

王

士

的

政

府

和

政

治

叢書

世界

希魯克著

趙蘊琦譯

張慰慈校

布魯克著
趙蘊琦譯
張慰慈校

世界叢書
瑞士的政府和政治

商務印書館發行

序

這本書的著者布魯克教授 (Professor Brooks) 是一個羨慕瑞士制度的學者，同時又是美國大學的一個教授。所以他總是把這兩國的政治制度互相比較，把瑞士政治上的特點表示出來。就是他沒有在文字上比較這兩國各種情形的特點，他的意義之中還是用美國的狀況和制度做背景，描寫瑞士的制度。這一種方法確是很相宜的，因為這兩國的制度確是相像的。瑞士的制憲者在一八四八年制憲的時候，心目中總是忘不了美國的憲法。我們祇須把這兩種憲法互相比較就能得到很確實的證據。

勃來士 (Bryce) 在他的現代民治制度中說過：歐洲的新共和國最好以瑞士為模範，模倣瑞士的政治制度。勃來士比較現今六個民治制度的時候，他又覺得瑞士的制度為最有希望，以美國的經驗為最失望。瑞士和美國，其政府組織是大致相同的，為什麼一個是民治國的極好模範，一個是極不好的前例。這其中的理由確是關心政治的人所應當研究的。

瑞士和美國的憲法雖則大致相同，但其國內別種情形又確有大不同之處。這是爲什麼呢？我的答案是從政府基本原則方面着想，就是制度不同的影響。勃來士說：人民的性情是由各種狀況造就出來的，而人民又漸漸學習去利用各種狀況；制度是人造出來的，但也能影響於人民的性情。

這不過是一種抽象的觀念，所以普通一般不能明白這一條原則的重要。但是我們可從商業經驗方面，舉出一個具體的實例來說明他。比仿一個商店東家覺得他的店裏有人作弊，每天的進款時有短少，他自己又不曉得怎樣去預防。有人說，這一個東家是太不小心，他沒有把店務交託於誠實的人。有人勸他細心查驗他的伙計，把那一班不合格的人斥革了。還有人勸他在店裏極力提倡道德。這種種提議都是極好的，不過均不是解決這個問題的方法。我們如果要幫助那個東家改良他的店務，非得先問一問，他店裏究竟用一種什麼方法，收藏他的銀錢。以後調查出來，他店裏每一個櫃檯，有一個銀櫃，伙計們就時常從櫃檯後面偷竊銀錢。所以正當的救濟方法，是更改他店裏收藏銀錢的制度。取消所有的銀櫃，

把一切進款交一個收款人收管，並且時常去查他的賬目。收款的方法更改以後，那一班不誠實的人當然還不能因之改好，不過凡是不誠實的人做了不誠實的事，立時就可以暴露出來了。作弊事情易於暴露，伙計們就不敢大膽作弊了。從那種新的方法，就發生出一種新空氣，使那一般做事的人不得不誠實，服務的性質就因之而提出了。在政府一方面，這種制度就叫做預算制度。民治政府之成就或失敗全靠這政府是否有一種良好的預算制度。

瑞士政府確是一個最好的例，可以證明那良好狀況的成績。在現今的瑞士，政費的省儉，官吏的誠實，確是很負盛名的。但也祇是到了最近的時候，瑞士纔有這樣的名望。人民的複決權是從中世紀遺傳下來的，不過這種制度並沒有廓清瑞士政治。那時候瑞士的政治還是腐敗不堪的。德國文豪 歌德 Schiller 在他的著名戲典羣盜 The Robbers 中表示那時人民對於瑞士的普通觀念，這戲典裏邊有一脚色把瑞士當做一個強盜的國家。在一千八百四十多年，英國學者 白路葛漢姆 Lord Brougham 寫他的政治哲學的時候，他還說：貪財及詭謀是瑞士政治的特質。瑞士現今的好名望是到了十九世紀的下半期纔得到的。

這是一八四八年的憲法把政府組織改革後所發生的結果。一八四八年的憲法是模倣美國的憲法，不過有幾個根本上不同的地方。

瑞士聯邦行政委員會的地位是和美國總統及其內閣相同的。不過瑞士的行政委員會是由議會舉出來的。當初美國的制憲者也有這樣一個計畫，祇不過因為各小邦的反對，所以纔採用那種極複雜的總統選舉會制度。因之又發生那規模極大的政黨組織，和種種政治上的弊病。瑞士的制度完全可以免去那種弊病。美國人民還以為他們有直接選舉總統的權，不過人人都知道那樣的直接選舉，是有名無實的選舉，人民祇能從各政黨選舉會所提出的候選人之中，選擇一人，不得自由選擇別人。瑞士的制度就不是這樣的，瑞士人民也曉得民選總統制度不能得到良好結果，所以在一九〇〇年，那民選行政委員會的創制提議被人民否決。

瑞士的行政首領有出席於議會，並提出議案的權，美國的制憲者也有這樣一種計畫，以後因種種阻礙，不能實行，以致發生行政和立法兩方面睽隔，政黨操縱大權的弊病。瑞士

有鑒於此，所以在憲法上極力注意於這一層。瑞士憲法有明文規定：行政委員會會員有提出議案，參與議會中一切討論，並提議修改案之權。所以其結果就把那提出議案的權力完全交託於行政委員會。行政委員會和議會的關係，如同那商業公司中的董事會和經理的關係一樣。瑞士議會每年祇開四次會議，每次會期不過三星期。所以凡立法上的種種弊端，議會中的一切搗亂，均可免去。

這是瑞士制度中的幾個特點，我們深望中國的制憲者能注意及之。

民國十一年八月二十九日，張慰慈序於北京。

瑞士的政府和政治

目錄

第一章	瑞士聯邦的物質基礎——土地人民工業的和社會的狀況	一
第二章	瑞士聯邦的歷史	一四
第三章	瑞士聯邦憲法	四五
第四章	聯邦的立法部	六六
第五章	委員會式的聯邦政府——瑞士的行政部	九二
第六章	聯邦的立法制度——創制權和複決權	一一八
第七章	聯邦的司法制度	一五三
第八章	瑞士聯邦的財政	一六四
第九章	交通和運輸——鐵路國有和國辦	一八六

第十章	瑞士的社會立法和行政	二一二
第十一章	瑞士的陸軍制度	二二六
第十二章	國際關係	二四二
第十三章	瑞士的政黨和政黨組織	二五七
第十四章	各邦的組織	二七八
第十五章	各邦的職務	二九四
第十六章	瑞士各邦的比例代表制度	三〇九
第十七章	公民會議制——邦政府中之純粹的民治制度	三二六

瑞士的政府和政治

第一章 瑞士聯邦的物質基礎——土地，人民，工業的租

社會的狀況

瑞士是在歐洲西南部的山林之中，其北面是德國，東面是奧國和立豈忒斯旦小國

Principality of Liechtenstein，南面是意大利，西面是法國。除了塞維埃 Serbia 之外，歐

洲各大國之中祇有瑞士是沒有直接出海的地方。瑞士的工業城市離開北海的口岸或英

國海峽有三百五十英里，和地中海或埃特迭克海 Adriatic 的距離雖則較近，但是因爲

在瑞士和那兩個海中間的幾國之中，交通是很不方便的，所以從這一方面出口，更加困難。

從外面的形勢看起來，瑞士的疆界成一四角的形式，東西最長的地方有二百二十六

英里半，南北最闊的地方有一百三十七英里。瑞士的面積共有一萬五千九百七十六方英

里。意大利是瑞士鄰國中最小的一國，但是其面積差不多七倍於瑞士的面積，法德兩國各

這是
指歐
戰以
前的
情形

有十三倍大的面積，奧匈有十五倍大的面積。瑞士和美國各邦比較起來，祇有紐約邦的三分之一面積，比麻省 Massachusetts 大兩倍。

瑞士土地中最低的地點高出於海平線六百四十六英尺，最高的山峯有一萬五千英尺高，祇有百分之二的土地的高度不出一千英尺，百分之五十八的土地，其高度在一千英尺和四千英尺之間，百分之三十四的土地的高度是高出於四千英尺之上。有百分之六的面積完全是河、冰田、和雪山。有四分之一的土地是石田，照普通的經濟方法，是不能生產的。

照天然的狀況，瑞士是分做三部份：(一)阿拉伯山 Alps 區域，阿拉伯山及其枝脈覆蓋瑞士中部、南部、和東部；(二)朱拉山 Jura 區域，該山的小山嶺祇不過是阿拉伯的枝脈；(三)平原，在該二山之間。

阿拉伯山及其枝脈差不多佔瑞士五分之三的土地。狹窄的河流直沖入那山之中間，最大的是東面的萊茵河 Rhine，和西面的而倫河 Rhone。在這兩河之間，有而留司 Reuss，埃而 Aar，及其餘小流域，在南面有鐵息拿 Ticino，土司 Toce，這許多流域均

(一)阿拉
伯山區域

(二) 朱拉
山區

集聚在一個中心點，像一把大扇子的骨子一樣。世界上景緻最好的湖發現於阿拉伯山區北面的山嶺下，在意大利這一方面，還有更美的湖。

朱拉山脈是從東南到西北，在瑞士的法國疆界方面。這山脈最高的山嶺是唐譚山 Mount Tendre，有五千五百英尺高。經過這處的許多河流均穿過極深的山峽。在這平行的山嶺之間，有少數很高的而又荒廢的山谷。這朱拉山佔瑞士面積的十分之一。

(三) 高原
區域

在阿拉伯山和朱拉山之間，有一塊高原，從農業方面和工業方面着想，這是瑞士的三大區域中最好的土地。這區域的廣闊是從十五英里到二十英里，其地點在日尼瓦河 Lake Geneva和康司唐河 Lake Constance之間，約佔瑞士面積的十分之三。朱拉山這一面算是這高原最低的地方，其高度是從一千一百英尺到一千五百英尺，在阿拉伯山這一方面，其最高之點有六千五百英尺。

氣候

瑞士各處的高度不一，所以其氣候也不一律。有一處，約佔緯度二度的地方（從四十五度四十九分二秒向北到四十七度四十八分三十二秒），平常的氣候約三十四度。南面

有山遮庇之處，其氣候和暖，和意大利的天氣差不多，不過稍高幾英里，就是冰天雪地，極冷的天氣。阿拉伯山的高嶺差不多就是一座高牆，一面有從赤道來的風，又一面有從寒帶來的風。所以在瑞士，雨水是非常之多，水源是極其充足。大凡地勢愈高出於海平線之上，空氣愈加清潔，在這一方面，瑞士是非常著名的。瑞士各處的風景均是非常美麗——在同一處地方，一面有極可怕的狀況，一面有極好的景緻。

在天然的景緻一方面看起來，造物對於瑞士總算有極大的洪恩，但是在物產方面看起來，瑞士的天然物產是非常之少，不過因為在風景一方面，瑞士所受的利益太多，人家就容易於忽略物產一方面。除了石器，洋灰，和鹽之外，瑞士差不多沒有什麼別種礦產。煤和鐵，現今工業中兩種極重要物質，必須從外國運入。在交通一方面，各處均有天然的阻礙。草地和農田雖則非常之多，沒有別國可以比得上的，但是因有極多的山地，其範圍就受極大的限制。

在工業和商務方面，瑞士有上述這樣的重大阻礙，所以到了現在瑞士還是以農業和

畜牧立國。凡可墾植的土地，總是每一方寸都是耕作的。所用的土全是由農人背上輸運，一籃一籃的背來，向石縫裏邊放，凡有尺寸之地，如可墾植的，總是耕種起來，使之能產生一些，加入全年的收成之內。在瑞士全部份可生產的面積之中，有三分之一以上的土地是草地，差不多有十分之三的土地是植木場，有很多的地方祇能生草種樹，不能作別種用途。其餘三分之一可耕種的地方，一半是種菓子，一半是爲普通農事之用，百分之一八·七的土地是菓園，百分之一六·四的是農田。在歐洲方面，瑞士的菓品是很著名，差不多同加立勿呢省菓子在美國一樣的著名。從瑞士運出的菓品大半均是蜜餞的。除了平常的菓園之外，瑞士有一種習慣在大道的兩旁種了兩行的菓子樹，所以菓子的出品更加來得多。

關於可耕種的土地的各種用處，瑞士還有一種特別狀況，就是祇有極少部份是農田和菓園——不到全部份的六分之一。這就可以見得瑞士的土地因有天然的阻礙是不大容易用來作農田和菓園的，這又可以見得瑞士式的『垂直農田』(Perpendicular farms)是很難適用於這一類的農業方面。瑞士從外國運進的穀類，較歐洲各國均多，因爲全國消

耗的穀類之中，祇有五分之一是土產的，並且其性質還是下等的。全國所種的山芋差不多可以供給國內的需要。大蘇，苧蘇，和烟葉也產一些，不過數目是極少。有五個邦也耕植葡萄，大多數的葡萄園均在峻峭的山邊上，是費了極大的人工纜種起來的，這種工業雖則受了法國，意大利，和西班牙方面很利害的競爭，但是瑞士每年所消耗的酒類，差不多有一半是土產的。

瑞士農民成效最著的地方是在畜牧一方面。全國每年出產之中，差不多有四分之三

的價值是由於畜牧一方面得到的。這一類的出產之中有許多的豬和羊，但是農民的大宗出產還是牛，母牛，牛乳的食品之類。瑞士農民有一種特別的習慣，就是在冬天，把所有的牲口養在地穴裏的牛欄或馬房之中，到了春天，把全村所有的牲口聚集起來，放到附近山脚下的草原上牧養。到了夏天，天氣愈熱，牧養的地點逐漸移到山上高原的地方。山上的雪鎔化後，山地經過太陽一曬，山上草地就生滿了各種馨香的花草。瑞士牛乳和牛乳的食品之所以能這樣清潔，能有這樣多的資養料，全靠這種極豐盛的牧畜地。牧童和牲口往往留在

工業

山上，直等到秋初下雪的時候，纔退還到山腳下平原地方。牛乳餅，罐頭牛乳，和牛乳糖均是很著名的，是瑞士的大宗出產品。

瑞士農業方面的天然阻力雖則是很大，但是瑞士農民確能盡得土地的生產力，一些也沒有費去。這是由於人民的努力，忍耐心，和智識方面所得到的結果。這種性質並不是一般貴族和鄉紳的特質，卻是普通一般鄉下人的特質。瑞士的農民完全是一般小地主，共有三十萬戶，供給二百萬人民的飲食，佔全國人民的過半數。平均計算起來，每一個地主所有的地祇不過二十畝，不過每一畝田與農民和農民家族的生活有絕大的關係。

瑞士的工業大半均在西北部的高原區域。工業之中，以紡織爲最發達，所有絲廠，紗廠，布廠等類，共用工人工十餘萬。機器廠，五金廠，電器和化學工業約共用八萬二千工人。珠寶和鐘錶行業約共用工人工三萬五千名。除此之外，其餘重要的工業還有食料，衣料，木工，紙業，彫刻，泥作和石工。在一九一三年，瑞士共有工廠八千一百零一所，工人三十二萬名，其中婦女佔三分之一。

除去在工廠工作的婦女之外，尚有多數婦女利用他們的空閒時間在家裏做各種工業，大部份是木工，刺繡，和紡織。所以不必一定要在城市之中，人民纔有工做，就是在年成不好的時候，鄉下農民及其家族也能得到工做。有二百年的時候，世界著名的瑞士錶是全由朱拉山區地方的農民在家製造的。近來因有美國工廠出品貨的競爭，這一類貨物的出產地點是遷移到伯恩 Bern 區域的工廠中去了。

瑞士經濟的組織還有一種特別的情形，我們如果不把這一種特別情形說明，我們萬萬不能有一種完備的記載。這種特別情形就是 *Industrie des étrangers*（其意義就是每年外國人因到瑞士遊歷，費了大宗款項，瑞士工業因之得到極大的利益）因有這種情形，就是瑞士大部份的土地，雖則沒有經濟上的價值，也能生出無數的金錢。照普通的經濟方法，這一類的土地是完全不能生產的，但是因為這許多地方或者是積滿雪的高山，或者是極大的冰田，或者是光明的湖，所以每年能引動三百五十萬旅客到瑞士，或者祇為遊歷起見，或者為養身起見，或者為運動起見。瑞士久已變為歐洲的遊戲場，不過近來從美國來

人口

的，或從最遠的地方來的游客，增加得非常之多，瑞士直可以稱爲世界的遊戲場。在一九二二年，瑞士共有三千五百八十五個旅館，專做這一般游客的生意，旅館所雇用的人共有四萬三千一百三十六口，其中有一半是婦女。這一類旅館收入的總數共計五千萬元，其淨得數目共計一千二百萬金元。除此之外，這一般旅客每年還須費去數百萬金元，爲運輸和購置土產的用。因有這一項的大宗進款，瑞士的國貨能有銷路，因人民有進款的來源，自然有能力購置各種消耗品，在國際通商方面，瑞士也能藉以還外國的債，瑞士每年從外國所運入的原料，食料，和工業製造品，數目極大，所以須靠外國旅客在瑞士所費的錢來還國際通商方面的債務。

照一千九百十年十二月一號的戶口冊，瑞士共有居民三百七十五萬三千二百九十三人。有了好幾年的時候，瑞士的生育率超過死亡率，每年約有三萬五千人。至於人口的稠密，各處相差甚遠，最密的地方自然是在高原或山谷區域，最少的地方是在阿而平 Alpine 山區域。但是把全國平均計算起來，每方里有二百三十四餘人——如果我們想到瑞士大

部份的地方全是山地，我們就可以明白瑞士人民是非常稠密。祇有農業和工業極發達的瑞士纔能在國境之內，養活這樣多的人民，並且比較起來，這般人民的生活程度又是很高的。

雖則瑞士的經濟生活是以農業為根本的，但是瑞士人民也大有聚集於城市的趨向。瑞士的城市自然不能和歐洲西部的或美國的城市相比，但是在西北部高原區域地方，很有一帶極興旺的極發達的城市。最大的是朱立克 Zürich，在一九一三年，有人口二十萬零五千；巴澤耳 Basel，有十三萬七千；日尼瓦 Geneva，有十三萬六千五百；柏恩 Bern，有九萬四千七百；洛桑 Lausanne，有七萬四千。

在地理一方面，瑞士有極大的天然障礙把平原區域和山谷區域完全分開。瑞士的人民也因言語和宗教的不同，分成幾部份。在一九一〇年，有十分之七的人民是說德國話的，五分之一的人說法國話的，十二分之一的人說意大利話的。還有一種特別言語，叫做羅馬話 Romansch，是百分之一的人民所用的言語，這是在葛利松 Grisons 地方的人民

所用的。至於那三種主要的言語，德國話是在北部和中部的十九邦之中佔了極大的勢力，法國話是在西部的五邦，意大利話祇在南面一邦鐵息拿 Ticino。但是祇有說意大利話的人大有增加，從一八八〇年到一九一〇年，說意大利話的人就增了兩倍。

在信仰一方面，瑞士人民（在一九一〇年）分爲耶穌教民，有百分之五十六又零七；天主教民，有百分之四十二又零八；猶太教民，有百分之零五。耶穌教在十二邦之內佔了大多數，天主教在十邦之內佔了大多數。在宗教方面，瑞士人民差不多沒有什麼大更動，不過近幾十年來，天主教的勢力稍爲升漲一些，這也許因爲上邊所說的意大利人民增加的緣故。因有極複雜的歷史的和地理的關係，瑞士人民在宗教方面所分的界限是很古怪的，宗教的界限也不和言語的界限相符合。

瑞士民治制度之所以有成效，自然有種種的原因，不過在這許多原因之中，有一個原因是人家所常說的，這一個原因就是因爲瑞士沒有移民的困難問題。這個理由是大錯而特錯。照一九一〇年的戶口冊，瑞士共有五十五萬二千零十一個外國人民，差不多佔全國

人口的百分之十五。在邊疆附近地方的大城市中，外國移民自然是很多，其影響也甚顯著。雖則大部份的移民均屬於勞働階級的人，但是其中也很有多數的商賈，有了外國的商人，外國的資本也就因之而輸入。在瑞士的外國人民大半是想逃避當兵的義務，或是政治犯，所以離開他們的祖國，到瑞士來居住，瑞士有了這樣的人民，有時候是很須顧慮的。凡關於賑恤貧民，入籍，軍事制度等問題，也因這大羣外國人民而發生種種困難問題。就是在政黨政治方面，這大羣的外國人民也是一種擾亂的份子，這種情形在國際交涉發生的時候爲最困難。所以比較起來，照瑞士的土地計算，瑞士的移民問題是同美國的移民問題一樣大，一樣的難解決。

根據於瑞士的工業和社會狀況，我們可以得到兩個政治的結論。第一，凡人民因地理上的障礙，分成這樣多的部份，言語，宗教，人種，風俗，又這樣的不同，在政府組織方面，一定須爲地方自治，地方自由留極大的餘地。實在說起來，瑞士因有聯邦政府的組織，各邦又有地方分權的制度，地方自由和地方自治的制度總算是極完備了。

第二，瑞士的情形是非常適宜於人民政府制度。二千二百年前，亞里士多德曾經說過：『民治制度最好的材料是農業的人民；如大部份人民專靠農業或畜牧爲生活，那末，組織民治制度不致於有什麼困難。』大部份的瑞士人民非但專靠農業和畜牧爲生，並且在瑞士農業和工業的界限沒有像別國這樣的分得清楚。這一層我們在上邊已經說過。這兩個階級在經濟方面的特性自然是一樣的——極力的專心，伶俐的實行，專門的智識，利用機會盡力製造各種上等的物品。所以農民和工人是一樣的，均是自由政府的實質的和可靠的材料。

瑞士人民能和無數的天然阻力奮鬥，戰勝時常發生的天災，他們雖則不能有極顯赫的成績，雖則不能用極神速的方法，然而也能漸漸兒，穩穩妥妥的把他們的國家造成。瑞士人民對於他們自己的工作，有一種極通達的觀念。凡外國的觀察者，醉心於瑞士的制度，表示過分的頌讚，瑞士人民對之，往往自己暗笑。瑞士人民這樣的態度早已成爲一種習慣。我們對於瑞士人民大部份的成績可以用他們自己同樣的眼光去觀察——就是，這種成績

是根據於事實，自然發生的——但是瑞士人民在政治方面的成績，確實表示一種民治的純粹，有智識的勇敢，和極經濟的方法利用有限的物產。瑞士人民的政治事務自然因有種種順利的情形，比較起來，還算容易，例如國內沒有大城市，人民方面沒有無智識的選民。分產方面沒有極大的不公平狀況。但是在那一方面看起來，這種種順利的狀況並不是瑞士所特有的，並不是美國或其他民治各國所不能仿效的。照瑞士人民的能力說起來，他們所解決的政府問題，和美國所解決的，同樣的難。無論怎麼樣，美國的經濟能力，在絕對一方面，在比較一方面，較之阿而白山的共和國，實勝萬倍。

第二章 瑞士聯邦的歷史

在有記載的歷史以前，現今瑞士的土地是有一種人民居住的，他們居住的年限是無從考據的，大約是有無數的世紀，不過有許多遺跡可以證明那種人的文化是從石器時代發展到銅器時代，再從銅器時代發展到鐵器時代。這種古代人民的大部份大半居住在湖邊上的房屋，其數目之多，和範圍的廣，實在是很堪注意的。

當羅馬著作者最初提及瑞士的時候，那邊居住的人民是介路民族 *Keltic tribes*，其中最重要的有二種人民：(一) *Rhaetians*，居住在東邊凸出的角上，(二) *Helvetians*，居住在高原區域及附近的山林之中。*Helvetians* 人民是以畜牧和一種粗拙的農業爲生的，但是他們差不多時常互相爭鬪，並侵犯隣居的人民。

在紀元前五十八年，*Helvetians* 人民就被該撒 *Cesar* 征服。從此以後有四百多年的時候，瑞士就在羅馬的勢力範圍以內，羅馬並又責令境內土人改用羅馬的言語，宗教和文化。征服者又教導土人採用較好的農業方法，逐漸改良舊時粗拙的方法。瑞士的山路和山谷也開闢出來，造成極好的道路，這種道路的式樣是和羅馬在各處得勝後所築的道路一樣的。在那種新築的道路之上，因有羅馬的保護，商務就非常的發達。到了羅馬佔據時代的末了，耶穌教傳佈得非常之快。但是在這時期，土人被羅馬兵士壓制得非常利害，他們的元氣均被羅馬惡習消耗殆盡，並且羅馬狡猾政策把這班土人在政治方面征服得軟弱無能。

羅馬帝國因蠻族侵入滅亡後，羅馬在瑞士的勢力也極快的消滅，除了敗壞的道路和工程之外，羅馬在瑞士差不多沒有留什麼遺跡。在西歷紀元二百六十年的時候，日耳曼民族中的愛倫門人 Allemanniens 的勢力侵入到瑞士的東北部。以後這種人民的勢力逐漸推廣出來，直到第五世紀的中間，他們延蔓到西部，至日尼瓦 Geneva 爲止。還有百岡地 Burgundians 從撒弗 Savoy 地方侵入瑞士，佔據凡來 Vallais，弗來堡 Freiburg，和其他西部區域。撒弗 Savoy 地方的土地從前是由羅馬人民支配給百岡地人居住的。現今瑞士人民和文化的大部份均從那兩種人民方面發源出來的。但是現今瑞士的政治進化完全是發源於條頓土地之中，並其特點也是從這一方面得來的。祇有到了最近的時候，說法國話的百岡地人的後裔纔對於政治進化方面有一些貢獻。

愛倫門人民 Allemanniens 是崇拜 Odin 邪教人民，他們以搶掠爲生，無論是貨物，是土地，他們均要搶的，凡是被搶的人民，均降爲他們的奴隸。照條頓民族的風俗，凡爲他們所征服的土地均分州，每州由人民從貴族之中推舉出一個領袖治理之。凡有戰爭發生的

時候，區內所有的戰鬪員推舉出一個領袖管理戰爭事務。有時候區內的自由人民往往開一個大會議，決定各種普通政策，判結訴訟案件，和各種宗教的及其餘事務。他們雖則有這種民治的制度，但是在他們的社會上，所謂『自由人』和『不自由人』的界限是很嚴格的。實在說起來，以後在瑞士所通行的封建制度是根據於蠻族侵入時代所設立的社會階級制度。

在第六世紀弗冷克人 *Frankish* 征服的結果，就是瑞士歸墨路范郡 *Merovingian* 朝代管理（從紀元五百三十六年到七百五十二年），以後又歸克路林郡 *Carolingian* 朝代管理（從紀元七百五十二年到八百四十三年）。除了幾個少數的開明君主時代，這幾百年的時候完全是擾亂，戰爭，和悽慘的時期。這個時期的一些明光就是在第七世紀的初年，來了一羣愛爾蘭和尚，他們的奮鬪精神能把耶穌教宣傳於全國，並設立許多教堂，神座，和寺院的基础。在墨路范郡時代，政府的制度更趨於中央集權一方面。封建制度完全成立，殘忍的政策和壓逼的情形到處都實現。就是幾個大寺的院主也變成極大的地主，不過

大概說起來，他們對待租戶總比平常的地主仁慈一些。

在第九世紀的初期，瑞士變成德意志帝國的一部份。所以瑞士也與聞當時長期的宗教戰爭，並且瑞士所受的痛苦，較之別處更加利害。直到十三世紀的末期，瑞士纔可以算有一種獨立的歷史。在以前的時候，瑞士祇不過是一種小小的戰利品，起初被羅馬人得到，以後被愛倫門人和弗冷克人得到；在神聖羅馬帝王手裏，瑞士也祇不過是這樣一類的東西罷了。

農村和城市

以後全歐洲發生反對封建制度的戰爭時候，凡有城牆的城市就變成民治運動的中心點。瑞士幸而從最早的時候就有這樣的中心點。因為有兇悍的部落想從東邊侵入進來，瑞士在第十世紀的時候（紀元九百十七年）就在幾個重要的鎮邑邊上，築了堅固的城牆圍起來。一方面想鼓勵鄉下人民移到鎮上居住，又一方想賠償鎮上人民因築城牆所出的費用，當時就規定凡在城牆以內居住的人民有幾種特別權利。不過除了這一種城市以外，瑞士還有別種地方也能避免封建時代的殘虐行爲。這就是國內各處高而且遠的山谷，

這許多地方並不是以人築的城牆爲保障，是以高山爲保障的。在這許多地方居住的人民可以同平原地方有城牆的區域同樣有抵抗攻擊的能力。如果打败了，他們就可以逃到山林之中，萬不能逮捕，這是城市人民所做不到的。還有一層，這許多地方不像工商業中心點的富源區域，易以使人羨慕，易以惹起人家來攻打。瑞士人民之所以能有自由權，完全因爲國內有這種山地裏的農村和平原地方的城市，並且在歷史上邊，瑞士獨立的導線是發源於農村裏邊。

在這種農村之中，有三個極重要的，就是在魯澤恩河 Lake Luzern 邊上的三邦：烏里 Uri，史微治 Schwyz，翁特凡登 Unterwalden。雖則這三個農村的天然環境是很相彷彿的，這森林裏的三邦，他們以後就有這一個名稱，在政治上的地位是絕不相同的。在一二三一年，烏里得到一個特許狀，宣言這一邦是直接附屬於帝王權力之下，所以對於各種地主，有不受他們節制的特別權利。在史微治地方，自由人的數目是很多，但是附近的幾個大地主對於這一塊地方有幾種不十分確定的封建制度的權利。在一二四〇年，史微治

也得到一個特許狀，宣言這個自由社會直接附屬於帝王權力之下，但是過了幾年，在實際方面，墨白司堡 Hapsburgs 帝王差不多把這一個特許狀完全忘卻。在政治一方面說起來，翁特凡登萬萬及不到其餘那兩個農村。這地方的自由人是很少的，並且這地方的土地大半是在宗教的或普通的大地主權力之下。

在一二七三年，墨白司堡王室的路特夫 Rudolph of Hapsburg 登了帝位。他是一個強盜家族的後代，那個家族在第十世紀的時候早已在阿爾高 Aargau 的地方立了根據。這一個封建時代徵徭的兵士就在這塊地方並在瑞士的別處得到了很多的土地。那時帝王的權力和封建時代大地主的權力到了一人手裏之後，這地方的人民自然起了極大的恐慌，恐怕他們的特別權利就不能保守了。大概說起來，路特夫對於他在瑞士所有的地方是待得很寬洪的，對於城市，格外特別優待。但是他對於森林中的幾個邦，雖則承認烏里的特別權利，他對於史微治的要求，完全推諉，不過並沒有否認就是了。同時他又把這三邦周圍的土地，買進了許多，這三邦人民就起了疑心，恐怕路特夫把他們和羅盛潮隔絕，這是

他們和外界交通的天然道路。

這三邦對於路特夫，也許有什麼希望，也許有什麼恐懼，但是他們對於這個極兇惡的野心勃勃的阿白忒 Albert——路特夫的兒子——他們沒有一些的幻想。所以路特夫死的時候就是他們發生迅速舉動的暗號。二星期後，在一二九一年的八月一號，這三邦人民因為時勢的兇惡，設立這『永久聯合』，藉以保護他們自己並保護他們土地。每邦人民又互相設立盟約，為抵禦外侮或為報復仇恨，彼此務必互相扶助。他們又規定，凡審判官非本地人民，或因賄賂而得到這種職務者，一概拒絕。這個約章還有許多條文，均是關於處理種種罪案，如兇殺，放火，強搶，藐視法庭，隱匿犯人之類，從這種條文，我們就可以曉得當時的擾亂情形。

照他們原來的意思，這一二九一年的永久聯合是一種自衛的條約。同盟者並不要求新的權利，他們的宗旨祇想保守他們固有的自由權罷了，因為當時反動的勢力，他們深恐不能單獨保衛他們的權利。因有這一種目的，所以他們在條約之內用明文規定：無論什

麼人，須根據於他在社會上的地位，應該照例服從他的地主——這就可以見得，他們明白承認各種有法律根據的封建制度中的義務。還有一層，他們訂立盟約之後，並沒有組織一個永久機關，執行該盟約中的條文。在萬不得已的時候，他們有一種仲裁制度。如有爭執的事情發生，聯盟各邦中聰明睿智的人開一個會議，照他們的公正觀念，判結這種案件，如有方面不服那種判斷，其餘各邦就能羣起而攻之。

這個盟約的條文均是很謹慎的，非正式的，外侮內亂時有推翻這聯盟的趨向，但是這一個盟約確是瑞士政治發展的起點。從憲法上面着想，瑞士從一二九一年以後的歷史可以分成下列的幾個時期：

- (一) 舊式的邦聯（一二九一年到一七九三年）
- (二) 海而范的克共和國 Helvetic Republic（一七九八年到一八〇三年）
- (三) 盟約條律時期 Act of Mediation（一八〇三年到一八一五年）
- (四) 一八一五年的盟約（一八一五年到一八四八年）

(五) 聯邦憲法時代(從一八四八年到現在)

(一) 舊式的邦聯

路特夫 Rudolph 死了之後，他的兒子因為爭奪帝位，就起了衝突，當時那永久聯合完全幫助阿屠夫 Adolph of Nassau。雖則他們暫時和朱立克 Zürich 聯合起來，在起初的時候，同盟者非常不利，在一二九二年，他們被阿白忒 Albert 所帶領的奧國兵強迫媾和。六年以後，阿白忒 打敗了他的仇人，就有能力來責罰那反叛的瑞士農民。惠廉 台而 Wilhelm Tell 及其餘各種英雄的古典 和反抗奧國 虐政的古事，均發生於這一個時期。雖則台而的古典 沒有確實的證據，不過這也是瑞士 人民愛慕自由的一種表示，所以我們可以把那古典 當做歷史事實一樣看待。

在一三〇八年，阿白忒 被刺後，墨白司堡 家族暫時失去帝位。查理第七 Henry VII，Count of Luxemburg 接位後，他就發給翁特凡登 Unterwalden 一個特許狀，並且又重複承認烏里 Uri 和史微治 Schwyz 從前已經得到的特許狀。但是查理 祇做了五年

毛卡敦
三一五年

帝王就死，他死了之後，國內又發生戰爭，瑞士的同盟者又極力反對墨白司堡王室。爲責罰瑞士起見，理伯特公爵 Duke Leopold 帶了一萬五千兵士，其中的兵官均是奧國步軍中的著名人物，侵入史徹治。不過在毛卡敦 Morgarten 山路之中，有瑞士農民一千三百人在山上投下樹木和大石頭，阻止奧兵進行的路，然後再用鋤頭，鐵把之類，把奧國兵士驅逐到附近的湖邊上。這是中古時代很殘忍的舉動，不過從這一件事，我們就可以看出當時那幾個同盟邦的團結力，和瑞士農民的戰鬥能力，他們居然能和歐洲最驕橫的貴族交戰。

這一班得勝的農民回到家裏之後，他們重行修訂一二九一年的永久聯合，並且這個新的聯合較之那舊時的聯合，團結得更加利害。這是一三二五年的事。在這一時期，墨白司堡家族適在失意的時候，差不多有一百多年，他們家族裏邊沒有一個人登過帝位。除了幾個極短的時期之外，這一個時代是一個戰爭不息的時代。在生潑克 Sempach 地方，瑞士志士阿諾溫克而特 Arnold Winkelried 死的地方，瑞士人民第二次給奧國人一個教訓，他們（奧國人）得到第一次教訓的地方就是在毛卡敦 Morgarten。兩年以後，各拉

生潑克

立斯 Glarus 地方的農民又在諾非而 Näfels 打敗奧國人。從此以後，瑞士和奧國有七十五年的和平時期，這是聯盟中極苦痛人民的一個極大的救濟。

同時聯盟之中又加入了幾個新邦。經過幾次血戰之後，魯澤恩 Luzern 也和奧國脫離關係，在一三三二年，就加入了這聯盟，並且又訂立一個攻守同盟的條約。這一個城是湖的邊上，其地位在軍事方面和商業方面均是極重要的，所以這一個城加入了聯盟中後，聯盟的勢力就因之增加。在一三五一年，有城牆的朱立克 Zurich 也加入了那聯盟。這是一個極富的並且極有勢力的城，所以就變成那聯盟的京城。還有一個小城組各 Zug 和一個農村各拉立斯 Glarus 也於一三五二年加入那聯盟之中。在西方有一個城叫做柏恩 Bern，逐漸增加他的勢力，逐漸締結同盟，和奧國戰爭。這一個城在一三五三年加入了那聯盟後，聯盟中的份子共有八個，這個數目在一百二十五年之內完全沒有更變。

這八邦聯盟成立之後，非但那聯盟的勢力和土地增加了，並且其內部的組織也有些變動。那聯盟的機關是一個會議，由各同盟邦的代表組織的，這個會議時常在朱立克

Zürich 或魯澤恩 Luzern 或柏恩 Bern 開會。但是那聯盟各邦間的互相關係是全不統一的。在五個新邦之中，每一個邦自然和原來的聯盟——森林中的三邦——聯合起來的，但是他們自己並沒有有一種直接互相聯合。魯澤恩 Luzern 是和朱立克 Zürich 和組各 Zug 聯合的；朱立克 Zürich 是和魯澤恩 Luzern 組各 Zug 和各拉立斯 Glarus 聯合的；各拉立斯 Glarus 是和朱立克 Zürich 聯合的；組各 Zug 是和魯澤恩 Luzern 和朱立克 Zürich 聯合的；柏恩 Bern 除了和森林中的三邦聯合之外，並沒有和別邦有什麼聯合。但是從這一種混亂的聯盟制度，逐漸發生出政治的統一。

在十四世紀的下半期，瑞士人民訂立了兩種條約，表示他們對外的獨立性質，對內的互助精神。第一種是叫做『教士的函約』Priests' Letter，是在一三七〇年訂立的，除了柏恩 Bern 和各拉立斯 Glarus 之外，聯盟各邦均承認其中的條文。當時教會的法權非常利害，因之弊端百出，瑞士對於那種情形，特極強硬的態度，『教士的函約』這名詞就是這樣發生出來的。在瑞士國境以內居住的外國教士不准傳提瑞士聯盟中的人民到外國法庭，

無論那種法庭是普通的或教士的法庭。如果外國教士決意想用法律解決這種案件，他們祇得到地方法庭去起訴，不過在教士法權以內的案件不在此例。普通人民也不得在外國法庭傳提瑞士人民。凡在瑞士國境以內居住的人民，對於奧國公爵曾經有過服役的宣誓，須得宣誓服從聯盟團體，這種宣誓超出於其餘各種宣誓之上，無論是已往的或將來的。所有未經執政者正式承認的私人爭鬪和軍事征伐一概禁止。聯邦各邦又訂定：無論怎麼樣，在國境以內的大路須極力保護平安，所以各種旅客，無論是農民或城市居民，外國人或本國人，能藉以安妥穩穩旅行，身體和財物不至有危險。

瑞士人民在第十四世紀所訂定的第二種重要條約是叫做生潑克條約 The Covenant of Sempach (一三九三年)。這個條約是大概出源於七年前生潑克戰爭時候所發生的不幸結果，所以就用這個名稱。這一個條約是聯盟各邦第一次所規定的戰時法律，以後軍事方面的立法均以這一個條約為根據。在政治方面，這一個條約是很重要的，因為這是由各邦，包括鄉村的和城市的邦，直接承諾的。這個條約並不想干涉各邦軍事組織和管

理的自主權，其目的祇不過是規定幾條戰時行爲的重要條件。各邦或各邦的一部份均不得任意開端戰鬪。戰爭必須爲公義而戰爭，並須由正當的機關和各同盟取一致行動，正式宣佈並莊重的決定戰爭，方能戰爭。凡一個城市的或農村的兵士，屬於一個隊伍者，在有危急的時候，須聯合起來留在戰場上。就是受傷的兵士，在戰爭未了結的時候，也不得離開戰場。逃兵須由本邦的法庭以重刑責罰。在戰爭的時候，擄物不得私自收藏。戰爭了結後，每一個兵士須把他所搶劫的各種物品交給長官，然後由長官均分於各戰鬪人員。除了這幾條關於戰爭和搶劫的規定之外，這生潑克條約還規定幾種人道主義的訓誡，不過那幾條訓誡實在是太過分，當時實很難遵守。兵士不得搶劫或焚燒教堂或寺庵，不過那種被敵人居住的地方，或藏有敵人的貨物，不在此限。無論什麼人不得攻擊婦人女子，不過因那女子的叫喊，敵人得以警誡，或者那種女子也是戰鬪人員，不在此限。

武力時期

在十五世紀的時候，瑞士人民在軍事方面和外交方面是非常之活動。雖則他們從那外國權力之下釋放出來沒有許多的時候，瑞士各邦也許是單獨行動，也許幾邦聯合起來，

也許由那個聯盟出面，極力利用各種機會去增加他們的土地，那種土地或者是購置的，或者是抄沒的，或者是由戰爭而得來的。瑞士人民管理屬地的方法並不見得和平，並不見得公正。文遜 Vincent 曾經說過：這時期的瑞士人民『在家個個是民治黨員，不過對外並不是這樣的。』瑞士各邦和幾個聯盟的區域，還有一種特別的關係。那種區域雖則不能算是瑞士聯盟中的份子，有幾個區域，如聖憂蘭 St. Gallen 和別翁納 Bienne，也有代表出席於聯盟會議，並且還有投票權。還有幾個區域，如沙夫浩真 Schaffhausen 和謀而浩真 Mühlhausen 祇不過有一種同盟國待遇，在聯盟會議之中，並沒有派出代表的權利。各勞奔丹 Graubünden 凡來 Valais 日尼瓦 Geneva 和幾個德意志帝國的城市，有一時期還包括司曲而司堡 Strasbourg，均是這樣同瑞士聯盟發生出關係。

除此之外，瑞士又和大陸各大國做了同盟國。瑞士人民和奧國末次的戰爭是發生於一四一五年，那次戰爭的結果，瑞士得到好幾塊戰勝區域。祇不過六十年後，他們就和他們幾世的仇敵聯盟起來了，在戰勝百岡第 Burgundy 的時候，他們又和法國和德國締結

盟約。在一四七四年到一四七七年的短期的，不過是極駭怕的戰爭，瑞士人民因有法國路易第十一金洋的幫助，擔任大部份的戰爭。就是在他們自己爲自由戰爭的時候，他們也沒有像在各拉特生 Grandson 和馬拉 Morat 兩處大戰時候那樣勇敢。沙利 Charles the Bold 在南息 Nancy 地方戰敗和戰死以後，西邊有幾處說法國話人民居住的土地併入瑞士。柏恩 Bern 和弗來堡 Freiburg 得到的利益最大，其中又以柏恩所得的爲最多。從此以後，瑞士就做了這一種鄙賤的行業，把他們的戰士賣給外國。有人曾經算過，從一四七四年到一七一五年，他們服役於法國的兵士共得代價四萬七千七百五十萬美金，其中有七十萬兵士是爲法國戰死的。

在一四九九年麥克米倫皇帝 Emperor Maximilian 想恢復德國在瑞士的勢力，因此這兩國又發生一個短期的，不過是極殘忍的戰爭，其結果又是瑞士得勝。德國在瑞士的勢力從百岡第 Burgundian 戰爭後，已經逐漸減少，此刻差不多完全消滅了，不過瑞士獨立直等到惠斯費立和約 Peace of Westphalia（一六四八年）的時候，纔正式承認。

瑞士雖則屢次得勝，在戰爭方面是很榮耀的，瑞士的土地又擴充得非常之快，不過在十六世紀的時候，瑞士的內部確已到了一個衰敗的時期。我們在上邊已經說過，瑞士聯盟各邦之所以能有這樣大的成效，完全是農村和城市互相扶助的結果。但是到了後來，農村一方面是非常驕傲，很看不起城市裏的人民，因為瑞士聯盟是由幾個農村創立的，到了後來，城市纔加入進去，又因為頭幾次的獨立戰爭是由農村裏的人民去打的。農村人民對於舊式的民主主義是非常之熱心，所以他們又恨又怕城市裏邊所發生的貴族主義潮流；因為城市裏的人口增加，財產加多，自然有一小部份人民有霸持政府職權的事情。森林裏的幾邦也極力的反對城市，因為凡是因戰爭而得的新土地，城市總是得到最大的部份。

因有這種種情形，瑞士就有八年的內亂（從一四四二年到一四五〇年）。以後又因百岡第 Burgundian 戰爭所發生的分贓問題，瑞士各邦又鬧起來，差一些把那聯盟解散。第一次聯盟會議不能解決這一個困難問題。雖則當時的情形覺得完全沒有希望，但是在司登之 Stanz 地方又召集第二次會議，想極力調和各邦間的爭執。當這第二次會議差一

些分成幾個激怒的黨派時候，各會員忽然受了一個隱士的感動，忽然改變他們的態度。這一個隱士，名叫尼可拉 Nicholas von Flue，是在隣近地方居住的。從歷史方面的考察，我們可以曉得這一個隱士非但是一個聖人，並且有極高的政治智識，他之所以能勸和會議裏邊的會員，實在不能算是一種神異的舉動。那次會議的結果，訂定一個新條約，叫做司登之條約 (Convention of Stanz)。照這條約的條文，那『永久聯盟』、『教士函約』和生潑克條約，均繼續有效。凡邦和邦所訂定的條約，其目的祇為增加他們自己的利益，而和那聯盟全體或有不利者，一概取消。各邦禁止干涉別邦的事務，但是凡有反叛事情發生，那聯盟全體的利益須受影響者，聯盟全體就有權力辦理。關於均分贓物，均分戰勝的土地，這個條約還有新的和詳細的規定。

同日又訂立一種條約，允准弗來堡 Freiburg 和左羅都恩 Solothurn 加入那聯盟團體。這是在一百二十五年時期中第一次加入的新邦。這兩邦早就想加入瑞士聯盟，不過因為農村反對城市的勢力加多，所以他們沒有加入。在一五〇一年，北方城市巴澤耳

Basel 和沙夫浩真 Schaffhausen 也加入了那聯盟，瑞士聯盟在北面的勢力因之加大。在一五二三年，阿彭絕而 Appenzell 又加入了，聯盟裏邊的邦就一共有十三個，這一個數目直到舊式的邦聯的末了，沒有改變。

我們對於宗教革新在瑞士所發生的結果，也許各人的意見不同，不過十六世紀瑞士宗教革新最初的影響確實是使那聯盟各邦間的內部爭鬭更加劇烈。在一五三一年，屬於新教的朱立克 Zürich 和伯恩 Bern 就與屬於舊教的烏里 Uri，史微治 Schwyz，翁特凡敦 Unterwalden 和組各 Zug 起了戰爭。雖則那次的戰爭當年就了結，不過從此以後，有許多的時候，新教徒和舊教徒就有分立的會議。瑞士差不多變成一個分立的家庭，所以在十七和十八兩世紀的時候，瑞士的勢力是非常凋殘。在許多邦之中，極利害的宗教爭鬭變成彌久的事。在阿彭絕而 Appenzell，其中間區域的人民是信仰舊教，其外邊幾個區域的人民是信仰新教的，所以在一五九七年，這一邦就分成兩部份。從此以後，每一部份在那聯盟會議之中有半票投票權。在三十年大戰爭的時候，瑞士聯盟能嚴守中立，實在是一

件極幸的事。在一七一二年，瑞士又發生第二次極利害的內亂，這也是發源宗教方面的爭執。

聯舊式的邦

在十八世紀的末了，瑞士聯盟祇有從前勢力的一個影子。永久政府的機關永沒有組織過。雖則聯邦會議是時常召集的，不過那種會議是一種形式的，無效力的事務大概說起來，代表的權力是有限制的，他們萬不能超出於他們委任狀裏邊所規定的職權。在會議之中，多數代表的意志也不能強迫少數代表服從。那時候瑞士的中央政府較之美國在聯盟約章時候的政府更加無用。外國的勢力不發生什麼影響的時候，政治行爲的原動力是在於各邦和各種特別條約——聯盟中的聯盟——那種條約是由各部互相訂立的。

在那十三邦之中，各邦的政府組織是極不一致的。六個農邦的政府是純粹的民治政府，其機關就是自由人民的大會議。這幾邦就是烏里 Uri，史徹治 Schwyz，翁特凡敦 Unterwalden，組各 Zug，各拉立斯 Glarus 和阿彭絕而 Apenzell。在城邦之中，有三個——朱立克 Zürich，巴澤耳 Basel，沙夫浩真 Schaffhausen——是有人民代表的

政府。就是在這種城市之中，選舉權祇限於工團中的會員，有多數的人民均沒有參與政治的權利。其餘的四個城邦——百恩 Bern，魯澤恩 Luzern，弗來堡 Freiburg，和左羅都 恩 Solothurn——有一種貴族的政治制度。其中又以百恩的政府有辦事能力的名望。當瑞士極窮乏的時代，這城的貴族尚積聚一宗極大的公款，有人曾經計算，其數約有五十萬利耳（意大利洋元的名稱）。但是這一種政府確是不精明的，苛刻的，並且有種種賄賂的事情。那其餘的貴族政治制度的邦也有這種弊病，不過還沒有百恩政府的能力。在各邦之中，人民激烈反抗那強有力的家族，是常有的事。就是在有民治政府織組的各邦，政黨的衝突和宗教的衝突也是很利害的，有時候也有擾亂的事情發生。所有的城市大半均在他們城牆以外，還有許多農村的領土，這也是當時擾亂的原因之一種。在那種地方居住的農民均沒有參與政治的權力，並且還須受城裏人的虐待。有幾個民治的農邦也同樣的對待他們的領土。

（二）海而范的克共和國時代

法國式的
中央集權

因有上述的種種情形，當法國革命發生的時候，瑞士各處也自然受了影響，發生擾亂的舉動。法國乘瑞士的內亂，於一七九八年侵入瑞士，並把那一個有五百多年歷史的舊式邦聯取消了。除了百恩一部份之外，其餘各處差不多完全沒有抵擋的能力。法國就把他們對付比利時，萊因河區域各處，及其餘被征服的各處的辦法，把瑞士照法國的式樣改組，並另立一個新名目，叫做海而花的克共和國。瑞士土地被分爲二十二省，分割的時候，完全不顧及從前舊邦的疆界。一個兩院制的國會也設立了，有一上議院和一下議院。每省各把四個代表到上議院，和八個代表到下議院。行政事務歸五個監督(Directory of five members)管理，監督是上下議員選舉的。每省也有地方立法院，不過凡與中央政府有關係的事務，由中央政府所派出的官吏管理。所以瑞士忽從一個最軟弱的邦聯，有最大的地方自治權力，和極不同的地方制度，變成一個統一的，中央集權的，官僚式的國家。

除此之外，法國又廢除所有從中古時代傳下來的制度。所有的屬地完全釋放了，舊時的貴族完全打倒了。統一的公民權和統一的民治選舉制度也規定了。苛刻的刑罰也禁止

了。居住自由，商業自由，信仰自由，出版自由均有了保障了。當時的新憲法還抄襲美國方面的憲法復決權的觀念。

總結一句，這許多改革實在是發生得太快，並且其範圍也包括得太廣。還有一層，法國人雖則有一種觀念，以謂他們的職務是散佈新式民治主義的福音，不過他們所做的事，完全和他們所散佈的主義相反。他們打進瑞士之後，立刻把百恩所有的大宗公款充公。以後他們要求瑞士報效極多的錢財和人民。海而范的克共和國的獨立祇不過是形式的，在實際方面，他們是由巴黎方面管理的，並且所有的政策是為法國的利益而決定的。

最初的時候，瑞士人民把法國人當做朋友，當做釋放者。但是過不了許久的時候，瑞士人民就把他們看作仇敵，看作殘忍的人。反叛事情不久就在好幾個區域之中發生了，並且在那新憲法實行的五年之中，永沒有平復過。反抗的力量在森林各邦之中最利害，這幾邦對於他們自己原來有的民治制度是非常知足，他們實在不能滿意於法國共和第三年最新式的制度。法國兵士平復那種反抗的時候，是非常之殘忍。瑞士人民萬萬不能忘記在司

