾個區域中，凡世系較老，及斯文的人，因其社會的地位較高，在選舉時反致受累。鄉間或小村鎮之選民，皆欲選舉本階級中以工資爲生活的人，那般衣黑色衣服的人（即鄉紳）是他們天然的仇敵。此種趨勢，足使品格高尚，或富於哲學思想的人，爲之氣沮。但法國各地方的社會情形，互相差異，故此種趨勢，尙未普及全國。例如法國西部人民信奉天主教，其感受新觀念之能力較弱於其他各區域，故世系較老之人，當選的機會較在其他各處爲多；當選的議員亦較爲獨立，不若規矩會或那黨派佔勢力的區域，所選出的議員，必須逢迎本選舉區的人民，以致失去其自由。

## 第二十六章 民治政體在法國之成績

無論何人，如昧於法國自一八七〇年以來的實際狀況，而欲搜求在第三次共和之下，民治政府的優績及缺點，並比較其輕重者，則不獨自誤，且誤引旁人。此種實際狀況，是已往的歷史所造成的，故惟已往的歷史能解釋此種狀況。法國史略，已見於第十八章，今不複述，本章僅將英法兩國歷來政治發達之結果略加比較，並述英國那種利於實行民治制度的好機會。

英國社會上堅密的組織，自紀元後一千五百年至一千九百年之間，徐徐更變。古時田產及門閥的貴族，漸漸遞嬗而成財產的新貴族。每級人民與其餘較高的及較低的階級之結合力，雖其性質漸漸變易，然尚未曾有突然改變之裂痕。

法國古封建的貴族，存在到一七八九年，當時雖已成空殼，但名義猶存。貴族階級與中級人民是斷絕關係的，中級人民又與那工人及農民階級斷絕關係的。自從第一次革命以來，各級人民之中又有那法人所謂分立趨勢者，進行不止，每個社會的階級，皆分解而成社會的原子。

英國除去歷史上寥寥的數次危機，類如一三八一年瓦特泰來耳 (Wat Tyler) 之亂以外，

很少有階級的互相嫉惡，以及階級的永久對抗。英領殖民地中（指澳大利亞）曾有階級對抗之事發生，雖階級之界限未曾劃然分清，而英人已詫為異事。

法國在革命以前，三個階級互相憎惡。昔日門第的貴族，今已為數無幾。新的工業及財政的富豪，是從中級人民中發生出來的；他們自然不能輕視其父母所屬之階級。但工業的羣衆，咸憎惡富豪，而富豪亦畏懼羣衆。

英國遠自十四世紀時，已習於立法院的獨立，立法院亦有保衛民權的能力。自十七世紀中葉起，國會的特權及辦事的習慣，已為全國人民所熟悉。凡選入衆議院之人，皆知（或不久即習知）如何運用國會的機械。

法國古代繁亂的代議機關，所謂『三級會議』（*States-General*）者，早已湮滅。第一次革命時，另建新制度，但事前既無經驗，而新制度又係在時局騷擾之中，倉卒制定的。

英國自從早年之時，法律至尊的觀念，已遍佈於人民的心理中，依人民歷來的習慣而成的法律，為本國獨一無二的法律；不但臣民須謹守法律，即國王亦須謹守法律，不得有所阻越。厥後



縮減君權，將所減之君權付給國會，國會以立法爲本務，自然不肯將任何自由獨裁的權力付給國家或國家所任命的地方官吏。

法國昔時王權無限。公平及法律的觀念，明白存在；臣民與臣民之間受法律的約束，司法機關的辦事亦甚公平；但人民與君主之間，應守何種法律，則無明白的概念。這是因爲普通人民均覺得公共利益必在個人利益之上，又因爲法律家及裁判官所根據的法律，都是羅馬帝國的法律，於是國家的權力就無明確的限制。爲國家存在之理由起見，人民的權利處處可以侵犯。爲國家存在之理由起見，法律隨時可以變更。一七八九年的革命家亦沿用此種習慣，未加更改，所謂國家存在之理由，其勢力至今依然存在。

英國的各縣各區，自昔即有地方自治的制度。在十八世紀的末葉以前，此種地方制度已甚腐敗，且在實際上是少數人專政的制度，但同時頗足以屏除中央政府之干涉，養成人民愛護地方自治的精神。

