

5716
350
19

世界
叢書

現
代
民
治
政
治
體

蒲徠斯著

張慰慈譯

第
二
編
下



世 界 叢 書

現 代 民 治 政 體

第 二 編 下

著 者 蒲 徠 斯
譯 者 張 慰 慈

商 務 印 書 館 發 行

571.6
353
4

現代民治政體目次

第二編(三)

美國

第三十八章	民治政體在北美洲的起源	一
第三十九章	政府的組織各邦地方與聯邦憲法	一一
第四十章	政黨制度	三四
第四十一章	聯邦與各邦政府的實際運用	六二
第四十二章	各邦政府的運用	一〇五
第四十三章	司法與社會秩序	一一二
第四十四章	公意	一五三
第四十五章	近代的改革運動	一七五
第二編(三)	目次	一



31557

現代民治政體

英國蒲徠斯 (James Bryce) 原著

張



第二編(三)

美國

第三十八章 民治政體在北美洲的起源

在現代各國中，美國供給我們研究人民政府最多的資料。美國的民治政體已有了一百二十五年的歷史，並且又是現今採用自治制度的最大國家。從美國聯邦政府及人口衆多幾個大邦方面，我們可以看出民治制度大規模運用的情形；從幾個人口較少的小邦及各州，各鎮，各城

方面，我們又能觀察在小範圍以內民治制度運用的狀況，並且這類小區域又各有一種政府組織，差不多等於獨立的小共和國。美國對於其他各國又有極大的影響，一七八九年革命發生時期的法國人民是被其激動的，西半球各新共和國又以其憲法為模型的。自從一八三二年法國學者托克維爾（Tocqueville）寫了那本著名的美國民治制度以後，美國就為歐洲各思想家與政治家所注目，不但因為這是舊世界各民族所渴望的快樂與自由世界，同時又因為這是人民自治的模型，又是將來其他民族向民治這條路上進行以後大概所要達到的。歐洲無論何人諛讚或毀謗民治制度時候，總以美國為榜樣，並且反對與贊成兩方面又都能從美國的經驗得到許多事實上的證據。

美國在其成立的初期確有使人民政府成功的預兆。在歐洲方面，凡是贊成自由的人都存了極大的希望，以為在這一個人新世界，既不受專制帝王權力的壓迫，又沒有貴族階級，自私自利的行為，『自由』發展的程度實在未可限量。美國人民本身雖因革命戰爭的結果貧窮了，又因各地方間的嫉妬發生了種種的困難問題，但他們卻是自尊自負，自信力是很大的。這種自信力

當然也有事實上的根據。他們本身的民族性，及由遺傳而得到的習慣，又加上物質環境的優勝地位，及因地理上的隔離而得到的對外保障，都可以使他們過一種和平的興盛的政治生活。這種狀況確是其他民族所沒有的。移居在南美洲的人民也有極豐富的絕大的土地區域。移居在澳大利亞與新西蘭的人民也由遺傳而得到自由思想。但這幾處的人民卻沒有像美國人那樣同時有天然的優勝環境與歷史上的遺傳性。

我們且把這種優勝狀況約略敘述。

溫帶的北美洲是適合於北歐民族居住的一個極大區域。這塊地方又差不多是等於向來無人居住的，因為本地土人雖是很兇猛很勇敢，但人數太少，沒有抵抗歐洲移民的能力。所以土地廣大，每人都可以得到幾些土地，並且這個大區域的土地，直到西部洛磯山（Rocky Mountain）為止，又都是可以耕種的。祇有到了現在，距英國移民初次上岸時候已有三百餘年，距獨立宣言將近一百五十年時候，無人佔領的土地纔沒有了。除了這區域廣大的肥沃土地之外，還有宏大的森林與富足的鑛產，都是幾百年時期內所用不完的。

在這樣一個國家，各人都可以很容易解決生活問題的。從最初的移民時期起，差不多到了現代時期為止，經濟的恐慌是沒有的，貧窮也是沒有的，並且又沒有這種的危險。既沒有極富的人，又沒有極貧的人，更沒有階級的衝突。雖則殖民時代的生活是歐洲各國所沒有的平等生活，但那時候人民卻已有地位上的區別。可是人民並不因有地位上的區別而憤怒，社會與政治方面也不因之而發生衝突。人民差不多，都是英國種，或者（在中部）是荷蘭或蘇格蘭愛爾蘭種，這種民族早已證明了他們的民族性，就是在平時是勤勉的，在戰時是勇敢的，在海洋上又是冒險的。他們的思想，信仰，與社會習慣都是英國化的，同時又因新世界那種簡單又草率的生活結果，是很機敏的，並且能夠隨時變通自己的狀況，適合於環境方面的趨勢。在北部的殖民地，他們的教育程度，依照當時的標準，要算是很高的，他們的智力又是靈敏的。他們因為有管理教會事務的權，並已實行英國式的自治政府，所以都有思想獨立的習慣，對於公共事務又很有興趣的。那種確定又帶有柔性的英國習慣法原則訓練了他們領袖的政治觀念。從他們的眼光中看出來，尊重法律與秩序，承認個人的權利與執政者的權力是公民職務的根基。

在北部殖民地，大部份的人民是以農業與航海爲生的；在南部，大規模的耕種地都是黑奴耕種的。南北兩方面經濟與社會上的區別確是很大的，但這種區別並不影響於民族上的統一。因爲民族方面的區別本來是很微薄的，除了本色凡尼埃（Pennsylvania）區域幾個德國人之外，人民都說英國話的。宗教觀念與教會組織的區別也是很小的，決不能作爲政黨的基礎，或使人民發生政治上的惡感。末了，他們的地位是很穩固的，決沒有外患的。從一七五九年後，法國的勢力是不能從坎拿大方面侵入了，南面佛羅里達（Florida）與西面路易斯安那（Louisiana）雖則還在西班牙手裏，但西班牙的勢力已經衰弱，他們可以不必怕懼了。

在這樣的優勝環境之下，他們的海陸軍備儘可以減到最低限度，軍閥階級決沒有發生的可能，軍事首領更沒有執行行政權的機會。這樣的優勝狀況繼續了好幾年時期。但有一次，美國的統一確也有了絕大的危險。這是發源於黑奴問題。當初黑奴的存在早已爲一般有先見的政治家所反對，他們總希想這種制度能夠受天然的淘汰，但以後南方各邦又極力想擴充黑奴的區域，使那有黑奴的邦能在聯邦政府中維持一種均等的勢力，北方沒有黑奴的幾邦就一致反對，

造成南北相持的局勢，發生南北的戰爭。這次的戰爭阻礙了南方的進步，同時又產生了幾個到了現在還不能解決的內部問題。可是美國人的團結力還是很強盛的，到了戰爭完結以後，南北兩方面又團結起來了。現今這一代的美國人絕對的沒有惡感，他們對於從一八六〇年到一八六五年在任任何一方作戰的老兵同樣的尊敬。這黑奴問題已經成爲歷史上的問題，我們以後也不必再行提及；因爲人民政府發展的趨勢是與黑奴問題沒有關係的，所以（除了南方選舉權問題與南方的政治態度），我們現今所要研究的現象如同當初沒有從非洲運進黑奴一樣。

美國成立時期人民的思想與情感就是以後政治性質的要點。這類思想與情感究竟有什麼樣的趨勢呢？其中有一部份是歷史上遺傳下來的，又有一部份是殖民地時代環境的出產品。人民的宗教觀念是非常強盛，無論什麼地方都有同樣的狀況，但新英格蘭區域卻更利害。

新英格蘭人民對於義務已養成一種極嚴厲又殘忍的觀念。這是美國本地人民思想與行爲的特點，是與歐洲大陸各國革命的及社會主義的運動大不相同的。美國永未曾發生過「反耶穌教」或「反教士」的觀念；但在法國，意大利，西班牙，與墨西哥，這類觀念卻使政治與政黨方面

發生極激烈的衝突。

美國人對於「自由」有一種極猛烈的熱情，這個特點是起源於新英格蘭的清教徒區域，及佛極尼埃 (Virginia) 卜路來納斯 (Carolinas) 與本色凡尼埃的蘇格蘭愛爾蘭人，他們都是因為受到宗教方面的壓迫，纔逃到新大陸來的。以後又因為與英王喬治第三 (George III) 爭鬥的結果，這種愛自由的熱情更加劇烈了，他們差不多存了一種信仰，以為有了自由做先導，其他一切好的結果都可以得到了。在獨立戰爭時期，凡有守舊觀念的人物都看做是自由的仇敵，所以或被驅逐，或被迫不能發言。這一次人民戰勝了專制勢力，更把「自由」與「人民」看得非常光榮。同時又自然而然的發生一種觀念，以為「自由」總是得勝的，「人民」總是有智慧的。

與愛自由同時存在的，還有一種個人主義的自信與自助的精神，團體的行動也包括在內。因為他們從市民會議，與殖民地議會已經養成了一種團體的精神，但他們對於官吏的治理與監督是仇恨的。在大多數的人民，更有尊重法律與重視公共秩序價值的觀念，與這種趨勢同時

存在。但在一部份區域，特別是那種荒野地方，人民的頑強性情很使聯邦政府在最初時期不能執行職務，還得要用了軍隊的勢力，纔能依法徵收內地的賦稅。在那種山林區域（Kentucky 與 Tennessee 的東部），人民目無法紀的態度永未曾消滅過。

在東部歷史較長的各區域，人民對於依法組織的政府機關總是尊敬的，但他們對於官吏個人，包括立法機關的民選議員，又免不了有一種懷疑的態度。在這一方面，清教徒與殖民地人民的個人主義特質就充分的表現出來了。凡有任何越權的事，人民是決不肯放鬆的；所以人民選擇出來執行職權的人員非得嚴格的限制在一定範圍以內行使職務。

末了，還有一種地方主義的精神，極力想保留地方執行的職務，並限制中央職權的範圍。愛小區域的自治政府並不是根據於任何的學理，祇是人民歷史上的習慣所養成的。人民所舉出來代表他們的議員總是他們自己的鄰居。這種情形在從前北部的殖民地更加顯著；因為這類區域都是由極小的鄉鎮合併而成立的，鄉鎮不祇是一個選舉區域，同時又是一個社會，人民的普通觀念都以爲祇有社會內部人物纔能充當代表或執行其他事務。

從根本上說，這種趨勢都是英國的，但移植到美國以後，其發展的限度，較在英國更高；如同生長了好幾百年的一枝果樹從一國移植到那土地肥沃太陽光線充足的新地方，其結的花與果，比之從前更美麗更充實。但從獨立革命以後，美國人總以為他們是一個新民族，那般沒有受過多少教育的人物，就是到了現在，還存了這樣的觀念。他們以為美國的歷史是從一七七六年起的，或者最早是從一六〇七年與一六二〇年起的，誇揚他們新的民族主義，忘卻他們的特性與制度都是好幾百年以前的歷史所造成，可以追溯到英國的自由大憲章，也許更可以追溯到盎格魯撒克遜時代的他們老祖宗。在事實上，他們也是一種老民族，是好幾百年以前人民的後代，祇因受到一種新環境與自由生活的刺激，就是到了一只老鷹的年歲，還能返老回童。

有了這樣的土地，有了這樣的人民，現今最大的民治政體就入手建造其政府組織。這一種組織究竟是根據於什麼樣的學理呢？

革命時代的美國人是從兩種原則或學理出發的。一種是人民主權。一切權力是出源於人民的；權力的掌管是要依照人民的意志，同時還得要承受人民的嚴格監督；權力的執行是為人

民的利益，並且又祇有爲人民的利益。其他一種原則是平等。在當初，平等的原則祇適用於公民權利方面，各人的公民權利是沒有區別的。政治權利的平等是不完備的，有幾邦的選舉權是祇限於資產階級，窮人與社會沒有相牽連的利害關係，所以是沒有政治權利的，但到了後來，各邦就把他們的公民都一律平等待遇。

人民又都以爲從這兩種原則，同時還連帶的發生其他原則，並且又以爲都是確定的真理，故可以不必研究，更無須證明。差不多所有的人都承認政治權利可以增加一個人的自尊心與責任心，所以一個人既經有了這種政治權利，他就能執行這項權利，凡享受自由的人民又一定把這項權利的價值看得很重，定必始終保護。他們對於自由權的信仰，連同他們的戀愛平等就使他們把人民間的區別看得很輕，以爲任何的公共職位是任何的忠實人民所能做得了的，但爲公平起見，這類職位又得由各人輪流充當。同時爲保障人民利益起見，凡選舉充任各種職位的人物又不得久於其位，更不得任意執行職權，因爲一個普通人民在他與別人平等時期也許是好人，但權力卻容易使人變壞，所以一切引誘亂用職權的機會一定要預先設法免除。

第三十九章 政府的組織各邦地方與聯邦憲法

抱定了上章所述的原則，又受了這種種假定的影響，美國人民就從宣布獨立以後，入手制定他們的政府組織，把從前的殖民地改爲獨立的邦；又在一七八七年至一七八九年間把一種聯邦政府計畫更換他們那種不完備的邦聯組織。用現代的政治名詞來說，他們這羣人民已經成爲一個民族，憲法制定後，他們又從民族變爲國家。

現今的所謂憲法是對於實際政治方面最重大的一種貢獻，並且又是民主主義根本原則最完備最確實的具體表示。所謂英國憲法祇是一個普通名詞，包括那種關於管理公共事務的一切法律，無論是立法機關所制定的，或是法庭所判決的習慣法原則。但美國成文的或剛性的憲法是規定政府組織與職權範圍的一種法律。並且這又是一種根本法律，自成爲一類，高出於一切普通法律之上，其制定與修改手續都與普通法律不同，不是以普通立法手續執行的，卻是另外依照一種特別的確定方法。所以美國的憲法比之普通法律更要永久更要穩固。這是等於一種新發明，是民主主義的出產品，又是有實際價值的方法。美國憲法同時包含『自由』與『秩

序」兩種原則。權力起源於人民的原則是美國憲法的出發點，可是這種原則並不是承認多數人民的武力，祇是承認人民有最高立法的大權。除了這「自由」原則之外，這憲法還包含「自制」的原則。人民決意制定幾種規則，限制他們自己從情慾方面發生的一時衝動，並把這種規定作為他們仔細考慮以後的表示。這是承認多數人民不一定總是對的，他們在倉猝之間也得要依靠在考慮時期所決定的原則做標準的。如同建設政治方面的種種大成績一樣，如同科學與藝術上的一切大發明一樣，這種發明也是經過長期的經驗，是許多人精力的結果，可是成熟以後的發現確是忽然的，好比鎔化在一起的許多流質到了相當時期就立，即結成一個實質。

各邦的憲法

研究美國憲法，一定要注意到各邦憲法與聯邦憲法的不同之點。從時間上着想，各邦憲法在先，聯邦憲法在後。各邦憲法是表示革命戰爭時代人民的心理，那時候最主要的觀念就是自由。最初成立的各邦憲法以後曾經屢次修改，屢次重訂，所以很可以表示各時期人民政治觀念的更變。從一八二〇年與一八六〇年間的憲法表示一種積極發展人民權力的趨勢，從一八六

五年到現在的憲法又表現種種新的特點，其中有幾種很有激烈性質的，有幾種擴充政府的職務，還有幾種限制立法機關的權力。

把各邦憲法中各別の規定及以後的種種修改詳細敘述也許要擾亂讀者的觀點。我們指出當初制憲者所規定的幾種主要原則，大約已經足夠。這類原則是美國始終遵守的，但其運用的方法卻往往因各邦各時期所希望達到的目的不同，或改革的弊端各別，是極不一致的。

這幾種原則就是：

保障絕對的人民主權。

承認人民間的完全平等。

保障人民的權利，不致於因為官吏的專權或亂用職權所侵犯。

尤其是為保障這類原則起見，使政府的三大機關完全分立，就是立法，行政，與司法機關。

美國一個政治家 Elihu Root 對於聯邦憲法的性質曾經說過幾句很明白的話，這幾句話也可以適用到各邦憲法。他說：「聯邦憲法所設立的政府的主要特點就是：

「這是代議式的。」

「這是承認各個人與羣衆各別的自由，並爲保障各個人的自由起見，確實限制政府的權力。」

「這又把立法，行政與司法職權分配於三個各別的機關，並確實限制各機關官吏的權力。」
「一切法律又必須遵照各種的限制，並且法庭法官在審判案件時候又能判斷各項法律是否有效。」

美國憲法這幾種主要特點都是根據於上述的三種基本原則。我們現在可以從事實上觀察這幾種原則是怎樣運用的，並且這種主要特點是以什麼樣的方式在憲法內表示出來的。我們先說各邦憲法，因爲這是在聯邦憲法之前成立的，並且又最能代表當時的民治觀念。

現今美國各邦各有：

(一) 一種憲法，由全體公民投票公決制定的。

(二) 一個兩院制的議會，都是民選的，其任期是從一年到四年，但大多數邦議員的任期

是兩年。較小的一院叫做上議院，是由範圍較大的選舉區域舉出的。兩院議員都支領薪俸的，他們的職權也大致相同的；但在少數的邦，財政議案一定要由下院提出，在另外幾邦，上院有權參與邦長的任命權。在其他少數的邦，上院又有審判彈劾案件的權。

(三) 一個邦長，是人民在投票場上選舉出來，其任期也許是兩年，也許是四年。他是一邦的行政首領，對於立法機關通過的議案(North Carolina 除外)，有否決權，但兩院卻能以三分之二的多數票推翻他的否決案。

(四) 高級的行政官吏，大概是民選的，但在極少數邦，是立法機關選擇的，他們的任期是往往很短的。他們各人或者單獨執行一部份行政職務，或者組織委員會共同執行一部份職務，他們的職權範圍是以法律規定的。他們對於立法機關是獨立的，但在幾邦，須受邦長的節制與監督。

(五) 其他低級的官吏，或由邦長，或由立法機關或由高級行政長官或委員會任命的；他們的任期是很短的。

(六) 法官，或由全邦選民共同選舉的，或由各地方區域選民各自選舉的，他們的任期也往往是很短的。但在三邦，最高法院法官是由邦長得到立法機關，或其上院的同意而任命的，並且任期又是終身的，祇有以彈劾的方法纔能免他們的職。在另外四邦，最高法院法官也是經過同樣的手續由邦長任命的，但其任期卻有一定的年限。在另外其他四邦，最高法院法官是由立法機關選擇的，他們的任期或長或短。

這類官吏的薪俸是依照各邦的貧富，或各種職位的重要與否各別規定的，但大概是很低的，平均計算起來，年俸約六千美金的。

地方政府

地方政府與美國民治主義的關係是很深切的，所以其各種形式是很值得注意的。雖則各邦都各有各的地方制度，包括城市與鄉區兩種，但這許多制度都可以歸入幾種主要大類中的這一類或那一類。鄉區的地方制度自然是各邦不同，但概括說起來，可以分爲下列的三大類。

在北部新英格蘭區域，地方制度的基礎是鄉鎮 (TOWNS)。這是從英國移民初次開闢新大

陸後就設立的，其原來的區域是很小的，人口也甚少的。美國的鄉鎮等於英國的教區，一切政治事務是由全體居民的大會執行的，每年至少開一次會議，在開會時期，收入與支出賬目提出通過，全社會的普通事務提出討論，行政委員（行政權是在一個民選委員會）可以被人民質問一切事務，下一年的官吏又須選定。這個市民大會是與瑞士各小區域的全民大會相同的，是仿照英國那時候已經衰敗的教區委員會會議的形式。在美國政治制度中，這種市民大會最受各方面人民的讚美，無論是歐洲的，或美國本地的人民都極力的賞讚。這一種制度確是很值得稱讚的，因為這是一種極好的政治訓練方法，同時又是各級人民在政治上合作的一個榜樣，所有的人民都處於平等的地位共同討論一切事務。這是民治制度的學校，也是民治制度的模型。在現今新英格蘭區域六邦的農業社會，這一種制度還是存在，但在工業區域的社會，這種制度就不容易運用了，特別是在那種有很多外國移民的區域。在各鄉鎮之上，較大的地方區域是州（county）。這是一種道路的與司法的行政區域，在多數的邦，法官是由各州選舉出來的。各州的官吏都是民選的，他們的任期是很短的，他們的職務是由法律確實規定的。美國各州，不像英國

的州，沒有州議會的。

概括的說起來，南方各邦是沒有鄉鎮的，州就是地方政府的單位。各州沒有州議會，祇有民選的行政官吏，其職務也是由法律各別規定的。最重要的地方政府機關就是民選的教育委員會。

在中部與西部各邦，鎮與州都是重要的。各州的行政事務或由行政官吏，或由行政委員會執行的，他們都是民選的，任期也是很短的。因為各官吏的職務都有法律上的詳細規定，所以不必再有議會來監督他們。凡在新英格蘭區域人民開關的中部與西部各邦，各鄉鎮也有全體市民大會，一切情形都與新英格蘭的市民大會大致相同，可是人民對於這種會議卻沒有多大的興趣，並且又往往不積極參與。這第三類地方政府的各種形式我們可以不必詳細敘述。我們所應當注意的就是在北部，中部與西部，雖則詳細情形各有不同，但地方事務的管理都是完全在本地方人民手裏，所以比之歐洲各自由國，更能使人民注意，更能鼓勵人民對於公共事務的責任心。

在鄉鎮，一切選舉往往是與政黨沒有關係的，但各州的官吏選舉卻往往是政黨的選舉競爭。這並不是因為各州的官吏是特別重要，或政黨對於各州公共事務特別熱心，祇因為政黨的精神很希望把各州官吏的職位獎賞那幾個為政黨出力的人物。

總而言之，美國鄉區地方政府的特點就是各處地方事務是在地方人民選舉出來的官吏手裏，不像歐洲大陸多數國家，是在中央政府任命的官吏手裏。人民並不依靠中央政府指導，（除了幾種特別事務，如教育之類），也不願意像英國那樣，受中央政府的監督。他們有了幾種關於各官吏的普通法律，很可以自行處理他們自己的地方事務。

人民政府的一切原則又堅確的一致適用於所有大小城市的政治組織。城市政府有兩種形式。一種是完全與各邦政府的組織相同的，並且直到最近時期，又是美國各處所採用的。

這第一種城市政府的組織有一個市長。他是由全體選民，不是由市議會選舉出來的，他的任期至多是四年。

有一個市議會，在幾個城市是一院制的，在其他城市是兩院制的，議員是由市民分區選舉

出來的，他們都是支領薪俸的，任期是沒有在四年以上的。

在較大的城市，還有許多的行政官吏或行政委員會，也是人民直接選舉出來的，任期也沒有超過四年的。同時另有許多低級官吏，或由市長，或由市議會任命的。

此外，還有法官與警察法官，也是人民選舉的，他們的任期大概是很短的。

這類的城市選舉都是根據於成年男子，或普通選舉制度舉行的。市長是人民直接選舉的，所以他的職權範圍是很大的，在許多城市，他還有否決市議會議案的權。他也支領薪俸的，並且在較大的城市，薪俸的數目又是很大的。

其他一種的城市政府是於一九〇一年在得克薩斯邦 (Texas) 的加爾維斯登城 (Galveston) 初次採用。這叫做委員會制的城市政府。因為初次試用的成績很好，所以就即推廣到其他各處，特別是經過一次修改，改為經理式的組織以後，各城市採用這新制度的更多了。當初採擇這種制度的用意是要改革那第一種城市政府的種種缺點，並且這制度的本身又是新近改革運動的結果，所以著者擬把舊制度的弊病討論以後，再敘述這新制度（參閱第四十五

章)。

聯邦政府的組織

聯邦或中央憲法是於一七八七年擬定，於一七八八年成立，並於一七八九年實行。當時美國的普通狀況，因經濟上的種種困難是很悲觀的，並且各邦的立法機關又表示柔弱無能，一切政策是很不得當的。所以制定聯邦憲法的用意就是要救濟這類的困難情形。從大體上着想，這聯邦憲法也很像最初十三邦原來的憲法（如在一七八七年的情形），祇因聯邦與各邦性質的不同，所以不同之處當然也很多的。從獨立戰爭時候那種熱度着想，擬定這聯邦憲法的制憲會議確是受到一種反動勢力的影響，並且其中的人物又大部份是很有經驗的，很小心謹慎的，不能與從前制定各邦憲法那般人物比較。所以這聯邦憲法的內容不但是較之各邦憲法更為精密，並且又是更趨向於保守方面。同時那種種較為激急的或民治的條文，祇能適用於小社會，如那時候的各邦（其中祇有一邦的人口是超過五十萬的），萬難適用於一個大國，如美國全部，所以也都刪除了。從第一至第十條修改案是於一七九一年加入的。這是等於人民權利宣

言，是爲滿足那般不贊成這憲法中守舊條文的人物。在一七九八年與一八〇四年又加上兩條修改案；從南北戰爭以後，在一八六五年至一八七〇年間又加上三條修改案；從一九一一年至一九二〇年間再加上四條修改案。可是這十九條修改案都沒有在事實上更變聯邦政府的組織。依照聯邦憲法的規定，美國政府的組織有

(一) 有一個兩院制的立法機關，叫做國會。其中的一院，下議院，是由人口約略相等的大區域選舉的，任期是兩年。選舉權是由各邦法律各自規定的，有採用成年男子選舉制度的，也有採用普通選舉制度的，但在聯邦選舉時候，婦女是都有選舉權的。所有的南方各邦都制定特別的選舉法，雖在形式上並沒有違背一八七〇年授與黑人選舉權的憲法修改案，但在事實上，卻把大部份黑人的選舉權都剝奪了，雖則在幾邦，黑人的數目要佔到全邦人口的半數。現在下議員的數目是四百三十五個，議員的額數是於每十年調查戶口以後，依照人口的數目，按期增加的。其他一院是叫做上議院，各邦不論大小，各舉出議員兩人，任期六年。每兩年改選三分之一的上議員。在從前，上議員是由各邦立法機關選舉的，但現在，從一九一三年修改憲法以後，是由各

邦全體選民共同選舉的。凡總統提出任命的官吏要經上議院的同意，總統與外國訂立的條約，也得要經上議院三分之二多數同意票批准。上議院又是一個法庭，審判下議院對於各文官（包括總統或行政部長或聯邦法官）提出的彈劾案件，三分之二的多數同意票可以使罪案成立。議員的薪俸是現在定為七千五百元美金，比之歐洲各國或英國自治殖民地議員，或美國聯邦官吏都高。

（二）一個總統，他是行政首領，是由各邦人民選定一般特別人物，再由他們舉定的，任期是四年。可是自從一七九六年以後，這般選舉總統的人物往往祇把他們的票投給人民要他們選出來的一個指定的候選人，所以這一種間接的選舉方法在事實上已經變為全體人民的直接選舉。每邦舉定確定數目的總統選舉人，其數目是等於各該邦在聯邦國會內的代表名額，這就是在事實上以人口為比例的。但一邦的票數都要算做一個總統候選人所得的票數，在投票時候人民投給這一批或那一批的總統選舉人的票數都不計算，祇要任何一批的總統選舉人能夠得到一邦選民的多數票，這一邦的票數就都歸了他們，他們就能把這一邦的票數投給一

個預先指定的候選人。其結果往往使總統選舉人所投的票與人民總票數的情形不能相合，就是常選的總統候選人也許沒有得到人民總票數的多數票。這類情形在美國歷史上已經發現了好幾次。總統有權否決國會通過的議案，並且這種否決權是常用的，但國會兩院如以三分之二的多數票重行通過原案，總統的否決就即推翻。

(三) 各行政部的部長，與大批的其他官吏，其中幾個較為重要的（包括那般普通叫做內閣閣員），是由總統得到上議院的同意任命的。那般低級的官吏是依照法律的規定，或由總統任命，或高級官吏或委員會任命，但沒有由人民直接選舉的，也沒有由國會選定的。所謂內閣閣員是對於總統，不是對於國會負責的，並且如同其他的聯邦官吏一樣，在國會的兩院是沒有議席的。

(四) 一個司法機關，包括一個最高法院及依法設立的那種低級法院。法官是由總統得到上議院的同意任命的，任期是終身的，祇有經過彈劾的手續纔能免他們的職。有幾個法官曾經這樣免職的。在全國各處，聯邦政府設立了聯邦的低級法院，訴訟案件能從這類法院上訴到

最高法院，但最高法院對於幾種案件也有初審管轄權。

從幾方面着想，這聯邦政府的組織沒有像各邦政府那樣的民治，如上議員的任期，終身的法官，任命的不是直接民選的行政與司法官吏；但從其他幾方面着想，也與各邦政府同樣的民治，如行政與立法職權的來源在於人民的直接選舉，兩年任期的代表人民的下議員。

我們現在可以注意到各邦政府與聯邦政府始終貫徹的遵照上述的普通原則。

在各邦，人民主權的原則是照下列的幾點實行了：（一）大多數的官吏，（在多數的邦），就是法官也包括在內，是由人民直接選舉的，所以官吏都覺得他們是對於人民直接負責的，祇有得到人民的贊助纔能保持職位；（二）官吏的任期是很短的，所以他們不致於忘卻自己的地位是依靠人民，一定要順從人民的意志纔能繼續連任；（三）各官吏的職務是祇限於一種特別的工作。平等的原則也同樣的遵守了；選舉權已經推廣到極點，各種權利是沒有存在的可能，爵位與榮典是禁止的，還有一種習慣不願職務上的特別技能，祇承認人民所舉出的人物可以執行各種職務。無論在各邦或聯邦政府，防止官吏的亂用職權是嚴密的，如（一）把立法機

關分爲兩院，(二)立法手續上的否決權，各邦的邦長與聯邦的總統都有否決權，(三)聯邦與幾邦的上議院對於行政機關任命的人員有同意權，(四)以彈劾方法罷免官吏的職位，(五)憲法上有限制立法與行政機關的種種條文。凡這種種都可以使我們憶及當初雅典式的民治主義總想把一切大權保留在人民會議，並且又嚴格的監督所有的官吏的行爲，雖則他們的任期也是極短的。

同樣的原則又貫徹地方政府的組織。除了幾種有技術性質的官吏，如測量員，或市政工程司，或公共衛生官之外，其他官吏都是人民直接選舉的。有許多地方職務，在歐洲，是由民選的州議會或市議會執行的，但在美國，卻由民選官吏執行的，他們是不受人民的代表機關監督，祇須依照法律上的詳細規定，分別執行各的職務。這種辦法的用意原是要保障人民的權利，可是在事實上，各官吏是否一定依法執行職務，還得要看人民之中是否有人嚴厲的監督，對於官吏的過失或犯法行爲，立即提起控訴。

美國政府是一種聯邦制的政府，其中有聯邦政府，又有各邦政府，無論聯邦或各邦在執行

其職權範圍以內的職務有最高的權力。我們對於這種制度所應注意的，也祇是其中所特別表明美國那種限制民選官吏或其機關職權的辦法。聯邦政府的權力是在聯邦憲法內規定的與限制的，各邦政府的權力同時受聯邦與各該邦憲法的規定與限制。無論聯邦或各邦政府行政與立法機關的職權也都有限制的。聯邦國會的職權範圍決沒有像英國或英國自治殖民地立法機關的那樣大，因為凡憲法已經劃分於行政與司法機關的職權範圍，國會是不能干涉的。各邦的立法，行政與司法機關也同樣的由各邦憲法限制在一定範圍以內行使職權，並且各邦憲法還有禁止立法機關執行種種職務的規定。美國公法上這一種根本原則是應當時常注意的，因為這種原則不但限制人民方面的輕舉妄動，遲延一切的改革，保障所有的既得權利，同時還使人民觀念方面有一種勢力極大的特著的法律精神，使他們慣於從法律的方式觀察一切問題。並且把許多職務放置在立法職權範圍以外，辦理這類事務的最後權力就不得不由人民直接執行。凡是民選機關所不能執行的職權都由人民保留，他們在修改憲法時候就能行使。限制政府職權的原則及其實際上的運用就使一切重大事務有一種穩固性質，同時又使種種細小

事務可以隨時更改，這是美國政治制度的特點，也是法國政府組織所絕對沒有的，又是那種採用剛性憲法的幾個聯邦政府如瑞士、坎拿大與澳大利亞所略有幾些形跡。

此外，還有其他幾種民治原則的方式，今略舉於下：

立法機關的議員都支領薪俸的，所以凡是沒有獨立經濟生活的人物也都有充當議員的可能。

選舉是時常舉行的，所以凡是民選官吏沒有一時一刻忘記了人民的權力，他們是完全依靠人民的。

沒有一個聯邦政府官吏可以被選為國會議員，沒有一個邦政府官吏可以被選為邦會議員。這一種規定是出源於那著名的三權分立學說，其用意是要防止行政方面把持立法機關。其結果卻使這兩個機關在法律上變為完全獨立的；但法律範圍以外的種種勢力還是存在，就是根據於分權學說的規定也沒有防止的方法，因為國會能以立法的手續阻礙總統的行動，嚴格的限制其職權範圍；各邦立法機關也能同樣的對付邦長，同時總統對於國會，或邦長對於邦

議會，卻能訴諸人民，以其他方法壓制立法機關；總統還有一種特別權力，挾制國會議員，這就是利用他的任命權，對於他們的請託，可以允許或拒絕。

後來的更改

我們所已經討論的是（一）當初美國成立時期物質與經濟方面的一切優勝狀況；（二）制定各邦地方與聯邦政府組織時候的一切學理與信仰，希望與憂慮；與（三）這種觀念與意志是怎樣在政府制度方面表示出來的。試驗這種學理是否正確，我們一定要從美國政府的實際運用方面，觀察其結果與成績。但在討論這個問題之前，我們還得注意到其他一方面，這就是在一百三十多年美國歷史上經濟的與社會的更變。美國政府制度是在當初設立時候所沒有預料的狀況之下運用的。差不多沒有一個國家像美國那樣受到很深切的新經濟與新民族現象的影響，同時還是保留其大部份的制度，與原來所有一切的政治觀念。

第一種的更變是土地方面的擴充。在一七八九年，美國西面的邊界祇到密士失必（Mississippi），並且還沒有到墨西哥海灣，其海岸區域是法國的領土。十三邦的區域範圍祇有三十

