

萬有文庫

第二集七百種
王雲五主編

現代民政治體

(四)

薄徠斯著
張慰慈等譯

商務印書館發行

萬有文庫

第二集七頁

總編 王雲五

商務印書館發行

現代民政治體

(四)

著 斯 徠 蒲
譯 等 慈 慰 張

著 名 界 世 譯 漢

第二十章 衆議院

關於衆議院的一切法律，祇有一小部分載在憲法，就是衆議院選舉須採用普通成年男子選舉制度，及衆議院與總統參議院的關係兩項；其餘一切的規定皆載在普通法律內。依現行的法規，衆議院每四年選舉一次，議員人數爲六百二十六名，其中二十四名是代表阿爾薩斯洛林的，還有六名是由阿爾及里亞選出的，又有十名是由其他各殖民地選出的。從一八八九年以來，衆議院的選舉皆以縣 (Arrondissement) 爲選舉區；一九一九年始以州爲選舉區，並採用比例代表制。但自採用比例代表制度以後，各黨在衆議院中的勢力，不能和各該黨實際上的勢力相等。至於政府所以採用這種制度，原爲調和反對比例代表制者及主張極端實施比例代表制者兩派意見之衝突。而極端派卻以此種折衷辦法難收實效，乃大不滿意。現在選民的調查登錄等事，操之於地方政府之手；而地方政府向有偽造選名冊之流弊。但此等流弊並非到處皆有，故爲害不大。凡有一處以

上之住所的人民，儘可以自由選擇在某一處投票；無論議院選舉或地方選舉，每選民祇准在一個區域投票。

法國對於選舉區之劃分，已屢經改易。法國曾經三次採用以州爲選舉區的制度；依各州人口的比例，分配每州應選出議員的額數；到選舉之時，選民即在一張票紙上，寫盡本州所應選出的全體議員姓名。候選人所得票數，如不滿絕對多數票，就再舉行第二次投票。這種方法，叫做全區投票法（Scrutin de liste）。但這種方法也曾廢棄過三次，而改用分區投票法（Scrutin d'arrondissement）（即以各縣爲選舉區，每區選出一個議員的制度）。現在又恢復全區投票法。甘必大以爲有了較大的選舉區，候選人的資格必定提高，並且各地方黨派的勢力亦可以因此減少，但事實上並未證明這種優點。將來究竟是否能如此，還要看將來的成績。（註一）

選舉的籌備，較爲簡單，並且費錢不多。鄉區中投票的地點很多，每市皆有一處。通常皆以市政廳爲投票地點。投票日期大半都在星期日。註冊和檢票機關的費用，由公家擔任。候選人能使用多少選舉費，並沒有法律上的規定。選舉投票，依法應係祕密投票；但在鄉區之中，市長常常監視農夫

投票，農夫所選舉的人大半是牧師，學校教師，和地主。選舉舞弊，雖然有時發覺，但亦不常見的。這種舞弊大概就是串通監督，將兩三張額外的票紙藏在所投的票內，由投票者交給主席官員放入投票箱中。法國南部曾經發現過這類有趣的事。曾有一次，書記官看出所投的票數不足使他所要提拔的候選人當選，他就注視他的屬員說道：『普及選舉須靠你們實行的。』有時紛擾起來，投票箱往往被一羣暴徒搶去毀壞；但這樣舉動，殊屬罕見，南方暴躁的地方，偶一有之而已。

行使賄賂的事也是有的，但不多見。有些地方因為不行使賄賂，選舉人就不肯到場，故不得不行賄賂。又有些地方縱然行使賄賂，也不能發生什麼效力。法國所有的選舉行賄，並不像英國在一八八二年的選舉舞弊法律沒有規定以前，或現在美國加拿大各處那樣的時常發現。時有人袒護，也時有人原諒這種行賄舉動。他們以為此種事實足與那做官吏的人或從前做牧師的人在選舉時所行使的勢力相對抗。鄉村的酒店，通常為行政委員會開會的地點；但候選人備酒款客的事，並不多見。有一個富於經驗的朋友告訴著者：『這種不正當的事，並不盛行；因為近年以來，有許多的票都投給那素孚衆望的候選人，他們差不多皆是窮人，是無錢運動選舉的，也不會得到政黨的資

助」。(註二)羣衆對於某候選人如深致不滿，雖不免有時起了暴動，妨礙選舉，但農夫或工人尚無公然被地主或雇主威逼投票的事。但在西方，選舉之時常有地主脅迫佃農，工頭脅迫工人，牧師脅迫教區居民的事。(註三)但宗教牧師除了勸誘羣衆，不復有別種不法的舉動。最足以舞弄選舉的，就是地方官吏：他們承受上官的意旨，或受了在職的衆議員之囑託，遂實施一種無形的壓力。(註四)在第二次帝國時代，及一八七七年帝制黨內閣時代，常有不顧體面的官僚派候選人，現在卻沒有了；但在官吏或屬吏方面，上至州長，下至地方警察或修理道路的官員，常常各盡其所能，設法使那執政內閣所合意的候選人當選。選舉人個人所受的脅迫，固然不像拿破崙時代那樣的利害，但各選舉區皆甘心遵從政府的意旨，希望對於地方公共工程方面（例如修築道路橋樑，市政廳等類的工作），可以得到政府的公款協助；而政府亦以此事要挾各選舉區。國會內各政黨的勢力，是時常變動的：所以衆議院裏邊每一張票皆與國務員有直接的影響，因此國務員不獨要極力把他們所有的羽翼選舉出來，而且又極力設法增加本黨的議員人數。州長，副州長及一切在地方上從事公務的人，知道這種情形，就竭力的把內閣所相信的或要加惠的候選人，都拔選出來。近年以來，假

如某候選人勢力頗大，他就可以要求州長替他做這些事務；因為他和內閣方面有關係，他能使州長得勢，也能使之失勢，於是他就傲視地方官吏。最能替候選人謀利益的人，就是學校教師。他通常又是鄉區政府的書記，並且他必是一個強健的共和黨人，因為作教員的人天然是教區牧師的敵手。

州長雖願意利用他的行政機關，替當權的黨謀私利；但有時他也有所畏懼，不敢公然的這樣做，因法國內閣變動無常，當權的政黨不能永久當權；假如國會改選以後，他所反對的政黨恰恰得勢，他豈不是要吃虧受累。崇拜太陽的人，必定先要知道他所崇拜的不是將落的太陽。所以州長對於國務員方面的候選人，也可以不必熱心贊助。（註五）假如以縣為選舉區的時候，他對於縣內各政黨的候選人，也可以向風拋錨，以便討好。預計某黨可以得勝，便贊助某黨。雖然如此，執政內閣的黨人，常能佔勝利。因此之故，形勢已經動搖的內閣，總是極力設法暫時維持他們的地位，以便等到衆議院任期已滿之時，他們可以得有辦理選舉的機會。但國會中各黨的勢力是常變更的，所以有時內務總長在辦理選舉時，忙個不了；結果卻是敵黨得到大多數的議席。

如果新當選的國會議員被人控告，認為選舉時有違法或舞弊或有無理壓迫等事，這類事件須要先訴諸那由抽籤選出的議院委員會，然後再訴諸全院。這種委員會常能調查證據，秉公判斷。議院的多數黨卻肆行無忌，純因政黨的原動力而准許某當選人出席，或剝奪某人的出席權。(註六)次屆選舉的時候，這種被剝奪出席權的議員往往依舊當選，因為本區的選舉人認定他應當被選，而不重視議院之決判。

上述種種令人不滿意的事，並無人提倡改革。議院不肯拋棄其處置選舉爭端的特權，也沒有一個人建議取法英國的成例，把選舉上的爭端移交法庭處置。法國人以為僅有那由普及選舉而成立的國會，纔可以處置普及選舉的結果。至於官吏干涉選舉之事，在昔第二次帝國時代尚可以有所藉口，即法蘭西變亂迭作，故官吏之第一職務即是設法使政府的各機關皆得鞏固，但今係共和時代，共和黨人既主張主權在民，即不應再藉口於此，而以官吏干涉選舉。人民既有智慧，既有權力，即應行其所是，不宜橫被干涉。法國各政黨亦皆攻擊此種行爲，但沒有一個內閣情願放棄他們自己因為握有中央政權而取得的優勝地位。蓋當權政黨，能操縱選舉機關，雖明知其非是，而亦不

肯改革。且在第三次共和之早年，議院內種種待解決之問題，關係均甚重大，遂使那時的王黨及共和黨人，皆承認此種在理論上無可衛護的行爲，爲有實行的必要。此種制度實行已久；其根本所在，即由於政府有過分的權力，足以壓制地方官吏之故。一個有名的政治家痛斥這種弊病說道：「此非政府之過，乃中央集權之過；其罪不在於執政之人，而在於制度之不良。」

在未考查衆議院的制度及其辦事情形以前，現在我可以述及：(a)衆議員必須年在二十五歲以上，完全享有選舉之資格者；(b)凡法國君主之後裔不能爲候選人；(c)一人同時不得爲一個選舉團以上的候選人；(d)除去幾個最高級長官外，凡受有俸給的官吏皆無被選舉資格，但宗教牧師屢有當選者，大僧正亦有當選爲議員者。

衆議員任期四年，每年正月自動的開會；歷來的國會，任期未滿，即被解散者，僅有一次。依法律上的規定，衆議院每年至少須開會五個月，但在實際上因會期時常延長，國會每年僅有數次短期的休假而已。大總統雖可以召集國會開臨時會議，但召集衆議院常會之權則不屬於大總統，而屬於衆議院議長。

衆議院議長頗似美國的衆議院議長，而與英國下議院議長不甚相同。英國下院議長有絕對公正的精神，不受黨見的牽掣，法國衆議院議長則無須如此；議員的言論，議長如認爲不可，得加以斥駁。習慣上允許他贊助他從前所屬之政黨，但他也須保持相當的公道。近幾年來，衆院議長已不參與議院內的爭辯，而常注意於他自己的政治前途，希望選作共和國大總統，有時他也許由議長而被任爲內閣總理。衆院議長執行通常的事務時，有總務處（或稱常置委員會）爲之襄助，總務處由副議長四人，（議長缺席時此四人中任何一人皆可代爲主席），秘書八人，管理財政事件的出納官三人組織的。這許多人皆是衆議員，並且是由衆議院推選出來的。

每屆衆議院在第一次開會時，就組織十一部，各部的人皆是從議員中用抽籤法選定的，並且每月照樣改選一次。在從前，各部的的主要職務就是組織委員會（*Commission*），大概和英國及美國國會的委員會相像。但現在議院裏邊各政團（此後所述的），各依其勢力之大小，派遣本黨的衆議員到各委員會充當代表。凡提出議院的各議案，必須交到一個委員會，以便審查。提案人到委員會裏邊將本案解釋明白，並說明理由以後，委員會將原案加以修改。每委員會中有一人叫做報

告員，他將修正案作成報告提交衆議院。該報告書說明委員會對於本議案所定的方式具有何項理由。（註七）這種報告送到全院時，就歸報告人掌管，原來的提案人幾乎完全不能再從中干涉。主要委員會委員之職位，是人人所欲得的。重要議案報告員之職位，是議員博得聲譽的捷徑，或是已經得到聲望的明徵。在這種制度之下，衆議院是假手於委員會，管理行政和立法的事務，委員會可以考查各行政部的事務，可以呼喚各部的部員，並且可以拒絕各部的建議案，也可以將各部的建議案提交全院。委員會可以修改各項議案，變更國務員所已經認可的議案；內閣的威權，因之而受損失。各委員會中的多數委員，不必定是贊助現內閣的人，亦不必一定遵從內閣的意旨。

此種制度的不方便地方，就是國務員的提議受雙方面的節制，而以預算一項尤爲顯然。行政官提出的財政建議，須送到三十三人組成的委員會，由委員會隨意更改此種建議，或否認某項的開銷，或增加某項的經費，所以除非該委員會屈意順從財政總長的提議以外，預算案經過委員會詳細的祕密的審查以後，提交議院時，勢必與財政總長原來提出之預算原案大不相同。所以財政總長的預算案，送到議院公決時，報告員儼然是第二個財政總長，他的意見時有和內閣的意見相

反。除去閣員可以在個人方面間接的與委員會接洽以外，委員會的內部組織如何，非內閣所能干涉。委員會中大多數的委員。也許反對內閣的財政計劃，或反對內閣對於某項議案所持的意見。其自然的結果，就是財政方面的立法不能連貫；財政政策變動無常，呈紊亂之現象；且因財政總長無法阻止委員會所增加的非必要的及無益的費用，遂致虛耗國帑。還有一個結果，就是減少了行政部的權力，衆議員爲嫉妒心所驅使，不顧內閣之意旨，甚且故意與內閣爲難，而引以爲樂。原來提出建議案的人（即閣員），本是負責任的，且因他們身爲實官，故可使之對於人民負責；但他們的權力，橫被縮小，以致揆之於理，不能使之負責。實在的權力，反操之於許多不負責任，祕密討論，沒有實職的人所組成的委員會。國民對於所通過的議案，如有所不滿意，既不能懲治委員會，又不應懲治閣員。國會極力侵奪權力，顯然與法國人所盛稱之立法行政分立主義相背馳。蓋行政部既不能得到行政必需的款項，不免就落到毫無實權的地步。

法國又有一種特殊的習慣。法國僅從一八八五年以後，纔正式的記錄國會議員表決議案時的票數，正式公佈。（註八）投票用兩種顏色的投票紙，白的是表示可決，藍的是表示否決。院內僕役，

持票壓收票。出席的衆議員也可以不投票，也可以委託一個朋友代投。著者曉得有一個好行方便的衆議員，替他的同僚投票到三十餘張之多。

衆議院的辦事程序既如上述。現在我們進而敘述主持衆議院者究爲何人。衆議院是一切政治組織的中心，其所行使的管轄權比其他政府中之立法部格外大些；所以我們必須詳細考查那運用這制度，組成這制度的，都是些什麼人物。

社會的平等與政治的平等，二者在法蘭西雖極盛行，但社會上仍有階級的差別；有許多人因爲這種差別，就喪失在政治上活動的能力。古代貴族或大地主住在西方的很多；但當選爲衆議員的，極爲少見。巨大的製造業或商業中的資本家，當選爲衆議員者亦少。巨富的人當選爲衆議員者更少。國會中大多數的議員都屬於職業階級，律師，醫士，新聞記者，退職的官員，以及大學教授，學校教員，就中以教員爲最少。

衆議員中業農者爲數不多，在他們未進衆議院之前，躬耕田間者爲數更少。有很多的社會黨人屬於職業，或商業階級，法國衆議院之不屬於金錢政治，恰與其不屬於貴族政治相同。法國國會

與美國加拿大國會一樣，大多數議員皆來自上等的中流階級；其主要之差別，就是在美國及加拿大國會之中，律師數目較多，而醫生、教師，或新聞記者甚少。（註九）法國議員之中，著名的大律師很少，因為這種律師事務繁多，無暇兼充議員；但有些辯護士在議院內有了成績以後，仍返回本業充當律師，利用其所得的政治上的名望，而仍舊兼充議員。議員之中代表文學方面的人，幾乎完全是新聞記者。法國有許多批評家說現在衆議員的才能，遠遜於路易時代之衆議員，或第三次共和時代於一八七一年所選出之第一屆國會議員。但平心而論，現在衆議院仍有許多議員有敏捷的智能力及辯才。法國現在有許多議員，是從甘必大所謂新的社會階級中選出來的，推原其故，非僅由於普及選舉制度之實行，大部分實由於中等教育之普及，使普通人民得有學識，特別是文學及修詞才能的緣故。英美人士參觀法國衆議院者，見有許多議員不但長於口才，並且解說明晰，辯論敏捷，咸爲之嘆賞不置。各議員無論說多或說少，都能善爲說辭，雖不若一八七一年國會議員之詞藻富麗，足悅聽者之耳，然皆態度安詳，要言不繁，恰到好處。

這種衆議員是從何處，如何選出來的呢？候選人如係本選舉區域的居民，或生在本區內，固可

略佔優勢，但並不必要像美國那樣，限定是本地的人。有許多著名的議員，所代表的地方，對於他們自己是毫無關係的。但大多數的議員，都是曾經在他所代表的地方服務有年，且在鄰里中略有聲望，而後起始從事於政治生活。他們曾經做過地方議會的議員，所以他們在區內縣內或州內得有聲望，也有會做過本市市長的；或者熱心從事於地方政黨的事務，且善能圖謀本地方利益的；抱有野心的醫生或律師，可以施醫，或供人諮詢而不索資；或用他種方法，博得本地方紳董的歡心。凡加入「規矩會」(Masonic Lodge) 或釣魚會，體育俱樂部等項，做會員的人，均能在選舉時候佔得便宜。概括言之，候選者本人之人格如何，所關甚鉅，而以各政黨對於政治上的爭論，不足以激動人心，以及人民對於政黨信任心不甚堅時，為尤甚。欲為議員者，不獨要養成一種溫良和藹的態度，並且至少在各省區之內，必須有循規蹈矩的言行，不可觸怒省內古板的人士，此種情形，在法國北部為尤甚（因為南部人民是較為放誕不羈的）。如能有錢在地方上花費，則更妙，而在居住貧窮的山地，更為有效。但各地方上的候選人，大都是資財不甚豐富的，所以就少有如英國所謂「撫養選舉區」(Nursing a constituency) 的事。那般希望作候選議員的人，既得有名望以後，乃由他本地