法國第一次革命以前，各省各鎮雖有幾許地方自治權力，然須受君主的制裁，及取締。路易

十四欽定財政計畫，其能設法抗拒之者，僅一巴黎法庭而已。

英國昔時中央政府，僅能委任少數外省的官吏；自十九世紀以來，政府之職權繼續擴張，乃有許多新的官職發生，但文官考試制度已經實行，政府不得以官職爲市恩之具。且凡任爲文官者，在實際上皆可永久在職，政府不能無故予以免職的處分。各選舉區人民常向國會議員要求推薦官職，議員深以爲苦，考試制度，使議員可以免去許多麻煩，故議員亦樂於贊同。至維多利亞時代的後半葉，不復有以政治上的位置爲市恩之具者。

法國則不然。中央政府所任命的官吏，爲數極多。官吏在政治上的勢力甚大，而以在選舉之時爲尤甚。於是任何內閣，任何政黨，一旦大權在握，皆在可能的限度以內，儘量的任命那種可以信任的人，以及贊助當時政府制度的人爲各項官吏。

英國直至一八七六年及一八八九年（這兩年自由黨發生兩次內部的分裂），祇有兩大政黨，每黨的黨員，皆是社會上各階級的人民。守舊黨內有許多貧民，自由黨內也有許多富戶和貴族。（工黨是從一九零六年發生的。）

法國在第一次革命以前，無政黨之存在；革命以後，全國的大地主及大多數的富戶，差不多皆屬於一個政黨，而大多數的勞働人民，另屬於別一個政黨。

在英國政治上，抽象的觀念，無甚重要價值之可言，自由黨及中級人民均極力奮鬥，反對王權，實言人民應享之權利而不侈譁學理。最早的例就是大憲章。人民方面就養成一種憑依前例，遇有機會，則逐漸改革的習慣。此種習慣，已成為英國人民的一種特質。英國歷來的改革家藉口於天然的權利，為改革之資料者，頗不多睹。

法國則異於是，先理論而後實際，無經驗的人民往往易受眩惑。舊帝制推翻之時，所有封建時代之采邑獨立及地方自治種種習慣均已忘卻，於是除去抽象的學說以外，毫無別種基礎，可以使他們建設新政府。實際的改革，向來未能造及空洞的理論，未能與理論相攜並進，而理論適足以阻撓那徐緩的，微小的改革；蓋因高談理論者，恒視徐徐的改革為不足用的原故。

英國從前各派宗教及教會，互相排斥，直至十六和十七兩世紀間，爭端纔平。國教及非國教的人，雖仍舊互相反對，但在政治上已無重要的關係。自從一六八八年以來，全國人民在實際上

可以說是祇有一個信仰。虐害異教教徒的事，在英格蘭及蘇格蘭早已絕跡。

法國昔時天主教會勢力最大。直至革命前三十年內，法國仍有虐害異教教徒的事實，其所引起的反動亦甚劇烈；革命之時，不但推翻天主教會，甚且推翻一切宗教的禮式。從此以後，天主教徒及瓦路特爾派的人（Voltaireans）（即是提倡無神論者）互相仇視；全國人民因信仰不同分成各派，其互相仇恨，較之專因政治上的爭議而引起的仇視為尤甚。天主教派及非宗教派各走極端；耶穌教徒及共和派的天主教徒為數甚少，不足以別成一系，調停於二者之間。

以上各異點，溯其原因，皆由於兩國已往種種事實進行的途徑不同之故，或者亦受有種族的性質不同之影響。但歷史上既已供給充分的材料，足以解釋兩國的異點，又何必向隱微不明的種族遺傳方面，搜覓解釋。英國政治上之特點，大半由於其島國的地位，且由於英國並未採用羅馬帝國的法律，故不能承認專制政體的學說。英國在一八六八年及一八八五年所經營的民治制度，較法國為優；然推原其故，非由於此種人民有何優點，而彼種人民有何缺點，卻由於各國的地理上及歷史上的事實不同之故。此種事實之不同，實非甲國之功，亦非乙國之過，甲不應因

之而受稱譽，乙不應因之而受詆毀。法國政府制度的缺點，大半是出源於實際的狀況，並非發源於民治政體的本身。英國現今正在改革的時代內，將來是否能盡量的利用其所承襲的優勝點，此時尙未能預料。但吾人於稱譽法國共和政府之優點以前，不可不知英法兩國在預備樹立代議制的民治政體時，他們各有上述的各種異點。

