

武進沈步洲譯

美國政治精義

中華書局印行

民國四年三月印刷
民國四年四月發行

(美國政治精義)

全三冊定價銀一元二角



譯輯者

武進沈步洲

發行者

上海河南路五號
桐鄉陸費遠

印刷者

上海虹口東百老匯路
無錫陳寅

印刷所

上海虹口東百老匯路
中華書局

總發行所

上海

河南路
拋球場南首

中華書局

分發行所

北京天津奉天廣州長沙開封
濰州長春漢口南昌南京杭州
濟南保定武昌太原常德福州
成都重慶雲南徐州西安石莊

中華書局

美國政治精義 卷下

第四十一章 各州司法機關

各州司法機關分三部。曰大審院。曰高級審判廳。曰地方法院。其名稱及相互之關係。與夫處理刑事之法。州各不同。英人最簡單之類別。曰普通法庭。曰平衡法庭。執是二者論之。其施行之歧異。已不可枚舉。最初十三州本各有平衡法院之設。雖離英獨立。此制不廢者多年。先入聯盟諸州。亦有仿其制而行之者。如米蘇利、米齊肯、亞甘薩司皆是也。當十七世紀之頃。英國民黨反對平衡裁判。至是美國舊州之對於此制。亦起猜疑。爲裁判而少所取。則貪功徇私之法官。得以從中取巧。枉亂法紀。莫此爲甚。馬沙諸些之不設此院。是其例也。雖然。馬沙諸些亦未嘗不予法官以平衡之權。且未嘗不以平衡法輔佐普通法。二者之間。剖析分明。毫無混淆。本薛佛義守之較久。大勢所趨。固有不得不然之勢。平衡之權。授諸普通法官。核其鉅細。蓋淺淺乎羅織而糅雜古制矣。紐約之平衡法院。夙擅美名。美國法律上頗由之增光彩。至一八四六年頒布民主憲法。亦廢之。及今計之。用此制者。綦少。推東南諸州。保守之心。超軼西部諸州。尙有用之者。普通法與平衡法混糅不分者。有四州。曰紐約。曰北加羅里拿。曰加里福尼亞。曰伊達化。外有數州。規定立法部宜消除二者之別。亦有設仲裁

和解法庭者。此以新州爲多。

各州裁判之權。無論刑事民事。俱屬無限。何云乎無限。卽除關涉聯邦法律。聯邦憲法。特准上告之事。外。均不得上告聯邦法院。是已有數種事端。由聯邦法院裁決。更有一二事。州與聯邦共享斷決之權。凡屬罪過。苟非關涉聯邦憲法。各州法院。有獨立之判決權。惟陪審官宣告有罪。在美國易於援引法律上疑點。以推翻之。用之也濫。爲害國家。誠非淺鮮。若英若歐陸各國。均無之。

其餘關於法律之當知者。尙有一二。一州裁判他州認之。一州之公務與記載他州信之。逃犯離境。互許引渡。且可由本州判決罪狀。不必以引渡之罪由爲限。一州法庭於法律上習慣。上固不必順從他州。意旨亦曰。取爲參考之資。或普通法之佐證而已。其用英人法律報告。亦同此意也。

半世紀來。變革紛迭。不獨司法制。常有變易。卽法律形式。亦屢經改竄。各項法案。纂輯訂。每數年而訂正本出。編訴訟法典者甚多。且往往撮普通法大要而纂爲定典。使普通律與制定法相糅合。然鴻碩博學之法官。多駁斥之。以爲此種法典。足使國法失其標準。不合科學。徒滋紛擾。實不足取。惟人民則皆善之。以爲從此可望制度簡單。人人通曉。普通法律。且使裁判價廉而迅速。不幸加利福尼亞行之而效驗毫無。希望失據。夫完善之法典。固未嘗

不可有以上之善果。惟制定此法。諸州曾否苦心以求完善。是不能無疑耳。美國司法部職務雖要。其受州憲法之種種制限。歐人聞之當爲駭異。法官之於陪審官。不得以實事命令。祇可援述法律。其命令也。有時宜筆述之。有慢侮公庭者。法官懲罰之權至微。且事有關法官鄉誼戚族及金錢利害者。卽不得列席。是皆揭諸定章。不容違叛。茲舉三端述之。不獨因其重要而已。并可藉之以窺各州人民意見之一斑焉。

曰簡任法官之法。

曰法官任期。

曰法官薪俸。

前二者之屢經更改。與後者現今各州之奇形異相。足資習民主政體者之研究。并足爲歐洲各國及英倫殖民地之鏡鑒。

殖民時代。高等法官。惟洛哀倫、干尼底吉二州。由立法部選充。其餘各州。均由州長委任。一七七六年後。各州制定第一次憲法。勿爾吉尼、紐求西、北加羅里拿、及南加羅里拿。相繼步洛哀倫、干尼底吉之後塵。採用法官由立法部委任之制。馬沙諸些、紐海休、本薛佛義、美利蘭及紐約。則以參事會之同意。仍由州長委任。帝拉窪則由州長立法部合選。喬治亞則由民選。

一八一二至一八六〇年之間。共和主義風播聲流。大昌於世。故古舊諸州。相率以選舉法官之權。奪諸州長。立法部付諸平民。新州締盟。亦規仿之。一八三二年。密士失必規定一切法官。均歸民選。其尤著者。即紐約一八四六年所頒之共和憲法。凡裁判人員。概由公民選充。迄今裁判官之由民選者。三十四州。西部與西南諸部。除紐約。本薛佛義。哇海外。殆無不用此制。其由立法部推選者。四州。干尼底吉。則由州長提出。立法部票選。其餘六州。皆由州長委任。惟須經立法部之一院或兩院許可耳。由是觀之。法官不由民選之州。數凡十一。考其源流。非爲往昔十三州。卽爲受十三州之感化者。如梅因之受馬沙諸此。感化是也。至西部諸州。與東部。蕃阜之紐約。及本薛佛義二州。都市繁盛。共和之化。浸灌境內。蓋皆以此重要精細之職務。授諸人民。授諸運動人之手矣。

美國高等法官。最初定終身任期。與英國一六八八年革命後法官相同。非有惡行。非經彈劾。或二院呈請解免。不能撤任。行此制者。有三十六州。其決額。須二院各得三分之二。英人恐法官以個人喜怒爲進退。則立條例防範之。美人亦堅守勿渝。顧共和潮流。喧騰各州。影響所及。終身任期之制。隨之而廢。至今沿用之者。祇四州。餘皆有定期。大概以八年至十年爲多。少至二年。佛夢特是也。多至二十一年。本薛佛義是也。任滿之後。可以繼任。苟判事能令法律家滿意。不忤黨派。又非年老齒衰者。蟬聯可必。故前制雖廢。流弊尙淺。

各州高級法官之俸給多寡不一。年俸十萬元者。二。日本薛佛義曰。紐約二千五百元者。一。曰佛夢特。二千元者。一。曰倭里貢。其餘各州大概爲四千五百元。法官長增五百元。食祿寡。嗇不足以引致鴻才碩學。至下級法官食俸之額。常依等級遞減。惟大都巨邑。或有法官勇於干政。俸給之數。遠浮於其職位。

凡此三端。民選也。任期短也。薪俸薄也。有一於是。卽足以降法庭之品格。惟民選。故選舉之權操諸政黨之手。操諸謀主之手。以官職爲酬賞之品。盤據要津。擁有政治勢力。惟期短。故膺其職者。類多傾心選舉。與恩主周旋。結納兢兢焉。惟恐失其歡心。志墮心怯。不知自奮。雖曰庸弱無能之輩。有受黜之道。而無可黜之迹。亦可賴此。隨時罷免。不致久尸其位。然弊重利輕。無足取矣。惟薪薄。故鴻博之士。懸匾應聘。甘作律師。其最優者。所得猶將倍蓰。舉三者而咸備之。無怪乎各州法官大都志行薄弱。智識淺陋。反不若承攬案件。力任辯護之律師也。至法官品行。則頗難概言。於廉潔一事。尤不易下斷語。就外人所能窺見。則苞苴賄賂。似甚鮮少。而袒護偏私。則在在有。舞弊之端。外誘攻心。信用自失。信用失。其害幾與不公不義等。然卽置此不論。而法官於社會上。智力上。俱非律師之敵。亦弊之甚者也。因弊生患。殊難爲諱。然究不若歐人所觀測之甚也。在法官民選之州。法庭尙可尊敬。履其任者。亦間有卓異之士。米齊肯司法機關鞏固健全。歷有年所。有法官某。蟬聯六任。爲期三

十二年。卽加利福尼亞、亞甘薩司二州。其禍患亦不及所料。紐約一州。在都伊度黨指麾之下。惡蹟獨彰。愛爾奈朋之控訴院。權力最高。尙能保持良民敬仰之心。民間訴訟裁判。大半公平。一州然。各州皆然。刑事往往不能判罪。或判罪而未敢執刑。其故非由於法官懦弱。偏庇實陪審官性善與刑事裁判手續繁瑣。有以致之耳。夫毒源旣危。危險如是。而相稱之害。未見者何耶。是其故有三。

(一) 各州均有聯邦法院與州法院並峙。主其席者。多才能方正之士。以故州法官才雖平庸。不敢拋棄責任之心。自褻法庭之尊嚴。卽謀主亦因之。歛容相戒。不敢舉昏昧無能之輩。希圖濫竽。

(二) 輿論之影響社會中人。無不望法律公正執行。輿論認之。居高位者。有不德之行。必望之卻步。選員候補之黨會。投鼠忌器。明知冒昧舉薦。以品性可疑者。塞責適足。自貽伊戚。法官亦懾於報章之正言讜論。而羣知戒惕。夫共和主義。昌而選舉之制。行其弊固未可諱。然置法庭於公衆眼光之中。使知正直秉公。乃爲長策。未始不足彌縫弊竇。法庭舉動。俱有報告。且種種裁判。法官均須表明理由。

(三) 律師之勢力。夫今日律師之聲勢。已非昔比。然其勢力之及於法官者。猶未可渺視。遴選黨員。規劃黨會之地方領袖。大都自爲律師。或與本土上乘律師有姻誼。使握法權者。而

庸愚闇弱律師必嫌惡之良工築室見基礎不固而疾首蹙額其理正復相同且律師之心
理常謂賢者在位斯辯護可以得力使裁判昏昧無知雖有滔滔雄辯亦奚以爲我斤斤焉
向訴訟者表呈意見向法庭述法律之解析安能保法庭之維持耶故爲律師者常互相聯
絡擇黨中最能勝任之人以充候選員夫果能得律師首領亦復何說惟法官薪俸每年四
千元而上乘律師每年可得一萬四千元鮮有願舍此就彼者則惟有盡吾力而求其次耳
嘗歷涉民選制盛行諸州之境詢法官不致每況愈下之故矣答者常曰有律師在廁身其
間攢斥庸愚公同薦賢政黨每徇其意故法官不流於卑污有時政黨中人舍私從公律師
社會豪義爲懷亦有僅以德行道藝兩伴而被選者然律師大抵不尚德而尚才往往強抑
政黨使之推任能者

以上三理由中其最後者足以祛民選期短之流弊惟薪俸微薄賢者不至雖律師亦無能
爲其究也偏私腐敗之弊雖少而裁判官之才能不及律師則通病也

二十年來數經改革漸趨於善法官原由立法部派充（如千尼底吉）或人民選舉者（如
密士失必）現皆修訂憲法改由州長舉薦而以立法部一院或二院之同意任命之餘州
有增俸者有延期者紐約一州則二者兼而行之。一八六〇至九一年之間而改立法部或
州長委任爲民選者古州中祇有佛羅里達一州而已。卽此以觀共和潮流騰踴僣儂年有

所漲至是。雖不急流勇退。亦已停頓不前。美人雖輕於嘗試。然饒有常識。觀果思因。不吝改過。是可敬也。

第四十二章 各州財政

各州現行財政。千端萬緒。紛紜繁瑣。足資政治家及寢饋政治學者之研究。茲僅能約舉數端。列題如下。

徵稅之用途。

賦稅之種類。

賦稅之豁免。

徵稅之方法。

徵稅權之限制。

州債。

借債權之限制。

(一) 各州行政負擔。大半歸城鎮鄉任之。故州內豫算案款額數。以人民財產爲比例。常不

甚鉅。其費用要項如下。(一) 行政司法官吏之俸給。及裁判所需之臨時費。加陪審官及證

人之費。(二) 義勇民軍餉。(三) 慈善會及公共會社。如州設瘋狂院、州大學、農業學校等。(

(四) 各學校之補助費。(五) 州監獄費。其數甚少。因監獄大都由各郡治理。(六) 州建築費及土木工業費。內有包濬河者。(七) 州債之利金。

各州依其稅法所徵稅額。供州用者。僅小部分而已。一八八二年。供州用之稅。過二百萬者。祇七州。一九〇三年。紐約賦稅總額爲二千四百零四萬二千四百六十二元。(一九〇三年人口七百二十六萬八千零十二人) 一九〇二年。注海所收爲九百八十五萬五千五百二十四元。(人口四百十四萬七千五百四十三) 以稅額與人口。或民財相較。則相差遠甚。卽與各地方官興辦地方要政所徵之稅相較。或與間接而納於聯邦政府之稅相較。亦相差遠甚。

(二) 聯邦政府有直接徵稅之權。惟南北戰爭之際。屢用之。平時則以間接稅。海關稅。內地稅。三者供其歲入。一八九四年舉行所得稅。(所得少者不收) 大審院評爲不合憲法。至於各州不經國會允許。不得徵收出入稅。卽經國會允准。亦必彙集入額。解納國庫。載諸聯邦憲法。班班可考。故各州歲入。純由直接稅得之。首爲產業稅。無論動產不動產。均依財產之值。於賦稅區內課之。

財產之值。有地方遣派之所謂評價官估之。委任須依本州法。其職務爲評估可稅之財產。卽在轄區內調查可稅之財產。而估其值。凡各州郡歲入之多寡。均視境內所有財產之數。

目價值而定。故評價員與產主均願將一切財產低估其值。以輕地方上之擔負。州政府知其然。則設所謂平核部者。比較各地方官吏估價表。量爲增減。以歸劃一。務使各地可稅之財產。納相稱之賦稅。使地方任相稱之負擔。即各郡亦常有平核部。平核郡內城鎮之產額。顧平核一事。頗非易。易雖設。專部仍難。規劃適均。正直市鎮不敢自欺。繳納確當之稅者。反盡心過分。擔負過重。因之財產所估之價。常與其值懸殊。干尼底吉以法定市價爲標準。然所估之價。常不過市價三分之一。或四分之三而已。宜美人之以評價人標準參差。而有怨言者。比比聞也。

事之更不平者。可稅之產。其逃稅者甚多也。土地房屋不得而匿之。牛羊器具徵稅。官易得而見之。獨豪戶之儲藏。美人所謂易藏難覓之財產。如股票銀行票契券及典質物等。苟非產主自願呈報。鮮能窺探。雖使之設誓。亦將隱藏而不宣。徧觀各州此弊。頻聞以故。賦稅虛報。習以爲常。應稅之產。倖免者固不可勝紀。而良心剝喪。設誓濫雜。出諸口而不知遵循。人心風紀。日就澆薄。其愚非細。任何改革。皆可以進於善。農牧得地。工人起家。一切可見之物。在在須納賦稅。而富擁厚資之資本家。則大半倖免。人心不平。怨讟遂生。余之述此。非獨所以昭示各州徵收財產稅之困難。壤地之毗連。愈近。困難愈大。并可藉之以觀美民對於資

本家之惡感也。

據今之稅則而比較之。以比例言。城愈大。賦稅之倖免者愈多。（因城大則易於藏匿）產愈多。課稅倖免之處愈衆。且保護之關稅一行。百物騰貴不獨奢侈品而已也。舍數種飲食品外。凡屬物品俱增其價。以歲入比例之。則鉅富之家所負間接稅之擔荷。又不若平民所負之之多也。

產業稅爲各州進款大項。其外有商業職務稅。如執照稅（或註冊稅）公司稅。鐵路股份稅。以及遺產稅（數州用之）外。此如亡故稅所得稅。則不甚通行。後者有五州用之。至人口稅則其揆不一。有以爲事近壓制而禁用者。有命立法部課之者。有以爲選舉資格之要件者。（如丹尼西）諸州之半。則置之不道。其數大抵一元至三元爲度。婦女貧賤。概行豁免。

（二）以大概論。有產業數種。可以免稅。如州有建築品及州有財產（地方公有品與焉）如公葬地、學校、教育社、慈善會、學術館、文學社、農業會、公共圖書館、教堂、教用建築物、教育財產、家具什用、農事器具、或銀行之儲蓄等皆是。又動產不滿某額。可以免稅。并有數州。教中牧師。有定額財產。免徵稅款。（紐約一千五百元免稅）至聯邦國家所發行之公債票。債務券及各項擔保證券。與夫通行之所謂綠裏紙幣等。俱在免稅之列。解釋聯邦憲法。定爲法律之本意。國會於制定法中。明宣之。然詰難頻起。不願納稅之人。相與取巧。在報告可稅產之前。變財產爲以上種種產業。希圖倖免。徵稅之難。因之益甚。

(四)有數種稅款。如註冊稅、公司稅等。常歸州內委員直接徵收。但其餘一切之稅。尤著者爲產業稅。則均由各地方官徵之。各州統核其所需之歲入。依各郡財產之多寡而分配之。或如新英倫制。直接分配於各鎮。遞及各郡。亦依各城鎮財產之多寡。使之分任各郡。應供給之州費。與各郡之行政費。是故各城鎮之徵稅官。不獨徵集城鎮之稅也。并須徵郡稅。州稅三者同時並徵。城鎮稅歸給地方之用。其餘二稅解於郡吏。郡吏截留郡稅。而以其餘供州內之需。如是則徵集之費用手續均可減省。而人民所應納之稅均彙登一紙。不致一再受官吏之騷擾。誠法之善者也。

(五)有數州受立法部鹵莽之害。乃於憲法之中限制州用稅額。并有明章需用之外。各州不得徵逾量過額之費。蓋資用有餘。則虛糜浪費。開營私染指之端。國會苟能耿耿於心。亦未始非計也。或謂人民莫不自計其利害。卽此可以求撙節。減稅額。此殊不然。卽舍立法部腐敗之危害。置之勿論。而多數州中投票選舉者。大都。不納州稅。課稅之權。皆操諸無關痛癢者之手。謂輕減稅額於己毫無關係。故一般人民雖有自利之心。而實際不能輕其擔負。然此殊不足以爲州內財政之大病。財政紊亂。其咎多別有所歸。則統理財政之無切實方法。與報告費用之審查員。與徵稅集款之審查員。迥異其人。絕不相謀也。此外憲法中尙有種種禁令。引而證之。可見限制代表輕率之傾向。憲法禁止通過議案。頒

賜銀錢以畀個人。以畀公司。或持依據法律當作無效之契約。向州索償。則代表不得允可。州有之各種鐵路債權。與其餘各種公司之債權。代表不得擅自消釋。觀此種種紛繁之條。似立法部若狡兔然。營思縱身出窟。蹂躪商敵。人民則環鑿塞穴以防之。蓋不如是不能禁之。使不爲惡也。

(六) 財政一端。最當注意者。爲州債之歷史。考其可駭之增長。與夫人民因恐慌而設種種方法。減其現額。限制其將來。七八十年前。汪海、印第安納、伊里、米齊肯、米蘇利等西方沃壤。從事墾闢。移民殖居之際。與五十年前鐵道事業擴張方始。以日增之速率。設軌密士。失必河濱之時。人人抱希望之心。州也郡也市也個人也。俱毅然決然。以墾闢山澤之利爲己任。上自州。下至地方。無不從事於築路溶河。組織公司。投貲營業。界開設銀行。或補助之。其餘各項冒險營業。不度德。不量力。或爲保證。或親自組織。其究也。或倒閉。或利爲投機家所壟斷。而損失之重荷。則全爲諸州所擔負。當一八二五年。頃州債總額爲一七九〇、七二八元。至一八四二年。增至二〇三、七七七、九一六元。至一八七〇年。竟達三五二、八六六、八九八元之譜。自一八四二年至一八七〇年。債額增加。半因南北戰爭之時。北部諸州。練兵需費。遂訂約借款。其本意欲自國庫取償。借款興辦之事。頗有所成就。各州（一八七〇年時三十七州

(一)可稅之產亦益增。顧債額巨萬。民心驚惶。有數州拒債不償。千八八〇年三十八州三藩屬債額總數。所以能驟減至二九〇、三二六、六四三元者。半由拒債不償使然。至一八九〇年總額爲二二三、一〇七八八三元。然各州之債。雖已阻止其增加。而郡鎮則仍蹈前轍。城市尤甚。舊時誘惑捲土重來。而其危似不如前此之甚者。以市區之銀錢信用宜善用之。利害之心較諸州爲近也。城市之債額增加奇速。大城尤甚。州郡之債大都爲舉行所謂內地之改良而借。至城市之債。雖一部分充南北戰爭時義勇兵餉糈之用。然多擲於浪費之行政。更多擲於剽竊。每有人民屬望之事業。城市補助之。投賞焉。積成習慣。而剽竊之風漸長矣。

受病日深。患者自驚。遂於憲法中。纂入限制各州立法部借債權條文。數則。若大弊病。幸而及時覺察。爲新州之殷鑑。近五十年中。各州凡訂憲法。必有限制各州各地方借債權及責成各州償還前債之條文數節。不獨各州籌債特設防維。如立法部兩院三分二同意之類。不獨各州不得藉口改良內政。(以國會經驗證之。此爲舞弊之富源)以籌借款。不獨訂約借款須有貯蓄計畫。期於數年內償還。且各州憲法債額均有限制。與各州戶口財產相較。其比例奇小。威思康沁債額不得過二〇〇、〇〇〇元。米內蘇達及愛倭瓦不得過二五〇、〇〇〇元。注海不得過七五〇、〇〇〇元。威倭明不得過可稅產估值百分之一。伊

達化不得過千分之五。尼巴拉斯加及猛多納不得過一〇〇〇〇元。倭里貢祇以五〇〇〇元爲限。本薛佛義廣大富饒。人口在二五〇〇〇〇以上。其債額不得過一〇〇〇〇〇元。

諸州五分之四（憲法新定者皆與焉）其立法部不得以州之信用輔助個人及集合體（不論爲市集合體與否）或以州之信用擔保個人會社已成未成之債務（不論市會社與否）或入股於公司。或著手於謀利事業。且多禁止以州之名承擔個人或公司之債項。人民注意謀財政上之自由安全。其衷誠漸推及地方團體。近代憲法或直接限制各郡各市各鎮。或有時各學區之債權。或命立法部限制之。其限制之額常爲境內可稅產額百分之若干。大概以百分之五爲多。而各地徵收財產之稅額。往往限至某數。例如祇徵收所值千分之五。除七州外。其餘各州之郡市地方官。對於各種公司事業。均禁其以信用爲之擔保。禁其擔任債款。禁其入股。禁其扶助。此種禁令。或竟決絕。或以三五條件爲範圍。遵循此條件。即得脫其禁令。有時規定地方借債。須預儲蓄償還。有時限制之條。祇適用於一二事業。如銀行鐵道是也。此種條件。州各不同。惟地方上借債浪費。防之日益嚴。則各地皆然。人之深悉地方官吏瞭然於官吏善惡之誘惑者。亦未嘗因其嚴密而噴有煩言也。凡此種種禁令。影響所及。則全國之財源雖驟增。而各州之債額則漸減。一八七〇及一八

八〇年間減少之額。州債約百分之二十有五。郡鎮學區之債百分之八一八九〇年前之十年間。債額大減。共六七二一八七八〇元。其中以南部各州減成而除去者。或及一半。各郡則債額仍增。學區尤甚。一八九〇至一九一〇年間。州債又減。至各城市債款。則當一八七〇至一八八〇年間。非但無減。增額且過一倍。有達百分之百三十者。一八九〇及一九〇〇年頃。債額總數較一八八〇年爲多。惟人口蕃衍。增額甚大。以債項與人口相衡。反覺略少。

市州所以不同。原因頗多。一因州有主權。可以拒絕償還。常拒絕之。市不能也。一因限制各市借債權之條。著於州憲。法較限制州債之條爲晚。然其最大原因。則在各都市之政治狀態。蓋大市之中財源最饒。而財政權則在愚魯投票者之手也。且大市所在之州。有至今方設市議會。債權之適當限制者。有至今尙未設者。

第四十三章 州政府之作用

然則州政府之各部分。究若何而生彼此之關係乎。此不得不考求者也。謂州不及國民政府而勝於市團體。其義甚顯。但無深意。蓋美國諸州之特點。正在合歐人所稱國民政府之特點。與市團體之特點也。

州政府之組織。與國民政府聯邦政府形式相同。聯邦憲法本參做十三州憲法而成。一七

八九年以後各州憲法。又受聯邦憲法之影響。以是聯邦憲法。既爲人子。復爲人父。爲州憲法之中樞。與州憲法差異之點。卽在後者適用共和原理。過於前者耳。聯邦憲法。至今猶發表。一七八七年之政治思想。而諸州憲法。則表明日後之政治精神。共和趨向。既甚於昔。制定憲法者。又不若費特爾費議員之慎重。故舉人民所宗信者。悉載之法律。上院議員與行政官吏任期。較諸中央官員爲短。選舉司法官。其權操諸人民。立法部與行政部之關係。尤覺奇特。中央政府行政部分。離於立法部。雖歐人詫爲奇事。然究有完全之組織。融爲一體。總統居位最高。內閣員爲其從屬。皆由政治同僚中選出。受命於總統。行爲如何。總統負其責。然諸州則無所謂內閣。高等行政官。皆由人民直接選舉。州長不得制轄之。非有特別成法。以爲憑藉。絕無指揮之權。亦不負責。州長不必與立法部多數同黨派。其餘官吏。亦不必與州長同黨。選舉或不與州長同時。任期或較長。

制度。勢亂。事實上或生困難。然而不然。蓋各州行政事業。不必有聯合之政綱。不必行政部一體而後奏效。州中政策。由立法部裁制。他部不得干預也。

若以聯邦總統與州長較之。則一有外交政策。一無之一。則可以頒授恩賞。一則竟無可頒授。一則有指揮海陸各軍之權。一則僅司平時不用之民兵。國有郵政。州無郵政。蓋州長權力之僅存者。惟否認法案之權。（此實立法權而非行政權）維持秩序之權。（非值國有

亂事時無足輕重。及代表本州執行機械之職務耳。例如向他州索取逃犯、發選舉國會議員及州立法部議員之命令、及收受本州官吏之報告是也。

此等州官吏雖其位置有如聯邦政府之內閣員者。其職掌或不過書記處理瑣事。如收支公款。受成法之節制。爲他州官吏所檢察。或爲調查委員。訪問查閱報告。靡有已時。然萬不能擅行重要之事項。州中政策不得過問。卽行政細節亦限於狹隘之範圍。自州長而下。得賄營私之機會。非不恆見。然終恐立法部調查委員檢舉不諱。彈劾控訴。或因之而生。且任期不過二三年。自覺地位不固。而更選連任之事。亙古罕聞。故勤勞服務之心。絕無將來希望。以爲鼓勵。諸州方共信從公之人。無論如何勝任。任期既滿。宜瓜代而不宜蟬聯也。行政部無事可爲。而其所司之款項不多。故有今日之州政。其無事可爲。原因有二。其一則爲地方自治之發達也。行政專職。在歐州爲中央政府所掌者。在美洲則由郡市鎮或學區分擔之。此類小部縮減州政之範圍。與州之縮減中央行政範圍也。正同。其二則立法部之推廣其權力也。美國立法部之權力擴張至無可擴張之地。時且侵占歐洲立法部所放任於行政部之事務。行政部不得運轉自由。凡百官吏僅爲立法部腦筋所驅使之左右手。示以詳細之成法密規。其金錢之用途。并置苛刻之調查員以督察之。

以是官職無尊榮。無權力。衆目所視。衆手所指者。惟年月俸給。援引私人之機會。收取訂約。

之折。扣耳。惟檢察長及審計員之地位。則常爲才能之輩所希冀。然州長亦非完全木偶人也。昔日州長之作。爲其遺澤之足觀。仰者今猶不止一二。州馬沙諸州於南北戰爭時。有能者起。擁州長之位。鼓舞市民愛國之心。十八世紀之遺風。至今復振。今雖無裘氏其人（一七九五年）不就聯邦大審院長。而就本州州長之職。尙有就大州長官而棄閣員者。州長本爲最高等之官吏。爲一州權勢之府庫。危急之時。或爲全州樞紐。一八七七年之本薛佛義州工亂事。蓋因州長旅行西部而起。近年西部鐵路工人罷工。騷擾至劇烈。靈敏之州長。卒能迅速鎮定之。優柔寡斷之州長。沉吟待時。而罷工者乃得阻礙貿易。擾害傭工。故商業恐慌之際。市民驚懼。立法部躊躇之時。州長之舉動。常爲衆目所注。安危所繫。向日勸告立法部提議救濟法之權。人不經心。至此乃有實力社會之困難。或因之有所加減。未可知也。

然州長名譽。不以其爲行政長官。而有所損益。而獨於執行立法權。否認法案之時。有所加減。州長之能否。常以控案之多寡。及辦事之勇怯而定。常見有州長屢屢與人民代表爭執。屢屢得勝。其氣益壯。時解散議會。訴諸人民。人民往往贊助之。蓋人民不獨疑忌立法部也。且愛勇而惡怯。愛剛毅而忌猥瑣。苟有敢與立法部抗者。稍有理由。卽助之矣。

美人以州長箝制立法部。故州長隸屬立法部少數黨派。羣以爲有益而無損。惟其然也。故

選舉法不同。市民混合投票而選州長。代議士則由各區分選之。一黨派雖於全州總投票得多數。而分選舉區後。或反得少數。此事於紐約州中常見之。混合投票。民主黨必得多數。蓋因紐約城與他大城中。民主黨佔大多數也。然在鄉僻之區及多數小鎮中。則共和黨居多。適足戰勝民主黨。得選舉區之大半。以是州長往往以民主黨人充之。而立法部則共和黨人居之。州事與國事異。二權雖反對困難。卒鮮且政治。上反多利益。蓋異黨人爲州長。箝制較易。兩院失節。且勇於檢舉。無庸瞻前顧後也。果不然而州長亦與立法部領袖同氣。則將有意贊助立法部。求沾餘潤矣。

諸州之立法部最高。其權亦甚強。故不妨逕稱爲政府。不計他部。歐州各自由國之下議院。常受行政內閣之指導。美國立法部無之。果何以處理萬幾乎。

州政府之組織與中央政府相同。故州立法部亦必與聯邦國會相似。國會之弱點。諸州立法部亦含有之。且更著。卓識之士少。無共戴之首領。外界誘引力較大。輿論之監督較寬。弊端甚衆。然欲知立法院中之人物。必先知其院內之事務。

州立法部之事務。可分三大綱。

(一)尋常私法。如契約法、私犯法、繼嗣法、家族關係律、罪律、刑事及民事處理法、皆是。

(二)行政法。其內容頗富。如市政治及地方政治法、公共工作、教育事業、酒業、種痘、慈善院、

監獄、礦山及工場之監察，以及合組公司、鐵道、工役之普通法、州及地方徵稅法、并公債之整理法，皆是。

(二) 限於一地方之特別法。如煤氣、水道、運河、鐵路、電車、鐵路等公司之類。又如付此等公司以專利權，或變更其組織，認可市鎮團體而整頓其事務者，皆是。

若以三種事務相爲比較，第一第二之間，雖似難於細別，而概言之，則第二種之議案，較第一種爲多，而第三種則較第一第二兩種相合之數爲多。尋常私法，就人民一生關係，指導而保護之，私人訴訟，十九屬其範圍。在美國，不常變更也。西部諸州及東部一二州，有創立離婚之新律者，亦有加訂新罪於法典，且更改訴訟法者。然商法、財產法及人民之公權，則常仍其舊。人民滿意現狀，法律家亦抵制法律改變。歲月相承，絃轍如故。若所謂行政法，則或含有州之舉動，或州中小團之舉動。立法事業稍多，每屆會期，必有新律數四，闖入議廷。市民事業，每力不能勝，公家或干涉之，或扶助之。政治範圍，因稍擴張，然普通立法，或稱公共立法者，常爲私議案所掩。私議案者，卽第三類也。地方特別議案，其數常浮於普通案牘。在公司不須公司律，諸州爲尤甚。識者常以爲非，謂非僅擾亂公法而已。若不加意防範，必開行賄之門，少數人得其利，而他人受其害也。且私案漫布於州立法部，將導引腐敗之流。泉此等法案，大抵由公司中人，或創辦公司之人，由金錢之思想而動議，每以秘密手段，布