登之 Stanz 地方的大屠殺，男子女子和小孩均不能免（一七九八年）。除了這種痛苦之外，當時又加上法國和奧國的戰爭，其結果就是把瑞士變成交戰國的戰場。

（三）盟約律時期

承認地方
上承

法國的首席執政官拿破崙派大將納亦 Ney 撫慰瑞士，瑞士撫慰好了之後，就召集瑞士代表，在巴黎開一會議，制定一種新憲法。從拿破崙提出於這會議的計畫，我們就可以明白他對於那地方上的情形，和當時的需要，實在是明白得很清楚的。巴黎會議的結果就是規定這一種『盟約條律』，承認瑞士有十九個邦，每邦設立一個政府，處理地方上的事務。新加入的六個邦就是聖夏蘭 St. Gallen，各勞奔丹 Graubunden，阿爾高 Aargau，都爾高 Thurgau，鐵細諾 Ticino，和沃特 Vaud。根據於各邦從前的制度，十九邦之中有幾邦有民治的制度，有幾邦有代議的制度。恢復舊時『邦聯』的名稱，並設立一個中央議會由各大邦派出二個代表，各小邦派出一個代表組織的。其中有六個重要的邦被認為『領袖邦』 Cantons Directeurs。中央議會是輪流在這幾邦中開會，凡議會在一邦開

會的時候，該邦首領就暫時算爲瑞士大總統。

『盟約條律』的實行時期有十一年，那時候瑞士確實享受了和平及興盛的福氣。但是在政治方面，瑞士祇不過是當時最有勢力人的一個被保護者。那個新的聯邦立刻和法國訂立一種條約，其條件是由瑞士供給法國陸軍一萬六千人，在一八一二年，這個數目改爲一萬二千人。但是當拿破崙的勢力推倒的時候，那『盟約條律』也因之而取消。當各國聯軍圍住拿破崙，凡來 Valais，牛沙達耳 Neuchâtel 和 日尼瓦 Geneva 就和法國脫離關係，加入瑞士聯盟。

(四) 一八一五的盟約

拿破崙被逐以後，瑞士各處極力要求恢復舊時各種特別權利。就是維也納會議也很不願意承認反動派的要求。最重要的，就是那新設立的各邦決不願意恢復到他們從前領土的地位。以後瑞士對於自由黨稍爲讓步一些，末了也能制定一種憲法，叫做一八一五的盟約。不過從大致一方面看起來，這新憲法的條文確有恢復舊聯邦時候各種狀況的趨向。

新憲法也設立一個會議，二十二邦各有投票權一票。所以凡關於聯邦事務，烏里 Uri 祇有人口一萬二千名，與朱立克 Zürich 有人口二十萬，和百恩 Bern 有人口三十萬，有同樣的權力。聯邦會議和各邦議會的會議均是秘密的。瑞士大總統的職位是取消了。百恩 Bern，朱立克 Zürich 和魯澤恩 Luzern 三處變為京城，這三處的行政首領輪流管理聯邦事務，每二年一次。這會議有一種新的重要職權，就是派中央的軍隊到各擾亂的區域。但是這一八一五年盟約最重要的特點在於沒有提及宗教自由，政權平等，集會權利，和出版自由等重要問題，那種種問題完全由各邦自由處理，或置之不理。在城市之中，凡舊時當權的貴族均恢復了他們的權力。

一八一五年的盟約訂立後，瑞士過了十五年和平時期，不過在政治一方面說起來，這和平時期並不是進步的，是停頓的時期。但是瑞士城市裏的貴族並不像法國巴彭 Bourbon 家族的人，他們在放逐的時候，確實得到一個好教訓，所以他們此刻當權了，祇須沒有反叛事情發生，他們的政策總是很和平的。關於統一一方面，也有一些進步，因為有幾個先

自由主義
的得勝

進的邦情願訂立各種條約，規定那重大問題如貨幣，居住自由和雜合的婚姻。

但是瑞士的自由主義並沒有死，當法國七月革命（一八三〇年）消息傳到的時候，就非常的激動起來了。最先受攻擊的就是陳舊的邦憲法，其中有九邦的憲法——鐵息諾 Ticino，都爾高 Thurgau，朱立克 Zürich，阿爾高 Aargau，左羅都恩 Solothurn，魯澤 Luzern，聖夏蘭 St. Gallen，弗來堡 Freiburg，和沙夫浩真 Schaffhausen——即於當年從根本上修改，並沒有流一點血。當時最重要的改革就是政權平等，取消選舉權中的財產資格，直接選舉議員，立法會議的公開，出版自由，請願權利，個人權利和財產權利的法律保障。在一八三一年，百恩 Bern 地方的貴族就起來反抗，不過反抗得沒有結果，他們就不得不服從時勢的趨向。在巴澤耳 Basel 地方，因有鄉村和城市的衝突，所以其情形就複雜了，其結果就發生亂子了。以後還靠聯邦政府出來干涉，亂事纔平復，不過從此以後，這一邦就分成兩部份，（一八三二年）每一部份在會議之中有半票投票權。

宗教的衝
突和分立
的聯盟

聯邦會議對於一八三〇年所發生的民治潮流並沒有贊同。該會議並否認擔保各邦

改革的憲法。所以幾個急激的邦如柏恩 Bern、朱立克 Zürich、羅澤恩 Luzern、阿爾高 Aargau、都爾高 Thurgau、聖戛蘭 St. Gallen、和左羅都恩 Solothurn，爲互相衛衛起見，就組織一個七邦聯盟。在舊時的聯邦之中，那一種聯盟中的聯盟是很多的，不過這一次的舉動實在是不合於憲法，是一種很蠢的舉動。同時那許多守舊的各邦也覺得他們是處於危險的地位，所以也組織一個聯盟，叫做沙南聯盟 League of Sarnen，包括樹林中的三邦，城市的巴澤耳 Urban Basel，凡來 Valais 和牛沙達耳 Neuchâtel，這幾邦均招回他們在聯邦會議中的代表。

同時這一八一五年的盟約也覺得須有修改的必要。當時有二種極普通的要求：要求從自由一方面修改盟約，使之適合於各邦中已經改變的狀況，和要求增加聯邦政府的權力。新憲法草案，包括這兩種改革，於一八三三年擬定，不過有許多人以爲這草案太新，還有許多人以爲這草案太舊，因有那兩種人同力的反對，這草案就被否決，從此以後，聯邦會議就以命令解散沙南聯盟 League of Sarnen，並預備很多的軍備，使之不能反抗。不過這

聯邦會議做到這一地步，就不再做下去了，從正理方面說，從公平方面說，七邦聯盟當然也得同時解散的。

在一八四〇年的時候，瑞士的自由運動得到新的勢力，更加來得激烈了。這自由運動就立即和舊教份子發生了衝突，其衝突之點是關於廢止寺院問題，教堂財產納稅問題，禁止天主教民 Jesuits 入境問題。在日尼瓦 Genera 和阿爾高 Aargau 地方，就發生了攪亂和血戰；在凡來 Valais 和朱立克 Zürich 地方，其情形更加來得凶惡。在一八四五年，屬於舊教的七邦組織一個武裝聯盟，這七邦是羅澤恩 Luzern，烏里 Uri，史徹治 Schwyz，翁特凡敦 Unterwalden，組各 Zug，弗來堡 Freiburg 和凡來 Valais。這武裝聯盟最初的宗旨是想極力實行天主教的固執政策，如到了萬不得已的時候，還想運動歐洲幾個守舊國家來干涉，並幫同達到他們的目的。他們又反對聯邦政府的權力再行增加。在一八四七年十一月四號，聯邦會議以武力解散這武裝聯盟。當時舊教黨有兵士七萬九千人，聯邦政府有兵士一百萬人。大半因為英國外交總長潑滿斯敦 Lord Palmerston 所持的

態度，奧國、法國、普魯士不立刻出來干涉，以後這幾國想出來幫助『武裝聯盟』的時候，已經來不及了。聯邦政府大將杜孚 *Dufour*，於九十天之內，完全把這次亂事平復。

(五) 聯邦憲法時期（從一八四八年到現在）

在一八四八年的初期，聯邦會議任命十四個人，組織一個新憲法委員會。這一年却好是歐洲各處發生革命運動，所以歐洲幾個守舊的大國實在沒有能力來干涉瑞士的事務。瑞士政治思想領袖早就十分注意美國憲法，所以他們就照美國辦法的大致，來解決各邦主權和聯邦權力那一個問題。這新草案自然也受了拿破崙時候『盟約條律』的影響。當投票決定去取的時候，有十五邦半，共有人民一，八九七，八八七投同意票，有六邦半共有人民二九二，三七一投不同意票。這新憲法就於一八四八年九月十二號正式公佈。

新聯邦政府對於統一方面各種事務，極力進行。當時有了一個強有力的中央政府執政，所有政黨的和宗教的衝突自然立即就消滅了。中央的郵政制度就立即設立，不久又把全國電報事務收歸國有。在一八五〇年，那種不統一的各邦錢幣就取消了，一種統一的國

幣就發行了。統一的權量制度也設立了。新政府又極力注意於道路和運河，學校和軍事制度的改良。在外交一方面，也有一種新的精神。所以關於牛沙達耳 Neuchâtel 問題，聯邦政府對於普國持強硬的態度。（一八五七年）全瑞士人民也極端贊同政府所持的態度，並願意出死力相爭，惠蘇第四亦不得不就放棄他對於那一邦的要求。

在一八四八年和一八七〇年之間，有許多邦用修改憲法的手續把關於社會法律的範圍推廣出來，又用創制權和複決權把民治管理的方法採用了。其結果就發生修改聯邦憲法的要求，使之能適合於邦政府範圍以內的新狀況。聯邦政府在最初的時候就有極好的極大的成績，也是中央集權運動的一種理由。在一八七二年，有一種憲法修改案想加入這兩層意思，不過在投票的時候被人民否決了。兩年以後，有一個同樣的修改草案，在投票的時候，有十四邦半贊同，和七邦半反對，人民票數有三四〇，一九九票贊成，和一九八〇，三票反對。一八四八年的憲法，經一八七四年修改後，是現今瑞士的根本法律。

第三章 瑞士聯邦憲法

現今的瑞士聯邦憲法是於一八四八年制定的，於一八七四年修改的，再加上以後的修改案，這憲法差不多比那美國的憲法長兩倍。瑞士憲法之所以這樣長，並不是完全因為這憲法裏邊包括許多不應該規定在憲法內的事實，雖則這種的例也有一二處。真正的理由是在於該憲法規定各種事實，規定得太詳細，第一，關於規定聯邦政府的權力，第二，關於限制聯邦政府和各邦政府在立法方面和行政方面的職權。

我們可以舉一個例證明瑞士憲法和美國憲法第一層的不同：瑞士憲法裏邊有兩章，共十條，詳細規定貨幣、紙幣和銀行。美國憲法祇提及那種問題中的一種，就是關於那一種也說得極簡單的。在美國時常所發生憲法方面，政治方面和經濟方面的爭執，在瑞士是不能發生的。美國人民在習慣上往往十分注重『顯明』的和『包含』的職權的區別。在瑞士憲法裏邊，政府的職權大半是『顯明』的職權，至於『包含』的職權是較之美國憲法裏邊少得多。

關於第二層，美國人看見瑞士憲法裏邊有規定漁獵，職業的資格，傳染病，豬病，窮人的

疾病和埋葬，禁止賭博，和彩票的管理的條文，往往是很駭異的。不過那種條文的重要意義並不在於那種問題的本身，實在於制憲人方面想極力設法，確定聯邦政府和各邦政府權力的範圍，雖則他們的目的也不是時常能達到的。無論什麼地方總有證據可以證明主張各邦權力的人和主張聯邦權力的人極力想鎔和他們的意見，規定極詳細的調和方法。所以瑞士的憲法是那樣的長。憲法條文太長了，自然也是很厭煩的，不過條文詳細的理由，是想預先料定內部衝突和內亂的原因，然後設法阻止這種衝突的發生，這也是一種極好的政治方法。

但是美國憲法也有一個地方較瑞士憲法來得詳細。瑞士的制憲人並不相信孟得斯鳩的學說，所以在他們所設立的政府之中，並沒有規定三權分立制度及複雜的箝制和均衡的制度。從這兩種憲法的主要綱目一方面看起來，這一個區別是很顯明的。在美國憲法裏邊，憲法前文以下，就有三大章，規定立法，行政，和司法三種職權。瑞士憲法分章的根據是完全不同的。一個極短的憲法前文以下，就有一大章，叫做『普通條款』，大半是規定各種

權力和權利，及其分配。第二章是敘述聯邦政府的各種機關，每一個機關各佔一段。第三章規定修改憲法的各種方法，末了還有小部份的臨時條款。

瑞士憲法的作用是在憲法前文，和第一章第二條裏說明的，差不多和美國憲法裏邊所說的完全相同。在瑞士憲法前文之前，還有一段祈求上帝。美國聯邦憲法沒有提及上帝，如非有人把那一句『在上帝降生之年』用來指定憲法制定的日期當做這樣解說。除去兩個例外，美國各邦的憲法均有條文承認上帝的權力，或祈求上帝保佑。

雖則在瑞士憲法前文和憲法本身之內，有幾個字或幾句話可以引證當時各邦所組織的是一個聯盟或邦聯，不過此刻實在沒有什麼可疑，當時所組織的確實是一個聯邦。聯盟或邦聯是由條約組織的，聯邦是由憲法組織的。『但是一八四八年人民的意思，以爲他們是規定一種憲法，這是現今法律上的普通定案。』他們所設立的中央政府是一個完備的組織，有立法，行政，和司法各機關。還有一層，中央政府對於全國的人民和土地有一種直接的權力。我們可以不必討論極困難的主權分立和主權處所的學理問題，瑞士聯邦政府

和各邦政府對於他們職權範圍以內的事務，各有最高的權力，是很明顯的。將來的憲法修正案自然再能規定聯邦政府和各邦政府權力的新範圍。這種事實曾經發生過好幾次了，最重要的是一八七四年的修改案，和以後的幾次修改。從絕對一方面和比較一方面說，這種修改案的總體均大大的增加聯邦政府的權力。但是照現今的瑞士憲法，聯邦政府和各邦政府行使他們範圍以內的職權，均受憲法保護的。所以瑞士是一個聯邦政府，與德國的美國的政府相同。瑞士不是一個單一的政府，如英國和法國，在中央政府之下，祇有附屬的地方政府。

「半邦」

組織瑞士聯邦的二十二邦均列舉在憲法之內。如有土地可以變成新邦，加入聯邦之內，須先修改憲法。憲法上所說的聯邦數目並不詳確，確實的說法是十九個『全邦』和六個『半邦』。那種半邦是因為種種理由，由從前的全邦分出來的，如翁特凡敦 Unter-Walden 於一一五〇年分成上下兩部份，其分立的理由是因為那邦內可以居住的兩部份之間的交通困難；在一五九七年阿彭絕而 Appenzell 分成內外兩部份；Basel 於一八三二年分

爲農村的和城市的兩部份。每一個半邦也各有一個政府，和全邦的政府同樣的完備。但是在行使憲法複決權的時候，每一半邦祇能算全邦的一半，並且祇能派出一個代表加入聯邦立法部的上議院，每一全邦有派出兩個代表的權。

各邦的保
障和義務

『各邦的主權，如果沒有被聯邦憲法所限制，是完備的，所以他們均能行使各種未曾交託於聯邦政府的權力』（憲法第三條）。

瑞士憲法又規定『關於各邦的土地，各邦的主權以第三條所規定的爲限，各邦的憲法，人民的自由和權利，公民在憲法上的權利，人民所授與執政者的權利和權力，聯邦政府均須有一種保障，』這一條憲法是和美國憲法中同樣的條文相等，不過在文字上邊，稍爲明確一些。在那一方面，『各邦須請求聯邦政府保障他們的憲法，那憲法如適合於下列的各條件，聯邦政府不得拒絕：（一）那憲法中沒有與聯邦憲法相衝突的條文，（二）那憲法須照共和政體的原則，代議的或民治的，擔保人民行使政治權利，（三）那憲法是由人民批准的，凡有多數人民的請求，立即可以修改的。』這是很顯明的，如果美國憲法中有上述第二

條的條件，那末，在美國就不能發生反對創制權和複決權的爭論，因為那種制度是和美國憲法第四條第四節所規定的共和政體相衝突。還有一層，美國憲法中如果有上述第三條的條件，那末，各邦修改憲法的時候，就可以不發生困難問題，（這種困難有時候差不多是不能挽救的），並且對於各種進步的法律這一條路，就能從此打通。從這兩種例看起來，瑞士憲法更趨向於民主主義一方面，是顯而易見的。

我們可以回想到一八四八年憲法未成立以前，瑞士曾經有過一次內亂。因欲阻止以後再發生那種邦權運動和獨立運動，憲法第七條規定『凡各邦間所有政治性質的一切盟約和條約，一律禁止。』還有一條，『如各邦間有衝突的事情，各邦不得用武力，他們須遵守聯邦政府對於那種衝突的判決』（第十四條）。

如有內亂發生的時候，或有別邦以武力相威逼，那被逼的邦政府須立即報告聯邦政府的行政部。聯邦政府的行政部可以在他的職權範圍以內，預備必須的動作——就是，執行保障各邦憲法的條件——到了萬不得已的時候，還可以派出不超過二千數目的軍隊。

如果須用的軍隊超出二千的數目，或亂事不能在兩星期以內平復，聯邦行政部須立即召集聯邦立法部，共同辦理。

從一八四八年以後，瑞士各邦曾經發生過十一次須聯邦政府注意的內亂，不過我們也不能確定聯邦政府對於那種事情的舉動是否是合於憲法意義的一種干涉。除出在鐵息諾 Ticino 邦內所發生的五次亂事，其餘的亂事均是勞働的或政治的擾亂，聯邦政府平復那種事情並沒有什麼大困難。較重要的亂事是發生於鐵息諾，該邦的人民大半是意大利種或是說意大利話的。那種亂事是發源於政黨的或區域方面意見的衝突，是發生於一八五五年，一八七〇年，一八七六年，一八八九年，和一八九九年。這幾次的亂事均須聯邦政府出來干涉，末了兩次差不多成一種反叛的情形。

聯邦政府對付這十一次內亂的方法大概如下：先派一個或兩個代表到擾亂的區域，代表的職務是從中勸和那相爭的各方面，使之不用武力和平解決。如果不能做到這一層，那末，中央政府的代表就變成聯邦行政部的全權代表，有權力招集所須用的軍隊，並代理

執行邦內政權的一部份或全部份，至秩序恢復，地方政權可以重行交回地方政府的時候爲止。

從這幾次聯邦政府干涉內亂的方法，我們就可以推論出幾種憲法上的重要結果。中央政府不必等內亂確已發現後，再行干涉，祇須地方上有發生內亂的危險，中央政府就能立即行動。中央政府也不必等候邦政府請求援助的時候，再行干涉，例如一八八九年鐵息諾亂事和一八六四年日尼瓦亂事發生的時候，聯邦行政部祇依據私人電報預料該處將發生亂事，就立即舉行干涉。各邦又不能借修改憲法的藉口，阻止聯邦政府的干涉。聯邦全權代表爲恢復地方秩序起見，可以執行地方上一切的政權。他可以干涉個人電報的秘密，他並且可以干涉地方上的司法權。不過關於這兩種事情，他須得到聯邦政府的同意。他又可以停止邦立法部會議，暫時行使其職權。他並且還可以宣佈戒嚴。總而言之，在那時候，聯邦政府變成邦政府權力的保護者。

瑞士對於聯邦政府干涉各邦內亂的觀念，覺得比美國的觀念更加劇烈，更加透徹。這

一種權力的利害，自然是無疑的，不過從聯邦政府執行那種權力的記載上面看起來，我們所得到印像，是聯邦政府極力想限制行使那種權力，限制用武力。從一八四八年以後，那樣的干涉共有十一次，這一個數目，似乎覺得太大。不過我們要曉得，在現今共和國未成立以前，瑞士歷史上邊是時常發生內亂和反叛事情的。所以從一八四八年以後所發生的亂事，比較起來，還算少，還算和平，那種內亂並不是瑞士政府不穩固的證據，反而可以證明聯邦政府確有實力和決心。

瑞士憲法的第一章共有七十條，叫做『普通條款』，差不多佔全憲法的一大部份。這一章所規定的事實，種類繁多，並沒有整齊的秩序。在這一方面看起來，美國憲法實在高出於瑞士憲法。瑞士憲法中『普通條款』這一部所規定的事實，雖則種類不一，不過其大部份均是關於限制聯邦政府和各邦政府間的權力。除去這一大部份之外，還有許多條文是規定瑞士公民的個人自由權利，還有第三部份是授與政府關於社會的立法方面範圍極廣職權。這一部份我們以後再詳論。

美國有一種普通原則，凡聯邦法律由聯邦官吏執行，各邦法律由各邦官吏執行。瑞士沒有這樣嚴格的區別。不過瑞士自然也有幾種行政權是完全由聯邦政府執行的，如關稅、幣制、火藥專賣權、郵政、電報和電話。除出那幾種行政權之外，瑞士聯邦政府和各邦政府的權力是很混雜的。就是關於幾種條約方面，各邦政府還保留一些小小的權力。在軍備一方面，各邦也有小小的管理權。聯邦鐵路有幾種顧問諮議一類職員是由各邦選擇的。各邦又是聯邦銀行中的大股東。聯邦政府對於全國的勢力有立法的權，不過執行這一類法律的權大半還是在各邦政府。度量衡的標準是由聯邦政府規定的，不過各邦政府受聯邦政府的指揮，有執行這一類法律的權。小學教育是各邦的職務，不過聯邦政府可以協助各邦款項，使他們能盡這一方面的義務。聯邦政府可以建造，或協助各邦款項建造，全國的或關於全國大部份的各種公共建築。各邦政府承收那種『免服軍務稅』 Military exemption tax，不過祇把該稅款收入的一半，交給聯邦政府。酒精專賣是歸聯邦政府管理，不過該宗行業的全部贏餘是均分於各邦。各邦還可以從聯邦政府幾種收入或贏餘項下分得百分

之幾。

聯邦政府的事務雖則是那樣和各邦均分的，但是留在聯邦政府手中的行政權範圍還是極廣大的。還有一層，從一八七四年後，那種權力並且增加得很速，其重大原因是因為經濟方面有幾種實業已收歸國家專賣，近來又因為社會保險制度的設立，聯邦政府職權的範圍又推廣了許多。聯邦政府的職權雖則增加，不過各邦的反對也很利害，各邦有一種精神，凡是對於聯邦政府職權的增加，他們又是嫉妬，又是害怕。上邊所述聯邦政府和各邦政府間一種極複雜的分權制度，一半是因這一種精神發生的。主張中央集權的人明知關於增加聯邦政府權力的各種提議定必受各邦的反對，定必不能通過。不過他們又曉得如果能把他們的主張用一種方法提出來，使各邦幫同聯邦政府執行那種權力，或使各邦也能分得一些利益。那末，這種提議就有通過的希望。近來聯邦政府各種權力的擴充均有這樣一種性質在內。所以瑞士能實行中央集權制度，全靠那一種靈巧的方法，使各邦因聯邦政府權力的擴充，也得到一些利益。

在立法一方面，瑞士聯邦政府的權力較之美國聯邦政府的權力大得多。所以瑞士聯邦政府根據於憲法的條文，有權規定民法，刑法，和商法。瑞士憲法又有明文，把婚姻，居住，和債務，付託聯邦政府管理。在社會經濟一方面，聯邦政府的權力又是非常之大，這一層我們以後再討論。聯邦政府又可以征收出口稅和進口稅。『鐵路建築和鐵路管理方面的立法權是在聯邦政府職權的範圍以內』（第二十六條）還有一層，凡是各種橋樑和道路，爲聯邦政府所保養者，聯邦政府就有一種普通監督權。在聯邦政府立法權一方面，還有一個重大的要點，瑞士聯邦對於商務，有制定法律的權，那種權力並不限於管理各邦間的商務一方面——美國那一種不合於邏輯的限制發生出無盡的經濟方面和司法方面的爭執。瑞士聯邦又可以設立或補助高級學校。火藥，電報，電話，酒精，鈔票，和鐵路均是聯邦政府的專利，這自然包括極大的立法權。

有一個精細的學者，對於歐洲政府和美國政府均有極大心得，曾經表示過一種意見，和美國各邦比較起來，瑞士各邦的主權『是限於極狹的範圍，就是在他們範圍極狹的權

力以內，他們的獨立沒有像美國各邦那樣真確，沒有那樣保障得好。這樣非但開聯邦政府直接干涉各路許多事務的路，那種事務是美國聯邦權力所管不到的，瑞士憲法確實設立一個做各邦導師的和監察的聯邦政府。』在瑞士，聯邦政府和各邦政府是這樣的接近，這是確實無疑，像這個學者所爭辨的，各邦政府就漸漸兒有了一種習慣，把聯邦政府看做像一個高級機關，他們對之有服從的義務。還有一層，瑞士沒有一種最高法院，可以宣告侵犯各邦權力的聯邦法律爲不合於憲法，各邦因之得到一種保障。

這種種觀察自然是很對的，不過我們不能就因之而推論出來，說瑞士各邦是憲法上的一種廢物。實在的情形完全與之相反，各邦還是他們自己的極活潑政治生活的中心點。他們對於聯邦出於範圍的各種舉動，還有各種自衛的方法——例如人民的創制權，人民的複否權，聯邦上議院裏邊的同代表，和政黨的組織。平常的時候，他們還靠適度的和安定的瑞士政治性質以自衛。

『普通條款』裏邊所討論的第二個重要題目是公民，不過瑞士憲法沒有像美國憲法

第十四條修改，有公民這名詞的正式定義。實在說起來，那公民這問題是付託各邦的，因為憲法裏有一條說『各邦的公民是一個瑞士公民』（第四十三條）。除此之外，瑞士制憲人祇不過規定幾條條文，以備保衛公民，防止邦政府侵犯他們的根本權利。各邦和各縣此刻還有那一種中古時代對於外人的仇視觀念，深恐這班外人居住下來之後，定必要求共同享受地方森林或草地的權利，或到窮極無聊的時候，須地方上接濟，該處的救貧款項就因而受了損失。聯邦憲法極力阻止這一種趨向，想為人民得到一種遷移自由權和居住自由權，但是其結果也不過一種調和辦法，是顯而易見的。聯邦政府有規定入籍法律的權，不過又加了極有趣味的一條，聯邦政府可以決定有怎樣的情形『瑞士人民欲入籍外國的緣故，可以放棄他的公民資格』（第四十四條）。

瑞士憲法沒有為人民自由權利，另立一章。不過有二十多條散開於『普通條款』之中，其所規定的事實，往往在別國的憲法之中，包括在這樣一章之內。瑞士憲法對於這一個問題，像對於別的問題一樣，非常的明確。個人權利非但是確實說定，並且還解說得非常詳細。

凡關於憲法所規定的和保障的權利，同時又確定一種同樣的義務，這一層是大家所贊同的。

『在法律上邊，所有瑞士人民均是平等的。在瑞士，政治方面的倚賴人是沒有的，地方，門第，個人，或家族方面的特權也是沒有的』（第四條）。『信仰自由是不得侵犯的』（第四十九條）。這一條以下就有明文禁止各種宗教方面的強迫，不過父母或保護者對於子女的宗教教育，到十六歲成年為止，承認有管理的權。凡公民權利或政治權利不得因宗教的理由而縮減在那一方面，憲法裏邊還有一條規定：『無論何人，不得借宗教信仰的藉口，寬免應盡的公民義務』——這一條曾經用來取抵那種根據於宗教的理由想逃避當兵義務的人民。『宗教上的自由禱告是保護的，不過須在一定的範圍以內，與公共秩序和高尚道德無衝突的爲限』（第五十條）。因有這一條的規定，所以各邦取締那救世軍所用各種嘈鬧方法的法律就算是合例的。還有幾種條文是爲往時宗教分立時候的傷心情形所發生的，這種條文授與聯邦政府和各邦政府權力，維持那相爭的各派間的和平，禁止宗教權

力侵犯人民和國家的權利。『凡是從教團成立或分離時候所發生的爭執，無論是公法或私法方面的，均能上控到適當的聯邦政府機關，』就是聯邦法庭（第五十條）。未經聯邦政府的許可，在瑞士土地上邊，不得設立主教所管轄之處。

我們可以回想到從前關於天主教徒 Jesuits 的爭執，是發生武裝聯盟的大原因。所以當時戰爭了結的時候，得勝的世俗派就在一八四八年的憲法內寫入一條條文『天主教徒 Jesuits 這一派並和這一派有關係的結社不得進瑞士的境界』（第五十一條）。在一八七四年，反對天主教徒 Jesuits 這一條憲法又加了一句禁止那一派的會員在教堂或學堂以內的各種舉動，所以個人和團體受了同樣的取締。同時又規定一條『這種取締還可以用聯邦法令推廣到別種與國家有危險的，或擾亂宗教方面治安的宗教派別』（第五十一條）。一八七四年關於這個問題所規定的法律和第五十二條相近，其文如下：『凡新設立的寺庵或宗教派別，或已經禁止的重新設立，一概禁止。』雖則有這樣極利害的取締條文，天主教徒 Jesuits 這一派在被驅逐後的十年之內，又重行回到瑞士去了。以後他

們在幾邦之內，還得到極大的勢力。

在一八七四年，婚姻的權利也歸聯邦政府保護（第五十四條）。關於混雜結婚的爭執，就是宗教不同人民間的婚姻，在幾邦之內是一個永久的問題。凡因這一種情形，或因結婚人的貧窮，或因他們從前的不道德行為，或根據於別種警察權，而限制婚姻的權利，一概有明文禁止。私生子可以在他們父母結婚以後認為合法的子孫。照另外一條條文，所有生育死亡，或婚姻的統計均歸民政官管理（第五十三條）。

在一八七四年以前，管理墳塚的教會可以拒絕非本教會會員死亡之後，在那種墳塚裏埋葬。照這一年的憲法修改，所有墳塚地方均歸各邦民政官管理，各民政官對於每一個死人，須負相當的埋葬責任。所謂『相當的埋葬』並且還包括習慣上在出喪時候教堂裏所撞的鐘。

瑞士憲法又『保障人民請願的權利』（第五十七條）。公民又有集社的權利，不過集社的宗旨，和集社時候所用的方法，不得有非法的行為或與國家有危險的舉動。『凡有濫用

這種權利的事情由邦立法院規定法律辦理』（第五十六條）出版自由也有一種保障，不過聯邦政府和各邦政府均能爲自衛起見，規定法律取締那種權利的濫用。但是關於這一類的各邦法律須得聯邦行政部的認可。

憲法裏邊還有許多保護瑞士人民抵抗司法權濫用的條文。無論何人不得被剝奪那照憲法上所規定的法官；宗教的司法權是取消了；凡個人的債務訴訟須由本人所居住區域內的法官審判；因債務而監禁是禁止了，各邦對於別邦的瑞士人民，在立法和司法的手續方面，須和本邦人民同樣待遇；末了，還有一條，凡各邦法庭所判結的合法判案可以在瑞士各處執行（第五十八條至六十一條）。

一八七四年憲法修改案之中有一條規定：瑞士公民的政權怎樣可以被剝奪，由聯邦政府以法律決定之（第六十六條）。這一條修改的作用是廢除因破產而剝奪政權的習慣，有時候就是破產人不犯刑事上的行爲，也往往因之削奪政權。有二種法律想實行這一條修改案的用意早已被人民否決，以後聯邦行政部又提出關於這問題的第三條議案，不

過這一個議案，立法部並沒有討論過。這樣看起來，負債人，就是無辜的負債人，在瑞士實在是爲人民所厭恨的。

瑞士憲法的第二章是關於聯邦政府的組織，和各機關間的職權分配。這種問題以後須詳細討論，所以在此地祇須把那三種重要機關的名稱和特質，約略敘述。在那三種機關之中，第一種是一個兩院制的立法部，這兩院因討論特別事務，開連席會議的時候，就做聯邦議會 *Federal Assembly*，這一個名稱又是兩院的總名。聯邦議會中較小的一院，是代表各邦的，叫做聯邦參議院 *Council of States*；較大的一院，是代表人民的，叫做國民議會 *National Assembly*。第二種機關是一個聯邦行政委員會 *Federal Council*，其會員是由聯邦議會舉出來的。第三種機關是一個聯邦法庭，也是由聯邦議會選舉出來的。

瑞士憲法的第三章是規定修改憲法的手續。這一章雖則是最短的一章，不過較之美國憲法中同樣的條文，實在是長得多，並且其修改方法的種類，較之美國更多。因爲修改瑞士憲法的方法大概均用人民創制和人民複決的兩種，所以我們頂好等到將來討論人民

直接立法的時候，再討論這一個憲法修改問題。

瑞士人民對於他們的憲法，實在是很忠心的。這是無可疑慮的。在天主教一部份的勢力範圍以內，人民對於憲法上那種限制教會的種種條文，有一些不滿意，不過這一頁的歷史，早已變了過去的事實了。差不多二十五年以前，有兩個學者曾經提及過：主張中央集權那一派把這憲法看做一種過渡的制度，他們的反對派就把這憲法看做一堵牆，其作用是防止中央集權趨向的進行。雖則各邦權力和聯邦權力的界限早已更變了，第一派的人因之佔了便宜，不過瑞士人民對於這憲法本身，還有那二種的態度。

瑞士憲法並不能算得十分舊，如果我們從一八七四年的修改案着想，更不能算是一種舊憲法，所以瑞士憲法不能像美國憲法在十年或十五年以前，人民對之差不多有一種迷信的尊敬。瑞士憲法雖則很適用並能解決聯邦和內政改革方面的種種問題，不過人民對之，祇不過把他看做一種人定的法律，所以也是一種不完善的法律。因之他們很願意時常修改憲法，一些疑慮也沒有。不過也有一件奇怪的事，近來瑞士人民表示一種滿意於他

們憲法的偏向，並且反對各種激烈的修改。這一種趨向較之在美國更加利害。

第四章 聯邦的立法部

照瑞士憲法，這國民議會或聯邦立法部中較大的一院是由『瑞士人民的代表，照全國人口中每二萬人舉出一個代表』組織的（第七十二條）。如每邦人口總數，以二萬除之，尚餘一零數超出一萬以上，那末，這一邦在議會之中還能多得一個議席。爲確實保障最小的數邦之利益起見，這憲法又規定：每一邦或邦內有分立情形，每半邦，至少須有一個代表。平常的時候，瑞士也和美國一樣，每十年聯邦政府調查全國人口一次，編著一戶口冊，作爲分配各邦在議會中應有之議席的根據。凡在各區域中居住的人民均計算在戶口冊之內。其結果就是凡有多數外國人居住的區域所得到的議席，較之純粹瑞士人民所居住的區域更多。所以在一九〇二年，人民曾經用創制請願的手續，提出一條修改憲法案，擬於分配各邦議員時候的戶口調查，祇把瑞士公民計算在內。這樣的修改案雖有極充足的理由，不過因爲和幾個大邦的政治利益相抵觸，所以在一九〇三年十月二十五號投票的時

候，經多數人民的反對，完全否決。

瑞士國民議會的選舉區域，也和美國一樣，是由聯邦立法院，不是由各邦立法部，訂定的。大概說起來，這種區域是劃分得很公平的，不過有時候也免不了有『幾何式的選舉區域』[Election district geometry，或『舞弊的分區』]每一選舉區不能由兩邦的土地合併而成的（第七十三條）原來的時候，國民議會中祇有一百二十個議席，不過人口增加以後，又因分配議員憲法上有一種確定的根據，所以議席的數目也逐漸增加，到了此刻，共有一百八十九個。人口最多這一邦伯恩 Bern 佔了三十二個議席；立克 Zurich，二十五個；沃特 Vaud，十六個；其餘幾邦所佔的議席，以次漸減，直到了最小這兩個全邦烏里 Uri 和紐各 Zug，祇不過各有一個議席。選舉區域的大小也不一律，並且每區所應舉出的議員，數目也不相同。在憲法所規定的範圍以內，瑞士人民願意多有幾個較大的區域，每區各舉出兩個，三個，四個，或較多的議員。所以照現今的分配，全國祇有六個區域各舉出一個議員。全國共分做四十九個選舉區域，每區所舉出的議員平均計算起來，總是在三個和四個之間。

照聯邦憲法的規定，凡瑞士男子年在二十歲以上，除非違犯本邦法律奪去選舉權者，均能在選舉或人民投票時候（就是創制權和複決權）投他的票。凡在各選舉區域，其應舉出的議員數目在一人以上，選民應投的票數等於該區應舉出議員的數目。憲法裏用了『男子』這一個字，就是顯而易見包含女子不得有選舉權的意義。照憲法裏另外一條條文，聯邦政府有權規定一種關於執行選舉權的普通法律。

瑞士國民議會的一般選舉是於十月裏末一個星期日舉行。照瑞士的習慣，凡別種選舉和創制權與複決權投票，全國也均於星期日舉行。爲便利鄉下的選民起見，國民議會的選舉可以在正式選舉日的前一天（星期六）下午起首舉行。這是法律所規定的。在第一次投票的時候，候補人須得過半數的票數纔能算是當選。如果選舉以後，所有的議員不能完全舉出，那末，過二星期或三星期以後，重行選舉一次，不過在這第二次投票的時候，凡得多數票數的人就能算是當選。

上所述的選舉制度是由法律所規定的，不是由憲法所規定的。憲法裏邊並沒有禁止

選舉聯邦代表時候，採用比例代表制度。還有一層，各選舉區所應舉出的議員大概總是很多的，所以那一種比例代表制度實在是很適用的。不過主張比例代表制度的人曾經有過兩次用創制權的手續，提議修改憲法，採用那一種制度，不過在投票的時候，他們的修改案被人民否決。第三次所提出同樣的修改案此刻還沒有解決。

『凡有選舉資格的凡俗的 (U. S. V.) 瑞士公民均有被舉為國會議員的權利』(第七十五條)。這條條文是從一八四八年起制定的，其中所用『凡俗』那一個名詞，就可以使我們想到在制定那憲法以前所有宗教方面的衝突。那種辦法的最初目的，自然是想拒絕天主教的教士和寺院裏的僧侶，雖則也有人根據於教士的職務不能和政黨政治的活動相混合，替那種辦法辨護呢。天主教教士並沒有明文被拒，不過在實際一方面，差不多和拒絕沒有什麼區別，因為天主教的教士如果沒有和該教脫離關係，永遠不能解脫他教士的性質。不過耶穌教的教士祇須辭去他教士的職務，就能有被選的資格。他可以在被選以前，先辭去他的職位，不過等到當選以後，再行辭職亦未始不可。歷史上曾經有過一個例，有一個謹

慎的教士在辭去他教士職位的時候，有一個附帶條件，就是他祇在做國會議員的時候，把教士的職位暫行辭去，將來議員不做了，還得要恢復他教士的職位。不過在實際上，在宗教方面糊口的教士，總是很難被舉為國會議員的。但是從前有幾個已經辭職的耶穌教教士曾經被舉為國會議員。

瑞士國民議會會員的任期是三年，全體議員的任期是在同一個時候滿的，全體議員是在同時選舉出來的。議員任期定為三年是因為聯邦行政部的任期也是三年。還有一個理由是恐怕議員的任期太短了，他們就很難有機會去明晰他們的職務。瑞士國民議會的選舉是於十月裏舉行的，不過新議員的任期不是從選舉那一日算起，是從他們在瑞士京城，柏恩 Bern 地方集會的時候算起。那次集會就是為組織那議會，是定於十二月裏第一個星期一起行。凡當選的議員在選舉手續方面沒有什麼爭論的，就立即進議院做議員。凡有爭執的選舉訟案須交付委員會審查，委員會大概就於下一天提出報告。

憲法上有明文規定：凡聯邦議會（上議院）中的會員同時不得做國民議會（下議院）

中的會員。那條條文又規定，凡聯邦行政委員會的會員同時也不得做國民議會中的會員——這就是瑞士行政部和英法內閣的區別的地方。還有一層，凡聯邦行政委員會所任命的官吏同時也不得做兩院的議員。因此就發生一個憲法上的問題，凡附屬於聯邦行政委員會的各機關所任命的官吏，例如瑞士郵政局內的員司和瑞士國有鐵路局內的人員，是否也不能做國會議院呢？推想起來，照較適當的觀念，這一班人當然也不能做國會議員。

憲法又有明文規定：每次開常會或特別會議的時候，國民議會須從本會會員之中舉一個議長和副議長，這兩個職位在英文中的名稱也叫 *President* 和 *Vice-president*。不過我們萬不可以把這兩個名稱和瑞士聯邦政府中的所謂 *President* 和 *Vice-president* 混雜。瑞士聯邦中的所謂 *President* 和 *Vice-president* 是瑞士共和國中最高的行政長官，國民議會中的所謂 *President* 和 *Vice-president* 祇不過是議會的議長和代理議長罷了。瑞士憲法想把那種職位變成一種輪流的地位，使多數議員能有做議長和副議長的機會，所以就規定：「凡在常會時候做過議長或副議長的議員，在下次常會時候就沒有做

議長或副議長的資格。一個議員不得在兩次連接的常會中做兩次副議長。」

雖則憲法裏的用意是很顯明的，每次開常會或特別會議的時候，須選舉一個新的議長和副議長，不過在實際上，並不是這樣的。當這憲法在一八四八年制定的時候，瑞士人民總以為立法事務可以在每年開一次常會做完。不過從經驗方面看起來，每年至少須開兩次常會，每次會期約四星期，第一次是在十一月裏第一個星期一開會，第二次是在六月裏第一個星期一開會。不過照立法上一種的習慣，這兩次常會就作為一次常會的兩部份。在實際上，第一次常會時候所舉出的議長就繼續做第二次常會時候的議長，並且又做這一年內所有特別會議的議長。還有一個習慣，凡是這一年的副議長總是升做下一年的議長。近幾年來，又因事務加多，每年的三月內又須開一次短期會議，並且在別的時候，還須開短期的特別會議。

凡國民議會投票的時候，兩方面會員的票數相等，議長可以另外投一票，決定該項事務。這一條憲法就是使議長對於初次投票沒有結果的議案，可以有二次投票權。但是在選

舉各委員會會員的時候，議長和其餘會員同樣的投票。瑞士國民議會的議長並沒有像美國下議院議長那樣有權，那樣有勢。不過議會裏那一般好名的領袖也把瑞士國民議會議長這一個職位看得非常之寶貴，那幾個有福氣的議員，能彀得到這一個職位，就能在他們黨員之中享受一種特別的名望。各邦議會中同樣的職位也是這樣的。

瑞士國民議會會員的薪水是聯邦財政部發給的。薪水的數目是由法律規定的，是很少的，祇不過照各議員在議會開會期內到會的日子計算，每日發給法郎二十個。議員還能得一種旅行費，到會和離會時候每次每基邏邁當的路程能得二十個生丁。這一種旅費，等於每英里美金六分四釐，還不到美國國會議員旅費的三分之一。這種旅費是由一個官叫做旅程計算官 Distance Indicator 計算的。照這一個官的計算，和京城距離最遠的區域祇不過是二百六十三英里。

在立法委員會中的會員所得的薪水和旅費，也和普通會員相等的。委員會會員或者是由議會直接任命的，或者是由一個特別機關，叫做 Bureau 指名的。這一個機關是由議

會中議長，副議長，和議會所舉出的四個委員(Teller)組織的。委員會的報告是由一個報告者報告於議會。這報告人是隨時選擇出來的。議會裏往往有兩個報告人，一個以德文報告，一個以法文報告。議會每次在閉會之前，任命幾個委員會，以便在閉會的時候審查各種事務，預備議案，於下次開會時候提出議會。這一種方法自然有種種益處，一則可以節省時間，一則可以使各議員專心審查幾件議案，不過在幾個省儉的瑞士人民眼光中看起來，這一種方法就覺得是一種無意識的浪費。這種委員會所審查的事務往往有一種特別性質，最好是得各邦官吏的幫助，在各邦京城內辦理。這樣一種辦法自然是很合乎主張邦權一般人的觀念，他們總以為無論何如聯邦事務實在太集中於伯恩 Bern 一個地方。

照上所述，我們可以曉得瑞士憲法對於國民議會的組織，規定得非常詳細，不過對於聯邦參議院，或聯邦立法部中較小的一院，是非常的簡單。這聯邦參議院雖則也是聯邦政府中的一個機關，不過其作用是使各邦在聯邦政府中有一個代表的機關。所以凡關於該議院的組織各問題，須得由各邦去規定。照美國的前例，瑞士憲法也規定聯邦參議院中的

會員爲四十四人，或由各邦各舉二人，不過各半邦祇能舉出一人。美國憲法把美國上議員的選舉手續，任期，和資格，規定得很詳細。美國各邦不得更改上議員的資格，並且照最可靠的觀念，各邦就是想再加上幾種資格，也是不可能的事，雖則這樣的事已經試過幾次了。瑞士憲法並不決定聯邦參議院中會員的選舉方法，又不規定他們的任期和資格，所有這種事務全由各邦自由決定。瑞士憲法對於這一院，也並沒有禁止教會教士做議員，像對於那下議院議員所規定的。瑞士憲法中祇明白規定一件事務，不過這一層也祇不過聲明各邦對於這一院的特別權利——這就是聯邦參議院會員的薪費須由各邦各自付給（第八十三條）。

這種絕對的各邦權利觀念的結果，就使這聯邦參議院中的各種情形完全不一律，是美國上議院中所沒有的。不過近來也有一種漸趨於統一趨向。例如大部份的邦均用直接人民選舉的方法舉出他們的議員。在那幾個純粹民治制度的各邦，議員是由人民議會舉定的，這是和人民選舉一樣的。在七邦之內，伯恩 Bern，弗來堡 Freiburg，聖莫蘭 St.

