

01669

大學叢書

歐洲民主政府

大 學 叢 書
歐 洲 民 主 政 府

蒲 厄 爾 主 編
鄒 兆 琦 譯

商 務 印 書 館 發 行

譯者序

本書係譯自 R. L. Buell 主編之 "Democratic Governments in Europe" (1935) 一書。原編者爲美國當代國際政治專家，學問淵博，著作等身；此書尤爲其最近主編之結晶。據原編者自述其編輯之計劃，謂除歐洲新政府 (The New Governments in Europe) 一書已於一九三四年出版外，更已邀請專家，編述美國政府一書，庶與本書鼎足而三，成爲一部比較完善之大學比較政府教本。就本書言，全書共分三部，敘述英、法、瑞士三國之政治制度。書由三人執筆，觀點與入手方法或不盡同，然其論述各國民主政治之現狀，莫不麴往綜今，詳爲論證，使讀者對於三國民主政治之異同，及其所以能抵禦法西斯勢力侵襲之原因，莫不瞭若指掌。故本書不特爲一良善之比較政府教本，抑亦一研究民主政治現狀之材料新穎之書籍焉。

此書特點，在於其注重歷史之敘述。其論述英國民主政治之現狀也，對於自一九一九年以來英國政治上之重要變遷，例如各黨之盛衰，政治上之大事，以及晚近法西斯勢力之興起，莫不廣徵博引，詳爲說明。其敘述法國政治也，除對法國最近幾年的政治史，有精微透闢之說明外，對於法國民族性之特質，經濟社會之情況，以及報紙宗教等現狀，莫不詳加論證，不遺巨細，使讀者對於法國民主政治的各種背景，均能有充份之了解。其最後一篇瑞士政府及政治，出諸蒲厄爾親筆，雖僅寥寥數十頁，而其對於瑞士過去之政治歷史，亦能意賅言簡，有簡明之敘述。此

種注重歷史因素及其他各種背景之精神，在書中到處流露，實爲時下一般比較政府教本所不及者。

此書本由商務囑王宗武君遂譯，會王君忙於他事，不克執筆，乃與余就商，代爲踐約。綜計是書自動筆以至譯竣，費時八月；時日不可謂不久。惟其間以雜事纏繞，每不能終日伏案；加以譯者才學短絀，書中魯魚亥豕，及晦澀生疏之處，諒所不免；惟祈讀者指而正之。

本書的目的，是在敘述並分析歐洲主要的民主政府，正如歐洲新政府 (New Governments in Europe) 的目的，在於分析戰後獨裁政治的趨勢。本書大部份討論英法兩國的責任政治制度。另有一章專門討論瑞士，該國至今仍代表一種特殊的民主政治的方式。瑞士的統治機關是委員制政府，它比較美國行政部有更大的永久性，但一面仍向立法機關負責，和英法內閣毫無二致。總之，本書描寫三種不同的民主政治的運行方式。此外尚有一部未完成的著作，由哥倫比亞大學教授華勒斯 (Schuyler Wallace) 及馬克馬翁 (Arthur Macmahon) 二氏編著，將描寫美國的總統制政府及其所受新政運動的影響。全部書籍（指歐洲新政府，編著中的美國政府及本書而言——譯者）足供歐美學校比較政府學程之用，即對於普通讀者亦大有裨益。

徹斯及發拉兩位教授在本書中所完成的工作，絕非普通教科書所可同日而語。他們對於英法的議會制度，寫成了一部權威的佳著，使我們獲益不少。兩位作者都指出民主政治的機構，如何設法和當代有增無已的技術上的需要相適應，同時又怎樣使專家行政的必要條件，與一般人對於責任政治制度的要求相調和。他們的敘述方法雖不一致，但缺乏統一性的缺陷，可在興味和特性兩方面獲得補償而有餘。本書敘述歐洲主要民主政府的實際運行，既淵博而又饒興趣。那些對於民主政治前途懷着疑慮的人們，在未讀本書以前，請勿先下判斷吧。

蒲厄爾 一九三五年一月三十一日

目錄

英國政府與政治

徹斯 (Eugene P. Chase) 著

第一章 背景 一

第一節 引論 一

第二節 地理 三

第三節 英國的人民 五

第四節 文化 六

第二章 英國憲法 八

第一節 引論 八

第二節 憲法的發展 八

第三節 憲法的解釋……………一三

第四節 憲法中的法律與慣例……………一四

第三章 議會……………一八

第一節 議會的至尊……………一八

第二節 議會的組織——貴族院……………二〇

第三節 議會的組織——下議院……………二一

第四節 選舉……………二三

第五節 舞弊……………二四

第六節 代表制的改革……………二五

第七節 最近改革選舉制度之嘗試……………二六

第八節 議會的職權……………二七

第九節 立法……………二九

第十節 行政機關的控制……………三〇

第十一節 選擇行政領袖……………三一

第十二節	對於議會的批評	三二
第十三節	貴族院改革問題	三四
第十四節	議會的其他問題	三六
第十五節	程序上的改革	三八
第十六節	委員會	三八
第十七節	部令立法	三九
第四章 行政機關		四五
第一節	引論	四五
第二節	君權	四六
第三節	政府	四九
第四節	英國行政的原則	五三
第五節	行政機關的組織	五四
第六節	文官制度的問題	五七
第七節	行政機關的實際情形	六一

第五章 法律與法庭

六六

第一節 引論

六六

第二節 法治

六六

第三節 律師業

六八

第四節 司法機關

六九

第五節 法院

七〇

第六節 司法改革

七二

第六章 地方政府

七四

第一節 引論

七四

第二節 現在地方政府之區域

七五

第三節 地方政府的機關

七六

第四節 地方政府的職務

七七

第五節 倫敦的政府

七八

第七章 政黨制度 八〇

第一節 引論 八〇

第二節 兩黨制度 八〇

第三節 英國政黨的歷史 八三

第四節 政黨的後盾 八五

第五節 政黨組織 八七

第六節 政黨的命運 九一

第八章 英格蘭的擴張與帝國政治 九四

第一節 引論 九四

第二節 威爾斯 九四

第三節 蘇格蘭 九五

第四節 愛爾蘭 九六

第五節 自治領與殖民地——一般的原則 一〇〇

第六節 自治領——政府……………一〇一

第七節 自治領部……………一〇四

第八節 殖民地……………一〇四

第九節 印度……………一〇六

第十節 帝國主義與帝國組織……………一〇八

第十一節 帝國聯邦……………一一〇

第九章 自由主義傳統信仰的衰落……………一一六

第一節 引論……………一一六

第二節 停戰……………一一七

第三節 路易喬治的聯合政府——一九一九至一九二二……………一一八

(一) 媾和……………一二八

(二) 愛爾蘭……………一二九

(三) 內政……………一二一

(四) 勞工糾紛……………一二二

(五) 經濟……………一二三

第四節 聯合政府之下臺……………一二四

第五節 自由黨的衰落……………一二五

第十章 保守黨的執政……………一二一

第一節 政黨政府的恢復……………一三一

第二節 新保守主義……………一三四

第三節 財政政策與保護貿易主義的發展……………一三六

第四節 勞資問題——總罷工……………一三九

第五節 帝國……………一四三

第六節 外交……………一四四

第七節 建設事業……………一四五

第十一章 工黨……………一四八

第一節 引論……………一四八

第二節 工黨政府……………一四九

歐洲民主政府

八

(一) 外交政策.....一五二

(二) 內政.....一五三

(三) 財政.....一五三

(四) 政府的下臺.....一五四

第三節 反對黨地位的工黨——一九二五至一九二九.....一五四

第四節 第二任工黨政府.....一五五

(一) 外交.....一五六

(二) 帝國政治.....一五七

(三) 財政.....一五七

(四) 人民的狀況.....一五七

(五) 社會改革與社會化.....一五八

(六) 選舉改革.....一五九

(七) 節約.....一六〇

(八) 左派的攻擊.....一六〇

第十二章 一九三一年的危機.....一六三

第一節 引論.....一六三

第二節 財閥政治與民主政治.....一六三

第三節 教育的進步……………一六四

第四節 經濟狀況……………一六七

第五節 三種可能的辦法……………一六八

第六節 節約的要求……………一七〇

第七節 第一任全國政府……………一七二

第八節 大選……………一七六

第九節 第二任全國政府……………一七七

第十節 保護關稅的實行……………一七八

(一) 預算……………一七九

(二) 戰債的掉換……………一八〇

第十一節 哇太華會議……………一八〇

第十三章 全國政府……………一八六

第一節 引論……………一八六

第二節 財政——預算……………一八六

第三節 英鎊

一八七

第四節 國外貿易

一八八

第五節 世界經濟會議

一八九

第六節 失業救濟

一八九

第七節 國家設計

一九二

(一) 城鎮設計

一九二

(二) 倫敦運輸

一九二

(三) 農業設計

一九三

第八節 全國政府與黷武主義

一九五

第九節 帝國

一九七

(一) 愛爾蘭

一九七

(二) 印度

一九九

第十節 外交關係

二〇一

第十一節 軍縮與和平

二〇三

第十二節 一九三四年的情勢

二〇四

(一) 經濟復興……………二〇四

第十三節 社會化……………二〇六

第十四節 現在的下議院……………二〇七

(一) 保守黨……………二〇七

(二) 工黨……………二〇九

(三) 自由黨……………一一一

(四) 共產黨……………一一一

(五) 不列顛法西斯聯盟……………一一一

第十五節 前途的展望……………一一三

法國政府與政治

發拉 (Robert Valeur) 著

第一章 一八七五年的憲法……………一一一

第一節 引論……………一一一

第二節 國防政府……………一一三

第三節 鐵耳的專政……………一二五

第四節 麥克馬洪的總統任內……………二三〇

第五節 一八七五年憲法的起草……………二三二

第六節 一八七五年憲法的特質……………二三五

第七節 憲法的修改……………二三八

第二章 行政權……………二四二

第一節 總統……………二四三

(一) 總統是怎樣選舉的……………二四四

(二) 總統在憲法上的權力……………二四六

(三) 總統的軟弱……………二四八

(四) 總統職位中缺少強有力的人物……………二五〇

(五) 總統的實際職務……………二五一

第二節 內閣……………二五二

(一) 閣員與次長……………二五三

(二) 閣員會議與其總理……………二五六

(三) 國務總理的雙重職務……………二五七

(四) 內閣的一致……………二五八

(五) 國務總理與多數黨領袖	二五九
(六) 法國內閣的不穩固	二六〇
(七) 內閣的改組	二六三
(八) 「政府宣言」	二六五
(九) 議會內的「質問」與「詢問」	二六六
(一〇) 議會走廊與委員會	二六七
(一一) 內閣在參議院	二六七
(一二) 內閣與政黨	二六八
(一三) 國務總理的其他工作	二六八
(一四) 法國閣員之「缺乏能力」	二六九
(一五) 政務官對官僚機關	二七一
(一六) 部長不過是監察官	二七二
(一七) 官僚機關對部長	二七三
(一八) 共和國總統與內閣的對峙	二七六
(一九) 關於法國幾位偉大的國務總理	二七六
(二〇) 結論	二七七
第三節 文官制度	二七八
(一) 文官制度的歷史背景	二七八
(二) 實際統治法國的人	二八一

- (三) 行政上的中央集權.....二八二
- (四) 「區域」與「州」.....二八四
- (五) 州長.....二八六
- (六) 郡.....二八九
- (七) 「區」與「市」.....二八九
- (八) 各種行政機關及其內部組織.....二九一
- (九) 文官任用法.....二九三
- (一〇) 公務員任用制度中的庇私風氣.....二九五
- (一一) 法國在任行政人員的總數.....二九八
- (一二) 薪俸——戰後的改訂.....二九九
- (一三) 薪俸統一化.....三〇一
- (一四) 補助津貼.....三〇二
- (一五) 殘廢養老金與退職養老金.....三〇二
- (一六) 聯合會的勢力與任意陞級制.....三〇四
- (一七) 行政官員的組合主義.....三〇六
- (一八) 公務員的政治活動.....三〇八
- (一九) 公務員的政治色彩.....三一—
- (二〇) 戰後法國文官制度品質的降落.....三一—

第一節 選舉人……………三二〇

(一) 選舉權……………三三〇

(二) 區域代表制……………三三一

(三) 單記名投票制與比例代表制……………三三四

(四) 投票……………三三七

第二節 議會……………三二八

(一) 引論……………三二九

(二) 參議院產生議員的方法……………三三〇

(三) 衆議院產生議員的方法……………三三一

(四) 議會的會期……………三三二

(五) 議會條例……………三三三

(六) 總務廳……………三三三

(七) 黨派……………三三四

(八) 立法委員會……………三三八

(九) 議會程序……………三四一

(一〇) 提案是如何變成法律的……………三四五

(一一) 通過預算……………三四六

(一二) 詢問與質問……………三五〇

(一三) 議會的調查..... 三五二
(一四) 衆議院的解散..... 三五三
(一五) 議會的「人」的問題..... 三五四

第四章 司法制度..... 二六一

第一節 引論..... 三六二
第二節 陪審制..... 三六五
第三節 司法組織..... 三六五
第四節 特別法院..... 三六九
第五節 行政法院..... 三六九

第五章 法國政治的背景..... 二七四

第一節 引論..... 三七四
第二節 法國的政治意識..... 三七六
第三節 兩獨法國..... 三八〇
第四節 傳統主義..... 三八一

第五節	自由主義	三八四
第六節	急進主義	三八五
第七節	社會主義	三九二
第八節	法國政治色彩的地圖	三九六
第九節	工業家與金融家之地位	三九九
第十節	新聞紙的勢力	四〇二
第十一節	宗教的勢力	四一三
第十二節	法國軍隊與政治	四二四
第六章	現在的困難與法國議會制度的前途	四三〇

瑞士的民主政治

蒲厄爾 (Raymond Leslie Buell) 著

第一章	瑞士的政府	四五五
第一節	引論	四五五

第二節 統一的奮鬥	四五六
第三節 國際保障的中立主義的原則	四六一
第四節 瑞士的軍事制度	四六二
第五節 政府的制度	四六五
第六節 政黨	四六九
第七節 直接民權	四七一

附錄

一 最近兩年的英國政治	四七七
二 最近兩年的法國政治——人民陣線的過去與未來	四八八

重要名詞對照表

(一) 人名	四九六
(二) 地名	五〇〇
(三) 政府機關及官職	五三

(四) 法律.....	五〇五
(五) 政黨.....	五〇七
(六) 報紙.....	五一〇
(七) 行政區域.....	五一二
(八) 其他.....	五一三

歐洲民主政府

英國政府與政治

第一章 背景

第一節 引論

英國在十九世紀中所達到的地位，是羅馬時代以來，任何國家所望塵莫及的。她統治全世界四分之一的入口，與大小幾乎相當的領土，并擁有超羣的財富與經濟力。她自願不捲入鄰國的內亂外患，有全世界最高年最順利的政府之盛譽。但在二十世紀初期，不列顛放棄孤立政策，締結政治同盟，并注意別國經濟力的發展，別國亦正在開始奮力上進，而達到敵手的地位了。在世界大戰中，英帝國擔任一個相當重要的角色。大戰以後，她在財富上勢力上以及威望上，都遭受慢性的衰落。一九三一年的財政危機，不過將其方興未艾的弱點，促人注意而已。她很機警地掙脫了這次危機，但一九三四年十月二日，財政部長在倫敦市長官邸內演說「復興」時，雖有勇敢的言論，可是誰都不敢確信這衰落時期是已經終止了。

在十九世紀中，英國乘法國大革命後全世界渴望改革的時候，在政治上依自己的形式，改造世界。她貢獻一

種自由的平民政治的實例，而在此種政治機構內，秩序習俗與效率亦能兼籌並顧。在各國民主政治漸趨穩固的世界上，她與她的自治領（以及她的最大的孩子，美國）是民主政治最澈底的國家。其後在戰後紊亂狀態中，獨裁者興起，政治上發生一種新的型式。當此各國顯露破綻之時，英國卻仍不屈不撓，蓋在民主與獨裁間，她早已選擇定妥。她仍然是較老的民主路線上的探險家。

英國自從一〇六六年以後，從未爲他國所侵入。現在她仍是許多國家的大聯邦的中心。這聯邦內語言不同，文化複雜，但其團結則很鞏固，殊不愧稱爲「帝國」。這樣的不列顛，是否會同羅馬一樣的消滅，僅僅剩下一個偉大的名字？她的遺產被分割，她的特殊制度僅供後人憑吊？英國的財富，會不會將告衰落，她的工廠變成幾堆廢墟，她的人口將減少？過去與工動土時所消逝的青草，會不會將重新蔓延起來，以致所有房屋都變成草園，而牠的四周，又都是凶狼狡狐再度漫遊的森林？英國人還能否保持他們的復興才具與政治技能？他們的制度，還有沒有進步與改革的可能？

英國與希臘不同，如果英國曾受野蠻的馬其頓人的統治，她在文化上的勢力就很難發展了。這是因爲英國文化本質上屬於政治的緣故。在這以能力爲一切的標準的世界上，英國以政府的成功，已嶄然露其頭角。因此，本書研究大不列顛的現狀，就必須討論四端。第一它須概述英國人生活的特殊自然環境。其次須敘述英國政府的組織與活動。最後則縱覽最近幾年中，英國政治在艱難困苦的狀態下的發展。英國一位大哲學家培根（Bacon）曾經說過：「順境中的美德是鎮靜，厄運中的美德則爲堅忍。」英國會以鎮靜的心情應付順境，現在她遭厄運了。

大不列顛的特殊地理位置，對於政治制度，有非常重大的影響。第一個要素，是她天然與歐洲別部相隔離。不列顛諸島位於歐洲西北海岸以外，其間最接近處與歐陸相距二十一哩。但她在海峽上與北海上最優良的口岸，都與大陸口岸面面相對。特別由於這一原因，這一條中間的狹海，與其說是英國與大陸交通的實際障礙，不如說是心理上的障礙。但在文化與政治領域內，海峽的存在，畢竟使英國自古相沿有着有效的孤立地位。英國與大陸上鄰國不同，她是生長於和平狀態中的。自一〇六六年以還，除與蘇格蘭間邊境戰爭以外，從未有外國軍隊，在英國領土上作戰。英國雖曾參加歐洲歷次重要戰爭，她在地球各部且曾進行許多自己的戰爭；但她處理戰爭，總使別人領土受物質上的損失。但世界大戰中的空中襲擊，卻已指出（但尚未確定）在二十世紀中，英國地理上的孤立，已不如十九世紀中的徹底了。

羅馬時代，曾有一位歷史家稱不列顛為「最遠的邊際。」她位居文明的邊涯，曾有幾世紀之久。美洲發現後，她的地位遂當世界重要商業路線的要衝。自一五八八年她擊敗西班牙無敵艦隊以後，她即已控制海洋，足以保障自己，并防止其他同樣廣遍的世界帝國的興起。至少在十六世紀時，英國已由充分的孤立化為自立，她已成為世界的中心了。

以絕對言，以與人口的比例言，不列顛諸島都是很狹小的。不列顛諸島大約有十一萬八千方哩的面積，不過

略大於法國的一半；後者的面積是二十一萬二千方哩。但在一九三一年時，不列顛諸島有四千九百萬。而法國則僅有四千二百萬。在不列顛諸島中，英格蘭人口佔四分之三，而面積則僅佔十二分之五。英格蘭的面積差不多與紐約州相等。

當英國在農業、畜牧、航海的階段時，人口都住在南部。南部有大河與肥沃的低地。適用於工業的鉅量煤鐵，差不多完全是在英格蘭的北部西部，蘇格蘭以及威爾斯的南部的。工業革命使人口重心移到北部，並使人口很快的增加。在一七〇〇年時，英國有五百五十萬人口；至一八三一年時，大不列顛已有一千四百萬人。一九三一年時則有四千九百萬人；這表示，在剛巧一世紀內超過三倍以上。但近幾年來，增加的速率已減慢了。生殖率是在減低中，死亡率雖亦仍有向下的傾向，但現在國民平均年齡已很高，死亡率一定將昇高的。在不多幾年後，大不列顛的人口，將入於靜止狀態。它更有開始減少的可能。但只要她保持現在的人數，她仍不失為歐洲人口最密的國家之一。

在人口勃增同時，過去農業國的英國發生都市化運動了。英國人民百分之八十，現在住在城市區域內，其中有許多住在大城市中。由於人口增加速率的降低，現在各地的都市化運動，除倫敦外，似乎都已達到極度了。戰後發生的經濟變化，已有重新吸引人口到南部的趨勢，尤其是到倫敦區域內。全國的財政生活，自由職業生活與商業生活，都逐漸向首都集中。現在英國全國人口的五分之一，即使還不是住在倫敦郡議會行政管轄區域內，至少亦已住在已建立的倫敦京城區域內了。

不列顛諸島的氣候，是島國的氣候。地處溫帶極北部的土地，氣候本來應該很寒冷的，但從西南方傳來的暖洋流，卻節制了該地的溫度。四時的氣候很均衡，但大部份時間還是寒冷。在英格蘭南部，平均適中的溫度是華氏表四十九度。夏熱冬寒間相差極微。雨量是永遠不停的，但亦並不過度。結果英國在一年內，戶外活動的種類，與從事戶外活動的月份都比較別處多。鄉野活動永遠沒有完全停止的時候的。在正月、二月時，陶賽特 (Dorset) 地方的曠野中，有小羊養育着。不論冬夏，強壯的人民都從事場地上的遊戲競技。戶內的熱度，則大部份仍由開口的煤火爐補充的。

第三節 英國的人民

上古時代的不列顛人，是克爾特人 (Celts)。自羅馬人退出後，條頓族侵略者，盎格羅人 (Anglos) 薩克遜人 (Saxons) 即侵入不列顛。他們從東南方進來，驅走了克爾特人。不久以後，舊族人民在英格蘭北部雖仍顯著，但大部份英格蘭，卻已爲條頓族人統治了。克爾特人被放逐到康瓦爾 (Cornwall) 威爾斯及蘇格蘭。這樣，英格蘭人與威爾斯人及蘇格蘭人的文化上的不同，是有種族的基礎的。而這文化上的不同，是全國政治生活上一個根本要素。愛爾蘭既未遭條頓族侵略者的蹂躪，(其後英格蘭人在都柏林 (Dublin) 及阿爾斯忒 (Ulster) 附近之殖民除外) 她所以一直屬於克爾特族。英愛間的糾紛，亦即起源於民族上的不同。這克爾特族與薩克遜族的對立，是不列顛諸島上唯一的種族問題。新近的移民運動對不列顛諸島並無影響。外國僑民之比例極小。自

「諾曼人征服」以還，在這長時期的昇平年代中，英國人民在種族上及文化上都已變成非常純一的種族了。

第四節 文化

英國文化與西歐一切文化相同，本質上是文藝復興的產物。但她已與歐陸的文化發生區別。她顯然不是拉丁式的，但亦不像德國、低國、斯堪迭乃維亞諸國文化那樣嚴格的條頓化。英國文化中有許多部份來自法國，但亦有許多部份，是由於她永遠不願做效法國的慾望所產生。在一方面，她很像近代德國實用整齊的文化；在另一方面，她有許多部份採自意大利的文化。

在文藝復興後幾世紀中，英國的正式教育，是以經典為基礎。有學問的上層階級，現在仍故步自封，採行希臘羅馬型的教育。學問較淺的中等階級，則以那種教育為理想，企圖獲得它的利益。但這北方民族的希臘化從未澈底完成；且如亞諾爾特 (Matthew Arnold) 所指出，時常有一種堅強的反抗力，基督新教的希伯來主義，存在於英國。(註一) 但希伯來主義的勢力，現在已不及以前的強盛；而希臘人文主義培養完美人材的理想，亦已漸佔優勢了。英國上層階級，自己規定的最低限度的理想是：待人誠實公正，保持身體的健康與剛毅，(是手段，亦是目的)。以及發展智力，使工作得以勝任愉快。受過教育的英國紳士的主要特色，是精神上高深的培養。這種培養並非專注於專門訓練，它必須柔順善變，使受到它沐養的人，都變成一個受社會歡迎的人物。爲了造就這一種人才，英國主要的大學，都企圖(而且已收效)保存優美的學風，獎勵研究，并在歷史的美麗環境中，供給學員一個舒適健

康的生活。直到如今，貧困階級的發展機會比較遜色，但他們的誠實、毅力與不屈不撓的精神，對於英國民族性的貢獻，是與資產階級的精細的品質，同樣值得傾慕的。

強盛完整的文化，有散佈國外影響別國的性質。英國文化最初祇限於國內；現在它已散佈到美國加拿大澳大利亞及新西蘭，并以較淺的程度，傳播到英帝國其他部份了。但一個文化的精美的芬香，出國後即會受到損壞的。在英國與全世界接觸時，她主張尊重秩序，物質效率，自治及統治他人的能力。我們判斷英國人，如果以富於侵略性的帝國創造者為對象，而不以國內的英國人為對象，就可以了解歐陸人民所以有普遍的傾向，否認英人自命為文明人的主張了。但在許多統治階級，最近被沒收財產的世界上，英國紳士依然無恙，他是有勢力（但亦受限制）的模範。至於對於全體人類，英國最大的貢獻，也許就是她的優美的憲法；這個憲法是英國各階級，世世代代共同生活逐漸產生的結晶品；他們對於社會幸福與政治幸福，都有共同的理想。

（註1）參閱亞諾爾特所著的“Culture and Anarchy”中“Hellenism and Hebraism”一章

第二章 英國憲法

第一節 引論

在政治意義上，憲法規定政府的重要組織，並確定政府與人民間的關係。

英國憲法的特點，是憲法這一名詞，不指一個成文的文件；而指完備齊整的現行政治制度的全部基構而言。英國憲法是不成文的與柔性的憲法。她在憲法原則上，有非常穩固的性質，但同時卻有時常作不重要改革的習慣，以反映社會上慣例與思想的變更。因此她同時是最保守而又最新穎的憲法。憲法上的改革，不必等待革命發生始能實行。她既是一個發展中的制度，在任何時期都找不出她完備的狀態。所以敬慕英國憲法，不一定限於敬慕某一時期的特殊制度，而當以包括全民生活的組織與制度為對象。英國憲法，是長時期歷史發展的結果。

第二節 憲法的發展

現在英國政府的淵源，可追溯到原始時代的普通模型，例如荷馬（Homer）所記載的在脫洛（Troy）城堡的希臘人情形，與塔西塔斯（Tacitus）在英國人野蠻時代祖先中所見到的狀態；當時英國人的祖先，還住在萊

茵河的兩岸。那時政府有三個機關：領袖（即國王）；長老會（即賢人會）；與戰士議會（即人民議會）。現在則有三個經過高度發展的同樣的機關：國王，內閣與議會。但歷史的連續性，卻把這兩個相隔這許多世紀的時代，聯接起來。

英國憲法的發展，可分為幾個時期。第一個時期是盎格羅薩克遜王國時期。當條頓族侵略者在英國建國，盎格羅薩克遜王國成立時，政府是君主政體，國王是以賢士會（Witanagemot）（即賢人會）為顧問機關。兩者間的均勢，時時在搖動着。強有力的國王，可支配賢士會，而柔弱的國王，則反受賢士會的控制。但盎格羅薩克遜國王所以不致變成專制君主，顯然是由於賢士會的存在。當時有全國規模的第三種政府機關並未成立，人民議會是沒有的。自從部落發展為國家後，國內即停止舉行人民議會了。但在地方政府，即州郡政府中，自由人議會仍以州郡議會（Shire moot）的形式存在着。州郡議會是一個重要的組織，它保持了人民參加政府工作的觀念，而使全國範圍的人民組織，日後有發展的可能。

一〇六六年的「諾曼人征服」(Norman Conquest) 在英國政治制度上，並不產生直接的變化。但不久以後，國王的議事會（現在稱為賢士會）發展成為兩個機關。一部份是行政性質的，後來稱為樞密院（privy council）。另一部份則為規模較大顧問性質的議事會，即後來變成貴族院者。

在中古時代，英國憲法上的大變化，是政府機關中，增加一個代表英國普通人民的機關——下議院。下議院的起源，原則上是中古的而不是近代的。換句話說，它不是代表全民的機關，而是鄉村裏的小地主與城市裏的市

民，（即公民）這兩個階級的議會。貴族院既代表宗教貴族與世俗大貴族，下議院的產生，完成了一切在財政上有關人士的代議制。這對於君主很關重要，他們希望盡量徵收各種來源的金錢。但在下議院的發展過程中，它不久變成了在某種意義上代表整個社會的機關。如果國王放棄某項大權，它立刻準備搶到自己手裏。但歷中古之世，國王仍是政府的中心。他的官吏治理國事，他的法官管理司法。議會的存在，是爲了給他金錢，雖然它時常事先獲得矯正不滿的狀態。但君主亦不是一個沒有束縛的專制魔王，因爲他是受法律管轄的。並且法律亦非人造的東西；而是被認爲存在於一切事物的本性中。任何人都受法律的支配，君主亦不能例外。

在一五〇九年亨利第八（Henry VIII）登基後不多時，宗教革命開始發生。宗教革命對於英國及歐洲其他各國政府，發生顯著的影響。它產生了自足的獨立的民族國家，並且提高了君主的地位，把君主從教王的控制下解放出來。在以前，教王時常要求并實施宗主權的。（例如教王曾將依利沙伯女皇逐出教會，並宣言把她廢黜。如果同樣的行動發生於宗教革命以前，一定要產生政治上嚴重影響的。）宗教革命更使制法理論得以發達；這亦提高君主的地位。因爲國王既可制法，他們不再被認爲受法律支配了。但英國與歐陸不同，已有一個勢力很大的議會存在。兩種地位崇高的權力機關的鬭爭活劇，亦遂於此發軔。

宗教革命提高英國君主的地位，其影響至斯圖亞特朝而登峯造極。當時不獨國王，即其臣民亦都主張君權神授之說。如果國王接位是以天命，（詹姆斯第一（James I）之於一六〇三年繼依利沙伯登基，是違反制定法的；他所以能繼承王位，不過因爲他是她的合法的繼承人的緣故。）如果國王的權力全自上帝所授與，他以神權

統治，自當爲人民無條件的服從。這是一個專制主義的理論，在十七世紀中風行一時。但英國議會的勢力已很鞏固，它自不願無抵抗的被棄若敝屣。因此，由於在十七世紀中，國王與議會繼續不斷的爭奪最高權；這一個英國的偉大革命世紀，就成爲決定基本憲法問題的世紀了。經過了五十年的內戰與政治實驗，議會獲得勝利。至一六八八年革命發生，英國的立憲君主政體就此開始。自此以後，國王是以議會的稱號執掌君權；在兩個權力的爭鬥中，議會總是佔優勢的。近代英國政府的基礎，即奠定於此。自是以後，國王的權力亦就逐漸失墜了。

憲法發展的第二步是決定：在各個權力中，（現在國王已除外）誰應該取得支配的地位？在過去，國務員是向國王負責的；這就是說，國務員是由國王所選擇，並由國王指揮一切。但此後他們是向議會負責了。議會包含貴族院與下議院。在十八世紀中決定了兩個問題：第一，議會內那一院應該居比較優越的地位？第二，國王既已不再指揮政策，誰應該代他執行？

第一個問題的解決，下議院獲得勝利。在一六八八年後三十年間，貴族院，即規模較小的有限的少數政治，是處於仲裁者的地位的。其後下議院漸漸要求超越貴族院，並且實現了這種要求。誠如國王是處於次要的地位，握有表面上重要實則無大關係的職權；貴族院被認爲重要的機關，但卻是下議院的輔佐；國王的國務員是由後者控制的。

十八世紀中憲法上第二個成就，是產生一個新的指揮機關——內閣。內閣有兩方面。從一個觀點上觀察，大權現既集中於議會，而議會是一個大規模的集會；因此內閣是議會兩院議員中的一個小團體，它的職務是指揮

議會的各種活動。在它的另一方面，內閣是閣員間的一個組織，他們決定政府的執行與行政部份的政策，以代替業已停止行使此項職權的國王。因此在本質上，內閣制度假定着國王的主要議員應該從議會選出，他們應該領導議會的一切籌劃工作；並且他們（他們是以國王的名義，單獨執行職務的）集合起來指揮自己。內閣制政府就是這樣產生的。

在憲法發展過程中再後一個階段，議會沾染着近代的性質。十八世紀的內閣，是建築在少數有錢的統治階級所產生的議會的基礎上的。這個議會是一個少數政治，它對於國家的幸福與同胞的意志，都漠不關心。蓋下議院雖較貴族院爲近於代議制，它仍以有錢階級爲基礎。在十九世紀中，少數政治的英國，才轉變到政治上與其他列強同樣民主化的英國。這個程序是由連續幾個改革法所造成，始於一八三二年的改革法，而登峯造極於一八二八年的改革法；這幾個法律使有選舉權的人民逐漸增加。在一八三二年以前，享有選舉議員的權利，是一件偶然的事情，少數大貴族即能操縱全體議員了。一八三二年的改革法，將選舉權置於全國一致的合理基礎上。換句話說，它使下議院變成真正代議性質，不過所代表的僅僅是上層及中產階級。後來幾個改革法，依次給社會經濟地位較低者以選舉權；最後到一九一八年，遂採取了全體成年國民，都有選舉權的原則。下議院至此已不是代表少數不負責的少數政治，而變成代表全體人民了。結果內閣與其他憑依議會的機關，亦都依據民衆的利益而統治了。

在憲法發展過程中最後一個時期，亦即現在這時期中，發現兩個趨勢：一個更民主化，一個則是民主化的反

動。在內閣對全民選任的議會負責以後，它即已顯出忽視議會的傾向，並藉直接向選民呼籲的手段，以爲其本身的後援。這種進步是二十世紀而不是十九世紀的特質，政治領袖中如路易喬治 (Lloyd George) 麥唐納 (Ramsay Macdonald) 等都特別利用之。另一個趨勢是專制的。當內閣感覺自己背後有下議院中多數黨爲後盾，而這多數黨又有選民爲後盾時，他們便立即有獨裁并支配下議院的傾向。這種傾向開始顯著於戰前愛斯莫斯 (Asquith) 政府任內。現在下議院畏懼內閣，遠甚於內閣畏懼下議院，已變成司空見慣了。隨着內閣專權的發達，文官制度的活動範圍亦已擴大；議會與國務員且都以較大的權力，授給常務官了。這樣，在政府的精神上，雖無理由可相信英國政府不及以前的民主化；但在純粹組織的意義上看來，現在的英國政府，是遠不及三十年前的民主化了。(註一)

第三節 憲法的解釋

英國憲法從未有正式的解釋機關或保護機關，也許是它特殊的地方。例如，一八七四年的瑞士憲法規定國民議會有權解釋憲法。一九一九年的德國憲法則由一個專門法庭解釋的。美國政府各機關官吏雖皆宣言擁護憲法，但最後決定憲法意義的權力，卻已由立法與行政機關讓給法庭了。確在英國，國王與議會如願意怎樣改革，他們可以一紙法令行之。并且就「法律的」及「憲法的」兩辭意義相同而言，議會依法有效的法律即屬於憲法。但問題不像表面的簡單。因爲在英國，憲法概念領導并約束議員及行政官的力量，比較世界上任何地方，是

毫無遜色的。

英國憲法的解釋權，是操在運用憲法者手中的。要了解憲法，須研究議會制定法，司法判決與一切公認原則的流行解釋，像見於「各黨著名政治家慎重發表的意見，偶然顯露的堅強果決的國民意識，見解正確的著名著作家的議論，尤其重要的是各種行政法令的報告書，與立法機關及民衆接受它們時的評論。」（註二）在實際上，憲法的共同觀念，是全體受過教育的英國人所共有，歷史書上都可找到，普通學校與大學都以此爲講授的題材。不獨日常從事政治及政府工作者明瞭憲法，即大多數民衆亦都能了解它的。至於它的詳細內容，則各種見解容有不同，有時這些差異還是非常重要的。但英國憲法如果可稱爲營共同政治社會生活的人民的一部行動法典，那末解釋這部法典的人，亦就是（程度則有參差）這些人民了。（註三）

第四節 憲法中的法律與慣例

戴西 (Dicey) 最先重視這事實：即英國憲法中一部份是法律，一部份是慣例的。確，「在憲法中，成文法的存在是例外。」（註四）但所有的成文法都是非常重要的。在這些成文法中，有「人權請願書」(Petition of Rights) 人權法律 (Bill of Rights) (1689) 一八三二年的改革法 (Reform Act of 1832) 及其他重要的議會改革法中某幾個部份；一九一一年議會法 (Parliament Act of 1911) 以及規定英帝國憲法的

一九三一年韋斯敏斯德法 (Statute of Westminster of 1931) (註五)

在英國重要的成文法中，如果極少是明白或本意屬於憲法的，那末許多憲法的定則，卻可以在以處理政府或行政機關普通事務爲主要目的的普通法律中找到。司法判決有時亦成爲憲法，像孟斯菲爾德（Mansfield）的反對奴隸制度及「一般搜查授權狀」（general search warrants）的判決，即其一例。

英國憲法的另一部份是慣例。慣例從未經過正式的記載，也許還可以不必宣告而擅加改變，但是慣例的效力與拘束力，即比較議會中最明白的法律，亦無多讓。關於政府各機關的相互關係，與整個組織的行使職務，許多（也許是大多數）比較重要的普通原則，是慣例的材料，而不是法律的材料。規定下列諸端：即政府的負責制度，首相的職務與權力，議會反對黨的職務與特權，以及解散議會等的規則（大體上都頗能遵守），不過是完全由慣例所規定的事情中極少數罷了。現在或已微有以法律補充慣例的趨勢。一九一一年的議會法內容的一半，不過是十九世紀中貴族院與下議院間關係的結晶。一九三一年的韋斯敏斯德法詳細的規定了帝國內部相互關係的諒解；此項諒解，一九二六年巴爾福宣言（Balfour Declaration of 1926）中卻早已宣佈了。（註六）但我們依然可以妥當的說，英國憲法保留了這個特點：即它大部份是由輿論督促的習慣上的定則，而不是僅由法庭督促的法律上的規則。

因此英國的近代憲法，是逐漸發達的結果，與由革命產生的許多國家的憲法不同。德國、意大利、西班牙、俄國甚至法國的現在政府的性質與組織，是一個突然與大規模的顛覆所產生。由於這個事實，這些國家的憲法，都必須包含着革命與革命中勝利階級的概念。英國憲法正相反，它反映出社會上各階級所共有的概念，並表明了憲

法所聯結的全體人民的共同希望。

(註一) 簡單的英國憲法史中最佳的書籍現在仍舊是 F. W. Maitland 的 "The Constitutional History of England"

(1908) 及 G. B. Adams 的 "The Constitutional History of England" (1921)

(註二) 見 Sheldon Amos 的 "Fifty Years of the English Constitution: 1830-1880 p. 10-11."

(註三) 爲了實際上的目的，英國憲法中有許多規則已有筆錄。論文亦時有出現，其風行出版界的力量，則容有高低之不齊。十八世紀中最偉大的論文是 Blackstone 的 "Commentaries on the Laws of England" (1765)。Walter Bagehot 的 "English Constitution" 於一八六五年至一八六七年間，按題發表，是十九世紀中憲法發展完備後最先亦是最重要的文章。A. V. Dicey 的 "Introduction to the Law of the Constitution" 是一篇有極大權威的論文，比較偏於法理及專門化。Sir William R. Anson 的 "Law and Custom of the Constitution" (1888-1908) 很週到地簡述現在憲法的實際情形，頗能達到其目的。(其第一冊由 Sir Maurice Gwyer 補充事實，至一九二二年止) Sir Sidney Low 的 "The Governance of England" (1904) 是二十世紀初期所產生的一本名著，可作 Bagehot 之書的修正本用。Lawrence Lowell 的 "The Government of England" (1908) 是政治科學的敘述與解釋之傑作，雖其本質偏於歷史與描寫，但仍不失爲敘述憲法實際情形之權威著作。D. L. Keir 與 F. H. Lawson 合著的 "Cases in Constitutional Law" (2d ed. rev. 1933) 中有有價值的引論，不過引論的大部，是限於憲法的法律方面的。Lawson 是 Halsbury 主編的 "Laws of England" 中關於憲法一節內作者之一，後書自經 Halsbury 勳爵所主持的修正以後，可認爲與現在任何概論式書具同樣權威。此外 Sir Maurice Amos "The English Constitution" (1930) 亦應加以提及。

(註四) 見 Halsbury 的 "Statutes of England" (1929) Vol. III. p. 7.

(註五) 大憲章亦往往被列入此類成文法中，但它宜列入法國人權宣言 (French Declaration of Rights of Man) 或美國獨立宣言 (American Declaration of Independence) 類中，較爲適當。至於成文法的原文，可參閱 O. Grant Robertson

"Select Statutes, Cases and Documents to Illustrate English Constitutional History", 1650-1832 (rev. ed. 1. 18)

(註六)見第八章第十一節

第三章 議會

第一節 議會的至尊

英國議會，即在民主國家立法機關中，亦以無限制的控制整個政府範疇而著名。議會這個至尊地位，表面上似乎受到國王的權威，法官的自由裁奪，以及內閣、政府、文官制度的權力的限制。但實際上，議會控制着政府這一切其他機關。國王是議會的君主。喬治第五（George V）的登基，即根據了一個制定法，一七〇一年的踐跬法（Act of Settlement of 1701）。並且他執行一切，必須經過國務員之手；而議會已使後者聽從自己的意志，而不是國王的意志了。法官固可利用中古時代普通法所給予他們的尊嚴，任意解釋法律；但議會可用（而且事實上用的）制定法來推翻法官的判決。（註一）國務員固運用極大的權力，但他們須得下議院之贊成，至少同意後始能運用之。常任行政官吏的權力係從制定法得來；他們行使職權，必須受政府之監督；並且容易受到議會的批評。議會的至尊，是一個永遠存在的事實。

議會是什麼？議會是指在議會開會時的國王，宗教貴族議員，世俗貴族議員及下議員。（The King, Lords Spiritual and Temporal, and Commons in Parliament assembled）國王是假定着代表整個王

國的，貴族則代表世俗與宗教的上層階級的。下議員原來是代表地主及市鎮人民，現在則代表大不列顛及北愛爾蘭的大多數民衆了。英國之有兩院制的議會，大部份是偶然得來的；但這個偶然的事實，已被推崇爲憲法上的原則。大不列顛的議會自古相沿即已包括兩院的。

當我們說起議會，從其正式動作的觀點上說，我們是指「議會中的國王」(The King in Parliament)而言。法律是由「國王陛下接受宗教貴族議員世俗貴族議員及下議員之勸告，并得其同意而制定」的。("enacted by the King's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons.")國王所擔任的任務，現在已幾乎消滅。如果遇到議案提出，不論由國務員代表內閣提出於議會，或由普通議員代表本身而提出者，法律規定必須諮詢國王的唯一時期，是在法律制定程序中最後一個階段，即徵求國王同意之時。隨着幾世紀以來的習慣，國王之同意，是由王室委員 (Lords commissioners) 代爲執行，並且完全是有名無實的。自一七〇七年以來，從未有國王命令其王室委員拒絕同意者。復古派人雖然懷着幻想，熱望着出一個「愛國的國王」(patriot King) 但國王古決權 (royal veto) 的重新運用，恐怕總難以成爲事實了。在貴族院的金色議事廳的一端，設有一個御座。從前國王及女王時時駕臨貴族院，與貴族議事的；不過最後一個如此的國王，查理第二，卻常常非正式的站在火爐的前面。現在在議會開幕時，國王常常坐在華蓋下面高座上舉行儀式。在其餘時間（除了當國王任命官吏時，國王由代表出席外）華美的潤飾着皇家規模的巨獅的御座，則由紅色的避塵套掩蓋着，以避免倫敦烟霧的沾染了。

第二節 議會的組織——貴族院 (House of Lords)

貴族院是由七百五十名以上的議員組成的。各貴族的特權相等，但根據他們被召入貴族院的原因，全體貴族可分爲五類：主教，世襲的世俗貴族，蘇格蘭、愛爾蘭之貴族代表，與「法官貴族」(Law lords)

貴族院內資格最老的一類是「宗教貴族」(“Lords spiritual”)，即坎特波里 (Canterbury) 與約克 (York) 兩大主教 (archbishops)，及英國國教其他主教管轄區 (dioceses) 中二十四名主教。他們由於所職掌的宗教上的地位，享有被宣入貴族院的權利。(註三)

世俗貴族是與主教有同樣悠久的歷史的。其中大部份是依據長子繼承權的規則，而爲過去貴族的繼承人。其餘則爲由國王所拔擢到貴族地位者。無論如何，一個貴族爵位祇能由一人出席（並且被宣入貴族院者，必須爲男子）。新登記的貴族，可將其被宣入貴族院的特權，傳於後裔。這種新產生的貴族，是在不列顛臣民中選擇的。他們是當時政府認爲足以維持貴族的費用浩繁的地位，並且曾經（或將來會）對政府有所貢獻者。

貴族院中第三羣是皇室的親王，他們是有親王的貴族爵位的。

在合併法以前，蘇格蘭與愛爾蘭都有享政治特權的貴族。根據一七〇七年的規定，蘇格蘭應選出十六名代表，出席於韋斯敏斯特議會。一八〇一年愛爾蘭亦獲得選出二十八名貴族之權。蘇格蘭貴族代表十六人，現在依然供職。自愛爾蘭自由邦成立以後，選擇愛爾蘭貴族代表之機關，已經消滅。他們現在的數目是十八人。在三十年

內，愛爾蘭的貴族代表將不再存在了。

貴族院議員中的第五類與其餘完全不同。在十九世紀末期司法改革以後，貴族院的司法上的職能，即似有增強力量的需要。現在有一條法律，規定選擇會受法律訓練者七人爲「法官貴族」，授予終身的貴族爵位。他們的主要的職務，是當貴族院執行法庭職務時，服務其間。「法官貴族」享有院內其他議員之一切權利，包括參加貴族院立法活動的權利在內。

第三節 議會的組織——下議院 (House of Commons)

從前曾有數百年之久，下議院是根據限制極嚴的選舉權選出來的。在州郡 (counties) 中，議員是由「四十先令自由保有人」 (forty-shilling freeholders) 所選舉；換言之，即由租地價值每年可收入四十先令的地主選舉之。在城鎮中，選舉下議院代表的權利之資格，有時很寬泛，有時卻很嚴厲。總之，在一八三二年前，下議院代表一個富豪的少數政治。自從是年改革法通過以後，連續幾次的法律，依次擴大議會的選舉權；直到現在，下議院已是一個民主化的議會，比較世界上任何立法機關，毫無遜色。從一八三二年至一八六七年的時期內，中產階級人民即可投票；從一八六七年到一九一八年，大部份男性的家主，可以投票了。自一九一八年及一九二八年法律通過，選舉權遂變成全體成年國民的權利。所尚不能成爲完全民主化者，是在大部份選民，祇有一個投票權的場合，少數選民，卻有投兩票的權利。(註四)

現在全體不列顛臣民，住在議會選區內者，只要滿二十一歲，都有登記於議會戶籍簿 (parliamentary register) 的資格。三個月的定居是必需的，在居住所在的選區內，或地理上相毗連的選區內，均無不可。每年祇登記一次，六月一日有效期間終止；十月十五日起新戶籍簿生效。誕生地方並無關係，有家居住的不列顛臣民，不論生於帝國那一部份，都可投票。現在已沒有以性別為標準，而分別待遇了。自一九一八年以後，女子在三十歲以上者，即都可以投票。自一九二八年以來，二十一歲以上女子，是與男子同樣的合格了。受救貧接濟者並不失去資格。除了貴族（他們自己在貴族院中已有席次）不能參加下議院議員選舉外，唯有入瘋人院監獄等處者不能投票（他們因此不是選區內的居民了）。選民的姓名，通常由主管官吏錄在選民戶籍簿上，不必本人提出；但他如果被遺漏，他儘可提出申請的。

現在全體選民的數目，超過二千七百萬人以上；這就是說，在大不列顛居民中，百分之六十是有議會選舉權的，——這是一個極高的比例。

某種選民享有一票以上的投票權，選舉權問題，因此就變成複雜了。有兩種人民在居住票外，可另投一票。凡爲了商業，自由職業或工業上的目的，佔有土地或其他不動產，滿三個月以上，而這種土地或不動產，每年至少可得十鎊，則佔有者即可有投第二票的權利；不過以兩票不投在同一選區內爲條件。第二，得大學學位或其他同等地位者，（註五）即可在其所居選區內投第一票，並投第二票，以選他的大學代表。但任何人不得兼投商業票及大學票。「一人一票」的原則，雖尚未採納，但任何選民所能投的票數，卻已以兩票爲限了。（註六）

大多數選區既每區祇選議員一名而又沒有自動的規定存在，足以使選區的大小趨於一致，所以在每次選舉權改革後，議席總數，總經過一度重新分配，選區的界限亦總是重新劃過的。最近一次這種行動，構成了一九一八年改革的一部份。在重劃選區界限時，常常認為最好儘量保全市郡那樣的舊區域的完整。結果所及，各選區雖接近人口平均的狀態，但從沒有達到這種狀態。即在一九一八年時，非常不均的狀態仍保持着。自從那年以後，英國曾發生幾次人口大移動。許多鄉村選區的部份都充溢着新居民。現在又已非常需要新的重新分配議席的法律了。

第四節 選舉

英國選舉運動的時間，是很短促的。自下議院解散至新下議院成立，法律祇准相隔二十一日之久。候選人提名的手續，極端簡單。候選人不必為本區居民。他必須提出姓名，住址，職業；與本選區內已登記選民中十個擁護者的姓名，交與選舉官（returning officer）。此外更須以一百五十鎊為押金，如果他獲得投票總數之八分之一，此項押金即可領回。但實際上，提名者所以不致過多，是由於此項事實：即候選人如無政黨後盾，即不能希望獲得任何成績。因此，英國既祇有三大政黨，每個議席的候選人，通常亦不致超過三個了。如果提名的祇有一個候選人，如在某種「不必競爭」的議席（safe seats）的情形中遇到的，他就此宣告當選。否則便於投票日舉行投票，投票的日期現在已舉國一致了。議會選舉（它是沒有定期的）是與其他選舉分別舉行的。選民接得一張簡單

的投票紙，上面僅列候選人之姓名，住址與職業，政黨關係則並不列入。選民在投票紙上劃一十字，（按：即在所欲選者姓名上劃一十字，）投諸投票箱中。此投票箱與其他投票箱，共同攜至選區之中心地點，以計算票數。

依照一九一一年議會法之規定，下議院的壽命是不能超過五年的。但下議院既可由國王接受他的國務員的勸告，而將其解散，國務員是不會讓它壽終正寢的。他們將在它的任期將告終了之時，選擇一個政治上對於他們最有利的時機，將它解散。（註七）

第五節 舞弊

「革除舞弊條例」是英國選舉制度中顯著的特色。這種條例規定至精細，執行又頗忠實，因此在儕輩中為最有效力。在十八世紀時，議會選舉中舞弊情形是很流行。這種情形，必須經過十九世紀內累次改良的法規，才開始銷聲斂跡。現在它雖然決非已完全消滅，但在英國的程度，確較世界上其他大國為低落。革除舞弊的法律，所以能收這樣的效果，是由於一種特殊辦法，即規定各候選人須選一代理人，管理一切選舉費用。候選人對代理人的行為，負有法律上的責任。如果有用非法手段以求當選情事，選舉即須作廢。如或候選人明知違法情事，他更須被剝奪候選權七年。至選舉費用支出之目的，則由法律明白規定。所准支出之數目，在郡選區（鄉野，）限於每選民六辨士，在市選區（城市，）則限於每選民五辨士之數。

第六節 代表制的改革

在世界大戰以前幾年中，自由黨主張廢除雙票制，此項計劃以保守黨人反對而被推翻。工黨黨員都很貧困，他們極少能有得商業或大學選舉權的資格，亦希望同樣的改革。如果廢除雙票制得以實現，在某種意義上，數字上的民主政治是完全達到了。

在過去兩黨時代，當選民在單一議員選區內，兩個候選人間選擇時，其中一個候選人，一定可以獲得過半數票數的。以全國論，如果獲得過半數人民票數，議會內大概亦可獲得多數的。但自第三政黨產生以來，候選人中已有三人；當選者時常僅得投票總數中的少數。人民票數與議會代表情形間，由此產生的不相稱狀態，有時竟出乎常情。例如一九二九年選舉結果大概如下：

黨	人民票數	議會席數	選出議員一名所必需的票數
保守黨	八、六五〇、〇〇〇	二六〇	三三、三〇〇
工黨	八、三九〇、〇〇〇	二八八	二八、〇〇〇
自由黨	五、三〇〇、〇〇〇	五九	九〇、〇〇〇

這種結果是民主政治的歪曲。

設法救濟雖較暴露劣點為難；一九三〇年集會的「阿爾斯窩忒」選舉改革會議 (Ullswater Conference)

on Electoral Reform) 卻曾一度嘗試建議新的選舉方法。(註八)

有兩種主要的可能改革方法。一種是選擇投票制 (alternative vote)。還有一種是單一移轉投票制 (single transferable vote)，普通即稱爲比例代表制 (proportional representation)。

在選擇投票制下，單一議員選區是保存的。不過各選舉人，可標明其第二欲選人。因此在計算時，如果他的第一欲選人位列第三，他的選舉票即計其第二欲選人名下。這樣，最軟弱的候選人即受淘汰，他的擁護者分給兩個勢力較大的候選人。所以在最後計算時，某一候選人即可獲得過半數票數了。(註九)

另外一個建議，就是單一移轉投票制，也許最得頂受現制度損害的自由黨歡迎。在這種制度下，全國分成面積較大的選區，各區可選下院議員三名至十一名之數。本區內被選議員有幾名，選舉人在選舉票上，即可標明多少欲選人。計算的方法，難於說明而易於實行，由這種方法，各選舉人選舉票，都計算某一候選人名下；任何選舉人的選舉票不會計算一次以上(註一〇)，因爲議員在身體上不得分爲兩部或四部，這結果即可儘量準確地代表選區內政黨的勢力了。如果保守黨人數是自由黨的兩倍，自由黨有議員一名當選，保守黨即可當選兩名。而自由黨亦可穩得他們的相當席數。不論怎樣大小的少數，都可獲得代表各黨在立法機關內的代表，亦即與全國總票數內所獲得的票數銖兩相當了。

第七節 最近改革選舉制度之嘗試

一九二九年工黨政府所以能執政，多賴自由黨人的好意。在這個工黨政府執政期內，兩個左傾政黨就有了設法改革選舉制度的機會。當時遂草成一個新的「人民代表法」[Representation of the People Act (of 1931)]。工黨切望消滅自由黨，而以自己的絕對多數控制下議院，拒絕接受自由黨單獨要求的比例代表制。比例代表制如被採納，自由黨之恢復大黨地位，是可以翹足而待的。但工黨在該法內接受選擇代表制，即單一議員選區依然存在；如果選舉人所欲選的候選人列於名單的末位，即可計算於其第二欲選人名下。該法更提議取消大學選區及除倫敦外之商業投票權，並規定任何人不得投一票以上。教育的特權與優越經濟地位的特權，由此即可取消。倫敦所以保持商業投票權，是使商人能在他們經濟利益的地方投票，而不在家鄉投票。這在京城的中、央區域（特別是在倫敦商業區 City）尤其重要，該處幾乎沒有定居者。特許的選舉費用，則規定在郡區自每選舉人六便士改至五便士，在城區內由五便士減至四便士；這一點顯出工黨企圖克復由其政敵較她富有所產生的困難。此外更規定在選舉內，不得有使用車輛情事。

保守黨，在貴族院內是以極大多數，處於鞏固的地位。這個提案當提出貴族院時遂大遭修改，失去其本來面目。在政府決定採取以後步驟以前，一九三一年財政危機發生，提案亦就擱置了。（註一）

第八節 議會的職權

議會雖是立法機關，其許多時間，且係用於制定法律，她卻有許多不同的職權與任務。在加以討論時，為便利

計，先述兩院單獨賦有的職權，然後再及兩院共同執行的權力。各院都有一特有的職務：貴族院是最高法院；下議院則控制國家財政。兩院聯合起來則有三大任務：他們制定法律，監督行政，並選擇行政領袖。

貴族院所特有的職務，是司法上的。歷史上，貴族院是英國最高上訴法院；現在依然如此。她的此項職務不是與下議院共有的。在執行立法機關一部的職務之同一議事室內，貴族院議員以大不列顛與北愛爾蘭最高法院的地位開庭。從前，貴族院全體議員，都可要求參加其司法上及立法上的討論。現在名義上雖無變動，事實上卻已改變了。當貴族院以法庭地位開庭時，其普通議員即自動放棄權利，並不出席。貴族院司法上的審議，是由大法官（Lord Chancellor）與專以此項目的產生及委任的七位「法官貴族」（Law Lords），及現任或曾任高級司法官職的其他貴族議員擔任的。（註一二）

下議院特有的職務，是控制財政。幾世紀來，一切財政上的規定，不論籌款或支出，都在下議院權限以內。依照慣例，貴族院對於必要議案（即議案之具法律形式者）表示同意，不過是有名無實。財政權在一切政府內，是最重要的權力。當下議院獲得公認，有徵稅，授予各種指定用途的款項，及審查已准款項的支出等權力以後，他們至少也成爲政府中有力的支配要素了。貴族議員既僅代表少數納稅人，這就容易了解，何以在制定財政條規時，他們僅佔一個不重要的地位。兩院對於一九〇九年預算發生爭執，結果通過一九一一年的議會法（Parliament Act of 1911）。該法的第一個使命是規定：凡財政議案之通過下議院者，在得到國王同意後，縱令貴族院不將其通過，亦即發生效力。自一九一一年以後，下議院在財政上，有一個完全的不受威脅的控制權了。

議會之其他職務，是由上下議院共同行使，或由任何一院任意單獨行使的。它們是通過法律，控制行政機關以及選擇行政領袖。

第九節 立法

英國議會執行立法任務，是依照自己發明的格式進行的。她並且已將這種格式，傳授世界上其他立法機關。有一般重要性的法律，現在常由閣員代表內閣提出，由後者事前加以裁可。提案於提出後，即經過歷次討論，其中最重要的是「二讀」時討論提案的一般原則，及報告時期討論委員會修改後的提案。在議院討論提案的一般原則後，該案遂提交委員會。在下議院內，財政提案與其他重要提案，是在「全院委員會」討論的。其餘提案則提交許多常設委員會之一。常設委員會在政治上是議院的橫斷面，不過大小則約為十分之一。政府提案極少遇到不能通過下議院，蓋政府（政府在下議院內有多數黨）可將提案「交付督率員」（put on the whips）這就是指令其擁護者如何投票，并強迫他們出席。但下議院的討論和修正，亦決非完全無用的；因為這些討論與修正，使政府明瞭各黨各派的不同態度。凡重要議案之通過下議院者，即像現在那樣，當政府有極大多數黨擁護的時候，亦幾乎沒有一個不在內容與形式上，經過重大修改的。不過政府的習慣，往往是隱瞞他們讓步的地方，以保全其威名。

私案 (private bills) 即處理地方利益或特殊利益(註一三)的議案；它們是並不這樣由議會兩院作政治

上決定的。他們在兩院的辦事人與委員會之前，經過一種本質上是司法的特殊程序。這種辦法足以避免受賄與政治上徇私的嫌疑，並使議會騰出時間，以討論有一般重要性的問題。但私案立法是很迂緩與浪費的，爲補救計，於是影響私有利益之事件，授政府各行政部（在普通法律下行使）以發臨時法令（provisional orders）之權。此類臨時法令集合成羣後，卽由議會時時加以核准。（註一四）

本來兩院的立法權是無分軒輊的。自從一九一一年以來，根據是年議會法，貴族院的立法權卽不及下議院。現在任何議案由下議院在二年以上，同一議會中通過三次，卽不得貴族院的同意，亦可成爲法律。在提出討論，修改並拒絕議案時，貴族院固仍與下議院有同等權力。但如果下議院中的多數黨繼續存在，並堅持不讓的話，他們的拒絕（或他們的堅持着自己的修正案）卽僅僅是一個延阻權（suspensive veto）罷了。不過在實際情形上，議會法對於兩院間的關係，並不引起怎樣變化。僅僅有過一個議案，廢止威爾斯教會法（Welsh Church Disestablishment Act）是根據議會法，不經貴族院同意，而成爲法律的。（註一五）在一九二九年至一九三一年工黨政府任內，貴族院的有意抗拒下議院，與它在這方面的成功，很明顯的表現出來。當時關於職工爭端、教育、選舉改革等方面的政府提案，都受到貴族院嚴厲的修正。政府亦看到沒有希望，可依議會法的規定，在原來形式中，把它們重新通過兩次。

第十節 行政機關的控制

議會的立法工作雖是重要，但它還有性質完全不同而重要性相埒的職務；這是別個大國的立法機關未必都賦有的。

議會監督並控制行政機關。依照英國的定則，任何一位國務員是議會兩院之一的議員；他須為中央政府的一切行政行為負責；議會因此可調查行政上的問題，並加以研究、指斥，甚至當負責人在場的時候，施以懲戒。

監督行政機關的最簡便普通的方法，是在下議院內提出問題詢問國務員。一星期中有四天，每天則有三刻鐘，國務員答覆關涉他們部中工作的問題。問題的所以提出，一部份是爲了獲得消息，一部份是爲了黨派的原因，還有一部份則爲了暴露弊端。它們是逐日調查政府工作的最好方法，因爲任何人都不會很隱僻，任何問題都不會很模糊，找不到一個議員出來提出詢問的。而且國務員答覆中的含意，即不是答覆本身，亦已足使訓練有素的觀察者，獲得關於政府舉動的消息了。下議院不但可提出問題，它如果發現政府有不正當行爲時，更可建議「緩議」，意思就是在當晚隔相當時間後，此項問題可以最後提出討論。在討論時，政府方面取防禦的地位，它必須辯護它的行爲。貴族院同樣的審查政府工作，但方法則稍有不同。上院中通行的程序，是當涉及特殊問題時，由議員提議「緩決議案」。這個動議供給一個充分的討論機會。

討論政府一般政策的普通機會，是在辯論議會開幕時國王演說內容之時，與辯論延會之時。大規模的反對黨，如提議不信任投票，即可時常獲得討論政府政策的特別機會。在討論預算期內，當各行政部預算費通過之時，該部的工作，就成爲下議院中討論的對象。現在即使舉行不信任投票，政府很少遭遇失敗；但無論政府在議會內

多數黨的地位怎樣鞏固，它是不能忽略正當的批評的。

第十一節 選擇行政領袖

議會最後的重要職務，是選擇全國的行政領袖。在內閣制度下，全體國務員是兩院之一的議員；他們職務的名義上的身份，是普通議員的議會公務。國務員的職位，常常授予下議院所信託的人物。新任國務員，時時受到議會的考查。他們所以得高躍顯位，一半由於他們在議會中的地位；祇有一半是因為他們對於所主持的行政部，能有貢獻的緣故。（事實上，下議院頗能尊崇後者標準的。）當逢着選擇首相時，下議院實際上是握着全權的。首相不但須得下院多數黨的擁護，他更須是一個優等演說家，優等的「下議院人才」，並為下議院內各部份所歡迎者。在反對英國議會制度者看來，英國選擇國務員的制度，重視演說才能，不惜以行政技能犧牲。但實際上，英國下議院雖重視演說家，但對於其餘技能，尤其是行政技能，亦是特別關心的。戰後有兩個首相，波那勞（Bonar Law）與鮑爾溫（Stanley Baldwin）都獲得議會的信任；但在同一議會內，別個演說家的才能，卻遠在他們之上！

第十二節 對於議會的批評

英國議會制度之易於適應新環境，一向是她特殊的優點。最近物質世界變化奇速；同時且發生戰後全世界的政治不安；政府組織，遂不得不採行非常迅速的改革。但英國議會制度，與許多別國的政府組織不同，在二十世

紀開始時即已成熟。因此除非政府完全改組，可能的改革唯有限於漸進的。但躁急的觀察者冀圖改革太殷，他們自看不出實際上已採行的改革，這是任何人都可明白的。

的確有些批評是很普遍的。有人指出，從地理區域選出的下議院，或適宜於比較古老固定的國家，與經濟集團組織不很完善的國家；但現在則某種職團代表制是必要的了。亦有人指出，在現在情形下，多數（即最多數）票制度所產生的下議院，甚至不能真實代表地理區域內的人民，因此某種比例代表制是必需的。（註一六）其他批評者指出，下議院議員品質業已退化；其原因為：議員阿諛政黨，議員支薪，資產階級公德心的衰落，別種事業的反引力，尤其是倫敦商業區的反引力，以及普通議員逐漸墮入不重要的地位等。議員品質的低落，是認為可從演說術的退化，及戰後議會秩序紊亂狀態的加深兩點上顯露出來。還有其他批評者，指斥議會缺乏效率，及其組織複雜。即最熱心擁護議會者，亦對議會大權失落於內閣及選民手中，表示遺憾；並悲悼她失去一般的盛譽。

這些缺點的發生，大部份比較批評者所認識者為早。下議院代表選民，也許從來不大準確的。「虛偽」的代表制，往往能滿足前代，現在這時代是第一個需要一切較實際化的時代。至於議員品質，以現在著名人物，與歷史已允許承認為偉大的過去人物相比較，時常是很困難的。現在的領袖，或不及過去領袖的的幹練；但現在議會裏的普通議員，卻無疑的是與歷史上任何時期的議員，同樣的勝任，高與與忠實的。舊式演說現在雖祇有邱吉爾、路易喬治、麥唐納之流尚能擅長；但一種新式的同樣巧妙的妮妮動聽的演說，卻已起而代之了。至於秩序紊亂，則與過去愛爾蘭自治運動時代，愛爾蘭議員吵鬧情形相比較，即阿斯透夫人（Lady Astor）與克拉特流域議員

(Olydesiers) 間的辯論，亦不失爲有抑制的了。

議會缺乏效率，更是似是而非的批評。這大部份由於一種不合理的嘗試，將議會的方法與商業組織的方法相比較。這種比較是不合理的。因爲議會大部份致力於考慮問題，在達到原則上同意以前，討論必然繼續。私有商業組織則不然，它們大部份從事於努力推行原則已決定的問題。在議會制度下，政府這方面的工作，是由各行政部執行的。

並且，在議會尙未達意見一致的時期，雖係迂緩好辯，但當她決定主意以後，任何機關的行動，都不能比她更快，像在一九三一年緊急法律立法的速度中，可以看得出來。

最後，許多對於議會的批評，是由於憎惡一般的議會制度而起。這種心理在歐陸已產生如此顯著的結果。在英國，這種批評大都來自法西斯黨及共產黨。如果他們所非難的制度消滅，他們大概會獲得利益的。

然而，有幾個重要問題確然存在着。如果議會要保持她在英國政府中的地位，這些問題是必須解決的。

第十三節 貴族院改革問題

貴族院問題，是一個永久的問題，而又是迫切的問題。這問題有兩方面：貴族院應如何構成？與貴族院的權力應該是什麼？

現在貴族院議員的大多數，大約七百名，是世襲貴族。在公言爲民主國家中，這是一個明顯的變則。過去六十

年來，曾有人數度企圖改變貴族院之組織。有人曾建議，限制貴族院內世襲份子之人數，蓋在七百名世襲貴族間，大多數是從不出席的。以三人爲法定人數的貴族院，每天普通祇有三十或四十人出席。另外有一個受人歡迎的建議，主張增加終身貴族之人數。有時更有人提議貴族院，當包括自治殖民地與殖民地代表在內，以變成「帝國」議院。更澈底的改革論者，希望完全廢除貴族院，而以全部選任的上議院代替之。（註一七）

貴族院之組織，也許尙無根本改革的可能；主要的原因，是由於改革所當採用的方式，尙未獲得一致的見解。但貴族院卻以其本身特點賦有一種優點，近年來格外受人賞識。下議院的辯論以時間表之嚴格規定，不能發揮盡致；而貴族院則一直有暇詳細討論重要議題。自世界大戰發生以來，貴族院的辯論時常更加自由，更加實體化，比較下議院更充滿生氣。她的包羅萬象的全體議員中，包含各種經驗的人才。政治家凡不適於下議院者，時時受到貴族爵位，使他們有英雄用武之地。

這在實際上業已確定：只要貴族院仍是英國政府的一部份，她在本質上總是保存現在的形式。但兩院間勢力均衡的問題，卻還存在着。一九一一年議會法企圖保存一個這樣的貴族院：她賦有一切提案、討論、延擱立法的權力，但如果下議院主張堅決，則她必須屈從後者的意志。可是反對議會法的保守黨人始終未接受該法規定。他們希望恢復貴族院的否決權。此項權力如果恢復，貴族院的權力即可高過下議院；蓋下議院可被解散而貴族院則繼續不變者。且當自由黨或工黨執政之時，保守黨可利用其在貴族院內極大多數的地位，推翻她所反對的任何提案，不顧下議院對之若何熱望。（註一八）因此工黨最後達到結論，認爲必須完全廢除貴族院；此亦不足驚奇。

「工黨如獲多數黨地位，將認此項委任授她以立刻進行廢除貴族院之權，尤其如後者企圖破壞其重要提案。」（註一九）至民主傾向較淺的評論者，則以貴族院爲民主主義與某項程度的專制主義間的中間人，這種專制主義是君主國內所不可避免的。平民時時加入貴族的情形，使貴族不致成爲一個階級。同時，以新人才與新富豪的加入，貴族的地位亦爲之加強。（註二〇）

沙里斯伯里侯爵 (Marquess of Salisbury) 與保守黨委員會，新近都提出改革建議，它們於一九三三年提出於貴族院。沙侯建議全院共設議員三百二十名。其中一百十五名是由世襲貴族以比例代表互選，另外一百五十人，則由郡議會與特別市議會在外界選任。剩下二十名則爲親王，「法官貴族」及六名主教。

第十四節 議會的其他問題

第二個問題是關於政府與下議院間的關係。下議院的選舉五年一次；但不論何時，國王可依國務員的勸告，解散下議院。凡政府不能得下議院擁護時，它可在二條路線上任擇一條。它可辭職；不然它即可勸告國王解散議會。在十九世紀末期以前，國務員常走辭職的一條路。但最近他們都依戀權力，大都是勸告解散議會的。現在選舉費用既已增加，大多數議員又非富有，解散議會的恐嚇，在下議院內認爲是政府的武器。但如果下議院企圖罷免政府，像一九二二年之罷免路易喬治，與一九二四年之罷免麥唐納那樣，他們若相信，有獲得對自己有利的新議院之可能時，他們即將解散議會。一九二二年路易喬治並不解散議會；一九二四年麥唐納則解散之。現在所未解

決的問題是如果連續幾個短命的政府不能得下議院信任而接連勸告解散議會時，將發生怎樣的局面？國王是否必須接受任何政府解散議會的勸告，而不顧它在將舉行的選舉中，有多少獲得多數票的可能性？高級官吏間流行着一種意見，認為在下次解散議會後一年內，不應再提出解散的請求。然而如果對於下議院強迫內閣，在辭職或解散議會間任擇一途的權力，發生疑問；下議院就不能保持它對於內閣的主要控制了。很多人提議下議院當規定一個固定的任期，以解決這個困難，並幫助立法機關恢復勢力的均衡。

第三個問題是：採用什麼方法，以減輕議會的數量上與種類上過度的必需工作。某種「移轉權力」(devolution) 於下級立法機關的方式，似乎是必要的。地理上的「移轉」就是一種可能的方法，即產生一種對於地方事務有管轄權的區域立法機關 (regional legislature)。實際上，北愛爾蘭已於一九二〇年成立這樣的一個立法機關了。如果蘇格蘭威爾斯的立法機關，與英格蘭各部的區域立法機關都能成立，不列顛議會就可格外減輕工作了。

更革命的主張是「職務轉移」(functional devolution) 的建議。此類建議中最著名的，是息德尼韋布與俾阿特利斯韋布 (Sidney and Beatrice Webb) 於一九二〇年所提出的「大不列顛社會主義民主國憲法」(Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain)。他們建議現在的以地理為基礎而選出的議會，專門討論政治事件；而產生一個社會議會，討論工業與其他經濟問題，以作輔助。這樣一個輔助性質的議會，是由有組織的經濟集團以此項資格選舉的。職團議會的理想（後來成為意大利法西斯主義中一個重

要的部份，早已在英國散佈着了。它對於一九二九年工黨政府所產生的「國家經濟理事會」(National Economic Council) 的成立，是有相當影響的。理事會雖未曾開過一次全體會議，它的委員會，供給政府行政部的諮詢，卻有相當貢獻的。

第十五節 程序上的改革

議會雖無根本改造的可能，但它已在兩個極重要的問題上，產生了非常重要的改革。這就是委員會與附屬立法 (subordinate legislation) 的採用。

第十六節 委員會

在下議院內，公共提案的委員會時期不過是：提案在原則上為議員所贊同以後，提交詳細審查的時期。(註二) 委員會以極簡便的程序，逐條討論提案，並加以修正。迄乎最近為止，委員會時期，時常是以全院委員會 (Committee of the Whole) 的名義，在議院本身內舉行的。但許多年來，議院內已成立若干小規模委員會；凡在委員會時期之政府提案，即可送交此類委員會。自一九〇七年起，此類常設委員會已經够用——現在有六個委員會；因此除非議院作相反之命令，一切提案，除財政提案外，都提交常設委員會；這樣即可使全院委員會，專作討論財政提案及特別重要之提案之用。至於委員會所討論之議案的問題，則除專注於蘇格蘭事務之委員會以外，並

不分門別類。無論那一種提案，都可以提交當時輪值空暇的任何委員會。此類委員會是由選擇委員會選出，（選擇委員會是由議院選出來的，）由三十人或三十人以上所組成，而為議院之政治上的橫斷面。唯在討論特殊提案時，選擇委員會得增加十名或十名以上的議員。此類增添的議員，大概皆係專家。常設委員會主席，則從委員會名單（panel）中選出；他們與議院議長相同，是沒有黨派關係的。常設委員會的討論提案，與全院委員會的討論性質相同。（註二二）

委員會的用途，將來一定可以更推廣的。有一個得各方歡迎的建議，主張大增委員會的數目，並以討論特殊主題的立法，委託各個委員會。這種改革所可預期的好結果，是議會內普通議員由此可有較大的貢獻。因為他們即使在議院內保守緘默，在討論他們所特別擅長的問題時，他們一定可以發言了。還有人提議——尤其是工黨內某幾個黨員這樣提議——下議院內委員會的組織，應該使它們能熟悉各行政部的工作，而充任行政部的諮詢機關。（註二四）

第十七節 部令立法

公共議案在成為法律以前，必須經過一番長久費時的手續。私案的獲得昇遷，尤其極度耗費時間，它們須經過整個議會開會期間，始得制定為法律。因此遂需要着一種比較簡單的方法，以制定比較次要的法規。英國人發明了這種方法，並且使用着它；同時他們卻又在批評它。

在過去需要私案立法的許多問題上，例如擴充一個公共機關或公共事業（例如，電車路）的權力；政府各部已獲得公佈臨時部令（provisional order）以代私案立法的權力了。行政部在經過調查後，即可公佈臨時部令。此項部令可立即施行；但它將在議會開會期內，與一批同類部令，共同提出於議會，以求批准。議會極少拒絕批准此類部令。但如果議會願意，它儘可加以拒絕；這種情形使議會依然處於控制的地位。這種補助立法似乎沒有可以非難的地方；而且將私案的範圍，限制於在原則上或實際上革新舊習的問題，亦是很適當的。

現在許多公共法案所處理的對象，錯綜複雜而又不以政治為首要之點。此類公共法案是由政府各部施行的。英國法律自古相沿本係詳確，行政當局僅餘一狹隘的斟酌餘地。但近幾年來，議會漸須將非常複雜的問題制成法律。此類問題多方面與人民活動發生關係。議會遂發明了一種習慣，即以法律概述原則，而授與主管行政部以頒布「制定部令」或「行政部令」之權，以填滿其詳細內容。（註二五）

近來有幾個例子最為顯明。例如關於市鎮計劃，一九三二年法律制定了極廣泛的原則，而准許衛生部在與地方當局諮商之後，公佈設計的計劃。一九三二年的關稅法更進一步，她產生了一個關稅局，以調查一切改變稅則之請求，並且准許後者（如果商業局同意）可以完全任意訂立稅則。一九三四年失業保險法設立一個委員會，以貢獻關於保險費等級問題的意見；該法更授權衛生部，得以部令改變保險費。在這一切情形下，議會的核准是不必要的。

畏懼官僚政治的人自然在惶恐着：由於逐漸採用制定法令的結果，議會中人民代表，是在將他們的立法權，

讓給政府各部 (Whitehall) 常任官吏的掌握了。這種恐懼並且似乎亦有相當理由，但我們必須注意：此項習慣卻已為各種政治思想的派別所歡迎。全國政府之實施其一九三一年之緊急法律，是靠著幾個普通法律的力；這幾個普通法律即是由一連串的樞密院法令所完成的。社會主義者聯盟與法西斯主義者雖有程度高低的不同，卻同樣的提議：議會當完全專注於討論重要提案的一般原則，而以決定詳細項目的工作，委託政府以部令執行。連反對這個方法的人，亦不能提出一個代替物來。

英國政府中的問題，既無可避免地自政治問題移到行政問題，像議會這樣的政治機關的重要性，亦必然的要移到常務行政部那樣的行政機關了。

(註一) 最著名的例子是一九〇六年的職工糾紛法 (Trades Disputes Act of 1906)。該法推翻一九〇一年的塔夫佛爾判決 (Taff Vale decision of 1901)。塔夫佛爾判決認為工會當負賠償損失的責任。它是由最高級的法庭，貴族院所判決的。(參閱後面議會之職權一節)

(註二) 正式的制定法有名目、前文，及頒佈條款，舉例如下：司法行政 (蘇格蘭) 法。

本法修改蘇格蘭法律中下列部份：民事審判所及其程序，上述法院及高等法院法官之任命，刑事陪審制，執行官與執行官法庭之程序。此外尚涉及訴訟費用；以及由上述種種聯帶發生之目的。

本法係由國王陛下，接受本屆議會開會期內，宗教貴族議員，世俗貴族議員及下議員之勸告，且得其同意，并根據同一權力，特制定之如下：.....

(註三) 兩個大主教與倫敦，達刺謨 (Durham) 及溫徹斯特 (Winchester) 的主教是一定被宣入貴族院的。在其餘三十一個英格蘭主教管轄區中，則視在職之悠久，宣召二十名主教。

(註四)這看起來倒很有趣：地方政府的選舉權，現在比較議會的選舉權，受更嚴厲的限制。地方政府的選舉權，是限於家主或家主的妻子或丈夫的。因此在地方政府的選舉中，住在別人家裏的僕人，與跟父母同居的子女，以及寄居親戚家裏的人，都沒有投票的資格。

(註五)同等地位即顧及——例如——在劍橋大學中獲得學位的「名銜」(title)而不是學位本身的女子。

(註六)關於選舉的法規，在“Rogers on Elections”一書第一卷序文中有概略的說明。參閱 Representation of the People Act, 1918; Representation of the People Act, 1926; Representation of the People (Equal Franchise) Act, 1928.

(註七)通過一九一一年法律的議會，繼續延長其下院之任期至一九一八年，以增長其壽命。其口實為戰爭，但並無法律上的保證，擔保未來議會不致發生同樣情事。

(註八)其報告書為 Cmd 3636 of 1980

(註九)這種辦法與法國議會選舉中所用的第二次投票及美國南部諸州的 run-off-primary 制度的結果相仿。

(註一〇)例如，設有某選區可選出五名議員，投票總數為二十萬票。則以議席額數加一除投票的總數，即得每一候選人當選的商數(quotient)。例如， $200000 \div 6 = 33,333 \frac{1}{3}$ 除去分數即得 33,334。這個數目是五位當選的候選人所須獲得的最低票數。從得「第一選」(First Choice)票數最多者開始，凡達到「商數」的候選人都宣告當選。他所多餘的票數則分給選舉人的第二候選人。當一切多餘票數分配完結，得最少票數的候選人即受淘汰。他所獲得的票數亦重新分配。如是繼續不已，最後即可選出達到商數標準的五名候選人。至於詳細說明，可閱 O. G. Hoag 與 G. H. Halleck 合著“Proportional Representation”(1926)。

(註一一)在自由黨一九三四年黨綱「自由主義路線」The Liberal Way 第三十頁稱「選舉制度必須改革，唯一適當的改革是所謂比例代表制。」此外可參閱 J. M. Robertson 的 Electoral Justice: A Survey of the Theory and Practice of Political Representation.

至於討論各種可能的代表制方法，則以 Report of the Royal Commission on Systems of Election Cd 5193 及 Cd 5852(1910)為最佳。Herman Finer 的“The Case against Proportional Representation”(1924)代表工黨的見解。

(註一二) 樞密院司法委員會 (The Judicial Committee of the Privy Council) 是宗教法庭、捕獲裁判所及自治領、殖民地法庭之最高上訴法院。委員會內包含貴族院的司法議員及其他某種人物；後者大部份係殖民地的法官。這兩個法院聯合成為英帝國最高法院；兩者實到的全體法官，因此亦幾乎相同。

(註一三) 例如一九三三年的阿代爾輝地產法 (Adelphi Estate Act) 准許地產保管人建造較議會在該區內所定一般標準為高之建築物。

(註一四) 見 Standing Orders of the House of Commons (1932) 及 House of Commons: Manual of Procedure in the Public Business (1924 with addendum of 1927)。

(註一五) 一九一四年愛爾蘭自治法 (Home Rule Act of 1914) 的通過，是議會法的動機之一；該法雖遭貴族院的拒絕，後亦能通過，但同時卻有一個暫緩法 (Suspensory Act) 作為補充；一九一四的愛爾蘭自治法遂未能實行。

(註一六) 參閱前面「代表制的改革」一節。

(註一七) Orthbert Headlam 與 A Duff Cooper 的 "House of Lords or Senate" (1932) 是關於上議院的最遲到適當之建議。

(註一八) 這種議案當然可不顧貴族院否決而通過，但第一次的失敗往往就是最後的失敗。因為唯有對最重要驚人的議案，下議院內多數黨可堅持信仰至兩年之久。

(註一九) 引自 For Socialism and Peace The Labour Party's Programme of Action. (London, July 1934) 第二十七頁。工黨的理想是一院制的議會。自由黨最近宣佈政策時，希望有一個改良的貴族院。但該院必須明白的是第二院，即附屬性質的議院。 (The Liberal Way, London, May 1934, p. 31)。

(註二〇) Lord Eustace Percy 在 "Democracy on Trial" 一書第五十七頁至五十八頁上對於一切改革建議的失敗，有趣的記載。此外可參閱 Chase "House of Lords Reform since 1911" (Political Science Quarterly Vol. 44, Dec. 1929, pp. 569—590)。

(註二一)見 Conference on Devolution. Letter from Mr. Speaker to the Prime Minister Cmd. 672 of 1920.

(註二二)法國委員會與英國委員會的主要的異點，在於在英國，縱令委員會將提案修改，內閣藉其在議會內多數黨之力量，可強迫該案在原來形式中通過。英國的委員會這樣受有嚴厲的限制，只能在政府計劃的骨骼內，作不重要的修改。至於財政問題，則任何性質的修改，都為政府所不許。

(註二三)議院內設有其他具特殊目的的委員會；選擇委員會，特殊問題議案的專務委員會（即全期委員會）以及私案委員會。

(註二四)在 Harold J. Laski "A Grammar of Politics" (1925) 中，這個建議早已有一個分析了。此外可參閱議員 F. W. Jowett 與別人在 "Special Report from the Select Committee on Procedure on Public Business" (Stationery Office 161 of 1931) 中的引證。一九三四年的自由黨黨綱作同樣的建議，「組織了具備豐富知識并得專家協助的委員會，各行政部的預算可受更嚴密的審查，他們工作的詳細情形可受更有效的批評，這亦是很重要的。」(The Liberal Way p. 82) 社會主義聯盟中有幾個黨員的主張較此更進一步。他們主張用下議院內的小委員會，（議員的委員會或多數黨的委員會，）作為全國各地施行法律的地方助理人。⁴

(註二五)在有幾種情形中，法令是由樞密院發出的（這就指全體內閣）這稱為「樞密院令」(Order in Council)。

第四章 行政機關

第一節 引論

現在一切普通政府的着重點，都從政治問題移到行政問題了。在英國，這種轉變尤其顯著。英國在十九世紀中的特色，是議會聚精會神於外交、選舉權、愛爾蘭自治等問題。現在英國卻已切心關懷於管理貧民救濟、改革農業等問題了。這種轉變有兩個明顯的影響。它轉移公衆的注意力，從議會的辯論，移到行政部內比較不公開的工作上去。它並且增加行政部的活動與勢力。

英國政府現在被指爲官僚政治。如果這一個名詞是用於它適當的意義中，是指行政官決定政策的政府而言，則英國與世界上任何國家相同，她決不是官僚政治的國家。因爲在英國，行政部政務官與議會共同遏制常任官的效力，爲別國所望塵莫及。並且行政部政務官（部長與部長的議會次長）更像緩衝機那樣，約束常任官天然的官僚傾向。內閣全體則又抑制這些部長的「各部特性」。此外，在某種意義上，本質上即屬於政治性質的君主政治，卻在它的制度中，保持一種政治自由。在有幾個非君主政體的制度中，政府最高元首就是行政官，這種政治自由就缺乏了。並且，在英國，行政機關亦不完全是行政性質的。它最上是完全政治上的人物，如君主與首相，漸漸降到一半政治性質，一半行政性質的官吏，最後則爲負着純粹行政性質職務的小官吏。

第二節 君權

君權是處於至高無上的地位。英國國王過去曾爲國內主要的統治者。現在他有時雖亦行使重要的權力，但在大部分時期內，他已是一個傀儡了。

英國國王雖然是著名祖先多代相傳的後裔，他的皇位的權利，卻係來自一七〇一年的踐跣法（Act of Settlement of 1701）。該法將皇位授與皇屬家系中一特定支系，特別規定君主不得爲天主教徒，或與天主教徒結婚。但在全部憲法機構內，現在已包含此項規定，即國王須依照在議會內所表現的人民意志，以行使他的權力。換句話說，英國是立憲的或有限制的君主國。

在最近兩世紀中，英國君主已知道適當的放任他們的臣屬了。維多利亞（Victoria）女皇晚年雖曾涉獵政治，其子愛德華第七（Edward VII）與孫喬治第五（George V）卻都接受他們統治的條件。（註1）現在英國君主十分之九卻已是傀儡了。但他的活動雖受限制，他亦不是完全沒有權力的。除非列舉他的職權，他在他的國家內的實際地位，就難以說明。他的職權分爲四類：他的名義上的權力，他在政府中的實際權力，他的國家元首的儀式上的權力，以及他的政治權力。

在名義上，國王與其說是政府元首，倒不如說是政府本身。一切事務差不多都是以他的名義執行的。他制定法律，任命官吏，授予爵祿，赦免罪犯，并指揮全國軍隊。他不但是全國世俗生活的領袖，而且是英格蘭教會的「最

高統治者。」這就是指他任命教會內高級官吏，而教會法（即教規）的制定，亦必須得他的認可與同意。但現在他行使這一切權力，不是依照他自己的主張，或由他自己加以判斷。他執行一切國家行爲，都必須經過國務員之手。國務員既非對他負責，而對議會負責，所以決定執行何事的是國務員，而他不過採納國務員的勸告而執行之罷了。確然，他也許會與他們發生爭執，但他決不會拒絕接受他們的勸告。

國王在政府內有一種實際權力。在有國務員時，他必須採納他們的勸告；但當國務員辭職，沒有人可根據憲法，告訴他做什麼時，他就必須運用自己的判斷力，以選擇新的國務員，或者更確當的說，任命某人爲首相，以組織內閣了。國王在這個問題上，所可任意裁奪的程度，純視情勢而定。本來他必須選擇下議院內多數黨的領袖；除非這多數黨在下議院內或選舉中剛遭失敗；那末他選任最重要的反對黨領袖。至一九三一年時，喬治第五纔有機會行使超過名義上的選擇權。這一年中有兩件事情發生。當時在朝的工黨政府，在政策上發生分裂，也許將被迫辭職。如果工黨竟辭職，國王當然任命最大反對黨的領袖鮑爾溫組織政府；他無疑的可以獲得議會內多數黨的擁護的。但當時局勢很困難，他們都認爲需要一個建立於議會內各黨擁護上的聯合政府。我們有理由可相信，國王與麥唐納都贊成聯合政府，而鮑爾溫與自由黨方面都未提出有力的反對。他們遂採取非常的方針，在麥唐納尚未提出自己工黨政府辭呈以前，任命麥唐納組織聯合政府。下議院立刻以充分的多數，批准這種辦法。這證明至少在危機的時候，選擇首相與政府性質，可以成爲磋商的問題，而在這磋商中，國王亦可以參加。（註二）

最近有幾位政治家指出，國王還有一種實際的政府權力。這就是決定允許或拒絕解散下議院的權力。但這

種裁奪權已有一百多年沒有行使過，也許唯有在非常性質的危機中，可以重新行使了。

現在君權的主要任務是儀式上的。在倫敦西郊高大的王宮上，在文左（Windsor）地方，高聳泰晤士河一片汪洋上的偉大的「新諾曼式」宮室上，在蘇格蘭莊嚴的獵舍上，在東安加里阿（East Anglia）一個鄉村紳士的華貴邸舍上，皇旗都時時在浮動着。國王亦是住在這幾處地方的。在平民化的得爾俾（Derby）賽馬會的羣衆面前，（那邊幾百萬英國臣民在挨普索姆（Epsom）沙丘上參觀賽馬。）在比較貴族化的古德武德（Goodwood）賽馬會的羣衆面前，在考斯（Cowes）河的皇艇上，當全國偉大紀念日在聖保爾教堂內，以及在「政府衙門」的紀念碑旁，時時有一個人物出現，這就是國王。小市鎮上的法官爲了他穿着制服。羣衆都趕到白金漢宮（Buckingham）或聖詹姆斯宮（St. James）參觀國王衛隊的更調。在新加坡，好望角城或巴黎法克斯（Hafslax），當樂隊唱「上帝救我們國王」的歌詞時，人們爲對他表示敬意，都很恭敬地肅立着。不論何處，只要是不列顛人自稱基督教徒的所在地，都唱着祝福他個人的禱告詞。郵夫、郵船、飛機、巡洋艦跨越五大洲，渡過七大海，是爲「國王陛下而服務。」許多年前，全世界所會知道的最大的國家，會使一個野蠻世界，懷然敬畏於羅馬「參議院」與其人民的威權下。現在更大的土地與更多的人民，享有高等工業文化中的一切近代工具，卻效忠於「天佑大不列顛、愛爾蘭、海外自治殖民地王，英格蘭教會教王，印度大皇帝，喬治五世。」在英帝國中，在不列顛各邦聯邦國中，權力表現在一個人的身上。

最後，國王必然有某種政治上的勢力的。國王是超政治的，這是選舉產生的總統所望塵莫及。英國不論是保

守的或自由的，資本主義的或社會主義的，甚至她是法西斯主義的，國王總是超政黨、超派別、超主義的存在着。各黨各派，不論他們的政治信條，社會信條是什麼，都一致擁護君主政治。祇有一個例外，共產主義是與它水火不相容的。但各派政治主義對於君主政治的存在，愛好的程度是有高低的不同的。工黨，即其社會主義色彩比較濃厚的份子，亦接受君權為英國政治制度中的一部份。但保守黨對於皇座卻愛好尤深。歷史上，君主制度是貴族制度的姊妹；而工黨那樣的政黨，在理論上與綱領上本質上都是民主化的，就祇能與民主化的君權相合作。保守黨則相反。他們崇拜特權，（一半即由於他們享有特權，）他們喜歡擴大這個特權化身的君主政治。

第三節 政府

國務員最初是實行國王命令并備國王諮詢的人。在從專制王國發展到立憲王國的過程中，國務員的忠告漸趨重要，卒至他們的忠告必須接受。現在國務員已決定政策并統治國家了。大多數國務員雖統領行政部，并亦賦有行政上的職務，但國務員的特徵是決定政策。國務員的人數無定，現在政府內大約有五十人。他們是由首相薦舉，國王任命的。這個政府雖永不召集開會，但某幾項特性卻使全體國務員互相聯合起來。他們都隸屬同一政黨，或屬於一個有共同目的的「政黨聯合」。他們共同就職及辭職。他們雖各人在法律上單獨為自己部長地位的行爲負責，但在政治上卻為政府政策共同負責的。

內閣是政府中的一部份。它包含主要的國務員，并決定由政府負責的政策。這兩個團體間，所以能有這樣的

關係，是因為：內閣包含全體主要的國務員，凡領重要職位及係偉大的政治領袖都包括在內；而不入閣的國務員，則是年齡較輕或不重要的人物，他們願意把自己的政治命運，繫於內閣的一切決斷上。

由於世世代代合理發展的結果，內閣已成爲政治同僚間一個小團體；他們能在一切需要決斷的問題上，獲得共同的意志。他們通常是屬於一黨的。他們共同進退，并聯帶爲同僚中任何一人的行爲負責。他們在政治上，是向議會負責的。在團體方面，他們所以能够成爲內閣，是由於下議院內多數黨願意，或至少縱容，他們的存在。在個人方面，他們必須爲貴族院或下議院的議員。他們站在自己議院內的地位上，更時時受到立法機關同事的審查及批評。

內閣的大小，是隨其職務的多少而自然決定的。它是必須迅速決定許多問題的討論機關，由兼領別項職務的人物所組成。它的程序殊簡便，至今尚能（而且應該）爲小規模的團體。一世紀前，內閣人數大約爲十二人。十人也許是理想的大小，能兼顧討論的效率并代表在朝政治集團內各派的觀點。近來的內閣則通常都大約有二十位閣員；因爲現在政黨內有許多派別，必須代表於內閣內；而第一流的行政部又已增加，它們的長官是必須入閣的。

凡入閣的行政部及其職位，都是當時儕輩中列於第一流重要的。某幾個人是無論何時都入閣的。首相（Prime minister）任財政大臣（First Lord of the Treasury）的名譽職。他的實際任務是調節內閣的活動。

另一個不負行政部責任的職位是樞密院大臣。(Lord Presidency of the Council) 樞密院大臣通常是由重要并年高的政治家充任的。在一九三一年成立的全國政府內，這個職務是由下議院議員領袖鮑爾溫擔任。大法官(Lord Chancellor)亦是內閣閣員。他佔着英國最高的司法職位，并任貴族院的主席。財政部長(Chancellor of the Exchequer)一定是下議院議員，他是政府內最重要的行政部的長官。他的政治地位通常僅次於首相。

一定入閣的還有：國防諸部的長官：陸軍大臣 (Secretary of State for War) 航空大臣 (Secretary of State for Air) 與海軍首席大臣 (First Lord of Admiralty) 外交大臣 (Secretary of State for Foreign Affairs) 內務大臣 (Secretary of State for Home Affairs) 管理帝國事務的三大臣 (自治領大臣 Secretary of State for Dominions 殖民地大臣 Secretary of State for Colonies 與印度大臣 Secretary of State for India) 以及蘇格蘭大臣 (Secretary of State for Scotland) 內閣通常更包含某幾個其活動與經濟社會問題有重要關係的行政部的長官：商務大臣 (President of the Board of Trade) 衛生部長 (Minister of Health 衛生部舊名「地方政府部」Local Government Board 它有它的舊名所表示的大部份權力) 教育大臣 (President of the Board of Education) 農業部長 (Minister of Agriculture) 與勞工大臣 (Minister of Labour) 此外郵務總長 (Postmaster General) 建設大臣 (First Commissioner of Works) 掌璽大臣 (Lord Privy Seal) 與南開斯特采地大臣 (Chancellor of the

Duchy of Lancaster) 等亦有入閣的可能性。(註四)

在議會開會期內，內閣至少每星期開會一次。會議通常是於星期三下午，在唐寧街十號首相私邸舉行的。內閣會議是不拘儀節的。它不以投票決定一切，而以勢力的重量決定。樞密大臣的宣誓，自古相沿認爲意在將會議上的討論，嚴守祕密。過去有幾百年之久，會議是沒有記錄的。自一九一六年以來，內閣即設祕書一人；現在一切決議都記在議事簿上。議事簿僅供內閣與國王個人之用。它的記錄的方式，務使閣員的個人主張與所討論的問題，都不致有所顯露。(註五)

依照一個根深蒂固的原則，內閣是替它的閣員及次等國務員的行爲負連帶責任的。內閣的決議有至高的價值，它們是團體討論的結果，而不是個人意志的產物。有一個同樣強固的慣例，規定國王不得有「第一國務員」；蓋第一國務員是會產生專政的。首相固然是第一位，但不過是平輩中的第一位罷了。但自二十世紀以來，首相的地位已漸趨重要，他們更逐漸攬攬政權了。這個趨勢最先顯著於愛斯葵斯任內。他的首相任期非常長久，（從一九〇八年到一九一五年，他是鞏固的政黨政府的領袖。）並且有特殊的行政才能，因此遂產生了這種趨勢。路易喬治的獨有的威望，與戰時的環境，使他差不多成爲至高無上。而麥唐納任兩個工黨政府的領袖，亦獲得同樣的優越地位。路易喬治與麥唐納顯出近代首相成爲孚衆望的偉大領袖的傾向，他的威望遠在整個政府以上。首相的地位有兩個特點，亦造成他控制內閣的特殊機會。他祇有他，代表內閣向國王發言。他是國王與政府其他部份的傳達的導管。他并且選擇內閣其他閣員，更可要求國王將他們免職。在一九三一年，麥唐納罷免了內閣全部。

近年以來，首相的地位已有類似總統的傾向了。他在民衆歡迎聲中當選，毫不受（或大部份不受）議會及同僚的約束。但戰後保守黨的首相則仍恪守陳例。波那勞（Bonar Law）與鮑爾溫都是多數黨的公僕；他們都志在實現內閣的政策，而不是個人的政策。

第四節 英國行政的原則

內閣的職務是決定政策，政府各部的職務是執行決議。但這樣一個簡單的說明，還沒有解釋現在行政上的實際情形。

英國政府的基本原則是：它乃「非專家」與「專家」，政務官與專門行政官共同活動的產物；而最後控制的權力，則一直操在「非專家」而不是「專家」的手裏。英國現行制度有一個長久的慣例，以爲英國政府的大權，當操在紳士的手裏；換句話說，就是應該握在有學問有地位的人的手裏。英國既未發生過革命，現在參加政府工作的人數雖較往常大爲增加，但這慣例卻仍繼續不變。鄉村裏的紳士任治安法官之職，并在季期法庭中出庭審判；他卻可充任（當地方政府改組時）救貧法委員，或道路委員，或郡議員。他在地方範圍內所行使的職務，與出席議會制定法律或擔任政府官職的紳士，性質完全相同。他們執行這種任務亦並不惡劣，現在大多數參加政府工作的英國人，都表現出高度的愛國熱情與勝任愉快。但行政工作既逐漸專門化，自不免需要運用專門技能；英國紳士爲了輔助他進行工作，便逐漸僱用能供給充分的專門知識或技能的人材，在他指導下服務。當季期法

庭開庭時，治安法官即有一個「季期法庭屬員」告訴他法律上的一切。市議會則有「市鎮屬員」充任顧問。行政各部的常務官則逐漸積聚必需的知識，並發明特殊方法的慣例，使內閣決議的執行，比較便利。現在這種辦法已成爲普遍了。

英國政府官吏的專門化，尙遠不及其他各國。立法機關中坐滿律師；軍政諸部以軍官爲長官；教育由職業教育家管轄；道路的建築是以工程上的便利爲動機，而不是由於民衆的要求——凡此現象，莫非現世界的特色；現世界的專門化與工業化，已產生了對於專門技能的過度的敬仰。但在英國，專家的人數雖多，能力雖高，卻仍處於附屬的地位。佔着最高級職位的總是非專家。內閣是一個最好的例子，因爲內閣中包含中央政府重要行政部的領袖；而統領行政部的人卻並不必須對該部工作，事先有相當認識。

即使有人能融合非專家與專家的品質於一身，這亦是違反英國的傳統精神的。從前有人曾詢問哈考脫（William Harcourt）英國政府如果完全委託於常務官身上，究竟能否進步？他回答道：「六個月內英國可成爲全世界統治得最好的國家；其後您將可以看到「白宮」（White-Hall）內每一個常務官都爲人民所「食肉寢皮」了。這是好政府與自治政府間的老爭鬪，而英國人是一直選擇自治政府的。

第五節 行政機關的組織

倫敦各行政部的領袖是部長。他的職務是將政府決議傳遞給部中，在民衆前與議會內代表該部，并監督部

中的工作。他至少有一位議會次長 (Parliamentary Undersecretary) 襄助一切議會次長是貴族院或下議院的議員。

在部內，政務長官之下是常務官。常務官的領袖是常務次長 (Permanent Secretary)。他是部內活動的常任長官。他實際指揮部內的工作；如果他對於他的位置能全然適合，他即能有極大的勢力。他所直轄的下級官吏，在各部內比較上都很少；他們與他一樣，同屬於文官中現在所謂「行政級」 (administrative class)。(註六) 行政級中的官吏，都是有高深的知識上才能的紳士。他們普通都是在一個歷史悠久的大學內，完畢光榮的前程才開始供職的。該級行使決定重要問題的職權。(註七) 行政級下面是執行級 (executive class) 他們的資格與教育程度都較差，而充任比較不重要的職務。(註八) 他們下面則為各種助理員；(clerical assistant) 助理員的人數時常很多。行政部的組織是階級式的，但因為有兩種情形，權力的濫用不致發生：第一是由於政務官對常務官的監督；第二是由於制度中的慣例，尤其是該項慣例，即除了根據委員會決議外，不准文官採取影響文官身份的行動。

英國文官任用考試的方法，使英國文官制度與別國同類制度發生區別。各種考試，不論高級職位或中間職位，都是試驗普通教育與理解力，而不是試驗各種專門的知識。這種辦法是根據此項原則：即最優秀的普通教育，與最敏銳的理解力相結合，可供給良好的行政官原料。凡資格適合且在各方面及格者享有錄用的權利。應試人在錄用後，更須任專任工作的訓練。現在文官制度中高級職位的錄用者，能力的幹練，自不下於社會上各種職

業中人。至於中等職位的人材，則來自英國中等階級中的毅力、忠誠與技能的巨大保存所。文官中如能建立功績，或能勝任愉快，則以陞遷爲獎勵之道。陞遷不以錄用者所隸屬的等級爲限，而得自一級陞至他級。最近一個重要行政部的四科科長，即自聽差出身。（註九）

英國文官制度享有勝任稱職的應有名譽。她是首先依照下列原則所組織的文官制度：即實行政府制定政策機關的決議的工作，應該由完全脫離政治漩渦，而純以能力爲選擇及昇擢的標準者所擔任。在一八七〇年，各行政部公務員都受這個原則的支配。至一九二〇年，各部的官吏制度聯合成爲一個文官制度；受財政部極嚴密的監督，財政部的常務次長就是文官制度的正式領袖。（註一〇）這樣，英政府的實際行政工作，遂由一個受仔細監督的團體執行。這是一個適當的並不過份大的行政組織，蓋總共大約有三十萬文官，其中三分之二是在郵務機關中的。其餘大約有半數，即五萬人，從事於倫敦中央政府的工作。一九二〇年的改組，確定了文官制度所根據的原則；這種原則是：社會上任何人都有充任文官制度各種職務的資格；任用是以考試爲標準；文官制度是無論男女在完畢教育後所可進身的事業；他們唯有在達到能力的普通終極以後，始脫離此項事業，並須適當的給予養老金。他們所受唯一的限制，是他們是替國王服務，而不是替政黨服務的。（註一一）

地方政府制度所產生的問題，略爲不同。英國以有地方政府自治的慣例，將許多事務撥歸市議會、郡議會以及有地方政府組織的更小區域的議會管轄。這種機關完全任意僱用許多人員。地方政府制度的行政中，雖尙少政治活動或賄賂情形的揭發；但近年來地方政府的效率，已發生疑問了。最近衛生部的「地方政府官吏的資格

產生方法，訓練與陞遷委員會」奉部長命調查完竣。他們的報告書建議改革地方制度的辦法，以獲得專門人材及辦事效率，同時仍保持地方政府的監督與控制。它的目的即在建立一個與中央制度同樣勝任的地方制度。
(註一二)

第六節 文官制度的問題

英國文官制度設法避免明顯的危險性。她能辦事勝任，是由於她錄用與陞遷的方法，及服務的條件。她能誠實公正，是由於她供給一個報酬豐富的境遇。她能避免黨派的偏頗，則一部份由於她的屬員不准參與政治活動，主要的原因則由於他們自古相沿即自己為行政官吏，已有意抱定行政官的前程了。他們並且以自己能實行不論左右政府所決定的政策，而引為光榮的。確有人會批評，一九二四年第一任工黨政府時，常任官吏即會對政府表示敵意。尤其是說，有保守黨因襲信仰的陸軍部與外交部，與他們社會主義政黨的長官缺乏合作。確然，麥唐納在齊諾維夫信件 (Zinovieff Letter) 事件中的困難，即會歸咎於他的部內敵意的僚屬。齊諾維夫信件即一假定為共產黨的公文；這如果確實，似乎會使英國工黨損傷體面的。(註一三)

在幾個歷史比較悠久的行政部內，常任官吏間無疑的已瀰漫着各部的傳統信仰。在某種意義上，這就是專門事業的傳統信仰。例如，殖民部可以想像一定崇拜「帝國」的。海軍部不會包含許多反對海軍的人，在內。印度部決不會感覺，印度如能自治，可較英國政府的統治為佳。財政部對於貨幣政策一定有相當影響的。但就一切論，

各部的流行風氣，往往就是高級官吏間瀰漫着的風氣。這些高級官吏大概都是有知識的受過高等教育的人，其中大部份是屬於上層階級的。他們天然是保守而非反動，自由而非傾向於共產主義。除了國防各部與外交部明白顯露的保守黨風氣以外，大多數行政部的風氣可說是（縱令稍有出入）溫和的自由主義的。

工作勝任有條不紊的行政機關，有越出範圍指揮政府政策的重大危險性。在政治不安定的時期，例如在戰後幾年中，這種危險尤其加甚。英國與其他成熟的神經過敏的國家一樣，已有某幾種徵象顯出，所畏懼的情勢一部份已產生了。此其結果，文官制度遂時受攻擊，有時這攻擊更頗劇烈，以爲她破壞了英國人的自由，及議會對於決定政策的控制權。

這攻擊起源於特殊的戰時情勢中。從一九一四年至一九一八年間，政府須加緊工作速率，并實施新的任務。文官制度的擴充既非易事，自須引入許多局外人參加政府職務。文官的行使職務，既一向不重外觀；他們優越的工作遂爲戰時混亂的狀態所掩蔽。因此遂發生一個疑問，即在緊急的危機中，局外人是否較受過訓練的政府雇員更能勝任稱職？同時英國工業化適已達到成熟狀態，產生了一大批人材。他們在創辦并經營工商業時，本已著有成績。他們由此獲得的勢力與財富，已使本人及整個商業界都感覺其重要性。引入政府服務的亦即此類人才。這件事本極自然，但其基礎卻根本錯誤了。私人事業營求私有的個人的目的物，尤其是股息，本質上與公共事業相不同。公共事業的成就非以經濟上的結 爲標準。因此，如果需要行政上的人才，就難以在私有事業的經理人間找到。但當時工商業領袖卻都進政府服務，尤其當路易喬治任首相的時候。其中雖然有許多人沒有良好的成

績，但以既無明確直接的標準可判斷其成就，大部份亦就隱瞞過去了。（註一四）

在戰後工業膨脹的時期內，當時英國曾一時感到富庶與繁榮，她發生一種重要的趨勢，即有才能的青年都進身商業，而不進各種職業與文官制度。幾家不大開明而銷行頗廣的報紙，都以各行政部官僚化與專制化爲理由，對他們從事攻擊。結果文官制度的威望遂因而衰落。同時政府內的問題已不像以前大部份屬於政治，而變成經濟上與行政上的問題了。各部政務官既比較以前更不能了解部中的工作，常任官吏的權力自然因而增加。常任官吏並無表示希望增加權力，但環境硬把新的職務放在他們的身上。

對於這無法避免的新局勢的不滿，引起了對文官制度的總攻擊。英國高等法院裁判長希華特勳爵（Lord Hewart）在一九二九年發表「新專制主義」（New Despotism）一書；他領導着對文官制度的進攻。（註一五）希華特的攻擊行政部，是以後者越權行使權力爲理由；其中有幾個權力本屬於議會，大部份則屬司法機關。議會的職務是制定法律，例如規定人民必須遵守的行爲法規。司法機關的任務，則研究各案件內法律的引用，并保障私人利益，以防政府侵占。希華特以樞密院令、臨時法令、行政部令、輔助議會法律的習慣，逐漸增加的情形，喚起公衆的注意。（註一六）在他看來，採用附屬立法無論如何是過份的。但他尤其反對根據此類法令的規定，（這類法令本由行政部制定的，）將許多影響私有利益的問題，交行政裁判所或單一行政部決定。以行政判決而不以司法判決限制私有利益，似乎冒犯他的律師地位，與英國法律中慣例的保護人地位了。但尤其觸怒他的，是那些制定法（數目雖少，但他認爲已漸趨重要。）授權行政官吏作最後決定，而不准向法院上訴。

這個問題的確是實在的。希華特說明其重要性，有裨於喚起人民的注意。的確，市鎮設計的法律允許衛生部長於經過一度訊問後，即可採取甚至足以影響私有財產權利的行動。這種訊問形式上是司法的，但由該部行政官行使。新近的道路運輸法律，更委託交通部制定詳細規則，而並不規定須將規則提出議會請求核准。至於收稅人暴虐行爲的告發，則與古今各國，毫無不同。並且，政府由行政官制定並應用行政法令的習慣，無疑的是在增多着。

希華特的攻擊所以受到重視，是因為在現在，一個高等法院的裁判長，脫離了隆高的司法地位，寫一本本質上屬於政治的書籍，是一件最希罕的事。但這攻擊對於實際事態的進行，是不會發生影響的。因為政府如欲繼續進行工作，在現在狀態下，他必須走希華特所反對的路線。不過當時政府亦相信，制度的實施，也許有弊竇；遂於一九二九年經大法官任命一部長職權委員會（Committee on Minister's Powers）。這委員會在一九三二年公佈報告書。報告書的內容與報告書製成前所公佈的證據，既完全答覆了希華特的批評，又適當的說明與解釋現在英國政府的實際情形（註一七）。

簡單的說，委員會認爲運用「委託立法」的習慣，不像希華特所想像的新穎。並且委託立法雖已增加重要性。原則上與方法上卻並未改變。委員會對於希華特此項論點表示同意，即：「制定法中，凡包含一條條款，以廣泛的語氣，授予委託立法的權力，以致實際上這種權力，等於毫無限制，或其限制殊浮泛，因此法院對於行使此項權力的支配權，全部或一部消滅。」則這種制定法，就是壞法律。」（註一八）但報告書卻指出，議會委託行政部制定

關於原則問題的法律，是罕有的習慣，其中最近最顯著的例子（發生於希華特著述以後）是一九三一年的緊急法律；（註一九）議會認這些法律都是偶然遇到的，並且有事態緊急為其理由。（註二〇）報告書更分析各種普通「委託立法」一舉，一九三〇年的道路運輸法為「模範的例子」。該法規定汽車車輛的速率，並授交通部長以廣大的權力，可進一步限制或甚至禁止在特定道路上行駛汽車及其他車輛，或任何指定等級或種類的車輛。報告書更加以評論：「任何人只要坐過汽車，都不會希望議會自己擔任這種工作。即最忠實的擁護憲法者，亦不會認為由於這種委託權力，英國憲法受到嚴重的威脅了。」（註二一）

委員會更研究并分析行政部作「准司法」判決時的行為，認為現行制度十分適當，且能勝任致效。大體上說來，委員會所稱揚的地方，即希華特所非難的地方。一場爭論的結果，人民恢復了對行政部及常任官吏的信任。（註二二）

第七節 行政機關的實際情形

行政官的權力既逐漸擴大，他們實際上究竟如何行使這種權力？行政官的智慧與勤勞既需要益般，行政部究竟怎樣組織，以應付這種需要？這些答覆可在文官制度中行政級的實際情形中獲得的。

行政級人數頗少，選擇至嚴。錄用是以考試為標準，考試則不憑資格而憑競爭。每年考試及格人數與空缺額數相等。投考人既限於在二十二歲至二十四歲之間，他的任用的機會自然尤其狹窄，因為他一生中必須在唯一

時期競爭。大多數投考人是歷史悠久的牛津劍橋大學內獲得高級學位的畢業生，其中有許多人還費幾個月時間額外準備。考試是由一個委員會佈置一切，通常以大學教授爲評卷員。考試科目則是英國大學中通常的「高等普通教育」(liberal education)的一部份科目。其中包含普通知識的試題與論文；某幾種非常專門的科目則可任意選擇。但考試的中心，則是自文藝復興以來一向認爲「高等普通教育」的基本科目：文學、歷史、哲學與數學。投考人無論擬進那一個行政部，例如不論航空部、工程部或衛生部，都需對高等普通教育。曾有成績優良的研究筆試試卷作考試之四分之三計；委員會更與投考人作親自會談。有時委員會所批的分數，足以使有特殊人品的投考人佔着便宜。

投考人一經任命，在經過一個短促的試用期後，只要能盡其本分，即可保證有一個充裕（但不是奢侈）的生活。起初他在監督與指導下，派充次要的職司，學習部內的常務。如果他有特殊才能，他將被派於適合他才能的工作。否則他就試用於各種職位。他是一個學徒，但與現代許多學徒不同，富有變成主人的希望。

在六個月或一年內，不等到他已熟諳例行公事，只要他能力適當，便立即被派與別部部員磋商事務。例如，如果失業法律的內容發生問題，財政部的新部員或即與勞工部或衛生部部員進行討論。各部相互諮商的原則，現在已通行於整個文官制度。凡部員的成熟程度與經驗，與討論問題的重要性相當者，即被派參加談判。

常任官與部長間亦進行磋商的。從前文官的任務是負責將適當的「事實要領」報告部中政務官，而後等待部長間會商的結果。現在則部內政務官與主要常任官時常以平等地位相互討論了。并且如果遇到影響各行

政部的重要問題，時時舉行一個八人至十人的會議，以決定辦法。其中或半數是部長（包括有關員地位的部長在內）而半數則是有關各部的常任官。行政工作的問題固如是決定；立法提案與決定政策亦莫不皆然。常任官現在已與部內政務官站在平等地位，參預決定政策了。

常任官除專門從事部內工作以外，在其餘時間，所接觸者都是飽學端莊的專門人才。他時常與經濟學家、政治學者及私營企業所雇用的專家相親善，有時更過從甚密。他往往自己亦變成專家。他還有一個好處，即在友朋中可有各種專家。英國現在即無統治階級，至少亦有一個統治者集團；這班文官不但與其他同僚，曾入同一學校與大學，隸屬同一俱樂部，在同一範圍內活動；即與部長、議員及有閒階級的紳士，亦莫不相同。息德尼羅（Sir Sidney Low）所謂英國的「社會政治階級」（socio-political class），其範圍即包括常任官在內。常任官所最熟悉的也許祇是知識階級的意見，但這是大規模知識階級的意見，時常由各種高等職業的成功者加以發揚的。文官是英國統治者的一份子。

（註一）維多利亞簡單傳記中以 Lord Ponsonby 的 “Queen Victoria” 為最佳。A.C.Benson, Lord Escher 與 George Darle Buckle 合編的維多利亞的書信集是材料的基本來源。至於愛德華第七的忠實敘述，切不可閱讀近來出版的閒談式的傳記，而必須閱讀 Sir Sidney Lee 所編的正式傳記。

（註二）見 Of. H. J. Laski, The Crisis and the Constitution.