三萬五千英方里，現今四十八邦的區域範圍差不多有三百萬英方里。那時候的自由人民祇有三百萬，現在（一九二〇年）的數目已經超過一萬一千萬。

當初美國人民從沿海各處移殖到內地以後，就發現極可驚的天然財源，無限量的極肥沃的土地，煤，鐵，銀，銅及其他礦產，與區域極大的森林地；這類的富源都是歐洲舊世界所夢想不到的。美國本地人口增加的速度也是很高的，到了一八四〇年，差不多已經有一千五百萬的自由人民。不久就有從歐洲遷入的大批移民，他們及其後代是佔居現今美國人口中的大部份。他們是從歐洲各處遷移來的，但其中的多數都是歐洲西北部幾個教育程度較高的國家人民，如英國，德國，與斯干達那維亞國家，他們遷入美國以後，就與本地人混雜了，同化了，各鄉區人民的智識與生活程度並沒有受到任何的影響。但城市與礦區的情形就不同了。因工業與商務的發達，歐洲東南部文化較低的區域又有大羣的勞工階級人民移居美國，他們大都集中在幾個工業中心點，自成爲社會，與本地人民很不容易混合起來。那時候美國的國籍是很容易得到的，可是他們入籍以後，卻不配擔負公民的一切責任。同時因南北戰爭，奴隸制度在實際上與法律上

的消滅，又發生一個問題。在一八七〇年，聯邦政府修改憲法，禁止各邦因種族、顏色，或從前的奴隸地位剝奪人民的選舉權。這條憲法修改案把聯邦國會與各邦憲法從前所規定的選舉權，在聯邦政府制裁之下，給予大羣的黑人，但其中的大部份都不配執行政治權利，無論是各邦或他們本身都不能因他們有了政治權利連帶的得到任何的利益。

同時物質上的各種進步又發生其他種種的變更。農礦工商各業因蒸汽應用到航海方面，又因鐵路的築造，就大大的發展，其結果是製造出無數的大財產，並把其中的大部份集中在少數幾個人手裏。從這一種狀況所發生的影響就非常之大。從前那種財產上的平等是沒有了，雖則階級上的區別在殖民地時代已經消滅，但貧富兩種人民分區居住以後，各階級在社會方面的一切關係也就沒有像從前那樣的簡單與親密了。各公民彼此互相熟悉，纔能發生一種公共利益觀念，纔能使公民的團體有一種團結力，可是在這樣更變的狀況之下，這種團結的勢力就薄弱得不堪了。金錢的用處愈多，其勢力也愈大。那時候鐵路與其他實業都是大規模的進行，爲進行這類事業的便利起見，很值得以非法手段實行金錢賄賂。有能力賄買立法議員或官吏的

富戶數目是增加了，賄賂的價錢愈高，受賄的人數也愈增加。所以從前所不注意的金錢勢力現在已變爲政治上的一個原動力。

物質的利益觀念愈發達，人民的利慾亦愈劇烈，人民評判一切政策與計畫亦都以其經濟上預期的成績爲標準的。但同時道德方面的或人道主義的觀念影響並不因之而消滅，這從黑奴問題的爭論歷史就可以看得出，因爲在美國，如同在英國一樣，兩種思想的潮流往往同時存在的，有時候各自分立，有時候又互相衝突。到了各項問題的經濟方面比之任何方面都顯著，都重要，人民對於公共問題的觀念亦都從經濟方面立脚的，那般有能力有毅力的人物當然也就趨向於各項實業，去樹立他們自己個人的經濟勢力，凡從前向來爲國家服務的才能現在都轉入其他的途徑了。凡專心於實業的一般人物當然照舊投他們的選舉票，但他們往往把選舉票交給他們的政黨首領去支配。這種種的更變都不是當初制憲者所能預料得到的，雖則茄富生 (Teterson) 與他幾個同時期的人物預測美國的財產，人口與興盛可以無限制的發展，但他們卻並沒有覺悟以後社會與政治方面的一切結果。

我們現在可以把地理與經濟更變的結果總束比較一下。

當初美國政治制度設立時候的一切情形約略如下：

(一) 其土地區域祇有十萬英方里是有人居住的。

(二) 人民祇有二百餘萬的自由白種人。

(三) 有六分之五的人民是居住在鄉區或小鎮。

(四) 差不多全部人民都是英國種。

(五) 人民之中是沒有富戶的，差不多又沒有窮人的。

(六) 人民的職業大都是農業，漁業，與小規模的商業。

同樣的政治制度現在卻應用到下列狀況的美國。

(一) 其土地區域的範圍有二百九十七萬四千英方里，其中四分之三地方的人口是很稠密的。

(二) 其人口總數是在一萬一千萬以上。

- (三) 三分之一的人民是居住在那種滿二萬五千人口以上的城中。
- (四) 不到一半的人民是英國種，差不多十分之一的人民是非洲種。
- (五) 人民之中極大富戶的數目比之全歐洲還要多。
- (六) 過半數人民的職業是工業，鑛業，或商業，包括交通。

在這樣更變的狀況之下，原來的政治制度因使用過渡而不能維持其效用，自然是意料中的事。但最詭異的就是這政治機器既沒有破裂，又沒有彎曲，卻還是依照原形，繼續存在。在討論上述種種更變的結果之前，我們還得要注意到一種與政治制度的發展最有關係的，並且又是最重要的現象。這就是政黨，特別是政黨組織的發達。美國的政黨組織要算是全世界最完備的，又是最有勢力的一種，已經變為法律範圍以外的第二種政府，同時又有支配法律範圍以內的政府的權力。

第四十章 政黨制度

美國對於實用政治學方面的三種主要貢獻就是：

剛性的或叫做成文憲法，這是人民最高意志的表示，其目的是限制政府各機關的權力。用法庭來解說剛性憲法，並使憲法的條文不為立法或行政權力所能達到，因之更抬高其地位。

政黨的組織。

第一與第二種方法是預防或減少那民治制度可以發生的缺點；但第三種卻更加重這種種缺點，取消頭兩種方法所已做到的一部份成績，並且還要損傷人民主權原則的本身。但政黨組織又是民治政府的天然的，並且大概又不能免去的附帶出產品。政黨的本身並沒有任何的流毒。其一切弊端都是從其種種不正當行為發生出來的。這種弊端又都是這制度的結果，凡是政黨制度發達到極點，這種弊端總是發現的。但這種弊端是否是不能免去的？假使預先看得到，能否有預防的方法？假使免除了這種弊端，這制度本身的優點是否能不受影響？這就是美國人所想解決的問題，他們苦心努力的結果是很值得研究的。

聯邦憲法成立後，那時候使人民分為黨派的政治問題都是全國的問題。第一個問題是關

於聯邦與各邦間的權限問題，有一般人很想盡量的擴充聯邦政府的職權範圍，還有一般人很想限制聯邦政府的權力，保障各邦的權利。這個問題當時又牽涉到關稅問題，有一部份人想提高進口稅率，保護本國工業，另有一部份人反對這種保護政策，主張把關稅的目的注重在國家的收入一方面。推廣奴隸制度問題，就是把這制度擴充到西部新成立的各邦，又使贊成與反對兩方面發生極激烈的衝突，其最後的結果是南北戰爭。這種問題都是超過各邦各地方的所有問題，差不多取消其他一切問題，把全國人民分成兩大政黨。那時聯邦上議員是由各邦立法機關選舉的，各政黨為保障將來本黨候選人有當選為上議員的可能，就不得不設法佔據各邦立法機關的多數議席，就不得不把各邦立法機關的選舉變為政黨間的選舉競爭，所以各邦立法機關中就嚴格的分出政黨的界限，雖則他們所討論的一切問題是與全國政治問題絕對沒有關係的。同樣的習慣又從各邦推廣到地方選舉，所以各城各州的選舉也變為政黨的選舉競爭，雖則這類地方機關的工作，比之各邦立法機關，更與全國的政黨沒有關係。各政黨又在各種的民選機關，以各種的方法維持其勢力，因為一個政黨如能在各處各種選舉時候團結起來，將

來在全國選舉時候，其實力亦必更大。

因此，政黨的精神又推廣到那人民直接選舉的行政官吏，如邦長，邦會計，市長，與州委員。這類選舉也變為政黨的選舉競爭，因為選舉上的勝利很可以增加政黨的名望與實力。個人的性質與能力都不計及了。候選人是由各政黨黨員會議，或黨員代表大會選定，算是政黨的候選人，得到全體黨員的承認；政黨機關又極力的替他們運動選舉，如同美國國會選舉時候的選舉運動一樣。

更下流的一種情形是把所有的下級官吏與雇員都加上了政黨的色彩。凡官員如有任用下級人員，或雇用工人的權力，他是一定要選派他自己這一黨的黨員充任的。他本人是以黨員的資格當選的，所以他也得為他的黨盡力，把服務於本黨的人員派充職位，作為一種報酬。就是一個工人也得要以服務於黨的條件作為被雇用的資格。所謂政治祇是政黨政治而已。人民又把政黨的勝利算是一個目的，對於那種種與政黨主義沒有關係的行政事務方面所發生的影響，是完全不顧問的。並且各種職位又不是永久的，所以一切弊端更加增了。民選官吏的任期是

很短的，各種職位時常出缺。凡任命的官吏也不能久於其位，他們是與任命他們的官吏同進退的，所以每次選舉以後，當權的政黨的更換，凡失敗這一黨所任命的人員，無論有什麼樣好的成績，是決不能連任的。他們都免職了，他們的職位是由得勝這一黨派人充當，酬報他們的出力人員，同時又增加他們黨的勢力。這種辦法是叫做『分贓制度』(spoils system)，於十九世紀初期在紐約邦首先試用，以後不但推廣到其他各邦，同時又推廣到聯邦政府，所以美國總統也得要利用那範圍極大的任命權，獎賞他本黨出力的忠實黨員。

我們已經敘述的政府制度，本來是根據於一種特別信仰，以為人民是要好政府的，並且又曉得怎樣得到好政府，他們祇須選擇誠實的人充當立法議員，選舉可靠的人充當官吏，一切公共事務自然能依照人民的意志執行了。在新英格蘭的鄉鎮，就是在南方各邦較大的州區，十八世紀時候的人民確是知道各人的情形，可以選擇那般與他們同一意見及他們信為有能力的人物執行公共職務；所以那時候雖則政黨的存在，及政黨精神的危險都已承認，但選舉立法議員與官吏還是較為簡單的事務。當時還沒有看到將來人口增加，政府的職位變為重要以後，選

舉的職務勢必至於加多，選擇候選人又勢必至於非常困難，那種舊式的簡單方法就不够用了。政黨的組織不是從前人民所料想得到的，所以在其發生的時期，就沒有人注意。在那時候的世界各國，祇有英國是實行人民選舉的，英國的政黨精神有時候也很激烈的，但英國卻沒有政黨的組織。在美國，政黨雖在聯邦政府成立時期就已發生，政黨間的衝突在一千八百零四年總統選舉時候就已非常激烈，但政黨的組織卻是逐漸發生的，並且在最初時期，又沒有為人民所注意。托克維爾在一八三二年寫了美國民治制度這本書，其中永未曾提及政黨的組織，但這時候政黨的組織已經很有勢力，在一八六一年南北戰爭發生之前，全國都已佈滿了各黨的組織。

在每一種代議式的政府，人民一定要有一種聯合的一致行動，因為把政權交託於民選的官吏，凡有意見相同的人民一定要聯合起來，一致決定選舉那般最能表示他們意志，並能得到其他人民同情的人物。無論他們自定一種方法，選定他們的候選人，或祇承認那自願充當候選人的物，他們一定要協力合作，把這候選人推薦於全體選民，替他進行選舉上的一切運動，並把他們的友朋都帶到選舉場上投票。沒有這種一致的合作，選舉時候一定有種種擾亂狀況，並

且各選民也未必都能出席投票。最簡單的政黨組織就是一個選舉委員會，其職務是幫助那般誓守本黨信條的候選人，這是合法的，也許是不費錢的組織。直到最近時期，英國的政黨組織祇到此爲止。

在美國，一切情形就不得不使政黨更進一步。依照各邦的憲法，選舉是時常舉行的，因爲邦政府與城市政府的許多行政與立法官吏都是民選的，並且他們的任期又是很短的。城市及各選舉區域的人口增加後，人民對於各候選人的情形就無從知悉，所以各政黨就不得不把候選人的優點告訴他們，同時更不得不預備選民名冊，設法使他們都出席投票。候選人的選擇也就變了一個重要問題。在英國，鄉區社會祇須保留那種舊式的，半封建式的組織，凡重要的地主家族的，人往往被人民公認爲候選人，在城市，一個富商或有錢的工業家，特別是曾經充任過市政府官吏，也很容易被人民公認爲候選人。但在美國，平等觀念的勢力是很大，無論是財產或地位都不能使一個人有一種優先權。人民主權的原則又提示人民的權力不單限於選舉議員與官吏，同時還得要決定誰有候選的資格。因此，凡在舉行地方選舉時候，地方上的黨員就預先自行

舉定候選人，並把全體黨員的票都投給他。這是民主權原則必然的結果。候選人不是由那般有勢力的黨員提出來，強迫全體黨員承認的，各候選人又不能自己進行選舉競爭，分散一黨的投票權；凡在選舉之前，地方上的政黨機關就召集一個會議，舉定他們本黨的候選人，並且依照政黨的意思，全體黨員的選舉票又都得投給多數黨員所推定的候選人。這類的會議叫做政黨黨員預選會議(Party Primary)，辦理選舉的政黨委員會就得預備召集，並指導這預選會。

這就是發生政黨組織的兩種主要目的，我們現在可以討論其主要特點。美國政黨的組織雖也有種種不相同的細點，但其大致的情形卻是全國各處相同的。我們所要討論的是新近改革以前，約在一八八八年時候的狀況；我們一定要把改革以前的狀況明白了，纔能明白新近改革的情形及其意義。現今的政黨組織雖都已改變了，但也許可以回復到從前的模型，並且無論何如，這又是民治制度最顯著的一種出產品，是我們所不能不注意的。美國的政黨組織在根本上本來就是一種貴族性的組織，在名義上是民治的，到了後來，又在民治的形式之下，變為專制的。

每一個政黨組織的工作有兩種，等於上述的兩個目的。其中一部份的工作是依照指定候選人的手續，（如新近改革以前所通行的方法），選擇本黨的候選人。其他一部份工作是在每一個選舉區域內增進本黨的普通利益。在多數的邦，各黨在每一城，城市中的每一區，每一鄉鎮，每一邦議員選舉區，每一國會議員選舉區，每一州，及全邦的區域，各有一個委員會，在各委員會之上，又有一個包括全國區域的中央執行委員會，其職務是辦理下一次總統選舉的事務。每一個委員會或由本黨黨員在預選會選定的，或由各預選會舉出的黨員代表大會舉定的。各委員會的任期是一年，但各委員，特別是委員長或叫做主席，往往是每年繼續被選連任的。他們的職務是很繁重的，因為選舉競爭確是最費力又費錢的工作。選舉費用必須籌劃起來，各種會議又得組織，外國移民又須勸導入黨，列為黨員，選民冊及選民住居地方又須編製起來，一切宣傳文字又須預備並分散，工作人員又須召集組織起來，末了，還得要使選民出席投票。每一個委員會又得與上一級較大區域，及下一級較小區域的委員會互通聲氣，互相幫助，所以這許多委員會的總體就成為散佈於全國各處的一個大機關，縱橫交錯，絲絲相連的一個大網子。這是一個預

備作戰的大軍隊，到了選舉將要舉行時候，就立刻可以動員出發；除了候選人的選定，與黨綱的擬定之外，其他一切事務都在其職權範圍之內的。

候選人的選定是屬於其他一種的政黨機關。這就是政黨黨員的預選會或黨員代表大會。直到最近的時候為止，黨員預選會祇是較小選舉區域的黨員會議，在這類的區域，大概一個政黨的大部份黨員都能出席參與會議。預選會有兩種職務。第一，選定各該區域內民選官吏的本黨候選人，凡由預選會選定的人物就算是本黨的正式候選人，在選舉時候應當得到本黨忠實黨員的選舉票。其他一種職務是選定代表，出席於較大選舉區域的黨員代表大會。例如城市中各區的預選會選定代表出席於全城代表大會，全城黨員的代表大會選定市長及其他城市官吏的候選人；同時又舉定代表出席於該邦下議院選舉區域代表大會，上議院選舉區域代表大會，聯邦國會選舉區域代表大會，與全邦代表大會，邦長及其他民選的邦政府官吏的候選人都由這全邦黨員代表大會選定的。

黨員代表大會是由較大選舉區域內各預選會的代表組織的，其職務是選定該區域以內

民選官吏的候選人，如邦議會議員，聯邦下議院議員，邦長及高級的邦法官。凡黨員代表大會所選定的人物就算本黨的正式候選人。有時候，黨員代表大會還舉定代表，出席於高一級的或範圍較廣的代表大會，如全邦黨員代表大會，或舉定政黨候選總統的全國黨員代表大會。黨員代表大會又通過議決案，宣布本黨的觀念與目的，但這祇是一種官樣文章，不能喚起各方面的討論。

凡這種方法都是很嚴格尊重人民主權的原則。沒有一個委員會的委員或黨員代表大會的代表是自己派充的，他們都是本黨黨員選定的。凡本黨的候選官吏也都是本黨各種會議所選定的。從理論上說起來，這種種辦法確是很對的。可是在事實上卻另有一種情形。

就是在這種制度尚未成熟以前，已有種種趨勢可以看出其中那種不能免去的危險，等到這制度完全發達後，這類趨勢就更行顯著。因人口的增加與經濟的發展所發生的種種新現象更使這種趨勢增加烈度，其結果就使那時候的政黨政治有種種極不堪的腐敗狀況。

在理論上說，政黨預選會本來是一個區域的全體黨員會議，凡在各該區域居住的黨員都

能出席參與；可是這種會議又是黨員的私人會議，不是公開的會議，所以非黨員是不能參加的，因之就不得不有一種黨員名冊，凡出席投票的人一定要證明他確是黨員。黨員的名冊是由地方政黨委員會保管的，這其中的人物都是一般最活動的地方上的小政客。委員會是希望每次的預選會都能服從，所以在編製黨員名冊時候，祇有他們認為是忠實黨員的人名纔列入其內，凡有獨立思想的人名都一概刪去。假使一個黨員在上次選舉時候沒有投本黨候選人的票，委員會也許就把他的名字刪去，因之他就沒有出席預選會的權利。所以預選會的一切事務都是委員會所把持的，在預選會舉行時候，委員會早有十二分把握，可以確定這次所舉出的人物就是他們要提出的。

預選會往往是於晚上舉行的，特別是在城市。出席的人也不會多，但委員會手下的一般蝦兵蟹將總是到場的。到會的人又往往是社會上的下流份子。上級社會或資產階級，包括那幾個較大的納稅人，往往是不出席的；他們雖則極關心於政治，希望把行政事務交託那般誠實可靠的人物，減輕他們的負擔，但他們在晚上卻有種種的社交，或者願意舒舒服服在家休養。他們永

不注意到他們的名字是否列入黨員名冊，更不願意充當地方官吏的候選人，或黨員的代表，因此，官吏候選人與代表的選擇都由委員會全權辦理。所謂預選會的選舉祇是一種形式而已，委員會祇把擬定的名單提出與通過而已。有時候預選會中也許有一種反對，或者因為政黨內部的分裂，成爲兩派，或者因為社會上優秀份子恐怕所提出的人物特別的不及格，決意與這般政客奮鬥一下。但委員會的蝦兵蟹將總是佔居多數，並且主席又有種種特權可以使反對的提案不發生效力，反對方面是決不能勝利的。所以委員會把持了這預選會，總可以把他們提出的候選人與代表名單正式通過。這一層做到以後，他們自己就再由預選會選舉連任，他們的勢力就是這樣過了一年又一年的繼續維持下去。

預選會舉定的代表到了黨員代表大會就遇見其他代表，也是由同樣的預選會，以同樣的方法選舉出來的，也得同樣的依照預選會的命令投他們的票。有時候，預選會命令他們在大會上選舉他們政黨首領所預定的候選人物，但就是沒有這種命令，他們也往往依照首領的意志。辦理預選會的小政客自然與那較大的州委員會與邦委員會互相策應的。假使各預選會的選

舉辦理得妥當，那末，代表大會就沒有問題了，他們是一定承認黨魁所預定的名單，這名單就是本黨候選人的正式名單，凡本黨的忠實黨員又都得要贊成的。從形式上看起來，全部的手續是絕對民治的。人民的意志是從預選會中表示出來。各代表又把這意志傳達到各級代表大會；所以代表大會所提出的政黨候選人都是人民的選擇。因此，預選會就是政黨組織的中心點，無怪政黨政客都要極力注意到這種最下級的基本區域。

爲什麼這種方法可以成功呢？大概到了一八七〇年時候，人民方面較有思想的人物就看出這種方法的真像；在從前，祇因爲被民治的形式遮蓋住了，人民並沒有注意。可是明白了真像以後，他們還是繼續容忍那種方法的腐敗狀況，非但不設法提出較好的候選人，並且又繼續選舉政黨方面提出的候選人。

人民所以這樣的容忍，當然也有幾種理由：

(一) 人民中的優秀份子，就是不論其社會地位若何，包括所有受過教育的或有才智的人物，應當可以對於政治有多少的興趣，但他們大都是太懶了，或者是自己的私事太忙了，所以

往往不出席黨員預選會。

(二) 凡預選會所提出候選人的切職位都是無關緊要的，人民之中就沒有人注意到誰當選誰落選。

(三) 出席黨員代表大會代表的職位是優秀份子的人物所決不願意充當的。充當了代表，他們就得遇見那般他們不願意爲伍的人民；到了大會之中，他們祇有兩種辦法，或者服從黨魁的意志，或者提出抗議，自尋煩惱，但也不能有成效的。

(四) 他們不能曉得那幾個候選人是值得擁護的，尤其是在大城之中更難辨別，因爲民選的官吏是非常之多，他們怎樣可以從許多不相識的人民之中去選擇呢？他們所需要的一種指導，政黨既已提出了候選人，他們就把政黨的候選人整個的舉出，就算完事。

(五) 有一部份人又因私人事業方面的種種關係，是不能得罪那市議會，邦議會，或聯邦國會中的政黨領袖的。

(六) 多數的人又有一種觀念，以爲民治平等的意義就是每一個人都可以充當政府中

任何的職位，他們都覺得，除了那最高的位置外其他的職位是沒有關係的，是誰都能充當的。

(七)所有的人民都是很忠心於他們的政黨，從一八三〇年到一八九〇年的美國，這一種觀念的勢力是特別的大，但從十九世紀的末期起，較有思想的人民卻就不大重視他們的黨了。

凡這種種都表示那人民並沒有依照民治主義的原則，執行他們的公民職務。這並不是說美國人民的程度是在別國人民程度的水平線之下。在事實上，美國人民的程度大概是在歐洲人民程度的水平線之上。祇因為他們公民的職務是太繁重了，普通人民就沒有能力去執行，法律範圍以內的選舉職務是時時要執行的，法律範圍以外關於政黨方面的事務又是很多很麻煩。他們既沒有能力又沒有時間去執行這許多的職務，他們往往就把全部職務都放棄了。假使少給了他們些職務，他們也許就有執行的可能。

但到了後來的一個時期，這種種原因的聯合勢力亦不能阻止人民方面的不滿意表示。情形是更變了。從一八九〇年起，人民對於政黨組織表示種種的不滿意，從東方大城市發源那種

預選會改革的要求就散布到全國各處，並且各邦政府又都因這種要求制定種種改革的法律，其目的是要根本取消上述的各種弊端，並推翻那黨魁的專權勢力。關於這類的改革，我們以後討論美國政治制度最近的改革運動時候再行敘述。

美國政黨的組織確是極大的機關，從大西洋到太平洋全國各處都有政黨的委員會，辦理那預選會與代表大會的事務，競爭那無窮無盡的選舉運動，並籌劃與支配大宗費用。這樣大的組織自然要需用大批的工作人員，據說服務於政黨的人員超過全國所有的民選官吏。除了秘書與事務員之外，這般人員都是不支薪的。有幾個重要委員會的委員長是以全副精力執行他們的職務。還有那般下層工作人員，其職務是照料大城各區域的選民，也很熱誠的把精力與時間辦理他們份內的職務。他們究竟爲的是什麼呢？他們從什麼地方得到他們的報酬呢？關於這個問題，我們一定要把這般工作人員分爲三大類。

有時候，因有重要問題的發生，或者使人存了極大的希望心，或者使人存了極大的恐懼心，他們就不顧一切，始終依附了政黨的主義，極力爲政黨進行工作，想靠政黨的勢力實現他們的

希望心，或取消他們的恐懼心。還有許多人民，特別是那般下級社會的或沒有受過高深教育的人物，是爲純粹的政黨精神所激動的，他們的目的是戰爭時候的勝利，如同兩方面在球場上比賽足球那種情形。戰鬥與競爭方面的快樂感覺是很深切的，這尤以美國人爲更甚。與其他人民同心協力，一致合作，也是一件樂事，特別是當時確有成功的希望。但最大多數的工作人員還是爲了自己的私利，在高級的那般人所希望的是政府中的高級職位，及其種種合法的與非法的利益與進款；那般低級的人或者希望政府中級職位，或者希望他們朋友當權以後，能夠從政府方面得到種種特別權利或額外的利益；那最低級的一般人希望在公安局，或消防隊，或煤氣廠，或市政府其他機關得到一個吃飯地方。

所以最重要的一種引誘勢力還是政府中的職位，或者是等到他們政黨當權以後有得到職位的確定希望。『除了職位以外，我們爲什麼要到此地來呢？這是一個政客在一個全國政黨代表大會中說的話。政黨的組織確能把政府的職位給與人民，或者承認這一種義務，因爲各候選人是由其推舉出來的，將來當選以後，自然須受黨的指揮，將職權或勢力範圍以內所有合

法的或非法的一切利益酬報那般曾經爲黨出力的人員。這是一個自給的團體，如同一羣軍隊征服了一個國家，就駐紮在該處，受其供養。政黨的工作人員是以立法，行政或司法方面各種職位爲報酬，但同時政黨組織本身的經費還得要靠各種商業或實業公司的捐助，因爲政黨對於立法與行政方面的政策能夠使他們的事業受到損失，或得到利益。從這物質方面着想，美國人就把政黨的組織叫做『機器』，因爲這是一副極堅決的完備的器械，在運用得當時候就能供給那般以『政治』爲職業的，並在選舉時候出力的人物各種職位。

政黨政客把持政權的現象究竟是誰造成的呢？在這樣的狀況之下，好公民究竟在那裏呢？他們爲什麼在各邦各城選舉時候，還是把選舉票投給他們所不知道的，並且又是政黨提出的候選人呢？

這種制度是因選舉事務逐漸複雜自然而然的生長的。一個政黨想在選舉時候佔到勝利，平時又得要繼續不斷的工作，繼續不斷的注意於各方面事務。當初那般設立原來的委員會的人物就變爲政黨的永久經理，他們先着手於造成一種政黨精神，然後纔進行他們自己個人的

私利。同時那般『好公民』祇照顧自己私人的事業，及開闢國家的天然富源，默認政治上的一切現象，於不知不覺之中變為政黨政客的同類。有許多城市的人口是增加得非常迅速，並且增加的數目又非常之大，所以祇有極少數的選民能夠曉得誰是最適宜的候選人。大部份的選民都以全副精力進行他們的私人事業，永不研究這一類的政治問題，所以政黨替他們提出候選人，給他們一個嚮導，他們就已感激不盡，惟命是從。在騷擾時期，政黨精神的熱度可以使他們寬恕候選人的缺點，祇須是政黨預選會或代表大會正式提出來的，他們就一概承認。在平常沒有事故的時候，他們又完全不注意到政治問題，有一部份人放棄選舉權利，不出席投票，其他一部份人完全依照黨的指導投他們的票。凡在政黨預選會或代表大會，差不多是沒有任何的抗議發現的。

有時候，因有重大問題發生，或者激動了好公民的感情，或者他的錢袋受到了影響，他就完全聽從政黨首領的指導，對於他們的舞弊行為完全不聞不問。從前新英格蘭那般反對黑奴制度的熱心人物爲了這一個目的，可以寬恕任何的事情。以後本色凡尼埃邦那般保護關稅主義

的人物爲了維持他們黨派的統一起見，願意把這一邦的政治由好幾個橫行不法的政黨首領繼續不斷的把持了好久。但就是除了這類的目的之外，美國人對於他們歷史上幾個舊黨確是非常忠心的，在別國，除非一個政黨有種族上的或宗教上的基礎，其他政黨決不能像美國政黨那樣得到人民的信任。所以美國的政黨組織，無論是做得好事，或做得壞事，總有一種政黨精神做其後盾的。沒有這種政黨精神，政黨的首領是不能得勝的，也不能把持黨內的權力的。可是這種政黨精神能夠始終不衰敗，也全靠政黨組織繼續不斷的從民間方面，招募與訓練新黨員，把那般新入籍的外國移民變爲熱心的民主黨黨員或共和黨黨員，他們既不知道，又不關心什麼是政黨的主義，但很願意加入一個團體，與美國人的生活接近起來。他們是沒有主義的黨員，但在投票時候，他們卻是一致團結的。我們還得連帶的注意那般政黨經理並不都是以政治爲職業，其中有幾個也是著名的政治家，他們是真心誠意的愛護他們的黨，祇因他們的黨所需要的，是選舉票，選舉票又是其他首領所管轄的，所以他們對於政黨首領所採用的方法，也不能過份的考查。

這種情形就要使我們注意到這問題的其他一方面了。假使我們不把政黨看作政客們的謀利的機關，假使我們把政黨看作決定國家政策的公民團體，那末，每一個政黨究竟是由誰領導的，受誰支配的呢？誰能決定那政黨從歷史上傳下來的主義是應當怎樣的依照當時社會的狀況與需要隨時修改呢？每一個政黨的主要目的是在選舉時候得到人民的選舉票，所以是一定要預先料定多數人民公意的趨向，公布他們對於現代一切問題的觀念，擬定進行的計畫，及預定他們當權以後所必須做的事務。

依照民主主義的根本原則，祇有人民自己纔能正式表示他們自己的意志，所以從政黨方面着想，這就是聚集在一個代表大會中的黨員代表。因此，在各邦舉行選舉之前的全邦政黨代表大會所公布一種黨綱就算是各該黨的政策表示。更重要的自然是選舉候選總統時候全國政黨代表大會所公布的黨綱。可是無論在全邦代表大會或全國代表大會，黨綱裏邊的各條政策並沒有經過一種討論的形式。代表大會的時間有限，無暇顧及到這一方面。全國代表大會約共有一千以上的代表，及一萬以上的旁觀者，更不是一個討論的機關。所以各邦執行委員會

或全國執行委員會預先擬定黨綱，由大會正式通過而已。有時候，因為政黨內部也許分爲派別，爲緩和各方面的衝突起見，大會也有更換那預定的黨綱中的字句或條文；但大會與這黨綱的關係祇是形式上的。那般預先擬定黨綱內容的人物雖則可以算是政黨的真正首領，但他們的地位卻是很難確定的，其中的類別又是容易列舉的。在英國，國務總理與內閣宣布當權這一黨的政策，並且又是公認爲代表政黨說話的人物；國會內反對黨的首領及前任國務總理也同樣的代表反對黨。但在美國，內閣是不參與政黨政策的決定，前任內閣是更不必說了。假使當權黨要算有一個首領，那就是總統，因為他是人民選舉出來的，並在當權時期，總算是得到他們的信任。在總統以下，就是下議院院長，本黨幾個主要上議員，及其他幾個有經驗的政客。但這一般人的首領地位完全是依靠他們個人的勢力與名望得到的，並不是因為政府中職位的關係。他們往往是國會以內政黨委員會的委員，又是全國執行委員會。全國執行委員會雖爲辦理選舉總統事務而組織的，但在事實上，已經變爲政黨的永久行政機關。但普通人民不曉得這兩個委員會內的人物，往往把總統看做他們的主要首領。國會並不是美國政治生活的中心點，這是與

英國下議院或法國國會的情形不同的。出席於黨員大會的人物所注意的又不是政策上的問題，祇是他們自己的位置問題。

美國政黨制度還有兩種現象祇可以約略提及，因為其原因是與民主主義沒有關係的。第一種就是從一八三六年以後，（除了南北戰爭時期），全國兩個大政黨差不多是勢均力敵，都能維持各的現狀，無論那一黨都不能輕視其他一黨。第二種現象就是各時期所發現的小黨或者是立即消滅，或者是歸併於其他大黨，如同一八五二年的 Know Nothings，一八九〇年到一八九六年的 Populists，與一九一二年 Progressives，或者是不能成爲一個全國的政黨。這第二種現象就可以證明那民治式的政府並不一定把政黨分成無數的派別，如同法國那種情形。

我們所應當注意的就是美國的政黨組織差不多已經變爲法律範圍以外的第三種政府，與憲法所設立的合法政府同時存在。全國各區域都有政黨黨員的小團體，各邦又有較大的黨員團體，全國又有一個最高的與極大的團體，叫做全國黨員代表大會，每四年召集一次，宣布政

黨的黨綱，並選定總統候選人。這各級的政黨黨員團體間都有密切的關係，每一級的團體是附屬於較高一級的團體，同時又有代表出席於高一級的代表會議。所以全體黨員都歸納到一個總團體，由少數領袖指導，並把他們的投票權集中於那多數決定的目標。雖則有時候政黨黨綱也提到立法議案，但制定法律並不是政黨的主要目的，有許多極重要的法律案，如禁酒的憲法修改案與婦女選舉權的憲法修改案都不是政黨的提議。政黨的主要目的是爭奪那政府行政與立法機關的職位，爭到以後，還得要設法保持。政黨當權以後，也執行行政與立法方面種種平常的例行事務，其中的大部份都是與政黨的主義及政策沒有關係的；有時候也以立法的手續實行一部份的政黨主義；但最重要的一層還是把那般出力的忠實黨員分配於政府中的各種職位。假使我們把一國憲法設立的政府與工廠中的電汽機器比較起來，那政黨制度就是等於一副發電機，開足馬力以從，這機器自然而然的會動作的。這兩種政府，憲法設立的政府與政黨，雖則是不相同的，組織又是各別的，但法律範圍以內政府機關的原動力是從法律範圍以外的政黨機關方面得到的。