法國的批評家，哲學家，以及反動派的政治家，皆不滿意於他們所謂的國會制政府。自表面上看之，法國的政府制度是國務員對兩院（實際上僅是衆議院）負責，兩院議員理應代表他們本選舉區的民意，全國大多數人民的意旨，因此而能見諸實行。按照這樣說，法國政府的制度，似與英國及英領自治屬地的制度相類似，但在實際上，卻殊不如此。全部制度的運用，大半發動於衆議員與他們區內過半數的選民之個人間的關係，以及國務員與議員個人間的關係。衆議員必須能够替他本選舉區或各選民謀得利益而後可以繼續當選；國務員必須能够夠議員的方面，照護他們所要求的利益，而後能繼續在職；此種程序，實在是虛耗國帑，敗壞立法院的道德，減少行政機關的能率。共和政府成了市恩徇私的政府。益之以衆議院議員分成許多黨派，數十

年以來，無一內閣能在國會內純賴本黨議員而佔有過半數的勢力者，並且每次的內閣皆有暫時的性質。有時各小黨組織一個聯合的團體（例如一九〇一年），但歷時不久，即行破裂。因此之故，內閣不能穩固；任何國務員皆注意於設法謀得同意票，對於每一張同意票皆加以注意。聯合各黨以成團體，為取得過半數同意票的惟一方法；於是各方面皆不憚使用密謀詭計，極力聯絡各黨派。法國政客的謹慎小心，或不遜於他國的政客，但為勢所迫，不得不用譎詐的方法，以取得位置。

衆議員對於執行政務的機關，常懷嫉妬。這是因為（一）法國人的天性嗜好批評，（二）第二次帝國傳下來的積習，（三）每個團體的人皆有野心，希圖擴張本團體的勢力。此種情形愈使內閣不能穩固，但有時（例如在戰爭危急之時）確實需要嚴刻的批評，方能使國務員的所作所為合於正軌。

或謂議院各委員會之分享立法事務，未免減少內閣規畫各項建議案及促成各建議案之通過的權力；且各委員不相聯屬，有損於互相調協的精神。但委員會制度之採用，實因為立法院

的事務太多。美國國會亦因不得已而採用此種手續。英國國會獨以全院議員共掌立法事務，卒至事務累積難以清理，今亦試用委員會制度，以資救濟。各大國的立法機關皆受事務繁多的壓迫，力不能給，蓋不獨法國爲然。

立法院裏邊舞弊的情形，前已述及。舞弊之事雖不劇烈，亦不盛行，但已足表明，共和國未必一定依道德爲生活，而君主國家依尊榮爲生活如孟德斯鳩所說者。又有一個較爲重大的缺點，就是財政的管理失常，政府揮霍過度，浮債漸漸增多。白萊特約翰 (John Bright) 及其同時的英爾急進黨皆以爲民治政體可以節省政費，但據現在及已往的經驗而論。民治政體不惟不能節省經濟，且較法國路易十四時代及俄國帝政時代之專制政府尤爲費錢。

法國的行政機關，就其對於衆議院議員之關係而言，雖微弱可憐；但對於人民個人其權勢甚大。英美兩國所謂的公民自由，在法國未免有所欠缺。公民難免家宅的檢視，及無理由的逮捕。在他方面，報館卻可以自由以任何罪狀加諸個人，而不受刑法上的裁判。

官吏對於特殊的行政法院負責，不受普通法院的裁判。特殊法院頗能盡職，故官吏尙不至

過於放縱；但公民方面的自由，卻因官吏之受有此種特殊的待遇而被剝削。益之以中央行政機關權力的範圍太廣，普及於全國，甚至細小的地方事務亦歸巴黎裁決。各州州長原是革命以前君主時代的產物，拿破崙時代恢復州長制度，但州長的威勢，不因民治政體之故而較昔減少。地方行政官吏，直接受州長之節制，間接即受衆議員之指揮，幫助議員的選舉，其平日的措施，亦無時能免政治上結黨的弊病。行政機關具有時受立法機關的鼓勵或許可，而干涉司法。在從前的時候，曾有許多的法官，因受有不忠於共和的嫌疑，遂受免職的處分。