（註三）麥唐納於一九二四年任首相時，兼外交大臣之職。但二十世紀中首相兼領行政部者，祇有麥唐納一人。蓋首相職位本身的工作，即遇特殊活動的人物，亦已公認為足以使他殫精竭慮了。

(註四) 充任最後兩個職位者，通常都是內閣需要他們的見解與政治威望，而他們又不願擔任行政職務的人。

(註五) 工黨內閣閣員雖比較輕視永遠保守秘密所假定的必要，但這個慣例已根深蒂固了；因此在一九三四年時，他們亦根據官場秘密法 (Official Secrets Act) 的規定，着手控訴蘭斯蓓雷 (George Lansbury) 的兒子，後者曾刊布他的父親的傳記，中間涉及一九二九年工黨內閣的討論情形。

(註六) 以前稱為第一級。

(註七) 現在婦女亦可在文官制度高級職位中服務。

(註八) 在有幾部如勞工部等，執行級人數很多；但在有幾部如財政部或商業部則他們的人數就比較少了。

(註九) 在行政級內服務的官吏，四分之一是從別級中陞上来的。

(註一〇) 現任財政部常務次長費休 (Warren Fisher) 對於文官制度的發展，曾有極大影響。文官制度的直接管轄權是操在三位委員手裏。

(註一一) 一九二九年二月六日外交政策協會情報處所發表的「英國外交部」敘述一個重要行政部的組織，頗為完美。

(註一二) 報告書是由文書處 (Stationery Office) 公佈的；(32-306, 1934)。

(註一三) 參照上引「英國外交部」一書。

(註一四) 優良的戰時行政組織有兩個標準。第一，戰事的佈置，是否使商品、金錢、生命的消費合乎經濟原則？第二，英國人民生活與政府組織是否在可能範圍內盡量不加改動？近年以來，關於第一點已有批評。路易喬治以對於戰事勝利，有極重要的關係，獲得人民的熱烈擁護。他的大戰回憶錄更躬自加以證實。但現在時常有人認為，在他任首相以前，戰事的佈置，至少已與他的佈置同樣的勝任致效了。在第二點上，則一致公認在英國從事戰爭的時期內，英國政府許多舊的寶貴的原則，或被置諸度外。Francis W. Hirst在其「The Course of the War to Great Britain」一書中提出許多證據，以擁護這種主張。

(註一五) 牛津大學教授 Allen 在「Bursarocracy Triumphs」(1931) 及自由黨中央機關主席 Ramsay Muir 在「How Britain is Governed」兩文中都贊成他的意見。

(註一六)參閱上面「部令立法」節。

(註一七)這報告書是 Cmd. 4060 of 1932.

(註一八)見報告書第十三頁。此類立法在報告書第八節中分析。

(註一九)一九三一年緊急法律包含：一九三一年金本位(修改案)法；一九三一年國家經濟法；一九三一年食品原料(防止非法利用)法；一九三一年變則進口(關稅)法；及一九三一年園藝生產品(緊急關稅)法。見後。

(註二〇)見報告書第三十四頁。

(註二一)見報告書第三十頁。

(註二二) Cecil T. Carr, 的 "Delegated Legislation" (1921) 與 John Willis 的 "The Parliamentary Powers of English Government Departments" (1933) 是討論委託立法問題的良書。

第五章 法律與法庭

第一節 引論

英國司法的誠實、公正、靈敏與貧富一律，是許多年來英國人所自負的地方。英國有西歐所產生的兩大法系之一；其法治觀念的普遍，較任何其他近代國家為勝。

第二節 法治

實際上，法治在英國有兩個意義。第一，它有憲法上的意義。在這個意義上，英國任何人，不論天生的或入籍的，不論國王、貴族或平民，不論國民或僑民，不論官吏或私人，都受同一行為標準的評判，都受同一頒佈的行為法規的支配，都必須在同類法院內出庭。在過去幾世紀中，一國的法規如已公佈，而這種法規又為公衆謀利益，則該國人民即被認為享有罕有的特權。英國當時即這樣的國家，現在仍是如此。在戰後世界上，有幾個國家內，公民有一種法律，僑民另有一種法律；或雅里安人有一種法律，猶太人與社會主義者又有一種法律。英國這種權利又已成爲魯殿靈光了。法治的意義是指在一個安定的社會上，人與人間的關係，是參照一個（僅僅一個）法律原則判

斷的。

法治在第二個意義上，是指人類在一切社會方面的行為，是以某種已定標準為準繩；這就是說：法律可引伸到一切問題上。在此，普通法（英國法律一向稱為普通法）實較其他法系為優越，因為普通法有權將法律用類推法引伸到意外的情勢上。法律毫無可發生不公平情形的罅隙。英國一向不是無法的國土，或有法外的人民，階級及區域的國家。

英國法律的實體法不論是否合理，任何文明（即複雜）國在執行法律時，法律的力量能够一致，即是一個極大的優點。數世紀來，普通法的法律已經陳腐，其程序亦已古舊，但法律與秩序既能毫無罅隙，其優點亦足抵償缺陷而有餘。近幾十年來議會通過的巨額制定法，更已補救了這個缺陷。現在英國法律的實體法又時常在修改，以適合現狀。

普通法的基本原則是此項理論：即，法律本來存在，祇須加以尋覓而已。結果法官及其法律顧問，即精通法律的律師，都尋覓法律並將其公佈。司法判決中凡涉及法律內容者，即成為最高的權威。司法判決有時雖似離奇，在數百案件的報告書中檢查法律，而不在單一法典的醒目的分段中找尋，雖未免令人厭倦；但「法官制定」的法律卻有穩固與保守的優點。在近代瞬息萬變的世界上，它也許太頑固了；但近代英國的議會卻非常願意公佈制定法，使法律能完全適合時代潮流。所以在法律上與其他一切問題上一樣，英國有保守與穩固的優點；而其議會又有直接修改的全權，時時可加以修正。

第三節 律師業

在英國，法官是從操律師業者間選拔的。英國與大陸不同，她的律師業與司法業是同一的。律師與法官間以有同情心的堅強的聯繫，且觀點相同，故能聯合一致。在裁判官前呈遞訟案，本不能認為與裁判官的職務相同。但英國所注重的是解釋法律，在這一點上，法官與律師的共同努力是性質相同的。

律師業在組織上是近代英國的一個變態。凡欲在比較重要的英國法院（註一）內執行業務者，必須加入律師業。而凡欲加入律師業，則必須為倫敦四法學院（Four Inns of Court）之一的會員。這倫敦四法學院是中院（Middle Temple）內院（Inner Temple）林肯院（Lincoln's Inn）及格萊院（Gray's Inn）。他們大體上仍是私有的組織。他們在倫敦中部擁有財產，與大學的財產頗相仿，有圖書館、宴客廳、臥室、律師事務室等。他們自己從會員中選任「法學院長」以處理內部事務。他們任意准許任何人加入為會員，但現在青年男女，祇要有鉅額會員，并且身份高貴，能得在會會員的介紹，即罕有被拒絕者。凡願意任律師者於是即祇須支付會員，吃三年飯，并參加幾次簡單的考試。這樣即當然的准為律師，在法律上有權在英國法院內執行業務了。

但任何職業的成功，都沒有律師業的困難。准予加入律師業，並非即能保證收入及成名。收入與成名一部份須賴所表現出來的能力，而大部份（至少在初期）則由於勢力。年輕的律師進律師業後，須充任已成名律師的助理。這就是說，他必須替別個律師（在律師辦公室內、非法院內）無償工作。「助理」的權利實在亦是急切

地追求的粥少僧多，自不能遍給衆人。助理者如果能得主人歡心，他就可以在主人桌上搜集些碎屑，由此以獲得經驗與機會。

律師業分爲律師 (barrister) 訟師 (solicitor) 兩類，情形遂以是而複雜。律師在法庭上辯護案件，在困難的法律問題上發表意見。他必須經過訟師，而後可與當事人接觸。訟師是當事人必須接洽的人。他們亦是律師，不過在名義上（雖然不是實際上）地位比較低落。訟師必須明白法律。他們的法律協會 (Law Society) 相當於律師的倫敦四法學院。法律協會規定他們必須經過學習階段，並須考試及格。訟師是當事人的直接顧問，往就是他們的「代理人」，在一切問題上提出意見。他們還擔任訴訟的初步準備工作，雇聘在法庭上處理案件的律師，並草擬律師辯護所根據的「事實要領書」。他們雖然自古相沿不及律師的受人尊敬，但其對於訴訟事務的重要，卻與律師等量齊觀。律師業分爲兩部，加深專門化的性質，大抵更可促進其才能。但當事人既須付兩宗律師費，他的費用亦就增加。而訟師站於當事人與律師之間，更成爲律師成敗的另一因素。

第四節 司法機關

法官是在成名律師間任命的。他們祇要行爲端正，即可永久服務，而無退職年齡的規定。因此英國法官從未年輕的，大抵都是年齡很高。他們的薪俸很優裕。（註二）大法官，高等法院裁判長及上訴法院判事 (Master of the Rolls) 等三個高貴的官職與法官貴族都是由首相任命的。其他司法官則由大法官任命。大抵司法機關高

級官吏任命時，國王的法律官吏，與在下議院內擁護現政府的成名律師，都是享有優先權的。即次要官職的任命，亦不是沒有政黨氣味的。但英國法官在職業上卻頗能自重，他們任期永久，薪俸充裕，陞遷雖非絕無，卻亦很少見。由於這種事實，英國人所自負的司法獨立，仍不失為一個合理的誇誇。（註三）

第五節 法院

英格蘭與威爾斯共有一法院系統；（註四）一切上訴與大部份重要民事案件，均在倫敦審理。現行制度是一八七三年至一八七四年大改革之結果；自是以後，本質上未曾改變。

一八七三年法律在倫敦設立一個高等民事法院（High Court of Justice）內分三分院，國王裁判廳（King's Bench）衡平法庭（Chancery）與「遺囑離婚海軍廳」（Probate, Divorce and Admiralty）這三個分院與舊式的法律分法相一致。高等民事法院有許多法官，他們與上訴法院外英國一切重要法院的法官相同，是單獨出庭的。高等民事法院是一切重要民事案件之初審法庭。郡法院（County-Court）法官共有五十五人；他們處理次要的民事案件，在本區內許多地點開庭。高等民事法院與郡法院是民事案件的首審法庭。民事上訴是向上訴法院（Court of Appeal）提出。上訴法院則由大法官、高等民事法院三分院院長，與上訴法官（Lord Justices of Appeal）所組成。

刑事裁判權是另一法院系統所管轄的。國王裁判廳的法官巡迴全國，在「巡迴裁判地」（Assizes）審問

刑事案件。在倫敦及特別市，刑事初審法庭是由特別任命的法官審理的。這種特派的法官，在有幾個市內稱爲書記官 (Recorders) 在別的市內則稱爲「支薪法官」 (stipendiary magistrate)；書記官與支薪法官即普通 (但不甚準確) 稱爲警務法院 (police court) 的法官。

在鄉村區域內，刑事初審管轄權依然操在治安法官 (Justices of peace) 的掌握中。此類治安法官或在初級法庭 (Petty Sessions) 內開庭 (兩個治安法官) 或則由全郡治安法官在季期法庭內開庭 (Quarter Sessions) 單一治安法官可定輕微犯罪行爲之罪。他或初級法庭皆可令被控犯重罪者，具結在下次巡迴法庭或下屆季期法庭中出庭。這個刑事被告由此遂由單一專門法官，或一羣非專門法官審問了。

治安法官乃一奇怪的遺習。歷數百年之久，地方的下級裁判權，是在社會上 (不論城鎮或鄉野) 殷實紳士的手中。此類紳士由大法官任意任命，無償服務，且皆未受專門的訓練。現在城市中的治安法官已爲專門法官所代替，但郡區的刑事初審權卻依然在此「義務法官」 (great unpaid) 的掌握中。自一九〇七年以後，倫敦的刑事上訴法院 (Criminal Court of Appeal) 成立。刑事上訴法院係由高等民事法院院長及國王裁判廳的法官所組成。

在一八七三年法院改革的原來計劃中，議會本已取消貴族院之司法權。但在一八七四年卻恢復了此項職權。現在如有對上訴法院之判決法律上有所爭議，可向貴族院上訴。「法官貴族」即係爲此目的而產生者。(註五)

第六節 司法改革

英國的司法行政頗爲別國所稱羨，現在在本國卻時時遭到攻擊。改革的建議可分三段簡單說明。

第一、英國沒有行政法制度與行政法庭。這雖然就是說一切官吏都受普通法庭的管轄；它同樣指出，在許多情形中，錯誤若當由「國王」負責，被損害的臣民即不得獲得賠償，蓋國王是不能控訴的。行政法庭的建議雖未見流行，但要求普通法庭接受對「國王」的訴訟，卻已成爲一個重要的運動了（註六）

第二、陪審制度在原則上是英國自由的保障，現在卻亦遭到攻擊了。現在民事案件中已難得運用小陪審制；大陪審制實際上已於一九三三年廢除了。即在刑事案件中，小陪審制的價值，亦已發生疑問。

第三、英國司法過於浪費，已成爲一致攻擊的目標。用費浩繁，一部份原因是由於律師業分爲兩部，而大部份原因則由於古舊的司法程序；這種程序是在教育普及以前所發明的。還有一個原因是以法律不能明白確定，這是由於英國法律乃案件法而非法典法。此外在某幾種情勢下，一個案件的上訴，有多至三次者。結果英國司法的品質很高，但訴訟已成爲浪費的奢侈品了。商界中人頗有以司法外的仲裁代替訴訟的傾向。但這亦不是適當的解決辦法。倫敦商會是司法改革運動中領袖之一。（註七）她鼓動的結果，司法程序已略爲化簡。（註八）大法官亦已任命一「司法程序改革委員會」。一九三二年六月，大法官提出司法行政（上訴）法於議會，該案主張除得貴族院或上訴法院允許外，一概不准向貴族院提出上訴。（註九）

(註一) 訟師可在低級法院中出庭。(關於訟師見後)

(註二) 大法官每年一萬鎊；高等法院院長八千鎊；上訴法院判事六千鎊；法官貴族六千鎊；高等法院法官五千鎊；郡法院法官則一千五百鎊。大抵唯最高級法官的薪俸平均可比較執行私人業務時的收入增加一倍。此類薪俸都自「合併歲入」(Consolidated Fund)內支出，非賴議會撥給經費者。

(註三) R. C. K. Ensor 的 "Courts and Judges: in France, Germany and England" (1933) 中包含討論現代英國司法機關的部份。簡單的敘述則以 F. A. Ogg 的 "English Government and Politics" 中第二十四章為最佳。

(註四) 蘇格蘭的法律是以羅馬法而不是英格蘭法為根據；她有自己的法院系統。自一九二〇年以來，北愛爾蘭亦有自己的法院系統。

(註五) 見上。

(註六) Report of Crown Proceedings Committee Cmd 2842 of 1927.

(註七) 參閱 Report of the Parliamentary and Commercial Law Committee of the London Chamber of Commerce (1930).

(註八) 即一九三二年的國王審判廳「新訴訟程序法」

(註九) 關於司法改革，可參閱 Political Quarterly (1933-1934) 第四期第五期上幾篇文章。此外尚有 "Solicitor" 的 "English Justice" (1932) Claude Mullins 的 "In Quest of Justice" (1930) 及 Rodger Napier 的 "Murder by Jury" (1931) 等書。

一九三二年十二月二十一日，下議院通過一條決議案，贊成司法改革。(273 H. C. Deb. 5 S, 1103 ff.)

第六章 地方政府

第一節 引論

英國地方政府中最牢固的慣例，是地方政府當由地方區域內人民治理。但小區域完全自治，似乎與團結緊密人口衆多的國家的現代情形，不能適合。許多年來，中央行政各部對地方行政的統制，已日漸澈底有力。現在倫敦決定政策，並監督其實施，地方政府則實行之。

地方政府機關的現行組織及職權，本質上是近代的。但他們本身卻以傳統的區域單位爲基礎。英國地方政府有三個永遠存在的區域：郡 (county) 教區 (parish) 與市 (borough)。他們即使不比中古時代爲早，至少亦是中古的產物。郡是最大的區域。她是司法、軍事訓練、議會選舉以及地方行政（需要較村大的地方行政單位）的單位。鄉土觀念都以郡爲中心，其遺跡迄今尚存。第二個單位普通教區則是一個村落，即以鄉村教堂爲中心的小區域；區域內的普通生活與宗教生活都全體一致。在中世紀時，教區往往就是采邑；她是經濟生活與政治生活的地方單位。英國全國過去與現在都分成若干郡與教區。市是人口擁擠的區域，或爲鎮，或爲城；她的政治上的地位與特權，都從國王所恩賜的憲章中得來。城鎮的利益與問題既時常與鄉村區域不同，市因此往往不大受

鄉村地方政府的管轄；她賦有本身的政府職權。

在十九世紀中，當地方政府職務增加，議會卻養成一種惡習，即為特殊目的而組織特殊地方區域，濟貧法聯合區及衛生區即其兩例。在十九世紀末期，英國滿佈許多凌亂混雜疊牀架屋的地方行政區域。但自是以後，大勢所趨，已逐漸化簡了。

第二節 現在地方政府之區域

現在地方政府之基本區域乃行政郡與特別市。(county boroughs) 行政郡(行政郡時較歷史上的郡為小)可包含小規模的市在內。但規模比較大的市則劃為特別市；特別市賦有郡政府與市政府之兩重權力。這樣，牛津郡(Oxfordshire)是一個行政郡，而牛津(Oxford)城則完全與它分開，成為牛津特別市。現在地方政府之大部份權力是由郡及特別市行使的。

郡內更分為地方分區，名為城市區域(urban districts)與鄉村區域(rural districts)。城市區域係人口比較擁擠的區域，所賦權力較鄉村區域略大。教區乃最小的分區，或與鄉村區域相符合。凡市的規模狹小，可留於郡內者，則可有自己的市政府；惟為某幾項目的起見，他們仍在郡的管轄權以內。

特別市與市更分為若干教區，但城市教區是不大重要的。倫敦則有其自己的特殊政體。

第三節 地方政府的機關

有一種鮮明的政府典型，足以表明地方政府各單位的特色。他們的政府都是議會制的。市有市議會，郡有郡議會，教區有教區議會，城市區域，鄉村區域則有城市區域、鄉村區域的議會。議會都是由人民選任的；其大小的不同，則視其管轄區域的人口數目而定。地方政府選舉選舉權的限制，遠較議會選舉爲嚴；蓋唯居民及其夫或妻可有選舉權，而受救貧接濟者又被取消資格。（註一）這樣，在地方政府選舉中，某種財產資格仍存在着；地方政府的選民，因此亦略較議會選民爲保守。在鄉野區域內尤其如此，那邊幾乎有議會選民的半數，都沒有投地方政府選舉票的資格。現在地方選舉亦時常循着政黨的界線進行鬭爭了。

郡議會與市議會都由議員及參議員（aldermen）組成。議員是由地方政府選舉人所選任；任期三年；參議員任期則爲六年。市參議員人數抵市議員之三分之一；在郡中則爲六分之一。參議員是由議員（與未滿任期的參議員）從議員間或外界選任。參議員與議員相同，都祇有一個代表權。

議會是地方政府單位的統治機關。（註二）議會有主席一人；在郡中即稱主席，在市中則名爲市長。郡議會主席恆從外界特殊人物中選出；市長通常即是一位在職的參議員。主席與市長都是由議會選任的。

議會是決定政策的統治機關。他們爲處理行政上的職務，自己分成若干委員會；委員會指導并監督郡政府或市政府雇員的工作。議會所負擔的一切職務，即由其委員會辦理。委員會通常都可以選擇（事實上確是如此）

外界人物，出席會議。委員普通都不是專家，並且都不支薪俸。凡在委員會服務的郡市支薪僱員，都是具備必需的專門知識的人。這樣，在地方政府與在政府其他部門中一樣，英國保持此項原則，即在政治上選任的「非專家」職司監督的任務，而專家則擔任專門的工作。

第四節 地方政府的職務

各郡所必須擔任的重要職務是：濟貧行政，公共衛生機關的設置，城鎮與區域的設計，民屋的監視（有時更供給民屋）以及警務、教育、道路、交通等。他們還賦有許多雜類的職務。各市則都有市政所必需的普通職務與權利。所堪注意者，他們大都更從事於所謂「市營貿易。」（註三）

各市各郡所支出的款項，大都來自地方稅及財政部補助金兩個來源。為徵收地方稅起見，各郡都分成若干稅區。地方稅是依照需要的多少，在稅區內財政上徵收的。自從一九三〇年以來，某幾種財產已減稅了。工廠、工場、鑛、鐵路、運河、港口、船塢都僅納地方稅的四分之一；農業土地則已完全免稅了。這種減稅所根據的理論是：這幾種財產所代表的事業，需要特殊的獎勵。財政部則津貼地方政府，以抵償後者因減稅而受的損失。

英國地方政府所實際支出的經費，大部份來自財政部的補助金。這種制度已變成一種方法，中央政府由此可制定標準，以控制地方政府的職務。例如就警務論，警務本在地方政府管轄權內，但中央政府卻久已償付某項比例的警務經費，而以他們須適合人數上及效率上某項標準為條件。這種辦法已推行到地方政府的大多數職

務上；而中央政府在發給補助金後，監督亦格外嚴密了。例如，在教育上，教育部不但補助適合標準的學校制度的經費，而且或至堅欲地方教育機關根據她所認為適當的方法，編制學校制度。中央政府除了以補助金控制地方政府外，更可藉制定條規，審查地方政府法規，審查地方官吏，稽核帳目及視察等方法控制後者。（註四）

現在大勢所趨，中央政府監督並控制地方行政的程度，將突飛猛進。經濟恐慌加深了這種趨勢，因為有幾個地方區域已大受打擊；即以前認為他們普通當分擔的一部份地方政府經費，亦已完全無力支付了。（註五）

第五節 倫敦的政府

倫敦市 (City of London) 在政治上依然有一個單獨的地位。她是商業財政區中部的一個小區域。她自已有政府，其中大多數制度係過去的遺物。爲了許多目的，倫敦市，韋斯敏斯德市 (City of Westminster) 及京城區域內其他二十六個城市聯合成爲倫敦行政郡。當在政治意義上提及倫敦時，通常即指這一行政郡而言。（這行政郡自己亦有郡議會。）倫敦郡議會現在建築華麗，與議會兩院隔一泰晤士河。她是大約一百一十七方哩的面積，與四百五十萬的人口的主要政府機關。

倫敦郡議會的組織與職權與特別市議會相像，不過有許多地方範圍較廣罷了。但有一個例外，京城警務（除倫敦市警務外）係在內政部長直接管轄之下。京城警務總監 (Commissioner of Metropolitan Police) 即由內政部長所任命。京城警務區域不但包括倫敦行政郡，即鄰近許多居民稠密的區域亦包含在內，總共有七

百方哩面積，與七百五十萬人口。最近的法律（一九三三年）更將倫敦的一切公用交通設備，併歸倫敦旅客交通委員會（London Passenger Transport Board）管轄；其面積略大於京城警務區域的面積。（註六）

（註一）一九二八年的人民代表（選舉權平等）法規定資格為：「在區域內為任何土地或房屋之所有人或承租人（包含以職務或其他關係而佔有者，及承租無傢具設備之房屋者在內）」或「因占有房屋而享選舉權者之配偶，而夫婦同居於此房屋者。」

（註二）城市區域、鄉村區域及教區亦都有選舉產生的議會。

（註三）英國地方當局須負供給五分之四的自來水，五分之四的電車路，三分之二的電力供給與五分之二的城市煤氣供給的責任。見工黨出版部所發行的“Local Government Speaker's Handbook”一書第三頁。

（註四）見 W. Ivor Jennings 的“Local Government in the Modern Constitution”（1931）第一八五頁。

（註五）研究地方政府的第一流權威書籍有下列諸書：John J. Clarke 的“*The Local Government of the United Kingdom*”（5th ed. 1929）；Robert S. Wright 與 Henry Hobhouse 合著“*An Outline of Local Government and Local Taxation in England and Wales*”（7th ed. 1929）；William A. Robson 的“*The Development of Local Government*”（1931）；W. Ivor Jennings 的“*Principles of Local Government Law*”（1931）以及 Herman Fisher 的“*English Local Government*”（1933）。至簡單的敘述則有 J. P. R. Mand 的“*Local Government*”（1932）及 Kate Rosenburg 的“*How the Rate Payer is Governed*”（1930）兩書。工黨曾出版兩本有用的小冊子：“*County Council Guide*”（1931）及“*Local Government Speaker's Handbook*”（4th ed. 1932）

（註六）Percy A. Harris 的“*London and Its Government*”（1931）一書敘述倫敦政府，頗為完美。

第七章 政黨制度

第一節 引論

政黨本質上是英國所發明的。他們是自由政府的象徵；自由政府是由大多數民衆的意志指揮的，因此關於政府的措施，可有各種不同的意見，雜然並存。他們亦是穩定的國家的象徵；在這種國家內，意見不同可不破壞政治制度。他們亦是成熟政府的象徵；成熟政府政治生活的基礎已充分鞏固與恆久，因此國民或國民團體可提出超個人的政策。歐洲國家制度中許多現存的民主政府，缺乏真正政黨；不過有的或者有領袖的個人信徒，像羅馬尼亞與日本即是如此。有許多政府，如意大利政府或現在的德國政府，不能確信他們的制度穩固，因此遂不敢准許反對；而沒有反對，亦就不能有政黨了。在過去不自由的政府內，與現在尙遺留着的同類國家一樣，因為政府不是在人民或大多數人民手中，而在統治者的一個小集團手中，亦就不能有政黨了。

第二節 兩黨制度

當英國政黨在十七世紀初起時，在憲法問題上有兩種重要的相反見解，因此遂產生了兩個政黨。在其後許

多年代中，兩黨制一直繼續着；時常有一個臆斷，以為成熟的政黨制度祇有兩黨。論者鑒於德國共和憲法下及法比與其他國家之多黨制度，已達到一個結論：以為這種國家政治上尙未成熟；當他們達到成熟時期時，他們將祇有兩黨了。

這種主張不能解釋事實。瑞士的多黨制度，歷史已很悠久。但她顯然是政治成熟的國家，她的政黨都顯著的表現出一切正當的現象。在另一方面，美國時常被引為政治上成熟國家而有兩黨的例子；但她在十九世紀中本質上卻是一黨的國家。在南北戰爭以前，民主黨能恣所欲為；自是以後（至少至一九三二年止）共和黨統治着，一無嚴重的威脅。（註一）即在英國本身，自一八三二年以後，即時有許多小黨，如辟爾黨人（Peelists）國民黨人（Nationalists），自由聯合黨人（Liberal Unionists）及最近的工黨；都勢力強大，足夠妨礙一向認為兩黨制度的正常進行。戰後的英國則有三大政黨了。

的確英國許多政治上的設備，即依據祇有兩黨的事實為前提。下議院的物質設備即是一例。下議院的大多數座位分為兩列，中間隔一條通路，互相對面。前排的政府議席（treasury bench）是國務員所坐，前排另一面的議席則為反對黨領袖及其同伴所坐。下議院的程序亦規定反對黨所擔任的明確的任務，而假定反對黨是聯合一致的。當一九二三年下議院排定席次之時，反對黨有兩黨，各有領袖，都要求占有前排席次，以實施其規定的職務。根據一個不妥當的妥協辦法，自由黨與工黨領袖只得共分一個物質上政治上均僅足供一黨用的地位。他們輪流領導對政府作口頭攻擊；在必要時他們更輪流坐在前排反對黨席次上。但自是時起，議員已相習於此種局

勢了。

此外，英國的政府與內閣是假定在政治上必須是清一色的。「英國不喜聯合政府。」但英國的厭惡與猜疑聯合政府，不論怎樣深切，近代英國卻已熟識許多聯合政府了。辟爾黨人與民黨黨人（Whigs）曾在十九世紀五十年代共同統治。自由黨黨員與保守黨黨員自一八九五年後在聯合政府內結合多年。自一九〇五年至一九一五年的自由黨內閣內，即有一名工黨黨員。自一九一五年至一九一六年，自一九一六年至一九一八年，及自一九一八年至一九二二年，統治英國的都是接一連二陸續出現的聯合政府，而一九三一年成立的聯合政府，現在還在英國執政。

不論政治戰場的兩邊，是單一政黨，或政黨聯合，人民及政治家通常都已分爲左派及右派，這種局勢已經顯露；它無疑的是政治上成熟國家的象徵。英國的右派時常較左派爲統一；左派在十九世紀及二十世紀中，本身常是一個同盟或聯合陣線。自由黨在十九世紀中即由急進黨人（Radicals）與民黨黨人所結成；黨內的兩翼現在依然時時自覺其半分立的地位。這種情勢在過去「兩議員選區」時代可以看出；當時爲討好選區全部起見，自由黨候選人往往一個是民黨，一個是急進黨。在二十世紀初期，議會內左派是由自由黨員及當時正在發展的工黨所結成。兩黨共同合作。近年來工黨領袖雖不滿自由主義本身的存在，但兩黨在議會內共同行動的傾向，已成爲不可避免了。

第三節 英國政黨的歷史

韋斯敏斯德 (Westminster) 議會內的政黨大抵都是英格蘭的政黨。十九世紀中的愛爾蘭國民黨連自己亦承認係外來的政黨；她在英國議會內唯一任務是故意尋釁。後來的新芬黨人 (Sinn Féiners) 更拒絕出席下議院，以表示其異國人的身份。

英國政黨是在十七世紀國王與議會間鬭爭中發生的。當時的爭點是有憲法與宗教兩方面。憲法問題關涉國王與議會間的相對權力；國王的統治本質上應否不受法律的限制？或國王應否悉憑自己意見制定法律？還是國王的統治必須依照法律，換言之，即依照議會的意志？王黨在宗教上都是英國國教教徒，而議會黨人則為清教徒 (Puritans)。但自一六六〇年查理第二復辟以後，英國人自己感覺能在國家政治生活上獲得最低限度的共同立場了。從此以後，他們都願意接受一個共同輪廓，（雖然是很廣泛的）企圖在不流血的權力爭奪中，在這張圖畫的其餘部份，着上適合他們特殊欲望的顏色。

其後在查理第二任期內，近代式的政黨開始產生，兩派貴族與政治家輪流任國務員之職，稱爲「在朝黨」與「在野黨」。不久以後，接近他們的人得到渾名，王黨 (Tory) 與民黨 (Whig) 就此成立了。

王黨擁護國王的權力，在這個意義上，她是保王黨。她更是英國國教的忠實的黨派，因爲她擁護英格蘭教會，而英格蘭教會又爲其後盾。羅馬天主教徒亦擁護王黨的，大多數貴族及鄉村裏的紳士，連同他們的佃農，都屬於

王黨。民黨則擁護議會反對國王。新教徒中「不從國教者」屬之。她在中等階級及城鎮市民中有很大的勢力，并且支配倫敦。她代表工商業及銀行界的利益。兩黨間這種原始的區別頗為重要，蓋直到世界大戰時止，兩黨在次要的地方雖有改變，但勢力的基礎則迄無重大的變更。

最初王黨勢力較強。但一六八八年的革命使她聲名狼藉。一六八八年革命是由民黨所造成；它加強議會的勢力，而不利於國王。王黨以傾心於擁護被放逐的斯圖特王室（Stuarts），失去民心達六十年之久。民黨則在一七一四年至一七六〇年間掌握政權，她積聚了許多巨門為後盾，尤其是一六八八年革命後所產生的一大批有勢力的「民黨」貴族，但習慣的擺子的擺動，可以阻止不論怎樣強盛的政黨，握絕對大權繼續過久；王黨終於在一七六〇年重握政權。自是年起，直至一八三〇年止，他們一直統治着。王黨自洗清了一切雅可賓主義的痕跡，就自己革新，成爲一個信仰堅強君主政府的政黨。由於法國大革命震驚了英國的統治階級，王黨遂堅決反對一切政治上的革新。

在法國大革命時，不獨福克斯（Charles James Fox）領導下的民黨鼓吹自由，議會內一個小黨派急進黨亦於當時成立。一八三〇年，民黨組織政府，通過著名的「一八三二年改革法」。根據該法規定而選出的第一任議會，就看見十九世紀中兩大政黨已存在着：王黨的新名稱保守黨，與民黨及急進黨合組的自由黨。

自由黨是十九世紀中的大黨。他們幾乎連續統治至五十年之久。自由黨雖未廢除穀律，（廢除穀律的行動注定英國於自由貿易的運命）但他們卻是受到自由貿易及自由主義經濟學所產生的新經濟局勢的利益的

政黨。新興工業階級與北部新的人口集中地都是擁護自由主義的。保守黨以地主爲大後盾，一直未曾改信自由貿易。他們雖伴爲放棄保護關稅之主張，但心中卻未嘗一日或忘，終致約瑟夫張伯倫 (Joseph Chamberlain) 在二十世紀初期發起保護關稅的運動。

在十九世紀末葉，第三政黨，愛爾蘭國民黨與一個新的問題，愛爾蘭自治問題 (Irish Home Rule) 橫穿過英國的政治。自由黨分裂了，民黨氣味較濃厚的份子變成自由聯合黨，最後更在一八九五年與保守黨員結合爲聯合黨 (Unionists)。聯合黨反對廢止一八〇〇年的聯合法 (Act of Union of 1800)。在這一點上，她是保守的。自由黨的分裂，授聯合黨以政權；後者自一八九五年至一九〇五年間執政。但一九〇五年時，自由黨重握政權；不過她已失去了大部份資產階級貴族階級的擁護。貴族院從未有以自由黨爲多數黨，它在一九〇五年時竟成爲保守黨的私蓄了。地主與英格蘭教會依然信仰保守主義，而一部份工業階級，則爲聯合黨的保護關稅建議所籠絡。在一九〇六年選舉中，自由黨獲得鞏固的多數黨地位；但她已不是自由主義的政黨，而是社會改革主義的政黨了。自由黨維持其在議會內不可挑戰的地位，直到世界大戰發生時爲止。

在一九〇六年，一個新黨第一次在下議院重要的出現，這就是工黨。在大戰以前，工黨與自由黨相聯結；大戰以後，她就開始一個活動的單獨前程了。

第四節 政黨的後盾

英國各黨都有自己各派的擁護者的。六個重要的因素決定黨派的信仰。有以傳統信仰而擁護，有以宗教派別而擁護，有以社會集團及階級而擁護，有則以經濟上及商業上的原因而擁護特殊政黨，有則以地理區域關係而擁護之。最後，在非英格蘭選民中，擁護各別的政黨，更有以種族為原因者。

保守黨現在仍是教會黨。大多數英國人民，凡重視自己的英國國教徒身份者，都是保守黨人。教會的負責人與保守黨領袖相合作。這種合作在教育問題上最為顯著。保守黨亦是貴族階級（不論有無爵位）與財閥的政黨。大多數富翁，不論其財富的來源，都是保守黨人。國王親屬，上流社會，有學問者，以及一班上層階級，亦都是保守黨人。例外雖有，但不大值得注目。至以經濟利益為根據，則不但地主是保守黨人，現在即金融家及工商業資本家亦莫不皆然。工商業的脫離自由主義，是自由主義衰落的主要原因。至於藉投資收入為生者，及藉薪俸收入的中等階級，也許是各種人民中保守色彩最濃厚的人。專門家階級以出身與教育都與上層階級相接近，且係寄生於經濟上佔優勢的階級，其中大部份亦是保守黨人。保守黨在英格蘭舊區域中，即南部及東南部，勢力最盛；在英格蘭各處鄉野亦強。她在愛爾蘭佔優勢，但在威爾斯與蘇格蘭則很衰微了。

自由黨仍以新教中「不從國教」派教徒為其最忠實的擁護人。這樣，在英國，（與歐陸許多地方一樣）舊黨間的基本區別是起源於宗教上的不同。直到現在，其區別依然是由於宗教的不同。「不從國教」派的勢力現在已不如前，但它現在所有的力量都服膺自由主義。城市的中等階級是自由主義經濟上的脊骨。自由主義更獲得英格蘭的獨立小農及蘇格蘭的鄉野居民的擁護。她在英格蘭南部很衰弱，（不過在鄉村區域內，她依然是保

守主義的唯一更替者。在北部則強盛得多。在威爾斯與蘇格蘭，惟工黨足與她作嚴重的鬭爭。英格蘭西南部的康瓦爾（Cornwall）及其鄰區，現在依然是她勢力的中心地。

工黨是以經濟上的原因而產生的。她晚近的產生，與世界上別處同類政黨一樣，是以經濟局勢及經濟主義爲其起因。她是以工業勞動者及社會主義者爲基礎。她是城市勞工階級的大政黨；在實業發達的地方，不論是天然產物工業、製造業或商業，她勢力很大；而在鄉村區域則很衰弱。以她是社會主義者一方面說，擁護她的人通常都是不信各派基督教，或厭惡各種（不論英國國教、新教、或羅馬天主教）牧師制度者。但在英格蘭教會內國教及天主教集團中，卻亦有許多會員擁護工黨的。並且愛爾蘭工人新近移入大不列顛者，其中大多數亦既能堅決效忠於羅馬教會，復能熱誠擁護工黨。至在專門家階級中，工黨的社會主義所博得的擁護雖很渺小，卻在增加着。

第五節 政黨組織

政黨如果即選民中的一部，他們對於希望強制政府執行的政策，大體上意見一致；並且企圖藉選任執政官吏的手段，以達到此目的；那末政黨一定是選舉人組織嚴密的團體了。英國政黨的組織是複雜與柔性的。

英國既是以委任官吏爲主的國家，全國規模的選舉祇有議會選舉，地方選舉亦僅有郡議員、市議員及城市區域、鄉村區域、教區的議員選舉。在工黨出現以前，祇有議會選舉是在嚴格的政黨路線上競爭的。近來工黨已以自己名義全力擁護地方政府候選人；工黨以外其他候選人亦有附和黨派的傾向。所以地方政黨組織的成立，其

主要目的即在處理比較上很稀少的下議院議員選舉。地方政黨組織是採最簡單的形式。各「議會選區」設一由當地男女組織的政黨委員會，委員會多少帶些自選的性質。但他們必須與政黨的中央機關，他們在議會的議員，或該議席的候選人，工作一致。如果該地本黨黨員被選為議員，委員會實際上就是由他選出來的。

英國政黨的實際領袖是「議會黨部」的領袖。在兩個舊黨內，「議會黨部」擔任將本黨政策提出於國內及議會的任務；它是由議會內本黨黨員所組成。工黨規定「議會黨部」的政策，（或，即非它在議會內的詳細行動，至少亦是它的黨綱。）應為全黨常年大會所同意。「議會黨部」選出領袖一名，或上下議院各一；而下議院內的領袖（如果該黨執政，他即是首相。）則公認為該黨的全國領袖。在政策上與戰術上，他的言論最有力量；人民對於他的注意，亦為其他人所不及。

兩個舊黨的常設中央組織，是在黨內議會領袖的監督下。現在各黨都有大規模的中央機關，內有支薪職員，從事調查、宣傳及選舉運動。在朝黨的督察長（chief whips）是首相或其他議會領袖與中央機關間的連接物，而中央機關則又與各選區政黨組織相聯絡。督察長必須實行兩種特殊而又重要的職務，在必要時則可與政黨領袖相諮商。他必須審查并認可本黨議員候選人；他更須使各選區在可能範圍內盡量接受中央機關所提給他們的候選人。（在此當注意，候選人不必為選區內的居民。）他更必須為政黨籌措經費；在這方面，他須小心翼翼，思慮週到；因為雖然中央選舉費用數目不大，（註二）并且很少有明白賄賂的痕跡；但在朝黨所募得的經費的大部份，與貴族爵位及其他爵祿的分送，不是完全沒有關係的。（註三）

在自由黨與保守黨內，政黨組織的兩個要素是選區組織與中央機關。兩黨更各有一個次要的全國組織：自由黨全國協會 (National Liberal Federation) 及保守黨全國聯合會 (National Union of Conservative and Unionist Associations)。地方政黨團體即隸屬於這種全國協會，後者是議會黨部及中央機關教化并感動選民的工具；國內政黨亦可由它們而稍稍影響議會黨部。這種全國協會設有辦事員、理事會，并舉行常年大會。大會是演說并通過決議的場所，它們並不制定黨綱，因為在兩個舊黨內，這是議會黨部的職務。它們亦不選任議員候選人或議會職務的候選人的確，這兩個協會的保守主義或自由主義，似乎比較它們的議會代表尤其極端。例如，保守黨常年大會許多年來，一直通過堅決的決議，主張改革貴族院，但保守黨政府卻接一連二的拒絕實行。保守黨協會的中央理事會這幾年來亦反對議會內保守黨領袖的印度計劃，幸以鮑爾溫努力盡瘁，始得避免公開破裂。自由黨全國協會亦不及下議院內自由黨人的愛好中和政策。遠在薩繆爾 (Herbert Samuel) 及其同志願意退出全國政府以前，自由黨全國協會即已要求他們退出。大體上說，政黨的議會領袖都企圖有效的控制該黨協會。國民自由黨人 (Liberal Nationalists) (即西門派) 一概不准在自由黨全國協會發言，是一件很重要的事情。自由黨全國協會遂一直在下議院內正統派自由黨 (即薩繆爾派) 的控制下了。

工黨的組織比較兩個舊黨更為完整齊備。她的最高機關是常年大會，這很適合她的真正民主主義政黨的身份。大會是由加入工黨的地方團體的代表所組成。這些團體是工會、社會主義團體，及各選區的工黨。常年大會決定政策的最後權力，蓋一切政策上的建議，不論由中央機關或單獨會員團體所製成，都由常年大會加以表

決，通過或拒絕的。自從一九三一年以來，工黨調查部已編成一部政策叢書；一九三四年時它刊佈一個提綱，名為「爲了社會主義與和平」(For Socialism and Peace)。他們的建議爲大會中全黨所通過後，就成爲正式的政策；而被認爲議會中本黨代表行動的根據。工黨批准個人或團體入黨，與認可議員的候選人；亦同樣是在常年大會中最後決定的。工黨候選人因此受到真實的限制。共產黨員或法西斯黨員一概不得加入工黨或代表工黨。獨立工黨 (Independent Labour Party) 以前是工黨內部的團體，現在已被取消黨籍；因此在下屆選舉中，正統的工黨候選人將反對獨立工黨的議員及候選人了。工黨是一個會員組織，黨能確實控制其領袖。

工黨在政治方面有「工黨」的組織（註四）在經濟方面則有「職工團體聯合會」(Trades Union Congress) 的組織。因此工黨與職工團體聯合會間的關係很密切；一個公共機關「共同理事會」(Joint Council) 則指揮整個工黨運動的活動。這個「共同理事會」是由工黨、職工團體聯合會及議會工黨的代表所組成的。

共產黨與英國法西斯黨聯盟，可以想像得到，亦是會員組織。共產黨的組織是極端民主化。英國法西斯黨聯盟則是專制式的：一切權力集中在領袖摩斯萊 (Oswald Mosley) 及其所任命的部屬身上。

共產黨及法西斯黨等根本不同調的政黨的成立，使某一種局勢格外顯露；這種局勢即在工黨產生後大體上亦未有變動。二十五年前，彼洛克 (Hilaire Belloc) 與采斯透頓 (Cecil Chesterton) 發表一本小冊子，名為「政黨制度」；書中指出自由黨與保守黨領袖所代表的原則，雖被認爲大相逕庭，但他們在議會內實際上卻是相合作的。這種說法雖未免言過其實；但它卻提醒了許多重要事實。保守黨與自由黨的領袖，以及自工黨顯

貴騰達後的工黨領袖，在許多問題上都有尋覓共同立場的趨勢。黨與黨間的合作差不多與黨與黨間的鬭爭是同樣重要的事實。一切成功的保守黨人、自由黨人及工黨黨員，都有英國人特有的認識現實的能力；他們都被認為屬於同一的統治團體；——這個團體固然尚未成熟，並且缺乏組織，散漫凌亂，但是由於大家對於國事有共同的態度，所以能够聯合一致。一九三一年時，工黨政府中人與自由、保守二個反對黨的領袖間的會商，不過是這個團體的活動之最近例證。在危機發生的時候，此項傾向更使各黨捐除異見，共同合作；但一九三一年以後的工黨，在驅出它的參加「全國」聯合政府的黨員以後，卻正在積極反對此項趨勢了。（註五）

第六節 政黨的命運

上面已指出，在十九世紀中，兩大政黨支配英國政治，時時輪流執政。十九世紀終了時，聯合黨政府在朝，在國內有勉強多數的聯合黨選民為後盾；這個多數黨是在一九〇〇年選舉中產生的一九〇六年選舉產生一個極「左」的下議院，自由黨與工黨候選人在「競爭議席」中獲得三百萬票以上，而聯合黨人則不及二百五十萬票。（註六）自一九〇六年後，選民中已顯出極左派佔多數，不過因三角競爭的影響，（註七）下議院內有時卻有右派的多數黨。

一九一〇年，在預算及議會法問題上，舉行兩次大選。這兩次選舉表示出當時共同合作的自由黨與工黨，所獲得的議會內與人民間的多數，較一九〇六年時略為減少。下屆選舉於一九一八年十二月舉行，路易喬治的聯

合政府獲得勝利；當時政黨是在雜亂狀態中。但在進行競爭的選區內，自由黨與工黨似乎曾獲得五百萬票，較保守黨的四百萬為多。在其後一九二二、一九二三、一九二四、一九二九年四次選舉中，左派多數黨繼續存在着，不過數目上是有變動的。一九二二年大選選出一個擁護保守黨政府的議會，但估計在選民中，保守黨人數大約為四百萬，而非保守黨則超過九百萬。一九二三年選出的議會擁護工黨政府；議會內包含保守黨二五八名，自由黨一五九名，工黨一九一名及獨立者七名。這些議員是由大約六百七十五萬保守黨選民與九百五十萬工黨選民所選任的。一九二四年選出的議會擁護保守黨政府；在下議院全體議員六一五人中，保守黨議員有四一五人。但據估計，全國保守黨人數為八百五十萬，而擁護左傾各黨的卻有九百萬。

在一九二九年時，選民又移向左邊了。保守黨選民大約有八百六十六萬人，工黨大約有八百三十三萬人，自由黨則大約有五百三十三萬人。他們選出保守黨議員二六〇名，工黨議員二八八名，自由黨議員五九名與獨立者八名。這個下議院是擁護工黨政府的。一九三一年選舉在緊急情勢中進行，全國政府在議會席次及人民票數兩方面，都獲得了極大的多數。這個多數是保守黨員的，而不是其他兩黨黨員的。（註八）但自一九三一年十月以後，歷次補缺選舉都似乎指出，一九三一年的結果不過是一個變態，選民的分野卻依然很像一九二九年的狀況。

自大戰停戰以來，大不列顛是在一個特殊局勢中：雖然至少迄一九三一年止，選民中多數一直反對保守黨；但在大部份時期內，她卻又支撐着保守黨政府。就政黨論，這結果足使保守黨的政策，比較進步；并鼓勵左派政黨左傾的趨勢。至其對於政府政策的影響，則不論何黨在朝，政策都變成很溫和。全國多數人民本可稱為「自由主

義」的民衆，他們現在產生了自由主義的政策了。就這個意義說，英國戰後的政策，大部份仍是戰前握權的自由黨政策的延續罷了。（註九）

（註一）引自 C. H. McDwain 在 "The High Court of Parliament" 一書序文上的妙論。

（註二）關於路易喬治的經費，見後第九章第五節

（註三）參閱一九二五年的 "Honours (Prevention of Abuses) Act" (1925)。

（註四）「英國工黨的組織是聯邦式的，黨員中又極多工會會員，因此她是最後由工會的票數所控制的」G. D. H. Cole "A Short History of the British Working Class" (1927) p. xv-xvi.

（註五）保守黨全國聯合會每年刊行的 "The Constitutional Year Book"，自由黨出版部每年刊行的 "The Liberal Year Book"，與工黨出版部時時刊行的 "Labour Year Book"（最近者爲一九三二年）發表三大政黨的統計與消息。自由黨與工黨的出版部在本黨常年大會席上發表冗長的報告書；保守黨在這方面則依賴報紙，尤其是對保守黨表同情的泰晤士報、每日電報、及長郵報。最近的自由黨與工黨的正式黨綱是「自由主義之路線」（一九三四）及「爲了社會主義與和平」（一九三四）。保守黨的黨綱則必須在閣員的演詞中尋覓，尤其是鮑爾溫的演詞。

（註六）這些統計材料我都根據保守黨中央機關所出版的 "Constitutional Yearbook"，參閱該書二六〇至二七四頁。

（註七）參閱前面「代表制的改革」節。

（註八）見後第十二章第九節

（註九）關於各黨黨綱，在下面第十三章中討論。

第八章 英格蘭的擴張與帝國政治

第一節 引論

英格蘭王國的歷史是一部擴張史。最初威爾斯與蘇格蘭都先後併入面積較大人口較多的英格蘭。後來愛爾蘭與大不列顛合併成爲「聯合王國」，卒致不列顛諸島全部都受同一君主的統治。最後在十八十九世紀中，英國國王更進而統治一個龐雜的世界帝國。近代英國政府的兩個最重大的問題，就是將不列顛諸島上各民族同化爲一個王國，并將王國的統治，伸張到「非不列顛的區域與人民中。」

第二節 威爾斯

威爾斯人口稀少，境內多山。她爲英格蘭國王所征服，而於一五三六年亨利第八在位時併入英國；她並且在英國議會內獲得代表權。自此以後，威爾斯既與英格蘭合着一個立法機關與行政機關；她獨有的政治組織久已消滅了。到十九世紀末葉，即威爾斯的語言亦已全部消亡。但接着卻又開始一種文學上的復興運動，并展開一個廣泛的感情上的民族運動；不過在政治上是無關緊要的。

第三節 蘇格蘭

蘇格蘭從未爲英格蘭征服。兩國的合併是爲謀雙方便利而相互磋商的結果。蘇格蘭是國勢稍弱而尚武好戰的鄰邦；自從英格蘭王國統一，與蘇格蘭邊境相銜接以後，後者即妨礙前者的安寧。兩國間疆界的位置，現在看來雖很合理，但從前卻會有幾世紀之久，這邊境上時時發生戰爭的。此外，英格蘭歷代國王，時而企圖征服蘇格蘭，時而又想藉皇室婚姻造成比較密切的關係。但英格蘭的破壞蘇格蘭，幫助造成了後者與法國間親密的邦交，兩者都是英格蘭的世仇。英蘇間的不睦（及法蘇間的親密）可從下列幾點中表示出來：蘇格蘭採用羅馬法而非英國法；她有獨有的非英格蘭式的地方行政制度；她的議會類似法國三級會議而不像英格蘭議會；她的大學是大陸式的；在宗教革命時，她採取長老會教；長老會教是一種大陸式的加爾文教，而不是英國式的國教。

英格蘭在都鐸（Tudor）王朝時國勢強盛，加以接連發生幾樁湊巧的偶然事件，蘇格蘭女皇瑪麗（Mary）遂由此成爲她的表姊依丽莎白（Elizabeth）的階下囚；瑪麗的兒子蘇格蘭詹姆斯第六（James VI）亦遂自幼養成爲新教徒。當依丽莎白在一六〇三年駕崩，詹姆斯雖非英國皇位的法定繼承人，但根據繼承權利，他卻是後繼者；他遂以英國全國同意承襲皇位。兩國間這樣遂產生了國王個人的合一。但從此以後，他們雖已共有一個君主，但仍舊保存各自的立法機關。至一百年後，兩國立法機關纔根據一七〇七年合併法（Act of Union of 1707）進行合併。該法由兩國立法機關通過，載明這契約的條件。根據該法規定，蘇格蘭放棄自己的立法機關，並

允許將她自己的政事，歸在韋斯敏斯敏德開會的大不列顛議會管轄。在大不列顛議會內，她將處於少數地位。爲報酬她起見，她可加入英國的經濟社會。根據特殊的規定，她保持她自己的法律、教會、教育制度以及地方行政制度。在一七四五年查科拜黨 (Jacobite) 暴動後，蘇格蘭的高地區域 (Highlands) 亦加入低地區域 (Lowlands) 與英格蘭共有的經濟社會制度。兩國的習俗亦逐漸互相同化了。

在合併以後，蘇格蘭的行政受倫敦的指揮。但有許多法律卻時常仍在兩個形式中通過，一個是蘇格蘭的，另一則爲英格蘭的。在二十世紀末葉，蘇格蘭行政纔開始交還愛丁堡 (Edinburgh)，當時即創設蘇格蘭大臣一人，以管理純粹蘇格蘭的事務。現在蘇格蘭大臣出席大不列顛內閣，并有國務大臣的地位。至於蘇格蘭的民族運動雖亦存在，但它與威爾斯同類運動相同，是情感上的而不是政治上的。

自從英格蘭蘇格蘭兩個皇位合併以來，兩國間所以能和諧一致，其最大的原因，也許就是由於著名的加爾文案 (Calvin Case) 的判決，即自一六〇三年以後，兩國國民既係同一國王的臣民，一國國民因此就是他國的國民。這使地小民貧而精力也許較強的國民，得以同樣的進身一切政界專門業商界的職位。自一六〇三年後，他們曾大批離蘇格蘭南下，在英格蘭尋覓職業并建立家庭。現任及前任坎泰波里 (Canterbury) 大主教 (英國教會領袖)，現任首相麥唐納與二十世紀內另一首相巴爾福都是蘇格蘭人。

英愛合併所發生的爭執，遠較英蘇合併爲烈。蓋英愛間爭執在歷史上是有悠久的根源，自第六世紀時起當時愛爾蘭是其時歐洲最精深文化的中心地，她即一直保持文化上的特點。愛爾蘭離英格蘭稍遠，中間并隔開一條英格蘭背向着的海水；她有一段長時期的歷史，未受鄰國的騷擾。她的國內政治生活是慢慢成熟的。她與英格蘭不同，一向未有單一國王或一國的行政機關統治全國，而是由各地部落的酋長統治的。在十二世紀末葉，愛爾蘭酋長間發生爭鬪，其中有一個酋長向英王求救。自此以後，英國國王乃干預愛爾蘭，並企圖把她征服。他們雖達到目的，自己被認爲「愛爾蘭的主人」；但這種征服亦不能說不是有名無實的。

英愛間局勢所以發生特殊困難，是因爲愛爾蘭不但距離英格蘭很遠，并且與後者相不同。宗教改革時開始發生嚴重的爭執。當時愛爾蘭人並不信從政府所規定的英格蘭新教；他們仍不屈不撓，篤信天主教。因爲新教與天主教間宗教上的不同，有政治上甚至軍事上的關係；英國新教的君主認爲必須在天主教徒的愛爾蘭人間，安插些新教的英格蘭人，并令天主教徒受刑事上取消資格的處分。由於這種刑事法律的結果，全體愛爾蘭人遂不得進身政界及各種專門業，并不得佔有土地。他們的位置及財產，都落到新教徒的手中。此外，愛爾蘭更須忍受一種經濟制度，在這種制度下，她日常生活的控制，與各種活動的利潤，都操諸異族人民的掌握內。愛爾蘭曾反叛過三次：在十七世紀中葉反抗克倫威爾；在十七世紀末葉反抗奧蘭治威廉（William of Orange），至一七九八年又發生叛變。在最後一次暴動後，英國人遂相信只要愛爾蘭保有任何自治政府，英格蘭是永遠不會安寧的。他們就買通愛爾蘭議會內充分的貴族與議員，在一八〇〇年通過與英格蘭合併的法律。愛爾蘭議會拋棄它的生

命，從此以後，愛爾蘭在不列顛議會內就有代表了。

大不列顛與愛爾蘭立法機關在一八〇一年的合併，本質上與一七〇七年英蘇間的合併是同樣適當的。但要像英蘇合併那樣順利，相互間應該同時實行宗教上的放任。這就是說「天主教徒的解放」；換言之，即取消對於天主教徒的一切限制。不幸合併時未曾實行「天主教徒的解放」，後者直至一八二九年時，始克實現。結果所屆，合併反引起進一步的糾紛。

愛爾蘭在十九世紀中有兩件重要的事情：累次災荒的發生與自治運動的興起。前者以餓死與移民，造成人口極端減少的情形。後者是由不列顛議會內差不多全體南愛代表團所發起，它阻礙英國政治正常的進行，有三十年之久。最初兩個自治法是失敗的，但聯合黨（該黨願給愛爾蘭除自治外任何一切）的對策是以改革行政及發給補助金，改善愛爾蘭的局勢。

當一九〇四年自由黨重新執政時，愛爾蘭的經濟情形已大大的改進了。自由黨準備允許自治，在一個差不多憲法上的革命後，通過一九一四年的自治法案。但以大戰發生，該法亦遂中止施行。大戰像在別處一樣，加速了愛爾蘭的政治發展，一九一六年愛爾蘭的「伊斯忒叛變」(Easter Rebellion) 表示出南愛爾蘭已進步到這種程度，即自治的緩和辦法，亦不能使他們滿足了。新芬黨是時支配着愛爾蘭的政治，該黨正式主張完全獨立，即建立愛爾蘭共和國。但此則非英國所肯允許；主要的原因是當時她正在戰爭，她畏懼有一個敵意的愛爾蘭；但另外還有一個原因，即統治阿爾斯忒 (Ulster) 的新教徒，亦正支配着大不列顛的政府。

當時的英政府是善意的路易喬治聯合政府；她會屢次努力，企圖解決愛爾蘭問題。愛爾蘭人正式要求全部愛爾蘭獨立。在一九一八年選出的議會內，南愛爾蘭代表是新芬黨人；他們拒絕出席韋斯敏斯德議會。但阿爾斯忒方面願意保持與英格蘭的合併，拒絕獨立。一九二〇年的愛爾蘭政府法企圖規定妥協的辦法。該法規定設立兩個愛爾蘭議會：阿爾斯忒的議會設在培爾發斯特（Belfast）；南部議會則設在都柏林（Dublin）。（并有最高聯結的規定。）阿爾斯忒接受這個法律，北愛爾蘭政府遂告成立。北愛爾蘭議會所管轄的是一切地方事務。在韋斯敏斯德議會內，北愛爾蘭仍保持其代表及全部發言權。北愛爾蘭政府是地理上職務移轉的一個佳例。

南愛爾蘭既不接受一九二〇年的法律，愛爾蘭內戰遂益趨劇烈。最後，在一九二一年，愛爾蘭共和黨軍隊代表與英政府代表簽訂條約。該約由不列顛議會以制定法加以批准。愛爾蘭（南愛爾蘭）成爲愛爾蘭自由邦，有自治政府權力與加拿大同樣的自治領地位。她最後已達到目的，實際上脫離大不列顛的管轄。大多數新芬黨領袖接受這個條約；在他們領導下，尤其在可斯格萊荷（William Congrave）任愛爾蘭自由邦總統的長任期內，共和派反對黨被他們撲滅。全國的經濟政治生活亦告復原；并且能够有效的改革。在一九三二年下院選舉中，列拉（Eamonn de Valera）領導下的極端派反對黨起而執政。他們加強全國國家主義的傾向；但無論如何，直到目前止，尚未產生很基本的憲法改革。

愛爾蘭自由邦的憲法是戰後制憲工作中最有意思的實例之一。自由邦以名義上效忠國王，仍與英國相聯繫；但在別方面，她顯然已獨立。她有獨立國的特質，例如鑄造貨幣，用自己的國旗，徵收關稅，賦課捐稅，招募軍隊等。她

的政府是改良式的議會制。過去有一時會有兩院制的立法機關：下議院是由人民根據比例代表制選出；上議院之選舉則無確定方法。但由於上院行使延阻權，阻礙凡列拉政府的提案，一九三四的憲法修正條文已將它廢除了。

爲了獲得一個完全向下院即「下議院」(Dail Eirann)負責的政府，曾費去不少力量。國務總理即總統 (president) 是由下議院選任，其餘閣員中大多數亦必須由下議院選任。這樣，後者所產生的政府，其中多數黨即穩可與本身的多數黨相符合了。有少數國務員則由總統以政治以外的原因選擇的。現在愛爾蘭自由邦與不列顛的關係稀薄已至極點。她是一個以民選的一院制立法機關爲政府基礎的有趣的實例，其中決定政策及指揮行政的是一個議會式的行政機關。(註一)

第五節 自治領與殖民地——一般的原則

在不列顛諸島外，不列顛王權的領土可分爲三類：自治領、殖民地與印度。各單位政府相互間雖大相舛異，但某幾個共有的要素，卻使一切不列顛屬地的領土，都有鮮明的特色。英帝國包含各種人民。她須應付各種經濟問題與政治問題。她的歷史很悠久，因此賦有一種固定的傳統精神；這種精神與穩固的行政及適應新形勢，都有重要的關係。她以幅員廣大，雇用無數官吏，其中有許多第一流的人才，以服務帝國爲事業。大不列顛本地人民有某幾種特質，使他們特別適宜於殖民行政的工作。帝國任命官職，大體上都視功績而定；他們因此都能達到誠實努

力勝任的標準。帝國官吏是從英國人民中較活動或勇敢的人才中選任的。最後，英國人愛好自由的根本心理，在帝國政府問題上充分發揮出來。這裏產生了兩個不一定衝突的原則。對於盎格羅薩克遜人（及其他歐洲人），英國人以爲當准予自治。在治理非歐洲人民時，他們差不多不怕不論怎樣程度的專制了；不過他們仍保持一般的偏見，主張給以有限的自由。現在英國進行土人自治，確已有不少成績；任何其他殖民國家，都不能像不列顛那樣的，鼓勵利用土人的組織，作爲自治的工具。（註二）

第六節 自治領——政府

除印度外，英帝國內大半「非歐洲區域」大部份是由歐洲人，實在是不列顛人的後裔所居住，號稱自治領。當一八六七年時，加拿大需要一個涵義廣泛的名字，「自治領」這名稱第一次被採用。現在這名稱已變成特殊重要了。加拿大、澳大利亞、新西蘭、南非聯邦、愛爾蘭自由邦與紐芬蘭都被認爲有自治領的地位。

加拿大是先進的典型自治領。歐洲人在加拿大最早的殖民地，是法國人在聖勞倫斯（St. Lawrence）流域所拓殖的，即現在的魁培克（Quebec）省。在一七六三年停戰的北美英法戰爭（French and Indian War）中，英國征服了新法蘭西（New France）區域。她在戰後所拓殖的殖民地，就是上加拿大（Upper Canada）與翁泰利俄（Ontario）的起源。（註三）自英國征服以還，各省內部與相互間的糾紛，尤其是由英、法民族宗教不同所引起的糾紛，即一直發生。在一八四〇年以前，不列顛的加拿大政府，是與過去在南部十三州中一敗塗地的

政府一丘之貉。一八四〇年，達拉姆 (Lord Durham) 委員會製成一個劃時代的報告書，這報告書發表後，英國人遂信仰殖民地自治的原則。此項原則即現在自治殖民地政府兩大基礎之一。其後以加拿大內部發生糾紛，英政府更採取聯邦制以補自治的不足。一八六七年，韋斯敏斯德議會通過英帝國北美洲法 (British North America Act)，產生加拿大各省的聯邦，名為「加拿大自治領」。該法為自治領制定憲法，實乃聯合王國議會制定其他自治領憲法的前例，且開其後在澳大利亞、南非聯邦採用聯邦制原則之先河。在十九世紀中及二十世紀初期，英帝國在不列顛諸島外的自治領土，都繼續順利發展，她們都逐漸在實際上脫離聯合王國；一九三一年的韋斯敏斯德法 (Statute of Westminster of 1931) 更以法律確認這個事實。(註四)

紐芬蘭位於加拿大海岸外，是一個地廣人稀的島嶼。(註五) 她在一八五五年獲得自治，自是以後直到一九三三年為止，紐芬蘭一直是自治領土。至一九三三年，英國議會通過一個法律，(得紐芬蘭立法機關贊同) 停止紐芬蘭憲法，並規定由一個向英政府負責的委員會統治該島，以減輕該島因政治腐敗經濟衰落而產生的困難的重荷。根據同法規定，英國財政部擔任其財政上的負擔。紐芬蘭併入加拿大的歷次運動，以前雖都告失敗；現在的情勢也許會產生這種合併了。(註六)

大約一百年前，當英國人初次察訪澳大利亞時，後者是一塊地曠人稀的地方。因為祇有沿海區域及內地一部適宜居住，而澳大利亞中部又是荒蕪不毛之區，當時五個殖民地都是分別產生的，他們的首邑亦是沿海五個城市。塔斯馬尼亞 (Tasmania) 是一個單獨的島嶼；當十九世紀末葉，合併似乎有經濟上政治上的價值時，她就

加入爲第六殖民地。至一九〇〇年英國議會通過法律產生澳大利亞聯邦 (Commonwealth of Australia)

自一八五六年後，新西蘭卽有負責政府與議會制度了。在一八七六年以前，中央政府與十二個省議會互爭權力。自一八七六年起，新西蘭的政府是單一制了。

一九一〇年聯合的南非聯邦 (Union of South Africa) 在英帝國自治領中是一個例外；在南非聯邦人民中，不列顛人民從來不曾佔過多數。她佔據非洲南部氣候最溫和的一個極大的區域，包含好望角殖民地 (Cape Colony) 那塔爾 (Natal) 奧倫治河自由邦 (Orange River Free State) 及特朗斯發爾 (Transvaal) 四地。最初拓殖好望角殖民地的歐洲人是荷蘭人。當拿破崙戰爭結果，英國人獲得好望角殖民地時，荷蘭人，卽部爾人 (Boers) 向內地「遷徙」設立獨立的奧倫治河自由邦及特朗斯發爾國家。那塔爾位於好望角殖民地以東的海岸上，一向是以英人佔多數的。南非戰爭結果，兩個部爾人共和國割入不列顛版圖。根據一九〇九年議會法的規定，非洲四個殖民地遂聯合而成南非聯邦。

各自治領的政府都做效聯合王國的政府。行政權屬於國王，後者由總督代表。各自治領都有一立法機關，其下院做照英國的下議院。上院都存在，(註七)而在加拿大、澳大利亞與南非三聯邦內，上院是由各邦組織的。自治領司法機關亦都有不列顛的司法獨立任期永久的特色。此外，各自治領更依照各邦特殊狀態所需要的方法，各自應付特殊問題，例如加拿大的英法民族不同問題，南非的英人部爾人間種族不同問題與土人問題，以及澳大利亞的聯邦制糾紛問題。(註八)

第七節 自治領部

在一九二五年創設自治領部以前，英國是由殖民部兼轄自治領與殖民地的事務的。（註九）自一九三〇年以後，自治領大臣與殖民大臣已非由一人兼攝。自治領既逐漸自覺，他們不願必須經過向殖民部負責的總督，纔可與英政府接洽一切；近幾年來，他們在倫敦已有自己的代表了。自一九三一年韋斯敏斯德法通過，該法承認自治領獨立；自治領部差不多已變成第二外交部了。關於外交及國防問題的政策，本係一致同意由聯合王國負領導的責任；但自治領既都逐漸不願秉承英國的領導，這就引起許多複雜的問題。這些問題往往是由有關政府的直接代表，在倫敦進行全部磋商以解決的。

第八節 殖民地

皇家殖民地與自治領不同；他們是英皇領土中由英政府保持（並且往往行使）直接管轄權的部份。他們有許多不同的治理方法，自治的程度亦參差不齊。其中有幾個殖民地如南羅諦西亞（South Rhodesia）實際上已是自治了。其餘如直布羅陀則由陸軍或海軍總督治理，比較上不大顧及居民的利益。

殖民地政府的某幾個要素，是實際上一切皇家殖民地所共有的。皇家殖民地到處都有一個總督，他是國王的直接代表。他是殖民部的官吏（這本身就是一個官職），并由大不列顛派遣的。他執行殖民地政府的行政職

務，并爲殖民地的幸福及維持它在整個帝國制度內適當的地位兩事向殖民地負責。他有一個議會襄助一切議會可或多或少地代表殖民地居民。在較小的殖民地內，及歐洲人最少或社會經濟發展形態歐化最淺的殖民地內，議會是由總督任命（須得殖民地居民同意）而是行政性質的議會。總督亦就不但須負執行地方法律的責任，且須負立法的責任。有許多殖民地的議會是混合性質；一半是任命的，一半則由人民選任，至少亦是由歐洲血統人民選任。選舉權的行使，通常都有財產資格的規定。某幾個殖民地有兩院制立法機關：一個是議事會；一個則是民選的代議制議會。英帝國的普通趨勢，是對比較成熟的殖民地，逐漸增進其自治的程度。在少數殖民地內，立法機關實際上已控制殖民地的財政。馬爾太（Malta）就是這樣，在大戰以後，她已獲得准許，進行一種向議會負責的政府制度，與一切自治領同樣不受母國的管轄。（註一〇）在南羅諦西亞，不列顛居民與土人相較，顯然處於少數地位，但他們卻已獲得負責的自治政府了。

即在統治最專制的殖民地內，法官亦足牽制總督。法官是由殖民地選任，而非由總督選任。他們是以品行端正而膺此任命。他們有權監督總督依照法律行動。與在大不列顛本國一樣，司法機關的獨立是皇家殖民地政府的特色。

殖民地的監督是在倫敦殖民地部管轄權以內。殖民部長官是殖民大臣，他是英國內閣的閣員。換句話說，一般的殖民政策是由英政府決定的，而殖民地的行政，則由英政府內一個勝任熟練的行政部主任監視之責。國防問題則由倫敦政府內主管行政部管轄的。

殖民地政府的重要問題有二。第一，殖民地利益與母國利益調和問題。第二，種族雜居所引起的問題，尤其是歐洲人（通常都是少數）與土人接觸所引起的問題。土人雖處於多數地位，但他們社會經濟的發展，卻比較落後。在第一個問題上，殖民地的統治，尚不能說已能完全依據他們本身的利益。不過英國人爲不列顛諸島的利益而剝削殖民地，其程度尚屬緩和，方式比較上亦還友善。第二個問題現在仍是許多殖民地內地方行政上最大的問題。在英帝國大部份區域內，土人都受優良的待遇；比較他們如果完全由當地的不列顛人及其他歐洲居民治理，所待遇確然已較勝一籌。不列顛人民現在似乎尚未預期；落後殖民地土人會以教育與經濟進步的結果，而適宜於自治。換句話說，皇家殖民地還沒有脫離屬國（聯合王國的附庸，由住在倫敦的英國人操最後統治之權）地位的徵象呢。（註一二）

第九節 印度

印度是英帝國內一個畸形物。從前會有許多年代，她是一個獨立的大帝國。她有一個（或幾個）高深的非歐洲式的本國文化。在十八世紀中，英法兩國會爲爭奪統治及開拓印度的權利，發生戰爭。英人獲得勝利，自是以後，印度遂受英國日益澈底廣博的統治。這統治權有許多時代是由英屬東印度公司行使的；該公司爲一勢力雄厚的私人團體，在國內英政府極有限的監督下，執行其准自主的權力。自一八五七年「叛變」後，英政府即直接統治印度政府。倫敦的印度部是由一位國務大臣統率的；她有管轄英屬印度的最高權。但英屬印度幅員廣大，情

形複雜時常需要有一個規模宏大而大體上獨立的地方行政組織總督就是本國政府與印度政府間的中間人。他是英國臣民中地位隆高并富有政治經驗者；他是由國王任命；任期通常是五年。印度有許多（但在減少中）地方現在名義上仍由本地土王統治；但印度政府在這些土人小國中的勢力，現在已增加到這樣的程度；這些小國的行政上的原則，即使不是其詳細的辦法，已經完全受英國人指揮了。

英國統治印度，已產生許多效果；但這些效果並非完全與預料或願望相合。印度在經濟上已經改造過了。她大體上已能免除災荒并減少相當疾病。鐵路、公路、飛機、電報、電話的交通都已建設起來了。本來鄉村性質的社會（大城市雖亦很多，）已大大的工業化。以致，例如，孟買的製棉廠已能與孟徹斯特（Manchester）相競爭。印度社會宗教組織的嚴厲性亦已略見緩和。英國人更已設立高等教育的學校，循着近代歐洲的路線，鼓勵印度的教育。此外，在一個土語紛歧的國家內，英文更已成了實際的媒介物。

印度這樣已被引進近代西洋經濟生活的範圍。同時她亦知道接受歐洲社會政治組織的概念，尤其是英國自由主義與自治政府的概念為當然了。結果印度知識階級遂斷定印度當自治；而英國人方面作同樣斷定，認印度當有自治政府者，亦逐漸增多。一九一九年的印度政府法在原則上與實際上都是一個轉換點；雖然在一九一九年以前，在該方面早已有小規模的試探步驟了。是在年前，印度是極大的附屬區域與人民；自是以後，印度政府即有了一個基本的前提，認為印度當逐漸發展自治。因為以英語為語言的重要自治領，在形式上與實際上都已脫離英政府，許多人遂臆斷印度不間斷地發展自治的結果，會達到自治領的地位。如果這樣，英帝國內即包含一

個極大而又重要的自治領；而這個自治領的統治者是「非不列顛」的人民；他們的主張與行動，都靠不住一定能夠依照不列顛的方針。這樣一個局勢是很新奇的，也許是不可能的，因為完全自治的印度或不致仍隸屬英帝國。但「自治領地位」雖然是逐漸准予自治的邏輯上的結果，我們卻不能認為英國人會自己從前提上，尤其是政府問題上，引出邏輯上的結論。（註一二）

第十節 帝國主義與帝國組織

如果英國確然是在無意中獲得她的帝國的，那末同樣的，她現在確然已非常重視她的帝國及其意義了。她與歐洲其他國家，美國、日本都有這差不多病態的意識。現在一切成熟的大國都受所謂帝國主義運動的影響。如果對於過去五十餘年間流行着的帝國主義概念，沒有加以討論；英帝國的敘述就不能成爲完備了。

在失去美洲十三州以後的幾世代中，英國各黨一致認爲殖民地政治上成熟後，一定會脫離母國的。這種預料並未使任何人感到不安；在大部份十九世紀中，英政府的政策即以這種概念爲根據。但早在一八七〇年間，即已顯出一種變化，英政府逐漸不願解放屬國，她希望支配并侵奪屬地了。

歐洲一切成熟國家都參加這一個運動。它有許多根據。它有有力的經濟上的因素。英國與其他工業國都需要商品市場與原料品的寶藏。因為在這世界上，各國都已趕上工業成熟的階段，他們都有互相敵視的傾向，所以利用殖民地以達到這種目的。自比較與競爭者相買賣爲便利。在十九世紀中，經濟上有重大的進步，工人的生活

程度由此遂更提高；并且以人民都明瞭衛生學，人民的平均生命亦都延長；凡此種種，都使成熟國家更感到人口過剩的問題。世界快要住滿了，過剩的人民（他們必須到別處去）都欲在母國旗幟下的區域內，獲得比較安適的容身之所。

問題更包含種族的因素。有許多國家（也許尤其是德國、法國及英國）流行着一種觀念，認為各種族（或各民族）品質不同，并且（尤其於此者）種族間還有一種階級系統，其中某種種族較他種為優秀。從人類學上說，這種見解是錯誤的。但輕率粗忽的人鑒於顯著的差別，如皮膚的顏色等，遂深信不疑；并且以各國常有祖護本族的天然偏見，她們都漸自覺較別國優秀。在政治上與文化上最成功的民族，這種優越的自覺顯然更易獲得證實。英國人擁有鉅額的財富，著名的制度，與廣大的帝國，自易於自覺較他族優秀了。法國偉大的過去，及其在文化上的卓越，亦鼓勵法人崇拜法國文化上的使命——她依照自己形式改造世界的責任。新成立的德意志帝國意外的成功，在德國人間亦鼓舞起同樣的意識。但很少國家不是這樣的。并且人類學家雖指出一切種族都是混雜的，而民族亦並非就是種族；但各國語言的不同，及教育藉民族語言傳佈的事實，似乎證明相反的結論。在白種人與別種人——尤其是黑種——接觸時，他們以在歐洲文化技術上的成功，更自覺較土人為優越。

帝國主義發展的最後一個動機，是爲了獲得威望。在十九世紀後半期，歐洲國家都非常重視他們的競爭；如果一國有了一個殖民帝國，其餘國家即感覺需要相等的領土。

在這種情形下，在十九世紀初期本已準備放棄殖民地的英國人，現在計劃保存甚至擴張已有的殖民地，自

亦不足驚奇了。歐洲各國瓜分非洲是十九世紀中帝國主義運動的頂點。英國向來鴻運高照，且能冒險進取，她獲得最大部份最有價值的領土。在「部爾戰爭」終了時，她已握埃及的主權（名義上自治的。）全部南非洲及中非的大部是在她國旗下；從好望角城到開羅（Cairo）間差不多全部區域都是她佔有的。在美洲，加拿大是英國的，她是唯一的非獨立國的廣大區域。澳大利亞、新西蘭與亞洲東南部許多島嶼都是她的。在亞洲，她佔有印度與錫蘭、緬甸與俾羅支。邏羅與阿富汗是在她勢力範圍內；西藏亦是她獨占的發展勢力的地帶。

第十一節 帝國聯邦

英國的帝國主義不以侵奪新土地為限，它的計劃內包含加緊現存帝國的團結。一八八七年，自治領代表在倫敦舉行第一次會議。是後即時舉行同樣的會議。名為帝國會議。所謂「帝國聯邦」的鼓吹者都希望帝國在政治上更密切的團結。

世界大戰加速了這方面的發展。當時自治領人民都表現出滿腔熱誠，自願在法國服務。「帝國戰時會議」與其他戰時組織是為應付緊急狀態而實際合作的工具。一九一六年路易喬治出任大不列顛首相，他組織一個戰時內閣，內閣共有閣員六人，行使英政府通常的職務。這個內閣包含一名帝國代表，由南非的斯末茲將軍（General Jan Smuts）擔任，斯末茲將軍兼有軍事上的經驗，技能與政治家的天才。這個戰時內閣更包含密爾納子爵（Viscount Milner）與卡遜（Sir Edward Carson）在內；這兩位保守黨的政治家都會為帝國主義的領

袖，一個在非洲，一個則在厄爾斯忒。澳大利亞的首相休士 (H. Fisher) 在英國會任數月之久，他以極大的聲望參加工作。

在一九一九年和會中，自治領是由大規模的代表團出席代表的。在討論時，他們都有相當的地位。當和約簽字時，自治領代表與不列顛代表並行簽字，彷彿是同一英皇的各個全權代表一樣。在國聯內，加拿大、澳大利亞、新西蘭、南非洲四自治領與印度相同，皆加入為會員。一九一四年至一九一九年事變的結果，自治領與母國的平等，及其實際上脫離母國的約束，獲得更進一步的承認；同時并造成了帝國政治家間更密切的合作。「不列顛聯邦國」的名稱，即在大戰剛了時開始用以代替「英帝國」的。

一班主張帝國主義者本希望帝國戰時內閣修改其形式，繼續作為帝國政府的工具；當路易喬治以應英國政治上的需要，（在一九一八年選舉後）恢復內閣的普通人數與構成時，他們都感到失望了。他們曾夢想某種帝國立法機關，但這是不能實行的。因為這種立法機關非由自治領政府代表組成，即沒有勢力；而這些代表如果費去他們必要的時間在倫敦開會，或在倫敦與哇太華 (Ottawa)、好望角城、威靈敦 (Wellington) 或美爾柏恩 (Melbourne) 間往返，他們將失去在國內的勢力。但帝國會議則仍繼續存在；并於一九二三年、一九二六年及一九三〇年舉行會議。

一九二六年帝國會議是以一個有憲法上重要性的重要宣言而著名。巴爾福伯爵 (Earl Balfour) 任主席的帝國關係委員會當時發出一個宣言，明白承認自治領脫離母國的管轄。會議同意此後總督祇可接受自治

領政府的勸告。(以其所代表的國王名義)由此推論，總督亦當由自治領政府選擇。自治領人民向樞密院司法委員會即最高法院上訴的權利依然保存；但宣言內表示希望立即產生一個更明確的帝國機關。他們更同意英政府在帝國外交政策及國防問題上當負主要領導的任務；但任何條約，須得自治領批准，始克約束後者。自治領更可有(他們早已有了)他們自己的獨立軍隊。一九二六年宣言承認自治領與母國一樣，是「英帝國內的自治邦，他們雖然共同向英王效忠，但地位平等，在內政與外交方面，絲毫無彼此相隸屬的關係。他們都是自由結合，是不列顛聯邦國內的會員國。」(註一三)

這樣一個原則上的宣言，不能解決某種實際問題與法律問題，尤其是自治領議會的立法權限問題。各方談判歷多年之久，結果制成一九三一年的韋斯敏斯德法。該法將一九二六年宣言及其含義制爲法律。韋斯敏斯德法規定自治領立法機關的職權，皇位的尊號與繼承，以及外交的處理等項。根據該法的規定，聯合王國議會的管轄權此後即不能再及於自治領；聯合王國議會所制定的法律，如未得自治領同意，則該自治領即可不受約束。各自治領立法機關在其領土內，及對於不論何處的本國人民，都有最高權。皇位的尊號及繼承本由一七〇七年英國議會的法律所決定，現在則非英國議會所能單獨決定，而當取決於聯合王國及各自治領議會的共同行動了。國王選任自治領的總督，即他自己的代表，此後不再依據聯合王國議會的勸告，而當根據各該自治領的勸告了。最後，自治領的外交由自治領政府處理，自治領可以自己權限制定法律。任何條約，除非得自治領同意，牠即不受其約束。韋斯敏斯德法是由聯合王國議會及各自治領議會在同樣形式中通過的。自從一九三一年十二月

一日起，自治領在法律上與政治上都與聯合王國站在完全平等的地位了。(註一四)

在帝國內部進行的兩個矛盾勢力——一個是政治上的分離，另一個是經濟上的合作——間，前者已獲得勝利了。但後者的勝利亦不過遲一些罷了。在大不列顛經濟上發生危急時，議會內已產生一個信仰保護關稅的多數黨。在一九三二年哇太華帝國經濟會議上，自治領與母國間已訂立關稅協定。這種協定已使提議帝國經濟團結者感到十二分的滿意，他們建議建立關稅壁壘，以隔斷帝國與「非英帝國」的世界。

同時「小英國主義」已在一種新形式中復活了。現在許多，也許大多數，英國人不滿這種制度。這種制度已使自治領在政治上完全脫離大不列顛；同時，由於哇太華協定的締結，更使大不列顛受一種關稅政策的束縛，因此在經濟上依賴自治領。現在帝國團結的程度，對於自治領的利益，顯然較母國為大；未來的鬭爭，也許是企圖將母國，從占優勢的帝國的支配下解放出來。

(註一)關於最近英愛間關係，見後面第十三章中「帝國」一節內。關於自由邦的憲法，可閱 Leo Kohn 的 "The Constitution of the Irish Free State" (1922)，及 J. G. Swift MacNeill 的 "Studies in the Constitution of the Irish Free State" (1925)。此外再閱 Stephen Gwynn 的 "Ireland" (1925)。

(註二)參閱 Sir Anton Bertram 的 "The Colonial Service" (1930) 第四章中關於「間接統治」 Indirect Rule 的論述。此外可看 Raymond L. Buell 的 "The Native Problem in Africa" (1928)。

(註三)加拿大的舊區域尚有沿海諸省，即 New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island 諸省。這幾省都會為英國人征服；且在美國革命時更有王黨移入，故其居民都係英人。至於草原區三省，即 Manitoba, Saskatchewan, Alberta 與 British Columbia 則都自自治領成立後建省者。

(註四)關於韋斯敏斯德法，後面還有分析。

(註五)在一九三一年時，紐芬蘭大約有二十五萬人。

(註六)參閱 Robert A. Maekay "Newfoundland Reverts to the Status of a Colony" (American Political Science Review Vol. XXVII October, 1934, p. 895-900).

(註七)但參閱上面關於愛爾蘭自由邦上議院的敘述。

(註八)關於各自治領的政府，可從許多新出的著作中詳細研究。

加拿大：Alexander Brady 的 "Canada" (1932) W. P. M. Kennedy 的 "The Constitution of Canada" (1922)

澳大利亞：W. K. Hancock 的 "Australia" (1931)

南非聯邦：Jan. H. Hofmeyer 的 "South Africa" (1932)

James Bryce 的 "Modern Democracies" (1921) 一書中敘述加拿大、澳大利亞及新西蘭，頗為優美；但已不大適合時間性。

C. Grant Robertson 的 "Select Statutes Cases and Documents to Illustrate English Constitutional History. 1660-1832" (1913) 的第三附錄中有加拿大、澳大利亞及南非聯邦憲法的一覽表。

帝國政府的普通良書有 Edward Jenks 的 "The Government of the British Empire" (ed. 1933); W. Y. Elliott 的 "The New British Empire" (1932); Arthur Berriedale Keith 的 "Responsible Government in the Dominions" (2d ed. 1927) 此外更要注意倫敦出版討論帝國情形的季刊，圓桌季刊 (Round Table)。

(註九)參閱 Sir George V. Fiddes 的 "The Dominions and Colonial Offices" (1926)。

(註一〇)馬爾太的這種制度已經崩潰，不列顛已重新設立了某種管轄了。原因不過由於鄰國意大利前來的法西斯黨及教會派人勢力過大，以致當地發生紛擾的緣故。馬爾太大部份人民本是意大利人，他們都是信仰羅馬天主教的。

(註一一)參閱 Sir Anton Bertram 的 "The Colonial Service" (1930) 根據一九一九年巴黎和會中簽定的條約大不

列願與她的幾個自治領獲得戰前德國領土的若干部份，作爲委任統治地。A級委任統治地是認爲已在自治的過渡時期。英政府對待他們亦很寬厚。（例如，伊拉克（Iraq）現在已獨立了。）至於B級C級委任統治地的治理，則實際上已當作不列顛殖民帝國中的一部份。

- （註一二）關於最近情形，見後面第十三章「帝國」一節中。
- （註一三）報告書是在一九二六年的Cmd 2768中，可在“Annual Register for 1926. (p. 93-106)”上找到。
- （註一四）韋斯敏斯德法全部刊載於Current History 第三十五卷（一九三二年一月號）第五九九頁至六〇一頁。

第九章 自由主義傳統信仰的衰落

第一節 引論

世界大戰停戰後，英國政治走進一個新的階段。由於人民的需要，時勢的要求，改革是無可避免了。戰前的爭端已經忘記，或已改換新的形式。政府的日常工作已較前困難多多，其重要性亦已迥非昔比。這個時期不免為混亂的時期。但以自由、保守兩舊黨與後起的工黨中的人物與觀念，繼續為政治上的領導，政治上亦尚能首尾一貫。其中工黨的早熟，是戰爭所急速促成的。

自由黨曾加入一九二二、二三年下臺的聯合政府。自是以後，她在議會中的勢力雖已衰落，但對於政治卻繼續發生影響，雖然這影響亦是逐漸減低了。保守黨亦曾參加聯合政府；其後她在一九二二年至一九二四年間，與一九二五年至一九二九年間，曾兩度執政。工黨在一九二四年，及一九二九年至一九三一年間，亦曾兩度上臺（雖然不是執權。）對於各黨的主張與成績，依次加以討論，可以揭露出，自一九一八年停戰至一九三一年財政危機間，一切現象的背後力量。

第二節 停戰

在停戰時與其後差不多四年內，英國是由各黨聯合政府執政。聯合政府本是由自由黨人路易喬治在一九一六年十二月所組織，她在人物與政策兩方面都逐漸趨向保守。一九一八年十二月大選的結果，產生了聯合政府的一個極大的多數黨。由於保守黨主持者的努力，新「聯合政府」受保守黨集團的控制；後者就是下議院議員中鮮明的多數黨。（註一）自由黨則以領袖問題為大部份起因而分裂。在她的兩派中，「聯合」自由黨擁護路易喬治；「獨立」自由黨則服從愛斯麥斯（Asquith）。工黨亦曾一度有代表於聯合政府；此時則處於反對黨的地位。她在一九一八年所獲得的席數，遠在前此以上。在新議會內，她是最大的反對黨。

一九一九年一月，路易喬治宣佈成立平時政府，政府內包含戰時後半期在任的大多數國務員。路易喬治的聯合政府繼續統治英國，直至一九二二年十月為止。在這個政府內，自由主義與保守主義像油與水那樣的奇怪的混合着。首相必須躬自時常游說，始能暫時保全「分子」間的結合。在一九二二年時議會內保守黨份子勢力強盛，足以恢復政黨政府以前，政治上與社會上都有一個混亂的時期。

由於戰時的需要，路易喬治政策上的自由主義（與他在政府內專政不同）曾一時隱蔽，但不是完全消失。但他是一個極端機會主義者，他應付各種進行中的問題，是實用主義式的。因此，在戰事剛了後幾年中，政治景況頗為黯淡。因為大家都希望艱難得來的勝利，將造成新時代的降臨；幻滅亦就格外來得厲害了。

從政策的觀點上看來，這個時期的要點，是自由黨傳統精神與大戰造成的紊亂狀態相奮鬥。（時常是失敗的。）

在大戰最後一年中，議會通過兩個重要法律。這兩個法律本質上都是自由主義的法律。一個是斐雪（Fisher）的教育法，該法提高在學年齡；規定全國範圍的中等教育，并改革教育的管轄權，使教育部得制定標準，強地方當局遵行。另外一個是一九一八年人民代表法，該法澈底改革選舉權。它雖未完全廢除雙票制，但它規定，祇要有定居，即合行使選舉權的資格。根據這點，它給二十一歲以上的全體男性臣民，與三十歲以上的女性以選舉權。此外，該法還以人口為根據，重新分配議席。

第三節 路易喬治的聯合政府——一九一九至一九二二

一九一九年路易喬治政府遇到三個問題：第一、恢復國際和平與秩序；第二、恢復大不列顛本國的平時狀態；第三、企圖把英國造成一個「適宜於英雄居住的國家。」

（一）媾和

在巴黎參加和議時，路易喬治雖懷兩面政策，他卻親自積極活動。在一九一八年大選期間，他曾領導着「強迫德國賠款」、「絞死德皇」等論調。他贊助法人對於造成懲罰性質和平的頑強的決心。他亦贊助結果失敗的高壓赤俄的計劃。同時，國際聯盟的成立，巴黎英國代表團當居大功；英政府自始即在國聯的組織內及活動上，熱

誠擁護國聯了。

首相將和約提出議會，請求批准；這是民主國家程序上的步驟。議會通過法律，加以批准。和會以政治上、經濟上決不能收集的賠款，強令德國擔負；出席和會的協約國雖應全體負責；但無論如何，英國的態度，卻是主張緩和徵收的。一九二二年的巴爾福通牒宣佈，英國對於協約國所欠的債款，僅取回她自己欠美國的數目；這更充分表現出國際協調與財政合理的精神。

在帝國問題上，路易喬治聯合政府處理了兩件重要問題。印度獲得一個新憲法，南愛爾蘭不特獲得自治，且得自治領的地位。印度總督徹蒙斯勿特 (Lord Chelmsford) 及印度大臣蒙塔格 (Edwin Montagu) 會同提出印度政府的大規模改革案，使印度人民能進一步的參加本國行政及決定政策。蒙塔格徹蒙斯勿特的改革辦法具體包含於一九一九年印度政府法內；他們在促進印度的民主與自由這點上，是澈底的自由主義性質的。他們并且還附有一個約言，規定在十年後，印度與大不列顛的關係，將重新提出討論。

(二) 愛爾蘭

愛爾蘭這傳統的障礙物，在達到解決以前，曾引起嚴重的騷擾。在這聯合政府內，自由黨首相全賴厄爾斯忒領袖卡遜 (Sir Edward Carson) 俾根海勳爵 (Lord Birkenhead) 的擁護；政府就覺得在這個問題上，自由黨傳統的「愛爾蘭自治」政策難以遵行了。一九一四年自治法是以戰事繼續而中止。至一九一六年，愛爾蘭在依斯忒 (Easter) 反叛。在一九一八年中選中，南愛爾蘭選舉新芬黨。一九一九年初期，新芬黨大會發出獨立

宣言，幷建立共和政府。英政府當然不承認這個革命政府的存在。但從此時起，至一九二一年愛爾蘭條約訂立時止，事實上南愛爾蘭有兩個政府並存着。一個是合法存在的，以逐漸增加的外國軍隊爲後盾，另一個則以愛爾蘭人民的擁護，勢力漸漸強盛。

一九一九年，英政府提出愛爾蘭政府法於議會；在英國人看來，這是最好的可能的妥協辦法了。該法規定設立兩個議會，一個是北愛爾蘭即厄爾斯忒的議會，另一個則是南愛爾蘭的議會。兩者都隸屬於韋斯敏斯德議會。此外幷組織一個由雙方代表組成的參議會。該會可成爲國家統一後的立法機關。這個法律在一九二〇年通過。根據它的規定，北愛爾蘭議會即告成立。但它不能滿足南方的欲望。英政府曾幾度努力撲滅南部的叛變，一次奮勇一次。一九二〇年的恢復愛爾蘭秩序法停止人身保護的權利。直到一九二一年七月十四日停戰時止，大約有一年之久，愛爾蘭有公開的內戰；雙方幷互有暴力行爲。

英國雖有強烈的反愛感情，她最後卻反對政府以武力重新征服愛爾蘭的企圖。英政府被迫僱用補助軍隊，「黑色與茶褐色軍隊」(“black and tans”)幷命令執行強制手段；國民心理所以有此轉變，也許即以此爲原因。

同時比較鎮靜的實力派都要求和緩。愛斯麥斯及自由黨全國協會都要求向愛爾蘭建議，給以自治領的自治地位。南愛爾蘭商界及職業界代表團，即表顯出各方都願意這樣的解決。最後，交戰軍隊間於一九二一年七月商定休戰；隨後即進行談判；至十二月六日，英、愛政府代表間簽定條約。條約產生了有自治領地位的「自由邦」。

并規定北愛爾蘭自己決定加入自由邦與否。至一九二二年，議會通過法律，批准此項協定。條約在新芬黨議會內勉強以多數通過；愛爾蘭憲法亦卽於是制成。不幸凡列拉領導的新芬黨少數派拒絕接受條約；愛爾蘭在新政府與共和黨人間又發生新的內戰。後者最後被擊敗。在隨後幾年內，愛爾蘭問題的解決，逐漸被認爲路易喬治生平最可稱譽的成就之一。

(三) 內政

在內政上，從戰時的專制政治，改爲英國通常的自由國家，是因難并且不澈底的。由於人民堅決要求生活各方面「解除統制」，政府遂只得在戰後三年內，逐漸放棄其對於農業、食品、鐵路、煤業、船業的管理，并減輕對於液品的統制，與私人生活的細節的各種監督；這一切都已使王國防衛法 (The Defense of the Realm Act) 成爲極端厭惡的對象。但英國並未恢復戰前自由主義的制度。她在某幾個方面更實行新的統制。一九一九年通過的外人限制法 (Aliens Restriction Act) 與根據它頒佈的外人條例 (Aliens Orders) 授特權於內政部長，并限制外人入口。他們把英國從自由移入與避匿的地方，一改而爲外人須經特許，始准入境，且係由官吏任意決定的國家。一九二〇年的緊急權力法 (Emergency Powers Act of 1920) 准許宣告英文中所謂「戒嚴狀態」。戒嚴狀態在歐陸人士係司空見慣，但在英國法律中則前所未聞。根據該法規定，政府如遇緊急狀態，在加以宣佈後，卽可取得許多非常權力；並可對於國內人民的自由，施以多種限制。政府所受唯一限制，是必須召集議會；而根據該法所頒佈的條規，亦須經其贊同。並且此類條規在一個月內卽須滿期，除非得議會同意而展期。(註二)

在一九二〇、一九二一、一九二六幾年中，政府即以該法爲對付罷工者的主要武器。

(四) 勞工糾紛

「取消統制」是政府的確定政策；但在戰後最初幾年內，各方都要求礦產與鐵路收歸國有。在大戰期間，兩者本都是由政府統制的。工黨會同獨立自由黨人要求將礦產收歸國有；此項建議本可以全國同意制爲法律；祇以政府內反動的保守黨勢力的阻撓，而未克實現。如果政府當時竟擔負起礦產的職務，後來的勞工歷史（經濟與政治兩方面）或將面目大變，因爲礦產問題其後成爲英國工業關係中，最重要的遷延不決的國內問題。

大戰停戰後，勞工階級在一方面，與上層階級與政府在另一方面間的緊張局勢，亦就開始了。在戰爭期間，人工資頗高，工作亦辛苦。當時未能料到會恢復城市勞工階級傳統的命運，極端貧困的狀態的。加以軍隊正在解散中，這必然引起經濟上的失調；勞工市場上并因此充滿了戰後疲乏且往往是未經訓練的人。并且爲謀社會生存起見，這班人又是必須收納的。結果遂產生勞工界的不安，在一九一九年三月間達到危機的頂點。當時軍隊以解散遲滯而起暴動，警察鐵路運輸業都有罷工的威脅，加以煤礦開始發生騷擾。政府向鐵路及運輸工人表示讓步，但已太遲，不及阻止九月二十六日至十月六日間鐵路大罷工的發生。在八月間警察罷工後，議會通過一九一九年警務法，根本改良警察的狀態，並組織一個警察聯合會，藉以改正一切艱苦情形。

但礦工問題仍未解決。政府任命一委員會，由遜克 (Gale) 主席，以調查這問題。但當委員會的多數委員建議收歸國有時，政府即拒絕依照其建議辦法進行。結果產生了兩次嚴重的礦工罷工，一次在一九二〇年十月，

另一次則在一九二一年。在這兩次罷工中，礦工都未獲得包含鐵路工人運輸工人在內的「三角同盟」的實際擁護；工黨當時風行一時的口號，「直接行動」亦未能試行。政府兩次都根據一九二〇年緊急權力法宣佈緊急狀態。在這些勞工糾紛中，首相雖獲調解折衝的大功；但工黨已知道不能再對他信任，他後來由此受到損失的。

(五) 經濟

路易喬治政府遇到戰後國家經濟的兩個重要問題的開端。這兩大問題是：(一) 由於政府支出增加，而國家收入無相當擴張，而引起的財政問題；(二) 失業問題。

在大戰期間，政府會過度借款，濫用款項；積起一個極大的國債，并重增賦稅。政府的僚屬亦已擴大。她現在有兩條路可走：減少債務及節省經費。為達到第一個目的起見，工黨曾有資本稅的建議。議會內獨立自由黨人贊助這個主張，但政府拒絕此項計劃，因此只得保持高率的稅則。減省費用亦不過略為便利些罷了。當時政府會成立一個緊縮經費委員會，由甘茲 (Eric Geddes) 領導，貢獻關於各部經費何處可擷節的意見。它的一九二二年二月的報告書雖未完全實行，但經費卻已減少了。一九二二年的預算遂將所得稅的普通稅率，自六先令減至五先令。大規模的關稅本可作歲入的來源，亦可有裨於英國工業，但這種救濟辦法卻隱藏未現。不過徵收汽車、錶等物品的「麥克那關稅」(McKenna duties) 卻仍舊保存着，而一九二一年的「重要工業法」(Key Industries Act) 更准許商務部在特定的幾種製造品上，徵收百分之三十三又三分之一的關稅。

自從一九二一年經濟恐慌發生，失業問題即開始嚴重起來。一九二〇年的失業保險法，大大的改進了一九

一一年的法律；它將保險的範圍擴張到除農業及家庭職務外一切職業，並且增加納金及津貼金的數目。一九二一年及一九二二年的補充法律，使取得津貼金的條件更加容易，更將津貼推及於附屬者，并開始實行借用保險基金的習慣。

第四節 聯合政府之下臺

自由保守兩黨內許多經驗豐富的政治家，都站在聯合政府之外，他們對路易喬治友輩中一部份的態度，逐漸表示不滿。政府的溫和而常常妥協的政策，更漸漸失去人心。首相在政治上輪流向着兩個方向行動。他提議組織一個全國中央黨，使聯合政府永久繼續存在着。（註三）他更時時建議自由黨重新聯合，但獨立自由黨人不願再信仰他了，因為他曾在一九一六年把他們驅出政府，更在一九一八年與保守黨組織相妥協，企圖把他們逐出議會。

所以，當下議院內多數黨的保守黨員，在一九二二年十月十九日在卡爾登俱樂部（Carlton Club）開會，通過不再擁護聯合政府時，路易喬治立刻辭職，幾乎孤獨的下野了。保守黨人選任波那勞（Bonar Law）為領袖，國王即任命他為首相。隨後即立刻舉行大選，在這次選舉中，保守黨保持他們在下議院的多數黨地位。（註

第五節 自由黨的衰落

自一九二二年以來，自由黨不論其爲聯合或分裂，在下議院內一直是極微小的少數黨。「自由黨的工作已完結了，此後執政的一定是任何一邊的極端派。」這句話已成老生常談了。但保守黨及工黨繼續受自由黨政策影響的深切，卻需要另外一種解釋。實際上，自由黨的衰落是以人爲原因。路易喬治於一九一六年執政時，他的動機不論是怎樣高尚，卻在一個最重要的問題，選擇人物的問題上，使他的政黨分裂。他自己帶着許多野心勃勃充滿熱誠的自由黨員；但在與保守黨聯合的政府內，他的黨徒被迫犧牲了他們的自由主義。在另一方面，愛斯麥斯派的自由黨員，不久即在自由黨選民間恢復信譽。路易喬治對於獨立自由黨人猛加攻擊，使後者在不知者的眼中，固然聲名狼藉；但亦加深了自由黨內部的惡感。結果自由黨之分裂，非常深刻；任何一派都不信任另一派的領袖。（註五）

政黨財政問題增加自由黨內部關係之複雜性。愛斯麥斯派自由黨人，在野多年，他們祇有很少的政黨基金，應付戰後時常舉行的選舉競爭。並且一九一八年的選舉權法律，又大大增加選舉費用了。路易喬治則相反，他已積聚了一個極大的基金。（註六）此項基金是由他個人控制的。（因爲嚴格說來，他是沒有黨的。）路易喬治有錢；愛斯麥斯則有黨羽。

一九二三年，鮑爾溫突然決定以保護關稅問題爲爭題，舉行大選，使自由黨人物暫時聯合起來。愛斯麥斯與

路易喬治簽共同宣言，擁護自由貿易；由路易喬治供給選舉費用。一個大規模的自由貿易運動不是沒有效果的。自由黨在下議院內雖仍位列第三，但保守黨在選舉結果，已是在少數黨地位了。工黨現已成爲下議院內最大的黨派，而保守黨又已明白的失敗；自由黨因此自己覺得已恢復勢力，雖然還不是重握政權。鮑爾溫召集議會，自由黨與工黨主張自由貿易的聯合票數，就把他擊敗。愛斯麥斯得公共同意，成爲自由黨的領袖。最大反對黨的領袖麥唐納則組織政府。

在僅僅經歷一九二四年前九個月的短命議會內，因爲自由黨的擁護，對於政府的多數黨地位至關重要，她握着勢力的樞紐。這樣的情勢本可產生許多結果，其中如戰前那樣的自由黨與工黨的合作。但麥唐納不喜依賴自由黨的支持。他對於自由黨人的攻擊，引起了後者的惡感。當麥唐納在一九二四年解散議會時，自由黨與工黨在大選中就互相鬪爭了。

一九二四年，路易喬治並不大量捐助自由黨選舉運動的經費。（註七）自由黨缺乏準備，所推舉的候選人數亦相形見絀，在選舉中遂失去議席不少。（註八）自由黨主持人感到依賴路易喬治基金之不可靠；爲自立計，遂決定籌集一百萬鎊基金。但以公認爲復合後的政黨領袖，路易喬治，既拒絕援助，人民亦都不願解囊；這計劃亦遂受妨礙了。

愛斯麥斯既在貴族院內，路易喬治遂成爲下議院內自由黨領袖了。但自由黨這外表的團結，以一九二六年的大罷工而又破壞。愛斯麥斯、格萊子爵（Viscount Grey）西門（John Simon），實際上除路易喬治外，全

體自由黨領袖，都嚴咎罷工。而路易喬治所採取的立場，即非完全贊助罷工，至少亦是反對其他自由黨領袖的地位。幾個月爭執的結果，終使愛斯莫斯（現在是牛津勳爵）辭去政黨領袖；自由黨的中央組織則移交於路易喬治的黨徒。隨着這次移交，路易喬治允許供給下屆大選之經費，及中央機關的五年費用。（註九）

內部派別間不絕的鬭爭，及政黨在議會內明白的缺乏力量，造成了一般的失望。許多有志或純正的自由黨人即脫離該黨加入別黨；有的向右，有的則向左。

但同時路易喬治卻鼓勵并接濟許多半官式的政策研究事業。煤與動力（Coal and Power）（1924）「土地與國家」（Land and Nation）（1925）「市鎮與土地」（Towns and the Land）（1925）及「不列顛工業之將來」（Britain's Industrial Future）（1928）都是他領導下研究的產物。這種政策報告書，在許多老派的自由黨員，認為過於急進，但他們卻漸漸為黨內大部份人所接受；不特此也，他們更供給保守黨及工黨的政策與改革作參考。自由黨對於英國的貢獻，已走上一條新的途徑；她供給非自由黨政府的政綱。

一九二九年，自由黨準備特別努力，恢復她過去在議會內的地位。她備着大量的候選人，與鉅額經費，并有確定的政策；並且以一九二四年工黨政府及其後任保守黨政府的失敗，她的希望頗為濃厚。在這樣的狀態下，自由黨進行一個有力的選舉運動。在一九二九年大選中，大部份興趣都集中於自由黨的以公共工程救濟失業的計劃。在一本「我們能克復失業」的小冊子中，該黨概述獲得大眾歡迎的建議。五百萬選民投自由黨選舉票。但單一議員選區內的三角競爭，卻有利於工黨及保守黨，新議會內祇有五十九名自由黨議員。在一九二九至一九三一

年的工黨政府內，路易喬治企圖與工黨訂立合作的契約，尤其想獲得一個有利於自由黨的選舉改革法。(註一〇)但自由黨與工黨的合作，又與一九二四年時同樣困難。原因又是在人的方面，過失亦非一方所當獨負的。

當一九三一年危機發生時，路易喬治正在臥病。薩繆爾 (Herbert Samuel) 充任他的代理人。在緊急狀態下，全體自由黨員都擁護「全國政府」。當計劃大選時，自由黨分為三派。西門領導下的一派，允許與麥唐納無條件的合作。另一派由薩繆爾領導，在選舉鬭爭中亦擁護「全國政府」，但以關稅問題不包含在政府政綱內為條件。路易喬治不贊成此次選舉，他的一小派以獨立者地位進行鬭爭。在一九三一年選出的議會內，自由黨依然分裂着。政黨組織操在薩繆爾派掌握中；他們努力恢復黨在全國的勢力，以樹立守舊主義與社會主義間的中間人地位。但在補缺選舉與地方選舉中，自由黨票數都顯出衰落；連恢復一九二九年的成績，亦還沒有徵兆呢！

(註一)一九一八年選舉結果：

政府聯合黨 (Coalition Unionists)

三三四席

聯合自由黨

一三六席

聯合工黨

一三席

聯合黨

五〇席

自由黨

二九席

工黨

五九席

國民黨

七席

新芬黨

七三席

其他

六席

總數

七〇六席

(註二) 在一九二六年，根據該法所製成的條規，存在至八個月之久。

(註三) 尤其當在一九一八年議會選舉中失敗的愛斯麥斯，在一九二〇年補缺選舉中奪得議席以後。

(註四) 一九二三年選舉結果：

保守黨

三四四席

工黨

一四二席

國民自由黨

六一席

獨立自由黨

五三席

其他

一五席

(註五) 這故事的大部份，敘述下列兩書中：“J. A. Spender 的 ‘Sir Robert Hudson: A Memoir’ (1930) 及 Sir Charles

Mallet 的 ‘Mr. Lloyd George’ (1930)。

(註六) 這基金的來源，是以一九一八年至一九二二年間差不多公開的出售爵位而來。據說他與波那勞平分售爵所得。(見 F. W.

