

武進沈步洲譯

美國政治精義

中華書局印行

美國政治精義 目次

卷首

北美合衆國憲法

北美合衆國大事表

美國歷任大總統表

合衆國諸州戶口疆域及加入聯邦年分表

領地表

海外屬地一覽表

卷上

第一章 民國與諸邦

第二章 憲法之由來

第三章 聯邦政府之性質

第四章 總統

第五章 總統之職權

目次

第六章 大總統職制上之評論

第七章 英傑不被舉爲總統之原因

第八章 內閣

第九章 元老院

第十章 元老院行政司法之職

第十一章 元老院之設施及影響

第十二章 代議院

第十三章 議院之治事

第十四章 國會審查會

第十五章 國會立法

第十六章 國會之理財

第十七章 兩院之關係

第十八章 國會汎論

第十九章 國會與總統之關係

-
- 第二十章 司法部及行政部
第二十一章 聯邦法院
第二十二章 法院與憲法
第二十三章 法院之動作
第二十四章 美制與歐制之比較
第二十五章 泛論國民政府之構造
第二十六章 聯邦制
第二十七章 國民政府及州政府之關係
第二十八章 論聯邦制
第二十九章 聯邦制之優點
第三十章 憲法之修正
第三十一章 憲法之解釋
第三十二章 憲法由習慣而發達
第三十三章 憲法發達之結果
第三十四章 美國州之性質

第三十五章 諸州憲法

第三十六章 州憲法之內容

第三十七章 諸州憲法之發達

第三十八章 人民直接立法

第三十九章 州政府 立法部

第四十章 各州行政機關

卷下

第四十一章 各州司法機關

第四十二章 各州財政

第四十三章 州政府之作用

第四十四章 救治州政府過失之法

第四十五章 州政治

第四十六章 領土

第四十七章 地方政府

第四十八章 地方政府之觀察

-
- 第四十九章 城市政府
第五十章 市政府之運用
第五十一章 美國人對於合衆國市政之意見
第五十二章 政黨及其歷史
第五十三章 指名會議
第五十四章 指名會議之實況
第五十五章 輿論之左右國勢
第五十六章 輿論之鼓動
第五十七章 輿論之成敗
第五十八章 美國地理上之形勢

美國政治精義 卷首

北美合衆國憲法

我合衆國人民。爲組織較前更完全之聯合。確立公義。保持國安。共籌禦外。增進衆庶之利益。保證自由之幸福。於吾人以及世世子孫。對於亞美利加合衆國。制定此憲法。

第一條

第一節 此憲法所付畀之一切立法權。悉委諸合衆國之國會。以元老院與代議院構成之。

第二節 代議院由諸州之人民每兩年選舉議員以組織之。各州之選舉人。須具該州立法部議員最多之一枝所需選舉人之資格。

不論何人。非年齡達二十五歲。七年間爲合衆國國民。且被舉之當時。爲其選出州之居民者。不得爲代議院議員。

代議員與直接租稅額。依聯邦團體內諸州之人口多寡爲比例。而支配於諸州之間。各州人口多寡之定率。法於全數自由人民（內含定期奴役者。而除去不納稅之印第安土著）加入其他人民五分之三計算之。以上業由修正文第十條第二節改正之。合衆國國會初次召集之後。

三年以內。當實行人口調查。嗣後每十年舉行一次。各依國會法律所命之方法行之。代議員之數。不可越過人口三萬選出一名之比例。然各州至少必選一名。人口調查未畢以前。各州選出名額。規定如左。紐海休州三名。馬沙諸些州八名。洛哀倫州與伯羅佛頓殖民地一名。干尼底吉州五名。紐約州六名。紐求西州四名。本薛佛義州八名。蒂拉窪州一名。美利蘭州六名。勿爾吉尼州十名。北加羅里拿州五名。南加羅里拿州五名。喬治亞州三名。

各州代議員有缺席時。其州之行政官廳。爲遞補此缺。得發選舉命令。代議院當推選其議長。及其他職員。又有彈劾之全權。

第三節 合衆國元老院。由每州立法部選出二名之元老院議員組織之。任期六年。每員表決事件。當有一權。

初次選舉取齊之後。全體議員。卽行均平分爲三部。第一部之議員。於二年之終。第二部於四年之終。第三部於六年之終。各改選之。卽每二年改選議員總額三分之一。若因辭職。或他故而缺席。適在州立法部閉會時期中。則其州之行政官廳。得任命臨時議員暫補。俟下次州立法部會集時。正式選補之。不論何人。非年齡達三十歲。九年間爲合衆國國民。且被舉之時。爲其選出州之住民者。

不得爲元老院議員。

合衆國副總統爲元老院之議長。除表決可否同數外。不得有表決權。

元老院得選任其他職員。又於副總統缺席或行使合衆國大總統職務時。推選臨時議長。

元老院有審判彈劾案之全權。裁判時。諸議員先當履行昭誓或宣告之式。審判合衆國大總統時。以最高法官爲主席。非有出席議員三分之二之同意。不論何人。不能定罪。彈劾事件之判決。以罷免職務及剝奪受合衆國名譽之職務與信托利益爲限。但以此受罰者。仍可循法受起訴審理判決及處罰。

第四節 選舉元老員及代議員之日期場所及方法。當由各州立立法部自定。但國會除關於選舉元老員之場所外。得隨時設立或變更此種條例。

國會每年至少召集一次。非依法律別定日期。則以十二月第一月曜日爲會始。

第五節 各議院之選舉。投票報告及議員資格。均由本院自裁斷之。以總數之半爲法定人數。可以執行事務。若不足法定人數。則少數得逐日休會。依各院規定之方法及懲罰。得強制缺席議員之出席。

各議院得定議事規則。懲罰議員之不法者。有議員三分二同意。得除其名。

各議院當記錄議事日程。除自信應守秘密之事外。當時時公布之。議員之關於某問題表決可否。有出席員五分之一之請求。當逐一記錄於日程。

國會召集時期中。此議院不得他議院之承諾。不得爲三日以上之休會。或移集兩院會所以外。

第六節 兩院議員得依法律。受合衆國國庫支付之俸。爲服務之報酬。議員除謀叛或破壞治安與種種重罪外。於各院集議時。出席及往返中。不得被逮捕。在院中之言論辨駁。不得於院外受質問。

兩院議員在任期中。不得被任爲新設或增俸之合衆國之官職。又不論何人。任合衆國官職者。不得爲上下議院議員。

第七節 凡徵收歲入之議案。必自代議院發之。惟元老院得提議修正與贊同修正如他案然。

法案已爲兩院通過不能卽成法律。當以之送達於合衆國大總統。大總統若認可之。當署名法案。若否之。則附以反對之意見書。送還於原發議之議院。受送還之議院。以反對之意見。詳載於議事日程。且再議之。若再議之後。議員有三分之二仍認可該法案。則與大總統之意見書。共移於他議院。他議院再議之後。若以爲可者。亦及議員三分之二。則

該法案當成法律。惟遇以上情形時。兩院之可否表決權數。與贊成者及反對者之姓名。各當記之於議事日程。若法案送達大總統之後。十日以內。除日不送還。則與已署名者同。視爲已成法律。但於議院休會時。無由發還者。不得爲法律。

凡命令決議及表決。須兩院之贊同者。宜送達大總統。受大總統認可。始生效力。若大總統不認可。從關於法案所定之規則及制限。有兩院議員三分之二。重行通過。亦生效力。

第八節 國會之權力如左

- 一 釐訂徵收直接稅。間接稅。及進口稅。貨物稅。以支付國債。籌備合衆國之國防及治安。但間接稅進口稅貨物稅之稅則。當全國一致。
- 二 憑合衆國之信用。得籌措借款。
- 三 整理與外國或各州間及印第安土著通商事宜。
- 四 設定全國一律之國籍法及破產法。
- 五 鑄造貨幣。定其價格。及外國貨幣匯兌價格。又定度量衡之準位。
- 六 設定偽造合衆國之證券及通行貨幣之刑罰。
- 七 設郵政局所及郵路。
- 八 對於著作書籍及發明物品者。於一定期間。擔保其專利之權。以圖學術技藝之進

步。

九 設立大審院以下之各級法庭。

十 解釋海外所犯盜劫及其他重罪與國際法上之犯罪。且處罰之。

十一 宣戰。派遣船隻捕獲他國行旅。設立關於海陸上捕獲物品之規則。

十二 徵募陸軍。且贍養之。但其餉精之撥定。不得過二年以上之期間。

十三 具備海軍。且維持之。

十四 定管理海陸軍之法制。

十五 制定徵召民兵。以執行聯邦政府之諸法律。及彈壓內亂。抵禦外侮之法。

十六 定民兵之編組武裝紀律。及定服役於合衆國者約束之法。但將校任命權。及依

國會所規定之紀律而操練民兵之權。留之於各州。

十七 對於某某州之讓與。與國會之承受。而成合衆國都會之地方。周圍不得過十方英里。不論何

時。得行獨占之立法權。又對於爲建設之要塞。軍裝局。製造局。船廠及其他以州立

法部之承諾而買收有用之建築物。得行同一之權。

十八 國會得制定必要適宜之法律。以執行上述諸權。以執行聯邦憲法。委任於國家

政府或官署之他種權力。

第九節 現所成立諸州中。其一州所許容人民之移居或入境者。自今以後。至一八〇八年止。非國會所得禁止。惟對於來住者。得徵收人口稅。每人不得過美金十元。

人身保護律。非遇內患外侮。爲公共治安上起見。不得停止。

剝奪人權令及迴溯法律。不得發布。

人口稅其他直接稅。必依前節所命調查人口之比例。而釐訂之。

由任何一州輸出之物品。不得徵稅。

此州與彼州。商埠上之權利。不得以商律稅則。稍示軒輊。又出入於一州之船舶。不得強其駛入他州之商埠。或報關納稅。

凡公款。除法律規定撥用外。不得由國庫支取。公款之正式報告。及收支帳錄。當隨時公布之。

貴族之名稱。合衆國不得頒給。又凡於合衆國內得有利益。或受有委託之服官者。無國會之承諾。不論由何國君王。君主。外國。皆不得受其贈品。俸祿。官職。徽號等。

第十節 諸州不得締結條約。盟約。聯盟。不得付給捕獲書狀。不得鑄造貨幣。以金銀外之法幣。償還債務。剝奪人權令及迴溯法律。不得發布。有妨契約義務法律。亦不得制定。且不得許與貴族之名號。

凡州除執行檢查法律。萬分緊急外。無國會之承諾。不得征收物品之進口或出口稅。其所徵收之稅項。所得淨金。宜以之供給合衆國國庫之用。凡此項檢查法律。當受國會之修改與監督。

凡州非國會承諾。不得征收船鈔。不得於平時具備軍隊軍艦。不得與他州或外國締約。結契。又不得與戰鬥。如實在受攻。或危險急迫。不可緩待。則不在此限。

第二條

第一節 行政權當委授於亞美利加合衆國大總統。大總統與副總統任期。均以四年爲限。皆依照左定手續而選舉之。

各州當依其州立法部指定方法。簡派總統選舉人。其數當如該州例得出席於國會之元老員與代議員之總數。惟元老員與代議員。或在合衆國內任職。得有利益。或受有委託者。不得被簡爲總統選舉人。

總統選舉人。當各會集於本州。用密選法選舉二人。其中至少一人。不得與選舉人爲同州之住民。彼等當以被選人名及每人各得權數。分別開列表冊。署名。證實并封印之後。齎送合衆國政府所在。呈達元老院議長。元老院議長當於元老院與代議院全體議員之前啟封。并核算權數。得權數最多。而其數爲被簡總統選舉人全體之過半數者。當爲

大總統若不止一人得過半數。而有同一之權數。則代議院即當用密選法任擇其一。以爲大總統。又若無人得如此之過半數。則就表冊上得多數者五人。依於同上方法。代議院任擇其一。以爲大總統。惟選擇大總統時。表決權以州計算。每州代表有一權。其法定人數。係由諸州三分之二所出議員組合而成。有所選擇。必得諸州之過半數。大總統被選既畢。其得最多數之投票者。當爲副總統。但得同一權數有二人或二人以上者。元老院當用密選法就中選擇一人爲副總統。以上因修正文第十二條而被廢止

國會當定選擇總統選舉人之時。并選舉人投票之日。其日全國一律皆同。非爲合衆國天生之國民。或於探定此憲法時爲合衆國國民。不得有被選爲大總統之資格。年齡不達三十五歲。而非十四年間爲合衆國內之住民者。亦不得有受此職之資格。

大總統去職病故解職。或不能行使其職權職務時。副總統當代其職。設大總統與副總統同時去職病故解職。或不能行使其職權職務。則國會可依法律行善後之策。宣告何官吏當代理大總統之職。該官吏當盡厥職。以待舊總統復任。或新總統被選。大總統因其服務。當於定期。受取酬俸。任期間酬俸不得增減。不得由合衆國或合衆國之一州受他項報酬。

大總統就職之前。當作以下之誓詞或宣告。（合衆國大總統之職務。吾必盡忠行之。合衆國之憲法。吾必竭誠保存守護之。謹誓。或謹此宣告）

第二節 大總統統率合衆國海陸軍隊。及現役於合衆國之諸州民兵。對於行政各部之長官。得以關於各部官職之事件。徵取其意見。又除彈劾事外。對於合衆國之犯罪。有權行特赦宥免之典。

大總統依元老院之勸告及同意。有到院議員三分之二贊成。得締結條約。依元老院之勸告及同意。得任命全權公使。其他外交代表。領事。最高法院法官。以及合衆國其他一切官吏。其任命未曾規定於此憲法。而官職當以法律設立者。皆包蓋焉。惟國會得依法律。酌量情形。以任命下級官吏之權。付畀大總統。司法各院。或各部之長官。

第三節 大總統當不時以聯邦團體之情勢。報告國會。且當以其視爲切要有利之計畫。提呈國會。以備審議。如遇非常事故。得召集兩院或其一院。又關於閉會之時。日。兩院異議時。大總統得酌定時日。使之休假。又得接見外國全權公使。以及其他外交代表。監察各種法律。謹飭執行。委任合衆國一切官吏。

第四節 大總統副總統以及合衆國一切文官。因謀叛行賄及各種重罪行爲受彈劾定

罪而後當褫其職。

第三條

第一節 合衆國之司法權當委授於一最高法院及國會隨時建置之各級法院。最高法院與各級法院之法官苟無惡行永保其職。又因服務得於定期受取俸給。在任期中不得減俸。

第二節 司法權及於左項諸件

- 一 由此憲法。合衆國法律。以及以合衆國國權現在或將來締結之條約。發生關於普通法及衡平法之事件。
 - 二 凡關於全權公使其他外交代表與領事之事件。
 - 三 凡海軍及海上法權事件。
 - 四 凡合衆國干與之爭訟。
 - 五 凡二州以上。此州與彼州之國民。異州國民。同州國民爭奪異州頒給之土地。以及一州或其州之國民與外國國民或臣民間之爭訟。
- 關於全權公使其他外交代表與領事事件。以及一州干與之事件。最高法院得有原審判權。凡其他上述諸件。關於法律及事實。最高法院有上控審判權。如國會別定規例。不

在此限。

除彈劾事件外。一切犯罪。當用陪審制。審判當於犯事所在之州內行之。但犯事不在任一州內者。則開審之地點。當由國會法定。

第三節 對於合衆國之叛逆罪。不過爲興戰攻擊本國。或聯結敵國。接濟供助。不論何人。非得二人以上之見證。以證明同一之犯行。或於公庭自白者。不得斷以叛逆之罪。國會。有權宣布叛逆罪之刑罰。被罰者身後不得生汚血。或沒產之處罰。

第四條

第一節 一州對於其他各州之公共行爲。紀錄及司法手續。當表充足之信仰與信用。國會得以通行法律。定此法令紀錄及裁判手續案卷之證明之方法。欲證明其效力亦然。

第二節 一州之公民。得享受他州公民之特別權利及免罰。凡於一州。被告爲謀叛罪。重罪。及其他犯罪者。若幸逃法網。而入於他州。逃入之州。由逃出州之行政官廳請求。當引渡之。於對於犯罪者有裁判權之州。

無論何人。隸屬於甲州法律之下。爲服務或勞働者。苟逃入於乙州。因其州法律規則之結果。雖免服務勞働之義務。然對於主人服務或勞働責任未盡。而主人有所請求。當引渡之。

第三節 新設之州得國會之承諾。可加入聯邦團體。然不得組織設立新州於他州之管轄區域內。又無各該州之立法部並國會之承諾。不得合併二州以上或二州以上之一部爲新州。

國會對於合衆國所屬之領地及其他所屬之財產。有權處分。并制定必要之規則。凡此憲法之規定。不得解爲妨害合衆國及其諸州之權利。

第四節 合衆國對於聯邦團體以內之各州。當擔保共和政體。又當保護各州以防外侮。各州立法部或行政部立法部不能召集之時請求時。當爲之平治內亂。

第五條

國會之兩院。苟有議員三分之二。以爲憲法必須修正。應提出修正憲法案。或諸州立法部有三分之二。要求修正。則國會應召集憲法會議。提出修正案。任用何法。苟修正之條。爲諸州立法部四分之三。或諸州憲法議會四分之三所批准。卽得爲憲法之一部分。效力與憲法同。批准兩法。由國會自擇其一。但一八〇八年以前所有之修正。不當有妨本法第一條第九節之第一款。又無論何州。其元老院同權。非本州承認。不能削奪。

第六條

凡採定此憲法之前所負之債項及締結之契約。在此憲法之下。對於合衆國。仍如在聯

盟之下當依然有效。

此憲法及依此而制定之合衆國法律。又依於合衆國之國權目前所已締結或將來締結之條約。此三者皆爲全國最高之法律。各州法官可不偏拘於其州之憲法。或法律之規程。悉依上三者而受拘束。

上所述兩院議員。州議員。及合衆國與各州之行政官及司法官。悉宜設誓或宣告擁護此憲法。然不得以宗教上之識別。爲合衆國之服官者。或人民所委託者之資格。

第七條

此憲法但得九州之憲法議會之批准。卽成立。確定於各該數州之間。時維紀元一七八七年亞美利加合衆國獨立後第十二年九月十七日。代表於此大會之諸州。一致贊同。擬定茲憲法。同人等署名於此。以作左證。

議長 勿爾吉尼州委員 華盛頓喬治

紐海休州委員 雷頓約翰 傑爾門尼哥拉

馬沙諸些州委員 郭翰耐散尼 金羅弗

千尼底吉州委員 約翰孫 休孟魯鳩

紐約州委員 哈密而敦

紐求西州委員 立溫斯頓 柏端生 白禮雷 譚登約翰

本薛佛義州委員 弗蘭克林 費戚門 密芬 殷葛沙爾 瑪利士 威爾

遜 克萊猛 瑪利士哥英

帝拉窪州委員 李喬治 白散脫 斐福 白羅約各 狄根生

美利蘭州委員 麥顯理 嘉路爾 嘉尼浮

勿爾吉尼州委員 白雷約翰 曼迭生

北加羅里拿州委員 白郎德 威廉生 師貝德

南加羅里拿州委員 盧德來奇 賓克奈查理 賓克奈誇茲勃脫羅

喬治亞州委員 菲威廉 鮑爾文

見立 書記員 哲克遜 威廉

援照原憲法第五條。經國會發議。諸州立法部批准。合衆國憲法加入及修正之條文。

第一條

國會不得立法。建設宗教。或禁止自由習教。或減削言論自由。出版自由。或減削人民安靜集會。與請願於政府伸雪之權利。

第二條

整理妥善之民兵。爲保守自由國家鞏固之要具。故人民貯藏攜帶軍器之權利。不可侵害。

第三條

凡軍人平時無家主之承諾。不可駐屯其家。戰時不依於法律所規定之方法。亦不可爲之。

第四條

人民保守其身體家宅文書及物項。而不受搜索押收之權利。不可侵犯。非其事近有。而有證書爲根據。特述搜索之所。及押收之人或物品者。不得發出令狀。

第五條

無論何人。非有大陪審官之呈告。或起訴。不負死罪或其他重罪之責。惟海陸軍隊或民兵。實在服役於戰時。或公共危險之時。所發生之事件。不在此限。又無論何人。爲一罪。不當受二次生命或肢體之危難。於刑事上之案件。不得強使爲叛己之證人。非依於法律之適當手續。不得奪其生命自由。或物產。私有物產。非有平允之賠償。不得取爲公家之用。

第六條

凡刑事訴訟。被告當享受迅速當衆審理之權利。其審理依於犯事之州及地方之公平陪審官爲之。此地方者。當豫依法律確查之。被控事件性質及原因宜告知之。被告得面質原告證人。得以強迫方法。自集證人。得用律師辯護。

第七條

凡普通法上之訴訟。而所爭之數在美金二十元以上者。應由陪審官審理之。陪審官審理之事實。非依普通法之章程。不得於任何合衆國之審判廳。覆行檢查。

第八條

不可求過量之保金。不可科過重之罰金。不可加殘酷異常之刑罰。

第九條

凡列載於此憲法中種種權利。不得解釋爲否認或損害人民所保守之他種權利。

第十條

此憲法未委於合衆國未禁於諸州之權力。當存留於諸州或人民。案修正文第一條至第十條十五口提出於諸州立法部一七八九年至一七九一年批准施行

第十一條

凡合衆國諸州之一被控而起訴者。係他州之市民。或外國之市民或子民。合衆國之司法權。不得解作能及於此等訴訟。此條於一七九四年九月五日國會提議於一七九八年一月十八日得四分之三之州立法部公布施行

第十二條

總統選舉人當各會集於本州。用密選法以選總統與副總統二人。內中至少一人不得與

選舉人爲同州之住民。於選舉票上。應書明總統之姓名。另以一票。書明副總統之姓名。選舉人當將被選爲總統者與被選爲副總統者。及其所得票數。分別造冊。署名證實而封印之後。齎送合衆國政府所在地。呈達元老院議長。元老院議長當於元老院議員及代議院議員全體之前。啟封。核算權數。得總統投票最多。而其數佔選舉人全額過半者。卽當選爲大總統。若無人得過半數。則代議院當卽就冊中得最多數者三名中。（或三名以下）依密選法選定一人。惟選擇大總統時。表決權以州計算。每州代表有一權。其法定人數。必由諸州三分之二所出議員組合而成。有所選擇。必得諸州之過半數。如代議員不於三月四號以前。選定總統。則副總統起而攝政。與總統病故或因其他事故而缺席時同。

得副總統投票之最多數者。須佔選舉人全額過半之數。方爲當選。若無得過半數者。元老院當卽就冊中得最多數者二名中。依法選舉之。惟法定人數。必得議員三分之二。而票數必得議員全體過半數。乃爲選定。凡依憲法無被選爲總統之資格者。亦無被選爲副總統之資格。

此條於一八〇三年十二月十二日由國會提出於一八〇四年九月二十五日公布施行

第十三條

第一節 奴隸之風。與強迫服役。除依法判定。而應得如是之處罰者外。不得行於合衆國。或在合衆國治權內之地方。

第二節 國會當設適宜之法。實行此條。此條於一八六五年二月初一由國會提出而於一八六五年十二月十八日由三十六州中之二十七州批准後公布施行

第十四條

第一節 凡生長於合衆國。或入籍於合衆國。同隸於合衆國治權之下者。皆爲合衆國公民。又爲其所居住之州之公民。各州不得擅立法制。或強行之。以減削合衆國公民之特權。及豁免權。非依適當之法律手續。亦不得剝奪國民之生命自由。或財產。處一州治權之下者。不得拒之於法律上同等保護之外。

第二節 代議院之議員名額。應依諸州戶口之數而分配。合每州人口之總數而統計之。印第安種之不納稅者。不計。但州中二十一歲以上之男子。爲合衆國公民。除謀叛或其犯罪外。苟拒絕不與。或減削其選舉合衆國大總統副總統之權。或選舉國會代表。一州之行政司法官吏。或其州立法部議員之權。則該州國會代表之根據。應依被減削者之人數。比例於全州二十一歲以上男子之總數。而減之。

第三節 凡曩時充當國會議員。合衆國官吏。諸州立法部議員。或司法行政官吏。宣誓願擁護合衆國憲法。而曾與聞叛亂之事。反對合衆國。或接濟佐助國敵者。在合衆國之內。諸州之內。不得復爲國會議員。大總統副總統之選舉人。或文武官職。但國會得依兩院

各三分之一之表決。去此障礙。

第四節 凡依法律所籌借之合衆國國債。人民於其效力。不得有所疑問。此項國債內。包含恩俸或獎金。但因叛逆而集合之債項。因釋放奴隸走失奴隸而受損失。合衆國無賠償之責。此類債欠要求。均爲非法而無效力。

第五節 國會當立適宜之法。實行本條各節。此條於一八六六年六月十六日由國會提出而於一八六八年七月二十八日由三十六州中之三十州批准後公布施行

第十五條

第一節 合衆國國民之選舉權。合衆國或一州。不得因種族膚色或曾爲奴隸。而不與。或減削之。

第二節 國會當立適宜之法實行前節。此條於一八六九年二月二十六日由國會提出而於一八七〇年三月三十日由三十七州中之二十九州批准後公布施行

北美合衆國大事表

一六〇六年 勿爾吉尼受第一次證書

一六〇七年 勿爾吉尼初次殖民

一六二〇年 馬沙諸些初次殖民

- 一六六四年 佔據荷蘭之紐安姆斯登即今之紐約
- 一七五九年 亞伯拉罕平原之戰佔據法人之規佩克
- 一七七五年 革命戰爭始
- 一七七六年 宣布獨立
- 一七八一年 諸州同盟會成立
- 一七八三年 世界公認合衆國獨立
- 一七八七年 開憲法議會於費特爾費
- 一七八八年 合衆國憲法由九州批准公布實行
- 一七八九年 聯邦政府成立
- 一七九三年 輝德奈發明軋棉機器
- 一八〇三年 購路易西安納於法
- 一八一二至一四年 與英戰
- 一八一二至一五年 聯邦黨消滅
- 一八一九年 佛羅里達於西班牙
- 同 年 汽船始渡大西洋

- 一八二〇年 米蘇利州互讓事件成議
- 一八二八至三二年 輝格黨成立
- 一八三〇年 行旅鐵道始成
- 一八四〇年 全國指名大會正式成立
- 一八四四年 始用電報機
- 一八四五年 推格薩斯州加入聯盟
- 一八四六至四八年 與墨西哥戰割據加利福尼亞
- 一八五二至五六年 輝格黨敗蹶
- 一八五四至五六年 共和黨成立
- 一八五七年 宣告特萊司各脫案之定讞
- 一八六一至六五年 南北分裂之戰
- 一八六九年 第一條橫亙大陸之鐵路告成
- 一八七七年 聯邦軍隊自南部撤回
- 一八七九年 紙幣復得兌換現金
- 一八九五年 由歐州中部東部遷入之僑民頓然增加

一八九七年 社會黨發生

一八九八年 併吞夏威夷羣島（即檀香山）

同 年 與西班牙戰割據斐列賓羣島及巴托里哥島

一九〇四年 沿巴拿馬一帶擬鑿運河之地割讓美國之條約締成

美國歷任大總統表

服務年期

姓氏

隸屬政黨

一七八九至
一七九三至
一七九七至
一七九七至
一七九七至
一八〇一至
一八〇五年至
一八〇五年至
一八〇五年至
一八〇九年至
一八〇九年至
一八三三至
一八三七至
一八七一
一八二一年至
一八二五年至

華盛頓

連任

亞丹約翰

劇富遜

連任

曼迭生

連任

們羅

連任

聯邦黨

民主共和黨

同上

民主共和黨

同上

民主共和黨

同上

美國歷任大總統表

八二五至

亞丹昆塞

民主共和黨

八二九至

哲克孫

民主黨

八三三至

連任

同上

八三七至

范布倫

民主黨

八四一至

哈利孫威廉

輝格黨

八四九至

託愛羅約翰

按哈氏一八四一年在任病故託為副總統補充之

民主黨

八四九至

卜克

民主黨

八五三至

戴羅薩加雷

輝格黨

八五七至

配安斯

民主黨

八六一至

蒲坎能

民主黨

八六五至

林肯

共和黨

八六九至

連任

共和黨

八七三至

約翰孫

林肯於一八六五年被刺副總統約翰孫補充之

共和黨

八七三至

格蘭德

共和黨

八七三至

共利黨

八七三至

共利黨

八七三至
八七七至
八八一至
八八五至

連任
赫士羅得福
共和黨
同上

嘉菲爾
共和黨

亞梭茨斯德
嘉氏一八八一年被殺
亞以副總統補充之

共和黨

克里芙雷
民主黨

哈利孫朋劇孟
共和黨

克里芙雷
民主黨

麥荊來
共和黨

連任
同上

羅斯福
麥於一九〇一年被暗
殺羅以副總統補充之

共和黨

羅斯福
共和黨

塔夫脫
共和黨

共和黨

威爾遜
民主黨

合衆國諸州戶口疆域及加入聯邦年分表

開國十三州
既無加入之可言似宜以
批准憲法之先後爲次序

合衆國諸州戶口疆域及加入聯邦年分表

據一千九百年調查

州名

疆域以方里計

戶口

批准憲法年期

帝拉窪

二〇五〇

一八、四七三五

一七八七年

本薛佛義

四五、二一五

六三〇、二一一五

一七八七年

紐求西

七八一五

一八八、三六六九

一七八七年

喬治亞

五九、四七五

二二一、六三三一

一七八八年

千尼底吉

四九九〇

九〇、八四二〇

一七八八年

馬沙諸些

八三一五

二八〇、五三四六

一七八八年

美利蘭

一、二二一〇

一一八、八〇四四

一七八八年

南加羅里拿

三〇、五七〇

一三四、〇三一六

一七八八年

紐海休

九三〇五

四一、一五八八

一七八八年

勿爾吉尼

四、二四五〇

一八五、四一八四

一七八八年

紐約

四、九一七〇

七二六、八八九四

一七八八年

北加羅里拿

五、二二五〇

一八九、三八一〇

一七八九年

洛哀倫

一二五〇

四二、八五六六

一七九〇年

加入諸州

州名	疆域	戶口	加入年分
佛蒙特	九五六五	三四、三六四一	一七九一年
堪德克	四〇四〇〇	二一四、七一七四	一七九二年
丹尼西	四、二〇五〇	二〇二、〇六一六	一七九六年
哇海	四、一〇六〇	四一五、七五四五	一八〇二年
路易西安納	四、八七二〇	一三八、一六二五	一八一二年
印第安納	三、六三五〇	二五一、六四六二	一八一六年
密士失必	四、六八一〇	一五五、一二七〇	一八一七年
伊里拿	五、六六五〇	四八二、一五五〇	一八一八年
亞拉巴馬	五、二二五〇	一八二、八六九七	一八一九年
梅因	三、三〇四〇	六九、四四六六	一八二〇年
米蘇利	六、九四一五	三一〇、六六六五	一八二一年
亞甘薩司	五、三八五〇	一三一、一五六四	一八三六年
米齊肯	五、八九一五	二四二、〇九八二	一八三七年
佛羅里達	五、八六八〇	五二、八五四二	一八四五年