散賄賂以求通過。少數上下議院中有勢力者獲利甚多。議員之中苟有能在議會辯護。持一說而不爲他說所動者。亦得稍占餘潤。惟其然也。故在金錢事業發達之諸州。如紐約。本薛佛義。伊里拏。頗有視議會爲利藪。而營幹運動。希爲議員者死骸。所在驚必附之。金錢之力。惟大公司實擁有之。大州之立法部所受之感觸。爲最多。惟他州亦不能免。雖分取賄賂者。大抵爲少數。而特別議案衆多。可以增進議員之勢力。可使假公以示恩於親友。可使爲地方爭。因以保持其地方上之勢力。人之欲入立法部也。其心坎中。僅有私案。旣入矣。亦無日不議私案。高尚之職守。反視同陌路。甚無謂也。

特別立法之尤足惑人心而有害者。則干涉市政組織。及城市管理之成法。是也。市鎮之長。成甚速。故地方市務尤爲投費者所注目。市鎮之歲入甚巨。故管理之人。可以雄霸一方。地方投票其數甚衆。掌理之人權力甚大。爰可與立法部之牽線者。美善交易。是以州立法部管理市政關係甚重。機智之政治家。因以得勢。貪婪者。因以得財。雖不必獎勵爲惡。而實足使爲善者慄慄危懼。

余輩旣知州立法部之事業矣。則組織州立法部之人物。其品格果應何若乎。與品性有出入之事端。凡四。

(一) 議員由黨會預選。足以阻賢而引不肖。

(二) 惟寓居區內之民。可以代表其選舉區。此種習俗。足以縮小選舉之界限。非僅排斥他州賢者。且使有才之人。不願入州中政治界。蓋已失其位。即不得以他區議員之名。目更入立法部也。

(三) 州之首府。爲立法部之集會地點。上級官吏居住之所。大抵皆在小都會。遠離市鎮。故其地社會交際。常不便利。商人律師。均不願往。且大市中報紙如雲。有暇必擊小邑治事。可以避輿論之鋒。

(四) 州立法部事務。大半與公眾無關。政治重務。殊不多見。謂州政不足輕重。自未免言之太過。苟能排斥特別之立法。而拯諸市於破敗者。爪牙之中。利益實非淺鮮。然平常之人。烏足語此。故涓涓不息。漸成江河。一二事不足憂。千百事乃可慮。以此上流政治家。鮮有求入州立法部者。其有才德者。則各守本業。誰肯廁身議會。爭決煤氣鐵路等案。或促進其本區之利益耶。

議員之俸給。猶未道及。但其關係甚微。寒素之人。固爲所引誘。然能者未必因此見屏。或者立法事業。不受報酬。從公之念。可以較專然以實際觀之。苟廢俸給。未必於美國立法議員之品格有所裨補。斥逐賢者。引進不肖之事端。依然如故。除每日五枚金元之例。或有因之裹足者。然承其後者。安保其不以卑劣手段。博得此數耶。

南部諸州之立法部。雖亦有才能特出之士。然論其大概。殆不及新英倫及西北部諸州。其他位最卑者。實爲移民最多。全屬肆戾政黨掌握。諸州中立法員。大半來自鄉僻之區。不乏賢才。美國西北部。舍大城。邑外固皆以謹愿成風者也。爲議員者。多數爲農人。律師。始意殊不惡。然常陷謀士之手。聽其玩弄。

腐敗議員營利之手段甚多。第一最顯者。則在投票時。征收金錢。以爲代價。第二法則在已票博他議員之歡心。使互相提攜。通過利己之議案。是謂以票買票。最難處置。蓋其形跡和平。與立法部所不免之正當授受外觀相同。然有四州深受其害。因明載憲法。有犯者罪等賄賂。罰亦稱之。其第三法。則在婪索賄賂。例如提起法案。反抗某公司。或創議變更法律。將不利於大公司。且明告公司中人。非無可商之餘地。公司中人。賄以金錢。則此案可以取消。又恐他議員之倣效也。則留待最後時期。而後收回。審查會實爲百詐之中心。審查長爲貪婪者。佈置之勝地。環繞審查會。則有一般營業代理人。平時交結議員。選舉時威逼之。誘之以其所好。款之以肴酒。吠影吠聲。一唱百和。莫可究詰。

吾請離此黑暗事業。就諸州立法部而泛言之。

地方主義。於美國最盛。完全統轄立法部。立法部之議員。非全州之議員。由一選舉區中選出。而以全體之利害爲第一致意者也。彼乃勃倫司。佛議員。或奔貝之議員。或第七區之議

員也。其第一重要義務。則在竭其力之所能。或由州庫。或由立法部。博得選舉區之利益。地方上之利益。爲重。而公共利益。爲輕。同黨之僚屬。僅視爲表揚。一土希望之具。僅許其操縱。本土事務。彼若贊成。關於其地之議案。不及他邑。則此議案。卽行表決。他人不贊一辭。互相推誘。卽互相擁護。我所施諸人者。人亦還以施諸我。因得各遵其欲。卓識議員。能以全法公益立法。至理爲重者。殊不罕見。此法一行。投票交易。不覺爲公認之法。議員爲其選舉區裁決議案。他議員則於通過議案時。贊成之。冀他日遇同類之議案。人亦共贊成之。有爲公益而反對他議員之惡議案者。則必將見其自己之議案。爲人所反對。雖盡善盡美。無補也。國會乏公認之領袖。無正式保護。而代表人民之公權者。因有種種缺憾。州立法部亦然。雖範圍稍隘。而流毒更甚。因才力薄。而輿論監督寬也。地方主義。無或反對者。有議案焉。好事者所贊許。識者知其不可。莫敢反對。蓋爲全州作舌人者。闕其無人也。一市區有議員一州。反無議員不急不正之議案。安然通過。疑難問題。則不見有出而解決之者。然不可以漠視也。則有時州長簡敏幹之人。起而扶助調查。斟酌詔告立法部。有時憲法之中。付法官以報告。司法缺點之權。以期改良。美國各州立法部。缺少人才。行政立法兩部。又無聯屬之樞紐。其彌縫補苴之曲。逕如是如是。

州立法部議員中。每有浮躁之弊。西部諸州尤甚。且智識淺薄。利心過熱。危險不免。彼於一

二年間。僅集議數星期。會期之內。一往無前。凡百法律。草率通過。數月之後。利害乃明。但求漁利。他所不問也。故州中良民。見立法部開會常懷然自危。閉會乃敢即安。

觀於提出議案過分之多。即可知立法部之浮躁。及州立法之性質矣。然因會期局促。及其反動力常震審查會。故議案之得通過者。亦屬寥寥。

最可詫者。則立法部怯懦也。箇人無意見。草上之風。卽偃。遇本選舉區事務。則惟本區之命。是從。遇重要之黨派問題。則與其黨同爲進退。而於公共政策。則隨人民之舉動而投票。其實非無心中反對。而陰圖毀滅議案者。特不敢明示人耳。然議員處處依傍。乏獨立氣概。亦有善果少數。熱心人以報章爲後盾。或竟能蔑視多數。實行改革。案故雖以紐約及本薛佛義諸州立法部之墮落。亦時見有議案改良市權。設置秘密票櫃。或竟更改任命官職之制焉。少數幹練改革家。或往愛爾朋奈及赫列斯堡。與本土改革家相提攜。半以威脅。半以言媚。強迫上下兩院之多數人員。使採用與政客利害相反之議案。二十年前。有二三賢媛。在愛爾朋奈營謀。紐約乃得改良慈善事業。此豈政客甘爲人驅使哉。彼以政治營生。全無智識。法律改革之效果。絕不能瞭見。目光限於數月。賢者乃克有成。殆亦惡人之過。爲善人。所利用歟。

諸州近年立法。時有黑白雜糅之狀。慈善與愚妄。仁愛與腐敗。同時并見。敗絮之間。雜以金

線此之謂也。每年通過之議案中，必有限制沽酒者。數事必有阻止銷行，敗壞風紀。文學書籍者，數事必有保護，婦稚禁止賭博，各數事必有改良救濟，狂警貧民之方法者，數事向善之心，蓋可灼見，以與他案相對照，殊覺予盾，然亦非無原因，不特多數議員各自營私，有少數聯結果，敢者足以勝之，且鄉僻議員，本莫不有愛己及人之心也。而善政乃得以行矣。即以愛爾朋奈政治家之腐敗爲婦女所感動，天良亦有時發現，其他可知矣。且人之善惡，初無定評，美人習慣相沿，視侵害公司索取賄賂爲普通罪名，犯者不必爲大惡。政治寄托有所虧負，亦非大罪，且卽疑慮甚深，亦難實證。報章恣意評摘，玉石不分，常人披讀之餘，斷章取義，謂本無黑白，人皆灰色耳。且謂一罪也，而衆皆犯之，其罪必不重，誤矣。

第四十四章 救治州政府過失之法

諸州政府之過失，前所言者，皆非所能豫期。方謂其爲嫉妬所驅，志願所遣，將擴充其運動之範圍，而侵占中央政府之範圍也。人所料者，今猶杳然未見痕跡，亦未必見於將來。各州人民之愛護本州政府，不甚於其愛護中央政府之心中，中央政府長成神速，卽至大之州亦不足與比擬。

研究州政府之組織，見行政部之全離於立法部，方謂行政部將過於自由，必有個人或黨派濫用其權力，且立法行政兩權不能和衷處理，公家事業，或且受害矣。

然實無大害。苟州長及所屬高等官吏得出席於議院。相與參酌。立法部之職務。或較今日爲勝。然此爲英國內閣之制。美國諸州未嘗有採用之心。坎拿大立法部有責任內閣列席。其間成績不足觀。似亦未足仿效。創立州政府者。不願置行政首長於下議院。或恐州長不負責任。自由行動也。輓近以來。設行政委員。草定議案。由議員提出立法部。惟命是聽。絕不反對。行政部之意旨。因得達。立法部之缺漏。亦稍補。弊竇甚少。行政制度。能盡其所長。聰慧法律家之意。謂高等官吏。苟由州長任命。不由人民直接選舉。則州之行政計畫。當更靈便。組織或更完備。動作或更一致。其言甚當。州長與立法部之釁。固常因人問題而起。非因國是而起也。州政府組織之缺點。全在立法部。其大要列下。

一由立法部議員多知識薄弱。才幹卑下。良心淪沒。

二由財政事務不經意。

三由通過行政議案之草率。

四處分地方議案。或特別議案。無相當之法。

五輿論不能監督立法事業。於地方議案及特別議案。尤乏檢察之能力。

此等缺點。其影響甚大。州債地方債。日益增加。立法上試行愚妄之實驗。多數秘密冒險事業。悉承諾之。公共權利。國家公益。爲投機家之玩具。壟斷家之利源。立法員之道德。因之毀。

喪。人。民。嫉。視。公。司。事。業。之。心。因。之。釀。成。然。有。何。法。會。用。以。制。限。或。禁。絕。此。種。過。失。乎。讀。立。法。部。之。組。織。觀。其。人。物。考。其。方。法。知。必。有。防。範。之。利。器。否。則。禍。豈。止。此。救。濟。之。法。均。爲。立。法。部。而。設。可。分。四。項。論。之。

一。則。爲。立。法。部。之。分。兩。院。也。不。正。之。議。案。以。賄。賂。通。過。一。院。至。第。二。院。而。貨。幣。不。繼。機。會。遂。失。野。性。之。計。畫。假。農。家。畜。牧。家。或。鐵。路。工。人。爲。其。軀。殼。每。在。下。院。中。喚。起。感。覺。靈。捷。人。之。注。意。而。敗。之。於。上。院。美。人。謂。新。議。案。之。害。常。浮。於。利。故。兩。院。相。反。足。以。利。民。而。不。足。以。害。民。惟。議。案。大。半。皆。惡。故。排。斥。屏。棄。以。多。爲。妙。紐。約。及。本。薛。佛。義。之。立。法。部。可。謂。腐。敗。矣。然。兩。院。之。愛。互。相。排。擠。也。互。相。攻。訐。也。與。諸。州。同。

二。則。州。長。有。否。認。權。也。美。人。視。否。認。權。至。爲。寶。貴。一。七。八。九。年。時。州。長。之。有。此。權。者。僅。馬。沙。諸。些。一。州。今。之。不。有。此。權。者。惟。二。州。有。數。州。憲。法。新。憲。法。皆。在。內。明。定。州。長。認。可。支。出。議。案。全。案。時。更。得。拒。絕。其。條。款。之。一。二。項。以。此。州。長。可。箝。制。立。法。部。使。勿。浪。用。公。款。從。事。於。冒。險。事。業。此。拒。否。權。爲。州。民。所。倚。傍。可。見。中。集。責。任。之。功。用。州。民。選。舉。州。長。以。代。表。全。州。之。公。權。責。以。檢。查。議。案。不。能。附。和。代。議。士。盲。從。代。議。士。也。蓋。彼。乃。受。特。簡。守。察。代。議。士。之。行。爲。者。也。抵。害。州。憲。法。之。議。案。固。宜。拒。絕。卽。其。意。中。不。便。於。公。衆。者。亦。當。擯。斥。否。則。民。且。詆。以。怠。忽。毀。以。營。私。立。法。部。雖。得。以。三。分。二。之。多。數。戰。勝。州。長。而。議。案。一。經。拒。否。輿。論。之。光。卽。轉。射。之。

立法部畏輿論。因亦不敢恣肆。夫州長之品性。誠未必相同。一州有賢長官。而卑劣之議案。消一州有僞君子。主政而良善之議案。去不能一概論也。然此權確有實力。在大州中。職守重要。則有能人勇士起而主政。州民受益非淺。

第三則限制立法部之權力也。前章已稍稍論之。其制限之最多者。在特別議案及地方議案。此等議案。化簡爲繁。棄同入異。耗費立法部之時日。又爲導引賄賂之源。苟能加以限制。使爲數不多。各適其宜。誠大利也。憲法上禁止之條文。稍稍實行此義。然而惡魔之權。其力甚宏。不戰不已。因設種種規避之法。有數者。竟能成功。紐約憲法禁止通過市政之法律。惟普通者不禁。議院立一法。適用於居民十萬以上。二十萬以下之市府。惟時市民達此數者。僅勃勿洛一市。故此法律者。特別法律也。但不著市名。但著居民之數。人莫得而非之。因居民在十萬二十萬之間之城邑。其數初不能據現象而定。吾之法律。實普通法律。憲法不得而禁止也。注海之憲法曰。不得通過關於團體權力之特例。乃至一八九〇年。而此種條例之通過者。幾及五十。條款中用普通字句。其實僅適用於一地。更有規避之法。則修改普通法律。而以普通自許。濫用此術。諸州其法律文牘。紛亂逾恆。孰爲普通。孰爲特別。非詳細考察。不能辨別。

或者將曰。州法官之地位。不能與聯邦法官無異。聯邦法官非由州派。於是州法律或州憲。

法與聯邦憲法或成法相觸之時。判事可較自由。且服務終身。與州法官服務期短時。以再選。營心者有別。然則州法官亦得如聯邦法官。勇於宣布州成法不合憲法乎。將不以是而干立法部之怒乎。將不召黨中理事者之忌嫉乎。

則答之曰。法官裁斷法律否認之。則失立法部之歡心。可認之。則失人民之歡心。與其見怒於人民。無寧見怒於立法部。人民縱不知之。業法律者必知之。將表明其意志。以告人民。爲法律家者。惡立法部之草率腐敗。引領望司法官糾正之。司法官而唯唯諾諾。是負托也。必罰之。故法官怠惰者甚少。可否州法。無所恐怖。究其後果。害少利多。抑有可慮者在。人民一時爲情慾所動。鞭策立法部通過議案。謂可以興利除弊。而司法官曰。違犯憲法。人民必震怒。羣起而攻之。此等事已數見不一見。在民選法官任期綦短。勇氣不足之地。殊難倖免。一七八六年。洛哀倫之大審院。宣告立法部通過之一條例爲無效。當時殖民證書尙未消滅。中有罪犯得要求陪審之條。法官謂立法部之法律與此條相抵觸。立法部召集法官質問。理由雖解。職之願未償。而法官任滿之後。立法部不更選之矣。

觀上所述。法官之爲州政府機械中之要件。可以明晰。然僅爲裁判員耳。非有政治權力也。聯邦法官無特別委任。箝制立法部。或可否立法部之法案。州法官亦無特別委任。聯邦憲法未嘗授中央法官以此類特權。州憲法亦未授州中法官以此類特權也。其所授者。僅凡

法。庭。所。需。之。權。耳。州。法。官。宣。布。成。法。無。效。亦。僅。解。釋。州。中。法。律。之。時。偶。行。之。耳。

夫立法部權力及其議事規則之限制。既已備述種種。今將論其最後之一種。則限制立法部開會之時日。是也。爲法至簡而無足奇。前乎此者。美國州議會亦如英國國會。會期無定。有事則長。無事則短。議會決不甚費時。事既畢。農民律師。皆浩然思歸。乃聯袂而去。及業政治學者興。此種縮短會期之趨向。頓歸烏有。彼以政治爲職業。更無他事。縈其心曲。牽之歸家。而立法俸給。以日計。故延期之望。耿耿在心。惟爲納稅者之利害計。則不得不縮短會期。以省糜費。值贈取賄。賂浪費金錢。濫授特權。種種弊端。甚行之時。尤不可不縮。是以諸州均有開會時期之限制。過期則不得議事。亦有一二規定。惟會期內。乃有俸給。苟過期而繼續議訂法律。則德行卽爲其報酬。欲求金錢。渺不可得。但自經驗言之。則強定制限。諸多危患。未經商榷之議案。通過於匆促之間。或則徇人民一時之輿論。提出議案。輕忽通過。歷久乃知其弊。誠使會期可以延長。悉心考察。未始不能卽席探其利害也。

最新之諸憲法。更設一法。似勝於限制會期。則減少開會次數是也。從前立法部每歲必開會一次。今則除六州外。皆定兩年開會一次。（亞拉巴馬每四年一次。）於最近二十五年間。其改每年開會爲兩年一次者。至少已有七州。雖州中主要機關之運動。因是而中止。其州并無不利也。非特不以爲不便。且事機易理。運轉甚靈。將疑立法部爲贅疣矣。

志氣略優之市民。知萬難改革立法部。但見可療之病狀。施以藥劑。而俟異日之變象焉。其言曰。此症雖痛楚難忍。不致害病人之生命。并不致損傷其精力。立法部最重之弊。爲浪費金錢。漫行試驗。民未必終受其愚。人皆有失意事。吾儕失意事亦甚細矣。其言誠切。但輕視其中重要現象。二則政府之憲法機關。信用益薄。而資本家營業公司。借金錢之勢力濫用公權。起人民忌嫉之心。或將羣起要求開危險法律之源也。

觀於此而迴想前日。頗有可供人尋味者。其一則諸州政治之重要。不及開國之初也。財富人口增加之度甚廣。而州政府反退步。比之中央政府。實不能及。中央政府之力。下逮郡邑。州中法律完善與否。州政府有才與否。人民不似從前之注意。州政府處理之問題。雖關市民之痛癢。然不如國會事業之能激刺市民。蓋國會所處理者。決定共和國與列國之關係。影響於兩大洋間之全局者也。諸州始爲獨立團體。各不相屬。今僅爲遠大全體之部分。此種大體浸假并掌。各部分之職務。阻遏其發育。猶大樹下之小植物。爲樹所蔽而不能向榮也。

吾非謂人民不顧戀其州也。州卽不足齒。數仍必誇贊之。習尙固然。嚮使人之視州。一如革命時州之受人尊崇也。一如革命時其關人利害也。一如革命時則州立法部必不致放棄於政客之手。或爲三等人物所操。蓋諸州實已枯槁矣。州對於市民固有舊時之權力。對於

中央。政府。固有。舊時。之。權力。而。聳。動。市。民。之。力。不。及。昔。日。矣。此。一。七。八。二。年。愛。默。士。州。即。國。家。之。說。所。以。不。復。聞。於。今。日。也。中。央。政。府。既。攻。之。於。上。大。市。府。復。蝕。之。於。下。一。市。之。人。口。有。占。全。州。人。口。四。分。之。一。或。五。分。之。一。者。居。民。注。意。市。問。題。者。甚。於。州。問。題。市。官。吏。殆。與。州。官。吏。競。爭。或。且。凌。駕。之。

第四十五章 州政治

著者於前數章述州政府機械之結構後。曾復及其動止一切。即就各部互相關係而言。其實在運用也。今更進而論轉運此輪簧之原動力爲何物。即驅策此機械之蒸汽爲何物。州有特殊情形。適合於黨制之發達。蓋州者一自治社會。具有立法行政之大權。雖立於一更大社會之中。而有幾許事務不依傍之者也。州有黨此更大之社會（即聯邦）亦有黨。然則州黨與聯邦黨之關係如何。吾人意想中之關係約有三種。

（一）各州得自有其黨與國黨純無關涉。惟爲州問題而發生。就州中特權範圍以內贊成或反對一切政案。

（二）各州得有一種黨根據於州問題而受國黨之響影與國黨互通聲氣者。

（三）各州之黨祇爲國黨之地方支部。國家問題及國家團體并吞州問題及州團體。即顛

覆之。

就州政府之性質觀之。可逆推其有第一種之關係。夫除協同管轄權外。州之政界與國家政府之政界不同。州之所能處置者。非國家政府所得過問。而國家政府所可處置者。亦非州所得置喙。選舉州長及州議會。與總統國會無涉。既選舉後。與總統國會亦無所事故。凡問題之適於國會討論。決者必難適於州議會討論。決於是黨之贊助。議案通過。國會者於州內無同一動作之餘地。而州黨之欲通過州律者。亦無意就商於國會。蓋國會不能助之。亦不能敗之也。自聯邦基礎奠定以後。即發生數大問題。爲各國黨所根據。曰外交問題。曰建設國家銀行問題。曰保護稅問題。曰推廣蓄奴問題。曰南部諸州兵燹後重組問題。拳拳數大端。對付手續。皆歸聯邦政界以內。非州議會所得過問。又如國幣流通問題。當一八九六年時。討論頗激。與稅則改良問題同爲國家大事。不屬州政府職掌。是則州黨與國黨當判然各別。猶州政府與國政府然。然實事恆與理想相反。州黨非特不能與國黨並立。且爲所兼并。獨立之州黨。不可得有存者。皆附庸於國黨而爲之支部。在其州中推行國黨之主義。求達國黨之目的而已。似此則州黨已失其本來面目。國事州事不能相調劑。著者前區之第二種關係。亦僅見即見矣。其調劑之處。亦甚微。國家問題久以州權力內之事件付於烏。有此自共和奠基以來。卽然一

七八九年各州所有之黨。未幾皆歸併於聯邦黨及共和黨。而此二黨則自聯邦憲法採用後。即行發生。

此現象之結果。關係極鉅。今且溯其原由。

兩黨成立後。四年以內。聯邦全境。黨爭騷然。自一七九三年至一八一五年。以外交政策與內治政策之錯綜。人心激昂。釀成劇爭。而諸州事務。較爲平常。本州界限以外。不能喚起人之注意。人亦等閒視之。莫有引爲急務者。凡能召黨徒。負聲譽之黨首。皆國黨首領也。卽領袖於本州中。岌岌鞏固其勢力者。亦無非藉之求在聯邦中。博得實力耳。非專愛其州也。黽機警如美人。而於州務。國務。猶不能同時熱中於兩種。不相聯絡之團體。猶不能同時致力。乃不得不效大西洋彼岸之口吻曰。是州者。勢必居後位也。至一八一五年。而先國後州之能事已畢。是時各州所有黨派。其界限一以國家問題爲分。一八二七年以後。曩日激烈之黨爭復萌。州黨不能一日暇逸。於是凡州中可得之臂助。悉資之以從事於國家上之戰爭。

今有一途。可逕接利用州之優勢。夫聯邦元老員爲州議會所選舉。故在州議會得多數之黨員。卽於元老院占二席之勝利。今國會內各黨黨員其數大抵平衡。則此勝利誠足爲各黨所覬覦。而國家政治家之奮力於各州選舉者。亦以此故。抑更有說焉。美國選舉之成功。

其勝利舉世莫與倫比。州黨而制勝於州選舉。則於代議院選舉及總統選舉似亦可制勝焉。

且又有官職在焉。聯邦官職之在州內者其數甚多。任命之權一操諸在權國黨之手。在權國黨者即大總統所自出之黨也。凡某在某州中竭力於己黨者。大總統乃從而畀之以職。故華盛頓當道者之勢力無所往而不被。即在州內占少數之國黨無充州內官職之名分。亦得於國家席上一嘗恩鬻也。總之國黨者無微不入。靡隙不投。罕肯爲其他團體少留發達之餘地。設有純粹之州黨不涉國家問題者。一旦發生其間。必不能獲助於外。必無幾許官職以位置黨人（州之官職數本不多。且非優缺）又不能如萬能之國黨有持久永續之証信。又難助其黨魁增名繳利於國會之舞臺。

是以國黨者壟斷選舉者也。自梅因以達推格薩斯。凡選舉州長及其他官職。無論何州其競爭也。悉出諸國黨之調度。州議會之議員不屬此黨必屬彼黨。州選舉各黨戰爭。即爲國選舉戰爭之先導。謂以州官職爲有功於州選舉者之報酬。可謂爲有功於國黨者之報酬。品亦無不可實則全部機械之運用。視各州。祇若聯邦之支部。專爲選舉而有者。然。顧州議會所有之問題。與國黨之黨綱無與。州議會之投票。舍選舉元老員外。不能促國會權力內事業之進行。亦不能阻抑之。

此制影響於州政府之運用。果何如乎。尤要者。於議會之運用。果何如乎。

曰。此種制度。抑阻州黨。以州議會事務。實影響於州內。幸福者。爲專責。

黨之自然根源。公共之信仰也。同一之目的也。有此而後。人始集合爲一體。聯合進行。故州黨之成立。應集合幾許人民。以期於本州施行某事。或不行某事。或通過某項法律。或准撥某項費用。顧今者。州黨之設。類不計此。所討論而主張者。州不能爲力。因此州黨之形。幻而不實。雖於大半州議會中。及選舉區域內。州黨聯絡甚固。而此種聯絡。於州議會應行表決各問題。十八九無甚利益。無甚意味。此種問題。州黨曾不一宣揚之。應有之目的。絲毫不能達。不能令領袖規畫方法。倡導主義。不能令黨徒贊助。不能嚴樹壁壘。互相評駁。一言以蔽之。則曰。州黨者。一虛飾之人民集合體。其聯絡之目的。與彼所事之事。不相係屬者也。

顧此種現狀。宜若有其利益。可以使人於凡百問題。審量其真價值。而無黨與黨互相軋轢之弊。蓋黨見存。則甲黨有所建議。乙黨必竭力反對之。非以其所建議爲無價值也。實以建議之黨與己不同耳。夫使選舉州議會之議員。能不論黨派。但望其肯鄭重措置州務。通過良法。誠哉。有此利益。然証之事實。有大謬不然者。國家黨派之勢力。實障礙之。議員之被舉也。因其爲黨人也。欲使州議會無黨派。猶之欲使國會無黨派。皆類緣木求魚。然此種現狀。舍此更許人以利益乎。曰。有夫州議會之範圍。不適於雄才大略出類拔萃之人。每覺州政。

無味。苟州議會能導之入於操縱國家政治之地。便得志於州議會者。即可進而博聲譽。操權勢於全國。則聰明才智之士。皆將投身於州議會。以自展其能。州議會乃可慶得人。此說英人用之。英國市中選舉。皆以黨爲中樞。人有非之者。則持此說以辯護之。

然美國州議會純以黨徒爲議員。果能有效益乎。設黨派爲投票者心中之第二觀念。則人之視選舉。果將較疏忽乎。余滋惑焉。今者選舉之事。已全落黨中謀主之手。智識才望品格道德。曾不足以高舉賢者。謀主之瑰寶。固在彼不在此也。以中人之資。入州議會。得少許經驗。可以靜觀政劇。習知政客方術。而在上流政治界中。卒難占前席退步之機。與進步之機相同。淪沒於州議會。碌碌無所表見者。比比也。雖然。政客假州議會以入國會者。甚多。（往昔州議會選舉聯邦代表員。必以該員曾經服務於州議會爲率。今則此例已廢。）議員之平均才能。所以得維持者。或猶賴一般假州議會作進身階之議員乎。

州議會內之問題。不能視爲黨件者甚多。會中所費之討論。所耗之時間。大半爲一地方或箇人之議案。不與黨派相涉。黨制於此等議案。所僅有之效力。則黨魁所提出之議案。可使之從速通過。一區之議員。苟屬於會內多數黨。則該區域有要求利益時。其事較易爲力耳。他如撥調州款以充地方應用亦然。議員固利用其黨之勢力。憑藉其黨之氣脈者。惟於一切計畫。或辯護之。或反對之。初無關於黨派之分。時見兩黨之徒。遇利己利選民之計畫。協

力贊助其進行。黨員之無聲無臭者。自易流爲無意識之徒。熙熙攘攘於政治之眞義。了無關涉。亦更易盲從權術家之策略。曾不問己之屬諸何黨。

凡屬於純正立法之議案。卽改良州內法律行政之議案。中有數者。去黨派問題既遠。議員常衡量其眞價而行之。譬如改良州內癩狂院之議案。或禁售彩票之議案。二者於黨派舉動。既無所希望。亦無所恐怖。此議案必爲期望改良之議員所提出。苟是議員對於同儕中。開明之流。已經剴切指陳其利益。或對於同儕。已經表明人民之意願。而他議案所投之阻礙。能祛除無遺。則此案之通過。必矣。更有一二公案。或足以刺激公衆感情。一部要求他部反對。如沽酒議案。規定工作時間議案。掙擊火車公司議案。禁售僞乳油之議案。皆與一部人民痛癢相關。黨之擁護是議案者。固可獲一般人之協助。然亦可失一般人之歡心。此種議案。與各黨黨綱。初無關係。第黨派於此。亦可利用機會。以冀制勝於選舉。或反對之。或贊成之一。以孰者能占優勝爲斷。

然則合衆國中。果無眞正州黨其物乎。果無於州之界限內。獨自活動而激奮者乎。果無揭橐一主義。或一方略。爲州中立法所能推行者乎。

此種黨派。時亦發生。如加利福尼亞州人。久懷仇視華人之心。且欲驅逐之。共和民主兩黨。均被煽動。與之附和。未幾又有第三黨發生。昌言專與蒙古種人爲難。同時攻擊資本公司及

鐵道公司。震燦一時。州內政治爲之騷然。州內運河問題。嘗爲紐約諸黨之爭點。數年前。在勿爾吉尼州內不認國債問題。曾孕育一黨。名曰糾正黨。藉黑人投票之助。曾屢次制勝於州選舉。西北部諸州中。有數者。其耕稼之流。嘗結集成羣。名曰葛倫黨。以提創農業爲宗旨。立法激烈。務期抵制鐵道公司及種種專利貿易。今者大半州中有實行之禁酒黨。以鼓吹增重禁酒律及嚴行禁酒律爲事。此黨自承爲國黨。以其黨會遍布合衆國大半地方也。惟運販酒醪。爲州立法部事。故其進行在州中較爲活動。（按國會雖有課酒稅之權。且嘗課之矣。然猶不足以應禁酒會之要求。）顧該黨不能於議會占多數議席。於是以威脅各黨。使陽從其欲。

此種黨羣。其集合也。皆據有一定主義。或實際之建議。爲之根本。然在州內有時並無此種根據之黨。竟有成立於正格國黨之內者。易詞言之。卽一國黨於州內裂而爲二。是也。此二黨互相仇視。較之仇視其他正格之黨。容或更甚。此種黨派。不能與正當之黨一律看待。謂之無意識之黨。可。其發生大抵由於黨魁之頹頹。卽不然。亦未幾而呈黨魁頹頹之衆。各黨魁皆號召幾許政客。以爲己助。（按帝拉窪州近現有此種黨派。係由某政客運動州內選舉爲元老員而生。）

