

現代

民

治

政

體

叢書

世界

世界

蒲待斯著

趙蘊琦譯

張慰慈校

第二

編

中



綏遠省立圖書館

分類號數 331.604

登記號數 000980

中華民國 24 年 12 月 15 日登記

320
146
1-3

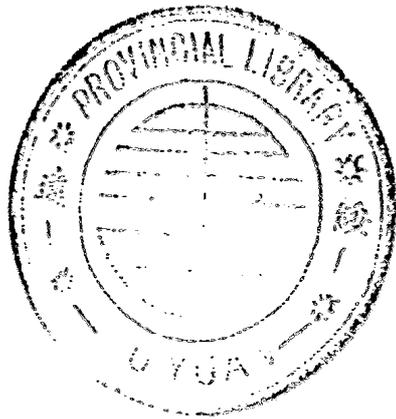
571.6
353
233

書 叢 界 世

體 政 治 民 代 現

中 編 二 第

著 斯 徠 蒲
譯 琦 蘊 趙
校 慈 慰 張



行 發 館 書 印 務 商

82161



現代民治政體目次

第二編(三)

瑞士

第二十七章	人民及其歷史	一
第二十八章	政治制度	八
第二十九章	人民的直接立法創制權及複決權	六一
第三十章	政黨	一一三
第三十一章	公意	一四三
第三十二章	總論瑞士的政治制度	一五四

坎拿大

第三十三章	坎拿大及其政府的組織	一七七
第三十四章	人民與政黨	一八九
第三十五章	政府的運用	二〇三
第三十六章	公意	二一八
第三十七章	總論坎拿大的政治	二二九

現代民治政體

英國蒲萊斯 (James Bryce) 原著

趙蘊琦譯

張慰慈校

第二編(二)

瑞士

第二十七章 人民及其歷史

現代世界的各民治國足稱爲真正的民治國者，當以瑞士爲最有研究的價值。一因瑞士民治政體成立最早。二因瑞士把民治主義推闡得很寬廣，實行得很堅久，爲歐洲其餘各國所不及。此外，瑞士的土地雖然褊小，但因係聯邦國，所以國內各地方以民治原則做基礎而構成的政治

組織，是形形色色，各不相同；其變化之多，迨猶甚於美澳兩洲的聯邦國。

欲知瑞士的政府制度，及其施政的情形，須先知瑞士的天然狀況，及其國家成立的歷史。瑞士國家是由許多種族不同言語不同的人民，漸漸發達而成的。其天然的景況，殊不便於統一，以成爲一國。瑞士人民，居於大山脈的兩旁，北方人民居於山嶽起伏的高原之上，其餘人民則居於深谷之間；高大的山嶺及廣漠的雪地，使各處居民，因天然的限制彼此隔斷。東北兩方的人民，並沒有天然的標幟與德國人分界，西方也沒有天然標幟與法國人隔離，南方與意國人之間也沒有天然界限。從人種學上說，瑞士人民分屬於這三大種，且無公共的語言。六百年前，因種種原因，這三種人民纔混成一體；不但成爲一國，且成爲歐洲民族中最有團結力，最富愛國心的國民。

瑞士歷史

十三世紀的末葉，有三個條頓民族的小部落，落居於魯澤恩湖 (Lake of Luzern) 南方及東南方的山谷中，結成攻守同盟，防禦那北方低地各大地主的侵擾，這些地主都是封建制度的餘孽，常向各部落橫征暴斂，這三個部落獨不願俯首聽命，故不得不籌自衛之策，結成同盟。這三個

部落負山爲固，曾屢次戰敗哈伯斯伯各歷代伯爵（Counts of Habsburgs）的軍旅，但仍尊崇皇帝的統治權，且曾受霍汗司脫凡王室（House of Hohenstaufen）歷代君主的優遇。彼時英國人民正力迫英王承認英國人的自由權，這三個部落的舉動也與英國人民的舉動相同，並不空談自由的原則，卻極力衛護他們自古相傳的權利。他們依賴自己的農田、森林、牧場的出產物以資生活，凡有產業的人民，都是一律平等，公開會議，處置本地方的政事。這就是民治政體的起點。其後有幾個旁的鄉村，還有幾個城市，就有幾個城市例如朱立克（Nürich）及魯澤恩（Luzern）自從羅馬時代就是貿易的中心點，也有幾個城市例如柏恩（Bern）是從黑暗時代的山寨發達而成的，都加入這同盟；以後漸漸加入許多新部落，他們都和原來的三個部落相聯盟，但他們彼此卻未嘗互相聯盟。一三五三年柏恩（Bern）加入同盟後，同盟者共有八邦。一五一三年阿賓澤耳（Appenzell）加入後，同盟者已增至十三邦。直至法國革命時，這個同盟仍舊祇有十三邦。十五世紀後半葉，該聯盟已成爲中歐羅巴的強國。歐洲宗教改革起始以後，因各邦中有一半是信奉耶穌新教（Protestantism）的，一半是皈依羅馬教的，於是該聯邦大受影響，幾至分崩；但

各邦仍能以攻守互助爲前提，維持盟約，至終並未破裂。一六四八年威斯得伐利亞條約 (Treaty of Westphalia) 承認聯盟各邦爲一個獨立的國家；帝國至尊無上的權力，至彼時已夷陵殆盡。同盟各邦的內部政治組織，彼此大不相同。鄉村的邦是純粹民治國，全邦人民公開會議，共同處置政事。有幾個城市——例如柏恩——的政府，差不多是寡頭政府，少數貴族操持政柄；又有幾個城市政府也是寡頭政府，但尙側重於平民。各邦聯盟的目的祇爲攻守相助，至於各邦內政，仍歸各邦自己掌管。同盟各邦共同設立一個中央議事會 (Diet) 由各邦派代表與會，專司討論外交政策及他種對於各邦均有利害關係的事務。各邦代表皆受本邦的指揮。彼時并無中央行政機關，恰與一七七六年至一七八九年北美合衆國的情形相同。有幾邦因戰勝而割得鄰國的土地，就把那個地方的居民，當作屬地的臣民，不給他們絲毫的自由權。

法國革命起事以後，瑞士頓起擾亂。一七九八年法國軍隊侵入瑞士，戰事乃大起。舊制度竟完全推翻。於是創設海爾威細亞共和國 (Helvetic Republic)，集權中央，但不久又復取消；一八零三年拿破崙將瑞士各邦組成一個聯邦，於是各邦彼此的關係，較之舊日聯盟時代，愈覺密切。

以後國內屢起變化。至一八一五年，另建新聯盟國，疆域較前加大；但禍亂相繼，卒未得安平。一八四七年，耶穌教各邦與天主教各邦開戰，是爲桑得崩之戰(Sonderbund War)，耶穌教各邦獲勝。一八四八年新憲法成立，遂將從前的邦際聯盟 (League of States) 改成『聯邦國』 (Federal State)，該憲法有許多方面都是因襲北美合衆國的聯邦憲法。這憲法經過多次的討論，並於一八七四年大加修改；現在瑞士政府就是按照該憲法組織的。昔日各邦的屬地，例如沃特(Vaud)之屬於柏恩，意大利各縣今名梯其諾 (Ticino) 者之屬於瑞士最古的三邦，即烏理 (Uri)，史微治 (Schwytz)，及翁特瓦丹 (Unterwalden) 均在。一八零三年改爲自治邦。現在瑞士所有的公民，在各邦憲法及聯邦憲法之下，都有平等的政治權利。

但各邦之間，仍有許多的異點，依然存在；所以瑞士各邦之能聯成一國，遂爲歷史上獨一無二的現象。全國人民約有三分之二說德國話，其餘多半說法國話，有一部分人民說意大利話，還有更小的一部分說羅曼斯話 (Romansch or Latin)。說德法兩國話的人民，大多數是耶穌教徒，其餘是羅馬天主教徒。瑞士人民因宗教信仰之不同所分成的地理界限，與因語言的異點所

分成的地理界限，並不一致：住居那信奉耶穌教各邦的，也有人說德國話；住在那信奉天主教各邦的，也有人說法國話；又有幾邦是天主教徒和耶穌教徒雜居的，人民就說這兩國的話。種族同化的進行，雖覺遲緩，但是進行不已。文字的鼓吹，各處人民的遷移，及商務的交通，與各種人民的通婚，漸漸能使各種不同的元素，互相同化。有幾個鄉村的居民，祇知德語，不知法語，或祇知法語，不知德語。有許多人民的政治知識和經驗，較富於旁的地方的人民；但各地人民都知道一致的愛護本國，以本國的歷史爲榮，並且決意維持各邦及聯邦的自由。當初有種種的情形，使瑞士人民與鄰近三大民族相分離，瑞士各舊邦因之得有自由權，彼時各邦很寶愛他們的自由，因當時歐洲各民族中祇有他們能享自由權利；後來瑞士各舊邦解放屬地，將屬地改爲新邦，那種愛自由的心理及尊崇本國遺訓的熱誠，遂由舊邦傳到新邦。於是三種人民乃能合成一國。

但合成一國之後，人民仍未能有同一的性質。這三種人民，不但語言不同，他們的職業，生活狀況，宗教，性情，思想，習慣，也都不同；益以各地人民對於本地皆有自豪的心理，重視本地的習俗文化，瑞士人民之風俗習慣不能統一，其故即在於此。蓋瑞士人民，一方面有很大的愛國心，竭力

維持全國的統一；他方面各地人民酷愛地方自治，且各地方人民在社會的經濟的及政治的生活上，又多有異點。此種特色是研究瑞士政治制度的人所應切記的。地方自治本是當初各舊邦的生命，後來漸漸嵌入各新邦人民的心坎之內，推翻各城市的寡頭政治。有幾個城市裏邊——例如柏恩——寡頭政治是根深蒂固的，但他們的寡頭政治也不免被地方自治的潮流所推翻。所以前邊所說的烏理史徹治翁特瓦丹三古邦，實係瑞士民治國的創造者。這三邦地居高原，形勢險要，從前在十六世紀時，稱為上日耳曼的老同盟 (Old League of Upper Germany)；到了現在，他們的疆域雖已與一二九一年的疆域大不相同，但瑞士國內民治潮流的發生，實以此三邦為導線。在最初的時候，各邦屢戰屢勝，其人民又因凱旋而生自負心，故瑞士因之能獨立並能統一。其後瑞士又因東南西北四方面各有一個大邦，故其人民不得不聯合起來，組織一個堅實的政治團體，共同抵禦外侮。

瑞士土地褊小，面積不過一萬五千九百七十六英方里，但其人民彼此的異點則已如上述之多；近年以來，因工業發達，他們彼此的異點乃較前為更多。現今全國人口的三分之一（在一

九一五年時全國人口約共三百九十萬人，仍以牧畜耕種爲職業，約有五十萬人自有田產。各項工業中，以織物（絲及棉）爲最重要，鐘表的製造及機器造成的物品次之。礦產除鹽以外別無所有。國內所用之煤，係輸自外國；水力之利用，也不過甫經創辦；但近來工廠及製造廠甚形發達，各城市中皆有許多工人，尤以東西北各邦爲甚。且因工業發達的原故，竟有許多人從外國移居瑞士，就中以來自德國者爲最多；但有許多僑民，至今尙未能成爲瑞士的公民。德國人移入者爲數既多，社會主義的學說乃因之而宣傳愈廣，恰如意大利人之移居於瑞士工業各邦，法國人移居瑞士西部，而使瑞士國內羅馬天主教徒之數目爲之大增相同。在日尼瓦邦（Geneva）的加爾文（Calvin）城內，過半數的居民——不是過半數的公民——都是社會黨人。城市人口的增加較速於鄉間。各政黨頗受城市人口增加的影響，且移入的外國人，並不能立刻就習染瑞士的愛國心和瑞士的思想方法。但鄉間的居民保守他們自古傳下來的愛國心，他們的個人主義，和他們地方自治的習慣，所以仍爲全國的主要分子，使全國政治有穩健和牢固二大特質。

第二十八章 政治制度

地方政府——區 (Commune)

瑞士的政治制度，發端於鄉村的及城市的小社會，此種小社會皆習於地方自治，既如前章所述；故討論瑞士的政治制度，應從地方政府入手。今先論區 (Commune) 政府，次論各邦，最後論聯邦。各區有與邦政府同時成立的，也有成立更早的。各區早年的歷史，各區管理公田的方法，各區彼此不同的特色，以及各區從最早時代到現在所經過的種種變遷，都是很繁複的，非本章所能備述；現在所應當說明的，就是，各邦自從最早的時候，即有一種主要原動力，使瑞士人民習於地方自治，人人都處於平等的地位。到了現在，各區仍是全國政治的單位，地方上公共生活的焦點。凡欲入瑞士國籍的人，必須先成爲某區的公民；欲爲某區的公民，須得邦政府的允許；既成爲某區的公民，同時即取得各邦的及聯邦的公民權。現在全國共有三千一百六十四區，面積的大小，及人口的多寡，極不一致，與美國的鎮區大致相同。各區辦理許多地方的事務，如教育，警察，濟貧，水的供給等事，其權限之大小，各區並不一致，有時也與各邦政府共同治理此種事務。各區通常都掌有財產；鄉村地方的區又掌管本區的森林及牧場。在說德國話的各邦中，凡鄉間及很

小城鎮的各區，均有全區人民的公民會議，共同討論並議決本區的各项問題。在人口較多的區，以及說法國話的各地方，公民會議最主要的事務，就是區議會選舉。區議會是一個常置的團體，管理本地方現行的事務，並委任各項微小的官吏。區議會的主席，與法國的市長 (Maire) 相似，常有特別的職權，有時且能獨立行動。

瑞士各地方有幾個區，直到十八世的末葉，在實際上簡直就是有主權的邦，面積雖小，但是獨立的。例如日耳邵村 (Gersau)，在百魯南 (Brunnen) 的東方，魯澤恩湖沿岸，現已劃入史微治邦 (Schwytz) 境內；以及萊因河 (Rhine) 和伊因河 (Inn) 上流的各區，從前互相聯絡，結成三個同盟，後來又互相聯合，而成各勞奔丹邦 (Graubünden)。在面積較大的城市內，區就變為市，市中事務，是由市議會掌理的。市議會每三年改選一次，有支配全市政務的全權。市議會議長就是市長。市長權力微小，頗似英格蘭的市長及蘇格蘭的邑長，其地位遠不如美國市長的重要。但也有幾個市，將該市行政權劃出幾種付託市長。各市也與鄉間各區相同，有很多的權力，但須受本邦法律的約束。有幾個市的市政府，掌管自來水，煤氣，及電力；又有幾市掌管本市的電車，各

市中最先創辦這種企業的，是朱立克市（Natick）。各市官吏類能廉介自守，雖在收入很豐富的大城市內，市議員及他項官吏向無貪贓受賄的事。市議會也有時被人所指摘，因其對於一切事務所作的試驗未免太多，所用的辦事人員爲數也過大，且不免有假公益以謀私利的事；但各項官吏的薪俸都是很微小的，所辦的事都有人民細心的監督，所徵的稅額也並不多，不過公債額數漸趨於增加而已。至於鄉間各市的行政經費，則較各城市尤爲節儉，自不待言。

學校的教員是人民公選的，通常的任期是很短的。朱立克實行這種辦法，其結果很不好。有幾個耶穌教的邦，用法律規定，牧師也歸民選，任期也是短的。

在城市選舉的時候，各政黨互相爭競；但各黨的界限通常並不十分劃清。各市常按各黨人數的多寡，預定某黨應選若干人，以免各黨互相爭競。鄉村地方的人民並不注意於普通政策的各項問題，例如個人主義家和提倡城市社會主義的人所爭執的各問題，所以在選舉官吏的時候，人民並不注意黨派，因爲瑞士沒有美國那種獵取官職的人，投票選舉以後，就可以要求報酬。地方自治在瑞士國內向係最重要的原素，不但因爲地方自治是瑞士行政組織的基礎，且

因人民實行自治，爲日既久，遂得有辦理政事的訓練，瑞士共和政治之能有成效，卽以此爲其主要之原因。歐洲各國的政權，沒有一國像瑞士那樣的完全在人民手中。瑞士人民極注重地方自治，把地方自治當作教育的工具，使公民知道怎樣辦理公共事務；用地方自治灌輸市民責任的意義，且使政府的措施處處都有利於社會，既不犧牲地方的創議權，也不致把中央的權力抬得過高。

邦

瑞士分成二十二邦，就中有三邦各分爲兩半邦，每半邦各有政府；所以實際上共有二十五邦。瑞士各邦的面積和人口是絕不相等，與美國各邦一樣。各立森（Glarus）面積共二千七百七十三方英里，柏恩（Bern）二千六百五十七方英里，組各（Zug）九十二方英里，柏恩人口據一九一五年的估計約共六十六萬五千人，朱立克（Zurich）五十三萬八千人，而烏理（Uri）僅有二萬三千人，各拉入斯（Glarus）三萬四千人。有十五邦人民差不多完全說德國話，牛沙達耳（Neuchâtel）沃特（Vaud）日尼瓦（Geneva）三邦人民說法國話，梯其諾邦（Ticino）人民

說意大利話；瓦來 (Valais) 及左羅都恩 (Solothurn) 二邦人民說德國話與法國話；在柏恩邦內，德國話最佔勢力，恰如在弗來堡邦 (Fribourg) 內，法國話最佔勢力一樣。翁特瓦丹 (Unterwalden) 呂賓澤耳 (Appenzell) 及巴澤耳 (Basel) 三邦每邦分爲兩半邦，彼此獨立；但在聯邦國會內，則每兩半邦合爲一邦，派選一邦的代表。

各邦所有的權利及權力，似較大於加拿大各省，而與美國各邦及澳大利亞聯邦各邦相同。各邦皆有主權，一切權力凡未曾劃給聯邦政府的，皆仍歸各邦所保有；遇有疑點，不能斷定某項權力應屬於何方時，則該項權力通常皆劃歸各邦。憲法上說明「各邦是主權者，但以其主權之未受聯邦憲法之限制者爲限，一切權利凡未劃給聯邦政府的，均由各邦執行之。」此種權力包括徵稅（關稅在外），教育（在一定範圍內須受聯邦政府的監督），工業立法，以及其餘凡未劃歸聯邦國會承辦者，如關於契約的立法（商法在內）和刑律。現在聯邦政府的立法權力，雖逐漸加增，各邦權力在許多方面皆因之而漸見減少；但各邦權力的範圍，依然是很寬廣的，而在較老的及較爲保守的各邦內，邦政府的勢力最爲鞏固，最爲本邦人民所愛戴。

現在把各邦政府實際上的情形，以及其政治生活的性質畧述於下。

各邦彼此互異的地方很多，非本章所能備述；但各邦大致可分爲兩大類：有的以公民會議爲統治機關，有的以代表制的議會爲統治機關。有兩個「全邦」——卽烏理（Uthmaniyah）及各拉入斯（Glarus）——四個「半邦」，其面積都是很小的，又都是老邦，仍保有古代條頓民族的直接民治政府制度，由公民會議執行行政權；凡成年的男公民，皆能發言，皆有投票權。此種會議名爲「公民會議」（Landesgemeinde），令人追憶古英國的人民集會（Folk Mot），腦威及愛耳蘭的立法會（Thing），和馬詩人所述的集會（Homeric Agora），以及羅馬的公民會（Comitia）。該會辦事的方法，與美國新英蘭的城鎮公民會（Town Meeting）相似。每年開露天會議一次，以邦長（Landammann）爲主席，邦長每年改選一次。公民會議制定法律，表決議案，決定現行的各項問題，例如關於財政，及公共工程等問題，並選舉重要的官員，法官，及行政會議的委員。行政會議是一種常置的委員會，爲執行行政務的機關。在人口較少的邦，公民會議開會時，到會人數不多，一人發言全場都能聽見；到會的人，都可以發言，都可以提出議案。此外，另有一個諮議會，隨時處

理各種不甚重要的事件，會員由本邦人民分區公選。這就是世界上最古，最簡單，最純粹的民治政體。

這四邦中，有三邦是很守舊的；這三邦就是烏理，兩個翁特瓦丹和兩個阿賓澤耳，而以內阿賓澤耳爲尤甚。各拉入斯（Glarus）的工業製造，漸見發達，故不甚守舊。這幾邦都是農業及牧畜的社會，人民生活簡單，無富人，亦無極貧之人，一切人民，在社交上是完全平等。此種人民所念念不忘的，就是他們先祖在數百年前怎樣替他們博得自由，他們應當怎樣保守此種自由。在瑞士各邦各區，除去四個公民會議的邦，每年選一個邦長作本邦的行政長官，略有權力以外，旁的邦決沒有一個獨掌政權的人；美國邦長大權獨攬，儼然王者氣息，瑞士各邦決無此種現象。每邦都有一個行政議會，執行一切政權。議長不過是該議會的主席，其權力並不比他的同僚大。

其餘各邦，包括鄉村巴沙耳（Basel Land）城市巴沙耳（Basel Stadt）兩半邦，都各有憲法，規定本邦代議政府的組織；這種憲法都是按照聯邦憲法的規定，本邦人民自己制定的。人民可以隨時更改本邦憲法，但須經聯邦政府的裁可。各邦憲法經本邦若干公民的提議，即可修改。如

有足數的公民請求修改憲法時，即將該憲法交邦議會或另組特別會議擔任修改的職務。修改以後，將該草案交人民公決，與美國各邦修改憲法的辦法相同。局部的修改，也要得到人民的可決方能成立。凡成年人皆有投票權，故一切公民皆能投票表示他的意見。一九一九年牛沙達耳及朱立克兩邦又有將選舉權推廣到婦女的動議。

各邦民選的立法院，普通叫作大議會 (Great Council) 或邦議會 (Cantonal Council)。凡隨時發生的行政事務均委交一個小議會辦理，通常有會員五人至十三人。這個議會在說德國話的各邦內叫作行政議會 (Administrative Council, Regierungsrath) 或小議會 (Small Council, Kleiner Rath)。多數邦中高級法官都是大議會所簡任的，法官任期都是短的。警察屬於各邦，其責任係執行本邦的及聯邦的法律。

此種政府，實以自治的區政府制度為基礎，各區居民料理本區的政務，都十分的有民治精神。瑞士人民把任何單獨行政官員的權力，減至最低的限度；任何官員都沒有否決權，沒有人能批駁法律。惟獨人民自己方能用複決權 (Referendum) 的方法直接表決邦議會所通過的法

律。複決權對於聯邦法律亦能適用，其詳細情形下章再論。且有七邦允許人民有解散邦議會的權力，如全邦大多數的人民認邦議會爲不能代表真正民意時，即可要求解散議會，另選新議會。此種權力與美國的直接罷免權（Recall）大致相似。

大議會的議員是人民分區選舉出來的，任期通常是三年，或四年，任滿後常被再選。議員薪俸甚微。瑞士各項官吏的薪俸皆甚低微，以鄉村的地方爲尤甚，所以熱中宦途的人很少。議會每年開會二次，向未發生何種失信用的事。美國的邦議會常常舞弊，所以人民竟至限制議會的權力；此種情形爲瑞士各邦所無有。美國各邦的議會，可以濫用權力，市恩於人；瑞士議會却沒有這種情形。瑞士邦議會的職權，就是裁制邦務，表決預算，制定法律，監督行政。除去那種實行公民會議制度的邦以外，在其餘各邦中，差不多有一半的邦是由大議會選舉行政議會；其餘各邦的行政會議則概歸民選。

小議會，即行政議會，在法律上隸屬於大議會。大議會可以指揮小議會，并能變更小議會的決議案。小議會的會員能列席大議會，并有發言權；且因其地位較高，知識較富，故在大議會內頗

占勢力。小議會受大議會的囑託，得向大議會提出報告，規畫方略，起草議案。小議會的會員任滿之後，常再被選，並能連任數次；各會員因在職日久，經驗宏富，遂得有實力。但亦有不如此者，因為有些邦內，各政黨的勢力變動不定，某黨得勢，即將該黨黨員任為小議會會員，以致各會員不能長久在職。但概括言之，各邦行政議會却是真正辦事的機關，絕少政黨的色彩；並且小議會，無論是大議會選出來的或是民選的，通常總能和大議會和衷共濟，共同處理一切政事。民選的小議會，雖有獨立的頭銜，但在實際上，並不敢違抗立法院。在全區投票制度之下，各邦的小政黨雖也有一個或兩個代表出席行政會議，但現在已有幾邦採用比例代表制度，使小政黨在行政會議內，必可選有充分的代表。人民皆主張各政黨在政府的各項重要機關內，均應有發言的代表，並應分掌一部分的政權。比例代表制度在瑞士是特別的適用，因為在瑞士國內那種獨立的投票人為數甚多，有許多投票人不自認為政黨的黨員，更有很多的投票人在投票時專任己意，不肯趨附黨魁。瑞士輿論對於這種選舉制度，其意見如何，尚無最後的表示。有幾邦否決了那規定這種選舉制度的憲法修訂案。反對此項制度的人，以為此種制度實足以使小政黨所提出的候選

人，不是公共民意所承認爲最好的人，却是最能效忠本黨最有功於本黨的人。無比例代表制度，則小政黨或肯提出前一種人作候選人，以便吸引敵黨的選舉票；實行比例代表制，則第二種人無論如何必可當選。因此之故，他們雖承認小黨應有代表權，但也不贊成比例代表制度；他們以爲按照現在的情形，大政黨對於那種不屬於本黨而聲望素著的候選人，也肯爲之代留地位，使之當選，於是小黨因此也能選有代表；此種辦法，實優於實行比例代表制度。

若以瑞士的邦議會與美國的邦議會相比較，讀者須先注意於瑞士的邦，與美國的邦，其面積之廣狹大不相同。在瑞士大多數的邦中，著名的人物彼此相知，且爲一般人民所共知；所以在選舉的時候，投票人很容易知道某候選人最宜當選。普通人都以爲服務本邦是一種應盡的義務，不是一種應享的特權；在早年的時候，瑞士各邦常常強迫當選的人服務，到現在還有幾邦對於那種不來投票的公民科以懲罰。直到現在，各邦人民並沒有劃然分清的黨見；政黨的組織也很不完備。在鄉村的邦內，所選的議員大多數是未曾受過完備教育的人；他們的被選並不是因爲他們對於政治有什麼主張，却因爲他們在本地方上有聲譽有勢力。政黨二字對於各邦政府

可以算是沒有什麼大關係。但也有幾邦，例如日尼瓦，因為面積很小，政治生活乃極活動，政界中的領袖人物也頗有勢力。在這幾個邦內，特別是在社會主義發達的邦內，農民及富紳的保守心常與社會主義相衝突，於是邦內一切選舉競爭，都帶有政黨的色彩。

聯邦政府 (一) 聯邦憲法

聯邦憲法是人民所制定的；惟獨人民，以聯邦全體國民及各邦人民的資格，纔能夠制定憲法，修改憲法。如經兩院一致的贊同，國會亦可議決修改憲法；由國會起草新憲法，然後提交人民公決。假如祇有一院提議修改憲法，或有五萬個有選舉權的人要求修改憲法，那末，即須將此問題先付人民公決，決定應否修改憲法；如得有大多數的同意票，則在國會改選以後，由新國會的兩院起草修改；起草竣事之後，再交人民公決。如有過半數公民投同意票，並有過半數邦的同意，新憲法方能成立。以上說的是憲法全部的修改方法。此外還有局部的修改：無論國會的某一院或五萬個公民，皆可提議單獨修改憲法的某條；事先並不用取得全國人民的同意，逕由國會制定該項修訂案，提交人民公決。如有五萬公民提議修改憲法，這五萬人即可起草他們自己提議

的條文；也可以僅述明他們的意見，請國會代為起草。一八七四年的憲法，在該年及一九一八年之間，曾經過十二次的修訂，又有五次的修訂案被人民所否決。

憲法的內容，較詳於美國的聯邦憲法。瑞士憲法效法美國憲法，而較為詳盡；有許多事項似在普通法律的範圍以內者，也列入憲法。該憲法有三種特色，不可不述。

第一——聯邦政府及各邦政府政權的分配，與北美合衆國及澳洲共和國的憲法所規定者大抵相同。聯邦政府管理一切外交的事務，各邦可以和旁的邦及鄰近的外國締結關於邊界及警察等事項的條約，但必須得到聯邦政府的裁可，方能有效；並且不得訂立政治上的條約。聯邦政府有宣戰，講和，締結條約，及管理全國軍隊的權力；各邦非經聯邦的特別允許，其所有的軍隊，每邦不得過三百人。聯邦掌有並管理全國的鐵路，惟新浦屯——羅寺堡鐵路（Simplon-Loetschberg Line）從柏恩至兜摩兜叟拉（Domo D'Ossola）一段，及數段旅客的鐵路，行走於小山間者，不在此內。聯邦政府又管理聯邦的財產；掌管郵政，電報，著作權，貨幣，聯邦財政，銀行，關稅等事；管理水力，並有製造火藥及火酒的專利權。聯邦制定商法（破產法在內）及契約法；惟

關於地畝的契約法，則由各邦自行制定。聯邦今已制定全部的民法法典，頒行全國。聯邦政府又能解釋聯邦憲法，解決憲法上一切的問題；各邦如有侵犯聯邦憲法的行爲，經人告發，亦由聯邦政府裁判之。以上是聯邦政府所獨有的權力。又有幾種權力是聯邦政府和各邦政府共同掌有的：聯邦政府有一定的範圍以內，可以監督各邦的行動，例如各邦的實業狀況，保險，路政，出版律，及教育法令等事；督令各邦設備強迫的，無宗教臭味的及不收學費的教育制度。聯邦行使此種共同權力時，如與各邦的法令相衝突，則以聯邦的法令爲準。

第二——瑞士聯邦憲法內沒有那美國通常所說的人民權利典章和美國憲法中所規定的人民權利。審判須用陪審制度，亦未載入憲法；但憲法內規定政治犯不得處以極刑。

第三——羅馬教會與耶穌新教向來競爭最烈，瑞士乃在憲法中制定許多關於宗教的條文，以弭教爭。按照憲法，各邦人民在道德及公共秩序的範圍以內，有信教及崇拜的自由。政府不得強迫任何個人加入宗教的會社或參與宗教的行動；亦不得因宗教的規定，而削減任何個人的公民權及政治權；不得因宗教的派別而免除任何個人的公民義務；任何宗教團體不得向本

團體以外的人徵稅以供該宗教團體之用。各邦非得聯邦政府的允許不得創設主教的區域。宗教的裁判權一律廢止。葬地改歸政府掌理；結婚的權利不受宗教的及經濟的限制。禁止耶穌會（Jesuits）及其餘與之相接近的教派的存在；禁止此種教徒參與教堂及學校的事務；任何宗教的教派，祇要其行動有害於本邦或足以妨害各教派彼此之和平者，聯邦政府得隨時禁止其存在。但聯邦憲法內此種的規定，並不禁止各邦建立本邦的邦教，各邦多有承認某教為本邦的邦教者。邦政府常用款項接濟並指揮各宗教的團體。此種情形在耶穌教的各邦，較甚於那天主教的各邦；因為羅馬教會自己有組織，有權勢，無庸借助於邦政府的緣故。

聯邦政府的組織

聯邦政府有四個機關：（a）立法機關，即國會或聯邦立法院（Bundesversammlung, Assemblée Fédérale）為最高的代表團體；（b）行政機關，即聯邦行政院（Bundesrath, Conseil Fédéral）係行政委員七人所組織的；（c）司法機關，即聯邦法院（Bundesgericht）（d）聯邦人民，是全國最高權力之所在，能直接投票制定法律，對於立法上有最終的裁判；既能

裁制立法，遂間接能够裁制政府的全部。

聯邦立法院 (National Assembly)

聯邦國會係由衆議院 (National Council, National Rath, Conseil National) 和參議院 (Council of States, Stände Rath, Conseil d'États) 兩院所組織的。今分述於下。

衆議院議員原係各邦人民分區選出，自一九一九年後改用比例選舉法選舉；最小的邦及那六個半邦中之最小者，每邦僅選一人；柏恩邦 (Bern) 選三十二人，朱立克 (Zürich) 二十五人。議員總數是一百八十九人。採用成年男子選舉制度，每三年選舉一次；於十月的末一個星期日投票，投票地點常在大教堂內。每屆衆議院任期三年；無論何人無解散議會的權力。衆議院每年開常會四次，即三月，六月，九月，十二月；每次皆改選新議長及副議長，正議長不得再選爲正議長，副議長亦然。議員每出席一日，得日俸二十五佛郎，往來旅費在外。兩院夏季在早八點起開會，冬季早九點起開會；每次常會期限約三星期。

參議院係由每邦各選議員二人組織的。各邦選舉參議員的方法，由各邦自行規定，大多數

的邦皆採用民選，亦有由邦議會(Cantonal Council)選派者。議員任期亦各不同，有幾邦參議員的任期一年，有幾邦是三年，瓦來邦(Valais)是二年。其薪俸亦歸各邦支給，其數目大都與衆議院議員的薪俸相同。兩院常開聯席會議，以便選舉聯邦行政院的委員與院長，國務總理，陸軍總司令，以及聯邦法院的法官；解決各項法律上的問題；頒布特赦。兩院開聯合會時叫作國會(National Assembly)，由衆議院議長作主席。

兩院的權力(包括立法的，行政的，司法的三種)是相等的；但參議院代表各邦，在實際上似較爲微弱，有才幹有遠略的人，都願意作衆議院的議員。此種情形與澳洲共和國的國會相似，而與美國國會不同。假如兩院對於某案件的決議不能一致，應如何調停？關於此種問題，憲法上並無明文的规定；但兩院意見不一致的時候很少，因爲參議院在實際上並不較衆議院守舊。且立法的最終權力屬於人民，所以雖無此項規定，也無關重要。此院議員不能同時作彼院的議員；但可以兼充各邦政府的官吏，雖作法官，亦無不可。

每院有一個總務處(Bureau)係由議長及祕書(scrutateurs)組織的。衆議院有祕書四

人，參議院二人。秘書計算表決時的票數，並與議長協商指定各委員會（Commission）的委員，但所指定的委員以未經本院指定者爲限。委員會都是臨時的，並無常置的。

議員在議場內可以任意說德法意三國的言語，一切文件都印成這三種文字。但凡受過教育的瑞士人，都知道德法兩國的話；說意大利話的議員，差不多也都通法國話。

試觀瑞士議員的言行，即可知瑞士人民的性質如何。各議員差不多都誠實，敏捷，善於決斷，不用感情，不尙意氣。對於一切問題，都從實際方面着想，以普通知識爲準則，與普通人民之辦事相同，既不似德國人之高譚學理，又不像法國人之專尙詞藻。他們的思想較之英美二國的議員，在哲理方面雖未必遠勝，但却較爲有條理，且較爲遵循普通的原則。

瑞士各種人民的性質，雖大抵相同，但說法語的人民，與說德語的人民，彼此仍有異點。說法語的瑞士人，在種族上一半是色爾特種（Celts），一半是百岡第亞種（Burgundians）；他們與法國東部中部較爲純粹的色爾特人不同，因爲他們已經與條頓民族的血統相混，並且很受國內條頓人民的影響；但他們仍較德國人心性疾速，易受激動，肯於服從首領，且保守心較富，在政

治上不肯侈談理想。說德語的瑞士人，居於瑞士的東部及中北部，他們自己以為是異於萊茵河北之日耳曼史凡比亞人（German Swabians）。

瑞士國會的特質，與人民個人之特質相同。瑞士國會是世界各國立法院中之最認真辦事者。安靜辦事，不作他想。每次會期通常歷三星期至五星期。辯論的次數甚少，演說更少。雄辯術幾為一般議員所不知；因此議場內甚為寂靜，聽不見什麼贊成或反對的呼聲。演說人所說的話，無人從中打斷，通常也無人鼓掌稱贊。雖一篇很精采的演說詞，說完之後，若有人呼一聲“Bravo”，便算是異常的現象了。每議員有一個寫字桌，兩院議場都不甚廣大，演說的聲音易於聽得，但有許多議員對於大多數的演說，都不甚注意。演說時聲音的高低，與普通說話相同，也不甚講求姿勢。衆議院的議員起立發言；參議院的議員坐在本人的席上發言。

兩院皆不設速記官，各項辯論少有作成報告者；以故雖在第一流的新聞紙內也不常載議院的議事錄。若遇重要的辯論時，報館受兩院的命令，得將辯論的言詞錄下公布之。在上次歐戰期內，議院常用此法發表重要的意見。一切演說詞，用法德兩國文字互譯以後，每易失去許多精

采德國的演說家所說的話，較宥於法國的演說家。議場內秩序極佳，阻撓搗亂等事向未曾有，而分股表決（Division）的事亦遠不如在英美二國議院之多。其議事情形，自法國議院家觀之，未免黯無聲色；因為瑞士議院辦事是實事求是，不尚雄辯，每人都想說他所應說的話，而不想怎樣方能說得動聽。各國立法院議員殆無不以互相詰難為最有趣味的事，瑞士國會却無這種現象。

兩院的議場都是半圓形的，同黨的議員並不一定同坐；凡屬於一邦的議員往往同坐在一處。議場內不設國務員席次，也沒有反對黨的席次，因此二者均為瑞士所無有。行政官員（即聯邦行政院委員）坐在議長兩旁的平臺之上。行政官並不是議員，所以也並不是政黨的首領。在英法兩國及別國的國會內，一切辯論的背景，總不免有政黨爭權力爭地位的暗潮；瑞士決無此種情形。

議員皆準時到會，習以為常。凡不到會而又無充分理由者，即為溺職，點名時未曾到場的人，如無充分理由，即不得領該目的日俸。國會在柏恩城內開會，城內沒有什麼事物，也沒有什麼娛樂場，足以引動議員的心志，使之不能克盡厥職。開會時議員全體到會，缺席的人很少。

國會改選時，人民仍照常安靜，毫不驚慌；凡欲連任的人也可以再當選，這是因為各政黨的權力不常動搖，瑞士人民又不好變動，對於所信任的人，常常信仰到底。民治國而在政治上變動最少者，當以瑞士為最。人民對於國會議員，亦決不頻加攪擾，較之美法兩國的議員常受人民之指摘者，其苦樂實大不相同。

瑞士既是聯邦國，聯邦與各邦分掌立法的權力，凡在各邦權力以內的事，國會自然不能過問；但除此之外，國會的權力甚大，并不受什麼憲法上的限制。當一八四八年及一八七四年制定憲法時，制憲者以為無須有此種限制；現在人民有複決權足以節制國會，更無須有此種限制。但如此，瑞士土地褊小，立法院議員人數甚少；且按照歷來相傳的習慣，凡從事政治的人，均須端正誠實，否則受人指摘；因有此種種原因，故無須在憲法中另有任何特別的規定，限制立法院，俾該院不致濫用立法職權以營私利。

政黨的勢力，遠不如美法兩國政黨勢力之大。這是因為在行政範圍以內，兩院不能罷免國務員；而在立法的範圍以內，兩院又無最後的表決權；這種職權是屬於全體人民的。因為這個原