Hirst, The Consequences of the War to Great Britain (1934) 第二十四頁。) 在 Charles Mallet 上引書第二四六至二五
四頁上，及自晨報轉載的 ‘The Lloyd George Millions’ 一文中，基金的故事有從各方面得來的敘述。

(註七) 關於詳細情形請閱 Sir Charles Mallet 的 ‘Herbert Gladstone’ (1932) 第九章第三節。

(註八) 愛斯麥斯 失去他的議席，但不久之後，他受伯爵之封號而進貴族院。

(註九) 參閱 Mallet 的 ‘Mr. Lloyd George’ 第二八二頁至二九〇頁及 Sir Herbert Samuel 的 The Financiers

Position of the Liberal Party’ (1927)。據說選舉經費總數為三十萬鎊；中央機關經費則每年不同，或則二萬一千鎊或則三萬

英國政府與政治 第九章 自由主義傳統信仰的衰落

歐洲民主政府

五千鎊。路易喬治維持一個規模宏大人材濟濟的私人機關，至一九三二年而止。

(註一〇)見後面第十二章，選舉改革節中。

第十章 保守黨的執政

第一節 政黨政府的恢復

一九二二年十月十九日，卡爾登俱樂部保守黨會議上通過撤消對路易喬治聯合政府的擁護，並選出波那勞為議會內保守黨的主席。波那勞在路易喬治辭職後，立刻被任為首相，他即解散議會，在選舉時並獲得顯著的勝利。自愛爾蘭自由邦的代表不出席韋斯敏斯德議會以後，下議院即包含六百十五名議員。在這六百十五名議員中，三百四十四人是保守黨人；工黨激增其代表至一百四十二名。自由黨則分裂為兩派。一派為路易喬治領導的六十一名國民自由黨員，另一派則為愛斯麥斯領導的五十名自由黨員。（註一）

凡曾為路易喬治特殊親密同僚的幾個保守黨員，（如俾肯腓爾德勳爵（Lord Birkenhead）、奧斯汀·張伯倫（Austen Chamberlain）等），波那勞的內閣內都不見他們的名字。要是不然，這個內閣便是澈底代表政黨的內閣了。其中包含許多老政治家，如外交大臣克松勳爵（Lord Curzon）、大法官凱荷子爵（Viscount Cave）及典型的老派保守黨人如薩爾斯巴利侯爵（Marquess of Salisbury）與得封羣公爵（Duke of Devonshire），此外在新進中，更有守舊派如海軍大臣阿密利上校（Colonel L. C. M. S. Amery）及新派如

財政大臣鮑爾溫。波那勞本身則自戰前即爲保守黨的領袖；在路易喬治任首相之大部份時期內，他雖曾與後者密切合作，但他一直表顯出是澈底的傾向保守主義者。此次內閣中有許多閣員是初出茅廬，因此感到不便；但整個政府則以是自一九一五年來第一任政黨政府，佔有極大的便宜。下議院以政黨政府的恢復，重新採取仔細批評政府的傳統立場，並開始恢復一九一八年議會所降低的（即不是失去）的威譽。

波那勞之任首相之職，僅歷七個月之久。他以疾病被迫辭職。他的繼位者問題指示出新時代已降臨了。克松勳爵曾對政黨忠實服務，極有任首相希望。但國王接受巴爾福的建議，以爲首相須在下議院內，蓋反對黨的工黨在貴族院並無代表。本任財政大臣而曾受人歡迎的鮑爾溫，遂繼波那勞之職。

波那勞、鮑爾溫政府雖有充分的多數黨爲後盾，但其處理國事，亦非易易。在一九二三年初期，失業人數達到當時的頂點。同時更有向倫敦前進的「饑餓進行」。此次「饑餓進行」，即以前以比較保守而不表贊同的「職工團體聯合會」，亦第一次表示熱誠的同情。政府繼續採行以前認爲暫時辦法的法律下的失業救濟。此外，政府更建議創辦農產抵押借款，及設立合作信用團體，力圖援助農業；它復以款項借給地方當局，供公共工程之用，以獎勵工業。在一個比較樂意的預算中，鮑爾溫遂得削減所得稅及啤酒稅，並設置一個「償債基金」。

政府真正的難題是在外交上。在外交方面，政府獲得一次成功；這就是根據某項條件解決對美的債務；這種條件，當時認爲對於從事談判的鮑爾溫，非常光榮。但在歐洲方面，外交大臣克松卻一路遇到困難。在近東問題上，土耳其堅持到底，對抗西歐，而獲得勝利，使外交大臣及全國都失去體面。最劣者，當一致和平的努力不能強迫德

國支付賠款時，法人不願英人之反對，於一九二三年一月佔領魯爾。英人所以改變感情，改採反對法國壓迫德國及扶助德國復興的政策，或即以魯爾佔領問題為最大的原因。最初英政府的意見是分裂着，並不很快的與議會及全國的意向相適應；後者卻已堅定不變的逐漸趨向於反法了。

政府雖然迅速地失去人心，但如果她不是很愚昧的應付保護關稅問題：她還可執政許多時候。自二十世紀最初十年中，約瑟夫張伯倫（Joseph Chamberlain）的保護關稅運動分裂了聯合黨以來，保守黨一向分為自由貿易者與保護關稅者兩派。戰時的限制商業，助長了黨內保護主義者的聲勢。大多數較有力的保守黨人都信仰保護關稅。當一九二二年波那勞解散議會時，他曾保證在新議會任期內，保守黨決不改變財政制度。鮑爾溫在這個問題上本身即是機會主義者，他認為必須尊重此項保證。

在一九二三年秋天，帝國會議舉行於倫敦，接着就舉行帝國經濟會議。自治領代表（他們都是非常主張保護主義的）尤其是澳大利亞首相勃羅斯（Bruce），堅認帝國優惠有利於帝國，甚至更主張以保護關稅為英國國內政策。保守黨中保護主義者得到了鼓勵，力促鮑爾溫對他們贊助。鮑爾溫很老實，他不在現存議會內通過關稅法律，遂將下議院解散。

在一九二四年大選中，大多數保守黨人服從鮑爾溫的領導。他提出一個溫和的保護關稅計劃，作為救濟失業的唯一可能方法。根據其建議，凡製造品中，其自由輸入足造成英國工人失業的入口貨，即課以關稅。小麥與肉類則不課關稅。自治領物品的輸入英國者，則予以優於外國貨品的優惠率。

這次選舉出於各黨意料之外，保守黨失去其多數黨的地位，雖然在下議院內，她依然是最大的黨派。自由黨堅主自由貿易，并以關稅問題而重新團結；她有很大的收穫。工黨以兩種情形而佔得便宜：她明白反對政府的關稅建議，及她當年所表現出來的急劇的左傾。（註二）鮑爾溫召集議會，但立刻在兩個反對黨所擁護的自由貿易動議上被擊敗；他就辭職。

保守黨反對工黨政府的情感頗為濃厚，他們本來想擁護一個由愛斯莫斯領導的自由保守兩黨政府，以反對社會主義，「拯救社會」。但愛斯莫斯決定給工黨政府一個良好的機會。在一九二四年工黨政府短促的任期內，他與鮑爾溫都表現出顯著的議會禮貌。（註三）

引起保守黨在議會內一致攻擊的政治問題，是對俄條約及借款之建議。當一九二四年十月，麥唐納突然解散議會時，保守黨以反共的主張，獲得極大的便宜。但保守黨能隨着一九二三年失敗以後，在一九二四年很快的得到極大多數，其主要的理由，則是由於民衆確信：工黨已自己顯出沒有統治的能力，而保守黨則為唯一的替換者。（註四）

第二節 新保守主義

一九二四年十一月四日，鮑爾溫在一個極大的議會多數黨領導之下，第二次就任首相。他繼續執政，差不多有五載之久。

在鮑爾溫的新政府中他將一九二三年時所擯棄的聯合政府中的重要保守黨員都吸收在內。奧斯汀張伯倫任外交大臣及下議院議員領袖之職。邱吉爾 (Winston Churchill) 已重返保守黨，他就任財政部長。俾肯 腓爾德勳爵則就任印度大臣。奈維爾張伯倫 (Neville Chamberlain) 充任衛生部長。這幾位閣員與內閣內大多數其他閣員都不但經驗豐富，能力優越，且係名聞遐邇之人物。保守黨在聲望日盛的領袖領導之下已能團結一致。在貴族院內她已支配一切。在下議院內她是極大的多數黨，並且所遇到的反對黨又是微弱而分裂的。外加她統治的年代，又正值比較繁榮的時候。

如果沒有洞察戰後政治的變動後的情勢，這個政府所遺留下來的一般失敗的印象（這造成她在一九二九年的失敗），就難以了解了。當批評者批評政府當多做些工作，他們會遇到這樣的辯解，說保守黨的傳統理想就是儘量放任。保守黨人固非教條主義者，但他們卻大都不承認改革將產生進步的結果。他們志在獲得優美保守的行政，而非在改革。

但一九二四年的保守黨已非僅僅是「王黨」(Tory)了。現在自由黨既已如此明白失勢，保守黨是上層階級及上層中產階級有志青年找覓出路的唯一大政黨；她吸收了許多人在內——不是全體是年青的。他們的名字是「青年」保守黨員，正表示出他們比較上不大滿足的觀點。並且，在戰後艱難困苦的英國，許多保守黨人不滿現狀。其中有的希望政府採取對於他們有利的行動。其餘的人則有為公共利益而改革的理想。就是爲了這後一種人，鮑爾溫在選舉勝利後不久，曾謂保守黨人亦（與自由黨人工黨黨員相同）不滿現存的情形，并且希

望把它們改進。這種理論稱爲新保守主義。新保守主義懷着爲全社會利益而採行積極政策的希望。對於鮑爾溫第二任政府的批判，是以此項聲明爲參照的。

自然，鮑爾溫尙未完全脫離保守主義的傳統教條。在財政政策上，保守主義（雖然當然亦希望一般繁榮的）一貫的以保障經濟特權階級的優越特權地位爲目的。更明確的說，她的目的是保護投資於任何形式下的資本。此外，保守黨的國內政策或可概括爲：抵禦各方攻擊，保存現存制度；及竭力維持公共秩序。至於在不列顛諸島外的問題上，則保守主義主張維持帝國（或即帝國主義）及「強硬」的外交政策。換句話說，就是保持不列顛在世界上的威望及勢力。

新保守主義與其說係主義的變更，不如說是着重點的變更。即新保守主義者亦不願意英國的帝國被奪去，國內成爲沒有階級一律平等的英國。但他們贊成爲了下層階級的利益重新規正國家收入及重行改革國家組織，卽由此而不利於資產階級，亦所不顧。他們決不反對政府活動增加，那令其活動屬於集體主義的性質。他們願意見到帝國趨於民主化，但不願英國在這樣的帝國內失去其領導地位。他們崇拜國際和平與國際和睦。但他們堅信英國的傳統觀念，以爲一切事情須緩緩的進行，並且須在英國傳統的統治者上層階級的領導下，才可得最好的結果。

第三節 財政政策與保護貿易主義的發展

邱吉爾是一位經驗豐富聲名赫赫的財政部長，他負政府財政政策的最高責任。凡五年之久，他的政策大部份是正統的，小部份則是敗壞的投機因素。（註五）他在一九二五年恢復金本位。這件事受到許多不善意的批評，因為它本質上是通貨緊縮的性質。它可妨礙事業家及工業家；并使英國工商業在與幣制仍貶值的國家的工商業相比較時，陷於不利的地位。但比較正統的金融家，都希望恢復倫敦為世界財政的中心；邱吉爾遵從了他們的主張。他的步驟有利於銀行家及投資者。它所以能够實行，完全是因為一般的繁榮正在恢復的緣故。

在賦稅問題上，邱吉爾略帶袒護富裕階級的痕跡。他雖提高死亡稅，但他減低了所得稅，并繼續徵收煙草、茶、牛油的高稅率。他為增加歲入的需要所迫，更曾嘗試一種未曾成功的賭稅，并徵收某幾種保護性質的關稅。

政府更受保護貿易問題的困擾。鮑爾溫曾在一九二四年時聲明，他在全國財政制度上，不擬作重要的改革。邱吉爾是一向主張自由貿易的，他亦不鼓勵這種保護主義。但保守黨內有力份子卻繼續迫促實行保護關稅。幣制貶值已普及全世界，不列顛的鄰國又都高樹關稅壁壘；并且她的工資標準比別國高。而英鎊又已恢復價值，在這種情形下，英國的工業遂發生了問題。根據這些事實的觀察，可以替保護關稅建立一個優美的論據，雖然是單方面的論據。這種論據在這個問題上的理由，雖不及大多數反對保護貿易的保守黨人的精深，但亦不是沒有效果的。況且保守黨以前亦不過接受自由貿易，而不是信仰自由貿易。

保護貿易是逐步試進的。遠在一九一五年時，是年的預算已徵收汽車、腳踏車、鐘錶、樂器、玻璃板、帽子等物33½%的「麥克那」關稅，并徵收「電影機軟片」的特殊關稅了。這種關稅一直存在着，直到一九二四年史諾登

(Snowden) 預算才把它們廢除。一九二五年邱吉爾又重徵該稅，以闢財源。帝國優惠稅率已在一九一九年預算中溫和地創始了。邱吉爾則略微減低帝國內某幾種物品的關稅。他更厚徵絲與忽布的關稅，以開闢收入的新途徑。但第二次鮑爾溫政府對於保護關稅的特殊貢獻，是在「防衛」的名義下進行的。一九二一年時本已有一個法律，以保衛特殊重要工業抵禦外國競爭爲目的，徵收眼鏡、電氣用具、化學品等進口貨的關稅。第二任鮑爾溫政府根據一九二五年二月的白皮書及同年的保衛工業法 (Safeguarding of Industry Act)，引伸此項原則（註六）根據該法規定，凡需要特殊保護以抵禦外國競爭的工業，可由商務部加以調查，如果證實確實有此需要，商務部即可徵收適當的保護關稅。在這種辦法下合格的工業亦不大多，鋼鐵業雖曾作極大努力，亦未獲得「保衛」，但自由貿易論者已認這種政策是保護關稅的端緒了。

這樣，在一九二五年至一九二九年的政府任內，英國已逐漸略微傾向保護貿易了。自從每日快報及其他許多有勢力的報紙的主人俾弗勃洛克勳爵 (Lord Beaverbrook) 信仰所謂「帝國自由貿易主義」以後，保守黨內部發生劇烈的爭執；政府晚年亦由此呈着熱鬧的現象。帝國自由貿易主義是帝國經濟自足的計劃，根據這種計劃，帝國內不設關稅壁壘，或僅設稅率極低壁壘，但帝國當與世界其他各處完全隔離。這種理論的激烈，使它有極大的宣傳價值。當保守黨當局的領袖拒絕此項計劃時，鮑爾溫的領袖地位就發生動搖了。但在他執政期內，及一九三〇年至一九三一年間報紙論戰達到頂點的時候，他都還能够保持全黨對他的忠誠。（註七）

邱吉爾財政的缺點是由於他對於財政局勢過於樂觀而起。他的預算大概都是不合真相，與結果相差頗遠；

這一半是由於總罷工及減稅所引起的意外支出，一半則因為他時常期待商業復興而事實上則復興並不實現。他并且一任預算升高，即使其上屆預算的水準已經很高，而且業已穩定，他亦在所不顧。結果遂發生累次「移用」（註八）已指定特殊用途的經費之情事。總之，邱吉爾爲了應付逐漸增多的開支，而不增稅賦；他就借用於將來。他估計（錯誤的）將來會比現在繁榮。他不能真正平衡預算，是一九三一年財政困難的一個大原因。（註九）

第四節 勞資問題——總罷工

第二任鮑爾溫政府對待貧苦階級最初是很寬厚的。（註一〇）但她應付一九二五年及一九二六年重大危機的手段，與其說是象徵鮑爾溫理想中的模範的士累利勳爵（Disraeli）的保守主義，不如說是象徵利佛浦勳爵（Liverpool）的保守主義。

一九二五年時煤業中發生新的危機。先是，由於魯爾煤礦的停工，煤的需求會一度興旺。但自是以後，依然完全沒有改革的英國煤業，遭遇了需求的激減。失業人數突然昇至驚人的數字。廠主宣佈大削工資。政府採取進行調查的老方法。她任命一個由薩繆爾任主席的「皇家委員會」負責調查。同時自一九二五年七月起，政府更支付津貼金，以免工資減低。

與上次煤業中礦主與礦工間爭執相同，在等候調查結果的時期內，正發生了政府所不願有的結果。礦主與礦工都加強自己力量，以備抵抗；並找覓同盟。此外還有一點與一九二〇年時相同，即政府已不能維持他的中間

人的立場。蓋薩繆爾委員會的報告書與六年前的遜克報告書相同，大體上袒護礦工的；而政府則已受礦主勢力的支配了。政府覺得她可能的行動已自相矛盾。她可無限期的繼續發給津貼金，但這未免太浪費了。她可遵行委員會的報告書，但這就反對她自己政治上的後盾。在另一方面，她本可以礦工為犧牲，滿足自己的擁護者的慾望。但從皇家委員會所能搜得的證據看來，礦工又是理直氣壯的。況且這次礦工已非孤立。職工團體聯合會決定認為此項爭端牽涉全體工會會員的利益，而作礦工之後盾。

皇家委員會是於一九二六年三月十日提出報告書。委員會主張煤業合理化，及礦工礦主間進行磋商訂結新協定，協定中當包括新工資等級表在內。政府很軟弱的宣佈，只要其他關係雙方接受此報告書，她亦加以接受。礦工同意接受；但礦主拒絕。一切談判都不能融合雙方見解。自四月三十日，政府停付津貼金後，礦內工作即已停止。職工團體聯合會則繼續進行談判；但政府於五月一日採取一個挑撥的行動，她根據一九二〇年緊急權力法宣佈緊急狀態。職工團體聯合會遂於五月三日宣佈總罷工，以作報復。但她繼續與政府談判，直到後來，因為每日郵報排字工人拒絕將他們認為不利於工會會員的一篇文章製版，鮑爾溫才突然停止談判。

「總罷工」是於五月三日開始的。這次罷工是鐵路工人運輸工人，印刷工人以及鋼鐵業，建築業工人的罷工。政府根據一九二〇年法律下的緊急規定，由義勇隊援助，自行運輸食物及生活必需品。上層階級及中等階級認「總罷工」與其說是階級鬭爭的威脅，不如即謂階級鬭爭的本身。勞工階級則認「總罷工」本質上是工業上的糾紛。政府當然接受上層階級的觀點。鮑爾溫聽從他同僚中較強硬的一派，他們希望拯救社會。

政府宣佈罷工工人必須無條件屈服職工團體聯合會本未存心革命或破壞又無確定的目的物她非常勇於聽從公正的調停。當皇家委員會主席薩繆爾舊事重提，提出調停建議之時，她就過份急促的加以接受。在他們尚未充分的確悉政府已接受薩繆爾調停時，就撤消總罷工。政府遂大為滿意，宣佈罷工工人已無條件的屈服了。到五月十二日，總罷工遂告終了。

在總罷工後，勞工階級大受虐待。鮑爾溫雖會要求不得採取報復手段；但僱主們都利用他們的機會，虐待罷工者。且議會內保守黨的多數黨，又通過了職工糾紛法 (Trades Disputes Act)。該法目的即在以法律禁止一切「政治性質」的罷工；並規定禁止以工會會員會費之一部份，用於政治用途，以削弱勞工團體的勢力。

如果這一切發生於英國以外的任何國家，一定會產生嚴重後果的。即在英國，人民亦感到政府過度重壓。勞工即在工業範圍內被擊敗了，她在國內政治勢力之扶搖直上，以及她在一九二九年的議會勝利，都是由於鮑爾溫政府企圖以叛亂罪名加諸工黨身上的直接反應而來。即在總罷工期內，工黨鑽營政治利益時，亦曾獲得兩個同情者。其中至少有一個不是自私自利的。坎特布里大主教代表全體教會領袖呼籲工業界的和平。他的呼籲宣言不准在官場刊行的「不列顛公報」 (British Gazette) 上刊露。大多數自由黨領袖，包括牛津勳爵格萊子爵西門在內，雖反對總罷工，路易喬治卻表示同情勞工的。

總罷工雖已終了，煤業卻繼續停工。教會領袖試行調停；這是在一年內他們袒護勞工的第二次；亦是政府拒絕聽從基督教團體的第二次。當政府提出許多解決辦法，都對礦主有利時，民衆愈同情於礦工方面。(註一)到十

二月一日，經濟壓力已迫令礦工重新工作。工作的條件本質上是屈服的。這些條件是：煤業並不改組，工資不受國家限制。工資大都照舊，但每日工作時間則延長；以前每天七小時，現在則改爲七個半小時或八小時。

在議會內，總罷工的直接結果是一九二七年的職工糾紛法。現在僱主已知道有力取消一九二〇年的職工糾紛法了；該法使工會不負罷工所產生的損害之法律上責任。一九二七年法律之目的即在宣告未來「政治性質」的罷工爲非法，或更禁止差不多一切同情罷工。該法更改變工會會員以前繳納政治用費捐的辦法。該項徵費并不定爲非法，但在以前，每個工會會員凡未切實拒絕繳納者，都須繳付政治用費捐；現在則凡非會員特殊允許，即正式簽字願納此捐；工會向其徵收政治用費捐，即爲非法。註一二當時雖然有自由黨領導的批評，認這次法律太廣泛而又過度壓制，但保守黨的多數黨在歡呼聲中把它通過了。

同時政府更建議改組貴族院。他們提議限制出席貴族院的世襲貴族之人數，并增加一種由外界選出的新議員。但他們提議限制貴族院的人數，用意即在防止未來下議院採取產生貴族的手段；蓋後者是下議院內急進派政府應付貴族院阻撓的唯一武器。總之，這種建議與其說係提議改革不合時宜的制度，不如說是企圖樹起一個防制急進法律的屏障。自由黨與工黨自然接着就猛烈反對。在職工糾紛法問題上，全國大多數人民的民意都擁護政府，限制工會的權力。但在貴族院改革問題上，全國的民意都反對政府提議增加上議院的權力，後者已向失掉民心了。政府亦就放棄她的提議。

政府除了敵視勞工階級外，在晚年更開始顯出忽視私人權利。亞科斯 (Arcoos) 搜捕案及薩維奇 (Savidge)

案件即兩個顯明的實例。在上面一件事件中，內政部長希克斯（William Joynson Hicks）是一個極端的基督新教徒，厭惡共產主義者。他命令搜查俄政府商務辦事處的辦公機關。這次搜查是以遺失一本祕密公文為動機。公文雖然沒有發現，英政府卻以這次搜查為口實，廢除英俄間的商約。在第二件事件中，警務處會詰問一個青年女子薩維奇女士。詰問的態度殊令人不快，並且不能認為正當。而後者行為的正當，則早已經法庭記錄。當議會以衆憤難遏，成立調查委員會時，委員會中大多數卻袒助警務處及檢察長。但李斯密斯（H. B. Lees Smith）——一位著名的工黨議員——所起草的少數人的報告書，卻充分的揭露出程序的非法，使許多人民相信，警務處與內務部蔑視人民的權利。

第五節 帝國

在帝國問題上，第二任鮑爾溫政府執政期內，正值自治領及印度的一種新形勢急速發展之時。自大戰告終，自治領代表與大不列顛代表共同簽字和約，並加入國聯為單獨會員以來，自治領的「國家地位」已成爲必須承認的事實了。戰後歷次帝國會議，顯出母國與自治領間利害的紛歧。英國保守黨人熱望以經濟聯繫，團結帝國。他們更以熱愛帝國，不惜以一切可能方法與自治領相修好。一九二五年，新的自治領部成立，政府由此確認自治領的自治地位及其永久脫離殖民地的一切性質。雖然在當時，自治部大臣兼領殖民地部大臣之職。一九二六年的帝國會議通過其「帝國內部關係委員會之巴爾福報告書，報告書確認，自治領與母國相同，是合衆國的自治部

份。它并將大不列顛在帝國內的最高地位，改爲外交與國防上的領導權。

政府對付印度亦頗適當。一九一九年印度政府法的「兩重政府制」已增加土人在印度政府內的權力。但以印度國民黨人要求立即准許獨立或至少自治，局勢遂因而困難。一九二六年，英政府任命歐文勳爵 (Lord Irvine) 爲總督。歐文也許是二十世紀內最和協親善的總督。在一九二七年，爲了實行蒙塔格徹蒙斯勿特改革案所暗示的進一步授與自治權力的目的，英政府即組織一個印度法定委員會，以西門爲領袖，隨時調查印度情形，並提出建議。

第六節 外交

外交問題是永久纏繞着鮑爾溫政府的問題。保守黨的傳統政策是高傲自處，孤立於歐洲其餘部份之外。外交大臣奧斯汀張伯倫頗能代表這種政策。但由於戰前曾與法國相同盟，保守黨人有祖法的傾向。同時，過去在一九一四年前夜的幾年內，英國人民曾顯著的敬仰與同情德國；這種情形現在又正發生。加以他們非常關心德國爲英國的商品市場，更替這種同情德國的心理，建立了基礎。張伯倫所遭遇的許多困難，即由於他及政府依然絲毫不改其祖法態度而起。

政府最初即獲得大勝利。一九二五年的洛迦諾條約，使法德兩國在歐洲新國家制度內重歸舊好，應當認爲係張伯倫的個人勝利。政府爲褒獎張伯倫，晉授「最高級爵士」之銜。他遂成爲全國最有聲望者之一。但次年，困

難即發生了。西賽爾子爵 (Viscount Cecil of Chelwood) 本任「蘭卡斯忒郡大臣」因爲是國聯創辦他人之一；這樣可保證英政府同情國聯的主張。一九二六年的重要問題，是在令法國及其同盟國同情的條件上，准許德國加入國聯。張伯倫處理此事，頗爲拙劣。他本早已顯露出受法國政治家的影響，這種影響似乎違反英國的利益。并且德國雖被准加入國聯，英國在談判中顯出她地位的衰落。張伯倫更以屢次與白里安、墨索里尼甚至利佛拉 (Primo De Rivera) 相會談，更爲國人所不悅。英國人認爲他受大陸政治家的影響太深了。

一九二七年日內瓦海軍會議失敗，西賽爾子爵向政府辭職，認爲政府的政策已不是充分的從事建設和平了。他的後繼人克欣敦勳爵 (Lord Cushendun 卽 Ronald McNeill) 是一個極端派保守黨人，他代表保守黨中反對國聯的一派。在政府晚年，歐洲各國政府對於軍縮漸感興趣，英政府在國內國外都被認爲反動政府，阻礙這個問題上合作的可能。在英國國內，「非戰」運動已很風行，但政府顯然仍舊崇拜軍備。誰都不致懷疑張伯倫及內閣的忠誠與善意。但政府的外交政策卻似爲法國所利用，在國外降低了聲譽。并且在大多數英國人看來，政府以對美日趨冷淡，她的外交政策的聲譽，亦格外受到損害。

第七節 建設事業

在一九二五年至一九二九年間，政府做了某幾件建設事業，這種事業指示出「新保守主義」所愛走的路線。政府設立了兩個重要的國有企業組織——這是一種社會化活動（並無沒收情事），暗示着保守與社會主

義的競爭。電力公司 (Electricity Board) 係於一九二六年成立；它是供給全國電力的組織。不列顛廣播公司 (British Broadcasting Corporation) 於同年成立；亦是一種國有企業組織；它的董事由政府選任，它有同類的獨占地位，在政府監督下，供給全國另一種必需品。在一九二八年人民代表法中，鮑爾溫違逆他守舊的擁護者的意志，履行約言，授二十一歲以上的女子以選舉權，而廢除一九一八年准許女子選舉時所規定的三十歲的年齡限制。一九二八年的道路運輸法 (Road Transport Bill of 1928) 及一九二九年的地方政府法 (Local Government Bill of 1929) 在他們各自領域內，都是廣博的憲章，尤其是後者，改革了地方政府的區域及工作，簡化了行政上這一個艱難的領域。

英國一切政府的最大優點是其持久性。第二優點是她在任期終了時的選舉中，總是獲得勝利。一九二五年至一九二九年間的政府不是一個壞政府，但一九二九年的大選明白顯出：國民認為她錯過許多機會。

(註一) 此外還有獨立者十二名，國民黨(愛爾蘭)員二名及新芬黨員一名。

(註二) 選舉結果是：

保守黨

二五八票

工黨

一九一票

自由黨

一五九票

獨立者

七票

(註三) 關於工黨政府之歷史，可閱下面第十一章。

(註四) 一九二四年選舉的結果是：

保守黨

四一二票

工黨

一五一票

自由黨

四〇票

獨立者

一二票

(註五) F. W. Hirst 的 "The Consequence of the War to Great Britain." 一書第103至115頁是一篇銳敏的分析，不過帶有敵意。

(註六) 白皮書爲 Cmd 2327 (1925)

(註七) 一九三一年三月韋斯敏斯德的聖喬治區 (St. George's Division) 舉行補缺選舉。該處保守黨勢力極厚。在選舉中，帝國自由貿易主義者與保守黨中央機關發生明顯的鬭爭。結果後者得勝。參閱 John Green 的 "Mr. Baldwin: A Study in Post-War Conservatism" 及 Lord Beaverbrook 的 "My Case for Empire Free Trade" (3d. ed. 1930)。

(註八) 見上面第六章。

(註九) 見 Bernard Mallet 與 C. Oswald George 合著 "British Budgets" (2d & 3d series, 1929 & 1933)。

(註一〇) 政府在一九二五年通過了一個孤兒寡婦及老年人扶養費條例。該法將授予老年扶養費之年齡自七十歲改爲六十五歲，一九二五年失業保險法之寬厚，即比較工黨的法律，亦不過略差一籌罷了。

(註一一) 即「威爾斯太子」亦捐助礦工的救濟金。

(註一二) 這結果減少了工會運動的政治用費，但並不減少他的政治勢力。蓋雖然有許多人參加工會，或「不正式表示願納政治用費捐」，但他們選舉時總是投工黨票的。

第十一章 工黨

第一節 引論

一九二四年工黨政府的重要，不是在於她的成績，而是在於她的產生的事實。在英國以前的政黨史上，第三黨雖亦曾產生，且亦影響政治，但從未有第三黨執政者。并且工黨的政黨歷史亦尙短促。自二十世紀初年，組織管理兼臻完備的「議會代表委員會」(Parliamentary Representation Committee) 始進行工黨議員選舉事宜。但遲至一九一〇年一月，(一九一〇年是各黨票數統計堪以採用之第一年) 工黨在投票總數達六百五十萬以上的選舉中，僅獲五十萬票。在一九二三年十二月，工黨獲得四百五十萬票。這個激增的人數，或則爲在一九二八年選舉法前沒有選舉資格者，或則在過去是兩個舊黨之一的擁護人。工黨在最初幾乎純粹是勞工階級的政黨。自一九一八年以來，她的章程始鼓勵各階級及各種職業的人民加入。并且在大戰中，許多工黨議員是和平主義者。因此在這個時期內，工黨不但失去中等階級及上層階級的信仰，并且亦爲許多勞動者所唾棄。現在工黨和平主義的領袖，突然重爲人民所推重；這是英國某種趨勢的最明顯的表徵之一，彷彿戰後的世界是一個新的世界，由新標準支配的。

政黨的領導權分操在工會領袖與社會主義者的手中。(後者大部份係費邊社 Fabian Society 或獨立工黨之會員) (註一) 當工黨在野，兩者間步調一致；但當工黨在朝，兩者間從來未曾合作者。工黨有一個社會主義性質的政綱；但這個政綱究有多少實踐性；即有多少可能性，可藉議會法規以實行；卻誰亦不知道。資產階級對於標榜社會主義的一切，都深表懷疑。但熱誠的社會主義者，卻又疑心工黨是否真正是社會主義的了。(註二)

因此，工黨的議會領袖明白知道自己缺乏準備，他們在一九二三至一九二四年間聖誕節假期內，就討論最好的方法，應付此組織英國第一任工黨與社會主義政府的意外機會。他們真實的企圖解決無數困難；但整個計劃的色彩，卻依然是暫時性質的。

第二節 工黨政府

一九二四年一月二十二日上臺的內閣，是由下列二十名閣員所組成。

首相，財政首席大臣兼外交大臣

大法官

掌璽大臣兼下院議員領袖

樞密大臣

財政部長

麥唐納 (J. Ramsay MacDonald)

哈登勳爵 (Lord Haldane)

克萊恆斯 (J. R. Clynes)

帕謀勳爵 (Lord Parmoor)

史諾登 (Philip Snowden)

國務大臣：

內務

漢德森 (Arthur Henderson)

殖民

湯姆斯 (J.H.Thomas)

陸軍

瓦爾許 (Stephen Walsh)

印度

奧列浮 (Lord Olivier)

航空

湯遜 (Lord Thomson)

蘇格蘭

亞特姆遜 (William Adamson)

部長

商務部

息尼韋布 (Sidney Webb)

教育部

屈勒維萊 (C.P.Trevelyan)

海軍首席大臣

徹姆茲福德勳爵 (Lord Chelmsford)

衛生部長

費德萊 (John Wheatley)

農漁部長

波克斯敦 (Noel Buxton)

勞工部長

湯姆斯蕭 (Thomas Shaw)

郵務大臣

哈脫桑 (Vernon Hartshorn)

工部部首席大臣

佐韋脫 (F. W. Jowett)

蘭卡斯忒郡大臣

范奇伍特 (Josiah Wedgwood)

工黨在下議院的老領袖是內閣的中心——麥唐納，自一九二二年以來向任工黨議會內的主席。史諾登亦是獨立工黨的黨員而公認爲社會主義者。湯姆斯任鐵路工人全國聯盟 (National Union of Railwaymen) 秘書，已歷多年；他以天資穎悟，極孚衆望。克萊恆斯亦爲工會秘書，在大戰期間曾任食糧部議會次長之職。漢德森曾爲戰時內閣閣員，并已久任工黨全國黨部秘書。這些人物都是經驗豐富，慣於重任的；他們組成內閣的內圈，有非常大的勢力。

政府中第二類是以前的自由黨員而改入工黨者。哈登勳爵是一位大律師及行政官。波克斯敦出自以公德心著名的家庭，曾供職自由黨內閣。屈勒維萊曾爲自由黨政府的國務員。范奇伍特上校及佐韋脫乃自由黨急進派中的代表，他們現在已相信，工黨達到改革的目的，比較他們的老黨可能性大。

內閣中的另一類，與其稱爲政黨黨員，不如說是無黨派的各派政治思想的代表。西尼韋布與奧列浮勳爵是費邊社的創辦人；費邊社許多年來，即鼓吹一種溫和的社會主義，對各黨黨員無所偏倚。帕謀勳爵早歲曾爲活動的保守黨員，他是和平主義者。(註三)

內閣中另一類是工會領袖所組成。哈脫桑、瓦爾許及亞特姆遜是礦工工會職員。費德萊曾爲礦工。湯姆斯蕭是紡織工人聯合會的秘書。(註四)

剩下來兩位閣員，徹姆茲福德及湯遜是以服務國家著名。他們受任統率兩個「軍事」的行政部，可以認為是順從「軍事」部的慣例。

內閣全體是兼有聲望與才能的。大多數閣員以前從未廁身閣員之列。但麥唐納的選擇很慎重。他祇選以前曾服務公界的人物，或至少曾在地方政府服務者。

在貴族院內，政府是由少數世襲貴族（縱令僅是名義上的）及湯遜、奧列浮、亞諾爾特（Lord Arnold）三位國務員代表的。前者都願意接受工黨的督察員；而後者則由麥唐納所拔擢到貴族地位的。在下議院內，政府是在少數黨地位，全賴反對黨的寬容。因此麥唐納宣佈，政府並不認一切不利的表決為不信任表決。政府是常常被擊敗的。在這種環境下，她的政策自不得不溫和了。

（一）外交政策

工黨政府在外交上獲得大勝利。麥唐納本有產生政治風氣的偉大才能，他在直接談判中更能機巧圓熟。在一班沒有賞識這些的人看來，工黨政府的外交勝利是一個奇蹟。英法間的關係本很緊張；麥唐納親自與普恩凱、賈通信并會晤，立刻恢復好感。在法國選舉中，法國已向左轉移；在選舉後他卻與赫里歐維持同樣良好的關係。同時他不放棄對德友善的和平政策的主張。此其結果，英國遂恢復她在國際政治上的聲望及領導地位。她首先贊成專家委員會的報告書；後者就是產生了一「道威斯計劃」。

但出乎意料之外，政府在如何維持和平的問題上，卻沒有確定的態度。海軍部獲得准許建造新巡洋艦五艘，

但新加坡大海軍根據地的建築卻停止進行。政府依照英國的傳統政策拒絕贊助「日內瓦議定書」後者是軍縮與安全的共同協定，在其他酷愛和平的國家看來，似乎是進步的辦法。在麥唐納外交政策中，可認為帶社會主義色彩的部份，祇有他在法律上的承認蘇俄，及與蘇俄訂立條約及商務協定；後者且以工黨政府的下臺，未曾告成。

(二) 內政

在內政方面，政府維持溫和政策。她在遇到鐵路工人，碼頭工人，火車，公共汽車，及地底鐵道僱工罷工時，採取中間人的立場，並不滿足工人的欲望。在煤業協定滿期時，她幫助礦工增加工資。就重大的失業問題而言，工黨政府亦不過規定改善失業工人的待遇，以救濟局勢。真正問題依然沒有解決。政府曾通過兩個法律，對於恐慌中的工業與工人略加援助，並將生活程度提高。農業工資法 (Agricultural Wages Act) 規定設立農業工資委員會，費德萊建屋法 (Wheatley's Housing Act) 則規定津貼建造房屋的補助金。

(三) 財政

如果首相兼外交大臣麥唐納是政府中最大的成功者，那末其次就是財政部長史諾登了。他以預算遵守常軌，獲得一致的贊揚；更以恢復自由貿易的原則，而得經濟學者與「倫敦財政商業區」內大多數人的稱頌。他的概算即較上年鮑爾溫預算亦稍減低。所顯出的缺點祇有兩點：海軍概算的增加，及甜菜糖工業的十年補助金。他減低稅率，尤其減低糖、茶、咖啡、可可等稅，并廢除公司利潤稅。他取消「麥克那」關稅，及「重要工業」關稅，并拒

絕創辦帝國優惠稅率。(註五)他的預算很明顯的是自由貿易主義的預算。

(四) 政府的下臺

自由黨甘心給工黨政府一個機會，他們本來更願意與後者合作，實行進步的政策。他們爲了防止恢復保守黨及保護貿易主義的政府，時常使政府有多數黨的擁護。但工黨卻反對與自由黨公開合作。其中有一個原因是個人方面的，工黨領袖尤其是麥唐納，願意表現出他們有單獨統治的能力。他們鑒於自己執政地位繫於自由黨的擁護，心中深感不快。並且，工黨熱望着儘速獲得選民中及議會內的多數。爲了實現這一點，他們認爲必須破壞自由黨，在自由黨消滅以前，他們願意利用她，但決不對她友善。

造成麥唐納政府下臺的糾紛，大致上亦是「人」的問題。政府根據鼓動叛變法，檢舉一個共產黨週刊的編輯，但又突然中止。議會確信一定有政治上的動機，阻礙這次檢舉。當政府拒絕下議院所要求的調查方式時，政府被擊敗而提出辭職。(註六)

在接着舉行的大選中，工黨大受損失；自由黨亦以贊助工黨政府，而受到損害。(註七)

第三節 反對黨地位的工黨——一九二五至一九二九

第一任工黨政府的結果，國民已不再憂慮「社會黨」的政府就是社會主義了。有許多工黨領袖已利用他們的機會，求個人的飛黃騰達，並加入統治階級的隊伍。許多資本案出於自衛的本能，逐漸希望恢復兩黨制度；在

這個制度內，由保守黨與「穩健」的工黨間，繼續不斷的進行平和的鬭爭。工黨的中央組織很沈着的計劃逐漸增加工黨的票數，並計劃當鮑爾溫新政府失去人民信仰時，獲得多數黨的地位。但工黨政府的大部份勞工階級擁護人並不這樣的滿足；一九三一年發生的政黨分裂，亦就伏根於此。還有以前推測工黨政府將實現社會主義綱領，因而加以擁護的人，亦受到了失望。其中工會會員則轉移其注意政治的眼光，改爲注意經濟上的活動範圍。

在一九二六年總罷工時，工黨領袖與職工團體聯合會的領袖都擁護罷工工人；當保守黨政府在一九二七年，企圖以職工糾紛法懲責工會會員時，工黨的黨員確然減少，但工黨在工人間的政治勢力卻增加了。因此，在一九二四年議會任期將告終了，保守黨政府失去民心的時候，工黨恢復了人民對她的推重。在一九二九選舉中，自由黨票數雖大大的增加，但工黨卻獲得她在國內生平最多的票數，八百六十餘萬票左右；在下議院內她的代表最多，有二八八席。（註八）

第四節 第二任工黨政府

一九二九年六月八日，麥唐納重任首相；漢德森任外交大臣。史諾登重任財政部長。湯姆斯任掌璽大臣，他負有救濟失業的使命。克萊尼斯任內務大臣。一九一九年煤礦調查委員會主席遜克，則新任大法官之職。萊斯柏雷（George Lansbury）是一位資格很老的社會主義宣傳家，這次不能再棄之於內閣以外了。勞工部長蓬德菲爾特（Bondfield）是英國第一位女性閣員。在年輕的新人物中，商業部長格萊姆（William Graham）聲譽最

盛。這次政府是很有才能的，但她代表黨內各部份，也許不及一九二四年時的準確。她絕對不是勞工階級政府。一九二四年內閣中最激烈的閣員費德萊，在一九二九年內閣中卻被刪去了。

此次工黨所以能執政，又全賴自由黨的擁護；國務員對於他們自由黨擁護人的態度，不大親切，時時更很傲慢。自由黨自一九二四年以來即已左傾；她當時的地位很奇怪，對於政府行動的迂迴緩慢，反感到不耐煩起來的。確，第二任工黨政府是一個進步的好政府，但還不足稱為社會主義政府。麥唐納在他的第二任政府的早期，似乎即想產生一個全國政府——一個溫和的聯合政府；在下議院內可獲得自己的多數黨的擁護。

(一) 外交

與一九二四年時又正相同，工黨內閣的妙技，顯然又是在外交上。首相對於國際協調的興趣，並未稍減；新任外交大臣漢德森在外交方面，又獲得個人的勝利。自然，保守黨與俄國斷絕的正常關係，政府即重新恢復；惟以俄國保證不宣傳為條件之一。英國政府為進一步的贊成國聯制度，並向後者表示同情，她簽字於世界法庭議定書中的「任意條款」。該條款約束英政府於十年內必須運用法庭以解決爭端。（與其他簽字國間的爭端。）

（註九）在軍縮問題上，以前保守黨政府的措置未能適當；他們為應付這一問題，就召集一九三〇年的倫敦海軍會議，並與美國、日本共同簽字於倫敦海軍條約。該約解決遷延已久的海軍平等問題，並限制三國各類海上軍備。首相與美國大使道威爾斯將軍舉行數次談話，並親訪美國，與胡佛總統相洽商；居然能如願以償，產生了好感及英美諒解。當時英國人民適以專門注意歐洲問題，感到厭倦；這在國內遂受到極大的歡迎。（註一〇）

(二) 帝國政治

在帝國政治上，政府進行的政策，是以她的民主與平等的概念為基礎。政府最初一個行動即使英國駐埃及高級委員勞特勳爵 (Lord Lloyd) 因而辭職，勞特一向反對埃及自治的政策。伊拉克是國聯的委任統治地，她差不多已達到獨立的程度；政府與她訂立一個條約，解決「伊拉克」問題。條約規定在該國准予加入國聯時，即與大不列顛脫離關係。印度問題則需要慎重處置了。在一九二九年時，政府准許歐文總督發出宣言，謂「陛下」政府之意見，認為在一九一七年宣言中，即已包含此項意義；即依當時所計劃，印度憲法發展的自然歸宿，是達到自治領地位。」印度人民解釋這個宣言，認為未曾約定確定的時期，屆時可達到自治領的地位。西門委員會於一九三〇年提出報告書，建議大大的增進印度自治的程度。是年末，印度圓桌會議在倫敦開會。在會議中，印度各派代表，包括土人國家在內，共同討論改革政府的實際方法。工黨政府的政策，是授實權於中央及各省立法機關；這種政策為鮑爾溫及保守黨內大多數領袖所接受。但邱吉爾及勞特勳爵，卻共同領導着保守黨內反對這些建議的一派。

(三) 財政

史諾登編製預算，遭遇困難。當時收入因經濟衰落而減少，但工黨要求維持甚至擴張社會事業，使他不能減少支出。并且失業救濟需要經濟益迫，更引起特殊的困難。史諾登遂被迫增稅，在一九三〇年提高所得稅的標準稅率，自四先令至四先令六辨士；并增加附加稅，遺產稅及啤酒稅。他保持邱吉爾所重置的「麥克那」關稅及綱

絲關稅，但他是主張自由貿易主義者，他的本意還是喜歡廢除他們的。他試行「理想社會主義」的唯一地方，是宣佈估税法（Valuation Bill）準備徵收土地價值的新稅。到了一九三一年，情勢較上年尤劣；由於全世界的經濟恐慌及金價暴跌，財政上已產生了收入短少的局面。爲了抵補這個短少，他就在「金圓匯兌基金」中借用。他更規定一月一日所得稅的付款，由二分之一改爲四分之三。人民對於史諾登的理財手腕，已有極大的信仰，因此這樣的臨時辦法亦得避免一般的批評。這種情形，唯有以工商業復興已迫近爲理由，才可解釋；但史諾登自己卻已公開承認局勢的危殆了。

（四）人民的狀況

使編製預算成爲困難的同樣原因，加深了政府應付勞工階級狀況的難題。

當政府於一九二九年成立時，掌璽大臣湯姆斯負有設法解決失業問題之特殊使命。他備有助手萊斯柏雷與摩斯萊（Oswald Mosley）兩人。前者對於勞工階級已有畢生認識，而後者則自美腓爾（Mayfair）加入工黨者。在幾個月活動無效以後，湯姆斯就任自治領大臣，政府遂放棄設法消滅失業的企圖。自由黨前在一九二九年時亦曾提出公共工程的計劃，當時有許多人認爲這種計劃可有效果。并且這位剛毅的青年摩斯萊，亦曾製成自己的計劃，（計劃內混合「公共工程」「產業合理化」「津貼金」諸項）且亦獲得廣大的歡迎。由於這些事實，湯姆斯及政府的一無所成，亦格外來得顯著了。失業人數扶搖日上；這雖非政府所造成，但政府亦未能絲毫減少之。政府所能行者，亦不過是將失業救濟的資格，放寬一些罷了。這種寬大化，完全依據工黨一致接受的主張。

即以爲失業救濟金當由國庫支出，且當視爲全社會所當肩負的責任。但結果則政府被迫屢次借用經費，以填補空虛的保險金。政府見局勢難以應付，遂採取一切政府在困難中的最後手段，任命一個「失業保險皇家委員會」。摩斯萊則向政府告辭，並以其少數信徒，組織一個「新黨」，黨的政策則以他的計劃爲基礎。

最大的勞工糾紛是棉織業與煤業的糾紛。政府兩次都干預，並都獲得有利於勞工的條件。如果執政的不是工黨政府而是別的政府，他們決不會想替工人獲得這樣有利的條件的。但政府在兩回中，都還不能使她的極端派擁護人滿足。一九三〇年煤礦法 (Coal Mines Act of 1930) 對於煤業略加改革。該法規定共同販賣的辦法，出口津貼金及全國工資委員會。至於工作時間，則政府遵從礦主，堅持七小時半；雖然礦工希望每日七小時制。(註11)

(五) 社會改革與社會化

政府提出社會改革與社會化的溫和的計劃。教育的進步是各黨在原則上所贊成的；它首先需要將離校年齡自十四歲提至十五歲。由於此項改革，教育部長屈勒維萊在他的教育法中，就包含支付中等學校學生津貼費用在內。農業部提出兩個議案。一個是使用農業土地法 (Agricultural Land Utilization Bill) 規定設立實驗農場，並增加小塊租地與分耕地。另一個則爲農產物銷售法 (Agricultural Marketing Bill) 規定設置銷售機關。運輸部長毛里遜 (Morrison) 提出提案，主張設立一個國有企業組織，管轄倫敦區域內一切公共交通工具。最後這一個提案以缺乏時間而失敗，她是在一九三二年修改後通過的。其他各案則受貴族院嚴重阻撓。貴

族院議員利用他們的延阻權，對於他們所反對的政府計劃，凡他們認為不能得多數的擁護至二年之久者，就加以阻撓。農產物銷售法獲得他們的贊同。其餘二個法律則大事修改，失去本來面目；并且都告失敗。（註二）但屈勒維萊很銳利的感覺到政府其他份子並不作他後盾，因此亦就辭職了。

（六）選舉改革

工黨政府所成就的建設性的實際法律的貧乏，一半是她政綱的溫和；一半則由於她堅信，少數黨政府不能怎樣大的成績。但她後來亦相信，爲了國家的幸福，她自己必須繼續執政；這是一切政府遲早都會獲得的信仰。他們以一九三〇年時在議會內遭遇不少困難，工黨領袖因此遂與自由黨人在議會內有比較明確的妥協。這次妥協產生了選舉改革法。該法規定實行選擇選舉制，並規定廢除商業票與大學票。史諾登并且還允許借款興辦公共工程。如果選舉改革法不是爲貴族院大事修改，失去本來面目；這一切行動也許成爲自由黨工黨長期妥協的基礎了。

（七）節約

一九三一年初期，反工黨的勢力已發端了。全國僱主團體聯盟對於「工業情勢」發出驚人的宣言，宣佈工資太高，應減低三分之一。不列顛工業同盟亦參加這個呼聲。二月十一日，議會舉行節約問題的辯論，連財政部長都自己表示爲前途擔憂。他同意了自由黨的動議，任命一個節約問題委員會。

（八）左派的攻擊

政府不但遇到貴族院這一個頑強的障礙物，反對一切重要的社會化提案；她更受到左派不斷的攻擊。工黨黨員中有一大派，在內閣中沒有代表。他們力圖逼令政府加深社會主義的色彩。有許多次數，很多工黨黨員投反對政府的表決票。任何維持紀律的辦法，都不能保持工黨行動的外表上的一致。在一九三〇年，麥唐納脫離獨立工黨；麥氏是該黨最早黨員之一，而該黨現已成爲不滿的中心了。

當會議在一九三一年杪暑假休會時，夏季普通的政治休假開始；國事卻早已臨絕境了。但危機不久即到來，它帶來了遠大的變化。

(註一) 參閱 E. R. Pease 的 "The History of the Fabian Society" (一九二五年再版)。該書說明社會主義團體的起源頗爲詳備。這些社會主義團體後來都勢力很大。更可閱 R. H. Tawney 的 "The British Labour Movement" (1925)。

(註二) 一九一八年工黨的黨綱 "Labour and the New Social Order" 是一個興奮動人的文件。但其中純粹社會主義的建議，不過是主張鐵路、礦產、電力生產收歸國有的部份。黨綱的其餘部份，倒不如說是戰前主張社會改革的自由主義的進化。

(註三) 有人批評工黨政府是民主監督聯盟 (Union of Democratic Control) 的政府，頗爲恰當。蓋工黨政府中大多數上層階級及上層中等階級的國務員是 U. D. C. 的會員。民主監督聯盟是戰時反對破壞言論自由的組織，她有濃厚的和平主義氣味。現在 (一九三四年) U. D. C. 的和平主義已有馬克斯主義式的傾向。

(註四) 當政府中這班工會職員在職時，他們都辭去工會的職務。

(註五) 見上面第十章「財政政策與復興」

(註六) 史諾登子爵在其自傳中 (孟徹斯特防衛報所引) 證實了流行的意見，即認爲麥唐納樂於找到一個辭職的口實。

(註七) 數字見上面第十章所引。

(註八) 選舉結果是：

工黨.....	二八八票
保守黨.....	二六〇票
自由黨.....	五九票
其他.....	八票

(註九)關於爭議的主題方面，提出幾個不重要的保留。

(註一〇)但麥唐納依然有與歐洲政治家相交際的習慣，「楊格計劃」的談判，英國亦曾參加合作。「楊格計劃」是解決賠款問題的一個比較協調的計劃。史諾登在海牙討論「楊格計劃」的會議席上，曾堅持英國的利益。這指出：與別國相友善，是與正當的維護英國權利，可以並存的。

(註一一)一九三〇年法律雖規定在一九三一年時廢除七小時半的制度；但一九三一年的法律卻仍規定每日工作七小時半。

(註一二)教育法在下議院內，且受工黨擁護人中天主教徒的反對。蓋該法使私立學校及教會學校的地位，趨於困難。提高在學年齡需要用具及設備上的供給；私立學校希望國家在這方面加以援助。

第十二章 一九三一年的危機

第一節 引論

實。
要了解一九三一年事件及其後果，最好先敘述其社會背景，然後略述經濟情勢，最後乃敘述危機本身的事實。

第二節 財閥政治與民主政治

在大戰前，英國尚深染貴族政治的色彩；在大戰後，她卻變成財閥政治與民主政治的國家了。

在一九三一年時，大戰所造成的財富的重分配，及其所產生的後果，已成爲不必解釋的事情了。社會對於「新富翁」已司空見慣；他們都是以戰爭致富，並且因此達到經濟上隆高的地位，與他們的教育或過去經歷不相稱合。這種現象在英國史上本非少見。但在這羣「貧賤階級」勃興的特殊時期中，上層階級中卻有許多「新貧民」空前的貧窮化，（與其說是相對的，不如說是絕對的。）階級更動的劇烈，在近代史上也許是第一次。貴族社會與上層階級因此不能吸收這些「新富翁」；英國經濟，社會，政治生活的上層勢力範圍，亦遂由貴族控制的

局面改爲財閥控制的局面了。

自從愛德華第七接位以來，這種變化即已顯露了。貴族院在原則上是貴族的保有物，她的議員人材的更動，即足代表這種趨勢。全院共有議員七百名，他們都是根據世襲權利入院的；但在一九〇六年與一九三三年間，新產生的貴族有三百〇七人之多。（註一）不到三十年之久，差不多全院的半數已是新人了。現在大多數舊貴族是十九世紀初期產生的。並且因爲貴族地位費用浩繁，唯富翁才能當此，貴族中有永久不變的地位者很少。貴族院中現在雖然仍有鉅富或大聲望的人物，但她的威望已衰落，其中一部份原因即由於她已非貴族的團體。在一九三一年時，一向由富紳統治的英國，已改由富翁統治了。

同時中等階級亦發生變動。中等階級中人以相對的繁榮，其中有許多人昇入上層中等階級；並且熟練的勞工亦以比較興隆，有許多人昇入中等階級。英國勞工的傳統觀念差不多已消滅了。在大戰後成年的英國男女，如果他們的階級是次等階級，就很少以「安分守己」相誇耀。階級分明的社會已變成流動了；並且以中等階級企圖增進自己的社會地位，同時更主張人類本來無分軒輊，這個舊社會遂爲這種概念（往往是同時主張的）所擊碎無餘了。

第三節 教育的進步

這個過去屬於專制性質的社會，經過了這樣的平等化或民主化的結果，有人認爲足以降低才能與工作的

水準。但有兩種力量卻很有效的抗拒着這種標準低落的傾向。第一在各種職業與公共職務中高級人員仍控制着職員的錄用。第二全國的教育制度亦已進步。

在一八七〇年重要的教育法以前，英國沒有全國的教育制度。當時所成立的初級學校，是收費的私立小學，及宗教團體以慈善性質的原因所設立的學校。中等學校有兩種：公共學校（public school）經費浩大，供給上層階級及上層中等階級的兒童，一種優美的舊式教育；初級中學校（grammar school）則設立於城鎮，教導中等階級的兒童。大學教育則差不多是歷史悠久的牛津劍橋兩大學的獨占品。它是奢侈品。

根據一八七〇年的法律，政府開始建立全國初級教育的制度。這種制度不是代替當時存在的私立制度，而是作後者的輔助。此其結果，二十世紀的英國雖然還不是有學問的國家，卻已成爲識字的國家了。議會此後的重要法律，一九〇二年及一九一八年的法律，使這個制度成爲精密與鞏固；並規定全國一致的中等教育。自一九一八年起，離校年齡已定爲十四歲。在十四歲以前的貧苦階級的兒童，亦有了逐漸改進的教育。在十九世紀末期及二十世紀初期，英國更設立了許多所謂省立大學；這種大學現在可在大多數重要人口中心地找到；他們使貧民中比較優秀的子女，有受大學教育的力量。

在公共學校，初級中學校及歷史悠久的大學中的私立教育，卻並未廢除。它依然維持着很大的盛譽。但在一九一八年後，它卻陷入財政上的困難。有許多以前是自給的中等學校，都利用一九一八年法律的規定，自願受地方教育當局及中央政府的監督，以易得補助金。卽有悠久歷史的大學，亦爲財政壓力所迫，逐漸接受國庫的補助。

爲報答起見，這類前輩的學校與大學都接受根據獎學金原則，收納貧苦階級中優秀學生的規定。自從大戰以後，一切由國家津貼的中等學校，都必須設置百分之二十五的免費額，以容無力繳納普通學費的優秀學生。并且自一九一八年以來，郡議會及市議會對於優良的中等學校予以津貼，已認爲是職責所在；中央教育部更有權規定標準，并藉津貼金以控制地方當局。現在郡市學校的中等教育，通常已與舊制度下不分軒輊，有時更能後來居上。三十年前，在英國，中等階級與勞工階級受高等教育機會極端狹窄。但到一九三一年時，教育上已差不多發生過一次革命了。在一九〇一年，費邊社的一本重要的小冊子曾說明其目的：「國家幸福所需要的，是每個孩子，不論智愚貧富都應該享受足以充分發展其才能的教育。不論在全國何處，至少國家最低限度的教育，是每個孩子所強迫接受的。」在一九三一年時，這個目的雖尚未達到，但已很接近了。（註二）

公共教育突飛猛進的結果，受過高深教育的青年男女遂大爲增加；他們能勝任職業上，專門業上，商業上很重要的職位。其中有許多人來自草莽的家庭。另一個影響是大批人民在階級上的劇烈更動，與傳統階級區別的部份的消滅。這是希望社會更民主化的人所感到滿意的。舊的統治階級已消滅了，或至少在範圍上已大大的擴充。官吏的錄用已逐漸不以出身爲根據，而以能力與造詣爲標準了。

在戰後時期中，經濟集團即階級間的關係會頗緊張。一九二六年的總罷工遺下了劇烈的怨恨。但在一九三一年時，罷工已被遺忘了。各階級在各方面受到了經濟恐慌，舉國產生了精誠團結的正常的意識。這種內部的一致，幫助國家應付一九三一年政治上經濟上的危機，而不致發生分裂。

第四節 經濟狀況

經濟狀況是很惡劣的。英國遭遇了長時期的經濟恐慌。戰後物價的暴跌，雖然接着會有一度復興，卻造成了一般的慢性衰落。失業人數是最接近客觀的證據，通常都用以為標準；它卻依然在增高着。在自由競爭制度下，某數的失業者本是不可避免的。在大戰以前，失業人數平均有五十萬左右，這就是說，在一九〇〇年至一九一四年諸年間，失業人數佔全數百分之四·四，在大戰期間，失業人數降至無可再減的最低數，有時低於百分之一。自一九二〇年至一九二二年，由於戰後的經濟恐慌，失業人數大大的增加。從一九二三年至一九二九年，它差不多穩定在一百萬有零的人數上，即百分之十左右。在一九二九——一九三〇年間的冬天，全世界經濟恐慌開始發生，英國的失業人數在一九三〇年時增至百分之十六·一，一九三一年增至百分之二十一·三；至一九三二年更增至百分之二十二·一。在一九三一年十二月時，失業人數為二百五十七萬四千人；在一九三二年十二月則為二百七十九萬六千人。（註三）救濟局勢的工作容或措置失當，但失業人數的增加，確可將大部份責任歸咎於世界情勢。這種局勢的確很難受，但因為這不是由於任何個人的過失，英國人民亦遂能忍受這種情形。但它確是當時英國所遇到的最重大最困難的問題。

同時賦稅雖非一成不變，卻依然高得令人不能相信。全世界的物價是在跌落着。國家的支出仍舊在增加中。產業合理化是當時曾採用的一種局部救濟辦法，雖然不過限於某幾種工業內。戰時及戰後工藝上的猛進，

使工業的效率能够激增。從前有許多時候，英國的工業家似乎受一種天生的保守主義的限制，反對調換機器，改革管理，及革新方法。但最後，大部份在一九二七年以後幾年中，產業合理化卻大規模的發生了。產業合理化雖可增加失業人數，但它使利潤不致完全消滅。它并且建立一個適應新財政制度的基礎，這種財政制度後來在一九三一年危機後成立。

英國仍舊是一個富裕的國家，但她感到必須選定一種適當的辦法，救濟她的困難，并恢復她過去的優越地位。人民的心理有三種不同的辦法。他們可稱爲保守主義的，社會主義的，與自由主義的三類。不過主張這三種辦法的人，不一定與三個政黨的界限相合。

第五節 三種可能的辦法

社會主義的辦法，曾影響一九二九年工黨政府的工作，我們可先加討論。韜奈 (R. H. Tawney) 在一九二九年發表的演辭中曾詳述這種辦法，他并且於一九三一年以「平等」爲書名把它刊行。這派辦法本質上是根據財富再分配的理論。他們主張財產稅當增高而不可減低，各種社會事業當改進并增多。他們以爲各種社會保險、衛生與教育設備，以及生活狀態的改良，都會使社會上貧苦大衆獲得利益。私有事業是認爲可以繼續的。(不過逐漸加以管理。) 這種計劃可不必發生革命或暴動，即能使國家更民主化；在這點上，她是有她的好處的。但她有一個大弱點，這就是，她以一般的經濟復興爲前提，而經濟復興則未曾發生；并且她未提出促成復興的辦法。她認

爲國家由賦稅徵集的收入，雖不必增加，亦當予以穩定。換句話說，資本家必須忍受他的利潤爲重稅所抑低。但當時情勢的實際困難，卻是在於資本家不滿於依照當時情形所獲得的利潤。英國的實際衰落，一部份或即由於有產階級不願爲有限的利潤辛勤工作。她所以遭遇危機，主要的原因，也許就是因爲資本家不願在不滿意的狀態下，（不論這種狀態對於社會有怎樣利益，）盡力效勞。

自然，反對社會主義的辦法還有一個理由，即她不是真正社會主義，而是改良主義的辦法。祇有共產黨人在一九三一年，才提出一個真正改革社會的辦法，以解決一切社會問題。

保守主義的辦法是資本家，事業家，高利貸者所共有的。英國與別國相同，在大戰期間已變成財閥政治的國家了。大戰產生了意外的財富，並且使這些財富一躍而居重要的地位。加以當時英國正注意於工業中的弱點，工業管理人在工業組織中的地位因此遂益趨重要。高利貸階級（英國從未沒收資本，所以高利貸者在英國的數目，一向是很大的。）不斷的增加人數并擴張勢力。在法德及歐洲其他幣制貶值的國家內，高利貸階級都會受到損失，但英國的高利貸者則未受同一的命運。并且自從一九二五年恢復金本位以後，他們已較前更爲繁榮了。當一九二九年左右，工業與依賴工業的收入開始衰落，物價亦在跌落時，高利貸階級在相對方面卻佔着更優越的地位，他們的勢力亦更擴大。資本家，亦即高利貸者，已信仰保護關稅，認爲是救濟工業與國家的唯一可靠的辦法，他們以爲國家是依賴工業的。這種建議辦法佔有一個極大的便宜，這就是：她從未在英國試驗過，因此亦從未失敗過。并且祇須議會通過一個法律，就可以把她試行。

自由主義的辦法比較其餘兩者爲複雜了。自由黨人提議政府中實行節約，但不是由必要經費的削減，而是藉工作效率的增加。他們建議——尤其是路易喬治領導下的自由黨員，與接受凱奈斯（Keynes）經濟理論的
大批人民——支出大宗經費（由借款得來）以興辦公共工程。他們并且相信祇有在恢復國際貿易自由的和平世界上，才能達到真正復興。自由主義的第一個建議，即藉提高效率以求節約，對於任何政府是一個很好的忠告。第二個建議，即以大宗經費興建公共工程，實際上已爲工黨政府所贊同。它在一九三一年時所遇到的大難題，是任何借款，不論目的怎樣正當，是一件太費力的事情。自由主義的第三個建議，恢復國際貿易，則大部份須視別國的好意與正確見解而定的。

擾亂紛紜的國際局勢，是阻礙不列顛解決難題的一個大障礙。當英國在各種改革計劃中遲疑不決的時候，國際危機將英國的財政困難（雖然是真實的，但尙非無可挽回）化爲重大的財政危機。

第六節 節約的要求

危機的開始很簡單，當一九三一年七月杪議會延會時，天空中的陰霾僅露端倪。當時議會採納麥美倫（Macmillan）委員會與曼氏（May）委員會的報告書。

麥美倫委員會是於一九二九年十一月所任命的；她研究財政與工業間關係的根本問題。她在一九三一年六月十三日提出報告書，認爲英國全部財政組織不健全。她認爲爲了恢復工業的繁榮，必須由各國中央銀行共

同行動以提高物價至於英國則貨幣必須加以管理由英格蘭銀行控制之委員會中六位委員建議一切進口貨當徵收「財政」稅；出口貨則給予津貼金。在報告書中並未獲得直接的教訓，除了現存的一切都很錯誤以外。註四

研究節約問題的曼氏委員會，是於一九三一年二月任命的。她在七月三十日提出報告書。她的報告書立刻即發生重要的影響。她發現下年度預算的赤字至少達一萬二千萬鎊，並且這赤字不是暫時的問題，國家是在入不敷出的狀態中了。依照委員會的意見，唯一的救濟辦法是節約；在她的建議中，最可注目的是失業補助金的削減。（註五）

這兩個報告書同時宣讀，呈現出一幅陰暗的景象，幾乎令人不能相信。但曼氏報告書與其簡單直捷的建議，在英國與國外都引起了深切的關心。內閣遂任命一個節約問題委員會；委員會由財政部長史諾登，首相麥唐納，外交部長漢德森，在任自治領大臣湯姆斯及商部大臣格勒姆（William Graham）（格蘭姆被認為政府內史諾登以下第一名經濟家）所組成。議會宣佈延會，至十月二十日重開，但在這個日期前亦可召集。

反對黨領袖似乎早已存心各黨合作應付節約問題，蓋早在八月間，鮑爾溫與西門都公開表示願意援助了。首相亦這樣存心，數月以來，他的公私聲明，都暗示如果他能任聯合政府的領袖，一定比較任工黨政府的領袖更愉快。

同時，英格蘭銀行卻必須遏止財富的流出；這種流出，一半是因爲歐陸財政困難的加深，一半則由於曼氏報告書的反響。八月一日，英格蘭銀行向法蘭西銀行及美國聯邦準備銀行借二千五百萬鎊。但到八月五日，英鎊又

已發生裂罅。英鎊是在危險狀態中，倫敦財政區的金融家都相信英國整個財政地位有賴英鎊的安全。很明顯的，預算必須即刻平衡。首相當即趕回倫敦；鮑爾溫、張伯倫以及「正在與銀行家商談」的薩繆爾亦都過歸。（註六）

當麥唐納看出反對黨領袖以非係政府人員，不肯作明白的援助時，他起初想由內閣的節約問題委員會進行工作。他自己與史諾登組成一個小委員會，起草平衡預算的計劃，對於節約與加稅，同樣顧及。內閣在八月十八日開會，贊成這個計劃。兩天以後，首相把它交給工黨議會黨部的執行委員會，職工團體聯合會的總理事會，反對黨領袖及銀行家代表。前兩者表示贊同，反對黨領袖與銀行家代表則拒絕同意，他們要求減少失業補助金。但這又為工會當局所不肯接受。後來內閣委員會中一位委員格勒姆公開發佈：紐約銀行家會堅持減少失業補助金，以作他們再度援助的條件。格勒姆不是說這樣話的第一個人。麥唐納史諾登則絕對否認這種說法的真實。他們說銀行家不過要求預算的平衡，但麥唐納早已洩漏他的底蘊了；他向議會說，銀行家雖未作政治上的建議，但他們會提出專家的意見，說明「建議與借款成就的影響。」這種借款是英格蘭銀行所需要的。（註七）

從此時起，內閣中的分裂是嚴重了。麥唐納、史諾登與湯姆斯是一向控制內閣的四巨頭中的三人。他們認為必須與英格蘭銀行合作，并接受其建議。內閣中大多數閣員在其第四位大人物漢德森領導下，並為格勒姆及財部財政秘書勞倫斯（Pethick Lawrence）所贊助，一致反對首相，並贊成工會當局之意見，反對削減失業補助金。

當此之時，國王正在蘇格蘭，他即遣返倫敦，於八月二十三日星期日抵達。當日他就接見各黨領袖，并聆聽他私人財政顧問的意見，這位財政顧問恰巧就是英格蘭銀行的董事。當晚麥唐納從無結果的內閣會議上出來，跑到白銀漢宮，報告內閣的意見不能一致。當時商定國王在次日再接再見麥唐納。麥唐納回到唐寧街，在他安睡以前，他更接見薩繆爾、鮑爾溫及奈維爾張伯倫。次日麥唐納即通知內閣，他們的辭呈已爲國王接受；他自己已吻過國王的手，就任「全國」政府的首相了。在二十四小時以內，新閣員的名單公佈。麥唐納聲明全國政府不是聯合政府，而是一個各黨合作的政府，其唯一的目的，是應付財政上的緊急狀態。過了這個時期，各黨都將恢復他們通常的地位，議會則定於九月八日開會。

「全國」內閣是由十位閣員所組成。首相，大法官遜克勳爵，財政部長史諾登，自治領大臣湯姆斯都保持他們在工黨政府中的地位。兩位自由黨員亦入閣：呂亭候爵 (Marquess of Reading) 任外交大臣，薩繆爾則任內務大臣。四位保守黨員湊成全數：樞密大臣鮑爾溫，衛生部長奈維爾張伯倫，印度大臣霍爾 (Samuel Hoare) 及商務大臣李史忒 (Philip Cunliffe-Lister)。其餘的部長職位都在閣外，他們大多數是由自由黨員或保守黨員充任的。

如果麥唐納認真希望全國政府獲得議會內最大的政黨，他的本黨的擁護，他就大大的失算了。因爲不但他以前許多同志都拒絕參加政府，工黨在議會內與國內亦都立即宣佈反對。八月二十六日，職工團體聯合會的總理事會，工黨全國執行委員會與工黨議會黨部顧問委員會議決一致反對政府及其計劃；并提出一個代替的應

付危機的政策。(註八)八月二十八日全黨大會贊助工黨領袖的決議，並選任漢德森爲工黨議會黨部的主席，以代替麥唐納。

工黨反對一切新措施，是有許多原因的。第一，他們實在反對削減失業救濟金的計劃。第二，他們不信危機的急迫，有如首相、財政部長、銀行家所說的那樣。這個原因與第三個原因有聯帶的關係。這就是工黨第二流領袖的不信任麥唐納、史諾登與湯姆斯。這種不信任的心理已鬱積多年之久，現在已達到破裂的階段；勞工運動遂欣然反對它往日的領袖了。漢德森是工黨運動的重要發起人；他仍留在黨內，是值得重視的。

工黨厭惡全國政府的第四個原因，是由於後者成立時一切情形的新奇。首相雖時與他黨領袖相磋商，但直到危機過去，他從未與本黨領袖相商議。他雖自命爲崇拜議會制度者，卻從未諮詢過下議院。的確他曾與自己的內閣相磋商，但當他遇到差不多全體閣員的反對時，他並不辭職，而把他的同僚辭退。并且如果工黨政府不能繼續，保守黨既係主張削減失業補助金，他爲什麼不勸告國王，召反對黨領袖鮑爾溫組織保守黨政府呢？(註九)

最後，他們更作這樣的批評：這次危機，差不多與社會主義者所認爲給他們實現社會主義國家的機會的危機，沒有絲毫的不同；而在這樣的危機中，大不列顛的社會主義統治者竟放棄機會，並且求告於資本主義的方法及資本家的同僚以救國。(註一〇)

銀行家對於全國政府的成立表示歡欣，英格蘭銀行於八月廿八日很容易的獲得八千萬鎊的借款，其中一半來自法國，一半則自美國。九月七日職工團體聯合會開會，發表其「銀行家陰謀」(Bankers' ramp)的理

論；這意思就是全部危機都是銀行家聯同工業家的陰謀，他們企圖削減失業補助金，由此并易於減低工資及停止社會事業。

當議會於九月八日開會時，她以六十票的多數通過信任新政府。（註一）政府的緊急法律中包含新預算及節約法在內。新預算規定增加賦稅，其中課稅的計劃主張提高所得稅普通稅率六辨士，成爲五先令；減低免稅額；并增加附加稅，添辦幾種消費稅。這種建議未遇反對。節約法的情形則不同了。政府大致上依照曼氏委員會的建議，提議：（一）削減公務員及軍人之薪俸；國王的國務員削減百分之十至二十，教員百分之十五，保險業醫生及牙醫百分之十一，警察則每週五先令。（二）減低失業救濟金之百分之十，並限於每年祇有二十六星期。此外更須增加保險金。（三）規定一個受臨時津貼者的資力的審查。政府并建議以憲法上的一種新方法，進行這一切措施。議會通過一個授權法律，准許節約；政府則以「樞密院法令」規定其詳細內容與程序。（註二）

這種計劃造成了叛變與混亂。因佛戈登（Invergordon）的艦隊被迫撤消演習。教員、醫生與警察都提出抗議。軍人、教師、醫生及警察的減薪因此都降低標準至百分之十以下。失業工人在騷爾福德（Salford）及格拉斯哥（Glasgow）都發生暴動，但政府認爲這些暴動有共產黨操縱，因此他們亦就一無所成。但暴動卻發生了壞的影響，英格蘭銀行的準備金逐漸空虛了。九月二十一日，經該行的請求，議會通過一個法律，使該行不必以現金付款；——英國雖會努力避免，她終於被迫脫離金本位了。預算及節約法都以六十票左右的多數通過。此外更通過一個法律，防止操縱糧食。（註三）政府命令地方政府機關亦進行節約運動。教育部命令一切地方當局減薪百

分之十。(註一四)他們更要求人民爲了愛國的原因，不投資於外國公債；并在德文郡 (Devonshire) 過冬，而不到里維耶拉 (Riviera) 地方去。一種誠篤的愛國熱狂掠過資產階級的身上。

第八節 大選

全國政府通過了新預算及節約法以後，她已完成了她的使命了。雖然她還沒有救濟英鎊，但令人悅意的是英鎊已穩定在十六先令左右，且貶值的結果，英國的國外貿易獲得一層獎勵，而國內價格則依然不變。全國政府並不辭退，她認爲國家還需要她。

但政府應否舉行大選，而後改組？解散議會最大的原因是由於政府雖有可靠的多數黨，但反對黨卻亦很大，并且很聰明與多言。保守黨願意舉行選舉，因爲他們認爲這是爲他們的救時劑，保護關稅，奮鬪的空前良機。自由黨對選舉表示懷疑，因爲他們畏懼保護關稅，與保守黨人希望保護關稅，同樣的深切。半數自由黨員在西門領導下，雖然已完全接受麥唐納的領導；他們已約定贊成麥氏所提議的一切。但薩繆爾與其黨徒的態度，就發生問題了。且路易喬治雖臥病在牀，他還是自由黨的正式領袖。內閣遂議決如果選舉舉行，關稅問題不列於正式政策中。政府僅當向國民要求一張「醫生委任狀」。換言之，即自由實行她所認爲最適當的一切的權力。薩繆爾依這個條件，同意舉行選舉。路易喬治在此即與正統的自由黨員分道揚鑣；他自此以後即反對政府了。

議會於十月七日被解散。這次選舉運動的競爭非常劇烈。關稅問題引起保守黨與自由黨間的惡感，因爲保

守黨員在純粹關稅問題上進行鬭爭；他們并指出自由黨主張自由貿易，是不能盡忠於全國政府的。自由黨全國協會執行委員會主席牟爾（Ramsay Muir）稱這次選舉爲以「全國財產作孤注一擲。」麥唐納與史諾登的演說引起非常奇怪與深切懷恨。史諾登尤其無情的嚴斥其昔年工黨同志；他以國步艱難的責任，推在他們的身上，並稱工黨的黨綱爲瘋狂的布爾塞維克主義化。

中等階級懷着深切的愛國熱情，都投全國政府的選舉票。許多工人聽了麥唐納及史諾登的恐嚇，以爲英國如由社會主義者統治，將產生怎樣的影響；他們很老實的驚惶起來。三分之二的選舉人投票選舉有「全國」標記的人，許多軟弱的候選人對於他們自己在選舉中的勝利，感到詫異。在英國議會史上，這是第一次，下議院內政府擁護人有五百五十八人之多，而反對黨祇有五十六人。麥唐納自己亦認這個結果令人莫解。（註一五）

第九節 第二任全國政府

當時麥唐納即組織一個普通人數的內閣。內閣是由下列人員組成：第一任全國政府所遺下來的國民工黨四人，薩繆爾領導下的自由黨員三人，西門與任錫曼（Walker Runciman）二位國民自由黨員及保守黨員十一人。史諾登晉封貴族，任掌璽大臣之職。奈維爾·張伯倫則任財政部長，他的保護關稅主義一部份是遺傳的，一部份則是他自己的。商務大臣則由任錫曼擔任。任錫曼是一個國民自由黨員，以前是主張自由貿易的。（註一六）各派保守黨在內閣中都有代表。但某幾個重要的極端派人物，尤其是邱吉爾與阿美利（Amery）卻都被擯棄在

外。鮑爾溫仍任樞密大臣，下議院領袖（麥唐納不大出席下議院的）及議員領袖。

路易喬治現在處於反對黨地位，他辭去自由黨議會領袖之職，由薩繆爾當選繼任。西門仍為國民自由黨的領袖。工黨反對黨的人數大大的縮減，她失去大多數坐前排議席的議員，甚至漢德森亦不能重新選入下議院。前任工程部首席大臣萊斯伯雷代他為工黨議會領袖；他的經驗豐富的同僚，祇有前任郵務大臣阿特利上校 (Major C. R. Attlee) 及曾任司法大臣一年之克利潑斯 (Stafford Cripps)。但自由黨與工黨的大小及領袖都相彷彿。在名義上，尊重反對黨權利的形式雖尚能遵行，且工黨的殘部亦能忠實盡職，但聲勢浩大歡欣鼓舞的保守黨保護關稅主義者，都已知他們已握有全權了。(註一七)

第十節 保護關稅的實行

政府立即採取保護關稅政策的初步辦法，但為顧全政府內自由黨人起見，表面上裝着試驗的性質。政府為防止探併，遂通過畸形進口法 (Abnormal Importations Bill) 准許商務部於其所認為適當的製造品上，徵收百分之一百以內的關稅。(註一八)不久以後，政府更通過園藝藝術進口法 (Horticultural Imports Bill) 禁止早熟的水菓蔬菜自國外運入。這兩個法律執行的方法都做節約法的前例；主管行政部都享有決定關稅高低及所徵商品種類的權力。

在聖誕節後，保護關稅政策突飛猛進。一個內閣委員會提出報告書，主張一切商品抽百分之十的關稅。內閣

當即加以同意。惟史諾登、薩繆爾、麥克靈及辛克萊四人則持異議。其中一個以前是社會主義者，三個是自由黨員。首相與鮑爾溫盡力緩和自由黨的不滿；他們認為自由黨的精神上的擁護，對於「全國」政府的概念是很重要的。一月二十七日的內閣會議決定採行保護關稅；是日內閣會議更議決閣員中凡意見不合者，在該項問題上有權反對其他閣員。內閣一致的原則遂為麥唐納所公然正式廢除了。他認這個新辦法為憲法上的革新。這種革新在長時期中無論怎樣不切實用，它曾實施了六個月之久，並且能在一個嚴重的時期中，使自由黨人擁護反自由主義的政策。

議會立即通過進口稅法 (Import Duties Act)。該法規定徵收一切進口貨的百分之十的關稅。小麥與肉類包括在一張簡單的免稅物品單上。「保護性質」的商品，早已徵收重稅，這次並不變動。該法更規定設立一個進口稅顧問委員會，這也許是最重要的事實。財政部根據委員會的建議，得商務部的同意，得可對任何商品任意徵收較百分之十的基本稅率為高的關稅。委員會亦可增加免稅物品單的物品。前任關係重要的節約問題委員會主席曼氏，此次任為關稅問題委員會的主席。委員會的成立，是使關稅問題脫離政治漩渦的一種手段。委員會舉行聽訴，並公佈理由說明書，以解釋她的建議。她雖有一位至少在名義上是信仰自由貿易的委員，但她的建議卻一直傾向着增稅而不是免稅。她似乎尚能誠實工作，并積有盛譽，因為商務部從未對她的任何建議，提出異議。

一九三二年三月一日，進口稅法實行，英國遂變成保護關稅的國家了。

(一) 預算

財政部長張伯倫於四月十九日宣佈新預算。在三月三十一日終止的一年中，財政賬目顯出略有盈餘。財政危機已過去了，但財政上的緊急狀態則還存在着。因此這次預算本質上蕭規曹隨，繼續節約與加稅的辦法。預算內並未列入賠款戰債的收入，及償還美國的戰債付款。她設置一個一萬五千萬鎊的平準匯兌基金，用以安定鎊，使其價格不致動搖，但並非防止其貶值。預算內更包含一條保護關稅的規定。大多數製造品的進口稅名義上定為百分之二十。這個數目比進口稅法的百分之十為高，但比較緊急的畸形進口法中某幾種重要商品徵收百分之五十，則已相形低落了。

(二) 戰債的掉換

在議會夏季休會前，張伯倫卻能通過一個節省財政的重要法律——戰債的掉換。法律上規定必須償還的五厘戰債，指定於十二月一日收集，並另發三厘半的庫券掉換之。這種庫券須至一九五二年始償還，凡係立即掉換者，政府即給以獎金。持券人都迅速響應。由於一般利率的降低，及英國財政穩定狀態的恢復，每年預算得以節省二千三百萬鎊之多。

第十一節 哇太華會議

自約瑟夫張伯倫開始使保守黨重新信仰保護關稅以來，英國保護關稅的制度，即與帝國主義的概念，及英帝國經濟上的團結，發生連結的關係了。俾佛勃洛克 (Beaverbrook) 的帝國自由貿易運動，雖以牽涉攻擊保

守黨領袖鮑爾溫而迅即失敗，但它已使國民相信「帝國優惠」是不列顛諸島保護關稅計劃中重要的部份。熱心的保護關稅主義者想藉帝國優惠，以獲得他所盼望的兩件事情：不但是關稅壁壘，而且是帝國的團結。現在自治領既以韋斯敏斯德法（註一九）的規定，在政治上與法律上都已自主；經濟上的辦法，卻可把她們引回母國的懷抱的。各自自治領都是高稅率的國家，建築大不列顛關稅壁壘的最後一個階段，就是使他們與自治領的壁壘聯結起來。

爲達到這一個目的，一九三二年八月遂在哇太華舉行帝國經濟會議。英國的代表團由鮑爾溫與張伯倫領導，十足的代表英內閣中保護關稅主義的主張。會議所採用的進行方法，是由出席各單位間訂立單獨協定，這種協定更由各單位議會加以批准。在英國看來，最重要的問題是滿足英國保護主義者帝國優惠的要求。同時自治領卻認爲爲了維持他們自己的經濟生活，他們必須保持本國的高率關稅。

英國代表團帶着與印度及全體自治領間訂立的協定回國。但愛爾蘭自由邦則除外；他們因爲後者不肯償付土地年金（註二〇）拒絕與其進行談判。根據這種協定，大不列顛增加自治領商品的優惠。這就是說，她必須增加某種商品對帝國外的關稅了。她的鋼鐵輸入自治領，亦獲得某種關稅上的利益，以作爲報酬。在激烈的保護主義者以外，任何人看來，這種協定是不能滿意的；因爲她們是一般的增加關稅，而不是減低關稅，而且佔到利益的，是自治領而非母國。雖然，依照規定，自治領的關稅委員會在適當時期內當減低稅率，但當一九三四年夏天，澳大利亞、新西蘭的委員會堅持提高稅率不肯減低時，自治領減低稅率的希望，亦終成泡影了。

英內閣於八月二十七日討論哇太華協定。會議拒絕薩繆爾的修改動議；至九月二十八日，自由貿易主義者遂辭去閣員職務，史諾登伯爵退入半退隱的地位，致力於辱罵新近的同僚，責備他們背叛全國政府的基本條件。自由黨兩位在任閣員，薩繆爾及辛克萊（麥克靈已故世）的辭職，與其說由於憤怒，不如說出於懊喪。至他們在議會內所領導的一派，則繼續在大體上擁護政府（但很少是很明確的），至一年之久。（註二）

新入閣的閣員都是保護主義者。保守黨員基爾謀（John Gilmour）任內務大臣，同黨的義律（Walter Elliot）他曾為費邊社社員，任農業部長，國民自由黨員戈林斯（Godfrey Collins）則任蘇格蘭大臣。

當議會於十月十八日重新開會以後，哇太華協定立法立即提出。政府辯護協定，着重於其促成帝國的團結，而不重協定的本身。薩繆爾領導着反對黨。他們的理由是：依照該法規定，協定須在五年後始可滿期；大不列顛在這時期內須受自治領的抽稅。並且與加拿大的協定，更規定廢除英俄商約；在反對黨看來，這又是一個過份屈從自治領意志的實例。議會很急速的將提案制成法律。這些協定無疑的會發生相當影響，將英國的國外貿易，自別國移到帝國內部各邦的。

（註一）見“Constitutional Year Book” 1934（第一三七頁及八十四頁）

（註二）教育部的歷年報告書詳載英國現代教育制度的突飛猛進。更可參閱 J. Dorr Wilson 的“The Schools of England”。

（註三）這些數字採自 F. W. Hirst 的“The Consequences of the War to Great Britain”（1934）第三冊第二章。

（註四）見 Report of the Committee on Finance and Industry Cmd 3897 of 1931。

（註五）見 Report of the Committee on National Expenditure Cmd 3921 of 1931。

(註六)見 Annual Register 1931 第六十三頁。自由黨領袖路易喬治則在醫生施行手術後在牀休養。

(註七)引自麥唐納在下議院的演辭。(256 H. C. Deb, 55, pp. 13 ff)

(註八)「他們的建議看來是很有趣的。主要的是「國外投資的收回，暫時停止「償債基金」，並對於有固定利息的證券及其他未指名的收入增加稅率。」Annual Register, 1931. p. 67.

(註九)工黨並非單獨對當時局勢作這樣的判斷。在法律協會(律師團體)的機關報法律日報一九三一年八月二十九日的報紙上，該報稱全國政府的成立，為「自大約二百年以前。政黨政府創設以來，最重大的憲法試驗。」它更稱全國政府為「未經議會允許而成立」的。

(註一〇)「自馬克斯發表他的理論以來，他們即一直等候着這個日子；當這個日子到來的時候。工黨適值在朝，有一個極好的機會，當這個大時代降臨的時候，他們控制着全國的一切。但一到這個時代，工黨卻提出辭職。他們對於「濟世軍」在「世界末日」儼然逸去的故事，不知作何感想？」這是摩思萊於九月三十一日在脫拉弗爾格廣場所說的話。James Drennan 引在 "B. U. F. Oswald Moley and British Fascism (1934)" 一書中(第二三八頁)。

(註一一)這多數黨是保守黨員二百四十三人，自由黨員五十三人，工黨十二人及獨立者三人。少數黨是工黨黨員二百四十二人，獨立者九人。

(註一二)見 Memorandum on the Measures proposed by His Majesty's Government to Secure Reductions in National Expenditure, Cmd 2952 of 1931.

(註一三)食糧法 (Foodstuffs (Prevention of Exploitation) Act 1931)

(註一四)見 Circular 1421 of the Board of Education

(註一五)選舉結果。

政府黨

保守黨.....四百七十人

英國政府與政治 第十二章 一九三一年的危機

歐洲民主政府

國民黨.....三人

自由黨(薩繆爾派).....三十三人

國民自由黨(西門派).....三十五人

國民工黨.....十三人

獨立者.....五人

反對黨.....

工黨.....五十二人

獨立自由黨(路易喬治派).....四人

在大選後數日所舉行的市選舉中，工黨新近獲得的議席大多數亦失去。

(註一六)內閣全部名單如下:

首相兼財政首席大臣.....麥唐納

樞密大臣.....鮑爾溫

大法官.....遜克

掌璽大臣.....史諾登

財政部長.....奈維爾·張伯倫

國務大臣.....

內務.....

外交.....薩繆爾

殖民.....西門

自治領.....李斯忒 (Oncliffe-Lister)

湯姆斯

陸軍.....海蘭欣 (Hallam) 霍爾

印度.....倫敦特里侯爵 (Marquess of Londonderry)

航空.....辛克萊 (Archibald Sinclair)

蘇格蘭.....