方的政黨委員會，把他提出作候選人，蓋除去社會黨以外，旁的政黨的中央總機關，能力很小，既不選定某人作候選人，又不幫助某人競爭選舉。到了投票選舉的時候，候選人（除去在大城市中者不計外）所談論的，不外乎本地方的事務，以及他本人當選以後將要如何爲本選舉區服務，他們卻很少譚到國家政治，或本政黨所主張的政策有何種的優點。自從甘必大故去以後，政黨的首領無有能利用他的威勢，以操縱選舉者。選舉的競爭雖甚激烈，有時各候選人互相詆毀，甚而至於決鬪，但普通公民，對於選舉往往漠不關心，且有許多人，因爲不肯犧牲他們星期日的休息，所以並不到投票的地點投票。到場投票的人數，總之以英美瑞士等國的標準，似乎是爲數較少，但通常投票的人數，總在有投票資格的總數的百分之六十以上。（註一〇）一九一九年選舉時，未曾到場投票者僅百分之三十而已。（註一一）

候選人一經當選，充當議員，其第一注意的事。就是如何方能長久在職。如欲達到長久在職的目的，不但必須小心翼翼，注意於他本地方的利益，且須注意於本地方居民各個人之利益，特別是對於那般選舉他的人民之利益。他所應作的事很多：他必須給他的主要贊成人取得勳章，給他們

的子弟或子婿謀得位置，對於其餘的選舉人也要設法給他們在政府中取得微小的利益，如出售煙草等物的許可狀等類。一切事物凡應當在巴黎辦理的，大家都委託他去辦，甚至於備雇乳媪，及購買雨傘等項微小的事務。他每日必須廢去數小時，答復各方面紛紛寄到的信件，還要費去許多的時間，辦理大家委託他的事務。

此種情形，類乎奴隸，但他亦得有報酬。他在薪俸以外，還有權力。他是法蘭西的九百個統治人之一。他雖然是他的選舉人的僕役，他也是他們的主人。在他的本區內，受人民的尊敬，其地位與州長平等，其勢力或且較大於本地方的政黨委員會。他給大家取得榮典，取得地位，所以容易為大家所欣慕。祇要他能幫助他的本州，幫助他本州的人民，使他們滿意，他的地位，除了發生特別的意外事故外，大約不至於動搖。他假如是富足的人，就可以對於本地方各項的公益事項，捐些款項，博得大家的歡心。假如是貧寒的人，大家顧念他的好處，也就不忍推翻他的地位。所以假如他對於本地方操縱選舉的人，感情融洽，並且在國會內並沒作什麼敗壞名譽的事，他總可以保持他的位置，繼續當選。歷時既久，他或者就可以轉移到那風波較少，任期較長的參議院中。此種情形，至少是鄉村

區域所常有的。改選之時，各政黨往往推選在職的議員，作為本黨的候選人，與別黨競爭議員的席位。所以每屆衆議院內大多數的議員，仍是前屆議院的議員。但一九一九年竟選出三百四十個新議員。

除去設法長久在職以外，衆議員第二件注意的事，就是在議院如何的進行。他的最好的進行路徑，是在最初的時候，先避免那重大的政治行動，而在議院內某個或數個重要的委員會內謀得位置，並極力聯絡旁的議員，愈多愈好。最初自然先聯絡與自己政見相同的議員，但別黨的議員，如其可能，亦加以聯絡。衆議院議員本分成多數小黨（*groupes*），新議員與衆人聯絡的一步，即係加入某小黨。這就使我們討論議院裏邊的黨派。

從一八七一年以來，法國政治狀況的變遷，前已約略說過。帝制及共和二大黨後來又經過種種的變遷，種種的改易，幾多次的分裂，幾多次的復合，纔成為現今的許多小政黨。若詳細敘述，必致繁冗可厭，並且現在亦無詳細敘述的必要。現在我們專就衆議院方面，略述各黨派之變遷；因為法國的政黨派別，祇在衆議院內有顯然的區分。在參議院內，區分已少，在民間區分更少。按照法國許

多年來的習慣，保守派的議員，坐在議長席的右邊，自由黨在左邊。現今各黨仍沿用舊日的名稱，但各名稱的意義，則時有變更。例如現在的進步黨，是代表那般主張緩進的人，甚而至於守舊派的人也包括在內；急進黨（Radicals）當初是一個可怕的名詞，後來漸趨於和緩，遂有和平的急進黨（Radicaux modérés）及保守的急進派（Radicaux conservateurs）等名目出現。社會黨三字也決不與共產黨相等，所以有反對共產的社會黨（Socialistes anti-Collectivistes）的名目出現。所謂獨立黨亦常趨於保守，而非純粹獨立。

一九一四年的衆議院共有九個小政黨。一九二〇年的衆議院共有八個。這許多小政黨不過是四大政黨分出來的派別，也可以說是四種政治意見的派別：第一是帝制黨（Monarchists），第二是緩進共和黨（Moderate Republicans），亦有時叫作自由黨（Liberals），第三是進步的共和黨（Advanced Republicans），抱持第一次革命時代的成訓，第四是社會黨，其所宣傳的主張，是社會的經濟改造。（註一二）各政黨時常解散，聯合，改組，或更名。將來（一九二五年）新國會的政黨名目，必與一九二〇年不同，可以斷言。所以現在無須將這種宗旨寬泛，組織常變的各政黨。一一

加以敘述。

我們可以把國會的小政黨，看作國會機關裏邊的一個輪子。美國國會沒有這種小政黨，英國國會裏邊也不過偶有與此相近似的團體。（註一三）在名義上，小政黨有政黨的組織，抱有某種主義，並以宣傳他們的主義為宗旨。但各小政黨也以個人的關係而結合的，給本黨的議員謀個人的利益。議員藉小政黨的名義，可以在重要的委員會中占有位置。且在新內閣成立時，本黨的政見，如與內閣總理的政見不太背馳，則內閣總理為增加自己的勢力起見，或將從該政黨的議員內選擇一人，任之為沒有專部的國務員。所以新選議員，於加入某小政黨時，不但先要調查某小政黨與自己的政見相合，或與他本區的民意相符，並且要考察某政黨對於自己的前途是否最有裨益。有少數的議員，並不加入任何的政黨，但他們亦自相聯絡，為個人謀利益，達到個人的志願。每個小政黨的議員，有一個主席，一個委員會，且有時開會，議決他們共同行動的方針。他們在表決議案時，通常也取一致行動，但沒有英國所謂驅策者（Whips），強迫本黨議員，在分股表決時，必須取一致的行動。惟獨社會黨內，各議員須遵守本黨的訓令，否則被逐出黨。

在這許多小政黨以外，還有許多旁的團體，係專關於某項特殊利益者，例如殖民地，非宗教的教育，國防等項問題。又有許多團體是專為保護物質的利益的，例如農業團體，糖業團體，種植葡萄的團體，醫業團體等類。這種團體使議院裏邊的派別，愈益紛繁。這許多團體大都均與政黨政治無關係的，他們對於內閣所加的壓迫，不過為達到他們特殊的工業或商業的目的而已。殖民團有很大的野心，並且是很活動，在議院裏，在報紙上面，都發表他們的意見，很能影響於法國的殖民政策。因為小政黨太多，所以各政黨皆不能號令全院三分之一的議員。因此之故，任何內閣，皆不能在議院內得有過半數的本黨議員。每次內閣必須依靠兩個或兩個以上小政黨的聯合團體。這種聯合，如能有堅固的團結力，便叫作政團（Bloc），祇要本政團連結不散，內閣及國務員便可平安無虞。但各政黨是變化無常的，所以各政團的組織也流動不定。遇有新的問題忽然發生，團內各政黨或因不滿意於內閣某項的行動，或因他故與內閣發生惡感，該政團立即解體，雖有時並未公然解散，但內閣已不得不因此而倒。抱極端主義的小政黨，如保守黨及社會黨，他們所持的主義，是彼此極端反對的，但亦有時忽然聯合起來，在分股表決時，打敗多數黨。極端的各黨，互相聯合，以與中

間各黨作戰，是一種可畏的事，因為這種事之發現，是無從預料的。法國內閣之變動無常，實由以上所述的種種原因。

法國國會，還有個特點，是英美兩國的觀察者詫為異事的，就是，國會裏邊沒有公衆所承認的首領。每個小政黨，雖皆有一個主席，頗能指揮本黨的黨務，代表本黨向內閣及他黨接洽事件，並且新內閣成立時，他大概可以被選入閣，代表本黨，但其所施行的權力，則遜於英國加拿大或澳大拉西亞的國會領袖。其故並非由於共和派的各小政黨，彼此無大相反對的政見，故無需用首領之必要，卻是一半由於平等主義之鋪張過甚，一半由於法國人大都皆有尊崇自己的意旨，行其所是之趨勢。任何政治家，或因富於辯才，或因富於能力，而大露頭角者，必致招衆人的忌妒，終且爲衆人所嫉惡。他的同黨對於他雖加以贊助，亦祇爲謀他們自己的利益，或他們本黨的利益。他的敵人必定說他有野心，說他打算得到專政的地位，他的黨羽裏邊，也有許多人看他被敵黨所詆毀，不獨不爲之辯護，且暗中引以爲樂；甘必大權力最盛之時，忽而失敗，其故即由於此。國會議員，在民間勢力牢固，得有人民的贊助，且能藉此勢力以使旁的議員向彼心悅誠服者，極爲罕見。國會選舉之時，著名

政治家的姓名，並沒有壓服衆人的勢力，且其姓名亦很少提出。因此之故，衆議院裏邊，名人很少。自甘必大以後，除去一九〇二年所選出的威爾特克盧梭（Waldock Rousseau）是享有盛名的人物以外，其餘的議員，沒有一人是名振全國，類如英國的庇爾濮麥斯敦（Palmerston），格蘭斯登，的士累利，或加拿大的馬克頓納（Macdonald），羅立耳（Laurier），或新南威爾斯（New South Wales）的派克斯（Parker），或新西蘭的塞唐（Seddon）（註一四）法國衆議院內充滿了人自爲謀的空氣，其故未常不由於此。假如政黨組織嚴密，每黨的議員或能得有一個共同承認的首領，遇事亦可以依賴首領。但現今各黨惟社會黨有此種組織，而社會黨人又最不願將一人擡高，而置諸衆人之上。

法國人酷愛平等，憎惡權力，已如上所述。衆議員大都以作到國務員爲一大目的，故極力奮鬥，以求顯揚自己的聲望，擴張自己的勢力，此種情形，實使議院之內，無首領人物之可言，且使衆議院及其委員會與內閣競爭，漸漸從內閣手中攬得許多的行政權。現今各委員會的權力之大，已勝於美國參衆兩院之委員會。法國委員會之主要的議員，深以英國衆議院向來不曾設法壓服內閣爲

怪事。

衆議院每日所作的事，可分爲三種：（一）立法，（二）批評各行政部，（三）推翻內閣。在立法方面，提出的議案與通過的議案，數目相差懸殊。議員以多提議案爲引人注意之妙法，並將所提議案之原文，刷印出來，分給他本選舉區的居民，博得他們的歡心。各議案經過一讀及二讀以後，被委員會所取消或存在委員會內不再提出者，實占大多數。重要問題的建議，爲各部總長所提出者，較易成立，但經過委員會之修正以後，所通過的議案，差不多已經失去原議案之本來面目。議案之通過議院，而成爲法律者，爲數甚少。議院對於各項最重大的問題，常常繼續討論，至於數次會期之久，而往往不能議決。各國立法院，皆不免有此種情形，然以法國爲最。其故不僅由於委員會制度及小政黨制度，妨礙內閣的權力，且由於一種更爲深切的理由，就是，民法法典之存在。該法典將私法上許多的原則，皆加了切實的規定，使一般人民反對法律的改革。蓋法國人民的心理，自表面上觀之，似乎是輕浮好變，其實卻有一種很強健的守舊精神，存乎其間。新的經濟問題，及社會問題，不載於民法法典之中者，已屢屢發生，特別以近五十年來爲尤甚。但衆議院並不以立法爲最有趣味之事業，試

觀歷次討論重要問題時，出席議員人數之稀少，即可證明此點。他們所最樂於討論的，是個人的事務，以及指摘政府的議案。國務員無論做了一件何種的錯事，或者他的行為帶有宗教或反對宗教的趨勢，或者他的行為觸動工黨之怒，或順從了工黨的要求，即能引起議員方面激昂的反對，內閣若是勢力薄弱，或即因此而被推倒，如勢力強大，則雙方之惡感益深。衆議院攻擊內閣之唯一方法，就是質問 (interpellation)，國務員偶有過失，議員便有藉口提出質問。所謂質問，就是提出一件質問書，指摘政府的某項行為或政策，要求國務總理或對於本事負責的國務員出席解釋一切。內閣或國務員無須立刻出席答復，卻可以指定一個質問的日期，到了預定的日期，總理或總長答辯既畢，然後議院裏邊提出動議，詢問大家是否按照原定的議事日程繼續議事，推倒內閣的機會，即在於此。此項動議分爲二種：一種是純簡的 (pure et simple) 動議，就是對於國務員的答辯，不加可否，僅止宣告討論終結，繼續討論旁的議案；一種是有條件的 (motive) 動議，就是在提議繼續議事以外，還加上幾句話，或贊可內閣的行動，或認定內閣的行動爲背謬；內閣的友人，自然贊助內閣，作贊可的表決；而敵黨則作反對的表決。反對黨的動議，其措詞力求巧妙，務使各政黨反對內閣者，

愈益加多，且使贊助內閣的各政黨，難以投票。在分股表決以前，內閣宣布他們願意收受某種的動議。假如內閣佔了勝利，便可風浪平靜；假如失收，便不可收拾。此種質問，是政治上的交戰，引起很大的騷動，旁聽的人極多，甚為擁擠。內閣如已失去道德上的勢力，或內閣因內部的意見不合，呈分裂之象，已為衆所共知，則任何藉口，皆足以推倒內閣。此種藉口，關乎外交政策者，極為罕見，這是因為他們不肯在外國人的面前，作任何有損於法國勢力的事。歷來內閣之傾倒，多由於質問，因立法或財政的議案之投票結果而推倒內閣者，其次數較少。內閣有時忽然被國會所推倒，其故或由於各小政黨忽然出人意外的聯合起來，反對內閣；或由於內閣在受質問時未能毅然收受或自行計劃那有條件的動議，遂致不能安渡難關。

但議員所最注意的，不是議院裏邊的公事。他卻有許多私事，不但影響於他個人的前途，且影響於議員在開會時所行使的職權。前邊已經說過議員與他本選舉區內居民的關係，他因維持這種關係之故，不得不與各行政部有所接洽，從各部取得種種的好處，轉而贈與本選舉區的居民。各部總長佈施各種的榮典，徽章，帶綬，行政上的位置（大多數是小位置），售煙的特許狀，甚而至於

學校的補助費。各地方有欲興建橋樑或修築道路者；農夫因受雹災欲向政府請求賑卹者；納稅人與收稅人有所爭執者，或父母爲其子女運動考試者，或訴訟人運動當局以冀勝訴者，皆向本地方的議員說話；（註一五）議員就轉向各行政部請求。選舉區的人民，寫信給議員；議員又轉向各部總長接洽。所要求的事，或係向某縣指撥庫款，補助各項事業；或係爲某人謀勳章或位置。國務員在決定此項問題時，須知將來國會對於內閣投信任票或不信任票時，該議員之態度如何，多少在乎此時。行政部施佈恩惠之精神如何以爲斷。所以除去各小政黨在議院內所播弄的政治伎倆，以及議院各委員會對於行政部所加之壓迫以外，選民、議員、各部總長之間，常有一種三角的交易繼續進行。議員及總長，皆視此種交易爲煩惱可厭。此種情形，昔時英國亦曾有之。美國至今仍有，惟已大見減少。在法國政府中，巨大的舞弊是比較的罕見，惟此種情形則甚盛行，其故實由於中央集權。全國的行政機關均歸中央政府節制，地方的官員均由巴黎委任，各地方許多種的費用以及一切公共工程的費用，均由國庫支付。法國內閣寧願權力減少，其權力過多，適爲其弱點。

