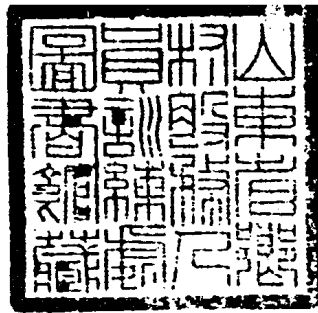


書 叢 法 政

史 想 思 治 政 國 美

著 鑑 金 張



行 發 館 書 印 務 商

570.952

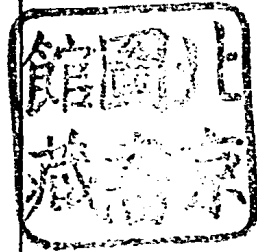
313

2

張金鑑著

叢書  
法  
美  
國  
政  
治  
思  
想  
史

商務印書館發行



魯 1402

A389810

## 序

本書之目的在敘釋美國政治思想之性質及其演進。自殖民地時代起直至最近止，舉凡三百餘年間有關政治問題之學術思想，莫不廣為搜集，本客觀之態度，為詳切之敘述與解釋。每在敘釋各時期政治思想之前，對當時之經濟狀況，政治情勢，及外交關係，均為簡明之描寫，用見政治思想之時代背景。凡學術思想有反正兩方之主張者，均將各派之意見對等並舉，以示公允而見全豹。

本書之詞句組織，雖由編者拙見構造，而材料內容却多根據各家著述。其中以葛特爾(R. G. Gettall)之美國政治思想史(History of American Political Thought)為編者取材最多。此外如雷德(B. F. Wright)之美國政治思想史料(Source Book of American Political Thought)及客本德(W. S. Carpenter)之美國政治思想之發展(The Development of American Political Thought)亦為編者多所參考。特為敘明，用見來源，並誌謝忱。在屬稿期間，承常介眉先生來函多所鼓勵，使編者得一鼓作氣，早日完成此書，衷心實為感荷。

是書既為客觀之敘釋，其涉及之事實自甚複雜，所引援之論證亦極廣博，以編者之淺陋，當不敢保其處處正確。謬誤所在，自所難免，尚望賢達讀者不吝珠玉，時賜指正，用匡不逮也。

編著者張金鑑識，時在民國廿二年九月。

# 目次

第一章	緒論	一
第一節	美國政治思想之特質	一
第二節	美國政治思想之演進	八
第三節	美國政治思想之淵源	一三
第四節	美國政治思想之貢獻	一五
第二章	殖民地時代之政教思想	二〇
第一節	歐洲之政治背景	二〇
第二節	殖民地之政教制度	三〇
第三節	殖民地時代之政治思想	三九
第三章	革命時代之澎湃思潮	四八

第一節	美國革命之真實性質·····	四八
第二節	革命進展與政制演進·····	五四
第三節	革命時期之政治思想·····	六七
第四章	建國時代之制憲主張·····	八二
第一節	聯邦憲法之背景及特質·····	八三
第二節	聯邦憲法之批准經過·····	九〇
第三節	制憲時期之政治思想·····	九三
第五章	聯邦派當權時代之主張·····	一〇二
第一節	本時期之一般含意·····	一〇二
第二節	本時期之重要政况·····	一〇六
第三節	聯邦派之政治思想·····	一一六
第六章	共和黨當權時代之理論·····	一二五

第一節	本時代之一般性質·····	一二五
第二節	本時代之重要政况·····	一二九
第三節	共和黨之政治理論·····	一四二
第七章	民主黨當權時代之思想·····	一五二
第一節	民主黨時代之一般意義·····	一五二
第二節	民主黨時代之政治大勢·····	一五六
第三節	民主黨時代之經濟衝突·····	一六八
第四節	民主黨時代之政治思想·····	一七四
第八章	南北戰爭時之政治思想·····	一九三
第一節	內戰時期之政治局勢·····	一九三
第二節	內戰時期之政治主張·····	二〇五
第九章	改造時期之政治思想·····	二一七

第一節 南北戰爭後之新問題……………二一七

第二節 改造時期之政治思想……………二三五

第十章 廿世紀以來之政治思想……………二五六

第一節 新政治問題及其發展……………二五六

第二節 外交政策之經過及理論……………二八二

第三節 政治思想之內容及實際……………二九九

第十一章 美國政治思想之新動向……………三三五

第一節 政治制度上之新趨勢……………三三五

第二節 學術系統上之新勢力……………三四一

320.973

1188

32

# 美國政治思想史

5363

## 第一章 緒論

### 第一節 美國政治思想之特質

一、是具體論辯。非抽象哲學。——大凡一切思想、學術、及主義皆為對客觀問題論辯的結果。自然，討論抽象的思想時，不能離開具體的問題，因為思想是問題的產物。不過綜觀由問題所產生的思想，總不外兩種傾向。一種是實事求是謀具體的事實上之解決；一種是遠標鵠標為空洞的哲學上之論斷。這種趨勢的成因是與一個國家的民族性極有關係的。古代之希臘是富於理想，長於藝術，酷愛自由的民族，所以產出蘇格拉底(Socrates)柏拉圖(Plato)一班理想的哲學家；羅馬是切於實際，長於創作，注重法紀的國家，所以產出鮑里波士(Polybius)謝雪廬(Cicero)一班實踐的政治家。英國之薩克遜民族是較為秩序化，理智化，實際化，法國之拉丁民族是較為衝





動化，感情化，理想化，所以同爲反抗資本主義制度之社會主義，到英國便成爲基爾特主義（Guild Socialism），到法國便成爲工團主義（Syndicalism）。同樣道理，美國與英國是同種同文，民族特性，極多類似，所以美國的政治思想是羅馬式的，是英國式的，在對於實際問題爲具體的討論，並非對空洞哲學作抽象的探索。吾人研究美國全部政治思想史，決找不出柏拉圖式的政治哲學家。美國的政治思想家，殆全爲實際獻身政治舞台，多少帶有謝雪廬風度的實行家。美國的政治思想，政府組織及國家政策，都多少帶有羅馬的色彩與精神，處處着眼於實踐的及實際的問題之解決。質言之，美國的政治思想並沒有一貫的籠罩全體的整個的哲學系統，不過是許多的政治上具體政策之集合體而已。是因時制宜，隨時變遷，因隨時有新問題新事實之發生，便有新思想新主張來應付此新環境。此種就事論事具體化實際化的精神，確爲美國政治思想之一大特色。

美國在殖民地時代，其政治思想之焦點，則集中於殖民地與祖國之關係應如何確定之一問題。迨獨立運動發動之前後，其政治主張則無非是藉「社會契約」及「天賦人權」諸說爲護符，爲其所擁進之獨立運動尋找理論上之註脚，用作鼓盪風潮造成世勢之原動力。及至革命告成，集會制憲，於是一般政治家皆各逞雄辯，分標新論，或主張中央集權，以收統一之效，或主張地方分權，用符民治之意，就事論事，腳踏實地，在實際問題上爲具體論辯，固非空洞之政治哲學也。美國建國後約百年間，其政治主張上之爭點，仍未超出「集權」與「分權」之競執。南北戰爭骨子裏實仍爲「集權」「分權」之爭執。不過當時提出「釋放黑奴」「擁護憲法」諸項更具體的標榜以爲號召耳。南北戰爭結束後，一般政治主張均注意於「金融救濟」「國家建設」等具體問題。迨美西（班

牙)戰後，美國在國際間之地位，驟形重要。於是美國之政治家，便應運而興，提出花樣翻新門戶開放之外交政策。世界大戰之後，美國由債務國一躍而為唯一之債權國，國家財富，大為擴張，工商事業，更行發達，使資本主義制度的矛盾現象，日漸增多，於是一般政治經濟學者或高唱「計劃經濟」，「政府統制」之說，以謀挽回資本主義之末運；或唱「平均分配」，「技術統治」(Technocracy)之論，以企社會主義之實現。總之，美國之政治思想因時應變，就事立論，是充分含有實際主義的精神，十足帶有功利主義的色彩，此為吾人研究美國政治思想所當深切認識者。

二、多樂。觀。主。張。少。消。極。態。度。——一國的政治思想之產生，不僅與一國的民族性有極密切之關係，且一國的物質環境與之有極重大之影響。亞里斯多德(Aristotle)政治家篇(Politics)思想與亞歷山大(Alexander the Great)手創之馬其頓大帝國，實有連帶關係。莫爾(More)之烏托邦(Utopia)實為當時英國社會現形之反映。某種思想常產生於某種社會裏，此種事實，在歷史上實在是舉不勝舉，好像也成為大家承認的公例。美國的政治思想自然亦不能例外，是逃不出此種空間律的支配。固然「生之意志」及人類的努力是能「勝天」，「制物」的，不過物質環境在人類的生活上思想上，却亦有佔甚重要之地位。就政治組織一項而論，則熱帶地方之人民，因衣食無慮，不知愁苦，故充分表現出無政府主義之精神；溫帶地方之人口，因生活適宜，氣度從容，故頗能擁護民治主義之政治組織；寒帶地方之人民，因傲冰抗雪，性情冷酷，意志堅硬，故多崇尚專制主義的獨裁政治。

美國建國於新大陸，土地廣大，人口稀少，天藏富厚，土壤肥美，真稱得起世外桃源。美國人在此黃金屋內，自然

的樂園裏，當然是得意洋洋，自覺是前程遠大，發展無量的。於是在豐裕的天然環境裏，充滿厚望的社會生活中會產生出樂觀主義的政治思想。當十六世紀之初，英國正向新大陸大量殖民之時，即歐洲封建制度全將崩潰之秋，且當時文藝復興之思潮，正風起雲湧，希臘羅馬古代之自由思想，亦早為一般新進之士子所深熱信好，趨之若鶩。至宗教改革運動，當時亦將有風靡一時之傾向，由英移美之人口，大半為此輩新進士子酷愛自由者流，故抵美後均抱負有無限希望，以為新大陸經大西洋與舊世界相隔絕，此種天然形勢，適足為美國新宗教制度新政治組織實現之絕好保障。蓋彼等相信有此天險，舊世界的傳統的封建的思想和制度，不易傳播於新大陸，彼等正好從容布置，從事於政治的社會的新理想之實驗，此亦美國政治思想多樂觀主義少消極態度之一重要原因也。到美移殖之人民率多不滿意於舊社會中教會及政府之組織與措施，為高唱改進或革命的急進份子。彼輩之情感是熱烈的，意志是堅定的，思想是活躍的，行動是改進的。彼輩之希望是將來的新社會，不是過去的黃金時代。熱情厚望的改進之輩，在豐富樂裕之環境中，自然奮發鼓舞，產生出只有希望，沒有憂愁的樂觀主義的政治思想。美國自建國以來，迄今百五十餘年，可以說是勇往直前，一帆風順的歷史，所以一般政治家，鮮有悲觀與消極的主張，在今日世界經濟不景氣之狀況下，美國雖一陷入經濟恐慌之現象，一般平民之生活情形，不免發生困苦，然就全體言之，美國為今日世界上唯一之債權國，所存黃金及所產貨品又為各國所不及，故根本言之，美國對目前問題，若肯為適當改革，絕無不治之疾。今日美國之思想界，對目前制度，雖議論紛紛，各是其是，然考其全體，仍多具有樂觀主義之精神。具體之批評與主張多，消極之態度與論調少。

三有普遍信念無傳統。——美國之政治思想，雖如前述並無一貫的整個的哲學系統，然在政治哲學上，却有幾個根本觀念，為一般人民及學者所誠切擁戴，居之不疑，行之不怠，為舉國一致之普遍信念者。此種普遍信念之重要者，第一為「主權在民」之民主主義。民主主義在美國政治上是否已經實實在在實現，確是一大問題，不過一般人民對民主主義固同具熱烈擁護之真忱，視之為神聖不可侵犯之金科玉律。蓋美國之革命運動，原為爭自由之奮鬥，其目的在獲得自由的民主政治，故革命成功後，彼盡忠英王的王黨均先後被迫離去國境，國內所存留者蓋全為贊襄革命，信仰民主主義者。美國之聯邦憲法曾明白規定聯邦政府及各州政府須永久為共和政體，國家主權在於人民。其他如封建時代或王權治下之貴族階級，在憲法上亦有明文為永久之禁絕。此等條文，非僅載在憲章已也，且全體人民均為一致之擁護，決少有人對之懷貳之心理者。反之，揆諸歐洲各國，因歷史上之因襲太深，不易擺脫，人民意見，少有如美國之整齊劃一者。法國之兩度革命，兩度復辟，固無論矣。即英國號稱民權運動發軔最早之國家，今日之政府實權，仍操於保守派之手，未能擺脫其貴族政治之實質。英國之政治理論為一事，政治實際又為一事，足見其人民之思想，尙未能逃出歷史因襲，而形成普遍之信念也。德國歐戰後發生革命，推翻專制，於一九二〇年成立之威馬憲法（Weimar Constitution）中，師依美國先例，亦明文規定，聯邦政府及各州政府皆須保持其共和政體矣。然近來希特勒（Hitler）之民族社會黨（德國之法西斯蒂黨）日見抬頭，保皇黨的反動勢力，逐趨活動，將來是否會演出一幕復辟怪劇，吾人實未敢預斷也。於此亦頗足證明德國人民政治思想，尙未能如美國人民而形成普遍的共同信念耳。

美國人民在政治上之其他普遍信念，即爲「政」「教」分離之觀念是也。歐洲各國當中古時期或「黑暗時代」，教皇之威權炙手可熱，當時各國君王及諸侯，對教皇莫不俯首聽命。事實上「教會」與「政府」殆爲一體。文藝復興，宗教改革之結果，教會之威權，日見衰落。封建制度之崩潰，民族國家興起之結果，使君王之權力，次第擴張，至於今日，教會之勢力，至於微乎其微，無足輕重矣。不過歐洲各國因歷史上一因襲過深，「政治」與「宗教」尙未完全分離，而另形成新信念。英國有所謂國教（Established Church），宗教在政府之權威支配下，人民實際上無信教之自由。國家議會有教會之代表，政府課稅，維持教會之存在。歐洲除英國外，如德、法等國屢有代表宗教團體之政黨在國會中爲政治之活動。美國之情形，則與此截然異趣，一般人民對「政」「教」分離之新觀念，皆信賴擁護，形成普遍信念。此蓋因美國之宗教派別，門類繁多，各不相屬，事實上並無任何派別，可以支配多數人民，而取得國教之資格，於是惟有使之脫離政府範圍，聽各人之自由選擇也。

總之，美國建立新國家於新大陸上，爐灶新起，別開生面，其過去之傳統因襲自較舊世界上諸國爲稀少而易於擺脫。建國之初，在政治思想，已形成幾個根本信念，爲一般人民深切擁護，如民主政治，聯邦制度，共和政體，人權保障，政教分離諸端，直至今日，仍爲一般人民的共同信念，受普遍一致之擁護。此種有普遍信念作政治組織之基礎，無傳統因襲，增國事進展之紛糾，實他國所罕見少有，而爲美國政治思想史上所獨具之特質也。

四、是相對策略。非絕對主張。——美國之政治思想，率多發生於對特定問題爭辯之結果。且此種問題爭辯之重心，常在於法律的憲章的實施的場合上，並非於概括的政治哲學之觀點上爲玄奧之討論。美國政治自建國以

來，爲兩大系政黨政治，故對某種問題之爭論，往往分爲兩種不同的意見或主張，爲劇烈之競爭。不過兩大政黨所持之不同之主張，並不如歐洲各國之政黨，立場穩定，主張顯明，對其所持之主張，不肯讓步，不肯變遷者之比。綜觀美國之歷史，兩黨政爭之結果，往往相互讓步，成立妥協之局面。即支持美國政治全體之聯邦憲法，實爲集權派（聯邦派）分權派（地方派）之一妥協協定。一兩派互相讓步，彼此調和，折衷兩端之事實，在美國政治史上，實屢見不鮮。在歐洲大陸如法，德各國之國會內，其政派之分野，常常有「右翼」「極右翼」「左翼」「極左翼」等名目，各自抱持有一定之立場與主張，相持不下，不肯妥協，不輕讓步。美國國會中實少有此等事實。

概括言之，美國兩大政黨對一種問題所標榜之主張，不外保守主義及進步主義。前者主張維持現狀，對現存之制度及組織等，皆不願多所更張。後者則主張進行改革，擬提出改革方案，對現存之制度及組織等爲興利除弊之補救。不過吾人若考察美國之共和，民主兩大政黨，究竟孰爲擁護保守主義者之組織，孰爲揭發進步主義之團體，實使人不易爲肯定之答復。蓋兩黨在主義上，並無堅實確定之立場，不過是因利就便，藉其所標榜之政綱政策，爲攫取政權之工具耳。當一黨未獲得政權之時，固常發揮高論對現狀爲刻薄尖銳之批評與指責，主張爲急進的、革命的之改造。及至大權到手，獲得政治上之統治權後，便會漸自改變其昔日在野時所持之急進主張，而成爲主張維持現狀，畏難更張之保守主義者。反之，昔日當權之保守主義者，於被倒在野後，便漸次改變其昔日之態度，對現狀爲極不滿意之批責與攻擊，主張改弦更張，進行改革，而成爲急進主義者。此種事實之表現，很足以證明美國之政治思想是相對的政略，並無絕對的主義。但是此並非謂美國之政治思想是拉鋸式的來往，或循環式的周轉，

無進步之可言。實在美國之政治思想，是隨時代而演進，順潮流而發展，隨處表現其進步之精神。蓋當一種爲少數人所標榜之急進主張，經大衆認識，普遍採納，次第見諸實行後，此種主張便成爲維持現狀的保守主義，於是必另有其他急進主張應運而起，對此保守主義開始攻擊。迨此新興之急進主張獲得完全勝利之後，便會不期然而然的變爲保守主義。此時必另有急進主義起而代之。如此辯證不息，交替不已，於是在相生相滅相反相成之情形下，會產生出無限之進步與發展也。

## 第二節 美國政治思想之演進

一、由宗教學的。政治。到經濟學的。政治。——美國在殖民地時代之政治思想，殆多不能超脫神學之範圍，當時之思想家，率多爲教會之神父牧師，其主要之論點在研究政府與教會之關係。其較爲保守之主張，則謂政府爲達到宗教上目的之工具，故政府應受教會之支配。其較爲民主之思想，則主張政府與教會應完全分離，各不相統屬，政府自握有其最高之主權。迨至革命運動發生時，美國之政治思想，由宗教的觀點，移轉爲法理上之爭論，先則注重於殖民地與祖國關係之合理合法地位的討論，繼則集中於各殖民地之合法團結，共荷革命艱鉅。迨獨立告成，政治思想則着力於憲法之制定，憲法之批准，法庭之職權，諸種法理問題。南北戰爭時代及改造時期之政治思想，殆仍全爲對憲法典章上不同解釋之爭執。從此而後，美國之工商事業，日漸發達，物質建設，蒸蒸日上，經濟組織，漸趨複雜，於是政治思想上之論點，由「法律」的場合，轉移於「經濟」利益之觀點。十九世紀之末及二十世紀之

初幣制問題，關稅問題及工商問題，殆成爲政治思想論戰之中心。於此，足見美國政治思想演進之途徑，是由「神學」的觀點，到「法理」的爭論，由「法理」的爭論到「社會經濟」的觀察。

二、由放任主義到干涉主義。——美國之政治思想，固然有許多係仍保持其建國時之主張，迨至今日而無所更變，然同時亦有不少之政治主張，日經改變，不僅喪失其本來面目，且甚而與其原來主張，立於極端相反之地位。美國革命時所揭櫫之信仰，如「天賦人權」、「社會契約」諸說，在今日之解釋，已非建國時之同一意義。在十八世紀之時，自由主義，放任主義，盛行一時，一般人都相信亞丹斯密(Adam Smith)之正統的經濟學，以爲讓人類本其「自私自利」的天性，去作「營利」的經營，是促進社會進步的最好政策，所以政府之職權，應該縮減至最低限度，政府職權之擴張，官廳對人民事業之控制或干涉，在當時皆認爲是一種罪惡。此種以「自然權利」之政治學說及「個人主義」之經濟學說爲骨幹的放任主張，已經遭人捐棄；在今日之社會實際上無立足之餘地矣。蓋因資本主義之根本基礎，是建築於「財產私有」制度上，其生產目的在於「經營利潤」。其生產計劃必思以極少之成本，獲得「最大利潤」。因受經濟上自然法則之限制，於是在「進益遞減」之企業，必生統一經營，減低成本，而形成資本集中之現象，致成爲市場壟斷之「專賣」。在「進益遞增」之企業，因無限制之自由競爭，將使企業家之「利潤」逐漸低減，勢必形成同業者之聯合成立大「托拉斯」，以謀壟斷。社會上之經濟組織，因資本主義發展之結果，事實上已形成不容自由放任之趨勢，於是彼代表資產階級企業家之經濟利益的虛偽民主主義之政府，便亦乘機實施「政府控制」「國家干涉」之政策，美其名爲保護社會的「消費者」之利益，考其實乃



適應資本家之要求而出此耳。其次因資本主義之發展而形成帝國主義。帝國主義者為發展其國際貿易及侵略政策計，自非集中指揮統一力量，通盤籌算，不足以與其他帝國主義者相周旋而操勝算。美國近世紀以來，勵行「保護關稅」，努力「出超」貿易之實現，及海上航運補助與獎勵之諸種設施，蓋全為舍放任主義，採干涉主義之具體表現。此外有一般經濟學者鑒於資本主義制度之弊害，高唱「合理化」之生產，及「計劃經濟」之實行。其他急進之社會主義者及共產主義者，且大掀「產業國營」「工廠公有」之波浪，以謀新社會之實現。總之，無論就何種立場而論，美國政治思想之演進，實正放棄其放任主義轉向干涉主義為長足之邁進也。

三、由分權主義到集權主義——地方派之分權分治之主張及信仰，早經動搖，其勢力及影響，日趨薄弱，取而代之者為集權派之國家主義。當美國制憲之時，聯邦派與地方派關於中央與地方權力之分配，爭辯劇烈，各不相下，結果將中央與地方之權，明白劃分，載諸憲法，共資遵守。但就其發展之趨向論，則已逐漸離開原來之分權主義而向集權主義之方向進展，各州州政府之權限，有不少皆離開其原來管轄，而隸屬於聯邦政府統率之下。此種變遷之發展經過及原因，綜括言之，計有三項。

第一、是經濟制度發展之結果。美國自南北戰爭結束後，國內工商事業，均呈一日千里之長足進展。新工廠，大實業先後發展，至於衝破州界省界而進於關係全國利益之大規模。在事實上，此等全國範圍大規模之工商業，必須在聯邦政府管轄之下，方能收事權統一，進行迅速之效；否則，各州分管，在法律上在利益上均有彼此衝突，互相牽制之虞。此外如鐵路之建築，汽車之交通，航空之運輸，在範圍上均進為全國性質之事業，非地方職權所能便利。

控制，故不得不歸於國家政府管轄之下。

第二，是最高法院解釋之演進。按照聯邦憲法之規定，美國是三權分立之政治制度，最高法院有宣布「違憲」及解釋憲法之權。考之最高法院對憲法之解釋，率皆使聯邦政府之權力，因趨擴大。第一，就「軍事權」論，憲法上僅載明「聯邦政府有編遣及供養軍隊之權」。如此，則聯邦政府只有編制，召集軍隊及籌集餉項之權限而已，然因法院之解釋，於一九一七年至一九一九年美國參加歐洲大戰時，聯邦政府將全國之運輸機關，鐵路，輪船，汽車，電報，電話，完全歸於聯邦政府直接管理之下，即全國糧食之購買銷售亦在聯邦政府支配之範圍。是超出原文規定甚遠也。第二，就「商業權」論，憲法上就規定「聯邦政府有掌管商業之權」。但「商業」之界說，如何確定，含意廣狹，於實際職權之行使，實有莫大關係。依照最高法院之解釋，則「商業者，相互交通之事務也。」於是舉凡航運，陸運，郵電，旅行，及遊歷等無一不劃入「商業」範圍，而在聯邦政府管理之下。憲法既只規定聯邦政府有掌管商業之權，則工業，礦業當超越其範圍，然此等事業，事實上須有購買原料及推售出品之舉，於是在「相互交通」之意義下，則工，礦事業，勢亦歸入聯邦政府之節制矣。

第三，是憲法修正之影響。考之美國憲法之修正案，亦促進聯邦政府職權擴張之一要因。美國憲法原規定「聯邦政府徵收直接稅須依照各州人口比例分攤之。」聯邦政府改進稅制，增加收入，公平坦負起見，於南北戰爭時及一八九四年舉辦「所得稅」，按各個人進款之多寡，定稅率之高低，於各州人口之比例，無所顧及。然最高法院以「所得稅」係「直接稅」，聯邦政府之措置，顯係「違憲」，應即停辦。為適應事實上之需要，乃於一九一

三年有第十六條修正案之採行，規定聯邦政府有不依應照各州人口比例，課征所得稅之權。其次如禁酒權，依照原有憲法係屬於各州政府者，但一九一八年第十八條之修正案，則規定此項禁酒權爲「共有權」(Concurrent Power)。凡此修正案，皆所以使聯邦政府之職權趨於擴張也。

四、由孤立主義到世界外交——美國建國後大總統華盛頓即宣佈其外交上之孤立主義，勸告其國人在新大陸上爲自主自立之發展，極力避免牽入歐洲各國之政治漩渦，及外交糾纏。蓋當時美國係新起之國，羽翼未豐，勢力未足，尙未具有向外發展之野心，其目的在避免外國之干涉與侵略，故爲孤立主義之宣佈也。其後美國之國勢日趨強固，不免躍躍欲試，作向外之發展，適值英國與西班牙之衝突正殷，西班牙在南美諸殖民地之獨立，正英國所歡迎，於是美國由英國之授意，敢毅然宣佈門羅主義，意圖封鎖新大陸，置拉丁南美於美國之羽翼下也。自一九〇一年羅斯福(Theodore Roosevelt)任大總統後，因美西(班牙)戰爭之結果，美國獲得夏威夷、斐律濱諸屬地，遂不以昔日之門羅主義爲滿足，躍上世界舞台，扮演重要角色。美國爲後起之帝國主義者，遠東方面之利益，已大半爲其他捷足先登者所侵去，於是高揭「機會均等」「門戶開放」諸口號，爲其對外政策。美國因德國潛艇政策之威嚇，起爲參加世界大戰，威爾遜(Woodrow Wilson)之國際聯盟計劃，雖遭聯邦國會之否決，然美國躍上世界政治舞台，轉入世界漩渦，已陷欲罷不能之境。且歐戰之結果，美國由債務國一躍而爲唯一之債權國，對歐洲各國之外交關係已非往昔之無多瓜葛者之比，勢不能不舍孤立主義而參與世界政治，作國際外交之周旋也。加以其國際貿易之發達，海外投資之鉅大，爲維持其帝國主義之尾閥，苟延其資本主義之末運，美國對世

界外交自必繼續扮演其重要角色也。

### 第三節 美國政治思想之淵源

一、歐洲之影響——美國之政治思想，自然是適應其所在地之環境與需要，為美利堅之特殊產物；但同時因國際交往之結果，美國之政治思想和制度，實受歐洲各國之影響甚大。在許多地方，很難追溯究竟美國政治思想中，何者是美國之道地土產，何者是運自外邦。美國是英國之同種族之國家，雖然美國之政治實施及理論有不少地方，是與英國者截然異趣，然質而言之，美國之政治思想，所受英國學說及制度之影響，特為重大。美國憲法制定者之諸要人，當時其所持之理論，率為十七世紀時英國之政治學說。洛克 (Locke)、郝靈敦 (Harrington)、寇克 (Coke) 及當時其他英國民權論革命論者之學說，蓋為美國革命時代一般人所依之為根本理論基礎者。美國及英國同趨向一種責任民主制，普通選舉及兩大系政黨政治。英國之法律系統與司法程序，亦經美國廣度仿行。英國法學家白烈克士同 (Blackstone) 之理論，美國之法官及律師幾依之若聖經。對美國政治制度，首先為有系統之詳盡敘述及研究者，便為英人蒲萊斯 (James Bryce)，正統派經濟學者亞丹斯密 (John Stuart Mill) 之個人主義，邊沁 (Bentham) 之功利主義及奧斯庭 (Austin) 之法學理論，皆迅速的對美國之思想為極有力之影響。加以英國與美國之文字言語又完全相同，故凡英國之文學上哲學上及思想上之新著作及學說，皆極容易傳佈於美國各地，遠如狄根生 (Charles Dickens)，近如蕭伯訥 (George Bernard Shaw) 及威爾斯 (H. G.

Wells)之著作，均最先傳播至美，流行既廣，誦讀亦衆。此美國之思想所以受英國之影響爲特重且深也。至社會主義之思想，英國對美國之影響，考之事實，亦至爲重大。就理論方面言之，如英國費賓社(Fabians)派之主張及基爾特社會主義經多爲美國學者所接納。勞動組織及工會等，美國多採用英制。至「比例代表制」、「短票制」(Australian Ballot)、「創制權」、「複決權」之行使，及「勞資仲裁」諸制，美國亦多受英國之影響。

美國革命成功之後，法國當時對美國政治思想，頗形重要。美國當時之大思想家如富蘭克林(Benjamin Franklin)哲斐生(Jefferson)頗相信法國重農學派之理論，而從事其宣傳。孟德斯鳩(Montesquieu)之三權分立說，美國憲法實爲首先之採用。法國大革命時，美國人士對之實表熱烈之同情與誠摯之贊助。近年來美國勞動界之過激思想，實受有法國工團主義之相當影響。柏克森(Bergson)之創化論(Creative Evolution)於美國之哲學思想，不無關係。俄國對美國政治思想之影響，係巴古寧(Bakunin)克魯不特金(Kropotkin)之無政府主義及托爾斯泰(Tolstoi)之公平的社會主義爲之媒介。最近美國共產黨之活動，實受蘇俄布爾什維克派主義之鼓盪。意大利馬志尼之主義，對促進美國愛國主義或國家主義之發展，實與有力焉。昔日美國之三K黨原係棒喝性質，意大利之黑軍隊實與之不謀而合，故近來美國對墨索立尼之法西斯蒂主義頗表好感及歡迎之傾向。墨氏反對民主主義而主張行政效率，亦爲美國學者所注意，從事討論與研究矣。德國黑格爾(Hegel)辯證的唯理主義，馬克斯(Mark)派的國家社會主義及萊伯(Francis Lieber)之自由國家主義，亦促進美國國家主義完成之他種動力也。美國之留德學生將其所學介紹於國內，於是美國思想界，不免受德國之影響，德國學者反

對「天賦人權」及「社會契約」諸說，堅持國家是歷史進化的有機體，個人為國家而生存，團體重於個人。美國近來年多主張擴大政府權力與範圍，唾棄放任主義及個人主義，主張干涉主義及國家主義者，實德國之思想有以促進之。

二、資料之來源——美國政治思想之內容，實足於各種有關係之資料中而收集羅致之。最顯明者如政府組織之形式，實施及理論，與政府機關活動之方式，步驟及範圍，實為羅集政治思想之豐富來源及可靠資料。此外則根本理論多散載於重要政治文獻中。如美國之獨立宣言及聯邦憲法實為窺見其政治哲學之最要張本。立法機關之各項立法，及法院之判例與解釋，率皆為幾個根本政治觀點之引申，故研究政治思想，與此亦不可不為相當之注意。政治家之演說，政黨競選時標持之政綱及散佈之宣傳品，各政治家及思想家之傳記及著作等，皆為政治思想資料之來源。各種政治大會之會議記錄，立院機關之辯論記錄，亦政治思想取材之一端。條約，外交通信札及報告等為研究一國之外交政策之必要資料。大學教授，大學學生及其他學者之重要著作及演說，對一國之政治思想常有極密切極重要之影響，資料之所在，不可漠然置之。各國社會團體對政治上之活動，主張，計劃，及宣傳等亦當歸入收集政治思想之一種資料。報章，雜誌，諷刺畫，亦多為政治思想資料之所在。小說，戲劇，詩歌常為一個時代上一種社會之寫真或反應，故此等地方亦為間接獲得政治思想資料之甚好場所也。

#### 第四節 美國政治思想之貢獻

一、成文憲法——考憲法之產生，原爲民權運動發達之結果，蓋人民爲防止暴君專制，及保障自身利益計，故先後興起，爲制憲運動，主張將政府及人民之關係，政府機關之組織與職權及人民之基本權利與義務，明白載諸憲法，共資遵守，以防專制，而保民權。英國爲民權運動發軔最早之國家，故憲法之發見，亦以英國爲最早，如大憲章，人民權利請願書等，便爲顯明之例。惟英國之憲法，係一種不成文憲法，即關係國家政府之根本組織，及對人民基本權利義務之規定，是散見於習慣法及各種單行法律者。惟憲法之一大部既散見於習慣法之內，一般人民，於其本身之權利及國家機關之權限，勢必不易有明瞭堅定之觀念，而生漠混不清之弊。美國於革命成功後，有鑑於此，乃由制憲大會將關係國家根本組織及政府與人民關係之諸種事項，明白規定於一種文書，所謂聯邦憲法者之內，開近代成文憲法之先河。於此，非僅人民對自身權利及政府職權有明瞭確定之觀念，且成文憲法因條文詳確，意義明晰，雖缺乏優良政治知識與訓練之人員，亦可運用自如；反之，不成文憲法，則因其內容缺欠明瞭確定，非有較高之政治知識與訓練，不易運用適宜。此等不成文憲法，頗易爲不正當政府之利用，能巧爲蹂躪之玩弄，而無虞人民之反抗也。自美國採行成文憲法後，世界各國都先後仿行。今日之世界除英格蘭及匈牙利外，餘皆爲採行成文憲法者。美國首創之，各國仿行之，影響之廣，遍及全球，此實美國政治思想對近世政治學上之大貢獻也。

二、聯邦制度——美國之聯邦制度，在如何調節中央職權與地方職權之政治實施上，頗具良好成績，實不能不謂爲美國對政治思想上之一大貢獻。自然，聯邦制度之存在，在美國建國前已有甚長久之歷史，並非美國之新發明，蓋遠在希臘時代已有此種性質之同盟組織，不過美國對此歷史悠久，內容複雜之聯邦主義之推進及實施，

實獲得不少有效有力之成功耳。且在美國未建國之前，一般人之觀念，皆相信聯邦制度，僅可適用於幅員較小，人口較少之國家；蓋聯邦制度將國家事權，片斷分割，頭緒複雜，中央與地方係平行狀況，是其本身之組織已脆弱無力，故決不適用於地大人多之國家。但是至十九世紀時，因美國歷史事實之證明，此種觀念，並不完全正確。美國之歷史曾指示聯邦制度並非脆弱無力之政治組織。南北戰爭之結果，使聯邦主義之基礎，益趨鞏固，合衆國所屬之分子，非僅由十三州增至四十八州，且在民主主義之精神上及實施上亦頗具成功之現象。不特此也，因歐戰時之經驗，美國人並相信聯邦制度對軍權及軍事之指揮與推進，亦並無微弱無力及運用不靈之弊。蓋前此美國人之觀念，尚相信爲軍事之統一及指揮，集權政府及單一國家爲最相適宜也。

聯邦國家其歷史在百年以上者，僅美國及瑞士兩國耳。而二者之人口尚不過一萬萬。而今日採行聯邦制度者則有德意志，蘇俄，坎那大，澳大利亞，其人口總數增至六萬萬以上，是不能不謂爲美國制度成功之影響。由美國之經驗更證明在聯邦制度分權的政府組織下，民主主義較爲易於實現及維持，蓋單一國家之集權政府易趨專斷故也。

美國政治演進之趨向，實際言之，係由分權而集權，聯邦制度之本身，固具有缺點，並非盡如上述者之樂觀。且就目前情形而論，美國因國內經濟之發展，及國際關係之複雜，實有不少論者，對分權之說，開始攻擊，將來聯邦制度之命運如何，實不可預觀。不過就過去歷史而論，美國採行聯邦制度後，其他國家不少相率仿行，且世界對聯邦制度之態度及觀念，亦因之而起變遷，其影響所及，自實不可漠視。吾人對此，當認爲係美國對政治思想上之一種



貢獻。

三、制衡原理——柏拉圖、亞里斯多德就主權之所在，分所有政體爲六類，即君主政體，貴族政體，立憲政體，專制政體，寡頭政體，及暴民政體是也。彼等並主張採取各種政體之長處造成混合政體。此中蓋多少已含蘊有制衡原理之胚胎。至羅馬時代，有名學者鮑里波士始對制衡原理有明確之主張，以爲最完善之政治組織，必須使國內之一離心力一與一向心力一適得平均，遇到危急之時，方能一致團結。鮑氏此種主張乃在利用各種政體原素的互相幫助，互助反抗，調劑成功鞏固的政制。但此不過是一種政治主張而已，當時之實際政府，並非依此組織而成。至十七世紀英人洛克主張民權的自由政府，並將政府之權力分爲立法權，行政權，及外務權。此爲三權分立說之先導。其後法國政治學者孟德斯鳩在其所著之法意一書內，極力主張三權分立爲保障政治自由的唯一方法。孟氏以爲每種政府都有三種權力，即立法權，行政權，司法權，並主張要防止政府專制及保障政治自由，此三種權力，應當各自獨立，互不侵犯，權力方不至於濫用，自由方不受危害。

美國之政治組織，實將鮑氏、孟氏之制衡原理全部應用而成之政體。故美國之政府組織，實將制衡原理置諸實行者之第一次。孟氏雖極力稱贊英國之政體，以其爲應用三權分立原理之政治組織，實則英國之政府權力，完全操於國會之手，行政權，司法權實際上會未經脫立法部而獨立，故孟氏之觀察，實不無錯誤。美國聯邦憲法下產出之政府，方是依據制衡原理而成之三權分立之政治組織。即將政府之立法，司法，及行政之三種機關，使之各自分離，獨立行使其職權，同時並使含有互相牽制，彼此監督之作用，使不至有專制之虞。此種制衡原理之主張，美國

制憲時之各要人，多熱烈擁護。約翰亞丹（John Adam）謂「立法部決不應行使司法或行政之權；司法部決不應行使立法或行政之權；行政部決不應行使立法或司法之權。」哈密頓（Alexander Hamilton）及斐生謂「如將大權給於多數者，則少數者將受壓迫；如將大權給於少數者，則多數者將遭蹂躪；故雙方皆須領有適當之權力，方能各保無虞，共享幸福。」美國之政治組織，實依此原則而成。在世界政治史上，曾獨創先例，其影響所及，非僅南北美之國家，多同具此種制度，即歐亞兩洲之政治思想及制度，亦均受其波瀾，此實美國建國以來對政治學上之一大貢獻也。

## 第二章 殖民地時代之政教思想

### 第一節 歐洲之政治背景

一、國際情勢——美洲大陸之發現原爲歐洲向外發展之結果，故欲研究美國在殖民地時代之政教思想，對歐洲之政治背景，不可不有概括之明瞭；蓋其對當時美國之殖民地，有極密切之關係與影響故也。茲先論當時歐洲之國際情勢。按當時地理上之新發現，實爲歐洲政治上經濟上知識上諸種複雜素因所促成之結果。第一，在中古時代，歐洲人酷嗜東亞之香料，染料，絲貨及其他之東方之奢侈品，但因土耳其之建國，致阻歐人東進之道，於是急於另尋捷徑，用作通商東亞之路。第二，因封建制度之崩潰，君權大張，強有力之中央政府及民族主義之統一國家，均相繼出現。當新大陸發現之時，歐洲之國家，如西班牙，葡萄牙，法蘭西，英吉利均已形成鞏固的統一的強有力的民族主義之國家，政令一致，言語統一，軍備強大，於是競向新大陸爲長足之進展，企圖獲得新大陸之霸權。

當新大陸發現之初，西班牙之國勢，最爲隆盛，此後約百年間，新大陸之利益幾全爲西葡兩國所壟斷。惟彼等之殖民政策，於政治上，文化上，並未奠定有鞏固之基礎，故今日美國之政治制度及思想，殊少有西葡之遺蹟。當十六世紀之時代，法蘭西與西班牙幾完全在於交戰之狀態，惟此等戰爭，多在意大利境界之城池，對新大陸尙無直

接影響。在此時期，英、西兩國國交則頗稱親善。迨至新教改革運動大興，英、西兩國因宗教上之相左，便不復如昔日之友善矣。加以在經濟上商業上之利害不一，於是兩國之競爭衝突，便日甚一日。西班牙在外之貿易，雖稱獲利，然其收入，率多入於私人及猶太人之手，而政府方面，反因支出浩大，致使國庫空虛，國勢遂日趨衰落矣。至十七世紀，法國在歐洲之地位，日趨富強，昔日西班牙之地位，遂為法蘭西起而代之。當十七世紀之前半世紀，英、法、荷蘭三國競向新大陸之北部為猛進之擴張。但為時不久，荷蘭在北美之勢力，卒為英國所壓迫驅逐，致無立足之餘地。十七世紀之後半世紀，則成為英、法兩國為攫奪北美競進過程中之酣戰肉搏時期。一六八八年至一七六三年間諸次戰役之結果，法國在美洲沿大西洋各地之勢力，相繼為英國所排斥淨盡，於是英國在美洲殖民地得樹立鞏固之基礎。其時法國之勢力雖仍彌佈於密士失必河及洛倫斯(Lawrence)河流域一帶，對英國之殖民地形成三面包圍之危險形勢；然當時法國所在之殖民地，法人到此移殖者為數頗少，且未佈置其永久計劃之農民耕牧及住殖基礎，加以其國內政府堅持「父系主義」之殖民地政策，致法國之文物制度，在美洲不易滋蔓根蒂，與英國之殖民地相抗衡，故英國當時之殖民地利益，並不因法國所佔之形勢而受威脅。

英國因擁有強大之海軍，以掩護其航海交通，領有多處島嶼，以便達其國外貿易，於是對外商業日趨隆盛，國家財政日形豐裕，因之戰費軍需亦易籌措，致使法國不克與之並駕齊驅。同時英國之政治家運用外交上之靈活手段，鼓勵歐洲大陸之「均勢」局面，使法國多所牽制，不易向外發展。而英國國內之資產階級反熱烈踴躍，競向新大陸作拓殖之投資。英國當時人口亦呈擁擠之勢，政府對移殖事業，亦頗鼓勵，於是英國之男女人口，紛紛向美

移殖。更以當時宗教改革運動正在風變雲湧之際，彼守舊派之天主教徒及急進派之清教徒亦被迫赴美，另尋樂土。當時之英吉利既敗西班牙於先，復排荷蘭於後，此時法蘭西亦不能與之相競爭，於是海上霸權，遂入英人之掌握。此後英國在美洲之殖民地便得從容佈置，從事發展，高枕無憂。英國之政治思想，文物制度，亦均相繼橫過大西洋而移殖於新大陸，此研究當時殖民地之政教思想，不得不先明瞭當時歐洲之國際形勢也。

二、經濟狀況。——當時歐洲之國際形勢，固與殖民地時代之政教思想有重大影響，然當時歐洲之經濟狀況與殖民地之情形，尤有密切關係，故對此亦不可不有簡要之敘述。當十六世紀在歐洲發生之經濟上的最重要之事件，便為「商業革命」。此等革命係包括新航路之發現，及歐洲沿地中海之商業擴大至於世界範圍等項而言。中古時代之封建制度崩潰後，民族主義之國家，相繼興起，葡，西，荷，法，英等國之王權日張，中央政府已臻強固，國家觀念漸趨發達，在商業上打破地方主義的「基爾特」或「行會制度」，在國家政府之保護下，為全體之發展。此時「重商主義」(Mercantilism)之經濟學說，風靡一時，極受歡迎。均認為國家政府之重要目的在於增進國家之「財富」。財富之最重要者為「金銀」「珠寶」。為完成此目的計，便須發展對外貿易，實現「出超」，使多量現金流入本國。

一國為維持其「出超」貿易，使現金多量流入本國之計劃。第一，禁止外貨之入口，或對入口貨課以重稅，以資限制；第二，獎勵扶助國外貿易，發展國內工業；第三，壟斷殖民地之商業，非僅由殖民地獲取物價低廉之原料，銷售其出品，且禁止殖民地與其他國家之直接貿易，事事必須假手於母國，英國之航海條例便為其最明顯之例證。

此等對殖民地之過度榨取，實種異日美國革命之根本原因。

歐洲各國當時對開拓其殖民地所採取之實際方式，最普通者，便為由政府頒發特許狀（Charter）與各投資人或團體所組織之「殖民公司」。由此公司推進各種移殖事業。自一五五〇年後，英、法、荷、蘭各國所成立之公司，為數頗多。先則此等「殖民公司」僅掌管貿易之事，繼則政治事務，亦入其支配之下。各國政府對此等公司之希望，不僅在謀商業上之利益，且在政治上亦具有重大之意義也。蓋政府藉恃此公司之活動，得以獲取或發展其殖民地，因以增造船艦，擴張貿易，增厚國富，以達其打倒敵國競爭之目的。在一五五〇年及一七〇〇年有五十個「殖民公司」獲得政府之特許狀。英國之渥金尼亞公司（English Virginia Company）係一六〇九年獲得特許狀者，該公司係由七百五十七人及團體組織而成，該特許狀賜給該公司之地域範圍，係一由沿大西洋岸四百英里之線西至於海，北至於海。該公司有權開拓上述領域內之各種天然富源之權，有制定法律及組織政府管理該殖民地之權，有設置軍備防衛外來侵侮之權。特許狀並担保公司之主權者，得享受英國人民在憲法上之各種民權。此等公司既有一定領土，復有相當主權，儼然具有「國家」之規模。美國之政治制度及思想，固有不少係由此等特許狀及「殖民公司」之實際施設中發其本源者。

三、英國政情——前述歐洲一般之國際形勢，及經濟狀況，其對美國殖民地之影響已見一斑。惟英國之地位，特別重要，故不可不有特別之敘述。茲就經濟、政治、宗教，為概要之觀察如左：

（一）經濟——就當時英國之經濟狀況論，實促成對美殖民極迅速之發展。蓋當時英國因重商主義之實行，

對外貿易之發達，多量現金流入國內，於是物價飛騰，房租暴漲，一般農民及工人，遂感担負繁重，生活困難之苦，故發生向外發展之念。當時英國因毛織工業極形獲利，一般地主為營利計，不顧耕農之需要，毀農田為牧場，於是有甚多之耕農，皆感失業之苦，而生移美之念。英國大教堂大寺院之田產，經英王沒收，於是依賴教堂慈善賑濟過活之貧民，因更陷於窮困絕境。乞丐遍地，盜賊叢生，於是有不少之貧民及犯人在政府命令之下，運送至美，以助各殖民公司之開拓。彼債台高築不克償付之人，寧肯向美移殖，不願因債坐獄。於此足見向美移殖之英國人口除富裕之投資家及商人之中產階級外，尚有大批係窮苦農工份子，異日美國革命時代及制憲時代政治主張之彼此參差，此時實種其經濟遠因矣。

(二)政治——英國民權運動第一次之勝利，為大憲章之獲得。此後代表民權運動之國會，及主張君權擴張之英王，自不免發生衝突。詹姆斯第一 (James I) 曾倡「君權神權」之說，對國會意見，時作反對，民權發展，曾受打擊。查理第一 (Charles I) 於一六二五年即位，繼承其父詹姆斯第一「君權神授」之說，厲行專制主義，對於國會橫加壓迫，曾兩度解散之，後且自領軍隊，到下院逮捕反對黨人，致激起一六四二年之革命。英王處死後，曾建共和政體，其後克林威爾 (Cromwell) 建立獨裁政治，因不洽輿情，人民乃迎立查理二世恢復王政。王政恢復後，查理二世及詹姆斯二世仍厲行專制政治，於是民權黨於一六八八年驅逐詹姆斯二世而迎立威廉為王，於一六八九年發布「權利法案」，承認英國人民之各項民權，保障其自由。

當此民權王權衝突之期，正當英國向美洲殖民長足發展之際。到美移殖之人口，大多數為與國會站在同一

立場之民權派。至貴族，上流教士，及上層階級，因忠君之思想較濃厚，率多未離國境。早年到美之人口，多為中產階級及下層階級，因受政治或經濟之壓迫，到此另謀發展者。英國政爭之結果，民權派既獲到勝利，於是到美移殖之人口，亦視此等民權為犧牲奮鬥之結果，對之極為重視，故其觀念及思想，亦全盤轉運至美。異日美國革命醞釀時，第一個口號是爭特許狀上之「特權」，第二個口號便是爭英國憲法之英人「民權」。

(三) 宗教。——美國殖民地時代之政治情勢與宗教改革運動，極有關係。歐洲大陸之各國，因宗教改革運動之發生，分為新教（耶穌教）舊教（天主教）兩大壁壘，互相殘殺，演成宗教戰爭之大流血。彼在舊教國之進步分子，因不堪異派之排擠及政府之壓迫，故有不少之新教教徒，力圖向美移殖，企圖獲得宗教信仰之自由。當十六世紀之初，英王亨利八世因離婚事件，不獲教皇之批准，乃毅然宣佈英國教會脫離羅馬之管轄而建立國家教會。但其變革者不過係由英王代昔日之教皇為教會首領而已，在宗教之理論上組織上儀式上均無何等改進，故當歐洲大陸發生宗教改革運動後，英國亦不能不受其波及也。

當十七世紀之初，英國正進行向美發展移殖事業時，其國內之宗教，可分為四大派別，即天主教徒，國教教徒，清教徒及獨立派是也。天主教徒在英國占少數，有時受政府之保護，有時遭其仇殺，然彼等離英移美者甚少，故英國在美洲之殖民地，並未建樹起舊教社會。清教徒係信仰加耳文主義（Calvinism），主張宗教改革者。國教係皇室貴族等主持之保守主張。清教徒頗不滿意國王兼任宗教首領，主張在教會之組織上及儀式上均厲行澄清，並主張教會權力應授諸長老會議，不應由英王總攬，因之有長老派（Presbyterian）之稱。但長老派同時主張全



國教會應同受制於一個國家教會。其後派中有一部人漸趨急進，頗不滿意其制度，遂發所謂獨立派或分離派。此派主張每個教會之組合均應完全獨立，不受國家教會之統制。各地教友之組合會議，應握有全權，處理其範圍內一切宗教事宜，故因有組合派（Congregational Church）之稱。此等急進派在國內不僅受保守派國教徒之壓迫蹂躪，且遭改革派之清教徒之嫉視排擠，在雙重之攻擊下，其處境自極困難，故到美移殖者甚衆。一六四〇年英人有兩萬餘人到美洲落足居住，大半皆此等被壓迫之獨立派，其居住之區域，即所謂新英格蘭者。

當英國在君權民權衝突之時期，國教派皆爲皇黨貴族，爲君權之擁護者，清教徒皆爲國會之奧援，爲民權奮鬥者。當詹姆士一世及查理一世當權之際，皆君權膨脹，國會橫受壓迫，屢遭解散之時。一般清教徒在宗教信仰上既不能獲得自由，在生命財產上亦屢易發生危險，故此時彼等曾大批到美移殖。自一六四〇年至一六六〇年因國會軍之勝利，英王處死，故保皇黨及國教派因政治上之失敗，遭受壓迫，乃到美移殖。渥金尼亞，麥利倫得（Maryland）及克祿林那（Carolinias）三州爲彼等之處所。此等地方之政治制度及思想與其他之殖民地，則截然不同。

在十六及十七世紀，英國在政治上有君權民權之戰爭，於是教會隨之捲入政治漩渦，淪爲政治工具。此時有一般教徒對此現象，頗感不滿，故在各個宗教改革運動者之領導下有各種宗教團體之組織，不問政爭，專心於聖經及真理之研究。不過此等組織，其後多無形消滅，其於美國有重大關係，而延續至今者，厥爲一六五〇年傅克斯（George Fox）所創立之教友派（Quaker）。此派反對宗教上各種之儀式，形式及組織，主張個人應自遵其

「內心」之光明指引，從事真理之討索。彼等拒絕服從當時英國某種法律及租稅，致遭犧牲不少，被捕下獄者，致有數千人之多。其後該派要人彭威廉（William Penn）因獲信於英王查理二世，獲賜美洲殖民地一處，其地卽今日之本薛文尼亞州也。地價低廉，商業獲利，於是該派教友，相繼移殖於此，卒形成教友派之本州矣。此外在蘇格蘭及愛爾蘭之長老派，因政治上之糾紛，常遭迫害，因商業上之關係，亦蒙不利，故亦相率到美移殖，其後人對美國歷史上之「西進運動」頗有貢獻，卽在政治思想上，對殖民地時代之民主主義，亦有發揮。總此以觀，當時歐洲因宗教改革，各派發生相互迫害之苦爭惡鬥，各派因在英受逼迫，多相率移美，謀於新大陸另尋樂土，而建立其信仰自由之新園地也。

四、政治思想——歐洲對美洲殖民地之關係，在國際、經濟、宗教各方面者，已如上述。惟美洲殖民地時代之政治思想，率皆直接由歐洲轉運而來，故對當時歐洲之政治學說，勢有簡要敘述之必要。當十六十七兩世紀之時，歐洲之政治學說，歸納言之，不外三派，卽君權主義者，民權主義者，及宗教改革論者。

（一）君權主義——在文藝復興時代歐洲之大思想家，如夏特（Dante）馬克維尼（Machiavelli）對君權主義，已經爲淋漓盡致之發揮，爲君權論者在理論上已建築下穩固之基礎。英王詹姆士一世便利用此說，進一步而倡「君權神授」之說。蓋彼幼時屢遭屈辱，父被殺，母見逐，爲蘇格蘭王時，又無權無勢，滿懷憤怨，故登英王大位，便欲一朝發洩其積憤，而倡「無主教，無君王」之論。彼以爲君主承受神意統治人民，彼對上帝負責，人民無權反抗。彼謂君主在人民及法律之上，祇能服從上帝和自己之良心，決不受人民及法律之限制。

當十七世紀之上半期，反對民主主義，擁護專制政體最力之人物當推費謨（Sir Robert Filmer）。在其所著之君父論（Patriarcha）一書內稱「國家是家庭的放大，君主即為人民之父親。父親在家庭中有絕對之支配權，國家之事務，君王自有絕對之權力去支配。」彼認為此種權力是由亞丹（Adams）所傳賜。君主之權力即家庭中之父權，君主即憑藉此種世襲之神聖的權力以統治所屬之人民。

較費謨稍晚之君權論者當推浩布思（Thomas Hobbes）（一五八八——一六七九），其最要著作為巨靈（Leviathan）一書。彼謂人類天性是惡劣的，自私自利的，所以在人類享受自然權之自然世界裏，是萬惡俱備，百弊齊出，戰亂頻仍，迄無寧日。一些羣衆為獲得和平與安寧計，乃各自同意限制或剝削其自然權，而成立契約，建樹另種主權，以統治社會。此種契約一經成立後，便不能毀滅。主權應授之君主，君主為唯一之統治者，其他份子皆為臣屬，對君主只有服從之義務，沒有反抗之權利。縱使國王是暴主，人民只有希望將來之統治者或可較好，並無推翻政府及革命之權。蓋彼推翻政府後，社會將重返於萬惡之自然世界，故暴君猶勝於無君也。

（二）民權主義——當時歐洲君權主義之擁護者，對美國在殖民地時代之政治思想，影響畢竟甚少，至民權主義者之學說，則與之有極密切及重大之關係。美國革命時及制憲時代之政治理論，率皆自此派論者之主張中所引申而來。茲將密爾東（John Milton）、郝靈敦（James Harrington）及洛克（John Locke）之思想，略述於左，以見其背景。

密爾東為十七世紀上半期英國反對君權論者最有力之人，其主張亦較為有系統及根據。密氏能擺脫英國

政治學者一向尊重普通法或習慣法之傳統觀念，而注重於自然法主張「與生俱來之天生的人權。」密氏主張人類是生而自由平等，有不服從他人之權利。君主及政府之權力並非固有的，是人民為謀其公共福利而委託彼輩者。如果人民認為君主或政府對於自身有不利之時，自有另行建樹新政府之權。密氏主張一種「無君主無貴族院之自由的共和政治。」彼之主張係由人民代表組織會議，由會議另選行政委員會以推行國事。其政制頗類「寡頭政治」並非真正的民主政治。其主要之信念，即為「自由須公諸全國民衆，政權宜授給少數能人。」

郝靈敦在行動上頗盡忠於王室，而其著作却又傾向共和政治，故雙方不得討好。郝氏為博通歷史之理論家，其主張和平，並無革命色彩。因英國當時政局屢變之刺激，故主張「穩定」二字，為政治之最要原素。彼並相信「勢力均衡」為獲得良好政治之要件。郝氏確認政治權力之分配，應以財富為標準。為維持政治基礎之穩定計，須將政權置於擁有多量財富者之手。其政治組織之理想計劃是由三種機關組織而成。一為元老院，由「自然貴族」組織之，其權力在制定法律。二為人民會議，由人民代表組織而成，其職權在複決元老院之各種法律。三為行政官吏，其職務在推進國家之行政事務。此外郝氏尚提議「秘密投票」及「官職輪流」之實行，用輔政治之進行。

洛克之政治哲學則為急進之主張，擁護革命，提倡民權。洛氏對費謨及浩布思君權論者之主張，極力反駁，以「天賦人權」攻擊「君權神授」之論。洛氏以為人性是善良的。人類原始之自然世界是和平的合理的。人類在自然世界適用合理的自然法則。在自然法之下，人類一律平等，并享有平等的自然權。洛克並認自然權係包括生

命權、財產權、及自由權。自衛權亦爲自然權之一種，且係基本權利。洛克認定人類是天生成的社會動物，是不慣孤獨單調之生活的，又加在自然世界裏缺乏制定之法律，公共承認之裁判者及執行判決之強制力，於是感覺有組織政府之必要。人民在彼此同意認可之下，成立契約，建樹政府，由政府負責執行自然法和懲罰侵害自然法權者。但政府並非主權者，須受契約之限制。政府如違犯契約，人民有正當的權利，起而革命，另成立新政府。洛氏主張國家之最高權力，應歸立法部。惟立法部並非主權者，其背後站立之人民方是最高的終極之主權者。

(三) 宗教改革論——歐洲在十六世紀之宗教改革論者，對政治思想上之貢獻最大，對美洲殖民地之影響最深，當首推加耳文 (Calvin) 氏。加氏不贊成憑個人「內心」的指引去解釋聖經，並且畏懼因宗教改革而起之革命的社會主義。他反對「國家和教會合爲一體」之觀念。彼以爲國家之職務，是在處理「世俗」之事體，教會所掌應限於「精神」的範圍。彼反對推翻神建的秩序之革命派，彼厭惡高倡「君權神授」之君權黨。彼以爲只有教會和牧師，沒有政府與法律，人類之和平安寧莫由保障，故政府之目的係在維持人類之物質生活，保障社會之和平安寧，特別是在懲制和防止異教徒及叛教者。彼以爲政府當絕對順從上帝之命令，以上帝之意志爲意志。政府之權威，皆應屈服於上帝之神威。人民服從政府之命令，必須政府之命令是服從上帝之意志。否則，人民只能服從上帝，對政府得爲神聖之反抗。

## 第二節 殖民地之政教制度

## 一 殖民地之宗教概況

美國在十七世紀諸殖民地之政教關係，除羅得島 (Rhode Island) 及本薛文尼亞外，概足以「政府者維護教會之工具也」一語貫之。新英格蘭諸地為清教徒之勢力，其社會及政治生活完全以教會為中心，非教會之同派教友，概無參與政治之權。其他如麻塞邱塞 (Massachusetts) 及康乃克特 (Connecticut) 各州之一切措置，亦全以教會之利益為利益。各地之牧師，實際上為政治之領袖，至善惡是非之標準，亦由彼等自為解釋，故非已派者，不特受鞭撻，拘禁，罰款之苦，且常遭迫害，而有生命之虞。

清教徒之教會係在公禱信約及相互訓化下結合所屬信徒而成者。教會權力之所在，一部分為上授神權，一部分為彼此協意行使此種權力之教會政府，係採用混合制度。上帝為教會之元首，代表君主政治；長老會為執行機關，代表貴族政治；教友組為集議機關，代表民主政治。其主要信念為教會為一有機單位，脈脈相通，息息相關，故治者與被治者，應連為一體，在一個主腦者指揮之下，以利前進。

獨立派或組合派教徒在新英格蘭各地之教會組織，與清教徒者不同。組合派之教會，富有民主主義之精神，各地教友組成最下層之組合會議。此會議為教會之主權者，有制定教會法規及選舉教會牧師及其他執事之權。至殖民地之教育事業，亦皆在教會全權掌握之中。惟當時清教徒及組合派所設立之拉丁學校及學院，其目的在培養教會牧師等人材，並非為一般平民，或適應社會上之普遍需要而設也。

南部各殖民地之教會，雖亦相繼組織成功，然僅為一種社會風習之表現，並不若新英格蘭各地之教會具有

嚴肅深刻之宗教意義與天職。南部各地，教育事業極不發達，蓋當時統治階級之觀念，以為羣衆之教育程度日高，將使政治上發生紛擾不寧之危險。中部之各殖民地，在宗教上政治上之組織均係混合，或折衷南北二者而成。在宗教上則主張「容忍」異派，在政治上則贊成民主主義。麥利倫得原爲天主教徒之殖民地，本薛文尼亞原爲教友派之殖民地，然前者容納多量之新教教徒，後者則歡迎各種信仰之善人。

教友派之教會組織，較清教徒者更爲民主化。教會無所謂「教士」或「牧師」之特別團體，女教友與男教友享受同等權利。會議採非正式之談話形式，各人得自由發表意見。教友派對當時之社會習慣，頗多反抗之表現，如反對法庭宣誓，及服役軍務等即其例也。

在中部南部之殖民地，宗教上之紛爭，於政治之關係頗淺，而北部之情形則大爲不然。清教徒對宗教之信仰，頗爲篤實，認宗教重於政治。彼輩且堅信加耳文氏之主張，以爲政府爲教會之工具，道德爲法律之根本基礎，聖經是人類一切行爲之指路燈，政府之一切法律及組織，當依照聖經上所指示者作去，政府當服從上帝之意志，當遵守上帝之法則，故清教徒心目中之政府是「教權政治」。清教徒之生活，全部是宗教生活，政治只是「精神世界」之一部分耳。政府乃在上帝之命令下，爲謀公共福利之組織，其功用在於懲戒異教徒及叛教者，維持神建之和平秩序。當時之教會牧師則實際操縱政治，宗教集會其討論事，率爲公共政策之政治問題。教會由租稅維持，禮拜則強迫施行，康乃克特州之根本法及紐海芬（New Haven）之根本法皆根據神權主義而建立之政府。清教徒之理論家，以康坦（John Cotton）及文實魯（John Winthrop）爲最著。康氏主張教會與政府，應行分離，惟宗教之

純潔，爲國家之根本幸福，故政府之功用當在執行道德律，注重人民之精神生活，以保持宗教之純潔。政治權須依附於宗教權，官吏應由特殊的少數中選出，不應受羣衆之限制。牧師握有最後解釋上神意志之權力。

清教徒之主張，實少民主主義之精神。彼輩限定非經教會特別承認之教友，概無參與政治活動之權力。而政治上之實權復掌握於牧師及長老之手，羣衆參加意見之機會甚少。舊約中之神權政府，實彼輩所心神嚮往者。清教徒之領袖人物曾公開宣佈民主政府是最劣之政治，貴族政府是適合天然法則之良好政治。文實魯（John Winthrop）謂官吏爲上帝之代權者，對上帝負責，不應受人民之限制。彼以人民是自私自利好亂侮逆者，若使之自行管理政治，必無良好結果。

但同時有一派宗教，却極崇尚自由主義及民主精神，並由宗教上之自由到政治上之平等，此卽組合派是也。組合派之教會組織，大權操於組合會議之手，人人有平等機會參與各種事務，充分實現民主主義之精神。此等組合會議係彼此獨立，各不相屬。此等宗教上之平等精神，並轉而適用於政治組織。各地之自治政府，多係依此模型而成，市民集合之市民會議爲城市政府權力機關，由之選舉市府負責人員，推進政務。「社會契約」說頗爲此派所重視，彼等應用此說於實際上宗教政治之生活，認定個人爲宗教及政治社會之單位。社會之成立，係基於個人之自由同意，並非建築於神意之上。美國個人主義及民主主義之種子，實在此時受粉成胎者。組合派此種自由的平等精神，不僅漸次流行於新英格蘭各地，卽舊教徒所在地之羅得島及康乃克特州亦多所傳播。其後長老派所在之麻塞邱塞州，民主精神及制度亦逐漸發展。



## 二 殖民地之政治組織

欲瞭解一時代，或一區域之政治思想，對當時當地之政治制度，自不可不有相當之認識。蓋在實際事物上獲得之資料與結果，較來自一般書籍文字者，確多正確可靠也。至一七六三年時殖民地因反對英國國會對殖民地之諸項立法，始有人在政治學說上尋找其理論之根據；前此關於殖民地政治組織之理論，殊少有人論及。然當時殖民地之政治上憲法上已有不斷之發展，惟其政治理論，只多散見於實際政治制度裏，並無鉅冊大著之政治哲學。殖民地之政治制度，一部分固不脫英國之傳統，係由歐移美者；然另一大部分則係適應新環境，而產生之新制度。由此種政治制度中，甚足窺見當時流行之政治思想。且此種政治制度，並未因美國之革命而消滅，而其精神有不少直流傳至於今日。殖民地之特許令狀修改為各州州憲，殖民地之總督一職，經減削其權限，改變其產出方法，而易為各州州長。殖民地之立院機關及各城市政府，革命後，實少有更張。惟英國之普通法則到處採用為法制之基礎耳。

十三州之殖民地，其政治組織，並不一致。有若干州係由「殖民公司」在英王所賜給之特許令狀下，組織政治機關，以推行政事。有若干州之特許令狀係賜給私人者，其政治組織，自亦不同。此外各州並無根本大法，只自行建立其政治模型，以俟正式令狀之頒發。英國有甚長久之時期，對殖民地並無一貫之整個政策，各殖民地之特許令狀，其內容彼此不一，大相懸殊。最後情形係有八州為「皇家殖民地」，由英王特派總督各一人，以統治之。其餘五州，有三州為「私人佔有」之殖民地，有二州保持其特許令狀直至革命時期。其後發展之結果，各地制度漸趨統

一、英國之普通法爲各州探作司法組織及訴訟程序之基礎，總督之權日減，立法機關之權日增。

殖民地之統治權概操於英王之手，殖民地之土地屬英王所有，其政府之組織及變更，亦爲英王之意志是從。英王有否決殖民地各項立法之權，有審理殖民地司法訴訟之權。殖民地之總督除羅得島及康乃克特州外，率皆由英王特派，有少數係由公司所有者自行選定，經英王核准。英王行使此種職權時，實際上係其他政府機關所主持。殖民地之商業，由貿易拓殖局所管轄，殖民地之政治事務，歸樞密院掌理。在殖民地時代，英國國會對殖民地甚少重要關係。當時英國國內已公認「國會獨尊」之民權主義，而美洲之殖民地尙實施「君主至上」之君權統治。國會之權勢日趨擴張，於是殖民地之管轄權，亦漸由英王之手移轉於國會之手，十八世紀之中，國會對殖民地之管轄，益趨緊張，殖民地人民爲反對國會之諸種立法，卒致掀起美國獨立革命之爆發。

推源殖民地之事務，率爲商業性質，管理上較爲重要，故當時之政府組織，對執行機關頗爲重視。總督爲行政首領，係代表王權及投資者之利益者。總督之權力，雖屢經人民之反對，然直至革命時期，其政治勢力，實佔優勢。在「皇家殖民地」，總督係由英王所委派，其職權有二：（一）爲英王之代表，保障英帝國在殖民地之利益，執行英帝國對殖民地之各項法令；指揮其他在殖民地之行政官吏。（二）爲殖民地之行政元首，執行殖民地議會之各項立法，代表殖民地與其他殖民地辦理各項交涉。羅得島及康乃克特州係由選民用間接選舉制所選出者，較其他各地頗多民主精神。總督得委派參事若干人，組織參事會議，爲總督之顧問機關，對官吏之任用及其他行政事宜，有參加意見之權。參事會議並爲殖民地之高等法院，有審理各項上訴案件之權。有許多殖民地，此等參事會議即爲

議會之上院。今日美國各州州議會之上院，即由此演化而來者。

殖民地各議會之下院，係由合格選民選舉議員組織而成。各城市應行選派之代表人數，依各地人口之多寡而決定之。此等「地域代表制」與英國國內所施行之「階級代表制」觀念上根本不同，遂成爲革命時期對英國之一大爭端。當時之選民及被選者之資格，須受「住址」及「財產」之限制。有不少之殖民地，「宗教」亦爲確定參政權之一大因素。天主教徒多被排斥，在南部各地黑人、猶太人及法國人均無參加選舉之權。當時因選區之遼闊，交通之阻塞，及教育之差池，故實際參加選舉者，爲數極少。殖民地議會之權力日漸擴張，亦正與英國國會之發展相類似。議會積極謀實施其制定法律之權，避免總督之否決，或藉口俟英王之批覆，牽延時日。議會極力掙扎其財政權，對總督府之支出及歲收，均思爲有力之節制。在十八世紀之上半期，議會與總督之爭點，多集中於財政之控制。在長時期之衝突中，總督常利用其否決權，以控制議會，對美人對「行政否決權」遂種較深之印象。英王常因總督之否決，反違英國習慣法或根本法而宣佈無效，因之美人對「法權」之思想，遂亦發達。因總督常利用不顯明之不成文法，曲爲解釋，以謀自便，美人對「成文法」故特爲重視。

司法制度在各殖民地率皆一律。各地設有地方法院，由總督選派「保安官」(Justice of Peace)一人主持之，審理各項訴訟案件。地方法院之上有一「郡法院」，每三月開審一次，有一「郡裁判官」若干人主持之。殖民地之最高法院，係由總督及其參事會議組織而成，有時係總督及其選派之法官若干人組織之。如對此最高法院之裁判有不服處分時，得上訴於英王或樞密院。

殖民地地方政府之組織，不但與英國國內者無甚大關係，且各殖民地之間亦並無統一一致之規模，蓋各地之實際狀況不同，故有因事異制之組織也。新英格蘭各地因防衛土人之侵擊，勢須羣居，加以此地人民多為小農制之經營，宗教組織又較密切，居民多聚集一處，職是之故，地方政府之重要單位為城市。合格選民集合為城或市議會，為地方政府之最高權力機關，有制訂地方法律之權，有課征租稅之權，有選舉地方官吏之權，城市議會至少每年舉行一次，在閉會期間由城市政執行委員會，推行政務。南部各殖民地，為農業區域，且行大農經營制，人口散居各處，並不集中，故地方政府之組織，頗少民主精神，實權多操於大地主之手。地方政府之中心不在城而在「郡」。各地並無人民議會。郡政府之重要官吏如郡長，副郡長，郡執行官，檢察吏，法官等皆由總督所委派。中部各殖民地之地方政府，係合上述「城市制」「郡縣制」而成之「混合制」。當美國「西進運動」發展時，此種「混合制」之地方政制，亦隨之散佈於各處。美國今日各地之地方政府係不外此三種形式。

美國之政黨組織在殖民地，亦經萌芽。英國國內當時既有民黨，王黨之分，故殖民地人民，亦有非為民黨即為王黨之趨勢。彼與殖民地總督，佔在一條戰線，主張執行部之權力擴張者，率以王黨稱之。反之擁護議會，主張擴張立法部之權力者，多以民黨目之。此兩派之衝突，在革命時期，最為劇烈。其在政治上為永久之派別分野者，則為經濟利益不同之社會階級。在沿大西洋口岸之商業階級，率為債權者，在政府中占有重大勢力。彼在內地，向西方移進之農民階級，率為債務者，在政治上亦毫無力量，故反對受財產限制之選舉，及貴族制度之政治組織。美國革命成功後，制憲時之紛辯，即此兩階級經濟利益之衝突也。政黨組織之發展，當時頗形遲緩。一七六〇年後因反對英

王喬治三世之政策，英國各地有改革協會及羣衆大會之產生，並成立通訊聯合會以資聯合。當時美洲殖民地之民黨對此運動頗表同情，因有同樣組織，以資援助，此爲美國政黨組織之原始。且此等組織發展爲異日之各州黨執行委員會。黨團作用，在殖民地時代亦已發現，各地之領袖人物，每於選舉前，先行集會決定候選人，以謀操縱。據稱當時波士頓之政治係掌握於三大富商之手，康乃克特州及紐約之政府亦只是三五大家望族之御用工具耳。

殖民地間社會習尚，政治制度，及經濟利益之彼此不同，與異日美國政治思想之發展，實有密切關係，故此處不能不略有論及。清教徒之新英格蘭地方政府，多具自治及民主之精神。教會組織及學校制度，亦發達而完善。其經濟狀況，則爲小農生產。至南部之各殖民地，多從事於廣闊之農業拓殖，爲大農經濟，對英國國教，無甚敵視，教育不甚發達，政治亦少民主精神。中部各地頗有細塵不捐，萬流共包之豁達精神。宗教上既各色俱備，政治上亦變換不息。人民職業，多從事於海上貿易。當時交通既不便利，彼此自少來往，故地方觀念，頗爲發達。雖然，其中有根本相同之維繫，爲吾人所不能忽視者，卽言語，文字及英國之習慣法耳。且因受英國民權思想之薰染，對批評政府，監督政治，頗具興趣。酷愛自由，注重人權保障。當時因遠離英國，宗教上政治上得脫離英國之干涉，而努力於自由之發展，而形成新政治制度，爲開發其新環境中之天然富源，而產生新經濟計劃。印第安人對新來白人時有不斷之侵擊，於是促成殖民地人民之團結與自衛，而強固其民族觀念。凡此種種，皆所以使歐洲之殖民地，變爲獨立之美利堅合衆國也。

民主主義之思想，在殖民地時代，亦有長足之發展。羅得島及康乃克特州之民權政府，對此等主義之發展，實

有重大影響。新英格蘭各地之地方自治政府對人民行使政權之訓練，與以良好機會，此亦民主主義日趨發展之一大原因。當英國國會在國內積極攻擊皇權時，殖民地自不能不受其民權思想之鼓盪。殖民地人民曾將英國地方自治之政府制度，移植至美，因遠離祖國，中央政府之干涉頗少，於是在自主自立之情況下，得以漸次發展其民治精神。殖民地之財富分配，較為平均，不若英國國內貧富懸殊之甚，且到美者率為中流及下層社會，故貴族觀念較淺，對民主思想，易於接受。其後向西部進展之農民，對沿口岸之富商及大地主之把持政府，頗表不滿，故極力主張政治上之平等，建立民治政府。沿口岸之富商，率為債權者，以高利息貸款於內地農民。前者常利用其政治勢力，厲行「通貨緊縮」政策，限制紙幣，使債務者之「通貨膨脹」之希望，莫由實現，以增厚其債累。內地農民且常藉口在政府無何權力，拒付租稅，甚且作武裝之抵抗。如此事實，亦所以促成當時民主主義日趨發達也。當時代表農民利益，主張民主政治最有力之理論家為富蘭克林，繼其後者為哲斐生。富氏首先擯斥英國傳統的重商主義，首倡自由主義，且受重農主義者之影響，認農業較之工業商業皆為重要，政府對農業上之干涉，當減至最低限度。富氏主張不受財產限制之普通選舉，主張議會採行一院制，一年一選，不贊成三權分立之政府組織，主張單一的民治政府。

### 第三節 殖民地時代之政治思想

#### 一 本時代思想之特質

美國在殖民地時代之政治思想，有幾項特質，爲吾人所當認識：

第一、爲政教不分。——美國當殖民地時代，教育並不發達；卽有學校之組織，率皆爲教會培養爲宗教服務之人材而設立。於是當時所謂知識學問者，全成爲教會中人之專利品。此等人材解釋一切政治經濟問題，自必囿於其所守所見，就宗教之觀點，爲利己之論證。吾人若稍一留意當時之政治主張，便可立即發見其中含有甚多之宗教因素。其次，由英到美移殖之人口，大半因在英國受政治之壓迫，信仰不能自由，理想不克實現，乃不惜遠渡重洋，擬在新大陸建立其宗教上之理想國。彼等到美後成立新社會，自不能脫離政治，而其心目中復時時以宗教爲前提。其政教思想不易分離，自爲必然之結果。

第二、爲中古色彩。——美國在殖民地時代之政治思想，非僅是政教未經分立，而此等之混合主張，且未能脫離中古時代之色彩。歐洲方面之思想，雖經馬克維尼將政治與倫理分爲兩事，主張道德、宗教等應該脫離政治之範圍，然到美移殖之人民率皆宗教上之篤信者，非特對馬氏之思想不肯接受，且目之爲異端邪說。清教徒堅信加耳文之學說，雖主張政府與教會應行分立，然始終以爲政府只是爲達到宗教目的之工具。其職務在遵守上帝之意志及法則，以謀增進宗教社會之福利。然解釋上帝意志及其法則之權力，屬於教會，故實際上政府亦只有聽從教會之命令。似此等思想，充分表現其爲中古時代之產物。

第三、無創作精神。——美國在殖民地時代之政治思想，率皆係引申歐洲各家學說而來。政教不分之清教徒的一派主張，固係轉自歐洲，卽其他之政治理論，亦多受歐洲學說之重大影響，殊少新創見。關於此點，在本章第一

節已有論及，此處無庸再贅。

第四、非全民政治——當殖民地時代，無論其政治思想或政治組織，均非澈底的或充分的民治主義。當時有力之思想家康坦（John Cotton）曾謂「上帝決不會詔示吾人，平民政治為良好制度。如果人民皆為統治者，試問何處來此被統治者。」康氏又謂「依照上帝詔示吾人之法則，除在同一信仰下之教友外，無論何人，無當選為官吏之資格。」此等思想及主張，當時盛行於清教徒所在之新英格蘭各地。其政治哲學，殆完全建築於神權政治思想上。政府官吏係對上神負責，秉承上帝之意志，遵守上帝之法則，以處治人間俗務。統治者對人民並不負若何責任。至參政權之獲得，須以教會教友之資格為先決條件，是與所謂全民政治之精神，實遠相隔絕。至新英格蘭以外之各殖民地，人民參政權雖不受宗教上之嚴格限制，然財產權率認為必要條件。除非握有多量之財產，無論在法律上在事實上，一般平民當時實無參加政治之機會與可能。

## 二 政治理論及實施

英國思想家密爾東、郝靈敦及洛克之理論，當時對英國之實際政治制度，並無重大影響。然由英移美之人民，却有不少信仰此等新思想，並應用此種理論於實際之政治制度與組織。英國自大憲章頒行後，民權思想日趨發達，至十七世紀，人民復有人民權利請願書及人權宣言等勝利之獲得，於是英人心目中皆有所謂英國民權之觀念。此等法律上人權保障之思想，亦隨英人之移殖而轉移於美洲之殖民地。一六三九年之康乃克特根本法（The Fundamental Orders of Connecticut）及一六四一年之麻州自由法體（Body of Liberties in Massachusetts）



sets Bar) 均將人民在政治上法律上應行享受之權利，明文規定，為確實之保障。此殆亦英國民權思想之具體表現也。

中古時代及文藝復興後所謂根據普遍真理而產生之「自然法」觀念，對殖民地亦有重大影響。當殖民地不滿意於其祖國之諸種約束及法令時，乃藉此等理論為奮鬥之武器以爭其自由。謂自然法為最高之法律，政府法令不能毀滅「天賦人權，一律平等」之自然法則。自然權利為人生之根本權利，無論在何等情形下不能轉讓或被剝奪。彭威廉 (William Penn) 主張世界法律共有兩種，一為永久的不變的「根本法」，一為適應暫時需要之「形體法」。後者得隨國家之意志及利益，依時變遷，而前者則非人類所能變更。約翰韋斯 (John Wise) 謂「彼聰智遠達之自然世界，在真理之指揮下，本慈祥大道，經建就其合理組織。在此等狀況下人類實享有幾種根本權利，即天賦之自由權，平等權，安全權及公道權是也。」麻塞邱塞州之議會曾引用洛克之理論謂「自然法實人定法之先決法」。由此足見在殖民地時代「自然法」之觀念，頗被採納，用為防止祖國約束及總督專斷之護符。

