

萬 有 文 庫

第 二 集 七 百 種

王 雲 五 主 編

現 代 民 治 政 體

(三)

蒲 徠 斯 著

張 慰 慈 等 譯

商 務 印 書 館 發 行



現代民政治體

(三)

著 斯 徠 蒲
譯 等 慈 慰 張

著 名 第 世 譯 漢

第十四章 人民

人民主權實在是民治政體的基礎及目標。這是一種信仰，是一種主義，在我們的時代，政府的各種制度總得要遵照的，並且我們考察各種政府也以適合人民主權的原則與否為標準。在下面討論各種政府的實際狀況時，我們還要研究什麼樣的方法能使這個主義可在實際上應用，而且要研究每種方法究竟能收多少的好效果。所以現在我們可先行討論人民主權這個名詞到底有什麼意義，並且實際上使用這主權的究竟是什麼人。

那末，什麼是人民呢？這兩個字常常是很玄妙的，似乎是指一種極廣汎的無所不包的，並且無人格的抽象的東西，使人僅作一種想像而已。我們自己也在於人民之中，也是人民的一部分，但是我們可不知道人民的思想，不能預見人民的行動；猶之我們立於地球之上而不知什麼時候有地震；也猶之我們住在天的下面，且常常觀察天象，卻不知道什麼時候有風災，什麼時候有雷雨；也猶

之我們住於『以太』的波流中間，而聞不着他的氣味。所謂人民的心理，人民的意志，似乎有一種神聖的性質，因為大家都覺得這是一種勢力，非但是不可預測的，並且是無可抵抗的。人民的意志實在和神呪一樣的高妙。古語所謂『民意即天意』，就是說，凡人民所說的即是表示一種超然權力的意志；這個意志，人是不能解釋的，祇有絕對服從而已。

這種感想實在是有意的或無意的根據一種假設，以為人民是不能做錯的。人民似乎一定是聰明的，因為國中聰明的人都包括於人民之中了；人民又似乎一定是公道的，因為一切公道都包括於人民之中了。並且公道比聰明還確定一點，因為一切個人或團體的自私心及不公道心都能互相抵消，而融化於共同利害的大公道之中了。並且人是有崇拜權力的自然傾向的；這是一切宗教的動機。在現在的時候，人民真是權力的最後根原。他們的意志，無論是靈敏的，或是愚蠢的，一定不能抵抗的。一個大羣衆如受一種感情及目的的鼓動，其中的個人一定是無可反抗的；推而言之，這種目的如果鼓動了全國的人民，那末，個人的地位尤其降低了，人人覺得自己個人是很不重要的，而覺得大衆乃是重要得很。大衆這個概念真是很神妙的，很可怕的。從前所謂帝王神聖現在卻

變成人民神聖了。

這些抽象的觀察現在姑勿具論，我們且看人民這個名詞在具體上有幾種不同的意義，以及什麼人或什麼階級是包括於這名詞之內的一個國家的人民到底是包括或者應該包括全體人民；或者僅包括那些合法的公民，即有法定的參政權，在公共問題上可以發表意見的？在上古時，參政的權利是和服兵的義務相聯的。一切自由的成丁男人都有服兵的義務；所以軍隊在實際上就是選民團，而選民團（有極微的例外）也就是軍隊。義務和權利是相提並論的。這個觀念，在現在實行婦女參政的國內是不能容納的，反對徵兵制度的人也不能容納的。又如居留在國內的外國人可以算人民之一部分麼？或者他們是否應該作為人民看待，至少他們入籍後過了若干年應當有這樣的權利。如果他們沒有投票權，他們的意思究竟應該注意若何程度呢？（註一）國家之內如有一個特別階級，其中祇有少數分子是注意公共事務的，那末，在政治的目的上，這一個階級的人究竟算是人民之一部分不是呢？假使這一個階級中的大多數人都沒有關於政治的意見，那末，這階級能否算有參與人民主權的權利？投票不投票是不生問題的，因為那些無政治意見的人雖則

去投票也祇惟他人之命是聽。這個問題在英美兩國，未允許婦女參政以前，是辯論得很激烈的；在法國，現在還在那邊討論呢。又如國家之內如有一個極不願意的異種人民的團體，如一九一九年以前德意志帝國內的波蘭人，或一九一九年以後意大利王國內說德語的脫羅利斯人（Tyrol-Loce）也可算爲人民之一部分麼？又如一個民族，其文化程度是很低的，而與國中其餘人民有社會上的差別，那個民族到底可算人民之一部分麼？假使那個民族內有少數人已得到選舉權，那是否可以包含其全體民族已被承認爲人民的意思？這一個問題是發生於南非洲中的喀麥爾人（Kafirs），澳大利西亞的中國人，美國南部諸邦內的黑人。那些人和他們鄰居的白人有極嚴格的界限，因其所關心的不是國家全體的利益，僅求自己得一個平等的待遇，受法律的保護；他們和白人的希望完全是不同的。一個白人演說家如果在路易斯安那說『我們的人民』一定是僅指白人；但是他這句話如在俄亥俄（Ohio）說，究竟是否包括黑人而言呢？（註二）

我們討論人民怎樣發表意見的時候，還有問題發生呢。從前人民發表意見的方法是自由人民在會場呼喝；現在卻用投票的方法了。投票是和戰爭一樣，以多數爲勝利，這是解決紛爭最老的

方法。多數是假設可以代表全體說話的。並且所謂多數也不必全國的多數，因為投票可以各別在那劃分的區域內舉行，如羅馬的百人會（century）或各部落（Tribe）內的投票，及美國大總統選舉時採用各邦的投票方法。不過無論用什麼方法，在一個有秩序國內的投票，多數的總是勝利，少數總不得不降服。但是法律的權力雖則是跟着多數走的，道德的權力也跟着多數走麼？「多數」（特別是僅過半數的多數）一定是對的。這句話到底以什麼為根基呢？多數人難道一定比少數人聰明得許多麼？人多是受感情的驅使，少有受理智的約束的，這句話如果對，那末，抗辯者正可以說少數是比多數聰明。假使一個五百人的團體內，僅以五個人的多數而決定的事，我們難道也可以說人民總是對的，而認為是麼？中世紀宗教大會中，時常發生問題：由投票表決教義之後，那幾個多數人的意思難道就不會錯誤麼？即使如此，求一個較大的多數也是很不容易的。

抗辯者更可進一步，質問公道和聰明一定在人民一方面。這句話究竟有什麼根據？「人民爲什麼一定不能像君主及貴族那樣容易有錯誤呢？一個由二千萬或四千萬或一萬萬男女及兒童的民族，除了這許多個人以外，還有什麼呢？除了那些個人腦筋中所有的聰明才力之外還有再從

什麼地方來的聰明才力，可是我們還知道那些個人中的多數都是無知識的不聰明的。人民之集合的聰明也不過個人智慧之總數而已，其集合的好處也不過個人的好處之總數而已。一個東西決不能因有一個集合的名字就會兩樣的。德國人，一個有思想的種族，確是承認「國家」非但比其集成的個人大，並且還比個人聰明；但是這或者是因為德國的政府能夠費盡心力收羅國中一切有才智的人，致令政府變為知識及經驗的貯藏庫，因而絕非個人所能跂及。德國人說「國家」一定比其集成的部分聰明，因為國家的治者階級是國中一切才智的個人之會集點。但是民治的國家決不想把知識及技巧都集中於政府的機關上；其所信賴的還是赴選舉場投票的個人。所謂個人的自私心能互相對消而成「大公」，這句話是靠不住的；我們不如說，各個人各區域的自私目的，正足以為狡獪政客舞弊的材料，政客是能利用大家的私心為自己遂私慾，一邊則以利益分給於各區域，那些利益的分給對於全體是很有害的。

「每個羣衆都自命為人民，都假借人民的名義而發表意見。羣衆越大，其受理智的約束越少，受感情的支配越多。第一次的十字軍東征是在克立孟（Clermont）地方一個大會中決定的；聽

說當時的羣衆都齊呼『上帝要這樣』(Deus id Vult)，但是沒有一個人顧慮到這個遠征的困難，以致第一次的出發隊未到目的地即死了六萬人。我們豈不常看見人民舉錯了人做代議士，和代議士誤定了政策麼？他們常常推翻已決定的政策，自認他們的錯誤。

『人民大概都存善意的。但是實際上去投票的人民究竟是什麼人民呢？通常各國內，不肯去投票的人民大概總有半數；有幾種選舉的時候，還是半數以上呢。即來到投票場的幾千幾萬人中，到底有多少人實在能知道這次投票所解決的是什麼問題；有多少人真能知道各候選人的性質及來歷，那些候選人就是他們要舉幾個出來當代表，做官吏的。反之，那些專聽他人指導，被使舉某甲某乙的，究竟有多少人呢？我們如果能細察大多數選民的心理，就可知道，凡所投的票都不是表示選舉人自己的意思，不過表現一班領袖及政黨的奔走人的意思罷了。投票原是可得一個決定，也許是得決定的惟一方法，但是人民的投票既不像宗教大會的樣子，是受神意的指揮，那末我們還爲什麼這樣恭敬這樣信仰人民的判斷呢？所謂「民意即天意」難道就是這個意義麼？』

以上所引批評者提出的問題，現在採用民治政府的國家已經實地的做出幾個答案了，每個

國家都各自有解答的方法；那些答案待我們研究到各民治政府之實際狀況時自然會知道的，現在可不必贅述。不過此處可略述近數十年來『人民』所以被信仰，所以能在政治上得強大的普遍的勢力，到底是什麼緣故。

最初，人民是一種決鬪的改革的勢力，和君主政府及階級政府抗爭的。從前人覺得治者階級勢力膨大的禍害祇有把權力移到全國人民身上來是可以補救的。他們以為獨霸的勢力或特尊的勢力實在是自私的引線；反之，權力如果為大家所均分了，自然會能够正正當當的行使出來，為大家求福利。

在反對階級統治的時候，有參政權階級與無參政權階級對抗的結果，往往使人誤把無參政權階級當作人民；人民這個名詞幾乎和現在很時髦的無產階級（proletariate）這一個名詞有同樣的意義。這也是無可怪的，因為無參政權的部分實在占人民的大多數。當時熱心的改革家以為一般無參政權的人民的確有幾種美德，為那些富者階級所無的。他們以為祇要能够掘到社會的下層階級裏去，就會發現出一種純樸的誠心和正直的觀念，這都能够刷新政治的。貧窮則簡樸，

富貴則淫逸，那是自古已然的。在全盛的時代，因為沒有富庶，邪惡是沒有的，未吉爾 (Virgil) 說城市的民衆好像卑鄙的賤民 (ignoble vulgarus)；他告訴我們說，當正義離開世界時，其最後的足跡是在鄉間的農民上。這種老觀念的最後反響是見於十八世紀的牧詩中。但是那些頌揚肉體勞動者這樣程度的人，凡說人民時先想到這一班人的，並不是想把勞動者作一種階級看，希望他們能獨占勢力，不能因為他們人數最多，就有資格代表全國的意志。他們的理想似乎在於各階級在政治上的混合；人人都盡一部分職務，能使國民成爲一個單一而有力量的團體。協和是團結的基礎。如果人人都不想階級的利益，僅想國家的利益，分裂的危險自然少了。階級自然是自私的；人民則不自私的，因為人民所願望的是大家的福利。這些理想發生及盛行的時代是受了那抽象理想及樂觀主義之影響。當時思想家的經驗還祇能看到，一個小小的特權階級濫用權力損害公衆的危險；他們卻未見到，即使一個占全體之大多數的特殊階級也許有一樣之自私心的。他們如想像到這個現象，也一定是不滿意的，因為他們是想破除一切階級；在他們心中，人民統治是和階級統治相對待的。

除了這些概念之外，又有一個『普通人』，即我們所謂『平均人』的信仰。普通人即是一個常識很豐富的人，和各種人都有同樣的接觸，對於每一問題都有公平的無成見的判斷。既不像學者的深邃，又不像富人的虛浮，其觀察事實都用一種實際的業務的溫厚的精神，且時常從事於本分內的樂處，也希望別人有同樣的快樂。這種普通人在人民中總是占大多數，並且在大體上總會做錯的。因為一切意見既是公開的，一定可以使他們能夠得到評判事實的材料了。

從前人的希望以為階級戰爭將會在全民統治之下消滅的，人人既有參政的權利，那末一切不滿意的事都會靠憲法所規定的方法去救濟了；但是最近的經驗已經使那種希望蒙蔽了。『信仰人民』乃是信仰『全體人民』的意思；人民如為階級戰爭所分裂，那種信仰自然會減損的。但是反對者的議論無論怎麼樣，那些一百年前的詩人及哲學家對於那民治政體的信仰總還有一大部分的真理在內。凡一個國家之內，一切國民既有同樣的權利及義務，一切思想必定有盡量發表的機會，一切言論都能引人注意，一切計畫也都能得人審察。思想的無限制交換一定有很好的利益。一切意見既混合融和起來自然可得一個寬大的結論。真理和智慧自然有發現的機會了；並

且在一種稍有知識的人民中，真理的機會一定比錯誤的機會較多。我們所謂人民自然是指那「平均人」；平均人是不受理想之桎梏，也不受感情之驅使的。他即使不能因取得公民的資格，即具有盡公民職務的能力；但是他有責任之後，那責任心也決會把他擡高一等，他的正義及公平的觀念也許是特權階級中所缺乏的。他的知識也許是很有限的，創造的能力也許是沒有的；但是他能養成一種評判別人的能力，如果他和別人有接近的機會，那種能力一定是更大。他的天性大概總是健全的；即高深的理想如果很明白的表示出來使他懂得，他也不是不能領受的。他對於別人的意見總能表示同情的理會，這就可以補救他在知識上的缺乏。所以從這一方面着想，我們也可以說，人民是比極聰明的個人或團體還聰明一點。林肯是最善於應付人民的，他總括自己的經驗作一句很有名的格言說，「有些時候一切人民都可欺的，也有些人民在一切時候都可欺的；但是你決不能在一切時候欺一切人民。」

林肯這句格言承認人民有時也有錯誤的危險，似乎說得太過分，但是這句話確是讚美人民之光明的心地，容認各種主張和自由批評的價值，與各種事務經人民之相當的注意，能有良善的

結果。總而言之，凡在民治的地方，獨立的思想決不能阻遏的。你決不能斷定人民是愚昧的，是麻木的，是受黨派支配的。你如果能够得人心——這是很難的——凡各事情都會做得好的。但是人民也必須有一個機會。

(註一)也許可以說，凡納稅的外國人應有代表。這個問題通常是不大重要的，不過歐洲有一個國家(瑞士)外國人竟佔全部人口百分之十五；脫蘭斯瓦的外人不得享有選舉權一事，實在是一八九九年南非戰爭的一種原因。

(註二)有一種時常重新發生的錯誤，使得人們於不知不覺間以為多數就是全體。當我們談起「美國人」的時候，我們忘記了幾千萬未經美國化的移民；當我們談起「英國人」的時候，我們忘記了英國中的非英格蘭的部分；當我們談起愛爾蘭人的時候，我們忘記了厄爾斯得(Ulster)的居民；當我們談起厄爾斯得的時候，我們又忘記了一部分在政治上和宗教上全不對多數表示同情的人。

第十五章 輿論（或公意）

一切權力都從人民來的。如果可承認這句話，就發生一個問題：人民怎樣運用他們的權力？民的意思究竟用什麼方法表示出來？世界上各立憲國的方法都是用投票；即如羅威爾（J. R. Lowell）所謂『數頭不剖頭』的方法。投票是古代希臘及意大利各共和國發明的，現在各文明國都是採用的，無論如瑞士及北美合衆國中許多邦在『創制』（*initiative*）及『複決』（*referendum*）上用之使人民直接判斷政事的，或如通常用法使人民選舉議會的代表或行政司法的官吏。（註一）

但是投票雖則是各國所通用的，卻在無論何處都未能完全使人滿意。如把投票當做一種表示自治政府的民意的方法，實在有下列諸種弊端。

人民的意見決不能由所選的代表完全代達出來，因為代表或者於無意之中誤解人民的希

望，或者竟有惡意違背人民的希望；人民雖有訓示也不能免除這個危險。並且選舉代表決不能把人民對於政策的意見完完備備表示出來，因為在選舉時候人民僅看候選人本身的資望，並不顧到他所主張的主義。

有許多選舉人自己沒有意見可發表的，受了他人的指使或暗示以後，纔投他們的票。有些選民還被人運動，受人賄賂，還有些選民對於政治是不關心的，並且又無知識，專服從政黨的指揮。於是所謂民意簡直變作玄想的產物，不是真真人民的意志。

在投票時候，每一張票有同等的效力。譬如某甲也許有道德，知識，經驗，判斷力，某乙也許完全沒有；可是在投票時候，無論是選舉代表或決定重要政策，甲乙兩個人所投的票都是一樣算的。最賢的和最愚的都置於同等地位。意見是以數量計，而不是以輕重計的。

對於以上的批評，有什麼答辯麼？其所指摘的弊端有什麼救濟的方法麼？

第一個批評已被那些主張人民直接參政的人承認了；他們以為凡行立憲政府的國家都應該採用創制及複決的制度，政治問題當盡量採用人民直接投票表決的方法。更有些人很注意議

員不能代表民意的危險，主張政府召集選舉的通告，應該把政治問題明白詳細的公佈出來，而且予選民一個撤回代表的權力。

第二種流弊在許多國內已經用禁止選舉行賄及暗示的法律來防範了。但是除了耳目所及的罪犯之外，其餘暗昧的弊竇是無法防止的，因為選舉人到底有幾分真意，有幾分是他人的授意，無論如何是不能斷定的。恐怕選民本人也許不知道的。

至於第三種反對的議論乃是民治政府的根本障礙。是反對人民統治最重要的理由。上古其和國中也曾試行過比例的投票方法，不過其分配的標準不是道德和智慧，是財產及教育。那個方法是把人民分作幾個階級或幾部分，每部分有一張總票，由各該部分內多數人民表決。富人分爲幾部分；窮人也分爲數部分，不過窮人的部分總比富人的部分包括較多的選民。於是富人部分的票可以和窮人部分的票相均衡了，就是人數的投票力已經被財產的投票力抵住了。比利時的憲法也曾經同樣的規定；凡有財產及受過教育的，每人可以有三張或兩張票，平常人民則祇有一張票。可是比利時這個制度現在已經廢除了；其他各國也未必再有這樣的試驗。許多年前，英國也曾