由此點及前章所述各點而觀之。則州政治之威嚴宏偉。日形削色。可知矣。方法固日安詳。

然其目的則日趨重於箇人嚴重之態度漸減往者州內有真正之政戰甚至挾干執戈以逞一七八六年至一七八七年馬沙諸些有亂事勢猖獗幾經激戰始抵於平一八四二年洛哀倫居民不滿意於當時憲法亦相率稱亂至今世紀而政治競爭大抵決勝負於投票所有時因檢票官吏爲黨人乃決之於檢票室計投票人數之多寡不復訴之武力不可謂非進步惟今之政治競爭不能如昔之鼓動人民喚起州民愛州之興味不如昔引動州民謀建良善政府之熱心亦不如昔非因政治責任心有減曩日也亦曰州政枯燥無生氣耳著者於前某章嘗述美國諸州之莊嚴及其居民之依附其州矣今爲此說非欲自食前言或更改之也以美國諸州與歐洲各國之地方區域相較（瑞士之郡不在其內）誠有如著者前所云然第今之爲此說是以州與國相較以今日人民對州之感情與百年前之感情相較也人民忠愛本州之心宛然尙在吾無異言特其尊視政府留心監督之處則今不如昨矣卽在大不列顛人民盛譽所居之城者甚衆如譽愛丁堡或孟開斯脫然譽者自譽漠視者仍漠視城市政務過而問者蓋寥寥也

美國選舉人屬於勞働界農界及商界者大都於管理一州之事不甚措意當選舉時則爲其黨投票儼然忠實黨員己黨勝則歡忭歌舞之遇有利害相關之事如治理水道規定鐵路票價限制作工時間等頗願用其選權且留意立法部之動作有時於競爭州長一席亦

爲鼓動。苟他黨候選之人。強有力。且誠實。或因之脫離本黨。棄前日之友而助今日之敵。此皆就特別時會言。若在平時。則視立法部如秦越。有諱而虐者。描繪毫而昏者。曰此老年人。竟舉議會報告羅列而次序之。蓋所以反形有知覺者之。不以此爲務也。投票者所屬日。惟國家政治。最要者爲總統。若州內競爭。則舍有關係於國家競爭者。不暇措意也。

凡學識較富。思想較高之國民。每鄙嗤州政客行爲之卑陋。與其所事之瑣屑。在紐約與本薛佛義二州者爲尤甚。其視愛爾朋奈及赫列斯堡也。直同黃蜂之巢。據彼郊園樹巔。行且食其果。螫其兒女。所以不梯而去之者。憚煩故也。然熱心公益之少年。時亦有投身於紐約議會之汗濁旋渦。希冀通過改良市政之議案者。果此少年有孟晉之銳氣。激之於前。復有堅忍之毅力。持之以終。則雖夙以州政治爲爭權奪利之厲階。而不肯染指者。亦將出而相助。裨底於成。諸子藉報章鼓吹之力。閒得有所建白。改良投票裁制選舉。用費微特於己州。有益且可使他州起而則倣之。

歐洲觀察家與美國改良派深表同情者。當爲欲求良善之政府。其戰爭應無往不施。戰於州議。會戰於市議。會非獨戰於國家選舉。及報章雜誌也。善良公民。無論隸屬何黨。於此等事。固義不容辭。其贊助者。今乃需如許心力。始得幸成。則訝異不止。然此等意義。美人固深知之。歐人非能發微闡幽也。觀察家於此問題研究愈久。則黨制之阻難改良。愈可得而明。

亦不致更爲自信之談。執己以衡人矣。

第四十六章 領土

一、藩屬

合衆國之幅員。廣計三百六十一萬五千四百八十四方英里。其中二百七十一萬八千五百方英里爲四十五州之面積。諸州之政制。前數章已詳之矣。其餘八十九萬六千九百八十四方英里。爲下列三種區域。

(一) 編制之藩屬。有(甲)亞力查納、(乙)新墨西哥、(丙)哇克拉海麥。共占面積二十七萬四千六百三十方英里。

(二) 不編制之藩屬。有(甲)亞拉斯加。面積五十九萬八百八十四方英里。(乙)印第安藩屬。在亞根色之西。面積三萬一千四百方英里。

(三) 聯邦縣。哥倫比亞。面積七十方英里。

上列藩屬之中。後三者可以一二言了之。聯邦縣哥倫比亞者。乃特行劃分之地。包含華盛頓府。聯邦政府駐焉。是縣直隸於總統所簡三委員之下。並無地方議會及市政府。其僅有之立法權。則在國會。

亞拉斯加(一九〇〇年人口六萬三千五百九十二人。其中三萬四千零五十六人爲白

種二萬九千五百三十六人爲印第安種）與印第安藩屬直接受制於總統所簡之官吏。及國會所通過之法律。此二地大都爲印第安族所居。印第安藩屬中頗有數部。文化已大進。尤推乞羅其族爲最。（按此藩屬中文明之族有五）（一）乞羅其（二）曲克道（三）乞卡色（四）克利克（五）刹密諾爾。每族皆遵一定之憲法。自治其事。憲法仿倣合衆國。每族有一普通學校制度。學校之授高等教育者亦與焉。費由族人任之。美國印第安防守社之經理嘗曰。乞羅其之印第安人。無間男女。從未見有年屆十五而不能讀不能書者。上據一千八百八十年美國教育司之報告一九〇〇年之戶口冊載該數族之總數爲五萬一千四百五十七人。而合衆國境內印第安人之總數核計有二十三萬七千一百九十六人）

一八八九年以前。編制之藩屬有八。其疆土合成一闊帶形。北起坎拿大。南迄墨西哥。分隔密士失必河流域諸州與太平洋岸諸州。一八八九年。國會通過一法令。准台戈泰（台戈泰有南北之分）猛多納及華盛頓三藩屬改建爲州。一八九〇年。又准伊達化及威倭明二藩屬改建。一八九四年。烏泰藩屬亦一律准改爲州。於是各自制定憲法。組織爲州。計前後改建者。共有北台戈泰。南台戈泰。猛多納。華盛頓。伊達化。威倭明。烏泰七處。一八九〇年。印第安藩屬內。另割哇克拉海麥一地爲藩屬。與其他二藩屬共鼎足成三。該三地有一種頗饒趣味之地方。自治與現行於諸州不同。有數端與英之自治殖民地相彷彿。藩屬中此

種政制。爲聯邦約法所規定。而肇端於一七八七年聯邦國會所通過之敕令。所以制哇海河以西之藩屬者。是年以後。美國西境之編制。爲藩屬者。遂屢見不一見。所據之約法。不一所操之途術。亦異。其權國會擅之。此聯邦憲法所規定者也。今則除上述三藩屬外。餘已改爲州矣。地方立法權。初操於總督及法官之手。今已歸民選議會。（亞力查納、新墨西哥、哇克拉海麥）組織大致相同。今進而說明之。纖芥之異。概弗及焉。

藩屬亦以聯邦憲法爲根本法。與諸州同。惟諸州各有其自制定之州憲法。而藩屬則不爲此種契約所規限。規限藩屬之契約。有聯邦定法。建設其政府。規定其形式。然有幾藩屬。嘗制定權利書。聊當幼穉憲法。

藩屬之行政立法司法三部皆獨立。行政部有長官一人。由合衆國大總統簡任。元老院認可。任期四年。任職後總統可罷免其職。此外則有外務長一。財政員一。稽核員一。以下圖書監一人及監學官一人無定。長官有統治民軍及否認議案之權。惟議案有全院三分之二多數贊成者。不能否認。（亞力查納不在例內）對於聯邦政府負責任。每年須將地方情形報告於大總統。其報告類一種趣意書。凡關於移民之種種利益。尤樂道之。每次開會。督遞意見書至議院。職務重要。宜如何量才器使用。免隕越。乃今者。率以此爲一種酬黨人之恩品。而不計受者之才力良可憾也。

立法部分上下二院。上院議員十二人。（哇克拉海麥十三人）下院議員二十四人。（哇克拉海麥二十六人）分區選充。任期二年。期內只開會一次。會期以六十日爲限。（此爲聯邦法律所規定）議員薪俸每日四金圓。院內行事與州議會大致相同。大半事務由常備委員會掌理之。往往不遵經常規則。草草定案。不加討論。選舉權由各藩屬自制法令以規定之。第聯邦法律載明議員必須寓居於所代表之地。議會立法之範圍甚廣。實際上與州議會無甚差別。惟須遵聯邦之限制。又須服從國會之權力。國會可用自定法律。消滅或更變藩屬之法令。藩屬中有不論何種議案。須呈國會核准。如國會否認。則此議案無效者。有無須呈交國會核准。卽發生效力者。然國會終有無限之權力。可消滅藩屬法令。司法部有高等審判廳法官三人。或三人以上。由合衆國大總統簡任。元老院承諾以四年爲任期。（薪金三千金元）外設合衆國地方檢察一人。合衆國捕吏一人。所執行之法律。一部分屬於聯邦。一部分屬於地方。聯邦法律。苟可適用。在藩屬中均有效力。地方法律。爲藩屬所自制。凡因錢財涉訟。數逾一定之額者。須赴聯邦大審院控訴。藩屬審判廳雖爲國會建設以行使其主權。然不在聯邦憲法司法條件範圍以內。藩屬議會。得制定章程以爲模型。藩屬政府之用款。悉由聯邦財政部支發。

藩屬既不遣元老員與代議員赴國會。又不與聞選舉總統之事。衆議院曾定一法。准藩屬

各遣代表一人蒞院發言。顧無投票表決之權。以國會內投票之權根據於聯邦憲法。故也是則藩屬公民之地位有特殊者。其私權保守一方面完全無缺。凡其他公民所得享受之利益與自由。藩屬公民亦得享受之。若舍地方上事而就國家政府言。則公民資格之公共或進取一方面。猶病貧削。此按諸無代議不納稅之理。初若背馳而僞趨。然以此等淺化社會而欲盡享州所有之權利。則事實上之反對足以戰勝理論上之困難而有餘也。且藩屬者幼穉之州。不完全之州。而日夕望爲州者也。苟人口與平均國會區域人口相等。則要求改藩爲州之機已熟。如無特殊之反動力。從中爲梗。可望如願。顧國會於此自有權衡權衡之時。常爲黨見勢力所左右。奈伐達改州時。人口不過二萬。國會欲利用之。以通過憲法修正第十三條。故引之使入。其後增至六萬二千二百六十六人。今又減至四萬二千三百三十五人矣。國會欲改某藩爲州時。或通過一法令。承受該地人民所制定之憲法。而許可之。從而准其改爲州。（如伊達化及威倭明改爲州時所行是也）或通過一所謂使能法令者。使該地居民選舉一憲法議會。賦之以草定憲法之權。該會草定憲法既經公布。得藩屬選民之承認。國會之法令。卽發生效力。該藩卽行改建爲州。得與諸州同遣送元老員與代議員。出席於國會。使能法令可標示種種條件。以爲州憲法之圭臬。惟不乖聯邦憲法。而更改其本州之憲法。爲新建州內公民應享之權利。故使能法令於此亦未嘗試侵蝕。

之焉。顧台戈秦猛多納華盛頓伊達化威倭明之案。使能法令嘗限憲法會用敕令制定一定條件。一爲完全之信教自由。一爲維持公共學堂與教相離。此敕令非合衆國允准。及該州人民承認。不得擅改。是六州者皆已遵行之。惟以後州民倘欲取消此敕令。果宜要求國會之允准與否。似不能無疑。

凡茲佈置似甚美善。雖國會對於藩屬有無上之權力。而藩屬實際上依然擁有自治權。猶英國國會對於其藩屬皆有立法之權。而坎拿大與澳大利亞殖民地猶享有自治權也。雖藩屬不能遣代議士於國會。不能選舉總統長官之被簡任而治其地。又由於外力。然皆不足爲藩屬憂。一以社會甚小。力不足。一以社會方幼稚。盡力於開闢天然富源。尙不遑安。有餘力。注意國家政治。地方上之政治生涯。與新建之西部諸州相若。民主黨與共和黨皆設有正式之支部。惟地方上爭權奪利之機緣雖多。而藩屬議會之會務。可以引起真正之政治競爭者。寥寥不可多造也。

一 海外領土及沿巴拿馬運河圈

美國海外領土。皆係島嶼。有檀香山及菲列賓羣島。有巴托里哥瓜默都都納及其餘剎蒙羣島。有惠克島密特威島及古諾羣島。其中惟檀香山爲完全編制之藩屬。巴托里哥菲列賓瓜默及都都納之政府。顯含殖民性質。其餘海外領土。大抵居民稀少。或竟杳無人跡。不

設政府。其價值首在軍事便利。今但論檀香山、巴托里哥、菲列賓、瓜默、及利蒙羣島已足。檀香山雖至一八九八年始合併於美國。然美國勢力之被其地者已多年矣。合併之議肇於一八九三年。是時僑居該地之美民。以武力推倒土人政府。建設共和國。遣使往華盛頓議合併之約。美政府歡迎之。而報告其條約於元老院。會克里美雷繼哈利孫任總統。新總統收回條約。否認革命之方法。其議遂寢。然合併黨猶竭力運動。窮年奔走。至一八九八年。合衆國與西班牙之戰事起。美人始信檀香山爲海軍屯泊要區。是年七月七日。國會兩院協同議決合併法。先簡一審查會。著報告一切統治之計畫。報告後。凡該島現存政府之官員所有民事裁判軍政各權。應由何人操握。應如何運用。皆聽美國大總統指揮。大總統且得進退之。一九〇〇年四月。國會通過法令。准該島改爲編制之藩屬。美國之憲法及普通法律。除一二特例外。均行其地。同時短命之共和國。咸爲美國公民。遵此法令之條款。行政部、立法部及司法部均獨立。與美國其他藩屬同。行政部有長官外務長、檢察長、財政員、公地員、監學員、工程總監、測量官、稽核員、副稽核員各一人。長官及秘書長由合衆國大總統簡任。元老院同意。以四年爲任期。其餘各職。由該藩長官簡任。該藩上議院同意。亦以四年爲任期。長官苟欲罷免其職。仍須得該院承諾。長官有否認議案之權。或以全案。或以一部。惟每院有議員總數三分之二之多數投票者。否認無效。設議會不通

過財政案。本土常款。無由應付。長官得召集特別會。令其續議。至此案通過乃已。

立法部有上下二院。上院議員十五人。以四年爲任期。下院議員三十人。每二年選舉一次。議會之權。與其餘編制藩屬之議會。大致相同。司法制度與中央代表方法。亦與他藩同。選舉權有限制。以人口之性質論。凡合衆國民於選舉前住居該地一年以外。而能書英文。能言英語。或能書檀文。能言檀語者。有選舉權。(一九〇〇年之人口。計十五萬四千零零一人。內歐羅巴洲人種二萬八千八百十九。檀香山二萬九千七百九十九。非純粹之檀香山人七千八百五十七。日本人六萬一千一百一十一。華人二萬五千七百六十七。南洋島民四百十五。黑人二百三十三。)

美政府之處理。巴托里哥及菲列賓。與處理檀香山異。即處理巴托里哥與處理菲列賓亦異。巴菲之於美國。僅爲附庸。按合衆國大審院之判決。斷定(一)合衆國得據他國例。領有藩屬。憲法不禁。(二)無論藩屬如何。領有合衆國。有全權規定該藩政府。措置該藩行政之權。(三)此權屬於國會。(四)國會可隨意審度情勢。而運用之。(五)合衆國領得一藩。並不即將其憲法與普通法律。推行其地。本此條例。並根據國會所通過之法令。巴托里哥與菲列賓。雖爲合衆國之一部。尙不能與檀香山等量齊觀。檀民爲合衆國公民。又爲完全編制藩屬。公民所享有之利益。巴菲人民尙未能得國會執憲法所授之權。斟酌佈置。其處理巴

菲二屬及瓜默都都納。不類其處理檀香山。曰此四土者。尚不適於自治。當循循誘導。使漸知處理地方事宜。而躬任之。

巴托里哥（一九〇〇年人口九十五萬三千二百四十三人。其中白種人操西班牙語者占三分之二。雜種人約三分之一。而黑人約六萬）始於一八九八年七月爲合衆國軍隊所占據。美國初設軍政府治之。至一九〇〇年國會以法令改軍政府爲民政府。至今尙存。行政部有長官一人。部長七人（一）外務長（二）財政員（三）稽核員（四）檢察長（五）民政長（六）監學員（七）衛生慈善懲治員。首六部長均由美總統簡任。元老院同意。以四年爲任期。衛生慈善懲治員則由長官簡任。必巴托里哥本土人。方可充職。其餘六部長。可以任用美人。一九〇五年前時。固無不任美人也。每部長皆有簡任屬員之特權。其主義則以一切小職。可任巴人者。悉以畀之。

立法部有二。一爲行政院。一爲代表院。行政院共有十一人。總統所簡之六部部長與焉。餘五人亦總統所簡。十一人中至少有五人爲巴托里哥本地之人。行政院因立法而會議。每年不過六十日。但以行政會名義任事終年。該院行政上之責任。包有選舉權及讓渡權。施行之時。由長官認可。有數端應由總統認可。核定非總統所簡官吏之薪俸。及支付之方。承認長官之緊要任命。管理註冊與選舉律。并監察之。代表院與行政院不同。議員由民

選。共三十五人。每二年選舉一次。凡該島成丁之男子。皆可投票。惟自一九〇六年七月始。凡欲註名於選籍者。須經學問考驗。代表院議員。純爲巴托里哥本地之人。行政院則以美人踞議席之多。數兩院時。有意見不同之爭。因致立法延遲。而該島各部改良之困難日增。是不問可知矣。顧自他方面言之。亦未嘗無益。蓋必巴代表與美代表均贊成。而後議案始可望其通過。且長官有否認之權。遇不良之法律。即可行使保障島民利益計。莫逾於是矣。司法制度。包有高等審判廳一區。法官七人。市法官二十四人。凡市之未成爲市政廳區域者。均設治安廳判事。高等審判廳有法官五人。由美總統簡任。任期無定。非有納賄枉法諸劣跡。不得罷免。地方法官。由長官簡任。以四年爲任期。期內無他故。亦不罷免。市法官民選。二年瓜代。每市法庭有捕吏一人。書記一人。均由該區域之投票者選充。又有檢察官一人。由長官簡任。治安判事一人。亦由長官簡任。陪審之制。業已設立。至西班牙制之法庭法律及方法。存者幾希矣。

巴托里哥亦如正確組織之藩屬。遣代表一人赴華盛頓。每二年由該島投票者選充。合衆國爲菲列賓採用之政體。一九〇三年。人口計七百六十三萬五千二百二十六人。爲強固之中央行政。而以省市各組織體。隸屬其下。以適應羣島之特情。（按省市各組織體。可參觀 W. F. Willoughby 所著之 Territories and Dependencies of the U.S.）居民之

種族及宗教不一。或爲基督教徒。或爲天方教徒。或爲多神教徒。智育程度。互有高下。有數族尙爲草昧未化之蠻獠。而呂宋居民。西班牙馬來一部。則已進於文明。且大半曾受教育者。一九〇二年。國會以法令撤消軍政府。舉該島治理之權。歸諸合衆國大總統。大總統以民政資格操是權。非以其爲大元帥也。荷國會別無規定。此權永存。遵此法令及總統所頒之命令。該地政務。現由一民政長官。一副長官。及一委員會施行。委員會有美人。四。腓人。三。美人。卽爲行政部長。一長內務部。一長教育部。一長商業部。一長司法部。未幾（一九〇二年七月）國會通過編制該羣島之法令。規畫經營該島之新綱。俟秩序恢復。卽行實行。（是時有紛亂現象。故原政府暫不廢止）所規畫者：（一）亂端既弭。新令施行。卽調查羣島之人口。（二）調查人口。歲事後二年。苟仍無事。卽舉行選舉。簡議員。組織菲列賓議會。（三）會既組織。凡曩時委員會所獨有之立法職務。應交於一立法部。掌理。是立法部者。卽合委員會與議會而成。而議事若兩院者也。得選舉藩屬代表二人。遣往華盛頓府。以二年爲任期。此法令既生效力。將於島中建設政府。與巴托里哥所已有者同。調查人口。現已歲事。想一九〇七年。此法令當能實行矣。現施行該島政務之長官。副長官。及委員會。曾於其地設立島學會。省學會。市學會。及警察隊。又設立文官考試。凡非總統所任命長官所簡者。皆試驗之。立法多由秘密會議。惟每議案通過之前。常使公衆入內旁聽。

該政府司法部有高等審判廳一。每省中初級審判廳若干。治安判事若干。及市法庭若干。高等審判廳有大法官一人。助理法官六人。美人或菲人均許任其職。惟須由美總統簡任。元老院同意。任期無定。善則留。惡則去。凡牽涉憲法或條約之問題。或大宗錢財之訴訟。先呈控於是廳。乃轉呈合衆國大審院。

都都納與瓜默二地（一九〇五年）尙未規畫制度。俾本土人民得參預政務。兩地政府實專制之治。行政之權。由合衆國駐該地之海軍軍官操握。除都都納外（一九〇〇年人口計六千一百人）合衆國因一九〇〇年之三分條約。又得有其餘四剎蒙島。此數島不久卽由該地酋長正式讓與。爲便利行政起見。該島分爲三區域。每區域更分爲郡若干。長官一人治之。郡則以該地世襲酋長爲長官。又爲郡議會之長。民郡內所有市鎮組織。悉仍該土之舊。與該土之風俗制度並存焉。（關於司法者。不在此例）

瓜默者（一九〇〇年人口九千）當合衆國與西班牙戰爭時。始爲合衆國海軍所占據者也。瓜默將軍之任務。較剎蒙將軍稍輕。蓋西班牙已於其地建設行政制度。平易可行。雖本美國人思想。新立法數種。而此制則太半存留。

合衆國除海外領土。近又在大陸上領有一附庸地。一九〇二年六月二十八日。國會通過一法令。授權大總統。委購巴拿馬運河公司之權利。爲美國於巴拿馬地峽鑿通一運河之

用。又命大總統謀得領土於巴拿馬附近。廣約六英里。橫過地峽。自大西洋岸。沿運河之道。而至於太平洋岸。一九〇四年二月二十六日。合衆國與新建之巴拿馬共和國訂約。巴拿馬共和國。永遠將廣十英里之土地。讓與美國。『起自加力皮痕海。』(以距平均低水記號三海里計) 橫過巴拿馬地峽。而直至於太平洋。(以距平均低水記號三海里計) 『該地界綫內。包有巴拿馬及可倫二大城。惟兩國議定二城與其毘連之船港。仍歸巴拿馬共和國領有。』

遵國會之法令。合衆國大總統。將該地行政事宜。交付委員會。主要之行政權。則歸長官掌握。長官爲委員會之一人。有委任地方官吏之責。(委任須經委員會承認) 而受華盛頓陸軍總長之節制。其司法機關。則有高等審判廳一所。內大法官一人。助理二人。由委員會簡任。以六年爲任期。外有巡回法院與市法院。

觀占據該地之故及其人口之性質。殊不信該地將來准有自治行政。若謂有之。則歲月且久。非可計日而待也。

第四十七章 地方政府

合衆國內諸州。於地方區域及地方職務。各有其一己之制度。根據自制之法律而創設。而施行。其中同點固多。然異點尤不可勝述。擷其特點彙述之。將洋洋乎盡一卷。今著者但能

舉合衆國地方政府分爲種類。言每類之特性。而此地方行政之性質與範圍。一言其影響於美民之生活幸福者何如。

美國村野之地方政府。可辨者有三式。第一式以單位鎮（或曰鎮區）而著。行於新英倫六州。第二式以較大之單位郡而著。盛行於南部各州。第三式則介乎一二式之間。襲取第一第二二式中數者而混合之。因名曰混合制。此見於中部及西北部諸州者也。今日地方政府有三式之不同。要皆原始於當日美國濱海殖民者性質之不同。及彼處社會發育情形之不同。讀者果於此玩索而有得焉。則所貴於美國地方政制者。又豈特其實事上之師資而已哉。

最初殖民於新英倫者。以宗教言之。則爲清教徒。以政治言之。則有時傾向共和。其人大半爲市民。習於地方生活。教會會議。其殖此渺小各社會於海濱沿河一帶也。築寨而居。以禦好勇鬪狠之印第安土人。衆社會間有崇山峻林阻隔。不得不自給其求。各有公圃以供畜牧。公舉職員以董理之。各爲宗教團體。亦爲政治團體。人民皆環教寺而居。視爲中點。其於教務。素持平等主義。於民事亦無分軒輊。遇有關係公衆者。輒集全社人民於一長之前。討論辯駁之。此類殖民地名之曰鎮。或曰鎮區。實具有一平民政團之雛形。對於人民之資產身體。操有實際之主權。（此因是時尙未成州。且離母國既遠。母國政府尠來干涉其事故。

也。而行使此主權。則根據於平民主義。鎮之中央。有房屋無數。四周樹以柵欄。或圍以垣牆。內含數方英里之村野地。印第安人退居後。農舍居屋。一時興起。總概全地。名之曰鎮。其地不甚廣。袤故人民之趨赴往來也。易鎮之組織。強固而嚴密。殖居之民。半寒儉。團結一地。以備不虞。未幾。諸鎮積累成郡。始則殖民地。長及議會。施其無上之權力。繼則（一千七百七十六年後）州長及州議會。復施其無上之權力。然鎮依然保其固有之地位。迄於今日。新英倫。政治生活之起點。猶是前日之鎮。以鎮為基礎。乃有自治政府。歐洲學者稱譽之。西部諸州。竭力倣效之。在馬沙諸些。直至一八二一年。鎮為其僅有之政治團體。至一八五七年。鎮猶為議會代表之基礎。即鎮之極小者。亦各出一人。以為代表。今日蓋猶行於干尼底吉地方者也。地方性情。在美國代表制中。灼然可見。剛而隘。堅而自限。追溯其原。即本於十七世紀諸鎮中。自給之團體生活也。

南部諸殖民地之情形。則大不同。移居勿爾吉尼及加羅里拿者。并非清教徒。其往也。非一家一族。數家數族。聯袂偕行。擔囊負笈而來者。以偶然探險之徒為多。常為上流社會中人。言其宗教。則為監督教。徒言其政治。則於地方自治。不如馬沙諸些及干尼底吉之人之曾經歷。練曾有。關聯。彼輩僑居之地。印第安土族。較為和平。故亦無庸集居一處。以謀抵禦。濱海各地。氣候炎熱。不適於歐人工作。於是輸入奴隸。為之耕耘。居人稀少。地大物博。土質肥

沃一經開墾。地主便成巨富。於是有一種半封建之社會發生。一切權力自然入地主之手。各地主爲多數寄居籬下者之中心。又爲千百奴隸之主人。因此都會社會不能多見。而殖民生活遂有鄉鎮氣象矣。殖民住宅相離每數英里。劃分地方區域時。勢不得不大。藉可包廣大之領地。及多數之地主。地大人稀。皆爲村落。郡之組織亦仿英倫諸郡模範以成。雖有較小之分區。如族區教區。而族區後漸漸滅。教區亦成爲純粹之教會分區。其長老集會事務限於教會方面。實際上惟郡爲地方行政之單位。爲政府種種職務薈萃之區。已則統轄一切較小職役。而轄之者祇一州政府而已。

郡事務通例由民選委員會治理之。不若新英倫諸鎮之以人民議會任之也。在貴族社會之中。殖地諸領袖自占優勢。故此類地方政府非惟於民主一方面減色而已。亦不及新英倫諸州所行者有策勵及陶冶人民之能力也。勿爾吉尼之郡雖較新英倫之鎮爲大。然其對於州不若鎮之重要。蓋新英倫諸州匯合諸鎮而成。若南郡諸州最初卽爲行政集合體。隸於其下之郡從未有真正之獨立生活。不過因司法上及財政上便利而設之分部耳。合衆國內中部諸州如本薛佛義紐求西及紐約等爲英人於殖新英倫後所征服而居留者。初無鎮與鎮會之式。以郡爲其組織之根本。第中部諸州不如勿爾吉尼及加羅里拿之有殖民貴族之制。故其發育長成與之異趣。工商業發達。人口遂較南部爲繁。新英倫之勢

力侵入。其影響之侵入西北部也尤甚。如新建之共和政團。哇海及米齊肯等。東部諸州以人口擁擠之故。溢出之數。盡灌入此部。其結果則於中部西部諸州。發育一混合制度。所謂混合制度者。無他。南部諸州之郡制。與東北部諸州之鎮制。相調和。糅合而產出者也。顧中部西部諸州之佈置組織。亦互有參差。以常例言之。則郡之在中部西北部者。不能如在南部諸州。關係之重。鎮之在中部西北部者。亦不能如在新英倫地位之要在紐約。本薛佛義哇海。諸處。可目郡爲眞單位。而鎮爲分區。然此市鎮實強有力之機體。限制郡官之職務。其地方政府之性質。（於西北諸州爲尤甚）幾類於新英倫。

村野區域中。鎮之範圍最小。英人之讀此書者。須知此爲村野社會。非都府社會可比。卽包含居屋最多之地。於英倫亦祇可呼爲村莊而已。其幅員常不逮五方英里。戶口亦大都稀少。平均計之。不過三千人。有達二萬人者。有祇二百人者。鎮之治理。由境內一般合格選舉人。組集議會任之。此會每年至少於春間集會一次。外則隨時召集。通例一年常召集三四次。召集之法。至遲須於十日前通告。非惟會集時間。會集地點。一一備載。卽因何事而召集。此會亦申明焉。此會有選舉職員及立法之權。次年之鎮務委員。學校委員會及行政官。由該會選充。關於地方事務之一切法律敕令。由該會制定。鎮長及各董事之報告。由該會收受。一切帳目。由該會核銷。所提出之預算案。由該會公聽。凡必需之課稅。以支配地方種種。

用途者如學校、濟貧、修路等經費。由該會投票表決。鎮內一切土地資產及各種地方上之職務如警察衛生皆屬該會。居境內者皆有提議及發言贊助之權利。集會時一人爲之主席。稱之曰調和人。Moderator（此名令人回憶英倫民政時代之教會集議）以鎮議廳爲集議地點。苟無議廳則集於大教寺或學校。有時亦集於曠場。赴會者頗踴躍。辯論亦不浮泛。可以實踐。然此亦視居民之品性及衆寡而判。苟居民士著爲多。投票市民之人數少。可以靜細辯論。則良善之政治學校固未有逾於此者。卽治理地方事務之方法足以祛私弊。節靡費。足以鼓勵人人使黽勉不懈。以抵於滿意。亦未有逾此者。但使鎮會發達。數超七八百人。其中農家分子已爲製造家分子所代。或有大羣之異鄉人。羈入如近日移入新英倫之愛爾蘭。坎拿大人及法蘭西。坎拿大人則議會人多。且雜辯論爲難。運行遂不甚完善。且無意識之黨派將發生。其間而新近遷入之人民於自治行政夙未嘗試。其爲陰謀者及鄙陋之政客所煽惑無疑也。故今日新英倫之社會情形已遠遜於前。而人烟稠密。製造發達。諸州如馬沙。諸些。洛哀倫及干尼底吉等。其純粹之村鎮亦寥寥無幾。噫。八十年前此種純粹之村鎮非曾博勿爾吉尼州人劇富遜之盛譽者耶。劇亟欲見此種鎮制移植於本州。故曰、

「新英倫有區名曰鎮者。乃其政府生命之本也。夫爲人類智識所發明。用以勵行地方自

治保存地方自治則此其最智者矣……昔開都每有發言必以 Carliago delenda est 爲結。我則步趨之而對於各種意見必以「分郡成區」爲說也。」

鎮之行政部以鎮務委員掌之。數自三人至九人不等。通例則三人或五人或七人。每年選舉一次。例遵上年年會所定辦法。治理一切常務。又有鎮書記一人。專司冊籍。並記述所議各事。兼司人民生死冊籍。財政員一人。評價員一人。專司鎮內資產估値之事。以備課稅。收稅員一人。專司收稅。外有掌理瑣務之司員。如牧豬員（近今通例稱曰督田員）、司墓員、典籍員等。各隨地方上之需要而設。又有學校委員會。如鎮較大則設有分團若干。所分轄各小學區。此項職員及委員會。有支薪者。有不支薪者。（鎮務委員大抵支薪）惟職務內之費用。例得開支公款。歷年以來。肩任鎮務之人。不乏精明強幹之流。鎮之選舉。並不含政治性質。卽競爭選舉。不出以黨派手續之謂也。爲黨派精神所激動者。間亦有之。而聲望素著於一黨者。又得藉人之助。然此非通例。不足道。