就全體而論，當殖民地時代，民治主義，並未普遍盛行，真正之民治政府，亦未曾實現。不過主權在民之思想，已有多人在提倡也。組合派之教徒，多半為民權主義者，當時被清教徒認為過激思想而遭逐放之羅金威廉 (Roger Williams) 曾謂「政治權力之淵源，係來自人民之自身。」又謂「人民有權力決定其政體。」組合派教會之牧師胡克 (Thomas Hooker) 於一六三八年某次禮拜集會時，謂「主權之基礎，係建築在人民自由同意之上。」

又謂「選舉官吏之權應屬之人民」一六四七年之上意拓殖法典(The Code for Providence Plantations)會宣佈「殖民政府爲民主制，卽政府係建築在全體住民或大多數住民自由自主同意之上」溫嚇維三殖民之聯合憲法 (Constitution of the United Colonies of Windsor, Hartford and Wethersfield) 係於一六三九年宣佈，其內容係採「主權在民」之理論，民選之議會爲政府之最高權力機關。

清教徒之理論，實少民主精神。彼等相信精神自由及天賦人權之說。英國民權之傳統思想，彼等實帶附到美，並積極努力於此等民權之保障。彼等所注意之政治權力乃團體的或社會的獨立自主權，非個人的參政權。彼等所希望者乃維持宗教制度增進宗教福利之政治組織。彼等相信人類是罪過者，但在上帝面前，則一律平等。惟上帝爲救世超衆計，勢須遴選優越份子，代行其職務。清教徒固常自信其爲純潔之教徒，佔有救世之超越地位。其對政治上之平等，並不熱烈主張以神權的貴族政體爲良好制度。

當時有若干殖民地對平民政治，會爲極不滿意之批評。渥金尼亞總督施巴次屋 (Spotswoock) 會斥謂「彼煽動人民之狂情者，實所以毀滅其自由也」。又謂「彼暴民之候選人，將排擠正人君子無立足之餘地」。本薛文尼亞向稱較爲進步自由之殖民地，然對平民政治，亦不能爲廣度之探納，對熱心民權運動者，會爲如是譏刺，謂「今之人民薰心於政權，殆猶昔之土人沈溺於醇酒」。

社會契約原爲國家起源之政治學說，在當時殖民地人民却利用之以謀達到其別種目的而爲特別之解釋。以爲社會契約不僅是國家產生之由來，卽其他之各種社會組織，亦莫不依此原理而成立。公禱信約爲教會組成

之契約，殖民令狀爲殖民地成立之契約。梅福祿(Mayflower)地方之移殖者，於未登美洲大陸前曾預先訂立契約，爲登岸後建立其政治社會之根本法。彼等同意在此契約下成立有秩序的相互提攜的較好之政治社會。在一六二九年色列姆(Salem)殖民地之住民，亦自由同意訂立契約，成立教會的政治社會。在一六四九年會有不少教會揭示此等綱領，謂契約者乃人類由之建樹其社會及主權之工具也。馬若(Richard Mather)謂除自然的或擾亂的狀態外，人類之一切關係，皆由契約所造成。其初，社會契約說僅流行於宗教組織，其後擴大而適用於政治制度，由是社會契約說成爲美國革命時代及制憲時代之一種重要政治思想。

康乃克特省之胡克(Hooker)爲當時之重要思想家，其社會契約主張，頗似英人洛克。胡氏謂人類在自然世界是天賦給平等權自由權，無治者與被治者之分。惟因無政府無法律，必不免混雜不清，滋迷紛煩之現象，故在相互自由同意之下訂立契約，建立政府及法律。政府之權力係根據此等契約所產生，且應以明顯之文字載在憲章，以資遵守，而免玩弄。但同時人民仍保留有控制及限制其所建立之政府之權力，如政府官吏超越其給與之權力之一定範圍，人民非僅有阻止之權，且可從而更換。是此，胡氏實革命正當論者，對異日之美國革命實不無影響。

約翰韋斯曾將自然法之理論，應用於組合派之教會組織。彼相信在自然世界人類原自各自獨立，自由平等，除對上帝外，對任何人無服從之義務。韋斯有些思想係源自格老秀士(Grotius)及蒲芬道夫(Pufendorf)者，謂「人類根本爲社會性動物，在『自愛』『自保』之本能的引導下，會愛助其同羣。」彼以爲在自然世界中，自

然法受真理之主宰而奠立「正義」及「道德」之基礎。政府係由許多自由契約建樹而成。先則由社會契約從自然世界建立契約社會；次則本自由契約成立政府；最後用契約規定統治者與被統治者間之權利義務，被治者承認爲忠實之服從，治者負責爲公共福利與和平而努力。韋斯認爲主權源本在民，人民有權決定其所需要之政府制度；並有變更此等制度之權力如認爲有必要時。彼以爲民主政治爲最良好之制度，政府當以增進全體人民福利，及保障其生命、財產、自由，及榮譽爲天職。韋斯之著作，在殖民地流行頗廣。其理論在美國革命時代，亦極有力。自然法及社會契約諸學說，在當時殖民地之人民心目中，認爲係最合適之主張。蓋彼等由英移美，在新闢之樂園裏，固彼此無屬，自由平等之自然世界也。在彼此自由同意之下，成立政府，以謀公共之福利，此等習見，正與社會契約論者之主張，恰相吻合，故乃信之不疑，擁之不懈。其政治組織，先則多採用直接民權，繼則變爲間接代表制，於是政權遂操縱於少數富商及大地主之手。

本辭文尼亞，紐加塞 (New Jersey) 及克祿林那 (Carolina) 三處公司業主殖民地，其規定政治制度之根本大法全以俗務塵事爲目的，非若新英格蘭地方以神權政治爲歸依者之比。其政權係以財產所有權爲根據，而組織自治政府。在此種情形下，郝靈敦之以財產爲確定政權標準之學說，遂爲彼等多所借用。克祿林那之根本法蓋完全依郝氏學說而制定之法憲。此地之政治組織，其適用之政治理論，除以財產爲決定參政權之標準外，信賴成文憲法，主張分權制，間接選舉及官職輪換等。境內人民按其所有區分爲若干社會階級，依此分割，確定政權，於是當時之政府，遂成爲大地主之御用工具。英國及美洲殖民地當時之民黨，相信新世界之完善秩序應爲賢人政

治。奴性之勞働者應受地主之約束。此等政治組織，蓋亦此種思想之反映也。其目的在避免多數參政之民主政治，而建立貴族性質之行政制度。此等制度存在之時期雖不長久，然當時頗獲令譽，為時人所稱贊。美國革命後一七七六年之聯邦憲法多處與此相暗合，其影響所及，自可想見。

彭威廉氏在本薛文尼亞及紐加塞兩地會積極從事於政治試驗。彭氏對郝靈敦之思想固極信仰；同時受莫爾 (Sir Thomas More) 之烏托邦一書之影響亦頗深，故當時彭氏會夢想在此新環境內建樹理想的模範政治社會。在西紐加塞土地按十進法分配，政府之憲法係根據此土地情形而制定，當時並成立特設機關以監察維持憲法之神聖及實施。一八六三年在公司主權者之協意下成立東紐加塞根本法，其內容蓋完全因襲郝靈敦之理論，以土地分配情形為決定參政權之基礎，法中並規定官職輪換及投票選舉等。本薛文尼亞之政治組織，亦適用同樣之理論，惟較為民主化，存在之時期亦較長久。當時在美洲及歐洲對此制均有良好之批評。哲斐生謂「彭威廉為一世界之大立法家，蓋古今以純潔之正義，理性及和平奠定政府之基礎者，彭氏實為第一人。」彭氏之主張贊成官職輪換，一年一選制，並以為議事機關與代表機關應行分立，當時之參事會議及代議大會之關係，即依此理論而決定。當時並成立監察部以保障憲法之永久存在。

郝靈敦理論在殖民地之試驗，並未獲得完全之成功。克祿林那之空想的政治組織，為時不久，即歸消滅。本薛文尼亞之制度亦於短時期內而有變更。當時彭威廉對此更張曾為熱烈反對，然終歸無效。雖然，其中有幾處重要觀點，却尚為甚長久之流傳。以土地財產為確定參政權標準之理論，實際上即今日之美國亦尚未完全打破。至政

治上宗教上之自由觀念，有幾處亦係在此時播下種籽。彭氏之主張信賴成文法，並以爲法律爲社會之和平安寧基礎，非有實在需要不宜輕爲變更。美國採用成文憲法及剛性憲法者，實此爲之影響也。異日甲克生之民主黨當權，其主張正多與此時者相類似。則其影響所及，實不容忽視。

## 第三章 革命時代之澎湃思潮

### 第一節 美國革命之真實性質

美國革命之爆發，驟視之似爲唐突掀起之軒然大波，然細察之，其革命之遠因早經潛伏，一七七六年之發作實二百年來祖國與殖民地間意志相左，經濟衝突，彼此偏見及個人敵視等所積聚成之必然結果。革命情緒自一七六〇年起即日趨澎湃，至一七七六年乃達至沸點。約翰亞丹謂「革命精神早已存在於殖民地人民之心目中，固非自戰爭發作後始開始也。一當時殖民地人民因強敵如印第安人、法蘭西人及荷蘭人之來侵擾，乃不得不自動爲安全上及防衛上之佈置，因之各殖民間亦發彼此提攜之互助關係。殖民地之民族意識及團結精神日趨發展，遂有脫離英國帝國之統系而樹平等的分離的地位之觀念。」

一七六三年巴黎和議後，英國之政治家認爲祖國對殖民地之統治應加密切強固，以防止法、西兩國之侵入及殖民地獨立派人民之妄動。彼等並認爲殖民地之行政制度應加改進，有若干法律殖民地不加重視，應嚴厲執行。爲完成此等目的計，對殖民地立即採取三種有效之步驟。第一，爲貿易法及航行律之嚴格執行。美洲殖民地之出口貨有幾種貨品只准推銷於英國及其屬地，多量進口貨須購自英國。至轉運海上商品須用英國船隻。第二，英

國派遣軍隊常川駐紮殖民地，定為英國帝國永久國防計劃之一部。第三，向殖民地徵收稅款，以彌補在殖民地之軍事開支。但當法國之威脅減削後，殖民地人民認為無祖國軍隊保護之必要。且因殖民地財產日豐，經濟日裕，政治組織及防衛計劃，亦有相當經驗，而有自治獨立之念。英國此等政策之實行，易言之，即增加殖民地之經濟負擔，剝削其貿易利益及限制其政治自由也。

殖民地對此等新帝國政策極感不安乃起而反抗。宣佈英國駐軍為對殖民地之威壓，而統治權及徵稅權應屬諸殖民地之人民。一七六四年五月波士頓集會時，森廟爾亞丹 (Samuel Adams) 曾指示議會代表，將英國官吏徵稅文牒一概駁回。當時英王喬治三世正謀擴張其個人權力，造成專制政治，故英國議會中之領袖人物，對殖民地之反抗運動，頗表同情，而與協助。

殖民地之人民就其所住居之區域，政治主張，及經濟利益可區分為三大類。北部沿岸之殖民地以商業為主，聚為一組。南部各殖民地以農業為主，形成另一集團。其向西部邊疆拓殖之人民，形成第三組。北部富裕之商業殖民地，在建造船隻轉運向西印度各地之商品，故英國之航行律與之發生利害衝突。此等商人雖反對英國對貿易上之諸種干涉，但仍相信繼續為英帝國領土之一部，事實上較為有利，故不同情於獨立運動及民主政治。英國新政策施行後，彼等首先發難反抗者，實因自身利益首先遭受損失故也。此等地方之勞働階級係依賴富商而沾其餘潤，故肯為一致行動，於是羣衆大會及示威運動乃層見迭出而少阻束。

南部各殖民地，其資本多為農業上之投資，至於商業，則操於英國商人之手。當時殖民地之耕植者率皆由英



國商人處揭借借款，從事工作。殖民地之立法機關為謀負債農民之利便計，常通過不利債權者之破產法等。然此等立法每遭英王之否決，而不克生效。在此情形下，南部殖民地之態度與北部殖民地者恰正相反，反對英國國會對殖民地事務之干涉主張獨立。

西部各邊境之拓殖者多為德人愛爾蘭人蘇格蘭人之後裔，在經濟上為自給自足者。熱心於平民政治及自治政府。對英國之反抗，其所持理由亦為殖民地在英國議會無出席代表，向之課稅甚不公允。彼等對參加革命之動作，較為遲緩，有時尚不能擺脫其盡忠英王之態度。惟彼等相信平民政治哲學，並受道德熱情之驅使，故卒於勇然贊助獨立運動，成立共和政府。

此外殖民地對英國之反抗，在宗教上亦有重要意義。殖民地之人民多數為反國教者，故英國國教派聖公會教士權力在殖民地之擴張，自遭反對。在英國政府之觀念，以為遣送聖公會教士於美洲，秉承國內意志，協助當地之皇家政府辦理宗教事務，當能改進殖民地對祖國之關係，豈知所得結果實完全與此相反。英國國教企圖發展其在殖民地之勢力，反促成革命之爆發。組合派之教士對激發殖民地人民之革命情感，頗為活動，每次禮拜集會所論及者率為政治問題。當時有王黨人民克列士威爾（Creswell）謂「彼祝禱者不過借祝禱為名，而行其煽動叛亂，講述政治之妄圖耳。」於此亦足見教會人士對革命活動之一斑矣。蘇格蘭愛爾蘭系之長老派於贊助獨立運動，亦頗為活動，通常「長老派」與「愛國派」相互用，「聖公派」與「保皇派」相互用。一七六四年長老派與組合派成立聯盟關係，在宗教上實具有重大之意義。

美國之革命進展亦正與一切革命所經歷之途徑相同。其最初發動也，權多操於較爲緩和派之手，其後便逐漸移轉於激烈派之手。當時各殖民地之緩和派對英國之反抗不過希望能彼此妥協，獲得和平解決，並不希望其糾紛過於擴大也。至於激烈派則反對妥協辦法，要求英國對殖民地放手而承認其自治。第一次大陸會議時激烈派爲森廟爾亞丹一般人，其背後勢力爲內地各省之代表。當經議決厲行對英經濟絕交，不得與英國辦理購售商品交易，並成立地方委員會監督此項辦法之實行。當時有甚多人民，認此等辦法，既屬非法，又感不便，認彼自行成立之委員會與英國政府同爲專制暴君。革命機關漸次操於平民之掌握，反對者以「無足輕重者」——「鄉野村夫」目之，並毀稱「彼一羣無名小輩，蓋欲驅此社會入於無政府狀態也。」第二次大陸會議其主持分子，較前者尤趨激烈，當發佈宣言，說明當採軍事行動之必要及原因。其後成爲事實上之革命政府，掌握指揮革命之大權，並宣佈殖民地爲獨立自由之國家。當革命時期，殖民地之主張，形形色色，紊亂不一，然自宣佈獨立後，所有派別歸併爲兩個壁壘，卽愛國派與保皇派是也。許多和緩派對革命派雖多不滿，然尙忠心贊助革命。保皇派其後多相繼離去殖民地。

美國之革命運動，不僅是殖民地對祖國之衝突，而且是殖民地內庶民階級向貴族或特權階級之反抗。特權階級對英國政府，頗爲忠實，包括耕農，佃農，工人及手藝業者之庶民階級，主張獨立運動，組織平民政府。民主主義者之勢力漸趨強大與擴張，下層階級對政治參加，亦漸呈活躍，先則地方機關繼則軍隊部署，均得力於庶民之協助。因此美國革命實使殖民地之社會漸趨民主化。一般平民不僅希望殖民地之自治自立，且希望在此自治之政

府內，獲得實際參加政治之機會。社會變革對彼等無何危險，故不憚革命，彼等主張天賦人權一律平等之說，以爲治者應以被治者之意志及利益爲歸依。革命之後，野蠻之刑法，大加修正。對英王之重大貢賦及殖民公司主權者之特權，均行廢除。保皇派之財產經收沒充公，分配於多數人民，「長嫡繼承法」亦被廢止，在財產遺授，不易形成集中分配。故美國革命不僅是爲要求獨立自治之軍事戰爭，實並爲社會上經濟上，文化上，思想上之重大改革也。

美國革命之結果，一變殖民地時代政教不分之因襲，而建立政教分治之社會。新英格蘭各地之教會，並不因革命而受影響，蓋其多數教友，皆與革命者站在同一戰線，同時彼之反對派，亦爲反革命者。凡賴政府法令而成立之教會，概爲聖公會派，因革命之結果，除渥金尼亞一地，解散之並不困難。當革命時期彼主張天之生人一律平等之教派，頗有長足之發展。有等教會，其牧師須受高等教育。其情形自不適宜於西部新行拓闢之社會。故革命以後教派繁多，門類各立，自訂法規，自立組織，彼此不肯相屬，亦不能相屬。情形如此，故任何一派皆無被定爲國教之資格與可能。於是不得不本信教自由之原則，使宗教脫離政治範圍，而自行分立耳。

美國在革命時期爲異日美國政治實際遺種一重要因素，即革命後許多年間，軍人在政治上佔重要地位是也。美國賴武力奮鬥，獲得獨立與自由，其間自多得力於軍人。因此彼等遂獲得優越之地位，於政治上握得不少特權。當時一般軍人領袖會組織特別團體，對國家重要政策，總預先爲祕密之討論，以謀操縱。但一般人對此種行動會爲激烈之攻擊，並反對大量常備軍之維持，及特權階級之造成。美國於革命期間，即呈現律師在政治上扮演重要角色之開端。在殖民地時代，政治領袖率爲教會之牧師，其政治理論，多少總囿於聖經上之傳統記述，是以神學

的眼光，觀察塵俗的政治事務。法律學者或職業者，在當時並無重要地位與名譽。至十八世紀之後半期，社會情形已趨複雜，公共聚會，亦漸繁多，實際上有甚多問題，非神學理論所能為圓滿解答，勢必有賴於法律上之論斷。於是研究法學及從事法律職業者便日見增多，日趨重要。大陸會議及制憲會議之出席人員有大部分係律師及法律學者。關於公共利益之爭辯及制憲立法之主張，當時多賴於律師及法律學者。一七七六年後，美洲各殖民地對祖國之抗議，已由神學之觀點移轉於法律之立場。

美國之革命經過，概括言之，可分為三個時期。自對英反抗開始至一七七四年為第一期。在此時期殖民地大體上承認英國之管轄，但反對英國國會未得殖民地之同意，而課徵雜稅苛捐。其所要求之權利，為特許狀上之欽賜特權。自一七七四年至一七七六年為第二期。在此時期殖民地反對英國國會對殖民地行使任何權利，主張建立殖民地之自治政府，但仍為英國帝國版圖之一部。此期其所要求之權利為英國人民受憲法保障之各項民權。足見此時殖民地之態度尚稱和緩，其立足點係建築於法理法權之基礎上。至一七七六年為第三期，其主張則趨於激烈，要求脫離英國，自行獨立，其理論由法理法權的觀點轉移於倫理道德的立場，要求「天賦人權一律平等」之自然權。認為此等自然權不論何時何人何事何地，均不能亦不應被剝奪。基此革命理論，遂爆發其青天霹靂之大革命矣。此等分期，雖無極明顯之分野，然揆諸當時之個人著述及團體文獻，足見其反抗思想登峯造極，至一七七六年而達於極高度也。

## 第二節 革命進展與政制演進

### 一 各州政府之建立

當殖民地發作革命運動後，立即需要兩種重要工作，乃軍事及政府是。為對抵抗英國之武力制止起見，自不能不有軍事組織，為武裝及實力之奮鬥。但為籌集此項作戰軍隊之供養及辦理外交談判，更不能不有統一的政府。同時當殖民地之舊政府組織破壞後，更必須有新組織起而代之，以維持地方和平秩序。大陸會議為指揮軍事及辦理外交之臨時的革命政府。各州為維持其內部秩序及籌措軍需，亦各先後依法成立新政府。

當新英反抗之初期，革命主張之宣傳及軍事準備之進行，率係人民自動之進行。各種抗英團體由人民自行成立。其後此等團體活動頗力，竟漸次獲得殖民地議會及市議會之許可，而為官式之活動；終則喧賓奪主，而握得政府實權。各重要城市均自行組織或由議會選舉相繼成立特別委員會，主持革命運動。其後各委員會間取得彼此聯絡，因此事實上之革命政府為之出現。此等會議及組織，拒絕王黨之參與，以貫徹其革命主張。革命勢力日漸澎漲，英國在殖民地政府之權勢，遂瓦解土崩，歸於消沉，於是新興之民衆組織遂成為各州之統率政府。

在一七七一年大陸會議適應各州之請求，會宣佈「各州如認為其政府組織不適宜時，自可適應各州需要及環境，由人民代表制定憲法，成立新政府，以謀社會福利。」此項通告發佈後，除羅得島及康乃克特州滿意其現行組織外，其餘各州皆召開特別制憲會議，決定各州政治組織之根本大法。此種憲法之內容，蓋殖民時代之政治

經驗，革命時代之反抗理論之結晶體也。其中多數皆縷列人民身體自由，言論自由，信仰自由等條款，以爲民權保障。洛克之自然權利說及革命正常論，多在各憲法中爲重複之敘述。其憲法之立場，均係建築於主權在民之理論上。

就大體言之，新政府之組織形式，率皆與其在殖民地時代所習見者相類似，不過就過去經驗及目前需要，而略加修正耳。州長之權限較昔日之總督大爲減縮。其任期頗短，係由人民或人民代表之州議會選舉之。州長對州議會決議案之否決權，均行取消，其任用官吏之權亦受憲法上之限制。同時州議會之職權較之昔日則大爲擴張。議會有制定法律之權，有課徵租稅之權，有管理財政之權。各州皆採兩院制之議會，財政案件，須由下院提出。浮芒(Vermont)及本薛文尼亞兩州並設立監察院以監察政府是否違犯憲法，並有權召集會議以謀憲法之修正。多數州政府採行剛性憲法。

各州之最高法院是否有宣佈「違憲」之權，在各州憲法並未明白規定，但在殖民地時代，人民見慣英王及樞密院否決殖民地議會所通過之法律案之措施，故事實上各州最高法院宣佈「違憲」之權，乃爲公認之正當權力。渥金尼亞之法院於一七七八年，曾根據憲法，反對議會通過之法律案。在一七七九年紐加塞法院亦有同樣之舉動。在一七八二年法官韋若(Wythe)曾謂「如果立法部企圖跳出人民所給與範圍之外，行使過分職權，我在爲維持全體人民之公理正義之法官地位，不能不請其止步，而行其分內職權。」法院宣佈「違憲」權所持之理論，蓋依據人民爲最後主權者，立法部只能遵守憲法之約束，行使其有限權力。

從各州之憲法中，足以窺見當時流行之政治理論。人民依據社會契約說，乃肯放棄其自然權，制定憲法，成立政府以換得公民權。當時剛性憲法及成文憲法之觀念，頗為流行。憲法與普通法，制憲機關與普通議會，在憲章上皆為明白之區分與規定。生命權，財產權，自由權，言論，出版，集會，結社，信仰等自由，在憲法上會明文規定，為之保障。追溯既往之法律，褫奪公權之令狀，殘酷刑罰等，在憲法上亦明文禁止之。

各州憲法均明白宣示「主權在民」及「社會契約」之理論。在麻塞邱塞之憲法會謂「一切政府權力，源於人民，屬於人民。政府官吏僅人民之委託者及代辦人，並隨時受人民之檢查。」麻州憲法之序言會稱「政治組織係由自由契約所成立。此等契約之目的在建立為謀全體人民利益之政府。在當時之憲法，並未指明「選舉權」為人人具有之自然權，僅認為係合格人員所能享受之特權。渥金尼亞州宣佈「凡此等人民對其社會有明顯的永久的公共利益關係，得享受參政權。」本薛文尼亞宣佈「所謂政權者僅為彼等具有維護法律及秩序之工具者所能行使。」蓋殖民地時代參政權之資格，限制頗嚴，政權只操於資產階級之手，革命發動後，各州仍未能擺脫其因襲而採行普選制。

三權分立之主張，各州均經採納。麻州權利宣言會謂「本州政府之組織不容立法機關行使行政權或司法權。行政機關不得行使立法權或司法權。同樣，司法機關不得行使立法權或行政權。其目的在防止人治政府，建立法治政府。」一七八三年牛亨夏州（New Hampshire）之憲法謂「依據自由政府之性質，立法權，司法權，行政權，應彼此獨立。」總之，孟德斯鳩倡三權分立之主張，謂「為謀人民自由之保障及防政府之專制，政府權力，不當

集中於一個政府機關之掌握，美洲頗受影響，而首先採行之。但當時有潘恩（Thomas Paine）者，對孟氏之分類法頗致攻擊。彼謂政府權力只有兩種，即立法權或創制法律之權，及行政權或執行法律之權。嚴格言之，司法權屬於行政權之一部。此種兩權（立法及行政）分類法，近年來頗為美國著者學者所注意。

雖然，按之實際，美國之政治組織，並未完全遵照孟德斯鳩三權分立之說，實將之轉變為「制衡原理」。使政府各部相互牽制，相互調節。馬迭生（Madison）謂「所謂分權之理論，並非謂政府各部完全不相關連」。有若干州特別是南部各州政府權力多集中於立法部，分權組織並不顯明。哲斐生攻擊此等政府為「選舉的專制主義」。

十三州之人民當時並信賴「共和政體」之政治組織。惟共和政體之意義，當時論者頗各有主張，莫衷一是。哲斐生及馬迭生以為代議制為共和政體之根本基礎。潘恩曾為極寬泛之定義，謂「共和政府係為公共利益而建設，為公共利益而努力之政府」。麻州制憲會議稱其「一七八〇年通過之憲法為「自由的共和政制」，並謂「自由的共和政治之基本原素為人民受治於其自行制定之法律」。當時之普遍觀點，皆着眼於法律，以為無論官吏或人民均須以法律為歸依。人民之主權亦係在法律之統治下，始能建樹者。

原有十三州之憲法均甚簡單扼要，其後日加入合衆國之各州，其憲法則甚繁瑣詳細。一七七六年紐加塞所通過之根本法全文不過五頁耳。一九〇七年阿克拉哈馬（Oklahoma）所訂之憲法全文計達一百五十頁之多。原有十三州之憲法僅載明各項民權及政府組織與職權。異日新興各州之憲法，則將十八世紀時憲法上忽略之



事項及由議會自由擇判之權力，均一併明文載出。十九世紀因工商業發達之結果，政府對社會經濟活動之統制權，日見擴張，於是今日各州憲法對此亦為明瞭之規定。昔日各州之剛性憲法今日已均變為柔性憲法，所謂憲法者與普通法幾無大差別。

## 二 聯合政府之發展

美洲之英國十三殖民地，同種同文，一氣一本，宗教信仰，相去不遠，法律觀念，彼此一致，政治組織，大體彷彿，社會因襲，同一淵源，故各地聯合為一統一團體，應為自然之趨展。加以經濟發展之結果，須為通盤之解決，外患相侵，須為共同之防衛，對祖國之壓迫政策，須為聯合之反抗，於是更不能不聯合一致，以採有力有效之行動也。一六四三年麻塞邱塞，康乃克特，紐海芬及波里毛斯（Plymouth）四殖民地曾組織新英格蘭邦聯，以共同防禦印第安之襲擊。每地各派代表二人，每年舉行會議一次，以決定其所應擔費用及當派團勇之數目。此等邦聯起初頗具成效。迄至土人之襲擊危險停止後，各地因不能開誠合作，相互猜忌，於是此等組織，乃告解散。

當十八世紀之時，關於聯合政府之組織，曾有各種計劃及擬議。彭威廉於一六九六年曾有組織殖民地聯合政府之提議。各殖民地亦經自為集會討論實施之步驟，然因各地之利害不一，成見未除，此等提議，竟成泡影。李文思通（Robert Livingston）於一七〇一年提議將彭氏計劃加以修正，由各殖民地分組南、中、北三邦聯。一七二一年又有人提議組聯邦政府，其性質與彭氏計劃大致相同，惟主張將英屬西印度羣島亦行加入。當英法在坎拿大作戰時，英國在美洲之殖民地感覺合作之需要，同時英政府亦督促各殖民地為聯合一致之行動。一七五四年

經英國商務大臣之提議，乃有北部七殖民地邦聯會議之召集，地點在阿爾蓬內（Albany），其目的在抵禦受法國指使之印第安人之擾亂。富蘭克林在此會議提出之提案經一致通過。其內容係由各殖民地遣派代表組織邦聯議會，其職權在推進共同防衛計劃及決定各地應派團勇及經費數目。議會設總會長一人，由英王委任之，其職權在指揮軍事及掌管財務。但此等計劃既未獲得各殖民地之批准，又遭英王之否決，故七殖民地邦聯會議並未產生具體結果。

當美國革命發動之前夕，一般保皇黨鑒於殖民地情形之複雜，組織之渙散，故頗有進行改造之思想。但其立場係對英國帝國政治政策謀改進，非為殖民地人民謀解放也。當第一次大陸會議之時，本薛文尼亞代表葛蘆葦（Galloway）提有英美聯合之計劃，主張各殖民地組織一聯合政府，由英王委派總長一人為行政首領，各地議會選舉代表組織總議會。此等組織作為英國國會之地方支部，與英國國會本協作之精神，推進殖民地之一切立法行政事宜。此計劃會獲得五個殖民地之批准，但因諸種關係，終為大陸會議所擱置。第二次大陸會議時，富蘭克林提議成立北美殖民地聯盟，主張設立執行會議推行殖民地之各種政事。其主張較前者已漸趨尖銳化。印花稅法通過後，經麻塞邱塞之倡議，由九州代表於一七六五年舉行反印花稅法會議，通過向英國之申請狀。此會議並未有組織共同政府之計劃與提議，此不過為當各州遭逢共同利害時而為一致行動耳。一七七三年至一七七四年，英國相繼施行殖民新法，麻塞邱塞之特許狀亦被撤消，於是各殖民地驚心觸目，咸有戒意，遂深切感覺有聯合行動之必要，於是一七七四年之第一次大陸會議除喬治亞（Georgia）外，其餘十二州均有代表出席。此會議送出

對英政府之抗議，並誓稱各州決為聯合之抵抗，並決定次年須有同樣會議之集合。

在一七七四年各州有法外政治機關之組織。各地通訊委員會實際為推進政治之有力機關，行動敏捷，組織嚴密，實美國革命史中之重要機關。第一次大陸會議之代表，率皆此通訊委員會之領袖。大陸會議除宣佈其堅決反對英政府當權黨之殖民地政策外，並組織聯合通訊會，擔任公共行動之一定計劃。就組成之份子論，大陸會議蓋儼然合各政黨組成之政治機關也。會議份子頗為複雜，包括有革命黨之各種派系及小團體。其中最顯著者為森爾爾亞丹及約翰狄根生（John Dickinson）一派。為完成其同一目的計，此兩派實行聯合，非已派之份子，一概被停止活動。彼保皇黨固無混入之可能，即和緩之改進黨亦被拒絕，無從參加活動。

一七七五年舉行第二次大陸會議，十三州全體派代表與會，討論對英反抗之具體計劃。結果決議由會議發行紙幣，籌集軍需及編制軍隊。並推華盛頓（Washington）為總司令。一七七六年七月四日卒發佈獨立宣言，決定脫離英國之羈束，而自立國家。同年十一月十五日通過邦聯約款（Articles of Confederation），主張成立永久之聯合，以建立法律上獨立新政府。此項約款分送各州議會核議，結果十三州一致批准。於一七八一年發生效力。此等邦聯組織實美國政治史中繼往開來之一重要關鍵也。

革命時期之大陸會議並非最高權力機關，其性質不過一軍事指導委員會耳。殖民地對英王效忠之關係，應如何確定，大權皆操於各州之手。馬迭生謂「若謂大陸會議承受有英王在殖民地之權力，甚過奢之形容也。」約翰亞丹謂「大陸會議不過一外交團體耳。」就殖民地之共同利害之保障，及國家意識之發展論，十三州早應有

最堅固之統一政府。無如各州皆囿於習見，不肯放出各州固有之權力，以致聯合政府遲遲不克成功。邦聯約款之採行，雖較前者已大有進展，各州肯爲永久之聯合，然聯合政府之權力有限，運用不靈，故不能不有異日聯邦憲法之採行。

在邦聯約款下之聯合組織，雖爲常設機關，然各州仍保有其獨立主權，故事實上此聯合組織不過一鬆弛之聯盟耳。羅得島省長爲確切担保各州之主權着想，特稱此約款爲「一邦聯條約」。各州保有未經委託於邦聯政府之各項主權。不論人口、財富、面積之多少，各州在邦聯議會享有同等之投票權。非經全體一致之通過，邦聯約款不得修正。其他重要議案，亦須得大多數之通過。除邦聯議會外，並無行政及司法機關之設置。議會之權力亦頗有限，僅有指揮軍事及辦理外交之權。議會雖得向各州募兵攤款，然各州如不遵守，並無強制執行之權力。議會對各州並無抽徵租稅及統制商務之權。各州間如發生衝突，邦聯議會亦無權處理解決。當時人民畏懼集權的堅強的中央政府，其國家統一觀念，尙未發展至組織強固聯邦之程度也。

革命之後，舊日道德不足以維繫人心，新的倫理尙未基礎穩固，世情浮蕩，犯罪激增，社會情形，頓呈紊亂不安之現象。紙幣充斥，生活程度日高，於是人心咸抱不滿之怨。債權者與債務者固彼此衝突，即農民與商人亦相互敵對。各州之債務階級要求發行紙幣，以蘇民困，而暢金融，主張政府課徵財產稅，救濟窮困。至債權階級之要求恰與此相反。於是富窮兩派，衝突日甚，岌岌乎有發生內戰之趨勢。戰爭時期，殖民地之幼稚工業漸呈發達。革命後因英國商人之競爭，反行敗壞，而邦聯議會又無權高築關稅，以保護各州之幼稚工業。士兵欠餉，怨言載道。國債不克償

還，市價暴跌。各州之經濟情形亦毫無組織，各設關稅，與隣州相競爭。外國則拒絕與各州分別為商業上最惠協定。各州為州界問題，屢生衝突，為西部荒地之管轄亦爭端重重。當戰爭時，各州頗有團結精神，戰事結束，各州為解決其自身問題，不復能保持其昔日合作之精神矣。

西部農山墾殖者與東部商人之利益衝突，特為劇著。西部墾殖者主張開放密士失必（Mississippi）河流域土地之使用權，與西班牙發生衝突。東部商人希望由西班牙獲得商業上之最惠利益，對此等土地使用，並不介意，且反對向西部移民，蓋慮人口西移，東部必感人口稀少，而有工資提高之虞。西部移殖者，因東部商人之把持政府，至憤而主張脫離舊屬而另成新州治。在此不安定之狀況下，有一般人對共和政體甚至抱厭棄之心理。門羅（James Monroe）謂當時有一部分領袖對現行之政治制度，曾大發敵怨之論。馬迭生稱當時人心傾向王政之現象，實紊亂之社會有以促成之。吉約翰（John Jay）謂「如果社會衝突不息，則法律政府均將被破壞，其在痛苦較甚之時，將會促成君王之出現也。」

邦聯約款最大之缺憾，即邦聯議會之決議僅能及於各州政府，而不能直接達諸人民是也。故華盛頓對此會痛加批評，謂「吾決不信聯合政府如此微弱無力，鬆弛渙散而國家能以長久存在。」雖然，在邦聯議會之統率下，曾完成不少重大事業。美國革命軍事之成功及一七八三年巴黎和約之締訂，獲得殖民地之完全獨立，實皆此邦聯議會所主持之。革命後在邦聯議會維繫之下，渡過危險時期，在其倡導之下，適應事實需要，造成真實的、強固的聯邦國家，而達於今日。各州肯拋棄其佔領西部土地之野心，使美國異日之領土政策獲得穩固之基礎，實邦聯政

府一七八七年之法令之功也。一七八七年之著名法令非僅對土地政策有所確定，即對財產承繼，身體自由，信仰自由，法律保障，教育制度等均有所論及。其地位在美國政治史上殊為重要。本法令合獨立宣言及聯邦憲法實美國政治上鼎足成三之重要文獻耳。

關於強固邦聯之進行，曾有人為積極之努力，但均未成功。一七八〇年哈密頓主張邦聯議會應握有宣戰，媾和，商務，財政之全權。一七八一年至一七八二年曾有甚多著述及出版物，討論擴張邦聯政府之職權。哈密頓曾痛陳邦聯脆弱之弊害，主張聯合政府應握有課徵租稅，統制商業及處理土地之全權。一七八三年威白斯妥 (Peteriah Webster) 著大陸論 (Continentalist) 主張聯合政府應為最高權力者。威氏主張聯邦政府之議會應採兩院制。另設「國務院」對議會有建議之權。此外成立「總商會」掌理各州之商務。其對商務上之建議案，議會應予採納。一七八五年有人提議組織聯邦政府，其規模擬依照各州之政治制度，聯邦議會有強制各州執行其法律之權力。

一七八六年邦聯議會會宣稱各州目前遭逢重大恐慌與危機，應共謀挽救之策。當年各州會派代表在安南波里 (Annapolis) 集會，擬決定統一的商業法規，但無成效。其後哈密頓提議應將會議範圍，為根本之解決。哈氏及其他領袖均相信各州如同意肯將邦聯約款為適當之修正，各州當能獲得極大之利益。最後決定有一七八七年費城 (Philadelphia) 大會之召集。與會要人如華盛頓，馬迭生，哈密頓及富蘭克林等均積極努力於強有力的聯邦政府之實現，故各州代表均超越其原來「修改邦聯約款」之使命，而產生聯邦憲法，成立綿延迄今之美國。

聯邦政府。

### 三 對外政策之開始

美國之外交政策，向持所謂孤立主義及門羅主義者，其原因蓋由於其所處地位，與歐洲遠隔重洋，少直接的利害衝突，無歷史的外交糾纏故也。至美洲方面，外無強隣相迫，向外發展無何艱難，其出產物品如棉麥及其他食物，則成本低廉，向外推銷，他國不易與之競爭。在此優越之情形下，故無積極向外發展之需要也。但自廿世紀以來，美國獲到太平洋中諸屬地後，對昔日之外交政策，勢不能不有所變更。加以歐戰之後，美國一躍而為世界唯一之債權國，其在國際政治之地位，益形重要，則其將來對外政策更不容其遺世孤立矣。

當美洲十三州為英國屬地之時，其外交地位不過為歐洲各強國爭逐之對象，認之為保持歐洲均勢局面之權衡。英、法諸國十六十七世紀之戰爭，無非為攫奪此項殖民地而生也。戰爭結果，英國在北美獲得優勝之地位，所得獨厚。美國異日與他國發生邊境問題之衝突，其原因亦於此時伏隱。在殖民地時代，外交上之和平談判亦開其端倪。一六四四年麻塞邱塞之殖民機關曾與法國阿克地亞 (Acadia) 殖民地總督締結通商條約。

美國之外交史於獨立宣言發佈時正式開始。在宣言中聲稱十三州在國際間為獨立平等自主的國家，有向他國宣戰、媾和、締約、通商及其他獨立國應具有之各項主權。大陸會議無行政機關之組織，特成立秘密通訊委員會與他國特別是法國辦理外交交涉。當時英、法之衝突頗烈，法國甚願協助美洲之獨立，以摧毀英國海外勢力，故先則與美為秘密之攜手，繼則結公開之同盟。至一七七七年秘密通訊委員會改為外務委員會。不久西班牙對美

國，亦肯予援助以牽制英國。

當時爲政治上之均勢，法美固有攜手之必要，同時法國流行之思想如盧梭、孟德斯鳩、福祿特林等之學說，頗爲美國諸革命領袖所歡迎。因此法美兩國之智識階級頗爲融洽，故兩國間精神上之友誼，亦極爲親切。富蘭克林赴法辦理外交，對法美國交有極大之幫助。蓋富氏者，學識淵博，氣度雍宏，在法國社會頗負盛譽；且富氏解釋美國之革命乃法國百科全書派主張之實現，益受法人之歡迎。其流利動聽之演說，博得法人之同情不少。經富氏之努力，法美兩國卒結爲同盟。美國宣佈獨立後，法國不僅援助美國之軍火，且首先爲外交上之承認。除法國外，美國尙由歐洲其他國家購得軍備，借得戰款不少，其中以來自荷蘭銀行爲最多。

當革命時期美國積極謀與歐洲國家締結同盟者，其唯一目的蓋在威脅英國，使之承認其獨立耳。在邦聯約款未施行之前，各州皆獨自分別向他國辦理外交交涉。邦聯約款實行後，各州政府對外國僅有辦理國外貿易之權，其他軍事、政治、財政等外交事務，邦聯議會有全權處理。邦聯約款雖認各州爲獨立之主權者，然事實上其對外交通之主權，已移入邦聯政府之掌握矣。

邦聯議會會訓令其遣派在歐洲辦理外交各專使，謂「在未獲得邦聯議會之訓令或批准前，不得進行任何和議談判。」此時也，正法蘭西與西班牙鉤心鬥角之際。法國在希望乘機漁利，恢復路易祥那 (Louisiana) 等地，攫得美洲霸權。西班牙決不願美國領土擴張至密士失必河流域至危及其西南之利益，兩國均不惜犧牲美國之利益，以冀獲得自身之權利。美國在歐洲之外交專使，對此情勢，觀察頗爲清楚，故不願邦聯議會之訓令與英國爲



單獨議和談判，各使運用極靈活之外交手腕，卒獲得英國對美國獨立之承認，其領土達於密士失必河流域、富蘭克林、吉約翰及約翰亞丹。此外外交上之絕大勝利，實有甚大之功績。美國因此獲得西部廣闊肥沃之領土，用供向西移殖之基，對異日美國民主勢力及國家之發生，實有密切影響。

英國所注重之利益為恢復在革命時期被沒收之皇黨財產及償還革命前殖民地所欠英國商人之債務。美國則要求英國賠償在戰時對美國之損失，並希望獲得在紐芬蘭（Newfoundland）沿岸之捕漁權。關於此等爭點當時雖為簡要之妥協，然實施步驟未經確定，異日仍起不少爭執。美國承允由邦聯議會通告各州政府，由各州自行決定償付戰前英商債務及戰時沒收之皇黨財產。英國承允在紐芬蘭沿岸三英里外，美人得享受捕漁權，並繼續保持其昔日登岸曬魚諸權利。關於東北及西北地界之劃分，辭意含混，致其後五十年間時起爭執。西班牙雖由英國收回福老林達（Florida），然為密士失必河流域之土地，對美國仍不能避免衝突。

在邦聯政府時代美國之外交政策並不健全，一則因國基未固，諸事棘手，一則因邦聯之權力微弱，難以統率各州。邦聯議會既無力償還在戰時所借之外債，自不易進行新借款之交涉。西班牙企圖壟斷密士失必河之航行權以分割河西南岸之美國領土，而美國人則高呼「密士失必乃上帝為人類開闢之由內地入海之天然大路，」不應被人獨佔。英國則堅持非美國人償付其戰前商債及恢復戰時沒收之財產後，美人不能至英屬西印度羣島等地銷售商品。地中海之海盜經英國之納貨，殖民地時代之商船，得以西行無阻。美國獨立後，海盜對美輪則肆行截劫，而美國當時因無强大海軍以資保護，以致西去商路，亦為壅塞。外部既困難重重，內部又各自分離，於是商業

上呈經濟恐慌之現象，外交上呈衰疲無力之態。爲渡此難關，奠定新基，故不能不建立強有力之統一政府也。

美國當建國之初，由外交之經驗，及當前之事實，深切認識美國與歐洲各強之利益，實立於相反之地位。以爲與歐洲各國爲外交之糾纏，是失利之時多，獲利之時少。歐洲望於美國者奢，美國求於歐洲者儉，遂決定採取孤立政策，以免因外交糾纏而遭蒙損失。麻塞邱塞州州長鮑納耳（Thomas Powell）於一七八三年會指明美國將來成功之基礎，是由於美國與歐洲各國地理之分離。彼謂「美國既然受自然界之限制，使之與彼舊世界相分離，而獨自爲此新大陸之主人翁，則其利益之所在，自爲錦繡的新大陸，故除商業外，美國決不應與歐洲發生政治之牽涉。否則，便陷入漩渦，不克自拔，而喪失其天賜之厚利矣。」華盛頓之告別祝辭內對外交政策之主張，不啻將此見解爲重複之申述耳。

### 第三節 革命時期之政治思想

#### 一 綜合的觀察

美國革命時代之政治思想，並未結晶爲有系統之鴻作鉅著，僅散見於各種講演，通訊，新聞報紙，宣傳小冊，議會決議，及政府法令耳。各州政府採行之憲法，蓋當時流行之政治思想應用而使之法律化者。革命時代之領袖，對憲法及政治等問題之討論，蓋着眼於革命計劃之實施，非爲學理上之探索也。英人洛克之學說實構成美國革命時代政治思想之骨幹，認爲政府如不得人民之同意與擁護，人民自有權力另行建立新政府。當時流行之革命思

想，歸納之約有下述數點：

(一)英國民權之自由觀——革命時代之政治思想，呈隨時移轉之趨勢。第一時期之反抗，是向祖國要求，保障殖民地人民在法律上憲法上應行享受之各項民權。先則主張保障其特許狀上之各項權利，自一七六五年後則擴大其範圍，要求英國人之「民權」。以為英國憲法係根據自然法而產生之自由契約，凡屬英人皆應受其保障，及享受其權利，不應因住址而有歧視，故殖民地人民應完全享受英國人民在長期奮鬥中所獲得之民權。在祖國之統治下，移殖於荒野困苦之新處所，為祖國之利益而努力，自應享受在國內應享之民權；否則為國遠征者將氣沮神喪，非僅於事理不平，於國家發展亦多不利。彼等主張殖民地應有自行處理其財政之全權。英國國會無殖民地之代表，故無向殖民地徵稅之權。英國國會向殖民地徵稅，不僅是不公不利之措置，實為違犯憲法之行動。

在殖民地人民之主張，以為殖民地係由英王賜給特許狀者，故應直接受英王之管轄，國會無權過問。並以為殖民地與英國同戴英王為元首，兩者地位相若，權力相等。英國國會管轄英國之事務，殖民地之議會則有全權處理殖民地之事務，故英國國會無權向殖民地徵收租稅。彼等雖承認英國國會對殖民地有統制商業之權，然係基於殖民地之同意。彼等目英國之貿易法猶之殖民地與英國間之一通商條約耳。殖民地以為英國國會有權向殖民地商品徵收國外稅，但不能向之徵收國內稅。

哈密頓之中心理論，謂殖民地直接統率於英王，國會無權通過有關殖民地之任何法律。彼以為「立法權」為不能侵奪之自然權，所謂「自由」者，是人民自行制定其法律之謂也。殖民地人民是自由民，任何人或機關均

不能摧毀之。英國國會之權力係由英國國內人民所給與，殖民地人民未與焉，殖民地人民享有天賦之生命，自由財產諸種自然權利，英國國會如危及此等權利，殖民地人民有武裝防衛及進行革命之權。富蘭克林謂英王為統率英國帝國各部之共同元首。各地議會只有處理其所屬地域事務之權。英國國會掌管英格蘭之立法，愛爾蘭之國會掌管愛爾蘭之立法，同樣美洲之議會應該掌管美洲之立法。此外如麻州州長鮑納爾及有力之思想家歐蒂斯（James Otis）均主張美洲及英格蘭應在同等之地位合組聯邦國家，由兩地代表成立聯邦國會，以處理共同事務。總之，此時殖民地不否認為英之屬地，而要求自由平等之地位。

至英國方面之見解，則以為殖民地者，乃為改進英國對外貿易之重要移殖區，殖民地人民自須遵守為增進英國商業利益之航行條例。英國國會之權力隨英帝國之領土擴展而擴展，故英國國會對殖民地自得行使其權力。且事實上殖民地不能謂國會無其代表，蓋國會為代表帝國全體利益之機關，並非以地域為單位，是階級或職業代表制，並非地域代表制。英國國內有許多城市並不會選舉其國會代表，然同樣受國會之管轄。英國以為對殖民地之軍事費用，為帝國國防之一部，殖民地自當按分繳納；且出口稅之徵收，與內地稅之繳納，在性質上並無甚大之區別，殖民地既肯繳付前者，實無拒絕後者之理由。

殖民地對英國國會之反抗，雖在憲法之觀點上為熱烈之爭辯，然事實上有兩種原因，使此主張不能發生實際效果。第一，英國政府經幾次之改革，王權日衰，民權日張，國會已成為最高之權力者，殖民地尊王權拒國會之主張，實與當時之政治潮流相違背，故少實現之可能。第二，殖民地高唱「無代表無租稅」之說，與英國之政治實際

不符合。美國選舉代表係以住址區域及人口爲標準。英國之選舉制，係採大選區，不受住址及區域之限制，甲區之選民可選舉乙區之住民爲其代表。故英國當時有許多新興之城市，因舊選舉法之限制，並未選舉其議會代表。當時有許多著名法律家，認殖民地之主張無充分理由。從此乃舍法律之觀點，至倫理之立場而要求天賦之人權矣。

(二)天賦人權之平等觀——美國革命時代所揭櫫之「天賦人權」主張，率皆由英國十七世紀之學者如洛克、密爾、東諸人之學說直接引申而來。同時亦受格老秀士 (Grotius) 及蒲芬道夫 (Pufendorf) 國際法思想之影響。此等學者之主張，均承認人類在自然狀態之世界是自由平等的。由公同之自由同意，訂立契約，建設爲公衆謀福利之政府。政府如違犯其原來目的，侵犯及人民在契約上應享之權利，人民便有革命之權，另行建設新政府。此種思想爲美人所熟聞洞悉，於是乃因便應用，而作爲其革命進程中之理論根據也。

自然權利之理論係根據於自然法之觀念。當十六十七世紀自然法學派在歐洲頗爲發展。格老秀士、蒲芬道夫、白烈克士 (Blackstone) 及休謨 (Hume) 之著作，在美洲流傳頗廣，故美國革命時期，自然法之觀念，遂構成當時革命理論之一部。歐蒂斯謂凡爲律師者應隨時攜帶一部自然法典或道德哲學於其衣袋中。彼謂自然法乃上帝造成之規律。無上威權者之上帝，賜給人類以自由權。政府之永久基礎係建築於自然法之上。人類對自然法只有服從或不服從之兩途，決不能修改或更變。森廟爾亞丹於一七七二年波士頓大會時宣稱「生命，自由，財產爲天賦之自然權，是自然法中自保自衛之第一要義。」哈密頓謂自然法爲人定法之標準，以爲人類之自然權

係自然法所給與。威爾遜 (James Wilson) 當時對自然法有較詳切之解釋。謂吾人研究法律應目之爲歷史科學，不應囿於白烈克士同及奧斯庭 (Austin) 之剛性的主權思想。彼謂法律並非強者向弱者之統轄，因人類是天生就平等的。彼以爲自然法是進步的，當人類之知識道德日行進步，自然進入程度較高之法律標準。彼認定人民權力高於國家權力，法律之效力，應基於服從者之同意，非由於執法者之權威。在此等解釋下，所以彼謂美國有革命之權利。

社會契約說，當時人對之並無詳確之討論，不過爲概括之觀察，以爲社會契約爲社會及政府產生之根源耳。渥金尼亞之人權宣言謂「人類在自然界是獨立自由平等。社會之建立，是由於自由契約。」麻塞邱塞之憲法，於序言稱「政治團體乃由自願的個人組合而成者。此等政治社會由自由契約以維繫之，即各個人及社會全體共同受治於爲謀公共利益之一定法律之謂也。」殖民地時代有不少之法憲係應用此社會契約說而成立。潘恩引申國家主權說，對社會契約爲新的解釋，以爲社會契約並非只產生於荒遠無稽之太古時代，每個時代都有其重新確定之契約，故社會契約爲繼續不斷之發展。應用此學說，人民便有權隨時否決其與自身不利之法律。

美國革命時期之主張，以爲個人之自然權利，由社會契約之成立而確定之而担保之。在哲斐生之獨立宣言內屢稱造化者賜給人類以不能剝奪者之自然權利，人民爲保障此等權利乃有政府之設立。牛亨夏之憲法謂「當人類由自然世界進於契約世界時，彼將自動放棄其一部之自然權利，以換得他人之保衛也。」革命時代各州之新憲法，大半皆有人權保障一節，將各種自然的不能剝奪之人權，羅陳枚舉，以資保證。美國獨立宣言內將此

人權，歸納爲生命，自由，及幸福三者。而各州之憲法特着重財產權。渥金尼亞及麻塞邱塞兩州均認經營財貨及佔有財產爲人類與生俱來之自然權利。英國一六八八年之革命乃地主階級之運動，故財產權頗爲彼革命者所注重。洛克之學說極力主張個人在自然法下獲得之自然權利。殖民地爲反抗租稅而革命，自便於藉此學說爲口實也。

信仰自由及言論出版自由亦爲當時革命黨人所重視，以爲乃人權之一，須有切實保障。至司法之審理，亦認爲應遵守法定程，不得非法逮捕或拘禁，不得武斷宣判，至公審制陪審制亦當爲確實保障。各州皆主張人民在法律上一律平等，一切特權階級，應當廢除。議員，官吏，及法官皆應由人民選舉之。至革命正當論，當時亦經明白宣佈，謂當一個政府違犯其成立時之目的時，人民得起而變更之或傾覆之。美國革命之成功，蓋由於人民對革命正當論有普遍之信仰。彼等以爲徵之史實揆諸學理，革命乃人類應盡之天職及應享之權利，於是自覺理直氣壯，振振有詞，故用能鼓舞踴躍，一鼓作氣而完成革命之大業也。

(三)自由平等之政府論——革命時期之政府論，多具個人主義之色彩，謂個人領有其自然權利，爲政治主權者。國家之目的在保護人民之權利，其活動範圍應受嚴格之限制，愈小愈好。彼等以爲政府不應作之事，實較其應作之事爲更應注意。殖民地人民深切畏懼強有力之中央政府之壓迫，故視強大之行政機關及常備軍實爲對人民權利自由之威嚇，以爲政務權應控制軍事權。殖民地人民，久不滿意總督權力之強大，及英王對殖民地立法案之否決，故極力主張行政部應受制於立法部，蓋後者爲主權者人民之代表故也。孟德斯鳩三權分立之思想

亦被接受，以爲防制政府專制，保障民權，在於以權制權。

彼等相信議員及行政官吏之任期，以愈短愈好，蓋濫權者不致久濫其權貽害於民也。一年一選制當時頗爲普通。約翰亞丹謂「年選開始，專制告終。」革命時期之政府論，皆以爲主權來自人民，政府對人民負責，應受人民之控制。渥金尼亞憲法稱「政府之一切權力源於人民，在於人民，官吏爲其奴僕或委託者，故隨時受人民之控制。」洛克之「治者對被治者負責」及拉費列（Leveilers）之「議會非無限制之權力機關」之學說爲構成革命時期政治思想之一部。彼等主張人民之自由意志應明白載諸契約，以資遵守而免含混，故當時各州皆採行成文憲法。

殖民地革命時期對政府制度及政治哲學，前後有鉅大之變遷。在反抗運動發生之初期，殖民地人民承認英王之主權，反對國會之管轄，故對英國之君主立憲政體頗爲稱贊。歐蒂斯對英國憲法之詠贊，謂「英王爲至高尙者，英民爲最幸福者。」但至戰事行動開始時，民主主義之思想便應運勃發，昔日之王權思想不復有立足之餘地矣。潘恩（Paine）首先改變昔日謙遜忠順的請求態度，毅然採取勇敢激昂之革命主張，對英國之政治制度及政策爲熱烈之批評與攻擊。謂世襲君主制及君權神授說與民主政治勢不能並立。欲享受民權之幸福，卽不應擁戴世襲之君主。在憲政之國家，君主既屬危險，亦屬不需。人民選舉其行政領袖，乃根據世襲系嗣爲標準，實屬滑稽之至。

在殖民地時代流行之政治思想，其源流有二。革命時期之政治思想卽由此二源流引灌而來。第一爲清教徒



之神權論，其思想原無民主精神，但因貴族階級之壓迫與把持，乃漸生主權在民及反對王政之新思想。第二爲英國普通法之觀念。殖民地遵信英國之習慣法，用爲限制君權之武器，以保障人民在憲法上應享之權利。在革命戰事未發作之前，殖民地對英國國會之衝突，雖已呈極尖銳之勢，然有不少殖民地之領袖，仍無脫離英國獨立之主張。歐蒂斯當時謂「所謂獨立者非他，乃叛亂及愚笨之舉耳。」富蘭克林謂「據我個人之觀察，殖民地人民並無脫離英國自行獨立之企圖。」華盛頓謂「余甚滿意殖民地人民無希望獨立之急進願望，」此皆一七七四年之言論也。殖民地人民所以不願走入極端，與英國分離者，亦有幾種原因。第一，繼續在英帝國之統屬下，即所以繼續其在英國憲法上之悠久權利。第二，殖民地渙散不一，若一旦發生革命，難免不陷於專制或無政府之狀態。第三，大西洋兩岸之商業階級，經濟上有密切往來，不願發生破裂，致牽及債權問題。第四，英國之民黨領袖對殖民地極表同情，以爲英國之王黨不久將爲民黨取得其政權，而解決殖民地之問題。

殖民地與祖國之衝突，愈演愈緊，不克解決，於是殖民地終出於最後手段，而決然斷然採取宣佈獨立之一途。潘恩於一七七六年刊行最有力之宣傳小冊曰共同意識 (Common Sense)，根據歷史事實及當時情況，堅決主張宣佈獨立，建樹穩定強固之政府，以脫離英國之束縛。彼謂殖民地欲獲得自由平等，遲早總須以革命手段，奪得獨立地位。此時實千載一時之機，殖民地應立即採取革命行動。潘恩之著作風靡一時，傳佈極廣，共同意識實獨立宣言之先聲。華盛頓謂「潘氏著作實促成思想變遷最有力有效之刊物。」歐達爾 (Jonathan Odell) 謂潘恩之宣傳，如野火燎原勢不可遏。又有人謂「一部共同意識勝過美洲十萬革命軍。」此外如森廟爾亞丹及卓登

(William Drayton) 亦相繼作獨立運動之宣傳。

獨立宣言發佈後，對政治思想有明白之確定，應用高深之政治哲學於實際問題，宣稱「自由」乃政府之本基礎，每個人應本此觀點，以檢察其政治生活。此等宣言宣佈後，歐洲之學者及人民對之極表同情，且樂於觀此新思想之成功與實現。至政治方面，因歐洲各強為競逐海上霸權，久已短兵相接，此時故有人願助美力以抑英勢。但在殖民地內部之王黨為自身之利益計，對此革命理論及政治主張反表示強烈之反對。彼等擁護君權，主張君主政體為最完善之政體，自然權利及社會契約說，均為彼等所攻擊。一七七四年及一七七五年間西伯瑞 (Samuel Seabury) 曾著有不少論文以反駁革命黨之主張。波士頓之李昂納德 (Daniel Leonard) 氏根據英人浩布思 (Hobbes) 之學說，而宣揚其王權的政治哲學。彼謂君王及國會握有無限制之權力，人民應絕對服從政府之法令以保持社會秩序，且無論如何「惡政府勝於無政府」。渥金尼亞之教士鮑起 (Jonathan Boucher) 認當時民主思想之騷動，為社會道德墜落之表現，彼謂天之生人，原不平等，主權在民之說，實無合理根據，以為主權來自上帝，君權係由神授。鮑起以為政府為謀社會幸福必需之工具。人民反抗政府，發生革命，是擾亂社會和平秩序之舉動，必引社會至於無政府之混亂狀態。

總之，美國革命時期之政治思想，係以前此之英國政治學說及政治經驗為根據。此時殖民地用以反抗英國之主張即十七世紀英人反抗斯圖亞 (Stuarts) 王朝之理論。自然權利，社會契約，主權在民說，及革命正當論，皆被引用於革命時期之著作及文獻。洛克之主張則屢被引證。法國學者盧梭 (Rousseau) 之急激思想，對美國之

革命影響尙小，蓋盧梭之思想，有許多係來自洛克，故美人率多直接援引洛克之論。富蘭克林雖解釋美國革命爲法國百科全書派主張之實現，然考之實際，並非如其所言。法國當時政治學者對美國當時政治思想影響最大者，端推孟德斯鳩。蓋孟氏三權分立之主張，係以英國之政治實際爲根據，美國以熟於見聞，合於傳襲，故肯樂於引用也。美國革命之成功，十三州人民認爲係無上光榮無上勝利，故全體歡騰，鼓舞踴躍，自覺爲天之驕子，此異日聯邦派之集權主義及共和黨之國家主義所自興也。

## 二 個別的敘述

美國革命時期之重要思想家爲歐蒂斯，哲斐生，約翰亞丹，潘恩，及哈密頓等數人。其中有大半仍爲美國制憲時代之重要角色，如哲斐生，亞丹及哈密頓等是，應在別章論述。此處應行舉述者爲歐，潘，二氏。歐氏之思想足爲革命前期之代表，要求殖民地之合法權利，無卽行獨立之主張。潘氏爲革命後期之思想代表，主張立即採取革命行動，宣佈獨立，茲分述如次：

### (一) 歐蒂斯 (James Otis) (一七二五—一七八三)

甲、傳略——歐氏於一七二五年二月生於麻塞邱塞州之西巴斯特浦 (West Barnstable) 一七四三年畢業於哈佛大學。畢業後潛心於文學者二年，於一七四三年改習法律。一七四八年開始在波里馬斯執行律師業務。嗣以其地少發達之望，於一七五〇年遷其事務所於波士頓。至此後歐氏以流利之口才，熱烈之情懷及勤奮之行動，聲望日隆，獲得社會上熱烈信仰。自一七六一年，氏卽開始其政治活動。英國航行條例頒行後，氏卽依據輿情，援

引法理向之作熱烈之反駁與攻擊。英國之徵稅官吏，以氏之行爲非法，下令逮捕。當法院審訊時，氏之聲辯詞，洋洋數萬言，經五小時之久始完畢。其重要觀點爲殖民地無服從英國國會所制定之法律之義務，因該議會無殖民地代表故也。一七六四年氏刊行所著之殖民地之權利，主張殖民地議會，應有處理殖民地事務之全權。一七六五年爲參加波士頓印花稅大會代表。一七六七年被選爲麻塞邱塞議會之下議院議長。一七六九年因結怨於稅吏及軍人，曾遭毆擊於波士頓報館，負傷甚重。法院處行兇者以二千鎊之罰金，以爲補償。及行兇者向歐氏道歉賠罪後，氏拒收分文。革命戰事發生時，氏患癩疾，已失康健，然於一七七五年會秘密走入戰場參加一次作戰。一七八三年家居遭雷殛死於電光中。據傳氏生前曾表明願在狂風暴雨中作此等光明之死也。

乙、思想——歐氏之政治思想，明白表現於一七六四年出版之殖民地權利一書，其主張之概要，可簡述如次。

(一) 政府之起源——歐氏以爲歸納政府起源之主張，總不外四種，卽神權說，強力說，契約說，及財產說。是也。氏以神權說已成爲歷史陳迹，無存在之價值。至強力說將抹滅一切是非善惡之界，世界將唯強力是尙，正義道德，全歸消滅，入於率獸食人之野蠻狀態。契約說僅爲荒渺之想像耳，徵之實際經驗，是說無確實根據。氏以政府之目的雖在保護財產，但財產之自身，並不能促成政府之成立也。氏肯定政府之起源由於人類之自然需要，此等需要乃絕對的不變的最高權力之起源。自然需要在於人類自身，所以最後主權源於民，在於民。但事實上人民全體，不能自由行使其絕對的最後的權力，勢必須委託代理人，以行使其職權，於是有政府之產生。但政府須以委託人之利益爲利益，否則無論一人專制，少數專制或多數專制皆應反對。

(二) 殖民地之權利——一國之人民無論其為國家福利或為個人事業，而移住於遠離祖國之地域，應有權享受一切未離祖國之人民所享之自由及權利，有時且須享受較多之自由與權利也。歐氏將此權利分為兩類，即自然權及政治權。

(A) 自然權利——歐氏以為人類之自然權利，係來自創化者之自然法，故立法機關對此自然權利，決無干涉之權力。當人類脫離自然世界而自動加入政治社會時，自然權利並不因之而受損失。蓋自然權利係造化者之賜給，他人不能侵犯或剝奪之。一個獨立的國家及一個獨立的個人，均握有此自然權利。殖民地人民與歐洲之人民，同為人類，故應享受同等之自然權利。

(B) 政治權利——歐氏主張凡生於美洲之英國人，在造物者之自然法及英國之普通法之保障下與在英國國內住居之人民享有同等之根本的天賦的不可分割，不能剝奪之政治權利。此等政治權利之重要者約有數種，為任何人或機關所不能侵犯。(一) 立法機關無自行武斷之權。(二) 雖最高權力機關，不得人民之同意，不得侵奪其財產。(三) 立法機關之立法須以全體福利為前提。(四) 立法機關受自然法之管轄，其立法須以正義、道德、人民幸福為根據。(五) 最後之立法權在於社會全體，不在於立法部。(六) 立法機關只有一個合法的權力，即制定為謀公共福利之法律是也。

氏以為英國國會既無殖民地之代表，則對殖民地之實際情形，自必隔閡，故其對殖民地之立法，有許多危及全體福利，國會應自行廢止其不合理之立法。人民對之無服從之義務。歐氏認為殖民地在英帝國之旗幟為幸福

快慰之事，故殖民地人民對祖國甚具愛護之熱忱。但英國國會不能剝奪殖民地人民在特許狀及英國憲法上所應享受之各種合法權利耳。

(11) 潘恩 (Thomas Paine) (1731—1809)

甲、傳略——潘恩於一七三一年生於英格蘭之若福特 (Thetford)，為農家子。十九歲時曾加入海上義勇隊。於一七六一年為若福特城之稅吏。一七七二年曾代表各地稅務人員起草請願書，分送英國國會各議員，作增薪運動事未成，被革職。由富蘭克林之介紹於一七七四年離英至美。當年刊行其所作之共同意識，主張殖民地應即行宣佈獨立。是書銷行頗廣，對美國之革命有極大影響。氏之聲名亦因之大著。當年七月加入美國革命義勇軍，擔任政治訓練工作。一七七七年任外交委員會秘書，參與法美同盟之締結。一七七九年充本薛文尼亞州議會秘書，同時常發表對政治主張之文字。一七八〇年辭秘書職赴法任外交公使。一七八一年返美。一七八七年赴英，從事著述，於一七九二年完成其「人權」一書。因立論過激，不容於英國，逃往法國，因贊助法國大革命之功，獲得法國公民資格，並被選為公民大會代表。但因反對處路易十六以死刑，於一七九三年十二月被捕下獄。後因羅伯斯必 (Robespierre) 之失敗，於一七九四年十一月恢復自由。在獄中完成所著之「理性時代」 (Age of Reason) 一八〇二年返美，當時對華盛頓及聯邦派之措施頗致不滿，認為係反動政治。次年死於紐約。潘氏對美國及法國之革命運動，均為熱烈之贊助，其主張在當時英美之思想界均佔極左翼之地位。

乙、思想——潘恩之思想於美國革命有重大影響者為其所著公共意識一書。由此書之內容，潘氏之政治思

想，可歸納如次。

(一) 政府之起源。——潘恩對「社會」與「政府」明顯之區分，謂「社會」起源於人類之慾望，其作用在團結人類情感，以增進其幸福，故具有鼓勵的積極的功能。「政府」起源於人類之「弱點」，其作用在限制人類之「敗行」，以減少其罪惡，故具有懲戒的消極的功能。「社會」無論在何種情形，都是快樂，值得稱頌者。至於「政府」，即在其最好的情形下，亦是不可避免的罪惡耳。政府雖然是罪惡的，但又是必需的。在此情形下惟有本「兩害相權取其輕」之原則，使政府之罪惡，減至最低限度，換言之，即須以最少之費用謀最多之幸福。人類社會因不能完全本道德律及倫理觀以維持其社會秩序，故始有政府之產生。而此政府之職責，即在保持自由與安全。雖然，世俗龐雜，耳目易亂於聲色，聰智易迷於勢利，然人類始終總受自然真理之洞照，而定其是非善惡也。如政府違犯其保持自由與安全之天職，人民便應立即剷除此罪大惡極之縛束，而另成立罪惡較小之政府。

(二) 政府之組織。——政府之組織形式，究以何者為相宜，實為政治上重要問題。潘恩對此問題，以為政府之組織形式，以愈簡單愈相宜，蓋彼以組織愈簡單，愈不易發生毛病，即使發生毛病，亦愈易於救治。潘氏以為英國之憲法違犯此等原則，失之於太複雜。英國人民受苦已久，而政府尚未發見病根究在何處，以致亂投藥劑，病勢益危。英國之政治制度，氏以為係包括兩個古代之專制制度及一個近代的共和主義。英王為君主專制，英國諸侯伯為貴族專制，係前者之具體表現。彼以為自由努力之英國平民為共和主義之代表。在崇拜英國憲法者，以為此三種原素，彼此牽制調劑，結合為穩定和調之整個體，益處實多。而潘恩則以為此乃不合理之滑稽制度。其中實包含

許多之矛盾與衝突。人民爲全智全能者，不應受制於世襲之君主與貴族。氏以爲英國政府組織之缺陷，既爲不可否認之事實，故美人應適應其自身環境，另行創建新憲法及新制度，不應泥於英國之傳襲，而蹈其覆轍。

(三)君。主。制。之。弊。害。——潘恩認爲君主之存在，乃人間極不平之事。天之生人，原來是一律平等，嗣後因種種情形，始產生出各項不平等的事實，而毀滅自然界之大平等。貧富懸殊爲後起不平等事實之一，因貧富之不同，又產生出被壓迫者與壓迫者之區別。此外有一較大之不等，氏以爲在道德上宗教上均無根據者，卽「君主」與「黎民」之分別是也。男女是自然生成的區別，善惡是真埋的區別，彼赫赫在上之高貴君主，儼然在人類中另成一種屬，是其自然界所生成者耶？此等特殊階級的君主之存在，實所以造成人類之無限痛苦。

潘恩以爲在太古之時，無君主，無戰爭，人民享昇平之樂。第一次介紹君主制於世界，氏以爲係異教徒之野蠻人，以色列 (Israel) 之子孫仍其舊。此爲魔鬼之作祟發明，使人類陷溺於崇拜偶像之苦海。彼君主特立於萬民之上，則造化者之萬物平等之善境，便莫由存在，故聖經中屢有反對君主之訓戒。聖經中認君主制之存在，爲猶太人遺留下之罪惡。氏以爲世襲之君主制，不但將本代人民平等自由剝奪去，實並侵犯其後代子孫之權利。縱使本代的人民情願推選某人爲君主，但彼等不能卽允許推舉某人之子孫，永爲彼等子孫之統治者。彼等若爲此舉，實爲極不合理，不公平，不聰明之事，因某人之後裔，不能担保其必有統治人羣之才力也。君主之後裔，往往有愚昧無能，不足爲人君者，此種「以驢代獅」之可笑事件，便是造物者厭棄世襲君主制之明證耳。

(四)殖。民。地。之。革。命。——潘恩在其公共意識中，大聲疾呼，謂殖民地的人民，應以「一人」的資格，迅速決定其



革命行動。關於美洲與英國之爭執問題，已有不能勝數之著述與文獻，爲舌敝唇焦之討論，但迄無若何效力與結果。此時已非作口舌之爭論之時期，應立即採取武裝行動，方爲自救之道，方爲有效之舉。

有人主張美洲殖民地係受英國之滋養扶植而繁榮者，故繼續其已往關係，即所以繼續其扶植也。氏認爲此種主張完全錯誤，以爲殖民地之地位已非昔比，自可舍乳食肉而自行獨立。蓋美洲之商務發達，天藏豐富，自不患其不能作經濟上之自立也。有人謂英國對美洲會盡力保護矣。氏以爲其防衛軍費出自殖民地人民，而其主要的則爲保護英國之利益也，非爲殖民地着想。且英國對土耳其亦有所謂保護，但骨子裏實別具肺腑也。氏以爲人皆謂英國乃美洲殖民地之父母邦，然揆之其行動，實可恥莫甚，虎狼雖毒，尚不食其子，即野蠻之種族，亦少見一家互殺之舉，英國之行爲，實野人猛獸之不如也。

英人主張美洲殖民地之人民爲英國人民之後裔，即仍爲英國人民，故應受英國之統治。氏以爲如以此爲詞，則英格蘭應受法國之統治，蓋英國現在皇室之始祖威廉（William the Conqueror）氏爲法國人，其貴族之大半亦來自法國故也。氏以爲美洲對英國決不宜爲不澈貫之妥協，因妥協結果，英王必仍保持其昔日之權力，殖民地之立法案，非所喜悅，其將必被其否決，故殖民地應無自由之可言。氏主張殖民地之唯一出路，即爲脫離英國獨立，而自行建立其自由政府，蓋此爲人類不可剝奪之自然權利。

## 第四章 建國時代之制憲主張

### 第一節 聯邦憲法之背景及特質

#### 一 聯邦憲法之反動性

在反動專制之情形下，往往激成謀解放的大革命，但是當澎湃熱烈之革命後，往往緊跟着產生另一個的反動局面。吾人若一考察美國聯邦憲法之內容，很易發見其為革命後之反動表現，於革命時代之政治主張，頗多出入。當革命之時，秩序異常紊亂，社會極不安定，深感不滿，故戰事結束，不惜拋棄昔日主權在民之民治主義，而建設中央集權，變相的貴族政治。革命時之行動是急烈的，破壞的，反法律或超法律的，一至戰事告終，自必積極於和平秩序之恢復，及社會安定之建立。在邦聯約款下之聯合政府，在財政上，外交上，均無充分之權力，以推行政務，致商務上，政治上均不克與外國相競爭。革命成功，美國人民備為欣驕，愛心思想，油然而起，故樂於有強有力的中央政府之出現。至富裕之資產階級，為保障其身家財產計，亦積極希望統一的集權政府，能以保障其財產，債權，及投資也。

革命告終，社會經濟狀況，萬分混亂。在西部之農墾者，認為地價之低落，由於政府之軍事保護力不充足，及法

律上所有權之不確定，故希望強有力之鞏固政府。革命時期邦聯政府發行之公債，票價暴跌，持有此項債券者，希望有一統一之聯邦政府，能以有權力付還此等公債之本息。當時各州政府，困於經濟，均濫發紙幣，致金融紊亂，在此情狀下，投資者之利益，不無損失，亦以統一政府之產生為有利。商民、實業家及船隻建築者，以為非有強固統一之政府，建立保護關稅，施行航海條例，及與他國締訂商業上之最惠條約，國內工商事業無發展之望。南部各州之地主，對黑奴之蠢蠢反抗，頗抱不安，極盼有權威之統一政府，對此有所制止。美國之聯邦憲法為革命後謀保障此等資產階級之利益而制定之國家大法也。約翰亞丹謂「憲法會議乃口岸富商、大地主、軍人及資本家之集合」，誠非虛言。對美國憲法當時持反對態度者為農民及工人，認為此等憲法乃資產階級統治農工份子之桎梏與武器，反對強有力之中央政府，主張各州州權。但此派之力量，當時頗為微弱，無挽於大勢耳。

考察美國憲法之內容與實際，蓋處處為資產階級謀保障，充分表現其反動的趨勢及保守精神。三權分立，制衡原理之適用，及大總統、國會上議員間接選舉制之採行，實用以杜絕平民參與政治之可能與妄想。新國會具有充分之財政權，得徵收租稅或借款償付革命時期之公債。新政府有權備置有力之海陸軍，以維持國內秩序，保護海上貿易。聯邦政府有統制各州間及國外貿易之權。各州不得濫發紙幣及隨意通過破產法，以取消債權。凡此種種，皆所以保護資產階級之利益，圖謀社會秩序之恢復，與在革命時期求解放爭自由之政策，截然兩樣矣。

一七七六年與一七八七年間，政治情形有顯著之變遷，故政治思想亦因之而有不同之趨勢。在革命時期之思想為批評的、破壞的、奔放的，其目的在於政治哲學上建樹其革命行動之理論基礎。此時所需要之思想領袖在

能本自由平等之人權主張，以激發民衆之熱情與勇氣，使之鼓舞踴躍參加革命運動。此時之思想家大半具有勇敢及貫徹之精神，多主張個人之自由與權利，反對集權的專斷的政府。認政府對人民事業之干涉，爲一種罪惡，故政府之活動，以愈少愈好，主張地方自治及分權主義。

革命後之新時代，在向建設的合法的方向而努力，其實際之觀點在建立強有力鞏固的統一政府。革命後驟呈反動之趨勢，革命時期之急進份子，多被排擠，而另一派保守的政治家，遂起而代之。亨利（Patrick Henry）爲急進派，被選爲憲法會議代表後，以「黨猶不可於同器」爲詞，拒絕出席。歐蒂斯、哲斐生、潘恩及森爾爾亞丹等急進領袖均被哈密頓、馬迭生及威爾遜等起而代之。後者之主張在建樹集權的中央政府，及保障全體的集合利益，認爲秩序與法律重於自由與平等。國家之利益重於個人之利益。彼等對財產權特爲重視，對革命時期高唱入雲之人權，反不着意。彼等不相信一般普通的民衆，有管理政治之能力與才智，故反對平民政治及直接民主制。

此等反動之政治思想及趨向，於憲法會議之論辯，及聯邦憲法之本身，均易明白認識。馬迭生謂「吾人過去所遭遇之罪惡，全源於過度之民主精神。」又謂無知之民衆爲假愛國主義者所欺騙利用。彼以爲過去之過分之平等主義，實爲危亂之根源。阮道夫（Randolph）謂「今日之癥結，由於民主主義之愚蔽迷惑耳。」哈密頓主張任何社會之人民，可分爲兩組，即少數與多數。少數爲富裕者，知識較廣，才能較高，故事實上爲統治階級；至於多數，則爲普通羣衆，少有判斷及統治之才力。此等主張，實足證明，革命後一般政治領袖之思想，大非昔比，保守反動之空氣幾籠罩全局矣。聯邦憲法下之政治組織，較之昔日各州之政治制度，民主原素，大爲減退。大總統不由人民選

舉，任期四年，且無連任之限制，其權力與州長相較，則極爲強大。國會上院之議員亦採行間接選舉制，任期六年，實少民主精神。聯邦政府之官吏，僅有下院議員，由人民直接選舉，但選舉資格，當時受財產限制，能實際參加選舉之人民，爲數甚少。最高法院之院長及法官由大總統特任，任期終身。革命時期拚命相爭之「人權」，憲法中當時無一字提及爲確切之保障。凡此條文及內容，均明白指出當時政治上之保守及反動趨勢。

當時憲法會議中佔優勢之政治領袖，多爲富裕之資產階級，法律智識，政治經驗，均爲豐富。彼等率爲實事求是之實行者，非好高務遠之哲學家。彼等之目的在建樹穩定的有效率的政治制度，對平等主義，民主精神，均不重視。彼等一方要防止絕對的專制政府，一方又防止愚昧的暴民政治，打算將政治權交付於天然的貴族階級之掌握。彼等以爲社會之主要目的在於財產，故政府之功能在防制無產羣衆之過激傾向及行動。國會上院之組織，其目的在保護少數者之財產及利益，以防止多數民衆之操縱政治。簡節言之，新憲法之基礎係建築於「天然之不平等」之保守觀念上，殊少革命精神。