任期

Gallen, 阿爾高 Aargau, 沃特 Vaud, 凡來 Valais 和牛沙達耳 Neuchâtel, 聯邦參議院的會員還是由邦議會舉出來的。三年任期的年限, 和國民議會會員同樣的任期, 也變了很普通了, 不過紐各 Zug 給他們的代表四年任期; 弗來堡 Freiburg, 二年; 烏里 Uri, 下翁特凡敦 Lower Unter-Walden, 聖葛蘭 St. Gallen, 沃特 Vaud, 和牛沙達耳 Neuchâtel, 祇有一年。各邦隨時罷免他們代表的權是一些也沒有限制的, 有兩個邦, 牛沙達耳 Neuchâtel 和 沃特 Vaud 把那罷免代表的權交付邦議院。聯邦憲法中有一條條文覺得和上邊所述的原則似乎有一些衝突, 這一條條文規定: 聯邦參議院會員投票的時候, 不得受本邦政府的指揮。但是那由邦議院所舉出來的代表, 有時候須把他們在議會中的成績報告於各邦議院。聯邦參議院會員的薪費和旅費是由各邦付給的, 其數目大概是和聯邦政府爲國民議會會員所規定的相等。凡聯邦參議院會員在立法委員會服務, 可以另外從聯邦財政部得到一定的薪費和旅費, 其數目也和國民議會會員所得的相等。這是聯邦法律所規定的, 不過這樣的條文是差不多和憲法本意不能符合。

除去這種種由各邦各自決定的事實之外，聯邦憲法中祇有兩條條文是和聯邦參議院的組織有關係的。一條是禁止聯邦參議院中會員同時做國民議會會員或聯邦行政委員會會員（第八十一條）。還有一條是規定聯邦參議院的議長和副議長，其任期和輪流的方法是和國民議會中的議長和副議長一樣的，不過還加了幾種條件：『凡一邦的代表在上次常會時候已舉為議長，這一邦的代表就不得再舉為議長或副議長。』和『屬於一邦的代表不得做兩次接連的常會中的副議長』（第八十二條）。聯邦參議院也和國民議會一樣，並不嚴格的照憲法的意志，在一年中所有的常會和特別會，均由一個議長做主席。聯邦參議院又和國民議會一樣，也有一種習慣，凡是這一年的副議長總是升做下一年的議長。凡投票時候，兩方面的票數相等，或在選舉委員會的時候，聯邦參議院議長的權是和國民會議議長的權相同。

聯邦憲法規定聯邦政府各機關的時候，起首就表明一種普通原理，『除去人民和各邦所保守的權利之外，聯邦政府最高的權力是由聯邦議會執行。』照這條憲法看起來，瑞

士制憲者的意並不是想組織一個分權的政府，各機關可以互相箝制，互相均衡，是絕對無疑的。不過到了後來，憲法列舉聯邦議會各種權力的時候，又說：『兩院須執行各種職務，爲本憲法所規定在聯邦權力之內者，和那種並未分配於聯邦政府別種機關者』（第八十四條）。這一條憲法是不是把各種沒有分配於別種機關的職權完全交給聯邦立法部？

那憲法以後還有條文說：聯邦行政委員會是『最高監督的和行政的機關』（第九十五條），又說：聯邦法庭是『爲執行關於聯邦事務方面的公理』而設立的（第二百零六條）。如果這幾條條文更變了上邊授與立法部普通權力的條文——照可靠的註解，這幾條確有這樣的意思——那末，確當的解說就是，凡沒有分配於別種機關的行政和司法職權須假定爲歸聯邦行政委員會和聯邦法庭執行。在那一方面說起來，所有聯邦立法權，無論是有明文規定的或是包含的，均歸聯邦議會執行。除此之外，聯邦議會還有權力執行幾種行政和司法的職權，這是由憲法以明文給與的。聯邦議會還可以擅取，在事實上確實擅取，這一類的別種職務。

瑞士憲法授與聯邦議會的行政權是非常之大，就是和其極普通的立法權相較，還覺得大。聯邦議會選舉聯邦行政委員會會員，聯邦法庭的法官，國務總理，和聯邦軍備中的元帥。照法律所規定，聯邦議會還有別種選舉權。所有國際聯盟和國際條約，與及各邦間的條約，或各邦和外國所訂的條約，須得該議會的同意。凡關於對外的各種政策，和保護瑞士的獨立和中立，均由該議會負責。聯邦議會又有宣戰和媾和的權。該議會須保障各邦的憲法和土地，為保障各邦起見，可以干涉各邦亂事，關於全國的內部治安，亦負有責任，並執行大赦和特赦的權。聯邦議會又負有執行聯邦憲法和實踐聯邦義務的責任。管理聯邦軍備的權力也在聯邦議會。末了，聯邦議會又有監督聯邦行政和聯邦司法的權。雖則憲法上的條文是這樣的，不過我們不能從此推想，以為這種職權完全由聯邦立法部直接執行。實在說起來，其中有很多職務是由行政部執行的，就是聯邦行政委員會；不過最重要的一層，是在這種職權的範圍以內，行政部須先得立法部的同意，方能執行。

從前的時候，聯邦議會的司法權力包括二種：凡對於聯邦行政委員會在行政訟案方

面判斷的抗議，和聯邦政府各機關在職權方面的爭執，均由聯邦議會以最高法院的資格判結之。不過在一九一四年十月二十五號所訂的憲法修改案把那種職權的大部份歸併於聯邦行政法庭（Federal Administrative Court）。

瑞士憲法分配於聯邦議會之立法權的範圍雖則是很廣泛的，不過該憲法中也有明文規定聯邦立法部的幾種確定的立法權。這一類的權力包括規定預算，審查賬目，批准公債，設置聯邦官吏的職位及規定其薪俸，和聯邦各機關的組織及其選舉。關於憲法的修改，聯邦立法部也有極重大的權力。

兩院的職
是並行的

不像美國的憲法，瑞士憲法並不給與兩院中的那一院什麼特別權力，爲他院所沒有的。所以在瑞士，國民議會和聯邦參議院對於批准條約，有同等的權力。關於任命官吏，彈劾國家歲入的議案，大總統和副總統的選舉，沒有那一院有什麼特別權力。所有事務大半均由各院各自討論，各自辦理，不過有時候，兩院開了聯席會議，辦理下列的幾種事務：（一）選舉聯邦行政委員會，聯邦法庭，國務總理，和元帥；（二）執行特赦權；和（三）判結聯邦政府各

機關在權力方面的爭執。在這種聯席會議之中，一百八十九個的國民議會會員的投票權當然能勝過四十四個聯邦參議院會員。這較大的一院還有一個便宜地方，是開聯席會議的時候，其主席就是國民議會的議長。

所以在憲法上的職權分配，瑞士聯邦立法部兩院的權力是差不多相同的，不過國民議會的地位覺得稍爲勝利一些，這就是兩院權力的小小區別。聯邦參議院會員任期期限的不統一，也是這一院不能佔優勝地位的一個小原因。平均計算起來，聯邦參議院會員的任期未必較長於國民議會會員的任期。所以這兩院在權力方面的區別，大半是因歷史的和人的關係。

當聯邦式政府於一八四八年成立的時候，這聯邦參議院根據於各邦同等代表的原則，繼續那舊時各邦聯合議會的一切習慣，這是顯而易見的；不過這國民議會，以各邦人民的數目爲分配代表的根據，是完全一種新設立的機會。在起初的幾年，國內著名人物均願意做聯邦參議院會員。此刻的情形早已變改了，現在大家均承認國民議會的影響確實較

大於那聯邦參議院。不過我們又必須留意，不要說得過分。特潑來 Dupriez 說得很確當：『聯邦參議院的地位雖則不能和美國上議院相比較，不過國民議會也沒有得到像法國下議院那樣的勢力。』所以聯邦參議院的地位，比較起來，雖則是衰弱一些，不過這一院並不是反動派的避難所，也不是主張邦權和特別權利人的天堂。

有時候，瑞士人民有一種辨論，以爲這聯邦參議院如果能和人民在國民議會中和執行複決權投票時候所表示的意志相合，那末，這樣一個機關是一些用處也沒有；如果這聯邦參議院不能和人民的意志相合，那末，這樣一個機關是很有害處的。根據於這種理由，有人曾於一八七〇年提議廢除那聯邦參議院，不過國民議會會員對於這個提議，有六十四票反對，祇有七票贊成。瑞士人民確信這聯邦參議院對於立法事務所持的態度，在實際上，往往較之那一院的態度，更加寬大；並且這一院也絕對沒有做過國家天然發展的障礙。原來設立這一院的用意祇不過想借此使各小邦對於聯邦制度不發生什麼反對，此刻這一種作用是沒有了，這一個機關還是存在那邊。照現今的情形說起來，這聯邦參議院在兩院

之中雖則是稍爲不重要一些，但是這一院對於兩院制的議會確有所供獻，確有存在的價值。

關於立法部議事的手續，瑞士憲法裏邊有幾種普通的規定。不過這一類的憲法條文祇不過規定幾種大綱，其詳細手續早已由法律和議會規則追加制定了。所以憲法上祇規定兩院會議大概均須公開的。不過照議會規則，如有國民議會會員十人或聯邦參議院會員五人動議，各院可以投票決定該會議須公共與否，並且對於這一類動議的討論須嚴守秘密。在實際上，公開的會議，准人民和報館代表旁聽，是很普通的。議會中各種辯論是沒有正式的記錄，不過關於重要的一部份，有一種速記錄。瑞士報紙並不把議員的議論全篇登出來的，不過對於議會的討論，報紙上每天總有一個很確實的和公平的簡略。德文，法文，和意大利文均算是瑞士的國語，所以在會場上，這三種語言是均可以用的。大半有教育的瑞士人總懂兩國語言，凡在會場上，無論用這三種中那一種語言，各會員大概均可以懂得，沒有什麼困難情形。在議長的旁邊，有一個翻譯，如果議長說法國話，他就翻成德文，說德國話，

特別會議

翻成法文。聯邦政府的正式公文，法律和各部的部令均用三國文字宣佈的。

兩院的特別會議是由行政部決定召集的，就是，這聯邦行政委員會，也許出於這委員會單獨的意思，也許因國民議會中四分之一會員的請求，也許因五邦的要求而召集的。聯邦參議院中四分之一會員沒有請求召集特別會議的權，憲法卻把那種權交給五邦，約佔聯邦中四分之一的數目。在實際上，各邦並沒有利用過這一種的權利，就是由國民議會中四分之一會員請求召集特別會議也祇不過有了一次。還有一個要點，就是在瑞士，議會以外的權力沒有停止會議或解散兩院中的一院。祇有兩院同意後，纔能通過同樣的議案停止會議，或自行解散。

法定人數

兩院開會的時候，須有各該院多數議員到會，纔能算有法定人數（第八十七條）。凡付表決的案件祇須得投票會員中多數的同意，就算議決（第八十八條）。兩院議員須隨他們各該議員的本意投票，不得受外界的指揮（第九十一條）。聯邦法律和聯邦議決案均須得兩院同意，纔能算是通過，不過須經人民執行複決權的手續。瑞士學者把這兩種立法意志

立法的格

表示的形式——法律和議決——在學理方面討論得非常之詳細。但在實際上，這種區別是往往不顧的。聯邦法律自然是那兩種中較高的一種，並且總是法令的表示。根本法律就是一種很好的例。不過國民和官吏所須遵守的法令也往往以聯邦議決案的形式宣佈的，並且凡是關於各種批准的法令，發交各機關執行法律的命令，或修補已經規定法律的命令，發交聯邦行政委員會的訓令，批覆各種請願書或上控的案件，均以取用那種議決案的形式為適當。因為瑞士立法部有通過這兩種立法意志表示的權，所以這立法部除了通過普通法律權之外，還有通過行政方面各種議決案的權，不過在歐洲其餘各國，那一種權均完全在行政部手裏。但是瑞士立法部那一種權力並不包括一切不重要的行政方面各種議決案，那一類的議決案完全由聯邦行政委員會宣佈的。所以瑞士的行政部，承兩院的指揮，表決一切不重要的議案，這一類的議案在美國往往由立法部以特別的或地方議案 Special or private bill 的形式規定的。聯邦議會就能因之省了很多無關緊要的事務，並且尚能專心於各種重大事務。

提議

兩院中無論那一院和各該院中各議員均有提出議案的權。各邦又可以用通信的方法提出議案（第九十三條）。從聯邦式的政府設立以來，各邦祇有過六七次，以通信方法提出議案。這幾次並且又是大半關於請求幾種特別利益，或要求免去幾種特別負擔。所以從大致方面說起來，各邦提出議案的權在立法事務一方面，差不多一些影響也沒有。現今的時候，各議員也差不多永沒有執行這提出議案的權。凡議員想提出議案的時候，總是在議會動議，請求行政部，就是行政委員會，預備一個報告並且擬定一個議案。如果這種動議通過兩院之後，行政部就隨即呈遞一個報告，和一個正式的議案。不過行政委員會不必等候立法部的請求，纔能提出議案，因為該委員會也有單獨提出議案的權（第一百零二條）。

草擬議案

這一種方法確有顯明的利益。無論在瑞士，或在別國，兩院議員很難有草擬適當議案的能力。照瑞士的方法，每一種議案是由專門機關起草，他們非但對於法律上的形式和憲法上的限制，並且就是對於各該議案範圍以內行政方面的經驗，均是非常之熟悉。立法者完全可以不去做他們所不能做的事，專心去討論各該議案所包含的普通原則，和表示各

地方對於這種議案的觀念。在瑞士人民一方面，他們也並不顧慮行政部利用這種情形，過分固執該部自己的觀念，去侵犯立法部的權限。因為行政委員會非但是受立法部的管轄，並且還須出席兩院，在議場上解說和辯護他們所草擬的議案。還有一層，兩院完全可以拒卻這種議案，交還行政委員會，並提出須修改之處。

照瑞士憲法，議案須提出於聯邦議會，就是，同時在兩院提出，並不是分別在這一院或那一院提出。所以各議案在這一院不能通過，在那一院還有討論的餘地。如果一種議案在這一院通過了，在那一院不能通過，或在兩院均通過了，不過形式上有些不同，那末，由各院主管這種議案的委員會組織一個聯席會議，極力疏通兩方面的意見，使之同意。兩院的意見往往因之能一致，不過各院如果固執一方面的意志，這議案當然不能通過。但是在瑞士，這一種衝突總沒有堅持到底，因之發生憲法上的問題。

在議院每次開會之前，行政委員會把該次議期內應提出的各種議案和議決案送呈兩院議長。兩院議長就把這種事務分配於各院。這樣一來，時間上就非常之經濟了——這

一層實在是很重要的，因為瑞士議會開議時期是這樣的短。除星期一之外，兩院會議於早晨八點或九點開議，在星期一，開議時間是下午三點。每天會議時期大約須四五個鐘頭。照這一種辦法，會員可以在每星期末，回家去跑一次。到了閉會將近的時候，如果必不得已，每天開兩次會議。

兩院的習慣

瑞士聯邦議會兩院開議的時候，並沒有像美國的習慣，有一種禱告。議員發言的時候，往往立起，站在他們自己的桌子旁邊。如果發言的人說得很動聽的，或者他是政治上重要的人物，那末，別的議員就離開他們的席位，把那發言人圍住起來。口才極好的言論是很少的，大部份的演說在音調和內容方面，均是一種極注重事實的討論。如果發言人說一種長而乾燥無味的話，那末，其餘的議員就要一羣一羣的走出議場，就是留在議場上，他們也要談天，吃烟，看報紙，或者寫私信。不過從大致方面着想，瑞士的聯邦參議院和國民議會總算是世界立法機關中行動最文明的。在兩院之中，騷亂的事情完全是沒有的。議員中個人的感情是很好的，所有的規則也不長，不複雜，又不利害。議長對於各政黨和發言人，是很公平

的，從這一方面看起來，他是和英國議會裏的議長相像，和美國國會裏的議長不相同。凡關於一個問題，一個議員有三次發言權。雖則宣告停止討論可以由三分之二票數表決，但是如果還有未曾加入討論的議員想提出修改，沒有人可以動議宣告停止討論。瑞士兩院的議員是這樣少，尤以聯邦參議院議員更少，各議員易於互相認識，那議會紀律問題自然比較起來易於解決。在瑞士，政黨的精神也沒有像美國那樣利害。並且又沒有倒閣的機會，可以激動議會方面的衝突。

瑞士的聯邦參議院不能算比國民議會更加來得尊貴。聯邦參議院會員平均的年歲是五十八又百分之九，國民議會會員平均的年歲是五十六又百分之二。兩院議員的教育程度均是很高的，國民議會會員中五分之三和聯邦參議院會員中四分之三均是受過大學教育的。還有一層我們值得注意的，就是瑞士立法者在他們的學生時代，往往照歐洲的風俗，從這一個大學移到那一個大學。他們受教育的地方也並不是完全限於本國的高等教育機關。所有德國、法國、意大利，各著名大學均是他們受教育的地方。瑞士聯邦立法部中

多數議員均受過高等教育的訓練，得過國外旅行和觀察各種事物的經驗。還有一層，多數議員在他們未進國會以前，早已在他們本邦立法，行政或司法方面做過事，有過經驗。國民議會中五分之二之的議員，和聯邦參議院中差不多半數的代表均是軍隊中的軍官，不過這種職務祇須他們一半的時間，他們在民政方面同時均各有職務。照瑞士的制度，每一個公民均須受過軍事的訓練，那議員當然也不能免的，所以瑞士的聯邦議會當然有討論國防問題的資格。

在聯邦參議院之中，律師佔了大多數，有五分之三以上的會員是從律師出身，在國民議會之中，祇有五分之二的會員是律師。除出多數的律師之外，現今的聯邦參議院中還有五個新聞記者和二個醫生。商業方面的代表如下：兩個製造家和工匠，一個運輸家，五個工業家，其中有三個是銀行家，三個沒有聲明他們的職業。我們如果想到農業和畜牧在瑞士佔了重要地位，聯邦議會中的上院沒有農民代表，實在是很堪注意的。

在國民議會之中，各項職業的代表如下：七十八個律師，十三個新聞記者，十三個教員，

十二個醫生，三個做過教士的，一個著作家，二個工程師和建築家。商業方面的代表如下：十二個製造家和工匠，三個運輸家，十六個工業家，其中有四個是銀行家和二個開客店的，十六個農民，十個沒有聲明他們的職業。所以從經濟經驗方面看起來，國民議會代表的範圍較之聯邦參議會更加來得廣一些。

至於任期的年限，瑞士國民議會會員比較美國下議院議員永久得多。在美國下議院中，平均計算起來，新議員約佔全體議員的四分之一到三分之一。在現今瑞士國民議會中，一百八十九個議員中，祇有十二個，或百分之六又零三，是第一次進議會。議員中有七個曾經做過十多次的議員。瑞士聯邦參議院會員的任期也較美國上議院議員的任期長。在一九一六年，瑞士聯邦參議院議員中有十二個議員曾經做過二十多年的議員，美國上議院中議員的數目雖則有兩倍多，不過祇有七個議員的任期有那樣長。這就可以見得瑞士選民對於職位輪流這一種觀念，是極端反對的。

瑞士聯邦立法院的兩院是聯邦京城 Bern 中最威嚴的最適中的一種圓頂建

築。在東西兩旁是聯邦藏書樓和幾個行政部。兩院裏的議席是照歐洲大陸議會的佈置，是半圓形式的。聯邦參議院的內部並不華麗，所以這議場看起來更加來得小——確是各法部中最小的一個議場。國民議會的形式，比較起來，莊嚴一些，可以把葛隆（Giron）所畫的魯澤恩河（Lake of Luzern）圖自誇，這是『聯邦的養育所』。從國民議會望出去，我們就可以看見阿爾（Aare）地方深而又狹的山峽，再望出去，看見四十英里遠柏恩司高原（Bernese Oberland）的雪山頂，——在左邊，可以看見Grosser Schreckhorn 和 Finsteraarhorn 的山頂，在中間，有 Eiger, Mönch, Jungfrau 極大的山，——這確是世界各國京城中最好的景緻。

第五章 委員會式的聯邦政府——瑞士的行政部

制定現今瑞士憲法的人所做的偉大事業，除出聯邦制度的規定，要算設立那一個獨立的，永久的，和有實權的行政部。一個議會式的立法部是早就有的，不過除出法國管轄時代之外，所謂中央的行政機關祇不過是幾個各邦的官吏，他們的任期是很短的，他們的職

務是管理關於中央政府行政方面的事務。那種官吏非但是時時更換的，並且每一次更換，連京城也一同更改。在一八四八年，那一種衰弱的，不專一的，和週遊的制度就變成一個強有力的，分立的行政部，叫做行政委員會（*Bundesrat or Federal Council*），永久在伯恩（*Bern*）。在瑞士各種制度中，那行政部要算是最特別的。這一個機關雖則和德國政府中一個機關，名稱相同，不過其性質完全各別，這一個機關又和歐美各國的內閣全然不同。瑞士的行政委員會雖則有這種特別性質，不過從設立的時候到現在，形式方面的更變是很少的，權力是增加了許多。

一八四八年制憲者對於一切和君主政體相像的制度，均是非常之仇恨的，所以他們決定採用這委員會式的行政部，不採用美國式的總統。並且在制定憲法以前的時候，瑞士人民所熟悉的各邦行政部組織均是這一種委員會制度性質，此刻各邦行政部的組織還是這樣的。照憲法的規定，聯邦行政委員會會員是七人。他們是由聯邦議會舉出來的，新國民議會每次舉出來之後，須立即和聯邦參議院開聯席會議，選舉聯邦行政委員會會員。他

們的任期是三年，是和國民議會會員的任期相同。行政委員會的缺額也由聯邦議會舉出人來補足，至任期滿足爲止。

被選資格

照憲法上規定，凡瑞士公民有被選爲國民議會會員的資格，就能合格做行政委員會會員。但是一邦之中，不能有一個以上的公民被舉爲行政委員會會員。那憲法上的規定是很簡單的，很寬鬆的，不過法律又規定一種限制：『凡人民有血統或婚姻的關係，如嫡派的親族，有支親關係的人到第四支爲止，有連襟關係的人，與及因納爲螟蛉而發生關係的人，均不得同時做聯邦行政委員會會員。……無論什麼人從婚姻方面而發生出這種種關係，須除去他的職位。』這種嚴格的規定在瑞士公法方面是很多的，是從人民仇視那舊時貴族專橫的結果。

關於聯邦行政委員會選擇方面，有幾種習慣在實際上較之那憲法和法律條文更加重要。雖則不是憲法上的規定，行政委員會會員總是從聯邦參議院和國民議會會員中舉出來的。這一八四八年憲法制定以後，有許多時候，聯邦參議院會員極願意有那一種高升

的希望，不過此刻不是這樣了。在現今的聯邦行政委員會之中，祇有二個委員是從聯邦參議院升上来的，其餘的五個是從那一院升上来的。在習慣上，最大的兩邦朱立克 Zurich 和柏恩 Bern，須永久有代表在行政委員會之中。其餘的委員是分配於較小的各邦，說法國話或意大利話人民所居住的邦往往總有一個或兩個代表。

雖則聯邦行政委員會的任期是規定為三年，憲法中沒有條文禁止他們繼續被舉。實在說起來，凡各委員願意繼續連任起下，總是繼續被舉的，這是差不多變成一種大家所承認的政治習慣，在歷史上祇有兩個例外。如有因死亡或辭職而出了空缺，聯邦議會所舉出補這空缺的新委員總是和出缺的委員同屬於一邦，或同一個語言區域，並且又是同一個政黨。但是如果這政黨的勢力衰了，那就可以不舉這黨黨員補空缺。在這種情形之下，一個委員通常總可以希望做幾任的委員，行政委員會總有政治經驗極富的人物。現今的行政委員會是一個例外，因為從一九一一年到一九一二年，共補了四個空缺。不過就是在現今的各委員之中，柏恩邦的米勒 Herr Edward Müller of Bern 已經繼續做了二十

一年的委員，朱立克邦富勒 Herr Ludwig Forrer of Zurich 做過了十三年的委員。在歷史上，還有做過三十二年，二十七年，和二十五年的委員。還有一層，我們須注意的，就是各行政委員大概均是在國民議會或聯邦參議院中服務過十年到十五年的期限，然後再高升做行政委員會會員。並且這一班人差不多均曾做過他們本邦議會中的議員，或者在本邦行政方面或司法方面做過事的。

聯邦議會於每年舉行政委員會中一個委員做該會的主席。被舉出來的一個委員就有聯邦總統的名稱，不過除了做委員會的主席之外，他祇有極少的重要職權，為別委員所沒有的。照法律所規定，總統代表聯邦政府對內和對外。他管理行政委員會中的一切事務，並且須預先審查各行政部交付委員會所議決的一切事務。總統又有查察聯邦行政的普通權力，並須注意所有交付各部的事務，是否切實執行。聯邦行政委員會可以委託總統，以委員會的名義，執行一切不重要的和禮式上的事務。在緊迫的時候，聯邦行政委員會可以委託總統，以委員會名義，行使職權，不過有一種條件，凡總統所做的事，須以後報告行政委

員會，徵求再加承諾。我們所須注意的，就是凡這種職務以法律委託瑞士聯邦總統，完全是幾種有特別性質的職務，最適宜由總統代委員會執行之，並不是總統對於委員會的權力。

選舉總統的時候，同時又從行政委員會之中，用同樣的方法，舉出一個副總統。在他的任期之內，副總統唯一的職務就是當總統不在或不能做事的時候，代其職務。總統和副總統均是行政委員會的會員，所以同時他們又各做一個行政部的部長。凡是這一年做副總統的，下一年一定升做總統，這一層雖則不是憲法規定的，也是一種習慣。這種習慣的天然，不過奇怪的結果，就是瑞士人民對於下次的副總統是非常注意，但是沒有一個人注意到下一次的總統。瑞士憲法並沒有禁止人民做第二次總統，憲法上所禁止的祇不過是繼續的二次總統。在實際上，凡做過長期的行政委員往往屢次被舉為總統。有一個行政委員會曾經做過三次總統，還有一個做過二次。

現今瑞士總統的地位，往往受外界的嘲笑，這是差不多變成一種習慣。有一個美國學

者寫了一本書，其中討論瑞士總統一章的題目，就是『一個不大重要的總統』。祇從他本身的地位討論起來，總統的權力自然是很小的，確實能使人家對他，存那樣一種態度。但是我們須曉得瑞士總統同時又是聯邦行政委員會的會員，並且他又因資格上的關係，有極大的名望。他又是重要政黨的領袖，所以他得多數人民的信任。在習慣上，總統同時又是外交總長，所以他的名望又因之抬高。在從前的時候，這兩種職位合併過好幾次，從一九一八年正月一號後，又合併起來了。就是兩種職務不合併在一人手裏，總統以行政委員會會長的資格，也有接待外國大使和公使的職務。在國慶日或別種公共集會時候，他又以行政委員會會長的資格，居最高的地位，並接受儀式上最高的榮典。在實權一方面，他自然不能和美國總統相提並論，不過瑞士聯邦總統的地位確是很高，勢力確是很大的，是全國政治方面最顯著的一個職位。所以凡是服務於國家最長久的人總把這個職位當做一種最高的報酬，所以瑞士人民也全體一致尊敬這個職位。

照憲法所規定，聯邦行政委員會會員不得在聯邦政府或各邦政府，有別種職務，並不

得在別種職業方面，另籌生計。照法律所規定，他們並不得請第三人出面，代他們辦理各種事業，他們又不得做各種實業公司的董事。他們的薪水是由聯邦財政部發給的。從行政委員會設立後，委員薪水的數目曾經增加過幾次，不過照一九一二年議決的數目，每人每年也祇有一萬八千法郎。聯邦總統每年另外再加二千法郎。

照瑞士憲法所規定，聯邦行政委員會是聯邦政府中最高的管理和行政機關。從這樣籠統的憲法條文推想出來，這委員會應當有的行政裁制權，也許較之他在實際方面所有的大得多。學者又大家承認，凡各種行政權力沒有在憲法上或法律上所規定的，完全可以由行政委員會執行。除去那種籠統的行政權之外，憲法上還有一條，列舉各種委託於這委員會的行政職權。在各方面看起，這種詳確規定的行政權力是和聯邦立法部的立法職權有同樣的性質。大部份的聯邦立法是委託各邦政府執行的。行政委員會對於執行法律的責任因之就能減輕許多，不過委員會對於各邦政府執行那種法律，還得負一種監督的職務。因為凡關於這種事務的全部份，行政部須對於聯邦議會負責任。行政部須把各種事務

詳細報告於聯邦議會，那種報告又須在議會之中經各議員詳細審查和討論。聯邦議會雖則不能自己執行行政方面的事務，但是議會對於這類的事務，有權訓令行政委員會。

這類的訓令往往用動議的形式，叫做 *Postulate*。這種訓令的種類是不等的：在口氣方面，有從文雅的請求到簡單的要求；在意義方面，從極重要的到極不重要的事實。籠統計算起來，行政委員在無論什麼時候，所接到這一類的訓令是非常之多，兩院同時又留一個記錄，免得行政委員會對之疏忽。如果那樣的動議不能發生什麼結果，那末，聯邦議會又可以用一種命令式的聯邦議決案，行政部對之，除服從之外，沒有別種方法。

凡有憲法上權限問題發生，最後解決的權力是在立法部。這是差不多大家所承認的，行政委員會永沒有抵抗過，立法部也永沒有充足的理由可以推翻行政部。從純粹的憲法方面着想，特潑來 *Dupret* 曾經說過，在瑞士「各行政長官祇有遵奉立法部的意志，他們並且沒有選擇別種方法的餘地；他們總是好好服從的。」這一句話確實是說得很對的。

雖則在憲法一方面看起來，聯邦行政委員會所處的地位是在聯邦立法部之下，不過

在實際上，這一種關係往往是顛倒轉來的。聯邦行政委員會會員在立法部一方面，有極大的勢力，一半是因爲各委員均是政黨領袖，所以有極大的名望，一半因爲他們的地位可以使他們得到經驗和特種智識。行政委員會極大的任命權，和決定國內各處公共建築事務的權力，也是制服各議員原因中之一種。還有一層，因爲行政委員會中人數少，團體堅實，所以其地位就較勝於人數極多的和組織複雜的兩院。照一個著名瑞士政治學者的意見：

『在這五十年之內，聯邦行政職權的勢力增加得很大，在聯邦政府之中，此刻已變成最重要的一部份。聯邦的和各邦的公共生活的平安發展完全依靠行政委員會在內政和外交方面所表示的智識，先見和舉動。』

以上所述是指一九一四年八月以前瑞士立法部和行政部的權力均衡。歐戰發生以後，權力方面就有一種極神速的極籠統的改變。這種變更更是由一種聯邦議決案規定的，其原文中的一部份如下：

『爲保固瑞士的治安，國土，和中立，與及保護國家財政方面的信用，經濟上的利益，特

別注意食料供給的確保，聯邦議會給與聯邦行政部無限制的權力。聯邦行政委員會爲執行這種權力，在財政上須有無限制的信用，以便應付各種費用。聯邦行政委員會有特權訂定各種需要的借款。關於執行這種無限制的權力，聯邦行政委員會須於下次議會開會時報告於聯邦議會，並須負一切責任。」

這一個議決案對於瑞士行政部和立法部的關係究竟發生怎麼樣的影響，我們此刻還不能決定。聯邦行政委員會因有這樣權力就能對於很多的事務有極神速的極決斷的解決方法。這一層是無疑的。但是行政委員會無論怎樣做，末了總須報告立法部的。兩院對於他們自己給與聯邦行政委員會這樣大的權力，早已有嫉妬的表示。所以歐戰告終以後，這個全權議決總須取消的。

除出極多的行政職權之外，聯邦行政委員會還有極重要的立法職務。聯邦行政委員會會員在聯邦立法部兩院之中，有發言的權，不過沒有投票的權，他們對於所討論的一事，又有提出動議的權。他們在兩院之中可以被議員質問，其手續是和別國議會中所用的普

通問案相類似。這種質問和法國式的質問大不相同，因為議員並不能就動議信任或不信任的表示。如各該院議決提出質問以後，也可以有一種普通的討論。

聯邦行政委員會在聯邦議會提出議案的權。在實際上，大部份重要的聯邦立法案，預算案也包括在內，均是由聯邦行政委員會擬定的。聯邦行政委員會提出這種議案或者是出於自己的動議，或者出於兩院的要求。但是沒有否決的權。在立法部每次開常會的時候，聯邦行政委員會須有一個極詳細的行政事務報告，並聯邦政府收入和支出的賬單。同時又可以照他們自己的意思，提出各種增進公共福利的議案。無論什麼時候，兩院中的一院可以要求該委員會呈遞各種特別報告。

除出那種範圍極廣的行政和立法職務，聯邦行政委員會從前還有關於憲法和行政法方面的司法權。不過人民如果不服行政委員會的判決，可以上控到聯邦議會。但是在一八九三年，行政委員會審判從憲法方面所發生各案件的權力是歸併到聯邦法庭。一九一四年十月二十五號的憲法修改案，又設立一種聯邦行政和懲戒法庭，專理這一類的案件。

聯邦行政部在聯邦政府方面的權力是非常之大，不過除此之外，這一個機關還有許多和各邦政府直接有關係的重要職務。這一類的職務包括執行各邦憲法的保護，執行關於各邦間衝突的一切調和方法 and 仲裁判斷，審查各邦間所訂立的條約，審查那種須得聯邦政府同意的，各邦法律和命令，監督各邦中一切的行政機關在聯邦政府管理權之下者。在各邦政府內部發生擾亂，須聯邦政府干涉的時候，恢復秩序職任的大部份完全在聯邦行政部。

聯邦行政部的職務雖則是分配於各委員所組織的各部，不過這一種分配方法，照憲法上的規定，是祇不過為便利事務的審查和行使起見。凡所決定的政策均是以聯邦行政委員會全體的名義宣佈的。在實際上，自然有很多的例外，但是這種法律上的規定，瑞士行政部依之行使其共同職務，是不得不注意的。照憲法的規定，聯邦行政委員會的法定人數是四個委員。在習慣上，每星期開兩次常會，但是事務多的時候，也能另外召集會議。開會的時候，各委員非有特別事故，不得不出席。會長可以有一星期的假期，凡較長的假期須得委

員會的允准。行政委員會的會議是秘密的。所有動議，均以口號決定，不過關於任命事務，另有特別規定，可以投票公決。凡各事務均以投票人中的多數決定之，但是每一個議決案至少須有三人贊同，方能發生效力。如果想復議已經通過的議案，須得四人同意，方能重行提出討論。會長和其餘的委員一樣投票，不過如遇投票時候，兩方面票數相等，會長所投的一票就算兩票。

聯邦行政委員會雖則是一個很小的機關，不過其中也有幾個審查會 *Committee*，專管幾種極重要的事務。其中有兩個是由法律設立的，一個是稅務和商務條約審查會，一個是鐵路審查會，每一個審查會是由三個或四個有連帶關係的行政部部长組織的。其餘的審查會可以照聯邦行政委員會的意志隨時設立。

在每一年的年初（和凡遇委員出缺後，新委員選定補缺後），聯邦行政委員會分派各委員為各部的部長。各委員同時又分派為第二部的候補部長，一部部長暫時不能執行職務的時候，這候補部長須代理執行。在一九一六年，各部的名稱，及其部長和候補部長人

各行政部

物如下：

部名	部長	候補部長
政治部	Hoffmann	Decoppet
內務部	Calonder	Müller
司法和警察部	Müller	Calonder
軍事部	Decoppet	Hoffmann
財政和稅務部	Motta	Schulthess
國家經濟部	Schulthess	Förster
郵政和鐵路部	Förster	Motta

這幾部的名稱大半均是很容易明白的。不過關於這一個很浮泛的名稱『政治部』，我們須說明這一部所包括的職務，非但是外交方面的事務，並且還有許多內政方面的事務，如公民，邦際的慈善事務，聯邦的選舉法律，邦際疆界問題，和移民法律。關於這一部的部

長問題，發生了一個長期的爭執。原來的時候，這一部的部長是分派總統做的，所以是每年更換的。從一八八七年到一八九五年，再從一九一四年到一九一七年，這一部的部長是沒有更換過，雖則總統是年年更換的。這種制度非但可以使外交政策方面，有一種較為永久的性質，並且還可以免去每年分派其餘各部部長的弊病。聯邦行政委員也能因之得到極大的經驗，並且每人可以在他的職務範圍以內，變成一個專家。不過就是根據於那種理由，這政治部事務由一人繼續管理的制度受人民攻擊。反對這種制度的人，以為凡是專家永久辦理外交事務有一種危險，就是辦事的人固執他自己的意見，不照憲法上規定，和委員會全體斟酌辦理。在一九一七年，就發生 (Grimm-Hoffmann) 案件，反對派得了一種極好的藉口。所以其結果就是恢復從前每年分派政治部部長的制度。

關於其餘的行政部，我們祇須注意幾個特點。內務部裏有幾個重要科，專管公共建築和考驗工程事務。司法和警察部中有一科，是專任保護智識方面的財產，如專科的執照，商標，工業模樣，和板權；並擬定和外國訂立關於那樣事務的條約。財政和稅務部中有一科，專

管火酒的專賣，還有一科，專管全國的統計。國家經濟部分做下列各科：工商業，社會保險，衛生，農務，和獸醫。

任命權

聯邦行政委員會有任命服務於聯邦政府各種人員的權，不過同時有幾種人員是由法律委託聯邦議會，聯邦法庭，或別種機關任命的。別種機關從前有幾種任命權，不過到了以後鐵路收歸國有的時候，這幾種位置改由指定的行政機關委任的。照瑞士的制度，聯邦法律是由各邦各自執行的，所以聯邦政府中執事人員，較之別國政府的官吏來得少。不過聯邦行政委員會的任命權還是很大的，並且這種權力還可以隨意執行，沒有什麼極嚴格的限制。照法律所規定，凡是電政人員和郵務中的高級人員須由文官考試出身。各種下級人員大半也是均由考試錄用的，但是行政委員會可以不必照考試的結果，以定去取，考試的結果祇可以作為被考者的資格的表示。雖則這一種手續是很寬疏的，不過任用私人的事情在瑞士是完全沒有的。中央各機關的多數官吏均是說德國話的公民，人民有時候是非常之不滿意，但是大概說起來，聯邦行政委員會所用的人員均有特別才能。瑞士官吏的

薪水是非常之少，但是其職務是非常之繁，從美國人的眼光看起來，一定是非常不願意的，不過瑞士人民對於這一層並不見得不滿意。

瑞士聯邦政府中的下級官吏是沒有一定年限的，不過在實際上，這一班人的位置是終身的。高級官吏的任期是三年，如果做事勤慎，差不多總是繼續任命的。紀律是以儆戒維持的，如五十法郎以下的罰金，和暫時停職。凡是不勝任的官吏隨時可以革除的，不過被革的人員必須預先有一個機會，表白他自己一方面的理由，以後政府又須將判結的情形及其理由宣佈。

瑞士憲法設立一個聯邦國務院 Federal Chancellory，這一個機關是受聯邦行政委員會特別節制的，其院長是叫做國務總理 Chancellory，年俸一萬三千法郎。在一八四八年以後，這國務總理是聯邦政府中唯一的永久的行政官吏。他是隨從中央政府從這一個京城遷移到那一個京城，同時又須隨帶各種文件和國印。在現今的時候，國務總統自然是永久居住在伯恩 Bern 的。國務總理是由聯邦議會在選舉聯邦行政委員會的時候，同

時舉出來的，並且其任期也是和行政委員相同的。

在歷史上，和在別國，那國務總理的地位是很尊重的，其職務是很重要的，不過瑞士的國務總理是有特別的性質，我們萬不可過分抬高他的地位。在實際上，他的職務是和美國各邦中的邦務官一樣的，他在政治上的地位也不能較高於美國各邦中的邦務官。簡單一句話，照憲法所規定的，他的職務就是行政委員會和立法部的秘書。雖則我們在上邊已經說過，他的職權是受聯邦行政委員會的『特別』節制，不過他也是兩院的使役，受兩院的節制。國務總理詳細的職務是列舉在組織法律之內的，就是速記議事錄，繙譯公文，公佈各種佈告，保守各種印刷物品，辦理聯邦選舉，創制權和複決權投票，與及宣佈那種選舉和投票的結果等類。所有法律，聯邦議決案，聯邦行政委員會的議決案，與及幾種正式的命令均須國務總理和大總統簽字，但是那種簽字祇不過作為各種法律的真實的證據。這兩個人均沒有否決各種法律的權。

至於瑞士聯邦行政委員會和別國內閣的區別，在上邊討論這委員會的組織和職務

的時候，已經指出。在此地，我們可以較爲詳細討論之。第一層，這聯邦行政委員會並不是別種行政機關的代表。這委員會所有的職權是他自己的，由憲法規定的，並不是代替一個君主或一個總統執行的。第二層，瑞士的行政委員會是沒有一個總理的。總統的特別職權非但是不穀，並且也不是原來的意思，使他有那樣一種特別的地位。他祇不過是各委員中最高的——一個位置罷了。

聯邦行政委員會第三個特點較之上述的兩層更加重要，就是：該委員會的會員不必是立法部裏多數黨的黨員。因該委員如果願意繼續連任下去，在習慣上，總是繼續當選的，久而久之，這一種習慣的結果就使各政黨在委員會中所佔的勢力和他們在議會所有勢力全然不符。例如在一八八八年，中央自由黨 *Liberal Center* 雖則在議會中早已失了勢力，祇有極少數的一部份議會，不過在行政委員會中還有三個委員。同時議會中急烈派的多數黨須等候委員會中有因辭職或死亡而出缺，纔能增加他們這一黨的委員。

還有一層，聯邦委員會中的委員非但是從各政黨黨員中舉出來的，並且還是從根本

上極不相容的各政黨中舉出來的。別國如有三個或三個以上的政黨，往往也有混合的內閣，不過在那種國家，各政黨聯合起來組織混合內閣的本意，是想抵制他們的共同仇敵，使之不能當權。在歐戰危急的時候，歐洲各國也均有混合內閣，使議會中幾個重要政黨的領袖均加入內閣閣員之中。但是瑞士的特點就是在平常的時候，並且有了極久長的時期，行政委員會中有議會中各重要政黨的代表，並包括那種和政府大政方針反對的政黨黨員。在瑞士，這一種事情差不多變成習慣了。

混合內閣制度雖則能使議會中各政黨大家有加入內閣的機會，能在議會中相安無事，不致發生衝突，不過那種制度的代價，實在就是內閣內部的意見不一。這就是反對混合內閣制度的普通理由。瑞士的行政部雖則在表面上看起來是有一種很好的團體精神，不過其內部時起衝突，是大家所承認的。在表面上，瑞士行政部內部的衝突是沒有像別國由一黨所組織的內閣中那樣多。聯邦行政委員會中的爭執往往以談話會和雙方互相讓步兩種方法為調和的辦法。但是各委員不能強迫同意，有時候，在兩院之中，往往有一個委員

提議一件事之後，又有一個委員起來極力反對。凡是對於各種事件，祇須聯邦議會決定後，行政委員會就沒有話可說，惟有服從。所以行政委員會雖則從內部一方面沒有什麼團結力，不過這種團結力是從外界壓迫出來的。在各委員中的個人感情方面，也不因政見方面的不同，而發生惡感。

瑞士內閣是完全依靠立法部的。這是瑞士內閣的第四種特點。這一層在從前未通過『全權議決案』以前是很顯明的。還有一層，這一種依靠並不是根據於政治勢力或習慣，是根據於憲法的條文。瑞士憲法限制行政官的自由行動較之別國更加利害。行政委員會不能解散立法部，上訴於選舉團，使之下最後的判決，維持委員會的主張。在那一方面看起來，也有一件事情很值得注意的，雖則這一層並不能十分影響於行政部和立法部間的權力均平問題。這就是立法部不能罷免行政委員的職位。照一條舊法律，於一八五〇年通過的，行政委員須負有民事和刑事方面的責任，並有一種極詳細的手續，由兩院和聯邦法庭執行。但是到了此刻，那一八五〇年的法律永沒有機會用過。還有一層，行政委員提出無論怎

樣重要的議案，如果不能通過立法部，或被人民在複決權投票時候拒絕，行政委員不必因而而辭職。行政委員祇須取消那一種議案，或根據於議會或人民反對的理由，重行修改那議案。

主張委員會式政府制度的人往往說：這種制度的優點在於免去一人專權，並且可以使行政事務由幾個人的智力共同執行。凡是對於委員會制度最熟悉的人，無論是中央政府或地方政府的委員會，往往有一種疑心，以為委員會制度的優點，是從形式方面，不是從實際上，推想出來的。在世界各國的行政委員會之中，確實沒有一個像瑞士聯邦行政委員會那樣有法律死版版的規定共同行動的條文。不過照一個最精確的學者說：『在一百條交議的案件之中，至多有一條是受該委員會反對的。不過凡是討論發生之後，那種討論往往是很有關係的。』

聯邦行政委員會的事務是這樣的多，差不多沒有別的方法。在議會開議的時候，這種情形更加利害，各委員除去他們的行政職務以外，還有許多官樣的拜會，還要到兩院出席，

還要出席於各種立法審查會，行政委員會本身又要開會。有了這種情形，行政委員會不得不放棄他們共同的職務，把各種重要事務由各委員各自辦理。但是各委員也不得不依靠各科的科長，這般科長對於立法部，自然不直接負責的。

在歐戰緊迫的時候，這種情形就立即不能再維持下去了。所以其結果就於一九一四年十月二十五號規定一條憲法修改案，立法部可以用法律將幾種確定的事務交託各部，或各部中的下級官吏辦理，不過關於這種事務，人民有上訴於行政法庭的權利。不到一個月以後，聯邦行政委員會又規定一條極詳細的議決案，把各種可以由各部或下級官吏自由處理的事務，確定極詳細的範圍。

因為事務太繁，辦事人員不敷分配，最顯明的救濟方法自然是增加辦事人員。在歐戰以前，早已有人提議把行政委員的數目增加到九個。行政委員的人數增加以後，還有一層利益，就是說意大利話的一部份人民永久可以有一個位置，說法國話的一部份人永久可以有二個位置。雖則聯邦行政委員會的會員從設立以後直到如今是規定為七個，這一個

數目自然不是神聖不可侵犯的。但是委員的人數增加後，該委員會的堅實力和效力勢必至於減少，尤以共同負責的職務爲更甚。在一千九百年，由人民創制請願所提出的憲法修改案中的一部份提議增加兩個行政委員，不過在同年十一月四號人民投票的時候，這一條憲法修改案全部打消。以後因歐戰發生，行政委員會的職務增加得更多，所以該委員就於一九一七年五月十一號議決，在立法部提出一個憲法修改案，把行政委員會會員增加到九人。同年六月二十九號，又有一個議決案，把政治部中的商務科歸併到國家經濟部，所以最忙那一部的職務因之減輕了一些。

還有一種提議是改聯邦行政委員會的選舉方法，行政委員會現在是由聯邦議會選舉出來的，不過時常有人提議把這種選舉改爲人民直接選舉。主張這一種改革的民治派以爲民選行政委員會的方法可以增加人民對於聯邦政治的興味，現在的時候，除出創制和複決投票之外，人民祇能在各區之中選舉議員的時候，纔有一個機會表示他們對於聯邦政治的意見。主張民選的人又指點出來：民選的行政委員纔能維持行政方面的獨立，不

致於處處依賴權力極大的立法部。主張維持現今制度的人，就因這一種理由，極力反對改
行政委員爲民選，他們深恐行政部和立法部立於同等的地位，勢必至於發生種種衝突。還
有一層，他們絕不承認人民可以舉出有合格的行政本領人物。在一千九百年十一月四號，
這一種改革由人民以創制請願提出，不過在投票的時候，受多數人民的反對。九年以後，同
樣的提議又在聯邦議會中提出，不過也沒有通過兩院。

還有一種改革，較上述的幾種更加重要，擬採用美國式的總統制度，由人民選舉並須
對於人民負責。這一個主意雖則還沒有侵入實際政治的範圍，但是瑞士的學者對於這種
意思是非常注意。有一個學者確信這種改革可以使『全國各部份的人民有一種親善的
團結力；各種職權的範圍可以更加確實的規定，並且在關係上面又各自獨立；各種機關及
其所代表者可以有一種更加親密的團結力。』行政和執行兩種職務自然有區別的。行政
職務是包括全部份的政治職務，所有政府權力上統一的管理，和使政府權力一致向一個
共同的目的進行。瑞士政府的組織在執行一方面是非常之完備的，不過在行政方面是否

完備，實不能確定。如果瑞士採用這種提議，把他們的政府改組，那末，聯邦行政委員會須變成美國式的內閣，行政委員由總統任命，並須對於總統直接負責。

除去對於瑞士制度的批評，和各種改革的提議不計外，大家總是承認瑞士的行政部，在其職權，與其所有機會的範圍以內，確實是很有效力的。照一個著名英國學者的意見：『像聯邦行政委員對於國家，這樣的熱心，這樣的勤勉，薪水這樣的少，並且又是這樣的誠實不舞弊，歐洲各國是沒有的。有一個極熟悉他們情形，並且非常欽佩他們的外交家曾經把他們的情形和他們國內最著名的工業相比較——就是做錶的工業。因為他們所辦理的是一種最精細的和最複雜的事，他們的精力非得不息的注意於最精密的政府組織，聯邦政府之內又有各邦政府，維持各派宗教間的均勢，與及那兩種民族（法國人和德國人）間的，不說那三種民族間的（第三種是意大利）勢力均等。

第六章 聯邦的立法制度：創制權 (Initiative) 和複決權

(Referendum)

僅述聯邦政府的立法行政兩部分，並不能把瑞士國內，參與立法程序的各機關，完全說明。瑞士人民因有『創制權』及『複決權』，所以也能干預立法的事務。這兩種權力屢經行使；行使的次數既多，所發生的效果又大，所以時常有人把瑞士人民，當作國會裏的『第三院』(Third House)。瑞士『人民直接立法』的制度，比各國發達的較早；其所包括的立法範圍，也比各國都廣闊。美國確是受了瑞士的影響，從一八九八年『人民直接立法』的運動發生以後，傳播甚速，到現在已有好多的『邦政府』和『地方政府』都實行那『創制權』和『複決權』了。所以芮拔得教授 (Prof. Rappard) 以爲這是一種民治的傳染病。

普通學者常把『創制權』和『複決權』相提並論，其實那兩種制度並不是政治上分不開的雙生子。他們固然皆以直接行使民權爲根據，固然常常的同時存在，但在邏輯上彼此很容易辨別；在實際上也未嘗不可以單獨生存。用最簡單的話說：『複決權』是一種方法，依此方法，選舉團 (Electorate) 可以否決 (Veto) 立法部所通過的法律；『創制權』另是一種方法，依此方法，選舉團可以違抗立法部的意旨，直接制定法律。所以有人把『複決權』比

作甲冑，人民用那種甲冑可以抵禦違背民意的法律，使之不能成立；『創制權』如同一把劍，人民用那把劍可以砍出一條道路，使他們自己的意見成爲法律。就其效果而言，立法部如同一匹戰馬；『複決權』是馬口中所銜的『勒鐵』，足以勒馬，使之止步；『創制權』是馬鞭，足以策馬，使之速行。

瑞士聯邦的
創制和複決
制度的程度

瑞士聯邦實行以下的三種制度：（一）強制的複決權——凡憲法的修改案，必須提交國民複決；（二）憲法的創制權——以憲法的修改案爲限，須有五萬以上的選舉人請願，而後舉行；（三）隨意的複決權——適用於聯邦立法部所通過的重要議案，須有三萬以上的選舉人請願，而後舉行。

（一）強制的憲法複決權

現行的憲法複決制度，是美國首先創用的；一七七八年，麻沙朱色得（Massachusetts）的立法部（General Court）把本邦的憲法草案，提交國民公決——這就是憲法複決制度的起點。後來從美國傳到法國，又從法國傳到瑞士。瑞士第一次採用那種制度，是在一八

憲法複決
權的起源

〇三年，將盟約條律 (Act of Mediation) 交人民公決。到了一八三〇年以後，革命運動進行的時代，有幾邦也採用這個原則。一八四八年的聯邦憲法，以及一八七四年修訂的憲法，皆經國民的複決，而後成立；按照那憲法上的規定，各邦的憲法必須得到本邦人民的同意，而後該憲法纔能得到聯邦的保障。

聯邦的憲法，載有『全部修改』和『局部修改』的規定。但並未指明這兩種的修改，有什麼分別；而在邏輯上，這種分別也很難指明。全部修改共有三種方法；局部修改有兩種方法。所以聯邦憲法共有五種修改的方法。全部修改，自一八七四年以後，迄今久未舉行；且自一八九一年的憲法修改案成立後，那種舊式的，繁難的，全部修改法，大概以後是永不復用了。局部修改的第一種方法，是創制；其法具詳於後。第二種方法是最簡單，最常用的方法；就是聯邦立法部按照通過普通法律的程序，兩院單獨投票，通過憲法的修改案；那修改案必須交國民複決，必須得到過半數的公民和過半數的邦的同意票，然後纔能發生效力。每邦的意見如何，即以該邦選舉人投票的結果如何爲斷。半邦是照半票計算；所以十一邦半的同

意票，就算是過半數。

聯邦立法部歷來所通過的聯邦憲法修改案，以及國民和各邦複決時投票的結果，具詳於下表。表內，國民票數下面的數目，就是各邦的票數。

自一八七四年的憲法成立以後，至一九一七年，四十三年間，聯邦立法部總共通過二十二條憲法修改案，就中除去五條以外，都得到國民和各邦的可認。瑞士人民否決聯邦立法部所通過的修改案，其趨勢似乎是漸漸減少。自一八七四年至一八九四年，二十餘年間，立法部共通過十條修改案，有四條被人民所否決；自一八九五年至一九一七年，二十年間，立法部共通過十二條修改案，祇有一條被人民所否決。

強制式的複決權

瑞士憲法的修改案 (1874 年至 1917 年)

日期	內容	票數		結果
		同意票	不同意票	

1879年 5月18日	恢復死刑.....	200,485	187,588	成立
1882年 7月30日	推廣聯邦政府之『特許專利』 的權力.....	141,616 7½	156,658 14½	否決
1885年10月25日	創辦火酒的專賣.....	230,250	157,463	成立
1887年 7月10日	推廣聯邦政府之『特許專利』 的權力.....	203,506 20½	57,862 1½	成立
1890年10月26日	設立工人的保險，以救濟工 人的疾病或受傷.....	283,228 20½	92,200 1½	成立
1891年 7月 5日	用『創制方法』修改憲法 (局 部的修改)	183,029 18	1 599 4	成立

總士的政府和憲法

1891年10月18日	紙幣的專利……………	231,578	158,651	成立
1894年3月4日	推廣聯邦政府在工業範圍內的立法權力……………	14	8	
1895年9月29日	創辦『火柴的專賣』……………	135,713	158,492	否決
1895年11月3日	結與聯邦政府以統率全國陸軍的權力……………	8 $\frac{1}{2}$	13 $\frac{1}{2}$	
		140,174	184,109	否決
		7 $\frac{1}{2}$	14 $\frac{1}{2}$	
		195,178	269,751	否決
		4 $\frac{1}{2}$	17 $\frac{1}{2}$	
1897年7月11日	推廣聯邦的林業警察……………	156,102	89,561	成立
		16	6	
1897年7月11日	純潔的食料的立法……………	162,250	89,955	成立
		18 $\frac{1}{2}$	3 $\frac{1}{2}$	
1898年11月13日	規定全國一律的民法法典…	264,933	101,820	成立
		16 $\frac{1}{2}$	5 $\frac{1}{2}$	

1898年11月13日	規定全國一律的刑法法典……	266, 713 16½	101, 712 5½	成立
1902年11月23日	允准聯邦政府補助各邦的初等小學校……	258, 561 21½	80, 429 ½	成立
1903年10月25日	限制賣酒；廢止『二立特的酒肆』（“Two-litre inn”）……	156, 777 4	228, 094 18	否決
1905年3月19日	修正憲法內允准專利的條文	199, 187 21½	83, 935 ½	成立
1908年7月5日	允准制定全國通用的工業法律……	232, 457 21½	92, 561 ½	成立
1913年5月4日	防止傳染病……	169, 012 16½	111, 163 4½	成立
1914年10月25日	分配聯邦行政委員會的事務，			

	設立聯邦行政法院……………	264, 394	123, 431	成立
1915年6月6日	允准特別徵收『臨時的戰事稅』……………	18	4	成立
		452, 117	27, 461	成立
		22	0	
1917年5月13日	允准聯邦政府徵收印花稅…	196, 288	167, 683	成立
		14½	7½	

修改案的
分類

這許多的立法計畫，很不容易分類。但概括言之，則各項修改案中，關乎經濟和財政問題的，比關乎旁種問題的，為數較多。屬於這一類的有三條『特許專利』的修改案，第一條在一八八二年被否決，第二第三兩條在一八八七年和一九〇五年成立。『火酒專賣』的修改案，在一八八五年成立；『紙幣專利』的修改案，在一八九一年成立；『火柴專利』的修改案，在一八九五年否決；以及『林業警察』的修改案，在一八九七年成立。自從歐戰開始以後，有兩條那樣性質的修改案成立：一條是允准聯邦政府特別徵收『臨時的戰爭稅』，在一九一五

年成立；一條是允准聯邦政府徵收印花稅，在一九一七年成立。

其次是與『社會經濟』有密切關係的各項修改案。其中包括工人疾病和受傷的保險法，在一八九〇年成立；關於工團 (Trade Union) 的修改案，在一八九四年成立；純潔食料的修改案，在一八九七年成立；規定學校補助費的修改案，在一九〇二年成立；制定聯邦工業法律的修改案，在一九〇八年成立；以及防止傳染病的修改案，在一九一五年成立。