有了比例投票的提議，但是這個計畫立刻被國人摒棄；其摒棄的理由就是富者已經在其他各方面比窮人有較多的勢力了。（註二）所以那反對『最賢的人最有公德的人和和在牢獄住過剛釋放的罪人有同等投票權』的議論無論是怎麼多，可是沒有人能提出一種標準，可以計量投票人的性質，而給最合格的人的票以較多的重量。平等選舉實在和普及選舉一樣，是有利有弊的。

但是除了投票之外，就沒有他種方法，可以使人民發表意見行使權力麼？選舉所不能達的目的就沒有他種方法可以達到麼？人民在投票時候的判斷難道就與公意相等麼？投票不過是表示人民意見之一種顯明的方法罷了。但是投票所得的結果一定能够表示選民中之有思想部分人的意見麼？並且那種有思想人的意見除了在投票時有法定的發表機會之外，難道就不能有一種道德上的勢力麼？

那末，什麼是公意呢？這個名詞通常是指各人對於團體事務的意見之總名。照這個定義，公意即是一切不同的概念、信仰、玄想、成見及希望之一種集合體。所以公意是雜亂的，不協和的，無定向的，天天變的，個個星期變的。但是雖在雜亂無章之中，每個問題變到重要的時候，都會經過一種燬

煉及溶濾的作用。致令少數幾種意見，或幾種不相聯的意見，能够顯現出來，取得確定的形式，而每種意見都有一部分人信仰的提倡的。我們所稱爲公意或輿論，就是指如此煉燬之後，得大多數人民之信仰的一種意見或幾種意見；那公意大概不出贊成或反對某種主義或政策，而有指導及統治之權力的。或者，我們可以把全體國民的意見當作許多不同的論調之總名；每種論調都包括或維持一種主張，主義，或實際的政策。有些論調是比其餘的論調有較強的力量，因爲其背後是有較多的信徒，而得較深切的信仰。一種論調能够的確取得最強的獨尊的資格之後，那末，我們就可叫這種論調爲公意或輿論了，其所包含的意見即可視爲大多數人民所信仰的。至於斷定那一種論調是最強的，乃是極困難的事，不過大家都承認如果有一種意見的確是最強最流行，就是如果用投票的方法，一定被人民採用的，那種意見是應該服從的。所以未經投票之前，這假定的公意總還是有疑問的，在法律上決無使人服從的權力。但是公意雖則是不顯明的，卻沒有人敢大膽藐視他的勢力；即那些統治的機關，如內閣、國會，也不得不注意他，依他的趨向而進行。這樣說起來，人民乃真是常常統治的；因爲人民的意見祇須表示出來，即被認爲最高無上的；並且在形式上及法律上，

雖必經投票的手續纔能表現，而在實際上卻時時刻刻可表現的。

現在我所解釋的，即可從那種討論的會議（如英國的衆議院）中的現象說明之。譬如英國的衆議院可算是國家的小影子，其中由表決所得的或記錄所記載的『議院的意見』，乃是和議員私人間談話中所表示的意見完全是不同的。凡表決所通過的主張，如果任議員悉照個人思想去自由投票，也許是未必採納的。議員聽了兩方的辯論之後，其所下的判斷時常和他個人原來的意見兩樣，並且總較勝一點。這也並不是議員的短處，這是他們的地位使然的。議員所以不得照他們個人主張投票，非但是踐行自己對於選民的宣誓，並且是政黨政府制度下不得不然的趨勢。因爲各議員如果都悉照自己的意見投票，政黨政府就不成功了。那種犧牲個人意見的必要，是人人所了解的；內閣尤覺得這是非常之重要，所以內閣往往放棄那種可以通過的提案，因爲那種提案非由內閣用全副精神去壓迫本黨的黨員，提醒他們對於本黨的忠心，纔能通過。全體人民的地位乃是和國會議員的地位兩樣了；一般的選民決沒有什麼宣誓什麼『政黨的忠心』等等之拘束。他們祇須服從自己的良心去投票。但是人民自由投票的結果和國會議員自由投票的結果正正

是一樣。你如果從私人方面去諮詢個個選民的意見，所得的結果一定和投票所得的意見大不相同；並且從諮詢所得的意見，一定較勝於投票結果所表示的意見。

那末，輿論的趨勢究竟怎樣可以決定呢？這個問題實在是政客所最費苦心的。他們或者可以從報紙上找出一點眉目；但是報紙雖是一個不可缺的指導，卻是一個靠不住的指導，因為報紙銷數的廣闊未必是他主張通行的證據。新聞紙上所記載人民的意見也許是有色彩的是欺人的，因為每個報紙都想把自己主張的勢力吹噓得格外大一點。即公衆聚會也不是一個確定的標準；因為在人口稠密的地方，凡是活動的團體都能聚集許多人在會場裏開會。在「補選」(stray election)（即議員或官吏辭職或出缺時）的時候，也許可以略窺輿論的趨勢；但是補選時僅可觀察一地方的情形，決不能見到全國政治的趨勢。此外，更有一種人造的或玄想的意見，很足以混亂觀聽的。在現在的時候，宣傳的技術是大家都研究的，而且很發達的；善用宣傳術的人能够很巧妙的傳佈一種虛偽的或偏袒一方面的事實，專來欺騙那種自己沒有能力或沒有功夫去鑑別事實的人。所以觀察輿論的人對於以上所述各種謬誤的根源非嚴行防範不可。

觀察一個社會的輿論之最好的方法，是親身去和各種各類的人隨便接觸，而留意他們怎樣被天天來的各種新聞及議論所影響。在每個地方或團體中，總有一種很清醒沒有偏見的人，有機會可以觀察其儕輩的態度及傾向，而且很有智慧可以把別人的存心探聽得出來。那種人真是極有價值的嚮導者。談話是探求真實的最好方法；因為在談話上我們可以直接得到事實，而在文字上所得的，並不是完全真真的事實，卻是作者所信仰的或希望別人信仰的事實。所以一個很有政治經驗的人如果能用這個方法去觀察輿論，很少會有錯誤。真正的輿論原是有，祇要你有耐久的觀察，肯小心的和人廝混，就可以得到的。老練的考察家更有一個『從小見大』的本事，看到一種小小議論的趨勢，就可以推測大輿論的所向了，這好像老航海家從雲氣測風浪似的。

英國有些政黨領袖在大選舉之前能夠預測本黨的成敗。但是這種預測大概都是政黨領袖依自己的成見推斷，用以鼓吹自己所向的政策而已；並且有些事體是平常得很，無論如何是成功的。

但是輿論是怎樣發生的？真輿論和假輿論怎樣區別呢？那些政客總想以假為真的，各政黨也

都當自己是代表多數的，到底用什麼方法鑑別是好呢？

造成輿論的人有三種：第一種是特別投身於政治的人；他們無論是因職責的關係，如議員，新聞記者，或其他和政治有關的人；或是用私人的資格，盡公民的完全責任，對於政界的事故時常留意考察。那種人在全數的選民中自然僅占一個極小的成分，其實他們是輿論的創造者。他們很明瞭政治的事實，能夠從口頭上或筆墨上發表意見，而影響一般民衆。

第二種人是比較被動的，可是對於政治也很有興趣的。他們是靠耳聽靠眼看，凡重要的問題或特別有趣味的事他們就特別注意。他們所下的判斷是以耳目所及的消息或議論爲張本的。但是他們的判斷可以更正或修改那第一種人的意見，所以他們雖不是意見的創造者，卻是意見的鑄成者；凡一種主義或計畫到成功時所現的形式大概都是他們修改出來的。這種人大多數都有黨屬的，但是其黨見都不大熱烈，對於兩方面的意見尚能夠作公平的審察。在熟習立憲政治的國家，並當沒有大刺激的時候，這種人確有善良的陪審官的性質，能發表一個有意識的公判。他們所感想的實在是全國國民的意見，即是輿論。

第三種人卽是其餘的一切選民；那種人對於政治是不關心的，所讀的書籍報紙是非常之少，思想尤其是少了。他們卽使有些意見，也不過採取其所居地流行的議論，或其所屬階級或工業團體中一般的意見而已。那種人時常會受一特別人格的誘引，不管這個人的政策如何，總是盲從他的，因爲這特別人格一定有幾種性質，不必是好的性質，恰恰和那種民衆的嗜好相投合的。那種人雖則自己不能創造意見或修改他人的意見，但是能够把意見放大起來。在許多國內，那種人更是政黨的熱心信徒之大部分；他們對於政黨是時常盡忠的，因爲他們對於流行的意見是不加省察的，僅作傳述而已。在各國那種人數與成丁人數的比例是各不相同的，不過無論那一個國中總是很多的要比普通所設想的爲大。在那採用普及選舉的國家，這部分選民更其多。在瑞士，這一類人的數目是比較的少，蘇格蘭，諾威，新西蘭也是不多；北美合衆國如果沒有那一千一百萬的黑人及數百萬新來的移民，這一類人也是很少的。

一國的輿論如果要良善而且穩健，必須具有幾種條件：其最重要的條件是人民知識的發達，及普通公民對於政治興趣的濃厚。其次的條件是全國人民對於某幾種根本的政治主張總要有

相當的同意。譬如在美國，人人都信仰共和政體，人人都主張政教的分離，國家和教會完全脫離。在法蘭西剛相反，羅馬舊教和那些反對基督教的黨人，簡直是水火不相容的；國家的政體雖是共和，同時卻有很多國民願意採用一種政體，名義上雖不必是君主政體，實際上卻完全是君主政體。在加拿大，及南非洲兩國，人民種族的不同，時常作輿論上協調的阻礙，因為凡碰到一個提議發生時，大家都不從全國的利害上著想，僅以他們本區域內的利害爲判斷。推而言之，凡社會階級不相協和時，其互相猜忌的地方也必是很多；有時甚至於對於那和內政無關係的外交問題，也不容易得到一致的意見。（註三）人民到了意見紛歧不相信賴時，那一種漸漸同化的調和的方法，把許多不同的主張混合起來，做成一種普通的有勢力的意見，萬不能進行得甚完備。一種真正的全國一致的愛國心能在危急時候消除一切內爭，甚至在平時能使幾種重要問題超出於黨派競爭之上。但是這種愛國心的發達，須靠人民相互間都能充分了解別人的性質及目的，並且要明白『一派別一階級得利，他派別他階級也會受益』這個道理。

現在我們可再回到開頭時的討論，把輿論的統治和選民在投票（執行複決權時和選舉議

員官吏時）上直接的勢力比較一下。輿論的作用是繼續的，投票的作用是一時的間斷的；並且在立法院兩次改選中間，選民的意見在實際上也許有變動的。法國的衆議院是四年改選一次，英國是五年改選一次，可是選民的意見也許不到兩年就不同了。並且在選舉時所側重的是候選人，選民是僅注意候選人的性格及在地方上的勢力，不大注意他政治的主張，所以這一個人被選，那一個人落選，決不能完全表現選民團的心理。在有些國內（如不列顛及其自治領地），內閣還可以任意指定一個大選舉日期；在那個日期選民也許受一種目前問題的刺激，不能發表他們穩健的有思想的主張。所以這種驟然的選舉很能埋沒選民的眞眞意見。

選舉的結果也許是少數選民所決定的；他們是特別關心一種很不重要的問題。在英國，那些反對種牛痘的人，以及那政府的少數雇員要求增加薪水的，當選舉時在兩大黨勢力平均的小邑，曾有舉足輕重的力量。其結果，表面上是一黨勝利，實際上不過極少數幾個較圓滑的候選人之勝利而已；其餘選民對於全國政治問題的意見豈非受其阻礙麼？

並且當選舉時，黨見及階級的感情以及因此發生之競爭的衝動，都會把選民的心理蒙蔽了，

大家祇管計算政黨的勝利，顧不到候選人的賢否，更顧不到他的主張了。大多數的選舉票都是不顧慮國家大問題而投的。更有政黨的經理，專以激揚黨見爲能事，使選民專注意於感情方面而不
去計及理智。（註四）

在上述諸種情形中，輿論和投票方法相比，實在是一種較有彈性的，較難謬誤的人民行使權力的工具或方法。輿論是常常存在的，活動的；事實變遷了，他也會變遷的，並且會跟著事實走的。大的問題，小的問題，他都會給予一個相當的地位。無關重要的主義或自私的團體，他都能使之不能有所作爲。其所靠的不是黨派的組織，或黨派的鼓吹，乃是靠全體人民之知識和公平心。其所表現的是一切黨派中穩健的無偏袒的人物之所感想的。這是均衡數目勢力的工具。在投票時，每張票是有同樣的效力，愚昧的麻木的人是和有學問有才識的人一樣重要；可是在輿論的創造上，知識及思想就占特別重要的地位了。辯論的衝突能使各方面的強弱都會顯出來，而強健的主張結果總會得勢的。詭辯者要怎樣說就讓他們怎樣說，不過人類總還是有理性的動物。私心，成見，愚昧，無論有幾多阻礙，結果真理終會戰勝的。混濁的液體是要慢慢的濾清的，泥土沈到瓶底去，純潔的成

分自然會浮出上面來。投票雖則是決定多數意見之不可缺的方法，卻是一種機械的作用，拘束於法律形式之內的。至於在輿論的創造及表現中，民治制度之主要的精神是超乎機械之上的；輿論行使權力的方法比那種數票的方法是較有伸縮，較爲完善，且較有調和勸諭的能力。

投票，我重申一句，是不可缺的方法，因爲他是積極的，能够表現一個無疑問的結果。但是投票是否能發生功用，全靠他前面是否有一個成熟的輿論作先驅。那些造就輿論的各種討論，能够援助愛真理服從真理的公民，使他們投一張有意識的票。所以輿論是一個進步不息的教育方法。在沒有選舉的時候，輿論能够阻止黨見的衝突，防限政黨領袖之鹵莽的行爲，並且可以節制政黨政府的濫用職權。內閣或議會如果覺得輿論的趨勢已經不贊成他們的政策了，他們一定要變更方針。所以許多政策都不待公衆正式的否決即行撤消，因爲公衆的否決已經在空氣中表現了。這不是說凡一時占勢力的意見常常是對的，這也是同人民在選舉時所表示的意見一樣，也有不對的時候。無論用什麼方法表示意見，人民總不免錯誤的。但是當競爭的感情最激烈時，如在選舉中，其錯誤的機會一定是較多。我們原可以懸想，以爲人民當被召去投票時，也許受當時事務嚴重的印

像，及責任心的覺悟，而有較好的決斷。但是我們祇用看看那選舉時的空氣，選民被欺的現象，以及許多草率的無可反悔的宣誓；我們對於選舉可以表示民意這個信仰就會頓形減損了；至於選舉表示人民思想，乃是更談不到了。

輿論的精華——卽有意識，穩健，及協調——實在是一種人民自治資格的證驗。其所表現的權力實在是民治政府進行順利的最好保證，也即是防止革命的最好護衛，因為輿論是立於選舉機械以外作一個最高的公判。

一個國要怎麼樣纔能得到輿論的精華，怎麼樣纔能使輿論執行他的最高權力呢？除以上述的各條件外，更有下列數事：

國內必須有許多強健的思想家，有創造的及批評的腦筋，並且對於政治問題常常是關心的。這種人卽上面所謂造成輿論的人數較少的第一種人。

上述造成輿論的第二種人也須較多於那第三種人，這種人是很有責任心，對於公務是很注意的，並且他們時常有公平的判斷及細密的觀察，對於政治領袖也祇能敬仰那種正直及才能的

人物，決不爲姦雄政客所引誘的。

在法蘭西、美國、不列顛等國，第一種人才總不至缺乏的。但是國家所需要的尙不止那種人智慧的引導。在那種人中，還要有幾個強硬的領袖，能够抵當誹謗的，能够抱持不合時宜之主張的。輿論的最大缺點就是在激揚的時候，很有絕滅反對意見，和壓抑一切所不喜歡聽的言論的趨勢。果敢幾乎是政治家之最高的最難得的性質。那是民治國家中特別重要的。

(註一)最初確定會衆意見的方法，就是請他們高叫「可」或「否」。這種風俗，爲英國國會選舉所沿用，一直至一八七三年秘密投票法將牠廢止。今英國兩院議長，仍呼「可」或「否」，祇有一派或他派對他所說「可派」或「否派」勝利的話表示反駁時，纔實行分組表決。在上院裏用「贊成」或「不贊成」字樣，而牛津大學會議則用「同意」和「不同意」字樣。(註二)我並不會忘記人們對於忽略少數的代議制所舉的其他反對理由，可惜我不能在這裏討論牠們。目前各種比例代表制下所行的許多試驗，將來總會有所指示我們。

(註三)關於輿論對於國際政策的影響，參閱第三篇民治政治與外交政策一章。不待說輿論不能夠判斷立法上的細節，投票尤其不能。牠的行動，在立法上和外交政策上，都祇能顧及一般的廣泛的原則。

(註四)這裏關於選舉投票，或複決及創議某種問題的投票所下的批評，也一樣可以適用於政黨會議，宗教會議或勞工會議的投票。

第二編（一） 民治政體的運用

第十六章 古代共和國

本書所討論的，雖爲近代民治政體；然對於那成立最早，形式最簡的古代民治政府，亦不可不略爲敘述。那時候憲法上的組織雖是形形色色，頭緒複雜，然其民治原則，卻是十分明顯。希臘各共和國的历史裏邊，有許多的特質，復現於今世，那時是人類最初作政治上的實驗，經濟的及社會的狀況，也是與今迥異；研究人類天性中所遺傳下來的趨勢，確能使我們得到不少的教訓，並且這種趨勢又是科學歷史的根據。

此外尚有一個理由，足以證明學者爲什麼應當研究古代共和國。民治政府是現今世界上新發生的現象。古代地中海沿岸各民治國，約於距今二千年前，早已消滅。在現代各共和國未經成立

以前，學者如欲研究民治政體，非從古人的著作中搜求材料不可。古代的政治著作家中，見解最廣，勢力最大者，祇有二人。直到十八世紀，現代各共和國成立以後，歷來政治學者所持的見解，都是他們二人所造成的。這二人就是柏拉圖及亞里士多德。他們的學說雖時有被誤解甚或曲解的，但後世一切的學說，凡批評各種政體之優劣者，尋其本源，差不多皆出於這二人。他們的著作，至今已成爲政治學本體的一部分。