鎮之上有郡焉。其幅員與人口。殊無定軌。初郡之設。蓋皆爲司法上便利起見。由諸鎮累積而成。至今猶大半因之爲一司法區域。中有民事及刑事法庭。以理司法各事。掌之者或爲郡法官。或爲州法官。又有在郡中民選之司法官。警察一項。屬之鎮與市。而不隸於轄此鎮與市之郡。其主要之行政官。爲郡委員數人。郡財政員一人。皆支薪俸。管理公家建築。如法

庭監獄等。兼有鎮與鎮間開闢道路之權。發給執照之權。預算課稅總數以支郡費之權。及均分郡稅於應徵各鎮市之權。第除此最後一項外。郡吏一無權力可及於鎮。郡委員皆仰給待成於州立法部。既無郡議會。又無他種團體。處理立法職務。行政員亦僅遵一定成法以執行職務而已。要之郡之職務並不重要。郡除爲一種司法區域及一種道路區域外。所餘者曾無幾矣。

若南部諸州盛行之制度。敘述毋煩多時。因無多可習之處。且亦無多成就也。諸地統以郡爲單位。祇路易西安納州。則與郡同等之區域。名之曰教區。郡本爲司法上之區域。因地方法庭而設。亦爲財政上之區域。因收州稅而設。第近日通例兼治他項職務。如監察公共學校。賑濟貧民。及治理道路等事。皆染指焉。郡之在南方者。較在新英倫者爲大。而戶口不能過之。則居民稀少故也。郡官吏通例有郡委員部一人。評價員一人（司估値之事）收稅員一人（司收稅之事）財政員一人。監學員一人。稽查及道路員一人。其名稱及權力。數州中互有異同。各員皆支薪俸。通例由人民舉任。約以一年或二年爲任期。各職員除循名辦理各務外。兼管郡內警察及濟貧之事。與地方工程。如橋梁及監獄等事。郡法官及執行吏。皆由人民選任。有時驗屍吏亦爲民選。美國無論何地。執行吏必爲附著於郡司法機關上之行政長官。

在南部諸州中。有較小於郡之各種地方區域在焉。其名稱與性質。州各不同。無如新英倫鎮議會之立法機關。官吏之權力範圍亦甚隘。且大半受郡吏之約束。其最重要之地方團體。則各學區之學校委員團是也。有數州中。如勿爾吉尼及北加羅里拿。近有鎮區發見。其發育之趨勢。似將與新英倫之鎮並轡。此趨勢隨戶口之增加。以進。隨工業之發達。以進。隨中等及勞動社會之進步。以進。而其提挈勢力之最大者。惟人心向學之殷。說者謂學校。今日將為南部地方自治之中堅。猶二世紀前。教寺為新英倫之中堅。蓋確論也。第各州皆無人民議會之迹。即代表地方議會。亦尚在幼稚時代。南方諸州。如奈伐達及倭里貢。可謂曾采郡制矣。然地方職員。都為行政官。他非所問也。

若第三類。則不如前二類之易於表述。中部西北部諸州。諸組織體。其繁異較第二類為尤甚。要有特點二。其一。則郡甚重要。權力甚廣。因其發見在小區域之前也。其二。則鎮區靈敏。（按新英倫稱鎮。以外諸州則大蓋稱鎮區。）此鎮區之獨立性質及權力範圍。遠勝於南部所行之制。第一特點。以在本薛佛義。紐求西。紐約。法海。印第安納。愛倭瓦諸州中為較著。第二特點。以在米齊肯。伊里拏。威思康沁。米內蘇達。南北台戈。泰諸州中為較著。今請一言其故。此二類州中。其偏北諸州。殖居之人。以新英倫人為最多。且最富於腦力。雄於魄力。當彼輩之遷入也。直挾其素習之鎮制。以俱來。舉平昔所寶貴者。移殖於巨而且盛之平民政。

域。遂。成。北。部。之。六。州。至。本。薛。佛。義。紐。求。西。紐。約。三。州。初。不。以。鎮。制。起。基。（原因詳前）亦未嘗完全採用之。他若洼海、印第安納、二州。殖居之人。有由蓄奴諸州流入者。亦有由紐約及本薛佛義流入者。郡制早占優勢。至今此制猶存。伊里拏州者。新英倫之原素與南部諸州之原素互相衝突之地也。此州北半殖居之人。爲新英倫人之血胤。其南半則堪德克及丹尼西人據之。後者先入。卽於其地設立郡制。新英倫人反對之。一八四八年開憲法會議。新英倫人倡言。凡屆大選舉。果郡中選民多數決定採用鎮制。則無論何郡。卽組織鎮區。訂入是年憲法。一八七〇年憲法（卽現行憲法）亦沿用之。憑此權力。而一百有二部中。採用鎮制者。已八十三矣。

此制之顯明特色。爲新英倫鎮會之復活。其體制雖不如新英倫鎮會之簡樸。然亦不及其完備。蓋西部鎮區。半由人造。不可與馬沙、諸些、或洛哀倫之村野鎮區比。二州之人。往昔皆英族子孫。人人相知。非徒能讀書識字。抑且濡染於地方自治者久也。然而繼今以往。吾見伊里拏及米齊肯制度。且蔓延矣。

凡州採用鎮區制。郡卽有江河日下之勢。兩制之消長。適成反比例。然。部郡之勢力。猶較新英倫者爲大。郡常有監學員一人。監察各學校。又徵稅以補助貧瘠各鎮學校。開闢道路。修建橋梁。及他項事務。亦屬於郡。鎮區用費。有時監督之。米齊肯及伊里拏之郡委員部。爲

郡內各鎮之監察員。於威思康沁、米內蘇達。其郡委員皆選接由郡選舉。選任混合派中。復有一款。宜略述之。請以本薛佛義、洼海、印第安納、愛倭瓦爲例。此數州中。無鎮會之迹。雖鎮區多少。可有權力。顧其人民并不組成議會。惟選舉地方官吏數人。地方事無大小。悉由官吏主之。在洼海。每鎮區有委員三人。管領一切地方事務。佐以書記一人。財政員一人。在本薛佛義。每鎮由監察員二人或三人治理之。年選一人。被選後以三年爲任期。又有評價員一人（司估價事）鎮書記一人。稽核員三人。學校監督六人。年選二人。被選之人。以三年爲任期。如濟貧爲鎮區之職務。則另有濟貧員二人。監察員於所轄鎮區。可以按照境內資產之值。抽收百一之捐。以供修治道路橋梁之費。其濟貧員苟得兩法官之承諾。亦可抽收同一之捐。以濟貧乏。但濟貧之事。通例爲郡之職務。而納路捐之人。可以工代銀。故鎮捐之收入。爲數實無幾。

第四十八章 地方政府之觀察

合衆國中。地方政府所應盡之要職何若。可於下數節中。得其梗概。建築道路橋梁。并修理之。村野生活。於此數者。視爲至要。其修築屬鎮郡或州。隨其管轄之域。指定而分任之。美國道路。建築不良。修治懈怠。早已貽人以口實。一則緣於氣候之變更。無定時而嚴霜。時而霪霖。（此指中部及南部諸州而言）有時則又枯旱不雨。一則緣於

人民習於躁進。多事叢脞。於一己之事業。不惜巨資。於道路之修治。不免吝輸。一則緣於居民稀少。除製造發達之數域外。人口較之西歐各地。大相懸殊。且有數域。鐵道敷設。先於道路。道路之用既狹。人民之注意自益減矣。

一郡之設。司法爲其要端之一。故關係司法各事。今日猶占郡務之大部分。選舉者計舉法官一人。或數人。勘驗官一人。名之曰分區檢察。又執行長官一人。名之曰執行吏。管理監獄。亦郡務之一。警政由地方便宜規定。惟北部諸州。大半屬鎮而不屬郡。歐洲諸國警政。爲衝繁疲難之集點。美國則不然。市府以外之警察。無足輕重。郊野區域。除鎮區巡警外。幾無保護治安者踪跡。州政府於地方警政。除制定法律。責地方奉行外。亦不另加干涉。東部中部諸州鄉僻之地。居民資產穩固。無異世界各地。若西部諸州村野之地。則盜賊每擾治安。成羣劫貨者有之。單身剪徑者有之。行旅之人。常自保衛。設遇不測。而其地距執行吏遠。或執行吏處置不周。則被害之人。不妨自以私刑懲罰。凶犯周濟貧窮。爲地方之責。不涉於州款項。亦由地方籌支。或籌自郡。或籌自鎮。濟貧法律。諸州互異。雖欲擬其大綱。略記於此。亦有所不能。太半州中。施賑員得自由於院外給賑。然此爲極尠之事。貧窮舍五六大市府外。夙不甚爲患於美國。此數市府中。慈善事業。已漸發達。婦女實主持之一。一九〇三年報告載受賑貧民之數。共計入救濟院者八萬一千七百六十四人。院外受賑者有二萬五千人。合之

而與全國戶口總額相比較。則爲七百十三與一之比例。

教育一事。著者祇能略述梗概。其組織如何。則因諸州互異太甚。無從悉載。教育爲地方職務。其關係較之歐洲多處更爲重要。教育行政。通例地方設有專理機關。劃有特別區域。所謂學校委員團及學校區域是也。公家教育費用浩大。前已縷述。雖其始範圍極小。祇任至小之地方區域爲之。今則竟能歛動郡州。注重於此。實行巡閱。且補助經費矣。不獨郡政府時委郡監一人。董理學務。有數州除設州學務委員外。且設有郡高級學校及郡學務處（諸州設郡學務處者極多）。而西北部諸州。各級學校設立之多。成效之彰。較之南部爲甚。在殖民時期。英倫殖民委員曾以教育之事詢諸勿爾吉尼及干尼底吉二總督。勿督云：「藩邀天之福。境內得無義學。亦無印刷所。並祈數百年內無此二者之發生。」干督則云：「藩地收入。每年以四分之一作爲義學經費。所以培植吾子弟也。」二者背馳。若此。歷久愈甚。則南部諸州有奴制爲之梗也。今者奴制已覆。南部諸州之進步。遂蒸蒸日上。然不學之徒猶多。太半爲黑人。

地方政府之制度。似乎複雜。略具前章。顧複雜之故。原於各州之自爲風氣。參差不一耳。若就一州論。至簡單也。地方區域與地方職員爲數皆無多。職員與區域決不相越。鎮郡之間並無第三地方區域。並無第三地方職員徵稅之法。尤爲簡單。多數州內。人民納稅時。凡一

切地方稅及州稅其直接徵收者悉同時納諸於一地方職員載明一稅單州既節另設收稅人員之費悉委其事於地方職員而納稅之人亦免卻屢書支票應付之煩將謂地方行政之簡單之靈敏以其事務較之歐洲諸地清簡故耶是固不然美國地方政治之範圍極廣其最廣者莫新英倫及其西北諸域若所謂最特色之美國轄地最特色之民主轄地是也歐人評判美國者輒詆其州議會之過失及國會之缺點美人則援引其地方行政之成績以自擁衛蓋謂上級政治機關雖窳敗有此良善之地方行政人民亦得安之若素矧此所謂缺點者苟置之中央集權之國中中央政府直接處理地方政務及地方官吏領承其意旨以行政者更不堪容忍耶。

地方政府各制度著者已述其三四矣其公許爲最良善者莫如有人民議會之鎮區凡鎮民之廁身其間者每得藉以廓充其政治常識且事半功倍鎮會非惟爲民主政治之根源直爲其學校焉（按洛哀倫卽集諸鎮聯爲一州）顧此渺小之政治單位所行各事尙需郡爲之補助爲之監督以此之故中部諸州之混合制度於造成完全制度不無小補近年來合衆國內頗有衆制同化之朕兆其趨勢若將發達一完全之制度也者西北部諸州當采取新英倫鎮制時雜取中央諸州郡制所有而併用之中部諸州之鎮制較之往者已更發達南部數州現正採用鎮制又有數州苟使人口日增教育日進亦必從而倣之則本

世。紀。中。葉。或。能。期。全。國。通。行。一。大。綱。相。同。之。制。度。均。以。鎮。區。爲。之。根。基。間。有。鎮。區。所。不。逮。辦。而。又。不。宜。投。諸。州。都。不。健。之。氣。象。中。者。則。以。郡。爲。處。理。之。機。關。

第四十九章 城市政府

自一七八七年來百年之中。大市之發育。實爲美國人民性質上最顯明最不幸之變更。查一七九〇年之戶口冊。居民數越八千者僅六市。數越二萬五千者僅二市。一八八〇年則不然。數越八千者有二百八十六市。越二萬五千者七十七市。越十萬者二十市。至一九〇〇年。數越八千者有五百四十五市。越二萬五千者有一百六十市。越十萬者有三十八市。若以有八千人之市之人數。與全國人口總額相比較。則一七九〇年占千份之三十四。一八四〇年占千份之八十五。一八八〇年占千份之三百二十六。一九〇〇年竟占千份之三百三十一。前後相差可謂鉅矣。雖西部大地殖民日衆。地之闢者日廣。而此變更之速。猶一日千丈。至大市之吸收國內財力。其速率更大。而日有所增。自不待言。而可知故市政府之關係。美國非淺。亦討論美國政治者所不可置之度外者也。

此類較大之市。內有

市長一人。爲行政部之長。由該市選民直接選舉。

行政官若干。或行政部若干。或由該市選民直接選舉。或由市長薦任。或由議會選任。

議會通例有二院。間亦祇有一院。皆由選民直接選舉。

法官數人。通例由該市選民選舉。但有時則由州政府委任。

此何制耶。非卽州政府之結構。小而用之於市者耶。市長爲州督之雛形。行政官及行政部與人民選舉之種種。州官吏及州部相類。市老院及普通院（市二院之通稱）與州之上下院相對。市之民選法官同於州之民選法官。

在市政府中。市長爲衆意所萃。任期有時爲一年。今則二三年不等。亦有至五年之久者。任滿後或不得復任。市長爲全市人民公舉。大抵非該市議員。得否認議會法案。惟有市民三分之二之多數覆行表決者。否認無效。諸市中市長。或得於各局長及行政部員中委任。數人。惟通例應得議會或一院承諾。近年以來。有數市之證書。舉全市各行政局所之責任。悉加諸市長之肩。（但議會有限制其用費之權利）如有失職。卽施彈劾。市長俸給甚巨。以市之大小而判。有時竟達一萬五千元。較之聯邦大審院之法官所得。且過之。身爲行政長官。凡保衛治安。鎮除嘯聚。悉責任之。緊急之時。更可調集民軍。以資彈壓。一切法律之施行。亦操有權衡。如星期休業律。施行與否。聽其裁奪。

行政之實際施行。由諸部局任之。或隸於一長之下。或組織爲一委員會。其主要各員。由市民直接選舉。任期自一二年至三四年不等。其餘各員。或爲市議會所選任。或爲市長所薦。

舉得議會之承諾。或議會上院之承諾而任之。有多數市府行政官。彼此不相係屬。除財政上同賴立法部外。初無共戴之主體。行政官與市議會全部交際之處。不若與其審查會爲多人各領一項行政職務。而人各易營其私。

教育常視爲專職。市長與市議會概不預有學務處爲之管領。委員另由人民選舉。或爲市長委任。有課教育稅之權。（惟委員並不自行收稅）并有執行員若干。歸其指揮。

小市之中。市議會祇有一院。大者乃有二院。通例名上院曰市老院。下院曰普通院。（按有數大市。祇有一院。如紐約芝加哥以議員七十人共爲一院。舊金山以監察員十八人共爲一院。）二院皆由市民選舉。選舉之法。

分區行者爲多。但其上院選舉。容有不遵分區法而全市同選者。（按有少數市府。芝加哥指其警務長及學校管理而言。費特爾費亦在其內。采取代表少數一法。卽選舉人如遇三額出缺。祇准選舉二人。）

者紐約曾試用之。而州中請願院言其不合憲法。據著者所知。則費特爾費已行用之。與所謂機器政治家者。反有利而無害。蓋彼有恃於多數運動而得之選民。無所恐也。普通院大概一年爲期。最久二年。市老院之期則較長。（按有時議員照例須駐居於所代表之區。）小市之中。二院議員。大半無俸給。大市之中。容或有給俸之事。（按聖路易上下院議員年俸三百元。巴的摩及紐約一千元。）凡市府立法。如法令、附屬法、及市庫撥款等事。概由一院或二院通過。通過以後。市長大抵得行使否認之權。除數市有近年頒給

之證書規定外。二院至少有管轄下級行政職員之權。此權由審查會操之。其法采自州議會及聯邦議會。採取之意亦與二會創此原意相同。然自採用以來。經驗所得。覺有種種秘密私情。及不負責任之弊。與離解行政各部不相聯屬之弊。市法官祇爲地方政府之一部分。在多數大市中。由市民選舉。與他項行政職員無異。通例選高級法官數人。以五年爲任期。或五年以上。又有警察法官多人。（此輩警察法官。有時爲市長所薦任。）任期甚短。委任法官之權。州政府有時因鄭重起見。擢之人已。

上述各職員之選舉。通例與州職員選舉。或竟與國會議員選舉同時舉行。以節費用而省手續。顧當舉行之際。非但選舉之地多。被選舉之額衆。令選民心意茫然。且令人選舉市府職員亦爲黨見所左右。故近年來有謀將市選舉不與州選舉及聯邦選舉同時舉行者。期市民用冷靜頭腦。從事於市選舉。擯斥黨見。

今日運動選舉。無不出以黨派手續。第此項忠於己黨之義務。除州選舉及聯邦選舉外。并不嚴責之於市選舉。有時兩大黨所提候選之人。皆有可議之處。則兩黨中公正之士。或合組一不存黨見之名冊。所謂市民票者是也。舍私就公。問亦制勝。特就常例言。雖共和民主兩黨之黨綱。并無涉及市府之事。雖選舉獨一無二之目的。如舉一稽核或審計員。無非欲得一忠誠明實之人。而各市選民。肯存此意。以求適當之人才。爲先務者。十不得二三也。

市政府之職務。可區之爲三類。(甲)爲州政府本其強制權及行政權所委任者。若警察權、註冊權、執行姦淫律、猛品律之權、皆隸焉。(乙)教育、濟貧等權。雖遵普通法律施行。實爲地方之責任。地方可自規畫。(丙)道路、溝澮、水政、燈政等。無政治意味。而含有營業性質。就甲項職務及乙項之數者論之。市固不失爲政治之實體。若就丙類職務而論。則毋寧謂之一商業公司之爲愈。納稅之人。猶之股東。所有事業。本自能料理。徒以憚煩節費。故舉而委諸市府職員。爲之經紀。三項職務。同有法律爲之規定。同付之職員及議會之手。(選舉此會之人。多數非納直接稅者。)惟教育一事。通例分立於市府各種普通政治機關之外。另有職員爲之管轄。又有數市。其警政權亦經撤除。另委局員掌之。

課稅於市府。與課稅於村野區域。同均徵諸動產及不動產。市稅與郡稅。州稅同徵。收員不易。不動產與動產之估值。每較原值爲低。估動產而賤其值。則以主人緘默不言。故估不動產而賤其值。則評價員不願以郡州之擔負。重加於其同郡人民。故顧其阿附鄉黨之情。亦時爲郡州之平核院所沮抑。通例大市中之課稅。較鄉僻爲繁重。故富人欲免重稅。輒避居郊外。其勢日盛。市府乃籌抵制之法。擴充其管轄區域。包入郊外諸地。富人乃更仗鐵道之力。遠居於二三十英里外。一攻一避。結果頗惡。非獨駐居城市之人納稅愈重。而彼應贊助慈善事業。政治事業者。反以愛莫能助。相諉蓋。一人祇准於駐居納稅之地投票選舉。而

於無投票權之地既無被選舉充地方職員之權利亦不合干預地方政務也。

第五十章 市政府之運用

市政府之實效可用二事驗之。即人民所得於市者爲何及消費於市者爲何。第欲用第一試驗。歷數市府對於居民已行未行諸務。則限於篇幅。勢有未逮。著者所可略述者。爲合衆國人民曾於數事時訴其不滿之意。即街道修砌清掃之不良。禁賭酗酒律之不嚴行。有數處則衛生之不考求。種種公共建築及公園之失治是也。

第二試驗。關於消費之事。試之甚易。美國諸市之公債及賦稅增長之速。空前未有。現其數殊可駭人。諸市人口之增多極速。而公債與賦稅增多之率過之。太半市債用途不明。非靡費即侵蝕耳。市政府爲美國之明顯污點。誠無可諱。國家政府之缺憾。影響於人民之幸福者。猶淺州政府之瑕疵較之多。數市府行政之靡費之腐敗之紊亂亦猶寸之於尺。蓋此類弊病不僅限於一二市府已也。凡人口達二十萬以上之市。其毒菌未有不潛滋寔長。蔓衍不可圖者。即以較小者言之。或下至祇有七萬人口之市。其毒菌之滋長亦無需假顯微鏡而後可睹。甚至列第三位之市間亦有發達此種現象者。吁。可慨已。

此類弊病常發現於人口較密之處。是必有普通播傳之原因在。原因維何。一八七六年紐約州簡委員若干人。籌畫治理本州諸市之方略。該委員等於病症之大源。及治療之要方。

嘗述其概略。其彙述諸害如下。

一 地方公債之有增無減。紐約一地。一八四〇年公債之額爲一千萬元。一八五〇年爲一千二百萬元。一八六〇年爲一千八百萬元。一八七〇年爲七千三百萬元。一八七〇六年爲一萬一千三百萬元。

二 每年常費增加之過分。一八一六年所課稅銀不及課稅資產值額千分之五千八百五十年。則萬分之百十有三矣。一八六〇年則萬分之百六十九矣。一八七〇年則萬分之二百十七矣。一八七六年則萬分之二百六十七矣。自一八四〇年來。常年支出費之增加較之戶口之增加。竟達四倍以上。較之課稅資產值額之增加。亦達兩倍以上。

委員復提出下列數事。爲其原因。

- 一 各部局各職員濫竽湊職。
- 二 州政治及國政引入地方事務。
- 三 州議會擅行直接管轄地方事務。

此最後之原因。與地方自治及地方自負責任之原則。大相刺謬。毫無疑義。夫此原則。固州政府與鄉村地方政府所據作基礎者。今一日謝絕。罰於是乎。隨之而來。結果固惡矣。而諸州議會若紐約。若本薛佛義等州。又腐敗無用。如烈焰加薪。禍不可遏。至第一第二兩原因。

大要源於酬功制度。以職位爲盡力一黨者之酬庸品。而政黨政治全體機械之作用。遂以攫據位置爲目的。顯酬功制度及政黨機械（政黨機械之運動。酬功制度實助之）爲害之烈。大市府中尤較村區域爲甚。蓋大市府中無識之民居大半。新由旁地遷入於自治行政。素乏閱歷。選舉之人又多不納。直接稅輕減賦稅。擯節政費。與之絕不相關。有才幹之市民。皆浸沉於一己之事業。有學識之市民。則又鄙棄一切實踐政治。於是二者皆不屑犧牲其光陰。其意興其安樂。以嘗試以與鄙陋之運動員及騷擾之代議士相周旋。且大市之中阻礙及破壞民主政治之力極盛。而用以抵制而衛此政治者。又至薄弱。此正如魔鬼以最巨之砲轟擊城牆之最弱處。不陷者幾希矣。

此三種原因。委員會頗長言之。其影響不獨及紐約。且及他州大市。惟較薄耳。舍此以外。地方政府之結構。更有所謂機械的缺點。在此缺點爲何。則對於主治職員或主治團體。無法能確定公家責任。使之負擔是也。設市長委任職員。有私受苞苴情事。則大半過失可諉之。市老院或他院。曰某固欲選賢者而推薦之。其如市老院未必承諾。何如所轄各部政務廢弛。則諉過市議會。謂議會遇事掣肘不通。過所提出之議案。議會有二院。則二院互相推諉。有時更諉過於其委員會。會下至各院之議員。亦互相推諉。不能確定責任爲誰屬。卽僅有一院。亦羣以卸責爲能事。各部局各職員。問絕鮮互相交通之事。（按費特爾費有四種獨立

職員、執整頓街道之權。然實無一種職員、負修理街道專責。有數者由人民直接選舉。因夜郎自大以爲無所依傍於市長及市議會。徒多選舉員額。無裨實際。祇擾亂民心。使選舉時失其斟酌。可否之效益已爾。紐約委員所提出之補救法。今列之如下。

(甲) 限制州議會之權。毋令用特別立法干涉市政府及市事務之施行。

(乙) 市選舉宜與州選舉分期舉行。

(丙) 以市立法權分授之二團體。一市老院。由成丁之男選舉得之。是爲市府之普通院。一財政院。員自六人至十五人不等。須由曾納二年值五百元以上之資產稅者。或二百五十元之房稅者。(指所佔用一切房屋而言)選舉得之。(按此指逾十萬人口之市而言。在較小市中。則房稅之率減至百元爲限。惟課稅資產價值無一定最少限制。) 財政院掌市內課稅權。用費權與借債權。有數事非有三分之二之多數贊成。不得施行。

(丁) 限制地方借債權。除以經常歲入償還之借債外。如欲借債。須得市長及州議會三分之二之多數。又財政院三分之二之多數共同贊成。方可實行。

(戊) 伸展市長用人行政之權。市長如有失職。州長有權罷免之。

第欲引用以上改革各法。須將紐約州憲法修正方可。故委員復訂修正草案。提出於州議會。殊不知羅網雖佈。飛鳥已知。莫肯陷入。修正案竟未提出於人民之前。故委員報告。憂然。

墮地。然一八九四年新憲法引入一二有益之改革。比一八九八年紐約併合薄羅克林及其他東鄙戶口稠密之地。復頒新證書。於一九〇一年修正之。即今日所施行者也。

美國討論市政府改革之法。又有數種。今述之如下。

(甲)改良文官任用法。即設一考試。凡市中諸職員。考試合格。方可就任。更須限定任期。或數年。瓜代。或無望。誤則終身不撤。以免文官驅迫於黨長喜怒之中。任其遷調。分配以籠絡黨友。位置私人。

(乙)延長市長及各部長之任期。俾不存五日京兆之念。亦以免不時選舉之煩。近年證書已略用此法。證之聖路易及費特爾費可信。

(丙)界市長以獨裁行政權。而規定市議會使專任純粹之立法職務。及預算。此條新訂證書中已見之。成效頗可觀。然此藥劑不生人。即死人。設人民經心選舉得一廉幹之人。以任地方長官。則付與之權愈大。政事愈理較之事。權落於市議院員之手者。穩妥多矣。設選舉之人漫不經心。致令不肖混入。則百政容或不舉。而將有待於下次選舉。著者非決謂百政不舉也。蓋嘗有爲權力及責任所鼓舞。而祇濯感奮者矣。

(丁)選舉市議會之一院。或選舉學務委員團。時廢分區投票法。而行普通票。在美國狹小地方區域。凡被選舉爲市老或普通議員者。想係駐居該地之人。故選舉善良市民之範圍。

頗受制限。於是入選之議員。汲汲然以多謀本區利益爲第一之義務。而於全市之利益。則不甚措意。其策公共之進步也。猶與別區代表相從事於遊戲交易耳。故宜採用全市投票法。

(戊) 斟酌市內課稅資產之估值。以限制課稅權及借債權。含有此種性質之限制。已廣用之於各市各郡。及他種地方行政區域。結果良好者爲多。所以不能一律者。容有數處諉避故也。

上述各條限制。近來常見訂定於州憲法中。以著者所知。大都能祛除欲絕之弊。市政府問題。頗喚起一般實行政客之注意。蓋市政府爲美國最弱之點。當世所共認者也。美國一切設施。皆適應於人民及其境遇。外人之善辨別者。一入其境。輒稱道不置。即人民亦未嘗不歡欣歌舞。共欣設施之美。以視歐人之常爲不平鳴者。奚啻霄壤。惟市府行政。則頗不如人意。每入大市。痛恨市政之聲。囂然不絕於耳。美人向於其他政治。自豪爲舊世界之模範。於市政。則不得不取舊世界之模範。而仿行之。而尤竭力仿行英國之市政。年來改絃易轍。日不暇給。其故可思矣。現行制度。乃由舊制度改革進步。而得不肖之徒。已不如前日之猖獗。良善市民。已不如前日之頹靡。雖派精神。仍得操縱市政。治顛倒一切。顧其害易覺。而抵禦之人。亦日衆。於是市府改良之奢望。不係乎機械之修改。而係乎排斥黨見者。

之。加。多。及。市。民。責。任。心。之。日。發。達。矣。

第五十一章 美國人對於合衆國市政之意見

前紐約市長塞羅氏著

英國城市分爲三種。一爲規定之市。如倫敦愛克司脫是也。二曾爲僧正所在地。因而設市者。三依近時市團法而組織者也。而合衆國在殖民時代。二十市團已蒙特許爲市。惟此種特許。改革後須受其所在州立法部之認許。而後有效。換言之。合衆國之市。爲其所在州立法部之所創設也。立法部之權。及於市設之政府。實爲無限。惟爲其州憲法所制耳。夫合衆國爲州四十五。而據一九〇〇年之調查。人口八萬以上之市。爲數五百十七。則最近之市。尙無一律之證書。其故易解矣。哥倫比亞區之華盛頓市。屬於國。直受國會之編制。就此點論之。此市爲特例。城受治於委員。三大總統所簡任。國會所認可者也。合衆國市之無市長者。蓋惟此耳。

歐洲政治學者。欲研究合衆國政治問題。無論市政及其他制度。不可不先反其平素之觀念。卽英國學者亦未見其較歐洲大陸之學者爲稍異也。蓋英國亦如歐洲大陸。自太古以來。政治遞嬗。自上至下。淵源有自。舍晚近思想不計。社會上有治者。有受治者之義。共以爲然。幾無異議。法蘭西革命起。理想自稍改於法。尤甚。然卽在法亦疑信參半。可否紛擾。莫衷

一。是。今。折。而。言。美。則。社。會。階。級。主。義。今。固。音。沉。響。絕。昔。亦。曾。不。一。見。治。人。與。治。於。人。之。別。未。嘗。見。許。於。世。政。治。問。題。乃。集。社。會。全。體。之。力。通。習。治。術。以。求。適。用。而。已。此。旨。既。明。則。外。來。移。民。之。潮。流。常。爲。擾。亂。之。因。其。故。瞭。然。矣。蓋。移。居。之。民。自。四。方。來。大。半。在。故。國。受。治。於。人。比。至。美。國。瞬。息。之。間。遂。成。自。治。社。會。之。公。民。就。使。其。志。向。相。合。而。自。治。之。道。夙。所。未。諳。於。合。衆。國。憲。法。所。表。見。之。理。想。未。必。贊。同。此。類。僑。民。在。各。市。頗。繁。計。紐。約。一。市。之。戶。口。外。國。產。者。及。其。子。孫。居。百。分。之。八。十。則。凡。市。如。紐。約。者。其。通。習。治。術。之。問。題。將。授。之。於。一。般。經。驗。淺。薄。之。殖。民。矣。盡。合。衆。國。之。市。其。人。民。非。惟。多。不。諳。治。術。且。其。種。性。亦。不。同。故。美。國。之。市。非。僅。當。教。育。日。增。月。盛。之。民。以。自。治。之。術。也。且。宜。須。糅。合。種。種。分。子。以。爲。美。國。社。會。兩。種。職。務。僅。具。其。一。已。不。堪。其。難。此。學。者。所。知。也。今。也。二。者。並。行。其。困。難。可。知。英。國。與。歐。洲。諸。國。諸。邑。未。嘗。遇。此。難。題。也。

美。國。之。市。遇。種。種。物。質。的。問。題。與。東。半。球。諸。國。市。政。所。遇。者。截。然。不。同。除。巴。士。頓、費。特。爾。費。巴。的。摩。紐。瓦。林。及。紐。約。外。美。國。重。要。之。市。源。流。大。抵。甚。近。美。國。城。市。發。達。之。速。東。半。球。諸。國。皆。望。塵。莫。及。倫。敦。一。八。七。〇。年。後。之。柏。林。與。近。數。年。來。之。羅。馬。迫。於。擴。張。之。速。市。政。乃。籌。因。應。持。以。與。美。國。城。邑。相。較。或。可。分。廷。抗。禮。然。皆。爲。首。都。其。發。達。也。必。受。多。少。之。將。助。扶。持。況。迅。速。發。達。之。前。已。先。具。無。量。富。饒。之。種。子。而。美。洲。近。數。年。來。之。大。問。題。則。無。所。憑。藉。建。立。大。