故，兩院裏面各政黨的組織很鬆，雖說每黨皆有一個首領，但他們的權勢很小。英國各政黨每日都有訓令發給本黨的議員，瑞士政黨却沒有此種舉動。每黨議員，僅在主要的原則上，須有一致的意見，對於重要的案件須有一致的行動外，對於那較小的案件，則各黨員皆可任意投票。憲法載明國會議員不能受本邦或本選舉區的指揮及限制，所以除非他公然反對本黨的主張，或有不正當的行爲，他的同事和他本選舉區的選民就不至於對他發生怨言。雖則如此，瑞士有幾個官吏是由國會投票委任的，在選舉此種官吏時，各政黨不得不先開一個預備會，以便決定本黨公舉何人爲候選人。此種會議是很重要的，因爲聯邦政府有七個行政院委員，每三年改選一次，二十四個聯邦法官，每六年改選一次，都是國會兩院開聯合會選派的。

以下略述立法的手續。議案的預備和起草，不歸政黨的首領承辦，亦不歸各委員會的委員長掌管。凡提出兩院的議案，可分爲兩種。一種是行政的議案，就是行政院在履行職務時，認爲有提出之必要者。此種議案由聯邦行政院起草，提交國會，並由行政院派委員一人或二人到議院解釋一切。其他一種議案爲數較多，有的是一般輿論所要求的，有的是當權的政黨所擬定的。任

何議員均可提出動議，經全體的議決，即可請求聯邦行政院討論該事，并草成議案。議案草成以後，交兩院依法討論；假如該議案是複雜的，或必須加以調查的，則送交委員會審查。財政議案，因行政院掌管政府的收入及支出的原故，也歸聯邦行政院起草。立法院對於立法的事務很能滿足人民的欲望及需要；並且向來總是先民意而行，落後的時候很少。

英美兩國有所謂私人議案或地方議案，此種議案在瑞士甚是罕見。一半因這種事務大都歸各邦議會或各區辦理；一半因全國重要鐵路差不多盡歸聯邦政府管理，新鐵路也歸聯邦建築，此外尚有幾條簡短的鐵路，例如山中旅行用的鐵路等項，仍歸商家承辦；商家承辦之前，必先取得聯邦國會的允許，但此種鐵路入款甚微，利益較薄，不足引起肆行賄賂買通國會等項的情形。歐洲其餘各國，因國會能允許商家承辦鐵路，遂發生種種弊端，種種危險，瑞士國會則絕不如此。瑞士政客操守極佳，已如上所述；國會全體亦然，各議員絕無營求私利的事。歐美各國各種工商業團體，常運動議員，要求通過某項議案，為本團體謀利益；此種事務在瑞士國會內雖不敢斷為無有，縱有亦極微少。關稅問題似足引動舞弊的事，歐美各國類多如此；瑞士則不然。瑞士關稅

稅率較低於鄰近各國，但因聯邦政府不能徵收直接稅，所以此種較低的關稅，仍爲聯邦政府收入的大宗。國內農人及製造家已有提高入口貨稅律之需要，但他們絕沒有用什麼不正當的手段引誘議員，使議員制定提高稅律的議案。美國各大工廠常以鉅款接濟各政黨，作政黨的基本金；瑞士大製造家向來沒有此種舉動。各政黨手中並無大宗基本金，其所有者不過徵收極少的款項，以供選舉的費用而已。

瑞士聯邦在一八七四年及一九一九年之間，國會中有一個政黨最佔勢力，此外另有三個反對黨。假如在該時期內，國會有一個強大的反對黨，而沒有三個微弱的小政黨，則國會的辦事情形必較爲活動，當權政黨本身的組織亦必較爲完密。但實際上却不如是：當權政黨的組織甚爲鬆弛，既不獨攬政權，又未嘗以政府作本黨政策的試驗場，任意獨行；於是三小政黨對於大政黨，遂亦不吹毛求疵，肆意指摘。當權的政黨部署國政，小政黨並不從中阻撓，故政治能漸見進步。世界各國凡行議院制者，各政黨常交相軋轢，足以障礙進步，瑞士獨否。議院討論各項議案時，類能一秉大公，不囿於黨見，此種精神深有利於國家，且使各邦黨爭亦大見和解。

當權的政黨既是很大，爲什麼不分裂呢？一半是因爲國內沒有什麼具有野心的人，號召衆人，而自爲魁首，以成小政黨；一半是因爲瑞士有一個小政黨，該黨是天主教人所組織的，人數雖少，團體甚堅，當權的政黨不得不力求團結，與之對抗。在背景中還有一件事，就是當權的政黨對於桑得崩的戰事念念不忘，不得不小心戒懼，隨時遏制天主教人，使他們不能實行一切密謀和計畫。

近來有人說，近二十年來，瑞士立法院智力的程度似較前低落，而在公共生活上出色的人物也較前減少。威耳提 (Wetti) 路卓耐 (Ruchonnet) 及鈕馬道之 (Numa Dorn) 諸人以後，竟無繼起的人。其中的原故，大半是因爲瑞士人民在一八三〇及一八七四年之間，有憲法及政治諸項問題，急待解決，所以人才輩出；二十年來，這種問題既已解決，平靜的時局，不足引起衆人的才能，所以人才較少。各國歷史上常有幾個時代，當時人民受盡辛苦，力爭高大的主義，人才遂應需要而出；但該時代既去，人民的知識和道德的程度常見低落。英國在一六六〇年以後，意大利文藝復興時代之英雄去世以後，皆是如此。此外還要知道工商製造等業發達以後，吸收許

多富有才幹的人；有許多英才捨政治而就工商，此種情形，爲世界各國所同有，瑞士亦然。這也是近來各國立法院智力程度低落的一個原因。瑞士國會近來雖乏出色的人物，但兩院皆沒有可以嚴加指摘的地方。兩院的成績很好，規律舉止皆甚高尚，始終爲人民所尊崇，且能與行政機關和衷共濟，處理國事。

聯邦行政機關

在瑞士各種政治制度中，最有研究的價值者，聯邦行政院（Federal Council）實居其一。現今各共和國，祇有瑞士一國將行政權付給一個合議制的機關，不由一人執行；在現今各自由國中，亦惟瑞士一國其行政機關與政黨的關係爲最少。瑞士行政院不是內閣，不能指揮國會，國會也不能罷免行政院，故與英國內閣及其餘仿行英制的各國內閣不同。行政院又不是離立法院而獨立的，故與美國及其餘實行總統制各共和國的行政機關也不相同。行政院和這兩種制度都有互相類似的，但其根本上的異點就是行政院並不顯然帶有政黨的性質。行政院雖亦有政黨的色彩，但是立於政黨之外，不爲政黨出力，也並不決定政黨的政策。

這個有趣味的，獨一無二的行政機關，是由七個人所組織的；這七個人是國會選舉出來的，每三年改選一次。國會每年從這七個人中選定一人作總統，一人作副總統，一年任滿，不得連任。每邦僅能有一個人當選行政委員。依照習慣，柏恩及朱立克兩邦須各有一人當選；又有一人須從沃特邦 (Valch) 選出，沃特邦是說法國話各邦中之重要的邦。又依照習慣，必有一人是從羅馬天主教的邦中選出來的，並且時常有一人是從那說意大利話的梯其諾邦選出來的。行政委員在任期內不得兼充兩院議員，也不得在聯邦或各邦兼任他項官職。每人分長一個行政部，對於該部事務首先負責，但遇重要事項，則由七人開行政會議，共同討論。一切決議，皆由行政院全體負責；行政院每年送交立法院之精密的報告，也是如此。遇有外交事件，亦用全體名義與列強開譚判。行政委員能出席於國會兩院，但無表決權。國會討論的案件，如與某行政部特別有關係，掌管該部的行政委員，即須出席議院，答覆問題，解釋案情，並參與辯論。

行政委員之被選作總統者，其權力與旁的委員相同，在實際上不過是主席委員而已。但他有聯邦大總統 (Bundespräsident) 的稱號，是全國的第一個公民，在一切祀典上為全體國民

的代表，他的年俸是二萬六千五百佛郎。其餘各行政委員每人年俸二萬五千佛郎，約合英幣一千鎊，美金五千元。

行政院除掌管普通行政事務（財政事務在內），辦理外交，統制陸軍以外，又監督聯邦一切行政官吏，並能起草議案，提交立法院。

行政院還有一種最有用的職權，就是以前所說的起草議案，送交國會。某項特殊的立法建議既經收納以後，即由行政院預備議案，並隨時向兩院說明所提出的議案的內容。行政院又有司法的職務，因為瑞士沒有行政法院，（法國和意大利都有行政法院）一切訴訟案件，凡關於官吏的操行，而不在聯邦法院的權限以內者，均歸行政院審判之；判決以後，當事人得向國會上訴一次。

聯邦行政委員，在任滿以後，通常總是連續當選，直至本人不願再行連任為止。自一八四八年至一九一九年之間，未能連任者僅有一人；所以各委員彼此共事日久，都有友誼的關係。他們雖是政客，但確有辦事的才能，所以能夠當選，並不僅因為他們長於演說，或富於謀略。因為聯邦

國會是衆目共睹的培練辦理國事才能的學校，又因爲國會裏面有才能的人可以把他們的才能顯給同事的議員看，所以兩院總是從他們自己的議員內選出行政委員。自一八四八年至一九一九年之間，急進黨（Radicals）在國會內雖佔過半數的議員，但是一八九一年以來每次總有一個天主教人選作行政委員，同時又常有一個自由黨人（Liberals）也選作行政委員。行政委員並不注重在口才，實在說起來，作行政委員的也無須乎有口才，但必須有辦事的技能；有謀略，心思敏銳，道德高尚的人，方足以當選。歷來所選舉的人總是很稱職的，試觀歷來的行政委員總能屢次被選，這就是稱職的明證。

假使行政院若負有規畫及鼓吹政策之責任，則行政委員便不能這樣的連任。國會決定行政的方針；但行政院因有行政的知識和經驗，常能左右國會。故國會在籌畫政策大綱時，常受行政院的支配，而一切施行的細目，又由行政院相機決定，國會並不過問。關乎外交的事務，行政院頗可自由措施。但瑞士處於四大強國之間，因地理上的關係，不得不取嚴守中立的態度。瑞士人民對於此種態度，也沒有什麼異議。行政院主要的職務就在於執行行政事：收集聯邦稅款，開支行

政經費管理聯邦實業，（就中以鐵路爲最重要）且須監督各邦政府，使他們認真執行聯邦的法律。這件事雖極繁難，但瑞士國卻辦得很完滿，因爲瑞士既有國會輔助行政院，行政院自身又掌有兵權，更有種種稅款由聯邦徵收後轉付各邦，某邦若不遵命，行政院就可以扣留該邦所應得的稅款。所以聯邦政府不難制裁各邦，使之執行政令。

行政院所辦的事既這樣的繁雜，又這樣的重要，但屬於行政院的各衙署，其中員司人數，卻是非常之少；而行政委員和他們的祕書所得的薪俸也極有限。所以歐戰以前，到瑞士參觀的人，對於此種事多人少的現象，都很驚訝。五十年前，華盛頓政府一切的布置算是十分儉約了，但還不及瑞士聯邦政府這樣的樸素單簡。所以瑞士政府真可說是富於民治的精神。

瑞士行政機關又有一個特點，異於他國的行政機關，就是，行政院雖係全體一致的辦事，所辦的事雖由各委員負連帶的責任，但各行政委員很可以自由發表個人各別的意见。各行政委員有時因意見紛歧，在國會之內，至於激辯。但此種現象並不影響及於國政，因爲各行政委員在發表意見時，雖因主張的不同至於激辯，但至辦理國事時，彼此意見極易疎解，或聽從主管該件

事務的行政委員的意見，或服從國會的意旨，凡關於立法的事，一憑國會的裁奪。但有時對於某問題因意見的不同而有調和的必要，遂致不能從寬廣的原則上討論該項問題。

還有一事也很可以使他國人驚異的，就是聯邦行政院和國會雖時有衝突，然總不至於決裂，彼此的關係總是和衷共濟的。在法律上，行政院是國會的僕人；但在實際上，行政院的權勢幾與英國內閣相埒，且較高於法國的內閣。所以我們可以說行政院一面能指導國會，一而又須遵從國會；既是指揮者，又是被指揮者；規畫議案，并起草議案。雖則如此，國會有時也能轄制行政院，推翻行政院的決議，變更行政院的議案。但國會這種舉動並不妨礙各行政委員的繼續在職，也並不減少他們所受的信任。蓋瑞士人民，素講實際，全國輿論皆希望每個公民都能制裁他自己的感情，以謀公共的利益；從一八四八年以來，世界各自由國因個人野心所演的惡劇以瑞士為最少；瑞士國內幾於人人都能制裁野心，以謀國是。

有人說國會多數黨是擁護行政院的，即使行政院措置乖方，國會的多數黨亦不改其擁護的態度，於此可知政黨的勢力是顯然易見的。這種話是很不合於實際的情形。在實際上，行政院

並不能節制多數黨，因為瑞士的行政院與英國內閣不同，不能解散國會；美國行政機關委任許多官吏故能直接的收買議員，間接的便能裁制議員，至於瑞士則不然，行政院所委任的官吏既少，而薪俸又微薄不足以動人，故無此種間接裁制的能力。行政院既由多數黨選定，則無論行政院的行為失當與否，多數黨皆應負責，且須與之贊助。行政院縱偶有不合之處，多數黨亦不應過於責備，以滅殺其權勢，致使行政院無以自新，此種寬大的態度，在一定範圍之內，實不可少。就常例而言，國會於多數黨之外，應另有一強而有力的反對黨，瑞士雖無這樣的反對黨，但多數黨並不濫用權力，武斷一切。瑞士人民有複決權，故國會不敢濫用權力，通過反對民意的議案；所以暴民專制的事，瑞士是沒有的，這種現象為任何國家所不能及的。各黨的意見若不融洽，彼此亦能設法疎解，這實在是瑞士的特點。

就其憲法上的位置及其辦事的成績而言，聯邦行政院實為瑞士政治制度上諸大成功之一；此因該院具有三大優點，這三大優點，在完全民治國中是特別的有價值，今略述於下。

第一，行政院能左右國會，勸告國人，而並不減少國會對於人民所負的責任；且行政院立於

政黨之外，故遇必要時，能疎解各黨的意見，俾各黨言歸於好，共謀國是。

第二，行政院能使有行政才能的人，久於其職；各黨對於某種特殊問題如有意見衝突時，行政委員的意見無論偏於何黨，其職位不致因而搖動。就普通情形而論，國會如果願意政府按照某項主要原則施行行政事，而執政者反對該種原則，則該執政者的措施自不能有益於該項原則，對於國會所通過的法令既不表同情，則對於執行該種律令當然不肯盡心，此種執政者固應使之去位。但假如某行政委員的意見與國會的意見雖相紛歧，可是紛歧之點並不關於根本原則，也不關於該委員所統轄的某部部務，（從前說過每行政委員皆統轄一個行政部，）則又何必因該委員對於自己責任範圍以外的事的意見與國會不合，就免去他的職任，致使國家失去一個忠僕呢？這豈不與延醫治病，因醫生所信奉的宗教與自己不同，便改請別的醫生，而不顧病症之速痊，是一樣的糊塗嗎？

第三，因有這樣的行政院，所以政府所採用的政策，能繼續不變，遞相銜接，遂能造成種種的成例，就普通道理而論，歷多年而政策繼續不變，成例世代相傳，每易發生弊病；因為一切行政皆

趨於墨守成規，不足以應付新需要，不能夠採用新方法。但此種危險在瑞士國內卻不容易發現，因為瑞士的國務員是與人民接近的，且常與國會相接觸。不但如此，行政委員的連任，在實際上大有優點，就是，免去新總長到任後更張部務，且能免去新總長到任後因練習部務，遂致虛糜時間。

昔日的德意志帝國，和今日的日本國，很易於取得上述第二第三兩種優點，因為日德兩國的國務員，在職的久暫視乎君主的意旨，而不盡在於國會。英法兩國多少也有這兩種的優點，因為每個大行政部中，都有超然於各黨以外的人，來做本部官吏的首領（即各部次長），長久在職，對於部務素有經驗，足以補助各總長之不足。各國的總長，差不多都是政黨選出來的，對於部務毫無所知，有時也許是學無專長，祇因善於演說或因門閥較崇故能膺選。世界各民治國能使行政長官在實際上解脫政黨羈絆，立於政黨政策以外的，僅有瑞士一國。

聯邦司法機關

在美國和澳大利亞共和國的政府中，司法機關很占重要的位置；但在瑞士聯邦政府中，卻

不如此。

瑞士的司法機關既不甚重要，故僅有一個聯邦法院，係由法官十四人所組織的，其法官概由兩院聯合會選舉的。瑞士的民治主義不容有久攬大權的人，故法官任期僅限四年。但法官之能盡職者，常再被選，故亦能終身在職。法律上雖未限定法官的資格，但國會選舉法官時，總是揀選那熟於法律的人。政治的偏見，雖在所不免，但也無損於法庭的公正；恰如英美兩國的高等法院，（美國聯邦的大理院）素為人民所推重，雖偶受政治的影響，亦無足為害。法官薪俸也是很低微的，其年俸僅合英金六百鎊，總法官亦不過多加四十鎊而已。

法院設於說法語的洛桑（Lausanne）市內，因為立法院既設於說德語的柏恩，故不得不如此，使那說法國話各邦歡心。聯邦法院的法權如何，在憲法中并未嚴加限制，與美澳兩國不同。聯邦立法院得擴張聯邦法院的法權，在實際上，聯邦立法院也屢經使用這種權力。當初創設聯邦法院時，係專為審理一切案件之原告或被告為聯邦或各邦者，後來纔兼理別種案件，凡經兩造的同意，而所涉及的錢財又在一定數目以上者，即可訴諸聯邦法院。聯邦法院有刑事裁判權，得

審理內亂犯及其餘違犯聯邦法律的案件。審理刑事案件時，用陪審制度。其後聯邦法院的權力又復擴張，有幾種民事案件，所涉及的錢財如在若干數目以上時，得從各邦法院來此上訴。聯邦法院又能審理一切關乎公法的案件，及公民權利（指載於聯邦及各邦憲法者而言）的案件。因為大部分的司法案件仍由各邦法院審理的原故，所以瑞士聯邦，沒有低級的聯邦法院，與美國的制度不同。全國各地又沒有執行聯邦法院的判決的機關，一切判決俱由各邦政府，代表聯邦行政院執行的。

瑞士聯邦法院，與美國的聯邦法院有兩個大異點：第一，歐洲大陸各國有所謂行政的訴訟案件，即訴訟案件涉及行政法規之應用，或政府官吏被人彈劾，或被私人控告，指為辦事謬誤者。此種案件在瑞士均劃歸聯邦行政院或聯邦國會審理的；若在美國和英國則歸普通法庭審理的。第二，瑞士法院不能認聯邦的某種法律或法律的某一部分為違背聯邦憲法，遂從而宣布該法律為無效。聯邦法院得認各邦的某項法律為違背聯邦或該邦的憲法因而取消該項法律；但聯邦憲法用明文指定聯邦立法院有解釋聯邦憲法及依據憲法而制定的法律之權力，所以立

法院能解釋本院所通過的法律，而不受任何司法機關的糾正。美國的法律家卻不贊成這種原則，他們主張立法院的權力不能超過那國民在憲法上所賦給該院的以外，並且以爲憲法所表示的，既是國民的意旨，則立法院所通過的法律如果違背憲法，若仍令該院自己曲加解釋，豈不是叫犯法的人，自己作法官，審判自己所犯的案件。如此，則國家的根本法律（即憲法）必見動搖，且不能擔保該法律之必見遵行。此種見解，在歐洲大陸各國並不通行，民治的法蘭西和瑞士以及昔時帝制的德意志的法律家都遵循古代的遺訓，將司法權隸屬於行政及立法權之下。著者曾經見過瑞士的兩個著名法律家，他們雖承認美國的制度較爲合理，但他們說瑞士雖允准立法院解釋本院所通過的法律，但向來並沒有發生什麼惡結果；況且人民隨時可以起來保護他們自己，所以人民的權利便不致被立法院所侵犯。假如國會通過一種法律，被人民認爲違背憲法，人民就可以要求複決，將該法律交全體選民公決，或取消，或承認，均無不可。但國會若聲明某法律是緊急的或非普通應用的，則該法律便不受複決的裁制，國會便可任意而行，不受節制；但仍須顧及輿論。歐洲大陸各國，並不像美國那樣把憲法和普通法仔細的區分，對於憲法所加的

解釋也不甚嚴格；專就此點而論，美國的成例，祇影響於加拿大及澳大利亞，並未及於瑞士。

此外還有一層，就是聯邦法院法官的任期不過六年，若將取消法律的大權付給此種法官，似不相宜；美國的法官是終身在職的，當然沒有此項不宜之點。這是因為美國法官是獨立的，瑞士法官則須設法預備任滿後再得被選，因有此種顧忌，瑞士法官在辦事方面，不免稍受影響。

以下再將各邦的司法機關略加討論。

各邦的司法機關

各邦除去那極小的邦以外，每邦都有一個上訴法院，幾個初訴法院，及治安法官。法官或由人民直接選舉，或由邦議會（即大議會）選任，並沒有歸行政議會（即小議會）委任的。法官薪俸低微，任期簡短，普通是三年或四年，但得連次被選。以上的兩種選舉方法，孰優孰劣，論者的意見殊不一致。有人說邦議會能够詳審各候選人的法律才能；有人就說民選法官可以免去在選舉時雜有個人的愛憎及政黨的成見。從實際上調查，瑞士人民在選舉時，確能不受各政黨的指揮。在美國卻不然。瑞士各邦所選的法官，通常都是品行很高，才幹很好的；有幾邦限定法官的資格，

必須具有法律學識的人，方能當選。各邦所選的法官，即或不盡是博學的人，也無足深怪；因為瑞士不如英法美等國之重視專門的法學知識及科學的法律。其故有二：一因瑞士國內法庭的位置不甚重要；二因瑞士人不喜歡高談法理，或尋繹法律的字句，卻喜歡手續簡捷切於實用的公平裁判。此種裁判，瑞士人叫作平民的裁判。低級法院判斷那起訴各案件之主要爭點。人民總是設法調解，以免訴訟。美國各邦的法官也由人民選舉，任期簡短，但其結果均不甚好；瑞士實行法官民選，其結果頗為不惡。一般人的主張，都以為邦議會所選的法官，未必優於民選的法官；蓋人民既不受政黨的影響，故所選的法官，專求誠實可靠的人，其職務是息解彼此的爭端；人民與法官都是同鄉，人民嚴加提防，法官自不敢做壞事。並且瑞士各邦沒有唯一的高等官吏，像美國各邦的邦長似的，能够執行委任官吏的大權，並能擔負執行這項職權的責任；民選法官不幸而不得其人，則下次選舉時可以改選別人，所以無需設立彈劾的方法，以便罷免那不稱職的法官。

陪審制度在說英國話的各國中是很盛行的。瑞士對於各項訴訟，除去關於出版的事件以及重大的刑事案件外，並不採用陪審制度。但各邦常委任那種不以法官為職業的人作法官，或

使普通人與法官混坐，以期求得公平的判斷；又有幾邦不收訟費，或對於貧窮的人給他們法律的指教及幫助，而不收費用。朱立克邦爲減輕訴訟的費用起見，曾允許任何人民皆可充當辯護士，無須有法學的知識，但試辦的結果歸於失敗。

瑞士人民對於各邦的司法機關，殊無疵可尋。除去日尼瓦及巴沙耳各大城外，各地法官的學識雖不及德國法官，但已足供應人民每日的需要而有餘。法院官吏尙無被人告發，說他有舞弊的事；且其學識亦不遜於那出庭的辯護士。但偏袒的弊病，亦有時難免。常聽人說，假如一造係本邦的人，一造是外來的人，則法官未免袒護本邦的人，因爲他恐怕失歡於本邦的人民。若在美國，假如兩造不屬於同邦的訴訟案，就可以到聯邦法院提起訴訟。據觀察者所得的印象，大議會選舉法官似較民選法官爲妥善，因爲民選的法官未免有所顧忌，不肯觸犯本地著名的人物。總之，若以嚴正守法，清廉敏捷，爲普通司法制度應有之優點，則瑞士的司法制度似較優於英美兩國；若論法官的法學知識，則英美兩國又皆優於瑞士。

文官及陸軍

聯邦官吏無論供職中央，或供職全國各地，除去少數最重要的官吏，由國會選任外，餘皆係聯邦行政院所委任，如各官吏有放棄職守者，行政院即能免他們的職。高級官吏任期三年，但任滿多能連任，故各文官大都皆能長久在職。官吏因政治的原因而被免職者，很是罕見。在簡選官吏時，屬於大政黨的人員，雖略佔優勢，然無因政治的原因而被選任者。像美國那種政黨因選舉勝利後而更換全體官員的情形，瑞士絕對沒有。一因瑞士官吏薪俸太少；二因瑞士官吏在社會上沒有什麼威嚴，與法德各國之重視官吏者不同；所以各項位置，都不值得營謀。並且才具平庸的人，如因政黨的關係而被委任為何種官吏，必為輿論所不容。在鐵路未曾收歸國有的時候，聯邦文官差不多祇有郵政或稅務的官吏，為數甚少；各官吏向未曾因要求加薪引起爭端，像澳洲的鐵路人員，和英國的郵政電報書記似的。

今將各項文官與政治生活的關係說一說。聯邦官吏不能選入聯邦立法院，並且依照常例，各邦官吏也不能選入各邦立法院。但各邦官吏得被選為國會議員，聯邦官吏也可以選為各邦立法院的議員；惟在實際上，此種事並不多見。但亦有例外，朱立克邦的官吏可以選入本邦的大

議會，察核他們長官（即行政議會）的辦事手續；行政議會裏邊的官員雖不能選作立法院議員，然可以用總長的資格，到立法院發言。就是各邦最高法院的法官，也可以被選爲本邦大議會的議員；但在議會討論法院的報告時，不准這種議員出席投票。這種辦法實在有背於立法行政兩部分立的原則，因爲行政者（即行政部）與監督行政者（即立法院）在原則上是應當分立的。但瑞士人民並不十分謹守原則，常常允許軼出原則的事發生，惟以不至於發生妨害者爲限。習慣及民意實足以使各事不違正軌。

聯邦及各邦官吏，皆可以參加政黨的活動，運動選舉。但他們並不專以替本黨竭力運動選舉，爲他們最重要的責任，像美國官吏似的。也沒有個人利益的觀念，足以引動他們，使他們奔走黨事；因爲他們差不多總可以連任，或繼續被選。其所以連任或繼續被選的原故，并不在於本黨的勢力，卻因爲瑞士的習慣，不願常常更換在職的官吏。官吏參與黨事，在英美各國都是極有妨害的；惟獨在瑞士，實際上卻無大害。自聯邦把各鐵路收歸國有之後，曾任用了許多當年投票贊成該案的人，使之供職路政；但這些人在許多年內未曾要求增加工資，或發生他項搗亂的情事。

當年收買鐵路時，政府首先增加鐵路工人的工資，所以人民投票贊成購買時，很受了多少影響。直到最近，鐵路職員纔有逼迫聯邦行政院，要求增加薪俸之舉。

各邦的官吏除了警察，收稅官，及辦理公共建築事務的人員以外，為數甚少；惟在幾個大邦內，文官的數目較多。上文所論聯邦文官的特點，對於各邦官吏亦可適用。法國因有許多人民對於文官的職位競爭頗烈，故有文官考試；瑞士則因官吏的薪俸極微，所以沒有這種競爭。瑞士人民又憎惡那種所謂官僚政治，故官吏的人數不能增加。法國、美國、加拿大的政黨，常以文官職位作市恩之物，瑞士卻無此弊。瑞士邦政府的官吏，是本邦行政會議所委任的；市政府的官吏，是市議會所委任的。有幾邦對於那種須用科學的或法律的智識的位置，規定一定的資格，但該項資格並不甚嚴。瑞士的官吏在法律上并非長久在職，所以官吏沒有養老金；但也有幾邦設法鼓勵各官吏，使之實行生命的保險。就其大體而言，各邦官吏是能幹的，忠實的，惟其學識總不及德國的官吏。

陸軍是聯邦行政的一種重要部分。按照現行的制度，公民自二十歲起至三十二歲止，負有

服務於常備軍的義務；初入軍隊時須受若干日的訓練，以後每年須操演一次。人民到三十二歲時，即改爲後備軍，至四十四歲爲止。瑞士人民歷來皆一律的主張人民皆有服兵役的義務。蓋瑞士人民自知介於大強國之間，非有適當的軍力，不足以扞衛中立；且瑞士人民自來即習於武事，十五世紀時，瑞士兵丁常被外國所僱用，爲外國戰爭，至一八四八年憲法成立，瑞士纔禁止此事。現在的陸軍制度，係規定於一九零七年的法律之內，該法律是人民用複決權所許可的。少校以下的各級軍官，由各邦委任，有幾邦的少校是選舉出來的。高級軍官均由聯邦行政院委任的。委任軍官時，或不免有徇私的地方，是個人的徇私，不是政黨的壟斷；且就其大體而言，全國軍隊可以說是能力充足，深得民心。農夫以受軍事的訓練爲樂事，雖社會黨人也甘心充當兵士。在一九一九年時，全國常備軍約共十四萬人，後備軍六萬人。軍費每年一百七十七萬二千鎊，約占聯邦全部經費的三分之一。

此外與國防問題同一重要，且彼此有密切關係的，就是外交問題。瑞士應當採用何種外交政策，纔能與鄰近各國維持良好的經濟關係，這是瑞士政府所最注意的問題。歐洲各國不受開

拓疆土之誘惑者，大概祇有瑞士一國，也未嘗不是時勢使之然；除非將來渥拉堡 (Vorarlberg) 或梯羅耳 (Tirol) 的人民自請加入瑞士聯邦，或法國願將沙無礙 (Savoie) 的一部分在里曼湖 (Lake Lemann) 以南者讓給瑞士外，瑞士決沒有開拓疆土的機會。瑞士沒有海岸，食物及煤均仰給於德、法、意大利三國；貨物出口，亦須取道於此三國。所以瑞士外交的關係，其範圍雖限於少數的事項，但須有靈敏的手腕，纔能措置得宜，纔能對於那互相猜忌的大國，毫無所忤。瑞士外交家通常皆有這種手腕，並且還能保護那從外國逃來的政治犯，收留外國的革命黨人。瑞士人民對於外交政策上的問題，向來很少發生關於原則方面的政治爭論；至於辦理各項外交事務的步驟，及其所用的方法，雖不免常受批評，但民意總是很和平的。國防及外交兩項的政務，在民治國內本來不易處置得當，且不易有固定的主張，瑞士人民在地理上雖處於困難的地位，但仍能在可能的限度之內，抱定前後一致的主張，外交上一切的設施頗稱得當。瑞士對於各強鄰所持的態度，向來就是謹慎防守，且帶有懷疑的色彩。瑞士國會因鄰近各國皆採用保護的稅律，且因瑞士人民恐怕在工業的競爭上，被德國所擊敗，故不得不制定一種關稅，保護本國所視為經濟

的利益。專就此點而論，瑞士對於德國所取的态度，恰如坎拿大對於美國所取的态度。

任何國家，每日行政的實在情形，非國外人民所能評判，外國人僅能觀察居民對於政府的意見，從他們所訴的痛苦中，估量某國政府有何種不滿人意的的事而已。但用此種方法觀察瑞士，殊少結果。因為瑞士人與德國人相同，是不容易發生怨恨的。他們的政府完全是民治的，完全是國民自己所創造的，處處反映國民自己的性質，所以國民若指摘政府，便指摘自己。瑞士人民的言論自由權利，與英，法，美諸國國民相同；但瑞士人民對於政府所發的怨言，較少於英，法，美諸國。於此可見瑞士人民對於該國政府，對於該國官吏，都是很滿意的。就在那說德國話的各邦中，人民向來並不欽佩官吏，但他們也無怨言，則其滿意的情形，可以想像。英，美兩國都用法律保護個人的自由權利，使之不受國家的犯侵，瑞士對於此點所加的保護，不如英，美兩國之美備；但歐洲大陸各國之遵行羅馬法者，對於此點之不注意且有甚於瑞士。瑞士人民所受的管束，亦不如法，德人民所受的多。人民不肯屈伏於權力之下，官僚政治及中央集權二字，最爲人民所疾視。所以無論何人，若提議擴張政府的職權，同時他必自認爲反對官僚政治，且須聲明他願意把個人所

提議的事交由地方辦理，并不交與中央政府，且在可能限度以內，交人民自己辦理，必須如此措詞而後他所提議的事纔能得人民的同意。瑞士人民並不注重於官吏的專門技術，所以瑞士官吏的技術上不如德國官吏之優良，全國人才之投入政界的，亦不如德國之多。官吏的生涯不足以引動人心，官吏陞遷的等級也沒有完全的組織；總之，官吏與普通人民相接近，並非自成一種階級，也沒有什麼尊嚴。但他們很少受政黨勢力的挾制，所以他們所感受的痛苦，也不如美法兩國官吏之多。

總論瑞士的政府和行政

瑞士政府制度有兩大優點，最足以引動外國觀察者的注意。第一是行政費用的省儉。各邦及聯邦都細心管理財政，使行政經費有減無增。聯邦政府自成立以來，因間接稅的增多，所以國庫漸漸充實；但自歐戰開釁後，爲維持中立起見，不得不預備武力，因而軍費浩繁，遂負重債。所以現在瑞士政府惟一的要務，就是節儉。瑞士欲求節儉，較易於他國，因爲瑞士人民素尚儉樸，對於國家的政費自不難嚴加節省。

第二是政治的純潔。瑞士官吏的純潔，實足以令人欽佩。瑞士各邦政府與聯邦政府一樣，在實際上也沒有舞弊的事。官吏舞弊為世界各國所共有，惟獨在瑞士，卻是很少的。官吏如有犯法者，無論他的位置如何堅固，或如何重要，必須立刻去職。美國或坎拿大對於此種犯人，或可使之仍舊在職，或去職之後仍可復職。有人說瑞士土地褊小，人口不多，官吏偶有違法之事，即易被人偵知，故官吏能維持道德，不敢作壞事，這種話也很有理。但旁的小社會，例如西班牙及英法兩國的殖民地，差不多把貪贓當作平常的事，不以之為恥。所以瑞士官吏之能純潔，係由於官吏品格之高尙，不僅在於土地和人口的關係。瑞士政府的組織，既如上述；今在結束本章以前，應將瑞士本國人民所認為政府的疵點，就著者見聞所及者，略述於左。（以下的話都是著者從那有說這種話的資格的人口中聽來的，至於其所指出的缺點究竟到什麼限度，及其為害如何，則不敢妄測。有幾種缺點是無關重要的。瑞士人民靜默寡言，所以著者問他們的時候，就請他們極力指摘他們現今政府制度，故所言或不無過甚之處。）

（一）聯邦國庫以款項協濟各邦，是妄費金錢，有害於各邦，損傷各邦自助之精神，且足使聯

邦濫用此項權力，發生政治上的作用。據人說，當權的政黨利用此項禮物，增加本黨的勢力，使各小邦屈伏於聯邦勢力之下。但又有人說，聯邦政府有扣留協濟款項的權力，故能使各邦之有意違背聯邦政府者，知所畏懼，不敢不執行聯邦的法律。究其實，協款辦法雖不無危險，但尙未發生什麼大妨害。美國及坎拿大兩國協濟地方的款項，是任意頒給，且常任意揮霍，以達到政治上的目的；瑞士却沒有這樣的情形。

(二) 近來政府所管理事務的範圍日見擴張，國內各項事業亦日益發展，於是聯邦行政院應辦的事，乃日見繁重，力有未逮，遂無餘暇可以研究政策上的重大問題。國務員共七人，每人分掌一部，且部員的人數極少。各部都亟應添一個薪俸優異，權大位尊的官員，補助總長，部署部務，像英國長久在職的各部次長似的。但瑞士人民很不願意這樣的改革。人民很不願意增加官吏的數目或薪俸。所以在一八九八年全國人民否決了聯邦官吏卹金的法律。鄉間農民偶至柏恩，見立法院之門闕壯麗，已竟頻搖其首，大不謂然；何況再增加經費呢！所以行政部雖然任重事繁，立法院決不敢冒然提議，增加各部的經費。世界各共和國能節省經費的，當以瑞士爲最；蓋瑞士

國內大多數的公民不但納稅款，並且知道他們自己是納稅人，又覺得賦稅的擔負。

(三) 又有人說，聯邦行政院在委任官吏時，常受政黨的影響。國會裏邊隸籍於當權政黨的議員所推薦的人（即有功於該黨的人），行政院即加以任用，或提陞其官級；並且行政衙署的數目徐徐增加，政黨市恩的機會也徐徐增加。關於低級官吏的陞遷，此種情形實所難免；但關於高等官員，如外交官，各部高級官吏，朱立克大學教授等類，藉政黨的勢力以進身者，為數極少。無論那一國，都不能免結黨市恩的事；欲除此弊，非用文官考試法不可。但在提陞官吏時，考試法實不易使用。總觀瑞士政府的全局，納賄的事很少，不足以低落全體官吏的聲價和效率。但陸軍中有很多的軍官，其得為軍官，非因其著有軍事的知識，却因為他在本地方占有勢力，或因政治上的關係。這樣缺點，應歸各邦政府負大部分的責任，因為低級軍官是各邦政府所委任的。據云，一九零七年的法律，已將此種弊病剔除殆盡。但陸軍的管理上，仍受人指摘；有人以為軍事的費用太多；有人以為有許多軍官並沒有受完全的軍事教育。

(四) 有人說，聯邦政府每逢委派一個委員會，調查某項公共工程之應否開辦，或估計開辦

費用之多寡，該委員會往往故意延長會期，藉以多得報酬，他們的日俸是三十佛郎一天，外加有旅費，國會議員也常有兼任委員的。

(五)還有一個範圍較大的罪狀，不但涉及聯邦政府，並且涉及各邦與各市的政府。各城市中有許多情節很小的弊病，和牢籠人心的事體，尤以在那較小的城市和鄉野的地方為最甚。有許多野心很大，而才力很小的人，往往用種種手段，或動聽的演說，使自己大露頭角，然後作本鄉地方選舉時候的牽線者，給他的朋友得些小合同，藉此機會，在本地方上，自己也取得一個位置；此種人多係商賈，店夥，或低等的律師，故雖極小的報酬，他們也很歡迎的。此種情形，無足為怪；蓋在任何的小社會內，假如各項官吏薪俸太薄，不足引動有才能的人；或各項官吏係歸民選或歸行政委員會委任，而各委員在實際上皆是不負責任的，則此種腐敗情形即為勢所難免。