政黨的組織確已統一了全美國的人民，使他們團結起來，成爲一個民族，無論是鄉區或城市，窮的或富的，本地生長的美國人或從舊世界移植來的外國移民，都因政黨的關係，同化起來了，政黨的組織又幫助，與訓練他們互相合作。假使政黨是根據於民族或宗教的不同而組織的，那末，人民間種種不相容的狀況又勢必至於更形劇烈。但在美國，這種不相容的狀況卻因政黨而減少了。多數的愛爾蘭移民是加入民主黨的，多數的德國移民是加入共和黨的，但民主黨中也有很多的德國新教徒，共和黨中又有很多的愛爾蘭舊教徒。還有一層，政黨的組織又減少了分權制政府組織的種種不方便，因爲總統與國會多數議員如果同是屬於一黨的，他們自然能從黨的方面，同力合作，進行他們共同的政策；但從反面着想，假使他們不是屬於一黨的，國會內多數議員又很容易與總統爲難。

與憲法設立的聯邦政府組織比較起來，美國政黨制度的組織是更堅實，權力更集中。這種制度的優點在於集中權力，使多數的意志容易發生效力，並且又能制止那不同意的少數份子，從這方面着想，要算是現今民治制度中比較的一種好方法。美國的政黨本身大概是一種守舊

勢力，因為希望在選舉時候得到多數選民的贊同，就不得不極力調和各派的意見，使他們都能歸入其範圍之內。祇要內部份子不致分裂，一個政黨是願意容納各種各樣的意見，就是種種怪癖的觀念，或一時的風尚也偶爾提倡。在新問題發生，使各方面有激烈衝突時候，政黨又得用種種方法，設法調和，甚而至於小心謹慎，兩面討好，以免自危。但到了一方面在政黨內部得到勢力時候，政黨組織又得以嚴厲的手法對付反對份子，凡不贊成其主要信條的人物就得要開除黨籍。從其他一方面着想，這政黨制度也是守舊的，因為個人的野心及主要人物的自私自利心都不能在政黨範圍以內盡量的發展。凡依靠黨的勢力得到大權的人決不是那種有能力領導政黨走入歧路的危險份子，也不是人民眼光中的大英雄，可以利用人民與黨的勢力，進行他的野心計畫。他也知道祇有觀察與依照普通公意的趨勢，才能維持他的權力。

所以美國的政黨制度有壞的一方面，同時又有好的一方面。從壞的方面着想，政黨已把美國政治，特別是對於下級政府機關，弄得很糟，很卑鄙，使少數份子把持權力。但從好的方面着想，政黨卻使政府能在一個份子極複雜的大國家區域內很穩固的運用，使多數人民能夠一致的

團結。濫用職權的趨勢在小社會之內是很大的，但在這大區域卻是減少了。因為政黨的多數黨員必須和衷共濟，尊重內部各方面的意志，才能團結起來，並且同時那少數黨也有相當的勢力，能夠隨時批評當權黨的政策，使之不走極端。除了黨魁的自私自利心及種種的腐敗之外，這政黨制度的最大缺點就是以種種不負責任的與祕密的勢力，挾制政府機關。在美國，一個政黨對其本身的政策可以算是負責的，假使政策的結果不好，就須受到人民的攻擊，失去人民的信任，在下次選舉時候，也許要失敗的；可是政黨以內決定政策的人物卻是太多了，有幾個人是人民所不知道的，並且人民又沒有方法，就其所知道的幾個領袖中，確定每一個領袖的過失，所以我們可以說在各邦政府，祇有一個邦長是擔負政黨首領的責任，在聯邦政府，也祇有一個總統。

政黨制度不是美國所專有的，英國及其自治殖民地政府，法國與幾個較小的自由國也都是以黨治國的國家。但美國的政黨組織確是較之任何那一國都完備，並且又很顯著的，在合法的政府機關之外，自成一種勢力。在法國，立法與行政不是由一個政黨執行的，是由幾個政黨隨時聯合，隨時解散，隨時又聯合起來執行的。在英國，政黨的競爭是於每三年，四年，或五年普通選

舉時候全國舉行一次；如果一黨得勢，一黨失敗，祇更換三四十人的職位，所以普通的行政機關是不會受到多少關係的，極少數的人民因選舉結果直接發生或得或失的影響。並且英國的政黨政策又是國會內兩黨的幾個領袖決定的，就是兩院的政黨首領及其親信的人。但在美國，全國代表大會是公認為宣布主義與政策的最高機關，但其所宣布的往往是不為人所注意的。美國制度雖在理論上是注重於政策，不注重於人的方面，但在事實上卻用了全副精力，無數金錢為人謀事；雖在理論上，是表示全體黨員的意志與觀念，但在事實上卻表示少數人的觀念。到了一黨得到立法與行政大權時候，這少數人就是全國最有勢力的治者階級，他們權力方面的唯一限制祇是公意的勢力。

第四十一章 聯邦與各邦政府的實際運用

我們現在可以回復到法律上的政府組織，考察其各部份的情形，並注意每部份的實際運用是怎樣受了政黨組織發展的影響而更變，不能與當初設立的用意相符合。

第一，我們得先注意各邦與聯邦憲法規定那選舉時候人民直接執行的權力，因為這是政

府其他部份的基礎。

選舉權

選舉權是由聯邦憲法留交各邦規定的。照各邦最初的規定，選舉權是限於有產業的一部份人民的，或是地，或是房屋的所有者。但在一八二〇年到一八四〇年間民治大潮流經過美國時期，選舉權的範圍差不多是各處推廣了，凡是成年男子大都均有這種權利。從一八六九年至俄明（Wyoming）那時候還沒有成立為邦，把選舉權給予婦女以後，有許多邦也就仿照實行。在一九一九年，聯邦政府提出一條憲法修改案，規定各處婦女均須與男子有同等的選舉權，到了一九二〇年，這條修改案就得到法定數目的邦議會批准，正式成立。在美國這種改革要算是向純粹民治主義這條路走上最大的一步。

婦女得到了選舉權以後，實際上是否有任何的影響，還是不能確定，無論如何，這祇是一個理論上推測的問題，決不能有事實上的證明，因為在這選舉票上，我們看不出婦女所投的票究竟與男子有多少不同之處。但在一九一六年，十邦的婦女選民確是更改這一次總統選舉的結

果，因為她們比之男子更不願意使美國加入歐洲戰爭。雖則大部份人民均以爲婦女選民是主張禁酒的，但有幾次的選舉卻又可以證明這類事實並沒有發現。從現今所有的證據看起來，婦女的投票大概是與男子相同的，往往依照她們的丈夫或弟兄或政黨組織的指導投她們的票，所以在從前，凡實行婦女選舉權幾邦的行政狀況也與那幾個沒有婦女選舉權的邦相等，立法的性質又大都是相同的。全國各處並沒有一個婦女政黨，特別注意到婦女們的目的。婦女被選爲聯邦國會議員的祇有一人，被選爲各邦議會議員的數目也是很少的。

一八六八年與一八七〇年憲法修改案（第十四與第十五條）的目的是要使黑人（特別是那時候釋放的黑奴）得到選舉權，但南方各邦憲法差不多都以一種巧妙方法使這憲法修改案的總統規定不能在事實上發生效力，使黑人（除了五分之一以外）不能參與選舉。當時聯邦國會內北部與西部議員是很憤怒的，很想另行規定抵制的方法，但到了下一代的人民，那種反對黑奴的衝突與南北戰爭的問題就不能有任何的影響，所以對於這黑人選舉權問題的興趣也就消滅了。普通常識的勢力已經恢復了，把選舉權看成年人民自然權利的觀念雖

沒有正式取消，但早已爲人民置之度外了。

教育資格應否規定？外國移民應當經過多少時期才能參與選舉？這是現今還討論的問題。有幾邦是規定教育資格的，有幾邦確定移民在美國的居住資格。但在其他幾邦，外國移民就是未曾正式入籍，也能列入在選民冊以內，作爲選民，他們的理由以爲這種辦法可以增加同化力的速度。大概在鄉區與小鎮，外國移民能於極短時期內學習英語，並學得本地鄰居的種種習慣與觀念，給予他們選舉權的理由比較還充足。但在大城與礦區，他還是大羣意大利人，或希臘人，或芬蘭人，或波蘭猶太人中的一份子，他是很不容易學得利用他的新公民權，並且很容易爲政黨代表，往往是與他同民族的所利用，作爲一種投票權的股本。

選舉

美國人民直接選舉的次數較之任何那一國更多：（一）因爲美國有三種選舉。地方的，各邦的，聯邦的；（二）因爲美國官吏的任期是很短的，所以選舉各種官吏是時常舉行的；（三）因爲有許多職位（包括法官），在別國都是行政方面任命的，在美國，是人民直接選舉的。人民

時常執行選舉權就得發現下列兩種結果的一種。假使聯邦各邦與地方選舉是分開舉行的，選民往往因為投票次數太多，就不出席投票了。假使各種選舉是同時舉行的，選民又因選舉的官吏數目太多，就沒有方法可以從無數的候選人之中去選擇了。在美國，各政黨往往把每次選舉時候各種職位之本黨候選人印在一張票上，並且往往又加上他們政黨的標記。選民可以在這名單上的人民之下劃一記號，或者就把這張票投入票櫃。假使他祇贊成這名單上的幾個候選人，不贊成其他的候選人，他就可以把他所不贊成的人名劃去，另從其他政黨候選人名單中選擇幾個人名補入。但依照美國現今最普通的辦法，各黨候選人都是印在一張選舉票上，所以這張選舉票往往是很長的，其中的人名是很多的，但選民卻沒有方法從各政黨項下各候選人之中選擇幾個最適宜的最合格的人物充當各種職位。選舉票上的候選人名都是他所不知道的，他的唯一辦法祇有把他政黨所提出的人候選選舉了。凡每次發生一個新黨，這選舉票又增加一行候選人名，選舉時候的情形亦就更加複雜。這種人民選舉制度原來的用意是要使人民細心考慮選出最適宜的人物代行政府職權，可是其結果卻使政黨黨魁代替人民選舉官吏。

這種種弊端早就有人注意，種種改革的要求亦早就提出，並且在事實上，改革的計畫亦已實行。關於這類改革方法，我們擬在下面敘述美國政治改革運動這一章內討論，現在我們把選舉方面的普通狀況先說一說。一種民治的原則也許因為推廣得太過份了，把其原來的用意根本打消。一個政黨提出的候選人數目太多了，其中的惡劣份子就不容易被人民察覺。如果要人民從許多不相識的候選人之中選擇十五個或二十個，合格的官吏，他們祇因沒有能力辨別誰有資格誰沒有資格，就不辨別了。假使祇要他選舉五個人，他們也許還有辨別的可能。要求得多，結果也許一無所得。一只半噸重量的畜類祇能運送在這限度以內的物件，假使把其重量增加一倍，他就寸步不能移動。

現今美國各處舉行選舉時候的狀況是很安靜，除了極少數城市區域偶然發生的例外，投票的選民決不會被人干涉，政黨的會議也不會被反對方面擾亂。在幾邦，冒名頂替與重覆投票從前是常有的，在南方，從前因為黑人的選舉票佔多數，時常發現以假選舉票充填選舉票櫃，或故意算錯選舉票等事，但從黑人的選舉權由種種方法限制後，這類情形也沒有了。總而言之，除

了少數的大城之外，選舉方面的種種弊端是很少了，就是在各大城，也已較從前減少得多，並且同時又採用種種方法，使腐敗的政客不能作弊，例如有一個城市的選舉票櫃是玻璃的，其用意就是使人民看得見這票櫃內沒有預先充填的選舉票，並且又可以看得見每人投票時候祇投一張票。出席投票選民的數目每次選舉不等，這自然要看選舉時候的問題重要與否爲定的，凡在選舉總統時候，出席投票的人數是最多，約佔全體選民的百分之六十五，或百分之八十，這個數目很可以比得上除瑞士以外的其他民治政府。在歐洲各國，假使投票的結果沒有一個候選人得到最多數票，還得要舉行第二次投票，但美國各邦卻沒有實行這種制度。比例代表制度也祇在幾個城市試用，並沒有大規模採用，但同時卻是時常討論的，並且又是很受各方面贊成的一種制度。

選舉費用的數目也各處不等，但大概的說起來，沒有像英國選舉時候的費用那樣大。投票時候的公家費用並不是候選人擔負的；除非候選人是一個極大的富戶，他也不必擔負其他的全部費用。依照聯邦政府法律的規定，每一個政黨於每次聯邦選舉舉行以後，一定要報銷選舉

運動費用的賬目，並得聲明誰是捐助費用的人，各人捐助的確實數目；法律又禁止各實業公司捐助政黨費用。有幾個邦也已制定同樣的法律。在英國，國會議員或候選議員爲見好於地方選民起見，往往於平常時候對於地方各種公共事務盡量的捐助，如慈善機關或運動會之類，他們的目的當然不是在於提倡公益，祇是爲將來選舉運動時候的作用，但在美國，這類事情是沒有的。

賄賂是從前在幾處地方通行的，特別是俄亥俄（Ohio）邦的幾部份，紐約邦的東南部及幾個城市，這幾處地方那般沒有多大智識的選民是很可以賄賂的，尤以中部各邦的黑人爲更甚。最普通的賄賂方法是把一筆款項交給一個包辦的人，由他運動一班選民在投票這一日交票，其中有許多的票往往是包辦的人不出代價得到的，或者是以花言巧語勸誘來的，或者在實行禁酒以前是利用酒與雪茄的引誘力得到的。

把選舉作爲人民表示意志的方法，我們可以說，在美國，這種意志是

（一）自由表示的，既不受任何方面的威嚇，亦不受任何的不正當壓迫。

(二) 並不過分曲解的，因為選舉賄賂已經很少，計算票數時候的舞弊情形是更少。

(三) 像在其他各國一樣，是由大部份註冊選民表示的。

(四) 大半受政黨組織的約束的。

(五) 假使選舉次數與民選官吏數目能夠減少，更能真確的表示。

從人民以選舉票直接執行的權力，我們可以講到他們所舉出的代表，替他們執行的權力，這就是說，講到立法機關這題目。關於立法機關，有四個討論的問題。

(一) 當選為立法機關議員的質地。

(二) 立法的方法。

(三) 出產品的價值，就是所制定的法律，及其辯論對於行政與公意方面所發生的影響。

(四) 立法機關在政府制度中所佔的地位，及人民對於他的感想。

(一) 立法機關的議員

議員的數目是很多的，因為除了聯邦國會的兩院之外，還有四十八邦的議會，每一個都是

兩院制的。

他們的學問及智識是與普通公民相差不多。聯邦國會議員的程度較高於各邦議會議員，因為聯邦議員的薪俸較高，權力較大，境遇亦較好，所以聯邦國會能夠羅致較大部份受過高等教育的人物。其中有半數的人都是律師出身的。但就是國會，既有極大的權力，又能從一萬一千多萬人民中收集人才，也祇有極少數了不得的人物。這並不是因為美國人才太少，全國有的是人才；卻是因為這般人物或是不願意，或是不能夠，當選為國會議員。這其中有三個原因，很可以使我們明民治制度運用的情形，所以不能不列舉出來。

國會議席不能引誘高等人才是因為其工作大都是麻煩而又沒有意思，例如本選舉區域人民的種種私人要求，或謀事，或請求年金，或工商業上的請託，不得不代為辦理；本選舉區域地方事業請領聯邦政府的補助金，又不得不設法代為爭奪。英國人民就不希望他們代表辦理這類事務，所以英國下議員看見美國國會下議院，甚至上議員，接待無數與立法職務絕對沒有關係的人物，就得非常驚異。並且美國國會立法事務又大都在委員會內執行的，委員會的議事

工作又不公布的，所以各議員，至少在最初幾年，就沒有機會可以證明他的能力，使全國人民知道。還有一層，凡有固定職業的特著人物，如律師，或教育，或新聞事業方面的人才，是不能離開他的業務地點，到華盛頓居住。居住在倫敦或巴黎的這類人物，就能在充當議員時期，同時執行他的業務。

踏進國會這條門路方面的種種阻力，又是議員質地低落的一種原因。美國有一種根深蒂固的，普遍的，與法律有同等勢力的習慣，限定本選舉區域以內居住的人民充當國會議員；各邦議會方面也有同樣的限制。依照法律，凡在一邦範圍以內居住的公民都有資格充當該邦的國會議員，或邦議會議員，可是習慣上的勢力卻非常之大，選民決不會從本選舉區域範圍以外尋覓充當代表的人物。選舉外邊人充當代表是放棄本區域人民的一種極好權利，並且又是污辱本區域的居民，因為這是表示他們都不配充當代表。無論是特別奇才的人，或曾對於國家或政黨有極大功績，而名滿全國的人，都不能打破這種習慣。歐洲人都驚駭這種習慣的勢力，特別是英國人，因為他們都曉得在這兩百年之內，英國下議院所有的著名人物都與居住區域沒有關

係的，也許對其所代表的區域絕對未曾發生過任何的接觸，並且他又曉得就從地方的利益觀念着想，一個居住在別處的有能力的人也很可以像本地居民同樣的懂得，同樣的維護地方利益。在美國，也像在其他各國一樣，最能幹的最有精力的人物都在城市中居住，特別是在幾個極大的城市，因為祇有在城市，才有種種發展的機會，能夠有所成就。紐約，波斯敦，芝加哥，聖魯易等大城都有無數的人才，足夠供給全邦所有議員名額的候選人，還有多餘，但這類人物祇有在他居住的區域內，才有被選的資格。有時候，他們因職業上的關係所居住的城市也許完全在一個政黨的勢力範圍以內，別黨的人決不能在其中的任何選舉區域內有當選的機會，因之這類城市中的一半或過半數的人才更沒有在政治上活動的餘地。這就是一種所謂民治的習慣的結果。

大概在聯邦制的國家，這樣的習慣自然比之在單一制的國家勢力更大，因為在聯邦制的國家，每一個人人都覺得他的第一種職務是對於他的邦，這種地方主義精神的勢力又推廣到範圍較小的區域。假使一個邦或一個選舉區域的人民主張徵收一種稅率極高的特別進口稅，

他們就希望他們的代表不顧全國的公共利益，替他們力爭。據說此刻這種精神更甚於南北戰爭以前的時期，因為那時候人民的思想方面還是充滿了那種關於國的問題。地方觀念又使各代表本人自覺他是受地方的委託的，並不是全權代表人民的。他所以被選的原因，並不是因為他有特別的才能，祇因為他居住在這個區域，熟悉本地情形，能夠宣布本地人民的觀念與慾望，他自己本人也就覺得他的主要職務是表示本地方的意志，更把他自己的獨立判斷力視為無足輕重，一心一意的捧出各小區域那種『坐井觀天』的所謂公意。雖則這種種觀念都是切望議員們能夠遵照各區域公意的趨勢，但美國國會卻不能像歐洲各國國會那樣的代表全國人民各方面的公意，因為各議員並不是各選舉區域人民自動的選出來的，卻是政黨組織所推薦的，他們覺得對於政黨領袖，比之對於選民更有較為直接的責任。政黨組織是在議員與人民間加上一層不能透達的障礙物。

美國地方主義的精神是發源於當初殖民地時代與各邦成立時期的狀況。在新英格蘭，鄉鎮是自治的社會，邦祇是各自社會聯合造成的大團體。那時候移居到西部各處的人民就帶走

這一種的地方觀念，並且同樣的狀況又增加這種習慣的勢力。在南方，人民把州的地位看得很重要，他們決不願意從州區域範圍以外的人民中選擇他們的代表。也許英國那種選擇外邊人充當代表的習慣是一種例外，美國的辦法是常例，並且英國的習慣也祇有在近代歷史上才適用於各州區域。美國的地方主義確使最好的人才不能在政治上活動，但同時卻也阻止那般最壞的希圖僥倖的人物，不能利用財力，或以花言巧語蒙蔽人民，得到他們的信任，混入立法機關。在美國，無論距離華盛頓多遠的區域總要他們的代表在本地方有一個居住地點，每年與本地人民同在一處居住一部份時期，可以有一個機會判斷他的質地。假使人民要他們代表與他們自己一樣，祇顧本地人民的觀念，不計及全美國的利益，那末，他們的目的確已達到了。立法機關議員的才力與智力確是缺乏的，但他們卻是從全部選民中抽出來的一部份樣品。

這並不是說一個好的立法機關一定要有很多的第一流人才，有時候也許因為幾種人才太多了，反而弄糟。一個議會有了極多的雄辯大才，個個要發言，勢必至於遲誤國家的一切事務。但美國國會確是缺乏那種偉大的政治家，同時又很少有那種常識充足的靜默寡言的人物，能

以公平的態度判斷各種辯論，並且自己又能推論出確當的結論。

(二) 立法的方法

美國國會的立法方法須得約略討論，並不是因為這是出源於民治原則的特別方法，祇因為方法上的缺點已經減少國會的效力，並且又使國會及政府組織的體制方面發生其他的弊病，其改革的辦法是應當從立法方法，不應從民治原則方面入手的。

聯邦國會的職務是很繁重的，同時又沒有一個首領，如總統或行政部長，在內指導一切，所以就不得不以委員會制度，執行其一切事務。許多委員會都是小團體，委員是從七人到十五人，上院的委員會委員比下院更少。委員會內的討論不是公開的。凡在一院中佔據多數議席的政黨在委員會中也有多數委員，並且委員長又都是多數黨的議員充任的，所以關於各種有政治問題的議案都免不了帶上一種政黨的色彩，就是對於那種沒有黨派關係的議案，各黨的委員也往往採取一致的行動。有時候，行政部長是出席於各委員會會議，解說與表示行政方面對於各議案的意見，特別是關於各項政費的預算，及各該委員會範圍以內行政事務的提議。但委員

會可以不必依照行政部長的意見，他所請求的政費可以不必承認，提出的政費議案也許不是他所請求的。委員長往往是很有經驗的人物充當的，他的權力比之英國或法國議會委員會的委員長要大得多。他是下院（或上院）多數黨的黨員，並且在幾個重要的委員會，他的地位是等於一個行政部長，對於總統的行政部長是獨立的，有時候他的權力又與行政部長相等，因為他對於國會方面的勢力比之行政部長更大。假使反對總統這一黨在國會的一院佔了多數議席，這種情形是更加顯著。所以預算委員會或撥款委員會的委員長有時候在財政方面的權力較大於財政部長及其他支配公款的各部部长，這是行政與立法機關分立的一種結果。

還有一種結果就是國會以內沒有行政方面人物充當正式的領袖。在實行內閣制的政府，如英國、法國、坎拿大、與澳大利亞，內閣閣員就是國會的正式領袖。但國會沒有領袖人物的指導，就差不多等於一羣無所倚賴的羣衆，所以美國國會也就不設法準備一種有首領資格的人物。在下議院，議長對於一切事務就有一種極大的權力。議長是由下院多數黨議員選舉出來的，並且在其執行職務時候，也存了黨派的觀念。但在一九一〇年，因為一個議長的嚴厲手段，全

體議員就提出抗議，更變議會的組織，其結果是把那支配議事的權交託一個規則委員會，又把選擇各委員會委員的權交回全院。此外，還有一個與議長地位同等重要的人物，這是預算委員會的委員長，他是公認為多數黨的議場領袖，但多數黨的議員也不一定依照他的指導。末了，如果一黨議員對於一個重要問題不能有一致的意見，他們就召集本黨議員的會議，互相討論，決定一個標準，凡經多數黨員議決以後，本黨議員往往依此標準，在議場上表決這問題時候，投他們的票。依照這種種方法，國會內一切事務的指導權就到了多數黨手裏，雖則沒有像內閣制國會那樣的辦事迅速與靈敏，內部事務是總有進行的方法了。關於停止辯論，及限制發言時期的規則是時常實行的，這是抵抗搗亂份子不可缺少的武器。

(三) 法律的質地

除了關於財政方面的議案之外，其他議案是很少充分辯論的，各議員表示他們各人才能的機會也是很少的。他們都有一個機會，在委員會內做有用的工作，但這類工作是公衆所不知道道的。

大部份的議案都是關於私人或地方的議案；其中最大多數又是一種『年金議案』，就是特准某人支領戰爭年金，這種人是在南北戰爭時期北方軍隊中當過兵的，或者也許是因事脫離軍隊的，但同時卻不能包括在那種範圍廣泛的普通年金法律以內。國會議員又覺得這是報德選民或其親戚的一種最方便辦法，所以這其中的弊病也就很大。全部的年金法律，包括那普通的或特別的，是美國政治上的一個污點。從南北戰爭以後的五十年之內（一八六五年到一九一五年），美國已經花費了超過四千兆美金（\$4,000,000,000）的戰爭年金。假使國會內有一個保管公款的財政部長，這類事情是不會發生的。普通的私人議案又大都有假公濟私的用意，因為美國，並不像英國那樣有一種嚴格的規定，對於這類議案有一個委員會仔細的審查，公平的討論，無論是議院以外的人，或內部的同事都沒有設法疏通或運動的機會。

公共議案中也有許多是在原則上不確當的，其提出的用意祇要使一部份人民對於提案者發生一種好感。但這也是各國的通病。

上議院

以上所述是從立法機關的性質方面，討論美國國會的全部。但上議院卻另有行政方面的職務，並且又是政府組織中最特別最重要的一部份，所以是應當分別討論的。上議院是美國制度中的一種創作，以後又影響到其他各國的制度。這是發源於美國聯邦性質的政府組織，當初設立的用意是要打消各邦的恐懼，保障各邦將來不至於為聯邦政府所壓迫或併吞，同時又有限制民選下議院與總統的用意。依照原來的計畫，這是一個保守的機關，其中的議員都頭腦清楚，既鎮靜，又謹慎，經驗豐富的年高政治家。他們不是由人民選舉的，是由各邦議會選舉的，邦會議員既是人民選定的優秀份子，自然更有資格去選擇各邦中最好的公民充當上議員。歐洲學者自從托克維爾以後，都以為這種選舉的方法是上議員品質較高於下議員的原因，因之又使上議院的地位超過下議院。但在事實上，上議院地位的優勝並不因為其議員的選擇方法，卻是因為議員任期的較長，是六年不是兩年，又因為這是一個繼續不斷的組織，祇有陸續更換議員，其本身是永遠不整個解散的，更因為其職權較大，上議院議席是很有想望的價值的，因此，能夠羅致在政治上活動的那般最有才能的人物。到了後來，各邦議會選舉上議員的方法就發現

了種種料想不到的弊病。這種方法使聯邦的政治混入各邦議會，雖則政黨政治是與各邦內部問題沒有多大的關係，但各邦議員卻就因之而分成黨派；又使各邦議會對於上議員的選舉發生激烈的衝突，往往在幾個月時期內不能解決；更使選舉時候發生賄選的行爲，候選人或大公司往往以金錢賄賂邦議員，要求他們舉出本人，或與大公司有利害相關的並能在上議院中保護他們利益的候選人。所以經過了長期的運動，聯邦憲法就於一九一三年修改，此後的上議員是由各邦人民直接投票選舉的了。這種改革的目的是要減少邦議會的黨派性質。但這一層也許不能完全做到：因爲習慣養成以後，往往把事實上的情形更變了，這習慣還是存在的。民選方法是否可以使上議院中有更好的人物，還得要看將來的結果。在一個大邦區域以內的選舉運動工作是很繁重的，費用又是很大的，大概有錢的人或得到大報館幫助的人是很佔便宜的。

上議院的實力不但在於其中的議員都有較高的才能，又在於他們的經驗也較爲久長，較爲豐富，因爲他們不祇充當了六年的任期，並且又往往是繼續連任的；上議員的人數少，凡有才能而又富於進取精神的人物就有極好機會，表示他們的天賦才具。在從前，上議院中的辯論是

沒有時間上的限制；到了一九一七年，才規定三分之二的多數議員可以限制發言的時期。在下議院，祇在討論財政議案時候才有真正的辯論，但上議院對於各種議案都有極好的辯論，並且又是爲一部份人民所注意的。就是對於財政議案，上議院的權力也至少已經可以算是與下議院相等，但這卻不是當初制憲者的原來意思。首領的地位並不屬於議長，議長是由副總統充任的，也不屬於任何一黨正式指定的領袖，祇是屬於一個或一羣最有充當首領資格的人物。重要問題是在各黨的議員會議中辯論的，幾個主要委員會委員長的勢力是很大，他們既有才能，又加上經驗，有時候差不多變爲其中的一個少數專政團體。美國人尊重老前輩的資格是平等原則的結果。以各人的才能定他們的地位是違背平等的原則，所以一個上議員充當了好幾年委員會的委員，未了一定可以輪到充當委員長的。上議員的地位是政客們所希望的目的物，這是因爲上議院職權範圍的廣大，有立法的同時又有行政方面的職權，總統所任命行政與司法的重要官吏都得要經其同意。所以一個上議員就有一種方法，可以擁護他自己在本邦與本黨的地位，他能以同意權要挾總統，要求任命他所推薦的人物，否則不通過那總統所提出的人。這種

推薦權或使總統與上議院間發生種種衝突，或使總統與他本黨的上議員先行商定妥協條件，分配政府的職位。凡總統與外國訂立的條約又須經上議院三分之二的議員同意，才能發生效力。這又是上議院的一種絕大權力，上議員可以利用這種權力，對於總統提出種種的交換條件。

上議院雖則是美國政府制度中很有用的一部份，但也決不是全國的哲人會議。因為十分留意防護其本身權力，上議院往往容易使各議員濫用這項職權，多數議員所最注意的是他們本邦的利益與要求，並不是全國的公共利益。黨派的關係也像在下議院中同樣的深切，並且上議院也同樣的玩弄政治手段，就是在外交關係方面，祇要與一部份議員的黨有利益的，也往往脫不了這種狀況。但批評家卻不能就從這種種弊端，反對第二院制的原則，因為同時還得要注意到沒有這上議院時候的情形。任命官吏權與辦理外交權都不能完全交託總統一人，因為（除彈劾免職外），他的任期是固定的四年，他手下的行政部長既不出席，亦不對於國會負責；同時這兩項職權又不能使下議院參與，因為這是一個極大的，又是任期極短的機關，對於全國恐怕更不能像上議院那樣的負責，並且依照其嚴密的議事規則，無論是對於議案或平時的行

政問題，都不能極詳細的辯論，使全國人民得知其大概情形。現今上議院的保守精神並沒有比下議院更深，其中的大財主也比二十年前要少得多，並且對於資產階級也沒有顯著的同情心。這是一個較小的團體，所以其中有才能的人物，很有機會可以表示他們的質地，使全國人民得知；同時又有其他一種作用，這就是可以使政府機關在其運用方面有一種穩固的趨勢，因為其中各議員既有六年的固定任期，他們是很不容易受到公共意向方面偶然變動的影響。所以無論其缺點何如，這上議院確是不可缺少的組織。

(四) 國會的地位與勢力及人民對於國會的感想

立法機關的理想目標是代表一個民治國家中的最優秀份子，美國聯邦國會究竟實踐到這個目標的什麼樣程度？是否為人民制定一切所需要的法律？是否能夠忠實的監督行政，並依照種種狀況隨時勸告，協助，或限制行政方面的事務？是否能夠真確代表人民公意，得到他們的尊敬？

美國聯邦國會確實不是當初制憲者所恐怕的那種粗忽的與擾亂的機關，感情的作用很

不容易激動這樣的一個機關，並且其中擾亂的行爲差不多是已經沒有了；政黨的紀律是很嚴格的，議場中又是充滿那種親睦空氣，一切議程方面的規則是遵守的，實權是比較的在少數人手中。美國國會又確是很想，甚至於太過份的想，遵從各選舉區域人民的意志，至少是各該政黨組織的意志。黨派的觀念並沒有較坎拿大方面更深，在表面上看起來，又似乎比英國方面薄弱。政黨分立的趨勢在法國是很顯著的，在英國現在也已看得出，但在美國卻絕對沒有，因為兩個大黨已經根深蒂固，一時很不容易動搖。雖則美國國會會員方面也時有種種假公濟私與互相援助等事，但也不一定可以算是腐弊行爲，可是就算沒有不正當的目的存在，其結果當然也很不好的。議員之中也時有爲大資本家大公司所左右的嫌疑，但那種公開的與直接的賄賂是很少了，並且廉潔的標準近來亦已提高了。

但美國國會卻沒有得到全國人民的信任。用一句比喻的話，這並不像人體中的心，是全身的血所流入的，再由此流出滋養全身各部份的血。

爲什麼呢？

其中一個原因就是國會不能完全執行其份內的職務。國會對於重大問題往往不敢大膽的解決，就是對於立法方面的較小問題，亦往往如此。國會對於各種問題往往措置失當，不能有一種根本的解決辦法，其目的似乎是注重於臨時的救急辦法，及人民間一時的要求，並沒有對付全國較大需要的確定方法。比方關於財政事務，國會有時候眼光很狹，吝嗇不堪，有時候因為見好於幾個階級或幾處地方，又浪費浪用。退伍兵士的年俸，為數巨大無比，其目的卻祇為政黨在選舉時候爭奪選舉票而已。每年政府又將大宗款項分配於各區域或各城市，為地方上公共工程的補助金，這也許是為開闢一個永不能成立的海港，也許是為開通一條永遠不能航行的河流。但這類補助金卻可以使地方上有錢舉行公共工程，使各該處人民可以得到工作，凡議員能為地方上爭奪到這類補助金，就有很大的功績。旁人是不能阻止他的，凡欲得到同樣功績的其他議員亦決不容旁人的無理干涉。

還有一個原因是因為國會的智力也不能使全國人民發生一種很好的印象。凡關心於全國福利的人民——大概在美國，這類人物比之在任何自由國都多——並不把國會看作一種

指導者。下議院的辯論是不能啓迪一般的人民，現今的上議院也遠不如從前了。國會的議事大都是在那不公開的委員會中舉行的，就是智識階級也不甚注意，那普通一般民衆更不必說了。法國，英國，與坎拿大雖也有種種缺點，但同時卻確有一種感人的特質，可以使人民繼續不斷的注意。這幾國的國會能夠使特殊的人物佔據政治舞臺的中心，爲人民所注目，由人民認爲首領。美國上下議院並沒有這舞臺式的吸引力，並且美國同時還有一個總統，是國會的匹敵。人民注意於總統的言詞，而不注意於國會的議事錄。總統纔是美國政治上的中心人物。

我們還得注意到另外一點，這就是在美國國會之中，全國最優秀的政治才能確是很少的。下議院往往很困難的找尋一個適當人物充當議場首領或議長。各政黨在選舉總統候選人時候，也祇能在下議院或上議院中找到二三人有充當總統候選人的資格。爲什麼國會議員的地位不能引誘優秀的人才呢？