推格薩斯	二六、五七八〇	三〇四、八七一〇	一八四五年
愛倭瓦	五、六〇二五	二二三、一八五三	一八四六年
威思康沁	五、六〇四〇	二〇六、九〇四二	一八四八年
加利福尼亞	一五、八三六〇	一四八、五〇五三	一八五〇年
米內蘇達	八、三三六五	一七五、一三九四	一八五八年
哇里貢	九、六〇三〇	四一、三五三六	一八五九年
干薩斯	八、二〇八〇	一四七、〇四九五	一八六一年
西勿爾吉尼	二、四七八〇	九五、八八〇〇	一八六三年
奈伐達	一、〇七〇〇	四、二三三五	一八六四年
尼巴拉斯加	七、七五一〇	一〇六、六三〇〇	一八六七年
卡羅拉多	一〇、三九二五	五三、九七〇〇	一八七六年
北台戈泰	七、〇七九五	三一、九一四六	一八八九年
南台戈泰	七、七六五〇	四〇、一五七〇	一八八九年
猛多納	一四、六〇八〇	二四、三三二九	一八八九年
華盛頓	六、九一八〇	五一、八一〇三	一八八九年

威倭明	九七、八九〇	九、二五三〇	一八九〇年
伊達化	八、四八〇〇	一六、一七七二	一八九〇年
烏泰	八、四九七〇	二七、六七四九	一八九六年

領地表

地名

疆域方里

戶口

哥倫比亞區域	七〇	二七、八七一八
新墨西哥	一一、二五八〇	一九、五三一〇
亞力查納	一一、三〇二〇	一一、二九三一
哇克拉海麥	三、九〇三〇	三九、八三三一
印第安族居地	三、一四〇〇	三九、二〇〇〇
亞拉斯加	五九、〇八八四	六、三五九二
夏威夷 (檀香山)	六、四四九	一、五四〇〇一
海外屬地一覽表		
島名	面積方里	戶口
巴托里哥	三四三五	九五、三二四三

領地表 海外屬地一覽表

斐列賓羣島 一一九五、四二 七六三、五四二六（據一九〇三年調查）

利蒙羣島 八一 六一〇〇

瓜默 二〇一 九〇〇〇

美國政治精義 卷上

第一章 民國與諸邦

數年前。美國耶教監督派三載大集議。重訂教儀。意欲於短句禱文中。增入爲民籲恩之辭。有新英倫某主教者。素孚衆望。倡曰。「天乎。其福我民。」時已晚。匆促未及細審。姑納之。翌日再付議。否決者居多數。於是易以「天乎其福此聯合諸邦。」蓋民字偏重國民。似承認國家統一過甚也。

歐洲之人。見自大西洋彼岸來之遠客。自尊自愛之心。時復流露。乃不願承認民爲國家。殊覺反常。但此僅爲美政制最顯著最普遍之特性。自情感上發生者。厥性維何。卽二重之政府。二重之忠義。二重之愛國心是已。美利堅者。由諸民主國而成之民主國也。諸共和國而成之共和國也。其爲國也。雖一。然實自諸邦組合而成者也。以國家與諸邦較。則國家之存在。有賴於諸邦。以視諸邦之存在。有藉於國。爲尤多也。

此點關係甚重。且常易爲歐人所誤解。故更贅數言。

凡一大政治社會。包容多數較小之政治社會。大小相繫。常成下列之二種。一爲同盟式。卽多數政治團體。無論其爲民主君主。因幾種目的。（中以禦外爲最要）結集而成一體。此

非各箇人之集合。乃各團體之集合也。以是與盟之社會。一日解散。卽同盟之會。一日消滅。且各團體祇在同盟範圍內彼此相維。與各個國民毫無關涉。其對於各個國民。無徵稅裁判立法之權。蓋彼各有其所屬之團體以主之也。一八一五至一八六六年之日耳曼聯盟會。卽爲同盟式社會。

至於第二式。其多數小政治社會。卽爲一大社會區劃之部分。此種小社會。但因行政而區分。地方所有之權力。爲國家所付畀。可任意剝奪之。國家藉乎官吏。不徒支配小社會。且支配各箇人。國家不依附小社會。而成立。卽小社會同歸於盡。國家宛然存在。法國之部。英國之郡。卽此類小社會也。

美利堅聯合共和國。與上述異。或可視爲介於二式之間。其中中央政府。不僅爲一聯合團體。以彼不必依賴組合之諸邦。彼爲諸共和國之結合體固也。而其本體亦儼然一共和國焉。因其直接要人民服從。且藉手司法官廳行政官吏。以直轄之。若諸邦。則非中央政府所創建。非國家行政之區域。與英郡法部不同。諸州管轄人民之權。胎於自身。不以中央政府爲源泉。諸州非中央之產兒。且有先中央政府而存在者。去中央而諸州仍無恙也。

學者初治美國政制。卽覺其繁複紛擾。驚愕神迷。盲然不知所適從。蓋以此也。歐洲之人。見美之歷史。與現行政治。不能與其所見所聞相比類。自覺其難。質言之。美國有二種之忠義。

二種之愛國心。其愛戴諸本邦之心。不肯稍減。卽就篇首耶教年會一事。可以見之。蓋美有二重政府。於同一範圍中。以同一直接之權力治理同一之國民。而要求其遵服也。

第二章 憲法之由來

當英王喬治第三之世。北美殖民地與母邦漸起齟齬。斯時殖民地沿大西洋之東岸。僅爲十三叢爾之社會。合計戶口。不達三百萬人。其最大者。卽勿爾吉尼州。亦不逾五十萬。諸州悉遙隸於英王。舍干尼底吉與洛哀倫自舉州長外。其餘皆奉英王特簡之巡撫。遇訴訟之有上控者。則由殖民地之裁判各廳。逕達英國樞密院。英國議院所議決之政律。凡有關於各州者。其效力及之。且得隨意廢棄地方規定之法。一如今日英國對於各殖民地者然。但此就名義上言之耳。其實各殖民地均爲自治之共和國。自理政綱。絕少羈絆。各州自有立法部。變通英國之普通法。以自成其法律。自有其地方集合的生活。自有其遺習。本州之典章文物。非常尊重。加之溯源英吉利。爲堂堂自由王國之國民。其自耀自誇之心。可概見矣。至諸州之自相對待也。除同國同種之外。並無其他政治上之關係。故易州而居。仍享英國臣民之權利特益。無所軒輊焉。

本國政府。虐政橫行。激起各殖民地憤恨之心。協力抵禦。亦固其然。聯合以禦。整旅猶恐力有不足。若孤立無援。則摧折立至矣。一七六五年。九州委員會議於紐約。一七七四年。十二

州委員會議於費特爾費。名之曰大陸之議會。以茲時美利堅之名。尙未確定也。其發言也。常曰代表諸州之人民。蓋僑居美土之英人。確言國家統一。此其濫觴。是會自一七七五年以後。十三州悉參與其間。與母邦戰爭。乃組織革命團體。時勢使然也。一七七六年。議會乃宣告十三州獨立。明年創立同盟及永遠聯合之條款。諸州藉此鞏固團體。互敦睦誼。倡攻守同盟之約。并聲明『各州仍保其統治自由獨立之權。議會所未規定爲己有之權力。權利與法權。亦仍隸諸州。』殖民地之政治面目爲之一新。

此同盟至一七八一年。各州始盡畫諾。然止可謂之聯合會冠以國民政府之頭銜。則猶未可。何以言之。彼既乏中央之權力。又無法權管轄各個國民。諸州無間大小。皆不過得一票之權。其於同盟之行政司法。犖犖二大端。又付闕如。除各州釀金之外。別無徵籌國用之法。且并此而猶不踴躍設諸州個人不遵命令。亦無法以強迫之。當局者原不自居爲國家。而有鑒於英王濫行政權。力防之不暇。不肯自戴居上臨下之權位。作法以自貽伊戚。然而戰爭未已。渙散先兆。一七八三年與英締訂和約以後。內治更懈弛。外患既除。每況愈下。誠如華盛頓所云。與無政府相類也。觀於開會集議。會期早頒。委員遲遲吾行。甚至累星期累月。而法定開議人數。仍然不足。聯合會既失尊敬。又不能致人之服從。無能若此。良可慨也。加之商業繁盛之州。財乏民困。有數州立法部。欲有以補救之。乃濫發不兌換紙幣。取非

金非銀之物品爲法幣。且阻滯債項之償還。非徒無益。大害隨之。浸假而屢激人民之暴動。蓋當時美國之氣運較之與英國交戰時。慘澹有甚焉者矣。

內遭困厄。外受輕侮。諸州益知確實固結之不可緩。乃於一七八六年。五州委員會議於美利蘭州之安納波里城。籌商整頓商法。使嗣後同盟會。得以裁制貿易。蓋此數州之通商規例。紛紜繁瑣。人皆苦之。惟有藉手統一機關。以圖改革耳。是會擬定報告書。痛論當日政況之非是。必須改絃而更張之。且提議明年當再開大會。考查聯合團體之現狀。討論憲法上（蓋即指同盟會之條款）所必須之修正。國會（即同盟會）得此報告。深贊成之。並勸告諸州選派委員出席。實行修訂。從前所定之同盟條款。有所更易增減。則報之於國會。與諸州之立法部。以邀其同意。務期製成國憲。應用不窮。保存聯合團體。

明年即一七八七年五月十四日。在費特爾費城召集會議。至二十五日。七州代表至。始開議。選華盛頓爲議長。除洛哀倫一州外。諸州皆陸續遣委員。至且皆當世博學。富於政治上經驗之士。奈重膺寄託。僅得修訂同盟條款。以供國會及諸州立法部之採擇。理不得便宜行事。但多數議員。卒議決脫去其限制。而重訂完全新憲法。不由國會及諸州立法院認可。但由人民考察批准。如此勇爲。大可欣佩。而況出之於英人耶。而況出之於英人爲律師者耶。

此至有名之集會。實自五十五人組合。其中三十九人。實署名於草定新憲法之尾。會期約延五月。擘畫周詳。思慮藻密。宜其以宏大之事業。而收美滿之效果。其議辨均秘。不宜委員之信用。於茲可見。其秘密也。實其福也。大州小州。此部彼邑。感情利害。隨地而異。會議時。困難。其量逾恆。事業一再垂敗。苟以外人議論入之。恐早破壞於俄頃矣。

居今日而欲臆度當時艱困。雖美人亦難之。此會之目的。不特就原有國民組織之弱小基礎。為散居遼闊之人民。創國民政府已也。十三州互懷恐懼嫉妬之心。利害相忤之點。不能不為斟酌。對於各州小政府。宜留自由行動之餘地。俾各地方得自展其牢固成俗之情感。而又當顧慮。是否有礙於國民一致之進行。善夫哈密而敦之言曰。『處承平之日。以人民全體之同意。制定憲法。實為奇事。余深戰戰兢兢。惟恐其不成也。』善夫其引休姆之言曰。『以一大社會或大國。或為君主。或為民主。而欲納之於均平普通法律之下。不其難哉。』即天縱英資。亦不能徒恃理想。以求幸成也。創業者宜通力合作。奉行者宜以經驗為指導。時日宜修全之。不便利之感。念宜於草創時所必蹈之謬誤。多所改正也。

此時之殖民地。果已成國家乎。抑僅為造成國家之資料乎。諸州人民有聯合之點。亦有分離之點。語言相同。種族相同。紐約暨帝拉達二州。有寥寥荷蘭瑞典之後裔。本薛佛義州。有少數德人。新英倫及中部諸州。略有法國匈迦納族之子孫。宗教同信新教。美利蘭州有

羅馬教徒)同受轄於英國普通法之下。且甚珍視之。蓋此等法律爲疇昔先祖抵抗斯多亞王族壓制之保障。而近頃喬治第三及殖民官吏之侵暴亦據以主張權利者也。至於思想習慣非無殊點。然悉主共和。州中政事悉自選議員。組織立法院以整理之。共信地方自治。共誇勝英之成績。未嘗相尤怨也。

反而言之。各州地理位置特異。水陸交通頗不便利。冬季海風暴起。不利航行。道路不修。盜竊時聞。自查里士敦至巴士頓。有若渡海至歐羅巴之久。延時日。行路艱險。亦復相仿。諸州或以蓄奴著。或以航業著。其中數州且多安於舊習之農氓。製造未興。人民富於地方獨立之感情。對於外方之權力非常嫉視。且地廣人稀。民幾無所隸屬。或以建立統治團體爲自加桎梏。人各異趣。互相疑忌。足阻國家之統一。然他國創制憲法時有二患。美則無之。人人尊重自由平等。故無反抗之虞。無爵位無大富。故又無階級之分。

現狀如此。故制定憲法。雖以建設永固中央權力爲主。而極宜注意種種分權之離心力。創者自云此爲雙方互讓文書。自今觀之。猶信有史以來人類以斟思互讓之精神造就大業。此爲最著之左證矣。然有一點爭持殊力。因其難決。遂置不理。二世以後積憤既深。猜疑難療。與形式上之利害相併。激成南北分裂之戰禍。

憲法草案如其末款所云。呈各州人民特選之團體。要其畫諾。九州認定之後。卽爲有效。其

餘諸州。或一州拒而不納。可任彼孤立。以舊時之同盟已解散也。差幸諸州先後畫諾。其中紐約及弗爾吉尼。至一七八八年夏間。方畫諾。又北加羅里拿。洛哀倫二州。先亦拒絕。中央政府既行使政權。一年有餘。然後加入。

探定憲法時。輿論譁然。當時二政黨。以此爲兆端。爭論之中。權卽強固。中央政府苟成立於諸州。權利個人自由。皆有妨害也。其言曰。寶貴自由。奪之於喬治第三。將失之於吾民。中央集權。將撲滅州政府。及其所擁護之地方制度。民情憤激。各州中如馬沙諸些。紐約。贊助者。浮於反對者之數。微而且險。倘使用今日全國人民投票方法。人民或將反對此憲法。又若各地同日投選。此事更可慮。因當時有數州猶豫未決。終見他州贊成。始起而踵效也。幸今日採集人民意見之方法。當時尙未發明。因交各州會議。其出席者。皆一時能士。善納言。且皆悅服其領袖。卒能辟除人民先入之見。功非細已。然苟非別有緣由其果能消泯謬見。與否亦甚難。必此緣由。維何。卽懼外是已。當時合衆國在美洲大陸。與西班牙英吉利屬地相接。法國北據坎拿大。西南據路易西安納。法前助美攻英。數年間。又於密士失必河西。得有土地。強鄰四伏。美國政治家心目中。自揣寡弱。海陸軍力不足。敵歐洲武裝君主之邦。是以常存畏懼。亟亟焉欲立一中央政府。以修整軍備。且代表國家。發言有力。自今日觀之。蓋自一七八三。至一八二八年。美人懼歐之心。浮於近五十年。倍蓰。而此五十年中。歐美之距離。

因已藉手汽輪減縮五倍矣。是可注意者也。

人民之中頗不乏疑忌憲法者。惟恐其侵奪平民自由過分也。有數州會議。思有以安其心。故畫諾之餘。並提出修正案。新憲法施行之後。修正條件中。有據憲法說明改正之法。卽行採納者。卽國會三分二提議。諸州四分三贊成是已。此爲一七九一年之修正。都凡十條。仿英國先例。名曰權利書。

一七八九年所定之憲法。美人自古尊之若金科玉律。亦固其所。或謂其編次有未盡善。遺漏尙多。或謂所編造之制度。失之假借。或謂蓄奴之風。憲法明知而對各州脫離聯邦。不加禁止。南北戰爭。蓋萌芽於此。吹毛求疵。本非難事。此憲法所以幸能收實效。蓋英美人種能以長久經驗。歷練其固有之政治。才能而善用憲法。卽更劣於此者。亦不難運用無窮也。然略短論長。美國憲法實駕一切。成文憲法而上之。計畫精審。合於民情。遣辭約而信。大綱明備。細目不泥。皆非他國憲法所能幾及。詰之者必曰。此憲法不僅由於創者之匠心忍性而已。然則究何從而克奏此巨功乎。易而問之。卽以一紙憲法成。偌大創國事業。在費特爾費城會議時。究何所取材耶。蓋凡有可致人服從尊敬之力者。必有所自來。而制度發達。愈緩則基礎愈固。美利堅憲法亦遵此詣。其條文固新立者少。而根據於英國憲章者甚多也。此次赴會議員。皆具英國憲法之經驗。夫英之憲法。今昔不同。卽在彼時。又非全如會員意。

慮所及爲會員者既迴念喬治第三之威力而視帝權過其度又爲勃蘭斯頓舊作所左右不能窺見真相勃固法家文家好述理想不言事實而理想與事實相差又甚遠如內閣之權力及職掌下議院之洪力行政部與立法部之密合爲今日英國憲法之特質在當時猶未甚發展會員執先入之見以爲標準自不免局於一隅然其餘要點則彼固深知其方法精神兩利用之

不第此也會員於諸州殖民小政府素具經驗經驗中之最新穎最親切者則脫英羈絆之際諸州創制憲法之作用也費城會員中不乏手定此項憲法之人且皆已躬預其施行出其所經驗以相較參伍錯綜模範孔多成文憲法未免注重格律動多抽象但在美民則否彼能周悉一政府之統系伏於支配各種機關權力之成文法下若何運行發展之實情此固大可勝人者也惟英國之所謂憲法大抵皆以習俗先例遺傳默認四者湊取而成故每支離不明動可伸縮若有成文規劃井然有條不紊富具法律上效力人人處此成文憲法所規定制度之下習其運用之道則與運用英國憲法不同而於美邦憲政頗有出入蓋從此人皆知憲法中若者當敍若者當略如何留餘地以備不虞也

英律普通法中有原理一謂任何官吏法團苟踰法行其職權其所設施悉歸無效美人於此得一祕鑰藉以解上下級官吏之困難官各相屬官各有獨立之範圍良非易達之目的

有此原理不但能造成中央政府而同時使州政府得自由行動已也兼能以中央權力均析於個人團體之間免使此侵彼讓用亦大矣若用何種機關始克臻此是可於論固性憲法功效與司法職務時見之。

第三章 聯邦政府之性質

一七八九年憲法成立。美利堅人民始成爲國家。由諸州同盟遞嬗爲聯邦國。依憲法創立國民政府。以直接權力管轄全國人民。然此非以代州政府而廢棄之也。故編纂憲法者應解決二重問題。卽必設中央政府。又當確定其對於諸州與各個人民之關係是也。因此詮釋此項憲法。而批評其作用。宜著眼於二方面。一當視之爲立法行政二體構成之國民政府。統系如英之君主國。法之民主國。一當視作聯邦。統系爲數種目的連結隸屬中央之各共和國。並整調其對於中央之關係。則了解自易。今當先論其爲中央統系取便利也。至其聯邦性質。則緩及之。

美國憲法並不自認爲包羅萬象。卽創設各種機關。其意並非欲括入文明國凡所應盡之職務及義務。而無缺遺。謂其補助州憲法之不足。而集其大成。斯可已。故欲以美國憲法概括國民政府之全局。如法比意三國。然必參伍錯綜。諸州憲法融而合之。乃可。

聯邦憲法所設之行政立法司法機關。其職務皆關於全國之事件。或因各部人民利害相

同。或以事歸國。有始克優爲。茲擇其至要者。臚舉如左。

宣戰媾和締訂條約及外交大概。

海陸軍。

聯邦法院。

國內外之貿易通商。

幣制。

版權及專利券。

郵政及郵道。

租稅。即充前列各項及其他政府行政經費。

保護國民以反對州法律之不公者。

上列各項。凡聯邦立法部權內應定之法規。行政部爲國家公益合於聯邦法律應執行之條件。司法部權內應得裁判之事。悉包納焉。外此爲諸州所掌。聯邦無權干涉。

國民政府範圍。既如是矣。若何構成。藉何種官廳而成立。正吾儕所宜研究者也。

創立此政府之人。常以四種目的。爲得良政府之標準。

(一) 政府強固而有實力。

(二) 各官廳獨立（爲保存政府現在之形式所不可缺者）

(三) 政府憑託於人民

(四) 個人伏於政府之下得穩固之自由

達第一目的則造強毅之行政部達第二目的則三權分立且設各種箝制均勢之方法達第三目的官必民選而時易達第四目的則設諸種如前之箝制均勢之方法使官署不至壓制平民并以平民之若干權利託庇於成文憲法之下

世之能眞實發明獨創事物者絕少而於政治制度則尤甚美國制定憲法之人皆實地經驗政治家知主持政府乃一絕大困難事不敢率爾操觚以蒙草率蹈虛之譏寧審時度勢率由舊章依據經驗所得方法循遵殖民政府及州政府之方針而進行此方針大似英國憲法準此以論謂英憲法爲民國聯邦新政府之模範無不可也袞袞諸公且以英爲世界自由極治之邦惟有鑒於喬治第三之暴虐橫生而自忖英之自由有遠遜於諸州憲法之所規定者故當舍短從長焉以可敬之英憲法及青出於藍之州憲法樹爲準的遂仿諸州巡撫英邦君主之例設爲行政元首之大總統又以諸州立法部與英議院之二院爲則創設聯邦立法部英例法官非得君主國會同意不得免任茲因之定爲永任除彈劾以外不得罷免

諸州英國憲法。兼取並採。上節既言之矣。更進論之。則於諸大政建設。要取材於含有英憲法性質之諸州憲法。爲多。蓋聯邦憲法中條款運用得宜者。無不自州憲法借鏡脫化而來。其不適者。皆以當日無從資取不得已而臆斷者也。謂其襲取前作。此未免損憲法會議員之名譽光榮。不知彼寧匠心冥用。舍空理而依經驗。精選舊材。巧成新構。其慧心智見。推陳出新之功。應受倍蓰之褒賞矣。

與英國憲法小異之處。暫置不言。特有至不同之一端。必舉於此。蓋英國議院自古迄今。爲掌握國權最尊代議機關。可以定廢任何法律。改變政體。推置儲君。干涉司法。卽國民所有最神聖之私權。亦得撲滅。蓋國民之權力。盡行納諸議院。開議時。無異全國人民出席而議。場宛似全國之雛形。自法理上視之。國會與人民全體一而二。而一者也。此原脫胎於條頓族先祖之平民議團。而相沿繼續。至於今日。就實際法理雙方言。則爲盈藏全國權力之唯一寶庫也。因此議院在法律範圍內。不負責任。而爲全權全能者。揆諸美則絕無此種團體。不但國會且國會與總統連帶。尙不能不服從憲法。不得越雷池一步。否則當以越權犯法論。凡此越權行爲。卽至小之國民。亦能定其爲無效。然則英之主權。爲直接常存議院。美之無上主權。果何在耶。是在於諸州人民依據憲法。能藉修正憲法。制定任何法律。

美制與英制迥異。非無故也。一七八七年之創制憲法者。爲保護諸州權利起見。不得無限制中央聯邦政府之權能。卽假無諸州之可保。而美人對於自選之治轄者。必加疑忌。又恐政府中一權力。吸吞他權力。又慮國民至要之權利。爲行政官。或立法院所侵奪。其必如革命時代之法國。除先前所定憲法外。創建一種最高權之憲條。或稱政府綱要文書。駕聯邦立法部之上。且箝束之。此項文書所包舉者。一見於疇昔英王頒給之殖民證書。再見於諸州之憲法。茲定聯邦憲法。仍必樂從初例。括入此項文書之精義也。

以一般權力與機關。隸屬於至尊憲法之下。卽表彰有權國民之意旨。而修正權惟國民操之。可謂美制中之奇特者矣。然此不過就諸州經驗所成之計畫。以小易大。推而行之於全國範圍耳。且也。卽諸州自叢爾殖民地。演爲有權力之邦國。其間未嘗一時毅然定此計畫。實乃循序緩進。發達之效果。顧當軸者。因勢利導。當追想十七世紀英國之共和政治。有人所共知之一六五三年憲典。雖實行未久。可爲最莊嚴之成文憲法。且當追想彼時諸彥。傾心於當代。泰斗哈林敦之言論。而哈曾證明此項憲法之重要。指示其原理。且言欲使憲法更有權力。惟有由人民自定之。追想之餘。當有所感也。

自茲以往。可以論聯邦政府之各部矣。先以各部分別紀述。而後究其互繫之道。至爲簡當。至政府對於諸州之關係。留待後篇可已。

第四章 總統

詮釋美國政制者。常依美制。分行政立法司法爲三部。中以行政爲簡。請先論之。大總統一職。爲一七八九年憲法所創置。先是諸州同盟。祇有公會議長。無所謂一國之元首也。一七八七年間。舉國惶惶。咸懼於君主政體。有力政府。與中央集權。喬治第三。爲美先民所疾首。蹙額。後世子孫。亦視之若厲。崇憲法會議時。主局者苦無善法。以選舉總統。究之所採之法。終未滿意。求諸古則。共和國不選首出庶物之一人者。比比皆是。於今則歐邦瑞士。尤爲明證。綜此數端。疑若美人將舍總統。勿道。而議員中。已早先議決。中央行政權。必集一人者。何爲歟。當時反對憲法草案者。不過斷斷於權限之規定。至總統之當設。無異議也。哈密而敦。深覺強健行政官。保持恆久政策之重要。至倡言國家之元首。應定永任。非彈劾不能罷職。雖主張絕端。共和如曼迭生與朗特甫者。亦贊助之。然卒失敗。但凡有識之士。僉爲共和。初胚國基。未奠外侮之虞。隨在堪慮。是非集行政諸權於一手。不爲功。矧諸州各有州長。依州憲法。授予行政權。以爲立法院之對待。有例在前。則聯邦行政長官之誤。自然之理也。

推厥原由。非好摹英國憲法。誠以處國民地位。習審諸州州長之職。當時有數州亦稱總統。兼之諸州同盟議會。往者與英交。閔之際。及結和之後。懦鈍寡能。懲前毖後。故出此耳。

一人執柄。適生厲階。想當日必有慮及之者。然以華盛頓在而衆論翕然。蓋駁辯方長。議場中幾人人已默許。今日憲法會議之議長。爲明日聯邦政府之總統。有治人矣。其必有治法以輔之。而又不患治法之未善也。當世民主政治之弊。羅羅可數。如急躁藐尊。矛盾諸端。苟不預防。或貽大患有華盛頓在。聲望著而智識高。諒能補救之。

總統之設。既如此其亟。憲法會議之實地政治家。不敢憑空虛構。仍以現行之制爲模型。設總統爲州長之化形。爲英王之縮像。命之爲威權剝落之喬治第三。未爲勿肖。授官締約元老院。得干涉之。此剝削幾許也。行動以聯邦政事爲限。此又剝削幾許也。四載滿任。所以殺其勢力。位望食祿不豐。所以防其奢縱。總統既不能朝歌夕宴。款待上流社會。又不能納賄於立法院。又不能賜爵以炫人民。以共和國不許有貴族爵號也。舍此諸項限制而外。創憲法者擬之爲英君。擬之爲州長。不第爲行政元首。且脫離政黨。而居政黨之上。總統之代表全國猶州長之代表全州。故職位爲獨立。對於國會無所希圖。亦無畏懼。可以專心於人民之幸福。此立憲者之奢望也。

防止行政元首之溢權。既如上述。請進言選舉總統之方法。蓋亦頗費苦心者。如用單選法。以直接投票權委之於全國人民。必致非常譁亂。候選人員僅有博民望之天才者。因得倖進。如委託國會。則不第行政隸屬立法。違三權並立之主義。且使總統不出於全國公選。而

將爲某某黨派所私有。於是採用複選之法。據憲法所定。每州選出代表。其數與兩院中本州議員同。命之曰總統選舉員。越數週。至法定日期。會集本州投票。舉總統及副總統。以其總數。密封遞達首都。由元老院議長。當兩院議員之前。啟封核計票數。又欲使複選員（卽上稱總統選舉員）不爲政黨勢力所左右。故依法不得充國會議員。又不准任聯邦官吏。蓋目的所在。使諸州高等國民。推擇意中至當之人才而出之。以沈思熟慮。無拘泥而已。諸員皆因本身之名望而得中初選。故其選舉總統之資格。較一般人民爲厚。票數非每州分計。乃統各州併算。每員之票。皆有價值。以一州論。卽居少數。然與他州之同意票混合計算。未必無效。

憲法之中。會員所躊躇滿志者。蓋無有過於此者也。費其經營者。以此爲最。而辜其期望者。亦莫此若複選員。因時代之演繹。已全失其自由之權。徒負選舉總統之虛名。祇從人民之指授。其所以入選者。以先有舉某某之願約。在非以其才望過人也。選舉員所立之約。不過名譽上之事。然自一七九六年後。迄無違約者。故人民行初選時。不啻已舉定總統。憲法會員所欲遏止之直接選舉。不意見之事實。試究其因。