衆議院內人才很多，有許多議員雖來自鄉間，眼光狹小；但法國人素稱靈敏，故各議員於選出

以後，歷時不久，即能習於議院內一切辦事的手續。議院裏邊到了激烈的時候，所有辯論，類皆詞鋒犀利，極爲佳妙。而且答辯敏捷，措詞伶俐，各黨類皆手腕靈活，善於規避危險，且能於危迫之際，聯合他黨，以壯聲勢。搗亂的情形，有時發生，但亦不致於和英國衆議院及美國國會偶爾發生一二次之暴動相似，並無十分強暴的行動，如同匈牙利國會（*Buda Pest*）議員之交關，有打碎坐椅，及投擲墨水瓶等類的事。個人的仇恨甚少，雖政見極端反對者，亦無私仇存於其間。議員在議場內，有時互相詬罵，但至休息室內，則又互相友好，互相贊譽口才之優美。故法國衆議院內富於友誼之空氣，仇恨報復，爲一般議員所深惡。巴黎人士，以爲自一八七七年以來，議員的舉止已較前稍劣；辯論之時，亦失去昔日尊嚴的態度。現今議員雖富於機變，但已不如昔日之富於哲學思想。一八四八年及一八七一年的議會，即因富於哲學思想，故能深得民心，爲全歐所欽慕。

衆議員的薪俸，是每年二萬七千佛郎；從前是九千佛郎，一九〇六年衆議員自行議決，增至現今的數目，頗爲國人所不樂意。但法國的國會議員究竟是否「職業的政客」？我們不能因爲議員受領薪俸，遂就說他們是職業的政客；恰如英國及澳洲的議員，也受領薪俸，我們不能說他們都是

職業的政客相同。法國被選爲衆議員的人，專以謀生爲目的，而願充當議員者，爲數甚少，但有許多議員，因爲他們在當選爲衆議員以後已捨去其原有的職業，故不得不極力運動連任。這許多人捨去他們的職業，而以其所有之時間從事於政治，若不給他們薪俸，於勢實爲不可能。薪俸不見得能够抵減政治生活的道德標準。在實際上，薪俸卻足以使人抵抗外界的誘惑。雖則如此，有許多議員因薪俸之故，遂希圖連任；因希圖連任，遂不得不聯絡選民，以致多少失去他們的獨立性質。議員向來不必恪守他們的選舉宣言書裏邊所說的話。現已有人向衆議院建議，任何議員，凡不遵守他們的宣言書者，即認其所得之議員證書爲已經取消；或遇必要時，由司法手續宣布其已經取消。按照常例，議員每年至少須回到本選舉區一次，以便考察本地方的政治情形，使人民有質問他的機會。人民如不滿意於他所作的事，即可加以質問。但議員之連任或落選，通常並不在乎他在院內所持的政治主張如何。少數代表大財政或大商務利益的議員，無須乎畏懼他們本地方強硬的政客之攻擊；因爲他們總是富有資財，可以用種種的方法，取得本選舉區大多數人民的熱心贊助。

法美兩國的職業政客，彼此之主要異點就是：（一）美國的職業政客，所倚賴的是政黨的組織，

並不是他能否爲本選舉區謀得利益；(二)美國職業的政客不能必定他自己可以連任作議員，或繼續充當某項官吏；(三)他在任滿去職以後較易於得到他項職業。美國所謂的職業政客，其數目遠多於法國的職業政客。美國有許多的職業政客，並非立法院議員，他們所做的，不過是許多較爲卑微的事。

(註一)一九一九年選舉的時候，在六百二十六席中除五十席外都是自第一次投票選出來的。其餘的再舉行第二次投票。

(註二)據說大銀行和大公司捐助政黨基金，但是尙不至如美國那樣厲害，竟至於引起法律上的禁止。

(註三)見塞格佛利 (André Siegfried) 所著的 *Tableaux Politiques de la France de l'Quest*。

(註四)赫斯巴茨 (Hasbach) 於最近民主政治 (*Andernerne Demokratic*) 第五六〇頁—一五六三頁中備述賄賂恫嚇和選舉欺詐，不過赫氏所述的是法國南部而不是法國北部。

(註五)一八九三年福耳先生 (M. Felix Faure) (後來當選爲共和國總統) 說過官員多求滿足下屆的內閣，而不求滿足本屆內閣。引自波特雷 (Bodley) 法國 (France) 一書中。

(註六)六七十年前英國常有這種事發生，也即是一八六七年所以將選舉審判交給法庭處置的一個理由。

(註七)我略去許多關於這種部和委員會的細節，因爲並不是爲理解上院實況所必需的。

(註八)一八七一年至一八八五年間曾偶爾把姓名宣佈過。目前對於不投票，請假，缺席，和出席預算委員會而不充分身的代表姓名，皆有正式的紀載。在一八三二年改革案通過以前，英國下院分組表決的議員姓名，也是沒有紀錄的。

(註九)一九一九年選舉的下院，有一百四十個辯護士，四十四個新聞記者或文人，四個舊教牧師，三個新教牧士。

(註一)在一八八一年至一九一〇年中間，缺席的百分比，在法國四部約自百分之二十四至百分之三十二。

(註二)大陸法國(阿爾薩斯洛林除外)——選民的數目為一千一百零四萬八千零九十二人；所投的票數七百八十萬一千八百七十九人。阿爾薩斯洛林，選民數為三十九萬七千六百一十人；所投的票數共三十二萬八千九百二十四人。

(註三)關於國家主義黨人，嚴格說不能自成一黨或一派，他們自己有好幾派，不過代表着一種共同的傾向而已。我以後還要說明。

(註四)自一八七〇年至一八八〇年英國下院有所謂急進派，並且自一八八〇年至一八八五年有一個新保守派，後者人數雖少，但是非常活動，而且收羅地位很重要的分子。關於下院的現況和院內各派的情形，現在還無從說起。

英國國會主義好像正到了一個發展的新階級。

(註五)依美國和瑞士憲法上的規定辦法，使我們無從把法國領袖和兩國的領袖互相比較。

(註六)並不是說司法因此就受了損害。寫一封信令人於字裏行間看出意思的所在，是很容易的。

第二十一章 國務員及地方政黨組織

統治法國者共有三種權力：即衆議員，國務員，及各地地方政黨的幹事部。這三種權力接連不斷的互相競爭，互相交換種種條件。衆議員的職權等項，已如前章所述；今進而討論國務員。

國務員在實際上，必是衆議員或參議員充當的，但在法律上，並沒有這種規定。國務員皆希望在他們簡短的任期終了以後，仍舊回到議員的本位，仍舊作批評政府政策的事務，等到機會成熟，再出而組織內閣。關於此點，法國的制度，類似英國的自治領地，（註一）而與美國不同。美國國務員不但不能兼任議員，且多有向來未曾充當議員者。法國國務員在態度，觀念，及習慣上，始終不失其國會議員的本色，曉得國會的辦事手續，且與很多的議員有交情。

閣員由國務總理選定，國務總理組織內閣時，通常總是從本黨中選出大多數的閣員，但也從旁的共和派的政黨中，選擇數人，藉以取得各黨的贊助。照這樣選出來的閣員，其政見及黨派，雖然

不同，但並不妨礙他們彼此的聯成一氣，共同抵禦反對黨。這是因為他們個人利害的關係，並且因為共和派各小政黨，在政見上並無很深的區別，而且法國人在政治上並不以堅持主張，到底不變為美德。

議員之可以任為國務員者，其所應有的才能，與旁的民治國國務員所應有的才能，相差無幾。專就法國而言，這種才能就是善於辭令，心機靈活，習於國會裏邊的伎倆，素孚衆望，且能隨機應變。分配國務員時，學識亦頗注重，特別是財政，海軍，陸軍等部的部長，必有專門學識者，方足勝任；但隨機應變的才能，較學識尤為重要。（註二）品行高尚，名譽純潔，此二者亦是很有價值的要素，尤以國務總理為最甚，但缺乏此二種要素，亦不足為累。

閣員數目，常有變更。一九一三年共有閣員十二人。各閣員地位相等，薪俸相同，但有時添加無部務的國務員（*ministers without a portfolio*）。每逢戰事發生的時候，必有此種國務員，所以內閣會議裏邊人數，可以無限制的增加。但在一九一四年以前，向來未嘗加至十七人以上。

法國國務員與美國國務員不同。美國國務員不出席國會；他們所以被選為國務員，是因為他

們隸籍於總統所欲優待的各邦，非盡因為他們本人的才幹。總統願意使某某數邦在內閣裏邊得有代表，便從某某數邦人民中選擇國務員。美國國務員四年任滿後，通常皆離去華盛頓，回到本邦，自此以後，政界中往往不復聞其名。法國退任的國務員，仍舊在政治上佔有勢力，且因內閣時常改換，退職的國務員，人數甚多，國務總理可以從這許多人裏邊，選擇他的國務員。有才幹的人，向來不見缺乏；不過那表面上有才幹的人，常多於真正有才幹的人而已。

國務員的尊榮，僅亞於大總統及國會兩院議長。故國務員的職位，為一般野心政客之目的地。國務員享受“*Excellency*”的稱號，往各省辦理公務時，備受人民的尊崇。他所有的權力，較大於任何自由國家的國務員所享有的權力。無論何國，中央行政部的職權，也沒有像法國中央行政部那樣的廣大。所以從表面上看起來，各部總長有很大的權力；但在實際上，他的權力也並不很大。其故如下。法國各行政機關的事務，是非常的複雜。各部裏邊長久在職的官員，儼然成爲一種階級；他們雖敬重本部的部長，但假如他們以爲部長所作的事是破壞了他們的成規時，他們就能阻撓部長的行動。部長到部日淺，對於部務不能習熟，故孤立無助，不能逃出本部官員的掌握；更益以各部

長類皆不能常久在職；對於部務尙未能十分明曉時，卽已去職，或調任他事。假如他打算逐件的了解他所應當簽字的事，則事務積滯，百政停頓。此外作部長的人，一方面須力求了解他的職務，又一方面不但要應付議院的指摘，並且還要徇從議員的請求，爲各選舉區的選民尋求差缺。無論他的志向如何高大，如何勇敢，他也不能不顧慮內閣的前途；所以他不得不屈從議員的請求，以便能夠得到議員的贊助；而議員自身，又須求得選民的贊助。各部部长所怕的尙不僅祇議員而已，他們又畏懼大財政家，及各項大宗企業的首領。這種人一方面利用他們財富的威力，一方面利用他們所能買通的報館及議員，而與各部部长作對，壓迫各部部长。

法國的行政機關還有兩種缺點：一種是各部部长到任以後，就帶來一羣親友，私人的秘書，以及種種與部長有關係的人。這許多人就是部長在政治上的私人。他們幫助部長疏通國會，與各報館接洽，留意於各項的缺額，並籌劃計策。凡各部久在職的官員，無不以此種人之攪擾爲可厭。第二種缺點就是各地方官吏遇有何事，皆請示於中央政府。此種趨勢增加不止，不但耽誤公事，並且增加舞弊的危險。蓋各部部长無從查悉各事之真象，遂易受各代表的愚弄。

法國內閣的壽命通常是很簡短。一八七五年及一九一四年之間，共易內閣四十八次。平均每次內閣僅在任九個月又二十二日。一八九六年以來，僅威爾特克盧梭的內閣，延長至二年以上。但內閣之更換，對於全國影響很小，且不能以之為民意更變之表示，與英國內閣之更換不同。內閣推倒之時，並不就算失去人民的信任，有許多內閣，向來不曾得有人民的信任。法國人民以為此種現象，有害於國家。蓋內閣屢屢更換，實使各部部长很難得有處理部務的能力，且耽延立法方面的進步，使人人存一種不穩固的心思。此種缺點就使人民輕視國會制度。這種情形，如行之於他國，則為害必大，但在法國，為害尚小。其故有二：一因內閣之更換，雖擾亂政局，而不致更動行政的事務。蓋各部辦事人員，多係長久在職，很有能力，精明強幹，成為官僚政治之現象。部長之更易，對於他們殊少影響。政治的機器仍然徐徐進行，此與羅馬帝國時代各省軍事首領之握有最高權力者，屢屢易人，而官僚政治殊少受有影響，其情形相似。二因內閣更換，其影響很少及於外交政策。此因法國處於強鄰之側，有維持統一之必要；其外交政策之大綱，亦即因此而定，不容常變。於此可見法國內閣之時常更易，其為害不大，不足以累及法國政治的前途。但內閣之時常更變，其故為何？表面上的種種

原故，已如上所述，即衆議院內小政黨的數目太多；政黨規律不嚴，議員常從此黨改入彼黨，政治上的危機，忽然發生，無從預料，極端的各黨，有時暫時聯合，推倒內閣，以及各議員輕躁喜動，以變更內閣爲樂事。但在此種表面的原因以外，尚有他種原因，其範圍較廣，且係起原於常久不變的狀況者，今分述於下：

(一) 各地方的意見，互相分歧。西方，東北方，南方，以及東南方，人民的政治趨向各異，而以東南方爲尤甚。因此全國各地方對於各項根本問題，不能有一致的意見。

(二) 羅馬天主教的人民，與反對宗教（或至少是反對天主教）的人民，趨向相背，互相對抗。

(三) 勞動的羣衆特別是那製造業及礦業區域的工人，與僱主及一般富有財產的人爲仇。法國人民若非因爲維持表面上的愉快，保存全國的統一之故，則階級鬭爭，必已到處發生。巴黎已屢有此種爭戰，其餘各工業中心點，尚不若巴黎之甚。

(四) 農業人民大都是對於政治漠不關心的。其優點就是全國大多數人民不會染有黨見，議院內的黨爭不能蔓延及於全國；然其劣點卻因人民不關心政治之故，遂不能使國會議員恪守秩

序不能懲治政治上的陰謀，不能阻撓小政黨的發生，且不能使各政黨知道他們自己應當對於國民負責任。假如國會裏邊的各政黨界限分明，有固定的政見，則在選舉之時，過半數人民所贊成的政策，必可安然見諸實行，直至於國民改變意見，或內閣因有重大的謬誤而被推翻時為止。英國荷蘭和加拿大就是如此。

(五)於上述各原因以外，還有一個原因，就是自從甘必大去世以後，沒有一個能以自己的人格駕馭衆人的首領出現。民治政治需要像甘必大那樣的人，其才能及其人格，足以服人，不但能成爲政黨的首領，且能鼓舞本政黨，使本政黨得有生氣。(註三)法國近四十年來的領袖人物，與其稱之爲公衆的首領，無寧稱之爲國會的首領較爲適當。其中有許多人(自然專指以往的人物而言)曾經表現燦爛的才能及偉大的力量，但無一人真能操縱全國的民意，如英國的庇德(Pitt)，庇爾或格蘭斯登諸人，美國的卡渾克雷(Clay)韋白斯特(W. Webster)及林肯諸人。法國之不能發達領袖的人物，其原因爲何，以後再論。

衆議員及國務員以外，又有第三種統治法國的人，這就是各政黨的幹事部。政黨的幹事部散

布於全國各地，主宰政黨政府的樞紐，管理選舉事務，推舉衆議員，並推薦內閣閣員。欲明政黨幹事部在政治上的活動，我們不得不重述以前所列舉的各政黨。

這許多政黨，在參議院及衆議院內，雖或多或少有些組織，但其組織並未遍及於全國。至於國民，則僅有不同的政治上的傾向，或不同的意見，而無政黨的組織。就法國全體而言，我們必須想到那四個政黨，或那四種政治意見的派別；即右黨或王黨，中黨或和平共和黨，急進黨或前進共和黨，及社會黨。四者之中，僅社會黨人組織有團結力的政黨，與英美兩國的政黨相似，該黨有完密的組織，伸張及於法國之一大部分，且無論在國會以內，或國會以外，均能使本黨黨員，服從本黨的指揮。其餘三黨，惟王黨的人尚有團結力，但就中的正統派，人數已大見減少，他們的組織，也僅限於幾個區域以內。和平及前進的共和黨人，分爲數小黨，已述於上。這許多小政黨中有幾黨亦有中央的幹事部，及地方的幹事部，鼓吹本黨的政見，發行出版物，並照管選舉；但沒有一個政黨在全國各選舉區內皆設有支部，足與英國的三大政黨，或美國的兩大政黨相比擬者。英美兩國的政黨，訓練最佳，最爲活潑；法國的情形，則與英美迥異。社會黨如欲在不列塔尼一帶農業的區域內，設立機關，王

黨如欲擴張勢力於馬賽，在實際上皆係不可能的事。因此之故，任何小政黨，並不妄想在全國各選舉區皆有本黨的候選人，卻僅在本黨素佔勢力能有成功希望的各區域內，競爭選舉而已。

如向法國的普通公民，詢其政治的意見，彼或不知如何答覆。假如他有政治的意見，他的意見必不外乎下列各黨派：在西部及北部鄉村的地方或小鎮市內，他大半是天主教的保守派，或和平的反對天主教的共和派；在東南部，中部，及東部各區域或小鎮市者，是前進的共和派，或和平的共和派；在礦業區域，及大的工業中心點者，是前進的共和派，或社會黨。法國差不多到處皆有許多素抱社會主義的人；並且到處都有少數的天主教黨人，或王黨的人。因此之故，所有的候選人，無論將來他當選為衆議員後打算加入何黨，他必定屬於這四種派別之一。且除去社會黨人以外，候選人通常並不必向本選舉區的人民宣布他自己屬於共和派的某一黨。選舉的競爭，就是這四派的人相競爭。各政團的中央幹事部，也許指定一個候選人，並給他財政上的幫助；但該候選人不一定明白宣佈他就是本黨的人，或是某黨的地方幹事部所選定的人（惟社會黨除外）。各候選人用他自己的名義競爭選舉，恰如英國在十九世紀的中葉，各政黨尚無地方幹事部時，候選人競選的