其中一個原因已經提及過了。在任何那一國，凡有才具與能力的人物的機會決沒有像在美國的那樣多。權與利的機會確與美國的區域與富源相等的，換句話說，就是全世界任何那一

國所比不上的。充當一條大鐵路或大實業公司的總理，確實可以大大的發展一個人的才能。律師又是一種極好的職業，不但可以名利雙收，有時候還能在政治上著名，如同在歐洲那樣。假使一個喜歡研究學問的人，同時又覺得有指導幼年人的能力，那末，美國有許多大學，其中的校長與教授都有極大的勢力，較之歐洲任何各處都大，凡偏向於這一方面的人才都以教育為職業，從教育方面為國家服務。在美國，政治生活不能算是一種職業，因為這種生活往往容易為種種意外的事情所阻礙，不像律師，大學教授，與商業人物那樣可以專心於他們本份以內的事務，而不必計及其他的一切情形。

並且在美國多數地方，加入政治生活既不是容易的，又不是愉快的事。一切的政治工作是要做的，種種條件是要承認的，可是凡有高尙思想的人決不肯甘心服從的。比方那種想充當國會議員的人，因為不能單獨進行他的選舉事務，一定要得到政黨首領的同意，由政黨提出政治的路程是由政黨組織所看守的，但政黨所最注重的是對於黨的忠實，不是才能，所以政黨在各區域所選定的人物，往往是那般在地方上佔有勢力的，或者是對於地方黨部有過功績的。

美國國會議員都是各選舉區域的居民，他們都是很尊重地方上的意志，得其贊助；但同時各議員與其所代表的區域間卻沒有什麼直接的接觸。這種情形似乎是很奇異的。英國是絕對沒有這種情形的。在英國，議員與其所代表的區域間的關係是直接的，一切的選民會議是議員自行召集的，選舉事務也是自己辦理的，他們雖則與地方上的政黨組織是合作的，但對於黨的方面卻不必自屈自卑。美國的多數議員大都覺得他們是直接對於政黨組織負責的，祇有間接纔對於選舉區域選民負責的。

歐洲的批評者往往覺得美國聯邦，各邦，與城市政立法機關所以有缺點，是因為各議員有薪俸的，他們都不是爲了愛國心或其他的雄心纔出來充當議員的。雖則一個人不應當爲私人利慾所引誘而加入政治生活，或在政治舞臺上爲私利所影響，但依照現今其他一切情形，美國立法機關是否可以因議員不支薪俸而改善，還是一個疑問。譏諷的人往往說：『議員們不支薪俸，他們也許就要偷竊』。但無論何如，這個問題完全是一個學理上的問題，離開實際太遠。在美國這樣大的國家，有餘暇的人又比較的很少，人民決不能離開家庭，丟棄業務，到華盛頓充當議

員，而沒有報酬。就是各邦的農民或律師也不能離開他們工作，在邦議會中爲國家服務而不得報酬。

總統

民選制度沒有產生良好的立法機關是不能否認的。但在美國，人民還有其他方法，可以證明他們判斷人民的能力。他們有選舉行政首領的權，聯邦政府的總統，與各邦政府的邦長。關於這個問題，我們應當研究的有下列的幾點：他們怎樣去選擇所需要的人選，他們怎樣對待那已選定的人物，選定的人在他們政府制度中究竟佔據什麼樣的地位。美國總統是全世界兩個最高職位中的一個；因爲祇有羅馬教王纔爲多數的人民所服從，並且美國總統又是全世界唯一的民選的最高職位。究竟有什麼樣天賦才能的人物方可以使人民賞讚，方可以使政黨領袖推舉爲總統候選人，同時又能得到人民的同意？從這類事實，我們就可以看出全國人民的好尚及其辨別的能力。

人民所最歡迎的是強有力的個性。他們所需要的是『一個人』，不祇是一個空虛的名譽，

也不祇是幾種尊貴的質地；是一個活的真實的形體，可以爲人民所認識，所依附，並表同情，又因爲人民信服其有領袖能力，所以能夠追隨其後。膽量與精力，確是最爲人民所歡迎的才能。同時還得要有相當的智力與辯才，因爲沒有這兩種才能，決沒有人可以有競爭總統的資格。雖則在人民政府中，智力與口才往往是得到政治權力的一種方法，但也不是最重要的質地。普通人民往往不能辨別一個人究竟是否有相當的智力。同時他又不肯承認當權者的智力在他本人的智識之上。至於口才，他是可以覺着的，並且他亦往往爲口才所迷惑，但這也並不是必需的。除了林肯之外，美國總統都不是真真的演說家；有許多還不能說很有勢力與很有意識的言語哩。

誠實，至少也得有誠實的名譽，是不可少的。假使沒有不誠實的證據，人民總是假定總統爲誠實的，這種假定是很對的。有少數的總統確爲一般腐化份子所包圍，並且對於他們的舞弊行爲又是很寬厚的。至於總統本人方面的卑劣或營私舞弊卻永未曾證實過。這類過失勢必至於使他身敗名裂。除了誠實與精力兩種主要質地之外，還有一種質地也是很重要的，這就是懇懇懇切，無論是出於本心，或祇是表面上的，都可以使一個人得到一種聲望，例如高興的笑臉，很熱

心的握手，說話聲音間表示一種同情的口吻。凡在英國與美國的選舉運動，這一種的天賦才能是很重要的，在普通人民的眼光中看起來，缺少了這種質地是極大的缺點。但美國總統卻也有缺少這種質地的，有幾個甚而至於很不機警，非但不能多交朋友，並且還多結怨仇哩。

一種很有勢力的意志，誠實，與實際方面的智識，是充當總統所必需的質地，各政黨尋覓候選人的時候，究竟以什麼證據定合格的標準？凡候選人物一定要在政治生活方面有過成績，也許在國會之中，也許做過邦長，或者大城的市長，或者內閣的閣員，或者是一個大使或法官，或者是一個特別著名的報館記者。上列的頭兩種職業是最能訓練候補總統，並且最能試驗一個人的合格與否，凡做了邦長要有成績，一定要有確定的意志，判斷的能力，充當首領的本能，並且還得有對付邦議會的手腕。凡在國會內有過經驗，並且得到權勢的人，就可以明瞭政治方面的種種方法。自從林肯以後，當選為總統的人祇有四人（Hayes, Garfield, Harrison 與 McKinley）是做過國會議員的。Hayes, Cleveland, Roosevelt 與 Wilson 是做過邦長的。

這是充當總統所需要的質地，也就是政黨首領所尋覓的，可是政黨首領的目的並不是尋

覓一個好的總統，卻是一個好的總統候選人，就是一個能在最多數區域得到最多數選舉票數的人。確定一個人的得票能力，同時就得要計較這個人的才能與經驗之外的其他質地，因此，政黨所選定的候選總統也許既沒有能力，又沒有顯著聲望。他們所計較的是一個人已經得到的名譽，或者已經招到的怨恨；依照法國的一句格言，「一個人沒有做過事，同時也未曾經舉妄動，就是他的優點。」最重要的就是可以用「吸引力」一個名詞所能包括得了的那種種天賦才能。還有其他的種種原因，亦不得不注意的，一個人對於選舉時候特別重要的一邦也許有一種關係，或者因為這邦的總統選舉票特別的多，或者因為兩黨在這邦的勢力均等，假使這邦的人民當選為總統候選人，他也許就可以得到本邦的選舉票。這種種情形，往往使當選為總統候選人的物，不一定在性質與才能方面是最適宜的，並且又往往從俄亥俄（Ohio）邦與紐約邦人民中選擇出來的。

一黨對於本黨的候選人一定要一致擁護，這是無疑的，因為一黨的分裂決不能使該黨得到勝利的。那末，凡一黨之中希望充當候選總統的人，究竟由誰取決呢？在美國共和國初成立時

期，這種職務是由各黨的國會議員各自執行，他們的議決就得各該黨黨員的默認。但不久就有反對國會議員選擇總統候選人的表示，以爲這是國會竊取人民的權利。在一八二八年，就發現國會以外的會議提出總統候選人，並且自從一八四〇年以後，政黨的全國代表大會年年開會，討論各候選人的優劣，並指定本黨正式的總統候選人。這種方法好像是很適合於民治學理，所以就由人民承認爲一種必然的方法。假使民權沒有包括人民選擇元首的權利，同時各區域人民又沒有權力決定他們的選舉票應當集中於何人，這種民權是決不完備的。所以指定總統候選人的全國政黨代表大會變爲憲法機關的真實部份，如同憲法條文中所規定的一部份一樣。

但當初的制憲者卻沒有想到這樣的辦法。他們把選舉總統的職務委託一個特別組織的總統選舉會執行，其中的總統選舉人都是全國聰明睿智的人，有極豐富的政治經驗，所以能够爲純粹的愛國心所鼓動，以極公平的判斷力，選舉一個最適當的公民，充當總統。這類的總統選舉會曾經舉行過兩次，每次都舉華盛頓爲總統，華盛頓當然是那時候很顯明的唯一人物。第三次的總統選舉會於一七九六年舉出，但已加入了一部份的政黨色彩，一千八百年舉出的第四

次總統選舉會完全帶上政黨的色彩，所以他們祇能根據於政黨的精神舉出一個政黨首領。這兩次的例以後就永遠遵照，依照原來計畫的一個極公平的總統選舉會就變為一個無關緊要的機關，祇是選舉制度中的一種附屬品，其職務是機械式的記錄人民的意志而已。

但選舉總統的重要狀況，還得要看將近選舉時候的全國重要問題，智識階級對於這類問題的態度，及其對於普通人民方面所發生的影響。他們總希望為元首者，能够代表他們的理想觀念，不祇是一個有手腕的政黨首領或行政專家，還得要是一個能以他自己的智識與膽量領導全國民衆，向其所需要的這條路上跑。全國人民的態度，往往影響於所提出的總統候選人的入選。

在每次總統選舉的前兩年餘，人民對於每黨中有候選資格的人，或者用一句俗話，就是所謂「總統材料」，一定有種種的謠言與批評。有時候，也許有一個首領，其名望及一切資格超過所有的候補人選，所以他將來當選為總統候選人差不多是早就不成問題。但在平常時期，一黨之中往往意見不同，希望充當總統候選人同時有好幾個，每一個人各有各的黨羽，或者是因為

與他的觀念表同情，或者是因為他的個性方面有特別的引誘力。所以在正式推定總統候選人之前，一黨往往分爲好幾個派別，各派各擁戴各的心目中人物。

從各派所擁戴的人物中，政黨的全國代表大會就有最後的取決權，選定各該黨的正式候選人。全國代表大會，是總統選舉的前四月餘，在一個大城開會的，約有一千以上的代表，都由各邦的代表大會選舉出來的。各邦的代表大會，是由較小的地方代表大會或各區域的黨員會議選舉出來的，所以全國代表大會是代表全美國各部份的黨員，並且如同國會一樣，是以人口爲根據的。在事實上，這就是一種國會，是一個政黨的，不是全國的國會，其職務是選擇政黨的候選人，並討論與宣布各該黨的立法與行政方針，徵求全國人民的贊助。大多數代表都已得到各邦代表大會或總統直接預選會 (Direct Presidential Primaries) 的訓令，一定要選舉一個預定人物，因為各候補人物的優劣，早已在各該會議中討論過並已有議決案；可是假定他們所預定的人物萬沒有當選的可能，他們也不得不贊助其他人物，也許是依照各該邦代表大會或直接預選會的訓令辦理，也許是依照他們自己的意志，隨時更變，因為種種臨時發生的事故是決

不能預先料定的。凡代表一邦的各代表應當是一致投票的，但有時候也有例外的。他們是時時祕密會議，討論當時的情形，決定他們的方針，因為大會中的狀況是隨時依照各候補人勢力的消長而更變的。在大會之中，一切程序都是公開的，因為代表人數太多，並且同時還有一萬多的旁聽者在場，祕密是不可能的事。凡會場上對於各候補人有稱揚的話，總有一部份人的大聲歡呼，所以會場中的景況是非常激昂，再加上音樂隊的鼓勵，各種旗號，標記，徽章的表現，更使激昂的景況緊張起來，假使各候補人的競爭時期加長，一時沒有解決的希望，各代表與旁觀羣衆的熱度亦更加提高。有時候，一個候補人的名字提出時候，一部份人的熱誠非常激烈，往往如同野火一樣的迅速，能於一時之間感動在場的全體民衆，使他當選為正式候選人變為不能避免的事實。但在普通時期，黨內各派往往堅決的為他們預定人物極力奮鬥，所以投票表決，往往繼續舉行數日，或甚至於數星期，還不能有結果。有幾次的全國代表大會曾經投票表決過四十九次與五十三次。假使會場的競爭這樣的延長下去，那末，唯一的解決辦法祇有協商和解，使那幾個處於反對地位的各派人物互相調解，一致贊助這方面或那方面的候補人，或兩方面都不反

對的第三者。凡在上午下午正式開會前後的空暇時期，各派的人往往奔走運動，商議條件，有時候甚而至於在會場上有人演說時候，他們還是繼續商議。假使有主義上的關係，調和辦法當然是不容易辦到的，但各派首領對於本黨的統一都有一種個人的利害關係，比之對於他們意中的候選總統更加深切，因為本黨的分裂定必消滅本黨得勝的機會，他們自己的勢力亦定必搖動。將來勝利後的一切希望亦勢必同歸於盡。每一個有勢力的政黨首領大概總能左右一邦或數邦多數代表的選舉票，他們可以使這類的票投給那本黨全體可以承認的候補人，或是將來有機會可以當選為總統的候補人。所以幾個少數主要人物，往往於秘密會議之中，決定一種最後的辦法，因此，代表大會最後舉定的總統候選人，往往是在開會時候人民所萬不能預料得到的。這一種選擇的方法，包含感情與權謀兩種作用，尚能維持到現在，並沒有發生較之事實上更壞的結果，確是很奇怪的。有時候，全國代表大會中也往往發生僵局，在表面上看起來，好像沒有救濟的方法。多數代表往往很堅決的主張推定一個候選人，但在那般明察人民的眼光中看起來，這樣的人是決不配做總統的，並且甚而至於連總統候選人也不配說得上去。但少數派總可

以想一種方法，於最後時期提出相當辦法，免除那種最不適當的選擇。因為調和各派各方面的利害關係，有時候往往選出中等人物充當總統候選人，但不合格的人物卻永未曾當選過，美國所有總統的成績大都有相當的聲譽，最不好的亦祇是無功無過平平而已。假使政黨所選定的人物實在太不像樣，那末，這樣的候選人一定會被人民所拒絕的。

關於選舉總統的方法，我們的敘述似乎也太詳細一些。因為這種方法確實可以表示事實上的幾種狀況：第一，為迎合人民的心理起見，政黨組織的權力就受到種種的限制；第二，從種種極混亂的橫流，如心理上的情感，實際方面的利害關係，愛國心，自私自利心，各派別的意見，也許能夠發生一種可以過得去的好結果。推定總統候選人的全國代表大會，是民治制度選擇首領的一種方法，其中的種種困難情形，很可以使我們得到教訓，並且經過了這八十年的經驗之後，這種困難情形並未曾減少。

全國代表大會的代表大都是以政治為職業的人物，祇因他們害怕人民的實力，所以不敢提出那橫行不法的政黨首領所願意提出的人物，充當總統候選人。大會的代表也許是卑劣的，

或眼光放不大看不遠的，但人民卻有一種天生的本性，能於重大問題發生時期，發展其勢力，打倒那般腐敗政客，維護國家的安寧。在表面上看起來，總統選舉的方法是民治式的，因為總統候選人是間接由人民的代表選定的，但在事實上，這種方法至多是寡頭式的，一切事情由少數幾個陰謀家預先佈置的。在每邦的代表團之中，祇有極少數的代表纔有相當的勢力，並且真實的實權也許祇在於一個人手裏，他也許是屬於別邦的代表團，也許完全是各邦代表團範圍以外的人物。但公意的勢力總是存在的，凡不能得多數人民贊同的人物，是不能被選為總統候選人的。總統候選人一定要是一個能够使政黨得到選舉勝利的人物。因此，選舉總統的一切狀況，就能較勝於別人所預料的。歷史上聲名顯著的總統確是很少，有幾個還不配佔據這樣高的地位。但卑劣的或不忠實於人民信託的總統確也沒有，侮辱國家名譽的總統也是沒有的。

美國從前確有一種恐懼，深恐總統變成一個專政者，但這類的恐懼是已經證明完全沒有根據的。這是因為總統沒有大的常備軍，可以隨意調度，同時又因制憲者規定總統的職權確是規定的非常巧妙，並且還有公意的勢力，時時刻刻擁護憲法的精神。美國政府的原則早已在人

民心理方面生了極深的根，凡一切侵犯這種原則的行爲，定必受到全國人民的總攻擊。

一國的元首既由政黨選擇出來，就有充當政黨首領的義務，並且同時還得要依靠政黨的贊助實行他的政策，這種情形似乎是很不幸的。但人民卻總是希望他不因爲執行了對於黨的義務，就放棄了對於國家較高的義務；一個機警的總統就要設法得到兩黨公意的贊助，到了必要時，就能以公意的勢力對付本黨中各派別的反對。假使他真能以愛國精神，很勇敢的做了全國的領袖，他很可以得到各方面的贊助，有時候就是投票時候反對他的人，也往往贊助他的。全國人民對於一切創始事業看得很有價值的，對於勇敢的行爲是很愛護的，並且又很喜歡有人出來領導，不但人民如此，就是每一個會議，政黨與羣衆也都是這樣的。

行政對於立法方面的勢力是要看當時國會中政黨的狀況而定的。假使總統這一黨在兩院佔居多數議席，他的勢力就很大，他的成就也一定很多；假使兩院多數議員是屬於反對黨的，特別是上院中反對黨的勢力很大，那末，凡關於有爭論的問題，總統是不能解決什麼的。但無論如何，他有五種重要職權。

他是陸海軍的大元帥。

他對於國會，可以提議那種種應當制定法律的各問題，並把所需要的法律大意明確表示於他的咨文或演說，再設法使國會議員提出正式議案。在從前，這項職權是很少用的，但在這二十年以來，卻是常用的，並且亦很能幫助改革政府組織中因分權原則所發生的種種缺點。

他有，並且也常用，他的否決權，這就是對於國會所通過的議案拒絕簽字。假使兩院再以三分之二的多數票數把總統所否決的議案重行通過，那末，總統的否決案就不能成立；可是三分之二的多數票數是很不容易得到的，並且總統拒絕一件議案，大概也總有幾種很好的理由，所以凡是經總統否決過的議案，往往不容易重行通過，正式成立。

他對於政府中那種重要的行政、外交、與司法職位，有提出人選的職權。

末了，他還有辦理外交的權。但關於這最後兩項職務，總統的權是受上院限制的，因為上院能夠不同意於他所提出的人選，並且一切的條約也得要經三分之二的上議員同意。對外宣戰的權是由國會保留的，但上院能夠阻止總統採取種種危及和平的行爲，或那種容易發生戰事

的交涉。

關於總統個人與國會間關係的種種問題，我們可以不必敘述，因為這類問題是與我們所要討論的民治制度沒有多大關係的。我們所應當提及的，祇是這其中幾種已經公認為不能不改革的缺點：這就是各行政部與國會中的委員會沒有合作的方法，及總統個人與國會全體沒有一種完備的接觸。羅斯福總統較之他的各前任更加積極的催促國會，辦理一切他個人以為緊急的事務。威爾遜總統更進一步，因為他時常親自出席國會發言。美國人民對於這兩位總統的行為都沒有不滿意的表示。美國憲法中確實沒有限制行政與立法間互相交換意見的條文。國會對於本身的權利是非常愛惜，很慎重的保護，但國會與總統時常交換意見，祇有利益，而決沒有害處的。

在從前，人民深恐總統為他個人的野心所激動，或為抬高他自己在國內的地位，也許使國家對外採取侵略的政策。這種危險似乎是已經消滅了。在最近時期，人民又另有一種恐慌，深恐總統利用其勢力，着手進行種種憲法的或立法的大改革計劃。可是沒有得到國會與公意的贊

助，他是無法進行的。凡關於這類的問題，公意一定是一種最後的保障。

美國行政首領的職權範圍在任何時期都是很大的，但在內亂與外患緊急時期，卻更大更重要。在這樣狀況之下，他一定要有很機敏的很堅決的行動，這是一個議會式的機關所不能做的，凡他所作所為的事務，人民總是默認的，就是出了憲法的範圍以外，也得要默認的。但在無論什麼時期，總統權力的大小還得要看他個人的性情定奪的。我們可以說：他怎樣用他的職權，他就有什麼樣的權力。觀察歷任的總統，並注意於全國人民怎樣受其感化，他的精力也許使全國受到極深的印象，他的才能也許使全國傾心；這種情形可以使我們憶及歐洲中古時代的幾個大皇帝，如亨利第三與 *Hohenstaufen* 的兩個腓特烈，他們的個人性情差不多就改變了他們國家的歷史；並且又可以使我們憶及那幾個文治的，不是以武力統治的帝王，如 *Pope Gregory the Seventh* 與 *Pope Innocent the Third*。這兩位教皇是因為得到了人民精神方面的依歸，所以纔能統治。一個美國總統的實力完全以人民公意的趨向定奪的，依照一句普通的格言：『得了人心，什麼事都能成功；失了人心，什麼事都不能成功。』有了公意的贊助，總統的權力

就能超過國會兩院之上。歷史上也曾發現過總統與國會衝突的案件，人民的同情心似乎是偏向於總統，不偏向於國會。總統與國會都是民選的，可是假使總統是有能力的，又得人心的，人民對於他就自然而然的有一種特別感情，同時對於一個極大的民選代表機關是感覺不到什麼的，大多數的代表祇是空空洞洞的幾個名字而已。假使民選的國王能在其確定的任期之內實行大權，並真能表示其才能，他也能得到全國人民的尊敬，如同從前歐洲那幾個好國王一樣。

第四十一章 各邦政府的運用

從聯邦政府，我們可以轉到各邦政府，並觀察其所根據的民治原則在實際上是怎樣運用的。雖則最早的各邦憲法是在聯邦憲法成立之前就存在的，但各邦憲法卻時常修改的，並且新舊各邦又制定了許多新憲法，所以現今各邦憲法的總體確較那已經敘述的聯邦憲法制度更多民治的彩色。

我們已經說過：各邦議會是由成年男子選舉制度，或普通選舉制度選舉出來的；是兩院制的，每一院的立法權與其他一院差不多相等的；無論是邦長或任何官吏都不能佔據任何一院

的議席。上下兩院議員都是由政黨選擇出來的，其質地是相等的，並且在任何地方都不甚高，但大概的說起來，可以分爲三等。在東方幾個歷史較長的邦，議員的質地要算是最高的，其中鄉區份子佔最多數，同時亦有受過一知半解教育的少數份子，與極少數的腐敗人物。這一類的邦議會逐漸混雜於第二類的邦議會，包括中部與西北部較新的幾邦。這幾邦的議會有很多的農民，與小城市的律師，他們是很誠實的，很想做事的，但眼光不大，很容易傾向於種種好聽的口號與標語，實行那種絕對沒有把握的政治試驗。在這類邦議會之中，凡鄉區代表數目最多，政黨組織勢力最小的幾個議會，其質地也最高。第三類的邦議會是與第二類分得很清楚的，其政治是受了大城的影響，已經腐敗不堪，政黨組織的勢力非常發達，黨魁可以隨意把政治職位或利益分配於黨羽。六邦或七邦的議會屬於這一類，其中又以本色而凡尼埃，紐約，與伊里諾埃邦議會最壞。在這類的邦議會，廉潔與信實的水平線都是很低的，願意爲社會服務的人因爲不能服從政黨組織，是很不容易踏進議會的門，因爲選擇候補議員人選的權是由黨魁把持的。但在最近幾年，其質地亦已提高幾許，在幾個邦議會中，也已有少數的改革家加入在內了。

立法事務是用一種委員會制度執行的，其一切情形是與國會中所採用的很相像的，但在多數的邦，卻很少有公開辯論的機會，可是在幾邦，有一個委員會公開審查議案，接受人民方面提出的一切證據。議會的辯論是不能激動人民的興趣。財政問題也不像在國會中那樣重要，因為各邦的收入既少，地方上的用度又由地方稅與市稅供給的。胡亂發行公債，舉辦或改良一切公共事業，從前是常有的事，現在卻已為邦憲法修改案所禁止了。法律的出產量是很多，特別是在西部各邦，種種新的觀念很容易了解與接受，對於慈善事業方面的種種熱情是很顯而易見的。這種種社會改革法律比之通過這類法律的人物要高明得多，因為這都是一班道德改革家所提議的，所口述的，他們的熱誠雖則往往超過他們的思慮，但卻是一個社會中的很好現象。假使不被那般腐化惡化份子為保護種種弊端，暗中設法打消，這種改革議案是往往可以通過，並且通過此項議案的議員又自命不凡，自以為有極大的光榮；可是這種法律卻往往是不執行的，有時候因為沒有專任管理執行的人，有時候因為法律本身在事實上確是不能執行的，所以一個美國哲學家曾經說過一句話，他說：「西部各邦的法律祇能算是他們希望的記錄，不能算是

成績的記錄』。

各邦議會中那般以政治爲職業的政客們所最注意的，就是那種特別的或私人的議案，尤以上述的六邦或七邦爲更甚。以政治爲職業的政客們所以運動充當議員就是爲此，因爲議員發財的機會也祇有從這方面着想。特別或私人議案可以特許個人或公司得到特別權利或免除義務，特許他們做那種種普通法律所不准做的事，例如收用私人財產，作爲一種公用事業。這類的議案可以由任何那一個議員提出，如同那種適用於全邦的公共議案一樣，不像在英國那樣另得要經過一種司法式的審查。在各邦議會，任何議員沒有義務批評這類議案的弊病，或保障那種受這類議案侵犯的利益，所以立法權力有很大的作弊機會，爲了幾個私人或公司的利益，議員們就什麼事情都可以做得出。有很多議員就利用這種方法，盜竊種種的好處。

從這類議案所發生的弊端，及假公濟私的行爲，就使各邦議會的名譽一敗塗地。爲通過這類議案起見，有關係的各方面一定要有一種祕密的結合：第一方面是運動通過這類議案的人，第二是被運動的議員，第三是其他議員，他們也有性質相類似的議案在手中；經過了這種狼狽

爲好的手續，這類議案就可以隨意通過議會，正式成立。那般橫行不法的議員，還有其他方法利用他們的職權，他們可以提出一種議案，其作用是爲損害一個鐵路公司或其他有錢的大公司，其目的是期望撤消該案時取得相當的賄賂。這一種的勒索是叫做詐欺取財，在那種有可以索詐的大公司的各邦，這類的事是時常發現的。至於那被勒索的公司，爲了保護他們股東的利益起見，就不得不採用種種防禦方法，合法的方法是很容易發生效力的，因爲議會的組織及其規則都不能給他們保障，所以種種非法的方法也就得採用。假使邦長是正直的，有膽量的，並且又能留意於各方面的，那末，他就有一種救濟的方法，他得以否決那他所知道的不好議案。但各邦並不都有這樣的好邦長，並且他無論怎樣的四面留心，恐怕也顧慮不到每一種的詭計。在幾邦之中，一方面有資本極大的鐵路公司，電車公司，與其他的大實業公司，亟欲從邦政府得到那種價值極大的特許權，又一方面有一羣無名人物，種種特許權須經他們投票表決，他們的表決是可以以賄賂得到的，同時發覺這類弊端的機會又是很少，就是發覺以後，行賄者與受賄者兩方面都不至於受到社會上極重大的譏諷，在這種狀況之下，政治上的弊端，就非常之多了。社會

上較優秀份子，早已在幾年前想用種種方法滅除這類弊端，並且他們的行動又逐漸趨向於激烈方面，這就可以證明這問題的嚴重。但關於這類事情，我們擬於下面一章討論最近改革運動時候敘述。

每一個邦長的人選都是由全邦政黨代表大會提出的，由人民投票選定的。他應當有的資格，大致是與總統相等，但特別需要的完全是一個有成就的實業家所必須有的質地，就是志操堅固，機警，普通常識，謹慎小心，及愉快的態度，這最後的一種質地很可以使他不至於處處得罪人，就是他拒絕了人家奸詐的要求，人家也無可如何他。他不必有創造的能力，但必須有極堅決的意志。他的主要職務是否決議會通過的壞的特別議案，並設法使議會通過好的公共議案。他在這一方面的動作，新近在多數邦內早已增加，並且又有很好的結果，因為議會是需要指導的人，邦長的指導一定是較勝於黨魁的指導。邦長任用私人的機會並不大，因為邦政府的主要官吏與委員會都是民選的，所有的下級官吏都由上級官吏各自任命的，但這種制度卻很有缺點的，因為行政本身方面確因之受到損害；假使邦長能夠任命各部部長，並由他們組織一種內閣

式的機關，行政上的效率也許可以增加許多。邦長是行政首領，所以對於邦內的治安問題負維持的責任，這並不是容易做的事務，因為工業方面的種種衝突時常發生擾亂的行動。他又須自己決定他政策的方針，還是依照法律盡他的責任呢，還是因執行法律得罪大羣的選民呢。大多數的邦長確是很盡職的。所以在南方各邦，判斷一個邦長的好壞，祇須看他是否有保護黑人的決心，及對於他們是否有同情心。

從這各方面的經歷，一個有主宰能力的人很可以表示他的氣質。凡有志向夢想做美國總統的人物，都願意先嘗試一下邦長的滋味。邦長的職位確實可以訓練將來的總統，因為其範圍雖較為狹小，但也須有同樣的領袖能力，堅固的志操，判斷各種人物的本能，及對付議會的手腕。凡人民對於那般做過一年邦長的人物的批評，差不多總是公平的，正確的。

邦長的勢力確有超過議會的趨勢，這就可以證明民衆所最注意的是一個人，不是一個會議。在他們的眼光中看起來，一個人是真確的，看得見的，他的事務做好了，就能歸功於他；做錯了，也得負相當的責任。把責任放在一個主要的行政長官身上，自然比之放在一百多個不顯著的

代表身上要強得多，並且一百多個代表還能互相推卻，誰也不能捉住真負責的人。如果邦長與政客發生了衝突，把他們衝突之點訴諸人民，政客們也許攻擊他的專權行爲，但人民往往是偏向於他的，如同前幾年紐約邦長 Hughes 公然反抗那把持該邦政治的政黨組織。邦長是人民直接選舉的，議會代表是政黨組織提出，強迫人民選舉的，所以邦長無論怎樣的逼迫議員，人民是不大注意的。

但邦長也許不是一個主要的權勢。我們可以列舉幾邦，在邦長之上，還有一個勢力較大的黨魁，他是政黨組織的首領，有命令議會的大權，其中的議員差不多是等於由他委派的，從前紐約與本尼埃就有這種情形。黨魁的權力當然都是法律範圍以外的，可以比之邦法律所規定任何人的權力都大。加利福尼亞邦的政治也曾由一個鐵路公司把持過好幾年，公司裏的一個職員雖沒有黨魁的名稱，卻執行一切的大權；直到了二十世紀該公司不願意操縱政治時候，這種情形纔改變的。

第四十二章 司法與社會秩序

美國司法制度有兩種特點，是為研究政治制度的學者所特別注意的。第一點就是司法機關在政府組織中所佔的地位，依照憲法，司法機關在名義上與事實上，都是政府中的獨立部份，與行政及立法機關立於同等地位的。第二點是法官人選的質地，因為選擇的方法不同，因為任期有長有短，法官的質地就受到種種各別的影響。我們可以先討論美國所採用的幾種民治原則的結果。

憲法給予司法機關的地位，比之當初制憲者原來的用意更高，因為在一七八七年時候，沒有一個國家曾經試用過那種限制立法職權的剛性憲法。

在美國聯邦與各邦政府，一種最高的政府組織法，憲法，是高出於一切普通法律之上，因此，假使立法機關通過一種違反那憲法條文的議案，或議決案，這類議案，因為不適合於較高的憲法條文，是不能成立的。可是法律與憲法是否有衝突之點，完全是一個法律問題，審查的方法是把這兩種法律仔細比較，確定那立法機關所制定的低級法律在何方面違背了人民在憲法中制定的最高法律。這是一個解釋法律問題。關於政策方面的事實，就是某種法律或憲法條文是

否應當這樣的，法庭是不能顧問的，法庭的職務，祇是決定法律是否與憲法條文有衝突。但憲法中的普通字句，究竟是否與某種法律條文相適合，確是很不容易決定的，對於憲法中各字句的見解，往往各人的意見不同，其中確有範圍極大的升縮餘地。在表面上看起來，法官似乎可以任意解說，但在事實上，這也不能叫做任意解說，因為誠實的法官祇確定憲法字句的意義，決不肯使個人的偏見影響於他們的判斷。可是多數人民還總以為法庭的解說，是帶上色彩的，假使法庭的判決與他們自己所希望的觀念有所衝突，他們就有種種的怨言。因此，他們就加上法官僭竊立法權的罪名；法律經法庭宣告為無效後，又加上法官違抗立法機關所表示的民意的罪名。法庭方面當然也有答辯的方法，民意也表示在憲法之內，並且又是直接的，不是間接由代表表示的，所以憲法是一種最高的法律，立法機關祇有憲法上所規定的幾種職權。祇有法庭纔能判斷那法律與憲法是否衝突，因為假使這種判斷權交託立法機關，那末，立法機關定必處處顧慮到本身的利益，憲法勢必至變無用。

無論什麼人都可以看出美國法庭解釋憲法職務的重要。各邦的法庭都是憲法的守護者，

憲法又是人民意志的表示，並且又繼續的表示，直到了修改時為止，所以法庭所表示的就是人民方面活的意志。法官不但必須能幹與有學問，同時又須有膽量，能夠堅決的抵抗民間的騷擾，並且忠心於他們所守護的憲法。各邦的法官都得要這樣的，他們的職務是解釋各該邦的憲法條文。聯邦法官更必須有這樣的質地，他們的職務是解釋聯邦憲法，凡各邦憲法或法律，或國會所制定的聯邦法律，如有違背那最高法律，聯邦憲法，就須由法官宣告為無效。聯邦政府的最高法院更為重要，所有一切關於聯邦憲法問題的訴訟案件都須經其最後判決，或者是直接在該法院提起的，或者是由下級法院上訴起來的。雖則美國憲法曾經經過法庭解釋與應用了一百三十多年，但因經濟與社會狀況的繼續更變不已，種種新問題還是繼續發生，繼續須由法庭解決。凡法庭對於國會權限問題的判決，對於邦議會權限問題的判決，較之國會或邦議會的任何法律都更重要。