古時祇有三國的人民，曾經達到固定的，立憲的政治生活。這三國人民就是：迦太基的腓尼基人，意大利的幾個民族，及希臘人。希臘人民的自治城市，從希臘本部散佈出來，沿地中海海岸，東面直至特刺比遵德 (Trebizond) 及刻耳赤 (Kertch)，西面直至摩納哥 (Monaco) 及馬賽 (Marseilles)。本章所述者，僅及於希臘各城市餘概從略。

希臘的各城市國家，土地褊小，雅典及敘拉古在權力鼎盛之時，公民的數目還不及現今英國或法國單獨一個選舉區的人數。羅馬選舉執政官 (consul) 時，選舉人的數目尙少於現在芝加哥 (Chicago) 開候補總統選舉大會時到會的人數。現代的人也許就很可以這樣的說，像這種的小

的城市國家，如何能够作我們的模範，使我們在籌劃幅員廣大的國家之政治制度時，有所借鏡呢？殊不知古今國家，相似之點甚多，其種種的相似點，比人口多寡或疆域廣狹的相異點，更爲顯著。良好政府所應有的主要條件，古今相同；政治上一切的原動力及利慾心，亦古今相同。試觀古羅馬希臘政治家之生涯，即可知那時的政治家具有何種的才幹，就能博得權勢；具有何種的劣迹，就失去其權勢；正與今日政治家之得勢失勢，大抵無異。在古時城市共和國，政治舞臺的面積雖狹，但臺上的人物及趨勢，較今尤爲顯而易見，劇員的品行，不若現今之拘於習慣，他們的動作亦較爲迅速，且較爲富於戲劇的情緻。

至於迦太基的政府情形，本章限於篇幅，且因所有資料太不充足，故姑置不述。迦太基的政府，與其說是民治政府，無寧說是少數政府。他早年的政府，是很穩固的；亞里士多德告訴我們，他從來沒有發生過一次革命的行動。羅馬政府雖有民治的成分，議會有選舉行政官和制定法律的職權，但羅馬的憲法也不是民治的憲法。古代共和國中，最足以使吾人注意者，是希臘的各共和國。現在先略述希臘各國政治生活狀況與現代不同之點，然後敘述希臘的政府組織。

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

希臘各共和國，面積狹小，通常限於城市四周的數十方英里以內。自由的公民，通常不滿一萬人，數逾三萬以上者絕少；所以在公民開會之時，一人發言，大多數到會的公民皆可聽得；希圖取得領袖或官吏地位的人，其個人的才能如何，品行如何，為衆所共見，於是每個公民均能各自表示他的意見。（註一）但此種情形，卻增加了個人的吸引能力，擴大了人民的互相嫉忌；供給了野心的

政客或各大家族，結黨營私或祕密聯合的機會。（註二）

那個時候人民不知何爲代議制的政府，全國公民皆能聚於一處，討論公共的事務，故無創設代議制度的必要。那時的哲學家或制憲者似乎是沒有想到代議制度。（註三）掌國權的機關，就是全體公民；故人民不能得到國會制度的利益。因爲國會制度的利益就在乎議員全是選舉出來的，全國人民認他們的才能品性最宜於參議國是，所以舉他們作議員；並且國會對於國家的事務可以詳細討論，公民會議卻是不能如此。但在他方面着想，公民會議卻擡高了普通公民的才能，使人皆習於公共的事務。希臘各邦一般公民程度之高，爲現今各國所不及（瑞士除外）。

希臘共和國的公民，最初皆是本城土地的開墾者，到了後來仍有大多數的公民依舊以農爲業，所以人民常因分配田地而起內訌。也有幾個城市如馬賽及拜占庭（Byzantium）是商業國；又有少數的城市如米利都（Miletus）係因製造或染製毛質物品而致富的。但總觀全體，各城市人民的商業性質，遠不及中古時代意大利及日耳曼各城市的人民。一切工業（礦產除外）皆規模甚小，其僱用多數工人，出產大宗的製品者頗不多睹。公民之分成各派或各部，非由於職業不同

或黨派不同，卻基於真正的或假定的親族關係，或由於所居的地方相接近。宗教的勢力頗大，每城皆有公共的神爲全城人民所崇敬，認之爲本城的保護者；每家崇拜自家的家神及先祖；每族或每區亦有本地的神靈，或半神的英雄人物，爲本地方人民所崇拜。（註四）

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

那個時候的社會，與現代歐洲各國相比，其最顯著的異點，似乎就是那時沒有新聞紙，並亦不知利用印刷物以謀政治上的活動。但在實際上着想，這個異點，並不甚大，在小社會之中，一切新聞傳布甚速，雖有時因傳布太廣而失去真象，但今日各國報紙所記載者，亦常與事實不相吻合，二者相比，殊無軒輊之分。現今普通讀者，亦往往以爲印刷物上面所載的消息是真實可靠。希臘人往往享受他們室外及閒暇的生活，他們的時光大半消磨於清談之中；迄於今日，此風未改。故一切新聞

傳播甚速而且不虞缺乏。

那時抽象原則之影響於政治，不若今日之甚；蓄有奴隸的人，自然不便於侈譚人權（*Rights of man*）。美國南部人民，在南北戰爭以前，雖亦常談人權，且於每年七月四日在公共地方宣讀「獨立宣言書」，但他們所蓄的奴隸，膚色與他們自己不同，所以其困難的情形較少；至於古代的奴隸，與主人同屬白種，其天生的智慧或且較主人為高。（註五）但有一種抽象原則，在古時甚有勢力，並引起人民的革命，這就是人人所酷愛的政治平等。古時希臘各國是少數人執政的，各國的自由公民，無不酷愛虛榮，且因下有奴隸，故愈自高大；所以等到社會最初的時代過去以後，國內較為有秩序，較為泰平時，衆公民就不肯再受少數人的統治，公民知道這少數的人雖然較為富足，門第較佳，但他們的才智及道德，並不高於一般的公民，且與一般公民同居城市之中，互為鄰居。他們以為政治平等，是由『正義』（*Justice*）所指定的；亞里士多德雖然費了很多的力量說明正義應視各個人的才幹如何，以及各公民對於國家能作何項服務，以為標準，故所謂適當的正義就是應當將較大的職務，付與明智及良好的公民（不一定是富足的人）；但這種學說在那時（與在現今

相同），並不爲普通的人所歡迎。不但如此，希臘歷來專政的人，常濫用權力，於是普通公民，在實際上，在理論上，皆有確實的理由反對這種專政的人。

希臘各國，最初的政府，差不多皆是君主政體或酋長制度；但據荷馬做的詩裏邊說，這種君主政體中皆有民意爲之調劑。發表民意的機關就是全城或全部落的公共會議。這種會議是由酋長召集的，在實際上雖受本地方領袖人物的指導，但在會場裏邊，每個自由人皆可各自發表各的意見。（註六）

到了後來，君主或歸消滅，有民選的執政官代之而興；或名義仍存（因宗教的原因），而權力大減。在大多數的城市中，權力皆移歸本城市內各主要家族的家長手中，他們都是富戶，並且是放債的人。他們辦理國事，有時依循舊日的習慣，有時專憑威力，不免失之苛暴，遂漸爲人民所疾惡；於是各處的人民皆要求用法律限定執政官的權力，並要求允許全體公民參與各項的公共辦事機關及行政會議。這便是民治政體的起點。有許多城市，在這樣的變遷實現以前，經過一種所謂富人政治（timocracy），這就是富族人民執掌政權，並且他們所享有的投票權較大於普通的公民

所享有者，這樣的演進，在雅典會歷百餘年，其詳細的經過情形，今不具論；本章所述者，是希臘民治政體到十分成熟時候所具有的特點，例如雅典自從克來司提泥（Cleisthenes）變法（紀元前五〇八年）至狄摩西西尼（Demosthenes）時代，當時雅典及底比斯（Thebes）的聯軍在喀羅尼亞（Charonea）被馬其頓王腓力（Philip）破滅（紀元前三三八年止）。

這許多民治的共和國皆有許多根本的法律；若在今日，這種法律就叫做憲法。但這並不是剛性的憲法，如現今美國或瑞士的憲法；不過是許多法律聚集而成的，人民可以隨意加以變更。彼時的憲法時常變更，不但是從少數政體演進而成民治政體時，憲法自然屢次改變，或中間偶然發生專政制度（tyranny），憲法也要改變；並且每次變亂平定以後，人民自由即有增加新的保障之必要，故不得不修訂憲法，規定這種保障。雅典自從德拉可（Draco）時代（紀元前六二四年）至紀元前四〇四年，共更易憲法十一次。亞里士多德曾搜集許多憲法，並作書加以論列，但現在我們知之較詳者，祇有雅典憲法而已。

這許多國家的法律，其範圍包括公民生活之全部。每個小城市，在政治上，皆是獨立的國家，可

以自由宣戰或講和，各有海陸軍隊，常與鄰近各城市交戰。除雅典外，其餘各邦的人口甚少，自由公民的人數無逾三四萬以上者，並且其中有少數國家，其人口祇在五千人以上。讀者試思英國小市鎮如多維（Dover）、坎特布里（Canterbury）及麥得斯東（Maidstone），美國之三三等市鎮如麻沙朱塞邦之撒冷（Salem）、康科特（Concord）及匹次飛德（Pittsfield），皆孤立於世界之上，互為平等的獨立國家，則古希臘各小共和國之情形如何，即可推想而知。英格蘭各城市在實際上皆有彼此同樣的城市政府。美國各城市政府之組織雖不盡相同，然亦祇能分為數類。至於希臘的城市則變化無窮，不但各城市的政府組織彼此互異，每城市的政府組織亦時常更改。彼時並沒有現在我們所謂的中央政府與地方政府的區別，因為每個共和國面積皆很小，尚不及現在英美二國每個地方行政區域之大。各城市的政府雖是城市政府，但在實際上卻就是中央政府。

那時各民治國最顯著的特點，就是，凡一切最高的權力均在公民全體手中，全體人民的會議就是國會，也就是政府，合立法行政司法三種機關而為一。公民會議做許多行政方面的事務，他們用投票法決定當時各項重要的問題。他們非但選舉將軍及他項行政官吏，並且又指揮軍務，接待

別國的公使，宣戰及講和，批准條約，管理內務上及宗教上的公共典禮，收受公共的賬目。他們也是立法機關，通過永久的法律。每次會議時候又發表命令，規定國家的行政方針，徵收賦稅或他種款項，賦稅等項有歸公眾負擔者，亦有專歸某幾種富人負擔者。公民會議或公民會議之一部分，又是司法機關。公民全體（或分成各部分）組成一種巨大的法庭，受理並裁判一切民刑案件；而議會全體有時也能超乎常軌之外，不用審問而對於他們所疾惡的官吏宣告死刑或罰金或驅逐出境。

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

關於行政的事務，有執政官，分內務及軍務兩種。內務執政官幾乎完全是抽籤指定的，軍務執政官是投票選定的，蓋那時人民雖力講平等，但亦知軍旅之事須注重技術及經驗。無論何項官職，每人僅能當選一次，就是參議會的議員也祇能當選二次，但軍務執政官（即將軍）可以連任。伯里克里斯（Pericles）當選十五次，福細溫（Phocion）四十五次，官吏任期很短，最長的不過一年。行政官吏的首領有九人，叫作 archon，每年用抽籤法改選一次，但其位置並不甚尊顯，不能發展什

麼野心。最重要的官員是將軍，每年用投票法改選一次。將軍共十人，互相箝制。也有時將重要的軍事特別委託某一個將軍辦理，但通常各將軍總是共同執行職權。將軍（或就中有幾個將軍）不但在疆場上率領軍隊，並且向公民會議提出外交政策上的各問題。將軍主管軍事的設備，故兼管軍事的財政。凡做將軍的人，如能表示高超的才幹者，即能博得公衆的信任，就能做城市的領袖人物。

此外有參議會（council），係立法機關之一部分。參議會預備公民會議（assembly）所應議的案件，並在一定的限度以內指導該議會。（註七）參議會議員共五百人。雅典的自由人民分爲十族，從每族中抽選五十人作參議會議員。年在三十歲以下者不得當選。（註八）每人不得當選至二次以上。每族的五十議員爲一組。這十組的議員輪流當值，掌管會中的事務，並出席於國民會議。每組當值三十五日（一年的十分之一），叫作 *prytany*。參議會議員中又自行抽出一人爲會長，任期僅二十四小時，不能連任。會長又從其餘的九族之中抽出九人，九人之中又抽出一人作主席。這九個人所掌管的事務就是：安排公民會議的議事日程，維持議會的秩序，建議各項應加討論的問題，及執政官之選舉，檢查投票的票數，監督一切的進行；但關於政策的各項問題，則任憑議會

處置，不能加以干涉。這種種精巧的布置，其目的不但在於尊重平等的原則，並且防止任何一族有專權的行爲。參議會掌有安排議事程序，並指揮一切事務之職權，故其地位頗爲重要；然其權力，卻小於昔時美國衆議院議長，或現今的『指導委員會』(steering committee)，並且遠不及英國內閣對衆議院所有的權力。議會有自由權可以討論並決定任何普通公民所提出的問題，參議會不能干涉。

議會的權力是完全的，絕對的。亞里士多德說：議會可以爲所欲爲。(註九) 議會行動的範圍包括國家各部的事務，並且又不受任何的制裁。雅典那時沒有君主，也沒有總統，能施行否決權，沒有第二院能修訂或否決議會所通過的議案，沒有憲法上的限制能約束議會的行動，但議會卻也受一種特別的限制，這種限制殊有敘述的價值。

希臘人的主張，以爲政治的主權 (political sovereignty)，是完全的，最終的，不屬於公民而屬於全國的法律。全國法律所包括的，是已經決定的人民的心理及意旨。因此之故，希臘有法律 (Laws) 及命令 (decrees) 之別：法律所包括的，是一般的規律，有永久的效力；命令是專爲某特別事

實或原因而通過的辦法。雅典法律每年至少須修訂一次，或由於任何公民個人的建議，或由於修訂法律調查會（叫作 *thesmothetai*）的提議。公民個人或調查會的建議案，一經公民會議通過以後，即抽出一定數目的公民，組成立法委員會（叫作 *nomothetai*），主管修訂案之進行。委員會討論並議決所提出之修訂案，新改訂的法律於是成立。新法律之效力直至另一修訂案成立時為止。嚴格的說起來，這也可以叫作憲法的立法。所謂憲法的立法，是在特殊的時期，由一種特殊的委員會所制定的；這個特殊的委員會人數甚多，有時多到一千人，都是從公民中抽選出來的。爲保護這種法律，免受議會的破壞起見，換言之，就是爲防止人民的匆促或冒昧的行動起見，雅典又有一種箝制的方法。無論何人，凡向議會提出任何的命令或建議案，其內容或其形式干犯任何法律，而能得到議會的通過者，任何公民皆可控告這個提案的人。控告若能成立，則提案人須受罰金的處分或竟處以死刑，所通過的命令如尚在施行之中即行撤銷。但控告之時，如距該命令通過之時已及一年者，則提案人不受刑罰的處分。這就叫作『因違法而控告』（*indictment for illegality*），其目的在於防止演說家引誘議會做出破壞法律的行動。但這種限制並不能算於完善。因爲命令通

過以後，不好的效果已經發生，後來雖然證明其爲違法，但爲時已晚。凡不依固定的正式辦法而提議修訂法律者，亦受同樣的控告。因此，希臘人以爲他們的法律（即我們所謂的憲法）有確定的保障。希臘人過於愛護他們自己的權力，不肯允許任何的主席官員阻止他們的不合法行爲，也不肯允許任何官員有斷定某項命令是否合法的責任，故凡遇有違法的命令，必須用司法的程序方能取締。

公民議會裏邊議事的情形如何，我們所知者遠不如我們所欲知者之多；但有數事甚爲顯明。（註一〇）議會中沒有正式的政黨。任何公民皆可發言，但大部分的辯論都是少數演說家所說的，他們都是很有聲望的，並且易於令人服從的。按照規則，每種建議案皆須經過參議會，但在實際上卻並不時時如此。參議會提交公民議會的建議案，公民議會可以修改或增訂，故在實際上公民議會的行動是自由的。紊亂秩序的事，極爲罕見，不過到會的人卻時有激烈的感動。到會的有數千人，爲倫敦及華盛頓任何大禮堂所不能容納的。他們會聚在空地之上。雅典通常是在早晨開會的。希臘人都習於執行其公共職務，故開會之時，這許多人並不是一羣烏合之衆，也不是一羣暴徒，卻是一

種國會，不過其中的會員卻十倍於現今英美各國的國會。每三十五日時期中開常會四次，通常總是在五日以前發出通告；遇有緊急事件，隨時可以召集特別會議，有時吹號角召集開會。凡對於幾種重要案件，法定的人數爲六千人。凡到會的人皆領得一種標幟或票券，逾數日後可以持票至主管官廳領取小小的出席費，出席費是從第四世紀後纔發給的，距伯里克里斯時代已相去甚久，會場內有史紀亞（Seythian）地方的弓箭手維持秩序，公共的奴隸及僕從，皆受主席的指揮（註一二）彼時有無『宣告辯論終結』之規則，我們現在不得而知；但在人數衆多的公共會議中，辯論實不易過於延長。到會的人差不多都是住在城內或拜里厄司（Piræus）海港附近的人，通常爲數不過五千，但全國男公民有到會資格者約在三萬人至三萬五千人之間。普通的表決方法是舉手，亦有時投小石於甕中以表示其『是』或『否』。

除去通過命令並執行行政事務如以上所述者外，公民會議又是司法機關的一種，審判那種因政治上的犯罪而被彈劾的人，且能科以罰金或驅逐出境或死刑，並無須經過司法的正式程序。但同時亦有許多隨時發生的事務，爲公民議會所不能處理者，這種事務歸參議會辦理。參議

會是公民議會的一種委員會，如同英國內閣是國會的一種委員會。但參議會的議員是抽籤選定的，所以他們所代表的，並非公民會議會員中那種最純熟的才智及經驗，卻是普通公民的智力；參議員中所包括的並非領袖人物，卻是普通人民，並不計及才幹的高下，或勢力的大小，參議會在露天開會，所有公民皆可前往參觀。除去預備公民會議所應議的議案以外，參議會又監督全國的一切行政，特別是財政。參議會常自行組織多數委員會，以便監督各項行政事務。參議會是每日開會的，是一種永久的機關，各行政部因參議會而得互相聯絡，所以任何一部有何罣誤的事項，別部得以糾正之。凡任何官員有溺職或過失均須負責，雖無心的過失亦不能免受懲罰。議會可以破壞自己所規定的規則，但旁人則不可。希臘政府常常是不公平的，並且有時候失之於殘暴。