情形相同。他發表宣言書時，同時就發表他的主要贊助人的名單，這許多人組成一種幹事部，就中又僅有少數的活潑分子，候選人自己和他的代理人，聯合起來組成一個小團體，實行運動選舉。旁的候選人，屬於同一的或極相近似的共和黨派者，也出來競爭選舉。各個候選人皆在競選時，向衆選民，譽揚自己，所說的話，都是關於他個人的優點，以及他當選以後，如何爲本地方謀實際的利益，而關於特殊政見的話甚少。欲作候選人，通常所費不多。所以每個選舉區內，總有好幾個候選人。每個議員的缺額，總有四五個候選人。普通是王黨一人，社會黨一人，共和派的各黨三人。在新訂的選舉制度之下，各省按照比例代表制度選舉衆議員，候選人的數目遂較前愈多。各候選人皆到投票地點。假如投票結果，無一人得到絕對的大多數票數（此種情形時常發現），共和派的各黨往往將本派中得票最少的候選人取消，與王黨及社會黨競爭。但也有時不是如此。因爲前進的急進黨人，有時覺得近於社會黨，而不近於缺乏活潑精神的共和黨，遂從而附和社會黨。和平派的共和黨人，則又與保守黨，相差無幾。

那精敏的法國人，以爲法國歷來的選舉可分爲兩種：一種是中央及左邊諸政黨，多少的互相

聯合，共抱反對天主教的主義，與右邊諸黨競爭；一種是中央的政黨（即和平的共和黨）與右黨相聯，共抱反對社會黨的主義，與社會黨及較為激烈的急進黨競爭。一九〇六年的選舉是前一種的；一九一九年的選舉是後一種的。在此種情形之下，社會黨實處於不利的地位；因為社會黨裏邊趨於極端的人，所發表的言論及政策，失之激烈，故不能取得他黨之贊助。無論何黨，凡極端的人，大都活潑果敢，有辦事的熱心；使世人深信他們的言論就是他們全黨的言論。於是全黨反受其累。此種情形，到處皆有，而以法國為尤甚。

在大多數的選舉區內，特別是前進的共和黨最佔勢力的各選舉區內，政黨的幹事部在每次選舉以後的時期內，依然存在，其目的為衛護本黨及本黨候選人的利益；並且遇必要時，換言之，就是地方選舉的競爭若按照黨的界限進行時，各黨的幹事部就兼管地方選舉的事務。參議院的選舉亦然。此種幹事部，並非各地方本黨的黨員所共選的，與英美澳的情形不同；各地方幹事部雖時常向他們所表同情的巴黎某政團的中央幹事部相接洽，但並不受中央幹事部的節制。法國人民素以愛護民治的原則自命，且有力行民治原則的意念，但地方的政黨幹事部執行各政黨之事務

者，並非公選，並不按照一定的時期，由本地方的黨員投票改組，如同美國的政黨似的，這不免是一件令人詫異的事。（註四）推原其故，實因法國人民不若英美各國人民之黨派分明，且因衆議院裏邊的各政團，通常並不在全國各地也有同樣的政團爲之代表。地方幹事部，不過是如同蘇格蘭的政系（*clique*），僅係多數人聚成的黨羽。他們的政治活動，或由於他們抱有某種主義，對於該種主義有一種熱誠；或由於他們希望在本地方得有勢力，然後可以使他們自己及親友取得榮典及利益，例如上邊所說過的，議員向行政部所能求到的勳章及親友等事。本系的人逼迫議員，議員則轉而逼迫內閣，且恫嚇本州州長。各系之中，有時也有一個大有才幹的人，他所居的地位，也就與美國的政黨黨魁（*boss*）相同，但通常總是衆議員自己處於黨魁的地位，與幹事部的各首領相交納，議員倚賴各首領，各首領也倚賴衆議員。若無議員，則若輩無從得有榮典，而若輩在本地方所得的權勢，即以所得的榮典爲根據。地方幹事部是各項現任的小官吏，前任官吏，商店經理，律師，醫士，教員，及新聞記者所組織的。在這些人以外，再加上少數的富人，議員，財政家，工業領袖，報館東家，總合起來就是法國所謂的領袖階級。他們就是法國實際上的執政者；雖多少須受民意的限制，但所謂民

意，其中有大一部分，就是他們自己的意見造成的。

除以上所述者外，法國還有兩種政治上的勢力，不可不述。一種是天主教的勢力，一種是積極反對天主教的勢力。有許多地方，特別是西部天主教各州中，牧師的住家，就是宗教的及衛護宗教的種種行動之天然的中心點。又有許多天主教的聯合會，廣設分會，也有政治上的勢力，惟其勢力，殊不若反對黨所指摘者之甚。反對天主教者亦有許多共和派的秘密黨會，特別是規矩會（*Herby Party*）。規矩會本是年代很古的一種黨會，並不帶有政治的色彩，在英國，規矩會的趨向，是趨於保守黨，而不趨於自由黨；但在法國，則係共和派的黨會，反對宗教，與意大利及西班牙的規矩會相同。法國前進共和黨的黨員，即以該會的會所為集會地點。據云，他們有很大的勢力，且有時專以謀求個人的利益為目的。秘密黨會既多，遂使地方的政治生活中，有一種懷疑及詭密的空氣，不宜於政治意見之自由發表，且使那般感覺敏銳之人不願意加入地方政治運動，恰如衆議院中，因有種種鉤心鬪角的計謀，而此種人遂被擯於國會生活之外，其情形正復相似。

（註一）英國閣員兼任兩院任何一院議員的習慣，有時也有不盡如此的，因為負有處理部務責任的人，長期缺席，常感

到非常不便，不過這種情形都是一時的。我沒有述及一九一四年——一九一五年所發生的情形，因為那時的事勢，是完全出於例外。

(註二)英國也是這樣，平時一位關員很少是因爲了他的專門知識而當選的。

(註三)菲利(Jules Ferry)一個時候似乎很切近這個地位，而威爾特克盧梭，品格更爲高潔，希望也更大。

(註四)法國地方政黨幹事部是第三共和國成立後的產物。當普選制一旦確立，政黨制發展的時候，就需要某種組織；但是國家狀況使它不得像美國那樣發達，甚至也不能如英國和澳洲那樣的程度。

第二十二章 司法及內政之執行

法國的法院是一種年代最老，最被人敬重的機關，昔時得有許多尊貴的名號。法國古時所謂長衣貴族，即指法官而言。法國的法官，並非律師職業之一部分，故與英美各國不同。他們是一種特殊的職業；青年學子，習律既畢，即投身於司法事業。歐洲大陸各國，大都如此。若在英國，則法官的地位，是律師事業之登峯造極的階級，與大陸各國迥然不同。英美人民自然滿意於他們本國的司法制度，任爲法官者，限於富有經驗的律師。但此種習慣，若施之於共和政體的法國，則將發生重大的缺點。蓋律師之當選爲衆議員者，將不免利用議員的地位，在議院內作政治上的活動，買好於政府，以便謀求任爲法官；而任爲法官以後，又將繼續保持其政治上的活動。英國的制度，自然也有此種危險；但英格蘭及蘇格蘭百餘年來，當權的政黨，雖有時將有功本黨的人，任之爲司法官，然歷來的習慣，及同業的互相監督，實使司法官不敢甘冒不韙，作出不正當的事。他們有時或不免在無意之

中，抱有少許的偏見，但決不至於自貶身分，聽從政府的指揮。

法國自高級的法官，至最低的法官（即治安法官 *Juge de paix*）都是司法部長所任命的。在昔帝國時代，司法官的位置，可以購買。孟德斯鳩祖護這種辦法；他說，假如國王可以任命法官，則朝貴弄臣，皆將入選；其才幹及誠信，或尚不如法官之子在家中受有法律之薰陶，其父爲之購得法官者，足勝職任。法官是永久在職的，依照原則及成例，法官一經任命，非有大理院（*Cour de cassation* 即最高法院）之允許，不得免職。其因能力不足，或溺職及過失而被罷免者，亦不多睹。但有時政府深恐法官有反對共和之趨勢，令各法官宣誓忠於共和，或竟以法律暫時停止那法官不可免職之成例，將政府所不信任的法官，盡數撤換。此種辦法，叫作法官之澄清（*Opuration*），於一八七九年及一八八三年曾實行兩次，黜免許多法官及司法官吏之犯不忠於共和之嫌疑者。（註一）此種強烈的舉動，是當權政黨所做的，頗足以震駭民情；但在國體甫定之時，各政黨以國體之應否變更，爲競爭之焦點，若法國當年之情形，則爲保衛當時的政治制度起見，採用此種極端的辦法，亦尚有可原諒。英國在一七四五年時，如有某法官是那已經退位的斯多亞（*Stuart*）王朝之黨羽，經人發覺，

人民必將目之爲有嫌的亂黨，國會兩院或亦不免要提出議案，免他的職。

此外還有一個簡便的方法，內閣可以使法官出缺，而將他們所願意的人物，派充某某法院的法官；這個方法就是提陞該院中某現任的法官，而以他們自己的人，補其缺額。低級法官希望陞級，而陞級之權，操諸司法部長，故司法部長之力，足以挾制各法官。法官如與政府接近，或與本法院所在地的衆議員接近，皆可得到利益。又有人說，政府及政府中有勢力的人，有時干預司法；例如將某案從甲法院移交乙法院審理；或由總檢察官將某案指交某特命的法官 (Judge d'instruction) (註二) 或某特殊法院的長官審理。這種的攻擊，似乎是毫無根據；蓋法國司法的規則，是全國一律的，且爲全國各法院所遵守。衆議員及在財政上或政治上，有勢力的人，常向法院替訴訟人說情。此種習慣，雖爲羣衆所不贊可，但迄今未能完全剷除。

法國往往以司法機關之完善自豪，且十分注意於司法界的名譽。因此，司法機關雖有微細的過失，亦不免被人查覺，而引以爲憾，並且法國人常常疑惑他們的司法機關，以爲司法機關必有許多過失，爲衆所不知者。據外國人的觀測，法國法院的過失很少。法官薪俸微薄，但其職位尊嚴，故能

使許多才高品正的人執行司法官職務。一切判決大都深合法理，可以贊譽。高級法院的判決書，也是細心擬就，與英美兩國法院的判決書相同，惟不若英美法院判決書之詳細而已。法官在社會上，身分很高，是他們所居住地方的最高公民。法院不肯為政府所用，故政府常以再行澄清，恫嚇各法院。但法官的澄清，現在是很難辦到了，除非某極端的政黨，同時操縱國會兩院，而後可以辦到。抽象的民治政體學說在法國雖佔很大的勢力，但尚無人提議由人民直接選舉法官。此種改革，必為內閣及衆議員所不歡迎，他們總想保有一切的委任權，以備應酬私人之用。

文官

法國的文官，分為兩種，與英國相似。一種是政治的，人數不多，隨內閣而更換，例如中央各部之次長。一種是長久在職的官員，掌管一切執行的事務，其人數遠多於第一種。

法國內政執行的機關，成立甚早，為黎塞留（Richelieu）及路易十四所創建。在第一次革命時，舊制盡被推翻；迨及拿破崙專政時代，又重行改組，沿革至今，殊少更變。今僅述其大要，以示此種制度，對於政府的民治性質之關係，餘不多贅。法國的執行機關，在民治政體之下，頗受苦痛；但仍能

將其所不能完全剷除的弊病，減輕許多，其制度之強健，於此可見一斑。

若以人口作比例，則歐美各自由國的文官數目，以法國為最多。其故實由於法國地方自治的權力，過於狹小；各國中央政府所應辦的事務，無有如法國中央政府之多者。雖德國亦不如法國之多。法國人民熱衷於官僚的生活，雖微細的職位，亦所樂就。於是政府遂增加官吏的數目，以位置私人；個人競爭位置的情形，極為猛烈。（註三）美國有許多執行行政事的官員是人民公選的；法國則不然，一切官吏皆是行政部所委任的，與英國相似。大多數的官吏（需用專門學識或專門訓練的官吏也包括在內），皆是考試出身的。其非考試出身者僅有少數帶有政治性質，隨內閣而更換的官吏而已。各部長於考試及格的人員中，可以隨意揀選任用；於揀選之時，候選人之黨派如何，及其個人之勢力如何，甚有關係，而以重要的職位為尤甚。文官之提陞，一半是按照他任差的年限，一半是按照他的學識；然大半亦靠個人的勢力如何為定，凡有衆議員或他項重要人物為奧援者，就易於陞遷。所以才幹弱劣者，往往可獲高位；而能力充足者，反不得升遷。依照成例，凡在職官員，非因犯有過失，不能免職；但行政長官可以用調任或升遷的方法，使某項官員出缺，以位置那種得有奧援的

人。在職文官，非因過失不能免職之成例，受有輿論之保障，且全體文官，亦富於團結的精神；所以任何部長，皆不敢違此成例，致干衆怒。在各主要行政部中，永久在職官吏的首領，都是很有才幹，並在社會上有極高的名望。他們的學識及經驗，是任何內閣所必要借重的。並且他們個人的私見無論如何，對於服務上，總是忠於政府，與英國的官員相同。

那永久在職的官員，所得的薪俸，與其生活的費用相較，未免失之於微薄。法國生活費用，在一九一四年以前，已大見增加。微薄的薪俸，本不足以招致才幹充足之人，但因人民多有做官的欲望，雖低級官吏亦所樂就，且因社會上重視官吏，故營求之者實繁有徒。有許多人指摘法國的執行機關，以其一切的措施，拘於成例，側重形式，盛行官僚政治的方法，幾與德國相同。人民之遵從官廳命令，已成爲根深蒂固的習慣，故能忍受官僚政治的種種措施，爲說英語的各國人民之所不能及。執行機關辦事遲慢，然其過決不在於那永久在職的官吏。蓋各部部长，受各方之逼迫，要求特別的照顧，於是各地方官吏，對於政務上，乃不得不等待上官的命令，遇事不敢負責，且不敢有所作爲，以免背犯上官之意旨。

文官之中，有一部分在法國是特別重要的，就是小學學校的教師。所有小學教師均是行政部所任命的，行政部又可以免教師的職。從前共和黨與僧侶爭權時，共和黨制定許多法律，在每個公立學校中，皆派有尋常人（對教士而言）做教員。共和黨頗得此種教員的幫助。各校教員自相組織，成爲團體。最近又違反政府的意旨，打算加入普通工黨，要求增進他們的薪俸，及地位。行政長官以爲此種舉動是犯上作亂。但這種犯上的事，不僅限於教員，其餘低級的官吏，亦請求政府允許他們提倡要求加薪，以及改良他們的待遇。他們所持的理由，就是，他們雖然是官吏，但仍不失爲公民，故應有集會的自由。此種要求增薪的舉動，究竟在何種限度以內，可以算是合於紀律，不致妨害公務，卻是一種很難解決的問題。英國及澳洲皆曾因此問題，惹起許多的爭論。在鄉村之中，小學教師往往是全村教育最高，知識最富的普通人（對教士而言），又往往兼任市長的秘書或顧問，故在村內甚有勢力。國立中等學校及大學校，概無宗教的課程；但此種學校的教師，於教授時得有完全的自由。官廳對於委任教師時，尙無引用私人，或受政黨的約束等類事實。

法國鐵路，差不多盡是私有的，但近來有一大幹路，即西部鐵路，改歸國有。自改歸國有以後，一

切開銷，較前增加，且辦理不甚完善，於是一般人民遂藉此攻擊社會黨所主張的將所有鐵路盡歸國有之謬誤。此外還有數種公益事業，為政府所承辦，政府並專賣煙草及火柴。

主要的地方行政官，就是州長。瑞士以及說英語的各國官員，其地位無有與法國州長相同者。法國八十六州各有州長。對於一切行政事務，州長在本州內代表中央政府。（註四）內閣有隨意任免州長之權，州長之職位完全是政治性質的，無須經過考試或有任何特殊的資格。州長管理地方各項官吏，及平常的行政事務。各州各有行政會議，輔助州長，供州長之諮詢。州長之下，每縣有縣長一人，任免之權，亦操諸內閣。現在法國共有三百六十二縣。內閣假手於此種官員，施行其意旨，並任命各地方大多數的官吏。內閣於委任各地方小官吏時，常與州長商榷，但不免為衆議員所左右，其詳已述於前。衆議員在政治上能箝制內閣，其勢力之大，駸駸乎駕於內閣之上。