一七八九年爲選舉之第一次。越三年。卽一七九二年。爲第二次。複選員皆得離民意而獨立。何則。其時人人心中。惟有一華盛頓。且政黨尙未十分發達也。然第二次選舉副總統

一席。或主舉克林頓。或主張亞丹約翰。黨爭已露端倪。一七九六年。爲三次選舉。複選員雖未受要挾。然初選之法。已依黨爭政策而行。至複選投票時。雖有數票散落於他人。實則全國候選總統。僅有亞丹約翰與劇富遜二人。隸聯合黨者皆宜推亞。隸共和黨者皆宜推劇。 (當時之共和黨。卽近六十年來所稱之民主黨。現在之共和黨。至一八五四年始成立) 第四次選舉。則純爲黨爭。二黨各簡候選正副總統。揭槩全國。謂茲事體大。非由國民自由決擇不可。複選員自由行動之旨。至此已滅。迄今從未有復複選之本意者。卽一八七六年爭競不已。無法調停。雖有倡用自由複選。絕無贊成者。複選員之人品資格。幾不復留意。欲民之知所選擇也。則黨人彙集其候選員於一紙。而以總統之名冠之。從可知複選員之無足輕重矣。但據經驗以觀。投票人往往陷於黨勢。致不得受黨魁之指使。假黨魁而道德喪墮。不顧大局。則又何如民選之法。雖不無疵病。實較勝於此矣。蓋取舍之權。非一二黨豪所能攫取也。

夫選舉總統之制。已與初旨相背馳。且原制難於恢復。此就現行選舉複選員方法。可以見之。於此方法。憲法無所限制。令各州自定。諸州初常委其事於立法部。厥後民權漸張。人民直接初選制。昔僅勿爾吉尼、本薛佛義、美利蘭、三州採用。由漸推行。至一八三二年。幾被全域。惟南加羅里拿一州。墨守舊章。然至一八六八年。亦一改前制。故就理論言。諸州可以還。

循舊轍就實事。言則人民直接初選。已舉國施行矣。不獨此也。前乎此者。亦有數州分區選舉。如選國會下議院議員然。然兩相比較。全州混合選舉。人民各爲一州投票。於本州內暫占優勢之政黨。其利爲多。故諸州次第贊成之。在一八二八年。美利蘭州獨守分區選舉法。卒於一八三二年採用新制。自是迄一八九一年間。一律通行。分區舊制。杳然絕迹。至一八九二年。米齊肯州乃復用之。當時立法部多數黨明知在本州未必獲勝。苟行舊法。或可望分嘗一鬻。故不恤犯全國之不韙。自居好異之名。然他州之擁護新制也不改。選舉總統一事。直接由人民當之。各黨公布候選總統當選人之名。於四匝月間。行種種運動方法。或爲戶外之演說。或藉報章鼓吹。或整隊入市。或持燎巡行。至十一月初。全國同日舉行初選。票數發表之後。爭論亦於焉告終。此後複選員在各州會集投票。不過形式上事。鹿死誰手。已早定於初選期矣。

準此以言。則以複選人舉總統。不過徵集民意之迂遠方法而已。其實不止此也。更有特殊之結果數端。而爲創制憲法者所未料者焉。選舉之際。不以人民爲單位。實以州爲單位。合全州用普通投票法。某黨複選員全體操勝不啻以全州之重量。或投諸某黨候選總統一人之身。卽如一八八四年之選舉。紐約一州。當出複選員三十六名。每黨各選候補複選員如其數。彙其名於一紙。卽所謂普通票是也。此時共和黨簡白雷恩爲候選總統。民主黨推

克理芙雷。選復諸人。各戴其主。莫敢違忤。民主黨於普通票一百十萬有奇之中。多占一千一百票。故紐約全州三十六複選員額。盡爲所得。克氏遂勝。是以全國一千萬人爲一千一百人所左右。共和黨在紐約州所得數十萬人之投票。全成廢紙。不能合諸他州以增長其勢力。白氏卒敗。故競爭之要。關恆在黨勢平均。各不相下之州。若兩黨從者之數懸殊。太甚勝負。可以預斷。卽潮奔而驢赴。亦僅能增長票數若干。不能變少數爲多數。則縱於本黨名下。加千百票。亦復何益。此人所以望望焉去之也。推如是而初選票總數少於他黨。亦可爲總統矣。

一七八七年所定方案。一變至此。欲覩無黨無偏。完全不缺。純由公正明決之複選員推定之元首。蓋亦難矣。有之。則僅見於華盛頓一人。繼華盛頓者。爲亞丹約翰。當時有兩大政黨甫成立。亞居甲黨領袖之一。而第三總統劇富遜。實執乙黨之牛耳。其被舉也。誌其黨之全勝。因得存留遞變。迄於今日。自此以後。總統幾無非政黨領袖。無不由黨人選舉。無不努力進行。黨策美國。不得超然之行政元首。且步英國行政制度。而變本加厲焉。英君擁行政元首之虛號。雖借其名義。以施國政。固猶立於黨派政治之外。自保其尊嚴者也。美制之弊。舉世所無。而實際上尙不至甚危。元首自覺擔負重任。代表全國。輒爲之克己自警。不越常範。除授官頒祿外。餘事未嘗聽己黨之指揮。爲其玩物。或濫行政權。以損敵黨。

憲法上總統連任未加限制。四載一舉。續任至終其身。未爲勿可。然法律所遺。有成例。以代之。一七八九年。華盛頓初選爲總統。一七九二年連任。任滿之後。卽矢志不再。以爲永操政柄。必於共和制度有害。有勸駕者。毅然卻之。後起者若劇富遜。曼迭生。們羅。哲克孫。類皆未達成規。兩任之後。去志已決。卽其親朋。亦未曾爲之運動。自是迄格蘭德。中間僅林肯一人連任。一八六九年。至七三年。爲格氏首任期。一八七三。至七七年。爲次任期。繼之者爲赫士。至一八八〇年。又屆更選之時。各政黨大集。名曰國民大會。共和黨大會時。有一部代表。宣言格氏爲國服務。政績卓著。應復舉之。以示榮寵。假使黨中。無與格氏左右。積怨者。格或得爲候選總統。然制勝全國之機。亦甚微。反對格氏者。利用人民先入之見。知其不願總統三任。爰溯往例。以激黨人。卒使格黨失勢。改選嘉菲爾。卒勝。夫格氏。雖盛德有累。然甚得民心。而猶不許三任。可見習慣已成。後來者。未必能破除之也。

據憲法修正案十二條。（關於此點。與原文第二條第一節同。）規定選定總統。以複選員總數之多數定之。若複選票數。散布候選諸員間。無一能得過半數之多數。則選定之權。應移於下議院。（一八八八年。複選總票額爲四百零一。一九〇五年。達四百七十六。候選員至少應得二百三十九票。然後得勝。）下議院就得票最多三人中。擇一以爲總統。選擇時。以州計。每州一票。非得諸州過半數。不得當選。（如現在有四十五州。必得二十三州當選。

一州選出之下議院議員連合代表已州。僅投一票。設意見分離。各得其半。則該州之一票無由投出。若諸州之半皆因此不投。或諸州之投票分散過甚。候選員中無得過半數者。則無總統當選。卽以副總統爲大總統。

選定總統之權。移至下議院者兩次。一八〇〇年。正副總統分選之法未行。仍依舊規。凡占投票最大多數者爲大總統。次多數者爲副總統。當時劇富遜與勃亞倫得票同數。在劇黨固欲推劇爲大總統。然皆同時舉白。故二人票數相同。下議院中爭論既久。卒選劇富遜。時各黨感情甚激昂。聯合黨忌劇更甚於勃。萬一劇爲所擯斥。則助劇諸人。或且用武。一八二四年。哲克孫獲九十九票。與彼相角者。卽亞丹昆塞、克羅福、克雷三人。合得一百六十二票。下議院投票取決。亞得十三票。哲七票。克羅福四票。故亞被選。本此方法。人民意志殊不易見。較諸藉手複選員更隱晦不彰。使二十三小州下議院代表聯合選甲二十一大州聯合選乙以人口相比較。前者遠不及後者。然甲被簡爲大總統矣。

憲法雖未明言核計票數之職。委之上議院議長（卽副總統）然意可見。先是議長實監督核計。凡遇可疑之票。有無效力。皆聽其裁決。國會循例僅可監視。惟既得監視。卽得解決疑難問題。進寸進尺。已置議長於旁觀之地。兩院每決此等問題。恆以黨見雜之。自不待言。然苟能常有判語。猶可說也。乃往往此黨於上議院占多數。彼黨於下議院占多數。兩院分

離選舉。所選適相反。故其結果仍爲懸而未解。由此糾葛遂生。細瑣乏趣之辯論。今悉從省略。惟尙有一事不可不注意。因其可以證明現行選舉法久染難除之一大弱點也。

一八七六年候選總統。共和黨爲赫士。而民主黨爲帖兒頓。赫得十七州復選票。總數爲一百六十三。帖亦得十七州。總數一百八十四。（當時復選票額三百六十九。故一百八十四占總額之半。缺一）尙餘四州未決。此四州每州由初選選出者有兩派復選員。各派引種種繁複難詳之理由。以證被選之正當無弊。（此次南方各州確有選舉舞弊威嚇暴動行爲）四州之復選數。合計二十二票。民主黨僅需一權。卽占勝勢。而共和黨雖盡得之。亦不過多獲一票。依情勢言。爲共和黨領袖者。爲效忠本黨起見。亟宜攘臂起爭。舉四州而全歸諸己。然忠於己黨。乃政治家所同。彼民主黨又豈甘坐棄權利。故兩黨爭執不下。惟時復選員各於己州會集投票。其在此四州者。兩派亦如法聚集。分別投選。遂以兩重報告。齎呈華盛頓府。以憑核奪。此次選舉之結果。全繫於判定何派復選爲合法。盡人能知。全國人心鼎沸。憲法又未規定方法。裁決選舉時所遇法律問題。似萬難和平了結。國會前曾幾次裁判選舉上之疑問。至此次則勢有所不能。蓋以共和黨占多數於上議院。而民主黨占多數於下議院。此院認共和黨之復選票。彼院且認民主黨之復選票。勢所必至。兩黨領袖。卒相磋商。籌定調停方法。卽在國會通過法案。准組織臨時裁判委員會。以上下議院議

員與大審院法官各五人組織之。事屬創舉。全視組合之人物爲何如。惟時上議院簡共和黨三民主黨二。下議院簡民主黨三共和黨二。兩黨數均力敵。依新定條律。會中大審院法官應有共和民主黨人各二。其第五員准由四員推選。然此第五員實爲奇數之人。一言決斷。足以轉移全局。卒也四員擇一共和黨人以當之。故實際上總統選舉之結果已定。蓋各委員投票公決。皆嚴守黨派也。

此次複選競爭。所含法律問題。既如斯之困難。又若斯之新奇。即在公明卓識之法律家。亦覺兩方各有至理。毫無軒輊。皆可適從。而無害也。但各委員法理上之判斷。盡與黨派之意向相符合。則未始不可奇耳。所有爭點。皆以相差數之表決而定。四州屬共和黨之複選票。認爲有效。赫士君遂得一百八十五票。依法簡選爲大總統矣。敵黨得百八十四票。僅差一票。以法律論。此舉或可視爲正當。（今猶爲法家所聚訟）然在佛羅里達、路易西安納、南加羅里拿、三州兩黨皆用強迫詐僞之手段。無論何人終不能明言曲直。帖兒頓君曾勸其同志和平退讓。初則克己以就人。繼則勸其黨人無爲過甚。蓋可敬矣。不佞揭示此例。正欲使世知美國選舉元首制度。有一大弊。勝敗利害所關匪小。欲不誘作詐僞。蓋亦難矣。人民初選之投票。循州法。應由各州官吏受納計數。假其州有舞弊之黨徒。則逞巧弄詐之機。在其掌握。流毒何堪設想。一八八七年國會以歷任總統屢以此事爲言。

議設法杜絕。遂制頒法律。使各州自設之法院。判決本州所出之票。孰爲合法。若其州不設此項法院。則國會有權爲之裁斷。兩院相背馳。無所歸宿。則該州之票。作爲無效。雖州法院仍可審判不公。未可謂弊竇全消。但設此法之本旨。重在得決斷不公。固猶勝於不決也。大總統在任時。非彈劾不能罷職。其彈劾手續。在一七八七年。大西洋兩岸之人。固已熟審。蓋適在英國威斯敏士德（英國議會駐地）華倫海士下之有名讞懸案未決。衆皆引領而望其斷定也。英之自由。藉彈劾官吏而得發達之處甚夥。故當時美國人民。亦以此端爲憲法上之要點。謂國會挾操縱之權。得罷去心懷異志之總統。總統有所警懼。且自加抑制也。仿諸州先例。總統之彈劾。必出於下議院。上議院具法院資格。戴全國最高法官大審院院長爲主席。以三分之二決其有罪或無罪。然卽有罪。亦僅能褫其職。以後被控被審。定罪加罰。仍不能逃。（憲法第一條第三節第二條第四節）應受彈劾之罪。爲叛逆納賄與其他重罪輕罪。明文所定。或以爲限於可以正式訟告之罪情。或謂凡敗官吏本分妨國民利益者。皆屬焉。

自開國以來。爲總統而被彈劾者。僅約翰孫一人。愚而且頑。使之退位。亦固其所。然擣示一罪。以定讞獄。似非正軌。故有上議院議員數人。平素政見。與約翰孫抵觸者。毅然主張免釋。所控罪狀。竟無一條得三分二之認可。遂得免焉。（主張有罪者三十五人。贊成免釋者十

九人)

大總統因彈劾病故辭職。或無執行政務之能力而退位。則副總統代其職。副總統與大總統同時以同法由同一複選人選舉之。所有之職掌。但任上議院院長。與繼續大總統未滿之任期而已。據從前制定律（非憲法）正副總統皆缺席。則上議院代理議長得充大總統。設亦去職。下議院院長進充之。然前總統之政。見或與代理總統之政。見相反。非計也。爰於一八八六年更定一律以修正之。曰大總統死。兼指接任之副總統言外務長繼之。設外務長亦去職。則遵官級以他行政長官代之。迄於今日。大總統薨於位。而副總統繼之者。共有五人。即哈利遜、戴羅、林肯、嘉菲爾、與麥荊來、惟繼哈氏與林氏者。嘗反其政策。致舉彼之黨。嘖有煩言。遂生口舌。而政黨與正式總統為難。則未之見。在政黨大會。候選副總統。大抵以第二流人物當之。或以慰其不獲被簡為候選大總統之憾。或推失望者之至友。以取好於其同志。或授之於老成孚望之士。以表誠敬。或加之後生新進之彥。陽予揄揚。陰加摧抑。總之大總統屬於某黨。副總統亦屬之。大總統死。則庸眾之才。往往得為國民之元首。

第五章 總統之職權

大總統為聯邦行政元首。其權力職務。臚舉於左。

(甲) 聯邦海陸軍及諸州民兵召集。後大總統統率之。

(乙) 有締結條約之權。惟須得元老院出席議員三分之二之同意。

(丙) 有任命公使領事大審法官及其餘聯邦政府各長官之權。惟必得元老院同意。

(丁) 除彈劾案項外有緩決或赦免之權。

(戊) 有召集兩院特別會之權。

(己) 國會通過之法案專條有否認送還再議之權。但再議之後國會憑每院三分之二

多數仍有權通過。

(庚) 有報告聯邦情形提呈政策於國會之職務。

(辛) 有委任聯邦政府一切官吏之職務。

(壬) 有接待外國公使之職務。

(癸) 有監督執行法令之職務。

合以上職掌約歸四類。

關於外交者。

關於內政者。

關於立法者。

關於任命官吏者。

美國外交政畧。從來無甚重要。因其獨據一方。既免歐州列強之侵犯。又爲美洲諸共和國之雄長。而無蠶食鄰邦之志也。然總統尙不得便宜行事也。宣戰之權。屬於國會。雖能效卜克（一八四五至一八四六年）所爲。使國會有不得不戰之勢。然非常例。締約必經元老院三分二多數贊成。因須與院中外交股委員會。時相咨商。以期無相隔膜。代議員雖乏干涉之權。然往往通過議決條件。舉外交方針。而是非之。有時勸上院相與提挈。使其意見不可藐視。

總統無庸爲此等議決條件所束縛。且已屢言不能理問。但有一二條約（如商約）非借重根據國內制定法律。不能締結。非由議員議定核准軍費。不能宣戰。故下院有時可間接要總統使徇己意。憲法有勢難明瞭確定者。必使人自爲揣求。而職權規劃之間。疑問卽因此起。中有迄今未解決者凡在自由之國。關於外交事項。欲劃定立法行政之權限。其事至艱。蓋政府之公布議院之裁制。固爲保護人民利益所不可缺。而秘密敏速。又爲外交政畧成功之要素也。就實際論。通常事務。總統對於下院爲獨立。上院雖得阻止其建設。而要不能禁其破壞。政機旁午。總統恆無暇專心外交。有外務長在。有自由提倡之權。外足以閏動列國內。足以挑激人民。其勢力殆非小焉者也。

總統對於內政之權。在承平時頗微弱。太平行政。已歸入諸州政府。而區區所餘。又爲聯邦

制定法律所拘牽。故行政元首。幾無倡新立異之地。但一值戰爭。則其權驟伸。於內亂時爲尤甚。此時統率海陸各軍。且向負依法執行政事之責。總統幾乎掌握全權。便宜行事。惟究有何種限制。迄今莫衷一是。例如南北戰爭之初。林肯所布之法令內。有停止人身保護律一條。其後國會皆追予以法律上之效力。當時國會所加諸林肯者。以後仍得加之他行政元首。卽奉之爲共和專制首領。無不可也。林肯於一八六二及六三年。宣告南方諸州叛亂。諸部所有奴隸。自今以往。盡行釋放。得享自由。此僅藉戰時之大權。并未經國會之承認。而且所謂叛亂諸州。依據法律。仍在聯邦同盟之內。乃得毅然行此。亦可以推知行政權力在亂世之擴充其範圍爲如何矣。

爲諸州保存共和政體之責任。其於憲法。不獨國會有之。行政部亦擔負之。一州有內亂之時。得因本州立法部或行政部。如立法部不能召集之請求。受聯邦政府之保護。一八七三年。路易西安納有兩政府。以兵力爭奪州治。一八四〇至四二年。洛哀倫叛亂事發。此際總統之權至重。治軍實指揮兵馬固也。而已所許可之政府。其建設之事。職無旁逮。亦卽屬之於己。幸哉。其不數觀耳。

總統有發言之權。或由演說。或由公布。此權非由憲法明文規定。乃緣於其職位而得之。行用之時甚鮮。就職時常頒履新演說。討論時事。華盛頓退位。更益之以辭別之演說。哲克孫

摹倣前賢。竟蒙貪圖虛榮之誚。若戶外演說。有失體統。殊非所宜。約翰孫平生好此。以至聲名喪墮。然發言及其他普通人民應享之權利。總統悉仍有之。卽在己州聯邦選舉與州選舉。仍得投票。且時隱爲本黨之有力參謀焉。

美國總統於立法上占一種特別之地位。英皇爲英國立法部一分子。美國總統則否。蓋英國會於理論爲英皇之大會議。自召集之而自爲之。長察聽人民之訴告而設律補救者也。英皇爲國會一分子。故能書諾於國會所呈之法案。非立於議會之外。得可否其議案也。雖并不到會出席。然開會閉會必車駕親臨。儼然爲會中主議。美之總統則別成一權。非國會之分子。人民視總統與國會有關係。誠以總統爲人民保障。設國會濫用立法權。當杜絕之也。且英皇又有草定法律之權。據舊時憲法。法律由君主制定。惟須得上院親貴下院庶衆之同意。此例迄十五世紀猶見實行。輒近稍爲變更。凡重要議案。皆由大臣假皇帝提出於國會。制定之權變爲商酌。美國總統則無論直接或間接。皆不得提出議案。因其非議員。而又不出席議院也。國家現狀隨時報告行政經驗所得。隨時傳宣其心目中默許之政策。隨時提出國會。總統所有之提議權如是而已。提案國會皆以通牒。其最要者爲會期初所遞。華盛頓常親臨演說。宣布政見。其躬赴國會開議也。乘華輦。駕六馬以行。饒有英皇之氣概。迨一八〇一年。劇富遜就職。廢親臨之前例。而資簡牘之往還。迄今未易。劇自言共和尙質。

樸。故不蒞會。或曰。劇乏辯才。不善演說。故不蒞會。此二說未知孰是。大總統之通牒。常論最要之時事問題。指示必宜救治之弊害。而陳述善後之立法。然總統不能提出議案。縱提出之。而內閣中無人占席上下院。爲之解釋辯護。故其建言如臨風射擊。有聲無色。謂之爲政策。意見書。可謂之爲法案。則不可國會受之。絕不動容。議員各行其是。各提其議案。而無間也。

總統立法權。惟於國會法案送呈畫諾時。最見實效。因此能自行其意志也。法案呈總統。苟署名。卽成法律。若以爲不然。應附陳不贊成之理由。十日之內。退還議院。兩院付再議。再議時。如每院得三分二多數贊成。可不需總統署名。卽行通過。成爲法律。設不能得此多數。則法案作廢。

回溯革命之初。英王喬治第三及其殖民巡撫。對於殖民地立法部通過之議案。輒濫行其拒否之權。實爲一七七六年戰役之一因。美民鑒於此。應斬總統以可否法律之權。乃一七八九年。釐訂憲法。仍插入此。似與民主主義相背之條。可見美人之知所取舍矣。此權使用頗有效。歷任總統。多不欲輕試之。惟自信事宜延緩。或明知國民反對國會多數。贊助己意。時始一用之。剛愎寡謀之元首。不自量而貿焉拒否。往往有經三分二之多數。復行通過。而自遭失敗者。華盛頓僅拒兩案。繼之者迄於一八三〇年。合爲七案。哲克孫秉政。好用此權。

反對黨人指爲拂逆憲法之精神。然在一八八五年。克里芙雷就職以前。此九十六年間所拒否者。統計亦止七十七案。中包樸開維託一項。譯云「懷中拒否」。卽送還法案十日之期限未滿。而國會休會。總統留中不發。作廢。克氏所拒者。視歷任總統爲多。計有三百零一。大半皆關於頒給養老金於南北戰爭時曾役北軍者之議案。此種議案。第一次通過時。幾無反對者。及爲行政部所拒否。復行通過。祇兩案耳。濫行權力者。先後僅約翰孫一人。與國會齟齬延三載。國會通過議案。實行南部改革政策。竟取其中之主要者。悉拒否而送還之。然反對之者。盈院皆是。故送還後。仍亟行通過焉。

總統反對人民之代議士而拒否議案。宜爲人民所不悅矣。然往往毅然行之而得衆望者。是蓋因剛毅勝於柔順。人民見總統行其固有之權。方贊爲標示。己見有膽有識也。國民常疑忌國會易爲陰邪勢力所動。或爲外部浮躁輿論所左右。可謂持之有故。欲保持其秩序。惟有仰望於自選之元首。故拒否權之伸張。甚歡迎之一七八七年憲法起草大會提論拒否權。原以保護憲法。保護行政部。使毋爲國會所蹂躪。今則否認之權。爲公益而用。凡法案通過。元首以爲立法宗旨不純。或將來施行有害者。皆否認之。

竊以爲憲法中拒否權條款。能得力如斯者。其故有二。(甲)總統乃人民公選之首長。非世襲之君主。故對於人民負責任。而又爲人民所擁護。人民不獨恐代議士有躁急輕妄之

行爲如當日創制憲法諸公所深慮而預防者並懼其屈於一部選舉人之迫脅或陷於私利之引誘故渴望行政元首抑遏其萌芽謂非有若而人立法部且專橫也(乙)拒否權之行也必有一院議員三分之一贊助總統而後有效此少數議員與元首同負責任勉令努力拒絕多數之脅迫終無輿論爲之後盾終遭失敗較之一七九一年法國憲法令行政部延擱要案重抗立法部大多數之意旨蓋較勝矣(按法王所拒否之案荷國會三年連續通過卽成法律)

國家元首之拒否權若純依法理察之英美皆同但英王雖私意不謂然亦必承諾今世視爲當然之義務美國總統既非託庇於人民代議士之下又不必惟彼命是聽以自欺故每遇一案儘可獨加衡量而不爲所拘束由前之說可見柔性憲法隨時改變而不泥由後之說可見剛性憲法固守繩墨而不弛

總統擔負聯邦一切行政責任自應有簡任屬官之權然不能謂其必無濫用也憲法於是規定有所任命必得元老院之同意此核准權已爲政治上無上要點在創制憲法者之本意不過慮其任命不稱厥職之人因使元老院箝制之耳上院除曾與約翰孫交惡外於總統簡任國務員之權未嘗加以干涉其餘官職則常任意指斥藉端拒絕自昔行之譬如嫌忌總統所任之人政治關係不合其意或心憎總統意存蔑視皆借此以表見之

總統指任某州聯邦某官職時。該州所選出之元老員。因其利害切己。有所討議。動邀同僚之垂聽。故對於任命是否承諾問題。要求有獨決之權。他州議員。一致贊成。於是加壓力於總統。且力主總統任命何州官吏。必先咨商於其州選出與總統同黨之議員。循其願以行。議員交相利於本州官吏。指揮總統。竭力把持。如其欲乃止。他員無不樂爲協助。冀其還以相報也。但上院議員之與總統黨派相異者。無干涉任命之權。頒祿授官。皆屬之於同黨。異黨義不得過問。同黨者預定屬意某人。乃陳明於總統。總統仰其鼻息。惟命是從。因職屬某州。而不聽其州議員之言。勢必使己所任命。亦歸無效也。

議員藉委任之權。酬報同黨。駕馭本州聯邦文官。而樹立門戶。歷任總統。羈伏。蜷。屈。不勝其苦。有時如願以償。非由多方磋商。卽從聲嘶力竭之劇戰得來。然終以退讓爲長策。蓋就使一役失利。元老院必藉他事。用隱謀以報復。前隙。任命官吏之承諾。常以秘密會議行之。世莫能究其實。陰險之徒。益得逞志。而毫無忌憚。議員往往自詡爲本州柱石。州中強固。本黨之方法。惟己知之最深。所選人。物未必下於私人。所推薦於總統者。故此風流傳迄今未艾。此上院之特權。苟無酬功制度。以助長之。則斷無如今日之盛。酬功制度者。謂新總統就職。輒罷免多數聯邦官吏。取其遺缺。分授同黨得力人員。勵後來以獎勞勸也。自哲克孫以來。日見發達。

大總統罷黜官吏問題。聚訟已久。不佞於此。僅能約略及之。此問題憲法絕無規定。憲法甫行。疑問即起。謂必得上院同意之官職。總統究能不邀上院允可。擅自罷免否耶。哈密而敦曾於所著聯邦論衡一書。反覆申辯此權大而且危。舉而付之元首。恐非憲法之本意。曼迭生於憲法採用後。即主張行政元首。不可乏深信之屬官。即已所任命。時或不稱厥職。有玷官箴。不可不去。故憲法確曾允准總統罷免官職。大法官馬休之見亦與之同。華盛頓秉政上院。擬決免官問題。國會尊敬其大公至正之心。乃採曼氏之意。以其權獨歸於總統一人。而無異議。

一八六六年。約翰孫與上下兩院共和黨多數議員相衝突。翌年。國會懼總統之剪除異己也。遂通過法案一名。之曰服官條例。據此條例。凡罷免官吏。必得元老院同意。即罷免內閣人員。亦須商之上院。惟國會休假時。總統得暫時休致屬官。此律合於憲法與否。當時頗召人疑。今世人人視爲詬病。是蓋忿憤之餘。急不暇擇。挺而走險也。故一八六九年。格蘭德就職。大改其條例。至一八八七年。卒廢棄之。

以官職供黨派之用。憑一人私心授受之。其危險何若。可於酬功制度之結果見之。就實際言。總統應得自由選擇顧問。簡任閣員。即下級官吏。若必得陪審官可以證明之。過失而後。可以罷免。牽掣亦過甚。難收得人之效。

依憲法。國會能以任命下級官吏之權。委於司法各院。或各部長官。國會持此條例。已攫取總統之任命權少許。一八八三年。改良文官制案。設文官甄別考試。以補十三萬五千缺。可云衆矣。然此外總統尙多自由授與之職。卽內閣員所當自委之官吏。有不必經大總統者。有時因內閣員與黨員各有薦舉。而起爭端。恆訴諸總統。而求其調停。在平時任命官吏之事。不勝煩瑣。耗時孔多。總統專心他種職務之時間。實有所不足。

華特氏嘗記林肯事。謂林肯在白宮邸第爲求官者高潮所漂擊。自此室以達於彼語近。諺而非過。嘉菲爾自三月四日就職。至七月爲人狙擊之日。幾無時不殫力於任命問題。然不能暢行已見也。必商之元老院。必酬犒有功於己者。必以官職悉心分配。全國藉博各地。幹旋選舉者之歡心。而增黨派之勢力。至較微之職。實際雖自其州選出之元老員。或代議員。指定而衝突。屢起排解爲難。祿豐事簡之官。其數且夥。選任之職。煩而無味。勞而無功。受者視爲當然。不知感被屏者。則已銜恨矣。

各國政治家。無不以任命官吏。以酬黨功爲極。乏趣味之一事。心愈持平。政愈難施。而受困愈多。苟能改弦更張。廓清前弊。其有裨於總統誠非淺鮮。循今制。總統直一牽線者耳。英傑不屑爲。不願爲。恐不能爲。而一落巧謀者之手。卽爲力普勢宏之戎器。緣是可以援結同類。位置私人。於要津利害相共緣。是可以占勢力於國會。左右立法。占勢力於各州之黨徒。左