再次有三條修改案，是關於政府和政治的變遷。第一條是規定用創制方法局部修改憲法，在一八九一年成立；第二條是規定全國陸軍歸中央管理，在一八九五年否決，其後聯邦立法部把那項修改案略加改變，又提交國民複決，於一九〇七年得到人民隨意複決的同意；第三條是規定聯邦行政委員會職務的分配，設立聯邦行政法庭，於一九一四年成立。兩條修改案原來是有道德上的性質。一條是禁止賣酒，一九〇三年被否決；一條是恢復死刑。從前一八七四年的憲法，已竟廢止了死刑；但歷時不久，命案迭出，難以制止；於是聯邦議會乃通過一條修改案，恢復死刑（但政治犯不得處以死刑）；並於一八七九年得到國

民的可認。但欲使此項修改案發生效力，非修改各邦的憲法不可。直至今日，各邦修改憲法以便恢復死刑的，仍是寥寥無幾；所以瑞士國內，有過半數的邦仍舊暫停死刑。此外又有兩條修改案，成立於一八九八年十一月十三號，與上列的各類不相關連，但在實際上却是非常的重要。一條是規定全國一律通行的民法法典，一條是規定全國一律通行的刑法法典。

(二) 憲法的創制權

一千八百三十四年間革命運動的時代，瑞士有數邦在本邦憲法內，規定了創制的制度——這就是瑞士採用創制制度的起點。彼時守舊派的人，以爲此種制度，過於維新，實行以後，難免發生危險；但實行以後，竟爲一般人民所心許，所以一八四八年的聯邦憲法，也採納創制制度。憲法第六條，又限定各邦必須設有那種制度而後他們的邦憲法，纔能得聯邦的保障。

一八四八年憲法會議，確有明白的表示，人民可以用創制手續提議修改憲法的全部，也可以修改憲法的局部。但在一八七九年，有五萬以上具有選舉權的人簽名請願，請求修

改憲法的一部分，以便創辦紙幣的專利；不料聯邦議會竟拒絕請願，不肯加以討論，議會所持的理由是按照憲法，人民能用創制權以請求憲法的普通修改，但不能單獨指定修改某一項。這就是說，祇要人民用創制權提出一條憲法的修改案以後，無論該案是如何的確定，其範圍是如何的狹小，都要把全部的憲法，重新改造一次。並且按照彼時的制度，每種創制的請願書，提交國民公決以後，若能得到多數的同意票，即須解散當時議會，另選新議會，以便修訂憲法。一八七九年的議會，不肯收受特指的創制請願書，置五萬餘人的意見於不顧，大概就是怕釀成解散的結果。後來請願的人變更原議，另建議修改憲法的全部，以便創辦紙幣的專利；但祇圖得到這樣小小的一條修訂案，却要費去許多的事——既要修改憲法的全部，又要解散國會——殊屬不值；所以一八八〇年十月三十一號，複決投票時，該案卒被否決。

議會對於那件事，未免有幾分的任意妄為，其結果遂使一部份人民憤懣不平，於是鼓吹更改舊制，提倡設立妥實的創制制度，剷除含糊不清的弊病。至一八九一年，這個運動大

見效果，遂成立了一條憲法修改案。凡有五萬以上的選舉人可以請求局部的修改憲法，並且議會也不用因修改憲法而解散。請願人可以提出一種普通的建議，也可以把他們的建議作成正式的草案。請願人所提出的若是普通的建議，若能為議會所贊成，議會就按照請願人的意思，草擬憲法修改案，提交國民及各邦公決。假如議會不贊成請願人的建議，議會就把那種建議，先交國民公決，如得多數人民的贊助，議會就按照那建議的內容，預備憲法修改案。

請願人所提出的若是正式的草案，若能得到議會的贊成，議會就把那草案轉交公民和各邦公決。假如議會不贊成那種草案，也得要將那草案提交國民和各邦公決。但是同時又可以勸人民反對那草案，或者提出他們自己所擬定的草案。總而言之，祇要有五萬選舉人，就可以強迫議會把他們自己所建議的草案，轉交國民公決。議會雖則不願意，也不過僅能提出反對的意見書，勸告人民否決該案，或提出他們自己所擬定的草案，勸人民採用而已。聯邦憲法所包括的事項很多，現行的創制制度又輕便易舉，於是人民在實際上遂享有

立法的權力。

創制投票

瑞士憲法的修改案從 1874 年到 1917 年

日期	內容	請願書內簽名的人數	票數		結果
			同意票	不同意票	
1880年10月31日	修改全部，以便創辦紙幣的專利……	52,588	121,099 4½	260,126 17½	否決
1893年8月20日	屠宰牲畜的方法……	83,159	191,527 11½	127,101 10½	成立
1894年6月3日	工作的權利，國家有供給工作之義務……	52,389	75,880 0	308,289 22	否決

1894年11月4日	將聯邦關稅收入之一部，分給各邦.....	67,828	145,462	350,689	否決
1900年11月4日	用比例代表制度選舉國民議會議員.....	64,675	169,018	244,570	否決
1900年11月4日	由人民投票選舉聯邦行政委員會將行政委員增為九人.....	56,350	145,936	270,502	否決
1903年10月25日	按照公民的數目分配各地方應舉出國民議會議員的數目.....	57,379	95,131	295,085	否決
1908年7月5日	禁止茵酒 (Absinthe) ...	167,814	241,078	138,669	成立

創制權所得的結果

1908年10月25日	由聯邦管理水力……	95, 200	304, 923	56, 237	成立
1910年10月23日	用比例代表制度選舉國民議會議員……	142, 263	21½	1	240, 305 265, 194 否決
			12	10	

自一八七四年修改憲法以後，凡由創制權所請求的修改案，具詳於前表。

歷來共有十次，用創制的方法，提議修改憲法，就中祇有三次成功；若與立法部所擬定的憲法修改案，交與國民複決者，兩相比較，其成敗次數之不同，顯然可見。立法部共提出二十二條修改案，就中得到人民之贊助的共有十七條之多。推緣其故，蓋議會必先預料所提出的修改案，能得到大部分人民的贊成，而後纔肯提出。那人民創制的建議，必是議會所不肯建議的事；議會不肯建議，是因為那種建議不一定能得到多數人民的同意。請願人以爲他們的判斷力比議會強，所以纔用創制方法去建議那議會所不肯建議的事；至於良好的

機會，早被那議會所佔去。因此之故，由人民創制提出的修改案，失敗的次數，較多於那議會所提出的修改案。

上表所載的各項創制的修改案，就其性質而言，有四條是屬於政府和政治之改革的；就是，一九〇〇年及一九〇一年兩次建議實行『比例的代表制度』（Proportional representation）；結果，皆歸失敗。一次是建議由人民投票選舉聯邦行政委員會，於一九〇〇年被人民否決。一次是關於分配國民議會議員的建議，於一九〇三年被否決。有三條是屬於經濟或財政性質的建議：（一）修改憲法的全部以實行紙幣的專利；那修改案於一八八〇年被否決；但在一八九一年，議會提出紙幣專利的修改案，經國民的複決後，原案又復成立；（二）建議將聯邦所收入的關稅劃出一部分，分給各邦，一八九四年被否決；（三）水力（Water power）修改案於一九〇八年成立。屬於社會經濟範圍以內的，有『作工的權利』（Right to work）的創制案，於一八九四年被否決。關於道德問題的，有禁止茵酒的修改案，於一九〇八年成立。一八九三年成立的『屠宰牲畜方法』的修改案，也與道德有些關係。

從前的學者討論瑞士的創制權，都是過於指摘他的缺點，推原其故，就是因為在這制度纔成立的那幾年，人民不免濫用那種權力。最顯著的實例，就是一八九三年時候，人民用創制方法去限制屠宰牲畜的方法，——那樣瑣雜的事，竟加入聯邦憲法以內，未免不能輕重。但是當時人民對於普通法律如果也有創制權，則此項建議，或不致成爲憲法。這創制案是由八萬三千人提出的，較法定人數多出三萬餘人，其原文如下：

「屠宰牲畜時，禁止在取血以前，不先使牲畜失去其知覺。此項規定，無論對於何種屠宰方法，以及何種牲畜，均適用之。」

這個建議，原來是那『禁止虐待牲畜會』(S. P. C. A.)所提倡的，但不久就變成了反對猶太人的利器，因為瑞士也有一部份人民，仇視猶太人。瑞士議會却能主持公道：上下兩院都敦勸人民否決那條修改案。但是國民投票的結果，贊成的比反對的約多七萬五千票；贊成的佔多數，於是原案成立。但到場投票的人數，是非常之少；瑞士歷來共舉行十次創制的投票，以此次投票的人數爲最少。據我們看，大概是贊成的人極力鼓吹，不贊成的人，坐在

家中，毫無表示；所以那修改案就僥倖成立。此種情形，如果真確，則此次創制，已足證明人民對於創制投票的事，應當各自發表各自的意見，互相討論，決不可漠不關心，而任其含糊通過。那條創制案的本意，原是反對猶太人的，但在實際上似乎沒有發生什麼大效果。因為那修改案裏邊，並未規定什麼刑罰，所以各邦若不願執行，那修改案就等於具文，毫無實效。雖有人向議會請願，請求用法律規定違犯本項修改案的人應得的刑罰，但是議會置之不理。

一年以後，又有兩條修改案，是用創制制度所建議的。第一條是社會黨發起的，要求規定工人有『工作的權利』，國家有供給工作的義務。那修改案的詳細條款，包括縮短作工的鐘點；創辦工人的交換所（*Workman's Exchanges*）；失業的保險；以及設立一個裁判所，受理那工人控告他們主人的案件。國民投票的結果，是反對的票數和贊成的票數為四與一之比，原案遂歸失敗。同年，又建議削減聯邦的國庫。這次的修改案如果成立，則聯邦政府須從關稅得來的收入之中，每年約提出六百多萬佛郎，分給各邦；分配的標準，是按照各邦的人口作比例，每人兩佛郎。經過很激烈的投票運動後，那修改案還是被國民在投票時候否

決，反對的票和贊成的票爲二與一之比，那兩條極危險的建議，皆未成立；瑞士局部創制的第一期，卽於此告終。這一期除去偶然增加選舉人一些知識，以及打敗末後兩次危險的建議以外，並沒有什麼積極的，良好的結果。

此後六年以內，聯邦的創制，雖屢經鼓動，但皆未能得到足數的公民簽名請願。至一九〇〇年，那種制度又復盛行，但是所建議的事項，在性質上却與從前迥不相同了。一切的建議，除去兩條以外，都是提倡和平的政治改革，都是很有理由的。就中有兩次建議比例代表制度，皆遭失敗，第一次在一九〇〇年，第二次在一九一〇年。第二次已得到過半數人民的同意票，但有過半數的邦投反對的票，所以未能成立；自施行一八七四年的憲法以來，僅有此次是人民與各邦投票的結果互相差異。『聯邦行政委員會歸人民選舉』的建議，於一九〇〇年被否決；『按照公民的數目分配國民會議員』的建議，於一九〇三年被否決。——但是那兩條建議，確都有正當的理由。水力修改案，於一九〇八年成立；一般的人，都承認這條修改案，是一件有價值的，建設方面的法律。

一九〇八年『禁止茵酒』的創制案，與二十一年以前『恢復死刑』的修改案，其性質頗相類似；因為那兩案都是由於民氣激昂所釀成的。瑞士有許多地方，因為人民嗜飲茵酒。遂發生許多不道德的事。創制此案的直接原因，是因為有一個工人，恣飲茵酒，醉後，慘殺數人，於是人民纔提出那創制的請願書，得到十六萬七千八百十四人簽名——多出於法定人數的三倍。議會兩院都勸人民，通過此項建議，結果遂得到大多數的同意票。這條修改案，是禁止全國各地製造，輸入，轉運和出賣茵酒，並禁止以出賣為目的而存儲茵酒，或與茵酒同質異名的模仿品。這條修改案在成立二年以後發生效力。一九一〇年六月二十四號，聯邦議會制定這條修改案的施行細則。

現在（一九一七年）瑞士聯邦有四種創制建議案，懸而未決。（一）瑞士憲法第三十五條內，雖有禁止賭博的規定，但是還有幾處賭局，照舊存在——那些賭局主要的目的，似專為供遊歷家使用的；於是有人提議禁止設立賭局，提出創制的請願書，並得到十一萬八千九百零一人簽名。（二）鼓吹比例代表制度的人，因為一九〇〇年人民投票的結果幾乎佔

一千九百
年以後各
項創制案
的性質是
和平的

了勝利遂再接再厲，又提出第三次的建議，他們的請願書在一九一三年已經得有十二萬二千零八十人簽名。(三)又有一種創制的建議，是提倡凡瑞士和外國締結的條約，均須交國民複決，此項建議已得到六萬四千三百九十一人簽名。歐戰期內，爲免去政治上的搖動起見，所以這幾種建議案並未會提交國民公決。(四)近來社會黨又提出一種創制的請願書，已得到十萬八千零六十四人簽名，提議給與聯邦政府徵收『遞加的財產稅』和『所得稅』的權力，每年直接徵收一次，以入款總數的十分之一，分給各邦。

瑞士實行創制制度起首的那幾年經過情形，雖不免惹人指摘，但自一千九百年以來，那制度確有良好的結果。一千九百年以後所提出的創制建議案，都是和平的，進步的。就中有幾種建議案雖然失敗，但已使人民知改革之必要；遂造成改革的基礎，此種改革不久或能實現。此外兩條已經成立的修改案，更足以表示創制制度的實在成績。所以不但現行的憲法創制，可以長久存在；並且還有人提倡將那創制制度，推廣到聯邦普通的法律。一九〇六年聯邦行政委員會，已將此項修改案提交聯邦議會，經過下議院的討論以後，又將原案

退還行政委員會覆查。

(三) 隨意的複決權

憲法的複決權，雖起原於美國；普通法律的複決權，却是瑞士的產物。在十九世紀以前，瓦來 (Valais)，各勞奔敦 (Graubünden)，柏恩 (Bern)，及日尼瓦 (Geneva) 各地方，已有與『隨意複決權』相類似的制度。但現今的法律複決權，却是一八三〇年以後革命運動的結果。一八三一年，聖戛耳 (St. Gall) 首先採用此制，以後傳播甚速，各邦相繼採用，到現在僅有弗來堡 (Freiburg) 一邦尚未採用。一八七四年修訂憲法全部，這個制度遂載入聯邦的憲法之內。

瑞士聯邦的法律複決權，並不計算各邦的票數，故與憲法複決權及憲法創制權不同。換言之，聯邦法律提交國民複決以後，其能否成立，就在於公民投票的結果，是否得到過半數的同意票。一切法律和一切議決案，凡是(一)全國適用的，(二)不是緊急性質的，人民就可以要求複決。這兩個條件在議決案方面的解說，由議會決定之；議會的決定，往往受人攻

擊，斥之為不合邏輯，且常自相矛盾。在實際上，凡條約，每年的預算案，協助地方的款項，以及議會對於各項具體問題的決議，如各機關權力的衝突，各邦憲法的批准，等等的事，皆不受復決權的限制。凡受復決權裁判的一切法律和議決案通過國會公布以後，在九十日之內，不能施行，人民可以在那時期之內提出請願書，要求復決投票。此種請願書，必須有三萬人簽名，所以留出九十天的功夫，以便請願人得有時間，能傳佈請願書，徵求簽名。簽名的人，常超過法定人數的幾倍以上。如有八邦的同意，也可以要求將聯邦的法律提交人民復決，但歷來各邦還沒有採取過這樣的行動。

自一八七四年起至一九一七年止，聯邦法律復決案的結果，具載於下表：

隨意的復決

瑞士立法的計劃，1874年到1917年

日期	內容	簽名請願 的人數	票數		結果
			同意票	不同意票	

1875年5月23日	投票的資格.....	108,674	202,583	207,263	否決
1875年5月23日	結婚及註冊.....	106,560	213,199	205,069	成立
1876年4月23日	發行紙幣.....	35,886	120,068	193,253	否決
1876年7月9日	徵收『免服軍務稅』.....	80,549	156,157	184,894	否決
1877年10月21日	工廠的勞働.....	54,844	181,204	170,857	成立
1877年10月21日	徵收『免服軍務稅』.....	63,300	170,223	181,383	否決
1877年10月21日	投票權的資格.....	40,207	131,557	213,230	否決
1879年1月19日	協濟阿爾魄司區域(Al-pine) 鐵路款項.....	37,805	278,731	115,571	成立
1882年7月30日	防疫.....	80,324	68,027	254,340	否決
1882年11月26日	設置聯邦教育總長.....	180,993	172,010	318,139	否決
1884年5月11日	組織司法及警察部.....	93,046	149,729	214,916	否決
1884年5月11日	旅行商人的執照.....	93,046	174,195	189,550	否決
1884年5月11日	撥款設置駐華盛頓公使館秘書.....	93,046	137,824	219,728	否決
1884年5月11日	增加聯邦在刑事案件上				

1887年5月15日	的權力……………	93,046	159,068	202,773	否決
1887年5月15日	創辦火酒專賣……………	52,412	267,122	138,496	成立
1889年11月17日	破產法……………	62,948	244,317	217,921	成立
1891年3月15日	聯邦官吏的養老金……………	84,572	91,851	353,977	否決
1891年10月18日	關稅法……………	51,564	220,004	158,934	成立
1891年12月6日	購買中央鐵路公司股票	91,698	130,729	289,406	否決
1895年2月3日	外交官領事官服務規則	37,040	124,517	177,991	否決
1896年10月4日	鐵路簿記的規律……………	59,706	223,228	176,577	成立
1896年10月4日	牲畜的販賣……………	45,982	174,880	209,118	否決
1896年10月4日	軍事懲戒法……………	69,386	77,169	310,992	否決
1897年2月28日	設立聯邦銀行及紙幣的 專利……………	79,123	195,764	255,984	否決
1898年2月20日	鐵路收歸國有……………	85,505	386,634	182,718	成立
1900年5月20日	疾病和意外損傷的『強 制保險』和軍人的養老金	117,461	148,022	342,114	否決
1903年3月15日	增加關稅稅率……………	110,467	332,001	225,123	成立

聯邦的政府和憲法

1903年10月25日	增補刑法(即加添報律)	64, 990	117, 694	264, 085	否決
1906年6月10日	純潔食料法……………	57, 354	245, 397	146, 760	成立
1907年11月3日	改組陸軍……………	88, 245	329, 953	267, 605	成立
1912年2月4日	疾病和受傷保險法……	75, 930	285, 037	238, 694	成立

複決投票的結果

自一八七四年至一九〇八年年尾，瑞士聯邦議會所通過的法律和議決案受複決權裁制的，共有二百六十一條。就中交國民複決的，僅三十條，被否決的共十九條。專就統計上看起來，複決制度的成績祇就已經通過的案件中，取消了百分之七。在這個時期以內，議會通過了許多重要的議案，人民對於此種議案，或雖有人提議要求複決，而未能得到法定的簽名人數；或竟無人建議。

提交人民複決的共有三十條案件，就有十四條是關於財政或經濟的，四條是在社會經濟的範圍之內的，八條有政治性質的，三條是關於刑罰的，一八七五年的結婚及註冊法，在根本上有道德的性質。就中有幾條是關係重要的，以後在論他們本題的各章中，再詳

細討論，現在不必多贅。

總論瑞士的直接立法

照美國的習慣，每一件創制或複決的請願書，必須得到百分之幾的全體『有投票資格的人』簽名贊成，而後有效。瑞士則指明確定的人數；就是創制請願書須有五萬人簽名，複決請願書須有三萬人簽名。各邦人口數目漸漸增加，這個確定的簽名人數，遂就很容易得到。在一八四八年時，全國約有四十萬有投票資格的人，所以創制請願的法定簽名人數，等於這個數目的百分之一二·五。至一九一〇年年終，全國共有八十二萬有投票資格的人，於是創制請願書的法定簽名人數，是百分之六·一，複決請願書是百分之三·六。這樣的百分數，遠低於美國普通所規定的數目。

徵求簽名時，所用的方法，美瑞兩國相同；種種的弊端，——如勉強的勸說，利用個人的勢力及政治的壓力等等的事，——兩國也大致都有。在瑞士，也有時雇用『運動員』(Canvassers)運動衆人簽名，每多一人簽名，運動員便多得一份報酬（此項報酬，皆有定價）。

怎樣徵求
簽名

但是有幾邦有一種規定：凡請願書皆須存在市政公所，選舉人如有願意簽名的，須親自到公所去簽名。聯邦又制定一條法律，規定每區（Commune）的主席長官，須擔保證明簽名的人，都是有投票資格的人。若有冒名作偽等項的情由，即科以罰金，若案情較重，得科以二年以下的徒刑。

參與的
情形

歷來參與憲法複決的人數，總比參與創制和立法複決的人數少。推原其故，蓋因為憲法複決，是照例的事，所以普通人數都不很注意。一八七四年至一九一七年憲法複決投票的平均數目，是三十三萬九千六百零八票；創制投票是四十萬四千六百七十七票；立法複決是四十萬七千零九十票。在這個時期的後半期，憲法複決的平均票數略低於前半期，而創制和立法複決的平均票數則較前增加了許多。美國已往的經驗，也是如此：人民對於自然交來的複決案，總是不很注意，對於必須請願，必須費力徵求若干人的簽名，而後能投票複決，總是很注意的。

專就每件議案而言，人民參與投票的數目也大不相同。百分數最低的是一八八七年

七月十號對於允准專利的修改案之第二次複決投票，祇有全國「有投票資格的人」的百分之四〇・四到場投票。蓋因人民深信此案必能得到大多數的同意票，必能通過，所以就不去投票了。對於旁的議案，投票人數，却常超過百分之七十。一八九八年鐵路收歸國有的法律，因為是一件很重要的法律，所以投票總數是五十六萬九千三百五十二，佔全國有投票資格人數的百分之七七・六。讀者看那些數目的時候，須知瑞士在選舉議員或選舉他項官吏時，到場投票的人，通常佔全國有投票資格人數的三分之一至三分之二。

自一八七四年修改憲法以後，至一九一七年止，四十三年間，人民投票會共召集四十六次，所表決的創制案和複決案共計六十二件。在一年中所表決的案件至多有五條。（就是一八九一年）在一天之內所表決的至多有四條（就是一八八四年五月十一日）各邦和各市的創制案及複決案，也由本邦或本市的全體選舉人公決，但票紙上面所載的事項，向來沒有為數過多的弊病；美國則常有此種弊病。例如朱立克邦（Switzerland），是人煙稠密的邦，總計聯邦及本邦的創制案和複決案，自一八七四年至一八九四年，祇有一次是用一

日的功夫表決了九案，但此實係例外；平均計算起來，在該時期內，每次投票所表決的議案，尚不足兩件半。以與美國相比，相差實在太遠；美國歐海歐（Ohio）邦，在一九一二年，一年之內，竟有四十二件憲法修改案，交人民公決；加利佛尼亞（California）邦，在一九一四年，共有三十一件的議案交人民公決。

從前有人批評瑞士的複決制度，說瑞士人民行使複決權的時候，是魯莽滅裂，糊亂投他們的票。（見羅威耳 [Lovell] 的“Governments and Parties” 第二卷第二五四頁）其實不然。在一八八四年，固有四件議案——『四個峯的駱駝』——同時被人民所否決，當時瑞士人民是明明白白的打算給柏恩 瑞士國都的人（指聯邦議會的議員）一個教訓；雖然如此，彼時的投票人對於這四項議案，未嘗不加以審慎，試看彼時的報告，即可證明此點。在旁的時候，比如在一八七七及一八九六兩年，同時有數件議案交人民複決，人民或取或捨，很有自由決定的能力。就從一八七四年至一九一七年的全部經驗而言，糊亂投票的時候，卻是例外，通常人民總是按照原案的性質，細心的辨別利害，而後投票。

凡熟悉美國情形的人，總覺得瑞士舉行複決投票時候所須的一切費用，是非常的少。聯邦政府在舉行投票時，大宗的開銷就是印刷『應當表決的法律條文』，分給投票人，每人一份，以及印刷票紙。旁的費用都由各邦和各區負擔。估計聯邦政府每次對於每個有投票權的人，僅費去一個生丁至四生丁（Centime 卽一佛郎的百分之一），邦政府費去一生丁至二生丁，區政府費去四生丁至七生丁，統共費去六生丁至十三生丁（約合中國錢二分至四分）。每次投票，全國總共不過費去美金二萬元至四萬元。政黨所用去的運動費不在此數，然爲數亦甚低微；因爲瑞士國內通常的投票人都不必十分勸告，自肯到場投票的。

反對複決制度的主要理由，就是那種制度將最後的決斷，付給國民，立法部的責任心因之減少。這個理由是很難討論，因爲現在沒有機會去觀察同一的立法部，在施行複決制度時其行爲如何，在不施行複決制度時其行爲又如何。有一個大著作家名叫顧梯（Chate），他做了二十多年的瑞士議會議員，曾經表示過他自己的意見說：『複決制度何嘗阻止我們（指議會言）去作好事，不過使我們知所戒懼，免得我們作壞事……：……：那複決制度雖

則也許有退步的運動，但並未使「德謨克拉西」停止進行，卻使那進步的本體，穩健不移。」羅拔德教授承認瑞士自實行創制權和複決權以來，政治的標準或略有低落，但是這是由於旁的原因；其主要的就是，「瑞士各立法部在議事的程序上，都通行那匿名的 (Anonymous) 非人的 (Impersonal) 委員會制度。」議員怕人民的否決，因而多所顧忌，不敢輕舉妄動。這如果是實情，那創制制度，確能催促議員，使之活動。無論如何，凡素孚衆望的議員，雖曾經贊成人民所否決的議案，也不致因為這個緣故，在下屆選舉時就頓遭失敗。包爾皎教授 (Prof. Borgeaud) 引用某談諧家的話說：「瑞士人民是一種古怪的人民，他們始則不承認他們的代表，繼而又選舉那些人做他們的代表。」

又有一個反對的理由，是說「直接立法」使「政黨的政府」(Party Government) 不能成立。投票人皆單獨投票，勢如散沙，於是「政治上極微的分子」(Political atom) 佔據了政黨的地位；純粹「機械的聯合」(Mechanical Combination)，握政治舞臺的牛耳，此種聯合，在每次投票時必改變一次。「政黨政府」的利害何如，今姑不具論；所可斷言的，瑞士

的創制權和複決權並未會引起政治組織的分崩。不但如此，這兩種制度在實際上，頗能增加那少數黨的勢力。

有很多的學者，以為直接立法能使人民得到政治上的教育，故極有價值。在選舉運動的時候，人民預備選舉某人作議員或他項官吏，人民在此時所注意的就是候選人的資格問題。但在創制或複決投票的時候，人民就有最大的機會去考察雙方的理由，純以『本案所牽涉的事實及原則』為基礎，而斷定何所適從。就已往的事實而言，瑞士人民屢次證明他們對於各項交付表決的問題，很能研究各該問題的性質，並能變更他們自己對於各該問題所持的意見。所以假如有兩件議案雖然外表類似，而內中所建議的事項，實不相同，在兩個時期提交瑞士人民公決，他們所持的態度就能前後迥異。比如他們對於一八九一年和一八九八年的鐵路議案，對於一八九四年和一九〇八年統一的工業立法修改案，對於一八九五年的陸軍修改案和一九〇七年的陸軍議案，皆是如此。可見瑞士人民能審察各項問題的性質，變更他們自己意見的能力。

瑞士直接立法的範圍，很是廣大，所以若打算斷定瑞士直接立法的普通趨勢，很不容易。但通常的人，似乎都承認瑞士人民很反對那種提倡浪費國帑和『官僚政治』（Bureaucracy）的創制案和複決案。羅拔德教授也說瑞士人民反對『空想的法律』（Ideological legislation）——換言之，就是空談理想，不切實用，僅以『公平』二字的抽象概念為根據的法律，比如『作工權利』的創制案，就是屬於這類的。複決制度，時常表示一種保守的趨勢。三十年以前，亨利梅因（Sir Henry Maine）詳細解釋這種的趨勢，特別在勞工的立法方面（參看梅因的平民政府 [Popular Government] 第九六頁）。試看瑞士後來很能趨向社會的立法，和工業的「德謨克拉西」方面，足證梅因的理想並不十分確當。

當初主張直接立法的人，對於直接立法抱有很大的奢望；瑞士的直接立法卻未能達到那種奢望。當初的保守派反預料瑞士若實行直接立法，必發生擾亂和革命等情事；瑞士已往的經驗，却又證明那種預言的虛妄。到現在直接立法已成了瑞士政治組織中之活潑的，運用自如的部分。在瑞士，雖屢次有人提議改良現行的創制和複決制度及其應用，

但是早已沒有人從根本上反對那兩種制度的存在了。

第七章 聯邦的司法制度

瑞士的聯邦法院，與聯邦行政委員會相似，也是一八四八年的憲法所創設的。按照以前的制度（即一八一五年的盟約），各邦彼此所發生的爭端，在盟約中若無適當的解決方法，則該項爭端即提交特別委任的『公斷人』（Arbitrators）去判斷。聯邦憲法成立以後，纔設立聯邦法院；成立伊始，法院並不很忙。其後，議會制定許多『聯邦的法律』，於是法院的職務，逐漸增加。一八七四年修改憲法以後，法院的位置纔大加鞏固。自此以後，瑞士屢次修改憲法，以擴張聯邦的立法權力；立法權每擴張一次，法院的職務也就加增一次。一八九三年以前，凡關於憲法的案件，應歸行政部判斷的，在一年那種案件也移歸法院審理，於是法院職權的範圍，擴充愈廣。二年以後，凡債務及破產的案件，也隸屬於聯邦法院的法權之下，聯邦法院的事務遂更加繁多。

從前的聯邦法院，每年開庭一次，與立法部開會的時間相同。後來法院的職務屢屢增

沒有「斷
定聯邦法
律爲非法
的」
憲法權力

瑞士的政府和政治

一百五十四

加，其結果遂改爲永久開庭。事務屢次加繁，法官的數目遂亦屢次增添。當初僅有法官十一人，到現在已有法官二十四人，並有代理法官九人，助理辦事。

瑞士聯邦法院的職務，及其普通的勢力，雖然屢次增加，但是到了現在，聯邦法院仍舊沒有權力宣告聯邦立法部所通過的法律，爲「不合憲法」(Unconstitutional)；這一層是瑞士聯邦法院與歐洲各國的法院相同的地方。聯邦法院可以審查各邦的法律是否與聯邦憲法相合，但聯邦憲法(第一百一十三條)明明規定聯邦法院不但不能干涉聯邦立法部所通過的法律；舉凡聯邦立法部所頒布，而適用於全國的命令，以及聯邦立法部所認可的條約，法院皆不能過問。所以無論依據憲法的明文，或憲法的『義蘊』(Implication)，瑞士聯邦法院絕無解釋憲法的特權。美國聯邦大理院，因有此項特權，所以在美國政治制度的造成上，佔有絕大的勢力。

不但如此，依照『聯邦法院組織法』(Organisation der Bundesrechtspflege) 明文的規定，瑞士聯邦法院須受聯邦議會的監督。法院每年須將該院一切事務的情形，報告議

會一次。照這一種法律的規定：聯邦法院在其司法的範圍以內，是獨立的，僅受法律的拘束。惟獨聯邦法院方能依照法律的規定，撤消或更改法庭的判決。但此項規定，自然不能限制聯邦議會的立法權力。

法官及代理法官，皆歸聯邦議會所選派，不過國內的德國人，法國人和意大利人必須各有代表在那法官之內，（憲法第一百零七條）凡是瑞士國民，具有選入聯邦行政委員會的資格者，皆得選作法官。此項規定雖具有極端『德謨克拉克西』的精神，但照歷來習慣，所選出的法官，總是法學的名流。法官不能同時供職於聯邦行政委員會，或聯邦議會，也不能兼任那兩個機關所委任的官職。法官在任期以內，不能在聯邦或各邦政府兼任旁的職務，也不能兼營別種營業，或執行他們的職業（Professions 見憲法第一百零八條）又有一種法律，禁止凡有血族或婚姻關係的法官，同時在聯邦法院中任事。此項規定也適用於聯邦行政委員會。

法官及代理法官的額數，任期，薪俸，以及法院內部的組織，皆用法律規定之。（憲法第

法官任期
及薪俸

一百零七條)現任法官每人年俸一萬五千佛郎，院長外加一千佛郎，代理法官在審判案件的時期以內，日俸二十五佛郎，在法院辦事的時候，也得有津貼。法官及代理法官的任期皆是六年，比聯邦行政委員會委員的任期多一倍。任滿後如再當選，可以連任，通常凡法官自己願意連任的，總可以繼續被選。

在一八七四年以前，聯邦法院沒有固定的院址，總是到各城市開庭，但在柏恩開庭的次數，較多於在旁處開庭的次數。一八七四年聯邦政府用命令規定聯邦法院永久設在洛桑 (Lausanne)，洛桑是沃特 (Vaud) 的首城，沃特人民說的是法國話。法院設在洛桑，是想調和拉丁瑞士 (Romance Switzerland) 的感情，並可使聯邦法院脫離柏恩的政治空氣。

聯邦議會從法官中選任院長副院長各一人，任期二年。法院自己委任該院秘書廳的官員 (憲法第一百零九條)，分派法官和代理法官到該院所分的各部 (Division) 各庭 (Chamber) 辦事。

在公法範圍以內，聯邦法院判斷以下各種案件：(一)一方面是聯邦的執政機關，一方面是各邦的執政機關，雙方因行使職權所發生的爭執；(二)各邦彼此的爭執；(三)公民因那載在憲法的公民權利，受有損傷，來院聲訴；以及個人因政府違背契約或條約，來院聲訴(憲法第一百一十三條)等項的案件。

在民事方面，聯邦法院判斷以下各種訴訟案件：(一)一造是聯邦，一造是各邦；(二)兩造都是各邦；(三)一造是聯邦，一造是團體法人，或個人，假如團體法人或個人是原告，或有一造要求聯邦法院審理，並且所牽涉的款項在一定數目以上的(現今法律規定在三千佛郎以上)，即歸聯邦法院裁判。凡關於『居住權』(Right of domicile)的訴訟案，以及不屬於同邦的各區，因『地方公民權』(Right of local citizenship)所發生的爭端，也在聯邦法院的審判權之下(憲法第一百零十條)。其餘的民事案件，涉及三千佛郎以上者，如來上訴，亦可受理(憲法第一百一十一條)。

刑事訴訟用『陪審制度』，由陪審員斷定事實上的問題。聯邦法院對於下列各種案

件，有刑事裁判權：（一）謀叛案件，以及因違抗聯邦官吏而發生暴動的犯罪；（二）違背國際法的犯罪；（三）因騷動而構成的政治犯罪，假如此種騷動引起聯邦武力的干涉者；（四）聯邦的行政機關所委任的官吏，經本機關認為有罪，送交法庭，提起刑事訴訟者。

除上述的裁判權以外，憲法又有明文規定：聯邦立法部可以用法律擴張聯邦法院的職權（憲法第一百一十四條），並能以相當的權力給與聯邦法院，以便使民法、商法在應用上能够全國一致（憲法第六十四條）。一八九八年十一月十三號的兩項修改案，給與聯邦政府處理一切關於民法刑法事件的權力。

依據一八九八年憲法修改案的規定，聯邦政府着手制定統一的民法法典，聘柏恩大學的胡貝博士（Dr. Huber）擔任起草。博士彙集古今，各處，互相矛盾，絕難調和的，習慣和法律，——也有各邦的，也有聯邦的，也有陳腐不適宜於文明民族的，——作成一部實用的，而又合乎科學的，民法法典。脫稿以後，先交聯邦的司法及警察部總長所簡派的委員會審查，那委員會共有委員三十二人，都是著名的法學教授，律師立法家，行政官，以及在民法

上特別有研究的專門學者。委員會又從各方面徵求批評和指教，而擇其有價值者採用之。然後又交由胡貝博士等八人所組成的委員會，作文字上的修正。最後提交聯邦議會，又略加修改，始議決自一九二一年一月一號起實行。人民對於這件偉大的，重要的工程，也很滿意，故在複決時，贊成的佔大多數，民法新法典遂完全成立。

當聯邦行政委員會和議會制定民法法典的時候，刑法法典也着手編輯，但進行較遲。刑法法典的第一次草案，是司徒思教授 (Prof. Karl Stöös) 所起草。起草之後，又經過兩個專門委員會的審查。一九一七年，草案完成，全法典共計四百三十一條，分成三卷，交議會審查。從前的時候，各邦的民法刑法紛紜錯雜，毫無定則，自那兩部法典成立以後，全國始得有統一的法律，不但法律的效力向前大進一步，就是瑞士全國的統一，也向前大進一步。

聯邦法院分成三部，以執行那好多種的職務。每部有法官九人。一部專管公法上的事務，兩部專管民法上的事務。又有一個分庭，設法官三人，專管審理債務的及破產的訴訟案件。此外又有四個分庭，審理刑事案件，每庭至少有法官五人，代理法官二人。這四庭是（一）

刑事庭(二)聯邦刑事庭(三)聲訴庭(四)上訴院。刑事庭是巡行的法庭，全國分爲三個區域，由該刑事庭按期輪流到那三個區域開庭審案。其中一個區域所包括的各邦各區的人民，都說拉丁系的語言，其餘的兩個都是說德國話的區域。

刑事案的
陪審員

刑事庭有陪審員——每組十二人——幫助審判。陪審員是人民公選的，任期六年。選舉的區域，由各邦指定，按照每千人選舉陪審員一人爲比率，規定每區各選若干人。再從當選的人內，用抽籤法，選定五十四人作陪審員。在開庭審案以前，聯邦大法官 (Federal attorney) 聲明他在這五十四人內，反對某某二十人，被告也聲明他又反對某某二十人，然後以所餘的十四人作本案的陪審員。假如有一方面或雙方面所反對的人數不及二十人，就從雙方所不反對的人內，用抽籤法指定十四人。十二人列席陪審，其餘二人到庭候補；正額的陪審官若因故不能出席時，就用這兩人去彌補。陪審員每日日俸十佛郎。

聯邦法庭開全院的會議，處理重要的事務，例如在該院委任權之內的各項官吏的任免，關於法院的內部組織，和內部管理的事務，及依照法律，應歸法庭全院審判的案件。這一

類案件所包括的有『罪犯的引渡』從那聯邦的『收用私產委員會』(National expropriation Commission)轉來的上訴案，以及那鐵路與銀行方面的強制清償債務等的事。假如聯邦法院的某部，打算判斷一案，其判斷的方法與從前的判決相矛盾，或與旁部的判決相衝突，就須暫緩判決，將該案提交全院會議，聽憑公判。全院會議須有全體法官的三分之二出席，纔足法定的人數。

瑞士聯邦法律所制定的規律，有一個很有趣味的特點；就是，規定律師公費，證人及專門法律家的公費，以及旅行書記等項費用的最低額和最高額。法庭根據於這個價目表，斷定此造或彼造所應納的訴訟費的總數。假如訴訟終了之後，律師索價太昂，僱用律師的人可以到法庭聲訴，法官就按照這價格表，判定律師應得的公費。瑞士並沒有專在聯邦法院特設那執行業務的律師公會。個人如願自己到法庭去辯護，不用律師，亦無不可。

瑞士的聯邦法院，自己沒有機關執行本院的判決，故與美國的聯邦法院不同。但依照法律，各邦有執行聯邦法院的判決之義務，與執行本邦法院的判決相同。各邦若違背此項

規定，不執行聯邦法院的判決，當事人可以上控到聯邦行政委員會，那聯邦行政委員會就有權力採用相當的辦法。從美國的觀念看起來，法院若不能執行本院的判決，似乎是一個重大的缺點；不過這種辦法是依照瑞士的習慣，使各邦執行許多的聯邦法律，並且在實際上，也未嘗發生什麼重大的困難。

政治犯的
待遇

瑞士歷來就是歐洲各國『政治逋逃犯』避難的地方。有許多政治犯，濫用避難的權利，在瑞士國境內仍舊計畫反對他們本國的政府。於是瑞士在一八八九年遂增設聯邦大法官，處理那種情事。大法官是聯邦行政委員會所委任的，但他並不算是行政委員會的人員，他的權力也不能和美國的大法律官相比較。他的主要職務就是調查國內是否住有帶危險性質的外國人，並監察他們的行動，各邦的警察機關將那種人的事實，報告大法官。大法官在他的『中央事務署』彙集此種報告，向聯邦行政委員會建議，某某外國人應當驅逐出境。聯邦行政委員會若下驅逐的命令，那種命令就交給與本案有關係的邦或數邦去執行。近二十幾年以來，聯邦法院的裁判權，雖然屢次增加，但是關於行政法的訴訟案，仍歸

聯邦行政委員會審理，而以聯邦議會爲上訴的機關。這種辦法不但合於邏輯，且很不滿人意。因爲行政委員會原來是行政機關，不是司法機關，況且那行政委員會的行政事務又十分繁多，已竟應接不暇；議會人數衆多，原來是立法機關，具有政治的性質，兼理司法，十分不宜。聯邦法院對於人民的憲法權利，無論是載於聯邦憲法或各邦憲法之中，皆加以寬廣的解釋；於是各邦的行政官吏，若有侵犯此種權利的，聯邦法院就能夠受理。但聯邦法院竟不能裁制聯邦的行政官吏。

現在已有改良此種制度的趨勢，一九一四年十月二十五號的憲法修改案，就是改革的第一步。這修改案規定聯邦政府可以設立聯邦行政法院，凡經議會指定，應歸該院理審的聯邦行政案件，以及凡不屬於旁種機關裁判權之下的官吏的懲戒案件，——聯邦行政法院均有裁判權。得聯邦議會的認可，各邦也可以把他們本邦的行政法訴訟案件，移交聯邦行政法院。此項修改案的施行細則，不久即可由國會制定。

這種改革完備以後，瑞士聯邦政府的司法制度，較之從前，必大加完備。假如中央政府

的權力仍舊增加不已，——在實際上確有這個趨勢——則聯邦法院的地位，也就愈加重要。然無論如何，聯邦法院似乎不能得到像美國聯邦大理院在憲法上那樣的地位，更不能得有權力宣告議會的法令爲『不合憲法』。這是不但有背於瑞士的舊例，且與歐洲大陸各國的習慣不合。即在美國，此種制度已顯有漸就衰敗之勢。況瑞士人民的複決權，已足以遏止立法部的專橫，故無需用法院的保護；而法院本身，若是權力太大，亦恐不免有自視過高，擅作威福的弊病。

第八章 瑞士聯邦的財政

瑞士的財政制度與美國的財政制度，彼此有許多很明顯的相同之處。從根本上看起來，那許多相同之處大都是因爲兩國的政體相同，——都是聯邦式的政府；又因爲他們既有聯邦式的政府，中央政府就不得不在各邦和地方政府的賦稅來源以外，另覓他項的財源。兩國解決這個問題的辦法，也是彼此相同的；就是把『間接稅』提出來，作聯邦政府的經費，把直接稅作各邦的經費。在美國，這種區分，漸就泯滅，聯邦政府漸漸攪得各邦的財源。瑞

士各邦仍把這個界限看得很重，分得很清；但按照現在的情形看起來，此後是否能永久如此，還是一個疑問。

除去這個根本上相同的地方以外，兩國的財政制度上還有旁的相同之處。在前幾年，『保護政策』是美國最重要的政治問題，在瑞士的政治上，那問題也曾惹起許多的爭執，塞利格曼教授 (Prof. Seligman) 以為在歐洲各國中，普通財產稅仍占重要位置的，僅有瑞士一國。最後還有一種相同之處；就是，瑞士人民和美國人民，都有漏稅的技能。

按照憲法，聯邦用以下各項的收入，應付政府的經費：(1) 聯邦財產的收入；(2) 聯邦關稅的收入；(3) 郵政電報的餘利；(4) 火藥專賣的收入；(5) 各邦所徵收的『免服軍務稅』以其半數撥歸聯邦政府；(6) 各邦的協助款項，此種款項的多寡由聯邦議會按照各邦財力的大小和富源的厚薄規定之。

按照憲法，聯邦收入的來源，確是不少；但細算起來，所得的款項並不很多。各邦協助款項是從前的遺制；在當初的時候，各邦都協助款項，以供給『中央議事會』(Diet) 的經費。

一八七五年的憲法，也規定了各邦協助款項的辦法，但中央政府向來未曾依據這項的規定，要求各邦協助。郵政，電報，電話，所得的餘利，爲數却是不多。一八四八年創設的火藥專賣，其目的不在於增加政府的收入，卻在於擔保政府對於此種的軍事需用，能有充分的供給。但自從實行專賣以後，每年竟得到一些餘利。每年從『免服軍務稅』所得的收入也不多。在起始徵收時，每年所得僅逾一百萬佛郎，到一九一〇年始增至二百多萬佛郎。至於從聯邦政府的財產，所得到的收入，爲數也是很少，聯邦政府在一八四八年纔成立時，財產很少。所以憲法上所列舉的聯邦政府的收入來源，種類雖多，但在實際上，聯邦政府所倚賴的，祇有一大宗入款——就是聯邦的關稅。

新聯邦政府成立的第一年，因預料收入不多，所以全年行政費，僅用去六百五十萬佛郎。就是在一八四八年的憲法期內，政府的行政費已增加很多。至一八七〇年，支出總數將及三千一百萬佛郎。自一八七四年以來，聯邦政府的職務增加得很快；近來社會改良的政策，又逐漸發達；支出數目，屢次增加，其數目之鉅，爲當初制憲者所不能料及。試觀下表即可

知聯邦政府行政費增加的大概情形。

瑞士聯邦政府的行政費

年	總支出	下列三項的費用				其餘的費用
		佛郎	佛郎	佛郎	佛郎	
1880	41,038,228	13,501,575	1,812,906	604,561	25,119,186	
1890	66,688,381	21,908,658	3,266,834	1,002,677	40,510,212	
1900	102,757,837	33,430,463	10,159,158	1,210,501	57,957,715	
1910	161,330,520	54,508,426	15,820,917	295,659	90,705,518	

從一八八〇年至一九一〇年三十年間，郵政經費比支出總數增加得較快；電報電話兩項的經費，增加得更快。在一九一〇年，這兩項費用。共佔總支出的百分之四三・五。至於火藥專賣，所用去的經費，尚不足總支出的五百分之一。平常的時候，這幾項的收入當然能

超過支出。聯邦政府的其餘各項行政經費，載在前表的末一格，須從憲法所規定的各種收入項下開支。那各種收入的概況，列於下表。

瑞士聯邦政府的各項入款

年	關稅	免服軍務稅	財產的入款	郵務的淨利	電報電話的淨利	火藥專賣的淨利
1880	佛郎 17,211,483	佛郎 1,220,000	佛郎 450,810	佛郎 2,012,164	佛郎 560,640	佛郎 138,976
1890	佛郎 31,258,296	佛郎 1,373,779	佛郎 1,057,144	佛郎 2,271,362	佛郎 1,043,104	佛郎 95,398
1900	佛郎 48,010,011	佛郎 1,747,097	佛郎 1,140,520	佛郎 2,700,351	佛郎 1,897,718	佛郎 209,444
1910	佛郎 80,660,829	佛郎 2,143,061	佛郎 1,459,119	佛郎 2,568,079	佛郎 519,220	佛郎 98,294

在一九一〇年，聯邦政府支出的總數，除去郵政、電報、電話及火藥專賣的經費以外，約共九千萬佛郎。就有八千萬佛郎是從關稅項下得來，可見聯邦政府的支出，大都是倚賴這關稅的。按照一九一〇年瑞士的關稅收入，國民每人每年平均約納二一又百分之四十

佛郎（約合美金四元一角三分），美國每人每年平均約三元半。

瑞士的關稅實在是從『自由貿易主義』變成『保護主義』徵收很高的關稅；其間所經過的情形，很有趣。在採用聯邦憲法以前，入口稅，出口稅，轉運稅（Transit duties），皆由各邦徵收。各邦的稅率，彼此不同，非常混亂；然稅率皆不甚高。各邦很不願意把那種稅讓給聯邦政府；所以採用一個調和的辦法，規定每邦須從關稅項下提出一部分供本邦的使用，其額數是按照本邦人口數目，每人每年計四『巴特斯』（Bats）共合四十生丁。』各邦繼續徵收這一筆款項；至一八七四年修改憲法時，聯邦和各邦間的財政問題重行改訂，此制始行廢去。自一八七四年以後，關稅的全部收入，盡歸聯邦國庫收入。

聯邦政府施行此項徵收關稅權力，須受憲法上的限制；就是，凡關於原料及生活必需品的入口稅，祇能徵收最低度的稅率；但對於奢侈品，却宜科以最高的稅率。出口稅也須徵最低度的稅率。出口稅確是遵照憲法的規定，瑞士出口稅的種類很少，稅率也很低。聯邦政府在最初時代，財政的需要很小，故對於憲法上『自由貿易』的宗旨，尙能遵守。例如在

一八五〇年，關稅收入約計每人每年僅納一佛郎又百分之七八（約合美金三角四分）。關稅既然是聯邦的最大宗收入，所以後來政府的權力增加，職務繁多，支出漲大，關稅稅率遂逐漸抬高。除出那種必不可免的需要以外，國內農業的和工業的區域，又要求政府實行保護政策。一八八〇年以後，屢次修訂關稅，每次修訂必抬高稅率；這就是上述各原因所造成的結果。現在瑞士仍以『抬高的保護稅率』為基礎，自由貿易政策在實際上，已經取消。一八九一年及一九〇三年兩次增加稅率的法律，皆經人民之要求，提交複決。保護主義在這兩次皆獲勝利；這兩次贊成的票，差不多皆佔投票總數的三分之二。在第二次的複決投票，參與投票的共有五十五萬人，這就很可注意的。美國關於稅率問題，爭議了好幾十年，向來未曾單獨為這一件事，令全國選舉人投票表決。假如這樣舉行一次，必可決定保護主義和自由主義的勝負，很可以令空氣煥然一新，了結各政黨歷來關於此點的無謂爭議。

『免服軍務稅』的稅率，規定在一八七八年六月二十八號的聯邦法律裏邊，包括以下各項：（1）人口稅六佛郎，（2）百分之一又另五的所得稅，（3）千分之一又另五的財產稅。

然無論何人，所納的免服軍務稅，均以三年三千佛郎爲限。每年收入在六百佛郎以下，財產總額不及一千佛郎的，免納所得稅和財產稅。會服兵務八年，而後解除服務的，與及年在三十二歲以上四十四歲以下的，得按照上述的財產稅率和所得稅率減半交納。假如陸軍的一大部分，皆受動員令時，則聯邦議會可以將上述的稅率加倍徵收。

因爲『免服軍務稅』是直接稅的性質，所以歸各邦徵收，受聯邦政府的監督。那種稅從前的徵收方法，很是放弛。所以一九〇一年三月二十九號所制定的聯邦法律，對於不納稅的人，加重處罰。凡住在外國的瑞士人民，不能服當兵義務，所以也須納稅。各邦收集此項稅款以後，將全數的一半，送交聯邦政府。

另有一種稅是對於『旅行的商人』所徵收的特許稅，聯邦政府純粹爲維持立法上的一致和方便，所以干預這項稅款。稅率是每年一百五十佛郎，每半年一百佛郎，由各邦徵收；徵收以後，扣去全數的百分之四，以補償徵收時所耗去的費用，將所餘的稅款送交聯邦政府。聯邦政府祇不過把各邦交來的稅款，按照各邦人口的數目作標準，再分給各邦。

瑞士的火酒專賣，對於聯邦財政雖然毫無補助，但從行政方面和社會方面看起來，却是很重要的。按照一八八五年的憲法修改案，聯邦政府可以用法律規定製造和販賣『蒸溜的酒品』(Distilled liquors)的規律，工業上所用的火酒，也包括在其內。但是農家蒸溜葡萄、果子、漿果和植物根（如芋、薯等類）所造成的酒品，並不受聯邦法律的限制，也不用向聯邦政府納稅。