雖無政黨，此種獵取職位的事，也不能免；但這種事常有與政黨相連帶的趨勢。每黨都需用一種人，特別是青年人，替各該政黨作那種繁勞而無報酬的事，例如組織各項聚會，監視選舉的事務，鼓吹本黨的黨綱等事。這類的工作在瑞士國內雖較少於其他各共和國，但亦不能完全沒

有。爲各黨作這種工作的人，希望在政府內得一個小位置，以爲報酬，這是自然之理；有野心而無強固的黨見的人，常依附於大政黨，或能供給這種報酬的政黨，這也是自然之理。各政黨的人，當權以後，遇有位置，自然先給與他素相熟識的人。這種人爲地位的緣故，而供政黨的使用。又有一種規矩會是一種秘密的集會，專以援引本會會員爲事。在瑞士與在歐洲其餘各國相同，這個秘密會是與急進主義相聯絡的。此會在瑞士很占勢力，但一切秘密黨會，例如耶穌會，外人都以爲有很大的權勢，實則其權勢並不如外人所推想之大。常人都以爲瑞士的急進黨所有的機會較多，所以最喜援引同類，報酬那依附本黨的人，實則該黨之援引同類，并不甚於弗來堡邦天主教人之所爲。

這種弊病的範圍如何，觀察者之推測各不相同，也無從搜取材料，以作公平精確的判斷。外國觀察者，都相信這種弊病的範圍甚廣，尤以在國內相安無事，沒有重大問題，足以引動最有才能的人的時候爲更甚，更爲顯明，其盛行之狀況較甚於英國，荷蘭，挪威，及澳洲英領殖民地；但不如法國之盛行，更遠不如美國之盛行。美國向有一種惡習慣，就是某黨當權，即更動舊有的官吏，

以位置本黨的人，瑞士却不曾如此，這是瑞士人民所可深自慶幸的事。

第二十九章 人民的直接立法創制權及複決權

前幾章所論的，是瑞士政治制度中的兩大部分。這兩大部分是立憲國家所共有的，一個是代表國民的立法院，一個是行政部。行政部或對立法院負責，或對人民負責。本章所論的幾乎是瑞士所獨有的制度。瑞士自有此制度以後，不但瑞士政府大生變化，且其影響遍及於全世界，故有詳細討論的價值。這個制度就是人民的直接立法；換言之，就是人民自制法律，而不由立法院代為制定。人民可以直接表示他們思想和感情，而不用假手於立法院。瑞士政治制度中之足以教訓那研究民治政體之學者，當以此制為最。

在上古的時候，無論何地的人民，如有自理政務的權，他們往往利用全體人民的大會，就是全部落或全市的人民，聚在一處開會，討論本地方政務之進行。德國古時就是如此；瑞士從前有幾邦也有此種議會。南非洲的加非爾民族（Kaffirs）也有此種制度。中世紀時，此種原始的集會，漸歸消滅，蓋因各小社會皆相聚而成大國，不復能行此種會議。到後來封建制度推翻，人民取

得自由權後，遂有代表式的議會發生。惟瑞士的公民會議仍保有古代的遺風；且使人民直接行動的觀念，漸漸的瀰漫於瑞士全境。雖在那實行寡頭政治的城市如柏恩及朱立克等市，凡遇有特別重要的問題發生，有時也徵求全體人民的意見。日尼瓦於十九世紀纔加入聯邦的，但其全體人民早已有權在公民大會中自行制定法律。盧梭（Rousseau）說：任何政府，除非人民能直接行動，不假手於代表，該政府便不能算是真正的民治政府。他說這句話，一定受了兩件事的影響：第一就是他對於故鄉的回憶；第二就是他所曾經聽說過的，古時森林各邦公民會議的盛況。他在年幼的時候，一定同着他父親到過日尼瓦的公民會議；日尼瓦的人就在這個大會中，表決那立法機關提交人民的議案。從一七八九年以來，法國歷次的制憲者，都不曾論及瑞士這種民治的辦法，但拿破崙却把這種辦法銘刻於心。他對於瑞士，務求合於瑞士的民意；他在一八零三年，給瑞士全國制定一種憲法，「瑞士」這名詞之見於公牘，以此為第一次。迨拿破崙失敗，這憲法也就失其效力。

法國革命把瑞士政治制度改變了很多。到後來改革的潮流既成往事，瑞士山谷間的各小

邦又恢復了舊有的公民會議；其餘面積較大的邦，鑒於各小邦的前例，又受了法國人所傳播的民權學說及美國成例的影響，亦大受感動。自一八三〇年至一八四八年，爲瑞士政治改革的時期。在此時期內，各邦所制的新憲法，皆各交本邦全體人民投票公決，得到人民的可決，而後成立，與一八零二年把聯邦憲法交人民表決相似；但當時的聯邦憲法，被人民所否決。在一八四八年，各邦人民又公決承認那新的聯邦憲法。人民的直接行動，遂習爲常例。後來又把這種辦法，從憲法方面推廣到普通的法律。在一八三一年時，聖迦侖 (St. Gallen) 已採用一種否決制度，就是各區人民能投票否決邦議會所通過的法律。其後各邦也採用此種或別種的否決制度。直到後來，另有一種新制度發生，除弗來堡一邦以外，其餘各邦人民都有了可決或否決本邦立法院所提議的法律的權利。這種制度，就叫作複決制。昔時瑞士在未成聯邦以前，各邦結成一種邦際同盟，有一個中央議事會，各邦都派代表與會。表決議案時，各邦代表可以暫時不表示意見，却將該議案送交本邦，聽候本邦的意旨，以爲同意與否的標準，這就叫作複決。現在複決這名詞，就是沿用舊稱。

在瑞士，同時又有一種與複決制相輔而行的制度，就是人民自己可以建議法律，無須得到立法院的同意。在一八四五年，沃特邦在憲法內增加一項條文，規定八千個有選舉權的公民能要求本邦立法院將任何『關於制定某項法律，或廢除某項法律的問題』提交人民公決。此後其餘各邦，也相繼仿行。聯邦憲法又在一八七四年重行修訂一次，新訂的憲法規定：三萬選民能要求聯邦立法院，將該院所通過的法律，交人民公決。聯邦的複決制，即於此創設。照一八四八年的憲法所規定：人民有提議修訂憲法全部的權利；就是，如有五萬個有選舉權的人民簽名請願，就可以提議修改憲法。該項規定又提醒一種新條文，於一八九一年成立，直至今日仍然有效，凡五萬公民可以建議一種確定的憲法修訂案，逕交全國人民公決，這就叫作人民的憲法創制權。這兩種制度，創制權和複決權，就把現在立法的手續，從近世議院的立法制度，恢復到古時人民直接的立法制度。從前希臘各共和國面積狹小，人民可以聚會一處，公開討論，現在那實行公民會議的瑞士各邦也就是如此。在聯邦及面積較大的邦內，這種口頭討論是不可能的，人民僅可用紙筆草成意見書，執行這項權利。

有些面積較大的邦，每邦雖分成各區，但各區的面積仍是很大，區內人民不能公開大會，共同討論一切問題，於是改用投票法，先將各項問題的性質公布於衆，然後在各區舉行選舉時，由人民投票公決。各大城市對於市政的各項問題，也是照樣交全市公民投票公決。我們以下就要討論聯邦和各邦對於人民公決議案時所用的手續。我們所要考察的就是：第一，聯邦及各邦施行創制權和複決權的規則；第二，人民運用這種職權的次數；第三，這兩種制度的實際運用；第四，贊成及反對這兩種制度的人所持的理由；最後敘述瑞士人民對於這種制度所持的意見。我們必須把以上幾層討論明白，然後纔能判斷瑞士的成例，是否能適用於世界各國。

這兩種制度乍看似很複雜，但若分節論之，便覺容易瞭解。我們先分爲A、B兩項：A複決權，B創制權。討論每項時，再分論其應用：(a)在聯邦，(b)在各邦。在聯邦及各邦兩項下又分爲：(一)兩種制度之應用於憲法，(二)應用於普通法律。

A 複決權

立法院所通過的議案，提交人民投票可決或否決之。這種辦法，就叫作複決權。

(A) 聯邦複決制應用的範圍：

(1) 聯邦憲法上無論有何變更，必須得到過半數投票公民的可決，且須得到過半數邦的可決。

(2) 凡聯邦的法律及議決案，如其範圍是普遍的，且立法院未曾宣布其為緊急的，那末，有三萬公民或八邦提出要求，即須交人民公決。

(b) 各邦複決制應用的範圍：

(1) 本邦憲法上的更改。

(2) 各邦立法院所通過的法律或議決案，應如何提交人民複決，各邦的辦法不同：

在八邦，凡一切的法律及議決案，皆須複決；這就叫作強制的複決權 (Obligatory referendum)。

在七邦，必須有一定數目的公民簽名請願，而後能實行複決；這就叫作隨意複決權 (Optional or facultative referendum)。至於法定請願人數之多寡，邦各不同。

有三邦將一切法律分成種類，有的應用強制複決，有的應用隨意複決。

在一邦（即弗來堡），普通法律不適用複決制。

至於實行公民會議的各邦，一切法律均在全邦公民開大會時當衆制定，故無庸複決。

由此可見聯邦政府之實行複決權，其範圍不如各邦之寬廣。聯邦必須有三萬公民或八邦的請求，纔能將議案提交人民複決；各邦則有行強制複決者，一切法律皆須複決，亦有將強制複決限於某種法律者。各邦土地褊小，全邦人民投票，自較聯邦爲輕便易舉，且用費不多。各邦中有五邦祇有二萬以上的居民，尚不及美國各國會選舉區域一區人口之多。

什麼樣的議決案纔算是緊急的？這個問題曾引起許多的爭論，到底還不能有一個滿意的定意；其結果遂使國會在每案通過以後，臨時判定。概括言之，祇有那種暫時性質的法令，或專爲某種特殊危險而制定的律令，纔能算是緊急的，纔可以免去提交人民複決。對於外國締結的條約，向來不會提交人民複決。惟瑞士在加入一九一九年凡爾賽條約（Treaty of Versailles）所組織之國際聯盟（League of Nations）時，曾得國民同意，但這是一件十分例外的事。惟條約

是否須交人民複決這問題，不久當由國民投票表決。每年的預算案及那純粹屬行政性質的議決案，向來也不提交人民複決。

B 創制權

一定數目的公民，有權建議一種議案，轉交國民投票公決，這就叫作創制權。在瑞士，創制權的範圍如下：

(a) 在聯邦裏邊：

人民可以要求改訂憲法，但最少須有五萬公民的請願，其辦法有兩種：這五萬以上人民，可以自己起草那憲法的修訂案，送交國會，再由國會轉交國民公決；也可以僅向國會述明原則，由國會代為起草。按照第二辦法，國會須先向國民提出下列的問題：即，國會應否依據請願人的意見，起草該項修訂案。如國民認為可，國會即起草該修訂案，再將該草案提交人民公決。

(b) 在各邦裏邊：

各邦除日尼瓦以外，一定數目的人民（其人數的多寡，邦各不同）皆可以要求修訂本邦憲

法的全部，或建議一條修訂案。惟在日尼瓦邦，憲法係每十五年修改一次。

各邦除魯澤恩，弗來堡，及瓦來三邦外，一定數目的公民可以建議或決議一種新法律；也可以僅向本邦議會述明原則，由議會代為起草。如用第二個辦法，則議會向人民提出下列問題：即應否按照請願人的意旨，起草此項新法令。如人民認為可，議會即起草該項法令，然後再將草案提交人民，作第二次的表決。若用第一個方法，建議人將所起草之議案逕行提交人民，議會可以反對該案，也可以就同一的事項另起草一種議案，與請願人所建議的議案同時提交人民，投票公決。

上列種種辦法的結果大概如下：聯邦面積廣大，若時常用投票法徵求民意，未免失之繁雜，所以僅有以下三項的議案須交人民公決：

- (a) 國會建議的憲法修訂案。
- (b) 五萬以上的公民，依據創制權所建議的憲法修訂案。
- (c) 普通法律經三萬公民或八邦要求複決者。

各邦面積較小，故能自由使用創制權和複決權。那種須由人民投票公決的事項如下：

(a) 本邦立法院所建議的憲法修訂案。

(b) 法定數目的人民，根據於創制權所提議的憲法修訂案。

(c) 在過半數的邦中，普通法律由立法院建議者（複決權）和一定數目人民所建議的

創制議案（創制權）。

各邦人民提議修改本邦憲法時，本邦的立法院也有權提出自己所建議的修訂案。如人民投票的結果決定將憲法全部修改時，即由立法院或另行組織他項機關（如美國的憲法會議）起草新憲法。

在聯邦政府，人民創制權的範圍，僅限於改訂憲法；但在各邦政府，人民能用創制權更改本邦的憲法，並且還可以更改本邦的普通法律。但憲法的修訂案與普通法律究有何種的區別，却殊難確定。這兩種法律的界限實無從分清。所以無論在聯邦或在各邦，人民往往利用創制權，藉修改憲法的名義，制定那種普通法律。

聯邦對於法律的或決議案的複決手續，其程序如下：國會每通過一種法律，即登入政府公報，送交各邦，由各邦轉送各市，俾衆週知。從公布日起，直至九十日後，該法律纔能發生效力。在這九十日內，八邦或三萬公民能提議要求將該案提交人民公決。但各邦提出要求的時候很少；通常總是由那反對該法律的人發起徵求他人的簽字。假如此案不能引起人民的注意，他們就再極力運動，徵求得到法定的簽名人數，有時候並組織特別機關辦理此事。假如該邦人民是信奉羅馬天主教的，則教堂的僧侶就能供給很有效力的幫助。若在耶穌教的邦內，牧師多不肯幫助此種事務；縱然肯幫助，其效力也不甚大。因為耶穌教人不如天主教徒那樣的勤於到教堂裏去。有時候此種事務也許歸政黨的各機關承辦，但非定例。有時候他們也許派遣代理人到各處徵求人民簽名，每得一人簽名，代理人即可得到十生丁或二十生丁的報酬。如有此種舞弊情形發生，所簽的字常不免引起當局的疑心。有時數千人的簽名概歸無效，其故或因這數千名字的筆跡相同，如出一手，或因缺乏本地方長官的正式證明。照聯邦行政院的議決：凡不識字人民，可用符號代替簽名；但簽名的權利，爲公民權利之一部分，故由各邦法律規定的。簽名完畢，請願書即

須送交聯邦行政院。行政院如認簽名人數爲滿足，就通告各邦的議會，並將該項法律公布全國，且指定投票的日期。投票日期至少須自公布該法律日期起算，四個禮拜以後舉行。於是全國人民，羣起討論，其討論之激烈與否，視乎該案的重要如何，及各政黨對於該案是否注意爲斷。聯邦政府將該法律的原文刷印出來，分給那有投票權的公民，每人一份；但於原文之外，並不加以任何的說明。因國會以爲這種說明是很難求其公平無私，故不如不加說明之爲愈。立法院議員以及反對或贊成該案的人民，都開會鼓吹自己的主張，各報紙上也滿載討論此項問題的著作。雖則如此，全國公民仍不能人人都明瞭該問題的詳情，因爲國會對於各項辯論所作的報告是很不完備的，所以平常人民不易從此項報告中探明反對與贊成的詳細理由。人民對於政治問題，既無充分的資料，故很難下良好的判斷；這種問題有時是關乎專門知識的，有時是很難解決的，因此之故，人民雖欲盡其公民之義務，而力有未逮，尤以那居住於空山曠野之人民更感困難。投票時到場的人數，往往很少，其原因固甚繁複，但這種困難情形也未嘗不是一種原因。

舉行投票的一切設備，均歸各邦政府辦理，票紙及法律的原文，則歸聯邦政府供給。全國各

地同日投票，（普通是在星期日）投票場安靜無譁，秩序井然，並向來沒有什麼舞弊或捏報票數的事，經人察覺者。法律原文用德法意及羅曼斯四種文字印成六十萬份以上，故所費不少。

各邦所採用的方法手續，與上述聯邦政府所採用的方法，大抵相同。大多數的邦也都規定：凡立法院所通過的案件，其施行期間若是暫時的，即免除複決的限制；選派官吏及行政性質的議決案，也能免除複決的限制。有幾邦規定：凡開銷公款的議案，如所支款項在一定數目以上者，即須提交人民複決。有九個半邦實行強制複決；換言之，就是將複決制適用於一切法律。立法院通過一種法律或命令以後，即通告人民，在何日投票複決，並將法律原文分給本邦人民，每人一份；或在立法院會期之末，將本期所通過的法令，彙交人民複決，並由邦行政會議公佈一個通告，向人民解釋所提出的法律，此項通告與法律原文同時分給人民。這種通告，普通都是敦勸人民贊成原案的；但都爾高（Thüringen）邦的行政會議是人民直接選舉出的，與立法院相對立，該邦的行政院常以反對的論調，批評那提交複決的法律議案。凡各城鎮內及教育較佳的鄉村，在投票以前，也有許多公共辯論引起一般人的興趣；報紙也很活動；凡此種種情形，皆與聯邦政府舉

行投票以前的情形相同。報紙上所載的言論，有時失去各案的真象，此種錯誤若關乎外交事項，實屬危險；但關乎內務的行政，則為害較輕。因內務事項，為人民所共曉，不致專聽報紙的指揮；且縱有錯誤，亦不難立時修正。瑞士的報紙，若以土地的面積作比例，實較歐洲其餘各國為多，各種的意見均有機關為之發表。有幾邦的政府指導人民，令人民在投票以前開公共的討論會。又有幾邦規定：凡不到場投票的公民，須罰少數的罰金。

另有七個半邦的複決權是隨意的，就是必須有一定數目的公民簽名請願，而後舉行複決。邦議會亦可以自行決議，將本院所通過的某項議案，提交人民公決。又有幾邦邦議會的少數議員，亦得要求將某項議決案交付人民公決。在沙夫浩真邦 (Schaffhausen)，政府發布通告，向人民解釋議會所通過的法律；惟弗來堡邦 (Fribourg) 係羅馬天主教占有勢力，迄今尚未採用複決制。

在那實行強制複決權的各邦中，一切法律均須提交人民複決，所以立法院若好活動，人民便增加很重的負擔。這幾邦中差不多都規定投票時期，每年一次或兩次，俾人民投票公決立法

院在上屆會期內所通過的各項法律。朱立克 (Nürich) 邦規定春秋兩季的投票日期，又有時一年之內投票三次，所以人民頗形忙碌。在朱立克和阿爾高邦 (Aargau)，一種法律可以分段交付人民表決，所以人民能否決某法律之一部分，而可決其餘的部分。此項規定，對於知識充足不畏勞苦的人民，是很有用的。昔時鄉村巴沙爾邦 (Basel Land) 規定：各項法律必須絕對的得到過半數有投票權的人民投票贊成，而後方能成立；現在則此項規定已全廢除。因為照此辦理，往往因到場投票的人數太少，以致良好的議案竟不能成立。

採用創制制度的各邦所用手續與那隨意複決制的手續大都相同；但亦有必不可免的變更。人民所建議的法律，也是刷印出來，在投票日期以前分給各公民。有幾邦將創議人所編成的理由書，也用公款刷印出來，分給衆人。邦議會也可發表意見，或同時另行提出議案。創制的法律經人民所公決以後，即與其餘的邦法律相同；聯邦立法院如認該法律為違背聯邦憲法，即可宣告該律為無效。

關於各邦的創制制度，尚有數端，有敘述的價值。

建議修改憲法，與建議制定普通法律，二者的辦法是不同的。人民若建議修改憲法，其手續有時是特別組織一個機關（與美國之憲法會議相似）擔任修改的事務；但普通均由本邦立法院在下次改選以後，從事起草憲法的修訂案。並由人民投票兩次：第一次投票決定現行憲法之應否修改；第二次便決定所提議的修訂案應否成立。第一次投票舉行以後，必須經過一定的時間，方能舉行第二次投票。

柏恩邦必須有邦立法院三分之二以上的多數贊成，而後修改憲法的提議，纔能通過。

有幾邦允許立法院勸告人民，不必修訂憲法的全部；如有人用創制權提出修改憲法全部的要求，立法院得勸告其餘的人民勿循請願人的提議。立法院對於那人民所提出的某項修改案，也可以發表意見。

何種事務應規定於聯邦憲法，何種事務應規定於普通聯邦法律，殊難確定，此點前已說明。各邦也是如此。各憲法中每有許多條文，其性質實無關於政府的組織，不能算是基本的法律。此種情形，既不便利，又不合理；但欲明確指定何種事項應屬於憲法的範圍以內，於勢實有未能。各

邦人民可以創制憲法，也可以創制普通法律；所以人民不必藉口於憲法修訂案的名義，而提議那種實際上應屬於普通法律的事項。但在聯邦政府，此種事實却已數見不鮮。今將創制及複決二制實際上使用的次數，略述於左，以供讀者的參考。

聯邦政府從一八七四年採用複決制以後，在一八七四年及一八九八年間，國民投票的次數如下。

憲法修訂案的投票共十次。修訂案被人民可決者凡七件，否決者四件。

立法院所通過的法律及議決案，交人民複決者，共二十五次。被人民可決者凡七件，否決者十八件。

在一九零五年及一九一九年之間實行複決投票之次數如下：人民投票公決立法院所通過的法律和議決案共三次。各議案俱為人民可決。

以上各次投票，各邦的意見與人民投票所表決的意見皆相符合。

要求舉行複決投票，簽名請願的人數，最少者三萬五千，最多者八萬八千（在一九〇七年）。

關於憲法修訂案投票的成績今亦列舉於下，以便比較立法院所建議的修訂案及人民所建議的修訂案，二者所得的結果。

從一八七四年以來，立法院所建議的憲法修訂案，共二十五件。就中爲人民可認者十九件，否決者六件。

五萬以上的公民所建議的憲法修訂案，共十二件。就中爲人民可認者五件，否決者七件。歷來投票時到場投票人數的多寡，以一般人民對於那提出之議案究有多少興趣爲斷。最低時僅有百分之三十的選民到場投票；最高時曾達到百分之七十四。其平均數目約係百分之五十五。請願時簽名人數的多寡殊不足爲投票時贊成或反對該案的標準。歷來憲法修訂案的創制請願人數最多的，以一九零八年爲最，該年人民要求創制一條修訂案，規定禁止菌酒，請願書上面共有十六萬七千人簽名。投票時贊成者二十四萬一千票，反對者十三萬八千票。

從以上各數目着想。我們可以抽繹出兩種事實。

第一，人民并不濫用他們的複決權；自一八七四年至一九一九年，四十四年間，平均計算，提

交人民公決的法律案每年尚不及一案。且最後十五年來，人民要求複決國會所通過的法律僅有三次，而這三種法律又皆被可決。有時人民要求複決一種法律，而不能得到法定的簽名人數，但此種事實并不多見。

還有一件事就是：在一八七四年至一八九八年之間，人民否決議院所通過的法律較多於那可決的法律，於此可見雖在程度很高的民治政府中，立法院也不能充分的代表民意。此種情形自熟於政治的人看起來，却毫無足怪。雖英國的衆議院有時也受國務員的鼓動，通過那種爲全國大多數人民所厭惡的議案。

以下略舉數例，說明瑞士人民怎樣使用他們的權力。瑞士人民常將那種應屬於普通法律範圍以內的事，規定在聯邦憲法之內；所以現在我們把曾經複決的憲法修訂案（凡憲法修訂案必須經人民複決），以及曾經提交複決的普通法律，合併討論之。

國會曾制定一種法律，劃一聯邦選舉的投票資格，人民把這法律否決兩次。所以聯邦選舉的投票資格，至今仍歸各邦自行規定。這是因爲各邦民意都不願意增加聯邦政府權力的緣故。

又有幾種法律是關於銀行和專利特許等項事務，也被人民否決；人民并不十分了解這幾種法律的詳細內容，不過他們認定這種法律為錯誤，所以就否決了。聯邦議決案中還有一件是關於專利的，也被人民否決。這個議決案與防疫法律同時提交人民複決，彼時已有數邦強制人民種痘，該法律規定瑞士全國須一律強制種痘。此項建議引起人民強烈的抗議，遂被大多數人民否決；於是毫無防害的專利案，同時亦被否決。又有一件推廣聯邦政府對於教育事項職權的建議案，也被人民否決；因為人民不但認該項議案為官僚政治的，為反對宗教的，且恐該法律實行以後，將使各學校實行剷除宗教。羅馬天主教徒及保守派的耶穌教徒極力反對該案；而贊成實行純粹非宗教的教育者，為數雖或多於反對派的人數，但並未十分活動，故未能克服敵黨的反抗。

又有一件法律規定聯邦官吏的養老金，竟因一般農民認此案為毫無理由，遂被大多數人民否決；據他們的意思，老年的官吏雖服務年久，却不應當有那種比老年農夫較為優勝的待遇。在瑞士，農民人多勢大，故該案竟被否決。瑞士人民總不願意擴張聯邦政府的權力，所以在一八

九一年否決了聯邦政府收買瑞士中央鐵路的議案；但七年以後，又認可聯邦政府收買全國鐵路的計畫。

其餘法律被人民否決者，計有下列各項。增加駐在外國的瑞士代表的經費；磷質火柴收歸聯邦政府專賣；預防工人因工作而得有疾病；建設國家銀行；變更軍事行政制度，以便使軍隊多歸聯邦統轄；修改軍事的刑法；牲畜販賣之保證書；創辦疾病損傷的強制保險制度。未一案之被否決，實因其中所規定的細則引起人民的指摘；至於原則，未嘗被人民所反對。各私家保險公司又互相聯絡起來，反對該案；且有多人恐聯邦政府之所以制定此項計畫，其中含有政黨的作用。在一九零三年人民否決了一件關乎聯邦火酒專賣的憲法修訂案；又否決一件禁止各項報紙，鼓吹人民反對軍事服務的法律。

人民所承認者計有下述各案：一件法律係廢除那宗教式的結婚，同時又使離婚易於實行。前項規定大為人民所贊許，但羅馬天主教徒頗有反對之者。所以有人說，因為人民很贊許前項規定的緣故，所以把第二項也通過了。耶穌教人及天主教人都不贊成離婚法律的放鬆。瑞士離

婚數目近來增加得很快，離婚法律太鬆實在是一個大原因。

一件議案，是修訂工廠法，規定每日工作時間最多不得逾十一小時。

一件是全國所通行的破產法。

一件憲法修訂案，使聯邦政府有權力制定那疾病損傷保險法。

一件法律案，給與高澤得（Gotthard）鐵路巨額的補助金，允許聯邦政府津貼東瑞士及西

瑞士之阿拉魄司（Alpine）各路線。

兩件關稅法，迭次增高入口稅。

一件憲法修訂案，憲法中原有一條禁止各邦使用死刑，該修訂案撤消此項規定。

一件憲法修訂案（一八八五年），規定聯邦有蒸溜酒品之專賣權；繼又通過一件法律（一

八八七年），規定此項權力之施行細則。

一件法律案，規定鐵路簿記的章程。

一件憲法修訂案，擴張聯邦政府對於森林的監理權。又有一件修訂案，使聯邦政府有權制

定那關於食物及他種生活必需物品的法律，以重衛生。這兩案皆得到人民大多數的同意。

兩件憲法修訂案（一八九八年），允許聯邦國會制定全國一律通用的民法及刑法。這兩件修訂案都促進中央集權的進行，却都得到大多數的同意票，到場的人民中有三分之二的人投同意票。（第一次，同意票二十六萬四千九百三十三，反對票十萬零一千八百二十；第二次，同意票二十六萬六千七百十三，反對票十萬零一千七百十二。）

一件憲法修訂案，允許聯邦政府補助各邦的教育經費。

一件憲法修訂案，是人民創制提議的，於一九二〇年投票可決，禁止公共的賭場。

一件議案，規定聯邦政府收買并經營全國各大鐵路。這議案雖將聯邦行政的範圍大加擴張，然竟得到三十八萬六千同意票，反對票僅十八萬二千，到場投票人數之多為向來所未有。

以上將各案逐一說明，俾讀者得知瑞士人民所複決的都是何種問題。今將瑞士人民在聯邦投票時，其行動究竟受有什麼樣原動力的影響，約略述明，俾讀者得以評判人民歷次的表決，是否合理或謬誤。

第一個問題，就是各政黨的機關對於人民的行動有何影響。在大多數的民治國，特別是英國，假如人民公共的投票不經各政黨爲之指導，便無從進行。瑞士則不然，政黨的意見不足以支配人民的心理，通常總是在表決宗教問題或社會主義問題時，纔牽拉到政黨的意見，然也不過在天主教的各區，纔有這樣情形發生。瑞士投票人通常是獨立的，而在投票複決立法院的行動時，尤爲不偏不倚，獨立投票。雖則如此，人民有時因爲不喜歡某政黨的行動，所以該黨在國會內所通過的議案，似乎也就不免被人嫉視。例如在一八八四年時，有四件法律案提交複決；這四件議案本無足引起人民複決請願的必要，但當時小政黨以爲多數黨在國會內通過這幾件議案時操之過急，所以羣起反抗，要求複決。四件議案皆被否決；其實就中有兩件議案確是有利於人民的，還有一件議案大概也是有利於人民的。但在複決投票以後，爲日不多，就到了改選國會議員的時期，人民又將該多數黨的議員繼續選出，更動甚少。一般人都以爲彼時人民既否決了該多數黨的議案，則下次改選時，該黨的議員當然失敗；然其結果，則竟與此相反。此因瑞士人民不願更易議員，雖偶有不慍意的地方，也另有洩憤的方法，使多數黨知所戒惕。故在議院內的多

數黨，如果通過某種法律案或行政的法令，觸怒大部分的公民，該部分公民就籌畫方法，否決該項議案；其所以否決該案者，不過發洩他們的怒氣，並非真不滿意於該項法律。怒氣既洩，一切事務仍復舊狀，人民便覺滿意，於下期選舉時，即不再存芥蒂，仍使舊日議員繼續當選。

某件法律案，有時被人民否決，並非因為大多數人民的反對，其實贊成的人也許比反對的人還多，但贊成的人並未十分活動，故反對的人雖居少數，但合力運動，人人都到場投票，並且勸告許多無所可否的人，也到場投反對票，而贊成的人并不熱心從事，又不全體到場，所得票數乃較小於他們自己應有的實力，於是該案遂被否決。少數黨用各種方法，可以變成多數黨，這就是其中的一個方法。

毫無妨害之議案，有時因與那種惹人民反對之議案同時提交複決，遂被擯棄；但此種事殊不多見，人民對於各案通常皆能一秉大公，詳加審查。提出原案的人若為人民所不信任，該案的價值也不致於必受何種的損傷。各政黨不能預定本黨的人在投票時必定贊成本黨的議案，而各議案雖被否決，亦與本黨無損。

所以從複決制度的實際應用上觀測，即可知瑞士公民在投票時，其第一特質是獨立，第二特質是吝嗇。瑞士人民與蘇格蘭人相似，並不比鄰國的人民貪財，但比他們節儉，對於公共事務是極端吝嗇。瑞士農民，生活簡單，異常儉約，各農民都繳納直接稅，反對增加一切賦稅，若輩並不明白官吏所得的薪俸何以比較他們終日辛苦所得的報酬多。所以凡涉及支出經費的各項議案，（支出的數目與此項經費所希望的結果兩相比較，若在英法兩國，可以算是平平無奇的，）在瑞士竟屢次被許多人民否決。瑞士人民往往根據於他們自己錢袋的深淺，測度國家的經費，而又缺乏相當知識，不能評判財政上各問題。

第三個趨勢就是人民不歡喜官僚，及官僚的氣派。因此之故，所以凡增加行政各部勢力的議案，屢遭失敗。此種議案有時雖在所必需，不宜否決，而竟被否決；然其屢屢失敗，却足以暫時阻止國家社會主義之進行。

第四個特質是人民的忌妒心，不願聯邦政府干涉各邦的事務。此項實例，前已敘述。但觀於各鐵路之收歸國有，及聯邦民刑律之成立，可知這個特質並不能永久發生效力，並不是毫無例

外的。

有一種性質我們把他叫作好的常識，在立法院或立法的國民方面，算是最重要的，這個性質包括（一）判斷力，與（二）頭腦清楚；換言之，就是不逞意氣，具有知識。瑞士人民除意大利系以外，都是好戰的人民，但不是逞意見的人民；且積多年的經驗，已養成在投票時持冷靜態度的習慣。瑞士人民教育甚佳，幾於人人皆能讀書，皆會讀書。人民心智之堅決，勝於敏捷；上等人民的心，大都饒有智略，而不尚幻想。人民雖不能個個有充分的知識，足以評判國會所通過的提交複決的案件，但多數人民都有自知之明，自知其學識之不足。所以他們對於那困難不易解決的問題，常持觀望或懷疑的態度。「凡事之不知者，即認為危險。」這是瑞士人民奉行的格言。除非他們信任那通過該案的議會，或信任那贊助該案的人，其信任的程度足以補助他們自己裁判力之不足者，他們對於該案，往往加以棄絕，不肯盲從。

以上所述，足以解釋瑞士人民的保守性。瑞士人是很慎重的，不易為新計畫所誘惑，不易受野心政客的支配，遇有某事足以引起他們的成見，為他們所不能了解者，或某事將來之發展如

何，難以預定者，他們就願意投否決票。普通有投票權人民所受的教育，常不如普通立法議員之多，其心智亦較爲遲鈍，立法議員差不多總是特出的人才，對於他的職務是訓練有素的，所以一切的新思想欲嵌入普通投票人的腦筋，需時必較多。立法議員研究國政，討論國政，故知某種改良之必不可少，遂通過某項法律案，以使改良之能實現；但此種議案提交投票人表決時，他們總是拘於舊習慣，雖常聽他人的辯論，心中略覺開展，但對於政治問題，全無研究，故遂反對該案。此種情形通常發生於鄉間各邦，而以山嶽間的各邦爲尤甚；但在工業界的人民中，如朱立克及巴沙耳等邦的人民，則此種情形較爲少見，立法機關也較爲活動。凡內容複雜的，或包括事項較多的，或引入新原則的法律，往往在第一次投票時被人民否決，而隨後又爲人民承認。

在此種情形之下，有幾種法律被人民耽擱，有幾種法律被人民打消。但若說公民在實際上否決了一切的建議（見梅因所作的平民政府（*Sir Henry Maine's Popular Government*）第九十七頁），則未免又太失真象。公民投否決票，有時是因爲他不滿意於本建議案的細則；有時因爲他對於本案不能了解；有時因爲他不知道本案實行之後，將發生什麼樣的結果。但若謂

瑞士人民盲然反對一切的改革，實未免無稽；試觀以前所列舉的案件，已可證明瑞士人民曾經採納大改革的議案，並非否決一切的議案。

瑞士人民雖非一味的保守，但和立法院議員相比較，則一般人民的眼光實較爲短淺。假如人民對於政策上有較爲寬廣的眼光，則他們對於強制種痘，改良軍事行政，增加駐外使館的經費，以及創辦聯邦官吏的卹金等議案，自然一律可以承認。其所以發生此種錯誤，一因瑞士人民的吝嗇，二因人民缺乏想像力，遂致眼光短淺，不知外界的情形。吝嗇爲民治國所罕見，故可稱爲美德，而非過失；至於第二項則係勢所難免，蓋一般農夫與技藝人既不盲從各政黨的主張，又不依遵各首領的號令，他們取決各項政治問題時，自難免有此種的過失。此種過失，在瑞士並不致引起重大的損害，蓋人民否決的法律案，大都在變更原樣重加修正以後，又得到人民的裁可；或者國會爲某案既難得民意爲後盾，恐不易施行，遂認爲時機太早，不再將該案提出。

至於各邦人民投票公決的情形如何，今僅能約略述及，因爲此種資料，雖在瑞士本國之內，也難搜羅完備；且必須親至各邦作長時間的探詢，而後纔可取得真象。瑞士政治學者嘗紀述面

積較大的各邦人民投票的情形，及其已往的經驗。就此種紀載而推測之，則各邦人民投票的情形在實際上與聯邦人民投票的情形并無很大的差異。朱立克在各邦中可以算是最重要的，該邦自一八六六年起實行強制複決制度，一切法律凡經邦議會通過者，必須交人民複決；人民依據憲法上的規定，『受邦議會的贊助，執行立法權。』在一八六九年至一八九三年年終，邦議會的建議案交人民投票表決者共一百二十八件，就被人民可決者凡九十九件，否決者二十九件。自一八九三年至一九一九年年終，人民投票公決邦議會提出的議案，共計法令一百二十六件，憲法修訂案十二件，經人民創制提議的議案共十五件，其中有十四件是法律建議案，一件是憲法修訂案。有投票資格的人，到場投票者，平均約有百分之七十四，其百分數之高，為他邦所不及；這是因為朱立克邦內人民得倩代表為投票，且因朱立克各區中有幾區強迫人民到場投票，凡不到者即科以罰金。一八七四年聯邦憲法交人民公決時，朱立克邦有投票資格之人，到場投票者，竟超過百分之九十三，其人數之多為歷來所未有。有時在選舉立法院議員時，同時投票複決各項議案，其投票人數平均約佔有投票資格的人數百分之七十九。最高的百分數是百分

之八十七（在一八九一年）百分數低至六十以下者，甚爲罕見。確有實用的各議案，往往竟被否決，例如推廣教育，改良教育及教員的位置，限定工廠作工時間爲每日十二小時，及禁止僱用兒童，以及創辦強制的疾病保險等議案。此因議會眼光較一般民意爲先進的緣故。否決的議案中，後來有幾案又由議會提交人民，因人民對於各案的內容較前略爲明了，所以各案復爲人民可決。例如規定婦女在各商店或某數種工業內，每日工作的鐘點至多不能過十小時的法律案，雖與從前人民所否決的工作時間的議案相似，但爲人民可決，贊成者四萬五千票，反對者僅一萬二千票。還有幾件很有價值的議案，也是這樣爲人民通過。瑞士學者討論這個問題，說人民否決議案以後，並沒有什麼永久的損害，凡是必不可少的改革，到底必能通過，且在通過時該案內容必優於第一次提交人民而被否決的原案的內容。此種論調，恐不免夾有袒護本國制度的成見。

瑞士學者亟欲證明瑞士人民并非過於保守，他們說，朱立克曾制定一種遞加的所得稅，增加富人許多負擔。瑞士人民如果都是守舊的，豈肯制定此種法律。沃特邦由邦議會的動議，將此

種議案規定於憲法修訂案內。朱立克人民雖吝惜錢財，不願增加行政經費，但竟將規定官吏薪俸數目的權力，委諸邦議會；且承認議會的建議，以三百萬佛郎供給邦立大學校，并建築新校舍，以供教育之用。一個瑞士公民，曾對著者說：『如無複決制，則改革之進行可以較速。但人民之愚鈍，亦不如我們所懸想之甚。他們雖曾否決過若干件良好的法律，但否決的數目，亦不像吾人所料想之多。就是人民的成見及吝嗇性亦決不能取消那種確有利益的，並且其利益又易於證明的各種提議。』