市也。富饒之中點。無由尋覓。而公家之信用。其效乃廣矣。

如芝加哥市人口二百萬。七十年前。邊疆一小商港耳。此七十年中。百事均自田隴間來。民居也。水廠也。道路也。溝渠也。舉凡永遠之設備。一一於城市暴發之際。萌芽發育。此外若公學。若公園。以及市內各種紀念品。亦可指數焉。美洲之市。水源較歐洲諸市爲足。且設種種事物。在歐洲所謂一市之奢華。在美視爲尋常。幾以爲必不可少。其中以一切便利之物。賴電氣而立者。尤爲普及。紐約。薄羅克林二市。其電話之線。較英國全國爲多。故鑿地埋線之事。較外國各市爲尤繁重。（此實美國市政上困難之又一類）蓋線之增加。不絕且速也。地下布設之線方竣。而線之紐合待設者。又及前布設之數矣。

由此觀之。美洲之市有缺點。可以非議。實不甚奇。而如是偉大之成績。得之數十年間。斯誠奇耳。特建設繁而收效速。其害有二。一曰急求效果。而用費浩大也。幹練事業家。犯最大之謬誤。陷於奢靡。浪費。其情形正與此同。爲美人者。大半知美國城市受糜費之害。且受假公濟私之害。但酌計罪惡輕重之時。宜熟思各市所不得不經過之困難情形耳。二曰目前之要需不能供給。而爲設置永久事物。計縮減將來期限也。使美人能舉五十年來所聚之永久器械。而一一償其費。而目前之本分。祇在留意當時人民之生活。則進步必奇速。而弊端可以祛除。質言之。則造成大城市。與造成艱巨之工程。同必假以時日也。美國之市。常以其

大小而論不以所經之時日而論此言者所以不能滿意也夫誠使當道之人公正明察行無餘憾則以同數之費用必能得較大之效果此豈不然特就其物質一方之缺點而欲明白評論之此種特別困難不能不加之意也

其他未能達人希望之事卽鮮先見之明也使城市主政者具有卓見預計將來之長成而籌因應則留小公園之餘地且加以點綴亦易事也而無如其味焉不明也西方諸市於此或較勝大西洋岸諸市是誠大可憾者然亦仍踵歐人之陳迹而已舉世城市其改良皆先之以毀壞而後糜巨金以重建之未見有深謀遠慮預爲將來之機會需要計者美人不幸亦蹈此轍蓋半因城市發達奇速不能預料而人口增進之方向出於意計之外也華盛頓之會所建築東向意殖民將伸入東部也豈知市之發達反在西方議院乃背市面郊亦人類先見不足之一例也

美國之市平均論之其足使外人觸目生厭者未有若道路之粗陋與污濁也執此以與歐洲諸國衡則美洲諸市殊不能自滿然歐洲道路平善街市清潔爲期亦僅五十餘年美洲諸市街衢雖陋而平均計之較十年前已不可同日語且有種種困難爲歐洲諸國所無美洲嚴霜侵蝕地面較深鋪砌雖良易於破裂一也敷設煤氣管蒸汽管及電線時時擾動街道較諸歐洲爲多二也然此不過偶然之事而已根本上之困難則缺乏富裕之公費以致

諸至善以修理清潔使無減色也。其原因前既言之。然近十年來已饒有進步矣。然合衆國城市發達之際所呈之煩苦其原因不在此也。諸市組織政府編爲衆式。其起原不遠。巴士頓市在馬沙諸些州。其建設強在二百五十年前。而受市之特許。乃近在一八二三年。薄羅克林。現紐約市之自治町村也。其受紐約州之特許。乃在一八三五年。易言之。自鄉鎮政府至於市政府。其變遷不過追隨小區域之變。爲大社團耳。於此可見合衆國之大市與英國大市更有不同之處。英國與歐洲諸國大市舍小數不論外。其根本皆遠在往昔種種特權皆在封建時奪諸君主。至今尙有存者。市區之經費聲譽勢力仍有賴焉。至合衆國之證書則無此種權勢。不過一法律上之信券付團體以集合治事之權。而規定官吏職務而已。自鎮政府變爲市政府之本意。在在皆同。要在求設施迅速。且使團體之信用更可援助。以自謀其發達。鎮會議爲市民所集合。在小社會中行小事業。頗能達其所期。但社會潛滋暗長。其率甚速。則不得不籌應其所需。力求靈敏。則不得不藉手於團體之權。以市政府使用之。故市者由鎮來者也。則美人最初心目中所謂市。亦如其前日所謂村。鎮視爲共和國之地方。分區市證書不啻以市爲小州。一時誤會。開歷年艱苦閱歷之階。至今日始知市非小州。而有似乎營業公司有似乎州之代理人。撫今思昔。恍然於市政之謬誤。皆由前日缺漏之思想來。當其始也。欲造一市政府。其問官吏無權。足以致禍。其結果則官吏無權。

可以致福。當道羸弱。惡黨乃聯絡結納。多行不慝。而市政府之組織。助之互相推諉。不任其咎。夫保護人民之權利者。州也。非城市也。城市即保護之。亦曰州之經理已耳。是固然矣。然爲城市者。既爲營業公司。必當善營其業。非然則民困。前日之美。人惟不解此意。故無成績。可觀。逮觀念變更。而紐約與費特爾費。採用新式證書。集行政權於市長。授以進退行政部長之權。於一八八二年初。實行於薄羅克林。及薄羅克林於一八九八年正月一日。改爲紐約市之一部。其例遂爲紐約所採用。此種證書。實呈之利弊。皆爲吾人設想所及。有強毅行政官。則成績可嘉。有柔弱行政官。則有望皆失。然此二團者。頗躊躇滿志。共信較昔日所行之制。優美倍蓰。人無抗議。茲有暇細論。但言一顯著可取之效果。市長之任。定爲四年。凡屬市民。當知市政府之良否。全視市長爲何人。即此可以養成強固之輿情。使於一市之事。有休戚相關之感。美國城市。無過去之歷史。以爲人民榮寵。而每屆選舉。新來投票者。動以千計。有此情感。其值尤高。事至重大。亦甚簡單。即市民之居留未久者。亦可了然。簡賢任能。庶可有希望。且權力高。機會多。則可以有爲。賢者亦不至裹足不前矣。

費特爾費證書。有秉此理而設。一年前。本薛佛義州立法部。取而酌改之。後來市長於市。中一二重要職員。遂無選定之權。此案通過未久。而費特爾費之市長。約翰威浮。實用證書所付之免官權。卓有成效。致三十年來。敗壞風紀之黨羽。一戰盡殲。影響所及。輿論一變。前此

主張削權之州。長召集立法部開臨時會。請其消棄一年間自己贊成之原案。而費特爾費之證書遂復舊觀。事每以成。敗論當時主張此制者。皆謂州長有權必得善果。徵諸費特爾費。而其言信矣。辯護市長集權者曰。在美國市中。其情形足令政黨主謀藉長理政治機關之力。駕馭市政府。大官小吏之權。是其現象。爲合無限權力於一己。而不負絲毫責任也。弊甚深。而法律似不能及。欲救濟之。惟有擇官吏之不能謝責者。付以政黨謀主所能得之權力。假令市長自認爲黨人之傀儡。爲其所用。則人民欲去黨奸。去其傀儡。可矣。是一擊之力耳。市長而誠有心具此權力。當能抵抗政治界之蠹也。此說不乏理由。後來事實頗足以證其義之確。最善者。乃近今費特爾費所經歷也。

市之曾採此種證書而廢之者。惟倭海州之克里芙雷。蓋因該州採用民法。規定全州用一律之證書也。近二十年頗多主張廢各州自有之證書。而以普通法律依市區之大小。分爲若干類。依市之類而定證書之式者。倭海之化繁爲簡。實爲其一例。或者市長之權。賴此稍增。特終不如紐約與費特爾費之一洗舊態耳。

舉一州之市。而付以同式之證書。其詣漸漸推行。同時亦有主張各市用同種計核法者。倭海州之民法。齊一計核之法。州有稽核員。檢查每市帳目。其道惟一。外有全國市政會社。以私團之資格。激起公衆之感情。使知此等法律爲時所需。鼓吹政府使規定而踐行之。其

於改良市政功未可沒持之以久成效未有限也。

一種有機體之問題。與市證書相維繫。自古迄今似未能少爲解決者。則關於市政府立法之問題也。有數市者立法部有二院。名稱各異。皆具州上下議院普通之性質。例之最顯者爲巴士頓與費特爾費。紐約州諸市其立法部僅有一院。或稱市老院。或稱普通院。曾無辨別。然無論一院二院。市甫盛大。卽不能滿意其始也。欲實行地方自治。使達極點。故授二院以大權。其後濫施是權者在在皆是。其範圍乃幾於無地不縮減。紐約市著此意於大紐約證書中。市老會之權。舍爲協理機關外。幾全剝奪。所存者。授平民以選舉權一事耳。然猶濫用此權。故一九〇五年更取而授之。市豫算分配院矣。諸市立法機關有此困難。其結果如何。未易言也。有時似將試行市政。不藉手於立法部。然三思之餘。事端之有資於立法部者。正復不少。故眞肯主張廢棄者亦闕。其無人然則此問題也。謂之未決。誰曰不宜。美人常曰。純然共和之社會。欲使立法部超出行政部之上。實爲可危。觀於此。而其言益信矣。市老之品性。進步可見者。殆惟芝加哥一市而已。

上既言紐約市豫算分配院。不能不略論之。蓋此院在美國大市政治計畫上。甚爲重要。數年來執行重要職務。盡善盡美。院有市長、審計員、市老院長、及自治區長五。市老院長全城人民舉之。區長則分市爲五。每區舉一員。前三員各得投三票。使院中權力不致旁逮。們罕

坦及薄羅克林二區人口。遠過其他三區。故區長各投二票。餘三區投一票。全場共十六票。每議案提議於會場。欲求遵行。宜得十二票。第二次開會。得過半數九票。即可頒行。由是則三市吏苟能同意。即可掌握此院之政權。苟不同意。即在第二日。亦必二市吏及數區長意見相合。而後可以立法。數年來。院中管理財政。饒有成效。一八七六年。市政委員會伊伐司爲會長。報告中提議。掌理財政機關。宜由納稅者選之。其意蓋在此也。所建之議。不爲輿論所許可。戛然墮地。然在紐約市。則賴有預算分配院。其所懸之的。已達而此。外未有一市起而仿行。亦奇事也。今日市債。非此院贊成。不能舉行。有時預算分配院借有限數之債。不可經市老院之認許。而市老院借債。則不能無預算分配院之同意。選舉權之管理。近亦自市老院移而付諸預算分配院。紐約解決市老院之位置。其意在存會之名。而以豫算分配院代。其實於茲可見矣。抑二者之優劣。安由而判乎。蓋有二因。在豫算分配院爲一市最重要官吏。所構成。公民全體選定之。官吏所駕馭。美國通例。其官吏所求之選舉區。愈大則其人愈有能力。亦復無疑。情狀不常。此例有時而窮。特舉大概言之。則州選舉國選舉所循之恆則。未必不適用於市選舉也。市老院員。所以不能盡如人意者。其病在分區選士之習慣。任職者必寓於本區。他區人不能越俎。市任意分爲無數之市區。常有數區賢才。消乏。欲求一富有經驗。能力能以智慧忠直管理一市者。憂乎其難。不才者因得濫竽要職。若選全市代。

表則全市之人民皆可被舉。範圍廣而賢者自多。此其一因也。且預算分配院之分子必與市之大事時有接觸。卽此接觸而意爲之定目光爲之遠。故此廳中人員對於一市大抵懷責任之心。較諸小區之代表接觸一市之事甚疏者大相逕庭矣。此又一因也。

一州之憲法若不保護其市使於條目不爲立法所干涉。則市長對於其州立法部之關係困難逾恆。美國難得良善市政府。故力圖修改證書。冀有裨補。於是諸州立法幾無不養成習慣。舉證書而任意變更之。常以政見爲指歸。不恤拂市民之願。流弊甚深。乃設種種方法以保護市府。紐約一八九四年採定憲法修正案。議案之有關一等市者。先交市長而後轉呈州長。市長得議案後。職在咨詢衆民。無論贊成與否。於十五日內當將議案交還提議之一院。使市長贊成。則卽交州長。求其可否。卽市長否認。立法部亦可覆行通過。逕呈州長。不再送交市長。市之小者。對於議案之意見。立法部與市長同表示之。由是議案之關於某市者。不能如前此之未經本市同意。卽貿焉通過。市中意見藉可佈告萬衆。不獨此也。就實際言之。則苟非重大法案。致市與立法部政治上之意見有不同。則市長之斷語常爲最終者。他州補救此弊。其法各不同。米蘇利、加利福尼亞、華盛頓、米內蘇達、卡羅拉多。畀市人自定證書之權。而不容立法部修正其一例也。

美國諸市。亦如世界各市。近二十年來。有擴張市業之傾向。公有產業。公有廠所。而公治之。

惟此種傾向在美之進步。不如其在他國。推求其故。不必由於人民天然保守。要由於推廣市業之處。其成績不足以策勵他市使步武也。就水政言。自紐約市以下。諸市大抵行之有效。燈政則成敗不一。而通衢鐵道之敷設。經驗甚少。實無足置論。然美人近日創設公益之傾向。二十年中。今爲最強。亦不容掩也。一年前。芝加哥市投票決定電車鐵路。由市主持。其市管理電燈。則爲時已久。紐約市已管理渡頭。今復攫其次。且試營電燈業。循此已往。不久必更有以進。海濱古市。則事業問題。爲財政問題所縈擾。蓋其間管理公益之特權。永久頒賜。收回特權。則當預償相當之價值。時久而市日以大。特權益復可貴。欲收回之。益復繁難。國內新州諸市。鑒於此患。爰定一期限。以便恢復。故西部各市創設公業。其進最速。所惜者。私人利害與公衆管理常相抵牾。進步亦因之紆徐。而不齊耳。無論何種社會處進退。兩難之地。必躡躑不前。市之動作。苟範圍擴張。人多以爲政奸之威勢。且愈重。變本加厲。鴉獍乘之。而私人管理事業。則對於市政府之態度。仍似有一種財政上之趣味。此趣味或謂爲政奸權力之根基。私人利害。何時不思達其所欲。鞏固其位置。濫用錢財。暗行賄賂。皆優爲之。孰肯瞻前顧後者。故掌市政者。實不知何去。何從。但據現情而論。則市業之伸張。後二十年。必過於前二十年。卽公衆特權。尙在私人之手者。亦盡力置諸公家監督之下。在紐約州中。此種特權。已確定爲可稅產。且州庭判決。已爲合衆國大審院所認可。有此課稅。可見州

之管理特權。幾已完全。而將來用公衆管理法。未必不更甚於前也。

觀以上所述梗概。足見近日市政上顯著之傾向。影響於立法者矣。此外如公衆衛生及清修街道。美國諸市進步尙穩定。易言之。則今日諸市地方行政之程度。較二十年前實高一級。就紐約觀之。蓋無疑義。執一人之目光。射及他市。似覺其不輸紐約。然近二十年中。市政腐敗之式。大有變更。幾近於暴革。往日貪官污吏。公然盜公家之財庫。至一八七一年。紐約市都伊度黨傾覆以後。此舉羣以爲可危。鮮有犯者。奸宄之徒。乃顧而之他。塔曼乃堂首領。某得勢之時。曾在紐約公言於立法委員會曰。『我置身政界。固無時不爲私囊也。』說明近來新技。其言可謂簡短。意蓋謂彼一生以政治之勢力。爲箇人利益之淵源也。例如求特權者。必先親政黨謀。主求契約者。亦然。求授任薦舉者。亦然。夤緣之術。已貫注政治全體。深不可拔。近日有著一書。述及塔曼乃堂。又一首領。公然辯論。謂世間不乏『忠實之夤緣』。意謂有政權者。利用之以博私苟。不于犯刑章。斯爲合法。此不僅少數與合衆國人壽保險公司相關者之言。其所由來。末由偵知。究由團體之如塔曼乃者。而及於私業。抑反其道。歟。作者之意。則主前說。蓋如塔曼乃堂之團體。深殖州中。年復一年。不至敗壞。市民之德性。不止也。然美國近年繁盛。超絕今古。自一八九八年以來。因繁盛而蠹蝕道德。其勢力。未有不見於國中者。則良心之淪喪。亦半由於此歟。所幸者。貪污之舉。或涉公事。或涉私德。苟迫而

見天日必爲輿論所不容。近十一年中塔曼乃堂曾失敗二次。前六十年中僅一見之。關係人壽保險事業之醜事傳播已多。受影響最著之三公司。其總理已先後辭職。將來爲公家利害計。必立法以管理之也。

國之廣大如美洲者。欲舉其市而概言之。勢有所不能。然在紐約市中。全國播種之傾向。皆可以見。且達極點。則可斷言者也。居於今日。亦與居於前日。作是篇時同。不妨曰。研究市政問題者。未嘗失望。回顧數年來。事實足以鼓勵其志者。多足以沮沒其勇者。少。雖合衆國城市。爲全國政治最弱之部。今猶如昔。而在千困百難之中。非特聯鑣競進。且能日上一竿。則以今日較之二十年前。無多讓也。

美國城市有缺點。且多特別之困難。既言之矣。今尙能侈然言美國之市平均計之。未見每況愈下。亦誠可躊躇自滿者也。人命財產大抵較曩昔爲安全。昔之城市小。今之城市大。區域廣。則安全減。亦人所當料。及然美國市民安樂如故也。十數年前。紐約與薄羅克林二市。竟不能求一公正之選舉。近十年來。循現行註冊制度。或無一次選舉。不可謂公正。惟最近始知選舉櫃式及檢票方法宜更改耳。諸市衛生。未嘗腐蝕。平均言之。且益健全。故此問題大體而論。向善之步。雖緩而實。未嘗稍間也。遇特別困難之情形。無前型之足。仿而欲試行市政。則歷困苦之境。搜煩重之費。而後得良法。亦固其宜。卽以後來論。欲求進步。舍是

無他道也。美國五十年前，即紐約城中，亦力求以私設救火團治火，膠執一見，曾不之悟。今日引爲奇談。夫安知由今十年，美人回顧今時市政之恥辱，其驚異之情，不相同耶？誠使諸市發達，漸趨穩流，百物咸備，衆需畢供，其物質上，且與歐洲諸市相近，既能此矣，則路階之改良，街道之清潔，可翹足而待也。

故可斷言曰：美國之市，雖不免於譴責，而當贊許之處甚多。夫普及選舉流弊甚多，人盡知之，而在城市，其弊更易見。美國國民權利新舊同享，投票人民，日有所加，大半自外國來，欲使與美制相融，非假以時日不可。城市藉公立學校之制，盡感化外人之職，不爲不力，不爲無功於此。而謂市政問題起於普及選舉者，少亦矯詞也。然沸騰之流質，不能因其表面有浮渣，遂謂本質不良，或用法不善也。美國所行之普通選舉，非惟爲現時鞏固安全之一要素，且爲教育市民之大力。美國有智與力之工人，大半普通選舉之產物也。且財富宏多，既無相傳感激比鄰之念，又無普通選舉制迫擁，有產業之人，稍稍留心全體之公益，社會情狀，殆不堪設想矣。

美國諸市所遇實際上之情形，如是其艱困，恐無他種制度可以勝於今制也。敢爲美國制度辯曰：此種制度，適於長成，適於感化，異方人民絕少，磨擦雖城市進行，罅漏疊見，而自問題一變，今態以後，日有所進，年年向善，熟知歷史者，皆能見之。夫美國城市之處，理亦終爲

甚難之題耳。然而難則難矣。殷殷屬望。理由猶孔多也。

第五十一章 政黨及其歷史

美國政黨之歷史。始於一七八七年費特爾費之憲法會議時。當該會議之磋商憲法草案也。已有相反對之兩傾向。至新憲法付州會議表決後。兩方面之罅隙乃益著。兩傾向中一離心而一向心。一在維持各市民之自由及各州之獨立。除外交軍政外。凡立法行政司法皆不受中央政府之限制。一在使諸州隸屬於中央政府。而付政府以大權。

反對憲法者。謂其不利於諸州。諸州頗惶惑。因有數州要求憲法中附入修正條件。始克承認。卒允其請。三年之中。一一修正。至華盛頓選爲總統。上下兩議院成立。行政機關於焉發軔。曩昔相反之兩傾向。舍施又發。不僅見之於國會。且見之總統之內閣。財政部長哈密而敦。主張中央集權之策。國務部長劇富遜。則望聯邦政府之權力。僅限於外交事件。主張中央集權者曰聯邦黨。聲氣常相通。當時適起一事於其間。令聯邦黨結合益堅。反對者亦得團合散沙。別樹一幟。

此一事者。卽法國共和政體成立及英法宣戰是也。聯邦黨以法國一七九三年恐怖時代。殺人如麻。心爲之恫。乃勸告政府嚴守中立。益信中央主權之可貴。創議集權於中央。俾政府有展布施行之餘地。劇富遜一黨已退居行政部之外。頗醉心於法人情感。仇視英倫。倨

傲不恭之態。欲制限中央政府之干涉。望諸州獨立。地方自治。人民自由。胥達於積極地位。此黨名共和黨。又名民主共和黨。即今日民主黨之鼻祖也。此兩黨派固皆主張共和政體。反對君主政治。惟劇富遜尤深信人民主張放任。不甚尊重權力。質言之。一黨則爲自由之羽翼。一黨則爲秩序之代表者也。

此兩傾向之相反。不僅於外交政策及立法有然也。即對於憲法之意義及使用亦然。聯邦憲法。舉互相水火之意見。而節節調溶之。常不能無疑義。其文字間自不乏兩可之處。黨人精敏。日夕探索。而解釋之。以便私圖。不能免也。哈密而敦。以明慧之眼光。視察一切。於憲法中。凡關於國會及總統有權力之處。力爲引伸擴張。欲立一相統屬之機關。使此等條款。皆有實效。劇富遜與其徒黨。則奔走相告。提倡人民最重之箇人主義。雖非欲改正憲法之明文。然伸展本文之意義。擴張中央集權。則期期以爲不可。於是兩黨萌芽。生長各守其主義。各戴其首領。各有喜怒愛惡之感情。

其初也。聯邦黨之所以占優勝者。因鑒於諸州同盟聯邦政府未成立以前之舊同盟會力量薄弱。故有識之士。皆優容中央集權。華盛頓於兩黨初無所屬。然迫於事勢。且爲哈密而敦勢力所牽掣。亦左袒聯邦黨。比亞丹約翰繼爲總統。聯邦黨一子失勢。遂輸全局。一八〇〇年選舉總統時。哈密而敦之理論雄辯。遂不敵富劇遜之巧謀。毅力前者喚國民之理想。後者利用國民之

諸教師爲對敵蓋宗教師得於其清教州內推廣勢力及於政治界與十七世紀蘇格蘭長老會之教師推其勢力及於政治界相似也。

劇富森不特爲共和主義之代表且爲地方共和主義之代表謂政府實贅疣任人民自由人民亦能各盡其天職權力無不暴虐故反抗權力必有理由凡一地方團體在其本地範圍內處理一切公益事宜籌措經費因時宜而分配之罕受外界權力之干涉如是者乃可爲近於眞自由人民此皆劇黨所篤信劇所代表者也。

新英倫諸州地方自治制以人民議會爲政治機關且無蓄奴之風宜爲合衆國中共和主義最盛之地乃不料聯邦黨以此爲根據地抑亦奇矣此其故一由於清教徒痛惡法國革命家無神主義一由於航業家及商賈切望有強大之中央政府能與英國締結條約切實施行以利商業且望其能改革幣制創建國家銀行蓋當時實業界之利害已與地方利害同播影響於政治界矣。

商業界與製造家論其財力智力與通力合作之習慣宜占優勢乃反爲農業家所勝蓋有故焉一由於獨立戰爭時之共和知覺深印於國民之腦自一七八〇年至一八〇〇年由童稚而爲成人者莫不心領神會一由於聯邦黨之失算然大半因劇富遜偉才能使素無紀律之民主共和黨人共就範圍也是以在自由國中人民有普及選舉之權利不善於約

束者常渙散無歸宿組織完全者權力乃推行無限量此奧義美人早窺見歐人則至今始發明之。

聯邦黨人民解釋憲法主張寬泛惟寬泛而後聯邦權力範圍可以擴張也然苟遇事之關係於地方利益者亦拒絕國會抵抗總統勿使立法部與行政部侵越其權限當一八四一年新英倫諸州中之數州竭力反對英美交戰爰各舉代表赴哈德福議會提議弭戰善策限制國會制定商法之權力人頗疑其秘密運動欲使商業繁盛諸州脫離聯邦團體是聯邦黨未必常右集權主義也即民主共和黨一旦握權亦未嘗不欲擴張中央權力達於極點就憲法上總統及聯邦政府之權而引伸之也

有一事爲世界所驚異而他總統所未敢爲者即由法國拿破崙破崙手購得密士失必河以西路易西安納是也劇富遜不商之國會毅然行之國會無如之何追認之然劇富遜與其同黨中人共信苟恪守憲法即國會亦無權購大地以關新州事處兩難購之則破壞憲法不購則在國境之西留一強鄰將來或爲我敵共和國坐失時機養癰行且貽患二者必取其一劇黨乃不得不立說以自圓或曰寬解憲法本吾所反對然今異於昔或曰苟僅僅破壞憲法藩籬即可購路易西安納則憲法藩籬不破不止其說亦險矣

一八一五年至一八二〇年聯邦黨消滅而民主共和黨乃獨立無匹敵然在合衆國舊政

黨甫消滅。新政黨即踵起。一八二〇年舉們羅爲總統之民主共和黨人。顯分畛域。克雷亨利與哲克孫兩人對峙。各相仇嫉。至一八三〇年左右。遂分裂爲兩大黨。不數年而其他小黨派。悉爲此兩大黨所兼併。此兩黨中。其一名民主黨。繼述劇派共和黨之主義及遺習。主張保護諸州權利。嚴釋憲法。此黨賴南部諸州與全國農民以立。故亦主張自由貿易政策。又一黨初名國民共和黨。後改稱輝格黨。多代表昔時聯邦黨之政見。例如整頓稅則。保護製造業。支出國帑。改良國內公益事業。又主張擴張軍備。此黨借助於新英倫諸州及中部諸州。易言之。則借助商業製造諸州也。特不全恃之耳。是時有一至激烈之新問題起。一八一九年。米蘇利領土。請加入聯邦團體。爲州。議會中大起爭論。謂蓄奴之風。應否許其行於該州境內。南方議員多贊成之。北方議員多否決之。假令無調和之舉。聯邦團體且有解散之虞。兩黨顧全大局。卒於翌年限定蓄奴之界。不越過北緯三十六度三十分以北。一時風潮雖息。然起於倉猝。令人心驚時劇。富遜年已七旬矣。謂茲事震人如午夜之警鐘。洵不誣也。一八四〇年以後。事勢益形危險。先是新州加入聯邦團體。必自由州與鬻奴州牽連而入。自成對偶。惟南北部之大小不均。南部狹而北部廣。至後可闢爲州者。皆屬於北緯三十六度三十分以北。則牽連配偶之術。必不復能行。聯邦上議院中。每州得占兩席。其初無所偏徇。自由州與蓄奴州。勢力相等。然日後新州加入。勢必趨重於北方。致失其平。南方人驚恐。

將來國會立法不利於蓄奴。故一方割攘推格薩斯曠地。一方見北方革奴黨意見漸長。心悸焉動。

鬻奴之風。推行於米蘇利河以西之一事。是一八五〇年間最要之問題。而爲全國人所注意者也。是年有加利福尼亞者。不染奴風。諸求國會加入聯邦同盟。作爲一州。事態益急。情感繁生。苟於此爭得勝利。則無往不利矣。當時兩大黨感游移。莫決。北方民主黨素抱革奴制主義。南方同黨中人不敢與之割席。北方輝格黨亦不願爲己甚。失南人之歡心。彼此通融提議互讓之策。其實利於蓄奴者。兩黨力主和平。勉力保持聯邦團體。殊不知事情感情蓄勢已久。一發不可制。欲保全其黨派。反失信於人民。使經心政治。寶愛意見者。均聯袂而去。殊可憾也。謂予不信。請觀其後。

至一八五二年。民主黨權幾全入蓄奴者之手。行且武斷。謂以憲法論之。國會無禁止領土內使役奴隸之權。信如彼等所言。則一八二〇年米蘇利之調和條件。宜爲不合憲法。宜無效。一八五〇年間。克雷亨利提出互讓策。許加利福尼亞爲自由州。加入聯邦團體。又設奴隸逋逃律。獻媚南人。因之輝格黨首領信用銳減。一八五二年選舉總統。黨人大敗。殘餘之勢力。幾不可收拾。至一八五四年。組織于薩斯爲領土。議案中有奴制存廢。任人民自行決定之條。實等於推翻米蘇利前案。輝格黨又敗。遂潰。

輝格黨中克雷亨利與威白斯二人皆著名之雄辯家。疲於黨爭。未被選爲總統。心灰望絕。均於一八五二年逝世。亦事之巧者也。是二人與前二年逝世之嘉魯洪。皆爲當代典型。雖不能追蹤華盛頓哈密而敦。然後起之政治家。中外亦無與比肩。此三傑物化。實爲美國政黨史第二期之結束。一八二〇年迄一八五六年。期中黨派爭端大半已爲史家著述之資料。惟政治觀念漸趨於共和。以外復有三大結果。(一)合衆國與舊世界羅巴_{即歐}人事分判不相侵越。(二)增進人民國家思想於西北兩部諸州。尤爲發達。南部鬻奴州之人民脫離聯邦團體之思想。亦與之俱長。(三)黨派組織之複雜。機械益發達。且採用至要主義。以爲機械之根據。凡享受官職者必限當時愛戴總統之人。

輝格黨既已瓦解。民主黨一時又獨擅勝場。然未幾又起一反對黨。北部諸州人民見南部

鬻奴州日益專橫。咸有戒心。及見特萊司各脫_{一奴隸}事件。大審院宣告判決之詞。益爲駭

愕。事在一八五七年。其大意謂國會在無論何地。無禁止鬻奴之權。鬻奴者儘得任意攜從。

奴隸實爲產業之一種。憲法實保護其所有權。先是北部人民已由輝格黨頽垣敗壁之中。

合衆黨而爲一新黨。先是亞美利加黨與自由山黨均與輝格黨聯絡。一名之曰共和黨。即

今之共。於一八五六年選佛來孟爲候補總統。此案出而黨勢益堅。

當時民主黨中適起內訌。一八六〇年選舉總統時。黨員不克一致進行。屬於南方者選一

人屬於北方者選一人而游移中立者亦選一人。共和黨乘隙選舉林肯爲總統。竟獲勝利。於是鬻奴之十一州相率脫離於聯邦。而國內戰雲起矣。共和黨組織之初。主張鬻奴之風。國會得制限之。且訾詆特萊斯各脫案判語。南北戰爭起。咸保護聯邦團體。堅守聯邦主權。權力之擴張。前此未之聞也。戰爭結局。而征服奴隸諸州。不得不重爲組織。已釋之奴隸。宜令各得其所。困難又生。南部人民虐待已釋放之奴隸。虐待移居之白人。慘無天日。聯邦政府勢必起而干涉之。而權力界限問題。仍不能忍置。蓋民主黨於南北戰爭時久已寂然。至是已重整旗鼓。以保護諸州權利爲己任。監察聯邦政府。使不得非法干涉也。以情勢論。不得不推翻特萊司各脫前案。且關於奴隸及種族平等諸問題。急須斷決。此所以有憲法修正三條件也。洎乎白人重掌南州政治。北軍以次撤退。地方亦漸平定。至一八七六年選舉總統。而戰爭問題與奴隸問題已冰銷雪解。雖共和黨竭力鼓吹。而多數選舉人已不復注意矣。

此次選舉。可稱政黨歷史第三期之結果。是卽共和黨發軔與全盛時代也。此黨以抵抗鬻奴風之蔓延。而成立以撲滅鬻奴風之積習。而進行迫於時勢。擴張中央權力。達於極點。今既行其黨綱。達其目的矣。新問題繼起。黨人無解決之方。是舊目的逝而新目的未定也。民主黨保護改造諸州之權利。評論中央行政權力之過度。亦已兩散烟消。事成過去。對於戰

後。新。生。問。題。及。前。此。攔。置。戰。後。重。提。諸。問。題。亦。無。解。決。之。方。雖。兩。黨。不。改。常。度。各。守。其。主。義。然。其。所。謂。主。義。對。於。時。政。問。題。使。全。體。人。民。各。分。意。見。者。其。直。接。關。係。甚。少。也。