我們現在可以討論法官本身及其任期。聯邦法官都是由總統得到了上議院的同意而任命的，他們的任期是終身的，但能由彈劾的手續罷免的。最高法院的法官現在共九個，他們都是

名望與能力極高的人物。下級法庭的法官也都是很好的律師充當的，但第一流的律師卻少的，因為法官的薪俸不高，不能羅致最著名的人物。他們大都是很忠實，很誠厚的。

各邦政府各級法官，除了七邦由邦長任命（須得上院或議會的同意），四邦由立法機關選擇外，都是民選的。凡在採用法官民選制度的各邦，無論全區選舉或分區選舉，各候選人也同其他民選官吏的候選人一樣，是由政黨提出的，並且也同其他官吏一樣，是同列在一張選舉票上，作為政黨正式提出的候選人；但有時候偶爾也常發現一種不屬於政黨的法官選舉票，這是因為一部份公民不滿意於政黨推舉的候選人物，纔單獨提出來的。可是這樣提出的法官候選人往往是很不容易當選的，提出合格的候選人物的最好方法是由地方上的律師公會設法感化政黨中的主要人物。

法官的任期是很不一致。在邦長任命法官的七邦中的兩邦，法官是終身官，就是祇有彈劾或由議會兩院的議決請求罷免，纔能免職。在議會選擇法官各邦的一邦，也採用這種辦法。在其他各邦，法官或是民選，或是任命，其任期最短的是兩年，最長的是二十一年，平均計算起來是八

年或十年。重選連任是很平常的，但法官卻一定要使律師公會滿意，並證明他自己的能力與忠實，纔有連任的希望。

法官的薪俸也是各邦不一律的，大致是與各該邦人口數目與富產成一比例，平均的年俸數目約六千美金。祇有在紐約一邦，並且也祇有幾個法官，其年俸可以到美金一萬七千五百元，可是就是這個數目，還抵不到幾個律師進款的五分之一。

這種種情形——年俸低，任期短，又加上民選制度，——對於多數邦法官的質地當然有極大的影響。最有能力的律師是決不願意充當法官的；當選的法官，大都是由政客們所推舉出來的。

但各邦法官的人品亦各不相同，大致的說起來，我們可以把他們分爲三大類。

在六邦或七邦，包括那種邦長任命法官的邦，最高級與高級法院的法官大都是有資格好的。律師與正直的人物充當的。有幾個是配做任何一國的任何法庭的法官，並且又可以做得很好的。

在多數其他的邦，最高法院的法官是很有資格的，但其學問與智識也許比不上那執行業務的第一流律師。他們差不多都不至於為利慾所引誘，做出舞弊行為，但有幾個也許為種種個人的或政治的勢力所搖惑，因為法官也得注意到下一次的選舉，希望重選連任，所以對於那般有勢力左右選舉的人物，就不得不加以相當的禮貌。在這許多邦中，下級法官都是一般平庸人物，但卻不是貪黷的。

在其餘的幾邦，一切的情形很不容易確實的說明。一種概括的敘述一定是很空泛的，因為祇有在法庭執行業務的老律師纔有機會估量法官的才能與廉潔，纔時常與他們見面能夠明白一切的詳情。但這般律師也有他們的偏見，不是完全可靠的，並且他們又決不肯把所知道的事實盡量報告。所以我們所能說的祇是在少數的幾邦，全部的法庭是不可靠的。在無論那一種法庭，高級的或低級的，一定有幾個好人，也許好人比壞人更多。但訴訟的當事人，無論是原告或被告，卻完全不能有所把握。假使他的案件到了一個正直的法官手裏，那末，審判時候的一切情形也許是很公平的。可是在許多法庭，法官的法律智識也許是很薄弱的，或者甚而至於種種弊

端也許應有盡有。美國法庭有公布禁令的權，又有判決當事人藐視法庭的罪名，這更是禍惡的大源流，特別是關於那種帶有政治色彩的案件。

把各邦的總體計較起來，我們可以說在多數的邦，法庭並不爲人民所尊敬，還有在少數的邦，據所知道的情形，確是不能信任的。在這許多邦，下級法庭的法官並不較高級法官更不審慎，祇因他們的法律智識淺薄，所以審判時候不一定可以正直無私，並且手續又慢，費用又大，因爲法官的柔弱，種種稽延與上訴的機會又多，美國律師差不多總有方法可以尋到一種理由，設法稽延判決案的執行，或更進一步，從根本上推翻判決案。

從這許多事實上着想，上述一切弊端的存在並不怪異，最奇怪的就是司法狀況及其結果並沒有比現在的情形更糟。可是這其中也有一個重要原因。美國律師公會確實能夠實行其監督責任，所以除了最下流的法官之外，其餘法官總得要顧慮到本邦或鄰邦方面的公意。假使沒有這樣的監督，美國的司法狀況勢必至於比現在更壞。

司法方面的弊病究竟與日常人民間的訴訟事務發生什麼樣的影響？關於民事案件，人民

方面的怨言卻並不甚多。歷史甚長久的弊病差不多已經見慣，人民也並不以為怪異；除了聯邦法庭與極少數的邦法庭之外，人民並不希望有什麼強有力的法官。訴訟是費錢極多的，這是各國都是如此的。在美國，訴訟的手續是很繁雜的，多數邦的訴訟規則是很陳舊的並且又專門到極點，訴訟法典是很草率的，並且又麻煩的。陪審官的智識，及律師的學問與能力，確實能夠幫助那般無能的法官解決了不少的困難問題；種種不公平的徇私與舞弊行為，除非牽涉到幾種公共利益，既不容易證明，亦不為普通人民所注目。可是司法狀況雖不能算十分壞，但許多邦的許多法官的無能確使當事人或因上控及其他稽延，或因上級法庭的翻案，多化無數的費用。

民事訴訟方面雖還有種種不滿意之處，但刑事訴訟卻糟不堪言，在全美國祇有極少數的邦，也許新英格蘭各邦之外祇有兩邦或三邦，刑事訴訟案件能夠辦得迅速或有效率。在其餘各處，無論是南部或西部，審判的時期特別的長，到了判決以後，還得要經過數月或甚而至於數年纔執行判決案。人人所知道有罪的人往往可以逍遙法外，刑法的警戒效力就因之而減去大半。許多學者曾經屢次的討論這種狀況，前總統脫夫忒曾說美國人民所受到最大痛苦的一種就

是刑法的寬弛執行，他在司法方面的經驗特別豐富，並且他的判斷力又是人人所尊敬的，所以他的話就可以代表專家的意見。

這種狀況當然也是種種原因所造成的。其中的一種就是審判時期太長，特別是對於殺人犯的案件。第一，陪審官的名單是很不容易決定的。在幾邦，陪審官的人選是分派得很不公平的；但假定是公平的，當事人還有提出抗議的絕對權利，可以說某人是已有了偏見，或已成了一種意見，所以不應當充當陪審官的。有時候，往往好幾百個陪審官人選被這一方面或那一方面否決了。幾年前加利福尼亞邦有一件刑事公訴曾經費了兩個多月時期纔決定了陪審官的名單。其次，還有手續方面的種種複雜情形與證據法方面的種種專門性質。假使被告是有錢的，能夠雇用極靈敏的律師，那末，各種各樣的問題都得提出來，替他辯護。法官對於一切證據方面的規定，或他本人預擬的罪名，以後也可以經被告律師提出抗議，可是等到法庭討論這種問題時候，差不多已經距離開審時有一年或一年以上時期。人民不信任政府就使所有各邦都嚴格的限制法官的職權。法官祇能宣告法律的要點，與總結一切的證據，他不能對於陪審官聲明從這樣

的證據應當得到什麼樣的結論，並且他也不像英國的法官，對於那種與罪人沒有損害的手續上的錯誤，可以有改正的權力。

陪審官本身也有時候可以使人起疑的地方。在許多城市，有幾個律師特別著名有對付陪審官的能力；假使該邦法律規定陪審官一定要一致判決的，那末，這種對付方法也就更容易辦理。

假使罪名已經判定，假使過了幾個月或，甚而至於幾年，所有法律上為罪人辯護的要點都已提出，並且都被法庭批駁，可是罪人卻還有逃避的機會。在美國，人民對於幾種罪人有一種特別的同情心，這當然也影響到陪審官方面，並且距離那犯罪時期愈久，這種同情心亦愈大。一個殺人犯的判決，特別是那種有感情作用的罪案，定必為大羣人民所矜憐，報紙上就有種種替他聲辯的記載，邦長方面又必接到無數的書信與呈文，請求緩刑或減刑。可是主張執行法律的話卻沒有人說的。有時候，這樣的案件也許混入到政治方面，邦長的責任心也許為了亟欲得到民衆歡心而減輕。

寬容罪人確是人民情感方面的缺點，這是因為人民憐恤了受罪的人，就忘卻了社會的公共利益。這種狀況是民治國家所公有的，也許在美國比之在意大利或法蘭西更普通，有時候也常發現於澳大利亞。有了這種種情形，再加上許多邦法官的智識平庸，刑事法律時常不能執行，就有了充分的理由；犯了重大的罪名可以免罰，並不為奇怪，最奇怪的就是人民對於這樣重大弊病毫不關心。新近紐約邦的律師公會已振作精神，從事於改革運動；但情形比紐約更壞的邦卻是很多，並且各該邦中殺人案件的時常發現，與法律沒有對付的能力，並沒有喚起人民的批評。這尤以在南方各邦為更甚，在那種地方，從前實行奴隸制度時候所養成的暴行至今還未消滅，種種民族方面的惡感是非常利害，一個白人侵害了或甚至於殺了一個黑人也，很不容易定他的罪名，如同在土耳其法庭，一個耶穌教人不能抵抗一個回教人一樣。因為法律的遲緩或無法執行，有時候就自然而然發生人民私自處死罪人的行為。西部各邦也是常發現的，有時候也用到白種的罪人身上，但在南部各邦，卻更特別的多。在一九一〇年，本色凡尼埃的一個小城的市醫院中有一個等候審判的黑種罪人，忽然被一羣民衆拖出城區，活活的燒死，當時並沒

有一個人出來干涉。事後有幾個人是被告發的，但沒有一個人是受罰的。這祇是許多案件中的一件，凡關於這類案件，民衆實在沒有以暴力干涉司法的理由，因為犯罪的人一定是定罪的一定是抵命的。

邦法官的沒有能力，與刑事訴訟手續的缺點，並不是公共秩序不能維持，法律爲人輕視的唯一原因。在幾邦，行政官吏往往不逮捕擾亂治安的人物，使他們受相當的審判。在少數的邦，一羣凶徒往往能於數月或數年之內，橫行不法，侵害他們所不滿意的物，而可以泰然無事，這是因爲立法機關未曾設立鄉區警察。搶掠火車的盜賊在西部也沒有完全消滅。在太平洋沿岸各邦，聯邦政府很不容易使各邦政府對於東亞的移民，給與條約上或國際法上的權利。美國的狀況當然有特別情形，人民私自處置罪人，與法律的不能嚴格執行自然也有可以原諒的理由，有人說：美國人民那種不遵守秩序的習慣是由歷史遺傳下來的，一時是不容易消滅的；他們對於人類生命的觀念還是很不完備的；攜帶手槍的習慣還是很通行的；鄉區警察的費用確是很大，然而設備上是很不完備。這類辯解是否有充足的理由是另一個問題，但無論何如，依照美國很

多區域的狀況。民治政府並不能使人民間發生一種尊重法律的精神。

爲什麼人民方面並沒有覺得因公道不能維持，人類生命沒有保障，全體社會就受到極大的損害呢？爲什麼美國那種合於人道的與開明的公意不利用其勢力，消滅這種行爲呢？從刑事訴訟手續的缺點方面着想，我們應當注意，凡人民所已經熟知的弊端往往就看作無關緊要。習慣上的標準已經規定，已經爲人民所承認：祇有那不知情形的外國人纔覺得奇異。各邦那般優秀公民當然是很不滿意，很希望改革，但他們卻不曉得怎樣辦理，或從那一方面入手。那議會中充滿的下流律師是很仇恨改革的，因爲這種改革就得減少他們謀利的機會，所以極力抵抗手續上的改善。普通的議員是沒有草擬這樣一種改革議案的智識。一邦之中也沒有人負擔進行這種改革的責任，因爲邦長是沒有代表在議會之內的，同時各議員對於他的干涉又非常嫉妬的。美國人民往往以這類的解說，對於調查者說明原因，但調查者卻還不能十分明瞭他們對於擾亂公共秩序的罪人爲什麼是這樣寬容的。

有人提出一個問題：『各邦法官的無能是司法制度最顯明的一種缺點，祇要提高他們的

地位，這種缺點就可以革除的，爲什麼不這樣做呢？爲什麼不增加他們的薪俸，延長他們的任期，並取消民選制度呢？長期計算起來，價值低廉的法官也許很昂貴的。』

這個問題的答案更可以進一步，使我們明瞭民治政府的幾種特點。

當初十三邦與英國脫離關係時候，除了兩邦的法官由議會選擇，一邦 Georgia 由人民選舉，其他各邦的法官都是由邦長任命的。這種任命方法的結果是很好；各法官都是正直無私，是社會上所崇拜的人物，以後各新邦制定新憲法時候，他們當然應當依照舊邦的先例，照樣辦理。但在一八三〇年與一八五〇年之間，全國各處充滿了民治觀念的潮流。人民醉心於民權的學說，以爲他們本身不但是一切權力最後的源流，並且還得直接執行權力。他們的目的是一切政權隸屬於他們自己權力之下，這種觀念就表示於實際的政治制度方面，每一個官吏都是人民選舉的，並且其任期是很短，使他永遠不能忘卻他的主人翁，其薪俸是很少，使他不能以爲他的地位是較高於其他人民。人民堅持這種觀念到底，就是現在，大多數邦的人民還是繼續堅持。至於這種制度是否能夠得到好的法官，那是另一個問題。因爲服從主義起見，他們就把這

一方面的問題丟開不顧。著者在一八九〇年曾在 Kentucky 參觀他們的制憲會議，我就問及是否有人提議邦長任命法官的舊制，但他們的答案卻說這種提議是不能提出的。這是完全違反民主主義的原則。著者又於一九〇九年到加利福尼亞邦，當時因為聽見人家對於法官有嚴重的批評，我就問及人民方面是否願意增加法官的薪俸與任期，使較好的人可以充當法官，他們的答案卻說人民所要改革的是減少法官的薪俸，與縮短他們的任期，使他們對於資本家與大公司不能有一種同情的階級觀念。但邦長任命法官制度，是否能在西部與南部各邦發生良好結果，還是一個問題，因為在東部一二邦，邦長所任命的人一定要合於相當的標準，這種已經養成的習慣，是誰也不敢不遵守的，但在實行民選制度的各邦，法官人選的標準是很低的，假使改爲邦長任命，他也許完全任用他的私人。這確是一種很難防禦的制度。

吏治

在結束政府運用的問題之前，我們一定要說幾句關於內閣與永久文官的事實，因為這兩種制度是與那歐洲各國名稱相同的制度完全不同的。

美國的所謂內閣並不是一個統治全國的機關，如同法國、英國、意大利、西班牙、坎拿大、與澳大利亞那樣。所謂內閣祇是十個行政部長的團體，他們在總統的指導之下，各自執行各人份內的行政事務，並且依照習慣，並不是依照法律，總統是時常與他們商議一切事務的。他們是由總統得到了上院的同意而任命的，但上院對於總統提出的人選，在歷史上永未曾拒絕過；總統又能隨時免他們的職。他們是對於總統，不是對於國會負責的。他們既不參與國會的會議，又不必對於人民表示意見，所以不需要有任何的口才，從這方面着想，就有人以為他們是專家，當選的原因是因為他們各人對於所管轄的行政事務有特別的長處。但事實上卻並不這樣的，美國閣員也像英國與法國閣員一樣，都不是專家。總統選定閣員人選時候，也得要顧慮到政治上的，就是選舉方面的情形，有時候把某人加入在內，完全是為見好於國內某一個區域的人民，或為酬報他在上次選舉時候的功績。所以一個新成立內閣的閣員也許是全國人民所向不知道的，閣員間也往往不互相認識的，有幾個甚而至於連總統都不曉得的。他們雖不一定是能力顯著的人物，他們卻有一種美國式的適應性，能夠應付各方面的事務，如同歐洲各國內閣閣員的狀況，

並且他們又沒有對於國會方面的義務，所以更能專心於他們份內的事務。他們在充當閣員之前，也許在政治上是不著名的，所以到了他們做滿了四年閣員任期以後，也往往就與政治脫離關係，繼續他們從前的職業或事務。

聯邦政府的文官包括三種人物：（一）數目極大的小官吏，如全國各處的關務與郵務人員，（二）華盛頓各行政部的大羣服務人員，包括極多的專門技術人員，（三）外交代表與領事。在從前，這許多官吏都是由總統隨意任命的，到了他任滿以後，他們也即跟了退職，祇有總統繼續當選連任，他們纔能連任下去。政府各職位的人選都是由政黨推薦的，那一黨在總統選舉時候得到勝利，那一黨就有這種推薦權。這種所謂任用私人制度不但從吏治方面着想是有害的，並且同時還使人民政府中發生其他的特別現象。我們可以把這類現象略述於下。

政黨機關往往把那般沒有資格並且又沒有訓練的人物充當政府中的官職。到了政權從這一黨轉移到那一黨時候，他們也就全部更換。他們是對於政黨機關，並不是對於國家盡忠的。他們是一定要捐助政黨的黨費。他們的第一種義務是為黨工作，不忠於黨，就得免職，所以他們

全副精力祇爲維持政黨的地位，使政黨能夠把持聯邦，各邦，與各城市政府的政權。政府的位置變爲謀利的機關，不但爲增加政黨的黨費，並且又可以填個人的慾壑因爲各私人往往利用權力，達到種種自私自利的目的。聯邦政府是這樣的，各邦也是這樣的，各城市政府又是這樣的，同樣的原則由同類的以政治爲職業的政客到處應用，其中又以各城市爲利益最大的地方。

因有這種種情形，從前美國的吏治不但比不上歐洲的主要國家，就與美國本地各大實業與商業公司的行政相比，亦相差得太遠。有特別練訓的人是沒有的，因爲政府並不需要這種人物：規定的薪俸是太低，決不能羅致那般有能力的人，並且各種職位又得爲本黨黨員保留。經驗是不必說了，因爲一個人做到了能夠明白他的職務的性質，他就得要讓位，由其他一黨的黨員來充任。熱心服務亦沒有獎勵或提升的機會，因爲各部部长所希望屬員做的工作並不是對於社會的，卻是對他的政黨，或是民主黨，或是共和黨。但這樣的制度卻能維持了好久，這並不是因爲國會鄙吝，卻因爲國會利用任用私人的方法，增加各議員在他選舉區域方面的勢力，所以不願意改革。可是到了後來，一羣熱誠的改革家激動了人民公意，強迫國會順從民意，實行改革，那

時候的多數黨亦深恐下次選舉的失敗，設法使兩院多數議員讓步，藉以保留一部份黨員的職位。所以在一八八三年，國會通過一種法律，特准總統把幾種職位歸入在文官考試規則的範圍之內，並規定以考試及格的標準錄用，同時又保障其職位的永久。在最初時期，總統是很謹慎的實行這項職權，但後來卻大大的擴充文官考試法的範圍，上述（一）（二）兩項官吏的過半數已經劃出政治的範圍之外，變為純粹的事務官。這是包括華盛頓各行政部的較高職位，但次長，其他重要職位，外交代表，與一部份的領事，還是與政治有關係的。各官吏的職位劃入在新制度的範圍以後，他們的任期是永久了，他們的質地也比從前好多了，他們是可以利用他們的經驗繼續為國家服務。在平時與選舉時候，他們也不至於被迫為黨服務；雖則有幾個，特別是那種依照舊制任命的，並且其任期是不永久的，還得繼續為黨工作。在從前，凡依靠政黨勢力得到職位的官吏必須依照其薪俸的等級，將一部份的收入捐助黨費，現在這種習慣早已為法律所禁止了。

著者說明美國政府中這一種重大缺點的用意，不但要證明在一個民治國家，人民的利益

怎樣可以完全不顧，並且又要指示正義的勢力怎樣可以在美國得到最後的勝利。從一八八三年起，一切狀況就逐漸的進步，那般以政治爲職業的政客們還在那邊忿爭，但改革家卻有公意爲依靠。全國經濟的發展，大學教育的推廣與進步，各種自然科學中的發明，政府職務的增加，及人民在各項工作都感覺着科學方法的價值，凡這種種都使人民承認官吏必須有相當能力的需要。在幾個舊的行政部中，舊式的腐敗人物告老或死亡後，新雇用人物的質地已經提高了，凡舉辦的一切新工作又需要種種特別技能的人物辦理。在華盛頓新設立的幾個技術部，如地質調查所之類，其中都有大羣的科學專家，他們的科學智識與名望比得上歐洲各國地位相同的人物。從科學人才數量方面着想，華盛頓並不在倫敦與巴黎之下。

同樣的吏治改革也發現於幾個較爲進步的邦。各邦官吏的數目並沒有像聯邦政府那樣多，也沒有那樣的有組織，一半的原因是因爲邦政府沒有內閣的，主要的官吏都是與邦長同時舉出的，並且又不受邦長指揮的。近來因社會改革的需要，因農、牧、礦業的發展，邦政府的職務，就不得不擴充，新的職位不得不設立，新的有訓練有技能的官吏也就發現了。在一九二〇年，十邦

有很好的文官考試法律，其所發生的好結果亦很爲人民所重視的。在幾邦，特別是惠斯康新 (Wisconsin)，邦立大學在幾種應用科學方面，執行了許多邦教育部的職務，並且其成績是很好的。西部幾個主要的邦立大學是人民政府的出產品，亦很能幫助政府使民衆得個高深教育，並且對於一切進步有一種極熱誠的希望。

鄉區與城市政府

從各邦政府的狀況，我們可以講到城市與鄉區的地方政府。地方政府在上邊第三十五章中已經說過幾些，現在所要聲述的祇是政黨制度在幾種區域中是很有禍害的，地方上的首領把他們的黨徒充當地方官吏，做出種種胡亂妄爲的行動。鄉區官吏往往因不願意得罪有勢力的人物，有時候往往很寬弛的執行法律，並且盜用公款的事又是常有的；但因各州各鎮區的因各項收入都已由法律指定用度，並且數目又不大，又因地方上舉辦的公共工程規模很小，人民又很嚴格的監督，一切的不正當行動都逃不了他們的耳目，所以政黨機關及黨魁不至於有擾亂地方財政的行爲。地方政府有了範圍極大的獨立權，至少在北部與西部各邦，確能維持一種

公民的責任心及執行義務的能力，這種優點很可以抵償那種因政黨制度把全國政治問題混入於地方行政範圍內所發生的缺點。

城市政府的運用必須有較為詳細的研究，因為在美國，城市事務確已明確證明那民治制度也能偶然發生種種危險。現今反對民治制度的人往往以最近八十年來美國城市的醜聞為理由。美國人對於他們政治制度全部的成功是很誇耀的，但也承認民治制度在城市方面的大失敗。假使歐洲人民能夠明白城市政府是在什麼樣的狀況之下辦理的，他們也許不致於過份的責備民治原則，雖則他們對於民治原則輕率應用的方法也許還得要認為不當的。究竟是什麼樣的狀況呢？這是全世界最特別的狀況。在歐洲，各大城市都是逐漸發展的——柏林是唯一的例外——一切的公民組織，無論是社會的或經濟的，都是與城市同時發展，同時擴大範圍。除了極大的城市之外，其他城市都有全體民衆認為有首領資格的家族；鄰居的人民都有一種鄰居的感情；城市中的各區域都有一種歷史上的意義；差不多所有居民都是屬於同一民族，說一種共同言語。

美國城市發達得非常迅速上一代的人民都能記憶紐約城祇有不到一英里長，半英里闊的區域，但他們卻又都能親眼看見紐約推廣到十四英里長的全島，並又擴充到鄰近一島與大陸方面。芝加哥祇是密西根湖 (Lake Michigan) 邊上的一個小口岸，但過了八十年後，就有人口兩百萬。這樣的發達並不單是工業發展與鐵路建築的結果，同時還因為從一八四〇年與一九一〇年間有大羣歐洲移民的移入，所以城市人口就大大的增加了。大部份的移民都不懂英國話的，很少有幾個人明白美國的情形及其制度，他們既沒有執行公民權利的經驗，又沒有公民義務的觀念。他們成爲一種極複雜的羣衆，在最初時候，大都是愛爾蘭人與德意志人，以後又加上意大利人、波蘭人、捷克人、斯羅發克人、克洛斯人、塞維人、斯羅微尼人、俄羅斯人、希臘人、芬蘭人、猶太人，及其他種種民族的人。他們既不明白美國人民的性情，又不懂得城市政府的性質。但到了美國幾個星期或幾個月後，他們就變爲美國公民，有權參與一切的選舉——城市的，各邦的，與聯邦的。每一個政黨都要得到選民，所以就用盡種種方法引誘這般新到移民，使他們變爲黨員。他們對於他們的新環境是沒有社會的關係的，所居住的地方又是距離那富有的本地人

很遠的，既不知道什麼叫做選舉權，更不曉得他們的選舉票是應當投給誰的。在這樣狀況之下，他們自然是很容易並且又甘心爲政客們所利用，他們也覺得自己的地位也有相當的重要，同時亦很願意與酒吧間中的下流政客結交朋友，他們所知道的公意也祇是酒吧間中的公意而已。

這般無智選民的數目逐漸增加，各城市的財產也大大的增加，城市政府就有種種必須做的NEW工作，船塢必須改良，公共建築必須築造，電車、排水、街道與其他種種的需要亦必須大規模的設備。賦稅差不多與財產增加得同樣的快，利益極大的工程可以隨意包出去，數目極大的款項可以隨意支付。凡這種種都因人口增加的速率與商業的發展不得不做的。比較富有的人民又因經營私人事業而沒有餘暇顧慮到這種事務。他們這個階級中很難有一二人想去充當城市官吏的候選人，或加入市議會充當市議員，所以市政事務都由一般下流政客辦理，他們是與智識階級沒有社交方面的關係，他們的行動也不是智識階級有餘暇可以監督的。這種所謂優秀份子，至少其中那般熱心於公共事業的人物，在一八三五年至一八六五年間，專心注意於全

國的政治問題，同時把城市政治忽略了，或祇從這一黨或那一黨選舉得勝影響於下一次國會或總統選舉方面着想。各城市當然也有其他的好公民，他們是很正直很廉潔的，但對於那般完全為政黨工作的人員卻置之不聞不理。不但是城市選舉是以全國政治問題做競爭的目標，並且政黨的精神又以及其他方法支配城市政治。把持城市政治的政黨機關，因為能在邦選舉時候交出很多的選舉票，所以能夠影響邦議會，並且也許能夠影響邦長，這就是說政黨機關的首領可以從邦議會方面得到他們所需要的城市法律，增加他們對於城市的勢力，並使他們為所欲為，進行一切與他們有利益的事務。這種干涉城市政府組織與運用的習慣，就使城市混雜於種種祕密的與卑鄙的詭計，不能依照普通法律的規定，自由發展。

總結以上所述，那時候城市的狀況就是：

一羣愈加愈多的無智愚民，他們是不納市稅的，對於行政方面的好壞是漠不關心的，在事實上祇是政黨首領的工具而已。

各個人的財產增加得很速，城市的收入及對於無數公共事務的用度也是增加得很速。

資產與智識階級對於城市事務置諸不理，他們所注意的祇是他們政黨在城市方面得到勝利也許可以增加該黨在全國的勢力。

在選舉時候，不論各邦或各城市的特別問題，更不論各候選人的優劣，人民總有一種根深蒂固的習慣，一致投他們的政黨所提出的票。

各政黨的經理所採用的方法已在上一章內敘述過了，他們對於這樣的狀況，當然就即利用。每一個城市各有一個政府，其組織並不是為政治上的效率或經濟，祇是完全依照各邦政府的模型。城市政府組織的法律是叫做市公約 (city charter)，這一種與那一種市公約的區別是很多的，但其大致的性質卻是相同的，並且各城市的經濟與社會狀況也大致相同的。各城市政府都有一個立法機關，有時候是一院，有時候是兩院，其中的人物大都是一知半解的，並且又都是那般有身分的公民所不認識的。有一個市長與其他的官吏，都是由人民直接選舉的，其任期是很短的；還有民選的任期很短的法官，其管轄的民事與刑事訴訟範圍是很廣大的。

一小羣自私自利的政客把持城市政權的方法，是很不容易模寫的，因為他們都在祕密中

工作的，公共記錄上所留下的祇是他們行動的表面，大致的說起來，他們的第一步手續是把持政黨機關，然後把他們的勢力從政黨機關推廣到全城。往往幾個最狡猾的最能說話的人在全區黨員會議中得勢後，就被舉為該黨各級的執行委員。在執行委員會中，他們彼此可以互相認識，並又發現他們是志同道合，有共同的目的，所以很可以採取一致的行動，他們把那般忠實的可靠的黨員委派到各種委員會內服務，他們自己就成為一個把持權力的小團體。有時候他們還結合一個小組織，其中又有一個主要人物，他的詭譎，或才能，是一般黨徒所欽佩的。假使他很勇敢的，自信力很大的，有充當首領的天才，有決斷的能力，他就變為黨魁。民治主義往往連帶的牽及平等主義，但各種政府，無論是一個民族的政府，或一個黨派的政府，其所最需要的要素卻是效率；所以在平等的空氣中，寡頭政治與獨裁政治往往依照自然法律而發生。假使一個強有力的，並且又有敏捷的意志把持了權力而有所成就，那末，凡有這樣意志的人就能變為首領。所以根據於民治原則的政黨組織雖則在其規章上是很尊重這類原則，但在事實上就不得不變為一種獨裁式的組織，以黨魁為元首，以其他的主要人物為內閣閣員。美國的實業家向來是

特別注重效率的，他們比之英國人更傾向於把大權委託於一人，例如鐵路的管理權是集中於一個總理，並不在一個董事會，大學校長的權也較英國大學校長或牛津或劍橋大學各院院長要大。雖有神聖的平等原則，黨魁制度卻通行於各政黨組織；比方在紐約，這八十年以內的黨魁都以政治首領的資格統治全城，他們的地位很可以比得上羅馬帝國時代的皇帝，從 *Nero* 到 *Constantine*，既不是世襲的，又不是選舉的，大都是以軍事首領的資格得到政權的。

政黨組織把持城市政府的一切事務。他們辦理全區黨員會議與代表大會，提出政黨的候選官吏，照料選舉，到了不得已時候，還往往實行冒名頂替，重覆投票，及其他選舉上的弊端，假使那辦理選舉的官吏是他們政黨所節制得到的，他們往往更進一步，在投票場上恐嚇選民，以假選舉票填塞票櫃，並故意算錯票數。他們所提出的大部份候選人，大都是人民所不知道的，所以選民祇有把整張的政黨選舉票投入票櫃。所以政黨機關就能利用無智的民衆，使其黨羽當選爲政府的官職，其中的幾個主要人物更能以種種方法爲自己謀私利，或出賣特許權或包工契約，或從各大公司勒索賄賂。有時候，這種非法行爲可以不受阻礙，盡量實行，因爲這類制度本

來是在黑暗中發生的，那般優秀公民祇知注意於黑奴與關稅等大問題，決不注意到這種小問題。並且又很不容易確定誰是受賄者。誰能說定市議會中那一個議員是受到最大的賄賂，誰能審查那般下流無恥官吏所保守的公文與記錄，誰能希望從那政黨所提拔的法官手裏得到公平的判斷？城市各區的政客在城市生活中的最下層謀他們私利，各區的小領袖如同一個司令官，指揮他的選民，黨內的主要人物又各有優差美缺，盡量的收括金錢；全邦的幾個大領袖往往不親自參加，祇在旁邊指示各政客採用的方法，並從羣衆的選舉票方面得到利益。

著者所以敘述這類事實，因為民治制度往往因此而失去信用，並且在從前的幾十年之內，美國所有的大城與多數的小城都不能免去此種現象，往往一個城市的人口與財產愈大，這種弊端亦愈多。我們可以拿紐約來做一個例，因為這是最大的城市，又因為紐約市政的事實雖已為全世界注意，但在美國之外，人民還不能十分明瞭其中的真像。

在一七八九年，紐約城內成立了一個社會的與慈善的社會，從一八〇五年以後，就稱為坦馬尼會 (Tammany Society)，這個名稱是出源美洲土人一個酋長的名字，叫做 Tamamend

這個社會不久，就有了政治的性質，並且在一八二二年，將其勢力推廣到全城各部份以後，即依據代議制度的原則，改變其組織，其主要的機關是一個委員會，叫做 *General Committee*，是由政黨（民主黨）選民會議舉定的代表所組織的。其最初時期的會員大都是美國本地人，並且有許多也是社會上地位極高的人物；但從一八五〇年後，其會員中就逐漸增加了歐洲的移民，首領的地位也到了次一等的投機家手裏，或是本地人或是外國移民。從此以後，坦馬尼會就包括了大羣的新公民，意大利人、德意志人、猶太人、愛爾蘭人與斯拉夫人。這個社會就變為紐約城民主黨中的最大勢力，同時又是紐約邦區域以內民主黨的大臺柱，並且在民主黨全國代表大會中，也是一種極大勢力，因為紐約邦的選舉票是往往可以左右總統的選舉。特威得 (*William Marcy Tweed*) 是一個失敗的商人，一個樂觀的、粗暴的、跋扈的人物，他的嗜好是粗俗的，他的教育是淺薄的，但在一八六三年，他卻充當了坦馬尼組織委員會的委員長，因此，就變為紐約城事實上的統治者，因為（成年男子選舉制度已於一八四二年實行），坦馬尼選舉票有無限制權力的。特威得與他的三個同志就成立一個團體，依照 *S. J. Tilden* 幾年後所說的話：