統觀各邦實行人民投表公決制度的結果，可知在那實行強制複決權的各邦中，人民對於使用這項職權很有節度。在那實行隨意複決權的各邦中，人民要求複決的次數也很少，尤以那說法國話的各邦，如沃特，牛沙達耳，日尼瓦各邦為更少。這種情形也許因為人民並不吹毛求疵，濫用複決權；也許因為這幾邦的立法院完全與民意相諧和，故無要求舉行投票複決的機會。至於那實行強制複決權的各邦，將一切法律盡交人民投票公決，也許因為這種辦法是合於民治主義的學理，并非因為該數邦的人民，比別邦人民，更不肯信任他們的立法院。

在各邦舉行投票時，有投票權的人到場投票者，其百分數較小於聯邦舉行投票時的百分數，尤以那實行強制複決權的各邦爲更甚。在柏恩邦，到場投票的人數曾低至百分之三十；在鄉村巴沙耳及左羅都恩二邦，其平均的投票人數在百分之五十以下。凡關於宗教的議案，最能使多數人民到場投票；凡關於增加支出的各邦法律，特別是關於增加官吏薪俸的法律，往往爲人民否決。

直接立法制度，已經在別國引起人民的注意；並且屢次有人說，這種制度較之代議式的政府組織更爲進步。所以我們現在很值得把歷來學者對於直接立法制度根據於瑞士經驗所發表的贊成或反對意見，擇要列舉，并加以批評。直接立法制度所以採用的原因，不外乎下列的二種。

第一種原因就是主權在於全體人民的學說之盛行。這個學說純粹是理論的，其來原肇始於法國，而非瑞士，其在歐洲第一次的實際應用，是在一七九三年法國把那年所制定的憲法交全體人民投票公決。但這憲法，到底并未發生效力。至一八零二年，瑞士亦將憲法交付人民投票

公決。

第二種原因就是阿拉魄斯山間的各小社會，自古即已實行這種辦法。在這幾個小社會內，全體人民在民衆會議有制定一切法律的職權。以後人口增加，他們不能聚於一處，共開會議，但各公民仍可在他所居住的區域內，投票表示他個人的意見，此種辦法確與古時的習慣相合。於是一般人民就覺得公民的獨立人格無論在大範圍或小範圍的團體內，均被承認。法律就是人民自己的法律，因為人民曾經直接參與制定該法律。在地方政府的範圍內，人民直接立法制度既著有成效，則在各邦及聯邦政府內亦應有同等的成效。

直接立法制度的盛行還有第三種原因。這原因在美國很佔勢力，但對於瑞士並沒有什麼大關係，這就是因為人民代表的團體，未能發表民意，未能依民意制定法令，遂引起人民的不滿意。瑞士立法院因違反民意而受人指摘等類的事，極爲少見；並且向來未曾有人攻擊立法院受賄舞弊，或爲他項不正當的主動力所驅使。但瑞士主張直接立法的人，以爲人民自知何者與自己有利，何者與自己有害，較比議員所知者更爲真切；並且從那最高的權力淵源所發源的法律，

其勢力爲最大，最能得到人民的服從。據人說，因爲人民能直接立法，所以聯邦政府的權力範圍不致擴張過大，以致引起擾亂；因爲人民能直接立法，所以聯邦立法院不至於爲鐵路公司或別種財政或商業大公司所運動。

以上所述的原因，在一八七四年皆能成立；自一八七四年以後，又從歷年的經驗，發生下列的各理由。

議會所通過的議案屢爲人民否決，可見議會有時亦不能推測真正的民意，或雖知真正民意之所在，却不能實行。

議會處處要探詢輿論，要設法預防人民的反對，要把各項議案的辭句作得最簡單最明顯，俾普通公民都易於了解，議會雖不因之感受痛苦，但也要費去好多的心力。公民是應當知道法律的。直接立法制度能使他們有知道法律的最好機會。

直接立法制度更使人民得有一種利益：直接立法能引起人民的愛國心及責任心。立法的事務向來是交給一種高出於普通人民以上的階級辦理的，今改歸自辦，人民就覺得他們自己

與立法事務有一種密切的關係，並因自己參與立法，他們對於一切法律必甘心衛護。

普通人的政治教育，因此也就提高了；掌握政權的人亦得與普通人民有密切的接觸，並能使普通人民熟識各項政治問題。

政黨的勢力也因之而減少，因為一切議案均由人民詳細考察其利弊，不受建議該案的政黨魁或議會內通過該案的政黨的影響。人民若贊成該案，立法院的政策不因之而鞏固；若否決該案，政策也不因之而失敗。聯邦行政院或議會皆不因該案之不能成立為法律，遂致搖動。

有許多議案雖帶有政黨的色彩，且引起政黨的反抗；人民雖因不滿意於某黨的行動竟致否決該黨所已通過的法律；在選舉議員時習於選舉某黨候選人的人民，一到投票表決時，雖或贊成某黨所通過的議案；但因瑞士的政黨組織是比較的薄弱，人民在公共投票表決時，總以各該案內容如何為斷，相習成風，所以各項案件皆易於受公平的裁斷，而不問當初提倡該案的主動人。此種大公無私的情形，為那種有政黨首領的代議院所不能及。各議員在議院內常為政黨的團結力所束縛，希望為本黨謀利益，遂致不能持平。但人民則無所顧慮，除了各該案將來的結

果如何，並沒有旁的得失必須顧及。

在代議制的民治國，議會方面應當有一種約束。瑞士憲法與美國憲法不同，瑞士並未將否決權給與行政官；議會雖分兩院，但兩院的組織及所持的意見彼此并無充分異點，足使兩院的見解不合，能防止那種匆忙的行動。立法院方面惟一的約束，就是人民所加的約束。

最後還有一層理由：凡任何政府，必須有一個最高的權力，能說最後的一句話，其所決斷的事，就是最終的決斷，不能再上訴。在民治國內，此項權力應屬諸人民，惟獨人民纔能終止一切的爭執。

以上種種理由，還未能把一切的反對完全打消，極少數的瑞士人，又有幾個外國的評裁家，仍舊反對複決制。今爲說明本案的雙方面起見，所以把這許多反對論調中之能應用於瑞士各邦及聯邦者，擇要叙列於下。

立法院所通過的議案，一被否決，則立法院的身分及威權必受損傷。議院的責任心也因而減少，有時就許通過他們自己所認爲不宜成立的議案，以待人民的複決；也有時恐遭人民的擴

斥，不敢通過他們所認為應當需要的法令。

大部分的人民，都沒有充分的學識，不能表示他們對於種種立法問題的意見。瑞士人民也不免如此。瑞士著名的首領，前曾為聯邦總統之威爾提（Wettli）曾說過：「牧牛人或馬夫手持商法，投票表決該法律之應否成立，豈不可笑。」他們也許很願意盡他們的責任，但他們決不能有充分的學識，評判各議案。至於當時所散佈的傳單及贊成和反對該案的人所發表的演說，也[？]不足以把此種必需的知識分給衆人。試想左羅都恩的農民，居於那幽僻的朱拉（Jura）山中，對於國家財政支出的議案，怎能發表意見。此項議案，是否良好所分撥的款項是否有正當的用途？國庫是否能供給這種支出？這種問題，投票的人概不知道，也無從詢問，不像在烏理邦的公民會議中，人民對於各案不能了解者，可以請求解釋，別處的投票人祇能盲然投可決或否決票。立法院在討論本案時，贊成者和反對者所發表的辯論，也不能使人民得到什麼教訓，因為此項辯論很少做成報告公布於衆。假定這般無知識的投票人可以請教那受過教育的鄰人指導，這樣說法就如同承認『將議案交普通人民公決的辦法』在原則上是錯誤的；因為這種話是承認普

通人民自己不能判斷，但在原則上，人民公決所徵求的是投票人本人的意見，不是旁人的意見。複決投票時，有很多人民不到場投票，此即足以表明有許多的投票人對於他的公民責任毫不介意，或係自知不宜於盡這種責任。歷來有投票資格而不到場投票的人，其數目總不見減少，然則所謂政治的教育所得的結果，是否不如當初所希望的那樣多？

公共投票的結果，有時不足以作為民意的真正表示，因為人民有時被議案內特別的句法所顛倒，被種種不相干的論點所迷惑，且有時因不滿意某一論點，遂致否決全案。人民又不能提出修訂案，所以祇得投票表示對於全案是否贊成。不但如此，有時一件很好的議案，因為同時與那人民所不贊成的別種議案提交複決，遂致同被否決。那缺乏知識的公民，對於他所不願意的議案，既已投了否決票，他對於第二案就不問其內容如何，也投否決票。

複決投票之屢屢舉行，既過耗金錢，且給人民加了過重的負擔，使人民疲乏厭倦，遂不加思索，不顧是非，隨意投一張票了事。在那許多自命為進步的邦，立法院通過許多法律，交人民複決，遂不免有這種情形發現。除政治以外，公民還有旁種應作的事，各邦屢次舉行複決及選舉投票，

紛擾不休，遂使那沈靜誠實的人，發生厭惡的心，對於議案，不肯詳細思索。

凡人民所可決的法律，假如在投票時那贊成的票僅略佔多數，則該項法律約束人心的權力必大見減少，比較那略佔多數的議會議員所通過的議案，其威力為尤小。在立法院當權的各國中，一切法律，一經立法院通過，即為人民所承認；因為這些法律是從民意的機關中發表出來的，並無人探問立法院通過該案時，究竟得有多少議員的同意票。但議案提交人民以後，總有一部分人民不贊成該案，反對該案，如該案因贊成者略佔多數，竟能成立，這一部分主張反對的人民便覺得憤懣不平。

反對複決制的人所持的各項理由中，其所包括的範圍最為寬泛者，就是此種制度阻礙一切政治的，社會的，及經濟的進步。在一八八五年，梅因爵士 (Sir Henry Maine) 曾倡行此說，各國響應的人很多。英國人之不知民治權利與急進主義的異點，而認此二者為同類者，更特別受此說的掀動。他們忽然聽說一般的人民是富於保守的，便不禁大喜異常。於是複決制遂成了他們避難的良港。在他方面，有許多鼓吹社會改造的人，無論在瑞士或在別國，都抱怨國家社會

主義的立法，及勞工方面的立法，進步太慢。如欲從這兩種反對的論調，推測複決制的真象，非加以細心的考察不可。不但要一一的考察那被否決的各項法律之內容，並且還要調查這種法律在提出時是否合乎時代的潮流，是否與民意相適合，以及是否宜於施行，能為人民所樂從。今因限於篇幅不能作這樣的考查，現在應當使讀者知道的，就是瑞士人民的成見與過量的謹慎有時雖阻礙那議會所提出的經濟改良或社會改良的進行，但瑞士優秀的學者却多以為瑞士的複決制，並未發生什麼大害。讀者應知無論什麼制度都有缺點。熟於英法兩國政治狀況的人，試將該兩國的立法，與瑞士從一八七四年以後的立法相比較，就可以知道在英法兩國，某階級或某種營業的人，常重視自己的利益，不顧國家的利益，壓迫立法院的議員；立法方面的進步，常因受有壓迫，而大見遲緩。

證諸瑞士已往的經驗，則以上所述反對方面的種種理由，多與事實不相吻合。在所舉的各項理由中，有的是不但適用於複決的投票，且適用於選舉議員的投票，因為選舉是人民表示他們對於各候選人的意見，也是表示他們對於政治問題的意見。有的是在分量輕重上，應當加以

斟酌的。有幾種法律案，確非普通投票人的智力所能判斷的，野心的政客確實可利用複決制度攻擊立法院或立法院之領袖，智力較低的投票人，有時確實不免不顧議案的內容而為政黨的精神宗教的成見或旁種的意念所支配，或竟因收穫不佳遂生怨憤而及於當時提出的議案。有投票權的人不到場投票的為數很多，所以有幾邦規定懲罰的辦法，強迫人民投票，被強迫而到場投票的人，往往因無意見，足以發表，多有投空白票的。

今更論人民投票制度在立憲政府的組織中所佔的地位。這種制度將立法行政兩部完全分開，無論那種代議制度也不能把立法行政兩部劃分得這樣的完全。因為實行這種制度，立法院或行政院所提出的議案，無論是否為人民通過，行政院及立法院（在聯邦政府內立法院選舉行政院并指揮行政院；有幾邦的立法院選舉行政院，各邦行政院都受本邦立法院的指揮）仍舊辦事，不受任何的影響。制定法律的職任，既從代議的團體，轉移到人民手中，使人民成為真正的立法機關，至於人民的代表，不過成爲一種專備起草各項議案的機關，與行政院相攜手辦理日常的國事。所以立法院及行政院所提出的法律案，雖被人民否決，該兩院實無改組的必要。

人民駁回某項法律案，恰如商店的東家駁回他們經理所建議的營業方法一樣。東家不用經理的計畫，不一定就辭退經理；人民拒駁某議案，不必就因之而解散議會。執行法律的官吏，假如他個人的品行及才能始終可以被人民信任，即可繼續執行他的職務。

英法兩國的制度與此大不相同，內閣所建議的重要議案，如遭失敗，則內閣即須辭職。照美國的制度，總統和他的國務員掌理國事，雖不能被多數的國會議員所驅逐，但因為他們參與立法，總統又有否決權，並且因為他們與國會中的某黨密相聯合，所以在實際上也分享該黨的命運；該黨若因立法上的錯誤或疏略而失歡於國民，則總統在任滿後即無第二次被選的希望。至於瑞士制度則不然，各政黨與立法事務無直接的關係，人民方面的黨見就能因之而減少。

現在雖有數邦規定一切財政的議案，不受複決的限制，但無論在聯邦或各邦，現在都不曾提議廢除那複決制。各大政客間有提議限制複決權適用範圍，規定某某種的法律纔能適用複決權，但他們也承認各種法律案的界限在實際上是甚難劃分的，且承認不應把獨斷的權力，交付立法院。人民全體都寶貴這種特權，在國會久占勢力的多數黨，有時雖被人民投票複決的結

果所煩擾，但被本黨的宗旨所束縛，也不能提議取消此制；保守派及羅馬天主教黨，雖不受黨綱的限制，但常能利用複決制，取消種種急進的議案，所以也不願意廢除此制。這種制度現在已成為永久的制度，其原因不但是因為全體人民不願取消他們已經取得的權力，且因複決制完全與他們的理想相合，而在實際上，施行複決制所得的效果最少也能與從前或現在施行純粹代議制度所得的結果相同。複決制的原則，應當施行到什麼樣的限度，學者的意見并不一致。強制的複決制，雖為許多邦所採用，但那有經驗的政治家，仍贊成隨意的複決制，因為實行強制的複決，便須常常的舉行投票，易惹人民的厭惡，以致他們對於各案漫不經心，隨意投票。在聯邦政府，強制複決制尤為不宜，因實行此制，投票人方面就增加了很重的負擔，較比隨意複決之徵求簽名者尤覺費事。

外國的觀察者，總觀瑞士人民直接立法制度，可得下列的結論。

複決制有時雖能阻礙那有用法律之成立，但其種種的優點，却足以抵償這種損害，且有餘裕。這種種優點就是複決制能夠確定人民的公意，救止人民的激奮心，化除人民的不滿意，警告

立法院不可超過民意以上，太事急進。

在面積小的區域內，比如各區或各市，複決制最有功效；因為在這種小的區域內，人民對於所應表決的事項，類能十分明瞭。

就瑞士已往的經驗看起來，並無何種的證據足以表明複決制能減少聯邦議會或邦議會議員的才能；有才能的人也並未嘗因有複決制的存在，遂為之氣沮，不肯作議員。

複決制把議案的問題，與人的問題分開，遂使政府鞏固不移，且使行政及立法兩部中有經驗的人員，易於繼續在職。試察複決制實行多年的成績，即可知道這種制度并未增加，却減少了各政黨的黨見。

複決制不但有功於政府，使政府得有澈底的平民性質，使每個公民都知道自己應當參與立法，所制定的法律就是他應當服從的法律；並且自從此制實行以後，各級公民都能和衷共濟，盡他們公共的責任，遂造成一種全體一致的力量，使民治政體有一種完滿的自覺心。

據已往的經驗看起來，人民有些地方未免失之於保守，但他們的反對改革，確是因為慎重，

並不是因爲不懂道理。人民囿於成見的時候也很少。

我們承認複決制的功效，但同時亦不可忘記瑞士的地位是非常的適宜於施行這種制度。這種制度特別的適宜於小區域，適宜於數目寡少而尙未被政黨的精神所支配的人民。

創制權的運用

創制權就是一羣公民建議議案，提交人民公決的權利；創制權與複決權在學理上的根據雖然相同，其實際上應用的情形則彼此互異，故宜分別敘述之。

主張實行創制權的人，以爲創制權是從人民主權觀念所發生出來的。他們以爲人民若專賴代表作事，不能算是真正的民治；個人的意思，除非他自己表示，或投票，決不能完全發表出來。他們的代表，於有意或無意之中，有時也許誤解了他們的意旨。複決權能够保護人民，使人民不至於沒有表示意見的機會，而就被動的受法律的節制。有了複決權，人民便可否決他所不願意的法律。但這不過是一種消極的權利；人民還須有一種積極的權利，能制定法律，發表他自己的意見，交全體公民表決。必如此，而後個個人民的自由權纔能有確實的保障。

上段所說的，是抽象的學理，今再就事實上說一說。凡主張創制的人，以為代議制的議會，每僅能代表某級的人民，專以營謀某級人民的利益為前提，故人民不能倚賴他們提議通國人民所願意的議案。複決權能保護人民，抵制立法院的武斷；創制權則能補救立法院的遺漏。各個入都可以建議良好的計畫，開會登報，鼓吹這種計畫，而無傷於立法院；立法院對於這種計畫也許持反對的態度，也許視之為無足重輕。假如真正由人民主宰國事，則人民就應當有機會直接與全體接洽。這種理由在美國各邦是很佔勢力的，那地方的各大公司知道怎樣運動邦議會。但瑞士鼓吹創制權的人，大都依據上述的抽象原則。瑞士一般人民都承認人民主權是天經地義的原則，創制權就是人民主權的結果；人民的心理如此，於是提倡創制權的人乃大佔勢力。

前文已經說過，人民在聯邦內僅能用創制權建議憲法的修訂案。歷來人民使用創制權祇有八次，所建議的修訂案僅有兩次，均為人民可決。這幾種案件是值得注意的。就中有一案是禁止屠殺牲畜，而不先將牲畜打暈，使之失去知覺。這個議案在提出時，伴為防止虐待牲畜，實則專為排斥希伯來教徒（Jehovah's），彼時該教盛行於歐洲大陸。先是柏恩及阿爾高兩邦的議會，會

經過與此性質相同的議案，當時因聯邦立法行政兩院認為有違聯邦憲法上保障信教自由的規定，故即取消該項創制案提出以後，聯邦立法院又勸告人民不可贊成，但投票結果該案竟能成立。有幾邦奉行該案，但聯邦國會迄今未曾規定凡違背此項修訂案者應科以何等的刑罰。以下的兩件憲法修訂案，是用創制法所建議的：一件是規定人民應有工作的權利；一件是提議把聯邦關稅收入的餘款，按照各邦人口作比例，分給各邦，每人兩佛郎。這兩件修訂案皆在一八九四年為人民否決。對於第一件，反對票與贊成票的數目是三與一的比例；第二件是三與二的比例。此後又有兩件修訂案：一件是建議用比例代表制度選舉聯邦眾議院議員；一件是建議將聯邦行政院的行政委員改歸人民公選。這兩件修訂案都是在一千九百年提出的，皆被否決。又有一件修訂案，在一九〇三年也被否決。該案規定在計算各邦人口數目，決定某邦應選出若干議員時，須將外國僑民除外。一九一八年的創制修訂案，建議施行比例代表制度，為多數投票人可決，遂即成立。這樣巨大的憲法變更，竟違背立法院多數的意旨而用創制的方法成立，殊有令人注意的價值。

創制權在各邦之內，頗可自由使用，較在聯邦政府爲自由；在各邦之內，創制制度今已根深蒂固，但恐不能再有什麼大的發展。各邦由創制權所提出的各種改革，沒有一件是立法院所不能辦到的；不過歸立法院辦理，未免多費些時間而已。但人民的創制提議竟有時造成惡劣的法律。朱立克邦面積雖大，但五千公民即可提議一件創制的議案，所以該邦人民使用創制權的次數，在各邦中也算最多。立法院辦事慎重，有時勸人民不可通過某項的創制案，同時另行提出一件較好的議案，所以免去許多不良的結果。該邦有一次由人民創制提出一件不良的銀行法，竟被聯邦政府認爲違背聯邦憲法，即行取消。但人民有幾次也能否決了幾件有害的創制建議案。聖迦命、柏恩及阿爾高數邦實行創制權所得的結果，與朱立克所得的結果無甚差異。說法國話的各邦使用創制權的次數較少。

試將創制權運用的情形與複決權運用的情形兩相比較，即可知昔時政治家的意見多不贊成創制權，實無足怪。創制權的反對者所持的理由是：凡提交人民複決的法律案，必由行政院起草，經過行政院及國會兩院的仔細審查；至於那創制的議案，不過由一羣知識不同教育不齊

的公民所起草，從來沒有經過批評家的指摘。批評家所持的態度或許是自空一切的，但他們的學識與閱歷確能使他們有評判是非的能力。人民所提出的議案有時是思想不甚完全，體制失之粗劣，中間又常有難以了解及脫略的地方。創制的議案，在實際施行上有時也很覺着困難，因為那提出議案的人，不負執行議案的責任（例如行政院就負有此種責任），不曉得該議案在實行時將遇有什麼樣的困難。這種議案，實行以後，也許有害於各邦彼此所締結的條約，或瑞士與他國所締結的條約，且使立法院所制定的法律多少都變成了暫行的法律，失去鞏固的性質，因為不知在什麼時候人民忽然就用創制提議提出一種新法律，與現行的法律相抵觸。人民在制定新法律時，並未查明新法律與現行法律究竟有什麼樣的關係。以上所說的缺點，確為早年的創制權所常有。立法院每因成見，階級的自利心，及個人的利益所蒙蔽，而不肯制定人民所願有的法律，如果現在能够證明惟獨創制權纔能補救此類的弊病，則創制權雖有上述的缺點，仍不失為良好的制度。英國的立法院有時距絕通過那多數成年人民或多數有選舉權的人所願有的法律，他邦的立法院也有這樣的情形。但瑞士聯邦或瑞士各邦是否也有這種的情形？假如

有這種情形，選舉人在投票選舉議員時爲什麼不聲明他們的希望，竭力使立法院制定他們所希望的法令？[？]議院中辦事手續之繁多，議員被人買通，或政黨的首領拘執成見令本黨議員反對某項議案，凡此種種，皆足以耽擱人民所願有的議案，以致民意不能滿意。但此種情形瑞士甚爲少有，大宗舞弊的事尤爲國會向所未有。況此種事實卽或偶爾發生，也不過是暫時的。近年以來，人民在聯邦政府要求創制提議的次數，較前加多；一般人都知道普通法律與憲法修訂案在實際上幾無分別，且知一切創制的建議皆可冒憲法修訂案的名義提出，於是他們就質問創制權爲什麼不能推及於普通的法律。自一八九一年以來，瑞士人口數目已大見增加，故五萬人民簽字的規定可以改用於普通法律的創制請願，而將憲法修訂案創制請願的簽字人數加多，改爲八萬人。照現在的情形，人民不能公然建議一種普通法律，但可以冒憲法修訂案的名義建議普通法律；且可制定憲法修訂案以便取消某某現行的法律，因爲現行法律若與憲法相抵觸時，現行法律就須失去其效力。如能推廣創制權的範圍，使之適用於普通法律，其結果不但不致於增加人民直接制定法律的數目，且能保全憲法爲基本法律的特質。瑞士與別國相似，那可怕的階

級爭鬪已經到了緊要關頭，所以現在對於人民的直接立法，若打算作最後的判斷，爲時似覺太早。著者在一九〇五年，曾遊瑞士，彼時瑞士人士贊成創制權者爲數甚少；一九一九年再遊瑞士，則贊成創制權的人數已較前加多。有許多人以爲創制權可以遏制任何政黨，因在立法院內久佔多數，遂得有過量的權勢，所以創制權很有價值。外國政治家往往恐怕創制權容易爲那不負責任的政客所利用，提出果敢的建議案，博得人民的歡心，但現在瑞士人士持這種論調者爲數甚少。

總觀以上所述，可知瑞士實行人民直接立法，確能得有良好的結果；推原其故，一由於瑞士人民在歷史上所得的種種經歷，二由於昔時各小社會實行自治多年，三由於社會上的平等，四由於人民富於愛國的精神，知道擔負公民的責任。任何國家如缺乏此種條件，雖實行直接立法，亦恐不能得有同樣的成績。面積較大，人口較多的國家，如英吉利及法蘭西兩國，若實行人民投票表決制度，其結果也許與瑞士大不相同，人民的習慣及志趣也許不宜於此種制度。在瑞士這種制度是自然生長的，如同本地的土產一樣。世界上有幾種制度與植物一樣，必須種在本鄉，受

該地的日光，纔能茂盛。公民會議暢旺於烏理邦，複決制暢旺於朱立克。虎耳草蓮馨花，蕃殖於阿拉魄斯山之草地，若移植於埃及，恐難蕃生。政治制度，也是這樣的。但直接立法的計畫，已試行於美國西北部的各邦，其效果如何，尙難斷定，故對於直接立法制度的判斷，須待異日再定。

第三十章 政黨

瑞士普通的政策及立法，皆具有穩固持久及前後一致的兩大特色；學者常以爲這是因爲瑞士從一八四八年以來，就祇有一個大政黨獨佔勢力的緣故。瑞士人民的種族性質不同，宗教不同，言語不同，經濟利益互相衝突，所以實業的種類也因之大不相同；凡此種種異點，實爲歐洲各國所無有，所以在歐洲各國中，其材料豐富，足供滋生許多政黨及各黨屢次改組互相兼併之用者，無一國能與瑞士相頡抗。但瑞士政府很少被各政黨所播動，其穩固持久反爲歐洲各國所不能及。此中原委，不可不撮要述明之。

在一八四七年，瑞士曾發生內亂。七個天主教的邦，脫離瑞士聯邦，自相聯盟；但歷時不久，卽被征服，且幸未流血。征服以後，不再有何種復仇的舉動。一八四八年的憲法，將各邦結爲聯邦，彼

此的關係愈加密切。彼時的自由黨人在國中占大多數，歷時甚久，勢不少衰；聯邦憲法就是自由黨人所制定的。迨後因黨人的性情不同，及意見不合之故，該黨竟至分裂。分裂之後，較大的一部分叫作左黨或急進黨，較小的一部分仍沿用自由黨的名稱，但有時又叫作中黨。一八四六年至一八四八年間的天主教人，自成一派；後因政治上的爭論，這一派人的團結力乃愈堅固。一八七〇年威提干（Vatican）會議採用教皇聖明的教義，天主教人贊成之，遂引起政治上的爭論，天主教人因而組織政黨，叫作天主教黨，或教士黨，或贊成教皇全權的政黨。於是瑞士共有三個政黨。從一八八〇年以後，馬克思學說漸播於那實業的各中心地點，遂有社會黨出現。社會黨雖僅在幾個人口衆多的區域中占有勢力，但黨人數目迄今增加不已，且甚為活動。德國工人移居瑞士者為數很多，大都贊成社會黨，社會黨乃愈見發達。其後急進黨中思想較新的黨員，又脫離本黨，改稱民治政團，但歷時不久，即日漸衰散。那時瑞士共有四個或五個政黨；但在一九一八年，急進黨在國會兩院所佔的票數，較多於其餘各黨的總票數。其後又有農民同盟會，該會並不是政治的團體，惟專保護農民的利益而已；該會與他黨的關係如何，今尚無從推測。

瑞士政黨的分界與人民方面言語及種族的分界不同，這是很可異的事，也是很倣倣的事。急進黨的實力，雖在那說德國話及耶穌教的各邦中；但如沃特及日尼瓦等說法國話的各邦，也有贊助急進黨的。天主教黨則在說德國話的魯澤恩及說法國話的弗來堡均同有黨徒。社會黨人在朱立克勢力最大，在阿爾高，都爾高，聖迦侖數邦勢力略小。老派的自由黨人，亦稱民治的自由黨人，人數甚少，但其首領則甚有能力，差不多皆是來自耶穌教的各區域，黨員中有些被選為國會議員的，但不是因為該黨在他們選舉區內占有勢力，却是因為他們個人的才幹，為本地人民所推崇。瑞士人甘心願意使那有才幹有聲譽的人有相當的位置，這是瑞士政治上真樸的特色，為世界各國所不能及。在法國及說英國話的各國，某黨領袖若在選舉時失敗，則敵黨必大呼奏凱；瑞士則敵黨竭力設法防止此種意外的事。

各政黨的基礎，不在於語言或階級的差別，而在於宗教上的異點。自維格里 (Zwingli) 時代起，宗教即為分黨的原因。宗教的異點，幾乎把當初十三邦的聯盟四分五裂。但除宗教的異點以外，讀者還要知道，無論在那一國，有一部分人是拘謹保守的，又有一部分人是歡喜改革的，這

兩派人的意見總難相合。前者是天主教人或保守派的自由黨人，後者是急進黨人。在世界各國中，富人差不多都屬於前一派；但在瑞士則不然，政黨的區分不與階級的區分相合。農民之中，有許多是屬於保守黨的；那曾受過教育和富足的人，也有許多是屬於急進黨的。各國的社會黨，普通總是階級的政黨，但瑞士的社會黨，不但包括許多位置低微，工資廉薄，從德國遷移來的工人；且還包括少數不屬於勞工階級，而富於哲學思想的民治黨人。社會黨雖立於宗教之外，但有些羅馬天主教人，及耶穌教的牧師，也很和社會黨表同情。瑞士的社會黨人是非基督教的，不是反對基督教的，大多數的黨人都不像法國社會黨人那樣的反對基督教。瑞士的急進黨也僅反對舊天主教，不反對基督教。

急進黨差不多與英國的自由黨，法國的中左系，及民治左系，澳洲的自由黨（現改稱國民黨）相同。急進黨人所持的政見，可以分成數派，但都反對那僧侶的要求，故與天主教徒釐然有別；他們比自由黨人更贊成擴張聯邦政府的權利，促進社會改革的計畫，故與自由黨也有分別。他們的名稱雖是急進黨，但在行政上也有很多地方失之於保守，這是任何政黨久執政權者通

有的情形，久已達到目的地之急進黨人，與當初未達到目的而尚在途中的急進黨人是不同的。

自由黨人若在英國，就須叫作緩和黨或保守的自由黨人，該黨近數年來漸失舊日的地位，但因黨人的才智卓著，素為社會所推重，故仍佔勢力。黨人堅持十九世紀正宗派的經濟學說和放任主義，善於批評，富於抵抗力，為社會黨人及其餘贊成急速改革和擴張國家職務的人之勁敵。他們在國會中曾有過很多的代表，且曾供給聯邦行政院許多幹員，極有辦理行政事務的才能。

政治生活在聯邦政府通常總是很安靜的；但在各邦政府則較為活動，有時也較為煩亂。在那山嶽及農業的地方，大部分人民都是天主教人，他們大都祇注意於本地方的問題，一切事務都緩緩進行，安靜無譁；惟獨梯其諾邦的意大利人，好事喜動，僧侶的勢力與革命派的理想兩相衝突，有時引起暴動而已。在朱立克，都爾高，阿爾高，及巴沙耳等工業盛行的邦中，因為各項待解決的問題很多，故各政黨均較為活動。但此種問題，為數甚多，各邦彼此又各不相同，故現在不能

把各邦的政治情形，概括的敘述。各邦政黨與聯邦政黨，不盡相同。就是名稱，有時也不同。例如內瓦邦內的政客，從事於聯邦政治時，號稱自由黨者，在本邦內則自稱為民治黨。美國及澳洲的各政黨，都有中央的機關，能號召全國各地的支部；瑞士政黨的機關則無此種能力，故各邦選舉時所爭論的，通常都是本邦的問題，而非全國的問題。但各政黨在各處的趨勢，及其所發表的意見，却都大致相同。天主教人總是預備恢復教會的勢力。社會黨人總是抱怨於那工人所得工資少於他所應得的數目，催促各邦及各地方的政府承辦種種新的工作，以備將來逐漸能支配那生產的方法及分配的方法。一班愚魯的農民及中等階級的商人，或銀行書記等類的人，對於社會黨此種言論均側目視之，正與法德兩國鄉間之人民相似。

在工業的區域內，新計畫及新理想漫布於工人心中，社會黨人竭力在城市選舉時爭求勝利，除此種區域以外，政黨的政治並不盛行。有幾邦內，急進黨幾與自由黨無甚分別。在日內瓦等邦中，急進黨有時與社會黨協力共作，以求選舉時候的勝利。有些較老的農業邦中，人民差不多皆為天主教徒，差不多沒人談到別的政黨；又有幾邦是急進黨獨占勢力，他黨莫能與之抗。在這

兩種邦，立法院的內容，絕少改變；該數邦在國會內的代表，類多連任，殊少更換。

我們現在再回轉到聯邦政府，論一論各政黨爭持最力的幾項問題。各政黨對於外交政策方面，並沒有什麼爭議，因為凡有普通知識的人，都承認瑞士必須嚴守中立，與四鄰各國一律親善。故一九一四年至一九一八年，戰爭期內，說法國話的人民雖然向協約各國表同情，說德國話的人民雖然向中歐列強表同情，但並沒有引起什麼大爭執，不過有幾個掌軍權的人，及一兩個聯邦行政官員，其行動大招物議，致使全國數見騷動而已。瑞士人民的意見向分兩派：一派主張擴張聯邦的權力，一派主張保護各邦的政權（此不獨瑞士為然，各聯邦國差不多皆有此種情形）。自從急進黨人（國會內的多數黨）傾向於國家社會主義（就是贊成推廣政府的職權）以後，這種意見的分派乃更見顯明。就大體而言，急進黨是主張中央集權的，天主保守黨及自由黨是主張各邦分權的。後兩黨互相連絡，且與鄉間富於保守性的急進黨人相合，反抗急進黨，屢次用複決權否決那種增加聯邦政府權力的建議案；但對於鐵路收歸國有一事，這些人民因為經濟上的利益，遂犧牲主張，通過原案。關於社會改良的事項，各政黨對之皆詳加討論，急進黨主張

小心謹慎，徐圖進步，此種主張最爲一般人民所贊成；但社會黨及人數甚多的民治黨，則主張急進。經濟上的問題，自從施行保護稅則以後，已不爲各黨所注意，僅有些老派的自由黨人，對於自由貿易的時代，尙垂念不已。宗教問題，特別是學校中宗教教育的問題，很引起許多的爭執。急進黨的首領，贊成那純粹非宗教的教育；社會黨人也是這樣主張；天主教人及大多數自由黨人的主張，却與此相反。但初等教育，原歸各邦掌管，所以惟獨在天主耶穌兩教勢力平均的各邦中，纔有此種的爭論。各黨爭執最利害的問題就是少數黨的代表問題。這個問題之如何解決，很能影響於各政黨的實力。最占優勢的急進黨人，以爲實行比例代表制度，則立法院內黨派的數目必定加增，而多數黨的勢力當見減少，很難實行那種穩固的立法政策，所以這種制度足以減弱政府的勢力，立法行政兩部皆受其害。社會黨人，天主教徒與自由黨人，因爲在聯邦衆議院內所有的議員人數比各該黨在各選舉區內的實力所應選出的議員人數少，所以他們希望實行比例代表制度，以便增加他們的國會議員人數。前邊已經說過，比例代表制度在一九一八年通過，並於一九一九年選舉時實行。在其餘關於修改憲法的各項建議案中，最顯著的就是將聯邦行政

院委員改由全體人民公選，不歸國會選派。社會黨人及民治的急進黨人提倡這個辦法，目之爲人民主權原則當然的結果；天主教人因爲這個辦法足以使本黨在聯邦行政院內多得代表，所以從中附和；但大多數的急進黨人，都極力反對這個建議，他們以爲現在的制度實使國會及行政院互相信任，以收和衷共濟的效果，若行政院改歸民選，反足破壞此種局面。那兩個極端相反的天主教徒及社會黨人，不僅對於這個問題，能互相攜手，他們有時還聯絡自由黨人，抵抗急進黨。這兩個極端的政黨又都贊成婦女選舉權，兩黨都希望藉此機會可以得些利益，因爲天主教徒總以爲教士對於女信徒必有很大的勢力，定能操縱他們的選舉票。幾個小政黨與一大政黨立於反對地位時，各小黨往往互相聯合，抵制大黨，法國常有此種現象；英國國會在一八八三年，愛爾蘭的國民黨曾與英吉利的保守黨相聯合，推翻當時自由黨的內閣。

政黨的精神，在瑞士比在大多數別的民治國較爲薄弱；人民對於各項問題雖有時主張不同，但人民很少能因之受到多激刺。所以瑞士的政黨組織，不如英、美、澳各國政黨組織之完密；其一切動作亦不如英、美、澳各國政黨之忙碌。惟獨社會黨有確定的黨綱，有積極的進程序，有工

團，有適當的鼓吹方法，並且其組織完備，足以與敵黨宣戰。各工團又組織種種協會及委員會，可以隨時供政治行動的使用。該黨既知羣策羣力之重要，又希望得到實質的利益，且有完全的選舉機關，牽動數個綫索，即能使全部機關發生動作，因此之故，該黨與澳洲的工黨相似，其團結力之堅固，紀律之嚴厲，爲瑞士其餘各政黨所不及。全黨動作起來，就如同一個人似的。內訌的事極少，決不致有傷於該黨戰鬥的能力；惟自一九一九年起，該黨似畧有急進緩進的兩派。該黨在各種的選舉時（無論聯邦的或各邦的或城市的或鄉鎮的）都提出他們的黨綱，且規定本黨在立法院的黨員，都要把他們在院內的動作，報告本黨。

從政黨組織方面看起來，堪居於社會黨之次者，爲天主教保守黨。他們有教會的幫助，在各鄉鎮都有僧侶，有大主教暗中指導一切，以弗來堡邦爲主要的基本營，而魯澤恩一邦雖不如弗來堡之守舊，但也是天主教人行動的中心點。急進黨久執政權，在聯邦政府中，勢力雄厚，無須效法他黨之在各地組織委員會，以便招募黨員，選舉候選人，鼓吹人民的熱心，藉以增加本黨的勢力。但該黨有代表會議，由各邦內本黨黨員選舉代表與會，代表會議宣布本黨的政策，並指派三

十二人組織一個中央機關，執行代表會議所議決的事項。該黨又有一個中央委員會，並在大多數的邦內又各有一個邦委員會，及執行委員會，以便辦理日常的事務，與各邦的機關相聯絡，且與大城市及人口較多的鄉鎮內所設的地方委員會相接洽。自由黨祇在幾邦之內有委員會，勢力微弱，有時又自相分裂。