永久在職的文官，照例不能在政治上有所活動。但若潛行幫助那般運動作部長的候補人，亦不致受人攻擊。州長及縣長則不受此種限制，常與政府的候補人相周旋。

法國的制度還有兩個特點，須於此說明。第一就是各部長有廣大的立法權力。國會所通過的

法律通常僅略具大綱，遺漏許多細則，容後補入。英國也略有此種情形。但英國的法律，皆用明文指定。英王有權頒布命令，施行本法律，並達到本法律所欲得的目的。此種命令，凡依法律規定之限制而頒布者，其效力自然與法律相同。頒布命令之權，名在英王，實則由英王之樞密院或高等官員如大理院之法官會議及內務大臣執行的。法國各部長無須得有此種特授的權力，即能發布行政的命令，其效力不但能約束他的屬員，並且還能約束普通的公民；此種命令之較為重要者，用總統名義，以命令（*Decree*）發表的。較小的事務，概歸各官員處置，不但各部長有發表命令的權力，各州長甚至市長亦有此權力。此種命令叫作行政命令（*arrêté*）。總統的權力亦大，甚至遇緊急時，總統可以允許財政部借募債款（但在數目上有一定的限制）。

第二特色是歐洲大陸各國所常有的，而為英美各國人民所不知者，就是行政法律。官吏於執行職務時所作的事，如被人控告，無論原告是他的上級官或任何公民，皆不受普通法庭的裁判。原告須向行政法院提出控告；行政法院由行政官員組織的。有許多事務為普通法院的權力所不能及者，皆歸入行政法院的法權之下。這種制度是從帝國時代遺傳下來的。祖讎之者，以為按照三權

分立的原則，應有行政法院之設置。（註五）自法國人之眼光觀起來，普通法院若能審判一般官吏的行政行為，是無異於允許司法機關干涉行政機關。美國根據於三權分立的原則，使司法機關獨立，不受行政機關的干涉，法國卻根據於同樣的原則，使行政機關獨立，此種辦法，在名義上是反對司法機關之干涉行政；在實際上，卻係反對人民。蓋行政官員因此即可免去對於人民直接負責。他們自己組有特殊法庭，不但裁判他們自己所作的事件，並能解釋其所引用的法律。

此種不合於民治精神的布置，足以證明法國行政部權力廣大，不但是中央集權，並且近於專制。但行政部卻受立法院的箝制。並且行政部所行使的權力，其範圍如何，處處不能確定。蓋國務員係國會的產物，國會人數衆多，且時有變動；國務員行使其委任官吏的權力時，既須曲承議員個人的意旨，而其己身地位的久暫，又視乎過半數議員的態度如何。議院內政團之或合或離，變動無常，國務員亦因之而常有變動。假如國務員的權力，有一定的制限，則其所處的地位，反可比現在較為獨立，較為安穩。但法國民意，贊成強有力的行政機關，而歷來的政府，無論是共和的，或君主的，皆以維持現存的政體為要務，雖多冒危險亦所不惜，且設法取得廣大的權力，抑制革命的舉動。中等人

民注意於維持治安，故亦贊成行政部的集權，使之有能力阻止暴動。

法國的執行機關中，還有一部分為英美各國所無，故有敘述之價值者，這就是中央參政院（Council of State）。參政院是拿破崙所創立的，由國內卓有名望之人組織的。在名義上，各參議員由大總統任免的，在實際上，則係當權的內閣操任免之權。但各參政員變更之時亦甚少。參政院的職權有二種：（一）可以向政府建議某某數種法規之制定，並研究旁的行政性質的事務；（二）為最高的上訴院，受理從各行政法院來上訴的案件。參政員中有一部分專管這第二項的職務；該項職務現在是參政院最重要的職務；至於參政院對於他項事務，雖常向政府有所建議，但內閣可以置之不理。英國有許多的學者，很稱贊法國的中央參政院。他們以為英國若能從樞密院中組織一個與此性質相同的機關，必能有用。在法國本國裏邊，有許多人以為參政院的職權，可以加大，以便修訂並起草各項立法的計劃，且有許多人抱怨現在的內閣及國會兩院，說他們過於忌妒，不肯將他們的權力，分一部分給與旁的機關。

（註一）一八七九年被黜免者有九百八十二人，一八八三年黜免者有一千七百六十三人。

(註二)這是負有調查並準備刑事案件的人的官銜。祇有一個法院有幾位特命的法官的地方，纔有這種情形，他的職務，祇於有刑事案件應行起訴的時候，報告一下。法國司法制度，劃分成行政法院，海軍法院，陸軍法院，實在比英語國家更加複雜。不用說法國對於民事案件，不像英美兩國那樣的常採用陪審制度。

(註三)有人說遺產平均分配，既信為有阻止出境的效果，自有增加求官的趨勢。

(註四)阿爾薩斯洛林除外，不在這個範圍之內。

(註五)爲了這個理由，所以一七九一年的憲法仍保留這個制度。

第二十二章 地方政府

前邊已經說過，法國在革命以前，沒有類似英美兩國的地方制度。彼時有幾種自古相傳的裁判權利，屬於貴族。在較大的省分中，有幾省沒有地方的司法機關。但內務及財政等項的行政權，則完全操諸國王簡任的官吏手中。後來革命頻興，至一七九九年，拿破崙改造了路易十四時代的行政制度，增加了中央的權力，使中央政府的權力，直接及於全國各處。彼時並未會想到創設地方制度，更未曾想到那種以平民為基礎的地方制度。當初法國分成各州之時，並未嘗顧及舊日的省界。

(註一) 各州的界限均係人為的，沒有英國各縣那種團體的習慣，故不足以喚醒人民愛護本州的心思。其自古傳來的區劃，祇有鄉間的各市，市是地方行政及宗教區域的單位。自從天主教與國家分離以後，市之宗教的性質，已經消滅，但仍為內務行政的基礎，今先說明各州政府的組織，然後敘述市政府。

實行民治的原則，多少必須有地方自治的制度。所以各州設有州議會 (conseil général)，用普及選舉制度選舉議員，每區選議員一人，任期六年，每三年改選全體州議員的二分之一。州議會每年開會二次，一次的會期是一個月，一次的會期是兩個星期。特別會每次的會期不得逾一星期。州議會的徵稅權有嚴格的限制。議會若觸中央政府之怒，政府可以解散之。議會之主要職務就是：管理本州的道路，此種道路是介於國有各大路及那種向來叫作鄉路之間；又管理各學校及教育局，並能支撥公款協助各鐵路。議會權力之狹小，是由於州長的權力之太大。州長是中央政府的代表。州長委任本州的官吏，及管理各公共機關。有許多事務在英美兩國皆歸本地方人民公選的官員管理者，在法國卻歸州長辦理。不但各州州議會的議決案，須由州長執行，並且州長的勢力又能左右議會。州議會提議辦理之事項，非得有州長之報告後，不能進行。州議會的議決案中，有幾種是中央政府有權取消的。所有徵稅的議決案，及關於特殊支出的議決案，皆須得中央政府的批准，方能發生效力。州議會的權力，雖有這種種的限制，但州議員選舉時，競爭甚烈，因為這是投入政界的途徑。選舉競爭，係按照全國政黨的界限而進行，故競爭愈烈。(註二)且有野心的人，希望作本地方

的領袖人物者，皆以此爲製造聲望之捷徑，蓋普通士民，對於本州的事務不甚關心，故那野心家，更易於活動。一八八四年國會制定一種法律，將州議會向來掌管各市事務的權力取消了一部分，藉以減少結黨徇私的弊病。

州以下分爲縣。在一九一九年以前，衆議院議員選舉，以縣爲選舉區域。縣亦設有議會，每六年改選一次；但議會本身無徵稅及用款之權，故其地位毫不重要。較縣更小者爲區，區之劃分，係爲司法及軍事之便利，無關重要，今不贅述。

現在我們論到市了。市是地方行政的單位，爲中部及西部歐洲鄉村生活的基礎。在德國及說德語的瑞士地方，稱之爲縣（*Gemeinde*），而與美國北部及西部各邦之鎮（*Town*）或鎮區（*Township*）相符合；英國稱之爲教區（*Parish*）。但自十七世紀中葉以後，英之教區除對於宗教之事務外，無甚重要之可言，迨至一八九四年，始創設教區會議兼管民政。但法國的市卻與英之教區，美之鎮區亦有不同之處。無論城市地方，或鄉村地方，在法國皆稱之爲市。所謂市，就是一個地方行政區域，掌有財產，與社團法人相同。大者如巴黎，小者如阿爾普山區中的小村，皆叫作市。市有議會，

議員數目，因地方面積之大小而異。最多者三十六人，最少者十人。議員無薪俸，用普及選舉制度選舉的，每四年改選一次。各議員又公選一人作市長（*Maire*）。（註三）市長爲市議會之主席，並有施行政事之職權，一方面作中央政府的代理人，執行州長之命令，一方面是行政官，處理在市議會範圍以內的事務。在這種事務中，有的是州長能够干涉的。州長可以取消市長或議會的行動，州長可以命市長及議會停職一月，中央則可以免市長之職，並解散市議會。市議會在此二種制裁之下，管理一切地方的事務，但如欲售賣市有的財產，以及辦理他種關於財政的事務，則必須得有正式的許可。（註四）

巴黎是特別區域，與其餘各市不同。巴黎市議會，有議員八十人。巴黎地方的行政權力，一部分屬於色茵州（*Seine*）二十縣的市長，市長是中央政府委任的；一部分屬於中央政府所任命的兩個高等官員，就是色茵州的州長，及警察總監。巴黎是法國政治生活中甚有勢力的一個原動力，故一切市政，不能任市民自由處理。

州及各大城市之議會，在組織及在權力方面，彼此不同之點甚多。據云，鄉村裏邊的市長，常有

未曾受過完全教育者，故不得不倚賴學校教師，處理政務。又有人說，有許多大鎮市，特別是那社會黨人在議會中占有勢力的鎮市中，本地方長於口才的政客，常以妄言愚弄貧民，許之以各種的利益，以圖選入市議會，於是議會裏邊，人品不齊，常有輕舉妄動，所徵稅額超於法定限制以外，借募重債，任川私人，謀個人及政黨的利益，以及給與本會議員種種不正當的利益（如發給戲園免費券）等等的弊病。假如果有此種弊端，而州長及內務部長皆置之不理，其故實由於政治上的關係，因為行政機關不肯與本黨的人啓隙。關於借募重債的事，確是實在情形。各大鎮市多有負債額甚鉅者，借債之時，殊無任何的遠見，且有借債以供選舉運動之用者。但除此以外，其餘的弊病，並不甚流行。重大的弊端，尤為罕見；且絕無北美各大鎮市昔所常有，迄今略見減少之種種重大的舞弊事件。所以城市政府的改革，在法國向來未嘗成為政治上的重大問題。法國的地方政府，或有缺欠技能及缺欠判斷力的情形，且有時不惜逾越法律的限制以外，以求人民的利益；但因侵吞公款而被人告發的事，甚為少有。法國和德國有許多人，不滿意於民治政體，他們對於議院制的共和政府，所加的批評，甚為嚴刻，但仍未能多所指摘。法國政府之絕少弊端，於此可見。

法國富於民治的精神，且循邏輯的方法，施行民治的原則。但地方政府的權力，卻極爲有限。主權在民，爲共和政府之基礎；法國施行民治，將種種重大問題，繫乎全國之存亡者，任憑全國的四千萬人共同處置；地方的事務，縱使措置失當，爲害亦不甚大者，反不允許本州或本市的居民自行辦理。其故爲何，有不可不說明者。

讀者於此或不無疑問。第一個答案，就是因中央各部，永久在職的官員，握有重權，且喜於攬權，對於一切事務，大都處置得當。他們以爲若將諸事交人民辦理，其結果遠不如他們自己辦理的良好，故拒絕一切地方分權的計劃。

第二個答案，就是因各部部长及衆議院議員堅持他們的委任權。議員因有此權，故能利用他們的選民；部長因有此權，故能取得衆議員的幫助。

第三個答案，就是因自一七九九年，拿破崙推翻中央執政部以後，法國的執政者，常恐再有亂事發生，又將改變政體；他們以爲生命上的第一要律，就是自存；無論現存的政體是君主，或帝國，或共和國，皆應保存，不宜更改。爲達到這個最高的目的。一切方法都能採用。中央政府握有全國執行

政事的權力，就是保存現在政體的良法。現在的中央政府，既然有這種權力，且需用這種權力，故應保持這種權力。警察屬於中央，陸軍屬於中央，中央政府能將本黨的人派在各地地方任事，以供中央的驅使，因中央集權的緣故，各地方的團體，雖有時或者不滿意於中央政府，亦不能公然抗拒中央，或陰謀不軌。假如地方的團體款項充裕，或能管轄巡警，或有充分的勢力，足以左右多數的人民，則危險即伏於此。故中央政府，必不可以操攬大權的機會。交給各地方團體。

此外，法國人民向來也不會請求推廣地方自治的權限。他們並不以被治為憾，不似英美兩國人民之不願受治於人。法國人民希望得到良好政府，甚於希望得到地方自治。政治的哲學家，以及實際的政治改革家，自從八十年以前的託克維爾至於現代的戴納都主張效法美國的制度。小說家也說中央集權，貽害及於法國全體的地方社會生活及政治生活。（註五）但人民對於此種見解，熟視無睹，不為所動，未嘗有所要求，引起內閣的行動。任何政黨，若設法實施地方自治的計畫，在勢皆不能得有充分的成績，足以償其承擔此項重大事業時所受的困難，以及人民在未會學得如何自治以前，勢所難免的種種紛擾。法國有許多學者暗中向人說（但不肯公然宣言）：「法國現在

若擴張各地方的職權，恐難得有良好的成績；蓋各地方就歷史上及現今的社會情形而言，皆不習於自治。若驟然賦以大權，則必落於少數以口才受人稱贊的政客或奸詐的陰謀家的掌握中。於是舉凡地方上的措施，其原動力不外乎自私自利，而益之以過度的不正當的熱心；此種熱心或是專注意於搶奪利益，或專謀衛護宗教，或專謀反對宗教。必須在人民習於地方自治以後，方能與之以自治的權力，這自是應該的，但除去試辦以外，人民又何能學習自治呢？歷來的思想家及政治家，其意見之分異，大都在於此點。欲習涸水，非入水中不可，但在不能涸水之時，投身水中，常有溺斃之可虞。凡深知瑞士、美國及英國之歷史者，皆不能否認這幾國會經冒此危險；但冒這樣危險，也十分值得。

法國最近發生一種運動，叫作區域主義；其目的想按照地理的界限，合併現存各州，並依照他們經濟的利益及歷史上的習俗，將法國分成數大行政區域，而以充分的自治權力，賦與各區域，以便減輕中央政府的職務。（註六）按照法國的情形而論，此種主張似乎合理。最好能同時擴張現存較小的地方區域的自治權力，如縣自治等類。在一九二〇年時，國內有種種旁的重大問題，為全國

所注意，亟待解決；至於區域主義的觀念，則尚未得到一般人民的贊助，未足以引動立法院，使立法院對於此事有所建議。

(註一)但是在諾曼底，不列塔尼，加斯科尼 (Gascony) 布羅溫斯 (Provence) 也有許多州完全和古代的省相當。
(註二)因州議會與選舉參議員有關，使得國家的政治影響到地方選舉。從前美國州議會選擇參院議員的時候，也有這種結果。

(註三)我用法文而不用英文 Mayor 一詞者，因為在英美讀者看來 Mayor 是和城市或小邑是免不了有關係的。
(註四)有些小同質的市，也有偶爾受國庫津貼的。

(註五)見非利哀 (Octave Feuillet) 的故事卡蘇爾先生 (M. de Camors) 中一段；第二帝國時代出版。
(註六)提議設置十七個此類地方區域，每區包含三州至十州。

第二十四章 輿論（或公意）

以前所述關於法國歷史，及法國政黨諸章，已可表明法國之公意，若與其他各民治國相比較，頗有特異之點。

前面已經說過，（註一）如能確定公意之所在，則以公意為國家之主宰，勝於選舉票。但公意必須是全國的公意，而後能為最良的主宰。所謂全國的公意兼有兩個意義：第一、差不多是全國全體人民的產物，無地方的意見夾雜其中；第二、有一致的色彩及趨勢，而將一切因社會的階級，及政黨的派別，而發生的種種不同的意見，盡包括在內，或超乎此種不同的意見之上。假如各階級及各政黨的意見彼此反對甚烈時，即不易有所謂全國一致的公意；於是大政治家欲順從全國的公意，即不得不估計各派公意之實力的厚薄如何，而目之為互相對敵的勢力。他在取決某項政策時，即按照各派贊助或反對該項政策之能力如何，而折衷其間，決定他自己的方針。

法國疆域廣大，全國統一的觀念雖甚堅強，但人民之種族及氣質上的異點，仍甚顯著。西北部的人民，與東部及西南部的人民不同；而此兩種人民，又與東南部富於感情的及東北部較為遲鈍的人民不同。諾曼人差不多完全別成一種；而巴士哥人更甚。至於全國各地經濟的狀況，亦大相逕庭。在西部及中部各地方，大地主猶有存者；在其餘各地方，所有田地，均分屬於小地主。大工業中心點地方的人民，輕躁好動；而農業地方的人民，則性質遲緩，憎惡改革。