「可以支配全部的政府機關，及其用度與用人權，至少可以雇用一萬二千人，此外，所有警察、法官與選舉時候的監察官與調查員也都在其勢力範圍之內。」選舉時候的弊端，特別是在投票與計算票數方面，是往往明目張膽，大規模的舉行，三個橫行不法的律師是被選為市法官，使他們舞弊時候有種種的便利。到了他們的勢力充足，自信有極大的實力，黨魁特威得與他的三個同志就實行他們的搶掠政策。在三十二個月之內，城市的負債增加了八千一百萬美金，比之前增加一倍有餘。他們的方法祇是把大宗款項借支付工程建築的名義，裝滿他們自己的私囊。以後因為分贓不均，同黨之中發生了小衝突，纔發覺這種弊端，兩黨中的優秀份子，就於一八七一年出來奮鬥，驅逐了這羣盜賊，並把二個領袖與三個腐敗法官中的二個送入牢獄。但以後怎樣呢？在六年之內，坦馬尼會又在另一個首領的指導之下恢復其權力。多數選民都不注意於城市政府怎樣的被人搶掠，因為他們都是不納稅的，並且有許多人還懊悔的說，特威得是一個好人。那般優秀份子奮鬥了一次之後，又復回到了冷淡的態度，繼續專心注意於他們事業的振作，或社交上的愉快。但以後的坦馬尼會卻沒有像從前那樣的膽大妄為，並且還得要努力奮

關，纔能維持其權力。

一八七六年以後的紐約歷史是時時變動的。假使優秀份子發奮振作，並使改革派與共和黨聯合起來，他們一定可以打敗坦馬尼會。假使共和黨自行提出他們政黨的候選人，坦馬尼會是一定得勝的。但有時候，他們也提出很有名望的市長候選人。一九〇二年規定的政府新組織法已革除了許多弊病。選舉時候的舞弊差不多是已經成爲歷史上的事實，市庫也不能被官吏與政客無所顧忌任意搶掠，但有幾部份的行政事務，包括警察行政，還是很不滿意的。

紐約市政府腐敗的大致情形，是與其他各大城市大同小異。人口複雜的與時時更變的舊金山 (San Francisco) 也在政治上有過極重大的變動。在前世紀的末期，這一城的政治是由一個極利害的黨魁所把持，他是一個瞎子，但有極大的組織能力，並且又能指揮消防隊中各雇員投票權，同時又使他們爲黨工作。但以後他亦爲了侵吞公款被人告發，他就逃避。在此後的一個時期，城市政治是爲工黨幾個領袖所組織的團體把持了。其中有幾個領袖也爲舞弊而被告發，以後也曾實現過一個好政府時期。因爲篇幅的限制，我們不能把其他大城，如匹茲堡、芝加哥、聖

路易、新奧爾良與辛辛那提，一一敘述。但大致的狀況及其原因是各處相同的；把持市政的各團體有同樣的性質，改革派的奮鬥得勝、萎蕪、失敗，與預備重行奮鬥，也是到處相同的。爭鬥的人物也許發現了，也許消滅了，但這類的爭鬥永遠不改變性質的。如同人家批評法國革命一樣：『每次改革以後，還是仍在舊路上』。費立特爾費亞的市政狀況更特別的有趣味，因為其中人民很少是外國移民，貧窮階級也要比別城市同樣的人民優勝得多，有房產的住民又是特別的多。但在這樣的城市，政治上的弊病與腐敗是很昭著的：雖則那般『好公民』也曾奮鬥，也曾打倒他們的壓迫者，可是每次成功以後，改革派的勢力往往就即消滅，腐敗政客的新團體也就即成立，得到權力。在一九一二年，改革派曾經得到一個大勝利，但幾年以後，一切結果差不多就完全失去。但從一八八一年後，政治上的腐敗並沒有像從前的那樣利害。在一九二〇年，因有一種新的市公約，一個有能力的市長，一切狀況就非常光明。

大概在各城市中，兩個大政黨都是一樣的，決不能分出好壞，可以使人民有所選擇的。紐約的坦馬尼會是屬於民主黨的。把持費立特爾費亞市政的團體總是屬於共和黨的，他們能够掌

握大權，是因爲那般資產階級的實業家把關稅保護政策看得非常重要，所以不顧一切，在城市之中總是贊助那主張保護政策的共和黨，並使他們這一邦變爲一個穩固的共和黨的邦。那般研究民治制度的學者們很可以從一八八八年一個費立特爾費亞著名學者 Henry C. Lea 所說的話得到一種教訓。他的話現在還能適用。

「在外表的社會狀況看起來，沒有一個大城市可以比我們這城市更適當的實行自治政府。沒有什麼地方有更平均的財產權，或更高的安逸與智識標準，沒有什麼地方有更多的地主階級，負擔直接賦稅的責任，並且對於公款的支用有一種個人的利害關係。從這幾方面看起來，這差不多是一個理想社會，可以從民治學理方面得到種種實際上的結果。其失敗並不能歸根到成年男子選舉制度，因爲在我的改革工作方面，我就發現一切改革的最大仇敵並不是這般貧窮的，無智識的愚民，卻是那般的有錢有地位的上等人物，他們並沒有從政治的弊端得到任何的個人利益，但他們往往爲黨派的關係，贊助那種最壞的政黨組織所提出的候選人，這就可以證明他們與那最下級的愚民同樣的不配執行選舉權。」

『政黨精神往往使許多人盲從，還有許多人往往受心理上的惰性所影響，很不容易有一種獨立的思想，他們同時又有自私自利的心理，決不肯妨害他們日常娛樂方面的例行事務。在這樣大的選舉區域，人民一定要有極堅決的毅力與智力，纔能對付那極複雜的政黨組織，那般以政治爲職業的政客，能够把持政黨組織的勢力，曾經經過幾次自然的選擇選擇出來的，所以他們是完全適宜於做這項工作。凡反抗的人等於一種未曾訓練的軍隊，到了戰場上，不但是衆寡不敵，並且還有其他種困難之處。就是他們偶爾得到一個勝利，他們的熱誠立即要自行消滅的，至於那種常備軍隊是時時執行其職務的，並且又曉得有了相當的時間，他們可以戰勝任何的兩個軍隊。』

市政腐敗的結果之中有兩種最爲顯著。美國現今盛行的一種進步的與慈善的精神要求城市政府職務的增加。民衆的衛生與安樂應當有較爲完善的設備，爲人民的快樂起見，城市應當舉辦公共音樂與美術展覽，更應當擴充公園及各種娛樂的事業。那種所謂公用事業如電車、煤氣與電燈之類，應當由私人公司方面收回，改爲市有市辦，因爲私人公司的目的是祇爲求利，

他們又與那般腐敗政客聯合起來，狼狽爲奸；收爲市辦以後，很可以多收人民的費用，或者能增加城市的收入。但同時卻也有一個很顯明的反對理由。那把持市政的腐敗政客能否付託執行這種重大的職務，而不至於舞弊？市政的改革是否應當在試行城市社會主義之前舉辦的？

市政腐敗還有一種很顯明的結果，是減低政治道德的標準。時常發現的與彰明的罪惡往往不受懲罰，並且也不致於引起人民的譴責。受賄的市議員，身家清白的與抱負大志的少年律師，屈服於金錢的引誘，變爲詐欺取財者是美國政治舞臺上常有的人物，但人民卻司空見慣，不以爲奇，亦不加責備。因爲沒有人希望城市政客可以有道德的，所以他們確實表示沒有道德，也不能使人失望的，其結果就使多數人民墮落到人人所希望的標準。

美國各城市現象給我們的教訓與警告是大致相同的。關於人民所訴苦的市政腐敗，那般好公民確與壞公民負同等的責任。實行民治式政府的最低限度要件，至少有多數人民曉得並能執行他們的義務。一個社會的範圍愈大，財源愈富足，羣集攏來的侵掠者亦愈多。人民方面的警備雖則更加需要，但經驗卻證明一個社會愈大，人民更容易忽略他們的義務，因爲同時還有

許多人民也同樣的負擔這種責任。放任下流政客從城市中搶奪種種利益的習慣，是在人民沒有明瞭這種利益的性質之前早已養成。與人民的惰性同時存在的還有一種溫厚的寬容性，因此，種種的弊病能夠繼續保存。所謂城市民治政治，也就變為一種卑鄙的城市寡頭政治。

這類城市的歷史還引起另外一種感想。我們不必追溯當初在雅典時候，從那般建立民治基礎的人眼光中看起來，或從那引導民治的伯里克里斯（Pericles）方面着想，或從那解說民治的亞里士多德方面着想，民治主義究竟有什麼主義，我們也不必討論近代盧梭的民治觀念，雖則他的學說卻使民治主義在現代的世界得到一種更生的狀況，我們現在所須注意的就是從中世紀意大利或德意志，城市人民的眼光中看起來，或從十七世紀英國城市人民的眼光中看起來，或從美國成立後的五十年之內城市人民的眼光中看起來，一個城市究竟有什麼樣的意義。城市是由人民為達到公共目的而組織的團體，他們對於所要求的權利與所希望執行的義務，曾有長期的經驗，這不但是由習慣，並且還由一種社會黏接物所接合的團體；就是到了以後工業基爾特廢除後，人民間還是互相認識的，下級人民總是崇拜那幾個主要人物的，他們或

因財產，或因智識，才能與教育，或因職位的高貴，同時又能盡職，所以總是充當領袖的。在這樣的社會團體，人民間是都可以互相信託的。工人是認識他們的雇主，雇主對於工人又感覺着一種相當的責任。教會亦使貧富之間有多少接觸，並設法創造一種人類的同情心。這是真真的社會團體，因為人民間確有實在的共同之點。到了他們選舉官吏時候，他們確有理由選舉某甲，不舉某乙或某丙。各人的功績（或其類似的）就是選擇的標準；從各候選人過去的歷史，很可以推測將來的做事的行爲。

但現代的美國城市究竟是什麼樣的？一大塊蓋滿房屋的土地，其中兩三英方里的地方是富人佔有的，十五或二十英方里的區域，往往伸張到市區以外，是填滿了窮人居住的房屋。大部份的下級人民都是新近從那極遠的歐洲大陸移植來的，已經脫離了他們從前的社會羈束，但對於他們現在居住的異鄉，他們既不懂其語言，又不明白其風俗與制度，所以還沒有養成一種新的社會束縛。他們並不是社會團體中的各份子，祇是一羣沒有結合的民衆，如同沙地上的散沙，可以隨便由風吹東吹西。他們得到了工作，決不曉得究竟爲誰工作的；也許是爲一個大公司

的經理工作的。他們也入手看報，但他們所能懂得的祇是那種下等報紙上所大載而特載的罪案與一切意外的事變。入籍法使他們成爲美國公民，他們當然是很願意的，因爲這好像是提高了他們的地位。到了選舉這一天，在該城市居住較爲久長的同事就告訴他們也可以去投票的，但他們卻不曉得爲什麼要投票的，或者甚而至於不曉得投票是什麼意思，如同他們沒有離開本國時候一樣的沒有智識。

但不久他們也就有指導者。城市各區域的小政客出來使這新入籍的公民加入政黨，充當黨員，把他帶到投票場上，給他一張選舉票，並指導他怎樣在這票上劃一個記號。他當然依照指導投票，這樣的票卻與那最有意識的票同等的計算。他既沒有別種的指導，又對於好政府除了違背法律時候須有保護之外，沒有個人的利害關係，他對於任何事務都沒有利害關係的，同時對於選舉票上所列入的各候選人更完全不知，所以他的唯一辦法祇有依照政黨所供給的指導。他是已經變爲選民團中的一份子，有一部份的投票權；利用了這樣的投票權，坦馬尼會與其他同樣的組織就能夠把持市政府職位，並且這類的投票權又以千數計算的。一切事實既已

是這樣的，奸詐的政黨經理與被動的選民心理又是依照人類的天性，除了美國城市所表示的現象之外，還能希望有其他的結果嗎？在這樣的狀況之下，我們是決不能公平的判斷民治主義的。但選民卻就是人民。政論家繼續不斷的奉承他們，並且又重覆的聲述，人民是不能做錯的。喀萊爾 (Caryle) 曾經說過，凡以欺詐過生活的人是要得天報的。

從這種種的弊端——盜竊市庫，假公濟私的包工契約，大財產的惡毒影響，違法者以金錢代價免除罪名，警察與最憎惡的罪人階級通同一起，及其他種種維持黨魁勢力的欺騙手段與暴行——我們究竟可以得到什麼樣的教訓呢？

這種事實給我們的教訓都不是新的，可是從前卻未曾有過這樣的大規模。

一羣沒有自治訓練的無知選民變為那橫行不法領袖的天然戰利品。

一般沒有經濟關係人民所治理的政府是不能經濟的。從前的人曾經說過，「沒有代表權，就不納稅」。在美國城市，卻是不納稅，有代表權。

那般在名義上負責任的人為一班實際上不負責任的人所左右，責任就得消滅。

一個自治社會團體的人民必須有相當的社會團結力，假使那般有才能的配充首領的人自命清高，超然脫離政治關係，他們的位置就得由一班不配的人物佔據去了。

第四十四章 公意

把公意的力量作為主治的權力是測驗一個人民政府良好的最好方法。著者曾經說明（參觀第十五章）這種方法與那種祇以多數票數取決方法的區域安在，並且其優點又安在。在美國，雖則投票的次數較之任何那一國都多，但公意卻也較任何那一國都充份的表示，確是主治的權力。共和國的創造者所希望普通人民對於他們投票義務有敏捷的感覺，並能明察的考慮，確是沒有達到目的，但人民卻能依照他們的意志，表示一種普通方針，使公共政策有所遵循。人民主權的觀念與政府的組織更使人民不得不給與這樣一種指導，因為政府的職權是分配的，是分配於各機關的。同時還有種種箝制與平衡。如果每一個政府機關是由其他機關監督與約束的，如果各種職位的任期是短的，如果執行事務的官吏是時常更換的，那末，人民的監督與指導就非常的重要，因為這纔能使那複雜的組織運用，並使各部份都依照一個共同目的進行。

人民必須時時感覺到他們的責任，就是製造與在選舉時候以選舉票表示公意的責任。雖則這項職務並沒有充分的執行，但從大體着想，美國各階級民間的公意似乎較之任何那一個大國更靈敏，更周顧，更活潑。這是因為政府組織的複雜確能鼓勵人民對於各項公共問題積極的觀察，思慮，與表示他們的意志。

解說爲什麼是這樣的，什麼樣的好結果能夠因之而發生，我們就得要注意到那種由民族心理特性決定的公意狀況。

就是在美國，政治並不是人民思想所最注意的一種。他個人的事務，他的家庭生活，他個人的嗜好，當然是在他的心目中佔據最重要的地位，但美國人民對於公共事務確較其他各國人民更留心，更關切。美國人決不像法國人，德國人與意大利人那樣的常說：『我是永不自尋煩惱，參與政治的』。就是普通的鄉下人亦時常討論時事問題，雖則鄉區報紙上的主要材料是農事上的問題與地方新聞，但國家的政治問題總是在每一個本地人的心目中佔據一個地位。並且美國又有一種真真的國民公意與一種熱誠的國民愛國心，這就是說對於主要的政治問題，各

區域間的人民能夠消滅他們不同的觀念採取相當的共同意見這種狀況確是美國的好運氣。在幾個國家，例如法國，種種不同的觀念是很顯著的，凡關於內政問題，很不容易有一種一致的意思。凡相反的事往往是容易使人注目。但在美國，雖則其區域範圍是這樣大，可是從大西洋到太平洋間多數人民對於許多問題都能有一致的觀念。在歐戰初發生的兩年期內，北大西洋沿岸各邦，與南部與中部與極西部各邦對於歐洲戰事都有不同的觀念與感覺，這是因為沿大西洋各邦是與歐洲的關係較深，所以更關切於歐洲的戰事。但從美國加入戰事以後，這類的不同觀念就立即消滅。同樣的熱誠，激動全美洲大陸，並使各區域採取一致的態度。假使我們想到東部，南部與西部經濟及社會生活方面的種種不同情形，這意見方面的一致確是很堪注意的。但南方各邦卻有一種特別的觀念，這就是在任何狀況之下，黑人是無論怎樣不准恢復他們的選舉權。人種的不同，美國各處皆然，因為三分之一的人民是在外國生長的，或由外國父母生育的。但種族上的不同並沒有十分影響於全國的公意，這又因為新近移入的移民既沒有教育，又沒有經驗，他們絕對沒有感化其他人民的能力；至於那般在美國生長的外國人已經是完全美國

化了，他們的利害關係，他們的思想都已與美國人完全相同了。雖則有幾個城市還有許多未曾開化的斯拉夫人與意大利人，但因依附於祖國而發生政治問題的少數民族也祇有一部份的德意志人與愛爾蘭人。可是也祇有關於外交問題，這兩種民族纔與普通公意的潮流有特異的地方。教育的，友誼的，與社會環境方面種種的同化力與溶解力，在美國比在任何各國都大。宗教上的不同沒有多大關係。關於幾種事務，天主教民也許為尊敬他們教主受到一種影響，並且他們又往贊助教士提議政府補助教會學校。但美國永未曾有過英國那種因宗教觀念的不同影響到政治方面的種種狀況，更沒有像法國那樣因宗教問題人民間發生兩個如仇敵的黨派。

在這一百年之內的歐洲大陸各國，階級方面的區別變為一種勢力，並把人民的觀念分為互相反對的派別。這種趨勢更因革命的思想家主張階級戰爭而顯著。祇有在這三十年之內，這樣的學說纔由德意志與俄羅斯猶太移民從歐洲運入美國，並亦有相當勢力，但贊助這派主張的人大都是那般未曾同化的外國移民。所以美國確實未曾受到階級競爭的影響，因為人民的觀念並不是橫的依照財產的數量而劃分的，卻是直的劃分的，凡對於每一種觀念，每一種政治

主張，各社會階級中都有贊同的人物。工人與他的雇主，商人與他的助手，並不因社會地位的不同，對於政治問題有各別的思想，如同他們對於宗教問題沒有各別意見一樣的。他們所以是共和黨或民主黨的黨員，是與他們的財產數量，或社會上的地位沒有關係的，雖則有時候這一黨或那一黨在幾部份區域中，得到資產階級贊助他們的一種政治主張，如一八九六年的自由銀問題，這兩黨中的任何一黨，並沒有與那較富的或較貧的階級發生一種永久的密切關係。

這種事實又提醒其他一種感想。關於許多極大的與極重要的問題，公意並不依照黨派的關係轉移的。其中一半的原因是因爲兩黨的主張有時候是很相近的。一個著名的新聞記者曾於一九〇八年對著者說過一句話，他說：「我們的兩個大黨如同兩個瓶子，都是空的，但有不同的標記」。他說得真確切，因爲各派意見的強固潮流雖則可以看得出，但卻都不是以黨派爲界限的。政黨的勢力及其團結力都不能阻止民衆方面有一種共同觀念的存在，人民間的團結也不從政黨方面互相攻擊的言語間看得出的。在事實上，全國祇有兩種顯明的階級觀念。一種是小資產階級的觀念，包括那大實業公司的領袖，其他一種就是受歐洲工團主義或甚而至於無

政府主義觀念影響的社會主義黨。其他的人民都沒有顯明又永久相反對的政治主義或社會的同情心。

政治意見是比歐洲大陸各國訓練得好，因為在美國，關於政治制度及其運用的智識很普遍的傳播到全體民衆方面。這大半是因為地方自治制度的實行及報紙公開的討論政治範圍以內的各方面。各律師積極的進行公共事務，與最近時期大學教育的影響也許有多少關係。從高等學府卒業的人數大概是十倍（以人口為比例）於歐洲大陸任何一處，兩倍於英國。這一般人確有影響於社會全體選民的能力。其中的多數人物都沒有得到那歐洲人所謂完備的大學教育，並且對於文學方面又往往忽略過去。但他們卻已走上思想的路，他們的見識已經很廣了。他們是往往充當各種改革運動的領袖，他們對於好公民的觀念當然也高出於普通一般生意人，他們亦不致於盲目的贊助他們的政黨。美國生活方面最重要並且又最有希望的一點就是在這五十年之內大學的數目及其影響的增加，與各校友包括實業家、律師、教員與教士，能夠在高等的政治活動方面佔有相當的勢力。

報紙是現代各國製造與散佈意見的重要機關，美國的報紙情形究竟是什麼樣呢？我們不必討論報紙的普通情形，也不必審問那歐洲人民的責備是否確當，他們因憎惡那最下流報紙的種種缺點，就很不公平的責備全體報紙。這種缺點並不能歸咎到民治主義，卻出源於城市下級人民的社會與經濟狀況，這種狀況在各國都發生同樣的結果，但在美國卻更為顯著，因為任何各國的報紙都沒有像美國那樣多，並且又為迎合讀者心理起見，專注重於犯罪的記載與運動消息。

美國的報紙，包括許多討論政治問題的週刊與月刊，使每一個人曉得其他人民所說的所想的，是造成意見的主要機關。這就可以影響那般沒有判斷力的與不能思想的人民。他們既沒有時間，又沒有判斷的能力，自然覺得採擇多數人民的意見，是很穩當的。從這方面着想，美國報紙的勢力較之任何那一國的報紙都大，因為美國人看報的習慣又比別國人更普通，一般主要人物雖不像英國人那樣時常與報館通信，發表意見，但亦往往把他們的意見告訴報館訪員，在報上發表談話。報紙的缺點是很多的。祇有在少數的最好幾種報紙，一切的演說纔有詳細的與

確實的記載，其他的報紙就是對於最好的演說，往往也祇有一種節錄，並且又往往遺漏其中的要點。一切事務都是倉猝趕辦的，所以事實的真實與否，就有顧慮不到之處，但從大致的結果着想，全國的意見確能較之歐洲任何各處更完備的表示出來。報紙上事實的記載，與公務人員意見的表示，都能發生影響的。如果沒有那第二流報紙上時常發現的，同時又很少更正的，不確實記載，報紙的影響也許要更大；但這種不確實記載卻也不能阻止普通一般人深信他們所已經看過的印刷文字。報紙上的社論沒有像在英國或法國那樣重要；很少的人始終忠於他們所贊成的報，如同英國現在還有許多人是這樣的，並且主筆與主要論文著者的姓名是很少為人知道的。在這三十年之內，全美國祇有六個或七個著名的新聞記者，總算在世界的新聞事業中佔到有勢力的地位，其他的新聞記者雖也有很多能夠表示文學上的天才，但都不能著名。所以美國的新聞事業不能像在法國或英國那樣可以使人有發展的希望與機會，雖則大報館的東家也許可以變為政治上的重要人物，有時候甚至於可以得到高級的政治職位。主要的政論家也很少像在法國那樣，管理一種報紙，專任以之表示他的意見，或提出他個人方面的種種要求。

這樣一種宣傳或廣告也許是不利的，所以沒有人採用。報紙上攻擊政論家的方法並不是亂罵，這是不容易發生效力的，卻是繼續不斷的提出他所做的種種過失，或者造出種種極大的誹謗，這種方法很能損害他的政治前程，就是其他各報上無論怎樣過份的譽揚也很難有挽救的希望。人民因鼓吹而得到名望，得到權力，在英國較在美國更多。這是不是因為美國民衆有辨別的能力？

美國報紙黨派的關係，就是盡量的贊助一個政黨，也沒有像歐洲報紙那樣顯著，美國報紙的態度較為獨立，並且對於這一黨或那一黨的責備，很少是關於他們所主張的政治原則，大部份的原因都是關於他們在某時期的行動或對於某問題的態度。這種情形很能增加他們對於有思想人物的勢力，並且對於政黨首領還有一種極好的影響，因為政黨方面可以明白就是贊助他們的報紙有時候也得要攻擊他們的。在你的朋友家裏受到了名譽上的毀損，雖則是很痛苦的，但有時候卻也是很有益的經驗。

美國報紙在政府的運用方面，雖也像在其他各國同樣的重要，但美國卻沒有一種勢力極

大的報紙，如同英國、法國、意大利、澳大利亞與愛瑟丁諾的幾種報紙一樣。這是因為美國區域的範圍太大了。一種報紙在出版以後的上午能夠送到的區域祇是幾百英方里的範圍，雖則一種最好報紙的論調是很廣泛的傳誦，各處引用，或者也許以電報把他們的觀念打給全國各處，但他們對於遠處區域的民衆是沒有勢力的。有錢的報館東家或幾個報館的東家聯合起來，往往每天每星期以同一的觀念，及事實的一方面，使大部份的選民心目中得到一種極深的印象，並受他們的支配；可是這樣的危險也祇發現於外交方面。一種造謠的方法是選擇某一國報紙上沒有好意的論調翻印出來，使國人對於這一國發生一種惡感，可是這樣選定的報紙也許是在本國被人輕視的沒有勢力的一種報紙。

宣佈與告發市政方面的種種惡政與弊端是美國報紙——包括幾種宗教的沒有政治性質的週刊——對於政治上最大勞績中的一種。我們已經說明這類弊端大都是發源於優秀階級的無知覺或冷淡的態度，他們必須時常激動以後，纔能發奮有爲，纔能幫助那少數的會社改革家。歐洲人民，往往因討厭美國那種過份的宣傳，有時候不能感覺報紙上的種種警告曾經阻

止或幫助救濟許多弊端。有人以爲美國報紙的缺點是因前世紀末期發現了許多下流報紙而更增加，但近來這種缺點是否減少還是一個問題，依照幾個明察人的判斷，好的報紙愈好，壞的報紙愈壞。在幾個重大時期，特別是在最近的大戰期內，報紙盡量解釋種種有意識的觀念，確有大功於國家。

依照當初共和國創造者的觀念，運用他們的政治制度一定要依靠普通人及其公民道德，所以我們很可以討論一下這一個所謂普通人，從許多人方面拍一張集合體的照片，並研究他製造好意見的能力是否可以證實共和國創造者對於他的信任。我們可以把北部，特別中部與西北部有地產所有權的農民做一個代表，因爲在這類區域他能表示他最優的特別，在新英格蘭各邦，他已經被那般未曾完全美國化的新移民所替換了。同時還可以加入那般帶有鄉區色彩的，較小城市的店主與手藝人。這兩個階級，特別是農民，確是美國的特別出產品，同樣的人物在其他各處都沒有的，他們是既獨立，又有相當的教育。有時候他們雖則是很不知足的，如同普通的農民好像在習慣上總得要抱怨天時，但除了對於資產階級種種非法剝奪的憤怒之外，他

們卻可以算是最知足的人物。

這種階級中的模範人對於他的國家是很誇耀的，並且他還有對於國家的義務觀念。他對於聯邦與邦政治的趨勢是留意的，雖不十分專心，但亦有相當的注意與有意識的觀察。在選舉時候他是時常出席投票的，但對於政治工作卻聽便他的政黨機關辦理。他是太傾向於政黨提出的選舉票，無論任何人名印在選舉票上，他往往是照投的；他一定到了感覺着他自己的利益受了影響以後，他纔肯加入一種改革運動。他是機敏的，對於政客的目的與性質，也很能批評的，但卻沒有英國或法國農民那樣的多疑，這是因為他信任他自己的機敏，並且又因為在社會地位方面他與政客們平等，在智識上又與他們相同。但他的眼光卻是很狹小的。他的思想如同他的工作一樣，是在一個極小的範圍以內轉移的；他的想像力是不能了解那種與他自己生活極不同的狀況。所以他對於政策方面的大問題是不配判斷的。竭力工作就能使他的家庭有相當舒服，他對於專門智識的價值是不懂的，以為無論何人都能充當政府的職位，並且又不肯規定法官或行政官的薪俸兩倍或三倍於他本人的收入。既不懂得經濟原則，又沒有學問了解人家

講述的經濟學理，所以他是很容易爲那種好聽的錯誤的學說，或主義所欺騙，並且對於一切補救他個人苦衷的空泛希望，他是更容易受愚。

他對於政策沒有判斷能力，但對於人卻確能判斷的。在這種地方，他的機敏就能幫助他了。在這種地方，他尊敬那誠實與膽量的特點就發現了。假使他承認一個公務人員是正直的，堅決的，並有爲公家服務的懇切願望，他就準備信任他，追隨他，並且得到了他的信任以後，他是很少更變的。如果一個強有力的邦長或市長一心一意爲了公共利益，與立法機關的政客們奮鬥，能夠對於普通人民把一切事實明白解說，同時又沒有自私自利目的的可疑，這樣的人物一定可以得到他的選舉票，就是反抗政黨機關的意志，他也得這樣的。得到了普通人的信任，林肯纔能被選爲總統；得到了普通人的信任，紐約邦的休斯（Hughes）纔能打破那把持該邦政治的政黨機關。凡耕種自有土地的農民都是充實的，有智識的，他們是共和國最大產業中的一種。

關於美國全部人民在政治生活上表示的性質，我們祇須約略說一說，因爲這種性質的來源是很不容易決定的，究竟有多少是出源於民治的習慣，有多少是出源於民族的特性，所謂民

族的特性就是原來英格蘭民族特性由新環境的物質與社會狀況更變後，及與其他民族混雜後的情形。但我們所討論的是美國民治制度怎樣運用，我們也得同時說及人民的性質。大致的說起來，他們是一種易受感動的民族，刺激的感動可以達到最高點，並且又因民衆方面的接觸，可以極快的散布開來。美洲大陸的交通是很方便很快，所以同樣的衝動可以使每一個人在同一個時期感覺得到，如同從前雅典人民聚集在一個大會場中一樣的狀況。可是在這樣狀況之下，那種巧妙的分權制度與憲法上其他的箝制就有極大的用處，因為在這種時期，人民的觀念往往可以變為極專制的，對於反對的意見不能容忍，有時候甚至於還採用法律範圍以外的方法來取締。但這樣情形卻很少發現的。在平時，多數的專橫，如托克維爾認為民治主義中不能免去的弊病，早已除棄了。思想上的獨立是一致尊崇的。就是一切偏想與幻想也能容忍，並且在美國，又特別的多。美國人確是一種仁慈的民族，並且在平時又是很寬大的。這種特性在五十年之前是很可以看得出，那時候經過南北戰爭以後，對於戰時所謂反叛黨就有極寬大的待遇。他們也不是一種偏向於物質的民族，如大多數歐洲人民所推想的。財產的競爭也不較西歐更劇

烈，在美國人的心目中，這是爲表示成就的熱情，並不爲做富家翁的愉快。任何各國沒有像美國那樣把大宗私產自由捐助於各慈善機關或公共事業。任何各國，也許除了意大利與法蘭西之外，也沒有像美國那樣普遍的尊敬學問方面的成就。這兩種特質都可以歸源到民主主義，因爲民主主義能使富人有一種特別的義務觀念，應當把他們以精力所得到的財產，一部份交回社會；民主主義同時又尊崇凡能增加國家光榮的一切成就。凡在那階級衝突觀念被一種較高的民族共同生活觀念所壓倒的區域，上述的兩種特點是很顯著的。

公意是美國的眞眞統治者，這句話的意思就是在美國，全國有一種判斷與一種觀念，雖則是很不完備由人民代表機關表示的，雖則是不能以選舉時候所投的票數分析的，雖則是不容易從報紙的表示得到眞像的，但同時卻是一種眞眞的勢力，是各方面都想尋覓都要服從的。如同 Andrew Marvell 曾經說過：『地球上還有比國會或國王更神聖的東西，雖則其本身卻是看不見的。』利用了這樣的勢力，人民的正義與判斷力，不必在任何時期，但長期計較起來，總能不顧情感上一時的熱誠，並破除各區域間的私利與政黨的奮激，維護其自己的地位，主持

公道。這一種主要權力的例證從各種改革運動的進步就可以說明。我們現在必須敘述各種改革運動，從這五十年之內美國公意方面幾種最重大的變遷入手。

南北戰爭（一八六一年到一八六五年）是公意歷史方面的一個轉機，因為在戰前的二十年，黑奴衝突的嚴重擾亂了人民心理，使他們對於那種與這次衝突沒有直接關係的憲法與行政問題都不顧不理。從一八六五年後，尤以從一八七七年後，那時候聯邦軍隊完全退出南方各邦，人民就有餘暇注意到種種置諸度外的內政問題。人民更變意見，並不祇因新問題的發生，同時又因民族心理繼續不斷的，及現在又積極的增加其活動力，這就是美國民族生氣的明證。意見的更變，很少是由政黨主要首領主動的，多數都是像美國各種運動一樣，由一小羣或數小羣思想家看出了一切弊病同時又有改革主張纔發動的。但無論其來源是怎樣，這種改革往往可以得到兩黨的贊助，因為其所提議改革的弊病是真實的。那以政治為職業的政黨政客，無論其地位的高低，總是在最初時期反對的，他們深恐因之而不能維持政黨的團結力。各種改革運動的命運又往往是不各相同的。有時候，如同種在乾地上的種子，這種運動是乾枯了，因為公意

尙未成熟，不能表示同情。有時候，逐漸侵入一個政黨。這種運動就在其中佔到極大勢力，其觀念也就變爲該黨的正統派。又有時候，這種改革運動就分裂一個政黨，另行產生一個新黨，等到兩個舊黨受到其影響後，這新黨的工作就算完事，黨的本身也往往就即消滅，其黨員又回復到各舊黨，不必重行宣誓各該黨的主張。這種種現象是可以追溯到美國最早的歷史，並且可以證明各政黨的組織，假使聽其自然，就有停頓發展的趨勢。各政黨是一定要時時激動的，並由人民或人羣的新思想吹入新生命。政黨是爲政府職位而存在的，不是爲主義而存在的。假使政黨制度對於人民思想方面有那種對於政府職位同樣的勢力，這就要把國家早毀滅了。

在最能代表美國民治精神方面的更變與趨勢中，最值得研究的就是對外侵略舊趨勢的消滅。贊成和平與尊重鄰近國家權利的觀念是逐漸的但堅定的發生。在最近的二十二年中，美國當然也曾對外宣戰過兩次。對於西班牙的戰爭也許可以避免，因爲假使稍有忍耐心，西班牙是可以強迫退出古巴，這地方的種種惡政早已激動美國人的同情心，但這次的戰爭雖則併吞了菲律賓羣島，卻並不是爲侵略的野心所鼓動的。有幾種事實很可以證明美國人的公正心，他

們並沒有併吞古巴，並且以後爲恢復該處秩序起見，美國不得不出兵，但美國軍隊卻立即退出的。從一九一一年以後，墨西哥的種種擾亂情形，時時損害美國僑民的生命財產，就使一部份人主張美國以軍隊先行佔據，以後或併吞其北方各省，或全國。但這樣的引誘卻可以完全抵抗得住。對於海地 (Haiti) 與聖多明哥 (San Domingo) 這種所謂共和國，那地方的種種擾亂實有不得不干涉的必要，美國曾設立一種財政上的保護制度，但同時卻並沒有接辦各該社會政府事務的意志表示，其中一個社會的狀況並不較勝於非洲的野蠻區域。從前時常聽見說的強迫或引誘坎拿大加入美國聯邦那種話現在已經聽不到了，並且這兩種民族的關係比之從前更親善，他們接連的疆界有三千多英里長，但都沒有防禦的設備。關於美國加入歐洲大戰的事實，我們可以不必敘述，美國是完全沒有自私自利的作用，其參戰的目的祇爲防禦其心目中所謂正義而已。其所募集的大軍，及其海陸軍人員所表示的勇敢並沒有助長人民的軍國主義精神，也沒有使人民發生征服新土地的慾望。