## 二 聯邦憲法之妥協性

聯邦憲法之實質不僅是革命後反動趨向之結晶品，實並爲集權分權兩派之妥協物。制憲會議開幕後，第一先決問題，是大會之權力範圍。大會究竟將只遵照各代表所受使命，對邦聯約款加入修正，抑將擴大職權，另行制定新憲法？華盛頓哈密頓等均希望大會對邦聯約款之缺陷，作根本之掃除，另訂新憲法。而皮達生（Paterson）以爲各代表所受訓令在修正邦聯約款，故無權制定新憲法。當時兩派對此點之爭執頗爲熱烈，並各提出具體草

案，以資討論。代表大州方面之主張者，爲馬迭生起草之渥金尼亞計劃，其內容在建立強有立之聯邦政府，立法，行政，及司法三部各自獨立，議會採兩院制，各州應選兩院議員之人數，依照各州之人口或所納國稅之多寡，爲比例之分配。

主張各州州權，代表小州方面之利益者，對此計劃極力反對，以爲各州地位，完全平等，出席聯邦議會之議員數目，各州應相等，不得按人口或國稅爲分配之標準，遂根據純粹之聯邦理論，提出紐加塞計劃，主張對現行之聯邦約款加以修正，各州各派代表一人，組織聯邦國會，由國會推選人員，組織行政會議推行政務。當大會討論此項提案時，會場意見，分爲兩派，一派贊成組織強固之國家政府，各州在中央政府之權力，應以其付稅力量爲比例；一派主張各州同爲主權者，在聯邦政府下應享同等之權利。前派蓋注重於實際之政治問題，在求實效實利，對革命時期之抽象的自由平等諸理論，頗不重視；後派則仍持昔日自然權利及社會契約說，而反對集權的中央政府，此派并聲稱，使會議決裂而無結果，各州將復入於獨立，自由，平等的主權地位。

最後結果，大州之主張獲得優勝，決定取消聯邦約款，另行制定新憲法，決議案中載明「新憲法在建樹包括立法，司法，行政三部之國家政府。」由此決議足證會場之多數意見，趨向集權主義，故避用「聯邦政府」字樣，特標「國家政府。」馬爾斯（Gouverneur Marris）謂聯邦政府僅建築各州公同信守之契約上，而國家政府有最高主權，對各州有強制執行之權。馬迭生謂在聯邦政府下，各州有相等之選舉權，在國家政府下，此原則不能適用。哈密頓更進一步主張，各州之行政長官，仍由國家政府委派之，並謂「各州政府應行取消，在統一之計劃下，成

立國家政府，在相當限制與條件下，不妨成立王權政府。」

但是聯邦憲法並未將某一派的主張完全採納，只是彼此牽就之相互妥協。聯邦政府及各州政府之事權均由憲法明白規定，不得侵犯。軍事權、外交權、幣制權及國籍權，為聯邦政府之特有權。商務權及租稅權為共有權。其事權未經給與聯邦政府，或禁止各州行使者，統歸諸各州政府。在相當範圍內各州實仍保持其主權地位。聯邦政府之事權，受憲法之限制，不能侵越其範圍。是集權主義者與分權主義者，均未獲得完全勝利，而採取折衷的均權主義。

中央及各州應有事權，獲得妥協解決後，於聯邦國會之組織，兩派又起爭執。大州主張各州應選議員數目，當以各州之人口為比例；而小州則堅持各州應選議員當相等，不得依據人口之多寡為標準。各執一詞，兩不相下，終後乃採取康乃克特州提出之折衷辦法。即國會上院由各州各舉議員兩名組織之，各議員之權力及地位均相等，為各州之代表。下院之議員依照各州人口，為比例之分配。所有關於財政之立法案，須由下院提出。此項妥協辦法，使美國之國體成為半聯邦國半單一國。

由前項之決定，又引起其他爭議，即各州之人口計算法，應如決定是也。蓋當時南部各州有大量之黑奴，為增多其在下院之代表起見，彼等主張此項奴隸，應行算入。中部及北部各州，黑奴無多，以為奴隸乃財產，並非人口，故不得算入。終後為不合理之妥協，為三比五之決定，即五個黑奴按三個白人計算。

聯邦國會所有統制商務權之範圍，亦為兩派爭執之大端。北部各州為工商區域，因在邦聯政府時代，無統一

節制，致成無政府狀況，故此時主張聯邦國會對商務之統制，應有強大之權力，以保護工商業之利益及發展。南部各州爲農業區域，以爲聯邦國會如握有統制商務之強大權力，深怕其對所出農產物品課征出口稅及干涉其運輸黑奴入口事務，故反對北部之意見。終後爲妥協之規定，聯邦國會有統制商務及管理航運之權，對進口貨有課稅之權，但對出口貨則無權征稅。至黑奴之輸入，聯邦政府不得干涉或禁止，在一八〇八年以前，每頭不得征收超過十元之進口稅。

聯邦政府之行政機關之性質應如何確定，爲當時爭議中之又一問題。其組織內容，產生方法，及所掌事權均爲爭執之焦點。會場情勢，除南部北部及大州小州之分派外，此時又有民治派及貴族派之別。彼進步份子，擁護民主主義，主張行政首領，應由人民直接選舉。另一派以爲社會份子，原不齊一，門第財產爲決定政權之重要因素，故反對平民政治，以爲天然的貴族階級，乃天然的統治階級。因革命時期之經驗，有人深切畏懼過度羣衆政治，主張間接選舉。至大總統之任期，有主張一年一選者，有主張六年一任者，更有人主張終身職者，經多方討論後爲折衷之決定，由各州依法選舉大總統選舉員，組織選舉團，選舉大總統。如選舉結果，大總統候選人，無人獲得最大多數選票者，由聯邦國會之下院，於得票較多者之二人，擇選一人爲大總統。任期定爲四年，連被選者，得連任。

制憲會議場中之意見，雖有南部北部大州小州之爭執，然就大體言之，對根本問題，並無重大不同。美國當時之社會階級，雖有富商貧農，債務者債權者之別，然會場中之多數代表，係站在資產階級之立場，作片面之觀察。彼等對根本問題，大體一致，所爭執者爲政治實施上之細節耳。大多數之意見，均主張成立強有力之中央政府。至中



中央政府應有之事權如財政、商業、軍事、外交等在原則上亦無重大爭執。當時之多數主張均以過度之民主精神，實多危險，故對新政治組織，思有以限制之，或避免之。

聯邦憲法之制定者，對政治學理並無新發明，不過就過去經驗，對當前之實際問題，為具體之解決耳。會議中之領袖，對歐洲之古代的及當時的政治制度，雖不無廣博之研究，然其注意者，只在避免其弊端，並非在採取其優點。英國之普通法，大憲章及權利書供其借鑑之處頗多。此等傳襲，在殖民地時期，已為各州應用於實際之政治制度。聯邦憲法實美國人就殖民地及革命時期之政治經驗，適應當時之客觀需要，謀補救聯邦約款之缺陷而產生之結果。是反動的妥協的實際政治文獻，少革命的進取的理論基礎。

## 第二節 聯邦憲法之批准經過

當聯邦議會將制憲會議通過之憲法送請各州批准時，反對空氣，甚囂塵上。有者咒罵制憲者祇為資產階級之代言人，而犧牲却普通民衆之政治利益。有者攻擊各州代表超越其應有職權，乃非法行動。新憲法載明，若有九州批准此憲法，即發生效力，有人指為係重大錯誤，蓋聯邦約款載明，非得十三州之一致同意，此約款不得變更。故也有人反對大總統之權力過大，有人以為聯邦國會之權力過高，對彼等艱苦困難爭得之自由將又被奪去。民主主義者以為新憲法無人權保障一節，實為最大危險。反聯邦派極力主張自然權利，要求人民在政治上之地位，一律平等。州權論者畏懼各州權力，被聯邦政府之剝奪，對國會議員須宣誓盡忠國家，及由聯邦政府支給薪俸各節，

尤滋異議。

制憲會議之代表阮道夫 (Randolph) 梅申 (Mason) 及葛里 (Gerry) 曾拒絕簽字，堅持憲法內應列入民權保障一節。代表亨利 (Patrick Henry) 宣稱此種新制度是使兩個分立的同等的政府，服從同一之人民，古今無此先例，故難望其成功。李亨利 (Henry Lee) 對集權之政府，會極力攻擊，稱之爲「選舉的專制主義」。郝麗生 (Benjamin Harrison) 謂若聯邦國會有課征租稅統制商務之全權，則南部各州將成爲北部各州之附屬物耳。西部代表意在封鎖密士失必河流域之土地之使用權，反對聯邦國會有對外締結條約之全權。

制憲會議之代表係由各州議會所遣派，與革命時期大陸會議之代表由法外之民衆組織選出者不同。故此時憲法之批准關鍵，在於各州政府，而不在於一般民衆，使此時之程序，如與革命時期相同，則此憲法必無批准之希望。憲法批准之討論，各州並未同時進行，且各州議會尙無顯明之政黨組織，故擁護新憲法者遂乘機大肆活動，以謀新憲法之批准。此派人員，多爲財富階級，在政府中有重大影響，各州間爲靈通之聯絡，以資贊助。再者，華盛頓之威望已著，獲得各州之信仰，有言重九鼎之勢。彼謂「新憲法雖然未能謂爲盡善盡美，然就全體利害而論，實無重大弊害。」其對憲法之批准，頗有影響。反對派雖亦積極阻止憲法之批准，然因選舉權受財產之限制，普通民衆實無表現其政治力量之機會，當時有參加選舉之資格者僅一六〇、〇〇〇人，佔全體人口才百分之五耳。有多數之州政府，以爲新憲法可與批准，但須略加修正，即民權保障一節應行加入，至「未經憲法給與聯邦政府之事權，仍歸州政府掌管」一項，應爲明確之規定。此美國憲法前十條之民權保障修正案所由來也。

戴賴威(Delaware)州於一七八七年十二月六日首先對新憲法作一致之批准。本薛文尼亞議會雖有強烈爭辯，然因聯邦派之團結堅固及威爾遜之理論動聽，故對新憲法終於批准。紐加塞，喬治亞，康乃克特三州對新憲法之批准，無多反對。北克祿林那 (North Carolina) 及牛亨夏均無結果而閉會。麻塞邱塞之憲法會議，堅持加入民權保障一節，經多方斡旋，卒以一八七對一六八之票數批准新憲法。其後經聯邦派之努力，對憲法批准者有麥利倫得，南克祿林那及牛亨夏三州，於九州批准之法定要求，乃告完成。渥金尼亞州反聯邦派之勢力稍強，經數度波折，以八九對七九之票數，聯邦派終獲勝利。紐約州州長係反對新憲法者，故對批准問題，不無困難，然經馬迭生之靈活手腕，巧為運用，卒以三〇對二七之票數，批准新憲法。北克祿林那至一七八九年始承認新憲法。羅得島延至一七九〇年始加入聯邦組織。

當聯邦派與反聯邦派對憲法批准問題，分道揚鑠，各顯手能時，五光十色，極攻訐鉤鬥之能事，或對個人加以辱罵，或對團體加以攻擊，宣傳小冊，諷刺圖畫，到處發現，故有人稱之為「倫敦之臭魚市」，富蘭克林亦目擊時弊，歎惜美國已變為政客之角逐場矣。當時宣傳品中，立論正大，態度嚴謹，對問題作客觀的平心的研究，直流傳至今，在美國政治思想史中，佔極重要之地位者，厥為哈密頓，馬迭生等之聯邦論。

聯邦憲法批准後，當依法成立新政府，對第一屆聯邦國會之議員及大總統之選舉，兩派仍積極分頭活動。聯邦派企圖本派獲勝，使其辛苦奮進爭得之新憲法，得以施諸實際，獲得充分之成功。反聯邦派則思能在新政府內獲得相當地位，以盡監督牽制之責，不致使新政府之職權，法外擴張。但選舉結果聯邦派仍獲得優勝。

新政府成立後，就大體論，美國一時頓呈歡騰樂觀之現象。學校教師，教會牧師，律師官吏等對新憲法新制度均備為贊頌，以為美國戰後之經濟不振，社會不寧之諸種病態現象，將從此一掃淨盡，而至於新的繁華快樂之域。華盛頓對國會之講演謂歐洲因拿破崙戰爭而形紛亂，美國則因新制度之產生而獲得和平安寧之幸福，並以為美國政治自治之成分較多，比之歐洲之軍事的帝國主義及過度的革命精神，實高出一籌。新政府成立後之行政方針，雖有不少為對方所反對，但不關憲法之根本問題，故憲法本身蒙一體之擁護。哲斐生反對哈密頓之國家銀行政策，因其超出憲法之外，非對憲法本身有所反對也。即其後南北戰爭時南部因北部違犯憲法，剝奪其權利，故起而反抗，非對憲法本身不滿也。哲斐生對聯邦派之行動，認為係濫用職權，呼之為專制主義者，深致不滿，乃憤而辭國務卿職，退至野間，組織民主共和黨以謀抵制。此後美國政治上之爭點，不在聯邦政府應否組織，而在已組成之聯邦政府究竟係何等性質與職權。

### 第三節 制憲時期之政治思想

#### 一 聯邦派之理論

聯邦派之理論，多已表現於憲法之本身。聯邦論尤足為聯邦派政治理論之結晶。哲斐生雖為反聯邦派之健將，然亦承認聯邦論為難能而可貴之政治著述。肯特 (Kent) 稱聯邦論為關於自由政府之唯一佳著，縱使亞理斯多德，謝雪廬，馬克維尼，孟德斯鳩，及洛克輩復生，亦未見其能為勝此之著作也。

聯邦派承認自然狀態中之自然權利。政府之成立由於社會契約，在自由同意之下，個人願交出其自然權力之一部於政治機關，於是產生合法之主權機關。彼等以為政府乃不可避免之罪惡制度，若在至善至美之社會，政府自無設立之必要，無如社會份子，良莠不齊，以致弊害叢生，勢不能不有政府以統治之。自然權利說雖為彼等所承認，然在制憲時代却避而不言，人類平等說，自然權利說，及專制政府之弊端，當時並未提及，至革命時期之澈底的民主主義，則為完全抹滅，無政府主義之罪惡，暴民政治之流弊以及無效率之行政，反為彼輩屢屢提出，以為建樹強固統一政府之根據。哈密頓對法國之大革命，並無何樂觀與同情，反警戒其國人勿作荒唐無稽之神話寓言之幻想也。

聯邦派之主張多處已放棄其革命時期之理論。彼等以為一國之政治制度與一國之版圖大小及地理環境有密切之關係，民治制度僅可施行幅員較小之國，至於領土闊廣之國家，須有集權的專制的政府。採取民治主義之政府僅見於希臘及意大利之城市國家。羅馬因領土廣大，便不能不建立集權的統一的帝國政府。此等主張原見於孟德斯鳩之著作，故孟氏此說，屢為聯邦派所引證。

聯邦派指明在古代之城市國家，人民固有直接參政之機會，但在版圖廣大之共和國，勢須採行間接代表制。彼等以為間接民主制，非僅為事實上所必需，且其本身具有特別優點，應為不遲疑之採行，蓋由多數中選出少數代表，則優良才智之士，將可當選，以推進政事，而增進行政效率，且各派之利益，得以調和，政府不致為一派系所把持。彼等所謂「共和政府」並非指純粹民主制而言，不過指政府之最後權力，係源於全體人民，至推行政事之官

吏則爲人民直接或間接選出之代表，非人民之自身。彼等以爲古代之直接民主制度，實無仿效之必要，因其對社會安寧，個人權利，皆有危害故也，所謂公共意見乃羣衆喧嘩及普遍愚蠢耳。

聯邦派並非純正三權分立論者，彼等以爲立法司法行政三部之職權，殊不易爲極嚴格之界限，故應使相互扶助，彼此牽制，以收調和救濟之效，勢所不能，實亦不必使其完全獨立也。彼等認爲僅書面之各部獨立保障，事實上未見有何效力，必須在各部職權分配上爲制衡原理之應用，方足避免政府之專斷，如此國內各方之利益，方得獲得保障，即聯邦政府與各州政府間之權利，亦可藉此制衡原理，以資調節，而不至彼此侵犯。

關於行政部立法部職權之分配，聯邦派之主張，與革命時期之理論，亦不一致。革命時期因各州州長多效忠英國，議會爲人民之代表，故均主張擴大立法部之職權。此時之聯邦派則以爲國家之危險，常由於立法機關權力之過大，蓋因其一則掌握財政大權，一則因憲法上對其職權，不易爲嚴格限制故也。馬迭生謂「到處之立法機關，往往無限擴張其職權，使各種政府活動，均入其掌握。」彼等並喜舉出各州議會腐敗，濫權行爲，以爲抑制立法部之根據，主張採兩院制，使上議院對下議院之草率立法，有重行考慮之機會。狄根生並主張上議院議員之資格，應嚴格規定，使其地位與英國之貴族院相等。彼等認爲爲增進行政效率計，行政機關須有較爲強大之權力。

聯邦派以司法部對人民自由，有重要關係，應保持其獨立之地位。司法獨立，彼等以爲在採行成文憲法之國家，尤爲必要，蓋關於憲法條文之解釋及違憲行爲之監察，均非賴此獨立機關，不克爲有效之進行。立法部之專制，人民權利之侵害，及違憲法案之弊端，將可藉此而杜絕防制之。哈密頓謂「任何組織，其作用在防制過分之立法

權者，實利多而弊少。」

至人權保障一節，聯邦派對之，實漠然視之。彼等以為此蓋屬於道德範圍，不必載諸國家憲法。在君主政體之國家，彼等以為人權保障一節，有規定之必要，蓋藉以防止皇權之擴張也。若在共和政體之國家，政府之一切權力來自人民，行使此項權力者為人民選舉之代表，故無規定之必要。彼等主張人權保障並非一紙空文所能濟事，要以人民之道德及精神為轉移耳。革命時期之口號為自由平等，此時之主張為法律秩序。獨立宣言之政治理論，在衝決舊羈絆，聯邦憲法之根本目的在建設新制度，故其政治理論，截然兩樣也。

聯邦派以為在聯邦憲法下成立之新政治制度，既非「聯邦制」，又非「單一制」，實乃二者之混合物。乃一複合的共和國。各州政府在聯邦國會之上院有同等之地位及投票權，且保持其原有而未經憲法給與聯邦政府之各項權力，故在相當範圍內，各州為主權者。即就憲法批准及修正之程序論，各州之原有主權並未消滅，不過變為整個國家主權之一部耳。就聯邦國會下院之組織及性質論，則國家主權不在於分立之各州而在於全體人民，故形成「單一國」之性質。總之，美國憲法將國家主權，分配於聯邦政府及各州政府，兩者同為有限制之主權者，非絕對或最高之主權者。

聯邦派認為國家之目的，政府之效用，在保護財產。馬利時 (Marris) 以為政治社會之主要目的在保護財產，蓋在未有政治組織前之社會，對於生命及自由已有完備之保障，其所以拋棄自然狀態，而成立政治社會者，其目的在保護財產。馬迭生謂「財產之保護公共之安寧，為政府之基本目的。」聯邦派之威爾遜，當時之主張，與他

人稍異，謂保護財產非政府之首要目的，以爲「政府之目的在改進並扶助人類之精神。」經濟問題，在當時之政治思想，亦佔重要地位，革命時期固在反抗英政府之捐稅，而保護其財產；而制憲時期，亦仍以「財產保護」爲其重心，新憲法下之政治設施，純係基於債權階級及富商階級之利益，而債務階級及農民階級之情狀，並未注意及之。

## 二 反聯邦派之理論

反聯邦派之第一理論在保持各州之主權，不贊成組織強有力之聯邦政府，其思想頗具放任主義之色彩，以爲各州在其自動之發展下，自可獲得顯著進步，強大之中央政府，實不啻對各州主權及自由之重大威嚇。彼等非僅主張保持各州之獨立主權，且堅持各州一律平等之說。當時有馬定 (Martin) 者在制憲會議席上宣稱「十三州宣佈獨立後，係入於彼此平等各自獨立之地位。邦聯組織，完全根據於各州平等之原則。本會議乃對邦聯約款謀修正之機關，故不能變更昔日各州平等之原則。本會議決不能接受任何破毀各州平等之計劃。」馬定又謂「全體政府之性質，係各州州權之保儲機關，並非各州之統治機關，故其職權，不應太大。且異日若感覺其事權不足時，可酌予增加，此時若授與太多，異日則不易減削。在未成立聯邦政府之前，各州握有其獨立地位，正如洛克所稱個人在自然狀態之情形相同，各有其自由，平等，獨立之自然權。各州之平等的自由的獨立的自然權，爲不能侵犯或剝奪之權。各州平等乃聯邦之真意義，且亦正義與自由之真精神也。」

反對建樹強有力之聯邦政府者，以爲美國幅員廣大，各處情形不一，各地利益不同，若使之同屬於統一政府



之下，在統治者則鞭長莫及，難收指揮如意之效，在被治者則囿於法令，必感削足就履之苦。反聯邦派以爲各州應保持其獨立，適應各州之地方環境，爲因時制宜之處置，自可事半功倍。彼等以爲美國之所以毅然奮起，宣佈革命，非僅在反對繳納三便士之茶稅耳，實因先例不可開，如英國有權徵收三便士之茶稅，則英國有權征收各種稅捐，而殖民地之財產，將莫由保障矣。今日聯邦政府，將有強大之徵稅權及商務權，則各州之財產，隨時有被聯邦政府奪去之可能與危險。人民財產被奪於英國政府與被奪於聯邦政府，在彼等眼光中認爲是以暴易暴之措施，故積極主張州權，而反對強大政府之束縛與壓迫。

紐約州代表柏立爾 (Baile) 以爲新憲法給與聯邦政府之權力，實屬過分強大，是昔日英帝國對殖民地行使之各項權利，全行轉入聯邦政府之手。過分強大之政府，彼以爲對國家終屬利少弊多。彼謂「強大之聯邦政府，縱使在今日有才德兼備如華盛頓者，以秉公推進，增進社會幸福，不致發生流弊，然誰有担保繼其後者，皆能大公無私，不侵害人民之權利耶。歷史事實，昭示吾人至爲明顯，可爲殷鑑。羅馬帝國在維大屋 (Augustus) 時代固因政府強固而繁盛一世，然尼羅 (Nero) 庸主之崩敗，亦集權政府使之也。此時吾人縱肯簽此新憲，不至有及身之害，然爲國家定百世之基，實不容有毫厘之謬。」

關於人民參政權之規定，聯邦派以爲爲保持社會秩序之安寧計，參政權祇可及於有一定財產或地上之人，蓋此等人民對所在社會有固定的永續的經濟利益，不致輕躁暴亂故也。反聯邦派以爲此等觀念，仍囿於古代偏見及英國之傳統因襲，實無時代精神之價值。彼等以爲人民對社會之固定的永續的利害關係並不僅繫於財

產之有無，其身體自由，個人生命，及子裔福利等均維持人民與社會發生不可分離之關係，故參政權不應受財產權之限制。聯邦派以爲無財產者之普通民衆，其德行，品格均較有財產者爲較差，爲保持政府之純潔高尚，故無產民衆不應享受參政權。反聯邦派以爲此乃錯誤觀念，彼等以爲在革命時期，彼無產平民，均肯踴躍熱烈犧牲自身利益贊助革命，其愛國精神及公共道德之表現，較之資產階級實有過之。反聯邦派以爲有此事實之證明，普通民衆實具有高尚之政治道德及公共精神，故應與資產階級享受同等之參政權。

反聯邦派係多數統治之民權論者，故主張由人民代表組成之立法機關應高於行政機關。蕭門 (Sherman) 謂「行政部乃執行立法部既定意志之機關，故行政官吏，應由立法部委任之，並對立法部負責，蓋立法部乃社會全體最高意志之所在也。」聯邦派主張行政首領應爲一人制，以專責成。反聯邦派以爲一人制易滋專斷獨裁之弊，且與君主制度相去無幾，爲防止行政首領之專制，主張設行政會議，採合議制。反聯邦派反對行政部對立法機關之立法案有否決權。蕭門以爲若使大總統對國會之決議有否決權，是不啻承認一人之才智勝過全體之才智也。白德甫 (Bedford) 謂「國會議員爲全體人民之代表，對人民及社會之利害，至爲熟悉，故其行動及立法不應受行政機關之牽制。」

至於聯邦國會上議院之組織，聯邦派主張由人民選舉，任期至少七年。反聯邦派要求上院議員應由各州議會選舉，以保各州主權地位。至七年任期，則以爲過長，彼等以爲議員任期，自不妨定短，如議員克盡厥職，博得各州之信任，自有連選之望。蕭門謂「政府係爲適應當時當地人民之需要而建設者，故組織政府當以不危及人民自

由，不違犯時代性爲原則。剛性政府實弊害較多之政府。任期較短之選舉，實澄清吏治之妙法。」足見反聯邦派在保持能與時代並進之柔性政府，及促進吏治之澄清，故主張議員任期不宜太久，此蓋亦哲斐生「一年選開始，專制告終」之旨也。

反聯邦派對司法部組織之意見，以爲法官應由聯邦國會之上議院遴選委任之，蓋上院爲各州之代表，對各州情形及利害較明瞭，其所獲各方報告，亦較豐富，故能甄拔才德出衆之法官。此派以爲司法部對行政部有彈劾監察之功用，故應脫離行政部而獨立。馬定認爲司法部若依附於行政部，實政治上至危險之措施。彼以爲司法部有解釋法律，宣傳違憲之權，行政部對司法部若有影響，則其所不喜悅之立法，自可授意於司法部，使爲否定之解釋，如此，則立法部之立法案，是不啻遭雙層之否決也。司法部應獲得人民之最高信仰，若使之與人民代表之立法機關，處於對立地位，自不易獲得人民之信仰。

人民基本權利一節，反聯邦派主張應明白訂入聯邦憲法，以資保障。而聯邦派以爲各州既各有人權宣言，新憲法並不會將該項宣言取消，自係繼續有效，故無須重行訂入聯邦憲法之必要。反聯邦派以爲爲謀確實保障，而防萬一危險，自以明白訂入新憲法爲較適當與安全也。通過之聯邦憲法當時並無人權保障一節，反聯邦派對之極滋不滿。梅申 (Mason) 謂「新憲法既無人權保障一節，而聯邦政府之法律復高於各州憲法及法律，如是，則個人之安全，各州之獨立，均無屏障。」又謂「美國人民在新憲法反喪失其在英國習慣法下之各項權利矣。」葛里 (Gerry) 謂「政府之目的在保護全體人民之安全，自由及幸福，而新憲法對此並無規定。陪審制，出庭狀，既

無規定身體、言論、出版、信仰、結社、居住等自由保障亦未提及，實為最大缺憾。」

## 第五章 聯邦派當權時代之主張

### 第一節 本時期之一般含意

本時期係包括新憲法採行後一八〇〇年民主共和黨之當選爲止，爲時計十有二年。華盛頓當選後，其第一步工作，卽爲組織聯邦政府之各種行政及司法機關，以推行政務。國務部，財政部，及軍政部於一七八九年夏間成立，哲斐生，哈密頓，及納克斯（Knox）分任國務卿，財政部長，及軍政部長。阮道夫任司法總長。當時各部總長，並未組成所謂「國務院」，或「內閣」，蓋彼等既非如英國之習慣係由國會選定，爲對立法機關負責之責任內閣，而在聯邦憲法亦未明白規定其地位與責任故也。依照憲法，大總統雖得向部長爲有關係之諮詢，但其性質是個別的非團體的。華盛頓對各部向只有分別諮詢，然至哲斐生時代，則採集會形式爲共同之討論。一七八九年九月頒行司法條例，成立聯邦政府之最高法院，巡行法院，及地方法院。依此條例，最高法院對各州法院有關聯邦憲法之判決案有重行審理之權，對各州議會違犯聯邦憲法之立法案有宣佈無效之權。此項規定，引起國權論者與州權論者極多之爭執。

聯邦憲法無人權保障一節，曾遭各州之熱烈反對。馬迭生當選爲國會議員時，曾聲明當努力担保人權修正

案之實現。一七八九年六月下院通過人權案十七條爲新憲法之修正案，其中經上院通過者凡十二條。各州於一七九一年批准者計十條，於是成爲聯邦憲法中之十項人權修正案。其中前八項係規定言論、信仰、身體、居住、出版及結社等個人之自由，第九條載明「政府不得藉憲法賜給之權力而侵犯其他保留於人民之各項權利。」第十條在對中央政府及各州政府之職權爲更明確之規定。卽「凡未經憲法給予聯邦政府之權力，屬於各州或全體人民。」一七九三年最高法院宣稱「一州之人民、個人或團體，有向聯邦政府法院，控告他州州政府之權。」於是州權論者對之大嘩，麻塞邱塞之議會謂，最高法院此種權力之行使，實破壞各州之獨立、侵及和平與安全，並違犯聯邦政府之第一要義。喬治亞州通過法律，謂州境任何官吏，執行此項決定者，當處以死刑。各州反抗既如此強烈，情勢所迫，乃不得不有一七九八年第十一條修正案之採行，謂「凡他州人民或外國人民控告他州州政府之案件，聯邦法院無受理之權。」

在聯邦派主持下之新政府，其行動其規範，處處表現十足之英國式的風派。上議院擬之與英國之樞密院，哈密頓自比於英國首相之地位。下議院力謀脫離行政部之影響。當議會討論財政議案時，哈密頓仿倣英國財務大臣之辦法，親至議場爲口頭之說明，議會對之，頗不歡迎。美國之政治制度與英國截然兩樣，蓋聯邦派之主張，在提高行政元首之職權，不願採行內閣制而取總統制。第一次聯邦國會開幕時，華盛頓之致詞，儼如英皇對議會致訓之儀表。聯邦派之措置處處表現其貴族精神，重擺設，尙儀節，崇奢華，高身分，一味仿倣英國貴族政治之精神，當時深遭民主黨之攻擊。

新政府當前之重大問題，對內爲如何整理國家財政，確定政府預算，對外爲法國革命發生，如何確定其對歐洲之外交政策。聯邦國會開幕後，馬迭生提出關稅草案，爲增高國庫收入，及保護國內實業起見，擬向舶來品徵收相當之入口稅。馬迭生雖信仰放任主義，以爲工商業任其自由發展，爲最有利之途，然爲防止外來之競爭，促進幼稚實業之發展，及維持國家之經濟防禦，干涉主義及保護政策，亦勢所必須。加以當時英國對美國之貿易，幾形成專賣壟斷之勢，益遭美國人之嫉忌，故當時保護政策之聲浪，甚囂塵上。哲斐生曾提議建設專爲對英之保護關稅。

一七九〇年哈密頓向國會提出其「第一次國家信用報告書」。有人謂「政府文獻，其影響之重大，地位之重要，除釋奴文誥外，當推此報告書。」此報告書之內容，包括兩部，第一部爲國家公債之統計，第二部爲償付公債之方法。哈密頓主張美國之國外公債計一千一百餘萬元，應按所訂契約，如數償還，國內公債約計四千萬元，應按票面價額，如數償清。當邦聯時期，此項國內公債，大行跌價，投機者曾以票面價額四分之一之代價而購得。馬迭生主張現在持有此項債票者祇應收還昔日之付價及利息，餘數應歸原來債票持有者，農民份子之讓渡者，謂原來債權者，實際上爲輸財助國者，此時若使受讓人享其利益，實爲極不公平，極無理由之辦法。哈密頓以爲馬迭生之主張易滋混擾，不便實行，並謂政府原担保照票價償付債票持有者，彼讓渡人輕易低價出售政府公債，是不信賴政府，應自受其損失。哈密頓之反對派攻擊其主持之財政部乃資本家之同盟者，其公債政策蓋完全以資產階級之利益爲前提。議會中並有多人謂「當吾人在此討論此項議案時，外間正有極多之富商鉅戶在作投機取巧之公債購買也。」

在革命時期各州政府發售之公債計有一千八百餘萬元。哈密頓主張此項公債應由聯邦政府籌款償付。其理由爲（一）該項公債之用途，係爲供給謀公共獨立利益之革命事業，（二）由聯邦政府償付此項公債，可博得債權階級對新政府之信仰與擁護，（三）聯邦政府既將各州昔日所有課徵進口稅之權，劃爲己有，故應償還其公債以輕負擔，（四）該項債款如由各州自行償還，則各州政府在籌集歲收上，必與聯邦政府發生競爭，既易起各州之猜忌，復重複人民之負擔。哈密頓當時固明白宣佈「維持國家秩序之唯一方法，即在維持資產階級之利益，獲得其對政府之合作與擁護。」在公債額較鉅之州，對哈氏計劃，自極歡迎，然在南部各州，因債額無多，故反對此項主張。哈氏之公債學說係樂觀論者，以爲發行鉅量公債，非僅於國家無害，且可增進人民之購買力，使工商事業，益趨活躍，實乃國家之福利。

一七九〇年十二月哈密頓提出第二次之國家財政報告，以舉辦「消費稅」爲籌款辦法，其內容在對酒斤課徵出產稅或消費稅。哈氏以爲向農民課征此項酒稅，非僅可增進國庫收入，且可集中全國之力量，統一於聯邦政府。西部各州因交通運輸之不便，其出產梁米，多製爲酒品及酒精，以減少其容積，而便推銷於東部市場。哈氏之國稅政策，與產酒地方人民之利益，不無衝突，自遭反對。民情憤慨，反對空氣，愈佈愈廣，終激成一七九四年所謂輝斯克叛亂（Whiskey Insurrection）。一七九一年哈密頓又有實業改進報告，在增高關稅稅率，以保護國內實業，且籌措軍費，國會對哈氏此項計劃，並未採納。但一七九二年國會却另通過議案，提高關稅，以保實業，並裕軍實。此外哈氏有所謂「設立國家銀行」之計劃，經國會通過。當此案送請總統公佈時，華盛頓徵詢各關員對此



之意見。司法總長阮道夫謂大總統對此應加否決，蓋憲法上並未給與國會創設銀行或公司之權。哲斐生深切忌慮聯邦政府權力之強大，堅持國會超越其憲法之應有權限，此等立法既屬「不當」，又係「不需」。當時並有人謂政府創業銀行，跡近壟斷專賣，故屬不當。哈氏對其政策之辯護，第一次提出聯邦政府之「隱含權」(Implied Powers)。彼謂聯邦政府既經憲法明白給以統制商務，徵收租稅，發行公債，掌管國防，及統制幣制之諸項「委託權」(Delegated Powers)，創立國家銀行乃實行此項「委託權」時之必要方法，否則憲法上之「委託權」亦無從行使矣。哈氏堅持此乃憲法上不言而喻之「隱含權」。華盛頓畢竟是聯邦主義者，對哈氏計劃，終予批准。最高法院院長馬協爾亦與哈氏持同一見解，故該計劃，終於見諸實施。

總之，聯邦派當權時代之特質，就精神論，到處表現貴族政治之濃厚色彩，仍繼續革命後之反動精神，在建設新秩序，以保持社會之和平安寧為職志，對自由平等民治之革命主張，均置而不論。就政策論，其各種計劃無非在推進新憲法，使發生實際效力耳。然其立足點，第一在保障資產階級之經濟利益，以謀獲得彼等對新政府之熱誠擁護，第二在積極擴張聯邦政府之權力，以謀建設強固有力之國家政府。就影響論，聯邦派之積極政策，實促成反對派之團結與發展，致產生異日哲斐生之民主共和黨。

## 第二節 本時期之重要政況

### 一 政黨組織之發軔

自殖民地時代至革命後新政府之成立，美國之政治思想界，就大體言之，對政黨之組織係採反對態度，以爲政黨者乃因私害公之不祥物及危險品，一般趨勢，大有「君子不黨」之氣概。英人鮑林布克（Bolingbroke）於一七三八年著理想之王，主張有一强大正直之君王，剷除一切派系，置全國事務於一「賢君」之統治下。當世英王喬治第三之政策，蓋係根據此等思想而來。皮達（Pitt）當時亦主張消滅一切派系，成立不黨之政府。民黨份子當時相信「制衡原理」，故反對政權操於一派之手。英國之下議院會宣稱如政府應由一派系操縱，則憲法實爲不必要之累贅物。總之，當時英國國內及殖民地均盛行「反黨」之思想，真實之政黨組織亦尙未發生。

美國新政府成立後，「反黨」的主張仍繼續存在。華盛頓在其退職告別辭（Farewell Address）內謂

「在君王政體之國家，政黨容或有組織之必要，若在共和政體之國家，官吏既由民選，實不應有組織政黨之企圖。」彼又謂「政黨及派系之存在，實足以破壞政府在憲法上之安全。」在理論上，雖不少反黨的論調，然在事實上仍有植黨之進行。英國王黨與民黨之徽號，同樣發見於殖民地，爲各地總督及議會間爭鬥之壁壘。革命成功，王黨消散，然因經濟利害之不同，致發生商派，北派，商人派，農民派之分野。於制訂憲法時，又有聯邦派與反聯邦派之出現。

然前此之分壘，僅爲一時利害之結合，組織鬆懈，政綱不明，僅爲派系耳，並稱不起真正之政黨組織。美國真正政黨之發軔，實在於聯邦派之當權時代。新政府成立後，其政治勢力分爲兩派，一派爲哈密頓所領導，主張有力有效之強固的聯邦政府。主張擴大行政部之職權，代表北部東部商業界及實業家之利益，以保護關稅，國家銀行爲必要政策。就對外政策論，則親英疏法，贊揚英國之政治制度，不同情於法國之革命理論。一派爲哲斐生所領導，主

張建設有秩序之政府，但權力不宜過重。相信個人主義，以爲「政府最好，干涉最少」，代表南部西部農民之利益，主張農業爲立國之本，政府應注意於農業之發達。就外交政策論，此派主張親法，同情於法國之革命，贊成直接民主主義，反對哈氏之專斷主義。哈派稱爲聯邦派，哲派名爲民主共和黨，或簡稱共和黨。

哲斐生派之擁護者爲南部農民及西部之墾殖者。其標幟在保障自由，保障人權，保障州權。攻擊聯邦派爲貴族主義者，非美國人之立場，乃英國人之觀點。並宣佈該黨之根本目的在保持憲法上所希望之政府，反對聯邦派非法權力之擴張。共和黨之主張，傳佈日廣，人民之民主思想，因漸抬頭，對當權之聯邦派遂起反感。

當華盛頓執政時代，聯邦派爲促進立法部與行政部之合作起見，在哈密頓之主持下，在國會中有行政黨團之組織，以資操縱，而利聯邦派政策之進行。馬迭生之主張在保持憲法上之精神，對哈密頓之積極擴張行動，亦抱不滿。哲斐生以爲政見之不行，乃憤而辭職，退至野間，從事政黨之組織。效法法國羅伯斯必之辦法，各處組織民主共和黨之俱樂部，發佈刊物，批評政府，主張實現真正的共和政治。傳佈流行，頓成風氣，聯邦派對之，頗抱不安，故華盛頓於其退職告別辭中，反復申論國家統一之必要，及結黨植派之流弊。聯邦派爲保持其地位，穩定社會秩序計，對言論及刊物曾加限制與約束，謂出版物之立論，應以建設爲目的，不應爲破壞之宣傳，且結黨之自私精神，實足破壞憲法上之政府。

約翰亞丹繼任大總統後，黨爭益熾。因法國革命思潮之影響，及哲斐生派之活動，社會呈現活躍浮動之趨向，國會爲防止謀亂事件之發生，乃有外僑法與謀叛法 (Alien and Sedition Acts) 之通過。此條例之目的在制

止反聯邦派之政治活動，欲對民主共和黨施以重大之打擊。而共和黨對此條例，當然大抱不滿，乃高唱言論自由，結社自由爲人民之根本權利，以資抵抗。哲斐生、馬迭生及門羅（Monroe）諸共和黨領袖經會議後，乃有一七九八年至一七九九年康特克及渥金尼亞議定書之產生。此議定書宣佈聯邦憲法之主體爲各州，當聯邦政府行使其法外職權時，各州政府自有干涉制止之權力。又謂聯邦憲法爲應雙方遵守之契約，今之外僑法與謀叛法實違犯憲法之立法，除各州對此舍否決外，實無補救之道。但哲斐生之否決主張，較異日客利鴻（Calhoun）之主張，尙爲和穩。哲氏認爲各州全體爲憲法之一方當事人，聯邦政府爲憲法他方之當事人，故對聯邦政府立法案之否決，須各州一致行動，方爲有效。異日客利鴻主張一州亦可單獨行動，自較此時之主張爲激烈。哈密頓對議定書之答復，曾致書於國會下院之議長，主張修正憲法，增大國會權利，劃分大州爲若干小州，以增加聯邦法院之權利，而裁制各州之自由行動。

此項議定書在喚起政黨之團結，以反抗聯邦派之專斷，爲對憲法問題第一次之公共宣言，惹起人民之重視。開近代政黨競賽之先河。至此時美國政治上之分派，儼然形成兩個固定的組織，而全具現代政黨之規模。一八〇〇年選舉時兩派提出約翰亞丹及哲斐生爲大總統候選人，共和黨並揭櫫政綱，稱哲斐生當選後，當爲各種民主精神之政治改革。

## 二 奴隸爭執之開始

美國自開國以來，奴隸問題，即起爭執，而爲研究美國政治思想者所不可忽視之事件。在殖民地時代，奴隸制

度係普遍存在，即教會牧師，亦多蓄有黑奴。當時雖間有主張改良黑奴待遇者，然一般之觀念，並不以奴隸之存在爲不人道之制度。當時之人，以爲羈束不信上帝者爲基督徒之奴隸，對前者實爲有益。在革命時期，人權主張，高唱入雲，於是漸有反對奴隸制度之思想。當南部各州因棉業之種植，大量蓄養奴隸時，他處反奴思想已甚普遍盛行。其原因爲（一）革命時期平等自由學說之影響，（二）奴隸制度對東部北部之商業區域並無大利，（三）顧慮黑奴之叛變，（四）厭惡黑奴商販之充斥。初期之廢奴主張，約分兩個方向，一爲反對黑奴之輸入，一爲提倡國內之廢止。

一七七四年第一次大陸會議曾有反對黑奴輸入之主張。一七七六年哲斐生起草之獨立宣言對英王容許奴隸之存在，亦有攻擊，因喬治亞及北克祿林兩地之反對，乃行刪去。至一七八三年止，因各州反對黑奴之輸入，故實際上販奴事業，已經停頓。但革命後，極南各州反恢復販奴商業。制憲時各州有主張將統制販奴事業之權歸於聯邦政府，因南部各州之反對，乃爲折衷之規定，即在一八〇八年前，聯邦政府不得禁止販奴商業。一八〇七年聯邦國會通過法律於次年禁止黑奴之販入。

制憲時爲確定各州應選下院代表數目，奴隸在人口之計算上，亦起爭執，結果採五比三之妥協辦法。當時馬利時攻擊蓄奴爲毒惡乖邪之制度。梅申謂使用黑奴，因其技術知識之差池，實足妨害工商業之發展，並足妨害白人之移入。在南部各州之代表則主張，就南部之經濟生活論，奴隸實爲必不可少之制度。結果多數意見以爲「關於奴隸制度之道德與存廢，由各州自加考慮。」

新政府成立後，各州相繼採行放奴政策，或取斷然之廢除，或採逐漸之限制，截止一八〇八年止，北部各州除戴賴威外，均有反對奴隸制度之立法。教友派且認宣傳及從事放奴之活動，乃教友之天職。即南部各州亦間有表示放奴之同情者。因對奴隸制度存廢意見之不同，全國在無形中遂形成自由區域與奴隸區域之分野。在前者之主張，以爲奴隸制度乃戕害人類自由不人道的罪惡行爲，政府應負完全責任，認蓄奴爲犯罪行爲，廢止此等惡劣制度。而後者則以爲南部各州爲保障其財產及自由計，應聯合一致，共同奮鬥，以免他人之征服。奴隸問題當時雖因其他爭執，而暫時擱置，然病根未除，故終於由此演出異日南北戰爭之爆發。

當時反奴運動在實際上確亦有相當之成功，即奴隸制度經政府之立法制止，並未擴張蔓延於西北各地，新加入聯邦之五州均爲自由州，不准奴隸制度之存在。歐海歐（Ohio）河以南之地域爲蓄奴者所佔有，曾屢欲政府允許在此地採行奴隸制度，但終未獲得政府之批准。聯邦國會曾接到多數請求廢止奴隸之請願書。議會意見，可否不一，故終爲擱置。一七九三年國會通過法案，規定凡逃亡之奴隸，應經聯邦法院法官之訊問，以決定其隸屬問題。

### 三 對外政策之一斑

依照聯邦憲法之規定，政府之外交權，並未依洛克、孟德斯鳩之分權理論，交由政府獨立機關管轄之，乃循「制衡」之原則，將之分配於立法司法行政三部，使之相互牽制。大總統爲海陸軍總司令，有各項使節權，聯邦國會有對外宣戰之權。大總統與上議院共同享有對外締約權，至條約之執行，一半在於立法部，一半在於行政部。司

法部有解釋條約之權，及海上法律之裁判權。協助大總統辦理外交事宜者爲國務部，美國第一次之國務卿爲哲斐生。

當英國與西班牙在北美發生破裂，英國向美請求准予假道由坎拿大運輸軍隊至路易祥那與西班牙決戰。哈密頓贊成假道之說，蓋以爲英國操戰勝之左券，美若助英，可藉此獲得新奧林（New Orleans）之地。哲斐生以爲假道結果英一戰敗西班牙，美國與獨強爲隣，則向密士失必河之發展必受打擊。約翰亞丹主張依據國際公法而嚴守中立。華盛頓採取嚴守中立說，但同時主張如英西戰爭爆發，美國當有新奧林及福老林達（Florida）。自此後，美國抱此主張爲外交政策者凡百年耳，卽對歐洲之糾紛，採中立主義，不陷於漩渦，但美洲領土若發生變更，美國當享其利益，此卽孤立政策及門羅主義所由來也。

當拿破崙戰征時，英法兩國趨於決裂。法國會援引一七七八年法美同盟條約請美協助。親英派以法國爲侵略國，美國無履行條約之義務。親法派頗有助法之意。法國大革命之發生也，先則美國對之抱一致之同情，迨後其舉動日趨激烈，路易十六被處死刑，於是美國對法之態度，遂生分歧。哲斐生以爲自由之花，隨時要有鮮血去灌溉，故法國之恐怖情勢，認爲是勢所當然。哈密頓以爲法國之過激行動乃摧殘整個文化之野蠻行爲。哲斐生主張對法應依據條約與以援助，政府組織雖經變遷，而人民爲一切權力之來源，政府變革與國家之權利義務，並無影響。哈密頓以爲美國昔日係與法皇結約，今法國既無國王，該約當歸無效。華盛頓雖不以哈氏理論爲然，但藉口法國爲侵略者，美國無援助義務，乃發佈中立。

聯邦派當權時會與他國締結不少新條約，如與西班牙關於密士失必河航行權之協定，即其著者。照憲法之規定，「大總統商同上院與他國締訂條約」，但經此時實施經過，成爲異日定例爲，即大總統與他國爲條約之談判及締訂，事先並無須商請上院之同意，只俟條約訂結後，送請上院之批准耳。

法國大革命之風潮牽連日衆，歐洲各重要國家均已加入漩渦，惟有美國持局外中立。美國新英格蘭之船隻商人，正好藉此機會，向歐洲傾銷各種軍火及商品，交戰國認此行爲違犯中立，宣佈制止，英國當時實握海上霸權，於是與美國發生直接之衝突。美國屢次抗議無效，國會宣佈美國所欠英國戰前欠債，應停止交付作爲海上損失之賠償。哲斐生主張對英宣戰，聯邦派主張和平解決，於一七九四年華盛頓派吉約翰 (John Jay) 爲專使赴英辦理此項交涉，要求美國享受中立國之權利，得進行其非軍事的海外貿易。英國對此要求，允予接受，雙方爭執，乃告平息。

英美結約後，美國在法國所屬口岸之來往商船，屢遭法國過激派之搶劫，門羅被派赴法交涉，但門羅爲反聯邦派之親法主義者，意在使美國對英宣戰，以不忠職務被調回，法國則以美國不履行其同盟義務，反行助英，故備致指責。哈密頓此時則欲與英國海軍攜手，而擴張其領土，故對法態度，亦極強硬，一時情勢，驟趨嚴重。幸有約翰亞丹之巧爲運用，雙方讓步，而有一八〇〇年之美法協定之簽字，未致發生戰禍。

聯邦派之中立政策，雖稱成功，然困苦周旋，亦頗費艱難。一八〇三年拿破崙戰爭重起時，美國亦被牽入漩渦。美國立國方初，海陸軍力，尙未強固，又加物豐地博，易啓人垂涎，故當時所謂孤立之外交政策者，蓋美國欲排除歐



洲之牽擾，而苦不能之掙扎與呼聲也。華盛頓退職告別辭會一再申述美國對歐洲只可為商業之來往，不宜有政治之關係。約翰亞丹亦謂美國自開國以來即如賽球場之一足球，「為雙方之追踢物。彼主張美國為保持其獨立，應極力避免陷入不利之漩渦。」

#### 四 聯邦派之倒臺

一八〇〇年之大選，民主黨首領哲斐生獲得勝利，開美國歷史之新紀念。美國有史以來之大選，除一八六〇年林肯之當選外，當以此次之選舉為重要。聯邦派當權凡十有二年，其一切措施，殆完全代表商業家及資本家之利益。哲斐生領導農民階級，小商人及手工業者積極反抗，積十餘年之努力，遂能一朝成功，而建立美國第一次之政黨革命也。

哈密頓之國內酒品出產稅政策之施行，致引起一七九四年輝斯克叛亂，聯邦派以武力鎮壓，處置不免失當，因更與以民主黨之宣傳機會，於是反聯邦派之思想，乃日趨發展。外僑法與謀叛法之施行也，雖聯邦派之自身，對之亦多有表示不滿者。李文斯通在國會內攻擊此條例乃哥德人之野蠻精神。葛萊庭 (Gallatin) 稱此條例違犯言論自由之習慣法。哲斐生等康特克州及渥金尼亞州議定書之發佈，更引起各州之民主精神，此聯邦派不得不倒臺之又一因也。

一七九六年約翰亞丹繼華盛頓當選為大總統。亞丹誇張傲慢，頗遭人反感，又以其公開宣佈普通民衆無政治能力與知識，亦引起反對派之攻擊。此時聯邦派健將哈密頓因與亞丹私人氣味不投，反行辭職，暗中勾接閣員

以作反亞丹運動。哈密頓在職時之財政政策及貿易政策，亞丹並未會熱心擁護，其軍備擴張計畫，亦遭亞丹之反對。亞丹之清教徒色彩太重，且行動虛驕，尤為哈氏所厭惡。華盛頓執政時代軍人頗佔優勢，亞丹對之頗表不滿。華盛頓去職，聯邦派遂分為哈、亞兩派。當此時，哲斐生之共和黨遂乘機大肆活動，而獲得不少便宜。

一八〇〇年大選時，適歐洲戰事暫告平息之時。聯邦政府因擴充軍備，國用浩大，人民頗以稅重為苦。共和黨遂提出反軍備反戰征為號召，以攻擊聯邦派。彼等謂此時並無擴充軍備，準備戰征之必要，聯邦派之積極擴軍行動，蓋欲鎮壓國內異己者。同時以輕減人民担負之口號，頗合一時之心理，故能一舉獲勝也。

哲斐生對選舉奮鬥之結果，卒使共和黨完全佔領聯邦政府之行政及立法兩機關。司法部因非控制於選民，故聯邦派在馬協爾之領導下，仍能保持其在司法界之地位。哲氏當時宣佈此次選舉之勝利乃一七七六年革命精神之恢復，及革命工作之完成。聯邦派一向呼之為「野心的、暴躁的、少理性無秩序的粗人」者，今日已握得實際之統治權。共和黨當權後，其政治改革並不如其在野時所揭示政綱之急進與澈底。且因事實之需要，反步聯邦派之後塵，而從事聯邦政府權力之擴張。其實際之民治設施，不過僅將人民參政權之財產限制，稍為減低耳。各州對參政權之宗教限制亦相繼取消。

反之，聯邦派喪失其統治權後，即放棄其國家主權之理論，而採取各州主權之學說，主張限制聯邦政府權力之擴張，贊成各州對聯邦政府之法律有否決之權。一八一五年哈德府會議（Hartford Convention）時，聯邦派所持之主張，幾與昔日共和黨之渥金尼亞議定書之論點，如出一轍。哈德府會議係代新英格蘭商業階級之利

益者認共和黨之當選乃西部墾殖者與南部農民攜手之結果，對全國經濟均衡之形勢，實大有危害。共和黨當權時完成路易祥那之購買，成立新州加入聯邦。一八〇七年聯邦政府有封鎖律 (Embargo Act) 之頒行，聯邦派均認之爲違憲行爲，而大滋反對。

### 第三節 聯邦派之政治思想

聯邦派之政治思想乃對革命時期急進主義之反動。當革命時期噤若寒蟬之和平的保守派，此時漸趨抬頭，而獲得已失之勢力。革命運動之擁護者原不盡抱民主主義，此時乃復其原來面目，主張集權的貴族政治。即革命時期之急進主義者，此時因環境之需要，與壓迫，亦趨於保守化。革命後百業凌亂，諸事無序，一般領袖，目擊心傷，以爲此等罪惡，皆原於過度之民治精神，於是乃促成其反動思想之產生。

由革命主義到反動思想之變遷趨勢，於約翰亞丹之著作，最足代表。其早年之政府論 (Thoughts on Government) 頗具自由精神，贊成平民政府，擁護人權，主張年選制。彼稱英國之印花稅法爲違憲行爲，危及人民之基本權利，故人民有否決之權。但革命後，亞丹乃放棄其自然權利之政治哲學，而採取歷史學派之政治方法，注重實際問題之分析。杜葛特 (Turgot) 曾致書亞丹對美國制度加以批評。亞丹在其復書中稱美國制度之失敗，蓋因未將政府之一切權力，集中於最高之立法機關使然。彼並主張制衡原則之應用，及強有力政府之實現，反對無限制之民權政府，主張天然的貴族致治。彼自稱願領導美國民衆，恢復其清醒狀況，不使之受宣傳家如潘恩，哲

斐生者之繼續迷醉。聯邦派之重要思想家，當推亞丹、威爾遜及哈密頓三人，茲分述如次。

### 一 約翰亞丹(John Adams) (一七三五——一八一六)

(一)傳略——美國第二屆大總統約翰亞丹係農家子，一七三五年十月生於麻塞邱塞，波士頓屬之腦樹鄉(Brain tree)。一七五五年畢業於哈佛大學。畢業後任教席，並兼習法律。氏原期為牧師，最後決定操律師業。一七五八年開始執行業務。一七六一年聆歐蒂斯之法庭辯詞，大為感動，遂定革命大志。印花稅法頒行後，氏領導地方作反抗運動，先後受其影響者，達四十餘城。一七六五年出版所著之法義叢論(Essay on Canon and Feudal Law)，一七六八年移律師事務所於波士頓，適當時有民衆毆擊英國兵士事，氏代為民衆辯護，聲名大著。一七七〇年當選為麻州省議員。從此氏事實上成爲人民之法律顧問，從事獨立活動。一七七三年波士頓之毀茶事件，氏會親爲指揮。次年代表麻塞邱塞出席費城之第一次大陸會議，此時彼曾有論文多種先後刊行，極力主張殖民地之權利。在會議席上極力主張殖民地武裝防衛之必要，氏首先提議舉華盛頓爲革命軍總司令。邦聯國會成立時，氏當選爲代表，並兼軍事廳主席。一七七八年被派赴法，辦理外交。一七七九年任美國外交使與英國締訂和約及商約。一七八一年任美國駐荷蘭公使。氏著有美國憲法之衛護，於一七八八年出版。次年華盛頓當選爲大總統，氏任副總統，爲聯邦派之要角。一七九二年復當選爲副總統。一七九六年當選爲大總統。一八〇〇年氏仍爲聯邦派之大選候選人，與共和黨之斐生相競爭，結果落選，當即退野修養。一八二五年氏躬見其子葵西(John Quincy Adams)就美國大總統職。次年七月四日與其政敵斐生同時逝世。

(二)思想——氏早年之政治哲學係脫胎於郝靈敦、密爾東、洛克及孟德斯鳩。於共和政體曾爲切實之探討，其結論爲「無限制之民權政治，將成爲殘暴不公之專制政府」，蓋以爲多數者常蔑視少數者之意見，易趨極端，而形成浮動騷亂之局面。但同時氏主張人民爲最後主權者，惟人民行使此項主權時，須受相當之限制與約束。彼對哲斐生及法國革命時之民治精神，不表贊同，以爲直接民主制，事實上不能實現，理論上亦不應實現。氏反對「一天之生民，一律平等」之說，以爲世上之人在秉賦上，知能上，德業上，決無完全相同者，門第，財產，教育，實造成天然之貴族階級，人民在政治上之權力，應以其財力，智能，德性爲標準。氏傾向王權政治及世襲貴族，官吏宜終身職，不當常更換。富裕之士，應管理政府，普通人民，不足信託。

氏以爲「愛權力」、「喜尊貴」乃人類之天性，「顯達慾」、「領袖慾」及「風頭慾」乃人類行爲之推動機。國家政策在引導此等慾望，向正當方向求發展，不應消毀或阻止此等慾望。政府應利用此等熱慾，使各階級相互牽制，而建立有滿足此等慾望之機會之貴族政治。氏贊成制衡原理之應用，以爲混合政體爲最安全，最單簡之政府，乃最惡劣之政府。羣衆受節束，則無暴戾恣睢之虞，貴族受牽制，期收入盡其才之效，行政元首，亦應受節制，以防其專暴。

氏之政治思想仍未完全脫離殖民地時代政教不分之色彩，以爲此等制衡的政治，乃係「順帝之則」而產生。每種政體，無論其爲善爲惡，乃上帝對人類之有意的賞罰，事非偶然。專制政治爲殘忍乖戾之表現，自由政治爲公平正直之表現。彼對法國革命認爲係違犯教義，不表同情。氏以爲政治者乃「神權之科學」，自信此爲政治學

之真正要素。

爲防止過分民治主義之發生，氏極力主張制衡原理之政治制度，以爲行政部，上議院，及下議院乃君主制，貴族制民主制精神之代表。使此三種原素相互牽制，則全國各階級之利害，得趨於調濟。卽自由之意義，氏以爲亦只有在此等政體下，方有實現之可能。英國之憲法在氏之眼光中認爲係君主，貴族，及民主三種政體相互調和之混合物，價值至高，爲人類在政治上之最大貢獻。美國之制衡制度，氏以爲不僅使全國各階級之利害得以調濟，且立法之草率，民權之暴張，亦均有合適之防範。氏之基本觀念，以爲謀國家之興盛，在政治上必須建樹強固之行政部，同時兼具貴族制，民主制之要素。各階級須有力保護其自身利益，但同時各階級之權力，須受限制，以防止其濫權而害及他人。

哲斐生派目氏爲君權主義者，而哈密頓則認氏爲聯邦派之叛將；蓋前者以南部農民之利益爲利益，後者爲北部資本家之代表，而氏持調和主義，以爲商民及農人之利益，均應顧及，彼此當相互牽制，不應爲偏畸之發展。此等主張雖自有其立場，然跡近模稜，故有雙方不討好之結果。

亞丹氏早年之著述及主張注意於事體之實際之討論，先則研究英國與殖民地之關係，繼則主張成立獨立之聯邦，後則草訂省憲計劃。此後氏致力於政治理論之發揮，以爲省憲之辯護。英人漢萊士（Hale）法人杜克德（Turpot）之急進主張，氏在理論之立場，曾努力反駁。富蘭克林，潘恩等主張一院制，氏亦發表反對之理論。此時也，氏對聯邦憲法作大體之擁護，惟對上議院之享受行政權頗致批評，卽對當時之一主權分有一說，亦頗滋疑竇。

氏雖爲聯邦派，然對各州政治，亦頗注意，不似哈密頓之極端集權也。混合的政體，有限的民權，及制衡的實施，蓋爲亞丹氏政治思想之三大鼎足耳。

二 詹姆斯威爾遜 (James Wilson) (1742—1798)

(一) 傳略——威爾遜氏爲美國獨立宣言簽字人之一，於一七四二年九月生於蘇格蘭之聖安渚 (St. Andrews) 受教育於蘇格蘭，一七六六年移入美洲，任費城 (Philadelphia) 高等學堂教習，同時從狄根生習法律，一七七四年任本薛文尼亞州議員。次年充代表出席大陸會議，極力主張殖民地之武力抵抗及宣佈獨立。一七七九年至一七八三年間任駐法總參贊，制憲會議之出席代表。聯邦政府成立後，任美國第一任之首席法官。一七九〇年任本薛文尼亞大學法律教授。一七九八年八月逝世。著有美國憲法釋義。

(二) 思想——威爾遜之法律知識既爲深邃，政治判斷，又極正確，對聯邦政體，更有廣博深切之研究，制憲席上，對美國新聯邦政制之促成，與有極大幫助。最高法院成立後，將死的文憲爲活的應用，亦端賴氏力。在威氏之法律講演中，對聯邦政府爲有系統之廣博觀察。氏來自國外，非土著之比，少地方偏見，故富有國權觀念，而少州權主張。當哈密頓積極於聯邦政府權力之擴張也，致惹起各方之反抗，在馬協爾及氏所主持之最高法院解釋下，國家政府之職權，因之擴張。氏之理論在當時爲極度之超越時代者，同時之思想家實遠所不及。

威氏相信國家主義及民治主義。其反對派雖攻擊氏之貴族傾向太重，然實際言之，其信擁民治主義在聯邦派中爲第一人。氏謂「聯邦寶塔欲其崇高，爲欲其極峯之高也，必謀其基礎之廣。」又謂「不得人民信仰之政府，

必不能存在。一氏主張有精力有權威之政府，但此精力與權力，必須匯自最後淵源之人民，氏主張大總統及上下兩院議員，應由民選。威氏雖主張強有力之聯邦政府，但反對國家政府，摧害州權之行動，州政府雖為國家政府之從屬，但在其職責範圍內，仍為獨立主權者。氏以為聯邦國家者，乃指由各州人民組成之新集合體而言，非僅包容獨立各州之混合物。氏以為國家政府與州政府職務之劃分及事權之管轄，應在憲法上為詳切之規定，並訂立統一廣博之法律，使二者之間無缺陷與衝突。

威爾遜為美國最早之憲法教授，在憲法施行後，於客觀的地位，對美國憲法為有系統之分析者，氏為第一人。威氏之政治哲學，與當時流行之觀念，不無出入。彼承認社會基礎建築於「同意」或「契約」之上，但否認此等社會為人為之創造。氏之意見與亞里斯多德相同，以為人類乃一政治動物，一國家為適應人類天性自然生成之產物。威氏以為潘恩之主張，認「國家為不可避免的罪惡，政府職權愈小愈好，一無完善基礎，不能成立。氏以為國家乃具有道德之人格，在契約造成之新制度下，人類之成就較大，其自由與權利，因而增加，並不減少。國家主權在於人民全體，當爭執發生，多數之意見，為主權之代表。此項主權並不必由人民直接行動之，得委諸代表，但人民有隨時更換其代表之權。威氏對「國家」與「政府」為明確之區別，以為政府乃執行國家職務之經理處，國家如認為有必要時，對政府組織，得重行更張。氏反對白烈克士同之法律觀念，否認法律為有權勢者之制定物，主張法律乃適應服從法律者之要求，在其同意下成立之公約。

威氏認聯邦憲法並非各州間之契約，乃全體人民建立之最高法律。此等主張為異日威白斯妥所引用，以反



駁客利鴻之州權說。氏主張聯邦政府享有一固有權「與一委託權」，凡普遍國家應有之權力，超越於州權之外者均屬於聯邦政府。「隱含權」之執行，亦為彼所提倡。彼以為當聯邦政府成立後，各州即喪失其主權之地位，最高法院強制各州執行聯邦政府之法律，並非剝奪各州主權。威氏主張司法機關與立法機關，立於同等之地位，故確認最高法院有宣佈「違憲」之權。

### 三 亞歷山大哈密頓 (Alexander Hamilton) (1757—1804)

(一) 傳略——哈密頓氏於一七五七年一月生於西印度羣島之乃威斯島(Nevis)，其父為蘇格蘭商人。氏幼時喜文學，曾服務商界。一七七二年赴紐約入皇家學院(King's College)肄業。一七七四年在紐約作公眾演說，解釋自由，大得稱贊，並刊著有不少為公共問題之宣傳小冊，亦極有影響。氏當時僅十八歲耳。

氏致力於軍事學，頗具成績。一七七六年任砲兵隊長，長島(Long Island)白原(White Plains)諸役，會奏奇功。華盛頓升氏任副將，獲得華盛頓之特別信任，調任秘書。一七八一年辭軍職，嗜喜研究國家之財政問題。次年被選為邦聯國會議員。任職一年，旋即辭去，赴紐約開始法律之實習。一七八六年當選紐約省議會議員。次年充紐約省代表出席費城之制憲大會，對聯邦憲法之產生，與有極大助力。一七八九年任美國第一任之財政總長，對國家財政，為各項大改革。對華盛頓之施政方針，多所參贊。一七九六年亞丹任大總統，以意見不投，辭財政總長職。一八〇四年七月因鬱抑致病逝世。

(二) 思想——哈氏為聯邦派中之極端集權主義及國權主義者。其政治思想，民治之精神少，貴族之色彩重。

氏爲實際之政治家，重經驗，輕理論。氏謂憲法之爲物，乃依國家實際情況，過去經驗而產生之根本大法，並非好高騖遠，不切實際之學理推論。彼對法國之大革命並不表示同情，目之爲「狂惑政治」。氏之功利主義，係原於休穆，其國家及政府觀念，則舍洛克而從浩布思。就大體而論，氏主張經濟爲主，政治爲副。彼之觀點，不同於重農學派之主張，以工商業爲較重要，代表資本家之利益，贊成完成實業革命。

聯邦憲法之採行也，氏之助力甚大。新政府成立後，在其積極活動下，聯邦政府之權力，因之擴張，而奠國家鞏固之基。彼主張樹強有力之政府，以爲人類天性是惡劣的，非有強力以統制之，則必入於騷亂無序之自然狀態。爲維持社會秩序，保障人民安寧，強大政府實所必需。氏以爲無力的政府與無序的社會，係異名同實之物，惟有在強固之威權下，始有自由之可言。彼以爲「精強之政府即爲美滿之政府」。

哈氏爲外籍，少地方偏見，主張強大之國家政府；在制憲會議席上，氏稱聯邦政府之根本失敗，在於權力薄弱，應澈底更張，建設強固之新政府，並主張此新政府握有完全主權。氏反對州權論者，認聯邦憲法爲管轄全境之最高法，並非各州間締訂之條約。彼認新成立之制度，並非強固「邦聯」，乃聯合的新共和國，非各州之混集物，乃由各州造成之新產品，不能分解。聯邦政府如有不當行動，只有全體人民有糾正之權力。氏贊成司法部之獨立，但認立法部與行政部之工作有密切關係，相互依附，故不主張彼此牽制，使政府活動陷於遲頓。

哈氏對政府之影響，在其實際政策，非其政治理論。但其實際政策，亦具有其理論基礎。彼以爲中央政府之重大效用，在維持憲法，增進人民福利，鞏固國家團結。美國之經濟軍事基礎，經氏奠定，爲異日領土擴張之張本，其理

論無非着眼於國家福利之增進。氏主張領導革命之領袖，應繼續領導新政府。彼反對「天視民視，天聽民聽」之說，認羣衆不足信賴。羣衆須有人領導與管理，故主張羣衆應以領袖之意見爲意見。彼雖接受當時流行之自然權利及社會契約說，但重國家輕個人。以爲個人之權利，不能脫離國家而獨立，各個人間之利益，亦彼此結合，不能分離，只有在團體之利益下，始有個人利益。彼自稱爲政治秩序社會安定而奮鬥，反對無政府狀態。氏以爲爲保障資產階級之經濟利益計，政府應爲有能力者之財富階級所管理。哈氏之思想受英國政治制度之影響頗重，認秩序重於自由，保障個人自由應以維持社會秩序爲目的。氏以爲保障自由之惟一方法，在有精明強健之中央政府，且此政府須掌握於財力智力兼備之人之手。其目的在建樹富人政治，認平民政治爲騷動不安之源。

哈氏對英國之商業階級頗多瓜葛，對英國商業發達之情形，亦甚明瞭，其施政方針，蓋欲循英國之經驗，使美遵同一方向，以圖發展也。認國家應注意於商業之發展，爲商業之發展，須有強大之海軍。氏代表資產階級之利益，認公債政策足以增進工商事業之活動，及提高人民之購買力，對國家利益極有裨益。彼反對各州有反決聯邦政府立法案之權。在其所提出之「隱含權」之主張下，聯邦國會之權力，爲之擴張甚大。

## 第六章 共和黨當權時代之理論

### 第一節 本時代之一般性質

自一八〇一年至一八二五年爲共和黨當權時代。因此時期之大總統哲斐生、馬迭生及門羅均爲渥州人，故又稱「渥金尼亞朝」。聯邦派因反對對英作戰及哈德府會議之失敗，一八一二年後事實上已無形消滅。一八二〇年門羅復當選爲大總統，僅一票之反對，共和黨獨盛一時，莫或與競，歷史上稱之爲「好感時期」(Era of Good Feeling)。然事實上該黨內部情形複雜，實有不少「惡感」存在，不過各派未公開衝突致起分裂而已。一八二四年下議院選葵西亞丹爲大總統，乃共和黨分裂之開始。一八二八年新社會政治勢力日趨澎漲，甲克生(Jackson)領導之民主黨乃一躍而獲勝利。

在此時期實業之發展，國勢之擴張，均有長足進步。憲法上之新發展，及外交上之重要政策，亦多在此時期定其基礎。在一八〇一年極力主張州權之共和黨於一八一五年已變爲國權論者。哲斐生當選後致國會之文牒，主張削減中央政府之權力，而維持各州之州權。一八一五年門羅致國會之文牒，則薦議擴充國家之海陸軍，設立軍事學校，保護工商事業，改良水陸交通及組織國立大學。至一八二八年地方主義復見抬頭，對共和黨之國權政策，

發生反感，州權論者之勢力，遂勃然興起。

哲斐生就職後，在行政上有不少之重大改革，總統府之設備佈置，力求儉樸簡單，辦公手續不拘形式儀節，官吏生活力求平民化，一掃聯邦派當權時之貴族浪奢習氣，總之，哲斐生之當選，實平民主義之勝利。哲氏盡力縮減海陸軍備，以輕人民担負，並廢止內地國產稅法。惟聯邦派之公債積金政策及國家銀行政策仍繼續維持。

在聯邦派之心目中，以哲斐生之當選，無異對其辛勞艱難建立之政府，作完全之摧壞，以哲氏之設施均含有危險成分。新英格蘭之牧師以無政府派及邪教徒目之。哲氏為獲得人民之擁護計，在其就職詞中稱「吾人曾被人以各種徽號，但吾人在精神上皆為共和黨，皆為聯邦派。」彼為減少聯邦派之反對及建樹共和黨在北部之勢力計，曾一再表示，對聯邦派時代之設施將不為劇烈更張。馬迭生本具有濃厚的聯邦派色彩，然哲氏卒拉為共和黨人。葛萊庭（Gallatin）之財政計劃與哈密頓無大區別，然哲氏任之為財政總長，哲氏就職時宣佈保持聯邦政府在憲法上之全部權力，實為安內攘外之要策，各州政府之權力，並未依照哲氏之理論而行增加。

共和黨一向以政府權力之擴大為危險，但當其奪得政權後，反以政府權力之擴大為便利安全。共和黨當權時毅然辦就路馬祥那之領土購買，其範圍實遠超出哈密頓所謂之一隱含權。一經濟封鎖之施行也，涉及人民之自由甚重，聯邦派不會行使之大權，而共和黨反斷然行之。州權論不久亦為共和黨所放棄。一八二三年馬迭生謂「國家人口，國家領土及富源較前均增加一倍，而國外情形又非昔比，故共和黨對昔日之政綱，不能不有所變遷也。」

政治之民主化及特殊權利之廢除，原爲哲氏之重要標榜。州權之維持與擴充及地方自治之實施，乃完成此項目的之實際計劃。但是當共和黨握得政權後，國家政府趨於民主化之時，哲氏認爲在國家政府民主領袖領導下以增進人民利益，各州州權實無擴大之必要。在哲氏之領導下，北部之小商人，中產階級及南部之富農階級與州權主義者，聯爲一體，以增厚共和黨之勢力。前者擁護國家民主主義而反對州權主義，但二者之利益發生爭執時，哲斐生之政策，實取國家民主主義而舍州權論。

共和黨雖高唱民主主義，以博得人民之擁護，然其實際設施，日現貴族政治之傾向。「天賦人權，一律平等」原爲哲氏所主張，但當權後之共和黨則相信天然的貴族之存在，並認此天然貴族應爲統治者。共和黨人雖承認政府基礎建築於人民同意之上，但人民須選舉有訓練有經驗之人員以推行政務，此等合宜之官吏，須本其全力，爲人民福利而努力。聯邦派時代係代表商人利益，英國式的貴族政治，共和黨時代係代地主利益爲美國派之貴族政治。哲斐生之民主主義對參政權之財產限制，並未廢止，聯邦派時代之政策並未爲根本之變革，亦未曾建立新計劃，使選民有直接參加政治之機會。一切政治活動亦只操縱於少數領袖之手，即大總統候選人之決定，亦僅由國會及閣員中之少數領袖裁決之，人民並無參加意見之機會。

華盛頓之政策，在消滅黨派之爭，故會努力於聯合內閣之維持，然哲斐生終以政見不行而去職，聯邦政府遂操縱於聯邦派之手。哲斐生當選後，以爲彼乃國內多數者之代表，故主張共和黨在政府中之位置，亦應佔多數，然畢竟限於事實，彼對聯邦派之官吏，並無大批更動。聯邦政府之位置並未依照政黨之勢力爲比例之分配，惟在各

州政黨組織及黨團活動則頗為發達。在南部各州殖民地時代之政治傳統精神，存在較久，故縉紳界之社會聲望與地位，即足為攫奪政權之工具，故黨團活動較北部為稍差。至北部各州黨派之競爭，在政治活動中，一向佔重要之地位，官廳之位置分配，係以派別勢力為比例。加以都市發達之結果，社會情形日趨複雜，僅憑社會聲望，不足為獲得政權之有力工具，故從事政治活動之小組織及俱樂部，遂如雨後春筍，頓呈活躍。其中最著者即紐約之潭門堂 (Tammany Hall)，終日舉行酒宴娛樂，以為拉攏之助。此種新活動方式，在以獲勝後地位給與為報酬，打破昔日僅以任用親戚朋友之個人關係，以行論功行賞之新分贓制。其時效力大著，直延至今日，此風尙熾。先則此活動僅在地方範圍，繼則擴大為全國的活動，甲克生之當選，實此精神之勝利表現。

政黨精神及組織發達之結果，致使對大總統之選舉方式，在憲法上不能不有所修正。就憲法之原來規定，係為大總統選舉員在選票中選舉二人為大總統，並不註明孰為正總統孰為副總統。開票結果，得多數選票者為大總統，次多數者為副總統。若此二人票數相同時，則由國會下議院決定其中一人為正總統。一八〇〇年之選舉結果，聯邦派之布爾 (Burr) 及共和黨之哲斐生得票相等，經下議院決定哲斐生為大總統。由此次選舉之經驗，國會乃提出憲法上之第十二條修正案，規定大總統選舉員在選舉票中須明白註明，孰為正總統孰為副總統，此項修正案於一八〇四年經各州批准發生效力。

總統選舉員之產生方式，各地並不一致，或由各州議會指定，或係分區推出，或經選民選舉。然實際情形則完全操縱於國會當權黨之黨團之掌握。共和黨當權期間各大總統之當選也，無不由國會黨團為之操縱。自一八一

三年至一八二二年間，一般選民對此實施頗表不滿，要求國會對憲法加以修正，規定大總統選舉員須由選民直接選舉之。此項要求國會雖未採行，然一八二四年甲克生之當選，實賴異軍突起之下層勢力，國會黨團操縱之形勢，乃從此打破。甲克生當權時雖有大總統由選民直接選舉之提議，然卒未通過。惟因各政黨本身組織之逐趨民主化，大總統選舉團已失其重要性矣。

## 第二節 本時代之重要政况

### 一 最高法院之憲法解釋

司法至高之思想在美國政治發展上，實佔重要地位；蓋司法部以此而成爲憲法之衛護者，凡各州立法及國家立法與憲法違犯者，彼均有宣佈無效之權。其理論基礎以爲成文憲法爲國家之根本大法，其效力高於一切普通法。立法部祇能行使其憲法上給與之權力。司法部爲憲法之監護者，故有權反決立法機關違犯憲法之法律。美國司法至高思想之成立，實有其歷史背景。當殖民地時代自然權利說極爲流行，認自然法爲不能更變之最高法。英國法學家白烈克士同主張「國會至高」並不爲殖民地人民所歡迎。當時威爾遜謂「國會之行動毫無疑義的，須受自然法之限制。」美國人當時認爲只有自然法乃是眞實法，乃是最高法，國會之立法不應違犯自然法。

英國當內戰時代 (Civil War Period) 國會黨之法學領袖寇克 (Coke) 主張普通法高於國會及英皇，並以爲法官爲此最高法之監護人。此等觀念在殖民地時代頗爲流行。歐蒂斯會主張法官之天責在監護國家之



根本法及社會之最高法。當革命時期及邦聯政府時代，各州政府之法官及律師在許多案件中均執行監護根本大法之職責。本薛文尼亞及浮茫兩州會特設「監察部」以監察各機關之行政，並保障憲法之實行。紐約省議會規定設置「檢校院」(Council of Revision)，其職務在衛護憲法之真精神，如對議會之立法認為違犯憲法時得駁交復議。革命後之意見對司法部應否有宣佈違憲之權，分贊成與反對兩派，爭執頗烈。但一七八九年聯邦派通過之司法條例，對司法部宣佈「違憲」之權，終予承認。

聯邦法院之地位於新政府初成立時並不甚重要，總裁判官吉約翰以司法部微弱無力，不足與他部抗衡，將失司法之尊嚴，因憤而辭職。司法總長阮道夫亦稱欲調濟政府各部之衝突，應提高司法界之地位。一七八九年及一八〇〇年間雖經最高法院判決若干案件，確定最高法院有否定聯邦議會及各州議會違犯憲法之各項立法之權，然其態度怯弱，僅出於「希望」一似應「口吻」，未敢為斷然之「肯定」措辭。

馬協爾任聯邦法院總裁判官後，始毅然為明白之宣佈，確定立法司法行政三足鼎立之關係，及司法部宣佈「違憲」之權力。馬氏謂憲法乃由人民製成之最高法，將國家權力分配於政府各部，立法部自須受憲法之限制。立法部之立法如與憲法相反時，即不能成為法律案。司法部之天責在衛護憲法，裁決此項衝突，及解釋法律之意義。馬協爾並堅持司法部應控制立法部之主張。此項理論各州法院均極歡迎，而各州議會則表示反對，甚有對接受此項理論之法官而提出彈劾者。哲斐生派對此主義會為熱烈之反對，因立法部為人民之代表，故司法部不應影響立法部。哲氏以為政府各部應直接對人民負責，司法部不應享受此鉅大權力，致危及政府之根本。馬協爾則