從英國人的眼光看起來（美國人爲尤甚），瑞士政黨組織似乎是無關重要，其最顯著的證據，就是沒有政黨的基金。瑞士政治在世界各國中算是最省錢的。假如各政黨有許多照例的事務，例如組織各項的機關，運動選舉，召集會議，將傳單散給各選民，那末，自然就要用錢。社會民主黨雖用力宣傳他們的政策，但也並不用什麼特別的款項；因爲他們有許多勞工的團體，替他們辦理發號施令及運動選舉等項的事，這些勞工團體却是另爲旁種目的而組織的。這種現象，與美國政黨完全相反。推原其故，就是因爲在瑞士，沒有人利用政黨以謀自己的私利。除非別有公共的目的，個人誰也不肯出錢辦政黨的事務。政黨雖然得勝，個人也得不着什麼錢財，因爲政府中的各項位置，都是薪俸微薄的。聯邦政府中的各官員，任滿之後，往往繼續當選，很少變

動；各邦政府中的位置，又因其不甚重要，不值得廢許多的錢財去運動當選，並且各邦幅員狹小，如有人出錢運動選舉，必難逃衆人的察覺。祇有爲某種公共的目的，惹起大家的注意，而後纔能徵募款項。

以上撮要記述瑞士政黨的勢力，今再考察這種勢力對於下列各項行動，有什麼影響？瑞士人民就藉這種種行動，辦理他們的政府事務。這種行動就是：(a) 人民的選舉，(b) 立法院的行動，(c) 人民在直接表決『複決』和『創制』提出的議案行動，(d) 行政機關的行動，包括聯邦行政院和各邦的小議會。

(a) 在英、法、美各國，各政黨皆把全副精力，注意各種選舉。各政黨皆在選舉時，藉選舉的機會，求人民的幫助，攻擊敵黨，宣布他們本黨打算怎樣造福社會。

美國選舉的次數非常之多，致使人民疲於奔命；瑞士選舉的次數雖不及美國之多，然較多於英國及坎拿大，而與法國相伯仲。瑞士官員，任期簡短；且有許多的官員，在別國歸行政長官指定或立法院推選者，在瑞士也歸人民公選。聯邦衆議院議員，每三年改選一次；各邦大議會的議

員，普通也是每三年改選一次。有許多邦的小議會會員及法官，還有許多旁的官員，都是人民選舉的，任期也是很短的。此外還有城市鄉鎮的選舉。這樣屢次召集人民投票，有優點，也有劣點；其優點就是增加人民的政治興趣；其劣點就是耗盡人民的精力，足使人民生厭，不詳細考察各候選人員的優劣。有人聽見瑞士人說：『我國（瑞士）屢次的舉行投票，致使農民，工人，發生厭倦，他們雖在星期日也不得休息。』明斷的觀察者，僉謂選舉的次數應當減少；但據現在的情形看起來，各項官員差不多皆能繼續當選，相沿成風，所以選舉的次數雖多，也沒有什麼很大的弊害。

欲知選民對於選舉事務究有怎樣的興趣，可以看一看選舉時到場投票的人數，占全體公民人數的百分之幾。作這種的調查，以在瑞士為最合宜。因為瑞士的政黨除社會民治黨以外，很少用力勸導人民到場投票。在別國往往本人不願意投票，政黨却逼迫他到場投票。且因瑞士實行成年男子普通選舉制度，到場投票人的百分數，自然較少於別國把選舉權限於那般有財產及居住年限資格的人民。瑞士既實行成年男子選舉權，選民又不受政黨的敦促，但每次到場投票的人數却是不少。到場投票的人，與有權投票的人，其間的比例，比英國及澳大利亞的平均數

還大，而與合衆國相似。且據人說，現在各邦中有幾邦把政府內一切的位置，都歸人民直接選舉，這幾邦人民到場投票的人數，比從前或現在人民僅能選舉議員的幾邦更多。朱立克邦的百分數現在得從七十到八十，但在從前有時竟低落至二十。該邦允許選民委託代表投票。該邦的人民對於政治生活素具熱心，並且該邦內有幾區，懲罰那不到場投票的人。阿賓澤耳邦的法律規定：凡無正常理由不到公民會議者，罰十佛郎；又有幾邦規定凡人民不到場投票，即科以罰金。這種規定，足以表明本邦人民對於投票選舉必有漫不經心的人，也足以表明瑞士樹立標準很高的民治思想。無論在什麼地方，都不免有不投票的人；但各國人民在執行政治職務時，所有的興趣，其廣博持久，沒有能和瑞士人民相比的。

公民應有的並且應當藉着投票發表的那種有理性的意旨，有時被人所顛倒，以致失去正軌，其故有三：（1）恫嚇，選民受威迫；（2）利誘，選民受賄賂；（3）舞弊，投票時或計算票紙時有舞弊的情形。這三種事，在瑞士都不多見。恫嚇的事，向來就沒聽說過。瑞士並沒有大地主，在現今的時代，僱主並不能壓迫他們的工人，僧侶也不能策使他們的教民。暴徒也不在選舉時恫嚇安靜

的公民。投票的地點總是安靜無譁，秩序井然，祇有一兩邦內偶爾發生官吏干涉選舉的事；若在法國，這種事是常有的。有幾邦雖不免有賄賂的事，但絕不常有；其故有三：一、因各候選人無力賄賂。二、因各項官吏薪俸微薄，又沒有什麼尊嚴光榮，所以不值得行賄賂。三、因各選舉區面積很小，若行賄賂易被人察覺；若經察覺，施賄的人不免受刑法的懲治，受賄的人必為衆所不齒。

瑞士的選舉事務，辦理得很好，這是人所公認的。但著者曾聽人說過，有一次竟有些人被人僱用，到場投票；又有一次，有人對於票匱舞弊，這一次的選舉因而作廢。但這種事是非常之少的。選舉費用是很少的。一切費用在英國叫作公費的（就是投票地點的設備，票匱書記等項的費用）都歸國家供給；候選人不用費錢去租賃房屋，或僱用代理人，或刷印告白。在一九一八年以前，英國各大縣區的候選人，如欲選入國會，每一候選人應當費用的錢，差不多足敷瑞士全國的衆議院議員候選人，在普通選舉時總共使用的。

又有所謂撫綏某選舉區內全體選民的慣例，就是在選舉以前，先用錢聯絡各選民的感情，或捐助款項辦理本地方的公益事務，普通是慈善的事，有時也是直接關於政治的事；近三十年

來，此種慣例在英國是很普通的，在瑞士則向未前聞。瑞士人民若從事政治，並不必費去什麼金錢；惟須稍費時間，暫時不能作自己家中的日常工作而已。各議員當選之後，也不用像法國衆議院議員似的，必須爲本選舉區選民盡種種的義務。議員不能藉口於贊助國務員，就要求國務員頒發勳章，給他本選舉區內的選民。聯邦國會或各邦議會中常權的政黨，也不能以種種職位勳章，或他項優典，報酬那效忠於本黨的人民，或以錢財捐助本黨的機關。

各政黨在選舉時所應盡的職務，第一步就是選舉候選人。其進行的程序，不像在英美兩國那樣的麻煩。無論那個公民，雖然都可以自薦；但實際上這種事是很少見的，並且通常認爲不應如此。所以各政黨的地方委員會，都推定一個他們所認爲合宜的候選人，提交會議公決；會議雖是公開的，但祇有本黨黨員到會。在會議時，也可以另提出旁的姓名，但通常總是舉定那委員會所推薦的人。社會民治黨的組織頗爲完美，天主教保守黨的組織亦還完備，這兩黨委員會所推舉的人，當然爲大會所認可。至於其餘兩黨，一切情形，幾與英國未行代表的政黨委員會新制度以前的情形相同，這新制度是在一八七〇年至一八九〇年之間創立的。一切選舉的進行，在瑞

士甚爲順利，因爲各議員、官吏、法官任滿之後，通常總可以繼續被選的。按照常例，各議員或官吏如欲講演政治，應到別的選舉區域，不應在他本區域講演。無論何人，除非他的品行太壞，或對於本黨太不忠誠外，凡願意繼續當選的，很少被委員會所擯斥。並且除非全體選民對於政治上的意見發生很大的變動外，各候選人也很少被選民所擯斥；概括言之，選舉一次，就是選舉多次，這是瑞士人民所遵守的原則。

選擇候選人時，總是選本地的居民，或須與本地人有家族關係的人。甲邦的公民，選作乙邦內某選舉區的衆議院議員，是很少有的；惟獨本邦的公民，方能當選爲聯邦參議院議員，代表本邦。瑞士人民之抱有地方主義，雖甚於英國及澳大利亞的人民，但尙不及美國人民。瑞士的選民，比較法美兩國的選民獨立，不肯盲從政黨的指揮，所以每黨都盡力推選良好的候選人。學識名譽素孚於鄉里的人，往往能得到與他自己政見不同的人的贊助。有時在選舉以前，各主要政黨的首領認爲各黨都應有代表當選，遂共同擬定一個候選人的名單，名單內各黨候選人數目的多寡通常雖皆以各黨在本區內勢力的大小爲斷，但往往把旁的著名公民，也加入名單中；假如

各黨都選舉本黨的候選人，這種著名的人物便不能當選了。瑞士有許多的選舉區，在選舉時各黨並不發生競爭；於此可見瑞士與別的國之以問題爲重要，以黨見爲前提者，實大不相同。著者曾於一九〇五年，觀察朱立克的行政會議，知該會中有急進黨三人，自由黨三人，社會民治黨一人。急進黨在該邦的票數遠過於自由黨，社會黨的票數很少；但在選舉時，前兩黨各選出三人，社會黨選出一人，並沒有什麼爭競。同時朱立克市的議會中，有自由黨四人，急進黨二人，社會黨三人，在選舉這市議會時，實際上並沒有發生什麼競爭。那急進和自由兩黨又聯合選出一個社會民治黨的人作高等法院的法官，他們以爲這一派居民應當在法庭上有個位置，纔算公平。

有時候，——朱立克就有這種的情形，——急進黨及自由黨在舉行邦選舉時互相幫助，選舉彼此的候選人；在選舉聯邦國會議員時，這兩黨又互相連合，叫作獨立黨共同擬定候選人名單。選民之不隸於各政黨者，其比例較在英國爲大，較美國更大；但這也不致於使選舉結果不能預先推測，因爲這種不隸屬於政黨的選民很少變更他們的態度，通常總是繼續贊助前任的議員。

今再進而討論政黨在立法院中的行動。直至一九一八年，急進黨在聯邦衆議院及參議院中均佔有多數的議席，在參議院中所佔的人數較少，因為有些人口較少的邦總是選舉羅馬天主教人作參議院議員。在一九一八年，參議院議員中隸籍於急進黨者二十五人，隸籍於其餘各黨者共十九人。自一九一九年改行新制度以後，情形大變，無論那一黨都不能有絕對的多數，急進黨共選出六十個議員，在各黨中算是最多的。從前是一黨專權，其餘各黨遇必要時即聯合起來，推翻該黨所通過的議案，其最好的方法就是利用複決制，這種情形易於使各黨泯除黨見。現在改行新制，一切情形或將與從前不同。遇有問題發生，本黨對於該問題應當聯合起來取一致的行動時，黨魁就召集各派的黨員，開一個會議，議決本黨的議員應當怎樣的投票。各黨在討論議案時，專注重於該案（憲法修訂案除外）內容的良窳，很少顧慮到該案有無妨害本黨的利益，因為該案之能否成立，有時須提交複決，由人民最後決定。各黨因為不尙意氣，不鬪意見，所以一切事務都和平進行，各黨亦能互相讓步。祇有在選舉官吏時，乃有政黨的動機實現；例如聯邦行政院的委員出缺時，各黨都願意選出本黨的人補充，在此時急進黨在國會中雖佔多數，也有時

承認各小黨的要求（已詳於前）。各項官吏，由兩院開聯合會選舉的，有國務總理，陸軍大元帥（在需用大元帥時；平時祇有團長，沒有元帥）及聯邦法院的法官。此種選舉雖有時不免受政黨意見的影響，但黨見的勢力却並不甚大。

有人說聯邦行政院在委任文武官吏時，不免有政黨的偏向，但此種偏向在實際的辦事上，似乎是沒有什麼妨害。凡別國歸內閣辦理的事，在瑞士差不多都歸行政院辦理，但行政院却缺乏英法內閣政府那種一致的意見。行政院各委員彼此的意見無論是怎樣的不同，都應當共同協議作事，在實際上他們確能這樣的作事。各委員在國會內雖能發表互相歧異的論調，但多數委員的意見，就是全院的意見。

人民用複決權及創制權執行他們的立法權，這是前邊已經說過的。在直接立法的時候，政黨能否運用他們的影響，則以問題的性質如何為斷；假如待解決的問題有宗教的或社會主義的性質，政黨就有時足以左右民意。但關於此種問題，公共投票的結果，並不足以表示各政黨的實力，因為瑞士的投票人不但仔細斟酌某問題的利害如何，並且還反對那新奇的改革。假如他

對於本問題有所疑惑，寧願仍舊，不肯改革。

上節所指明的各點，對於社會黨不甚適用，社會黨人組織完密，無論在選舉時或複決時，總是投全體一致的票。對於天主教保守黨有時也不能適用，天主教保守黨的團結力也是很堅固的。

各邦政治上也有以上所說的情形，但在大多數的邦內，黨見的熱度較在聯邦內為高。政黨首領的勢力較大，因為他在本邦之內，聲名較大，且與人民較為接近。一小壺的水比一大壺的水沸騰得快，各邦面積較小所以民情易於激動；並且問題之待解決者多與地方或個人有關，故能直接引起人民的注意。聯邦的政治問題並不像在美國和坎拿大那樣，在各邦一律流行，所以各邦政黨的變動較聯邦政黨為多，各邦的選舉結果也比較變易不定；在選舉時，投票的人數，比複決投票時多，因為自普通的公民看起來，選舉問題較有趣味。

在各鄉鎮及各城市，聯邦或各邦的政治問題並不為人民所注重，人民所注重的是本地方的各項問題，以及候選人的資望。但社會黨仍能投全體一致的票，因為社會黨的黨綱大部分均

能適用於鄉鎮政治。瑞士人有一種切於實用的好常識，所以各公民無論在聯邦的政治上附和那一黨，他仍能宅心正大，不為黨見所困，逕行選舉那有才幹的人，辦理本邦政事。

政黨勢力薄弱的原因

現代民治國的政府，多受政黨的支配，惟獨瑞士政黨的勢力是較為薄弱。其故維何？殊有敘述的價值。

第一、近五六十年來，瑞士聯邦中並未發生什麼重大的問題，如同法國君主與民治政體問題，和美國奴隸問題之類。政府的體制早已確定，民治政體已根深蒂固。瑞士又沒有殖民政策問題，更沒有外交政策問題。

第二、人民對於現在的經濟狀況並無不滿意的地方。社會主義的學說在瑞士境內雖能傳播，但其起源並非因為勞動界受貧窮的壓迫，更不是因為勞動界受有什麼痛苦，却是因為學理上的研究。並有許多人願意把勞工的生產比現在更加均勻的分配。大多數的人對於他們的地位已甚滿足，不再有什麼奢望。

第三、宗教對敵的情形，雖未能完全剷除，（因為僧侶的待遇不佳，天主教人嘖有怨言）但已不如前此的利害了。聯邦內各宗教一律平等，不過憲法中對於掌教者及僧侶的職位，別有規定而已。各邦在憲法的範圍以內可以自由管理本邦宗教的事務，但以不侵犯法律上擔保的權利為限。耶穌教的各邦也不想干涉本邦的天主教人。

第四、瑞士人民沒有階級的仇恨心，人民的貧富雖不一致，但並沒有巨富，也沒有極端的奢華，足以引起普通人民的嫉恨，像在法美兩國似的。雖有人主張劃一貧富階級，傳播社會主義，但不像歐洲其餘各國之激烈。

第五、個人的野心，以及個人領袖羣衆的能力，遠不如在旁的自由國之顯著。瑞士人民很少順從個人的指揮。他們欽佩有才幹的人，信任忠誠勇敢的人，但傾心某人或崇拜英雄的性質，瑞士人民似乎是很薄弱。瑞士歷史上也沒有名振一時的英雄。沒有一個政治家曾單獨組織一黨，而以己名作黨名的。若裴特 (Pitt)，各蘭斯頓 (Gladstone)，岡貝達 (Gambetta)，狄阿克 (Dean)，左佛孫 (Jefferson)，克雷 (Clay)，歐克內 (O'Connell)，巴奈 (Parnell) 諸人，瑞士向不會有。

第六、英國人民對於政治事務有一種好勝的本能，如同遊戲時候的爭勝一樣，政黨黨員對於政治事務竭力奮鬥以求勝利，恰如在賽網球或體育競賽時，希望得到勝利一樣。此種好勝的本能是瑞士人民所沒有的。瑞士人民承認政治是嚴重的事，是正經的事，不是遊戲的事。

第七、黨員從事於政治生活，所得的報酬很少，所以太不值得競爭。瑞士官吏既不像法國的官吏，受人民的尊敬，佔社會上重要的位置；又不像美國的官吏，得金錢的報酬，足以引誘那低劣的政客。

第八、政策上較為重要的問題，大都由人民投票公決；所以無論在聯邦或在各邦，某政黨在立法院或行政院中雖佔有特殊的勢力，也不過居於第二等的地位，既不足以造福國家，也不能貽害國家。

第九、五六十年來，祇有一個政黨在聯邦國會內久佔大多數，其餘各黨僅設法反抗他們所不贊成的議案，並不設法推翻該大黨的勢力。該大黨也並不濫用勢力致干其餘各黨之怒，而危及自己的地位。所以各小黨雖偶有反抗，也是和平的，並無激烈的舉動。

第十、人民有愛國心，纔能重視國家的利益，覺得國家的利益比地方利益或個人利益要緊得多；纔能專以謀國家的福利爲前提。瑞士人民之能聯爲一體，就是富於愛國心的原故。英、美、澳大利亞、新錫蘭等國，無外患之可畏，所以政黨的精神能自由發揮。瑞士則不然，受四大強鄰的壓迫，政黨精神不能自由發揮，所以瑞士人民，在種族、主張、宗教、習慣方面，雖然都不相同，但能聯成一體。這實在是富於愛國心的結果。

總觀以上所述，卽足以說明那政黨的情感，在許多民治國內，何以勢如驚濤駭浪的洪流，而在瑞士自從一八四八年以後，乃如輕紋細縠的小溪。

職業政客的缺乏

無論何國，假如立法機關和行政機關人員，都沒有銳利的黨見，則一切立法和行政事務的進行，比較別國之有敵黨議員專以批評、質問，甚而至於阻撓現內閣的行動爲責任者，必較爲穩固，較爲順利；這是自然的結果，人民對於這樣的結果是應當深自慶幸的。但在瑞士，更有一種旁的結果，使瑞士與法國及說英語的各國迥然不同，就是在瑞士，職業政客的數目較少於無論那

一個民治國家（那威或可除外）。瑞士除官吏以外，差不多沒有專為政黨作事的人。英國有一種人民，專受中央或地方政黨機關的委託，或某議員或某候選人的僱用，辦理一切政治的運動，其人數雖不甚多，但近年以來屢屢增加；瑞士則沒有這種人。美國也有很多人，專忙於製造民意，組織和辦理地方的政黨委員會，選舉本黨的候選人，辦理聯邦或地方的選舉事務；瑞士各邦政府及城市政府雖有許多民選的官吏，但像美國那種職業政客是沒有的。有兩件事實，是我們已經說過的，足以說明瑞士的特點：（一）各項官員任滿之後，通常總是繼續被選的，所以各種職位出缺的時候很少。（二）人民在選舉官吏時並不注意於所選舉的候選人的政見是否與自己的意見相同；雖在選舉立法院議員時，選民也注重於候選人的學識和名譽；因為在小區域以內，某候選人的學識名譽如何，是容易知道的，容易判斷的。所以我們可以說：除去聯邦和各邦的立法院議員外，瑞士很少有美法英三國的那種政客。

立法院議員的性質

然則各議員的真象究竟如何？他們是不是以政治為終身事業？他們都是從那幾種人民中

挑選出來的他們在選舉時怎樣的自薦？他們的知識，學問，道德究竟有什麼樣的程度？

從金錢方面看起來，政治生活不是一種職業，所以也不是畢生的事業。在實際上，作議員也得不著什麼利益，因為那具有作議員才力的人，若作旁的事業，所得的報酬比作議員更多。聯邦官吏中有獵取的價值者，僅有行政院的委員和聯邦法官兩種。在法律上，這兩種官吏的任期雖僅三年和六年，但任期既滿，往往繼續被選，差不多已成慣例，所以旁人當選的機會很少，也無可營求。所以沒有人因為求財的心盛，故投身政界。立法院每年開會十六星期，開會日各議員日俸祇有二十先令，有才幹的人，焉肯因這樣小的酬金而投身於立法院？在各邦政府，一切現象也與此相似，不過有幾邦的人民可以藉着作立法院議員的機會，以圖個人的發展而已。作律師的因為作了議員，可以顯出他有辯才，或者因為作議員就可以算是本地重要的人物，他的顯主，也許能因之增加；商人可以藉着當議員的機會，抬高他自己在營業界中的身分。也有人因各種計畫完全失敗，同時又無機會可想，政界職位的薪水雖很微薄，然亦不妨姑且一試，作為暫時的安身地方。然無論如何，政治的本身，確不能算是職業。在實際上，每個立法院議員都另有別的職業，賴

以維持生活。他們從事於公共生活的原動力與英國的議員相同。他們覺得研究公共問題，是有趣味的事，他們願意實行自己的主張；他們希望發揮自己的才能，藉以博得聲望，雖最深苛的道德家也不能認這種志向爲人民所不應有的；他們也有希望得到權力，其中又有少數人民希望利用他們的地位，抬高自己在職業上的聲價，或者是希望得到社會的尊重，因爲在瑞士議員雖無爵位，通常總是受人民尊敬的。

各級人民在議會內都有代表，但大部分議員都是很受過教育的人，差不多有一半是律師，或各邦的官吏而曾受過法律訓練的人。古代的貴族如柏恩的舊貴族，無論在城市內或鄉村內，並不自薦，即或自薦也未必能當選。但又有幾邦，如烏理（Uri），史微治（Schwyz），及各立森（Grisons）等邦，邦內古代貴族四五百年來始終與本邦歷史發生關係，仍爲人民所尊崇，有時還擁有政治上的勢力，他們的後裔仍被選充本邦最高的職位，或選作聯邦國會的議員。概括言之，財富有時雖足以輔助候選人，爵位有時雖使候選人受嫌疑，但二者都沒有什麼大影響。候選人能否當選，須看他在本地方的聲望如何，他的品行如何，才幹如何。在歐洲各國（或者除去那

威，布格尼亞(Bulgaria)，及塞比亞(Serbia)以外。那威向無貴族階級；布格尼亞及塞比亞尚在土耳其統轄之下，本國人民都沒有公民權。人民有完全社會的平等者，莫如瑞士。城市中国古代遺傳下來的家族，雖仍默然保存他們的家風，商業起家的富戶雖不免以富貴自豪，但概括言之，他們這種思想都無關於公共的生活。直至社會黨勃興以前，聯邦國會中沒有工人的代表，農人的代表也是很少；但到了現在，無論那種人民在國會中都有代表。富人並不遠避政治，像在澳大利亞似的；他們若願意充當議員，也不致於格外的比平常人難以當選，像在美國似的。但是一般的富戶，或爲工廠經理，或爲旅館主人，往往很忙，在國會開會的期間內，他們並沒有工夫到柏恩出席。大多數的議員，都是家境平常，中上社會的人，善於判斷，誠實簡樸。國會在知識及才幹方面，足與英法兩國的國會相埒，惟不及法國國會之富於雄辯而已。

無論在聯邦或各邦中，議員總是爲人民所尊敬，爲人民所信任的。受賄及舞弊的情事是非常之少。柏恩的舊貴族雖有時因爲看不起那新發戶，把他們叫作政客以示譏刺，但就通常的情形而論，政客這一個名詞，毫不引起人民的猜疑。官吏及法官也是這樣的。無論何人假如做了不

誠實的事，一經證明，即須去職，永遠不能再從事於公共的生活。

瑞士公衆生活的風氣究係如何，試與他國相比即可知之。參觀瑞士國會的人，注意觀察國會開會的程序，並與政治家談話，便可以知瑞士國會中沒有什麼奢華威嚴的氣派如法蘭西，英吉利及匈牙利諸國因習俗相傳下來的那種狀況。瑞士國會內禮節很少，議員也沒有自尊自大的神氣。一切設備都是很質樸的。從前法奧兩國的朝臣及外交官，往往蔑視荷蘭及瑞士那種平民式的舉止，現在到瑞士參觀的人，也可以看出瑞士的公共生活是很隨便的，並不講求表面；但瑞士國會中沒有什麼激烈的辯論，議員並不徒逞口才，不顧正誼，與法國的國會不同；卻也不像美澳兩國之平庸粗野，以致流於俗鄙。瑞士於田舍樸業的氣象中，帶有一種天然的尊嚴狀態，這便是數百年相傳的國家獨立個人自由的產物；平等觀念深印於人民心中，尊敬自己而不蔑視他人。瑞士議院中的辦事規則及其外表並不足以動人；但參觀者卻很受感動，自己不由得就要給瑞士國會下一個良好的評判。在國會之內，可以看見許多富於思想的人，頭腦清楚，意志果敢，盡力爲國家作事，他們心中所愛的就是國家。各議員有互相尊敬的氣象，彼此不相詆責。國會信

任行政院；國民信任行政院及國會。總觀全國，聯邦中公共生活的風氣比法蘭西，意大利，巴西，美國多數的邦，及坎拿大的各省，較爲康健；而又不遜於英吉利，澳大利亞，新西蘭，荷蘭，那威及智利諸國。

以上所說的話，我們固然不敢悍然認爲真確，因爲對於這種問題，雖瑞士本國人民也難作積極的測驗；但據我們的眼光看起來，瑞士公共生活之所以能夠十分健全者，大半是因爲公意能謹慎防守的緣故。

第三十一章 公意

一國的公意，就是全國公民的知識，癖好，性情，與道德觀念的表示。所以若打算了解瑞士的公意，須先了解瑞士公民的性質。

我們對於那分子複雜的國民，怎樣能推測他們的性質呢？此種國民，有的是種族意見很深，如西班牙；有的是宗教意見更深，如法國，法國公意，從根本上即分成各支派。雖則如此，但有幾國，其人民種族的不同如英國那樣的顯著，或且像美國那樣的大國家，在南北西各方，人民居住於

絕不相同的經濟狀況之下，但仍能有普通的透徹的公意，足以表示全國人民的思想及志趣，且各種人民又能互相調劑以成真正的，良好的統一。瑞士就是這樣的。瑞士大多數的人民屬於條頓種 (Teutonic)，少數人民是色勒特種 (Celtic) 或意大利種。耶穌教徒居多數，天主教徒佔少數。距今七十年前曾發生過激烈的宗教戰事；但宗教的仇視，今已軟化。種族的異點不但未曾引起仇嫉，且使國民的性質關達多變。那說德國話的一部分人民，有日耳曼人的沈毅堅決，百折不回的精神，但與中部日耳曼人，如萊因河區域人民 (Rhine Landers)，或突林寄亞人 (Fringians) 或沙克遜人 (Saxon) 相較，他們的情感較少，而獨立心較富。說法國話的人民有岡弟人 (Burgundian) 的遺傳性，惟不如南部及中西部法國土人之活潑好動。沃特邦及日尼瓦邦說法語的人民，與朱立克及魯澤恩說德語的人民，彼此的異點，雖不如克郎 (Cologne) 的德國人與里昂 (Lyon) 的法國人彼此異點之多，但終有不同的地方。試讀巴沙耳 (說德語) 的報紙與洛桑城 (說法語) 的報紙，即可知他們彼此的異點，尚有比言語上的異點更大的，即心理與態度方面的異點。這兩種人民自然能互相同化，但個人接觸的同化力不如文字遠甚。尤足注

意的，就是說法語的和說意大利語的新邦，亦分享那說德語的舊邦歷史上的遺訓。二百年前爲人臣僕的民族，自併入瑞士聯邦以後，其後裔今猶承繼他們祖宗的統治者的榮光，這就是自由及平等的結果。

瑞士各種人民，因受歷史，制度，文字及旁種原因的影響，有許多共同的性質。現在把他們共同的性質略述於下：

瑞士人民都浸染了自由的精神，不但是社會的，宗教的，和政治的自由，並且個人又富於獨立的精神，雖普通農夫，也知道自作主張，從己所欲，肯受旁人的指導而不受旁人的驅策。他又知道自由二字的要義，尊重旁人的權利，且知道權利與義務有連帶的關係。所以他通常總能容受別人的反對，肯與旁人爭辯理由，肯容納旁人的見解。一切自由制度的勢力無論在何國也不及在瑞士那樣的大（美國或能與瑞士相埒）。人民在別方面的狀況雖很不相同，但爲達到政治上的目的起見，他們已合冶於一爐而鎔成一體了。

此外又有一種精神是這兩部分的國民所共有的，這就是那種鄉村的守舊精神。大多數說

法語的人民及過半數說德語的人民都是以農業或牧畜爲生的，他們與世隔絕，且很少與新理想相接觸，此種生活實足以使他們反對一切改革。此種性質與前節所說的容忍心相併合，遂造成一種謹慎平庸的性情；假如愚魯的人民，再有此種的性情，就變成蠢笨無知了。但瑞士的農民雖不如意大利人民的機警，然並不愚魯，惟較迂遲而已。他的眼光或者失之過狹，恰如山谷間兩旁的峭壁把他圍住一樣。但他也能思想，不過若打算使他的思想入於相宜的軌道內，非費時間不可。英美兩國人民到瑞士旅行的，常常察覺那鄉導者是很靈敏的，有時還是很受過教育的人，與他們交談，可以長很多的學識。

人民嗜好地方自治，且有自治的才能，此種風向，始自古代鄉村的區域，今已遍及全國，遂愈加養成了人民的獨立心，知慧，以及勉盡公民義務的熱心。人民每遇一事，都按照事理仔細評判；這也是瑞士政治首領勢力薄弱的一個原因。瑞士雖亦有出衆的大政治家，但瑞士的歷史是人民的歷史，不是他們領袖人物的歷史，不能像英格蘭，蘇格蘭或法蘭西那樣，積聚了許多個人的傳記，就能編成一部歷史；自準格里（Zwingli）以後，沒有一個人所作的事能影響及於全國的

人，或成爲歐洲的大偉人。日尼瓦在迦耳文(Calvin)時代或盧梭(Rousseau)時代祇與瑞士聯盟有密切的關係，並不是瑞士聯盟中的一分子。像德國社會黨在四十年前的拉沙耳(Lassalle)那種的英雄，在瑞士也不能做人民的領袖。瑞士人民既有這種的特性，又加上他們的冷靜態度，以及不善詞令，所以那種專靠口才得勢的政治首領，在瑞士實無用武之地。各邦政府雖偶有這樣的人，但在聯邦是絕對沒有的。他們不能爲人民所注意。假如以後瑞士有什麼經濟上的大改革出現，必是因爲此種改革宜於人民個人的私利，或是因爲人民相信此種改革是合乎極端的人類平等學說，決不是個人的言論思想所造成的。

社會平等的原則，早已立定，人民的酷愛平等已成爲國民特性的一部分。前邊說過，平等主義與閥閱家族之爲人尊崇，二者在瑞士是併行不悖的，農夫或工人並不嫉恨那較富的人民。人民不自卑亦不自誇，各守本分，量自己的才能，盡公民當盡的義務。各等人民的生活都是簡樸的。那般外國的富人，舉動豪華，招搖於魯澤恩或朱利克地方，但本地人民若是那樣的奢華，便要受國人的指摘了。

然則社會的平等，是怎樣的影響及於人民與政客的關係？政客是否要做出那鄉村樸素的樣子以博人民的歡心？假如他的生活狀況較好，或所受的教育較高，人民是否就不肯信任他？瑞士人民的實用普通知識及大眾同心往往爲人讚揚，瑞士人民是否因此種讚揚遂自信爲無所不能，不肯尊從有特別知識或有多年經驗的人？

上述各層，均各有多少真實的狀況，但不像吾人所料想之多。瑞士既是那樣的爲自由精神所貫徹，實行地方自治又有多年，人民似已了解那人民主權的學說。人民習於地方自治，對於人民主權學說方面那種激烈的論調遂不甚注意。瑞士人民不甚注重那種專門的知識，更不願意以金錢的代價，雇用專門人才，不知現代經濟問題的複雜情形，不甚注意於那特等的才能。無論何人若自以爲有趨衆的才能，即不免爲他人所厭憎。但人民知道重視好人，願意讓好人在社會裏邊長久服務，尊崇那忠誠而有思想的人所發表的意見。瑞士某教授告訴著者，他曾到某村演說，討論當時將提交人民表決的某問題；演說之後，有一個老農夫到他的面前說：「你不要以爲我們農夫看不起你們有學問的人。我們願意看見你，願意聽你的演說，你能講給我們許多聞所

未聞的事。」

各等人民皆不易爲那抽象的理想所掀動，與德法兩國的人民不同。盧梭雖是日尼瓦人，但他的學說在法國與在北美的影響反較在他本鄉更大。彼時日尼瓦政府是真正的寡頭政府，竟下令焚燬社會契約論（*Contrat social*）。在法國革命的初期，日尼瓦亦有暴動，推翻貴族政府；革命運動漸次蔓延及於西部瑞士。但這是因爲受了法國的傳染，並非盡由於盧梭的學說；並且此後各種學說的流傳，也未嘗使人民發生暴動。說德語的瑞士人所盛行的社會主義，是近來纔發生的，起源於從德國移入的馬克思派的傳道人。許多德國工人移居瑞士，社會黨的勢力乃因而擴大；但這些工人中有大多數尙未成爲瑞士公民。從法國及意大利移入的工人在西部各邦造成同樣的結果，但不甚顯著。瑞士人比美國人慎重，不輕易把全部的公民權利給外國人。瑞士人民也不好憑空臆測，想入非非。他們有大數學家如尤勒（*Euler*），大道德家及批評家如魏耐（*Vinet*），但沒有頭等的理學家，或政治的哲學家。雖則如此，人民主權的學理，與人民酷愛平等及地方自治的久經實行，三者相合，實爲瑞士採用創制及複決制度的主要原因。人民並不因實

際上有何痛苦，必須採用這直接立法制度，方能革除。

人民熱心公共事務的習慣，在瑞士非常普遍，甚於在歐洲其餘的各國。這是因為政府區域面積狹小，各區各邦以及聯邦的面積都不大；此外還因為那種足以引動人民興趣的事，沒有像別國的那樣多。除去幾個城市的中心以外，各地方商業、工業、財政，都不十分發達。英美兩國的少年，酷好體育上的種種遊戲；瑞士少年並無此種嗜好。射鎗的競賽，雖為人民所注意，但因其與陸軍制度相連，故人民之注意於此種競賽，祇是愛國心的表現。富足的人，不像英國人那樣的注意於射獵賽馬等遊戲；中等的人也不歡喜娛樂。人民的生活與法、德、美諸國城市人民生活相比，雖較為奮勉，然亦較為沈著，不求那種新異的且足以刺動感情的事物。雖宴樂等事亦有節度，並不喧囂。因為這種種的緣故，所以人民能得有思索餘暇，知道公共義務與私人安樂二者孰輕孰重。我們現在且觀察瑞士國民生活和性質的種種特點，怎樣的渲染及於人民對於政治問題所發表的意見。

人民反對中央集權，也反對國家的社會主義，但如果能確實得到具體的利益，他們也就情

願採取那種趨於中央集權的或趨於國家社會主義的步驟。各邦彼此的邦見，與南北美戰爭以前美國各邦間的意見同樣的深，比現在美國各邦間的意見更深。

他們是吝嗇性成，與世界各民治國（除去南非洲在獨立時的兩個共和國以外）的國民不同。農民的生活是艱苦的，收入既少，賦稅雖輕，然已佔去其支出的一大部分。凡提議增加賦稅的建議，甫經提出即被人民反對；惟社會黨人則認那種遞加的稅則為趨於共產主義的步驟，故不反對。在別國，凡信奉甲教的人佔少數而信奉乙教的人佔多數時，兩派的競爭往往是很激烈的；瑞士人民雖亦有宗教的派別，但宗教的競爭則比其餘各國（匈牙利除外）較為和平。基督新教徒之忌恨耶穌派教徒（*Jesuites*）及其畏懼旁的宗派，是因為他們恐怕旁的宗教的教徒秘密進行，得到政治上的權力；並不是因為他們不容旁的宗教存在。雖則如此，一八九三年反對猶太人的創制案（見第二十九章），足以表明在瑞士人民亦能引起並利用宗教的或種族的偏見。

現代民治國那種人道主義的特質，使瑞士於一八七四年的憲法廢止死刑。嗣因殺人的案件屢經發現，又於修改憲法時允許各邦恢復死刑；但迄今各邦實行恢復者尙寥寥無幾。瑞士人

民富於寬宥的精神，生活者即任其生活，故其法典上很少那種強迫人民的法律。即以禁酒而論，禁酒黨雖很有實力，政府也並未強迫人民戒飲。瑞士沒有那多數黨專制的情形。陶格威(Toggenburg)觀察美國的多數黨是很專制的，穆勒約翰又以爲任何民治國都難免這種弊病。在他方面，人民却又情願允許行政機關執行種種的權力，以便維持公共秩序並處置那有犯罪嫌疑的人；瑞士行政機關屬於這類的權力實較英國行政機關的權力更大。

公意所應執行的職務，其中以評判執政人物爲最重要。瑞士人民評判執政人物，非常精明，且就全體而言，也還公正。他們不肯輕易信任他人，也不肯輕易取消他們的信任。人民所最重視的性質就是全國人民素有的特質，即公平、謹慎、堅毅與廉潔。人民所下的判斷是根據於道德的，不是發源於感情的。報紙對於領袖政客所下的評判也有時是嚴刻的，但比較別的民治國（或者除去挪威、荷蘭以外）略爲和平。

外國的觀察者都稱讚瑞士的報紙。各報紙辦理得很完善，一切言論都很有見識，沒有敲詐或夾雜私怨的事。四種主要日報——兩種是法文的，兩種是德文的——可以列於歐洲最良的

報紙之內。他們很能指導民意，擡高政治的思想。各級人民皆讀報紙。以人口的多寡作比例，歐洲各國中當以瑞士報紙的種類為最多。但各報紙卻沒有一種有左右政治的權力，如從前澳大利亞的幾種報紙，和現在阿根廷（Argentina）及巴西（Brazil）的幾種報紙。有幾種報紙帶有政黨的色彩，但沒有一種報紙是某特殊政客所有的，或專為某政客謀利益的。