不但如此，法國的民情，頗似甫經噴火的火山區域，各地方因爆烈之故而變成焦土者觸目皆是；地面上裂隙甚多，隆隆之聲時作，不知何時又將發生新噴火處。法國三次大革命所激動的民情，迄今猶未消滅，工人與中流社會的人民，感情甚惡；而贊成天主教的人，與反對天主教的人，感情更惡。於是法國公意區分之深，甚於任何大國。就在小些的國家如愛爾蘭、澳洲，亦無如此之甚者。英國雖有兩大政黨，互相爭競，然尚有許多問題是在政黨的範圍以外者，且有許多公民不隸於政黨，抱有自己的思想，獨立投票；他們贊成某黨對於當時重大問題所抱定的主張，就投票贊助某黨，某黨即因之而勝過他黨。所以那精明的，不夾成見的觀察者，往往能知全國公意趨向何方進行。美國瑞

士加拿大等國公意活動的趨向。(註二)較之英國尤為顯明。

法國又有一個特點。在英美兩國以及大多數的自由國中，所謂公意，大都是那般能思想，能說，能寫的人所造成的。這種人僅佔全國人口的一小半，並不別成一階級，卻攙混於全國人民之中，而全國人民亦多少皆知留心政治。那般能思想，能說，能寫的人散布於國都及全國各地，其中又有一小部分是立法院議員或作他種直接關於政治的事務。此種情形，以瑞士為最甚。在瑞士，差不多每個人民皆有多少政治知識，多少的皆留心於種種公共的問題。法國則不然。據許多外國觀察者之報告，法國人民中有大部分，特別是那鄉村小鎮的人民，除非對於他們的職業有直接關係的問題外，(註三)並不注意於旁的政治問題。選舉時到場投票的人，大都是被迫而來的。他們並不注意於公共問題，且無確定的政見。他們本地方的報紙，很少登載政治的新聞。他們畢生的歲月盡銷磨於營業，家庭，及愉樂之中。所以他們雖然可以算是到場的投票人，但不能發表真正的公意。

但法國人則以為這種外國觀察者所說的話，係張大其詞，且過於側重表面。農夫及中級社會的人民，並不能在他們的衣服上面寫明他們的政見如何。他們對於某某特殊的問題，或對於某某

特殊政客的議論，或者沒有明晰的，決定的見解。但他們卻也受一定趨勢的支配，不屈不撓。試觀各選舉區域所選出的議員，大都有一定的派別，即可證明此點。某區選舉某派的人作議員，無論是天主教、保守派，或和平的守舊派，或共和各派；世代相傳，總是選該派的人作議員。一九一九年的選舉，又足以證明法國有大團體的公意之存在：彼時公意被社會黨的態度所震駭，到場投票的人數，非常之多，打倒左黨（即社會黨），而贊助中右各派。於此可見各選民在選舉之時，曾經運用思想。

此外還有一班重要的人民，立於國會的政治以外，他們佔有重要的位置，非因人數衆多，乃因其有才幹，並有勢力。這種人就是文學家，科學家，大學校及高等學校的教員，及其餘擔任有學問的職業的人。此種人若與英美瑞士等國同等的人民相比較，似乎不甚干預實際的政治生活；但他們卻有真正的勢力，足以構成民意。在實際上，他們也應當有這種勢力。他們有學識，有能幹，有發表言論的才力，且有愛國的熱忱。但除去新聞記者以外，這種人對於立法院議員，少有直接的接觸；不若英國有學問的人，與立法院議員常有接觸。所以他們所發表的意見，雖很有勢力，且受人民尊重，但對於立法院的行爲，少有直接的影響。

現在進而討論法國政治意見的潮流。前章已經說明國會兩院內的黨派，以及全國人民之分成四大派別，再由四大派別而分成各黨。在這四大派別中，第一派是天主教的正統派，保持舊日王朝及天主教的成訓，與路易十四時代無異。他們雖仍舊服膺古代王朝的學說，但到了現在已不復作復辟的希望。現在該黨的主張，已側重於宗教方面，不甚主張君主。黨員之中，至少有四分之三已承認共和政體。該黨主要的原則，就是衛護天主教。急進共和派的人民，自從一九〇三年至一九〇五年，法國實行政教分立以後，還仍舊仇視天主教。於是天主教的人民愈加聯成一體，衛護宗教。黨人裏邊大多數並不打算再立天主教爲國教，他們僅止希望訂立一個合理的教約，由政府承認各級僧侶的職位，允許他們向人民傳教，以及停止現在反對天主教的表示而已。他們的態度甚是誠懇，且在社會上仍有一部分勢力；但除去西部及北部地方的人民，（註四）以及陸軍裏邊的官長，仍虔信天主教外，該黨在其餘各地，已無甚重大的勢力。

第二派政見所據有的勢力，實起源於該派歷來所享有的聲望，而非由於黨徒人數的多寡。這一派的人，就是和平的共和黨。他們主張保守共和政體，維持人民的財產權，抑制一切破壞秩序的

行爲，並細心節省國家的行政經費。他們的主張，在一八四八至一八四九及一八七〇至一八七五年間，很有勢力。到現在卻已失勢。現今該黨仍有許多著名的文學家，且得有一部分受有教育的中級人民的同情心。若專就選舉投票的情形而言，該黨勢力已甚薄弱；但仍有一種潛勢力，足以抑制激烈的改革計劃之進行。其能有此勢力者，實由官吏階級之贊助。該黨又遙遙的與天主教表示好感，其故非由於宗教的同情心，卻因他們知道宗教有穩固的勢力。該黨默認現今的憲法爲滿意，深恐憲法若再經修改，或將較今爲劣。但該黨不贊成議員及國務員之辦事方法，且對於他們所建議的事項，有時深表反對。

第三派是左黨的急進共和派，其人數遠多於和平共和派。這二派對於各項特殊問題之政治上的信仰實無精確的限界可以區分；但兩派的脾氣與趨向各不相同。急進派信任人民，且贊助社會主義的計劃中之有利於本黨者。此派回視一七九一至一七九三時代，恰如和平派回視一七八九至一七九〇時代，且永念不忘法國歷次革命之相繼的推翻四個王室。此派在法國東部南部及中部，均佔有勢力。法國各派政見所占有的勢力，以此派爲最大。

第四是社會主義派的意見。這一派中有一部分人服膺蒲魯東（Proudhon）的學說，有一部分人信從馬克思（Karl Marx）的主義，又有一部分人主張總罷工，甚而至於主張實行暴動。但他們一致的希望按照共產主義或集產主義的基礎，造成社會上經濟的改造。法國社會黨的首領，大多數並不是勞動者，卻是文學家或有專門職業的人。法國各政黨中，惟社會黨為組織最善，紀律最佳，可以算是界限確定的政黨。但信從社會主義的政見者不僅限於本黨的人；急進的共和派所主持的見解，卻有時與和平社會黨的見解相融合。有許多急進共和派的人，為共產主義的學說所浸透。但也很有許多著名的社會主義者，脫離本黨，加入急進共和黨；其故或由於他們變更了他們先前的主張，或由於他們相信社會主義尚未至實行的時代。

凡共和派（即左系）的人，無論其政見有何異點，皆聯成一體，共同反對天主教主義，且反對與教堂相聯絡的君主政體，這就是王黨及共和黨最深的分界。

在這許多政治思想派別以外，又有時發生一種趨勢；這種趨勢並非代表什麼主義或計劃，卻是表示不滿意於現存的政府制度，今將其來源略述於左。

一八五一年路易拿破崙實行專政制度，推翻第二次共和時，他亟於設法使他所處的地位，合乎法律，乃取得全國人民的公共投票（普及選舉權彼時已經存在），投票結果，就是路易拿破崙被選為任期十年的大總統。一八五二年同樣的投票，選舉路易拿破崙為皇帝，兩次投票皆得有多數人民的贊同。許多法國人深感於民意的專政制度的觀念。所謂民意的專政制度，就是全國用普及選舉方法選舉元首一人，主持政務。故從根本上說，仍是民治的政府，但這樣的政府無須仰賴立法院的贊助，其一切行為，不受任何的裁制。第二次帝國貽害於法國者甚鉅，但仍有許多人於第三次共和成立之初，深信專政的觀念，組成大政黨，自稱為邦納巴黨，直至一八七九年路易拿破崙之子去世時，該黨在衆議院中仍有許多議員。一八七九年以後，黨勢漸衰，拿破崙遺族無有才能出衆之人，足以發號施令者，於是邦納巴黨之名遂歸於消滅。但此種主義以及贊成民意專政制度的趨勢，仍舊存在，而與共和派相抗。相信此種主義的人，不贊成君主立憲，不贊成立法院專權，而贊成專政制度。他們總想增加行政機關的勢力，或擴張大總統的權力，或另立一種新的專政機關，免去行政部受立法院的箝制，除掉立法院種種弊病，而使國勢鞏固，足以抵禦外侮。此種趨勢，一現於布

郎熱將軍之時羣衆以爲布郎熱有專政的才力，其聲勢遂臻赫耀；再現於德雷福之時，彼時反對猶太教的人，以及富足的人，膽怯的人，羣起而要求建設強有力的政府。此種趨勢向來不曾成爲政黨的根據，但全國各處的人民，偶有所不滿，即起而贊成這種趨勢。王黨贊成之，天主教人贊成之，一部分的軍人亦贊成之；甚而至於急進黨及社會黨中，皆有一部分的人贊成之。抱此種主義的人，總集而成一黨，即自稱爲國民黨，但該黨並未得有一個首領人物足以作大總統，候選人者，至於適於專政的人，更渺不可得；於是該黨遂凋敝而降爲一種散漫的組織，不足成爲政黨。但上述之趨勢，依舊存在。蓋此種趨勢，在實際方面，是國會制度的種種弊端所必然引起的反動；在理論方面，是羣衆的民治主張的表現，羣衆虔信普及選舉制度，並主張由人民選出一人直接辦理國事。近來屢屢有人建議，擴張總統的權力，俾總統足以領袖羣僚，有獨立的權力，不受國務員的限制。這種人的建議即係上述趨勢之流露於外者；此種趨勢之力量如何，雖變動難測，然其爲一種真正的力量，可以斷言。歐戰之經驗，對於此種趨勢有何影響，今尙未能斷定。戰爭時之軍事首領中，迄今尙無利用其威望，作政治上之活動者。

上述各派的意見，在國會兩院內，皆有代表。各派皆藉報紙之力，宣傳本派的主張，且公開會議，號召民衆；但與英美兩國相比，則法國各黨派之公共集會，次數較少，並且對於人民方面所引動的興趣較弱，而對於公共事務所發生的影響亦較小。那人數較多，較爲前進的政黨，特別是急進共和黨及社會黨，時時利用羣衆運動；而保守的共和黨不常利用這種羣衆運動。恰如前進衝鋒的軍隊呼嘯高歌；而駐劄的軍隊，則寂靜無聲相同。

各派意見，皆有報紙爲代表；所以各報紙一方面表示公意，一方面製造公意。今將法國報紙的情形略述於下。

法國報紙，有極優良者，亦有極卑鄙者，其各趨極端的情形，爲其餘各大國所無有。最劣之報紙，有專以詐騙及其餘卑下手段爲生者；最良之報紙則態度尊嚴，詞藻富麗，他國報紙，罕有能及之者。法國報紙內容所表示的知識及思想，雖未必勝於維也納（Vienna），布達佩斯（Budapest）及德國兩三種最良的報紙，但其文詞實較爲優美。法國幾種良好的報紙，所載的論說，大都有寬廣的眼光，哲學的卓識；且熟悉歐洲其餘各國的政治情形，益以文字暢達流利，其詞理兼妙之情形，爲其

餘各國報紙所罕見。

法國報紙有上述的特質，已歷有年。此外尚有二個特質，是新近發生的。第一、凡是銷路最廣的報紙，皆有營業的性質。所以報紙成了一種商業上的大企業，開報館的人，能獲巨利，他們所最注意的事就是謀利。今日報紙之維持生活，全賴廣告，而不靠銷路。故兜攬廣告，為報館之第一要務；其所以設法推廣銷路者，乃因銷路推廣，而後始能有廣告之故。實際上的情形，既是如此；於是開報館的人，一方面不得不周旋各商家，徵求他們的廣告；他方面又不得不避免一切足以觸怒多數讀者之記載，以致減少銷路。所以今日之報紙，遂不如昔日之獨立。所以有人說，任何報紙，所發表之意見，一經為人所注意，即不復有特別的意見。但報紙所受之外界的影響，尙不止此。報館皆願與財政界及商業界之強有力者相融洽。各報館皆願得有國外的最近，最難得，最密祕的新聞材料；但欲得此種材料，必須仰賴於政府，故遂不得不與政府修好。報紙與國務員互相款洽，則雙方交受其益；國務員取得報紙之善意，免受報紙之攻擊；報紙亦得藉國務員之幫助，推廣銷路。故國務員每逢報館東家或主筆請求謁見時，最好是尤其謁見，以敦睦彼此的交誼；大總統乘專車旅行時，允許新聞記者

伴行。國會議員亦遵循成例，將其所得消息報告報館。雖司法衙門有時亦深願博得報紙上的獎譽。

在通常的時候，報紙在國內既有這樣的勢力，此外更有一事不可不述者。巴黎有少數的人專以政治爲生活；換言之，他們所做的事業，就是參與組閣及倒閣種種的陰謀；談論外交的事務；商業與政治二者相遇之時，他們就設法從中謀得金錢上的利益。這種人就是內閣閣員衆議員以及閣員議員左右奔走效勞的人。他們很受巴黎報紙的影響，而以在閣潮激烈之時爲更甚。報紙上登載一篇嚴刻的論文，就許能够斬斷某某人營求閣員的機會，或破壞某某數小黨互相聯合的可能。法國報紙，言論鋒利。拿破崙第三在其鼎盛時代，亦曾屢受報紙之攻擊。至於今日，每遇閣潮激烈之時，報紙勢力之大，乃至不可嚮邇。侈論國是，幾於無所畏忌；然因此之故，有許多真象爲國人所不能知者，乃暴露於民衆。

此種現象，各國皆有，不獨法國爲然。但法國有一特點，即報館東家，有時就是著名的政客；他在他的報紙上登載他的議論，或用他的報紙作發表意見的機關。於是他的意見，遂能傳播甚廣。報紙上所載的言論，與他自己的計畫及欲望相符合。此種情形若與別國報紙與國務員相攜手，報紙鼓

吹國務員所持的意見，而國務員則以官位及他項榮典酬報主筆，二者相較，則法國報紙似乎對於人民較為公道。某政客或某黨派的報紙，專鼓吹本人或本黨的政見，實使銷路最廣之報紙多少失去其討論政治的熱誠及自由；所以現今此種報紙，已不如三四十年前之專論政治。近幾年來，種種金融事業的勢力愈臻強大，金融家足以操縱政治。於是被金融家所利用的報紙，不獨失去自由，且失去其大部分的批評及領袖的價值。（註五）

巴黎報紙在巴黎及其附近一帶，雖甚有勢力；但距巴黎較遠的地方，人民於每日工作之前，先讀本地方的報紙；巴黎報紙到了這種地方，其勢力頓減。國內的大市鎮，如里昂，南特（Nantes），波爾多（Bordeaux），馬賽諸地方，皆有勢力很大，文筆很好的報紙；但不像巴黎各報紙那樣的時常為種種誘惑所蒙蔽。他們對於國會所進行的事務，十分注意；所登載的事，不僅限於本地方的新聞，並且討論全國普通的政事，與英國曼徹斯特（Manchester）利物浦（Liverpool）北明翰（Birmingham）及蘇格蘭的報紙相同。據云，法國各州的主要報紙，及其讀者，皆知注意於政治，其懇切的態度，較甚於巴黎人民。

有人問：法國究竟是報紙指導公意呢？或是公意指導報紙呢？這兩種事是同時進行的。但新聞記者的才能，表示不在乎追隨並提高當時的民情，而在乎預先料定民情之趨向如何；於某項公意甫將發生之先，即先事逢迎之，以便取得公意之贊助，而與敵黨競勝，做敵派報紙之先導者。

前述之四派政治意見中，最需報紙之幫助者，係保守的共和派。該派之中，富有學識者，雖不乏其人，但全黨人數較少，組織較弱，故最需利用報紙為之鼓吹。外國人仰慕該派報紙之文章，每易誤認該派真有實力。在實際上，該派及其餘極端的各派所發行的報紙，無一能得到一般人民之注意者。除社會黨的工人，皆讀社會黨的報紙以外，其餘的人民，特別是鄉間的選民，所讀的報紙，大多數都不是專論政治的；至於其中所載的新聞，大部分都是本地方的新聞，農業事務，犯罪的案件，以及種種的雜事。至於國會的議事進程，全國各報所載者均甚缺少，而鄉間報紙且常略而不載。所以某國務員的演說詞，為國會過半數議員所稱贊者，如欲將原文公布於全國，即須印成大張的布告，分給各市，黏貼在市政公所之牆壁上，以備良善公民之讀閱。但公民肯否犧牲時間，讀此種布告，尙是疑問。著者在法國時，未曾見有讀此種布告的人。此種事實，似乎是表明法國的報紙，特別是巴黎報