謂如使共和黨之主張獲得勝利，則國家政府必將恢復其邦聯時期之鬆弛狀態也。

在馬協爾任內，彼曾裁決極多之案件，以擴張聯邦政府之職權，同時並提高聯邦法院之地位。在傅來齊控派克（Fletcher v. Peck）一案之判詞，喬治亞州議會之立法案因違憲而宣佈無效，並明白指出，喬治亞為組成聯邦之一員，州議會並非主權者，應受聯邦憲法之限制。一八一六年馬丁控杭姓租戶（Martin v. Hunter's Lessee）一案，最高法院決定凡各州法律有關國家憲法，法律，或條約者，得上訴於聯邦法院，最高法院有受理之權。同年對打鐵毛斯大學一案（Dartmouth College Case），決定牛亨夏議會無權改變個人財產契約之權。此案明定立法機關不得非法改移私人財產契約，使人民之財產權獲得安全保障，其效力所及，至為重大。一八一九年在麥克可樓控麥利倫得（McCulloch v. Maryland）一案，馬協爾宣佈在「隱含權」之意義聯邦國會有權發給銀行營業許可狀。因此項判例，聯邦政府之權力，擴張不少。一八二一年在克恨時控渥金尼亞（Cohens v. Virginia）一案，馬氏謂聯邦政府之權力，雖受憲法限制，但在此有限之範圍內，却為絕對之主權者。國家憲法，條約，及法律之意義如何，惟有最高法院有解釋之權。一八二四年馬氏謂憲法規定聯邦國會有統制商業之權，但所謂商業者乃「彼此交通」之意，非僅止貨物收授而言。由此判決，於是舉凡電報電話郵政及其運輸交通等事業，無不一一入於聯邦政府之管轄。一八二八年在美利堅保險公司控康特爾（American Insurance Company v. Canter）一案之判詞中，馬氏謂聯邦憲法既明白規定聯邦國會有一「宣戰」及「締約」之權，則聯邦政府自然握有獲得新領土之權，蓋戰爭及締約之結果，均足有新領土獲得之可能也。此項解釋對美國領土之擴張及

帝國主義之發生，實有不少影響。

共和黨對馬協爾之措置，雖屢示不滿，然馬氏並不因之有所顧忌而作畏縮不前之判決，蓋彼自有其立場，故積極於其主張之實現而努力也。馬氏之主張在政治上則贊成建樹強固之中央政府，加緊聯邦組織之團結，確定司法至尊之制度；在經濟上主張私人財產權之積極保護，及聯邦政府對商務之擴大統制；在外交上則擁護領土擴張政策及帝國主義之計劃。一八三〇年法國大政治家陶庫威（Alexis de Tocqueville）到美遊歷，對美國司法至尊之制度，備至稱頌，謂「美國之和平繁華，以及聯邦之存在，幾完全掌於七個聯邦法官之手。如無此等法官，美國憲法將成死具文矣。」馬氏之努力結果建立司法至尊制度之基礎，實為對美國政治之最大貢獻。

## 二 對外政策之概要舉述

哲斐生就職後，對美國領土西進之擴張，甚為注意。關於西部墾殖事業亦力謀改進。一七八四年彼訂立西部邊境政府法令，以定西進之基。其中要旨復經著名之一七八七年大法令一一採納，作為美國領土擴張及邊疆政府之基本政策，直延至一八九八年美西（班牙）戰爭止，迄無變更。國際情勢，變幻無常，美國自身，日趨富強，故在外交上遂起西進之雄心。

一七九五年至一八〇〇年美國之外交政策，注意於密士失必河口之三角洲之獲得。哲斐生曾宣佈任何國霸佔該河河口，即為美國之敵國。當時西班牙佔有密士失必河，美國農民進海之天然出路，不特為之阻塞，而西班牙反懲動美國西部農民，脫離美國而自立，企圖置於其卵翼之下，以杜美國西進之路。法國則思聯美藉以獲回失

於西班牙之土地。法國要人塔列蘭 (Talleyrand) 之至美，實負有此項重大使命。一七九七年塔氏定有新殖民  
地計劃，第一步在恢復路易祥那，拿破崙海上新帝國之迷夢，即由此而來也。塔氏巧爲運用，於一八〇〇年竟得  
西班牙秘密退還路易祥那。一八〇二年密士必河復被封鎖，西部農民要求哲斐生用馬克維尼之縱橫外交以  
謀致勝。哲斐生發覺路易祥那已爲法國復有，乃派門羅赴巴黎，協助李文斯通辦理新奧林島之購買。哲斐生爲防止  
法國向美洲之發展而完成其西進政策，竟至於願與其一向反對者之英帝國締結同盟，以資抵禦。適其時拿破崙  
有難於近東事件，征服沙頭渡門溝 (Santo Domingo) 又遭失敗，遂不得不放棄其在美洲之野心。拿破崙以爲  
在商業上美國終爲英國之敵，故願利美以害英，彼復因國內財政之困難，故有出讓路易祥那之音。門羅、李文斯通，  
向本國請訓，哲斐生先則猶豫，以爲超出憲法權力之外，有意先謀修正憲法，後以機會不可錯過，乃斷然完成此項  
購買。從此美國一向以密士必河爲其天然國界之觀念完全打破，而代以直抵太平洋岸之野心矣。

當時對路易祥那之購買反對者頗衆。皮克林 (Pickens) 謂此項舉動須徵得各州之同意，總統不應悍然  
出此。葛爾氏伍德 (Griswold) 謂至少亦應由下議院決定之。約翰阮道夫以爲使國家領土如此擴張，將危及共和  
政治之根本，因民治政體只適宜於幅員較小之國家。新英格蘭之商業界，認爲此項領土之購買，將使東部有財力  
有能力之住民，向西移殖，必使本部有人力財力均感不足之虞。有人以爲幅員日廣，各地之利害必益趨不一致，則  
國家之統一，必不易保持。

路易祥那獲得後，進一步有奪得福老林達之必要。美國人民流入西福老林達者日衆，一八一〇年曾自行集

會組織獨立政府，要求美總統馬迭生置於保護之下。美國竟不顧西班牙之抗議，認此地屬於路易祥那購買之範圍。當英國躍躍欲奪得福老林達之時，馬迭生遂宣佈其外交政策謂美國決不能坐視與美國關係至切之隣壤，由西班牙轉入他國之手。適值福老林達島海盜日熾，印第安人復對美人屢為擾劫，美國政府乃對西班牙提出照會，謂除非西班牙對福老林達島之安全有切實保障外，應將該島割讓於美國。

當一八〇三年購買路易祥那之際，哲斐生並未以韃克塞斯（Texas）在其範圍之內，但因美國人民向韃克塞斯移殖之猛增，遂頓生貪念，擬將韃克塞斯強詞劃入路易祥那購買之範圍。馬迭生及門羅執政時代為密士失必可問題，外交上發生不少爭執。至一八一九年美國因外交政策之巧為運用，卒獲韃克塞斯，福老林達為己有。

除領土擴張外，美國於拿破崙戰爭時，對歐洲之外交政策，亦為重要。歐洲和平維持未久，英法兩國之敵對行為於一八〇三年復為開動，美國海上商人為獲利起見，不惜供給交戰國之軍需物品。英國對此提出抗議，反對美國在中立旗幟掩護之下，與法國及其殖民地為違禁之商品交易。抗議無效，英國對此項違犯國際公法之船隻，至出於搜捕行為。英國握海上霸權，法國稱雄陸上，故美國此種行為，與法國利益無甚衝突。美國在海上之貿易既發生阻礙，其資本多集中於工廠之建立，故新英格蘭之實業，反行發展。哲斐生向認農業為立國之本，與聯邦派之純粹代表商人利益者不同。彼不願為商人之利益而遽行對英國開戰，故對英國之押船行動，僅以和平慎重之政策處之。當時彼只承認抵制英貨為最利武器。哲斐生頗具有國際法之知識，認和平狀況應為國際常態，主張中立權及商業自由，反對戰爭，主張國際合作，此乃哲氏對英和平政策之理論基礎。

美國海軍水手之待遇，較英國者爲豐越，故英國水手多有轉入美國籍，至美國輪隻服務者，英國一時頓感輪隻工人及水手之缺乏，乃根據其國法，宣佈英人雖入他國國籍，仍不能脫離本籍，對本國仍有服役軍務，遵守國法之義務，故至於至美國輪隻，常搜尋此項人員。美國則以彼等本爲美產，原非英民以相抵賴，蓋兩國同種同文，不易分辨，遂生爭執之端。同時因經濟絕交政策之實行，美國之農商兩界均蒙不利，而致怨聲。馬迭生當選後，迫於情勢，不能不對哲斐生之和平政策，有所變更。當時爲國家主義所驅使之主戰派，一時頓覺活躍，想一戰獲勝，以揚本國之威望，而摧歐洲之氣餒。惟美國究當加入英方抑當加入法方，頗多爭論。西部人民以英國之協助印第安人而故爲滋擾，對英頗具惡感，又因痛恨英人在皮毛業之競爭抵制，仇視益深，故極力主張對英宣戰。此派之代言者爲克來（BENTLY CLAY）氏。於一八一〇年彼致書國會上議院，謂「一舉而征服坎拿大，爲吾人之天職。且吾確信以康特克一省之民團軍，足以佔上坎拿大而有餘也。」新英格蘭之商業階級雖反對經濟絕交之和平政策，但因商業之債務關係及金融牽連反對對英宣戰。客利鴻當時年少氣盛，曾主張向英法兩國一齊宣戰。共和黨畢竟爲西部農民之代表，故不顧商業階級之反對，英美二次戰爭因以爆發。

英美戰爭於一八一二年開始後，英國之銀行界及資本家以連年作戰之故，極感擔負之重，故積極主張向美媾和，自一八一四年開始和議進行，至次年乃有英美和約之締訂，使戰事告一結束。此次之和約對英美之真實爭端，實際並無若何解決，然美國因此戰爭之結果，建起強固海軍，國基因之益固。故美國稱此次戰征爲第二次之革命，使美國獲得真正之獨立。此次戰爭後，聯邦派之親英態度，共和黨之祖法政策，均成過去，一般政治領袖，遂不以

保持大西洋沿岸之地位爲滿足。一八一五年後美國之外交政策，即改採積極西進主義。

美國一戰而擺脫歐洲壓束，乃進而問鼎於南美各邦。美國商業日趨發達，在南美各新興小國之經濟利益，已形重要。若使此等國家重入於西班牙之管轄，美國必蒙不利。美國爲消除歐洲在美洲之勢力，以便稱雄於新大陸，計自以與弱國毗連爲安全。哲斐生之政治哲學，以政府之基礎建築於被治者之同意上，革命正當論爲所主張。故對南美各地之獨立運動，甚表同情。委內瑞拉 (Venezuela) 宣佈獨立時，馬迭生 卽有立予承認之表示。一八二二年門羅 竟不顧歐洲正統主義之呼聲，而斷然承認南美新興之各共和國。於次年並宣佈其著名之「門羅主義」，謂「自由獨立之美洲大陸，應維持其原狀與獨立，歐洲強國將來不得作改爲其殖民地之企圖。」並謂「歐美之政治制度，根本不同，故歐洲對美洲政治，不得有所干涉，且不應將歐洲之政治制度，介紹於美洲。」當時如克萊及鮑爾渥 (Simon Bolivar) 等雖曾提議依據門羅主義聯合拉丁南美組織大美洲聯盟，由美國領導之，然因慮及國際之嫉忌與衝突，終未公然出之。

門羅主義原爲防止歐洲向美擴張之防衛政策，然至一八二五年時美國竟向法國提出警告，謂美國根據其門羅主義決不容古巴 (Cuba) 或巴頭壘溝 (Porto Rico) 由西班牙移入任何歐洲強國之管轄。此後美國會根據門羅主義對南美爲屢次之干涉，於是原來之防衛政策，乃變爲攻取主義矣。對拉丁南美之勢力與利益，遂謀擴張；同時南美各邦特門羅主義以爲保護者，對之反生長懼之心理。

### 三 國家主義地方主義之發展

共和黨當權時代，美國除領土有廣大之擴張外，在政治上經濟上亦有長足之擴展。領土則伸過密士失必河，農業及工業亦蒸蒸日上，飛騰猛進，由國會之立法及法院之解釋聯邦政府之職權，為驚人之擴張。因此等之重要發展，社會情況為之大變，故引起不少政治上之新問題，成為美國立國數十年後之歷史上大爭執。州權問題，保障問題，領土法令，及地方衝突，乃此新問題之較著者。共和黨登台後，即逐漸放棄其州權理論，而採國家主義者之態度，此種趨勢自一八一五年後尤為顯著。蓋斯年前美國以國力尚弱，因歐洲之影響，不能不努力於外交上之應付。一八一五年後對外問題，稍趨緩和，乃注意內政之發展。新起之輩，自信頗深，所望亦奢，故勇猛直前，對國家前途，謀有所改造，於是對聯邦政府之集權政策，不復如昔日之懷疑與敵視。共和黨向以強大之海陸軍為對自由之威嚇，此時亦以國防為辭，而樂於軍備之擴張。

此種新國家意識，並散佈表現於各種文學之作品。如寇樸耳 (Cooper) 伊爾文 (Irving) 及白里安 (Bryant) 之作品，無不帶有極濃之國家主義色彩。美國文學作家因受天然環境之薰冶蕩發，雖同具浪漫與樂觀態度，而愛國精神，亦為其顯明之共同特質。平克尼 (Pinckney) 郝來克 (Hallock) 及卓克 (Drake) 之詩歌，均表現極濃厚之民族思想。民間普遍流行之歌曲與唱詞，亦多含有宣傳國家主義之作用，如「美國國旗」(The American Flag) 「星旗燦爛」(Star-Spangled Banner) 及「甜蜜家園」(Home, Sweet Home) 即其著例也。一八二〇年左右，美國大行彙編歷史上之重要文獻，以表垂念過去之熱意。一般之思想，對過去歷史力求愛護，對將來前途力謀發揚，自居天之驕子，國家主義遂日趨興盛也。



一八一六年國會討論第二次國家銀行條例時，南部利益代表者之政治家密頓氏向以哈密頓之國家銀行政策爲超越憲法範圍者，反斷然取擁護之態度，認爲爲適應事實需要，應迅爲通過，斤斤於憲法字句之爭執，徒虛擲時光耳。亨利克來（Henry Clay）係反對第一國家銀行延期存在之最力者，此時會議席上竟離開其議長地位而發言，謂願爲顧全國家福利而犧牲個人意見贊成新條例之成立。哈密頓一七九一年設置第一國家銀行時之辯護詞，此時幾又全爲共和黨人所重爲提出。

關稅上保護政策之採行，亦爲此國家主義精神之表現。第一次之稅率爲百分之五，其目的原僅着眼於財政收入。至一八一二年稅率增至百分之十二，對英宣戰後軍費浩大，稅率又增一倍，惟規定和平恢復後，稅率即當減至戰前原數。戰爭結束時，美國新興之工業，正在興盛活躍，倘使關稅低減，則英貨輸入必多，使美國實業，莫能與競，而遭損失，故反對減低關稅之聲浪大作。商人及聯邦派雖會主張自由貿易反對稅壘高築，然其影響所及，甚爲微小耳。南部農民及北部工業界之利益的代表者竟通過一八一六年之關稅條例，反將戰時之稅率更加提高。此等新興之國家主義派之目的，在造成經濟上商業上之自給與獨立，即使遇有戰事，美國亦不仰給外貨。哲斐生原爲重農派，以爲農業國易於維持其和平與安定，此時亦擁護工業之發展，而免受外國經濟上之侵略。馬迭生致國會之兩次公牒，均津津以保護主義相諄囑，門羅之就職詞，亦爲同樣之表示。

一八一五年至一八一八年發生農業恐慌，地價暴跌，農產品之市價亦異常衰疲，加以歐洲因拿破崙戰爭之影響，國外之穀類及食物市場亦爲之阻塞，故與北部新興之幼稚工業能站在同一戰線，擁護保護政策，以期協力

打破經濟難關。其後因西進運動之結果，地價抬高，南部棉業日旺，出口貿易亦漸增加，且因無多工廠與製造業，故對保護政策，漸感不利，以為反足增高農民消費品之物價，而增農民之擔負。北部之工業界以為在戰時因封鎖政策之施行，國內工業大形發達，故主張平時採行關稅保護，而排外貨競爭。西北部之農業區域，因交通之改進，消費品之物價，漸趨低廉；因人口之增加，土地價格，亦形抬頭，故與南部農民之觀察，不能一致。且北部農民對國家前途，多抱樂觀與自信之思想，國家觀念較重，故主張厲行保護政策，發展國內市場。新英格蘭商業界之意見，終不敵新興工業界之銳鋒利刃，故保護主義者，卒獲多數勝利。

一八二八年通過之關稅條例所定稅率特高，南部各州頗蒙不利，且認此為聯邦政府將永久採保護政策之表示，故益感不安，於是由南克祿林那（S. Carolina）為之領導而高揭「州權」及「反決權」以為少數派一向用以自衛之武器，並行集會宣佈保護政策與國家之根本法相衝突。南克祿林那之省長致牒於該州議會，請即宣佈該項關稅條例為「違憲」。一代表南部利益之政治家客利鴻見南部之反抗空氣風起雲湧，於是乃順風轉舵，加入州權論者之戰線。客氏寫有南克祿林那說帖一文，將一七九八年渥金尼亞議定書之理論，重為搬出，以為聯邦乃係由平等的各州在同意契約下而成立，聯邦政府乃執行各州「委託權」之經理處，如經理處之行動，違犯契約，各州自有否決之權。憲法並未給聯邦政府建立保護關稅之權，故一八二八年之關稅條例，顯係違憲。南克祿林那自可行使其主權，禁止此項違憲條例在其境內執行。喬治亞之州議會同時亦向聯邦國會提出抗議，因對保護政策之反抗，同時提出聯邦政府對奴隸問題，亦不得為更進之干涉。至內部交通建設諸改進，南部認為事實上無

此需要，徒增人民擔負，故亦表示反對。客利鴻於一八二二年英美戰爭後積極擁護國家主義者凡十數年，此時成爲南部州權運動者之第一領袖。西部及北部之國家主義者因南部之反抗，反益行激進。

在美國歷史上西進運動之結果，最關重要，一方引起國家主義之勃興，一方惹起地方主義之糾紛。有人謂美國生活要素，源於繼續不斷之向西進展。有人謂美國政黨之產生乃人口西殖之結果，蓋因人民繼續向內地發展，致與沿海各地發生經濟利益之衝突，因之產生代表兩方利益者之政黨。即在殖民地時代，此項衝突已見萌芽，向內地之墾殖者，一方爲逃避重稅而西遷，一方反對財富階級者之操縱政治，而生怨言。此等向西移殖之份子多富有自信力與進取精神，自行組織各種政治團體，以建樹其獨立自主之生活。彼等擁護平民政治及民主主義，在大體上贊成州權論者之主張。其宗教組織及精神，多半民主化及感情化。

一八一二年戰爭後，向西移殖民之人口，益見劇增。爲推銷東部之貨品，及團結各墾殖區域起見，故改良西部邊疆交通，成爲重要問題。哲斐生及葛萊庭之交通計劃，包括陸路與運河，聯邦國會及各州議會，多表贊成，且以交通便利之結果，足以增高地價及迅便軍事運輸，事關全國利益，故主張應由聯邦政府撥款補助。反對者以爲按之憲法，聯邦政府無權徵稅以供改良交通之用。新英格蘭東部各州如浮茫、曼因及南部各州則以此項建設完全爲地方事業，故應由受益之地方完全擔任其費用。就大體論，中部及西部均贊成國家補助政策，國家主義者提倡尤烈。

當密士失必河西岸之土地，開始爲人墾殖時，關於奴隸制度之擴張，因又成爲問題。一八一八年米梭里

(Missouri) 請求加入聯邦，問題開始爭執。當時奴隸州與自由州各爲十一州，在國會上院之勢力，適相平衡。北部各州因人口增漲較多，故在國會下院，頗佔優勢。歐海歐河 (Ohio River) 爲奴隸州與自由州之分界。此時米梭里之加入，應爲奴隸州抑爲自由州，不僅於當時南北勢力平衡問題有關，且此將爲路易祥那各地異日加入聯邦時之先例，故雙方各執一詞，不肯放鬆。北部之代言者爲台爾梅濟 (Talmadge) 肯格 (King) 及泰來 (Taylor) 諸人，主張對憲法提出修正案，規定奴隸制度不得施行於新行加入之各州。其已存在奴隸制度之各州應逐漸廢除之。南部之代表克巴 (Cobb) 平克尼 (Pinckney) 及麥克里安 (McLean) 則提出針鋒相對之辯駁。哲斐生認此辯論聲，如黑夜之報火警鐘，深慮聯邦組織，因此發生分裂。一八一九年中，南北部各有甚多之公共集會，以發表對此問題之主張，聯邦國會且接到雙方不少之請願書。

國會中當時已發生地方主義之妒忌，奴隸問題，適足擴大其衝突。在北部中部者之意見，以爲若使奴隸制度蔓延於新區域內，則南部之勢力，將延佈於米梭里流域，事實上西部各州將盡入其掌握，如此則南部與西北部將可聯結一致，壟斷全國，如當時之渥金尼亞操縱政府之情形相同。南部各州希望永久維持其奴隸制度，彼等以爲如果使西部各州成爲自由區域，則國會之勢力將爲北部者所操縱，於是憲法上能有修正案之成立，使南部之奴隸制度，不能繼續存在。北部者且宣佈蓄奴直等於犯罪行爲，致益激起南部之反感，而亦爲相對之激烈辯護。

就憲法之立場論，北部者以爲聯邦國會既有批准新州加入之權，故有權決定其加入時及加入後之各種重要問題。南部者主張新加入之各州與原來之各州具有同等之自由地位，故國會對此新州之管轄，不能超出其憲

法權力之外，國會有拒絕新州加入之權，但一經允許加入，新加入之州與原有各州即立於完全相等之主權地位。經中部各州之努力斡旋，在亨利克來（Henry Clay）之努力下，卒有米梭里調協案（Missouri Compromise）之成立，使此項爭執暫告一結束。調協案之內容，係承認米梭里為奴隸制度之存在，但北緯三十六度半以北之區域，則禁止奴隸制度。其後依此原則，頒佈之西北法令（North-West Ordinance）即在開西南部為奴隸州，西北部為自由州。

當奴隸問題爭執開始時，即有人大聲疾呼，謂「火警已發作，非開血海，勢難撲滅。」此次米梭里調協案以和平方法，解此重大爭端，使聯邦未至分裂，實為美國歷史上之極大幸事。然此妥協不過為暫時之補救，病根未除，故其後終演出南北戰爭之爆發。北部者因此調協案之成立，而益覺奴隸制度為罪惡行為，對放奴主張，反更為堅定。南部者從此益覺為謀財產之保障，須防止國家政府權力之擴張，而實現州權主義之實際。

### 第三節 共和黨之政治理論

共和黨當權後，其政治實施及政策與聯邦派並無顯明之區別，惟在其在野時其政治理論與聯邦派之標榜則截然不同。共和黨之領袖率皆反對新憲法之批准，新政府成立後，對其擴權及集權之設施，亦極力攻擊，因提倡州權主義以資抵制。法國大革命時之政治思想，對共和黨之主張，最有影響。特別是哲斐生氏因在法較久，來往較密，故對孟德斯鳩、盧梭、法國之重農學派及百科全書派之思想及理論，均多所薰染。共和黨之領袖思想家當惟哲

斐生、馬迭生及泰來三人茲分述於次。

一 湯姆斯斐生(Thomas Jefferson)(一七四三——一八二六)

(一)傳略——斐生於一七四三年生於渥金尼亞州之溪楊草兒(Shadwell)。七歲就學習經籍。十七歲入威廉瑪麗大學學習法律，並結識要人亨利(Patrick Henry)。一七六六年為地方法院法官。一七六九年當選柏克森議會議員。一七七三年協同亨利開始獨立運動，勇敢活動，聲名大著。次年被選為代表，出席費城之大陸會議。章有英屬美洲之權利概觀(Summary View of the Rights of British America)主張頗為激烈。哲氏並起草大陸會議對那施公爵(Lord North)調解提議之答復，聲名益著。一七七六年為獨立宣言起草委員會主席，美國著名之獨立宣言乃氏之手筆。一七七九年繼任亨利為渥金尼亞州州長。一七八一年及一七八二年曾兩次被派赴歐，與英、法為締約之談判。一七八五年繼富蘭克林為美國駐法公使。華盛頓就第一次大總統職，氏任國務卿，因與財政總長哈密頓之意見不合，於一七九三年底辭職。一七九六年亞丹當選大總統，氏得票次多，任副總統，依法兼國會上議院議長。一八〇〇年仍為共和黨大選競選人，當選為大總統。一八〇四年復被選為大總統。一八〇八年歸田，從事於教育事業。一八二六年於美國獨立五十週年紀念日，與其政敵亞丹同時逝世。

(二)思想——美國早年民主主義運動者之中心人物，當推斐生氏。氏起草之獨立宣言之政治思想，不僅為革命時期之理論精髓，即氏死後，其思想仍為政黨爭鬥中之理論武器。哲氏並無專著為有系統之理論敘述，其思想係散見於各種小冊、文書、及通信。其思想之影響及於人民之精神及態度者較重，對政治制度之本身，並無重

大影響。其思想之根本精神，在於信賴人民之自治，反對強大的政府統制。此種思想實際上不無衝突之點，蓋既承認人民為全智能者，則為增進社會福利計，由全智能者所主持之民主政府，自應擴大其職權與活動範圍。哲氏以為「為民」的政府必須是「由民」的政府，蓋懼政府藉口增進社會福利，而剝奪人民自由故也。哈密頓主張強權政府，操於少數人之手。威爾遜以為政府須強大，而其基礎須建築於民意之上。哲斐生則希望政府之權力愈小愈好，且此政府須掌握於人民之手。

哲斐生之行動與思想，為急進的改革家。在渥金尼亞省彼曾為不少之大改革。彼對貴族制度及國家教會會熱烈攻擊，廢除長嫡承繼制，建立公共教育制，反對奴隸制度之存在，廢止舊刑律。此等改革，在當時之社會實為急進的大改革。其信賴民衆之信仰，實為彼在政治上成功之祕密。哲氏之思想誠如其自己所言「不在創立前人所未言之新思想，乃在發表已經存在於美人心坎中之普遍意見」。彼重視洛克之意見，認柏拉圖之著作為無何價值，因其主張帶有階級意味，非真正民主精神，對孟德斯鳩之著作亦不歡迎，因其對英國之政治制度，多所稱贊故也。哲氏極推重潘恩之《人權論》一書。法國大革命之思想對氏極有影響，彼承認人類平等之說，同情於法國之革命，同時法國之革命黨亦認哲氏為人權主義及民權革命者之忠實同志。哲氏之重農學說及社會契約論多帶有法國思想之色彩。

當時流行之政治思想，如自然狀態，人類平等，自然權利，社會契約說及革命正當論，皆為哲氏所接受。彼謂由社會契約成立政治社會，人民之自然權利，由此契約，益見安全與穩固，並不因之而讓出或減少其自然權利。國家

之責任，在衛護此自然權利，並不得對此權利有所剝奪。政府之權力，僅在防止人民自然權利之受侵害及解決此項糾紛。氏堅信放任主義。盧梭對自然狀態之浪漫觀，亦氏所歡迎，相信最高尚之社會為無政府之社會。彼並以爲無政府之印第安人之生活，實較在暴君統制下之歐洲人民爲快活。

社會契約應爲國家成立之真實的歷史基礎，非僅主權之哲學解釋。組織國家之份子應真切表示其對契約之同意，契約之原則亦必在維持保障人民之實際生活。爲完成此等目的，哲氏以爲有兩種方法，即革命及契約重訂是也。哲氏以爲政府並非人民以外或人民之上的權力機關，政府之權力在於人民之本身。彼以爲政府應擔保人民之自由，人民應盡量參加政治與選舉。彼對憲法並不極端崇拜，認爲政府如違犯其原來目的，人民自可舉行革命以傾覆之，叛變乃政府之健身劑，故共和政府對叛變者之處置不宜過嚴，致危害人民之自由精神。人民出於武力以保衛其權利，實較呻吟於鐵蹄下爲足稱頌。哲氏以爲「自由之花，須時時以民權者及專暴者之血以灌溉之。」

哲斐生以爲在專制政體之國家，人民惟有出於革命，以保障其權利；至於在共和政府之社會，自可爲合法之規定，使人民於一定時間有機會重新訂定其契約。爲完成此種目的，應由人民常行召開憲法會議，使對國家之組織法得依人民之意志而更變。哲氏謂每隔十九年憲法及法律應該重新訂定，蓋每一代之人應生活於其自行制定之法律下，社會情形變遷，政治制度亦應隨之而更張。馬迭生謂「本代之人對其祖宗及後代均負責任，」哲氏明白反對此說，蓋以爲現在生存之人，不應爲已死之人所統治，未來之人，亦不應由現在之人預爲訂其束縛。



哲氏對世襲君主制爲激烈之攻擊，不亞於潘恩之態度，彼對其敵黨最愛加以「王黨」之惡劣頭銜。彼雖承認在秉賦上人民固有賢愚智不肖之別，然在政治上，法律上，社會上應立於平等之地位，故高唱「天賦人權一律平等」之說。亞丹謂人民在財富及門第上有「君子」(Gentlemen)及「小人」(Simple men)之分，前者應爲治人者，後者應爲治於人者。哲氏極力反對此說，以爲人民在才能上雖非絕對平等，但決不能因財富及門第之別，而定治者與被治者之地位。哲氏主張政府應爲有才能者所管理，但此等官吏，須由民衆選舉之。

哲斐生之政治思想，特別着重於「多數政治」。彼謂「共和政體者，乃依據多數意見制定之法律由民衆直接管理之政府」，又謂「絕對的多數，爲共和政治的唯一要素」。哲氏謂在可能之範圍內，人民應直接參與政務，否則亦應由人民直接選舉其代表，且可隨時罷免之。彼以公共教育及地方自治爲民主政治之雙鉤，蓋因欲獲得正確與聰智之公共意見，非賴教育不爲功。彼謂寧可有「無政府之輿論」，不可有「無輿論之政府」。彼反對集權的中央政府，故主張地方自治，使人民有直接參政之機會，而牽制專制傾向。

哲氏以政治學者之態度，反對司法機關對公共意見之牽制，認一般律師的保守主義，實違反民主精神。彼對英國之習慣法亦不珍愛，以爲此等傳習應由新興之公共意識重新估定其價值。對最高法院權力之膨脹，曾爲文表示其痛惡之意見。馬協爾之司法解釋否決公共意見，彼謂「法官有解釋憲法之最後權，實爲最危險之理論，蓋如此則美國將被置於貴族專制主義之下矣。」

哲氏反對強大之常備軍，蓋慮其易流爲壓迫人民自由之工具。彼以爲在自由之國家，權威應在於共信及同

意，不在於武力及強權，有有訓練之民團軍已足擔任國家之防衛。總之哲斐生相信人民有聰智之政治能力，以管理政府，反對強權政府之統治，反對少數資產階級或貴族階級之專斷政治。彼相信人民之判斷係正確健全的，美國之土地分配，彼謂亦較平均，故最適宜於民主制度。哲氏以為歐洲之民主革命之失敗，係由於城市羣衆之愚昧及狂亂；彼希望美國能保持其農業秩序，注意農村經濟，民主政治當易成功。彼謂移入之人民應選擇其易於同化者之種族，且須預防人口之過剩。哲斐生對國家之性質，及政府之形式，並無詳細論述。彼之思想係將民主主義之思潮及公共意識為有體系之括述耳。其思想遠超出其政治實施，特別共和黨當權後之行動，多與其主張相違反。但其思想對異日民主精神之實現，實於此時開其先河。

## 二 詹姆士馬迭生 (James Madison) (1751—1836)

(一) 傳略——馬迭生於一七五一年三月生於渥金尼亞之喬治亞郡。一七七一年畢業於樸賽斯頓大學。畢業後習法律。一七七六年被選為渥金尼亞州議會之議員。一七八七年之費城制憲大會，氏為出席代表，對新憲法之討論，多有宏論發揮，與哈密頓及吉約翰同撰聯邦論一書，極有價值。一七八九年任聯邦國會議員，聯合共和黨對哈密頓之政策為和平反對。哲斐生辭職後，氏被任為國務卿，辭未就職。一七九七年去國會議員職。次年對國會通過之外僑法與謀叛法曾熱烈反對。渥金尼亞議定書多氏手筆。一八〇一年哲斐生就大總統職，氏任國務卿，任職八年，經共和黨推為該黨大選候選人，於一八〇八年當選為大總統。一八一二年連任大總統職，於一八一七年解職歸田。一八二九年出席渥金尼亞憲法大會，修正省憲。於一八三六年六月廿八日逝世。

(二)思想——共和黨之重要思想家，除哲斐生外，當推馬迭生。馬氏之思想在其早年聯邦派之色彩頗為濃厚。彼當時深切認識各州有團結一致，成立聯邦之必要，故在制憲大會積極活動，以促成新憲法之通過。但新政府成立後，對聯邦派之措置，漸覺不滿，遂聯合共和黨對哈密頓之極端的集權政策為熱烈之反對。馬氏擁護團結的聯邦制度，不贊成鬆弛的邦聯組織，但其對憲法條文之解釋，則贊成哲斐生之主張，而反對哈密頓之意見，以為中央政府之權力須受嚴格之條文限制，不應為推衍的廣義解釋。馬氏所以改變其昔日態度者，一部分固由於其對哲斐生之私人感情關係，然重大原因，實由於當時爭執之真實根源係南部北部之爭執，係農民與商人利益之衝突，係奴隸州與自由州之鬭鬥，馬氏為渥金尼亞人，故斷然加入南部之主張也。

馬迭生對歷史上之各種邦聯制，曾為詳切之研究，認為美國之邦聯組織，實多錯誤。彼認各州對聯合政府所出之代表不應一律相等，致其力量為小州所拘束，中央政府之權力，應能直接達於人民，及有有效權力執行其法律。但彼並不主張完全消除各州之個性，而建樹單一國。威爾遜以為新憲法下之國家係集合各州人民之總體而成者，並非以各州為單位。馬氏並無此等思想。彼以為新憲法之國家係複式國，一半為聯邦性質，一半為單一國家。彼謂「就聯邦之組成言，美國為聯邦國，非單一國；就政府權力之來源論，美國為部分的聯邦國及部分的單一國；就聯邦權力之行使論，非聯邦性質，係單一國家；就政府權力之範圍論，係聯邦國非單一國；就憲法之修正論，既非聯邦國又非單一國。」馬氏對各州之主權，有相當之尊重，並不若哈密頓及威爾遜對州權之一概抹煞。聯邦派之財政政策，擬將聯邦政府之權力，擴張至最大限度，馬氏認此為對聯邦制度之破壞及州權存在之威脅，故極力反

對，並認此爲「遠憲」行爲。一七八九年提出之渥金尼亞議定書，且明白主張各州之主權不得侵犯，聯邦政府之「遠憲」立法，各州有反決之權。

關於國家起源論，馬迭生之思想，亦與當時流行之學說相同，以爲國家爲社會契約之結果。盧梭主張此等契約須得人民全體之同意，而馬迭生以爲大多數之意見已足成立此契約，不必一定求全體之一致，國家政府之一切權力，皆源於此大多數者之同意。馬氏以爲美國憲法之性質爲社會契約，同時又爲政府契約，由前者之意義產生國家，由後者之意義建立政府。馬氏認爲美國憲法之締結主體，非全體人民之總體，乃組成各州之人民集團，各州非主權者，各州之人民乃爲主權者。馬迭生反對「一州有單獨行動，脫離聯邦之權。」彼以美國爲聯邦，不是聯盟，美國憲法是憲法不是條約，一州之意志不能變動憲法或更改聯邦。彼謂如萬不得已時各州有革命之權，但就憲法之觀點論，各州並無合法之否決權。

就實際之政策論，馬迭生之早年的聯邦派之理論，實有不少施諸實行者。當其爲國務卿時，曾參與路易易祥那之購買談判，行使聯邦政府之擴大職權。當其爲大總統因一八一二年之英美戰爭，對海陸軍爲大量之擴充，增加租稅，發行公債，均使聯邦政府之權力，因之大爲擴張。馬氏之態度，對聯邦政府權利之擴充，雖抱懷疑之態度，然其在政治之實施上，經將中央政府之權力爲大量之增長，對美國聯邦組織之團結及國家主義之興起，實預爲奠定其基礎。

北部各州之國家主義，日趨發展。南部各州之州權主義，亦相對抬頭。前者贊成擴張聯邦政府之職權，後者則

主張須受憲法上之嚴格限制。馬迭生固欲衡其兩端，爲調和之主張，然雙方爭執頗烈，其中立地位，頗不易維持。自制憲大會至馬氏之死，彼固始終相信「主權分有一論」。以爲最高主權，係爲組成各州之人民所有，「主權分有一」，係聯邦國家產生之根本理論，聯邦政府與各州政府在其職權範圍內，同爲最高主權者。其後威白斯妥及客利鴻均反對此主張，以爲或聯邦政府爲完全主權者，或州政府爲完全主權者，主權爲最高權有絕對性，如可分割則非主權。主權分有論在美國立國之初，固適宜於聯邦之成立，然立國後百年，此分權論實不足解決其政治上之難題矣。

### 三 約翰泰來 (John Taylor) (一七八四——一八五四)

對聯邦派之主張爲熱烈攻擊，爲共和黨才智兼備，學問淵博之健將者，當爲約翰泰來。氏之思想頗具重農學派之色彩，與哲斐生之主張相同，以農業乃立國之本，國家政策應注重農業之發展，並保障其利益，免被工商業者所剝奪。泰來氏對抽象的法理及憲法問題，少所討論，其注意之點在政黨活動之目的及政治行爲之根源。彼認爲一國之經濟狀況常爲決定一國政治組織之要素，且財富階級，常爲實際主權之掌握者，而形成特殊地位，以操縱壟斷一切政府權力。

泰來對亞丹之「天然貴族」說及哈密頓之「資本貴族」主義均極力反對。彼謂所有一切的貴族制度，其根本建築於「社會盜竊」之上，換言之，即寄生者對平民之榨取是也。泰來氏謂美國當前之出路有二，即資本主義及農本主義。但前者係崎嶇險路，危險正多；而後者則爲康莊大道，前途安全光明。泰來對哈密頓施行之政策如

保護關稅，銀行政策及租稅制度均加以攻擊，以爲爲保障美國之民主政治，非打破因此等制度造成之特權階級，不能成功。泰來之主張較爲急進，異日甲克生派及脫離主義者均引泰氏之主張以爲攻擊對方之利器。

## 第七章 民主黨當權時代之思想

### 第一節 民主黨時代之一般意義

「渥金尼亞朝」之溫和的貴族政治，因美國之社會生活之根本變遷，遂發生動搖。北部各州均先後規定法律，廢除奴隸制度。西部之邊藩區域則採行普選制，凡成年之白種男人均有參政權。新加入聯邦之各州，其經濟社會情形頗適宜於民主精神之發展。邊疆之生活，足以促進人民自信自立及平等精神之發展。土地廣闊，每人均易獲得經濟獨立之地位，政治組織，亦依平等為基礎，彼堅奮之墾殖者，堅信主權在民之說。甲克生謂「在武人貴族擁護之華奢政府下，人民之自由必無保障，無幸福之可言。簡樸的平民政府避華就實，有普遍保障，無特殊惠賜。必如此，人民始有幸福與自由。」特權階級為不足信賴，平民階級，力謀崛起。政治上之新領袖代以真正平民出身者之民主派，生而富裕之貴族領袖遂失其領導地位。

城市人口之增進，亦為民主精神發達之一因。新英格蘭及中部各州之工廠工人，漸感其生活之痛苦而作改良待遇及政治平等之要求。一八二五年後各地有不多之工人聯合會（Labor Union）相繼成立，其目的除要求改良待遇外，並開始政治活動。其提出之口號為普及教育，平均租稅，廢止特權，及官吏民選。統治階級認言語種

族混亂博雜之城市工人，實無管理政治之才智與德性。西部農民及東部工人既熱中於民主主義之運動，由外國移入之人口亦積極對貴族政治加以反對，風潮所趨，莫之能禦。故一八二八年之大選，代表此等新勢力之平民領袖甲克生能一戰而勝有經驗有能力之舊領袖葵西亞丹。甲克生之當選也，在保守派視之，以爲是「暴徒大王」之勝利，政府將掌握於愚昧無能者，彼等認之爲共和政體之絕大危機。

在此時期中政治上之大變遷爲選舉權上財產及宗教限制之廢除。美國建國之初，卽定財產爲參政權之必要條件，經平民之繼續反抗，原有各州，漸次廢除此項限制，新加入之各州係採行普選制。民主黨時代之參政資格，已進爲「凡自由人之成年男子，獲得公民資格者，均有選舉權。」其理論之立場，以爲選舉權爲自然權，人人皆應享受，並以爲工農軍商各界對社會有所貢獻，故應享受參政權。彼輩之主張以爲國家者係由人民結合之團體，非財產之集合，選舉資格應以人民之品格及智能爲標準，蓋人格重於財產也。

舊派之政治領袖，對選舉權之擴張，及民主主義之膨脹，頗致激烈之攻擊。彼等以爲普選制將引起之自由之濫用，多數者對少數派將施行無理壓迫，合法特權將被侵害，租稅担負，發生不平，殘暴浮動之立法將次第出現。彼等以爲財產階級爲最和平穩健之份子，並有管理政治之特別能力。威白斯安 (Daniel Webster) 及司徒瑞 (Justice Story) 在麻塞邱塞會積極阻止普選制之實現。在紐約之省憲大會，肯特 (Chancellor Kent) 謂「普選制係使窮人掌握政府大權，實財產權之大危險。」在渥金尼亞省馬協爾、阮道夫及馬迭生均有同樣之反動行爲，至羅得島卒釀成多爾變亂 (Dorr's Rebellion)，參政權始告擴充。



甲克生任總統後，平民勢力日見增長，彼傾向貴族政治者之財富階級，乃逐漸退出政治上之活動，因彼等在政治上之地位，漸失其重要性，故轉而從事於較為重要者之私人生活。彼等在社會中自成其私人社會，以自適其氣味與快樂。一八四〇年大選競選時，大總統巴倫（Van Buren）在白宮戲檯球用金杯，成爲遭致嚴重攻擊之目標。各黨皆提出「木棚出身之候選人」以相召號。宣傳臺上各黨均置以木製小棚或舊賤水瓶以爲各該黨之候選人乃真正平民出身之標幟。威白斯妥且認其非木棚出身爲一生恨事。此時之普遍趨向，爲對民主精神及平民政治作熱烈歡騰之謳歌。

爲增進羣衆之福利計，乃開始社會改進運動。一八二四年第一次開始有組織之禁酒運動。戒酒會首先成立於波士頓，五年之內，散佈全國。其後有「菲盛頓社」之組織，要求政府實行禁酒。女權運動亦在同時開始，先則要求提高女子在家庭之地位，繼則主張改良婦女教育，不久進而要求婦女之參政權。反對奴隸制度之運動，在葛立生（William Lloyd Garrison）領導之下，由慈善事業之性質，進爲政治上之爭執。樂觀派英法之烏托邦社會主義者在美國進行共產社會建樹之嘗試，亦發生於此時期。歐文（Robert Owen）由英至美在印第安那（Indiana）建立勞力財產公有之新社會。此等烏托邦社會主義之新社會，先後建立者凡三十餘所。潮流所趨，美國此時漸不滿於傳統之理論，而欲嘗試奇異之新主義。歐洲革命失敗，多數之革命家逃亡至美，其革命之新思想，亦散佈於一般人民之心目中。

參政權之宗教限制，亦在此時期廢除，真正之政教分離，於此方告完成。原來之十三州對參政權之行使，皆施

以某項宗教試驗，以排斥天主教徒之參政機會。此種限制早經人攻擊，以爲宗教信仰與政治權利，在法律上應完全分離，哲斐生曾謂信仰自由爲自然權之一種，當政治契約成立時，人民並未拋棄此種自然權利，故政府不應管轄宗教之範圍。彼並指出信仰不同實足促進社會之進步。馬迭生亦謂信教自由爲社會契約所保證，故行政官吏不應干涉宗教事務。自由思想日趨進步，宗教派別，日趨複雜，故進而採宗教寬容政策。參政權之宗教試驗，徵收國課維持教會之設施，均行廢止。於一八三三年，政教分離，乃確立爲美國之社會制度。

民主主義日見發展，對早年之神學思想，遂生熱烈之攻擊。一八一五年新英格蘭之功利主義者在秦寧（Channing）領導之下對定命論者及加耳文派作積極之反對。倪眉生（Emerson）之超絕主義（Transcendentalism）實代表此種反舊宗教理論者之最高潮。其主張係樂觀的個人主義及熱誠的清教徒理論之混合體，注重人類精神之自由及其無限制的前途發展。教友派因有更自由進步者之主持，而行分裂。普救主義（Universalism）者之美以美會，於此時期在西部爲長足之發展。浸禮會（Baptists）亦有同樣之擴張。因移民數目之衆多，瑞士及德意志之教派，亦經流傳至美。此時期之宗教，在信仰上漸呈個人主義之傾向，在組織上，經採民主精神。此種事變，亦所以促進小民政治之實現也。

選舉權擴張之連帶結果爲官吏應多由人民直接選舉。大總統選舉員昔日係由各州議會選舉，此時多改由民選。在各州政府之官吏昔日係委任，或間接選舉者，此時多改爲直接選舉。司法機關原爲保守派之根據地，事實上多成終身職，各州之法官在此時期，亦被縮短其任期，並由選民直接選舉之。由此種改革，使民主勢力得以及於

政府之各部份。關於國家根本大法之變更，應獲得選民之同意。此種思想亦極發展。在一八三〇年時於憲法之修正，各州多實行選民複決制。南部各州對奴隸制度，雖採反動態度，然此等自由思想却亦大體接受。

政府民主化之政治哲學基礎，仍多建築於早年之政治思想。哲斐生所提倡之理論而未見諸實行者，此時均成爲事實。普通民衆之思想雖仍只是自然權利，社會契約及主權在民之舊理論，然在有學識之領袖思想家，對早年之學說不無修正。早年之契約論多帶有一「政府契約」之色彩，以爲治者與被治者爲契約之雙方當事人。此時之思想認爲此契約爲「政治契約」之性質，係組織此社會之份子相互之同意，是人民與人民之契約，非人民與政府之契約。政府不過爲受契約當事人委託之經理處，政府自身非契約之當事人。在此種解釋之下，社會契約說乃益趨民主化，對政府組織之變更，益有合法之理論根據。

## 第二節 民主黨時代之政治大勢

### 一 政黨組織之發展

一八二四年後因對銀行、關稅及經濟建設政策之不一致，共和黨遂分裂爲兩派。銀行界希望強有力之國家銀行制度及由國家銀行統制全國幣制。商業階級之利益在改良運河，建治碼頭，修築道路，以便利各州間之交通。新興之工業界主張厲行保護關稅。代表此等階級之利益，主張由聯邦政府完成此等工作者在亨利克來，及葵西亞丹，之領導下成立國家共和黨（National Republican Party）。此黨於一八三一年舉行大會，決定對美國

實業應採有力之保護政策，內地改進事業，應由聯邦政府採統一計劃，以推進一切，贊成由最高法院解定憲法上之爭執。彼代表地方政府之利益，主張人民控制政府，反對聯邦政府，及主張特殊權利者組織甲克生派民主黨（Jacksonian Democrats），因此黨代表平民之利益，主張民主政府，遂簡稱民主黨。

一八二八年之大選，甲克生戰勝西亞丹，新興之民主黨遂代國家共和黨而握得政權。然民主黨之組織，尙未普及全國，而成立極健全嚴密之政黨，故雙方爭執自難即行消滅。自哲斐生以後，所有總統並非真正之政黨領袖，能領導全體者，不過藉派別之傾軋而獲得勝利耳。甲克生登台後對國會之通牒，並非政黨計劃，只是個人領袖援引已派，任用私人，且喜行使其否決權以牽制國會，故引起反對者之團結。一八三一年克來復入上議院，對甲克生之專權行爲，頗多攻擊。甲克生反對國家銀行政策，及聯邦政府推進內地建設事業。民主黨黨員主張民主主義，反對專賣政策，其相互間之團結，僅賴甲克生之個人關係以維繫之。蓋西部各州以甲克生爲彼等所擁出之領袖，故樂於助其成功，其立場則私人感情之成分多，政治計劃之關係少。就大體論，民主黨主張獨立宣言之各種理論，反對聯邦政府之強大，主張地方自治，反對保護關稅。至領土之擴張，則主張重行佔據阿利根（Oregon）及合併薩克塞斯。

所有反甲克生者之派別皆聯合一致自稱真正哲斐生主義之共和黨，其後旋採用舊時革命黨之老名稱曰民權黨（Whigs）。其黨員自稱係一七七六年革命精神之真繼承者，甲克生蔑視最高法院之權利，阻難國會上院之行動，無限制行使否決權，大批的更動政府官吏，民權黨目此等行動爲王權之篡竊。民權黨之成分，係包括國家

共和黨，反梅申派（Anti-Masons），保守派及取消派（Nullifiers）彼等宣佈在實行哲斐生之主張，維持憲法上之制衡原理，反對行政首領之霸權專橫，以爲立法部應爲最高機關，獨夫政治，應行消除。民權黨主張不一，份子複雜，其所以結合一致者，意在倒甲克生耳。一八四四年彼提出之主要政綱爲「施行財政關稅，分配公有土地，整頓國家幣制，提高行政效率，反對總統連任及行政獨裁。」

民主黨及民權黨雖均宣佈爲哲斐生黨之繼承者，然實際上實爲新成立之政黨。甲克生去職後，民權黨反對之共同目標已去，經濟問題與奴隸問題，成爲政爭對象，於是該黨之團結，更不易維持矣。南部之民權黨則極端擁護奴隸制度，北部者對之則爲激烈之攻擊，於是有一「良心民權黨」，「棉花民權黨」及「銀灰黨」（Silver Grays）之分裂。奴隸問題，爭執日烈，民權黨因之終於不能維持其存在。

一八四〇年成立之自由黨（Liberty Party）根本上對國家政府問題，不甚注意，僅擁護單簡的特別提議。此黨之組織，在謀放奴主義之推進，主張實現人類平等之主張，以維持美國之自由制度，及憲法上之平等精神。自由黨當時雖爲少數之第三黨，然影響所及，地位頗形重要。

當共和黨當權時代政黨之大權，完全操縱於政黨領袖在國會所組織之黨團之手，普通黨員實無參加政黨政策決定之機會。此時因選舉權之擴大，於是人民對政黨之觀念亦因之變遷。一八二〇年至一八四〇年美國人口增加在一倍之上。一八〇〇年至一八三〇年有新州十三個加入聯邦。一八一七年以後加入之新州，對選舉權，並無財產之限制，舊有各州亦多採行普選。在此情形下，政黨須有力組織選民方足致勝。一般之觀念認爲候選人

之指定，不應操縱於少數人之手，對國會黨團制大肆攻擊，主張由黨員替代領袖。

一八二四年大選時，黨團制度，宣佈崩潰，於是各派皆自動組織，以推定其大選候選人，或者由州議會指定，或者由特別大會選舉，惟事實上仍為重要黨人所壟斷，真正民衆意見，仍無從表現。當年之選舉，由國會下議院選定麥西亞丹為總統後，政黨之混亂局面迄未恢復，各派遂競為各種政黨團體之組織，以期操縱選舉；代表大會制亦於此時產生。紐約最著名之黨團為潭門堂，一八一三年曾提議召集省代表大會指定該省省長候選人。第一次舉行全國代表大會指定大總統候選人者為反梅申黨，時在一八三一年。繼而國家共和黨亦採此新制。

甲克生派反對各種黨團組織之操縱選舉，曾提議修改憲法，改定總統由人民直接選舉，但最後甲克生亦以代表大會制為較易實行而便利，故民主黨亦採行此制，但其組織較他黨為民主化耳。如總統候選人須得全體代表三分之二之贊成方為有效，即其例也。

為宣揚黨的主張，及推定黨的候選人計，遂有黨綱宣言及競選宣傳之實施。一八四〇年民主黨正式採行黨綱宣言制。至民權黨則傾向國會控制之方法，故反對此種辦法，以為其結果徒為政客之御用工具，而混亂人民視聽，促進地方派別之發生，但一般輿情，都主張各政黨能明白向全國正式宣示其政綱及計劃，以為決定擁拒之依據。

代表大會制施行之結果，無形中取消憲法上規定之大總統選舉法，蓋如此則選舉大總統之實權，不操於憲法上規定之總統選舉團，或國會下議院，而實操於憲法上一字未提及之各政黨之代表大會。此種大總統選舉法

上之新變遷，使美國之政治制度，完全脫離英國政治上之傳統因襲。英國因民權運動之結果，行政部之權力日削，形成國會最高之政制。在美國因民主精神發展之結果，使總統成爲全國民意之代表者。英國之政黨控制國會之平民院，以之監督行政機關。美國之行政部則脫離國會而獨立，而自行選任其閣員。美國之政黨成爲制衡原理政制下之調節器，美國民意之表現及實現，皆藉力於法外之政黨，於是政黨及其代表大會，委員會及政黨領袖，成爲實際政府之重要部分。

## 二 行政部權力之擴張

當共和黨當權時代，大總統候選人係由國會之黨團所指定，故對行政部有直接影響而加重立法部之地位。當時國會中分子如克來，威白斯安，及客利鴻皆爲有能力之第一流的政治家，因之使國會之力量爲之增加不少。人民對於國家政策之屬望，皆惟立法部之馬首是瞻。大總統皆爲渥金尼亞人，每屆改選，對行政官吏，無多變更，故總統之地位殆如一官僚長官，非政黨之真實領袖。

甲克生起身田野，異軍突起，未藉力於國會，故彼當選後，大總統與立法部之往昔關係，遂不能維持。甲克生不顧代表天然貴族者葵西亞丹，馬迭生，門羅，及馬協爾之反對，毅然廢止選舉權之財產限制。甲克生以彼爲多數民意之代表，向人民負責，故不受國會之拘束。行政部之職權，自革命後遂趨減削，甲克生就職後施行分贓制(Spoil System)任用黨人，施行官職輪流，積極行使其否決權，使行政部之權力，大見擴張。

官職輪流之理論，早有人主張。在十八世紀時郝靈敦及博佛(Burch)曾極力稱述官職輪流制之利益。

哲斐生亦謂官職輪流足以防止政府之腐化。泰來謂官職久任足以喪失個人之才智，故任期宜短，以助興趣。甲克生就職後，乃將此等理論施諸實行。彼謂人民之才德，均足以擔任政府官職，為增多人民擔任官職之機會，以實現民主政治之真精神計，故應縮短任期，實行官職輪流制。彼並謂為確定政黨之政治責任計，政府官吏應當與政黨同進退。如此則大總統可藉口大行位置其私黨，其權力因之增加。一八三七年亨利克來憤國會上院權勢之衰落，乃發為怨憤之詞，謂「彼既無軍力以資威衛，又無親貴，供其驅使，更無肥缺，作為餅餌，自無怪其冷落也。」

美國憲法之制定者對大總統否決權之規定，原在施用制衡原理，保障行政部之獨立，防止國會之專橫。甲克生前之大總統對否決權很少行使，即使行之，亦僅以和平慎謹之態度出之，意在表示其顧問意見，非存心故為反對之舉。馬迭生及門羅為聯邦政府權力之解釋，對克來，客利鴻領導之國會決議雖曾行使否決權以表示其意見，然對國家之大政方針，行政部並無嚴重反抗。甲克生積極行使其強烈之否決權者，意在屈服國會之意志，而攢大其本身權力。

國會之領袖對甲克生此種行為會大加攻擊。克來謂此種行動蓋欲仿倣英皇耳。又謂否決權與民主精神，實相違犯。甲克生則辯謂「為防止選舉的暴君，不能不有否決權之行使。」威白斯妥謂「大總統獨自推行政府，使其他各部為其尾贅耳。」威氏又謂「大總統如猛虎，應囿於籠網。」客利鴻認國會為政治中心，一切權力，應經國會之裁可與指導，並稱甲克生之辯詞為厚顏無恥之主張。即社會報紙對否決權之行使，亦多不滿之批評。

民主黨擁護否決權之行使，民權黨則主張推翻行政部之專橫。後者之基礎理論，以為立法部為人民之代表，



故行政部應受其監督。一八四二年克來提議對憲法提出修正案，規定只須有過半數之贊成，即可推翻大總統之否決案。若照現行規定非有三分之二之同意不能生效，是實際上使大總統統治全國耳。就辯結果，甲克生派之主張，卒告勝利，認為大總統係由人民之委託機關所直接選舉，故為全國之代表。國會係由代表地方利益者所組織，不足為全體民意之反映。

此種觀點之重要結果，使各省省長之權力，亦同樣為之擴張。原來之十三州僅有兩處規定省長有否決權。在一八四〇年二十六州中祇有九州有此規定。此時則各個省長皆獲得否決權。美國憲法之發展趨勢，漸呈贊成行政部否決權之存在，及常為行使。在各州之憲法修正，多取消州長由議會選舉之規定，改由民選，使行政部之地位，因而提高。州長之任期多加延長，其委任官吏之權，亦行增加。

大總統地位加重之結果，使總統之選舉，成為政治上之競爭中心。各政黨如欲實現其政綱，非攬得大總統之地位，不易成功。民權黨所主張之國會至高之論，已為此種新理論所戰勝。一八四八年大總統泊克（James Knox Polk）致國會之通牒謂「依據憲法，美國國民所希望於大總統之多，亦正如其希望於國會者。惟大總統係代表全國人民之意見，而國會議員僅代表其一部分耳。」

美國建國之始，一般觀念，係畏懼行政部之強大，而信賴立法部。聯邦憲法之制定者，僅規定國會下院議員由選民直接選舉，以提高其地位。至大總統及上院議員皆係由間接選舉而產生者。建國後數十年間，國會人材濟濟，議場雄辯滔滔，故議會之地位，向佔上峯，對行政部有所控制。自甲克生任總統後，下院之聲望與地位，即日見衰落，

上院之勢力反見抬頭。然大總統之權力則又高於二者之上也。

### 三 司法部權勢之低落

民主黨當權後，對最高法院國家主義之態度及強大權威之行使，遂開始攻擊，最高法院之法官實際上係終身職，遂反民主精神。民主黨領袖巴倫謂最高法院實以其狡猾銳利之手段，使聯邦派之主義獲得鞏固之保障。又謂最高法院握得如此衆多及重要之權力，世界史上實無此先例。彼更反對最高法院爲解決聯邦政府與各州政府衝突之公斷人。甲克生自認爲全體民意之代表者，故他人無解釋國家憲法之權力。即總法官馬協爾氏亦爲時勢所迫，在其判例中，對其昔日主張亦多有讓步。當甲克生拒絕最高法院反喬治亞州之判決時，馬協爾僅以溫和無力之態度爲怯懦之答復。

馬協爾死後，譚寧 (Roger Taney) 繼任。法官更換者至五人之多，於是最高法院之態度，遂大非昔比。馬協爾時代認爲「違憲」之各州立法，此時竟爲有效。新法院第一承認各州之完全的專有的之轄境警察權，以抵制聯邦政府擴大的商務權。第二否定聯邦政府禁止各州政府發行紙幣之決定。一八四七年有不少關於商務之判決案，其解釋皆爲偏袒各州之理論。法官司徒瑞係與馬協爾抱同一主張者，此時亦憤而辭職，謂「今後聯邦政府及各州政府將無所謂『違憲』之立法，蓋憲法精神，已被摧毀無遺故也。」

爲國家銀行重新立案時，甲克生對最高法院之地位，會爲新解釋，謂「最高法院對國家銀行立案之解釋，並不能作爲最後定論，蓋依照憲法，行政部，立法部，及司法部皆具有同等地位，發表其對於憲法之意見。法官對國會

之意見，並不高於國會對法官之意見。依此，則大總統之意見，亦係脫離二者而獨立，故最高法院行使其立法解釋權時，自不應控制國會或行政部。許多問題昔日由法院解決者，今日轉入其他政治機關之管轄。聯邦政府之「隱含權」漸受限制，各州之自由，因以擴充。哈密頓、馬協爾之國家政策，代以哲斐生、甲克生之州權主義。

甲克生委任譚寧主持最高法院者，意在使之對聯邦憲法為嚴格之組織，為州權之保障，減少司法部對國家政策之干涉。故先後二十年間，最高法院之態度，對憲法條文為狹義的嚴密解釋，所有聯邦政府與各州政府之爭執案件，均為有利後者之判決。譚寧甚而主張各州為主權者，聯邦政府與各州政府之衝突不應由司法機關裁決之。

甲克生黨在國家政府既獲得完全之成功，其勢力所及，達於全國，各州法院因此新潮所鼓盪，亦發生重大變遷。法官多改由民選，使對選民負責。法院漸傾向議會至高之理論，對否決權不輕易行使。一八三〇年至一八六〇年各州立法之被宣佈違憲者，多為其違反民主精神及不洽輿情之故。

當奴隸問題進入嚴重之階段時，譚寧亦漸放棄其昔日民主主義之立場，主張奴隸爭執及國家政策，應受最高法院之裁決。一八四八年國會曾提議關於奴隸問題之爭執案件，應交由最高法院解決。當時最高法院持避免政治糾紛之態度，稱自身無管轄此等問題之權力。但最後終於涉入此等範圍，宣佈米梭里調協案為違憲，謂國會無權禁止奴隸制度在邊藩區域之存在。自此案宣佈後，民主黨及民權黨對最高法院之權力，為相反之觀察而改變其昔日之主張。民主黨謂「主張最高法院之最後決定者，為共和政制之努力推進者。」民權黨謂最高法院之

判決，僅爲擁護奴隸制度者所張目。此次判決使奴隸問題，成爲政治競技場中之中心對象。林肯與杜格遜（Douglas）之著名辯論，即其顯明之例證也。

#### 四 對外政策之概觀

一八一五年後，外交政策在美國政治上漸不重要，然自一八三〇年起，外交問題復形緊張。一八一二年英美戰後，美國事實上得擺脫歐洲之扭牽，而積極從事於內部之各種建設，故持與人無爭主義。美國之商業雖甚發展，然爲各國所普遍需要，故亦不致與人發生激烈衝突。

一八三〇年至一八五〇年，美國之外交多爲應付對墨西哥及英國。美國西部之人民視墨西哥三字概爲金穴銀窟之代名詞，故咸抱有問鼎染指之熱望。兩地相隣，經濟關係雖甚密切，而文化背景却大相懸殊，故兩者間之友善關係，頗難維持，終不能不出於一戰也。至英美兩國之關係，許多問題，均獲得妥善之調濟，故頗爲親善。

美國對拉丁美洲共和國之承認，墨西哥雖爲第一，然兩國間之衝突，實於其立國之始，即告發生也。爲劃界問題發生爭執，感情已壞。墨西哥以屢次發生革命風潮，在墨境之美人，乃藉口保護生命財產，發佈獨立，於是美國有韃克塞斯新州之創設。爲韃克塞斯之爭執，美墨兩國已有勢在必戰之勢，又加商業上及經濟上之極端仇視，兩國之感情，益趨惡劣。墨西哥爲反美之故，致不惜援引英法以爲己助，而排斥美國之門羅主義。美國之一般急進擴張主義者，益覺有一戰而併韃克塞斯及加里福尼亞（California）之必要，大總統泊克至不顧國會之反對而斷然向墨西哥宣戰矣。

美墨戰爭之結果，墨西哥慘遭失敗。美國有人主張墨西哥無力自治，應將其國境全行合併使其人民享受美國之自由民主的文物制度。其他一派則完全反對此種合併主張。林肯領導國會下院謂事實上無合併之需要，法律上總統亦無此權力。總統伯克折衷於兩派之意見，訂定美墨和約。由此條約美國獲得之領土除韃克塞斯外，尚有今日所屬之猶韃（Utah）納渥大（Nevada）加里福尼亞，新墨西哥（New Mexico）阿利松那（Arizona）及克路瑞達（Colorado）數州。自是而後，南美各國便囿於強隣之威嚇及壓迫，而難高枕無憂矣。美墨戰後，美國之政治家及著作家每喜為狂誇之論，持「光天國運」（Manifest destiny）之說以為其侵略隣境之理論。門羅主義原在排斥歐洲對拉丁南美之干涉，此時美國引之為干涉拉丁南美之工具。

美國與歐洲大國關係最密切者，當推英國。蓋英國為美國之母國，同文同種，往來自多。革命後美國對英屬各島之商業，佔據大量，外交關係，因之重要。美國北部邊界與英國屬地相毗連者，達四千英里之長，界線爭執，自所難免。英國海軍獨霸大西洋，美國對外交通之大道，時在威嚇之中，兩國之關係，隨時有決裂之機會。一八二〇年至一八五〇年美國對英之外交政策取避免戰爭主義。

一八一二年戰爭後，英美間雖仍有不少未經解決之爭端，然終於相互讓步，採用和平方法為相當之妥協。重商主義之貿易政策，雙方採互惠辦法，各行減放其限制。美國得自由銷售其食料於英屬西印度羣島，同時此羣島得自由運其糖類於美國。一八一七年英美競在格里特湖（Great Lake）建築海軍軍備，幾至引起戰爭，幸有波西巴克特協定（Bush-Bagot Agreement）之成立，得轉危為安。兩國同意在格里特湖之軍艦，僅能行使警

察權。一八一八年英國允許美國漁夫有使用坎拿大海岸之權，並協意採共同行動，佔領阿利根。

一八二〇年後美國之國家主義，日見發達，一般政治領袖，復喜談革命理論，與英國之氣味頗不相投。愛爾蘭人移入美國者日衆，在政治上亦發生相當力量，故對英國發生敵視之態度。在此情形下，英美兩國之國交，頗不易維持。然英國之實業界因利美國食料及棉花之輸入，故極力設法避免戰爭。一八四〇年後兩國開始自由貿易政策之施行，商業上之仇視因之大減，故兩國國交頗形增進。一八四二年兩國並締約解決曼因邊界之爭執。一八四六年兩國關於阿利根之糾紛亦爲和平解決。

一八五〇年英美兩國有可列同布爾威條約 (Clayton-Bulwer Treaty) 之締結，規定締約國之任何一造，均不得獨行控制或建築連接大西洋與太平洋之運河，兩造不得在中美建立殖民地。即使兩國開戰，上述之運河地帶亦應劃歸中立。美人對此條約頗致攻擊，以爲不啻自壞其門羅主義。然當時英國在上述地帶實具有特殊利益，而美國又不能獨力建此運河，故雙方協定，得以成立也。

一八五〇年後太平洋之地位日形重要，故美國之外交政策，遂又關其新境地。一八四四年中美有通商條約之締結。一八五八年之中美條約非僅擴大通商範圍，且獲得在中國之傳教權。一八四九年美國與夏威夷 (Hawaii) 羣島訂立友誼條約及通商條約，因之夏威夷入於美國之勢力範圍。一八五一年島上土王曾要求合併於美，美國未逮爲實行，允予保護。一八五四年與日本締立通商條約，打破日本之閉關主義，而開其新生命之始機。

美國獲得路易那及福老林達後，進一步之侵略目標便爲古巴 (Cuba)，此種熱望於一八四八年後特爲

緊張。古巴在美國對南美之貿易上，佔極重要之地位，自易惹人垂涎。古巴爲施行奴隸制之國家，南部各州故切盼併爲己有，以增加奴隸州之勢力。大總統畢戡南(Buchanan)曾提議由西班牙購得。他人有主張採武力合併行動者，有主張煽動革命用收漁人之利者。一八五四年西班牙政府拒絕賠償美商在古巴之損失，大總統皮雅士(Pierce)遂有奧斯坦宣言(Ostend Manifesto)之發表，謂爲適應事實上之需要，西班牙如不肯轉售古巴於美國，彼將採必要之軍事行動。旋美國國內因奴隸問題，勢將發生火併，故此問題，爲之擱置。

### 第三節 民主黨時代之經濟衝突

一八三〇年至一八五〇年美國經濟上之長足發展，對政治思想及國家政策實發生重大之影響。一八一二年戰爭後因生殖率及移民額之增加，人口數目，飛騰猛躍。奴隸州份，不感勞力缺乏，故移入之民多駐足自由州，因之反奴隸制度者之選票勢力，因之增加。移入之人口率多居留於北部之工業區域，從事工廠勞動。自一八三〇年起政府對移民之輸入，開始施行選擇政策，以取良去惡，因前此移入之人口，非爲赤貧之輩，卽爲犯罪之徒，爲保全社會福利與安寧計，故感覺有選擇之必要。

無限制之外人移入，雖在開始卽有人持反對之意見，然美國建國後五十年間，聯邦政府並未採取若何移民限制之行動，聯邦派及其繼承者之民權黨具有濃厚之貴族色彩，均反對外無限制之輸入。約翰亞丹執政時宣佈外人欲取得美國國籍者，須爲在美居住在十四年之上者。馬迭生之政策，係贊成外民之自由移入者。一八三〇

年至一八五〇年間外民移入之數，爲驚人之增加，致引起美國之反感。當時移入之人以愛爾蘭人爲最多。彼等爲天主教徒，富有宗族觀念，投票時作一致行動，其成分大半爲貧窮無知之輩，故有人主張限制此等外民之選舉權及被選舉權，然各政黨爲增厚其勢力計，皆不贊成此說。

排外之感情日形熱烈，一八三七年有美國土生會 (Native American Association) 之組織，其勢力多在各城市，要求國會廢止外僑入籍法，並在各地掀起排外暴動。一八四四年競選時，民主黨黨員有不少愛爾蘭人，故反對此項排外行動。反對派仍積極進行，於一八五〇年有無知黨 (Know-Nothing Party) 之組織，其主張與美國土生會相同。民權黨份子有大部加入無知黨，其工作目的在排斥外人。至一八五六年時，無知黨至成爲勢力及於全國之政黨。其政綱爲維持宗教自由，提高生活標準，及反對實業界對勞力之競爭。當年並召開秘密大會於費城，當經議決「美國應爲美人所統治，故聯邦政府，各州政府，及地方政府之官吏，應選舉土生之美人以充任之。」並決定外僑如欲取得美國國籍者，須在美國繼續居住二十一年以上。一八四八年革命後，德國之人口向美國移入者頗衆，多爲新教徒。無知黨即放棄其移民問題，而集中視線於奴隸制度。由歐洲移入之農民及工人因經濟利益及性情思想之關係，均不贊成奴隸制度。德國僑民對防止奴隸制度蔓延西部事甚爲努力。

經濟發展之結果，促成實業上之不少新發明。美國之實業革命於此時期乃告完成。新英格蘭各州多採用動力機器，工業一躍而占重要地位，故國家財富不僅集中於沿口岸之商業階級之手，工廠及城市之數目與範圍，大見增長，農業經濟趨於次要。當時因電報之發明，協助鐵路，改進國家之交通。西部各州因農業耕作方法之改良，生



產大增，成爲歐洲之穀倉。縫紉機之發明，改進製衣工業。聯邦國會對發明鼓勵備至，或授以特利，或准予專賣。凡此種種皆促進工廠制大規模生產之產生。生產工具與生產勞力從此分離，勞働榨取及集中經營之事實成，遂種南北戰爭後勞働者與資本家衝突之種子。

各個地理上之大區域如東北部、南部、及西部皆形成其經濟上之特殊利益，同時並發展有政治計劃及行動，以保護其經濟利益。北部之資本家贊成無限制之移民政策，以期獲得低廉之勞力；主張保護關稅，以謀發展其工業；贊成通貨緊縮政策，防止害及其債權地位；擁護聯邦政府對內地建設之補助政策。威白斯妥爲此派之代言人。彼謂有利資本家之立法與保護關稅，同時亦有利於工人及農民，蓋因此工人無失業之虞，農民有購置便利之益。在早年間新英格蘭以商業界之利益佔優勢，威氏曾主張自由貿易。迨後製造業者漸趨重要，彼乃擁護保護主義。彼謂農民只顧及地方利益爲短視者流，故應以利關全國者工商階級之意見爲依歸。

南部之農民及西部之墾殖者，其經濟利益頗多一致。彼等同爲原料品之生產者及消費品之購買者，其購入者多爲舶來品，售出者多爲自己生產，故主張減輕關稅反對保護主義，以輕担負。農民階級向爲債務者，爲便易其償債能力計，故主張通貨膨脹政策，反對國家銀行操縱金融。彼等主張自由貿易，反對國會立法保護實業界之特殊利益。客利鴻爲南部農民之代言人。彼謂聯邦派經將政府組織亂其方位，故此時恢復其原來秩序。彼反對國家銀行，保護關稅及聯邦政府撥款補助內地建設事。

西部農民之代言人爲約翰生（Andrew Johnson）。彼之主張頗似哲斐生，以爲中產階級及農民階級，在社

會上佔極重要之地位，反對貴族階級及工商階級之壟斷。彼謂今日之問題乃資本家與勞働者之衝突，乃財閥政治與民主政治之鬥爭。政府之唯一缺陷是被財富階級所把持，彼贊成與南部農民之合作，因彼等無商業上之利益。西部與南部之農民之爭執爲土地問題，蓋西部之農民與東部之工人皆贊成自由的土地政策，希望容易獲得耕地，以便停居耕作。放奴主義及人道主義者皆擁護此等主張，東部實業界則反對之，蓋慮勞働者西遷後將提高工資而加重其生產成本。

國家銀行爲當時經濟衝突重要者之一。甲克生及其同黨認國家銀行之設立實造成極大之特權階級，成爲操縱政治之後台主人，而危害民治精神。西部之墾殖者希望以低利率借得債款，反對財閥控制國家銀行，故各州政府向其境內國家銀行之分行，徵收稅捐以資抵制。最高法院宣佈各州之行動爲違憲，制止其徵稅。一八二九年甲克生曾攻擊國家銀行，毫無成績，一八三〇年謂國家銀行之利潤皆來自政府之存款。一八三三年甲克生將政府在國家銀行之存款，全行提出，分存於各州銀行。

在克來之領導下，國會於一八三二年通過國家銀行重新立案之議案。甲克生對之斷然否決，攻擊此種立法違反民主精神，且足引起地方之猜忌，並謂揆之憲法，國會有無建立國家銀行之權力，實爲問題。經甲克生之極力反對，國家銀行放棄其統制紙幣之權力。各州銀行爲進行公共土地之投機投資，競發大量紙幣，於是演出一八三七年之經濟恐慌。

一八一二年戰爭時及戰爭後，美國對保護政策之施行，持全體一致之意見，但至一八三〇年便發生爭論。一

八二八年之關稅率達於最高潮。西部在開發國內市場，中部爲鼓勵工業，故均贊成此保護政策。南部各州雖受英戰時國家主義之鼓舞而贊成保護關稅，然畢竟爲切身利害關係，此時乃高揭反對之論。新英格蘭各州爲工業區域，極端擁護保護關稅。雙方爭執頗烈，各不相下，經克來之努力，始有一八三三年關稅條例之通過，規定稅率逐漸減低之條文，至一八四二年稅率當減低至百分之二十。

一八三七年發生經濟恐慌，聯邦政府之歲收，因之大減，勢有提高關稅以資彌補之必要。一八四二年之關稅恢復至一八三二年之原狀，對中部及新英格蘭之工業爲特別之保護。西部對之，無甚主張；而南部各州，則大起反對。一八四五年民主黨爲緩和南部之反對，取消保護政策，而取財政主義。在根據租稅原理，以增加國家歲收爲目的，至保護實業爲次要問題。財政總長瓦克爾 (R. J. Walker) 根據此主義提出關稅改革案，於奢侈品則課收高大稅率，至原料及必需品則逐漸減低其稅率。新英格蘭及中部各州皆反對減低稅率；西部南部則主張自由貿易。最後瓦克爾之財政改革案卒於一八四六年通過。

此等新關稅率施行後十年間頗爲成功，國內工商各業，皆極繁盛，並不因稅率低減而受影響。蓋一八四六年至一八六一年美國工商業因各種刺激而極爲興旺。加里福尼亞有金礦之發現，以廣其富源。西部各州有大規模之鐵路建築，大利交通。愛爾蘭遭逢天災，增高美國之出口貿易。美國實業於此時建定其根深蒂固之地位，挺然獨立，不畏與世競爭。其實業地位既非昔日之幼稚情形所比，故保護政策，勢非所需。一八五七年稅率復減低百分之五。但不久因銀行界及商人之投機操縱，致有短期之金融紊亂，使政府收入減少，故一八六一年乃恢復一八四六

年之稅率。

美國自由貿易政策施行後，對外貿易及海上運輸，均有大量之增進。船隻建造業，亦極形發展。惟英國之煤鐵較美國者為低廉，又加英國政府採輪補助政策，故美國商輪與英國競爭，係立於不利地位。美國政府為補救此等弱點計，故對其船隻商人，亦採行政府補助政策。惟海上運輸商人及船隻建築者盡聚集於大西洋之北部口岸，於是西部南部之人認為以全國之款補助地方之人，實欠公允，乃提出熱烈反對。南部農民認為彼之棉產，藉英船運輸，實較用美輪為費用低廉，實無補助之必要。一八五八年國會乃放棄此政府補助政策。

當十九世紀之中葉，美國南北兩部之經濟發展，頗不平均，致地方猜忌之心理與行動，遂愈趨愈甚。南部對其農作方法之改良與發展，頗為遲緩。政府對經濟發展之鼓勵及協進行動，大半只對北部有直接利益。南部棉業雖形發達，然南部海港之貿易噸數，則逐見低落。密士失必河流域之貨物，因新鐵路之建築，多直接運往北部口岸出洋，南部海港益形冷落。南部對北部之仇視觀念，遂益見發展，北部則以南部各州囿於地方觀念，缺乏國家眼光，而備致責難之詞。

在此時期工業發展之結果，促成大工廠制之產生，工人數量大為增加，且多集中於城市，因之勞働運動，亦遂應運而起。波士頓及紐約常有工人騷亂事件之發生。工廠工人除組織團體外，且從事於文字之宣傳。一八二五年有勞働者之辯護師 (Working Man's Advocate) 出版。繼起者有少年美國 (Young America) 每日步哨 (Daily Sentinel)，其重要主張在開放公共土地，反對迫索債務，要求人民之居住權，反對專利專賣，主張廢除工

資奴隸，要求男女平權。一八二八年費城有印刷工人聯合會之組織。一八三一年波士頓召開工人大會成立勞工黨（Working men's Party）。其主張在改良生活狀況及工作待遇，要求十小時制。一八三五年並搗擾民主黨在紐約舉行之大會，根據獨立宣言之理論，宣佈勞工黨之政綱。一八三七年發生經濟恐慌，工業不振，勞働運動，風聲稍息。一八四二年時勞働運動挾持其社會主義，捲土重來。在時代精神（Spirit of the Age）主筆秦寧（W. H. Channing）及紐約講座（New York Tribune）記者格銳來（Horace Greeley）指導之下，勞働工人曾爲共產社會之實現而努力，並要求各項之社會立法。此等運動間勞働者與資本家鬥爭之端倪，其後雖因奴隸問題及聯邦團結問題之劇烈，使此運動暫時擱置，然病根未除，故異日仍成爲政治上之重要爭點。

#### 第四節 民主黨時代之政治思想

##### 一 關於奴隸制度之思想

（一）政治論。——一八三〇年後，奴隸問題，在美國政治思想上佔據重要地位。其所以致此之原因約有數端。一八三〇年瀰佈全歐之革命思潮，波及於美國，於是人類平等，主權在民之政治思想，復告緊張。南部各州因軋花機之發明，棉業之發達，奴隸需要更行增加。美國先後獲得之新領土頗廣，奴隸制度，應否延及此新區域，成爲政治上之重要爭端。放奴主義者之激動與宣傳，惹起南部之反感，促成其團結，以衛護奴隸制度。代表地方利益者之政黨亦因之產生。一八三一年葛立生（William Lloyd Garrison）在波士頓成立釋放者會（Liberators）開

始廢止奴隸制度之運動與宣傳。一八三二年新英格蘭亦有反奴會 (Anti-Slavery Society) 之組織。次年擴大爲美利堅反奴會。其主要理論係根據獨立宣言上「天賦人權，一律平等」之說。彼輩以爲現行之一切奴隸法，完全違犯創物者最高的自然法，當然不能存在。