自現代學者的眼光看起來，雅典民治國最奇異的特點，就是掌管司法事務的機關，並以司法機關供政治上的作用。公民組成一個團體叫作 *heliaea*，執行司法的事務，該團體裏邊的人就是那種曾經宣誓願辦司法事務的普通公民，平常的人數為六千人，這是每年從鄉間各地方區域（叫作 *demes*）中選出來的。凡願作法官的，也差不多祇有這六千人；鄉間人民以農為業，距城

市較遠，自然多不樂意執行法官的職務。法官團體雖然可以全體出席，但通常分爲十組。每組叫做 *dikastery*，其會員叫做 *dikasts*。每組人數甚多，與今之陪審員不同。（註一）每組人數約五百人，但在實際上常不及五百人，約在二百人至二百五十人之間。某人應屬某組是以抽籤法決定的。所有一切的民刑事案件皆指歸某一組辦理。原告和被告皆須親身到堂申訴，不過有時他們在堂上僅高聲誦讀那辯護士預先所擬定的辯論。有時原告或被告能特准攜帶一個友人到堂幫助他說話。每組的會員是一切案件的裁判官，至於那主席官員並無說明法律或綜核事實的權力。一切事務皆歸全體會員辦理，他們人數既多，遂易於爲感情及成見所激動，易於被那靈巧的演說所迷惑，所以錯誤的判斷在所難免。（註二）訴訟者的主要技能就在於善於安排事實或捏造事實。每組會員過半數人員表決以後，即再無上訴的機關。各該組不但宣佈判詞，並決定應科之刑罰。

此種裁判方法，對於私人的訴訟案件已有重大的缺點，而其政治上的結果尤爲惡劣。那時並沒有現代所謂的公共檢察官。任何一個公民皆可控告旁的公民，說他做了妨害國家的行爲，或指定某官吏犯了瀆職或過失或受賄的罪狀，或某人有了背叛的計劃，或某人曾經引誘議會通過那

違背法律的命令，或曾使議會聽從他們不良的勸告。所以告發不但成爲攻擊政敵的手段，且使告發者獲得榮譽，甚至有人以告發爲恫嚇方法，實行敲詐。其結果遂發生一種專以告發爲職業的人（叫做 *sycophants*），遂使許多良好的公民因曾受告發判爲有罪，而失去服務國家的權利。政治上的爭鬪不獨以議會爲戰場，且以法庭爲戰場；而法庭之不能無偏無黨大公無私，恰與議會相等。不但政客，就是那般較富的公民，值得敲詐者，皆不能有安靜的生活，他們隨時皆難免被人告發。（註一六）既被告發以後，則雖能證明自己之無罪，亦須費去許多的工作及憂慮，故不如事前賄賂那一般以告發爲職業的人，反覺省錢省事。這種告發制度當時亦曾被人民詆譏，然總不能取消，推原其故，不但因爲一般人民以爲這是平安的保障，可以保障國家，防止個人獨握大權，防止種種祕密計劃的實行；並且因爲那般掌握司法職權者，亦因此尋得事做，藉以取得酬金。他們的酬金是每日三個 *Obols*，約共合美金一角，爲數雖微，但那時生活甚廉，法官的事務又少，最宜於年老的人，他們歡喜一方面飽受日光，一方面傾聽兩造的妙論。希臘公民每人差不多每十日中有六七日可以因爲辦理司法的事務得些報酬，至少每兩星期得到議會的出席費一次，又可以因充當旁的微細

職務而得酬金，並且可以從銀礦或旁的公共收入上得到小小的分潤。人民深恐失去這種種的利
益，於是演說家遂有所藉口，他們說：假如不向富足的人科以巨大的罰金，以濟國庫，則國家將無充
分的錢財支付公民的陪審費和議員的出席費了。

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

人信仰的軍隊元帥。普通總是演說家在會場發表言論，他們大都均無官職，或因具有野心，或因富於公共服務的精神，或因希望利用政權而增加他們私人的利益，故盡力從事於政治。歷來各國辨才之發達，當以希臘各共和國為最甚，各議會裏邊的議員都是富於明敏機警的人物，長於口辯，善於感動衆人，博得衆人的贊助。演說家在實際上握有大權，卻毫不負責任，因為他們並不像現今各國的行政首領，沒有執行的責任，凡他們所建議的事，在實行之時一經失敗，就能諉其過於旁人。他們是政治首領。因為他們確能指導人民。其中有幾個偉人如忒密斯脫克利 (Themistocles)，伯里克里斯，狄摩西尼，忠誠的人如亞里斯泰提 (Aristides)，尼細阿斯 (Nicias) 及福細溫，這許多人或因才幹或因道德而博得國人的景仰。但其中尤其在後來，也有許多佞口惑人，不講道德的政客，他們阿諛奉承，取悅人民，以求達其自私自利的目的。他們得有權力之後，常被那自私自利的人民所誘惑，至於失敗。收受賄賂，當時並不作犯罪行爲；但因受賄而甘心做出損害本國利益的事，卻是犯罪的行爲。

以現今人民的眼光看起來，這種奇異的政府組織中，最奇異的特點，就是一切官吏，除那種必

須具有軍事才幹的將軍以外，皆是抽選的；何人當選，專憑機會，而不憑才力。這種辦法的目的是爲防止少數政治以及那更爲惡劣的暴君專政的發生。希臘共和國的人民皆怕少數人攫得政柄而造成暴君專政，破壞共和。中古時代意大利的共和國就是被暴君專政所推翻的。（註一五）希臘各國的公共職權，委諸各部，而不委諸任何個人，其故也是因爲這樣辦法可使各部裏邊的人能互相箝制。官吏任期簡短，其目的也在於防止貪賊的人不能久居職位，設計侵蝕國帑。各官吏的權力既簡單而又有限。每個公民皆有告發官吏的權利。這種辦法足使那侵權越法的官吏爲之氣沮，因爲他的政敵無時不在暗中偵查他的劣迹，以供告發之用。抽選的方法，不但使一般的平民皆有作官的機會，使他們知道自己的地位是與富戶偉人完全平等的；並且使叛逆的陰謀難以成功，因爲執政權之人是從各處湊集的，並不像在現代的民治政府中，當權的人都屬於同黨，或互相熟識，抱有相同的眼光，可以互相聯絡，朋比爲奸。除此之外，公民又能議決將某某政客驅逐出境，而不必指出確定的罪狀。雅典人民用以上種種的方法，防止任何人的權力或勢力過於超乎衆人之上，雖有時不能完全防止，然亦足以減除當權人之做惡的機會。就全體而言，這種種的方法效果甚佳。雅典第

一次共和之失敗，由於戰爭上的失敗，並非由於國內當權人有破壞共和的行爲。紀元前四〇三年雅典共和國復興以後，始終未能恢復從前在伯里克里斯時代之盛況，始終未能達到希臘各共和國之盟主的地位。雅典在第二次共和時代，政府辦事的能力雖不及從前，且富人所受的不平待遇愈甚，但直至馬其頓駐兵於蒙尼細亞（*Munyehia*）寨，恫嚇雅典人民之時止，其間八十餘年，雅典的民治政體並未發生何種重大的危險。

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

國足供後世之羨慕及做戒者，當較今爲多。試思雅典果能再延長二百年的生命，其民治政體究能達到若何地步？雅典人之才智及愛國心，究竟能否發明救濟的方法，改革亞里士多德所指出來的種種缺點，貧富相仇的情形，在柏拉圖的晚年已見端倪，是否將變本加厲，釀成革命而成立一種少數政治或暴君專政？不幸這樣的戲劇到底未能演出。雅典大戲僅演了三齣：第一齣的重要角色是梭倫（Solon），第二齣的是伯里克里斯第三齣的是福細溫及狄摩西尼；演至此，突然閉幕。馬其頓的軍備王國，創自腓力普，嗣王亞歷山大大喜功，又從而擴張之，遂割斷雅典的自由生命。安梯帕特（Antipater）於紀元前三二三年時，縮減雅典公民的數目，且駐兵以裁制之，雅典民治政體，在實際上至此已亡。此外尚有幾個旁的希臘城市仍保留自由政府，或多或少的帶有民治的性質，就中較足注意的就是阿吉亞聯盟（Archæan League），到後來亦爲羅馬所兼併。雅典後來直至紀元後五二九年查士丁尼（Justinian）封閉雅典各學校爲止，仍繼續享有盛名，爲教授哲學的著名地點，但雅典大政治家大詩家大哲學家的時代，早已一去不返了。

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

學家的著作。此二人各將雅典民治政府的情形撰成專書，為政治學裏邊最古的著作，且對於政治思想上供給許多最可寶貴的貢獻。此二人的著作中，以柏拉圖的評判比他那位偉大的門徒尤為嚴刻，他以他的想像中的理想國家作標準，批評當日的政府，他那種理想國決不能實現於世界上，除非等到哲學家作國王，國王就是哲學家的時候或能實現。但這種時候現在尚遙遙不能望見。亞里士多德所用的標準，是從他當時的實事中抽釋出來的，他以為雅典是在優良的共和國之水平線以上。他考據當時希臘各城市（迦太基也包括在內，可惜他不曾從羅馬方面得到資料）各項制度，掣長補短，規畫出來一種政府制度，他以為這種制度是在希臘當時的狀況之下可以見諸實行的一種最良制度，他想要把民治政府的幾種特色混合幾種貴族政府的特色。（註一）除這兩大哲學家的著述以外，尚有修昔的底斯及色諾芬（Xenophon）所做的歷史，雅典演說家的演說詞，以及亞里斯多芬（Aristophanes）的戲劇，皆是學者所應當注意的。從這種種的材料中，我們可以得到希臘彼時公共生活情形之活潑的寫真，彼時的社會是有史以來最靈敏，最善變，且最富於創造力的社會，其藝術上及文學上的成績永為後世的模範。雅典人固然也有缺點，然其才能實為絕

古今，至可欽佩。

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

人民聚於議會之時，常呈倉卒善變之象，易於意氣用事，不能有一定的外交政策，除非有伯里克里斯或福細溫一類的人物出來代定方針，因爲這類人物多才多智，且因其守正不阿，爲一般人民所信任，而後能指導議會。人民不肯受任何的限制；雖他們自己的法律對於他們所加的限制，有時亦不肯遵守，常以專制的手段辦理國事。於此可見「世上沒有一個人是十分良好可以委之絕

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

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

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

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

(註一七)

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

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

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

指揮，沒有已成的習慣及成見，也沒有已往的失敗足以使他們遇事遲疑，所以他們能够創造種種的理想，快快活活的度他們少年的日子，而以種種的思想及遺訓，貽留後世。

(註一)亞里士多德在他的政治學(Politics)裏詳論一個共和國所適宜的憲法，設想一個城市的大小，剛好是一個人的聲音，全會會衆都能聽得到。

(註二)修昔的底斯(Thucydides)在他所著的歷史(History)第三篇第七十章至第八十五章，敘述這些城市共和國的內戰所引起的深仇。

(註三)古代世界中和代議制最爲相近的東西，好像就是羅馬帝國下在亞州羅馬各省的主要城市的代表大會；不過這個大會是爲宗教而不是爲政治的。

(註四)宗教對於市民團體或市政的影響的一個在庫郎(Fusili de Coulanges)所著的古代城市(La Cité Antique)一書，有很明白的敘述，雖則不免有些過分了。

(註五)在敘拉古一役戰敗後被俘的雅典囚犯，曾因能朗誦幼里披底的文章給他們的主人聽而改善了他們的待遇。他們的主人雖心震大詩人的聲名卻從未看見過詩人劇本的上演。

(註六)關於此種自由人會議的制度，請參閱本書第十二章。

(註七)參閱雅典人的政體(Polity of the Athenians) (現在多認爲亞里士多德所作)，在四十三章至四十六章敘述參議會的職務和參議員以及其他官員的責任。這篇論文是在埃及紙草之中發現的，一八九一年由肯里

翁 (Kenyon) 刊行，實在是亞里士多德對於希臘憲法所草的論文遺留到今的僅存的一部分。原稿的一部分已有缺損或不可辨認，我在正文所述的大綱，不過是這種制度的概述。假使要敘述前後辦法的不同，就要說得更詳細了。

(註八) 出席國民會議的年齡，凡年屆十八歲者即有資格。

(註九) 見雅典人的政體，第四十一章。

(註一〇) 普猛 (Mr. A. E. Zimmerman) 所著希臘共和國 (The Greek Commonwealth) 一六三—七頁敘述此會頗爲生動。

(註一一) 另有一千六百自由人充當的弓手大隊駐在雅典，作爲衛國軍的。

(註一二) 法院之所以這樣大者，不但是因爲人民理應統治的思想，也因爲法院小了容易受賄。但如羅馬的法院，儘管人數衆多，舞弊還是流行。

(註一三) 傳至後代的雅典演說家的演詞供給我們不少的例證。這種演詞自然很少是當場講演的，大抵都是在演說前後錄出的，並且也許同有些西塞羅的有名的演詞那樣，作爲政治宣傳的小冊子。例如密羅 (Milo) 辯護詞和第二篇腓烈演說 (Second Philippic) 實際上都沒有宣讀。

(註一四) 富人負稅很重，但是無論怎樣富人還是有的。富人階級究竟能負擔多少而還是富的，實在是個有趣的問題。澳洲也是這樣。

(註一五)關於籤的使用，參閱赫得蘭 (J. W. Headlarn) 所著那本很有趣的雅典抽籤選舉法 (Election by Lot at Athens) 小書，再參閱格里尼 (A. H. J. Greenidge) 所著的希臘憲法史指南 (Handbook of Greek Constitutional History)。亞里士多德以為抽籤是一種純粹民治的制度，意大利共和國也曾使用過，十五世紀時代的佛羅稜薩，尤其出名。

(註一六)他希望長官要由有一種財產資格的人當中選出，但是財產資格不要定得太高，以免拒擯大多數公民，希望職務不必報酬，希望設法減少財富的不平等，以增厚中等階級的勢力，並且主張法院由合格的公民充任法官。他贊成部落公民選舉而不贊成全部人民選舉，所以我們可以說他贊成分區選舉法而不贊同共同選舉法，也可以說他贊成分區投票法而反對美國城市的共同選舉法。

(註一七)要曉得雅典民主政治上最好的和最壞的方面，請參閱兩個希臘名人政治家和哲學家的敘述，修昔的底斯第 篇中伯理克理斯的喪葬演說和柏拉圖共和國第八篇中民主政治的敘述。

要曉得各種政體的優劣怎樣呈現於想像派而非哲學派的希臘人的心中，請參閱希羅多德之敘述 (見第三卷第八章) 七個波斯貴族討論各種不同的政體。

第十七章 南美洲各共和國

西半球除北美合衆國外，共有二十個共和國，除了海地說法語，巴西說葡萄牙語，其餘各國白種人所通用的語言皆是西班牙語。（註一）各該國自成立至今，皆不及一百三十年；但他們在這短時期內所經歷的變遷及所得的經驗是非常之多，惟有古希臘及中古意大利各共和國足以與之比倫。這許多的變遷及經驗，頗足表明政治上人類天性之一部分。但這許多國很少得到歐洲歷史家的注意，更少得到政治哲學家的注意。多數學者皆以爲這許多共和國的紊亂狀態，爲人民驟然脫去君主制度以後，勢所必有的困難情形。就是梅因亨利爵士（Sir Henry Maine）在他所作的人民政府（Popular Government）（一八八五年出版）書中，也決然不疑的用這許多共和國作爲攻擊民治政體的資料。這許多國在三十五年以前，沒有一國是真正的民治國，到了現在也僅有兩國或三國可以稱得起這個名號。柏拉圖及亞里士多德就要把他們叫作暴君專政，換言之，

就是以武力爲根據的非法專制政體。因此之故，這許多國家的記述似乎是在本書的範圍以外。但他們也確有可以注意的價值：一、因爲他們可以證明凡一民族缺乏運用民治政體時所必須的要素，而竟建設民治政府，必將得到什麼樣的結果；二、因爲他們又可以從反面證明經濟環境上的改變，能够怎樣的改造人民的政治能力，而使國家進立憲的軌道，就是國民知識及道德的進步遠不及物質上的茂盛，亦無妨礙的。

西班牙統治南美洲各殖民地時，專圖自私自利，且所用手段甚爲愚笨。各殖民地自一八一〇年起，就逐漸脫離西班牙的羈絆。彼時各殖民地中，僅有兩個區域的人民純是歐洲的種族。這兩個區域就是現在的阿根廷及烏拉圭這兩個區域的印第安土人，雖勇敢善戰，但人數過少，不足以拒抗白種人之侵犯，故在十九世紀中葉以前，土人或被殺戮殆盡，或於不知不覺之中吸收於白種人之中。各國推翻西班牙的總督制而改爲獨立國以後，人口中很少那純粹白種，差不多祇佔百分之五至百分之十。其餘人民或係說本地土話的印第安人，或係說西班牙話的混合種。就中僅白人及混合種人有政治上的活動能力。至於本地土人，或做奴僕，在田園或礦內給他們的西班牙主人作

工；或仍舊保有部落的狀態，就中亦有在實際上係獨立的部落者，例如智利南部著名的馬泊司人（Mapoches）和墨西哥北部孔武好戰的部落。因此之故，全國人口之中，祇有一小部分是公民，有幾國裏邊僅有極小部分的人民是公民。（註二）

自從一八一〇年以來，熱帶的美洲各部分已大有進步。但大多數的國家仍舊地廣人稀。白種人及混合種人（白人及印第安人之混合）名 Mestizos 者，大都均居於小鎮市之中，各小鎮市又相距甚遠，往來交通極為不便，其間多為荒涼的沙漠及蔚林荒野所隔絕，決非人力所能克服的。除了溫帶及人口較多的南部以外，（註三）其餘地方鐵路甚少，大部分熱帶的區域又尚未開闢。不獨本地方的土人，即大部分的混合種人亦多有不識字者。他們在名義上雖然是公民，但毫無知識，不知注意於政府內一切進行的事務。

白種人與那受過教育的混合種人，彼此殊無顯著的社會上的區分，但這兩種人與本地方的土人則全然判異。土人的數目卻超過這兩種人的數目。有時候印第安人（即土人）之中也發現很有才能的人，如墨西哥的胡阿勒司（Benito Juarez），出類拔萃，其才智足與白人相埒。除此以