轉到內政方面，我們可以看出兩種，但不是不相同的趨勢。一種是聽任南方各邦單獨辦理

那種因大羣黑人存在所發生的一切困難問題。第十五條憲法修改案的用意是要使黑人得到同等的選舉權利，可是南方白人卻用盡種種方法規避了，三十年前那種由聯邦政府恢復這種權利的提議也同歸消滅。雖則在這一方面的聯邦政府干涉是不爲人民所贊同，但聯邦政府的權力卻同時在其他方面增加，並且憲法上所保留的各邦政府權力範圍也就因之縮小。聯邦最高法院的判決案擴充了聯邦政府對於鐵路與商務方面的職權範圍，聯邦國會的法律更使這類權力充分的有效力。人民的觀念同時又進一步，勸誘聯邦國會制定一種管理童工的法律，但最高法院卻宣告這法律爲無效，因爲這是很顯明的侵入了各邦所保留的權力範圍。第十六條修改案允准國會徵收所得稅，第十七條修改案更改了上議院的選舉方法，並且最近（一九一九年）美國又驚動了全世界，以第十八條憲法修改案禁止全國各區域製賣酒類，依照從前的憲法觀念看起來，這樣一種職務似乎是完全在各邦的範圍以內的。在一九二〇年，又通過一條修改案，把選舉權推廣到全國婦女，這樣一種更改，無論其利弊如何，確是剝奪各邦的權力，並且又取消那制憲者心目中的聯邦制度的主要原則。

除了南北戰爭以後的三種修改案之外，美國憲法從一八〇四年至一九一二年間是沒有修改過，新近這種隨意修改及對於其他修改提議的慎重討論很可以表示美國人民對於他們歷史上尊敬的憲法，已經沒有像上一代人民那樣的嚴格崇拜。上述的頭三種修改案是由大多數票數通過的，任何一個政黨組織也沒有反對的表示。

在十九世紀期內，各進步的民族都受到一種慈善性質的衝動，其勢力是到了該世紀末期更加擴大，美國當然也像歐洲任何一國一樣，感覺着這種衝動的影響。

因這種衝動而發生的立法案，似乎是三種勢力聚合的結果——創造與輔助民治政府的人類平等觀念，對於人類痛苦的熱烈同情心，及智識階級方面的一種恐懼心，以為如果不設法制定法律，使民衆生活方面能有較好的狀況，他們勢必至於很躁急的利用投票權來達到這目的，或者因法律方法不能發生效果，甚至於訴諸武力，利用暴動來達到目的。在這五十多年之內，美國較進步的與較有學問的人民方面的公意是很熱誠的趨向於仁慈主義，並又主動制定許多法律，提高貧窮階級的衛生，安樂與教育標準，及從各方面改善勞工的狀況。這種種事務都

得靠法律實行的，法律又須靠政府機關執行的，所以改革家就不得不求助於國家；同時勞工組織又因希望增加國家的職務，所以主張把各大實業收歸國有。從前那種自助觀念與放任主義早已消滅，一種爸爸式政治的精神，就非常強盛。關於保障勞工及管理其工作狀況，國家雖則沒有像德國那樣做了人民的警察，也沒有像澳大利亞與新西蘭那樣直接管理工業事務，卻已經變為一個主要原動力。凡這種種都不是政黨，卻是兩個政黨中的公意主動的，其目的是要改善制度，其所希望的是要從改善以後的制度得到人民所想要的幾種社會的與經濟的利益。為得到較大的效果起見，制度必須先行改革。

這種運動雖則時常說是近於社會主義的一派，但其源流卻在於那種希望緩和財產不平等的人類友善觀念，並不在於由馬克思徒子徒孫從德國運來的集產主義學說。美國的社會主義黨領袖中也有幾個本地生長的美國人，但贊助這派政黨的人大都是新從歐洲移入的移民，並且其黨員也增加得很慢。其中有一黨嘗在聯邦選舉時候提出候選人，但其所得的票數迄今還是很少的。

更爲重要的，並且在政治上更直接動作的，是三種有連帶關係的又是不能分開的公意潮流。這就是（一）仇恨金錢的勢力，特別是對於那種大公司與有專利性質的集合公司時常以種種方法利用金錢的勢力；（二）厭惡政黨組織運用的方法，及其利用提議候選人的方式，把政府職位分配於忠實黨徒；（三）忿怒各大城市流行的惡政與弊端。這三種罪惡的源流是往往在那般有公共精神的人民與奮力的公民心目中看做像一個九頭怪物的三個頭，如果想把這怪物毀滅，定必要先棄除其頭。各大公司往往利用政黨組織，得到他們心目中所希望的種種利益。政黨組織又在各大城中盡量的表示其種種罪惡，並又利用城市的環境收括種種非法的利益，所以打倒了政黨的組織，就能矯正城市的惡政，同時又能使政治方面的金錢勢力失去依靠。三種不滿意的觀念或希想心時時表現出來：使人民脫離金錢勢力與專利權力的制裁；使選民脫離政黨組織的把持；使民衆脫離他們生活狀況的壓迫。怎樣可以達到這幾個目的？由人民本身，就是在立法方面的直接行動。立法機關曾經試用過，但卻失敗，因為他們是已爲金錢勢力所腐化，並且又是政黨機關所把持的。我們現在祇有乞援於人民，使他們改善一切事務。因此，就

發現一種充滿於全國的民治觀念，其動機是因為人民覺着種種實際上的苦痛，但同時也得力於人民主權的觀念，現今的民衆對於這樣的觀念也像在茄富生時代與傑克遜時代同樣的響應。

第四十五章 近代的改革運動

改革初級黨員會議的努力。

這種改革精神想在政府（聯邦、各邦與城市）組織及其運用方面達到的種種變更可以歸入到下列的四項：

政黨組織運用方面的改革。

任命官吏方法方面的改革。

城市政府組織方面的改革。

把立法權從代議機關轉移到那在選舉場投票的公民。

第二與第三項是與第一項有密切的關係，並且又是依靠第一項的。簡單的說起來，這第一

項的改革就是政黨組織制度的改革，其方法是打破組織方面的勢力，並把選擇候選官吏的權從政黨組織交回全體人民。這一段的歷史是很有興趣的。

我們可以記憶那政黨組織的計畫是根據於一個選舉區域內全體黨員的初級會議，其目的是（一）選定政黨的候選官吏，（二）選定出席於政黨代表大會的代表，（三）任命一個委員會，執行地方上的黨務工作。這種計畫在原則上是很對的，因為這是承認一個黨的黨員不但有權可以提出他們自己的政策，否決首領的命令，同時還能預先決定誰應當充當他們的候選人；可是這種計畫卻也有三種要件：

所有的好公民一定出席於他們初級黨員會議。

在初級黨員會議開會時期，他們又得要很誠懇的尋覓那最好的候選人，就是，那種最可靠的並且又能在選舉時候有最大當選希望的人物。

有能力的與可靠的人物假使被其他黨員選定後，又得願意充當候選人。

第二與第三種要件當然都是從第一種發生的。假使全體黨員都出席於初級黨員會議，那

末，這種公共義務觀念既可以使他們出席，當然又能使他們仔細考慮，選定幾個靠得住的人物，同時也能使被選的人承諾充當候選人。會議中的人物也許有複雜的目的，如同任何各處同樣的狀況，但多數的目的既經是選定幾個好的候選人，這種會議一定是很順利的。

可是在學理上所假定的要件在事實上都不能應驗。比較很少的人出席於這類初級黨員會議，有幾個願意出席的又因思想太獨立而被拒絕。所以這初級黨員會議是不能代表政黨的。在這類會議開會時期，如有反對委員會所提出人選的提議往往由其黨羽威壓下去，並且又往往由那有黨派的主席根據於議事秩序的規則，以欺騙的手段推翻。因此，凡在城市或由黨徒所管轄的其他人口衆多區域候選人，代表與委員會委員的人選都是黨魁所指定的。所以改革的標準是要革除那編製黨員名冊時候的欺詐手段及初級黨員會議議事時候的一切暴力與欺騙。爲達到這個目的起見，美國人就採用了一種極新的並且又激烈的方法，這就是把一種（私人性質的）政黨會議變爲一種（公共性質的）投票選舉，各公民有權投票（一）選擇政黨的候選人，（二）選擇出席於政黨代表大會的代表，（三）選擇政黨的地方委員會。現今美國

各邦都已這樣辦理，但各邦法律中當然還有種種極不同的辦法。凡關於一黨黨員名冊的編製方法，關於直接預選會（現今的名稱）投票的方法與手續，關於取締賄賂，欺詐與暴動，在事實上，關於一切與正式選舉議員或官吏有關係的事實，都有了法律上的規定。這樣在法律上承認政黨為一種公共的政治制度，這樣把法律上的規定應用到人民自由組合的並且又是法律範圍以外的團體，在歐洲人的眼光看起來，似乎是政治上一種出乎意外的新方案。但美國的改革家早已把政黨看做是極大的政治勢力，是國家的制度，無論其好壞何如，總有支配政治的勢力，為推翻一種腐敗制度起見，他們就得採用任何方法，並且也決不受憲法學理的拘束，棄絕某種方法不用。他們總以為除了利用法律的勢力之外，沒有其他方法可以把那自私自利政客所把持的提議候選人機關改為民治的。

這種運動是於十九世紀的最後十年中起首發現的，當時就同野火一樣散布得很快，各邦均受到影響。那般以政治為職業的政客雖則十二分不願意，但對於這一種在表面上擴大普通人民自由權的方法，實在不容易抵抗。有幾邦比其他各邦更進一步，把預選會應用到邦政府一

切官吏的候選人，包括邦長與上議員，並於選舉總統這一年，允准選民指定某人，使他們代表在全國政黨代表大會舉為總統候選人。有幾邦承認一種非正式的預選會，還有幾邦允准政黨代表大會保留一部份指定候選人的權。這許多邦法律間最重要的區別是「公開的」與「嚴密的」預選會的區別。在公開的預選會，凡任何政黨的公民都參與舉定所提出的初選候選人為正式候選人，所以民主黨黨員可以舉定共和黨人為候選人，或共和黨黨員舉定民主黨人為候選人，不過有幾邦卻另有一種特別規定，各人所得到的票數祇能算是他當選為某黨候選人的票數。這種破除政黨界限，由人民自由選擇政黨候選人的辦法似乎是可以發生好結果，因為這是很可以使一黨的黨員幫助其他一黨的好人，但同時卻當然也能發生不好的結果，一黨的黨員很可以把其他一黨極壞的人選出來充當候選人。那種「嚴密的」的預選制度祇允准一黨黨員選舉本黨人物，所以往往規定每黨的預選票必須有一種特別顏色做記號，使共和黨人不能投民主黨票，如有這樣的票就須作為無效。有幾邦法律規定選民在投票之前，必須正式聲明他所隸屬的黨籍，有幾邦更進一步，規定選民必須宣誓在下次正式投票選舉時候，他一定要贊

助他所聲明隸屬的這一黨。列入預選選舉票上的人名當然也是依照法律所規定，或由他們政黨組織，或由法定數目的公民以請願的方式提出的，所以獨立的候選人也很可以利用這第二種方法，加入充當預選時候的初選候選人。這種預選手續都有極複雜的法律規則防備得非常嚴密，可是因為太複雜了，反容易使人民間因不能十分明瞭其意義，發生種種的衝突與種種的訴訟案件。

從憲法方面着想，這種直接預選制度是一國選舉制度中新加入的一大部份，又是選舉職務中的一種新職務，其實際的應用是不可輕忽的，決非那種不由法律規定的習慣所能節制得了的。這是在每次選舉官吏之前，另外加上一種秘密的預選，使選民決定政黨的候選人，到了將來正式選舉時候，再從各候選人之中覆選當選人物。每一個選民可以從任何人提出的初選候選人中選擇一人，作為正式候選人，所以舊制中的一種困難就可以免除，這就是選民可以不必像從前那樣祇有從兩種都不能信任的名單中選擇一種，他本黨的候選人是由政黨組織提出的，其他一黨的候選人也是同樣的提出，也是同類的人物。可是在這新制度之下，舊制中其他的

困難還是繼續存在。選民到了直接預選會，他怎樣可以曉得初選候選人名單中那幾個是有能力的，是靠得住的？除非所選舉的官吏是很重要的職位，如聯邦國會的上議員或邦長之類，他也許對於初選票上所列舉的初選候選人名，一個都不知道。他是一定經旁人告訴他一切情形，纔能有一種取擇的標準。可是除了他的政黨組織之外，還有誰配這樣的告訴他呢？關於任何人的任何事，政黨組織都一概知道。選舉票上的人名又是政黨組織所提出的，是政黨組織希望他們充當正式的候選人。因此，那般受過教育的「好公民」因為時常注意到公共事務，所以能夠比之在舊式的政黨預選會制度之下有較大的獨立權，但政黨的普通黨員，這當然是佔大多數，卻還有依靠政黨組織的趨勢。所以這種直接預選制度雖使政黨組織經歷種種困難情形，在正式的選舉運動與投票之外，還得要加上預選運動與預選投票的煩惱，同時還得要想盡種種新方法來欺騙與引誘選民，可是卻沒有打倒，也許還沒有減少，政黨組織的勢力。等到那般以政治為職業的政客曉得怎樣避開政治改革方面的要點，一個政府立刻就得要實行一種新的改革方案。但直接預選制度並不使政黨組織單獨受到煩惱而已。雖則直接預選的正式費用，如同選

舉費用一樣，是由公家負擔的，但其他費用卻由初選候選人單獨負擔的，如果希望充當上議員的職位，他的選舉運動工作又得增加一倍。他一定要設立一個初選運動的特別組織，他又得一定要週遊全邦各區域，把他自己介紹於本黨選民，並使他們深信他是最適宜在下次選舉競爭時候充當本黨的代表。假使他得勝了，那末，還得與其他各黨的候選人競爭第二次的正式選舉。

那一種直接預選制度是最好的，實行以後究竟發生了若何程度的好結果，這是在美國時常討論的問題，可是現在還太早下最後的斷語。政黨組織在城市的勢力並沒有推翻，並且那般以政治為職業的政客們恐怕已經發現了怎樣可以避免新法律規定的方法，同時又恢復了這新法律從前想剝奪他們的種種權力。從歐洲讀者的眼光中看起來，上述的詳細事實是沒有多大興趣的，但這種事實確能給歐洲人與美國人兩種教訓。這類法律的制定就可以證明那熱心的少數改革家，既得報紙的贊助，能够在公意方面發生影響，並能使普通一般人感覺着有許多地方確是不對的。但從其他一方面着想，所採用的救濟辦法差不多是絕望時候的一種辦法，因為這是承認一切事實不能達到從前所通行的妄想，從前的妄想以為好公民一定可以發奮自

勵，尋覓好的候選人，選出合格人民，但從事實上着想，一種壞制度的缺點既已爲人民容忍了長久時期，那般誠實的但從事於其他事務的公民決不能單獨可以補救的。救濟的方法一定不是從人的方面，卻是從法律方面發生的。

爲什麼是這樣的呢？政黨組織的勢力鉅大無比，如同巴西森林中的爬樹草，緊抱樹身，堅實非常，究竟其勢力是依靠什麼爲根基的？

美國政黨組織有四個根，每一個根都是很深的，並且又都是保持政黨勢力的原動力。

第一種是任用私人制度，這是等於生火爐的燃料。

第二種是得到種種非法利益的機會，凡各邦的邦議員，城市的市議員與其他官吏都有這種機會。

第三是選舉次數的過多，從選民方面着想，這選舉職務實在是太複雜了，他必須要有指導，方能把他的票投給選舉票上許多候選人中的那幾個，並且從政黨方面着想，又必須要有大羣的工作人員，受上級職員的指揮，執行一切事務，方能使黨務進行順利，並有機會在選舉時候

佔到勝利，把政府職位酬勞他們的黨徒。

第四是人民在各種選舉時候所表現的一種習慣，這是因為選舉次數太多，人民不管選舉時候的地方問題何如，總是投全國政黨中這一黨或那一黨所提出的候選人名單。這是很奇怪的一種習慣，因為很少的重要問題是與政黨分立的主要原則相合的。從一般的黨員眼光中看起來，忠心於黨已經變為一種宗教，不過其性質卻在於表面上的遵從，並不在於感覺方面的。

選擇邦官吏方法的改革

選舉制度的一種最大缺點是使人民在同一個時候選舉許許多多的民選職位，其中有聯邦政府的，有各邦政府的，又有城市政府的，各種職位的候選人名單都印在一張選舉票上的，所以其結果就使選民不能自行辨別合格的與不合格的候選人，祇得遵照政黨組織所表示的意志，投他們的票。把各邦及城市選舉與聯邦政府選舉分開，另外選定日期舉行，就得更要增加選舉次數，缺席的選民恐怕也得要增加。關於邦選舉，另有一種救濟辦法。這就是減少民選的職位，除了幾個極重要的職位外，其餘的官職一概都由邦長任命。使選民選舉一個邦祕書長，其職位

在幾邦之中祇等於一個首席書記官，或者一個測量長，或者一個邦印鑄官，或者一個邦教育監督，差不多是等於把這類職位交託政黨機關，聽便他們去任用私人，因為選舉票上的候選人是政黨機關所選定的。使邦長任命這類職位似乎比較好些，因為邦長執行這項職務是對於人民公意負責的。假使選舉票上有許多的人名，其中祇有二三個是人民所知道的，那末，所謂選舉權也祇是一種形式上的權利；假使這類官吏都由邦長任命的，並由邦長把他們組織起來，作為一種內開式的機關，那末，形式上的選舉權就能得到幾些實際的性質，因為邦長是一邦最主要的人物，人民可以監督其行動，並可以從他所選定的人選與所做的工作判斷他的人品。這就是叫做「短選舉票」運動，同時也適用於城市選舉，近幾年來，這種運動的進步非常迅速。像這類的運動是應當得到人民贊助的，因為民選的官吏數目愈少，選民更能充分的執行其職務，至於多數的官吏當然可以採用其他的選擇方法，更為適當。

至於人民對於經濟困苦的不滿意，並想利用國家的勢力打倒那種壓迫人民的大公司，新近北達科他 (North Dakota) 邦採用一種最新式的表示。該邦的人民以農民居大多數，他們

組織了一個叫做『不分黨派的人民聯合會』(People's Non-Partisan League)，並且又舉出了大部份邦議員及邦長，推翻了舊政黨的勢力，並使邦政府機關管理一切與農民利益有關係的事務，如囤穀倉與運輸出口等類。這種試驗是經濟事務範圍以內最大膽的試驗，其動機是出源於人民感覺着所受到的種種痛苦。歐洲人就得要將這種試驗叫做國家社會主義，但他們美國人原來的用意祇是對於實際痛苦的一種救急辦法，並且那種理論方面歐洲式的社會共產主義與美國有地產權的農民間也沒有任何的同情心。美國這種運動似乎已散布到西北各邦，但也許是不能久長的。

因篇幅的關係，我們不能詳細敘述邦政府方面其他一種改善計畫。這就是邦政府行政機關的改組，使邦長任命行政機關首領，並使他們組織一種內閣，如同聯邦政府中總統的內閣一樣。所謂內閣閣員是在邦長的指導之下執行行政職務，同時對於普通政策方面，又可以充當邦長的顧問。他們是由邦長任命的，所以關於他們的一切行爲，邦長須對於人民負責。他們的任期是與邦長相同的，但他們如果有好成績，也許可以由下一任邦長任命連任。每一個閣員的職務

界限是很明白劃分的，所以對於公意方面，也負擔道德上的責任。在許多的邦，這樣的改革計畫往往與預算制度同時實行的，所謂預算就是把每年的收支各項很明白的並很有次序的列舉出來。現今已有五邦或六邦已經採用了這種性質的改革計畫，同時還有其他各邦亦將仿效。這種計畫的優點在於減少人民選舉的次數，增加政府的效率，並且因為能夠限制中央集權的趨勢，使聯邦制度的根基更加堅實，又因為能夠鼓勵人民對於一種誠實的，不分黨派的行政的興趣，使各邦政府更能得到人民的信仰。

司法機關雖亦是各邦政府中最應當注意的一部份，但這一方面的改革運動卻沒有多大的成績。在幾邦，法官的任期已經加長了，高級法庭法官的薪俸亦已增加了，司法手續方面也已着手改革，使之變為簡單。還有幾邦很想使司法與政治脫離關係，所以規定法官的候選人不能由政黨提出，亦不能加入在政黨選舉票的人名中。但法官的終身或長期任期，或把民選法官制度改為由負責任的邦長任命，卻始終未曾實行，這是因為人民有一種根深蒂固的疑懼，以為法庭總是脫離不了資產階級的影響，所以人民本身是應當保留，並時常執行這種選舉權。可是凡

在政黨把持政權的地方，人民保留了選舉法官權，卻反而取消了他們自己原來的用意，因為法官能否被選連任，其權操在政黨，所以他就差不多變為政黨的公僕，假使他的任期是終身的，或由民選，或由任命，這樣的情形就可以免去的。

城市政府的改革

在城市，特別在大城市，這改革精研纔發現最大的弊端，及最艱難的工作。這類弊端是發源於兩大源流，城市政府組織方面的缺點與政黨制度的權力。分權制度把責任分配於民選的市長，民選的市議會，及根據於邦政府模型由人民直接舉出的各種官吏，就發生種種機會，使那般腐敗的官僚與政客實行侵吞公款，營私舞弊，與假公濟私；這類弊病是很不容易發覺的，並且其責任問題又更不容易確定。經過了許多種數的試驗以後，人民纔得到一種普通的觀念，就是制度的簡單是最好的一種保障；因此，市議會職務的範圍是縮小了，其權力又減少了，同時市長的職權卻增加了，他有極大的任命權，並且對於一切事務還得負完全的責任。此外，還有那種以邦政府法律干涉城市政府事務的不好行為亦已設法限制，並且城市自治的原則已經大致通行。

這種把權力集中於市長的改革計畫曾經以各種方案試行過，可是也祇有選民中的優秀份子能够激動起來，把他們的態度從冷淡的變爲熱烈的，並且還能不顧黨派的關係，選出一個強有力的與誠實的人充當市長，那纔能發生很好的結果。

在這種改革方法推廣到範圍極廣泛以前，改革家又發明與利用其他一種方法，其效果也是很好的。第一次的試驗是在南方得克薩斯邦 (Texas) 的加爾維斯敦 (Galveston) 城，那時候正是海潮把這城毀棄了大半，人民就不得不於臨時之間採用一種急速的改組計畫，其成效卻非常之大，所以就鼓勵了全國人民的注意，並且以後又爲許多大小城市採用。依照這種計畫，全體選民選舉一個極小的委員會，其人數是各城不等，大概是從三人到九人，最普通的是五人，委員的職務是執行城市行政方面的幾種主要事務，每一部份事務由一個指定的委員專任管理。委員的任期也是各城不等的，兩年或四年大概是最普通的。委員會中的一個往往稱爲市長，但其職權卻較之舊制中任何一個市長都小。假使選舉是以全城區域爲單位，共同選舉，不採用那種分區選舉的方法，那末，其結果亦定必最好。有時候也發現很奇怪的選舉結果，但大致說起來，

所選出的人物大都是能幹的，誠實的。責任的原則就發生了相當的結果，因為各官吏比之從前在市議會勢力之下更能對於人民負責，這也許因為舊制下的官吏數目太多了，不容易確定誰是應當負責的。日常的行政例行事務也比從前做得好，特別那充當一部首領的委員把一切事務委託於他選定的專家辦理，假使事務做錯了，其責任問題也就很容易歸在發生這種錯事的一部的人身上。這種新式的城市政府組織以後又經過一種新變化，就是先由人民從城市商界的著名人物中選擇五人，充當城市事務的董事，他們的薪俸是很微薄的，但卻有權以較大的薪俸雇用專家充當城市各行政機關的首領，或者甚至於把全部行政事務委託於一個薪俸極高的「城市經理」，凡關於政策方面，「城市經理」須受委員會，或其他任何名稱的民選最高機關節制的。這種制度經人民承認為既經濟又能增加效率並使城市事務脫離政治關係，是為一般人所贊成的，並已由很多城市採用了。這是城市改革方面最新式的一種。

著者所以詳細敘述這一類的事務，其中有許多都是歐洲讀者不能有任何的興趣，是因為這是很可以表示美國新發生的積極的改革精神，同時又能證明公意怎樣可以在政黨之外，不

受政黨的幫助，祇靠訴諸情理及公民義務的觀念，而能產生種種的政治改革。在立法機關以法律實行改革之前，好政府早已在原則方面得到了勝利。

人民直接立法

從改革政黨制度的種種試驗，我們可以轉入一個較為重大的，與全世界有關係的改革問題，這是與代議政府組織很有影響的一種改革。各邦議會的種種弊端，如賄賂通行，狼狽為奸，依照那有勢力的大公司意志制定法律，並又為酒業與其他自私自利的人阻礙一切關於社會與道德改革的議案等類，早已由人民方面發生不滿意的表示。初次採用的救濟辦法是在憲法內規定限制議會職權的條文。會期是縮短，並又不常舉行了，同時人民的公意又鼓勵邦長否決一切不好的議案，及逼迫議會通過那改革家所要求的議案。這種方法卻並不能發生極大的效力，因為憲法上的限制是可以避免的。會期無論怎樣的少與怎樣的短，議會還是很有時間去玩他們的舊把戲，因為議員還是這般舊人，種種引誘他們作弊的機會還是很大。到了後來，西方幾邦就實行一種較為激烈的辦法，由人民直接行動代替議會執行職務，人民或者以創議的手續，提

出與制定法律，或者對於議會所通過的法律正式表決去取。這種方法就叫做創制權與複決權。與這兩種有連帶關係的，還有第三種方法，亦已提出，並已由幾邦採用。這就以人民投票表決，罷免那未曾滿期的立法議員，官吏，與法官。這第三種方法不單影響於議會，同時又涉及政府中的行政與司法機關，我們就得先把創制權與複決權討論後，再行敘述罷免權。

要求人民直接立法的來源可以追溯到下列的幾種源流。

第一，人民對於邦議會的一種根深蒂固的不信任，凡人民所需要的議案往往不能通過，所通過的又往往是人民所不要的，所以從人民的眼光中看起來，這類議會既不能真真代表，又不服從民意。

第二，人民對於財產勢力的忿怒與猜疑，特別是那種極大的公司，他們以種種方法運動了立法議員，官吏與政黨組織，往往有壓迫人民的行爲。

第三，有一部份的人往往主張實行一種特別政策，他們又往往以爲這類政策是很容易由人民直接表決採用，比之用壓力壓迫立法機關通過要方便得多。這類的例就是單一稅法律與

幾邦的禁酒法律。

第四，人民對於民衆的智力與正直有一種信仰心，總以爲民衆的直接行動比之他們代表所做的更能有益於社會。全體人民好像有一種玄奧的聖嚴，不能委託於代表的。這種神聖的質地交託出來以後是一定要變薄弱的，如同一根缺乏傳導力的電綫，勢必至於走漏電力。

人民直接立法的觀念當然不是新發生的。自從共和國成立的最初時期起，憲法總是經人民投票表決後才成立的，並且把憲法會議或立法機關提出的憲法案交人民表決的辦法永未曾間斷過。在事實上，這類的交付表決是等於瑞士的複決權；但在美國開始實行這種辦法時候，瑞士聯邦還沒有把議會通過的議案交付人民。在美國各邦的辦法之中，有兩種規定確是新的：第一，人民可以不受立法機關的干涉，草擬與提出一種議案或邦憲法修改案，第二，法定數目的選民可以要求立法機關通過的議案，交付人民表決去取。第一種的規定就是創制權，在一九一九年，十九邦的人民可以創制立法議案，十四邦的人民可以創制憲法修改案。第二種規定就是複決權，在一九一九年，二十一邦的人民有這樣的權。依照多數邦的規定，凡議案經立法機關宣

告爲緊急的就可以不經人民複決，可是這樣的權亦往往濫用，比方在俄立岡（Oregon）邦，議會往往利用這樣的規定，想避免人民的複決，所以邦長也就不設法阻止，把那種不是緊急性質的，但同時卻經議會宣告爲緊急的議案否決了。提出創制議案的法定人民數目各邦不同，大概是從選民中的百分之五到百分之十五；要求複決的法定人民數目是從百分之五到百分之十。有幾邦所規定的不是選民的百分數，卻是確定的人數。在幾邦，很有人對於徵求選民簽字的方法表示不滿意。有種種的會社，其中有屬於政治性質的，也有祇爲保障私人利益的團體，會以全副精力並大宗款項雇用許多人民到處徵求選民簽字，每一個名字往往可以得到五分美金或以上的代價。在加利福尼亞邦，每一張創制請願書的平均代價約計七千五百元美金。有許多人祇因被人請求才簽字，還有許多人雖則簽了字，但到了正式投票表決時候，他們說是要投反對票的。還有一種比較重要的弊病，就是往往發現冒人簽字或偽造假名字混入其中；因爲不合法的簽字不作爲無效，所以人民利用這種欺騙方法就非常之多。有時候，主動提出各項創制動議的人又互相聯合起來，狼狽爲奸，這是最普通的。

憲法修改案的創制動議與法律議案的創制動議是沒有多大的區別，所以往往屬於法律範圍以內的事務也時常以憲法修改案的形式提出來的，因為這樣的創議案假使能夠通過，就不能由立法機關修改或取消。可是其結果卻使憲法中加入了許多無關緊要的小事，不合於根本法律的性質。這種情形是非常顯著的，所謂根本法與普通法的區別差不多已於無形中消滅。還有一種較為重大的弊病是把那種容易為人民所反對的提議藏匿在人民所贊同的提案之中，並以人民贊成的提案作為這修改案的名稱。這種欺騙方法曾經在俄立岡邦試用過的。有許多的提議，其中也有已經採用的，都是美國人所謂想入非非的立法案，起源於一小區域公民一時間的風尚，因提倡者的熱誠鼓吹纔為一部份人民贊同，可是將來取消的日期大概亦很近的。還有一層，凡創議的憲法修改案與法律議案往往在文字方面是很不高明的，其中的意義是很含糊的或者甚而至於自相矛盾的。從這方面着想，人民草擬的議案亦不至於比邦議會所草擬的更壞，邦議會往往因一部份頑固人物的請求，並為避免他們的煩擾起見，通過那種想入非非的議案，並且有許多法律的字句又是很含糊的，必須要經過法庭詳細解釋以後，方能有合理

的意義。

爲指導人民了解這類修改案或議案的性質起見，有幾邦由邦政府預備一種小冊子，分給於各公民，凡對於各該案贊成與反對兩方面的主要理由都印入在內。在俄立岡邦，這類的冊子一定要在投票前的五十五天出版，祇因其中材料太多，一切辯論又往往敘述得太詳細，所以除了極少數公民之外，其他公民都沒有餘暇去研究的。這類冊子大概是編輯得很好的，但偶爾也有不確實的記載。凡投票時候的幾個較爲重要問題，往往是很詳細的在報紙上或公共會議中討論過了，但在事實上也祇有極小部份人民參與這類會議，或注意到報紙上的討論。一個沒有預備的公民到了投票場上，拿到了他的票以後，往往是莫明其妙，無從下手投他的票，因爲票上所列舉的問題實在是太多了。俄立岡邦在一九一二年的選舉時候總共提出了三十來個問題使人民表決，此外還有許許多多的候選人姓名使他選擇。科羅拉多與加利福尼亞邦也往往使選民負擔同樣的重任。無論怎樣能幹與熱心的人也不能對於這許多問題仔細考慮，投一張有意識的票，因爲這其中有許多議案都是極複雜的與專門的，還有許多又是述及他們智識範圍

以外的事務。選民到了投票場上一定要從旁人方面聽到的意見作爲他投票的標準；假使他因一時的發作，卽對於每一個問題寫一個「否」字，這樣投的票卻沒有表示他的任何意見。可是人民直接立法計畫原來的用意是要表明各公民個人的意見。

關於這種制度在實際上的結果，一切證據都是互相衝突的。唯一的無可爭辯的事實祇有那種關於提交人民表決議案的數目，出席投票選民的總數，及對於每一種議案贊成的或反對的多數票數。因篇幅的關係，我們不能詳細討論；但大概的情形可以簡單的敘述。所投的票數往往是較少於同時選舉官吏，如邦長或其他重要官吏，所投的票數；與註冊選民的數目比較起來還得要更少。在科羅拉多，創制議案的投票人數還不及同時選舉官吏最大投票人數的半數。在俄立岡與加利福尼亞，創制議案投票人數較多，但無論在何處，人民對於官吏的人選問題總比對於法律的制定問題更加重視，並有更明白的觀念。複決投票的情形也與創制投票相等，但在美國各邦，複決權並沒有像創制權那樣用得次數多，這是與瑞士完全相反的。有許多創議案是由多數通過的，但這所謂多數往往不及註冊選民的半數。因此，有人攻擊這種制度，並說這不是

一種多數政治，可是贊成這制度的人卻說那般不出席投票祇是他們自己的過失，與這制度的本身沒有關係的。大概的說起來，否決的創制議案約略較多於通過的議案，複決投票也有同樣的情形。

至於其他反對直接立法制度的辯論，可以約略總結於下。這種反對的論調在俄立岡邦表示得更多，因為該邦比任何那一邦更大膽的試行這種新制度。

(一) 雖則提創這種制度的人總以為人民利用了這一種保留的權力就可以使立法機關維持相當的標準，但在事實上，既沒有提高其品質，又沒有改善其工作，其所做的事務還是像從前那樣的粗忽與輕率。

(二) 複決權與創制權並沒有消滅資產方面及其所利用的政黨黨魁的惡勢力。他們還有種種方法影響於所提交表的決議及創制議案的運命。

(三) 創制權產生許多有缺點的法律，使立法方面不能有一種繼續的政策或作用，並且有時候於不知不覺之中翻改從前的法律，使一邦的法律比之從前更複雜更混亂。

(四) 在創制的手續方面，沒有一個機會可以把這議案仔細修改，或經各方面討論後，商議出一種調和辦法；人民所能表決的祇是「這議案，整個的議案，除議案之外不能有任何的表示。」