此後三十年間，雙方對奴隸問題之爭辯，針鋒相對，各是其是，雄辯滔滔，蔚然大觀。就經濟之觀點論，或謂奴隸制度減低生產效率，或謂奴隸生產較自由勞工，市利倍之。就宗教之立場論，一方則攻擊其違反聖經，一方則堅持正合普救主義。就道德之觀點論，此方謂奪人自由，不仁無甚，彼方謂教養愚昧，成己成人。就政治哲學論，反對者謂奴隸制度違犯自然權利，無民主精神，擁護者謂能者在位，賢者治人，爲先哲所許。茲將雙方所持之理論，分述如次：

(甲) 主張放奴者之理論——此派之主張，雖同然反對奴隸制度之存在，然其主張之程度及步驟，却又有急激者與穩健者之不同。極端之放奴論者要求立即取消全國之奴隸制度，無條件無妥協之可言。彼等承認天之生人一律平等，人人有不能剝奪之自然權利。自由權爲此自然權利之一，故任何人不得剝奪他人之自由權。美利堅反奴會發佈宣言謂享受自由爲不能剝奪之自然權利，故承認奴隸制度之一切法律均應廢止。彼等以爲聯邦憲法承認奴隸制度之存在，遂攻擊此憲法爲「地獄協定」爲「死亡契約」。有人主張解散聯邦之存在，因自由州不能與奴隸州共戴同一之政府。極端之個人主義者，因憤政府之承認奴隸制度，至主張完全取消政府。

葛立生領導之新英格蘭無抵抗社 (Non-Resistance Society) 於一八三八年發佈宣言，謂將以消極的不合作主義，達到其廢奴之目的。該社社員將與政府不發生任何來往，不投票，不任官，不訴訟。陶洛 (Thoreau) 謂

最好之政府爲無政府。並謂除非獲得當事人之完全同意，任何政府無管理他人之權。倪眉生亦持同樣的個人主義之觀點。此等思想係受宗教的和平論及個人的美滿論 (Individualistic Perfectionism) 之影響，而發出之自由的人道的同情呼聲。

較和平之放奴論者承認政府有存在之必要，但以爲自然法高於憲法。奴隸法係違犯此等較高的自然法，故應廢止。彼等謂任何法律均不應違反存在於人類心坎裏創物者頒佈之最高法。此等觀點之用意在攻擊南部之逃奴法 (Fugitive Slave Law)。奴隸制既違反最高之自然法，故任何立法機關，均不能變非爲是，或變是爲非。自由權爲政府理論之最要者，故剝奪自由之法律不能存在。

威白斯安就立法之觀點立論，反對奴隸制度擴張於新領土之內，但承認逃奴法之合理。威氏認憲法爲最高法，除憲法外，無更高之法律。彼之用意在與南部對奴隸問題爲妥協之解決，故承認捕回逃奴爲合法之舉動。威氏之主張，國會中之意見，對之雖無攻擊，然南北兩部之輿情對之均不見完全歡迎。新英格蘭之自由主義者攻擊威白斯安爲反動派，與流行之人道思潮實南轅北轍。

就哲學之觀點對奴隸制度爲有理之攻擊者，爲一般學者之思想家。彼等以爲就倫理之立場論，人類之關係，係「一人」與「一人」的關係，故任何人不得視他爲「財產」。人類既同屬於共同之社會，各自擁有自由權。在不妨害他人之自由時，人人得自由行使此種權利。此種權利在推己及人之觀點，最爲重要。秦寧謂上帝既賦人以德性，則身體與精神之自由，實其基本權利。奴隸問題，非經濟問題，乃道德問題。「權利早於法律，法律應爲權利之呼聲。」

故奴隸制度實無合理之基礎。彼等以爲奴隸制度足以摧殘自由，破壞民主政治，而造成傲慢逼迫的無理服從。此派之意見並不主張人類絕對之平等，並不相信黑人有完全自治之能力；不過認爲奴隸制度是對人權的過分摧壞耳。此派之意見以爲個人之利益，重於國家之利益，故謂縱使奴隸制度與社會有利，亦不應剝奪黑人之自由。

實際政治家之主張既不同於極端之放奴主義者，又不類於哲學的道德家，此派之主張可以林肯爲代表。彼謂「人類平等」之說，並不能僅就字面解釋，而認之爲實際存在之事實，此不過爲吾人應當努力實現之高尙理想。彼承認白人與黑人間能力知識之不平等，但不承認任何人不得被治者之同意有管治他人之權力與能力。奴隸制度既違反自治政府之理論，故不應存在於民主政治之國家。彼謂如民主主義不能驅除奴隸制度，奴隸制度將建立專制主義。林肯以爲自由與奴隸不能同時並立，一半自由，一半奴隸之國家，必不能永久適存。彼並不主張立刻完全廢止奴隸制度，亦未承認白人黑人完全應獲得政治上之完全平等，不過承認奴隸制度是罪惡，應採漸進的和平辦法，達到最後完全廢止之目的。

(乙)反對放奴者之理論——當放奴運動者之行爲未甚激烈時，南部各州之蓄奴者對奴隸制度尙稱虛謙，認爲在可能範圍內，未始不可設法限制。其後放奴者之主張日趨激烈，其行動漸呈過火，於是使南部各州老羞成怒，起而反抗，對奴隸制度作堅決之擁護，不但認奴隸制度爲必要的罪惡，且稱之爲積極的善政。客利鴻謂「南部黑色奴隸之待遇，實較北部之白人勞工爲優越。」彼又謂「主人與奴隸間之密切的永久的關係，實奠定自由的穩定的政治基礎。」



多數擁護奴隸制度者，均反對自然權利說。彼等不承認「天之生人一律平等」之說，人類原不平等，此不平等情形實促人類進步之重要因素。此等理論，彼等認為係政府成立之基礎。彼等以為人類並未獲得所謂「自然權利」，權利為社會及政府之結果。政府或社會為完成某種目的，得予人以某種權利，同樣為完成他種目的，如有必要時得隨時取消此種權利，故權利者政府為完成其目的時所使用之工具也。彼等以為社會契約說者所謂之「自然狀態」完全係虛無縹緲之幻想。政治社會並非人為的創造，或選擇的結果，乃由人類天性自然生成的必然需要。彼等反對社會契約為國家起源之說，以為人類之自然狀態乃社會狀態，政治狀態，此蓋亞理斯多德一人類為政治動物」之應用也。此派以為在奴隸制度下之黑人比在野蠻生活中，能獲得完全發展之機會。

擁護奴隸制度者以為個人之法律政治地位，當隨其能力與智慧為轉移。自由者並非人人獲得之自然權，乃具有此種合適資格者，所享受之特權。彼等以為黑奴者劣等之種族也，無自治能力，無享受自由之資格。黑奴既不能自治，故他人不得其同意而統治之，並非無理。主人與奴隸之關係正如保護者與被保護者相同，奴隸並非鐵蹄下之犧牲者，乃為其本身幸福，而受治於他人。

有許多人且稱奴隸制度為積極之善政，係高尚的文化制度。客利鴻在國會宣稱「自有史以來，凡文明的富裕的社會，莫不有一部分人依賴他人勞力以生活者。」此派之人反對洛克及白烈克士同之主張，而擁護柏拉圖，亞理斯多德之理論，富於理性的金質人應為治國階級，富於氣血的銀質人應為衛國階級，富於慾念的銅鐵質人應為供國階級。彼等引用柏拉圖之理論，認奴隸制度為「分工」原理之應用。此派之意見，甚而攻擊民主制度為無

理自由主義爲罪惡，以爲奴隸制度爲建設穩定社會之最好基礎。彼等認希臘時代奴隸制度的共和國家爲良好的政治模範。

反對放奴者認「物競天擇，適者生存」爲人類進化之定則，奴隸制度正適合生存競爭之天演律。奴隸制度，並非人爲之不公平，乃白人黑人間競進中之天然結果。放奴論者認奴隸制度爲經濟之浪費，且足阻滯產業之進步，而減低生產效率。擁護奴隸制度者認此爲適合分工原理，最經濟的社會生產制度。

(二)國。會。政。策。——激烈之放奴運動者，主張採用非法的急進手段，以達到立即廢除奴隸制度之目的。南部蓄奴者視之，殆同毀法律亂秩序之暴動，在劫奪其財產，掀起奴隸之叛變，而演成無政府狀態耳。大多數之溫和的放奴主義者，係採用合法手續，向國會陳遞請願書，要求政府廢止奴隸。一八三〇年後，南部蓄奴者責怨此等請願書係干涉南部內政之舉動，超出憲法權力。葵西亞丹於一八五一年對廢奴請願事頗多贊助。當時請願案件風起雲湧，於是此項問題乃在國會上下兩院正式提出討論。擁護奴隸制度者攻擊國會不當接收此項請願書。主張放奴者謂憲法擔保人民有向政府請願之權，國會不能拒絕。國會爲避免議會之劇烈衝突計，此項請願書，多置之不理。

一八三六年國會下院議長泊克宣佈，憲法雖擔保人民有請願之權利，而人民並無強迫國會下院必須接受其請願書之權。當年並宣佈「依照憲法，國會無權干涉各州之奴隸制度。爲維持社會秩序，安定人心計，在哥倫比亞地方（District of Columbia）不得作放奴運動之暴動，違者政府得依法取締之或逮捕之。」

請願事件並不因國會下院之拒絕與制止而見平息，且風潮所趨，日行擴大，於是新英格蘭各州之議會，攻擊國會之規定係危害人民憲法上之權利，要求其取消此辦法，對奴隸制度加以嚴厲之處置。國會上院雖未明白宣布拒絕此項請願書，但事實上對之取置之不理態度。

放奴運動者在請願上雖無何等勝利結果，然將其宣傳品多由郵局分佈南部各州，實際上頗有影響。南部各州謂此種宣傳，實危害其社會之安全與和平，地方政府有權扣留此項郵件。一八三五年甲克生會表示反對放奴運動者所取之辦法，主張國會通過法律以禁止之。客利鴻謂聯邦國會無權制定此項法律，各州政府對此問題，有全權處置之。客氏之極端州權論在國會未經通過，一八三六年國會通過法律制止由郵政散佈放奴之文件。

因請願問題及郵遞問題之爭執，促進放奴運動者，進行政黨之結合。其宣傳要旨謂蓄奴者既反對出版自由，言論自由及請願權，則奴隸制度最後必破滅政治上一切之自由。南部各州見北部之放奴空氣，日趨緊張，以為根本之安全辦法，是在增加其在聯邦政府之勢力；於是主張擴充奴隸制度於新獲得之領土內。蓄奴者深恐因放奴者之宣傳，引起奴隸之叛變，故防範奴隸之法律，益趨苛嚴。

美墨戰後，美國獲得廣大之新領土，於是奴隸制度，應否延及於新領域之爭題，遂又重新惹起。當時之意見，均認為昔日之米梭里調協案已不適用，應行取消。一八四六年本薛文尼亞之民主黨人國會下院議員威爾茫特（Wilnot）提議奴隸制度不得延及新獲之領土內，當時之國會下院，以北部勢力較佔優勢，對此議案，予以通過。但至上議院時此案卒被否決。南部觀此情況，大形不安，乃提出熱烈之提議，謂彼等所犧牲奮鬥爭得之利益，強暴

者正在設法摧毀之。地方主義大告抬頭，聯邦團結幾至分裂。反對奴隸制度擴張於新領土內之各種派系，於一八四八年共同聯合組織自由土地黨（Free Soil Party），主張新領土應為禁止奴隸制度之自由區域，公共土地應自由分給於落戶耕農。

民主黨與民權黨在其政綱上，雖盡力避免奴隸問題之爭執，然因組織加里福尼亞及阿利根之新政府，此種問題，不能終久置而不論也。最後發佈西北法令（North-West Ordinance）定阿利根為自由州，然對加里福尼亞州仍未獲得協意解決。泊克雖提議將米梭里調協案延長及於太平洋岸，然未被採納。北部之人設法禁止奴隸制度，在哥倫比亞地方存在，南部之人反加緊逃奴法以資抵制。南部各州議會通過議案反對放奴主義者對奴隸制度之歧視。北部各州議會亦通過決議要求新獲之領土內當禁絕奴隸。爭執益深，仇視愈甚，解散聯邦之呼聲時有所聞。一八四九年南部各州有特別委員會之組織，宣佈北部之侵略精神，阻止南部在新領土內應行享受之權利，主張南部各州一致團結，共謀抵抗。因此爭執愈演愈烈之結果，南部之民權黨人，北部之民主黨人遂不能保持其對各該黨之原來關係矣。

穩健之政治家及各黨要人，曾有各種擬議，希圖獲得妥協，而維持各黨之原來形勢。延長米梭里調協案之緯線及於太平洋岸說，又有人提出，但放奴運動者堅持異議。一八四七年有凱斯（Case）提出「民衆自決」論，其後為杜格爾所積極提倡。此種主張係適用「平民主權」及「州權主義」之理論，即新領土內應否有奴隸制度之存在，聯邦國會不得過問，由當地人民於加入聯邦時，自行決定之，但反對奴隸制度者仍不贊成。克來為維持聯

邦之團結計，乃在國會上院提出調協案，主張加里福尼亞為自由州，至猶隴及新墨西哥兩州，不為明文規定，由人民自行決定之。克來並謂情勢已極嚴重，雙方須相互讓步，否則必釀成戰禍。彼謂當戰征發生時，將有野心家乘機而起，毀滅一切民主制度，而造成凱撒主義者之專制局面，雙方均蒙不利。客利鴻則指出因北部人口之增加，西北法令之頒佈及米梭里調協案之成立，南北勢力早已失其平衡。彼謂聯邦憲法，被北部勢力者之曲解，南部各州已在專橫者高壓之下，久無自由之可言。客利鴻又謂放奴運動者之無理擾動，已將聯邦分裂，故主張在憲法上提出修正案，均衡南北之領土，制止放奴者之擾動，及規定有效有力之逃奴法。彼並向北方各州發出勸告，謂「強有力之北方如不肯依公平正直之寬大主義，解決此問題，請明白宣佈，讓南北兩方以和平方法自由分離以各行其是。」威白斯安為維持聯邦之團結，主張停止放奴運動者之擾動。經過屢次之波折與周轉，卒有奧尼莫波士案（Omnibus Bill）之通過。民主黨及民權黨均接收此項妥協，均承認不再作奴隸問題之擾動，全國保守派莫不額手稱慶，謂此妥協，為國家莫大之幸事。

但為時不久，因逃奴法執行之困難，及尼不拉士克（Nebraska）之爭執，奴隸問題之爭端，又重新掀起。北方各州因受道德觀念之驅使，不忍送還逃亡之奴隸，北方各地有不少羣衆大會，均認為此等違反人道之法律，北方無執行之義務。威斯康辛（Wisconsin）議會宣佈逃奴法係直接違犯憲法，故不能執行此種法律。南方之急激主義者亦有南方權利會之組織，以期成立南方之新政黨。一八五三年皮雅士就大總統後，為尼不拉士克之領土組織問題，使奴隸問題，又告緊張，挽救無術，終於引起南北戰爭。

## 二 關於聯邦組織之理論

聯邦政府成立之始，對於聯邦組織之性質，卽有顯著不同之解釋。在邦聯約款下，各州爲完全獨立主權者。聯邦政府之成立也，雖因事實上之需要，而建立較密切之聯邦，然一般之意見，並未希望取消各州州權，而成立完全集權的中央政府。大體主張均持「主權分有」一論，以爲新成立之國家爲部分聯邦制，部分單一制。主權分配於各州政府及聯邦政府，在其合法範圍內，二者同爲最高權力者。聯邦憲法乃國家主義及地方主義之妥協物。

一七八九年憲法之制定者，意在建設半聯邦制單一制之國家，故「主權分有」一論適足對此新制度作一時之解答。聯邦憲法並未提及「主權」字樣，僅載明「所有政治權力均源於人民」。但「人民」之意義如何，並未明白申明，彼究係指全國人民作一個政治單位而言，抑係指各州人民，就十三個政治單位分別而言，於字面上實莫由揣測。主權最後之存在問題，制憲時代並未爲肯定圓滿之解決。至此時期一般政治思想家，對「主權分有」一論，不肯接受，堅持「主權」爲最高的絕對的權力，不能分割。州權論者主張此最高權力，屬於各州。國權論者主張此最高權力，屬於人民全體。

一八二八年後，州權主義成爲南部各州之自衛工具，蓋因經濟發展之結果，無論在財富上在人口上，南部各州均不足與北部相抗，故往往提出州權論，以資抵制。先則以之攻擊聯邦政府之關稅政策，繼則以爲衛護其奴隸制度。一八五〇年南部各州通過逃奴法後，北部各州亦通過人體自由法 (Personal Liberty Law) 以相對抗。南部對此致提出各州有否決權之主張。一八五二年紐加塞宣佈憲法僅爲各州間之平等契約。總之，在此時期南

部各州議會極力主張州權主義，鼓盪發揚使之達於最高潮。

一八三〇年爲西部各州公共土地之拍賣問題，開始惹起聯邦組織之真實性質的理論爭辯。海印(Hayne)攻擊聯邦政府之關稅立法完全爲北部各州自私自利地方主義之表現，並謂依照憲法，各州得自行解除國會之壓迫立法。彼謂採行聯邦憲法者，非全國人民之集合體，乃組成各州之人民的分別主權。馬迭生謂憲法爲以各州爲主體之契約，此說爲海印重爲提出。各州爲完全主權者，聯邦政府僅爲執行此主權者之意志的經理處。聯邦國會及最高法院均不能爲國家政府權力之最後裁決者，蓋如此則各州將成爲附屬者。各州既爲完全主權者，故聯邦政府之立法，各州對之有解釋之權，有抗議之權，甚至於有取消之權。此客利鴻之「解釋權」與「抗議權」(Exposition and Protest)之理論所自來也。在聯邦國會公開提出完全州權論者，美國建國以來此爲第一次。

威白斯妥對海印之理論加以反駁，謂憲法乃依照全國人民意見而創立之國家之根本法與最高法，除人民之自身外，任何人對此憲法無修改之權力，各州政府之官吏對此國家最高法，只有服從之義務。威氏謂如州政府對聯邦政府之法律有否決權，則全國成爲一盤散沙，將恢復邦聯時期之無政府狀態；但此情形爲建國元勳於新憲法中，所希望極力避免者。威氏謂全體人民爲最高主權者，聯邦政府及各州政府之權力，皆來自全體人民，政府對人民負責。「主權分有」之妥協論，此時同爲南部北部所反對，一方主張各州爲最高主權者，一方堅持聯邦爲最高主權者。甲克生爲總統時對經濟及財政計劃雖反對集權主義，然對聯邦性質之理論，彼頗具國家主義之傾

向。一八三二年彼在答復南克祿林那之否決計劃之宣言內，謂「否決權與聯邦不能同時並存，否決權與憲法上之文字及精神，均相違背。」

南北兩部雖均反對主權分有論，然亦有人努力在對此妥協理論，重為新解釋，以期調和南北之衝突。司徒瑞謂主權有兩種，一種為廣義的主權，乃最高的絕對的無限的政治主權；他種是狹義的主權，乃行使此政治主權之有限制的政府治權。如此解釋則聯邦政府與各州政府，皆握有有限制之政府治權，但二者之權力同源於最高之無限的政治主權。司徒瑞之理論係聯邦派及英國憲法派之思想之混合品。由英國之憲法理論及普通法，彼相信強固有效之國家，故主張聯邦之團結與統一，由聯邦派之思想，彼畏懼國會之獨裁，故主張制衡原理之應用。彼對憲法之解釋，謂根據文字之規定，則聯邦憲法之權力，係來自主權者之各個人民，非源於各州。司徒瑞之觀點係出於法學家及律師之態度，頗具保守色彩及國家精神。北部各州之國家主權論，多自司徒瑞之解釋直接引伸而來。

甲克生對聯邦性質之解釋，亦曾採主權分有之妥協論。彼謂社會契約既係由雙方當事人之同意而成立，故必須有雙方之同意方能撤消，各州片面之否決論，非僅有違聯邦成立之理論，且不合私法上之意義。社會契約係以大多數之意志為意志，一人或少數人之意見，不能生效。同理，對聯邦憲法之撤消或對聯邦立法之否決，必須得各州大多數之同意，一州或少數州之宣佈不能有效。甲克生承認聯邦係在各州之自由同意下所成立，但反對一州不得他州之同意，而擅自單獨行使其否決權。甲克生遵從西部者之意見，傾向國家主義，而反對州權萬能之說。



彼之主張與哲斐生之觀念頗多類似。

主權分有之妥協論，南北均不肯接受，同時因奴隸問題，達於嚴重階段，於是堅強之州權主義及國權主義，遂挺然勁立矣。州權論者此時提出否決權脫離主義爲州權主義之具體論點。早年之州權論者其理論根據爲社會契約說，以爲聯邦係由各州間之自由契約組織而成，各州仍保持其自然權利，如被壓迫時，各州有革命之權。但至此時傳統的社會契約說及主權分有論，均爲南部之政治領袖所攻擊，蓋社會契約說與奴隸制度之邏輯基礎相違反，主權分有論使各州無脫離聯邦之可能。此時州權論者之政治哲學，率皆爲客利鴻之主張。客利鴻不承認契約論者所謂之自然狀態，不承認政府國家係由自由契約組織而成。彼採亞理斯多德「人爲政治動物」之名言，謂自然狀態乃社會及政治的狀態。政府國家非人爲物或選擇之結果，乃由人類之社會本能或政治天性自然生成的必然結果，爲控制人類自私自利之趨向，政府國家爲社會之必需品。客利鴻此種解釋爲美國國家有機體說之開始，此蓋歷史演進說及生物進化說發達之結果。客氏反對社會係由人類意志造就之機械觀念，而主張社會是遵循人類永久不變的天性自然發生之結果。彼謂政府之權力，須受憲法之限制，治者應向被治者負責。

客利鴻反對多數壓迫少數，彼謂政黨發展及政府集權之結果，將形成「多數專暴」之政治。彼不贊成數量上之多數主義而主張同時並存之「共有多數」(Concurrent Majority)論。此乃「制衡原理」之新解釋，彼以爲全國經濟利益不同之各區域應相互牽制，以收調濟和協之效，而防一方壟斷之弊。客氏此等思想與近時之比例代表制及多元論之主張相彷彿。彼以爲政府之措置應以代表各種經濟利益者之多數爲準，不應僅以個人

之多數爲斷，各種不同利益者應各握有否決權，以保自身之權利，而防他人之侵迫。制衡原理不僅應用於政府各部間，且須應用於全國經濟利益不同之區域與階級。客氏以爲如能依此實行，則各地間之猜忌與仇視，均將霍然冰釋，使全國由派別、地方之鬥爭狀態而入於和諧親密、相互團結之統一局勢。政治自由、社會幸福，均將因之大爲增進。客氏亦承認此種制度較爲複雜。彼謂爲防止簡單之專制主義，非採此複雜制度，不能生效。彼亦承認調和各地經濟利益爲一難題，但彼以爲其解決之方法，只有在相互讓步、相互牽制之原則下，方有適當救濟，少數派不應受多數者之鐵蹄蹂躪。

客氏之政治理論，蓋在爲各州否決權尋找註腳。彼以爲任何一州如對聯邦政府之措置，認爲違憲時得提出抗議或反對。彼以爲如全國各州有四分之三擁護聯邦政府之主張時，則被反對之州有脫離聯邦之權。彼認任何一州皆有單獨脫離聯邦之權。蓋各州分別爲絕對的、最高的主權者，故能單獨執行其意志。彼堅決反對主權分有論，蓋主權之性質爲不可分割，分割主權爲對主權之破壞，可以分割者，決非主權。彼謂無部分主權之州，亦無合部分主權之州而成立之部分主權之聯邦。客利鴻謂各州原爲最高主權者，且各州並不能交出一部分主權於聯邦。主權既不能分，故各州不是完全無主權者，卽是完全主權者，決不能是部分主權者。客氏認聯邦憲法爲各州之法律協定，並非社會契約，此等協定並不能創造主權的新政府，聯邦政府不過是受主權者之委託機關，但此一委託權一各州有隨時收回之可能，如此，則各州有隨時脫離聯邦之特權。

客利鴻認爲聯邦政府與昔日之聯邦政府，亦確有不同之點。彼以爲邦聯政府之權力係來自主權之各州，邦

聯政府之權力，源於各州之政府；聯邦政府有較完備之公共政府，獲得較多之權力，且可直接使其權力，達於各州之人民。客氏以爲無論聯邦政府獲得之權力多至如何程度，但仍爲主權各州之副屬，所以美國只是聯邦共和國，不是集權單一國。客氏爲保障南部之經濟利益，倡爲此項新論。其思想之淵源有二，一爲哲斐生反聯邦派之州權理論，一爲制衡原理，擴充應用於地方及中央之間。客氏之理論實爲苦費匠意之精闢複雜之州權主義，爲南部思想特出之代表。卽其後南北戰爭時代，南部政治家及著作家之思想，仍多爲客氏理論之重述耳。

西部北部因經濟發展之結果，對州權主義深具厭惡之心理。美國建國後數十年來，聯邦政府在政治上之成功，造成對集權主義之信仰。一八一二年之戰爭及墨西哥戰爭後，美人自翊天驕，遂引起熱烈之國家思想，而反對地方觀念。領土擴大，聯邦政府掌握有廣闊之公共土地，遂增大其權力。新加入聯邦之各州率皆無獨立實際而仰承聯邦政府之鼻息者。外國移入之人口，經入籍後，成爲美國國民，對州政府並無特別關係。當時歐洲國家主義之思潮，正風起雲湧，故予美國以同樣之刺激。歐洲倫理派唯心論者之政治哲學家，特別着重於國家有機單位說及努力於國家意志，國家主義之提倡。美國之思想界當時亦頗覺此等學說之影響。交通運輸，日見改進，各州間之商業經濟來往，遂告稠密複雜，勢以入於聯邦政府之管轄，爲較便益。最高法院之判例，率皆出於抑制州權之觀點，遂造成人民認聯邦政府爲最高主權者之思想。凡此種種，皆所以促進國家主義之發展也。

美國聯邦成立時之根本政治哲學基礎，至一八五〇年時發生重大變遷。在一七八九年一般之意見對中央政府取不信賴態度，以爲自由係以地方自治爲基礎，認各州爲個人之衛士，視中央政府猶如敵人，蓋以爲中央政

府之權力愈大，人民之自由將愈發生危險，集權的政府爲專暴的政府，爲壓迫的政府。此種思想至十九世紀之中葉已不復存在。人民對聯邦政府之態度由疑懼而變爲信賴，認爲爲增進社會之福利計，應增大聯邦政府之權力，於是國家主義及國家主權之新理論遂應運而起。對此主義爲有力之發揮者當推威白斯安。

威白斯安與客利鴻爲政治勁敵，然在四十年間二人政治主張之變遷恰爲相對相反之經過，殊饒興趣。一八二二年美英戰爭將爆發時，二氏同時開始躍上政治舞台。客氏因受西部民主主義思潮之鼓盪，當熱烈擁護國權論，主張擴大聯邦政府之職權，主張對英宣戰，保護關稅，及內部經濟建設，並極力於國家主義之提倡。威氏當時代表新英格蘭商人階級之利益，反對向英宣戰及保護關稅，主張限制聯邦政府之職權。迨後南部各州開始維持其奴隸制度，並反對保護關稅，客利鴻即停止其國權主義之擁護，而努力州權主義之提倡。反之，威白斯安則贊揚國權主義，而反對州權論者對聯邦團結之危害。

威白斯安之理論係與聯邦派採同一態度，對聯邦憲法作盲目之崇拜。彼之理論立場皆以法律的憲法的觀點爲基礎，與客利鴻之自有其政治哲學者不同。威氏對政府之理論背景及歷史淵源，均無所注意，僅就憲法之文字而加以主觀之解釋。就大體言之，威氏承認社會契約爲國家政府之起源。彼雖承認聯邦係由自由契約而成，但不承認聯邦憲法爲一種契約，以爲憲法者乃國家之根本法最高法，憲法爲契約之結果，其本身並非契約，當人民同意成立此憲法時，此文件立即變爲根本大法，不再含有契約或協定之意義。彼之理論以爲協意之結果爲「契約之執行」，一經製成，便爲法律，已失其契約之意義。彼謂當人民同意建立一種政府時，此爲契約或協定，但當政

府遵此契約成立後，是此契約業已執行，此契約即失其存在。客利鴻謂契約之結果是契約，威氏謂契約之結果爲法律。威氏腦海中之契約，並非各州間之契約，乃各州全體人民間之契約，聯邦並非合各州而成立者，乃由各州全體人民組織成功者，故彼認聯邦憲法非各州間之自由契約，乃主權之全體人民的集合協定，但一經成立，即不能分解，故各州對此最高根本法無反決之權，亦無自由脫離聯邦之權。

威氏與客利鴻同反對主權分有論，但威氏謂此不能分割之最後主權，不在於各州而在於全體人民。威客二氏皆認爲聯邦政府握得有限制之權力，但客氏主張主權之州應當決定聯邦政府之行動，是否超越其範圍之外，威氏則以爲聯邦政府之自身爲其所有權力之最後裁決者。威氏謂必如此憲法乃成爲最高法，否則各州意見紛歧，此州認爲合法者，彼州認爲非法，必使國家入於無政府之混亂狀態。威氏謂各州否決權之理論爲半叛變主義，勢將引起革命。客利鴻於國際法之觀點解釋憲法，以爲脫離聯邦在最惡之解釋下，亦不過是道義之破裂耳。威氏在憲法之立場，認脫離聯邦爲違犯根本法之犯罪行爲。

此時有人在著作上對國家主義運動爲有力之發揮者爲李百爾 (Francis Lieber)。李氏爲自由主義之德人，於一八二七年抵美國，曾在各大學擔任政治學教授。美國政治思想家第一次爲有系統之政治哲學著述者，當推李百爾。彼之態度係超脫政治漩渦，以不偏不黨之學者態度爲持平之觀察。李氏之思想極受當時德國國家主義之影響，並帶有德國唯心派政治哲學家之濃厚色彩，認國家爲有機體之組織，國家之意志與精神形成國家之總人格。李氏反對傳統的個人主義的社會契約及自然權利說，認一自然狀態一無事實之根據，以爲人類爲天

然的社會動物，國家，社會之存在，是由於人類之需要自然生長而成，個人間爲承認相互之權利與義務計，乃有國家組織之產生。

李百爾修正自然法之理論，而創立彼所謂「第一權利」(Primordial Rights)。彼謂自然權利乃由人類之根本天性演繹而來，蓋人類之所以爲人類者以其獲得此等固有的天性，而享有與生俱來之第一權利，不應亦不能剝奪或侵犯。李氏對國家主權特爲注重，彼對主權之定義爲「主權者，爲人類社會或國家爲維持其生存所必需之權利，義務，及力量」；又謂「主權爲一切引伸權，歸屬權，及代表權之淵源。所有一切之政治權力莫不來自主權」。彼謂主權爲國家之生存要素，不能與國家相分離。主權屬於組成國家之整個有機體，故主權之基礎非建築人民製成之契約之上，而建築於整個國家之有機單位。主權發生於居在同一區域之有共同文化歷史背景一致之國家意識及希望者之人口間。主權表現出之形式爲共同意見，由此共同意見成爲法律，於是獲得其最後之權力地位。共同意見是一個社會內繼續不斷的主權行爲。主權不能分割，彼存在於國家自身。

李百爾反對主權之絕對性，或無限制性。彼謂絕對權者，乃使人絕對服從之力量也，但人類自身並不能握得此種絕對權。無論是一朕卽國家一之暴君政治，或民權無限之暴民政治，均爲專制主義，非正當之主權。李氏極力主張人民之公民權應特別尊重與保護，政府不得侵犯。彼謂自由者，在政治上之意義乃防止他人，政府或羣衆之無理干涉之謂也。彼對英國憲法對民權保障之精神，頗爲稱許，對法國政治上之帝國主義及專制主義，極爲仇視。彼謂聯邦主義爲美國對世界政治之偉大貢獻。李氏之理論既承認國家爲與生俱具之真實存在體，並認此實在

體之自身，握得最高權力，故對於聯邦團結論者供給不少理論上之根據。反對州權論者遂謂聯邦之主權，在於聯邦自身，並非來自各州，此聯邦為高在各州之上的大有機體。聯邦之產生並非各州間或人民間之契約結果，乃無意的漸進的在國家精神下，自然生長之結果。李氏將德國之自由主義及美國之憲法主義熔於一爐，於是構成昔日之聯邦主義到異日之帝國主義之渡橋。

李百爾對主權之理論之解釋，實美國政治上個人主義之開始衰落，使政府之權力日趨擴大。由自由主義到干涉主義之美國政治，亦李氏於此時建其渡津。當革命時期，一般意見以為政府活動，應減至最低限度。國家之職務在保護人民之生命、財產及自由，除此外，不應涉及其他事件。李百爾謂國家之職務在辦理人民獨自不能舉辦之事務，人民不應獨自舉辦之事務，及人民不願獨自舉辦之事務。政府之職務不僅是消極的工作，防止弊害，更應從事積極之工作，增進人民福利。李氏謂國家者乃人民意志之表現也，故增進人民對政府信賴之觀念，而歡迎其權力之擴大。李氏並極力主張條頓民族（Teutonic Peoples）富有特別之政治天才，能建設自由的法治的完備之政治制度。一個民族各具有其民族特性，條頓民族在政治之特別貢獻與成功，實其民族特性使然。此種之政治思想，異日美國之著名政治學者柏哲士（J. W. Burgess）實受其重大影響。

## 第八章 南北戰爭時之政治思想

### 第一節 內戰時期之政治局勢

#### 一 新政黨之組織

一八五〇年爲奴隸問題之爭執，國會勢力因行分裂，全國公共意識，亦顯然分爲南北兩派，惟當時之政黨，尙非依此分野而組成者。民主黨及民權黨均包括南北兩部之勢力，至對奴隸問題之意見，兩黨內部均呈紛歧博雜之現象。兩黨爲維持其內部之團結與勢力計，二十年來對奴隸問題，均採容忍政策，以灰色態度對之。南北兩部之經濟衝突，愈趨愈甚，奴隸問題之爭執，愈演愈烈，兩黨黨員對奴隸制頗多反對者，對各該黨之曖昧政策，大告不滿。於是舊日之政黨不能不發生分裂。

此種對舊政黨不滿意運動之表現，先只爲非政治性質之放奴運動，其後此等實際運動者，認報章，教堂，及講臺上之放奴宣傳，效力甚小，故須從事政治活動，於是一八四〇年有自由黨之成立，在高揭人類平等主義，以廢止奴隸制度爲宗旨。此黨以爲奴隸制度，係由各州法律所產生，聯邦憲法爲保障自由之工具，故聯邦政府，有恢復奴隸自由之權，以爲凡在聯邦政府管轄下之區域，均不容有奴隸制度之存在。彼等並提出獨立宣言中之理論，力爭



人類之自然權利，要求取消憲法中承認奴隸制度之各項條文，蓋高於憲法之自然法，人人須遵守也。

墨西哥戰爭後有極多之人，均認舊政黨無力阻止奴隸制度蔓延於新獲之領土內，故放奴運動者，並覺有另成立新政黨之必要。民主黨，民權黨有甚多之黨員均認爲已經施行奴隸制度之州，可仍維持其原來法律但不得延及新獲之領土內，但此等目的未能實現，於是反對奴隸制度者之民主民權黨人認爲有聯合自由黨之必要。此等民權黨人自稱良心民權黨，以別於舊棉花民權黨，其重要領袖爲查理亞丹(Charles F. Adams)，塞姆納爾(Charles Sumner)及丹那(R. H. Dana)。彼輩認爲奴隸問題，已進於不能調和之階段，黨之政策既經錯誤，因受良心及道德之驅使，不能不犧牲其對舊黨之忠實。一八四八年民權黨之全國代表大會，對反奴隸制度者之意見，未予採納，於是有所分裂。在民主黨，因奴隸問題之爭執，反對奴隸制度者亦脫黨自立，自稱燒厰黨(Burn-burners)與舊民主黨以綽號曰矮肥馬團(Hunkers)。

一八四八年所有良心民權黨，燒厰黨及自由黨共同聯合組織自由土地黨，其揭櫫之標語爲「土地自由，言論自由，勞働自由，及人人自由。」其最後採定之政綱，尙稱穩健，對已經施行奴隸制度之各州不加干涉，惟於新獲之領土內，須以聯邦政府之權力爲完全之禁止。自由土地黨黨人認爲奴隸制度只是一種地方問題，依照憲法之規定，聯邦政府對已經存在於各州之奴隸制度，無廢止或擁護之權。奴隸制度既超出聯邦政府之干涉，故各州亦無權力要求聯邦政府保護或廢止奴隸制度。如此，南部各州之逃奴法實係違犯憲法。此黨主張聯邦政府所在地之哥倫比亞區域及其他由國家權力獲得之新領土，均不應施行奴隸制度。一八五〇年聯邦政府有妥協案之成

立對奴隸制度爲暫時之解決，使自由土地黨之勢力，頓形消滅。但該黨黨人仍以爲奴隸問題非爲合於真理之正當解決，永不能解決。塞姆納爾對政府阻止奴隸問題討論之處置，會熱烈攻擊，並集中其視線於逃奴法之反對。

一八五四年聯邦國會通過康塞斯，尼不拉士克法案，米梭里調協案因之廢止。此案通過後，民主黨及民權黨有甚多之黨員，均認爲奴隸問題之爭執，已由妥協時期入於決鬥階段，擁護奴隸制度者之勢力，在政治上既咄咄逼人，取進攻之形勢，故舍自由土地黨之奪獲政權外，奴隸問題，必難獲得正當之解決。無知黨亦於此時興起。無知黨之份子，純爲美國土生國民，高揭「美人治美」之旗幟，反對移入之外僑，及天主教徒。民主黨之反尼不拉士克案份子，亦步燒腐黨之後塵而組織反尼民主黨 (Anti-Nebraska Democrats) 以拒行民主黨之新政策。

各種反對奴隸制度的勢力如自由黨，自由土地黨，反奴無知黨，反尼民主黨，及反奴民權黨於一八五六年在芝加哥成立新政黨。此等新黨之成分，多數爲民權黨黨員。民權黨一向標榜保護關稅及內部建設等政策，爲新黨所反對，故決定拋棄昔之舊名稱。哲斐生一七八七年簽佈之西部土地法令會極力防止奴隸制度散佈於西部，故新黨定名爲共和黨，以示志在施行哲斐生之政策。南部之擁護奴隸制度者亦組織新黨，定名爲黑共和黨 (Black Republican Party) 以示痛絕深惡放奴政策之意。新共和黨在林肯領導之下，對已經存在於南部之奴隸制度，並不主張即行干涉，惟堅持依據憲法，聯邦政府有管轄邊藩領域之主權，在此領域聯邦政府須禁絕野蠻主義遺跡之奴隸制度及多妻制度，聯邦政府不得建立違反時代精神之奴隸制度於任何處所。

民主黨因奴隸問題，亦告分裂。南部之民主黨在白肯瑞紀 (Breckinridge) 之領導下，要求聯邦政府對國

內之奴隸制度應加切實保護，彼等謂任何一州之人民均有移入邊藩區域之權，當其移入時所攜帶之一切財產經本州法之保護者，聯邦政府卽有保護之義務，不管邊藩區域之法律是否與之一致。但此種主張與杜格爾之「民衆自決」說，不無出入。杜氏主張新領域內應否施行奴隸制度，應由當地居民自行決定之。杜格爾領導北部之民主黨主張不干涉主義，彼等認爲聯邦政府或全體人民對奴隸制度之存在，均無干涉之權，應由當地合格之白色選民自行決定之。南部之民主黨，其主張完全代表地方利益。北部民主黨之理論，則帶有着眼全局之精神。共和黨及南北兩部民主黨之奴隸政策，於一八六〇年大選時交付全民公決，共和黨領袖林肯當選爲大總統，該黨之奴隸政策當因隨之獲勝。南部各州認林肯既經當選，舍脫離聯邦外，別無救濟。

共和黨除極保守份子希望以和平方法維持聯邦組織外，多數意見主張以武力政策保持國家之統一，毅然採取放奴政策，主張賜給黑奴以各種民權及政治權。北部之民主黨復分爲兩派，一派主張在合法之程序下，以戰爭維持聯邦之統一，對脫離聯邦的南部各州與以武力之裁制；其他一派反對戰爭，自稱銅頭黨（Copper heads）。一八六四年銅頭黨以戰爭業已四年尚無圓滿結果，遂召集該黨全國代表大會，主張對已經脫離聯邦之各州，停止敵視，其理由以爲用槍彈維繫之聯邦不如分離之爲愈。主戰之北部民主黨因反對銅頭黨之主張，遂相率加入共和黨，使民主黨在北部之勢力完全崩潰。南北戰爭後共和黨所以能長久維持其政權者，此實其一因也。

## 二 政府之戰時政策

林肯就大總統職時在其就職演說詞內，曾表明聯邦政府對已經存在於各州之奴隸制度，並無意干涉，甚而

可在憲法上提出修正案，禁止對已經存在之制度，加以干涉。惟聯邦之統一，必須維持，國家之法令，必須遵守。林肯及威爾遜均相信聯邦之存在早於憲法之成立。聯邦並非由憲法創造而成，乃歷史發展之自然結果，故各州在法律上無脫離聯邦之權力，各州之脫離行為及反對聯邦法令之措置，係叛變行為。林肯謂聯邦不能分裂，南部各州雖已宣佈脫離聯邦之命令，並不能發生效力，彼將施行其權力於全國，並保護全國之財產。

林肯不惜犧牲一切以維持聯邦統一之政策，事實上並未獲得北部全體一致之擁護，即共和黨內部之意見亦不一致。許多共和黨黨員之從事新聞事業者，在紐約講座主筆格銳利（Grealey）之領導下，主張脫離聯邦，係各州之革命權，故聯邦政府對此行動，不應制止。隸籍民主黨之紐約市長，向市議會建議，謂如有必要時，紐約市得脫離紐約州之管轄，而採自由貿易政策。舊民權黨宣佈「如果黑共和黨因反南部者之流血而變為紅共和黨時，彼將一反法國革命之先例，而置戰爭開始者於斷頭機也。」共和黨之費城市長在和平會議席上曾謂「奴隸問題之所以趨於如此險惡者，實報紙之過分宣傳，教會之錯誤教導，及教室之狂亂講演，有以促成之。此種妄舉，應由公正的法律愛好者之民衆，共力鎮伏之。」北部民主黨領袖杜格爾謂，除非聯邦政府志存完全征服南部，對挽回已經脫離各州之任何努力，均屬不需。杜氏以為如存心征服南部，實百索莫解之無理事。甚至林肯之內閣閣員亦有主張採用和平手段，以謀解決者。

南部各州組織之邦聯政府在華盛頓派有代表，進行聯邦政府對南部獨立之承認。聯邦政府國務卿以拖延政策對之。林肯志在維持聯邦統一，乃遣派軍隊至聯邦政府所屬之南部要塞，以資威壓，談判進行，遂告決裂。南部

邦聯企謀佔領斯馬特要塞 (Fort Sumter) 於是大戰爆發矣。戰爭爆發後，北部之游離份子，亦突然改變其態度，主張維持聯邦之統一，一般意見，均主戰爭，於是在短時期各地舉行極多之羣衆大會，均以着上武裝，捍衛聯邦相宣傳。

戰爭開動後，林肯於一八六〇年七月七日致牒國會，明白宣佈國家主權之理論，謂「主權者政治社會無上之權力也。依此定義，國境內並無有主權之州，各州在聯邦僅有其法律地位，並無主權地位。聯邦早於各州，聯邦造成各州之地位，非各州造成聯邦。原來不能獨立之殖民地，相結合爲聯邦，此聯邦乃以造成各州今日之地位，在聯邦成立前，並無有憲法及獨立主權之州或殖民地。脫離聯邦，係叛變行爲，聯邦政府爲維持其生存，當用全力平息之。」國會對林肯之理論，予以接受，「謂戰爭者並無壓迫之精神，及征服之目的，乃在維持聯邦之尊嚴及存在，擁護國家之最高法，保障各州之平等與權利。」

軍事貴秘密及迅速，議會討論，既人多口雜，易於洩露秘密，復展轉需時，每至遺誤戎機，故在戰爭期間，國會之地位，漸趨低弱，大總統之權力，乃告膨脹。在平時認爲係人民之基本權利者，如意見自由，言論自由等，在戰爭時均予以禁止，於是事實上大總統成爲獨裁之領袖。林肯下令封鎖南部海岸，擴充海陸軍力及廢止身體自由狀等皆超出大總統憲法權力之外。當國會開會時，林肯亦自認此等行動爲違憲，但爲「適應公共之需要與要求，」不得不然，故國會對此行動予以追認，並給林肯以自行解釋法律之權，如認爲有必要時得廢止身體自由狀，而執行軍事逮捕。從此美國憲法有所謂「臨時獨裁」理論之成立。

因軍事上之需要，林肯對南部之態度，實不無矛盾。林肯認南部各州係叛變者，不能以平常之法律待遇之。林肯之理論，並不承認南部邦聯，為國際法上兩國之交戰團體。彼以為南部邦聯之海陸軍應以處置海盜及叛逆之法律以對待之。但在事實上此等政策，實難見諸實行，聯邦政府一方與南部邦聯進行外交之和平談判，是承認其主權，係以交戰團體待遇之；一方又直接發布命令於南部各州之人民，是又否認其主權地位也。如斷絕交通法 (Non-Intercourse Act) 充公法 (Confiscation Acts) 及放奴文誥 (Emancipation Proclamation) 之發佈，是聯邦政府仍繼續行使其主權於南部各州。如俘虜之交換，海港之封鎖，及私掠船隻之處置，事實上係承認南部邦聯為主權之交戰國。聯邦政府之實際政策，既未實現憲法之觀點，亦未完全遵守國際法上之規律。

當戰爭期間，在戒嚴法下，凡有私通南美邦聯之嫌疑者，阻擾軍務進行者，及對聯邦政府不忠實者，遭蒙逮捕下獄者甚衆。審判程序，亦不依常規，另組織軍法審判法庭辦理之。言論自由在戰爭時亦被剝奪。國會授權於郵務總長，使之負責辦理檢查電訊，郵件，及新聞事務。戰爭以前，美國採自由應募之軍事編制與補充，此時國會通過強迫從軍之各項計劃。在南北戰爭時聯邦政府之各種設施，完全採中央集權主義，於是州權理論，因之打破，有許多事權，原屬各州者，此時亦劃入聯邦政府之管轄。聯邦政府集權主義之設施，不僅滅削各州州權，即個人之民權亦多被侵蝕。昔日之觀念，均認為憲法為保障民權之工具，政府非但對人民之憲法權利，不能侵犯，即其自身措置，亦須遵守憲法上之約束，不得超越。此時則軍權擴充，不顧憲法之限制，人民之生命，自由，亦瀕於危境。戰爭時之一切立法與行政，對憲法之限制與約束，蓋完全打破矣。政府組織上制衡原理之應用，亦發生動搖。在戰爭時期，最高法

院之地位，異常薄弱，對大總統及國會之行動，毫無約束牽制之能力。

當戰爭期間聯邦政府之權力，大見擴張，大總統之權勢雖較國會之權勢擴張為多，然行政部與立法部為完成軍事之成功，故尙能保持其和諧一致之精神。迨至戰事結束，法律與政治問題較軍事為重要，國會對改造問題之解決，盡力抑制大總統之權力。關於改造問題之設施，即在戰事尙未完全結束時，兩者之間，已有裂痕。一八六三年十二月林肯發佈命令，凡南部曾經加入南美邦聯之州，如各該州有一八六〇年合格選民十分之一願宣誓盡忠聯邦政府，並遵行放奴法令時，即與恢復其原來地位。國會對此認為係超出大總統權力之外，且失之過於寬慈，遂通過議案，非各州一八六〇年合格選民有過半數之宣誓，不得恢復其原來地位。林肯對此議案，復加否決。

在軍事期間，政府為滿足其迅速需要，而敏捷其作戰行動，對大規模之實業，自多所獎勵，以扶植其發展。戰爭時期，紙幣充斥，稅捐奇重，百物昂貴，使生產成本，因以提高，企業家為維持其利潤計，於是發生聯合經營之現象。有此二因，遂形成資本集中及聯合經營之新經濟狀態。此等聯合的實業家之勢力日趨重要，於是伸張其勢力，及於政府之本部，使國會之立法，政府之行政，莫不在此等大實業家大資本家操縱壟斷之下。同時勞動階級因資本家之操縱政治，害及其本身利益，亦起而掙扎。近時勞動運動者，所用之武器如怠工罷工等，當時亦知應用，惟主要手段在要求議會建樹各項社會立法，以資改進。牟弼（Munnery）謂「實業集中為戰爭時期普遍集權趨勢之必然結果。美國在困苦艱難之努力下，此為第一次之真正統一。南北戰爭之結果，不僅是北部對南部之勝利，或自由主義者戰勝奴隸制度者，乃國家主義戰勝州權理論，變聯邦國為單一國。」

### 三 戰時之外交政策

南北戰爭開始後，美國國務卿施渥德（Seward）雖曾謂為維持美國之統一計，對英法暗中援助南部之舉，不能不取強硬態度，然大總統林肯，上議院外交委員會主席塞姆納爾及美國駐英公使查理丹亞，均主對英法採和平政策，極力避免發生戰爭。聯邦政府對南部開戰後，即決定行封鎖政策，以阻止南部棉產之輸出及工業品之運入。前者聯邦政府認南部之脫離運動，只是內政範圍，以叛逆對之，此政策施行後，是不啻認南部邦聯為國際法上之交戰團體也。

封鎖政策施行後，美國對歐洲各國遂引起不少之衝突。每當歐洲發生戰爭時，美國一向堅持中立國之權利，此時美國為交戰團體，對中立國之權利，不若昔日之尊重。最高法院宣佈「連續航程」（Continuous Voyage）之理論，謂船隻之載有違禁物品，其最後目的地係運往南美邦聯者，縱使裝卸起迄口岸均為中立國之區域，亦在追捕之例。巴黎宣言曾禁用私掠船，美國當時拒絕履行，此時美國擬對南部之私掠船加以追捕，宣佈願加入巴黎宣言，但法國認為美國之行動過遲，不能發生效力，因之成為爭端之一。

美國之南北兩部在國外，各有相當之宣傳，以期獲得國際間之同情及精神援助。俄羅斯、意大利、德意志及丹麥皆同情於北部。路易拿破崙正有志恢復美洲之殖民地，故樂於美國之分裂，以弱其勢。英國之工業，多仰給於南部之棉產，關係頗切，南部邦聯亦希望由英國獲得切實援助，故英國之地位，頗為重要。北部者以為彼等為自由與人道而奮鬥，終必獲得世界之同情。南部者以為「棉業大王」之魔力甚大，歐洲為滿足其棉產要求，不久對封鎖



政策，當起而干涉。

英國之貴族統治階級對南部邦聯，頗表同情，因使美國分裂，英國在外交上當可獲得相當利益。英國之棉業實業家，對封鎖政策，極力反對，並北部之實行保護關稅，對之不利，故對南美邦聯主張加以切實援助。惟英國之民黨中人，教會中人及勞働階級，以為北部為自由而戰，故對之頗為同情，並因北部之麥收大豐，工人認為麥重於棉，故主張擁北而抑南。一八六一年英國為使南北兩部均遵守文明之戰時法，乃承認南美邦聯為交戰團體，並宣佈中立。英國此種行動，美國人對之頗怨懣，措置過早，有意破壞美國之統一。南美邦聯在國際間極力活動，以謀獲得他國之承認，甚而南部有人主張，為獲得國際間之承認及援助計，即斷然廢除奴隸制度，亦無不可。北部為防止外交上之失敗計，極力勸阻英國對南美邦聯之承認，以免陷於漩渦不能自拔，致惹起英美戰爭。北部此種努力，於一八六三年獲得成功，南美邦聯在外交上之地位，乃大告失敗矣。

法國為防止英勢力之擴充，故積極欲在拉丁美洲獲得根據地，一八四八年革命後，國家主義極為發展，均希望在新大陸建立強固之殖民地。法國之政治領袖謂美國之門羅主義係在阻止君主專制政治之歐洲，法國為共和國，當在例外。西班牙為恢復其威望，及在美洲之地位計，亦思乘機活動。當西班牙企圖合併山頭大門溝(Santo Domingo)島時，美國務卿施渥德重申門羅主義，並謂西班牙此種行動，顯係破壞兩國友誼，美國對之將採迅速，堅強之抵抗。西班牙佔領秘魯沿岸島嶼時，美國因忙於內戰，不克採有效之行動，僅以抗議出之。南北戰爭結束後，西班牙旋即退出所佔區域。

墨西哥因連年發生革命風潮，歐洲強國如英、法及西班牙藉口保護僑民利益，有共同干涉之企圖。美國大總統畢歐南於一八六〇年宣佈美國為維持其歷來奉行之外交政策計，對其隣邦有援助之義務，如有人企圖搶奪墨西哥之領土者，美國決難坐視。一八六一年墨西哥未能依期償付其外債，英、法及西班牙遂決定採共管計劃。一八六二年英國及西班牙同墨政府獲得協定，自行退出。法國之拿破崙第三正野心勃勃，企圖擴張海外殖民地，建墨西哥帝國，領導拉丁美洲以與美國相抗，彼遂勾通墨國之黨派，誘之使成立在法國影響下之政府。

當此時期美國之對墨政策，頗為困難，蓋一則此係墨國內政，不使明白干涉；一則正在內戰，不願與法國以啓釁之口實。南美邦聯會極力慫恿法美之惡感，以期引起法美戰爭，美國政府採暫時容忍政策，留待將來解決。一八六四年聯邦國會決議「讓在歐洲強國勢力下，建立王權國家於隣壤，實違犯美國歷來之外交政策。」一般輿情均主張對法宣戰。然政府方面，卒以外交方法，解決此爭端，法國退出墨西哥，美國允許對墨國內政，完全取中立態度。此案解決後，美國之門羅主義益見強固，新大陸之領土，再不容歐洲勢力染指問鼎矣。

南北戰爭時英國袒護南部之色彩較重，對美人頗種惡感，故戰爭結束後數年美國對英猶持仇視政策。一八六七年美國國會下議院宣佈英帝國在美國北境坎拿大建有強大屬地，實為對門羅主義之破壞。英國在戰時未肯嚴守中立，並售給南美邦聯以驅逐艦，劫掠美商，使美國之海上貿易，大行減落，此亦為美人仇英之要因也。愛爾蘭人移入美國者極衆，思以美國為根據地向坎拿大進攻，以援助其國內之獨立運動。愛爾蘭人在美國政治上握得實權力者，亦大有人在，故美國國會公開通過議案，對愛爾蘭獨立運動表示同情。英國之報紙對美國亦為公開

之攻擊。

美國謂戰時英國會違反中立，對美國商業極多危害，此時要求英國賠償此等直接及間接損失，數目奇大。蓋美國意在獲得坎拿大用爲此項賠償也。英國國內小英格蘭主義者，因受孟切斯德派 (Manchester School) 學說之影響，認殖民地係「果熟自落」之物，對祖國並無利益，故主張放棄海外之殖民地。惟一般輿情認美國之企圖，實屬有損英國國譽，頗持熱烈反對。美國以大戰之後，精力未復，不願卽行對英發生戰事，意在和平解決。於一八七一年英美兩國在華盛頓組織公斷委員會，以司法手續解決戰時一切糾紛。英國承認美國得適用入籍手續變英屬人民爲美國國民，如英屬地人民自願履行時。美國在美洲堅持其門羅主義，但同時與歐洲各強取合作精神，向中國及其他亞洲地方進行帝國主義之侵略。

南北戰爭後，國家主義者完全獲勝，故領土擴張之野心，亦氣餒赫赫。施渥德計劃第一步併吞夏威夷，作爲購買丹麥屬西印度羣島之初階。然後進行合併或購買克勒比安海 (Caribbean Sea) 之各島嶼。對古巴之叛變，則施實力之干涉。一八六八年大總統約翰生 (Johnson) 謂「國家之偉大政策，在以和平的合法的非暴亂的手段於最短期間，使美國毗隣之島嶼及陸上地區均入於聯邦政府之管轄及裁判。」惟國會之上議院有鑑於因南北經濟衝突，致惹起南北戰爭，故不贊成積極從事於領土之擴張。此時期中各項領土獲得條約，除阿拉斯加 (Alaska) 購買外，均未博得國會上院之通過。一八七五年後上院認爲領土擴張，已告滿足，不必繼續進行，以免不易控制之虞。直至一八九八年美西 (班牙) 戰爭後，此種態度始行改變。

當南北戰爭時，美國對國際法亦有重要貢獻。戰爭開始，關於陸上戰爭之合法規律及實施並無成法可循，李爾應林肯之請，編就美國陸軍戰時教範（Instructions for the Government of the Armies of the United States in the Field），此項戰時教範係根據自由主義人道精神所編成之法典。在戰爭時證明其有用而適宜。異日美西（班牙）戰爭時，美國仍發佈原典範，未加修改。一八七四年不魯舍而會議（Brussels Conference）之法典編纂委員會對美國之戰時教範多所採納。一八九九年海牙和平會議（Hague Peace Conference）對此教範亦廣為引用，不能謂為非美國對國際法上之大貢獻。

## 第二節 內戰時期之政治主張

### 一 最後階段之奴隸爭辯

一八五〇年聯邦國會對奴隸問題為調協之處置，除極端主義者，對此處置尙表滿意。一般老成持重之家為保持聯邦之團結計，亦力求避免過分之爭。但至一八五四年時，情勢即趨改變。老政治家克來，威白斯安，及客利鴻相繼去世，南北兩部之政治責任皆為年少氣盛者所擔當。施渥德，及塞姆納爾對奴隸制度急激反對，為北部重要領袖。大衛士（Jefferson Davis）及塗慕時（Tombs）為南部保守派領袖，雖未積極主張脫離聯邦，然承認如北部壓迫不已，必要時自得行之。其他一派在燕賽（Yancey）及瑞特（Phett）之領導，積極主張脫離聯邦。北部民主黨領袖杜格爾及畢戡南則希望避免南北之決裂。

阿利根爭執解決後，因加里福尼亞之移民，及向太平洋沿岸鐵路之建築，尼不拉士克地方驟行重要，而有組織之必要。依照一八五〇年米梭里調協案此地爲禁奴區域。但南部代表者極力主張此地有施行奴隸制度之必要。一八五三年底國會上院邊區委員會主席杜格爾提出報告謂「所有關於邊藩區域之奴隸問題，應由住在各該區域之人民自行決定之。」此項提議，不久通過，於是一八五〇年之米梭里調協案無形廢止。

杜格爾主張邊藩區域之奴隸問題由人民自決，謂其理論爲「民衆主權」(Popular Sovereignty)。反對派則嘗之說「擅佔主權」(Squatter Sovereignty)。一八四五年福老林加入聯邦時，「民衆主權」說即引起討論。此項理論爲西部民主主義所擁護，蓋彼等認定民衆主權及地方自治爲民主主義之骨幹。凱斯 (Lewis Case) 謂邊藩區域既未在國會選派有代議士，依照民主主義，故不應受其管轄。彼對「民衆主權」之解釋，多離開憲法之立場，而以自然權利及正義公理爲根據。杜格爾對「民衆主權」之主張，多着眼於法理之觀點。杜氏極注意於西進運動，同時樂意與南部以相當讓步，以便使此邊遠區域得於迅利組織。彼爲西部之急進民主主義者，極力主張地方自治。有人謂邊區住民，無充分政治知識，能力與訓練。杜氏極力反對此說，認邊區人民同樣有組織完善自治政府之才智及能力。彼深恐爲奴隸問題引起政黨之分裂，故思排除奴隸問題於政治範圍之外，以免糾紛。杜氏自覺其「民衆主權」說，當可完成此項目的。彼謂北部曾經反對延長北緯三十六度半之線，於由墨西哥戰爭獲得之新領土內，如此，是舊調協案之分區理論經已放棄，故應有全國適用之整個理論，不分南北，一律待遇，以促進國家之團結，而消除南北之衝突，反對派則攻擊杜格爾之理論無完備根據，謂聯邦國會不能交付其憲法

上之權力於邊區人民。

代表北部利益者之議員，在國會中直斥杜格爾之提案爲對神聖擔保之侵犯，謂此議案將使絕大之遼闊區域，盡變爲野蠻的專制的奴隸世界，彼文明的平等的自由勞働制度，將莫由伸入此等區域也。北部之新聞界亦盡力鼓吹，掀起輿情，舉行羣衆大會，以示反對。各州議會亦相繼提出抗議。教會牧師則攻擊杜格爾之提議與主張爲不人道的，不道德的，及違教義的。杜格爾之提案通過後，南北兩部對奴隸問題之妥協，遂告絕望。倪眉生謂「奴隸逃亡法使人張睜，尼不拉士克案令人驚目。」葛銳利在紐約講座發表文字謂「皮雅士 (Pierce) 及杜格爾二人在三月內製激成之放奴者遠超出葛立生及菲力布 (Phillips) 二人，在半世紀中所製激者之多。」北部者之吶喊，不僅是反奴感情，且因尊嚴協定被破壞，復含有濃厚之國家精神。北部者主張積極向康塞斯移送自由勞働者，以資抵制。當於新英格蘭組織移民協進會 (Emigrant Aid Society) 主辦其事。南部之擁護奴隸制度者，爲阻止自由勞働者之移入，亦組織南男社 (Societies of Sons of the South)。南男社在其所辦報紙擅居主權上宣佈「有人敢擅自侵入康塞斯境域者，必處以極刑。」北部領袖施渥德致以答復，謂「南部先生！如欲自速滅亡，請即前進！蓋上帝必給爲自由爲人道而奮鬥者之光榮與勝利。」

大總統皮雅士既贊成杜格爾之理論，爲北部者所不滿，而最高法院亦多係代表南部者之意見者，益促成北部者之憤激。一八五七年最高法院在卓斯克特判決案 (Dred Scott Decision) 內，亦謂聯邦國會無管轄邊區奴隸問題。院長譚寧歸納多數法官之意見，根據憲法對此爲有系統之理論解釋，以期停止奴隸問題之爭執。彼謂

依據憲法，奴隸並未經制憲者認為普通國民，故國會無賜給黑奴以國民資格之權。黑奴既為財產，依照憲法，聯邦政府應盡力保護財產所有者。譚寧又謂凡欲獲得美國國民之資格，必須先在各該州獲得公民之資格，此等公民資格應如何取得，須由各該州之法律自行決定之，凡未在各州依法取得國民之資格者，聯邦政府不能認之為美國國民。彼謂聯邦政府對邊區之管轄權，係以一七八七年之領土為範圍，至其後獲得之邊區，當超出其權力之外。彼謂奴隸統制，超出聯邦政府權力之外，只有當邊區變為州政府，正式加入聯邦時，各該地有自行決定之權。由此解釋，米梭里調協案為違憲。杜格爾之「民衆主權」說，亦不能成立。憲法既承認奴隸為財產，政府便無權毀滅此項財產。自此判例宣佈後，是聯邦政府立法、司法、行政三部為異口同聲為奴隸制度之擁護者。

奴隸問題早已超出法律範圍，而為政治性質，故法院之文字解釋，對此問題之前途，非特毫無補助，且更增高北部反對者之熱情。一八五七年康塞斯加入聯邦時，該州憲法對奴隸問題實行由住民自決之辦法，使反奴運動之感情益加興奮。一八五七年美國發生經濟恐慌，北部實業大呈衰落，而南部之棉產反價格提高，出口增加，於是使南部者益信奴隸制度為經濟福澤，益覺有全力維持，積極擴充之必要。彼輩並謂南部之財富為經久的，實在的；而北部之財富僅係暫時的幻想的。

一八五八年杜格爾及林肯為國會上議員選舉競爭時，其演詞及辯論皆集中於奴隸問題。關於國家問題之公開討論爭辯，在美國歷史上此次為最重要。由杜林二氏之辯論，北部對奴隸問題之真實性質，獲得深刻之認識，南部益信服為避免奴隸制度之被廢止，惟有脫離聯邦之一途。林肯認為奴隸問題已達於決難妥協之階段，謂

「大廈分崩，得勿傾覆。」彼以爲一半自由，一半奴隸之國家，決難長久存在，如全國不能一律採行奴隸制度，即當全行廢止。杜格爾謂林肯意在摧毀聯邦制度，而建立同法律同習慣，完全集權的專制國家。杜氏謂一半奴隸，一半自由之狀態，係一般國父所造成，縱使錯誤，亦不能更換。林肯謂此種狀態，係一般國父發見其已然，並非創造其如此，況憲法有禁止販賣奴隸之規定，足見建國者之最後目的，仍在廢除奴隸制度。

林肯謂在卓斯克特判詞中既稱聯邦國會無管轄邊藩區域奴隸問題之權，則無論該地之議會或人民將均無解決奴隸問題之權，蓋該地之議會及人民之政治地位完全係國會創造而成，國會原無此項權力，焉能賜給此項權力於其所創設之議會或人民。林肯謂杜格爾之「民衆主權」說，實係一種詭辯之詞，是無異說「將獲得之合法權利，得依法取消之。」其詭辯無理，當屬顯然。林肯並向杜格爾提出著名之質問，謂「在邊區未制得州憲法之前，該地人民是否有不顧他州人民之意見，防止奴隸制度延及其境內權？」杜氏之答覆爲「如該地人民不願奴隸制度延入其境內時，在未成立憲法之前，對奴隸財產得不予以警察權上之保護，及由立法機關通過不利奴隸制度之立法。」杜氏答復此問題在自由港 (Freeport) 故此主義有「自由港主義」之稱。

自由港主義發表後，南部各地遍加討論，認爲「民衆主權」說，對奴隸制度之繼續存在與擴張，仍不十分安全，於是乃將客利鴻及大衛士之理論重爲提出。南部領袖堅持依照卓斯克特判決之解釋，聯邦憲法既允奴隸進入邊藩區域，故聯邦政府對移入此地之奴隸，應加切實保護。林肯之目的在要求對邊藩區域之奴隸管轄權，對奴隸制度主張以漸進的合法的程序而廢止之。林肯認憲法既承認奴隸爲財產，聯邦政府自負保護之責任，惟彼以



爲時代既隨時變遷，爲適應社會之新環境，人民之新需要。憲法自有因時修正之必要。杜格爾之「民衆主權」說，多拘泥於憲法條文之解釋，爲形式的法律主義。林肯之主張，多以歷史的倫理的見解爲出發點，其背後勢力爲道德。林肯謂憲法會給國會以大權，使防止奴隸制度，延入新邊區，而十九世紀之倫理觀念，更要求國會行使此權，以完成德道上之目的。林肯之政治哲學實混合人道主義，國家主義，及自由土地黨之主張而成之結晶體。

經杜格爾，林肯對奴隸制度之酣辯熱駁後，全國意見對此爭點，顯然劃分。北部者堅認奴隸制度，違反人道，必須取消。南部者謂奴隸制爲經濟福澤，必須保存。當時有司徒渥夫人(Mrs. Stowe)者發表黑奴顛天錄(*Uncle Tom's Cabin*)一書對南部苛待奴隸之慘苦情形，詳爲敘述，遠近傳誦，風靡一時，於是一向認爲係政治經濟問題之奴隸爭執，成爲社會人士所極注目之道德問題矣。南部者雖屢爲聲明，稱該書之敘述，乃故意張大其詞，全非事實，而北部者則謂該書是真情實況，並無炫誇。南部各州有商人階級及少數開明之蓄奴者，對奴隸制度認爲有漸次廢止之必要，態度較爲緩和，於是反奴者乘機活動，致引起奴隸之叛變行動。一八五九年哈波渡頭(*Harpers Ferry*)奴隸叛亂後，南部之人遂觸目驚心，不得不急謀團結，以資防衛。南部婦女並聯合組織，大聲疾呼：「南方男兒起來吧！起來共同保護你們的母親，你們的太太，和你們的姑娘。這是你們最高尚最神聖的天職。」於此，足見南部爲維持其奴隸制度，竟欲復興中古世紀之騎士精神，以集中並激發抵抗放奴者之勢力及情感。

一八六〇年大衛士向國會上院提出南部急進領袖之哀的美敦書，重申密利鴻之州權主義，要求國會保護在邊區之奴隸制度，及須切實執行逃奴法，反對杜格爾之「自由港主義」，謂奴隸爲憲法承認之財產，故無論國

會或邊區議會均不得以直接或間接之方法，危及人民此項財產權。同時林肯在紐約市亦發表演說，謂「不能治理，不如滅亡。」彼以爲南部之行動，既得寸進尺，勢已危及聯邦之存在，國會如不能切實行使其職權，國家必難維持其地位。林肯謂「吾人要有公理終必戰勝強權之信念。此種信念足以使吾人勇往直前，完成其天職。」

## 二 脫離聯邦之政治理論

對奴隸問題之爭執，雖有不少穩健的政治家，極力周旋，欲爲和平解決，然因卓斯克特案之判決，及杜林之辯論，使此項爭執，益趨嚴重，莫由挽救。一八六〇年二月大衛士根據南部民主黨之意見，在國會提出議案，堅持須確定各州主權，聯邦政府須約束其職權，不得干涉各州之內政。彼謂奴隸制度爲南部十五州經憲法承認並保護之重要內政，故對此種制度之任何攻擊，均係違憲行爲。逃奴法係合乎憲法的法律，故他州有通過身體自由法以謀抵制者，亦係違憲。大衛士代表南部者之意見，在國會上院堅持各州之權利一律平等說。彼謂上院既代表各州，故對各州之人民及財產，應爲一體之保護。彼又謂南部者之蓄奴，係其憲法上之權利，聯邦政府對之只有保護之責任，無論國會或邊區議會皆不得有直接或間接不利奴隸制度之立法。

一八六〇年大選競選時，兩派爭鬥最烈。共和黨推定林肯爲該黨大總統候選人，聲名卓著，頗有當選把握。南部者之唯一希望，在大總統選舉團投票時，若兩派獲得同等票數，由國會下院推定總統時，或有轉圜地步。但此等希望，畢竟無大把握，於是南部宣佈，如林肯當選，聯邦必分裂。共和黨要人施渥德並不以未當選爲該黨大總統候選人而消極，仍積極贊助林肯，推進競選，謂「南部之政治領袖，自覺能爲分裂聯邦之企圖，但吾相信彼等之企圖，

決難成爲事實，徒爲夢想耳。一北部之公共意見，大致與施渥德之觀察相同，然對年底之動作，尙無準備。南克祿林那之議會於當年十一月爲選舉大總統選舉員集開會後，議決暫不閉會，以待大選結果，而備緊急之需。

根據州權主義發揮爲有系統之政治理論，爲人民所深切信仰者，乃南克祿林那。昔日爲南部各州之領袖者，渥金尼亞，因非產棉區域，其實際地位，此時並不重要，故南克祿林那遂起而代之，領導南部之脫離聯邦運動。林肯當選後四日，南克祿林那召集客利鴻理論下所謂主權機關之州代表大會，於一八六〇年十二月廿日全體一致通過脫離聯邦法令（Ordinance of Secession）正式宣佈退出聯邦，謂「聯邦憲法係經本州一七八八年代表大會批准生效，今者經本代表大會一致議決退出聯邦，今後南克祿林那與美利堅合衆國之往昔關係，完全取消。」彼等之理論，以爲美國因不堪英國之虐待，故有一七七六年之革命，南部不堪北部之壓迫，故有今日之脫離。南部宣佈脫離法令後，大總統畢戡南向最高法院諮詢大總統對此之合法權力及處置。法院之解釋謂大總統有權保護此等區域之公共財產，及以武力衛護在此區域之聯邦政府官吏，惟在此區域內，如無聯邦政府之官吏者，無論大總統或國會均無採取軍事行動之權。司法總長白烈克（Blair）謂如聯邦政府採取此項軍事行動，是不啻向各州宣戰，而驅逐之於聯邦之外也。彼謂「聯邦憲法之制訂者及批准者實相信以武力維持聯邦，非僅徒勞無功，實反毀滅其存在耳。」白烈克爲本薛文尼亞州之民主黨，相信州權主義，認共和黨人及放奴主義者爲聯邦之公敵，故有此項解釋也。

畢戡南接受白烈克之意見，致書國會，對南部之行動，頗表同情。彼謂南部之行動，實北部者對奴隸制度積極

不斷干涉之結果，惟畢氏同時不承認南部有脫離聯邦之權。彼謂各州如爲解除壓迫，得發動革命，但在憲法上決無脫離聯邦之權。畢氏謂如南部利益確實不能維持時，南北兩部實無繼續聯合之必要，聯邦政府亦不得採取武力行動，以維持聯邦之存在。彼並明白表示彼之任期僅有三月，在此期間，對南部之舉動，決不加任何干涉與阻止。彼謂聯邦之維繫力爲公共意志與共同信仰，若聯邦政府向各州宣戰，欲以鮮血白骨保持聯邦，是整個違犯憲法上之精神。北部要人施渥德謂「除非聯邦政府自願令某州退出聯邦外，任何州均無脫離聯邦之自由。」

南部宣佈脫離聯邦後，國會爲謀和平統一計，會有不少具體方案提出，以期挽救此項危局。其中最要者爲瑞吞丹調協案（Crittenden Compromise）。此案之內容，提議修正憲法，明白規定保護各州已經合法存在之奴隸制度，由國家政府担保償付逃奴之代價，恢復北緯三十六度半之界線，線北爲自由區，線南爲奴隸區域，國會對線南之奴隸制度，不得加以干涉，取消北部各州仇視奴隸制度之人體自由法，禁止非洲之黑奴販賣，並忠實執行逃奴法。北部者，特別是在南部有投資之北部者，對此提議，頗多贊成之傾向，惟急進之共和黨人，認爲對奴隸區域之擴張，決難讓步。

上述之調協案，交付表決，卒未通過。渥金尼亞議會繼起召集和平會議，企圖商得妥協辦法，以息爭端。但其結果，亦歸失敗。南部各州皆相信脫離聯邦而自立，比在共和黨當道之壓迫下，當便利百倍，故反對調停與妥協。彼等並主張爲保持有利之奴隸制度，須永久與北部分離。當此時際，南部各州在國會上院之議員，分別致書於所代表之各該州人民，勸即迅速採取脫離聯邦之行動，各脫離之州，並宜召開大會，組織南部邦聯。

一八六一年二月四日宣佈脫離聯邦者。已有六州，並由各州選派代表，組織代表大會，制定美利堅邦聯之臨時憲法，同時並要求其他奴隸州一體參加。當時南部之意見，有人主張組成邦聯之份子，應限於奴隸州，以期經濟利益之一致而保政治之團結。有人主張密士失必河之上部流域亦應包入，如此則經濟上商業上必佔重要地位，相鄰各州亦將加入南部之組織，使新英格蘭之勢力陷於孤立。阿拉巴馬 (Alabama) 之脫離聯邦法令分致戴賴威，麥利倫得，渥金尼亞，北克祿林那，南克祿林那，福老林達，喬治亞，密士失必，路易祥那，韃克塞斯，阿坎色斯 (Arkansas)，貪尼士 (Tennessee)，康特克及米梭里等十四州州長，並提議召集全體大會，商定共策進行之整個計劃，在此脫離法令中，並提出林肯之當選為脫離聯邦之一要因。一八六一年三月十一日，採行永久憲法，參加南部邦聯者為上述各州。邦聯憲法分經各州代表大會批准。脫離主義者謂邦聯政府，行使憲法上給與之代表權，各州如欲退出邦聯，若經各該州代表大會通過者，即可實行。

南部脫離聯邦之理論根據，以為聯邦者乃在各主權的州之同意下而結合之集體，任何一州如欲退出此團體，即可自由施行，他州並無干涉或阻止之權。脫離權既是主權，故不受任何法律之限制，任何人之干涉。聯邦憲法既明白載定「凡國家事權未經憲法給與聯邦政府，或未經憲法禁止各州行使者，概歸各州政府之管轄」，脫離權並未劃入聯邦政府或禁止各州行使，故為各州之合法權力。脫離主義只認其行動為依法行使其主權與法權，並不認為是革命運動。即在戰爭結束後，南部者仍堅信脫離運動在理論上完全正當，不過不幸為強權者所壓服耳。

脫離主義者之政治理論，多應用並表現於邦聯憲法，確認各州之主權地位，主權分別存在於組成邦聯之各該州人民。憲法担保如將來邦聯獲得新領土時，奴隸制度在此新領土內，邦聯政府得立予承認，並切實保護。憲法規定「邦聯國會得禁止非邦聯份子之州或國家運送奴隸於邦聯境內，」「除施行奴隸制度之各州外，其他國家不得販運非洲黑奴於南美邦聯。」邦聯政府不得建施保護關稅，不得撥款補助各州之地方改造事業。在各州供職之邦聯政府的官吏，如經各該州議會上院或下院議員三分之二之彈劾者，邦聯政府須執行其彈劾案。新州之加入邦聯者，須得邦聯國會上下兩院三分之二之通過。爲使憲法之易於修正計，因規定凡有三州之請求者，得召集憲法修正會議，新修正案經各州三分之二之批准者，即發生效力。

大總統任期定爲六年，不得連任。內閣閣員得出席邦聯議會，陳說有關各該部議案之意見。除各部每年之經常費外，所有財政案非經國會議員三分之二之通過，不得成立。大總統有分項否決國家預算案之權。邦聯政府大總統大衛士在其就職演說詞中謂「新政府之理論基礎，係建築在被治者之同意上，實人類政治上最大之成功。政府如違反其原來目的，人民得隨時變更之或傾覆之。」據邦聯憲法之記載，其目的爲增進社會幸福，保障人民自由，促進邦聯之繁榮，維持內部之安寧。當邦聯違反其原來之期望與目的時，組成邦聯之主權各州，得採用和平方法，以投票方式決定邦聯之存廢。

邦聯大總統大衛士雖曾努力欲將客利鴻之政治理論，施諸實行，然因軍事及外交上之事實需要，不得不放棄絕對分權的民主主義，而採行專斷的集權政策。各州州長及新聞界對大衛士之集權行爲，頗致怨責。就全體而

論，當戰爭之時，南部邦聯之設施，尙多遵守其憲法上之限制，尊重人民權利。軍事逮捕及身體自由狀之廢止，並不若北部者之甚，對紙幣之發行亦不若北部之漫無限制。南部邦聯既認各州爲主權者，並無需設立強迫執行或解釋邦聯法令之機關，故邦聯政府未有最高法院之組織。在許多設施中，南部邦聯之精神，頗有近代「國家社會主義」之趨向，鐵路國有，大實業由政府經營，對外貿易及海上運輸均由政府主持之。當戰事未結束前，南部人民對其政府漸生不滿之感，以爲平民之利益多被財富階級所犧牲。南部者見戰勝之希望，日無把握，於是在一八六一年反對脫離聯邦者，乃有和平黨之組織。此後，南部邦聯遂失却人民之忠實擁護，使戰爭失敗，終於莫由挽救。

## 第九章 改造時期之政治思想

### 第一節 南北戰爭後之新問題

#### 一 政治經濟之新發展

南北戰爭後，一向在美國政治思想上佔重要位置者之聯邦組織問題及奴隸制度問題，已不再為爭論之點。戰後，美國在國際間並無重大事件發生，直至與西班牙發生戰爭後，其外交政策，始另開生面。在此時期，美國之工商實業，大告發展，社會狀況，大起改變，故其政治問題，成為在如何實施民主主義於此新社會。實業界財政界之領袖，開始操縱政府，財閥政治於此發軔。

南北戰爭，廣泛言之，實有社會革命之意義，蓋藉此，北部之資本家，勞動者，及西北部之農民，將南部農業貴族階級之勢力，完全驅逐於聯邦政府之外。戰時及戰後，勝利的共和黨，恢復國家銀行，重設保護關稅，籌撥鉅款，補助內地建設事業，採行「住宅制」(Homestead System)之土地政策。為防止政府對實業之無理干涉，採行憲法上第十四條修正案，規定非依法律，政府不得無報償的收用人民之財產經濟問題，佔據政治思想之大部。