右選舉市恩沾德懷寶慢藏莫以爲怪誠使黨人聯交誼國家慶得人猶可說也而惜乎沾思愈甚去爲國求賢之要旨愈遠也

治平之世總統權力甚弱一進一退欲結驩於己黨不免爲所掣肘又因躬親細事多任機械職務反至無暇經畫要政至實施之時又不可不乞助於國會國會或厭嫉焉或袖手焉或顯與之敵焉處處妨害進行且左右立法之勢力至微比之下議院議長獨遜一籌位高權卑已非一日然苟值亂局則適反常態總統兼率文武爲行政元首爲行軍長官重大之責輻集一身林肯處南北戰爭時代權力之大英人自克林威爾以後皆望塵莫及蓋此時普通法律停止者多事態使然無足怪者不靖之世持常法不足以鎮定則停止之而大總統之威權幾無限矣

雖然例外之變不足以繩常道自輓近七十年間哲克孫去位之後總統之尊嚴權力舍於任命一事漸伸勢力外並無大進哲氏者精明強幹以才力服衆望安坐於位而指導已黨後之總統也惟總統之職幸賴剛性憲法爲之固定其基得守其常度美國重大時事層出不窮而輿論又依時事而轉移總統一職不盛卽衰不強卽弱然猶安於舊狀不至與世浮沉者則成文法之功也

歐洲諸國無有與美總統地位相類者橫覽英意比諸國持美總統以求對偶但覺其既不

似君主又不似首相何則君主決非黨派之首領而首相必純爲黨派之首領比之君主尊嚴則較遜權力過之比之首相權限較狹而較爲安固終其任不變國會多數議員之意見不能增減之人恆以美總統比法總統然法制有首相內閣聽命國會同時爲己代勞蝕其尊榮美制內閣爲總統自身之一分與國會絕不相關

大總統之權力平時與緊急時大相逕庭頗難確定其界限權限不明之地共和國常加意弭滅之而適屢見之於共和國上古羅馬中世意大利可取證也平時之總統如營業公司之總理其最重職務在選任屬員營業方針則在董事會之掌握惟外交棘手國內擾亂之時總統義當干涉或彈壓叛亂或衡決一州兩政府間任重責大其見識其勇敢其忠於憲法之心乃爲中流之砥柱矣

世常以爲世襲之帝王其統治權不假於人民而由於祖宗之遺授故威勢甚高總統適與相反惟其權直接由人民授予故其勢亦強美國輿論堅而有力不依傍政治機關而獨立較之列國殆有過之國會議員代表人民總統亦然國會議員代表輿論總統亦然有輿論以爲後盾且與民選之國會抗顏而無餒近時總統雖無弄權之象而遺習所尙猶猜疑其舉動戒國民慎防獨夫行權格蘭德非專制之人至欲選爲第三任時卽平生不以其失政而判褫者亦反對之此不但重華盛頓所遺之先例也一人屢選爲元首恐未免危及共和

制。度。也。在。歐。人。觀。之。似。屬。無。謂。苟。有。真。豪。傑。爲。大。總。統。其。權。力。比。之。輓。近。諸。公。所。挾。持。者。誠。可。更。伸。羅。馬。教。皇。與。英。國。君。主。亦。未。始。不。能。伸。其。權。總。統。處。無。上。尊。嚴。之。地。位。發。表。政。見。誠。有。一。鳴。驚。人。之。概。不。佞。於。是。無。異。言。然。總。統。破。壞。廢。除。現。行。憲。法。則。皆。幻。想。有。種。種。阻。力。以。拒。之。總。統。平。時。無。常。備。軍。又。不。能。創。設。軍。備。有。大。志。則。國。會。截。其。供。需。一。也。無。貴。族。之。護。助。二。也。諸。州。環。伺。皆。爲。抵。抗。之。中。心。三。也。苟。欲。戛。然。變。政。惟。有。仇。嫉。國。會。訴。諸。人。民。然。國。會。每。二。年。必。改。選。固。不。輕。與。人。民。爲。敵。四。也。或。曰。國。瀕。內。亂。時。兩。黨。宣。戰。一。黨。軍。備。已。組。織。完。善。總。統。助。強。攻。弱。舉。行。政。機。關。之。便。利。以。供。其。用。或。妨。害。自。由。言。之。甚。是。然。竊。謂。危。險。原。因。尙。不。在。此。社。會。日。臻。龐。大。則。益。輕。視。議。會。而。崇。拜。個。人。總。統。苟。自。知。其。爲。國。民。多。數。所。贊。助。覺。有。恃。而。無。恐。往。往。蹂。躪。法。律。奪。少。數。人。之。權。利。不。爲。違。背。人。民。之。公。敵。而。爲。瞻。徇。人。民。之。專。制。元。首。斯。誠。可。危。耳。特。自。美。國。今。日。政。情。察。之。尙。不。必。慮。及。此。

第六章 大總統職制上之評論

美。國。總。統。依。創。訂。憲。法。者。所。期。望。則。必。選。之。於。獨。立。善。良。之。公。民。雖。最。近。六。十。年。間。總。統。均。爲。黨。派。中。人。才。力。品。行。兩。俱。卓。越。者。甚。少。然。克。盡。厥。職。當。時。設。是。職。之。初。旨。已。達。外。交。失。敗。及。內。治。行。政。各。機。關。叢。脞。大。抵。其。咎。不。在。總。統。讀。近。百。年。間。歐。洲。史。在。君。主。國。中。內。政。外。交。之。失。敗。元。首。蓋。不。能。謝。責。以。美。較。之。勝。矣。然。世。襲。君。主。之。弊。雖。多。總。統。制。缺。點。不。得。置。之。不。

問。元首責任重大。任期有限。殆難免有此缺點。

無世襲帝位。世襲貴族之國。而有高出於諸官職之上。如總統之一職者。實足以激發國人之功名心。斯可貴之獎品。炫人耳目。其足以引人舍直就枉也。較諸君主國最尊貴之爵位。爲尤甚。凡希望得大總統者。對於人必不敢樹敵。然爲大政事家。而不敢任怨。又非所宜。無名望。則無勢力。因皇皇然求洽輿情。固宜。然欲博黨派中各部分之歡心。枉己以求名。則誤由後說。不循正道。以遂希望。弊害立至。缺點一。

每四年選舉。舉國若狂。數月以內。上下騷擾。甚無謂也。四年任滿。或黨派上絕。無爭點。最好政府繼續進行。乃迫於法定年限。須費莫大之金錢。起非常之擾亂。構造爭端於黨派間。挑釁揚波。藉決勝負。於是一般政客。患得患失。以一身之利害關係。奔走運動。不遺餘力。自各黨選出候補員之仲夏。迄勝負決定之十一月第一週。騷動無已時。雖當運動之際。未始無藉施政治教育之益。然以昂貴之價值購之。得不償失。加之商業金融各界。咸受震搖。動廢時蕩財。有消耗而無生產。缺點二。

且因定期改選之故。政策變更。每多流弊。新總統雖與前任總統同黨。往往改任內閣員。爲運動者之報酬。非特閣員已也。卽下級官職。亦勢必變更。久於服務之人。去而毫無經驗者。反得倖進。若新總統屬於反對派。則吏易其人。政變其策。弊益甚焉。缺點三。

以憲法論總統得連任並無限制。以事實論總統僅得連任一次。實有兩害總統在初任時常充本黨之欲望且聯絡當代有勢力之政治家市恩於人爲連任之計至第二期就職後則政治死期甚近無復希望卽不以國利民福爲念或曰第一期勵精求治欲得國民之尊敬第二期可不曲從陰謀者之挾制兩害可抵消於無形又有人謂總統不連任而以後可以復任則兩害去而兩利收然如是則政略之變更甚閱八年而破壞一次者至此乃四年必破壞矣一八六四年林肯又豈得更膺重任哉南方諸州同盟見現行制之不善創議六年一任不得再任卒不獲行然卽行矣亦以五十步笑百步之類也缺點四

退任總統者柔弱總統也新總統旣選定而尙未履任舊總統於此四月間往往怠荒厥職舍非常要事外率多不理恐政策之不能貫徹也無寧臧拙以待後人若繼續者屬於反對黨時其弊尤甚缺點五

選舉投票每生困難非因票數相同而生糾葛也定憲法者已慮及此而防範之矣亦曰各州票券正當與否耳如一八七六年事是也雖至一八八七年以後有法案規定不致蹈蹈前轍然近今各州選舉票有顯然出於迫脅或詐僞者則大爲反對黨所忌而莫肯認爲有效此等流弊每屆選舉殆無不有而彼此攻擊未必盡無根據選舉不公值衆情洶洶之際大事待決之時人民自制之念直不足以供四界之嘗試行且暴動一八七七年爭席之事

所以能和平解決者幸無大問題耳缺點六

凡茲缺點愛憲法者不能爲諱然總統職制縱不爲美國憲法之驕兒亦不得目爲敗子民主國中建鞏固之行政部其事甚難苟不失敗卽爲有功觀美國總統近百餘年間以相當權力執行內政攸往咸宜雖如劇富遜之購路易西安納林肯之解放黑奴一時果決勇爲迹似背乎憲法然迫於時勢而爲之後世究無異議當國會黨爭劇烈之時兩院不和交互掣肘致議事機關濡滯不進行之時或國會乏英特之領袖時總統卒能持以鎮靜不爲搖動最可愛者當危急之秋（例如南北戰爭時代）總統有特制之權力起而行之及乎和平仍復其常度絕無陵躐他部權力趨向專制之象

美國每四年選舉總統投各界人民於騷擾之旋渦且以行政權畀諸一黨派之首領而任期乃短促有限歐洲人詫以爲奇然更有一節局外人之觀察不如美人當局研究之爲勝蓋當選舉時期俾國人檢察國勢之狀態與行政事務之優劣及二大黨之如何進行是喚醒一般國民不特使注意於國是並使判斷各黨之良否合一千二百萬之選民直接發表其意見其勢力甚偉也國民咸曉然於義務之不容放棄而危急之秋其愛國心之熱度且因之增進焉

美國選舉總統（例如一八〇〇年一八六〇年及一八六四年）爲歷史之一樞紐就外

相觀之一人被選名爲總統。除對於國會議案有拒否權外。別無政治上之勢力。就實際言。則人民自擇能加判決諸問題而吐露其意見也。選舉總統與英國下議院更選貌相似。而形相離。英國下議院之選舉名爲選舉代表。就其政見而定取舍。其實合國民全體衡決。行政權當屬何人（例如一八六八年一八七四年一八八〇年之選舉主動力。實際爲格蘭斯頓狄雷利二人執當爲首相）美則異。是形式上似選舉一人爲總統。其實爲政策改革之解決。指摘一黨之行政而忠告他黨也。

美國總統自社會交際上觀察之。甚可歎賞。總統僅第一國民耳。不以其名稱徽號而尊嚴有所加。立憲之初。一二士大夫頗思加以尊稱。用彰榮寵。華盛頓亦附和之。卒不果。立國以來。從未有鑄總統之像於貨幣及郵券以示尊嚴者。總統之居宅稱行政官邸。或稱白宮。不尙華美。屹峙於灌木叢。謂之曰宮殿。毋寧謂之曰郊外之別墅也。屋宇雖寬廣。不容接見多數佳客。總統之年俸僅五萬金元。不足以供揮霍而姿奢侈。亦非國人之所期望於總統。

華盛頓府已成世界美麗都會之一。其城市之繁盛及建築之壯麗。培植人世優美快樂之點。至矣盡矣。府不第爲政治社會與外交社會。且爲全境騷人避寒之地。士民薈萃。讌會交遊。宜可爲勢利徵逐之場。上流社會讌遊之中心。然總統及其夫人未出山時。素甘淡泊。不

喜榮華斷不致一爲總統頓改素志也。

大西洋之東岸各國人民對於帝王之族。逢迎諂媚。陽奉陰違。歐人習見習聞。積久生厭。及見美國總統之與人民。有社會上平等主義。乃耳目一新。而爽然若失。國人之所以尊敬總統者。以其職果爲總統者。不失民心。則其尊敬之也。亦以其人並非甘爲奴隸。一味諛媚。不過本此純摯愛戴之心。崇拜此代表國民之總統。如古代最倨傲之羅馬人尊敬總監然。例如西塞洛以匹夫而一躍爲總監。人民亦且尊敬之。應接賓客之時。人民往往羣集白宮。覘其動靜。似有損總統之威嚴。然此風漸殺。總統所能致憾者。非人民之窺覘。乃報界之偵伺也。華盛頓親蒞國會。輕車駟馬。侍衛森嚴。劇富遜則單騎簡徒。繫馬於門。兩人奢儉不同。至今日而總統之態度。界於英市長從公與歐洲閣員巡行之間。蓋合二者而折其中也。總統出行。人民無不禮遇之。視爲上客。然平等主義。人民習聞。總統不能望以勢位凌人。無警衛。無侍從。起居服御。不尙紛華。總統夫人爲全國婦女之首。交際儀式亦與人民同。綜言之。則總統之威儀。不若英國二等殖民地之巡撫。至印度及愛爾蘭之總督。則尤非所望矣。

第七章 英傑不被舉爲總統之原因

世間以人力而得之高位。舍羅馬教主一席外。以美國總統爲最尊。乃往往不爲英傑之士。

所得此歐人之所常問而美人所不能常答者也。夫美國廣開賢路勝於他國。政治生活亦甚活潑。政治功名普及於人民。則此最高貴之總統宜必爲傑出之英豪。所得乃何以自革命諸豪傑如劇富遜亞丹約翰曼迭生死以後。除格蘭德外爲總統者俱沒世而名不稱焉。而林肯以外亦未聞有奇異之才顯赫於當世者耶。

是蓋有數理由。美國人亦不河漢斯言。

美國第一流人物投身於政界者不若歐洲各國之多。其原因俟下章詳述之。茲先論其概。略法蘭西意大利半革命情狀。令公家身世有意味而易入德國文官任用法非常完美。故能養成政界幹練人才。英國各級人民視政治問題皆有休戚之關係。富而多暇者頗願列政界以資觀察。在此諸國以戶口作比例。入立法行政機關者較美國人爲多。美國人民其精神多注於實業界。思慮計劃貫集於物質上之富源。趨之若鶩不遑他及也。其理一。依美國國會之法規及習慣。與夫一切政治生活之習慣。政家名世之機會少。以才望表示於人之方法少。思想議論卽甚高尚。才力卽甚豪邁。殊難歆動國人。不若歐州政才之易登堂奧也。其理二。

英傑之士比之無聲望者。樹敵必更多。可攻擊之點亦必更多。翹之使候選似非所宜。或曰英傑者聲氣廣而友助衆。到處歡迎。苟他無可異。宜較庸衆爲優。然他事必不能無所異。或

秉性介直對於本黨重要人物不肯阿私或曾奪人之席或對於一部黨人之意不表同情招人所忌或曾犯過失指摘之者不妨引以爲罪案立於公衆之前干預大事歷有年所而不能不授人以口實者未之有也人之議候選總統也較之議論帝王苛刻萬分將其過去歷史之一邱一壑而悉燭照之故選擇一英邁之人不若選擇一平穩之人且黨派感情雖足以扶助無才德者爲總統究不能對於有過失者巧爲掩飾求民容恕而使之爲總統其理三。

歐洲諸自由國苟有人能炫世駭俗或議論雄偉或戰爭行政饒有勛績或以他種魔力鼓動人民感情其制勝也可必乃美國獨不然此歐人所不解者也蓋美國人盡忠於黨派者居多其組織亦完備苟其人品行善良絕無瑕疵必爲全體黨員欽服而投票可一致進行平穩者所得他黨和緩派之票數雖不及英傑者之多然在本黨之中所失之票較英傑爲少才雖中人投票之時衆人常選之且美國之投票不以中等人爲嫌其衡決政治才力程度遠遜於歐洲所取者惟常識而活潑能吸取人望不必有締造經營之才智淵深卓越之學識標示名氏以爲候選總統黨人所有事也標示之者爲黨中謀士則有餘爲衡才主司則不足選定之者凡代表八百餘自各州支部來其知識與尋常公民無異欲求其簡賢選能烏可得哉（其選舉方法下論美國政治上指名會議時再當詳述之）

總統之才與候補者之才頗有區別。美國某名士嘗語其友曰：「諸君推薦我爲總統，請勿誤會。予能爲良總統，不能爲良候補者。」但政黨中得一良候補者比之得一良總統爲尤要。蓋候補者若不良，禍在眉睫也。（符呪記傳薩拉廷之言曰：室內之貓，險於曠野之虎是也。）不得良總統，固黨派之不幸，亦國家之不幸。苟候補者不良而選舉失敗，則於此四年之中，早失國民之傾向矣。非禍之較切近者乎？政黨之領袖嘗熟計利害，謂我黨候補者有甲與乙，乙雖才幹稍勝於甲，然以乙爲之不如以甲爲之。轉有勝利之望，且敵黨之候補者丙亦決非愈於甲之人物。如此則不可不以甲爲之。云云。由此論之，候補總統不選上乘人物，其理顯然。且就人生平論其賢否，易見其爲良候補者難見，其爲良總統黨中善謀之人判定候補者之優劣，則有餘。若逆料爲總統者之良，否則不足。今令舍近而圖遠，是責以難能也。

抑爲總統者，何必有非常之才？苟能敏捷堅忍，執行政事，保衛治安，舉賢任能，襄理得人，卽足孚衆望，誠使其人有自由國所重視之雄辯，且遠慮博識，其資望必更高，其勢力必更廣。善用之，足以利國。然是等性質，在平時職務上非不可少，其職務五分之四有類營業公司之總理，但求能選擇屬吏，善爲監察，俾各盡厥職於政事上，表示穩健可行之意，見實事求是，斯亦足矣。富有常識而性質堅忍，公平正直，不私一己，蓋國民所深望者也。

凡此皆箇人之美惡耳。然此外各方面宜留意者亦正多。最要者則所得於聯邦之助力。幾何也。選舉總統之時。諸州感情各部感情。至有關係。西北諸州爲今日合衆國人煙最密之地。故最有勢力。爲地方利益計。選舉士著之人。勝於選舉他邑之人。故西北諸州人爲候補者。最宜大州比之。小州投票較多。而本州之人。其希望又勝於他州之人。總統出於本州。爲州民之榮。將來且可得行政部之餘惠也。故大州之人爲候補者。最宜然。問題之真相。尙不限於此。有數州久爲一黨勢力之範圍。爭之無益。西北諸州及新英倫諸州。大半左袒共和黨。南方諸州。大半左袒民主黨。紐約與印第安納諸州。則勢力平均。孰勝孰負。未可臆斷。故以此數州人爲候補者。最宜。

總統之中。不乏去職之後。安享遐齡者。然除亞丹昆塞外。一別白宮。卽無復有心於政界。此或以就職之前。本非有爲之首領。或去職以後。深味宦情。無志再嘗。是固然矣。然尙有可責於美國政治制度者。一州之代議士。在國會中有定額。缺額殊不易得。再施運動之慣技。奔走角逐於一時。又爲乏趣。曩昔既得高位。再入政界。則輕車熟馬。似應便利。孰知反多障礙。誠以職尊。謗興。位高。毀來。當其爲元首也。恆爲敵眼。所注小疵。纖瑕。燭照靡遺。且評擊攻詆之不止。使總統立於兩難之地。或不納同黨之請。謁而樹怨。或偏袒本黨。招世人之唾罵。前日尊榮。引起後來話柄。人之視之也。祇如已逝之明星。烏盡弓藏。不如早自引退。非如格蘭

耶。德。之。功。在。人。心。永。矢。勿。忘。或。於。本。黨。占。優。勢。有。重。任。之。希。望。者。誰。能。免。與。庸。衆。伍。與。鹿。豕。遊。

不。佞。於。此。不。嫌。其。煩。謹。當。重。申。英。傑。不。被。舉。總。統。之。原。因。(甲)政。界。英。傑。甚。少。(乙)格。於。選。舉。方。法。即。有。英。傑。無。由。自。拔。(丙)太。平。之。世。無。庸。英。傑。學。者。於。是。可。以。了。然。茲。當。更。述。總。統。之。三。時。代。以。終。是。章。

美。國。歷。任。總。統。由。歷。史。觀。察。之。應。分。三。時。代。第。二。時。代。遜。於。第。一。而。第。三。似。稍。勝。於。第。二。第。一。時。代。至。一。八。二。八。年。哲。克。孫。爲。止。其。間。元。首。皆。富。於。學。問。有。施。政。經。驗。識。見。廣。博。志。高。行。潔。勛。業。膾。炙。人。口。除。第。一。第。二。總。統。外。餘。皆。曾。長。外。務。第。二。時。代。始。於。哲。克。孫。終。於。一。八。六。一。年。南。北。戰。爭。決。裂。之。際。其。間。如。范。布。倫。卜。克。蒲。坎。能。不。過。政。客。如。哈。利。孫。戴。羅。不。過。名。將。黨。派。頗。利。用。之。奉。爲。徒。擁。虛。名。之。首。領。以。比。當。代。真。才。之。克。雷。嘉。魯。洪。威。白。斯。實。有。大。小。巫。之。判。別。第。三。時。代。爲。新。時。代。始。於。一。八。六。一。年。之。林。肯。繼。之。者。爲。格。蘭。德。二。氏。居。職。合。計。十。有。六。年。非。一。國。之。善。士。乃。天。下。之。善。士。也。以。後。諸。人。雖。未。能。如。國。初。時。之。總。統。爲。第。一。流。人。物。而。較。之。戰。爭。以。前。卜。克。之。儔。固。綽。綽。乎。有。餘。矣。自。一。七。八。九。至。一。九。〇。〇。年。美。國。總。統。得。二十。人。英。國。首。相。亦。得。二十。人。持。以。相。較。歷。史。上。無。價。值。者。在。英。凡。六。而。在。美。至。少。八。人。若。言。英。傑。英。有。七。八。人。美。則。不。過。華。盛。頓。劇。富。遜。林。肯。格。蘭。德。四。人。而已。由。是。觀。之。英。國。國。會。

制度中自然選舉法雖蒙貴族風習之影響猶能置賢者於要途付上乘人以大權誠愈於美國矯揉強作之選舉制矣。

第八章 內閣

美國所稱之內閣與英人內閣之意義不同不佞之所以冠此於篇首者不但因此名爲美國對於總統以下各部領袖之通稱亦將以表示美國國家大僚與歐洲自由國大僚大相差異令人加意。

關於總統之輔弼爲憲法所明定者僅云大總統有權得令各部長關於各本部分行政事件具書陳述意見而已。諸部皆依國會所定條律創設。一七八九年華盛頓始爲元首時行政之部凡四其長官如左。

外務總長

財政部長

陸軍部長

檢察總長

其後一七九八年設海軍部長

一八二九年設郵政司長

初屬財政部

一八四九年設內務部長

一八八八年設農務部長

一九〇三年設工商部長

此九部長組合統稱之曰內閣。各受年俸八千金圓。其任命由總統以元老院同意行之。而實則幾從未有不承諾者。惟總統一人能罷免之。除與總統會議機密外。與其他機關領袖毫無軒輊。

憲法第一條第六節曰。任合衆國官職者。不得充上下議院議員。故各部部长不得在國會可否政事。然憲法並無禁止內閣人員出席與發言（如意君法總統然）之明文。而總統以外之官吏與代議士之交通方法。亦絕無一言及之。此頗可注意者也。

總統儘可自由選擇內閣。卽與前任同隸一黨。當就職時。往往棄舊更新。另行物色。應選人。才不必曾充國會議員也。卽在政界毫無聲譽之人。並未充州議院議員。並未任下級官職者。時得拔爲閣員。然入選之人。卽乏他種資格。至少必爲地方重要人物。新總統或賴其力被選。卽以此爲酬報。或以其能號召同黨人。贊助政略之進行。或選候補總統時。有與己相頡頏者。則授以職位。藉安其心。林肯於一八六一年所以簡西華德爲外務部長。卻斯氏爲財政部長者。因二人於共和黨選舉候補員時。亞於林肯。而獲次多數之投票者也。

內閣中最尊之位爲外務總長（亦可稱之爲國務總長）得此要職者非爲選舉總統時最出力者必係黨派之領袖。疇昔人皆視爲總統之階梯。劇富遜曼迭生們羅亞丹昆塞固皆先任外務總長而後爲元首者也。主要職守在整理外交。爲長官者所占之舞台較他部爲廣。易著聲譽。總統恆專心於授職問題。不遑暇給。外交事務在元老院範圍外者皆由總長便宜行事。所謂外交政策實總長一己之政策矣。而其勢力乃益宏。此外職務爲掌筦國璽。保存檔案。發布法律。若訓令。公使領事。統轄外交官員。自在其職權之內。

財政部長執掌度支。政府初設。國基未奠。中央財政。棼如亂麻。急切待理。首宜訂國家財政制度。以免困難。哈密而敦與後繼之葛來廷。皆鞠躬盡瘁。頗著勞績。迨南北戰爭之際。債台高築。紙幣濫行。此部主持其間。勢力復盛。嗣後繼續整理幣制。收放國債。至今不衰。然部長未能如歐洲各國財政大臣之自由行動。彼不得干涉國會權限。雖依時以財政情形報告立法部。究於徵稅一項。無直接之關係。至於分配歲入。以充各項國用。其權亦操諸國會。部長得過問者甚鮮。

內務部長遠不逮法意。英國內務大臣之有權。諸大臣之所掌。在美國大都屬諸州政府。或地方自治機關。其要職不過管理公地。處置印第安族事務而已。美國公地雖濫撥鐵路。公可承領。餘地尙夥。其利尙厚。治理亦繁。若治理土著。則爲世訾議。爲合衆國玷。吾恐脫責之

日非望紅種開化卽冀其絕跡。美士耳專利權及養老恩俸亦屬於內務海中商船略得干預之。

工商部長督理調查戶口局採集商業統計表冊管理燈塔海岸及陸地測量事務。僑民入國條律而於商船航行又得若干干涉之權。

海陸軍農務郵政各部可按其名而知其職。惟檢察總長不徒爲公家之檢察。國家常置之律師又稍與歐大陸之所謂司法大臣相似。彼監視（不得謂管轄）聯邦司法各部而尤

注意於檢察官。美國稱謂分區檢事及法庭執法官。稱謂合衆國捕吏之行爲。總統伏處憲法之下。常遇

複雜難解問題。如行政權限。聯邦諸州兩權力關係。檢察總長實輔佐之。總統有所作爲。恐人之不假借也。則檢察總長正式公布其意見。以爲辯護。而行政部對於未決事件。其位置如何。職務如何。亦藉得表明意旨焉。

總統與各部長所處地位。與歐洲各君主立憲國適相反。前節已言之矣。在歐洲君主無責任。大臣行政假君主之名而代負其責。美國則不然。部長爲總統之僕役。有服從之義務。而立於國會之外。自法理言之。部長之行爲卽總統之行爲也。惟內閣人員對於其職務上所犯之罪惡仍負責任。可被人彈劾。若勸導總長失當。是否可受彈劾（例如英國）從未有人起而詰問。但就美國憲法原理上察之。非實在引誘總統共謀不軌。則無可彈劾。

上之所述。爲內閣各部各別言之。今更進而研究其全體之作用。實歐洲內閣中最奇特而深有意義之一象。

其實在美國聯邦行政機關並無全體之動作。以無所謂全體也。各部長僅隸屬聽命於總統之下。以言政略無合謀。以言責任亦不連帶。

當憲法初定。華盛頓身任第一總統之日。原意總統當立於政黨之外。以複選員舉擇元首。職是之故。華盛頓固未嘗隸屬黨派。當時政客雖已露分道揚鑣之勢。然正式政府猶未組織。故選任閣員。儘得任舉意見各異之人。對於國民負責任。而對於國會中之多數不負責任。故所選之人不必與國會多數同意於行政。行爲既獨自負責。而不與內閣同擔。則任命僚屬自宜以才德爲斷。而私黨意見非所計矣。華盛頓任命劇富遜爲外務總長。劇曾草獨立檄文。早負時望。更任朗特甫爲檢察總長。二人皆素抱絕端民主主義。欲限制聯邦政府權力者也。時財政部長爲哈密而敦。陸軍總長爲諾克師。當時有所謂聯邦黨者。主張中央集權之說。冀得強有力之行政元首。哈氏卽創始是會。至爲幹練之人。未幾而爲黨中領袖。諾氏主張與哈相同。內閣成立甫定。劇哈失和公然爲敵。軋轢頗烈。而華盛頓周旋而優容之。至一七九四年。劇始引退。翌年哈亦辭職。

第二總統亞丹約翰。仍留前任閣員爲部長。蓋此等閣員與亞氏同隸於前尙幼穉。今已發

達之聯邦黨。初甚意氣投合。然不謀於閣員。違反其希望。而爲重要之政舉。卒至爭辯交訌。大半如冰炭不相容。第三總統劇富遜。爲純粹黨首。故其閣員悉於政友中選之。其後總統非由彼黨所薦。卽爲此黨所推。於是居是職者。無不以組織政黨內閣爲其義務。在政黨固望之於總統。而總統亦寧得政友擁助而忠告之。

總統於箇人行爲。負完全責任。此責任非對於國會。負之實對於國民。負之欲課其責。舍彈劾莫由。惟其職權僅行四年。四年之中。又多方以限制之。爲害甚微。總統不能誘過於閣員。以自脫。因閣員有所陳說。可以不採。而對於總統。則絕對服從。否則解職。閣員例不正式出席於國會。以此不對國會負責。而對總統負責。國會有時可邀閣員臨審查委員會。略如證人。然不得出席於全體議員之前。提呈內閣之政略。反覆討論。而爲之辯正也。是以國會雖極力反對。否決於閣員及總統之地位。毫無影響。內閣提議舉一要政。求得貲款。而國會不贊成。不頒給經費。此舉自成畫餅。然國會非難。雖力摘指。雖多要不能脅使內閣員辭職。又不能強阻總統循憲行政。