外，白人與印第安人完全劃異。混合種人自認爲白人，而印第安人仍舊是印第安人，其中雖亦有信奉天主教者，但多數地方的土人皆係信奉異教教徒。（註四）

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

昔年各殖民地居民反抗西班牙政府，戰亂頻仍；西班牙的財力漸漸耗盡，遂不得不於失望之中，捨棄權力，任憑各殖民地之獨立。但連年戰爭之結果，實使各殖民地深染軍事的習慣，軍人專政，

居民受強力之宰制，習以爲常。沒有人想到遵奉法律，法律等於具文，惟強權是視。憲法規定了選舉的大總統，選舉的立法院，和法庭的構造，但人民無法律權利的觀念，無遵守合法權力的習慣，無執行憲法的能力，雖有憲法規定的組織，亦何濟於事呢？

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

這樣的總統，不過是專制的君主；但這許多新成立的國家，仍自稱爲共和國，自認爲生活於正式成立的憲法之下。選舉總統的形式還是保存。強有力的人，攫得總統的位置以後，常能設法使自已繼續當選，或使自己的黨羽當選，操縱政權。他們如果括了許多財產，並投資於歐洲各國的實業，

就通往巴黎，如委內瑞拉的白朗可（Guzman Blanco），揮霍其以悖而入的錢財，以娛晚年。各該國都有立法院，通常是兩院制的，議員由人民選舉，並有法定的任期，但這般人民代表卻時時聽從總統的命令。總統或用武力或用欺詐手段，總能在立法院中佔有大部分的勢力。法官也是總統的私人，曲徇總統的意旨，並可以公然向兩造索取賂賄。至於財政方面，他們並無向人民徵收重稅之必要，做總統的人另有簡便的籌款方法，就是借高利的外債，支付一切軍餉。其略知整理國事者，則用外債建築海港及鐵路。外債的負擔，落在繼任總統的身上，與他本人是不相干的。至於人民是怎樣呢？大多數的人民，對於政治上的變遷是漠不關心的。屢次的革命對於他們很少發生影響，新政府不比舊政府好，新專政的人也不比舊專政的人壞。政治完全任憑少數陰謀家及野心家的撥弄，他們均聚集於國都及少數主要的市鎮之中；至於其餘受過教育的人，或務農，或在國內經商，專求安靜，不問國政。所有國外的貿易皆操諸那居住在各海口的外人之手，最初是英國人最佔勢力，到後來德國人亦佔勢力。至於本地土人及較貧的混合種人，人數雖多，知識極陋，祇有遇見軍隊，或成幫的土匪經過他們所住的地方，向他們勒索捐助，他們纔知道國內發生亂事；除此以外，他們完全

不知道政治上有何變動。各革命首領，帶領小小的軍隊，時時引起國內戰爭。這種軍隊的大部分都是印第安人，被強力所迫而入伍，軍餉甚微，其軍官都是西班牙人及混合種人。印第安人勇敢好戰，每次交綏，死亡甚多。（註五）除去國內戰爭以外，國際戰爭亦時常發生，軍事的習慣，即由此養成。這許多共和國時與鄰國交戰，北部諸國在陸地爭戰，智利及祕魯各從歐洲購得鐵甲戰艦，兼在海上交戰。國內戰爭都發生於各派之互爭權勢，並非由於政治上的原則不相合；然亦有時因教堂的關係發生內鬨，例如沿加勒比海諸共和國（Caribbean Republics）的人民，皆因教堂的緣故分成派別，厄瓜多，祕魯，巴拉圭及烏拉圭諸國亦略有此情形。著者所指定的是教堂並非宗教，因為直至近來，所有的人民在表面上都是信奉羅馬天主教，所謂教爭都無關於宗教的學說，僅涉於教會的特權而已。墨西哥有強大的天主教黨，後來又有強大的反對天主教徒。路易拿破侖任奧國大公爵馬克西米連（Archduke Maximilian）為墨西哥君主時，教爭方烈；在馬克西米連尚未被迫去位時，反對天主教黨，以印第安人胡阿勒司為首領，與天主教黨開戰，大勝天主教黨。但當時的教爭並未涉及印第安人及歐羅巴人種族的問題，這卻是一件很可詫異的事。本地土人雖始終仇恨白人，

但處於白人壓制之下，無能反抗，且太無組織，不能自相聯合，取一致的行動，亦無從覓得確有能力的人作首領。土人最後一次的努力，就是一七八一年時祕魯的徒巴克阿碼路 (Tupac Amalu) 之大叛亂，卒被西班牙總督用殘忍的手段平定，其暴虐情形，令人髮指。

在這樣革命屢起，暴君迭作的長久時期中，所有各國的人物，其政治的才幹，軍事的韜略和人格的高尚，無能與那揭竿而起，戰敗西班牙，建設獨立國的兩大英雄相頡頏者。這兩大英雄就是委內瑞拉的包里法 (Bolívar) 及阿根廷的桑馬丁 (San Martín)。彼時的狀況確實不宜於雄才偉略人物的發展。那種兇暴果敢，勇於作事的人物卻很多。巴拉圭之佛朗西 (Francía) 及阿根廷之羅沙斯 (Rosas) 諸人皆是強有力的專政者，兇殘暴虐，以威力服衆，但卻無補於國家之前途。危地馬拉之巴里歐 (Barrios)，與法王路易十一相似，以囚籠拘禁俘虜，最以殘酷著名；尼加拉圭之吉拉亞 (Zelaya) 數年前被美國驅逐出境，大約是南美各國中最後以殘酷著名者。海地共和國最爲野蠻殘暴，該國差不多純粹是黑人的國家。(註六)

上述種種的情形，降至最近數年，仍爲南美二十個共和國的普通狀況，不過各國紛亂的程度

不大相同而已。南美中部及北部之沿加勒比海岸各國，薩爾瓦多及科斯達黎加除外，以海地共和
國程度最低。薩爾瓦多，玻利維亞，和科倫比亞，祕魯，巴拉圭，程度較佳。古巴及聖多明谷在美國的保
護及穩健的勢力之下爲尤佳。無論其情形的優劣，也無論他們政府制度的名稱究叫什麼，這許多
國家沒有一個是民治國。但名字的力量很是奇大不可思議，現今各自由國，特別是美國的人民，無
論教育較低或較高的人，皆以爲這許多國家既然叫作共和國，就應當享有一種信任及同情心，決
非軍閥專政的制度在別種名稱之下所能希望得到的。智利，阿根廷，烏拉圭以及巴西又當別論。他
們雖不一定都是民治國，卻真正是共和國，今分述於左：

智利的歷史與別國不同。最初就是立憲的共和國，其國內的情形很有許多地方，令人迴憶英
國在喬治第一和第二時代的少數政府狀況。智利天氣溫和，海岸線很長，南部可墾殖的地很多，足
供大羣農業的及牧畜人民之食用。全國各地皆可以海路相通。本地土人及西班牙種的人民都是
異常的靈敏。西班牙種的人大都來自西班牙北部，就中有許多是巴士哥人（Basques）。本地印第
安土人的文化程度雖遜於祕魯人，但體格較祕魯人壯健。純粹歐羅巴種的人遺留在智利者爲數

不少。混合種人亦秉性豪毅，勤於工作，且富有獨立的性格。國內領袖的家族，擁有巨產，造成一種地主的少數政治掌握政權，而與普通農民相處甚得。農民關於政治上的事務，受他們地主的指導，投票選舉時亦贊助他們的地主。早年時，智利雖亦常發生內亂，攪擾公共的治安，但近六十年間僅發生一次重大的內亂，就是一八九一年巴爾馬西達（Balmaeda）總統與國會相爭，國會卒獲勝利。智利共和國現已國基鞏固，無陰謀或叛亂之足懼。陸軍海軍都有很高的效率。按照憲法的規定，選舉權在實際上已推廣到所有的成年男子，當時有許多智利人民認這種成年男子選舉制度實行太早，但自憲法成立以來，這選舉制度的進行卻甚為順利。國務員對於立法院負責而由總統任免。計算選舉票數時候，並無什麼弊端；但選舉時的舞弊，卻不免時常發生。幸而這類的弊端並非是某一政黨操縱選舉，故選舉結果亦尚能與民意相符合。（註七）比例的代表制度亦早經採用，成績頗佳。政府小心維持其信用，甚至於上述的內亂之時，雙方的交戰團體皆向歐洲持有債券者付給債票上應付的利息。掌理國政的人，通常都是資望很高，饒有政治的才能。國會參眾兩院議員皆無薪俸。

阿根廷在當初獨立戰爭之時，有桑馬丁及貝格拉諾（Belgrano）諸人作首領，國勢頗有可觀；到後來復陷入長期的紊亂狀況；現在又漸臻平靜，其故由於經濟的原因所發生的效力。阿根廷境內有許多可供牧畜的草地和可以耕種的田地，其出產之豐，惟西北美洲落磯山（Rocky Mountain）及大湖（Great Lake）中間，與西伯利亞西部伊爾的什河（Irish）及中葉尼塞河（Yenisei）中間之田地足以相埒。此外還有一個優點，就是國內人民差不多純粹是歐洲種族；三分之一是西班牙人，三分之一是近年移入的意大利人。北部地居熱帶，天氣酷熱；南部巴塔哥尼亞（Patagonian）一帶天氣過寒，不宜耕種；但其餘各地方的天氣大都宜於白種人民工作於日光之下。近來從西班牙移來的人民，在實業上與意大利種人民競勝。昔在羅沙斯總統專政之時，物質上的進步遲緩，這是因為國內的交通缺乏，外國人又不敢投資發展其交通方面的事業之故。自一八五二年羅沙斯被逐以後，革命及國內戰爭的事較前減少，從前革命軍的兵士，大部分是從那半似印第安種之高部人民（Granchos）中招募而來，厥後高部人漸歸消滅，或變成和平的牧人。歐洲人民遷入者逐漸增加，英國公司在彼處開始建築鐵路，肥沃的土地逐漸開墾，皮革羊毛肉品等項的出口

額數大見增加，商業日趨發達，於是阿根廷在知識方面及商務方面遂入於歐洲的勢力範圍以內。土地之可以耕種者，其價格增加甚速。沒有河流的區域，則造有自流井以興水利；於是田價愈益增高。田地主人，財產既富，遂知注意於國家之安寧。所有的人民，無論地主，商人，工人，目睹英國資本所築之鐵路，網布全國，且見倍諾斯愛勒（阿根廷之首都）成爲商業繁盛的城市，皆知他們的繁富全靠國家的安寧，必須國基穩固，而後纔能吸收外國的資本及外國的移民之工力以圖全國的發展。實業愈多，國愈富庶，從事革命的人數愈少；蓋人民多有正業，不像從前的時候，或因無正當職業，或因具有野心，遂日以革命爲務。

從前各省不斷的仇視全國商務中心的倍諾斯愛勒，引起多次的爭戰，到現在這種的仇視心早已消滅。從一八九〇年以來，國內雖亦不免時有衝突，然皆不甚重要，其範圍不廣，無損於全國的治安。人民的心理已經習於政府的立憲制度。在從前的時候，政治首領人物，大都是軍人出身，現今由法律出身的居多，這就是政治上顯著的變遷。試觀南美各國的年表，所有的政治首領，差不多都有將軍或法學博士的台銜。從羅沙斯以後，軍械的勢力漸減，而長袍的勢力漸增。歷任大總統雖不

必盡是由合法的方法選舉出來的，然已無專恃武力而能當選者。憲法上所規定的各機關，雖未能臻於完善的地位；然已能實行運用。舊日的黨爭已不復存在；將軍不復發布示諭指揮民衆，武力的時代已竟過去。

大總統是由總統選舉團選出來的，選舉團之組織係以美國制度爲模範。總統權力亦與美國總統相同，兼有立法方面的否決權，但議員三分之二的同意可以使那被否決的議案依然成立。總統任期六年，任滿後不得繼續再行當選。總統任命國務員，國務員對於立法院負責，副署總統的一切命令。國務員不能兼任議員，但能出席兩院。立法院分參衆兩院：參議院議員二十八人，係由各省議會選出，任期九年；衆議院議員一百二十人，用普及選舉制度選出（與總統選舉人之選舉方法相同），任期四年。在從前的時候，選舉之權在於當權的政黨手裏，但他們也尊重形式，允許反對黨有一定數目的人當選作衆議員。近來又實行所謂『干涉』(intervention)的方法，將各省官吏改由中央政府委派，以便使總統方面的政黨能在國會中佔有過半數的議席，這是因爲南美洲人民在選舉投票之時，大都均投那握有行政權的政黨的票。至於編制選舉人民冊及計算選舉票

數，現在似乎沒有什麼壓力或欺詐的情形，大規模的賄賂也是很不多見的。各政黨尚無完全的固定組織。政黨之成立，大都由於各黨黨魁個人號召之力，其由於主張不同者較少。直至一九一二年強迫投票的法律成立，大多數的人民並不注意於他們的公民義務。

立法院議員每人月薪千五百金元，但並不熱心盡他們的職務，往往將許多的事務任憑總統處置。總統的權力至少也足以與美國總統相埒。在那憲法經驗較短的國家，行政機關易於壓倒立法機關，歐洲東南部新成立的各國中，有幾國就有這種情形。市政的行政亦尚稱誠實，很少有侵蝕公款的事；但在訂立契約及執行地方政府的職務時，卻不免有受賄舞弊的事。

司法之執行，是南美及南歐各國之弱點。司法的手續遲緩，法庭不一定可以信任，但法庭之不能大公無私，由於受賄者較少，而由於曲徇情面或畏憚門閥的勢力者較多。現在國內的秩序，賴警察之力維持得很好，以阿根廷之地廣人稀，而能維持秩序，其警察效率之充足，已有可觀。在從前的時候，國都裏邊時常發生拋擲炸彈的事，但那般過激派，現今已改變其手段，而鼓吹大規模的罷工。阿根廷勞動界之不穩固，卻並不較歐洲及北美為尤甚。本章所以述及此點者，祇想證明這勞動間

題不單是發生於經濟狀況的窘迫，就是在那新成立的國家，無人佔領的土地尚多，工資已經甚高，人民毫無經濟的逼迫，亦不免時常發生罷工的事。

阿根廷公共生活的狀況，近已大見擡高，人民已有遵守法律的精神。近來歷任的大總統及國務員，受有犯法之嫌疑者，極不多睹。衆議院議員是否如此，則未能確定。各省選舉之時，雖有因辦理不公，以致中央政府出而干涉，並引起人民暴動，但此種事亦不多見；且暴動之範圍，大致亦祇限於本省不致累及全國。人民富庶，且各有職業，故除去國都中之社會黨人及無政府黨人以外，其餘人民之不滿意於現今政府制度者甚少。因遺產均分之制度，及因地價增高，外國的移民都能購得小田產以事農業，所以大地主的數目逐漸減少，小地主的數目增多，政府因之而愈形穩固；蓋此種小地主，以農爲生，極願維持公共的治安，俾得安居樂業。

阿根廷政府在形式上雖係民治，在實際上也未嘗全然不是民治，但民意的勢力，卻尚未完全成立。人民的心理，過於注意在物質方面；小地主祇知注意於生產及其價格，富人享受城市中奢華的生活，皆不注意於政治。在這樣情形之下，行政及立法的標準，殊無擡高之望。但政治學者，卻很有

興趣的注意於阿根廷各項制度之發展，及其如何從軍人專制，變嬗而成和平的自治的社會。姑無論國民公共道德之標準如何，阿根廷享有兩種便益：第一，沒有外患的危險，國家的收入，供給陸海軍費用者甚少；第二，全國富庶，無貧窮的人民，所以經濟的及社會的各項問題易於解決，人民不致感受任何的痛苦。全國僅有一個大城市，嶄然特立，與澳洲相同。全國人民有五分之一居住在倍諾斯愛勒，他們所主張的急進主義或社會主義，易於與各省較為守舊的人民相抵抗。倍諾斯愛勒之於阿根廷恰如巴黎之於法國，為文學之中心，且因其所出版的報紙，文筆既佳，又有勢力，故為全國民意之主要的製造者。

烏拉圭也是南美的一個國家，有真正的共和政府，且漸漸的實行民治。其人種及地理狀況，頗與阿根廷相似；（註八）其歷史的大概情形，自從獨立以來，亦與阿根廷相差不遠。但其面積很小，並且是一個單一的，不是聯邦的國家。其人民差不多全是歐洲人種，他們的國家觀念非常濃厚。烏拉圭亦因物質的發達進步，及其與歐洲貿易之發展，而大受利益。直至十九世紀的末葉，國內時常發生內亂，近來卻因各處鐵路通行，從意大利及西班牙來的移民甚多，教育又很發達，故人民漸知注

意於公共的治安，且注意於良好的行政。政府的行動較前更爲合於憲法的軌道上。（註九）歷次選舉亦足爲民意之真實表現。現今憲法早已不是具文，但大總統的權力仍在議會之上。自一八二五年，人民分成兩黨，各依附兩個互相頡頏的將軍。這兩黨迄今尙未泯滅，一黨變成天主教派的政黨，一黨變成反對天主教的政治黨。但天主教派至今已漸失勢力。現在全國最有勢力的人，無論在或不在總統任內，都是急進派的人物，他們亟願試辦積極的實驗，推翻社會黨的主張。現在蒙得維的亞（Monte Vides 烏拉圭都城）地方已有社會黨人，惟人數甚少。

巴西是美洲各共和國中之最後成立者（惟古巴除外，一八九八年西班牙始放棄古巴）。巴西直至一八二二年始與葡萄牙斷絕關係，直至一八八九年始廢掉他的多學的慈善的皇帝丹比得歐第二世（Dom Pedro II）而改建共和。但這也不過是形式上的改變，實際上的改變卻很少，因爲當初在君主時代，皇帝的權力很小，改建共和以來，人民權力之小又與昔時相等。其間主要的異點，就是在君主時代尙未有叛亂的事，改建共和以來，叛亂屢作，但其範圍很小，不會引起國內的戰爭。在君主世襲時代，軍閥之具有野心者，沒有以武力攫奪總統位置的機會，並且當時巴西與葡

葡萄牙關係未斷，歐洲勢力及於巴西者，比較一八一〇年後歐洲勢力及於南美其餘各國者爲多。共和成立以來，物質的發達較昔迅速，政治的生活較昔活動，但距真正的民治政體，爲路尙遠。