部長

商務部.....任錫曼

教育部.....麥克靈 (Donald Maclean)

首席海軍大臣.....孟珊爾 (Eyles-Moncell)

衛生部長.....楊希爾敦 (Hilton Young)

農漁部長.....基爾謀 (John Gilmour)

勞工部長.....柏透登 (Henry Betterton)

工程部首席大臣.....戈爾 (W. Ormsby-Gore)

(註一七) 一九二九年至一九三一年內閣中十三位閣員及其他國務員二十一人在一九三一年都未能重新當選。漢德森則在一九三三年八月間補缺選舉中重新選入。

(註一八) 實際上徵收的稅率是百分之五十。

(註一九) 見上第八章第十節

(註二〇) 見下第十三章第九節

(註二一) 自由黨全國協會於一九三二年在伊斯忒舉行的大會，已預料及自由黨議會黨部的困難，比後者自己有更清楚的認識。它當時即表示希望自由黨閣員提出辭職，不過並未出於強迫的手段。至於國民自由黨員則早已宣佈盡忠於政府，他們並於七月間成立一個獨立的政黨組織，國民自由黨協會 (National Liberal Council) 完全脫離自由黨了。

第十三章 全國政府

第一節 引論

哇太華協定法的通過表示全國政府初期實驗的終了。在工黨政府辭職後一年內，英國已恢復財政上的穩定，政府已採納保護關稅爲其未來經濟計劃中的一部份了。在全國政府背後，一切非社會主義政黨的團結，已歷一年之久；自此以後，這團結亦就破裂了。政府仍繼續供職，但她的基礎已不同。她此後在精神上已是一個政黨政府，企圖討議會內一個多數黨的歡心，并逐漸使政府內非保守黨份子的見解，與保守黨多數黨的意見相同化。但一九三一年的財政危機，在英國政治思想上已引起長足的進步了。全國政府的保守主義，即比較一九二四年所提出的新保守主義，亦已進步多多。政府現在已不是緊急時代的政府，而是依照保守黨方針進行改造運動的政府了。麥唐納留任首相，亦不必引爲奇怪；因爲雖然經過一九三一年的事件，他昔年的同志卻還認他仍是社會主義者；而在另一方面，這同一事件卻已使他獲得特權階級的歡心。自此以後，他遂代表特權階級的利益了。

張伯倫的一九三三年預算，與一九三二年他的第一個保護關稅的預算沒有顯著的不同。商業仍在衰落中；關稅阻止輸入貿易，很收效果；因此她所產生的收入，亦不及預料之多。預算亦遂發生入不敷出的情形。爲彌補計，他就停付償債基金，並加重煤油的稅率。他不顧首相的約言，徵收合作團體不分配部份利潤的捐稅。但他將啤酒稅略爲減低，並且亦不再堅持摺節經費了。至一九三四年春天，商業已略見復興，財政狀況亦較前寬舒。預算上的盈餘已在意料之中。所得稅遂略爲減低，自五先令減至四先令六辨士。自一九三四年七月二日起，失業救濟金之減削部份亦告恢復，軍人、文官、教師及議員都恢復減薪部份之半數。財政部長想由此滿足資產階級的一致的意識，他們認爲恢復繁榮須由減稅入手。他同時更謀適應改良貧民待遇的逐漸迫切的需要。（註一）

第三節 英鎊

由於一九三三年匯兌平準基金另外增加二千萬鎊的結果，英鎊遂得保持十分穩定的狀態。在一九三二年至一九三三年間的冬天，英鎊曾降至最低的金價，此後她即升至十四先令左右。她穩定在這個價值上，直到一九三四年時，又任其漸漸降低，達到十二先令左右爲止。當時資本亦都流回倫敦。當一九三三年三月，美國銀行界危機造成美圓貶值時，英鎊遂與法郎發生聯繫。（原著作一九三二年三月，誤，茲改正。）——譯者——英鎊當時亦無甚變動，直至一九三四年夏天，又開始發生慢性的貶值（由於美圓貶值）。許多歐陸國家與英帝國自治領都將他們的幣制與英鎊相聯繫。一時「英鎊集團」似乎成爲一個很重要的金融集團，比較貨幣仍以黃金爲基礎的國

家尤其重要。但「倫敦財政區」與財政部仍渴望着金融上的穩定。只要戰債問題解決，及各國都確定的恢復金本位，這種穩定狀態就可以達到的。她們更希望成立對於此項穩定為必要的全世界協定。這是英國所以對一九三三年六月在倫敦開會的世界經濟會議，懷着滿腔熱望的原因之一。

第四節 國外貿易

此外國外貿易問題亦全賴國際間至少最低限度的合作。自一九二九年以後，各國都想限制其進口貿易，以減少他們國際間的財政債務。當關稅壁壘，甚至高度關稅壁壘以貨幣貶值不能奏效時，各國都時時採用「定額限制」(quotas)的政策。英國與其他輸出國一樣，在有幾個老主顧的市場上，幾乎被完全排斥。英政府為應付此項局勢，就與別國一樣，試行一種也許是矛盾的政策。她一面以關稅壁壘與「定額限制」限制輸入英國的物，同時卻與別國訂立協定，開拓本國生產品的市場。

哇太華協定是被認為解決帝國內部商業的問題的。當協定訂立以後，商務部立即與別國開始訂立商約。一九三三年與丹麥、德國及阿根廷訂立的商約，是這個政策的第一批產物。丹麥的醃豬肉與牛酪在英國市場上獲得優惠的地位。她允許購買一定量的英煤。德國亦允許購買英煤。阿根廷與英國訂立一種辦法；根據這種辦法，前者得以恢復她的財政狀態，并償付某數的債款。為報答起見，她更獲得將肉類輸入英國的特權。英國與挪威、瑞典更訂立三國協定。一九三四年六月，英、法間訂立商約，終止了兩國間六個月來的關稅戰爭。這些商約使許多保守

黨人感到不快，因為它們是漸趨自由貿易的徵象。但它們卻是代表商務部，也許是整個政府的確定的政策；因為政府從來沒有接受極端保護主義者的政策，而認國際貿易本身是一件壞事。

第五節 世界經濟會議

極端的國家主義已支配各國的經濟政策了。世界經濟會議於一九三三年六月在倫敦開會實表示出各國熱望減輕極端國家主義所產生的影響。英國是會議主要發起人之一，她懷着滿腔熱誠，希望恢復國際間的經濟流通。國際間的經濟流通對於非自給自足的國家（在實際狀態下，自給自足是不可能的）是非常重要的。但這次會議卻大大的失敗了。歐陸國家期待着英國出來領導，蓋英國新近尚是自由貿易的辯護者。英國則期待着美國；美國的勢力及其適應動的環境的能力，是英國所羨慕與妒忌的。但英國代表認穩定貨幣為減低關稅壁壘的主要的先決條件。當羅斯福總統在戰債問題上表示拒絕，並宣佈美國一時尚不能參加穩定貨幣的合作時，英國對於會議遂完全失望。她亦不進行次要問題上（或者限於歐洲方面）的工作；本來以她的威望之盛，在這方面或許能獲得結果的。會議的失敗遂增加了英國國內經濟國家主義的勢力。

第六節 失業救濟

失業救濟金減低百分之十，是全國政府在一九三一——三二年間經濟綱領中的一部。當時物價既已低落，

這個削減亦是很適當的。不過失業救濟金常常較實際上最低限度生活費爲低，雖然營養不足的影響，直到一九三三——三四年的冬天始真正顯著起來。但節約法更將保險救濟的時期減爲一年中二十六星期；在失業工人的法定救濟金用盡了以後，他們將怎樣呢？

從前有許多年代，失業工人在根據保險所當獲得的錢款支完了以後，他們還可取得救濟金，不必立即依賴貧民救濟的援助。這種救濟金稱爲「臨時救濟金」，工黨政府把它擴大了範圍。但一九三一年的節約法規定以所謂「財產審查」爲支付臨時救濟金的前提。換句話說，在委員會發給任何人額外救濟金以前，它將審查請求人所有的財產與收入。各救濟委員會解釋法律，嚴格的程度不同。有幾處地方當局完全拋棄這種審查，但大多數是循規蹈矩地實施的；過份嚴厲的亦不多。許多自重的工人，只得忍受着私事的審查；他們眼見自己的小小的財產或積蓄，在不自主的情形中，一時消失了。（辦事員告訴他們，這是暫時的。）並且法定的救濟期間既已縮短，受「財產審查」的工人當然亦就增多了。

新制度雖很刻薄，並且不大公正；工人們卻忍受着。但他們漸漸對它反抗；在一九三二年秋天，又發現了一次向倫敦進行的「饑餓遊行」。（註二）

一九三二年十一月七日，兩年前任命的失業保險皇家委員會提出報告書。多數委員的報告書主張成立一個由國家組織的救濟制度，與保險制度並存。委員會中社會主義者則主張失業救濟當整個的處理，而視若國家的責任。在一九三三——三四年間的議會會期內，政府最大的立法上的成績，就是通過一個包羅萬象的失業救

濟法。

工黨以外的其他政黨，承認大規模的失業將繼續多年；以此次爲第一次。問題共有三個：（一）使失業基金能得到償還；（二）規定暫時失業者的保險制度；（三）對於一班能够工作，而在保險制度下不能獲得接濟的人，予以照料。政府應付第一個問題的方法，是將「保險基金」的債務撥歸未來的保險費負擔。這種方法（遇到劇烈的反對）需要提高保險費；政府并設立一個「失業保險制定委員會」，以調查財政情形，并提議未來保險費的增加或（如果商業進步）減少。（註三）第一、第三兩問題都遇到困難，而第二個問題則並未發生真實的困難。

政府應付第三個問題的方法，是依據皇家委員會多數委員的報告書所建議的方針。她降低領取救濟金的年齡，以包括一切已出校而未能找到工作的青年在內。她更爲了一班在保險制度下沒有被救濟資格的人，設立一種新制度。地方援助委員會此後不能再在勞工部監督下任意發給救濟金了。她組織一個全國的救濟制度，由部中選派委員，管理全國的救濟事宜。地方當局雖不再參加管理，他們卻負全部經費五分之三的責任。救濟制度遂在「失業救濟委員會」管轄下中央集權。柏透登辭去勞工部長的職務，而任該委員會的主席。

議會中反對黨反對救濟行政的中央集權，以其大概將造成頑固與不人道的情形。他們還指出，救濟最貧困階級的全部負擔，仍由地方財源擔負。法律照料了已保險及有保險資格的工人，但沒有保險資格者則仍由地方貧民救濟處理。（註四）

政府首先注重保險基金的清償，並產生一個官僚機關以執行法律；在這兩點上，她顯出她的專制與資本主義的傾向。但該法亦有一個極大的優點：它在永久的基礎上，處理一個過去祇獲得暫時解決的問題。（註五）

第七節 國家設計

在一九三一年後，許多保守黨人已一致主張政府必須進行他們所謂「國家設計」的工作。全國政府在這方面的政績，是可列入她比較重要的成就中的。

（一）城鎮設計

全國政府於一九三二年通過城鎮鄉野設計法 (Town and Country Planning Act)。這個法律比較以前同類法律進步多多，差不多與工黨政府於一九三一年提出的法律完全相仿。她授地方當局以極廣大的權力，以設計及重設計不獨人口擁擠的區域，而且任何性質的區域。她更授權中央政府，可要求大不列顛各處充分的制定城鎮計劃或區域計劃。這個法律雖禁止一切公用徵收，但與以前的法律不同；她重視區域內社會價值的保存，而不在于私人財產權利的維持。英國的美觀本來差不多已為沿路的零碎建築，及投機的建築家的活動所摧毀無餘；這次法律卻引起了恢復未來英國美觀的希望。

（二）倫敦運輸

工黨政府還有一個計劃，後為全國政府所通過（但略有修改）於議會。這就是毛里遜的倫敦客運法 (Lon-

Don Passenger Transport Act) 根據該法京城區域內之隧道火車公共汽車都受一個大規模的國營公司的管理，該公司負有依照公共利益聯合管理的責任。私有廠主則由政府發行證券，收買其所有權。（發行的辦法很巧妙，但並不刻薄。）除了鐵路幹線以外，倫敦的一切交通遂得很經濟的聯合管理了。毛里遜本會計劃由政府任命一管理委員會，但該委員會須不牽入政治的漩渦。保守黨修改了這一點，規定委員會由代表各派的「董事」間接任命。毛里遜在他的社會主義化與交通 (Socialization and Transport) 一書（註六）中自誇這全部計劃是應用社會主義的一個實例，但保守黨人亦可回答道：以國營公司管理特殊公共事業的原則，是保守黨政府的傳統政策；她們早已產生電力公司與不列顛廣播公司了。

（三）農業設計

全國政府的經濟設計，以農業設計為最複雜與劇烈。英國農業與別處相同，受世界物價跌落之影響很深。農民自然希望政府出來援助，以設法救濟。何況他們又一向是保守黨的寵兒？除了這幾個原因以外，當時的農業部長義律上校又是一位勇敢的人物，他手下的常任官吏又有非常決心。全國政府的農業政策所以成為很明確與激烈了。

多年以來，英國大部份食糧必須自海外輸入，英國生產物的價格亦須視世界物價而定。農業部的計劃是使英國成為一更自足的國家，並提高農產物的物價。工黨政府曾於一九三一年通過一農產品銷售法 (Agricultural Marketing Bill)。一九三三年時更通過一個補充性質的法律。根據這些法律的規定，國內生產者在農

業部監督下制定銷售的計劃。第一批受統制的物品是牛奶、醃肉、猪肉、忽布、山芋等。生產者雖有個人主義精神的反抗（因為農業一向是個人主義的），但某幾種主要農產物的產品已遭遇這樣的局勢：他們生產物的品質、市場與價格，都由別人代為決定了。每一有關係的產業，都設立一個代表政府與生產者的監察委員會。委員會有極大的行動自由，可決定生產、銷售與價格的情形。根據一九三二年的小麥法（Wheat Act of 1932）的規定，國產小麥採用定額分配制，政府并發給補助金。一九三四年八月的家畜業（緊急時期）法（Cattle Industry (Emergency) Act）規定發給牛肉生產者的補助金。（註七）在一九三三年，同一行政部管轄下的漁業，同樣的組合起來規定生產事宜。

這種辦法的必然的結果，是提高某幾種重要食品的價格。事實上，保護關稅主義者所不能制定於關稅法中的食品稅，現在已間接獲得了。這種辦法對於某幾種重要食品的價格與消費，有很明顯的影響。醃肉與青魚（慣用的早餐菜肴）的價格都已提高。在牛奶銷售委員會統制之下，牛奶的生產已有增加的傾向；但由於人工的提
高價格，消費卻不能同時並進。

英政府在一九三一年曾鼓吹「購買英貨」運動，這個運動的影響迄今尚未消滅。兩者合併的結果，英國顯然已向着「自給自足」的方向前進。義律不但希望達到這目的，他對於附帶發生的影響，亦願意接受；這從他在一九三四年的聲明中可以看出來。他當時會說：「在達到他的目的以前，英國人民還要吃許多『價貴物劣』的食品。」

這種農業政策顯然與商務部與別國商訂商約的政策相衝突的。但「全國政府」卻能對兩者同時加以贊

第八節 全國政府與黷武主義

全國政府致力於「國家設計」，是與工黨相仿的。至於保守黨與工黨間基本概念的不同，表現得最顯明的，莫過於全國政府的某種法律，為反對黨（工黨與自由黨）所稱為黷武主義者。

工黨所以反對一九三四年的失業法，是以該法內一條附帶條文為主要的原因。政府以前曾以經費為理由，拒絕提高離校年齡。但根據該法規定，政府卻計劃設立訓練年輕失業工人的集合軍營。委員會可任意將失業者遣送到這些集合軍營（集合軍營的經費頗大）去，除非他們願意不受救濟。工黨反對黨指斥政府存心組織青年工人，置於軍事管理之下。

這不是對全國政府黷武主義的唯一的（但卻是最不重要的）指斥。政府對待學校中的軍官訓練團（Officers Training Corps）京城區域警察以及所謂叛亂法（Sedition Act）的態度，都吸引了企圖使英國黷武化的指斥。

訓練團問題是一個次要的問題。一九三〇年時，工黨政府已決然取消政府對「少年軍團」的津貼。「少年軍團」久已為許多中等學校「公立學校」教育制度中顯著的特色，她已公認為「極端愛國主義」，即不是黷武主義的勢力了。全國政府雖然未恢復財政津貼，卻決然承認不列顛全國少年軍人協會（British National Cadet

Association) 這樣亦就恢復了政府對於軍官訓練團體的承認。(註九)

京城區域警察問題是更重要與複雜了。京城警察的管轄區域包含英國六分之一的人口。她自從成立以來，即時時受到侵犯人民自由的非難。侵犯人民自由是黠武軍隊的一個特徵。的確，警察總監通常都是從常備軍中高級軍官調任的，但下級警士卻是從勞工階級出身，他們所以能盡職無咎，大部份還是由於天性對民衆表同情。因此這種指斥警察的言論，亦沒有充分的理由。在大戰終了時，當時組合的風氣很盛行，警察的情形亦頗惡劣；他們組織一個「聯合會」進行罷工。後來這個聯合會被撤消，議會授命成立一個「警察公會」(Police Federation)。警察公會是代表下級警察與高級當局交涉的團體。

至一九三三年，政府通過一條法律，改革京城區域的警務。該法乃根據警察總監屈萊查特勳爵 (Lord Trenchard) 的提案所製成。屈氏在一九三一年十月就任以前，曾任空軍將領。這次法律的重要部份，乃規定京城區域警察中招募一種特殊階級，並且規定此後總監以上均不得加入警察公會。警官須在新設的警務學校中訓練，大部份當從上層中等階級出身。(註一〇)

警察總監希望警官都會受過較高等的教育，這本是值得稱頌的；但他的目的，顯然是在使警官都不向勞工階級表同情。在一九三二年「飢餓遊行」時，警察被指為與遊行相親善；但在一九三四年「飢餓遊行」時，新成立的人民自由協會 (Council of Civil Liberties) 的努力，即為防止警察壓迫參加飢餓遊行而發。在法西斯黨宣傳所引起的騷擾中，曾發生一種流行的批評，指警察對待法西斯黨人很溫和。

但在因全國政府企圖侵犯人民自由所產生的非難聲中，其中流行最廣的，是由煽動叛亂法 (Incitement to Disaffection Bill) 所引起的。該法是由政府於一九三四年春天提出，而由議會於秋季開會期間十一月通過的。它的目的是在使警察便於搜查邸宅，并對使用及身藏某種材料，足以煽動軍人譁變者，定以罪名，該法所授的權力很大，它可依法取消言論自由的保障，這種保障是經過差不多二百年之久纔慎重產生的。有一位批評者曾明白說過：「任何人只要在家裏書架上有一本和平主義的文學書，買一張火車票到阿爾得索特 (Alder-shot) 去，就會受到該法的檢舉。」它的範圍之廣，一至於此。這提案遇到普遍猛烈的反抗。結果它在委員會中大受修改；但修改的程度尚不足使反對者寧靜下去。這些反對者中包含許多保守黨律師在內。英國法的史學家福爾次阜斯 (William Holdsworth) 即是其中之一。(註一一)

這個法案通過後，社會主義者與和平主義者當然受到影響；但首相卻否認該法係對他們而發。海陸軍行政部據說是此項提案的發起者，因為海軍部會發現海軍中有法西斯團體。政府雖未必利用該法，以對付溫和的反政府者，但這提案的提出，顯然是專制傾向與漠視民權的結果。(註一二)

第九節 帝國

帝國的兩大問題是愛爾蘭問題與印度問題。(註一三)

(一) 愛爾蘭

在一九三二年以前，可斯格萊荷 (Cosgrave) 總統以上層階級及中等階級的擁護，勵精圖治，歷十年之久。一九三二年二月愛爾蘭自由邦的總選，結束了可斯格萊荷十年的統治。三月九日，凡列拉當選為行政院的總統，一個新的統治由此開始。這個新統治是以農民、共和主義者（凡列拉雖未保證建立共和政體）與厭倦前政府嚴肅政策的人民為後盾的。凡列拉政府的國內政策包含取消憲法上效忠英皇的宣誓 (Oath Allegiance) 以勃克萊 (David Buckley)（他願意幽居度日）代麥克奈爾 (McNeill) 任總督，徵收高率關稅，以及最後廢除自由邦的上議院等。英政府雖不能贊同，卻願意將此類事情認為僅與自由邦有關的問題。但凡列拉更宣佈反對支付土地購買年金 (Land Purchase Annuities)。該項年金是可斯格萊荷與英政府訂立的一九二五年協定中所規定的。年金的總數每年為五百萬鎊；凡列拉提議，在英政府能在公正的法庭中，證實她應獲得年金的權利以前，自由邦保留此項年金。英政府則由自治領大臣湯姆斯表示意見，認為宣誓乃一九二一年條約中不可分的一部，而保留年金更係「明白破壞約言，這約言在法律上與榮譽上都是拘束愛爾蘭自由邦的」。在兩個頑強的人物的手中，意見不合引起了爭吵。宣誓條文終於在憲法上刪去，年金則依然不付。為了使自由邦屈服，湯姆斯提出愛爾蘭自由邦（特殊關稅）法於議會，允許英國財政部徵自由邦商品的關稅，以補足扣留的款項。自一九三二年七月十八日起，自由邦輸入大不列顛的許多商品，都徵收百分之二十的關稅，尤其是動物、肉類及乳酪品為然。自由邦政府則徵收英國的煤、水門汀、鋼鐵及其他進口品的重稅，以示報復。自由邦雖津貼對英出口品的補助金，但英愛間的貿易已大大的衰落了。愛爾蘭受到嚴重的經濟影響，英政府亦依然不能滿足願望。

自大戰結束以後，印度問題一直纏繞着英國人的政治觀念中。西門委員會於一九三〇年提出報告書，註一。巴建議組織全印聯邦，包括英屬印度各省及土人小國在內，而以總督爲英政府的代表，保留他現有的緊急權力。印度更以人口爲基礎，選出一個議會。各省政府則大致上自治，他們的行政院改爲省內閣，向省立法機關負責。

英國一般的輿論，都以西門報告書的保守感到驚異。他們願意比西門委員會的建議，更進一步的走近「自治領的地位」。但爲了滿足印度的情感，及許多英國人的見解（他們認爲在這與土人利益脈脈相關的問題上，後者的意見必須諮詢的。）政府遂展緩行動，以待英印間舉行圓桌會議。圓桌會議於一九三〇年十一月十二日在倫敦開會，至一九三一年十二月一日閉會。會議在少數民族的根問題上不能獲得一致的意見（因爲回教徒與印度人間區別很大，且在許多區域內，人口是雜居的。）但它在憲法問題上發出許多報告書。在會議舉行末次會議以後，當時已上臺的全國政府立即說明其政策。首相麥唐納則更概述下議院的政策。

全國政府的印度政策，比較西門報告書的政策，略爲左傾。在各省自治的問題上，全國政府並無異議，其後英國各派亦都沒有反對。但政府卻更進一步，主張全印聯邦大體上亦應自治。這是許多保守黨員所不願有的。邱吉爾在下議院內，勞特勳爵 (Lord Lloyd) 在貴族院內，都發表保守黨極端派的意見；他們認爲將任何職權，讓與印度全邦，就是放棄英國的一個重要的帝國權利。(註一五)

邱吉爾指斥政府信仰社會主義者的印度計劃。但議會內兩院卻都贊成政府計劃。

在一九三二年内，極端派保守黨的意見一致反對政府的政策。布拉克浦爾 (Blackpool) 保守黨大會於一九三二年十月開會時，對邱吉爾與勞特勳爵所提出的決議案，表示同情。這決議案反對將民主政體授與印度人民。這些表同情的大多數黨員，因為尊敬政府的緣故，所以纔不致厲行這決議案。不然，政府中的保守黨領袖，就要因此陷於進退兩難的境地了。

一九三三年三月，政府公佈白皮書，更詳細的說明其計劃。(註一)除了各省自治以外，政府更建議設立一個負極大責任的聯邦政府。一經土邦君主同意，聯邦政府當立即成立。政府的行政元首是總督。他對外是站在總督的地位，對內則係聯邦行政機關的元首。當他站在後者的地位，處理一切政務（國防、外交、宗教事務則除外）時，他有國務員指示一切，國務員是對立法機關負責的。至於為保障和平與安寧，保護印度的財政信用，以及保護少數民族，則他更握有緊急權力。

政府在這計劃中，提出一個折衷辦法。這種辦法本質上代表全國政府溫和和保守的見解。但社會主義者與其他擁護工黨者對這建議表示不滿。他們認為印度繼續附屬於英國，足以阻礙英國本國的完全民主政府的發展；而且英國在經濟上剝削印度，與在國內榨取勞工，不是沒有關聯的。在另一方面，英國保守派的意見亦逐漸得勢，他們認為即允許印度有這一點的自治，實際上亦已完全拋棄印度；並且英國沒有了印度，她即不是過去光榮的英國了。加以印度自主後，在經濟上與英國相競爭，一定比較現在更有力量，因此熱誠的「關稅改革主義者」在印度問題上亦贊助「極端派」的主張；一九三三年二月二十二日克勞夫脫 (Henry Page Croft) 在議會中

的動議，就說明了這點。

反對黨自由黨與工黨一致贊同白皮書的計劃；但如果保守黨內部因此發生分裂，在政府方面看來，自屬得不償失。因此政府爲補充它的計劃起見，提議任命一個「兩院代表聯合委員會」(Joint Select Committee)。該委員會由上下院議員各十六名組成，開會討論白皮書的內容；並在政府提議制定法律以前，提出報告書。委員會代表各黨，但下議員委員中大多數是贊成白皮書計劃的；勞特、邱吉爾、克勞夫脫都拒絕出席。

在委員會長期討論的期間，印度問題是英國政治上最重大的問題。假使委員會很迅速的完成它的工作，結果也許會使保守黨分裂。但它的報告書卻延至一九三四年十一月才提出。同時工黨在市郡選舉中節節勝利，已使許多保守黨人相信，他們爲維持政治上的安全，必須對鮑爾溫效忠。報告書是依照白皮書的方針的。一九三四——三五年議會開會期間的重要工作，就是根據這個報告書制成法律。議會內大多數保守黨員也許會因此違反其個人的信仰，擁護這個報告書的。

第十節 外交關係

由於一九三一年財政危機的影響，英國的注意力（英國很少專心於不列顛諸島外的問題的）遂集中於內政而非外交了。全國政府下的英國外交政策，是以顯明的孤立及斷片的（不是集合的）應付外交問題爲其特色。政府外交的被動成份較主動成份爲多。外交大臣西門曾大受指摘，認爲他才力不稱，手段愚鈍。

法德的對立引起了一個問題。保守黨三十年來一向偏向親法，全國政府對法的態度因此亦很親善。同時英國更久已認為對德亦當友善。但由於一九三三年在德國登臺的國社黨制度的反自由的性質，英政府與英國大多數人民的意識，都一改而為堅強的反對德政府的意識了。在下議院一九三三年四月十一日的著名辯論中，西門代表政府發言，攻擊德政府的政策。這必然的影響是與法國更親密的接近，外交大臣雖力避顯明的同盟性質；但在一九三四年中，兩個昔年聯合對德的同盟國家，在歐洲政治上卻更密切的諒解了。同年議會更通過清償債務所及限制進口報復法（Debts Clearing Office and Import Restrictions Repeals Act）。該法准許設立一英國清償所，以管理德國進口品的付款事宜。蓋由此可將此項貨款用以抵銷德國未償付之債務。尤有進者，該法更授權政府，對於任何歧視英國進口品的國家，可採用定額分配限制其入口貨。（註一七）

保守黨人厭惡蘇俄，引起了一九三三年的糾紛，是年三月維克公司（Metropolitan Vickers Company）中某幾個英籍雇員替俄政府進行技術工作者，被控違反蘇俄關於偵察及怠工的法律。英政府立即提出嚴重抗議，并由議會通過一個法律，准許在四月十八日英俄商約滿期後，立即禁止俄貨入口。但蘇俄仍審問這幾個雇員，其中有兩人被判有罪并受監禁。在不多幾月後，當李維諾夫在倫敦出席世界經濟會議時，他商妥了釋放罪犯，取消禁止通商及開始新商約的談判。在一九三四年中，英政府歡迎俄國加入國聯了。

在一九三四年秋天，倫敦所舉行的修改一九三〇年海軍條約的預備談話中，全國一致的親美感情，與政府不欲開罪日本的願望，發生衝突。最初英政府似乎願意贊助日本海軍平等的要求，即以此而與美國破裂，亦在所

不願；但人民對斯末茲將軍演辭的歡迎，又證實了英、美協調的需要，政府遂因此重新願意先與美國相合作了。

第十一節 軍縮與和平

一九三二年二月二日，軍縮會議開幕於日內瓦。會議由漢德森任主席。在會議中，英政府對法國的安全計劃（即主張成立國際警察並將民用航空國際化以達到安全。）及美國的立即裁減一部份軍備的計劃表示冷淡。七月中的洛桑賠款會議，亦不能產生有力的影響。而法國要求安全，德國要求平等，使會議陷入僵局，卒致德國於次年十月十四日退出會議。大不列顛雖亦參加十二月十一日的宣言，在原則上接受法、德兩國的要求，但政府顯然缺乏熱誠。

軍縮會議既告失敗，歐洲戰爭的恐懼心理又生長起來；一九三三——三四年的冬季彌漫着這種恐懼的心理。保守黨中最堅決擁護全國政府的各派，開始要求英國重整軍備，尤其是空中的軍備。甚至本為和平主義者的鮑爾溫，亦屈服於這種壓力之下。一九三三年十一月十四日，政府宣佈建造兩大巡洋艦的意向。一九三四年七月十九日，鮑爾溫宣佈建造四十一中隊新空軍的五年計劃。鮑爾溫在下議院中替這增加軍備辯護，指為英國對集體安全制的新貢獻。（註一八）

保守黨議員中雖祇有亞丹斯 (Adams) 一人，聯絡反對黨、自由黨、工黨，反對增加空軍；但全國的民心大致上仍繼續着鎮靜的和平主義。這種和平主義是英國人民近年來的特色。工黨固不必說，即普通中等階級中人，一有

機會，都表示其反對戰爭的立場。這種意識在許多意外的場所與情形中宣露出來。在一九三三年春天，「牛津聯合會」(Oxford Union Society)多數通過了一個動議：「決意絕對不爲國王及國家而作戰。」在國內大多數其他大學中，辯論會中都辯論并通過同樣的決議案。中等階級的態度，在一九三三年十月二十五日東富爾黑姆 (East Fulham) 補缺選舉中表現出來。東富爾黑姆是一個「寢室選區」(dormitory constituency)，戰後一向是選保守黨員的。但這次在保守黨與工黨直接鬭爭中，她卻以極大的多數選任工黨候選人。這位工黨候選人就是以極端和平主義的黨綱，進行選舉運動的。此外，在一九三四年十一月中，國際聯盟聯合會開始舉行全國投票，以觀察投票者對於國聯、軍縮及私人軍火業問題的態度。(後面一個問題是由華盛頓上議院進行調查所引起的。) 西門在下議院中猛烈攻擊「國聯聯合會」，并宣佈政府拒絕考慮調查軍火業的問題。但隔了十天，他卻亦被迫撤回他的攻擊，而宣佈組織調查委員會了。

第十二節 一九三四年的情勢

在全國政府下，英國政治生活各方面的突變，至一九三四年夏季已告停止。危機已渡過了。復興已達到某種程度；同時更已實行了某種程度的改革。

(一) 經濟復興

部份的商業復興顯然已發生了。依照經濟學家雜誌上聯合王國商業活動的指數，在一九三三年中期，商業

是越過一九二四年的標準線（一九二四年是認爲正常的年代），並繼續進步，直至一九三四年四月爲止。（註一九）在商業復興同時，失業人數在一九三四年六月以前亦節節減少。自一九三四年六月起，失業總數已在靜止狀態中，雖然每月都發生變動。

由於哇太華協定的訂立，在聯合王國的對外貿易中，帝國內部貿易已佔大半。在一九三三年年底以前，聯合王國進出口貿易的總數，以國際貿易一般的縮減而減少。哇太華協定訂立的結果，她的國外貿易中帝國內部貿易所佔的比例，即已增高。在一九三四年上半年中，英國的國外貿易開始增加，並顯出比較一九三三年已有顯著的增高。但進口貨的價值則較出口貨爲大。

進口貨所以增加，是以聯合王國內部經濟復興爲原因。這並且是新商業情勢中最重要的一點。這次復興是特殊性質的。舊的重工業的復興都很落後。煤鑛業、鋼鐵業、機械業、棉業、造船業以及建築業依然呈現出失業人數的最高額。除了最後一類以外，這些工業都是藉國外貿易以發達的；這是值得注意的地方。其餘工業則都逐漸繁榮了。他們都是製造國內消費商品的工業，尤其是製造過去從外國輸入或從未用過的商品的工業。（例如汽車、化妝品、家用便利品如電氣冰箱等。）大規模建築業雖以公共工程衰落而受到損失，但新近卻在房屋建築熱的空氣中，有一番蓬蓬勃勃的氣象了。換句話說，聯合王國的商業復興是國內改革的結果；而國內改革所以成功，則因爲貨幣價格低廉，人民對政府信任，以及消費的敏捷。目前的問題是：這種改革還能夠進步到怎樣程度？國際貿易如不復興，這種復興能否繼續進行？現在還沒有重大的理由，可相信會有吉利的答案。（註二〇）

失業人數在一九三一年十月達到二百七十五萬，其後甚至更高過此數；但到一九三四年下半年卻已減至二百三十三萬，包括自一九三一年起登記簿上刪去的大批工人在內。換句話說，有職業的工人已增加了六十萬人以上。但同時貧民救濟（貧民救濟是救濟不能工作的人的）的全部經費，卻自一九三一——三二年度的三六、八一五、五〇五鎊增至一九三二——三三年度的三八、九二三、八五二鎊。並且在一九三四年六月間，接受貧民救濟金的赤貧的人數爲一、三二五、三〇七人；而上年同月則祇有一、〇八九、三九五。因此，一九三三——三四年度貧民救濟的經費，也許將更高出於一九三二——三三年度的經費了。（註二）

第十三節 社會化

全國政府在社會化問題上已有顯著的成績了。在這個問題上，戰後保守黨有固定的政策。英國郵政局兼營電報電話，近來雖有人提議改爲私營，但她現在仍是舊式「國家資本主義」全國主要的實例。但保守黨人已利用國營公司的辦法，將全國電力的供給（根據一九二六年電力供給法）不列顛廣播公司（根據一九二六年法律）及倫敦的運輸（根據一九三三年的法律）都改爲國營了。（註三）保守黨人以關稅控制工業，以農業部的新權力控制農業與漁業，他們似乎已一部份達到從前認爲祇有社會主義者可達到的目標了。鑒於全國政府過去的行動，以及英國各黨現在所宣佈的未來政策，英國將來會更進一步的社會化，似乎是合理的結論。

第十四節 現在的下議院

下議院的第三屆會期於一九三四年十一月二十日開始。她包含英國政治思想的各大派代表。不過議席的分配，在英國議會史上，也許以此次爲最不能代表各黨的勢力。(註三三)

(一) 保守黨

保守黨顯然仍得最多數選民的擁護；她分爲三派：右邊是極端派 (die-hards)。極端派在內閣中由海爾欣勳爵、李斯忒爲代表，但在政府外則有邱吉爾、克勞夫脫、勞特勳爵、沙里斯伯里勳爵 (Lord Salisbury) 及阿美利等幾位更有力的代表。中央是溫和派保守黨員，可以鮑爾溫爲代表，他更是這派的領袖。左邊則是「青年」保守黨員，他們沒有正式的領袖；但其中可以義律、僕司別 (Robert Boothby) 與麥美倫 (Harold Macmillan) 爲代表。

全體保守黨員也許一致主張：現制度在組織上是健全的，但環境既時時在變動，改革亦是必要的。右派與左派的區別不過在於：一則重視現制度的健全，一則對於改革感覺興趣。保守黨願意保持農工業的私有及私營制。在這一點上，她是資本主義的。但她信仰人與人間有天生的區別，則又是貴族主義的了。他們現在大概都信仰政治民主主義（現存議會制度），但不是經濟上的平等主義。一般說來，他們是國家主義者，至少亦有帝國主義氣味的。(註三四)

除關稅政策外，右翼保守黨人仍信仰自由主義。他們是保護關稅的主要擁護者。全國政府的大部份立法都太怯懦了，不合他們的胃口。他們更反對政府的帝國政策與外交政策。他們所合意的法律，祇有改革貴族院的法律，該法可使貴族院對於未來工黨政府的立法，有「永久否決」的權力。但誠如鮑爾溫最後明白拒絕加以考慮，由此以終止改革上院的運動；保守黨在議會內任何其他領袖，亦一定同樣的認右派的主張為不合實際的。（註二五）這一派保守黨員是黨內其他派別的制動機。（註二六）

保守黨的左派包含一班贊成改革的份子。「英國的改造是歷史派在我們這一代身上的工作。」（註二七）在許多實際問題上，他們的政策與工黨沒有多大的不同。確然，保守黨人有時還輕薄的說，只要社會主義是由他們自己實行，他們並不反對社會主義。但「青年」保守黨員與社會主義者間卻有一個基本的區別。保守黨員贊成改革與國家統制，但不贊成排除資本公司。他們的主義有時可稱為「國家資本主義」。他們有重視國家利益而非個人利益的傾向。這一種積極的保守黨政策，與在意大利進行的法西斯黨改革農工業的計劃，有明顯的類似的地方。

保守黨中央派是她的最大的一派。他們在實際行動上及政策上都是機會主義者，時時受到左右兩派的影響的。

自工黨在補缺選舉（一九三三年夏天起）及一九三四年地方政府選舉中獲得顯著的勝利以後，保守黨的議會政策即已變更了。保守黨人曾一度希望恢復政黨政府，由保守黨員出任首相。但他們後來逐漸明白，他們

獲得人民的擁護，全靠政府的「全國」性質。黨內重要的主張，亦贊成保持「全國」的標記，甚至在下屆大選中，亦以全國政府的主要黨地位進行競爭。(註二八)以前隸屬工黨的麥唐納與國民自由黨員西門，在政府中現在公認為最沒有勢力的閣員，但他們對於全國政府的繼續勝利（或甚至繼續執政）卻已成爲必要了。

(二) 工黨

民衆擁護的第二個政黨，現在無疑的是屬於工黨了。工黨在逐出國民工黨（他們聯合擁護全國政府）及獨立工黨（該黨黨員三人仍爲下議院中獨立的一派），并通過黨規，開除共產黨人及法西斯黨員黨籍以後，已變成一個團結一致有紀律的政黨了。(註二九)自一九三一年以後，工黨即改革其制定政策的機關。她的政策亦已左傾。在她的調查部領袖格林伍特 (Arthur Greenwood)（下議員）很幹練的領導下，委員會草擬各種問題上的政策報告書。這些報告書在全黨常年大會中討論，修改（略改）並通過，成爲工黨的正式黨綱。

工黨的左派是社會主義聯盟 (Socialist League)。社會主義聯盟是黨內的一個小集團。她的政策是比較理想的社會主義，比較黨內普通黨員更主張快幹。(註三〇)但工黨是被工會會員支配的，并且職工團體聯合會的總理事會更時時在緩和工黨執行總部的社會主義的熱情。一九三三年，社會主義聯盟與職工團體聯合會間發生公開的爭論。克列比斯 (Sir Stafford Cripps) 發表意見，認爲（與一九三一年時一樣）未來工黨政府的議會中的計劃，一定會遇到私有資本陰謀的阻礙。他要求工黨在重握政權時，必須通過一個緊急權力法，使她能暫時控制整個政府。職工團體聯合會秘書薛脫林 (Walter Citrine) 則反對此項建議，他唆使一九三三年勃

拉愛登 (Brighton) 工黨常年大會通過決議案，反對不論左右的獨裁。(註三一) 在一九三四年常年大會中，職工團體聯合會仍把持着工黨，但克列比斯卻被選入黨的執行部了。

工黨根據過去三年中發表的政策報告書，於一九三四年公佈一個正式的黨綱，名爲「爲了社會主義與和平」(For Socialism and Peace)。(註三二) 這個黨綱可分三方面分析。第一是國際政策。工黨的國際政策反對絕對和平主義，而希望參加集體和平制度，并計劃由議會通過一個「和平法」(Peace Act)，規定英國必須參加一切以保障和平爲目的的協定。工黨更贊成國際警察與民用航空國際化的政策。黨綱的大部份是討論復興問題。她要求重要工業與事業收歸公有公辦——銀行與信用業、運輸、電力、煤、鋼鐵、土地、農業與自來水。差不多上述每一種工業中都設立一委員會，向部長負責，實施管理及監督事宜。至於工業立法，則主張務使勞工得以更充分的參加工廠管理，并通過一個新工廠法。黨綱的第三部份是以改良社會爲目的，其辦法則爲：擴充社會事業，供給貧民住屋，擴充公共工程，提高離校年齡，(先至十五歲，然後再昇至十六歲。)及教育免費等。

現在全黨已一致主張，工黨必須在議會內有顯明的多數，纔可重握政權。議會補缺選舉的勝利顯出工黨在國內至少已恢復一九二九年的地位了。在一九三四年春天，在倫敦郡議會選舉中，工黨已獲得轟動一時的勝利。她獲得六十九席，而保守黨即「市政改革」黨則僅得五十五席。(註三三) 在一九三四年十一月市議員選舉中，工黨不但大獲勝利，其票數的增加，亦已打破歷次勝利的記錄。毛里遜所代表的工黨溫和政策，現在統治着英國許多城市了。(註三四)

(三) 自由黨

下議院裏的自由黨名義上仍分爲三派。但西門所率領的國民自由黨祇是下議院的一派，沒有選民作後盾的。路易喬治及其黨徒三人現在仍脫離自由黨的正式組織。至正統的自由黨則由薩繆爾領導着；他們獲得自由黨全國協會的絕對擁護。自由黨全國協會代表全國的政黨。

在補缺選舉中，自由黨尚未恢復她在一九三一年以前的勢力，而且時時失敗。在地方政府選舉中，他們亦受保守黨與工黨的夾擊而被打倒了。但該黨現仍進行工作；她希望恢復她在國內的地位，並在議會內達到一種地位，握着其他兩黨勢力消長的樞紐。在一九三四年，自由黨發表其政策的說明書，名爲「自由主義的路線」。該書宣佈一種和平、軍縮及擁護國聯的政策。在國內問題上，她主張國家統制而不是國有或國營；但她（與工黨相同）希望政府經營銀行、投資、運輸與電力，並對煤業施行統制。她的農業政策主張規定小塊租地與分塊地的辦法，以增加土地使用的效率。她贊成社會改革與社會改良的政策，並主張節省國家經費，取消商業關稅。「自由主義的路線」本質上是保守黨的國家資本主義，與工黨的社會主義間的折衷辦法。

(四) 共產黨

在議會外，有兩個政治上很重要的政黨。

共產黨規模很小，但她是正統的。她必然與莫斯科發生關係；因此各階級都對她發生懷疑。她的會員很少，近來在選舉中亦大不順利。連工黨的失敗與經濟恐慌的危急，亦不能使該黨人數，有顯著的增加。但同時人民卻都

逐漸在感情上與共產主義表同情；尤其是在投票時投工黨票的人。

(五) 不列顛法西斯聯盟

有組織的法西斯運動，對於舊政黨與他們一致擁護的制度，是一個更大的威脅。意大利的前例在英國必然會激起反響，但直到國社黨在德國發達，法西斯黨派纔開始在英國組織。英國現在已有幾個公認的法西斯組織，但佔着時代的中心卻祇有一個——不列顛法西斯聯盟，她的領袖是摩斯萊。

摩斯萊在一九三〇年帶了一個經濟改革的計劃，與少數黨徒脫離工黨，并組織一個「新黨」。(註三五)「新黨」在選舉中累次失敗，他遂改革他活動的組織。他不但因此不信任工黨的領袖，而且還不信任工人的智識與可靠程度。一九三二年九月三十日，他與十四個黨徒發起不列顛法西斯聯盟。他們從極端微弱的起點漸漸發展，直到現在，他們在倫敦已需要設立五十個支部，各區則都設三四百之數。他們是會員組織，但拒絕宣佈會員總數的數字。在一九三三年秋天，他們的勢力登峯造極之時，他們或已有十萬名會員了。

不列顛法西斯聯盟的威勢與弱點，都由倣效德國國社黨而得來的。他們的領袖摩斯萊以私人的鉅額財產供給這個運動。他摹倣國社黨的半軍事組織，以及他們藉制服、敬禮示威等壯觀，以吸引民衆注目的方法。他與希特勒相同，公佈他自己所寫的政綱，名為英帝國 (The Greater Britain)。在這本政綱中，一方面有最激烈、自覺的民族主義，一方面卻亦包含社會主義者對勞工階級所允諾的辦法。(註三六)他起初本避免「反塞米族主義」，但近來不列顛法西斯聯盟卻已以猶太人非英人爲理由，對前者表示敵視了。他很注重對「國王」及「帝國」

的忠誠。

英國法西斯運動在一九三三年的發達，是由於工人對於他們惡劣的經濟狀態表示不滿。在法西斯團體中，大多數會員是從失業工人出身。同時許多工業家，尤其如「毛列斯」(Morris) 式汽車發明人納斐爾特勳爵 (Lord Nuffield) 亦不滿於利潤的減低。他們認為利潤的減低，是由於政府繼續採行社會改革的政策。加以每日郵報主人羅塞曼亞勳爵亦贊助法西斯運動，他們因此遂能發表有利的消息。羅氏的報紙即曾一度鼓吹這個運動。在一九三三年中，法西斯主義似乎真的能威脅英國的議會制度了。

但四樁事件卻突然連續發生，使不列顛法西斯聯盟重新降到比較次要的地位。第一，全國的經濟狀態已有一般的進步。第二，在一九三四年六月初，法西斯黨在倫敦奧林辟亞 (Olympia) 舉行大示威。當時法西斯黨大會守衛會以極端個人暴行懲罰妨礙者，以致一切高尚人民的意見，都對他們表示反感。第三件事是希特勒一九三四年六月三十日的政變。這次政變使英國人民聯想到奧林辟亞的教訓。第四是羅塞曼亞的背棄，他因為摩斯萊進行反塞米族主義，在七月中公開的撤消贊助。(註三七) 一九三四年八月原定的法西斯黨大規模示威運動，亦就展緩了。當牠於九月九日在海德公園 (Hyde Park) 舉行時，反法西斯示威者的人數遠在法西斯黨員之上，他們是在警察保護下開會的。如果經濟情勢不致轉劣，不列顛法西斯聯盟也許永不會恢復她的聲望了。

第十五節 前途的展望

自一九三一年以來，英國政治顯然已暫時受經濟的影響了。一九三四年英國的經濟改善，已大大的增加了樂觀主義的聲勢。但財政部長於十月二日在倫敦市長官邸演說商業進步時，他曾說：「這種改善實際上表示我們對於自給自足的進步，它主要的是國內貿易發展的結果……國際貿易的困難似乎是在增加而不是減少。」全國政府對於其一部份工作的進步，固可頌首稱慶。但我們只要回溯不列顛的過去，就可以想起這種事實：英國所以能從地狹人稀的國家，一變而為經濟上佔優勢的國家，全仗她在世界貿易中的地位，與工業革命中的領導；并且她未來的歷史，亦須視工商業的發展而定。在國家主義很強盛的世界，英國國家主義化逐漸加濃以後，就不能佔優勢的地位，他許還不能安全呢？

但在這苦悶的世界上，大不列顛比較上已是一塊樂土；她因此已恢復在民主國家間的領導地位了。一種修正的或自由的資本主義，可在英國繼續存在——也許能較別國更長久。這可以繼續由其工作證明。英國雖不及過去的繁榮，但在列強中卻依然是精神生活與肉體生活最舒適的國家。英國的人口已不再增加了，她未來的財富即使亦沒有增加，亦已可使大多數人民享更安適的生活，也許更可產生一個無階級的和諧的社會。差不多在百年以前，穆勒 (John Stuart Mill) 曾說過：「不必說，資本與人口的不變狀態，並不含有人類停止進步的意義。各種精神文化，道德與社會的進步，與平常有同樣發展的機會，生活技術亦有同樣的改善餘地。而且如果人類的智力不專注於謀私利的技術，生活技術有更大的改善可能。唯一不同者，工業的進步並非祇有增加財富一個目標，它更會產生正當的結果——節省勞動。」（註三八）無論將來怎樣，英國的大眾毫無成見，滿腔熱望的期待着。

(註一)一九三四年全部經費又已昇高。下表以百萬鎊為單位。

全部	經	費	債	務	費	債	務	費	以外之	經	費
一九三一—三二	七七一			三二二					四四九	
一九三二—三三	七七七			三〇八					四六九	
一九三三—三四	六九三			二二四					四六九	
一九三四—三五	七〇六			二二四					四八二	

參閱 Frances W. Hirst 的 "Mr. Chamberlain's Third Budget" Contemporary Review, June 1934 第六四一至六四九頁。

(註二)這次「饑餓遊行」的主要的主持者是全國失業工人運動 (National Unemployed Workers Movement)。這個組織是有共黨的色彩的。但「遊行者」是由全國各處分隊參加，並非以政治觀點為參加之標準。他們獲得勞工階級間廣大的同情。他們計劃於十月二十七日集中於倫敦，但政府命令京師區域警察以武力制止。

(註三)有極大聲譽的經濟學家皮早列奇 (Sir William Beveridge) 被派為該委員會主席。

(註四)工黨還反對失業業者受軍事訓練的規定，蓋憂慮失業者的管理會變成體武化。參閱 "The Government Evades Its National Responsibility: T. U. C. Criticism of the Unemployment Bill, 1933. (1933)"

(註五)此法是 Unemployment Act, 1934 (24 & 25 Geo. 5, ch. 29)

(註六)一九三三年出版的。

(註七)據估計，在一九三四—三五財政年度內，政府所當支付之補助金總數達二千萬鎊以上。茲分列如後：

甜菜.....三,三八七,〇〇〇鎊

牛奶.....三,〇〇〇,〇〇〇鎊

小麥.....	四、五〇〇、〇〇〇鎊
牛肉.....	六、〇〇〇、〇〇〇鎊
航業.....	一、〇〇〇、〇〇〇鎊
造船業.....	四、五〇〇、〇〇〇鎊

其中唯甜菜業及航業之補助金係直接支付。其餘都是臨時的，其中包含獎勵金、最低物價擔保費諸項。見孟徹斯特導報（一九三四年十月十一日）第十一頁。

（註八）義律曾在一九三四年七月十一日在下議院中說：出產大量雞蛋的關開夏，一面希望禁止中國蛋入境；一面卻要求政府，設法增加她輸入中國的棉織品。

（註九）關於學校中上層階級黷武主義整個問題，可讀 Oliver Baldwin 的 “The Questing Beast” (1932) 一書。

（註一〇）當警務學校章程公佈時，其中有一條規定學員當自備四身制服。

（註一一）參閱他的 “The Dangers of the Seditious Bill” Spectator, June 29, 1934.

（註一二）這個提案被認為有很多的反對理由。貴族院在討論該案時有一次會議曾延至下午四時，反對黨貴族當時逐條攻擊。

（註一三）全國政府於一九三一年通過韋斯敏斯德法，規定自治領與聯合王國間法律上的平等地位。但韋斯敏斯德議會的裁可，亦不過係形式而已。見上第八章第十節。

（註一四）Report of the Indian Statutory Commission (1930)

（註一五）參閱 Lord Lloyd 的 “The Problem of Constitutional Reform in India” International Affairs September-October 1933, p. p. 593-610.

（註一六）Program for Constitutional Reform in India, Cmd 4263 of 1933.

（註一七）英政府利用這一武器與德政府成立一劃撥協定。

（註一八）閱 292 H. C. Deb., 5s., 1275 ff.

(註一九)見 *The Economist*, February 25, 1934 與 June 30, 1934.

(註二〇)參閱 "The Aftermath of Ottawa," *Barclay's Bank Monthly Review*, January, 1934. "External

Trade and Internal Recovery," *Midland Bank Monthly Review*, June-July, 1934. O. R. Hobson "Trade Recovery and the Future" *Lloyds Bank Limited Monthly Review*, July, 1934.

(註二一)見一九三四年十月十日孟徹斯特導報及同年月日紐約時報。一九三三年全國工廠總檢查長的報告書中顯出工廠變故的增加。這種變故一部份是以營養不足為原因。

(註二二)參閱 Marshall E. Dimock, 的 "British Public Utilities and National Development" (1933); O. C. Hornell 的 "Electricity in Great Britain," *National Municipal Review* (supplement to Vol. XVII 1928).

William A. Robson 的 "The Progress of Socialization in England," *Foreign Affairs*, April, 1933, pp. 501-512.

(註二三)自一九三一年以後，政黨的勢力沒有重要的變化。關於現在下議院內各派的情形，Chase 的 "British Political

Parties in 1933" (登在 *American Political Science Review*, February, 1934) 一文中，有詳盡的分析。

(註二四)「近代英國保守主義或即主張這兩個主要的教條：保障財產，及維持國王統治下的英帝國。……在保守黨人看來，財產

的安全僅次於生命的保障，是文明社會的特色。國家的一個最重要的責任就是保證財產的安全。」錄自 Edward Marjoribanks

的 "Life of Sir Edward Carson" (1932) p. 364.

(註二五)見 *Manchester Guardian*, November 1, 1934.

(註二六)晨郵報在 "Morning Post Points" (在一九三三年重印為一本小冊子) 一文中，詳述極端派的主張。

(註二七)下議員麥美倫在 "The Observer" (July 15, 1934.) 上的話。

(註二八)參閱 Quintin Hogg 的 "Prospects of the Conservative Party" *Nineteenth Century*, January 1933.

p. 28-37. 與他的 "National or Conservative," *ibid.*, July 1934. p. 29-38.

(註二九)獨立工黨是於一九三二年退出的。參閱 Report of the Annual Conference of the Labour Party, Leicester

1932 p. 49-48. 關於共產黨員問題。參閱 Report of the Conference of Edinburgh (1922) p. p. 74-83 及 London (1924), p. 38.

(註三〇) 社會主義聯盟中大多數係「資產階級知識份子」。克利比斯是她的主持者之一。他是國王顧問帕爾謀勳爵的兒子。
(註三一) 克利比斯與薛脫林間的辯論在 "New Clarion" 上有記載。拉斯基 (H. J. Laski) 在一九三三年六月十七日的 New Clarion 上分析這次爭論。社會主義聯盟的黨綱發表於一九三三年出版的 "Problems of a Socialist Government" 一書中。書上并有克利比斯所寫的導論。

(註三二) 這些政策報告書是: "The Land and National Planning of Agriculture, The Reorganization of the Electricity Supply Industry, The National Planning of Transport, and Currency, Banking and Finance (1931年發表); Socialism and the Condition of the People, The Colonies and Housing and Slums (1933); 及 Labour and Education, Fair Rents and No Profiteering, and Up with the Houses! Down with the Slums! (1934) 工黨一切正式文件都公佈於 "Transport House"。

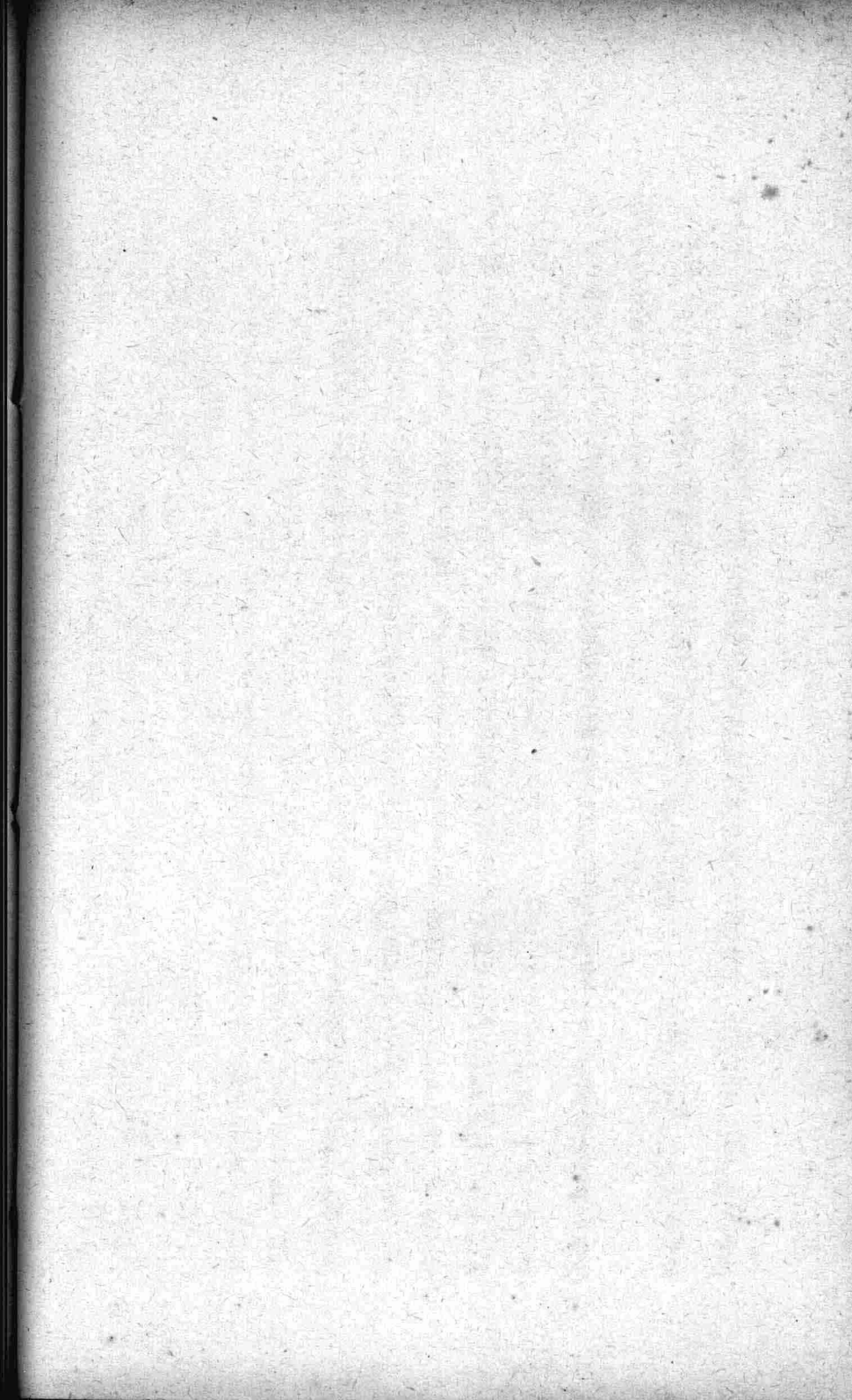
(註三三) 自由黨沒有議席。

(註三四) Elie Halévy 教授在 "Socialism and the Problem of Democratic Parliamentarism" (International Affairs, July-August, 1934, p. p. 490-507) 一文中分析工黨由於政策溫和所引起的幾個危險。Halévy 教授認為英國的工黨與歐陸上的社會民主黨一樣，上古後即會遇到危險的。

(註三五) 見上面第十一章。

(註三六) John Strachey 的 "The Menace of Fascism" (1933) 分析摩斯萊的經濟計劃最為詳細。Strachey 曾幫助摩斯萊組織「新黨」但他現在已是共產黨員了。至於替法西斯主義辯護的書籍，則以 James Drennan 的 "B. U. F. Oswald Mosley and British Fascism" 一書為最佳。

(註三七) 同時納斐爾特勳爵亦慷慨解囊捐助救濟德國難民的委員會公然表示他反對反黨米黨主義
(註三八) 見 *Principles of Political Economy* (ed Ashley, 1909) p. 761



法國政府與政治

第一章 一八七五年的憲法

第一節 引論

法國自誇爲歐洲第一個達到政治統一的國家。但法國現行政治制度的成立，尙遠較所謂年青的美利堅共和國的政治制度爲落後。蓋法國政治制度現在尙不滿六十歲；一八七五年的憲法就是她的憲章。

但如果對法國外觀年青的政治制度加以研究，就可以明白法國是一個舊邦，她的人民是古老的種族，與她有古老的文化的情形了。蓋法國的共和組織沾透了遠古君主政治遺下來的制度。一七八九年、一八三〇年、一八四八年與一八七〇年連續幾次的革命，雖有斷頭機的處刑，巷戰與流放，卻不能奠定基礎，樹立全新的政治制度，像蘇維埃聯邦之於沙皇時代的俄國似的，與王政與帝國時代的制度完全不同。常常有人說：法國是一個有共和國形式，君主國制度，與帝國精神的國家。

的確，這同一公式亦可適用於大不列顛。蓋有人可相反的說：「大不列顛是一個有君主國形式，共和國制度與帝國精神的國家。」但在大不列顛，專制君主政體的消滅，與政府向議會負責的原則的代興，是經過差不多兩

世紀的鬭爭，才漸次產生的。結果所屆，在英國政府內，共和國制度與君主國形式的混合已很調和。因此在忠實的英國人看來，他們社會主義政黨的首相，穿着絲襪與短褲，參加白金漢王宮（Buckingham Palace）的集會，亦幾乎不足驚奇了。

在法國正相反。一七八九年開始的改造共和運動的進行，至十年以後，當波乃帕脫拿破崙自立為專制的統治者時，即無情的被打斷了。如果沒有短命的第二共和的存在，督政官政府（Consulate），第一帝國，波旁復辟（Restoration）七月王國政府（July Governments）以及其後第二帝國的獨裁政治，即是七十年間繼續不斷的對於政治上自由主義的大反動。

與法國大革命同時並進的產業革命，更阻礙共和國的成立。大不列顛在十七十八世紀中，能集中全力，從事於組織議會政府所引起的嚴格的政治問題；但法國則即在一七八九年革命後，亦必須應付建設新政治制度與改革社會兩個問題。她在十九世紀民主政治鬭爭中，逐步都受發展中的富豪階級的障礙。法國有一位銳利的哲學家阿雷（Alain）曾寫過：「法國有三種勢力，民衆，富豪與文官。」（註一）文官既代表舊制度下專制政治的傳統精神，阿雷的說明明白指出法國政治社會大騷動中三個衝突着的潮流：民主政治，富豪政治與專制政治。

最後，更壞的是：奠定第三共和法律基礎的一八七五年憲法，是一八七一年法國人民所選出的國民議會制定的；而該議會則被否認有制憲的法律上的權力。并且國民議會的多數黨是王黨。

第三共和的初期，對於其後來的生命，影響很大。因此必須詳細加以研究。

這個時期可分爲三個階段：(一)國防政府，自一八七〇年九月四日帝國顛覆時起，至一八七一年二月十二日國民議會開會之日止。(二)鐵耳 (Thiers) 專政，自一八七一年二月十一日起，至一八七三年五月廿四日他被迫離職之日止。(三)麥克馬洪 (Mac-Mahon) 總統任期，自一八七三年五月廿四日起，至一八七五年二月至七月間通過憲法時止。

第二節 國防政府

第二帝國雖自負爲一個王朝，其實不過是以軍隊爲後盾的個人獨裁政治罷了。當一八七〇年九月二日，拿破崙第三及其八萬軍隊在瑟同 (Sedan) 立約投降，同時他唯一的別部軍隊在巴散 (Bazaine) 統領下被圍於美茲 (Metz) 的時候，全部帝政制度崩潰了。厄熱尼皇后 (Eugenie) 信奉西班牙的天主教，并有女性的輕浮習性，素爲法國人民深惡痛絕。她企圖維持攝政的地位而沒有成功。(註一)當九月三日瑟同敗報傳到巴黎時，數千暴徒羣集王宮四週；皇后只得賴美籍牙醫的助力，冒險逃往英國。暴徒當時即衝至市政廳，在該處組織臨時政府。這政府是由巴黎的衆議員所組成。(註二)京城衛戍總督特羅徐 (Trochu) 將軍深得民心與軍心，他出任政府的領袖。

臨時政府在九月四日宣言上，宣示出她的共和政體的性質。宣言上說：「一七九二年時共和政體會戰勝了侵略；現在又宣佈共和政體了。」這樣，政府的共和制度就與戰事的廣續發生密切的連繫。剛必太 (Gambetta)

領導着對德意志侵略者作英勇的抵抗；但這抵抗亦屬無效。當巴黎被圍時，剛必太率領國防政府的代表團，乘氣球離開巴黎。國防政府起初建都於都爾（Tours），後來則在波爾多（Bordeaux）。這代表團統治未被敵人佔據的法蘭西領土。

自大革命以來，巴黎已第二次推翻一個政治制度，而組織一個全國政府；後者完全由巴黎的衆議員所組成。全國無抵抗的接受這個統治，即在北京城全部被德軍包圍後，亦仍如此。臨時政府外交部長福爾（Jules Favre）親至德國司令部要求在國民議會選舉期內停戰；蓋這次選舉將產生一個法國真正的全國政府。俾斯麥給他一個直率的回覆：「您們政府的體制與我們無關。」（註四）臨時政府除了繼續戰事外別無他法。

一八七一年一月二十八日，福爾簽訂停戰協定。但現在敵對行爲既已停止，德國顯然不願與不足代表法國的政府簽訂和約。因此，臨時政府在「停戰條約」中，允許於二月八日舉行大選，選舉的目的爲任命一個「自由選出的議會，該議會將在戰爭應否繼續，與構和條件的問題上宣佈意見。」

時時有人根據停戰協定中所引用的這幾個字，認爲這樣選出的國民議會無權起草憲法的確，停戰協定並未規定選出一個議會，該會有權決定法國當採用的政治制度；它不過規定選出一個決定和戰問題的議會。但事有不容否認者，德國在停戰時，不能干涉法國的行政，一至於強令她起草憲法的程度。停戰協定未曾規定選舉一個制憲機關，並未表示依照停戰協定條文而選舉的國民議會，是沒有制憲的權限的。

事實上，早在一八七〇年九月八日，臨時政府即已發出宣言，接着一個佈告，通令於十月十六日舉行大選，選

任全國制憲議會(Assemblée Nationale Constituante)這最後一個字——Constituante——指明這樣一個組織的使命。德國的侵略阻礙了這次選舉的進行，九月二十三日第二道佈告遂將選舉延期，延至「環境許可」的時候。無可否認的，這樣的環境是在一月中休戰時碰到了；二月中選舉的國民議會，骨底裏當然已有起草憲法的權力。但在一八七一年二月八日參加投票的選民的頭腦中，新憲法問題無疑的即使佔有地位，亦是很不重要的。在代表全國領土二分之一的四十三州內，郵務是在德人控制下；法政府將通知書送給選民，亦必須有賴於德人。在這些選民看來，對普戰爭是所當應付的最重要的問題。他們所表決的唯一的根本問題，是戰事繼續或構和條件的問題。在這種情形下，「在選舉競爭中，制憲組織問題，甚至政體問題都成爲非常不重要了。」（註五）

國民議會於一八七一年二月十二日在波爾多舉行第一次會議；會址是十八世紀時，加勃里爾（Gabriel）所建造的美麗的戲院。臨時政府辭職，讓位於正式任命的政府。這是剛必太統治的自然的結果。

第三節 鐵耳的專政

剛必太連卓越的戰功，都不能希望獲得酬報。他在國民議會下的政府內，毫無真實的勢力。事實上，這一位當「恐怖的年頭」曾爲法國信仰抵抗力化身的人物，僅在九州中當選。（註六）一八七〇年九月的共和國與一七九二年的共和國不同，她未曾「戰勝侵略」。結果在一八七一年二月選舉中，共和黨人被擊敗了。共和派候選人以繼續作戰到底爲黨綱，因此獲得了「極端主戰派」的綽號。保守派候選人希望和乎；他們的敵人稱他們爲

「敗北主義者。」但全國大多數人民的勇氣都已沮喪；他們的社會、政治、宗教的主張，雖然不一定與保守派提名者相同，但一致投保守派的選舉票。

在國民議會的七百六十八位議員中，（當阿爾塞斯勞蘭的議員離會後，總數減至七百三十八人，）四百五十名議員是屬於右派保守派的。其中有貴族二百名與僧侶三人。

新選議員中大多數沒有公共事務的經驗，因為在第二帝國的十八年內，他們都站在消極的反政府的地位。他們所以當選，是由於他們在各該選區中所佔的社會經濟地位。反對他們的人稱他們為鄉野的議員。其中大多數人都很庸碌，至於成爲領袖的人物，則大概都是前朝政治鬭爭中的少數宿將。

國民議會中大多數人贊成君主立憲政治，設有議會與某種內閣政府。但這同一國民議會最後卻替法國制定一個共和政體的憲法，直到現在還存在着。這一個希奇的情形，對於第三共和後來的歷史有很大的關係；因此必須加以精密的分析。

研究這一時期的保守派歷史家，對於這一個奇怪的現象，即保王黨的議會建立共和政體的事實，作一個錯誤的解釋。他們認爲在大戰初了的時候，將損失重大的佛蘭克福（Frankfort）構和的責任，放在共和政體身上，是一個最好的辦法。政府允許割讓兩省，并由德國佔領半壁疆山，直至極大的賠款付清爲止，一定會引起人民的憤恨的。先令共和政體受人民的公怒，隨後進行復辟，自是比較妥當的辦法。（註七）

事實的真相是這樣：議會內保王派多數黨分裂爲三派；每派都擁護自己的王位候補人。正統王黨（Legiti-

mistes) 擁護尚伯爵 (Count de Charbord) 爲候補人，尚伯爵是查理第十之孫，波旁長支的繼承人；這一派是最大的。其次爲俄連王黨 (Orleanistes) 他們擁護路易腓力布之孫巴黎伯爵 (Count de Paris)。最後則爲波乃帕脫王黨 (Bonapartistes) 的小派，他們擁護放逐在外的拿破崙第三，在後者死後，他們更擁護他的兒子「帝國皇儲」(Imperial Prince)。

這幾派中沒有一派能有必要的絕對多數，可令議會通過其候補人。因此折衷辦法亦成爲必要了。起初波乃帕脫王黨祇有七人，所以兩個保王黨的勢力如能聯合，就可合成一個多數黨。但直到一八七三年夏天，俄連王黨才允許贊助正統王黨的候選人。同時，爲了締結和約，終止德國駐兵，及恢復經濟繁榮，某種政府卻必須先組織起來。

鐵耳曾在二十六州內當選，他在國民議會內彷彿鶴立雞羣。他曾任路易腓力布的國務總理，學會了議會活動中一切陰謀。在大戰期間，他曾赴歐洲各國首都作聯絡感情的遊歷，博得國人的感激。他遊歷的目的是希望列強出來干涉，援助法國，他雖沒有達到目的，但已表明他外交上的才能了。法國既將對德進行和議談判，這一種才能自然需要極般。由於他的政治才能與外交手腕，二月十七日國民議會通過決議案，任命他爲「法蘭西共和國行政權元首」。他可任命自己的內閣。他更以內閣的幫助，「在國民議會的管轄下」治理國政。

鐵耳是向議會負責的。但他的威望很大，因此他的統治是獨裁式的。議會贊成行政上地方分權，但鐵耳竟使它通過一八七一年四月十四日的法律，規定中央集權制。議會贊成自由貿易，但鐵耳竟強令它通過保護關稅的

法律。

此外，鐵耳保持他以議員資格在議會演說的權利。他的娓娓動聽的口才，他的冷靜的邏輯，使他在許多辯論中獲得勝利。

最後，鐵耳時常很巧妙地以辭職相威脅，作為他在議會內爭得主張勝利的武器。他在和議談判中是不可缺少的人物；因此議會寧願在次要問題上對他屈服，不願在佛蘭克福缺少了他。

在二月十七日任命鐵耳的決議案中，雖已採用「法蘭西共和國」的名辭，但對於國家所將採取的政體，尚無大體的說明。二月十九日通過的「神聖聯盟」(Sacred Union) 公約，(即以波爾多公約著稱) 明白宣佈這問題的解決，須延至領土從敵人鐵蹄下解放出來以後。

三月二十日，國民議會遷至凡爾賽，其時正值巴黎共產黨暴發市團 (Commune) 叛變。正統派馬克斯主義者雖認這次運動為第一次共產黨的舉事，但它的目的卻以政治的成分較社會成分為重，它企圖把法國組成一個聯邦共和國，在其中以「市」為政治上的單位。至五月中，政府用各省軍隊第二次包圍巴黎以後，叛變遂被平滅，在法國革命史上，巴黎不能感動外省，這是第一次。

同時，構和問題已有很大的進展。鐵耳逐漸顯露出不及以前的必不可缺了。議會厭惡他的控制，尤其是他的組織溫和和政府的堅決主張。

因此議會通過兩個法律；這兩個法律的最後結果，是鐵耳被迫辭職。

一八七一年八月三十一日的黎衛法律 (Rivet Law) 有四項主要的規定：(一)「行政權元首」稱「法蘭西共和國總統」的名號。(二)總統權力與議會權力同時存滅。(三)產生一閣員會議，向議會負責。(四)共和國總統在議會管轄下執行職務，并向議會負責。

這個法律充滿矛盾。鐵耳的權力是與議會的權力同時並存的；但同時他既向這個議會負責，在議會本身任期終了以前，議會很可以反對票的表決把他推翻。但鐵耳向議會的負責，已不若從前那樣的容易受到約束，換句話說，他已不為政府一切行為向議會負責了。閣員會議對於他們一切活動，都向議會負責。除了總統與議會在一般政策的問題上意見不合，總統是不能罷免的。

這個希奇的法律，理論上大大的增加鐵耳的權力，實際上則減少他地位上的勢力。鐵耳已不過在例外的情形中負責了。他不能再時時以辭職威脅議會。

這個法律本擬推翻鐵耳的獨裁，但實際上卻並未改變局勢。鐵耳依然以實際的獨裁者的地位，控制議會。議會益發不能忍耐這種控制了，它通過一八七三年三月十三日的「百羅格里法律」(Broglie Constitution)，該法即係針對鐵耳而發。該法禁止總統在議會演說，除非經閣員會議特別請求，特殊允許始為例外；但亦必須當議會將辯論政府一般政策時始得採納。總統演說畢，議會必須延會，至下次會議時始得繼續辯論。這個展緩的目的，是在削弱鐵耳口才對於議會的影響。

「鐵耳貪戀權力，不愛名譽。」(註八)在加深行政立法分權的意義上，「百羅格里法律」向着議會政府的

傳統制度，有明確的進步。但它不能阻止鐵耳屢次濫用職權，恣所欲爲。與一九一九年時的克里孟梭一樣，鐵耳已不再是缺不得的人物了。全國領土已從德國駐軍的鐵蹄下解放出來；總統自稱爲領土的解放者，由此以要求居這個偉業的全功，更觸怒了議會。

現在戰爭遺下來的最迫切的問題既已解決，議會內保守派多數黨希望恢復君主政治。但鐵耳雖曾任路易腓力布手下的國務總理，他卻贊成共和政體的政府，只要這共和政府是很保守的，而他——鐵耳——自己則任總統。同時，在補充議會內已故議員空缺的部份選舉中，保守派候選人都遭擊敗。鐵耳遂被認爲當負共和派勝利的責任。

他屢次在議會內遭到攻擊；至一八七三年五月十四日，他獲得准許在議會演說，以他的一般政策爲題材。在一篇歷二小時之久的動聽的演說中，他提出一個保守的計劃，但這計劃是在共和國的範圍內，因爲「王位祇有一個，三個人不能一同佔據的。」

議會乃延會至次日，當時它以三六〇票對三三四票，通過一個要求「堅決的保守政策」的動議。當日晚上，鐵耳即提出辭呈，議會遂以三九〇票對一票（三三〇票棄權）的票數，選任麥克馬洪爲總統。

第四節 麥克馬洪的總統任內

麥克馬洪與鐵耳不同，他具備着造成議會國家良好領袖的一切優點與劣點。他在第二帝國戰場上曾博得

軍事上的盛譽，使他的地位名副其實的超越閣員以上。同時他以缺乏政治上的經驗不能像鐵耳那樣的時常干預國家行政的內容。他甚至連政府政策一般方針的確定，亦不加干預。並且他的演說很壞，他不大喜歡在議會演說。

在這種情形下，麥克馬洪極少自己向議會負責。閣員會議副主席百羅格里公爵因此有一年之久，成爲行政權實際上的元首；議會會反對票把他推翻，而無損於麥克馬洪的地位。

下面這個概念所以能够發達，主要的原因即由於麥克馬洪的品質。這概念是：國家元首不向議會負責，因此後者亦不能把他撤職。

這個概念包含於一八七三年十一月二十日的法律中。該法將行政權交給麥克馬洪，任期七年，而無撤職的可能性。

這個法律所以通過，有一個主要的原因是：議會內保王派多數黨，希望在麥氏七年任期中，能够商定君主的人選。麥克馬洪是一個虔信的王黨，他無疑的願意充任恢復君主政治的工具。

在一八七三年夏天，俄連王黨覬覦皇位者巴黎伯爵放棄他對於皇位的要求，承認尚伯爵爲唯一要求皇位者。尚伯爵既無後裔，他死後，皇位即傳至俄連王系。

正統王黨與俄連王黨聯合後，法國似乎不久一定可以恢復君主政治了。加冕禮的一切都已準備就緒，連王室車輿亦已辦妥。尚伯親赴凡爾賽與麥克馬洪將軍會晤。不幸他堅決主張他的統治是憑自己的權利，不是根據

議會的請求。尤其重要的是，他頑固地拒絕在國旗問題上妥協；他不肯接受三色國旗，因為三色國旗正是法國革命的象徵。但議會知道全國人民，尤其是軍隊，決不肯接受波旁朝的白色國旗的。（註九）麥克馬洪雖為正統王黨中人，他卻首先認自己為議會的代表，並且拒絕與這位要求皇位者直接接洽。

尚伯爵一點都沒有允諾，回到他流寓的地方去。但議會仍不放棄復辟的希望。在他離開後不久，議會決定將麥氏任期定為七年；希望由此可有一個充分的時期，與這位「要求皇位者」達到某種妥協。很有趣的，法蘭西共和國總統任期所以悠久，是由於麥克馬洪是王黨的事實。

同時議會進行產生某種制度，作為未來君主政治的基礎。共和政體本是暫時性質的；但依照法國的諺語，唯暫時性質的東西才可持久。事實上，七十年代的法蘭西暫時性質的共和政體，現在已有六十四年以上的壽命了。

尚伯的頑強的性情，與他的拒絕妥協，已挫折了國民議會內王黨的勇氣。他們沒有政治上的主義；他們對於這樣一位「要求皇位者」，為了主義上一個小問題，便放棄機會，不能表示同情。最後他們因為感到厭倦，就批准了共和政體。但共和政體在這狹窄的骨架中，卻必須為自己的生存而奮鬥。這個骨架原是為君主政體而建築的。現在法蘭西共和國的君主政治的骨架，就是所謂一八七五年的憲法。

一八七三年十一月二十日的法律規定「七年任期」的原則；它同時更規定組織一個負責工作責任的委員會，由議員三十人組成。當這委員會任命的時候，正值議會內部鬪爭熱化的時期。由於右派多數黨內部的分裂，王黨在委員會中的代表，不及其預料之多。

這個新選出來的委員會，任命巴黎法律學校勃鼻 (Barbier) 教授為主席。委員會即開始工作，但非常缺乏熱誠。

有一年以上，三十人委員會一無成就。它的所以無能，是由於它用全力去規定麥克馬洪總統的權力，以待君主政治的宣佈。尚伯爵是不會永遠活着的；在他死後，巴黎伯爵一定將樂於接受三色國旗；三色旗過去曾為路易腓力布的國旗。

共和政體問題最後於一八七五年一月二十一日提出。是日，三十人委員會主席文脫望 (Ventavon) 提出議案於議會，該案規定復辟前臨時政府的組織。一月二十八日，拉葡萊 (Laboulaye) 提出修正案，主張「共和國政府由兩院及總統組成。」議會如果接受這個修正案，就等於非正式的確認法國政府的共和政體。拉葡萊力言四年來的經驗，已指出共和政體非不可能。但這修正案竟以三五九票對三三六票被推翻了。

至一月三十日，索爾蓬學校 (Sorbonne) 教授瓦龍 (Wallon) 提出另一修正案，其內容為：「共和國總統是由上下議院以國民議會地位，召開聯席會議，以絕對多數票選任。」這段主文規定任命麥克馬洪繼任者的辦法，因此它有很重大的關係。這就是說，這修正案如果通過，就可以保證共和政體的延續。瓦龍也許是一位好教授，

但他的演講很壞。在右派的笑聲左派的雜語中，他替他的修正案辯護。當議會主席勃番脫 (Buffet) 宣佈瓦龍修正案以三五三票對三五二票通過，保王派多數黨非常感到驚異。共和政體以一票的多數而宣佈了。瓦龍立刻被稱為「共和國之父」。

這次表決所以能有這樣的結果，是由於右派中央黨二十六名議員現在一變而擁護共和黨。這班王黨議員屬於溫和的賴卓 (Lavergne) 派及泰開脫 (Target) 派；他們認為國民議會不能制定國家的永久制度，不久恐將造成內亂；因此他們感到與其保持一個不切實用的臨時政府，希望一天淡似一天的憧憬着君主政治，不如贊助一個溫和的共和政體。政治上的急進主義已蔓延全國，保守的共和政體還遠勝於再來一個「市團」。

二月三日，瓦龍修正案第二次付表決；這次它以四二五票對二四三票通過。許多王黨議員已贊成共和政體的概念的，確，其中有許多人在表決修正案時，心裏希望共和政體在正式建立後將證實失敗，因此君主政治即會自然產生。

議會這樣宣佈了原則後，即急促地通過幾個憲法。這些憲法的唯一結果，是在共和政體的外形內，引進實際君主政治的制度。有許多議員希望新成立的共和政體，有這樣一個憲法，不久即會壅塞而死。克里孟梭在幾年後曾說過：「這個憲法不是一個憲法，它是攻擊共和政體的機構。」

所謂法國的憲法，就是：一八七五年二月二十四日規定參議院組織的法律，一八七五年二月二十五日及同年七月十六日規定行政權的法律，一八七五年八月二日規定參議員選舉的法律，以及一八七五年十一月三十

日規定衆議員選舉的法律。

議會所以對制憲工作缺乏興味，還有一個原因是由於畏懼德國發動新的侵略。法國自一八七一年戰敗後，復原頗速；因此在二八七五年時，德國重探恐嚇的態度了。如果當時俄皇不親自干涉，法國也許已成爲一個新侵略的犧牲品了。在這樣一個嚴重的關頭，剛必太的見解很適當：「當一個國家物質上的力量充足，而其領土又完整，政治哲學就有發達的機會；但在身受重創的國家內，這種哲學就是罪惡與褻瀆了。」他更說：「您們既在研究二月二十五日的憲法及這個妥協緩和政策的原因；我指示您們，望着佛日山（Vosges）罷。」

第六節 一八七五年憲法的特質

一八七五年憲法與法國以前的憲法不同。它不是一個單一的，有系統的，很詳細的法律。它是由幾個單獨的法律，各種零碎的文件湊合而成；這種法律原來的目的，並不在於充當建造一座各部均稱的理想建築物的材料。例如，在這些法律中，除高等法庭外，並無全國司法組織的規定。在財政問題上，除衆議院賦有某幾項特權以外，法律上亦無絲毫的規定。普遍選舉權的原則雖已確定，選舉的方法亦無特殊的規定。一九一九年七月十七日的普通法律，產生了比例代表制的新制度。這樣一個重要的改革，竟不需要憲法的修改。

法國憲法最大的弱點，是它沒有包含概述人民權利的一般的原則。在這種情形下，有人就發生疑訝，法國公共法律的基礎究竟是什麼。

這基礎的大部份可從前例中發現。法國的「人權法案」顯然是在大革命時代的個人主義與自由主義的概念中：一七八九年的人權宣言，一七九一年的憲法，共和國元年（一七九三）的憲法，共和國三年（一七九五）的憲法，共和國八年（一八〇〇）的憲法，一八四八年的憲法，尤其是與一八七五年憲法相隔最近的一八五二年一月十四日的憲法，都是法國的「人權法案」。一八五二年憲法在第一節中即「承認，確定并保證一七八九年宣佈的重大原則」。有幾位作家甚至更進一步，認為這種個人主義與自由主義的概念，是在人類的天性中發現的。它們是很基本的，因此不必在法國憲法中正式宣示。（註一〇）

至於議會制度的實際行動，亦都有賴於前例；——在波旁復辟及七月王國期內所找到的前例。例如一九一四年維維安尼（Viviani）及一九一九年普恩凱賽任國務總理時，未兼領行政部工作，即係根據波旁復辟期內黎希留公爵（Duke of Richelieu）的前例。輔助成文法的習慣法，這樣亦就漸漸產生了。

這種不成文法有時帶有否定的性質。例如總統解散衆議院的權力，本來特別規定於一八七五年二月二十五日的法律的第五節中；但自一八七七年以來，卻從未運用過。現在總統不能解散衆議院，已是一個不成文法了。這種慣例現在已有很大的拘束力。因此議會解散問題近年來已屢次提出，但尚未獲得解決。（註一一）

一八七五年憲法起草時缺乏系統的探討，一至於此；這種情形，在法國立法者固認為詫異，但卻是國民議會最後接受共和政體時，冷淡狀態的必然結果。但政治上的理論與主義，當應用於一國政府內複雜的現實情形中，就有發生危險的可能。一八七五年的憲法雖很散漫，它的壽命比較前輩制憲者的外觀整齊教條式的產物，卻已

超出多多了。在這裏，偶然的行動已證實比較邏輯的行動爲優越。後者在法國會產生希奇的結果。例如，一七九一年與一八四八年制憲者決定反對兩院制的議會，就是以推論的邏輯爲動機。他們理由充足地說：「國家是一個國家的代表必須亦是一個。」但在另一方面，許多國家內議會的實際情形卻顯出，兩院制可產生良好的結果。

一八七五年憲法還享有一個好處，它不是一黨的寵兒。它是一個折衷案，未得共和派或王黨的熱烈歡迎，但卻爲大家所接受。一八七五年憲法的無黨派的性質，也許是其長壽的祕訣。王黨接受共和政體的憲法，因爲它不過是一個外形，裏面的建築物實際上是君主政體。他們希望在這外形上面不久將塗上一層新漆，使它有名副其實的王政的屏障。共和派人則相反；他們以爲政府內君政式的制度，不及共和政體名義上存在的重要；并且共和政體一經接受，灌輸真正的民主制度將更便利了。

王黨與共和派折衷的結果，法國有了一個內閣制政府。這個政府令人回想起路易腓力布統治下的議會制度，而不是第一共和第二共和所採行的政治制度。

例如，依照憲法上的文字，共和國總統有與立憲君主相同的權力，尤其是在他不向議會負責，及有解散衆議院權力兩點上。在法國，除了在一八一五年與一八三〇年兩次君主制度下，內閣閣員從未獲得向議會負責的地位。參議院雖然不像立憲君主統治下那樣，全部由國王任命；而其三分之二的參議員，係由選舉產生；但兩院制的組織，實違反共和派的傳統精神；而是根據君主政治的前例。同樣的，在議會會期，修改憲法，訂立條約一類的問題上，王黨與共和派都成立折衷辦法。

在國民議會內，祇有一點得到全體的同意。王黨與共和派都認憲法爲防禦個人統治的屏障。王黨與共和派都很悲痛的記着拿破崙第三十八年的專制獨裁政治。一八四八年的憲法是一條便利的路徑，使拿破崙的姪兒由此雄登皇位。新共和憲法的起草，是以免別個政變爲方針。兩院並存，與解散衆院須得參院同意的規定，即用以防止意志堅強的總統的個人野心。爲了同樣的原因，總統在宣戰前須得議會同意。這條規則的目的，即在防制總統贏得軍事上的光榮，而由此以他的個人威望控制議會。由於這些政變預防物的採用，衆議院擁有極大的權力，而閣員的權力則受許多限制。法國內閣時常被推翻，大部份原因即由於畏懼獨裁政治出現的心理，尙未消滅偉大的政治家產生的雖亦很少，但他們卻似乎都注定了悲慘的結局。一九一八年時以鐵腕治國的克里孟梭，死於悲慘的孤寂境遇中。白里安時膺國務總理顯職，他最後爲賴佛爾無情的拋棄，而於數星期後溘然長逝。普恩凱賽毀家蕩產，拯救法郎；但在晚年殘廢時，只得替雜誌撰稿，以維持生活。但第三共和已達六十四歲的生辰，尙無政變發生。經過了這樣一個長壽的證實，許多人認爲第三共和已沒有理由，仍保持它早年的拐杖。現在的政治僵局，與杜美格提出憲法修正案的嘗試失敗，已引起這樣一個問題：法國應否重新分配行政機關立法機關間的權力，以改進勢力的均衡，與增加政治上相稱的效率？（註一二）但這就引起修改憲法的問題了。

第七節 憲法的修改

國民議會內王黨所以肯勉強接受共和憲法，是因爲他們希望不久以後，局勢會有利於復辟。但爲避免革命

起見，他們將修改憲法的規則，定得非常寬鬆；因此祇須修改憲法，即可實行復辟。共和派自己亦贊成一個便利的修改程序；因為他們需要民主化的改革。

根據一八七五年二月二十五日憲法第八節的規定，修改憲法不必訴諸民衆。第一步是，兩院必須以多數票的表決，表示願意修改。（註一三）兩院可說明所建議的修改所包括的特殊問題。他們亦可以最廣泛的語氣，說明願意修改憲法。其次，衆議院與參議院可併成國民議會，依照特殊的規則，舉行聯席會議。這種規則與參衆兩院的規則都不相同。會議將所建議的修改提出討論，并付諸表決。如果國民議會議員中絕對多數贊成，（不論國民議會議員全數投票與否。）這修正案就成爲憲法的一部份了。

這種修改程序受到批評；因爲，在一方面，它不是民主化；在另一方面，它給參議院的權力太小。參議院在國民議會內佔少數地位，它在最需要緩和劑的場合，不能盡緩和劑的任務。但實際上，這種程序進行頗順利，尤其是與美國憲法下剛性的修改程序相比較時，更爲顯然，但事實不容否認，法國的程序不能產生重大的改革。國民議會完全由參衆議員所組成；他們受政府的利益最多，自難望能採納政府制度的重大改革。祇有直接由人民選任的制憲議會，才能對於政治制度，實行澈底的改革。但在現制度下，除非革命發生，這樣的制憲議會決不能產生的。

（註一四）

自一八七五年以來，法國憲法曾修改三次。一八七九年六月二十一日通過第一次修正案，廢除一八七五年二月二十五日憲法的第九節，該節本規定凡爾賽爲法國行政上的國都。修正案更規定新國都的選擇，是在議會

平常制法者資格的權限以內。根據該案規定，一八七九年七月二十二日遂通過法律，規定此後以巴黎為法國政府、議會、行政機關的所在地。巴黎雖然是法國天然的國都，但一八七一年選任的國民議會，經過了劇烈的爭論，卻決定以凡爾賽為國都。保王派多數黨牢記着法國每次共和革命，除「市團」叛亂以外，都從巴黎傳佈到外省，他們如果在急進主義淵藪中開會，一定會感到跼蹐不安。有許多議員認凡爾賽離巴黎太近，甚至建議部爾日（Bourges）專任研究此項問題的委員會，則贊成奧利安（Orleans）。「市團」叛亂不能使議會增進對巴黎的好感。但閣員與行政機關則仍留在巴黎，大多數參眾議員亦是如此。當麥克馬洪辭職後，共和政體地位益趨鞏固，共和派多數黨自然通過政府回到塞河（Seine）畔的大城了。在一八七九年時，這是一個已成的事實。

一八八四年的憲法修改更重要得多。這次修改是將共和派擊敗王黨的最後勝利，具體表現於憲法中。一八八四年八月十四日的憲法修正條文，禁止舊日曾統治法國的王族後裔，當選為共和國總統。該案更規定，共和政體不能成為修改憲法的對象。當然，這不過是一句空話，因為另一修改憲法條文，亦可廢除這個禁止的。（註一五）這次修正條文更自憲法中刪去關於參議院議員資格的一節，這是法國民主化過程中另一重要的步驟。這樣，一八八四年十二月九日的普通法律，就能規定參議員此後不可終身任命，全部參議員當以選舉產生，以及在參院選舉中，各市的地位不再一律了。

一九二六年八月十日，憲法採納第三次修正條文。這是在法郎跌至二分以後的不久幾天。這種局面的造成，大部份是由於因戰事而產生的繁重的國債。新任「國民聯合政府」領袖普恩凱齊，要求議會將財政上完全自

治的權力，授予負債還國債責任的「償還債務基金庫」(Caisse d'Amortissement)。憲法修正條文撥付該組織以特殊稅入，如烟草獨占等，並規定普通法律不能剝奪「基金庫」此類稅入。這次修正條文不過表示法國希望償清內債，以恢復人民對幣制的信任罷了。

以上是一八七五年法國憲法的起源。這個起源解釋了法國憲法希奇的性質，與其許多矛盾。下面幾章將敘述這憲法所規定的法蘭西共和國的一切制度。

(註一)見 Alain 的 "Elements d'une Doctrine Radicale" (Paris 1925) 第三十三頁。

(註二)實際上，一八五六年七月十六日帝國憲法，除君主沖齡的情形下外，未有攝政的規定。當拿破崙赴前線時，他僅將權力委託皇后。自前者被俘，權力亦已失效。蓋這種權力，本非備此種緊急狀態下行使的。皇后得軍政部長巴列柯伯爵 (Comte de Palikao) 之助，向立法院建議要求頒佈臨時政府的憲法，由她自己任這政府的領袖。但事態的發展卻比厄熱尼的行動更迅速了。

(註三)臨時政府的人物是：Arago, Jules Favre, Jules Ferry, Gambetta, Garnier-Pagès, Glais-Bizoin, Pelletan, Picard, Jules Simon, Rochefort。

(註四) Emil Ludwig 引這句話於 "Bismarck, The Story of a Fighter" 書中。

(註五) Joseph-Barthélemy 與 Paul Duez 合著的 "Traité de Droit Constitutionnel" 書中第十頁引自 A. Esmein 的 "Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé" 書中。

(註六)在國民議會選舉中，一個人可在幾個選區中當選。

(註七)引自 Hanssonville 的 "Souvenirs" Revue des Deux Mondes Oct. 19, 1924.

(註八)見 Joseph-Barthélemy 與 Paul Duez 的上引書第十七頁。

法國政府與政治 第一章 一八七五年的憲法

(註九)一九二六年時，德國總理路德(Luther)亦以德國國旗問題而被推翻。這指示出在我們這個所謂「合理」的世界，區區小事，如一塊綢的顏色問題，所佔的重要性。

(註一〇)見 Maurice Haurion 的 "Précis de Droit Constitutionnel" (pp. 339, 612ff)

法國殖民地的土人引起重要的問題。土人的個人、家庭與宗教地位，或與法國認為適合良好公共政策的標準，發生抵觸。例如，回教徒的多妻主義，焉能與法國公共法律的基本原則相適合？結果所屆，法國當局現已決定，北非的回教徒土人，即使是法國治下的人民，凡未會放棄其娶多妻的回教權利，即不准其入法國國籍。但如果他放棄了這種權利，在正統的回教徒看來，他就是異教徒了。在一九三三年時，突尼斯的正統回教徒企圖阻止某幾個突尼斯人葬於聖地，後者即爲了加入法籍，曾放棄其個人的身份。當時即以此爲原因，引起嚴重的暴動。但在另一方面，北非洲有知識的人民，都很願意加入法籍，因爲這是進身各種職業及文官制度內高級職位的唯一途徑。

(註一一)關於慣例對於法國憲法制度的影響，可參閱下列諸書：

Réglaude: "La Coutume en Droit Public Interne" (1919)

Goneti: "La Coutume dans le Droit Constitutionnel et dans le Droit International" (1932)

L. Duguit: "Traité de Droit Constitutionnel" (1932) Vol. III

Joseph-Barthélemy 及 Paul Duez: 上引書

A. Esmein 及 H. Nézard: "Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé" (1927) Vol. I

(註一二)參閱 Robert Valour 的 "France Cantonsly Eyes the Dictator" (New York Times Magazine, Nov. 19, 1933)

(註一三)多數票在這裏即指所投票數的絕對多數。當投票者係偶數時，多數票即指總票數之半數加一。當投票者係奇數時，這就是指總票數之半數加半票。例如三百十一票是六百二十一票的絕對多數票。

(註一四)參閱 Dupeyron 的 "Du Système Français de Révision Constitutionnelle" (Revue de droit public 1931)

(註一五)見 Joseph-Barthélemy 及 Paul Duez 上引書第三二頁。

第二章 行政權

第一節 總統

行政權是由共和國總統一人掌領。以單一人物統領國家，是與法國幾百年來的慣例，與大多數國家的習慣相一致的。（註一）但一八七五年憲法的目標，既在於防制個人統治，行政權似乎當然應該由幾個人物分掌，像執政官制（Directory）督政官制情形下那樣。（註二）但我們必須記着，第三共和的憲法並未產生總統機關，總統機關是早已存在了。一八七五年憲法不過鞏固它的地位，並以憲法規定其職權而已。在另一方面，行政權如果由幾人分掌，一定將大大的削弱。總統是政府內唯一固定的因素。集體的總統制一定會成爲動搖不定的多數制，它將加強議會內對立各派的衝突。

總統不是由人民選舉，而是由議會選舉；政變的危險性因此亦就減少了。如果總統是由人民選舉，如美國及一八四八年法國憲法下的情形那樣，他將感覺自己較議會爲高，或至少與議會相平等；也許更企圖控制議會。國民議會牢記着由選民絕對多數選任的路易拿破崙推翻共和政體的容易。因此議員們就決定總統祇能充任他們的代表。

總統選舉是由兩院聯合舉行「國民議會」以得絕對多數票者爲當選。(註三)

憲法上更規定辦法，防免總統職位的虛懸。國民議會於在任總統完畢其七年任期之前一個月，即選舉新總統。如果在任總統並不召集國民議會開會，以選舉其繼任者；則兩院可在在任者任滿前十五日，不經正式召集而開會。當在任總統辭職或死亡，兩院可立即開會，以選舉新總統。(註四)

(一) 總統是怎樣選舉的

聯席會議是在凡爾賽舉行。(註五) 投票時並無提名與討論。直到現在，總統選舉從未需要投票兩次以上，在總統選舉中，所以這樣顯著的缺乏爭論，是由於在國民議會開幕前，許多幕後工作早已進行。議會內各派事已締結聯盟，所以競爭常常縮小範圍，而成爲左右兩派之爭。在一九一三年一月十七日選舉中，產生了預備會議的習慣；在預備會議中，候選人自己宣佈姓名，并舉行討論，最後則「試行投票」。這種辦法在一九二四年時被取消。「左派聯合」單獨舉行預備會議，在會議中，班樂衛 (Painlevé) 被推爲「總統」；但在次日初次投票時，參議院議長杜美格卻正式當選。在一九三一年時，白里安的擁護者不贊成「試行投票」。在正式會議之初次投票時，他僅得四百零一票，而杜美則得四百四十二票。後者雖已獲得投票總數的絕對多數，但因爲有許多人缺席，他尚未獲得國民議會的絕對多數。因此遂需要第二次投票。在投票時，杜美得五百零四票，而馬拉 (Marrand) 則獲得三百三十四票。馬拉是左派各黨所選出，以代替業已退出競爭的白里安的。在杜美被刺後，一九三二年五月十日舉行總統選舉以前，並未舉行預備會議。在悲慘的環境中，競爭足以引起人民的惡感，因此就不能進行。參院議

長勒勃倫 (Lehmann) 在投票總數八百二十六票中得六百三十三票當選。

凡屬法國人民除經法庭判決，剝奪政治權利者外，都有當選總統的資格。婦女亦未有不准當選的特殊規定；但她們既沒有選舉權，她們榮膺法國最高職位的機會，亦很微細罷。一八八四年憲法修正條文，不准舊日統治法國的王室後裔任總統候選人。這種排斥的原因是很明顯的，雖然它違反了法國重要的平等原則。

總統不能兼任其他任何官職。因此新當選的總統必須辭去議員職務；而閣員則不然。

一八七五年後當選的總統都是議員，雖然這不是法律上規定的資格。卡諾 (Carnot) 是眾議員及前任閣員；福爾 (Félix Faure) 是在任閣員。普恩凱賽與密爾朗 (Millerand) 都是在任閣員會議主席（即國務總理）；葛來威 (Grévy) 培利埃 (Casimir Périer) 及笛沙熱爾 (Deschanel) 都是在任眾議院議長。盧培 (Loubet) 法利埃 (Fallières) 杜美格，杜美及勒勃倫則都是在任的參議院議長。（註六）

共和國總統任期為七年。這個任期完全是以個人為單位的，因為如果前任總統在任期內辭職或死亡，繼任者不但任滿任期的剩餘部份（議員繼任，即是如此），而須任滿七年的任期。（註七）

總統可無限制的繼續被選。祇有葛來威曾在一八八七年時再度當選；但兩年以後，他以一樁牽涉乃婿威耳遜 (Wilson) 的舞弊案，（註八）而被迫辭職。任滿七年任期的總統祇有盧培、法利埃、普恩凱賽、杜美格四人；但他們都未營求連選。卡諾在任滿前不多幾個月被刺。培利埃則在任不過數月之久。福爾在任四年後死於愛儂賽宮中。笛沙熱爾則在任數月後即因病辭職。密爾朗供職四年後被迫辭職，而杜美則一年後即被刺身死。

有幾位總統，在致議會的就職咨文中，即聲明他們將來不願連任。據白斯萊梅（Joseph-Barthélemy）的意見，「這種聲明有欠尊嚴，深堪歎息，並且違反憲法的精神。總統不是一個采邑，可在適當的任期後傳給他人；它是一個榮譽與專業的職務；只要在位者，能獲得從憲法上的媒介物表現出來的全國信仰；他必須執行此項職務。」（註九）

但杜美格總統卻根據憲法上的理由，拒絕第二次任總統候選人。據說他曾說過：「共和國總統是各黨間的仲裁者，一旦他要求他們幫助他連選，他還能保留這個地位嗎？」（註一〇）

（二）總統在憲法上的權力

一八七五年憲法本質上是帝制性質的；它給總統的威風，堪與立憲君主相比擬。國民議會內保王派多數黨，認為這樣可使恢復帝制益趨便利。他們更認為：民主化的衆議院，不但應遭遇保守的參議院的反抗力；而且還須遇到「威儀萬千」的總統的對抗。

總統所獲得的薪俸，如果與法國其他官吏的最高俸相比較，似乎是很大了。根據一九二八年十二月三十日法律的規定，他每年獲得一百八十萬法郎的薪俸；外加家庭費用九十萬法郎及應酬及旅行費用九十萬法郎。（註一一）其中約一百萬法郎係用於繳納各種捐稅。總統納稅時唯一比較常人便宜的地方，是他的住宅的賃賃價值，估價時遠較其實際價格為低。這個收入自不足與英國國王每年四十七萬英鎊相比較，連比利時國王的九百五十萬比利時法郎，亦望塵莫及。它尤其不如拿破崙第三的年俸二千五百萬金法郎——合紙法郎一萬二千五

百萬以上。但如果與國務總理的十二萬法郎的津貼，或即與大理院院長，與陸軍大將的十五萬法郎的薪俸相比較，這數目已是很大的薪俸了。

總統住在愛儂賽宮 (Elvée Palace) 中；愛儂賽宮是一座美麗樸素的邸宅。他在夏季則住在朗部耶 (Rambouillet) 行宮，行宮的四週是廣大的場地，與大規模的國營森林。不論他到什麼地方，到處都鳴砲致敬，他的週圍都是閃耀奪目的盔冑與刀鎗。他的晦黯的「垂尾外衣」與絲帽，與逐步隨行的王侯般榮華的場面，適成一個希奇的對照。

一八七五年的憲法不但給總統一種尊嚴，它還給他權力。他是海陸軍的總司令，如果戰事發生，他更有實際指揮的權力。他有赦免罪犯之權。他在國際交涉中代表國家；他磋商并批准條約，甚至祕密條約。他任命除法律特殊規定者外的一切文武官吏。他可強迫兩院限制會期，不得超過五個月；如果他不贊成議會的行動，他更可令參眾議員回家休息一月，不過這在同一會期內，不得超過兩次。他得參議院的同意，即可解散眾議院。他可以建議立法議案。他對任何法案有「延阻權」，但兩院可以多數通過取消之，他更可命令國務員一人，將他致議會的牒文，在兩院宣讀，以呼籲輿論。他還簡派國務總理，并任最重要的閣員會議的主席。

法國總統的這些權力已經很大；加上了總統不向任何人負責的原則，至少在外表上，他的權力尤其擴大了。這種特權實際上是君主政治的性質；它是國民議會內右派多數黨所規定於憲法上的。它祇能限於在總統職務範圍內的活動為有效。當然，總統在違反普通法律時，不能要求享有此項特權。即當他在總統資格範圍內執行職

務時，如果他犯了重罪，他也許亦要負責任的。

(三) 總統的軟弱

實際上，總統的不負責任，造成他地位的衰弱；因為對於自己行動不負責的人，遲早會被否認有執行的權力的。結果凡總統簽署的一切議案與法令都必須由在任國務員副署，始能生效。(註一二) 政府的其他活動，亦需要國務員有形的幫助。例如當總統接見州長或大使時，國務員必須在場。如果他單獨接見這些官吏，這是得國務總理的默認或明認的。如果共和國總統未得國務員幫助，採取任何行動；國務總理如不明白表示反對，即等於已經默認，因此他自己即須負擔責任。密爾朗總統在一九二四年被迫辭職，即因為他未得國務總理允許，於一九二三年時在埃夫勒 (Evreux) 地方發表黨派性質的演說，并曾單獨接見州長。但他未曾以此類行為，而受當時國務總理普恩凱賚的申斥。因此，以他的行為違反憲法為理由，而對他攻擊，是一個錯誤。

共和國總統的一切行動，既必須由國務員幫助；他受了這樣的障礙，自不能實際善用他的重要的憲法權力了。例如，總統從未否決過一個立法議案。從來沒有一個總統，曾在戰場上指揮過軍隊；參謀總部肯否允許他如此，還是疑問。解散衆議院的權力，祇有麥克馬洪會運用過一次；自此以後，解散議會就被認為與政變有同樣的意義了。憲法雖給總統以談判條約的權力；但在一九一九年巴黎和會中，法國的代行人是總理克里孟梭。當時共和國總統是普恩凱賚；他在許多地方與總理的意見不合。他的職權是以咨文通知議會；但他如未得克里孟梭的同意，即不能這樣。克里孟梭當然不願准許的。

至於總統的一切普通職權，他是完全由非此即彼的國務員任意處置的。這些權力都是白紙黑字實際上總統坐在愛儂養宮的壯麗的辦公室內，除了靠國務員認為可以讓他看的報告書以外，絲毫不知道本國的外交情形，及國內的政治局勢。他離開國務員既毫無權力，國務員可在希望他簽署的公文以外，不令他看到任何文件，使他完全不明瞭一切政治活動。唯有在需要總統簽署時，國務員才比較順從些。

但是無疑的，內閣與議會陸續侵奪總統的憲法權力，歷任共和國總統實居促成之功。總統貶入皇宮內光榮孤立地位的情形的造成，他們自己須負許多責任。

總統的權力，除名義上的權力外，已悉被剝奪。對於這種情形的發展，貢獻最大的，要算一八七五年憲法實行後，法國最初兩位總統了。

麥克馬洪贊成恢復帝制；他利用共和憲法所給他的權力，反對共和政體的利益。當他認為衆議院全體和色彩太濃厚，他就把它解散（一八七七年五月十六日）。民衆重選了被解散議院中，坐在共和派行列的三百六十三位衆議員全體。他們的態度顯出，國家元首企圖違反大多數人的公意。民主國家的領袖，不能泰然反抗人民的，麥克馬洪遂被迫離職。但所有忠實的共和黨人，對於總統職位，卻仍表示懷疑。

在這樣一個前例以後，繼任麥克馬洪的葛來威，除採取溫和態度外，別無他途。在當時的環境中，他顯然是一個適當的領袖；因為早在一八四八年，他曾提出第二共和憲法的修正條文，要求取消總統職位。其後在一八七三年時，他曾反對「七年任期」認為任期太長。但他不過在表面上扮演被動的角色。他是一個聰明的政治家，他設

法在政治上行使實際的權力。他使剛必太的活動歸於無效，并阻止克里孟梭握權；在這兩點上他尤其成功。但他產生了總統被動的習慣，并且由於他在牽涉乃婿的舞弊案中，態度有欠莊嚴；這種習慣亦更牢不可破了。

(四) 總統職位中缺少強有力的人物

但如果強有力的人物嘗選爲總統，他也許會企圖脫離愛儂賽宮的孤立地位；而堅決要求充分運用他憲法上的權力了。如果總統是由人民選舉，這樣的情形無疑的會發生的。但總統卻是由議會選舉。參眾議員都嫉妒總統的權力；他們常常留意選擇沒有危險性的人物充任總統。他們選葛來威而不選剛必太，選卡諾而不選番利 (Jules Ferry)，選福爾而不選盧素 (Waldeck-Rousseau)，選盧培而不選曼林 (Méline)。但最顯著的實例是一九二〇年的選舉；在這次選舉中，大戰時拯救法國的克里孟梭落選，而笛沙熱爾反被選入愛儂賽宮。這次選舉顯示出：就選舉總統論，議會殊不足代表真正的民意。誠如在一八四八年時，民衆選路易拿破崙；而議會也許會選卡凡雅克 (Cavaignac)；在一九二〇年時，議會選笛沙熱爾，而民衆無疑的一定會選克里孟梭的。(註一三) 後者痛恨議會的忘恩負義。但他是自己政策的犧牲品；當他祖護卡諾反對番利，祖護巴姆斯 (Pams) 反對普恩凱賽時，他自己即曾採取這一種政策。他在下面一個口供中，說明這種對於候選人極端不平的政策：「我選舉最愚笨的人。」這就是說，他不願第一流政治家充任總統。(註一四)

但總統中卻曾有三位強有力的人物：培利挨、普恩凱賽與密爾朗。培利挨就職數月後，對於其職務的無能，感到深切的失望，因此遂掛冠而去。普恩凱賽所以能於一九一三年當選，大部份由於議會想除去如此一位頑強的

國務總理。他們還知道普恩凱賚很尊重憲法，不致發動政變；他們因此不怕授他以總統之尊，以削弱他的勢力。事實上，戰爭給普恩凱賚一個機會，使他能扮演一個比較前任者重要的角色。在戰爭期間，他幫助造成各黨的「神聖聯合」；在許多國際談判中，他擔任一個重要的任務。但在和會開會期間，他時時與克里孟梭發生衝突。當他離開愛儂賽宮後，他屢次發表關於總統缺乏實權的意見。（註一五）密爾朗是法國總統中，唯一時時干涉國家政治的人。結果，他於一九二四年被迫辭職。（註一六）

總統人材衰落的最後的原因，是由於庸碌的政治家，比較偉大的政治家，容易獲得一致的同意。偉大的政治家必然有許多敵人。這就是，與美國總統選舉中時常遇到的一樣，許多「黑馬」送入愛儂賽宮的原因。

（五）總統的實際職務

總統的權力實際上雖受很大的限制，但這位法國的最高長官仍擔任兩種重要的職務。

第一，當內閣被推翻時，他簡派新任國務總理；後者接着就選擇國務員，以博得議會內多數黨的擁護。如果法國與盎格羅薩克遜國家相同，採用兩黨制度，這個職務比較上就不重要了。但法國議會內有一打以上的政黨，各黨又極易分成小派，而他們通常又都不承認單一的領袖；因此新國務總理的任命，就難以依照議會政治的嚴格的規則。總統時常可在幾個人中選擇，他這樣可對於新內閣的政策，產生實際的影響。如果普恩凱賚在一九一七年時，愛國熱誠稍差，他不會要求天天在報上侮辱他的克里孟梭組織政府。他選擇了克里孟梭，不但改變了法國政治的路線，而且還深切地影響到全世界的歷史。

第二，總統因為出席最重要的內閣會議（註一七）他對於法國政治，有間接的影響。他雖然是任主席，他的投票在最後決定時並不計算；但他有發表意見的權利。在這裏，他的經驗與悠久的任期，增加了他對於內閣政策的影響。

這樣，法國總統不是一個「無爲國王」（roi fainéant）——空虛的無冕王」（註一八）巴爾都（Barthou）曾說過：「在獨裁與放棄權利間，在最高權力與軟弱無能間，在輕率的參與與顯著的退讓間，有一千個等級存在着；我稱之爲「積極的啓迪」（active advice）罷。」他的價值是與職務同存滅的。