為適應社會之新需要，一八六八年聯邦政府接受全國勞動大會之請求，成立勞動部。一八七四年有人建議，



政府對全國鐵路，應爲有計劃之統制。美國之政治思想，對父權主義，漸生疑問，婦權運動，乃應運以興。中央政府之權力，雖日見擴大，然對經濟事業，尙未採直接經營或管理，蓋政府認事業經營，係私人範圍，政府只應取扶植及鼓勵政策，不宜受政府之嚴格統制。一般人民之思想，亦均傾向放任主義，故反對政府之干涉。

戰爭後之經濟革命，產生近代之資本主義，聯邦政府之勢力，由南部者之手轉入北部者之手。此等新政治家，既非馬迭生式博古通今之學問家，亦非客利鴻式別開生面之思想家，復非威白斯安式口若懸河之雄辯家。彼等乃與實業界有密切關係之實際事務中人，其注意點在開發國家之天然富源，創置大規模之新式的實業組織。彼等之政治哲學，在切實保護私有財產，反對政府之干涉政策，對一般普通民衆之要求，取輕視態度。

在此時期，歐洲移入之人口，大形增加，且移入人民之國籍，亦皆變遷。前此入美者多爲北歐民族，其文化制度，社會傳統，與美國者均相接近，故易爲美國所同化。此時移入之人口，多爲南歐及東歐之民族，其宗教、文化、及社會習尚，與美國者均相去較遠，故引起不少社會問題。彼等之生活程度較低，其行動多有激急之傾向，常易引起騷亂與紛糾。彼等對政府之約束，多取反抗與仇視之態度，故易爲政治投機者所操縱利用。美國此時已脫離農業經濟之階段，而入於工商業時代，城市發展，人口多集中於工商業之中心區域及城市，於是政治勢力之淵源，由農村移於都市，故昔日適用於農業經濟之政治哲學，亦不得不有所變更。早在一八七一年時，即有人謂「今日爲金錢問題之衝突，不亞於昔日爲奴隸問題之衝突，將來之戰爭將爲金銀之戰。」（Henry Ward Beecher 語）

當此時期，國家經濟，極呈繁榮。資本亦開始其集中趨勢，致國家財富爲少數人所把持操縱，實業上亦爲聯合

經營而有大托辣斯及專賣壟斷之形成。經濟上之資本集中，使政治思想及實施，因之發生重大變遷。政治權力為新興之產業階級所掌握，在其掩護下，大實業公司，大托辣斯，大克特爾因以成立。同時勞働階級為保障其自身利益，防止富強者之剝削，亦有勞働組合及工團等組織。鐵路交通，都市公用（如電燈，自來水等）皆操縱於大公司之手。基本工業如鋼鐵，煤炭，烟草，石油，及製糖等工業均為聯合經營，而雇用極大量之工人。在此大規模生產制下，勞資糾紛，自易發生。勞働組合在南北戰爭前，政府認為非法組織，此時因潮流所趨，政府不得不承認其法律地位。勞働組合之會員，日見漸加，於一八八一年乃成立美利堅勞工聯合會（American Federation of Labor），至十九世紀之末，入會之勞働者在百萬人左右。勞働階級向資本階級之鬥爭，對政治思想亦發生重大影響。農業經濟，雖不若工業經濟之甚，然實際上亦呈集中經營之現象，農民運動在政治上亦頗重要，於一八八〇年後由農民同盟（Farmers' Alliance）而成立農民黨。工業階級，商業階級，農民階級及勞働階級各自有其組織與主張。婦女界因在工廠中獲得工作機會，亦要求教育上，法律上，社會上，及政治上之平等。

各社會階級之經濟利益，既相懸殊，其政治理論，自亦不同。農民，小商人，及小工藝業者構成所謂中產階級，為財產所有者，同時又為雇主。農民階級大率為個人主義，主張自由發展，但同時因大鐵路公司，壟斷運輸，頗感不利，故贊成對大企業由政府加之限制。農民階級既反對大托辣斯，又不贊成勞働組織。彼等擁護民主制度，反對政府權力之擴張，然對不公平之競爭及專賣，則希望政府加以制止。

南北戰爭後，工業界及商業界蔚然興起。銀行家及大實業領袖，成為實際之統治者，美國之政治動力不在華

盛頓之「白宮」而至紐約市之「牆街」(Wall Street)。政黨成爲此派之御用工具，國會常易受其賄買。彼等反對政府之干涉，並經過立法機關建設保障其利益之各種立法。此派之人信奉國家主義，主張切實維持社會秩序，執行國家法律。對政府之行政功效並不注意，蓋恐政府過於精幹，於彼等之操縱行爲，將多所干涉。總之，彼等希望有足以供其利用之政府，反對干涉其行動之政府。其政治思想爲個人主義，爲保守主義。其方法爲殘酷的暴烈的。彼等在政治上實獲得甚大之成功，美國政府之官吏上自總統，下至郵差，莫不在此等大財閥之干配下。

勞働階級之政治思想與上述之階級相反，爲社會主義，爲激烈主義。因機器之使用，勞働力與生產工具相分離，勞働者不能不售其勞働力於生產工具所有者，資本案之營業目的在獲得利潤，於是勞働者與資本案一受授間，便發生勞働榨取之現象。同時在大規模生產制下，勞働者以羣居偕處，利害相同，而發生階級意識，於是組織勞働組合，以團體契約代個人契約。以勞働組合爲其政治的經濟的鬥爭工具，反對個人企業，主張集體經營，社會立法，及社會改革。一八六九年有勞工戰士(Knights of Labor)之組織，其標語爲「一人受傷事關全體」，並籌集基金準備救濟被雇主壓迫之失業工友。勞働階級認團體重於個人，主張團體行動，個人主義爲其所唾棄。勞働者要求罷工之自由，要求政府代表勞働者之利益，採取干涉主義，並成立社會黨作爲政治鬥爭之工具，於是社會主義之思想，在美國政治上漸趨重要。

社會經濟變遷之結果，使人對民主主義不得重新估定其價值。最初美國志在獨立，其民主主義之政治哲學係以自然權利爲基礎，反對世襲之理論，反對中央集權，主張代議制度，地方自治，立法至高，制衡原理，及自由，財產

之保證。哲斐生派之政治哲學係以重農派之學說爲基礎，注意農民之經濟利益。對民主主義此派雖極力提倡，然對政治制度並無大變革。甲克生代表西南兩部之利益，高唱民主主義以抵制東部之商業階級，對政治組織多所變革，選舉權大加擴張，官吏任期力行縮短，並注意由人民直接選舉，大總統之權力爲之增大。在政治理論上甲克生並無新主張，不過將一向主張之民主主義，盡力施諸實行耳。在南北戰爭時期民主主義擴大範圍，及於黑人，以爲人類一律平等，無論黑人白人皆應享受其公民權及政治權，同時國家主義壓倒地方主義。南北戰爭後都市發達，產業集中，勞工增多，於是民主主義不得不有新解釋以應付此新環境，此時所謂之民主主義，多着重於經濟利益，自由，平等，及正義等名詞，均發生其新意義。金融貨幣，租稅關稅，實業統制，及勞動立法，成爲政治上之重要爭題。政府則充分表現其官僚氣味及分贓精神，政黨則完全受制於實業領袖，故對政治民主化之呼聲，亦高唱入雲。功績制 (Merit System) 短票制，直接預備會及秘密選舉制，均爲此時所積極主張。增進行政效率，實現民主精神，成爲政治改革之目標。經此運動後政治道德較爲改進，人民對政治問題之認識及興趣，亦加提高。

一八七〇年之初，西部農民要求政府立法作農民救濟。其攻擊之要核，謂農產市場，爲商人壟斷，農民借款利息太重。政府所徵不動產之稅額遠重於動產稅，租稅擔負，失之不均。農民所選舉之議員不及都市者之多，在關稅率及專賣法下，農民太受實業家之榨取。鐵路公司常向農民抽收過高之轉運費，故亦爲農民所攻擊。一八七一年伊利諾 (Illinois) 州議會通過立法禁止鐵路公司對旅客及貨物轉運之不公，允待遇及勒索，然一八七三年該州之高等法院宣佈此項立法爲違憲，而行取消。該州農民當發佈「農民獨立宣言」，謂「吾輩生產者將團結一致，

以合法的和平的手段反抗壟斷專賣者之強暴。一一八七六年最高法院判定各州政府得規定穀類轉運費之最高限度。惟不久復宣佈關於統制各州間商業之權，屬於聯邦國會。

農民向爲債務階級，故主張貨幣膨脹，以期獲得較賤之貨幣而輕債務擔負。此項要求亦爲東部之實業工人所贊成。但國會會宣佈債務須以金幣或銀幣償付，各州不得另定其他立法。農民爲完成其目的計，因有「綠背黨」(Greenback Party)之組織，主張大量發行綠背紙幣。綠背黨之運動失敗後，一般要求均主張無限制的鑄造銀幣。此項幣制問題成爲當時政治上之主要爭執，蓋以爲民主主義之實現，實有賴於金錢上之地位平等。

根據土地權及土地稅爲政治經濟改造運動者，有亨利喬治(Henry George)之單一稅制之主張。彼謂政府對土地之進益及收穫，不應課征租稅，僅對土地本身抽收單一之土地稅，如此則足以防止地主階級之不勞收獲，及人口之都市集中。彼認此等稅制最爲公平，利便，而有效率，更足促進社會經濟之進步。因地主階級之反對，及憲法上租稅權之限制，故其理論，未能見諸實行。單一稅制之理論爲土地社會主義之先聲，開異日土地國有論者之理論基礎。然就大體而論，單一稅制者與社會主義者實相互敵視，蓋前者僅在改革稅制並不希望實現社會主義，而後者以爲如僅注意於租稅，反不易進行徹底之社會改革。

產業集中及聯合經營，引起各種之政治理論及運動。農民及小商人均反對此種聯合經營制，主張加以限制，以保障消費者之利益。勞動階級要求政府切實控制各大公司之行動，並防止不正當競爭之弊害。關於政府統制商業之理論，議論紛紛，不一而足。有人仍堅持放任主義，認爲政府對私人事業之干涉，在社會上爲有害，在憲法上

爲違憲。主張此項理論者率爲大實業家，大商業家。其後並主張爲在對外貿易之競爭上，獲得勝利，不得不取聯合行動，增厚勢力，以便與外國商人逐鹿於世界商場。有人主張聯合經營，非僅違反自由競爭之原則，且危害公共利益，故政府應加阻止。有人承認大規模經營較爲經濟，效率多，浪費少，故不應制止，惟在財政上此等聯合組織，應全部公佈，以防止不正當之實施。更有人主張各種基本工業及重要實業應完全爲國家公有，或由生產者爲集體經營。

鐵路公司之聯合經營，首先遭人攻擊。各州政府對鐵路營業之統制，均未告成功，因最高法院宣佈此項權力，屬於聯邦國會。國會下院雖曾有統制商業，防止壟斷立法之通過，然均被國會上院所否決。一八七四年國會始組織溫德姆委員會（Windom Committee）考察全國實業商業是否有政府定法限制之必要。此時國會下院積極主張禁止鐵路公司之運費歧視，轉運回扣等不公行動，於是國會上院不得不稍改變其保守態度，一八八七年乃有各州商業條例（Interstate Commerce Act）之通過，禁止運輸回扣，無論在商品上，乘客上，地域上，不得爲不平等歧視，不得合併經營，運費價目須行公佈。大總統並派員組織委員會，注意此等事務之考察。各州商業條例之施行也，爲政府對社會經濟採干涉主義之開始，絕對的個人的放任主義遂不能不受相當限制矣。

政府對各大實業公司如鋼鐵，烟草，汽油等亦相繼取干涉主義。一八七〇年至一八九〇年美國在實業上之投資數目，大爲增加，而工廠組織之處所，反爲減少，蓋企業家爲減低成本，增高利潤，或合併經營，或吞沒其他，而成立壟斷全國之大托辣斯。此種大托辣斯操縱市價，壟斷富源，剝削工農，支配政治，爲所欲爲，故惹起一般輿情之反

對大總統郝麗生 (Harrison) 曾致書國會，促即決定聯邦政府對阻抑商業之托辣斯，應探若何之限制。一八八八年至一八八九年國會上院會組織委員會考察汽油、製糖、屠宰等業之實施，於一八九〇年成立先門反托辣斯法，以保護貿易與商業，反對非法專賣與獨佔。該法宣稱「任何契約，任何聯合成立托辣斯一類之組織，致阻害各州間或與國外之貿易及商業者，均爲犯法行爲。」先門反托辣斯法雖經通過，然無特設之執行機關，僅由各級法院負責，而一般法官率皆囿於個人主義自然權利說之傳統因襲，對富有改革精神之法律，不肯爲熱心之擁護。聰明之律師在大企業家金錢魔力之驅使下，對此新法條文，能爲異想天開之解釋，使大企業家收阻害商務之利，不蹈阻害商務之罪。

先者，一般人之意見以聯合經營及托辣斯之組織爲罪惡行爲，而主張維持自由競爭。其後因鑒於聯合經營爲勢所難免之現象，故改變其態度，認爲此等大聯合應以公共利益爲目的，各都市之公用事業如電燈、電車、自來水及煤氣等多採政府經營。許多企業家堅持聯合經營有莫大利益，故不可禁止，惟其流弊自應由政府設法防止之。社會主義者認聯合經營既勢所難免，故政府宜斷然收歸國營。勞動階級認爲由政府限制產業之集中，實多困難，故主張由實業組織及勞工團體作集體之經營。

南北戰爭後，一般政治家認爲欲維持較高之生活標準，提高工人工資，促進國家繁榮計，必須施行保護關稅。戰後，國家主義既佔優勝，而執政官吏復多爲保護主義者，故戰爭時期之較高的關稅率，戰後仍繼續施行。一八八三年雖因人民之要求，關稅稅率稍爲減低，然一八九〇年麥肯利 (McKinley) 之關稅條例復行提高稅率。一

八九四年通過威爾遜之關稅條例，稅率稍低減。轉因國內發生經濟恐慌，於一八九七年通過新條例，關稅大加提高。

至十九世紀之末，經濟爭執，益形劇烈，政治思想約可分爲保守及急進兩派。保守派之思想皆着重於自身之私利，而不顧羣衆之公益，主張財產神聖之說，認爲羣衆之利益，應由實業領袖保護之，羣衆不得對實業進行有所干涉。彼等喜引用自然法自然權利說以阻止政府干涉。物競天擇，適者生存之進化論亦此派所常援引，以爲自由競爭之護符。反對多數統治，主張制衡原理。急進派之主張贊成擴大政府之權力，依從公共意見，推進各項社會改革。此派極力攻擊政府爲少數資本家所操縱，主張多數統治，認爲國家法律應增進全體人民之幸福，不應僅保護少數人之利益。大體言之，東部者多爲債權階級，其思想爲保守派，西部者爲債務階級，其思想爲急進派。一八九五年最高法院宣佈聯邦政府之進款稅法爲違憲，保守派大爲歡躍。紐約講座稱「多謝法院，挽救政府未陷於共產的末運，而危及財產權利及實業利潤。」紐約日報亦稱頌此爲自由主義之勝利，社會主義須降落其高潮。

## 二 政黨組織之演變

當南北戰爭開始時，控制聯邦國會之各派系，統應用「民主黨」之名稱，其中意見雖參差不一，然頗能共力主持戰事之進行，實具有聯合黨之實質。戰事告終，國會爲激烈派所操縱，對改造問題，主張從嚴處置，以被征服者待遇南部。和緩派之民主黨領袖於一八六六年宣告全國，主張維持各州之權利平等及尊嚴。彼等蓋欲聯合各反激烈派之份子，而組織一種「國家聯邦黨」。



一八六四年大選時曾自稱統一黨 (Unionists) 之林肯擁護者經戰時黨之領袖恢復共和黨之舊民稱。民主黨此時亦努力拉攏贊成和緩改造政策者之共和黨以期合力抵制主張嚴厲改造政策者共和黨之激烈派。許多前民權黨黨員及不滿當權派之共和黨黨員均相率加入民主黨。一八六六年有力之兩大政黨爲民主及共和兩黨，其政治主張皆集中於改造問題。關稅問題亦告復活，民主黨宣稱「全國之農民及勞動者苦於保護關稅者久矣。今後再不應剝削農工者脂膏，以肥東部企業獨佔者之私囊。」自此而後，共和民主兩黨保持其組織直至今日，其間雖不乏人企圖成立新組織起而代之，然均未能成功。

一八六八年民主黨所揭櫫之政綱，除主張各州平等及財政關稅外，並主張定綠背紙幣爲美國金融中之永久通貨，對勞動運動亦表示深切之同情。共和黨雖爲在朝黨，內部複雜，意見不一，外則受大資本家之干配，內則任用私人，官箴不修，少年獨立派對此力加攻擊，主張澈底改革，老年之保守派則閉口不提，以爲諱莫如深。一八七二年各不滿現狀之共和黨份子，對格倫特 (Ulysses S. Grant) 之行政大爲攻擊，自行集合推舉葛銳利爲大總統候選人。民主黨當年自知無成功之望，故擁護少年進步之共和黨的政綱。

共和黨之保守派勢力仍極雄厚，格倫特竟復當選爲大總統。共和黨雖仍能保持其政權，然人言嘖嘖，已成衆矢之的。一八七四年國會議員選舉結果，民主黨一躍而獲得國會下院之多數席次。下院對行政上之弊害多所攻擊，要求改造，而行政部及國會上院代表大實業家及財政界之利益，亦爲對等反攻。一八七六年一般農民，工人及反企業獨佔者有綠背黨之組織，主張廣發紙幣。此黨謂貨幣係法律所創建，並非習慣所形成，黃金並非天定之貨

幣，各州法律自可自行規定較賤之物質作爲償債納稅之通貨。改革聲浪，愈演愈高，民主共和兩大政黨爲適應環境要求，各推定較爲進步之領袖爲大總統候選人。

共和黨大選候選人亥斯 (Rutherford R. Hayes) 自行宣佈覺離開政黨領袖之地位，而採行折衷的改造政策，並主張澄清吏治。彼對進步的共和派頗表同情，同時與控制中央委員會之保守派亦力謀合作。民主黨大選候選人提爾丹 (Frieden) 以改進家著稱，並反對綠背黨之紙幣政策，於是工商界不滿意共和黨之政策者，多擁護民主黨之候選人。選舉結果，提爾丹獲得多數之普通選票。大總統選舉團發生爭執，國會派定大選委員會以謀解決，亥斯僅以一票之多餘而當選。

亥斯依據在競選時之宣言，就職後派員視察南部狀況，根據視察報告，撤退聯邦政府之南部駐軍。此種行動，頗遭共和黨激烈派之反對。亥斯並積極催促國會爲澄清吏治之處置。一八七七年紐約有吏治改進社之成立。一八八一年羅得島成立全國吏治改進大同盟。亥斯對行政官吏之委任與更調，頗能擺脫舊日分贓惡習，然共和黨全體不無積重難返，畏懼更張之弊。一八七八年國會之上下兩院均爲民主黨佔得多數席次。

自一八八〇年至一八九〇年美國之政治狀況，殆在於停頓滯阻，無甚進展。英儒蒲徠斯 (James Bryce) 對此時期之敘述謂「各政黨並無顯明之政綱與理論。兩黨之宣佈，吶喊，組織及利益，無非在保持其政府地位及安插私人耳。」當時商業統制，吏治，關稅，幣制及移民等均須有切實動作，以資解決，但兩黨對之，均無若何努力。兩黨僅爲鈎心鬥角之權利衝突，即其內部亦常發生派別之傾軋。各黨內部傾軋之重大結果，使南部者乘隙恢復其

在政治上之勢力。

改造問題將告完全結束，戰爭時代之獨裁及仇殺精神，因之消滅，全國選民對政治事務，乃復為參加與過問，要求政府為各項政治的經濟的改革。大總統克利溫蘭（Grover Cleveland）雖曾欲有所建樹，然因國會之阻難，無何重大成績。關稅奇重，收入豐旺，故國庫充裕，一般政客皆垂涎三尺，趨之若鶩。撥發大量軍事撫卹金及養老金，其中弊竇重重，頗多虛報頂替，為人中飽。政府對河道碼頭，亦有所改進，然報銷不清，經手人吞蝕頗多。官箴敗壞，於此時為最甚。一八八四年大選時向不重要之禁酒黨（Prohibition Party）獲得選票竟在十五萬以上，於此足見人民對當權黨之不信戴，及禁酒問題在政治上漸形重要。

關於吏治改革運動，早在一八七一年時因人民對分贓制度之反對，國會曾決議「大總統得以適宜之方法，增進行政效率。」一八七四年大總統格倫特致諫國會謂「在國會閉會前，如對吏治問題無若何積極立法時，余即認為係對現行制度不贊成之表示，將從而拋棄之。」大總統亥斯不顧他人之反對，本誠摯之努力，對吏治問題有所改進。一八八二年大總統阿壽（Chester Alan Arthur）謂「全國人民不論其黨籍何屬，均熱烈誠懇渴望政府對吏治問題為切實動作。」一八八三年卒有培特爾頓吏治法（Pendleton Act）之成立。設立吏治委員會，以功績制代分贓制，舉行公開之競選考試，甄拔吏治人材，公務員之進退依法保障，不得營私倖進。新制施行後，行政效率，官方道德，均大有增進。

國家財政雖甚豐裕，然政府當道均拘泥於保護政策，一八八三年之國稅法對高重之關稅稅率，並無改革。大

總統克利溫蘭雖極力主張降低關稅，然因國會之反對，未告成功。一八八八年大選時，民主、共和兩黨着重之政綱均為關稅問題。民主黨復選定克利溫蘭為大總統候選人，並宣佈修正關稅，減低稅額為政綱。共和黨領袖麥肯利持相反之意見，謂「吾人贊成擁護美國傳統的保護政策，反對對此政策之破壞及關稅之減低。民主黨係為歐洲謀利益，共和黨乃為美國謀幸福。」大企業之勢力實操縱共和黨，為保障實業家之利益，推定郝麗生（Benjamin Harrison）為該黨大選候選人。郝氏宣佈關稅為最重要之問題。兩黨均籌集鉅款，作為競選之活動費。克利溫蘭雖獲得多數之普通選票，然共和黨為各大州所擁護，故郝麗生由大總統選舉團之投票，因以當選。共和黨同時在國會上下兩院亦獲得多數席次。郝麗生就職詞內對工商業之保護，特為鄭重申述。

當一八九〇年民主、共和兩黨在政綱上並無顯明之分別。對金融問題，兩黨黨員內部之意見，均不一致。兩黨均為政客所控制，其成功之術在於手腕運用，不在於政治政策。其主張皆為保守的穩健的，以財政界實業家之利益為利益。政治改進黨者，農民利益者，及勞動階級對兩黨同抱失望之態度。西部之農民因生產過剩，發生困難，組織農民同盟，要求救濟。勞動階級亦積極要求政府對經濟制度，財政政策為澈底之改革。

人民對政府及政黨失望之結果，一八九二年乃有人民黨（People's Party）之成立，其目的在一要求政府交還政權於平民，一發佈宣言，對政府措置，縷列攻擊，並主張無限制的鑄製並行使銀幣。人民黨對各鐵路公司徵收高大轉運費，西部土地投機，及銀行界對農民之高利貸尤致攻擊。此黨並宣稱彼為真正哲斐生的民主黨，林肯的共和黨，要求政府行政之單簡化及經濟化，主張擴大政府職權，以解決實業上之各種困難。一八九二年大選

時，人民黨獲得普通選票在一百萬以上。

一八九二年大選時共和黨復高揭美國之保護政策，對金融問題採折衷主義贊成採用金銀並用之複本位制，惟金銀之比價，須嚴格維持。民主黨謂「聯邦政府除為增進國家財政收入外，依照憲法並無為其他目的而徵收關稅之權」，是該黨擁護財政關稅，而反對保護關稅。民主黨之大選候選人克利溫蘭則取折衷之觀察，謂「吾人雖反對政府通過關稅條例，以不公平及歧視之手段保護私人企業家之利益，然並非不顧國人利益，與外商以利權。吾人並非自由貿易者，不過在人民對關稅之負擔上力求公允與平均耳。」西部之平民黨（Populists）為民主黨所吸收，南部者合併於共和黨。此等合併結果，對共和黨頗為不利。克利溫蘭因以獲選。同時國會之上下兩院，民主黨亦佔得多數席次。南北戰爭以來，民主黨實際完全握得政治大權者，此為第一次。

民主黨雖握得政權，然對財政政策之意見，內部並不一致。克利溫蘭對關稅之修正條例，雖經下院通過，然至上院時大遭修改，致仍成為保護性質。克氏加以否決。其時因財政上困難，及經濟上之恐慌，克氏廢止一八九〇年之購銀條例（Silver Purchase Act）。民主黨內之主張銀幣者大起反對，在柏來安（W. J. Bryan）之領導下自成組織。於一八九六年大選時，此派竟控制該黨全國代表大會，柏氏被選為大選候選人。其揭櫫之政綱為銀幣之自由鑄造，及保護關稅之修正，反對聯邦政府對地方事務之干涉，主張徵收進款稅，取遞進稅率，以平均人民對稅務之擔負，反對大企業之操縱政治，主張實現真正的民主主義。

共和黨此時並無大分裂，雖有西部者贊成銀幣之自由鑄造，然大多數意見均擁護金本位制。共和黨特別着

重於關稅問題，以移轉對幣制問題之視線而免引起內部分裂。該黨大選候選人麥肯利宣佈「保護國內實業及勞働者不受國外勢力之侵犯爲政府之神聖天職，與保護國土不受人侵佔，國譽不受人污辱，具有同等重要意義。」共和黨之觀點，多係爲大企業及銀行界而張目。選舉結果，柏來安僅有農業及礦業人口稀少區域之擁護。大城市及工商業區域皆爲共和黨所操縱，麥肯利乃獲得大選勝利。

至十九世紀之末，美國之智識階級，在政治上表現重要影響，以新文學之描寫，批評指導政府設施及社會生活。各種報紙均放棄昔日純粹消遣的文藝的風度，而開始於社會問題政治問題之批評與研究，以激發民衆對國家事務之感情而造成正確的輿論與公共意識。雖然各種報紙多爲各政黨或其後臺主人之宣傳喉舌，然同時獨立派超然派之公平觀察亦爲對等之發展。獨立國家及哈波週刊（Harper's Weekly）頗足爲獨立觀察者之代表。國家（Nation）週報主編古德金（E. L. Godkin）實建定對公共問題之新批評標準，而爲智識階級之倡導。哈波週刊之諷刺畫對公共意識頗有影響，共和黨爲遲笨大象，民主黨爲跳躍叫驢，潭門堂（Tammany Hall）（民主黨在紐約州之有力黨團）爲兇勇之虎，已成爲各該黨在人民心目中的徽幟，蓋此類諷刺畫之力也。

### 三 外交政策之概要

一八七七年至一八九七年爲美國外交活動最不緊張之時期。政策上既無顯明標的，人才上亦少傑出之流。一八六六年大西洋設置海底無線電報，交通驟變，於是外交談判之重心，由美國駐在各國之公使署，移至美京國

務部。外交公使之自由與責任，均受約束。有能力有作爲之輩，認外交代表之地位不足輕重，多淡視之。彼在實業上獲得厚利之富豪階級爲博得社會之榮譽起見，多喜在外交界謀得一枝之棲。但同時因美國對外貿易之發達，駐在各國之領事反趨重要，美國政府對之亦頗注意，領事人才之任用升黜，亦頗能依據才力與功績爲標準，效率顯著，法例井然，實非常時官箴敗壞之內政吏治所可同日而語。

美國之外交政策雖一向標揭在避免與他國締結同盟，然此時因事實上之要求，經與他國成立不少協定以改進商業上之來往。關於罪犯之引渡條約，美國與他國亦有締定。美國並與世界各國同意採一致行動，以保護專利權，商標權，版權，及海底電綫，非洲之黑奴販賣亦完全禁絕。當時會有反對對外國作密切來往，以免危及美國之孤立政策。

在此時期英美國交，頗多糾纏。對坎拿大問題，雙方各執一詞，爲各是其是之爭執。大西洋沿岸之捕魚，曬魚，及登岸各權，美國要求延至坎拿大所屬各海，而英國則拒絕之。爲保護阿拉斯加之海豹水產，美國宣佈白令海（Bering Sea）應在其管轄，英國則謂此項宣佈違反美國昔日所同意之河海航行自由之原則，並有背世界潮流。一八九二年兩國簽字公斷條約，授權兩國組織之聯合委員會以解決全部糾紛。美國堅持白令海爲其領海，以爲根據與俄國所訂條約上之權利及保護阿拉斯加之海產，均不能不超出三海哩之限制。協定結果，美國之主張未能成立，不過獲得若干保護特權耳。但此種特例不得適用於他國，蓋美國不願爲保護少許海產，而犧牲海上自由之理論也。

一八五〇年可列同布爾威條約 (Clayton-Bulwer Treaty) 成立後，海峽運河問題，暫爲停頓。此時法國由可倫比亞 (Columbia) 獲得租借地，提議建築連接大西洋與太平洋之巴拿馬運河，並由國際共同擔保此區域之中立。一八八〇年三月大總統亥斯宣佈「美國之政策爲此運河須由美國統制。美國決不容歐洲國家控制此運河。」美國前此所持之政策爲海上自由論，認爲國際海面，在國際擔保下，得供公共使用。但美國此時之態度，於一八五〇年簽定可列同布爾威條約時之主張，大有出入。國務卿白烈恩 (J. G. Blaine) 謂該約乃三十年前之舊物，此時因美國在太平洋岸口港之發展，實際情形大非昔比，故前約不便適用。彼並謂法國之行動已變更昔日之情勢，美國有於巴拿馬運河建築砲台之權，並得與可倫比亞共同統制此運河。彼以爲歐洲各國若在美洲獲得保護地，是顯然違反門羅主義，自難予以接受。

一八八五年民主黨當權後，對前項外交政策有所變遷，恢復一向所持之海上自由之傳統政策。克利溫蘭謂「此等運河應以世界之利便爲目的，人類之幸福爲歸依，故當避免任何一國之操縱，致爲戰爭之導火線。」法國公司對築河投資未能依約履行，使爭執稍行單簡。如此，可列同布爾威條約之精神乃爲恢復，然美國對此問題之政策，直至美西 (西班牙) 戰爭止，總在猶豫徘徊之境。

在此時期美國對拉丁美洲各國之政策，明白表現侵略精神。各國對美國之感情，亦因之不洽。國務卿白烈恩宣佈如拉丁美洲各國間發生衝突，或與歐洲之各國發生衝突時，美國應爲唯一之仲裁人或調解人。一八八一年智利 (Chile) 秘魯發生戰爭，美國獨出斡旋，阻止歐洲國家之參加，並警告威嚇智利政府不得藉口勝利向秘魯



爲過分之要求。一八九一年智利發生內戰，美國會以泰山壓頂之手段，而大加干涉。

一八八八年美國有大美洲會議 (Pan-American Congress) 之召集，企圖成立永久之大美洲聯盟。歐洲之國家對之備致譏笑。拉丁美洲各國亦均索然無味。智利總統向其國會報告，謂「爲對友邦政府致謙恭之禮貌，已經受納其邀請。」墨西哥駐華盛頓公使謂「一般人之普遍憂懼，均以爲大會之目的，爲美國藉以獲得在新大陸上政治與商業之獨尊耳。」大會之唯一成績，卽組織所謂大美洲聯合會，設美洲共和國事務局於華盛頓，搜集有關各國利益之材料與報告，以維持各國間之友誼。

美國在遠東之商業，日漸發達，傳教士赴東亞宣傳者之數目，亦逐漸增加。當此時期美國對遠東尙無何等確定之外交政策，其要旨在不妨害其通商及傳教之原則下，對中國、日本主張持親善政策。然在美國西部却屢次發生排拒華工之暴動與風潮。先則州政府通過法律苛待華僑，繼則聯邦政府亦採拒止華工爲國家政策矣。一八八二年中美締結條約，允許美政府對華工之移入加以限制或停止。當年聯邦國會通過限制華工移入條例，定期十年。其後認此項條例猶未足，於一八八八年及一八九二年通過更嚴格之限制華工條例。一八九四年中美又有新條約成立，禁止華工於十年內不得移入美國。

美國在夏威夷島之商業利益及宗教勢力，一向較他國者爲較佔優勢，故視此地若盤中禁脔，早在一八四二年威白斯安卽表示反對他國對此地之干涉。此後凡遇英法欲有所染指時，總有一度之反對。美國政治家所持之理論，以爲夏威夷島屬於美洲大陸，故同在門羅主義保護之下。施渥德曾有將該島合併於美國之提議。一八七三

年國務卿費西 (Fish) 謂基督教文化正開始由太平洋岸向東亞推進，爲在此長途中覓得一休止所，夏威夷實有合併之必要。一八八一年國務卿白烈恩亦發表同樣之論調。一八九三年在美人煽動之下，夏威夷發生革命，女后被黜，建立美國式的新政府，並請求願合併於美國。總統克利溫蘭反對合併，贊成恢復女后地位，但新成立之政府，基礎已固，不受若何影響。不久共和黨復握政權，贊成向外發展之侵略政策，遂將夏威夷併爲美國所有。美國之版圖日廣，商業日盛，門羅主義之外交政策，感覺不足，故一八九八年美西戰爭後，美國之外交政策遂另開生面矣。

## 第二節 改造時期之政治思想

### 一 關於改造問題之理論

憲法既無關於被征服區域政府恢復之規定，故聯邦國會認此等事權爲普通之立法權。大總統謂此種事權爲軍事權，應以海陸軍總司令之地位處置之。大總統頒佈各種戰時法，自由由其撤消之。林肯對南部持信賴態度，主張只求在根本問題求南部之絕對服從，其餘內政事務，各州可自行決定，聯邦政府之軍權統治，亦可迅爲撤回。國會深恐若由南部自由處置，則在戰時完成之各種建樹，將被廢止。國會主張即行修正憲法，建立新法，限制南部各州之權力，並切實保護被釋放之奴隸。

國會對南部各州之改造問題，議論紛紛，各爲新說。南部之州權論者，以爲南部各州軍事雖失敗，然其「州」的地位，依然存在，「州」的權利，仍未損失，故當國家政府承認其恢復時，立即至於其原來地位，不應受若何限制。

大總統之理論，以爲州的權利與地位係不能毀滅的，其主持叛變者不過爲州政府之官吏耳。未曾參加或未自願參加抵抗聯邦運動之人民，自可另行組織新政府，而恢復其原來之一切權利。塞姆納爾代表激烈派之主張，謂各脫離聯邦之州，是叛逆者，猶同自殺，當然完全喪失其原來地位，至各州人民則應完全受制之於中央政府。彼等之法律地位與邊藩區域相同，故國會應全權決定其恢復時之一切條件。此派之主張充分表現國家主義之傾向，主張人道主義，及黑人白人之一律平等。

史蒂芬斯 (Maddeus Stevens) 爲國會下院之領袖，亦主張脫離聯邦之各州已喪失其原來地位，並應以被征服區域對待之。史氏謂南部既經反對憲法，故不能再受其保護。國會對南部有自由處置之權，反叛者無發言之餘地。史氏反對大總統之政策，因對南部之處置過於寬大，又不贊成塞姆納爾之主張，彼不主張給黑人以同等之參政權。國會最後採取之理論，蓋爲上述四派之折衷主張。多數之意見，以爲對南部各州之恢復，若過於容易，則戰爭結果，將歸烏有，同時對「征服區域」及「自殺之州」之理論，亦不願接收。彼等之主張近於「權利剝奪」之理論，認爲脫離行動並未毀滅各州之原來地位，不過有若干權利，將因此而被剝奪，南部各州應暫停止其活動，由國會決定其法律地位。

林肯於一八六三年十二月八日宣佈大赦及改造文誥 (Proclamation of Amnesty and Reconstruction) 表明其改造計劃，同時並向國會表示意見，希望在不超出憲法權力之外，亦爲合宜之宣誥。林肯並不承認南部各州之脫離，而喪失其原來地位，蓋以爲叛變者乃各州不忠實之徒所主動，各州自身並未叛變，不過各州政府爲不

忠於聯邦者所敗壞耳。林肯謂改造之重要目的，在使彼忠實份子代不忠實者管理其政府。林肯並謂改造問題屬於行政範圍，大總統得行使其大赦特權，在南部各部授權於對聯邦忠實之階級，俾組織各州政府。

民主黨領袖贊成一恢復一理論，與林肯之主張，大致相同。培特爾頓（Pendleton）謂一南部之脫離法令，不外有效與無效二途。如有效，各州必實際脫離聯邦，如無效，則等於無此脫離法令。各州官吏對聯邦政府之叛變，不能銷滅各州本身地位之存在。叛變之官吏，得予懲處，神聖之憲法，不能廢止。當新官吏主持新政府之際，各州即恢復其原來地位。一民主黨在各州舉行之代表大會，均發表同樣之主張。一八六八年該黨之全國代表大會亦為相同之決議。

一八六二年九月林肯對其恢復理論，又加入廢奴政策，包括奴隸制度之廢除，放奴法律之承認，及舉行宣誓，盡忠聯邦。林肯之計劃，只在求各州宣誓盡忠聯邦，服從最近關於奴隸制度之一切法律，其他問題均不堅持，取寬大特赦之政策，當各該州一八六〇年合格選民之十分之一肯宣誓盡忠聯邦時，即自行成立政府，由聯邦政府予以承認及贊助。但林肯謂各該州在國會代表之恢復，係超出其權力之外，應由聯邦國會決定之。國務卿施渥德，北部之溫和份子，及最高法院，對林肯之計劃，均表贊成。

國會之激烈份子對之頗為驚駭不安，極力阻止此項計劃之進行。彼等攻擊林肯之政策過於軟弱，流弊滋多，要求給黑人以完全之參加權，並挑撥國會對大總統之惡感，堅持改造政策，須由國會決定之。一八六四年七月國會議決，南部各州之軍事政府於戰爭停止時應即結束。各該州公民有二分之一以上宣誓盡忠聯邦時，得成立內

政的新政府。在邦聯政府曾經任官職及軍職者在新政府之統治下，不得享受參政權。奴隸制度，應行廢止，邦聯政府所發行之公債，一概取消。

林肯對國會之議決，認為不能執行，擱置不理。彼謂國會一向堅持彼對奴隸問題無管轄權力，此種新議決實與歷來主張相矛盾，故不能認為有效。同時林肯發佈宣言，將此項議決公諸民衆，謂各州如願遵守國會之議決，而恢復其政府，彼亦當力為贊助。國會並由上下兩院通過聯合決議，以資抵抗。在此時期，國會與大總統為改造問題之政見衝突，及權力衝突，遂愈趨愈烈。林肯被刺後，約翰生繼位大總統，使行政部與立法部之關係終莫由改善。

約翰生本為州權主義者，因其忠心聯邦團結，及痛恨奴隸制度，故加入共和黨。約翰生於一八六五年五月發佈大赦令 (Amnesty Proclamation)，其改造理論，與林肯之主張，實際相同。彼認為各州之地位係不能銷滅的，雖經叛變，仍然繼續存在，大總統得自行撤退南部之駐軍，並建立合適法令，以恢復其內治政府。在此次大赦令中，約翰生委定北克祿林那之州長，凡該州未脫離聯邦前之合格選民並經大赦者，均有參政權。至於黑人之參政權，並無所提及。

林肯、約翰生之改造計劃，對參加脫離運動之南部領袖，並無意永久排斥於政治活動之外。於第一步改造工作完成後，彼輩有漸次恢復其地位之可能。約翰生以為在其權力下，對南部得行大赦，撤退聯邦政府之駐軍，擔保各州成立共和政府。約翰生之改造計劃，自為南部所贊成，蓋欲藉此完全恢復其原來之地位與自由。北部者亦多希望和平，以期秩序恢復後得銷售大量貨物於南部也。約翰生希望在其政策下建立和緩寬大之新共和黨。

北部之激烈派認爲此等計劃，是使奴隸制度依然存在，故堅持黑人之參政權，並要求南部者須在北部者監督之下，進行其各種改造工作。國會下院在史蒂芬斯之領導下，通過議案，宣佈大總統之改造計劃，與國會之改造政策，不相符合。上院下院共同組織聯合委員會，討論改造新計劃。此時更有進一步之新理論發現。哥夫爾特（Garfield）謂「應掃除一切舊跡殘屑，從根本上爲完全之新建築。」國會主張行政部對改造問題無權過問，國會自身有單獨解決一切之權。

一八六五年十二月國會議席上，史蒂芬斯謂聯邦憲法已不適用於脫離聯邦之南部各州，故討論改造問題時，實無顧忌憲法條文之必要。史氏反對在憲法上之盲目崇拜。應顧全事實之需要，不必拘泥於法理及字義。彼謂曾經脫離聯邦之南部各州乃被征服者之地位，其前途命運完全操於征服者之手。對約翰生之理論，極力反對，惟國會中之民主黨對大總統之計劃多所擁護，故史蒂芬斯之極端主張，不易通過。

共和黨對改造問題之理論，認爲脫離運動，自始至終，均不會認之爲有效，故各州之領土，各州之人民，均不會脫離聯邦而他屬，聯邦政府對之有管轄權，自須受聯邦憲法之約束。惟彼等在聯邦之法律地位，因其脫離，而有損失，對此區域問題之處置，聯邦國會得與當地之忠實人民本合作精神全權辦理。聯合委員會多數意見謂「聯邦憲法直接及於各州之人民，並非及於各州，故各州人民不能脫離聯邦之管轄。若由各州人民之行動，至於無組織狀況者，其對聯邦之政治關係，始告解散。」

共和黨接受此種理論後，次一步之問題，即爲必須在何等條件下，各州始得恢復其原來地位。關於此點頗爲

複雜。行政部之態度，須有所顧及，南部人民對民權自由之要求，亦須相當尊重，南部各州對國會之新代表，其態度對聯邦是否忠實，復應注意。共和黨在政治上之地位，此時亦不能不妥為佈置。共和黨謂「救聯邦者之政黨應治此聯邦。」國會之行動及政策，漸趨急進，設立自由人事務局 (Freedmen's Bureau)，以為被釋放者之保障，通過人權案，並積極完成憲法上第十四條及第十五條之修正案。為限制大總統之行動計，國會並依據憲法以奪取其軍權，通過任期法 (Tenure of Office Act) 以保障內閣閣員之地位，防止大總統之任意更換，規定內閣閣員經任職一個月後，不得國會上院之同意，大總統不得更換之。蓋當時軍政部長史坦堂 (Stanton) 對國會之政策，頗表同情，且主持南部之軍務，任期法乃為保障史氏之地位而設也。

大總統約翰生對國會通過之改造案及任期法均加否決，謂除在戰爭時期或叛變時期國會無權施行戒嚴令及軍事法於國境之內，國會無權強迫大總統維持其不信任之屬員。大總統對國會關於改造問題之決議，雖屢為否決，而國會置之不顧，反為更甚之政策。南部新成立之政府置之不顧，在武力之鎮壓下召集人民代表大會，黑人參加會議之權，在第十四條憲法修正案下之不合格白人無參政之權。非各州新憲法成立後給黑人以完全之參政權，經聯邦政府加以批准時，非各州議會依照憲法第十四條第十五條修正案組織成功時，南部各州不得恢復其原來地位。

北部之溫和派深慮國會之極端政策，在無限制之軍權下將危及人民之公民權及自由權，乃謀於司法方面加以限制。最高法院有不少判例，對改造問題，均持和緩之主張，謂無論大總統或國會在有普通法院之地方，均不

得宣佈戒嚴令，或以軍法審理訴訟案件。激烈派認此如同「追溯既往」之法律，當然無效。其後最高法院亦不願與強力相爭，遂取怯弱態度。溫和派最後之努力，從此歸於失敗。激烈派之改造政策，遂完全見諸實行。

在激烈派政策下成立之南部政府，殊少共和精神。北方之「行囊旅客」(Carpet-baggers)多高踞要津，唯利是從。被放之黑色奴隸，亦一朝高貴，無所措手。此等政府之維持，端賴武力。聯邦政府之軍隊駐紮各地，以鎮壓並撲滅人民之反抗。南部各州一向高揭民主主義及地方自治，此時情形，實完全相反。

國會之改造政策，其理論與實際，頗多矛盾。北部共和黨之理論，一向以為脫離聯邦，不但是違法，而且是不能，然此時對南部各州之待遇，猶如彼等事實上已經脫離聯邦者。此派常主張各州人民不能脫離聯邦，各州能脫離，但此時為要求各州對第十四條及第十五條憲法修正案之批准計，對各州地位實予以承認。國會之目的在懲處南部各州，壓倒行政首領，而保持共和黨獨佔優勢之政治地位。

近世美國之歷史家對改造政策之批評，其趨向多贊成約翰生之主張。婁歐志(J. F. Rhodes)在其著美國史中謂「使約翰生之改造計劃經國會批准，當有至良好之效果。」先門(John Sherman)在其著四十年之追憶中謂「經長時間之思索，余終相信約翰生之改造計劃為有見解而公正。但不幸未經國會批准耳。」柏哲士(J. W. Burgess)在其改造問題與憲法中謂「國會通過改造方案，實為有責任之機關產生之最無理性之議案。」

約翰生之政敵欲迫其退出大總統之地位，乃藉口「政治必要」，由國會下院提出大總統彈劾案。舉凡足以



使彈劾案成立者之罪名如背信謀叛，行受賄賂，及其他犯罪行為均欲設法加諸其身。國會之司法委員會，亦曾極力搜集證據，欲其彈劾案得以通過，然未能如願以償。當約翰生責令軍政部長史坦堂辭職時，國會將彈劾案交付表決，其理由爲約翰生曾阻害改造計劃之進行，曾發佈違犯憲法之法令，曾發表侮蔑國會之言論，及曾違法任期法之規定。至國會上院時僅以一票之差，不足三分之二之法定票數，彈劾案未能通過，使彈劾手段在美國未成爲政治原因爲推翻異己者之利器。誠如國會上議員傅姆布爾（Lyman Trumbull）所言「先例一開，則後日雖於不重要之原因，亦將有彈劾之舉，是將來之大總統隨時在不安全之地位。」約翰生之彈劾案經打消後，國內情形漸復其常態。全國之意見對激烈派之行動，漸抱不滿。溫和派之共和黨亦抱怨激烈派對南部之極端處置，及對大總統之貿然彈劾，實喪人民之好感，而造成黨的損失。國會壓倒大總統之企圖，既歸失敗，於是行政部再開始謀獲得與國會足以相抗衡之權力。

## 二 關於公民權利之理論

當十九世紀各州憲法多有修正，然在前半世紀，聯邦憲法從無修正案之成立。蓋人民對憲法已有深切之敬重與信仰，若多所修改，是不啻表示對憲法之不信任也。在此時間，雖有人提議修正憲法者達四百次之多，然均未能成立。南北戰爭之結果，有三項憲法修正案之成立，以規定並保障黑人之法律地位。當戰事之開始，激烈之共和黨人即主張廢止奴隸制度，然多數之意見，以爲戰爭目的在維持聯邦之統一，對奴隸制度，不必即行干涉。聯邦政府之政策，在以漸進程序廢止奴隸制度，對奴主予以相當補償。

其後爲籌集款項及懲制南部邦聯計，國會有充公法之通過，凡用供邦聯政府使用之財產，一律收沒，爲邦聯政府服役軍務之奴隸，一律恢復其自由。一則因林肯慮及其憲法上之限制，及其措置太過，一則因事實上在邦聯政府之統治下，無法執行，故此項充公法，實際上並未發生效力。激烈之放奴主義者對林肯之和緩政策，極力攻擊。林肯謂「戰爭之重要目的在拯救聯邦，不在於保護或廢止奴隸制度。如果釋放一切奴隸足以拯救聯邦，我將全行釋放之。如果保存奴隸制度足以拯救聯邦，我將保存之。如果釋放一部保存一部，足以拯救聯邦，我將保存一部釋放一部。」一八六二年國會通過法律廢除哥倫比亞地方及邊藩區域之奴隸制度。當南部聯軍進攻麥利倫得未得手時，林肯於一八六二年九月宣佈凡抵抗聯邦政府各州之奴隸，於次年一月完全恢復其自由。至忠於聯邦之各州，其奴隸之釋放也，得付以相當償報。於一八六三年一月林肯發佈最後之放奴令。

放奴令之發佈也，係林肯用海陸軍總司令名義，以軍事需要爲根據而行之，對於憲法上之觀點，並不會顧及。放奴令僅宣佈廢止現存於各州之奴隸制度，至將來奴隸制度之恢復，是否應即防止，該項法令並未提及。共和黨領袖認爲關於奴隸問題之永久解決，實有在憲法上成立修正案明白規定之必要。一八六四年國會上院有廢奴修正案之提出，規定「凡在美國境內及屬美國政府管轄之區域，不得有奴隸制度之存在。」一經上下兩院之依法通過，由大總統分交各州批准。於一八六五年十二月十八日此項修正案遂成爲聯邦憲法之一部，開始發生效力。奴隸經釋放後，其在法律上之地位，自須另爲規定。南部各州將昔日黑奴法令，加以修改，給黑人以相當法權，然對其自由多所限制，犯罪行爲，加重處分，蓋南部者以爲爲維持人民幸福，保障社會安寧，對無組織無文化之黑

人，非取尙嚴主義，不能成功。南部以外之各州，認此等處置與放奴之本旨實不相合，故頗爲反對。一八六五年國會成立自由人事務所，用作黑人之法律及政治顧問，並解決白人黑人間之糾紛。黑人被釋後，頗具奢望，對南部之處置及聯邦政府對土地分配，遲遲未行，均覺不愉。北部者不乏熱中客，對黑人地位，極謀有以提高，而滿足其政治野心。南部者對此大爲不滿，於是國會中發生熱烈爭辯。雙方之和緩派，均希望關於南方黑人白人之衝突，由南部者採漸進手段自行解決之。大總統約翰生謂「黑奴將獲得最慈善之待遇於其一向依附之主人。」

激烈派對此項緩和政策極爲反對，在史蒂芬斯之領導下，一八六六年國會通過法案，擴大自由人事務所之職權，並規定凡州政府建立歧視苛待黑人之法律時，大總統在此州內得施行軍事法。約翰生對此法案加以否決，國會對之爲激烈攻擊，詆彼爲南部民主黨之袒護者。約翰生同時亦攻擊史蒂芬斯及塞姆納爾等意在破壞政府組織之理論。國會旋即通過人權法案，宣佈「除不納稅之印第安人外，凡生於美國者均爲美國國民，須擔保此項國民權利上之一律平等。」約翰生對此案加以否決，國會復爲通過。自由人事務所法案亦爲提出，重行通過。約翰生反對中央集權之措置，主張由各州自行解決其問題。國會以爲欲保持戰爭結果，不能授權各州。

國會對人權法案之辯論至爲熱烈。一般意見認爲南部對黑人之歧視行動，應切實制止，關於黑人之自由與權利不應操縱於南部各州政府之手。激烈派爲使黑人之自由與權利獲得安全保障計，於是有憲法上第十四條修正案之提出。提案之內容謂凡因誕生或入籍獲得美國國民之資格者，同時即爲所住在州之公民，該州政府對此等公民之權利，不得剝奪。州政府對黑人之參政權如有剝奪，得減少該州在國會之代表。該提案並規定非依法

律不得剝奪任何人之自由、生命及財產。該提案並規定政府須擔保償還南北戰爭時之戰債，但各州不得償付邦聯政府之借款，因放奴而生之財產損失，亦不得償報。國會通過之改造法案，事實上使南部各州之政府操於北方之「行囊旅客」及被放黑人，故保障黑人之自由權利之憲法修正案，終蒙各州批准，於一八六九年元旦發生效力。

此項修正案對美國國民之法律地位，有所變遷。美國之國民向具雙重資格，即在聯邦政府治下之國民地位，及在各州政府治下之公民地位。在第十四條修正案未採行以前，均以為除因入籍獲得國民資格者外，國民資格之取得，須以先獲得在各州之公民地位為條件。客利鴻常謂國民資格為各州公民資格之副產物。在卓斯克特之判決案內，譚寧亦為同樣之主張。法官司徒瑞謂各州之公民事實上為美國之國民。自第十四條修正案採行後，一反前此之觀點，認為各州人民之公民地位係自其國民資格引伸而來。凡獲得國民之資格者，事實上為其所在州之公民。

第十四條修正案載明「非依法律，各州政府不得剝奪任何人民之生命、自由或財產，對任何人民在法律上不得為不平等之保護。」此項修正案特別着重於各州政府，因對聯邦政府憲法上已有相當之限制。第十四條修正案之主要目的在保護被釋放之奴隸，免受各州政府之歧視與苛遇。及至後日，此項條文遠超出其原來希望之範圍，於是各州政府之「警察權」與個人權利之「合法保障」往往在此項修正案下發生熱烈之爭執與衝突。在約翰生計劃下進行恢復工作之各州，對第十四條修正案頗多反感，於是北部者益信改造計劃應由國會

完全主持之，並以為在此區域內應由國會建立新選舉團體。激烈派之共和黨認為欲保障黑人之永久權利，非在憲法上確定黑人之選舉權不能奏效，於是有第十五條修正案之提出，載明「各州不得因種族色別，或因昔日曾充奴隸之故，而否定其所應享受之公民選舉權。」此項修正案於一八七〇年經各州批准生效，國會之改造政策遂完全勝利矣。此等修正案在理論上用為民主主義及平等主義之實現，在政治上則作為對南部各州之懲罰，一則用以增多選票，鞏固共和黨之地位。

第十五條修正案採行後，政府對黑人之政治地位既不能用法律手段加以干涉或阻止，白人為維持其在政治上之優越地位，自不能不採取法外行動，於是由人民自動組織各種團體，以排斥黑人，而維持白人地位。此種團體之最著者，為白人聯盟 (White Leagues) 及三K黨 (Ku Klux Klan)。同時在南部高踞要津之北方「行囊旅客」及南部之「無聊漢」(Scalawags) 亦組織聯合同盟 (Union Leagues) 以資敵對。南部白人因三K黨之活動，在政治上之地位，漸趨強大，於是在北部勢力支配下之國會遂通過各項條例，以加防範。一八七〇年國會宣佈強制執行法 (Enforcement Act) 以保證第十四條第十五條修正案之效力，一八七一年復通過三K黨懲治條例，授權大總統為防止三K黨之暴行得除止身體自由狀，舉行逮捕。

國會新條例宣佈後，不但南部之民主黨大起反對，即共和黨內部對此表示不滿者亦大有人在。國內之公共意見均多希望使奴隸問題脫離政治範圍，使南部各州恢復其自治地位，被放奴隸與其昔日主人間之關係，應本互讓精神，漸謀改善。國會之極端改造政策，國內反對者日衆，於是不得不有所變更。一八七二年復有大赦令之通

過，對第十四條第十五條之修正案多所補救，為國會議步政策之開始。

### 三 關於國家政府之理論

南北戰爭後關於聯邦團結能否維持，奴隸制度應否存在之兩大問題，在美國政治思想上已失其地位。世界大勢所趨，國家主義一日千里，奴隸制度，一致唾棄，故美國內戰後之政治思想，亦隨此世界潮流，而進入新階段。中央政府與各州政府間之權力分配，雖不無衝突，然一般信仰均認美國為統一之民族國，非分立之邦聯制。國家主義深中人心，勢力蔓延及於全國，故聯邦組織之理論，因之另放新光彩。

國家主義者之理論，此時始離開法律上憲法上之狹義觀點，而另闢新見地。早年之思想，如馬協爾及威白斯，皆僅就憲法上之文字，勉強牽就國家主義之解釋，認為對此條文只有尊重與服從，不能懷疑或變更。超出憲法之限制，對國家主義為新解釋之第一人當推林肯。彼對國家主義之主義，係以道德精神及事實利便為基礎。戰爭開動後，為事實逼迫為維持統一，致有不少違憲違法之國家主義的實施。林肯謂「為維持憲法保存國家而生之違憲措置，實同樣為合法之行爲。」費希耳 (Sydney Fisher) 謂「國家政府，如不能以合憲之方法以挽救之，自當以違憲之行動以挽救之。」

一般著作家亦開始謂除成文憲法外，尚應尊重不成文憲法，一國家之憲法當隨一國之社會變遷為同等之發展。詹姆生 (J. A. Jameson) 謂不成文憲法為社會勢力政治勢力發展之結果，乃「有機生長」，成文憲法表明政治組織之技術文字，為「工具論據」。波倫生 (O. A. Brownson) 謂不成文憲法為「民族大法」，以一

種民族之特性，風習及要求爲基礎；成文憲法爲「政府大法」，以特定法律記載爲根據。牟耳福特 (E. Muirford) 謂由歷史之發展而形成之「歷史法」爲不成文憲法，在一定時期對特定組織成立之「制定法」爲成文憲法。此等學者均認爲國家之存在重於憲法之解釋，其理論基礎一掃十八世紀社會契約論者之因襲，而探李伯爾及國家有機體說者之政治哲學。彼等以進化論爲出發點，以檢討國家之歷史的政治的，社會的勢力與精神，以爲一國之法律應爲一國特殊環境之產物。

國家有機體論之政治哲學，在歐洲之思想界早成爲有系統之學術，美國於此時始引用以解決其實際問題。耳。孟德斯鳩在其法意 (Spirit of the Laws) 中對此思想早有陳述。其他著作家如布克 (E. Burke)，梅斯特 (de Maistre)，及郝列 (L. Von Haller) 對此思想均特別着重。彼等反對法國之革命及社會契約說。當時流行之思想，以爲應憑人民之理智與思想以建樹憲法與法律，彼等頗不贊成此種主張。彼等堅持各種制度應爲自然環境之漸續的發展物，法律應爲社會習慣及傳襲之總集聚體。對成文憲法頗爲輕視，當時流行之思想，均相信政府組織實有根本的普遍的共同原則，彼等亦反對此說。德國倫理派唯心論者之費希特 (Fichte)，黑格爾 均謂國家爲民族精神與意志發展之有機表現。歷史學派之思想家如塞威格尼 (F. K. Savigny)，梅恩 (Sir H. Maine) 及白蘭枝齊里 (J. K. Bluntschli) 均認國家爲漸進的自然發展的結果，並非由各個人間自由契約而產生。生物進化論者之思想家如孔德 (A. Comte)，斯賓塞 (H. Spencer) 及沙佛 (A. Schäffle) 均特別注重自然發展法例，不承認國家爲人民意志所能造成或取消。彼等以爲國家爲人民在變動之社會的經濟

的，道德的環境下之自然發展結果，法律為民族集合意志之結晶品。

美國國家主義者此時之新觀點，多注於聯邦之統一性，及主權之不可分性。郝德（J. C. Hurd）謂主權者非由憲法或法律而產生；主權之自身為憲法及法律之創造者。主權之所在地不能僅憑憲法文字而決定，當須探索實際事實而決定之。由此事實之探索，彼證明聯邦為主權者。各州並非國家，只有整個聯邦是完全主權者。詹姆生謂無論何種形式之政府或國家，君主制或民主制，聯邦國或單一國，所謂國家者即一絕對不能分割之政治組織單位。牟耳福特頗受德國唯心論者之影響，謂國家之最高權力在於多數人民。

除絕對聯邦主權論者外，尚有人主張各州為「如主權者」，即各州在聯邦內為副屬主權者。此派之主張雖不承認各州為完全主權者，然在聯邦內彼為完整之部分，聯邦主權存在於有完全組織的各州之人民之全體。最高法院曾為此等解釋，謂如無此等組織之州，則聯邦將無從產出，其理論之要核為「不能毀滅的各州組成不能毀滅的聯邦。」最高法院之觀點係將主權分有論另加修正，反對各州有脫離聯邦之權，但認各州人民自有其分離政府，獨立存在於聯邦之內。

新國家論不注意革命時期之社會契約論，認人類之天性，及歷史之發展為國家產生之要素，此等要素使國家形成有機組織，為長期演進之結果。國家者，民族之單位也。美國之所以成為國家者，因其所包含之人口佔有一定領土，具有共同之利益與文化故也。主權具有不可分性存在於整個之聯邦。

國家主義者吳爾赦（T. D. Woolsey）在其所著政治學中對國家論，主權論，聯邦論均有淵博之解釋。吳



爾赦頗受李伯爾思想之影響，不承認自然權利與社會契約，認國家爲歷史演進之結果，國家之存在由於人類之天性與需要。吳氏特別注重國家統一，政府健全，及領土完整爲立國要素。彼謂「國家者，一定領域內之實在體也。」「真實之國家，在其領域內不容任何其他主權者之存在，非得本國之同意，其他主權者在其境內不得有任何政治行動。」彼認爲「國家者乃言語同，文字一，有共同文化背景，經濟利害，政治觀點之人類社會而組成之永久結合。」吳爾赦認國家具有積極之目的，是善良非罪惡，故放棄個人主義之觀點而主張擴大政府之職權，國家職權應擴大與人類本性及需要至於同等範圍，凡關於學問、藝術、宗教，及道德之人類需要與欲望，亦均應在政府之功能下以滿足之。吳爾赦對社會主義及共產主義却備致攻擊。吳氏之思想頗爲淵廣，對歷史事實之觀察，思想大家學術之引證，頗爲詳切，其著作爲當時各大學採爲教本，對美國當代之政治思想頗有重大影響。

對國家主義爲完全的科學的有系統的之著述者爲約翰柏哲士 (John W. Burgess)。其最重著作爲政治學及比較憲法 (Political Science and Comparative Constitutional Law)，係一八九一年出版，計兩大卷。柏氏之治學方法與吳爾赦相同，係採取歷史的比較的研究。惟吳氏因其神學之訓練，在政治學中着重倫理之觀點，柏氏係歷史家法學家，故注重於比較公法之研究。柏哲士之根本哲學，多受黑格爾思想之影響，其政治思想極類白蘭枝齊里 (Bluntschli)。柏氏同樣不承認自然權利及社會契約說，認國家爲歷史演進之結果。彼謂「社會契約論者認國家爲個人間自由協定之結果，在建樹共同遵守之法律。但此種情形與政治制度在歷史上之發展事實，決不相合，且社會契約論者所述之情形，非有長時期之政治經驗者決不能存在。」

柏哲士認主權爲國家之唯一標幟。彼謂「主權者，乃國家對其屬之人民或團體所行使之絕對的無限的根源的全體權力。」柏氏不承認絕對權力將危害個人之自由，彼持相反之觀察，認絕對權足以保障個人自由之安全。彼以爲除在法律下無自由之可言，只有在政治社會國家之保護下，始有獲得自由之可能。柏氏認美國之最後主權屬於組成美國之全體人民。主權之人民在憲法上組成其中央政府，並列舉各項民權及自由，以資保障。各州政府之權力，亦係人民所給與，各州僅爲行使國家主權之行政機關，並非主權者。柏哲士認主權不能分割，係屬於聯邦，不屬於各州。彼以爲由聯邦產生憲法，非憲法造成聯邦。

依照美國之設施，人民之公民權及自由權，係由憲法擔保，由最高法院監護以防止政府機關之侵害。柏哲士認此爲調節人民自由與政府權力之最完善的制度。柏氏重視政府與國家之區別。彼謂政府由憲法所造成，憲法之根源來自主權的國家。主權的國家同時爲政府及自由之創造者。柏哲士謂「國家者乃在一定區域由民族單位之人口組成之最高之政治團體，」並信民族主義之國家爲國家形式之最進步者。彼主張國家領土之天然疆域及人口之同一和諧，如有必要時，政府當用武力完成此項目的。

柏氏深信條頓民族 (Teutonic Peoples) 具有特殊完備之政治天才與能力，以爲此等民族在世界上負有重大使命，當建樹並散佈其政治文化與其他政治能力較差之民族。彼以爲由美國民族政治建樹表現之特殊能力，遲早言之，彼終須負起「白人的擔負」(White Men's Burden) 之重大責任。柏哲士以爲國家具有兩種使命與目的：其基本作用在維持和平與秩序，以決定並保障人民之自由與權利，次要目的在完全並表現其民族

特性，以改造並增進社會之幸福與快樂。彼以爲政治發展之最後目的爲世界國家與世界文化，但此等事實之實現，乃極長時期之歷史發展，此時與之相去尙遠。彼謂在民族國家未建樹成功之前，欲進行世界國家之嘗試者，必陷於無政府之萬惡狀態。

在十九世紀之末，在政治哲學上對主權論及國家觀爲有力之發揮者，尙有威爾遜 (Woodrow Wilson) 及魏勞畢 (W. W. Willoughby) 二人。威氏於一八九三年著有政治論文集 (Political Essays) 一八九八年著有國家論 (The State)。魏氏著有國家之性質 (The Nature of the State)。美國憲法之體系 (The American Constitutional System)。美國之憲法 (Constitutional Law of the United States) 及公法之基本觀念 (The Fundamental Concepts of Public Law) 二氏之重要政治思想，足由此等著述中窺見之。

威爾遜之思想注重政治事務之實際生活及精神，着重於政治勢力之實在工作。反對形式的及機械的政治。在威氏之解釋以爲主權者並非法律上之抽象觀念，乃推進政治進行之生動的實在的力量。彼謂「主權者乃推動法律建樹法律之日常的工作動力。」對美國主權所在之思想，威氏異於當日之一般主張，對各州地位頗爲着重。彼謂「各州與國家具有同等性質，因其權力爲固有的，非引伸的，因其政治權力非法律責任可比，而能強迫執行其法律。」組成聯邦之各州仍不失其主權地位，因在其權力範圍內，彼握有最高權力，支配一切。中央政府與各州政府爲一個政治系統之兩部，即同時爲一物之兩面。威氏爲民主黨要人，故其主張與民主黨一向之州權主義，不無吻合之處。

魏勞畢應用奧斯庭派 (Austrian School of Jurisprudence) 之分析法認國家具有法律之人格，法律者為國家意志之表現。權利者國家之創造物，在國家成立之前，或國家組織之外，無所謂權利之存在。主權具有絕對性及不可分性，乃政治組織最高意志之表現。主權存在於表現及實現國家意志之全體機關。中央政府及各州政府在其憲法之權力下推進國務，組織成美國政府之全體，主權在於法律制度機關之總體。任何人或任何機關能表現國家意志，創造法律者即為行使主權者。魏氏謂自嚴格之法理的立場觀察，各州地位之存在，由國家意志創造而成。國家成立之原因為要求政治統一之「人民總意」(General Will)。

總觀美國關於聯邦組織之性質及主權所在之政治理論，實隨時代而演進。最早之主張為主權分有論。美國當聯邦憲法制定之際，一般思想均受當時社會契約說之影響，相信國家係由人民之共同協定而創造，在法律之統治下，由人民同意，自行交出其若干利益，其餘則仍屬於原有之人民。同理，十三州在聯合之契約下同意建立新政府，各州為完成其共同目的計，將其原有權力交出一部於中央政府，其餘者仍屬於各州或各州人民。中央政府與各州政府在其權力範圍內，均為主權者。最後之主權在於人民。

主權分有論，其後因以之不克解決實際之糾紛，漸感有放棄之必要。適又值國家有機體之生物進化論者代社會契約說而興起，於是產生國家一元論及主權不可分論。一派堅持主權在於各州，一派堅持主權在於聯邦。州權論者謂憲法為原來主權各州在獨立自由行動下成立之契約，各州並未希望成立出於其上之政治機關，聯邦政府乃執行各州意志之委託所，各州有隨時退出聯邦之權。此派之理論，客利鴻對之頗有深切之發揮。南北戰爭

時大衛士及史蒂芬斯仍繼續主張。至十九世紀之末，威爾遜對州權理論加以修正，謂各州雖非主權者，但為主權者之一部。

聯邦主權或國家主權之首倡者為威白斯妥。彼謂聯邦憲法雖由各州派代表制定並經其批准者，但各州並非主權者，最後主權在於國民全體，各州不過執行主權者之人民的意志之代理機關耳。南北戰爭時林肯、施渥德及塞姆納爾均主張國家主權論。南北戰爭後國家主義者如吳爾赦、柏哲士及魏勞畢均為聯邦主權者之代表。

自廿世紀以來，因民主主義運動及社會改造運動之激盪，國家主義之政治哲學，更為一般人所注重。許多著作家均主張增高中央政府之權力，以為實現民主主義及完成社會改造之工具。樓雷 (S. G. Lowrie) 之集權與分權 (Centralization Versus Decentralization)、麥克唐納 (A. F. MacDonald) 之美國之補助制度 (American Subsidy System)、偉斯特 (H. L. West) 之聯邦權力之增長及必要 (Federal Power: Its Growth and Necessity)、皮雅士 (F. Pierce) 之聯邦政府之權勢 (Federal Usurpation) 及湯姆斯 (W. Thomson) 之聯邦集權 (Federal Centralization) 均為贊成擴大聯邦政府職權之國家主義者之代表作品。社會經濟發展之結果，早超出州界而成爲國家範圍之大問題，非入於聯邦政府之管轄不易解決。憲法上第十六條第十八條及第十九條之修正案均將重要問題由州政府之管轄，移轉於聯邦政府之管轄。最高法院對各州司法權之管轄，亦已擴大。一般意見均認爲欲解決國家困難，增進社會幸福，非擴大聯邦政府之職權，不能成功。民主共和兩大政黨亦同具此種主張，雖然，各黨在野時每喜對在朝黨之集權設施，加以批評。羅斯福 (R.