聯邦議會根據這項修改案，制定一條法律，規定火酒專賣。這條法律經人民要求複決；在一八八七年五月十五號複決投票，贊成的票差不多佔了三分之二，那法律遂算成立。聯邦政府對於火酒的專賣，雖有完全的管理權，但所得的純利必須按照各邦人口的比例，分給各邦。各邦得到此種款項以後，至少須拿出十分之一，作為剷除『酒毒病』(Alcoholism)的經費；換言之，就是一方面預防酒毒的發生，一方面救濟已中酒毒的人。

創辦火酒專賣，有種種目的；其中有一個目的就是取締小製酒廠。在瑞士國境之內，那種小製酒廠的數目很多；那種酒廠在許多地方是很發達，每個酒廠就是地方上『破壞道

德的一個中心點。『實行專賣以後，爲時不久，就達到了這個目的；僅有六十八個大酒廠，仍舊存在，歸政府經營，小酒廠關閉的共有一千二百多處。關閉的酒廠，皆按照他們廠內器具的最低價格，由政府賠償，至於那廠的商標並不計算在內。政府統共費去三百六十五萬五千零五十佛郎，平均每個關閉的酒廠，僅得到六百佛郎的賠償費。』

創辦火酒專賣，還有一個理由，就是政府專賣所造的酒，比私家酒廠所造的酒，較爲純淨，凡不能不飲酒的人飲那種酒時，受害也較少。那個目的政府立即達到。實行專賣以後，歷時不久，國內酒徒就抱怨那政府所製的酒失去了『福斯油』(Fusel)的好滋味。政府不得已，纔在所製的酒內摻入千分之半的福斯油，以爲這個分量很小，不足以爲害。

最後還有一個理由；就是，有人以爲火酒專賣抬高酒價，則酒的消耗自然減少。抬高酒價現在已經辦到；但飲酒的人數是否減少，學者的意見很不一致。須知民家自造的酒，以及皮酒 (Beer) 並不在專賣的範圍以內，而外國的酒也時常私運入境。據最可靠的調查，因酒價抬高，酒的消耗確是略見減少。瑞士鄰近各邦『中酒毒的人』日見加增；瑞士因專賣的

原故，使酒的消耗竟能減少，這也是很可自慶的。

上邊已經說過，瑞士利用火酒專賣的餘利，以減少人民飲酒的惡習。聯邦議會限定各邦必須從賣酒所得的利益之中提出十分之一，作為抗拒酒毒的費用。各邦歷來對於這筆款項的用法，極不一致，就有以下各種用法：(1)充作『孤兒院』和『幼年犯人教養院』的經費，救助貧窮及瘋癩的兒童；(2)在養院內收養貧苦的瘋人，救助瘋人的家屬；(3)設立並維持『消費公社』和『人民公共廚房』等項的組織，以改良人民的食料；(4)設立貧兒憩息所，供給他們健全的食物；(5)宣傳飲酒的害處，和戒酒的利益，提倡儲錢的習慣，並散佈勸人的傳單，設立公共讀書室；(6)設立並維持醉人的醫治所；(7)補助戒酒會。此外又把那種款項用作：(1)刑罰院及改過院的經費；(2)維持被釋的囚徒；(3)以衣食等項救濟貧苦的旅客。

用以上種種方法，勸人民戒酒，其所收的效果，究竟如何，殊難斷定。一九〇三年聯邦議會提出一條憲法修改案：規定除『蒸溜的酒』以外，其餘一切含有酒精的酒，從前是至少每

次賣兩立特，以後改爲至少每次賣十立特，不得零賣。換言之，這計畫就想禁止那佈滿全國的『兩立特酒肆』。此案竟爲人民所否決。但一九〇八年由人民創議提出的禁止『茵酒』案竟能成立。瑞士鼓吹戒酒的人總以爲政界的人並不竭力提倡戒酒，這是因爲不能得一種旁的賦稅，足與火酒專賣的收入相埒的。

從財政方面看起來，火酒專賣，獲利很厚，觀下表可知：

瑞士火酒專賣在財政上的結果

年	收 入	開 銷	餘 利
1890	13,773,596佛郎	6,778,270佛郎	6,995,326佛郎
1900	13,036,295佛郎	6,680,759佛郎	6,355,536佛郎
1910	17,916,128佛郎	8,271,677佛郎	9,644,451佛郎
1915	14,699,728佛郎	7,349,785佛郎	7,349,943佛郎

按照法律，專賣的火酒，須有四分之一爲本國酒廠所造。本國的火酒，大半是用馬鈴薯

(Potato) 造的，但瑞士所產的馬鈴薯，尚不足供全國的民食。本國的火酒每一百立特須費去公賣處的成本八十至九十佛郎，其價值比那從外國買來的酒高三倍或四倍。公賣處發賣火酒，最少賣一百五十立特，價值從一百二十至一百五十佛郎。此外，可以自由批發，不受限制。假如皮酒也劃歸公賣，或科以充量的稅款，政府也可以得一大宗的收入。酒、品零售及酒肆立案的章程，皆由各邦自定。

自從『拉丁幣制同盟會』(Latin Monetary Union) 在一八六五年成立以後，瑞士就加入該會，所以瑞士幣制在根本上與法蘭西、義大利、比利時、希臘均相同。照一八七四年的憲法，聯邦政府有權力用法律制定發行及兌換紙幣的規則，但不得設立發行紙幣的專利。於是發行紙幣的權力遂落於許多在各邦立案的銀行手中。一八八〇年有人提倡設立國立銀行，打算用『創制』的方法修改憲法，但未能成功；因為那時候必須修改全部的憲法，而後纔能達到這個目的。十一年後，這個運動竟成功了。憲法第三十九條將發行銀行鈔票及旁種紙幣的權利完全交付聯邦政府。聯邦政府可以委託一個特別組織的國立銀行執

行此項權力，或委託一個受政府協助和監督的『中央的集股銀行』(Central joint-stock bank)。那銀行所得利息之中除去付給相當的股息及增加必需的準備金 (Reserve fund) 以外，其餘的純利，至少應有三分之二撥給各邦政府。那銀行的總行及分行在各邦內一律免稅。

修改案成立以後，議會又制定一條法律，打算設立一個完全歸中央政府掌管的國立銀行，以便實行那修改案中的條文。但是這條法律於一八九七年二月二十八號被國民所否決；其失敗的主要原因，就是因為各邦的忌妒。以後又經幾次的試驗，直到一九〇六年十月六號纔規定一條新法律，採用折衷的辦法，設立中央銀行，允准各邦政府及從前『有發行紙幣權的各銀行』——共三十四家——協納股分；各邦納『資本總額』的五分之三。十四銀行共納五分之一，餘為商股。股息規定為四釐。聯邦政府雖無股分，但有管理那銀行的全權。

聯邦銀行

一九〇七年六月二十號新成立的聯邦銀行開幕，總行設在柏恩及朱立克二市開幕。

以來，那銀行不但在財政上成績昭著，並且對於維持全國金融，造成統一的國幣，以及鞏固國家的信用，等等較大的目的上，也大收效果。在一九一三年那銀行的純利共計三百四十八萬七千零八十佛郎，其營業仍推廣不止。歐戰時，國事多艱，即由銀行代理政府應付財政上的困難，尤以發行那『徵兵公債』最為重要。即此一端，已足證明新銀行是聯邦全部組織的一個最堅固的基礎。

其餘的國
有專利

此外又有幾種專利，也屢經提議。火柴的專利，在一八九五年九月二十九號被國民所否決。其主要目的之一，就是防止一種可怕的『職業病』(Trade Disease)——就是，腐骨疽(Microsis)。後來又用別種方法達到這個目的：一八九八年十一月二號制定一條法律禁止售賣和製造，輸入或輸出那『用白磷所造成的火柴』，並規定火柴工廠保護工人衛生的方法。因為關於麵粉問題，與德國起了衝突，所以自從一九〇九年起就有人討論麪粉和穀的專利。歐戰期內，麪、穀及旁的食物，皆歸政府專賣。一八九九年聯邦行政委員會提議創辦煙草的公賣，以所得的利益劃歸『工人的保險費』，但未能成立。

預算的編製，歸聯邦行政委員會擔任，其中的大部分自然是財政部所編定的。議會在十二月的常會期內，表決預算。在開會的一個月以前，行政委員會必須將次年的預算編完，提交兩院的財政委員會。委員會的主席作一個很長的報告，與預算書一併提交議會。議員在議場內對於那預算案可以自由討論。財政部長時常出席，答復質問並解釋疑義。各部長也常常出席發言，以維持本部的利益。預算案的全部，皆經過詳細的審查。就是極小的條目，也加以注意。核減原數，或刪除全條，皆是數見不鮮的事；但除遇特別的情形外，雖刪除全條，行政部或行政部中的委員，也用不着因之辭職，並且也不受什麼處分。

一九一四年的預算案是歐戰以前最末一年的預算案，可以當作平時預算案的標準；這年預算分配款項數目如下：『公債利息』和『還債基金』(Sinking fund) 九百三十一萬三千七百佛郎；行政費（就是，聯邦行政委員會，聯邦參議院，國民議會，聯邦國務總理，聯邦法院等項的經費）一百六十萬五千七百佛郎；各行政部的經費如下：政治部，一百十八萬七千五百四十四佛郎；內務部，一千六百六十三萬九千五百四十佛郎；司法和警察部，二百

三十五萬三千零二十五佛郎；陸軍部，四十五萬七千五百七十五萬二千七百九十佛郎；財政及關稅部，九百六十七萬七千二百四十佛郎；農工商部，一千六百五十八萬一千九百七十一佛郎；郵務及鐵路部，五十七萬二千四百八十佛郎；雜務，一百七十五萬六千零十佛郎；總計一萬零五百四十四萬佛郎。陸軍部單獨佔那總數的百分之四十三；內務及農工商兩部差不多各佔百分之二十六。

在歐戰開始以前，瑞士聯邦的財政出入相敷，結果很是完滿。若將鐵路及火酒專賣的費用，一併計算起來，則一九一〇年政府的總支出額約共三萬萬佛郎。就中除去九千萬佛郎以外，其餘的支出均由政府所經營各種事業的收入抵償之；各種事業的收入，除敷支出以外，尚餘四百五十萬佛郎，以供他項行政之用。瑞士聯邦政府的各行政機關，向無妄費和舞弊的情事。國債總額也甚低微，在一九一〇年僅有一萬二千四百四十三萬佛郎。那年聯邦的財產共值二萬三千六百五十八萬二千七百五十佛郎；其餘的特別款項以及慈善事業的基本金存於政府的，共計一萬一千零零七萬五千二百五十佛郎，尚不在內。中央政府

以關稅爲主要的財源，故人民對於政府經費並沒有什麼負擔。蘇得士總統 (Pres. Schulthess) 說：『早年的聯邦政府（指瑞士言）所以能得人民的歡心，個中奧妙，就是當年的財政充裕。』這句話確是中肯。

但是瑞士的財政制度有一個很大的缺點；就是政府的收入幾乎是完全依賴關稅。歐戰以前，幾個有先見的政治家已經屢次主張聯邦政府推廣賦稅的基礎，以便增加收入，應付『改良社會的政策』的需要。但是憲法上的條文，和歷代相傳的格言，處處都反對那種提議，使之不能進行；並且瑞士人民對於增加賦稅，又非常之反對，所以那種提議更難辦到。在歐戰開始的時候，聯邦財政制度已如人溺於水，全身淹沒，僅餘鼻孔呼吸於水面之上而已。歐戰開釁以後，瑞士的進口貨大見減少，關稅收入自然也因之減少。工業既已停滯，旅行家又多離開瑞士回返本國，於是鐵路，郵電皆受影響，收入遂銳減。後來雖略復原狀，然聯邦他項緊要的支出，又不得不增加，故出入絕難相抵。爲守衛邊境和維中立起見，政府又須徵集大部份的軍隊，那軍費一項就是當時聯邦政府所增加的支出之中一種大宗款項。到

一九一七年五月底，軍費公債已有五萬七千五百佛郎。以後每月至少約增加一千五百萬佛郎。自一九一四年至一九一七年，政府經常費的虧負共計一萬二千五百萬，鐵路方面的虧負尙不在內。歐戰時代共發行七萬萬新公債，那種公債的利息和還債基金在四十年之內每年又約需四千五百萬佛郎。債積如山，出入不敷，所以現在瑞士政治上最重大的問題就是那聯邦財政方面有統系的整理。

政府已實行種種補救方法，但都不是根本的辦法。政府的一切機關皆核減經費。免服軍務稅已增加一倍。凡欲運貨出口也須納一種公費，然後能得到那種權利，這一宗進款與及國有各種事業的盈利，當然也不無小補。戰時食物的公賣，也有小小的收入，但創辦這種專賣的最初目的是減價平糶，使全國人民能得充量的食物，非爲謀利。

一九一五年六月六號有一條很特別的憲法修改案，幾乎得到全國人民和各邦全體一致的通過。這件修改案允准聯邦政府破除成例，徵收所得和財產的直接稅，但以一次爲限。徵收的種類，稅律，及免稅的條件，詳載於那修改案內，稅率的性質是遞加的。那修改案內

又有一條特別規定：這一種稅祇能徵收一次，徵收一次以後，那修改案即歸無效。

一九一五年十二月二十二號，議會依據那項修改案，通過一條法律，規定遞加的財產稅率，最低的稅率是價值一萬至一萬五千佛郎的財產納稅千分之一；最高的稅率，凡價值二百三十萬佛郎以上的財產納稅千分之十五。所得稅的稅率也是遞加的，最低的是年入二千五百佛郎至二千七百佛郎的人，納稅百分之半；最高的是歲入一萬六千佛郎者，納稅百分之八。這一次收稅的結果，其數目之鉅，出人意外，——共得九千萬佛郎。這樣的辦法也有一個最大的缺點；就是，聯邦政府採用這項修改案以後，在道德方面就受有束縛，不得再侵犯各邦的賦稅來源。

『徵收一次的戰時稅』的收入，為數之鉅，雖出人意外，但徵收以後，歷時不久，需款仍亟，又有不得不別覓新稅的趨勢。於是制定『戰時贏餘稅』(War-profits tax)。凡工商業在一九一五年一月一號以後，所獲的贏利，若高出一九一四年七月一號以前兩年間每年的平均贏利以上，即須照章納稅。所高出的數目若在一萬佛郎以下，或在戰前贏利總數平均

百分之十以下，可以免繳戰時贏餘稅。所得的贏餘若在此項限度以上，即以贏利總數的百分之二十五收歸國有。一九一五和一九一六兩年的戰時贏餘稅約計九千萬佛郎。以十分之九歸聯邦政府；以十分之一歸各邦政府。

聯邦印花稅
一九一七年又將憲法修改一次，允准聯邦徵收印花稅。凡票據，保險費的收據，匯票，運費單 (Freight bills)，及其餘商業上的字據，皆須貼用印花，但不動產的轉移或抵押時所用的字據，不在此限。印花稅入款的五分之一分給各邦。每年約計可得一千四百萬至一千五百萬佛郎。

印花稅差不多完全是有所財產的人所繳納的，但仍為社會黨所反對。社會黨主張按照遞加的稅率，徵收加重的所得稅和財產稅，以應付現在聯邦財政上的需要。近來社會黨曾經用創制方法提議修改憲法，以達到這個目的。但是敵黨的黨魁則以為各邦所徵收的所得稅和財產稅，其稅率已經很重，並且聯邦政府若侵入直接稅的範圍，差不多就是從根本上推翻各邦，各邦終不免於消滅。他們常說：『聯邦直接稅一旦成立，則各邦亡無日矣。』故

極力反對社會黨的那種主張。

除以上的各種建議外，聯邦行政委員會又提議創辦煙草公賣，每年可得收入二千萬佛郎。此項建議，提交立法部以後，被立法部中的委員會所反對，遂廢棄原議，擬改爲徵收加重的煙草稅。聯邦行政委員會又提議推廣火酒的公賣，使之包括一切用葡萄、果品、植物根所蒸成的酒。如此則每年約計可得利三百萬佛郎。若修改『免服軍務稅』每年又可得二百萬佛郎。自一八七八年這一種稅成立後迄今並未改變。

觀以上所述，可知瑞士聯邦政府的財政問題，至今（一九一七年）尙未解決。這種問題，都是很重大的。瑞士確有清理財政籌備來源的能力，那是無可疑的。聯邦行政委員會各委員都是人民的表率者，都足以使人欽佩。財政整理自然是愈速愈妙，當時之所以不立即整理，就是因爲歐戰未了，不能確定新稅額究須幾何，足以清償政府各項債務。但是經過四年歐戰以後，那時種種情形實足以證明這財政問題非立即入手整理不可，至於將來債額的總數，一時尙難能預定。現今的主要問題就是開導人民，使之樂於盡力應付財政方面的狀

瑞士財政
的將來

况。瑞士的債額雖大，不過和各交戰國比較起來，實差得很多。

第九章 交通和運輸：鐵路國有利國辦

瑞士與辦鐵路，較晚於歐洲各國，一因國內無大宗財源，以資開拓；二因地理上的困難，不便開拓；三因從一八三〇年至一八五〇年間政治上的擾亂，阻止大宗的投資。有此三種原因，所以瑞士在一八四八年憲法成立時，全國祇有鐵路十五英里。

政局既定，瑞士運輸問題，始逐漸發達。新憲法給與聯邦政府以『收用私產』(Expropriation)的權利；以及用政府的資本建築公共工程，或撥款接濟各項公共工程，以謀全國或全國大部份的利益等項的權利。根據於第一項的權利，議會遂於一八五〇年五月一號通過『收用私產法』。聯邦行政委員會又委專門技士多人，研究全國鐵路需要的事宜；一八五〇年秋季，各技士乃從技術方面和財政方面作成澈底的報告，公布全國。

彼時待解決的大問題，就是：鐵路的建築和運用，應歸聯邦政府單獨承辦，或由聯邦與各邦合辦；或任憑私人投資。聯邦政府甫經成立，財政未充，所以第一層辦法殊難作到。於是

聯邦行政委員會乃極力主張聯邦與各邦合辦，但議會又恐鐵路營業，難免賠累，結果遂決定承認私人投資舉辦。

瑞士的鐵路歷史可以分成三大時期：(一)一八五二年至一八七二年為私有鐵路受各邦節制的時期；(二)一八七二年至一九〇一年為私有鐵路受聯邦節制的時期；(三)一九〇一年以後為國有國辦時期。茲一一分述於下：

(一) 私有鐵路受各邦節制的時期

按照一八五二年七月二十八號的法律，聯邦政府並沒有保留『頒給特許狀』的權利，把這項權利分給各邦政府；但聯邦政府仍有權可以制定『鐵路的規則』，以謀軍事行動上的便利。所以在一八五四年，聯邦行政委員會頒布統一全國鐵路技術的命令，規定雙軌中間的距離，『彎曲線』的半徑 (Radius of curvature)，山中隧道的高度，火車的高度和闊度等事。一八五二年七月二十八號的法律又規定各鐵路代運信件及重量在五啓羅 (十磅) 以內的『包裹』，免收運費；搭掛鐵路郵車，郵局書記乘車，也免納費；沿鐵路兩邊安設

電線，不索賠償；且按最低車價的半價轉運軍隊及軍用品。在他方面，鐵路局有收用人民私產的特權；十年以內，得自由運入鐵路材料，如車輪，車軸，車頭，煤等物，一律免稅。

各邦有發給特許狀，允准私人開辦鐵路的權力。各邦對於這項權力，得自由行使，並且對於私人的鐵路公司是特別的優待，各邦除在財政方面，很幫助各鐵路公司外，各鐵路公司又常得有免稅的權利，免納邦稅和地方稅；且享有優先權。各邦擔保不在同邦或同地方，建築互相競爭的鐵路。這兩項有價值的權利，屢為聯邦法庭所衛護；其後，遂引起許多的爭端。聯邦在實際上放棄了鐵路的管理權，各邦地域又很狹小，所以各鐵路公司遂能避去聯邦政府和各邦政府的監督。結果，舉凡關於新路的建築，舊路的轉售與旁的公司，常起糾葛；各『鐵路聯接點』(Junction points)的設備也不完善；此外價格的問題，以及各公司對於『負責任的事件』任意武斷種種缺點很多。但是自從改歸私辦以來，全國鐵路，不久便縱橫密布，有如蛛網，竟超過一八五〇年原定的計畫。

其後，瑞士鄰近各國的政府相繼收買鐵路，改歸國有；瑞士的民意，遂受此種舉動的影

響。恰於此時，又有修鑿隧道，穿通聖高澤得山 (St. Gotthard) 的計畫；這個計畫，不是一邦的力量所能辦到。於是聯邦政府遂於一八六九年十月十五號與意大利 (Italy) 訂立條約，令聯邦行政委員會，轉委高澤得鐵路公司執行該條約所規定的事項。照這一個辦法，瑞士就有了兩種鐵路法律，一是專為高澤得鐵路用的，一是為高澤得以外的鐵路用的。聯邦行政委員會反對這種複式的管理法；遂在一八七二年十二月二十三號又公布一條新的聯邦法律，瑞士鐵路的局面又為之一變。

(二) 私有鐵路受聯邦節制的時期

一八七二年的『鐵路法』內，最重要的規定，就是把『頒發特許狀』的權力，從各邦政府轉歸聯邦政府。聯邦在執行此項權力之先，必須與『有關係的一邦或數邦』商議。假如那邦反對，中央政府仍可繼續進行；但是那邦有獨出資本，建築該路和經營該路的權利。此外，一八七二年的法律，又給與聯邦政府幾種旁的重要權力；就是，聯邦政府得監察各鐵路的建築費和財政；得強迫各鐵路公司修築複軌，延長路線，（惟須與公司以相當的賠償）每年

根據各路所得的純利爲比例，徵收一次「特許稅」；遇有戰事，政府得將鐵路暫時收歸國辦，但須賠償各公司的損失。

一八七二年的法律成立以後，聯邦政府對於鐵路，力求整頓。一年以後，事務逐漸加多，遂不得不在聯邦行政委員會內，特設一部，專管鐵路及貿易。一八七八年及一八八九年通過兩條法律，規定『養老金』及『還債基金』(Sinking fund)的辦法。一八九〇年聯邦議會又通過一條法律，規定作工的鐘點，每日工作時間最多不得過十二小時，中間更須有一小時的休息。工人每年共須休息五十二日，就中最少須有十七日是星期日(Sunday)平常貨車不得在星期日開行，但『貨物的快車』(Express freight)不在此限。

一八七三年，『特許狀的法律』成立。這條法律詳細規定頒發特許狀的程序。其中有一條限定各鐵路公司的『董事會』(Directories)和旁的『委員會』內，必須有過半數的人是住在國內的瑞士公民。這是第一次取締外國人在『鐵路管理』上的勢力——從前外國人管理瑞士鐵路，瑞士人向來引爲憾事。但其中最重要的條文就是規定聯邦政府收買路

線的辦法：限定最早須至一八九三年五月一號方能實行收買；其所以採用這個日期的原故，是因為有好多重要特許狀都在彼時滿期。一八九三年五月一號以後，政府可以隨時收買鐵路，但須在三年前預先通知鐵路公司。收買的價格，是按照發給通告以前的十年之內，每年平均的純利的二十五倍。假如在一九一八年或一九三三年以後纔收買，則所定的價格須較前低減。但無論如何，所給的價錢不得低於原來所投的資本，減去『修理費』及『準備金』(Reserve fund)。

按照以前所述的條件，可見『每年平均的純利』及『原來的資本』二個名詞的精確定義是很關重要的。定義若不確定，則鐵路公司故意將代價抬高，政府收買鐵路，必致大受財政上的損失。為免除這種危險起見，聯邦政府在一八八三年及一八九六年又制定兩條會計法律。第一條法律的主旨，就是使國內各鐵路皆有精確的，一律的簿記；第二條的主旨，就是規定『每年平均的純利』及『原來的資本』二個名詞最精確的意義。假如政府和鐵路公司有了爭執，可以上訴到聯邦法院。其後，聯邦政府之能將鐵路收歸國有，實利賴於這兩條

法律。

除去一八七三年的法律所規定的辦法以外，聯邦政府還可以用旁的方法，收買鐵路。其中有一個方法叫作『浸透政策』(Penetration)——(Système de pénétration)。其法僅由政府收買鐵路股票，以取得支配全路的實在能力。一八八七年至一八八八年間，聯邦政府向東北公司辦理這一種交涉，未能成功；但幾年之後，聯邦竟能購得從朱拉至新浦倫的鐵路(Jura-Simplon Road)股本的一大部分。聯邦政府因這一次的成功，遂又擬收買中央鐵路的全部股份。惟因人民要求複決這項計畫，一八九一年十二月六號投票結果，反對票比贊成票多至一倍以上，原案遂歸失敗。有許多人誤以這次投票結果，係人民反對鐵路國有的表示。其實，人民以為中央鐵路的股票，索價太昂，不贊成政府去收買，所以纔反對該案。然無論如何，一八九一年的複決投票，無異將『浸透政策』宣告死刑。

聯邦行政委員會為實行一八七三年所規定的收買方法起見，遂草成一種議案，規定鐵路收歸國有的施行細則，以及聯邦『鐵路行政』的組織。一八九七年三月二十五號把這

浸透政策
的失敗

鐵路國有
一八八九
年複決
贊成

件議案提交議會。依照提出重要議案的通例，聯邦行政委員會於議案之外，又須作成很長的說明書，詳細解釋該案，敦勸議會通過。兩院對於該案，詳細討論並略加修改之後，乃於一八九七年十月十五號通過全案。但是反對鐵路國有的人又要求複決。該案遂提交人民，共同討論。雙方皆極力鼓吹，各陳利害，其投票運動的盛況，在瑞士歷史上實屬罕見。急進黨（Radical Party）極力贊成收買；社會黨以爲鐵路事業歷來受『資本主義』（Capitalism）的支配，若收歸國有，便可從資本主義方面，爭得一塊新領土，所以也贊成國有。惟『天主教保守黨』（Catholic Conservatives）和『自由保守黨』（Liberal Conservatives）大多數都反對收買，一半因爲經濟的原因，一半因爲他們恐怕鐵路國有就不免過於增加聯邦政府的權力。一八九八年二月二十號舉行複決投票，贊成國有的，佔絕對的大多數；其同意票爲數之多，不但出於反對國有派的意料以外，且爲主張國有派的人始願所不及。從此以後，瑞士政府遂著手從事於瑞士歷史上最大的經濟實驗，而以大多數的人民爲其後盾。

(三) 國有和國辦

一八九八年的法律，規定由聯邦政府收買瑞士五大幹路，約共一千五百九十八英里。此外尚有幾條『標準鐵軌』(Standard-gauge)的鐵路，幾條狹軌鐵路，和山間鐵路不在其內，但是政府也可以相機再行收買。聯邦行政委員會估計這五條大鐵路，需價約九萬六千四百十七萬六千佛郎。到了收買的時候，各路的價值，均係政府與鐵路公司所商定，惟獨高澤得公司到聯邦法院去上訴。聯邦政府收買這五條幹路，實用去十萬六千五百七十二萬七千佛郎，與原來的估計相較，實差一萬萬多法郎。這是因為國有計畫宣佈以後，鐵路事業就非常發達，並不是原來的估計有所錯誤。政府雖則多費一萬萬餘法郎，其所得的財產亦足與之相抵。以後又收買旁的小鐵路，並延長原有的路線，到一九一二年國有鐵路共計一千七百零五英里，此外又有一百五十五英里鐵路原來就是政府經營的。在一九一二年，鐵路公債的總額是十四萬二千六百萬佛郎。

關於國有鐵路的組織，一八九八年的法律會規定了一個根本的原則；就是，鐵路行政，

須在可能的限度內，與政府他項機關相分立。於是在『鐵路管理』上，政治的影響遂減至最低限度。聯邦鐵路的賬目與聯邦政府的賬目，完全分立；所以在無論何時，各鐵路的財政狀況都能查明。

爲便於管理起見，全國分成五個『鐵路區域』(Railway Circuit)。每區域設一管理局，每局有委員三人。區管理局之上，有總管理局，設在柏恩，有委員五人。區管理局及總管理局的委員都是聯邦行政委員會所委派的。聯邦鐵路的實際管理，即在各管理局的手中；地方事務，歸區管理局處置；範圍較廣的事，則歸總管理局辦理。

與管理局平行的機關，還有許多的顧問部，其組織和職權，是很有趣味的。每區域有一個『鐵路區域諮議會』，會員十五人至二十人，內有四人是由聯邦行政委員會選派的，其餘的人都由各邦選派的。區域諮議會之上，有一個鐵路行政總議會，會員五十五人，其中有二十五人是由聯邦行政委員會選派的，二十五人由各邦選派的，五人由區域諮議會公選的。照一八九八年的法律規定：全國農業，商業，和工業的人民，均須選有代表在區域諮議會。聯

邦行政委員會在討論那條法律的時候，又作口頭上的擔保，聲明鐵路的雇員和工人，也能選派代表出席在區域諮議會。各區域的鐵路諮議會和鐵路行政議會對於各該會範圍以內的鐵路事務，有條陳辦法及監察的權力。設立那種議會的主要目的就是使『鐵路管理局』能知道鐵路的實在情形，人民對於鐵路的意見，和各種工商業的狀況，和那種工商業對於鐵路的意見。所有的運輸問題，一律公開；以便使那種搭用火車的人民，知道他們不但交納車費，並且負有整頓車務的責任。瑞士鐵路制度，雖有很多優點；然觀以上所述，其失之複雜，已可斷言，且在實際上，更有諸多不便。現在已有很多人，提議改良『鐵路行政』的組織，使之歸於簡單；這種提議，不久或可成爲事實。

除去這各種鐵路行政機關以外，聯邦行政委員會及聯邦議會，也有權監管鐵路的事務。聯邦行政委員會除有上述的『委任權』以外，又把鐵路每年的豫算案，賬目，及營業報告，提交議會；建議延長路線和改良路政；辦理卹金和救濟事業，及疾病保險費 (Sickness fund)。聯邦議會審查那種預算，賬目，和營業報告；借款和清償宿債的計畫；取得新路線，或

政府經營
以後火車
的運費和
車價

經營『支路』(Secondary line)的契約。此外，議會又規定車價，規定收買鐵路和建築鐵路的辦法，及雇員和工人的薪俸數目。

一八九七年聯邦行政委員會，提議將鐵路改歸國有；其理由是：鐵路國有可以推廣路線，改良鐵路，減少價格，增加工資，和改良勞工的情形。據可靠調查，那幾種改革在鐵路收歸國有以後，十年之內，實際上已完全辦到。路線推廣的里數上邊已經敘述了。此外，行車的次數也加多了，行車速度也加快了，車輛也增加了，路床也改良了，新的路線終點(Terminals)和車站也建築了許多。

運費的分類，也刪繁就簡，私有時代所通行的『折價』(Rebating)辦法也廢除了。收歸國有以後，政府即以舊日最低的價目表作標準。一九一三年往返(Round-trip)的車票價格如下：三等車每英里一角零一釐(美幣，約合中國銅元二枚)；二等，一角五分五釐；頭等，二角四分二釐。行李另納運費，每二百二十磅，運費五生丁(美國錢一分)；三等車便於短途的旅行；二等車便於長途的旅行。頭等車與二等車相差不多，不過設備較優，乘客較少而已。

瑞士的慣例，以爲凡能講求奢華的人，便應當多出錢，所以頭等車價較二等高得多。『定期券』(Commutation ticket)，『循環旅行券』(Circular travel ticket)，及『季券』(Season ticket)，能使旅行的人在十五日、三十日、或四十五日內，憑券乘車，其價值較廉於普通票價。此外，又有『無限制的旅行券』，得在三個月、四個月、或十二個月以內有效，定價更廉，商務的旅行人多用之。政府初減車價的時候，有人以爲此法若行，政府或受財政上的損失，但實行之後，乘客數目，較多於前，而鐵路收入，亦頓見增加。更有許多很靈巧的，很表示美術技能的廣告，形容聯邦鐵路的優點，引誘一般旅客。又在外國設立代理處，專爲鼓吹一般旅客到瑞士旅行。至於反對鐵路國有的人，所持的重要理由，就是『鐵路國有』不能有『創作的能力』(Initiative)。但是從上述種種別開生面的設備上看起來，反對國有的人的批評，殊不能應用到瑞士的聯邦鐵路。

瑞士對於鐵路國有，所得的種種經驗，其中最足以效法的，就是他的『勞工政策』。鐵路收歸國有以後，歷時不久，鐵路上的雇用人員就分成各級；每級均規定一種最高限度的和

最低限度的薪俸，每人服務三年，增薪一次，增到最高級爲止。在一九一六年，鐵路人員的總數是三萬五千三百人。瑞士政界中，很少舞弊的事，向來沒有結黨營私等事，所以這鐵路方面的位置永沒有被政黨利用過，永沒有被政黨位置過私人。鐵路局承認工黨的組織，但向來沒發生過罷工或要挾罷工的事。政府按照鐵路收歸國有時，各私有鐵路公司所出的最高工價，以定工人薪資的標準。從一八九九年以來，物價騰貴，於是鐵路工人聯合會，遂於一九〇九年遞呈請求加薪，並交出許多『家庭預算表』，以作證據。聯邦政府將該項呈文澈底調查，然後決定增薪：凡已婚的人以及被親屬所倚賴的人，每年工資在四千佛郎以下者，加給一百佛郎，旁的工人每年工資在四千佛郎以下者，加給五十佛郎。聯邦行政委員會將這件議案提交議會時，並述及該項呈文，辭既委婉，事亦覈實，非尋常任意陳情者可比。議會遂通過該案，依議施行。一九一〇年六月二十三號，議會在通過改訂工資標準的法律時，遂將前項增薪案，一併計算在內。歐戰時候，物價飛騰，遂又在正薪以外，添給加薪。每次增薪，工資少的工人所得的加薪，在比例上，總是較高於工資多的工人。鐵路私有時，常有幾個寵倖的

職員，得到極高的薪俸。自收歸國有以後，這種弊病完全廢除。蓋聯邦政府的各機關中，雖高級官吏的薪俸，也很微薄，故不能獨厚於鐵路人員，致背常例。

瑞士自鐵路改歸國辦以後，鐵路工人，每日工作時間又減至十一小時，較短於中歐普通的作工鐘點。火車上的工人，每二十四小時內，至少須有十小時的休息，旁的工人，至少須有九小時。關於每年的假期，及每星期的休息日，所規定的辦法也比從前寬大。

鐵路收歸國有，其目的並不是創辦專利，以便聯邦政府得到大宗的收入。從鐵路的收入項下，第一先要籌還買路時所欠的公債，然後還要在可能的限度以內，改良路政，縮減車價，增高工資。按照一八九七年的法律，買路時所欠的公債，須按照預定的攤還方法，最遲在六十年內還清。

聯邦管理鐵路，在實際上有種種的成績，這是人所共認的；但所欠的債務，能否在六十年以內還清，論者的意見，却很不一。賀爾叩木教授（Prof. Helombe），考察瑞士聯邦經營鐵路的情形，證明聯邦政府在經營鐵路最初的九年之內，確將預定的還債計畫，按步

作到。賀爾叩木的表內（詳見表）所載的『贏利』係除去全部債額的利息（平均約合百分之三又零五）及按期攤還的款項以外，所餘的溢利。每年應付利息和攤還的款項的總數，僅略高於全部債額的百分之四，比美國獲利的鐵路所付的利息和股息，低了許多。瑞士政府除按照預定的計畫歸還債款以外，若沒有特別事故發生，仍能縮減車價，增加工資，改良路政；且能出入相抵，免去虧欠，推原其故，大半因為借債的利息低微的原故（詳見下表）。觀下表，可知聯邦經營鐵路最初的九年，幾乎是出入相抵。

年	實在的贏利(+)或損失(-) (佛 郎)
1902	+4,422,420
1903	+1,030,682
1904	+ 60,735
1905	+ 651,734
1906	+2,548,523

1907	+ 429,812
1908	-5,823,166
1909	-4,091,020
1910	+7,948,753

觀前表，可知除一九〇八年及一九〇九年以外，歷年的結果都是獲利的，在那兩年，瑞士同美國一樣，都受了物價抬高生意凋落的弊病。聖高澤得鐵路在那個時候，仍歸私人公司經營，所受的損失和聯邦鐵路相同。無論是在通常的時候，或在困難的時候，瑞士政府始終履行成約，以期在六十年內能將所得的利益還清債務。

一九一一年，一九一二年，和一九一三年，聯邦鐵路在財政上也得有美滿的結果，和從前相同。但自一九一四年戰爭開始後，聯邦鐵路遂陷於很困難的境况。瑞士本來是『歐洲的樞紐』，在和平的時候，鄰居各大國的運輸多假道於瑞士，所以瑞士的鐵路事業很發達。戰事既起，商務停滯，運輸事業，落至最低度。旅行的人數也大見減少。鐵路用品和原料的價

格，又復飛漲。再者，瑞士所用的煤完全從德國輸入。歐戰期內，德國的運輸不便，瑞士雖按照戰時的高價，也不能得有充量的煤的供給。一九一七年二月二十號，聯邦政府爲時勢所迫，不得不把行車的次數減去百分之二十至三十。鐵路局又特別核減各方面的經費和建築，以應付財政的困難。但是工人的工資却未減少；反發給加薪，俾使工人能應付戰時的『生活費用』(Cost of living)。

在鐵路收歸國有以前，五條幹路中，有三條幹路是外國人掌有過半數的股票。主張收歸國有的人最有勢力的理由中，有一個就是：收歸國有即可以剷除外國人的勢力；由國家管理鐵路，以謀全國的利益。這個理由，在和平時候的價值，姑不必論；自戰事既開，確有很大的價值。自從鐵路收歸國有以後，全國鐵路不但行動一致，儼如一體，且能與政府他項的機關，互相融洽。所以戰事開始以後，政府能够利用鐵路，在最短的時間以內，召集軍隊；鐵路靠著政府的靈敏外交，遂得有煤的供給，這種煤不但供鐵路的需要，還供給一切旁的需要。且在大戰的時候，食物和原料的供給，一旦缺乏，人民的生命及實業都要大受損傷；所以鐵路

國辦一事，對於食物和原料的供給上，也很有價值。大戰的時候，政府因國有鐵路在財政上雖受有損失，但當時國內著名學者的意見，都以爲在戰事期內，更足以證明聯邦收買鐵路時，所有的犧牲，是值得的。魏路提（A. Welti）說：『瑞士自陸軍制度改革以後，陸軍的實力大增；聯邦鐵路，聯邦銀行，及陸軍，共成「三葉的制度」；自戰事開始以來，這個制度在我國（指瑞士）的政治和經濟生活中，佔有最主要的勢力』

詳見政治年鑑（Politische Jahrbuch）1915年，第655頁。

水力

瑞士缺乏煤礦，遂有利用『白煤』的計畫，白煤就是從冰河來的急流所造成的水力。歐戰的時候，瑞士很難得到煤的供給，以供鐵路和他項的需要，所以白煤的計畫，愈覺切要。高澤得鐵路的俄思特斐耳德至貝利作納一部分（Erstfeld-Bellizona division）已得政府的允許，使用從水力中所取得的電力。全國鐵路若皆改用電力，約需創辦費一萬萬金元；但此項款項，每年所需的利息以及按照『還債基金』的辦法，每年所應撥還的款項，總計起來，比每年按照歐戰以前的價錢所需用的煤錢，少的多。並且全國水力足夠這項用的用度。據

可靠的估計，若即時應用，則全國的河流，能供給一百萬馬力，若添築運河及貯水池，又可多得一百萬馬力。全國的鐵路，大約祇須用二十五萬馬力。

在一九〇八年以前，各邦有權須發特許狀，允准私有公司與辦『動水的』(Hydraulic)水力。除私有公司以外，又有『合作的會社』(Cooperative Association)，市政公所，各縣，各邦，也經營這種事業。就其大體而言，各邦頒發特許狀時，對於特許狀的內容，皆小心斟酌；把『公共利益』保護得很週到。一切特許狀都載有年限，不是永續有效的；在特許狀內，載明政府有贖回該特許狀的權利；公司皆須交納一定的款項，作為他們所享有特權的代價。還有許多特許狀內，載有一種特別的規定；就是，各公司不可因建築機器，破壞國內天然的景緻。各區各邦又購買私有水力公司的股票，此種事也數見不鮮，其目的就是預備將來把那種事業改歸公有。瑞士政府決不容私有的專利，專以謀財為目的，而使人民與那種天然的利源相隔闕。

全國的水力，此時雖僅止發達了一小部分，但是瑞士使用從水中得來的電力，已較各

國都發達。政府又設種種方法，將電力的價值減至最低度，以謀市內和鄉間小用戶的便利。結果不但市中的電車和各大工廠使用電力，就是「家庭工藝」也使用電力（家庭工藝在瑞士仍是很盛行的）。電流分布得很廣，價值很低，所以農夫在他們馬棚茅舍以內，都使用電燈。農家的抽水機（Pump），攪乳機（Churn），櫛割食物機，割禾機，都用電力，使之自動；於是鄉村生活的勞苦工作，遂免去一大部分。有幾邦的鄉間道路，已安設電燈，便利行人。

聯邦管理 水力

水力固有大用，但是各邦管理水力，也有種種缺點。最大的缺點就是一切特許狀的條款不能一致；各邦間權力容易發生衝突，耗費資本，流動的水力不能充分的發展。於是有人提議由聯邦政府掌管全國水力的來源，以補救這類的缺點。這個計畫很得到有勢力的贊助，但是因為擁護各邦權利的人，反對此種計畫，所以一時難以實行。在一九〇八年，人民用創制方法，制定一條『憲法修改案』，規定由聯邦政府監督水力的使用，這實在是一種折衷的辦法。聯邦立法部須制定條理，以保護公共的利益，分配水力的用途。除此之外，水力的管理權仍在各邦。凡關於一條河流，在一邦以上的法權之下者，那數邦政府若不能有一致的

意見，頒發共同的特許狀，聯邦政府就可以代為頒發。各邦邊界上的河流也是如此。私有公司使用水力，須繳納費用及稅款，這種款項，屬於各邦，或各邦的法律所特許的機關。聯邦所發的特許狀，其費用及稅款的數目，由聯邦政府決定；但須先詢有關係的各邦的意見，並須對於各該邦的法律，加以相當的注意。各邦所發給的特許狀，其費用及稅款的數目，由各該邦決定，但須遵守聯邦法律所規定的限制。

從水力中得來的電力，非得聯邦政府的允許時，不能傳往外國。聯邦政府並有權制定『傳達電力的章程』。總而言之，自一九〇八年水力的修改案成立以後，聯邦在這個寬廣的新境界以內，又得有重大的立法權；但各邦仍保有一部分的管理權，並得有財政上的進款，所以也很滿意。以後是否無須再推廣聯邦政府的權力，即足以劃一全國的水力制度，此時尙難預料。

道路及橋梁——汽車的交通

道路和橋梁，雖屬於各邦權力之下，但聯邦政府監督一切與聯邦有利害關係的道路

和橋梁。

見憲法第三十七條

阿爾卑司

(Alpine)

的山路，在國際間佔重要的位置，所以有四邦受中央

政府的補助金，以修理該路，剷除冰雪；補助金的數目，載在憲法。

第三十條

各邦得管理『汽車的

交通』(Motor traffic)各邦所規定的汽車交通章程很不一致。各邦人民對於汽車的交通，

所持的意見，也絕相反對。旅客衆多的地方，居民供給旅客的食宿，藉以得利，所以坐汽車的

旅客，很受居民的歡迎；在山間的地方，農家的馬，工作於山巔峭壁之上，汽車一來，往往受驚

不淺，所以農民深恨汽車。兩方面互相調和，成了一個盟約，以謀實際的改良；至今僅有七邦

尚未加入這個盟約。聯邦政府，打算劃一全國汽車交通的制度，所以在一九一〇年提出一

條憲法修改案，給與聯邦政府以制定『汽車及摩托自行車章程』的權力。近幾年來，全國雖

然很討論這件事，但因各邦懷有忌妒心，所以這條修改案始終未能成立。聯邦政府在那修

改案內，另附一款，規定聯邦政府『對於空中的交通，有立法權。』這項的規定，也連帶著沒

有成立。

郵務，電報，及電話。

在十八世紀以前，瑞士郵政，也同彼時歐洲各國一樣，或為專利，國家將這種專利租給私人；或為貴族所有的特權，或為商家私辦。一八〇三年『盟約條律』成立以後，郵務改歸各邦管理；至一八四八年，憲法成立，又改歸聯邦管理，聯邦政府每年須給與各邦賠償費。一八七四年聯邦與各邦整理彼此在財政上的關係，取消這種賠償費，所以現在的郵務，完全歸聯邦政府所掌管，不受各邦的限制。在一八五一年，聯邦已經通過一件法律，把電報附屬於郵務行政，一八七四年的憲法修改案，承認這種辦法。

現在普通的函件，重量不及八英兩半的，寄往國內各地，郵資需美金二分。若在六英里又零二以內，僅需郵資一分。一八四八年聯邦成立以前，包裹的郵資是低的，後來還是很低。到了現在，重量在一磅零十分之一以下的包裹，國內各郵局互遞，需郵費三分；重量在一磅零十分之一及五磅半之間的包裹，每件五分；五磅半至十磅的，每件八分。除信件及包裹以外，郵局又做一種很發達的生意，就是轉運旅客，或專派馬車，或在郵政的馬車內，附載旅客，瑞士現在的荒遠山地，仍有馬車傳遞信件和附載旅客的事。

電報價格也是低的。國內電報，每件定價美金六分，每一個字加費半分，住址及簽名均按字數計算。比如一件十個字的國內電報，外加住址八個字，在美國最低價需美金二角五分，在瑞士僅需美金一角五分。且在收信的電報局四圍一啓羅米突 (Kilometer, 合·六二英哩) 以內，不收『投遞費』。

電話通行以後，聯邦行政委員會就以議決案宣言那種管理權是在聯邦政府的電報專利的範圍以內。但是在最初的時期，瑞士政府不能決定怎樣去管理那電話事業，怎樣纔能管理得當。於是遂特許朱立克的一個私有公司承辦。歷時不久，電話事業的實際應用，大爲顯著，政府遂又決定收歸國家專利。於是贖回朱立克私有公司的特許權。從那時起（一八八六年一月一號），瑞士電話的全部營業，歸聯邦政府所有，並和電報管理局共同辦理。瑞士政府歷來的固定政策，就是無論在城市或在鄉村，都把電話的便利擴張到最大的限度。從開辦的時候起，政府就設法把那荒遠鄉村的電話線與附近的電報局相連接。在一八九五年時，平均每一百二十九個居民中，有一個人租用電話，美國則係每二百四十五

個居民纔有一人。到了一九一三年，每四十人之中有一人租用電話。

聯邦行政院與議會相協議，屢次減少電話的價格，故電話的用戶愈加增多。一八九四年十二月七號制定一條法律，採用一種『一致的，科學的，價率，』其結果很美滿；所以直到現在，那法律仍舊有效。按照那法律的規定，租用電話的人，第一年先交一百佛郎；第二年交七十佛郎；以後每年交四十佛郎。此外每在本地叫電話一次，交費五生丁。

瑞士政府對於郵務，電話，電報三項事業所需用的工人，却厚給工資，與鐵路上所用的工人相同；所以瑞士政府確是一個模範的雇主。政府對於這三項事業，屢次減低價格，並且對於電話一項，屢次推廣，屢次改良內部的情形，使人民彼此能夠消息靈通，至於最大的限度。同時又計畫每年能得適中的贏利，除去幾年不順利的年歲以外，政府每年皆獲有餘利。在一千九百年，郵務的純利是二百七十萬零三百五十一佛郎；一九〇五年，四百四十九萬六千一百十八佛郎；一九一〇年，二百五十六萬八千八百七十九佛郎。電報電話在一千九百年，共虧欠八十九萬七千七百十八佛郎；但在一九〇五年得純利四十一萬六千佛郎；一

九一〇年，五十一萬九千二百二十佛郎。賀爾叩木教授，總論從一八五五年至一九〇六年，這五十二年間的結果，說：『在這個時期的末了，瑞士人民有一種極完善的電報事業，其一切的開辦費用均已付清，又有一個很好的電話事業，其財產所值，比所負的債額，約超過百分之二十五。』

第十章 瑞士的社會立法和行政

瑞士憲法中，屬於那『社會立法』範圍以內最舊的條文，就是關於傳染病的規定。就是在一八四八年以前，『瑞士聯邦』(Swiss Federation)已為時勢所迫，不得不設法防止傳染病，更注意的是『黃熱病』和『虎列拉』。那一年的憲法裏邊第四十九條完全是關於這一個問題，以後在一八七四年重訂憲法的時候，又把那防止傳染病的規定重行修改。一九一三年又修訂那舊有的條文，推廣範圍，把肺病也包括在內，這修改案經國民於五月四號複決投票通過，其原文是『聯邦應制定法律，防止那種傳染的，流行的，屬於人或屬於動物的病症。』

議會遂依據憲法，制定『防疫律』最舊的防疫律，於一八七二年制定，係專防獸疫。——一八八一年兩院通過一條法律，預防帶有猛烈傳染性質的病症，次年七月三十號國民複決投票的時候，竟有大多數人民反對那條法律，因為其中有強迫『種痘』的規定（Vaccination）。一八八六年議會又制定防疫律，規定防止幾種猛烈的傳染病的法則。中央政府又將公款補助醫學的研究，考察許多種病症的性質和治療的方法——其中有喉症（Goller）和呆癡症（Cretehinism）——這兩種病從前是很流行的，到現在差不多已經消滅了。各邦歷來對於防疫的事也很有成績；一九一三年的修改案雖把防疫的全權給與聯邦政府，但『衛生警察』的大部分費用仍歸各邦擔任。

一八九七年七月十一號的憲法修改案成立以後，中央政府的權力又大加擴張。照這修改案的規定：聯邦政府得制定法律以取締食品，並禁售『各種供人使用而能危及生命或健康的物品』。這種法律須由各邦執行，須受聯邦政府的監督及財政上的補助。那種貨物，若係來自外國，即須受聯邦政府的取締。按照這項修改案，聯邦政府不但能制定純潔食

品的法律；且能用法律取締那攪雜的酒品；那有礙衛生的原料所造成的食器、飲器、及烹飪的器具；那有毒的顏料所塗染的玩物、布匹和旁的物品；那種不按法提煉、易於炸裂或引起火災的煤油和旁種性質相同的物品，一九〇五年十二月八號的法律，規定這修改案的施行細則。

兒童勞工

一八七四年重訂憲法時，加入許多新條文，就中最有價值的，是規定聯邦政府得制定關於工廠雇用兒童的限制；工廠內成年人每日工作的時間；保護那承作不合衛生及有危險的工作的工人等項的法律，頒行全國。第三十四條所以瑞士聯邦政府，依據憲法明文有制定『兒童勞工法律』的權力。

瑞士工廠工人的自由憲章

根據於憲法第三十四條的規定，聯邦議會在一八七七年的前半年通過一種範圍極廣的『工廠律』(Factory Law)，同年十月二十一號該律得到國民複決的批准，複決的同意票僅僅超過半數。該律之內，載有關於婦女的工作，兒童的工作，每日工作的時間，夜間工作，禮拜日工作，等項的規定，這種種規定都是很重要的；把這條法律叫作『瑞士工廠工人的

自由大憲章』(Magna Charta)實非過譽。其後，一九一四年六月十八號又有新律成立，廢棄舊律。那新律中所規定的標準，比舊律更高。

現行的工廠律，特別注意衛生事項及防止『意外損傷』(Accident)。該律規定通常的作工鐘點每日不得逾十小時，在禮拜日的前一日或放假日的前一日，不得逾九小時。禮拜日或夜間工作不得雇用婦女及十八歲以下的兒童。聯邦行政委員會得規定在某種工業內，完全不得雇用婦女和兒童。無論如何，凡在每日換兩班工人的工廠內，婦女及十八歲以下的兒童，在夜間至少必須有十一小時的休息，從晚間十點到早晨五點這個時期必須包括在那十一小時以內。工廠內不能雇用十四歲以下的兒童；十四歲以上的兒童，按照法律須每日到學校受課者，也不能僱用。十六歲以下的兒童每日在校受課的時間，受宗教訓誨的時間，和在工廠內作工的時間，總共不得逾十小時。以上所說的『新工廠律』的種種規定，本應全國一律適用；但各邦的立法部若制定標準較高的法律，亦無不可。各邦確有這樣制定極完備的法律。不但官府對於各工廠，監察得不週到，以及地方官吏因循懈弛，不能厲