或謂此種缺點，是由於政治上的必要，其情可原。第三次共和之初年，國體自身的問題尚未完全解決，反對共和的人蠢然思動，在彼時自然不能依照秩序久定的國家之成例，以同一量數的自由權交給地方官吏及人民，因為祇有中央集權的官僚政治方能統一全國，箝制一切破壞統一的趨勢。但共和國家最不應採取箝制的政策，因為共和國家的自身是建設於自由二字之上，自由的效力能擔保人民的滿意，使他們效忠於自由的組織。法國歷次內閣雖皆實行高壓的手段，且援引前任的內閣，曾用此種手段以為藉口；但一般公民並不引以為憾。趨重保守的人，如



大多數的中級人民及農夫，皆以爲此種箝制的手段足以保障全國的治安。

政府對於宗教事務固執成見，不令他人享受信仰之自由，以及暗中偵察各官吏，各軍人，甚至於各法官的宗教上的行動，（一九一三年有人告發謂規矩會的人曾作此種偵察的事）此二者皆非自由政府所應有。此種行動所藉口的理由就是羅馬教會和僧侶及其所抱的宗旨皆不利於共和政府，於是地方官長（如縣長之類）若時常到教堂行「彌撒禮」（Eucharist）或令其女兒在教堂的講台上唱歌，就算是對於他所服務的共和政府，缺乏忠心。

「自由，平等，博愛」是法國共和政府的格言。民事上及政治上的平等，確已成立。社會上的平等，非政府之力所能造成；政府如欲建立社會上的平等，祇有一個方法，就是剷除所有的階級，而僅留一個階級。經濟上的平等尙無端倪。惟獨社會的及經濟的革命，足以創造經濟的平等；但造成以後能否維持久遠，尙是疑問。至於自由，法國人民所享者或尙少於旁的君主國人民所享者。至於博愛，則宗教的及政治的黨派分異，引起各人間的惡感，更何博愛之足云。

階級的猜忌，反對宗教的態度，以及對於個人的自由，未能十分重視；凡此種種，皆是法國舊

有的弊病，並非民治政體所釀成的。但這樣弊病至今未能完全除掉，共和政府卻不能辭其咎。各派的人民互相反對，而不互相聯合，以致阻礙政府的進行，使政府對於應辦的社會事業，未能一一辦到，且使全國咸感不安，此種情形，是法國共和政體之不幸，並非共和政體之過失。

人民之中，有一大部分不知留心政治。四次的革命以及自一七八八年以來政治生活上不斷的發生擾亂，始終未足以使全國的農民及一大部分的中級人民注意於政治事務。公意的勢力因此而受損傷。有幾個階級的人民不知發表意見。再就全國而言，各派的意見劃分過嚴，決難混合，以造成全國一致的公意。此種情形，若與從前君主時代相較，並不見得今不如昔，且已較歐立昂及邦拿巴王朝爲優。但鼓吹民治政體的人，以爲人民如能得有政治的權力，自然知道他們有實行此種權力的責任，且有將此種權力運用得當的才能；法國現在的情形，實足使抱持這樣主張的人大失所望。

現在且轉過來，敘述法國自從一八七一年以來共和政府的成績。

評判法國共和政府之成績時，我們非但須顧及上所述那種自昔時遺傳下來的種種不幸

的情形，且須參照以前歷代王朝的成績，特別須與第二次帝國的成績相比較；因爲第二次帝國是法國物質發達及繁盛富庶的時代。自從第三次共和成立以來，法國的狀況，是否較前提高抑或墮落？各個人究竟是否較昔安樂，較昔滿意，至於若何的程度？

內務行政，無論在鎮市之中，或鄉間，效率均甚充足，且頗正真。官吏之舞弊徇私的事較少於第二次帝國時代。有許多城市政府，開銷太多，妄費公款，不知節省，巴黎城市政府亦不純潔；但被人告發之罪案，尚不如美國各城市所犯罪案之多。美國自一八六五至一九〇〇年之間的城市政府，百弊叢生，迄今仍未去盡。

法國之維持公共秩序，頗爲得當。人民浮躁好動，歷次政治上的大變動以及工人的大罷工，皆引起人民的狂怒；在此種情形之下，行政機關必須有甚大的權力，且有相當的魄力敢於執行這種權力，雖遭國會之反抗亦在所不顧，方能防止暴亂及內閣的發生。法國警察權力範圍之廣闊，及其所用的種種專制方法，自英美人視之，莫不詭爲異事，但法國警察因惡意而濫用權力的事，甚爲罕見。民事訴訟的費用，較英美兩國爲廉。民事法庭的辦事頗滿人意，怨言甚少；刑事法庭