歐洲人得無聞之。而大駭乎。總統與內閣之權力。不受於國會。國會自不得左右進退之。假令大總統爲共和黨。而國會兩院多數皆爲民主黨。如一八七八至七九年間往事。總統苟非確知國民已變方針。則前此之盟言。不宜遽食。被選時所呈言於衆者。方當躬行而

實踐之因國民多數尙加贊許也。而今則爲國會多數所反對矣。國會盡力遏制總統然也。總統依憲法所許視才力所及盡力實行亦然也。但兩不相下則其勢困塞夫困塞之勢舍專制獨裁政體外何國蔑有欲求憲法上檢制之安全必出善價而致之困塞之弊國民所付之善價也。

於是欲離大總統而論內閣勢有所不能。美國行政部與其擬諸英法所稱之內閣毋寧方諸俄土兩國之大臣或羅馬帝國時代奉行王命之諸相此等相臣各對於君主負責任各爲君主參贊固非有聯帶之關係亦無通力合作之義務也。美國總統雖以各部事務委於法定各部部长且可令其獨斷獨行而行政上之行爲與政策實一己之行爲一人之政策非閣員全體所得而剽竊者也。故國民評論總統卽就行政部之行爲而評論之內閣會議與他國同然議事無多不必籌應付國會之方不必起雛形議案之草外交問題寥寥可數會議不甚重要也。美之內閣非歐人心理中所謂政府也。各部部长合集成團總統有時召而集之會晤一室作政治上之談話便兩部間之協商有時分而見之籌商要政若是者非歐人之政府也。

第九章 元老院

合衆國之中央立法機關名曰康格賚斯譯云國會內分二部其二部之組織權力與性質。

頗有異同。宜分篇論之。

元老院以每州二人組織之。必爲本州居民。而年齡不在三十以下。由本州立法部簡選。薦之中央。任期六年。任滿後得再選。議員全體。每兩年改選三分之一。故六年之間。全體議員更嬗而舊。議員之數。恆倍於最近二年內選出之新議員。元老員不得在合衆國之內就任官職。合衆國副總統。依憲法爲上院議長。無投票權。惟可否同數時。得表決之耳。設副總統升爲大總統。得於本院中另選一人爲臨時議長。其實議長維持秩序。訂定章程之權。甚微。通例由上議院自斷之。

元老院之職務有三類。立法行政司法是也。其立法上之職務。卽與代議院會同通過議案。咨送總統。得其畫諾。成爲國會法案。卽總統不願畫諾。而付院再議。兩院各有三分之二多數贊成。仍爲有效。行政上之職務如下。(甲)承認或否認總統所任命之聯邦官吏。內包司法官吏。內閣人員及各國公使。(乙)承認總統所訂之條約。惟必得出席議員三分之二贊成。如不及此數。其條約卽作無效。司法上之職務。則僅審理下議院呈出之彈劾事件而已。

元老院最顯著而曠昔視爲最切要之狀況。實爲代表各自爲共和小邦之諸州。爲聯邦制度之中堅。大如紐約。小如希拉窪。同出議員二名。一七八七年憲法會中大州之代表。對於

此舉。嘖有煩言。而小州固執。斤斤焉。惟恐爲大州所侵陵。卒徇其請。恐怖之心斯慰。憲法曰：『元老院同權。非本州承認不得。削奪』諸州。豈肯自食其肉。雖謂此理永傳不朽可也。然大州小州之間。從未因利害不同。致相抵牾。

元老院爲州政府與聯邦政府連繫之要紐。誠如當日哈密爾敦之所冀望。自爲聯邦政府之一部。而議員之得占席其間者。乃因州立法部之簡選而來。兩相調劑。其益非淺。然亦非無弊者。各政黨在州立法部增勢而相爭。益劇。蓋以此也。上議院各議員之發言投票表決。與政黨之關係至密。各黨不得不於本州立法部力圖占優勢。以優勝而後。任擇聯邦議員之權。可以在己掌握。每州立法部中。聯邦上院代表之選舉法。初由各州自定。繼以事多紛紜。利於舞弊。中央遂於一八六六年制定法律。其文曰：『每州立法部之兩院。當分別投票選舉聯邦上院議員。設兩院意向不鍾於一人。則兩院當開聯合會。聯合投票。但兩院全體議員合計。必得多數出席。』法律雖定。仍不免有冗長激烈之爭端。少數竭力阻礙多數實行己意。藉令議席常虛。

美國上議院議員間接選舉。頗受異邦評議家之歎賞。以爲上議院爲立法行政之法團。其完美純粹。皆本於間接法。是論之當否。緩當言之。今之所當注意。則所謂間接選舉已失間接之實矣。諸州格於憲法明文。不得不以立法部選元老員。州立法部者。實卽一州中占優

勢之政黨。政黨先開黨會。決定候選者。全黨一致選舉之。然黨會所贊成者。半爲黨中運動員所豫定。元老員缺額時。一般功名心切之人。自薦於本州人民。在指名本州官職候補者之黨會中。標其名而評議之。一經表決。卽知本黨誰當候補。立法部之人。非立法部之人。皆聽從之。選舉州議員時。適在聯邦元老員任滿之前。凡希望於州議院中占一席者。皆當宣言被選而後。必舉某某爲元老員。

素爲政界之領袖。而今抱元老院議員之志者。常戶外演說。以助州立法部候選議員之與之同黨者。勸導人民。舉爲本州立法部議員。實則假公濟私。利人正所以利己耳。雖然。不佞非敢謂在太半之州。上院議員新部成立。組織甫定。誰爲當選。早可斷定也。事態變遷。人不能料。而兩黨之間。或相商酌。退讓。未可知也。但諸州立法部選舉權之自由已減。選舉州議員時。人民受黨派主任之籠絡。以元老員與州議員相提並論。可謂直接而非間接。然則欲守最初之宗旨。實行間接選舉。固如是其困難。而剛性成文憲法。欲其不爲政海橫流所屈撓。又如是其不可得耶。

上院議員之表決。以箇人名義而行。非代表本州也。若查一七八九年前。諸州同盟議會前例。則與現制相反。一州簡選之兩議員。有時隸屬反對之兩黨。在兩大黨勢力平均衆寡迄難確定諸州。此爲恆見。州議員之任期甚短。通常以二年爲度。故聯邦上院議員在其六

年任職中。欲圖連任。當注意於將來之州立法部。而不依傍目前之立法部。因此稍能獨立。憲法條款中。元老院議員任期。在一七八八年。爲爭論之中心。攻擊辯護。兩不相下。或以爲任期過長。恐六年之間。議員將成強霸之貴族。而忘其所自出之州立法部。激烈者甚。且主張州立法部得有召回議員之權。然由經驗察之。六年之期。不得爲過長。而上院議員之所以較下院議員之易獲再選者。亦卽以此六年之故此。雖悖於民主主義。不免外人之喋喋。第於國事實有裨益。小州所出之元老員。較諸大州所出者。易於重膺寄托。蓋小州之人。其競逐功名之心。不如大州之烈。政治上之更變較少。而人民曾深信一人。則常愛戴之也。且小州所遣之代議士。於本州議院保持勢力。而爲遙制。亦比之大州爲便捷。而少窒礙。設其州可爲財富勢力所支配。則其貲財較之在大州。更有影響。上院議員平均年齡之數。其中四分之三。在六旬以下。所代表之州。重要與否。與在院中所占之勢力。不左右箇人之才幹。閱歷品行。實左右之。小州之員。久於其職。安於其位。其勢力反較宏。元老院爲永久之團體。頗肖歐洲各邦上議院。而與英國殖民地及美國諸州之上院異。元老院自建設以至今日。曾未有一日間斷。且永不至間斷。非純然人民一次選舉之議會。不能一時驟革。祇可循序變更。新陳代謝。嬗遞而無間止。若湖水然。常吐瀦流而納清泉。誠如哈林敦論威匿斯之上議院。所謂惟其常變。故歷久不變者也。組織之初意。在使外交便利。

但積久成種種之遺習。與聯合之精神。激濁揚清。養成威重自尊之風。固非當時所及料。而亦後人所舉額稱慶者。新選之議員。與舊者較。終居少數。沾濡先進之風習。不旋踵而與之同化。院內各黨之勢力。全視諸州立法部中各黨之消長爲轉移。但權力交替。不以急而以漸。政策不至猝變。

上議院立法權。除一端以外。餘與下議院同。容緩述之。厥端維何。卽財政議案之限制是也。憲法正文第一條第七節有曰。『凡徵收歲入之議案。必自代議院發之。惟元老院得提議修正或贊同修正。如他案然。』徵稅於人民。惟直接代表得行之。英人行此原理。美國諸州。又採用之。則聯邦憲法之設。此條文亦敬遵先哲之意。歟。實際代議院嚴守提案之專利。元老院利用憲法上修正之權。兩院爲籌備國用。爭爲分配國用。尤爭爭論之。後繼以協議。協議之後。終以互讓。日久習成。幾無會不如是。

元老院規則。並無停止辯論。或限制辯論演說長短之條。雖克雷亨利倡議限止於前。一八九〇年重提於後。究未載諸明文。當事者爲彬彬知禮之士。方以理大政。能不困於微規。克己自檢。爲可貴。此非僅因人數不多。實則各人自尊心重。而全體議員之公論。又能抑制議員也。彼此之間。相習相知。故稍不謹行。輒爲同僚所嚴責。本院道德上之榮譽。都視同一己之榮譽。而斤斤保持之。豈肯冒公衆之不韙。而貶損其價值耶。故向來阻止法案之事。常見

於代議院。而於謹嚴鎮靜之元老院。幾未之聞。數年前。民主黨議員欲阻止所極端反對之案。出於不得已。曾一用之。院內民主黨全體。一致抵抗。而人數與號稱多數之共和黨相差無幾。人民謂挑動通黨之公憤。必有甚強之理由。不加責焉。共和黨卒退讓。

上院取決可否。不如英國國會。分議員於別室。而計其數。乃依英文字母之次第。而唱其名。議員遂以『唯』或『否』作應答。據憲法。出席議員五分之一。得請將各人唯否之表示。登諸議事日錄。苟議員不願置可否。亦可求議會允許。若與他員相約爲偶。則於唱名時。聲明與某員偶。亦免。（兩員爲偶者。一可一否也。）

上院討論行政事項。必閉戶禁旁聽。議員當恪守秘密。有洩漏機要者。屏之。然新聞記者。仍不難得其詳情。屏逐之條。迄未一用。議員有時謂同寮舉動。以公諸全國爲宜。前此議員有結爲團體。謀廢秘密制者。任命官吏。尤所經心。謂通國皆知。則私弊可祛者。今亦不乏其人。特是輿論之勢力。尙未足以破除累稟之成例。一二無廉恥者。恐惡行之宣於衆也。故愛暗而惡明。而大多數元老員。亦仍墨守故態。謂非如是。則元老院之權力。威嚴且墮地也。

第十章 元老院行政司法之職

元老院不獨爲立法團也。且爲行政團。就實際言。創建之初。疑若行政職務爲較重。哈密而敦至曰『國家行政權力。分寄於總統與元老院之間。』當時心事。可以見矣。元老院行政

之職。凡二曰認可條約。曰同意。總統所簡之官吏。

總統及元老院涉及條約之職務。前已言之。今所當知者。元老院藉可否約章之權。得泛焉。統制外交政策也。在外交範圍之中。固有種種事務。純粹屬於行政。不在此統制之下者。如運用軍隊戰艦等事。而總統與外人磋商。又可量度時勢。及元老院多數人心之向背。或隨時報告。詢其意見。或默不一言。至全約脫稿。而後移交。然以大概言。元老院多數之首領。宜與之聯絡。元老院外務審查會。尤宜與之聯絡。磋商之情形。以隨時通告爲最當。元老院亦一會團。有自敬之心。引之使旁搜遠討。萃集知識。鈞弋權力。總統告之以所不知。則其氣和。因而偵刺其意見。鉤稽其脈絡。可以預測何者。爲其所許。何者。爲其所拒。且元老院有秘密開會之權。總統來咨。其重要者。先交外務審查會。次於秘密會討論之。可無慮蹈公衆觀瞻之流弊。夫事之秘密而重要者。不獨在院中難保其久守囊橐也。卽在審查會。亦將不翼而飛。諺有之曰。汝其告一人。以祕事。而無告二人。三人。知而舉世皆知矣。其言非無至理。今所謂不蹈公衆觀瞻之流弊者。亦以暫不以常耳。

自由政府與外邦交涉。常覺窘困。美以元老院統制外交政策。實爲良法。假令商榷之際。一舉一動。皆聽主政議會之警欵。則國民勢必全呈面目。耗時失宜。聯盟交易之機會。條焉已去。假令行政部得秘密談判。不受節制。則立法部或悔恨已成之局。堅不認承。起外人之猜。

疑。墮。政。府。之。信。用。否。則。國。民。秉。維。持。政。府。之。義。漫。焉。承。諾。口。是。而。腹。誅。二。者。皆。有。害。今。元。老。院。時。與。外。務。相。接。付。以。可。否。之。權。則。爲。政。府。者。預。知。其。意。見。何。若。而。爲。元。老。院。者。預。擔。責。任。交。易。有。可。疑。者。可。退。避。三。舍。敗。諸。垂。成。雖。外。人。心。焉。妬。之。而。國。受。其。利。矣。（如。一。八。六。九。年。元。老。院。否。認。與。英。國。締。結。之。累。浮。特。約。翰。孫。條。約。是。也。）歐。洲。政。臣。曰。行。此。制。何。能。毅。然。處。理。外。交。臨。機。應。變。如。大。鵬。之。博。籬。外。務。審。查。會。長。不。啻。外。交。大。臣。第。二。主。權。分。掌。何。能。前。後。不。相。矛。盾。則。答。之。曰。美。洲。非。歐。洲。也。美。國。外。交。部。所。理。之。事。較。諸。歐。洲。各。國。外。交。部。其。數。少。而。其。性。簡。共。和。聯。邦。閉。關。自。守。不。思。橫。渡。大。西。洋。元。老。院。勸。阻。行。政。部。勿。爲。無。益。之。謀。頗。能。減。拓。土。殖。民。之。野。心。免。纏。擾。於。聯。盟。協。約。海。外。責。任。之。中。其。功。未。可。沒。也。

元。老。院。常。修。改。條。約。退。還。總。統。亦。可。草。定。條。約。提。議。其。前。或。要。總。統。草。定。惟。此。非。恆。習。認。可。條。約。宜。得。出。席。人。員。三。分。二。之。多。數。惟。然。故。煩。擾。之。少。數。其。權。甚。大。元。老。院。之。一。部。以。黨。派。精。神。運。動。選。舉。精。神。處。理。外。交。爲。歷。史。上。所。表。見。之。大。患。有。此。而。其。患。甚。深。元。老。院。防。守。其。權。力。日。嚴。有。時。置。國。家。福。利。於。其。下。而。勿。恤。於。是。苟。有。條。約。不。利。於。某。某。州。則。其。代。表。趨。就。他。州。代。表。之。隸。於。同。黨。者。告。以。在。我。輩。所。代。表。之。區。域。黨。利。與。本。約。相。背。苟。排。斥。之。重。開。談。判。化。柔。爲。剛。取。道。以。毅。則。本。黨。前。途。之。希。望。必。進。是。元。老。員。者。或。有。少。數。其。視。全。國。利。害。其。視。公。理。不。如。其。視。黨。利。之。重。則。相。率。從。之。苟。總。統。不。隸。本。黨。則。尤。欣。欣。焉。聯。袂。來。歸。因。壞。其。

條約即辱其行政也。如是而條約被攢問題永懸不決矣。夫黨人而果行此過度激動公憤所得必不償所失。特是國人素淡視外務且不善判其內容不善定政策之是非。犯假公濟私之罪者幾可不遭譴罰。行政部共戴一人咎有攸歸。元老員則結合成團難於課責。行政部惡事情之久宕急於收成。元老員則深願外交問題牽延藉可攝取私利。美制不滿意之點在此法定多數過當而病滋篤矣。

以元老院監督任命官吏其能防總統市恩於人乎。曰能之惜乎不能盡如所願耳。元老院多數苟與總統同黨則任命官吏常由協商以本黨利害爲前提苟與總統異黨則總統簡任劣才常樂贊助之因提議之權操諸總統之手萬一爲官吏者不稱其職國人不咎元老院也將舉總統與總統之黨人而責之異黨之信用墮則同黨之聲價增會逢選舉可援以爲口實已情事既如是則元老院此項行政職務究爲黨法中有用部分與否誠未可知。創制憲法時所以列入此條者意在防總統簡任奸佞用爲傀儡同惡相濟也。前日容有此患今茲已去且國會尙有他道可以箝制志高氣烈之總統正不必斤斤焉牽掣其用人之肘用人之責任屬之總統愈專秘密之勢力其及於總統者愈少則所任命者必愈良此可斷言者也。故以元老院分任權力似無意義特有可留意者則二權並駕爭執延緩不如所期之甚也。閣員聽總統簡任自然承諾外交官吏否決者甚鮮在元老院多數與行政部反對

之時常有抵牾。然機械卽不平穩。轉動亦足以治其事。盡其役。惟歐洲規國者。震於美人閉門議大事之習聞。近來元老院中。改行政密會爲公開討論會之議。似心許之耳。

元老院之司法職務。在自組高等法庭。審判代議院彈劾官吏之案。與會者皆立誓設證。以見無私。非有出席員三分之二之同意。不得定罪。彈劾大總統案之承審。已於第四章及之。其餘官吏亦可用此法。追溯歷史。舍總統約翰孫外。曾經彈劾者凡七人。計（一）聯邦法官五人。赦免者三。定罪者二。一以用武酗酒。一以附和背盟。（一八六一年）聯邦法官。非經彈劾不能罷免。（二）元老員一人。以非權力所及。故赦免之。元老院斷曰。元老員之職。在憲法第三條第四節意義之外。（三）閣員一人。爲海軍總長某。彈劾案未成立。卽辭職。旣爲平民。卽逃彈劾。

彈劾審判。雖不常用。而其法不可不備。元老院本爲政治團。大審院非政治團。彈劾案常含政治意味。苟以大審院承審。必招起議論。墮其價值。不如元老院承審之爲愈。元老員多律學長才。以法律知識。固優爲訟庭主宰也。

第十一章 元老院之設施及影響

美人以其元老院爲其建設中最有成效之一。謂此足誌開國諸賢深識遠慮。外人來觀察者亦云然。或因昧於內情。譽之尤甚。

元老院之設。其宗旨其緣由。哈密而敦嘗於聯邦雜誌中登書札五以表明之。其宗旨有五。列之如下。

調和各省獨立之心。於是不問省之大小。在立法部一枝。與以相等代表數。建一議會。會員少而皆富有經歷。使輔佐總統用人訂約。且規限之。矯下議院激烈輕躁之弊。所以杜人民意向感情瞬息轉移之惡果。備人若干。其人經歷廣。任事久。其進退不甚倚人民選舉與否。足爲政府柱石。使異邦常見政府無變而無論對內對外常保有聯續之政綱。設一法庭爲審判彈劾案之地。以防行政部濫用其權。

是五宗旨後皆成就。元老院在政府中嗣後所占之地位。出乎哈密而敦所預期之外。一七八八年哈氏之言曰。『苟不表彰善政。尊重公益。分人民信任之心。起人民愛慕之念。而持與人民之代表相搏。卽元老院憲法上權力亦不能保。』夫元老院之尊重公益。果勝於代議院與否。誠不敢斷。然其執行公家事業之能力。有足多者。而心靈術敏。縱不爲民所愛。亦常爲民所敬。

此建設諸子之大功。不過偶然佳遇。聯邦雜誌固未明言。卽美人亦未偵知也。一七八七年。憲法中之元老院。純然發生於議場之評論。而不胎於任何議員之理想。大小諸州爭執不

休因於元。老。院。中。使。各。州。代。表。數。相。等。是。例。既。設。小。省。即。承。認。代。議。院。代。表。數。當。依。戶。口。爲。準。若。元。老。院。之。權。限。職。掌。則。發。生。於。調。和。君。權。民。權。者。也。

元老院制度。粲然完備。於不知不覺中。會議諸首領。見其盡善盡美。乃發爲論文。以防反對者。剽攻誠意所蓄。歷歷可見。惟見其所懸擬。證諸後事。微有差異。元老院雖爲立法部之一。而實爲行政團。當其初立。誠然誠然。舊時同盟國會。以州選舉之習慣。及行政官吏承上接下之習慣。遺留元老院。院員心志。亦受其影響。元老院人數。其初不過二十有六。卽至一八一〇年。亦不過三十有四人。數少。宜行政會員自居爲各州之使。臣常受其州中立法部之節制。至一八二八年。猶有議員某極論一法案之乖謬。而曰。吾終當贊成之。蓋爲吾州所樂用也。

元老院成立後五年。閉戶不與外事。惟任官訂約及與閣員密商事宜而已。迨一八一六年。迫於情勢。始仿下議院例。備審查會若干。爲立法之主腦。今日元老院有立法團之性質。其靈敏。其權勢。不下於代議院。全由演繹而成。合衆國雖有固性憲法。而關於元老院職權之條文。頗屬廣泛。故得以演繹。既得立法之權。而仍不失行政之職。不過訂約權。半受節制於外交委員會耳。歐洲民選機關。英人殖民地立法部。無能干預行政。如美國元老院者。惟所謂元老院頗著成效。則何所指而云然乎。

昔開國諸人蓋欲於政府中設一重心下可以正下議院輕率浮躁上可以止總統竊權越分而是位置也元老院居然佔有既介於上下之間則常爲是二者阻障常爲其敵代議院非得其同意不能成一事總統苟遇其阻力卽不克自由行動此其成效所謂消極的也其積極事業如創立良法改良下議院議案所成較寡特美國政法之原意不取勤敏而從穩定犧牲其各部進行之力而從事抵禦政府之變更元老院之樹權其源頗早國中才識之士明政之人咸注集其內造聰明之巔頂凡欲命令國人詔導國人者皆以此爲勝地焉此其故何歟哈密而敦以爲元老院必弱於代議院以其非直接溯源於民直接爲民代議直接得民注意故也若以英國貴族議院對於平民議院之陳跡推而至於美國元老院對於代議院將何如則其見解固自不可厚非誠以元老院寡代議院衆且由民選其勢本不均也然元老院固不弱於並列之代議院且智識之勢力有加用知前之比擬爲無當英國貴族議院固世襲美國元老院則由選舉而來者居今之世世襲議會會員縱才能富厚社會上勢力煊赫其發言創議終不能與爲民代議者具同一之權米拉蒲之言曰『吾黨之來此順民意也非兵刃不能令我行』斯語實足表近世意想之潮流元老院雖非直接民選實代表平民因其不與民接近而有所失亦因其代表源遠勢厚諸州而有所得彼元老員之來自紐約或本薛佛義者固以一人而對於億萬人負責任者也

美之元老院爲民所選。負完全責任。基礎甚固。所以強於他國之上議院。此其第一因也。第二原因。則會員數少是矣。蓋小會之教練。其會員較大會爲善。各會員任事較多。不特所屬委員會之職務易於習熟。卽全體之職務亦易明曉。於羣力合作中。其一己之動作。常有真實之意味。妄用言論自由之僻性。較微黨派心。雖與在大會無異。而各會員既常相遇。卽中心不睦。亦願常守朋友之情。且保持全體權力。利害共之。黨見之量。賴以減少。元老員任事未久。卽能盡識其同僚。且知同僚之視彼爲何。若同僚意見頗復注意。就使對於公衆常好矯僞。而在院中則立意率真。如是元老院幼稚之時。發議任事。已養成良善之習慣。至成年而猶保存之。

元老院持久性。亦大有善果。自歐人視之。區區六年。不過一極短時間。而衡諸美國代議院各州議會之二年。及其政治變更之速。則六載乃甚長。元老員得有機遇。以習其職務。且得實施之。以證其職務之已學成。其地位也。因經久而固。不甚倚賴選舉區。以美國人政見之風。從無定獲此地位。誠至寶也。蓋爲元老員者。在本州之中。其運動之勞。可以稍減矣。元老院會員數寡。性復持久。其影響既如上述矣。然尤不止此。元老院智識高尚。實爲其成功之總因。而茲二者實爲其導線。歐人之論美元老院者。於其會員之才能。不恤三致意。類皆從托哥威勒之說。謂會員才高識廣。實復選制之效。謂元老院議員選自省議會。其得才

也。優於直接民選。然余謂今之省議會。不過記載各黨所選且成全之耳。若易以直接民選。或更有可觀。此固近日之變局。若舍之勿論。而追考其百年之歷史。則所謂才高識廣。實由其具一種吸力。能引集團中才能之士及其大志者耳。

以元老員方代議員權力較大。勢位較崇。任事較久。倚賴選舉較輕。以是聯邦政治家。常以元老員爲的。以代議員爲入元老院之階梯。於此而以元老院爲上院。誰曰不宜。故元老院之才能平均計之。所以優於代議院者。是猶歐洲閣員之能力。常優於普通議員之能力。無足異也。

元老院會議室。形長方。但列席處成半圓。副總統爲其議長。雲母石承其座。占半圓弦之中點。較他座畧高。餘員繞議長。依曲線列坐。座皆爲安椅。各備書案。院中面積。畧與英國平民議院之總面積同。惟四邊設臺閣。故其上部較廣。空氣較舒。臺閣之一部。爲總統設。餘座則備婦女公使訪員平民之用。議員席後有一隙地。常設榻椅。以款賓客。異邦立法部員。亦得厠身其間。屋中微有回聲。臺閣空時尤甚。以是發言者不得不高激其聲。臺閣爲雲石所建。室無窗牖。光線自花板間玻璃室入。壁間懸畫二三幅。聊解其清靜之景。

議員之稱議長。則曰議長先生。稱他議員。則以其省爲名。如哇海省議員丹尼。西省議員。若二議員同時起立發議。則議長命一人先議。亦以省爲名。如曰米內蘇達省議員。請先起立。

議員之屬於民主黨者。常列席議長之右。其屬共和黨者。則左之。但議員依半圓曲線列坐。故兩黨人不屬面相對。參觀者常覺有凜乎不可犯之氣象。雖平易而甚森嚴。謂爲尋常民選議會。不如謂爲外交會議也。

元老院會員既寡。則其會議時。言論必簡而明。和而通俗。決不若代議院之好爲高談雄辯。以沽譽於大庭廣衆之前也。但在大會之日。討論重要問題。則無當實用之辯論。亦時見爲議員者。各備長篇議論。及期用之。捕風捉影。高掌遠躡。前後每不相貫。其言也。非欲服衆聽也。亦未嘗夢想其能服衆聽。也不過表其意見。及保其名譽耳。爭論之端。早有黨中機關爲之主持。宏篇偉論。亦震懾國人之「文雷」而已。

元老院富有者頗多。有以富而爲議員者。其數日有所增。有以議員而致富者。又有才力高邁。於法律商業。早著成績。亦卽以此才力。達政治之巔頂者。元老員多數曾爲律師。或曾在最高法庭一試長技。議員既富厚。外人常以其有貴族趨向。重議之。且華盛頓道上議員第宅。往往華屋大廈。則又嘲謔間作。竊謂元老院多富人。其對於資本家感情。誠稍厚。然不可與英國普魯士西班牙丹麥之上議院同日語。觀其組成之道。則舉凡美國之社會。皆受其代表倚輿論以生。元老員豈不明知而敢明目張膽。施行利於富人之政令乎。由上而論。貴族專政之勢。必不能釀成。然議員自待。常如貴族。蓋美國社會離官僚貴族。斯

爲最近。宴會之際。不論公私。院員與其妻常居前。列代議院議員及尋常賓客皆後之。劇富遜有知聞。歐洲貴族階級之制。流入其所建之民主國。不將於九原下。踟躕不安乎。然議員任事。不過數年。一旦退任。階級卽滅。其愛慕貴族之榮。亦庸何傷。不過美人平等之習。素著斯以爲奇談耳。卽無是區區。鷗浮之貴。元老院之職。亦常爲美國政界中人所切慕。誠以其授人以權。則充其所欲。發言創議。則爲之召集衆聽。且列席者較之總統閣員。任事期久而勞力少。干請之煩。亦有遜焉。

歐人之論美者。於元老院往往過譽失實。以爲構造職守旣美。則執事者必無隕越遺羞。美人嘗自羞其代議院之混亂無紀。故稱元老院爲聖哲會聚之處。欲以諷之。歐人不察。以爲是誠信矣。遂勇於稱譽。實則所謂聖哲者無有也。元老員之位。以爭競得之。白璧微瑕。亦自不乏。重要事件。常於密室中議決。議員使用權詐。妄用威力。在所不免。喪名之事。則若法庭之上。延聘議員爲律師。其審判人則得議員之力。以獲此位者也。貪墨者有之。喜賂者有之。其數雖寡。惟州議會中有失德者。此種敗類。常得厠身國會。同僚者雖恥與爲伍。惟爲法律所限。不得不與共事。而院風受其影響。夫敗政之易於沾染。未有甚於立法部者。蓋有選權者。不能屏之門外也。不肖之徒。縱爲吾輩所共嫉。然受民寄托。雖欲令其不預政事。不可得也。

以元老院方英國貴族院。不免相形見絀。誠以英國貴族院。常具超卓之人十五。十五人隨之。其餘庸碌之輩。不與議也。以元老院與英國下議院比。則九十議員之平均才智。尙難及英國下議院九十傑出之士。英國下院才調較衆。學問較廣。美國上院則精於法律。老於任事。英國下院中稱文論史之士多。而美國元老員則多能以言動人以藝經商。