行工廠律——這種的弊病，在瑞士和在美國一樣，也是數見不鮮的。

以上所說的工廠律，雖收有很大的效果；但是一八七四年的憲法第三十四條所給與聯邦政府的權力，範圍狹小，所以歷時不久，就不足以應付瑞士工業的發達。議會打算制定關於『工團』、『工業法庭』(Industrial court)，保護工廠以外的工人，工人失業——簡言之，僱主與工人的全部關係，連『罷工』、『閉廠』(Lock Out)兩種棘手的問題也包括在內，——等項的法律；但是很難尋得憲法上的根據；並且這種法律中，有一部分顯然是違背憲法，因為憲法第三十一條有擔保工商業自由的規定。議會為救濟這種的困難起見，特於一八九四年建議一條修改案，案內的措詞，很是籠統；且對於『有幾種的工業，必須與辦勞工組織』的建議，也沒有確切的規定。所以贊成改革的人和反對改革的人一致否認該案，於一八九四年三月四號複決投票時候否決。但是聯邦的立法權力，必須增加，種此需要，與年俱進，確有刻不容緩之勢。最後在一九〇八年七月五號大多數的複決同意票，通過一條修改案，其內容與一八九四年所打消的修改案，大致相同。新修改案(第三十四條第三款)的

原文是：『聯邦得在工業的範圍內，制定全國通行的規律。』聯邦政府有這樣權力，遂能制定又廣闊又完備的工廠律。上述的一九一四年六月十八號的工廠律，就是這樣制定的。

歐洲各國中，對於勞工的法律，首先以『工人因工作受傷，宜受賠償』為原則，而不懂以『雇主因辦事疏忽，須負責任』為原則者，瑞士實居其一。從一八七五年以來，瑞士聯邦規定種種的法律，把這個原則，應用到那容易發生意外損害的各種工業上。但是這種法律，很有許多缺點；遂至引起雇主和工人間，許多的爭訟和衝突。為補救這種缺點起見，議會又於一八九〇年十月二十九號制定一條重要的憲法修改案。按照這條修改案，聯邦政府能用法律創辦『疾病』和『意外損傷』的保險，但對於已有的『疾病救濟基金』須加以相當的注意。聯邦又能宣告全國人民或其中的某幾種的人必需保險。

議會依據這條修改案，遂於一八九七年的年終，通過一條『疾病及意外損傷保險』的議案，後來在這個議案裏邊，又加上了軍人的養老金制度。一千九百年五月二十號交人民複決，反對的票數佔三分之二以上，該案遂被否決。人民歷來所否決的案件，否決以後，引起

公共的悔恨者，以此次爲最甚。這次複決的結果似乎是推翻了那一八九〇年的修改案；並把這二十五年以來慘淡經營竭力鼓吹的『疾病和意外損傷的保險』一筆鉤消。但這並不能算是表示人民在原則上反對那種保險，不過這法律所規定的施行細則，有幾條被人民所反對而已。人民以爲這種法律太專制，所包括的範圍太廣大，所規畫的保險制度又近於國家的專利。許多疾病救濟會(Sickness Societies)，也以爲這種法律侵犯了他們的利益，遂竭全力運動人民，反對該案。

這次複決投票的結果實使瑞士工人依賴那舊時的『雇主負責法律』(Liability laws)和種種的『疾病救濟會』。於是那種救濟會遂非常發達。他們的種類繁多，也有男女皆可入會，兼收兒童的，也有限定會員資格的——比如限制某種職業人，某宗教派別，或某政黨人，方可入會。在一九〇三年，全國共有二千零六個救濟會，會員共有五十萬五千九百四十七人，約占全國人口的百分之十五。入會的人數既如此之多，所以政府無論擬定什麼樣的保險計畫，決不可忽略那種會的利益，這是顯而易見的。

十一年以後，聯邦議會又通過一條新的『疾病和意外損傷的保險律』。這條法律是細心擬定的，刪除那從前惹起人民反對的各點；提交人民複決以後，遂於一九一二年二月四號得到大多數投票人的同意。

這新法律的前四十條，專論疾病的保險。在這四十條之內，立法部的顯明宗旨是：第一，極力想免除中央的集權及強迫的保險；第二，把所有的疾病救濟會變成那新制度的主要原素。在那新法律的刺戟之下，疾病救濟會的會員人數，不久可以有希望達到七十萬人——佔全國人口的百分之二十一。一切疾病救濟會，祇要合於這法律上的規定，就可以得到聯邦的補助金。據政府的推測，這種補助金每年約需美金六十五萬元，合計政府對於監察各救濟會等項所需的費用，每年共需經費九十萬元。各邦得制定強迫的疾病保險，或強迫一般的人民或專強迫某種的工人，各邦可以設立公共的疾病儲金，惟同時須注意各種已經成立的救濟儲金；各邦也可以把這種權力委託邦內各區（Commune）代辦。這條法律又規定：各邦若能施行強迫的保險，對於貧苦的保險人，邦政府若肯自負其責，代交保險費，

該邦即可得到聯邦政府的補助金，其數目等於該邦所用的款項的三分之一；這項規定的目的，就是爲鼓勵各邦，使他們創辦強迫的保險。

凡疾病救濟會，對於會員的資格上，有經濟的，宗教的，或政治的限制，政府不得因某會有這種的限制，遂拒絕承認。反之，假如瑞士的某公民，在他所居住的地方，具有入會的普通資格，但格於此種特別的限制，什麼會都不能加入，他若是請求加入各該地的某會，某會也不得藉口這種的限制，拒絕他入會。男女入會的條件，必須相同。會員從此會轉入彼會的權利由法律仔細解說，並加以保護。

此外按照聯邦的法律，疾病救濟會必須擔保他們會員在疾病時期，最少能得有醫生的伺候和藥品；會員在絕對不能作工的時候，每日至少須有一佛郎的賠償費。各會若是限定入會的人必須在入會若干日以後，方能享受本會的利益，其日數最多不能在三個月以上。會員正式報病以後，會內立刻就須預備醫藥；賠償費從得病的第三日起發給，遇必要時，在一年之內，賠償費至少須繼續發給一百八十天。婦女生產，也算是病。但在臨產以前，最少

須已經入會九個月，方能取得會中的補助。生產後，賠償費繼續發給六個禮拜；假如在期滿四禮拜以後，嬰兒繼續在母親懷中喫乳，會中須發給哺乳費，至少二十佛郎。

在疾病和意外損傷的保險制度之下，常因病人或受傷人自由選擇醫生，遂引起許多行政上的困難。但瑞士已設法預防這種的困難。照法律上的規定，各邦政府與邦內各疾病救濟會的代表，醫生和藥房公會的代表，商議妥協以後，規定一個價目表，載明醫士每次診病以及一切藥品的最低度和最高度的價格。

疾病救濟制度是由各地方分辦的，但是意外損傷的保險，却與之相反；魯澤恩 (Luzern) 設有『瑞士意外損傷保險會』，總管全國一切意外損傷的保險，這個會也是一九一二年的法律所設立的。會裏面有一個行政議會，是聯邦行政委員會所委任的，會員四十人，其中有十二人是代表那強迫的保險人，十六人是代表那種雇用『強迫保險人』的私有企業公司，四個人是代表自願保險人的，八個人是代表聯邦政府的。這個議會很像一個模型的立法部；他們也討論並議決種種重要事件；例如規則，危險貯金的計算，每年的預算等類。實

際的會務，歸董事部管理；董事由『行政議會』推薦，由聯邦行政委員會委派。全國各地方均設立分會，每邦至少應有一個分會。該會又可以用疾病救濟會作代理人，與疾病救濟會協力辦事，冀免保險人的假冒或領取雙份的補助金。保險律中有一個最有趣味的特色；就是，該律有一條規定：『意外損傷保險會』須向國內各大工團——在全國大半部分的地方都有會員的工團，——徵求意見，不但對於所擬定的行政議會會員，須徵求他們的意見，並且對於好多種重要的管理問題，也須徵求他們的意見。

險自強迫的和
願的保

凡在容易發生意外損傷的各項職業中工作的工人，法律強迫他們保意外損傷的險；包括在那種職業的有鐵路，郵務，幾種特別指定的工廠，土木工程，炸裂物製造廠，安設或移置機器，建築鐵路，開鑿山洞 (Tunneling)，掘鑿 (Excavation)，採石 (Quarrying)，和開礦。凡年在十四歲以上，住在瑞士，不屬於那強迫保險的一類人之中，都可以自由請願加入那意外損傷的保險。

意外損傷保險會的辦事經費，由聯邦政府擔任一半，此外又由聯邦政府付給五百萬

佛郎作『營業的資本』(Working capital)，五百萬佛郎作『準備金』。意外損傷分作兩種。第一種是『職業的』(Occupational)意外損傷，第二種是『非職業的』(Non-occupational)意外損傷，二者大有分別。第一種的保險費，完全由雇主負擔。第二種的保險費，有四分之三是由保險的人自己付給，有四分之一由聯邦政府支付。法律又有一個很有趣味的規定，就是，聯邦行政委員會須將那種能够釀成職業病的各種物品，開列一個單子。凡因這種物品而釀成的病症，在法律上就當作是意外的損傷。

保險人受有意外損傷時，就享有醫生的伺候，藥品，外科的器具，以及必須的旅費。時間損失的賠償，是從受傷後第三日起始。賠償的數目，是受傷人平日所得工資的百分之八十，但所得工資每日至多按十四佛郎計算。歐洲各國所規定的百分率都沒有那樣高。假如保險人在受傷以後，變成完全的廢人，則按照他每年所得工資的百分之七十，給與每年的卹金，以代賠償費。假如因傷致死，則給與四千佛郎的葬費，並週濟他的家屬，每年給以卹金，其卹金的總數，不得超過死者全年工資的百分之六十。

在舊時『雇主負責的法律』之下，瑞士共有四十二萬八千工人有享受週濟的權利。這種新的意外損傷保險計畫，大約可以包括六十萬工人，約占全國人口的百分之十九。每年的保險費用約須二千二百七十五萬二千佛郎，其中由雇主交納百分之六十三，工人交納百分之二十一，聯邦政府交納百分之十六，換言之，政府約納七十萬金元。

疾病受傷的保險以外，瑞士對於勞種的保險，也有許多很有趣味的經驗。柏恩的市政公所從一八九三年，就興辦失業保險的計畫。聖曼蘭邦 (St. Gallen) 在一八九四年，巴沙耳的『勞工聯合會』 (Basel Labor Federation) 在一九〇〇年，也興辦此種的計畫，但這兩處的計畫不久就失敗了。聯邦對於『老年人的保險』並沒有什麼規定。但是有幾邦，以及百分之七又零五的疾病救濟會，都以年金為基礎，辦理這種的保險。有幾邦設立養老院，又有許多的地方，用他們『公地』 (Alliements) 的入款，按照一定的數目，撥款週濟老人。因為瑞士盛行小田產制度，所以瑞士國內的貧苦老人，大概較少於歐洲各國。

瑞士聯邦政府毅然承認工團，並與各工團互相協助，例如上述的意外損傷的保險。聯

邦在一八八七年，又添設『勞工事務處』，設有處長，更足證明政府與工團相融洽。在聯邦行政委員會中，并無勞工部，與勞工最相接近的『聯邦經濟部』又忙於辦理勞種的事，無暇管理勞工事務。『格魯特立聯合會』(Gründl. Association) 首先建議，擬請政府設立勞工部，以便對於勞工的情形作科學的調查，遇必要時，並可排解勞工方面的爭端。後來又有『工會』(Arbeiterbund)，——工會是由各工團的聯合會，全國工團組織的，不論是社會黨的，是天主教的，或是急進黨的，都加入這個聯合會——，用全力作這個建議的後盾。結果，政府竟允許每年撥款五千佛郎作『勞工事務處』的經費。處長的行動，大部分是受『工會』的指揮，所以他不過是一個保護勞工利益的人，卻受政府的薪俸，——換言之，就是受國家薪俸的勞工代表，不能算是官吏。這處長是由考試考取的，考試的題目，就是令投考人每人擬一篇『自己作處長以後的辦事計畫』。試卷做得最好的投考人是古勒立克(Herr Hermann Grench)，——他是社會黨黨員，原係朱立克的訂書匠——，於是他就被任為勞工處長。迄今在職，且辦事的成績也很好。處長的職務既多，辦事又須精細，但是古勒立克還有功夫

兼充本州立法部的議員，聯邦下議院的議員，且在本黨的議會中又占重要的位置。

在社會立法的範圍以內，我們應當將瑞士聯邦政府的禁止賭博和廢止死刑二事，也包括在內。此外火酒的專賣，除去財政上的目的以外，當初提倡的時候，也以爲專賣可以使人民少飲酒。禁止飲酒的修改案的主要原動力也是如此。瑞士國內改良社會的種種積極辦法所以能够成立，其最有力量的原動力，就是瑞士的教育制度，以及政府能博得人民的愛戴和贊助。瑞士聯邦政府對於社會事業財政上的幫助，專就「意外損傷的保險」一項而言，爲數已經是很大；若按照人口作比例，美國聯邦政府每年應出三千八百萬金元，方能與瑞士相埒。瑞士政府因爲善於規畫，辦事能力求節儉，所以對於救濟人民的事業，纔能著有成效。瑞士近幾十年的歷史，屢次證明「德謨克拉斯西」與「社會上的公平」(Social justice)這兩種理想，實有密切的關係。

第十一章 瑞士的陸軍制度

「每個瑞士人皆須盡當兵的義務」這是一八四八年憲法規定的，也是現在瑞士陸軍

制度的基礎。軍隊數目，組織，和訓練的方法，也載在憲法，以便使各邦的軍制，大致能够一律。除去這幾個普通的規定以外，那時的憲法把『平和時代』的軍事行政，差不多完全交給各邦。並且憲法裏邊，另有一條^{第十條}用明文禁止聯邦蓄養常備軍。

這樣的『地方分權』制度，爲日不久，便顯出能力薄弱，不足以扞衛國家；尤以普法戰爭的時候爲尤甚，彼時瑞士人民惟恐交戰國侵入他們的國境，遂深知那制度的缺點。於是一八七四年重訂的憲法裏邊，對於軍事特別注意，把聯邦政府的軍事權力推廣出來。同年，議會又制定一條法律，以實行憲法中的新規定。

在一八九五年，議會通過一條憲法修改案，將那管理軍隊的權力，集於中央。贊成該案的人，力言國內必須有防守自衛的準備，然後可以無患；反對該案的人，深恐瑞士變成『普魯士化』。兩派互相爭辯，彼此均極力作『投票的運動』。迨至國民投票時，反對的有二十六萬九千七百二十一票；贊成的有十九萬五千一百七十八票；各邦中反對的有十七邦半，贊成的僅有四邦半，該案遂被否決。歷時不久，主張軍權的人，又重新鼓吹他們的計畫。在一九

○七年議會通過改編陸軍的法律，其內容包括很廣。這條法律延長那普通軍事訓練的時期，但是把那種新加增的負擔，擱在服務的最初數年內，所以服務的人不甚覺得痛苦。軍官訓練的標準，也提高好多。有八萬八千二百四十五人立刻要求把那條法律提交人民複決。一九〇七年十二月三號複決投票的結果是贊成的，三十二萬九千九百五十三票，反對的二十六萬七千六百零五票——簡直推翻了那一八九五年的複決投票。這議案遂得到大多數人民的批准，到現在仍舊是瑞士陸軍制度的基礎。

瑞士人民從初等小學校起，就預備服務陸軍，但在法律上，小學教育並不算是陸軍制度的一部分。兒童六歲入學，從入學的第一日起，就受體育的訓練，其目的不但是發達他個人的體育至於最高點，並使全班學生在體操時，能有尚武的精神，整齊的動作。祇要是天氣好，體操的功課，就須在露天的操場中舉行。全國學校內，凡十歲以上的兒童，都用同一的教科書——就是預備軍事訓練的體操教科書(A Manual of Gymnastics for Preparatory Military Instruction)——這一科的教授方法和結果，須受聯邦的監察。體操課程，由男教

學校是軍
預備訓練的

員擔任，教師都是各處師範學校特別研究體育的，或是大學校專科畢業的人。有許多的體操教員，都是軍官。瑞士小學校完全是根據於民治主義的組織，各級人民的子弟同在校中，讀書遊戲，互為伴侶；學校課程中，有『公民學』和『本國史』，講述歷來愛國的犧牲和愛國的戰爭，實足以養成學生的愛國心；瑞士國民軍所以能有優美的精神，小學校的力量居多。

十一歲至十六歲的學生，尚在學校讀書時，就可以自由加入『學生軍』(Volunteer Cadet Corps)，實習軍械的使用法，行軍的步伐，和『健身術』(Setting-up exercises)。每個『學生兵』均由聯邦政府發給重量較輕的軍用槍，及子彈，以便練習打靶。學生至十六歲時，又可以加入較為正式的軍隊（仍是學生軍），所用的槍改為正式的軍用槍，並加多打靶的練習。在幾邦之中，凡中學年齡的兒童，都要加入此種軍隊。陸軍軍官可以自由請願到學生軍中充當教師，在禮拜日或課餘閒暇的時間，練習軍事。

至十九歲時，每人都須受檢驗，決定他是否宜於服務陸軍。這種檢驗，不僅考查體格，並且考驗知識。在知識方面，考試的科目，是讀音，作文，算術，公民學，和瑞士的地理歷史。第一次

試驗，約有百分之六三又零五及格，第二次試驗，約有百分之二二又零五及格，其餘的百分之十四落第。凡經知識考試落第的學生都送入夜學校補習。體格不好的，特別訓練一年，然後再受試驗。身體殘缺的少年，可以入附屬的軍隊充當信差，掘壕溝，趕車，喂馬，或充當書記。假如他的體格大壞，實在不能服務時，每年就要交納「免服軍務稅」，凡在四十歲以下，因他項事故免服軍務的，也須納這種稅。這種稅的負擔，是很重的，所得稅和財產稅都包括在內。

參看第八節

以上所說的考試，還有一個「附帶的產物」(By-product)；就是，考試以後，宣布落第的百分數。這種宣布，很有教育上的效果。全國都很注意這種報告，各邦的教育能力，某學校的教育能力，還有時候某教員的教育能力，都用這種報告做評判的根據。結果是各邦各校各教師互相爭勝，這種精神頗能抬高瑞士共和國教育的標準。

陸軍服務年限，是從公民到二十歲的那一年的第一個月起到他四十八歲那一年的年終止。軍隊分三種：(一)勁旅(Elite Auszug)，從二十歲第一個月起到三十二歲年終止；

(一)國防軍 (Landwehr) 從三十三歲第一個月起到四十歲年終止；(二)後備軍 (Landsturm) 從四十一歲第一個月起到四十八歲年終止。——軍官至五十二歲年終止，本人可以請求將期限延長。不宜於在勁旅和國防軍服務的軍士就退入後備軍；自願效力，而身體合格，有射擊能力的人，也加入後備軍。遇有戰事或戰機已熟時，聯邦行政委員會可以募集十八歲或十九歲，合格的人民加入軍隊。後備軍雖不宜於參加前線的戰鬥，但遇有戰事，他們就可以在內地服務，或保護『交通的路線』，或在內地充當警察。

各級軍隊和各種服務中，訓練兵丁的標準制度，具詳於次表：

依據 1907 年的法律，各種軍隊的服務標準表

新兵訓練的日數(時年二十歲)	勁旅		國防軍		後備軍 每年僅檢閱軍械一次	訓練總日數
	復習	復習	復習	復習		
	每日 次數	每日 次數	每日 次數	每日 次數		
	總日 數	總日 數	總日 數	總日 數		

步兵……	65	7	11	77	1	11	11	153
砲兵……	75	7	11	77	1	11	11	163
騎兵……	90	8	11	88	…	…	…	178

工程，軍醫，軍需，轉運等項兵丁的服務，不載於上表，皆與步兵大致相同。砲兵年達三十歲者，就從勁旅改歸國防軍。

按期檢閱
軍械

上表所載的數目，僅限於受訓練的實在日數，召集日及解散日尚不在內——每次約需二日。除上述的訓練日期外，每個瑞士兵丁還要每年一次，呈驗他的軍械軍裝。這種軍械軍裝是政府所付給他的，由他保留至服務年滿為止。假如他是一個步兵，在勁旅時代共呈驗五次，在國防軍時代共七次，後備軍時代共八次。每次檢驗僅需時數分鐘，檢驗的地點就在本鎮，所以他的來往並不用費許多的時間。假如軍械或軍裝保守得不完備或不按期來呈驗，便按軍法拘禁數日。

瑞士陸軍制度和鄰邦相同的地方，就是他們的軍制，都是普遍的，強迫的。也有大不相同

同的地方，就是瑞士陸軍服務，費去人民的時間很少。比如照德國舊制，在和平時，服務期限最短的是步兵，步兵共需服務一百二十三個禮拜，高出瑞士步兵服務的日數五倍以上。並且照瑞士的制度，每兵每次離家最多的時候不過六十五日，而德國陸軍在二十歲和二十一歲時，須服務兩個全年。結果，德國在平時，有很大的常備軍，瑞士則除少數職業的軍官和教師，永在軍中外，幾無常備軍之可言。

觀上所述，就有一個問題發生，瑞士公民僅受過這樣短期的訓練，如與強鄰的軍隊相遇，能否取勝？軍事家對於這個問題的意見，很不一致。非遇實際的戰事，這個問題自然不能得有確切的答覆；自從拿破崙時代以來，——換言之，自從瑞士尚未創行現在的陸軍制度以前，——瑞士就沒有和外國發生過戰事。但是關於這個問題，有許多普通的觀測，現在也無妨說一說。歷來學者對於訓練期間內簡短，所持的見解雖有不同；但普通都承認瑞士的軍事訓練是十分的切於實用。在『徵兵學校』中，除禮拜日外，每日習兵操或訓練八小時。又有許多夜間的功課，如夜間的射擊，掘壕，和操演。兵營操場上的操練一律避免，一切操練，都

到野地舉行。政府非但盡力於培養『全軍一致行動』的能力，並且又陶冶個人單獨創作的才幹。比如步兵，就教他恪守軍規，循理守分，不誤事，使之養成習慣；教他精於打靶描準，在行軍時或交戰時，遇有危險，即時能設法脫免，能相機乘便，掘壕自蔽，等等的事。礮兵騎兵等項軍隊的訓練，也依照這種的原則；對於各種軍隊的特殊點，也加以相當的注意。各項兵丁皆教以怎樣利用國內山嶽，以作防守的計畫。新兵入伍時，並不是完全沒有受過訓練的新兵，他們在學校時，已經都受過完美的體育訓練，且有許多人在學生軍中早就得有軍事的經驗。政府又極力設想務使各兵丁能在軍隊中利用他在平民生活時代所得到的才能。例如醫士及藥師就撥入衛生隊；電氣工匠，工程師，及機器匠就撥入工程隊；開電車的人，趕馬車的人，就充當礮隊的車夫；農夫及養馬的人入馬隊；屠戶，製麪包者，入軍需部等類。

瑞士軍隊中，善於射擊的人很多。人民自從童年就實習擊槍，終身不息，以擊槍為一種有趣味的遊戲。各市的射槍比賽，誰勝誰負，很為人民所注意；又有全國的比射，由各邦的能手，到場競技，更足以哄動全國。聯邦政府用補助金鼓勵各縣設立那合格的打靶場。人民所

瑞士的
精於射擊的
人

立的射擊俱樂部如與政府定章相符，也可得到補助金。據戴爾梅來得克立夫 (Delme-Radefite) 的調查，在一九〇六年，這樣的俱樂部，共有三千七百三十二組，會員共有二十二萬零九百五十一人。勁旅及國防軍的軍官士卒，在不服務時，仍須作射擊的練習，且有人監視。每年約射六十次，按照章程，最少須射中若干次。凡射不中法定的次數，就要入軍營練習三日，不給薪俸，也不給來往旅費，並且在三日以內，必須盡力增高他的射擊手術。照這種情形看起來，無怪乎在十八次的國際射擊賽會中，瑞士的射擊俱樂部竟有十七次均博得最高的榮譽。

瑞士所有的軍官，都是行伍出身，最初必須先經過前表所載的通常訓練。此外還要到軍官學校，學習各種特別的課程，科目的多寡，係以本人所欲得的軍官等級爲斷。比如欲作副目 (Corporal) 的人，第一第二兩年，在通常兵丁的服務期限外，須多服務八十九天，下尉須多服務二百三十八天。並須到軍官學校上課，再經過一定期間的審查，然後纔能升作中尉，少校……等官。軍官及兵丁的薪俸，和旁種官吏的薪俸相同，也是非常之低。在戰事服

務時，除去供給食宿外，兵丁每日得錢八十生丁（約合中國錢二角至三角），副目一佛郎半。『受委任的軍官』（Commissioned officers）在戰事服務時，俸給如下：副官（Lieutenant）每日七佛郎；營長（Captain）十佛郎；團長（Major）十二佛郎；旅長（Colonel）二十佛郎；師長（Commander of a Division）三十佛郎；總司令（General-in-Chief）五十佛郎（僅合中國錢二十元上下）；此外每日飯費，軍官每人一律是一佛郎（約合中國錢三角上下）。除去兵丁及『未受委任的軍官』（Non-Commissioned officers）以外，其餘軍官，在訓練服務時，日俸較前數略減。瑞士軍法有一條規定，無論何人，凡受委任以後，必須就職。但在未經委任以前，先要考查他的財政狀況是否能夠支持，以及他是否有統率兵丁的能力。

『受任命的軍官』大都均是有營業或有職業的人。這些軍官常常被召去服役軍務，總計個人的犧牲，必定不少。瑞士全國以軍官為職業的僅二百五十人。就有許多是『徵兵學校』和『軍官學校』的教員。其餘的都是旅長，師長，軍長（Commander of Army Corps）等官。

上文說過，軍事行政的一部分，是在各邦手中。在從前的時候，各邦權力很大，到了現在，却是所餘無幾。各邦保存那應服軍務的人民的檔冊，供給一部分的軍裝，經高級軍官的推薦，並得委任營長以下的各級軍官。高級軍官概歸聯邦政府任命。各邦得處置本邦境內的軍隊，但以聯邦政府不行使此項權力時爲限。

聯邦行政委員會掌管全國的陸軍制度，但須受議會的裁制。行政委員會的委員中有一人兼充陸軍總長。瑞士平時陸軍沒有總司令。一遇急事，對於大部分的軍隊，下動員令時，議會就選舉「總司令」一人，總司令受聯邦行政委員會的指揮，統率全國軍隊，對於一切軍事の布置，有最高的管理權。歐戰開始以後，烏立克威耳 (Ulrich Wille) 被選作總司令，瑞士陸軍從一八七一年以來，這是第一個總司令。

歐戰以前，瑞士聯邦政府每年的軍費計四千五百萬佛郎，約合美金九百萬元。這筆鉅款，在瑞士的預算案內，固然算是最大宗的支出，但從人民負擔方面看起來，全國人民，每人每年祇負擔軍費十二佛郎。須知軍費的一部分是由各邦負擔。比如步兵在訓練時，費用的

三分之一是由各邦付給的。歐戰期內大部分的瑞士軍隊都下了動員令，軍費自然增加很多。看第八章瑞士人民目睹旁的小國，被人侵襲，自然要把他們平日以『作戰』為基礎所出的訓練兵士和養育軍隊的費用，當作一種完全合理絕非過重的保險費用了。

社會黨對
於軍隊的
批評

瑞士陸軍制度，費用很少，結果很可羨慕；已如上所述；但仍舊常受嚴重的指摘，常被社會黨人所反對。近來，該黨更變成絕對的『反對軍閥主義』。該黨的首領，從前還承認瑞士宜有軍隊以資防守，惟須按照民主主義的原則去改良軍隊而已。到了後來，他們便改變宗旨，一意指摘；他們的理由是：凡高級軍官幾乎完全是從有錢的階級和職業階級中遴選出來的，所以容易染有那種帝國軍隊中所風行的狹小的階級精神。平心而論，瑞士陸軍的人數很多，難免偶有虐待兵士或訓練過嚴的事；社會黨的報紙，遇有此種事情，總是故甚其詞，以動人聽聞。試看一九〇三年的覆決投票，多數人民否決刑律的修改案——一般人民都排斥該案，把他叫作『箝制民口律』(Maulk-ratengesetz)——由此可見人民仇視陸軍的心理了。人民以為該律的目的，是箝制報紙的言論自由，禁止他們公共討論軍隊的弊端。馮

有罷工的事，政府有時派軍隊去彈壓，這種舉動更是瑞士人民極力所反抗的事。軍隊『復習』的次數頗多，強迫人民棄其職業，實習軍事，其結果實足以使工人及其家屬感受生計上的困難。高級的工人，能利用他們的暑假服役軍務，但有許多的雇主，對於工人的服役軍務，不肯加以特別的體恤。瑞士政府已經灼見徵兵家屬生計的困難情形，所以現在的軍律規定，那種家庭得受本地方政府的補助，這種補助金，不算是賑款，另有發給補助費的辦法，與辦理慈善事業的方法不同。各區所發放的補助費，不過是墊款，事後由聯邦政府籌還四分之三，各邦政府籌還四分之一。兵士在服務時，若因疾病傷亡致家屬受有財政上的損傷時，則由聯邦政府給與卹金，但為數甚微。

民治主義的精神，普遍於瑞士全國；即此一端，已是遏止『軍閥主義』並防止『普魯士化』的實現。不但如此，人民的複決權，更是一種防止『軍閥主義』及『普魯士化』的利器。人民有兩次以為他們是受了侵犯，於是就使用那複決權，兩次皆獲勝利。指一八九六年的軍事懲罰律及一九〇三年的報律我們看歷來瑞士人民的力謀和平，以及他們自從聯邦成立以來，直到現在，始終能够維

持和平，似可斷定瑞士國內不致發生軍閥主義的危險。現在的軍備制度，仍以大多數的民意為基礎，且在規定那種制度的時候，瑞士人民正在沿著民主主義和進步的途徑方面發展，其發展的速度，可以比得上世界上無論那一國。

瑞士軍隊
的數目

瑞士國軍隊和鄰邦軍隊的數目相比，自然是很小，但已包括有瑞士國籍的男子的一大部分了。假如遇有戰事，瑞士究竟能徵集多少軍隊？關於此點，論者的意見很不一致。一九〇八年戴爾梅來得克立夫估計：勁旅有十四萬五千人，國防軍九萬人，後備軍有武裝的四萬五千人，無武裝的二十六萬人。一九一三年，就是歐戰開始的前一年，實有勁旅十四萬三千二百二十人。遇有戰事，瑞士軍隊人數大約可以達到五十萬人。

歐戰時的
設備

歐戰開始時，瑞士軍隊都派到邊疆上。軍隊的實數，和軍事行動的詳情，我們既不能得之於瑞士的當局，瑞士政府又不准外國人到邊界去調查，所以我們僅能估計受動員令的人數，約二十萬，至三十萬。駐在瑞士的美國使館的軍事隨員，在瑞士內地考查軍隊的情形，很相信瑞士下動員令後，軍隊召集的敏捷和妥實，處處都按照最精密的方略進行。瑞士陸

軍總長曾說過，瑞士對於戰時各國的兵法很注意考察。其結果，他們對於本國的軍隊多所改良，遠過於一九〇七年的規畫，特別是對於重砲機關槍和航空。

歷觀瑞士人民的靈敏，愛國的精神，訓練軍隊的得法，徵集軍隊的便捷，以瑞士國境作比例，實足以表明瑞士軍隊的效率，可算是很高的了。若欲判斷瑞士軍隊之『最終的實際應用』究竟如何，須知瑞士軍隊原係專備防守的。數百年來，瑞士並無爭地爭城的野心。並且無論那一個強國，也無論在什麼時期，假如攻襲瑞士，便不免要犯衆怒，各大國必有援助瑞士的舉動。瑞士鄰近某強國的某大人物說：『我們軍隊，不論何時，均能滅瑞士而早食！』這句話大半辦不到吧！

現代的戰爭，是財富，工業，科學的軍器——如飛機，重砲，坦克 (Tank) 等物——的爭鬪。瑞士土地褊小，財力薄弱，在原則上，不足以作戰，但無論何國，假如侵攻瑞士，除去自食前言，破壞道德^每以外，還要受瑞士全國人民的反抗——這種人民都是生成的勁旅，徵諸已往的歷史，昭然可見。對於軍器的使用和射擊的技能，且受過很多的訓練。不但如此，無論何國

侵犯瑞士，瑞士必與該國原有的仇敵相聯盟，而允許他的新聯盟各國，假道於瑞士的大路 and 山徑。以上種種的情形，其效力如何，姑不具論；但在歐戰期內，屠戮慘狀，亙古未有，瑞士介於各交戰國的中間，獨能保持和平，始終未受各國的侵犯，未始非此種情形有以致之。

第十二章 國際關係

憲法的規定

按照一八四八年憲法的規定，聯邦政府掌有辦理外交的權力，由聯邦行政委員會執行之。聯邦行政委員會須監護聯邦在國外的利益，更須維持聯邦的國際關係。聯邦行政委員會在外交範圍以內的職權，與其餘的職權相同，也要受國會的複查；按照憲法，兩院操有與外國訂立聯盟，和締結條約的權力。在實際上聯邦行政委員會如欲與他國締結條約，須先將那條約內容報告兩院，經兩院認可，然後行政委員會方有批准那條約的權力。

各邦的締結條約權

聯邦政府在外交事務的範圍之內，雖掌有全權，但亦有例外。從前各邦可以單獨自由和外國締結條約。至聯邦成立以後，這種習慣，依然存在；所以憲法中規定：『各邦關於公共產業的處置，關於邊務及警察等項交涉事件，均有權與外國締結條約，惟條約的內容不得

反對聯邦或侵犯他邦的權利。』各邦與外國政府，或外國代表，如有正式의 交涉事件，須由聯邦政府代爲轉達；但各邦關於憲法第十條所列舉的事項，得直接與鄰國的官吏交涉。那種條約須經聯邦行政委員會的審定，方能發生效力；假如聯邦行政委員會或他邦提出抗議時，即須將那條約提交議會。這種規定，把外交權力分給各邦，似乎是頭緒很亂；但究其實，並不足以限制聯邦的外交權力，適足以使聯邦及各邦政府對於這一類的條約，能互相磋商，以收集思廣益的效果。

歐洲各國，爾虞我詐，聯盟密約，層出不窮；瑞士壤地褊小，態度中立，故無混入這種漩渦的必要。但瑞士的國外貿易，發展甚速，於是外交官領事官的職務，遂逐漸擴張；而瑞士人民，僑居外國的數目，竟有三十萬至四十萬之多，占有全國人口的十分之一。按照一九一〇年的人口統計，僑居外國人民中，有十二萬五千人是在美國寄居的。據已往的事實看起來，瑞士很難按照實際的需要，擴充駐在外國的外交和領事官的職務。瑞士人民很憎惡外交，以爲『外交』二字殊帶有帝王朝廷的誇耀，驕傲，阿諛，詭詐等等的色彩。外交家雖富於外交

的學識和經驗；但普通公民實不能了解，這種外交家除受有很大的薪俸以外，究有什麼作為。瑞士有幾個全權大使，每人所得的薪俸三倍於聯邦總統的薪俸；但這不是說公使的薪俸太多，却是說總統的薪俸太少。

瑞士人民富於民主主義的精神，所以憎惡外交官吏，其實例很多：例如議會曾議決華盛頓使館的秘書年俸爲一萬佛郎；人民竟請求複決該案，遂於一八八四年五月十一號投票；結果，不同意的票竟占大多數，因而打消該案。但這一次的否決也因五月十一號的那一天，議會提出三個議案，就中有一部分很被人民所反對，於是人民遂把那日所提出的議案一律打消。

又如一八九四年七月二十七號所提出的法律，規定全部外交職務和領事職務的組織，也被人民所否決。瑞士當時確有制定那種法律之必要。並且在制定該法律以前，聯邦政府曾隨時用命令和議決案規定外交領事機關的組織，以應臨時發生的需要。迨至此項命令和議決案聚集既多，乃加以編纂，使之成爲正式的法律，這就是那條法律的內容。但是普

通人民都厭惡外交職務或視外交職務爲無關重輕，此外又有宗教上的嫌隙，與本案無直接關係的，也牽入投票運動之內，一八九五年二月三號復選投票的結果，反對票較贊成票多至五萬有餘，這法律遂被否決。聯邦政府從此以後，遂不再制定整理全國外交職務的法律。

此外尚有一事，亦足證明瑞士人民對於外交事務，具有民治主義的精神。此事是關於聖高澤得鐵路條約的。一八六九年聯邦政府爲促成該路山洞的開鑿起見，遂與意大利及德意志訂立契約。彼時，人民深恐此種契約，是瑞士和強鄰締結聯盟的導線，以致危及瑞士的中立。其後，聯邦政府竟決意將鐵路收歸國有，關於聖高澤得鐵路，又與意、德兩國交涉，當時德國會有所抗議，迨至一千九百零九年，此種交涉正在進行時，瑞士人民已知德國在十一年前曾抗議鐵路國有國辦。人民深憤政府對於此種重大事件竟嚴守秘密，於是民氣激昂，羣起反對。全國各地的領袖公民，齊集柏恩，作大規模的公示威運動。然後提出創制請願書，提議修改憲法，那修改案規定一切條約均須受人民復決的箝制，與普通法律相同。並

擬把這項修改案加入在憲法上的複決制度條文^{第九十條}以內。新修訂案的原文是：『凡與外國締結的條約，如無時間上的限制，或有效的期限在十五年以上者，經三萬以上有投票權的瑞士公民或八邦以上的要求，即須提交國民，由國民批准或否決之。』歐戰的結果，『外交事務應歸國民共管』的觀念，日見發達，迄今此種觀念已遍傳於全世界。瑞士將來實行此種制度，其實驗的結果，必能引起各國的注意。在歐戰期內，這一條已經提出的修改案與三條旁的修改案均停止進行，以免彼時國內發生政治上的爭執。

瑞士的外交事務，雖由聯邦行政委員會的全體執行；但是駐在各國的外交官和領事官，却由行政委員會委員中之一人——即政務部總長——直接管理之。在一九一七年，外交官共有全權大使九人，分駐柏林（Berlin），北諾賽雷斯（Buenos Aires），倫敦（London），巴黎（Paris），彼得各來得（Petrograd），羅馬（Rome），東京（Tokio），維也納（Vienna），及華盛頓，公使一人，駐馬德里得（Madrid），總領事代理公使一人，駐立歐代扎尼羅（Rio de Janeiro）。瑞士任用外交官的標準，是以各人的外交才能如何為斷。外交官多

領事官

久於其職，不受國內政潮的影響。例如戴克拉巴來得 (M. A. de Chaparède) 曾於一八八八年至一八九四年任駐華頓盛大使，一八九四年至一九〇四年任駐維也納大使，一九〇四年復改任柏林大使，一九一七年退職，時年七十有五。又如查理斯拉第 (M. Charles Lardy) 曾任駐法大使三十五年。

瑞士在外國共有一百一十二個領事館，其中有十一個是附屬於公使館的。領事官均係對於領事的職務。學習有素的人；但低級的職務，均由商業或他項職業的人辦理；這些人除辦理公事以外，又經營他們自己的職業。公使館領事館內，職員很少，所辦的事却是很多，全球各國的外交官署，殆以瑞士官署為最儉省。一九一三年的預算，政務部全年經費——連同外交領事官及許多別的職務一并在內——僅共需一百六十萬三千四百佛郎。

瑞士憲法的本體內，已限定政府必須採用中立的政策；並且指定聯邦行政委員會有『監護瑞士國際的平安，保存瑞士的獨立及中立』的責任。自十六世紀以來，瑞士就抱持那種政策。瑞士土地褊小，又復介於強鄰之間，若與他國聯盟，實為失策，瑞士歷史上的黑暗時

中立的政 策

代，實足以證明這一層。在拿破崙時代，瑞士受了極重的損害，於是在『維也納會議』內，奧，法，英，普，俄各國，共同決議永遠維持瑞士的中立；一八一五年十一月二十號五國又在巴黎簽立條約，特別擔保前項的決議。但該項條約並未禁止瑞士的自衛。瑞士亦善自爲謀，練有強健的陸軍，以資防守。

中立政策，與大多數富有思想的瑞士公民之最大需要和見解相符合，殆無可疑。瑞士比鄰各國，其土地之廣，兵力之強，實不容瑞士有克服鄰國開拓疆域的妄想。國內民族混雜，共分三種，自與四鄰各國，因種種的關係，而表示同情。此外，瑞士的領袖人民，還以爲瑞士負有一種與全球皆有關係的使命——這個使命，就是民治，和平，和進步——且以爲能否辦到這種使命，就在於瑞士能否與列強永保友誼，始終中立。他們深信聯邦的原則，可作將來全球政治組織的基礎。

瑞士人民的心理，和瑞士的聯邦憲法，都以爲中立和獨立，是互相連帶不可以分離的。『自衛』是首要的自然律，無論是政治的或個人的；『中立』是宜於自衛的。此外，因地理上的

廢止傭兵

關係，瑞士的中立政策，對於鄰近各國，也很有利害的關係。鄰近的四大強國，無論何國，若攔得阿拉魄斯山的山徑，即足制其餘三國的死命。所以我們可以說，瑞士人民的保持中立，不是因為他們愛祖國，愛獨立，愛自由，並還因為他們不肯孤負鄰近各國的信託，破壞歐洲的和平，所以瑞士確是鄰近各國及歐洲和平的忠信可靠的「被信託的人」。

瑞士共和國為完全實行中立的原則起見，實不得不掃除從中古世紀傳下來的「傭兵制度」，禁止將本國的兵丁租給外國。所以一八四八年的憲法，遂規定「以後不得訂立軍事契約」。彼時尚有兩三個軍事契約，仍舊存在，各邦仍須將兵丁租給外國。憲法成立以後，為日不久，就解除了此種契約，最後的一條是在一八五九年滿限。歐戰期內，有嚴厲的法律，禁止瑞士公民在瑞士國內報名加入外國的軍隊；所有中立國應盡的義務，瑞士皆十分注意及之。又有一個從古代傳下來的弊病，也被一八四八年的憲法所剷除；就是，禁止瑞士的文武官吏受外國政府的「薪俸，爵號，贈禮或勳章」。美國憲法中也有同樣的規定，但這種危險，美國遠不如瑞士之多。

歐戰與瑞
士中立

一八七〇年至一八七一年，普法戰爭時，瑞士派兵防守邊界以保護中立。步爾巴啓將軍 (Gen. Bourbaki) 所統率的法國軍隊遁入瑞士境內，瑞士解除了他們的武裝，軍官和兵丁都被拘在一定的地點，不得自由行動，供給食宿，加以款待，至戰事終了，纔遣他們回國。瑞士中立，歷來屢遇危難，就中以歐戰時爲最大。戰事甫起，瑞士政府就宣告中立；並宣言依照數百年來的慣例，聯邦政府，無論如何，決不捨棄瑞士人民所最寶貴的中立原則。彼時瑞士政府所取的軍事行動，已詳於前章。除去航空隊或有時侵入瑞士外，各交戰國並無侵犯瑞士疆土，破壞瑞士中立的事。

戰事初起，瑞士人民因有種族的界限，遂致意見分歧，各向各交戰國表示同情，頗有累及局外中立，甚至有破壞國內統一的危機。國內德意志 (German) 派和非德意志派的人民，彼此意見不同，實以此次爲最甚。有幾種報紙極力鼓吹彼此的意見，於是聯邦行政委員會創設『報紙取締委員會』，設委員五人，中有二人是瑞士報界聯合會所推薦的。行政委員會爲時勢所迫，曾有兩次直接對於人民作嚴重的警告。歐戰時代各演說詞所表示的『愛

國心』實以這兩次爲最大。有一個布告的結尾說：『我國民族，雖有拉丁條頓的差別，但都是瑞士國民；我們對於和我們種族有關係的外國人民，自不免表示同情；但是比這種同情心還要緊的，還有我們祖國——我們大家共同的祖國——的福利，我們焉能不特別注意及之爲謀祖國的福利起見，確應犧牲一切的私見。』

與維持局外中立相關聯的，又有幾種經濟上的困難，這種困難，不但能危及瑞士各種的工業，且能危及人民的生命。瑞士的糧食有五分之四是依賴外國的輸入，鐵路，工廠，家庭，旅舍所需用的煤鐵，也都是自外國運來的。歐戰開始後，糧食的輸入，不得不假道於『聯盟各國』（Entente）；大部分是從美國運來的。但是煤鐵的唯一來源，却須從德國輸入。所以在實際上，雙方交戰國都握有瑞士人民生活最需要的物品的專賣權。雙方面都能利用這種專賣權，制瑞士的死亡，或強迫瑞士加入戰爭。

瑞士政府與各交戰國交涉，訂立經濟上的契約，以應付這種境遇。煤鐵兩項既特別的缺少，於是工業上和普通的消費上，遂皆大受損失，但政府始終設法使國民免去饑饉的狀況。

况。訂立這種經濟契約時，瑞士對於雙方交戰團體皆取公開的態度，所以世人都相信這種契約的內容及其執行都是嚴守中立的。

中立委員會
前邊已經說過，戰事開始時，聯邦議會將全權付與聯邦行政委員會。爲監督行政委員會，預防其在外交的範圍內妄用此種權力起見，兩院都設立一個『中立委員會』(Neutralitetskommission)。這兩個委員會，都是非常的敏捷，對於聯邦行政委員會所辦的事，凡在他們權力範圍以內的，他們就十分細心觀察，詳細的報告本院。上下兩議院對於此種報告也都費去許多的時間，細心討論；於此可見兩院都視『嚴守中立的態度』爲一件極重要的事。

瑞士中立所牽連的重要問題，既如此之多，各黨的意見，又極不一致；所以瑞士政府及瑞士人民雖以中立爲固定的政策，然終不免有意外發生的事實。例如瑞士駐美大使保羅李特博士(Dr. Paul Ritter)在美國參加戰事以後，受德國政府的委託，很熱心的保護德國在美國的利益，美國非常不滿意，美、瑞兩國對於博士的行爲，頗加以指摘，結果，瑞士政

府竟從華盛頓調博士到海牙 (The Hague) 又有一個情節較重的案件；就是，有兩個瑞士的軍官被人告發，說他們把軍事的秘密洩與『歐洲中部的列強』 (The Central Powers) 結果，犯人僅略受軍事的懲戒，以致人民方面非常不滿意。還有一個官吏，在發給出口貨特許狀的時候，受了人家的賄賂，被人告發。這種受賄的事情在瑞士政界中，很不多見，所以偶一發生，即為衆人所注目；那時這件事，又涉及國際的地位，遂更為全國人民所切齒。於是操法國話和操意大利話的兩部人民，均在街上作示威的運動，反抗這種違背中立的行為，示威之時，對於歐洲中部列強的領事館並略有暴動的事。

以上各案，其情節遠不如一九一七年六月葛立木與賀夫滿 (Grimm-Hoffmann) 案件的重大，葛立木是聯邦下議院的議員，屬於極端的社會黨，在俄國革命起事以後，就到俄國。混入密謀的漩渦中，他竟能設法勸令瑞士公使，打電到聯邦行政委員會政務及外交部長賀夫滿，密詢德國對於俄國的態度。逾一星期，他接到賀夫滿的復電，內中述及德國所擬定的和約條件，且謂德國與俄國祇能有訂立和約的希望，德國決不進攻俄國。這兩件電

報皆被俄國官吏從中截取，且公布之，同時並將葛立木驅逐出境。

此事公布以後，瑞士人民大為駭異。雖有更多的人用種種的話替賀夫滿辯護，但是各協約國均以賀夫滿的行爲，是設法使德俄兩國單獨講和，於協約國實有莫大的危險。從瑞士的眼光看起來，賀夫滿的行爲，是損害國際的信用；使各國不信任瑞士領袖人民的行爲，認他們爲不能維持無條件的，可尊敬的中立態度；因之即不信任瑞士國家的行爲。

賀夫滿辭職

賀夫滿在收到各國的抗議以前，即自請辭職，並聲明此事由他完全負責，行政委員會的各委員實不知情。賀夫滿去職以後，以萬國紅十字會會長日尼瓦的古斯達夫阿都(Gustav Ador) 補他的遺缺，於是拉丁系的人民，因葛立木的案件所引起的憤怒心，始漸就消滅。瑞士人民於是又決定恢復舊制，由聯邦總統兼任政務部長。瑞士人民以爲賀夫滿在職日久，對於葛立木一案纔敢獨斷獨行。總管外交事務的人，若能每年更換一次，此種弊端，自不易發生。

葛立木與賀夫滿一案，其性質雖污鄙不堪，但也有很好的用處；就是，此案確實可以證

明如欲嚴守中立，人民和官吏兩方面都有保持絕對中立的必要。幸而瑞士聯邦行政委員會有明敏的計畫，各民族亦皆具有遠識，所以能够維持中立。某某交戰國因殘的事，日益增加，遂使瑞士在經濟上及政治上感受許多困難，但瑞士統一及中立的精神，反能日益堅固。人民能够捐除黨見，協力做那最可貴，最人道的工作；就是，救濟戰時受害的人，不分國界，一視同仁。於是瑞士就變成了救濟各國俘虜和戰敗地點的災民，做各國俘虜與他們的家族互通消息的『總清算處』。各國俘虜，拘留在瑞士的，皆受有優厚的待遇和援助；故皆深感厚德，永垂不朽。

瑞士在國際的政治上，雖沒有什麼大活動；但是許多的慈善事業和旁種的組織，其影響及於全世界的，都是以瑞士爲世所共認的首領。例如在一八六四年日尼瓦會議，組織紅十字會；直到現在『紅十字國際委員會』的『行政部』仍就設在日尼瓦。紅十字會的旗幟就採用瑞士的國旗，却把顏色顛倒，以誌謝忱。在一八七一年十九世紀的『國際仲裁所』也設立於日尼瓦。電報聯合會成於一八六九年，國際郵政聯合會成立於一八七四年，國際貨物

運輸聯合會成立於一八九三年，工業財產的國際事務處成立於一八八三年，自一八九二年起『文學財產及美術財產之國際聯合會』與之相聯合，——這種種機關的總公所都設在柏恩，受瑞士政府的監督。此外，尚有國際勞工會的組織，也由瑞士做領袖，總公所設在沙耳（Basel），——這是一個半私立的團體，凡入會的各政府，都捐助款項，充該會的經費。其目的就是按照最寬廣的最精確的標準去調查勞工狀況，以作『進步的立法』的基礎。

某某大國，有幾個政治家以為小國家的時代已經過去了。他們主張把這許多小國併入較大的政治團體中，如遇必要時，即須以武力從事，以促進全世界的發展。試看瑞士對於文明上的供獻，即足以證明此種見解的荒謬。瑞士在內政上，對於民治的和『進步的立法』所有的成績，已經博得全世界自由黨人的同情心，被許多旁的國家所做效。在外交的關係上，瑞士雖無帝國主義的野心，疆土雖然狹小，但瑞士仍不失為世界上最有用的最有勢力的國家。苟遇必要時，瑞士實具有永久自衛的決心，此種決心尤足增加世界各國對於瑞士的欽佩心，如有侵犯瑞士者，必為世界上愛自由的民族的公敵。