亦然，高級法官甚爲一般人民所信任。外國的觀察者以爲法國刑事訴訟之程序對於嫌疑犯的待遇，失之嚴苛；對於收受證據的規則失之寬濫；但這都是法國舊有的習慣，無關於政體。全國尊重法律，尊重行政機關，故無濫用私刑的習慣。

第三次共和成立以來，立法院所制定的法律甚多，其價值如何殊難斷定。但議案之良否，須視其實行以後之成績如何，而後方能斷定。各項問題中，最爲國會兩院所注意的，就是教育，關於宗教方面的，教育事務最易引起各議員之爭論；教會與國家間之關係；工人組織工團的權利；老年人的卹金；衛生事務；工廠法律；以及賦稅，種種問題。關於這種種問題，範圍極廣的法律業已制定。有許多人以爲各項法律之專謀一般人民的利益者，尙有許多未見實行；因之深致不滿。但兩院日處於各政黨互相軋之空氣中，而仍能討論並通過許多法律以改良工業的狀況，其工作之價值，已有不可厚非者。每年所通過議案之總數，不少於前兩次王朝時代每年所通過的各項議決案，大都均沒有引起各黨的爭論，且亦不甚重要；此因拿破崙所制定的法典，已將親族法，財產法，裏頭的許多問題完全解決，而在英美兩國因無大宗的法典，故此種問題尙未明白解決。

歷次內戰所最注意的問題，就是軍備。其所得到的結果，雖不如所需要者之多，悲觀派的人雖常說民治的習慣損傷軍人服從的精神，但以法國人民之厭棄軍閥，不願軍人專制的精神再現於法國，而陸軍仍得有現在的狀況已屬大有可觀。在一八七〇及一八九〇年之間，東北邊境已築有宏大的防禦線。一九一四年八月所下的動員令，成效甚佳。法國軍隊在上次歐戰中關於紀律及精神兩方面，均博得世人的稱譽，足與法國歷史上最優的成調相符。海軍事務成績較差，歐戰期內，艦隊的成績，似不足以與歷來所用的海軍經費及法國海軍古代的聲譽相比。

自第三次共和以來，法國在非洲北部西部及中部的殖民地已大見擴張。馬答加斯加 (Madagascar) 已併於法；在亞洲東南部，法國亦得有許多的屬地。其所得屬地除都尼 (Tunis) 及摩洛哥 (Morocco) 外，皆屬於熱帶，不宜於法國人民居住，不過現在法國並沒有多餘的人口，足以往外國送。法國費去大宗款項設備海軍保護此種殖民地，但這許多殖民地是否果有充分的商業上的價值，卻另是一個問題。

外交政策方面的進行，歷經許多危迫的時機；雖有時措置失當，但法國外交政策方針很少

變更較之其餘歐洲列強各國之外交目的，變更較少。國會兩院，在外交方面，服從全國人民的心理及意思，總是幫助行政機關，增加行政機關的能力。試思各國歷來以議會主宰國事所發生的種種缺點，則法國議院之善於自治，實足令人景慕。自從希臘德摩思第尼（Demosthenes）時代以來，世人咸謂外交政策方面爲任何民治國的弱點。然觀一八七一年至一九一四年間法國的歷史，則此項見解似乎是毫無根據。歐立昂王朝及第二次帝國時代外交上的謬誤及其軟弱，較第三次共和時代爲更大。

我們對於第三次共和最足嘉許的事，就是自從成立以來，迄今已及五十年，但法國自一七九二年以來，任何政體至多延長二十餘年而已。第三次共和曾經發生數次危險。船被潮流所驅，近於礁石，然因駛船人技術優良，或全船人的命運甚佳，卒能脫險，未受損傷。至於現在，則航路已較爲安穩。不過我們也不能說普通一般人民皆比數十年前，較爲滿意，因爲農夫及大部分的中級人民在路易拿破崙之下甚爲滿意，迄今仍極力景仰路易之爲人；而大部分的工人又皆渴望社會主義的共和國，不滿意於現今的政府組織。但就歷次的選舉觀之，可知雖有許多人民憎惡