紙，並不能代表一般有選舉權的農民的意見及其行動的趨向。

然則人民的意見，是怎樣構成的呢？鎮市裏邊，工業勞動階級的意見，大部分是急進共和派的或社會黨的報紙所造成的。這種報紙每遇一事發生，其所發表的見解，常與勞動階級所持的見解相合。上流的職業階級，及商業階級的意見，是巴黎幾種主要報紙所造成的；而中級人民政見之構成，則由於本地咖啡館以及俱樂部等處之談話；蓋法國人民素講社交，晚間工作既畢，即互相聚譚，以資消遣，留意於政治的人，即熱心討論時事。英國民意之構成，大部分由於印刷品；法國則多由於談論，而由於印刷品者較少。但法國人民談論政務時，其所持的眼光，及所根據的事實，亦係從各人所讀的報紙中得來。任何報紙，皆不如英國及澳洲報紙那樣大的勢力，足以左右讀者。但法國報紙如欲攻擊某政客，損傷某政客的聲譽，其力量卻大於英澳兩國的報紙；這是因為法國人素好猜疑，報紙上登載某人的罪狀，讀者即以此項記載為有所根據；而法律上禁止毀人名譽之規定，對於與政治有關之事件，又非常的不生效力。各大鎮市之中，雖皆有能力充足，持論公正的報紙；但京都總是製造公意之主要的工廠。巴黎雖為哲學家文學家美術家薈萃之區，為最有價值之城市；但法國

似乎最好也應當像美國及從前的德國那樣，各省有各省的政治思想之獨立中心點。如此，則公意之變化較多，且可減少各派黨見，專以國會作戰場互相爭競之粗暴的情形。

現在仍回到本題。我們就要考察法國的公意，在若何的限度內，宜於作內務及外交政策的指導。美國及瑞士以公意爲主宰。英國公意亦有主宰之力，但其限度較狹。法國是否以公意爲主宰？

法國與以上三國不同之點有二。這三國大多數的選民均注意於公共的事務。所以政治家之富有觀察力者，雖因各派選民常受種種附屬問題之影響，而有時不能預先料定本次選舉之結果如何；但總能測知大多數選民之見解，及其欲望，是有何種的趨向。各派意見，無不遍佈於全國，如空氣一般，無所往而不在。不好多事的人民與好多事人民同時受其影響；所以各級人民之公意如何，皆可推測而知。法國普通的選民，抱有絕對的意見者甚少，卻是隨時受各種趨勢的驅策。此種趨勢，有的是根據於習慣，或人民自己利害的觀念；有的是根據於反對宗教或反對貴族或厭惡富人的情感。此種趨勢，雖能決定政黨平時的態度，但不能確定本黨對於時事上某項問題投票的結果如何。這種問題有時並不涉及個人的利益，或宗教的傾向。

第二異點，就是那一部分的法國人民，持有一定的見解而注意於公共事務者，又分成各種思想的派別，且分成各政黨。極端的各派所持的根本原則，絕然不同；甚至於他們所主張的政體，與社會上經濟的組織，亦不相同。我們如將各派各黨，合而觀之，就可以知道法國並無公共的民意，僅有一堆各不相同的意見，而不能調合一；如同各種樂器，同時雜奏，其音調各異，無能調協。英美兩國大多數選民之意旨，一經表示，即可歷多時而不變。法國則不然。國會選舉時所顯露的意旨，僅係當時勢力最大的某政黨的意旨；並非全國人民的意旨。從事於政治生活者，須注意於各政黨，視各政黨為永久的原動力，且須估計各黨目下的實力如何；若欲聯合各種不同的腔調，以奏全國一致的音樂，諧聲而歌，於勢實有未能。但同時亦有一例外，是從前已經說過的，對於外交政策之主要方針，確有全國一致的公意；但對於各項特殊的外交步驟，應當如何，人民的意見又各不相同。歐戰以前，軍備的限度應當如何，人民的意見亦不一致。但此種異點，決不至於減少行政機關對於外交上措施的能力。各黨的人皆因自尊和愛國的緣故，關於外交事項，不肯互相爭執。

次要的外交問題，差不多皆任憑國會兩院及在巴黎製造公意之政治的新聞記者之處置。普

通人民，對於外交事務，因其所有的知識太少，且不甚加以注意，故不足以阻止野心外交家的計畫，且不足以裁制政府的外交政策。英國亦有此種情形。巴黎的報紙及黨會在外交事務的範圍內，並未受有各地方民意之充分的箝制。

法國的政治現象，是特別的複雜。今再用一種別的分類方法，敘述在政治上活動的各種勢力及其影響，以助讀者之了解法國政治現象。

第一是農人。農人佔選民總數的二分之一以上。他們知識淺鮮，大都不知注意政治，但敏於做自己的事，節儉過度，性質保守。

第二是城市及其餘各大實業中心點的工人。他們的知識較農夫為高，較知注意於政治；但專從他們自己的利益方面，觀察政治。他們通常並不主張革命，但亟於歡迎各項改革之足以改良他們的狀況者。

第三是中級人民之以商為業者。他們佔中級人民中的大部分。他們所最注意的，是他們自己的營業，最願意政治制度之鞏固。此種人民對於新異的事，常抱懷疑的態度，與農業人民相同。

第四是職業階級。他們雖則也是中級人民的一部分，但通常多係受過高等教育的人，其中以文學及科學為職業者甚多。他們很注意於內政上及外交上的政治問題，且有充分的才能，足以了解一切政治問題。

第五除以上各階級，以及每級人民所注意的各種物質的利害關係以外，又有宗教及羅馬教堂的勢力。這種勢力自昔傳來，其力甚巨，足以引動人民的情感，有時能使各級人民忘卻一切物質的利害——例如農夫之注意田地，中級人民之酷愛平靜的生活，學者之癖好學識——而專為宗教的勢力所左右。工人之中，亦有許多人醉心於社會主義的學說；專就他們而言，這種學說的勢力，正不亞於宗教。

最後又有金融界的及實業界的富豪，勢力常隨財富而至。故他們人數雖少，勢力甚大，暗中藉報紙之力，施行其勢力。其中或亦有識見曠遠的愛國之士，但就大體而言，則若輩之始終注意於自己的利害，實較社會中任何部分的人民為甚。專心致志，以求其唯一之目的——此即財富的勢力之一來源；而在法國，財富勢力之大較諸世界上其餘各國為尤甚。

(註一)見第一編第十五章。

(註二)以美國而論，自然要將所有有色人種和大多數最近的移民除外，其中大多數都不會操英語。

(註三)例如葡萄的生產狀況，有一次曾引起葡萄種植者的示威運動。

(註四)關於法國西部和西北部的政治性質的研究，見塞格佛利所著的 *Tableau Politique de la France* 及 卡耶伯爵 (Count de Calan) 關於這個問題所著的幾篇論文，見最近幾期的政治科學自由學校政治評論 (*Revue politique de l'Éid Libre des Sciences politiques*) 一七八九年以來，法國西南部、西北部和東南部選舉區所表示的政治態度，極其堅執，很可注意的。中部各地較多變化。著者希望英國學者願意研究英國各地各城的政治傾向及所以致此的原因。

(註五)有人相信不僅少數報紙，甚至也有很重要的報紙，都受國內外財團的誘惑，但是這些實難的話真實與否，很容易斷定。

第二十五章 公共生活之風氣

統治法國者究爲何人，以及衆議員國務員及其餘各項重要官吏所慣用之辦事方法如何，均已如前所述；今進而略論法國公共生活之全體情形，及其普通的精神。法國的批評家對於他們本國的議員國務員所加的批評，其嚴刻遠過於國外的觀察者所下的批評。四十年來，法國人民黨見甚爲熱烈，各派的人互相攻訐；所以國外觀察者，如欲考察法國政界的真象，即不可盡信法國著作家對於本國人所加的批評。有許多政治上的缺點，爲各國所共有，且在昔時法國君主時代，亦屢見不鮮；至於今日，法國人則深惡而痛恨之，一若此種缺點，爲今日法國所獨有。但法國人所認爲第三次共和所有的種種缺點，其中可信以爲真者，究有多少？著者常向法國友人徵求意見，以冀糾正法國學者對於政治上的爭議。本章所述，即著者由此得來的結論。自著者觀之，似頗不失真象，然於執筆之時，仍抱最大之疑慮，不敢自信本章所述者盡爲的確。

今先從普通的公民說起。選舉之時，公民有無售賣選舉票的事？調查賄選的各委員會所得的證據，不甚的確，而衆議院判決賄選之爭端時，又多囿於黨見。但就結果而言，選舉時收賄受賄的事似乎很少。候選人之中，有充足的力量，能够購買選舉票者，實所僅見。選民雖無妨利用他的選舉票，換些報酬，此種情形，不獨法國爲然，旁的國也是如此；但自實行普及選舉制度以後，各選舉區人數加多，賄選之事，所費過鉅，實不易辦到。

次論國會議員及國務員，二者可以相提並論，但很難作積極的判斷。修築巴拿馬運河時有大宗款項，飽入私囊，其中有一部分是用以購得衆議院或國務員的贊助。自此案暴露以後，人民對於國會遂抱懷疑的態度。這樣大的不名譽案件，使人民愈信從前已有的種種謠傳。爲真實可靠，且引起以後種種望風捉影的罪狀。最後雖有極少數的議員受了法律的裁判，但人民之懷疑，初不因之而大見減少；蓋因有幾個被告的議員，或由於證據不足，或由於官吏含混了事，竟逃法網，犯罪的議員，究有多少遂無從明白。自此以後，並未有相似的案件發生，但迄今仍有藉口於巴拿馬一案，攻擊國會制的政府。有許多人雖知道在路易腓力時代衆議院議員學識較今爲高，然亦常有舞弊的事，

且知在拿破崙第三執政的十八年中，議院中不名譽的事較多於共和時代近五十年來所發覺者；但依然援引巴拿馬案，攻擊現今的議院制。

立法院中或有那受賄的議員。凡在人數衆多的議會中，這種人總是在所難免，不過有幾個議會裏邊，議員以守正不阿相矜式，不敢受賄而已。美國立法院裏邊，有所謂個人或地方議案者，其提出之目的，專為謀某項商業或工業的利益，或將富有價值的公共權利，交給私家承辦。此種議案，為議員舞弊之主要的原由，但在法國甚為罕見。近幾年來，新鐵路之修築，以及新規畫之制定，對於商業發生重大的影響，足使商人設法與立法人接洽者，寥寥無幾。其主張增加或減少入口稅，以謀自己營業上之利益者，皆公然鼓吹其主張，無需向立法院議員私相接洽。雖則如此，仍有許多大金融家或大公司欲在國外（如土耳其或各殖民地）發展營業者，有時設法運動立法院議員，求議員的幫助，有時他們竟能如願以償。有幾個應當深知立法院內容的人，告訴著者說：「議員之中可以收買者，為數甚小，但有許多議員，不免利用他們的地位，以謀私利。例如律師之兼充議員者，即可以其議院中的地位，擴張其業務，以及議員因間接幫助某公司，而獲得利益等。」近來屢次有人提出

議案，規定議員不得兼任某某種職務；此即參衆兩院，議員常與營業機關相聯絡，以致引起反動之明證。現今法律規定：凡現任公共職務，由國家支給薪俸者（除各部部长及少數高等官吏以外），無當選議員之資格；凡各部委員會的委員，或那三個經政府特准代運郵件的大輪航公司的董事，皆無當選權。一九一七年，又有一件議案，提議凡擔任從國家或各州各市各殖民地支給薪俸的職務者，或在任何金融的，實業的或商業公司中擔任職務，經中央政府提出任命者，皆無被選權。該議案又禁止衆議院議員，國務員或各部次長，參與那種關於工程的承辦或貨物的供給而發生之訴訟案件，其當事人之一造爲國家或各州各市者。觀此種種規定，即可測知該案所欲防止之弊病爲如何了。

公司的董事部，如有衆議員列名其上，在昔時是很有價值的，到了現在已無甚價值之可言；此因衆議員之信用已被動搖的原故。衆議員有時能夠知道，國務員則通常總能知道，種種的事實，足以使他們做投機事業而有成功的希望，同僚中對於此種行爲亦不加以責備。政治家而與營業的事務相攙混，人民雖認之爲不適宜，但名譽上偶受微玷，並不至斬斷其政治的生活。國務員及衆議

員中之家無財產者，並不至於常受嫌疑；其道德的程度，亦不因受有薪俸而見低落；但若戀於薪俸，於投票表決之時，不惜違背良心以固位置，其道德纔算是墮落。輿論對於政治家的謀利行爲，甚爲注意；但出衆的才能爲當時所必需者，則雖偶犯過失，公意亦能加以寬宥。官吏舞弊的新聞，傳播愈多，則輿論上之譴責，愈趨於減少；蓋被控之案件甚多，而曾經證實者極少，人民遂漸生厭倦，僅注意於數種重要的罪狀，對於其餘的事，不復加以鑒察。蓋事實之真象既無從得到，失望之餘，卽不願再作徹底的探究。

一個公正的法國學者向著者說，近四十年來，衆議員學識上的程度雖較前稍高而道德上的程度則較前稍弱；其故有二，而均與政治無涉。中等教育普及，中下各級以及工人階級亦受過教育，遂使出身低微而有才幹的人，選入國會者，較前加多。這種人不知注意於高等文明社會所樹立的道德標準，他們的舉止較爲粗魯，態度稍欠典雅，他們代表一種新精神，就是專求物質上的目的，而不顧及宗教或道德上的原則，這種精神雖係共和以來新國民的特色，然其起源並不是一定由於共和之故。在昔第二次帝國時代，不信宗教，任意放縱，以及他種失德的事情已所在多有。哲學派的

熱心志士，鼓吹自由反對路易拿破崙者，深信共和政體足以造成較爲純潔的道德，以及較爲高尚的公共精神，但在實際上，法國的共和政體，迄今尙未有此造詣。

中央各行政部，在辦事方面，就其大體而言，是很忠實，很有效率。支出較奢而成績不足者，惟有海軍一項；然無論何國，凡政府向商家訂立大宗合同時，均難免有舞弊的事情。雖組織最佳，規律最嚴之德國官廳，亦不免有此情形。法國人的批評，專注意於攻擊國會，遂忽視行政官吏，然亦有時對於官吏加以攻訐。法國官吏，熱心服務，頗有在職業上協力合作之精神；高級官吏尤都皆以衛護全體官吏的榮譽以及本人的榮譽爲己任。

司法機關也是如此。司法機關不受金錢的誘惑。但我們常從許多地方聽說法官有時爲政治上的勢力所支配，政府以及與政府相接近的人常以勢力加諸法官。這種情形也是不可忽視的。又有許多實例，足以證明政府要求法官做他們所不肯做的事。此種情形雖爲害不大，然亦宜加以防範。公意似乎過於寬大，對於政府之干涉司法的公平及司法的獨立，並不深加責備。此外又有一種習慣，爲害甚大，就是政府人員寫信給法官述及其所審判之案件。政府又有將低級的法官擢陞高

級之權，故足以誘惑法官，使法官設法與政府親善。法官之提陞，自然是不可缺少的事。英國高等法院初審的法官，才幹最優者，可以陞為上訴院的法官；美國的區法官及巡行法官，有時陞入大理院。但在英美二國，律師公會裏邊的輿論，足以防止徇私陞遷的事；而且各法官皆是從公會的律師中選拔出來的。法國則不然，法官並非來自律師公會，公會與法官不熟識，對於法官之行爲亦不加注意。

論到公共生活的風氣，更難作正確的估計。我們第一先要知道何為公共生活的風氣。此種風氣可以覺得而難以形容，其為物有如芬芳之氣，可以確知其存在，而無從捉摸。風氣之良者，足以激起知識及道德的活動，令人愉快；其不良者則低損知識及道德之活動，而令人氣沮。良好的風氣，是開誠布公的，以愛護真理為歸宿，而不受成見及度量淺狹之拘束。又是想像的，情感的，覺得本國的國家生活之偉大，欣然以服務國家為自己的責任及特權。而且是愛國的，此處所謂愛國，其意義就是全國國民不但以求富強為目的，且以求得正義為目的。風氣足以拘制那野心家，使之不做純粹自私自利的事。凡受國民付託的人，如議員及官吏之類，風氣能使之盡力服務，以副全國中最良的