第二節 內閣

「依照正統的政治理論，一八七五年憲法下那樣的議會制度，需要議會與國家元首間權力的均衡。國家元首不向議會負責，並不能罷免。政府的本身，換句話說，國事的一般的治理，必須是這兩個機關間合作的結果。這個合作的工具，即議會制度中的連結物，就是內閣，或閣員團體。這個合作不是理論家頭腦裏的產物，而是天生在事物的本性中。國家元首任命國務員；議會則有推翻他們的權力。」（註一九）

在理論上這是好極了。在實際上則法國總統的軟弱，推翻了立法權，行政權間勢力的均衡。總統雖簡派新國務總理，而由後者繼之選擇國務員，總統雖亦在主要的政府政策上，發表諮詢性質的意見；但他的勢力已一落千丈，因此，像後面將可看出，現在行政權的實際領袖已是國務總理了。但總統解散衆議院及否決議案的權力，雖久

已放棄，而內閣對議會的負責，卻不因此推翻；這使法國的國務員，僅成爲議會的代表。在這種制度下，他們主要的工作不是統治，換句話說，不是規劃政策；而實際上是監督文武官吏，限制其活動；並報告議會，後者所決定的政策是否爲「官僚機關」(Bureaus) 所適當的施行。

這樣，行政權在理論上屬於總統，在表面上是在內閣手中，而在實際上卻顯然握在各種公務機關的掌握內。法國的公務員 (fonctionnaire) 承襲着路易十四與拿破崙的專制的傳統習慣，他是唯一真正了解政府專門職務的人。他在官僚習氣的城堡中，實際上統治全國。他抑制民主政治的發展，並壓制着喃喃怨語而帖然就範的民衆。他對於閣員的朝來暮往，及衆議院的喋喋空言，都漠不關心。不論他是保守派或急進派，他主要的是一位公務員，他愛惜自己的權勢，並跟不論政治主義的同僚站在一起。他與他們的傀儡領袖，總統，相同，不向任何人負責，並不得加以罷免。但他差不多常常是誠實勝任的。在普通的外國觀察者看來，法國政府有幾分令人聯想起中美和共和國的混亂狀態。在法國人民看來，過去被廢黜的波旁國王與波乃帕脫皇帝，靠着他們所產生的各種官署的強固的組織，現在仍統治着國家。自從六十四年前，第三共和成立以來，法國已有八十八個不同的內閣了。但法國的內政遠較美國爲固定；她的外交政策的繼續不變，亦不亞他國；並且在經濟恐慌期間，她的經濟組織亦證實了她的穩固性。

(一) 閣員與次長

在理論上，共和國總統選擇國務員。在實際上，他不過簡派國務總理，後者則繼之選擇自己內閣中的閣員；總

統僅任批准此項選擇之責。(註二〇)總統亦可罷免閣員，不過在實際上，閣員在被迫離職前，總是自動辭職的。閣員因此在理論上被認為總統的閣員；結果，在新總統當選時，在任內閣的辭職，已成爲常例了。

理論上，任何人年逾二十一歲即可被任命爲閣員。實際上，閣員通常都是從參衆議員中任命的。這使內閣更依附議會。但此項慣例亦有少數例外。例如，陸軍部海軍部部長往往是從海陸軍將領中任命的。

閣員有十二萬法郎的適度的薪俸；(依照目前匯率，合七九二〇美圓。)外加二萬五千法郎的津貼，以供給他們公務汽車的開支。他們在行政部的巨廈內，還有一座住宅；但他們因爲地位的不穩定，很少有住在那邊的。他們都喜歡保留其巴黎的住宅；唯有在執行公務時，才利用這座官邸。(註二一)

除司法部長外，各部部長的地位，在理論上是平等的。司法部長是閣員會議副主席，中央參政院 (Council of State) 院長，及弭爭法院 (Tribunal of Conflicts) 院長。但在事實上，即使不是在法律上，內閣中卻有一個階級制度。外交部長威望最高。內政部長因爲監督州長，後者對於選舉有極大影響，故在政治上亦非常重要。(註二二)其次爲財政部，蓋預算是由議會所通過，而經費則實際上是該部所供給的。[王宮街] (Rue de Rivoli) (註二三)最好由一位朋友掌管，因爲這樣就可暗中操縱；並且，如果環境允許，就可迅速發給經費，或以官樣文章的託辭，時常要求緩付。教育、陸軍、海軍、農業等部亦很重要，因爲他們管轄大批的官吏。他們都有一個重要的預算，並且有許多勳章可以分配。因此，取得這種部長職位的政黨，就可把許多獎章，發給他們的擁護者了。結果這幾個部長職位就成爲劇烈競爭的對象。比較不重要的部長職位如商業、勞工、衛生等則授給次要政黨的黨員。

還有一種閣員是不領部長職位的。在大戰期間，這種不管部閣員初次出現。在戰事初起時，維維安尼是國務總理；他解除了管理行政部的職務，以集中全力，應付因戰事所引起的難題。同時，當「神聖聯盟」是全國一致的口號的時候，爲了希望內閣中包含各黨代表，社會黨的該德 (Jules Guesde) 與保守派的科欽 (Denys Cochin) 都被任命爲不管部閣員。普恩凱實於一九二八年改組其全國聯合內閣時，亦不兼領部長職位。杜美格在一九三四年二月暴動後所組織的聯合內閣中，亦做行同一的前例。他自己不兼領部長職位，並任命急進社會黨領袖赫里歐與保守派領袖泰狄歐爲不管部閣員。這些不管部閣員的地位亦不是舒服的。他們沒有正式的辦公處，手下沒有「官僚機關」，並且沒有獎章勳章可以頒賜。(註二四)

近年以來，法國內閣中國務次長的人數日益增多。次長是舊制度下副部長的名稱。其中有幾位次長的任命，是爲了幫助特別重要的行政部的部長。例如國務總理即時常任命一位次長，以減輕他雙重工作的負擔。內政部與外交部亦往往任命次長的。但在大部份情形中，次長的任命，都是爲了治理行政上某一重要的部門，而該部門所當享有的自治地位，應較在重要行政部中設一分部時爲廣大。例如「遊歷」「體育」「專門教育」「藝術」等都屬於這種部門。但這種由次長統率的行政部的組織，普通都是反映出國務總理希望藉分配許多「半部長職位」的手段，以盡量討好議會內各黨及各派地方利益的心理。在一九二八年時，普恩凱實產生衛生部次長的職位，並任命一位阿爾塞斯衆議員奧培克樞 (Oberkirch) 爲次長；其唯一的目的，是在撫慰阿爾塞斯的民心。同樣的，爲了博得法國殖民地土人的歡心，有色人種的衆議員，亦屢次被任命爲殖民部次長。泰狄歐在他的一九二九年

內閣中，任命次長至十二人之多；而在一九三〇年內閣中，更多至十五人。他認為這是未來部長的良好訓練所。次長的權力，並不與部長相同。他們不能副署總統的法令。他們並不出席一切內閣會議。但他們是向議會負責的；如果內閣被推翻，他們即失去位置。

在這階級制度中的末層，有時可以見到所謂高級委員。當某項職務的管轄權，似乎必須從公務員的專制掌握中收回時，高級委員就被任命了。他們實際上是暫時性質的次長，但沒有次長的威望或薪俸。高級委員曾經任命者，有阿爾塞斯高級委員、民屋問題高級委員、航空高級委員、遊歷問題高級委員等；航空高級委員後來昇為次長之列，最後更昇為航空部長。遊歷問題高級委員則後來昇為「國民經濟與遊歷」部次長。

(二) 閣員會議與其總理

全體閣員組成閣員會議（或即內閣）。各位閣員當然可管理自己的行政部，不受別人的干涉。但司法部與陸軍部間雖少相同之點，政府卻有影響全國的政策；這種政策必須由全體閣員共同決定；由此以聯帶向議會負責。全體閣員不論有無部長職位，均可參加會議，次長有時亦可參加討論。

閣員可在共和國總統面前正式開會。這種會議稱為「閣員會議」（Council of Ministers）。如果共和國總統不出席，閣員亦可非正式開會。這種會議稱為「內閣會議」（Cabinet Council）。（註三五）一切重要問題都在閣員會議內議決的；有時法律更規定政府法令必須在這個正式會議中通過，始發生效力。次要的問題則在內閣會議內議決的。

共和國總統任閣員會議的主席，但他是不負責任的，他可不投表決票。

當閣員舉行內閣會議時，國務總理任主席。很奇怪，這位隆高的人物，實際上乃法國政府的真正領袖，在憲法上竟一次都沒有提到過。但如果沒有一個調和各方意見的人物，閣員們開會就很困難。因此，「閣員會議總理」的職位的產生，顯然成爲必要。——閣員會議總理是法國國務總理的通稱。這裏我們可以指出，這種規定並不違反憲法，蓋上面已經見過，一八七五年的憲法不是政治組織的詳盡完備的憲章；有許多地方必須依賴前例，而過去立憲王國的慣例，則一向是有國務總理存在的。（註二六）

國務總理所以成爲必要，主要的原因雖爲了充任內閣會議的主席；但這位人物卻不僅是同僚間討論時的領導者，他實在是閣員的領袖。第一，當他爲總統指命組織政府時，他是選擇全體閣員的人，後者因此都對他表示忠順。所以時常可以聽到國務總理說「他的」閣員。他在法律上的權力方面，尤其在副署總統法令時，雖與其他閣員地位相等；但至於制定政策及調和內閣活動時，他實際上就成爲他們的領袖了。他在內閣中握有支配一切的地位，最好的證據是他在任何時候，可代理一位閣員執行事務。例如，一九三一年十一月，賴佛爾總理赴華盛頓時，未由當時外交部長白里安作陪；就是這種情形的表現。

（三）國務總理的雙重職務

除了一九一四年的維維安尼，一九二八年的普恩凱賈與一九三四年的杜美格以外，國務總理都是兼領部長職位的。在大戰以前，國務總理通常都是兼領內政部，結果他常有過度重視內政而忽視外交的傾向。德爾卡塞

(Delcassé) 單獨指揮一種外交政策，企圖造成德國在歐洲孤立的地位，就是在這一個時代。他達到這個目的，但得不到歷任國務總理的贊助。因此，當德國取威脅態度時，當時國務總理盧維埃 (Rouvier) 即毅然犧牲其外交部長，強迫德爾卡塞辭職。在大戰期間，歷任國務總理或兼陸軍部長，或兼外交部長，大戰以後，他們都願意兼領後者。但這結果或與戰前情勢相反，國務總理都有某種傾向，忘記內政是穩固的外交政策的先決因素。普恩凱賚在一九二二年至一九二四年間的錯誤，即在於此。在一九二四年五月的選舉中，普恩凱賚失敗。這次選舉的結果是魯爾駐兵的撤退，與對德態度的軟化。有人以為國務總理不宜兼外交部長。「如果德國大使親遞牒文於外交部長，後者如恰由國務總理兼領，他可要求立即答覆。否則如果這兩個職務是分開的，外交部長可以說：「我將轉陳國務總理，」這樣他就可有考慮的時間了。」(註二七)

所可斷言者，指揮行政部的工作，本身已很繁重了。再加以國務總理的各種職務，謂一人而能擔任雙重的勞苦，殊難置信。

國務總理的職務確然龐多複雜。他以內閣調和者的地位，任內閣會議的主席；當內閣值總統出席，舉行閣員會議時，他擔任討論時主要的角色。

(四) 內閣的一致

內閣的討論是保守祕密的。他們並無記錄；如果某一決議的實際責任必須確定時，這就發生困難了。但閣員會議既係全體共同決定一切，並係聯帶向議會負責；這亦是理所當然的結果，在不湊巧時，一個或幾個閣員，如在

某一重要問題上，與大多數同僚的意見不一致，他們或即被迫辭職。在這一點上，英國的慣例比較有伸縮性；蓋英國內閣的單獨閣員，可在一定問題上，有主張的自由。（註二八）

法國這種內閣一致的制度，祇有藉意見不同的閣員的辭職，才可打開僵局。這引起了嚴重的紛亂狀態，尤其以近年以來，議會內多數黨已大大的衰落，這種情形更爲顯著。法國政治既非由兩黨制度所支配，而衆議院內又有一打以上的政黨，因此組成內閣的份子，意見或大相逕庭，即內閣被推翻，亦不過是它的少數閣員爲別黨人物所代替罷了。其中退職的閣員，或即成爲過去同僚的政敵。在這種情形下，他們所採的地位，或即反對在前內閣中任閣員時所不贊同的政策。但在外界看來，他們過去似乎曾擁護這種政策的，因爲在前內閣中此項爭題發生時，他們尙未辭職。在這樣的狀態下，他們過去的同僚，而繼續在新內閣中服務者，一定會對他們說，他們以前曾默認現在所反對的政策。這就會引起困難的情勢。例如白里安與馬林（Marin）即曾在一九三一年五月八日發生辯論。當時白里安即告訴馬林，說後者無權批評他的外交政策；因爲他的外交政策，不過是他們在當同一內閣閣員時，兩年間共同努力的繼續罷了。在這種情形下，任何人可立即了解，法國國務總理特殊困難的地位；他必須在隸屬於半打以上的政黨的閣員間，維持一個朝不保夕的團結。

（五）國務總理與多數黨領袖

法國議會不遵英國兩黨制度的前例；因此，法國國務總理極難成爲（像英國那樣）多數黨的領袖。事實上，國務總理可在多數黨敵視的狀態下執政；在未來的選舉中，他或即希望這多數黨的失敗。大戰終了時的克里孟

梭，與一九二六年至一九二八年的普恩凱寶，都是如此。一九三四年二月後的杜美格，大體上亦是這樣。這三個人都靠民意的擁護，雖遭議會敵視，仍能執政許多時候。在另一方面，一九一九年後的密爾朗，一九二四年後及其後一九三二年時的赫里歐，以及一九二八年選舉後，泰狄歐在其三任內閣內，都實行領導他們的多數黨。舉例來說，這就是時常旅行全國，發表演說，以辯護自己的政策，並博得人民的擁護。但最後所舉的這三位總理，在下屆選舉中，卻都未獲得多數黨的票數。

(六) 法國內閣的不穩固

但法國國務總理所遇到的實際問題，與其說是使全國民衆擁護議會內他的多數黨，不如說是保持內閣的多數黨地位。他也許感到難以使閣員間意見一致，難以執行指揮行政部的日常工作，並對準備未來選舉的全國演講旅行，亦感到困難。但這類活動合併起來，比較他的主要的職務，猶若小巫之見大巫。他的主要的職務是連結立法權與行政權。後者就是以總統爲傀儡領袖的文官制度。換句話說，國務總理與他的內閣受兩面的夾攻。他們有兩個死敵：議會與官僚政治。有時還加上第三個敵人，共和國總統。

在內閣與議會間這種繼續不斷的鬭爭中，內閣死亡率之高，可從數字上很生動的表示出來。自六十四年前，共和政體成立以來，法國已有八十八個不同的內閣，平均一個內閣的壽命不滿九個月。任期最長久的記錄，現在仍由盧素 (Waldeck Rousseau) 保持；他的「六內閣」 (Grand ministere) 存在兩年十一個月十一天之

久（一九〇九年六月二十二日至一九〇二年六月三日）。普恩凱寶最後一次國務總理任期，幾乎爲三年正；但

他曾於一九二八年十一月改組內閣；這就等於在這時期內，他實際已二次出長內閣了。在全體中，祇有普恩凱費、克里孟梭（每人兩次）、鐵耳、番利、曼林、盧素、空布（Combes）等七位國務總理，曾任職至兩年之久，而無政府危機發生。反之，最短命的政府則為一九二四年的馬賽爾（François-Marsal）政府與一九三〇年的旭丹政府。這兩個政府的壽命不過二十四小時。

法國的國務總理決不知道在明天或甚至在下一點鐘內，他將怎樣。一言不慎，或有一位閣員決定懲辦一個曠職的公務員，就可以使他離職。如果他與大多數法國人相同，懷着安全的觀念，他時時要在憂慮不安呢！

比較起來，美國總統似乎何等快樂！他至少已穩有四年安定的任期。他坐在白宮中，雖或須對付暴躁的議會，但他沒有被推翻的危險，大不列顛的首相，是與法國國務總理一樣是向議會負責的。但英國下議院很尊重慣例與尊嚴，并且首相可採取最後手段，要求舉行新選舉，由人民在選舉中決定擁護他呢，還是擁護議會。事實上，英國自一八七〇年以來，祇會有過十八個內閣，與十一個首相。

在現在實際情形中，國務總理不能以解散議會為抑制議會的手段。他與他的閣員是爲了相互言行，聯帶向議會負責的。在個人主義的國家內，許多參眾議員既都自認有任部長的資格；在位的內閣因此每天要與政敵作猛烈鬪爭；後者熱望着奪去他們的職位。

在這種政治觀點與政治組織下，法國政治家只要奉命組織內閣，亦已是一個偉大的成就了。任何人必須經過多年的忍耐、勞績、與聰明的謀劃，才能希望獲得共和國總統的組織內閣的命令。

我們現在舉懷政治野心的大學教授地方律師或鄉區醫生爲模範的例子（議會內大多數議員是這幾種職業中人）在市區內從事政治活動，雖是獲得議席的最可靠的途徑；但因爲法國的政治機關遠較美國爲易於進身，有才能的人物亦很有當選的希望，他們的機會比較從事地方政治者亦無多讓。這樣，我們的年輕的衆議員，就勇敢地走進了嚴肅偉大的「波旁宮」了。

他第一必須學習忍耐的教訓。第一共和雖曾毅然任命二十六歲的人爲總司令；但第三共和的高級官吏，都是些蒼髮老翁。他們不願拔擢青年人掌握政權。連五十歲剛開外的國務總理，如泰狄歐與賴佛爾，亦都被認爲在他們高貴的位置中，是例外的年輕者。的確，曾任政府第一任元首的小老頭子，現在似乎依然與第三共和形影不離。鐵耳在一八七一年時已是七十四歲了。

我們的才幹豐富的新議員，一時只得心滿意足的充任不著名的委員會中的委員。他在委員會內工作勤勞，搜集材料，並草擬發議法案的報告書。當他曾工作的提案輪到討論時，他便準確簡短的發言。他的才能後來也許會使他派入重要的委員會，如財政委員會或外交委員會內。在這種委員會內，他將有表現才能，了解或解決國家嚴重問題的機會。

他還要開始在政黨內活動。他遵守全黨的決議，在某一問題上投贊成票或反對票。他可在議會走廊上與同僚間謹慎談話；他可在報紙雜誌上寫燦爛的文章。或者他如果有有勢力的朋友，或擅長陰謀，或有祕密運動的本能，他就可以不必寫作，不發一辭了。

我們的人物最後遂被認為「有任閣員的資格」是內閣的材料了。當內閣改組時，他在某次被任爲商船部次長。其後，如果他表現出才幹豐富，辦事敏捷，他也許昇爲農業部長。他如果能使議會通過議案，如規定肥料工業補助金之類，他也許會昇至更重要的部長職位，例如，陸軍部長，最後，他在議會活動的複雜情勢中已閱歷精深，共和國總統也許會選他出長新閣了。

到了這個時候，他的真正的困難開始發生了。第一，他開始搜羅「聯合政府」的人材。在法國的政治暗語中，「聯合政府」的意義，就是從各黨選出來的人材的聯合。選擇的方針是這樣：他們加入內閣後，後者可在議會內獲得多數。選擇一個適當的「聯合」亦很困難，因此「政府危機」平均的時期雖爲五日，有時卻需要十九天之久，始能將新內閣名單提出議會。

閣員的材料並不缺少。部長的候選人無啻恆河沙數。他們都知道怎樣使自己引人家注目。但這位未來的國務總理，卻必需對這些「有任閣員資格者」的個人間的聯合與友伴，加以嚴密的審察，如同審察他們所隸屬的政黨一樣。

這些政黨大概都不是紀律嚴密的模型。他們時常在某項政治問題上分裂，不過他們團結的能力，與分離的迅速，是有同樣程度的。泰狄歐於一九二九年十一月組織內閣時，任命二十八位閣員；而前任白里安政府內則祇有十八位閣員。這個顯明的奇怪事實，即由於泰狄歐希望盡量討好各黨派與各位卓越的議員。

(七) 內閣的改組

未來的國務總理還要記着一個原則：即新內閣極少就是一批全新的閣員。例如一九三三年十月，達拉第（Daladier）內閣（它在議會內的多數黨，是由急進社會黨各種社會黨的重要派別，與「左派中央黨」中某幾派所組成的。）以最大的社會黨的左派（即稱爲 S. F. I. O. 而爲萊翁勃倫所領導者）中止擁護而被推翻。反對黨中最重要一派的領袖是萊翁勃倫，他似乎最適宜接着組織新內閣。但萊翁勃倫自此次投票時黨內分裂以後，已不能獲得一百票的擁護。急進社會黨雖被擊敗，她卻有一百六十名議員，依然是議會內最大的單一黨。因此，急進社會黨人又領導組織聯合內閣。新內閣既不過是前內閣的改組，達拉第本可重拜組織新閣的任命。事實上，達拉第在新內閣中亦保持他陸軍部長的職位。但勒勃倫總統卻命令前內閣中商船部長薩勞（Sarraut）組織新閣。急進社會黨在六百十五名議員組成的議院中，祇有一百六十名議員；他們需要其他幾黨的擁護。薩勞知道難以獲得勃倫黨徒的擁護，他就把多數黨的天平，略爲移向「右派中央黨」。他保留達拉第內閣的十八位閣員中的十二位；在新閣員六人中，他任命了庇得利（François Piétri）這樣的一個人。庇得利曾入三任泰狄歐內閣，兩任賴佛爾內閣；並且現在還是左派共和黨人。左派共和黨名字雖很左傾，其實就是泰狄歐的保守派。這個機敏的移動，卻不能使薩勞內閣，避免於組織後不到一個月，倒閣的命運。另一急進社會黨人旭丹，銜命組織新政府。旭丹曾任達賴第內閣與薩勞內閣中的內政部長。他企圖獲得社會黨左派或右派中央黨中某幾派的擁護，但他的努力都歸失敗。他的內閣比較薩勞內閣，都更傾向於急進社會黨獨占的局面。它早已注定了早日下臺的命運了。

(八)「政府宣言」

但假設我們這位未來總理組織內閣時，能較一九三三年底薩勞或旭丹爲順利，他經過短時期的休憩後，即須開始與議會作第一次鬭爭。他必須立刻草擬他的「政府宣言」，在宣言中，他必須概述他的政綱。此項宣言，在衆議院內由他自己宣讀，在參議院內則由司法部長宣讀。在起草這個文件時，他通常總特別留意避免一切過份明確的地方，恐怕給反對者以口實。一九二四年的馬賽爾與一九三〇年的旭丹所以立刻下臺，就是這類反對所促成。

政府宣言經過嚴密刪改的習慣，曾經有過一個有趣的例外。這就是一九二九年十一月的泰狄歐宣言。在宣言中，泰狄歐提出一個全國經濟建設的大規模計劃。在法國政治史上，除了戰時及一九二六年「法郎鬭爭」時特殊環境中以外，泰狄歐任職時的才幹毅力，與其對於成就建設性工作的熱望，也許可以說是前無古人了。但他的成績如果與約言相比較，依然是區區不足道者。這不能說是他的過失。泰狄歐是一個生動的實例，說明法國議會制度，怎樣時時使最聰明最強毅的國務總理，不能有所成就。

國務總理逃過了初次與議會鬭爭的關口，他已知道四週都有敵人注意着他，等候他第一個錯誤。他的最壞的敵人是衆議員，後者竭力使他意識到，他是向他們負責的。其中希望在下屆內閣中獲得部長職位者，便立刻陰謀把他推翻。至於大多數庸碌的衆議員，他們雖沒有入閣的希望；但他們妒忌一切優越的地位——連法國國務總理的短命的優越地位亦不能例外——遲早亦將參加反對黨的陣線中。個人主義本是美德，但當它與庸人相

聯繫，它通常都變成否定與破壞的性質了。

(九) 議會內的「質問」與「詢問」

在法國普通的衆議員看來，「紀律是專制的，秩序是反動的，而威權就是暴虐。」(註二九)這三個形容詞可在大多數「質問」中見到的。「質問」是議會裏的一種方法，衆議員由此可在一切行政行動上，輪流向國務總理提出詰問；這種行政行動大概都是可以作為通過「不信任票」的原因。

法國政府的職權很多。鐵路制度、電報、電話的管理就是其中幾個例子。因此質問的口實亦不在少數。連法蘭西共和國最偉大的國務總理之一的番利，當十九世紀八十年代的前幾年中，霍亂傳染病流行法國南時，亦成爲衆矢之的，大家都歸辜於他個人。

的確，在衆議院中，有一類專門的「質問者」(interpellateurs)，即以倒閣的本領著名。很奇怪的，大戰終了時以鐵腕治國的克里孟梭，即是這有趣的把戲中第一流能手。

國務總理不但須反駁不斷的「質問」，他還須答覆無數的「詢問」。他必須知道國家「官僚機關」中所發生的一切事情，更必須正確的解釋複雜的行政法中任何一節。當然，他的閣員幫助他搜集材料，準備答辭；但閣員亦是危險的來源。他或須爲他們的錯誤負責，或爲了一小時前，聽都沒有聽到過的問題而下臺。

在這樣的制度下，國務總理在大部份時間中，不專心於執行行政職務；他必須累日甚至累夜的，坐在波旁宮內，半圓形行列中第一排政府席上。在那邊，他與他的閣員，看起來彷彿陪審團面前的囚犯。他如果要通過外交問

題或預算問題長期辯論的難關，必須有身體的耐久力，頭腦的敏捷，悟解事實的能力，鎮靜沈着的性情，與談諧巧妙的答辯力等一切特性。

但國務總理所必不可缺的特性是口才。法國衆議員，無論本質上怎樣冷靜多謀，卻保留着拉丁族的易於感動的性質，容易爲巧妙的演說所動搖。

(一〇) 議會走廊與委員會

但這些磨鍊不過是法國國務總理議會活動中的一部份。他必須先在議院應接室中，以巧妙的手段，進行幕後工作；然後才可算準備妥當，以應付議會。他必須乘着適當的時機，任命某議員的被保護人爲官吏。他必須從走廊內的談話中，探聽議院的意向。他更必須知道怎樣在波旁宮休息室中的酒席上，用幾句甜言密語，來改變議員的心情。

此外，國務總理必須能夠應付所謂「委員會」這一個敵人。議院內的立法委員會勢力很大。他們時常決定政策。因爲他們有勢力的緣故，他們的政策大概總可以通過的。國務總理爲了使自己的計劃，在提出議院前能被接受，必須在委員會前辯護。委員會的主席或報告員常常是前任閣員，他們的陰謀差不多每次都造成內閣的危機。

(一一) 內閣在參議院

以上都是國務總理在波旁宮內，必須小心規避的陷穽。但在陳舊的盧森堡宮 (Luxembourg Palace) 內，

他的地位亦不穩固。盧森堡宮就是參議院舉行莊嚴的會議的地址。在憲法通過後二十年間，有一個「不成文法」規定，推翻政府不是在參議院的權限內。但至一八九六年，上院卻以布爾喬亞 (Léon Bourgeois) 內閣太急進，把它推翻。白里安在一九一三年，赫里歐在一九二五年，泰狄歐在一九三〇年，賴佛爾在一九三二年，都相繼招惹參議院的憤懣。現在已能預料，未來的參議院，一定將成爲保守性質的內閣的真實的威脅；因爲，後面將可以看到，參議院現在實際上已爲急進份子所控制了。

(一二) 內閣與政黨

近來發生一種情形，即內閣或須受政黨大會決議案的影響；此處所謂政黨，與議會內的政黨不同。法國政黨如社會黨，急進社會黨，及「民主聯盟」等逐漸都舉行常年大會。他們在大會中決定政策，由他們在議會內的代表遵行。一九二八年十一月，急進社會黨大會議決，禁止「國家聯合內閣」中急進黨閣員四人，繼續與普恩凱合作，法國內閣遂以此項議決案而辭職；這樣亦就產生了一個先例。

(一三) 國務總理的其他工作

從上面看來，國務總理的工作，似乎是純粹消極的性質：小心避免無數危險。但除此以外，他還有其他工作。他必須設法獲得民衆的信仰。他必須在報紙上發表慎重的談話。軍隊檢閱時他必須參加。重要就職典禮他必須親臨。故世將領及政治家棺柩前他必須致詞。他更必須與自己的選區相接觸。在本黨舉行宴會時，他須擔任主席。常年大會開會時，他須發表演說。

試想像赫里歐這一個人的生活；他同時兼任國務總理、外交部長、衆議員、法國第二大城市的市長、與急進社會黨主席；但仍有時間發表賞心悅目的文學作品。

但不特此也，近年以來，法國國務總理逐漸變成巡遊的外交家。一九二九年時泰狄歐赴海牙，一九三一年時賴佛爾赴柏林與華盛頓，一九三二年時，後者更赴日內瓦，即在此種旅行期間，國務總理與議會的鬭爭仍未停止。泰狄歐被推翻時，自己正在海牙會議席上。其後賴佛爾亦正在日內瓦出席軍縮會議時，遭此覆轍。

(一四) 法國閣員之「缺乏能力」

法國內閣的活動這樣的繁複，所遇到的反抗又這樣的厲害，它們不能久安於位，自亦無足驚奇。普通人不獨在國外，即在法國國內，見到了這種情形，都極端批評這種政治制度。他們認為造成這種紛亂狀態的，就是這種政治制度。法國內閣這種迅速更調的情形，無疑的，連看起來都感到討厭的。普通人尤其難以了解，一個以律師、醫生、大學教授為職業的政客，在議會內過了幾年以後，何以能成為各方面的專家，由此他就可以支配法國殖民地的命運，而在殖民部內過了不久後，調到司法部去。(註三〇) 他們亦難以了解，何以一個司法部長，能突然精通財政，而有被任為預算部長的資格；(註三一) 或何以外交次長能於一夜間精通航空知識，而被任為航空部長。(註三二) 戰前一位著名新聞記者如凡奈爾 (Robert de Jouvenel) 在他論法國政治的一篇有名的文章上寫着：「議員的才幹，即以最佳者說，亦不一定超羣特出或閱歷悠久的。曾任現役軍隊中隊長，或地方軍隊中的陸軍少校的人，也許會出長陸軍部。化學工程師，曾對炸藥方面有相當研究，即可統率海軍部。藥劑師或珠寶商，也許有指揮商業

部的野心。殖民地的治安法官亦自覺能勝任領導殖民、商業、教育、外交等部——這的確是治安法官所曾聽到的引伸管轄權的最值得注意的情形？」（註三三）

這就引起了爭論已久的法國關員「能力不足」的問題。無疑的，法國普通的海軍部長，對於納爾遜的戰術，或潛水艇行動時所牽連的動水學原則，即使有相當概念，亦一定很模糊曖昧。同樣的，陸軍部可由歷史教授（註三四）或前任軍醫統帶（註三五）至少，如果這些人能供職數年之久，他們或許學會自己部內的專門知識，以補足其初就職時的茫無所知。但他們又都是在幾個月後即被迫辭職的，至多或在一兩年後辭職。並且當他們下次入閣時，他們往往又是在另一個行政部了。當然，汽車公司經理，不會以不明瞭汽油發動機原理的人擔任的。在資本主義制度下，這樣的事情有時亦發生，但亦不是時常發生的。然而法國關員的能力不足，卻是一個常例。

但關員除非就是行政部中的執行官，自不容以能力不足為理由加以攻擊。在舊制度下，能力不足可作為攻擊的理由。當時國王之選擇國務員，即以後者能適任其職務為動機。經過了十七十八兩世紀，他們逐漸組織各種文官「官僚機關」與法國軍事組織。法國大革命與拿破崙，卻最後完成這個王政的建築物；這個建築物直到現在尚存在着，根本上並無變動。這種「官僚機關」現在統治法國的情形，與在君主時代或拿破崙時代差不多完全相同。他們的最高執行官不是部長，而是部內各司的司長。有許多司甚至在部內，享有實際自治的地位，財政部的關稅司即是一例。外交部有一位「總祕書」，他是各司司長的上級官吏。他是法國的國務卿，彷彿是黎塞留（Richelieu）什瓦則爾（Choiseul）或塔累隆（Talleyrand），而外交部長反不是法國外交機關的執行官。

官僚機關因此是法國實際上的行政權。他們負有執行法律的使命。這些法律是議會通過的；議會則被認為人民的代表。但即在立法程序中，官僚機關的勢力，亦是至高無上的。新法案或由政府經閣員提出，或由議員提出。在第一種情形中，新提案是在部長的官僚機關內，由專門官吏與專家草擬的；後者的勝任能力，部長決不加以置疑。在第二種情形中，新議案是由衆議員或參議員所起草，然後由衆議院或參議院中的委員會加以研究；他們所根據的材料，通常都是由官僚機關供給的。事實上，議會在立法範圍內，與內閣在行政範圍內，是同樣的「能力不足」的。這是選民不選專家的自然的結果。普通人民都擁護政治上的主義，或易為口才的力量所感動。甚至優良的律師，當選為衆議員後，亦成為拙劣的立法家。議會的產生方法如此，它自不能制定像民法那樣的均稱詳備的法律了。大多數重要法案各方面都欠詳備；他們實際上都留出餘地，使政府法令得以填補罅隙，並且更詳盡的規定實施的機關與辦法。這種法令本當由「能力勝任」的部長起草的。但部長卻除了蓋印以外，差不多毫無舉手投足之勞。這類法令實際上即由官僚機關中的專門官吏所擬就的。最後，進行執行法律的，又是公務員的階級組織，這個組織是一個完備的系統，從巴黎直到最悠遠的村莊，都包括在內。在執行法令時，他們可引起實際的困難，以引為延擱的口實；因此法律也許永遠成為白紙黑字。

此外，法國民衆雖以一向厭惡威權，享有其應有的榮譽，但他們對於行政機關的暴虐，卻又帖然就範，大足令人驚異。法國公務員似乎承襲「舊制度」下官吏所享有的威望，後者曾從「上帝任命」的國王身上，反射出神

權的光輝。第三共和的高級公務員常常從最上等的家庭中出身，這種家庭都以自己保持爲國服務的繼續不斷的記錄，引爲光榮。有人說過一件故事，財政部長某次曾建議提高部員的低級薪俸，有一位司長這樣回答道：「我手下的公務員，薪俸已很充足，這是以榮譽的形態發給的。」（註三）即位置較低的官吏，對於自己的權力，亦很傲然自得；鄉村裏的憲兵，時時辱罵他區域裏的富農。官吏的威嚴，深刻在法國普通人民的頭腦中，他們似乎現在仍不脫傳統的對於官吏的尊敬心。法國汽車協會發給請求領取汽車夫許可證者的袖珍冊上說：「應試人須尊敬監試官，蓋監試官的任務乃國家職務中的一種。」

但普通法國人，對於乃祖乃宗曾數次發動革命，以爲國除暴，當尙能歷歷在目。他們因爲有遺傳的屈服精神，仍願意忍受許多弊竇。但當他們的正義心與渴望自由的心理，爲不堪忍受的苛刻行爲所激動時，他們就寫信告訴自己的衆議員，後者接着就在議會內提出質問。觸犯這位有體面選民的行政部的部長，就須答覆這種攻擊。如果不能迅速採取步驟，以阻制弊竇；內閣也許就因此下臺。

在另一方面，畏懼下臺的心理，亦產生預防的效果。部長不待質問提出，即在查察部員所易犯的弊竇。他們時時是在注意着的。

（一六）部長不過是監察官

換句話說，在法國行政組織內，部長不是他們主管行政部內的執行官，他們不過是監察官。國務總理不是官僚機關的領袖，他不過是議會的代表；他的職務是防制公務員濫用權力。各部部长各自監督文官制度或軍事組

織中的一部份；後者如果沒有監察，無疑地會虐待民衆的。內閣閣員不過是人民自由的保障者。他們設法防制任何侵犯人民自由的舉動。（註三七）如果他們本身不足保障人民，以禦官僚機關的專制統治；議會就把他們推翻。官僚機關的駕馭既非容易，法國議會生活中，時常發生倒閣情事，自不足奇怪了。

（一七）官僚機關對部長

除議會外，全體閣員最大的敵人是官僚機關了。當新任部長遷入豪奢的官邸中，他必須立刻遇到公務員。後者在職已久，曾見過許多部長來來去去，曾在各種政治主義統治下服務。并且他們熟悉此種職務的個中三昧，對新來的暫時主人恣情輕蔑。即使他承認部長的才識，他亦對他略露輕蔑，輕視他不明瞭「官僚機關」的複雜組織，與行政程式的詳細情形。即使這位部長天賦行政上的才能，公務員仍確認唯有他自己能明瞭行政上的工作。「從此時起，衝突發生了。部長不信任官僚機關。但官僚機關亦畏懼部長。也許部長的不信任與官僚機關的畏懼，都有同樣充足的理由。總之，任何人能想像得到，他們可以誠摯地合作，但決不能安心合作的。唯部長可發佈命令，但亦唯公務員能決定這種命令的執行……部長的供職時期不論怎樣長，他總是一個陌生人，有時竟是「敵人。」外交部中顯然瀰漫着講究「經歷」的風氣，但在一切其他官僚機關內，亦都可以看到同樣的程度。」（註三八）

部長變成部內官僚機關的工具，并受本身能力不足的影響，一至於此；因此部長所行使的唯一實際行政職務，是簽署官僚機關所起草的法令與命令。在他到任後不滿一小時，一位官僚機關的領袖就帶了一份公務員所起草的文件，走到他的面前。這個文件所關涉的問題，他以前連聽都沒有聽到過。但它又必須立刻簽字。這位高級

官員很尊敬地行了一個表示恭順的鞠躬禮，指點這位部長簽字的地方。部長亦就簽字；也許他心裏在想，在他剛才簽字的法令執行以前，他有被推翻的危險。但這倒不生問題。這個文件一經他簽字，就有了生命。他去後，這個法令仍繼續有效的。

有幾位部長，尤其在初就職時，也許企圖查考他們所簽署的東西。但他們不能應付主管機關中繁複的問題，他們擔任的其他工作又很多，例如出席議會會議，在外省發表演說等等；因此，不多時後，他們的案頭即積滿許多文件，連看都沒有看過。全部行政機關因此造成了混亂狀態；這些部長遂不得不放棄企圖明瞭所簽署的文件的性質的希望了。

部長中頑抗官僚機關最劇烈者，無疑的是培利頓 (Camille Pelletan) 了。他在一九〇二年空布所組織的急進社會黨內閣中，任最專門的行政部、海軍部的部長。他是一位機敏博學豪放不羈的人物，是林蔭路畔酒肆中不速之客。但最重要的是：他是一位忠實的急進社會黨人，是暴虐政治，尤其是公務員的暴虐政治的仇敵。他發見自己坐在王宮街 (Rue Royale) 上壯麗宏大的海軍部中，科爾伯特 (Colbert) 曾坐過的書桌面前。他的第一個舉動就是一個重要的象徵，他派人到鄰近酒肆中買一杯啤酒，在路易十四最偉大的大臣的書桌上，很快樂的痛飲一番。然後他立即開始與官僚機關及海軍造船所承造人兩大敵人相鬪爭。他決計必須經過親自調查，始簽署他的貴族式僚屬所擬就的文件。(法國海軍自古相沿是很貴族式的組織。) 他還決定在他能確切查明投標人確屬誠實可靠并力能勝任以前，不簽訂新的合同。他是一個很能籠絡羣衆的政客，他鼓勵兵工廠工人的工

團；結果法國海軍兵工廠現在成爲共產黨的堡壘，而替下次資本主義戰爭建造戰艦的共產黨鐵工，更隨便的侮辱海軍官吏。騷動與淆亂蔓延到全部法國的海軍中。但培利頓卻堅持不變。他任命了非專門性質的「常人」委員會，幫助他制遏官僚機關并調查承攬人。事情是愈弄愈壞了。不幸戰艦是很精細的機械。當時接連發生了幾次意外與爆炸的情事，水手幾人因以致命，最後培利頓只得去職。但據說他在離職時曾撫掌自得，低聲說道：「如果他們能夠與海軍進行我替他們規劃好了的鬭爭，他們是聰明的。」（註三九）

培利頓與法國普通部長相比較，猶以諷刺畫比諸照片。但諷刺畫往往包含許多真理，因此，普通的部長都可以說是被壓服的培利頓。

培利頓及其同志所以想壓服官僚機關，是爲了民主政治。但在另一方面，他們想令頑強的公務員對他們唯命是聽，民主政治卻使它成爲這樣困難。在昔日君主制度下，公務員有極大的權力，但他們是對上級官吏負責的，最後更對內閣大臣及國王負責。如果他們不依照命令，以行使專制職權；他們立即受到撤職處分，而無可乞助。在第三共和初年，這個原則仍存在着。但隨着民主政治的發展，他們組織了會社與聯合會，後者在政治上有極大的勢力，因此他們已獲得許多規定昇級、加薪及撤職等辦法的法規，以致公務員可以一無所能，但除非他犯極嚴重的罪惡，他是不能撤職，甚至還可以昇擢公務員。天生是民主政治的敵人，他們卻利用民主政治的概念以獲得自己的利益，由此以使本身的地位安如泰山。在法國，革除一個能力不足或辦事疏忽的官吏的最好方法，是把他別調到位置較高薪俸較豐的職務。誠如一位社會黨衆議員勃羅斯（Emmanuel Brousse）所說，「你在公報上

看到昇級、增薪、授給勳章的名單。你在什麼時候會見過撤職的名單？從來沒有。勳章是常規，撤職是例外。政府沒有罷免不勝任無能力或腐敗的官吏的權力，就不能存在。由於民主政府中的原則不容懲罰官吏，法國部長對於他手下的官僚機關的控制力，亦就很薄弱了。

(一八) 共和國總統與內閣的對峙

內閣的第三個可能的敵人是共和國總統。總統與議會及官僚機關相比較，似乎是不大重要的了。的確，總統如無部長幫助，即不能有所行動，但反之，部長如無總統簽署，確亦不能進行最重要的政府行爲。共和國總統通常是向國務總理屈服的。但衝突也許會變成尖銳化。像鐵耳與杜福 (Dufaure) 麥克馬洪與西門 (Jules Simon) 葛萊威與剛必太，培利埃與丟彪伊 (Charles Dupuy) 普恩凱賽與克里孟梭那樣。有一次衝突的結果是內閣辭職。當白里安出席康斯 (Cannes) 會議時，密爾朗攻擊他的政策，他就辭職。

(一九) 關於法國幾位偉大的國務總理

這樣，法國內閣在四面楚歌中，就像旋迴不息的晚上燈塔中光線那樣的來往不停了。但有幾位法國國務總理卻能設法長期執政。四個人物證明偉大的政治家雖遇這種障礙，亦能治理國政的。這四個人是梅林 (Méline) 盧素 (Waldeck-Rousseau) 克里孟梭與普恩凱賽。尤其是後面兩位，他們以鐵腕治理法國，而能不越憲法權力的範圍。

克里孟梭雖是急進社會黨人，他並不信仰急進社會黨的無政府式的個人主義。他以爲唯有強有力的國家，

才能保障個人。如果沒有強有力的國家，自由不過是助強抑弱，是有組織的行凶。這種民主概念雖與一九〇六年選舉產生的急進社會黨多數黨大相衝突，但克里孟梭卻能在驅出薩林（Sarrien）以後，設法得議會信任，直到一九〇九年夏天爲止。他遇到由於公務員的會社與聯合會勢力日增所發生的問題，但並沒有把它解決。他製成一個法案，規定此類會社聯合會的組織，但禁止他們參加勞工總同盟（Confédération Générale du Travail）一類的勞工聯合會。公立學校的聯合會違反這個禁令，克里孟梭立即將其領袖撤職，因爲他相信以懲戒手段統治，而不是以獎勵統治的。一九一七年時克里孟梭又被推爲國務總理，這次是對他憎惡的普恩凱賽所指命的。他雖遭議會的敵視，但在大戰與和會期間，他一直在位。

從一九二六年至一九二九年，普恩凱賽是法國實際上的獨裁者。他雖爲議會內多數黨所厭惡，但當幣制危機達到悲慘階段時，他以威望煊赫，使他的被任命爲總理，成爲不可避免。他不是財政專家，他強迫議會通過的全部財政方案，都是卡約（Caillaux）所起草的。卡約以不得人民信任而失敗，但這位「破產財團律師」（註四〇）普恩凱賽卻獲得勝利。但普恩凱賽並不認政治爲討好選民的手段；在他看來，政治是對國家的服務。這就是他所以是一個政治家，而不僅僅是政客；而例如，賴佛爾所以是政客而非政治家。普恩凱賽徵收法國人民的重稅，而賴佛爾在一九三一年中卻延緩償債；償債本是國家利益所必需，但也許會使他失去衆望的。可是在這兩人中，普恩凱賽卻比較更得民心，或至少尤其受人尊重。

（二〇）結論

總之，我們可以說，如果法國的內閣政府制度，與人類的一切制度一樣，是充滿了缺點；那末，當有才幹的政治家任閣員，尤其是國務總理的時候，它的進行亦會比較順利的。內閣如果是真正政治家領導着，由才幹高超誠實公正的閣員所組成，並得人民的信任；則議會的敵視，支配官僚機關的困難，以及或缺乏總統的贊助；就沒有多大的影響了。（註四一）內閣的威望足以抵過議會的多數黨。在我們現在研究的時候，似乎可以說，法國政府方針所急切需要的，不是一個新憲法，而是幾個才幹超羣的政治家。

第三節 文官制度

（一）文官制度的歷史背景

有一位德國的批評家曾說到法國：「法國人很像中國人，他們絲毫不學外國人。他們認為他們是朱彼忒（Jupiter）的子孫。他們的文官是一品二品三品等等的官僚。中國的文官制度一定與法國很相像的。事實上，有人常常說起法國官僚機關的「中國化。」（註四二）但確當的說來，應該還說中國人子女很多，工作勞苦，並且他們的大臣，並不像襯衫那樣的時時更換的。」（註四三）

即使承認德國在一八七〇年戰爭後長時期內對法偏惡，事實不容否認，法國與中國推翻帝制前一樣，是由官僚制度統治的。這班官僚像中國的官僚，是由考試制度出身，並組成一個實際上統治全國的階級。

憲法家在政府與行政機關間分出一個精細的區別。在他們看來，政府規定一般政策，而行政機關的責任，則

爲排定進程序，然後付諸實施。例如一七九一年九月的憲法，企圖劃清這個區別；它產生了民選的行政官與政府本身不生關係。但這不過造成混亂的狀態。像上面一節中所企圖證明，行政機關與政府間不能有任何區別；并且如果「行政機關」就是指文官制度，那末法國的文官制度是實驗的行政權，而政府則不過是監督機關罷了。換句話說，實際的區別是在執行的職務與監督的職務之分。前面一個職務是在法國文官制度手中的。

文官制度的現行組織是從舊制度下傳下來的。在亨利第四以前，地主貴族設法維持許多封建特權，其中最重要的是地方政府的控制。在路易十三時代，黎塞留領導着對大貴族的鬪爭而獲得勝利。這些大貴族最後遂對國王及其地方代表屈服。在「投石黨」(Fronde) 事變失敗後，在路易十四治下，全國行政的中央集權突飛猛進。「大皇帝」引誘貴族到他的朝廷上去，結果地主貴族在各省的勢力亦就衰落了。各省的總督變成一個僅僅榮譽上的位置。地方的實際統治者是「監察吏」(Intendants)。他們是中產階級出身，對貴族表敵視；并以全仗君主力量，始達到此地步，所以他們的統治，一依後者的利益爲標準。路易十五與路易十六本身雖有嚴重的過失，他們卻都加強了前代君主傳下來的專制集權政府。(註四四)大革命更廢除在法律、納稅、商業條規與行政組織各方面的一切各地不平情形與各省特權，完成了這個君主集權的制度。就是在這一個堅強鞏固與準備完妥的基礎上，拿破崙第一建立了這個行政制度，直到現在還沒有實際上的變動。

這班君主所以建立這個文官制度，是因爲他們由此可在法國偏僻的一隅，靠了一個馴良的公務員階級制度，以執行他們的主張。公務員的責任是鎮壓一切反抗。這是專制政府的巧妙的組織。這個組織如在能幹的政治

家，如科爾伯特 (Colbert) 屠哥 (Turgot) 與拿破崙的監督下，它可有驚人的工作效率。能力勝任的公務員從中等階級精華中出身；他們行使它的一切職務。統治者亦知道以不偏不倚的公正態度，獎勵優良的官員，並迅速撤換能力不足或腐化的職員，使他們謹慎從事職務。

這個優美無匹的行政組織卻並不充分的民主化，足以耐久持續。法國人在過去已顯出願意優容能幹的獨裁者。他們時常會推翻能力不足的專制政治，或以貪戀權力為唯一動機的專政。換句話說，這個行政組織缺少一個人民代表機關，領導它並告訴它民意———由此以避免人民的暴動。路易十四未始不可在議會襄助下統治，而同時仍維持專制政治的原則。要是在這種情形下，國王亦不過向民選代表諮詢意見，他因此卻能探悉全國的意向，有了這樣一個純粹顧問性質的議會，波旁國王也許會知道法國人民厭惡凡爾賽的窮奢極侈，戰爭的頻仍，不公平的賦稅，與集中特權於少數寵臣的手裏等情形了。如果他與他的繼任者曉得當時的輿論，革命也許不會發生。但他們住在凡爾賽壯麗華美的環境中，盡情縱容；他們的耳朵，為朝臣的甜言蜜語所震聾，聽不到民衆怨語的悠遠的回聲。革命的發生，當負責任的是路易十四的驕佚，而不是路易十五的荒淫，或路易十六的懶惰。路易十四以一種精密的朝廷儀式，代替他祖先的端謹樸素的慣例；他將朝廷自巴黎遷至凡爾賽；他假裝半神人的角色；這樣他就失去與民意的接觸，并把這致命傷的冷淡主義，傳給他的繼任者的。確，輿論並不一直是良好的領導；輿論贊助路易十四取消「南特勅令」(Edict of Nantes)；這一個舉動現在普通都認為路易十四任內最大的錯誤之一。佛哥脫 (Faguet) 曾說過：「當特殊情勢激動輿情到最高點的時候，這種輿情最不宜聽從。但這樣的時

機卻能使真實的政治家洞悉人民的願望。因此普遍選舉權是必需的。至於人民的批評決不可加以忽視亦決不可加以壓制；因此普遍選舉權是必需的。」（註四五）

（二）實際統治法國的人

在這樣一個前提下，法國的共和制度似乎是合乎理想的；因為它兼有舊制度的堅強的行政組織，與普遍選舉權的民主原則。不幸法國議會的議決案，不僅用以表示行政機關必須顧慮的民意，（此項民意，如果係批評某種弊端，則採納之；如果它不過是人民一時的熱情，則置之不理。）它們卻是命令性質的；並且法國議會（下章將指出）既係充分代表人民，包括一切無能力或富於感情性者在內，議決案如果絲毫不變的實行，是很危險的。文官制度是法國實際上的行政權，它防制荒謬的議會，實行違反全國「阿斗」的真正利益的行爲。它使以「不穩定」馳名全球的政府，得以繼續不變。它維護資本家利益的優越地位，並在一個對經濟、社會不平等情形深惡痛絕的國家內，維持一個「社會階級」的政治勢力。它在世界上更進行帝國主義的政策，以爲法國是「爲民主政治而拯救」這世界的。法國的真正行政權，就是在這文官制度的手中。在理論上，這種行政權是民主議會的順從的工具，並且是受議會代表、部長的嚴密監督的。但在實際上，它繼續統治法國，與過去三百年內完全相同。國旗已改變了，標語已不同了，公共建築物的正面都顯出已發生革命；但法國卻依然保持着反民主的組織。法國是由少數大資本家統治着。法國仍舊尊崇她的貴族。法國已產生一種高級官吏與議員的共和貴族，他們所享受的特權與舊制度下相仿。但法國共和政府卻是歐洲最穩固的政府之一，因爲共和政體下普通的法國人，雖然遭受這種不

公平不平等的情形，卻已獲得尊嚴的感覺了。他知道任何社會組織都不是十全十美的。他知道祇有比他聰明靈敏的人，會獲得優良的待遇；但只要有錢人，統治者不濫用權力，他對於自己卑微的地位，已心滿意足了。他組織地方委員會，互助團，與許多工團；這些團體保障他不受「要人」（阿雷所稱）欺凌，比較議會更有效。只要他有反抗極端不公正行為的權力，他即使永遠做不到工業資本家，成功的銀行家，或甚至富裕的批發商人，亦已心滿意足了。他即沒有浴盆或電話亦很快樂，因為他的財產雖微細，這微細的財產已夠他經濟上獨立；他有「白麵包與紅酒的無限制的供給。」（註四六）普通法國人經過了長長一天的工作，吃了一頓適合衛生的晚餐後，就「拖一隻椅子，到前門外，候着初星的出現。」（註四七）他在這深切的滿意中，算獲得報酬了。

這說明了這班公務員的心理；他們不大重視薪俸的增加，因為他們在榮譽方面已獲得充分酬報了。這種尊嚴的感覺，這種對於工作圓滿（即使工作是很低微）的滿足，是直到如今，法國文官制度鞏固的原因。它也許尚不足與英國文官制度相比；但就過去論，它工作的效率至少已很大，有時即不足稱十全不美，亦已很優良了。在這裏，它與人類的大多數制度相同，組織本身不及它內部人物的重要。現在我們研究法國文官制度，就從組織與人員兩方面研究。

（三）行政上的中央集權

法國行政組織是根據中央集權的原則的。各個官僚機關由巴黎主管行政部管轄；後者調和全體「官僚機關」間的活動。在各州或數州聯合會區域中，巴黎發下的訓令，是由高級官吏遞給直轄的下屬，如是類推，以至最

低級的公務員。在另一方面，當地方官遇到自己權力不能解決的問題時，他就請訓於直屬的上級官，由此上去，直經過全部官僚制度，直到巴黎「官僚機關」的領袖。後者即加以決定；此項決定有時需要部長簽署，有時則否。這個批示於是再經過全部公務員制度，直達那位地方官那邊。朱凡熱爾（Jouvenel）曾說過：「在布勒斯特（Brest）地方，當海岸巡防船的國旗失去色澤，不能辨別國籍時，調換國旗所用的四·八五法郎的經費，是唯有海軍部長可以批准的」（註四八）這當然是過甚其辭；但這個批評卻說明了法國行政制度著名的「階級式程序」，例如，如果奧頓（Autun）男子學院有一位教授願意調任或昇擢，他必須將此項請求書書面陳請學院院長，院長加以評語，轉呈桑羅爾（Saône-et-Loire）州教育廳長官「學校監督」（Academy Inspector），然後再加以評語，進呈里昂的「大學區長」（Rector of the Académie）（註四九）後者再呈請巴黎教育部內一個分部的最高官「中等教育司長」加以鑒核。這位司長的某一助理員即審查這位大學教授的「案卷」，并加以批示，而由部長簽字。這個批示又要同樣的經過全部官僚制度。這全部程序未免略為遲緩，但它的目的，卻在使各「官僚機關」的最高官，永遠明瞭在制度的最遠部份所進行的一切。

法國集權制度是在君主時代，尤其是在十七十八兩世紀內發達的；但他們對於以頑固的歷史慣例為基礎的各省特權與制度，感到很難以推翻。一七八九年選任的制憲議會的一個最初的工作，就是規定全國行政組織的劃一制度。面積大的省份分成幾州。有幾州是由割自幾省的區域所合成。各州地位平等。這個全國劃一的行政組織直到現在還保存着；並且它的工作方式，與拿破崙第一時代完全相同。重要的例外祇有兩點，這是一八七一

年法律與一八八四年法律所採取的。這兩個法律把州市內國家任命的行政官某幾項權力，移到地方選任的官吏的手中。(註五〇)

(四)「區域」與「州」(regions and departements)

法國現在分爲九十州，其中包括科西嘉(Corsica)與阿爾塞斯羅蘭收復領土在內。此外還須加上倍爾福(Belfort)領土。後者在一八七〇年前是俄朗(Haut-Rhin)州的一部份；根據佛蘭克福條約，該地爲法國所保存。當時它即組織單獨的行政單位，由州長任行政長官。

幾州可以行政上某一特殊部門爲範圍，併成特殊的單位。例如，全國有十二個軍事區域，每區內駐紮軍隊一軍團。在區司令下有兩個或三個師團，師團由師長指揮。每師團是由兩旅或三旅組成，旅由旅長指揮。每旅則由兩團合成，由團長指揮。每師尚有砲兵一隊，與坦克車空軍等各隊。同樣的，在各軍團內尚有專門部隊與辦事機關，例如大砲，招兵處，兵工廠等，以及進行青年軍事準備訓練及後備兵訓練的複雜組織。

全國還有二十六個司法管轄區(ressorts)。在每一個管轄區內設一上訴法庭，其下各郡(註五一)都有一初審法庭，各區(canton)則有一位治安法官與警察法庭。(註五二)各州還有一個巡迴法庭，每三個月開庭一次，由陪審官幫助，審訊最嚴重的刑事罪案(專門名稱爲重罪(crimes))。初審法庭可開庭審訊民事案件與刑事案件。在依後者資格開庭時，它可管轄一切輕罪行爲，而稱爲懲戒法庭。在較重要的郡中，初審法庭分爲數庭，各專理民事或刑事案件，惟推事則採取輪流的規則。各郡都還有商業法庭，由當地商人所選任的法官組成。這種法庭對

於初審的商業案件有管轄權。商業案件在上訴時則由上訴法庭審理。在二十六個上訴法庭以上，巴黎有一個最高法庭——大理院。

爲了教育上的目的，法國有十七個大學區。大學區的長官是大學區長。第一，他是當地大學的校長。大學共有法律、醫學、科學、文學四科。他還兼各種半自治的學校與學院的校長。大學內各科則都有院長任辦事長。大學區長更是他的管轄區域內一切初級中級學校行政上的監督。他的此項職務是由許多「學校監督」幫助的，後者的數目則與管轄區域內各州的數目相等。中級學校包含「公立高等學校」與「學院」。通常在各州最重要的城市中，設一公立高等學校；惟如城市性質重要，需要幾所者，則設幾所；或有時在同州中，許多城市共有一所。學院與高級學校課程相同；他們都設立於小城市中，通常每郡即有一所。如果市鎮中人口發達，有此需要，則先設立中等學校，後再改爲學院。男女是分校的，就過去論，男校較女校爲多；男校的需要亦較女校爲迫。但這條鴻溝卻逐漸在填滿了。在等級中最後一層是初級學校；每市至少有一所。如果市區很小，那末祇有一所學校，一位先生；他必須教授各種年齡的男女兒童。在比較大的市區內，男女學校分立；如果學生的數目有此需要；各種年齡的學生，可由幾位教師教授。在更大的市區中，則有初級中學；初級中學實際上即供給中等教育。各位「學校監督」是由「初級學校監督」幫助工作，初級學校就是由後者監督的。中級學校則還有普通監督員；他們違反官僚制度的原則，不是大學區長的僚屬，而是部長的直接使者。部長是這個制度的最高領袖，他有手下的官僚機關幫助工作。「官僚機關」共分三司：管理大學的高等教育司與中等教育司及初等教育司。他還有一個諮詢機關「公共教育理事

會」(Council of Public Instruction) 幫助一切理事會的會員，一部份是選任的，另一部份則是依官職任命的。大學區長亦有一個同樣任命的機關，稱爲大學區理事會，幫助工作。各大學亦有行政理事會或董事會。各中級學校亦採取同樣的原則。(註五三)

專門學校發達的結果，法國已設立一個獨立的行政分部，由一位次長任指揮之責。此外還有農業部管轄的農業學校，陸軍部管轄的軍事學校，與殖民部管轄下的訓練殖民行政人材的學校。

但各州爲某種行政上的目的，合併爲區域，究竟是例外。實際上，在行政制度中，州是巴黎的政府、行政部、行政分部與司的連結物。例如一切財政問題就是這種情形。在財政部長下，設有管理直接稅間接稅、公產登記的各個官僚機關。巴黎的這幾個官僚機關都是由司長統率的；司長雖享有極大程度的自治權，他卻是財政部長的直轄下屬官吏。在各州中，都有一位州管理員，管理直接稅間接稅與公產，并由若干監查員幫助工作。在各區中，除極小的區以外，這個官僚機關都有一位地方辦事員。在郵政、海關、公路與橋梁、森林與河道等領域內，都通行着這同一的原則。

(五) 州長 (Préfets)

上面對於這個全國一致的行政組織，已說過不少了。但這種制度外表雖很劃一，它卻必然會引起這樣一個問題：即各州是否都有設置一位公路橋梁的主要工程師，與負責監督徵收間接稅的高級官吏的必要？各州的人口與在經濟上的重要性，都有很大的差別；因此我們立刻可以想像到，全國應該依照經濟上的利益，作一番更經

濟合理的劃分。但所有這樣劃分的嘗試，都已失敗了，因為第三共和信仰拿破崙的原則，認為各州的政務官，「州長」應該經過他們的州管理員，控制本州內一切專門的官僚機關。

法國與美國相比雖尚是一個小國，但這個複雜的官僚政治卻有一個基本概念：它認為法國的政治管轄，不但是要靠巴黎中央官僚機關執行職務，並且還需要一個中央任命的政務官的嚴密的網狀組織——州長與郡長；他們的責任，是防制專門性質的公務員決定政治方針。誠如部長是人民所委任，以監督公務員執行行政工作；各州的州長與各郡的郡長是部長的地方代表，他們更受部長的委託，監督主管區域內的公務員。換句話說，誠如部長不是行政官而祇是監察官；「州」與「郡」在原則上不過是行政上的分區，而在實際上卻是政治監督的分區。

州長既不過是州政府的政務官，他們不必有任何特殊學位；或能證實精通任何專門的學問。任何人都可被任命為州長，但任何州長都可不論何時由發出任命的政府撤職。這是與議會任意推翻內閣的權力相一致的。

州長的直接上級官吏是內政部長。州長的權力雖已非帝國時代可比，但他在支配全國政治色彩動向這一點上，現在依然佔着很重要的地位。內政部長因此成為最為一般人渴慕的職位之一。（註五四）

州長在本州內，不但監督內政部管轄下的官僚機關（例如文官制度的懲戒機關等）；他管轄着州內全體公務員——法官、教師、軍官等。他對於其中每種人都有一本「案卷」中間詳載記錄，記錄上記載他們服務的功績，不及政治傾向與政治派別的詳細。但州長都不願僅僅監督政府實行一般政策，他還決定許多專門性質的問

題。因爲根據拿破崙時代的原則，政務官的地位比較專門家爲高。

例如州長往往自己沒有學位，但他對於任命及昇擢初級學校的教員，卻有決斷的權力。在這方面，「學校監督」是專門官吏，但決定一切的卻是政務官的州長。同樣的，准許法國人民在國營公路上築橋的，是州長而不是本州「公路橋梁主要工程師。」行政機關的各個專門部門，都通行同一的原則。

州長在每次決定前，雖然必先徵求精審的專家的意見，同樣確實的，在大部份情形中，州長亦不過採取專家的意見罷了。但州長卻有權推翻專家的主張，因爲集權制的政府，一定不會任專家的決斷一成不變地實行；蓋由於專家的公正的孤立地位，有時他們的決斷，是與國家的一般政策背道而馳的。

根據刑法第十節，州長有警察權。這是帝國時代另一個重要的遺物。州長有權採取一切必要步驟，以調查刑事案件，及控告并逮捕普通法律上的罪犯。在這種情形下，他有與檢察官或審判官同樣的權力。如果我們想起分權的原則，這個權力就很可驚人了。但事實上，除巴黎的警察長以外，其他州長很少行使這種權力的。（註五五）

州長不但是政府在該州的代表，監督所謂「國家」的官僚機關；他還管轄本州公務機關的本身。拿破崙第一將某項程度的自治權授給各州，以減輕國庫的若干負擔；雖然從此以後，這種負擔轉移到本州納稅人的身上；但這個制度最後仍未減少全國納稅的總數。例如司法行政雖仍由國家管轄，公共建築物的維持，如監獄法院房屋等，都改由各州負擔了。有許多第二流公路，稱爲州營公路（與國營公路不同）亦由各州維持了。所謂州營鐵路亦採用同一原則；州營鐵路聯結一州內各城鎮，是狹軌的鐵路。公共衛生局與救濟局，亦是由各州維持的。

州議會 (General Council) 是選舉產生的機關，由每區代表一人所組成。它決定州屬官僚機關的事務，并通過它們的經費。州議會每年開兩次短促的會議。它們選出一個半常設委員會，名爲「州委員會」，幫助州長管理州屬官僚機關。州議員普通是從地方上有聲譽及有真實才能的人物中選出來的。法國州議會在小範圍內的工作，可以說比較管轄全國的衆議員，更能勝任盡職。

(六) 郡 (arrondissement)

各州再分成若干郡；各郡的最高長官是郡長 (sous-préfet)。郡長是政務官；他們是由中央政府與州長同樣狀態下任命的。但他們的地位比較不重要。他們不過是州長與市長間的中間人罷了。換句話說，他們沒有決定一切的權力，除非這是由州長所委託；或當時勢緊急，無暇等待州長決定的時候。近代交通便利，這個官職已成爲贅物。結果法國郡長時常受到許多譏諷以及更嚴重的攻擊。但小城鎮都以「郡」的地位爲光榮，而不願爲普通的「區」。以普恩凱賈的威望，在戰後財政急迫的狀態下，才能罷免一〇六名郡長，并取消這些無用的官職。然而「郡」仍舊是重要的行政區域，尤其是司法上的單位。各郡都有一個選舉產生的議會，名爲郡議會 (Council of Arrondissement)。郡議會的主要使命，就是把郡議員的榮銜，授給當地的政客。但郡在政治上亦是極重要的區域，因爲除了一九一九年至一九二八年間一個短促的時期外，衆議員的選舉，都是以每個不滿十萬人的郡選議員一名爲標準的。郡因爲是政治上的選區，遂成爲政治陰謀的淵藪；它更由此而有長壽的希望了。

(七) 「區」與「市」 (the canton and commune)

各郡都分成若干「區」。「區」沒有行政長官。它們不過是行政上的單位；從警務、司法、賦稅、徵集軍隊，與選舉州議員幾點上看來，有某種程度的重要性罷了。

最後，各「區」更分爲若干市。市是全國最小的行政單位，但並非最不重要。近代式大城市的市政機關所行使的職務，現在既已差不多不可勝數，因此在法國官吏中，權力比較大城市市長爲大者，亦不多見。并且市長現在已不是由政府任命，而是由市議會選任；所以他們現在是唯一有極大行政權的選任官。他們比較國務總理更幸福，他們不能爲市議會的反對票所推翻；市議會祇能拒絕通過經費。市長是市警的領袖（註五六）他們因此在政治上的地位非常重要。但大多數市長不僅是政客；當他們就職後，他們保全位置的最好方法，不是在巴結諂媚；而是在進行建設性質的工作，如改良醫院、學校、公園、宰牲廠；美化住宅區域與街衢，創辦充足的自來水等等。法國偉大的市長比較偉大的國務總理來得多。赫里歐任里昂市長差不多已有三十年之久。他的成績很優良，因此即在今日，市議會雖已改由社會黨控制，他仍繼續在位。吉拉特（Gaston Gérard）在提仲（Dijon），馬開特（Marquet）在波爾多（Bordeaux）亦都就任多年市長了。在大戰災區內，城市都全部掃蕩一空；市長所負擔的責任極重。像利姆斯（Rheims）那樣的城市，在市長麥昌多（Marchandeanu）主持下的復興，是法國市行政史上的光榮。

這並不是說市政的一切都是十全十美的。他們都慣於浪費財政。大多數大城市負債累累；而生活程度所以很高，市稅亦是其中一個原因。社會黨或共產黨的市政尤其堅決主張「吸收富人」，以實施其廣大的政綱，政綱內包括建築運動場與模範住宅在內。這種政綱中大規模的計劃，時時有將奢侈誤解爲功用的傾向。

巴黎的市政組織與普通城市不同。由於京城過去的革命史，財務行政的困難，及其在政治上極重要的地位，中央政府因此遂對巴黎市政維持一種密切的監督制。巴黎的實際市長是塞州 (Seine) 州長；他與其他州長相同。是由中央政府任命的。他有警政長幫助工作；他還把一切不重要的職權，如婚姻許可證書，初級教育，救濟工作等委託各郡的市長。(註五七) 後者是選任官。爲了同一的原因，巴黎市議會的獨立地位，不及外省的市議會。市議會的決議，大多數須經州長批准的。(註五八)

(八) 各種行政機關及其內部組織

法國州、郡、區市的劃分與幾州爲軍事、司法、教育上的目的，結合爲特殊的單位，供給各種官僚機關的中央集權制度，一個行政上的骨格。

在前節中，我們曾討論行政各部的政治上的地位，現在輪到討論它們的行政上的地位了。

各種官僚機關靠了金字塔般的組織，連結着從巴黎直到法國邊疆間的官吏，它們內部顯然有了堅強的聯繫了。但全國橫的行政組織卻像一盤散沙，因爲各機關實際上都是獨立的組織，祇有在最高一級才有連結。郵務機關雖利用州營公路建立電杆木并運輸郵件，但同州內兩個領袖間卻毫無關係的。兩個機關間的爭執，不能在本州內解決，除非這種解決辦法是和解，但這又是忠實的公務員所不願有的。爭執是必須在巴黎解決的。

不幸巴黎全體行政部又是許多獨立的城堦，相互間沒有實際的關係的。當拿破崙是各部長的連結物時，一切都很順利。現在這種連結在原則上是內閣的職務，但依照上面的說明，內閣之爲治理機關，有許多缺點；由此就

可看出，它不能充分執行這樣重要的職務了。

這種職務實際應該由國務總理擔任的。如果他不能兼部長，他也許有暇及此。但這樣的情形是很少的；國務總理普通都是過度負擔各種工作；因此他不能成爲連結各部的角色。

此外，這種連結的任務本可由財政部長擔任；像英國財政部及其常任次長即有幾分是如此的。但法國財政部對於各個官僚機關又是沒有管轄權的。

爲了連結的目的，法國已組織許多實際委員會。這種制度在原則上是極好的；但實際上卻未能令人滿意。他們各自部內工作很繁重；委員會裏許多委員因此不能有優良的成績，以調解爭議各部間的爭點。這個制度的缺點，即伏於此。

法國行政組織還有一個缺點，加重了這個連結任務的重要性；這就是行政職務的不合理的分配與合併。例如，起訴罪犯的地方檢察官是隸屬於司法部長的，而逮捕罪犯的巡警則又是隸屬於內政部長的。這種行政合作的缺乏，時時產生滑稽的情形。例如財政部門窗的裏面部份是由部內門丁洗刷的。但財政部地處「古王宮」(Louvre)內，後者是在美術部管轄權內；唯美術部能決定洗刷同一門窗的外面部份的適當時機！

並且，衝突的發生，不限於行政部門，即在同一行政部內各機關間，亦在所不免。這種機關的領袖，都喜歡縮在自己的一角，致全力於主管部份的行政。並且部長既不過是政務官，他受常務官的支配；自不能希望他在主管行政部內各機關間，擔任連結的任務了。在英國行政部內，這種職務是由常務次長擔任的；常務次長是文官制度中

的人物，而不是短期間的政務官。法國外交部內是有這樣一個常務「總祕書」的，但這是例外，普通的情形是各官僚機關的司長的地位是相平等的。他們唯有藉會議以獲得相互間工作上的連結；但在會議中，任何人都沒有最後決定的權力的。

這結果遂產生了令人難以相信的官樣文章，工作重複，缺乏效率等現象。不論問題是什麼，各部都認為在別部管轄範圍內，這就使重要問題時常永遠不能解決了。

即一個行政部內各科 (sub-division) 的組織與行政的規則，亦是缺乏一致性的。法國個人主義破壞性的活動，在這裏暴露無餘。某科長官或根據自己意見進行改革，由此以證實他的才能超越前任者，或別科內的同僚。但別部則或由於習慣的力量，與許多年老官吏缺乏創制力，（他們唯一的目的，是少遇煩惱，安抵退休年齡，）卻傾向於繼續古舊的方法。

換句話說，法國行政制度缺乏內部的連結與統一性。這種情形是無可寬恕的，因為行政集權照理應該容易促成統一的組織。尤其引為憾事者，法國公務員有許多值得稱揚的品性，其高級官吏更富有行政上的經驗；而因為缺乏管理技術的訓練，這些優點都一無所用了。（註五九）

（九）文官任用法

在「舊制度」時代，有特殊才能的人物，雖亦有任最高級的官職者；但任命官吏時，任用私人的風氣，畢竟與專制君主政治發生不可分離的關係；因此包麥沙斯 (Beaunarchais) 描寫這個時代，曾這樣說過：「在需要數

學家的時候，任命一位跳舞家。」（註六〇）在過去一百五十年間，法國文官制度的歷史，是一部與徇私風氣劇烈鬭爭的歷史。

法國爲應付這個永久存在的危險，採取一個最好的防禦方法：她規定大多數官職的候補人，必須經過一次競爭性質的考試（*concours*）。在這裏，法國的制度，是可與中國革命前所通行的科舉制度相比較的。

這種考試按期舉行，以填補機關中的空缺。關係機關所隸屬的部長制定規則；考試則依照這種規則以進行的。這種考試都有少數普通資格的規定；例如，除最低職務外，其餘職務都以大學畢業爲必備的資格。至於這種考試的科目，規則與試驗嚴厲的程度，則大體上各種職務都有不同。科目則視所任職務的性質而定，而考試的嚴格性，則決定於由應試人數與空缺數目的比例所產生的競爭程度。

如果行政部內有空缺，考試即舉行於巴黎。凡官僚機關中分機關遍設全國者，其考試即分區舉行。至於比較重要的官職的考試，則即使被任者將來在外省、殖民地或國外服務，亦時常是在巴黎舉行的。

據統計，每年有一千二百個職位是從考試方法填補的。與美國聯邦制度的一千個職位，與不列顛中央制度的三百個職位相比較，這個數字說明了考試制度所佔的重要地位；考試制度是法國文官制度官吏任用法的基礎。（註六一）

考試委員會至少在原則上是由部長任命的。委員會是由機關內高級官吏組成。這班人物通常既都不再研究理論上的問題，他們是由大學教授幫助工作的；大學教授的責任，是試驗應試人的學問上的程度。

因此，考試委員會裏的委員，是以有知識上的才能與實際的判斷力而選任的。他們一定能努力盡職，澈底考查應試人的才能。但在這艱難的工作中，即決定應試人是否已合必要的條件，可使他對機關有相當貢獻時，他們尚不脫常人的地位。不過現在官僚機關中尚沒有改良考試機關，或設立較永久的考試委員會的運動。兩者都可使任用新官吏的制度比較恆久，使它的標準比較劃一，由此以改良選擇的方法。

其中有幾種考試的艱難，幾乎令人不能相信。尤其是中央參政院 (Conseil d'Etat) 應試人必須經過的考試，或法律學校醫科學校甚至公立高等學校的教員考試，外交人員考試及會計檢查官考試等爲然。這幾種考試的嚴厲性，是其他任何國家所望塵莫及的。加以法國青年在中央監督的教育制度下，都會受非常澈底的訓練。這兩者遂成爲法國高級公務員學問上有優越素養的原因。註六二不幸他們實際才能的培養，未能同樣的注重。要是那樣，法國也許有世界上最優美的文官制度了。法國官場中無窮的官樣文章與工作的滯緩，是她的行政工作中缺乏方法與組織的特徵，對於這種情形，法國傳統的崇拜抽象觀念所當負的責任，實不亞於其人民的個人主義。戰後法國已非常革新其工業。但她的行政方法卻未能與經理方法的進步並駕齊驅。法國文官制度需要少一些知識才能，多一些有條理的方法。

(一〇) 公務員任用制度中的庇私風氣

考試制度不論有怎樣缺點，它已逐漸減少文官制度中任用私人的風氣，并且聯帶使文官制度中的官吏平民化了。在舊制度下，實際上一切官職都由貴族充任的。文官的任用是家庭關係朝廷交際的問題。有許多情形中，

實際上通行着世襲制度。還有幾種情形中，尤其是在司法機關內，官職是可以鉅款購買的。「第一共和」的議會設法革除這種惡弊。但在官吏選任的一般原則下，情形雖已不同，壞處則並未減少。拿破崙恢復了君主政治下的制度，文官由中央政府所任命。

舊制度下的人物，在拿破崙的行政組織中找到位置者的人數，很足驚人。但這是拿破崙的光榮，他所選擇的都是君主時代公務員中的精華。在他任內任財政部長的高丁 (Gandin)，自一七七三年來即在奧曼遜 (d'Ormesson) 愛列 (d'Ally) 領導下參加直接稅的行政了。軍事行政部長達魯 (Daru) 曾在路易十六時代歷任軍事委員與軍需官。一切法律改革都是由舊制度下的法學家進行的。拿破崙在這堅固的基礎上，建立起他的文官制度；後者不久之後就證實為歐洲最優美的制度。這是因為，至少在他統治的初期，他堅決主張以功績為任用及昇擢的根據。

波旁復辟後，徇私主義與推荐風氣重新佔染全部行政組織。(註六三)直至第二帝國終了時為止，大多數重要職位是由反動派保守派所佔據；自由主義者唯有經過議員干涉後，始能任命為官吏。

即在一八七一年後，帝政派與教會派繼續佔據大多數行政職位。新的共和政體的行政組織，亦只得逐漸出現。但在第三共和的第一個二十五年中，法國文官制度的復古傾向，達到了幾乎令人不能相信的程度。即最初用考試制度任用官吏的官僚機關，其政治色彩亦未有深切的改變；因為考試委員會在理論上雖是由部長任命，其中大多數委員卻是帝政派人。這是所謂「互選」(cooptation) 制度的必然的結果，根據這種制度，行政機關

中新增的人員，是由該機關的公務員任命的。而且更不好的是，教會仍擁有極大的勢力，她時常干涉官吏的任用。九十年代的德累福斯 (Dreyfus) 事件，及其後一九〇一年的宗教團體被沒收財產，一九〇五年的政教分離，最後完成了急進共和黨人對於軍人的、教會的、反動的、帝制的、各派的勝利。這結果遂加強了考試制度的民主的方式，部長最後已可任命忠實的共和黨人，為各種行政職務任用考試考試委員會的委員了。由於他們的勢力，保守派應試者很少能戰勝其急進派的競爭者，而獲得勝利。法國的國立學校制度，使貧苦青年能受到最高的文學科學的訓練；結果出身微賤的應試人的數目大大的增加，他們都希望獲得文官制度與軍事制度中的位置。

法國教育制度是極端民主化的，尤其因為公立高等學校與學院都是免費的。(註六四) 貧苦的高材生在獲得學位後，獲得大量的獎金；他們因此遂得準備差不多一切行政官考試。農工的子弟現在時常可以在聖西雷 (St. Cyr) 軍事學校(註六五)及工業 (Polytechnique) 軍事學校(註六六)中找到；甚至更時常可以在訓練公立高等學校教授的著名的「高等師範學校」(Ecole Normale Supérieure) 中看到了。文官制度中的財政部門雖然沾染着布爾喬亞的傳習，但各個財政機關的任用考試，卻亦變成很平民化了。外交機關與需要法律知識的官職，例如，司法制度，現在差不多已成爲文官制度中唯一的部門，在這種部門內，應試人如無某種程度的財政後盾，渴望登身即無異癡人說夢。

法國行政制度還有一個民主色彩，這就是在這種考試中，尤其是在最困難的考試中，及格者獲得一般的公

認。工業軍事學校的全體畢業生，不論他是農人的兒子或高級軍官的兒子，職業的地位是相等的，甚至社會的地位，大部份亦是相等的。工人的兒子只要能設法在困難的會計檢查員考試或中央參政院考試中及格，就能立即在各處為最固執的社會階級所看重。法國人是非常尊敬知識的。所以在法國，在困難的考試中及格，等於獲得一種貴族爵位——唯一值得承認的貴族爵位——知識的貴族爵位；這是與中國的科舉制度相像的。

但現在通行的考試制度，不能說已完全沒有袒護私人的可能性。外交機關的考試尤其非常注意應試人的家庭與社會關係。(註六七)但一般的說來，這種考試是十分優美的；並且如果有外來的壓力，強迫選擇不合適的應試人，實際上這決不是來自政務官。就「引力」在這種考試中所發生的影響而論，它通常是應試人與一位考試委員間個人關係所發生的偶然的結果。

還有一種對於考試制度的批評。認為考試制度不是選擇最優秀人材的準確方法。但事實上，沒有一種考試制度能這樣的。考試的辦理假設能極端謹慎公正，這樣的考試亦不過能假定：應試人因為有現在的知識才幹與品質，在考試中得到勝利，因此他將成為文官制度中一個有用的僚屬。未來的事實也許會推翻這個假定的。反轉來說，考試制度的結果，也許會使在考試時尚未完全成熟的應試人，受到嚴厲的淘汰，而一無救濟的辦法；否則他們或可成為第一流的文官。這裏應該指出，第三共和的最偉大的法國大使保羅康盤 (Paul Cambon) 朱爾斯康盤 (Jules Cambon) 及巴利埃爾 (Barrère) 都沒有在外交機關考試中及格的。(註六八)

不必說，法國嚴密的行政組織是需要許多雇員的。法國文官制度從未進行過正式的統計調查。但我們如果對各種預算加以研究，就可以充分準確地說，在最近幾年中，法國的公務員，除海陸軍人及國營與阿爾塞斯勞蘭鐵路雇員以外，大約有五十五萬人。在職官吏的這個極大的人數，可以分爲四十萬「完全」的公務員——這就是說，常任性質的官吏，——五萬四千名輔助、暫時性質的雇員，與九萬六千名工人。此外還須加上地方政府公務員大約三十五萬人。從事文官制度者總數合成九十萬左右之多。（註六九）根據夏伯（W. R. Sharp）的可靠的統計，這些數字顯出比較戰前的人數增加不過百分之八。（註七〇）如果參酌戰後各國政府職務的加多，這個數字，尤其不是驚人的增加了。大不列顛有六十萬二千五百名公務員，而意大利則有五十二萬人；這些數字比較法國國家機關的五十五萬人，亦無遜色。（註七一）法國這個數字無疑的還可藉減少耗費與重複，而加以減低。但法國公務員人數的激減，必須在法國行政組織澈底改革後，才能實現。

（一二）薪俸——戰後的改訂

公務員薪俸與戰後幣制紛亂狀態相調整的問題，遠較公務員增加問題爲重要。在大戰以前，法國公務員如與英國文官相比較，薪俸顯甚低落。由於物品稀少與通貨膨脹，戰時與戰後物價激增，結果遂產生了連續幾次改訂薪俸的運動。不幸這種改訂都是遠落物價漲價之後，因此公務員認爲他們是這種經濟局勢下唯一的無辜犧牲者；而工業家、農民甚至勞工則都受到這種經濟局勢的利益。

在一九一九年時，維爾紐（M. Hébrard de Villeneuve）主持下的委員會奉命第一次改訂薪俸。委員會決

定認一千八百法郎爲戰前最低限度的年俸，用以爲改訂的根據。實際上，戰前有許多公務員的薪俸，尙不及這個微細的工資。委員會審量了物價的增加，與法郎的貶值，將薪俸的最低限度昇高一倍，增至三千六百法郎。在另一方面，最高薪俸在戰前是二萬五千法郎，一九一九年時增加至三萬法郎。換句話說，維爾紐委員會規定一切低俸增加百分之一百至二百，而最高薪官吏則僅增加百分之二十。一九一九年十月六日的法律規定此項修訂辦法；這就是每年增加二萬萬法郎的經費。

早在一九二一年時，新的改革又成爲必要了。一九二一年四月二十日的法律准許司法機關公務員每年增薪八百法郎至四千法郎之數。法國法官自古相沿卽爲薪俸最低的公務員之一，因爲司法業有很大的威望，富有的資產階級子弟都願意進身服務。戰後通貨膨脹影響利息階級特別深刻，許多法官因此財政破產；他們的薪俸亦就必須增加了。該法更規定教師亦有同樣的增薪；這是由於教師協會壓迫議會的結果。

其他機關的公務員亦立刻要求同等待遇。參議員舍龍 (Chéron) 起草向參院提出的一九二一年預算總報告書；他允許這班公務員在四年內將全部薪俸修改，以緩和他們的不平。根據他的建議，這次修訂將對文官制度各部門一視同仁，公平待遇；并顧及一般物價的標準。舍龍原是希望物價將跌落，而他所允許的「顧及一般物價的標準」實在是一個最聰明的方法，由此可強迫公務員依照物價水平線跌落的比例，減低薪俸。但物價卻非但不降低，反而大大的增加，因此至一九二四年夏天，就需要改訂薪俸了。這次將最低薪俸標準提高至每年五千六百法郎，而最高標準則提至四萬法郎。修改辦法於一九二五年一月一日起施行；預算遂因此增加十四萬五千

萬法郎的負擔。

一九二六年又舉行一次新改訂；這次規定薪俸自六千九百法郎起至七萬五千法郎止。高級公務員最後亦已獲得當局的體恤，蓋這次決定，任何人薪俸，不得比較他依據戰前標準，所當獲得的薪俸的三倍為低。

後來至一九二八年一月一日，又實行將最低薪俸增至八千法郎，單這點增加國庫十四萬萬法郎的負擔。

一九二八年六月二十五日的法律將法郎價格穩定於戰前五分之一的價值；該法規定一切公務員薪俸永久改訂辦法的最後標準。這次改訂辦法自一九三〇年十月一日起實行；它將一切薪俸，提高至自九千法郎的最低額，至十二萬五千法郎的最高額。這次改訂辦法增加每年十八萬萬法郎的負擔。

(一三) 薪俸統一化 (péréquation)

同時法國還有一個運動，企圖劃一文官制度各部門薪俸的標準。這個運動叫做「統一化」，意思就是在整個文官制度內，實行「工作相等，薪俸亦相等」的原則。

在大戰以前，文官制度內各部門都應用機會主義的原則，各自規定薪俸等級表。當某一行政部全體人員，聯合成一個政治上有力的集團時，它就有從軟弱的議會身上，獲得增薪的機會。有時不過因為部長在早年服務時，曾任郵務機關的職員；全體郵務人員就可因此改良命運。至於行政機關中，在職業上重要而政治上不重要的部門，例如司法機關等，全體人員都要受到犧牲了。

法國有一千七百種國家職位，與四百八十三種薪俸等級表；(註七)戰後劃一薪俸標準的工作，因此是很浩

大的。文官制度中各部門都自認較其他爲高，而薪俸則太低。小學教員不滿於郵務人員所得的薪俸，而法官則自認是這種袒護大學教授的制度的犧牲品。

不幸公務員的訓練方法，任用考試與對國家的貢獻，都大不相同，他們沒有標準可以比較。「統一化」現在雖尙未完成，它已相當的簡化了各種薪俸等級表；不過它已遇到幾乎一致的不滿了。

(一四) 補助津貼

此外還有一種有趣的嘗試，企圖調整因各地生活程度不同，所產生的實際工資的不平等。這就是「居住補償金」的由來；居住補償金在巴黎特別高。文官中有家庭者，薪俸亦可增高。這就是「家庭費用補償金」。這種補償金與基本薪俸的高低是沒有關係的。某幾種公務員還可受別種利益，例如住宅免稅或鐵路票價減低等。

(一五) 殘廢養老金與退職養老金

法國上層階級在文官制度高級職位中服務，如果就是以光榮爲主要的動機；那末吸引無數小資產階級到低級職位中服務的，就是國家付給殘廢或年老公務員的鉅額年金了。這班小資產階級寧願自己與家庭獲得安全，而不願立即取得鉅額的收入。舊制度時代曾有一種發給國王臣屬賞金的制度。但這是由國王任意賞賜的，在革命時代，與其後在一八一七——一八年，法國曾屢次企圖建立統一的養老金制度。這幾次嘗試都沒有多大成功，雖然某幾個行政部已自己設立了養老金的基金。直到一八五三年時，法國才建立正式養老金制度。但這種制度依然並不完善，因爲它既未適用於國家雇用的手工勞動者及殖民地公務員，又未適用於地方官吏。如果一位

文官在任滿有獲得養老金資格的最低限度服務期間前離職，就沒有「部份養老金」的規定了。並且公務員如果早夭，他的家庭亦沒有充分的津貼。

一八五三年法律所建立的養老金制度有一個最顯著的缺點：這個缺點即在一九一三年與一九一五年兩度採納修正條文後亦仍舊不改。這就是：公務員所捐納的常年費，並不放在一個獨立的養老金基金內，而是繳入一般的國庫。此其結果，國庫必須津貼公務員捐納的款項與養老金全部付款的差額。但這種制度雖然不合理，戰後對於公務員卻大有利益；因為它可以改變他們養老金的數目，以適合生活程度激增後的狀態。在這點上，公務員比較他們不幸的同胞享有一個特別的利益；後者將年金付給私人保險公司；因此他們最後到手的法郎祇值四分，而不是戰前的二十分了。法國人民渴望安全，習染已深；戰後的局勢，卻有使國家職位比較以前更能吸引他們的傾向。

一九二四年四月的法律最後設立了一個「養老金準備基金」。公務員每年繳納的年金，自薪俸的百分之五增加至百分之六；它的最重要的目的，是在免除國庫津貼「養老金基金」的負擔。這種制度的好處，是「養老金表面上雖像津貼，實際上卻不過是償還一種債務罷了。」（註七三）

取得養老金的資格普通是：（一）最低限度曾在職三十年；（二）已達六十歲的年齡。殘廢養老金亦另有規定。公務員在達到退職年齡後，如果他們部中特殊規則允許，他們自可繼續服務的。在這種情形下，他們有另外取得養老金的資格。

法國養老金制度，自大戰以來，已成爲十二分寬厚了；至少如果我們想起了法國普通的生活程度。但養老金的處理卻缺點極多。退職公務員在確定他的養老金總數前，普通都等候幾個月之久，時常至一年以上。在此期內，他就必須靠節省過活；這也許會使他陷於困難的狀態中的。

(一六) 聯合會的勢力與任意陞級制

在最初選擇文官時，組織嚴密的考試制度實際上已能革除任用私人的風氣了；但在昇級的制度中，庇私惡習卻仍能有活動的餘地。

在十九世紀中，昇級的唯一標準是功績。這就是說，文官昇級的權力，完全操在他們上級官吏的手中。但功績往往不過是一個假面具；在它的遮蔽下，部長拔擢他們私人的朋友與政治上的擁護者。這個制度通行於路易腓力布與拿破崙第三時代；第三共和亦蕭規曹隨。當德累福斯事件發生時，這種制度已達到頂點；當時正統派共和黨人努力驅除文武機關中一切帝制派與教會派人物。他們從閣人處搜集關於文武官吏的私生活，政治活動及宗教見解的消息，由此組織一個告發與祕密記錄的制度。這種消息時常阻撓他們的昇級，有時更會使他們受撤職的處分。

全體公務員組織聯合會以反對這種專斷的制度。這種聯合會以集體的力量壓迫議會，——這種力量不久即成爲有威脅性的政治因素，——結果遂有一九〇五年財政法中第六十五節的制定。根據該節規定，公務員除非能有機會見到他的「案卷」中一切記載與文件，就不能加以懲戒，或取消其合格陞級名單中的名字。這是

第一個步驟，逐漸革除文官昇級時的庇私風氣，與懲罰文官的懲戒辦法中的不公平情形。在世界大戰前十年間，大多數行政部都設立陞級委員會；在這種委員會中，部內公務員都有直接代表的。

這種委員會所採取的昇級標準，是「在職年期」而不是功績。在某一等級中經過某一時期後薪俸會自動增加的，不過特殊的功績還可增加加薪的速率。等級上的昇級亦是根據在職年期而定的；不過在這裏功績有比較大的影響；並且高級職位的昇級，純粹是一種任意選擇的問題。

文官陞級以在職年期代替功績為標準，結果大大的抑制創造力，并使一切慣例牢固不變。現在驅除一個不勝任的公務員，最簡單的方法是昇高他的薪俸與等級，調他到別個職位中去。當公務員感到自己受上級官吏虐待時，他可請求聯合會，求告二位政務官；後者即可以壓力壓迫辦事過度熱心的公務員了。功績制度產生了庇私的惡習。而「在職年期」的規則，與聯合會時常干涉行政機關的工作，使整個政府日益陷入無能的境地。法國庇私風氣現在已逐漸改成一種新的方式。它不是傳統的積極的庇私風氣，使某幾個公務員能急速昇拔，而以他人為犧牲；它是一種消極的庇私風氣，某幾個公務員就憑藉這種情形，希望上級官吏不顧他們的缺乏效率不能勝任的情形，而對他們毫不干涉。

這並不是說，舊式的庇私風氣已完全消滅了。上面曾指出，法規規定的薪俸增加率，仍舊有加速的餘地。在這一點上，就可時常託辭功績以討好親信了。但庇私風氣最盛於高級官吏的任用制度中；任命高級官吏是不採用「任職年期」的規則的。當然，這種任命中有許多是根據功績的，但由於庇私惡習者亦不在少數。當這些被任命

者碰到事實的嚴厲試驗時，他們就往往不能應付環境了。要明白庇私風氣影響文官制度，軍事制度中高級官職任命的程度，只要追溯大戰開始時，軍官中以能力不足的原因，被迫立即離職者的極大的數目亦就夠了。

(一七) 行政官員的組合主義

公務員組織聯合會的動機，是由於需要獲得防禦政務官專制統治的保障。這種需要，在第三共和初期較現在尤其迫切。這類聯合會不久即發展為強有力的政治組織；它現在的形式，彷彿是國家內部的國家。

一八八四年法律在法律上承認工人與雇員為保障經濟、工業、商業、農業的利益，所組織的工團；但該法並不適用於公務員。不過國營香烟工廠的工人與任何私有企業的工人，根本上是沒有區別的。結果政府只得在一八八六年允許國營兵工廠與國營製造廠工人的請求，給予組織工團的權力。至一八九四年，這種權利更推廣到國營鐵路的雇員。但其他各種國家公務員都不准組織聯合會（即工團——譯者），尤其是郵政人員與小學教師。

一九〇一年的組織法（Association Law）授公務員以組織團體的權利，但根據該法所組織的會社，法律上的權力不及聯合會的廣闊。例如，它們不能在法庭上任原告或被告。文官制度中大多數部門都組織這種會社，通常都稱為聯歡社（“amicales”）；但其中有許多採用了比較積極的名稱，聯合會；雖然嚴格的說來，它們不過是會社罷了。

一切政府，甚至最急進的政府，都否認這種會社有罷工的權利；蓋國家公務的不斷的進行，決不可受絲毫的損壞。就過去論，實行罷工的公務員，都是可改入私有企業的人。在一九〇二年至一九〇七年間，兵工廠工人有幾

次小規模的罷工。在一九〇九、一九一〇、一九二〇與一九二八四年中，郵務人員有四次重要的罷工。在一九一〇年與一九二〇年，鐵路雇員有兩次嚴重的罷工。白里安在政治生涯的初年本是一個激烈的社會黨人；連他亦反對公務員有罷工的權利；他在一九一〇年時召集鐵路工人參加軍役，以消滅是年的罷工。

但急進的組合主義 (syndicalism) 在公務員間不斷的進步着。六十萬以上的公務員已參加某種會社或聯合會了。密爾朗安德烈將軍 (General André) 與培爾同 (Pelletan) 都承認郵務機關與海陸軍行政部中的所謂「勞動公務員」有組織「聯合會」的權利。在教育部中，聯合會原則上是禁止的，但行政當局對於克爾佛忒斯 (Calvados) 哥德杜諾爾 (Cotes-du-Nord) 茅別亨 (Morbihan) 東彼累內 (Pyrénées-Orientales) 塞 (Seine) 及發爾 (Var) 諸地公立學校教師組織的聯合會，卻置之不理。

一九二四年及一九三二年的急進社會黨政府，對待公務員聯合會的態度，尤其寬大為懷。在赫里歐、旭丹、達拉第之流執政下的政府，曾訓令各州州長與這類聯合會接洽事宜，——這樣亦就默認了非法性質的組織了。

下面這一件偶然事件，很適當的說明，政府對付公務員的嚴厲態度，已鬆弛下來了。在一九三三年八月初，公立學校教師常年大會席上，他們差不多全體一致的議決：如果有戰事威脅發生，即使這次戰事是純粹自衛的性質，他們將聯合努力造成一次總罷工——這樣使國家的防衛陷於無效。政府不為所動；直到這個決議案通過後六星期，教育部長孟齊 (Monzie) 才發出一個溫和的公文，致各州教育管理人，命令他們對於證實教導不愛國

理論的教師，施以懲戒。當然這是空言，因為在部長的公文本身內，曾說起一個前例，在那次，各州管理人都「畏懼知道他們所不願鎮壓的事情。」

（一八）公務員的政治活動

公務員與普通人民不同，他們享有差不多完全的經濟安全的利益。這是否認公務員有權組織聯合會與罷工的主要理由。加以公務員是政府的公僕，因此他們對於政府的政策，至少須含忍的擁護；由於這個原因，有人遂根據上述同一理由，否認公務員有在政治上積極活動的權利了。例如大學教授不但獲得國家的薪俸，並且還獲得寶貴的經濟上與道德上的利益；他如果宣揚一種以破壞國家為目的的政治主義，就似乎很希奇了。或者您可以想像王黨的軍隊長官，或共產黨的兵工廠指導員，利用他們的地位，宣揚他個人政治主張的情景！

但公務員方面卻堅決主張：從政治上說，他們是與其他人民完全相同的。他們任期的永久性，雖然使他們在各黨鬪爭中，不致有遇到危險的可能性；但他們卻堅決認為自己已有權盡量任意參加這種政治上的鬪爭。他們承認自己享有特殊的權益，但他們不願因此而接受政治上的限制。

但某幾種公務員是必須接受政治以外其他範圍中的限制的。懲戒規則與軍法，已剝奪海陸軍人許多別種人民所享受的個人自由。即普通公務員的個人自由亦稍受侵犯，因為他們不能在公務外，進行任何商業上的活動了。

即在政治範圍內，有兩種公務員是被否認有完全的權利的。第一，海陸軍人是不能投票的。第二，根據一八八

三年法律第十四節的規定，法官是被取消發表某種政治意見的權利的。

但公務員聯合會現在已代表極大的政治勢力，因此很少執政的政務官敢反對他們政治上的活動。小學教師聯合會宣揚最革命的理論，公立學校的教育逐漸增加急進的與反國家主義的傾向。但誰敢採取一種立場，反對擁有八十萬會員的組織？聯合會有極大的勢力，因此它在一九三三年一月，推翻了彭古內閣。這件事的希奇，就是在於彭古本人對這種聯合會的發展，會有很大的貢獻。在一九〇五年時，他曾以下列語句，規定他們的計劃：「公務員應有討論及準備他們所需要的改革的權利；他們并且不受外界的干涉……這樣他們就可消滅帝政官僚政治與共和憲法間所存在的對敵狀態。」

佛蘭斯 (Anatole France) 所稱「反抗國家的舊特權并消滅拿破崙法典中專制個人主義的官僚機關、學校、稅關、郵局、公路中的無產階級」獲得了政客的鼓勵。

這種情形中最有趣的事情，是彭古所謂法國的帝政官僚政治，已巧妙地利用民主政治的原則，造成了自己不可動搖的地位了。據泰狄歐說，這結果是這樣：「有幾個公務員，利用他們的權力，作對付國家的工具。還有種人在教授學生時，注重於違反國家利益的原則。有許多人或從口說，或從筆述，在政治上從事於反對國家的行爲。」

(註七四)

在十九世紀終了前，最上等帝政慣例的繼承人高級公務員，濫用他們承襲下來的權力，虐待民衆。民主政治家鼓勵教員郵務人員等下級公務員，以集體的力量，反抗少數人的專制。他們由此以領導反抗行政上專制的運

動。公務員的興趣從專門職務移到政治途徑上，這班政治家須負責任的。

的確，在正統的共和黨人看來，九十年代的法國文官制度不是一個滿意的制度。法國在理論上是共和政體；而統治者卻是貴族的小集團，王黨的軍官，復古派的法官，教會派的州長以及資本家。復古派與急進派的決鬥，發生於德累福斯事件發生時。歷幾年之久，法國分成兩個武裝的營壘；但急進的共和派最後戰勝了軍人、教會、王黨、復古的派別。這次鬪爭激發了忠實的共和黨人，他們採取了難以形容的方法，以保證高級公務員不致叛離。法國「互助團體」(Freemasonry)組織一個正式的偵探機關，報告政府全體公務員的宗教政治主張。海陸軍中

——尤其當培爾爾、安德烈任各該部長時——瀰漫着一種告發制度；後者結果產生了一種記錄制度 (filing system)；在這種制度下，每一官吏有一張卡片 (fiche)，上面記載他的政治宗教的見解與活動的報告。這種不適宜於法國軍官的辦法，對於他們產生了一種壞影響，歷許多年數而不衰。即在戰時與戰後，軍隊中許多官職的任命，仍以政治與宗教的信條為標準——薩賴爾將軍 (General Sarraird) 不幸奉命統領薩洛尼加 (Salonica) 軍隊，及其後被任為敘利亞總督，即屬此例。為了保證海陸軍人效忠共和制度，這種方法似乎並非必要。不過這種偵察制度還是可以原諒的，因為忠實的共和黨人，自不能再忍耐，少數階級在民主政治中，保留特殊的地位。

當軍隊與保守的公產管理當局，奉命執行「沒收宗教團體財產」及「政教分離」兩個反教會主義的法律時，後者引起了進一步的衝突。這種嚴厲辦法差不多完全消滅天主教會的政治權力；但法國人民只要記得天主教會的政治舞弊，副牧師在村莊中獨裁的情形，與當地學校教師服從他指揮的事實，就可立即了解這些嚴厲

辦法的意義了。(註七五)

這個政治鬭爭使下級公務員，加強他們的地位，以反抗他們有特權的上級官吏的專制管束。它還使中等公務員——其中許多人曾受「德累福斯事件」時代告發制度的苦楚——參加組合主義運動，以建立一個反對政務官專制管束的屏障。這就是說：法國文官制度中的組合運動有兩重目的。保障下級公務員，以防上級官吏的暴虐；並保障除最高級公務員外全體公務員，以免受政務官的壓迫。高級官吏往往是任命政治上的親信的；但他們雖然有最強有力的政治聯繫，如果公務員聯合會加以壓迫時，他們亦有被罷免的可能的。

(一九) 公務員的政治色彩

自德累福斯事件發生，即急進主義戰勝保守主義、教會主義以後，法國公務員的政治色彩已逐漸改變了。部長日益自由任命忠實的共和黨人，爲行政職務入門考試考試委員會委員。法國文官制度由此遂逐漸平民化。但各行政部都有其政治上的特質。小學教員是極端急進的。其中有許多是確實的共產黨人。中等學校的教師是急進社會主義的。大學教授則比較保守，尤其是在法科與醫科內。海陸軍是明顯的信仰天主教與保守的，當然亦有許多例外——例如薩賴爾將軍。他們各級中仍舊有許多貴族在內——尤其在騎兵與海軍中。軍隊的傳統精神亦影響軍官的態度的。外交機關中仍舊有大多數貴族，與見解極端保守的有錢的布爾喬亞在內。司法機關是同樣保守的。郵務機關則是急進的，尤其是其下級僱員。財政機關是顯著的布爾喬亞化與保守的；但新進的人員，卻有逐漸民主化的明顯的趨勢。

(二〇) 戰後法國文官制度品質的降落

戰後誤用民主概念的結果，已幫助降低了法國文官制度中忠實、效能與能力的品質。通貨膨脹所迫成的公務員薪俸歷次的改訂，帶有可疑的籠絡煽惑的意味。在戰後時期內，生活費用姑認爲提高五倍，下級薪俸卻至少已增加十倍了。在另一方面，最高級薪俸的官吏，直到一九三〇年時薪俸的改訂，才能抵銷法郎的貶值。有許多能力最高的高級官吏，由此發生不滿；當時正值全國經濟繁榮，商界中有不少的機會；他們因此遂辭去國家的職務，在商業中領取較充分的報酬了。的確，最低級公務員應該獲得適度的生活標準；但爲達到這個目的，決不當就以高級官吏（他們被稱爲「掛屏」(Cadres)）爲犧牲；高級官吏是「五日京兆」的政務官所靠以勝任無私地治理國政的；他們應當領取較高的報酬。

這樣，比較有才幹的人材，都以經濟的壓迫，對國家職務都裹足不前了。例如，自大戰以來，財政部任用人員競爭考試的應試人，列年都未超出六十至七十人以上。並且，每年平均雖有三十個空缺，但應試人的才能都很貧弱，考試委員不能填滿十五人至二十人以上的空缺。在其他行政部內——教育、陸軍與海軍——亦發生同樣的情形。法國高級官吏所出身的上層中等階級，受戰後通貨膨脹的打擊，最爲劇烈。近年以來，薪俸的微薄，已不足以榮譽爲低價；尤其因爲新近任命的官吏才能庸碌，已使這種榮譽降低。這樣就造成一個循環的作用，並且因爲在繁榮的年頭，天天看到一班未受上等公務員所必備的訓練的商人，獲得財產的容易；這種情勢亦就格外厲害了。

法國文官制度的品質無疑的是在衰落了。杜美格在最近一次談話中說過：「我們已不再有偉大的州長

與偉大的文官領袖了。」(註七)鑒於公務員在法國政府內所佔地位的重要，這是值得嚴重關心的問題。

連法國文官制度中傳統的忠實誠正的品質，亦似乎為戰後經濟上與精神上的大騷動所破壞了。因為史達維斯基(Stavisky)舞弊案與更近的黎衛(Lévy)事件已揭露出某幾位高級官吏的確實的賄賂行為了。的確，極大多數的法國公務員依然忠於職守。但除非趁這時間上還趕得及的時候，抑制這種進行中的危險勢力，他們結果會破壞法國全部政治組織的。

這種蔓延着整個法國文官制度的傳染症，無疑的是促成現在政治紛紜的一個原因。衆議院內缺乏穩固的多數黨，在法國議會生活中並不新穎。卽史泰維斯基案件中發發現的職業政治家的舞弊，亦不能比較以前的財政舞弊為嚴重——例如巴拿馬舞弊案。民衆現在以議會為替罪者。但除非法國公務員恢復他歷年來為國家利益謹慎拘謹自我犧牲的傳統精神，民衆的暴怒，遲早會移到他的身上的。

(註一)最顯著的例外是瑞士；瑞士雖有總統，實際上是由七人組織的聯邦行政院(Federal Council)統治的。

(註二)督政官制不過在形式上是集體性質；第一執政官實際上握着全權。

(註三)見一八七五年二月二十五日憲法第二節。

(註四)當杜美(Donne)總統被刺時，曾發生一個困難。凶案發生於一九三二年五月一日衆議院選舉與六月一日新衆議院舉行首次會議之間。憲法規定國民議會當立即開會，以選任被刺總統的繼任者。因此選舉不能緩至六月一日舉行。但新任衆議員在是日以前既無法律上的權力，他們遂根據憲法決定任期已滿的衆議員有權出席國民議會，雖然其中有許多人未獲重選。至於總統如在任期中，身體上或精神上永久失去能力，則憲法上亦無辦法規定。

(註五)選舉是在一座著名皇宮的邊廳中運行的。這座皇宮是路易十五時代建造的，本供歌劇場之用途。在一八七五年時它曾重

新建築，并用爲衆議院的會議廳，直到一八七九年爲止。現在兩院開聯席會議修改憲法時，亦在此廳舉行。衆議院參議院的會議廳，都不够容納兩院舉行聯席會議時的人數。

(註六) 法國總統以時代爲序，姓名如下：鐵耳 (1871-1873)；麥克馬洪 (1873-1879)；葛來威 (1879-1886)，第二任 (1886-1887)；卡諾 (1887-1894)；培利埃 (1894-1895)；福爾 (1895-1899)；盧梭 (1899-1906)；法利埃 (1906-1913)；普恩凱費 (1913-1920)；笛沙熱爾 (1920)；密爾朗 (1920-1924)；杜美格 (1924-1931)；杜美 (1931-1932)；勒勃倫 (1932-?)。

(註七) 各國總統任期較法國更長者，祇有奧國、奧國自一九二九年修改憲法以來，總統任期已定爲十年。在其他共和國中，大多數國家的總統任期較法國爲短：芬蘭爲六年，希臘爲五年，美國爲四年，拉脫維亞爲三年。但在德國、波蘭、立陶宛與捷克斯拉夫，則都已採用法國的七年任期了。

(註八) 出售「榮譽勳位」

(註九) 見 Joseph-Barthélemy 與 Paul Duez 上引書第六一三頁。

(註一〇) 見 Le Temps, May 18, 1931. Barthélemy 與 Duez 合著的書中曾引此語。

(註一一) 依照目前匯率，這總數約合二三十萬七千美圓。

(註一二) 在簽署任命新國務總理的法令時，這就引起了理論上的嚴重困難。這種法令必須由在任國務員副署。但這位國務員一定屬於剛被推翻的內閣，并且他如果不贊成新任國務總理（時常如此），他的副署還有什麼價值？

(註一三) 在一九二五年時，德國人民選興登堡爲總統，但如果由議會選舉，馬克斯 (Mark) 也許可以當選。

(註一四) 見 Joseph-Barthélemy 與 Paul Duez 上引書第六三〇頁。

(註一五) 「他說，憲法祇給總統一種道德上的力量，這種力量他是從經驗，熟悉衆人，及過去勞績中得來的。」見 Le Temps, (August 9, 1920)。此外可參閱一九二〇年三月十五日及六月十五日的“Revue des Deux Mondes”。他在總統任期内會著「小冊子“How France is Governed”」書中他毫不拘束地敘述總統職位，亦可參閱。

(註一六) 見上

(註一七)英國國王沒有這種權利。

(註一八) W. B. Munro 即認法國總統爲「空虛的無冕王」見 *The Government of Europe* (1931)。

(註一九) 見 Joseph-Barthélemy 的 "Le Gouvernement de la France" 第九十九章。

(註二〇) 當密爾朗於一九二〇年被任爲總統時，他適任國務總理。他選擇藍古斯 (Leygues) 爲其後繼者，以統率政府；但他堅

決要求藍古斯不調動他的內閣內全部閣員。

(註二一) 某幾個行政部的預算內有所謂「秘密經費」。主管部長可任意運用此項經費；但他不得用於私人的用途。

(註二二) 在「舊制度」下，內政部被認爲非常重要；因此國王從來沒有任命過內政部長，因爲他恐怕內政部長勢力太大了。內政

部中祇有四位次長，每人管轄全國四分之一的領土。在拿破崙第三統治時代，內政部勢力很大；當時州長及州長手下的全體文官都是內

政部長的走狗。但現在州長已不及從前的易於駕馭，而文官亦已比較不受拘束了。事實上，內政部長的職位，已大失過去的重要性；因此，在

戰後時期內，除旭丹 (Chantemps) 曾在他的苦命的政府 (11.27, 1833-1.27, 1834) 內，一度兼領內政部長外，其他總理未有曾兼領該

部者。

(註二三) 財政部位於皇宮街舊皇宮內的邊屋中。

(註二四) 據 Joseph-Barthélemy 與 Paul Duez "Traité de Droit Constitutionnel" 一書中所說，當普恩凱賽任國

務總理而不兼部長時，「他雖一支鉛筆之微，未得部長允許，亦不能獲得。」一九三四年十一月，當佛蘭亭任國務總理而不兼部長職位時，

他最初的行動之一，就是規定將過去與奧匈帝國的大使館，此後改爲國務總理與他手下官僚機關的辦公處。

(註二五) 有一位閣員曾說過：分別的標準是：「內閣會議是您可吸煙的地方；閣員會議是您不能吸煙的地方。」

(註二六) 普恩凱賽未見過甚其辭，他說：「但，依照法律字面的規定，任何人有權取消國務總理的。」

(註二七) 見 Joseph-Barthélemy 及 Paul Duez 上引書第六六九頁。

(註二八) 如一九三二年時，關稅問題上所發生的情形。(參閱英國部份「一九三一年的危機」章)

(註二九) 參閱 André Siegfried 的 "France, A Study in Nationality"。

(註三〇) 達列謀 (Albert Dalimier) 在一九三三年九月六日達拉第內閣中任殖民部長，其後在薩勞內閣 (一九三三年十月二十七日至十一月二十四日) 中則任司法部長。

(註三一) 迦迪 (Abel Garder) 在第一任達拉第內閣 (一九三二年十二月十八日至一九三三年一月二十八日) 中任司法部長；在薩勞內閣中則任預算部長。

(註三二) 考忒 (Pierre Cot) 曾任國際關係教授；他在第一任達拉第內閣內任外交次長，成績優良；在第二任達拉第內閣內遂受到了報酬，昇任為航空部長。

(註三三) 見 Robert de Jouvenel 的 "Le République des Camarades" (1914) 提普台脫 (Albert Thibaudet) 自
己曾寫過一本法國政治意識透關分析的書籍。他稱如凡奈爾此書及阿雷的著作為：「左派各黨中人物所寫的真正政治意識學的最好的作品。」

(註三四) 達拉第是一位歷史教授。

(註三五) 墨奇諾脫 (Maginot) 即是如此；但他被認為法國陸軍部長中第一流人物。但必須說明，他不是一個職業性質的下級軍官，而是在大戰期間充任軍醫者。

(註三六) 他是「公產登記司」的司長；公產登記司是一個很「貴族化」的司；掌理法律文件登記事宜及管理公產。

(註三七) 參閱阿雷，上引書。

(註三八) 見 Robert de Jouvenel 上引書。

(註三九) 這個逸話是 Daniel Halévy 的 "La République des Comités" 書上說出來的。

(註四〇) 柏爾 (Emmanuel Berl) 這樣稱他。

(註四一) 見 Gerville Réache, *Le Régime et l'Intérêt général*, Paris, 1934, p. 88, with a preface by Germain

Martin, now Minister of Finance.