議院政治而希望強有力的行政機關；（並不是希望專政制度）但王黨各派已漸就消滅。法國共和政體今已確定，縱有變更，亦不過共和的方式上或有所變更而已。昔時巴黎常不得全國同意，或違反全國公意而發生革命，現在已不能如此了。陶克威（Toqueville）在五十年前曾發一疑問說：『舊民族有一種不可待治的病症，就是一治一亂；我國是否亦趨於這條道路，每隔一個時期便發生無政府狀態？』據現在的觀察，法國今日並不比一八七〇年時較近於此種危險。現在有許多種勢力在法國爭雄，然以穩固為目的的各派勢力，足以使人民得有生趣及希望者，似乎最佔優勝。

法國民治政府的歷史，足資旁國之殷鑒者為何？我們若想根據於法國以往的經驗，作成普遍適用的結論，必須格外小心，因為法國的國情有許多與別國不同的地方，其共和成立以來，種種成功及失敗大部分均發生於國內特殊的情形，小部分發生於政治制度之本體。雖則如此，我們仍可從法國共和的歷史中推演數條教訓，俾一般民治政府的學者有所借鏡。

民治政體，須以地方自治為根基。地方自治能使一般公民得到獨立行動的習慣，知道什麼

是公民對於國家應負的責任，且知道如何盡這種責任。法國中央政府統轄各地方的事務，就減少了公民的責任，增加了行政機關所委任的官吏數目，因之擴大了政治上濫用私人的範圍，以官位供市恩之用。地方自治的行政機關固然也難免任用私人的弊病。美國及別國皆有這種情形，任用私人以求達到個人的或本政黨的目的；但地方機關權力的範圍較狹，故其為害不大，國家的重要利益很難因之受到損失。且此種弊病，並非到處皆有，本地方的公民，愈覺此種弊病時，即可設法剷除之。美國各地方此種弊病，就是這樣剷除的。

觀於法國行政機關歷次平定亂事時所有的毅力，及堅定心，即可證明民治政府不一定是軟弱的政府。對於此，固然全賴乎民意對於內閣所加的贊助如何，且賴乎國務員個人的性質剛強或懦弱。然凡是有魄力的人，其作事之原動力如果完全為謀公家之利益，毫無令人可疑之點，總可得到人民的贊成。作首領的人敢於作事，其勇敢的精神，最易為羣衆所欽佩。

一院制的國會，獨掌大權，易生危險。故必須設有一種限制，以阻止其倉卒或純任情感的舉動。這種限制，或以剛性的憲法限制議院的權力，或總統有否決權，或設立第二院均可。法國有計



多當權人，甚願參議院的權勢較現在更大，他們以為不但參議院立法權力應當加大，就是參議員的勢力亦應加高。但專就現在而論，參議院已經是一個有價值的機關，有限制衆議院的能力。

在民治政府，特別是議院制的民治政府，領袖人物是萬不可缺少的，有作領袖的人物，而後可以創造那緊密的，堅固的政黨，以及那堅定的一致的政策。有作首領的人物，而後一切立法行政的責任皆由一人或數人擔負；若無領袖，而令國會全體負責任，則責任果應誰屬，必致閃爍不定，恰如煙霧之無從捉摸。法國自從岡貝達死後，即缺乏領袖人物。費利希勒略 (Jules Ferry) 具領袖之資格。瓦達克盧梭 (Waldack-Rousseau) 頗有領袖的才幹，善於將亂之時整理國事。領袖人物有時成爲野心的長於口才的政治首領，能引導並煽惑人民入於危險的途徑。但就法國國情而論，此種首領之不易發生，較英國爲尤甚。法國人民是非常的敏於批評他人的是非。法國歷來專政的魔王，其攬得權勢，並非由於長於辯才，能在議院或講臺上發揮偉論之故。

普通選舉制度並不足以防範此種魔王的崛起。普通選舉制度推尊路易拿破崙，選之爲任期十年的總統，繼又選之爲皇帝，且於路易在一八七〇年失敗的數月以前，承認皇帝當享之大

權，每次投票皆得到絕對的過半數票數。普選選舉制度又給波胡須許多的幫助，『凱撒主義』(Caesarism) 在現今仍能煽動普通的人民，恰與在羅馬共和之末葉時相同。

數十年前，愛自由的人民潛謀推倒意大利的專制政府時，密祕的黨會是不可缺少的，但在今日法國，憲法上的自由早已取得，密祕黨會為害甚大。他們是不負責任的，所以對於政治上所發生的影響是有害無利的，容易引起人民的偏見，且容易成為自私自利及擾害社會的工具。