以。上。三。期。中。有。兩。種。水。火。不。相。容。之。反。對。力。貫。徹。美。國。政。黨。史。有。時。顯。著。有。時。爲。一。時。急。務。所。蔽。常。存。不。泯。其。一。卽。中。央。集。權。制。與。聯。邦。自。治。制。之。反。對。民。主。黨。主。張。諸。州。自。治。以。此。爲。口。頭。禪。彼。反。對。者。則。甚。願。中。央。政。府。權。力。強。固。範。圍。擴。張。雖。罕。明。言。主。義。固。在。此。則。第。一。期。聯。邦。黨。第。二。期。輝。格。黨。第。三。期。共。和。黨。所。主。張。者。也。第。二。反。對。其。根。據。深。所。被。者。遠。迹。象。不。如。前。者。之。著。明。美。人。之。承。認。之。也。亦。不。如。其。承。認。前。者。之。由。衷。蓋。一。則。偏。重。箇。人。自。由。視。爲。社。會。最。高。之。產。業。一。則。謂。箇。人。一。時。之。情。感。宜。有。以。制。限。之。一。貴。自。由。一。貴。秩。序。世。界。之。人。類。無。古。今。無。中。外。智。力。感。情。各。有。不。同。此。二。者。之。反。對。力。永。不。能。消。弭。美。亦。不。能。自。逃。恆。例。也。

此。反。對。之。傾。向。於。創。建。共。和。國。之。先。哲。中。各。有。著。名。之。代。表。一。爲。哈。密。而。敦。睥。睨。一。世。以。人。民。爲。不。足。信。任。其。經。天。緯。地。之。才。爲。一。大。政。治。家。欲。創。立。強。大。政。府。致。招。人。所。忌。甚。且。謂。其。欲。步。武。英。國。組。君。主。政。體。劇。富。遜。則。反。是。以。爲。政。府。實。贅。疣。設。之。或。有。害。苟。界。人。民。以。數。足。之。自。由。自。能。百。事。咸。理。有。是。主。張。盡。力。以。貫。澈。之。與。劇。富。遜。立。於。同。等。負。責。之。地。位。者。從。未。有。能。及。之。者。也。

第五十三章 指名會議

美國選舉。各有兩次選擇。兩期競爭。其一黨派於其黨內選定候補者。其二兩黨相對以爭位是也。前者常較後者爲重。競爭較烈。蓋諸州中有多數區域。一黨之勢力。遠勝於他黨。其候補者定可當選。名雖候補。不啻已正式當選矣。

遴選候補員之方法。州州相似。彼此一律。自上級至下級官吏。小自市議會之區議員。大至總統。此法不變。惟職權愈高。則選舉範圍愈大。競爭之勢。愈烈。引起之情感。愈銳。耳。選舉候補總統。在美國制度中。爲饒有趣味。不與人同者。故宜詳細考察之。由人民議會指名總統。與他政治上之制度。同。蛻化而成。非一朝一夕事也。最初兩次選舉。舉行於一七八九年及一七九二年。無庸指名候補者。蓋一。致。選。舉。華。盛。頓。也。一。七。九。六。年。華。盛。頓。宣。言。退。職。一。黨。則。選。亞。丹。約。翰。一。黨。則。選。劇。富。遜。此。皆。人。所。默。認。亦。無。須。正。式。指。名。也。

一八〇〇年第四次選舉。意見不能一致。聯邦黨多數欲再選亞丹約翰。國會中聯邦黨議員。集合扶助。似徒多一舉。民主共和黨雖一致舉劇富遜爲總統。而副總統之候補者。則猶豫莫定。於是該黨之國會議員開會議。推薦勃亞倫。此僅一小議會。亦一秘密議會。然不惟爲國會黨會之濫觴。且爲政黨指名議會試行之權輿。誠一紀念也。

一八〇四年舉行正式指名議會。共和黨一致選舉劇富遜爲正總統。紐約州人克林頓爲副總統。一八〇八年兩院中占多數之共和黨議員全體集會。舉曼迭生、克林頓爲正副總統。一八一二年及一八一六年亦如是。當時頗有人訾議指名會議。謂國會內此種黨派舉動。徒逞驕恣。剝奪人民之選舉權。絕不慮及復選舉人將失其自由也。於是異議沸騰。不平之鳴。每屆選舉。有增無減。故一八二〇年集會之少數人。無所指名。至一八二四年兩院民主黨出席於指名黨會者。僅六十六人。當時應出席者有二百六十一人其餘均聲明不承認指名議會。辭而不赴。此次所舉之候補者。開票後僅列於第三等。一朝失敗。不復有生氣。當時時勢所趨。咸傾向於平等。萬事胥由人民之判斷。黨會卽能苟延殘喘。亦終歸於盡。自一八二四年以後。國會議員之指名會。不復活矣。

然當時別無善法。一八二八年丹尼西議會及他州之人民會集。推薦哲克孫。反對之者。咸推當時之總統亞丹昆塞爲候補者。不開正式指名會。至一八三一年。當時之兩大黨。安梅遜及民主共和黨召集諸州代表。各開大會。從事於選舉候補正副總統。至一八三二年。則有後改稱輝格黨。第三之國民大會。皆青年黨員組織而成。此會贊同輝格黨指名候補者。而加以決議十條。是實指名會發表政見之嚆矢也。哲克孫之同志。亦步武輝格黨。而開國民大會。指名哲克孫及范布倫。一八三六年之選舉。哲克孫派之民主黨。又開大會。而輝格黨未開會。一八四

○年之選舉。民主黨及輝格黨均召集諸州代表。各開大會。又有革除奴制黨。雖成立未久。團體不大。然亦開指名會。自是以後。凡選舉相爭。皆奉此爲常例。各黨派之指名大會。遂與憲法所載之選舉規則同。爲政治機械之一部。在哲克孫時代。政治上共和主義最爲發達。而此指名會之制度。適興於此時。若合符節。且表明其現象焉。有此制而專心政治者。各事其事。各用其勞力。尋常公民無暇奔走政事。然選舉代表。代任指名之職。無損於其本有之權利。一舉兩得。惜乎純美之制。不可以久。營私者巧於舞弊。而一般賢能無偏倚者。反不克當選。其流弊也。一八四四年。國民大會中。嘉魯洪不許提出其名。以作候補者。其言曰。我而早知指名大會之愈多弊害。則決弗同毀前此議員豫選會。

由是知一七八九年迄一八〇〇年。實無正式之指名會。自一八〇〇年至一八〇四年。指名候補之權。實操諸議員。豫選會自一八二四年至一八四〇年。指名選舉之事。初非正式。不過由州議會與人民會集而選舉。紓徐委婉。漸由散漫而生條理。卒乃召集全國代表。開特別會議。此法從一八四〇年始。傳至今日。甚適用於人民政治上之習慣。當不致遽爾廢絕也。

然國民大會。由草創而組織完全。亦非旦夕可期。最初之指名會。集羣民於一堂。絕無規則。至今日之制。則純爲代議團體。由代表者組織之。此等代表。皆由州中黨會選舉。且各有委

任書。

案憲法明文。各州所選總統複選員。其數等於選出國會議員。如選上院議員兩名。則複選員亦兩名。下院議員之數。應選若干名。則複選員又加選若干名。

指名會者。各州應選出之代表。二倍於複選員之數。此代表人各由本州地方指名會中選出。區指名會每區選二人。州指名會每州出四人。名之曰全州代表。各指名會皆爲初會代表。結合而成。故地方指名會之內容。視初會內容而定。而國指名會之內容。視地方指名會內容而定。代表各有一員爲副。與代表同時選定。代表者有事不克出席於國民大會。副員有代理之權。否則代表人出席。副員無發言之權。

每州代表團體。必有領袖。彼此聯絡。結伴赴會。且旅寓一處。卽以其他爲機關部。以期聲息靈通。會中依指定席次。團聚一處。臨時亦開會討論。以定進行方針。大州代表團體。或有意旨未定者。其會議殊令人注意。新聞記者。每多方探訪意見。冀得其指名之真相。每州領袖。可代表全體。宣布其意見。如領袖者之宣布有疑義時。則歷唱代表之名。以次投票。各州之代表人。將以團體之多數意見而投票乎。抑以箇人之意思而自投所知乎。此一大問題。早有人激烈爭論之。今日共和黨循一八七六年與一八八〇年之往例。許代表人各自投票。卽州指名會囑其可否一致之時亦然。民主黨人。則恪守州人之重囑。以多數代表之志願。

爲全體之意思。是卽所謂單位規則也。如州會不以單位規則限其代表。則仍可各自投票。在各領土及哥倫比亞聯邦區域內。爲欲維持黨派之生命。亦許其各選代表。參列國民大會。然選舉總統之時。無過問之權。近時印第安領土及亞拉斯加。亦遣代表。有數州爲反對黨勢力圈。有數州爲本黨勢力圈。反對黨範圍內。諸州不乏本黨之人。特其可。否。愛。惡。於。將。來。選。舉。總。統。時。絕。無。關。係。耳。然。在。指。名。會。其。權。利。與。他。州。代。表。同。蓋。所。以。保。持。黨。派。之。趣。味。元。氣。於。黨。友。占。少。數。諸。州。也。然。絕。無。影。響。於。選。舉。之。區。域。因。之。得。掌。抉。擇。之。權。此。等。代。表。人。率。多。庸。碌。無。表。見。較。諸。黨。人。勢。力。圈。內。之。代。表。更。易。爲。利。祿。所。熒。惑。前。所。記。述。乃。國民大會組合之法。下更述其議事狀況。

指名會每於夏間在選舉總統之前開會。選舉總統在十一月。指名會常在六月七月。其會場必在繁盛之城市。以其有旅舍可容會員。鐵路以便交通也。全國黨委員會召集議員。報告開會。是爲指名會之首幕。假定臨時主席。如有反對者。卽付之表決。表決時常可見各派勢力之強弱。於是任命治事員及書記。規定議事細則。且指定多數審查會。（檢查委任書會又掌理議件會與焉）暫行休會。至各委員提出報告。乃復開會。

第二次開會。首先頌禱。然後舉定正式議長。就任時。常演說。掌理議件會之報告。苟已完備。

卽行提呈其議決條件卽發表政見而縷述黨策調和黨中各派之意思無微不至苟遇疑難問題不能融化各派之意見則須善爲措詞或刪擯不錄假使各代表人對於議決條件有否決者得起立請修改惟贊同者常居多此等委員皆素有經驗其議決之案必可浹洽輿情不增損一字。

其次卽歷舉有志爲候補員者而指名之諸州之名逐一臚唱某州而有某人遂由該州代表之有力者登壇演說揚揄其功且或隱刺他人繼另由一二代表贊成之於是續唱各州人名如前以迄於終指名之數平均止七八人逾十二者甚鮮。

凡此皆不過事前之準備至是乃達最後之階級卽於指名諸人中選定某某是也書記就諸州之名依次臚唱各州代表領袖應之報告票數如云甲得六票乙五票丙三票之類但依單位規則一州多數之代表贊助某人則全體贊助之唱畢核算票數宣布其總計按共和黨規得全數投票之最多數民主黨規得三分之二多數卽爲當選他無所事惟使全場爲正式一致之指名而已設竟無人得相當之多數則必再唱諸州之名俾各州代表或以箇人或全體（指行單位規則者言）名義更改其所表決如是反覆點唱以指名諸人有一得法定之多數爲度間有反覆多次而始得者。

大總統之候補者既得乃進而如法決定候補副總統會事畢大衆表決申謝主席及其他

執事而散。被選之二人。今爲黨派之候補員。全國屬於本黨之法團。與忠誠黨員。宜贊助之。然僅宜贊助耳。二人之果得其贊助與否。則未可必。蓋黨中規則不能強令各選舉人扶挈。黨會所指名者。指名會僅能以候補者薦舉於其黨派而已。苟有不與本黨全進退者。輿論僅能標而出之。曰軼羣。曰脫黨。地方本黨支部亦僅能開除其名。讀是書者必曰。然則出席於指名大會之代表。提出其所指名。垂成而究遭失敗者。亦可無庸贊助。目前之當選者乎。此實一大疑問。引起種種論辯。制勝之多數。固時欲迫使失利之少數。負此義務。其所以不由指名會議決。公然強行者。蓋懼啟釁端也。特立獨行之人。與痛嫉一人誓死不從者。恐既爲代表。將受拘攣。或將潔身自好。不任其職。或於事機已失。敵黨制勝之際。引裾而去。殊可慮也。

第五十四章 指名會議之實況

國民大會之組織及議事之情形。前章已述之矣。茲更就集會之品性及狀況。與轉移該會之意旨。發表之性質。誘起之情感。驅使會員入彀之計策。再述之如下。

指名會目的有二。其一發表黨派之主張意見及其政綱。其二選定候補總統。

第一目的。在國家多事之秋。至爲重要。如南北戰爭前之兩次選舉是也。一八六〇年。民主黨開會於查里士敦。以條件之爭論。遂至同黨分裂。惟有時視宣布黨綱爲具文。僅採納委

員會浮泛無質揚厲鋪張之詞而已。若第二問題則無不爲萬目所視。萬手所指。總統之職。爲政界之首獎。政治家大志之鵠。反對本黨之立法。總統得以否決權拒絕之。且得操任命官職之全權。備員代選。非細事也。是故指名會之事業。直謂之爲選舉本黨候補者。亦可茲事體大將舉代表。諸公自首領。以至從者之心。思才力而嘗試之。或猶未能愜意。爲問孰爲最善乎。卽政界之新進者。亦知候補者不必至善。不必爲至睿。至敏。至毅。至公之人。得一足以制勝之人。是亦足矣。夫黨派之所希望者。良候補員也。非良總統也。黨中謀主不得不物色一得助最多。招忌最少之人。以承斯乏。亦既難矣。若謀主不能秉公物色。或自懷大志。或阿私所好。致爲他謀。主猜疑。則更難矣。

選舉總統候補。有不可不察者數端。其政治才。其與民人相接時期之短長。其演說才。其吸引力。其舉止之方正。其私德公德之無憾。其體格其家乘。均宜詳察之。召衆嫉之量。亦當三致意。蓋重要政客有力黨魁秘密政團有力報章。苟爲所忌。障害甚大。三數交鋒。而此人前程無望矣。

更有宜注意者。候補者之勝敗。多視其所由來之州。桑梓交情。往往助其本州之公民。於是投票之數。足以增本黨而減反對黨。倘本州中一黨已占優勝。顯分強弱。此義自可不論。故總統候補者。往往選之於勝負未決之州。其州愈大。則愈善。是以兩黨勢均。大州中人物。其

資格最完。

彼有志功名於全黨大會中希圖指名者。概分三類。而觀於下之所述。次兩類又相混。而非截然劃分者。三類如下。

甲 大寵。

乙 暗馬。

丙 小寵。

譯者按此係賽馬場中之俚語。茲用以取喻指名之競爭。蓋酷近也。

所謂大寵者。恒爲名著全國之政治家。現在得全部或多數諸州之贊助。或擅聲譽於國會。或著戰績於疆場。或蜚聲於大州政界。而其州之政治。爲全國所共見。共聞。而共屬目者。或爲雄辯家。或爲黨派謀主。或爲行政官吏。久已顯明爲拔萃之才。惟有於彼不利者。卽結交之際。亦召敵也。

所謂暗馬者。名不廣。被於通國。然徵以所聞。譽多毀少。彼或曾占席於國會。爲議院中。有用審查會之人物。於華盛頓府之交際社會。著有信用。或於本州及鄰州選舉時之政治競爭。顯爲穩健精勤之人。而猶未名動全國。時或實爲能才。奈乏吸收人望之特技。泛言之。則暗馬者可敬。而無聲色者也。故使有才而危之大寵。竟不能用。則暗馬最宜爲暗馬者之名。不稱。非其遭際不幸。實秉賦未逮。中選而後爲不良之總統者。固少。而爲良總統者。尤尠。可以。

證矣。

所謂小寵者。乃一種政治家。僅爲己州之人所尊敬景慕。而四境之外。罕有欽仰者也。彼或不至如暗馬之寂焉寡譽。名不廣被於一般國民。然無驚炫世人耳目之伎倆。往往占席州立法部。會充州長之職。未有隕越。或曾赴華盛頓府爲元老員。或代議員。爲桑梓謀公益。不遺餘力。又或賦有和藹活潑之天性。對於己州之風尚輿論。向表全感。以是孚一方之望。有時或具特長真才。本可有爲。而乏果敢堅忍之力。不能自拔於庸衆。其借端地方問題。引爲進身之階。對於人民地方。迎合取媚。因而顯擢。又若巧於運用黨派機械。致地方之黨魁。以及一般爲黨奔走言祿之徒。信其善爲黨人羽翼。可付以重託者。偶亦見之。第不夥耳。要之譬如斗室明燈。輝徹四壁。燭照纖微。而移之大庭廣廈。遂黯淡如豆。頓無生色。故曰爲一鄉之善士。則有餘。爲一國之善士。則不足。

小寵往往兼爲暗馬。易言之。卽名噪本州。州之外則無所表白。似乎難獲候補之選。然不必兼爲暗馬也。二者本不相同。小寵之中。固有全國皆知。而不甚愛羨者。暗馬中。亦有不由州務得名。不貪州人之隆寵者在也。

指名會中。全時出大寵逾二名者甚鮮。三人以上。則未之有。小寵之數較多。四五人或竟達六人。惟間有臨時退出者耳。至於暗馬。則數無限止。未可核量。豫定之人。固輒臨場脫辭。而

開會之前。隱逸不現。於會期內。隨時發見者。亦比比。試更進而析言之。斡旋者。投票者。概有四種之意。向意向。及於箇人之力。各有緩急輕重之不全。欲意中人物中選一也。挾私以排斥。平素所嫉。二也。欲藉此競逐。勢力之場。引以為進身之階。如希望聯邦官職而沽其權勢或其票以得之三也。無間友敵。無論優劣。願物色最能使本黨制勝之一人。四也。之四者。相互而為用。混合而致功。在集會之際。隨時隨遇。各異其能力者也。欲預度四種合集之力。及於黨中某人。或某某部分者。何如非閱人多而察事精者。不能欲利用之。必有靈敏卓越之巧才。

指名大會之秩序。區為三期而觀察之。最易領會。卽(甲)開會前。諸務之準備。(乙)公訂黨規。通過議決條文。及介紹演說。譯者按議決條文卽指選舉時宣告之黨策言(丙)投票選舉。是已。

新總統被簡方定。新聞言論界奇僻性成。每好懸猜。誰當繼者。然必待下次選舉。期年以前端倪始露。推度較有把握。蓋此時重要指名人物之黨徒。始為競奪之預備。報紙漸露其左袒之態度。而地方黨魁。始著手搬弄各地指名會。務使其所好之人。被舉為國民大會中代表也。在各指名會中。希冀指名之人不一。故為之斡旋者亦不一。惟既經選定之代表。大抵皆為特別指名之某一人物效力者。新聞機關出其銳眼。觀察時局。覺人心已受感動。遂為一二人物。倍增鼓吹。所謂鼓鐘於宮。聲早聞於外矣。各代表赴會未啓行時。胸中已有成竹。

且多有已受戒言者。自表面察之。代表團之組合。一若由於忽然。不費經營。實則擇定各代表。並授以機宜。皆地方政治家暗中奔走。而希圖候補者。或其全志遺二三密使指揮。董率之結果也。

詎大會四五日。各州代表團體。雲集於開會之市府。當行旌遙臨之日。每有全志以及從者擁護而來。市中政治家恭迎之於車站。鼓樂喧奏。市人夾道相逐。洵盛事也。

會期將屆。政治家新聞訪員。與參觀者。其數累千。旅舍充塞。雲集通衢。車馬不前。重要代表團體既至。遂振刷精神。各作準備。不第大團體。卽至重要指名人物之黨羽。亦各設機關部。其中理事員常集議。計核人數。播散流言。誇揚其勢力之雄厚。以寒敵人之心。或值經驗缺乏之代表蒞止。則羣擾之徘徊於行臺之廳事者。若干人。插足於逆旅之酷肆者。若干人。與訪員劇談。隨時集合羣衆。三呼以爲其英雄。祝其中之黠者。輒訪來自新州之代表人。而游說之。蓋若輩自僻地來於贊助。指名人物。各黨類之強弱。頗未了悉。而性猶懦弱。易爲危言。甘詞所聳動。時或老奸巨猾。對於此種猶豫不決者。行其襲擊之手段。蹂躪奪掠。有如狐入雞羣。專員誘化。箇人轉入。已黨密使勸降。他團踟少。數棄其所好。而來歸。千差萬別。莫可究詰。然皆謹守秩序。不傷感情。不敢流於粗慢。因稍涉蠻暴。必反躍也。惟某團體有敗譽。代表團不納其使者。不恭而却。亦僅此耳。指名人物。向不躬自登場。否則爲越理。或者墨守成言。

謂毛遂自薦。不如諸葛之受三顧。抑或恪遵舊說。謂律師自護其愚。不可及。未可遽知。但自華盛頓府如彼為行政官或上議院議員。或自其遠州家中。有志者。時與指名地點。助己之幹事。函電紛馳。或竟專設電線。以取迅捷。而資便利。非特任職之人。與現任總統。可以爲此次之指名人物。卽代表之中。聯邦官吏亦甚夥。

開會之時將屆。各團體竭其畢生之力。作背城之一戰。其中之稍大者。各自會議磋商。恐其意中人物不相宜也。則預籌善後方法。諸團體間且互相協商。新聞報紙。列載指名人物之勢力。俾衆咸知。此際有力代表。而以部勒其同類者。人人視爲至有價值。大有得之則生。不得則死之勢。故各團體必苦思焦慮。多方設餌羅致之。

準備已過會期。爰至炎夏之太陽高照於黨員政客之冠。此日也。固全國政治家三載以來所延頸企望者也。開會時刻恒定上午十一時。然未及開會。會場早已插足無地。場爲特建。足容一萬至一萬五千人。而指名代表列席其間。僅人海之一勺而已。一九〇四年共和黨大會代表共計九百九十四人。民主黨九百九十八人。入場者有自各州來之大政治家。華盛頓府之上下院議員。遠近都會之新聞記者。與訪員。外有女賓。與遠來參觀之人。本地黨員相率蒞止。雜遝紛擁。濟濟一堂。監守長指揮所部。稍稍保持秩序。但見有佩黨章者。有服州徽者。有懸意中人之標記者。滿目陸離。諸州代表團各依其次而坐。旁植一竿。懸有州旗以爲識。然領袖往來各羣間。如穿梭。座

客傾耳聽樂。每遇名人至，輒歡呼致敬。此入席後，尙未啓會時之情況也。

開會之始，先行禱祝。由當地有名宣教師爲之。嗣後每日照式舉行。措辭綦慎。務求合於各教派之心理。禱畢，卽循前篇所述之順序而議事。先選各審查員與審查長。然後協定黨策。至翌日（或稍緩）乃指名人物投票密選表決。密選竟有延長數日而方歲事者。通例每日午前後開會兩次。

夫謹守秩序與激昂好勝二者似不相容。乃於指名會中全時並見輪流呈露。此美土人士集會之時一種顯著之現象也。凡事嚴依黨規而行。泥持小節。卽事甚纖屑。爲通常國家議會所不道者。仍循例提出互辯。而後表決於議長。莫敢不從。然發言之際。苟或提述所贊許之人。則歡呼鼓掌聲震四壁。反之而提嫉忌之名。則暗鳴叱咤聲色俱厲。或竟五六人同時起立。狂喊亂號。互相指斥。以爭發言。由議長排解其間。一人始得宣意於衆。全場之整肅與否。固全視議長有無馭御之才。喉音低弱。優柔寡斷。徇私而召人疑。凡此皆足以肇衝突而起爭端。當議場混亂之時。或引起不法之投票。啓後來之唇舌。斯時每有謀主爲將勝駟馬籌策者。出爲調停。或取消會事秩序中某條。置之不議。否則贊成散會。易時重議。而分裂之患。以此幸免。然卽至忿憤已極。擾攘難堪之際。平心論事。公允解決之心。按公允卽中規則行事之謂。惜其中仍不免流弊。爲端士所詬病。終能復占上游。懸崖勒馬。此又可喜之一端焉。

各部分比較的勢力。於發言投票表決之間。自然流露。此開會初最有趣味之事也。選舉議
長。採定黨規之時。各分意見。常足以覘多數者。或有勢力各領袖之傾向。而各指名員得失
之機。卽此可以徵驗。厥後各斡旋者爲之演說表彰。言大語壯。意欲刺激衆聽。且每有執演
稿而朗誦者。亦習見不以爲異。雖然雄辯不盡可以爲功也。得輿情之歡迎。致全場之贊同。
斯真有實助於指名人物耳。鼓掌喝采有延長至十五分鐘者。

午前與晚間。爲每日集會之時。或竟有延至深夜者。而趁其餘暇。則斷斷然從事於勸說與
詭譎運動。精神煥發。不失寸晷。各代表團體。常開聯合會。求專力於一人。意見分裂之團體。
亦集本團體之代表員。各開秘密會議。往往冗長而尙意氣。怒氣憤聲。達於戶外。好奇竊聽
者。麇集。及代表員出。急叩問探刺。以窺其結果之一斑。或有指名會之勝負。僅以一大州之
代表團之向背而決者。如紐約一州。行單位規則一舉。而以七十八票進。其左右全場之勢
力。非細也。

指名人物。最初卽足以制全會之多數者甚鮮。故各人物之目的。在鈎連贊助他人者。得其
票以足我法定之多數。或爲三分之二。民主黨規或過半數。黨規試假定全票數爲八百二十權。
此係一八八八年之數。其有能得自二百三十至三百三十權者。恒止二人。自五十至百者。一二餘皆
得權數甚少。自十以至三十不等。於是鈎連之法。其道有二。(甲)較爲有力者之一。或以急

或以緩掠取勢弱力薄者之票權。壓倒對壘之大寵。(乙)勢力甚強之人。皆團結鞏固。相持不下。即使屢次投票表決。仍屬無濟。然決不肯相讓。其故則仇視極深一也。不甘蒙恥而退。二也。黨類衆多。爲之奔走。斡旋者。惟望其一旦得志。坐享酬報。即使被選。僅免人浮於祿。三也。於是大寵之一。遽以其所得之票權。故意讓於勢力弱小之人。其人得此。權數驟增。而各小部分亦左袒之。終得法定多數。彼斡旋會事者。老於經驗。常專注於以上之二道。相機行事。大寵之謀主。最先則運動贊助暗馬。及小寵之各代表。運動不遂。始貴售其票。以助暗馬。或竟以助小寵。藉此攻敗勁敵。以爲快。又可爲己一身與其同黨。留要求權利之餘地。大寵小寵所得之贊助。必遠出於暗馬之上。而暗馬常獲勝者何也。夫小羣尊視大羣之志。願相挈來。歸贊成。黨中有力部分所篤好之人。擊之使登巔。頂此應有之事也。而究不見者。蓋因大寵毀譽參半。爲一有力部分之所好。卽爲他有力部分之所惡。苟其反對之部分。不能獨力破之。而移其票於他人物。必能達其志。不寧唯是。大寵爲人民所習見。習聞不以爲異。暗馬則甚新穎。代表團於來會之前。已早評量大寵之爲人。如在州指名會。不是其人。至此亦將慎重不肯率爾從之。先入之見。已深難於遽拔。而對於素不相知名之新來者。則並無問言。大寵之在各小部分。其機緣誠不如暗馬矣。議決及演說告畢之後。而第三幕啟。議長取槌擊案。砰然作巨響。宣布將點州名。而從事投

票。於是全場喧囂頓消。人人揭手冊。握鉛筆。屏息以待。書記乃徐呼各州名。依序臚唱。各州代表之領袖。遂一起立。報告其州各代表之意見。座衆苟聞有同意者。則鼓掌喝采以示歡迎。惟各代表人對於投票之意向。不但一般局中謀主預知。卽公衆亦藉報紙之消息。於事前知其梗概。苟有代表或代表團。其投票較預計者爲優。則歡聲震堂宇。最初大寵必占優勢。其目的所在。蓋欲表示其勢力足以壓倒全場。使人驚服。故苟無巧黠之謀主。故隱其若干票數。則必誇耀張皇。至乎其極。此時亦爲小寵得志之際。小寵各受本州之贊同。覺力弱無外助。其黨人早在預籌方法。默計併入何州。惟暗馬則尙在暗陬之中。誰則前趨。莫能知之。

首次投票。輒無所決。然亦足以一新座衆之耳目。何則。前此猶豫不定之代表。使人疑團莫釋者。茲乃披露其意見矣。指名人之各謀主。察諸團體之向背。而益悉後此投票。何處可得。何處將失。在數分時間之內。喊喊私語。匆促問急。變方針。籌攻守之策。以待第二次投票。二次投票。如法行之。時或更有所披露。代表團體之小者。自揣微弱。知其寵兒無望。而又欲占勝利。遂先後讓步。羣勢分裂。往往相率投誠。其中亦有早具此願者。苦心焦慮。格於州指名會之諄囑。不敢違約。首次之投票。但以塞責而已。不折節於第二次。或於第三次爲之。重要人物。驟增二三十票。其黨人自躊躇滿志。欣欣然有喜色。趨炎附勢者。且絡繹來歸。故謀主

中之狡滑者。每於首次故以若干票讓與無害之敵人。至遠二次乃收回之。票數忽增。旁觀不察。但見其勢力蒸蒸日上。或來相就。

投票中止爲時甚促。而成敗利鈍之轉機。卽在於此。是各謀主急行商議進行之法。搖動之代表團。則多方勸說以堅其志。又遇制勝無望之人物。猶有爲之贊助。空勞奔走者。則激之令棄彼就此。免致坐失良機。或有指名人物。遠居數百里之外。經心電信。忽得消息。告以情形。請其卽示黨人以方略。事必從速。緩則失宜。二次投票。既竟。局勢又大變。勝負之機。又呈新象矣。

投票再三往覆。至一人得法定之多數而後止。微弱之黨類。見其最初所選之終不能幸。也。則任就其他人物之一。取其勢力漸次增加者。或所傾服者。移席以就之一派。倡始他派。從而效之。故互相競爭之。兩人每經三四十次之投票。而不改。故觀及轉移之。局開。兩人之石柱稍有動搖。勝負常一次而決。設大寵之一。在最初。卽遠勝於其同類。則轉移之。局。其來也。速。其勢也。漸。是人票數逐次增加。緩轡前行。莫能與之敵。若兩雄相鬪。勢均力掎。經三。十。次之投票。仍無殿最之可言。此際人心浮蕩。稍有轉移。其勢不可嚮邇。連營結寨。歸降勝者。而敗者撫躬自疚。亦自撤旗鼓。倒戈相迎。以掩其辱。是政客所謂驚走也。

凡謀主知初次投票不能制勝。則其心目皆以驚走指名會爲的。驚走之來也。或因多數代

表團體。全時意向不謀而合。皆信羣雄相角。某必勝。因聯袂歸之。此驚走之。出於自然者也。所云早歸之一人。暗馬。或有此望。因小寵在。早先已受人指選。以後人或稍稍厭棄之。況彼之範圍。僅限一州。往往容易惹起他州代表之嫉妬。反不若暗馬之穩健。有時亦

出於候選員自己之動作。一八八〇年。白雷恩與格蘭德爲共和黨指名會中首出之二大寵。白氏見力不敵格。卽電告其黨類。以其所得之票。悉移投於素未知名之嘉菲爾。嘉乃勝。

一八八四年。洛肯於第三四次投票之際。電囑其徒讓其票於白雷恩而舉之。白氏至是已

獲勢。得其助。而可操左券矣。譯者按當年白爲大總統候補者。而洛爲副總統候補者。

驚走之局將起。拒之之法。惟有倡議停會。延緩投票。俾不勝者可以策劃聯合。以攻勝者。強項之謀主。恒用此法。然能如願者甚鮮。何則。占勝之一派聲勢已壯。表決停會。猶表決其寵人之成敗。必不贊成。將反對全場之挑戰者。而不恤俄傾。間實足轉移全局。人心亦最浮動。代表多至十數人。全時起立。有贊成停會者。有反對停會者。有拒絕討論者。有詰問會中議事手續。是否合法者。發言盈庭。人聲雜沓。能辨別爲謀主者。苟心神鎮靜。常乘此危機。一髮汗顏。奔走於相友之各團體間。善爲說辭。試編成大團。以禦狂瀾。急欲令次多數之大寵。棄其所好。而就暗馬。或小寵。藉占前鋒。以待來者。然爲時已晚。戰陣潰散。不可收拾。一二始終堅持。效死勿去之士。所能爲者。亦僅投其最後之反對票。傍其搖搖欲墜之旌旄。而效大星之隕耳。停會之議。否決。續行投票。大總統之候補者。乃定。萬衆齊驩。於是煩波惱海。間之。