現在我們要討論最要緊的論點了；就是在什麼限度以內，我們可以說瑞士政府是受公意的支配？直接立法的投票是公意最直接的表現，公意對於直接立法究竟有什麼關係？

複決或創制的投票情形，不能完全反射民意，絲毫不爽。直接立法的投票結果，雖為判斷公意之最良的工具，但政黨的勢力仍不可忽視，人民對於待解決的問題，往往有半成熟的概念及印象，儼如許多細流，搖蕩不定，政黨卻能把這許多細流合為巨川，使之向一定的方向流去。瑞士也有許多人在投票時受人指使，故不足以發表真正的意見。並且那守舊的農人，投否決票時，不是因為他們反對當時所提交表決的議案，卻因為他不能了解該案，沒有預備投可決票。投票人民表示的種種見解，雖不能使我們所希望的那樣知道思想的趨勢，然當衆所表示的見解即有

一種影響，或者是表明主張該見解的人所有的勢力，或者是表明人民信服該見解至於若何的密度，密度若深，則該見解將來勢必盛行。所以有時候某項意見在投票時雖未能得到多數人民的贊成，但富有經驗的觀察者已能斷定該項意見不久必能大佔勢力或已大佔勢力。雖則如此，專就已經發明的各項測度公意的方法言之，當以複決制為最好。因為複決制能幫助政治家辨別人民的思想，使政治家知所適從不致於陷入迷途，並且還能表明人民對於某項問題所受的教育進步到什麼程度。

在一九二〇年五月人民投票可決立法院建議瑞士應加入國際聯盟的議案時，全國人民個個熱心討論，其辯論之透徹，及到場投票人數之衆多均為前此所未有。有六個邦，投票人數竟超過有投票資格的人數的百分之八十。人民的熱心盡職，和他們對於本問題所發表的言論的結果，都是良好的朕兆。

第三十一章 總論瑞士的政治制度

總觀瑞士政府制度在憲法上的組織，與實際上的運用，有兩種特點是顯而易見的：（一）瑞

瑞士制度與其餘現代各國的制度不同。(二)瑞士制度自實行以來所發生的結果有非研究此種制度的人所能料及者，其故有二：一因瑞士政治上發生種種的慣例，政府一切措施均受慣例的影響，迄今且有爲慣例所支配之勢；二因政黨能力薄弱，其所發生的影響甚少。

試看瑞士人民歷來怎樣的處置他們的憲法，就可以證明這兩個特點。憲法把政府的權力分給聯邦政府及各邦政府，其所規定的權力範圍，不如旁的聯邦國憲法所規定的那樣清楚。聯邦與各邦，按照憲法的規定，對於許多種的事務雙方都有立法的權力，但聯邦政府可以取消各邦所制定的法律。凡關於憲法字句的解釋，如有疑點，在別國即不免發生爭議；美國若遇有此種爭議，則由司法機關判斷，法院是一個獨立的機關，惟獨憲法的修訂案方能更改法院的判決。瑞士並沒有這許多的紛擾。聯邦立法院總是設法把一切事務處置合宜；無論制定一種什麼法律，一方面力求與憲法中的規定相吻合，一方面設法軟化與本案有關係的各邦或本案所涉及的事業或實業團體，務使所議定的辦法在各方面都能進行順利。故偶有與憲法相出入的事發生，在美國及澳洲，人民必不能忍受，但在瑞士，並不至於引起什麼糾葛。立法院不能裁判本院所制

定的法律是否與憲法相合，本是一種很好的原則，瑞士竟違背這種原則，但也不至於發生什麼傷害。這都是因為瑞士人民人人知道聯邦立法院不肯濫用權力；即或誤用了，也不難立刻由人民糾正。

憲法規定國會議員三年一改選；行政機關有委員七人，委員是國會選舉的，任期也是三年。各委員不像英國內閣閣員，他們不是國會的議員，但也能到國會出席發言。從表面上看起來，實行此種制度，則行政人員及大政方針必屢屢改變，行政部任期簡短，並須依賴那短期的立法院，其能力必定薄弱。但實際上並不如此。因有屢次繼續當選的習慣，現任的行政院委員，實際上與前任的行政院委員相同，並無改動。立法院議員亦是這樣，絕少變更。立法院與行政院，互相關切，互相友善，立法院受行政院的勸告，利用行政院的多年行政經驗，一切細小的事，都交給行政院辦理，一切重大的事，則由立法院規定方針，並負辦理的責任。在聯邦行政院內，有歷來的習慣所養成的規則，每個委員皆承認過半數委員的決定；假如某事提交國會，各委員就要聽從國會的決議。行政院因為不是政黨的團體，不至於屢屢改組，實際上遂就成了長久的內閣，各委員時常

由甲部改調乙部，最有行政經驗的人長久在職，國民深受其利。這種優點並非規定於憲法的任何條文以內，卻是由習慣所造成的，因有良好的效果，故遂為世人所贊許。於此可以證明那憲法的慣例確實能更改憲法的條文。憲法的慣例這名詞，是英國戴雪（Dicey）教授所擬定的，這就是政府辦事的習慣，在實行以後得到各政治家的諒解，實行日久，雖未成法律，而在實際上已有法律的效力。這種諒解，通常總是發生於寡頭政府中，在民治政府中不很容易發生。羅馬共和國的憲法，極端複雜，在法律方面，各條文互相衝突的地方很多，然仍能施行無礙，就因有這種慣例的緣故。英國憲法在從前的時候完全按照那十八世紀寡頭政府時代所發生的慣例實行的，到現在多少仍是依從這種慣例。憲法的慣例確有道德上的勢力，道德上的勢力存在一日，慣例即能奏效一日。羅馬在革命進行的時代，那有野心的各首領不顧慣例，仗着他們的兵力，就把憲法上給與行政長官的權力推廣至於極端，於是歷代相傳的慣例就因之而破壞。在英國慣例已失去大部分的勢力，因立法院中的各政黨，以意氣用事，不顧慣例，極端實行那多數黨在國會內所佔有的勢力。惟獨瑞士憲法的慣例是在改成民治政體以後纔發生的，雖在一八四八年以前，由

恩朱立克諸市實行寡頭政治時，已有很多不成文的慣例，但新憲法並沒有把這種慣例帶過來。瑞士的慣例是一八四八年的自由黨政治家所造成的，供他們自己的使用。各國之實行兩院制者，兩院常生衝突，惟獨瑞士兩院不相衝突，推原其故，並非因為有種種慣例或諒解，卻因為數十年來兩院多數議員多是屬於一個政黨，並因為他們都是從同級的人民中直接或間接由成年男子普通選舉制度選出來的，並且兩院又都沒有什麼特殊的利益——無論是經濟的，或宗教的，——須加保護。但兩院也有意見不同的時候，無論什麼樣的兩個團體，既分成兩個團體討論各項事務，雖抱有同一的政見，受同一的原動力的指導，但討論所得的結果總難免有不同的地方。

以上雖專論聯邦政府，但各邦政府的情形也大致相同。各邦政府在事實上不如聯邦政府之順利，因為各邦的立法院中差不多都不是某一政黨久佔多數議席，且因有幾邦的行政議會不是由立法院選派的，是由人民直接選舉的。雖則如此，因為各黨的勢力沒有什麼遽變，且行政議會委員與立法院議員都於同時由人民選舉的，所以這兩個機關，彼此尚能和諧。各邦和聯邦

相同，人民也怕各行政長官濫用權力，所以也把政府的各項事務分給委員會辦理。美國人所謂一人當權的事，在瑞士各地絕對沒有。這不是因為瑞士人民像古希臘各共和國人民那樣，恐怕有暴君乘機發生，但因為他們酷愛平等，又因為他們向來不曾為勢所迫，不得不令一個人負行政的完全責任，使人民易於督責。在這種小社會裏邊，議員與官吏都與人民相接近，都在人民的耳目之下辦事。一切官員都受公意的制裁。立法院雖為一切權力之中心點，但亦不必像美國那樣的在憲法裏邊限制立法院的職權，因為各邦有複決制可以推翻立法院的行動，有創制制可以代行立法院的職務。所以行政會議與立法院相連絡的那種政府制度進行甚為順利，人民大政也很滿意。但也有人建議幾種的改革：有人主張設法增加聯邦政府的民治精神，應把聯邦行政院改歸民選。這樣的辦法一方面當然可以增加行政院獨立的權力；但在另一方面，將使行政院在比例代表制度的計畫之下，不能再有從前那樣的辦事能力。又有矢提議把複決權適用於各邦一切的法律，推廣創制權在聯邦內的應用範圍，允許人民創制提議普通法律。有許多外國的觀察者，深恨他們本國的政治，那樣的屢起競爭，毫無寧日，所以很羨慕瑞士政府制度，以為瑞士

人民不必再事改革，反致徒勞無益。他們以為瑞士政府制度與古今各民治國相較，有以下各優點。

政府的穩固。聯邦政府是非常的穩固。各邦政府雖不是完全的穩固，但就大體而言，可以算是很穩固了。

政府的政策前後一致，總是向那廣大的目的進行。

聯邦所制定的法律，其性質是進步的。各邦法律雖參差不齊，然就全體而言，總是健全有用的，其性質也是進步的。且聯邦或各邦的立法無論怎樣，都是真正民意的表示。

行政機關不但經費節省為世界各國所不及，並且還很有效率。節省經費也是效率的一部分，蓋用費既講求節省，則每用一錢必須得到一錢的利益。

除少數的邦以外，各邦對於各級教育都有很好的設備。

公共工程也很講求。國內雖山路崎嶇，土地崩陷及融雪氾濫的事時有所聞，但瑞士的道路總算是很好的。全國秩序也很井然。法官的專門知識雖不甚完備，但辦事是誠實的，訴訟費也很

低廉。

城市政府是清廉的，並且通常都是很有效率的。

國防設備也很完密，公民承認他們有當兵的義務。

尊重個人的自由。公共生活的風氣很高尚，政治生活很純潔，並沒有舞弊的情事。各邦及各區內有許多沒有薪俸的職務，於此可見人民爲公家服務觀念是很切實的。

除以上述的各項外，瑞士還有幾種特別的優點，雖不是直接從瑞士政府制度中發生出來的，卻是在該制度之下生長發達的。

國民享有社會的及公民的平等，貧人與富人感情融洽。無論在何國，國民統一的精神無更強於瑞士。

瑞士人民沒有財產方面的大不平等；財產的本身，也不受他人的妒嫉。財產階級在立法方面所佔的勢力，除挪威以外，較現代各國均小。

七十年來，很少發生政黨方面的意見及宗教的仇嫉。

瑞士沒有以政治爲職業的人，長於口才的政治首領在各邦也不多見。政黨黨徒黨魁及預備會通常是很少有的。

除社會黨以外，各黨黨人對於現在社會的和經濟的狀況都是很滿意的。滿意有時候不是好現象。因爲也許是盲昧無知，足以表明人民尙未醒悟，不知道他們有改良他們現狀及發展他們才能的可能性。但沒人能說瑞士人民是盲昧無知的。

以上所說的，是著者在一九〇五年遊歷瑞士時所得的印象。著者在一九一九年再遊瑞士時，則天際烏雲已遮及瑞士風景的一部。從前對於世界和平的希望，自大戰發生以後，竟大受打擊。不但如此，瑞士自大戰以來，因爲四鄰都是軍力強大的國家，因爲僑民之移入者日漸加多，他們對於瑞士的風俗遺訓是茫然不知的，因爲物價的增加，因爲勞工的騷動和罷工，因爲大戰時所舉的巨債，因爲政府對於那種因大戰所發生的經濟和行政問題，有處置失當的地方，所以瑞士人民也深知當時的特別危險。於是小心謹慎的人很爲憂慮，他們看見共產主義的傳播，以及那中央集權的趨勢，和官僚政治的發展，勢將損及各邦的權力及地方自治。有一部分人，雖承認

比例代表制度爲有理，但恐怕這種制度實行以後，則國會議員分爲各黨，各黨勢力相敵，聯邦行政院不能再維持從前那種很有價值的諧和態度及政策上的連續一致。雖則如此，彼時有思想的瑞士人却比一九一九年歐洲其餘各國的人民較爲樂觀。他們知道本國人民有一種好常識，有一種好性格，有愛國心，所以他們深信無論國家遇有什麼樣的危險，人民的愛國心必能打破一切，把國家救出危險。在從前的時候，這樣的情形已經屢次發生，往事昭彰，足以爲證。美國人是素抱樂觀的。樂觀有時是靠不住的，不足爲民治國之真正的保障，但人民深信自己有救國的能力，自然肯盡忠保國，其效力之偉大，實在不可厚非。

瑞士政府在一方面固有上述的種種的優點，但在他方面，也未嘗沒有缺點。無論什麼政府，就是那民治政府，也不能盡善盡美，瑞士人民也未嘗自稱他們的政府是盡善盡美的，他們承認那平等主義的勢力太大，官吏的特殊學識及技能也不容易爲人民所重視。有一部分人以爲在幾邦之內，富人所擔負的賦稅過重，稅律太高，致將財產或那種需用大宗資本的實業驅逐出各該邦的範圍以外。又有人說，瑞士各邦政府裏邊也有缺點，例如：微小的政治團體，專以經營私利

爲目的；人民有獵取地位的習慣；地方官吏與公司訂立承辦公共工程的合同，也免不掉有受賄的事實；以及因個人私事而攻擊議會議員或他項官吏的事。又有人說，軍隊裏邊關於軍官的黜陟也有徇私的。凡此種種弊端是任何國家所難免的，瑞士各邦自然也難免時常發生這種弊病，但瑞士各邦究有多少這類的弊病，則雖瑞士本國人民，亦很難決定。

一九〇五年著者在柏恩同一位很有學識很有判斷力的瑞士朋友談話。著者盛稱瑞士聯邦政府的優美，然後請他坦白無私的，據他自己的意見，將瑞士政府的缺點見告。他想了一想說道：「我們有一種習慣，把立法上困難的問題指交一個委員會審查——這種委員會就和你們英國的皇家委員會或國會委員會似的——委員會負有審查及報告的責任。這種委員會在夏天常常到那很舒服的山間旅館開會，一切旅費均由政府供給，各委員則流連忘返，故意的延長日期。這種事也許不多見，但我們却以爲是一種醜事。」著者回答他說：「假如你要不是故作笑談，假如你認這種行爲是你們政府裏邊最大的污點，那麼，請你想想巴黎，蒙特立阿耳 (Montreal)，彼得斯堡 (Pittsburg) 及新西拿提 (Cincinnati) 各地方的景況，你就知道你們瑞士

人實在是很有幸福了。

瑞士能够免去那其餘許多共和國所常有的弊病，這究竟是什麼緣故呢？有幾種理由是我們從前已經說過的。瑞士已往的歷史使人民有一種異常強健的愛國心，全國人民互相諧和，儼然一體。人民均信仰服務國家的成訓，其勢力到現在還是異常的大。這種習慣都是當初實行地方自治多年所養成的，到現在就成了國民心理的一部分。地方自治的訓練，又使人民得到最好的政治的教育，教訓他們把權利與義務視同一體，尊重旁人的見解，抑制個人的感情以謀公共的利益，依照憲法的規定，解決一切爭執，而不肯輕易舉行革命的暴動。瑞士是貧窮的，在此地和在別國，金錢總是能誘惑人心，——古時瑞士特別重視從國外得來的金錢，——但在瑞士，此種以金錢誘惑人民的事卻是很少的。全國大部分人民是農夫，他們自己有田地，謹慎保護他們的財產權，反對一切的大改變。瑞士財產分配的均勻，為歐洲其餘各國所不能及；並且富人的錢財大都是因節儉的習慣漸漸積蓄起來的，並不是從經營那種大實業或財政的事業而得到的。

國民性質上的種種特點，也是瑞士政治優良的一種原因。瑞士人民不易動感情，不逞意氣，

不感於雄辯，不崇敬那特殊的人才。國內風景的偉麗雖引動了徐勒(Schiller)高勒理治(Cooper)及貝融(Byron)諸大詩家，但瑞士人民並不富於幻想力；激動瑞士人民心理的原動力是愛國心，不是天然的風景。他們又有幾種性質，在政治上是特別有價值，就是精明善斷，態度冷靜，不趨於幻想而注意於那實際的生活狀況。就是那說法語的一部分人民，若與愛耳蘭的色勒特人(Celts)及波蘭(Poland)或塞比亞(Serdia)的司拉夫人相較，也有這種特性。羅馬人在美術方面的才能雖不及希臘人，然在政治及法律方面的才能則較為強大。

還有一個問題。瑞士民治政體既已大奏成效，在什麼限度內我們可以希望旁的民族，模仿瑞士的方法而得到同樣的穩固和發達？瑞士制度是否可以移植他邦？瑞士制度所產生的那種正道的和平結果，是否必須在他本鄉，纔能成熟？

我們不能因為某特殊的人民在某種特殊的經濟狀況之下實行某種制度，得到良好結果，於是就斷定旁的人民生活於旁種狀況之下者，也能適用該種制度。同此，假如某制度因為遵循那習慣所造的軌道施行，所以收有良好的效果，我們就不可斷定該制度在情形不同的，沒有該

種習慣的國家，也能發生同樣的良好效果。有時候，慣例成了制度的一部分；割去慣例，則所餘的制度，便不是原來的制度。

有人曾經提出一個問題：一個國家的成效，究竟是否因為有好人民，或好制度，或好環境？這三種要素是不能分開的。環境頗能改造人民，人民又須學習怎樣的利用環境；制度是人民所造成的，但同時又有一種勢力，足以模鑄那施行該制度人民的品性。

瑞士政府制度中，最少有兩種制度可為別國的模範，足以供其餘各自由政府的研究，確是歐洲新成立的各國所應當考察的。第一種制度就是把行政權付託一個小委員會，會員任期簡短，由國會選舉，但並不是國會的一部分。瑞士的行政權並不在一個獨身的大總統手裏（如美國及南美各共和國）也不在一個由國會議員所組織的內閣手裏（如法國、英國及英領的各自治屬地）。

聯邦行政院進行順利，效率充足，這是因為國土褊小，立法院議員也不多，領袖人物都是大多數人民所熟識的，又因為國家貧窮，沒有大富戶或資本雄厚集股而成的大公司，急於運動政

府給他們種種的特殊利益。這樣的行政委員會在北美合衆國或新德意志共和國是否也能有同樣的效力？瑞士制度施行以後，優點卓著，這是因為每三年改選行政委員時，立法院有繼續選舉前任人員連任的習慣，而新選的立法院又與前屆立法院絕少更動。這種繼續選舉前任人員連任的習慣是發源幾種特別狀況：第一，一個政黨在國會兩院佔很大的勢力；第二，各選舉區面積很小；第三，國內各政黨的意見不深。法國歷來沒有一個政黨獨占過半數的國會議席，各黨意見很深，假如法國採用瑞士制度能否得到同樣的效果？瑞士聯邦某前任總統曾對著者說：「這種制度，適宜於那土地褊小，政黨意見不深的小國。旁的國家能否適用，殊不能定。」他又說：「假如外交政策方面突然發生的問題，須立刻決斷，這種傾向不同的委員所組織的會議，究竟能否應付，亦不能必定。」

瑞士固然有種種的狀況特別適宜採用那小行政委員會的制度，但此種狀況能否永久存在，亦不能必定。現在的國會仍是急進黨獨占勢力。假如各小黨將來變成極端的仇視急進黨，或急進黨因將來新發生的問題，自相崩裂，則聯邦行政院或恐變成純粹的政黨團體，以致各委員

都因為政黨的關係而能當選，其行動也專依政黨的軌道，如英國或澳洲的內閣似的；不然，也許變成一個缺乏能力的團體，委員各分黨派，由各黨互相調停互相讓步，而後纔能進行，不能仍像從前那樣的全體一致施行固定的貫徹的政策。但後事如何，現在卻不能預料。著者曾聽人說，朱立克的市議會裏面有了一個某黨黨員，他與其餘的同事人員根本上處於反對的地位，於是辦事方面就發生了困難情形。雖則如此，英國人不可忘記瑞士的榜樣，英國閣員之有理財辦理外交或他項之特才者，往往因本黨在衆議院中失去勢力，即須去職。美國人更應當注意瑞士的榜樣，美國總統的內閣，與國會無關，故總統能把本黨以外的且不長於演說的人，引入內閣服務。

第二種瑞士制度，足以供他國的採用，且有數國已經採用者，就是人民利用創制權及複決權直接立法。此處我們又要注意複決制度在瑞士得有良好效果，也因為種種的特殊原因，就中主要的原因，就是各投票區域的人口很少。在最大的邦，人口數目尚較少於英國 郎迦沙耳 (Lancashire) 或美國 羅得島 (Rhode Island) 的人口數目。聯邦全部的人口約僅澳大利亞 人口數目的二分之一，約紐約 人口數目的四分之一，英國 人口數目的十分之一。瑞士 人民的政治知識

和政治興趣，其程度較世界上任何那一國家都高，但到場投票的人數也不過僅佔全體公民數目的百分之六十。此外，政黨的勢力比英美澳諸國都小，所以瑞士人民對於政治問題所下的判斷不易為黨見所惑，不致顛倒是非，這也是複決制度能奏功效的一個原因。假如以後政黨在聯邦政府的勢力加增，複決制度能否如從前那樣的進行順利，實在是一個疑問。別國也有在從前的時候，政黨的意見很和緩，恰如微風徐來，並沒吹起政海的巨波；等到後來黨見忽然加增，駭浪頻起，播蕩政府，如舟之遇狂風，經過許多年還飄搖不定。社會黨現在已經很活動，假如該黨的組織再行發展，旁的政黨也就不得不有完備的組織，與之對抗，最近澳大利亞就有此種情形發生。即或不然，現在獨攬政權的政黨將來也許分成數派，某派或竟與旁的政黨相聯合，如此，則全局將發生變化。

瑞士的經濟的及社會的現象，是發源於特殊的地理及天然的環境。若想在旁的地方尋覓這種地理的及天然的環境，足以造成與瑞士相同的經濟的及社會的現象，於勢有所未能。瑞士人民的政治性質，是他們的道德及知識狀況所造成的，若想在旁的地方創造這種道德的及知

識的狀況，以便造成人民之政治性質，雖非完全不可能，但也是極難極緩的工作。瑞士人民的政治思想及政治上的習慣曾經受過六百多年的培植。但同時確有許多的事實，是別國可以效法的。比如瑞士人民對於立法議員或旁的官員，有繼續選舉連任的習慣，有才能的及政績優良的人，不論屬於何黨，都可以屢次被選。此種習慣，美國各邦若仿而行之或不無裨益，因為這樣的辦法足以使聯邦政黨的勢力不能干涉那種與聯邦政治問題毫不相干的地方選舉。政黨固然有政黨的價值，並且政府裏邊有幾種機關不可無政黨；但在英、法、美、諸國，政黨的勢力過大，反足以爲害。

瑞士政府並不願發爵號，勳章，帶綬，寶星等等榮譽的標記。英法兩國若能照樣辦理，也不無裨益。在英法兩國，決不是確有勳勞的人，方能得到這種榮典；祇要頒發的權在於政黨首領掌握中，他們就不免以之獎勞黨員，於是這種榮典不但失去報酬勳勞的價值，並且變成舞弊的工具。在自由的社會中，最真實的榮耀，最充分的榮耀，就是爲全國人民所信仰所尊敬，並不在於勳章等物。

各學校都講授公民的責任，及歷史上最良的遺訓——這就是瑞士生活方面最有益的特色。瑞士人民都熟悉他們本國歷史，及愛護他們本國歷史，爲各國人民所不能及。英國大部分的人民都忽視這一方面的教育，而受過教育的人又往往以侵略主義的歷史自豪，美國也有這種弊病，但瑞士卻完全沒有。

瑞士人民都甘心服務陸軍，認之爲國民應盡的責任，於此可見他們都有公民的責任心。瑞士人民固然是酷愛和平，但數十年來歐洲列強互相猜忌，力修軍備，震駭全歐的人心，耗盡全歐的財力，瑞士處於列強之間，時虞強鄰的侵犯，故不得不注意於武備；假如此後瑞士仍有此種戒懼，則人民服務陸軍的責任恐仍不能免除。還有兩件事使瑞士政府能如此之優良，英法兩國的政治家以及南美各共和國的政治家亦應當注意及之，今述之於下：

英國久已知道應當設法把所有的大田產分給農人，使農人變成小地主，耕種他們自己的田產，但到現在還沒有實行。美國及坎拿大人民裏邊最穩固的分子就是農民階級，現在又加入了許多新移入的僑民。阿真庭及墨西哥幾無農民，德意志，西班牙，意大利等國農民的數目也不

充足。

在法英兩國，地方自治制度太不發達，特別是在那鄉村的區域。左馥蓀 (Jefferson) 曾說過，新英格蘭 (New England) 政治上的強健就是因為有這種制度，勿爾吉尼亞 (Virginia) 之軟弱就是因為缺少此種制度。瑞士政治生活中的最優點，即以此地方自治制度為基礎。

有人問：「瑞士政府之能有成效，並能免去別國政府所不能免的弊病，是因為瑞士有那種別國所沒有的，且別國所不能仿造的好狀況，然則瑞士的經驗對於別國又怎樣能夠有價值呢？」

其價值就在於證明那真正的民治政府即能得到種種的優點，而這種優點實為那般考察別的號稱民治政府歷史的學者認為不能得到的。人民知道國民的責任，議員官吏不受私利的引誘，政黨在平安的範圍以內活動，這都是在別國認為辦不到的，但在瑞士卻都能辦到。政府屬諸人民全體，專以謀全體人民福利為目的，人民對於政府有信任，政府又能使人民對於他們的政治制度，心滿意足，這不是樂觀家的幻夢，也不是一種不能實現的理想。建設並實行此種政府，

雖未及於完全，也可以算是大有造於人類；因為這樣確能使人民有極大的希望，使人類感受愉快，並能使那般研究政治史的學者認為幻想的事，變成可能的事。

歷來研究政治哲學的人，類多不注意於瑞士的制度，不十分承認瑞士制度的價值，其大部分原因是因為瑞士政治生活是平淡無奇的，沒有什麼令人驚駭的事蹟，足以引動外國人的視線；沒有內閣的危機，像在英國似的；沒有堂皇的演說，像在法國議院似的；沒有那種帶戲劇與味的令人驚訝的事蹟，如在美國各政黨所召集的總統預選會似的。大多數歷史家自己的生活雖是安靜的，脾氣雖是和平的，但他們總以那種震駭一世的事蹟，及偉人的功業為最有趣味。他們看見雄才大略的人，如漢尼拔 (Hannibal)，貝里沙留 (Belisarius)，或馬爾博羅 (Marlborough) 等人，所建樹的勳績，或大政治家的奇謀偉畫，大演說家的高脫大談，能在政治舞臺上攫得勝利，他們就驚心動魄，以為得未曾有。但沒有幾個人在讀到這種事實的時候，暫時停頓，想一想戰事劇烈之時，生民是如何的被塗炭，或政潮澎湃之時，人民如何感受痛苦，雙方如何耗費精力，並且有許多對於歷史裏邊記載某國內政怎樣漸漸的進步，經濟狀況怎樣慢慢的發達的各頁，就

認爲平淡無味，刪去不讀。所以現代瑞士的種種建設，雖力求達到政府的真正目的，就是國內人民盡能安適快樂，滿足個人求知識的欲望，保存社會各級人民之和平與親善，且已著有成效，但因其不足以激動幻想或震撼情感，故不爲世人所注意。瑞士政府雖有許多優點，祇因爲穿着一件粗布衣服，所以未能引起世人的注意。但粗布衣服既能禦寒，又能耐久。

瑞士將來的情形如何，杳茫難測。他的前途不是完全在他自己的手中，因爲他無論如何，不能不受四鄰各大強國的影響。此後十年之內，恐怕是瑞士人民多事之秋。在這十年以內所要試驗的種種制度和特質，都是他在這五六十年来所未常試驗過的。

在中世紀的晚年，上日耳曼的老聯盟 (Old League of Upper Germany) 是十五世紀時的舊名稱，很有幾次似乎可以向北方擴張，併入很多的新城市，成爲霸主，伸張勢力於渥資 (Vorges) 及丹綠波河 (Danube) 上流之間，或將梯羅耳 (Tirol) 西部各鎮也併入在內。假如彼時日耳曼的西南部真有這樣的一個聯盟，而北方的漢斯諸城市的聯盟也大加擴張，別成一霸，則歐洲歷史必與今日大不相同。一切境況也許比從前實際上的情形較好，也許更壞，但無論

如何，決不能有那種比三十年戰爭及邇來歐戰更慘酷的事實。天下事並不愈變愈好，歷史哲學家雖有如此的主張，但不足憑信；世上的事往往有徒受禍患並無報酬的。然無論如何，瑞士人民知道愛正義與自由，有高尙的愛國遺訓，並且知道盡公民的義務，——這便是瑞士小國最好的保障。其防禦將來危險的能力，足與任何同樣的小國相埒。瑞士的自由是自古傳來的，受世界人民的稱譽，恰如細水長流，永無竭絕之可虞。

坎拿大

第三十三章 坎拿大及其政府的組織

吾人研究坎拿大的民治政府，有一種特別的趣味，即坎拿大經濟的和社會的狀況，大部分雖與美國相同，但其政府的制度，卻又全仿英國。所以坎拿大的政治習慣，遺訓及成例，皆有英國的特性。吾人如欲判斷英國制度施行於那新成立的，在理想上及制度上又完全是民治的國家，其成績若何，則以研究坎拿大的民治政府為最相宜。今先述關於坎拿大的種種事實。

坎拿大領地 (The Dominion of Canada) 東西約長三千餘英里，南北在西經一百十四度的地方，約寬七百餘英里。在呼倫湖 (Lake Huron) 及休波利爾湖 (Lake Superior) 之北，有荒山區域把全國分做兩大部：一面是那人口繁盛，土地肥沃的昂達里歐 (Ontario) 省；一面是平原各省 (Prairie Provinces) 即曼里陀巴 (Manitoba)，沙斯卡其瓦 (Saskatchewan)，及阿爾貝塔 (Alberta) 諸省。這荒山區域，絕少居民，除非將來發現很多有價值的礦產，則該

處人口恐不能有增加的希望。坎拿大的富源很多，除礦產已有開掘者外，東部及英領克倫比亞（British Columbia）更有廣博的沃壤和巨大的森林，沿海各省如新蘇格蘭（Nova Scotia）及新伯倫斯微克（New Brunswick）則又富於漁產，人口雖多，因各有工作，且能勤苦，故少游民。新蘇格蘭及西部各省煤礦頗多，太平洋沿岸煤礦亦富，據學者之調查，坎拿大煤額之富，在全世界，僅亞於美國及阿拉斯加（Alaska），故足以使大規模的工業大大的發展。坎拿大全國的氣候，除大西洋沿岸各省冬季沍寒外，餘皆適於人民的生活，故全國死亡率低，而生育率高。

以上所述的天然環境，足以預定該處經濟的發展所必遵循的途徑。全國人民多半務農，林業亦盛；若能設法防止野火，並實行大規模的培植，則數百年之內，林業前途，當更有起色。礦業尙未十分發達，礦產之已經開採者，亦寥寥無幾；但坎拿大各處有很多的天然水力可以利用，所以礦業及工業，將來必能發展。現在大多數的人民都是務農的，住在鄉間及小城鎮內。坎拿大很少有英美兩國那樣的大城市，全國人口八百萬，有三十萬人口以上的城市，僅蒙特立阿爾（Montreal）及陀南鐸（Toronto），有五萬人口以上的城市僅五個。農田很多，售價亦低，農民的生活

很安適。工業人民的出品恆供本地市場之用；工業人民遠不如農人之多，但他們的生活，亦甚安適。坎拿大差不多沒有那種貧窮無以為生的人。坎拿大不像澳大利亞那樣的反對僑民入境，所以將來的人口，必可增加，尤以西部各省為更甚。全國農田，幾全在農人的掌握中，農民勤苦耐勞，生活是很獨立的。國內沒有大田產，因銀行或商業而致富的人也很少；其陡然致富的人，大半因田地價格的增加，或因鐵路股票的漲價，或因做買賣田地的投機事業，遂致獲有厚利。

近年以來，坎拿大商務亦逐漸繁盛，營商致富的機會，亦較多於前，恰與美國五十年前的情形相同。歐美各大國有兩種很有勢力的原動力，為現今坎拿大所沒有的：第一，坎拿大沒有許多的大資本家或大的集股公司，干預政治，謀求自己的利益，或秘密運動，以致引起人民的懷疑。第二，工人雖聚居於大的工業中心點，組織工團，但尚無才能出衆的領袖，也尚未得到選舉權，不能用投票或罷工的手段，指揮政府或各政黨的行動，不能在普通政黨之外，別成一種勢力，像法美兩國的資本家，用其勢力，謀求自己經濟上的利益。

又有一種特別的情形為英、美、澳大利亞，及新西蘭各地所無者，這就是種族和宗教的影響。

一七六三年法國將坎拿大割與英國時，說法語的人約六萬，迄今驟增至二百五十萬人，幾占全國人口三分之一；在這二百餘年來，並沒有法國人移居此地，可見他們的生育率是很大的。這種說法語的人大半住在奎貝克（Quebec），該地係法國人最初居住的地方。又有很多說法語的人散居於昂達里歐的東部及北部，沿海各省及西方各省。那種住在奎貝克的人民，大多數均不能說英語。他們自成一個社會，保有他們自己的語言及法國的風俗與觀念，與英國人所居住的各區域迥然不同。這兩種人民分離的主要原因，就是宗教不同；說法語的人都是羅馬天主教徒，保守他們自己的信仰，對於一切宗教上的與非宗教上的事務，仍尊崇他們主教和僧侶的主張。從十九世紀以來，在世界任何那一國，羅馬天主教的主教及僧侶在政治上所佔的勢力，沒有像在坎拿大的那樣大。

近三十年來，移民潮湧而至，大部分係來自蘇格蘭及歐洲中部與東南部的各國。又有許多農夫，因為坎拿大的田地，質既腴美，價又低廉，所以多從美國遷移到坎拿大的西部各省。凡移入的人民差不多都入坎拿大的公民籍，與本地的土著相混合。所以除去那最近遷入的移民以外，

我們可以說，坎拿大人共分二部：約有三分之一是說法語，信奉羅馬天主教的；三分之二是說英語，信奉耶穌新教的。

坎拿大的憲法，是殖民地時代的政治家在一八六四年公同擬定的，在一八六七年由英國國會制定公佈的。坎拿大政府的組織是聯邦式的，這不但因為幅員遼闊，各地方的異點太多，不能不行聯邦制，且因人民的性質不同，三分之一人民居於奎貝克，他們的語言是法國語，他們的法律是當初法國移民所採用的羅馬法，而其餘各省均採用英國的習慣法。聯邦制度把政府的職權分給聯邦政府（或稱中央政府）及各省政府；每省差不多是彼此獨立的，但中央政府在憲法所規定的範圍以內，對於全國公民，有直接的權力，且有確定的方法實行其權力。專就此點而論，坎拿大之聯邦制度，頗似美國及澳大利亞的聯邦制度。美國聯邦制度之成立，早於坎拿大聯邦七十八年；澳大利亞晚於坎拿大三十三年。

聯邦政府制度，與我們現在所討論的題目無大關係，故不多述。我們所討論的是民治制度實際上的運用情形。所以現在專就坎拿大聯邦政府的權力，較大於澳大利亞及美國聯邦政府

權力的三個重大要點說明之。

(一) 中央政府立法權所包的範圍較廣，且有否決各省立法院所制定的法律的權。但中央政府使用這種特權的時候很少，在實際上，除非聯邦立法院認某省立法院所制定的某項法律為超越憲法上所規定各邦的權力範圍以外，或違背法律的根本原則，不能否決該項法律。

(二) 司法權(除去地方的小法庭以外)專屬於中央政府。

(三) 凡一切權力及政府的職務，未經憲法劃分於中央政府或各省政府者，均歸中央政府執行；換言之，就是對於中央和各省職權分配問題遇有疑難時，此項職權歸中央政府執行。但在美國及澳大利亞，這種有問題的職權概歸各邦政府執行。

(四) 修改憲法的權不在人民，卻在英國國會。這是因為坎拿大的憲法不過是英國國會所制定的一種法律而已。但此種規定，在實際上並不限制坎拿大的權力，因為英國國會對於這種事務，除非確知坎拿大全體人民願意怎樣修改他們的憲法，且經坎拿大議會呈請修改外，決不制定任何的修訂案。一八六七年所制定的坎拿大憲法，即是坎拿大人民自己所草定的。所以僅

在理論上，英國國會有統治坎拿大的權力而已。這種修訂憲法的方法，很是簡便，不像美國及澳大利亞那樣的繁雜，且使那種主持異議的少數人民，也能得有相當的注意。

中央政府的組織，與英國的內閣制度及其餘英領各自治殖民地的政府制度相仿。行政權在名義上屬於那代表英王的總督（Governor-General），但在實際上，則由內閣執行。內閣閣員任期的長短，以能否繼續得到衆議院多數議員的贊助爲定。內閣不過是國會的委員會，閣員又係議院多數黨的領袖，故閣員均列席於國會，與英法兩國的閣員相同。所以在實際上，行政機關祇是衆議院的產物，內閣僅有一個方法反抗衆議院，就是解散國會，訴諸民意。凡閣員與國會發生衝突時，閣員若不解散國會，即須全體辭職；但舊國會解散之後，新國會若仍反對閣員時，閣員須立即辭職，再由新國會的多數黨組織新內閣。所以坎拿大立法行政兩部彼此的關係，比美國立法行政兩部的關係更爲密切。

中央國會是兩院制的。衆議院有議員二百三十五人，由普通選舉制度選出來的。在一九二〇年春，各省除新蘇格蘭、奎貝克及愛德華島（Prince Edward Island）外，都已實行婦女選舉

權。婦女可以選爲國會議員，且有一二省的議會，已有女議員了。在法律上衆議院的任期是五年，但行政機關得於未滿五年期限以前解散之。參議院有議員九十六人，由內閣推舉，總督任命。他們的任期是終身的，凡遇有因死亡或辭職而出缺，亦由內閣推選繼任人員，由總督任命之。按照各邦人口的數目，分配各省應有的參議員人數。參議院的職權，除關於財政的事務以外，在法律上與衆議院的職權相等。但實際上殊不如衆議院之重要，蓋因參議院雖能修訂或改正各項議案，但並不敢拒絕，或嚴重的更改衆議院所提出的議案。衆議院纔是主要的機關，如英國的下議院。衆議院管理財政，且有組織內閣或解散內閣的實力，故爲政黨競爭的中心點。參衆兩院發生衝突的時候很少。祇有因某黨久據內閣，任命了許多該黨黨員做參議院議員，而該黨在參議院內就大佔勢力，該黨如果一旦失勢，他黨繼起，則參衆兩院即不免常起衝突。但過了幾次會期以後，參議院新出的缺額，悉由新當權的政黨派人充補，新黨在參議院既佔有勢力，兩院多數的議員，又都屬於同一政黨，即不再發生衝突。