無論是主權在民或是個人權利平等，或是社會上的平等，皆不一定能夠取得個人的自由。法國公民，並無英美人民所有的充分的保障，以防禦專斷的拘禁或拘留，或家宅的搜索，或警察方面與任何官吏方面之冒昧的行為。美國人民，視此種保障為自由的主要部分，英國人民，自從民治政府成立以來，即有此種的保障。法國公民在平時也有種種嚴刻的限制，而在大多數的自由國，非在戰時，不以此種限制加諸人民。

無論何人，凡曾考察法國自一七八九年至現代的歷史者，莫不詫異於法國屢次革命在思想方面及行為方面所養成的種種習慣。每次激烈的破壞秩序的行動，皆能引起人民之同意。革

命的神聖權利是不宜常用的，必至其餘種種的救濟方法皆經失敗，而後可以偶爾一用。法國人民則不然，在非必要時，亦樂於發生暴動；縱能成功，其實際上的破壞已經甚大。此種習慣，不但使人民輕視權力，且使野心的冒險家敢於利用人民的弱點，反抗合法的政府；實則政府所有的缺點，皆是用合法的及和平的方法所能剷除的。安靜的，東身自愛的公民所最注意的，是他們自己的安樂及財產，因畏懼此種暴動之發生，遂不得已而集合於專橫的冒險家之旗幟下，贊助他所建立的政府。叛亂之事，常附帶種種殘暴的行爲；以致引起各級人民的仇恨，使全國人民分成各派。雖歷多年，各派人民仍未能融洽。

凡此種種情形，法國皆發生過。一七八九年法國有革命之必要，因為世所共認，但革命所喚起之精神，歷八九十年而後除淨。近五十年來之立憲政府似已被除，人民叛亂的習慣，因為現在的人民，已知道假如有所要求，儘可用投票方法取得之，無革命之必要。但大病雖除，餘恙尚在，人民多少仍有好暴動的傾向。英國自由黨的老主義，以為無論何時凡有修改憲法之必要時，應用和平之方法，縱不能不破壞政治上的制度，所破壞者亦以愈少愈好。此種主義已成陳言，但也有

幾個國家，確能實行這個主義。

有人說，法國自從實行民政體以來，國家未曾得到足夠的最有才智的人服務於政府之中。這句話的解釋不能說是法國缺乏有才能的人。英美人民居於巴黎者，目睹法國政治上的活潑氣象以及政治家手段之靈敏，莫不詫異。國會兩院，類似戲院，演戲的人就是看戲的人，互相批評彼此所演的戲。此種靈敏的精神，如善於利用，即可變成沈靜而長於思考的人，將眼光放大，詳慮現在的國情，預料將來的趨勢，而成爲思想的前趨；如此，必可以對於全國民意上發生那定而不移的影響。任何民政政府，皆需用有才能的領袖，以彌補其特殊的缺點；法國並不缺乏富有學識，思想敏銳的人。法國學者對於政治上所創造的及所發表的哲學思想，成績極多，與其餘任何一國相較絕無遜色。但在法國，凡有此種學識及智慧之人，大部分均未從事於政治生活，以用其所學；而有此種學識及智慧的少數政客，又因處於黨見及感情用事之空氣中，不能自由呼吸。共和政府在法國之成績已如前所述。或謂共和政府對於全國的智識及道德的生活上，也發生許多影響，今就此點略加討論，以爲本章之結束。余哀耳 (Edmond Scherer) 在 一八八三

年時說：「民治政體所造成的皆是不庸的人才，余哀其以前及以後的學者，亦有如此的主張。現在法國有些學問家，他們並不是王黨的人，也不是天主教徒，但他們也以爲法國人民的道德漸見衰落，其故皆係共和政體所致。這許多的學者雖然是我們所敬佩的，但政體是否對於全國的文學、美術、哲學除去發生那種微細暫時的影响外，更能發生重大的影響，卻是一個疑問。本書以後尙有一章專論這個問題，故今僅就法國的情形略一討論。政治自由，在法國誠未能產生當初在專制政體以下那熱心自由人民所希望的那種智識方面的良果；共和以來所發生的大思想家，大學問家，大政治家，並不比從前君主時代加多。民治政體，在政治的範圍以內，或能將一般人的知識抬高，或低降，使全國大多數人民之知識高低相等，而未能產生許多學識奇偉足以起羣立異的人才。揆言之，共和政體所發達的人才，或係屬於此類者較多，而屬於彼類者較少；但無確實證據足以證明共和政體減少了全國所有的人才，更無證據足以證明共和政體阻滯科學或文學或美術的發展。科學文學等項皆是立於政治以外的，其發達或頹敗是由於種種原因，此種原因現在尙無從解釋，或實在是不能解釋的，亦未可知。科學文學等，皆受當代社會的環境及一