(註四二) 指法國官僚機關工作時的繁複紛紜。

(註四三)見 Dr Rommel 的 "An Pays de la Ravanche," (Genève 1896) 第一三五頁。

(註四四)見 Pierre Gaxotte 的 "Le rôle de Louis XV" (1933)

(註四五)見 Emile Fagnat 的 "Le Culte de l'Incompétence," 第十八頁。

(註四六)見 F. Sieburg 的 "Dien est-il Français?" 第十七頁。

(註四七)見上書第十八頁。

(註四八)見 Robert de Jonvenel 上引書第一二〇頁。

(註四九)爲教育上的目的，幾州組成一聯合區域。

(註五〇)例如在除巴黎外各市內，以前由政府任命的市長，現在改由市議會選舉了。

(註五一)那是州的分區，見後。

(註五二)區是郡的分區，見後。

(註五三)引自 Robert Valenr 與 Jacques Barzun 的 "The French Lycees: its Roots and its Fruits" (Columbia University Quarterly December, 1932)

(註五四)見上第二節。

(註五五)克里孟梭於一九〇六年八月四日發通知書於全體州長，禁止事先未通知內政部長，而引用這著名的第十節。

(註五六)這種情形有三個例外。法國最重要的三個城市——巴黎、里昂、馬賽——的市警，是在中央政府的管轄範圍內的。巴黎警察的領袖是警政長 (Préfet of Police)，他是由政府任命的。在里昂與馬賽，警察領袖是州長的助理員，名爲「警政長總秘書。」(Notary General to the Préfecture for Police) 一九一八年十一月十四日的法律同樣的規定重要海軍根據地圖隆 (Toulon)

的市警此後歸發爾 (Var) 州州長管轄。這些城市所以有例外的規定，是因爲政府畏懼這幾個重要的中心地（過去他們已證實政治

上非常重要）會發生叛變。在這四個地方，國庫都供給重要的津貼費，以維持市警。——普通美國人都喜歡將法國的市警與國家警察或憲兵混爲一談。我們時常可以聽到美國的游歷者指城市警察爲憲兵；雖然嚴格的說來，「憲兵」這個名詞是指國家警察中的一份子。法

國的憲兵是在中央政府及州長管轄下的軍事化的警察。憲兵的軍官是正式軍隊中的軍官而經過特種考試者。憲兵的下級軍官與士兵都是過去的正式軍人；他們的軍役已滿期，而在軍隊中曾有良好的記錄者。憲兵分爲步兵隊與騎兵隊。軍官與士兵都與他們的家屬共住在各州供給的營舍中。在巴黎，除市警與憲兵外，還有所謂「共和國衛隊」(Republican Guard)；共和國衛隊分成步兵衛隊與騎兵衛隊，後者頭戴注目的銅帽。「共和國衛隊」是一種上等憲兵，他們主要的任務是防制政治上的騷擾。在軍事檢閱時，在外國國王與政治家正式訪問時，他們還充裝滿的工具。戰後強迫軍服役期限減的結果，已組織各種志願衛隊 (Gardes mobiles) 的隊伍。「志願衛隊」的地位與巴黎的「共和國衛隊」相仿，有時制服亦相同。全國不論何處如發生政治上的騷擾，或將發生此種騷擾，政府即可調集志願衛隊前往彈壓。巴黎救火員亦是正式軍隊中的一隊，他們都有與步兵隊相同的鎗械。他們時常奉命用水龍管來澆滅政治示威運動的熱情。正式軍隊亦往往用以監督罷工或政治騷動的。但他們是徵兵制的軍隊，在用於政治上的用途時，他們未必很可靠的。巴黎衛隊大部份自遠省——尤其是不列他尼 (Brittany) 募集，其故即在於此。布累同 (Breton) 農民出身的軍人，名聞遐邇。他們在任何情勢下都服從命令；如果他們得上峯命令，開鎗射擊高眉毛的巴黎人，他們也許亦會毫不介意地這樣做的。但政府亦並不過份依賴布累同軍隊；在一九三四年二月時，政府召殖民地軍隊赴巴黎。他們雖然沒有實際服務，但這一個舉動，至少在意義上是不大好的。

(註五七) 巴黎分成二十郡。

(註五八) 在一八七三年與一八八一年間，里昂的市政制度與巴黎相仿；由隆州 (Rhône) 州長任市長。

(註五九) 見 Fayol, *L'industrialisation de l'Etat*.

(註六〇) 所有專制君主國都染着這同一的毒菌的。Joseph-Barthelmy 在說起德國時，曾引一九一七年九月十六日的德國社會民主黨機關報 *Vorwaerts* 說道：「至於在任命外交官時，當局先審量他們的家庭關係，在大學裏或軍隊裏的友誼，以及候補官的等級。學問是最後考慮的事情。」

(註六一) 見 W. R. Sharp 上引書第一百二十四頁。

(註六二) 見 Robert Valour 與 Jacques Barzun 上引書。

(註六三) 但波林雅克 (Polignac) 創辦外交機關競爭性質的任用試驗，亦正在此時。

(註六四) 準備學士學位。

(註六五) 訓練步兵騎兵軍官。

(註六六) 訓練砲兵及工兵軍官。

(註六七) 在一九三四年考試中，有兩個應試人是大使的兒子，但亦失敗了。

(註六八) 見 Joseph-Barthélemy 的 "Le Problème de la Compétence dans la Démocratie,"

(註六九) 此外有鐵路雇員大約四十萬人，包括國營鐵路與阿爾泰斯、勞蘭鐵路雇員十二萬五千人在內。海陸軍中的軍官、下級軍官、士兵與水手，嚴格的說來，雖不是在文官制度中服務，但他們實際上亦是國家的公務員。這裏還沒有指出法國殖民帝國中許多文武官吏，以及依賴養老費生活的無數告老的公務員。

(第七〇) 參閱 W.R.Sharp 的 "The French Civil Service (1931)" 第十八頁。更可參閱十九頁上中央政府各行政機關的人員的分配。

(註七一) 德國方面雖未得準確的數目，但該國戰後政府經費的激增（這不能完全認為由於賠款與軍人贍養費）似乎反映出行政組織的奢侈。

(註七二) 見 W.R.Sharp 上引書第二百頁。

(註七三) 見 Barthélemy 的 "Traité Élémentaire de Droit Administratif" (11th ed.) 第九三〇頁。

(註七四) 見 André Tardieu 的 "L'Heure de la Décision" (1934) 第一六四頁。

(註七五) 作者的祖父當時在法蘭斯孔德 (Franche-Comté) 的一個村莊中任學校教師，他爲了「奉告祈禱」(Angelus)，全年須每天搖教會鈴三次。並且在舉行一切宗教儀式時，他必須唱拉丁歌并奏風琴。他做了這許多工作，每年薪俸的數目幾乎不能令人相信，祇有二十法郎。在這種情形下，法國小學教師與大多數貧苦人民（一般的說）的反教會主義，就不難了解了。

(註七六) 一九三四年十一月二十五日紐約時報所載。

第二章 立法權

第一節 選舉人

法國是代議制的民主政治。人民在原則上享有主權；他們將此項主權委託給選舉出來的代表。這些選舉出來的代表以人民的名義制定法律，統治國家并執行一切。人民從未被召集由自己決定政策；連自己所選任者所作的決議，亦不必加以認可的。

(一) 選舉權

一八七五年憲法規定普遍選舉權的原則。這個原則是在一八四八年初次提出的。但第二帝國在理論上雖維持此項原則。她却設法把它曲解，使它僅僅變成一個有名無實的東西。

普遍選舉權並不就是指每個人都有選舉的權利。法國人民在成爲選舉人以前，必須具備五項條件。

一、他必須屬於法國國籍。外國入籍的法國人民亦有選舉權，與生於法國的人民一切情形相同。但以法國立法者故意獎勵外國移民的移入，以抵除低生殖率的缺陷；法國的入籍法並不很嚴格，許多新入籍的法國選舉人的愛國心，遂時常發生疑問。在大戰期內，一九一五年四月七日與一九一七年六月十八日都通過了暫時法律，授

權政府取消過去所授與法國交戰國以前臣民的入籍命令。現在尙有效的一九二七年八月十日的入籍法，規定外國入籍的法國人民，在入籍後十年內不能任選任職（註二）。但該法卻授一切外國入籍人民，以入籍後立即得選舉的權利。

二、唯男子是有選舉權。在這一點上，法國比較像德國那樣民主程度較淺的國家，一向更加反對婦女選舉權。這個態度與其謂係法國男子感覺較女子優越的心理的結果，不如謂係法國女子一般的對政治漠視所造成。但婦女選舉權問題現在正在作猛烈的前進。一九一九年五月二十日，衆議院以極大多數通過一項議案，規定不但授婦女以選舉權，而且授以被選舉權。該項議案延至一九二二年十一月二十一日始在參議院討論，而以一五六票對一三四票被推翻。在一九二七、一九二八、一九二九、一九三一、一九三二諸年，參議院屢次拒絕重新考慮此項問題。這似乎很有趣：保守派人贊助婦女選舉權，而急進派人則加以反對。此其原因不但以婦女通常較男子爲保守，而且如皮拉特（Alexandre Bérard）致參議院的報告書所指出，法國婦女比較法國男子更篤信天主教。同時法國婦女人數既較男子多出二百萬人，婦女如有選舉權，即可使教會恢復其政治上的勢力。這種結果是一切急進黨人所堅決反對的。但法國婦女遲早將獲得選舉權，是不成問題的。婦女既向國家納稅，並在國內有須加保障的經濟與道德利益；她們在政府中獲得發言權，是既合理而又正當的。

三、獲得選舉權的第三個條件是達到成熟時期。二十一歲以上的男子是認爲已達成成熟時期了。有幾個理論家認爲二十一歲的人年齡太輕，投票時缺乏合度的客觀性。答覆是：成熟不是年齡的問題，而是各人的問題。如果

根據這個理由，選舉權應該授與少數上等人了。但這與民主政治的原則是相衝突的。還有一個理由是從強迫軍事服役上得來的。在大戰前，強迫軍事服役使青年於達到政治上成年年齡以後，在軍隊內服務兩年或三年。軍人既被取消選舉權，青年中間滿二十一歲後能立即有選舉權者，是唯有那些因某項原因，免除軍事義務的人了。現在軍事服役的期限既已縮至一年，此項理由亦已失去相當的力量。此外有人主張所謂家庭選舉權制。此項制度係依據家庭之大小，而給予家主以數票之權。在這種情形下，就沒有所謂成熟時期的問題了，因為年幼的孩童在投票時，是由他們的父親代理的。

四、關於選舉人的精神健全問題，雖有一條法律規定；但此項法律並不嚴厲。因為唯有實際監禁於瘋人院內或會由法律判決宣佈為瘋癲者是被剝奪選舉權的。這就是說：許多尚未被法庭宣佈為瘋癲，而仍保持自由的精神衰弱者，仍保持其選舉權。不識字與智力缺乏者亦可以投票，各種養老機關所留養的老年人亦然。

五、犯罪人被宣佈某種刑事罪後，即喪失其選舉權。法國法律於此未免太嚴厲了。甚至破產商人亦被剝奪選舉權的。此項規定是法律上許多規定之一，共同使法國商業趨於謹慎穩健。一八五二年二月二日的法令，剝奪破產人其餘生存期間的選舉權。一九〇三年十二月三日的法律，則規定他被剝削選舉權十年。一九〇八年三月二十三日法律，則更縮至三年。

(二) 區域代表制

選舉是根據分區制進行的。在市議會選舉時，區域之單位是市。在州議會選舉及郡議會選舉時，區域之單位

是區。(Canton)在參議院選舉時，選舉的單位是州。至於衆議院的選舉，則輪流實行兩種分區制——郡 (arrondissement) 與州 (département)。

依照一八七五年十一月三十日的組織法第十四節，每郡選出衆議員一名。如果一郡人口超出十萬，則每有十萬人或不足此數即可再選一名。根據一八八五年六月十六日的法律，則每州每有七萬人民或不足此數即選出衆議員一名。現在所採用的是前一種分區法。一八八九年二月十三日的法律重新採用以郡爲標準的選舉制度。一九一九年七月十二日的法律則規定各州每有七萬五千人或不足此數，即可選出衆議員一名，而以三名衆議員爲任何一州的最少數目。一九二七年七月二十一日的法律，則恢復「郡」制度；將人口超出十萬人的郡分爲兩個或兩個以上的選區。當時衆議院劃分此種選區時，頗留意於使其時在職的衆議員，能保證獲得重新當選。法國地圖就這樣的劃出了六百十七個選區。最近一九三二年三月二十五日的選舉法，並未將其改變。

這個區域代表制受到許多理由的攻擊。尤其自歐洲發生法西斯主義以後，經濟代表制代替區域制度之要求，已風行一時。但職業代表制在理論上雖屬動人，實行時亦非易事。那幾個團體應有代表？代表人數依照什麼比例？凡此問題，如欲公正的決定，幾乎已不能解決了。比例代表制應用於俄國制度的結果，二萬五千人所組織的團體選舉代表一名，而以十萬之多的農民選舉人，亦祇選出同樣一名的代表。

但區域代表制亦產生許多不公平情形。衆議院以政治飯碗的顧慮，它繪畫法國選舉地圖，造成某幾個選區的非常不利的地位；并且在某幾處，這種不利的地位竟是絕對非法的。例如依照法律，各郡凡人口在十萬與二十

萬間者應有衆議員兩名。但現在卻有十個合乎這樣條件的郡，人口雖在凡倫新斯 (Valenciennes) 第三選區
的十一萬一千九百四十四人至考貝爾 (Corbeil) 第二選區的十三萬七千七百十八人之間，卻僅選衆議員一
名。在另一方面，有許多人口不及三萬人的郡，卻有選送衆議員一名的權利，例如有二萬二千三百三十八人的佛
勞克 (Florac)，有二萬五千二百五十八人的克斯泰倫 (Castellane) 及其他。白斯萊梅會批評過：「聖愛汀 (St.
Etienne) 的四個選區的人口總數爲四十萬人，他們選送衆議員四名，而高阿爾卑斯 (Hautes-Alpes) 與下阿
爾卑斯 (Basse-Alpes) 人口總數爲十七萬五千人，却選送衆議員五名。」(註二) 在同州內亦會有驚人的不平等
情形。例如在羅亞勒 (Loiret) 州內，奧利安 (Orleans) 第一選區的衆議員一名，在議會內代表十萬以上的人民。
這個數目等於彼雪阜斯 (Pithiviers) 選區內衆議員所代表的四萬九千八百九十三人的兩倍。

由於這樣一個制度的結果，在一九三二年五月的上次選舉中，克斯泰倫選區內社會黨候選人以四千零十
九票當選，而考貝爾第二選區中的溫和和派候選人雖獲二萬零二百十六票，尙屬落選。

白斯萊梅的結論謂：「在議會中的經驗指示出，革除這種奇怪的不平等情形是很困難的。但我們必須無情
的計劃革除其中最可惡的部份。」(註三)

(三) 單記名投票制與比例代表制

由區域代表制的原則所產生的不平等情形，在比例代表制下面是會減少到最低限度的。當選舉是根據每
一選區選出衆議員一名的方法進行時，這就是所謂單記名投票制 (scrutin uninominal)，全部議席都會給在

各選區內佔多數地位的政黨奪去的。在這種制度下，處於少數地位的政黨都有這樣的危險，即在議會內所獲得的代表，與在全國各處所獲得的總票數大不相稱。

我們以一個包含七個選區的州為例。各選區如各有一萬個選舉人，與屬於A黨、B黨、C黨的三個候選人。我們試假設在各選區內，A黨的候選人得五〇〇一票，B黨的候選人得三四九九票，C黨的候選人得一五〇〇票。在單記名投票制下，A黨獲得三萬零七票，它的七個候選人在選舉中都得勝利。而B黨與C黨共獲三萬四千九百六十三票，他們的候選人竟沒有一人獲得勝利。如果在比例代表制下，情形就不同了。A黨可得衆議員四名，B黨二名，C黨則一名。這種代表制度數字上雖尚未與各黨所得票數成比例，但它的代表全國的政治色彩，卻遠勝於單記名投票制。

但自從一八七五年以來，除了自一八八五年至一八八九年，及自一九一九年至一九二七年間兩次短時間的間斷外，法國所採用的就是這種單記名投票制度。由於這種單記名投票制，加上一個極大比例的選舉人並不投票的情形，使表決最重要立法議案的衆議員，代表不到四分之一的選舉人。換句話說，這些衆議員代表全國人民的十分之一左右。在這一點上，最模範的例子是一九〇五年十二月九日的政教分離的法律。它是由三百四十一名衆議員的多數黨所通過的。這些衆議員是在一千零九十六萬七千選舉人，與法國人口總數三千八百萬人中，僅僅代表二百六十四萬七千三百十五人。

這並不是說比例代表制是完美的。比例代表制有將多數黨分裂為許多小黨的傾向，而成爲政府不穩固的

一個因素。但比例代表制比諸單一議員選舉制度，卻較能接近完美的境地。

一九一九年七月十二日的法律採取一個制度；它是比例代表制與單一議員制下所通行着的規則（即候選人如獲得絕對多數，即可當選）間的一個折衷辦法。讓我們以一個有二十二萬選舉人投票的州為例。該州有A黨及B黨的有兩張候選人名單，A黨的名單得十萬零一千票，而B黨名單則得九萬九千票；根據一九一九年法律，A黨名單上全體候選人當選；B黨名單上則一無當選。這是不能稱為比例代表制的。但如其不然，名單共有三張，而其中無一能得絕對多數（按絕對多數，即超過投票總數之半數之謂）則依照各黨各自名下所得票數的比例，分派眾議員的票數。一九二四年三月十五日的法律採取了幾個不重要的修改。社會黨久已贊成比例代表制，她感覺到一九一九年的不幸的折衷辦法使她少得四十五位議席。一九二七年七月二十一日法律的得以通過，大部份的原因是由於她的敵視一九一九年的法律。一九二七年的法律規定恢復舊式的單一記名投票。

但單一記名投票制是有許多敵人的。除了基本的批評，即它是一個不足以代表全國政治色彩的基礎外，它還受到許多其他的批評。在單一記名投票制下的選舉，比較在比例代表制下，更易受政府的壓力。第二帝國將單一記名投票制列入憲法中，使州長更易運動選舉。在單一記名投票制下，選舉人投票選擇個人；他們極易偏袒個人。在比例代表制下，以必須投票選擇一張有許多候選人的名單，選舉遂成為選舉政治主義的一個問題了。結果所屈，在比例代表制下選出的候選人，比較在單一記名投票制度下選出的候選人，感覺自己更加可以遠離選舉人的拘束。

了。

(四) 投票

成年的男性公民如欲運用選舉權，必須在各市的選舉名冊上登記。凡係該市的納稅人民或已往六個月內住居該市的人民，都有在該市登記的權利的。這本名冊供各種選舉之用。關於選舉名冊登記的一切糾紛，則是由一個行政法庭的制度解決的。

軍人亦登記於選舉名冊上，但他們不能投票，因為運用政治權利，是認為與軍紀上的規定相衝突的。從前有許多時候，家庭僕人亦被剝奪投票權；因為他們尚不足以完全脫離主人的約束。

投票是極端任意的。它祇是道德上的義務，但很多法國選舉人卻並不履行此項義務；因此現在已有各種議案提出於議會，提議將投票改為強迫性質。最近的此類意趣的議案，是在一九三二年二月在衆議院中通過，但在參議院內卻被推翻了。

從一八七五年到一九一九年，已登記選舉人中平均有百分之二十四不參加投票。在一九一九年議會選舉中，不履行投票的選舉人多至百分之三十。但戰後經濟政治問題的嚴重性，鼓動了人民興趣，因此在一九二四年五月的議會選舉中，祇有百分之二十的選舉人並不投票。在一九二八年五月的選舉中，這個比例更縮減至百分之十六。

投票雖是任意的，但由於它常常在星期日早晨八點到晚上六點舉行，加以每市內至少設有一個投票處，投

票是很便利的。

投票是祕密的，選舉人都分得一隻式樣一致的紙套，以插入選舉票。紙套上必須沒有同樣表誌的形跡。選舉人在投票處的一隅，將選舉票插入紙袋。他們自己將密封的信袋投入投票箱中。

爲了擔保投票制度的公平，法國就採取了謹防的手段。投票室是公開的。選舉票紙套是由一個委員會所收納，該委員會是由選舉人中兩個最年長與兩個最年輕的人所組成。在市區選舉、議會選舉中，由市長或其代表任爲主席；在參議院選舉中，則由首邑的民事法庭庭長 (President of Civil Tribunal) 當任主席。

在小鄉村裏，往往不能依賴選舉人自己，擔保投票的公平。市長在那邊頗能操縱選舉，因爲選舉人個人不敢干犯鄉村中最有勢力的官吏。爲革除此項弊端，選舉人就應該有任命監察人的權利。

投票數目是由候選人所任命的報告員 (scrutateurs) 公開計算的。至於衆議員的選舉，則由一個委員會搜集各投票處的結果，這個委員會是由民事法庭庭長與他的助手、州議會內的四個年長的職員所組成的。

爲了防免以運動選舉人投票爲目的的恐嚇賄賂，及約許，法國更採取了幾種預防的手段。一九一九年三月二十日的法律限制黏貼選舉廣告 (electoral bill posting)，具體的改進了選舉行爲。它的目的是在防免有錢的候選人，較之幸運較差的候選人，佔有比較優越的形勢。

一八七五年二月二十五日的憲法第一節規定立法權應由兩院行使：衆議院與參議院。

兩院制的原則歷史已很悠久。它是與議會制度同樣的古老的。議會中的上議院自古相沿即代表過去社會勢力的抵抗力。例如身世與財富的貴族政治，抗拒着前進中的民主政治。在理論上，民主政治的最後勝利，雖一定會使上議院消滅；但現在不實行兩院制的國家，祇有西班牙、土耳其、愛沙尼亞、立陶宛、拉特維亞與芬蘭。即塞爾維亞、希臘與拉丁美洲的幾個共和國，近來亦已組織參議院了。

經驗證明兩院制度在議會活動中是節制性的泉源。下議院有時行動鹵莽時，上議院即充其制動機。它尤其防免下議院之運用勢力，暴虐獨斷——此則爲孟德斯鳩所早已料到的。上議院必須參預立法行爲，不免延擱時間；由此可防止在一時感情衝動下制定法律。最後，共和國總統既係議會所選舉，他在兩院制議會旁邊，比較他是單一議院的代表，更可以不受拘束了。

但大多數民主國家的趨勢，都是逐漸剝奪上議院的許多權力，由此以增加下議院的勢力。法國衆議院雖無疑的是議會制度的樞軸，參議院的地位卻遠勝於英國的貴族院。

參議院的強硬，不但可由其反對婦女選舉權證實，並且可由其逐漸加多的推翻內閣的次數，獲得證明。她於一九二六年顛覆了左派聯合(Cartel des Gauches)政府。隨後她更推翻了泰狄歐(Tardieu)賴佛爾(Laval)內閣。她的反對杜美格(Doumergue)所建議的憲法的修正案，使後者於一九三四年十一月辭職。民主潮流在

別國已加強了下議院在議會中的地位，而以上議院爲犧牲；而法國的參議院卻不甘屈服於這個潮流之下呢。

(二) 參議院產生議員的方法

如果在法國議會中，參議院充任衆議院的制動機，扮演一個有用的角色，這大部份是當歸功於產生參議員的制度的。依照一八七五年的憲法，參議院有三百個議員，其中四分之一則授以終身的任期。這些終身參議員 (senateurs inamovibles) 是由國民議會選出來的；他們死後，他們的接任者則由參議院選出。原則上這些終身參議員是在全國最偉大的人物中產生，實際上他們大部份是從政治家中選出來的。其餘二百二十五人則在各州內由一個選舉委員會 (electoral college) 選舉。這個委員會是由衆議員 (即該省所選出的衆議員) 州議會議員 (conseillers généraux) 與各省市議會所選出的「參議員選舉代表」 (délégués sénatoriaux) 所組成的。依據一八七五年的憲法，每市祇有此類代表一名。這就是說：有二百萬居民的巴黎，與一個祇有五十居民的村莊，同樣的都有一個代表。這個制度的理由是：在法國，市是政治上與社會上最重要的單位。參議院似乎應該成爲「法國『市』的大集會」 (the great council of the French communes)。事實的真相是：國民議會願意參議院中大多數由全國的鄉村區域控制着，由此以保證上議院必然的保守性。

修改憲法的一八八四年八月十四日的法律，與接着的一八八四年十二月九日的普通法律，取消了終身參議員以及各省市在選舉參議員時選舉權相等的原則。

由各省市議會所選出的「參議員選舉代表」的人數，是隨各省市人口的多少而不同了。有五百名人口的市

可選代表一名；人口在五百零一人至一千五百人間的市可選代表二名。有六萬人以上的市則其代表不能超出二十四名以上。唯巴黎則爲例外，她可選出代表三十名，這個制度雖顯出真實的改進，但它卻表示出來：有三百萬人口的巴黎祇有三十名代表，而近郊的聖代尼斯 (Saint-Denis) 與賴佛羅斯 (Levallois) 兩市的人口總數爲十六萬人，卻共有四十八名代表。採用了這一種選舉的方式，以共和主義、反教會主義與社會保守主義著名的小城市，就實際上控制着參議院議員的產生了。

此外參議員當選的任期是九年。參議院選舉每三年選舉一次，每次改選參議院全部三分之一。參議員年齡的最低限度是四十歲，而衆議員則爲二十五歲。最後，採用了第二級選舉制以後，大部分參議員是從鎮靜沈着的政治家家中選出來的，這一切選舉的規則，說明參議院的作爲政治情感的制動機，何以能收如此的效果。

(三) 衆議院產生議員的方法

衆議員是根據普遍選舉權，以第一級選舉制，并依照上面所敘述的規則選出來的。他們當選的任期爲四年，有許多人認四年的任期未免太短；他們以爲第一年不過是練習時期，最後一年則致力於準備再選，至多祇剩兩年可作有益的工作。

唯有選舉權的人民是可以被選入衆議院的。但具備被選資格更須有幾個先決的條件。候選人必須滿二十五歲。外國入籍的人民於入籍十年後始得選入衆議院。法國過去王室後裔與軍事現役人民都沒有被選的資格。還有一張許多文官的名單，這些文官不能在執行公務的選區內當選。因爲他們的地位會使他們以不正當的壓

力壓迫許多選舉人的。但他們在其他任何地方是可以當選的。

任何候選人，如適合這許多條件，只要他在選區內宣佈候選，他可以在所喜歡的任何選區內當選的。他不必像在一切地方選舉中那樣，在該特殊選區內須有家宅或寓所，或者是該區內的納稅人。

候選人可以無限制的重新當選的。這個原則曾受攻擊，因為它產生了以政治為職業者的一個階級，他們被誘將自己的前程，置於國家的利益之前。但許多衆議員雖屬於此類職業政客，議會中最優秀的人才，卻是經過累年立法委員會內的工作，而變成真實的政治家的。議會是大多數政客的目標；但卻是少數人的訓練學校。這少數人或任重要委員會的報告員，或在內閣中，都是擔任相當重要的任務的。

（四）議會的會期

依照一八七五年七月十六的法律，除非共和國總統決定早期集會外，參議院與衆議院每年於一月中第二個星期二開會。此時開幕的會議稱為「常會」，常會繼續開會至少五個月之久。當常會開幕逾五個月之後，共和國總統即可將其閉會。在實際情形中，議會的休假在七月十四日左右開始。不舒適的夏熱，使衆議員與參議員都視閉會的命令為一個值得歡迎的通告，通知一個十分正當的假期；而不是認為係行政元首方面的專制的舉動了。

總統最重要的職權中之一，是要求兩院在常會會期內休會一個月的權力。在任何一次會期內，行政元首可要求這樣的休會兩次。但每次會期內卻必須作五足月有益的工作。這就是說，如果議會在一次會期內被要求休會兩次，則必須俟開會後七個月之後，始能發出閉會的命令。

行政元首要求議會休會的權力，所包含的概念，是：議會有時與波作浪，難以統御，以致政府的工作不能進行。休會應認爲解散的初步手段。在第三共和期內，議會僅會休會兩次。第一次是麥克馬洪於一八八七年五月所要求。而最近則更於一九三四年三月，以供給杜美格休戰政府 (truce government) 的休憩而休會。

議會更可有臨時會議。例如在宣佈戒嚴法後兩天，議會可不經行政元首之召集而開會。當兩院的絕對多數要求舉行臨時會議時，共和國總統亦是必需召集此種會議的。政府亦可在它以爲合宜的不論何時，召集議會開臨時會議。在實際情形中，每年下半年有一臨時會期，自十月至十二月。

參議院與衆議院是同時舉行的。但這個常規卻有兩個例外，(一)當參議院以高等法庭地位開會時，(二)當衆議院被解散時。

議會會期的閉幕，對於立法的程序是沒有影響。這是一個重要的慣例。在議會會期終了前未曾表決的議案，將在下屆開會議內表決。在英國，則一切準備工作都須重新做過的。

(五) 議會條例

一八七五年憲法的特性是細碎與簡略。衆議院與參議院遂都制定條例，詳細規定議會工作的各部份。這種條例僅在議會範圍內發生效力，不受法庭的管轄。衆議院的條例是於一八七六年六月十六日可決的；而參議院的條例則於一八七六年六月十日通過。在一九一五年二月四日，衆議院的條例經過全部的修改。

(六) 總務廳 (bureaus)

參議院與衆議院各自選出一個「總務廳」，總務廳執行議會行使職務時所牽涉的管理工作。

在每屆常會開幕時，兩院都選出一個新的總務廳。總務廳的任期是一年。它們是由秘密投票制選出來的。

衆議院的總務廳是由議長一名、副議長四名、秘書十名、會計員三名所組成的。參議院的總務廳則是由議長一名、副議長四名、秘書八名、會計員三名所組成的。

兩院議長擔任領導議會辯論的重要工作。在政治沾染着情感的國家，這個工作是艱難的。但法國參衆兩院的議長卻都是顯出非常公正無私。例如曾任衆議院長多年的蒲伊松，即是屬於社會黨的。社會黨在以前常處於反對黨的地位，但他與所有前任者相同，他主持衆議院的時常激烈的辯論，從未顯露出他自己的政治上的主義。

(七) 黨派

議會內兩院議員依照政治色彩，分隸於幾個黨派內。各黨選出一個「辦事處」(bureau)，辦事處的主席在議院的行政上，賦有某項法律上的權利。

議會各黨除了在政治上的勢力以外，在進行指派各委員會的委員時，擔任一個很重要的任務。各黨以其人數上之重要性爲比例，指派此類委員會的委員。這裏所採用的是比例代表制的原則；議會委員會，因此得以反映出議會的政治色彩。

當重要問題提出任何一院討論時，各黨可指派發言人發表意見。這樣指派的發言人有演說整個一小時的

權利。他們對僅代表本人發言者是有優先權的。

法國議會，尤其是衆議院，分成很多黨派。在研究盎格羅薩克遜國家內議會制度者看來，這些黨派的數目未免過多。一九一四年的衆議院內共有十二黨；一九一九年衆議院有九黨。一九二四年時有十一黨，一九二八年時則有十五黨，一九三二年時則有十六黨，現在已有十八黨了。

衆議院分成這許多政黨，原因很多，其中第一個原因是由於許多衆議員的個人野心。黨派雖小，在造成多數黨時，也許是不可缺少的部份。組織新開的人，就向這種黨派，提議給予一個或二個部長職位。有幾個衆議員即可由此晉級閣員；這是由於他們是該黨的黨員，而不是因為他們有政治家的才能。被派入委員會亦非入黨不可。如果一個衆議員不能被派入外交委員會，他可組織自己的黨派，該黨在外交委員會內即有派代表的權利了。

在左派方面，議員常隸屬於兩大「聯合」(cartel) 政黨之一；黨派繁茂不在左派，而在中央方面。在中央，缺乏清晰的政治見解，便於產生許多黨派。這種黨派的政治主義很少差異的地方。此其結果，多數黨止於何黨與反對黨始於何黨，便難以覺察了。法國議會內中央黨派方面的分裂，是法國政治不安定的重要因素之一。

法國議會中的情形，時時與英國的三黨制度成對照；英國三黨制度使多數黨與反對黨間得以有顯著的區別。甚至英國下議院內座位的排法，即反對黨與多數黨面面相對，亦可說是代表英國議會活動的單純性。在另一方面，法國衆議院卻有半圓形的座位排列，這表示出全部無數種類的色彩，從極左派鮮明的紅色，一直到極右派純粹的白色。但事實不容否認，英國各大政黨與美國的共和黨民主黨相同，都代表許多派別的見解。在另一方面，

法國許多議會黨派間缺乏顯明的政治上的區別，卻使許多聯合政府得以兼容急進派與保守派；像擁護一九二六年普恩凱賽「國民聯合內閣」及一九三四年杜美格「休戰內閣」的急進派人與保守派人都屬此類。

一九三四年一月一日，衆議院內自右至左的黨派是：

右派		中央		左派	
獨立黨	十二人	全民民主黨	十六人	獨立左派	
社會共和派 (Dernot)	十七人	共和中央黨 (泰狄歐)	三十三人	左派獨立黨	
農村社會經濟行動派	五人	中央共和主義黨 (阿爾塞斯人)	六人	急進社會黨	一百五十七人
共和聯合派 (馬林 Marin)	四十二人	左派共和黨 (佛蘭亭, 庇得利)	三十二人	共和社會黨	十三人
		急進左派	四十四人	法國社會主義黨	十一人
			二十三入	法蘭西社會黨	三十人
			十四人		

社會黨	九十八人
勞工聯合派	九人
共產黨	十人
獨立者	二十七人
總數	五百九十九人

這張名單指示出衆議院的座位排列；它並未正確地表示各黨相對的政治色彩的概念。在分配位置時，新成立的政黨或坐在舊黨的後面。例如，社會共和派不及共和聯合派的保守，但它卻坐在後者的右邊，就以此爲原因。

參議院之劃分，不及衆議院。在一九三四年一月一日時，參議院各黨以人數上的重要性爲次，爲：

民主左派、急進派、急進社會黨	一百六十六人
共和同盟	六十四人
急進民主同盟	三十一人
左派共和黨	十三人
社會黨	九人
法蘭西社會黨	七人
右派	五人
左派獨立黨	三人

獨立者

十四人

總數

三百十二人

(八)立法委員會(註四)

新法案是由議會兩院所組織的委員會準備的。在十九世紀中，委員會始終是非常任性質的。每有一個新法案，即組織一個委員會加以研究。委員會於完畢工作後，即被解散。後來衆議院依照英、美先例，於一九〇二年至一九二〇年間組織二十個重要的常任委員會，各委員會專門從事於一個工作範圍內。

普通行政、各州行政、各市政務委員會

外交委員會

農業委員會

阿爾及耳、殖民地、保護國委員會

阿爾塞斯、勞蘭委員會

陸軍委員會

社會保險救濟委員會

商業工業與商約委員會

賬目經濟委員會

關稅委員會

• 教育藝術委員會

財政委員會

衛生委員會

民法、刑法、立法委員會

商船委員會

海軍委員會

礦務動力委員會

航空委員會

勞工委員會

公共工程交通工具委員會

所引爲憾事者，委員會間立法工作之分配，未能更類似部長間行政工作的劃分，從這個觀點上看來，參議院委員會所採取的分配制度，比較來得適當。這些委員會是：

陸軍委員會

海軍委員會

外交殖民地保護國委員會

關稅商約委員會

鐵路運輸國營設備委員會

農業委員會

公共教育委員會

衛生、援助、社會保險、社會救濟委員會

普通行政、各州行政、各市政務委員會

民法、刑法、立法委員會

商業、工業、勞工、郵務委員會

財政委員會

這些重要的委員會，在衆議院內，是由四十四名議員組成，在參議院內則由三十六名議員組成。任何人不能任兩個委員以上的委員，凡衆議員屬於外交委員會或財政委員會，則不得隸屬於任何其他委員會，此則已成爲一條不成文法。此類委員會當選任期爲一年，但在實際情形中，他們在完畢第一年任期以後，重選入各該委員會的，都是相同的人物。

上面已說過，委員會是由各黨依照其人數上的重要性選出來的。如果全院共有六百十五位衆議員，有衆議

員一百三十名的黨派，即有權在各委員會內有 $\frac{30 \times 120}{41}$ 即八名委員。衆議員不滿十四名的黨派，則有權在有幾個委員會內有委員一名。例如有衆議員七名的黨派，則在二十個委員會中間，可在十個委員會內有委員一名。

(註五)

外交委員會與財政委員會的位置，是激烈競爭的對象。從鄉區中選出的衆議員，渴望着被派於農業委員會；從城市中選出的衆議員，則希望被派於商業委員會。

除了這些重要的委員會以外，更有比較次要的委員會。此類次要委員會的產生，係由各個議會所決定。其任期則與議會的任期相等；如普遍選舉權委員會，飲料委員會，災區委員會等都屬此類。在衆議院內，此類委員會包含三十三名委員，而非四十四名。

有時爲了研究特殊的問題，就任命一個特別委員會。和約問題發生時即係如此。和約不是由外交委員會研究，而是由一個特別任命的委員會研究的。這個委員會的生命，則僅繼續至研究條約所必須的時間爲止。

每一委員會有一主席，他有極大的權力。他可以不論何時在議會內發言，繼續至一小時之久。

每一委員會任命報告員一名。報告員的職務是擬就委員會所研究的特殊問題的報告書，並將報告書提出於議會。當政府提出議案時，委員會即加以研究，委員會報告員在議會前討論此項議案；有時他的資格與權勢，使他成爲政府發言人的對敵。在討論預算時，尤其會有此種情形發生。政府要求一項新經費，但衆議院在財政委員會報告員宣佈其意見之前，極少就加以批准的。

由此即容易明白，委員會的權力何等驚人。有幾個政治論者甚至說過「委員會政府」。然而事有不容否認者，議會內的委員會是不可缺少的；他們對於每年由政府或議會議員所提出的無數議案，加以仔細的研究、準備或拒絕，確已有良好的貢獻。衆議院中出席各委員會會議，或對於委員會的工作會有相當貢獻者，確然僅佔少數。但白斯萊梅 Joseph Barthélemy 與杜也士 P. Duez 曾謂：「衆議員如對於某項問題不發生興趣，他們的出席是有害無益的事實上，任何人不能希望全體衆議員對於一切問題都具興趣。委員會之起草法案，六人進行較四十四人爲佳。此猶衆議院討論議案時，五十名衆議員從事其中，較六百人爲佳。」（註六）

委員會雖屬必需，但它未曾減省行政部的工作。并且內閣對付一盤散沙的政客時，比較對付有委員會組織的議會，自能比較強硬的。這些委員會的領袖，自負對於他們專門的工作範圍，非常貫通精稔。連不怕議會的普恩凱賽，亦屢次非難委員會勢力的增大，他認爲這是一個阻礙政府執行工作的危險的障礙。他嘆息部長的工作的困難，部長必須在四個機關前辯護他的政策：衆議院委員會、衆議院、參議院委員會以及最後參議院。他這樣犧牲他的寶貴的時間，無益的重複申說同一論據。由於委員會的開會是不公開的，他的工作是尤其複雜紛亂了。

衆議院的財政委員會本身已發達成爲一個議會。自公共教育以至外交的全部範圍內，任何提議或政策，都需要經費；由於此項藉口，財政委員會已僭取了研究政府任何問題的權力。例如，她研究與教皇恢復外交關係的問題，因爲派遣外交代表到梵蒂崗 (Vatican) 去，是需要經費的。

議會中兩院的開會是公開的。任何人有權蒞臨專以此項目的而備的旁聽欄。新聞記者與各國外交官亦可入內。辯論的詳細報告登載於「法蘭西共和國公報」(Journal Officiel de la République Française)；如得多數的通過，更可命令將幾篇演說張貼於國內市政廳。在特殊環境下，議會可舉行秘密會議，秘密會議是不准公衆入內的，亦不加以記錄的。

議案如爲政府所提出，即稱爲交議法案 (projet de loi) 如爲議會議員所提出，則爲建議法案 (proposition de loi)。交議法案與建議法案都須在主管委員會提出此項問題的報告書後，才可提出公開討論。

在提案公開討論開始以前，任何人都可以提案違反憲法或不合時機爲理由，要求取消此項辯論；這稱爲「先決問題」；「先決問題」是提付表決的。

如果「先決問題」被拒絕，議員隨即提付討論，討論最初涉及議案的全部，當總討論結束後，即表決是否願意逐節討論。如果表決結果是否定的，這就是指議案已被拒絕了。不然則舉行「逐條討論」逐條討論各節及所提出的修正案。在議案詳細內容討論過後，全部議案乃最後付諸表決；全部議案即議案與其各種修正條文。

當參議院舉行此類討論時，任何參議員都可發表意見，而無時間上的限制。在衆議院內，則自一九二六年以來，發表演說的權利已限於內閣閣員、討論問題關係委員會之主席與報告員、建議案（建議案、決議案、質問）的提議人，以及各黨所任命代表該黨參加討論的衆議員。這就是說，在五名衆議員中，祇有一人是可以如此指定的。內閣閣員發言的時間是任意的。委員會的主席與報告員、建議案的提議人與各黨指定的發言人不能超出

一小時；修正案的提議人則限於半小時。

至少在兩個發言人對於討論中的問題發表相反的意見以後，衆議院議長或任何衆議員可提議停止討論。如果議院通過了「討論終結」(clôture)，便不准再在這問題上發言了。

表決是採用各種不同的方式的。其中最草率的是舉手或請求贊成者與反對者相繼起立。祇有當贊成者或反對者有極大多數之時，這種表決方法是可以採用的。如果議會似乎分成旗鼓相當的局面，則以一投票鬚挨位相授，各位衆議員都投票其中，以白色票投贊成票，而以藍色票投反對票。衆議員的姓名則印在他的投票紙上，因為投票必須不守秘密。

表決公開的原則是極好的，因為它可使參衆議員都有負責心。但表決公開制與民主政治下許多制度相同，卻有它壞的方面。這就是，它引誘許多議員投票時以討好選舉人爲目的，而不以良心爲依據。尤其是：如果表決的方法較爲秘密，預算的平衡亦會因而便利的。

投票制度還有一個法國議會所獨有的缺點，這就是代理投票的可能。在附設於議會座位後面的小書案內，藏着白色與藍色的紙片。在場的衆議員在投票時可利用這些紙片，代表其缺席同僚投票。衆議員在一切公開會議中，決不會完全出席，但各黨中都有幾個衆議員卻時時出席，以代替黨內缺席議員投票爲己任。此類衆議員稱爲「投票人」(Docteurs)。在這個制度下，出席者如僅五十人，所投票數卻有四百票或四百票以上者；幾個衆議員也許代替同一缺席同僚投票，結果所投票數，有時卻較議院內議員總數爲多。在一九三〇年二月二十五日旭丹

(Chautemps)內閣所要求的信任票表決時，衆議員總數是六百十二人，而所投票數卻有二千票。

衆議員凡於辯論時缺席，而由投票人代投投票紙者，可要求「改正」他的投票。例如投票人或是代他投贊成票的。他後來即可宣佈，如果他出席，他一定投反對票的。這裏有一個不可寬恕的弊端；即出席的衆議員也可申明他是缺席，他的投票紙是由同僚代投，而代投的旨趣，又爲他所不能同意。當衆議員爲討好選舉人投反對政府票時，這情形是極易遇到的。但當他發覺政府並沒有推翻時，爲了緩和政府的感情，他即要求改正他的投票了。

代理投票制雖生弊端，但卻有不可否認的利益，即比較僅有五十人投票，代理投票制更足以代表全國。白斯萊梅(Joseph Barthélemy)於一九二五年六月三日致衆議院報告書中，即宣佈本人贊成維持此項制度。(註七)

如果此種投票結果依然不足令衆議院滿意，五十名衆議員即可要求舉行「主席台投票」(ballot at the tribune)。「主席台投票」是最莊重的投票方法，依照字母程序，呼召衆議員姓名。每位衆議員當喊到自己姓名時，即進趨議長主席台前，將投票紙授與一名祕書，由祕書投入投票籃內，在這種情形下，代理投票與改正皆所不准。主席台投票須逾一小時始得停止。這個延遲即防止活動的少數黨，利用在某一時間它可獲得實到衆議員之多數的情形，以致表決的結果就很離奇了。一小時更認爲足以使各黨有召集缺席議員的時間。但這種投票制依然是少數黨的武器；在一九三一年討論預算時，社會黨在某次晚上會議的中間，即曾要求舉行這樣的投票。

(一〇) 提案是如何變成法律的

當逐條討論完畢，通過全部提案的問題即提交議院表決。如果表決的結果是肯定的，提案即提出於參議院。

在參議院內，它經過了與衆議院內差不多相同的程序。參議院如不加修改而通過之，它即被提出於共和國總統之前，以待公布。憲法授總統以延緩公布之權，并可要求議會重新考慮其表決。但實際上總統從未運用過此項權利。

如果參議院將提案修改，修正後的議案即重返衆議院。衆議院對此項修正必須同意。議案時會因爲在一項不重要的條款上，不能獲得意見一致，而不成爲法律。當議案是由政府提出，兩院間的僵局往往可以打開，蓋因爲國務員有權在兩院發言。在由私人議員提出時，這問題就不如此簡單了。

(一一) 通過預算

在每屆議會開會期內，最重要的工作是通過預算了。歷史上，在所有西方民主國家中，人民要求有節制政府費用的權力，是在要求有一切立法權力之前。早在十五世紀，法國國王即召開三級會議 (Etats-Generaux)。三級會議係由三個階級的代表，牧師、貴族與第三階級所組成，以通過財政極度困難時所需要的新稅的。此外我們更須記得，法國大革命的起因，即由於路易十六不能平衡預算；由於預算不能平衡，他遂召集三級會議開會。這樣，議會制度的產生，即起於人民的需要保障，以防國王在財政上窮奢極侈。但最奇怪的是：近代的議會，尤其在法國，都利用其特權任意揮霍財政；而保障人民以防民選代表的浪費，已成爲政府最困難的工作之一。法國的習慣是：財政部長所草成的預算，當提出於衆議院財政委員會，及爲衆議院公開會議審查時，逐步都加以擴張。

法國議會中的慣例是議會決定一切財政問題。這個原則不是規定於憲法中，而是十九世紀內，尤其是復辟

期內，一切前例的產物。

惟議會得決定增稅及開辦新稅。惟議會得批准一切政府借款與支出。賦稅與借款既係供支出之用，議會所以先通過預算，然後通過規定政府收入之財政法。戰後的貧困增加政府所必須供應之各種需要，因此通過預算不能與考慮政府收入相分開。

如果議會寬大，不以不能取得充分的收入為威脅，政府的支出將大大增加了。

有時偶值政府意外遭遇支出經費之絕對需要；此項經費預算案內未曾規定；在這種情形下，議會即撥給臨時經費 (credit additionnel)。

自波旁復辟以來，此項原則即已確定：即預算內已撥歸特定部門之款項，政府不得移作別用。例如撥歸砲兵機關之經費，即不得用以建造運河。即在同一行政部的預算中，經費亦必需用於所撥充的用途。例如撥歸初等教育之經費，即不得用於中等教育。預算分為二千條以上；每節中規定用於特殊目的之經費，即不能改充別用。這樣政府的行動就受到嚴厲的限制了。但按之實際，政府儘有許多方法，可以規避這條表面上嚴格的規則。陸軍部、海軍部對於移轉各種用途的經費，尤其擅長。

所謂秘密款項的經費，是這條規則的例外。每年預算規定若干款項，由某幾個行政部任意使用。此類款項之用途可由部長自由隨便撥充。議會或不致要求政府開列使用此類款項之賬目。最重要的秘密款項，是由外交部所任意撥用的，大約每年有二千萬法郎。它的主要用途是運動法國與外國的報紙，以加強法國的外交政策。議會

中屢有提案提出欲取消此類「祕密款項」或置之於議會監督之下。但它們未遇到順利的響應。這也許即由於各個衆議員私人都希望有一天能任部長之職，而指揮這種祕密款項用途。

每年制定預算一次，不但爲商業上的傳習，而亦是議會中的慣例。基於普通常識，財政上的規定，必須限於極短的時期。每年一次的原則，既未包含於憲法內，普通法律即可作其他的決定。預算複雜性的增進，使兩院研究預算頗爲費力；因此兩年預算已有提議了。

近年以來，討論預算產生了不少爭論。議會因此不能及時將其通過。政府進行工作所需要的經費，則每月通過全部款項，名爲「臨時每月預算」(twelfths)。當最後通過預算時，已支付之款項從總數內減除。在一九一一、一九一三、一九一四、一九二六諸年的財政年度中，曾有七個「臨時每月預算」必須通過。這反映出預算的益趨複雜，與議會的缺乏效率。爲了希望革除臨時每月預算的惡習，一九二九年十二月二十七日，在泰狄歐總理任內，就通過一個法律，將財政年度的開始期，自一月一日移至四月一日。這樣他們以爲議會即可有六個月研究預算的時間，而不是三個月了。這個方法沒有什麼效果；一九三二年的預算就恢復舊例了。

草成預算是內閣之責任。各位部長草成自己的預算，財政部長則草成財政法案；財政法案規定充分的政府收入以供行政各部之支出。

預算案爲內閣所制成後，即由衆議院內財政委員會討論之。衆議院內財政委員會之極大權力，是預先即予以重視的事實上，提出議院公開討論的預算案，是政府與這個委員會的妥協結晶。

預算經過了這個很冗長的手續後，即由衆議院提付討論。在這裏發現了法國議會制度的一個最重要的特色，即衆議員的財政創制權（*Initiative financière*）在英國下議院有一個著名的原則，規定關於經費的提議，須由國王即內閣所提出，始得加以討論。但在法國，任何衆議員都得提議於預算內插入新款項或增加已有款項之數目的。確議院除非已準備以反對票強迫內閣辭職，不能不顧到內閣的反對，而貿然通過這樣的提議。但內閣既罕有僅以預算增加問題，而甘冒生命之危險，衆議院討論之結果，往往是預算的增加。

但衆議員的這個「財政創制權」是有限制的。第一，他們不能建議預算內規定增加政府官吏之薪俸與養老金。此類提議的選舉上的目的是太明顯了。第二，衆議員不得提議新的經費，而不於同時建議新的收入，或已有收入的相當的增加。不幸私人衆議員雖受這樣的限制，財政委員會則不然。在另一方面，衆議員雖不能將此類增加規定於預算中，他們都可在預算外，另提提案，建議此類增加，由此以達到同一的結果。

法國制度的此項特點，無容否認地是財政上浪費的一個原因。新近已有各種改革辦法提出，關於這點，後面再加以討論。

關於下議院在財政問題上的勢力超越上議院這一點上，法國制度尤其摹倣英國制度。憲法上不過規定關於錢款之提案，先提出於衆議院，并先由衆議院通過。經過了兩院間累次爭執，下院決定一切財政問題的權力，現在實際上已經被承認了。預算案在提付參議院前，必須先由衆議院通過。在參議院內，預算案即提交財政委員會，但它在財政委員會內並不很長久。其後即由參議院全院討論。但參議員除了政府在初次提出於衆議院的預算

案中先前所提議的項目以外，不得插入新的項目，或增加任何其他項目。實際上參議院很尊重衆議院，因此它對要求後者重新考慮政府所提出的項目，或要求將某項項目提高至政府數字，已感到滿足了。最有趣的，參議院常常將討論中之項目故意加以削減，以向衆議院表示這種希望。這是參議院財政權力的滑稽的象徵。參議員的財政權力，實際上已限於在預算案內減少或削去已有項目的權力了。

如果衆議員不贊成修正案，參議員即讓步。這是一個便宜的問題，而不是法律上的問題。衆議院之討論錢款提案，遷延頗久，所以當提案提出於參議院時，參議院已無餘暇反對衆議院在爭論項目上的決議。這樣，參議院即避免負極端不爲人歡迎的臨時每月預算的責任了。

下議院在財政問題上占優勢，是一個變則。這個變則雖不是法國議會制度所獨有，蓋英國的下議院亦享有同樣的特權；但它已受到許多批評了。在兩院制度之下，上院對於下院所通過的提案，都有普通審查的權力。預算案在此類提案中，鶴立雞羣，是最重要的提案，但參議院實際上竟無審查的權力。并且憲法上僅規定衆議院在提出錢款案時應有優先權。衆院的優先權與參院的審查權是完全相符合的。但衆議院在通過預算時有決定的權力，似乎就不合理了。

(一二) 詢問與質問

議會藉通過經費或否決經費，已能間接而有力的控制政府了。詢問與質問是直接控制的手段。

議員凡欲對於國家行政之任何方面，獲得正確的消息，可向該管部長提出「詢問。」問題可自議席上口頭

詢問，除非有某種情勢之原因，使部長不宜作答，則作爲別論。當部長回答議員所提出之問題時，後者有權答辯，但不准再起辯論。

問題亦可書面詢問。在這種情形下，答復於八日內公佈於公報上。

質問是控制部長更有力的手段。質問是議員所起草之正式問題，而向部長陳述者；它與普通問題不同就是：它即引起全體辯論；在全體辯論中，任何人都得參加的。

任何議員凡願向部長申述「質問」者，以書面請求其議院之議長。在他的請求書內，他簡述他的質問的內容。議長將請求書在議院前宣讀。在議院中有一人發表意見之後，議院即決定討論此項問題之時期。討論結束時，舉行表決，稱爲「質問表決」(Ordre du jour)。在此項表決中，議院表示其信任或不信任政府。如果質問表決的結果不信任政府，政府即被迫辭職。

質問之後，繼以不信任政府的質問表決，是法國倒閣的通常程序。這種情形時時發生，因此許多研究政府的人認質問是一種危險的制度，法國政治的不穩固亦即大部分歸咎於此。不幸內閣確然常以不重要問題提出質問而被推翻；此項問題竟與政府的一般政策，風馬牛毫不相及。雖然，質問依然是議會考核政府一切行爲的合理的手段。並且在上章中已經指出，法國政府之不穩固，並未妨礙國家行政之非常穩定的狀態。這是對於批評質問程序者的最好的答復。

參議院是否可以不信任票推翻內閣，是一個在爭論中的問題。一八七五年二月二十五日的憲法的第六節

規定「國務員是向兩院負責。」但在復辟期內，政府負責權的原則已以同樣措辭表明，而國務員並不向貴族院（Chamber of the Peers）負責。雖然，參議員與貴族議員不同，他們是選舉產生的。在另一方面，參議院與衆議院在除錢款議案的事務外，是有同樣的立法權力。但它與衆議院不同，它是不能解散的。依照正統的政治理論，解散是推翻內閣的權力的必要的配合條件。但解散衆議院的權力，實際上既不存在，這個理由亦是不充分的。同時，參議院不願通過政府議案時，政府或認爲「提出信任問題於參議院，」可有裨益。克里孟梭於一九〇六年六月二十六日發明這種慣例；自此以後，這種方法屢次採用。在另一方面，當參議院在質問結束，提付「質問表決」時，政府如在少數黨地位，參議院只要拒絕通過預算，就可強迫它辭職。的確在憲法採用後有二十年之久，參議院不能推翻政府的慣例，是維持着的。但至一八九六年，參議院以布爾喬亞（Léon Bourgeois）內閣太急進，就把它推翻。白里安在一九一三年，赫里歐在一九二五年，泰狄歐在一九三〇年，賴佛爾在一九三二年相繼成爲參議院敵視的犧牲品。最近參議院反對杜美格憲法修正案，後者因此於一九三四年十二月辭職了。

（一三）議會的調查

議會控制行政部的權力的另一方面，是它爲了獲得具體事實的消息，任用調查委員會的權力。這種委員會是兩院各自任命的。在一九一四年以前，議會爲調查各種案件，例如一八八七年的威爾遜勳章舞弊案，一八九二年的巴拿馬運河舞弊案，及一九一〇年的洛采脫案件等，成立了許多委員會。但以政府不願合作，使議會得任意利用司法機關搜集證據，他們的工作往往沒有效果。因此議會於一九一四年三月廿三日通過一種法律，通常即

稱爲洛采脫法 (Rochette Law) 該法以「調查法官」(Investigating magistrates) 所賦有的某幾種權力授給調查委員會。

將類似司法的權力，授與政治家的委員會，是難以辯護的。因爲政治家缺乏公正無私的精神，而這種精神就是司法的基礎。像一九二四年所任命以調查選舉費用，或一九三〇年至一九三一年間調查奧斯脫列克 (Oussin) 案件，或一九三三年調查史達維斯基舞弊案之流的議會委員會，證明議會調查之唯一實在的結果，是玷辱議會的聲名。立法司法分立的原則，無疑的當加以尊重的。

(一四) 衆議院的解散

在上面幾頁中，我們已研究了立法部遏制行政部的許多方法。反過來，爲了維持立法部與行政部間銖銖相稱的勢力均衡，後者亦必須有節制前者的手段。行政權對付立法權的傳統武器是解散議會。自一八一四年以後，除了一八四八年的憲法以外，法國一切憲法上都包含這個武器。在復辟期內，這個武器曾被使用三次；在路易腓力布統治下則曾用過六次。

根據一八七五年憲法的規定，共和國總統得參議院的同意，即有權解散議會。總統可或則悉憑己意，或則根據內閣的要求，採取這種步驟。新選舉必須在三個月內舉行。在這個同時期內，政府被剝奪某幾種權力，例如宣佈戒嚴之權。

在第三共和的歷史上，所看到的解散議會的唯一實例，是麥克馬洪將軍的解散衆議院；他希望新選舉的結

果會比較保守。參議院是同意解散的，但僅以一四九票對一三〇票的勉強多數通過，還有十二票棄權。反對黨衆議員三百六十三名都重新當選，以與保守派人相對峙。直到二年後，麥克馬洪纔於一八七九年辭職。

麥克馬洪的行動無疑的是在憲法範圍內的。但正統的共和派人時常認他的決定解散衆議院，爲改變的企圖；結果沒有一位別的總統敢行使他解散議會的權力。麥克馬洪本心雖是一個帝制派，但他對於自己所宣誓效忠的共和政體，是忠誠的。他的唯一的希望是在新選舉中，保守派的共和黨人會獲得勝利。但候選人中兼備保守共和兩個性質者並不足數，大多數保守派的候選人因此只得從帝制派中選出。結果忠實的共和黨人遂有理由，可指麥克馬洪企圖發動帝制派的改變了。我們只要回想當年新成立的共和政體努力了解政變概念的困難情形，就可以明白了。這種困難情形使忠實的共和黨人混「解散議會」及政變爲一物。我們在後面就可以知道，大多數議員現在仍懷着這種概念，以致杜美格修改憲法（使總統可不必要求參議院同意而解散衆議院）的計劃，歸於失敗。

（一五）議會的「人」的問題

據孟德斯鳩說，「人民是很適當地選擇他們自己的官吏的。」法國不是唯一的民主國家，這個原則大部份爲事實所推翻。政治上的賄賂情形，是民主政治的敵人易於攻擊的對象。法國會有許多財政舞弊案，在這種案件內，許多政治家獲有嫌疑，有時他們甚至因此受罪。巴拿馬舞弊案與史達維斯基舞弊案是盡人皆知的，但在別個民主國家內，政治上的舞弊亦在所不免。如果我們相信同一孟德斯鳩所說的話，即君主政體的標誌應該是高貴，

獨裁政治的標誌應該是恐怖，而共和政體的標誌應該是誠實；近代民主政治的政治上的賄賂情形，似乎是格外不幸了。

法國帝制派人與若干保守的共和黨人，以為只要選舉人只包含幾十萬有錢的人民，而衆議員不受薪俸，法國的議會制度是會順利進行的。有錢人確然不願作細微的不正當行爲。但這是與極端保王派人，證實專制政治的健全時，所用的理由相同。他們說國王希望將白璧無瑕的財產，傳給他的繼承人的心理，是防止國家政治舞弊的最好保障。但在從一八一五年至一八四八年，在法國執政的議會君主政治下，政治上的誠實卻不足以抵銷民衆所受經濟上的榨取，而這種榨取是受「誠實」的布爾喬亞議會的保障的。第三共和的普遍選舉權時常產生政治上的賄賂情形，但對於民衆，「坦瑪尼廳」(Tammany Hall)式的弊端，比較財閥政治的專權，害處還輕得多呢！

同時，法國政治上的賄賂情形，亦不應過份誇張的。在戰前五十年間，法蘭西共和國的政客有兩度主要的搶掠機會——巴拿馬運河案，及沒收宗教團體時所榨取的幾萬萬法郎。在威爾遜、洛采脫及享伯脫(Thérèse Hulbert)幾樁案件中，他們獲得幾次小好處。但在大戰期內，牟利商人包圍着政客，希望獲得政府的承辦合同；沒有人知道究竟有多少人受到賄賂的利誘。在大戰以後，由於通貨膨脹，美國戰債的出售，以及復興災區的簽訂合同；非法獲取錢財的機會亦因此增多了。經濟恐慌前投機的興旺，使狡猾的金融家如奧斯脫列克(Oustric)漢諾夫人(Madame Hanau)，史達維斯基及黎威(Lévy)等，能剝削貧民的積蓄；他們以鉅額賄賂金爲代價，從

政客、文官、警務官那邊取得必要的批准，以欺騙民衆；這班官吏則都允許假裝不見。在另一方面，國家在經濟、財政範圍內逐漸增加的工作，例如社會保險、市區信用組織等等，都供給政客們有厚利可圖的掠奪處所。

最近的史達維斯基案尤其引起法國民衆的公怒，因為它揭露出政府組織中驚人的賄賂情形。但事實的真相是：實際牽涉於這次詐欺案內的議員，不過是極少數罷了。事實上，巴拿馬運河案所顯露的議會中納賄情形，遠甚於我們有理由可相信現在議會中所有的情形。上面早已說過，史達維斯基案所牽涉的，似乎是公務員而不是政客；這是一件大出意料的事。但議會卻成爲替罪的餽羊，它在一九三四年二月六日，幾乎受到暴徒的攻擊。一九三四年夏天，在巴黎還可以看到汽車的玻璃風屏上有着這樣的字：「我不是衆議員。」

這種小事反映出法國人民對於議會明白的不滿，而這種人民現在在增加中。對於欺詐及納賄行爲的批評，引動了民衆的想像力；它成爲現制度的敵人常用的武器。在王黨的法蘭西行動報或共產黨的人道報的讀者看來，一切衆議員都是騙子，而參議員亦相差無幾。實際上，在參衆議員內，大多數人都賦有孟德斯鳩所認爲民主政治必備的公正無私的性格；其中許多人還是有真實才能的。

欺詐與納賄行爲在政客間雖未普遍，但民衆對於議會的不滿，亦不是完全沒有根據的。不過民衆沒有認識，他自己當負他所高聲攻擊的缺點的責咎。

議會是根據普遍選舉權選舉產生的，這是它的困難的所在；這句話並非奇言僻論。在上章中，我們已企圖指出，議會是民意的有價值的氣壓表，但它的立法能力，則殊可疑。這是由於選民所以投某候選人的票，並不由於

他擅長行政及立法的事務，而是因為他知道如何可投民衆之所好，也許更會提供他們物質上的利益。民主政治的敵人認爲人民既完全不能自治，民主不過是一個烏托邦；這種論調亦未免太過份了。的確，當人民在政治上尙未充分成熟時，民主政治是不能進行的。一八四八年後的法國與現在的德國就是這種情形。在這兩種情形中，人民都已奪到政權，但他們選出議會代表後，民主政治竟因此讓位於獨裁政治。第三共和已度過六十四歲的生命，這個事實相反的證明法國人民在政治上已經成熟；因爲法國議員（以全體論）的統治國家，頗能使民衆滿意，她的政治制度，所以亦已遠較任何獨裁政治爲持久了。

法國的議員未必都是具備立法行政才能的模範。但基本的工作是由參衆議員內能幹的中堅份子所進行的。這班中堅份子在委員會會議室的一隅，利用專門公務人員所供給的材料與意見，以完成起草法案的費力工作。民衆聽到議會內喧擾的辯論，聽到幾位議會演說家的娓娓動聽的演講，但有幾個人會聽到過安托奈列 (Etienne Antonelli) 的名字？他是里昂大學的經濟學教授，而他以高薩發 (Haute-Savoie) 衆議員的資格，起草社會保險法。法律在通過時或未十分詳細，但它們本來不希望這樣，因爲在法律內常常有一條規定，由政府法令詳定其實施情形。政府法令是由官僚機關慎重起草，有時還得中央參政院的協助。

法國議會的執行立法上的職務，顯然是憑藉公務員的專門意見的。這種法律的施行，與全國一般的施政，議會實際上已一任文官制度的處置，亦屬無可懷疑的事實。但議會並不以此而變成無用，民主政治亦非由此而爲虛幻的外表。民主政治的本質即在於使無能力者督促并節制有能力者。公務員是有能力的，但如果沒有無能力

的議會的力量，（議會本身是尤其無能力的民衆的代表。）這班公務員或以常務纏繞而失去能力，或則虐待人民。議會所通過的法律是不詳密的；但它決定了公務員所採取的方針。如果後者沒有人指導，它也許永遠不會活動了。至於議會的其他工作，則它並不需要專門的能力。公務員如果越權，議會的質問可使主管部長調查真相，革除弊端。如果案件重要，或如果部長並不矯正這種情形，內閣即爲民主政治的憤怒的犧牲品。

這個機構似乎很圓滿了。但在實際上，它卻產生許多錯誤，不過這個過失與其謬諸議會，不如歸咎於民衆本身。民主制度的政府是以人民在政治上成熟爲必要的條件。不幸在過去五十年間，法國民衆的政治教育，頗爲當局所漠視。不然，在法國被統治的過程中，一定有更多的進步的。

在另一方面，由普遍選舉權選舉產生的法國共和議會，並未較十九世紀中由資產階級選出來的君主議會的知識標準爲低落。在演說的能力上，第三共和的參眾議員，並不較他們在復辟期內、七月王國、第二帝國時代的前任者爲遜色。他們的口才固不及前人的華麗，他們的演辭不及前人準備的仔細，他們結構的摹倣修辭學的舊規則，不及前人的酷肖，但他們的演辭卻是更加具體與切題了。有一位舊派的議員，福爾（Jules Favre）從前會記過一件事：他聽了西門在衆議院內演說中說起「軍團」後，就對培利頓說：「爲什麼他不說『密陣軍』（phalanx）呢？」這件事很能說明議會演講術上所發生的變革。剛必太門氏（Albert de Mun）若里斯（Jaurès）維維安尼（Viviani）克里孟梭與白里安，比較康斯坦脫（Constant）西利（Serre）馬丁格納克（Martignac）基佐（Guizot）與拉耶科拉爾（Royer-Collard），是絲毫不見遜色的。議會在廢止教會（或宗教團體）國立時

所舉行的辯論，使法國議會生色不少。

但議員出身的社會階層已顯然改變了。在一八七〇年前，從高等中產階級出身的人在議會內佔多數。直到一八九〇年時，他們還是很多，但他們逐漸為從低等中產階級出身的人所代替，有的甚至已接近無產階級了。這個變化的原因不是僅僅是普遍選舉權，而寧可說是參眾議員所獲得的鉅額薪俸。由於這種鉅額薪俸，低級公務員、學院教師、營業衰頹的律師與醫生都視議會為合意的前程了。（註八）

法國議員的出身，以司法界為重要的來源。律師曾受演講的訓練；他們在與比較優秀而口才遲鈍的人競爭時，這一點可以抵銷別方面的平庸。這種律師支配議會的情形，遭到一致的批評；但偉大的工業家或銀行家，如果當選為眾議員，亦不一定比較凡庸的律師為優越。所有新當選的眾議員，不論他是律師、醫生、大學教授、商人、農人或工人，對於政府的技術，都是門外漢。議員經過了在委員會內及其後任國務員時多年的工作，也許可成為第一流的政治家。但這個結果與他們所受的專門訓練沒有多大的關係。普恩凱賚是律師，赫里歐是文學教授，達賴第是歷史教授，克里孟梭起初是醫生，後來是新聞記者。但律師曾受研究各種問題的訓練，即最專門性質者亦在其列。他們既曾受這種訓練，自比較其他職業的人，有更鞏固的基礎，以理解議員所必須表決的無數問題了。

議員所最需要的條件，是充分的理解力，普通知識，以及普通教育的基礎，使他能調查并判斷各種問題，不論其為經濟的，財政的與外交的。這種才能在法國議會中是普遍現象，并且真實的本領亦不是罕有的。

不幸因為議員日焦夜慮於再度當選的問題，這種才能是浪費掉了。有很多選民喜歡認他們的代表對他們

負有私人的責任。他們稍有細故，即寫信給衆議員，要求救濟或照顧。如果請求者是有勢力的人民，這位衆議員就須設法使他滿意；如果請求者是無關緊要的人，他至少要寫一封巧妙圓轉的信給他。如夫內爾 (Jouvenel) 說得好：「議員們既非在統治，又非在執政，而不過是在寫信。」（註九）

在這點上，過失又是人民方面的。法國議會比較別國議會原無軒輊之分。法國人民不應對議會的缺點及錯誤印象太深，而斷民主政治爲無用。法國人民應明白，選任平凡的人材爲議員，及使用議員一如使丁，以致優秀的議員不能有建設性質的貢獻，負責任的就是他們自己。在隨便批評議會制度之前，法國人民應默想第一共和三年憲法的第三七六節：「人民須時刻牢記，選擇人民代表的適當，是持久繁榮的共和制度的主要的前提。」

（註一）此項規定是有幾個例外的。

（註二）Barthélemy 及 Duez 合著前引書第三百五十二頁。本節其他數字亦採自該書。

（註三）上引書第三五三頁。

（註四）如欲對議會內委員會作詳細的研究，可參閱 Lindsay Rogers 的 "Parliamentary Committees in France," *Political Science Quarterly*, 三十八卷 p. 413-442 及 p. 602-635 (Sep.-Dec. 1923) 與 Joseph-Barthélemy 的 *Essai sur le Travail Parlementaire et le Système des Commissions*, Paris, 1934.

（註五）委員會雖是依照所謂比例代表制選出來的，但它們卻未必能充分代表議會內任何一院的政治色彩。結果所屆，在議會內能獲得可靠的多數黨擁護的內閣，也許爲委員會所敵視。例如在一九三一年至一九三二年的泰狄歐政府任內，衆議院財政委員會之主席與報告員 Malvy, Lamoureux 都是在反對的立場。當這樣的情形發生時，內閣本已艱難的工作，就更複雜了。

（註六）見上書第五四九頁。

(註七) Joseph Barthélemy 與 Dnez 前引書第五五七頁。

(註八) 在一八四九年時，參眾議員每年薪俸爲九千法郎。一九〇六年時這種薪俸昇至一萬五千法郎；其後一九二〇年時昇至二萬七千法郎，一九二六年時昇至四萬五千法郎，一九二八年更昇至六萬法郎。但戰後的增加難以抵償物價水平線的高漲。

(註九) R.de Jouvenel, "La République des Camarades", p.24

第四章 司法制度

第一節 引論

一八七五年的憲法絲毫沒有規定全國的司法組織。無疑的，這是因為法國的司法機關，從未被認為政府中單獨一個部門，與立法權行政權相分立。美國的司法機關恰成相反，她能決定法律是否合乎憲法，由此而有節制立法機關的權力。法國的法庭不過是行政的機關，這與法國法官是文官制度中的官吏相同。

法國司法機關的特殊地位，不應解為司法行政品質低落的徵象。法國法庭不能判斷議會所通過的法律，是否合乎憲法的事實，祇證明了立法權與司法權的分離，在法國較在美國尤為澈底。至於司法本身，其品質當視法官之能力與公正而定。

在法國革命期內，全體法官會概歸民選；經過了一個短促的不成功的嘗試以後，波乃帕脫 (Bonaparte) 在一七九九年憲法內乃規定法官由政府任命的原則。這不是像其表面上所顯露的，與行政司法分立的原則相衝突；因為法官一經任命即不能撤職；且司法機關的任命與昇擢，是有嚴格的規定。法國法官的此項不能免職的原則，是規定於一八七五年憲法以前十九世紀中各個法國憲法之中；一八七五年憲法則並不提及。但一八八三年

八月三十日通過的普通法律，補滿了這個缺陷。

法國司法機關中可以免職的官吏祇有治安法官 (justice of the peace) 與檢察官 (public prosecutors)。後面這個例外在刑法的領域內很重要，因為一切起訴是由檢察官提出的。政府因此即能阻止任何起訴并妨礙任何刑事訴狀的履行。

從前有一個長久的時期，法官是政府可以任意任命的。但文官制度的別個部門內逐漸淘汰庇私的運動，亦影響於產生法官的方法。現在大部份法官與檢察官的任命，是以他們在一個嚴格的考試中及格的能力為條件。這種考試，嚴格的說來雖不就是「文官考試」(concourse)，但實際上則幾乎完全相同。凡係這個廣義的稱為司法界 (magistrature) 的應試人，是在法律學校畢業以後，曾在律師事務所學習兩年，並曾操律師業兩年者。他們然後可參加司法官任職考試，如果他們及格，祇要他們已達二十五歲，即被委任為初審法院的下級法官。考試中成績優異者則被任命為助理檢察官 (assistant prosecuting attorneys)。此項職任是沒有年齡的規定的。這個制度頗與英美的慣例不同，英美的慣例是：司法官的官職是律師業的黃金階段。但兩個制度都有他們本身的好處。司法界的所以成爲一種前程，大部份由於法國制度需要許多法官的原因。在法國制度下，除最低級法庭外，每個法庭是有幾個法官的。這些法官中的精華漸漸昇入高級法庭，在高級法庭內，偉大的法律思想家亦並不較英美爲少見。

法官一朝被任命以後，即不能免職。但政府單獨可將法官昇到比較高的位置，或委任於比較高的法庭。如果

一個法官對於其本身的位置已心滿意足，他已完全不受政府的影響。但野心勃勃的法官，爲欲獲得昇遷，也許有屈服於政府壓力之危險（註一）爲了抑制這樣一個可能性，一九〇六年八月十八日的政府法令（後由一九二七年七月二十一日政府法令代替之）產生了陞遷名單的制度（tableau d'avancement）。陞遷名單是由一個委員會判定爲有陞遷資格的法官的名單。這個委員會是由大理院院長（Chief Justice）大理院（Cour de Cassation）的總檢察長（General Prosecutor）及法官四名，與司法部的高級官吏所組成的。委員會調查各個上訴法院（Courts of Appeal）的院長總檢察官所提交的陞遷的提議。但政府雖不能昇擢姓名不列此項名單之法官，它卻可以在名單上任意將任何人昇擢和脫漏的。的確，法國的法官證實——雖然是罕有的——易於爲政府壓力所動搖。或者，尤其不好的是，如果在他們面前辯護案件的律師，恰巧是一個有勢力的議員，或者甚至是過去的或未來的司法部長，他們就容易爲這位律師所感動了。

由於司法官的平民化，這個危險就格外的嚴重起來。在大戰以前，法國的司法官幾乎完全從有錢的布爾喬亞階級出身的，這是由於司法界的尊嚴與法官薪俸極端低微的兩項原因的結果。大戰以後，薪俸既已大大的增加，許多沒有錢的年輕人都跑進司法界去，不幸薪俸的增加，並不就是財政上的獨立。財政上的獨立，才能保證不爲政府壓力所搖動。

但法國極大多數的法官頗能尊重他們職務的儼然神聖不可侵犯性。即相對的貧困，除了極少的例子以外，對於法國司法界傳統的誠實公正的品質，亦是沒有什麼影響的。

第二節 陪審制

英國的陪審制度。是在法國大革命時候，初次傳入法國的。拿破崙勉強維持此項制度。一八〇八年起草的他的刑事訴訟法上規定設立陪審院十二人，以決定被控犯術語上所謂「重罪」(crimes)的一切刑事犯的罪名。所謂「重罪」是對比較輕微的刑事行爲即「輕罪」(delits)而言，輕罪是在「糾正審判廳」(tribunal correctionnel)管轄範圍以內的。陪審制度顯然不適宜於法國人的氣質。法國陪審員的判決，容易因地方成見或政治感情而有所偏頗。並且法國人極容易受演說的感應；這個性質使陪審員極容易爲少數天資穎慧的刑事律師激越的演辭所感動。如果法國陪審員所審理的刑事行爲是造成財產上的損失，他們往往是很嚴厲的；但如果是殺人案，尤其如果殺人行爲是爲熱情所衝動的，他們常常是太從寬了。由於這個結果，法國刑法上正在進行着一個運動，將法國陪審員似乎不能公正審判的刑事案件，取消他們的管轄權。例如在某幾州中墮胎的審判是非常嚴厲的，而在別的省份內，墮胎是機械地判爲無罪的。因此議會遂決定此後將墮胎作爲輕罪而不是重罪。這樣就將墮胎案的管轄權，交給「糾正審判廳」的專門法官。這些法官是可以靠得住能公正無私地判斷這個刑事行爲的。

第三節 司法組織

從方才所說的審判制度的情形上，立即可以知道，除了最嚴重的刑事案件以外，全部民法與刑法是由正式法庭所掌理的。

與英國一樣，這些法庭中最低級的是地方法庭；地方法庭是由治安法官所主持的。它是在全國二千八百六十三區的首邑開庭的。治安法官的職務與其謂係審判訴訟，不如說是避免訴訟。他的任務是在訴訟手續還沒有達到正式開審的程度之前，努力排難解紛。在鄉區內，治安法官由此得以和平調解大約百分之四十的訴訟手續。在另一方面，在城市中，調解的嘗試已變成了不過有名無實的東西了。

治安法官亦審理牽涉極小數目錢款的訴訟，好像地主與佃戶，主人與僕人以及其他特定的案件，例如地界糾紛等都是。如果有極輕微的犯罪案件，他們亦充任刑事法官的。

治安法官與民衆很接近，在各該區內又賦有極大的權力，他們就成爲重要的政治上的官吏。這樣就產生了一個不幸的結果。他們時時過於積極從事於政治，以致不能成爲公正無私的法官。

在司法機關的階級制度上，其次就是初級審判廳 (tribunal of the first instance)。在一九二六年以前，每郡有初級審判廳一所。當時在最小的郡中，幾個審判官在每年內所審判的案件不滿四十件。因此這些審判廳是由三個法官出庭的。自從交通大大的便利以後，這些法庭的數目，已不再有任何理由，可保持與拿破崙時代同樣的衆多了。在一九二六年，普恩凱賚爲了經濟上的原因，決定取消許多這種法庭。但在一九二八年以後，當法國重新變成繁榮的時候，他們又逐漸重新建立起來，以維持小市鎮的地方榮譽。從這一點上我們可以看到政客

籠絡手段最壞的成例之一。

這種初級審判廳對於一切民事案件都有管轄權，不論案件所牽累的數額是怎樣大。他們又可審理「輕罪」的刑事案件。在此類法院審理民事案件時，他以民事審判廳 (tribunal civil) 的地位開庭。最重要的初級審判廳分爲數「庭」；其中有幾庭審理民事案件，而其餘的則審理民事案件。而在這個制度下，法官是採輪流方法的。

初級審判廳的判決可向上訴法院上訴。革命時代的立法者爲了防止「最高法院」(parlements) 死灰復燃，決定令所有審判廳地位一律平等，而上訴則自一個審判廳至同等地位的別個審判廳。拿破崙成立了特定的法庭。他們不久以後就稱爲上訴法院。現在共有上訴法院二十六所。(註二) 上面已經說過，(註三) 他們以司法上的區域 (ressort) 爲其管轄範圍。各區包含一州至七州。各個法院都分成數庭。每庭有五個法官或推事。其中一人則爲庭長。每院至少有三庭：民事庭、刑事庭及起訴庭 (indictment section)；起訴庭則行使大陪審制之職務。

關於受審案件所牽涉的事實部份，上訴法院之判決已爲最後判決。但如對於上訴法院應用於此項事實法律上的解釋，發生異議，即可將案件上訴於法國的最高法院，即所謂「大理院」。換句話說，當大理院審理案件時，此項案件內事實已可不再發生疑問。法庭的任務，亦限於適當的解釋應用於此類事實上的法律。這樣就可以保證法國的法律有全國一致的解釋了。

大理院有法官或推事四十九人。它分爲三部即三庭：民事庭、初審庭 (a section of "requests") 與刑事

庭。每庭有法官十六人，連該庭庭長在內。此外更有審判長，即大理院院長（Premier President）。院長可隨意充任任何一庭的主席，（由此該庭即有法官十七人，）他時常任民事庭的主席。在每庭開庭時，至少須有十一人出席，判決始為有效。

除刑事案件外，向大理院上訴，是先由初審庭審理的。如果上訴被拒絕，上訴法院的判決即為最後的判決，此項案件亦即終了。如果上訴獲准，爭執中的法律問題，即構造民事庭內第二次審理的對象。如果初審庭之判決被推翻，最高法院之判決即為最後之判決；此項案件亦就此完結。但如果初審庭之判決被承認，則此項案件將在別個上訴法院重新審理。如果大理院之判決為別個上訴法院所確認，該案就此終止。但如果此第二上訴法院拒絕同意，該案即重返大理院，然後由後者舉行鄭重審問，在審問時，三庭共同開庭。以三十三位法官為最少人數。假使這次鄭重審問所獲得的判決，重申民事庭之判決，該案即送交第三上訴法庭，後者必須批准大理院的最後判決了。這樣的程序，遷延雖久，但足以保證公正了。

受陪審制度管轄的嚴重刑事案件，是由特別的法庭——刑事高等法院（Court of Assize）審理的。刑事高等法院不是普通法院的階梯上一個獨立的梯級，卻是每三個月在每州的一個首鎮上開特別庭或高等刑事庭一次，以審理該州內所犯的「重罪」。本區內上訴法院的一個推事，任為庭長，當地初級審判廳所選派的二個法官，則幫助他審理。陪審官的任務不過裁決是否有罪；如果有罪，則決定有否當減罪或加罪的情形。而刑罰則由法院決定；法院在這一方面是有幾分增減的自由。我們舉一個例說吧，陪審官如判決為犯第一等殺人罪，而沒有可

以減罪的情形。法律所規定的刑罰是死刑。但法院得任意判定罪犯終身苦工。終身苦工僅次於死刑，是法國刑罰等級上最嚴重的責罰。如果有可以減罪的情形，法院不能宣佈死刑，在這樣的情形下，最重的刑罰是終身苦工，但法院得任意將罪犯判作二十年正的苦工。陪審員有時寧願判爲無罪，而不願見到不能認爲慣於犯罪的罪犯，變成這個制度的犧牲品；這個制度，充其量，亦仍舊是過份嚴厲的。（註四）

第四節 特別法院

法國有由非專門性質的法官所組成的法院。特設的商務公斷所（*Tribunaux de Commerce*）大約有二百所。都設於法國商業的最大中心地點，審理商業事務所發生的爭端。這種法院的法官稱爲推事（*consular judges*）他們是由本區內全體商人所選出，任期兩年。商業公斷所的判決，可向上訴法院上訴。在沒有商務公斷所的區域內，則商務上的事件，就由初審法庭去審理。

此外還有職工裁判所（*Conseils de Prud'hommes*）。職工裁判所是由雇主和工人各以相等人數組成，而以治安法官任主席。他們的任務是試行調解勞工爭端，尤其關於工資與無理由革除工人的賠償等爭端；如果所牽涉的總數，已大到適當的程度，則可向民事審判廳上訴。

第五節 行政法院

法國司法組織的一個根本的特色，是可以在獨立法院的存在上看出來。這種獨立法院稱爲行政法院，它們管轄國家與私人間所發生的一切爭端。

「國王沒有錯處」的格言姑卽加以承認，事實卻很明顯，國王或國家執行職權，必須藉公務人員之力。這輩公務人員是屬於人類，他們時時會以錯誤、疏忽或惡意豫謀，損害人民或其財產。受損的人民當然須有要求賠償的權利。但在英、美，此類訴訟是由普通法庭受理；而法國則與歐洲大多數國家相同，成立特種法院，以審理此類爭端。這種法院的法官是由國家所任命。他們雖不能受免職的處分，却明顯的是在國家控制之下。

盎格魯薩克遜國內的法學家，喜歡認這個制度，不足保障個人利益，以防行政行爲的侵害。但這個制度卻是滲透法國的羅馬法傳統精神的產物。羅馬法認國家的利益高於個人的利益。法國大革命所根據的個人主義的哲學，並沒有把這個傳統精神推翻，因爲革命不對個人與財產加以攻擊，卽不能達到其目的。爲了證明普通法院不能管轄行政案件，政府遂採用行政權司法權分立的原則。

拿破崙雖然很迅速地接受了這個原則；他不久卽看出這個不公平情形的可能性：造成這個發生問題的行政行爲的同一官吏，也許會被派審理此項行爲的控訴；爲了免除此項情形，拿破崙卽在所謂「執行性質」的行政機關，「評議性質」的行政機關，與「顧問性質」的行政機關間，作一個精細的分別。執行性質的行政機關包括市長或州長一類的官吏，卽負有行政機關日常工作責任的官吏。評議性質的行政機關則包括市議會州議會之流的議會；他們的職權是決定一切，但不是執行一切。顧問性質的行政機關則包括中央參政院（Conseil

d'Etat)與州參政院(Conseils de Préfecture)一類的機關；他們的職權限於提供意見。根據了這個區別，拿破崙決定取消執行性質與評議性質的行政機關的審理爭端的職務，而將此項職務專門委託於顧問性質的行政機關。在十九世紀期內，尤其在第三共和統治之下，行政法庭與執行性質的行政機關間的分離，漸漸變成顯明。一八七二年的法律在中央參政院內設有以審判行政爭端為專門任務的參政員，使這個分立中央參政院內澈底完成。一九二六年九月六日的政府命令，取消州參政院，並組織了幾乎專門從事於司法活動的州際參政院(conseils de préfecture interdépartementaux)二十二所，以代替前者；這樣就加深行政法院與執行性質的行政機關的區別。

這些州際參政院是初審行政法院。他們審理人民控訴下級官吏的訴訟。他們審判因徵稅公路等問題而引起的爭端。上訴則由中央參政院的司法庭受理。

中央參政院已逐漸製成了一個行政判例法。在許多情形上，這個判例法證明比較普通法院所施行的民法的成文法，更能適應新的狀態，與更自由寬大。尤堪注意者，行政法院所給予法國人民的保障，以防禦行政機關之濫用權力，勝於美國普通法法庭之保障美國人民。法國行政法院的法官即使與行政機關有密切的關係，他們即使可以受免職的處分，他們的昇遷即使不與普通法庭的法官那樣有嚴格的規定，他們卻能公正無私的審理國家與個人間的爭端；所以在美國人民完全得不到保障的同一情形中，法國人民卻時時能獲得賠償的。例如在美國，受警察虐待或傷害的個人，或向普通法院控訴這個警察。不但美國的法庭不願宣告警察有罪，地方亦決不負

賠償損害的責任。但在這樣的情形下，法國的人民卻完全受到保障的。這說明了下面一個事實：即法國的司法制度滲透了羅馬法的傳統精神，認為國家是至高無上的；美國的司法制度則重視個人的利益；但最後卻是法國的個人比較美國的個人受到較好的保障。如果任何人念及法國官吏習於以專制態度對付民衆；這個明顯的矛盾是格外令人注目了。不過使保障個人的有效的防衛工具成爲必要的，也許就是行政機關方面的這種專制態度。

在審理刑事案件時，法國人民所受到的保障，也許不及美國。但許多美國人所相信，在法國，人民如不能證明其爲無罪，即被認爲有罪之說，亦非確論。提出證據之責任在於檢察官，此則與美國相同。但兩者的不同即在於此：在法國，任何人在受陪審團審理以前，必須由三個不同的司法官或司法機關判決有罪，最先是檢察官，第二是審查法官（examining magistrate）第三是上訴法院的起訴庭。因此，高等刑事法院審問的人，已有犯罪的有力的假定。庭長甚至陪審團時時或受此項假定之影響。此外還有一個不同的地方，即陪審團祇須以多數票數即足以判決有罪。法國的刑事程序是不可否認地嚴厲的，但其結果則法國的犯罪的比例，不及其他諸國之高。

法國行政法院所成就的優良的成績，表明了法國司法的品質的高尚。民事法官之執行判決，雖受一個法典系統的限制，卻亦頗能使此種法律，與近代社會的需求相融合。在民事商事與刑事案件方面，法官所製成的法律系統，正在建立起來了。判決之有賴於「前例」，幾乎與盎格魯薩克遜國內無分軒輊（註五）。至少在高級法院內，法國法官的能力及其公正，已足與中央參政員相抗衡了。

新近的史達維持基舞弊案，不幸使京城內有幾位高級法官獲有嫌疑。要是法國的司法界沒有過失，這樣重

大的騙子，似乎決不能進行其不誠實的行為至如是之久。但這種以政治勢力而獲得飛黃騰達的高級法官，執行職務時稍一疏忽而獲有過失，不足以反映法國司法界的整個組織。不過佛蘭亭 *Frlandin* 總理最近已於一九三四年十二月宣佈，他企圖提議改革司法的行政，尤其是關於法官陞級的規定方面了。

(註一)這是 *Brioux* 的著名劇本 *La Robe Rouge* 的主旨。

(註二)包括 *Corriva* 的一所在內；此外尚有在殖民地的幾個上訴法院。

(註三)見第二章第三節。

(註四)法國的刑罰制度雖曾受十八世紀哲學中人道主義的影響，卻很明顯的是嚴厲的；因為它仍沾染着這個原則，即刑罰當作爲有犯罪可能性者的榜樣與警戒。法國法律中此項規定，即被判死刑的囚犯，必須當衆施刑，就是爲了這個原因。不過在實際上，現在處刑台是設在貼近監獄的牆外，並且刑罰是於清晨執行，以期少吸引觀衆。被判終身苦工的罪犯是流於基阿那 (*Guiana*) 罪人村內，該地當然不是樂土。罪人村位於大陸上，此處須勿與德夫爾島 (*Devil Island*) 相混淆（美國人大概都混淆的）；後者位於基阿那海岸外，是專供禁錮政治犯之用。所謂「司法警察」擔任拿捕罪犯的工作，他們的勝任熟練，是法國刑罰制度成績優良的一個極重要的原因。在這方面，法國共和政府只須採用兩個拿破崙的組織嚴密的警察制度的慣例與方法，及「唆使員」 (*agents provocateurs*) 偵探、秘密警察的隊伍。法國警察最先採用指印法以逮捕罪犯；這種方法是法國刑法學家柏鐵龍 (*Bertillon*) 所發明的。法國還有一個寶貴的記錄制度 (*filig system*)，對於一切可疑人物的情形，皆加以登記；外加警察辦公處設備週到，全國行政的中央集權，在在都使刑事案中罪犯捕獲的百分數，變成很大；因此法國如果國內沒有許多橫行不法的外籍人民，她的犯罪率一定是很低的。

(註五)參閱 *Francis Deak, Place of the Case in the Common Law and the Civil Law. Tulane Law Review*

8. 337-357.