風浪一時俱息。既往不可追。無論其成敗得失。怨望亦無補也。故敗軍之將。每起而建議全體贊同。他敗將起而贊助之。聊以證其善處。逆境先黨。後私繼。或高懸候補總統之肖像。以誌傾慕。而表敬忱。或負飾真之鷺。周行全場。以示欣幸。外此則惟指名副總統大問題。已解決。行此殊易也。副總統之指名。常以慰藉前次失敗之人。或授其黨類。任其授予。卽有競爭。亦不過二三次投票而已。事竣聲嘶力竭之代表。於一日內卽分道歸矣。

第五十五章 輿論之左右國勢

從美國政治上之試驗觀之。其觀輿論以定行政之法。最足資研究。美人之解決政題。不與昔人同。其篤信輿論。認許而實行之也。勇於他國。故輿論之在美國。屹立於總統州長國會州議會指名會政黨各機關之上。爲權力之大源。爲一國之主人。奴役對之。莫不戰慄。國會任期。不過二年。且聯邦憲法及同時存在受憲法保護之州政府所嚴制。除彈劾之外。無權干涉行政元首。蓋行政元首由人民直接選舉。止對人民負責也。州議會任期亦短。無任命行政長官之權。且受制於州憲法之禁令。而範圍狹小。惟人民則常得選定憲法。增減條文。所有之制限。實自造之。卽剛性憲法之難於更變也。而此困難。惟聯邦憲法爲最甚。美國政體爲平民政治。最發達之政體。亦卽產生輿論政治最自然者也。權力均操縱於人民者。謂之平民政治。凡人民之志願及意見。不待法定機關傳達。無庸其傳達。而亦能遍行。

者謂之輿論政治。民權最盛之時。行政官與立法者皆以敏捷之眼光。窺察其傾向。不必拘守法律之規定。而後推行之。此實見於美國。

泛想各州政府之性質及國家政府之性質。知此輿論政治。固人民自信之力所產。亦法律實有以成之也。惟人民操有最高權。人民依剛性法律文件制定政體。而變更政體。其權亦獨操於人民。其法惟一。僅以主權之一部。委託於行政元首及立法部。其餘則自掌之。以是行政元首及立法部。知人民之意思。即輿論於法律上及實際上論之。皆有監督之之大權。英國以國會爲國家。此非法律上之寓言。實因全國人民皆仰望於國會。不自留主權。亦不託諸他團。在美國則國會非國家。亦不以此自居也。

美國政府其尋常職掌與政務。如立法、徵稅、解釋法律、實行法律、司法、外交等。多分其任於各團體及各箇人之間。其權力斟酌支配。無所偏倚。而處處接觸。不免時起衝突。或且相持不下。凡此困難。有時法院得調停之。視爲憲法意義中之疑問。然有時事起倉卒。不能待人。訴訟不能待法院裁判。又或兩造爭執。均在法賦權限以內。各有充足之理由。法院無從解決。代議院所切盼之法案。元老院或拒絕之。國會兩院所通過之議案。送達總統。畫諾總統。或否拒之。而院中無三分二之多數。不能覆行。通過國會。或勸誡總統。令施行某種行政方針。而總統不允。總統或提出條約案於元老院。而元老院否認。諸如此類。政務不免遲滯。而

國家或受損害當此之時藉以排難解紛者有主人在若問題重大而爲國民所了解者則輿論品評其間即可定其是非若輿論可否幾相均則爭論之中究以何者爲有力必俟下次選舉時乃易探定在大國之中平民渙散勢不能屢屢公布一致之意思故必忍受此類困難人心未定是非未定之時誠不宜草率將事也總之美國政體之統系以上下抑制彼此抵抗而存勢力常平不可不藉輿論以左右其間故美國輿論必常受刺激必活潑生動較諸他國宜有過焉

當時創造此抑制抵抗之政體統系者其希望輿論之發達也不如其希望阻遏輿論其精神心思未嘗敢偏於改革也彼已依據英國大憲章與權利書之主義而革命矣且深悉共和制度之危險矣謂輿論者好激進不近理浮躁無實用而滋生暴動者也其見解果有當否姑勿置議然其計乃與其意相左一七八七年創立憲法時以主權分布於各機關使人民之意志如河流然支分派別不致滙集一處一旦衝決以成巨浸其意在救輿論之偏實則舉輿論而置諸各種法定機關之上各機關範圍大狹不足以發生意見卽有意見不能表示表示矣不能實行意見之生長不在國會不在州議會不在議黨綱選候補之指名會而在一般人民之中如空氣中之以太遍徹於萬物彌綸於宇宙而莫之或見如牢固之長繩束複雜之系統而聯綴其各部使其目的及運用得以一致力甚大矣

美國之各社會。無所謂階級。全國國民之意見。卽輿論。政治家（兼國會議員州議會議員而言）雖不在選民之下。然亦非在選民之上。追隨輿論。並無困難之處。華盛頓府及愛爾朋奈（紐約州之首府名也。此兩地或腐蝕其廉節。然並不更變其政治思想。政治家決不懷左右輿論之希望。如東方奴隸曰：吾聞汝，吾從汝。政治家而外，亦無一羣人代全體國民表白意思。創建政理。輿論非數階級之意見所組成。實合全國各人民之意見而組成。雖各人民之意見種種不同。而爲政治計。苟有社會階級。或由爵秩。或由產業區分。羣類恐意見之分判。尙不止此也。）

輿論政治之結果。是供研究美國之政。臣異於歐人。歐洲大僚可持友。若敵所傾聽之。感念而標之。曰。是限於富人。是限於執政者。是與公衆之感念相反。美人不能也。歐洲大僚可由階級而訴諸公衆。美人不能也。主人之意。卽傭工之意。大商所覺。卽小販所覺。卽購主所覺。意見之分判。以縱不以衡。因是力大勢宏。易於探討。人民不爲階級所離。問灼知共爲治國之人。程度較高於歐人。且明知各爲政府一分子。各有應盡之義務。以其餘力研究政治。不惟爲箇人利害計。且重視義務。以爲責無旁貸。卽或放棄。未必誘責他人。黨派組織之制度。實本此理。論而構成之。且此制爲近今所發達。建設者皆富於政治經驗之人。故更可證明此理。論爲人民所公認。勝於憲法條文也。

第五十六章 輿論之鼓動

美國人民專心於政治。而時時製造輿論者固少。然對政治絕不注意。即在選舉時亦無確實政見者。比諸歐洲各國亦較寡。大多數人民皆介於此專心無心之間。國中輿論非由一部分專心政治者成立而試驗之實由此多數人民創建而模範之。政治之光熱非如英國之獨發於一焦點而彌綸於全國。特其程量在實行政治家之範圍中稍厚耳。平民關心國事。窺察政務。不乏意識。其經心問問。與處理私務時略同。選舉頻仍。故關懷國事較歐人爲甚。自謂才能不下於代議士與官吏。未可謂大謬。故決不仰求政治家爲指導。惟互相商榷。如百工之居肆成事。集思廣益。以策進行。

故美國輿論自然發達。非製造品。必有所由來。惟不能尋其起源。國中人民其智識信仰見解。大概相同。有心力富厚之政治家。若干專心政治。則同時有多數人民抱一見解。事發現。在廣大地域之中。起同一之接觸。惹同一之評論。亦固其然。惟各人咸願趨附於多數。尊重同意。甚於尊重偏矯。故不謀而合之趨向愈強。一旦發生思想或時政問題之意見。則借炫異驚奇之印刷機關而馳電掣達於四表。求人共曉。爲事最易。然各種事業。各種言論。各種意見。不論其有無價值。皆可饜人聽聞。故爭獲衆譽。苦求衆助之風特甚。

美國輿論爲一人一團所創造。與世界各國輿論同。然在歐洲各國之輿論其發端者甚易。

辨別而在。美國則似發生俄頃。非少數人所標榜。而似多數人所宣揭。箇人之勢力。其量較小。羣衆之勢力。其量較大。欲傳播時事之新政見。爲政黨從來所未提倡者。其道與英國同。必先立總會。設支部於全國。並輔以一種或數種言論機關。苟有成效。則每年開大會演說。決議。苟有偉異人物。爲全師表率。終必爲名譽會長。英國黨會得一首領。則全體若爲之色。而美國則罕見之。蓋新組織之團體。其發起人及執行者。皆新進之少年。多非著名之實際政治家也。

關於時政重大問題。如前日奴風之伸張。後此改良文官制案、貨幣稅則、殖民地之擴張、鐵道之管理等。則全國輿論升降不定。略如他國。就兩方面之意見。視事態如何。定其從違。惟美國與歐洲亦有相異之點。普通人民好自爲謀。聆演說而變動者少。習於新聞譏刺。因人誚讓而變動者少。熟知時事。因局勢而變動者較多。就美國人平日之思想。言論觀之。則其黨派精神未必強於英國。惟至投票之時。則其效更宏耳。

選舉之時。實際投票者之成數。美國人較多於歐洲。此可證吾言者也。英國各選舉區內。非有緊要時事。實到投票者。不越百分之六十。卽如一八九二年之選舉。雖人心踴躍。政潮奇熱。合全國人民平均之。亦僅得百分之七十七。有數區得達百分之八十。若在美國選舉總統時。則百分之八十亦尋常事耳。近今且曾浮於此數矣。此雖由美政黨之地方佈置較爲

煩復。然又不可不知英國定選舉者資格。與選者不及成丁男子三分之二。美國則全部與選也。

茲姑就輿論之已定或將定者。左右國事之情形而述之。人民爲憲法聯邦及諸州憲法所聘。統治國家。其法律上之機械。卽選舉也。有時變更州憲法。人民直接發表意見。取修正案而可否之。不然。則僅能於選舉時。票選某人。藉以表其思慮。可否政策。無論何國。藉選舉以發表自己政見。其法不完。被選舉者與同黨員中多數人。其意見有歧異。吾知其必不能免也。在美國此法更不完。黨規甚嚴。代議士之意思行爲不克自由一因也。凡庸之政治家。每以黨綱爲其利害之中樞。黨綱之外無所希望二因也。任何政黨皆由謀主選定候補員。強黨人贊助黨人。曾不能自逃所好三因也。是以輿論之最易爲力者。隨黨派之潮流而推波助瀾。最難者脫離黨派之籠絡而思得合法律之方。感動立法議員與司法官吏。就人民獨立言。此實美國黨制之弱點。或亦舉世黨制之弱點。就黨中謀主言。又爲黨制之強點。無組織之意見。黑白雜陳。在鞏固政黨之前。黯然失色。有意見者。遂不得不組織矣。組織聯結以提倡特別政見。鼓動特別條件。其方法有三。

第一法。於大黨中擇其一。說諭之。恫嚇之。使採其意見。爲黨綱之一部。黨中候補者。乃不得不維持之。此法功用最大。實行最難。蓋一黨中採用新主義。有所得亦必有所失也。

第二法有特別意見者組織一新黨派發表其政策自選候補者此法固甚煩且費荷其意見政策非上乘並無多人贊助之則勞民傷財亦復可笑然誠使時會相合此法亦佳即使候補者不當選亦可以自標榜由舊黨中吸取一部分人可令寒心

第三法提倡新政見而組織團體之人視何黨友情最厚或最願採納其意見者即投票右之在多數州中兩大政黨之勢均即力弱之意見亦足以移其輕重如是者團體中人不必眞能推行己意也勝利之人前未訂約無庸守其綱領也然亦可藉此表見於世令人不敢渺視異日溝通兩大黨之一或自選候補者其機較熟未始非計苟一羣鼓動之人與舊政黨議價而後移贈全體之票則謂之出售而舊政黨所付之價或即爲一二官職就任之後取畀來者然其團體荷視報酬不如其視主義之重必要求選善良候補員或要求贊助新意見也

值某政黨中一部分黨員衆心一致願脫除舊時盟約而惟本部首領之命是從之時第三法可以適用是爲戰鬪之利器最易濫用然一國之中政界潮流橫溢而少數人與小團體爲所衝決是實足以爲後援必不可少政黨有嚴正之黨綱黨同伐異不稍假借有此法而其氣乃稍斂惟恐建立某法將激憤方興之輿論使凝成團體則姑恣而不發黨人意見即小有離合亦不欲強爲齊一矣

前所言者。不過多數人主張某種意見及某種策略耳。若立法議員與行政官吏執行事務之時。最足以限其動作者。即人民快。或於下次選舉時。豁然宣露其惡感也。在美國均權制度之下。有此制裁。既可免攬權專恣。因意見衝突。而政務廢弛之弊。亦可豫爲之防。總統或州長。否決國會。或州議會通過之議案時。若有輿論爲之後援。則行之益勇。而國會州議會。即有法定之多數。可以超過總統州長之否決。亦有所顧慮。不敢輕舉妄動。代議院及州議會之多數。濫用前問題之規則。以結討論。有輿論攻擊之。或不敢復蹈覆轍。上下兩院意見不合。致重要議案不能通過。或多方阻撓。務逞私情。輿論必歸咎罪首。責其耗廢時間。破壞良策。下屆選舉。且有以懲戒之不正之行爲。當其萌芽之時。經輿論之揭破。或新聞紙之抨擊。常斬除之。此美國之特色也。選舉頻數。在他方面論之。固不利於國家。然輿論洩憤之機。即因之而益近。

或曰。次期選舉之結果。未可逆料。則恐怖亦何能爲力耶。有時恐怖誠無濟。立法部恣情專斷。而有過失。尙以爲人民助我州長。或攬權妄行。以爲人民。或習焉忘之。然和平人士與黨見不深之新聞紙。其言常可得而徵。後此輿論之方向。藉可覘考。某黨有過失。其本黨之言論機關。或不爲之文過飾非。他黨必乘間攻擊。其勢甚危。故輿論於此時。評騭而裁制之。最爲有效。以兩黨勢力適平均也。立法部通過議案。而爲總統州長市長所拒否者。兩相爭執。

輿論左右之其勢力奇大立法部見行政部有輿論爲之後援卽退避三舍不敢抗言也投票之際稍有變動而政治家之心已深受感觸矣

憲法機械欲令輿論治理速而靜常有不周之點然美國人民善假自立團體箇人耳目抒意見而佈散之遲滯之弊其量稍減苟有人焉欲推行某事某意必創設許多團體互通聲氣募集經費發表印刷品廣爲演說苟能假用法律以得利益則聘辯護士而起訴訟然於立法部之上之憲法而以積年之熟練從事於此精巧迅疾勝於常人若其主義有關道德支配之國往往如斯則必借助於宗教或半宗教之言論機關與教徒之力於是舉代表分赴華盛頓府或一州首府運動各議員有時別創婦女團體以伸其牙爪女子性素溫柔爲社會所尊敬能爲男子所不敢爲社會所不肯受諸男子者得女子以爲說客亦優容之猶憶數年前愛倭瓦州選舉時禁酒會中欲使其黨人獲選乃號召婦女羣集選舉所於投票之日高歌讚美詩前次婦女禁酒會今人想尙憶之西部數州當時有婦女若干隊入酒肆以勸以責驅逐來客此二事惟婦女能爲之有一情感感動若干人欲使外人知之其方法之多無如美國特是各團體最初最要之的皆在炫耀局外曳柳揚塵廣布疑陣究竟發言之人其數果多歟抑僅其音雜歟未可定也

關於重要問題各黨意見背馳欲推廣黨派之意見自有政黨正式機關在然今日黨派之

機關。用以推廣意見之時絕少。其最大之目的。在推選候補者與運動選舉事務。惟在選舉總統時。州指名會與全國指名會中。乃採定黨策。宣告於世。遇重要選舉。黨派內之各部。必分遣演說員。巡回演說。廣布印刷品。說明黨人之宗旨。表示意見。鼓動衆心。惟此而已。苟非選舉之時。則意見與政黨機械。分道而趨。幾不致受其感觸。

在歐洲政治界中心人物。恆注意於政題。與同僚論之。爲人民娓娓道之。美國則異是。政界人物。並不自成一派。亦有時不親履於實際之政治。三年閒暇之時。罕有討論商榷者。惟新聞記者。及稍注意而有遠慮之政治家。偶得一二公民之助。細加評隲耳。但有事端多數。宜繼續研究。循序探索。不宜間斷。如外交政策是也。一八九八年前。美洲外交政策。誠無勞多慮。特其內政。每多困難。宜用精敏之觀察。不斷之思慮。以解決之。然若立法部若行政官吏。若人民領袖視之。蔑如也。

世之熟悉美國情形者。覺美洲政治。其量甚廣。以爲如不佞所述。謂公衆之討論政治。容量小而力不足。未免輕視之矣。夫美國國中。常有喧擾。各地方常有選舉。偉人之主意舉動。滿載新聞紙。國會及州議會之報告。聯邦法院之解決。憲法問題。政黨聯合之風說。秘密黨陰謀之發覺。任命官吏之批評。連章累節。風捲雲馳。不佞豈不知之。然空費唇舌。徒糜楮墨。至於猛省。遠慮求實際之解決。則甚尠。多大言而少成事。吾不能爲美人諱也。政府之機關。執

行甚遲緩。所幸者人民固無庸猛進耳。政治家所無術解決者，不解決於政府之機關而解決於人民之意志。美人漸進，賴有人民意志耳。異國人採風問俗，在通都大邑之間，遇通人碩士，款待之餘，討論時事，政要覺思慮精銳，目光遠大，心志坦直，不苦歐洲人之蔽於情感之作用，囿於階級之區別。於政治之急須改革者，各黨派並不顯分畛域。大綱相洽，且富於愛國心，誇耀己國之宏大，肯實認其缺點。他國之政教風俗，其方法性質之善良者，無不崇拜而尊視之。晤談之頃，卽知國中才智饒有積儲，爲之藏府者，既非貴族，亦非隱士，大抵皆從事各種職業，超越儕輩而爲同里所熟知而篤愛者。

諸公於一國政治地方政治，在平時實際關係不甚密切，惟有時人民有反對黨魁之潮，則被選爲領袖者，惟斯人或有重要問題如改良文官制、案虛懸於國民之前，已久而莫之決，則以意見定一都一邑之標準，令黨魁驚愕而愧恥者，惟斯人卽在叢爾鄉邑間。如東部中內亦不乏此等人物，雖名望較卑，然其能力有駸駸日上之勢，所以可貴者，以其有學識而善思慮，能急公尙義，非僅黨同伐異，翹本黨之條件，盲從而膠執之也。選舉之時，雖居少數，然因諸州中兩大派勢常均離黨獨立者，能聯合選賢，屏不肖區區小團體，其權力與人數不相配，以偏風橫擊，能令人懼，能播其意見，未始無益也。故美人藉輿論以制裁政治家，所望者非閒暇無事之人，彼皆尙清談以理想爲高，不能解實情也。宏毅獨立之人，能秉堅忍。

勤敏之志發展意見以感芸芸衆生善良人民素不注意時局者寧得善政之實象以摧毀政黨之叫噓則誠美國所渴望者歟。

第五十七章 輿論之成敗

以輿論爲政府有弱點焉則輿論之難採擇也於衆議紛紜之際烏知孰者爲多數人之意見孰者爲少數人之意見哉言論機關之多有如人民無不標其意見爲人民之意見每有純正之輿論發生輒見一種巧言僞論間雜其間一若市廛珍貝常與質鼎伍也欲知其情僞辨其是非則不外選舉而選舉之法又不外舉二三大派之意見比較而研究之或持諸候補當選者之才望爲之衝斷然前者之弊則小事不決後者之弊則解釋爲難故美國政治家不患其顯與輿論相軋轢而患其不知輿論孰進孰退主持論議者其力量如何道德上能行之權力如何政治家何由而衡量之選舉頻繁不便再加瑞士民意錄卽爲探人民意見之良法然於大州之中行之已不易何況於聯邦將見勞民傷財難乎爲繼耳此輿論政治之第一劣點也選舉官吏本發布政見之間接不完之方法而選舉有定期坐待表白意見之機會又耗時孔多。

民主政體日作進步立法者益不敢自信益服從民意昔時防範制度之流弊至今益甚以輿論爲政府亦愈顯其難蓋輿論僅能言其當然而不能言其計畫能決其目的而不能舉

其方法而選擇方法之機關則爲所弱矣。至於重大問題則輿論更遲鈍彼注視之議論之咎國會不能解決恨問題之不自解決而終不解決其延遲較歐洲諸國爲甚一八一二年之戰事議戰議休反覆非僅一次收入推格薩斯問題經數年乃決蓋奴問題起於一八一九年一八四〇年後始爲困難大原年復一年勢愈危迫國家受其影響頗有分裂之勢是時人皆知當籌補救然無歐洲之內閣在各不負責行之維艱夫南州人民當時熱度甚高苟中央有所舉動未必不肇釁端此著者所深知者也但觀一八四〇年至一八六〇年之歷史知限制政府專望輿論改良大局其危險未可薄視也。

州政府之形象正亦相同欲求一羣人專以補弊救偏爲事不可得也政府結構中無機械可以製造輿論引導輿論但認廣而泛之事實執行顯而易見之原理實驗精敏治事奇巧固矣普通學理不知研究統系思想不知追索皆美人之通病夫易爲舛論所蔽不能見無形之事實不能就現在而測將來世界國民誰實能免人詬而獨著於美國者蓋以美國之民智勝於他國而民力亦厚於他國也。然輿論之緩滯有失亦有得輿論之力大苟其來也暴勢甚危險其動作圍範大區域差別蘊藏其間欲知其輕重優絀非大費時日不爲功且區域差別之外復有等級差別將必舉

二者而簸動混合之調和溶化之使流質之中現一固體以爲最終之結果而後可由此見於全國採輿論與在一州內採輿論頗有差異實行公見之憲法機關相匡憲法公理相同但輿論行動之速率不同於國事遲緩於州事每輕躁

茲當進以言美國輿論對於簡單事件如監督政府之行爲糾察國會及其餘立法機關之動作爲他國民所共任者其所得效果若何

此不在輿論之優劣而在實行輿論機關之適否欲收監督及評且之效必置人專任其事善則譽之不善則毀之由經驗觀之善人有責任心而更善庸人無責任心而甚庸美國分權計畫其利頗多然難課責任蓋行政者常能推委立法者不授以權力處理國事排難解紛而立法者則又無人任放棄義務之咎溺職之事發生人民怨憤交至必舉一人以刑律或公斷處之用示懲戒然犯者非一人有關係者爲團體分配罪罰左右爲難則負責之人未必可得苟咎在國會不能責議長也不能責多數也不能責一二領袖也若罪出州立法部或市議會則更難處置團結力不甚鞏固其進行手續無完全布告兩黨之人均親犯私案間之弊病勢益渙責任益不專怒獅號吼欲得一人而甘心焉而終不可得美民之咎政府無乃類是州亦賴有否認法案之州長耳使無州長其人挾有重權畏人民歸罪於己而自尊自愛勉爲完人恐責任散漫之弊猶不止此也近來救治市政弊端特加市長之權力

與州長原理同。

輿論之過失。雖均由於適當機械之缺乏。然其失敗之度。常由其特有之性質而增多。何也。蓋輿論於大事則迅速而激烈。於小事則多忽畧。不顧且無論對於何事。每放縱與姑息。任野草蔓滋。致根深蒂固。不復可圖。輿論所監察之範圍。不獨限於國會及州立法也。行政官之行爲。爲市立法部之舉動。無不有監察之義務。範圍既廣。措理不及。而放任之處。必多。政府養癰貽患。比其覺察。已不可收拾矣。故美國政治改良家。以牢據人民意見爲第一要務。亦爲其第一難事。

官吏公僕。才具庸劣。行爲舛謬。輿論常容忍之。此近世歐洲攷察家所注意者也。執行私業。尊崇行政才具。無有過於美國者。主政之人。爲爭競力所驅。常不惜重酬。購求賢者。以爲輔翼。而於公家僕役。反寬恕之。是甚可奇也。吾謂是半由於人民之性善。每每對付罪犯。過於寬容。半由於有才力者。務營私事。無暇議官吏得失。政事利弊。且更有命運主義。引人不與國事。所謂命運主義者。其運用之方。凡二：(一)人人持樂觀。謂萬事萬物。終必舍歧趨正。不必自掌之。而後事物咸宜也。則黨員或首領之進退。固無與而公事。(二)國事爲人人之公事。我一人耳。何能爲凡應與他人共同判決之事。何妨委之公衆。美國人有所不平。或因政事不修。或因稅政甚奇。其痛苦輾轉也。恆不如英國人之甚。我受損害人。亦受損害。可以

自慰。矯正之責任。我不必重於他人也。此亦輿論政治之劣點也。養成此等習慣。必將令政治界之領袖精神沮喪。責任之心。鈍而手腕之活潑。滅籌策建議。畏葸不肯。前苟有主意。不肯加意維護。不肯蹈空言迂論之誚。超絕不凡之新思想。多出諸理想家。財政家。社會改革家之口。而不常為政治家之產品。謂實行政治家。勢不得拘拘理想也。然實行政治家。既不能長於指示。亦難勇於辯護。彼似常欲聞公衆之言論。惟恐其意見之不洽於衆。則甯藏拙以待時。此何故哉。亦輿論政治實致之耳。然使為政治家者。夙以理論為專長。鑒人察物。習以為常。猶或能有所作為。而無如其非此類也。彼蓋以崇拜輿論為業者也。言理論世之學。為政治家所必需。非僅所以慰其失望。亦將以矯正為公家服役之迷信與恐怖焉。

輿論勢力之大。不但於人民首領大有妨害。即於人民亦不能無危險。非謂其能使人民專橫也。以其能令人民自信過度。高視其智識。尊信其道。德過量其自由也。夫一國之能善用其自由者。必不至過於自由。人所共知。然即在善用自由之國內。仍不免有篤信自由。褒獎失當之病。每取多數贊成為論斷。而誤會繁盛為碩大於茲國中目之所見。無非己之勝利耳。之所聞。無非己之讚譽。似宜有一代人氏。如猶太民族之先知者。出而喚醒其人民。自滿之夢想。振新其人民道德觀念。而示之以生命重於餽糧。身體貴於服飾。并詔以我所授者。

幾何則我所與者亦幾何而後可以持盈保泰。美國雖無此等先知之人。然幸有二種人物。甚有簸揚之能力者。在一爲有教育之評論家。常由高等報紙。用文學爲媒介。以伸其評議之勢力。一爲社會改良之慈善家。其對於公衆之宣告。較爲直接。在教堂宣講。其功尤著。二者相輔而行。或仍有不能顧問者。惟其勢力有如潮漲。而無退縮。苟所排斥之弊害。日以加。則其警勸同胞。亦日以活潑。日以勇敢。嘻。甚可敬也。

美國制度之優點。卓出易見者。則輿論康健。監督強毅也。林肯與陶格洛思相爭時。嘗曰。有公論以爲助。事無不成。昔公論而行事。無不敗。允矣斯言。

集全國人之良心。常識可舉。胎於憲法之弊病。而抑遏之。或竟消滅之。輿論有如氣質清而潔利。而多光政治家。蒼萃之區。常多有有害之微生。蟲斯光也。實能殺之。公衆政治。容有惡果。而終以善果爲多。自私也。枉義也。殘忍也。詭譎自圖也。所畏者光耳。我披露之。正所以敗之。政治機體中。苟有潰腫。不能久藏。發現而醫療之事。半矣。國家所慮者。輿論不正耳。使輿論正當。國家政策。必不大謬。卽耗時喪財。無害也。

美國政府之組織。一付諸輿論之動作。非僅以其能力之足。以正謬破難。去各部間牽制調和衝突也。且以補選舉制度之罅漏焉。選舉制度之下。甲之意。見其價值。與乙之意。見同人。有賢愚之差。善惡之別。則是賢且善者。與愚且惡者。在選舉之時。其輕重同。吾輩意思之中。

可擬一選舉制度。其間無適當之參酌。無完善之討論。以共和爲名。不分階級。不認特權。事憑多數贊成。爲論斷。鹵莽滅裂。莫可究詰。合衆國之輿論。政治實宜與此理想共和政體相對照。法律上表示意見之法。實惟選舉。但意見常存可用。他法以表示之。評論政治之得失。詳稽當世人物之品格。無一事可以藏匿。無一言可以逃聽。雄辯教育智識。與由經驗及高等品性而來之能力。皆漸出而左右輿論。影響雖不甚宏。而日有所增。故以輿論爲政治。而不以隨時選舉爲政治。其勢必漸殺其心志。必漸能忍且。不致爲階級區別所限制。纏擾平民政治。常有陶冶已熟。激刺人心之權力。爲世所稱許。此權力非人民有參政權。故實有恆存之輿論。平時誦讀討論。以爲將來選舉之預備。故近世之人。主持民主政體。非議貴族政體者。雖不致虛張普通選舉權。及立法權之價值。每每舉相輔相稱之情勢。教導人民善用自由之助力。而淡漠視之。享有權力者。未必皆能行用權力。歷史俱在。班班可證。欲人善行。權力將必有一二善狀。以佐助之。如直接留意公益也。如有受崇敬而能爲人導之一羣也。如無宗教及種族之嫌惡也。如教育智識高尚也。地方自治習慣也。自由討論經驗也。皆是也。

美國之民之智識。非僅由選舉之習慣得來。蓋多由公共生活界之空氣。脆利及討論評斷而來者也。夫人民苟無選舉權所得之益。必少。人民苟不向投票所行。則途中所掇拾者鮮。

誠是矣。然有選舉權矣。而使用之時。無良美現象。以助之。則選舉之教育價值。必較小。美國人之智識。實呼吸輿論。輔成輿論之習慣。所養成而發達者也。此種習慣。可使人有責任思想。以較之歐人。有過之無不及。因歐人常委責於立法部也。明知目光所注。常在政事。故讀書論事。漸成習慣。判斷。即未必果。眞常爲黨派勢力所左右。然以其出於己也。則寶愛之。慨然以政治爲己任。心理之中。行動之際。自有主權。不至如舊世界下等社會。猥瑣。依人門戶。自信。自許。常生和平之結果。希臘人嘗言。舊家之理家。政較諸新進者。爲溫柔。斯言。可以合諸國國民生長法權之下。知其有特權。因亦稍有節制矣。美人雖生而靈敏。政治上頗能忍耐。每舉一事。必先出以溫柔。而待他人贊同。己意反對。不足以激怒之。危險不足以恐嚇之。使昏聩而入迷途。少數失敗。善於承受。多數勝利。不致驕慢。斯固種性使然。苟無輿論政治之習慣。恐亦不能臨難不變。履濕如爽。以靜鎮。而不以鹵莽。僨事也。南部當戰爭前情形。固嘗與此相背矣。蓋南部非共和政治。而其輿論亦激烈。派主動也。

此說最善之證據。可由輿論之教育勢力。及於新來僑民者見之。人皆知歐洲無教化人。法蘭西坎拿大人之居於東北諸省者。不計。流入美國。歲幾百萬。其影響於共和政治者。如何在多數省內。不待其脫離母國之習慣。已付以完全國民權。政治之權。早歸掌握。美國輿論。猶如路人。非特爲舟中重負也。且黨中狐鼠。得時時遷移之。馴至傾覆全舟。盲從已種。

之首領。不爲議論所動。亦不加論斷。中年之人。或永久如是。若聯成一體。則亦永久如是。鳩居廠市。蟻聚礦區。爲地方害。惟年幼時來美國者。雖爲外國人。然已習英語。且散布於各處。沾習其風俗習慣。沉浸於國人情意。則與土著實無差異。且較諸美人。尤願攝取新國之性質。以爲衣飾。此何故哉。蓋僑民入境以後。與土著漸生交際。交際生而輿論之空氣日侵其喉。而犯其肺。漫不自覺。馴與美人同化。而善守秩序。善從多數。自治自尊。諸美性藹然流露。皆輿論使之也。輿論之功。固不大哉。

至對於小事。則輿論雖多輕率。然亦足以制私利愚蠢之舉。苟在惡議案通過以前。反對者能令人民注意。此舉卽不成。故在華盛頓。在各州立法部。每有腐敗之政策。人民不贊成而不果行。又常有議件。爲人所共賞。不知其究竟。繼由輿論之推詳。得其端緒。而終至水落石出。乃無形消滅。