般的趨勢之影響。如在唯物主義盛行時代，人民以報紙爲輸入知識之要具，專心研究商業上的計畫，竟日孜孜，了無閒暇，自不易在高尚的思想界中有所創造。任何趨勢，凡足以操縱全國人民者，其影響即及於政治，而使全國的政治理想亦帶有此種趨勢的色彩；然其原因實由於此種趨勢之本身，而非由於政體。二十世紀以來，歐美各國無論其政體如何，大概皆缺乏文學特長的人才；然則第二世紀之法國無有類似余高（Hugo）之詩家，或類似芮能（Renan）及譚因（Taine）之散文家，豈可以歸罪於民治政體。阮克（Rankke）及孟森（Mommson）之流，在帝制的德國，無後起之人足與之齊名者；而在民治的美國亦無魏得斯渥斯（Wordsworth）田立森（Tennyson）柏朗寧（Browning）諸人而與者。人才之缺乏，時勢使之然，非民治政體之罪。然有一事可以歸罪於法國民治政體者，就是民治政體，在法國及許多國家均未能使足數的有建設才能的人，出任釅鉅，以定國是，並解決現代世界上愈益增加之種種困難問題。關於此點，普通選舉制度及代議制度尙未能將一七八九年時種種的希望一一實現出來。

至於道德方面，情形與此少異。法律所樹立的標準，以及政治生活上種種習慣所造成的標

準，對於道德均有影響。假如法律對於個人的言論及行爲上所加的限制較爲寬放，其影響所及卽有損於社會生活的風氣。法國對於此種事務的法律，失之過寬，或法律上雖有種種規定，而未能認真實行。但法國今日道德的標準，無論是公衆方面的或個人方面的，在實際上并不低於昔日君主時代或專政時代。攝政時代及路易十五時代之情形姑不追論，凡曾讀過一八一五年以後復辟時代的歷史，或熟知第二次帝國之情形者，決不至於單單的指摘第三次共和官吏貪贓舞弊之事，在俄國專制政體之下，較在任何自由國家爲甚。六十年前，一般人皆相信德國的道德高尚，而派登路易拿破崙治權下之法蘭西。至於今日，已無一人再作此種的比較。或謂現在法國離婚的數目較多，是由於法律之不良；然離婚的案件加多，乃各國現代社會上共有之特象，不能單罪法國；且完全禁止離婚的國家，其道德亦不較允許離婚之各國爲高。然有一事足以指摘者，卽最近法國立法院以法律禁止學校教師在講堂上論及上帝的存在，且禁止學校的教科書中載有任何關於宗教性質的事物；於是學校裏邊關於道德上的義務之講授，乃大受打擊。

政治哲學家，每以爲一國的政體如何，對於全國國民的生活上有很大的影響，此實錯誤。外

國的觀察者最易陷此錯誤，其故由於外國的觀察者對於一國人民內部的精神及國內的道德所知較少，而對於一國的政府及政治所知較多。在民治政體之下，政府的缺點為衆目所共觀，學者不察，遂以此種缺點為民治政體之特質。七年以前，觀察者以為法國人民困於國內政治的及宗教的紛爭，立法院變動無常，且為國民所不信任，大部分人民對於政治漠不關心。最有學識的人民中，也祇有一極小部分肯加入政治的生活。於是此輩觀察者，皆說法國是一個衰落的國家，國民生活的火燄已竟低落。不意大戰驟起，其猛烈情形為人民向所未見，敵軍侵入國境，佔領一大部分的疆土。政治上各派意見依舊存在，政治上的陰謀依舊未滅，內閣仍是屢屢的更迭；但國民卒能起而自禦，以救危亡。於是世人始知今日的法國，仍有舊日的精神；今日之國民較之昔日國民，未嘗喪去絲毫的熱心，今日之軍人，較之昔日軍人未嘗喪失絲毫的勇氣。