(五) 創制動議的憲法修改案是人民意志的直接表示，所以能够不顧憲法原文中那種爲保障人民起見所規定立法職權方面的種種限制；這就是使人民於匆促之間打破從前爲確定立法的標準起見慎重又慎重所決定的原則。

(六) 並且從此以後，立法方面就沒有人負責了。凡在請願書上簽字的人祇要求人民表示其意志而已。在從前，雖有時候不容易明白那立法方面的錯誤的過失是應當由邦議會中誰負責任，但一般人民總是責成邦長一人，他的職務是否決一切不好的法律。可是現今邦長對於創制的議案，或依照複決請求經人民贊同的議案，都沒有否決權。

種種反對的理由都曾提出過，可是祇有一種理由，從前瑞士那般反對創制權的人所採用的，卻永未曾在美國西部各邦說起過。沒有人以爲人民直接表決了創制議案，就使人民不能誦

讀那議會討論這議案時候的辯論。這是因爲決沒有人誦讀這類辯論的。

贊成創制權的人對於這種種非難也有他們的答辯：（一）這是使政府與人民較爲接近；（二）這可以阻止議會拒絕提出大部份人民所需要的改革；（三）這可以使立法事務脫離那充滿詭計的委員會辦公室與議會的勢力範圍；（四）這可以使人民不受政黨及其黨魁的影響，祇從各議案本身討論其利弊；（五）這是爲實行社會福利的種種計劃所必需的；與（六）一切的反對都是由那般握政權的財閥所鼓勵出來的，他們深恐人民能够直接表示意志，勢必至於制定種種的改革計劃，使他們自己的事業因之而受到種種損失。贊成這種制度的人又說：凡已採用創制權與複決權的各邦始終未曾有取消任何那一種的行動，並且在最近期內恐怕也不會有這樣的行動。據他們的觀察，這種制度在運用方面所發現的缺點，都是出源於人民的缺乏經驗，等到將來政治教育進步後，自然會消滅的。

人民嘗着了他們權力的趣味以後，自然是很不願意放棄的；並且對於各種問題時常舉行投票表決的方法也能鼓勵人民的思想及養成一種公民的責任心，因爲有許多人雖則是糊塗

投票的，還有許多人雖則沒有智識不配對於那交付的問題投他們的票，但人民之中卻確有許多有靈敏的智識，能够把他們的觀念散佈到民衆，並且提高人民政治能力的標準。在一九一八年，馬薩諸塞 (Massachusetts) 邦的憲法會議，對於這問題經過了極長的詳細討論以後，還是決定採用創制權與複決權，不過其範圍卻沒有像西方各邦所採用的那樣廣泛。這確是公意趨勢方面最堪注意的一種例證。沒有人可以把馬薩諸塞看作美國人所謂『野貓邦』 (Wild Cat State)。在西方各邦的眼光中看起來，這是一隻鎮靜的老貓。所以馬薩諸塞邦表示同意於這新觀念就可以證明這種觀念在全國人民心理方面所佔的勢力。

人民直接立法制度的優點將於下面一章內根據於瑞士與美國的經驗來討論，現在我們祇約略把美國方面所看得見結果單簡的評述一下。

在那幾個實行創制權次數最多的邦，由創制動議制定的許多憲法修改案與法律確是笨拙的，又混亂的，因之又發生解釋條文的困難問題，並且從一個外國人的眼光中看起來，有幾種經人民通過的議案是無意識的，不必有的。

各邦議會的職權減少以後，其性質還是像從前一樣，既不變好，亦不變壞。有人說，複決權的存在就使許多壞法律通過議會，可是這樣的話究竟有多少可靠，實在無法證明。但同時我們卻還聽見議員作弊的話。

有幾件很值得注意的，但議會所不能通過的議案，曾以創制提議的方式，交付人民表決通過的；有幾種假公濟私的事務，在從它，是議會所大概要做的，現在卻已不會發現了。從那交付表決議案的數量及其中幾種的複雜性質方面着想，人民所表示的辨別力及關切心已經是出於反對創制權那般人的意料之外。他們亦曾經否決了幾種極不適當的議案；並且雖則沒有像瑞士人民那樣的守舊，不輕易執行創制權，他們也沒有把這權作為一種革命式的武器。錯誤當然也常有的，並且有幾種議案經過以後的翻改，就正式承認為錯誤，但沒有一邦因實行這制度而受到永遠的損害。

創制權的應用方法很有可以改善的地方，第一，凡在普通人民的經驗與智識範圍以外的一切問題，如司法手續方面的事務，不應當由創制方式提出；第二，在每次投票時候交付表決的

問題亦不得超過一定的限度數目。並且提案的內容與方式亦可先由專家修正，使之合於法律的格式，同時又免去一切意思方面的混亂，與文字上的不明瞭。

但美國各邦的經驗，就是幾個大邦，如俄亥俄 (Ohio) 與密樞根 (Michigan) 的經驗，也不能證明那創制權與複決權是否可以適用於歐洲各大國。

還有一種以人民直接行動方法救濟政府官吏亂用職權的制度，是叫做罷免權。這是現代政治上的新制度，是把直接行動的範圍從立法方面推廣到行政與司法方面。人民能以投票的方法，表決罷免那未滿任期的民選代表，民選行政官，或法官，並再進行選舉繼任人物。各邦的法律都是不同的，依照俄立岡法律，任何地方選舉區域的一定數目公民可以提出請願，要求投票表決罷免某官吏，假使該官吏不立即辭職，人民就得舉行投票表決。假使投票的結果是不利於這官吏的，那末，人民還得舉行一次選舉，選定繼任人物。在過去的幾年之內，這種手續是曾在許多地方實行過，特別是更換城市的市長及其他的行政官吏，但很少用來更換議會的議員。人民也很少因為個人的私仇關係，濫用這項權力。但我們很有理由可以相信那被罷免的官吏往往

有假公濟私的行爲，並且投票的結果大概總是把他免職的。反對罷免制的理由是很顯明的。依照反對者的觀察，這種制度就得要使官吏方面存一種畏怯的心理，卑鄙的態度。行政權力就得要變爲柔弱無能，因爲每一個官吏隨時可以被被人根據於報紙上無理由的記載，盡量攻擊。一個邦長或市長深恐勞工首領或將提出罷免請願，就不能有膽量堅決對付罷工事件；或者因爲他的行政政策不能使一部份人民滿意，就被攻擊。一個有膽量的，一心一意想保護公共利益，反對私人特別利益的官吏也能被人攻擊，要求投票表決罷免，如同一個受私人特別利益所收買的腐敗官吏一樣，因爲私人特別利益也能運動人民提出罷免請願。很少數強有力的人能夠抵抗得住這類的策略；有公共精神的人物就不願意接受政府職位，改革家亦沒有加入政治生活的願望。祇因罷免制度試行不久，這類的預言還不能確實證明。在美國，罷免制也確有試用得很好，特別是對於那般腐敗的市長，但那幾個較老的與較謹慎的邦卻還沒有採用。馬薩諸塞邦採用創制權的時候曾經拒絕採用複決權。

以上所述是關於行政官吏與人民代表的罷免權。把罷免權應用到法官身上，卻又發生一

個範圍較大的問題，因為這不但是爲社會驅逐壞法官，同時又牽涉到美國的一種特別狀況。在美國，邦議會所通過的法律是一定要依照美國憲法與該邦憲法所規定的原則，假使違背了聯邦或邦憲法，就可以經法庭宣告爲無效。法庭的職務是解釋那種互相衝突的法律，至於法官本人對於各該法律本身的觀念是與這問題沒有關係的。但有時候法庭宣告一種法律爲不合於邦憲法，因之不能發生效力，往往就有一部份人，大概就是當初主動制定這種法律的人，或是農民，或是工人，就得極力的攻擊。對於法庭方面的種種怨言同時發生了，或說法官的思想太舊，或太拘泥於形式方面，或說他們是爲階級偏見所影響，或者甚而至於說他們是爲大公司所收買了，因爲這種法律是與雇主的利益確有妨礙的。

一半是因爲普通一般人不十分尊敬法庭，一半是因爲法庭往往宣告一部份人贊同的法律爲無效而使人民怨憤，所以人民方面，又發生要求罷免未滿任期法官的權力。法官既是人民所選舉的，爲什麼到了他們失去人民信任後，人民不能罷免他們呢？法律上規定的免職方法是彈劾，可是除了審判的一切情形完全沒有把握不計外，人民也不能因法官以一種特別方法解

釋法律，就即提出彈劾。人民所需要的是一種較為迅速的與柔性的方法，使法官的意見能夠與人民的意志相合。有了這類的要求，同時又因有少數幾邦的法官確是完全沒有充當法官的資格，就使西邦幾邦在憲法修改案內規定法官也像其他官吏一樣，可以由本區域內一定數目選民提出罷免請願，並由人民投票表決。這種辦法引起法界方面大多數人物的攻擊，特別是在那幾個較為守舊的邦。凡反對普通罷免權的一切辯論應用到這罷免法官方面更有充分的理由與特別的勢力，假使法官必須時時受到人民情感衝動的牽制，第一流的人物決不願意充當法官了。因有這樣的反對論調，同時又發生其他一種調和性質的提議。於其因法庭的判斷為人民反對而罷免法官，為什麼不使人民投票表決取消判斷並由人民正式宣告該法律為合於憲法原則，可以發生效力呢？依照主張採用這種方法的人物的觀念，憲法既是人民所制定的，為什麼人民不能自行判決憲法中各字句的意義呢？這樣一種取消法庭判決的方法較之修改邦憲法的手續要簡單，並且能夠使法律發生效用，同時還能維持那宣告這法律為無效的法官的地位，法官宣告法律為無效自然是出於至誠，祇因太拘泥於形式方面，所以不合時宜。

以上所述祇是關於各邦法庭。激烈派的改革家很想把這種方法應用到聯邦法庭，因為聯邦國會因滿足人民需要所通過的法律也會受到聯邦法庭的種種限制。在一八九六年選舉時候，幾個激烈派的政客曾經提議限制法庭的解釋憲法權；在最近時期，又有人提議修改憲法，使人民有權翻改法庭解釋憲法條文的判斷。

這類改革的主張，在各邦政府方面，曾有幾邦採用了，在聯邦政府方面，大致是不為人民所贊同的；這種改革確能影響於政府組織的根基，所以是很重要的。一種憲法是人民方面確定的與永久的意志的表示，是經過仔細考慮以後才決定的，並以慎重的方式表示出來的。這樣一種憲法的真確意義是從法律方面的解釋得到的，並且也祇有受過教育與經驗訓練的人物才配解釋憲法。允許多數人民在投票時候，很輕率的，也許在騷擾的狀況之中，推翻那有訓練的專家的解釋，勢必至於使法律方面發生種種混亂狀況，並又取消憲法的功用。把憲法作為最高法律應用到具體案件的合法權力是消滅了，關於涉及個人權利與財產權利的問題，如聯邦與各邦憲法所保障的，也祇得由多數民衆隨意解決，他們祇能想到那一種具體案件中的問題，決不能

顧慮到所牽涉的普通原則。並且這樣的所謂多數也許祇是全體公民中的少數，祇是由一部份熱心人物運動出來投票的選民，至於大多數人民卻不聞不問，完全不參與政治。這樣的說起來，人民取消法庭判決的權雖與法庭本身沒有多大妨礙，但從政府的普通計畫方面着想，卻比之罷免法官更危險，並且又勢必至於取消美國對於政府制度方面最重要的貢獻的一種。

這種種改善政治狀況的計畫不但可以表示民治主義的現代趨勢，並且又能證明那極大的國家如果一時沒有有組織的與負責任的領袖，凡一切的改革運動一定附帶的發生種種困難情形。所提出的計畫不一定是仔細考慮的結果。提議的救濟方法往往是淺薄的，並且也許是與其擬救濟的弊病同樣的不好。人民創制立法也許在那立法機關腐敗的區域，似乎是需要，可是代議政府制度卻因之而受到打擊。行政官吏與法官的罷免制度是承認直接民選官吏制度未必較勝於民選議員制度；所以批評者很可以提出質問，假使人民是很不小心執行他們選擇行政與司法官吏的權，爲什麼他們不能同樣不小心，執行那罷免權。那希望極大的直接預選制度確曾煩擾了那般以政治爲職業的政客，並逼迫他們另行採用新方法，但這制度本身卻既

沒有消滅政黨政治的毒質，又沒有保證提出較好的候選人。這種種的改革方法祇能對付病徵，不能取消病根，病的根源是在於大部份人民的冷淡政治或屈從政黨。提高公民義務的標準是較之改革制度更難更長久的工作。

但無論何如，每次對於改善制度方面的努力，就是不能有完備的成績，也是一種好現象的證據。現今這一代的人民決不肯容忍那上一代人民所能忍受的種種弊端。五十年以前的行政比之現在更壞，政治亦更腐敗，但那時候的所謂改革家卻比現在要少，並且他們也不為普通人民所注意的。現今的所謂改革家是到處受人歡迎的，他們的議論與計畫是很為一般人所注意的，這是因為人民方面的感覺比之從前更靈敏，並且他們又自命不凡，以為美國的一切情形是與全世界有影響的。每一次新的努力都能鼓勵這類感覺，並使一般首領的心目中時時刻刻忘記不了改革的需要。假使我們把現今美國出版物方面關於政治、社會、與經濟問題的種種討論，包括敘述其中的一切弊病，分析其原因，及提議出來的救濟方法，與從前關於這類事實人民方面不大注意的狀況，及那時候改革家所表示的一種愁慘的失望狀態相比較，我們對於這種變

化就得非常吃驚，並且同時還可以預料將來的進步一定是很順利的。

總論美國の民治制度

我們現在可以把美國人民政府在運用方面所表現的種種缺點，總結一下，指出每一種缺點的原因，並討論美國經驗供給其他各國的幾種教訓，特別在現今許多舊制度都已推翻，許多民族將要試用新制度時候，這種教訓也許是很有價值的。

(一) 邦議會並沒有得到人民的信任，這是很明顯的表示於憲法上所規定的種種限制，及許多邦政府把議會的幾種職權移交人民直接執行。聯邦國會確能維持一種較高的地位，但也不能如理想中的那樣高。

(二) 除了聯邦政府的技術人員外，全國官吏似乎還够不上執行那因政府職務推廣所發生的種種新事業。

(三) 大多數邦法庭法官的質地比不上在各該法庭執行業務的律師中幾個優秀份子，並且在少數幾邦，所謂司法的尊嚴早已失去。

(四) 刑法的行政是很遲慢的，不確定的，並且在幾邦又是無效率的，因之犯罪者往往可以逃出法網。

(五) 有幾邦的法律是很不嚴格執行的，所以個人權利，有時候連同財產權利的保障是很不完備的。

(六) 城市政府，特別幾個最大城市的政府是沒有能力的，浪費的，與腐敗的。

(七) 在學理上與外表上民治的政黨組織已經變為自私自利的少數專政團體，其實權都在幾個以政治為職業的政客手裏。

(八) 政治生活的風尚與為國服務的觀念近來雖有提高與增加的趨勢，但與這樣大國家應當有思想標準卻還差得多哩。

(九) 財產的勢力，特別是幾個極大的公司，是很可怕的，既能支配立法機關及其中的人選問題，又能影響於司法方面的事務。

(十) 公務人員之中也時有聲名顯著的人物，但其數目卻並不甚多，在美國那樣充滿人

才及重要政治問題時常發生的國家，這類的人物似乎是可以多些。

究竟因為什麼原因，民治的實際應用不能達到民治學理所規定的標準，而發生這種種的缺點呢？這是否因為誤解了或誤用了民治原則呢，還是因為種種意外經濟狀況的發生，就使那原則正確的，但不能應付新環境的制度，在其運用方面受到種種的阻礙呢？我們把上述各項缺點最相近的原因指定後，再行審查這類原因與人民政府的根本學理究竟有什麼關係。

(一) 人民對於立法機關沒有尊敬的心理是因為立法議員的性質關係，其中祇有極少數議員的智識與學問是高出於普通人民，其他多數議員（在幾邦）的質地還不如普通人民。

(二) 選擇官吏的方法並沒有注意到能力方面，並且那種任用私人制度非但不顧能力，同時又使各官吏抱定為黨服務的主要信條。

(三) 大多數邦法官的平庸，及少數法官的曠職誤公是民選制度，任期短，薪俸少的天然結果。

(四) 刑法行政方面的種種稽延與不確定一半是因為法官的柔弱無能，又一半是因為

刑事訴訟手續的陳舊與麻煩，就產生無窮無盡的機會，使當事人盡量的稽延，盡量的提出種種詭辯。爲什麼不先着手修改這種手續呢？因爲沒有什麼人有特別的提議修改的職務，同時立法機關中自私自利的小團體又設法阻礙一切的改革。

(五) 各邦法律都是執行得很糟，其中一種原因是因爲幾種法律當初是由一小部份人民堅決主持纔通過的，可是在事實上卻是很不容易執行的；還有一種原因是因民選官吏很不願意告發犯法人民，深恐將來選舉時候被他們報復；又有一種原因是多數的邦都沒有鄉區警察的。

(六) 城市政府的腐敗可以歸源到下列的幾種原因：(甲) 不懂得美國制度的大羣移民的投票權；(乙) 城市政府組織的不良，把責任分散，不能使少數幾個人確實負責；(丙) 體面的納稅公民不能以投票權選定及維持那幾個靠得住的候選人；(丁) 政黨機關的大勢力。

(七) 政黨組織早經各黨多數黨員所忽略，就爲少數幾個人所把持去了，他們的目的只是營求個人的私利，但他們的罪惡卻能爲人民置之不問，這是因爲選舉次數極多，所有一切繁重

的工作都是他們執行的。

(八)自從共和國成立的三十年後，聲望極好的人加入政治生活者爲數不多，所以很不能維持一種高等的風尚；同時那般普通政客又很容易爲政黨的方法及人民對於失職官吏所採取的寬大態度所腐化。

(九)財產的勢力是非常廣大，這是因爲有錢的人與公司願意從立法機關方面買到的利益是值得出極重的代價，又因爲祕密的交易是很可以與黨魁，或不顯著的議員辦妥，又因爲金錢或其他的賄賂可以不必害怕受到社會責備，所以受賄與行賄的人都沒有失去他們社會地位的危險。行賄者又往往以發展國家財源的實業家自居，可是他們的目的祇是把財源沒收到私人口袋中而已。

(十)在第二流政客之中，很缺少那種有教育的經過訓練的人物，這是因爲在美國，其他各種職業的機會較之歐洲任何一國都大都好。在各項職業，在各大學，與在各種事業，謀生的機會是公開的，又是終身的吃飯地方，凡最有能力的人物都願意從這種種方面謀生；但在政治方

面，不得政黨組織的允許差不多就沒有加入的機會，並且踏進以後，又往往因種種意外的事，使一個人的很有希望的政治生活中間發生阻礙。

上述的幾種原因是與民主主義沒有關係的狀況的結果。在一塊未曾開發的並有財源無限量的新大陸，種種致富的機會自然是很多，因之一切作弊的引誘力也自然較大於歐洲立法議員道德所能抵抗得住的。西方許多的邦都有極大的區域與極稀少的人民，所以由警察維持法律與社會秩序亦較在歐洲更加困難。大羣移民充溢各大城市使城市政府的任務特別的繁重。所以上列第五，第六，第八，第九，與第十項缺點都可以拿沒有政治關係的原因來說明的。政黨組織的特權也是出源於一種歷史上的，差不多是偶然的原因，從一八三〇年到一八七〇年，人民把全副精力注意到各種事業方面，完全沒有顧慮到那時候正在生根的，以後很難革除的種種政治弊端。但其他的缺點或者可以歸源到人民太深信民主原則的勢力，以為這可以抵抗得住人性方面的永久的短處，或者可以歸源到那應用這種原則的幾種特別制度。

我們先舉那個公民權利與政治權利方面的平等觀念罷。在一七七六年，與一七八九年的

法國，這樣一種觀念是應當擁護的，因為這是對於那時候全世界各處的特權制度的抗議。可是從這種觀念中推論出任何人民可以充當政府中任何職位，及對於高級職位的人可以不必尊敬，人民就把這觀念誤解了，誤用了。所以那種把公共職位看做公共信託的觀念也就因之而不容易為人民所重視，但在事實上，這樣一種觀念是值得重視的，因為人民確實把他們的一部份權力委託於公務人員。

同樣的從人民主權原則推論出來，以為人民是應當極力限制他們立法機關的職務，並應當直接舉出最多數目的官吏。這種學理，以及上述的平等趨勢就產生人民直接選舉法官制度，及其他的種種規定（任期短與薪俸少）使他們時常能夠服從人民的意志。這個觀念以後更為下一代人民，不是制憲者所誤解，他們以為每一個人民都有一種天然的與不能消滅權利，這就是以投票的方法參與他所居住的國家的政府事務，至於他是否配用這項權利，使社會受到利益，那是完全可以不必顧慮的。因此，人民方面就發現一種癡心妄想，以為給與人民一種權利，同時連帶給與執行這項權利的能力。在政治方面，凡最大的禍根並不是虛偽的學理原則，卻是

誤解那種真確的原則，不顧事實上的真像，糊亂應用。

我們可以提出民主主義的幾個優點，與美國政府的缺點相比較，民主主義在美國有所成就，就是很堪注意的，因為美國共和國曾經屢次經歷種種意料之外的危險。雖則物質方面的進步是大半出源於那地方無限度的天然財源，及一種有精力與創作能力的民族因財源發展所受到的刺激，但美國現今的繁盛還可以追溯到他們人民在當初建國時候所信仰的觀念，直到現在，他們對於這種觀念還是很忠實的。

美國人對於自由的原則，無論在其社會的或政治的方面，總是很忠實的。現今各個人生活方面的自由行動權利是較之九十年以前更為確實，那時托克維爾注意到這一層，他就稱之為多數專政。有許多人還把禁酒法令看作侵犯這種權利，祇因有一般人的嗜好既有害於本人，又有害於社會，所以國家如有充分理由，就能以法律來干涉，這種為保障人民取締各個人嗜好的原則確是合法的；可是這類的問題亦不能一概而論的，每一個問題必須從其本身仔細着想，研究什麼樣的理由可以算是干涉的充分理由，並且同時還得要權衡各方面的利弊，那般不需要

保護的人民所受到的煩惱，與那般需保護的人民所得到的利益。禁酒運動並不是發源於任何階級或社會中任何區域。沒有一黨是主張的，因為他們都怕因之而疏遠一部份的黨員。這種運動的發生是有種種原因，一半是因為雇主覺得這是增加工人工作效率的方法，一半也許因為南方人民想免除那黑人醉後的危險狀態，但主要原因還是因為這是很適合於普通人民的道德的與宗教的觀念。

愛慕和平及尊重其他民族的權利是與愛慕自由的心理同時存在的。美國政策方面那種侵略政策，如前兩代人民時常表示的，現在已經消滅了。就是那侵略墨西哥的種種引誘力也已經抵抗住了。現今世界差不多沒有這樣一個有實力的大國能夠這樣不濫用其實力的。

假使對於政治平等觀念的信仰曾在幾方面進行得太過份，同時從其他方面着想也有很好的結果，階級區別及其附帶的仇恨是不能發生了，社會中各區域的合法要求亦不得不重視，國家就因之而能一致團結，休戚相關，這是一個國家的最好的一種現象。從南北戰爭以後，祇經過了十年的建設時期，雙方就即和好，這一次調和得如此迅速，就能證明美國全國的團結力。美

國制度的穩固也是因爲這種團結力的原因。沒有一個大國能够像美國這樣可以不受改變的搖動。差不多唯一的革命人物就是那般從歐洲來的，並受過歐洲社會不公平待遇的人，他們是仇視一切，處處表現他們革命的熱狂。

從大羣移民方面所發生的種種危險，我們不能在此地討論，並且對於這問題現在也許還不能有任何具體的結論。多數移民都不能說英國話，也不識英國字，他們因爲未曾有過立憲政府的經驗，所以對於那種已經准許他們參與的政權，還是不能明白其性質，對於政治制度的情形，亦不能得到一種相當的智識。允准他們參與選舉權自然也有種種的理由，其中最重要的，並且又是時常提出來爲這政策辯護的就是：他們既已在美國，那末，早一些使他們感覺着像在家一樣，與本國人民同等待遇，似乎是較好一些，否則他們也許因爲不能參與選舉而變爲危險份子。可是無論是否得到選舉權，他們是很容易爲種種誤說及政客的煽動引入迷途，並且美國公意的勢力還不能十分影響到他們身上。從他們選舉權所發生的危險，無論是怎樣情形，大概到了他們下一代人民就可以減少，因爲下一代子弟都是生長在美國的，他們是總可以爲公立學

堂與其他的同化勢力所美國化了。

民治主義的和平結果既如上述，我們現在還可以申述民治制度在政治思想與實行方面給予人民的訓練。雖則美國公民也沒有依照這種制度的要求，執行一切的公民義務，但這方面的短處卻是比較的，不是絕對的，所要求的愈大，人民不能執行的亦愈多。假使我們不拿一個理想的標準，祇以其他各自由國的普通狀況做標準，測驗他們的公平心與常識，我們就可以看出，除瑞士外，沒有一國有這樣一種穩健的，敏捷的，寬容的政治公意，極廣泛的散布於全部本地人民。在歐洲各大國，學問精通的人是較多，對於政治問題有高明的見解與淵博的著作的人物也是很多的。美國的特點就是在於本地普通民衆方面的實際常識與明察的辨別力，這種質地並不表現於他們判斷各種觀念及提議時候——因為在這方面，他們也像別國人民一樣，容易為好聽的口號標語所迷惑，或為謬論所蒙蔽——卻表現於他們判斷人物時候。這就是美國人民的政治實力。任何那一國沒有像美國這樣有大多數人民對於政治問題或政客的優點能夠表示一種意見，並且又能明確說明為什麼有這樣的意見的。聽了他們的言語，我們很驚歎他們判

斷人物的機敏，他們估量一個政治家時候，可以詳細評定這個人的膽量，誠實，與做官的能力。凡在一個民治國，判斷人物的能力較之判斷事務更爲重要，因爲判斷事務必定要有那種種普通人民所不能有的智識，他們除了以首領的意志爲標準之外，差不多沒有其他辦法。所以在民治式的政府，人民慎重選擇首領的能力是最急需的。

從美國經驗所得到的其他結論也可以爲其他各國參考，特別是舊大陸那幾個現今（一九二〇年）正在試用人民政府的國家。

過分加多人民執行的職務並不是一種好政策。假使希望人民做事太多了，其結果一定不如使他少做爲妙。假使要人民繼續不斷的從許多他們所不曉得的候選人中選舉幾人，他們勢必至於或者不出席投票，或者糊亂依照政黨的意志投票。人民時時被召出席投票，對於無數的候選人須表示意志，對於由創制或複決方法所提出的議案，又須表示意志，但人民之中祇有很少數的幾個人，能夠有相當的智識，可以投一張有意識的票，並且人民之中也祇有很少數的幾個人能夠有得到這類智識的機會。這樣投出來的票是不能真真的表示一個社會的意志。

人民直接選舉官吏，就是被選官吏的任期是很短的，不一定能够使人民有效力的監督行政。假使七個官吏是人民選舉出來充當各種行政職位的，人民因為沒有選擇的能力，祇得依照他們政黨的意志投他們的票。假使祇有一個長官是民選的，其餘的六個官吏是由長官任命，並能由長官免職，那末，一切責任就可由長官一人負擔。長官的職務就是尋覓好人，人民亦拿他的用人標準及各屬員執行職務的狀況判斷他本人的好壞。人民因為可以使他確實負責，所以能够執行一種道德上的實權，較之他們直接選舉各官吏的權更大。無論在行政方面，或在立法方面，確定人民代表的責任是民治國最需要一種原則。在一個君主政體或貴族政體的國家，這責任問題是容易解決的，因為一切權力都集中在幾個人手裏。在那種根據於英國政府的模型，並由君主政體變化出來的政府，像法國或坎拿大政府，一切責任是在內閣，這是一個極小的團體，是行政與立法方面的領袖。但在美國，權力是分配於許多各自獨立的政府機關，所以除了聯邦政府的總統與各邦政府的邦長之外，一切的功過均很難確實歸在任何人身上。並且就是總統與邦長的權力也很受國會或邦議會的限制，所以有時候也很不公平的把議員的過失歸在行

政長官身上。有時候真真的實權還不在於政府官吏或機關，卻在於那祕密把持官吏與立法機關的政黨組織。政黨是法律範圍以外的一種政府，在法律上是對於任何人都不負責任的，就是在道德上那幾個當權的人對外也不負責任的，所以政黨是可以在黑暗之中工作，並且除了幾個背後的人物之外，誰也不能明白其內中情形。但在政黨組織以內，一切事務是有人負責的，因為在這一個堅實的少數專政的團體中，祇有極少數的幾個人才配發施號令，使多數服從。

美國的制憲者深恐把大權委託於一人，就有專政的危險，所以設立了一個總統，他們就使上議院箝制總統的權力。但他們卻不能預料公意的勢力比之上議院更有力更靈敏的箝制與指導總統。在法國，人民還是害怕一個強有力的行政長官，因為法蘭西共和國還沒有到根深蒂固的地位，並且對於幾個大問題的公意還不能像美國那樣採取一致態度。美國的公意很有確實的力量，所以在緊急時候，很可以放膽使總統的權力超過憲法所規定的範圍。這是與羅馬共和國初期的狄克推多制度有同樣的情形，也是爲了同樣的原因。

像瑞士、坎拿大、與澳大利亞的自由人民是可以不必注意到習慣的價值與自治的訓練，但

那幾個正在起首過他們自由立憲生活的新國家還得要養成他們的習慣，所以也許能從美國經驗方面得到幾許教訓，有許多事可以使他們模仿的，還有許多事應當使他們留意的。他們可以受到的教訓是很多的，其中最重要的就是從最初時期起，應當養成一種嚴格遵守憲法形式的習慣，及尊重每一個公民或每一階級公民的每一種法律權利，這就是造成美國與瑞士那種保障自由與保障國內和平的原則。這種習慣是在中央政府未成立之前，已經在地方政府範圍以內養成了，就在這一方面，這許多新國家也可以從美國與瑞士的前例得到利益。政治是不應當看做私人利益的源流。行政官吏的薪俸總得要足夠各部份工作能夠延攬所需要的人才；並且除了幾個最高的指導政策的民選長官之外，所有官吏都應當與政黨脫離關係的，更不應當因他們所表示的意見或被任命或被免職的，他們是應當為國家服務的，同時對於他們的首領，無論是那一黨當權，又當同樣的忠實服務。沒有注意到這一種原則使美國從前的政治上發生極大的弊病。近來美國也曉得注重這原則了，將來行政方面的進步也許是可以預料的。

所有民治國家都可以從美國經驗方面得到其他一種教訓：這就是社會上沒有一個階級

的人民可以退出積極參加政治生活，而不使全體社會受到損害的。在美國，那職業與商業階級並沒有退出，他們也依照政黨意志投他們的票，也捐助黨費。但他們卻沒有在政治思想，或行政或立法方面，做他們分內應當做的工作。很少幾個人進立法機關充當議員的；很少數的人願意充當民選官吏（除最高級外）的候選人；很少數的人對於充滿全國那種種經濟的與政治問題能夠悉心研究設法解決。這一種超然態度就使政治道德墮落，特別是那城市政治，可是在最期內，這一般人物似乎已經覺悟他們的過失，對於政治已從消極的變為積極的了。一種新的精神現在已經看得了；種種沒有政黨色彩的會社，如好公民俱樂部，公民聯合會，有時候還有律師公會，商會與大學聯合會都已變為種種改革運動，及為各階級人民謀幸福的社會改善運動的主體。

現今美國的社會狀況也有種種不穩固的情形，勞工問題也像在其他各大工業國家那樣隨時可以發生擾亂。著者沒有討論這類問題，並不是因為沒有注意到，祇因為這類問題是與那種擾亂歐洲各國內部治安的問題有同樣的性質。但在美國，這種煩惱是從外國運入的，不是本

地生長的。很少數的主張總罷工與階級戰爭的激烈份子，是美國本地人；就是贊助他們的選舉票也都是那羣集在大城市的新移民所投的。美國是比歐洲各國更配對付將來或許發生的工業爭鬪，因為除了瑞士之外，沒有一個民族比得上美國人那樣把他們的制度及其所包含的自由原則看得更重要。在美國，民主主義是防備革命的最好一種保障。

美國共和國的歷史又供給我們一種很有教訓的實例，這就是思想主義的與私利的勢力永久的衝突。第一代的人民對於自由，平等與人民的智力抱定一種理想上的信仰。第二與第三代的人民因為一方面專心注意於開發國家的財源，又一方面為黑奴戰爭所擾亂，所以就坐視種種弊端的發生，容忍少數的腐敗政客把持實際政治；他們對於自由主義還沒有失去學理上的信仰，但同時卻忘記了專制皇帝並不是自由的唯一仇敵，及金錢與軍械同樣的能夠把自由打倒。到了第四與第五代的人民，他們纔覺悟了。使國家恢復元氣的種種勢力也就重行發展出來了。兩個大黨都不能供給人民所需要的指導，人民就不得不自行想法，試用種種救濟弊病的方法。但一切好的勢力卻能繼續擴充，繼續進行。依照一種舊的政府觀念，政府是應當廉潔的，民

治的，同時還得要聯合全體民衆一致保持那種寶貴民族正義與民族光榮的棄絕私利的愛國心。這一種觀念又變爲改革運動的目標。

凡明白五十年前的美國政治狀況，並在美國居住因而愛慕他們人民的英國人沒有不對於現今的種種好現象而不發生一種愉快的，公共義務觀念已經較前更發達，公共生活的標準亦已提高；恪守自由與平等原則的，並又從此發生的民治主義更表示其勢力，使社會有一種整齊的進步。



世界叢書
現代民政治體
第二編下

此書有著作權翻印必究

中華民國二十年七月初版

每册定價大洋柒角

外埠酌加運費匯費

原著者 蒲 徠 斯

譯述者 張 慰 慈

發行人 王 雲 五

印刷所 上海寶山路 商務印書館

發行所 上海及各地 商務印書館

World Library

MODERN DEMOCRACIES

BY JAMES BRYCE

TRANSLATED BY CHANG WEI TZU

PUBLISHED BY Y. W. WONG

1st ed., July, 1931

Price: \$0.70, postage extra

THE COMMERCIAL PRESS, LTD., SHANGHAI

All Rights Reserved