輿論雖不能常進賢者。然課責任於簡選之人。能屏不肖之人。此當局者所深知者也。

輿論又可爲外交之後勁。政黨首領。自相標榜。求一派人士之選舉。人安坐而哂之。但外交部言語行爲。則不稍放縱。既扶助總統以擁護民權。更壓制法權外之行動。足以惹起國際上之紛擾者。謂公平正直。爲箇人對箇人之要素。亦爲國家對國家之要素也。事涉人道主義。人民之心理頗純。西部殖民與印度人相接觸。其待遇未可謂周。聯邦政府欲保護之。而

爲執事者所誤。或因循無遠見。志卒不得達。斯誠大玷。然就人民願望言。常欲善視土人。有所干請。未嘗不動國人愛憐之心。而默許之也。

輿論亦能禁止大政治家之發現。蓋發明而指導。難。願從當時之趨勢。易也。此病果見於美國。決非因人民不能尊崇天才而順從之。美人忠愛之心。不讓他人崇拜之能力。卓然可觀。有老於政事之法學家曰。我國人民其實渴望賢才有人焉。稍懷長技。外貌動人才具。特異則歡呼而順從之。卽智識薄弱。道德缺乏。亦復不顧可以證矣。

克雷亨利爲黨中寵兒多年。劇富遜爲克雷前紀之人物。外才不及克。亦受人忠仰若干年。威白斯智識雖高。而品性不純。然久爲新英蘭人所崇拜。林肯之勳績。世人常與華盛頓並稱。當其執權之時。幾聽其爲專制君主。吾不知他國偉人自信其勢力以動人之姿。稱天造辯才。欲揚其名。伸其勢於社會。能更易乎。其感動人民之情。思能更深乎。

卽關於政治論辨之方法。亦可察見進步。黨類本放疏。在哲克孫時。人民頗與之同流合污。卽在民主政體甫具雛形之際。亦未能免俗。今則勝於往日矣。輿論漸能忍。漸柔。恕其能力足以受反抗。而自尊自重。不欲噤他人聲息矣。

第五十八章 美國地理上之形勢

近時合衆國疆域之現象。爲世界年紀所僅見者。乃有三要點。合衆國有大部民族。其血系

爲歐洲種族之流入者所混雜。遂成一種從來未有之混雜種族。一也。合衆國之民族。除總攬大權之白種人外。尙有一種黯色種族。其數達九百餘萬之衆。其智識之發達。在白種人數千年後。然享有法權及國民權利。與白人等二也。在合衆國領土內。各處天然之形勢皆不同。然其居民則同語言。而生活於同形社會之下。此種特性。實無可援以爲例者。三也。此第三點。引起思想問題。不能漠然視之。人之遊合衆國者。將必自問曰。若大之疆域。將永聯合耶。抑將分而爲無數獨立部落耶。假使永永聯合。則其間人民之性質及生活狀態。將有差異否耶。氣候工業。其效力之及於社會形式者。如何。其與歐洲之模範相去。又如何。此類問題。及將來經濟人民如何支配種種疑難。其範圍甚大。非此時所能解決。然於合衆國地理上之情勢。不可不略述。其與國家發達之關係。與其政治及財政之發達之可得而先見者。不可不討論。請先就其國之山脈上。略加考察。再及其氣象。三言山脈氣候與殖民遷徙及政治史大綱之關係。繼述其天然財源。標示其對於某處人民之關係。及對於保持國家統一之關係。

茲先概論之。夫地理之形勢。與國家進步之關係。常變而人類進步。天之模範。人事也。亦變。無論時代。何若人類時。時爲天然圓勢。所左右。然依賴之情形。復以文紀之進步。而異在最。初則無機械之輔助。完全被動。天與之食。食之與之衣。衣之與之居。居之不得有異言。此時。

天力強而人力弱。天舉人一生邱壑而悉詔告之人無主權也。稍遲而漸進矣。在惟天賦不豐不吝之國。其進更速。人始知使天服人。取天所貯藏之材料而巧用之。漸能離天而獨立。天氣嚴酷如日之曝如雨之淋。知所以禦之。地理之障礙如山之高如水之深如林之密。知所以超之。自然能力之隱而不顯者。發明之而引以爲己用。然人既有種種方法以利用天。所供給其與天之關係必益密切。天產之種類隨地而異。實業亦以之而異。諸國實業家皆欲特產之繁盛也。則力籌生產運輸之良方。競爭愈烈而進步愈速。某處之自然形勢若泥土若氣候若水力在昔至要。今則不甚要矣。他種情勢昔時無甚價值。今則大有價值矣。此無他。自然之秘奧以人類智識之進步而洩。自然之能力爲人運用而物易其值也。雖自然之圖勢無有更變。其各部每隨年代之遞遷而易其輕重。此所以自然圖勢與國家進步之關係爲一甚難解釋之問題也。氣候酷烈足以阻蠻人之進化。然可以策勵半化人民使益努力而種族猛力。常大於最初開化之熱帶居民。其明徵也。欲知西大陸之地勢關於其人民之命運爲如何。不但當論其初來時之情狀。必就其後來發現之財源而言。猶不能自以爲足。夫安知科學進步不更有韜藏之實力。勾萌甲坼。又安知後來之財源不損益前日財源之價值耶。

茲所述者。不過北美地理之大概。而於此至繁雜之題目中。惟述二三要點。及其對於國家

之關係而已。

合衆國之疆域。東自芬提海灣。西至哥倫比亞河口。廣約三千英里。北自烏知湖。南抵墨西哥海峽。約一千四百英里。以與歐洲較。則此三百二萬五千方哩（亞拉斯加不在列）不獨面積更大。且構造亦更簡單。歐洲多土股海島。且有崇高之山脈。界隔人民。美國兩岸除長島外。大小海島皆無。祇一土股（佛羅里達土股）二山系。若河若湖若平原若山脈皆廣大。逾恆海岸。直無海港。伸入內地。如地中海波羅的海者。以隔大陸爲數區。而成天然之界限。此大面積。可分爲四區。其二爲平原。其二則可直言爲山麓。自大西洋起。循陸而西。沿海一帶甚平坦。入內地而地勢漸高。如波濤之起伏。是區在北境。廣三十至四十英里。在南境。廣約二百五十英里。地理家常稱爲大西洋之平原斜坡。在此區之後。爲一山脈。其勢平行。名曰阿利加尼斯。或稱阿巴拉山系。共廣自一百哩至二百英里。其平均高度。乃自二千呎至四千呎。最高峰達六千呎。在此山系外。更折而西者。爲密士失必河及其支流之大流域。廣一千一百英里。長一千二百英里。其中部乃一不間斷之平原。在河之兩傍。約各數百里。惟此平原至西而漸高。一起一伏。至落機山麓。已成一種高原。距海面約五千呎。第四區爲密士失必流域及太平洋間之數千里地。此地包括三大山系。略相聯絡。一爲落機山系。一爲錫拉山系（北與克斯克得系相連）其一較低且狹。沿海而立者。則爲濱海山系。此地雖

亦有廣大之高原山谷。然大半爲山脈所成。且山脈甚高。離海面約自四千呎至八千呎。其最高峰雖不能達一萬五千呎。然過一萬四千呎者甚多。其中一大部分。若奈伐達沙漠等處之河流。均不入海。或入於湖。或爲地所吸收。

欲知此等天然界限及於美國歷史上之影響。與將來所必受之影響。必先知其及於大陸氣候上之影響。蓋氣候亦歷史上之一要素也。有二要點。當特別注意。其一爲溫帶區域之廣大。北美無橫行之山脈。如歐洲之亞耳伯山、比利紐山及亞洲之高加索山、喜馬拉耶山、阿爾泰山者。故冷風自北方來。無有阻隔。直達密士失必平原、令中部及南部。以迄墨西哥灣等處。冬季之氣候。較其緯度上所應有之氣候。或歐洲諸國之在同緯度上者之氣候。爲寒。鄰海之勢力。亦不可不論。地中海甚狹。撒哈拉在其南部。爲歐洲貯蓄熱氣之所。北美有廣大之墨西哥海峽。及加力皮痕海。其南又無燥熱之地。故如丹尼西及亞甘薩司。雖與安達露西亞及達馬斯克。斯緯度同。然其冬季之氣候。反與向北二十度之愛丁堡等。米內蘇達在緯度四十五度。其夏季之氣候。與同緯度之巴獨或威匿斯等。然至冬季。則較嚴烈。惟大西洋沿岸一帶之低地。北迄海都拉士角。則氣度冬夏俱高。蓋海峽熱流所致。亦如極東北沿岸等處。受北極冷潮之激盪而冷也。南大西洋低地後多山之處。（二加羅里拿之西部喬治亞北部及亞拉巴馬是也）均屬於阿巴拉山系。地甚高。故氣候甚冷。至冬季嚴

酷不堪矣。其他點乃關於濕氣之多寡。美國四區內有二區（即大西洋岸區及阿利加尼斯區）多雨。密士失必流域之東部及中部亦然。若至大陸中心。密士失必以西四百餘英里。則氣候乾燥。雨水不敷農田。落機山東麓。及第四區山谷中。非以人力灌溉。不能種植。過錫拉奈伐達至距太平洋二百英里之地。始有雨。落機山區域大部居民。多棄種植而事牧畜。然有濕量奇少。草且不能發育者。則並牧畜而不能矣。在落機山與錫拉奈伐達之間。沙漠甚多。最大者在大鹽湖之西。中非純沙。大半爲碎石泥土。舍山澗經流之處。地幾不毛。所見者。不過數最鹹性植物及荆棘而已。此非獨今爲然。恐將來亦如是也。山雖高。然罕有經年積雪者。且自北緯四十度以南。無冰田可見。卡羅拉多高峰。稍在派迎亞耳伯之南。二者之高。又幾相等。然惟於山隅山洞間。日光所不及之處。始有夏不溶之雪。因冬日雪少。而乾燥空氣。蒸化甚速也。

美國南北行之山脈。非僅使南部諸州冬季嚴冷。亦即阻隔東來濕氣。而使第四區之大半部乾燥者也。至於西北加利福尼亞及倭里貢與華盛頓之西部。則受日本潮流之影響。有溫濕之氣候。或有甚濕之處。沿太平洋岸。在緯度四十三度以北者。則與英倫西南部甚相似。

茲姑置其地之生產能力不論。先就地理氣候與人民財產之關係上研究之。欲知一國之發達。史者必先知凡國家之進化。常爲三種要素所引導。而管理（一）祖先種族固有之性情習慣（二）國土之形勢（三）其國組織時國際之交涉。如他國壓力及外界政治情形。使伸於此而縮於彼。美國民族第一種要素。可得而知。蓋以其性情風俗。概由英人傳來也。第二種要素。緩且言之。

關於合衆國之第三種要素。甚爲簡單。可以數語了之。考歐洲諸國之起源者。若德若法。若俄若瑞士。若西班牙。必當知其同時之種族。孰者與之友善。孰者與之讎仇。及其受外界之勢力爲如何。然歐洲古史多缺。故前事往往不可稽。至於美國則事蹟均可考。合衆國之領土。當十六世紀末初發現事。以政治上之眼光觀之。一曠地耳。土人雖有時阻撓。其阻力雖甚。有影響於西方開闢者之性質。但歷史上絕無價值。可置勿論。最初殖民者爲三種歐洲民族。自三部來。西班牙及法蘭西人。據墨西哥灣之沿岸。西班牙人據太平洋沿岸。英人（其同族之荷蘭人及瑞典人均在內）則殖民於大西洋沿岸。而此三種獨立殖民中。以在大海灣者爲弱。一八〇三年及一八一九年間。均售諸英美人在太平洋沿岸者尤弱。一八四七年降於英美人。是以美國之疆土。僅爲居於東方之民族所佔據。（惟加利福尼亞於一八四七年及一八六七年之間移民多航海來）其進行也。自東而西。自東北而至西南。步

履遷徙道無留者。外界權力蓋如路人。坎拿大實爲其北方之強鄰。然其民族之流入。美境者已達百萬以上。美人至近年方侵入其地。如西班牙人之於南美。英人之於澳大利亞。俄人之於西伯利亞。英美人之在美洲者。伸展之範圍綦廣。無敢過問者。故國際交涉。可置勿論。請進而就天然形勢與歷史之關係研究之。

英人之初入美洲也。雖分爲多數自治團。不過一民族。素有文化所建之國。亦不過一國。天若不令其分裂。而令其永爲一體者。他國人不能難也。

美人最初之領地。爲大西洋岸之平原斜坡。此地無山水森林之間隔。以分割各團體。殖民地間之界線。人自定之。出於偶然。非地理上自然生成者也。故戰時平時之聯合。社會商業上之交際。均無阻礙。然民族逐漸西遷。及至亞利加尼斯等處。卽有山脈阻之。北方較少。赫特遜及摩好克之山谷。皆天然道路。引人入勝。如本薛佛義。勿爾吉尼。加羅里拿等。則由是而生者也。西方道上荆棘叢生。足以制民族之西進。殖民者伸張其範圍。如西班牙人之散布於中美及南美。因是不得不於大西洋沿岸叢聚而居。成一人口稠密之共和國。至深入西方之居民。亦以有山脈之阻隔。不能東還。常與堪德克及倭海之土人戰鬪。養成一種邊民之特性。五十年前美國歷史上。處處流露今日之西方人民。尙有遺跡。

當人口布滿密士失必流域時。美國天然統一之形勢。更爲顯著。由是劇富遜有購路易西

安納於拿破侖之議。而當時國會之贊許之。倭海及丹尼西流域之人。常以不能假道。二土直達海疆爲不便。今則暢行無阻矣。移民既渡阿利加尼斯之南麓。遷徙之速度。乃漸增。其散布於此大平原。如水之流於大理石。無處不達。加羅里拿人。喬治亞人。充塞於亞拉巴馬。密士失必。亞甘蔭司等處。勿爾吉尼人。堪德克人。充塞於南印第安納。南伊里挈。及米蘇利等處。新英倫人。紐約人。及倭海人。則充塞於米齊肯。北伊里挈。威思康沁。愛倭瓦。米內蘇達等處。自密士失必河源至口。無間斷之者。西方諸州。除有河流爲天然界限。均以直線區劃。蓋美國諸州。純屬人爲的區域也。以同一民族而居於同一大陸之上。必分州以治者。非以其有地勢或種族之差別存於其間也。蓋就歷史言。聯邦制度較單一制度爲宜也。土地廣大。則此土地上所建國亦必大。盡人知之。然土地無間隔。其國必永永聯合。亦復至顯。自汽船發明以來。內地河流均可駕駛。各部之聯絡益密。鐵道既築。支幹既備。自東方達密士失必。阿利加尼斯山脈。不能障礙交通。卽謂其已頽可也。人民入山谷而居。寢成大鎮。而所謂美洲之三區。以地勢上之不同而別者。（大西洋斜原。阿爾加尼斯與密士失必流域）今則由社會上。財政上。政治上。言之而變爲一矣。惟山中蠻荒之民族。則終較遜於東西窪地之居民。

移民遷徙潮流。至落機山東麓之乾燥地而稍止。此第四區多山脈沙漠。介於密士失必河

岸草原及太平洋岸間。除沿岸一帶外。久置膜外。至一八四六年。墨西哥割讓。始進窺之。其南部高峻處。二十年後。乃有間津者。地乾燥磽瘠。不足誘致來者。且中央密士失必平原。尙有飢地數千里。未有人居。故若非加利福尼亞金鑛發現。正不知何時。方有人遷入也。此事甫現。來者數千。鑛產漸多。遷居者亦漸衆。山嶺之間。居然村市相聯屬矣。後以火車搬運之。不便且危險也。始建鐵道。自米蘇利越山嶺渡沙漠。而達太平洋。告成於一八六七年。若一八五〇年之美人其科學智識較一七九〇年時無進步。則太平洋沿岸一帶。惟沿海遶和恩角。或過巴拿馬海峽。可達將永。與他州隔絕。而有性習特異。政治獨立之趨向。此二者電信鐵路實阻之。雖然。落機山系之障礙。仍未去也。加利福尼亞倭里貢及華盛頓三州居民稍多之處。終覺西方山系及沙漠之障礙。有甚於東方之低狹山脈。因之第四區之於合衆國。非但地理上自爲一部。及社會上及實業上。亦不無殊異之處。是皆可逆料而知者也。抑遠在共和國國外之屬地。如倭里貢。如華盛頓。如加利福尼亞。爲盎格魯亞美利堅人輕易弋得。則所難於逆料者也。若一八四〇年之時。各國爭得溫度區域之熱力。有如德法英爭熱帶非洲熱力之半。（兩者相較。斐洲更不足取）則此種領地。必爲歐陸強國所得。既屬他人。或永爲所佔。美人不得染指。而與密士失必流域。或無甚往來。然不落於歐人之手。而落於纖弱墨西哥人之手。終爲聯邦之一部。蓋亦歷史上偶然之事。非勢所必然者也。

至於北美之東南部及西部。則氣候更爲其國實業史及政治史上之惟一要素。緯度三五度以南之地。冬季氣候雖溫和適人。足使一種民族。自北部歐羅巴來者繁殖於此。然至夏季。則除阿利加尼高原外。均過於炎熱。其民族不堪野外操作。且受沿海溫地傳來之瘴氣。每生瘧症。故自勿爾吉尼殖民後約二世紀頃。卽將熱帶土人。自非洲輸入。使任耕耘。因得大宗烟草棉花米甘蔗等出產。獲利不鮮。故當東北諸州奴制消滅。黑人數減之時。南部之富源。蓋全賴奴隸工作。而奴制乃不獨與上流社會相纏結。且與其經濟利害鈎連。不可解矣。

於是南部文明。形成特式。與北部絕然不同。雖聯邦憲法。保全各州獨立之處。甚多。仍不能令二部同受一政府之管轄。內亂繼起。一時似二部終不能聯合者。推原其故。則天然區別。氣候之不同。與實業及社會上之情形。受氣候之影響。而差別者。實不能辭其咎。然天亦未嘗不以統一將危。而自戰也。設南部諸州與北部諸州之間。有天然障礙。若東西橫行之山脈。則北軍侵入。勢必更難。今交通之道。開且有西部南流之大河。便軍隊進行。不可謂非幸事。又設擾亂之際。於阿利加尼山之一帶。無關帶高原。投白種人於叛民之中心。不蓄奴。山間等處。蓄奴者極少。與南部背盟者。不表同情。且竭力反對之。則南方諸州之勢力。必大。今有阿利加尼山阻東西軍隊相聯合。供新兵於北部。而南部之氣候。本遜於北部。白人。

又少於北部。貧於北部。其勢力易竭。亦不可謂非幸。事戰爭以來。至今日。而南部獲利之處。已不少。然入其境者。仍詫其能抵禦。若此之久。而不以其屈服爲怪也。

奴制消滅後。美國政治始得統一。而天使其地爲一民族之目的。亦得達矣。茲且不問此種結果。爲永久與否。但就天然之情形而言。則猶有數事可供思索者。則天地之現象與出產物之豐儉有關係者。卽與國家之貧富有關係者。亦與人口之多寡有關係者是也。

財富來源。要有三種。一、餵壞礦產材木是也。二、所以不言漁業者。蓋漁業之在商業上。僅有三處。得佔重要之地位。梅因及馬沙諸些之沿岸。華盛頓河及亞拉斯加等處。與產海狗之不列比羅夫島而已。至太平洋沿岸之海內漁業。在華盛頓倭里貢及加利福尼亞。則並未完全發達。三者之中。惟第三者實僅限於三部。梅因諸山。河利加尼斯山。及太平洋沿岸之濱海山脈是也。三、以華盛頓爲尤著。他處雖亦多林產。然林木商不過計運輸之利。或除米齊肯。非可謂之重要之工業。因之致富者亦寥寥。兼之此業日就凋零。且且伐之。所生者不敷所用也。

美國土地。可以供人民之用者甚多。他國望塵莫及。因之在其廣大疆域內。其土地可以種植。可以牧畜者。所佔比例。亦非他國所能企及。苟舍新英倫東紐約巖石部分土層礮薄者。及勿爾吉尼加羅里拿等平沙無垠生殖不繁者勿論。其他平坦之處。介於大西洋及落磯

山之間者。皆沃壤毗連。農產特旺。至若密士失必之上流。則更豐腴矣。何處爲最肥沃。尙不可預斷。西北草地。當初開墾時。工程少而所獲多。但普通田畝。用久必竭。還需人力。以栽培之。則此地之膏腴。未可遽定。或爲東南諸州。其土壤之富有礦質者。耕種多而地氣反盛。太平洋斜坡之開墾地。其肥沃不與密士失必草地相上下。惟較小耳。其間如華盛頓等處。有肥土。爲巖石分解而成。則尤富生產。落磯山內部諸地。亦有肥沃之平原谿谷。惟需人力灌溉。以雨水缺乏故也。若能造機械。鑽井穴。取水以灌溉之。則可開墾之地殊不少。此等工程。近數年來。亦已創辦。惟費用良巨。且水源遼遠無定。馬門殖民地之在大鹽湖西南者。壤地連綿。純賴此種工程爲之開拓。然尙有他處。苟以堅忍將之。其效必亦可觀。至計礦產之值。則當分爲二種。論以金銀銅鉛等礦爲一種。而以煤鑛鐵鑛爲一種。美國金銀銅鉛諸鑛頗多。投機家之僥倖者。常致巨富。十二三年前。旅人之經落磯山及與錫拉奈伐達聯絡之山系者。已常見開採銀鑛之要求。標於山巔。但此等鑛質。其生產不定。銀價又漲落無恆。故煤鐵等鑛。其利雖不及此。然較爲可恃。且爲工業上所必需。金銀鉛等鑛。多產於落磯山及錫拉奈伐達系內。銅多產於西部。及修昆列爾湖附近。煤鐵之府庫。尙有較小出產地。在華盛頓剖葛桑岸。至石油之產地。如本薛佛義及哇海等。亦不可不注意。則在本薛佛義及哇海與沿阿拉加尼斯一帶。南迄亞拉巴馬等處。煤產附近地。工業最盛。然

亦不盡然。如新英倫山麓。用水力建設之工廠不少。至今尙存。且其發達。惟情形變遷。終須由惱瓦司各齊亞海運煤云。

如上所述。其過去之結果若何耶。而將來之希望又如何耶。試析言之。

一、密士失必流域業農者甚多。將來可達之境。幾不可思議。雖平均每方里之人數。不能如孟加爾（印度大城）或埃及之多。然與歐洲農業最繁盛之處。竟復不相上下矣。且孟加爾埃及農人之生活程度。甚低。又烏可與美國農人同日語者。

二、工業人口之衆。幾與農者等。一九〇〇年。凡八千人以上之市。其業工者。約佔全人口百分之三十三。（至北大西洋區。則佔百分之五十八有奇。）但人民之業鑛或製造者。則到處可見。不在此限也。均蝟集於東北諸州及沿阿利加尼斯山一帶地。與工商業輻輳之大市鎮開。（如芝加哥、克里芙雷、米內波里、及聖路易等處。）此種工業人民。其發達較農業人民爲速。而製造品總值之增漲。本國家之調查。亦較農業品爲速也。

三、緣太平洋。亦有業農業工者。其中六分之五。在距海八十哩以內。惟其數中較前者爲少耳。

四、密士失必流域及人煙稠密之太平洋岸間。廣漠鮮居人。有時甚乾燥。故遂爲荒野。有時見草嶺。牛羊三五羣。出入於其地。牧人數輩。憧憧往來。至用灌溉而得收穫之處。則益不多。

見亦有礦市點綴。聊免寂寞。但多忽起忽滅。非在礦地之中心者。不能持久也。然則美國人口皆偏集於東方諸流域。可知當一九〇〇年時。兩部人口之比。爲七千二百萬與四百萬。以後未必能勻佈。惟相差或較少耳。國家面目將轉。而東向。摘用羅偉之言。則此室之前門。開向大西洋。後門。開向太平洋。故吾人所及料者。則美國與東部亞細亞及澳大利亞之交際。縱日後有所增加。必甚薄。而與歐洲則非僅由其文學及社會上之興趣。有以聯絡之。卽商業上之交際。皆足使二者之交誼日趨於密也。由地理推之。美國疆域內之居民。將永爲一國。今由工業商業上思之。而益信其必然。合衆國適在溫帶亞熱帶之植物區內。其境內出產種類之多。無論其爲植爲礦。皆爲他國所不能及。故內地商品貿易之基本。亦較他國爲廣。與他國自由貿易。雖爲人所同願。然有內地貿易能遍及全大陸。有憲法以保護其自由。則失之東隅者。正可以收之桑榆。惟國內自由交易也。故西北之種黍。麥者。海峽諸洲之植棉。米甘蔗者。佛羅里達之栽橘者。加利福尼亞之種葡萄者。與夫西方之飼牛者。堪達克及伊達化之養馬者。本薛佛義及阿利加尼諸州之業煤鐵者。新英倫之製造者。無論其爲主爲傭。或爲大市內之消用產物者。獲益甚厚。人人知之。誠可鞏固團體。以禦分離。以此利益與前言之社會及政治能力並行。無論其天然障礙爲如何。皆足使太平洋諸州附於全體社會。初建之時。此種障礙。或竟不能去。苟在十

九。世。紀。之。中。季。交。際。如。十。六。世。紀。時。之。難。則。太。平。洋。沿。岸。之。人。民。或。別。成。種。族。各。謀。獨。立。內。地。山。僻。之。處。或。樹。小。部。落。文。化。不。高。而。形。式。各。殊。此。皆。可。擬。想。而。得。者。也。然。吾。輩。所。處。之。時。代。則。聯。合。而。不。利。分。離。語。言。宗。教。思。想。之。同。化。力。以。及。經。濟。實。業。之。勢。力。皆。甚。大。而。自。落。機。山。東。大。部。人。民。來。者。尤。大。馬。門。人。常。欲。自。成。一。州。然。終。至。失。敗。欲。逃。出。此。種。勢。力。其。難。可。知。矣。即。不。用。合。衆。國。之。兵。力。亦。必。由。天。然。之。殖。民。方。法。吸。入。大。團。矣。苟。鐵。路。電。報。未。通。加。利。福。尼。亞。僅。繞。和。恩。角。或。渡。海。峽。乃。可。達。或。畏。其。分。離。今。則。何。患。鐵。道。貫。此。大。陸。者。已。有。五。大。幹。線。雖。自。太。平。洋。岸。至。卡。羅。拉。多。尼。巴。拉。斯。加。台。戈。泰。等。處。其。間。仍。多。廣。漠。荒。涼。之。地。然。礦。業。牧。畜。及。農。人。之。來。遷。者。日。衆。閒。隙。之。地。日。漸。充。補。無。人。之。處。日。漸。減。少。沿。稍。北。諸。鐵。道。一。帶。殖。民。地。猶。多。其。居。民。雖。甚。稀。疎。然。或。能。連。續。無。間。斷。抑。善。考。察。者。常。見。加。利。福。尼。亞。人。之。性。質。與。東。部。及。密。士。失。必。諸。州。人。之。性。質。稍。有。差。異。異。日。移。民。潮。流。戛。然。中。止。太。平。洋。沿。岸。諸。處。漸。爲。加。利。福。尼。亞。及。亞。利。加。尼。人。苗。裔。所。占。或。者。東。西。之。差。別。益。易。窺。見。美。國。民。族。中。或。將。有。太。平。洋。種。未。可。知。也。然。其。機。亦。微。

吾。所。言。者。皆。預。定。合。衆。國。將。來。之。人。民。與。今。日。以。前。三。紀。內。之。人。民。無。異。也。然。必。知。有。二。種。動。力。可。使。各。部。居。民。性。質。之。差。別。大。於。今。日。一。爲。歐。來。移。民。然。居。民。加。於。新。來。者。之。同。化。力。甚。強。而。數。十。年。來。移。民。之。數。必。漸。減。影。響。今。尚。不。可。見。後。日。更。無。論。矣。且。歐。人。之。移。入。者。雖。

多而於語言無甚更變。雖各處語音頗有不同。然此聯邦大面積內並無方言之差別。第二種動力則爲氣候。氣候之勢力其反於數百年鼓鑄已成定式之模型也。緩英國種族之來美也。爲時究未久。南部居民之祖居此。速二世紀者實無多。卽謂氣候有影響至今亦僅六世耳。或者五六世紀以後海峽諸州低地之居民生息於酷夏濕瘴之下。養成庸惰之性。將與現在之居民大異。然冬令寒而多生氣。人口常自北方遷入。又與前事背道而馳者也。此皆未易深究。然教育苟漸普及。交通苟漸多。則一國道德及社會之感覺與其所吸入之思想空氣將有一種最強之能力。使人民性質由異趨同性質。同而其生活組織亦隨之而定矣。關於美國人民全體與歐洲人民全體之比較。亦有一相類之問題焉。美國之氣候其熱也。則較不列顛諸島或日爾曼及斯干地內維亞等處爲甚。其寒也亦然。空氣新鮮。善於感觸。假以時日。將必舉人民本來之狀態智識而更改點竄之。此自然之理也。然英國種族新遷以來。未嘗退化。且多進步者。讀人壽保險公司表冊。知美國平均壽命不減西歐羅巴人。走長途涉峻嶺。雖不如歐人。然其體力皆用於遊戲。奮勵勇敢之態。實不亞於東方白種。南北戰爭時。美人傷兵醫治就愈之分数較大於歐洲戰役之受傷將士。二軍皆能跋涉峻險。經行汚濁區地。而無損傷。純粹之亞美利加人。未受最近移民之影響者。尤耐勞苦。由是觀之。天然現象影響於盎格魯亞美利堅之時期尙屬太短。最終之結果。僅能臆斷前言固不謬。

也。至云美洲大陸（以中部大平原爲最要）之自然景物或人民經濟現狀。與其愛市避鄉之趨向。將變移性質。改變智識。亦皆預料之辭。未可據爲信讖。人種社會學尙幼稚。而其所研究之原理。又如此精微。非經數世紀之經驗。未必能斷國家發達之定律也。

吾人試舉天然現象影響於美國人民諸點括言之。而以最簡短之答案解疑問。疑問維何。曰天之所以與此國家者爲何種土地耶。

天付美以生產之源流。其豐富複雜。皆非他國所能企及。有極大之膏壤。有日以曝。有濕以滋養。溫熱帶之生物。又有礦產之儲蓄。似用之不能竭。

天與以一種氣候。使人類上等種族。皆能蕃殖而動作。（除少數區域而言）又與以一種空氣。非但適於衛生。且較其昔時歐洲之空氣爲尤振勵。

天與以穩大之河流。而自落磯山以東。地均平坦。無障礙。交通自便。

天與以廣大無間斷之中央平原。使此至大至富之國。爲維一國家之領土。循此而東。自阿利加尼斯至大西洋。又循此而西。自落磯山至太平洋。亦皆爲此國之領土。各蓋當中部。殖民未推廣以前。交通方術已破除。阿利加尼斯之障礙。又當太平洋人口稠密以前。其餘諸地。人口財富勢力均已極大。莫能禦其吸引力。猶月之引地球也。

東以大洋與歐洲。舊世界隔西以更大之洋與新舊參半之亞細亞及澳大利亞。隔而此國。

家。乃。享。有。財。產。之。主。權。東。半。球。之。攻。擊。壓。迫。不。足。懼。雖。近。來。遠。渡。重。洋。占。有。島。嶼。而。受。外。界。誘。引。與。二。洲。角。良。非。大。患。北。境。雖。有。強。鄰。然。爲。友。國。血。脈。相。屬。利。害。相。關。似。不。至。相。仇。南。方。亦。曾。有。危。險。之。鄰。國。然。一。則。甚。弱。無。希。望。一。則。在。危。難。之。時。掉。臂。去。之。美。遂。爲。世。界。上。僅。見。之。自。由。國。四。隅。安。定。莫。與。爭。鋒。國。民。乃。得。循。其。所。志。處。理。內。務。以。致。國。於。隆。盛。他。邦。莫。及。也。凡。茲。利。益。莫。與。倫。比。有。絕。大。防。禦。之。力。與。絕。大。物。質。興。盛。之。元。素。包。藏。其。間。國。民。有。絕。廣。之。範。圍。以。爲。其。發。達。之。地。外。人。妬。羨。良。有。以。也。雖。然。讀。史。者。知。道。德。本。原。因。感。情。智。識。之。勢。力。與。天。然。經。濟。之。勢。力。相。對。待。其。動。作。殊。不。能。預。料。則。姑。精。測。美。國。之。外。象。而。斷。曰。美。國。國。家。必。強。國。民。財。富。必。厚。且。將。永。爲。同。政。治。同。語。言。同。性。質。同。思。想。之。統。一。機。體。如。是。而。已。