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

巴西是一個聯邦國。因爲幅員廣大，且因少數人口較爲稠密的區域，又相距甚遠，故在勢亦應當實行聯邦制度。各邦政府有極大的權力，且得自行決定本邦的政策。這種辦法頗爲適當，蓋各邦的立法院性質不同，在溫帶的南部各邦，白人佔大多數，其立法院的分子較佳，熱帶各邦則係寥寥

可數的白人統治多數的有色人民。中央政府設有總統一人，每四年由人民直接投票改選一次。設有參眾兩院，參議員任期九年，眾議員任期三年。選舉權限於識字的人民。國務員係總統所任命，對於總統負責，不能兼任立法院議員。在國會選舉時，各方面均不顧及法律，如用欺詐手段尚不能得其所欲得之結果時，則施用武力亦意中事。幾年以前，有一面積較大的邦，因為執政的人恐怕反對當時政府的某候選人得到過半的票數，乃派巡警扮作暴徒，將票匱搶走毀壞，邦長乃執行其憲法的職權，指派某人當選。立法院議員中，很有富於才幹的人，也很有演說家，但陰謀家的勢力甚大。十年前克雷孟梭（Clemenceau）遊歷巴西後，他說：『巴西憲法祇有一種理想上的權力』。手段特別靈活的陰謀家，頗能成爲全國有勢力的主人翁。

巴西在事實上就是少數政體的國家。執政者並非同智利那樣的各大地主，卻是國內較富的人，包括從事於政治生活的地主，或實業的，財政的，商業的領袖。執政的人，濫用權力，謀自私自利的目的，但他們也顧及國家的利益，這是因為巴西人頗以偉大的國家自負，自認爲南美各國的領袖。執政的人，無論爲愛國或謀私利，對於一般人民的利益，總不會加以相當的注意。關於地方自治方

面，很有許多可做的事務，教育亦亟待推廣。巴西詩人及演說家甚多，但全國沒有一個設備完美的大學校，往巴西遊歷的人常以此爲異事。美國在南北美戰爭以前，凡蓄奴各邦的政府在名義上是民治的，實際上卻是地主的專政。巴西廢除奴隸制度迄今僅三十二年。南部溫帶各邦人民勤於工作，已臻豐富，並且其人民又大多數是歐洲人種，假如這許多邦能與熱帶各邦脫離關係，別成一個共和國，將來或可成爲真正的民治國。

此外對於墨西哥，亦應約略敘述。墨西哥是北部最大的共和國，從前的時候頗有和平進步的希望，近來忽遭不幸，前途頓覺黑暗。全國之中有一大部分（幾乎整個北部）是荒地。這些荒地就是北美洲從加拿大起至北迴歸線（Tropic of Cancer）止一大條荒地的一部分。南部墨西哥的天然富源極豐，地居高原，天氣溫和宜人，古代阿那輝克（Anahuac）野蠻民族，居於此地，漸啓文明，直至科德司（Hernando Cortes）侵入，始斬斷其文明發展的進程。現今居民約有三分之二是印第安人，就中有許多仍在部落的狀態中。有些是相信異教的其餘的人民多係混合種，此外約有二十五萬純粹或差不多算是純粹的西班牙人。其第一次憲法是模仿美國制度，成立於一百年

以前；迄今雖略加修訂而依舊存在。在名義上這憲法仍係全國的憲法，但在實際上向來未曾見諸施行。墨西哥自從脫離西班牙的統轄以後，曾歷多年的國內戰爭，野心冒險的人此起彼覆，相繼攘奪政權，有時亦波及天主教的權勢及財產問題。一八六五年馬克西米連被囚而死，當時擁護他的法國軍隊因恐美國武力干涉而退出境外，教會派的勢力遂完全失敗，迄今未能恢復。厥後地亞士（Porfirio Diaz）代胡阿勒司而興，名爲總統，實則專政。前後專政三十五年，表面上維持憲法，總統選舉仍按時舉行，命軍士向票匭中投票，否則選舉既畢，匭中或將空無一票。（註一〇）行政事務均由各邦邦長承總統的指揮執行之，各縣的政治事務各歸一個官吏叫做政治首領（Jefe Politico）管理之。那時政治的修明，爲墨西哥空前所未有。地亞士在血統上，四分之三是印第安人；但西班牙人，類似科德司之流，其實際的才幹，亦不能較地亞士爲高。地亞士執政以後，國家漸臻太平，昔時所橫行的土匪，亦悉數撲滅，凡土匪之未死亡者，亦受訓練，而成爲效率充足的地方憲兵。此外，又築鐵路海港，開礦，吸收外國的資本，慎理財政，鼓勵一切事物之足以發展實業者。國內安靜，旅行可以平安無虞；何時發生暴動，則軍隊於接到電報後，立刻開發即到。一有劫盜之事發生，則凡素行不良之

人，受有嫌疑者，立即槍決，而不加以審訊。他早年的仇敵，大半早已死亡，無庸再使用他當年翦除仇黨時所用的方法和手段，故可肆力以行仁政，於是人人皆贊頌他的才智及能幹。他確是當時世界上的一個大人物，意志堅決，眼光清楚，行動敏捷，他甚至於打算令立法院自行提議議案，自行表決；但後來他覺得不可將這樣大權給與立法院，因恐立法院不能善於利用。不幸他未曾注意到，最少他未曾試辦，一件最重大的事務。墨西哥與旁的南美洲各國相同，自從西班牙人侵入以後，所有田地，除去那半部落性質的印第安人所佔有者以外，盡落入少數的大地主手中，他們用本地土人，司耕種之事。印第安工人（Peon）就是一種田奴（serf），工資甚低，待遇甚劣，工人雖不滿意於他們的生計，卻不知如何改良他們自己的境遇。混合種人之較貧者，亦與印第安工人相似，毫無田地，生活甚苦，強盜及謀叛的軍隊，差不多都是從這兩種人中出來的。所以最良善的政策，就是設法安插這兩種的人，與之以田地，令其開墾，並保障他們的租地權。墨西哥的印第安人勤於工作，且頗靈敏，當年的西班牙人承認墨西哥人優於南美其他各地的土人。但地亞士並未解決此問題。其結果遂致一九一一年，人民樹叛亂之旗，地亞士年逾八十，被迫去國，墨西哥遂又陷入無政府的狀態中，劫掠殘

殺的事，到處皆有。假如地亞士能得有相當繼任的人，以相等的能力，繼行地亞士的政策，以田地分與人民，使人人得有受教育的機會，五十年內，墨西哥或可宜於實行憲法上的自由權。但現在墨西哥的第一要務，就是設立一個強有力的政府，足以恢復並維持全國的秩序，然後恢復工業，考查經濟上不安寧的原因，而從根本上剷除之，擔保外人的投資，並建築地方自治的基礎。

以上的敘述，其目的在於表明我們從西班牙美洲的歷史中，可以得到的教訓。其教訓爲何，已甚明顯，幾無陳述之必要。不能了解或不宜於使用自治制度的人民，爲什麼要賦之以自由的自治政府呢？西班牙殖民地的人民，大多數並沒有民治的觀念；他們不知道如何用公民投票的方法建設政府；不知道如何使議員於行使權力時須負責任，並使人民約制立法院及行政機關的行動；更不知道如何運用民治的政府機關，由立法的兩院，民選的總統及他的國務員處理國務。在這種情形之下，大權自然落在行政首領（即總統）的手中，蓋因人民所見所知者惟有行政首領一人，且因行政首領有統帥軍隊的權力，故易於獨攬政權。人民爲保持安全起見，亦甚願行政大權，操諸強有力的元首手中，然後內可維持治安，外可抵禦強鄰。至於立法院議員，大都沒有政治的經驗，眼光

短淺，且無民意箝制議員，故議員得以自謀私利，遇事不負責任。立法院之腐敗若此，若使元首的權力受立法院的節制，必至發生擾亂狀況。在這許多共和國中，祇因為人民沒有執政的能力，故他們並未握有政權。無論理想家的計畫如何，也無論國中明智之士如何勸告人民，一國政府的狀況或遲或速必與該國實際上的情形相適合。總統在名義上是民選的行政長官，在實際上就成了專政元首；且為勢所迫，不能不作超乎他的法定權力以外的事，否則即不能維持其元首的地位。他的法定權利和他實際上所有的權力，其間有何區別，即無從分辨了。於是總統變成專制的君主，統治人民；且為勢所迫，不得不以武力作後盾。別人如有武力，無論有無真正的理由，即可推翻現任元首，取而自代。法律上的權力如何，已無人加以注意；一切的權力皆是事實上的 (De Facto) 權力。人民習於服從西班牙總督的時代已經過去了，後來的人民一變而習於服從武力。在民治國中，人民當然應服從合法的權力。但南美各國大多數的人民，毫無學識，且在半開化的狀態中，如欲養成服從合法權力之習慣，其進程當然非常遲緩。現今南美各共和國，除智利外，尚無十分養成此種習慣者。在熱帶各國，此種進程尚未起始。至於其餘進步更遲的各共和國，如委內瑞拉，厄瓜多及中美各國，則

尚不知何時方能起始。假如今日的西半球，尚在十六世紀的狀況之下，這許多共和國或將被旁的注重海軍的強國所兼併，改爲屬國，如荷蘭之統治爪哇（Java），法國之統治馬達加斯加（Madagascar）。但這樣的事，現在已不能實現了。我們祇好希望世界的輿論，漸漸注意到這許多國，而與之以相當的贊助。現在南美各國的政治景象似乎較七十年前爲佳，這就是因爲經濟狀況進步之故。

上述各國在驅逐西班牙總督以後，究竟應當採用何種的政府制度，方纔適宜呢？

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

假如當初任憑一切事物之自然的發展，而不仿效美國憲法，則其結果如何呢？各國政治組織之發展，其途徑勢必彼此不同，今憑著者之臆想，略舉三種途徑。這三者之中，任何一種，皆較現在採

用之美國憲法，略爲宜於熱帶地方土人的經濟及社會狀況。

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

第二，從前每個總督所管轄的地域，皆變成一種君主國。元首有合法的權力，人民因此可以繼續保持服從合法權力的習慣。如此，則法律與事實相互的關係，可以較爲確切，勝過那種名不副實的共和政府，其法律與事實絕不相符合。實行此種計畫，必須每一國皆有一個擁有實力，有軍事的智能，且有政治家的才幹的人物做君主，而後方能成功。這種制度也許失敗，如墨西哥之失敗。但與那種名爲共和，實則總統專政的政府相較，其成功的機會，至少可以相埒。

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

以上所說的，不過是種種的推測。但吾人從南美各共和國歷史上所得到的教訓，是很顯明的。這個教訓就是：人民程度不足以言某種制度時，切不可與之以某種制度，切勿以為良好的工具，便足以使工匠得有技能。最重要的就是尊重事實。各國的人民決不是我們所希望他們如何便可如何的，卻是他們所處的環境及經過的歷史使他們怎樣，他們便怎樣。

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

造成，是由於何種原動力發生的。

這許多種原動力中，最主要的就是國內天然富源之發展。農業礦業的富源發展以後，人民之願求國內的安寧，希望得有良好的政府者，爲數較前增多。且因此二者之發達，遂引起道路、鐵路，及內國航運的改良。教育亦因之而漸見發達，大學校已經設立，純粹本土的文學亦出現了。他們與外國的交際漸繁，他們非但能借募外債（外債之中有必需的，亦有用途未當的），並使人民染得歐洲及美國的種種觀念與習慣。強暴及騷擾的積習漸漸消滅，人民逐漸明瞭一切自由制度的性質，及其運用的方法。歷任總統之就職去職時，亦不復發生變亂。往時之總統皆係將軍，今則改爲法學博士，或法律學者。法學家雖詭計較多，然已不若軍人當權之危險可畏。以手段欺人，較優於以武力壓人，以其不致妨礙治安，且易於防範，不若昔時叛亂暴動的習慣之不易破除。阿根廷及烏拉圭近四十年來，變成政治上的文明國，其故卽由於此。墨西哥物質上的進步甚大，假如地亞士或才能相等的元首，再主持國務至四十年之久，並解決印第安人的問題，則將來的墨西哥卽不難達到今日的智利、阿根廷的地位。玻利維亞亦已有進步，巴西南部各邦亦足以實行真正的平民政府。凡熟知

觀。南美當年在總督治轄之下的狀況，及其已往力爭獨立之情形者，對於將來的南美必不至於抱悲

(註一)這些國家也許可分爲三類：

一、加勒比海沿岸各共和國——除墨西哥北部外，都在熱帶。

墨西哥 (Mexico)、薩爾瓦多 (Salvador)、巴拿馬 (Panama)、危地馬拉 (Guatemala)、尼加拉圭 (Nicaragua)、科倫比亞 (Colombia)、洪都拉斯 (Honduras)、科斯塔黎加 (Costa Rica)、委內瑞拉 (Venezuela)。

二、在熱帶的南美共和國。

厄瓜多 (Ecuador)、玻利維亞 (Bolivia)、巴拉圭 (Paraguay)、祕魯 (Peru)、巴西 (南部爲溫帶)。

三、在溫帶的南美共和國。

智利 (Chile)、阿根廷、烏拉圭。

此外有三個島國，皆在熱帶。

古巴、聖多明谷 (San Domingo)、海地。

(註二)奴隸制度，就本義來說，實際上只限於黑人，就是在祕魯和加勒比海沿岸也不過一小部分。祇有巴西一國，有色人種最多。

(註三)包括南阿根廷、智利、烏拉圭及巴西南部。

(註四)純粹信異教的人民很少，大概都在赤道南方熱帶區域；但就是在墨西哥，信耶教的程度也很膚淺。

(註五)一八六五年至一八七〇年巴拉圭獨裁者羅佩司 (Lopez) 對烏拉圭、阿根廷和巴西作戰的時候，巴拉圭國內男子幾於全部死滅。

(註六)海地近受美國的支配，社會狀況和經濟狀況時有改善。

(註七)有教育資格的限制，但未曾嚴厲實行。

(註八)氣候受大洋調節，並不如阿根廷那樣極端，而表面較有起伏。

(註九)一九一九年的新憲法是政治制度上一種有價值的試驗，該憲法設立一個全國行政院，委員九人，由民衆直接選舉，任期六年，每二年改選三分之一。全國行政院任命國務員，行使一切未經明白劃規於大總統的職權。總統也是民選，任滿後八年以內，不得復行當選。大總統所否決的財政議案，全國行政院可以三分之二委員的同意通過之。成人選舉制和比例代表制全經實行。

(註一〇)一九〇二年遊歷墨西哥時，有人曾這樣的告訴我。

法蘭西

第十八章 土地和歷史

在採用民治政體的國家中，法蘭西有兩種特點：第一，他採用民治政體是一躍而成的，差不多由專制的君主政體直接跳入完全的民治政體，並不像美國、瑞士和英國經過了許久的預備。第二，法蘭西所以採用民治政體，不單是因為那時的法國人民相信民治政體可以救濟當時政治上的腐敗，也不僅因為已經試用其他政體而不能奏效，卻還因為他們崇信抽象的原則。法蘭西人的天性本富於幻想的能力，其信奉抽象的原理之虔誠，遠過於他種自由民族。所以研究人類制度的學者，想從具體的政治制度上考察抽象的政治思想之效力者，對於法蘭西的政治狀況覺得特別有趣。法蘭西人民，將民治政體的基本原理深印腦中，且時時追求這種原理所發生的論理上的結果。

從一七九二年以後的六十年間，法蘭西接連的建設三次共和。在這六十年內，法蘭西人民卻經過好多的變故，並作了好多的實驗。那時候出了好多優美的辯論家和傑出的政治家。在已往數千年的歷史中，惟獨這個時期最能够顯示理論和實用的相左，最能够顯示人類社會演進的趨勢。

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

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

在歐洲各國中，法蘭西可算是一個天然財源最豐富的國家，凡勤懇人民所藉以發展的要素，無不具備。（註一）差不多全國的土地皆宜於耕種，畜牧或培植森林。東北方富產煤，海濱則利於漁業，北方和中央的氣候很適宜於穀類，中央和南方的氣候很適宜於葡萄，而各種雜果及其他農

產品則到處皆宜種植。國境三面濱海，便於商業，南方及東南方又有橫斷的高山，爲其屏障。祇有東北一帶邊境易遭侵略，所以時常受戰爭的痛苦。法蘭西的土地是很密合的，並無高山峻嶺足以阻礙交通，所以在愷撒時代的高盧人就是一個整齊的國家。因此之故，現在法蘭西人民，雖因言語的歧異，尙顯示人種差別的遺跡，但與德意志、意大利、西班牙諸國人民相比，法國人民已較爲富於一統的精神。（註二）

土地的肥沃，和人民的勤勉，實使法蘭西在中古時代已極富強，其商業的發達幾乎可以和意大利並駕齊驅。那時法蘭西既甚富庶，於是人民的生活比之東北兩方諸條頓民族較爲暇逸，較爲奢侈。當時法蘭西藝術的發達亦足與倫巴底（Lombardy）、多斯加尼（Tuscany）相頡頏。這種藝術上的技能，後來世代相傳不衰，因此法蘭西至今日仍不失爲全世界美術品的出產地。出產穀類以及出產葡萄果品的田地，皆宜於小耕作，其大部分都爲小地主所擁有。小地主和佃農皆素有儉約的習慣，所以國家的財源得以增長，而貧窮因之較少。在礦區和大市鎮中，雖有很多的工人，但大多數的國民都操農業，故人民具有普通農民階級所常有的堅實特性和保守的本能。法蘭西的小

收入者在國民資產總額中，所佔的百分數高出於歐美任何大國中之小收入者。

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

同稱贊意大利的僧侶及日爾曼的帝國一般。這確是法蘭西人愛求知識和思辨敏捷的結果。
(註三)

民治政體的起源及其發達

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

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

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

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

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

一七九二年專制政體推倒之後的七年之中，破壞的氣燄極烈，改革舊制度或建設新制度的運動亦層見不窮。但那有系統的改革，則出之於拿破崙之手。拿破崙用着強烈的手段，於舊制度的基礎上建設一種有計畫的行政制度。他仍舊厲行中央集權制度，但國王及貴族所濫用的權力，卻

受一種法律的制限。這種法律，是簡單劃一的，雖在獨裁政治之下所制定，卻承認一切人民都有平等的權利。舊日的國士諮議院改爲中央參事院；舊日的巡按使改爲州長，仍和從前那樣的執行中央政府命令而無所拘束。