中央大理院的法官，各省最高法院及縣法庭的法官，都是行政機關（即內閣）委任的，任期

終身，惟經兩院提出彈劾時，即須去職，與英國及澳大利亞的制度相同。法官都是律師出身，他們的薪俸較少於英國法官所得的，但較多於美國法官普通的薪俸。坎拿大大理院所判決的案件，得上訴於英國樞密院（Privy Council）的司法委員會，該委員會有坎拿大大理院的法官一人充任委員。從法律上說：總督受英王的命令，或英王受英國內閣的條陳，可以否決坎拿大國會所制定的法律；但在實際上英王並不使用此項職權。這種否決權將來也許還有執行的時候，例如為保全英國領地全體的公益起見，或為代各領地執行國際間的義務起見。坎拿大憲法對於國會的權力方面，也沒有像美國憲法那樣的規定種種限制。坎拿大憲法把幾種列舉的立法權給與各省議會，國會對於這種職權不能干涉，國會也不能直接獨自更改憲法。但除此以外，國會的權力是無限制的，與英國國會相同。當初制憲者，極願將英國國會的成例移植新世界，所以坎拿大的國會，有此現狀。

各部總長及很少數的高級官吏，雖視各政黨的勝敗以為進退；但其餘的文官，却都是終身在職，一經任命，除非有溺職的情形或才不勝任，不能免職。坎拿大沒有美國那種政黨任用私人

的情形。近來又添設一個文官考試任用委員會，一切缺額，都歸該會派人填補。但由行政長官所任命的高級文官，仍不免有政黨的援引及政治首領的影響，所以那被選者，不一定是相宜的人。那任期穩固的官吏不專替他們政黨作事；在實際上，却無禁止的明文，但假如專替某黨作事，一旦某黨失敗，他們或因溺職的罪名，便受免職的處分。

坎拿大共分九省，與美國及澳大利亞的邦相同。在一八六七年以前，坎拿大已建有數省，但那年的憲法却改造了各省的政府制度。現在各省已採用內閣制（或稱議院制）的政府，與中央政府完全相同；不過各省的立法機關，除奎貝克及新蘇格蘭有兩院外，餘均祇有一院。行政首領是省長，省長是由總督委任的——換言之，就是由中央內閣所選派的，任期五年。內閣屬於某黨，所派的省長，通常也就是某黨的黨員；且係本省的政治首領。但他並不參與政黨的事務，他的地位儼然是本地方的立憲君主，有省內閣代為執行行政權。省內閣有關員六人或七人，都是省議會多數黨的黨員，對於省議會負責。這種制度就是英國國會和英國內閣的縮影。省議會是由普通選舉制度選舉出來的，每四年改選一次，但內閣能解散之。省議會依據一八六七年的憲法，有

修訂本省憲法的職權。中央政府雖能否認此種修訂案，但此種職權是不常用的。在實行那兩院制的兩省，第二院議員遇有缺額時，率由行政部派人填補。第二院通常總是順從衆議院的意旨，所以兩院很少衝突。那末設第二院的各省，至今並無添設的願望，這或係鑑於中央參議院雖不乏才智之士，惟因議員是委派的，所以能力薄弱，因此之故，遂不願意添設。不過第二院也有相當的用處，吾人試一考察實行兩院制的各國，即可知那第二院頗能防止假公濟私的事。昂達里歐某省長曾對著者說：假如省議會通過不良的議案時，若有第二院，即可有覆議原案或推翻原案的機會。

坎拿大政府的組織，驟然看起來，似不如美國政府那樣的有民治精神，因為人民直接執行政權的時候很少，人民參與政治，祇限於選舉中央及各省立法院的代表。但在實際上，人民因有選舉代表的職權，已有充分的權力，此外更無所求。且坎拿大的立法院並不像美國立法院之受聯邦及各邦憲法上所規定的種種限制，專就此點而言，坎拿大政府的組織較美國政府更爲簡單。人民選舉議員並指導議員，已足使他們自己的意旨，在事實上發生效力，因為議員有選舉行

政長官的實權，行政長官若與國會意見不同，就能以解散議會的方法使人民在選舉時評判雙方的是非。所以坎拿大的政府組織是十分民治的，並且從英國十九世紀的經驗上看起來，這樣的政府組織，是富有民治的精神，並且還有很高的效率。政府的責任，由議員及少數行政官負擔，各議員受各該選舉區人民的監督，行政官則受立法院的監視，質問及取締，遇必要時，立法院又能免他們的職。假如一個國家若有適宜的經濟的及社會的狀況，則這樣的政府制度，當能有良好的結果。

坎拿大如果有什麼隱患，那末，就是這種族問題。坎拿大兩種人民，彼此雖非仇敵，但因互相猜忌，無法混同，將來或恐危及全國的和平及良好的政府。

坎拿大政府與其他自由國的政府相同，也是由政黨主持一切的。從前制憲者，即已料及此層，因為在一八六七年以前，各政黨已經發達了，並已存在了數十年，直到一八三四年，還發生過黨爭的事。坎拿大與英國相似，立法行政兩機關均在政黨的掌握中，他們一切的行爲，須對於人民負責。但在考察這種制度在實際上的狀況以前，我們最好先看一看他們天然環境，及歷史所

造成的狀況。這種狀況不但適宜於人口的及財富的發達，並且還適宜於那種自由的自治政府制度之循序發展。

第三十四章 人民與政黨

移居於坎拿大的兩大西歐民族，雖素稱繁衍，支裔衆多，然坎拿大地廣物博，在數十年之內，人人皆可以有立足之地，境內不致發生任何不公平的事，也沒有什麼從古代傳來的謬誤，足以引起人民的憤恨，勞工也沒有什麼重大的苦痛，難以擺脫。

坎拿大居民約占四分之一是農民，差不多都自有田產，生活情形，頗覺安適。不但農民的生活安適，各種人民的生活差不多都很安適。那種以工資爲生的人民得有優美的酬資，與其僱主彼此相得。祇有近幾年來，新從國外移入的人民爲數過多的地方，纔有重大的工潮發生；也祇有近幾年來，遊歷於坎拿大的人纔聽見鄉民述說痛苦，他們說：政府爲謀本地製造家的利益起見，徵收入口貨的稅款，因而抬高各項製造品的價格；各大鐵路在其經過的區域內所行使的權力，失之太大；各大公司的勢力也太大，往往壟斷糧食，操縱運輸。在昂達里歐及濱海各省以及西方

各省，學校林立，設備完美，所以除新從歐洲移入的人民以外，全國人民差不多沒有不識字的。那說英語的坎拿大人，每人至少看一種報紙，都知道留心全國和各地方的公共事務。那平原各省的僑民，人數雖多，也都是這樣的受過教育，他們都是最近三十年來從美國移入的；惟從東歐移入的僑民，教育程度稍差。人民大都熱心於宗教的事務，尤以蘇格蘭區域的人民爲尤甚；牧師雖爲人民所尊崇，但他們對於教民並沒有政治上的勢力。世界各國除瑞士以外，鄉間人民宜於盡公民的義務，並能熱心盡這種義務者，當以坎拿大的鄉民爲最。坎拿大在舉行選舉時，到場投票的人數很多，但亦有爲取得報酬，纔來投票的；這種事本是發生於缺乏公民的道德，但他們還強自文飾，說是到場投票，耗費時間，故應受報酬。這種事在昂達里歐省是數見不鮮的，但在伊里湖南岸美國的歐海歐邦 (Ohio State) 亦很盛行。

在坎拿大境內，大的工業中心點很少，且僅有蒙特立阿耳 (Montreal)、陀南鐸 (Toronto)、溫尼培各 (Winnipeg) 及萬高非 (Vancouver) 四個城市的人口是在十二萬以上。全國人民在工廠及礦區內作工的，爲數很少。說英語及說法語的工人，大多數都受過教育，並且知道注意政

治，但他們的人數不多，不能組織大政黨；各省除昂達里歐及英領克命比亞外，省議會中都沒有工人的政黨。他們不像法國和澳大利亞的工人那樣的受共產主義或工團主義的同化。國內僅有兩個老政黨，各黨內均有各級的人民，所以專以階級為根本的第三黨不易發生。除濱海各省外，各處大部分的粗笨工作，都是新近移入的人民操作，他們比本地居民易於傳染歐洲所盛行的各種極端主義。在一九一九年溫尼培各的大罷工以前，工人與僱主從無互相仇視的表示。

在奎貝克及東昂達里歐說法語的區域，各種情形就完全不同。這些地方的居民不自稱為法國人，多稱為坎拿大人，或說法語的人；他們除了說法國話，並有多少法國人的性質之外，差不多沒有什麼與法國人相同的地方。他們是屬於十八世紀的法國，並不是二十世紀的法國。且自一七八九年法國革命以後，他們很少受法國政治制度或政治觀念的影響，而以現今法國共和制度成立以後為尤甚；受過教育的人雖讀法文的書籍，但他們對於法國近四十年來獨執政權的共和黨人所持的反對天主教態度，却甚不滿意。他們在近百年來，也很少染習英國人的思想和習俗；他們所保有的法國文化很有同化力，所以那英格蘭人和蘇格蘭人與坎拿大的法國人

雜居者，在語言及宗教上，幾乎全受了法國化。還有一件令人注意的事，就是坎拿大境內著名的大學校，除了天主教所設立的大學以外，幾無說法語的學生。這兩種人假如能互相混合，或可造成新的性質，兼有他們兩方面的最優點；但因宗教不同，故迄今尙無混合的朕兆。

說法語人民的生育率，高出於說英語區域的生育率。所以有許多說法語人民希望將來的坎拿大可以變成法國人的國家；但那種從外國移入的人民，如果從美國來的，他們都是說英語的，從歐洲大陸來的，也學英語不學法語。所以英語將來大概能成爲坎拿大的普通語言。

奎貝克田地礮瘠，人民生齒繁多，他們的田產又都很少，雖勤於工作與美國人相同，但體力較弱，教育程度也較低，所以該處的物質文明，遠不如那住在昂達里歐的英國人民。羅馬天主教的僧侶在奎貝克很有權力。天主教堂廣有田產，有許多富麗的僧院。人民多篤信天主教。三十年前，主教的勢力很大，利用僧侶統轄人民，僧侶指示教民在選舉時怎樣投票，人民也服從他們的指揮，不但農夫服從，就是那城鎮中以工作爲生的人民也都服從。現在他們的權力雖已大減，但仍有多少勢力。說法語的人民因爲生齒銳加，所以有許多人從奎貝克遷到昂達里歐東部及西

方各省。人民移居何處，僧侶也隨到何處，且能保有一部分勢力，但沒有像在奎貝克境內的那樣大。奎貝克的省政府，在法律上雖與曼里陀巴及阿爾貝塔一樣的民治，但其實際上運用的情形殊不相同。

我們姑且承認坎拿大本地的居民有智慧，有教育，熱心自治，且有自治的資格，與其餘說英語的國家相等，然後再考查坎拿大人民所最注意的是什麼事，坎拿大各政黨所爭持的是什麼問題，以及各政黨是怎樣的處置國務。本書目的，係專討論那種足以表明民治政府運用的各種現象，並不汎論坎拿大的情形，所以對於那種雖關重要，但不屬於政黨爭執範圍的問題，如坎拿大與英國及英國其餘各屬地的關係等類，祇約略敘述，而不詳細討論。但外交上的事務有不可不略贅數語者：蓋坎拿大與美國有時因為財政上的關係，竟致引起那主張保護貿易者與主張自由貿易者意見上的歧異，其影響遂及於內部的政治。主張保護貿易的人，以為敵黨的政策將使坎拿大依賴美國以為生活；但坎拿大近年以來與美國種種的爭執都和平了結，於是此項理由因而無形消滅。近數年來，坎拿大與美國訂定許多條約，設立許多委員會，決定一切邊界上的

各問題，並規定仲裁的方法，處置一切因兩國邊界上的水運和鐵路轉運而發生的爭端，從前兩國醞釀爭端的緣由，實際上已剷除殆盡，此後兩國當可維持永久的親善。一八一七年兩國協定，除兩三隻武裝的警察小船得自由行駛於大湖上面外，兩國均不得於大湖上設置戰艦。此項協定，兩國都誠心遵守，因之不但砲台艦隊，都歸無用，並且兩國國際間，也逐漸發生互相信任的好氣象。

在美國，從前有人倡議將坎拿大併入合衆國，並承認此種倡議爲應當設法進行的；坎拿大也有極少數人民以爲這樣的合併是地理環境上自然的結果，終不可避免的。但從二十世紀以來，除去美國尚有幾個頭腦陳腐，毫無遠大思想的人，仍有這種的表示外，坎拿大方面絕對沒有此種觀念。近年以來，美國人民已沒有侵犯鄰國的思想；並且坎拿大又於一九一九年和平條約中被列國承認爲獨立的國家，坎拿大亦決不願犧牲這樣的新資格。所以坎拿大合併於美國的迷夢，早已完全消滅。兩國有知識的人，都承認他們兩國俱應遵循本國歷史的線索，自謀發展，並維持兩國親密的友誼。

在一國之內，如有兩種人民，其言語宗教各不相同，人民往往根據於這種異點而分爲政黨。坎拿大幸而免此，其故有二：一因聯邦政府制度使那說法語的及信奉天主教的人民在他們占大多數的各省之內，按照他們自己的習慣處理一切政務；又使那說英語的及信奉耶穌教的人民在其餘的各省內，按照他們自己的眼光制定一切律令。二因政黨制度的本體不以種族劃分界限。對於那種無關於種族及宗教的問題，說英語的人及說法語的人往往表示同意，耶穌教人與天主教人也往往表示同意，所以每個政黨都有這兩種人民，他們並不互相反抗，或互相歧視。已故自由黨首領羅立耳爵士 (Sir Wilfrid Laurier) 係奎貝克的天主教人。他不但得本省天主教徒的贊助，且得昂達里歐及西方各省的耶穌教徒及美以美教徒 (Methodists) 的贊助。且在投票選舉時，保守黨首領也常得天主教人的幫助。各省中天主教居民佔少數者，每因公立學校裏邊宗教教育問題與耶穌教人發生爭執，但其結果，往往常趨於調解；因爲兩方面的政界首領深知這兩種人民若發生種族的爭端，其危險必甚大，所以盡力調停，以求和平的解決。關於坎拿大與英國關係的種種問題，兩種人民的意見有時也不能一致。兩種人民雖都願意與英國維

持政治的聯絡，並且知道這種聯絡是與兩種民族均有利益；但那說法語的人對於英國各領地所應共同負擔的責任往往不肯熱心負擔，例如一九一四年至一九一八年歐洲大戰時那反對徵兵助戰的人，大多數是說法語的人民。此項爭執雖暫時影響於政治，但不久即息，且證諸坎拿大的現狀，以後當不致再有此種的爭執。

二十年來，那限制或禁止賣酒問題，屢為坎拿大人民所注意，但坎拿大兩大政黨對於這個問題均未嘗有所主張。兩黨皆恐本黨如有主張，則因此而失去的黨員，至少也與因此而得到的黨員人數相等。現今各省除奎貝克外，率皆制定法律禁止或限制賣酒，然皆由於各項獨立團體的鼓動，非發動於某政黨的主張。還有一個問題是從一八六七年以來爭持最久的，就是保護貿易的關稅問題。各黨爭辯此問題時，根據於普通原則以立論的時候少，根據於直接財政的利益以立論的時候多。甲方面注重製造家的直接利益，乙方面注重消費人的直接利益。這種爭執不僅是主張保護政策的人民與主張增加稅律以裕國課的人民間所發生的爭執，並且還牽扯到高率的入口稅與低率的入口稅彼此的利弊。

自一八六七年以來，最爲全國多數人民所注意的，就是關於商務及工業進步的各問題，換言之，就是應當如何的補助農民，制定探礦條例，建築公共工程，修築鐵路，開濬運河等的事，以求發展國內的天然富源；凡是利源豐富，發達迅速的社會中，人民自然要注重這類問題的。各政黨對於這種事務，在原則上所主張的並沒有任何的異點；因爲國民咸以國辦實業，或私家企業而由政府給與財政上的幫助，爲最足促進各種實業的進行，所以那主張採用放任主義的人寥寥無幾。各政黨對於此種事務如有爭持時，則所爭持的不是原則，卻是攻擊反對黨所倡辦的實行計劃。每個政黨皆聲明本黨對於某事所定的計劃能得到較快較大的結果，並且聲明本黨是最宜於受國民的信託，承辦這種事務。各國政黨的政策宣言皆注重政治的原則，坎拿大獨否。|坎拿大各政黨都注意那種臨時發生的實際問題，並聲明本黨對於這種問題有正常的主張。因而各政黨的主張，往往前後矛盾，但也很少受人民的指摘。各政黨又因必須隨機應變，利用投票人種族的和宗教的感情，所以他們的主張更要隨時更變，以求適應投票人的心理。選舉競爭亦不甚激烈，因爲坎拿大的選舉並不涉及階級爭鬪的觀念。富人及次富的人（坎拿大差不多沒有

貧人) 無論是農夫, 商賈, 製造家, 或職業人等, 在兩黨中都有, 並且統觀全國, 兩黨中各級人民的數目又彼此相等。除蒙特立阿耳, 陀南鐸, 溫尼培各, 萬高菲等處製造業的工人以及太平洋沿岸的鑛工組有團體外, 國內並沒有工黨。坎拿大各政黨雖極力防止那種最易動人的仇視心理, 近數十年來, 各黨所爭持的雖多係臨時發生的問題, 並不涉及重大的普通原則, 但各黨仍繼續不斷的互相競爭, 彼此互鬭意見。此種情形發源於歷史上的種種原因, 其中有一種原因, 就是, 宗教意見的不同, 增加極端的耶穌教徒及熱心的天主教徒彼此的黨見。

美國各政黨有許多黨員, 為謀個人利益起見, 因而從事於政治的活動, 坎拿大卻沒有這種情形, 因為坎拿大政府的位置能為政黨所利用者為數很少, 普通人民並不作此想。

人民也不甚注意於任何的主義, 坎拿大人與別處說英語的人民相同, 他們極願意為政治競爭而競爭而聯合, 故能棄置主義於不顧。政黨好像就是為政黨自身而存在的。坎拿大各政黨無須藉助於任何的主義; 人民是世代相傳的服膺本黨。此種情形, 恰與意大利中古時代相似, 彼時人民根據於已往的歷史而分為教皇黨 (Guelphs) 及反對教皇黨 (Ghibellines)。國會的衆

議院與各省的省議會皆是坎拿大各政黨的戰場，各政黨在這些戰場內繼續爭戰，人民的黨見也就繼續活潑。坎拿大人民從兒童時代就認定自己是屬於某黨，即以該黨的命運，視同自己的命運。所以才幹卓異，服務多年的黨魁如麥克敦那 (A. John Macdonald) 及羅立耳爵士 (Sir Wilfrid Laurier) 者，皆為本黨人民所尊敬，人民因為十分信賴他們的黨魁，因而效忠本黨，所以投票選舉時，如有本黨黨員投反對本黨的票，大家就罵他是背叛本黨。除此之外，人民又有競爭好勝的心，以得勝為榮。

以上所說的激烈黨見，通常並不發現於省選舉時候，更不發現於市選舉時候，市選舉的競爭並不注重黨派的分別，但假如某候選人恰巧是本黨人民所器重的人，自然易於得到本黨選民的同意票。除去少數地方以外，政黨的意見並不使人民發生什麼惡劣的感情。隸於各黨的人民雖然黨見不同，但是私人間彼此的感情往往是很好的，英美兩國的人民也是如此。英國牛津 (Oxford) 及圓橋 (Cambridge) 兩大學的學生賽船之時，負者反歡賀勝者，美國落選的候選總統，恒電賀敵黨當選的候選總統，坎拿大人民也有與此相同的性情，所以他們的黨爭總是趨於

緩和的。此種趨向，殊可慶幸。各黨在選舉時，雖有激烈的辯論，且互相指摘，無所顧忌，但人民私誼的感情並不因之而損傷，因各黨黨員間的私誼都是很好的，所以他們有一種美好的公共組織，叫作坎拿大公民俱樂部（Canadian Clubs）。昂達里歐的韓密爾敦市（Hamilton）在二十世紀的初年成立一個俱樂部，其宗旨係培養愛國心及愛鄉心，將兩黨的黨人或無黨籍的人連絡一處，於歡宴之時演說各種不涉及政黨的問題，以求造成開明的公論。這種組織漸為人民所歡迎，且傳播甚速，曾不數年，全國各城市內幾全有此種俱樂部。這種俱樂部能使互相為敵的各黨黨員，互相熟識，同心協力以謀全國及本地方的福利，其為用甚大，現今已成為坎拿大生活中一種有價值的原動力，而以在說英語的各城市中為尤甚。歐洲及美國著名人士到坎拿大游歷時，也可藉此種俱樂部把他們的意見公布於坎拿大大多數人民之前；這種俱樂部的功用又與美國各城市中各項職業人為改良社會改革市政所組成的不帶政黨色彩的團體相同。

以前所說的話，有一部分現已不甚適用，因為從一九一四年以來，坎拿大政治上發生了許多的改革。第一就是自由黨的分裂，因為強迫徵兵問題，自由黨內就有一部分黨員退出本黨，另

與彼時執政的保守黨相結合。近來又有一種更爲重要的變化，就是在蒙特立阿耳、陀南鐸及溫尼培各等工業區域，英領哥命比亞各礦區，都有工黨發生；又有一個農黨在昂達里歐省選舉後成爲該省立法院中勢力最大的團體，遂組織農黨的內閣。美國西北各邦有田產的農夫往往互相連絡，在舊政黨以外，取獨立的行動，坎拿大農夫受了此種運動的影響，以爲他們在立法院中沒有充分的代表，代表他們的特殊利益，遂起而自相聯絡。此外，又因坎拿大政黨的組織很寬弛，人民不信任政黨所組織的內閣，不信任一般當權的政客，這也是農黨發生的一個原因。此層以後再詳論。

政黨的組織較美國政黨寬弛，也不像英國政黨之漸趨於嚴緊。美國許多年來，各政黨皆以選定候選人爲本黨最重要的事務，坎拿大各政黨則不然，這是因爲坎拿大政黨機關不能推廣其勢力遍於全國，且又不能事實上的約束大多數選民的行動。某人或被選爲候選人，常常因其在本地方小有聲望，或雖非本地的居民，但因本黨有勢力者替他鼓吹，所以也能當選；當選之後，假如他能熱心辦事，忠心服務，卽能繼續被選，永爲本地的政黨執旗幟。所以各選舉區的人民雖

有選擇本區候選人的權利，但選擇的方法是很流動，很不正式的，與英國歷來選舉候選人的情形相同。近幾年來選舉本地居民做候選人的趨勢，漸見加增。舉行省選舉時候，人民除非打算推翻那不爲人民所信任的現內閣，省選舉不能像國會選舉那樣的爲人所注意。省選舉與國會選舉雖皆由政黨執行，但有許多人往往在省選舉時選舉甲黨的候選人，而在國會選舉時又選舉乙黨的候選人，他們以爲這樣辦法可以使甲黨的當選人知所戒懼。某黨無論在各省或在中央選舉得勝以後，都沒有位置私人的機會。選舉得勝，固能使本黨領袖政客得有位置，小政客也可以希望在他們的手下略得利益，但政府的位置有限，絕不像美國那樣的分佈戰利品，把良好的位置盡量分給那有功本黨的人。所以在坎拿大我們很少聽說有黨魁和政黨中的秘密團體，各政黨在立法院內及立法院外雖亦有黨魁，但僅係一個富於陰謀的政客，並不占重要的地位。

選民到選舉場投票，他究以什麼爲標準，投他的票呢？說英語各區域公民的選舉票往往取決於本人的政黨派別，有時又取決於本人的宗教觀念，有幾個區域人民的態度，是絕對的反對天主教。說法語各區域選民的選舉票往往取決於僧侶方面的影響，但亦不是一定的，因爲說法

語的著名領袖人物有時抱獨立的态度，人民往往順從領袖人物的指揮，忽視了僧侶的意旨。選民的選舉票有時又取決於本人物質的利害關係，例如主張增加或減少保護貿易的入口稅，或主張撥發公款供本地某項的用途，或主張修築鐵路便利本地方的交通等項的事，都與本人有利害的關係。此種關係的勢力之強大，常能超過宗教的信仰，並能超過人民對於政黨的忠心；現今人民對於政黨的忠心已漸見薄弱，而此種關係的勢力或當愈見增加。雖則如此，此種勢力並不能影響及於任何地方的全體人民。所以在從前的時候，坎拿大歷次選舉的結果，比較美國或英國，容易預先推測，因為在彼時，服從政黨是選舉時最重要的原動力。

第三十五章 政府的運用

前章論普通公民的性質，及公民對於公共事務發表意見時受何種原動力的支配，本章進而討論民意經過了何種機關始與全國的政府發生關係。人民的第一責任是選舉代表，所以本章先論選舉。

坎拿大中央政府及各省的行政官員都不是民選的，是由內閣所委任的，所以坎拿大舉行

選舉的次數不及美國之多。在選舉之時，辦理選舉事務的官員類能一秉大公，沒有什麼舞弊的事；但選民也有冒充頂替，及一人投票數次的事實，且有時竟至投偽造的選舉票。從前英國人民在選舉時恒發生暴動，坎拿大卻沒有這種情形。各黨皆容許敵黨開會聚議，惟盡力的互相攻訐而已。款待選民今亦不甚盛行，各地方已多制定限制飲酒的法律，自今以後，各選舉區的人數加多，款待選民的事或更能減少。但賄賂卻還是常有的。那種在英國最有效力的禁止選舉舞弊法律在坎拿大沒有什麼效果；各黨皆肆行賄賂，都信敵黨必行賄賂，收買選舉票，所以本黨亦不得不行賄賂。結果，某黨錢多，某黨即佔勝利。在坎拿大金錢也很有勢力的，與別國相同；選舉運動的費用，大家以為是決不可少的。

選民的情形如上所述，我們現在可討論議員。中央衆議院的議員多半是從職業人民或商業人民中選出來的，差不多都各有各的收入，無須倚賴議員的薪俸；農人充當議員的雖有幾個，但普通工人選作議員的，殊不多見。法律家充當議員的，不及美國國會或英國衆議院裏邊律師人數之多。在各省省議會裏邊，二三等律師的數目不少，此外大都是農民。省議會議員平均的才

幹和教育，略遜於國會議員。法律及習慣都有限定各議員必須居住在他們所代表的區域內，這是沿習英國的習慣，其優點就是爲那有才幹的人多開門路；但在實際上，雖有許多住在城中的著名人物，充當那種與他們沒有家族或別種關係的鄉間選舉區代表，然大多數的議員都居住在他們所代表的選舉區域內，省議會的議員更是如此。人民在選舉時，大概繼續選舉前任議員，所以議院中富有經驗的議員爲數頗多。議員中富人很少，這不是因爲選民不信任富人，卻因爲富人情願照管他們自己的事業，並且覺得在立法院外也能運用他們的政治勢力，干預立法事務，與置身院內無異。國會議員在社會上頗有身分，但他們的聲價並不高於富商巨賈。無論在何國，若是國內工商業的機會多，有營業才幹的人易於發展他們的才能，則政治生活便不足以動人的心志，他們也不肯利用政治上的地位營求他們的私利；那般有口才的人物，能於初出場之時立刻在政治舞臺上佔有勢力，並能保存這種勢力者，則就不得不從事於政治生活。所以無怪乎大多數的坎拿大人，都說現在他們國會議員平均的才幹，遠不如三四十年前的國會議員了。雖則如此，平常也還有些著名的議員，議場內也時常有優美的辯論。並且坎拿大國會的衆議

院沒有什麼地方不如美國及澳大利亞的國會。坎拿大國會中一切議事的程序，都很有秩序，故意耽延時間的事很少；並且祇有在辯論極激烈的時候，各議員纔有暴戾的態度。坎拿大人民富於和善友愛的性質，雖在政治競爭的場內，仍能保有此種態度。

坎拿大幾無閒散失業的人民，所以時至今日，尙未有那種遊手好閒或以政治爲職業的階級。就職於國會的各議員多係來自遠方，而國會的地點，不過是一個人口不及九萬的城市，且非商業的中心點，議員犧牲固有的職務以盡其政治的責任，在這種情形之下，若無薪俸，他們實不足以維持生活。所以國會每次開會的會期若逾三十日以上時，每議員便可得俸二千五百金元（即英幣五百鎊）；缺席一日，減俸十五金元。此種薪俸實不足使人民捨其固有的職業，從事於國會的生活，但亦足使現任的議員力求下次的繼續當選而已。還有一個特色，差不多是坎拿大所獨有的，就是國家承認敵黨的黨魁是國家官員的一種，每年酬以薪俸七千金元（即英幣一千四百鎊），衆議院及參議院的議長每人於議員的薪俸以外，每年多得四千金元。

坎拿大國會依遵英國的前例，對於地方或私人議案的進行政序，設有規律，加以限制，因而

那種運動議員以求通過某項議案 (Lobbying) 的事，較美國爲少，其爲害亦較輕。雖則如此，坎拿大的國會和省議會中，議員仍有很多假公濟私和狼狽爲奸的事。關於那種指撥公款的議案，屢有這種情形發現；議員藉着指撥公款以取悅於本選舉區的人民，內閣若肯幫助他們指撥公款，他們就情願贊助內閣。此種交易雖然減低了議員的道德及公共責任心，但並未因而發生政治上重大的舞弊，因爲這種事並不多有，與美國國會相同。坎拿大的省議會，較之美國大多數的邦議會或稍純潔，但各議員道德的程度，高低不同，很難作概括的論斷。各省議員沒有像紐約 (New York) 或賓夕爾法尼亞 (Pennsylvania) 邦議會議員那樣的卑污，但也有兩三省的議會的空氣是不純潔的。坎拿大各省省議會及國會議員平均的操守，較遜於澳大利亞及新西蘭的立法院議員，這或者是因爲在坎拿大國會方面外界的誘惑較多，而省議會方面的誘惑更多，省議會所議的事大都是涉及地方財政利益的事務，所以更易發生流弊。

以上所論的是立法院議員，現在更進一步，討論政黨的黨魁及國務員。坎拿大與英國一樣，政治生活，實際上就是議院的生活，政治生活以內閣開員爲登峯造極。除去議院以外，在旁的政

治場內，很難博得偉大的勢力或顯著的聲譽，但銀行及鐵路的領袖人物，以及各大學校的領袖人物，其勢力之大，亦不亞於議員。無論何人，欲入政界，必須先從立法院入手，充當議員以後，再設法施展他的才能。無論何人，祇要在議院內能表示異常的才能，便可得有重要的職位；祇要他能永久作議員，便可永久得有職位。英國的情形也是這樣的；但美國則又不然。美國常從律師或他項職務中擢拔某人，任之爲官吏，四年任滿，卽去職，仍返舊業，無繼續保留公共職位的希望。在坎拿大，某部總長的缺，有時必需選任那有特殊知識或經驗的人而後方能勝任，國會內如無這種相當的人才，遂就不得不將這個總長的職位給與國會以外的人，這個人任爲總長以後，不久也就能選充爲國會議員，或遇參議院議員出缺時，他就補充參議院議員。在任何的議院制政府之下，口才及駕馭衆人的能力，二者均較辦事的才能爲尤切要，坎拿大亦是如此；但坎拿大的閣員並不缺乏辦事的才幹，重要的行政部如財政，司法，農業，漁業等部，其總長通常都是著名的能手。

若以坎拿大閣員的才幹與他國相比較，我們可以說，坎拿大每一次的內閣中，必有兩三個閣員能與倫敦及華盛頓的內閣閣員平均的才能相埒，不過坎拿大人口較少，選擇人才的範圍

自較爲狹小。且在組織內閣時，不但要注意閣員的才幹，還要注意各閣員是否能代表全國的各個部分。其故有二：一因必須如此，方能博得各省的歡心；二因中央行政機關同時又是當權政黨的總機關，故必須隨時稔知各地方的政治意見和各地方的經濟狀況，而後一切的行政方能措置得當。

坎拿大議院辦理立法事務時，一切手續也是遵循英國國會的成例。所發表的言論率皆淺明樸實，不尚詞藻。兩大政黨互相攻擊的情形，也與英國國會相似：內閣提出建議案，敵黨就從事反對；內閣有所設施或委任官吏，敵黨就說內閣舉止荒謬，或任用私人。在政策上雖無重大的問題，足使兩黨彼此劃分界限，但常有許多關於政府指撥各地方補助金，或給與他項權利，或旁的行政事務等等問題，使兩黨發生衝突，互相攻擊。所以耗費的時間很多。但此種事情是不能免的；無論在何國，祇要有兩黨互爭政權，政府的措置每有錯誤，即減少當權政黨的勢力，而加增敵黨的希望；所以敵黨總是盡力搜尋當權政黨的疵謬。不但如此，這種情形還是決不可少的，因爲假如敵黨不從事於批評及攻擊，則當權政黨便可無所畏懼，爲所欲爲。坎拿大與英國相同，對於國

會的權力，並未在憲法上規定限制，僅在一八六七年的法律中略有數款，規定國會的權力而已。所以國會的權力很大，行政院既有多數國會議員爲之後盾，其權力亦因之而更大，敵黨若沒有攻擊及質問政府的權利，則行政部自易濫用職權，毫無顧忌。這樣的保障是同美國的箝制及均衡制度相似的。所以敵黨的批評和攻擊，既有益於國務員，又是人民的保障，但並不足爲充分的保障，其效果也僅與美國的箝制及均衡的制度相似而已。坎拿大國會及各省省議會雖皆依照英國的成例制有規律，限制各項以個人或某地方爲目的之建議案的進程序，但這種規律殊不如在英國之有效力，因爲坎拿大這種的規律並無多年的習慣爲之後盾，且議院行動又不如在英國那樣的爲輿論所注意。爲通過某項議案起見，往往發生祕密交易，賄買議員，因而犧牲公共的利益爲那種有益於私人的計劃。

坎拿大政府管理許多謀全國發展的實業事務，物質的利益恆佔重要的地位，所以國內發生許多巨大的企業組合，就中有森林，礦務，機器製造及漁業等公司，而以各鐵路公司爲尤重要。全國的鐵路幹線，祇有數條，但頗有勢力，蓋路線愈少其勢力亦愈大。各大鐵路公司與各大政客

多有互相往來，蓋各公司類皆需用法律以爲保障，政客則制定那種利於公司的法律；各公司遂在選舉之時，爲各政客運動選舉票以爲報酬。凡專以謀本團體之利益爲目的而無他項政策的團體最爲可怕，最有害於國家，鐵路公司卽是如此。那種有哲學眼光的及激烈派人物，對於各公司恆嘖有繁言。但農夫則又渴望鐵路路線的推廣，營業人也深知全國的利源發展愈速，則他們所得的利益亦愈大，所以在一九一四年以前，坎拿大人民不像美國西部各邦人民在最近三四十年來那樣的深恨鐵路公司。但時至今日，民意的潮流正復澎湃，那種反對巨大營業的趨勢實較前爲烈。

本節所述的是一九一四年以前的情形。大戰時各鐵路收歸中央政府所掌管，最近更有幾條重要鐵路大受財政的困難，故一切情形較前大變，後事如何殊難逆料。

坎拿大各地地方的人都注意發展本地方的利源，與鄰人競美，於是每區，每市，每村，都亟亟於謀本地方的利益。約在三十年前，移居坎拿大的人民開始增加時，各地方都需要道路橋樑，有許多地方又需要港灣或改良河道，各處都需要鐵路，因爲凡接近鐵路的地方易於發達市鎮，繁盛

營業。但彼時的各地方差不多都沒有資本，不能修築橋樑或道路，遂不得不求助於公庫。此端既開。而國務員又以曲循各地方的請求，為取得各地方同意票的良好方法，於是每地方每議員皆以竭力染指於中央國庫為目的。此種習慣，殊壞道德。既增加那地方主義的精神，地方主義也同美國一樣的成為坎拿大政治上的一個特質；又使各政治家的政治思想趨於卑下；且使人民的政治興趣不注意於那瑩瑩大端的公民責任，而專在於營謀本地方的區區利益。此種習慣在當初本是有意而為的，其後習慣既成，遂積重難返；迄於今日，以如此活潑如此繁盛的社會，竟至徵收賦稅，供給中央政府的濫用；且中央所撥與各地方的款項，多非必需的，不過各地方都打算取得錢財，供給本地方的揮霍而已。此種習慣迄今已根深蒂固，無法解除；新西蘭亦是如此。

以上所列舉關於國會衆議院的事實，通常也適用於各省省議會，惟規模較小而已。省議會議員也是按照中央政黨的界限分成派別；選舉競爭，也是按照黨界進行，惟不如國會選舉競爭的那樣激烈，但各黨勝負的變化卻比國會更多。照憲法所規定，省議會的權力很大。省議會所受的唯一的限制，就是中央政府得取消議會所制定的法律。除此以外，別無限制。省議會的權力既

大，往往用失其常。省議會所制定的法律，竟有取消私人財產而不給賠償的，這樣的舉動在美國是禁止的。坎拿大法庭以爲此種法律，無論怎樣的不合理，但確在省議會的權力以內。中央政府能否有充足理由取消這種法律，曾經多人討論；但最近有一案，中央政府認定這種法律爲有取消的理由。各省省議會辦事的規則及方法，普通皆模仿英國國會及坎拿大國會的成例。一切關於撥用公共款項的議案必經行政機關的提議，方能成立。權力集中於立法院及內閣，而不屬於直接民選的官吏；一切支出均有詳細的賬目報告議會，議會得向閣員逐項質問。

省議會中的常置委員會爲數甚少，通常祇有八個；私人或地方議案也不多。因此之故，坎拿大各省很少需用創制權及複決權兩種制度。這兩種制度甚爲美國多數的邦所歡迎，人民或利用創制權制定法律，或利用複決權否決立法院所議決的議案。此項需要的主要原因，就是各邦立法院恆受那有勢力的富戶或大公司的運動，通過許多關於私人或地方的議案，使富人能遂其自利的私心，而對於大多數人民所欲制定的議案，因循富人的要求，反不通過，因此之故，立法院遂失去人民的信任；人民乃用複決權及創制權，推翻立法院所通過的壞議案，而制定立法院