第十三章 瑞士的政黨和政黨組織

兩黨的起

瑞士共和國的基礎是『自由黨人』(Liberals)所造成的。自由黨人在一八三〇年至一八五〇年之間，曾改革各邦政府的舊制度，建設聯邦，並在一八四七年『桑得崩』(Sonderbund)之戰，大敗反對黨。反對黨戰敗之後，遂自組織政黨，號稱『天主教保守黨』(Catholic Conservatives)，以便在聯邦立法部內與自由黨互相抵制。自由黨黨員的數目，遠超過於保守黨員，並能熱心維持他們所手創的聯邦政體。兩黨除宗教方面的異點以外，對於『各邦權利究應如何』這一個問題，雙方意見，也極不一致。保守黨自命爲『聯邦派』(Federalists)，主張在聯邦的原則之下，理應保護各邦的權利。而自由黨則係『中央集權派』(Centralists)，主張擴充聯邦政府的權力，組織強有力的聯邦政府。

以後的發

一八四八年的憲法成立以後，多數黨(即自由黨)又分成『和平』『急進』兩派。關於外交政策以及重要的內政問題如鐵路等事，兩派的意見又極不一致；但仍努力同心以抵禦那保守黨，使之不能發生反動。其後，和平派屢獲勝利，遂日見發展，但是漸漸失去當初自由

黨改革的精神和毅力，竟變成鐵路，棉花製造廠各大股東，銀行界以及其餘資產階級的政黨。該黨的經濟政策，是主張放任主義，反對政府的干涉。但在那時，時過境遷，這種經濟學說已不適用，而該黨仍行其所是，不知變通。瑞士早年的自由黨，其黨綱多與政治有關，祇對於政治的問題，有所主張；迨後，種種的社會問題也需用國家的管理時，該黨的政策遂不能適用，其重要亦頓減；此不獨瑞士爲然，英國，比利時，和歐洲各國，昔日之自由黨，亦皆是如此。那種不合時宜的政黨態度，漸漸引起本黨黨員的不滿意，從一八六〇年以後，黨員的

不滿意達於極點，遂有多人脫離本黨，另行組織新黨，這就是『民主黨』(Democratic Party)。這黨就是從早年的急進派自由黨，變嬗而成的。彼時創制複決兩種制度，各邦都已實行，且頗著成效，民主黨提倡聯邦政府亦應採用這兩種制度。舊派的自由黨反對之，並極力主張純粹的代議制度；結果，自由黨大遭失敗。於是聯邦政府遂採用創制和複決兩種制度。實行以後，成效昭著，於是這兩種制度，遂爲瑞士各政黨所贊成，到了現在，雖當年反對此制之自由黨，亦贊成了。

一八七四年的憲法修改，多係急進黨（即民主黨）所鼓吹出來的，此黨自彼時迄於今日，始終為瑞士聯邦中最有勢力的政黨。急進黨的勢力，既逐漸加增，和平派的自由黨的勢力乃漸減少。至於天主教保守黨，則始終依該黨的黨綱而行，其成效亦頗昭著。該黨常與敵黨決戰，決戰結果，竟能使該黨發達而為瑞士國內效率最高，黨員意見最相和諧的政黨組織。急進黨雖係人數最多的政黨，但分子複雜，從資產階級的老自由黨主張保守之人起，至貧寒的勞働界主張急進之人止，兼收并納，都算作黨員。急進派是從自由派中發生出來的，後來又從急進派中發生出社會主義派。在一八九〇年，社會主義派已在聯邦議會內佔得六個議席，自此以後，每屆選舉時社會主義派的勢力逐漸增加。除此之外，瑞士近來的政黨政治中，最有趣味的發展，就是先前中系（即自由黨）的議員漸就衰落，於是該黨大多數的黨員都改入急進黨。所以現在的瑞士共和國，共有三黨，互相競爭，恰與十年前的景象相同。急進黨能操縱聯邦政府的大權；但是右受保守黨之攻擊，左受社會黨的排斥。從瑞士全體的選舉情形看起來，參與選舉的人，有百分之五十投急進黨的票，百分之三十投保守黨的

票，百分之二十投社會黨的票。以下將這三大黨及其餘較爲重要的小政黨的組織及其原則，分別敘述之。

(一) 保守黨

保守黨的實力，集中於烏里 (Uri)，翁特瓦敦 (Unterwalden)，及內阿賓澤耳 (Appenzell Interior) 三邦；這三邦的人民，幾盡屬於保守黨。此外在魯澤恩 (Luzern)，史微治 (Schwyz)，紐各 (Zug)，弗來堡 (Freiburg)，左羅都恩 (Solothurn)，巴澤耳 (Basel)，聖迦倫 (St. Gallen)，各勞奔丹 (Graubünden)，阿爾高 (Aargau)，都爾高 (Thurgau)，梯其諾 (Ticino)，瓦來 (Valais)，及日尼瓦 (Geneva) 諸邦，保守黨的勢力，亦足與他黨相對抗。天主教保守黨的內部，雖極和諧，但是黨內僧侶的目的，與非僧侶的目的，有些不同。工人之屬於該黨者，已在左羅都恩，聖迦倫 二邦，以及朱立克，巴澤耳，沙夫浩真 (Schaffhausen)，安吉得恩 (Einsiedeln) 等鎮組有基督教社會黨的機關。他們對於宗教信仰及各邦的權利，所持的意見雖與天主教保守黨相同，但是他們爲達到他們要求『進步的勞工立法』

的目的起見，有時且與社會黨相聯絡。天主教保守黨中最著名的首領有梯其諾邦的毛達（Giuseppe Motta），史微治邦的司徒朗博士（Dr. Alfons von Streng），弗來堡的畢宗（Georges Python）和孟岱拉士（Georges J. J. Montenach）都曾在聯邦政府中占有重要的位置。

從前在議會中最有勢力的自由黨既漸就瓦解，於是所餘的部分有時叫作耶穌教保守黨，而仍保存『中系』或『自由民主黨』之舊名。現在的黨員，雖有多數已改入急進黨，但自由黨在下議院中，仍占有九個議席。且該黨的領袖，多係很富的很出色的人物，所以該黨人數雖少，而實際的勢力尙有可觀。如在一九一一年，該黨有投票權的人數約共二萬人，差不多都住在沃特，日尼瓦，巴澤耳，斯達特，梯其諾，及牛沙達耳等邦。而日尼瓦之阿都（Gustav Ador），沃特之施各立丹（Eduard Secretan），巴澤耳之司培澤（Paul Speiser），皆係該黨的領袖人物。

（二急進黨）

瑞士的政府和政治

現在急進黨(就是獨立民治(Freisinnige-demokratische)黨)黨員的數目,超過於其餘各黨,黨員之政見,亦大不相同,自極端的放任主義起至極端的急進主義,盡包括其內。獨立民主黨很擁有社會的,經濟的,以及政治的勢力。實業界商界財政界的首領,多半列名於該黨,該黨並能取得全國多數農民的贊助。該黨的實力多在幅員較大的信奉耶穌新教(Protestant)的各邦中,所以他們反對天主教。他們根據於自由黨的舊旨,迄今仍保留中央集權的趨勢。從前的自由黨都不贊成國家干涉工商事業。所以他們反對『保護稅則』(Protective tariff)及鐵路國有。厥後,因國內工業發達,他們乃贊成保護政策。又因大規模的工廠既逐漸加多,該黨遂漸承認國家制裁的原則,以及國有國辦。現在聯邦政府種種的大專利,以及鐵路之收歸國有,實多係急進黨當權時代所創辦的。

在一九一七年時,行政委員會的七個委員中,有五個是隸籍急進黨的,就是戴克培(Decoppet),蘇得士(Schulthess),米勒(Müller),傅爾(Forrer),及迦朗德(Calonder)五人。該黨重要的首領是朱立克之吳士得力博士(Dr. Paul Usteri),柏恩之史耳(Karl

Scheurer) 及海特 (Johann Hirter) 洛桑之夏得 (Ernest Chuard) 及梅理斐博士 (Dr. Paul Mallefer) 日尼瓦之法幾 (Henri Fazy) 都爾高之哈伯芬 (Heinrich Hiberlin) 聖迦倫之傅爾 (Robert Ferror) 外阿賓澤耳之俄各斯得 (Arthur Engster) 和沙夫浩真之施本博士 (Dr. Carl Spann) 皆曾任聯邦議員者。

除上述的各大黨之外，尚有一個小黨，是從當初一八六七年間提倡創制權和復決權及他種改革的民治黨人直接傳下來的。自一千八百六十七年以後，民治黨人雖多改入急進黨，但尚有『東瑞士民治黨』(Eastern Swiss Democrats) (約有一萬八千有選舉權的人，大多數居於聖迦倫，都爾高，外阿賓澤耳及各拉入斯數邦。) 起而組織小黨，與急進黨相對立。該黨議員在聯邦議會內，又與社會黨議員相聯合號稱『社會政黨』，協力提倡『進步的立法』。

(三) 社會民治黨

普夫路格 (Pfister) —— 社會民治黨首領之一 —— 說：『該黨係由受傭資的勞働

者，僱員，以及他種在經濟上能力軟弱的人所結成的政治組織，乃各階級「有社會心的」(Socially Minded) 人民聯絡而成的政黨。』這句話未免誇張太過；社會黨的大部分黨員雖是勞働階級的人，但在旁的政黨之內，也有很多勞働者及「有社會心的」人民。

社會黨之實力

社會黨的實力，集中於朱立克，溫特都耳 (Winterthur)，巴澤耳，柏恩，畢路 (Biel)，及歐路丹 (Olten) 諸邦。一九〇八年改選聯邦下議院議員，投票選舉該黨之候選人者，共有七萬票，實占投票總數的百分之十六，但選舉結果，該黨在議院內所得的議席，僅占全體的四十分之一。此情形，可知該黨自然要贊成比例代表制度。

該黨對外國的影響

社會民治黨之主要黨綱，與各國社會黨的主張相同。該黨很受外國人的影響，尤以馬克思的影響為最甚。黨魁中多係生在外國或其父母為外國人或曾受外國教育的人。該黨的目的，就想設法掌握國家的一切「權力」(Power)，並使「生產」(Production) 及「兌換」(Exchange) 之主要方法，概歸「共有」(Collective Ownership)，藉以掃除那貧窮階級競爭，惡俗，其餘因現存社會制度之不良而生的種種惡劣現象；並藉以造成新的，較為完善

的社會制度。他們以爲在社會演進中，未來的新時代，其特色就是生產和交易的主要機關，皆歸社會公有，因此人人皆可得平等的機會。該黨的主張如此，但是該黨並不能十分發展。這是因爲現在瑞士的政治制度，已較他國更趨於民治一方面，並且前文已說過，瑞士已漸能把各大工業改歸公有。又因瑞士人民中擁有小田產的人太多，所以社會黨在瑞士的勢力，仍是很微弱的，不像在德、法兩國那樣的發達。

社會黨對於急進黨所提倡的鐵路國有及其餘種種國有的計畫，雖然常常的加以贊助，但是社會黨對於急進黨一切的主張，仍是嚴格的指摘。他們說急進黨對於『工業國有』所取的步驟，過於遲緩，且所包括的事項也太少；並且說那急進黨是急於增加賦稅之收入，而不急於改良工人之狀況。據社會黨人的意見，急進黨僅在表面算是一個多數黨，其實暗中尚有一個真正主宰，來操持黨務；這個主宰就是萬惡的資本階級。

瑞士社會民治黨的內部，也因意見不同，分成各派。黨員的意見，種種不同，從和平的急進主義起，到激烈的鼓吹革命主義止，盡包括在內。那一班思想較新的工人又組成一個團

內部意見
之不同

體名『各魯特黨』(Grütliverein)其支部很多，會員數萬人，極力鼓吹勞工的改良，頗有勢力；在一九〇一年，社會黨就與之聯合。但在社會黨內，新進的人和主張激烈的人，看不起那和平的工黨，兩黨遂於一九一六年解散盟約，各自獨立。

緘端反對
軍制主義

自歐戰開始以後，瑞士社會黨人即預持成見，反對軍閥主義。他們從前還不反對國家爲自衛起見設備相當的軍隊，但是後來，該黨的新進黨員及主張較爲激烈的人，竟完全反對任何軍事的設備；倡言不可以一人一錢供軍事之用。在一九一七年六月九號，這一派黨員竟以四分之三的同意票，在社會黨的議事會內，通過那種意見。自此以後，所有社會黨的議員，皆受有本黨的訓令，對於一切關於軍事的議案，軍費和法律，一律否決。並由該黨創辦勞働界的聯合會，死力反對瑞士參與各種戰爭。瑞士社會黨同時又議決宣布階級戰爭直至現有的政府推翻後爲止，並用革命的手段停止歐洲的戰爭。這種意見實爲大多數愛國的瑞士人民所不許，且在歐戰之時，國中少壯多從事邊陲以禦外患，故這種學說，尤爲國人所反對。社會黨中較爲老成的首領及許多黨員也不贊成這種『萬國一家的學說』。歐洲各

國的社會民主黨均因這次戰爭而分裂，瑞士大概也不能避免那種結果。

瑞士社會黨之首領爲科羅梯博士 (Dr. Emil Klotz)，博士係朱立克人，爲討論『比例代表制度』之著名的著作家。社會黨中，又分兩派：一派是年歲較高的保守派，該派首領爲聖迦倫之史勒爾 (Heinrich Scherrer)，曾任聯邦上議院議員；朱立克之普夫路格 (Paul Pfüger)，各路立克 (Hermann Greulich)，施代耳 (Robert Seidel)，巴澤耳之吳路斯勒各 (Eugen Wullschlegler)，栢恩之米勒 (Gustav Müller)，皆曾任下議院議員。一派是反對軍閥鼓吹革命的激烈派，該派首領係諾伯斯 (Nobs)，伯拉丹 (Platen)，孟真百各 (Münzenberg)，諸人以及下議院議員各立木 (Robert Grimm)，南恩 (Charles-Th. Naine)，各拉貝 (Ernest Gräber) 諸人。

除正式的政黨以外，瑞士又有許多的小團體，專以宣傳主義爲宗旨，有的是專在某邦或某地方活動的，有的是在全國活動的；有幾個團體在政治上頗有成效昭著的。以前所說

的『各魯特黨』Grüthiverein，就是這樣的團體。此外又有海爾威梯亞會(Helvetia)，始於一八五八年，其目的是促進高澤得山道之開鑿，該山洞於一八八二年竣工；更有『高澤得新協會』Neue gothardvereinigung，專監視該處鐵路的情形，以謀人民之利益者。高澤得新協會既有成效，遂有『山賓昂會』(Pro Sempione Society)出現，以促進山賓昂山道之開鑿爲宗旨者，該山道於一九〇六年完工。又有『聯合俱樂部』(Eidgenössische Verein)是一個保守派的俱樂部，也頗有勢力。『瑞士比例代表制度選舉改良會』(Schweizerischer Wahlreformverein für proportionale Volksvertretung)在全國選舉時，曾舉行三次選舉大運動，以鼓吹比例代表制度。又有『聯盟協會』(Föderativverband des eidgenössischen Personals)勢力亦日漸加增，近年以來，在聯邦議會內，關於工人工資及政府僱員之工作情形等項事務，頗占勢力。

瑞士國內主張婦女參政的人，組成一個團體叫作『婦女參政權聯合會』(Schweizerischer Frauenstimmrechtsverein)。各地方的選舉權會社及婦女會社爲數甚多。有許

多的『婦女會社』專從事於請願政府允准已婚婦女有管理自己財產的權。他們並要求政府用法律強迫那做丈夫的把他的入款和出款的實況，開具清帳。一九一七年全國選舉權會議決用創制方法修改聯邦憲法，加入女子參政權一條。這一個目的將來總能達到。瑞士在各方面均是很進步的，民治的發展也較他國爲先進，但關於婦女參政的運動，却未免大落人後。這是因爲國內德意志系的人民，傳染條頓民族的舊習，反對各種女權運動。天主教的保守派亦反對這種運動。但是瑞士人民之待遇女子，確是寬洪大量，他們允許女子入高的教育機關，允許女子加入各種的職業。這種政策固足以使那主張女權者不能根據於女子的權利被剝奪，所以要求參政權；然在他方面愈使女子有所藉口，自稱彼輩在知識上及經濟上皆有執行選舉權的資格。

婦女的選舉運動，直到今日僅在各地方畧得幾次小勝利，在政治上仍不能占有重要的地位。在一九〇八年沃特允准婦女在教區內有選舉權——就是允許他們參與教區內董事及牧師的選舉，但並不能有被選舉權。城市的巴澤耳 (Urban Basel) 於一九一七年

亦襲用沃特的成例。近來牛沙達耳邦，允許婦女在紳董會議之中，有選舉權和被選舉權，那紳董會議所掌管的事務就是調停工人和雇主間的爭端。第一次的選舉是在一九一七年十月舉行。這次婦女參與選舉者，爲數頗多，四百三十八個議員中有四十六個婦女當選。近來栢恩及日尼瓦的婦女，要求享有城市的選舉權者，勢頗洶湧。

以上所說的集會和俱樂部，對於政治上，都很有勢力。各政黨的計畫，往往受此種集會的影響。此外又有種族的和言語的趨勢，也足以阻撓政黨的行動。操法國語和意大利語的人民，過於愛護他們自己的特殊利益。就是那種和聯邦政黨極有關係的人，遇有危害於本鄉的小事發生，即不惜背棄本黨以衛護本地方的利益。

瑞士的新聞紙，在政治上也很占勢力。各新聞紙平常雖爲政黨的機關報，但並不夾雜政黨的私怨，亦不詆罵個人。對於國會，邦議會，市議會，政黨議事會，或他種政治的會議開會的新聞，其實登載，不加成見，務使事實的真象，盡能顯露。所有議論，亦多切近事理，較諸美國報紙那樣的夾雜黨見，專述動人聽聞的瑣事，而重要事務，反置諸不顧者，其優劣的情形，實

不可以道里計。

茲將一九一七年各主要政黨在聯邦議會之實力，敘記如下：

黨名	上議院	下議院
天主教保守黨.....	16	39
自由民治黨(即保守黨).....	1	13
獨立民治黨(即急進黨).....	21	108
社會民治黨.....	1	18
各小黨及獨立無黨者.....	5	11
總數.....	44	189

觀上表可知天主教保守黨的上議院議員，從比例上看起來，實超過於該黨的下議院議員的人數。這是因為該黨的實力，都集中於幅員較小的幾邦，而每小邦也送二人到上議院的原故。急進黨在各大邦內，勢力最大，然每大邦亦僅選二人到上議院，所以急進黨在上

議院之勢力，不如在下議院之雄厚。在兩院之內，議員坐位不是照黨派排定的，是照他們所代表的地方排定的，——這也是瑞士人民黨見太淺的一個明證。

美國政治的環境非常的亂雜，也非常的激烈，各黨相競，不遺餘力；反觀瑞士各政黨，則較為安閒，較為平和；美國的普通學者，習於本國的政治情形，往往以為瑞士的政黨是能力不充足的，各政黨都是無關重要的。但是從實際上去看，瑞士的政治團體確是非常的穩固，試觀歷來各黨在下議院的人數，即足以證明此點。

黨 名	年		
	1878	1890	1902
天主教保守黨.....	35	35	35
自由民治黨(即保守黨).....	31	22	25
獨立民治黨(即急進黨).....	69	83	97
社會民治黨.....	0	6	9

至於不隸於黨派的選舉人，爲數甚微，在選舉的時候，不足以牽動政黨的全局。今之急進黨，既脫胎於從前的自由黨，所以我們就可以說瑞士聯邦從一八四八年成立以來，就完全在該黨的勢力之下。且從一八七四年以來，瑞士各黨的黨見，較聯邦成立的初年，化除了許多；各黨的行動，較諸從前也多加些檢點——這是人人所共認的。

瑞士政治之比較的安靜無事，不尙意氣，既已如前所述，但是爲什麼瑞士的政治能有這樣的好現象呢？其最大的原因，厥有三端。第一，效忠本黨，以博黨魁的歡心，藉以攫有官職；這種事在旁的國是常有的，在瑞士可以說是沒有。瑞士國民中幾乎沒有人是靠政治爲職業的。第二，複決制度使人民能推翻議員所議決的事件，而不免他們的職。第三，聯邦行政委員會的委員不是由國民直接投票選舉的。此外，較小的原因中，尚有下列的兩端：即（一）立法部開會的期限甚短，（二）各選舉區域甚小，各選舉人能夠直接認識那候選人，知道他是何等人物。

以上五種原因，雖足以解釋瑞士政治生活安靜態度的原故；但這並不是說，瑞士政黨

的組織是薄弱的，政黨的舉動是無效力的。瑞士的各大政黨，在組織上，都具有聯邦的觀念在內。每大政黨，都是以許多在各邦的政黨團體為基礎而成立的，各邦的政黨團體在他們本邦之內都很有自治的權力。各邦小政黨的名目，往往與其依附的聯邦大政黨的名目不同，此種情形，實使聯邦政治與地方政治二者劃然分清。但對於與全國有關係的事，各地方的小政黨欲有所作為，須就商於中央政黨的執事人員，並須取得他們的同意。各黨的規程，又規定凡信從本黨的人，在其所居地點，同黨的人數不能組成支黨者，即可作為本黨的單獨黨員。各黨的最高權力，屬於本黨的議事會，其詳情以後再述。每黨都有一個中央委員會，每年改選一次。選舉方法，或由各邦的支部選派，或由議事會指派，這委員會的職務是執行本黨的事務。急進黨的委員會，是由三十二人組成的，由每邦及半邦各選出一人，朱立克，恩沃特，三邦各選二人。自由民治黨的中央委員會，除各邦的代表以外，還包括本黨的國會議員，及本黨各機關報的編輯部各派代表一人。這一黨的中央委員會的人數甚多，隨時開會是非常不便；所以乃從該會中舉出一執行委員會，執行一切會務，以便易於辦事。急進黨

及社會黨中，又有所謂『少年急進黨』及『少年社會黨』，但這並不是因為他們年歲較輕，是因為他們的見解較為前進的原故。瑞士社會黨人，又在國內各處設立『星期日學校』，廣攬兒童，教以本黨的黨綱。凡聯邦政黨，每黨均舉有總裁，副總裁，秘書，會計長，等職員，皆列席於執行委員會。

政黨之能有所作為，端賴於政黨議事會（Diet）。故政黨議事會為政黨一切活動之原動力。此種會議，每年舉行一次，遇必要時得臨時召集之。開會地點，在該黨預先指定之瑞士各大城市中。大政黨開議事會時，各地代表到會人數常有三四百人。社會黨贊成婦女選舉，故在該黨的代表內，常有許多的婦女。在會場鄰近居住之黨人，雖非代表，亦得與會；於是到會的人數更多。

開會以後，首由本黨職員報告本年的黨務及帳目，報告以後，全會即開始討論本黨的公共事務。查覈本黨議員在議會最近的開會期內有無違反本黨黨綱的行動；如有此項行動，即痛加指斥。國會議員及國務員在議事會內，都很活動，但並沒有睥睨一切或妄用權勢

等情形。議事會在以上所說的普通秩序以外，又討論當時的重要問題。例如一九一七年六月十九、二十兩日，急進黨的議事會在栢恩開會，討論兩件重大的問題；就是：（一）行政部的改良和（二）行政委員會的財政規畫。平常開議事會的程序，總是先派兩個著名學者去討論此項問題，開會以後，一個用德國話報告，一個用法國話報告。此種報告，往往把本問題徹底分析，然後在下結論時，指定解決的方法。報告既畢，各代表得起立發言共同討論，討論之時，往往慷慨陳辭，歷時甚久。討論既畢，始決定辦法，作成決議，此項決議，在理能約束本黨和屬於本黨的一切官吏。至於在那小政黨的議事會內，便時常討論應當怎樣去傳布創制的請願書，以謀達到本黨的某項目的。

瑞士政黨的議事會與美國政黨『全國幹事會』(National Convention) 有大不相同之點；即瑞士之政黨議事會僅討論本黨的政策，而不指定選舉時候的候選人(Nominee)。且在決定政策時，一切討論完全公開，到會的全體代表皆平心靜氣從事討論，決不大聲喧嘩或擾亂秩序，而美國的全國幹事會却常有此種不良的現象。議事會在討論問題

時，發言人的身分如何，聲望如何，幾與他當時所說的話完全沒有關係，此亦與美國的全國幹事會專由幾個黨魁所操持者大不相同。不但如此，瑞士議事會開會的次數多，其優點也多；每次開會人民可以得到一種新的確實的本黨政策的報告；而美國政黨則每四年纔發表一次『政策宣言書』(Platform)。

瑞士現在的聯邦行政委員會共有七個行政首領，均由議會選出；假如瑞士廢止此制，而以民選之總統一人為行政長官，則上述之各種情形必略見改變。凡行政委員會的委員和其餘重要的官員之由議會選舉者，均不由各政黨之議事會推出候選人，而由兩院議員所組成的政黨小會議推定之。聯邦政府的官員內，僅有兩院議員是由人民選舉的。『選舉區』的面積，都是很小的，所以推定議員候選人的手續，普通皆由各區內各政黨的黨員開會執行之。各小政黨在各區中如果自知無競爭之實力，就往往不推出本黨的候選議員。每區中有應選幾個議員者，則由各大政黨商議妥協，某黨應占有議員幾人，然後各黨再按照所分配的數目推定本黨的候選議員。假如某黨的勢力漸增，不滿意於舊有的分配數目，該

黨就設法多攬幾個位置。其結果必引起非常激烈的選舉運動，直至『勢力平衡』而後已。雖然如此，但是瑞士的選舉，並不願意常常變更各官員的位置；所以凡現任的議員，假使他所隸屬的某黨黨勢漸衰，不足以維持他的位置，他的位置仍不致於立刻失去。必須等到該議員死亡或辭職時，而後纔發生變動。

瑞士的政黨生活，雖覺無聲無臭，無營謀傾軋的事情，但是各大政黨的組織，卻是很完美的，卻是很可羨慕的，各該黨均能作他們應作的事。舉凡國家重大的政務，皆先在政黨的議事會內，詳細擘畫，詳細討論。今日的瑞士政府就是已往的那種討論的結果。觀當今各大政黨之行動如何，即可預料將來政府的措施如何。各小政黨則議定謀略以反對大黨的計畫。各黨的議事會都表示極高的智慧和效率。總之，瑞士政黨，態度穩健，組織完美，實足為他國政黨的良好模範。

第十四章 各邦的組織

各邦彼此
的異點

瑞士疆域雖遠不如北美合衆國之大，但是瑞士各邦彼此的異點却較多於合衆國的

各邦。在歷史的背景上，在經濟，種族，言語，宗教，等狀況上，瑞士各邦皆互相歧異。所以瑞士的地方政治生活乃極活潑；一般公民及政客之注意於地方政治遠甚於注意聯邦政府。各邦的面積彼此也不相同；最大的是各勞奔敦，面積共二千七百七十三方英哩；次爲柏恩，共二千六百五十七方英哩；最小的是沙夫浩真僅一百十四方英哩，及組各，僅九十二方英哩。有幾邦的境內包有城鎮及寬廣的農田；有幾邦的境內差不多盡是農田以及牧場；而日尼瓦（二百零八方英哩）及城市的巴澤耳（十四方英哩）則盡是市鎮，在實際上簡直就是兩個大城市國家（City-States）。

在政治上，各邦也彼此不相同。如烏理，上翁特瓦丹，下翁特瓦丹，各拉入斯，內阿賓澤耳，六邦，均係小民治國，各有『公民會議』（Landsgemeinde），爲本邦最高的立法機關。如朱立克，柏恩，史徹治，組各，左羅都恩，鄉村的巴澤耳，沙夫浩真，各勞奔丹，阿爾高，都爾高，及瓦來十一邦，在民治的精神上，雖不如上述的六邦，但均實行強制複決制度。如魯澤恩，城市的巴澤耳，聖迦倫，梯其諾，沃特，牛沙達耳，及日尼瓦七邦，其民治的限度，僅至施行『隨意的複決制

度』而止。惟弗來堡一邦，迄今尙未實行複決制度。所以瑞士各邦中純粹實行那代議式或共和式的政體者，僅此一邦而已。

但是各邦內部的組織，却都遵照同一的規畫。除去六個民治邦以外（此六邦的內部組織，以後再論），每邦都有一個一院制的立法部，通稱之爲『大會議』（Grossrat, Grand Conseil, Gran Consiglio）；有時也叫做『邦議會』（Kantonrat）。議員概由民選，有十邦已實行『比例代表制』的選舉法。議員任期通常是三年或四年，惟各勞奔丹的議員任期是二年，弗來堡是五年。每個議員所代表的人數很少，而以那較小的各邦爲尤甚。例如在組各邦，每三百五十人之中選出一個邦議員；在沙夫浩真，每五百人之中選出一人。雖在較大的邦內，每個議員所代表的人數也遠不如美國各邦議員所代表的人數那樣多。例如在弗來堡，梯其諾，牛沙達耳，每一千二百人選邦議員一人；在朱立克及聖迦倫，每一千五百人選邦議員一人；在柏恩每三千人選邦議員一人。因此之故，邦議會議員的額數，都是很多的；最小的邦，邦議會大約有一百人，在較大的邦中，邦議會約有二百人。例如朱立克的邦會議，卽有

議員二百二十三人。

美國研究邦政府的學者，對於「兩院制的立法部」之應否存在，漸抱懷疑的態度。瑞士的聯邦政府雖採用那兩院制，但是瑞士人民却以為在邦政府之下，那兩院制殊不適用。兩院制的長處，在於能够互相箝制，以免一院對於立法事務有莽魯的行動。但瑞士各邦議會雖祇有一院，然對於各項議案，頗能詳密討論，有良好的判斷；且有數邦，其議事時之謹慎周詳，較之那兩院制的聯邦議會，反有過之而無不及。各報紙載有邦議會的議事錄，類皆篇幅甚長有條不紊。各邦立法部之性質既如此完好，似無須另設第二院以防止其魯莽的行動。即使邦議會果有魯莽的行動，國人尙可直接用複決權以制裁之。

按照聯邦憲法，各邦憲法必須經過本邦人民的批准，方能有效；且經全邦過半數人民的請求即須將憲法加以修改。（第六條第三款）所以各邦人民對於本邦的憲法，都能執行那強制的複決權和創制權；此外又有上述的十一邦對於普通立法，亦採用那創制及複決兩種制度。在這幾邦中，一切法律皆須得到人民的同意，方能有效。美國各邦的立法部每年

各邦的創
制與複決
制度

所製定的法律，常有一巨冊或二巨冊，瑞士則決沒有如此之多。瑞士各邦議會每年所通過的法律不過僅有數十頁的一小冊而已。並且在邦議會內，法律與其餘不甚重要的議決案不同，惟獨法律纔須交給人民覆決。所以人民每年所應覆決的案件，為數不多，故無竭蹶之可虞。

在數邦中，除『法律』以外，還有幾種財政的議案，也受強制複決的限制。例如朱立克的邦議會每次通過一條撥款的議案，所撥的款項若在廿五萬佛郎以上者，或規定每年撥款一次，其額數在兩萬佛郎以上者，即須得本邦人民的允許，方能有效。照幾邦的規定，不但一切的法律及大宗的撥款議案須受強制複決的限制，舉凡邦立法部的別種議決和命令，假如有若干人民簽字請願，即須提交複決。照柏恩及阿爾高二邦的舊制，全部的預算案都受強制的複決，後因一般有選舉權的人太講經濟，常將預算案批駁，以致行政上頗感不便，所以遂廢去舊制。

在實行隨意複決制度的七邦中，必須有滿足法定數目的選舉人簽名請願，而後纔將

議會所議決的案件交人民投票複決。至於法定人數的多寡，各邦是彼此不同的，最多的是沃特，必須有六千人簽字，最少的是城市的巴澤耳，祇須一千人簽字，即能發生效力。若以各邦的人數作比例去考查，則以魯澤恩及梯其諾二邦所規定的條件為最苛；按照該二邦的法律規定，約須有全邦選舉人數的百分之十五簽名請願，方能實行複決。法定的簽名人數最低的是城市的巴澤耳，尚不及全體選舉人數的百分之四；其次為聖迦倫，約須全體選舉人數的百分之七。在幾邦之內，提出普通法律創議案的法定請願人數，與那要求執行隨意投票的法定請願人數相同，在幾邦之內，『修改憲法的創制案』所限定的請願人數為數較大。例如在柏恩邦，有一萬二千人的簽名請願，即能提出一條普通法律創制案；但是憲法的創制議案，須有一萬五千人才能提出。照組各邦的規定，普通的創制議案可由八百人簽名提出，憲法的創制案須有一千人簽名提出。至於魯澤恩，史微治，城市的巴澤耳，鄉村的巴澤耳，阿爾高，及日尼瓦諸邦，却無這種區別。普通創制和憲法創制的法定簽名人數，是完全相同的。各邦除弗來堡外，人民都可以提出普通法律的創制案；雖在弗來堡邦，如有六千選舉

人簽名請願，亦須將憲法修改問題提交人民表決。

憲法修改案可以由人民用創制請願書提出，也可以由各邦立法部提議。因有這兩種修改方法，所以各邦的憲法時常修改。現在各邦憲法的成立日期是在一八七四年以前者，祇有七邦而已（聯邦的憲法修改案就是在一八七四年成立的）。

就其大體而言，創制及複決二種制度在瑞士各邦所得的效果與在聯邦政府所收的效果相同。聯邦政府尚未採用這兩種民治制度以前，有幾邦早已採用了。在實際上，確是因爲各邦盛行創制和複決制度，所以聯邦政府也就因而採用之。這兩種制度迄今仍極通行。人民常用來直接辦理邦務。例如朱立克的人民從一八九三至一九〇八年，十五年間共提出創制議案十一次；又用隨意複決制度，將議會議決的案件中提出八十一件交人民公決。在人數較少而立法的案件又寥寥無幾的各邦中，這兩種制度自然不能像朱立克邦那樣的常常使用。然無論如何，創制和複決兩種制度在各邦及聯邦政府中均已根深蒂固，殆無可疑。現在的趨向是設法使這兩種制度愈加鞏固，且設法使之易於推行。近數年來，有兩邦

已用強制複決制度代替隨意複決制度。瑞士人民很信弗來堡邦是反動的 (Reactionary)，因為該邦到現在尚未採用那創制和複決制度。除此之外，該邦的政治，也非常的守舊。瑞士各邦中尚未實行那創制複決制度者，僅弗來堡一邦；而各邦中之有『政治的機械』(Political Machine) 有『政黨的黨魁』(Boss) 與美國各邦中政治最劣的那幾邦相似者，亦僅弗來堡一邦——這兩件事，彼此或有關係，並不是偶然的事。

瑞士各邦，都有一個行政部或委員會，掌有行政權，通常是由五個人或七個人所組成的，名爲『行政議會』(Regierungsrat) 或稱『小議會』(Kleinrat) 或稱『邦務院』(Conseil d'Etat, Consiglio di Stato)。會員的任期普通是與本邦立法部議員的任期相同。各邦除弗來堡及瓦來二邦外，行政議會都是民選的。組各及梯其諾二邦還採用比例代表制，選舉行政議會會員。從前各邦的行政議會，都由本邦的立法部選舉的；到了現在，各邦除弗來堡及瓦來二邦仍遵舊制外，餘均改由民選。

行政議會的首領，爲邦長 (Landamman) 及副邦長 (Statthalter)。行政議會的

主要職務是執行立法部和人民用創制權及複決權所通過的法律和議決案；維持本邦秩序及治安；監督本邦全部的行政，作成報告；監督各縣的行政；應立法部的請求起草各項議案。凡各種重要的事務均由行政議會開會公決，此種情形恰與聯邦行政委員會相同。但關於細小的行政事務，爲便於料理起見，特設數部；行政議會的會員每人各長一部，各部的名稱，計有下列各種：如慈善事業，教育，財政，警察，衛生，司法，軍務，建築，內務，商務，農工，等部。立法部位於行政議會之上，行政議會的全體對於本邦立法部的關係，恰如聯邦行政委員會對於議會的關係相同。立法部開會時，行政議會的會員全體出席，且須隨時答覆立法部議員的『詰問』(Interpellation)。

面積較小的各邦，自成單位，由本邦行政議會直接治理之。其面積較大的各邦，每邦分成數縣 (Bezirke, Amtsbezirke)，例如朱立克邦分成十一縣，再分成一百八十九區；柏恩邦分成三十縣，再分成五百零七區。每縣設一個『縣長』(Regierungstatthalter) 代表本邦政府在該縣區域以內的各種利益，監督該縣的行政，考核罪犯，支配本縣的巡警以維

持治安。有秘書一人輔助縣長，有幾邦的縣長秘書兼管各地所有權及典質地畝的檔冊。

現在有幾邦的憲法中，仍舊有一種很奇怪的制度，就是『直接罷免』(Abberufung)。從前瑞士人民對於修改全部憲法所持的意見是：每次修改憲法必須將主持邦政的主要官員一律更換。所以從前的時候，有十二三邦的全部憲法修訂案是由新召集的立法部議定的，有時候連行政官及他項重要官員都更換的。到了現在，各邦也同聯邦一樣，因憲法局部的修改容易成立，所以全部的修改及罷免全部重要官吏等事已成爲過去的事實了。但仍有八邦，另有一種『罷免官吏的制度』存在；就是：無論何時，祇要有一定人數的請願，並得有大多數選舉人的投票贊成，就罷免請願人所彈劾的人員。這種制度普通是適用於立法部的全體，彈劾全體的議員，但有時也可以專彈劾從某縣所選出的議員。這種制度，由來已久；但時至今日，民意日盛，創制和複決兩種制度又復暢行，官員任期既短，且由人民直接選舉，這種制度已無存在之必要。世界各國除美國瑞士以外，尙未見有實行此制者。當初美國首創『直接罷免』(Recall)時，也並不知道瑞士已有人民直接罷免官吏的先例。

各邦的法院組織，彼此也不相同，但在原則上却是一致的。法庭等級分爲（1）每區（Commune）設治安法官（Friedensrichter, Juge de Paix）（2）每縣設縣法庭（Amtsgericht）（3）每邦設高等法院或邦法院（Obergericht, Kantongericht）凡民事案件，均按照該案涉及之錢財的多寡，而決定其『初訴法庭』爲何等法庭；凡民事訴訟，至少可以上訴一次。治安法官又叫作『調人』“Mediator”，因爲他的責任就是極力設法調停一切的訴訟案件，使之和平了結。如不能和平了結，則依法裁判，或呈報高級法庭。無論是和平了結，或依法裁判，該治安法官每案所得的費用，爲數相同；所以不致有故意延宕訟期或推波逐瀾的情事。瑞士人民最喜訴訟，遇有爭執，總是訴諸法庭；所以治安法官在社會上的服務，確是很有價值的。遇有夫婦反目的事，他常能使之言歸於好。村中居民偶有爭鬪，他就設法排解，不致於毆傷流血，釀成刑事。舉凡一切的案件，皆能在案情醞釀時，設法打消，以免兩造聚訟紛紜，致使大好財產，被法庭及律師等項費用所侵蝕。

縣法庭設法官五人至七人，通常皆由民選，縣法官的任期是從一年至八年，各邦不同

——而以三年四年及六年者爲最普通。高等法院——或稱邦法院——有法官七人至十三人，通常皆由立法部選舉。在高等法院或邦法院中，有一部分的法官，辦理『上訴院』（Court of Cassation）的事；受理上訴案件；如有充足理由可以將原案發回原審判廳復審。各邦法院無權可以宣告立法部的議決案爲『不合憲法』（Unconstitutional），與美國的大理院不同。

工業發達的各邦中，有特別的『商務法庭』（Handelsgerichte, Tribunaux de Commerce）和工業法庭（Gewerbegerichte）。商務法庭由法官一人至二人及商業專家數人所組織的；工業法庭則由雇主（Employer）及工人（Employee）之代表所組織的。這兩種特殊的法庭都審理他們範圍以內的案件，所牽涉的錢數有一定的限制，普通是二百佛郎，逾此限度，他們就不能審理了。凡是經這兩種特別法庭判斷的案件，都可以依照法定的規則，上訴到普通法庭。這種法庭，手續簡單，訴訟費用又極微小；所以工商人等，有何爭執，都來起訴。

刑事案件

刑事案件歸刑事法庭審判。刑事法庭是與民事法庭分立的，但有幾種的刑事案件，也可以上訴到縣法庭或邦法庭的刑事庭。細微的犯罪案歸警察官審理。遇有重大的罪案，或由法庭庭長親自調查；或由縣長調查。一切刑事案件之事實上的問題，概由陪審官決定，陪審官的數目是六人或九人，有時候是十二人。陪審員之選舉法已詳於第七章，茲不贅述。

區政府

瑞士地方政府中最小的單位是『區』(Commune)。各邦憲法的條文及法律典章，對於區的規定，邦各不同，但各區之組織仍有許多相同之點，故仍可概括敘述之。瑞士的區都是自治的小團體，計有數類。有一種是古時代的『公民區』(Burgher Communes, Bürgergemeinder, Communesbourgeoises)，在根本上其性質原是『經濟的』，不是『政治的』。區域，區內人民之資格，有嚴格的限制。有許多這類的區域是擁有很大的森林，麥田，耕田，或旁的財產，享用那種財產的權是分給於本區的人民，或用以救濟本區的孤寡及無以為生的人。又有一種區域是『教區』(Parishes or "Church Communes", Pairoisses, Kirch-Gemeinden)。區內人民之資格限於有相同的宗教信仰的人，他們須納教堂稅，並選舉幾

種宗教的官員。又有一種自治的小團體，其重要遠過於上述的兩種區域，就是『政治的』或『居住的區』，又叫作『市』(Political or resident communes, Municipalités, Einwohnergemeinden)。這種區是在海爾威細亞共和國 (Helvetic Republic) 時代 (1798—1802) 創立的。公民區及宗教區的人民，都是有限制的；政治區則不然，一切人民凡是住在本區境界以內的，無論是否本地公民，也無論是瑞士人或外國人都算是本區的人民。但是祇有瑞士的公民纔能參與本區的行政，其餘的公民祇能納稅以供本區的政費而已。各政治區的幅員，雖則甚小，然其人口數目則多寡懸殊。荒山邃谷的小村落，每區居民不及五十人；而人煙稠密的城市——比如朱立克——其人口恆逾二十萬。瑞士的政治區共有三千一百六十四個。

瑞士的政治區又能分成更小的區域而無損於他的活動氣象。例如某山中或某地方的居民，應本地鄰居人民的需要，就組織一個學校區 (School-commune, Schulgemeinde)，建築他們自己的校舍，徵收稅款以充經費，並監督其進行，此外又有所謂『地方區』

(Local or quarter commune, ortscder Viertelsgemeinden) 者與此類似，其組織之本意專為取得良好的『水的供給』、『預防火險』及其餘的公益事項。但對於一切重要的事件，這種區仍受『政治區』的指揮。

但是也有許多的小政治區因為作事不便，常相連絡，以求達到某種的目的。例如，有許多的『民政區』(Zivilgemeinde)，就是如此，這種區的功用，就是去看管那集合的各區域內的墓地義塚；選舉必須的官吏；並由公衆支給這種官吏的薪俸。

在大多數較小的區中，其主要的『政府機關』是『區公民會』(Town Meeting)。在該會中，凡瑞士公民其法定住址永久是在該區以內者，便有投票權。有許多區是限於本區納稅的居民方有投票權。該會討論本區內較為重要的事務；通過律令；規定稅律；選舉本區的官吏；行政經費及他項較大的支出，必須先得該會的允許，方能撥取。有許多區面積太大，不能應用這種民治式的政府者，則有市議會 (Stadtrat)，亦稱作『大市議會』(Grosser Stadtrat)，由人民公選的議員組織之。此種議會對於不甚重要的事務可以自由措施，對於

區行政會

較爲重要的事務，僅能規畫辦法，由本地人民用『複決投票』法批准或否決該議會所通過的案件。

各區主要的行政機關是『區行政會』(Gemeinderat)，普通是由行政委員五人至九人組織的，但各區因面積大小之不同，所以他們行政委員的數目乃有較多於此者，亦有較少於此者。這種議會與美國那種委員會式的城市政府組織頗相類似。區行政會委員或由區議會選舉或由人民直接選舉。其主席叫做區行政長，在各市中，就叫作市行政長。又有副行政長。遇有重要事件，皆由行政會議共同議決實行，全體負責，故行政長並無若何之獨立權力，與美國市長不同。在大城市中，行政會議的行政委員分掌行政事務，每人掌理一科，例如教育科，警察科，建築科，財政科等類。有時另選出一個委員會，專管各科中之一科的事務。各區中其餘較低的官員有由區議會選舉的，有由行政會議簡派的。各區大小不同，故其官員之數目亦有多寡之別。在這種官員中，主要的是區秘書，財政官，及治安法官。

其餘官員

瑞士區政府之完美

瑞士的區政府不但能盡美國各村各市政府的職務，並且有許多的政事在美國應歸

縣政府或邦政府管理的，在瑞士也由區政府承辦。例如各區中之面積較大，財力較富者，多設有醫院，盲人聾人啞人養濟院，以及旁的慈善機關。關於這種救濟事業，各區政府常從私人 and 慈善團體方面得到大宗的補助款。全國各大城市中又設有公衆遊戲場，浴所，博物館，陳列所，戲園，以供息憩之用。各地皆有學校，校舍精良，設備完美。有許多區對於水的供給，街市鐵路，煤氣，電氣，都採用『共有』『共管』的政策。瑞士人民的特性，是精於治業，辦事小心；所以共有共管的成績差不多都很好。瑞士各區所承辦的事務，雖如此之多，但能收良好的效果，其秘鑰即各區極易互相聯合而成一大區，或一區內部自相劃分，分成數小區，以求達某種特殊的目的。政府的組織既簡單易舉，又極端的民治，對於一切職務更能措置得宜，講求節儉；所以瑞士的市政府可以歸入於世界上良好的市政府之列。

第十五章 各邦的職務

凡未曾劃歸聯邦政府的一切權力，概歸各邦執行。所以各邦政府掌有許多重要的職權。各邦制定濟貧的法律，並監督各區執行那種法律，時常還以補助金接濟各區。聯邦政府

制定種種振興公益的規律，但有幾邦以此種規律爲未足，又從而擴張之，以本邦的規律補聯邦規律之不足。例如有幾邦對於『勞工婦女』所制定的法律，其標準高出於聯邦所規定的法律。各邦用法律規定勞工在星期日例應休息。各邦又有權力發給酒肆的執照，所以各邦遂利用此項權利，力圖禁酒。各邦又頒布維持公共衛生之法，令以助聯邦政府之所不逮；調查『純潔食物律』是否到處實行；設法預防傳染病症的蔓延；並建設醫院，瘋人院及療病院 (Sanitarium)，以謀人民的利益。

瑞士以農產爲出產之大宗，故以用力振興農業爲要事。此事亦歸各邦政府擔任。各邦制定法律，發給助款，以謀農夫之利益；捐助款項以實行改良土壤的計劃；排泄濕地的積水；修築道路；推行牲畜的保險，風雹的保險，牲畜之獎勵等事。有幾邦設立『農業學校』，就中頗有以課程完善，切於實用而著名於全世界者。又有幾邦設立『農業展覽會』以資觀摩。

各邦又承辦許多振興工商業的事。有幾邦設立『工業學校』，『工業繼續學校』(Industrial Continuation School)，『工業博物館』，其成績的優良，著名於國之內外。有幾邦用法

律禁止工業上『不公平的競賽』(Unfair Competition)不過因『經濟的自由』(Economic Freedom)觀念的結果，工業上仍有許多的弊病，未曾剔除。各邦又修築良好的道路，建築鐵路，補助鐵路的經費，准許各銀行立案；凡此數端，皆與商業及工業的發達大有裨益。

司法

瑞士司法事務的大部分操於各邦。自統一的聯邦法典成立以後，各邦在司法上的重要位置，頓見縮減；但對於刑事的案件，各邦法律依然有效；各邦司法機關之組織，仍由各邦自定，法官亦歸各邦自定選擇的方法。各邦警察很能維持治安，保護人民。各邦又設立監獄及改過院，其管理法之合乎人道，及其辦事上之力求進步，早已知名於世。在地方政府的範圍以內，邦政府的權力是最高的。各邦制定法律以約束各區，且監督各區的行政。

教育

全國的普通教育制度，皆歸各邦政府辦理，受各邦政府的監督，惟須遵照聯邦政府所制定的章程。在一八四八年時候，教育權之賦與中央政府者僅准中央政府設立一個大學校，一個『工業專門學校』(Polytechnic School)而已。聯邦政府遂利用這個機會在朱立克地方建立一個著名的『聯邦工業大學』(Federal Technical University)。瑞士國立

大學的計劃，至今尙未實行。但在瑞士國內，人民並不忽視高等教育；瑞士的國境雖小，已有七個大學，在巴澤耳，朱立克，柏恩，日尼瓦，洛桑，弗來堡及牛沙達耳七處。

一八七四年修訂憲法，增加條文，以擴張聯邦政府在教育範圍內的權力（即現在憲法第二十七條第二三四各項）。按照憲法的新規定，小學教育仍歸各邦辦理；但各邦必須（一）使本邦境內學校的數目充足；（二）一切學校須完全由普通人員（指僧侶宗師教以外之人而言）掌理；（三）實行強迫教育，務使學校不帶宗教的臭味，以便各教的人皆可入學，不妨害個人宗教的信仰。憲法中並規定『聯邦得用必要的手段以處置各邦之對於教育事項不能盡職者。』

把聯邦的權力推廣到教育的範圍以內卻是非常困難，實在出乎當初的意料之外。一八八二年聯邦議會根據上述的憲法條文，議決添設聯邦教育部。那主張教育事業由各邦自辦的人民立即羣起反對，鼓吹將該案提交人民複決。信奉天主教的各邦，因宗教的成見，更極力贊助這樣的提議；於是該案在一八八二年十一月八號複決時，被大多數的不同意。

票所否決。主張由聯邦監督教育事業的人，深知用勸解的方法比用強迫的手段，易生效力；遂從事宣傳他們的主張，卒得成功，於一九〇二年制定一條憲法修改案，並於該年十一月二十六號，得人民複決認可。照那修改案的規定，初等學校的組織，指揮，和監督雖仍在各邦政府權力之下，但聯邦政府得以補助金，資助各邦，俾各邦對於初等教育能盡他們所應盡的責任。聯邦政府又利用這項新權力，於一九〇三年通過一條法律，允准聯邦政府以教育補助金撥給各邦，其多寡係按照各邦人口的數目，每人六十生丁，在那八個山嶽眾多的邦，因有種種困難的情形，此項補助金可以增至每人八十生丁。該法律又用明文規定，各邦不得因為得有聯邦的補助金，遂就減少他們自己所應籌的教育經費。

聯邦政府的教育權力，雖如此發達，但各邦對於學校事務的自治範圍仍是很廣大的。各地皆得照本地的情形，以規定教育方法。結果，各邦中有幾邦所定的標準未免稍低。但那力求進步的幾邦如想把教育標準規定得較高於聯邦所規定者，亦無不可。例如聯邦法律所規定的初等教育以十二歲為限，有幾邦把這個限制抬高，改為十四歲或十五歲，還有改

爲十六歲的。就其大體而言，全國的教育標準却是很完美的。在一九一〇年，青年人報名學習軍事訓練者，每千人中祇有一人不識字，三人不能寫字。在一九一一年全國教育經費的總數目爲八千六百萬佛郎，就中有二分之一有餘（百分之五二又零上）是由各區撥付的，其餘都是由各邦撥付的。

瑞士教育有兩大優點：（一）教育的普及，（二）有切於實用的性質。對於第一個特點，瑞士人民完全明白像他們那樣真正民治的政府，非有最普及的教育，實不能運用。因此之故，瑞士人民特別注意於『公民學』的講授，瑞士的公民學教科書是極明晰極完全的。對於第二個特點，瑞士人民之講求實用是人所共知的，所以舉凡人生的各種技藝，各種職業，在普通學校，或專門學校中，幾無一種不特設完美的訓練，使人民爲成年後作事得到一種極好的預備。例如織絲，木工，鐵工，鐘錶的製造，刺繡，家政等事，都有專科的學校。此外，又有許多農業學校，其中有培植果物，園圃，養蜂，等專門科目。又有許多商業學校，初級商業學校，高等商業學校；還有行政學校（Administration Schools），教育青年男女，預備他們將來供職於