元老院在美國政局上之地位。非待是政局他部敍明而後。不能燭知。惟一事可說焉。曰元老院雖今不如昔。然仍一持中保泰之集權處也。元老院非貴族原理之化形。非反對民意之團體。亦非保守派之代表。歷史上各大黨迭占優勢。近十年來。權力曾無大異。論辨大事。意見未嘗久與代議院相逆。放奴一事。且處置之能力。無過於代議院。林肯用戰權。元老院助之。約翰孫與國會競爭。則元老院削總統之權。元老院之嘗試憲法。竭其作用。亦與代議院無異。衆見無定。常留印象。終不敢違反民間感情。誠以兩院同屬於大黨管理之下。流行權力最富之意向。大黨服從之。亦利用之也。

然無定之衆見。留於元老院之印象。不若代議院。美國法律二年之內。元老院議員三之一汰舊更新。故外情之達。元老院也。漸而緩。元老院中潮流極盛時。或卽外間潮退時矣。元老院難爲衆論搖惑。固因議員多半任期在四年以上。其間衆論或改。亦因兩兩相衡。元老員才力過於代議員也。彼頗自信。患得患失之心甚。且知民意非磐石政策。當聯續。故順民之

心不敵代議員。其所以能守其心志。不爲外物動。代表人民之理想。而不代表人民之情感。副聯邦政府權衡之名者。亦以此也。

建設諸子。欲付元老院以三大職守。一爲保全小省權利。在今日已非重要。二爲教導行政部用人訂約。則行之有病。幾得失相參。第三事則差強人意。蓋人民劇烈之感情。忽然而起。有傾倒代議院之勢。元老院往往能杜絕之也。

第十一章 代議院

代議院尋常簡稱曰議院。其職守爲根據人口代表平民。猶元老院之職守爲代表諸州。雖然。卽於議院之組織。諸州亦與有分焉。美國憲法曰。『代議員與直接租稅額。依聯邦團體內諸州之人口多寡爲比例。而分配於各州之間。』國會依各省近十載之戶口冊。而派定其代議人數。使各省按其面積。畫爲區域。爲是區。由是區。代表人選焉。今之區域。大小大概相等。但方其區劃也。不均之弊難免。一省中有權之黨。於中取利。如一州中代表人數須增。而區域未能重劃。則是所增之數。由一州全體選之。所選之人。曰廣義代表。近時臺戈泰及華盛頓二州。選代表人。皆由此法。每區自必盡在州界之內。職有缺。則州長下一新選令。議員欲辭職。則函告州長。

一八七九年議院人數。不過六十有五。其意以一人代三萬平民。後戶口增加。新州添設。議

院人數。亦因是漸多。舊時國會於議院人數及戶口。曾立一一定之比例。以是戶口增。議員亦增。近恐增率太速。故定議院人數不必與戶口適成一定之比例。目下人數三百八十有六。按一九〇〇年之戶口冊。是則以一人代十九萬有七千平民矣。帝拉窪、伊達化、猛多、納、奈、伐、達、威、倭、明、烏、泰、六州。各有代表一人。又六州各二。而紐約則有三十有七。本薛佛義有三十有二。除此議員全數以外。又有所謂領地。每一領地派一員。是特派員得在議院發言創議。惟無選舉之權。因其非憲法所承認。不過代議院以法律許之入。許之發議耳。議事時須有全數議員過半出席。制與元老院同。

代議員選舉之法。以各州立法部人數較多之一枝所用之選舉法爲衡。舊時諸州選舉權大有差異。此所以一七八七年之會議。令各州自決也。今則所謂成人選舉權。其制已大致通行。雖然。選舉權各州能任意限制者也。其限制罪犯貧民愚夫（卽不知書者）者。頗亦不乏。依憲法修正十五條（一八七〇年通過）則合衆國人民選舉權不得以種族膚色或曾爲奴隸而不與。或削減之。十四條（一八六八年通過）則謂一州國會代表之根據當依其州中剝去選權之成丁男子而酌減其以叛亂犯罪而失其選權者。不論以此之故。各州常欲保有廣限之選舉權。然聯邦立法部所適用之選舉法。確可離異。而國中諸部之選舉法。確稍有異同。此無能爲諱者也。

議員選任二年。其選舉期常在偶數之年。如一九〇〇年一九〇二年等。以是第二國會之選舉期常與總統選舉期合。讚譽美國憲法者於交相約束之處。嘗歎其制之盡美。今於此項佈置。又得一所謂約束焉。蓋與新總統以新國會是國會之政見。或與總統同。而於二年之內。民得另選代表。人是代表人之政見。或與總統同。或與不同。用表總統之行爲。曾合民意與否。尋常議院開會。須待選舉後一年。然而總統得使早集。如議院之選於一九〇六年十一月者。必待一九〇七年十二月。始得開會。然而總統得於特別期內召集之。是所謂特別期。約在一九〇六年三月之後。卽舊議院閉幕之後也。自一七八九年至今。特別召集。不過十有六次。往往不利於總統。以是頗忌避之。

或者曰。新國會何以法律不令其在被選舉後六月內開會。蓋於十二月之內。使一新選議院無動作無聲息無組織無議長。似覺不便。然國人之心實不甚喜國會多開會議也。今日之佈置。生一奇特之結果。是結果爲何。則新議員選後。舊議院仍然任事。四月在此。四日期內。人民選舉新議院。時所反對之法。案仍得通過也。第五十一次之國會。舊議院於國用案曾決定五千萬元。有奇。時新議院已選。舊議員直可謂無選民。而公然爲此。非甚可奇者耶。選舉費各地不同。如在通都大邑。較之鄉僻之處。使費易而覺察難。則有時達一萬餘金元。惟有時費亦甚薄。其平均數難以計算。誠以是費按之法律。不必報告也。惟美國一議席所

費較英國部員選舉爲少。凡候選者苟非極富。無人望其全任費用。往往得本地友朋之助。或取給於省中會黨之選舉儲蓄金。一切公費。如書記員費、選舉區費等。則皆取給於公衆。選舉時雖賄賂等事。往往而有。然選舉之爲人彈劾者則甚鮮。蓋議院爲判決爭執者。一年後乃開會。則欲證實選舉弊端。甚覺困難。議員任事不過二年。第一期內恐不能判定曲直。而爲下屆國會預留防範。亦殊無味。有數州當選舉日。酒肆常扃閉。

議員中少年者頗寡。年邁人尤寡。最多之數。介乎四十與六十之間。律師頗衆。第五十國會。其中議員之曾究法律或曾作律師者。共二百有三人。約占全體三分之二。而第五十二國會。則共二百人。但此中棄法律生涯專心政治者。自亦不少。次於律師之數者爲工界商界。農界銀行界報界中人。惟以上各界之人。其數無有過四十者。教士甚少。不過第五十二國會曾有二人。海陸軍官及當合衆國公役者。皆不得爲議員。鐵道偉人入國會者亦罕。掌鐵道者。實國中更有權力之人。今反不爲議員。殊可尋味。律師之爲議員者。在其州中。爲律師團之領袖者甚寡。其故又安在。蓋既居於華盛頓。則不能於通都大邑盡職。律團苟其職業有利。必不肯舍此而就。彼掌理鐵路之徒。或司財政者。事務過繁。因亦不克就議員之職。然掌鐵道者。縱絕跡於國會。未嘗無影響鐵道公司。影響於立法。取徑於國會外。與取徑於國會內。其易一也。

大抵議員之初等教育。在小學校受之。曾畢業於大學或中學者得半。曾在其本州立法部任事者甚多。但不及半。極富極貧者皆甚少。而當選舉之際。則無有爲勞働界人者。既爲議員。自不能爲勞働界人。因無暇。且俸金有餘也。技術家爲議員。莫或阻之。惟勞働界頗不願自推其伴侶。

議員常爲人尊稱曰可敬之人。此號不特用諸議院內。（如在英國）在院外亦用之。函牘上人亦以是稱之。惟此號凡美國大官皆享有。故亦未足謂尊。

議院無元老院之行政權。於用人訂約等事。皆不得干預。其專有者。爲提出財政案及彈劾官吏二者。皆取法英國下院。而借逕於州憲法者也。當選舉總統無絕對多數時。議院得有權定奪。此權也。於一八〇一年及一八二五年曾試行之。

除特別會外。凡國會開會之期有二。所謂長期短期是也。長期始自選舉年尾。至耶蘇誕日少息。而終於明年之七月或八月。自此時至十二月。復爲休息之候。自十二月至明年三月四號。則爲短期。以是議院任事。不過自十月至十二月之久。議案非若英國議院於會終時取銷。可自長期會移至短期會。惟至三月四號仍未通過。則不得不取銷。誠以按之法律。會期不得任意延長也。以是國會將終之一禮拜。常草率通過議案。

尋常開會。自日中始至四點或六點鐘而終。惟會期將終之候。則時間略爲延長。當偶遇阻

障之際。或至會期最後數日。議院元老院總統之間。公文往來不絕。則會員永夕治事。凡議員皆立誓忠於合衆國憲法。書記員監守長門吏郵長亦立同一之誓。

監守長爲議院掌庫之人。議員之薪金旅費。皆由其支付。監守院徽。有保持秩序之職。當會場擾亂時。則以院徽置紛攘議員之中。令其卽定。是威權之表記。當議員赴委員會時。卽行撤除。徽製以烏木。中與兩端各圍以銀帶。其一端銳如矛。其又一端。則一銀球。球之上有一銀鷹。躍躍欲飛。院徽之說。原本英倫。然不能冠以皇冕。故其結構。實取材於羅馬。

每日進行之序。以祈禱爲先。其祈禱也。以議院特簡之牧師爲領袖。此牧師之教派。自不置問。初開會時。議員坐位抽籤定之。每人依籤之次序。任擇一位。民主黨員雖皆在議長之右。而由其位之佈置。則一黨議員不能團坐一處。公然與他黨分判。因此尖刻言論。每失其動人之點。議員不能如在英國。慢然以手指『對面諸君』。在坐時。議員皆脫帽。

議員對議長發言。亦僅對議長發言。其稱他員不以名。而但言其州。如本薛佛義議員是也。常不實指其由來之區。但本薛佛義議員凡三十二人。而英國議院中所用博學英俊正直等名。皆不用名稱之辨別。殊未完美。凡議員尋常皆自其坐發言。惟亦可自其書記員書案處。或自議長旁一點發言。按之規例。不得有人過議長及發言者之間。美人沿用英人習慣。此其一也。

決議時。議員依英國下議院成例。分爲兩隊。在議長之左右。(一七八九年四月十七號所定之例)此例既覺不便。乃有一七八九年六月九號議決之例。其法令院中議員盡行起立。議長歷數之。苟議長有疑。或出席議員五分之一要求。(此不能少於全體十分之一)則議長指定檢查員二。立於中道。議員行過其間。當議員須應答然否之時。書記員將議員點名册順序呼之。而每議員亦依次應答。或曰無票。全體唱名後。則更唱一次。以便前屆聲言無票之人。再置可否。此時議員可更易其票。如議員在第二次唱名後方到者。則不能再投票。惟得起立而自陳。表明贊成或反對之意。以上諸事。於國會誌中皆詳爲記載。更立一表。載無票之人及偶配之人。(卽一反對一贊成二人同意不投票是也)取一冗長之名籍。逐一唱點。每需一時。是爲阻礙事。案之利器。其用也。往往有阻礙之目的。誠以非特有正確問題時。可以要求。卽在提議延會時。亦可適用也。此例非議院之所得改。憲法第一章第五節實明載之。

議員於一問題。不能發言二次。此人苟爲提案者。則各議員討論既畢。得復起答辯。惟破例者恆見。

議論時間限於一小時。苟欲延長。必全體允許而後可。而在全院委員會。可限於五分鐘。就余所能訪知。此鐘點例行之甚善。並不令言論拘於一定長短。每議員應有之時間。得自由

讓與他議員發言之議員每日『吾讓五分鐘與哇海議員』以是一議員既得發言即能操縱議場。

杜冗贅窒礙之辯論最有效者即所謂『前問題』其語曰『主要問題今可提議乎』此令一發萬論咸息而全院即時決議不得再辯惟委員會報告員仍得結束辯論此令人人能發不必得議長之允許多數取決即有效力但在委員會中議論亦往往叢生全院可以此令停阻之令既發提議修改者得發言五分鐘首先抗論者亦得發言五分鐘他人不能攙越議員有所提議常同時詢問前問題以免議論過度以前問題止辯論一例創於一八一一年今每日用之人共信爲促進政務之要素議員官吏無願消滅之者

上所稱前問題雖能使事務速成然阻礙亦未嘗以此而盡去阻礙之來也往往由再三倡言輟議或閉會或頻詢議員然否雖兩次提議必詢以他事然演說亦事也故阻礙易行轉折無多而數時已耗使主動之少數強固有力即不能敗其事亦往往迫人讓步此蓋由憲法上有特許之條即議院亦不能自主也議院所以不立規則以消除障礙半因上故半因一種見解謂此等規例之所以不設蓋欲使少數議員可以隨時生釁有杜絕之方在不慮其用之過當也

上所稱杜絕之方有二一少數黨人起而阻撓必全黨一致而後可望有成而非有重務時

大部議員斷不肯同心挺而走險。意見不一，則志願不達。數年前十七議員欲聯合而阻撓一法案，惟人數顯然未足，故遂失敗。但前乎此戰事之後，再造之秋，困難蟄集，斯時民主黨居少數，然因全體之反對，得破壞置南五州於軍政府下一案。二議員常畏輿情，國民公事不行，立法延擱，皆由於無理之阻撓。則阻撓者之諸領袖及其全黨，必攫民之怒，黨見之爭，微論其劇烈如何，兩黨中常有和平之人，法律許我以反對之權，而濫用之，平和者必引以為疚。下屆選舉之時，且影響結果，故好為黨爭者，其心以是而寒。然則阻礙者可以救前問題末流之弊也，而公衆辨別利害之心，所以救阻礙末流之弊也。

議院中不過於歲入一事（即徵稅及用途）全院獻真切之辯論。雖欲事速成，每限制辯論，然限制之加，非討論透澈後不行。

每年入議院之法案，其數甚大。平均計之，過於一萬。第三十七國會（一八六一年至一八六三年）引入之案，其總數一千零四十六。代議院六百十三。元老院四百三十三。至第五十一國會（一八八九年至一八九一年）數已大增，計一萬九千六百四十六。（兼元老院與代議院共同議決之案）其中提出於代議院者一萬四千三百二十八。提出於元老院者五千三百十八。第五十八國會（一九〇三年至一九〇五年）案之自代議院提出者二萬有七十四。自元老院提出者七千二百九十五。通過之案，比之失敗之案，為數甚小。

自不勞明言。自一九〇三年至一九〇五年。僅四千有四十一案。訂成法律。而其中公案僅五百七十四案之失敗。由於直接擲棄者少。由於不通過第三讀者多。此在英國然。在美國更甚。兩兩相衡。尙覺此善於彼。蓋可以免議員互相譏諍也。有在華盛頓者。或告之曰。案之入院也。未必皆望通過。是所謂案大半爲求好於某人。或某地。而議院亦深知其無關緊要。有時一案攜入。其意旨實不可恕。商界中大公司。往往因地畝之頒賜。與聯邦政府相往來。 (鐵路公司尤甚) 每有一案提出於國會。陽欲削除公司之權。或以建設敵公司。或以扶助之。而其眞意不過欲得豪富者之賂。誠以公司賂消法案較諸購買議員及公焉。開戰其價頗廉也。以是華盛頓有會所數四。爲大公司所設。專禦政法之攻。

議院中議長之名號及性質。取法英國。惟其職掌已大與英國異。英國下議院議長以無偏無黨名。彼固選自黨也。惟旣爲議長。則黨累及情感。宜一例。蠲除政見。立消其政友。其政敵老於政事。權力莫侔之。閣員及初出茅廬。聲望欠缺之議員。宜一例。待之固守。規例維持。秩序保全。辯論儀禮及當數議員同時起立之時。擇其一使發議。其專職也。職務頗重要。地位頗尊崇。顧皆不含政治上之勢力。在英國議院中。黨人絕不措意於議長自何黨來。議長由其治理議院之法。得上下議院之位望。惟習慣之勢力。過於法律。議長不得扶助同黨。卽私相勸勉。亦不之許。議會法律上之消息。雖可以自由頒布。然必公諸全院。

在美國則議長於政治上。有龐大之勢力。且得用以利其黨。數議員同時起立。則必令同黨之人。首先發議。秩序細節。非顯然爲法律所包者。常出入以袒同人。措辦事務之權力。全院莫與京。可以先後法案。使通過或失敗。有近時名望素著之議長。嘗曰。吾所力拒之某案。將不使入議院。引進此案之議員。吾且不承認之。

議長在議院雖鮮發一語。然常私授意於其黨之領袖。當一問題未決。本黨開會議進行方針時。議長常到會陳述意見。黨人在議院者。實以議長勢力爲最大。而由其左右政綱觀之。則幾爲其領袖。其最要之權利。卽編制審查會是也。第一國會議院投票選舉審查員後。見百弊叢生。至一七九〇年正月。乃定例曰。『議院審查員。苟非以特別緣由而指定者。皆由議長簡任。』是例以後國會皆仍之。且當國會開幕。不特審查員由議長選定也。卽每會審查長。亦聽其選擇。以是治事方針。得以操縱。（審查長常屬多數黨。審查員該黨亦過半。）立法事務。與議院所得掌之行政事務。既屬於審查會。則審查會之組織。直等於定議院對於重要問題之態度。審查會長。又爲最有勢力之職。則議長自得用爲汲引黨友之重餌。用以號召朋儕。獎勵成績。用以助政治家。使得顯其名。或消滅其國會之前程。推其因果。非細事也。然此等地位。議長實不能自由施與。議長之所以得選。蓋曾許議員中之領袖及其友人。以利益而當其償還宏願之時。必留意黨中巨公之志願。與特種之意見。必求好於某州。

與其。主。要。代。表。以。審。查。長。之。職。必。慎。防。挑。動。某。黨。惶。駭。之。心。凡。茲。種。種。皆。足。亂。其。心。思。困。其。自。由。特。權。力。固。在。苟。入。有。才。略。有。大。志。者。之。手。其。影。響。所。及。且。甚。廣。爲。議。長。者。卽。不。爲。政。界。首。領。亦。可。稱。爲。美。國。政。治。上。第。二。元。首。於。人。民。之。運。命。與。內。政。在。平。時。有。大。總。統。之。權。力。不。過。行。權。力。之。時。較。短。且。世。人。不。明。曉。耳。

此。議。長。之。選。所。以。爲。政。治。上。重。務。也。國。會。全。體。之。政。見。常。視。議。長。之。來。源。而。定。議。長。既。選。卽。簡。選。審。查。員。此。事。在。國。會。史。上。殊。有。關。係。衆。目。屬。焉。費。時。十。日。其。專。心。致。志。蓋。不。讓。歐。洲。內。閣。總。理。之。組。織。內。閣。且。審。查。長。之。職。可。與。歐。州。閣。員。相。比。擬。簡。任。之。者。直。不。啻。一。大。政。黨。之。領。袖。非。特。爲。代。議。院。之。總。理。已。也。

待。己。黨。雖。可。以。無。微。不。至。然。不。得。暢。所。欲。爲。監。視。辯。論。組。織。審。查。會。宜。守。少。許。之。公。道。勿。事。事。抑。壓。反。對。黨。議。院。法。律。不。可。違。犯。推。值。可。疑。之。點。則。不。妨。利。己。損。人。耳。辯。論。之。機。會。與。審。查。之。職。務。不。能。盡。擁。爲。己。有。宜。斟。酌。以。與。敵。黨。

議。長。之。職。頗。崇。貴。每。年。薪。水。美。金。八。千。元。在。美。國。不。可。謂。薄。矣。論。其。品。位。則。次。於。副。總。統。與。大。審。院。法。官。同。列。昔。時。華。盛。頓。社。會。嘗。爲。一。說。所。動。謂。議。長。之。妻。宜。前。於。法。官。之。妻。此。實。民。主。國。不。祥。事。故。調。停。而。未。有。決。斷。

第十三章 議院之治事

議院之議事廳。處全第之南翼。元老院及法庭處其北翼。廣大三倍於英國下議院。議場面積。計長一百三十九呎。闊九十三呎。高三十六呎。光線自頂板入。四面皆有深而且廣之樓廊。繞行而返。蓋前廳能容二千五百人。結構之比。例在在相稱。非見對面人形縮小之度。及聲音減輕之度。竟忘其大。坐位依同心曲線行列。各向議長。而議長之坐椅。則以雲石爲之。置於雲石檯上。勢略向前。書記員及監守長所執之院徽。在其前下。書記員之前爲謄錄員。(或繕印員)其左爲監守長。每議員具一旋椅。其前有一寬大之書案。以備書寫。併存文具。諸坐椅後。一欄繞之。欄後爲隙地。以備賓客之用。是處依牆設睡椅。法律禁吸煙。然有時賓客亦叛之。

入議院第一觸人之事。則係一種嘈雜之聲。若風浪之擊山石。書案面之起落。筆尖之磨擦。呼喚童僕之擊掌。僮僕之奔走。羣足移動。萬聲播蕩。合成一種喧嘩氣象。議長卽竭力錐擊其案。發言者卽竭力昂其音。終難使人洞聞。然猶不止此。三四議員有時同時起立。大呼以引議長之注意。其他或倦於悶坐。起立欠伸。秩序紊亂。其不利於論辯。竟無以復加。則言論不如在隘室中之有味而循實。亦何足奇。

非特議事室過大而不合於論辯也。卽書案坐椅羅列雜陳。令議員似對物發言。亦鮮注意。演說者。議員雖端坐議堂。不屢屢趨入客室。所事者亦不過援筆作書。促膝閒談。或讀新聞。

而傾耳納言之時甚少。且坐議堂而聽人言，亦非易事。衆聲嘈雜，惟銳音能勝之。常見新聞紙中述一迴出尋常之演說曰：某若某引集全室之人環而聽之，誠以欲聞其說不能靜坐以聽，故離其位趨其前圍集夾道間而聽之也。美國某記者曰：『議院中演說似立於五都之市而欲與馳行而過之車中人交言，即睿智之士具懸河之口猶歎代議院中演說僅求人聞已聲嘶力竭，智識上之作用竟不能有爲欲避辭說無效之厄，則惟有以筆代言或不創一議日久成習寢淫焉而益難改矣。』

力竭聲嘶而欲循理立言或說煩複之議案難矣。蓋言者之態度因其聲音而異，其演說之內容因其態度而異，有不徇良知之多數或拗執不化之少數，不與若相對但安坐若左右自理其文件不暇留意他事而欲言之有效亦難矣。美人以爲如是可免秩序紊亂，容或不謬然秩序所得辯論所失也。書案設而人得書寫引之使不留意人人以爲當去，然果建議去之未必有成。臺閣廣大聲音難達四隅，然衆人喜之若欲易以小者必羣起曰：『否否，蓋皆習慣使然也。』

代議院中辭說鮮有可採，此不僅謂辭說之內具精意外飾文采者爲代議院所罕，有是實一切議會所罕有也。惟在代議院中關於重要問題之言論往往非爲討論說明之用而流於誇大虛浮，言者知大言炎炎，小言詹詹於院中爲之皆無所補，於是執筆代舌撰爲長篇。

宣讀少許。直接交報館訪事。而後載國會誌內。事甚易爲卒弋。得若干卷。分送於其選民。人皆滿意。時間復省。

夫議院之乏深切事實之辯論。非因議員才識不足。乃處境之不良。實使然。夫所謂深切事實之辯論何也。言詞簡短。涉實際問題。互詰互難。集意見爲椎鑿。而以定其事之指歸之謂也。代議院中實際事務。皆由常設審查會執行。院中之時間。耗於空闊之論。人相繼。音相續。言大而難望有效。卽有綜合事實之價值。亦終爲庸弱無用之論。辯耳。惟值常設審查會移案。全院審查會時。代議院或定五分鐘以爲期限。則討論之言。皆針鋒相對。流利而有力。辯論之題。最足以引起興味。且討論最工者。爲征稅及財政用途二項。財之用於公益者。如修理河道海港及建造公家房屋。論之尤勤。此類事務。大半議員視爲國會之首務。權術家之巧才。至此煥發。良心脆弱之人。至此受誘。蓋政治界之關隘也。論政治上。或政治上。智慧則代議院之爲劇場或學校。非特遜於元老院。且亦遜於大半歐洲議會。卽在美國亦不甚爲人重。論辯載於華盛頓報及費特爾費與紐約報紙者。類皆簡短。尋常傳論者少。教導輿論左右輿論之處亦微。

此不過立法部之一事耳。議會理事。則成效卓著。而議員才識出衆者。不可多得。此事之。或然者也。而美議院則不能公務法案以量言。則不足以品言。則尋常且要事。嘗擬置而不理。

以偏鋒就之而鮮能毅然與之相對討論而籌措之在一八八八年時解者且曰國會權限內事重要者無幾也今則不得以是說自解矣則又變其詞曰代議人當與所代人謂選此民之同其趨步不宜一步而一趨其說未可爲謬美人共信國會宜追隨民意而不宜設法引導民意此言實表見之其害亦尙淺國會遇有公衆大難或不能處置其力甚弱卽引進人
民智識之職或不能盡此歐洲旁觀者所耿耿焉不能去諸心者也

攜入議院之議案往往有謀以背謬之道強達不可得之的者參觀者咤愕置之他國且致人心浮動而美國人民則大抵淡焉若不聞蓋人人皆知其空漠虛渺共信其不值解說也代議院由此致誤數見不一見因對外政策不負責任又不識自重當以選舉會之舊習施諸國際交涉也

細觀議院之行事細察議員之所言人恆自問曰以才識論則美之代議院較之英國平民院孰優孰劣乎美人喜貶國會中人英人聞之者將曰代議院不若平民院比其窮探暗索見議員之中品性多巧思多智識多則又爽然自失平均論之代議院治事之才未必下於英之平民院具大才大智如照耀平民院者美國無之受高深教育以擴眼界好惡之心以備者固亦較少因是平均才力其量大減然英議院中夙有二種人物一爲多財暴進之徒以賄而官一爲不學少年好趨時尙專務娛樂於政治一道嘗無所知亦不經意藉家產之

力得入議院爲一府或一邑之代表。此二羣者。厠身平民院。平民才力亦因之而減量。美國議院中人其才識之卑。罕有如此二者。國會議員之所以爲國會議員。實由其爲人奮發而銳利。察人觀物而深知世態也。

議院之形態。歐人所詫爲至奇至異者。今當論之。以爲此章之尾聲。

國會。有黨而黨無首領。無在朝在野。又無督責任聯邦官職。或受俸金者。不得列席。多數人反對總統及其內閣。美人不以爲異。謂立法權與行政權當互相判別也。議員中無閣員。故當時執政之黨無正式代表。且並默許之代表。而亦無之。黨人中無一人可以其意見爲人表率。故亦無一人以號召議員爲職。無一人謀達法定人數。亦無一人以黨中多數傾向宣示人民。

若論議院中多數人之領袖。卽爲議長。議長者。議院中多數人視爲黨中才能最高。勢力最厚。而推選者也。惟議長罕與論辯。惟指定他人暫時代任議長。乃可出座討論。故方術審查會議長。反似高出於人。反似最近於全院之領袖。然後者權力雖高。亦不能使黨中舌人與之聯合。效英國內閣大臣。先後發言。以導論綱也。

國會少數。不正式選舉以定首領。其中亦實無富有經驗堪爲第一人者。惟其所認之候選議長。可汎指爲若而人。所得之尊榮。蓋亦微矣。

然則議院治事究何如乎。

苟無一種組織之道。則四百餘人之會勢必等於亂民。漫無紀律。美國國會中。乃有審查會。以代歐洲政黨組織。此制將於下章詳言之。某事既交審查會（一切議案皆然）審查之後。報告議院提議。某審查長。幾爲臨時領袖。議員之不明此事者。往往惟其言論或其私授之意旨。是從使其意旨不可得。或以其屬他黨而疑之。則或索提議者之指導（如其人爲其同黨。則常然）或謀之他委員。或徵意於親信友朋。苟有重要問題。忽焉討論。議員往往倉皇失措。莫敢可否。然是非不可不定。則姑泛焉投票。而令人提起疑問。口唱意見。法至遲緩。議員乃乘機竊竊私語。問人以行事之方。卽首次唱名未及。置可否亦可望於第二次表示。其意見苟其事有關一黨禍福。則多數要求休息一二小時。議員暫散。各黨自爲會議（議長或明白宣言）閉戶而討論其事。討論畢。議員復議。乃各循本黨所議定者而投票焉。其法可謂繁矣。然可怪之事。散漫之票。仍往往有之。

代議院之喧嘩擾攘。好動無序。與元老院之森嚴相對照。且進行方法。及各議員氣度。皆鮮自尊之概。前言之矣。雖然。未可一概論也。代議院固非乏動人之處。未必完全有愧美俗也。

廣。大。灰。色。之。字。滿。載。不。絕。之。繁。音。機。警。奮。發。之。容。粲。然。成。羣。大。衆。往。來。不。絕。臺。閣。中。齊。民。忽。

上。忽。下。固。若。是。也。蓋。無。不。告。參。觀。者。以。民。主。國。之。威。武。他。世。紀。將。占。文。明。人。類。之。半。而。其。國。事。乃。於。斯。討。論。也。卽。人。非。偉。才。而。利。害。至。重。事。端。至。大。此。方。人。民。固。好。期。望。將。來。而。忽。現。在。者。則。萬。世。之。後。歐。洲。議。院。衰。敗。時。安。知。此。堂。此。宇。不。將。爲。猛。烈。競。爭。之。大。劇。壇。乎。