所拒絕通過的好議案，其詳見於以下討論美國政府的各章，茲不多贅。在坎拿大此種事實殊不多見，一、因議院辦事的規則完善，使議院不易做出此種壞事；二、因坎拿大各省無強有力的政黨機關，可以隨便支配立法院，使立法院通過該黨所贊成的議案；三、因多數黨就是內閣黨，如該黨專以本黨的私利為前題，必遭敵黨嚴重的批評，使敵黨有得勝的機會。假定美國及坎拿大兩國立法院公共道德的程度相等，但仍有一個不同的地方，就是在美國的聯邦議會，無人專負糾察並舉發各項假公濟私議案的責任。坎拿大省議會的兩政黨，雖然也有許多品行不端的議員，雙方同意通過這種議案，但敵黨黨魁為謀本黨及本人的利益起見，恆隨時偵察並舉發各行政部的舞弊行為，並監視各部是否被富人所利用。雖則如此，但在那種私人或地方議案以外，金錢的勢力還可以從議員或各行政部方面取得利益，並達到其目的，有時運動議員通過某項法律，有時運動各行政部訂立某項合同或得到某項的權利。各項大宗企業的發起人及股東，很有舞弊弄這種弊端的嫌疑，且在實際上亦數經敗露。大多數的坎拿大人都說這種弊病不是新發生的，蓋自開國以來即數見不鮮；但他們因為近來人民對於此種舞弊事情，已知注意，所以都相信此種

事將來當可剷除淨盡。

坎拿大中級以上的司法機關，都隸屬於聯邦權力之下，但司法行政則歸各省自理。聯邦大理院的法官及各省法庭的法官都由中央政府所簡任，從律師公會之會員中選出來的；惟獨各省警察法庭的法官是省政府所委任的。政治上出色的人物，有時也被任爲法官，與英國相同。此種選任方法，有時雖不免將二等人才放在應當簡用頭等人才的地方，但並不足以損傷法庭不偏不倚的精神，因爲無論何人雖藉政黨的勢力而被任爲法官，但一經就任，卽不再爲政客，因爲他既無陞遷之可營求，又自知其地位甚爲穩固，祇須盡心任事，便可長久在職。依照英國的成例，法官任期是終身的（惟經兩院彈劾卽應免職）。高級法庭法官的薪俸自七千金元至八千金元（中央總司法官一萬金元），雖足以使那有學問有才幹的人滿意，但尙不足引動律師中的領袖人物。法院有裁判立法院所通過的法律是否合於憲法的職權，凡立法院的權力受有最高權力所制定的憲法之限制者，法院卽應有此種職權。但在坎拿大，這種職權所包括的範圍實較美國爲小，且不像美國那樣的困難，因爲實際上中央法院及各省法庭彼此所有的權力，都明定

於一八六七年的坎拿大憲法中，所以即使有什麼爭執發生，亦祇限於中央法庭和各省法庭間的職權問題。還有一層，最後的裁判權還在英國的樞密院 (Privy Council) 司法委員會，這是坎拿大中央法院或各省最高法院判決案件之最終上訴法院。美國法院每因取消立法院議決的法律，即引起人民的怨言，但坎拿大人民對於法院向來沒有這種怨言；因此，坎拿大沒有人提倡將法官改歸民選。

坎拿大司法機關的特色，就是對於民法刑法皆能切實執行，一秉大公，故為人民所尊重。像美國那種暴民強將犯人處死的事，差不多是沒有的。人民也恪守法律，直至一九一九年溫尼比各 (Winnipeg) 大罷工發生，纔有破壞治安的舉動，以致引起全國的注目；但彼時暴動的份子，大部分還是新從東歐洲那種不開化地方移來的僑民。礦工騷動的事在美國西部是很普通的，但在坎拿大也是向來沒有發生過的。中央政府有騎行警察隊，其能力之充足，久為旅行坎拿大的人所羨慕，政府並允許警察官執行一部分司法及行政的權力，但警察官並不擅作威福，所以雖在荒僻鄉野，也沒有大隊強盜擾害行旅的事。居民對於警察完全沒有什麼怨言。坎拿大西

北部及英領克命比亞省還有土著的印第安民族，他們也受人道的公平待遇，發生亂事的時候很少；坎拿大對於土人的行政上也沒有什麼弊端。美國在從前，常因政黨的關係，致將管理土人的行政職務委託那般才幹不足的人，故弊端叢生。坎拿大疆域廣博，竟能維持高度的法律及秩序，卻是很可欽慕的景象。坎拿大人民並不妒嫉行政機關所有的權力，澳大利亞人也是如此，這是因為英國人民習見行政機關在國會的監督之下執行權力的緣故。

關於地方政府的情形，現在不必多論，因為沒有什麼很有趣味的特色。選舉地方議會的議員時，人民的主要目的，就是力求選出本地方最好的人才，故地方選舉並不受全國政黨政治的支配。鄉村學校的教員，薪俸微薄，對於學生祇有認真的管理，至於課程方面，則設備不足，教法亦差；城市學校的教員，薪俸較優，所授的功課亦大有可觀。較小的市政府的情形多與鄉村相同。大城市則與鄉村迥異，其所感受的困難與美國大城市所感受的相類似。城市有大宗的款項開銷，須徵收大宗的稅款，訂立許多重大的合同；市政改良，土地價格因而增加，於是土地投機為業者遂得有良好的機會；大多數選民又都不知道注意於那經濟的行政，在此種情形之下，弊病是

在所難免的。但各大城市中重大的舞弊並不甚多，所以除蒙特立阿耳（Montreal）的市政府在十年以前曾犯有大宗款項的監守自盜外，至於陀蘭鐸（Toronto）、溫尼比各（Winnipeg）及萬古窪（Vancouver）都有很好的成績。地方的政黨團體有時干涉地方選舉，薦舉有功本黨的人作地方議會的議員，但選民並不盲從政黨的指揮，因為他們的主要希望就是選舉有才幹的人。讀者須知，坎拿大各地，雖在城市之內，也沒有權力充足的政黨機關，足以選定候選人的；且須知坎拿大除城市的市長以外，各項行政官吏，沒有由人民直接選舉出來的。

第三十六章 公意

我們在估計坎拿大公意的分量及勢力，與歐洲各國及美國相比較時，先要知道坎拿大疆域雖廣，但全境人民尚不及九百萬；且僅有三四個人口較多的城市，有那種充分的受過高等教育的人民做政治思想上的領袖；僅有三四個大學校著有聲譽，而英國則有九個或十個，美國更倍於此數。不但如此，說法語的羅馬天主教人民，大半皆在宗教的勢力之下，此種人民與國內他種人民隔閡很深，所以對於一切不屬於經濟範圍的問題，天主教人與他種人民所持的意見，多

相歧異。蓋就根本的觀念與思想的習慣而言，法國人民的心理與英國人民的心理迥異，兩種人民的思想所達到的實際結果，雖間或相同，但其思想進行之軌路則完全相異。所以坎拿大不能有全國一致的公意，如英國那樣的，或如澳大利亞在工黨未發生以前那樣的。但坎拿大人民也有優點足以抵消此種缺點，就是，直至最近時代，人民還沒有階級的意見，工人，農夫，商賈，感情很是融洽，意見也甚一致，兩大政黨都不是專代表貧人或富人的利益，無論那一黨都不會變為資本家永久的朋友或永久為資本家所利用。物質發達的各項問題，最為人民所注意，故各地方人民對於此種問題所持的態度，或贊成或反對，胥視該項問題對於各該地方的利害如何以為斷，故人民對於此種問題也不易有公共的或全國一致的意見。

美國與坎拿大在經濟狀況及民治精神上，雖甚相同，但兩國的公意卻大有異點。美國人民的公意時常不滿意於現行的各種制度，如選舉制度，立法機關及行政機關，人民以為政治的措施失當，胥待補救，故振起改革的精神；坎拿大直至最近的農民運動以前，人民向無此種的不滿意。坎拿大立法及行政機關進行的情形，雖不能毫無疵點，但歷來總是進行順利的；人民有時攻

擊在職的人員，而無攻擊現行之制度者，並且差不多無人提議憲法的改革。坎拿大的自治權，經英國的承認，已歷多年，並且凡關於全體大英帝國政策的一切事務，坎拿大亦有發表意見的權利，故人民均大歡心，一九一九年至一九二〇年的條約交涉與簽字，英國竟允許坎拿大代表參與其間，更使坎拿大特別滿意。大多數的坎拿大人民都以爲現在英國與各殖民地間憲法上的關係，雖不甚明確，實無修改的必要。種種重大的問題，如國家干涉私人的企業，國有或私有鐵路彼此之利弊，國家補助各輪船公司，外國移民（特別是東方民族）的規則等問題，人民都不以普通原則爲討論的根據，卻注意於某項特殊建議的利弊，並且沒有什麼人專注意於原則一方面。多數的人民所注意的，是具體的實例；假如有人提議不可祇顧目前的利益，以致背犯原則而造成危險的前例者，他人輒目之爲迂腐。新聞紙的勢力很大，幾與美國相同；惟因各城市相距過遠，不便傳遞的原故，故每日出版的報紙，雖有代表本黨言論的能力者，亦不能在本省以外推廣銷路。中央政府如有任用私人或各省某行政部有舞弊的情事，一經發覺，報紙就大肆攻擊，人民就認該開員爲溺職，或竟認內閣全體爲溺職。但人民不知道防止舞弊的方法，他們以爲舞弊是由

於人的不好，不是制度的不好，所以他們總想等到下次選舉時，再宣洩他們的怒氣；但不能確知那新當選而執大權的人是否能優於前任舞弊的人。所以人民在一九一四年以前，向來沒有什麼確定的改革計劃。從一九一四年以後，人民公意造成一種重要的改革，就是推廣文官考試法的範圍，差不多包括一切的官吏，於是政黨營私的事，遂因此而剷除殆盡。

坎拿大是進步迅速的國家，全國人民，平日除自己的職業以外，很難兼顧他事；但人民對於國會及本省省議會的行動，卻都留心觀察，且在選舉時，又能表現很豐富的政黨精神。政黨的競爭，常能引起人民的興趣；但政黨的精神，有時竟使人民盲從黨見，對於政治問題不復加以思索。坎拿大改革的精神進行很慢，吾人欲知其故，須先注意下列三項事實：第一，改革家之奮起，必因社會上有過於腐敗之惡俗，足以累及民治的精神，而後纔有改革的運動，坎拿大政治上的措施，雖亦有失常之處，但沒有很壞的惡俗。第二，坎拿大疆域廣大，人口稀少，公民之受充分教育且有閒暇能監視政治的事實，並思索改良之方法者，為數甚少，除幾個市鎮的中心點以外，此種人民幾於渺不可得。第三，市鎮的各中心點相距甚遠，其間居民稀少，故各中心點互相隔闕。全國的市

鎮中心點祇有以下幾個：陀南鐸 (Toronto) 及其西各鎮成爲一個中心點，歐達瓦 (Ottawa) 及蒙特立阿耳 (Montreal) 也成爲一個中心點，奎貝克 (Quebec) 孤立於東，溫尼比各 (Winnipeg) 孤立於西北，維多利亞 (Victoria) 和萬古窪 (Vancouver) 則更遠在太平洋沿岸。這許多城市大都均是最近發生的，並且在每個城市之中，那種有構成並指導公意的人，爲數不多。他們所造的公意是零零碎碎的，不易構成勢力，得其所求得的效果；此種公意的缺點就是不能聯成一體，祇有居民所住的地方很相接近，彼此可以常常交換觀念，然後纔能產生一致的公意。此種情形將來或可漸見進步，將來有餘暇的人民數目加多，各大學更見發達（各大學在全國中也佔有勢力），西方農夫中之青年的及進步的份子人數漸多，勢力擴張，其中大部分是大學畢業生，立法院議員的程度加高，一般有思想的公民都知道對於現今所發生的各問題（特別是社會的及經濟的問題），應當多加精神的研究，那時坎拿大政治思想的體積必可漸見增加。

讀者對於此層或有一個根本的問題發生，就是：在坎拿大那樣的政府，人民有種種的機會，能發展他們的才能，並可置身於國會及內閣；國家既無棘手的外交問題，且無憲法上的糾紛，一

切的憲法問題，早已解決，人民可以自由留心於內政各問題，爲什麼上節所述各項問題仍未能得有充分的研究？這是否民治政府的一種特別短處？坎拿大對於辦理社會改良的事務，勞工的爭論，關稅問題，以及發展全國利源的計劃，是否落於其餘各國之後？

今將這幾個問題逐條答覆如下：禁止賣酒是社會改革中最緊要的問題，坎拿大因爲公意操持此事，不容政黨政客之忽視，所以對於此事已有辦法。坎拿大對於處理勞工的種種爭擾，最近曾制定一種最好的法律：凡遇有醞釀罷工之時，政府必須依法調查，然後再設法緩和罷工的潮流，這種法律實在是勞工法律最好的模範。關稅問題迄今仍在爭論中，別的國家也是如此，且坎拿大若與旁的說英語的國家相較，並不見得落後。但我們必須承認坎拿大對於那保全及發展天然的富源，尙未得有正當的方法，或雖已有方法而尙未見諸實行，但此種問題確是新開闢國家的最主要問題。這個問題可分三層，換言之，就是歷來所欲求到的目的可分三種：(a) 備置最高限度的利便。開闢森林及礦產，並轉運產物；(b) 防止那種以投機爲業的人吸收此種及其餘各種的天然利源；(c) 設法使國家得到那種所謂不勞而獲的利益，換言之，就是土地，礦產及

水力等項，因人口的增加，及地方的漸趨於繁盛而增高的價值應歸國家公有。但這三種目的，究應採用何種原則，方能達到，卻是很難解決的問題。政府應延聘富有知識及才幹的人，細心思索以求正當的解決。至於應用此種原則於具體的事件，則可委託那富有辦事經驗及頭腦清楚的人，此種人又須廉潔正直，因為各方面的引誘力是很大的。辯論家的口才或政客的技巧是沒有用的。但英國各屬地所採用的那種英國國會制度，殊不能產生這種最需要的人才。國會所產出的另是一種人才，縱使某行政部能有相當的人才，也僅係出於徼倖，並非常例。坎拿大的政治家與澳大利亞及美國的政治家都未嘗注意於搜求這種人才，使他們充當重要的職位。關於發展利源所採用的原則，自然要取得立法院的同意，但萬不可使政治上的壓力擾亂這種原則的前後一致的應用。此種事務若任憑議院裏邊粗淺的辯論，任憑行政部長，部員與那有關係人物的祕密交易，決定解決的辦法，則國家將蒙其害，政客亦不免多受嫌疑。

坎拿大的政治制度有一個最有趣味的特點，就是一切制度完全模仿英式，而其物質的及經濟的環境，則又完全與英國不同，而與美國北部極相類似。坎拿大的政治現象與美國的政治

現象可以互相例證之點很多，所以現在我們很值得將美國的制度及習慣與坎拿大相異之點，擇其主要者簡述於左。

美國各邦的職權較大於坎拿大各省，因為美國聯邦和各邦憲法均有限止聯邦和各邦議會的條文；在坎拿大，除那種從聯邦和各邦分權方面所發生的限制外，沒有其他的限制條文。

美國總統對於國會的議決案有否決權；坎拿大沒有這種否決權。

美國國會參議院的權力較大於衆議院；在坎拿大，參議院的權力很小。

美國各邦邦長差不多都有否決邦議會議決案的權力；坎拿大各省省長沒有否決權，中央政府雖有取消省議會議決案的權力，但實行的次數很少，且又限於數種特殊的案件。

美國各邦中級以上法庭的法官，僅有數邦是由邦長任命或由邦議會選舉的，大多數邦的法官都是人民直接選舉的；坎拿大各省中級以上的法官都是中央政府所簡任的。

美國各邦有許多人民直接選舉的行政官員；坎拿大各省的官吏皆是委任的，在名義上由省長任命，在實際上卻由本省的內閣任命，除市選舉外，各省祇有議員的選舉。

在美國一切民選的官員，無論是中央的或各邦的，都有一定的任期；坎拿大的官吏，除去最少數隨內閣的改組而更換外，其大多數皆是終身在職的，非因過失或能力缺乏，不能無故免職的。

在美國大多數的邦，人民能用創制的方法直接立法，又能複決立法院所通過的議案，又有幾邦人民能用直接罷免的方法投票表決某官吏須免職或留任；坎拿大憲法卻不會規定人民對於此種事務能直接投票。

美國所有的立法院都有一定的任期，任期末滿以前不能解散；坎拿大的立法院則在法定的任期末滿之前，行政部得解散之。

美國承認三權分立的原則，且使立法，行政，司法，三部實行分立；坎拿大的行政部和立法部的關係是很密切的。因有這種異點，故坎拿大能使責任集中於少數人的身上，無論在聯邦政府或各省政府，一切權力是在內閣手裏，責任亦由內閣擔負；在美國，權力及責任分屬於行政長官（總統或邦長）及立法院。

美國聯邦政府的內閣，祇是總統的僕人，各邦邦長沒有坎拿大各省省長所有的那種內閣和顧問。

美國聯邦官吏不能列席於國會，各邦官吏亦不能列席於邦議會；坎拿大聯邦的國務員出席於聯邦立法院，各省內閣閣員出席於省議會。

除上述憲法的異點外，在習慣上又有三種顯著的異點：

坎拿大政黨機關的實力，以及在政治上所佔的勢力，遠不如美國的政黨機關。

坎拿大的選舉，依照政黨派別而競爭者，祇有聯邦國會的選舉及各省立法院的選舉。地方政府的選舉通常取決於地方問題及候選人個人聲譽的優劣。

坎拿大行政長官如能以官吏的職位，位置私人，亦祇能俟出缺之時委任。行政長官不能因政黨的關係解除現任官員的職務，另任本黨的私人。並且從文官考試委員會成立以後，行政長官任命官吏權已大受限制，其勢力遂逐漸減少。

統觀全體，坎拿大的政府在名義上雖是君主的，但在實際上卻較美國政府更爲民治。坎拿

大沒有一個人的權力像美國總統的那樣大。坎拿大的國務總理不過是內閣的領袖，假如他的性質堅強，能操縱國會的大多數議員，則他所有的權力或且大於那受國會箝制的美國總統；但是坎拿大的國務總理無論如何必須受內閣的指導，不能與內閣全體或重要的閣員相決裂。此外，國務總理及閣員又皆隨時可以被國會解職。

美國選民投票的次數，多於坎拿大選民投票的次數；但坎拿大人民的權力在法律上是漫無限制的，因為他們的代表（即議員）並沒有憲法上的限制，美國憲法上限制議員權力的條文卻甚多。假使坎拿大人民有革命的精神，打算把政府痛加改革，國會即能用立法的手續立刻達到這種目的。

我們在結束這種比較以前，可以留意他們兩國還有一個帶有歷史興味的異點：美國人民早年就篤信人民主權的觀念，他們對於這個觀念有很高的熱心，所以凡關於人民直接行動的計畫，就有很大的勢力。坎拿大人民所有的實權不亞於美國人民，每個演說家對於人民演說時都盛稱人民的知慧，與美國演說家稱贊美國人民相同；但坎拿大人民主權的觀念，無論在理論

上並沒有魔力，即在實際上，人民也不像美國人民那樣的常常執行他們的投票權。坎拿大人民向來不會受過任何抽象觀念的支配，與美國人民不同。人民十分滿意於自由平等，而不侈譚自由平等。他們的立法院既能完全的制裁行政機關，他們就認為滿意。人民主權的學說在坎拿大固然也為一般人民所稱道，與旁的民主國相同；但人民並不故意的妄自誇張，好唱高調。

第三十七章 總論坎拿大的政治

所謂有徹底的民主精神的政府，也不能盡善盡美，毫無缺點。坎拿大政府的缺點，有幾種是因為國家成立未久，有幾種是制度上的缺點，有幾種是由於施行這種制度時所發生的謬誤，而其起源卻在於人類天性中固有的弱點。

總觀坎拿大各種制度，大都構造完美，並且大部分又是英國多年經驗所認為適用的制度。坎拿大首先把議院制度在聯邦政體方面試用，澳大利亞及南非洲繼其後。試用已來，效果頗佳，政府機關進行亦頗順利。雖有許多人說，在聯邦制度之下，各省政府各謀本地方的利益，設法侵蝕聯邦政府的權限；且有人說，坎拿大人口不及八百五十萬，竟有十個省議會，十個內閣，為數未

免過多；但坎拿大疆域廣大，濱海各省，中東部各省，西部平原各省，及落磯山脈以外的英領克倫比亞，其地理上不同之點甚著，必欲盡歸一個單獨的中央政府統治，實爲難事。

聯邦政府及各省政府在實際上的運用，有許多可以批評的缺點，今一一列舉於下：

(一)近來選舉權日見擴張，行賄的事，雖逐漸減少，但仍所在多有。據云，選舉時無論何黨如用法律嚴繩敵黨，則歷次的選舉結果，有大多數應當推翻。選舉競爭時，各當事人皆費去大宗的款項，有的是合法的，有的是不合法的；那般與政府訂有合同的人，以及與關稅立法有利害關係的人，都出資捐助選舉運動的費用；且在未曾禁酒以前，選民極宴肆飲，所用的酒資，均由候選人及其朋友供給。

(二)立法院議員舞弊的情形究至若何限度，殊難查明，惟不致如傳聞者之多，而亦不能如已經證明者之少。議員出賣同意票的事實甚爲鮮見，但有很多的議員常爲私利所誘惑，往往因爲對於自己有利，遂贊成某項議案，或利用他們的勢力，取得某項的委任，或提議訂立某項合同。有兩三個省議會的聲名很壞；在其餘的省議會內，敗名的事，尙不常有。聯邦國會的名譽還不算

壞。

(三)聯邦內閣及各省內閣的關員時常蒙有嫌疑，受人攻擊，說他們妄用官吏的地位，謀個人的私利。此種罪狀，雖鮮有成立者，但已足使被攻擊的關員失去信用，且減少內閣的勢力，人民且以內閣總理爲太迂緩，不能剷除那不健全的份子。國務總理向來沒有受人誣告的。馬克敦納、約翰爵士 (Sir John Macdonald) 雖因收受某大鐵路公司捐助政黨的巨款，被人攻擊，因而辭職，據云，該公司因得到某種利益，故以此款酬報內閣，但馬克敦納自身並未收用此款，他作了國務總理以後，他的財產並未加多。

美國從南北戰爭以後，舞弊的事，層出不窮，次數之多，案情之重，遠過於今日的坎拿大，彼時民意雖受激動，但因人民太見慣了，也就默認此種事爲必不可免，故未受很大的激動。後來始逐漸改良，而公共良心的敏銳，遂與今日新西蘭及一八三二年至一九一四年間之英格蘭相同。所以將來坎拿大物質發達的步驟漸緩，引誘力較少，人民對於那般發展全國利源的人物不復替他們洗刷過失，則此種情形自可漸見改良。

(四)財政的及商務的大人物或公司對於立法上及行政上的勢力有時過於顯著，遂致引起反動；所以現在人民對於各大公司皆側目而視，民意對待各大公司，有時失之嚴刻。

(五)立法院內，假公濟私的事很多。各議員常常將公款撥給各地方，希望各地方人民在政治上贊助他們或他們的政黨。聯邦立法院有支配大宗款項的權力，故這種事情很多。

(六)全國政黨的政見，侵入各省省議會之中，其結果遂使各省省議會的品質降落；有許多人若按照他自己的聲望是不配當選的，祇因為他是政黨內的有用的人物，遂得本黨選民的贊助；且有時某議員若有假公濟私的提議，或因而被人控告時，本黨議員每不顧是非從中袒護。

(七)政府開銷太大，妄費國帑，這是各民治國的通病。有許多議員極力為他的朋友或他的選舉區謀利益，設立駢指機關以市恩於人民。這兩件事都是財政的仇敵，且同時全國財源豐富，遂使人民罔知顧忌。

(八)那永久在職的文官中，雖有少數的科學專門家，其餘的人也不盡是能力不足，但仍不足以應現代的需用。這是因為選擇官吏時並不慎選高等的人才，且盛行情面，無論陞遷或委任

新官，都不免厚於其所愛，對於那種需用特別技能的職位也是如此。文官考試委員會成立未久，成績爲何，尙難預測。

(九)政治生活，不足吸收全國最有才幹的人。澳大利亞，法，美等國均有此種缺點。但在美國更有兩件事足爲拔選人才的障礙，就是：(一)政黨機關有推選候補人員的權力；(二)按照向來的習慣，議員之被選者，僅限於本地方的居民。這兩種障礙是坎拿大所沒有的。坎拿大有很多別種良好機會，足以發展人民的才能，這也是政治生活不能動人的一個原因，世界各國多有此種現象，其普通的原因如何，以後另詳。

(十)坎拿大人民以爲現在議員和官吏的程度不如從前那樣的好，這也是政治生活漸失尊嚴的一個原因。各政黨又肆意的攻擊敵黨，雖毫無瑕疵的人也難免受敵黨的指摘；受攻擊者雖不以爲忤，且對於個人的交際上也沒有什麼大妨害，但政界的聲譽實因之而低落，且使人民輕視那主持國務的人物，把國務看做像謀利的營業事務。

以上所述的批評皆是著者在坎拿大聽人說的。但坎拿大政府也有優點。坎拿大的民治政

體已將政府的數種主要目的及功用，完全達到，今述之於下：

法律與秩序，在坎拿大各地皆十分的安全，雖西部荒野的地方亦然。全國沒有那種暴民強將犯法人處死的事。直至一九一九年工潮發生時，罷工人及僱主雙方都沒有不法的行動。各省的行政事務皆安然進行，富於太平的景象。

聯邦政府中長久在職的文官，就全體而言，大都誠實正直，能力亦頗充足，沒有官僚政治的惡習。

司法機關能力充足，且爲人民尊敬。刑事裁判，辦理得很迅速，效率充足，並無偏袒。

市鎮中的初級學校和中級學校都十分良好，各校又特別注意於農業科學的訓練與設備。公共性質的立法，類皆甚爲立法者所注意，並仔細編著，故甚完備。聯邦政府的財政，除去分惠於各地方如前所述外，管理得也很好，但不甚經濟。國家的信用很高，賦稅並不繁重，人民尙能擔負。像美國那種從卹金法律所發生的種種弊端，坎拿大是沒有的。

有許多人以爲禁止賣酒，雖大有利於社會，但侵犯了個人的自由，此層姑置勿論；各國人民

在公民權利上所受的保障，雖英美兩國也不能較坎拿大爲優。行政機關竭力不干涉個人的自由，輿論亦沒有此種干涉。

坎拿大政府之足以稱譽者，不僅因有種種已經達到的積極方面的功業，同時還有消極方面的功業，能使那種常在同樣狀況之下所發生的弊病，不致於發生。今擇其重要者列舉於後：

政客以口辯鼓動民心，是民治國難免的病症。坎拿大感受此弊病，實較輕於現代任何那一個自由國家（瑞士除外）。坎拿大政客中也有行止不甚檢點的，也有犧牲原則以求攫得暫時勝利的，但以口辯愚弄人民，或妄許以利益，或激動其感情，以供自己之利用者，實不多見。

政黨的精神雖甚堅固，但政黨的組織並沒有成爲一種祕密的勢力，使那法律上的政府，附屬於本黨的私利之下，如美國那樣的。

至於城市行政，雖有幾個市政府失之於奢侈，但大多數都是很樸實很有能力的。雖或不如英格蘭，蘇格蘭，及澳大利亞的市政府那樣的純潔，但與美國的市政府及法國許多的市政府相比，却較爲純潔。

放縱不羈，輕視權力，不注意於法律的執行，都是民治國常有的特病，坎拿大獨無此種弊病。行政部之能力充足，巡警之成效卓著，刑事裁判之嚴厲實行，人民之習於順從法律，凡此種種皆是坎拿大的優點。其所以能有這種優點者，一部分是由於人民的性質，說英語及說法語的人民皆然；但大部分是發源於英國的遺訓。當初坎拿大是君主國的時候，早已造成此種習慣，現在已牢不可破了。雖常有人說，凡人民自行制定的法律，其效力為最強大，瑞士即是如此，但同時卻尚有他方面亦應當注意的。在早年的時候，人民畏懼司法機關，幾目之為神聖的裁定；到後來畏懼和神聖的觀念與司法機關脫離關係以後，這種觀念仍舊殘存，且在英屬的各自治領地，此種意見已根深蒂固，人民迄今仍舊敬畏司法機關。英格蘭人民之有此種意見，並非是奴隸的盲從，蓋法律要求人民的服從，而人民亦重視法律，依法律為保障。英國法律之與羅馬共和法律相似者，尚不僅此一點。兩種法律都是一方面強制人民服從那依法組織的機關，他方面又保障公民，使他們不致於受國家任何權力的侵犯，因此之故，法律與自由往往是不能分離的。

研究坎拿大政治的學者，無不羨慕坎拿大人已能用他們自己的力量，發展種種的物質富

源，爲期不過五十年，竟能使許多荒涼的地方變成繁華的區域；但轉而考查他們的政治情形，則又不免多少發生舛望。蓋坎拿大的民治政府實有種種良好的機會；人民的性情敏慧，動作勤勞，又都受過相當的教育，更有廣博肥沃的區域供他們使用，遂能享受生活的樂趣，絕不似歐洲人民之疲於戰爭，窘艱經濟；學者見有此種良好狀況，遂以爲坎拿大必當有完善的民治政府，必不至於習染那舊世界中種種妨礙民治政體進步的種種惡俗。坎拿大沒有已往的悖謬事實足使人民痛心，沒有強鄰侵入的危險，沒有失業的問題，沒有苦痛或旁種理由引起階級的仇恨，這樣的國家或者應當有正直誠實，能力充足的行政，人民信任政府且滿意於公共政策所遵行的軌道；但在實際上則竟不如此。學者覺得坎拿大政治有許多可羨慕可慶幸的地方，坎拿大的人民，也很滿意他們的國家，但並不滿意於他們的立法院及他們的內閣。他們總覺得政府有措置失常之處。

我們常常以爲在生活狀況簡單的國家，人民必有公共的及私人的道德。但揆之事實，是否與我們的想像相符？比如良好的田地，剛剛把樹木除淨，固然可以種植五穀，但同時也許有無數

的野草自然的蔓生。

坎拿大人民之不滿意於他們的政府，並非因爲人民的種族和宗教之不同，此種不同之點，不與政黨的分界相符合，並且不妨礙兩種人民之發生愛國的熱誠。所以每遇慶祝之時，說英語的坎拿大人便歡唱桑葉歌（The Maple Leaf）說法語的坎拿大人則欣呼“O Canada, Mon pays, mes amours.”即「嘻，坎拿大，我的國，我的愛。」可見這兩種人民皆同樣的敬愛坎拿大，希望將來的快樂。聯邦政府一切的設施必須使這兩種宗教和種族不同的人民永保其和睦的態度，故頗感受困難；但各省政府因爲每省之中，不是此種人民獨占勢力，就是彼種人民獨占勢力，所以並不感受同樣的困難。行政上的謬誤，財政上的妄費，及三四省政界名譽之低劣（據云，聯邦政府也有這種缺點），都不能算是人民不滿意的原因。然則坎拿大人所不滿意的究竟因爲什麼？或者新建設的國家，也許有種種的特別情形，令人不滿意。

坎拿大政客被人攻擊的罪狀，其次數最多者，就是祇知利用時勢，不顧後來。換言之，就是政客對於他所認爲重要的事，因自己的能力不足，便停頓不辦；而利用機會，先辦他所能爲的，但不

甚重要的事。在政治上作事的人，固然應當利用當時的潮流，並須善用當時的民氣；但有時候各政客毫無定見，或無一定的政策原則，祇知利用機會攫取從任何方面得來的贊助，以自固其位。假若坎拿大的政治上有此種現象，其原因亦甚顯明。坎拿大自一八六七年以來，政策上重大的及永久的問題，如保護貿易與自由貿易等類，為數頗少，且有時各政黨任憑此種問題之歸於沈寂，不加過問，那種足以博得選民同意的較小較近問題，如關於公共工程的問題，包括轉運問題，特別是鐵路的建築及經費，遂佔了勢力。坎拿大幅員廣大，運河鐵路是非常的重要，但政客對於此種問題不從原則上着想，僅注意於實際的需要，且又顧全各地方的要求，和各地方的意旨。那種關於某地方，某城市，某大營業，或某有勢力的財政團體實際利益的種種問題，有時亦為內閣及立法院所注意。國家發展，需用公款的事逐漸加多，於是那種提倡各種企業以謀私利的人民，亦設法得聯邦政府或各省政府的協助。各地方的代表紛紛為鄉里謀利益，並市惠於人，利用各種機會增加自身的勢力，俾下期能繼續當選；而國務員及議員的自身也不免利用他們所知道的消息或所有的勢力，經營自身的事業。無論在何國，祇要內閣開員，議員，各選舉區人民，鐵路公

司及私人的投機家，互相串通，謀他們自己物質上的利益，則其結果不但使當事人敗壞道德，且使他們忽視那種關於政策的重大問題，而國家的福利，亦遂被棄置不顧。財政問題，勞工問題，以及國家所經營的實業，如鐵路，礦務，應當按照什麼原則進行——此種問題皆需要遠大的眼光，明確的觀察，且須有毅力，抵抗政治的壓力，而固守那種已經認定的原則。坎拿大政府缺乏此種性質；人民亦已漸知其政府有這種缺點。歐洲各舊國家都有一種素有訓練的民意，能批評並能裁判政府的行動，高級文官又是學識及經驗的儲存庫，可供國務員的諮詢。坎拿大開員很少能享受此種利益，那般能發表意見的智識界限又散居於各城市，距聯邦政府甚遠，各城市彼此相距亦甚遠，他們所造成的民意沒有能力足以監督立法者及行政官，使各官吏勉盡厥職。

發表意見，監督政府的責任，不在於少數的人民，而在於全國的普通公民；但坎拿大普通公民所處的地位很難聯絡一致。昂達里歐（Ontario）及阿爾貝塔（Alberta）的農人，勤於農事則有餘，監督政府則不足；蓋彼等看見此報攻擊開員，同時又看見彼報極力否認或辯明真象，彼等遂無所適從。彼等距本省省議會很遠，距國會更遠。假如有案情重大的舞弊事項發生，彼等知

道以後，到下期選舉時，便改選他人以示懲戒；但改選的人或竟不如所擯棄的人，他所贊助的內閣也未必較前內閣爲純潔。

在各國，無論其政體如何，祇要國內天然財源發展得非常迅速，致使立法者及行政官牽入此種事務的範圍中，則那般有恩可市的人自不免受到種種的誘惑力，而施誘與受誘者的四周空氣必不清潔。英國時常發生此種情形，美國亦然。試觀英美已往的經驗，即可知此種情形不能久存；祇要常態恢復以後，空氣就逐漸清潔，引誘的行動即可漸見減少，而政策上的重大問題或將成爲立法院主要的事務。將來坎拿大人口充足以後，受有教育及富於思想的人漸漸加多，足使全國公意有巨大的效力時，則政治生活的風氣或可抬高，與英國十八世紀中間及美國一八八〇年以後的情形相同。現今一般的公民已經表示他們較前銳利的感覺及較前堅強的改革意見。

新成立的國家如有政治上的缺點，固足令人失望，但比較那舊國家的缺點，却還易於救治。所以歷史家每見歐洲人民有趨於下流的景象時，輒引爲嚴重的事。但這也許是因爲新狀況之

驟然發生，遂有從前所料想不到的危險，附帶而至；數世以後，此種景象或可成爲陳迹。坎拿大係少年國家，不免有少年時代的弱點，然亦富有少年時代的希望及精力。民治政府之成敗，端在乎人民是否有智慧及正直的心理，坎拿大的人民，則兼而有之。

我們討論坎拿大民治政體的成績，須知坎拿大全部以及幾省都是兩種人民一同存在，其言語其宗教均不相同，此種狀況很容易發生真正的危險。試思愛耳蘭，即可知之！坎拿大因其政治制度之富於伸縮性及其政治家之能愛國，故幸免此種危險。歐洲因民族的意見不同，以致各國相猜，頻演慘劇。坎拿大兩種人民竟能和衷共濟，實係偉大的功績，且足以表明坎拿大人民的智慧，及其互相體恤互相友愛的精神。這種精神却是實行自由的自治政府所養成的。政治哲學家從坎拿大民治政體史中所能得到的幾種教訓，已詳於前，茲不復贅，惟有一事，似宜再爲敘述。坎拿大憲法係模仿英國的憲法，但坎拿大的種種狀況却適合於聯邦政府制度，而不適合於統一政府制度。坎拿大憲法又模仿美國聯邦制度多年的經驗所證明適用的數種特色，而避免此種經驗所證明的缺點。在他方面又仿行英國的議院及內閣制度，且實行英國議院制的習慣及

成訓。坎拿大憲法裏邊的條文幾乎沒有那種專以抽象學說爲根據的。美國憲法的產生也是一半根據於英國習慣法中存在多年，爲人所尊重的原則，一半根據於北美各殖民地脫離母國前所實行的自治制度。但聯邦憲法及各邦憲法在形式上又頗受抽象觀念的影響，特別是民主權及三權分立的學說。據已往的經驗看起來，憲法各條文愈受此種影響，愈不能在實行方面令人滿意，聯邦憲法及各邦憲法皆是如此。且從歷史上的教訓看起來，凡建設一種制度，如以經驗及成訓爲根據，比以抽象原則爲根據，較爲妥當。這並不是因爲抽象原則可以忽視，却是因爲將原則實用於新狀況之下，其結果如何鮮能預知。哲學爲人生之指南，固無可疑。但政治哲學的本體，是從實際現象的觀察中抽繹出來的，且其原則亦不能在各地一律相等的適用；假如在實際上打算有成效，那末，必須變更原則，俾與各特殊地方的實際情形相合，方能達到目的。

坎拿大已往的經驗很少；因爲從聯邦制度實行以來迄今甫及半世紀。但自此以後，全國已大見發達，人口已大見增加，並且其速率又甚大。外國人民之移入，並不足以改變人民固有的信仰及傾向。說英語的人民及說法語的人民彼此數目的比例，在數多年內似不致有何變遷。鄉村

人民多於城市人民，農人多於工人，城市人口及工人雖漸見增加，但在數多年之內鄉村人口及農民仍可占大多數，這也是天然的狀況有以致之。政治制度已得人民的認可，現在也沒有將從根本上加以改造的預兆。但因經濟問題發生，將引起內部的爭鬪；且因知識的運動，從此國傳播至彼國，新理想引起新的政治欲望，終必發生新的政治變動。所可斷言者：坎拿大人民的性質及人民的智敏與守法的習慣足使坎拿大能夠應付將來所發生的任何問題，補救他們政府中所已發現的缺點，且能利用物質上的豐足，造成一種和平的燦爛的文明。

民國二十一年一月二十九日
 敝公司突遭國難總務處印刷
 所編譯所書棧因炸燬附
 設之涵芬樓東如館尙公
 小學亦遭殃及如三十
 五載之經營墮迭蒙
 各界慰問督望復詞意
 懇摯銜感何窮處境艱
 困不敢不勉爲需用
 較切各書先行各書
 亦將次第出版裝製
 不能盡如原式想荷
 鑒原謹布下忱
 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
 民國廿二年一月行國難後第一版

(一五三五)

世界叢書 現代政治體編第二册

Modern Democracy

每册定價大洋柒角

外埠酌加運費匯費

原著者 英國 J. S. Bryce

譯述者 趙 蘊 琦

校訂者 張 慰 慈

發行兼印刷者 上海河南路商務印書館

發行所 上海商務印書館

④