第五章 法國政治的背景

第一節 引論

上面數章中所述的法國政治組織，在熟識法國人民合於邏輯的思考方法者看來，會以某一原因而感到失望的。皮相的觀察者以爲它的錯綜複雜的機關缺乏效率，穩固與連結性。外國人尤其深記着政府機關的不雅觀，交通警察的怒容滿面，人民對於著名的財政舞弊案的怒號，議會內喧囂擾攘，開會時不守紀律，以及法國內閣不時的推翻。在法國本國內，反對黨的報紙天天非難行政機關的混亂狀態，從前野蠻的羅馬人亦會同樣的批評文明程度很高的希臘人。在大戰以前，法國共和制度與希臘混亂狀態的類似，使有幾個德國作家，說法國是衰微的種族，說她沒有自己統治的能力。大戰除了這個法國種族衰微的傳說。在瑪倫河戰爭期內，當英國的一個參謀將校參加法國第五軍之時，他最初與法國軍隊接觸時，看見他們衣衫襤褸的制服，及外觀的紊亂，心中起了一個不好的印象。但當他看到這同一軍隊於兩星期的敗退中，能掉過頭來擊敗德人，就不得不修改他的評價了。因爲在法國，外觀是沒有多大關係的，破舊及不合理的組織，都能使它順利的推行，這是由於法國人有特殊技能，能夠盡量利用任何局勢的緣故。（註一）

這種品質俗語稱爲「盲進行事」(débrouillage)，它在上次大戰中會頗有貢獻，所以大戰以後，在法國土語中就稱它爲「D主義」；這是由“débrouillage”一字的第一字母而來的。(註二)因爲它與其說是法國人天生的特色，倒不如說是法國人爲解決其生活困難所必須發明的一種主義。現在法國人的生活似乎很安適；但從前會有數世紀之久，他們有一個艱難困苦的時期。很少國家會受到比較法國統治者更暴虐的待遇；在歐洲，任何國家所受外國侵略者的壓迫，都較法國爲少。法國人不論受波旁或波乃帕脫暴君的統治，或在英國軍隊的鐵蹄下，他們都必須設法盡量減少痛苦，並且他們都會收顯著的效果。在上世紀中，政治與經濟的情形雖已大大的進步，但法國人仍相信艱苦生活是鍛鍊快樂生活的最好方法。法國兒童在家與在校的訓練都非常嚴厲，他們必修的軍事訓練又非常嚴格，所以當成年的法國人與美國人談起「生活」問題時，就好像與小孩談「死」一樣了。(註三)

第三共和本身在幼年時亦曾艱苦度日。她的遺傳的缺點一時幾乎要危害她的生命。但她依照法國傳統的好方法，竭力消滅危險性。法國的共和政府本沾透了君主政治的制度。一八七五年憲法制憲的方針，即在使行政權與立法權都不能在實際上統治法國，而由承襲舊制度下專制傳統精神的文官操實際統治之權。但法國的平民竟能善自利用這種奇怪的情形。他們防止行政部濫用權力，比較盎格羅薩克遜人民有更好的保障。議會藉其代表、部長的力量，控制公務員的活動。例如在大戰期內，當時議會幾乎已完全將其權力授給軍隊將領，但議會如果果不爲前線軍人出而干預，他們不會獲得回家的假期的。當時軍隊中的將領堅決不准，但數十萬軍人及其家屬

的呼聲驚醒了議會，後者就強迫最高軍事當局實行這種辦法。行政法庭是這個不合理的政府制度的另一個實例；在行政法庭內，從文官中選出來的法官，替人民伸冤，以懲罰其他文官的侵害行爲。

法國政府組織既這樣的不合理，要解釋這個組織所以在比較上還能順利推行，必須將法國的政治心理加以分析。有一位德國人說得好：「法國在紊亂鬆弛的制度下卻能很興盛；這種制度是我們德國人所不能忍受的，但這個制度對於法國人卻很自然，彷彿科學上的規則與官場中的紀律的嚴厲性對於我們一樣。這種觀點所以不同，是由於情感與生活韻調的種族上的特徵。」（註四）

第二節 法國的政治意識

法國在地理上與種族上都是非常複雜的國家。

法國領土較得克塞斯 (Texas) 爲小，而其境內氣候與地質層的複雜，則一如美國全部。大霧蒙蔽的英格蘭海峽海岸，與陽光煦和的里維雅拉 (Riviera) 間的相差，與考特角 (Cape Cod) 與佛羅里達 (Florida) 間相仿。法國土壤殊不一致，她產生了許多不同的收穫物。由於氣候溫和與雨量豐富，法國農業自上古以來一向成爲有厚利可圖的事業。法國雖有幾座高山，但大部份土地卻是肥沃的浩瀚平原，與富裕的流域。人類生活上有幾個最早的遺跡即在梭恩 (Saône) 與都爾頓 (Dordogne) 兩條美麗的流域上發現的。

自歷史初期以降，法國的地理位置及肥沃的土壤，即吸引外國的侵略者。他們都在法國種族上遺下痕跡。這

裏應該想到，法國的國名即是日爾曼人的；她是以法蘭克部落而得名。法蘭克人征服羅馬高爾（Gaul）北部，並名之爲法蘭克。高爾人自己本是克爾特族的侵略者，而後者曾與利求利（Ligurian）及阿爾平（Alpine）族相通婚。其後羅馬征服者變動了南部的種族性質，再後日耳曼侵略者更改變北部的種族性質，並順着肥沃的流域南下。諾曼人（Normans）匈族人（Huns）及摩爾人（Moors）等猶不在其列。至於各省間種族的交遷，則比較上猶如鳳毛麟角。布累同人（Breton）與普羅封斯人（Provençal）間的種族區別，比較同一布累同人與威爾斯人，或普羅封斯人與其在意大利鄰族間的區別，更爲深刻，即可以此爲說明。

但法國是歐洲第一個達到政治統一的國家，任何別國的民族與意識都不能找到比法國更純一整齊了。法國人通常雖自稱爲部爾熱克人（Bourguignon）或圖朗人（Tourangean）極少以州名表示其地理上的出身。但他總是一個法國人，比部爾熱克人或圖朗人更爲重要。這亦理當如此，蓋法國不獨爲民族的實體，她代表生活上一種形態。教育制度之統一與強迫軍事服役之一致推行，固然是建立法國民族國家的過程上的重要因素。但這些都是十九世紀內發展的制度，它們不過加速法國民族心理的統一。這種民族意識在蒙坦（Montaigne）時代早已顯著了。

法國全國人民所共有的人生觀，可概括在一個簡單的公式內：即人類首先是有理性的動物。笛卡兒哲學現在仍是法國智力訓練的基礎；沒有一個法國人能寫出「純理智的批評」（Critique of Pure Reason）的著作。幾世代以來，法國的人生各方面都以理性爲軌範。結果所及，法國雖顯然爲個人主義的國家，全國的一切人生

活動，都做效同一模型。例如法國人發明全世界也許最精美的庖廚術，而法國各處膳食各道菜肴的進菜，係依據同一的通用程序。酒的種類如相同，所供備的菜肴各處亦都相同。法國人從未有在飲紅酒時想用魚，或食生菜物品時備糖果。這裏切勿以為法國人不過係服從嚴厲的習慣。服從習慣即不能與法國的個人主義相一致了。但法國人從經驗中知道，唯有這種規則才能使膳食成爲一件非常文明的事情，所以就應當恪守勿違。至少在庖廚術一點上，即盎格羅薩克遜族與日耳曼族亦都承認法國是文明的。

但在普通法國人看來，法國之爲文明，不祇在烹飪範圍內。法國生活方式既爲純理智所決定，這原則即應用於各方面。法國酒店內低微的侍者，看見美國的旅行人在用正菜時兼飲咖啡，認爲犯了破壞文明的罪咎。這說明何以法國在地理上與種族上非常駁雜，而人生觀卻能一致。不獨法國的庖廚術是由理性支配的。法國人生活各方面都是這樣。

日爾曼民族的人民認工作本身即是一種目的，而法國人則信仰工作與休息間當有適當的均衡。他們在工作時，時時記着，工作將使他們獲得應得的休息。日耳曼人的觀念認爲人生有一種當履行的使命。這與法國人氣味不相投；後者相信人生唯一的目的，是圖個人的快樂。

大多數法國人藉耕地以求這種快樂。在十七世紀中，法國一直是世界上主要的工業國家。這個卓越的地位是在工業革命後失落於大不列顛的。法國在大陸上地理位置特殊危險，加以波旁朝國王政策愚笨，使她時常捲入歐洲戰事內。這種戰爭吸盡她的物質力量，阻礙她經濟富源的開發；最後更使法國最大最優越的殖民地，落入

英人手中。此外法國更有煤源稀少的缺點。法國煤品質殊劣，不易改成焦煤，而焦煤則為煉鐵所必需者。法國鐵礦雖富，但以包含磷質過多；而排出磷質的方法，直到一八七八年方才發明，故亦不能善為利用。并且鐵礦與煤礦距離頗遠。所以一八七〇年以後，尤其自大戰以來，法國工業化雖頗有進步；她現在依然是農工業相埒的國家。即在今日，鄉野人民的人數亦尚略高於城市居民。

法國農業的通行方式是小地主制。在法國農民八百五十九萬一千人中，五百萬農民的土地是自己的。即在革命以前，法國農民已與英德農民不同，即已設法獲得土地，很有成績了。大革命使農民得以搶奪及瓜分以前為貴族及教會所有的地產，由此更加速這種運動的發展。但在帝國時期及「波旁復辟」時期，卻重新有幾個大地產出現。其中有許多後來給富裕的新興工業家階級所買去。但以大體論，則係分成許多小塊，陸續為小地主所購買的。「折半佃法」(Métayage)（按此即：由地主供給農具家畜種子等物，而以收穫之半獻納地主之法）現在逐漸在消滅了，惟在某幾個區域內，例如在製酒區域，「折半佃法」對於通行的收穫物，非常適用，則為例外。至於自耕地主及佃農的人數則在增加着。除了這三類以外，還有計日傭工與農僕。但此類農業工資收入者中極少是沒有土地的。他們沒有足夠維持生活的土地，只得受僱於較大的地主。但他們卻積蓄餘資，以增加自己的小塊土地。同時，他們的人數亦逐漸在減少中。祇有在極少的區域內，例如在波爾多 (Bordeaux) 的廣大的釀酒區，巴黎以北的大耕地及森林，是有真正的農業無產者的。

這些所有地都是很小的。一八〇四年拿破崙任內所制定的民法第七百四十五節，是造成這情勢的大部份

原因。因為該節規定死者的財產當平均分派其諸子間。民法的這條規定是以法國人民的個人主義為起因，但它將土地分成無數小塊，反過來幫助個人主義的加深。幾乎每一個法國人，甚至住在城裏的，都有這樣一小塊土地，珍愛它彷彿是他自己的孩子一樣。一切資產階級的家庭，都有一座鄉間別墅，並聯着些土地或小田地，而得意洋洋。法國每個工人都希望積蓄餘資。足夠買一小塊土地，種花植菜，並建造一座小屋，以度老年。

個人主義甚至還瀰漫着法國的工業。在參加製成製造品的法國人民中，祇有百分之七十是工資收入者，其在大不列顛，工資收入者佔百分之九十之數。在其餘人數中，百分之二十是獨立工作之工匠，百分之十則為僱用少數工人的小廠主。

法國人民人人都希望在經濟上自立；這在政治上產生遠大的影響。在法國人看來，國家是一件必要的壞貨，但他願意盡量不受干涉。在他看來，家庭是一個迷人的名辭，而國家則含着極醜惡的意義。即在誠實的法國人，亦以為想出巧妙的方法，欺騙國家，尤其是收稅人，是完全正當的。但這種不願解囊救國的法國人，當國家需要之時，卻準備犧牲自己及子女的生命。這不是流行於盎格羅薩克遜國內的國民義務的觀念，而正是法國政治意識的表徵，此即物質自利主義及高尚的理想主義之奇怪的混合物。

第三節 兩個法國

在舊制度下徐徐發展的法國民主政治的觀念，是在十八世紀的哲學中表現出來。在法國大革命期內，它最

後戰勝了波旁朝專制政治。不幸這個勝利是短促的。接着就發生七十年的專制政治的反動，一八三〇年與一八四八年一時奮發的革命，亦不能把這個反動截斷。第三共和的生命正建築在第二帝國破碎的廢墟上；它受到政治上，經濟上與宗教上聯合反動勢力的威脅，有三十年之久。兩個法國就由此出現：「建築在君主政體軍隊與教會三個制度的一體（後來尤其是在教會上）上的『威權主義的法國』與建築在個人間自由平等博愛三個觀念的一體上的『民主主義的法國』……『威權主義的法國』與『民主主義的法國』間不斷的鬭爭，是解釋法國政治的基本事實。」（註五）

法國無數政黨代表這兩個相反傾向間些微的差別。這種差別與法國人思想上的精微狀態相似，與法國人個人主義的野心，希望做小黨領袖，而不願為大黨的無名黨員，亦是相合的。但所有這一切政黨，可歸入兩個敵對的陣營內；民主政治派與威權政治派。

但法國政黨必須加以較詳細的分析。為簡單計，本書將這些政黨依照四個主要的傾向，而歸入傳統主義，自由主義，急進主義與社會主義四類。

第四節 傳統主義

復古與保守的字眼，在法國會引起深切的疑懼；所以衆議院內最重要的右派雖在馬林（Marin）領導下代表極端的保守主義，卻自稱為統一共和民主黨（Union Républicaine Démocratique），以是而承認法國民主

政治的最後勝利。在最右一邊，王黨僅有十二名議員，卻自稱爲獨立黨 (Indépendants)；這個矯飾的名稱，是與專制政治的觀念，絕對矛盾的。連溫和共和黨 (Républicain Modéré) 這一名詞亦從未用過。爲了同一原因，有一個中央黨的重要黨派雖坐在急進社會黨之右，卻稱爲左派急進黨 (gauche radicale) (註二)。即實際隸屬左派的政黨，亦是同樣矯飾的。例如急進社會黨雖有急進之名，卻不及坐在她左首的社會黨的社會主義程度之急進。復古與保守的標記，這樣既已被擯於法國政治舞臺以外，所有反對法國脫離舊制度下君權與教會兩大勢力的政治主義，我們概稱之爲傳統主義。傳統主義者主張加強家庭、軍隊、宗教及資產階級的社會上與經濟上的地位。他們更主張拘泥法國傳統的彬彬有禮的複雜禮節，并藉研究經典，以訓練國家中堅份子。

法國大部份人民厭惡一切保守觀念，因此傳統主義者對法國政治沒有什麼直接的影響。在衆議院內，在議員總數六百名中，祇有七十六名是屬於右派四黨的。但傳統主義的間接勢力卻很強盛，他們非常明瞭：法國普通人民在政治上的急進主義，尙未十分透入各種意識的範圍；而在實際生活上，尤其在他們經濟利益方面，法國人是極保守的。傳統主義者因爲支配着文學界及大部份報紙，這樣就有了可活動勢力的極大的範圍。

就大體上說，法國文學是很保守的。巴利 (Maurice Barrès) 的傳統主義與馬拉 (Charles Maurras) 的君權主義，由於他們美麗的文體，對於許多法國人，尤其是青年，發生極大的影響。蓋法人極易爲文辭的美麗所感動的。法國學院 (Académie Française) 雖爲享有穿着制服佩帶假刀之權利的文學家的正式團體，它卻與當年黎希留 (Richelieu) 初創時差不多同樣的保守。學院常以會員中有軍事高級長官及牧師，引爲光榮。當老急

進黨人克里孟梭以戰事有功，被選入學院時，他就拒絕與他們一同出席，睹此亦無值得驚異的理由了。法國人既非常愛讀文學作品，這些保守派作家對於民衆的政治傾向自有極大影響。例如巴臧 (René Bazin) 及波爾多 (Henry Bordeaux) 的庸碌小說稱揚家庭內各種傳統的美德，與農民生活的田野美，卻列入法國書局中銷行最廣的書籍內，這看起來是值得驚人的。

法國報紙既在某種程度上是意見報紙而非消息報紙，文學家就有許多機會可爲報紙撰稿。同時文學在法國有很大的魔力；因此一個著名文學家如連期登載作品，會推廣報紙的銷路。法國文學的保守主義，這樣就以報紙爲另一條影響輿論的路線。

如果回憶在十八世紀時，文學會開革命之先導，現在法國文學如此保守，似乎是很希奇的。但在另一方面，法國現在的文學，亦可以說依然站在反對當局的位置，與當年國王統治之下相同。同時，巴黎現在對於議會雖無甚影響，卻依然是法國文學的首都。法國作家如不住在巴黎，就沒有成名的希望。并且欲獲得文學上的名譽，在巴黎的人事活動，與真實才能是同樣重要的要素。野心勃勃的青年作家，因此就只得屈服於巴黎社會的保守性，以求在文學界上得以飛黃騰達。

所可確言者，辯護傳統主義的政治作品，在文體的品質與思想的氣勢上都顯然遠在急進派作家的作品以上。由馬拉及都德 (Léon Daudet) 主編的法蘭西行動報，如果稱爲「法蘭西反動報」尤其適宜；她也許是全國文筆最佳的報紙。但法蘭西行動報雖產生極大的思想上的影響，卻不能派遣一名衆議員到議會裏去，或

甚至一名代表到保守的巴黎市議會。

第五節 自由主義

在法國全部政治主張中，自由主義是沾染着右派的左翼與中央派的右翼的色彩。換句話說，法國傳統主義派與急進主義派都有傾向自由主義的人。在七月王國之下，傳統主義與自由主義間會有顯著的差別。但這差別漸漸消滅；而所謂自由主義的政黨現在法國亦未存在。但現在有許多人民依然主張政治自由主義的哲學；他們卻隸屬各種不同的黨派，時常更隸屬敵對的政黨。據佛開脫（Fagnat）（註七）所說，法國政治上自由主義的標準，是以對教會之態度而定。保守派中接受教會當脫離政治之原則者可稱為自由主義者。自教皇利阿十三（Leo XIII）命令法國天主教徒接受共和制度以後，他們的人數即已增加。在另一方面，急進派中凡放棄狹隘的反教會主義者，亦可認為係自由主義者。在一九〇五年政教分離法通過以前，急進派人在該方面毫無自由主義的表現。一九〇一年關於宗教團體的法律，引起了殘害教會的行為，空布（Combes）政府亦即以此聞名，但這種殘害行為是可以原諒的，因為忠實的共和黨人感到必須這樣防衛制度，才可消滅教會顯明的反動勢力。教會正式脫離國家，在許多人看來，是傳統主義者與急進主義者鬭爭之頂點。但事實正相反，它卻證實是協調時期的起點。教會主義，換句話說，教會的干涉國家政府，既已撲滅，急進黨人已不再有任何理由，依然為好鬭的反教會主義者了。許多急進黨人已漸漸採取一種較寬大的態度。白里安在年輕時是一個好鬭的社會主義者；他曾任政教

分離法的報告員，後來卻在宗教方面變成一個模範的自由主義者，最後在下葬時，更有教士祈禱。事實上當民主政治愈趨穩固，急進黨人大體上亦更寬大了。

這種方興未艾的自由主義，在宗教外，更表現於別個領域內。在第三共和初期，全國行政機關是很專制的，不久以後卻就寬大放任下來。早在一八八四年，中央政府即放棄其任命全國各省市長的職權，此後市長即由市議會選任。（註八）州長在二十世紀開始以前，本係獨攬政權，現在卻亦逐漸受民選代表的控制了。法國現在仍無自由黨，關於政治自由主義之議論亦如鳳毛麟角，因為他們並不感到有此種需要。這並非就一定指法國的政治組織已是澈底自由了，但人民卻已認為統治國家的即是他們自己。這雖與事實相距尚遠，卻亦足夠使他們滿足了。在經濟範圍內，自由主義是失勢的。保護關稅與社會立法的高潮，吞下了經濟上的自由主義。有幾位法國經濟學家遂認現在的經濟制度是新重商主義；唯有最樂觀的經濟學家，纔敢說是新自由主義。

第六節 急進主義

急進主義這一名字的意義，在法國政治上與在美國政治上不同；在美國，連共產黨人亦適用這一個名字的。誠如法國衆議院內右派黨員自稱爲民主主義者，急進黨人雖時與社會黨人開玩笑，甚至自稱爲急進社會黨人；他們卻既非急進，又非社會主義。他們與真正社會黨人之區別，彷彿傑弗遜（Jefferson）與卡爾馬克斯間一樣。急進社會黨是人數最多的單一急進黨，但有許多隸屬他黨的法國人民，亦可稱爲急進黨人。例如阿雷（Al-

ain) 卽認「大部份投社會黨票及溫和黨票者」卽是急進黨人。他說「因爲我知道他們大多數投票反對專制政治及不公平情形，并維護人民的主權。」（註九）

這樣，急進黨人就是繼續法國大革命的传统精神者，在這個意義上，急進黨人亦可認爲係傳統主義者；不過他們所擁護的傳統精神，產生於一七八九年；而右派傳統主義者所擁護的傳統精神，則於同一日期受致命的打擊。但急進黨人對「大革命」宗教似的忠誠，與傳統主義者之對君主政體相同。

法國大革命代表各種不同的政治派別，他們相互間時常衝突，甚至將處於少數黨地位者置於死地。急進黨人與法國大革命相同，亦可分爲傅倫黨人 (Feuillants) 如卡約 (Caillaux)，基羅黨人 (Girondins) 如赫里歐 (Herriot)，與雅可賓黨人 (Jacobins) 如達賴第 (Daladier)。「雅可賓黨人」自認爲真正急進派。他們與羅培斯庇爾 (Robespierre) 一樣，自稱爲純粹的。但傅倫黨人與基羅黨人既不肯承認爲不純正的，全體急進黨人都必然傾向於「雅可賓主義」了。

急進黨人接受法國大革命的原則，首先表明他們是國家主義派。當然他們決不自稱爲國家主義者，因爲國家主義是法蘭西行動報的標誌，等於復古派中最壞的一類。但事實不容否認，在革命以前，卽國家主義本身亦尙未產生。當時部爾基格諾人 (Bourguignons)，普魯封斯人 (Provençaux)，不列頓人 (Bretons) 與阿爾塞斯人 (Alsaciens) 間共有的聯繫是效忠於同一國王。在發爾密 (Valmy) 戰爭中，軍隊擊敗敵人，不爲國王歡呼，而高呼「國家萬歲」；這在法國歷史上是第一次。哥德 (Goethe) 親睹這件事實；他後來說當時他曾感到有一

件新的東西已跑進世界了。

這種國家主義在法國急進黨人的心理已根深蒂固。因此在一八七一年時，他們不顧王黨之反對，要求繼續戰爭；法國現在的王黨太輕易忘記這件史實了。在第三共和的歷史上，法國急進黨人一直保持着這種國家主義。克里孟梭即是一個急進黨人；他以殖民地的擴張會牽制德國邊境的軍隊，曾反對擴張殖民地政策；其後更替法國掙得大戰的勝利。

急進黨人的國家主義，一部份是由愛護祖國的心理所造成。法國農民愛護領土的熱情，在上次大戰中，法國軍人爲保障國土的安全，而表現的忠勇奮鬥中反映出來。但急進黨人的國家主義有更高尚的一面；蓋自法國大革命以還，在每個法國人看來，法國是文化的表徵。法國受攻擊時，他們即感到文化頻於危境。在法國窮鄉僻壤，紀念上次殉難軍人的許多紀念碑上，即刻着這樣的碑文：「紀念殉身文化者。」寇的斯 (E. R. Curtius) 曾提起過「在德國殉難者的紀念碑上，找不到「文化」這字」(註一〇) 在革命時期，法國爲了將自由的真理散播全歐，而進行的歷次傳道戰爭中，法國是文化的防衛者這一概念，是歷次戰爭的根源。

自由、平等、博愛的口號現在依然是法國急進黨人的信條。福耳特耳 (Voltaire) 依然是該黨的先知者，十八世紀的個人主義則是他們的宗教。爲了這個原因，極大多數的法國人雖未必投急進黨票，他們本質上卻是急進黨人。「祇有無足重輕的極少數人真正希望「一人統治」或無約束的寡頭政治。——在這樣的制度下，金融家是國家的國王，軍隊與大銀行家可自己決定戰爭或和平。」(註一一)

小地主的國家必然是個人主義的國家。爲了這個原因，鄉村與小市鎮是法國急進主義的中心地。城市愈大，人民離鄉村愈遠，則他們大概更會擁護極端的保守主義或極端的馬克斯主義。這一點說明了巴黎與外省政治上的對照。外省大致都是急進主義的，而巴黎城內是保守的，近郊則爲赤色的。後者就是京城的「赤色帶」。

急進黨人的個人主義時常是取守勢的。在歷史過程上，法國人民曾受嚴厲的壓制與剝削，因此歷次革命雖使特權階級逐漸沒落，急進黨人卻時常憂慮辛苦得來的自由，會重新被奪去。一切如地主與佃農間、僱主與工人間不斷的鬭爭；大金融家、大工業家所引起的疑懼，警察與軍隊的不受歡迎，以及教會企圖干涉政治時人民對於教會的憎恨，都以此爲原因。一言以蔽之，法國普通人民不信任不論那一種權勢。

個人主義者的急進黨人，在這個防衛性質的概念外，兼有取攻勢的平等主義；平等主義敵視各種特權。例如在滿身珠寶的婦人及豪華華貴的汽車後邊時時聽到的譏諷聲中，平等主義就表現出來。平等主義是法國大革命特徵之一。它的易於煽動民衆，是四次無結果的革命自然的結果。急進黨人認爲民主政治的鬭爭尙未完全勝利；蓋第三共和尙有許多特權。所以鬭爭亦就劇烈殘酷地進行下去。阿雷 (Alain) 明白表示出這一點：他說「在我眼中，最愉快的壯觀，莫過於一個重要貴人的貶抑與顛覆了。」(註一一)

傳統主義者在議會內勢力雖微，急進黨人卻認爲他們所握的權力還是太大。他們藉文學與新聞紙的力量，影響輿論。他們控制着工業與財政。文官制度與軍隊雖顯已平民化，他們仍舊佔着許多最重要的職位。「總之，高級官吏有錢階級野心家及其寄生蟲一直在陰謀壓到羣衆。」(註一二)急進黨人領導反對勢力，反抗這種陰謀。布

朗熱 (Boulangier) 將軍就是這陰謀的工具，急進黨人擊敗之。德累富斯 (Dreyfus) 事件即同一陰謀所操縱指導，以圖破壞民主政治，急進黨人復擊敗之。教會是這種陰謀最有力的後盾，急進黨人在一九〇一年後取消宗教團體，更於一九〇五年宣佈政教分離。

但急進黨人的反教會主義，不僅爲其民主政治鬪爭中的一部；他們深切理解法國人民的心理，建起反教會主義的理想。這種理想頗受人民歡迎，和他們企圖消滅的宗教一樣。反教會主義的傳道者是互助團員 (Free-masons)；他們在聖壇的四週，集合了全體純粹的雅可賓黨人。

法國人民沒有理想即不能鼓起精神。現在反教會主義實際上既已消滅，急進黨人自須憑藉別種理想以滿足人民了。急進主義的新信仰是教育統一化 (L'Ecole unique)。這就是取消中等學校學費，并規定貧富一律均須受入學試驗，以造成全民一致的教育，在以前，中等學校與學院教育，祇有曾獲得獎學金，或自富裕家庭出身者所可享受。現在平等已告完成；這是急進黨人對於特權階級的一個大勝利。

急進主義的擁護人遍佈法國外省；無數地方委員會已告成立；它們的目的是保存急進主義的信仰，并將正當的政治宣傳，傳佈全國。在這一點上，急進黨人又是遵守革命時代的慣例了。我們回憶到在十八世紀中所組織的政治團體，它們支會遍各省，後來證實是推翻君主政體的利器。這種團體中最有勢力者是雅可賓黨人的團體；他們的政治信仰，至今仍是法國急進黨委員會的「福音」。

在第一共和九年十一月後所發生的劇烈反動中，革命團體大受打擊；拿破崙的警察就把它們消滅了。但一

八一五年後，它們又重新出現，組織秘密團體，名爲「思想會社」(Sociétés de Pensée)。這個名詞包含法國急進黨人的全部理想。這種團體促成一八三〇年革命，并領導一八四八年的革命。十二月二日的政變，與拿破崙第三的警察，都不能消滅他們的勢力。保守的第三共和對他們更加寬厚，像剛必太那樣的純粹的共和黨人，亦變成了「時代精神的旅行商」。(提善特脫這樣稱他)。(註一四)急進主義的販賣商，與地方委員會間的連結品了。

急進黨委員會是由學院教授，小學教師，郵局小職員，小店主，藝術家，以及教育程度最高的農民所組成的。他們是法國的地方的「坦馬尼廳」(Tammany Hall)，并且它們與紐約的「坦馬尼廳」一樣，是選舉競爭中最重要的要素。法國雖沒有美國的預選制度，但因爲候選人是由地方委員會所選定，實際上的結果是相同的。換句話說，在數百萬選舉人中，實際參加政治者不過二十萬人。這二十萬人組織了法國人所謂「小組織」(Les cadres)。右派政黨從未有能組織活動的政治委員會者。天主教勞工與法蘭西行動派都有地方的組織，但他們不是供選舉用的。無論如何，保守黨對於政治活動，不及急進黨的有興味。一個人有了財富，或比較優裕的收入，就不願作選舉演說，或運動同胞了。上面曾說過，法國的保守主義在文學與新聞紙中所見到的，比較在政治活動中爲多。保守派人說起「委員會」，即帶輕視，但這是由於妒忌的原因。

在另一方面，急進派委員會勢力很大，以致哈萊維 (Daniel Halévy) 寫了一本書籍，名爲「委員會共和國」(La République des Comités) (註一五) 在這種委員會中，職祿分贓制的實行，遠不及美國同類組織之甚。在法國急進派人看來，政治與其說是物質利益的鬭爭，不如說是精神勝利的鬭爭。提善特脫曾作下列主張：「政

治是急進黨委員會內委員的生命，但這是在道德及理智的意義上的。他們有時藉政治爲生，但大體上說來，尙無卑劣的弊端發生。」他接着說：「在我所知道的區域內，「小組織」是由樸實的人民所組成；對於他們，政治是得不償失的。」（註一六）

法國急進黨的隊伍，不但包含急進派選舉人與委員會份子，並且還包含急進派的議員在內。提菩特克曾說過：「法國有一個急進黨與急進黨黨員團體。」許多急進派的參眾議員，即在信仰急進主義者看來，亦必須承認他們缺乏能力，有時更缺乏誠實。急進社會黨在法國政治上佔一個極重要的地位；它的黨員中大政治家的缺乏，竟令人驚異。這種情形的產生，顯然由於此項事實；即，急進社會黨的議會候選人是由委員會所指定；並且與美國預選會中相同，地方政治上的考慮，比較個人才能的問題，尤其重要。空布與薩林，才能不過中中，卻是急進黨人所產生的國務總理的代表。克里孟梭是這個常例中唯一的重要例外；他是唯一的急進黨人，在政府活動中，追隨公安委員會內雅可賓黨人的真精神，後者曾在全歐聯軍前拯救法國大革命。但他退隱時的孤獨，證明急進黨委員會厭惡堅強的政制，有甚於他們革命時代的前驅者。現在的政治危機普通稱爲「權威主義的危機」，這種危機差不多完全可歸辜於急進黨人；它使急進黨中許多人回想到從前亦曾有雅可賓黨獨裁的事實。他們可稱爲黨內的「喜部的派」(Hébertistes)。

在過去三十年間，差不多毫不間斷的統治法國的，就是這個政黨。但該黨受幾個天生弱點的因素的影響。急進黨議員才能庸碌，如果碰到嚴重的危機，也許會使政黨不能抵禦暴風雨。在另一方面，一個政黨如以理想爲勢

力的基礎，一旦缺乏足以滿足人民的新理想，她就有失去權力根據的危險。反教會主義是過去的事情了，「教育統一化」的爭題已獲得勝利。他們將提出那一種別的精神食品，以滿足黨人的貪慾呢？法國急進主義衰弱的一個重要根源，就是她全憑革命時代的傳統精神。但急進主義與傳統主義的鬭爭，大部份已獲得勝利，革命不久就沒有理由可憑了。上面會說過，急進主義是一七八九年開始的一種傳統主義；這就是說，在我們這個日新月異的世界上，法國的急進主義已是很保守了，將來也許會變成反動的。在這一點上，法國社會主義的理想上的價值，或能給新急進主義一個推動力；不過有許多人還不肯承認有這樣的可能性。

第七節 社會主義

社會主義顯然是急進主義最嚴重的危險物。蓋社會主義不但為理想而奮鬥；牠是一個有宗教意味的理想上的主義。早在空布 (Combes) 時代，已有眼光遠大的急進黨人覺得社會主義即是一種新教會主義，像福耳特耳 (Voltaire) 在盧梭 (Rousseau) 的宗教中，發現許多他正在攻擊的東西一樣。(註一七) 社會主義是盧梭的知識上的承繼人，猶之急進主義以福耳特耳為其先知者。急進主義不是一種理想主義，她是很現實的人生哲學，以物質利益及農民與小資產階級的自私的個人主義為其基礎。但在這充滿矛盾的國家，單單物質主義是不夠統治的。在這大多數十字軍起源地的國家，在這產生哥德式 (Gothic) 建築物的國家，在這密士失必 (Mississippi) 流域偉大航海家出身的國家，在這即現在尚供給半數以上天主教教士到遠地去的國家，理想主義當然是必要

的。急進黨人熟悉法國人的特性，知道理想的絕對需要。但社會主義的理想哲學卻較急進主義爲優越；這就是她不必利用許多理想，如每日八小時工作或社會保險法等；並且急進黨人間信仰社會主義的理想者，亦已未可小視。因此在許多法國人看來，社會主義是一種新的宗教；而社會黨領袖猶太人制慾主義者萊翁勃倫，彷彿是上帝所任命領導此項運動的先知者。

在另一方面，社會主義所主張的社會哲學及經濟哲學與急進黨人的生活標準，完全不相投合，急進主義主張個人主義及其一切自然產生物，如個人自由、私有財產與經濟自由主義。社會主義至少在理論上主張個人當服從團體，與一切生產手段當歸國家統制。這兩個理想的融合，彷彿傑弗遜與馬克斯相互了解一樣的不可能。

但事實不容否認，急進黨人與社會黨人相處頗睦。極端個人主義的急進黨人甚至自稱爲急進社會黨人。一方面這是由於此項趨勢；即上面曾指出，法國政黨每喜在名字上染上超過實際程度的赤色。在這一點上，急進黨從前曾被喻諸蘿蔔、蘿蔔外紅內白，並且天然是在奶油碟子中的。（註一八）在另一方面，急進社會黨的名字正表示出急進黨人與社會黨人頗能相互了解。兩者同是以地方委員會爲勢力基礎的唯一的政黨；兩者更合力堅決反對一個公敵：專制主義的法國。急進黨的委員會也許就是革命時代團體的繼承者；此類團體自革命時代以後，即爲互助團員（freemasons）所統制，直到現在依然如此；而社會黨委員會則寧可說是復辟時期與七月王國時期祕密團體的承繼者。實際上這些組織是相似的；其兩部會員即不盡相同，亦必類似。互助團一向本爲急進主義的淵藪；現在卻日漸增多社會黨的團員，同時急進黨黨員固逐漸傾向社會主義；社會黨領袖年老後亦有轉

向急進主義的共同趨勢。密爾朗白里安及彭古是這個趨勢中最顯著的實例。

社會黨人站在黨的地位，確然時常拒絕與急進黨人合力組織內閣。此其原因係以衆議院內社會黨的政治行動，大部份係由社會黨大會的決議決定；社會黨大會是全體社會黨地方委員會代表每年集會的會議，而這些地方委員會則時常反對「參加政府」(participation au pouvoir)，因為在勞工階級看來，這就是與溫和派聯合，也許以此會使許多社會黨人參加共產黨的隊伍。在他方面，急進社會黨時常不願與中央黨派有長時期的聯合，反而喜歡採行與社會黨接近的政策。蓋不然，他們許多黨員就會參加社會黨隊伍了。(註一九)

急進黨人與社會黨人所以能調和，其主要原因是由於法國社會主義明白背棄正統的馬克斯主義。法國社會黨人認為馬克斯之寫資本論是在英國，并曾受英國的影響。後者工業化程度遠較法國為深，農業化程度及小資產階級人數則遠不及法國。法國社會主義的理論逐漸產生一種適合法國情形的主義。同時，法國社會黨以實際上需要在工業無產階級外，獲得選舉票，遂至少在某種限度內，接受了私產制，使它的主義與法國農民及小資產階級的哲學相適合。

社會黨以主義的修正，得在衆議院內獲得一百三十個議席。但她在「參加政府」問題上態度堅決，已使許多社會黨人因而背離，尤以在過去二年間政治風暴中為然。在一九三三年七月圖魯斯地方舉行的社會黨常年大會中，社會黨內部發生嚴重衝突。一個小而有力的少數派公開攻擊多數派領袖萊翁勃倫的政策；蓋社會黨之拒絕分負政府職務，及其在議會內採取從事阻撓的消極態度，萊翁勃倫當負大部份之責任。這少數派警告全黨，

謂他們現在正步意德社會黨之後塵，後者以不能利用戰後局勢，曾替兩國法西斯蒂的反動開一路線。社會黨分裂在圖魯斯雖得倖免，但衝突繼續在黨內醞釀着。當一九三三年十月達賴第爾 (Daladier) 內閣以公務員減薪問題顛覆時，社會黨內部衝突亦已達到極點。衆議院內社會黨之多數派拒絕贊成此項節約辦法；一百三十名社會黨衆議員中有三十六人遂脫離該黨。他們一時稱爲新社會黨人，但隨即組織一個新黨，名爲法國社會黨 (Groupe Socialiste de France)

這新黨從名字上即可看出，是社會主義與國家主義的混合物。她的領袖與墨索里尼及希特勒相同，是遵奉國家主義的社會黨人。這種法國的所謂社會黨人似乎確然屬於與德國社黨人同一派別。他們彷彿是真正擁護法西斯主義者。在厭惡資本主義一點上，他們是社會黨人；但他們對共產黨人卻亦同樣敵視，尤其對於她的國際性色彩。他們是現實主義者，知道純粹社會主義在法國沒有成功的希望。他們亦贊成國家統制重要工業的原則，以反對資本主義。不過他們卻接受私有財產的原則；并且鑒於世界政治的潮流，態度亦益趨國家主義化。

在此次社會黨分裂以後，一九三四年二月，急進黨人與中央黨進行接近。社會黨人不願完全孤立，遂與共產黨人訂立盟約，稱爲「共同陣線」(common front)。但急進派與中央派的接近，及社會黨人與共產黨人的協約都非牢固。在一方面，泰狄歐與旭丹於一九三四年七月發生裂痕；在另一方面，一九三四年九月在提仲 (Dijon) 及布爾瓦 (Blois) 地方舉行選舉，以填補以議員身故而虛懸的議席時，急進黨人與社會黨人投票選舉同一候選人；這兩件事指示出：急進黨人與社會黨人是一直準備着合力對付保守派的。

第八節 法國政治色彩的地圖

法國在地理上經濟上與種族上都駁雜，因此全國政治色彩的地圖的分析，不是一件容易的事。(註二〇) 簡單的說，羅爾河 (Loire) 將全國分成兩個對立的政治區域。羅爾河以北是專制主義的法國；羅爾河以南是民主主義的法國。

西北部是最保守的區域，其中尤以諾曼底 (Normandy) 首屈一指。諾曼人的保守主義非係偶然信仰傳統主義的結果；而由於這勤勞的種族，住在法國一個最富裕的農業區域內，希望維持其經濟上的地位。不列他尼 (Brittany) 經濟上雖係貧區，但就大體論卻是保守的。但布累同人 (Bretons) 有克爾特人的神祕主義，他們又堅信天主教，因此遂依戀克爾特人的慣例甚至語言。不過布累同人的神祕主義，亦可引他們到另一極端，布累斯特 (Brest) 海軍兵工廠工人及沿海許多農民是最激烈一派的共產黨人。不列他尼的南部，即構成羅爾河因非魯州 (Loire Inferieure) 的部份，是不列他尼區域內最保守的一部。她與鄰省芬底 (Vendée) 是法國王黨最後的要塞。芬底境內有大地產與天主教農民；該省一向信奉舒翁 (Chouans) 的傳襲精神，後者曾凶惡的反對過革命。但在議會選舉中，王黨候選人卻逐漸失敗於溫和派共和黨人之手。在芬底以東，安朱 (Anjou) 的保守色彩比較淺淡，尤其當走近圖朗 (Touraine) 時為然。

北部雖有許多工業的無產階級，卻亦是保守的。里爾 (Lille) 盧培 (Roubaix) 圖夸恩 (Tourcoing) 與阿

密安 (Amiens) 雖有比較激烈的勞動階級，但堅信天主教的佛來銘族 (Flemish) 農民暨阿他 (Artois) 及卡提 (Picardie) 的佃農卻抵銷之而有餘了。

東北部雖亦高度工業化，卻是保守的。阿爾塞斯人 (Alsatiens) 是忠實的天主教徒，尤以富農爲然。斯特拉斯堡 (Strasbourg) 及馬爾好斯 (Mulhouse) 比較激烈，但共產黨人僅佔極少數，并且許多勞工堅信天主教，不能很激烈了。勞蘭 (Lorraine) 的工業無產階級固較阿爾塞斯爲前進，但在該區佔優勢的卻是保守主義，尤其是極端國家主義式的保守主義。蓋勞蘭是法國在德國邊境的最前防線。切勿忘記冉達克 (Joan of Arc) 馬拉巴利 (Maurice Barrès) 與普恩凱賓都是勞蘭人。

向南走時，保守主義漸漸讓於急進主義。後者以在南部爲最盛。但羅爾河以南亦有保守主義的小斑點，例如馬西夫中區 (Massif Central) 的南部（即高羅爾 Haute-Loire 及羅最爾 Lozère），巴斯克區 (Basque) 及阿爾卑馬利泰敏斯 (Alpes-Maritimes) 州等都是。

法國南部加斯科尼 (Gascony) 蘭圭多克 (Languedoc) 及普魯封斯 (Provence) 三省，工業化程度雖最淺，卻是急進主義最清一色的區域。他們居民大多數係有小田地的農民，若輩以有個人主義的生活，遂信從急進社會黨的主義。都魯斯 (Toulouse) 自古相沿一向爲急進社會黨的首府，都魯斯快報 (Dépêche de Toulouse) 則係該黨的機關報。在這幾省內，社會主義正在急速的發展着，那蓬 (Narbonne) 已開始被認爲係社會主義的首邑。但我們必須記着：這是適合小地主理想的修正後的社會主義。

南方人政治活動的心向，比較北方人爲深。他們性情暴躁，富於理想，愛好口才，并且以氣候溫和，比較有暇可以較多時間精力從事政治活動。這是理想及「政治批評」的樂園。在這裏，情感能勝過經濟因素。因爲共產主義有「新宗教」的意味，信仰共產主義的小地主遂在逐漸增加着了。

在比較工業化的北部，人民天生有安定性。安定性利於政治上的保守主義，即在大部份工業無產階級亦然。並且它是政治上溫和立場的原因。

的確就大體論，農業的南部是國家的統治者，而工業的北部則爲被統治者。北部對於這種局勢表示不平；蓋北部納稅較南部多；而南部的口才與理想上的急進主義，卻反而勝過北部的工業與財政。雷澤（Léger）在其法國各省政治主張（*Les Opinions Politiques des Provinces Françaises*）一書中研究所得的結論是：「問題真相：是一個民族的政治性質的造成，由於經濟因素者少，由於道德及精神上的力量者多。」（註二）

任何政治色彩的地圖，如果不表明巴黎與外省間的對照，即不能成爲完備。在一八七〇年以前，巴黎是法國政治的開導者。在君主政體下，巴黎已有極大的政治勢力。「投石黨事變」（*Fronde*）確定路易十四住在凡爾賽。在革命初起時，巴黎人強迫路易十六遷到巴黎王宮（*Tuileries*）以爲復仇。巴黎造成了一八三〇年，一八四八年與一八七一年的革命，各省都馴從其後。但一八七一年的巴黎市團叛亂，卻爲從各省調往的軍隊所削平，第三共和的政府與君主相同，亦建立於凡爾賽。一八七九年後，巴黎雖復成爲政治上的首都，但正統派的共和黨人從此以後即不信任巴黎了。至今巴黎本身，換句話說，位於舊城堡內的巴黎之一部，是極端保守的，而近郊工業區域

則爲共產主義的。這兩個極端的主義，絲毫沒有代表普通外省人民的「溫和急進主義」的性質。(註二)後者喜歡認不論保守的或革命的巴黎人爲頑皮的孩子。在一九三四年二月六日的法西斯黨暴動，及數日後舉行的「共同陣線」示威以後，各省卻並不隨着有嚴重的騷擾。

提善特脫曾謂「在法國，文學與巴黎（祇有巴黎）爲一物，而政治則與外省（祇有外省）爲一物。」巴黎現在依然是法國政治上的首都；但在第二帝國時，俄斯曼（Hausman）曾建築廣闊的道路，鎗砲射擊已較便利，且布累同的軍隊與鄉村出身的議會已嚴密監視首都的騷擾，暴動亦已比較艱難了。巴黎「市政廳」以前乃革命之淵藪，現在其權力已不如鄉村裏的市長了。在參議院選舉中，三百萬巴黎人民的選舉權，不及其附近聖黛尼斯（Saint-Denis）賴佛羅斯（Levallois）兩市的十六萬人民。總之法國，不是像奧國那樣的有腦充血症的國家。在全體十四位法國總統中，雖祇有三位爲巴黎人；而這三位，培利埃（Périer）、笛沙納爾（Deschanel）與密爾朗（Millerand）卻都證實是失敗的。這亦須認爲一個重要的徵兆。

但巴黎對於法國政治的間接影響卻是很大。第一，巴黎既係文學的國都，她以特殊保守的氣味，注入新聞界與學術界。而議員消磨大部份時間於巴黎，亦多少受些社會上保守主義的影響。結果所屆，衆議員在本州選區或會發表激烈的演辭，在首都卻就與銀行家相會宴了。(註三)

第九節 工業家與金融家之地位

「法國沒有大工業家或商業家變成著名政治家的實例。」（註二四）但在戰後時期內，工業家與金融家在法國政治上，已佔非常重要的地位。

在大戰期內，德國軍隊佔據工業化程度最高諸州，引起法國新工業區域的產生。和約將歐洲最富的勞蘭鐵礦割歸法國，更大的刺激法國重工業的發展。北部舊式工業的機器設備與鑛山，大部份為戰事所破壞；代之而起的是有銳利的機器設置的現代組織。由此產生的豐厚的利潤，更引誘法國別處工業家改革他們的機械設備。戰後的通貨膨脹更引起輸出之增加，與法國出口工業的繁榮。有幾位經濟學家指這全部程序為工業革命，這亦未免過甚其辭，蓋法國現在依然是農業佔優勢的國家。但大企業在經濟上益趨重要，卻證實是戰後政治上一個重要的因素。

大企業自知在經濟上地位之重要，遂從知識階級特出人才中選出一班代言人，並控制幾家重要的報紙，由此慢慢的跨進政治活動的範圍。這種新工業主義的理論，在議會內會由龐西脫（François Poncet）教授，在商務部會由一位人道主義者塞拉斯（Serruys），在巴黎時報上則由一位政論家洛謀（Lucien Romier）正式提出。這種理論並未含蓄有系統的榨取勞動階級的意味。法國工業家似乎比他們美國的同志更充分明瞭此項事實：即大衆的購買力如不提高，資本主義最後不免於顛覆。職此之故，大企業鼓勵社會保險的立法，並贊助國際勞工局。

在戰後時期內，各部工業間的合作，已愈趨緊密。個人主義所阻礙已久的情勢，國家主義卻已造成了。「東北

鋼鐵工廠」(Forges et Aciéries du Nord et de l'Est) 將北部與東部的重要工業中心點緊連在一起。法蘭西鋼鐵業委員會(Comité des Forges de France)維持着鋼鐵業的合作。該委員會控制幾家重要報紙；泰狄歐即其有力的代言人。委員會在法國政治上佔着一個神妙而顯著的地位，不過其勢力與其說是內政上的，不如說是外交上的。最後，法國全部大企業亦結成一個勢力很大的法蘭西生產同盟(Confédération de la production française)。後者可影響政府的關稅及國外借款的政策。

有幾家有勢力的報紙如巴黎時報、雄辯日報、工業日報等，實際上都由大企業操縱的。他們的社論反映出資本主義的哲學。

政府亦承認經濟生活益臻重要，她設立一個「國家經濟理事會」(National Economic Council)。理事會是由大資本家的代表所組成，以顧問性質之資格，從事起草關於經濟問題之議案。但大企業雖與某一部份知識份子相聯結，迄未製成一致公認的經濟及社會理論。它的哲學還未超出機會主義的範圍，大部份法國人民現在依然極端不信任所謂利息經濟學(les intérêts économiques)；泰狄歐與這種勢力發生關係已人所共知；他因此大失民心，所以有許多人認為，他組織新閣的機會已很渺遠了。

但一九二四年及一九三二年選舉產生的衆議院急進派多數黨，兩次都以經濟困難為主因而下臺，資本主義的地位遂由此而加強。普恩凱賽的「全國聯合內閣」在一九二六年「救活了」法郎。許多法國人不知道普恩凱賽的政策不過遵循專家委員會所決定的財政政策，而專家委員會則係急進社會黨人卡約(Caillaux)於

一九二六年春天所任命者；遂有認急進主義與財政破產二者爲一的傾向。最近的政治不安，大部份實由經濟恐慌及由此發生的預算不敷所促成。一九三四年二月的暴動，卽此政治不安的頂點。達賴第 (Daladier) 所統領的急進社會黨內閣，讓位於杜美格的「休戰內閣」。在杜美格「休戰內閣」中，泰狄歐佛蘭亭之流卽代表大企業的利益。一九三四年十一月所組織的現任佛蘭亭內閣，主張減低國家統制實業的程度。但在經濟範圍內，這些保守派統治者的成就，迄今尙不足與一九二六年普恩凱賈的成績相抗衡。

第十節 新聞紙的勢力

布賴斯勳爵 (Lord Bryce) 曾謂：「使民主政治得以在大國中推行者是報紙。」(註二五) 日報散佈政治消息，其售價又低，任何人都有力閱讀；選舉人由此可得充分的消息，足以在任何政治問題上，宣布自己的意見。但報紙是雙刃的武器，報紙若握在政治極端主義者手中，或爲資本家所控制時，它卽變成有危險性的工具；假消息與真消息都可以從報紙傳佈。如果取消了報紙的自由，民主政治立刻壽終正寢。但報紙卻又時常是中傷民主政治的利器。

在十七十八世紀時，法國已偶爾有過幾次創辦定期的「消息報紙」的嘗試。(註二六) 早在一六三一年，累諾多 (T. Renaudot) 卽創辦公報 (Gazette) 黎希留 (Richelieu) 曾加以贊助，路易十三更親自參加效勞。公報不久卽以法蘭西公報 (Gazette de France) 的名義，成爲外交部的正式發行物。在十八世紀中，最著名的定期

刊物，是研究文學、科學的學者雜誌 (Journal des Savants) 及上流社會報 (Mercure Galant)；後者直到現在尚存在，就是法蘭西新聞 (Mercure de France) 半月刊。

但直到大革命時代，人權宣言第十一節始規定：「自由交換思想與見解，乃人類最寶貴的權利之一，凡屬國民，皆得自由說話寫作及印刷，惟如濫用自由，犯有法律所特殊規定的情形，則須負責。」政治性質的報紙始能由此發達。

彌拉波 (Mirabeau) 創辦三級會議報 (Etats Généraux)；該報成立未久，即由普羅封斯報 (Courrier de Provence) 代興。在一七八九年夏天，俾阿朝脫 (Gautier de Biauzat) 創辦法令辯論日報 (Journal des Débats et Décrets) 逐日記載國民議會的辯論。該報現在仍以辯論日報的名義存在，它是法國最老的報紙。

在一七八九年創辦的日報不下一百四十種。其中大多數是代表政黨的，他們對於討論論戰題目的興趣，遠過於刊布消息。王黨刊行「王室之友」(L'Ami du Roi)；基隆德黨人 (Girondins) 出版法蘭西愛國報 (Le Patriote Français)；雅可賓黨人則發表意見於憲法之友日報 (Le Journal des Amis de la Constitution)；雅可賓日報 (Le Journal des Jacobins) 及護憲報 (Le Défenseur de la Constitution)；後者是羅培斯庇爾 (Robespierre) 所主編。德謨爾 (Camille Desmoulin) 的法國勃勒朋脫革命報 (Révolutions de France et de Brabant)；馬拉 (Marat) 及殘暴的培爾丟香 (Père Duchesne) 的「人民之友」(Ami du Peuple)

是比較獨立而激烈遠甚的報紙。

這種日報的銷行，實際上都限於首都。但有一本以灌輸外省人民政治知識爲目的的定期刊物，農民雜誌 (Feuille Villageoise) 卻銷行頗廣。有許多討論各種題材的歷書亦頗流行。

恐怖時期肅清了新聞界的反對份子。即執政政府亦祇准半官式的報紙如護國報 (Journal des Défenseurs de la Patrie) 或巴黎新聞 (Courrier de Paris) 之流得以出版。

「二月十八日」政變後，法國民主政治的殘餘完全消滅。第一督政官將一切報紙除十三種政治報紙外，悉數禁止發行。在他就任皇帝後，他僅保存其中四種官式的「新聞紙」(Monteur) 即其中之一。其餘辯論日報、法蘭西公報、及巴黎日報三種，則由國家任命的檢查員，加以嚴密審查。

波旁復辟後，政府對日報維持嚴厲的檢查制度，直到一八一九年時始給予相當自由。反對黨的報紙不久即濫用這種自由，檢查制度遂重新建立。但辯論日報、憲法報 (Constitutionnel) 及國民報 (National) 都很慎重地進行自由主義的反抗。查理第十決心箝制它；這就是他的著名的三「法令」之一的目的。這三個法令即引起一八三〇年的革命，并推翻波旁王國。

路易腓力布必須採取比較寬大的態度了。在他任內，愛彌爾岐拉丹 (Emile de Girardin) 創辦日報 (La Presse)。日報是法國第一種報紙，首先以商業廣告爲大部份收入，由此以減低新聞紙的售價，獲得更多數的讀者。她還首創逐日分段刊載小說。這種商業氣味提高日報的銷數，在一八四八年時至六萬三千份；在革命期內更

超過十萬份以上。

別家報紙都做效這個榜樣，民衆對於看報亦格外感到興趣了。在路易腓力布任期終了時，反對黨的報紙已變成非常重要，一八四八年的臨時政府因此即在改革報 (La Réforme) 及國民報的辦公室開會。

在路易拿破崙任總統後，他即取消報紙的自由。在第二帝國時，正確的說來，當時並無檢查新聞的制度，但卻有「警告」及罰款的制度，所產生的結果，與前者相同。但人民輿論早已成爲有力的政治因素，因此第二帝國後來亦只得裝出較寬大的態度。在一八六七年後，反對派創辦了許多報紙。其中反對政府最烈者是醒悟報 (Le Reveil) 團結報 (Le Rappel) 及馬賽報 (La Marseillaise)。但嚴厲鎮壓性質的法律，使他們不敢過度攻擊政府。

在普法戰爭後，國民議會政府宣佈新聞自由，但議會內保守派多數黨卻藉課紙業重稅的方法，企圖同樣的破壞新聞業。同時，在巴黎與許多州內，戒嚴法仍然有效，戒嚴法使政府在這種區域內有澈底控制報紙的權力。

當國民議會內共和黨人得勢，新聞業逐漸獲得自由。最後議會通過了關於新聞業的一八八一年的法律。這個法律直到現在仍是法國新聞業自由的憲章。

一八八一年法律規定了新聞業的毫無限制的自由原則。任何人只要在本區檢察官前宣佈其目的，及所計劃的報紙的名字，就可創辦、主持及出版報紙了。

報紙如犯法律所特殊規定的幾種情形，如挑撥殺人，侮辱共和國總統與別國元首等，即須負刑事上的責任。

并且報紙如果被控誹謗罪，它不得提出損害私人的證據。但報紙如果誹謗任何文官、海陸軍軍人、陪審員及法庭證人，則可提出證據，以辯護其記載。

在這個很寬大的法律下，無政府主義的報紙風起雲湧似的產生了。由於無政府主義報紙屢次煽動犯罪行為，一八八一年的法律遂在一八九三年十二月及一八九四年七月兩度採納修正條文（註二七）。這種修正條文是卡諾總統被意大利無政府主義者謀刺後所通過的。它們既專門對付無政府主義的報紙，所以並沒有改變一八八一年法律的實質。在一八八一年法律下，報紙的數目大大的增加了。其中大多數的售價已減至十「生的」，後來更改至五「生的」（註二八）。按：一生的等於一法郎。他們的銷路亦遂有相當的增加了。同時報紙的性質亦已改變。意見報紙（*presse d'opinion*）逐漸改為消息報紙（*presse d'information*）；評論漸為「雜載」所代替了。

這個變化是讀者方面需求的必然結果。極大多數的讀者需要新聞而不是政治辯論，需要引人注目的罪惡記載而不是文學論文。當報紙的銷行限於少數優秀的知識份子間時，優等的新聞記者是從文學作家中出身。論文、短篇小說、文藝批評、藝術批評、戲劇批評是好報紙的脊骨。政治辯論的進行，亦必須依照報紙其餘部份的文字及知識標準。讀者嗜好有簡潔、明辯、高雅的散文諸欄。報紙如果增加一位偉大的作家，銷數立即可以提高。

但法國報紙的平民化，亦未消滅一八八〇年以前新聞紙的重要品質。即「消息大日報」（*grands journaux quotidiens d'information*）亦有清楚明瞭與文字正確的優點，很值得許多國家的新聞業的倣效。至於

意見報紙則現在仍含有教育意味，閱讀時亦頗有趣味。

但法國消息報紙卻逐漸擴張勢力，而以意見報紙為犧牲了。事實的真相是，新聞欄對於法國輿論的影響，較社評為大；社評不過反映出盡人皆知的該報的政治主義罷了。凡因信仰某報的政治主義而買它的人，本來早已歸依這種主義了。至於政治派別不同的讀者，也許會將他們自己報紙上所登載的當天新聞，與代表另一見解的報紙的解釋相比較。因此之故，消息報紙對於法國輿論的影響最大。

消息大日報中首推巴黎出版的「五大報」(Big Five)的晨刊小巴黎人報(Le Petit Parisien)日銷一百七十萬份，也許是全世界最大的日報；新聞報(Le Journal)日銷一百萬份；晨報(Le Matin)日銷八十萬份；小新聞報(Le Petit Journal)六十萬份；巴黎迴聲報(L'Écho de Paris)日銷二十萬份，其中唯巴黎迴聲報自認兼為消息報紙及保守派政治宣傳機關。其餘四家報紙都鄭重否認與任何政黨或宗教派別發生關係；不過他們既是以賺錢為目的的資本主義事業，當然至少須帶中和的保守色彩了。他們利於贊助多數黨；并且民主政治下的政府又既往被認為代表多數黨；這種報紙所以即無政府補助金的鼓勵，亦差不多一直是擁護政府政策的。

有幾個輕視這種「大報」的人，稱他們為「門丁報紙」(journaux pour concierges)；這個名稱無論如何是不適當的。這種報紙為推廣銷路，都採用全體讀者所可參加的比賽辦法；比賽的程度不過抵一個門丁的知識。他們此外更逐日分段刊登最下流的通俗小說。但他們亦時常刊登著名作家署名的饒有趣味的作品，蓋法

國普通人民現在仍極端敬仰文學上的聲譽，尤其如果它反映出「法國學院」的光榮。但報紙的封面地位全部專載新奇的罪惡情形，未免有傷體面，足以使外國觀光者對法國生出一個壞印象。

巴黎還有三家重要的消息晚報：激進報 (L'Intransigeant) 過去會有許多時候是首屈一指；但近來卻已爲進步奇速的巴黎晚報 (Paris-Soir) 所代起。高報 (Excelsior) 性質略有不同，重要性亦較差，他是屬於小巴黎人報的報紙。

巴黎的意見報紙代表各黨的主義。他們有時僅反映報紙主持人的私人意見。法蘭西行動報 (Action Française) 宣揚保王黨人的理論，該報讀者頗多，不過大多數是因爲他有文字上的優點，而不是由於他的政治色彩。保守派的報紙還有前途報 (L'Avenir) 自由報 (La Liberté) 及勝利報 (La Victoire)。每日報 (Le Quotidien) 勞動報 (L'Œuvre) 與時代新聞 (L'Ère nouvelle) 是急進派的報紙。人民報 (La Populaire) 是社會黨的報紙。民衆報 (Le Peuple) 是勞工組織的報紙。人道報 (L'Humanité) 是共產黨的機關報。這幾種報紙都時常深染着一二人的個人色彩，像法蘭西行動報之於都德及馬拉，前途報之於密爾朗 (Alexandre Millerand)，勝利報之於赫湖 (Gustava Hervé)，每日報之於伯特隆 (Pierre Bertrand)，人民報之於萊翁勃倫 (Léon Jouhaux)，人道報之於卡秦 (Marcel Cachin) 都是此例。

此外還有四家報紙，性質雖很保守，卻與其他意見報紙不同。他們進行論戰的態度比較莊重，并且不是任意作個人間的爭辯。時報 (Le Temps) 是外交部的半官式代言人。辯論日報是法國最老的報紙，他每天晚上供給

少數知識階級一篇濃厚的保守主義及國家主義的理論。費格羅報 (Figaro) 內容精彩，不過跡近勢利。高爾人報 (Gaulois) 則堅決的反對共和政體。

在大戰前，巴黎報紙在外省並未碰到劇烈的競爭。外省人民對於各種新聞，不及對於巴黎政治領袖間的論戰來得興味濃厚。在大戰期間與大戰以後，新聞消息的需要較前大進，因此外省報紙遂得增加銷路，而以巴黎報紙為犧牲；後者將同一消息傳遞給遠省，須遲數小時之久。在這種地方報紙中，最重要的是小基羅黨報 (La Petite Gironde) 小馬賽人報 (Le Petit Marseillais) 里昂進步報 (Le Progrès de Lyon) 北方迴聲報 (L'Écho du Nord) 里昂新聞記者報 (Le Nouvelliste de Lyon) 圖魯斯快報 (La Dépêche de Toulouse) 里昂共和黨人報 (Le Lyon Républicain) 小普魯溫沙報 (Le Petit Provençal) 西方閃電報 (L'Ouest-Éclair) 以及聖埃提恩州 (St. Etienne) 的共和黨講壇報 (Tribune Républicaine)。這幾家報紙中每家銷數都達二十萬份之數。其中有的或很保守，例如里昂新聞記者報；有的或是急進社會主義的，例如圖魯斯快報；但他們中間沒有一個是革命的，大多數的性質都略帶保守色彩。

外省報紙的重要性現在正在急速增加中。除外省報紙外，還有地方報紙。地方報紙數目極多；他們因為與外省報紙的地方新聞版相競爭，處境極為困難；蓋外省報紙亦供給本州內純粹地方性質的新聞。地方報紙全仗需要他們擁護的當地政治家所贈予的補助金，得以勉強維持其生命。

法國報紙時常被斥為有納賄情形。(註二九)的確，在凱陶賽秘密經費中，大部份即用以津貼許多法國報紙。但

這種津貼金通常都是很小的，每年每份報紙很少有超過一萬美金者。並且這種津貼金不過影響國際事件消息的刊佈，就國內政治論，法國報紙中即半官式的時報，亦幾乎有過度任意批評政府活動的傾向。並且，我們應該記着，法國是歐陸上尚未陷於獨裁政治的唯一大國，因此，法國報紙雖非完全獨立，但若與德、意、俄諸國的報紙相比較，它顯然是不受政府的干涉的。

法國報紙真正表現出它的拜金主義的地方，是它與資本家的聯繫。例如巴拿馬運河案即牽涉許多報紙在內，他們接受運河公司的津貼，鼓動輿論，以求徵集公債。帝俄政府在法國發行公債，亦給法國一個收入鉅額金錢的機會。同時私有的報紙多少還受資本家的控制，他們握有資本的大股，足以指揮編輯的方針。例如時報受鋼鐵等大工業及保險公司的支配，即很深刻。勞蘭的大工業家文特爾（M. François de Wendel）是辯論日報的主要的股東。麥業巨商德累福斯（Louis Dreyfus）支配着激進報。盧培圖夸恩（Roubaix-Tourcoing）的棉織業巨子蒲魯瓦斯（M. Prouvost）控制着巴黎晚報。大多數報紙事實上既不能全憑售價與廣告收入以維持生存，所必需的額外收入遂由資本家供給了。

在一九二三年時，有一個新聞記者名叫杜曼（Dunay），決計創辦一家報紙，完全不受政府、各黨派、資本家、金融家的影響。杜曼以前曾在小巴黎人報服務，對於新聞界的內幕非常熟悉。他創辦一家建築在這樣的「自給自足」基礎上的報紙，自然是需要金錢的。爲了徵集資本，他遂發行公債。六萬應募人購買了價值二千二百萬法郎的股票。這種應募人都來自中等階級；他們大多數是公務員、教師、郵局職員、醫生及工程師；他們都擁護這種消

滅報界的顯明納賄情形的計劃。每日報這樣遂在極端熱誠的空氣中產生了。

五大報立刻發起一個抵制這種新報的運動。他們恐嚇一切販賣處，如果他們出售了每日報，他們將失去販賣權。晨報經理佛列拉 (M. Bunau-Varilla) 威迫最烈，但販報處都置之不理，而每日報的銷數亦逐日增加。勢力雄厚的哈瓦斯新聞社差不多還獨占報紙的廣告，它亦參加這種鬪爭，它不顧每日報銷路的增加，拒絕給以任何廣告。這種辦法斷絕了每日報一個重要的收入來源，杜曼的資本漸漸減少，他遂向資本家的大規模企業組合要求津貼。這種行為背棄了他的卑微的股東對於他的信任，因此被斥為一種醜態。杜曼遂將報紙售給亨來西 (M. Hennessy)，亨來西是一個富裕的白蘭地酒製造人，他利用每日報以助成其個人的野心。

還有一個工業家古推 (Coty) 在一九二二年購買垂死的費格羅報；由此以參加報界。古推有積極參加政治活動的大志，(他是一個科西嘉人 (Corsican)) 他在一九二七年時創辦自己的報紙——人民之友。他決計將售價定為十「生的」，而不依照法國大多數報紙的售價 (即戰後最低價格二十五「生的」) 五大日報嗾使郝產脫報公司破壞古推報紙的出賣，郝產脫是享有分配全國報紙的獨占權的。古推費去數百萬法郎，組織自己的分配及銷售機關。他增加「人民之友」的銷數至八十萬份，但它的代價已是五萬萬法郎了。經濟恐慌及離婚的訴訟使他陷於財政困難。最後哈瓦斯通訊社遂得以三百五十萬法郎的極小款項，將人民之友收買了。

哈瓦斯社於一八三五年成立，其時範圍極小。最初它不過是把外國報紙上的文章，譯成法文，以供法國報紙採用的一個機關。至一八四〇年時，它組織一個新聞社；該社自電報發明以後，進步奇速。在一八五六年時，哈瓦斯

將其組織與布婁(Bullier)的廣告處合併；這次合併非常適宜，哈瓦斯所以能有驚人的財產，這次合併是一個極大的原因。在一八七三年後，萊佩(Lebey)主持哈瓦斯社；他除新聞職務外，又增加編輯政論文學批評甚至小說的職務。現在哈瓦斯社已佔很重要的地位了。它將外省的消息傳遞到巴黎報界，又將巴黎的消息傳遞到外省報界。政府與各行政機關利用這個便利的機關，把公報發給報界。哈瓦斯社不但與外國大規模通訊機關如路透、華爾夫（即聯合社）等訂立合同，以收集并傳佈國外消息，該社還有許多國外訪員及辦事員。由於它傳遞迅速，辦事勝任，美國報紙之與哈瓦斯社簽訂合同者，已逐漸增多了。

總而言之，朱凡奈爾(Jouvenel)雖會稱報紙為「第四種勢力」，報紙對於法國政治的影響，亦不應過於重視。大多數法國報紙都為資本家金融家所控制，而全國人民卻逐漸繼續不變的左傾着。在一九二四年五月及一九三二年五月兩次議會選舉中，大多數報紙都擁護保守派的候選人，但兩次都是左派聯合獲得勝利。報紙中唯消息報紙很興盛。他們所以受人歡迎，是因為他們的政治主張富於伸縮性。實際上，大多數法國報紙是跟着輿論跑，而不是創造輿論。至於意見報紙，則它雖有意見之名，對於輿論卻沒有什麼影響。激進報促成了短促的布朗熱事件。自由世界報(La Libre Parole)引起了德累福斯事件。法蘭西行動報產生了許多理論上的論戰。意見報紙中祇有共產黨的人道報有真實的勢力及重要的政治羣衆。但人道報所以能夠流行，似乎並不由於他的社評的品質，與政治主義的力量，而是因為他痛斥各種特權，大得在水深火熱中的無產階級的歡迎。就大體上說，報紙不能影響讀者的政治主義；而讀者的政治主義，則影響他對於報紙的選擇。

第十一節 宗教的勢力

在舊制度下，天主教會與國家間的關係是很密切的。政教的聯合，可從“*Sa Majesté le Roi très Chrétien*”（基督教國王陛下）或“*La France, Fille Aimée de l'Église*”（教會的長女兒法國）等歷史名詞中看得出來。冉達克（*Joan of Arc*）曾說過：「對法蘭西神聖王國作戰者，等於對耶穌本人作戰。」

宗教革命不能破壞天主教會與法國國家間的聯合。波旁亨利（*Henry of Bourbon*）在脫離新教後始得接位。「爲了巴黎，不惜信仰天主教。」但政教的密切的結合，仍不能消滅許多衝突的可能性。波旁國王雖然是熱誠的天主教徒。他們亦不肯任令教會侵占其王權。在「教王權限制問題」上，他們雖然最後向羅馬屈服，但他們堅決主張，教士向世俗君主的效忠，比較服從宗教上的權力，尤其重要。皇家政府在路易十五時甚至將耶穌教徒逐出法國。但教會的政治勢力仍舊很大，而它的大部份由榨取農民得來的財產，對於信仰天主教的信徒，無異一種侮辱。

法國大革命削奪教會的財產，並把許多教士殘害殺戮。她還剝奪教會的教育權，強迫教士宣誓效忠共和國。拿破崙簽訂一八〇一年的教會協定（*Concordat*），依照該約規定，國家支付教士的薪俸；而在另一方面，政府則有任命牧師的權利。國家元首則須爲羅馬天主教會的信徒，這是唯一接受舊制度慣例的地方。波旁復辟並未改變教會的法律地位。君主的恢復雖然大大的增加教會的政治勢力，但它的財產與教育特權則都沒有恢復。在

十九世紀一世紀內，教會與復古政府發生密切的關聯，祇有在三個時期：這就是從一八二二年至一八三〇年，從一八四九年至一八五九年，與從一八七一年至一八七五年。

天主教會回首當年在舊制度下控制一切的狀態，當然有很大的遺憾。但政教間傳統的聯合，則從來沒有完全斷絕過，教會有時爲了利害關係，或與共和國政府略爲接近。但它根本上總是私心希望恢復一個足以擴張自己勢力的政治制度。

在二十世紀初年發生衝突以前，教會這種政治野心的反動力，已在十九世紀中產生了。在這個時期內，擁護「世俗國家」的人，可分入四種不同的派別。

首先是忠實的天主教徒與無黨派者。他們雖承認天主教義的偉大，卻願意教會在政治上受國家的管轄。他們反對傳統的「教王權制限主義」，以防禦當時正在發展的「教王全權論」。他們控制「七月王國」的政府，并以受鐵耳達賓 (Dupin) 的影響，寬大的解決了「教育自由」問題。他們當然贊成嚴格解釋教會協定的規定。

其次是自由主義的新教徒，或受自由主義新教精神的感化者。這班人雖然希望法國深刻的基督化，卻厭惡羅馬天主教的正統派。一八二五年組織的「基督教教義協會」(La Société de la Morale chrétienne) 因此即主張政教分離。在第二帝國內，這種觀念受到許多鼓勵。這是由於拉部雷 (Laboulaye) 與普累伏巴拉多爾 (Prévost-Paradol) 的力量，前者是康寧 (Channing) 的信徒，後者則是皈依信教者。

第三種人是自然教徒。他們不是同樣的敵視天主教會的，但他們一致堅決反對「不容異教」的主張，而天

主教徒則始終主張不容異教，「不容異教」是政教合併過度密切的結果。

第四種人是無神論者。在一八三〇年以前，無神論者人數極多。但在一八三〇年至一八六〇年間，浪漫主義的反動，使他們的人數縮減。這個時期是宗教復興的時期。布隆基 (Blanqui) 與蒲魯東 (Proudhon) 當時陷於差不多完全孤立的地位。在一八六一年以後，無神論受芮農 (Renan) 坦氏 (Taine) 利特累 (Littré) 諸人的影響，又恢復它的勢力了。

第三共和的創立，替天主教會的政治勢力開闢一個新時期的確，巴黎「市團」曾命令政教分離，改教堂為會社，並且鎗決了許多教士。巴黎大主教即其中之一。但在法國其他各地，教會卻已提高聲譽了。戰爭期內教士愛國的熱誠，及大災以後精神安慰的必要，擴大了教士的勢力。國民議會是帝政派與教會派色彩的。即共和派的資產階級，受「市團」事變的威嚇，亦已認教會為社會秩序的最好保障者了。教會利用這種情勢，遂積極從事恢復法國的帝政，及教皇的世俗領土。帝政運動的失敗，亦不消滅教會的政治上的勢力。(註三〇)不過在全體忠實的共和黨人的心中，卻留下一個永久的報仇慾望了。(註三一)

一八七五年憲法的通過，大大的削弱帝制派的勢力，共和黨人遂得全力對付教會了。剛必太以不屈不撓的精神，領導鬪爭。在一八七六年二月的選舉中，教會黨人被擊敗了。但鬪爭尚未告終。一八七七年五月，衆議院舉行關於教皇世俗權力問題的激烈辯論。就是爲了這一個問題，最後麥克馬洪遂解散衆議院。麥克馬洪在其十月十二日咨文上雖表示反對教會有政治權力，但在全國各處，教士都在新選舉中積極活動。即教王庇護第九 (Pius

(X) 亦命令舉行祈禱，以冀上帝能保證選舉結果的勝利。利特累根據這一點說：「五月十六日」不是王黨的政變，而是教會黨的政變。但反教會主義者又再度獲勝了。

但文官制度與陸軍海軍內仍滿佈教會黨人。由於參議院內教會黨人是多數黨，他們的地位亦很鞏固。至一八七九年時，當時參議院選舉結果，上院中共和黨人佔了多數；政府始得強麥克馬洪革除司法界及陸軍內幾個教會黨人的高級官吏。麥克馬洪感到絕望，遂提出辭職。葛萊威的當選，被認為反教會主義者的新勝利。

但反教會主義者感到他們的勢力，尚不足以應付教會脫離國家的問題。他們集中力量於次要的改革上。在一八七九年以後，共和派的州長逐漸廢除天主教的賽會。一八八〇年，「耶穌協會」被解散。一八八二年更取消公立學校的宗教課程。一八八六年禁止教士在公立學校內授課。這樣就規定了全體忠實的共和黨人所重視的世俗學校的原則。

一八八九年七月九日的「軍事法」引起新的鬭爭。根據該法規定，教士亦須服兵役。當時正值「布朗熱」運動發生時，教會黨人希望產生變動。但在一八八九年選舉中，他們又被擊敗了。

當此之時，法國許多天主教徒感到反抗共和政體的絕望，認為不如安居新制度下，并與後者相合作。里阿十(Leo XIII) (IIII) 命令法國天主教徒進行與共和制度相協調的政策。有許多共和黨人亦贊成以比較和協的態度，對付教會。但這種情形亦不能防止最保守的天主教徒與急進的共和黨人，屢次發生互毆。

這個相對的協調時期，到德累福斯事件發生時，又告結束了。當時教會又與王黨、軍人、反塞族主義者相聯合。

克里孟梭與左拉 (Zola) 揭發教士積極干涉政治的危險。共和黨人遂有數年之久，與其敵人進行鬭爭。他們又獲得勝利，但這一次他們決心斬草除根，永遠壓服教會了。

一九〇一年的「宗教團體法」(Association Act) 是當發爾迪克盧素 (Waldeck-Rousseau) 在任時通過的。該法規定一切僧尼宗教團體必須領取一張准許狀，准許狀由議會授與。大多數宗教團體立刻要求發給准許狀，但議會全部拒絕。不過當時存在的許多宗教團體則都並不解散。執行慈善工作的團體都予保留。被解散的宗教團體則將財產充公，并由司法官加以清算。政府所提出的沒收財產的理由是：這種財產本來是無數捐贈的結果，因此可認為公共的財產。

「宗教團體法」更禁止宗教團體設立學校，或從事於教育。

一九〇二年的選舉是在「反教會主義」問題上進行鬭爭的。急進社會黨人獲得勝利，新國務總理空布遂成為反教會主義的象徵。一九〇一年的法律嚴厲執行，凡公務員，尤其是軍官，如有反教會主義的嫌疑，都加以免職處分。至一九〇四年，政府斷絕與梵蒂岡的外交關係。最後一九〇五年十二月九日的政教分離法 (Separation Act) 廢除了一八〇一年的教會協定。

政教分離法斬斷教會與國家間一切正式關係。牧師與主教此後即不列入公務員；他們不再從國家領取薪俸；而在任命牧師時，國家因此亦沒有發言權了。該法更沒收一切不充慈善用途的教會財產，并把它們撥歸公共機關與國家機關。它還授權政府，不論何時，可調查教會的財政，並禁止教會接受遺產，只許它接受募集金及「教

會座席租金」的贈款。教會的房屋財產雖收歸國家，但教會仍得使用；惟以管理這種房屋所引起的物質問題，須由「禮拜協會」處理為條件。「禮拜協會」則差不多完全不受教士的控制的。

教王禁止法國天主教徒組織違反天主教教義的「協會」。法國議會在這點上屈服了，她通過一九〇七年一月二日的修正案，放棄極端的立場。

很希奇的，這種反教會法律的結果，卻加強了教會的地位。（註三）教會財產沒收後，天主教教士被迫過極端貧困的生活。法國人民已知道，教士的職務不再是獲得社會地位、物質安慰的捷徑，但它需要一種廉潔無私的精神，而這種精神，祇有從篤信宗教才能獲得。在大戰期間，天主教的教士與俗人都參加英勇的工作，有許多在一九〇一年後被逐出法國的僧士，都以有深切的愛國熱情，在一九一四年又回到法國參加軍役；這種情形都大受人民的歡迎。結果法政府與梵蒂岡的外交關係遂於一九二一年正式恢復。政府宣佈以五月的第二個星期日為全國放假日，以表示敬仰在一九二〇年五月「典封聖者」（canonized）的冉達克。在戰爭期間及戰後，宗教團體的會員大批回國，他們亦不受政府的干涉。議會甚至決定償還訓練國外傳教師的宗教團體的財產。庇護十一亦命令組織「禮拜協會」以管理教堂房屋。

在一九二四年五月的選舉中，「左派聯合」獲得勝利後，急進社會黨的赫里歐上臺，當時即開始一個短促的反教會運動。赫里歐宣佈主張厲行「宗教團體法」，撤回法國駐梵蒂岡大使，並在當時還受「教會協定」支配的阿爾塞斯勞蘭，提出政教分離的法律。但民衆的反對使這個計劃失敗；單從這一點亦可看出法國的教會，已

不能再認爲共和制度的威脅品了。

在一九二六年時，庇護十一驅逐「法蘭西行動派」出教，由此完成了利阿十三所開始的教會與共和國和好的工作，并割斷了政教間最後的聯繫。這次懲罰的理由亦很脆弱，它認爲法蘭西行動報的重要領袖查理馬拉是一個公認的「不可思議者」。在這種情形下，其實我們亦不難可以看到，卽巴黎大主教自己亦曾任白里安喪禮的司祭，而白里安則曾任政教分離法的報告員。

但左派政黨內仍有許多頑固的反教會主義者。他們不知道反教會主義在三十年前是必要的，而現在則已無用了，但這班政客卻認反教會主義是一個適當的黨綱，而不願放棄它。

教會雖已不是政治上的危險品，它卻至少代表一個真實的，但不大強盛的政治勢力。天主教會教徒的實際人數，沒有可靠的統計。在法國全國四千萬人中，天主教徒的各種統計人數，都在二千八百萬至三千六百萬之間。但其中少數是「恪守教規的天主教徒」。大多數法國天主教徒都請牧師主持婚禮喪禮，並在聖誕節及復活節擠入教堂，參加主要的儀式；但他們的宗教純粹是一種習俗。有一個法國人說過：「我是無神論者，但我天生就是天主教徒了。」（註三三）

這許多天主教人民，是由大約三萬二千位牧師，在十七位大主教與七十位主教管轄下領導的。法國還有許多僧尼（惟數目不能確定）與專心信仰天主教的凡俗男女。

基督教報（Le Croix）是一種純粹的天主教教會報，該報在巴黎發行，并有許多地方的分刊，銷數頗廣。其

他報紙如費加羅報、巴黎迴聲報、高爾人報 (*Le Gaulois*)、辯論日報等雖不是鮮明的天主教報，卻都保障天主教的利益。

除阿爾薩斯勞蘭外，法國還有大約一萬二千所教會小學，與七十六萬七千名小學生；以及許多中學校，內有男生八萬名，女生十萬名。但他們難以與國立學校相競爭，後者的財力與教師都為他們所不及。天主教會還有少數「學院」(“Institutes”)教授高等學問；它們雖然不能授給學位，但總共亦有三千至四千間的學生。

天主教會還組織許多很活動的團體與「聯歡會」(*Semaines Sociales*)，後者每年在某一城市開會一星期，天主教的知識份子與勞工領袖都參加。

天主教會的勢力是不能消滅的；它很少在政治上活動。它大部份是在宗教方面與（更有興趣的）社會運動方面。天主教的社會主義運動是由圖爾賓 (*Marquis de La Tour du Pin*) 與阿爾伯特門 (*Count Albert de Mun*) 兩位軍官發起的。他們不像馬克斯派社會主義者的重視階級鬭爭，而主張設立組合國家以達到「階級的混合」。這個運動受到利阿十三—一八九一年的「通諭」(*Encyclic Rerum Novarum*)的策勵，後者承認它與天主教教義相一致。庇護第十則是一個頑固的傳統主義者，他對基督教社會主義者逐漸表示反對。他最後在一九一〇年懲戒他們最重要的一派，桑格納 (*Marc Sangnier*) 的「西朗」(*Sillon*)派。桑格納雖屈服於教王的懲罰下，他的黨派卻依然非常活動，并出版一本星期刊，少年共和週刊 (*La Jeune République*)。註三四

法國新教徒雖或不過一百萬人，但他們的勢力，卻與他們的實際人數大不相同。他們與一切少數民族相同，

團結非常鞏固，並且永遠互相幫助，而大多數天主教間則或則若秦人視越人之肥瘠，或則閱牆相爭。因此新教徒在政府內所佔的高級職位，比較他們人數的比例為高。

「南特勒令」的取消，通常都認為一個嚴重的錯誤。但有許多人認為這個舉動在經濟上雖招取了嚴重損失，但它有掃除法國強有力的一派異教徒的利益，否則後者將阻礙全國的統一了。留居法國的新教徒，在舊制度下一直受到虐待，直到路易十六受拉法夷特 (La Fayette) 的影響於一七八七年制定放任勅令時始止；拉法夷特以曾留居美洲，所以改信宗教自由的原則。拿破崙把天主教徒在教會協定下所受的待遇，同樣的對待新教徒。實際上，在八十年代以前，法國新教徒仍舊受到許多取消資格的規定。

政教分離法亦適用於新教的教堂；他們雖受到嚴重的損失，但該法既是對他們最壞的敵人，天主教會而發，因此造成它的反教會主義的熱潮，卻使法國新教徒受到極大的利益。

法國新教徒自最初起，即熱烈擁護共和制度；蓋唯有在共和制度下，他們可有自由及與別種黨派平等的地位；並且法國民主哲學的主張自由及平等，新教徒盧梭亦曾有很大的貢獻。

法國新教徒以團體言，對於法國政治生活沒有什麼影響，但以個人言，則佔據一個很重要的地位。在天主教人民佔這樣大多數的國家內，新教徒杜美格竟會任共和國的大總統，這種情形看起來是很有趣的。芮克 (Zecker) 康斯坦脫 (Benjamin Constant) 與基佐 (Guizot) 雖然亦是新教徒。在第三共和的議會史上，除杜美格外，我們還應提起夫累西內 (Freycinet) 西格弗里 (Jules Siegfried) 史提格 (Jules Steeg) 與蒲伊松

(Ferdinand Buisson) 等新教徒。在司法機關中，在中央參政院中，在各大學中，新教徒亦有很大的勢力。

猶太人在法國是一個很小的少數民族。在一三〇六年時，他們曾爲腓力布第四所驅逐；但阿爾薩斯的歸併重新吸入許多猶太人；後來又加上了若干葡萄牙與西班牙的猶太人。

在革命前，法國的猶太人受剝奪公民權的待遇，直到一七九一年時，政府才制定法令，授他們以與其他法國人民同樣的公民權。至一八三一年，路易腓力布承認猶太教與天主教、新教平等；教會協定的待遇亦遂適用於猶太教堂與教士。一九〇五年的政教分離法亦適用於猶太教。

現在法國本部大約有十六萬五千個猶太人。很有趣的，其中大多數，大約有十萬人是住在巴黎的，（註三五）剩

下來的數目中半數是住在阿爾塞斯。普通法國人所以對塞族問題差不多完全冷淡，當然由於由此造成的猶太人散布外省的稀少。但塞族問題現在亦正在暗中醞釀着，而過去「反塞族主義」亦已有意外的強烈的爆發。

（註三六）

德累福斯事件特別表示出，法國某幾種人，可被「反塞族主義」的宣傳，激起十字軍般的熱情。

事實是這樣：法國的猶太人與法國的新教徒及別國的猶太人相同，他們所佔的地位，與他們稀少的人數不相均稱。大多數猶太人住在巴黎，顯出他們只喜歡高等的職位。猶太人當然在銀行界與司法界佔着很優越的地位。他們在各大學中亦佔許多位置。自希特勒執政後，德國的猶太人亡命者奔往法國者較任何別國爲多。其中有許多是屬於自由職業的，當時法國正感律師醫生的過剩，有許多法國人不歡迎這種競爭者的入國，尤其因爲這

班亡命者對於他們恩人的態度，並不都很正當。

還有一種情形：即法國與別國相同，急進主義的領袖間有許多猶太人在內。舉一個例說，法國社會黨領袖萊翁勃倫即是一個猶太人；但大多數猶太人在政治上，是反教會的急進社會黨人。

一九三四年的兩樁財政舞弊案，是由猶太人史達維斯基與黎威所造成的；這是對於猶太人尤其不幸的事情。國家主義者，像法蘭西行動派之流，現在正在利用這種事實，而法西斯運動的結果，很會引起反塞族主義的熱潮。大多數猶太人大致上已很法國化，並且在大戰期間，他們亦已產生了許多英雄，這種情形對於他們未免不大公平吧。

互助團 (Freemasonry) 嚴格說來雖不是宗教，但由於它宣揚一種天主教會所反對的人生哲學，它有一種宗教上的意義。新教徒與猶太人都可為互助團員，但天主教徒須先拋棄他的宗教始得加入「祕密會」。這樣使法國的互助團變成了反教會主義的堡壘。互助團並且因為是祕密組織，它的團員在政治上所佔的地位，與他們人數上的重要性不相對稱。

法國互助團員大約有六萬人，隸屬於兩個主要的相互衝突的組織之一：「祕密共濟會」(Le Grand Orient) 有會員四萬四千人；「祕密互助會」(La Grande Loge) 有會員一萬三千人。

互助團的教條是激動法國大革命的十八世紀哲學。有許多雅可賓黨人是互助團員；而法國的互助團直到現在仍代表雅可賓黨的政治上的民主理想與國家主義的混合。互助團的反教會主義亦令人回想到革命時代

的傳統精神。

在十九世紀中，互助團是與天主教會、帝政慣例、金融家與軍人勢力鬭爭中的領袖。他們對於第三共和的成立，與它的不斷的緩進的民主化，有很大的貢獻。在這方面，它是值得稱頌的。但自急進社會黨執政以來，法國互助團已失去鬭爭組織的大部份用處了。並且，它不幸已變成了一個分派職祿的團體；這就是它聲譽日下的原因。

第十二節 法國軍隊與政治

在法國歷史上，軍隊已屢次在政治上扮演重要的角色了。兩個拿破崙的獨裁，所以能建立，並維持許多年代；全仗軍隊的擁護。一八七七年麥克馬洪的失敗的政變，一八九〇年的布朗熱事件，與九十年代後半期的德累福斯事件，都指出在第三共和的政治生命中，軍隊不是一個可以忽視的因素。

法國軍隊是一個強有力的組織，它賦有舊制度傳襲下來的慣例，並且在共和國內，享有大量的自治地位；因

此上面所說，亦是理所當然。如果這樣一座有力的機器向政府進攻，後者是不堪一擊的。

在一八七〇年戰爭後最初幾年間，法國軍官中的大多數或是王黨，或是波乃帕脫派，或是教會黨。當時如果發生帝制復辟，一定可以獲得他們的熱誠擁護的。但在共和國的最初三十年間，他們所以在政治鬭爭中不積極活動；大部份的原因，是由於他們因為畏懼德國新的侵略，並希望復仇，而把他們的軍事上的責任，放在政治利益之前。布朗熱事件並不妨礙他們建設頭等軍隊的辛勤的努力。德累福斯事件與安德利將軍為對付教會派軍官

所發明的告發制度，使軍隊中發生不安，并使紀律動搖。當軍隊奉命執行沒收教會財產的法律時，許多天主教軍官的責任心進一步受到試驗了。但不知如何，法國全體軍官卻仍忠實盡職，并效忠於他們中間有許多人所贊成的政治制度。「他們經過了多年的反對，仍非常重視他們的責任心；因此他們竟以自我犧牲為代價，繼續頑固地為愛國理想而努力；這班人是值得非常頌揚的。」（註三七）

戰爭擴大了軍隊的威望。有許多在平時以政治勢力獲得昇遷的無本領的軍官，遇到戰線的嚴重試驗就淘汰了。在戰爭的末期，有許多虔誠的天主教徒，像福煦大將，及有舊制度傳統精神的貴族，像卡斯泰諾將軍（Général de Castelnu）（註三八）都擔任許多最重要的指揮。

當戰爭終了後，這許多人中沒有一個人利用他的盛譽，在政治上活動。近年以來，多疑的共和黨人時常認為懷格特（Général Weygand）之流的軍人存着政治上的野心，但亦沒有證據可證實這種恐懼。

我們必須指出，法國軍隊是徵兵制的軍隊，他們十足的反映出法國民衆深切愛護民主制度的心理。即使大多數軍官贊成政變，他們的軍隊一定不會跟着他們反對現政府的。

（註一）在 E. L. Spears 副少將的 "Liaison: 1914" (London, 1930) 書中第八十八頁上，他說：「在我北行時，我看見幾個法國部隊，在行軍時更見到許多部隊。法國步兵隨便逡巡前進的神氣，使我大吃一驚。當時我先看見排列很長的縱隊，滿路雜亂散佈着；沒有兩個人的步調是一致的；衣服連鈕扣都沒有扣上，看上去更像一羣暴徒，而不像受過訓練的人。但後來卻明白這隊步兵外表雖欠整齊，但亦同樣達到目的的。它的缺乏整齊，大部份宜歸咎於制服的不合適，而不是其他。我們在不久後更知道法國軍隊絲毫沒有失去當年『牛島戰爭』中使我們非常難堪的驚人的前進力；任何人如果與這班軍人有進一步的熟識，他就不能不深印着他們的熱情、決心、熱誠。」

與忍耐的印象了。」

(註二)在大戰中，法國軍隊後方糧食運輸缺乏組織，並未引起禍端。Spears 將軍對這件事實作下列的批評：「這個僥倖的結果，與其歸功於組織方面，不如歸功於法國人時時在似乎絕望的紊亂狀態下找出出路的方法。法國人在解決個人問題時所表現的機智與穎悟，造成了這個結果。他們稱這種方法為『D主義』、『盲進行事』(Muddle through)；這種方法的確很能收效。在大戰期內，它曾試用多次，免除高級當局的不少錯誤。但它不是可介紹到外國去的方法；它的採用應限於法國，它的應用應限於法人。」見上書第六十六至六十七頁。

(註三)參閱 Rudyard Kipling 的 "Souvenirs of France" (London, 1933, pp. 21-22.)

(註四) Curtius, E. R., "Essai sur la France," (Paris, 1932, p.16)

(註五)見 Helen Hill 的 "The Spirit of Modern France" (World Affairs Pamphlets No. 6. 1934) 第十四頁。該書為研究法國之簡單書籍中最佳作品，在美國出版已多時。此外更可參閱 André Siegfried France, A Study in Nationality (Yale University Press 1930)

(註六)佛蘭亭 (Flandin) 的左派共和黨 (Républicains de gauche) 亦坐在中央。

(註七)見 Emile Fagnat 的 "Le Libéralisme" (Paris 1903)

(註八)除巴黎外。

(註九)見 Alain 的 *Éléments d'une Doctrine radicale* (Paris 1925) 第二十七頁。

(註一〇)見 E. R. Curtius 上引書第二十三頁。

(註一一)見 Alain 上引書第二十八頁。

(註一二)同書第十七頁。

(註一三)見上書第二十四頁。

(註一四)見 Albert Thibaudet, "Les Idées politiques de la France" (Paris, 1932, p.140) 該書加上一篇短文 "Les

Parties politiques en France" (Nouvelle Revue Française Dec., 1934 p. 804 ff.) 已適應今日的需要。作者是解釋法國政治意識的背景最敏銳者之一。他尤其了解急進黨人的性質，蓋他出身於索恩拉爾 (Saône et Loire) 州，而該州則為法國急進主義的中心地。拉馬丁 (Lamartine) 就是該州首邑麥康 (Macon) 的著名人物，他在著名的「基羅黨史」中喚醒革命的精神。他更在麥康發起政治集會運動，最後產生一八四八年的革命。在第三共和時代，有幾個急進社會黨人物如薩林 (Sarrin) 杜比夫 (Dubief) 等亦在該州出身。提善特脫的家鄉圖爾納斯 (Tournus) 是索恩河右岸一個可愛的小鎮，該處居民的急進主義對於費爾部脫 (St. Philbert) 地方的勢力很大的政黨，無殊一種挑戰的姿態。費爾部脫教堂是克倫尼 (Cruny) 地方羅馬式建築的一個最好的標本。因為很希奇的克倫尼亦在索恩拉爾州的中央區域，並且這個急進主義的中心地，從前在許多世紀中是基督教的中心地。但索恩拉爾是一定會急進主義化的，因為它的人口中大多數是獨立的小農夫與種葡萄者；他們世世代代在經濟上獨立，並且非常重視自由人的尊嚴。提善特脫的分析急進主義，即這樣的說明這個哲學的鄉村背景。阿雷 (Ain) 的眞名是沙爾提埃 (Chartier)，他出身低賤，他的獲得最高級的哲學學位，全仗獎學金的力量；這件事有損他的尊嚴，因此他就在另一方面，代表急進黨人中的平等主義。凡在巴黎過世俗生活的人，都不能了解法國本質上急進社會主義化的原因。至於生活於法國農民間的人，及由於出身低賤而使知識地位受到損害的人，則都比較容易了解這種事實。

(註一五) 巴黎，一九三三年出版。

(註一六) A. Thibaudet: "La République des Professeurs" (Paris, 1927, pp. 155-186)

(註一七) A. Thibaudet Les Idées politiques de la France 第一八五頁。

(註一八) 在法國白色一向是保守主義的色彩，至於奶油碟子則是政治上繁榮的象徵。

(註一九) 這令人想起法國一只著名故事，敘述年輕的格利善耳 (Grignonille) 因怕雨而投河。

(註二〇) 關於本題，可閱 B. M. E. Léger 氏很詳盡的著作，"Les Opinions politiques des Provinces françaises" (1

九三四年巴黎出版)

(註二一) 見該書第二二六頁。

法國政府與政治 第五章 法國政治的背景

(註二二)這兩個矛盾的字眼(即溫和與急進)在法國政治上是時常採用的。

(註二三)參閱 Alain 的前引書第五十五頁。

(註二四)見 A Thibaudet 的 "La République des Professeurs" 第一五八頁。

(註二五)見 Lord Bryce 的 "Modern Democracies" Vol. I p. 92. (1921 New York.)

(註二六)見 Henri Avenel 的 "Histoire de la Presse" A. de Chambure 註 "A travers la Presse" (Paris, 1914)

及 Stéphane Lanzaune 的 "Sa Majesté la Presse" (Paris, 1925)

(註二七)極左派政黨稱這種法律為「刑法」

(註二八)合美國二十一分。

(註二九)參閱 Robert Dell 的 "The Corruption of the French Press" (Current History, Nov. 1981.); O. J.

H. Hayes 的 "France, a Nation of Patriots" (New York, 1930. pp.166 ff); Craponillot 於一九三四年六月出一專號

專論法國報紙的歷史。此外可讀 Georges Boris 的 "The French Press" (Foreign Affairs Jan. 1935)

(註三〇)一八七三年夏天,國民議會的許多議員加入參謁沙脫爾城(Chartres)的巡禮,並參加在巴累勒摩尼阿爾 (Paray-

le-Monial) 地方舉行的超薦神靈的典禮。大約在此時,左派的一個共和派議員身故,他曾吩咐實行普通葬禮,即非宗教葬禮。當國民議

會代表團知道運柩車不運往教堂,他們就中途脫離了送喪的隊伍。見 Georges Weill 的 "Histoire de l'Idée laïque en France

an Igeime Siecle," (Paris, 1929, p.224.)

(註三一)結果有許多著名的共和派天主教徒當時即改信新教。

(註三二)見 Mgr. Gibior 的 "La France catholique organisée" (Paris 1925 p.225.)

(註三三)法國國外天主教傳教師現在仍有一萬六千人左右,超過世界各國傳教師的半數;這種情形與國內這樣的冷淡風氣相

比較,似乎是相矛盾的。

(註三四)參閱 Georges Weill 的 "Histoire du Catholicisme libéral en France," 1828-1908 (Paris, 1909)

G. Piron 的 'Les Doctrines économiques en France depuis 1870' (Paris, 1980, p. 179 ff)

(註三五) 正像美國猶太人中大多數是住在紐約的。

(註三六) 見 Bernard Lazare 的 'L'Antisémitisme, son Histoire et ses Causes, (Paris, 1934, 2 vols)

(註三七) 見 Brigadier General E. L. Spears 的 "Liaison 1914" (London, 1930) p.28.