第十四章 國會審查會

當一七八九年國會首次開幕。兩議院亦如前此與今日之諸州立法部。無行政議員。又無領袖。元老院專務行政。希於旁騫。至一八一六年。始設審查會。代議院以有議案。宜討論。有征稅之道。宜制定。有財政用途。與處理國債等難題。宜推究。而無如英國內閣大臣之行政議員。執行轉動機關之職。創立法度。取生料。而使之成形。審查會之設。遂不能已。初甚少。卽至一八〇二年。數亦僅五耳。嗣議員人數日增。事務流入議院者日衆。審查會遂亦漸多。院員時日均爲國政要題所侵占。小事乃漸聽審查員執行。循立法部之常軌。議院時思擴張其視線。伸展其手腕。最易之法。惟有多備耳目。爪牙耳。審查會者。蓋其耳目爪牙也。今僅舉代議院及其審查會而論之。而於元老院之審查會。則從略。以免重複。且亦因此制之發達。代議院過於元老院也。惟將元老院略論一二。亦可以免誤會。

一九〇四年。元老院之常設審查會。凡五十有五。任事之期二載。卽國會期也。審查會及其長。非由議長選定。乃元老院自投票選定之。以實際論。則先由多數與少數在黨會密議取

決議決後。然後於院中正式票選之。審查員之數。每會自二人至十三人不等。尋常之數。或七或九。每一議員常屬二會。有屬四會或四會以上者。審查長亦由元老院簡選。不由會員推舉。亦有特設之審查會。以一次幕期爲限。議案經再讀。卽移交常設審查會。審查修改。還以報告元老院。

第五十八國會（一九〇四年十二月）代議院中常設審查會之數凡六十。卽依常存院法簡選。每國會之始。皆循例組織者也。審查員每會自三人至十七人不等。常爲十一與十三。每議員屬一會。其屬一會以上者殊不多。外又有特設審查會。籌臨時要務。隨時設立。其數罕過於十。

常設審查會之最要者爲（一）方術（二）支用（三）選舉（四）銀行及貨幣（五）審計（六）河道及海港（七）法律（八）鐵道運河（九）島務（十）內外商務（十一）民政改良（十二）外交（十三）海軍（十四）陸軍（十五）公地（十六）農桑（十七）請求。外有掌政府各部（如戰事海軍等）費用數會。

審查員皆在國會開幕時由議長簡選。任事期以兩會爲度。臨時審查會既經議院議決設立。亦由議長簡定。（元老院委員會有時休會期內亦任事）首先簡定者爲審查長。凡議案皆交審查會中之一。其第二讀與第一讀。皆默許無討論。蓋不如是則席不暇煖也。

既二讀。乃依常例交審查會。一惟往往不知其當誰屬。議案所陳之事。既隸甲會範圍。又隸乙會範圍。或一部屬甲他部屬乙兩者均似可就。猝不易決。而案之成敗。或繫於此相爭相奪。每不相讓。大抵由議院投票自定之。

議案未經議院討論。大綱尙未成立。交審查會時。尙無通過之望。爲衆卷中之一頁。大半不得善終。審查會或召證人。聽兩造可否之辭。提出議案之人。罕屬審查本案之會。則常請其出席。使盡其言。議員之關心是案者。知院無暇晷。卽有暇晷。亦不願聽人曉舌。則亦赴審查會。各陳其說。審查員可隨其所欲而修改之。雖不能正式毀棄。而可以遲緩報告。以待會期將終。或永不報告。或雖報告而加以貶辭。亦與毀棄等耳。

以是遭屏之議案。十居其九。多數議案。實應遭屏。不足爲怪。然舍多取少。議員所提之案。乃益草率文字。不講實體。不堅更無足觀矣。議院可提議令審查會卽行報告。報告後亦可重復前形。然此等技倆。成者甚寡。誠以議案能動人興趣者少。事冗不耐之議團。鮮肯因之而加其肩負。或反對審查會之定詣。

尋常審查會議。皆守秘密。傳集證據之時。亦開門納來者。然苟非其事能引起衆人興趣。新聞紙不之載。卽其決議。亦載之至簡。委員未正式報告以前。不能宣布會中之動作。以挽人相助。報告中不載會員投票情形。所經程序。所發言論。亦述之綦略。議員在院中演說時。無

得揭示其餘者。

以理言。審查會無發起議案之權。惟議案之移交者。可以變更。苟無議案切於心中所欲。可求議員以個人資格。提出院中。而移交焉。故在其範圍內。權力無限。而立法一支所制法律之性質。經議院通過。或磋商者。皆視其審查會人物之性質而定。

有審查會數四。如陸軍、海軍、及掌政府各部費用者。所任之事。屬於行政性質者多。而屬於立法性質者少。茲數部者。得召各部官員。問其進行之方。治事之道。官吏惟向總統負責。委員會誠不得命令而驅遣之。顧審問其作事方術之權。縱不能爲官吏之導。亦足以爲其限。爲官吏者。知國會掌立法權。並主府庫部中。必有仰求援助之時。立法求之一時款項。需以久遠。萬不肯忤國會。以自忤。故審查會者。行政立法兩部聯絡之線索也。政府要關莫過於此。是惜國人留意者少。且無術以監察之耳。

行政審查會之審查諸部。嚴密殊甚。耗費官員之時間。大妨服務。非特屢屢徵召陳述事實。以爲引證也。且議員所能探得者。亦責以報告。責以詳細報告。繁矣。然代議院仍未必能覺察貪婪溺職之弊。既經代議院之抨擊。入元老院。乃燭其奸邪。蓋恆事也。

議案經審查會討論修改之後。則覆報代議院。順審查會之序。一一論列。審查會代言者。得報告一小時。惟此一小時。常分與他審查員。或友或敵。無論最後提議前問題。以爲總束。預

防其再加更改。在取決之前。僅留一時。平均計之。審查會舍二三大案外。於國會十月之內。僅得二小時。以報告討論其議案。則國會所討論之案。自必甚少。即討論亦必甚略。欲臨時通過一案。最良之機會。惟閉會前六日之內。斯時議院可以三分二之多數。停止院中程序。此制之結果何如乎。

以議院爲立法機體。則此制破壞其統一。形成立法操諸審查會之手。議員之心志咸集於此。於全體事務反不留意。議員之治事。乃以審查員之資格而治之。議院名爲立法議會。實不過人名巨冊。備選充審查員之用耳。

有此制而能者不能。盡其力以專注於重要法制。議員之才高識廣。富有經驗者。或爲審查長。或爲二二三主要審查會之會員。外此則惟院中行伍。每開國會。半爲新進。故審查會（除上所言二三之外）皆爲常人所組。而苟非特設審查會。不能蒐集人材。使賢者過半。斯爲大疵。然苟議院能舉議案而一一討論之。猶可掩也。而惜乎議院無時討論也。

有此制而議論拘束。外人來觀察者。常怪代議院中殊少真確之辯論。即辯論之習慣。辯論之希望。有需辯論之意見。除歲入歲出問題外。皆已消滅。誠以院中重心已移於審查會也。有此制而法律無系統。委員會各行其道。似我爲此。星球立法。而人爲他。星球立法。然以是國會行事無綱領。亦無法度。其前進也。無常經。大小部分不相牽繫。

有此制而奸邪賄賂易行在小審查會中一人之意見於一事之成敗實操大權勸使歸己其利非細又非公衆之所易覺察不致遽招物議議院審查會五十餘即大開方便之門報章不暇盡述其行爲國人不能同時監察也比入議院則匆匆通過縱國都之內有嫌疑之交易實踐於審查會亦無暇披露矣余非謂華盛頓賄賂大行也議員舞弊其道在互助交利而不在懷金獻佞就弊言之尙非窮兇極惡然而以政治爲職業謁見議員百計求通過議案藉以自利者或男或女實繁有徒審查制引起之審查制實助長之衣食之有此制而責任弛在英苟通過一謬法或廢棄一良法其咎首歸執政者因其節制多數可以左右事機也次歸多數黨繼歸一切議員之聲言贊助投票可認者即使特設審查會頌揚贊許（議票之經特設審查會者亦甚少）不能以爲藉口恕大臣政黨之疏忽在美則行政長官不負責因其不隸國會也議院不負責因其惟審查會之定見是從也審查會可以責矣然其人多庸碌寡譽之流亦不屑之責審查長饒有聲望可以責矣然人民無暇監察五十審查長民所知者國會而僅國會舉其事務委諸若干人其動作人民不能追隨也擁有勢力之黨人亦不任咎審查員十一人在一室內之言行黨人不能管理也以是人民即甚怒罕能得一人而甘心焉與其事者明知不負責任即溺職喪節亦無慮自傷傷黨蓋美國議員之責任惟事端重需人清究之時斯克課之耳

有此制而國人關心國會之舉動興味以殺國會治事苟非在人心激動大事聯踵之際大半不在院中議廳而在審查會之密室及環繞之客座衆人所共見共聞者不過舉幕後之意見而認可之謂之非正式不可得也然草率不經意幕中人之方法心思未可知也以是人民之嚴察國會不若資本家之應監察其經理議案通過曾不措意數月後而惡果見不可一日忍報章乃從而問曰此等議案何由而任其通過耶亦成敗論人而已

有此制而權力乃歸審查長掌財政及其他要務者握權尤多論其權威不啻第二層內閣各部之官戰競於其前雖不能進一郵政長退一關稅官亦能藉立法以定行政各部之方策而行事以密不必佐權力以責任也

有此制而議院所治之事所論之題遠浮他國而有重鑄改造之責者得蒐集證據

有此制而歐洲議院中詰問大臣之制可以無庸而各部之行動可詳加檢察

有此制而國會會員所任之事各宜其人不必以雕蟲之才任大人之事議員大率精於任事善處斗室縱談不善於大廷廣衆間討論政治剖析意見故審查會者治事之美團也但就議員所攜之智識習慣而固其根不能高舉之使登國家問題國家利害之平臺也

總言之則審查制令議院任事繁多而消極方面之事務（消滅無用議案）優爲之廢是制而無他制以代之萬事必叢脞然議案之中頗多（兼大半私案而言）不應闖入國會

者。而其餘重要之事（如公衆立法）則其治術既不能因時制宜。又不能殷勤討論。殊無謂也。審查制弊既若是。何由而至今尙存乎。

蓋多數人民以爲無更善者可以代也。美人之言曰。『吾國代議院中議員凡三百八十有六。大半欲發表意見。幾至人人常川蒞會而發論焉。議案攜入議院者不可勝數。二次會議首期七八月。次三月。以時計。以案數計。在二讀時。或在全院審查會。議案能略爲一論者。不及全數二十分之一。而既討論此二十分之一。卽已無餘時。監察各部。監察之道。傳集人證。乃其一事。非審查會不可也。』

第十五章 國會立法

美之國會。全部立法專屬之。較之英法意諸國之議院。蓋皆有過焉。今視國會爲治事之機。而定其功過。必先詳考其立法之美惡。

國會議案。分公私二者。私案占國會時間大部。今姑置而不論。但論公案。公案又分爲二。一法律及其施行。二財政。卽預計歲入歲出是也。此章專論第一類事。第二類於後章論之。論立法一事。其觀察之方甚多。今但擇數者以驗其優劣。請問曰。立法之途術。及國會之習慣。能使所立之法。達以下之的乎。

一 議案之質美而堅。有改良法律。增進公益之勢。

- 二 議案之文嚴而整。次序井然。言必中肯。
 - 三 在一幕中一案與他案不相矛盾。
 - 四 討論議案時。考察講析。各得其分。
 - 五 議案公諸世人。咸知可以完全表見。公論。
 - 六 議院不懦不阿。議案即為齊民所喜。苟確知其非善。則屏之。
 - 七 議案通過後。或生惡果。而招毀。或致善果。而得譽。其責任有人負之。
- 依據以上七條。評論美國之法。欲求其明晰。莫如先以英國比較。問英國議案。果能承受試驗。一一無愧乎。

一 英國重要議案。皆為政府議案。其政略必曾精細權度。內閣諸臣。以第一等議案之成敗。係其一身之進退。故萬分謹慎。議案甚難者。內閣委員會草之。未入議院。內閣就全體討論之。

二 英國政府議案。有官設起草員預備。內有名律師二人。助理員數人。設一部。專掌是職。

三 在同一議幕期內。政府議案。經起草員留意。且出自同一內閣。可保其不自矛盾。議員私案。無此保障。監守立法。自係內閣之責。苟有議案與在同幕期之前後。議案相矛盾者。設法斥之。

四 艱難繁複之議案。苟不引起政治上之爭端。則經二讀後。即移交特設審查會審閱潤飾。報告於議院。再取而議之。首由全院審查會推敲。繼由議院。

五 議院之舉動。除非時之討論外。皆載著名報章。爲之引申評駁。議案無間公私。皆能達有心人之聽。二讀會必有討論。人咸屬意。

六 政府之案。以其所由來。在野黨常酷評之。貶內閣之舉動。覆其信用。可以自利也。議員私案。則內閣大臣義當監察。無或疑慮。苟有疵瑕。宜設法改之。斥之。奉行此職。其忠信不能盡如人意。然人類性質。本非完善。明知事不由軌。常思通過。以徇黨人之願。以慰其心。則不盡如意。亦未足深責。

七 議院中一切事務。其責任皆由當時閣臣負之。以其爲多數領袖也。使閣員。允一議員。通過一惡議案。或阻一議員。通過一良議案。由理而論。其罪與自製劣法同。故當要案。經第二讀。閣臣之一。當即起陳內閣之意旨。或可或否。或中立。就對民負責。言中立。與可認無殊也。

前述之常法。通例於立法大有裨益。英倫蘇格蘭定法。其質尙善。此即言所立之法。與民意相符。(不問民意之合理與否) 與其所注之的相稱也。

今試以此考國會之立法。(以下專指代議院而言。但大半於元老院亦然。誠以在元老院。

審查會亦掌要途也。）

國會兩院中無所謂政府議案。一切法度皆議員引入。皆爲私人提出之案。類近英國之政府議案者。則有多數領袖遵黨會之意見而提出之案。是亦不多。以是欲從事比較。必取尋常國會議案與英之議員私案相比。不當與政府議案相比。議員私案之弊。國會議案亦當畢具。可以預期。也不特此也。英國議案評論修改。皆在全院審查會。而在代議院。則常在十人以下之審查會。（尋常人數爲十一）元老院亦大半由審查會主持。惟全體審查會偶或詳論一二案耳。

不同之點。既先標示。請論前言之七事。

一 議案入國會者。其優劣純視乎引入者之才識與其謹慎之心。使創議者不敢自信。或且求同黨人之助。但議案中除議員個人意見而外。更含他人之意見與否。不可必也。議案或與某行政部之治理有關。然創議者未嘗與聞部事。知其底蘊。是案通過而後施行。亦與之無涉也。政府諸官。反不能投繳議案。苟有一會員願代任提案之役。必舉其主持辯護。悉授其手。

二 一議案草稿之善否。視乎起草員所用之心力。及其所展之巧思。元老院議案。大半老於律學。故草案內容。尙有可觀。代議院草案。則往往率而晦。專掌置備議案之官。或察

議案形式良楛之官。則行政部中無之。國會中亦無之。

三

同幕之中。一切議案。能保其不相矛盾者。亦曰議案。所涉同。則討論諸案之審查會。亦同耳。然審查會之職務範圍。常相歧混。二議案。雖論一事。一或交甲審查會。一或交乙審查會。使二會政見有異。則其報告於議院之議案。其義蘊必互相反條文。或適相左。非有議員悉心監察。則竟無阻。二案之攜手同登律籍者。誠可慮也。猶幸議案報告者。鮮成法者尤鮮。故爲患尙淺。

四

兩院審查會之權。不特審察議案改良議案而已。且可重鑄原案。以達其所欲。或延緩報告。至閉會時。以毀滅議案。擢其所不欲審查會者。立法小署也。事之隸其統治者。皆能左右之。時間富足一利也。有權以取左證二利也。其中各員皆量才器使用其所長。三利也。有此三利。不至失職。然亦有不利之處。會中討論不刊行於世。小團之秘密者。常作弊循私。調停利害。至犧牲政法大道。以便私圖。殊可憾也。議案初入。或黑或白。出則灰色。或無可辨別。義蘊淆混。條件幾矛盾。提出議案之議員。或不列席。審查會已所創製。不能表白其理由。他議院卽長於其事。而不屬審查會。亦祇能爲證人。不能操縱。全會之意見。討論議案之機會。雖多。陶冶鼓鑄之時。日雖久。比其出鑪。常不能滿人意。且若議院若人民。常不暇促之使進。抑置勿道者亦多有之。議案還院。審查長或他報。

告員。往往提議前問題。以免重行更改。討論止。議案立即付表決。或可或否。於是焉定。元老院討論之機會較善。因其時間較多。言者較少。舉議員之意見而覆勘之。非無謂也。

五

議案初讀。二讀。絕無討論。國會中諸議案。人民未必知。重要議案。自有報章留意傳告。下民苟不重要。則問津者闕其無人。

六

美人性本善。且議員互相親睦。互相優容。求利人而兼以利己。故議案苟不傷一黨。或一人之利。人民咸默許其通過。善性於審查會中。其用較少。誠以審查會有意見而實行之也。然議院之中。則雖不能忍。而鮮卓見。議院無時可以權衡法案之利害。議員未聞討論。除報告外。曾不知審查會中有何舉動。有何評論。使議案明反黨旨。則多數將斥之。使無黨見繫焉。則常以審查會之意見爲己意。

七

由前之說。可知議案苟非有重要關係。或直接牽涉黨事。即無確當之立法責任。提出議案之議員。不負責任。以審查會往往更變之也。審查會不負責任。以監督無人在。斗室四壁間之言行。其詳不可得而聞也。議院大黨負責甚輕。以其領袖不必表示意見。而不屬黨派之議案。投票之時。罕以黨爲可否也。議員之負責任。無疑矣。苟投票反對。世俗所喜之政。 (如爲勞動界所喜者) 害將及其身。然議員既大半無聲望。且下屆

選舉半歸淘汰如河中之雪片。然不久即逝。即負責任。其爲民保障亦僅矣。

由此觀之。美制之弊不容諱矣。有爲之辯白者亦曰。此制自然發生。差免江河日下耳。審查會制不啻簡派若干團。分任立法。每團有議案以爲之導。蒐取左證。討論之。細審之。製爲法度。陳諸議院。就形式言。不必改易小節。其大綱則使全體議員投票以可否之。然審查員無專門之訓練。無政治之經驗。無毀譽足以動之。且不能保護議院必取其議案而表決之。二部審查員意見多不相同。偶爾符合亦因多數屬同黨而已。

外此更有一事焉。議案會期不過數月。萬千議案之中不能處理二十分之一。以是議案大半都成廢紙。縱有善者亦如遺才之不見錄。其通過者大半在停止程序之時。以一票定之。（每幕末六日及每月第一第三星期三日行之）立法不完誠無足怪。而以崇實之美人能忍容是破壞零落之機械斯可怪也。請求其理。

在自由國立法難事也。國愈自由立法愈難。因不同之意見將愈多。且愈難於節制也。美國人。有時寧犧牲治事之利便。不願擴張權勢理由。一。美人善於由禍求福。轉敗爲功。能於粗法劣器獲大效。非他國所能及。以美制治美諸事。近治移植他國不能收同等之效果。誠以草率不經意之法。即有弊害。美人長於減輕而其自助之能力富也。理由二。

美人既自知其具此天賦才能故容忍國家立法機械不加修改人有倡修改之說者日爲腐迂或疑爲欲藉改革以圖射利國人建置之心咸注於工藝與生財之道於國家法度鮮有肯耗其心思者理由三。

夫事須立法而不爲之立法忽視要圖實生惡果然較之英法諸國以議會爲惟一之立法團者爲少國會之權限於少數事端卽有過失亦不至傷人民安樂有妨常法之穩健進行也理由四。

代議院通過之議案其疵隙元老院常改正之誠以元老院討論之時日較富疏漏之處較少也。審查制在代議院往往使議案有罅隙而無顏色。然一院之過失或文或質常爲他院所更正。且劣議案之因二院意見不合而不得通過者亦甚多也理由五。

總統擁有否認權能摧毀多數不良之法度形式不善總統誠不之間。惟一議案苟視爲有妨善政則否認爲其憲法上之專職而使國會由其否認權負再行通過之責以三分二之多數行之。賢總統蓋無譏責者理由六。

第十六章 國會之理財

財政爲立法之一部與他部分立且甚要任何立法部其議財政也皆無如國會費時之多故宜以專章論之。財政議案蓋有二種一爲徵稅以供國家歲入之議案一爲以此公帑分

配政府費用之議案。今日國會皆以間接稅法徵國之歲入。當同盟戰時亦用直接稅法。然其所得仍以之歸亦曾隨時課徵。而大半由於關稅及內地稅。故徵稅議案實爲關津稅則議案。而內地稅則年年無甚更動。

通過此二種議案之方法。與歐洲諸國大概不同。試與英國比較之。在英國雖款項之徵收使用。皆受平民院之管轄。然平民院對此二者絕不發議。若非皇家之要求。決不頒賜一錢。亦決不命徵一款。每年由財政大臣報告去年十二個月內之入項出項。同時預計來年十二個月內之出項。並議此項出款。當以何術籌備。或借債。或徵稅。若爲院內所承認。議案通過。則頒發條規。訂定章法。徵收稅項。或借貸債款。皆財政大臣所有事。議院固可將議案研究而修正之。然議員從不提出租稅議案。以此種議案。除有籌公帑之職務者外。與他人皆無關係者也。預算表先由行政諸部（陸軍海軍工商外務）呈出。再經財政部之校正。即將所議應用之款項。彙記成三四巨冊。供議員研究。復由全院審查會討論。要求財政部及其他諸部大臣詳細解釋。然後逐條通過之。議員可提議減少某款。但不能提議增加。非皇家由其閣員之要請。不能議決公款。但皇家亦不能要求過度。租稅議案亦計算詳細。但求出入相抵。財政總長過收租稅之罪。幾與少收租稅以致公帑不足之罪等。假使來年之出項與今年同。而今年頗有贏餘。則明年之租稅必減輕。凡國會所付與之債權。皆於財政年

終清止。

至合衆國。則每年由財政總長具報告書以付國會。記明國家之進出款。公債之情形。租稅法則之現狀。及改良之方法。另有一種年信者。亦每年遞交國會。內含各部所編之預算。涉及來年公家需款之實數。由此觀之。則美國之財政總長。實與歐洲之財政大臣相似。惟一則與各院交涉。均以筆墨。一則親口發布意見。但至是而其相同之處。止於財政立法以後之事。惟國會及其審查員主持之行政官。不得干涉矣。

徵收財政事務。僅屬一審查會。員數十一。謂之常設方術審查會。其主席常爲院中多數黨之首領。此會編制種種徵收關稅及國產稅之議案。以報告議院。財政總長之報告。固由議院交會。然會員亦不必定依據報告以草議案。編定草案之時。不必有公費預算以爲底稿。非不肯依據預算也。乃不能依據預算也。因總長信內之預算。未足深信。而院中掌理費用。審查會其籌充公費者。幾何亦難探討也。且委員會之所以不用預算。亦有他故。自昔以來。美國關稅之惟一目的。非爲增進歲入起見。而爲維持實業起見。故外國出產貨之稅。皆甚重。與公家費用無大關係也。

當全院審查會討論歲入議案時。常有相類之原因。足使此種議案不由純粹的財政見地。以研究。每每討論稅則條件。意在有勢力團體之得失。而不在入款之多寡。國家所需之款。

及議案之與款數相左右。幾無置問者。元老院之方術審查會議案亦然。兩院及財政部間。不必有問訊。負責最專。略與英之財政大臣及法之財政總長相稱者。惟方術審查長。但與財政部無職務關係。不必與其部員有函牘之往來。亦不能憑恃院中多數。雖爲主席。並非領袖。在其黨中。未必能得完全同意。同黨之人。常有推翻其議案者。

撥用金錢之事務。昔屬支用審查會。然於一八八三年。新設河港審查會。始分掌用費之大部。而於一八八六年。則種種之供給議案。均歸之種種常備審查會矣。支用委員會核計之時。以財政長之預算爲起點。然不能全依據之。支用議案。每舉前項預算而任意減少之。河港審查會建議撥款。爲內地改良之用。名爲運輸之助。實則欲將公款流入一州或數州。以資改良者也。（改良二字。意義甚泛。）

每歲入議案。皆須付之代議院。而代議院遇徵稅用費案件。無不悉心討論。時短事多。常忽視細政。財政問題。則從不忽視。議員或有願爲某事某地籌款者。常增新條件。議畢。乃遞交元老院。元老院移交審查會。歲入議案。由方術審查會司之。供給議案。由支用委員會司之。審查既竟。均仍歸之上院全體。上院雖不能提出歲入議案。然有更正支用議案之權。可以加入條件。亦可以增高國家頒款之總數。前此議院嘗屢用之。當此議案復入代議院時。下院常否認其更正諸條。上院常固執。於是組參議會（上下院議員各三人）調和之。手續

迅而秘。至開會期之最後數日。下院乃因重受壓力。勉強承認之。議決之供給。雖爲審查會所擴張。仍常有缺乏。故於下次開會時。常提出追加議案。各部乃得第二次領款。

歐洲之讀是書者。將必問曰。若國會與行政部不常相磋商。何能爲此。然未始無磋商也。各部總長欲得費以充其部之用。何嘗不時與主席及各審查會相商實證其部中之要需。其如國會不受其指揮。何彼常受哈密而敦及猗拉下之指揮矣。然今非昔也。下院酌減預算。各部總長乃再向上院磋商。要求其重設所刪去之條件。若上院不允。則惟有籌畫下次開會期之追加議案而已。若一部財政困難。幾至百務不舉。他部則甚充足。開浪費濟私之階。人民所應咎者。審查會非行政部也。爲審查員者。苟朋比爲奸。任大宗款項流爲無用之公費。總長安得機會而干涉之。安得權利而否認之。

上所述者可括言之如下。

籌備歲入政策與消耗歲入政策實無甚關係。二者各屬一審查會。其意見每互相反。下院無共認之首領。可表白其差異。取二者而衡之。第四十九次國會方術審查會主席爲熱心自由貿易家。支用審查會主席爲熱心保護國品家。其不能相善也必矣。

每歲議決支用之數與議決籌備之數無關係也。若非國稅率重。歲有羨餘。美國財政必有時而破裂。

久於官職者之智識經驗或關於租稅之收數或關於徵收時之得失或關於種種費用之性質及比較的功効皆不可得而利用有一道焉惟在審查會訪問之耳其意見如何不能由院中首領布告之亦不能當衆問答討論也

爲議員者假公濟私以致國庫耗竭幾無阻難之者若支用審查會多數或下院多數能覺察之付款儘可取消然無人偵察布告之責營私不彰弊終難革

財政政策歲有變更國家擾雜無有頭緒且無專責之首領以管轄之故人民漸覺國會討論無味其信用之心漸減

國家財政所受之結果實大不幸有一富有思想之政治家曰『若國家之司債務者爲一羣人司債權者又爲一羣人此兩黨人各營其私不負公家責任行政官復徒擁責任之虛名無監察干涉之實力又若此等小羣之編制二歲一更除國會開會期外毫不注意國事舉磋商已成政策之時間而用之以籌備政策則無論執政黨派之名目爲何財政現象必日趨於惡兩者相因如響斯應他國決不敢爲此爲之無不敗者吾國之所以能支持至今者以進款浩大軍需節省故耳』

美國財政制度之缺點如此其多則其財政將必日就衰殘矣而不然且償還公債無稍間斷無稍延緩自一八六五年至一八〇九年其公債之額自三十萬萬圓減至十萬萬圓是

豈非國家歲入佈置之機巧有以致之耶。

國債之所以能償清者厥原有種種。下詳述之。

國家隆盛也。蓋商業衰落二十五年間僅一見。天然富源發達神速。其資產之浩大。與其散佈之廣。皆爲他國所不能及。

人民之消耗習慣也。美人之尙奢侈。爲世界各國冠。故所納間接稅亦較他國民爲多。聯邦歲入皆由關稅及國產稅來。故人民不覺租稅之困苦。

海陸軍費之節省也。此項費用於歐洲諸國爲數浩大。國民困之。

最高之關稅率也。所以常存不減者。國會有種種勢力以感動之也。國債當償。國債當償之說固可以維持極高之稅。則究之國帑之所以有贏餘。公債額之所以能減少者。保護政策實有力焉。

美國內亂以後。債臺高築。然其償之也神速。歐人羨而嫉之。將信其財政持術必有超人者。在矣。然美人所宜受人艷羨者。非善擇生財之道也。乃其肯任重稅於烽火頻驚日瘡痍未復時也。製造獲利（或實或虛）足以維持之。天賦人民以消耗之習慣。使稅額總數高而償債之能事畢矣。

在此國會財政制度之下。美國所浪費者。歲以數百萬計。然其資富甚大。歲入甚易。伸縮故

受創而不之覺。美國殆有少年之特權。卽犯過而不庸受罰。歟。

第十七章 兩院之關係

合衆國一七八九年之憲法。廢棄舊時同盟之一院制。創建二院。歐人每謂其不過仿倣英制而已。然國會之所以必分爲二院而不爲三院四院者。實有他種原因在焉。且正確之證例甚多。不必窮搜遠討也。今姑不論十三州除二州外。皆有二院之先例。（惟本薛佛義及喬治亞二州無二院。前者於一七八九年。後者於一七九〇年。始增上院。）但就事理言。則一七八七年會議所以採用二院制。蓋有二種最強之原動力在此。二種原動力。由理論來實則爲一時便利計。

分立法部爲二院之利。要在二者可互掣其激烈而正其謬誤。其弊則在遷延權力。亦因分掌而弱。若分爲三爲四。則利不可加而遷延勢分之弊更甚。

不特此也。大州小州之間。本有爭執。大州欲國會代表之人數與各州人口數爲比例。小州則以均爲獨立共和國而欲各州代表之人數相等。分爲二院。其一探人口比例原理。其二探人數平均原理。斯二者均可滿意。以上院言則美爲聯邦。以下院言則美爲一國。無須第三院也。