Roosevelt)之積極的國家主義政策，曾爲民主黨攻擊爲專制的違憲的設施，然威爾遜登台後民主黨之政策與羅斯福之集權主義同出一轍。此後州權主義在各黨之政綱上便不復主張矣。

## 第十章 廿世紀以來之政治思想

### 第一節 新政治問題及其發展

#### 一 廿世紀以來之政治大勢

南北戰爭將美國過去之政治爭端告一結束。南北戰爭後工商事業飛騰猛進，因實業革命完成之結果，社會經濟及財富之分配大不平均，於是發生新問題。農民及工人均自行結合，成立獨立之政黨，向大托辣斯，大鐵路公司及實業聯合提出反抗。平民黨之政綱與理論大為中西各部所歡迎。民主共和兩黨之保守領袖均希望一八九七年麥肯利之當選也，或可緩和激烈份子之運動，解決前此二十年來之政黨糾纏。但民主黨因改組問題未成功，與平民黨之合作關係，遂告決裂。共和黨之行政措施，均以大實業家銀行界之利益為利益，對農工份子之要求仍莫由滿足。

美西（班牙）戰爭後，美國獲得不少海外殖民地，於是帝國主義問題，乃牽入爭執範圍。一八九八年有反帝國主義大同盟（Anti-Imperialist League）之組織。民主黨之各州及報紙均反對海外擴展。民主黨領袖前大總統克利溫蘭及白烈安均宣佈反對殖民主義與帝國主義。共和黨要人亦有不贊成獲得菲律賓者，於是新問題

對黨的團結，不無動搖。然普通民衆，久受國家主義之薰染，大企業家爲發展對外貿易及投資，均爲帝國主義之擁護者。一九〇〇年共和黨候選人麥肯利，羅斯福之當選也，便爲擁護帝國主義者之勝利。

當年在白烈安領導下之民主黨對當權黨之內政外交均致攻擊，要求自由行使銀幣，嚴格統制大托辣斯。當時爲菲律賓問題，民主黨對帝國主義提出反對，謂「一半民治一半帝政之國家，決難維持長久。」其要旨謂美國不應陷於世界之政治漩渦，致與舊世界發生糾葛。民主黨宣佈「大托辣斯爲新奴隸制度，」主張改造社會之全體幸福，反對個人企業之獨佔與壟斷，要求國會上議員應改由各州人民直接選舉。然民主黨之主張仍不能滿足激烈派之要求，故白烈安當年所得之選票較一八九六年者反行減少。平民黨黨員及勞働份子皆選舉新成立之社會民主黨(Social Democratic Party)候選人戴波斯(Eugene Debs)。戴氏所得選票將近百萬，其勢力所至，達三十二州。共和黨之成功，蓋完全由於大實業家及銀行界之共同贊助。民主黨失敗後，黨內分兩派意見，東部認爲應另推新領袖並採行較保守之政策，西部認爲欲獲勝利當採行更急進之政綱，以吸收激烈派之選票。

當麥肯利當權時，美國在國際上之聲望與地位，日漸提高，國內之經濟狀況，異常繁榮發達。一九〇〇年大選時，麥肯利會演說爲促進國家之對外貿易及保持國家之經濟繁榮，對關稅政策及實業統制計劃均將有新的開展。麥氏被刺身死，羅斯福就大總統職，表示將繼續麥肯利之政策以保維美國在國際之聲譽及國內之繁榮。羅斯福年少氣盛，對麥肯利時代之措置多所更革，社會經濟漸呈不安，非昔日之順利繁榮者之比，於是不滿意者激急份子之活動，乃形活躍。農工階級在西部積極活動，進步派領袖福拉特(La Follette)當選爲威斯康辛州長，主



張直接民主政治，反對資產制度之把持。

自一九〇二年至一九〇八年殆為美國政治上之檢舉時期，許多著作家均有極動人及深切之主張，激發一般人民，起而對社會問題，政治問題，及經濟問題為切實之解決。此時期所以造成此等不滿足之局面者約有數端。曠闢土地，均經開拓，天然富源，亦有主屬，非昔日地廣人稀，俯仰自由之情形可比。金之產額漸趨低減，銀之產量大增，於是引起幣制問題之爭執。人口增加，工廠發達，勞働問題日形嚴重。大托辣斯及大實業聯合壟斷市場，剝削小民，於是引起消費階級之反抗。資產階級操縱政治，政黨及政府為其御用工具，自必引起民主主義者之反對。白烈安特別注意於金銀問題，及幣制問題。羅斯福頗受福拉特主張之感動，對實業界在政治上之關係頗思有以改革之。

羅斯福對行政部之權力地位，頗不同於麥肯利。羅氏認大總統為全體人民之代表，故具有其獨立地位，不應受國會之牽制。羅斯福登台後其前部工作多着重於厲行吏治改革，增進行政效率。其後期工作注重於社會及實業立法，主張選舉權之平等，及創制權複決權之施行。羅氏主張積極的軍事準備，彼相信熱烈之國家主義為民主主義發展之要素。羅氏主張擴大聯邦政府之職權，主張在政府之領導下喚起國民之民族精神及政治興趣，以完全實現民主主義。民主黨則贊成厲行社會改造，反對中央集權。

羅斯福第一次致國會之通牒，曾詳舉關於公共事業之改造計劃，對實業界大托辣斯特為注重。彼謂據一般之信仰與觀察，實業界之大聯合及大托辣斯，對社會利益實有妨害。吾人對此雖不主張以無理立法完全禁止，而

擾亂經濟秩序者，政府對之須有切實之監督與統制，以免妨及大多數之利益。此種計劃不久見諸實行。北方證券公司（Northern Securities Co.）因違犯先門反托辣斯法而被解散，其聯合組織從此反托辣斯法始生效力，非僅空洞具文。在羅氏之提議下，一九〇〇年設立工商部。一九〇二年彼復以高壓手段干涉煤礦大罷工。對國家天然蘊藏之開發，公共幸福之改進，彼均採積極之行動。總之，羅斯福之政治哲學，希望於民衆中建樹強固之國家威權。

羅斯福之外交政策亦具熱烈猛進之精神。對德國在委內瑞拉（Venezuela）之計劃加以打擊，行使所謂「國際警察權」以維持克勒比安海（Caribbean Sea）地方之秩序，毅然擄得巴拿馬運河地帶，調停日俄戰爭。當日本反美空氣熾熾時，遣派軍艦赴日本各海港，名為觀光，實則示威。美國實業商業之長足發展，及國家主義之盛行，實所以促成羅氏帝國主義政策之實現。

一九〇四年大選時，民主共和兩黨同發生領袖地位之爭鬥。羅斯福內政外交上之積極政策，雖使其聲名大著，馳譽全球，然同時亦正因之惹起其政敵之熱烈攻擊。實業界恨其為托辣斯之障礙物，資本家厭其為勞資糾紛之多事人。共和黨之要角韓那（Hanna）攻擊羅氏已離開黨的立場。但昔日白烈安之從屬，因反對托辣斯之故，此時多擁護羅斯福之政策。先時共和黨要人決定另選妥人為大選候選人，惟其後因羅氏在國內力量之雄厚，不易阻止，適又值韓那去世，未有妥人，故復推定羅氏為該黨大選候選人。選舉結果，羅氏復當選。共和黨之保守黨實際上仍把持該黨之大部勢力，以靜待羅氏任滿而另舉妥當穩健之人以繼其緒也。

民主黨亦分爲保守與急進兩派。急進派在白烈安之領導下，認托辣斯爲最重要問題，主張完全廢除私人企業之獨佔，認羅斯福僅由政府防止托辣斯之弊害與實施者之政策爲徒勞無功之舉。保守派對托辣斯問題置而不論，着重於「衛護憲法」之主張。攻擊羅斯福之措施，實爲武斷的專制的，違犯美國政治之根本精神。白烈安反對保守派之政策，主張聯邦政府舉辦進款稅，國會上院議員改由人民直接選舉，托辣斯組織應全行廢除。民主黨最後推定主張金本位制者之保守派派克 (Judge Parker) 爲該黨大選候選人。其宣佈之政綱對白烈安之主張亦有相當之容納，要求限制托辣斯之活動，及保維政府之憲法限制。

羅斯福當選後仍繼續其昔日之政策。彼對托辣斯及各大實業聯合主張加以嚴格限制，彼謂資本家及勞働者之私利應爲全體利益之附屬，不得爲一部分者之利益而犧牲公共之幸福。羅氏之反對派雖攻擊彼爲社會主義者，實則羅斯福並無產業國有或集體經營之意向。彼相信私人經營及大規模經營有其便利與價值，故對合理的完善的托辣斯，並不主張禁止。羅氏堅持政府爲公共利益之監護者，凡與公共利益有關之事業及團體，均應受政府之監督與統制。資本家及勞働者對國家法律當共同維持並尊重。共和黨之保守派及資產階級對其計劃雖多所阻止，然政府對實業界之干涉與統制，實較從前大爲擴張。

一九〇六年有河波板條例 (Hepburn Act) 之頒佈，擴大各州商業委員會之職權，第一次使此組織成爲統制商業之真正有效機關。爲改進公共衛生與康健起見，當年復頒行肉類檢查條例 (Meat Inspection Act)，食品清潔法及藥品法。爲增進勞働者之利益，當年並頒有雇主義責任條例 (Employer's Liability Act) 使經

營各州商業實業之公司對因工遭受傷害之雇工須負相當責任，以資救濟。此項責任條例雖於一九〇八年經最高法院宣佈違憲而行取消，然不久又另頒類似之法令。當時銀行界在金融上頗感周轉不靈之苦，實業界在經濟上亦有不易推進之艱，於是有國家幣制委員會之產生，以考察全國金融及銀行制度。根據此委員會之報告，乃採行聯邦準備銀行制，劃全國為十二區，各區分設聯邦準備銀行，專為調節金融，及靈便其他銀行資本之流通與周轉。其後因違犯反托辣斯法，由最高法院對美孚油公司及美利堅煙草公司均有所處置。

羅斯福對開發及保持國家天然富源之政策，仍繼續推進。彼注意大規模灌溉計劃之實施，以興水利，而改良瘠瘠之農田，擴大全國森林之保護，改進內地水路交通，並進行有效之宣傳與提倡，以促進各州政府對開發天然富源之進行。一九〇八年彼召集各州州長及其他人員舉行會議，討論開發國家天然富源之計劃與政策。由聯邦政府召集各州行政首領討論全國問題者，美國有史以來此為第一次。集會後，組織國家擲節委員會（National Conservation Commission）以主管其事。

羅斯福任滿時，綜觀其行政成績，實大足贊許。對美國海軍之擴充與改進，及對天然富源之開發與擲節，尤為其榮華大者。國會上院，銀行界，及共和黨之保守派對羅氏雖屢與為難，然羅斯福在國內外所獲得之聲譽，實前此所未有。羅斯福之人格及其積極政策，在普通民衆中實造其崇拜之偶像，大有一「民衆獨裁者」之趨向。使羅氏仍繼續競選，復有當選之望，惟彼不欲開三次連任之先例，乃決定不接受繼續競選之使命。

羅斯福贊成塔夫脫（William Howard Taft）為其繼承人。當羅斯福離去華盛頓時，塔夫脫固常代為照

管一切，故彼認塔氏最爲合適，足以繼續推進其既定政策。彼二人對國家事務之主張與觀察，都相一致，故羅氏對塔夫脫有此信賴也。西部之進步派在共和黨漸形重要，要求修改關稅，贊成福拉特競選。畢竟羅斯福在全國代表大會之勢力，足以左右塔夫脫卒被推爲共和黨之大選候選人。共和黨之政綱宣言與羅斯福之政策相同，惟將關稅修正一項加入，以滿足中西兩部之要求。

民主黨全國代表大會仍推舉白烈安爲該黨大選競選人。其主要政綱仍在對托辣斯之攻擊，要求廢止私人企業之獨佔，贊成鐵路國有，反對一切特權，反對國會上院議長權力之擴張，主張抽收進款稅。白烈安此時之主張與態度已不是昔日之激烈。在其政綱宣言內，謂「民主黨在爲民權而競爭，爲民衆爭機會平等而奮鬥，」共和黨爲特權階級獨佔階級之代表。一此蓋當時民主黨政綱之骨幹也。

選舉結果，塔夫脫以多數選票當選，但白烈安本屆所獲得之選票較該黨候選人派克於一九〇四年所得到者多至百萬餘票。激烈之政黨如社會黨，平民黨，社會勞動黨，及禁酒黨共得票不及百萬張。由選舉結果，足見人民對當權黨及現狀不滿意之感情，實與日俱進。一九一〇年國會改選之結果，使完全控制聯邦政府達十四年之久的共和黨在國會下院致喪失其多數地位。共和黨爲適應時代之新要求計，對其政綱屢有修正，羅斯福當權時對托辣斯有所限制，而稍改變一向袒護資產階級之保守態度。昔日個人主義的放任態度，亦爲之改變。進步派及其他不滿意份子鑒於第三黨成功之不易及民主黨之微弱無力，遂思對共和黨加以改造，使爲進步派所運用。一九〇九年，起，西部之進步派對共和黨之內部組織即開始攻擊。其施行之關稅條例，並未依照競選時之宣言，將稅率

低減，進步派詆爲失言。

中部西部共和黨之進步派極力攻擊塔夫脫之行動，係違背羅斯福之政策。共和黨之保守派則攻擊進步派爲黨的叛徒。大總統塔夫脫之政策雖力求進步，然不及公共意見發展之迅速，故爲人民所不滿。羅斯福果決敏捷，直爽了當，視法律僅爲有力領袖所運用之利便工具；塔夫脫顧慮周詳，慎重穩健，處處拘泥於法律之限制。一九一〇年塔夫脫在行政上遭逢不少支離破碎之困難。

當時塔夫脫之反對派力謀擁出羅斯福爲領袖，羅氏亦當仁不讓。高揭其「新國家主義」之旗幟毅然出馬，重插身於政治舞台。其提出之重要政綱爲托辣斯之積極限制，關稅制度之修正，勞動立法之施行，遞進所得捐之舉辦，直接初選制之採行，及官吏罷免權之行使。西部之進步派對羅斯福之主張頗爲歡迎。羅氏謂新國家主義之目的在使國家之需要，先於個人或派別之利益。

一九一一年一月在福拉特領導之下，有國家進步共和黨大聯盟之組織。其計劃在實現直接初選制，實行選民之創制權，複決權，罷免權，要求國會上議員及全國代表大會之代表均改行直接選舉，要求嚴厲實行懲治貪污法。大聯盟成立之初衷，原無意另創新黨，不過在攻擊當權幹部，使共和黨之政策由保守變爲急進耳。當年十月國家進步共和黨大聯盟舉行全國代表大會，決定福拉特應爲大選候選人。羅斯福對福拉特所揭櫫之政策，極表贊同，惟對其領導之組織，則拒絕參加，同時對塔夫脫之行政亦大加攻擊，自認無知人之明。進步派有不少份子擬擁羅斯福爲大選候選人，彼先則頗爲猶豫，其後彼深切認識共和黨大部不贊成塔夫脫，然對福拉特亦不乏反對者。

故羅氏決定如公共意見認為有必要時，自當出而競選。福拉特發現羅斯福意在利用彼為「隱身獵馬」，故決定自行退出而贊助羅氏。

塔夫脫之擁護者雖亦明知連任之不易，然不願坐視共和黨操縱於進步派之手，故決定將塔氏復為推出。福拉特之勢力在本薛文尼亞發生分裂，於是有不少之進步派，轉而擁護羅斯福。有七州州長及七十個共和黨要人集議於芝加哥，共同致函於羅斯福，勸本愛國熱忱，出任大選候選人。羅斯福亦宣佈事關國家前途，義不容辭，如蒙大會推選，自當接受也。惟共和黨之保守幹部努力周轉，巧為運用，在全國代表大會中竟擢得多數代表，重推塔夫脫為該黨大選候選人。

羅斯福之擁護者於塔氏當選後，即全體退席，宣佈大會之違法，自行集會，本第三黨之地位，推定羅斯福為大選候選人。羅氏之擁護者約分兩派：一派要求改革政治組織，免為財閥操縱；一派主張厲行社會立法，改進平民幸福。其政綱在剷除「後台政府」，意在阻止大企業之操縱政府，利用政黨，主張婦女參政權，直接政府與選舉，極力主張強有力之國家政府，主張減低關稅稅率，及施行社會立法，改進勞動者之生活狀況。其競選之重要口號為「掃除錢臭的舊威權，」一建設忠實的新政府。」

共和黨之分裂，與民主黨以莫大希望。民主黨於舉行全國代表大會時，仍有多人贊成白烈安出而競選。惟白氏自認有另推較進步份子之必要，在其提議下威爾遜當選為該黨大選候選人。其重要政綱在低減關稅，厲行勞動立法，制止托辣斯，及改進銀行與幣制法令。

威爾遜對歷史的政治的著述會有極有價值的貢獻，故早在一九〇六年哈波週刊及北美評論主筆即主張威氏應為大選候選人。威爾遜任紐加塞州長後，即成為全國馳名進步的獨立的政治家。彼對民主黨之進步份子雖表深切之同情，然東部之保守派，對之尙覺安全。威爾遜提出「新自由主義」以抗羅斯福之「新國家主義」，着重人民之經濟的自由。彼主張人民應挺身自謀解放，不應專在上層階級之宰割下求恩饒。反對大托辣斯之操縱，要求恢復自由競爭，要求減低關稅稅率。其政治哲學具有經濟的個人主義，及修正州權主義之色彩。

威爾遜當選為大總統後，自覺負有開闢新時代之使命，國會上下兩院亦完全為民主黨所操縱，與行政部能切實合作，大總統之施政大計，自可順利進行。威爾遜就職後第一步之改革為修正關稅。威氏為求得新關稅條例之通過，曾親至國會出席說明美國之實業已非昔日之幼稚情形可比，無施行保護主義之必要，關稅應以之為財政來源。新關稅條例減低出口稅及食品原料等進口稅，提高奢侈品之稅額。威氏之新計劃實美國傳統關稅政策之大革命，亦即承認美國已由農業國進入工業國之表示也。

一九一三年七月威爾遜實施其第二步之財政改革計劃，以流通金融之活動，改良銀行制度，防止貨幣之集中。全國劃分十二區，設立聯邦準備銀行。一九一六年頒行農業放款法（The Farm Loan Act），由聯邦政府放款於農民，以救濟其經濟困難，而改進農業生產。

一九一四年一月威爾遜復催促國會建立限制托辣斯之法律以增加先門反托辣斯法之效力，並補助其不足。經過長時期之討論，有聯邦貿易委員會設置條例（Federal Trade Commission Act）之成立。設立聯邦貿



員委員會專司視察並監督各商業組織之活動與權力。當年另通過克來頓法 (Clayton Act) 對商業上之不正當實施及無理聯合均加以禁止，對勞動組織特與保護，勞動者之聯合組織不受反托辣斯法之限制。在亞當生法 (Adamson Law) 中並確定鐵路工人八小時工作制。凡此等較進步法例之通過，多威爾遜之力有以促成之。在立法上，在行政上威氏均為民主黨之急進領袖。

威氏當權後之各種立法，多具社會民主主義之傾向，昔日之個人主義的觀察，於其執政後漸行拋棄，亦積極從事於政府權力之擴張。彼以為政府既為人民所有，故政府為完成其社會目的而擴大職權，對個人利益並無危害。威氏原相信州權主義，然其行政實施，對所持之理論亦多所修正。為改進各州之教育，森林，道路及衛生等事業均由聯邦政府加以協助或促進。地方自治之程度亦因聯邦政府權力之擴張，而見減低。

威爾遜繼白烈安為民主黨領袖，改變其獨立之態度，而着眼於黨的政綱及政策。威爾遜之重要擁護者在於南部各州。東部之民主黨較為保守，主張繼續克利溫蘭之傳統政策，對威氏之態度較冷淡。西部之民主黨贊成自治政府及農業救濟，不滿意南部者之獨佔優勢，故仍保持其獨立態度。一九一六年民主黨全國代表大會正式承認威爾遜之領袖地位，再推為該黨大選候選人。威氏對民主黨之政綱亦備致擁護之熱誠。

在羅斯福領導下之進步黨因威爾遜之進步設置而減弱其勢力，又加因歐戰問題之緊張，國內爭執居於次要，於是黨的團結乃恢復其原來陣線。進步黨份子多數擁護威爾遜，其餘者仍返回共和黨。該黨之全國代表大會推定許士 (C. E. Hughes) 為大選候選人。結果，威爾遜所獲選票較一九一二年者多出三百萬餘張，遂得連任。

當歐戰之際，國內黨潮漸告平息，民主共和兩黨之領袖，雖持有不同之觀察與理由，然均主張參加大戰。惟兩黨均有不少領袖，因個人或地方之關係，對大總統威爾遜所持之參戰政策，故為反對之論。適值一九一六年及一九一八年之國會之選舉結果，使民主黨喪失其在立法部之多數地位，於是共和黨之保守派，不禁欣然自喜，以謀對威爾遜加以打擊，而杜民主黨之連任命運，故威爾遜由巴黎和會帶回之各種政治計劃，均為國會所否決。同時，因當戰時及戰後實業組織，社會秩序，均失其常態，諸呈不安，故一般意見對當權之政黨，感覺不滿，思有以變遷之。

當歐戰之際，美國之社會主義者積極反對參加大戰。一九一四年社會黨人發出宣言，反對以任何藉口參加任何戰爭，以衛護社會主義者所提倡之人道主義及世界主義。彼等要求政府停止運輸各種軍需，食料，及其他貨物入歐洲，以助長戰禍。其標語為「餓死戰爭，餉養美國」(Starve the War and Feed America)。一九一五年美國之社會主義者採行和平計劃，主張組織國際邦聯，提議共同裁軍，並設法消除戰爭上之經濟原因。倫敦(Meyer London)為國會中唯一之社會黨人，提議由美國大總統召集各中立國舉行會議，共謀消弭戰爭。一九一六年大選時，社會黨加入競爭，高揭反對參戰之旗幟，主張世界和平，人道主義，及實業之民主化。迨美國已經加入大戰後，社會黨仍積極進行反戰爭的國際主義之宣傳。至一九一七年社會黨之勢力，反漸增加，蓋因美國參加大戰後物價飛騰，經濟狀況，頓呈不安，政府之戰時政策，過於專制，言論出版均無自由，遂激起反戰爭之感情。迨至戰爭將結束時，社會黨之勢力大告低落，其原因有三：工資增高，經濟不滿，因之消除；舊黨團結，國家主義戰勝世界主義；政府制止，社會黨之活動，遭逢困難。大戰之後，社會黨之內部發生分裂，其在政治上之勢力，益形薄弱。和緩

派在黨內失其影響，激烈派漸佔優勢。直至一九二六年，社會黨始在國會獲得席次。

因戰爭之刺激，工商業界雖有興旺之趨勢，然農民方面，因戰爭所獲之利益甚微，故有蠢動不安之勢。無黨大聯盟（Non-Partisan League）即爲此等農民爲其經濟利益而成之政治組織。自一九二一年後，國會中即有一部分議員，自行組織農業聯合，代表中部西部之農民利益。此派對兩大黨之去取，全視兩黨對農民政策而定。一九二七年因此派之奮鬥，國會通過麥克那里案（McNary-Haugen Bill），規定由聯邦政府設立委員會，撥款購買農民之過剩出產，銷售於國外，以恢復農產品之物價，而救濟農民之艱困。保守派認此種辦法，直是社會主義之變相，故熱烈攻擊，大總統柯立芝（Coolidge）對此竟加否決。直至今日，聯邦國會總有此等農民派之存在，主張農業救濟及行使銀幣。一九三三年羅斯福（Franklin D. Roosevelt）就職後，實行廢止金本位制及頒行農業復興計劃，並放款五千萬美元與中國政府用作購買美國過剩棉麥之用。農民派在國會之積極奮鬥，實亦所以促成此等政策之實現也。

當一九一九年時，公共意志，轉向於保守之趨向，希望恢復原來「常態」，維持法律與秩序。此等保守反動運動之事實，表現爲美國軍士團（American Legion）之成立。其組成份子多爲退職軍人，所持目的在鼓盪愛國精神，並在團結勢力，以謀在政治上社會上發生相當影響。要求政府對戰時服務人員，給以公平之償報。高唱維護憲法，維持法律與秩序，並發展真正的美利堅主義（Americanism）。此等組織之反動保守主義，蓋昔日三K黨之變相，意在以強力造成清一色之美利堅主義耳。

高遠之世界組織，戰後之快樂世界，此時一般人民皆不再作此妄想，均轉而從事實問題之探討與解決。當大戰之時，為軍事利便如交通、食類及其他實業，經收歸政府直接管轄或指揮。但此種設施與美國企業家一向所持之個人主義頗不相合，故戰事一告結束，企業家必思在最短期間恢復其原來狀況。戰爭期間資本家與勞動者之衝突，雖暫告平息，然戰事結束時，舊日爭執，重為發作。且雙方均厭惡政府之干涉。資方抱怨工資過高，勞動組織復擅行職權。勞動者則攻擊物價高昂，資本家厚利盤剝。流行症似的罷工風潮，蔓延全國。風勢所趨，高入雲際，美國遂有世界實業勞工會（Industrial Workers of the World）之組織，信奉馬克斯主義，主張階級鬥爭。保守派畏懼布爾什維派之蔓延，至於仇視任何形式之社會主義。國會上院主張厲行美國化政策，嚴格限制不良外民之移入，至國內不穩之外籍居民，亦當實行驅逐，以防止過激主義之流佈。

當戰爭前，美國之物質主義者希望獲得低廉之勞力，故對外民移入，大體取贊成之態度，如除犯罪者疾病者加以限制外，餘皆可自由移入。一九〇〇年至一九一〇年外民移入美國者計有九百餘萬，大部為意大利、俄羅斯及匈牙利人。由事實證明，此等新移入之人，既不易同化，復好亂思動，革命主義多為此等人口所擁護，於是政府乃施限制政策。一九二一年通過移民條例，規定各國每年移入美國之僑民總數不得超過各該國一九一〇年在美僑民總數百分之三。至一九二四年又通過新移民條例，規定各國每年移入之數不得超過各該國一八九〇年在美僑民總數百分之二。此等條例之施行，實美國對移民政策之重大變遷。對此條例若加分析，則知其目的不僅限制外國之移民，且特別不利東歐、南歐各國，北歐、西歐各國，則多便宜。

一九一九年採行憲法第十八條修正案規定聯邦政府有處理全國酒禁之全權。當年並通過法律爲嚴厲之實行，於是引起全國對此問題之討論。反對者認此案不足以代表全體民意，因其通過也，係在甚多國民赴歐作戰之時，且此等干涉對個人自由侵犯太甚，決不應採行。反對者又謂此等法律，事實上難見實行，反足造成私飲偷售之弊，而危及公共康健。贊成者謂禁酒後，工廠之生產效率，大爲增加，監獄之犯人數目，大爲低減，工人之銀行儲蓄，亦見增加，故認禁酒爲改進社會，增進幸福之要政。政治學者認禁酒細政，不關國家政府之根本組織，應以普通法律規定之，不當載入憲法。

廿世紀起首廿年之政治，殆爲白烈安、羅斯福及威爾遜三大領袖所支配。至一九二〇年大選時，此等領袖已不活動，民主共和兩大政黨均有新領袖起而代之。在共和黨中之領袖，代表羅斯福之傳統政見者爲約翰生（Hiram Johnson）及馮德（Leonard Wood）。代表實業界之利益者有樓丹（Lowden）。脫離政治糾纏，主張完全着眼於行政效率者爲胡佛（Herbert Hoover）。約翰生太急進，馮德多軍人氣，樓丹過於接近企業家，胡佛太超然化，故最後由該黨全國代表大會推定國會上議員哈定（W. G. Harding）爲大選候選人。共和黨當年所宣佈之政綱，稱威爾遜之措施爲違憲爲獨裁，對其外交政策尤多指責。主張恢復常態，尊重法律，保持秩序。共和黨意在減削大總統之職權，增高國會之勢力，認哈定對此目的，不致阻礙，故選此「安全」之人爲競選候選人。民主黨當年之全國代表大會，亦爲新起領袖所主持。白烈安既表示冷淡，不願多事活動，威爾遜亦無大興致，只希望新競選人能擁護其國際聯盟計劃。經數次投票，最後推定歐海歐州長可克斯（Cox）爲該黨大選候選人。

人民主黨之政綱特別着重於外交問題，主張完全批准凡爾賽和約及加入國際聯盟。共和黨主張先國家而後世界，頗獲人民贊成。哈定之聲望才力並不足為全國領袖，惟人民對威爾遜之統治極表不滿，多存「窮則變」之思想，故哈定能一舉而告成功。副總統柯立芝乃穩實幹練之政治家，故哈定就職後，特開先例，邀請副總統出席歷次之內閣會議。

哈定就職後，其行政設施多着重於內政問題，其重要者為關稅之修正，租稅之減輕，移民之限制，及農民之救濟。其外交政策贊成與世界各國之合作，但須特別注意美國主權之保障。哈定逝世，柯立芝繼任，在政策上無何變革。柯立芝之態度和平審慎，認共和黨在主義上為聯邦派及民權黨之繼承者。彼認實業為國力所寄，乃國家富強及進步之基礎。其政治哲學着重於國家之經濟力，但同時提倡教育，廉節，及道德亦立國之本。柯氏對軍人之撫卹及農民之救濟，並不注意，由聯邦政府撥款各州，扶植道路，衛生，及教育事業。

一九二四年共和黨推舉柯立芝為大選候選人。民主黨則分為急激與和緩兩派。前者以麥克阿都（McAdoo）為領袖。後者為紐約州長史密斯（Smith）所領導。二人競欲當選，幾次投票均無結果，最後選定大衛士（J. W. Davis）為該黨大選候選人。民主黨對禁酒問題，主張分歧，東部主「濕」，西部主「乾」。大衛士及柯立芝均為保守份子，故急進之農工派，均告不滿，乃自行集會推定昔日進步派領袖福拉特為大選候選人。選舉結果，共和黨又告勝利，柯立芝及道威斯（Dawes）分任正副大總統。

柯立芝第二次當權期間，仍繼續其對工商業之干涉政策。對農業方面，雖有積極之改進，然西部農民，以農

產品未能恢復戰時價格，仍多痛苦。據聯邦政府之統計，一九二五年及一九二六年農民向城市流入者，達一百六十餘萬人之多。國會之農民派於一九二六年會通過議案，主張由聯邦政府設立農產出口部，以救濟農民，經柯氏否決，未能實行。對禁酒問題，柯立芝亦肯認真辦理。一九二五年成立麥朗安朱條例 (Mellon-Andrews Act) 厲行酒禁。一九二七年設禁酒局於財政部以主其事。柯立芝在行政上本謹慎之精神，頗能增進行政效率，節省公帑，博得全國之稱許不少。在外交上如凱洛格非戰公約之成立，及對世界戰債之協定，亦柯氏當權時代之重要措施。

一九二八年大選時，共和黨全國代表大會有許多代表，仍主張推柯立芝為大選候選人，但柯氏以為彼已任職兩次，堅表拒絕，乃由大會推定商業部長，加里福尼亞人胡佛為大總統候選人，推定國會上議員康塞斯人寇蒂斯 (Charles Curtis) 為副總統候選人。美國有史以來，正副大總統候選人同出自密士失必河以西者，此次為創見。民主黨全國代表大會開會時除農民之激烈份子，及嚴格禁酒論者外，多數主張紐約州長史密斯成績卓著，精神奮發，應為委員。最後史密斯及魯濱孫 (Joseph T. Robinson) 被選為民主黨正副大總統競選候選人。

民主共和兩黨實際上同為資產階級所利用之工具，其揭櫫之政綱，有許多處並無明顯之區別。共和黨主張提高關稅以保護農業，及不足與外商相競爭之工商業。民主黨宣佈關稅之目的應在保護合法之工商業及保持較高工資，維持美國勞働者之生活程度。至對外政策，共和黨宣佈反對加入國際聯盟；民主黨對此以緘默置之。胡佛主張嚴厲實行酒禁。史密斯則主張修正現行禁酒法令，由聯邦政府規定酒類之品質，及銷購辦法，在此辦法及限制下，各州對禁酒事宜，有自行處理之權。對農業問題，共和黨主張，如有必要時，聯邦政府得發放救濟農民之大

批賑款；民主黨贊成由聯邦政府設立農產出口部以銷售過剩農產品於國外。爲發展水路交通，史氏贊成由國家統制各種水力公司。胡佛反對之。史密斯爲舊教教徒，爲在美國佔最大優勢之新教徒所不歡迎。其解放酒禁計劃，亦爲西部南部所不十分瞭解，故選舉結果，民主黨慘遭失敗。

胡佛之就職後，適值世界經濟恐慌之開始，由德國開始，不久延佈於全世界，美國被捲入漩渦後，經濟情形，頓呈紊亂，工廠倒閉，股票跌落，失業增多，爲前此未有之大難關。胡氏身當其衝，力爲應付，雖無挽時艱，然亦煞費苦心。胡佛爲人忠厚審慎，沈毅寡言，與柯立芝爲同一流之人物。爲防止經濟恐慌之深切化，胡佛會盡力促成企業家與勞働者之妥協，保持勞資間之穩定，聯邦政府開辦各種公共建設事業，以救濟失業工人，故在極艱難時期，國內之罷工風潮，及其他勞働暴動，尙未至一發不可收拾。

一九二八年七十一屆國會選舉及一九三〇年第七十二屆之國會選舉，雖均係共和黨佔得多數席次，然胡佛之個性以缺少倔強之個人獨斷與獨尊，及缺少政客縱橫操縱之個人權威及影響，致與國會常生齟齬。在第七十一次之國會，剛復之上院對其立法計劃及內閣人選，曾多所阻難，同時胡佛對國會之立法如軍事撫卹案等亦行否決。一九三〇年美國發生旱災，胡佛召集國內各有力之財政界及實業界共商救濟對策，然成績甚微，如農部對農民之救濟，及棉花、麥類物價之穩定，均未能成功。

美國自歐戰之後，由債務國一躍而爲世界最大之債權國，爲解決世界經濟阻礙，給債務國以償債之機會計，自不當仍高築關稅壁壘。胡佛及共和黨人一向囿於其傳統的保護政策，故一九三〇年六月國會通過號利斯姆



德關稅條例 (Hawley-Smoot Tariff Act) 將一九一二年之稅率，平均增高百分之二十，經胡佛公佈施行。此項新稅率為美國有史以來之最高者。

胡佛當權時代，在外交上亦有重要發展。一九二九年英國首相麥克唐納應胡氏邀約，親至華盛頓商定海軍裁軍計劃。因世界經濟恐慌之故，歐洲各國難以如期償付戰債，胡佛於一九三一年六月毅然宣佈「戰債延付一年」之計劃，博得世界之稱譽不少。國務卿史汀生及財政總長麥郎 (Mellon) 在胡佛之指揮下參加歐洲之賠款會議以解決國際間之經濟困難。洛桑會議之順利結束，胡佛實與有間接促成之力焉。一九三一年九月十八日日本暴軍侵佔我國東三省後，胡佛及史汀生亦屢有明白表示，主張維持非戰公約及九國條約。

一九三二年大選時，共和黨之全國代表大會仍推定胡佛及寇蒂斯為正副大總統候選人。民主黨之全國代表大會分為兩派。一派擁護前紐約州長及該黨上屆大選競選人史密斯。一派擁護現任紐約州長羅斯福。會中多數代表，以為上屆選舉，史密斯以宗教關係，致慘遭失敗，若再推出，似覺不便，故最後羅斯福當選為民主黨大選候選人。聯邦國會下議院議長葛納 (Garner) 被推為該黨副總統候選人。

當年共和黨揭示之重要政策在保持美國歷來之保護關稅，以謀美國農業實業及商業之發展。主張由聯邦政府籌集鉅款，貸與各州政府，由各州救濟失業問題。贊成參與國際會議，討論銀價、幣制及國際貿易等問題。主張厲行緊縮政策，減低政府支出。主張厲行酒禁，並保持聯邦憲法第十八款之修正案。主張維持並改進西半球各獨立國之利益與幸福。共和黨之外交政策主張同各國商定為比例的軍備縮減，但擁護一九二〇年美國之國防法。

及一九二六年之空軍法。主張維持菲律賓現行政治制度，反對其獨立。

民主黨一九三二年揭發之政綱與共和黨之政綱所不同者為關稅及禁酒問題。對前者主張以財政主義替代保護主義。對後者主張廢除聯邦憲法第十八款之修正案，將禁酒權歸於各州政府。對外政策主張舉行國際經濟會議，以謀國際貿易之恢復及便利。贊成縮減軍備，但主張國家軍備須以能鞏固國防為準。主張維持世界和平，贊成以國際公斷解決國際爭執。反對減少或取消各國所欠美國之債務。

胡佛當權時代，適值經濟恐慌，百業不振，人民痛苦，隨處發現對當道不滿之怨譟。經濟恐慌，雖非共和黨所造成，然人民總認為如此長期困難，挽救無術，當權者實不能辭其咎責。加以共和黨當權已久，人民不無厭舊喜新之念，以為當權政黨之轉變，或可打破此經濟難關也。職是之故，一九三二年之選舉，民主黨乃能獲得驚人勝利，而復握得政權耳。

羅斯福於一九三三年三月就大總統職後，對國內則謀打破經濟不景氣之苦况，以謀工商業之恢復。羅氏藉口當此經濟難關，實國家非常緊急時期，要求國會給以憲法上獨裁之權，以應付此經濟的戰爭。為刺激工商業之發展，提高物價計，羅斯福斷然採行通貨膨脹政策，放棄金本位制。但同時恐因物價之提高，致引起外貨之大量流入，故又主張保護政策之施行。為救濟失業工人計，主張興辦各種大規模之公共建設事業。此外擬在大總統直接指揮之下，組織經濟復興委員會，以團結企業家及勞動者之力量，共謀增進國家之利益，以圖經濟之復興。此中用意與意大利法西斯主義下之「協作國家」(Cooperative State)實不無同等動機。

爲謀國際貿易之恢復，及世界金融之穩定計，羅斯福會邀集英法等國家要人至華盛頓會談世界經濟計劃，用莫倫敦世界經濟會議之順利基礎。然世界經濟上佔重要部分之戰債問題，既不在倫敦會議之範圍，前途已成暗淡，又加美國主張貨幣膨脹政策，法國堅持維持金本位制。各自囿於國家利益，故倫敦之世界經濟會議實少成功之希望。蘇俄立國以來，於茲十五載，美國未與承認，現時因美國之經濟恐慌及遠東之外交問題，羅斯福任內頗有承認蘇俄之可能與必要也。

## 二 廿世紀以來之政黨改造

政黨政治雖早成爲美國政治制度之重要特質，然在廿世紀以前，對此等組織之性質上理論上的批評與研究，却無若何進展。建國之初，華盛頓對結黨精神曾力爲攻擊，認爲派別主義足以妨害愛國觀念之發展，使國力微弱。數十年後，客利鴻及威白斯妥爲反對任用私人之分贓制度，對於政黨之組織亦痛爲指責。其時有法儒陶庫威 (De Tocqueville) 對美國之政黨制度會有著述。南北戰爭後，一時提倡道德之聲浪大作，對當時之腐敗政治要求改革，至政客之操縱政治，小組織之運用政黨，亦大遭指責。此時之一般信仰，認爲好人在政治多活動一分，即使壞人在政治上之罪惡減少一分，故認政黨制度爲民主政治之必然結果。同時因都市之興起，人口之集中，政黨組織遂與商業實業之當事者，發生密切關係。

英儒蒲徠斯 (Eryce) 在其所著美利堅共和國 (The American Common Wealth) 及現代民主政治 (Modern Democracies) 對美國之政黨制度，爲有系統之敘述。彼謂政黨之作用在於晶結公共意見，其流弊之

來，由於選民之無知，及政府組織之複雜。蒲徠斯之後，美國學者一則因政治科學之發達，一則因改革運動之猛進，著有不少討論美國政黨制度之著作，以建樹實際之政治哲學。一部分學者相信政黨為政府機關之一部，在美國之分權制度下，協助下層機關之政治活動。政黨在美國「制衡」之制度下，法律上不能成為政府之本部組織，只有佔立於政府之外，以集中政治領袖，並担荷政治責任。如此，美國政治建立雙層之複合政府，合法之政府實際上為分權的不負責的政治組織，法外之政黨實際上為集權的負責的政治組織，以控制合法之政府。其他一部分學者認美國之政黨並非政治主張或政策上之組織，乃欲獲得政府位置者之結合。其主要目的在推定候選人及控制選舉，其地位乃候選人與選民間之「牽線人」，其作用在使其領袖能佔據政府位置。

另有一派主張今日之政黨組織，乃現行經濟制度下之必然結果，即大企業家及銀行界為操縱政府所必不可少之御用機關。彼等謂今日之政黨制度乃政治領袖與經濟領袖間之「分贓同盟」，故在政治上經濟上皆須有澈底之改造。主張此種觀察者多為社會主義者，指明今日之政治及經濟完全掌握於極少數人之手。此外有人對兩黨政治力為攻擊，認民主共和兩黨之組織與主張，已不適用於新社會環境，為增進農工階級之幸福，應另行成立新黨。杜威（J. Dewey）及杜格爾（P. Douglas）即為今日第三黨運動者之領袖。

綜觀美國全部歷史，吾人足以發見美國人對政黨組織之態度，有兩種相反之觀念。一派以為政黨者選舉代表，統治國家之機關也。此派之觀念重人的問題，而輕事的主張，其淵源來自英國。彼等相信「天然的貴族」應該統治國家。早年之聯邦派，其後之民權黨均相信此種主張。今日之共和黨人亦大部為此派主張之擁護者。其他一

派以爲政黨者乃人民用以完成其自治之機關也。此派之觀念係產自美國，爲邊疆拓殖者所主張，要求自由與平等。此種主張最早爲哲斐生所提倡，其後爲甲克生所發揮。其他平民主義運動者，及今日之民主黨皆爲此派之代表。前派注重領袖，後派注重羣衆。

政黨組織之發展與活動至十九世紀之後半期特爲重要，並隨其他一般之政治趨勢，而漸形成自上而下之集權的局勢。工商業日漸發達，大公司日見增加，勞働組織日形活動，於是政黨中亦因之而產生所謂「後台領袖」及「運用機關」。實業及都市發展之結果，使政黨領袖重於政府官吏。政黨既爲美國憲法及法律以外之政治組織，在早年之政治思想，對政黨之活動與組織，實少注意之研究與討論。至十九世紀之後，公共意見對政黨地位，漸有明白之認識，於是更進一步，對政黨組織與活動，進行各種之改革。

政黨改革運動第一步之努力多係在黨的「運用機關」直接指導之下，要求選民起而直接參加黨的活動，使黨的組織趨於民主化。其後，各州政府率多制定法律，規定政黨在法律上之活動與地位，使成爲憲法系統之一部。大企業家銀行界操縱政黨之事實日見顯著，於是政治改革運動者，對此大加攻擊。美國憲法之創造者，雖認政黨爲罪惡，應力爲避免，然近世之普通觀念認政黨爲民主政治發展之必要組織，對政黨之本身殊少反對者。

都市之急進勞働者及農村之急進農民在社會主義者之領導下，有不少努力於成立第三黨之運動者。彼等以爲民主共和兩大政黨同爲大企業家銀行界之御用工具，其目的只在攫取政府權力，在政綱上並無顯著區別，故爲增進農工份子之經濟利益及表現其政治主張計，實有依據各界利益另行組織其他政黨之必要。兩黨政治

之維護者以爲多黨政治將引起階級之爭，地方之爭，破壞國家之統一。並且多黨分立，主張各別，責任不分明，利害太複雜，必不能奠定政治穩定之基礎。

甲克生就大總統職後，施行分職制度，其目的蓋在確定政黨責任，防止官僚制度之強大，並縮短公務人員之任期，增多人民供職政府之機會，以符民治主義之精神，其用意亦固善也。然行之日久，弊害叢生，遂引起改革者之攻擊。客利鴻及威白斯妥對此首起攻擊。南北戰爭後，政府支出，鉅量增加，冗員充斥，官箴不修，弊案疊出，於是一八六八年民主黨宣佈政綱主張改革吏治。經歷次之奮鬥，於一八八三年始有吏治法之成立，確定考試制度爲進身之階，至公務員之升黜調動，皆須依據功績制度之規定。

功績制施行後於茲已五十年，然對吏治制度仍多未善，而有人高唱改革之論者。彼等以爲考試課目，太偏於書本知識，不切實際。有人謂此種考試制度僅可適用於事務人員及技術人員，且對公務員有許多人爲的機械的嚴格限制，實乃不當之舉。吏治法規定凡適用吏治法下之公務人員，不得從事於積極之政治活動。有人對此極爲反對，以爲充任公務人員及參加政治活動，同爲公民應享之政治權力，自不能以前者之故，而犧牲後者。公務員爲增加薪水，保障地位，亦仿倣工人之勞働組織而成立各種公務員聯合會，作爲增進其自身利益之工具。有許多人對此表示反對，以爲公務員之地位與勞働者不同，不應出此行動。又有人以爲功績制係倣法英國者，不適合於美國之情形。

政治改革運動之另一方向爲政黨制度之法律統制。政黨原爲法律以外之自願組織，後經各種演進漸爲法

律所統轄。最初政府頒布之選舉法均甚簡單，劃定選舉區域，規定選舉資格，禁止行賄，威脅，毀票等不法行爲。其後對選民之註冊，選票之印備，亦由法律規定。惟此等法律對政黨之存在，尙均漠然置之。自一八八八年起政黨之活動及候選人之選舉等，州政府開始製定法律加以明白之統制。

美國有若干州其選舉實施，原係倣法英國，採行口頭表決或舉手表決。贊成此制者，以爲如欲使有能方有知識之領袖領導無知之選民，非行此制不克成功。勞働階級爲保維其獨立，防止有力者之操縱，要求實行投票選舉。當十九世紀公開表決或口頭選舉者與秘密表決或投票選舉者曾有長時間之爭執。最後秘密表決派獲得勝利，遂採行票選制。票選制施行之初，係由各黨之候選人或黨部自行備置載有候選人姓名之選票。但此等辦法頗難保守選舉之秘密，故一八八八年起採行澳大利亞選票制，將全部選舉過程，均歸於政府嚴密監督指揮之下。在此新制下，由法律確定政黨之定義，承認其法律地位，規定選舉之秘密及選票之統一。

澳大利亞選票制採行之初，頗有障礙。各州州長對議會之此項立法多加否決。各州法院亦攻擊此項法律爲違憲，其理由爲政府不應過干涉私人團體之權利。然卒因改革潮流所趨，莫之能禦，最後澳大利亞之秘密選票制乃經普遍採行。各州政府備置之選票或按候選人之黨籍分列印載，以便爲政黨之直接選擇，或依所選官職混合排印，使選民行使其獨立裁判。近年來有不少州份採用「選舉機器」以資投票。選舉機器行使之便利，爲易於保守選舉秘密，記載與計算十分準確，選舉進行異常迅速簡便。反對者以爲機器使行，是增高無意義之鉅大費用，且畏怯之選民對此生疏機器，不甚悉練，常易不顧個人判斷，而只爲政黨之選擇。

爲給與僑居國外公民之選舉便利，美國各州多有缺席選舉或通訊選舉之規定。因事實上有許多選民常放棄其選舉權利，不舉行投票，故有人主張強迫投票制。有若干州亦曾作強迫投票之嘗試，然普通意見並不贊成此制。反對者以爲選舉乃人民之政治權利，若行強迫制，人民將認此爲厭煩之担負。近來年有不多團體自動成立以勸導選民切實行使其選舉權。

各政黨候選人之推定程序，在歷史上經過若干階段之發展。最初，其權操於政黨之上級幹部，由在國會之政黨領袖，或在州議會之政黨領袖，舉行幹部或主腦會議推定各黨之競選候選人。其後探行代表大會制，由各地代表推舉各黨之候選人，以免中央幹部之專制。代表大會制行之既久，弊竇叢生，故至十九世紀之末，即有人高倡反對之論。福拉特首先發難，主張直接初選制，繼起者有白烈安、羅斯福、許士及威爾遜等。主張直接選舉制者以爲代表大會成爲政黨領袖或後台領袖所操縱御用之機關，各代表不過承仰領袖之鼻息耳。爲使黨員真正表現其自由意志，須由初選會直接選舉各黨之候選人，以促成政黨組織之民主化。反對者以爲直接選舉，既增加選民之担負，復莫由確定政黨之責任，且無能力者將握得大權，必增加政治上之腐敗。

一九〇三年至一九一五年間直接選舉運動，頗有長足之進展。其推進勢力多爲當時進步黨之政治哲學。有所謂「掘糞機」之雜誌者，專門搜集各政黨之腐敗證據，宣揚其醜事。一般之公共意見，特別是西部，均要求恢復甲克生時代之民主政治，主張改代議政府爲直接政府。與政黨中直接初選制同時並進者，尚有婦女參政權，創制權，複決權，及罷免權等政治運動。目前美國除四州外，均採行直接初選制以選舉各黨之候選人。惟美國正副大總



統候選人之推定，仍採行代表大會制。

直接初選制之施行也，選舉費用大為增加，非坐擁鉅富者，不克參於競選運動，至貧苦之輩，決無當選之望。直接選舉因無主腦，故選票不能集中，競選者數目增加，當選者常非重望所歸。至代表大會制下之各種弊端，仍照樣發生於直接初選制下。在此情形中故有主張恢復代表制。直接制之擁護者以為直接初選制之本身並無不善，其罪惡係來自其他社會因素。據目前趨勢，此等現行制度實有改進之需要，將來亦許產生一種代表制與直接制間之混合制以資救濟也。

自一八九〇年起各州開始頒布舞弊條例（*Corrupt Practices Acts*）以限制各政黨之用費。一般意見認為政黨及其候選人所以發生有力之影響者，大部由於個人或公司之金錢賄買，故此項條例規定各政黨須依期明白公佈其捐款收入及用費支出，並規定個人及公司對政黨捐款之合法數目，政黨競選之支出門類用途及最高限度。一九〇七年聯邦政府頒佈法律禁止各大實業公司之政黨捐款。一九一〇年及一九一一年聯邦政府更頒佈詳切之法令對國會議員競選時之用款數目，及財政公佈均明白規定。一九二五年聯邦政府限制濫用競選之舞弊條例，並擴大範圍，適用於各級之選舉。

## 第二節 外交政策之經過及理論

### 一 克勒比安海及太平洋之擴展

當十九世紀之末，美國由進口貿易國變為出口貿易國，經濟上得以脫離外國而獨立。美國之外交政策因之而另闢新時代。工業品農業品生產量額，大為增加，國家財富及所存貨幣亦綽有餘裕，故力謀向外發展以攫得國外市場及投資區域。實業家外交界皆注目於未被歐人佔據之未開發區域。一方為滿足其物質慾望，一方為荷負其「白人的担負」，一方為「傳播美國之民主精神」，於是進行於太平洋各島之合併，及東亞貿易與投資之發展。建築洋間運河，增進其在拉丁南美之商業利益。

在此等進展中，美國自必放棄其孤立政策，而採行世界外交也。門羅主義原來在阻止歐州各國向新大陸之發展，其後漸變為對南美之經濟的侵略政策。美國在拉丁南美之投資及貿易既形特別重要，於是經濟利益而出於政治干涉，完全排止歐洲之插入，實際上使南美各邦成為美國之保護國。

向克勒比安海之發展，及巴拿馬運河之完成，在十九世紀之中葉雖已有人極力提倡，然以奴隸制度之爭執及南北戰爭之發生，致不暇向外發展，故對此問題不得不暫為擱置。一八九八年美西（班牙）戰爭之發作，乃美國內部政治的經濟的財政的改造已告穩固，有力向外發展之表現。此次戰爭不但引起美國向克勒比安海發展之舊觀念，且一舉而合併夏威夷與菲律賓各島，使美國成為太平洋問題之重要角色。向克勒比安海及太平洋發展之結果，使美國不得不積極於強大海軍之擴充，及連接大西洋太平洋間運河之完成。此等發展使飽受壓迫之拉丁南美更不禁為之驚心動魄也。

一八九五年古巴發生變亂，美國之經濟利益遭受損失。美大總統克利溫蘭宣佈「如西班牙不能為有效之

處置其在古巴之政治權利與地位，須完全退出。一因此兩國卒至於宣戰。一八九八年四月聯邦國會上下兩院舉行聯合會議，授權總統麥肯利對古巴實行有力干涉，協助當地人民一建樹堅固的獨立的自治政府。一此等決議通過後不及十日，美國聯邦國會即正式承認古巴之獨立政府，並要求西班牙政府撤退在當地之勢力。除英國外歐洲各國皆對美表示不滿，然美國之海軍陸軍皆迭獲大勝，於是歐洲美洲報紙皆一致呼籲和平。和約結果，西班牙退出古巴之勢力，割讓巴頭瑞克（P. R. Rico）於美國，關於菲律賓問題由和平委員會解決之。

美西戰爭後，美國國內對殖民地之政策，大體分爲兩派。一派主張殖民地應依據當地人民之意志而成立自治之政府。其理論以爲如用被征服者之地位以處置之，非特違犯當地居民之權利，且於美國國內之民主制度，亦有不良影響，蓋帝國主義與自由政府不能並立故也。此派又以爲帝國主義政策之施行須備置強大之海陸軍，既足引起其他戰爭，更行增加人民負擔。其他一派爲帝國主義者之主張。彼等以爲當一個落後的地方之人民不能自行推進其政治時，自當由先進的民族或國家代爲管理其政治，以推進其教育，經濟，社會事業之發展。此派復以爲一商業隨國旗前進，一故爲保障美國之海外貿易，自當採行有力之擴張政策。國際之義務與責任，此時亦爲彼等所援引，以爲帝國主義政策之藉口。兩派勢力之衡量，自以帝國主義派之主張佔最優勢。

菲律賓之獨立問題常成爲美國之政治爭端。一九一六年民主黨當權時，通過菲律賓政府之組織法，予以大量之自治權力，並宣佈一當菲律賓能自行建樹其穩定之政府時，美國當立即承認其獨立。一自此後民主黨歷次之政綱總主張菲律賓之獨立。共和黨則持相反之主張，以菲律賓之獨立爲不利。一九二一年隸屬民主黨之菲律

濱總督郝麗生 (F. B. Harrison) 辭職時，向大總統報告，菲律賓政府已臻穩固，應准其獨立。共和黨當權時，於一九二一年及一九二六年曾兩度派調查團視察，其視察報告謂菲律賓尙不足以成立完全之自治政府。至一九三二年，聯邦國會爲民主黨所佔多數，故通過三年後准許菲律賓獨立之議案。菲律賓內部亦分兩派，一派主張維持現狀，一派主張獲得獨立。美國對菲律賓所以遲遲不肯放手者，並非因菲律賓人無獨立自治之能力，乃在保持其在菲律賓之經濟利益，及用之作爲保護遠東商業及太平洋均勢局面之海軍根據地也。

美國雖承認古巴之獨立，然在其憲法上附加種種限制，並將此限制訂爲美國古巴間之正式條約。此等限制之重要者爲古巴政府不得與其他國締結損害古巴獨立之任何條約；古巴政府不得允諾任何外強控制其任何領土；美國政府有維護古巴獨立，及維護個人生命、財產、自由之權；古巴政府須售賣或租借於美國以土地，用供海軍停泊之用。古巴政府成立以來，美國政府對其內亂曾迭次干涉。一九〇六年時，羅斯福宣稱「美國雖無吞併古巴之意思，然古巴如不能停止其變亂，當然不能保持其獨立。」

美國帝國主義政策施行之結果，感覺有獨自控制巴拿馬運河之必要。一九〇一年成立海巴斯發條約 (Hay-Pauncefote Treaty)，美國獲得獨立建築洋間運河之權。法國公司之股份權利均經美國收買。一九〇四年美國與巴拿馬國締結條約，獲得沿河十英里之土地永久佔有權，及完全之主權。美國此種行動惹起拉丁南美各國之不安與反對，哥倫比亞國尤以直接受害，反對最烈。威爾遜當權時，爲增進兩國之友誼計，特締訂條約，由美國出資兩千五百萬元，用以補償哥倫比亞國之損失。此項條約於一九二二年始蒙國會批准。

美國對古巴及巴拿馬運河地帶建立其鞏固之勢力後，遂更進一步開始其向克勒比安海之擴展政策。在一九〇一年之海巴斯發條約中，英國承認美國在此海面之特殊利益，美國亦採獨霸克勒比安海之政策，其目的在攫得各種海軍港，控制各水道，建立保護國。一九〇四年羅斯福提議管理都門尼坎共和國（Dominican Republic）之財政，以防止歐洲各國在該處之勢力。國會上院對此政策雖不贊成，然羅斯福置之不顧而實行其政策。塔夫脫當權時仍繼續其政策，並思擴展至於閩都拉斯（Honduras）及尼加拉瓜（Nicaragua）。

一九一五年美國之海軍至海地（Haiti）登岸，並締訂條約，美國在此地獲得財政監督權及政治干涉權。此種協定實美國在克勒比安海擴展政策之進一步表現。其實際上獲得之利益與實行合併之政策，並無甚大差別。一九一七年美國與尼加拉瓜締結條約，美國獲得在尼境租借船艦停泊處之獨佔權。美國在克勒比安海之積極發展，使拉丁南美各小國均羣致怨言，以為保護友邦之門羅主義已變為壓迫隣國之侵略政策。為和緩此種反感，威爾遜於就職之始即宣佈「美國決不再以征服手段求獲寸土。」威爾遜並發表其大美利堅主義之理論，謂「所有美洲各國應一致團結，相互担保其政治之獨立與領土之完整。」一九二五年美國撤退在尼加拉瓜及都門尼坎之駐軍，並調停智利、秘魯之糾紛。惟近年來美國對墨西哥、尼加拉瓜之關係並不妥洽，頗有主張採取積極政策者。

近年來美國對拉丁南美之政策係採取機會主義。美國曾幾次努力以謀成立中美法庭及中美聯盟以解決拉丁美洲各國之衝突，並促進其合作。為發展美洲各國間之合作精神，在美國之領導下曾有大美洲會議之舉行。

華盛頓設立大美洲聯合辦事處，南美各國對之雖甚冷淡，然關於各項材料之搜集消息之靈通，及意見之溝通，却大有裨益。美國對拉丁南美各國雖津津有味，與致勃勃，然後者對前者時有鼠貓之驚，而有不喜不安之感。拉丁南美各國對美國之門羅主義頗多不滿之批評與反對之宣傳。彼等謂「美洲人治美洲」變為「美國人治美洲」之實際矣。又有人謂「門羅主義係由自衛到干涉，由干涉至於侵略。美國在以征服手段攫得新領土，滿足其帝國主義之貪壑。」美國與南美各國語言文字既不相同，風俗習慣又相差異，經濟利益亦有衝突，此二者間所以不能深切瞭解而真正合作也。

## 二 對中國日本之外交關係

中國之閉關主義既為人打破，日本帝國又一躍成為世界列強，使美國在國際政治上之利益，更行活躍與重大。前此，世界政治中心在於歐洲，而歐洲之勢力均衡主義實支配世界政治之全體活動。美國遠處新大陸，得地利之便，故彼雖無強大之海陸軍備，而歐洲列強為維持其「均勢」局面，不能遽行對美加以干涉，使其門羅主義與「均勢主義」得遙遙並立。日本興起之後，既積極與世界列強競爭東亞之權利，復與美國角逐太平洋上之霸權，於是國際之政治局勢為之轉變。

美國對中國之外交政策，不外兩個根本觀點。第一，厲行移民政策，限制中國人口移入美國。第二，高倡開放主義，獲得在中國之各種利益。美國對華之侵略較他國為後進，故利在機會均等，利益均霑之門戶開放政策，為避免在華美人受中國法律之管轄計，美國並要求治外法權。一八六八年成立布林格姆條約（Burlingame Treaty）。

美國雖承認中國人得向美國移殖，然爲時不久，美國西部各州於一八七六年起便開始排拒華人之運動。國會通過禁止華工入美議案，因違犯條約，經大總統亥斯加以否決。國會繼續要求，於是另訂中美新約，華人入美乃不若昔日之自由矣。一八八二年國會通過拒絕條例，此後，中國勞働者便無入美之機會。

經濟帝國主義者爲銷售其過剩商品，投殖其過剩資本，及攫取其工業原料，於是在中國競爲「勢力範圍」之劃定，以滿足其經濟侵略貪慾。美國對中國之政策在獲得經濟上之平等侵略機會，並不急於攫得領土。故十九世紀末，列強共同合作對中國施行武力侵略時，美國務卿海約翰（John Hay）遂宣佈其門戶開放政策（一八九九年）謂在中國佔有勢力範圍之列強，應准其他國在此地區內爲自由的平等的貿易經營，不得有任何不平等之待遇與歧視。彼又謂「美國政府之開放政策在維持中國領土及行政之實在，建立永久之和平與安全，以保護各友邦在條約上及國際法上之各種權利，並爲世界保障在中國全部貿易自由貿易平等之原則。」

一九一一年中國發生革命，推翻滿清政府，建立共和政體。美國之一般觀念認爲此等革命運動，實受美國民主主義思潮激盪之結果，故對之尙表同情。中國新政府成立後，因財政困難，擬進行各種國外借款。美國起初之政策取不參加主義，不肯放款於中國或作大批之投資。其後美國不願使歐洲各強及日本在中國之債權及投資勢力獨見擴大，遂不甘坐視，乃改轉其昔日態度。一九一二年美總統塔夫脫致書聯邦國會，謂「鼓勵對中國之投資，實所以助其新生命之發展，亦卽美國門戶開放政策之應用也。」美國因欲在中國財政上與其他列強獲得同等之權利與地位，於是在其國務部指導之下，鼓勵美國之銀行界及商業家向中國作各種投資與放款。

塔夫脫之計劃未見實行之前，民主黨總統威爾遜就職，對塔氏計劃頗不贊成。威氏以爲放款中國實足以破壞其獨立，對中國實害多利少，故主張恢復昔日不參加政策。歐戰爆發，其他強國忙於應付，日本遂乘機向中國大肆其侵略，出兵山東，佔據青島，並提出無理之廿一條件，思一舉而征服中國，美國政府雖照會中國謂違犯美國條約權利或開放政策之條約與行動，美國決難承認，然日本之行動並非一紙空文所能阻止。一九一七年美國參加歐洲大戰，同時勸中國亦採一致動作。中國不願日本之反對毅然參戰，於是使日本對中國之要求，不能列入和會範圍。

中國決定參戰後，勢須進行借款，以備應用。歐洲各國忙於戰爭無力放款，日本雖樂意放款中國，而中國以承受日款，則不啻更增長其對華侵略之兇焰，適此時美國因歐戰激刺，商業大盛，歐洲存金大量流入美國。美國爲投殖此過剩資本計，威爾遜乃放棄其昔日之不參加政策，勸促美國銀行界進行中國之投資與放款。此項政策施行後，美國之經濟利益在中國遂日形重要。

美國自與日本發生交通後，直至廿世紀之開始，兩國之國交向稱友善。美國之傳教士對日本之教育發展頗有相當貢獻。美總統格倫特於一八七二年親至日本會晤其當局，對兩國國交大有增益。日本之關稅自主及治外法權之撤消，均相繼完成。一九〇四年至一九〇五年日俄戰爭時，美國對日本實表同情。自此而後，兩國國交漸趨不諧。日本報紙對羅斯福之干涉態度大起批評與攻擊，美國之輿論界亦有一「黃禍」之論及，及將來日美戰爭之討論與預測。美國對日本向中國之積極侵略，亦深致忌嫉，而屢申其門戶開放之主張。當歐戰之際，日本在遠東獲



得支配操縱之優勢，欲使美國承認其地位。美國參戰後，日本遣派特使至華盛頓與美國商訂共同對德之軍事計劃。兩國成立協定，美國以地理關係，承認日本在中國之一特殊利益，一特別是與日本連毗地區之特殊利益。惟其後兩國對「特殊利益」之解釋各有不同，致多爭執。日本以爲「特殊利益」指「優越地位」而言。美國以爲不能因此妨礙其門戶開放政策。

一九一二年發生謠傳，謂日本擬在加里福尼亞下部口岸之麥格代倫灣 (Magdalena Bay) 建立海軍港站。聯邦國會乃通過議案，禁止任何外國在美陸範圍爲任何海軍建設。從此門羅主義又擴充爲限制日本向拉丁南美發展之護符，日美感情因之益趨惡劣。日本過剩之勞工，大量向美國加州移殖，在農業及工業上佔有相當勢力，引起當地人民之排斥，州政府亦通過各種歧視之法律加以抵制。一九〇六年日美兩國成立君子協定，對日本勞工移美加以限制。一九二四年美國並頒佈嚴苛之移民律用資拒阻。日本之十九家領袖報紙共同發表反抗宣言。日本國會亦提出嚴重抗議。美國以主權所在，不爲稍動。日本受此刺激，乃高唱大亞細亞主義以資對抗。

日美兩國旋即抑制其互相仇視之態度，用謀改善兩國之國交。一九二一年有華府太平洋會議之成功，英日同盟不再繼續，由英、美、法、日訂立四強公約，對太平洋之島嶼隸屬關係及海軍軍備均有相當之解決。日美關係較爲改進。華府會議對中日糾紛亦有相當解決，並成立九國條約保障中國領土之完整及行政之獨立。此等處置之爲日本所不滿，則當然之事也。

一九三二年日本侵佔東三省後，美國以爲違犯其門戶開放政策及華府會議之結果，故總統胡佛及國務卿

史汀生屢次發表不承認日本軍事行動之言論與抗議。美國並調集其海軍會操於太平洋，以示威力。於是日美國交頓呈惡劣。惟美國以內值經濟恐慌，外有戰債糾葛，對日本自不肯取過於積極之行動。羅斯福登台後，擬採承認蘇俄之政策，引起日俄之衝突，而美國則處於靜觀風勢之地位。

就大體言之，美國之外交政策實含有地域上之區別色彩。歐洲問題主張由歐洲各國自行解決之，自身不願直接陷入其政治爭執。對美洲政治則提門羅主義排斥一切外來勢力，在大美利堅主義之籠罩下，引導美洲各共和國而自居盟主。對遠東問題一方與其他列強取合作主義，以免落後，一方揭棄開放政策以保其利。對遠東糾紛，願居領導地位以謀解決。惟因太平洋霸權之角逐，遠東貿易之競爭，移民限制之厲行，開放主義之保持，使日美兩國之友誼關係頗為不易保持耳。

### 三 對歐洲外交問題之參加

美國自建國以來，土地擴張，人口增加，飛騰猛進，商業發達，社會進步，一日千里，與外國之政治接觸逐漸密切，對世界之經濟關係更行複雜，情勢所迫，故至十九世紀之末，不能不變更其傳統的孤立主義之外交政策，而另闢新途徑也。美西（班牙）戰爭後，美國獲得太平洋中菲律賓各島嶼，於是不得不採行世界主義之外交政策。至歐戰之時，美國之公共意見，更深切醒悟，一致贊成躍上世界政治舞台，以增進其國際利益也。

歐戰行將爆發之前夕，美總統威爾遜及國務卿白烈安均持反戰爭主義，故曾努力於公斷條約締結之進行，主張非經視察後，各國不得宣戰。其後戰禍日趨迫促，威爾遜擬邀集英、德、法三國共謀和平解決，惟德國既堅持其

軍事計劃，英、法亦意見分歧，故卒無何結果。大戰爆發後，美國仍持其傳統政策，宣佈中立。

大戰開始，美國國內之公共意見頗不一致。德意志族之美國人贊成協助同盟國。愛爾蘭系之美國人則仇視英國。至英吉利身世及坎拿大身世之美國人則具擁護協約國之熱忱。各是其是，分道宣傳，大總統最初認歐戰乃各國商業上經濟上私利之爭，無何價值，故對交戰團體之雙方均不表同情。彼不希望任何方面獲得優勢，故主張有「無勝利的和平」。

戰爭範圍日見擴大，美國之經濟利益漸遭牽連，致不易保持其中立地位。德國在美雖為有力之宣傳，然自其開始進攻比利時後，美國輿論大體不直德之所為，認之為贖武好亂之侵略國。美國主張享受其中立國之權利，銷售軍用品於交戰國。英國握海上霸權，事實上使此等軍用品不能到達中歐各國，故德國屢為抗議。美國認此為合法貿易不能停止，於是德美感情遂行惡劣。德國為阻止美國有利協約國之軍需貿易，乃施行其潛水艇政策，使美國商船遭受損失，美國卒因之而參加大戰。

一九一七年一月威爾遜在聯邦國會演說，謂美國再不容保守其孤立政策，應參加國際政治，施行世界的門羅主義。即一國之權力不應擴充致妨害他國之權力，各國不應締結同盟為權力上之競爭。德國施行無限制之潛水艇政策，美國之海上貿易大受威脅，故主張參戰者之呼聲驟高。德國煽動墨西哥向美作戰之陰謀適被發覺，美國民情大為激昂，羣起主張對德宣戰。美商在英法之投資較為鉅大，倘使德國戰勝，必蒙損失，故多主張援助協約國。一九一七年四月二日聯邦國會通過議案，於四月六日遂正式對德宣戰。

威爾遜乘參加歐戰之機會，乃發表其偉大廣博之政治理論，以確立美國在世界政治之立場。威爾遜主張將來結束戰爭之計劃應實現「無勝利之和平」。各國應開誠合作完成將來不致發生第二次戰禍之真正世界和平計劃。威氏對政府論之政治哲學相信「統治權來自被統治者之同意」的民主主義，故高倡「民族自決」之理論。彼以爲每個民族或國家應直接有航行出路，故提倡「海上自由論」，以便利國際貿易之往來。威爾遜以爲對海軍軍備之限制，爲保障將來世界和平之重要關鍵。彼謂美國對德國人民並無仇視及爭鬥，意在制止專制的德國政府，係爲保障世界民主主義而戰。威氏主張國無大小，人無遠近，皆有自行選決其生活方式之自主權。

威爾遜宣佈其著名之「十四原則」，陳述美國參戰之目的及保障和平之條件。其中要點包括打破秘密外交，實行海上自由，消除經濟障礙，盡力縮減軍備，本民族自決之原則，重行劃分歐洲之疆界，組織國際機關，保障世界和平。威氏並聲明美國業經準備担任促進世界和平之責任及履行保障和平的契約之義務。協約國接受威爾遜之主張爲和議進行之根據，惟保留對「海上自由」之解釋，並要求德國賠償在戰時對協約國所爲之損失。美國當時之共和黨對威爾遜之計劃頗多批評，以爲美國應享受完全戰勝國之權利，不應與德遠行言和。

威爾遜雖不顧他人之反對，開美國未有之先例，親自出席巴黎和會以謀其主張之實現，然協約國均固執私利，不肯讓步，致威氏對其揭橥之理論不得不多所讓步，而爲國際聯盟之敷衍組織。此時間美國國會之改選結果，使共和黨之席次驟見增加，於是對美國參加國際聯盟計劃，大起反對之論。有人以爲聯盟規約與美國之傳統政策大相違背，且與美國憲政制度不相符合，故拒絕參加。有人以爲依據聯盟規約第十條之規定，担保會員國土地

之完整與政治之獨立，是使美國陷於歐洲政爭之漩渦而不能自拔，則聯邦國會之宣戰權無形被其剝奪矣。威爾遜雖極力於喚起民衆之注意使擁護和約，參加國際聯盟，然國會上院對之終加反決，於是威氏計劃頓成泡影。

歐戰之後，美國在世界地位決不容其恢復孤立主義，故主張一方極力本從旁贊助之精神與國際聯盟實行合作；一面維持本國主權，極力避免陷入歐洲之政爭漩渦。一九二四年即主張孤立主義之共和黨亦高揭「非同盟的合作」之政綱。許多反對威爾遜之國際聯盟者亦贊成加入世界法庭，戰後歐洲之各種重要會議，美國均派有非正式代表前往參加，以資協助。

大戰後美國對世界政治最重要之直接參加當推一九二一年哈定召集之華府太平洋會議。在此會議對英、美、法、日、意之海軍軍備爲相當之限制。成立英、美、法、日四強公約替代英日同盟，以規定各國在太平洋之海軍地位及所屬島嶼關係與限制。一九二七年開始之海軍軍縮會議及至今仍在爭執之裁軍會議，雖均無成功之可言，然美國在其中均佔重要地位，足證其對世界政治問題，不能不積極參加也。

歐戰期間美國發放大批借款於諸協約國，使美國一躍而爲世界最大之債權國，因此等債權關係，使美國對世界政治更不能不直接參加。協約國主張戰債與賠款有連帶關係，如德國不能交付其賠款，協約國即無力償還其戰債。美國堅持二者截然無關，不能混爲一談。一九二三年英美兩國對戰債成立協定，規定償還辦法。一九二九年楊格賠款計劃成立，十四個戰債債務國與美國相繼成立戰債協定。德國因發生經濟恐慌，對楊格計劃（Youngs Plan）不克履行，爲事實所迫，胡佛於一九三一年六月乃宣佈戰債延付一年之計劃。

歐戰對美國之影響尙有其他二事亦頗重要。第一爲新聞事業。第二爲外交吏治。當歐戰之時，對外交政策之宣傳，民衆意識之喚起，及政府公債之銷售，均大得力於報章雜誌之宣傳與指導。戰時，政府對言論多所干涉，大遭輿論界之批評。從此人民深切認識，公共意見之有效發表，端賴於新聞報章，以爲新聞紙類實爲近代民主政治必不可少之工具。當巴黎和會之際，威爾遜發現美國外交官吏之能力薄弱，經驗缺乏，遂主張實行改革以增進其效率。於一九二四年聯邦國會通過洛吉條例 (Rogers Act)，將外交官制與領事制合併爲統一之外交吏治系統，重行分類，規定資格，非有特別訓練之專門的人才不得服務於外交界。

#### 四 和平主義軍國主義國際主義

考之美國歷史，自殖民地時代起即有一部分人高揭非戰旗幟，明白提倡和平主義。教會中如教友派及孟禱派 (Mennonites) 均以「和平」，「無抵抗」爲其宗教信條，並拒絕服役軍務。彭威廉在本薛文尼亞力謀教友派非戰主義之實現，並主張成立永久的國際和平機關及國際爭議強迫公斷之實行。自殖民地時代直至現在，美國之教友派向爲非戰主義及和平運動之領導者。在革命時期，富蘭克林亦有非戰著述。英國政府在殖民地屯駐常備軍最惹人反對，而種革命之要因。美國獨立成功後，反對常備軍之大量設置者大有人在。哲斐生派之政黨持此爲其重要政綱，以爲強大之軍備乃自由之威嚇者，軍事權應受市民權之約束。一八〇九年紐約商人 賈吉 (J. L. Dodge) 曾爲熱烈之和平運動，反對對英作戰，其理由以爲「戰爭違犯新約教義」。和平之友之主編瓦塞斯 (Noah Worcester) 當時亦爲有力之和平宣傳。

一八一五年有紐約和平會及麻塞邱塞和平會之成立。一八二八年有人組織美利堅和平會。許多放奴運動者不贊成採用武力行動，主張和平解決。當美墨戰爭時，北方人士多主張和平主義。十九世紀之上半年期有許多學者著書對戰事之原因及罪惡詳加分析，並計劃國際戰爭仲裁機關之組織。一八四〇年賴特 (William Ladd) 著有世界國會論叢 (Essay on a Congress of Nations) 指明戰爭與人類天性之關係，主張為能切實裁制戰禍之實際組織，勿徒為烏托邦式之空洞主張。賴特主張成立國際國會，各國享受同等之投票權，解決法律外之國際爭議。成立國際法庭，依據國際法解決各國間之法律爭執。南北戰爭時和平聲浪稍告低落，然至戰爭結束時，和平主義者又見活動。勞働運動同時主張和平主義。各種宗教團體，多為非戰主張。

早年間和平主義之政治哲學為感情的，係以宗教教義及人道主義為基礎。其後來之和平主義進而以科學知識及理智主張為出發點。有人根據生物學指明戰禍對人類之損害，整理各種統計，證明現代戰爭所傷害者率為優秀份子，違犯「適者生存」之進化原則，戰爭使優良者死亡，劣弱者生存。此派復進一步主張「物競天擇，弱肉強食」之自然律只能適用於下等動物，不適用於人類，因人類之知識與能力足以利用，改造，並征服自然環境故也。彼等又謂生存競爭之進化律只適用於「個體」不適用於「團體」，主張「互助」為人類進化之要素。

另有一般著作家以經濟的觀點主張和平主義。戰費浩大，增加人民無限之担負，軍事行動，破壞無數之財產與建築，有用之生產，勞力，耗費於無用之地。此派之意見，認為戰爭不但浪費虛耗本代社會之經濟力及生產力，且因其賦稅之重，公債之鉅，並為後代之人加上桎梏，制其發展。物價因戰爭總見增高，使人民之用費加大，於是因生

計之艱難，致易於引起社會不安或社會革命。彼等以為現代經濟組織已由國民經濟時代到世界經濟時代，各國經濟均互有密切之連帶關係，一國因戰事之損失，同時累及全世界。彼等認為戰事結果純為人類損失，縱使戰勝國能因戰爭獲得土地與賠款，對其國家全體仍亦為得不償失。瑞士、丹麥、荷蘭諸和平小國較好亂喜兵之帝國主義者之大國，反經濟繁榮社會安定，即戰勝國亦不能因戰爭有所獲之明證也。

社會主義者認定戰爭乃自私的營利的資本主義發展之結果。資本主義制度下之大規模生產及集中經營，必產生多量過剩資本及商品。為攫得國外市場及投資地，各資本主義者必競謀向外發展，佔據殖民地實行其榨取政策。社會主義者認此等戰爭為經濟帝國主義維持其資本制度之末運的掙扎，為宰割被壓迫之貧弱國家、民族，及階級的殘暴措施，為促進資本主義之早日崩潰，故有不少社會主義者反對戰爭。歐戰發生後，美國之社會主義者當時均積極反對參加大戰。

就政治之立場發為和平論調者，以為戰爭將形成集權的專制的政治組織而危及民主主義之根本基礎。戰爭時期戒嚴法發生效力，人民之生命財產，及自由時時在威嚇恐怖中，失却政治上法律上之保障。彼等復以為戰爭結果，總使武斷之軍人在政府獲得優勢，使造成武人政府之專制局面。此派認定戰爭足以阻滯內政建設及改造而減少社會幸福，且反動政府因習於戰爭，常易於輕用武力以撲滅或鎮壓進步的份子與勢力。彼輩復指明每當戰後犯罪者違法者之數目必大見增加之事實，以為反對戰爭之根據。

和平主義者均主張成立一種國際組織，適用國際法以和平手段解決國際糾紛，以公斷或仲裁方式為解決



國際爭議之工具者，早在一八三五年即有賴特積極提倡。一八四二年威廉吉（William Jay）提議締結英美公斷條約。一八七四年聯邦國會上院有贊成國際公斷之議決。一八八二年大總統阿壽（Arthur）亦有同樣之主張。一八八九年在美國之領導下舉行第一次大美利堅會議，有事前公斷之提議。一八九六年大總統克利溫蘭贊成與英國締結事前公斷條約。一九一〇年大總統塔夫脫主張無保留權之國際公斷。一九一三年國務卿白烈安提議國際調查計劃，即任何爭執非經國際調查後不得遽行宣戰。在海牙和平會議對國際公斷之主張，美國亦為積極之努力。一九二八年凱洛格非戰公約之成立，美國實為最重要之份子。一九三二年羅斯福登台後提議與他國締結不侵犯條約。

主張成立國際組織以保障世界和平者，雖早有彭威廉及賴特等之提倡，然發生實際行動而成立實在之國際組織以處理世界事務者，却至後時始告實現。海牙法庭之組織，開其端倪。至歐洲大戰時，此等思想復形活動，於是戰後有國際聯盟及世界法庭之成立。近年來並有不少學者主張成立世界聯邦者。此等國際主義者之理論基礎，以為國家主義及國家主權觀念在於盲目的崇拜強權與武力，故易惹起貽害社會的無理戰爭。國際主義者以為國家主義或民族主義已成過去，現在反成為阻止社會進化之障礙物。昔者民族主義戰勝封建主義，為社會進化過程中應有之現象。今日國際主義應替代民族主義，亦正與民族主義替代封建主義出於同一途徑與理論。國際主義者以為政治組織並不必以民族為單位，多數不同之民族在一個政治單位下，亦能順利成功，蓋人性相同，文化利益，普天一律，並無種族國界之別，共同合作，自非不可能之事。況今日世界交通進步，科學發達，經濟財政，早

經打破國界而入於世界範圍，任何國家不能遺世孤立，故政治上之國際主義當隨經濟發展，同時並進也。縮減軍備及限制私商軍火工業，亦爲此派所提倡。彼等主張「以戰止戰」之說，應代以「以國際組織保障國際和平」以「法律」代「武力」。

帝國主義者崇拜武力，主張「強權即公理」及「弱肉強食」之理論，與國際主義者之論調，恰適相反。反對國家平等之說，不贊成適用國際法由國際組織解決世界糾紛，主張絕對的無上的國家主權論。帝國主義及軍國主義者認戰爭爲促進社會進化之重要因素。勇敢，誠篤，忠烈，服從紀律，盡忠職守等美德皆須由戰爭始能鍛鍊得來。個人之生命及社會之生命俱適用於「物競天擇」之生物進化律，戰爭正足以淘汰一般惡劣不適之個人或國家，使優良之適者生存於世。應用天然淘汰物競天擇之進化論於國家與民族者，自稱爲社會的達爾文主義。有人謂好戰喜勝，乃人類之天性，戰爭爲必不能避免的自然結果。人類天性既不易改變，世界戰爭即不能避免。

羅斯福 (Theodore Roosevelt) 當權時積極主張軍事之準備，凡有關「國家榮譽」之事件，反對任何形式之國際公斷或仲裁。彼謂「國家應爲正義及其理想而戰鬥。」羅氏並警告其國人，謂戰爭不但是正當的，而且是必需的。寧肯犧牲社會幸福，以武力保維持國家榮譽及民族靈魂，不願以柔順屈服換得一時和平。在羅氏之軍國主義之呼聲下，當有不少愛國團體，相繼成立，積極主張軍事之準備。

### 第三節 政治思想之內容及實際

## 甲 關於政府組織之理論

## 一 選舉團體之組織與權力

南北戰爭後在政治上有一顯著特質，即選舉團體為繼續不斷之擴張，思將政府及政黨之機關俱置於選民直接統制之下。在此政治進展中關於參政權之理論如直接民主制，間接民主制，及制衡原理皆有熱烈之研究與討論。美國歷史上參政權之擴張，最先為選舉權上宗教及財產限制之打破，繼而被放黑奴亦獲得參政權利，最後為婦女參政權之實現。

南北戰爭結束時，政府之大體政策在擴張黑人之參政權，而不加若何限制。其理論基礎，以為參政權係人民之自然權利，黑人應有投票之機會以保護其民權。共和黨要人黑人參政權之積極主張者塞姆納爾謂「萬不能因州權而害及人權。」有人謂選票為保障政治權市民權之唯一利器。反對者以為黑人乃劣等民族，無自治能力，且其知識低下，不能行使其權力，故黑人不應享受參政權。一八七七年後，南部各州常以各種方法如暗示及密令等以阻止黑人之選舉。南部各州不願他人之反對與指責，於一八九〇年起開始修改各州憲法，對選舉權加以教育、財產、及納稅等限制。同時有「祖父條節」(Grandfather Clauses)之規定，即凡在一八六七年曾經註冊之選民的後裔，不受上項限制。於是白人之選舉權並不因州憲而受阻礙，而黑人之選舉權則實際即被剝奪矣。此項「祖父條節」最後雖經最高法院宣佈「違憲」而行廢止，然實際上發生效力者亦歷有年所。

黑人在美國社會上政治上之地位與權利曾為人所深切注意。一派主張白人獨尊之說，認為不能讓南部之

黑人佔得優勢，況黑人之知識與能力不適於民主政治，無能力行使其政權，故黑人之幸福必在白人之擔保與統治下使能獲得。除在選舉權上為種種排斥黑人之限制外，南部並有其他種族歧視之法律，以限制黑人在社會上之地位與機會。北部之放奴主義者及南部之黑人領袖則對上述主張極力反對。黑人領袖杜鮑斯（Dubois）堅持黑人與白人具有同樣之能力，故應承認其在社會上之平等地位，教育上之不平，政治上之排斥，及社會上之歧視均應完全廢止。其他領袖如布克爾華盛頓（Booker Washington）等對社會上政治上之黑人地位甚少注意，而特別要求黑人在職業教育及經濟機會上之平等待遇。

聯邦憲法制定時雖有李亨利贊成婦女選舉權之理論，然多數意見對此皆作反對之論。早年之美國文藝作家布郎（C. B. Brown）因受英國急進主義者之影響，主張婦女之經濟獨立，法律平等，及政治權利。甲克生當權時代會有婦女參政之要求。十九世紀之中葉，婦女參政運動與放奴運動及人道運動實同時並進。一八四八年紐約有婦女代表大會之舉行，發佈與獨立宣言相類之文字，攻擊男子對婦女之不平待遇，宣佈婦女之革命立場。但社會人士泥於社會風習，對此要求，率多一笑置之，注意者甚少，故未發生何等顯著影響。南北戰爭時，婦女活動頗佔重要，又加放奴理論之鼓盪，故婦女參政運動遂形緊張，各州之憲法會議，對此不乏討論者。

一八七二年，共和黨在其政綱中明白宣佈對婦女參政權之敬重。一八六八年威歐明州（Wyoming）採行婦女選舉。聯邦國會接到多數請願書，要求在憲法上為採行婦女參政權之修正案。截至十九世紀之末，採行婦女選舉權者計有四州。一九〇六年婦女運動復行活躍，至一九一四年完全承認婦女參政權者共十一州。其他各

州對婦女之參政權亦有局部之承認。其間對全國採行婦女參政權之運動亦頗有進展。歐戰之後社會上對婦女地位之重要，明白認識，故於一九二〇年聯邦憲法卒採行第十九條修正案，承認全國婦女之參政權。

婦女參政權之理論基礎有各種不同之觀察。參政權為自然權利之學說，亦為婦女參政運動者之有力論據。「無代表無租稅」之主張，久為美人所悉聞。美國婦女多為財產所有者而交納賦稅，故應選派其代表，參加政治。結婚之婦女特別要求法律上之平等。產業革命後，婦女在工業上獲得工作機會，故要求參政權以便選舉其代議士，代表婦女勞動者之利益，參議關於工資，工作時間，及勞動待遇等立法。在羅斯福領導下之進步黨對婦女參政權會極力主張，以為婦女參政權之施行，對政治革新，吏治改進將有莫大協助。主張男女平權者，以為在智力上德性上及政治上婦女之才能與男子並無差別，強迫婦女在男性製造的男性統治的社會中度不平等之生活，實最無理性之待遇。婦女教育之發展，及婦女經濟地位之獨立，實促成婦女參政權實現之兩大勢力。

反對婦女參政運動者，最初以譏刺輕侮之態度置之。彼等目婦女參政運動者不是一「風頭夫人」，便是一「過火姑娘」。販酒商人及嗜酒份子對婦女參政運動會為有組織之反對，蓋恐婦女獲得選舉權後將有厲行酒禁之要求也。反對婦權者，以為婦女之職責，在於主持家政，倘使馳心外務，注意政治，對家庭生活必發生不良影響。此派之意見復以為婦女在政治上之權力與意見已由其丈夫，兒孫及兄弟代為行使，若使婦女再獲得選舉權，是為重複，且增加選舉上無意義之耗費。有人根據科學知識為反對婦權之論據，以為在心理學上女子率多「重感情，輕理智」，若使之主持政治，實多危險。有人以為國家之基礎建築在「武力」之上，婦女既未服務軍役，自無權參加

政治活動，婦女對此派之答辯，則謂「婦女固未担當軍役，而男子亦何嘗生育子女，婦女在生育上所具之勇敢，所受之痛苦，及所遇之危險，較男子之服務軍役實更過之。」

選民教育程度之限制，在美國之早年歷史之政治實施上並無此項規定，但在今日，四十八州中有三十二州對選舉權皆為相當之教育限制。普通限制為讀寫能力。其試驗辦法率為誦讀聯邦憲法。此種規定在南部各州用以排拒黑色選民，在其他各州用以排拒不識字之入籍外民。除此外，普通選民因此而受阻礙者甚少，蓋一則美國教育普及，普通公民率能讀寫，一則口頭試驗，至易漠忽，主試官吏大可隨其好惡，上下其手。擁護此種限制者，以為不識字之人，無力判斷政治問題之是非，無力分別當選人員之賢愚。反對此等辦法者，以為文字程度之試驗，實不足代表全體公意，且參政權為人民之自然權利，不能因教育程度之差異而被剝奪。

選舉團體之範圍，遂呈擴大之發展。選舉團體對政府機關之實際統制，一方因要求增進行政效率而見減縮，一方因要求實現民主主義而形增加。甲克生時代盡量使民選官吏之數目為擴大之增加，以促進政府之民主化。但因吏治改造及功績制施行之結果，公務員獲得一定保障，官吏盡量民選之趨勢，已見停滯。近年來「短票制」之運動亦使民選官吏逐見減少。民選官吏數目太多，每次選舉，候選人盈百，選票長達數尺，選民對之不暇細察，亦不耐細察，除二三重要官吏稍加留意外，餘均潦草置之。因此之故，無能力不適宜之候選人，往往因而獲選。為補救此等缺陷計，故有「短票」運動，主張減少民選官吏，除立法行政之重要人員由選民集中精神選舉外，其餘不重要之官吏應適用吏治法考試之或委任之。此等運動在市政府範圍頗有進展，如市經理制及市委員會制之實施，