當一八一四年波旁(Bourbon)王朝復辟的時候，中央集權的行政制度及其無上的權力仍舊存在；這種權力後來雖是略見減少，直到如今法國仍是中央集權的國家。這有限制的和類似立憲的君主政體，到了一八三〇年七月被第二次革命推倒。這次革命是巴黎一處的，不是法蘭西全國的運動。革命後建設一個歐里昂(Orléans)王朝，比以前的王朝稍多立憲的色彩，但選民團的範圍卻縮小了。到了一八四八年，這王朝又被巴黎之亂——第三次革命——所推倒；第二次共和就產生出來了。這次共和曾經宣告實行普及選舉制度，但尚未建設地方自治政府及確定人民自由的保障，即於一八四八年十二月被一個經多數民衆投票選出來的大總統推翻倒了。這就是路易拿破崙總統。他在一八一五年時又得到國民投票的表決，把自己的任期延長到十年；後來又用第二次國民投票改共和制度爲第二拿破崙帝國，由他的家族世襲爲君主。在一八七〇年戰爭，他

被在途坦色當的德軍俘虜去之後，當時法國的立法部就忽忽促促的宣告第三次共和。這第四次革命也是巴黎一個地方所釀成的，並非法國全體人民所造成的。次年，由普通選舉選出一個新議會，締結和約，並推定退耳（Adolphe Thier）爲法蘭西共和國的行政首領。（註四）

從一八一四年起到一八七〇年止，其間已經過了三次君主政體，而拿破崙所改建之中央集權的行政制度卻依然繼續未絕，行政部的專權也和從前一樣。但第一次革命（1789-99）的精神，早已深深的印入各大城市人民的腦中，並自一八三〇年以來，城市人民又很有社會主義和侵略主義的趨勢。所以在一八七一年德人剛剛的離了巴黎之後，巴黎市民的暴動就立刻爆發起來。

（註五）

那時推舉退耳爲行政首領，原是一種臨時的辦法，他被議會選舉爲正式的共和國大總統之後，還脫不了這種臨時的性質。他極力和那議會裏面占大多數的保皇黨相抗爭，而謀共和政體的鞏固。幸而每次議院的議員出缺補選之後，共和黨議員漸漸增加起來，他因之而得有臂助。但帝制派仍佔多數，並且很不滿意於退耳的政策，所以在一八七三年的時候，就把他推翻掉了。麥馬韓將

軍 (Marshal MacMahon) 繼他的任。馬氏本爲邦納巴黨 (Bonapartist) 的軍人，和昔日之波旁王朝的黨羽，頗爲接近。那時人人贊成制定根本憲法，但意見分歧，頗足以障礙制憲之進行。帝制黨中有三派：正統派是代表波旁族舊系的桑包 (Chambord) 伯爵 (國王查理第十之孫) 的黨羽，頗得教會之贊助。歐里昂派是主張巴黎伯爵 (國王路易腓力之孫) 應有繼承爲王的權利，因爲他曾於一八三〇年經議會投票議決得繼承王位，但並未得到世襲王統的權利。邦納巴派想擁護路易拿破崙的兒子，恢復第二帝國。這三派在議會中佔着多數，曾經聯合起來推倒退耳，但他們除了人選的問題以外，尚有政見的不同。歐里昂派不如正統黨那樣的守舊和帶有宗教的色彩。邦納巴黨是遵奉拿破崙的遺志。各派各進行各派的目的。後來桑包伯爵無嗣，就和巴黎伯爵調和了。巴黎伯爵因爲他能繼承桑包伯爵的原故，就不復有所要求了。但桑包伯爵後來因爲反對三色國旗，並有極端神權主義的宣言，就失掉了他的復位機會。所以那時候的人說道：「桑包伯爵失掉法蘭西的王位，是爲着一塊棉布問題。」(註六)

於是共和黨就乘反對黨的分裂而收漁人之利。在一八七五年共和黨祇有超過敵黨一票的

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

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

但共和政體也受過兩次恐慌。當一八八五年選舉的時候，在內閣裏當權的急進共和黨因爲

發生了幾件不幸的事，勢力頓減。他們的健將甘必大（Gambetta）在一八八二年死了。黨人遂分裂爲兩派，因此他們就失掉他們的優勝位置。格累微總統因爲他的女婿犯了賄賂的罪，失去人民的信任心，也於一八八七年辭職。有一個非帝制派而受帝制派輔助的失意黨，卽於此時出現，並主張修正憲法俾得鞏固行政權力。這個黨是靠着一個有虛名無實才的布郎熱（Boulangier）將軍。他是陸軍總長得名的。他原來是靠急進共和黨的提拔，後來卻得了教士和其他不滿意代議制度者的贊助。並且他的黨羽於國內較爲守舊的地方舉行補充選舉的時候，就屢次選他爲議院候選人，使他很有衆望所歸的樣子。甚至他攫得了巴黎的一個議席位置。（註七）但後來有一個有勢力的國務員，在上議院（作爲高等裁判所）控告他，就把他驅逐走了。他料定高等裁判所必定要懲辦他，他就逃到比利時去，不多時他就自殺。他本想籠絡軍隊實行反叛，後來他既自殺，共和政體遂得倖免於難。

過了幾年以後（1899-1902），國內幾乎又有發生內亂的危險，這時候教士的活動猝然復見，參預這種活動的都是大主教，至於鄉村的牧師和教士都不與聞其事。『巡遊聖地』很風行一時。

那反對猶太人的運動原來是爲反對盤剝重利的，現在就帶有政治上的作用了。巴拿馬舞弊案，原是幾個猶太的銀行家所包辦的，而議會中共和黨的議員也頗與聞其事，因此國民對於議會的信用就受了搖動。

在一八九四年，有一個猶太軍官德雷福大尉 (Capt. Dreyfus) 因犯有洩露軍事秘密之嫌疑，被軍法裁判所判決終身禁錮，發遣到開雲 (Cayenne) 地方。到了一八九六年忽有認他爲無罪之說，不多時這個問題就成了一個政治上的爭點，轟動全國。教會和軍隊方面以爲德雷福確實犯罪；共和黨方面起初雖有許多人猶豫不決。最後便決意袒護他。在一八九九年他被大總統赦免；後來經過民事審判以後，高等裁判所就判爲無罪。這時候人民的騷動亦已收平。雖然不會發生軍事上的戰爭，而各派人民感情上又復趨於惡劣，共和政體之前途又不免發生危險。那時有所謂國民黨，又主張反對國會制度，而共和黨仇視教會的心理尤爲激烈，結果就發生廢棄羅馬教堂的法案。這個法案是在一九〇二年至一九〇五年通過的，自一九〇六年起施行，但並未引起什麼反對，實爲當時意料所不及。

自從復辟運動絕望，國體問題不復爲政治爭點以後，獨有教會和國家的關係爲法蘭西內部紛爭的主要原因，並且這種紛爭又日趨險惡。當一八七七年甘必大宣言「教士卽共和的仇敵」的時候，教士派極力反對共和黨。教士的心理都是主張帝制的，而急進的共和黨亦以反攻教士派爲惟一的防禦方法。這時候的教育就是兩方最主要的戰場，直至一八八二年強迫教育法實行，始將初等教育完全付託於普通的教員。後來教會辦的學校皆被法律所解散。這種風潮最烈的時候，羅馬教皇又往往干涉於其間。教皇利奧十三世 (Pope Leo XIII) 恐怕教會前途危險，在一八八五年，就表示一種調停的態度；在一八九二年，他又指導羅馬教徒去維持政治的現狀，以爲「無論從何方面立論，國權是屬於上帝的」。有許多的帝制黨當然是唯命是聽的，但共和黨人反抗羅馬教的心理日趨激烈，到現在還未稍衰。（註八）

從另一方面看起來，宗教和教會於政治上也有影響。當復辟危險既經消滅之後，那聯盟反對復辟的共和黨各團體卽自行分裂。那較爲守舊的政黨如中左黨等或因宗教上的情感，或因政策上的不同，都不贊成和教會爲仇，於是就和本黨中之較爲急進的支黨脫離。這守舊黨的人數，遠不

如急進黨的人數多，並且日漸減少。社會主義的思想又漸漸流行於城市選舉團之中。總之，復辟運動既日見沈寂，共和黨也就日趨分裂。然共和黨各派，皆有恐怕教士的心理，故在重大問題發生時，重要的各派仍能互相聯結以反抗教會。

國民的思想既漸趨急進，而國內工業發達，勞工階級驟然增多，於是就發生一派新思想和一個新政黨。這個政黨原來是贊助共和黨的，但到了教士派失敗之後，他們就自樹一幟，與共和黨爲難。以共產主義爲改造社會之張本，這種學說，在第一次革命的時候，不曾聽說過。那時候所有的革命首領差不多皆是中流社會出身，對於私產權，並不曾懷疑。（註九）但在一八三〇年革命的時候，勞動階級分子就組織一個社會黨，他們雖未曾和其他的共和黨顯然分離，但卻要拿民治的共和政體當做經濟改造的工具。

當一八四八年第三次革命推倒歐里昂王朝的時候，社會主義已經傳播很廣，並且那一年六月所發生的巴黎暴動也大半是社會主義所造成的。後來巴黎市民爲反對一八七一年議會而發生叛亂，其直接目的，雖爲建設實行獨立的巴黎地方自治政府，但社會主義的色彩依然活躍於其

中。自是以往，社會主義就漸漸的生長起來。社會黨雖然也往往因意見不同而起分裂，但不久即復行聯成一體，並且還能成爲一個極有勢力的團體，非但黨人衆多，並且還有一致的主義。在議會裏邊，他們能把所希望實現的法律都製造成功。他們的黨員雖多係工人，但黨中有好多的首領都是中流階級的人物，並且是受過高等教育的人。假使法蘭西的選舉團中農民的數目不多，假使全國土地不是大半爲那傾向於保持私有財產權的農民所享有，則社會黨的勢力當然比較現在更要膨脹。

從一七八九年起到一九〇〇年止，法蘭西政治發達的程序再沒有比賽諾伯 (Seignobos) 的書中說得更簡明了。(註一〇)我現在把他的原文摘錄於下(見英文譯本第一卷第二二四頁)：

十九世紀政治發達的潮流是忽起忽落的，但皆傾向共和主義而進行。民治共和黨曾經幾度執政，並能使其主義日有力量，所以得到最後的勝利。

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

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

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

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

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

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

(a) 關於經濟方面的：

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

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

(b) 關於政府方面的：

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

未染有舊日各地方的「地方性」。

(c)關於社會方面的：

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

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

第一次革命的遺風深印入一部分的中流社會分子及較多的民衆的心中，到了感情激發的時候，似乎就要暴發出來。但那種用暴力解決一切問題的傾向，已因實行立憲政體而漸漸衰退，現在人民能用和平的手段得到他們從前用巷戰和暴動手段所得的結果。巴黎這地方因爲時常產生革命，已經失掉其尊嚴了，並且已經失去鼓動全國的力量。那些身歷一八七一年六月巴黎公社變亂的人，至今幾乎死完，不復能引起舊日的暴行。但社會上確也有一種新危險，就是大規模的同盟罷工時常出現，並且罷工人民對待那不隨同罷工的人，非常苛暴，更時常毀壞他人的財產。全國

人民卻大半仍有服從國家權力的本性。一面傾向於暴動，一面又富於服從性，這確是法蘭西國民性之特別現象。知識較低的人，暴動性較強，但上等社會富於暴動性的也不少。

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

法蘭西民族經過了一切政體的改革，和各種戰爭，始終是極端的愛國。雖有其他各種事故，足使他們分裂，但法蘭西人民之愛國心，及自負的心理很能够使他們聯成一氣。法蘭西人民始終不忘恢復一八七一年所喪失的土地，並且政府若爲供給海陸軍的費用而徵收重稅，人民對之是毫無怨聲的。十九世紀之末，當東邊強鄰的侵略政策喚起他們尚武精神的時候，法國人的態度已較爲和平，並且不常提到阿爾薩士洛林 (Alsace and Lorraine) 的問題。在大戰未開以前，法國人的自信心卻已經恢復了。

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

(註一)俄國擁廣大的沃土，自然有一種更大的生產力，但是生產物的種類卻要比法國爲少，氣候也沒有法國那樣的溫和。

(註二)不列塔尼 (Brittany) 西北隅操不勒通 (Breton) 語，西庇里斯 (Western Pyreneas) 的一個小地方操巴斯克語，阿爾薩士 (Alsace) 的一部分則操德語。

(註三)指意大利的佔有教王權，日爾曼國王的佔有神聖羅馬帝國。

(註四)這一個保皇黨佔有多數的議會，所以默許採用共和國的字樣者，似乎因爲他們害怕使直接宣佈帝國，皇帝就不得不負簽署德人所加的苛刻的和約之玷 (參閱罕諾多 (M. Gabuel Hanotaux) 所著的現代法蘭西 (France Contemporaine))。

(註五)下面幾頁所述事實的大綱，在說明現在法國的政黨和決定法國政體的性質時，似乎是必需的。

(註六)有一個流行的故事，說教王庇護第九 (Innocent IX) 曉得了他恢復法蘭西帝制的希望已歸失敗時 (因爲桑包伯爵堅持採用代表波旁王朝的白旗) 就說：『一切的一切，全爲一塊毛巾』。

(註七)一八六五年所採用的共同選舉制度，使他能代表全州。爲了防止這種弊病，一八八九年加以廢止，但現在卻又恢復了。

(註八)歐美各國教權最強的地方，反宗教的反動也最爲厲害。法國路易十四摧殘新教徒實在是法國政治上的一種不幸，新教徒中有許多都是受教育而且有思想的人，染有法國所缺乏的一種自由主義。

(註九) 巴倍夫 (Babeuf) 於第一次革命時候，宣佈共產主義學說，但是很少人加以贊助。一七八九年的國民會議於人權宣言之中承認財產是同自由、安全和自衛一樣，都是一種天賦權利。

(註十) 現代歐洲政治史 一八一四—一八九六年 (Histoire politique de l'Europe Contemporaine, 1814—1896)。

(註十一) 色爾特種其他民族也有這一類的現象。

第十九章 政府的組織——大總統及參議院

法蘭西共和國的憲法，是剛性的憲法，非經一種特別手續（此後所述的）不能修改，不能用普通立法的程序修改憲法。所以法蘭西的憲法和不列顛聯合王國新西蘭意大利比利時荷蘭及北歐各國，所有的憲法不同，因為在這許多國家中，『規定政府組織及權力的法律』和其他法律，並沒有什麼區別。法蘭西的憲法是由三種憲法方案合成的，和美國瑞士澳洲加拿大南非洲等國的剛性憲法或成文憲法祇由一種法案構成者，又復不同。

這三種法案中，第一種是一八七五年二月制定的。這種法案根據於一八七三年的法律，認大總統爲事實上已經存在的官員，規定大總統選舉的方法及大總統的職務；又規定修改憲法的手續。同年，又宣佈其他兩種法案，規定立法部的組織及權力，並規定各種權力彼此的關係。一八八四年成立的兩條修正案將這憲法略加更改，根據於這許多法律，就產生出一種兩院制的立法部，其

中有參議院及衆議院。兩院（a）有開聯席會議用絕對的多數票數選舉大總統之權，又有（b）聯合組成國民議會修改憲法之權。兩院須自動或經總統要求，各以過半的多數票數議決憲法中確有必須修改的地方，而後改組國民會議。（註一）兩院及大總統皆可建議修訂憲法，但依憲法的規定（一八八四年）國體問題不得爲建議修正的目的。（註二）

憲法的條文此處可以不必詳述，等到敘述行政機關和立法機關的時候，再爲分別說明。約而言之，憲法內容所載的，僅係政府的組織和職權；並不像法國舊憲法中，規定許多概括的政治原則；（註三）沒有規定立法部的行爲應受何種限制；也沒有美國人所謂的人權法，保障個人的權利，免受國家非法的干涉。所以這三種憲法案在法蘭西歷來的憲法中，實在是最簡短，最單純。並且最切實用，最不修飾詞藻的一種政府組織法。此外更有一個特點爲主張民權的人所最注意的，就是：國民議會於一八七五年制定這幾種憲法案，並沒有根據於法蘭西選民團的命令或委託。國民議會原是於一八七〇至一八七一年戰事未平的時候，倉卒召集，專爲產生一個合法機關向德國議和用的。因爲那時沒有一個合法機關能够規定國民議會的選舉法，於是就不得不把第二次共和

(爲路易拿破崙所推翻的一八四八年至一八五二年)的選舉法拿來作張本。一八七一年的議會，既未把一八七五年的憲法付諸人民票決，以後的立法部也未作此想，並且這個問題從來卻沒有人提議過，至於假如付諸人民票決所得結果如何，那時實無人能够預測。

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

大總統

共和國大總統，任期七年，由立法部兩院開聯席會議選舉的。（註四）他可以重行當選，無次數上的限制。他是行政首領，有下列各種職權及義務：

執行法律的義務和宣布戒嚴的特權。

海陸軍隊之最高統率權。

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

任命文武官吏權。

特赦權。

在一切典禮上有代表國家及作主席的職務。

向兩院提議法律案之權。

經參議院同意解散衆議院之權。

召集兩院，開臨時會議之權。及請求兩院開聯席會議修正憲法之權。

送達意見書於兩院之權。但不能親身到議會發言。大總統退耳曾經親身在議會裏發表意見，但議會怕他的演說影響太大，就禁止他親往發言，這種禁約至今尚未取消。

停止兩院開會之權，其期限不得過一個月，但在同一的會期內，不得停止兩次以上。

使兩院覆議那已通過的法案權，但沒有否決權。

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

所以法國大總統的地位，完全和美國大總統的地位不同。因為美國大總統的職權，直接受自人民，他是獨立於立法部之外，並可以反抗立法部。國務員是他的僚屬，由他任免，並且僅對他負責，

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

但法國大總統尚有兩種重要的職權：一種是必須由他自己執行，無需國務員從中干涉，一種是實行於國務員自己身上的。第一種職權就是選擇組閣的人。當內閣被立法部攻擊，至於辭職的時候，大總統應請一個參議院或衆議院中的領袖人物出來，另行組織內閣，在習慣上，大總統應該先和參衆兩院的議長磋商妥協，因為希圖得立法部所信任的人作國務總理，不諮詢他們是不成