兩院之性質。各與歐洲之所謂上院下院者不同。蓋二者同代表全體人民。而無他者也。兩

院之議員。雖以比例言。元老院富人較代議院爲多。金錢勢力亦較代議院爲大。其實皆由同階級之社會中選出。二者皆爲同一之社會勢力所組成。上院議員之尊榮。又隨其職務期限而消滅。二者爲同思想所據。同感情所轄。同知爲輿論所監督。故美國之代議院。從未如英國平民院之爲人民愛畜。美國之元老院亦從未如英國貴族院之爲人民怨藪也。國會兩院選舉之方不同。然感情政策未因之而差異。詎不足奇。在下院大州佔勢力。故舉國會代表時。四十五州之中。有十州可占絕對多數。在上院則此十州僅能於九十人中得二十人。前者則以四分之一州勢超全國。後者則僅占代表數四分之一。是此十州在下院之勢力十六倍於在上院之勢力也。然美洲政治從未涉及大小州爭攘問題。下院未嘗爲大州之機關。亦非其利害之中心。上院未嘗爲小州之保障。各州權利與政府權利。在美國歷史中久占前席。然小州雖似宜加意保衛。州權其在。上院時之爭執亦未必甚於在下院時也。蓄奴問題擾亂之際。上院受蓄奴者之播弄。起而爲諸州辯。下院非之。兩院相軋。急不可解。亦不過偶然之事。起原滅而爭端息矣。

上院較下院爲小。故辯論亦較下院易。上院議員較下院議員稍有能力。且上院各議員及其全體由其行政掌職。養成一種習慣。下院無之。兩團差異之點在此不在彼。

歐洲諸國討論上院裨益頗力之時。駁之者有二說。一謂有上院則下院賢者之數必減。一

謂兩院相爭。每生葛藤。以滯塞政府之機關。二說之是非。可由美人之經驗明之。第一說謂有上院。下院賢者之數必減。然也。但謂下院留此賢者。團體較優。則亦未必。是說人且以爲大怪。然實近理。下院之過失。非由箇人才具缺乏也。不過處事不得其方。倡率者無人耳。此種過失。雖增二三十賢者。亦不能匡正。有少數長才。則審查會力強。理事或較善。然以下院之全體言（假定規則習慣與現時無異）在國中未必更佔優勝也。且下院非練習賢者之地。有優美之人。攜其才能以入上院。漸成美才爲益。非淺。今合二院爲一得之下院者。不足以償失之上院者。國將蒙其害。因此種聯合體。僅有下院之性質。而無上院之性質者也。

兩院衝突。非不常見。彼皆嫉妬而好勝。常思改他人之議案。支用議案者。下院之寵兒也。上院更鞭撻不稍假借。議案既通過。一院不能遠引他院。亦通過上院。屏斥一案。無或吝惜。卽舉二十餘議案。而屏斥之。亦未必氣餒也。然糾葛不解。滯塞行政機關之時。則甚少。苟有衝突。罕驚恐都外之人民。徵諸前事。兩院之中。必有一焉受輿論之抨擊。知難而退。而疑問解決。行政事務進行如故。至多不過延擱議案。或者四月而後。更通過之耳。且二團戰鬪。原因不深。絕無惡感。或者議會自尊自重。不肯遽讓。或者與黨利有關。其相爭也。起於一時。決不如歐洲諸國之甚。此社會階級之有無實使之也。美人所目擊者。非兩軍之對壘。亦兩藝士

之。比。賽。而。已。

吾舉美國上下院實際相同之處。反覆言之者。其意蓋有在。權力一致之兩團不能自謂爲國民代表。常能相安無事。其所爭者。不過職務上及箇人上之關係。原理上無相水火也。二團非國中對待如仇讎之分子。專以爭勝爲事者。蓋爲同一主人之僕。受主人之訶責。無不止紛。歐人常不信權同之兩團可以並立。觀於美而其疑可解矣。

世界大國兩院同權並立者。惟合衆國而已。若行政部爲兩院或一院之附屬。則此制不行。卽不然。而兩院不同與人民密接。此制仍不行。行矣。亦不能持久。

當兩院固執其意見時。通例於上下院議員內各選三人。組參議會。六人遂開秘密會議。互相調和。以決其事。兩方面各自退步。以全體面。若所論者爲支用議案。則取下院所認之少數。與上院所認之多數。而折其中。(非實折其中之謂。欲得實數。頗費斟酌)萬一不能調和。則欲息爭擾。必一院屈從。或值散會之期。全案作廢。

兩院爭競。上院常勝。其原因不一。上院小於下院。故多數易於固結。上院議員多經驗。且其期限永久。下院議員則更迭無常。故上院雖不能制勝於一時。然新下院至華盛頓時。或能如願。下院則解散之期。密邇不能久待。不特此也。下院不知上院之內容。而上院議員多有由下院來者。知其舉動底蘊。可避其實而攻其虛。

第十八章 國會汎論

前數章既舉國會之兩院分論之矣。今請汎論國會之全體。藉考其異於舊世界議會之處。蓋有三點。歐洲學者宜慎誌諸心。一美國之國會與英法意諸國之議會不同。英法意諸國之議會乃總攬大權之議會。美國之國會則隸屬於憲法而憲法惟人民可以更變之。二美國行政官均由民選。國會對於行政部無黜陟權。三美國國會之立法範圍爲四十五州政府所限。州政府之權其根據與國會權同其堅穩。國會不能截限也。

一選舉國會議員限於其地之法律風俗。依憲法一州內所舉之元老員及代議員。被舉之時必爲州內居民。又依州法及州俗。代議員必居於所由選之區內。大市所舉之議員。或有不居本區者。然甚罕見。在選舉者既不能避地而就名。限於本邑不能簡國中碩士在候補選舉者運動選舉之範圍。因之縮小。兩方均不甚便。然美人則視爲固然。卽教育甚高者亦鮮以爲非。其原因何在歟。

甲 在諸州美國諸州本爲分離之政治團。至今猶含有獨立性質。其視他州人習以爲外人。本薛佛義人且曰。紐約人當忠於紐約。不能爲本薛佛義人。設身處地。故亦不善代表本薛佛義人之利害。一州對一州之感情如此。一郡對一郡亦如此。推之市與市之間。選舉區與選舉區之間。莫不如此。州郡思想。養成區域思想。故非曾居區內以爲政治家。室以爲實。

用民權之地。沉浸於本土。感念中者。不得被舉爲代議員。

乙 國會所行之事。其最惹人注意者。爲銀錢之出入。稅則有更變。某區之實業。或受影響。某區或求於公帑中。提取少許。以供本區之用。或開船埠。或通河道。人皆以爲苟非鄉鄰。必不解本土所需。必不善辯護其要求。而稅則或竟更變。公款或竟不可得。

丙 國會議員。無需品性高尚之政治家。故美人每以自己區內。不能得一議員。而反求諸他區爲辱。且有職者。必有祿。佳者。美品不以贈同居之人。而贈遠鄰。殊不近情。政黨之所以能組織而進行者。亦賴有本區之佈置運動者在耳。宜有以報償之。

至限制議員必爲州中居民。此事易解。元老員本爲州內之一種。欽使由州立法部選舉。受全州集權之重托。以甲州之人代表乙州。似不相宜。西北諸州。其實業之利害。大致相等。然甲州之代議員。夙居於他州者。每有忠事兩君之嫌。而不知所措。此近情之言也。今乃禁甲州甲區之人代表甲州乙區（如費特爾費人不能舉爲匹斯伯魯之議員。或巴士頓人不得舉爲來諾克斯之議員）又何說耶。歐洲諸國未設此等限制。然其議員鼓吹本區之利益。其活潑其成效。未嘗減於美人選舉範圍較廣。箇人能力較高。成效或有以過之。當爭競之時。其心中固先選舉區。而後寓居地。未嘗辜負選民也。

限制之弊有二。一劣等人得被選舉也。國中有數區並不產生政治家。或有之而不願出爲

國會議員才高心熱之人多產於大市間。大市中應有之議員爲數無幾。若盡羅致人才非赴他區不可。有此限制而中材倖進。上駟被屏。巴士頓、紐約、費特爾、費巴的摩所產人才其數六七倍於本土。議員不能盡選。野多遺賢。所失非細不特此也。少年英俊。政治家或一時爲輿論所不許。或過於特立。孤行而開罪於本土謀主。因失議席。又不能獲選於他處。途窮氣喪。政治之生命絕而後起者。每以前車爲鑒。皆懍懍自危。是卽有賢者亦難盡其所長也。州法卽更此弊。不能去習慣。植根已深。限制之成法。卽使矯革亦無救於實際。試觀無限制法諸州。其排外之見未必減於他州也。

二、上下院議員現各受歲俸美金五千元。又定每里二角。爲往來華盛頓之旅費。一百二十五元。爲紙筆費。外加雇用書記之費。此薪俸共視爲應有。非用以誘進工人。令占議席。蓋以理論凡爲公務務者皆宜有報酬也。美人給薪俸之理由較之英法諸國爲強。華盛頓距國中各部大概甚遠。而出席治事殊少。間斷。議員在國會時必不能兼務他業。爲社會服務而失其生活。社會宜與以相稱之報酬。蓋制定憲法之時。擁有家產。能黽勉從公。不求償報者。或無其人。卽今日亦不多也。

三、國會議員在職之期限通常甚短。上院議員有被其州之立法部連選二次三次至四次者。雖其最優之人。或因黨勢之更變。或反對者之機謀。一旦失敗。然得連任者殊不少。至下

院議員則位置不固。時慮傾覆。超羣軼倫之士。爲其黨所必需。奔走運動者。流與地方謀主。相關聯。在東南中部諸州。或得連任三四次（即六年或八年）能過此者。蓋甚罕見。西部諸州議員。能任事六年以上。即以爲大幸。旣爲議員矣。宜任用之。使勉爲長才。美人則謂不然。其意若曰。人之所以得爲議員者。蓋由他人遞及之也。旣爲議員。則必更遞諸他人。此職任輪流之說。爲一世紀前劇富遜學派之民主黨員所主持。今之無學問者。仍以其說爲是。專門智識。或專門教育之價值。人民瞽焉。不知所愛者。平等主義而已。其贊成此說。與雅典民主黨員以奪標法舉知事。意理實同。無他。平等主義也。

於是志望高遠之國會議員。不得不日夜謀再選。在職時則謀得聯邦公款。以爲地方之用。又籠絡本地選舉會。謀主使親戚故舊。各得其所。休暇時亦竭力鑽營。以博選民之歡愛。混喪其高尚之志趣。阻礙良政家之造成。習慣之壞。莫甚於此矣。世界職業經驗之價值。莫過於議院政治教育種類甚多。此亦其一。使西州敏捷之美人。久居華盛頓。自能於短時期中。心領而神會之。今則不然。每年下院議員。半爲新選。舊議員爲鑽營再選之事。所困無暇研究政治問題。更無心研究政治問題。或曰。『爲議員者。宜完全倚賴選民。』又曰。『政治者。非科學。非技術。非職業。亦非如農業商業。可由經驗而習學者。政治爲人生共秉之性。甲與乙丙與丁。皆優爲之。無軒輊也。』此爲美國一種人所篤信之原理。其遺害也有如前述。

四上節所言之弊。以國會之期限太短而愈甚。當編制憲法時。二年之期。猶有人力阻。以爲太長。美國諸州。當脫離英王專制時。編制憲法。立法部大半以一年爲期。惟主持極端民政主義之千尼底吉及洛哀倫。每六月更選。南加羅里拿州。期以二年而已。格言有曰。『歲選之制。終斯專制始。』美人尊短期立法部之義。人人秉此格言爲良規。漸成諺語。聯邦雜誌記者。知成見之入人深。不得不出而辯護。謂國會權力有限。既爲行政部所監督。復爲州立法所防守。二年之期。雖長。當不致妨礙人民之自由。且欲使諸議員均通曉合衆國之法律。而洞悉各部之情形。非二年不可。

二年之期。經衆承認。謂總統任期之中間。以一次選舉。藉可箝制其動作。此一說也。屢行選舉。能使人注意時政。又一說也。議員之期限長。則舞弊之誘引。足以戰勝其道德。又一說也。夫美人之意見。既一致。而外人岸然否認。寧非僭越。然有不妨明言者。美人所慮之危險。大半虛幻。無論何國。其議員服從輿論。無如美國之甚者。美國議員之服從輿論。譬如製帆。以受風隨風之一聲一息。而動作苟人。民能燭其奸。揭其私。無不斂迹。者今日倭里貢。推格薩斯二州。其議員之從公投。票演說。選民留意焉。一七八九年。勿爾吉尼議員之種種動作。選民亦留意焉。然以今比昔。難易迥判。輿論勢力。可以束縛議員。使不放恣。何用時行選舉。哉。時行選舉。而無經驗者。得爲議員。國會之效力減矣。

五、美國兩院之議員。持以比較其國中人口。持以比較歐洲各國之制度。則自歐人觀之。必以爲太少。美國元老院議員僅九十人。以視英國貴族之五百七十人。法國上院之三百人。相去懸殊。美國下院議員（一九〇五年）僅三百八十六人。以視英國平民院之六百七十人。法國下議院之五百九十一人。意大利之五百有九人。亦相差甚巨。

然美人且謂兩院之人數爲過多。最初上院僅二十六人。下院僅六十三人。當時慮其過少。然善治事不致如今日在大庭廣衆中高談闊論。而無實用智者。皆謂下院議員必不宜過四百。在四百員以內。且紛亂矣。過四百恐不能處置也。

六、美國國會議員之出席。較歐洲議員爲勤。其大多數。非僅在國會期內長駐華盛頓。且常在開闢都（美國國會議事廳名）議事之時。常在其室中。故法定人數過半。無甚困難。惟少數人作梗。聯袂缺席。乃可憂耳。英國之貴族院法定人數爲三。到者常不過三十人。平民院法定人數四十。而每慮不足。誠不可與美同論矣。美國議員出席之所以如此其勤。亦實因法定人數甚高也。

七、國會無超羣之機會。實爲政治生涯不能鼓動美人之一因。新議員入學。習下院規程。至少須一會期之久。大會討論不多見。新聞紙之報告簡短。而讀者少。重要事務。審查會爲之。世人不能曉。且審查會所討論之議案。多有置諸高閣。不由全院取決者。故常耗時而無結。

果欲於審查會佔一美缺。必求之而後可得。品性高尚之人。實不屑向議長。曉舌才幹也。經驗也。勤勉也。苟能久效力於國會。自有報償。然多數議員不能久效力也。非地方之勢力。浩大黨中之聲望。卓著不能望連任二次。或三次。故少年政治家入國會。其氣卽衰。徒勞而無善果。如起重之機。僅計迴環往復之數。不能舉毫毛著作。專家經心結撰文字。而常爲主任所投棄。蓋最足以挫人銳氣者。也有功而無報酬。固痛心矣。然猶能保全自尊之心也。從公於代議院。徒勞無功。固卽他國下院亦何獨不然。然爲選民與朋友謀金錢之利益。則能令人感得靈敏聰慧之稱譽。能長再選之希望。且可望達最高之目的。廁身元老院。一蹴而造勢力名譽財富所集之巔頂。甚盛事也。然人民組織單薄。每在得無上榮譽之前。絲斷縷裂。美國資質高尚之少年。深知國會議員生活中常有失望。常有煩惱。得不足以償失。非國家義務之心。重多不欲投身政治界。法律。教育。文學。商業。理財。鐵道。諸端用途。廣而易於出衆羣趨之矣。

英國首相常求之於議會。美國則不求總統於國會。在國會之人出衆之機會甚少。欲勾引人民之耳目。使賢不肖共知婦孺稱道。憂乎其難。括言之。則美國之國會非如英法意之立法部爲政治生活之聚集點者也。近數年來國會對於諸州之勢力。雖大於昔。張牙舞爪。雖甚於昔。行政部之勢力亦稍侵凌。然人民之視之也。其淡漠如昨。敬重親愛之心。其浮泛如

昨。八。上。院。下。院。內。皆。無。共。認。之。首。領。無。內。閣。員。無。舊。內。閣。員。以。相。對。待。無。倡。率。之。人。無。受。導。團。體。英。國。議。會。附。和。巴。奈。爾。之。愛。爾。蘭。黨。法。國。議。院。附。和。克。來。門。梭。之。黨。德。國。議。院。附。和。溫。索。思。德。博。士。之。黨。求。之。美。國。國。會。皆。不。可。得。故。欲。通。告。議。員。以。一。黨。之。意。旨。投。票。之。勝。負。期。望。皆。無。專。職。以。主。持。之。

凡。熟。知。英。國。平。民。院。之。方。法。者。此。等。情。形。似。不。可。解。必。問。曰。若。無。首。領。必。無。指。揮。員。即指導以。倡。導。之。則。事。務。何。以。能。進。行。而。各。黨。亦。何。以。能。令。人。知。其。爲。黨。哉。

蓋。在。平。民。院。中。首。領。之。外。院。中。更。有。協。助。之。人。首。領。實。指。定。之。名。之。曰。忽。波。因。即鞭人使進。之。意。或。簡。曰。忽。撥。即。指。揮。員。是。也。指。揮。員。之。職。務。(一)重。要。議。案。定。時。取。決。報。告。同。黨。議。員。苟。見。有。議。員。逗。遛。院。內。或。在。院。附。近。則。留。之。至。取。決。後。乃。止。(二)開。導。本。黨。議。員。授。以。投。票。方。針。(三)苟。黨。人。不。能。蒞。院。投。票。則。爲。之。覓。偶。(四)黨。派。可。否。案。計。兩。方。之。數。(五)測。探。黨。內。之。意。見。而。告。之。首。領。首。領。因。知。若。依。其。所。參。酌。者。而。行。則。能。得。黨。中。之。助。力。若。干。若。無。行。政。指。揮。員。朝。夕。運。動。則。政。府。機。關。不。能。一。日。行。內。閣。員。將。蹈。偶。然。失。敗。之。危。險。損。傷。其。信。用。或。迫。使。辭。職。未。可。知。也。在。野。黨。第。三。黨。第。四。黨。亦。必。有。指。揮。員。多。少。不。定。否。則。安。能。動。作。如。一。黨。引。導。其。同。志。出。全。力。以。影。響。議。案。之。成。敗。耶。

此問題之答語有三。華盛頓之需指揮員。不如倫敦之需指揮員。有代之者在。惟不如英制之適用耳。

國會中表決議案。其關係不如平民院表決議案之重。平民院可以推翻內閣。國會之職。則可否議案而已。無他事也。雖上院表決排斥一條約。否任一大官。亦不能侵擾行政部之任期。故多數黨派不庸常用其全力。少數黨派雖投票勝利。亦無絕大利益也。

雖然黨派利害問題。有時發生。政黨或提出草案。或以發表其政見。實施其政策。或以博人民之歡心。或提出建議案。志在毀壞其所怨恨之行政部。斯時必糾合全力。無任黨中有遺票。國會初集。必先由多數舉黨務委員會。此委員會之主席書記。其職務與指揮員同。致通告單於黨員。使知某月某日。某某議案爲多數所贊助者。行且表決。盡力以求足法定人數。且求有多數贊成者出席。以通過議案。少數亦循此法。集其全力以求敗之。

至於疑惑重大之事。宜與黨中商酌。重振其心者。則由黨務委員會召集黨會。全黨出席。秘密討論黨人之態度。目前之應付。於是取決。既決議。則黨員皆順從。與英國黨人服從首領之意旨相類。不順從者。除社會刑罰外。國會不能加責。然過於桀驁之黨員。其位置必不固。在華盛頓之黨中。謀主必通告本地之謀主。再選之機。從此絕矣。黨會之最要者。實惟遴選黨中候補議長之會。國會開幕時召集之議長之意見及趨向。皆與審查會組織立法事務。

密切相關。故選舉議長。乃一極重要之事。每經數星期之運動而後投票。美國設黨會。實所以代共認之首領。於共和平等主義。似覺相合。因黨中之各黨員。以理論上言之。在黨會中實輕重相同也。解決黨策。集合政勢。以求制勝時。皆用之。惟不能日日用之。事專用之。故黨會苟不發命令。爲黨員者。可否隨其所欲。質言之。可否隨彼意中所謂人民之欲。

遇國事紛擾之時。黨會不適用。乃以類似服從首領之手段輔之。司迭文執公認之權力。率代議院中之多數。以與大總統約翰孫相爭。卽此類也。上院之防守議員平等。較下院爲甚。上院議員。除由才幹經驗來之威望外。幾無特授之權。上院之黨會。常不及五十人。以較諸下院。每逾二百人之黨會。治事自較易。

遇黨派間重要問題。美國之代議院。直一英國之平民院。斯時議員苟投票反抗本黨。必墮其名望。失其議席無疑。英國下院議員。或幸能無恙。然遇平常問題。不關黨中命運者。則議員之團結力。不能如英國議員之固。因無首領以倡率之。無指揮員以誘掖之也。驟觀之。似議員意見較可獨立不致永爲黨人所束縛。然其弊在立法弱而無系統。主張毀黨之人。聞吾言。當必廢然。總之世間之議會。不過一羣人人合而成。羣智者愈多。主見亦愈多。調和愈難。不能調和。則惟有以對待他羣之法。對待立法部。引導而管理之耳。立法部之優點不在。

議員之獨立而在以輿論返印諸領袖此領袖也人皆敬仰之比大事起舉尊敬主權偏重專識二者而悉推翻之始有不遵號令之事不可謂非黨派之利也。

國會中黨派之精神似較在全體人民間者爲弱此無他因人民所投票決定之問題皆自兩黨候補員中選定官吏也候補者在美國不代表原理而代表黨派故人民所決者皆黨派問題也國會之選舉無時不嚴守黨派何責乎人民若人民於不涉黨派之問題亦得表其意見則亦如國會之朝秦暮楚前後矛盾耳聯合行動之習慣爲政黨生命所寄其實力在美國制度之下隨地相等不必強於甲部而弱於乙部也英國議院有在朝黨在野黨雙峰對峙舉不涉黨派之問題亦納諸黨見範圍因此黨派精神似較烈於美國其實無區別也。

第十九章 國會與總統之關係

上院與下院共爲立法團體其權力相似而對於行政部之關係亦相等故二者可合論之。卽就立法部論凡適合於下院之處皆適合於上院也。

憲法維禁止聯邦官吏不得爲上下院議員然並不禁其蒞院演說亦不禁兩院授人以議席許人演說昔華盛頓嘗赴院口遞牘文上院辯論時每危坐諦聽或且發布意見首任財政總長哈密而敦草定其國家理財方略將以報告下院下院主筆述而不主口述此端一

開後世總長多尙筆墨。一八〇一年大總統劇富遜首致書國會而不親臨演說。後繼者皆效之。

今日兩院中皆不得聞行政員之言論。有時內閣員至審查會亦不過有問則答。爲一種證人。非能發布其意見。而有所辯論也。是以國會與行政機關直接交涉甚少。他立憲國中兩部互相協輔互相參酌之處。美國無之。閣員或夙未爲國會議員。國會之性情習慣。遂若路人。一八八年時。克里芙雷之內閣有六人。未曾爲兩院議員。大總統雖曾由本黨舉掌大權。然未必爲黨魁。且未曾爲黨中首領之一。故對於同黨之國會議員亦不能參預。不能引導總統。所謂當注意而須立法者。國會無磋商之義務。逐年所提起之事。雖其黨中人在兩院中皆佔多數。或不涉黨派。國會常忽視之。

總統與內閣在兩院中無指定之舌人。有時上院議員或下院議員亦與行政部秘密往來。爲行政部動作之機械。然爲議員者未必肯明認爲行政部傳聲之器。爲總統者本不妨籠絡國會議員。其道不一。或舉議員及其親友而授以位置。沾其恩。或可否關於某議員利害之議案。暢其志。或授內閣員以意旨。暗人以利行政部。意旨容或因之而達。凡此方法。大而隱藏。不可以濫用。苟爲人所覺。議員之名譽。壞行政部之罪惡。著矣。惟正式之交涉。斷而秘密之勢力。伸此種勢力。容能用之。有當然施行於黑暗之中。罕有不

召嫌疑者。凡總統或內閣員。爲國會所攻擊。無人出而直之。被告官吏。或作書辯護。或運動一議員爲之辯護。其氣甚弱。在歐洲議會制度之下。受攻擊者。得於大廷廣衆間。明目張膽。以口舌爲保障。藉證其無所恐怖。對於新問題。新論點。甚願一一答復之。美國行政部員。不能仿行也。屏斥於國會之外。指導立法部。辯護行政部之權。削奪無遺矣。

次言國會干預行政部之權。國會一院或兩院。可決議要求總統或內閣進行某事。某事不當。得排斥之。但總統不必聽從。且不必經意。因其任期不因之縮短。裁度之範圍。不因之受限也。且國會苟排擊閣員。總統不能黜之以謝責。以法律言。負責者總統也。非其臣僕也。

國會之兩院。皆得指揮審查會。咨召閣員而質問之。閣員雖得拒絕。然從不規避。咨召之後。審查會所能執行者。惟質問閣員。可以含糊致答。可以避實就虛。可以引之使離正道。可明告以不受規勸。率意獨行。國會無如之何也。蓋彼之主人。總統也。總統者與彼同休戚者也。總統要求制定某法。國會可以拒絕之。且其志不得達。或屈身以徇國會之意旨。但非柔弱之總統。遇風卽偃者。決不爲所動。非總統志堅不恤犧牲。少許以購法案者。亦決不爲所動。國會可以通過議案。限制大總統及閣員行動自由之範圍。強之使爲一事。禁之使不得爲他事。或竟瑣瑣定案。束縛行政部。使循某某途徑而行。有政見之總統。或否認之。謂與行政活動有妨。然就使總統畫諾。或國會三分二多數覆認。仍不能保其永爲法律。就憲法言。議

案或在國會權力之外。或侵犯總統之權。若總統及閣員以爲不合憲法而不服從。則惟有大審院案件中。勾起是點。以判其曲直。此未必能如願。卽如願矣。大審院不以總統爲直。苟總統仍不肯服從。則除彈劾之外。無他法矣。

彈劾者。國會武庫中笨重戎器也。以其過重。故不適用。如百噸之砲。非有極繁之機械。不能運置之。非有海量之火藥。不能開放之。非有極大之鵠。不能供其擊射。總統約翰孫反抗國會。渺視國會二年。語言放肆。政府全部機械。負重垂折。下院彈劾之上院。終不能定其罪。蓋無一事。可以爲罪也。故彈劾者。非所以聯合行政部及國會也。且亦非因此而設者也。然則國會不能強黜官吏也。明矣。國會可以審查會。研究其行爲。導之使辭職。國會可要求總統罷免之。但總統苟與之相善。彼復蟠踞不去。則技窮矣。國會誠可以彈劾官僚。然不肯以其濫竽無能而彈劾之。亦猶人之不以牛刀割雞也。故國會可以任意監察公僕。可以貶責之。可以制定規則。以正其行動。但不能屏棄之。譬之公司董事。雖明知某某不足信。然不得不用之。因其爲股東所舉。非董事所舉也。

在自由國內。國會有一種自衛之權力。久認爲國會主權之武庫。卽錢囊之勢力是也。憲法令總統遠居此堡壘之外。徵收銀錢。支付公帑之權。盡付之國會。於此可見立法行政二部分離之佈置。行政部對於此項最重要之事務。當有參贊監督之權。付各部以所需節糜費。

而酌實用籌款之法務求困難少而費用省每年出入務求相抵消費政策務求不相矛盾不常變更而後財政乃理今行政部既立於國會之外勢力全失責任不負財政長之職付之審查員而分掌於兩院不相連絡衆審查長之手凡須負責內閣之學識機巧及財政良知諸務悉聽審查會及兩院之播弄前者有勢力而無責任後者名雖有責任而方法不良組織不完氣弱力拙不足法也

國會不能以通常立法攻擊總統（或因其不合憲法或因無三分之二之多數）則用其錢囊勢力以強迫之其強迫之也不踵效英人停止支用但於支出議案中附入一種所謂附加案者以示其意數年前議院已成此習慣不久即恆用之於公家支用議案之間插入風馬牛不相及之條款連挈通過一八六七年國會與總統衝突方甚乃於軍事支出議案中附入條款實斥總統不得爲軍中首領而付此任於將軍（將軍格蘭德）總統約翰孫俯首服從蓋知否認而後將必有三分之二之多數覆行通過也流弊已深之習慣自此益固矣一八七九年國會有關於南部之法案志在通過而慮總統赫士之反對也則舉而附入三種支出議案中陸軍立法及司法是也當時兩院中之少數反對之甚烈無效總統否認三案國會卒除去附加案議案乃成立至下會期衝突又起其情形相同總統復拒斥銀錢議案而國會復棄附加條款此次總統所以獲勝實因國會中握攬大權之政黨不能得三分

二。之。多。數。共。信。自。此。以。後。行。政。立。法。二。部。間。之。問。題。已。決。而。立。法。部。受。此。折。辱。或。永。不。復。用。故。技。矣。

總統赫士於附加他種條款於財政議案一事頗不謂然。否認文牘中力爭其謬。議院規約中今有一條。凡支出議案。皆不得帶入新立法。積習相沿。弊竇叢生。禁之是也。多數州憲法亦明載爲違法。數年前總統力促國會修改聯邦憲法。使得拒斥支出議案內之一二條。而無妨於議案之全體。（依近來州憲法之規定。則各州州長可以爲之。）如是則行政部可以爲國盡職。混入議案中之魚目。可以揮棄而行。行政費用仍可享有識者多。躉之改革。雖微然。一經採用。則閣員不出席國會之流弊。可以療治。地方浮費。可以減少。國帑年可省數百萬。功非細也。然修改憲法之手續。甚爲繁重。卽不關黨見之改革。有良善之意見。全體贊成之。每每遷延時日。始得採用。則此議之實行。正不知何年何月矣。