聯邦的郵政、電報、電話、稅關等處。

體育

各邦的直接軍事權，在從前是很大的；但自軍權集歸中央以後，各邦軍權遂因之大減。雖然如此，但各邦的初等學校仍注重體育，皆有極完美的體育教科，以便人民將來能盡當兵的義務。學校又很注意衛生，按期檢驗學生的體格，設備學生的浴所；監督學生在全國最美麗的地點作種種的遊戲及旅行；又有假期游息所，牛乳療治所（Milk Cures）及學校食堂。史培而（M. Seipiel）說：「我國人深知培植兒童就是培植他們自己」所以在教育方面，瑞士能造就出一個教育家如畢斯忒路之 Pestalozzi 一個哲學家如盧梭，一個宗教家如葛立特 Girard。

以上所述，係瑞士各邦政府的普通職權，現在再說各邦所執行的宗教權。歐洲各國在十九世紀內，發生宗教的戰爭者僅有瑞士一國——就是桑得崩之戰。今之聯邦憲法就是桑得崩戰後纔成立的，憲法中對於宗教及信教自由等項的規定，已詳第三章，今不贅述。從一八四八年以來，瑞士國內宗教的爭端，已漸息滅。然除二邦以外，各邦迄今尚有邦立教堂。

宗教

有九邦絕對的擁護天主教，有十四邦以伊文格利教 (Evangelical Church) 爲正教。這十四邦內僅有一邦完全信仰新教 (Protestant)，其餘十三邦都有贊助各派天主教的人。有一邦因猶太人民衆多，所以猶太教就得有政府的補助。朱立克、柏恩及各勞奔敦並承認正教以外的宗教團體，允准他們借用正教的教堂，但以不在正教宣佈福音的時候爲限。

每邦都有宗教規律，規定宗教與本邦政府的關係。有幾邦的宗教規律是很嚴格的，也有幾邦是寬弛的。邦立教堂的內部組織，邦各不同，其組織有極端民治的，也有近於貴族政治的。有幾邦的牧師及教會中其餘的職員是由教會會員選舉的，宗教方面的大權大概都屬於教會會員的全體。但是在牛沙達耳邦，從前的『牧師會議』具有很大的權勢。

在聯邦憲法所規定的範圍以內，各邦立法部得自由修改本邦的宗教規律。各邦特別徵收一種稅款，充牧師的薪俸，各派的會員受有保護者，皆須納稅。但是在幾個新教的邦，凡人民之自行宣告脫離教會關係者，即可免納教稅。

瑞士人民實行廢除『正教』的運動，至今已歷有年所。在一九〇五年法國政府與教

會實行分離，於是此種運動遂更擴大；結果，日尼瓦和城市的巴沙耳便制定幾條法律，廢除『邦立教堂』牛沙達耳也有同樣的建議，但在一九〇六年被人民否決。

日尼瓦之
廢除邦立
教堂

日尼瓦是瑞士歷史上著名的宗教改革首領，所以日尼瓦這樣決定廢除邦立教會，是很有趣味的。因法國人民紛紛遷入的結果，所以在一千九百年，邦內大多數的人民都是天主教人。但是他們自己又分成宗派。一派信仰『正宗的羅馬天主教』(Orthodox Roman Catholics)，一派信仰所謂『老天主教』(Old Catholics)，這一派是一八七〇年以後從那一派分出來的。老天主教徒當初頗占勢力，且得有邦政府的允許，特准該派使用『聖母大教堂』(Notre Dame Church)，日尼瓦的新教徒(Protestant)，因無此種特權，自然憤懣不平。『正宗的天主教』也不滿意此事。迨後正宗天主教的勢力漸漸膨漲，遂提倡廢除『邦立教堂』。急進黨向來反對政府與宗教間一切的聯絡，遂從而贊成之，有許多的新教徒深信天主教若與政府脫離關係，則其勢力必銳減，故亦贊成此舉。各派協力進行；結果，遂有一部政教分立的法律通過於日尼瓦的立法部，並於一九〇七年得到人民複決的裁可。按

照該律，日尼瓦自一九〇九年一月一號起，凡預算案內所載關於宗教用途的支出，除老年牧師的卹金以外，一律取消。

爲實行上述的政治、教育、宗教等項權力起見，各邦都掌有很寬廣的賦稅權力。憲法中關於賦稅的普通原則（尤以直接稅劃歸邦政府的規定），在第八章中，已經說過了。各邦的賦稅制度彼此大不相同。在一千九百年，各邦收入的總數內，約有百分之十三，是聯邦政府協助的款項；百分之三十是從『土地稅』、『財產稅』、『所得稅』以及『人口稅』得來的；百分之十二是從『遺產稅』和轉移稅（Transfer tax）得來的；約有百分之五是從『註冊立案』的用費得來的；百分之十是從各種專利（如鹽的專賣，各邦食鹽均歸邦政府專利）和邦有的企業（如邦立銀行，典押銀行〔Mortgage-loan bank〕）得來的；百分之十三是從不動產（如山間的牧場，森林，葡萄園等項）得來的；其餘尾數是從各項小入款，如各部的收入和『用費』等類得來的。

『財產稅』和『所得稅』的稅率，在大多數的邦中，都是遞加的。在大多數的邦，財產稅的

稅率，超過於所得稅的稅率。因稅率太高，所以富有財產的人時常設立漏稅。有人說，瑞士富戶的慣例，常在移居到他邦以前，先賄賂該地方的收稅官，言明他們所應納的稅款數目。有九邦用一種特別的方法禁止漏稅的弊病，這個方法叫作『查產法』(Inventory)。其法就是在人死之後，將其財產暫歸政府掌管，直至將財產的價值確實估定以後，纔將該財產交還那承繼人。假如查明死者在生前所填的財產報告是不切實的，就從該財產中抽以重稅，用示懲罰。這個方法，確很有效果，但死者的家庭在悲痛中，又經此變，未免難堪；而未嘗漏稅的家庭更是無辜受累。於是此法實行以後，竟有人在生前先設法拋棄其財產，以免死後家屬受罰。

在時局不靜的時候，間接稅之收入每易減少；直接稅則不然。因此之故，所以在歐戰時，各邦財政所受的影響沒有像聯邦財政所受的影響那樣大。聯邦財政的窘迫，由於徵兵的費用太繁重，那種費用幾全歸聯邦政府擔任。有幾邦在戰期之內，政府的收入，反較平時加多；但大多數的邦，都不得不增加稅率，並徵收新稅，以應急需。聯邦徵收『聯邦戰事稅』以後，

各邦均得分潤，財政的困難，因而少蘇。

瑞士各邦政府，迄今仍有和外國締結某幾種條約的權力，但該項權力已縮至很小的限度。自一八四八年以後，聯邦憲法禁止各邦彼此締結特殊的聯盟，或訂立政治性質的契約，（憲法第七條第一項）此種規定係防止聯邦內各邦私自結成小同盟，以致引起戰事或危及聯邦等事。但該憲法第七條內又有一項，允准各邦對於立法行政或司法的事務，彼此訂立條約。但無論如何，各邦必須將所訂的條約通知聯邦政府，聯邦政府如認那條約有妨害聯邦政府或別邦的權利時，就可以禁止各該邦執行那項條約。如無此項情形，則締結條約的各邦，即可請聯邦政府協助執行那條約（第七條第二項）。

根據於上述的憲法條文，各邦常結成團體，以便對於某種事項能有一致的行動。此種性質的契約，就叫作協約（Concordat）。凡協約成立以後，如有他邦贊成本協約，便可中途加入。例如各邦對於使用『摩托車』的規律，曾訂有協約，這是從前已經說過的（看第九章）。在一八九四年，各邦除各拉入斯邦以外，共同訂立協約，規定統一的『製藥方法』。近來的例

就是一九一一年十四邦互相連合，對於執行公法範圍內的一切權利，彼此互相協助，尤以賦稅的徵收，特別注重。後來其餘的八邦也自請加入這個協約，於是全國各邦一致奉行該約。

凡實行聯邦制度的各國，各邦怎樣纔能取得一致的立法和行政方法，却是一個問題；瑞士各邦從實行這種協約以後，這個問題總算解決了。北美合衆國對於這個問題的解決，未見有何成效，但美國對於此事的需要，却是很大，因為美國各邦所保留的立法權力，其範圍也是很廣大的。美國對於此事所以沒有進步的緣故，大概是因為美國聯邦憲法內沒有這項的規定。於是美國不得不在『法律以外』另覓方法，例如所謂邦長會議（House of Governors）之類，以促進各邦的交誼，使各邦能有一致的法律。

公民權

瑞士聯邦憲法內，有幾條關於公民權的規定，在第三章中已經說過了。照憲法第四十七條規定，凡各邦的公民就是瑞士的公民。各邦憲法又有進一步的規定：凡各區的公民就是本邦的公民。所以入籍的手續完全由各區自由決定，僅受有一個消極的限制；就是，按照

聯邦的法律，各邦或各區公民權的給予，須得有聯邦行政委員會的許可，行政委員會允許與否則憑政務部的報告。

瑞士各區的組織，雖然完美，宜於盡地方政府所應盡的職務，但是入籍的事是關於全國的利益，決不應由各區操持，而在『公民區』中爲尤甚。通常在這種區域中，其公民的數目，遠不及境內居民的數目。本區的公民總不願那種貧窮的外人入籍，以致增加本區的負擔。『公民區』擁有很有價值的財產，如公共牧場森林等類，從這種財產，可以得到很多的收入，所以本區更不願外人入籍。凡有特別利益的地方，最足以妨礙新進者之加入，這是自然的理；所以各『公民區』每遇有他國人民請求入籍，時輒科以數百佛郎的用費。在沒有『公民區』的地方，入籍的事務，歸『政治區』管理。『政治區』因外人的入籍與否不直接涉及本區的經濟利益，所以很肯允許外人入籍。結果，在甲區之內，容易入籍，用費很少，在乙區之內，入籍的程序便很繁雜，用費也非常之多；各區各自爲法，不能一致。

此種情形，雖參差不齊，但在歐戰以前，並沒有引起怎樣大的怨言。外國人民普通祇求

各區承認他們是居民，便很滿意，因為作了居民 (Residents)，已經享有一切經濟的及社會的權利。故在一九一〇年，瑞士國內入籍的外國人，僅占該年移入瑞士的外國人總數之百分之十八，僅占寄居瑞士國內全體外國人數的千分之七。但歐戰既啓，外國人因為瑞士是極端贊成中立的，便紛紛改入瑞士國籍，以得其保護。各區便有藉此營利的情事。在一九一五年，柏恩邦的某小鎮竟允准二百六十三個外國人入籍，每人納費三百佛郎；而該邦的首城，則全年僅允准十五人入籍。在該年，改入瑞士國籍的外國人，其總數較以前各年的平均數目多至三倍。讀者須知改入瑞士國籍的外國人，有許多是他國的政治犯或軍事的逋逃犯，允准他們入籍，未免有傷國際間的感情。最要緊的就是入籍的手續，不可不從速澈底改良，掃除各地方的任意處置，廢去牟利的成分，而建樹劃一的標準，以頒行於全國。

美國各邦
與瑞士各邦
的比較

據柏賚士爵士 (Lord Bryce) 說，世界各國與美國的邦 (State) 最相類似的，就是瑞士的邦 (Canton)。但是據以前所述的看起來，這兩種的政府單位，在組織上是絕相判異的。美國有多數的邦，自從或有意或無意的模倣瑞士的前例，採用複決創制兩種制度以

「多數制
及」衆
數制度
的缺點

後，其政治組織已大加變化。自職權方面看起來，除邦立教堂以外，瑞士各邦確與美國各邦極相近似。除去教育及社會改良以外，美國人民並不甚注意於瑞士的政治經驗。但是瑞士人民都很用心觀察美國各邦的舉動，借鏡他山，受益匪淺。例如美國各邦對於刑法的改良，城市的政府，私產的收用 (Expropriation)，聯邦的保障，選舉的方法，等等的事所有的試驗，皆爲瑞士人民所注意。瑞士各邦的立法部在議事時常常論到美國各邦的試驗情形。

第十六章 瑞士各邦的比例代表制度

『多數的選舉制度』(Majority system of election) 和『衆數的選舉制度』(Plurality system of election) 均有種種的弊病。在實行『分區選舉法』的地方，全國或全邦分成幾個選舉區，由每區選舉若干議員；各區之內，又常有數個政黨互競選舉，——在這種情形之下，無論實行多數的或衆數的制度，其結果必異常惡劣。蓋各政黨若在劃分區域時運用美國所謂的『舞弊分區法』(Gerrymandering)，則選舉之時，必有特別的惡現象。

此種弊病，在幾十年前，是瑞士各邦所常有的。例如日尼瓦邦，在一八四六年十月七號

舉行選舉時，保守黨共得一千三百四十二票，竟選出二十九個議員；急進黨共得一千四百零九票，僅有十九人當選。於是急進黨人大怒，遂發生暴動。在別邦中，也常有這種情形，而以梯其諾邦爲尤甚——因保守黨盤據該邦，把持選舉之故——結果，遂於一八八九年發生暴動，聯邦政府出而干涉之，始得平復。其後一年，暴動又起，聯邦政府又設法平復之。

以比例代
表制度爲
救治方法

瑞士的熱心改革家，目擊此種惡現象，怒然憂之，乃自一八六〇年以後，力倡比例的代
表制度，冀免此種弊病。各邦中首先實行比例代表制度，且著有成效者，爲日尼瓦；該邦於一
八九二年即採用那新法，選舉立法部議員，實行以來，效果頗佳。梯其諾邦屢因選舉發生亂
事，各黨又互相仇視，以禍地方；於是聯邦行政委員會乃勸告該邦各黨試用比例代表制度，
以泯前怨。該邦遂於一八九二年修改憲法，規定實行比例代表制度。自從比例代表制度實
行以後，各黨即恢復和平，迄今不聞有爭執之事。其後又有八邦相繼採用那新制，合計前述
二邦，共十邦。在此十邦之中，且有四邦規定在『區選舉』時，亦適用此制。弗來堡及瓦來兩邦，
雖尙未採用新制，選舉立法部議員，但對於區選舉事宜，已竟改用新制了。柏恩市於一八九

名簿式的
比例代表
制度

實例

九年，比哀耳（Basel）市則於一九〇八年，先後施行此制。瑞士國內現已有過半數人民實行新制。今已有人提議用新制選舉聯邦議會的議員（參看第四章）。

瑞士普通所採用的是『名簿式（List form）的比例代表制度』。無論什麼式的比例代表制度，均由每個選舉區中選舉一定數目的議員，按照本區內各黨黨員的多寡作比例，以規定在該區內每黨應當選出若干議員。所以本區內所應選的人數愈多，則小政黨的機會也愈大。比如某區應選出三個議員，則某小政黨必須佔該區總投票數的三分之一，然後纔能有一人當選；假如該區應選出六個議員，若該小黨得到總票數的六分之一時，便能選出一人，餘可類推。但實行此制時，各黨均預備本黨候選人的名單，所以各選舉人有時須從各黨所提出的四個五個或更多的名單中，挑選他所願選的人。

瑞士各邦對於比例代表制度所採用的方法，彼此互異，然大致尚同。今舉一實例，說明這個制度的運用方法。下表是一九〇五年五月六號七號城市的巴沙耳（Urban Basel）邦中的司巴南（Spalen）區選舉本邦『大議會』議員的結果，該區共應選出議員十六人：

三 簿 名	二 簿 名	一 簿 名
Schaffner...324	Rupe.....816	Gerber.....1074
Schäublin...274	Sattler513	Strütt.....716
Mayer..... 191	Müller478	Gürtler738
各人票數... 789	Keller304	Hauser512
名簿票數...2420	Fechter.....380	Heitz478
總票數.....3209	Lüscher.....253	Distel.....532
	Lang.....293	Lohmüller...318
	Locher251	Ringier349
	各人票數...3288	Rufer.....439
	名簿票數...1458	Plattner.....302
	總票數.....4746	各人票數...5458
		名簿票數... 860
		總票數.....6318



瑞士的政府和政治

Huber 無黨籍	Sacher, R 無黨籍	四簿名
Huber318	Sacher.....1014	Moser304
<hr/> 總票數318	<hr/> 總票數.....1014	Rudin178
		<hr/> 各人票數... 482
		名簿票數...1111
		<hr/> 總票數.....1593

右表雖僅寫明名簿一二三等字樣，但選舉票上又在一二三等字之下，標明政黨的名目。在城市的巴沙耳邦，每個候選人須得十個有選舉資格的人聯名推舉。每個候選人僅能列名於一個名簿。本區應選若干人，每個投票人即可投票選若干人。選舉票是預先印就的。各黨有各黨的選舉票。投票人可以任意選擇，投他所願意投的票。假如該票載有他所不滿意的人，他就可以把該人的姓名劃去，另填寫別人的姓名。選舉人也可以不用印就的票紙，而用一張空白的票紙，自由填寫他所贊成的候選人。他也可以對於某一個候選人投兩張或三張票。假如某選舉人在票上所書的人名多於他所當寫的人數，則最後所列的姓名即作為無效。假如他所選的人數不足，那未曾選足的票數也算是『名簿票』(List vote)。

上表所載各名簿及各無黨籍的候選人各得的總票數如下：

名簿一.....	6318
名簿二.....	4746
名簿三.....	3209

名簿四.....1593

Sacher (無黨籍)1014

Huber (無黨籍) 318

總計.....17, 198

【選舉數】

判定『選舉數』(Election number) 的方法,是把這個總票數用應當選出的議員數目加一除之。除得的數目,就是『選舉數』。比如應選十六人,加一便是十七。以十七除一萬七千一百九十八。結果恰是一千零十一又十七分之十一,改爲整數,就是一千零十二。

第二步是用『選舉數』除每個名單的總票數,結果如下:

名簿一..... $6318 \div 1012 = 6$

名簿二..... $4746 \div 1012 = 4$

名簿三..... $3209 \div 1012 = 3$

名簿四..... $1593 \div 1012 = 1$

Sacher.....1014 ÷ 1012 = 1

Huber.....318 ÷ 1012 = 0

於是『名簿一』應有六人選作大議會議員，『名簿二』應有四人，『名簿三』應有三人，『名簿四』應有一人，Sacher當選，共十五人。

餘額的分

通常用此種辦法，總能選出所應選的額數。但時常仍有一個或兩個缺額不能選出。每遇此種情形發生時，則所遺的缺額或劃歸總票數最多的那個名簿，或劃歸用選舉數除各名單的總票數以後，尾數最大的那個名簿。前例中僅有十五人當選，故尚有一個缺額待補。按照巴沙耳的法律，補這個缺額的手續稍覺複雜，但已竟可以說是十分近於正確的比例了。其法用各名簿所已選出的人數加一去除本名簿的總票數，然後將這個缺額劃歸商數最大的那個名簿。茲仍用前例以證明之：

	總票數	除數	商數
名簿一……	6318	7	902.4

名簿二…	4746	5	949 $\frac{1}{2}$
名簿三…	3209	4	802 $\frac{1}{4}$
名簿四…	1593	2	796 $\frac{1}{2}$
Sacher…	1014	2	507
Huber…	318	1	318

於是該缺額劃歸名簿二，此次選舉的最終結果如下：『名簿一』六席；『名簿二』五席；『名簿三』三席；『名簿四』一席，Sacher 當選。然後按照上述的席數，宣告名簿內得票最多的人當選。當選的人名在第一表內用黑線劃清四周。

假如比例代表制度選出來的人決意辭職，或免職時，即從該黨名簿上，落選的人內，擇其票數最多者遞補該缺。所以補選議員空額的手續完全可以免去。此項規定，在根本上是假定各黨在兩次選舉中間的時候，其勢力是沒有變動的；但在實際上各黨的黨員數目也

許是時常變動的。

贊成比例代表制度的理由

提倡比例代表制度的人，其理由係因此制正直公平，使小黨不致受大黨無理的壓迫。小政黨如能在立法部內佔有議席，那末，每個新政黨新團體，無論是以改良政治爲宗旨的會社，各種營業的公會，或社會改良的團體，祇須略具實力，便能在瑞士立法部內得有席位，能發表他們對於公共事務的意見。在此種制度之下，一切新的和進步的見解，在議場之上，都能隨時說明，其結果雖不必盡能制裁政府，却也能變更政府的行動。小黨因受壓迫所感的痛苦及憤恨，因此也可以一概免除；且各小黨也無所藉口以發生強暴的行動。

贊成舊制的人，雖承認舊制利於勢力強大的政黨；也承認在議場之內，大政黨所佔有席位常多於他們所應有的，小黨的席位常少於他們所應有的；但是他們以爲小黨若有何意見，大黨必能加以充分的注意。對於這種辯論，那主張比例代表制度的瑞士著名的社會黨著作家科羅梯博士 (Dr. Emile Kléti) 曾有一個答案。博士說：『小政黨黨員之納稅服兵義務，恰與大政黨的黨員相同；但出席立法部時，須受大政黨的賑濟，仰大政黨的鼻息，

那小政黨豈能甘心。小政黨所願意得到的不是賑濟，不是大政黨的恩惠，乃是他們既盡公民的義務，就應享有選舉人民代表之『充分的機會』；換句話說，他們所欲得到的就是『選舉他們本黨的代表，列席於立法部的權利』……：……在政黨上和宗教上一樣，各黨黨員必有很大的克己功夫，然後纔肯承認旁的政黨是應當存在的。究其實，各黨之能够存在都有相等的理由。比例代表制度即以此種見解爲原則，所以我們盡力推行該制。時至今日，在瑞士人民之中，究竟還有多少人，不信「社會民主黨」有應當存在的權利，還要設法使該黨不能選有議員。究竟還有多少人，對於天主教保守黨也抱有這種同樣的見解。從普通的法律觀念看起來，比例代表制度卻是民治政治上一個很顯著的進步。這種方法並不是創設一種新制度，却是舊有的普通選舉制度和創制複決制度的一個改良的辦法，以期收得良好的效果而已。……：……但比例代表制不能創造政治上的黃金國（Eldorado），却是顯而易見的。』

反對比例代表制度的人，以爲這種制度太複雜，太不自然，有時候還發生難解決的算

學問題。然從實際上看起來，瑞士農民所組成的「選舉事務處」或得有鄉村小學教師的幫助，很能把各種數目算得清楚正確。又有人說，瑞士所用的名簿制度太注重政黨的界限。並且假如各黨都度德量力，所舉定的候選人數，僅略多於他們所希望得到的中選人數；則選人在選擇的範圍方面，必大受限制。例如在以上所舉的巴沙耳邦，雖尚有兩個獨立的候選人，選舉人也不過僅能在二十五人中選舉十六人。假如各政黨都舉定足數的候選人，則人數過多，普通的選舉人無所鑒別，不知選舉何人方為得宜。

贊成舊選舉制度的人，承認該制度的結果，常使多數黨選入立法部的人數，超過該黨所應有的人數。此種情形，雖難免有失公平，但也有顯明的利益——就是，多數黨獨持議院之牛耳，可以施行本黨的政策，毫不受他黨的阻撓。該黨成功，則國家受其益；失敗，則下屆選舉時自有他黨代之而興。較之比例代表制，使立法部議員分成幾個的黨派，政見紛紜，莫衷一是，互相關交易，互相讓步，以致效率低微，無強有力之政黨負一切之責任者，確是強得多。

又有一個理由，是瑞士國內最有勢力的急進黨人所提倡的；就是比例代表制度與其

『名簿』及『計算方法』等事，能破壞『議員』與『選舉人』彼此密切的關係；據他們說，此種關係在衆數或多數的代議制度中確是有的。該黨有一個反對比例代表制度的人說：『實行比例代表制，則各選舉人不能在衆候選人之內，單獨選擇幾個人，祇能決定他贊成或反對某選舉票上所載的一羣候選人。選舉人雖說是有權去改易名簿內的姓名，但此種權利也是無甚重要的；因為這個制度的根本原則，就是，要求選舉人承認全體的名簿，不加以改易。……此種辦法很與「自由的原則」相衝突，因為按照比例代表制的性質而論，非用「大選舉區」不可。選舉區域既大，候選人的數目自然加多，而個人的選擇範圍遂大見減少——減到他僅能表示是否贊成名簿內全體的候選人……這種「全體的選舉」祇有減少「選舉人」和「當選人」雙方的責任心……：……在普通的選舉制度之下，個人任意選擇他所願選的人，他的選擇是負責任的；但實行比例代表制，則選舉人不過變成了政黨備數的人，中選的人也變成了某團體中的一份子而已。在舊制度之下，議員對於人民個人負責；實行新制則個人的負責，漸漸成飄渺不定的『團體的負責』；個人的責任心，因之大減。

各政黨或擁護或反對比例代表制度，除因上述的普通原因外，各政黨的私利也是很

有勢力的原動力。瑞士各小政黨，通常都能在比例代表制度之下，多得幾個議員的席位，所以熱心贊成此制。但是那獨占優勢的急進黨，知道若施行新制，則他們的勢力將受損傷，不能復能在議會占大多數的席位，所以極力的反對新制。各政黨皆極力宣傳本黨所反對或贊成此制的理由，及施行新制後本黨所受的影響。或用講演員到處講演，或用印刷品廣為傳播。今舉例以明之。朱立克經人民的創制，提議採用比例選舉制；該項創制提交人民表決以前，反對者和贊成者均散布許多的傳單，以便勸告全邦人民。以下所舉的兩例，就是這種傳單的譯文：

(一) 反對者的傳單

關於比例代表制的投票事宜

我邦公民！我們勸諸君在下星期日投票時，一致反對『規定採用比例代表制度的創制案。』這個選舉制度向來是矯揉造作，並且是很難明曉的。這個制度把選舉人

與被選舉人中間所有的個人關係都打消了。並且把代表人對於他所代表的區域，其中之密切的關係也取消了。這種現象確與我們普通選舉人（即反對社會黨的人）對於選舉所抱的主要觀念完全馳背的。

實行那新制度，惟獨極端維新的各黨派纔能大獲利益，尤以社會黨更甚。你們大家願意增加那『主張階級戰爭的社會黨』和旁種『富於破壞性質的團體』的勢力嗎？新制度大不利於『公民的政黨』（即社會黨以外的各政黨），足使各公民的黨互起爭端。城市與鄉村彼此相諒解的好景象，因此也怕不免要損傷了。

我邦公民！你們不要忘記面前的創制案——他的性質是極不好的，雖公民政黨中贊成改良選舉制度的人，也反對這種新制度。實行新制，則『頂替』的惡習仍不能免。結果必發生不道德的「牢籠票數」(Snaring of votes) 的舉動，致使每次的「選舉報告」都是偽造的含混的。

鼓吹新制的人並不為求得選舉的公平——那不過是一種口頭禪罷了。他們的

本意却是爲攘奪邦內的政權！我們邦裏的政權，應當挪移於社會黨的手中嗎？社會黨在我們邦裏立法部內已據有四十三個議座，還不够嗎？難道說應當聽他們有七八十個議員到議院內去製造空氣嗎？

我們祇提出這幾個問題，已足證明那新制度是不適用的。我們不願意減少那『和平有秩序的政黨』在邦內的勢力，不願意減少那『用和平手段審慎周慮徐圖進步的人』的勢力；也不願減少那素有根基的公民的勢力——就是農業，工業，商業各級人民的勢力。

我們必要剷除比例代表制度！必要全體一致的否決。

（蓋章）反對比例代表制度選舉邦議會投票運動委員會

（二）贊成者的布告

我們要投票贊成比例代表制度 因爲這個制度能使各政黨都按照本黨在選舉時所得票數的多寡作比例，而在議院中佔有相當的議員額數。

我們要投票贊成比例代表制度 因為該制度能使『選舉運動』成爲黨綱（即政見）的爭鬪，舉凡一切不道德的政治運動及『攻擊個人的性質』等事，都能剷除了。我們要投票贊成比例代表制度 因為惟獨這制度纔能造成進步，免除反動；纔能將全邦政權，付諸人民。

我們要投票贊成比例代表制度 因爲非實行此制，則此次大戰所得的教訓，不能利於我邦；非實行此制，不能實地改革全邦的軍制和財政。

（蓋章）創制委員會

一九一六年十二月十號，該項創制案提交朱立克人民投票表決。贊成者四萬八千六百零一票，反對者四萬一千九百零六票。該案遂宣告成立。這比例代表制度既在全國第二大邦，得到絕對的戰勝，於是這種運動遂更見活動。主張新制的人——瑞士人民普通把新制叫作“Proporz”——深信此後歷時不久，各邦及聯邦皆將採用這種制度。至於已經採用比例代表制之各邦中，尚無一邦改用舊制者。

第十七章 公民會議制：邦政府中之純粹的民治制度

瑞士國內最令人迷眩的政治組織，就是那『公民會議』(Landsgemeinde)。瑞士各邦因欲使各該邦立法部議員受民治的制裁起見，相率採用創制和複決制度。但烏里(Uri)，各拉入斯(Glarus)，和上溫特瓦丹(Upper Unterwalden)，下溫特瓦丹(Lower Unterwalden)，內阿賓澤耳(Appenzell Interior)，外阿賓澤耳(Appenzell Exterior)六邦沒有代表制的立法部；每年由人民自行聚會一次，或一次以上，以執行政府的職務；立法權力完全由公民會議所握有。美國的政治組織中，與此最相類似的，就是新英格蘭的『鎮議會』(Town meeting)；但鎮議會僅討論地方政府的各問題，而瑞士的『公民會議』則具有統治權，與聯邦中其餘各邦無異。

公民會議的起源如何，論者聚訟紛紛，莫衷一是。專就有歷史的紀載以後而言，則公民會議顯然是從 Hofgericht 滋生出來的，Hofgericht 是封建時代地主的法庭，是司法的機關。鄉里內有違反本鄉『習慣法』的人，就由該法庭審理之，以本地的人民作陪審官，受

『簡任的知事』(Appointed Magistrate)之指揮。阿拉魄斯山山谷間的高地，距離各大地主很遼遠，於是這種法庭中的平民分子(指陪審官說)乃設法攫得政治的權力。一二九一年『永久聯盟』(The Perpetual League)的盟約內，載明彼時人民反對『由賄賂進身的法官』及『非本地土著或居民而任爲法官的人』，於此可見彼時人民權力日見膨漲之一斑。後來瑞士國內，變亂時起，政府所委任的法官逃匿失蹤，人民遂自己選任法官，變法庭爲『公民會議』，厥後習以爲常，遂以之爲人民應有的權利。以後又漸漸取得了立法的權力。這是現今的公民會議之起點。

公民會議是起源於封建時代的法庭，已如上述；此外還有古時的『公田制度』(Mark system)，與公民會議也是有關係的，這種制度把公共的土地，麥田，和阿拉魄斯山的牧場分給衆人墾殖。上章已經說過，瑞士的區政府是純粹民治的，有許多的區迄今仍有公共的產業(Allmend, or Common Property)。公民會議“Landsgemeinde”這一名詞似即可以表明這兩種制度(即公共產業制度和公民會議制度)有共同的起源。因爲公民會

議 Landsgemeinde 雖辦理一部分『主權的事務』(Sovereign affairs) 但就其大體言之，却是『國家的自治團體』，羅艾氏稱之爲『邦的自治團體』(State Commune)。

有許多的著作家，以爲瑞士的『公民會議』就是達希圖士(Tacitus)所記述的古代條頓民族的『人民集會』(Folkmore)的遺制。此種推論，似乎是持之有故，言之成理；但讀者須知，自達希圖士記述『人民集會』以後，至瑞士公民會議之第一次見於史乘時，其間凡歷十二世紀之久，且須知當此千餘年間，封建制度風行瑞士，雖阿拉魄斯山中荒僻的地方，亦受封建制度之侵略；故瑞士的公民會議是否傳自條頓人民的集會，殊難斷定。

最早執行『自治政府之種種權利』的公民會議，是在烏理邦召集的，時值一二三三年或一二三四年。最早執行立法權的公民會議，是在史微治(Schwyz)召集的，時值一二九四年；史微治人民就在該會議內，制定一條很重要的法律，規定徵收山谷內廟宇的稅則，和外國人的貨物稅，并禁止將那不動產賣與僧侶或外國人。『公民會議』的年代較老於各邦政府；在各邦尚未獨立以前，即已有公民會議。除『海耳威細亞共和時代』瑞士全國皆受制

於法國以外，烏理及翁特瓦丹兩邦是從一三〇九年以來就有公民會議，未嘗間斷；各拉入斯則自一三八七年，阿賓澤耳自一四〇三年即有公民會議。在這幾個民治的邦中，『自由』（Freedom）之成立，已代遠年湮，不可記憶，實爲歐洲各國中之最先講求『自由』者。

在十七世紀的一時期，瑞士全國共有十一個公民會議，其中有一部份是因宗教革命時教派分立而發生的。所以彼時有公民會議的各邦中，常常發生亂事。選舉時種種舞弊的情形，也所在多有，試觀彼時法律，對於選舉舞弊的人（Das Praktizieren）科以很嚴厲的刑罰，即可想見彼時舞弊的事必定不少。

至十九世紀時，尚有八邦仍行公民會議制。其後史徹治邦因人口增加太多，不復能適用這種民治的議會。又因桑得崩戰爭失敗的經驗，遂於一八四八年改設代議制的立法部。組各（Nug）邦自法國侵入以後，公民會議的權力日就凌夷，亦於同年改行代議制。故自一八四八年以後，實行公民會議制度的僅餘六邦，迄今未變。

現在有公民會議的各邦中，每邦都有一個『執行委員會』，委員七人至十一人，與代議

制各邦之『行政議會』頗相類似。執行委員會的委員長，叫作 Landamman，他的權力和地位遠過於那實行代議制各邦的行政長官。瑞士各邦，極趨向於民治，惟此數邦的委員長，其地位則略似總統制中的行政長官。此數邦的貴族並不因『民治』的潮流，遂不能選作委員長；反因家系已古，名聞鄉里，財產衆多，所受的教育又較爲完美，所以常常被選爲行政長官，但任重薪微耳。著名家族的人，常被選爲全邦的行政長官，負很重的責任。委員長的任期雖是一年，但常能連任，至本人不願連任爲止。例如巴魯梅 (Eduard Blumer) 曾任各拉入斯的委員長至三十年之久。此外各邦委員長之任期久遠者亦頗不乏人。委員長不但是本邦的邦長，且是本地人民的家長，其護衛人民的利益，儼如家人父子。

上述的六個民治邦中，除均有公民會議外，還各有一個『諮議會』，又名『地方議會』(Landrat) 或名『邦議會』(Kantonrat) 或名『大議會』(Grosser Rat)。其名稱雖與那實行代議制各邦的立法部相同，但在實際上實有分別。諮議會由執行委員會及各縣或各區所選的代表組織的，執行幾種較小的行政權，並可發布命令；但其主要職務是把人民

所提出的議案加以審查，交公民會議表決。諮議會的會員都是聲望素著的人，所以他們若有什麼建議或發表什麼意見，很能左右公民會議。但從憲法的觀念看起來，邦法律之制定，概以民意爲斷。

按照各邦憲法的規定，公民會議的權力雖各不同，但普通皆有權修改憲法的局部或全部；制定通常的法律；徵稅，發行公債，轉移公共的財產，頒布特許狀；允許外人入籍，創設新的衙署，并規定各署職員的薪金數目；並選舉本邦的行政及司法官員。此類權力，大部份多係立法的，但是也有幾種帶有行政性質的。公民會議向不干涉司法的事務，故與達希圖士所說的『人民會議』不同；人民會議，用投票法判定刑罰以懲治犯人和『懦夫』(Cowards)；公民會議，並不如此。

公民會議多在露天開會舉行，會場多在本邦首鎮附近的草地上，有時也在鎮內街旁的方場 (Public square) 中。有兩邦的公民議會，遇雨得移入附近的教堂；其餘各邦則無論天氣如何，總是在露天舉行，故多感不便。通常開會的日期是四月的末一個星期日，或五

月的第一個星期日。假如開常會時未將事務辦完，或遇特別事故發生必要時，經公民會議自己的決議，或經諮議會的決議，或經一定數目的選舉人的請求，得補開會議。這個一定數目的選舉人在外阿賓澤耳是六十五個合格的選舉人，烏理邦定為一百五十人，各拉入斯邦定為一千五百人。

公民會議的開會情形，以美國康奈爾大學 (Cornell University) 柏爾教授 (Prof. George L. Burr) 所記載的最有聲有色。今將其原文照錄於下。（按柏爾所說的是外阿賓澤耳邦，該邦是這六個民治邦中人口最多的一邦。）

『大法官司徒晉耐格 (Oberichter Sturzenegger) 歡迎我們到他家裏去，我們便從他家的窗戶往外看，看見一個大方場，場內共聚有一萬二千有投票權的人，全都穿著正式的衣冠；按照法律的規定，到會的人一律穿黑衣，身旁佩帶他們先祖所遺傳的劍。十一點開會。萬眾之中，執行委員長一人，行政委員六人，承宣官 (Landweibel) 一人，相繼登臺，氣象極為森穆。臺設於大方場之一端，衆目共矚。於是祈禱，全場寂然；祈禱既畢，繼

之以高唱國歌，聲振耳鼓。歌畢，委員長乃致演說辭；委員長所在的地方，因與我等相距太遠，所以聽不清他說的話，但是從衆人歡迎的態度設想，他的演說詞必是很流利動聽的。委員長演說畢，全場乃進而討論各項事務。第一先審查本年的賬目。此時所應取決的問題就是：或（1）通過原來的賬目，認爲正確；或（2）委派一個審計委員會審查該項賬目。當時有大多數人都贊成照原案通過。贊成人一律舉手，黑衣翩躚中，忽現許多的白手，却是一個很奇異的景致！

「第二件事就是選舉各項官員。此時所應解決的問題，就是現在的人員應否繼續被選，通常總是一致贊成現任的人員連任。——讀者須知阿賓澤耳邦的公共官員年俸最高的，每年不過二百佛郎，最高法庭的法官，僅在開庭期間內每人取得俸金六佛郎而已。司徒晉耐格笑著對我們說：「這就是本邦徵收『腦筋稅』的方法：無論何人，祇要當選，即須就職，不然就得移出境外。」

「等到選舉無關重要的『承宣官』時，反多爭競。承宣官最主要的資格，就是必須能

發宏亮的聲音，於是每個候選人，都要在衆人的面前作一個簡短的演說，此種競賽，狀殊可笑；因每個候選人在開始演說時，有的聲高，有的聲低，但在演說已畢時，必以尖銳的聲音，高呼一聲，以表示他能發宏亮的聲音。

『選舉官員時，計算票數的方法，對於各少數黨是非常的公平。我們這次參觀，因彼時有兩個執行委員的缺額待補，所以竟有觀察此事的機會。候選的人皆列在一個名單之內，大家對於他們逐一的投票，結果把所得票數最少的那兩個人的名字取消；對於其餘的候選人再逐一的投票；直至名單上祇餘兩人，然後決定誰應當選，通常總是反復投票好多次數，而後執行委員長纔能宣布選舉的結果。宣布最終投票的結果以後，當選人四周的人，都高舉其劍，以表明當選人現在何處，然後由軍樂隊奏樂送他到講臺上去。選舉第二個缺額，一切手續，與前相同：除已當選的人以外，其餘的候選人一律聽候選舉。』

『選舉事畢，就辦理立法的事務。這一次僅提出三件議案。第一件，提議廢止「實際上難以施行的牲畜保障法」，全體通過，無反抗者。第二件，提議在每夜十二點以後，強迫

各酒肆 (Wirtschaften) 閉肆，此案被大多數人所反對，遂否決。第三件，規定『住家的小酒販』應納特許的捐；酒肆的店主也須納捐。這件議案縮減人民自由賣酒的權利，故被大多數人民所否決。據云，人民之反對該案，非因該案所欲求之目的不合民意，却因人民深恐『個人的自由』漸被侵蝕，所以羣起反對。

『公民會議當辦的事至此告終，此外，尚有宣誓。宣誓之時，由一年老的書記端肅陳詞，首由執行委員長受誓。而後全場公民脫帽舉三指高出頭上，靜聽書記宣讀誓詞。此種誓詞，自中世紀以來，即未曾改易。宣讀時，全場同聲響應，無敢不發聲者。宣誓既畢，繼以高唱國歌，公民會議即於此散會。計共需三小時之久。

『我向來沒有看見過這樣有秩序，這樣安靜的聚會——雖人數不及這個公民會議十分之一之多的聚會，也不能像這樣的有秩序，這樣的安靜。且會場之內，并無巡警。僅有一兩次在極端激勵的投票以後，羣衆中略有耳語者，但一呼『Ruhig』(即『止聲』的意思)，則全場便又寂然。開會時間，莊嚴狀態，自始至終，未嘗少懈，僅在承宣官的候選

人比賽時，羣衆盡爲之失笑而已。萬衆笑聲，似與急風暴雨時雷聲隆隆一樣。』

以上所述，係柏爾教授給懷德 (Andrew D. White) 的信的一部分。載於美國國民雜誌 "Nation" 第四十六卷第四百四十六頁 (一八八八年)。

其餘各邦的公民會議則較爲煇赫，儀式亦較爲繁重。而以在烏里邦爲尤甚。烏里的公民會議，在舉行宗教的典禮以後，公民官吏皆聚於阿爾道夫 (Aldorf) 的市場，全體出發，行至會場，會場在包茲林干 (Bötlingen) 草地之內。

『維時，羣衆手執旗幟，高出頭上，旗上畫有烏里的牛頭，烏理邦在古時，卽以此旗引導軍士於山巴失 (Sempach) 及毛卡敦 (Morgarten) 兩戰場上，大敗敵人。人民的前面，有衣古裝之人，肩負著名的號角 (Horns)，角係古代取野牛的巨角所作成者，曾吹之以嚇驚百岡第 (Burgundy) 的勇敢，無畏的查理斯 (Charles)，使之聞聲畏懼。其後有知事 (Magistrates) 及委員長騎馬前進，有荷戈武士爲前導，委員長則身旁佩劍。人民隨於後面。以往會場，會場在青草地上，松林高聳，對面則有高山。公民均坐在委員長的四周，委員長卽於是

日任滿。開會時，先作片刻的祈禱，各人均仰面向天，默然祈禱。祈禱畢，乃進行本日的事務。』

每個公民會議，都帶有很強的宗教精神。公民會議固然是——個立法的機關，但也具有宗教的儀式，全邦人民均可參與。此種集會，其精神上和教育上的結果，頗有可觀，蓋不獨有投票資格的人受其感化，即彼婦孺，亦同受影響。

公民會議雖是邦內最高的立法機關，但是辦事的手續必須遵照憲法上的規定。例如在各拉入斯及內阿賓澤耳兩邦，凡是有投票權的人，都可以單獨提議修改憲法案，但在其餘各邦，此種提議必須得有若干有投票權的人的贊助，而後可以提出；即外阿賓澤耳必須有六十五人；烏理邦必須有五十人；下翁特瓦丹須有四百人；上翁特瓦丹須有五百人。除上下翁特瓦丹以外，其餘各邦所規定的人數遠小於那代議制的各邦所規定憲法創制的人數。

除外阿賓澤耳以外，在其餘的五邦，凡有投票權的人皆可提出普通立法的建議案。外阿賓澤耳為六邦中之面積最大者，自一八七六年以後，規定一切的建議案均須有六十五

人簽名贊成。

除內阿賓澤耳邦以外，一切建議，皆須筆述，並說明理由，在公民會議開會的若干日以前，提交諮議會，由諮議會審查之，並加以評語，載明該案是否應當可決，或應修改，或應否決，然後將原案及評語一并提交人民公決。（在內阿賓澤耳邦建議人得向議會口述他所建議的事項。）例如在各拉入斯邦，某項建議如得到諮議會會員十人的贊成（約占全體會員七分之一），即須於公民會議開會日期的四星期以前，由諮議會公布該案，認該案為有討論之價值，並將該會對於該案所加之評語同時公布之。某項建議若為諮議會所不贊成，諮議會對於該案就不加評語，認為無討論的價值，而將該案公布於特別欄內。諮議會所贊成的議案，若得到公民會議的可決，即成為法律。列入特別欄內的議案，經公民會議之特別的動議，亦可另行提出，於次年開會時，再行討論之。

討論議案

外阿賓澤耳邦因到會的人數太多，故不得不制定一條「憲法的修改案」，禁止公民會議在取決議案時，當場討論；但在選舉官員時，則不禁討論。結果，各投票人祇能根據於印

刷的通告，以決定他自己對於各案所持的態度。通告內載明諮議會對於本議案的意見。惟獨烏理及各拉入斯兩邦允准在公民會議開會時當場修改或增易所提出的議案。僅有四邦允准投票人在開會時提出『關乎議事程序的動議』如提出將某議案送還諮議會，或提議對於某案暫緩投票等類的事。

除上述的外阿賓澤耳外，其餘五邦人民在公民會議內，都有辯論的自由。烏理邦的法律規定凡演說人所說的話必須力求簡短，每人發言以二十分鐘為限。現在的公民會議在開會時，雖很守秩序，但仍不免偶有喜作長談的人引人厭惡，遂使在場人民大呼“Abstimmel”（投票）“Schluss machen”（終止吧！）或“Es isch jetzt gung, mer wend Firabigl”（够了，我們要關店了！）等類的話，以阻止他們的詞鋒。

『公民會議』原係一切男公民之具有政治權利及服軍務的能力者的會議。從前的時候有三個邦以為十五歲以上的人，即有當兵的能力，又有三邦以為十七歲以上的人，即有當兵的能力。後來，投票人年歲的限制漸漸抬高，迄今各民治邦皆限定年及二十歲者為合

格，惟尼得瓦丹 (Nidwalden) 則限定年及十八歲者爲合格。

參與會議
的人數

各邦中具有參與『公民會議』的人民，其數目多寡不同，最少的是內阿賓澤耳邦，僅有二千九百六十一人，最多的是外阿賓澤耳邦，共有一萬二千六百九十四人。到會的人數，究竟如何，通常僅能估計其大概，不能確定真正的數目。因爲到會的人，每年總有變更。據可靠的報告，則烏理邦每年到會的人數，約占有投票資格的總人數的百分之三十六；上翁特瓦丹約有百分之二十五至三十八；下翁特瓦丹約有百分之七十九；各拉入斯百分之四十八；外阿賓澤耳百分之六十三至七十九；內阿賓澤耳百分之七十七。這六邦在憲法內都載明每個資格相合的公民皆有參入公民會議的議務。內外阿賓澤耳兩邦的法律規定，凡不到會的人，除有充分的理由外，每次罰錢五佛郎或十佛郎。其餘四邦，則憲法上雖有上項的規定，而無普通法律以補充之，故效力甚微。

各邦又制定章程以維持公民會議的秩序。例如尼得瓦丹邦，凡在開會之前飲酒至醉者罰錢二十佛郎，其售酒之店主或他人亦科以同樣的罰金。各拉入斯及烏理二邦禁止存

維持秩序

會場附近呼賣貨物。如有在會場騷擾秩序者，即科以重罰。沒有投票資格的人到場投票或表決者，科以三百至五百佛郎的罰金，其案情過重者，并加以監禁的刑罰。此外又另設種種方法以防止這種弊病。有人建議凡會場入口均須嚴重看守，并在開會以前，凡有投票權的人，每人發給徽章一枚，屆期非佩帶徽章不得入場。此法如能實行，必可大收效果。賄賂、恫嚇、誣妄，及其餘種種弊端，均科以重罰，與非法投票者同。

但據普通情形觀之，公民會議之能維持秩序純潔無弊，非由於強制或刑罰的恐嚇，却由於古代遺訓的力量，與當時到場人民的態度莊重；四周氣象森嚴，令人生畏，均足以維持秩序而有餘。烏理邦的憲法載有一條是：『公民會議之唯一的準則，是公平，與「祖國的福利」不是強權；不能任強有力者任意而為。公民會議內，投票表決時，個人及全體僅對於上帝及良心負責任。』（第五十條）新選的官員及全場人民所受的誓詞，也是非常的動聽，令人銘心不忘。例如外阿賓澤耳人民的誓詞是：『振興本邦的福利和榮譽，排除一切的禍害；盡我們的力量以保護我們的權利和自由，遇必要時，不惜犧牲財產，不畏流血依法服從職』

權；維持公正及秩序；盡我們的力量以謀大家的福利。』誓詞宣讀畢，全場齊聲敬致答詞，答詞是：『適纔所讀，我已完全了解；我對於這個誓詞，誠心遵守，堅持不移，絕無詐僞，敢昭告上帝，并望上帝助我。』

公民會義
確是良好
制度

通常人都以為公民會議之能存在，是因此六邦面積小，人口少，農業的原始經濟狀況，以及簡單的社會狀況的原故。這幾種原因固很合理，但亦有不盡然者。平均而論，這六邦的面積確是略小於其餘的各邦。面積最大的是烏理邦，不過約有三十五英哩，其大部份公民，每次至阿爾道夫開會時，不過走十英哩左右的路。並且道路整齊，鐵路設備完好，皆使人民易於到會。雖然如此，瑞士國內實行代議制的各邦，比烏理邦面積小的還有九邦，比各拉入斯及上翁特瓦丹小的尚有五邦。

烏理，上下翁特瓦丹，及內阿賓澤耳五邦，年代較古，皆以耕種及養牲畜為主要的實業，其社會狀況，確是很簡單的。大多數人民都是天主教徒，所以宗教信仰，也很一致。但各拉入斯及外阿賓澤耳兩邦，在十九世紀的後半期，發展了很活動的工業生活。這兩邦的人民，

大多數是耶穌教徒，在公民會議場內，牧人，農夫，工人，工廠職員，手藝人，商人，學者，齊集一處，職業雖大不同，但是完全平等，也能彼此和諧。並因這兩邦雖有新的「經濟的發展」，而其政治制度上也絲毫沒有發生破裂的朕兆。

公民會議的各邦，每年所制定的法律，確是不多，但是那實行代議制的各邦，有許多邦每年所制定的法律也是同樣的少。並且這幾個純粹的民治邦所制定的法律，其性質確不是復古派的。據仔細的調查，知各拉入斯及外阿賓澤耳所制定的法律，是與瑞士國內力求進步的各邦相埒。上翁特瓦丹僅略遜於上述兩邦，而烏里，下翁特瓦丹及內阿賓澤耳三邦，最近二三十年來亦大見進步。

故從種種方面可以證明那公民會議制度確有可以存在的價值。從前盧梭（Rousseau）的民治學說就有一部分是受了該種制度的感動，故世界上之盛行盧梭的福音，公民會議殊與有力。其後，瑞士人民之實行創制與複決權，也是受了該制度與旁的成例的暗示。有一個時候，很有許多人的意見以為既有創制複決二制，則舊式之純粹的民治制度可以

廢除。不過實行公民會議制，則主權者（Sovereign）的全體，在實際上能夠同時聚於一處，此種優點實為創制複決二制所無有。在一八七二年，魏爾梯（Welth）曾謂，『公民會議是活的制度，決非低面上的複決制所可比較。』戴柏士（Jacob Dubs）討論這個題目，略謂：『在此處（指公民會議而言）全邦——行政機關，諮議會，及人民——的統一，乃能實際表現出來，因他們都聚在一個地方，協心合意，共趨同一的目的。在這個較高的，可以看見的，統一之中，一切政治的和社會的意見及反抗，全都泯滅了……羣衆所想的，就是謀社會的公安，謀人民的利益，同胞同國，禍福相共——此種思想在這個聚會中獨占勢力……演說者及聽者，均以高尚的觀念相策勵。有時，全場靜寂有所恐懼，覺得他們自己是在聖地之上；上帝正在監臨。』

現在一般的人，普通都承認那公民會議制度，在瑞士的六個民治邦內，可以永久繼續存在。這個制度是民治政體中最自然最活潑最美麗的組織，他的簡單，高尚，足以影響全世界，此種影響的力量一日不滅，則該制度即有存在一日之價值。