(註三八) 他因為這個原因,永遠不能昇為大將。

第六章 現在的困難與法國議會制度的前途

法國議會制度的歷史，是威權主義的法國與民主主義的法國兩個法國間，不斷鬭爭的長時期的記載。五月十六日的事件，布朗熱的失敗，德累福斯事件，宗教團體法以及政教分離法是民主勢力的許多勝利。但當大戰發生時，民主政治的鬭爭尚未完全勝利。舊制度的遺跡，尙足與新產生的特權等量齊觀。

議會制度的法國雖有一切缺點，她卻戰勝了有強固政府的中歐帝國了。這次勝利給共和制度一種光榮；戰後驚人的經濟與財政的復興，更擴大了這種光榮。在一九二九年至一九三〇年間，第三共和的勢力已發達至於極點了。

同時歐陸上的民主政治卻都正受到偏激的共產主義法西斯蒂主義勢力的打擊。克倫斯基在俄國設立議會制度的嘗試已失敗了。墨索里尼、利佛拉 (Primo de Rivera)、畢爾蘇斯基、南斯拉夫的亞力山大及希特勒都樹起獨裁政治；這樣法國遂成爲大陸上維持民主信仰的唯一大國了。但問題是：法國民主政治是否建立得很鞏固，足以抵抗企圖把它消滅的破壞力？

自從一九三二年年上次選舉以來，已有八個內閣陸續執政了。政府的不穩固在法國政治上雖非新見，但在現在的立法機關下，國務員的調動比較平常更急劇。法國人民中批評政府混亂者亦逐漸加多了。一九三四年二月

的暴動，法西斯黨、共產黨騷動的加深，與澈底改革的一致要求，在在都顯出這空前的危機。

要了解現在的政治緊張局勢，須先討論一九三二年五月的選舉；現任衆議院就是從這次選舉中選出來的。當時左派各黨結成一條聯合陣線，名爲「左派聯合」，實則本質上即是社會黨與急進社會黨的聯盟；這次選舉的結果，他們獲得了勝利。但兩黨的聯合，本不過限於在選舉運動期間，他們所以聯合，亦是爲了他們合力後，可從保守派那邊奪得比較多的議席。當議院開幕後，這合作便立即破壞了。這本在意料之中，急進社會黨代表大部份中等階級及農民所主張的，法國大革命時代的自由主義的理想，自不能與主張馬克斯主義的改革，例如產業國營的社會黨，協定共同的政綱。此其結果，自一九三一年五月至一九三四年二月間陸續上臺的六位急進社會黨國務總理，只得向保守派讓步，以維持其政權；而後者因爲他們在選舉中曾玩弄社會黨，亦從來沒有給他們以誠意的擁護。換句話說，一九二八年選舉產生的衆議院有鮮明的保守派多數黨；但一九三二年選舉產生的衆議院卻沒有穩固的左派多數黨；因此急進社會黨的國務總理，只得時時依賴社會黨及保守派中某幾個派別了。

在這種狀態下，幾個內閣陸續被推翻了。內閣既祇有監督的任務，政府這種不安定的狀態，雖比較平常來得厲害，本來亦不致危害國家的。但當時正值經濟上發生嚴重的困難，這次內閣不穩定的狀態，遂成爲生死關頭的問題。經濟恐慌使預算發生了日益擴大的赤字；而沒有一個內閣，能有充分的實力，可強迫議會內相互衝突的各派，通過必要的賦稅與節約的計劃，以填補七十億法郎的赤字。

法國人的「閒散生活」，雖然時常產生激昂或甚至輕浮的風氣；但他們碰到與自己經濟利益的處理有關

的問題時，他們就非常關心了。他們自己辛勤工作，以平衡家庭預算；并撥出盈餘，存放在保守的儲蓄銀行內。普通的法國人既這樣節用，他們自然恨政府的濫用經費了。議會委員會的想像力很豐富，他們想盡種種方法，抽他的稅；他非常不高興地看着自己辛苦得來的薪金流進國庫。當他看見它們溶入法國人所謂「奶油盆」時，他心中非常懊惱；尤其因為他一直感覺自己吃不到這種「奶油」。

并且在別種地方，急進社會黨的國務總理亦顯露弱點。尤其在一九三三年夏天時發生了幾次騷擾，大部份人民都認為是政府無力的證據。

在八月中，兩個嚴重性質的罷工發生了。「馬曳河船」的船長兼船主，無力與汽船相競爭。因此他們要求廢除後者所享受的一切特權，例如在通過水閘時的先行權等。他們全體塞住水路，以作要求的後援；這是遠越罷工權利的範圍以外。政府只得命令海軍中的曳船，制止這種騷動。在斯特拉斯堡 (Strasbourg) 地方，建築業以削減工資，引起普通罷工，後來又釀成政治性質的總罷工；政府撲滅這次罷工，亦遇到不少的困難。工會似乎曾得到市政府的暗中鼓勵，該市市長休僕 (Hueber) 的任命，即由於共產黨與天主教徒「不神聖」的聯盟的結果。最不好是公立學校教員所引起的反感。在八月初他們在巴黎的常會中，他們以差不多全體一致的票數議決：如果有戰爭的威脅發生，即使這次戰爭是純粹自衛性質的，他們亦將合力造成總罷工，使國防歸於無效。法國公立學校的教員是公務員，因此他們的態度是很重要的。但政府不為所動；直到這個決議案通過後六星期，教育部長孟齊纔發給各州教育管理人一個溫和的公文，命令他們對於證實教導不愛國理論的教師，施以懲戒。有人憂這個命

令不能實現，因為在部長公文內，即已提起一個前例，在那次各州管理人都「畏懼知道他們所不願鎮壓的事情」事實上，法國公立學校教員是有勢力的選舉人，孟齊的公文對各州管理人所發生的影響，自然會比較對他們下屬的影響更來得惡劣了。

一九三三年十月，達賴第政府提出一個慎重起草的長提案於議會，要求增稅與減少經費。提案所建議的主要節約辦法，是全體公務員最低限度減俸百分之六。社會黨堅決反對這種辦法，並且主張實行通貨膨脹以解決這個問題。他們投票反對這個提案，這樣就使達賴第內閣於十月二十四日下臺。

另一急進社會黨員薩勞奉命組織新內閣。他在與達賴第同樣的問題上，於十一月二十四日下臺。

當時社會黨已明瞭局勢之嚴重。他們知道他們全體反對急進社會黨所提出的財政案的破壞政策，將引起紛擾狀態，在十二月八日，他們決定不參加預算投票。

社會黨放棄後，旭丹遂能將幾個財政改革案通過於議會。但不到一月，史達維斯基舞弊案像炸彈那樣的爆發了。旭丹內閣中一位閣員，殖民部長達列謀（Dalimier）牽入案中；經過了相當爭辯，全體內閣遂被迫於一九三四年一月二十七日辭職。

但一九三四年初的政治局勢，亦不比一九二六年七月法郎鬪爭中最黯淡的時期為惡劣。一九二四年的選舉與一九三二年選舉相同，由於社會黨與急進社會黨的同一合作，左派政黨大獲全勝。並且同樣的，當議院開幕後，這個合作立即破壞。結果遂產生了內閣不穩定的狀態；因此，在接續幾位急進社會黨國務總理中，沒有一人能

實行必要的財政改革，以平衡預算和鞏固幣制。至一九二六年七月，法郎跌至二分，急進社會黨赫里歐政府遂因此立即下臺。當時左右派間遂宣佈停戰，普恩凱賚奉命組織聯合內閣。他達到目的，抑制了敵視的急進派多數黨，并把法郎穩定在四分的標準。

當旭丹內閣於一九三四年一月下臺，法國又需要一位「普恩凱賚」了，但她找不到一個強有力的人物。達賴第重被選任爲國務總理。達賴第的鎮靜緘默的性情，在法國議會中彷彿鳳毛麟角，他因此在法國急進社會黨中，有強有力的人物之稱。他允諾澈底調查史達維斯基案件。調查的結果顯露出有幾個政客與高級官吏牽涉在詐欺案件內；但絲毫沒有證據指出議會的舞弊風氣已達非常的比例。九十年代的巴拿馬運河案所連累的政客人數，確然遠較史達維斯基案爲多。但後者所以較前者嚴重，是由於它似乎揭露出公務員誠實標準的降落。但捲吞西洋四分之一的法西斯主義運動，已將攻擊議會制度的一切作爲公式，即法國亦在所不免。當時「法蘭西行動派」發動政治示威；巴黎警察對付的手段很寬和，因此警政長夏浦（Chappe）受撤職的處分。這引起了一切反動派的情怒。二月六日，「大戰退伍軍人團體」發動反抗政府的遊行。當時所發生的情形不能準確的確定，但遊行與警察間發生衝突。警察開鎗，死傷很多。（註一）

民衆以達賴第政府會命令開鎗射擊巴黎人民，要求達賴第辭職。調查此案的委員會後來不承認這種罪狀；但達賴第爲避免流血的再現，認爲他應該聽從民衆的要求。

杜美格當時正在法國南部休養，他奉勒勃倫總統之命組織新閣。這個內閣是依照一九二六年普恩凱賚的

「國民聯合政府」的模型組織的，稱爲「休戰」內閣。「休戰」這個名詞正指出政治困難的時期尚未過去。法國人民因爲杜美格有溫柔的微笑，非常愛他；各黨亦以他很忠實，對他非常尊敬。但他以七十三歲的老人擔當這種工作，未免太重大了；并且各黨間的爭執使他的工作尤其艱難。在他領導下，急進社會黨與右派各黨實行暫時「提攜」。政敵如赫里歐與泰狄歐進同一內閣任職，就是這種「提攜」的表現。但實際上，這次情勢不及普恩凱賈領導下的明朗。是年七月，旭丹與泰狄歐發生爭辯，互指爲會接受史達維斯基的贈款；這表示出左右派間「休戰」的不堅固——新近布爾瓦與提仲的選舉，（註二）更證明這種不堅固的狀態。

同時杜美格企圖強迫議會通過幾個憲法修正條文。（註三）

第一，他主張加強行政權。根據這個修正條文的規定，國務總理（他在憲法上連法律上的地位都沒有規定）可獲得若干職權，使他有與英國首相差不多相同的地位。他特別要有在得共和國總統同意後解散衆議院的權力。一八七五年憲法確然已把解散衆議院的權力授與總統；但他如未得參議院的同意，即不能行使這個權力；而參議院又決不會給予同意的。法國議會中有一條不成文的法則；依照這條法則規定，由於人類衝突的性情，參衆兩院始終是向着反對方向移動的；當衆議院變成比較急進時，參議院即變成比較溫和；反之亦是一樣。舉個例說，一九三二年選舉產生的衆議院，比較前任者爲急進；但參議院卻比以前爲保守了。如果在一九三四年二月前這幾位急進社會黨的國務總理中，有任何一位要求解散衆議院，他心裏的希望當然是加強自己政黨的地位；——比較保守的參議院自不肯允許解散，以幫助達到這一個目標。

杜美格認爲解散議會在大不列顛進行很順利。在他看來，如果遇到絕望的政治混亂狀態，像一九三二年選舉中所造成的那樣，解散議會在法國即無異供給一個非常需要的安全活塞。同時，恐懼被趕回老家的心裏，可使法國的衆議員，不致像這樣的亟亟於在不重要的問題上，推翻內閣。

杜美格所主張的另一個重要的修正條文，亦是從英國憲法中移來的。它的目的是在取消法國議會增加新經費的權力。此後則唯政府有提出新經費的權利，而要求議會加以通過。杜美格的目的是，靠了這個改革，參衆議員可不致浪費政府經費，以獲得選民的歡心；這樣可使預算的平衡，比較便利。

修改法國憲法的程序是很便利的。祇要參衆議院聯合召開國民議會，通過贊成的表決，即可修改憲法；而且表決亦祇須有絕對多數的贊成。

如果杜美格並不等候得這樣長久，他似乎會使這些修正條文通過於議會。二月中中的暴動已使議會大吃一驚，因此它也許會允許杜美格的請求。在一九三四年下半年，情形已不同了。急進社會黨受到他們在九月中「區」選舉中勝利的鼓勵，拒絕允許侵犯議會的權力。他們認爲杜美格的建議將削弱民主政治，似乎理由很充足。但參議院如果要保持它的同意解散衆議院的權力，照理應該改變它對於這種提案的頑固的敵視態度，并且取消自麥克馬洪時代以來的概念，即認解散議會等於復古改變的概念。

十一月八日，杜美格辭職；雖然有許多人預料這個時候或發生新的紛擾，但全國卻都認識局勢的嚴重，保持極端鎮靜。佛蘭亭立即組織新內閣，他選擇了杜美格內閣中大多數閣員。

當佛蘭亭出席議會時，他告訴衆議員說：「他是他們最後的機會了。」這句話表示出法國現在政治危機的嚴重。法國的民主政治現在正受兩個逐漸擴大的危險的威脅：共產主義與法西斯主義。預測將來雖然是困難的工作，但分析當前的事實，並與別國新近的史實相比較，卻可幫助明瞭這個重要的問題。

馬克斯無疑的會指出，法國爲歐陸上資本主義制度崩潰最沒有成熟的國家。在歐洲大多數其他國家中，階級鬭爭的尖銳，加上了其他的因素，已產生了獨裁政治——不論是左派的獨裁或右派的獨裁。法國的階級鬭爭則尚未達到這樣尖銳的時期。因爲從經濟上與社會上說，法國是沒有極端的國家。法國的資本主義沒有德國的非常發展。法國亦沒有意大利的貧窮狀態。她的資本雖正在集中，她的工業資本家、金融資本家的數目雖逐漸增加，而他們在政治舞臺幕後的勢力，又足以威脅國家未來的安定；但直到現在止，她的財富的分配非常平均，足以免除危險的經濟變動。結果法國的中等階級並不與工業無產階級或大資本家階級有鮮明的區別。工人只要完成了他的畢生志願，購買一小塊土地，在這上面造一所卑微的草屋，他立即變成一個小資產階級了。在階級制度的另一端，大多數大資本家亦維持中等階級的檢樸節省的傳統精神。他們的生活狀態，與次等社會階層的較低落的標準相比較，亦不是很高傲的。

但變化的徵象已在產生了。戰時與戰後獲得利潤的容易，繁榮年頭投機事業的過份的獲利，已搖動了中等階級的逐漸積聚與安全保護財富的理想。在另一方面，由於機器不斷的進步，財富亦益發誇耀了。在前一世代的人看來，財富的意義就是一座舊式而舒適的中等階級房屋；一個極大的廚房，內有幾隻光亮的銅鍋子；一間地窖，

放滿了排列整齊的埃滿面的酒瓶；一間有價值的藏書室，或者還有幾張名家繪畫的油畫——盎格羅薩克遜人民稱這種情形爲「維多利亞式」生活狀態。現在財富的意義已逐漸變爲魚雷式汽車的閃耀的克羅米板，與高價無線電機的喧擾的聲音了。家庭內的精緻晚餐已改爲大飯店裏虛飾華麗的筵席。知識界的「杯酒談笑」已改爲音樂舞。這種誇耀的華貴生活已引起大衆的妒忌；並且由於法國人崇拜平等遠較自由爲深，這種新的惡習或會發生危險。

社會主義是在慢慢的不斷的前進中，即在富農間亦所不免。農業中的合作運動得社會黨人的擁護，現在正在突飛猛進中。自動的合作或是強迫集體主義的初步。馬克斯的預言雖不會這樣快就實現的。但法國革命的工團主義者所稱的「偉大日子」似乎是一天近一天了。

共產主義雖不能認爲眼前的危險，但它可以成爲一個充分的威脅，像意大利、德國那樣的引起法西斯主義的反動。這樣，共產主義本身不能成爲危險，而不過有成爲法西斯主義的有力因素的危險。因此法西斯主義是法國議會制度最迫切的威脅；這是它所以需要精密分析的原因。

法西斯主義普通都認爲是中等階級的運動，它是在戰後時期內發生，是獨占資本主義與極端急進主義的反動。近代歐洲在十九世紀中經濟上的急速發展，產生了小商人、自由職業者、「白領帶雇員」等大批中等階級。他們的政治社會觀點都很保守。他們天生儉樸節省的品性，甘心在勞工大衆與大金融家獨占工業家間，過一種平凡的生活。他們以小資產階級的驕傲心理輕視前者，並且爲御用報紙的記載所朦朧，不明瞭後者的舞弊。這班

小資產階級的人民曾在大戰中勇敢作戰，他們不知道這次衝突大部份是帝國主義政策的必然結果；而對於這種帝國主義的政策，國際資本主義須負許多責任。意大利、德國、法國的中等階級，爲了大金融業工業托拉斯國際領袖的利益，打了四年的仗。這三個國家戰後的通貨膨脹，引起了金融上的災害；這就是這班從戰場上生還的戰士所獲得的報酬。這次通貨膨脹使工業家獲利，而以中等階級爲犧牲；這已是盡人皆知的事實。中等階級的積蓄在德國則掃蕩無餘，在法國則損失五分之四，意大利則損失四分之三。並且在這物價高漲的時期內，中等階級在別一方面又受到損失，因爲它的收入包含固定的地租與薪俸，它們的增加都是遠落昇高中的物價水準之後。在全部西洋世界上，勝利的資本主義其後更靠着大規模的採用改良的機器，大規模的生產，以及在國內外市場上的高壓力的銷售術；由此而產生了驚人的發展；但它卻絲毫不顧到保持消費生產平衡的基本問題。由此產生的全世界經濟恐慌，不但造成了工人階級的大批失業；而且，最悲慘的，它使許多「白領帶雇員」自由職業者，與專門學校及大學的畢業生，都陷入失業的深淵。

這一切戰時與戰後的因素，逐漸喚醒了中等階級的自覺，後者厭惡支配大金融業與國際托拉斯的大資本家的專暴。因此在大戰以前，中等階級不過有社會團體的地位；但在大戰以後，從經濟與政治兩方面觀察，它都已變成了第三個階級了——反對資本的統治與有組織的勞工階級兩者的階級。

雖然在意大利以前，劇烈的法西斯運動已在別國發展，尤其是在芬蘭、匈牙利與波蘭；但中等階級運動最先達到目的，建立一個完備的政治社會制度，并稱之爲法西斯主義者，則是在意大利。

在大戰以後，意大利經過了一個內亂的時期，這種內亂實際上即是無產階級革命的開端。但意大利資本主義發展的程度不及英國或甚至法國。可是俄國的資本主義制度雖然落後，它亦已於一九一七年十月被推翻了。別種因素如俄國資產階級的軟弱，俄皇政府的腐敗，與工業無產階級的革命訓練等，都使馬克斯初步學說所認為尚未成爲「不可避免」的情形，提早發生。在意大利則大規模的農業無產階級，即貧苦的農民，與工業勞工相合作，工業勞工的人數雖少，但精神卻很激烈。當此之時，曾命令工人佔據許多工廠的社會黨，本可利用中等階級的逐漸不滿，推翻資產階級的政治制度，與半島上資本家對於生產工具的控制。但這種事情絲毫沒有實現；而失敗的主要原因，則由於缺乏果斷的政治領袖，與破壞急進派實力的內爭。反之中等階級卻找到了墨索里尼這一個優美領袖；墨索里尼在「進兵羅馬」後，就在一九二二年年杪上臺。

德國的進程雖然慢些，但根本上卻是相同的。德國無產階級革命實際上已於一九一九年成功，但當時上臺并組織德意志共和國的社會民主黨，卻是改良派的溫和社會主義者，他們企圖改革資本主義制度，而不是把它完全推翻。中等階級在戰後的經濟「調整」中受到極大的損失，他們把一切的苦痛都歸辜於社會民主黨人，以及他們向協約國讓步的政策。其後，與意大利相同，不滿意的中等階級找到了領袖，而急進派則沒有這種領袖。希特勒不但以允諾社會改革，而獲得大部份工業無產階級的擁護；他更得到資本家的財政援助；後者認國社主義爲防禦共產主義的最好的屏障。但國社運動的中心份子卻是小資產階級。世界經濟恐慌加深了中等階級的經濟痛苦，它給希特勒以意想不到的實力；最後遂造成了兩年前國社黨的勝利。

然而，當時兩國執政政府，如果曾有充分的實力，消極的維持公共秩序，積極的改進經濟狀態（經濟狀態使法西斯傳染病得以迅速蔓延）則意、德兩國的法西斯主義，亦或能避免——這種想像亦不是過份的。在意大利，尼帖（Nititi）、佐里提（Giolitti）、波諾密（Bonomi）、發克塔（Facta）諸人領導下的舊式議會制度完全不能應付環境。它不能阻止勞工的暴動，并制定半島經濟復興的政策。的確，根據可靠的證據，這些內閣似乎都以恐懼共產主義的原因，竟差不多公開贊助法西斯主義的運動。驚人的「進兵羅馬」就是完全在當局同意下發動的；墨索里尼坐在舒適的「政府註冊」的臥車中，向羅馬進發。在德國，社會民主黨的弱點，並不單表現在社會改革一端；他們任國防軍的管轄權，落在自己的死對頭，反動的貴族黨（Junkers）手中。他們更把經濟上的特權，授與這班貴族黨在東普魯士的破產的地產，似乎他們不知道後者正在掘自己的墳墓。

總之，意大利、德國法西斯主義所以能興起，是由於四個前提的連結：

（一）有一個貧困的中等階級；而工業與金融界的領袖以及資產階級的議會政府都利用他們的不滿，以建起反共產主義的屏障。

（二）有無產階級革命的威脅；這使有資產的人民甚至貧窮的中等階級都起了恐慌。

（三）急進派中缺乏強有力的領袖；而法西斯運動中則有堅強的領袖，兩者適成相反。

（四）原來政府組織充分無力維持秩序，及解決經濟困難。

歷史雖未必重演，但如果法國現在局勢的分析，揭露出有造成她兩個東鄰的法西斯主義興起的同樣的因

素存在，或至少其中幾個因素存在，就足很令人恐慌了。尤其使人不安的是：在過去十八個月中，關於議會制度的失敗與需要強固政府的論調，已逐漸加多了。

法國法西斯主義的第一個因素，是在大批中等階級的存在上看到的。如果法西斯主義能夠認為中等階級的運動，那末在歐洲各國中，法國的中等階級最多；她應該是法西斯主義的特別肥沃的土壤了。

法國中等階級正是國家的脊骨。它是由一百萬公務員，與許多小商人手工業者所組成。手工業者因為大工業比較上不大重要，所以他們的人數很多。在這些小資產階級外，我們還須加上幾百萬富農；這班富農都是自己土地的，他們是國內最保守的份子。這樣看來，反對勞工階級與大金融業的中等階級獨裁的建立，任何地方的環境都不及法國的順利了。

但法國這個中等階級的經濟地位，卻與德國或意大利大不相同。在法國，資本集中於少數人手裏的程度，不及德國。法國沒有像德國那樣的受到工業過度發展的損害，就是這種情形的原因，亦是結果。自一九三〇年以來，工業生產過剩的問題尚未達到尖銳的階段；第一是由於法國工業尚未過度膨脹，第二是因為由於資本主義獨占程度較淺；財富的分配同時即能比較平均，而消費者物品的購買力因此亦能不致與全國生產這種物品的生產量相差過鉅。但法國現在亦正痛受經濟恐慌的損失，因為她的出口貿易與遊歷營業減縮三分之二。不過她遠較德國為自給自足，因此所受到損失國外市場的影響，亦不及德國。結果法國的小商人白領帶雇員等中等階級，亦沒有受到嚴重的打擊。銀行組織亦很有抵抗力。失業人數，尤其在中等階級中，並不很大。

在另一方面，在大戰期間與戰後初年間，當時工業家積起大量財產，勞工獲得鉅額工資；但城市的中等階級卻以通貨膨脹的結果，及戰前投資在俄、土等國的幾十萬萬法郎的失落，失去五分之四的積儲。但以全體言，利息階級在繁榮年頭卻很快的復原，繁榮年頭在法國差不多延至一九三一年以後。可是自此以後，中等階級即維持一種概念，認為自己總是受犧牲的階級。它一直密切注意新的幣制改動的可能性。如果政府實行新通貨膨脹政策，嚴重的騷擾一定會發生，而某幾個黨派一定會加深法西斯主義的傾向。許多經濟學者與政治家，雖然以通貨膨脹為法國恢復相當的出口貿易及遊歷營業的唯一方法為理由，堅決主張這種通貨膨脹的政策；但最近幾個法國政府都屢次保證，決心犧牲一切以避免新的法郎貶值。法國的幣制有百分之八十的金準備，她自可維持長時期（即使不是永久）的金本位。這種政策在經濟上或有危險的後果；但政府在這方面立場的堅決，卻顯出這個問題有深切的政治性質；並且反映出政府對於中等階級的尊崇。

上面已指出，無數富農應包括在法國的中等階級內。意大利的農業無產階級，雖然是戰後半島上左派得勢的因素之一，但法國的「地主農民」卻一直主張維持私有財產；這個態度是與左派各黨所主張的主義相衝突的。法國的土地遠較意大利或德國為肥沃，而人口則不及意、德的稠密；她自從大革命時代以來，即有大批富農階級；後者是全國保守勢力的脊骨。在大戰與戰後期間，當食料生產品的價格漲到難以相信的高度時，這輩農民都變成了富翁。他們乘着城市中中等階級財政困難的機會，購買許多中產階級家庭所有的土地，以增加他們的農田。他們所負擔的賦稅卻依然低得可笑，這亦表示他們在國內政治上的重要性。他們的生產物受關稅壁壘的保護；

直到一九三三年時爲止，後者使法國主要農產物的價格，比較世界市場的價格高起三倍。但一九三二年及一九三三年的豐收，卻最後使關稅的人工保護失去效力。主要農產品的價格跌落，但議會規定高於市價的小麥價格，以救濟農民。這種辦法亦不足以抑止農產物價格的暴跌。但法國現在既仍通行家庭種田制，農民亦還不知道困苦，尤其是因爲他們的農田並不抵押重債。在這種狀態下，這班農業中產階級，自不會容易爲極端的急進主義所煽動了。這班農民尤其不會加入法西斯黨，除非城市無產階級有搶奪土地的直接威脅。但這又是共產黨與社會黨的領袖所要避免的，至少在無產階級革命的初期。好像俄國共產黨等到十年後，纔感到有充分的實力，可把農田集體化一樣。

在現在這時候，法國中等階級似乎難以說是貧窮化了。法國的經濟狀況雖然還沒有進步，像一九三四年中的大不列顛或甚至美國的經濟狀況一樣；但法國的城市農村中等階級卻有驚人的忍耐力，維持他們的地位。祇有通貨膨脹可搖動他們的抵抗力，但在這個政策再度實行以前，中等階級的貧窮化，不能列爲法國法西斯主義的因素之一。

如果單經濟困難一端，還沒有達到使法國中等階級挺而走險的程度；那末足以引起它潛伏着的保守主義的，就莫過於「向左轉」的威脅了。但這第二個法西斯主義的因素，在法國似乎同樣的缺乏。世界大戰已大大的增進勞工階級的幸福了。當農民與城市中產階級在四年鬭爭中受到嚴重損害時，許多工業勞動者與運輸工人都留守後方，或從戰線調回；因爲軍用工業的工作非常需要技術熟練的工人。他們不但不冒生命的危險，以獲得

每天一分錢的工資；反而得到豐富的工資，使他們能——引一位受凌辱的中產階級主婦的話——「在星期六早晨的市場上買各種家畜。」在大戰以後，他們的勢力很大的工團，使他們能維持這種利益；尤其因為災區需要勞工，與四年戰爭中人民的大批陣亡，引進了幾十萬技術幼稚的外國工人；而法國人遂能佔據工資最高的位置。當經濟恐慌開始發現，這班外國工人逐漸回國，因為他們到法國來，並不是正式的移民者，而是根據暫時的雇用契約；當全國經濟活動開始衰落，這種契約亦就不再續訂了。因此本國工人可找到比較多的位置。並且，由於法國的經濟恐慌，不及其他資本主義國家的深刻，法國的失業工人，亦從來沒有達到五十萬的數字。但「一部時間」工作制卻影響了許多工人；不過在這農業仍佔優勢的國家內，他們的農民親戚可給他們不少幫助的。在一九三二年五月衆議院選舉中，共產黨在議員總數六百多人內，僅獲得十席；這是一個值得重視的事實。社會黨確然獲得一百三十席；但至少直到今夏（一九三四年）為止，法國的社會黨尚未主張暴烈的左派革命。

但從上面所說，法國無疑的已有「向左轉」的趨勢；這種趨勢雖然很徐緩，卻在不斷的前進中；它並且由於反動力的影響，擴大了法西斯黨的人數。這個三角鬭爭——民主政治、法西斯主義、共產主義——的結果，大部份決定於領袖的問題。

自大戰以後，法國社會黨 (Section Française de l'Internationale Ouvrière；普通稱爲 S. F. I. O.) 與意大利社會黨及德國社會民主黨相同，表現出完全無力利用戰後經濟困難的情勢，并把中等階級中一切不滿份子，引到社會主義的旗幟下。社會黨領袖萊翁勃倫及其黨徒，顯然沾染着馬克斯歷史唯物論的信條；他們是

空想家，他們相信舊世界必然會變到社會主義的。他們堅決信仰這種理論，等候着這個預言的實現，但他們拒絕實行促成這個目標的工作；除了幾篇演詞及報紙文章以外。但他們的主義是神聖不可侵犯的，因此他們如果接受與資產階級政府，甚至如最近的急進社會黨內閣，相合作的概念，他們就是褻瀆主義。他們的永遠不變的政策，就是拒絕參加政府職務，並在議會內採取絕對消極的破壞態度。法國內閣的所以不穩定——尤其在一九二四至一九二六及一九三二至一九三四的時期內，衆議院內社會黨的促成之功，可以說比較任何單一政黨爲大。這種破壞的態度，使許多小資產者及農民感到沮喪；他們以前或是被誘加入社會黨的，但至此遂寧願服從比較積極的，即使是反動的，政治主義了。

結果社會黨中有許多人如彭古 (Paul Boncour) 等即單獨退出該黨，以就任閣員的職位。最後，社會黨黨員間發生一個很嚴重的衝突，衝突的結果引起分裂，并組織一個新社會黨，後來變成法蘭西社會黨。(註四)

上面曾說過，(註五)「這新黨從名字上即可看出，是社會主義與國家主義的混合物。她的領袖與墨索里尼及希特勒相同，是遵奉國家主義的社會黨人。法國的這種所謂社會黨人似乎確然屬於與德國國社黨人同一的派別。在厭惡資本主義一點上，他們是社會黨人；但他們對共產黨人卻亦同樣敵視，尤其對於她的國際性的色彩。他們是現實主義者，知道純粹社會主義在法國沒有成功的希望。但他們亦贊成國家統制重要工業的原則，以反對資本主義。不過他們卻接受私有財產的原則；并且鑒於世界政治的潮流，態度亦益趨國家主義化。」

新社會主義運動雖尚未擴大，但任何人只要回溯意大利法西斯黨與德國國社黨初起時的微弱，就知道預

測一個新興政黨的前途，怎樣困難了。但就已往論，這班法國的「國社黨」的活動，尚未超過比較正統的社會黨。在一年前，有許多人很神祕地竊竊私語提脫（Marcel Déat）的名字，好像是一位可能的「支配命運之人」（Man of Destiny）；提脫就是新社會黨的代言人與理論家。他是一位優等演說家；他在大戰期間的光榮的歷史，被引為他的勇敢的個性與領袖才能的證據。但一年以後，這個新黨似乎並沒有什麼進步。她規模雖小，卻亦份子複雜，并早已顯出衰落的徵兆。她的一位領袖麥魁脫（註六）（Marguet）是波爾多的很活動的市長，曾任杜美格休戰內閣中的閣員，卻因為在政府政策上意見不合，退出該黨。她的另一位領袖雷諾特爾（Renaudel）反對各種國家主義，并仍與正統派社會黨人維持密切的關係。在這種情形下，所謂左派的法西斯主義，似乎並不有很大的威脅。

但法國還有所謂右派的法西斯主義。它的代表是法蘭西行動派、火十字團、過激派、國家主義者（Francistes）青年愛國黨（Jeunes Patriotes）。祇有前面的兩派是有充分的重要性，值得做一番研究的工作。

「法蘭西行動派」組織於三十年前，是一個國家主義的黨派。後來她的領袖感到實行國家主義政策的最好的政體，莫過於君主政體；而君主的人選，則莫善於「在一千年內建設法國的四十位君主的後裔」；因此她就與王黨相聯合。結果王黨的傾向遮蔽了法蘭西行動派原來的國家主義目標。法國長時期的君主政治的傳統信仰，無疑的發生某一種魔力，這種魔力尤其能吸動許多大學生。但法蘭西行動派的哲學雖能引人入勝，法國的王黨卻仍舊是極小的少數。法蘭西行動派的領袖都德與馬拉都有優秀的頭腦，但他們的政治才能卻遠不及他們

的文學才具。王室候選人與他的家庭，對於把他們放逐的國家，始終愛護不懈；這是法國全體共和派人所當敬仰的。但法國的農工卻沒有忘卻「舊制度」的壞處。甚至天主教會亦已反對法蘭西行動派；很少王黨還存着王室復辟的希望。

「火十字團」是一個大戰退伍軍人的組織，他們有特殊光榮的戰爭的歷史。最初她不過是一個與政治無關的小團體；後來她將入會的權利，推廣到退伍軍人的親戚，連婦女亦在內；因此遂發展成爲規模較大政治色彩較濃的組織。最近一年間的政治不安，使「火十字團」的人數擴大至七十萬人。「火十字團」有半軍事性質的團體的組織。他們雖然不穿任何特殊顏色的服裝，並不用羅馬式的敬禮，但他們是紀律嚴明的團體，也許有力造成法西斯蒂的政變。「火十字團」的領袖勒洛克上校（註七）（Colonel de La Roquette）極得黨徒的信任，他似乎有真實的領袖才能。他曾在麻洛哥與「西部戰線」有光榮的軍官功績。大戰以後他辭去軍職，致全力於謀過去武裝同志的幸福。他發表生動的演講，並且看起來很有演員姿態的神氣。他甚至稱最近他的女兒的逝世爲教徒的殉道。但勒洛克的工作有幾層困難。在一方面，不幸由於他的親弟是王室繼承人求伊斯公（Duke of Guise）的幕僚，以致引起許多忠誠的共和黨人的懷疑。但尤其重要的是：勒洛克缺乏積極的政綱。他滔滔不絕的攻擊法國議會制度，好像法國大多數人民還不願意接受某種改革已成必要的意見。但勒洛克只有極浮泛的建議。在一九三四年二月六日愛儂賽宮前火十字團示威時，主持人勒洛克的代表，據說有這樣一件故事：當時退伍軍人衝破了警察；勒洛克的代表最後走到了無防備的總統公署前。他絲毫不遇攔阻，走進了勒勃倫總統的辦公室，並將

示威者的「正當要求」放在總統面前。但當時他就大大的感到窘困，因為「他實在沒有什麼可以對總統說。」幸而突然來了一小隊騎兵衛隊，強迫他與他的黨徒退出，纔使他掙脫了精神上的責罰。

如果一個紀律嚴明的革命黨，決心搶奪政權，而不問得了政權後最後將怎樣施政；那末積極政綱的缺乏，亦不一定就是他們的障礙。但火十字團卻不是不怕犧牲一切的叛黨。至七月八日，他們得政府准許，在無名英雄墓前遊行，并恢復「凱旋門」下永久的火炬。政府認為她不能剝奪退伍軍人這種示威的權利；但她恐懼發生騷動，因此從外省調集幾千名憲兵與志願兵到巴黎。那一天一點事故都沒有發生。勒洛克的命令是準備緊急事態發生，但並不是發動任何暴動。軍隊既決不會發動騷擾，一切當然是很平和了。這是最好不過的事，但大家都發生疑訝：究竟勒洛克真明白他自己的目的沒有？在一羣意志堅決的法西斯黨人的手中，他似乎可以成爲一個良好的工具；但他本身卻似乎決不會發動政變的。至於火十字團的團員，則他們大多數是中等階級的人民；後者正輕視法西斯主義的概念，并且明白承認：無論如何，第三共和所給予普通人民的自由與物質幸福，比較先前任何政治制度爲勝。他們以爲某幾種改革是必需的。憲法現在已滿六十歲，它是必須修改了。政界中應該提倡高尚道德，文官制度應該恢復這種道德，不過現在還沒有法西斯獨裁的念頭。

上面曾說過，法國現在尚沒有發生軍人獨裁的問題。法國人常常被斥爲黷武主義，她久已產生了愛好軍事光榮的心理了。小資產階級理想的風行，是與戰場上的虛偽的威嚴相矛盾的。法國人認他們的軍隊是一個悲慘的浪費的必需品；他們不大喜歡受強迫軍役。他們非常崇拜幾位軍事將領，尤其是貝登大將 (Marshal Pétain)

懷甘特將軍 (General Weygand) 及古勞特將軍 (General Gouraud) 等；但他們不會再服從另一個波乃帕脫，或爲另一位布朗熱所煽動了。實際上，法國共和政體下的軍隊，已過一種孤獨的差不多僧侶式的生活，與政治舞臺相遠離了。

在這個政治舞臺上，新近有一個人物出現；他將來也許會變成很重要的政治人物的。柏格雷 (Bergery) 是一個急進社會黨的衆議員；在急進社會黨宣佈擁護杜美格內閣後，他就辭去議員職務。在填補他的議席的選舉（這次選舉是法國最暴烈的選舉之一）中，他爲擁護杜美格的候選人所擊敗。其後他即向左轉移，並且幫助造成共產黨及社會黨間的同盟，叫做「共同陣線」。這個同盟的公開目的，是對抗日益擴大的法西斯主義的威脅。柏格雷因爲與馬克斯的孫女結婚，很得無產階級的敬仰；他是一個狡猾的政客，有領袖的天才。但他似乎不知道他所組織的反法西斯主義的共同陣線，也許因爲促成向左轉的趨勢，反而破壞本來的使命。「共同陣線」或會使中等階級發生恐慌，以致自己倒變成法西斯主義的因素。但共產黨與社會黨的提攜，既尙絕非十分牢固，這種危險似乎還不過是理想罷了。社會黨的向左轉是非常勉強的；杜美格內閣的組織雖然已正式破壞「左派聯合」；但在一九三四年九月，爲填補因議員身故而虛懸的議席，所舉行的提仲及布爾瓦兩次選舉中，卻顯出社會黨人仍一直準備與急進社會黨人相合作，以共同對付保守派。

在現在這時候，我們似乎可以適當的說，在這篇分析的起頭所提出的三個法西斯主義的因素，沒有一個（甚至向左轉的趨勢）在法國的程度，可引起法西斯主義的興起，至少在最近的將來。在這種情形下，二月六日

的暴動與流血，國內政治的日益不安，以及一切關於需要徹底改革的論調，就祇能以法西斯主義的第四個因素解釋了，即：原有政府充分無力維持秩序及解決當前困難。

這樣我們得到了最後的結論：即法國議會制度是她本身的最凶惡的敵人。法國極大多數的人民現在仍深切信仰民主政治的理想。他們雖然看到并悲悼法國政府組織的缺點，但他們不願意換一個希特勒、斯丹林或墨索里尼。

但要求改革的呼聲是在增高着，支配國家命運的人物必須加以注意了。爲了在法國衰老的共和組織中，灌輸一種新的生命，某幾種改革是必需的。但亦並不需要全部的改組。甚至杜美格所建議的憲法修正案，使衆議院的解散成爲便利；亦應該拋棄，認爲帶有危險的反動性。改革的需要最迫切的地方，與其說是在議會的本身，不是說是全國的行政組織。法國應該採用某種程度的地方分權制。現在全國分成若干州的制度，應該改爲分成比較廣大的行政區域，而以經濟及地理上的情形，代替歷史遺跡與政治偏見，爲劃分的標準。郡現在既不能再以交通困難爲理由，它們應該完全取消。行政機關現在有分成許多獨立組織的缺陷，它們應該增進連結與統一。官僚機關中還應該增用近代的管理方法。最重要的是：行政人員應該養成負責心；這種負責心現在逐漸爲組合主義所妨礙了。庇私風氣應該革除，但切不可因此而造成能力不足、效率低落等現象。財政部中最近有幾個才越三十歲的人物，就任最重要的職位；這種現象必須認爲一種劇變的端倪。

至於議會本身，它現在仍代表普通法國人民理想中反對各種專政的最好的保障。它的工作方法應該改進；

衆議員人數應減少；但最重要的是議員品質的改善。很奇怪的，在這個知識很普遍的國家內，政治領袖卻特殊稀少。在這裏，重視人品訓練的英國教育制度，顯出較法國學校爲優；後者是在暖室內窒息的環境中訓練法國青年的。有許多法國人或斥英國人爲愚笨；但至少政治生活卻似乎證明英國人的品質較法國人的知識爲優越。我們必須記得，克里孟梭與普恩凱齊都能設法控制敵對的議會。泰狄歐與赫里歐也許比較「芬底（Vendée）的老虎」與「勞蘭的獅子」知識豐富，但他們決不能像後面兩位那樣的執政的。

急進社會黨所主張的主義，雖然與大多數法國人最爲適合；但他們幫助造成了議會制度的不安。這班人應該記住，他們自認爲雅可賓黨的後裔；而雅可賓黨是主張強有力的政府的。雅可賓黨人在大革命的危險時期，拯救了第一共和。現在的雅可賓黨人卻滿足於政治改革委員會內的空談。（註八）他們所需要組織的是另一個「公安委員會」。

所可斷言者，法國民主政治並非在沒落中。民主政治的敵人未免過於忘記，民主政治的本身內，本來包含着它的弱點的種子。因爲民主政治是一種代表人民的政制，它反映出人民的優點與劣點。人民是怎樣的不完美，民主政治亦就是怎樣的惡劣。但非難民主政治，就是等於放棄對於人類的天性，人類天賦的善性，或至少它的完美的可能性的希望。

吉潑靈

(Rudyard Kipling)

敘述他在克里孟梭死前不久，與後者最後一次會談。沒有一個人，比這位「老虎總理」更有痛罵他的同胞的資格了；因爲他曾經盡力保護他們的民主政治的理想，使它不致全部淪亡；

但他所受到他們的忘恩負義的待遇，卻又比任何政治家爲厲害。

吉潑靈問他道：「那末，先生，您現在依照所有這幾年中，您對待他們與他們對待您的情形，認爲這班人怎樣？」

回答說得很慢。「是的。我識這輩人嗎？……是的。我識他們的。……他們不大壞。……不過這幾年中吧？……總之他們不大壞。」（註九）

（註一）達賴第內閣中急進社會黨人指「法蘭西行動派」與「火十字團」（Croix de Feu）企圖於二月六日發動政變。但「火十字團」否認這種罪狀。他們的機關報炬火報（Le Flambeau）在一九三四年三月號中指達賴第內閣受內政部長弗洛脫（Frot）的煽動，企圖在悲劇發生的那一天，樹起獨裁政治。基隆特衆議員亨利渥脫（Philippe Henriot）在他的一九三四年巴黎出版的（Le 6 Fevrier）「二月六日」一書中，辯護這種論調。在二月六日晚上集合於舊王宮前（Place de la Concorde）的人中，確然似乎有許多不過是看客。其中有許多是因爲警察的粗暴，而參加鬪爭的。

（註二）見第五章中「社會主義」節。

（註三）見 Maurice Ordinaire 的“La Révision de la Constitution”（Paris, 1932），有杜美格序文。參閱 André Tardieu 的“L'Heure de la Décision”（Paris, 1934.）與 Alexandre Israël 的“La Dissolution, Pourquoi, Comment?”（Paris, 1934.）

（註四）關於這次事件的歷史，參閱上面「社會主義」節。

（註五）見上面「社會主義」節。

（註六）麥魁脫亦時時被指爲可能的獨裁者。

（註七）見 Henry Malherbe 的“La Rocque, un Chef, des Actes, des Idées”（Paris, 1934.）及 Lt. Colonel de

法國政府與政治 第六章 現在的困難與法國議會制度的前途

La Roquette 的“Service Public” (Paris, 1934.)

(註八)該委員會是杜美格所設立，以研究法國政府中所當採行的改革。

(註九)見 Rudyard Kipling 的“Souvenirs of France” (London, 1933) p. 59.

瑞士的民主政治

第一章 瑞士的政府

第一節 引論

瑞士與英、法相比是一個小國。但她是一種引起全世界注意的民主政治的發源地。她的人口大約有四百萬，資源則極端貧乏。山地很廣，國內四分之一的領土不能生產；主要的原料如煤、鐵、穀類都必須從國外輸入。爲了購買這些進口品，瑞士已發展許多出口工業。在最近幾年來，她事實上已達到高度的工業化。她靠着水力與精巧的技藝，把進口的原料製成全製品；這種生產品在國外頗能暢銷。這樣她製造各種織物，例如絲織品、絲帶、棉布、毛織物、刺繡品、邊帶、麻布等，以及上等電器用具與精美的鐘錶。現在工人中大約有百分之四十六，即總數三六二、七三五人，從事於製造工業。（註一）民主化的瑞士現已規定幾種進步的社會保險，企圖應付由工業化產生的幾個問題。

大約四分之一的人民現在仍從事農業，獨立的小地主亦很多。瑞士還從國外投資及遊歷者營業中獲得一種收入。在一九二九年時，全國大約有七千八百個旅館；同年，旅客到瑞士遊歷者大約有二百七十四萬人，抵全國

人口的百分之六十五。在經濟政策上，直到作者握筆時止（一九三五年一月），她仍維持金本位。在一九三四年八月，失業者數字爲五萬二千一百四十七人，大約抵一九三三年年初失業者的半數。

（譯者註）瑞士已於一九三六年九月二十七日實行貨幣貶值。

瑞士是值得注意的，因爲，第一，她證明民族間密切合作的可能；這種民族從前曾在政治相互獨立，即現在在語言、宗教方面，仍有很大的差別。第二，瑞士在十九世紀中能不捲入歐洲一切戰爭；並且由於國際保障的中立地位，她能成爲世界活動的中心。第三，這個小國已發明一種政府制度；這種制度在某幾個地方兼備美國制度的穩固性，與英、法制度的負責制。並且，在這種制度下，直接民主政治的原則已大大的應用了。事實上，瑞士是歐洲唯一的始終是共和國的國家。（註二）

在瑞士，四百萬人民中，大約百分之七十是說日爾曼語言的，百分之二十一說法國語言，百分之六左右說意大利語言，百分之一有零則說羅馬話（Romansch）。在宗教上，人民分成比較平均的部份，大約百分之五十七是新教徒，百分之四十一左右是天主教徒，百分之〇·五則是猶太人。在二十二州（cantons）中，十二州是以新教徒占多數，十州是以天主教徒占多數。瑞士人民在語言與宗教方面雖有這樣的紛歧，但他們卻是極端愛國的；他們共同生活的和睦，也許爲許多在種族上與宗教上比較純一的民族國家的人民所不及。

瑞士內部雖這樣的駁雜，她卻能達到統一的目的。這個勝利是長時期歷史發展的結果。其中主要的因素，是畏懼被外敵征服的心理。在第九世紀中，瑞士在長時期充羅馬人、阿利曼尼人（Allemans）與法蘭克人戰場之後，成爲日爾曼帝國的一部份。瑞士獨立國的歷史於一二九一年開始。當時烏利（Uri）、什發茲（Schwyz）與翁忒發爾頓（Unterwalden）三州簽訂條約，訂立永久聯盟（Perpetual League）以保障古代自由，防禦哈布斯堡王室。至一五一三年時，已有十三州參加這樣建立的邦聯了。瑞士參加了許多次數的侵略戰與防禦戰後，在一六四八年的威斯特發里亞條約（Treaty of Westphalia）中獲得承認脫離神聖羅馬帝國而獨立。十三州的關係極端複雜，它是許多單獨條約所規定的。並且，在某幾州旁邊，還有許多同盟國與屬地存在着。

各州雖已能團結一致，脫離外國的統治；但他們不久內部就發生糾紛。在十六世紀與十八世紀間，瑞士以內部發生爭執，走進了衰落的階段。當時農業諸州是由握主權的議會統治的，城市則有代議制政府；還有幾州是純粹少數政治；他們中間時時引起糾紛。一二九一年的「永久聯盟」未曾設立各州聯合的政府機關，它僅僅設立了各州代表暫時性質的議會（diets）。

「永久聯盟」缺乏堅強的結合力，在法國大革命發生後，它就解散了。（註三）法國軍隊征伐瑞士時，即誘導瑞士依照法國式樣，建立共和政體。在一七九八年，「永久聯盟」下鬆弛的邦聯組織，一改而爲極端中央集權的制度，名爲哈而花的克共和國（Helvetic Republic）。共和國的憲法是在巴黎起草的；根據憲法規定，瑞士變成了一單一制的國家，全國諸州改爲二十二個行政州。政府是由五人合組的督政府掌管，這五個人是由新設的全國

立法機關選任的。

瑞士人民被法國干涉及法國軍隊徵發軍需所喚醒了。他們更以地方各州的消滅受到妨害；因此不久他們就起來反抗新憲法。結果拿破崙遂在一八〇三年的和解決 (Act of Mediation) 中恢復各州的憲法，但在某幾個關係全國的問題上，則仍維持中央政府的權力。

拿破崙失敗後，瑞士與歐洲大多數地方相同，遭遇反動。維也納會議承認二十二州隸屬瑞士聯邦，他們通過一個一八一五年八月的「聯邦公約」。自從一七九八年以後，單一制原則與聯邦制原則間一直在互相鬥爭着；「聯邦公約」即代表一種在兩個原則間的折衷辦法。這個新憲法雖未設立中央政府的機關，但它產生了一個議會，其中每州派代表一名，依照本州訓令投票表決。議會可宣戰、媾和、任命大使，并根據各州分派制度徵集軍隊。議會還可調派中央軍隊，前往任何有禍亂威脅的區域。但各州在本州內仍維持完全自治的地位；有幾州更利用這種地位恢復貴族政治。他們并且還可簽訂條約，只要他們不訂危害邦聯或別州人民的權利的同盟。

一部份受法國一八三〇年自由主義革命的影響，瑞士發生一個修改州憲的運動，以增進憲法的民主化爲目的。在一八三二年時，議會任命一個委員會，起草或修改「聯邦公約」。但修改問題一時並無進步，而宗教問題反引起嚴重的內部糾紛。至一八四五年，信仰天主教的七州組織獨立同盟，名爲「武裝聯盟」 (Sonderbund) 聯盟成立後，內戰隨着發生；但在一個月內即告停止。然而這大部份是由於巴麥斯頓勳爵 (Lord Palmerston) 的力量；後者使奧、法、俄三國不致袒護「武裝聯盟」出而干涉。

瑞士議會受這些內亂的影響，並受一八四八年歐洲自由主義運動的刺激，至此遂通過一個新憲法。一八四八年九月十二日的聯邦憲法，一部份受美國榜樣的指示，將瑞士改成聯邦制的政府。但「他們的主權既未受聯邦憲法的限制，」二十二州仍保持他們的主權。聯邦政府將立法權委託聯邦議會，後者分爲兩院：參議院 (Council of State) 平等代表各州；衆議院 (National Council) 則代表人民。行政權在於聯邦行政院 (Federal Council) 後者是由議會選任的七位委員組成。司法權則在「聯邦法院，」但聯邦法院無權宣佈法律違憲。聯邦政府可在憲法所委託的範圍內，直接對人民行使行政權。它保障各州領土的主權完整，如果各州內部發生糾紛，或數州間有衝突威脅時，它可不待州當局的請求，干涉該州的內政。聯邦政府運用這個權力，大約已有十一次了。

(註四)

在一八七二年時，人民拒絕聯邦議會所提出的新憲法的建議案，因爲它過於侵犯各州的權利，尤其是關於軍事問題及民法刑法的管轄問題。聯邦議會因此遂起草新憲法，對各州作某種讓步，但仍將軍事問題的管轄權劃歸中央，並授聯邦政府以領導劃一商法上某種問題的權力。憲法在四月中通過；表決結果，三四〇〇〇〇人與十四州半投贊成票，一九八〇〇〇人與七州半投反對票。自是以後，聯邦憲法已修改多次。這種修改條文增加了人民直接參加立法程序的權利；并更進一步的將聯邦內的權力，集中於中央；最後更在經濟統制與社會保險的範圍內，將新的職務授給政府。(註四a)

聯邦政府的權力雖然已不斷的增加，但各州仍保持許多重要問題的管轄權，例如教育、教會組織、直接稅、司

法程序等。

這樣，瑞士的統一，需要大約六百年的時期纔告完成。她經過了長時期的內亂外患，最後并設立一種政府制度，後者既能尊重各州的區別；又能設立一個堅強的中央政府，對各州與人民，都有實際的壓制權力。在這種情形下，她纔能最後達到這個結果。這種憲法上的產物，大部份反映出各州間與人民間相互團結容忍的精神的發達。有許多人相信舛異駁雜的民族國家間有國際合作的可能，對於這一種人，瑞士的歷史是一個鼓勵。

現在瑞士的民族主義，不但由政府制度與正統的政治方法所保存，並且還由勃洛克（Brooks）教授所謂「各種標記——儀式、紀念物、放假日、各種旗幟軍裝的採用，各種舊式服裝的穿着，射擊術的禮節，體操與唱歌，以及藝術、音樂、劇本的研究」（註五）中保持着。這幾種習慣加深了傳統精神的力量，與愛國的熱誠。

瑞士學校對於公民訓練及公民生活，亦有很重要的貢獻。據上面所引的作者說，「他們在下列各方面都很優異：各校對公民訓練的辦法都很感興趣，大家都參加討論。國語的教學很優良；教導頗嚴，因為國語可以克服對外國情心的引誘。學校裏有許多科目，以及商業、工業、農業、家庭經濟等專門學校，都有直接的實際價值。國內作家的著作中都有確當的解釋。本地教育與公民教科書都品質高尚。各種年齡的兒童都有參加學校旅行的慣例，以及最重要的，學校教師都有良好的訓練、專注的精神、政治上的獨立地位，與深負時望的聲譽。這結果使瑞士能永遠全國團結，重視責任；并有高尚的政治生涯。

第三節 國際保障的中立主義的原則

瑞士統一的維持，不但靠聯邦主義的原則，並且還靠中立主義的原則。在中世紀時，瑞士將傭兵供給歐洲許多強國。據統計，在一七〇四年至一七一五年間，瑞士傭兵爲法國一國服務而犧牲生命者，有七十萬人之多。（註六）但瑞士時常牽入列強戰爭所得來的經驗，卻證明採取新政策的得計。這種努力在法國大革命期間雖然必然的遭逢挫折，但一八一五年維也納會議中卻訂立一個條約；根據該約，歐洲列強保障瑞士永久的中立地位。爲實行這個原則，一八四八年的瑞士憲法遂禁止訂立新軍事契約。至一八五九年後，瑞士供給傭兵的習慣遂完全終止。除梵蒂岡的瑞士衛隊外，瑞士公民在瑞士境內不准加入任何外國軍隊。在一八七〇年普法戰爭及一九一四年世界大戰中，瑞士都小心翼翼，遵守其對於中立原則所負的義務。大部份由於她的中立地位的原因，瑞士被選爲國際聯盟及國際勞工局的會址。瑞士人民經過了一度熱烈的政治辯論後，即通過加入國聯；但附有一個保留，即瑞士以有中立的地位，政府不能爲國聯參加任何軍事行動，或准許外國軍隊過境。一九二〇年二月，國聯行政院准許瑞士附這種保留加入。（註七）一九三四年一月，聯邦議會會拒絕薩爾政府這種請求，即准許瑞士人民加入特別警察，以監督行將舉行的薩爾公民投票。法國報紙雖批評這種決定爲違反瑞士對國聯的義務，但瑞士人民卻認它爲中立原則的必要的。（註八）

瑞士的中立主義有兩個重要的原因。第一個原因是希望免除外國的侵略；因爲瑞士控制着歐洲許多軍事

要隘，這個危險性亦就特別大。第二個原因是由於他們相信，中立以外任何其他政策，都會使人民中各種族間發生極端分裂的。瑞士如與德國接近，會使法族人民感到不快，反之瑞士如與法國同盟，將使德族人民爲之不安。因此，中立主義是保障全國團結的很重要的屏障。瑞士一位知識份子最近曾寫着：「瑞士所實行的自動的中立原則，因此不但是她獨立的一種形式，並且對於她的平等制度亦很重要。唯有這樣，二十二個獨立邦，三個種族與四個語言民族間，纔能維持均衡的局面。依照向例，每個民族的精神上的力量，一部份都從她在國外所依附的大民族身上吸來的。瑞士的各種種族與語言，即代表幾個重要文化的傳統精神；如果她不能吸收它們的生命源泉，她的國家就要消滅。法族人民的「心」主要的向着法國，意族人民向着意大利，德族人民則向着德國。各民族都認爲在這瑞士聯合國中，她自己代表本身文化上的祖國；但中立主義則能遏抑并調和過度的熱情，它變成一種相互容忍的標記，并替瑞士的三個心理與三種文化的融合，開了一條大路。要不然，它們就要完全分立了。」（註九）

第四節 瑞士的軍事制度

瑞士並不完全靠國際保障以保護國家的，因爲她還維持一種特殊的軍事制度。憲法規定每個瑞士人民都須服兵役，不過她徵兵的方式又與歐洲別國不同。軍事教育實際上在學校裏體育課上即已開始，它在射擊團體及其他活動中繼續着。瑞士人民二十歲時即開始負兵役全部義務，至四十八歲時爲止。他在二十歲至三十二歲

間，屬於第一線軍隊，叫做「勁旅」(Elite)。在三十二歲至四十歲間屬於第二線軍隊，叫做「國防軍」(Landwehr)。在四十歲至四十八歲間，他屬於後備軍(Landstrum)，後備軍擔任比較輕鬆的職務，如保護交通線等。(註110)

瑞士軍隊現在包含步兵六師團，騎兵三旅團，山兵四旅團，空軍以及聖哥薩特 (St. Gothard)、聖毛里斯 (St. Maurice) 要塞的衛隊。它可動員四十萬人左右，包括國防軍後備軍在內。

普通徵兵制度的基本服役期間至少規定為一年；瑞士則不然。直到現在，她的新兵訓練入伍的時期，步兵為六十五日，騎兵則為九十二日。每年召集參加初次訓練的新兵，有二萬五千人左右。這些兵士此後則普通每年召回訓練十三日。每年大約有十五萬人參加這種復習訓練。他們完畢軍役後，可將本人軍械放在家中，按期由政府檢查。瑞士制度與法國及別處的徵兵制度不同，她除了大約三百名教官團體外，沒有職業軍隊。軍官是從普通軍人的行伍中出身，他們必須學習補充的訓練課程。有許多軍官是商人及職業界人，他們不以軍隊為職業。總之，瑞士有一個民軍，它規定全國人民須受普遍軍役；但這個軍役比較別國卻輕鬆多多。瑞士軍隊中沒有職業軍人，因此它使國家軍事化的程度，不及別國的徵兵制。它沒有別國軍隊所有的坦克車與大砲——它純粹是為防禦的目的而產生的。瑞士軍隊在平時沒有總司令；但當危機發生時，聯邦議會即任命一個總司令，不過它本身仍可發令到軍隊；這個制度的民主化的性質，由此亦可以看出。直至今日，瑞士軍事制度特別由於重視射擊術的原因，有很高的效率。一九三四年軍事經費預計為九二、二〇〇、〇〇〇法郎，抵全部聯邦預算之百分之二十一。在外

國觀察者眼中，瑞士制度非常優越，因此在大戰前，法國社會黨領袖若累斯（Jean Jaurès）即主張法國採用這種制度。（註一一）在美國亦有主張採用者。

在一九三二年時，日內瓦軍縮會議會很重視的討論一個提案；該案即建議依照瑞士民軍制度改革歐洲各國軍隊。（註一二）

但近年來瑞士軍事制度亦不免受到批評。有許多和平主義者反對徵兵制的原則。（註一三）社會黨議員投票反對軍事預算，認為瑞士國家太小，不足以有充分的軍事上的保障；因此最好索性不要軍隊。社會黨更以為軍官階級完全由有錢人組成，軍隊因此或可用為壓迫勞工階級的工具。一九三二年十一月中瑞士軍隊與社會黨的衝突，即被引證證實此項主張。

在另一方面，戰爭的逐漸機器化，與空軍在戰爭中佔據新的地位，也許會使專重個人射擊術的瑞士制度，產生改革。瑞士的來福鎗兵，如果防守山隘，抵禦鄰國大軍的侵襲，固然可靠；但如果他們對付敵軍的坦克車、毒氣、飛機的猛烈進攻，這些民兵能同樣的可靠嗎？

德國希特勒主義的出現，與日內瓦軍縮會議的失敗，增加了瑞士的恐懼。在一九三三年冬天，聯邦議會延長差不多每個部隊的訓練時期，並提撥八千萬法郎的經費，以改進軍隊中的砲兵與空軍。瑞士議會深恐德國越過萊茵河橋梁——欲佔領里昂（法）的軍隊所或經之路——進行侵略，遂通過一個決議案，要求政府在萊茵邊疆設防。在一九三四年下半年，一個創制請願書在流行中，請願書主張通過法律，嚴厲懲罰軍隊中共產黨的宣傳。

(註一四)有些社會黨人已採取一種新的態度，認為法西斯主義的興起，當以軍事手段相應付。

第五節 政府的制度

瑞士聯邦政府的權力遠較美國為廣。(註一五)例如它可以處理私法、教育、商業（不論各州間或各州內部）等問題，並且還經營許多國家獨占事業。它沒有憲法上「人權法律」的限制，亦無有權宣佈法律違憲的最高法院的約束。但由於各州在聯邦立法機關中的代表，創制權、複決權等直接民權的程序，以及聯邦立法機關與行政權間的特殊關係；人民的各種自由因此都能受到尊重，而聯邦政府與各州間勢力的平衡，亦能維持不墜。

聯邦議會共有兩院，第一個是參議院。參議院有議員四十四人；由每州派代表兩名，每半州派一名組成。這種代表選舉的方法，與規定任期的辦法，都由各州自己決定。同樣的，代表的薪俸不是由聯邦政府支付，而是由各州支付的。不過這班議員都不能由各州訓令怎樣投票。(註一六)

議會的另一院是衆議院。在一九三〇年前，衆議院的代表是根據每人代表二萬人民的標準，由男子普選權選舉產生的。(註一七)但在一九三〇年，衆議院的任期由三年延至四年；而代表的基礎亦改爲每人代表二萬二千人。結果下院的人數，遂由一九二〇年時的一百九十八名代表，減至一百八十七人，分配如下：

州名	代表人數
Zurich	28
Berne	31
Lucerne	9
Uri	1
Schwyz	3
Unterwald	2
(Upper & Inner)	
Glaris	2
Zoug	2
Freiburg	7
Soleure	7
Bale	11
(town & country)	
Schaffhouse	2
Appenzell	3
(Outer & Inner)	
St. Gall	13
Grisons	6
Argovie	12
Thurgovie	6
Tessin	7
Waadt	15
Wallis	6
Neuenburg	6
Genf	8
總數	187

議會兩院的權力，雖然除極少例外，都是相同；但實際上衆議院卻握大部份的勢力。兩院開聯席會議，以選舉聯邦行政院、聯邦法院及其他某種官吏；行使赦免權，以及裁判聯邦政府各機關間的衝突。行政當局不能解散議會內任何一院；如果經衆議院四分之一的人數，或五州，或行政當局的決議案的請求，則兩院可召集特別會議。（註一八）聯邦議會在憲法上雖佔據一個特殊堅強的地位，但它卻比較大多數別國議會為軟弱。（註一九）這大部份是因爲政府行政機關任期長久，後者比較上不大受大選中及議會內各黨勝利的影響。結果聯邦議會遂缺乏行政野心與行政經驗。一議會內通常既沒有聯邦政府的前任官吏，並且僅僅有極少的未來官吏；它的工作因此在實際上常常做效顧問性質的機關，而不是主權機關了。政府的提案很少受到立法機關的嚴厲的修改；尤其難得

爲後者所拒絕。立法機關在這方面顯露出它在政治上實遠較人民在投票時爲溫順。瑞士複決權的成功，是議會這種極端溫順態度的原因，亦是結果。」（註二〇）

瑞士的行政權界於美國總統制、英法議會制之間，它不是操在國王、總統或首相的手裏，而是在一個七人委員會的手中。這個七人委員會名爲「聯邦行政院」（Bundesrat），會址在京城柏恩（Berne）。委員會每四年由聯邦議會，即參眾議院的聯席會議選任。議會更每年選舉委員會中某一委員爲主席，稱爲聯邦政府大總統；另外還選出一人爲副總統。（註二一）

總統在法律上雖沒有重要的職權，但他通常是一個重要的政黨領袖；尤其是如果他兼任外交部長，他可以在一般政策上有極大的勢力。但瑞士立法機關的委託權的執行，確然是由七個委員的團體擔任；這七人在重要性上是互相平等的。這班委員的任期雖然不過四年，但實際上其中有許多人是長期供職的——任期最長的紀錄，有三十二年之久。（註二二）并且聯邦行政官，普通都會在州政府及聯邦議會中長期服務。委員的年俸爲一萬零四百六十圓美圓（三萬二千瑞士法郎），而總統則爲一萬一千四百三十八圓美圓（三萬五千瑞士法郎）。各委員更兼任行政部部长；行政部共有七個：（一）外交、（二）內政、（三）司法與警察、（四）軍事、（五）財政與關稅、（六）農業、商業、工業、（七）郵務與鐵路。在法國，內閣的背後有共和國總統；在英國，首相的背後有君權；但瑞士的聯邦行政院是自立的，它沒有最高權力爲後盾。憲法將廣大的行政權力授給聯邦行政院，包括監督各州政府的行動及實施聯邦法律在內。行政院並不依靠立法機關內任何多數黨，當聯邦議會反對它的時候，它並不辭職，亦不把後

者解散。現在衆議院內最大的黨派雖然是急進民主黨，但聯邦行政院卻是由四位急進民主黨員，兩位天主教保守黨員，及一位「農工及中等階級黨」的代表所組成。但聯邦行政院沒有——例如——美國大總統所享有的不受立法機關約束的程度。它必須提出詳細報告書於聯邦議會，而後者又時常發出它所必須遵照的指令。聯邦議會往往是通過一個動議，叫做「命令」(Postulate)以指令聯邦行政院的。如果這個「命令」不能達到目的，聯邦議會可制定一個聯邦決議案，行政機關是受這種決議案的約束的。但立法機關這樣雖是權力的最後源泉；當它威壓聯邦行政院時，後者是並不辭職的。立法機關亦不會罷免行政院。如果行政院所建議的辦法或採行的政策爲議會所反對，行政院即改變它的主張，以滿足立法機關的願望，但它仍依照立法機關的意志繼續執政。

瑞士與其他成功的民主國家相同，政府行政大部份依賴一個常任的誠實的文官制度——不受政黨政治的影響。(註二三)瑞士的官僚機關幫助起草法律，并有制定法令的職權。(註二四)一九二八年的法律設立一個行政審判廳，以審理關於行使這種制定法令的權力的訴訟。聯邦制度中的官吏人數從一九一〇年的六萬二千人左右增加至一九二〇年的七萬四千三百九十八人。至一九二九年終，這數目已減至六萬四千三百人。(註二五)但這個數目中，差不多有百分之八十，從事於所謂交通制度——鐵路電報與電話。在一九二〇年時，各州市所雇用的公務員，較聯邦(Confederation)直譯應作邦聯，惟此處以改譯聯邦爲宜——譯者)約多二千人；兩者總數爲十五萬三千三百二十九人，佔上等職業中人民總數的百分之八·三。州市公務員中，大約有百分之三十六，從事於教育事業。

在最近幾年中，瑞士公務員受工會主義理論的影響；在一九一八年十一月，總工會與瑞士社會黨煽動總罷工，大多數鐵路工人與一千三百四十六名郵務職員都參加罷工。結果聯邦行政院於十一月十一日頒佈法令，規定全體文官受軍法的管轄，并宣佈公務人員參加罷工為犯罪。（註二）高級官吏認罷工為破壞政府的完整，而下級職員則認罷工為糾正不平狀態的正當方法；瑞士兩者間的衝突，似乎還沒有比較其他民主國家能有進一步的解決。

第六節 政黨

有人認為民主政府必須以一黨在朝一黨在野為基礎，始能進行順利；瑞士卻推翻了這一種論斷。許多年來，參議院與衆議院中都有六黨或七黨的代表。一九三四年的情勢有如下列（註二七）

參議院		衆議院	
政黨	代表	政黨	代表
天主教保守黨	十九人	急進民主黨	五十二人
急進民主黨	十八人	社會民主黨	四十九人
農工及中等階級黨	三人	天主教保守黨	四十四人
自由民主黨	二人	農工及中等階級黨	三十人

社會民主黨	一人	自由民主黨	六人
社會政治黨	一人	共產黨	三人
		社會政治黨	二人
		小黨	一人
總數	四十四人	總數	一百八十七人

一八四八年的憲法大部份是自由黨的成績；自由黨在哲學上是反教會的，它主張擴充聯邦政府的權力。但該黨不久即以社會問題發生分裂。(註二八)比較急進的份子組織所謂急進民主黨，該黨現在仍舊是全國最強的政黨，以中等階級為後盾。社會民主黨有工會為基礎，隸屬於第二國際；自該黨興起，急進民主黨即受到嚴重的威脅了。天主教保守黨在名字上就表顯出傾向於教會，它反對直接稅與中央集權。但其中有一派卻有基督教社會主義的傾向。衆議院內第四大黨是農工及中等階級黨，該黨係於一九一九年脫離急進民主黨而組成。它比較母黨為保守，主張保護農工業的關稅政策，農業改革及堅強的國防。在近幾年中，階級間緊張情勢的生長，已有推翻瑞士人民容忍妥協的傳統政策的傾向。在一九三二年十一月間，國家主義派侮辱社會黨領袖，結果引起暴行。瑞士軍隊前往干涉，遂發生爭鬪；死者十二人，傷者至五十人以上。法庭判決監禁社會黨報紙勞動報(Le Travail)主筆尼可爾(Leon Nicole)，認為他負煽動社會黨暴行的責任。一年以後，日內瓦州選出尼可爾與社會黨多數黨；在聯邦內，社會黨居多數黨的地位者，即以日內瓦州為最先。(註二九)此外，社會黨還控制着祖利克(Zurich)及

洛桑 (Lausanne) 的市政府。他們的選舉勝利使保守派大為憤怒；這種階級間緊張局勢的抬頭，也許對於委員制的政府，將有嚴重的影響；後者過去是比較上很平穩地執政的。(註三〇) 在社會黨方面，則嚴斥禁止軍隊中宣傳及懲罰非難外國政府的報紙的法律之制定，認為這種辦法是帶法西斯主義色彩的。社會黨雖是衆議院內第二大黨，該黨黨員至今尚未有被選任爲聯邦行政院行政委員者。

歐洲主要國家內法西斯主義的興起，在瑞士產生了影響；瑞士境內亦成立了幾個國家社會主義的團體。「國家社會主義聯盟」(National Socialist Confederation) 是其中主要的組織。這派主張維持亞利安血統的純潔，并恢復瑞士各州的古代語言與著作。此外還有幾個法西斯團體存在着，它們的重要性現在尙未能確定。(註三一) 爲了抵抗法西斯主義，社會黨與左翼自由黨人已組織一個「戰鬪共同陣線」(Kampfband) 了。但瑞士的法西斯主義運動，似乎還沒有怎樣侵犯瑞士的民主制度。事實上，瑞士社會主義的興起，卻比較法西斯主義更爲顯著。

第七節 直接民權

除美國或爲例外，瑞士是人民直接參政的全世界最好的例子。直接民主政治的制度，是以「公民會議」(Landsgemeinde) 的古代慣例爲基礎。公民會議是與新英格蘭 (New England) 舊時的「市會議」相像的。在大約六州內，這個人民議會現在仍決定本州的命運。通常它是在四月中的最後一個星期日，在露天開會；會議

討論一切公共問題，并很莊嚴整齊地把它們表決。公民會議有權修改州憲法，制定普通法律、徵稅，并在大體上監督本州行政委員會的行政工作。（註三二）這種人民議會是本州內每個公民都可參加的；它現在仍獲得人民的尊敬與忠誠。勃洛克教授說：「現在大家都承認，公民會議將永遠存在於瑞士民主化的六州內，『它是民主政治的最自然、最重要、最美麗的標記。』只要民主概念的誠實與高貴，永遠不失其感化世界的力量；它亦是應該永遠存在的。」

創制權與複決權代表一種將直接民主的概念，自公民會議推廣到瑞士全國的運動。這種制度分爲幾類。例如，凡聯邦議會所建議的一切憲法修正案，必須交人民覆決；這叫做強制覆決。在修正案採納以前，它們必須獲得人民票數及各州的大多數的擁護。在一八七四年至一九三二年初間，聯邦議會建議「部份」修改憲法計四十二次；其中三十二次爲人民及各州所接受，九次則被拒絕。（註三三）自一八九一年以來，滿五萬個選民亦可建議修改憲法。當五萬個請求者將草案提交聯邦議會時，聯邦議會可表示拒絕，或提出反對意見書於人民。無論如何，原來的建議草案是必須交人民表決的。（註三四）但用創制權修改憲法的嘗試，成功的卻亦很少。人民通常都是贊成議會的見解的。

在聯邦議會普通法律通過後九十天內，如果滿三萬名選舉人要求複決投票，這種複決權可以同樣採用的。在這種情形下，聯邦法律的接受或拒絕，視大多數人民投票（不論州別）的決定。在一八七四年與一九三二年初間，聯邦議會通過四百十五個法律與聯邦法令，其中有四十個法律及法令會要求複決；人民及各州接受了

十四個法律及法令，二十六個則遭拒絕。這樣，在聯邦法律與法令中，有百分之九十。四是未經請求複決而執行百分之三。四是人民與各州所明白接受的，祇有百分之三。二則遭否決。在聯邦內，創制權是限於修改憲法，但在各州中，它亦可適用於普通的州法律。

出乎意料之外，人民參加這種政府的工具，近幾年來似乎增加了。例如，實際參加複決投票者的比例，自一九一一年至一九二〇年間的百分之五十一·六，昇至一九二一年至一九三一年間的百分之六十·七。(註三五)社會經濟問題尤其吸引大量票數。例如，一九三一年十二月，選民中百分之七十八·一參加投票，以多數票拒絕國家老年保險的法律。在一九二二年十二月中，選民中百分之八十六·三參加表決社會黨資本稅建議的投票。大概說來，人民表現出比較他們在聯邦議會內或政黨中的代表為保守。例如，在一九三一年十二月，人民否決了關於老年保險的史區西斯法 (Loi Schulthes)，而後者卻曾差不多為議會所一致接受。在一九二六年十二月，人民會同樣的拒絕政府小麥獨占的提議，雖然它差不多為各黨所接受。在一九二三年二月，人民以四一四、三〇五票對九三、八九二票的大多數，否決政府所簽訂的關於與法國自由帶糾紛的條約。這是國際條約交付人民複決的第一次。准許這種複決的憲法修正條文，是於一九二一年採納的。人民雖曾贊成許多社會保險的辦法，并且並不反對聯邦中央集權的趨勢；但他們卻表現出崇拜私有事業及個人自由的利益。對於一班相信社會主義可用直接民主政治的方法和一開始的人們，瑞士並沒有給他們多大的希望。

妥協與容忍是瑞士政府制度中主要的因素。比較傾向於絕對主義的人民，或喜歡在抽象原則上，從事極端

主義的辯論的人民，將認瑞士的制度不能實行。瑞士憲法並不供給別國所常有的各黨及各種勢力間生動的鬭爭；它亦不產生主張遠大改革的救世運動；但它給瑞士一個穩固的行政組織；而這行政組織不但是向立法機關負責，並且是直接向選民負責的。

(註一) 參閱 "Switzerland," (The Index Dec. 1924).

(註二) 參閱 W. E. Rappard 的 "Switzerland" (Government, Encyclopedia of Social Sciences, Vol. VII, p. 56.)

(註三) 見 Robert O. Brooks: "Government and Politics of Switzerland" 1918 (p. 35 ff.) 關於瑞士憲法史「瑞士憲法」法文條文與各州情形等的簡明敘述，可參閱 F. R. and P. Durstler: "Les Constitutions Modernes" (1929) Vol. II, p. 535. 至於瑞士憲法英文條文，可參閱 C. E. Martin 與 W. H. George 合編: "Representative Modern Constitutions." (1923) p. 38.

(註四) 見 Brooks 的上引書第五十七頁。

(註四 a) 一九三四年，人民根據創制權，要求全部修改聯邦憲法；這在瑞士歷史上是第一次。要求修改者，一部份是希望加強各州對中央政府的權力的人。自大戰以後，聯邦政府的傾向是保持戰爭期間所行使的緊急權力；她在過去幾年中，即利用緊急法以避免人民行使複決權；要是她採用普通法方式的話，後者一定發生了。這樣，聯邦政府已去除了本身的一個束縛；況且，瑞士又沒有法庭，可規定聯邦政府的權力。要求修改憲法的第二種人，是信仰職業代表制，並由此進而為組合國家的人。

(註五) 見 Robert O. Brooks 的 "Civic Training in Switzerland, A Study of Democratic Life." (1930) p. 427.

(註六) 見 Baker 的 "Modern Republic," Brooks 正在其 "Government of Switzerland" 書中 (p. 31)

(註七) 見 Official Journal, League of Nations March, 1920) p. 57.

(註八) 見 "La Suisse et l'Affaire de la Saxe" (Journal de Genève, Sep. 29, 1934.)

(註九) 見 Alexis François "Switzerland's Same Nationalism" (Current History June, 1934)

(註一〇) 關於敘述瑞士軍制的書籍，可參閱 Armaments Year-Book, League of Nations (1934) p. 648. 及 C. Egli 的

"L' Armée Suisse" (1913); R. C. Brooks, *Le Government and Politics of Switzerland* ch. II.

(註一一) 見 Charles Rappoport 的 "Jean Jaures" (1925, 3d ed. ch. 4.)

(註一二) 拉帕特 (Rappard) 教授指出別國採用瑞士制度的危險性：「它（瑞士軍事制度）組織了武裝熟練的羣衆，并由純從行伍出身的軍官擔任指揮。這種軍隊除非有這樣的傳統觀念（保守的國家民主主義的）作約束，對於國家是一個永久的危險。并且這種軍隊除非紀律嚴明，并受這樣的傳統觀念的感化，它不過是烏合之衆，不足以抵敵上等的專門軍隊。……」 *Encyclopedica of the Social Sciences* Vol. VII p. 57.

(註一三) 見 "The Swiss Militia" (*The War Resister*, Autumn, 1929, p. 7.) 參閱 R. C. Brooks 的 "Civic Training in Switzerland" (1930) p. 153.

(註一四) 見 "Le Renforcement de la Defense nationale" *Journal de Genève* Oct. 6, 1934. 及 "Swiss Watch on Rhine" *The Times*, (London) Oct. 13, 1934.

(註一五) 參閱 Brooks 的 *Government and Politics* p. 60. 與 Fritz Fleiner 的 *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (1923) pp. 36 ff.

(註一六) 兩院議員每天薪俸爲四十個瑞士法郎。

(註一七) 婦女選舉權運動在 Brooks 的 "Civic Training in Switzerland" 書中第二百四十七頁上有敘述。

(註一八) 見 Fritz Fleiner 上引書 (pp. 130 ff.)

(註一九) 見 Rappard 的 "Legislative Assemblies" (*Encyclopedica of the Social Sciences*, Vol. IX, p. 585.)

(註二〇) 見上書。

(註二一) 聯邦議會選任命一個官吏名爲國務總理 (Chancellor) 他是一個相當高貴的官職。國務總理是委員會及政府立法部的秘書。

(註二二) 見 Brooks, *Government and Politics*, p. 106.

瑞士的民主政治 第一章 瑞士的政府

- (註二二) 但參閱 Bryce 的 "Modern Democracies," Vol. I p. 368.
- (註二四) 在世界大戰發生時，聯邦行政院獲得緊急權力，以維持瑞士的完整與安全；此項權力甚至可以改變憲法（一九一四年八月三日法律）。Esmelin 謂該法實違反憲法。見 H. Esmelin 的 "Droit Constitutionnel" (7th ed. 1921) p. 97 fn. 1.
- (註二五) Carl J. Friedrich and Taylor Cole. *Responsible Bureaucracy, A Study of the Swiss Civil Service* (Harvard University Press 1932 p. 38.)
- (註二六) 見上書第八十頁。
- (註二七) 見 "Political Handbook of the World," 1934, p. 178.
- (註二八) 參閱 R. C. Brooks 的 "Civic Training in Switzerland" (Chs. 3 and 4.)
- (註二九) 見 "L'Élection du Conseil d'Etat," (Journal de Genève, Nov. 27, 1933.)
- (註三〇) 關於保守派對於日內瓦政府的意見參閱 "Pourquoi nous combattons le régime socialiste et ses projets fiscaux" (Journal de Genève, Oct. 28, 1934.)
- (註三一) 參閱 Emil Lengyel 的 "Diverse Fascist Groups at Work in Switzerland" (New York Times, Nov. 18, 1934.)
- (註三二) 在其他幾州中，立法機關都是由民選代表組成；有的已採用比例代表制。這種立法機關是一院制性質的。二十二州中每州都有一個行政委員會。十一州對於一切普通法律都採取「強制複決權制」。除一州外，其他各州都有普通法律的創制權。見 Brooks *Government and Politics*, ch. 14.
- (註三三) 見 Maurice Batelli 的 "Les Institutions de Démocratie Directe en Droit Suisse et Comparé Modern" (Paris, Sirey, 1938) p. 194 ff. 及 F. Fleiner 的 "Schweizerisches Bundesstaatsrecht," p. 288 ff.
- (註三四) 參閱瑞士聯邦憲法第三章。
- (註三五) 參閱 Brooks 的 "Civic Training in Switzerland" p. 114.

附錄

本書原著於一九三五年出版，故其敘述英法兩國政治情狀，至一九三四年年底爲止。惟兩年以來，英法兩國政治上莫不產生重大的變化。譯者爲使本書不致失去時效起見，因搜集各方材料，補述兩年來英法兩國之政治狀況。惟以限於人力時間，疏漏之處，在所不免，讀者諒之。

一 最近兩年的英國政治

一九三五年是全國政府執政的第五年；亦是現任下議院選舉產生的一年。在敘述這次選舉以前，我們先說明當時的經濟狀況與政治局勢。

在一九三五年的上半年，英國的經濟情勢似乎漸漸趨於好轉了。四月十五日時失業工人登記者共有二〇四四、四六〇人，比較上年同時減少十萬人。一般商業活動的指數亦已恢復一九二九年的水平線。一九三五年前三個月出口品的總數比較上年同時期內增加10%，而進口品則減少30%。同時，英格蘭銀行在四月初黃金的儲量，亦打破以前的記錄。（註一）在舉國逐漸欣欣向榮的空氣中，財相張伯倫於一九三五年四月十五日在下議院提出第四次預算案。

張伯倫在下議院內首先聲稱過去一年間英國在經濟上的進步：工業生產已增加12%，開一九三一年以後的新記錄；輸出品已增加三千萬鎊；上年度預算的盈餘共有七百五十萬鎊；國債亦已減少二千二百萬。他估計下

年度支出將爲七萬三千萬鎊，但須另籌國防經費；至於收入方面則一九三四年的營業狀況既已大有起色，預料所得稅可增加一千四百萬鎊，收入總數約可得七萬三千六百萬鎊。

新預算規定征收米豆稅，自八月起，「路軍用重油」稅每加倫增稅八便士。至於所得稅，則收入一百三十五鎊者每鎊抽稅由二十七便士減至十八便士。至一班已有家庭者，原定收入滿一百五十鎊即須繳納所得稅，今後則改爲收入滿一百七十萬鎊始納稅。至於一九三一年時公務員薪俸減削的部份則一律恢復。收支相抵一年可盈餘五十萬鎊。

張伯倫在廣播演詞中稱這個預算爲貧民預算，但一般輿論則稱它爲低級中等社會的預算。每日驛報稱這個預算的目的，在覓取二百萬納所得稅者的選舉票，似乎亦有相當的理由。（註二）

全國政府不但在經濟部門中獲得勝利，在議會內她藉着極大多數的政府黨的擁護，亦從未有議案不能通過的情形發生。一九三五年八月印度政府法的成立，尤其是她的不可磨滅的偉績。自從一九三〇年西門報告書發表以來，印度憲法問題一直成爲英帝國內部最重要的問題。英政府經過迭次調查與協商，折衷各方面的主張，於一九三三年三月發表白皮書；接着兩院聯合委員會復討論此案，至十八個月之久，至一九三三年十月提出建議書。（關於以上經過情形，請參閱英國政府第十三章。）政府遂以該建議案爲根據，製成法案，於一月二十四日提出於議會。下議院經過四個多月的討論，於六月五日通過該案。在投票時保守黨內除極端派外，其餘都一致擁護政府的立場。在貴族院中該案亦經過些微的修改而通過。八月二日，英皇遂批准該案而成爲法律。

但全國政府在議會內雖獲得勝利，她在選民間的勢力卻逐漸削弱了。至一九三五年時，政府在一九三一年選舉中煊赫一時的光輝，似乎在開始消失了。反之，反對黨的工黨在這幾年中卻已逐漸復原。這種情形在補缺選舉與市議會選舉中充分的表現出來。在北蘭姆勃斯（North Lambeth）地方舉行補缺選舉時，工黨候選人斯屈洛斯（G. R. Strauss）與自由黨及政府黨競選的結果，他得一萬一千票的多數而當選。在斯雲騰（Swindon）舉行補缺選舉時，工黨候選人前工黨內閣農務部長安特生博士（Dr. Addison）亦獲得同樣的勝利。（註三）一九三五年二月威佛特里（Waverley）地方亦舉行補缺選舉，競爭結果，工黨候選人克里萊（Cleary）得一五、六一票的大多數而當選。威佛特里本是保守黨的勢力範圍，一九三一年時工黨祇得一〇〇四二票；他們這次的勝利，尤其足以象徵政府威望的衰落。至於在一九三四年十一月中舉行的郡議會改選中，則不但倫敦郡議會變成了工黨的機關；就是在全國二十八郡內，在工黨勢力範圍內的有十五郡之多。總計工黨新得一百九十五議席，保守黨失去九十六席，自由黨則差不多完全沒有了。工黨這種勝利一般人都認為下屆大選勝利的前奏曲。

除了工黨勢力膨脹外，自由黨老領袖喬治亦東山再起。他知道以自由黨老名義做招牌，已不足號召羣衆了。因此他在一九三五年一月十九日在朋高爾（Bangor）地方發表演說，宣佈他的新政的內容。他以七十二歲的高齡，高呼英國危機日深，並提出救危的大計，無怪能博得英國民衆不少的同情。

路易喬治新政的內容大體上是做效羅斯福的。他認為英國主要的危機是生產過剩；要解除恐慌，非把社會根本改造不可。具體的說來，他對外主張國際協調，維持世界和平，消除商戰；對內則以全國富源過剩的資金盡用

於復興事業上，以解決失業問題。他主張改組工業制度，增加住宅、公路、鐵路、運河、電力、自來水等公共建築，改革農業，並在金融上恢復金本位，發行復興公債，改組英格蘭銀行。至於推行這種計劃，則路易喬治主張在政治上恢復大戰時的戰時內閣，並由各界專家組織全國委員會，以作輔佐。

路易喬治攜着這個詳善周密的計劃往各處演講。他在三月中並以書面提出於內閣。內閣經過了詳密的研究，終於七月二十二日發出聲明書，宣佈拒絕路易喬治的新政計劃。內閣的理由是：大量公共工程的經費不足以消滅失業，而大規模的借款反而會引起通貨膨脹與財政危機；並且路易喬治的農業計劃會推翻哇太華協定，增高國內食品的價格，減低出口貿易，由此而增加失業。

路易喬治一面以新政計劃提交政府，一面又參加實際政治活動。在六月中旬，他聯合自由教會發出和平與建設運動的宣言；宣言的主旨是主張英國在國外當竭力維持和平，以挽救戰爭的危機；在國內則努力全國建設，以復興國家經濟。

七月二日，和平建設運動大會在倫敦召開第一次代表大會。和平建設運動是純然超黨派的，出席的會員間有萊斯伯雷（工黨）、薩繆爾（自由黨）、西賽爾勳爵（保守黨）等。會議一致議決設立和平及建設「行動委員會」(Council of Action)，以謀實現宣言中的政綱。但委員會自己並不推選候選人，它將積極援助贊成它的計劃的各派候選人。在這個意義上，委員會仍是超黨派的組織。（註四）

路易喬治的新政運動對於英國政治雖沒有發生實際的影響，但它已揭露出全國政府在經濟建設上的缺

陷民衆對於路易喬治的熱烈歡迎，以及工黨在補缺選舉中的勝利，都指出全國政府威望的衰落。同時，首相麥唐納爲實施失業行政，已失去許多工人的信仰；外相西門的優柔寡斷，尤其受人指摘。保守黨人深恐下屆選舉發生影響，對麥唐納政府逐漸表示不滿。六月七日，麥唐納辭職。英皇當即任命鮑爾溫爲新首相。新閣的名單如下：（註五）

首相

鮑爾溫

樞密大臣

麥唐納

財政部長

張伯倫

內務大臣

西門

司法大臣

海爾欣

陸軍大臣

哈里福克斯

外務大臣

霍爾

印度大臣

齊特倫

自治領大臣

湯姆斯

殖民大臣

瑪爾康麥唐納

航空大臣

李斯忒

衛生大臣

胡特

教育大臣 史坦萊

農漁大臣 艾里沃

勞工大臣 白朗

運輸大臣 倍立夏

掌璽大臣 倫敦特里

不管部關員 艾登

蘇格蘭大臣 格林士

海軍大臣 孟塞爾

工務大臣 戈爾

商務大臣 任錫曼

新閣共有二十二，較前增加二人，它的性質雖仍是全國一致內閣，但保守黨的勢力較前已尤其增加。鮑爾溫在三年來本是政府的實際領袖，現在已名符其實，成為新政府的首相了。同時，庸碌無能的西門調任內務大臣，而代以精明能幹的霍爾，並以艾登任不管部關員，協助霍爾辦理外交。政府從此不但在外交政策上有確定的方針，整個政府的面目亦為之煥然一新。

內閣這次改組是與大選中政府黨的勝利有密切的關係的。有一位自由黨員孟特爾 (Geoffrey Mander)

曾說過：「如果大選在十二個月前舉行，當時麥唐納任首相，西門任外相；並且假使當時有組織左派全國政府的可能，我相信政府在大選中是要失敗的。」（註六）

但我們與其把政府在大選中的勝利，歸功於這次內閣改組，倒不如歸功於墨索里尼的侵略政策來得爽快。英國的外交政策本以模稜兩可的騎牆態度著名的。但墨索里尼在東非的侵略行動，對於英國及印度間的交通是一個嚴重的威脅。自從六月間艾登訪問羅馬失敗歸來後，英國即採取了以國聯為中心的積極外交政策。政府一面調集軍艦於地中海，並力謀鞏固國防，擴充海空軍，以便履行對國聯應盡的義務；一面則在日內瓦力主對意實行制裁，以擁護集體安全為英國外交政策的基調。政府這種政策無疑的是與大多數人民的願望相一致的。七月中的和平投票（Peace Ballot）早已證明民衆愛護集體安全的心理。就是議會內的反對黨，對於政府這種積極的外交政策，亦不能不一致贊同。

政府遂利用自己外交政策最得選民擁護的時機，提早舉行大選。英國上屆議會是於一九三一年十月產生的。依照議會法的規定，議會的任期是五年；照例如無特殊問題發生，議會應於一九三六年十月舉行總選。政府毅然把大選的日期提早一年舉行，顯然是她的一種策略；無怪當鮑爾溫於十月二十三日宣佈大選日期時，反對黨方面罵他手段卑鄙了。

選舉競爭接着立即開始。政府方面於十月二十七日發出宣言，由首相麥唐納、西門共同簽署，主張以國聯為英國外交政策的骨幹，並努力充實國防，以謀保障帝國領土的安全，及實踐對國聯的義務。工黨方面以萊斯伯雷

反對制裁辭職，由阿特利暫任領袖。他們的宣言攻擊政府利用緊急國際危機圖謀私利的卑劣心理，並列舉過去四年間政府的罪惡；尤其對於政府應付失業問題的政策，攻擊得體無完膚。自由黨在這次選舉中本沒有怎樣野心，她由薩繆爾領導，宣言反對工黨的全部國有化政策，及政府過去四年中的政績。路易喬治的行動委員會因與自由黨的黨綱最接近，積極援助自由黨；她揭示的政綱大致與路易喬治以前演說的內容相仿。（註七）

但在這次選舉中，無論是工黨或自由黨，都只能攻擊政府過去的外交，而不能攻擊當時政府的外交政策。政府所以能獲得勝利，自以此為最大的原因。其次，工黨的內訌亦增加了保守黨的機會。工黨這次雖很活躍，企圖獲得勝利，但萊斯柏雷，克里比斯既已辭職，漢德森又已去世，內部主持乏人，無法使選民的視線自日內瓦移到內政問題。因此，在選舉舉行以前，政府黨的勝利早成定局。

選舉如期於十一月十四日舉行，結果如下：（註八）

黨別	席	數	人	民	票	數
保守黨		三八七			一八、四六五、七七八	
國民自由黨		三四			八四九、三四	
國民工黨		八			三五三、〇六一	
國民黨		四			六四、五〇八	
獨立者		二			五九、八八七	
政府黨總數		四三五			一九、七九一、二六八	

工黨	一五四	八、二六八、五九五
自由黨	一七	一、三四五、四二〇
獨立工黨	四	一三九、五七七
獨立自由黨	三	六五、一五〇
獨立者	三	一一九、四三七
共產黨	一	一一七、二六
反對黨總數	一八二	九、九六五、三〇五

選舉的結果政府方面顯然獲得勝利；但這次勝利已不及一九三一年。保守黨失去了八十三席，國民自由黨失去了一席，國民工黨失去了五席。反之，工黨卻增加了一百〇二席。工黨勢力的激增是這次選舉中最值得注意的事實。

總選舉後，英國內閣亦有局部的改組。殖民大臣瑪爾康麥唐納與自治領大臣湯姆斯對調。陸軍大臣哈里法克斯代倫敦特里任掌璽大臣，其所遺陸軍大臣一職則由古柏繼任。其後在十二月中，外相霍爾在巴黎與法國國務總理賴佛爾擬就解決意阿爭端的方案，大遭國人攻擊，被迫去職，艾登遂繼任為外交大臣。（一九三六年七月，海相孟塞爾辭職，霍爾復返內閣，任海軍大臣之職。）

政府在這次選舉中既以革新國防，履行國際安全義務為號召；在選舉勝利後，她遂勇往直前，積極充實國防。一九三六年三月三日，政府發表國防計劃書，準備將海陸空軍，同時積極擴充。四月二十二日，張伯倫在下議院提

出的預算，更提出一一〇、〇〇〇、〇〇〇鎊爲額外國防經費。一九三六年的英國預算因此被稱爲重整軍備的預算。政府整軍經武的決心，在這裏充分的表現出來了。

政府積極充實軍備，固然遵守她過去的約言；但她對付意阿問題的態度，卻又無疑的違反她在選舉時所採取的立場。自從意大利併吞阿比西尼亞，制裁證實失敗以後，英政府中現實主義者的閣員（以張伯倫爲領導者）即覺得制裁的辦法太危險，他們深恐長此繼續下去，足以使英意關係惡化，也許有引起地中海戰爭的可能。所以他們不願再爲國際聯盟的政策而冒險；他們寧願採取從前的舊策略，採取半孤立的政策。（註九）這派的主張最後獲得勝利，六月十七日，內閣會議決定撤消對意制裁。不但如此，保守黨的重要份子更時時發表「區域安全」和「改組國聯」的理論，充分的反映出缺乏愛護集體安全的熱誠。政府這種短視的實利主義，完全與選舉時的約言背道而馳；怪不得大受反對黨的辱罵了。

在內政上，一九三六年英國政治上最大的事件是掉換了三個君主。喬治第五於一月二十日逝世。他的長子愛德華第八在接位後不過十個多月，又以與辛博生夫人（Mrs. Simpson）結婚問題而讓位於其弟約克公爵。（現稱喬治第六）政府在這次所謂「憲法危機」中雖然獲得最後的勝利，但一部份人民的意見，卻顯然對政府的態度表示不滿；報界大王羅塞米爾的報紙當時曾一致攻擊政府，而摩斯萊領導的法西斯黨一時又乘機活動。但這次「危機」中最引人注目的是邱吉爾的反政府的態度。自印度憲法問題發生以來，邱吉爾等極端派即一直站在反政府的立場上。這次事件也許加深了兩者的隔閡。保守黨極端派的正式脫黨，恐怕不過是時間問題。

罷了。

最後讓我們估量全國政府的前途。就現在論，全國政府的地位也許已遠不及去年大選時的鞏固。政府這種躊躇不決的外交政策，已減少英帝國不少的威望，同時助長了國際間法西斯主義的聲勢。愛好和平的英國民衆，對於政府不能履行大選時的約言，當然感到深切的失望的。同時英國近年來經濟上雖已有長足的進步，但失業人數依然徘徊於二百萬左右；並且英國工業的復興似乎仍限於國內消費的工業；輸出貿易一時尚難見起色。這些問題都是全國政府前途的隱憂。全國政府能否延長她的壽命，就視她能否順利解決這些問題爲斷。

二 最近兩年的法國政治——人民陣線的過去與未來

發拉教授在本書中曾斷言法國民主政治現在尚不會消滅。至少就現在為止，他的預言已證實了。因為一九三六年五月法國議會選舉中人民陣線的勝利，可以說已挽回了民主政治的危機。

什麼是人民陣線？人民陣線是各種左派勢力的聯合，以反抗法西斯主義並保障法國民主政治為目的的一條戰線。他們各自的積極綱領雖不一致，但他們卻有一個共同的消極主張——反對法西斯主義。

人民陣線其實就是一九三四年二月六日法西斯示威的一個反動。這種團結的雛形第一次顯露於一九三四年二月十二日的全國總罷工中。這次罷工是法國勞工團體所主持，表示反抗二月六日暴徒對於議會的攻擊。參加罷工者有產業工人、公務員、鐵路工人與教師等。在這次罷工中，溫和的工團主義的 C.G.T. 第一次與共產黨的 C.G.T.U. 共同合作。這兩個工會團體最後更於一九三五年九月中簽訂完全聯合的協定。至於在政治方面，共產黨亦放棄了頑固的理想主義，與社會黨簽訂「共同行動」公約，成立了共同陣線。（註一〇）

同時，人民對於杜美格及佛蘭亭的全國聯合政府日益失望，全國產生了無數小團體，例如社會黨與共產黨的地方委員會、工會的小組織、參戰軍人團體及其他人民團體等。在巴黎，有許多著名的知識份子，以人權聯盟為後盾，組織「知識界反法西斯協會」。一九三五年六月十七日，該會發起召集會議，準備於「巴斯的爾紀念日」（Bastille Day）舉行擁護民主政治的大規模民衆示威。人民陣線就是從這次「人民集會」中產生的。

共產黨最先贊成這個計劃。社會黨與其他社會主義小黨派繼之參加。但急進社會黨卻猶豫多時；蓋急進社會黨是小資產階級的政黨，對於共產黨是策動者之一的計劃，當然存着疑懼之心。在急進社會黨執行委員會內，赫里歐與黨內溫和派反對此項計劃，但最後卻屈服於達賴第所領導的一派的主張，決定參加。急進社會黨決定方針後，「人民集會」遂有了代表自共產黨至溫和自由黨人的廣大的基礎。

當時參加這個計劃的總共有九十幾個團體。在一九三五年七月十五日，三十萬以上的男女集合於巴斯的爾廣場上舉行宣誓。不久以後，他們更成立永久性質的機關，由九個最有力的會員團體的代表，組織一個「中央委員會」；委員會的職務是製成一個最低限度的共同綱領。

經過了五個月困難的談判，這樣一個綱領才告完成。一九三六年一月十日，綱領公佈，它並且規定在未來選舉中，左派候選人都須贊成其條規；這樣可使左派中得票最多的候選人，在第二次投票時獲得左派聯合一致的擁護。

人民陣線中各黨的基本主義都大不相同，他們所以能在某幾個重要目的物上獲得一致的見解，自以法西斯主義的威脅為最大的原因。但此外還有別的因素。先從共產黨方面說，法俄互助公約的成立，第七次第三國際大會的轉變方針，都是使法國共產黨改取漸進政策的原動力。同時共產黨還知道，繼續主張全部社會主義，會使農民與小商人走入右派的懷抱，反而增大法西斯主義的勢力。意德兩國的教訓就是法國共產黨的當頭一棒。

人民陣線的另一邊是急進社會黨。上面已說過，急進社會黨是法國小資產階級的政黨。這班小資產階級經

過了戰爭，通貨膨脹，及一九三一年後的經濟恐慌，都已貧窮化了。他們放棄了昔日對於經濟自由主義的信仰，而主張國家對金融及產業資本家加以統制。同時法國的小資產階級過去深受王室統治的痛苦，他們對於民主政治的擁護，尤其不遺餘力。這樣，由於共產黨的向右，急進社會黨的向左，左派三大政黨遂能參加共同宣言，擁護「自由和平與麵包」了。

人民陣線的綱領可分為三部份：爲了保障「自由」，他們主張解散一切私有的半軍事組織，廢除限制言論自由的法律，尊重工人組織的權利，提高強迫入學的年齡等。爲了保障「和平」，他們建議加強集體安全制度，領導軍縮計劃，規定軍用品工業國有，廢除軍火私人貿易等。爲了保障「麵包」，他們主張設置全國失業基金，減少工人每週工作時間而不減工資，規定產業工人养老金，進行公共工程計劃，擴張農業信用，改組法蘭西銀行等。

在人民陣線綱領公佈後不滿三個月，第三共和的第十六次議會選舉運動正式開始。這次人民陣線各黨在初次投票時是各自推選候選人的；但他們議定在投票中除得票最多者外，其餘須退出競爭，讓這位左派中得票最多者獲得勝利。右派的各黨組織共和陣線，與人民陣線相抗爭；他們亦是由各黨自己推選候選人的，但他們沒有人民陣線方面團結的緊密。

這次競爭很明顯地是左右兩派短兵相接的競爭。換句話說，是人民陣線與準法西斯派的肉搏戰。火十字團雖然沒有參加競爭，但它的領袖勒洛克卻竭力爲右派撐腰。巴黎的守舊派報紙亦一致對人民陣線攻擊，認爲如果它在法國執政，法國就有赤化的危險。但選民的心理卻絲毫不爲所動，選舉的結果，人民陣線方面獲得明顯的

勝利雙方的席數票數有如下列：

人民陣線

黨名	席數	票數
黨		
急進社會黨	一一六	一、四〇一、九七四
社會黨	一四六	一、八八七、二〇九
共產黨	七二	一、四五三、九二三
獨立共產黨	一〇	一八四、七六三
獨立社會黨	三七	五八七、七七七
共和社會主義聯合黨	二五	—
總數	三八一	

共和陣線

黨名	席數	票數
黨		
保守派	一一	四六、五三〇
獨立共和黨	—	三五九、一九七
共和聯合黨	八八	一、五七八、四一九
人民民主黨	二三	三七三、四九三

左派共和黨	八四	一、一〇四、一八二
獨立急進黨	三一	六九〇、五五七
總數	一一七	二二七

這次選舉的結果，左派方面固大獲全勝（有一四四票的多數）。但我們如果以人民投票的總數加以比較，則左右派的相差亦殊有限。左派方面共得五、五一五、六四六票，佔總數的 $\frac{5515646}{22700}$ ；右派方面獲得四、三二三、二九七票，佔總票數的 $\frac{4323297}{22700}$ 。兩者相差亦不過一、一九二、三四七票。如果與一九三二年的結果相比較，則左派僅增加三二〇、九九三票，而右派祇僅減少五七、四二〇票。我們由此可知道法國左右兩派的勢力依然很接近，而人民陣線的基礎亦不及理想中的鞏固（註一）。

其次就人民陣線內部說，社會黨這次獲得最大的勝利，她一躍為衆議院內第一大黨（一四六席）。共產黨亦獲得極大的勝利，她的席數由十二席增至七十二席，票數約增一倍。（她這次獲得一、四五三、九二二票，已較急進社會黨為多。）急進社會黨則由一五九席降至一一六席，她已失去了領導的地位。在右派方面，最溫和的獨立急進黨損失最大，其餘各黨仍能保持原來的地位。兩邊溫和派勢力的失墜，是這次選舉中最顯著的特色。

社會黨在選舉後既一躍而為衆議院內第一大黨。組閣的大命自非該黨領袖萊翁勃倫莫屬。新議會於六月四日開幕，薩勞內閣（註二）立卽辭職，萊翁勃倫接着就提出人民陣線內閣名單於議會。新內閣人數差不多打破以前的記錄，總共有二十一位國務員及十四位次長；其中社會黨有十六人，急進社會黨有十三人，獨立社會黨有

三人，無黨派的亦有三人。（共產黨雖亦是政府黨，但她不願參加內閣。）這次內閣有一個新創的特點；即爲了增進各部門的合作，各部依照職務性質分爲五類：（一）國防，（二）一般行政，（三）外交與殖民地，（四）國家經濟，（五）社會聯合。各類由部長與次長組成行政合作委員會。這種辦法即用以救濟各部門缺乏合作的流弊。

自人民陣線內閣成立迄今，已有半年。在這短短六個月期間，它已建立不少的政績。勞動法律的通過，軍工業收歸國有，法蘭西銀行的改組，法郎的貶值，法波同盟的恢復，不干涉西班牙內戰辦法的創議，不過是萊翁勃倫政績中最著名的幾端。我們爲篇幅所限，不能一一詳述。這裏所要研究的，是法國人民陣線何以能這樣易於獲得勝利？人民陣線的基礎是否鞏固？

法國人民陣線所以能這樣容易執政，第一當歸功於法國的多黨制度。法國多黨林立，因爲沒有一黨能有充分的多數單獨執政，所以政府總是由幾黨聯合組成。戰後法國的政府大都是由急進社會黨領導，得社會黨的輔佐而成。現在的形勢亦不過與以前相反，政府由社會黨領導而以急進社會黨爲輔佐。（註一三）所不同者，共產黨之加入政府黨與左派各黨事先已訂定政綱罷了。人民陣線政府的成立，在法國政治結構上既未引起怎樣的變化，自然易於實現了。

第二，法國人民天生厭惡獨裁，愛護共和政體。法國目前獨裁政治的威脅，不是來自左方而來自右方。最近兩年來法西斯主義的威脅，已使小資產階級的選民發生恐慌。同時，法國的法西斯團體顯明地以大資本家爲後盾，尤其引起一般民衆的惡感。人民陣線政府的易於登台，是法國小資產階級選民熱誠擁護的結果。

最後，我們來估量人民陣線的基礎是否鞏固。人民陣線能否永久維持鞏固的地位，須視組成人民陣線的各黨間能否長此團結一致，及法西斯主義勢力的升降而定。

關於前一點，人民陣線的前途實在未可樂觀。自人民陣線政府成立以來，內部已發生幾次裂痕。急進社會黨對於各地風起雲湧的工潮表示不滿，黨內右翼份子堅欲將共產黨驅出人民陣線以外。在十月中旬，急社會黨大會開會的前夕，人民陣線陷於岌岌可危的情勢中。當時急社會黨內部贊助人民陣線及反對人民陣線兩派曾發生嚴重爭執；幸賴大會主席達賴第竭力調解，各黨領袖籲請團結，該黨乃正式表示繼續參加人民陣線，擁護現政府。

（註一四）在共產黨方面，對於政府不干涉西班牙內亂的政策亦深表不滿。當十一月中衆議院表決對政府外交政策信任案時，共產黨議員即放棄投票。這樣，人民陣線政府的左右兩黨時時有脫離的危險；他們所以委曲求全，繼續擁護現政府，不過因為深恐人民陣線解體後，法國有重新陷入一九三四年時混亂局面的可能。

至於法國的法西斯主義勢力，則自一九三六年五月以後，確已遠不如前。政府於六月中解散火十字團及其他法西斯團體；勒洛克現在雖又組織新黨，但在政府的嚴厲壓制下，法西斯黨徒恐怕難以有死灰復燃的可能了。但法西斯主義在法國的潛勢力卻依然很大。上面曾說過，五月中投票的結果，左右兩派的勢力尚相差無幾。要是人民陣線因內訌而解體，法國恐又將立即恢復一九三四年二月六日的局面。法國人民陣線要保持共和政體最後的勝利，尚須經過一番再接再厲的努力。

(註二)見一九三五年四月十六日、十七日上海時事新報。

(註三)見“Labour Success,” The Round Table, Dec. 1934

(註四)見“Lloyd George's Schemes”及“Council of Action,” The Round Table, Sep. 1933.

(註五)見東方雜誌第三十二卷十三號現代史料。

(註六)見“The General Election and After,” Contemporary Review, January, 1936.

(註七)見“Election Issues,” Current History, Dec. 1935.

(註八)此表根據“The Round Table”一九三六年三月號上“The General Election”一文中之數字與申報月刊四

卷十二期總選舉後英國政治之動向上之統計編成。

(註九)見世界知識第四卷第八號英內閣的分裂。

(註一〇)關於人民陣線之起源及其政綱，本文即根據“The Popular Front in France: Prelude or Interlude”

(The American Political Science Review, Oct. 1936)寫成。

(註一一)數字引自“The New French Chamber,” Foreign Affairs, July, 1936.

(註一二)薩勞內閣是於一九三六年一月二十三日上台的，其前任內閣爲賴佛爾內閣，再前爲蒲伊松內閣及佛蘭亭內閣。關於兩

年來法國內閣之變遷，譯者以其對於政治局勢無大影響，故略去。

(註一三)見上引“The New French Chamber”一文。

(註一四)見東方雜誌第三十三卷二十二號現代史料。

重要名詞對照表

本表爲使讀者便於檢查起見，將全體名詞依照性質分爲八類；各類復依西文字母之先後爲序——譯者。

(一) 人名

阿雷——Alain

阿密利上校——Amery, L. C. M. S; Colonel.

愛斯葵斯——Asquith

鮑爾溫——Baldwin, Stanley.

巴爾福伯爵——Balfour, Earl.

白斯萊梅——Barthélemy, Joseph.

彭古——Boncour

布朗熱——Boulanger

白里安——Briand

卡約——Caillaux

卡諾——Carnot

西賽爾子爵——Ceel, Viscount.

奧斯汀張伯倫——Chamberlain, Austen.

約瑟夫張伯倫——Chamberlain, Joseph.

奈維爾張伯倫——Chamberlain, Neville.

尚伯伯爵——Chambord, Count

旭丹——Chautemps

徹蒙斯勿特——Chelmsford.

邱吉爾——Churchill, Winston.

克里孟梭——Clemenceau

空布——Combes

克列比斯——Cripps, Sir Stafford

克松勳爵——Curzon, Lord.

達賴第——Daladier.

笛沙熱爾——Deschanel

杜美——Donner

杜美格——Doumergue

德累富斯——Dreyfus

法利埃——Fallières

佛蘭亭——Flandin

剛必大——Gambetta.

葛萊威——Grévy

漢德森——Henderson, Arthur.

赫里歐——Herriot.

霍爾——Hoare, Samuel

冉達克——Joan of Arc

萊斯柏雷——Lansbury, George

勒洛克——La Rocque.

賴佛爾——Laval

波那勞——Law, Bonar.

萊勃倫——Lebrun

萊翁勃倫——Léon Blum

勞特勳爵——Lloyd, Lord.

路易喬治——Lloyd George

盧培——Loubet

路易拿破崙——Louis-Napoleon

路易腓力布——Louis-Philippe

麥唐納——MacDonald, James Ramsey.

麥克馬洪——MacMahon.

馬拉——Maurras, Charles.

密爾朗——Millrand.

摩斯萊——Mosley, Oswald.

蒙塔格——Montagne

牛津伯爵——Oxford, Earl.

班樂衛——Painlevé

巴黎伯爵——Paris Count.

培利埃——Périer

普恩凱賽——Poincaré

利佛拉——Primo de Rivera

薩繆爾——Samuel

遜克——Sankey, Justice

薩勞——Sarraut

西門——Simon, Sir John.

史諾登——Snowden.

史達維斯基——Stavisky

泰狄歐——Tardieu

鐵耳——Thiers

湯姆斯——Thomas

凡列拉——Valera

阿爾塞斯——Alsace

澳大利亞——Australia

培爾發斯特——Belfast

波爾多——Bordeaux

加拿大——Canada

坎泰波里——Canterbury

好望角殖民地——Cape Colony

倫敦商業財政區（倫敦財政區）——City of London

唐寧街——Downing Street

都柏林——Dublin

直布羅陀——Gibraltar

伊拉克——Iraq

勞蘭——Lorraine

馬爾太——Malta

美爾柏恩——Melbourne

那塔爾——Natal

紐芬蘭——Newfoundland

新西蘭——New Zealand

翁泰利俄——Ontario

奧蘭治河自由邦——Orange River Free State

哇太華——Ottawa.

魁培克——Quebec.

斯堪迭乃維亞——Scandinavia

南羅諦西亞——South Rhodesia

塔斯馬尼亞——Tasmania

特朗斯發爾——Transvaal

脫洛城——Troy

阿爾斯忒——Ulster

南非聯邦——Union of South Africa

韋斯敏斯德——Westminster

(三) 政府機關及官職

行政法院——Administrative Courts

聯邦行政院——Bundesrat

內閣——Cabinet

內閣會議——Cabinet Council

財政部長——Chancellor of the Exchequer(英)

衆議院——Chamber of Deputies

文官制度——Civil service

閣員會議——Council of Ministers

中央參政院——Conseil d'Etat

州參政院——Conseil de Préfecture.

參議院——Council of State(瑞士)

大理院——Cour de Cassation

上訴法院——Courts of Appeal

刑事高等法院——Courts of Assize

衆議院 (愛爾蘭) —— Dail

自治領部 —— Dominions office

聯邦議會 —— Federal Assembly.

財政大臣 —— First Lord of the Treasury. (英)

海軍大臣 —— First Lord of Admiralty (英)

高等民事法院 —— High Court of Justice (英)

下議院 —— House of Commons. (英)

貴族院 —— House of Lords (英)

法官貴族 —— Law Lords (英)

大法官 —— Lord Chancellor (英)

樞密大臣 —— Lord Presidency of the Council (英)

掌璽大臣 —— Lord Privy Seal (英)

農業部長 —— Minister of Agriculture (英)

勞工部長 —— Minister of Labour (英)

郵政總監 —— Post Master General (英)

教育大臣——President of the Board of Education(英)

樞密院——Privy Council.(英)

商務大臣——President of the Board of Trade(英)

國務總理——President of the Council of Ministers(法)

共和國總統——President of the Republic(法)

首相——Prime Minister(英)

國務大臣——Secretary of State(英)

(四) 法律

一七〇七年踐祚法——Act of Settlement of 1701

一七〇七年合併法——Act of Union in 1707

一八〇一年合併法——Act of Union in 1801

使用農業土地法——Agricultural Land Utilization Bill

農產物銷售法——Agricultural Marketing Bill

農業工資法——Agricultural Wages Act

一九〇一年宗教團體法——Association Act of 1901

- 人權法律——Bill of Rights(1689)
- 英帝國北美洲法——British North America Act
- 家畜業(緊急)法——Cattle Industry(emergency) Act
- 一八〇一年教會協定——Concordat of 1801.
- 一七九一年憲法——Constitution of 1791
- 共和國元年憲法——Constitution of Year I (1793)
- 共和國三年憲法——Constitution of Year III (1795)
- 共和國八年憲法——Constitution of Year VIII (1800)
- 一八五二年一月十四日憲法——Constitution of January 14, 1852.
- 一八七五年憲法——Constitution of 1785
- 一八四八年聯邦憲法——Federal Constitution of 1848(瑞士)
- 一八七二年瑞士憲法——Swiss Constitution of 1872.
- 一九三一年節約法——Economy Act of 1931
- 一九二〇年緊急權力法——Emergency Powers Act of 1920
- 印度政府法——Government of India Act.

愛爾蘭政府法——Government of Ireland Act.

一九一四年（愛爾蘭）自治法——Home Rule Act of 1914

煽動叛亂法——Incitement to Mutiny Act

重要工業法——Key Industries Act(1921)

大憲章——Magna Carta(1215)

一九一一年議會法——Parliamentary Act of 1911

人權請願書——Petition of Rights(1628)

一八三二年改革法——Reform Act of 1832

保衛工業法——Safeguarding of Industries Act.

一九〇五年政教分離法——Separation Act of 1905.

韋斯敏斯德法——Statute of Westminster(1931)

人民代表法——The Representation of People Act.

職工糾紛法——Trades Disputes Act of 1927.

費德萊建屋法——Wheatley Housing Act.

(五) 政黨

法蘭西行動派——Action Française(法)

不列顛法西斯聯盟——British Union of Facists(英)

天主教保守黨——Catholic Conservative(瑞士)

中央共和黨(派)——Centre républicain(法)

保守黨——Conservative Party(英)

共產黨——Communists

火十字團——Croix de Feu(法)

人民民主派(黨)——Démocrates Populaires(法)

保守黨極端派——Die-hards.(英)

農工及中等階級黨——Farmers' Workers' and Middle Class Party(瑞士)

共和聯合派——Fédération Républicaine(法)

獨立左派——Gauche Indépendante(法)

急進左派——Gauche Radicale(法)

基隆黨人——Girondins(法)

社會共和派——Groupe Républicain et Social.(法)

法蘭西社會黨——Groupe Socialiste de France.(法)

左派獨立黨——Independents de Gauche.(法)

獨立工黨——Independent Labour Party.(英)

獨立黨(派) Independents(法)

雅可賓黨人——Jacobins(法)

工黨——Labour Party(英)

自由黨——Liberal Party(英)

自由民主黨——Liberal Democrats(瑞士)

國民工黨——National Labour(英)

國民自由黨——National Liberal(英)

急進民主黨——Radical Democratic Party(瑞士)

急進黨人——Radicals

急進社會黨——Radical Socialist Party.(法)

共和中央黨(派)——Républicains du Centre.(法)

左派共和黨(派)——Républicains de Gauche.(法)

共和社會黨(派)——*Republicains Socialists*(法)

新芬黨——*Sinn Fein*

社會黨——*Socialists* (S. F. I. O.)(法)

社會主義聯盟——*Socialist League*.(英)

社會民主黨——*Socialist Democratic Party*(瑞士)

社會政治黨——*Social Political Party*(瑞士)

王黨——*Tory*.(英)

急進民主聯合黨——*Union Démocratique et Radicale*(法)

聯合黨——*Unionist*.(英)

民黨——*Whigs*(英)

(六)報紙

法蘭西行動報——*Action Française*.

辯論日報——*Journal des Débats*.

小巴黎人報——*Le Petit Parisien*.

新聞報——*Le Journal*.

晨報——Le Matin

小新聞報——Le Petit Journal

巴黎迴聲報——L' Echo de Paris

激進報——L' Intransigeant.

巴黎晚報——Paris-Soir

自由報——La Liberté

勝利報——Le Victoria

每日報——Le Quotidien

勞動報——L' Œuvre

人民報——Le Populaire.

民衆報——Le Peuple

人道報——L' Humanité

時報——Le Temps

費格羅報——Figaro

小基羅黨報——Le Petit Gironde

小馬賽人報——Le Petit Marseillais

里昂進步報——Progrès de Lyon

北方迴聲報——L'Écho du Nord

里昂新聞記者報——Le Nouvelliste de Lyon.

都魯士快報——La Dépêche de Toulouse

里昂共和黨報——Le Lyon Républicain

小普魯溫沙報——Le Petit Provensal

西方閃電報——L' Ouest-Eclair

共和黨論壇報——Tribune Républicaine

意見報紙——Presse d' Opinion

消息報紙——Presse d' Information

(七) 行政區域

郡 (法) ——Arrondissement

市 (英) ——Borough

州 (瑞士) Canton

區(法)——Canton

郡(英)——County

特別市(英)——County borough

市(法)——Commune

州(法)——Department

教區(英)——Parish

鄉村區域(英)——Rural district

城市區域(英)——Urban district

(八)其他

盎格魯人——Anglos

英格蘭銀行——Bank of England

法蘭西銀行——Bank of France

律師(英)——Barristers

部爾人——Boers

波旁朝——Bourbons

英屬東印度公司——British East India Company

補缺選舉——By-election

卡爾登俱樂部——Carlton Club

克爾特人——Celts

保守主義——Conservatism

自治領——Dominions

勁旅——Elite

三級會議——Estates-General

南特勅令——Edict of Nantes

「爲了社會主義與和平」——“For Socialism and Peace”

互助團——Free Masonry

哈瓦斯——Havas

帝國會議——Imperial Conference

帝國戰時內閣——Imperial War Cabinet

創制權——Initiative

公民會殿——Landsgemeinde

後備軍——Landsturm

國防軍——Landwehr

自由主義——Liberalism

曼氏委員會——May Committee

麥美倫委員會——Macmillan Committee

麥克那爾稅——McKenna duties

國民議會——National Assembly

全國政府——National Government

自由黨全國協會——National Liberal Association

保守黨全國聯合會——National Union of Conservative and Unionist Association

質問表決——Ordre du jour

哇太華會議——Ottawa Conference

議會黨部——Parliamentary Party

交議法案——Projet de loi

建議法案——Proposition de loi

復決權——Referendum

宗教革命——Reformation

波旁復辟——Restoration

薩克遜人——Saxons

州郡議論會——Shire moot

斯圖特朝——Stuarts

『自由主義之路線』——“The Liberal Way”

職工團體聯合會——Trades Union Congress

賢人會議——Witanagemot (Witan)