即其例也。至州政府及聯邦政府對此尙少應用。惟有人謂此種改造在使官吏脫離選民之控制，乃係貴族的政治運動，故持反對之論，並要求在憲法上限制「官僚職業」階級之造成。

聯邦政府及各州政府之各項行政委員會的設置，使選民對政府之直接控制亦見減輕。先時政府事務較爲簡單，故民選之議會對之易爲處置，迨至十九世紀中葉後，政府機能隨社會之演進而漸行擴大與複雜，許多問題需要專門人材與技術始能解決，於是在政府機關有各種專門委員會之設置，用資協助立法機關或行政機關解決各種複雜問題。有時議會爲避免政治上之難題，成立某項委員會以資拖延或緩衝。有時爲滿足政黨之私慾與操縱而有此等組織之成立。銀行業，保險業，鐵路業，及其他實業公司之驚人發展，影響及整個社會生活。政府對之無詳細法律爲之規律及統制，故特設各種專門機關，授以有關此事之立法，司法，及行政大權爲有效之處置。此等設置發展之結果，非僅使選民對政府之直接控制感受限制，且門類繁多，事權重複，致使政府支出驟加浩大，故近日有裁冗併枝之簡單化運動。

少數黨爲獲得在政治上之相當地位計，對「多數選舉」或「多數代表」之理論，發爲各種攻擊之辭。爲防止多數黨之完全操縱起見，有「比例選舉」制之宣揚。南北戰爭後英人彌勒（John Stuart Mill）之比例選舉制頗爲人所提倡。在本薛文尼亞及意大利諾兩州會思將此制度見諸實行，然爲時不久，此等呼聲漸趨沈寂，直至廿世紀後，此等運動始重見抬頭。近來年對比例選舉制之提倡與討論，甚囂塵上，惟實際採行者，僅有若干市政府之議會選舉，至全州或全國範圍之選舉，尙未採行此比例制。贊成此等制度者宣稱，如此計劃足以打破一黨之政

治操縱，而建樹能代表各階級各派別經濟利益之調諧政府，使政府成爲代表全體利益之機關，在原則上既屬公允，在實際上亦少弊端。而反對比例選舉者，亦振振有詞，以爲謀多數政治原則之實現，及政黨責任之確定，多數選舉制實有保持之必要。

一九一三年聯邦憲法第十七條修正案採行後，國會上院議員改由直接民選，於是選舉團體對政府之直接控制力量，因以增加。聯邦憲法之制定者爲阻止過分民主精神之發展計，反對選民直接選舉制，規定上議員由各州議會分別選舉之。彼等以爲如此方法，各上議員爲代表各州全體之代議，既較直接選舉易於促成聯邦之團結，復足以担保各州議會之存在。然此等間接選舉向爲急進民主主義者所不滿，故早於一八二六年間卽有改行直接選舉之運動，南北戰爭後此項呼聲，漸趨高漲。其理由以爲各州議會係爲各大公司之御用機關，議會選出之國會上議員不足以代表人民之意見。且間接選舉，違反民主精神，故遣人以攻擊之口實。一八九三年國會下院會有不少修正憲法上上議員選舉方法之議案通過，然在上議院均遭失敗。平民黨主張改革舊日方法。一九〇〇年後，民主黨屢有改革之提議。一九〇八年塔夫脫當選爲共和黨大選候選人後，亦宣佈贊成上議員改由直接民選之主張。國會上院有一部份人仍維護原來之方法，以爲直接制足以消滅政府之保守性與穩定性，且足以摧毀聯邦制之精神。惟民主精神之高潮，終於戰勝反對者之主張，於一九一三年憲法上卒採行第十七條之修正案。使國會上議員之產生，直接操縱於選民之手。

創制權，複決權，及罷免權採行後，選舉團體之效能爲之大加擴充。人民對代表民意之立法機關，因各種事實



漸失却其信仰，故思對立法政策，加以民主之控制。惟一般意見並不冀望取消傳統的立法機關，故主張選民應有有效之方法，阻止議會通過不適合人民需要之議案，及促進議會成立人民所期望之立法。此等方法，乃選民於緊急關頭時之一門後武器。甲克生當權時代各州憲法條文之修改須經選民之投票，此即複決權施行之始。至各市政府市憲之成立，市選舉權之確定，及市公債之發行，亦多有採行複決權者。

主張行使複決權者之理論基礎，以為如此，則為特殊勢力所支配之政府，選民得以積極的消極的方法而制止之，一般選民對政治問題之興趣亦將因之而增進；立法機關之各種腐敗不德之行爲必因之減少。反對者以為普通選民之知識不足，明白審辨政治問題之內容與是非，使國家大事輕率授於此等人之手，實多危險；且政治問題至爲複雜，非「贊成」「反對」「二語」所可完全解決，故「是」「否」式的複決權決不適用。反對者復以為此制之行，足以減低議會之地位與責任，有能力有才智之輩將不樂於側身立法機關，致減低政府之能力；且普通法及憲法將無所區別，使增加政治上之不安與更張。保守派認定直接民權之施行實較間接的代議制惡劣數倍，蓋狂暴之多數暴民專制，對人民之財產權時有威脅侵害之危險。進步派與保守派對創制權複決權之討論，自有顯然不同之立場。前者贊成無限制的直接的選民行動。後者贊成制衡的間接的代議政府。

選民罷免權之行使亦為直接民主政治運動之另一動向。選民為增加其對政府直接控制之力量計，主張凡由民選之官吏或議員在任期告滿前如有失職行爲，選民得經一定手續直接罷免之。贊成此制者以為民權愈發達，官員之任期必愈縮短，故在民權發展史中執政者之任期，由世襲制到終身職，由終身職變為長久職，由長久職

到短期職。罷免權乃民權演進中之自然結果，且只有此等方法始足以排除政府中不稱職及失職之官員，使選民得以對政府為合適之控制。反對者以為罷免權之行使，足以破壞政府官員之獨立，責任及勇氣，結果，在政府中不易獲得才智優裕之官員。至法官之由選民罷免，尤為此派所極力反對，以為如此則司法界亦將牽入政潮，而喪失其尊嚴，忠實及獨立，有才力之法官將不安於位，使司法系統陷於紊亂狀況。

民主主義之理論在美國之政治思想界雖大體上皆為擁贊之態度，然有一部份有力之學者，對民主政治及民主政治之根本理論會力加攻擊。此派學者以為民主政府為不穩定的，脆弱的政府，結果使無能力者無訓練者掌握政治大權。彼等以為社會進步之基礎，一向建築於貴族制度之上，蓋如此，人類方能本其領袖慾好勝心為不斷之發展以謀上進；民主政治係受普通公論一般意見之支配，對前鋒思想，急進主義必不肯接受，故民主政治最不好不過「中人」政治耳。李璞門 (W. Lippmann) 克萊謨 (R. A. Cram) 坎囊 (C. J. Cannon) 古德金 (E. L. Godkin) 亞丹士 (H. Adams) 及鮑威斯 (H. H. Powers) 均為此派之代表。克萊謨謂「民主主義最完美之成功，即為將所有人類降低至於無能力的死水平線。在此等水平線中決不再希望偉大的有能力的領袖之存在。整個社會變為無能者，於最低點求一律。」古德金指明民主制度發生於幅員狹小，情形簡單之國家，在幅員廣大，情形複雜之國家決不適用；且因選民數目之增加，權力之擴張，將使政治操縱於貧民及愚民之手矣。生物學家及心理學家亦有反對平等主義而攻擊民主政治者。彼等指明人類之先天的本能，在體力上智力上各不相等。優秀之民族或個人，應領導劣等的民族或個人，平等的民主主義實無科學之根據。心理學家以為羣

衆心理係衝動的感情的武斷的盲目的受宣傳力及暗示力之干配，「全體意識」最不足信賴，故民主政治實乃最危險之政治。有人以爲民主主義之擴張足以防止戰爭，但近來年帝國主義者之勢力日高，對此學說亦大加攻擊。

近日美國有少數哲學家一方贊成恢復希臘時代之理想，一方提倡一種價值計劃，反對一般人所倡之民主主義。彼等以爲因「有閒階級」及貴族階級之消滅，所有寶貴的閒餘時間，非爲無知羣衆所虛耗，卽爲經濟勢力所席捲。彼等對政治的經濟的民主主義之精神結果，深致失望。最近羅斯福就職後向國會要求憲法上之獨裁權以應付經濟國難，彼所計劃之經濟復興步驟，不無法西斯主義之色彩，此亦對民主主義之反感表現。

## 二 立法部行政部之權力及其關係

美國早年之政治思想多着重於人民代表組成之立法機關，但自南北戰爭後，此等思想大爲改變。經濟發展，大實業家在立法機關漸行發生影響，於是發生各種腐臭行爲，失却人民之信仰。各州政府之議會，權力日見縮減，人民在各州州憲對議會權力爲詳細之規定以資限制。直接選舉之擴充及專門技術行政機關之設立，亦使立法部之權力因之減削。各市政府漸次獲得自治之地位，各州議會之權力，爲之縮減。各州政府之演進趨勢，是立法機關之權力日減，選舉團體之權力日增。行政機關及司法機關之權力，自聯邦政府以至地方政府，均呈擴張之趨勢。聯邦國會在改造時期雖佔優勢，然因其本身之敗德彰聞，及歷次總統之聲勢赫赫，遂漸次喪失其優勝之力量與地位。國會上院之議員多被大企業家及銀行界所操縱，極遭一般人之攻擊。國會之行動，明白表現代表資產

階級利益之保守或反動色彩，故人民要求上議員改爲直接民選，對國會下議院議長之特權亦力爲反對。一般意見均漸信大總統爲公共意識及全體人民之直接代表。急進之大總統常直接向人民要求採行其與國會意見不同之國家政策。

立法機關之聲譽與地位，雖漸趨低落，然議員之數目則爲迅速之增多。美國早年個人主義之態度，已見改變，一般意見認爲社會的經濟的利益或罪惡，不當聽其自生自滅，應由政府法律爲之統制。爲實現此等主張計，一般選民會有各種組織與運動，以督促議會之實行。議員數目，既爲增多，提議內容，亦告複雜，在大會場中，自不易爲審慎周切之討論，於是議會之常務委員會遂形重要。立法機關對立法之科學化，亦有相當之發展。對特種問題，常委派專家委員會作詳切之考察，根據此項專家報告，以決定立法政策。各議會多有立法參考局之設立，專爲搜集並分析有關立法之各種材料。爲改進立法技術計，各議會有提案起草委員會之設立。

行政機關當議會權力低減時，反獲得較高之聲譽與地位。一般人民漸承認行政部在政府中居於領導地位，議會之立法亦常受行政部之影響，而有轉移。爲增進行政效率計，行政部之組織，呈集中趨勢。在國家財政制度上有預算局及審計處之設立，行政部對製定國家預算案得多所控制，國會之財政權無形中受其限制。美國之商業實業組織，執行部總較評議部佔重要地位，一般人民將在工商業中之習見，轉望於政府組織，於是行政機關之權力遂日見擴張。普通人民以爲強有力之行政部足以牽制代表特殊階級經濟利益之立法部對平民權利之侵害，故有抑立法揚行政之趨勢。

各州州長之委任官吏權及否決法律權遂見擴大，對立法計劃之擬定及指導，彼亦有重要之影響。州長為代表全州人民之最重要之政治領袖，對人民直接負責，故彼常能運用其權力，使議會通過民意所希望之立法。就政黨之組織論，州長實際上為一州政黨之重要領袖，故彼常能以政黨領袖之地位，影響議會之立法。為改進州政府之行政組織，增進各廳處之協調與效率計，頗有人主張增大州長之責任及權力，為全權之處置。州長地位之獲得，常成為進身總統之階。

在聯邦政府人民亦承認大總統為代表全體人民之政治領袖，故彼常能運用此等優勢使國會通過其所希望之立法。大總統為當權黨之領袖，故彼能以政黨領袖之地位決定並指揮國會之立法政策。威爾遜謂「大總統之呼聲，為全國人民之呼聲。讓大總統握得全國之敬重與信仰，其他勢力或其他勢力之聯合均不能與其權力相抵抗。國家渴望一單一之領袖，大總統乃以代表全國者。」

功績制採行後，行政人員之地位較為穩定永久，其技術與效率亦較為熟練與增進，行政機關之聲譽與地位，因之增進。行政統一運動，及增進行政效率運動均主張集中責任與管理，以增高行政機關之力量。各種行政專門委員會獲得立法上司法上之權力，而建樹科學的新行政法規及行政管理。行政之技術化，行政之責任化，使美國之政治實施與理論為顯著之變遷。早年之思想以為強大之行政部乃君權的專制政治，故懷深惡痛絕之心理，然近年來以為強固之行政機關最足信託，並為民主政治之保障。立法部與司法部常為代表特殊階級者之利益而採取保守主義，故一般人民之視線，轉而集中於行政部。集權主義之發展不僅在政府組織為然，即財政界，實業界，

及勞働界之措置與組織，亦莫不呈集中管理，聯合經營之新趨勢，蓋如此始足以收統一、迅速、諧和、及堅勁之成效也。

立法部行政部權力上之變遷及政治組織之集中趨勢，使一般人對昔日「制衡原理」及「治權分立」之學說為重新之探討。早年之信仰以為立法部與行政部應截然獨立各不相屬，方足以保障人民之自由。此等思想已為近人所放棄，其理由以為政府機關乃相互關連之整個單位，若將之分為若干獨立部分，是無異損傷其機能，故政府組織應放棄各自分立之理論而採相互調整之實施。此派之意見以為在「制衡原理」之政府，非特不足保障人民之自由，且與特殊階級以操縱運用之機會，使大多數者之利益反為少數者所侵害。制衡制下之政府每易發生彼此之嫉視、衝突及僵局，使政府事務，不易為有力之順利推進。促成政府之簡單化，加重領袖之責任，成為今日普遍之要求。古德諾 (F. J. Goodnow) 謂政府之作用有二，一為表達國家意志，一為實施國家意志。担任前項職務者之政府機關，應監督並控制担任後項職務之政府機關。前者官吏應由選舉，後者官吏應由委任。古氏之主張雖不無偏重立法部之趨勢，然其對政府組織之簡單化、集中化之意見，則有明白之表示。

立法部與行政部之密切聯合，頗有人積極主張。有人以為大總統對國會應有直接提出議案之權。大總統威爾遜曾恢復華盛頓時代之實施，親至國會致詞，以期其政策之實現。威氏及羅斯福在國會之力量頗為活動，均能使國會通過其所希望之立法。有人主張內閣閣員應准出席國會，參加有關各部議案之討論。進一步，有人提議在憲法上採行修正案，各部部长應為國會議員，且有權參加國會之各委員會。英國之內閣制有其顯明之成績，故有

人主張將之應用於美國。葛倫 (W. Green) 謂「政府權力之分立理論已失其地位，一般意見均承認立法部與行政部應有密切之關係。」

### 三 司法機關之權力及組織

司法機關除選舉之法官任期加長外，在組織上並無重要之變遷。法官產生之方式應由選舉抑應委任，曾有不少之討論。聯邦法院之法官仍由大總統商得國會上院之同意委任之。各州法官，頗有人主張由人民選舉之。有人對法官產生主張採行混合制者。各州法官由州長委任若干人，由司法公會推選一人，由民選之審判庭長委任若干人，便為提議之混合制之一種。就大體趨勢而論，法官直接由人民選舉之說，頗遭攻擊，蓋特殊階級藉操縱選舉之力量，使法官成為少數人之利用工具而喪失司法之獨立與尊嚴。

法院行使其「宣佈違憲」「解釋法律」之大權，常否決社會所需要之進步立法，故引起社會之熱烈反對。一般意見以為法院乃保守之機關，為財產之擁護者，其法律理論及經濟思想皆前代之腐物陳跡，不適合現社會之新要求。法院常運用其反決權，使人民所冀望的社會立法，經濟立法，不能成立，如此則司法權之行使，實足控制國策政策，箝制公共意見。為促進社會進展，適應人民需要計，多人主張在憲法上採行修正案，對司法機關之權力加以限制。

美國有若干州規定人民有罷免法官之權，於是對此問題引起不少理論上之討論。贊成法官由人民罷免者，以為當議會與法院對憲法或法律之解釋不相同時，法院不能為最後之決定者，最後決定權屬於選舉團體。選

民爲憲法之最後公斷者，法官不應佔據人民應有之權力。羅斯福謂「人民爲憲法之最後制定者，當政府機關對憲法解釋不能同意時，應取決於人民。」社會主義者及有組織之勞動者贊成完全取消法院之「宣佈違憲」之權。彼等以爲自法院篡竊此權後，民主政治之實質便經喪失。反對此制者，以爲欲保持司法之尊嚴及獨立，欲穩定社會秩序，防止多數專橫，及避免議會獨裁，均不應使法官由人民罷免之。

南北爭後法官自身發生兩派之意見，一派主張由州議會建立有系統之成文法典，以昭劃一，一派主張由法院之判例爲漸進之發展。前派以爲法院之零星判決，造成紊亂不清之混沌狀態，爲統一並簡單訴訟程序及司法名詞計，實有由議會成立完整的成文法典之必要。民主主義者認爲適用英國不成文之普通法的結果，非僅陷於無政府之混亂狀態，且使律師及法官得自爲解釋，使普通人民，蔽於法術，茫無所從。法官之意見率皆尊重過去成例與習慣，其訴訟判例難合社會需要，故應由立法機關適應社會環境成立新的法典。反對者認爲議會無司法上之專門知識與經驗，故難望有適宜法案之產生，由法院判例漸次演進出習慣法，最適宜於社會，若希望人人爲其自己之律師，事實上不可能，理論上亦不必要也。前派者之努力尙未成功，今日之實際實施，仍爲後派之主張。

社會的經濟的變遷頗爲迅速，政府法律對此殊難爲時時之適應，此等問題在工商業之都市地方，特別成爲問題。形式主義及守分主義之法律多具有保守色彩，尊重先例及過去習慣，其哲學基礎爲個人主義，主張放任，反對政府干涉。社會情形已非昔比，故新的社會學派之法學家對個人主義之落伍法律，大起攻擊。此派運動者之領袖爲侯爾摩斯（O. W. Holmes）及龐特（Roscoe Pound）等。彼等持進步的民主的態度，認爲法律應切實適



合實際政治、經濟、及社會狀況與需要，主張法律學與政治學、經濟學及社會學並駕齊驅。龐特謂「法律學應明白認識其在社會科學之地位，力謀適應社會之需要。如欲挽救社會之危險，一切法律便應承認集體的利益及社會的幸福，不應仍拘泥於大憲章之個人權及聯邦憲法個人權利。」

至十九世紀之末，改革司法訴訟程序之討論頓行緊張。司法程序上技術繁難，拖延時日，及處置不定之諸種弊端為工商業界、勞動組織、政治學者，甚至律師自身所熱烈批評。法院重形式而輕實際，尚技術而忽效率審理之次數繁多，上訴之程序複雜，及刑事犯之審理無力，均成為改進者攻擊之標的。陪審制在早年頗為人所稱許，認為乃人權保障之良法，然在近日一般意見對陪審制已失却信仰，在民事審理案件已有放棄陪審制之趨勢。在刑事案件中陪審員登記之拖延及困難，亦成為嚴重問題。在十九世紀之中葉，民主主義者要求限制法官及律師之權力，然近日之趨勢，頗有主張加重法官之責任與力量者。

法律思想與政治思想發生至密切之關係者，當以美國為最。法律學者及法律職業者在政府之立法、司法、及行政各部莫不佔有優勝之地位。論者常謂美國之政治制度係律師所創造，由律師所推進。羅偉耳（A. Lowell）謂美國政治乃「大袍階級之貴族政治。」美國之司法機關近雖遭人指責，實際上彼在政府系統中所佔之重要地位為他國所少有，彼在社會上之聲譽及影響，亦極為重要。司法機關非僅脫離立法部而獨立，且對立法部之議決案有實行否決之權，一般意見認司法機關為人民憲法權利之保護者。

南北戰爭後工商業之長足發展，產生放任主義者與干涉主義者之衝突。前者要求根據憲法保障個人權利，

後者主張適應新環境，在政府領導下，謀社會幸福之改進。對此種爭執之解決，司法部實佔有重要地位。普通觀察認爲法院之職務在保護人民在憲法上應享之各種權利，防止立法或行政機關之侵害。法院在防止草率及無理之立法，保障少數者不受多數者之危迫，爲保障人民在憲法上之權利，法院常引用自然法及自然權利之舊理論。政府宣佈反托辣斯法後在許多案件中，法院總根據私人權利之傳統思想而爲袒護各大公司之判決。米尼蘇達州政府宣佈法律規定州境鐵路公司之運輸價目，法院認爲係非法侵害人民之財產權，經宣佈「違憲」。聯邦政府舉辦進款稅之初，亦經最高法院宣佈「違憲」，暫行停止。惟因情勢所趨，公共意見，日見強烈，法院之干涉主義及個人主義之態度卒有改變。

在社會的經濟的劇變猛進，風馳電掣之勢力中，法院力爲其保守及穩定主義而掙扎，改易成爲衆矢之的。法院主張維持現狀，阻止立法上之改革，以爲其職在根據法理對憲法爲嚴密之解釋，以保障人民之自由與權利。法院以爲人民之固有權，政府不能因社會情勢之變遷，對之有所更變，其理論基礎爲工廠制度未成立前代表中產階級利益之普通法，斯賓塞之個人主義，及孟切斯特派之經濟學說。彼等認爲個人對其自身利害最爲明瞭，故政府應放手讓個人自由發展，特別是對實業及商業不應多所干涉。法律應根據人類之過去經驗爲漸進之發展，不易爲劇烈之變動。

但同時法院爲社會潮流所鼓盪，乃承認「凡有關公共利益之企業得受政府之統制」之新理論。法院進一步承認各州政府之警察權，謂政府爲維持社會之安全，道德及衛生計，對各種企業有干涉之權，以改進公共幸福。

此等理論成立後，法院對立法政策漸取進步之態度，對政府之干涉主義漸為接受，對集體之利益亦漸注意。昔日經其宣佈為「違憲」之法律，此時亦另為解釋而承認其有效。

主張法院採取進步主義，反對其放任政策者之重要著述家為若葉爾 (J. B. Thayer)、侯爾摩斯、傅魯恩德 (E. Freund)、古德諾、龐特、威格謨 (J. H. Wigmore) 及 暴偉耳 (T. R. Powell) 等數人。彼等不但反對形式的法理主義，特別注重於法律及權利的根本問題，以為客觀經驗，事實便利，及法律邏輯應為同等之注重，在變動不息之社會中，應有柔性的法律以適應其需要。法院之判決應當是建設的，是進化的，不當僅是消極的反動的。剛性的憲法或法律不能適應人羣之需要，實為社會進步之阻礙。彼等以為法學家同時應為政治的社會的哲學家。

此等思想發展之結果，對剛性的聯邦憲法亦引起多人之討論。南北戰爭後在半世紀中社會雖有劇變，而憲法決少修改。一八八〇年後，有許多學者主張變更憲法修改之程序，使多具有伸縮性。柏哲士謂對憲法之解釋，應本目前之情況，不應顧忌制憲者當年之期望。彼謂少數者足以使多數者所希望之修正案不能成立，實為社會之危機，足以激成革命之爆發。羅偉耳指明聯邦憲法之精神為反動的代表資產階級及貴族階級之利益，因阻止平民政治之發現，故採剛性主義使修正案不易成立。進步黨領袖羅斯福及福拉特均主張修正案之易於成立。一九一二年該黨之政綱要求柔性憲法以促進社會之進步。

## 乙 關於政府功能之理論

## 一 個人主義之理論

當美國政治制度創立之初，正政治的個人主義流行之時。憲法制定者之諸建國元勳多相信自由理想之個人主義，認為國家權力之強大即個人自由之微弱，強大之政府即為專暴之政府。洛克之政治哲學為其理論基礎，相信自然狀態，自然權利，及社會契約諸主張。各殖民地原冀脫離英帝國之干涉，各州政府反對聯合政府之管轄，國民則不贊成官廳過問其私權及個人自由。地方自治及個人自由，認為乃民主政治之兩大基石。

美國向西發展運動中之邊疆拓殖生活狀況，亦加重個人主義之信念，崇尚自由，反對干涉。邊疆區域之孤立生活，簡單文化，使人重視自立自主自進之哲學，不注意團體行動及社會單位。遼闊大地，無遮無阻，到處皆發展之機會，一般人民遂養成「自我實現」之觀念，認個人為萬物之中心，對他人無義務，無責任，無服從，於是產生其樂觀的誇詡的縱放的人生觀，故在政治上經濟上事業上均贊成享樂的放任的個人主義。即放奴運動亦多有以極端個人主義為其理論基礎者。

南北戰爭後個人主義為完成其新目的，特向另一方向謀發展。美國經由農村生活進為都市生活，由農業國進為工商業國，於是引起政府功能之新問題。大規模之生產組織，操縱壟斷之托辣斯，及雨後春筍之勞動團體，均相繼出現，於是引起政府對此應否管理或統制之新爭題。勞動者為改進其生活狀況，贊成政府為有效之管理。租稅，關稅，政府補助，產業國有諸問題隨新經濟勢力之席捲雲湧，亦不能不有切實之研究與解決。反對政府干涉論者，率皆拋棄昔日洛克之政治的個人主義而採取彌勒，亞丹斯密，及斯賓塞之經濟的個人主義以為其理論根據。

十九世紀後半紀之實業的個人主義卽以此派經濟的放任理論爲根據。

此派之意見認爲獲得社會繁榮最有效力之方法卽爲自由競爭，本經濟上「供求律」之自然法則，經濟世界自能入於美滿之境，政府不應多所干涉，致礙其發展。縱使目前社會有流弊滋生，彼等認爲決非個人主義自由競爭之過，乃人類惡劣天性或其他原因有以致之。經濟的個人主義係以「機會平等」「自由發展」爲基礎，彼等認此爲最健全完備之理論與實施。彼等以爲昔日之干涉主義容或適合於農業經濟時代，在此新工商業時代決無此等需要。美國之經濟繁榮基於自信自賴的個人之發起與經營，如政府對個人企業多所干涉，與美國人之自立自詡之心理相違背，必生不良結果。各大公司爲避免政府對勞動問題之干涉，及專賣壟斷之阻止，特高唱「政府最好，干涉最少」之理論。

就大體而論，今日倡自由競爭以保持經濟繁榮者，在美國早年之歷史中却皆爲主張強大政府實行干涉者之階級。彼時，此等階級贊成政府厲行保護關稅以防止外商之競爭，要求政府發給補助，促進幼稚工業之發展。迨至各種實業日見滋榮，能蔚然特立後，遂開始反對政府對其事業活動進行之干涉與限制。先則以爲經營商務乃完全私人事業，政府無干涉之必要與理由。繼則以憲法爲護符，認政府之干涉係危及憲法上所担保的之個人財產權。最近則主張爲獲得國際貿易之成功，使與外人在世界商場爲有力之競爭，政府不應當限制各種聯合經營及大托辣斯之組織。

經濟的個人主義之理論，於經濟學家政治學家之著作中，及實業家商業家之言論中均易發見。經濟學家如

威爾斯 (D. A. Wells) 及塞姆納爾 (W. G. Sumner) 謂實業及商業世界有自然的經濟法則爲完備之調節與推進，政府對經濟世界應極力避免干涉，以免妨害擾亂此等自然法則。社會經濟勢力之自由運轉，遠勝於政府法令之勉強控制。政治學者如吳爾赦及柏哲士深恐政府統制及干涉，將產生政治之專制主義而危及民主制度及人民自由。此派政治學者多受李伯爾思想之影響。平民主義者塔夫脫 (W. H. Taft) 著國家之責任，樓德濟 (H. C. Lodge) 著未來之奴隸制度，亥耳 (D. J. Hill) 著人與國，葛里 (E. H. Gary) 著過多之立法，對政府干涉均力加攻擊，主張個人之自由競爭。實業商業界中人根據事業自由及財產自由之理論，反對政府之干涉。

個人主義之哲學基礎，以爲「自由」乃個人和諧發展之根本要素，政府之過分干涉必摧傷個人之個性與勇氣。自由的個人主義之自身爲正義公理之合理基礎。個人主義者並引用「適者生存」之天演論爲其理論根據，以爲個人對其自身利害之判斷最爲明瞭，故政府應行放手，讓各人本其自己之才能自行奮鬥，使強者適者有成功之機會，以促成社會之進化。彼等根據放任主義謂自然的自由產生最大之財富，無限制之競爭最足造成經濟之繁榮。個人主義者復以爲據過去經驗之告訴，政府機關對經濟事務無充分之能力與知識，常致貽誤事機，徒勞無功，故個人之自由發展，乃商業實業上最完善之有效方法。

## 二 政府統制之理論

當保守派學者及實業界中人擁護其放任的個人主義之時，干涉主義的政府統制論亦爲對等之發展。有不

少保守主義之忠實擁護者，亦感覺放任主義之舊理論有修正之必要。彼等認爲大托辣斯及勞働團體之成立已打破昔日個人自由契約之舊制度，關係複雜之現代生活，非往昔簡單生活之比，實需要較多之公共統制。工廠制度之產生，新都市之興起，及人口之集中，使社會狀況大起改變，政府權力爲之擴張。即昔日極端反對社會主義者，此時亦承認政府干涉之必要。保守派之實業家，亦贊成政府之關稅計劃及對鐵路航行事業之補助。有人認爲自由競爭並非絕對必需之事，水電交通等公用事業易形成自然的獨佔與壟斷，爲防止此等獨佔企業之弊害與危險計，實有政府統制之必要。

關於政府對各實業公司之統制，有各種方式與主張。凡公司之組織與行動涉及公共利益或全體幸福時，政府得以法律統制之。此項理論最初適用於鐵路運輸，繼而擴及各都市電車、電燈、電話及自來水等公用事業，其後銀行業及保險公司亦在此等理論下而受政府之統制。此外有人積極努力於防止企業獨佔之運動。聯邦政府及各州政府均有反托辣斯法之宣佈，謂凡實業聯合或托辣斯之組織致阻抑貿易之發展者，均爲非法行爲。即相信自由競爭爲有利者，亦主張凡歧視、回扣、混亂商標，及施行賄賂等「不正當競爭」，應由政府加以制止。有人以爲大規模生產及聯合經營，足以減輕成本，實合於經濟原則，不應限制，惟政府得監督其不正當之行動，且政府對其資本定額、利潤限度，及價格高下，得以法律規定之。公用事業由政府經營之主張，亦有長足進步。與個人主義立於極端相反之地位者，尙有社會主義之理論。就全體觀察，美國之一般意見，贊成大規模生產制及聯合經營，惟希望政府加以監督，免生不正當之濫用與流弊。

有人主張國家之功用不僅在消極的防止企業獨佔及勞働榨取等罪惡，且應進一步積極的採行有力活動以增進社會幸福。「國家如警察」之舊觀念，已代以「國家乃公共福利增進者」之新思想。政府之責任在本積極的建設政策以改造社會環境，增進人民福利。經濟變遷結果，社會上發生許多新問題，使政府之功能因以擴大，如公共教育，民衆公園，娛樂場所，童工保護，勞働時間，勞働立法，最低工資法，及雇主責任法等均成爲政府應行注意之新職務。根據廣義的民主主義以改造社會幸福，有進款稅及遺產稅之施行。聯邦政府及各州政府爲保護天然富源及防止私人獨佔計對森林，水利，及特種礦產，收歸政府保留或管轄。爲適應社會需要，酒品販賣亦歸政府管轄。凡此種種，皆證明政府之功能，隨社會之變遷而日見增加。

宗教團體爲謀社會改造，對政府統制及社會立法亦有濃厚之興趣。教會雖反對極端的社會主義，然因社會主義之影響，亦主張採社會行動以增進公共幸福。個人自由之思想代以社會幸福之理論，主張政府行使其警察權以保障公共道德。天主教教會，及猶太教教會對社會改造運動，頗爲注重。勞働組合爲改進勞働者工作狀況起見，亦常取機會主義者之政策，冀望在政治上發生力量與影響，以成立有利勞働階級之社會立法。

經濟學家，政治學家，及社會學家亦多拋棄其昔日個人主義之觀察而採社會行動之理論。濟經學者如克拉克 (J. M. Clark) 在其商業之社會控制，亞丹士 (H. C. Adams) 在其國家與實業活動之關係 (Relation of the State to Industrial Activity) 中，均認個人主義的放任政策不但是「不安全」而且是「不道德」以爲國家政府不是「必需的罪惡」而是社會幸福之積極改進者。政治學家魏勞畢之社會法律，葛納 (J. W.



Garner)之政治學緒論，麥瑞謨 (C. E. Merriam) 之政治之新場合 (New Aspects of Politics) 均主張國家政府為增進社會幸福，促進經濟發展之工具，其功能應隨社會環境之變遷而加增多，不應囿於傳統的理論而故步自封。社會學者多注重社會狀況之實際觀察，搜集各項統計材料，為分析比較的研究，以為政治功能，應行擴張之科學根據。所有此等思想學術，均承認政府為改進社會之有效的合宜的機關，斯賓塞之個人主義為所拋棄，認社會進化之原因在於「合作」，不在於「競爭」，社會之改進事業，應採團體行動以完成之。麥瑞謨在其美國之政治觀念謂「關於自由意義之應用，在過去多為消極觀念，認干涉愈少，自由愈多；但今日所謂自由，已變為積極的創造的觀念，認為個人之社會利益，須經過政府或其他團體組織，始能獲得。畏怕強大政府，及無限制自由競爭之觀念均見衰弱，認為應有完備有力之政府，防止不正當之競爭，以增進社會效率及公共幸福。」

政府功能積極擴張之結果，使「國家警察權」及「國家活動」之理論因之發生。國家政府應為社會全體幸福之監護者與改進者，應立定限制防範個人自由之妄用與濫用。吳爾赦在其所著政治學中討論警察權之範圍與性質，謂國家者乃人類社會用以完成其最高目的之手段也。吳氏不喜歡用政府「警察權」一語，因足暗示不快之感，主張用公共的「經濟權」。柏哲士亦承認國家政府之警察權與個人自由應相輔並進，彼在所著政治學及比較憲法中謂「國家之功用，在防止個人權利之被侵害」。古德諾在其所著社會改造及憲法中極力主張法學及政治學之理論應適應變遷的社會環境，為改進社會幸福計，政府之警察權有擴張之必要。對政府之警察權為有系統之討論者，當推傅魯恩德 (E. Freund)。彼謂警察權之目的在增進公共幸福，公共幸福係由社會

的經濟的狀況而決定，故國家之責任不僅在保護社會之安全，秩序及道德，而尤在對經濟事業採廣大之活動，以保護個人的及社會的幸福。

### 三 社會主義之理論

美國在一八五〇年前之社會主義僅是道德的人道主義，實少經濟的政治的運動精神。其基礎並非建築於實業情狀之上，不過本自然法之觀念，以為由人類為合理之努力，不難實現最完美之社會。莫爾（More）烏托邦式的社會主義之計劃，會有人在美國為小規模之試行。歐洲烏托邦派之社會主義者英人歐文（R. Owen），法人傅立葉（Charles Fourier）為避免本國之政治干涉及社會影響，均先後遠道至美購置廉價之土地組織新式社會，以期實現其理想。有不少宗教團體亦有同等意義的新社會之建設。此等運動實足以代表當時人之一般思想，認為世外桃源的理想社會不無實現之可能。

一八二五年至一八三〇年間因歐文之努力及影響，在美國有若干共產式的小社會之成立。歐文相信社會之貧窮，由於機器之代替勞力，以為補救之道，在於建設以人力為基礎的合作的實業社會。歐文曾向英國國會之平民院陳獻其意見，被認為係過激主張而遭否決，彼乃決定以個人之財力自行試驗，於一八二四年在美國印第安那州購買哈夢尼城（Harmony）以為試驗之用。歐文到美後，其新定計劃會引起各地之注意。彼在美國聯邦國會演說時，美國大總統，最高法院院長及國會議員均到場聽講。一八二五年成立新哈夢尼城之新社會組織大法，事務交由委員會推行，彼即返英。次年復行至美，認為其所組織之社會有改進之必要，另定新哈夢尼平等社會

憲法，規定言論自由，義務權利一律平等，社會財產完全公有，公共事務完全合作。彼主張服裝之完全一律，進行上頗多困難。歐文宣佈「精神獨立宣言」極力攻擊私有財產，婚姻制度，及宗教信念，頗引起他方之反對。美國全部對歐文之婚姻主張尤多所反對。為時不久，新哈夢尼之新社會發生分裂，其試驗遂告失敗。

新哈夢尼試驗失敗後，歐文會數度至美為社會主義之宣傳。其子入籍為美國國民，對人道主義之運動，頗為努力，如婦女參政，公共教育，及釋放奴隸尤為熱烈。因歐文之影響，於一八二五年雷德（Francis Wright）在尼士州（Tennessee）之納下巴（Nashoba）建設相類之新社會。雷德女士意在廢止奴隸，適用歐文之教育制度及合作制度於黑人間。一八二九年新社會試驗失敗後，雷女士遣送其所有黑人於海地（Haiti），彼同歐文之子努力於各種改革宣傳，一八三〇年紐約成立工人黨時，彼親為參加。歐文主義的社會運動，因社會情形尚未成熟，難著成效，加其反對宗教及婚姻制度之急進思想，遭人之熱烈反對，更多障礙。放奴問題日見嚴重，此項運動乃暫時平息。

一八四〇年至一八五〇年間另有一派受法國社會主義者之影響，而作建樹烏托邦式的新社會運動者。傅立葉之社會理論經柏斯榜（Albert Brisbane）介紹於美國。當時適值美國經濟恐慌之後，故世人對此新社會理論，頗肯注重。柏斯榜及紐約講座主編葛銳利對傅立葉主義會為有力之宣傳與討論。此外對傅立葉主義為有力之宣傳者當推古德文（Parke Godwin）。古氏聯合紐約晚報記者專向勞動階級灌輸傅立葉之思想，主張階級鬥爭。

美國各州不乏傅立葉公會之成立，並冀擴充為全國之範圍，與歐洲之同樣組織相合作。其實施計劃率多根據傅立葉之一理想社會之綱要。其試驗之範圍及規模均甚為狹小，或因資本不足，或因準備未周，為時不久，均告失敗。其中最重要之試驗為著名之布拉克農場 (Brook Farm) 之組織。此為新格蘭人道主義運動之具體結果。另有超然學社 (Transcendental Club) 之組織者，希望根據正義仁愛為基礎建設相親相愛之新社會以改進人類社會之文明。

一八四四年傅立葉公會全國代表大會開會後，布拉克農場改組為布拉克理想社會 (Brook Phalanx) 並發行前鋒週刊 (Harbinger Weekly) 以宣傳其主義與計劃。不幸遭逢火災，財產損失頗大，致不能支持，於一八四六年此等理想的共產社會卒被迫而自行瓦解矣。此派者之社會運動對美國之知識界頗有影響，許多文藝作家及政治運動頗受此派主義之感動。

法人卡白特 (Etienne Cabet) 於一八三九年刊行其所著之伊嘉利旅行記。此書與莫爾之烏托邦具有同等之性質在描寫其心目中之理想社會。卡氏之思想對美國之勞動階級頗有影響。當卡氏之信仰者要求彼實行建設其理想社會時，卡氏發表告法國工友書，要請熱誠之信仰者隨之一齊到「伊嘉利」去，彼謂此理想的「伊嘉利」大約總在「美洲某處」也。一八四九年在意大利諾州之那烏 (Nauoo) 地方卒有此新社會之組織。此等試驗較其他者經歷之時間稍為長久，惟因財政之困難及內部之糾紛，於一八九五年終於消散矣。

烏托邦派之社會主義之影響，實際上只及於中產階級，係知識上，思想上，道德上之革新運動，對勞動階級無

重大關係，尙不足成爲經濟的、社會的、政治的革命實施。彼等之思想在於現社會之外，另建理想社會以期發展至於盡善盡美之境，並非希謀在現存之社會爲政治、經濟及社會的普遍改革。此等運動只是要求改革之初步，並非改革運動之本體。況當時美國之經濟狀況尙不十分發達，非英國之情形而比，故尙不足供馬克斯主義者之研究與分析。烏托邦派社會主義者既非政治運動，故一般普通意見，遂依此爲例，認社會主義超出政治範圍之外，甚有目社會主義卽野蠻的共產主義者。

一八三〇年及一八四八年革命後，德國之政治要犯及激烈工人多向美國移避，於是馬克斯科學的社會主義之理論遂傳佈之於美國。在威特林（William Weitling）之努力領導下，成立各種馬克斯主義的組織。爲時不久，其思想及組織散佈於各地勞動階級。一八五〇年費城有工人代表大會之舉行，其揭櫫之政綱與自由土地黨者大致相同，以「權利平等，義務平等」爲其信條。各都市相繼有社會主義者之團體的組成，其活動在於組織勞動組合，進行政治改革，及推動放奴運動。南北戰爭後，因勞動運動之發展，及國際馬克斯主義者之宣傳，美國之社會主義思潮致有廣大之散佈。美國之社會主義者運動，有長時間幾全爲德人所包辦。德國人津津有味討論之抽象理論，美國人對之不易接受。同時美國在酣爭熱辯之紙幣、關稅，及單一稅等特別政治問題，德人對之亦缺乏興趣。

社會主義者曾努力於美國勞動階級爲切實結合成立獨立之勞動黨，以與歐洲之第一國際相聯合。一八六七年全國勞動聯合會代表大會對加入歐洲勞動國際之議案雖未通過，然對歐洲勞動階級爲改進社會狀況，奪

取政治權力，及解放自身壓迫之奮鬥與努力，表示十二分之親切同情。德國人在美國之勞働組織與歐洲馬克斯主義者之組織保持相當聯絡，且自認爲第一國際之一部。一八六九年全國勞働聯合會應第一國際之正式邀請，派遣代表至歐參加。一八七〇年紐約之社會主義者成立第一國際之美國中央委員會。一八七二年在紐約舉行第一國際之美國全國代表大會，參加者頗衆。在歐洲之第一國際爲避免巴枯寧無政府主義派之影響計，遷設其總理事會於紐約，對美國之勞働運動予以相當鼓勵。一八七四年及一八七六年在費城舉行第一國際美國之全國代表大會。當時因第一國際在歐洲之崩潰，美國亦由代表大會正式決定取消其組織，宣傳至相當時機再爲組織，其宣言之結尾，效法共產黨宣言之語氣，高呼「各國的無產階級團結起來。」

一八七四年退出第一國際之紐約社會主義者與其他各城之激烈的勞働組織，共同聯合成立北美社會民主勞働黨（The Social Democratic Working-men's Party of North America）。此派運動者之領袖多爲德國之社會主義者。因第一國際之失敗，新黨之勢力日見擴張，有社會主義傾向之勞働組織，相繼吸入其範圍，一八七七年改稱北美社會勞働黨（Socialist Labor Party of North America）。成立後二十年間，此黨在勞働界頗能保持其勢力，其活動方向在經過勞働組織，以促進政治活動。惟其後，社會主義者與勞働組織者之領袖發生裂痕。前者着重於主義上政綱上之發展，思以黨的完備組織，以完成其政治目的。後者注重工人之團結與組織，輕視黨的行動，不願使勞働組織與社會主義混爲一起。一八九六年勞働組合者在李昂（Daniel De Leon）之領導下，另組織工人之獨立團體，與社會主義者相對峙。

在政治活動上社會主義者較勞工組織者稍多成績之表現。一八七三年發生經濟恐慌後，社會主義者乘機大事活動，向勞動階級極力宣傳其理論與政綱，於是其黨員數量及勢力，因之大為增加，並成立不少之報紙與雜誌，用德文及英文出版以資鼓吹，其中最有力者為紐約人民報（New-Yorker Volkszeitung）。一八七九年社會經濟復見繁榮，社會黨之勢力隨之衰降。一八八〇年社會黨決定加入綠背紙幣黨共同為大選競爭。此後十年間社會黨未能獨立提出候選人為大選之競爭。社會黨其後復分裂為和平社會主義者及無政府主義者兩派，其勢力益行薄弱。一八八二年無政府主義者馬斯特（John Most）由德抵美盡力組織各革命份子，並刊行自由日（Die Freiheit）以宣傳其主義。一八八三年發佈皮子堡宣言（Pittsburgh Proclamation），其理論係混合馬克斯、蒲魯東（Proudhon）及法國百科全書派之主張而成。所有調解社會主義者和平派與激烈派之努力，均歸失敗，而新起之急進組織反較原有之舊組織為發達。

芝加哥當時成為無政府主義者之活動中心。一八八六年有經濟不景氣之困難發生，勞動階級之態度因趨激烈。無政府主義者高唱直接行動，及武力暴動之說，促進工人為武裝之自衛，且實行暗殺之恐怖，致引社會之紊亂不安。經政府之嚴厲處置與鎮壓，激烈的無政府主義派之勢力與活動大受摧擊，於是和平的社會主義者遂乘機復興其勢力。此等努力復興後，究應與勞動黨聯合歟，抑當自行獨立歟，或應完全脫離政治活動耶？意見紛歧，難獲定論。至十九世紀之末，在戴波斯（E. V. Debs）之領導下，於社會勞動黨之外另為較急進之社會黨。柏格爾（Victor Berger）贊成採行較切實際之政策，在其領導下成立美利堅社會民主黨。一九〇一年所有各社會主

義者之組織，各派代表在印第安那坡里寺 (Indianapolis) 舉行代表大會，採行新黨章共同組織新黨，定名為社會黨 (Socialist Party)。此後十餘年間，組織較健全，勢力亦趨發展，擁戴戴波斯為其領袖，一九一二年大選時，得票在一百萬張以上。歐戰起後，對參戰問題發生不同之主張，其勢力因之衰落。俄國革命後，美國有共產黨之新組織，勞動階級有一部分被其吸引，故自大戰迄於今日，美國之社會黨未經表現重大之力量與影響。

美國之著述家對社會主義之理論為重要之發揮與敘釋者為數頗衆，不勝枚舉。其中著述之重要者為杭特爾 (R. Hunter) 一九〇四年出版之貧困 (Poverty)，一九〇八年出版之工作中之社會主義者 (Socialists at Work)，一九一四年出版之暴力與勞動運動 (Violence and the Labor Movement)，申克烈 (U. Sinclair) 一九〇七年出版之產業的共和國 (The Industrial Republic)，一九〇九年郝爾塊 (M. Hilquit) 出版之社會主義之理論與實施 (Socialism in Theory and Practice)，西門氏 (A. M. Simons) 一九一一年之美國歷史上之社會勢力 (Social Forces in American History)，柏格爾 (V. Berger) 一九一三年之排槍齊放 (Broadides)，瓦林 (W. E. Walling) 一九一二年之社會主義之實質 (Socialism as It Is)，一九一三年社會主義之廣大景野 (The Larger Aspects of Socialism)，一九一四年之進步主義及其以後，羅梭爾 (C. E. Russell) 一九〇八年之非法之財富 (Lawless Wealth)，尼倫 (S. Nearing) 一九一一年之社會調節 (Social Adjustment)，一九一五年之新教育 (New Education)，施克德 (V. D. Scudder) 一九一二年之社會主義與特性 (Socialism and Character)，賴德烈 (H. W. Laidler) 一九一七年之國家



社會主義之反正觀 (State Socialism, Pro and Con) 一九二〇年之社會主義之思想行動 (Socialism in Thought and Action) 一九二七年之社會主義史 (History of Socialist Thought) 此等著作家之思想，大半爲馬克斯主義修正派之理論，其最後目的在推翻資本主義之制度，建樹生產手段公有之新社會。

白列米 (Edward Bellamy) 之回頭看 (Looking Backward) 係烏托邦派社會主義者之著作，在美國流行頗廣。彼提議實行強迫之實業活動，及建設以經濟組織爲基礎的政府制度。一九三二年柏特列 (Nicholas M. Butler) 刊行前瞻 (Looking Forward) 一書，根據現世之新知識，描寫其理想社會，此蓋美國最近關於烏托邦派社會之新著作。在社會主義之思想界別開生面者，當推哥倫比亞大學教授斯各特 (Howard Scott) 之技術統制主義 (Technocracy)。斯氏主張廢止一切貨幣及價格制度，舉行北美能力總測量，代以能力單位制 (Energy Unit System) 平均財富分配，減少勞動時間，增加讀書及娛樂之光陰。此等新樣之主張雖頗惹人注意，然爲時尚淺，並無何等實現計劃與行動，無具體力量之表現。

郝爾塊及施巴溝 (John Spargo) 之著作流行頗廣，彼等爲和平社會主義者，僅主張以漸進的手段，促進社會之進化，並不贊成完全平等，及財產完全公有之主張，對宗教及家庭亦不主張干涉，一方反對放任的個人主義，一方反對急進的無政府主義。克力 (Edmond Kelly) 一九〇一年及一九一〇年出版之人羣進化或政府 (Government or Human Evolution) 廿世紀之社會主義 (Twentieth Century Socialism) 在社會上亦引起重要之注意。彼根據生物學之立場爲社會主義之理論基礎，以爲社會之目的，在防止自然勢力之殘暴不

公之侵害，政治經濟之制度應迅爲改造，以防止自由競爭之罪惡，而建立社會之正義與公平。社會黨領袖戴波斯之演詞在勞働界頗有影響，主張採行直接行動，以暴動手段完成其政治目的。彼代表社會主義者左翼之主張。

美國社會主義者亦與歐洲之社會主義者相同，對其建設計劃及進行步驟，持各不相下之爭論。有人主張採會議政策，經政黨組織以獲得政權。有人贊成暴力政策，以革命手段獲得政權。和平派贊成以社會立法改進社會組織。激烈派認此爲隔靴搔癢，不關根本大計。各派之主張雖不一致，然就大體言之，則均贊成擴張政府之功能，以促進社會之幸福。彼等率皆贊成天然富源，大規模實業，交通運輸等事業之收歸公有，以防止私人之獨佔，贊成各種社會立法之施行，以保障勞働階級之利益。社會主義者之理論在美國雖無何等成功與實現，然其影響所及，在政治思想上實使個人主義之放任政策大受打擊。且早年認爲係過激的社會主義之思想者，在此時有不少皆見諸實行，勞働立法，進款稅，及各都市公用事業之政府經營等即其著例也。

#### 四 無政府主義及工團主義

美國勞働組織運動係倣法英國之行動，社會主義之思潮多受德國之影響，無政府主義者率皆轉借俄國之理論，工團主義者則係抄襲法國意國之主張。無政府主義者認國家政府，法律皆係罪惡，毫無用處，應一概毀滅，實現個人之完全自由。此等思想，美國人接受者頗少，雖然在早年之美國史上已有此思想之發現。早年之無政府主義者，率皆爲具有宗教背景之極端個人主義者。麻塞邱塞之清教徒曾有反德會 (Antinomians) 之組織，以葛瑞克里 (Johann Gricolia) 爲領袖，以爲道德律爲無用，單憑「信仰」即足以自救救人。本薛文尼亞之教友派

會組織無抵制會，反軍役會拒絕參加政府活動。在放奴呼聲高張時，有人認政府既違犯基督教義承認奴隸制度，乃倡不合作之論，主張退出政府。葛立生及陶梭之主張實帶有無政府主義之色彩。

南北戰爭後無政府主義者擺脫宗教色彩，而以經濟問題定其理論立場。其依據之理論先則從歐洲之蒲魯東派，繼則追隨巴枯寧及黑色國際（Black International）。有人採個人主義之觀察點，認財產仍可為個人所有，其所獲之報酬，應依其勞働價值而決定。有人採共產主義之觀察點，認財產應歸自動結合之團體所有，並担保各人生活之必需品。兩者均贊成國家之廢除，哲學派主張以和平的漸進的手段，完成無政府主義之目的。革命派贊成暴動的武力的激烈政策。兩者對法律及政府均持否認之態度。惟美國無政府主義者，在理論上並無有系統之發揮。

個人的無政府主義者之要人為特克爾（Benjamin Tucker）。彼辦有自由報，在一九二六年出版有個人自由（Individual Liberty）一書，對無政府主義為哲學之敘述。彼謂國家乃社會萬惡之源，為個人自由之無理壓迫者，由個人之自由結合替代國家組織，政治組織建築於此等個人自由結合之上，由社會契約成立之，至個人身體及財產之保護，應歸於自動結合之自衛團體。特克爾未曾提議完全廢除私有財產制，但為使勞働者獲得公允之報酬計，主張廢除利潤、利息及地租。彼主張以和平手段完成此等目的，並攻擊暴力之無政府主義者為強盜為兇犯，以為彼等在藉無政府主義之美名以滿其個人貪慾，掩其個人罪惡。

個人無政府主義者對私有財產制無多變改，故勞働階級對之並不甚注意。勞働階級反對產業資本之私有

甚於反對國家之存在，所以巴枯寧派共產的無政府主義對之較有影響。共產的無政府主義者之領袖，先為馬斯特（J. Most），繼為荷爾特門（Emma Goldman）。馬氏反對對資本主義之任何妥協，堅持武力暴動暗殺等手段，對議會政策絕對不承認，以武力摧毀資本主義制度，以自由契約建設共產的新社會。荷氏反對宗教及私有財產制，認國家不必要。

無政府主義，勞動組合主義，及社會主義混合激盪而成功為工團主義。此等主張與法國後期的工團主義頗近似。近年來此等運動與世界實業勞工會（Industrial Workers of the World 簡稱 I. W. W.）採聯合一致之行動。其先期之重要領袖為史派斯（August Spies）及爬申斯（A. R. Parsons）。工團主義之理論在經濟上贊成社會主義者之主張，以廢止資本主義制度；在政治上同情於無政府主義者，反對國家之存在；在行動上主張以勞動組合之力量以直接的，非政治的行動由生產者管理各種實業。贊成罷工怠工及損壞機器的行動，至時期成熟，舉行同盟總罷工，以建樹以自治實業團體為主之共產社會。工團主義者着重於經濟問題，輕視政治問題，在積極於現存制度之打破，對廣博之建設計劃少所討論。此派之有力宣傳家為郝烏德（W. H. Haywood）。彼反對國家社會主義，認為欲以民主的議會政策或政治行動，難使社會主義實現，主張由全體有組織工人之羣衆直接行動，以建立經濟的社會的公平的新組織。

世界實業勞工會（I. W. W.）之理論，雖與法國之工團主義相類似，然畢竟是在美國勞動者特殊狀況下之土產物。彼等之目的原在組織美國西部之勞動者，西部礦工聯合會（The Western Federation of Miners）

實其最早之前身。在郝烏德之領導下便借用工團主義者之「直接行動」及「怠工」等名詞以爲其實際活動之口號。世界實業勞工會 (I. W. W.) 爲農業上及原料工業上不熟練之外籍工人所組織。美國勞働者因不滿於全國勞働聯合會之保守政策，世界實業勞工會乘機活動，力與聯絡，其勢力遂見擴大。彼所領導之幾次罷工，均經政府之干涉而遭失敗，其工作態度益行急進。

一九〇五年各勞働代表召開秘密會議，在根據革命理論，團結勞働階級，及討論實際方法，結果有世界實業勞工會之組織。其中最重要之領袖爲昔日社會勞働黨要人李昂 (Daniel De Leon) 氏。此組織中亦分和平與激烈兩派。前者贊成政治行動，後者贊成直接行動。各重要組織殆爲激烈派所把持，於是完全拋棄和平的政治行動，而決定其暴力的直接行動，到處主張怠工，罷工，在一九一二年時情形最爲嚴重，直接行動，消極抵制，及罷工，怠工之口號彌佈全國。後以大戰爆發，國內問題，漸告緩和。

世界實業勞工會反對布喬治亞統治下之一切制度，認爲所有道德觀念，宗教組織，及愛國思想等純爲資產階級榨取勞働者所引用之殘忍工具。彼等認爲除生產之勞働者自行管理其所在之實業外，民主主義決難實現，實業工人聯合會將爲其將來行政之單位。世界實業勞工會心目中只有一種無國界者之階級戰爭，故在歐戰爆發後對美國之參戰行動，極不贊成。近年來美國經濟恐慌發生，勞働者益感痛苦，其行動日趨積極，美國對此究竟取如何政策，實爲最堪注目之事耳。

## 第十一章 美國政治思想之新動向

### 第一節 政治制度上之新趨勢

#### 一 兩黨政治之危機

美國自建國以來百五十七年之歷史，殆為兩大對峙之政黨交互興迭之記錄。世界上根深蒂固兩大系政黨政治之國家，除英國之歷史較為長久外，美國當為首屈一指者。但此並非謂美國歷史上絕對無第三黨之存在，不過因其表現出之力量，向甚薄弱，從未曾戰勝多數之兩大政黨而奪得政權。然考之最近之情勢，美國之兩大系政黨政治，已潛有四伏之危機，說不定在最近之將來，美國傳統的兩黨政治亦會步英國之後塵而另闢新局面也。

美國之民主共和兩大政黨完全為大企業者，銀行界所御用之工具，在政綱政策上並無顯明之區別，早為勞動階級及農民份子所深致不滿。自一九二九年美國發生經濟恐慌以來，失業工人，日見增多，農民生計，日趨困苦。而代表資產階級利益之共和民主兩大政黨仍不能擺脫其傳統的因襲，適應社會之新需要，為大多數農工着想，對「消費」「分配」問題為適當之解決與改進。但一味為博得其後台主人之歡心，只斤斤於「生產」問題為「營利」之打算。一般為生計壓迫之勞苦農工為謀其生活之改進計，於是熱烈踴躍從事於組織新黨之運動，企

關於政治上另闢生路。一九三二年美國大選時，在美國一向不爲人重視之少數黨，能提出大總統候選人與共和、民主兩大政黨進行競選者竟達五個政黨。雖然該少數黨等並未獲得選舉勝利，但其潛勢力正到處活躍，生氣勃勃，方興未艾，未來前程正未可限量也。

農工勢力之汹涌澎湃，使美國兩黨政治之基礎已發生搖動，同時民主、共和兩大政黨之本身亦困難重重，使其前途暗然無光。民主、共和兩大政黨原非革命之團體，組織上既甚鬆懈，紀律上亦毫不嚴明，維持其存在與團結之勢力，原爲政府位置之奪取及私人之利害耳。然近年來其本身利害，常發生衝突，使其內部組織時有分崩決裂之虞。在地域上有東部、西部、南派、北派之爭；在主張上有新派、舊派、保守派、進步派之爭。意見紛歧，派別衆多，實予新黨以最好之活動機會。一九三三年七月大總統羅斯福之經濟復興計劃提出時，引起財政大王摩爾根（Morgan）與煤油大王洛克佛婁（Rockefeller）之利益衝突，而起國會中之耐爭熱辯。不僅財政界與煤油實業之利益不易調和，即各種實業之自身亦有根本之衝突，使代表資產階級利益之政黨有一兩姑之間難爲婦」之感。

美國今日最重要歷史較久之第三黨當推社會黨。本黨係於一九〇一年合併社會勞動黨及社會民主黨而成。其一向標榜之主義，爲推翻資本主義制度建設社會主義之新社會。一九三二年該黨政綱中有云：「今日國內之主要實業，全爲私人所壟斷，工人在專制的、殘酷的、不經濟的管轄下，過極度困難之生活。吾人之目的在於建設「社會公有」「民主管理」之實業制度。達到此目的之有效方法，是在農民工人一致之合作與團結。最重要者是在建立代表農工本身利益的自己的政黨。」社會黨現時能按時繳納黨費之黨員有二八、九七一一人，較一九三

二年增加七、五八二人。其地方黨部在一年內由七五二所增至一、一二三所。除正式黨員外，尚有社會主義青年團之組織。對該黨之宣傳工作頗為努力。該黨於一九三二年推湯姆斯 (Norman Thomas) 爲大選候選人，獲得選票在百萬以上，較一九二八年者增加四倍之多。湯氏雖未獲選，然在競選中，其演說時聽衆之踴躍，及全國報紙之重視，實大堪注意。

一九一三年後羅斯福進步黨之殘部聯合中西兩部之勞働團體成立有農工黨，於一九二〇年曾推舉大選候選人參加大選競爭，然勢力甚微，不足輕重。近年來其勢力銳增不已，實堪注意。杜格爾 (Paul H. Douglas) 謂「民主、共和兩黨根本上爲資產階級所御用之工具。該黨之政策及措施，殆完全用以保障大企業家及銀行界之利益也。彼對於在社會經濟上佔極重要地位之農工份子，固未嘗稍注意及之。」杜氏此語實足道破今日農工黨所以發達之主要原因。一九三二年農工黨揭發之政綱謂「資本主義之社會制度日趨崩潰。我們一般的平民們，應該從速努力建樹一種新的善的完備的社會秩序。在此等新制度下，每個人均當担保其有作工之權利與機會，並且担保每人享受其工作所得之結果。目前之國家是一半饑餓失業，一半懶惰享樂。如此，國家決難支持長久。」

共產黨爲美國極左翼之第三黨，係一九一九年受第三國際之指揮在芝加哥成立者。該黨之主張與行動，對美國現在制度，根本不同，故屢受政府之壓迫與檢舉，其發展進行頗多不易。在一九二四年大選時，福斯特 (Earl Browder) 爲該黨候選人，得票僅三萬餘張。一九二八年增爲四萬餘張。一九三二年大選時，福斯特仍爲該黨大總統候



選人，黑人福特（James W. Ford）為副總統候選人，所得票數較一九二八年者增加兩倍。其主張在以暴力建樹無產階級專政之統治。

除上述三黨為美國第三黨之組織已經穩固，並具有相當之歷史外，在近二三年來有所謂獨立政治行動大聯盟者，係各種進步份子及團體因不滿現有兩大政黨之行動，另謀成立新黨之結合者。在一九三〇年十二月該大聯盟全國總主席杜威（John Dewey）博士致函國會上議員納瑞斯（George W. Norris）請其脫離共和黨另行組織新黨，並準備一九三二年之大總統候選人。杜氏在此函中謂「我相信我們在一九四〇年大選時，當能獲得選舉上之大勝利。我們應該逼起一切保守的不進步的無希望的份子集聚在一個老舊的政黨裏去。進步的奮發的新份子一齊團結起來成立新黨，然後新舊黨的界限才分明，政治上經濟上之政綱政策方能有顯明之區別，在明顯的對壘中為真正政治競賽，才能打破今日不死不活的局面。」

共和、民主兩大政黨外之少數黨及其他農工組織，為集中其力量，統一其行動起見，故有聯合一致成立獨立政治行動大聯盟之舉，其總主席為杜威博士。其理論家為芝加哥大學教授杜格爾氏。主張「公共事業，天然富源，及國家基本工業應歸公有公營。」據目前狀況，能依時繳納會費之聯盟會員計有二萬餘人，其分部在全國有二百餘所，州組織有十六處。在不久之將來，將舉行正式之結黨式。預料除極左之共產黨及保守的禁酒黨外勢難參加外，其他進步份子組織之農工團體均有參加之可能，即前述之社會黨及農工黨說不定亦會起而加入，共冶一爐，組織強有力之第三黨以與民主、共和兩大政黨相周旋也。

## 二 民主政治之動搖

在美國人固嘗欣欣自詡，以爲美國政治爲「民有」「民治」「民享」之德謨克拉西政治也。然考其實質，美國政治爲絕對少數之資產階級所操縱把持，政府不過一以少數人之利益爲利益的御用機關耳。所謂民主政治者徒有其虛名而已。美國經濟發展，及大托辣斯產生之結果，使美國之政治完全變爲財閥政治。前美國駐德大使吉樂德 (James W. Gerard) 謂「美國之真實統治者乃爲六十個實業界銀行界之領袖耳。」誠爲透關之論。美國政治爲政黨政治，一切政務之推進，皆出於各政黨之手，而現在之美國政黨乃完全供資產階級之驅使，而未顧及全體或大多數之最大利益也。美國有名教授勞納德 (James N. Larrard) 在大西洋月刊曾爲文批評美國之政黨謂「現在美國政黨之精神，並不致力於全體社會之幸福與利益，只着眼於其本身及其後台主人之幸福與利益。」杜威博士亦有文字在新共和發表謂「今日之政黨與實業界銀行界之關係至爲密切，政黨之利益，蓋以大銀行家實業家之利益爲利益。」又謂「今日大多數人民之需要與困難在於如何解決消費問題，增高人民購買力，而各政黨爲適應其後台主人之要求只注意於生產問題。」綜觀吉勞、杜三氏之論，美國所謂民主政治者殆水上之泡影也。

美國財源豐富，積金充斥，進款纍纍，在世界上固佔首屈一指之地位。然此等財富完全集中於少數人之手，大多數之人民仍爲出售其勞力以維持生活者之無產階級。此等勞動羣衆終日孜孜，尙難免於飢寒，更何來餘暇參加政治活動，故美國之政治，實際上爲有閒階級所包辦。一九三二年大選結果，實際投票之人不及全體合格選民

百分之四十，即此等事實之明證。

當權之政黨既完全代表資產階級之利益，只從事生產事業之擴充，國內外貿易之發展。實業界因受自然的經濟法則之限制，必發生「資本集中」、「生產過剩」等現象，而演出經濟恐慌，於是使失業工人，大為增多。在經濟困難萬狀之際，勞動階級為生活壓迫，自易為急不暇擇，挺而走險之革命運動。美國因經濟恐慌之結果，階級意識漸趨發達，同時社會主義者和平政策又不易實現，故進而採進一步之激烈行動，思以革命手段，打倒資本主義。美國之世界實業勞工會（I. W. W.）近年來之活動頗為積極，在以罷工怠工等直接行動，以實現馬克斯主義。一九一九年美國共產黨在第三國際之指導下成立後，積極從事於革命之煽動，在做法蘇俄之革命方式，建樹布爾什維克主義的無產階級專政統治。凡此事實，皆明白表現美國勞動階級對虛偽的民主政治已經失望灰心，而在另行建設代表階級利益之獨裁政治。

美國為世界上資本主義最強烈之國家，最後代表資本主義之壁壘與社會主義相對抵者亦必為美國。今日國內之勞動階級雖開始其革命運動，欲建樹無產階級之統治，然勢力雄厚之美國的資產階級斷不會毫無抵抗的讓出其政權，勢必酣戰熱門為最後之掙扎。資產階級者為廢止貴族及封建勢力之統治，曾高唱民主主義，民權革命。迨彼等推翻封建統治後，遂藉民主政治為欺騙第四階級或無產階級者之工具，以滿足其榨取，壟斷之野心。此時無產階級漸有覺悟，力圖反抗。資產階級為鎮壓新起之革命勢力，必斷然採取法西斯蒂主義之獨裁制度，以維持垂危之資本主義。一九三三年三月羅斯福就職，藉口應付經濟非常時期，當先向國會要求「獨裁權」以渡

此難關。其後提出經濟復興計劃，其內容與意大利之「協作國家」頗多類似。是項事實明白表現美國政治要離開虛偽民主主義，而採行專制的法西斯蒂制度也。

國家經濟事業日漸複雜，政府職務日漸擴充，有許多事務非尋常官吏所能解決，必有賴於專門人材之決定。爲適應此等需要計，各級政府常聘請或委任各專門人材組織特種委員會，處理各種政務。職是之故，議會及選民之權力因之減削，使民主政治之精神又受限制。各城市經理制之實行及聯邦政府各種特別委員會之設立，卽其著例。政府支出，逐漸擴大，爲增進行政效率，減少政府支出，及減輕人民負擔計，有所謂科學管理之改革運動，政府中減少民選官吏，增用技術人材。吏治制度之改革及競爭考試之施行，均足使美國政治上之民治成分愈加減少。

當十九世紀之後半紀，南歐人民大量移入美國，選民數目因之增加，但此等人民，知識既差，性情亦暴，宗教文化，皆有別於美，且不易同化，爲排斥此等人民計，遂有人對民主主義發生懷疑。美國獲得阿拉斯加，夏威夷，菲律賓，及其他海外屬地後，明白發生政治上之不平等，於是有人認爲民主主義不合於實際情形。帝國主義者爲滿足海外擴張，主張強有力之政府及強大之陸海空軍備，對民主主義，非所注意。最後更有人根據生物學心理學之知識，作爲反對民主政治之理論。生物學家以人類之秉賦才智，固有能力既不相同，在政治上之地位便不應一致。心理學家以爲羣衆心理是衝動的受感情及暗示之支配，故民主政治爲危險制度。

## 第二節 學術系統上之新勢力

在十九世紀中葉以前，在美國很少對政治學為科學的有組織的研究者。當時有知識淵博之實際政治家如哈密頓、馬迭生、亞丹，及哲斐生等對實際政治有不少獨到遠見之著述及言論。在南北戰爭前，對政治問題根據法理為有價值之辯論者有馬協爾、司徒瑞、威白斯妥，及客利鴻等。一八五〇年後在李伯爾之領導下對政治學始開始為科學之研究。李氏以歷史的比較的方法對政治為公平的客觀的研究。此後繼李氏之精神而研究政治者頗多。哈布金大學 (John Hopkins University) 在亞丹士 (Herbert B. Adams) 之領導下首先設政治學院。繼之而起者有康乃爾大學及哥倫比亞大學等。前者由惠德 (Andrew D. White) 領導，後者有柏哲士及丹寧 (W. A. Dunning) 主持。在此數人之努力下遂奠定美國近世政治學者研究方法之科學基礎。

就大體言之，當十九世紀，政治學者率為沈溺於法律條文字句之輩，其主要工作在對憲法理論及法律節略之研究與解釋。迨至十九世紀之末，政府之背後勢力，及政黨之性質與運用漸為政治學者所注意，德國唯心派之哲學，英國奧斯庭派之法學漸行衰落，而代以根據實際材料與統計之研究方法。此等方法之開始者為英儒蒲徠斯 (James Bryce) 及阿士錯格士克 (M. Ostrogarski)，繼之者為羅偉耳 (A. L. Lowell) 及威爾遜 (Woodrow Wilson)。拋棄昔日之純法理之解釋，而考察人民對政治活動之切實動機，及決定政府功能之實際原因，對政治組織漸不注意，進而着重於政治活動及實施，但對決定政治制度演進之經濟因素，社會勢力，及心動成份尚無充分之注意。法律學研究方法之演進程序，與政治學係出於同一途徑，最初視法律為神秘之學，專在討索不變的文字之意義與解釋，其後漸承認法律為社會經濟之表現，應隨客觀環境而演進。

廿世紀以來，政治學受其他科學知識之影響，而另開新局面。根據生物學人類學之知識，在國家起源與發展，及民族特性之分析上，遂獲得新指路明燈。此派之政治學者或根據人類學而誤信「民族獨尊」之說而主張擔起「白人的擔負」為帝國主義者張目，或根據生物學主張「優生」實施以改進政治。早年進化論者之思想常為人引用以反對革命之理論，以為人類之社會制度既為長期演進之結果，須以漸進的和平的方法改進之，突進革命論實違反進化原則。有人持進化論為國家主義之理論根據，以為國家為整個的有機單位，個人應為國家之利益而存在。進化論者既主張永變不息之演進及變遷與適應，故對過去制度並不留戀，對現存事物，不甚滿足，於是反對保守主義，而主張自由的進步主義。生物學着重遺傳，否認十八世紀「天賦人權，一律平等」之說，故對民主主義頗表反對之意見。

應用社會學上之觀點，早年之政治思想為之發生不少之變遷。最近有不少著作家根據社會學之見解以為國家者並非如昔人所謂乃最高的絕對的主權實在體，國家不過是社會組織中之一種特殊組織，在以其鞏固之權力作各種利益衝突時之公斷員耳。依此等新理論之解釋，昔日由國家行使之許多權力應移交於其他社會組織行使之，主張多元的主權論，認為現時國家之組織實不足應付此複雜之社會生活與環境，如教育、宗教及經濟等事業應由各組自行處置之，有獨立自治之權，反對地域代表制，主張職業代表制。英國之基爾特社會主義便為此派學說最明顯之代表。美國學者對此主張為詳切之發揮者頗不乏人。一九〇八年本特里（A. F. Bentley）之政府之進展（The Process of Government）福拉特（M. P. Follett）一九一八年之新國家（New

State) 葛定 (F. J. Giddings) 之責任國家 (The Responsible State) 一九二二年巴格打斯 (E. S. Bogardus) 之社會思想史，一九一三年李錦柏格 (J. P. Lichtenbergers) 之社會理論之發展，及巴納斯 (H. E. Barnes) 一九二四年之社會與政治理論均爲此派學說之重要著述。

社會學者注重社會之「共同關係」說，對奧斯庭派之「法律爲國家主權意志」的理論，表示反對。此派之政治學者以爲法律者乃社會公認之共同裁判耳。其唯一價值在改進社會以完成公衆之目的。社會學者之法律家以爲一切有生命之法律均爲社會之產物，爲保障社會利益而創造，只有爲公共意識所擁護之法律，始應尊重服從。彼等認法律爲社會裁判之一端，爲社會制度之一種，得以人類之知識與能力以改進之。社會學派之政治家注重政治之相對論，以爲政府制度無絕對完備者得以適用於各處。一種制度之價值當以其是否適合於所在社會爲斷。政治上之空間性及時間性頗爲此派所提倡。此派學者不承認人類擁有抽象的權利，以爲權利者源於社會之利益與需要，並受此社會利益及需要之限制與決定，主張政府功能之擴張，以積極的建設的政策改進社會幸福，不當僅從事於消極的禁止的設置，以妨人羣之正當發展。關於此等學說，龐特 (R. Pound) 等有不少著作爲詳細之發揮。

當十九世紀社會地理學有長足之進展，以研究地理環境對社會制度之關係。地理之自然形勢，天然富源，氣候，物產經人研究，認爲與政治科學有密切關係。此等地理的自然因素，對國家之政治組織，對外關係，對內影響，亦經人詳爲解釋。在德國地理學家郝姆巴德 (Humbolt)，墨特爾 (Ritter) 及洛若耳 (Ratzel) 之影響下，美國

學者亦借用其方法以解釋美國之發展。一八九一年溫沙(J. Winsor)著美洲之人與自然以解釋自然環境與人類社會之關係，一八九三年經滕納(F. J. Turner)在美國歷史學會發表邊疆在美國歷史上的意義一文，影響最大。自廿世紀以來，此等著作實不勝枚舉。彼等以美國孤立之地理環境，解釋美國革命及門羅主義之意義，及交通運輸之改革對美國在國際政治地位之變遷。美國之西進運動及南北兩部經濟狀況之不同，均以地理學之眼光敘明其政治上之意義。美國政治思想注重於實際問題及實用主義，彼等亦認為係地理環境使然。

十九世紀之後半期統計學大為發展，政府會建設各種統計機關及戶籍調查所搜集一切社會上之確實材料以為政治改革之基礎。政府支出，漸形擴大，稅款收入，日趨複雜，於是政治機關對統計之應用亦日見衆多。政治學者亦皆拋棄昔日籠統之敘述，武斷之信仰，而採取確實之統計材料以為立論之根據。使政治學由「藝術」之境地，進於「科學」的領域，由「演繹」的方法改用「歸納」的方法。

近年來哲學觀點之變遷，對美國政治思想實有重大之影響。十九世紀之後半期，德國倫理唯心派之勢力，稍形衰弱，美國之政治思想界轉為英國功利主義者彌勒之思想及進化主義者斯賓塞之主張所支配。認國家為單一之有機體，國家之利益為最高之利益，個人或其他組織之利益均應為國家之利益而犧牲。美國之領袖唯心論者爾奧斯(Josiah Royce)攻擊個人主義為「魔鬼之反聖靈」，以為舍全體社會之拯救外，個人決不能存在。

詹姆士(William James)及杜威(John Dewey)之實驗主義的哲學對美國之政治思想實有重大之貢獻。實驗主義者對絕對的理論及最後的目的不甚注重，其方法為科學的實驗的，以各種制度之實際結果判



斷其價值。彼等之哲學係根據實際生活發展爲嘗試之態度，其倫理觀念具有進化論者之精神。彼等以爲民主主義應適應社會環境，重行確定其新哲學，新態度，注重社會教育及社會效率。舊哲學認國家重於個人，國家爲促進進化之動力。新哲學認社會爲許多組織之集合體，國家不過其中之一。唯心派與實驗派之理論衝突引起不少之政治爭論。主權究爲一元的抑爲多元的，道德律究爲固定的抑爲變遷的，民主主義究竟能否實現，是否必要，均爲此等新哲學家提出之新問題，以爲討論之資。在法律上，政治上，及行政上亦多有應用此實驗主義哲學之方法與態度者。

新心理學之應用對美國之政治思想亦有重大影響。政治思想家在過去常根據當時流行之心理學說以爲其理論之助，即實際之政治家亦多粗通心理學以作其處世之基。近年來有許多著述家極力闡明政治心理學之重要。羅偉耳謂「在過去數十年中心理學雖有長足之進步，然支配人類日常行動之勢力及其關係，甚少有爲科學之研究者。」蒲徠斯謂「政治者着根於心理學，切實言之，政治學者對人類習慣及意志決擇之研究也。」許多心理學者着重於心理學之社會勢力及政治現象之淵源與變遷。心理學早由思考的哲學進爲實驗的科學。心理測驗多爲政治措施上之應用，如軍隊之編制，吏治之考試多舉行心理測驗。法庭之審判，移民之限制，及教育之措施莫不有賴於心理學知識之補助。

心理學在政治思想上應用之結果，對僅描寫政治組織及憲法權利之政治學發生反動。一般意見以爲政治學應進一步對政治統治之動力，政治行動之原因，作切實之探討，研究政治領袖及人民代表爲實現各特殊階級

利益之動機及影響，實較僅敘述政府組織之表面爲特別重要。羣衆行動之心理學亦爲此派所特別注重。人類之羣居天性，團體行動，感情衝動，模仿心理，及暗示接受均成爲政治學者所應研究之對象。習慣，風尚，及公共意見均爲社會裁制之有效力量。政治家常利用人民之羣衆心理以標語，暗號激起感情而完成其政治目的。同化問題，愛國思想，及國家意識，均有賴於政治心理之解釋。社會主義，工團主義，基爾特主義，及共產主義均根據心理學之階級意識爲理論基礎。近代政治理論注重於政治行動之原因及方式，及對政治問題之思想，感覺動機。現時在政治上之宣傳實施尤爲一般政治活動者所慣爲應用。

在十九世紀政治學者已認識歷史的經濟的社會的勢力在政治上之重要，最近趨勢對人類生物學心理學上之天性在政治上之關係開始爲深切之探討。將來之政治思想將爲多方面學識，觀察，測量，比較之科學的綜合研究。馬儒謨 (C. E. Merriam) 在其一九二七年出版之政治科學之最近發展中謂「將來之新政治學將爲溝通『藝術』與『科學』之渡津，與吾人以政治上社會上最科學最準確之統制方法。新的政治是在追溯既往，開發將來，彼爲創造的建設的，同時又爲傳統的習慣的，即在創造統制新習慣，同時並利用舊傳習。」

近來年美國各大學對政治科之研究頗爲注意，設置專院開立講座爲廣博之研究。政府及私人之政治科學之研究及考察機關亦如雨後春筍，層出不窮。各種有關政治問題之年報，季刊，及雜誌亦蒸蒸日上，在數量上質量上均有長足進展。對美國各級政府制度爲詳切之著述者有歐格 (F. A. Ogg)，比雅德 (C. A. Beard)，孟祿 (W. B. Munro) 及楊格 (J. T. Young) 諸人。美國政治之發展，亦有不少學者從新觀點爲歷史之敘述。葛納

(J. W. Garner) 葛特爾 (R. G. Gettel) 及魏勞畢對國家起源、性質、及發展之政治哲學亦均有有系統之著述爲精切之發揮。在過去美國忙於土地之擴張、經濟之發展、及種族同化之進行，很少時間爲博大的精深的政治哲學之探討。據現在之趨勢，美國之思想界已開始在政治上爲廣博精闢之有系統的研究，在最近之將來，美國之政治思想在世界學術史上當能另發鮮明之光彩也。

廿六年八月廿六日 9277

中華民國二十三年三月初版

(二一八三七)

政法叢書 美國政治思想史一冊

每冊定價大洋壹元貳角

外埠酌加運費匯費

著者 張金鑑

發行人 王雲五

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

\*\*\*\*\*  
版 權 所 有  
翻 印 必 究  
\*\*\*\*\*

(本書校對者鮑嘉祥)

一五六五上