的。各政團的首領和其他次等的政客，也時常拜謁總統呈述他們的意見，但那種意見總統可以不採納。

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

第二種職權就是大總統於國務員執行公務時，可以發表他自己的意見。因為在法律上，他可以命國務員報告各部行政的事務，特別是外交事務；所以他可以隨時訓諭國務員，並有機會可以在某種問題上發表自己的意見。從此看來，法國大總統的地位，恰恰居於在位而不統治的英國國

國王，和在位而又統治任期祇有四年的美國大總統之間。國務會議有兩種：一種是內閣會議，每星期舉行一次，由國務總理主席，討論政策上的一切問題，這是和英國內閣相似的。其他一種，就是國務員會議，通常一星期舉行兩三次，由大總統主席。國務員會議除通過各例行的案件外，並商議內閣會議所決定的政策如何執行的方法，這是和美國內閣相似的。不過美國總統在內閣裏邊要做什麼就做什麼，國務員僅備總統之諮詢而已。

至於法國大總統的特權，其確定的界限如何，真是一個難測的啞謎，憲法上的慣例禁止大總統或國務員宣布這種特權的界限。大總統本人的身分，才識，經驗及魄力如何，對於各件事務，皆各有各的影響。英國著名的憲法著作家白芝浩 (Walter Bagehot) 在六十年前說：一個有才幹有經驗而超然於政黨競爭之外的元首，對於國務員所下的批評和勸告是很有價值的。這種勸告在英國是不常見的，並且也不一定能得到國務員的聽從，自然也沒有法律上的效力，但有一次英王對於國務員發表一個很有價值的勸告，英人迄今尚能記憶。(註五) 法蘭西大總統的勸告也許可以得同樣的價值，但有兩個很大的異點。法蘭西總統往往本來是一個政黨首領，並且將來還可以

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

選舉大總統的職權，操之於兩院，不操之於人民。大總統的選舉在政治上也並不是第一等的重要事件，通常都在國會裏迅速的冷靜的選舉出來，國人對之也不十分注意。至於大總統應屬何人，有時是先由左黨（是較爲急進的政黨的名稱）的各團體開一次預選會決定的，這是和美國

的預選會相同。凡法蘭西人民，除去舊王族之外，皆有當選爲大總統的資格。但從麥馬韓以後，所有當選的人，皆是國會中的首領，並且多半是曾任國務總理的，所以他們的品格如何，選舉人是很知道的。（註六）當選的總統皆是品格高尚的人。連任二次的，僅有格累微一人，但他在第二任內因爲他的子婿的緣故，不久就辭職了。還有一個總統（培理哀（*Casimir Perier*））因爲有一派新聞紙對他自己及國家的行政作污蔑的攻擊，而兩院又不肯十分保護他，也就辭職了。十年以後，當參議院討論總統的權力問題時，他曾有一封信登在報紙上，表示他的意見，他以爲法蘭西大總統本身除了執行國家典禮外，並沒有其他的權力。雖然如此，但第一流政治家還願意取得這個高位。

法蘭西的公共典禮是格外的多，每逢盛典，如得元首的光臨，就覺得很有價值（各省尤甚）；因此大總統就覺得很忙，並且使他覺得自己對於國家確有一種真正的服務。當他具有充分的威儀及尊嚴，以致一經出席，全場都覺得有所震懾，並覺得生氣勃勃時，他這種的服務乃愈有價值。他在憲法的機關中，也是一個主要的分子，因爲他代表國家的統一及行政權之繼續託克維爾在第三次共和以前曾有一句話：『人民的精神都集中於大總統一人的身上』。

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

但衆議院的反覆無常和浮躁妄動，頗令人不滿意，所以時常有人希望設立一個強有力的行

政首領，可以付託他一種否決權。那些要求修正憲法的人，大概都抱有這種感想。這些人並不僅希望總統對於國務員有較多勸告的機會，及國務員對總統的勸告應加以較多的注意；他們是想改成一種美國式的憲法，不願改成一種英國式的憲法，他們以為那美國式的總統，尤其是由人民選舉的總統，是最適宜於民治的國家。

參議院

參議院的組織和職權，是規定於一八七五年的憲法中。但一八八四年的憲法修正案，把這些條文摒出憲法的範圍以外，而置之於所謂『根本法』(Organic laws)中，其性質遂和普通法律一樣，可以由兩院用通常立法的手續變更之。但自從這樣一改，這些關於參議院組織的法律反不容易變更了，因為在兩院合組國民議會，共同修改憲法的時候，參議院以三百人和衆議院六百人對抗，必定是失敗的。若照普通立法的程序，參議院有完全的否認權；衆議院若提出那減少參議院特權的法律草案時，參議院為自身利害的關係，決不肯予以通過。

依一八八四年十二月九日根本法的規定（這種法律現在仍舊有效）參議院議員定為三

百名；其選舉方法是由法蘭西的八十六州及阿爾及利亞（Algeria）柏爾福（Belfort）一領地和各殖民地的選舉會選舉出來的。後來阿爾薩士洛林又增加參議員十四名，總共就有三百十四名。選舉會是由下列的民選人員組織而成的：

（a）各州衆議員，

（b）州議會議員，

（c）區議會議員，

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

巴黎一市，選出三十個代表；其餘幾個大城市各選出二十四個代表，此外大多數的小鄉市，就各選出代表一名。雖則如此，但是人口數目和代表數目，仍舊不能成一比例。大鎮市如里昂（Lyons）或里爾（Lille）所選出的代表數目，或者和那許多人口很少的小鎮市的代表數目不相上下。所以法國的參議院雖然不像美國及澳洲的上議院，不問邦之大小，各選出同數的代表；但也並非嚴格的用人口作比例，分配各區域的代表額數。其所以不顧民治的原則而採用這種方法

的原故，是因爲當初本打算使選舉會保守那種鄉村的尤其是農民的守舊性。一八八四年的法律，想把這種鄉村的勢力減少，於是增添了許多小城市的代表；其用意是想增加中等階級的勢力，因爲城市之中，大半皆係中等階級占勢力，而鄉村之中，有許多區域仍在大地主的勢力範圍之下。

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

各州依人口的比例選出本州的參議員，每州自二人至十人不等；阿爾及利亞各州及各殖民地，僅各選出代表一人。參議員任期九年。參議院是一個永久的機關，永無全體解散的時候，每三年改選三分之一的議員。各州的參議員共分爲三組，每三年改選一組。參議員年齡必須在四十歲以上，並無居住的限制。不過各州當選的人，大概皆生長在本州或在本州居住的人。

除財政議案外，參議院的立法權是和衆議院的立法權相等。財政議案須先由衆議院提出，但

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

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

當制憲之時，急進的共和黨本擬採用一院制，如一八四八年至一八五二年第二次共和的成例。但帝制黨和好多的和平共和黨人極力主張設立一個穩健的立法機關，並且當時如果沒有設立參議院，限制衆議院的權力，他們決不肯承認普及選舉制度。甘必大因為渴望共和政體的實現，就勉從他們的主張。於是經過了長期的討論，把一切建設參議院的方法都加以考量，最後的決定，

就是採用美國的成例，規定四分之三的參議員由地方政府選出，其餘四分之一的參議員則由本屆國民議會於閉會前指派出來，後來出缺，就由參議院自行添補。這四分之一參議員的任期，是終身的。至於採用間接選舉的方法，提議者的初意原為建設一種較為守舊的議會。但後來贊成者的意見，則以為間接選舉所選出的議員不獨可以代表人民的數目，並且可以代表地方上各社會的團體，這些團體各有共同的利益，並有集合的意見，故在國會之中應有他們的代表，這種制度的好處，就是可以選出好多著名的人物，替國民觀瞻所繫的機關增些光榮，並且在辯論的時候，他們能使同一機關的人互相養成言辭有禮，舉止端莊的習慣。在那指派的及後來補充的參議員中，最後一人到一九一八年纔死去。一八八四年的修正案，就把那指派的議員取消。其原因並非是不滿意那指派的議員，卻是因為民治主義澎湃的緣故；民治主義決不能承認終身的任期，就是間接的選舉總勝過於指派的方法。至於現行的制度，運用起來，並沒有什麼阻礙。不過反對兩院制的人，總是不滿意於參議院的組織。無論選舉代表（即初選人）——鄉市中市長常行當選——或選舉會投票的時候，一般人民對於這種事，都不大注意。雖然較小的市區代表，在各處選舉會中，差不多總

佔多數，但指派候選人，操縱選舉的，卻是衆議員和州議會議員。選舉出來的代表，差不多皆是中等階級的人，既不是舊貴族，又不是工人。投票之時，固然也有政黨上的作用，然而地方上的感情和勢力，也有很大的關係。那些和衆議院選舉有特別關係的「地方政黨委員會」，在參議院選舉的時候，也頗有活動的機會。行賄的事，是不常見的。但州長卻很有左右各代表的能力，因為他們所代表的「市」有許多地方要靠州長幫助的。州長往往是中央行政部操縱選舉的工具。近年以來，所有的參議員大半都是有職業的人，其中以律師，醫生爲最多，還有少數農夫。商業，地主及工業中的人當選爲參議員者爲數甚少。那種願在政治上活動的人，都不從參議院入手。有許多參議員是前任的衆議員，他們到了年歲漸老的時候多願意充當參議員，以免每四年就要運動選舉一次。其餘的參議員也有曾在州議會裏邊或區議會裏邊作過首領的人。所以大部分參議員是有政治經驗的人。參議員和衆議員不同之點，大概是年紀較大，經驗較富（平均起來參議員的程度是比衆議員較高一些）。參議員和選舉團的關係，也不必如衆議員那樣的密切，因為衆議員任期祇四年，參議員則有九年。

法蘭西各政黨在參議院裏邊，差不多都有代表。但帝制黨和社會黨兩個極端的黨派在參議院裏邊的勢力卻不如在衆議院中強大，因爲在大多數州中，這兩黨皆無操縱選舉會的能力。衆議院裏邊常常發現大政黨的支系，在參議院裏邊是不多見的；並且有幾個小政團在參議院中並無代表。在參議院中，黨見是比較的淺，空氣也比較沈重，感情的作用也不常見。至於一般的趨勢，從前都偏於保守共和黨，即法人所謂中左黨，自從十九世紀末葉以來，卻漸漸傾向於反對天主教方面和急進方面了。但所謂急進乃是共和黨的急進，非社會黨的急進。參議院絕不願意變更憲法，並且不容易直接受民衆勢力的壓迫，各參議員都傾向於援助政府及維持政策的繼續，所以在討論各種提議時，皆依憑個人的經驗及見識，不必盡求適合民治主義的理想。參議院議員以中等社會的人爲最多，並且大半是鄉間中等社會的人物。他們大概都是地方上有資望的人，所以熟悉地方的情形，但又不像衆議員事事要向本地方的人民討好，所以他們也就不像衆議員那樣忙碌。他們有時還能脫離政黨的羈絆，和黨魁的約束。連任一次以上的議員卻是很少。參議院的會場是在華美的盧森堡 (Luxembourg) 舊王宮裏邊；距離衆議院所在地的波旁王宮有兩英里多路，所以他

們遇見衆議員的次數較少，並不像英國上院議員常遇見下院議員，或美國參議員常遇見衆議員。參議院和衆議院的關係，可以從參議院的權力方面斷定。參議院的權力，實施起來，比明文上所規定的較小一些。參議院既不能支配財政，因之也不能節制行政部。參議院雖曾推倒過內閣兩次，然其中一次，卻是因爲衆議院不肯幫助內閣，內閣自願引退的原故。因爲參議院議員是由普及選舉制度間接選出的，所以替人民發表意見的力量也就較爲薄弱。參議院雖然覺得居於第二院的地位，自然而然有一種猜忌第一院的傾向，但參議院亦自認自己的勢力不振，不和衆議院決裂對抗。參議院不敢阻遏民治的潮流，所以其所處的地位比那應有的地位卑弱。參議院的勢力雖然較弱，卻有較高的權謀。參議院有好多練達的議員，對於衆議院的程序和弱點都很熟悉；所以他們深知何時可以和衆議院抵抗，並且能够很巧捷的尋出和衆議院爭鬪的機會。當衆議院堅執一種議案，或內閣有決意執行該案之表示，又有輿論以繼其後之時，參議院就退讓，不復抗拒。反之，如果看出衆議院將注意於他種問題，或通過某項議案，不過是順從一時之輿論，參議院就鎮靜的把這種議案攔起，或徐徐的加以修改；等到衆議院的熱度降下，及民衆注意消沈的時候，纔把這議案退

回到衆議院。所以有好多不良的議案，時常往返兩院兩三次，而結果就慢慢的歸於取消。但這種計術，用之於財政問題是不行的，因為衆議院或者是因為謹慎的緣故，但時常都因為手續上的緣故，往往把常年預算案扣留到極迫促的時期，纔交到參議院，使他沒有時間去考察，或修正；否則，若因預算案不能通過，使內閣逼到不得不徵收臨時賦稅時，這個責任就要參議院擔負。參議院可以支配財政，是憲法上所認可的；但習慣上不依照憲法准其執行職權，是一件很可惜的事，因為參議院頗有辦理財政的才幹。參議院預算委員會的報告，往往弄得非常精微透澈，但對於衆議院所通過的濫支或財政上的錯誤，他們並沒有取締的能力。

普通議案多不由參議院提出，參議院的專責，就是把衆議院送來的議案，從實質上或形式上加以修正。參議院的修正，是很精細很完備的，所以衆議院時常通過許多鹵莽的議案，希望參院修改。參議院不滿意於國家社會主義，所以有許多改良勞工狀況的法律，也因而未能成立。國家購買西方鐵路的議案，是參議院所痛恨的；但亦不敢反對，參議院又極力反對所得稅，因為所得稅很不利於資本家和富人。

參眾兩院如發生衝突，祇有一個方法可以解決：就是由兩院各指派一個委員會，這兩個委員會共同開會討論，但分別投票。這個方法使用的時候很少。但假使這個方法仍不能得到一種折衷辦法，為兩院所認可，那就再無旁的救濟方法，因為憲法上沒有規定公民複決，表示人民的意見。假使眾議院堅執自己的意見，而輿論中若再有援助眾院的表示，眾院就一定可以得到勝利。

內閣閣員大多數雖是由眾議員出身的，但通常也有三四個是從參議院中選出來的，並且這幾個人大概都是一時名流，也許已經做過國務總理的。著名的老政客多不願意往煩擾的囂雜的地方討生活。眾議院中紛爭的空氣較濃，而辯論多趨於激烈；參議院裏邊則有一種嚴肅沈靜的態度，恰恰適宜於年齡較高的政治家。（註八）批評者說參議院有『左岸劇場』（*théâtre de l'rive gauche*）的沈默空氣，因為他沒有眾議院那樣活潑的精神，不能引起國民的注意。然參議員的職位是很可羨慕的，他的權勢也很大。辯論的態度也是很好，非但能注重事實，就是言論的方式和辭藻也是很講究的。漂亮的辯才在參議院裏邊雖不多見，但現代各國立法機關中議員的才力和見識之平均程度，無更高於法國的參議院者。

現在那般主張以普及選舉制度實行極端的人民主權的人，仍舊要求廢除參議院。參議院曾經打消了許多的議案，這些議案是衆議院因承順一派之意見而率爾通過的；因此參院就時常失了衆望，被人斥爲守舊。但參議院並未激動公憤，並且往往爲好多明達的人民所尊重。並且有一次曾有維持共和的大功。一八八八年白郎熱將軍和他的黨人要實行改選衆議院，藉以把持政權，當時參議院的態度很強硬，他們知道提出解散衆院案必被否決，因之就把這個計畫打消了。（註九）

參院既有了這種功勳，所以能得共和黨極力維持。現在參議院的地位很有可以保持的希望，差不多各黨中穩健分子都願意極力維持。在一八七五年很不贊成參議院之甘必大，以後幾年曾經說過：『兩院制是一切代議政體的基本原則，雖是一種陳舊的制度，卻仍是民治政體的基本原則』。

參議院的組織和習慣，都是堅定不變的，所以很可以阻止衆院的暴躁和輕浮舉動。參議院雖已存在半世紀之久，但仍未達到當初設立參議院的目的，因爲法國人所謂議院政治的流弊，現今不過稍減一些，並未能完全革除。有許多人希望參議院對於衆議院的躁率的舉動，很可加以更爲強硬的反抗，並希參議院能代表全國之穩健的和细心的分子。參議院裏邊的政治家，也知道他們自己

的職務，他們寧用延緩的，調和的手段，行使權力，不願作強烈的反對，以致發生危險。一個沈默的，年長的，不願籠絡民衆的參議員，其所處的地位很可以從容談論，爲自己立名，爲人民謀幸福；非但可以改良立法，而且可以用平和的態度討論一切大問題，不必和衆議員爭一時的意氣。因此之故，現在雖在理論方面反對兩院制的人及其他主張參議院應當表示強硬態度的人，皆贊成參議院有存在之必要。假使沒有參議院，則衆議院肆行無忌，恐不免有僨事之虞。

(註一)修正憲法的手續前後祇用過兩次。

(註二)會議中如有這一種議案提出的時候，議長就不應許它在會內討論。這種法律，雖然是消極的，卻可以認做憲法上的一種規定，對於被請考慮廢止共和政體的議會，下了一種嚴重的警告。假使有一個議會想取消共和政體，他必須先把憲法上這一條規定刪去然後再進而廢止共和政體，好像壓根兒就沒有過這種規定似的。關於有些古代希臘共和國所採取的同一作用的方法，請參閱作者所著的歷史和法理學的研究 (*Studies in History and Jurisprudence*) 第三篇論文第二〇五頁—二〇七頁第一卷英國版。

(註三)參閱本書第一篇第五章。

(註四)作者所以詳敘法國政府機關的組織和職務比較者，實在是因爲法國的制度，也許可以作現代歐洲新興國家的模仿，從前風行一時的新立憲政體，因爲最近被廢諸君主的行爲不孚衆望，已經失卻信用了。

(註五)一八六一年因爲特稜特事件 (Trent affair) 行文美國政府的時候，英皇曾下過一道勸告。

(註六)這又是一個和美國不同的地方，因爲在美國，自林肯以後，祇有四個總統是下院議員出身的。

(註七)法國的 Commune 算是市或鄉間地方的自治單位是一種自治市，論市區大小，自最大的巴黎以至於阿爾卑斯山流域的小村，皆由一個市長主席。

(註八)上議員平均年齡爲六十三歲。

(註九)以後高等裁判所發現他犯叛國罪，他就逃出了法國。