成訓；凡做領袖的人，風氣爲之建立一種高尚的標準，不但希望他們態度良好品行端正，並且希望他們愛護自己的榮譽且尊重他人的榮譽；不但希望他們嚴於責己，使其一切行爲深合於領袖的身分，並且希望他們待遇反對黨也加以尊敬，直至反對黨行止乖方，無可尊敬之價值爲止。故無論何人，凡曾在代議制的議會中列席多年者，但考察何種言行爲本議會所稱許，何種言行爲本議會所禁忌，其所羨慕的是什麼人，不信任的是什麼人，即可推知該議會中之風氣爲如何。有經驗的觀察者知道如何分辨此國會與彼國會風氣之異點；恰如用阿純表（Ozonometre）測知山頂的空氣與沼澤的空氣，其宜於人體健康之程度爲如何。

按照這個意義說，所謂風氣，一部分是教化所造成的，教化就是由於長久的習慣而造成的一種標準，一切服公務的人，在理皆應按照這種標準做事；一部分是全國的政治生活上公明正直的人，用他們的人數及身分所造成的，這種人在他們個人的生活方面，既超乎一切虛偽奸詐之上，而在公共的行爲方面亦慎重名譽。所以他們能够以身作則，成立一種風氣。社會裏邊任何階級內，皆有這種正直的人。不過任何階級，自社會上最高階級以至於所謂最低的階級中，亦皆缺乏這種正

直的人。惟獨在社會上有位置的人，最易改善他們本階級人民的公意，以及他們本級人民所承認的標準；所以在公共的生活方面，這種的人數如能衆多，且有出類拔萃的才能，最是國家之幸福。他們被身分所拘，不能不遵守社會上共認之行為標準。

法國政客所處的政治空氣如何，頗不易說明。任何國家的人民，對於本國服公務的人之品行道德，恆表示互相歧異的見解，國中耆老則每謂世風日下，今不如昔，引以為憾。法國因黨見激烈之故，此種情形尤為顯著，不滿意於現今政治制度之人，即以詆毀現今政治制度之產物為其入手的辦法。現今服公務的人，特別是衆議院議員，所受人民的尊重及敬仰，遠遜於第三次共和最初十年前任諸人，此種情形已為人所共曉。衆議院的尊嚴，漸見沈淪，詆毀橫來，罪狀頻加，議院亦習以為常，不復介意。陰謀的氣味，雖為任何國家的立法院所不能免，但在波奔王宮（法國衆議院所在地）中，此種氣味似有登峯造極之勢；陰謀的才力甚為重要，竟與辯論及辦事的才幹相等。素為國民所不信任的人，有時成了最忙的人，他們設計聯絡各黨，推翻歷任內閣，希圖自己不久可以有組閣的希望。作惡事者每假冒為善，或謂此即惡之投降於善。作惡事時，是否以假冒為善為較佳，乃爭議未

定之問題。然無論如何，在法國殊無假冒之必要。但舞弊之事，一經司法的證明，即須免職，而人格高尚毫無劣迹的人，不但能享有權力，且亦為人民所尊重。

法國人尊重權力，故各部長到各州遊行時，在表面上所受的歡迎及敬禮，遠過於英美兩國同等的官員所能希望者。但握有職權之個人，在旁的時候，並不為國人所信任及尊敬。詆毀部長之事，屢見不鮮，雖大總統亦有時受人民攻擊，其詆毀之言詞為美國所僅見，為瑞士所絕無。英國近七十年來，個人的攻擊雖較昔兇猛，然尚不若法國之過為已甚。法國人以為國家是至尊無上的，普有權力的，此種概念引起一種敬畏之心，為歐洲其餘各國所沒有的；法國人民之謀求國家官吏的職位，較為熱心，其故亦在於此，但服務國務者並無高尚的責任心。法國亦有少數的宗教方面之唯心論者及社會主義方面之唯心論者，且普通人民亦因富於愛國的觀念而引起一種誠敬的熱心；但除此而外，法國國內，唯物的精神過盛，幾與美國或澳洲的立法院內唯物的精神相埒。新成立之國家，如澳大利亞之類，其政治生活，呈平庸俗陋之象，實無足詫異，但法國從前似乎是生活於其理想之中，且昔時曾以俠義示範全歐者，殊不應有此唯物的現象。

法國人民對於此種情形常有怨言。法國在復辟時代，歐里昂王朝時代，第二次共和時代，以及第三次共和之初年，立法院內人材甚盛，政客之中有許多學問家著作家及思想家；至於現在，則人才較前稍差，或謂此即上述情形之結果，亦有以之為上述情形之一原因者。就實際上說，現在法國眾議院中的人才，較之英國下議院美國眾議院決無遜色，然若與昔日之法國眾議院相較，則人才已見微弱或鮮少。以法國之富於精神上的獨立，且富於敏銳的智育上的活力，一般有才智有學問的人，似乎應願意置身於立法機關中，但實際上殊不如此。最有才智之人，願為議員而選入立法院者為數頗少。推原其故，或謂一半是由於眾議員的地位不良，眾議員除去在他本選舉區以內，並沒有社會上特殊的位置，而每日的事務又甚勞碌。大學問家，大學教授，大科學家甚至就是名望卓著的律師，如欲就議員之職位，即須棄其所業；有許多人雖欲置身國會，然因家居巴黎，在各鄉素少聯絡，故無當選的機會。一半由於此種有學問的人，與選民沒有什麼接觸。候選人之中，易於博得各地方黨會之好感者，係本地方的醫士，或律師，或商人中之肯注意於本地方的利益者，如有外人投足之機會，此種機會常為城市中之富有資財的工業家或金融家所攫得。或謂法國有幾個區域中凡

世系較老，及斯文的人，因其社會的地位較高，在選舉時反致受累。鄉間或小村鎮之選民，皆欲選舉本階級中以工資為生活的人，那般衣黑色衣服的人（即鄉紳）是他們天然的仇敵。此種趨勢，足使品格高尚，或富於哲學思想的人，為之氣沮。但法國各地方的社會情形，互相差異，故此種趨勢，尚未普及全國。例如法國西部人民信奉天主教，其感受新觀念之能力較弱於其他各區域，故世系較老之人，當選的機會較在其他各處為多；當選的議員亦較為獨立，不若規矩會或那黨派佔勢力的區域，所選出的議員，必須逢迎本選舉區的人民，以致失去其自由。

第二十六章 民治政體在法國之成績

無論何人，如昧於法國自一八七〇年以來的實際狀況，而欲搜求在第三次共和之下，民治政府的優績及缺點，並比較其輕重者，則不特自誤，亦且誤人。此種實際狀況，是已往的歷史所造成的，故惟就已往的歷史始能解釋此種狀況。法國史略，已見於第十八章，今不復述，本章僅將英法兩國歷來政治發達之結果略加比較，並述英國那種利於實行民治制度的好機會。

英國社會上堅密的組織，自紀元後一千五百年至一千九百年之間，徐徐更變。古時田產及門閥的貴族，漸漸遞嬗而成財產的新貴族。每級人民與其餘較高的及較低的階級之結合力，雖其性質漸漸變易，然尚未曾有突然改變之裂痕。

法國古封建的貴族，存在到一七八九年，當時雖已成空殼，但名義猶存。貴族階級與中級人民是斷絕關係的，中級人民又與那工人及農民階級斷絕關係的。自從第一次革命以來，各級人民之

中又有那法人所謂分立趨勢者，進行不止，每個社會的階級，皆分解而成社會的原子。

英國除去歷史上寥寥的數次危機，類如一三八一年臺勒耳之亂以外，很少有階級的互相嫉惡，以及階級的永久對抗。就是現在，還是如此。英領殖民地中（指澳洲）曾有階級對抗之事發生，雖階級之界限未曾劃然分清，而英人已詫為異事。（註一）

法國在革命以前，三個階級互相憎惡。昔日門第的貴族，今已為數無幾。新的工業及財政的富豪，是從中級人民中發生出來的；他們自然不能輕視其父母所屬之階級。但工業的羣衆，咸憎惡富豪，而富豪亦畏懼羣衆。

英國遠自十四世紀時，已習於立法院的獨立，立法院亦有保衛民權的能力。自十七世紀中葉起，國會的特權及辦事的習慣，已為全國人民所熟悉。凡選入衆議院之人，皆知（或不久即習知）如何運用國會的機械。

法國古代繁亂的代議機關，所謂「三級會議」（*States-General*）者，早已湮滅。第一次革命時，另建新制度，但事前既無經驗，而新制度又係在時局騷擾之中，倉卒制定的。

英國自從早年之時，法律至尊的觀念，已遍佈於人民的心理中，依人民歷來的習慣而成的法律，爲本國獨一無二的法律；不但臣民須謹守法律，即國王亦須謹守法律，不得有所隕越。厥後縮減君權，將所減之君權付給國會，國會以立法爲本務，自然不肯將任何自由獨裁的權力付給國家或國家所任命的地方官吏。

法國昔時王權無限。公平及法律的觀念，明白存在；臣民與臣民之間受法律的約束，司法機關的辦事亦甚公平；但人民與君主之間，應守何種法律，則無明白的概念。這是因爲普通人民均覺得公共利益必在個人利益之上，又因爲法律家及裁判官所根據的法律，都是羅馬帝國的法律，於是國家的權力就無明確的限制。爲國家存在之理由起見，人民的權利，處處可以侵犯。爲國家存在之理由起見，法律隨時可以變更。一七八九年的革命家亦沿用此種習慣，未加更改，所謂國家存在之理由，其勢力至今依然存在。

英國的各州各小邑，自昔卽有地方自治的制度。在十八世紀的末葉以前，此種地方制度已甚腐敗，且在實際上是少數人專政的制度，但同時頗足以屏除中央政府之干涉，養成人民愛護地方

自治的精神。

法國第一次革命以前，各省各鎮雖有幾許地方自治權力，然須受君主的制裁，及取締。路易十四欽定財政計畫，其能設法抗拒之者，僅一巴黎法庭而已。

英國昔時中央政府，僅能委任少數外省的官吏；自十九世紀以來，政府之職權繼續擴張，乃有許多新的官職發生，但文官考試制度已經實行，政府不得以官職爲市恩之具。且凡任爲文官者，在實際上皆可永久在職，政府不能無故予以免職的處分。各選舉區人民常向國會議員要求推薦官職，議員深以爲苦，考試制度，使議員可以免去許多麻煩，故議員亦樂於贊同。至維多利亞時代（Victorian days）的後半葉，不復有以政治上的位置爲市恩之具者。

法國則不然。中央政府所任命的官吏，爲數極多。官吏在政治上的勢力甚大，而以在選舉之時爲尤甚。於是任何內閣，任何政黨，一旦大權在握，皆在可能的限度以內，儘量的任命那種可以信任的人，以及贊助當時政府制度的人爲各項官吏。

英國直至一八七六年及一八八九年（這兩年衛格黨發生兩次內部的分裂），祇有兩大政

黨，每黨的黨員，皆是社會上各階級的人民。託勒黨內有許多貧民，衛格黨內也有許多富戶和貴族。（工黨是從一九〇六年發生的）。

法國在第一次革命以前，無政黨之存在；革命以後，全國的大地主及大多數的富戶，差不多皆屬於一個政黨，而大多數的勞動人民，另屬於別一個政黨。

在英國政治上，抽象的觀念，無甚重要價值之可言，衛格黨及中級人民均極力奮鬥，反對王權，宣言人民應享之權利而侈不譚學理。最早的例就是大憲章。人民方面就養成一種憑依前例，遇有機會，則逐漸改革的習慣。此種習慣，已成為英國人民的一種特質。英國歷來的改革家藉口於天然的權利，為改革之資料者，頗不多睹。

法國則異於是，先理論而後實際，無經驗的人民往往易受眩惑。舊帝制推翻之時，所有封建時代之采邑獨立及地方自治種種習慣均已忘卻，於是除去抽象的學說以外，毫無別種基礎，可以使他們建設新政府。實際的改革，向來未能追及空洞的理論，未能與理論相攜並進，而理論適足以阻撓那徐緩的，微小的改革；蓋因高談理論者，恆視徐徐的改革為不足用的原故。（註二）

英國從前各派宗教及教會，互相排斥，直至十六和十七兩世紀間，爭端纔平。國教及非國教的人，雖仍舊互相反對，但在政治上已無重要的關係。自從一六八八年以來，全國人民在實際上可以說是祇有一個信仰。虐害異教教徒的事，在英格蘭及蘇格蘭早已絕跡。

法國昔時天主教會勢力最大。直至革命前三十年內，法國仍有虐害異教教徒的事實，其所引起的反動亦甚劇烈，革命之時，不但推翻天主教會，甚且推翻一切宗教的禮式。從此以後，天主教徒及服爾特爾派的人（*Voltaireans*）（即是提倡無神論者）互相仇視；全國人民因信仰不同分成各派，其互相仇恨，較之專因政治上的爭議而引起的仇視為尤甚。天主教派及非宗教派各走極端；耶穌教徒及共和派的天主教徒為數甚少，不足以別成一系，調停於二者之間。

以上各異點，溯其原因，皆由於兩國已往種種事實進行的途徑不同之故，或者亦受有種族的性質不同之影響。但歷史上既已供給充分的材料，足以解釋兩國的異點，又何必向隱微不明的種族遺傳方面，搜覓解釋。英國政治上之特點，大半由於其島國的地位，且由於英國並未採用羅馬帝國的法律，故不能承認專制政體的學說。英國在一八六八年及一八八五年所經營的民治制度，較

法國爲優；然推原其故，非由於此種人民有何優點，而彼種人民有何缺點，卻由於各國的地理上及歷史上的事實不同之故。此種事實之不同，實非甲國之功，亦非乙國之過，甲不應因之而受稱譽，乙不應因之而受詆毀。法國政府制度的缺點，大半是出源於實際的狀況，並非發源於民治政體的本身。英國現今正在改革的時代內，將來是否能盡量的利用其所承襲的優勝點，此時尙未能預料。但吾人於稱譽法國共和政府之優點以前，不可不知英法兩國在預備樹立代議制的民治政體時，他們各有上述的各種異點。

法國的批評家，哲學家，以及反動派的政治家，皆不滿意於他們所謂的國會制政府。自表面上看之，法國的政府制度的國務員對兩院（實際上僅是衆議院）負責，兩院議員理應代表他們本選舉區的民意，全國大多數人民的意旨，因此而能見諸實行。按照這樣說，法國政府的制度，似與英國及英領自治屬地的制度相類似，但在實際上，卻殊不如此。全部制度的運用，大半發動於衆議員與他們區內過半數的選民之個人間的關係，以及國務員與議員個人間的關係。衆議員必須能夠替他本選舉區或各選民謀得利益而後可以繼續當選；國務員必須能夠徇議員的情面，照護他們所

要求的利益，而後能繼續在職；此種程序，實在是虛耗國帑，敗壞立法院的道德，減少行政機關的能率。共和政府成了市恩徇私的政府。益之以衆議院議員分成許多黨派，數十年以來，無一內閣能在國會內純賴本黨議員而佔有過半數的勢力者，並且每次的內閣皆有暫時的性質。有時各小黨組織一個聯合的團體（例如一九〇一年），但歷時不久，即行破裂。因此之故，內閣不能穩固；任何國務員皆注意於設法謀得同意票，對於每一張同意票皆加以注意。聯合各黨以成團體，爲取得過半數同意票的惟一方法；於是各方面皆不憚使用密謀詭計，極力聯絡各黨派。法國政客의 謹慎小心，或不遜於他國的政客，但爲勢所迫，不得不用譎詐的方法，以取得位置。

衆議員對於執行行政務的機關，常懷嫉妒。這是因爲（一）法國人的天性嗜好批評，（二）第二次帝國傳下來的積習，（三）每個團體的人皆有野心，希圖擴張本團體的勢力。此種情形愈使內閣不能穩固，但有時（例如在戰爭危急之時）確實需要嚴刻的批評，方能使國務員的所作所爲合於正鵠。

或謂議院各委員會之分掌立法事務，未免減少內閣規畫各項建議案及促成各建議案之通

過的權力；且各委員不相聯屬，有損於互相調協的精神。但委員會制度之採用，實因為立法院的事務太多。美國國會亦因不得已而採用此種手續。英國國會獨以全院議員共掌立法事務，卒至事務累積難以清理，今亦試用委員會制度，以資救濟。各大國的立法機關皆受事務繁多的壓迫，力不能給，蓋不獨法國為然。

立法院裏邊舞弊的情形，前已述及。舞弊之事雖不劇烈，亦不盛行，但已足表明，共和國家未必一定依道德為生活，而君主國家依尊榮為生活如孟德斯鳩所說的那樣。又有一個較為重大的缺點，就是財政的管理失當，政府揮霍過度，浮債漸漸增多。白雷特及其同時的英爾急進黨皆以為民治政體可以節省政費，但據現在及已往的經驗而論，民治政體不惟不能節省經濟，且較法國路易十四時代及俄國帝政時代之專制政府尤為靡費。

法國的行政機關，就其對於衆議院議員之關係而言，雖微弱可憐；但對於人民個人其權勢甚大。英美兩國所謂的公民自由，在法國未免有所欠缺。（註三）公民難免家宅的檢視，及無理由的逮捕。在他方面，報館卻可以自由以任何罪狀加諸個人，而不受刑法上的裁判。

官吏對於特殊的行政法院負責，不受普通法院的裁判。特殊法院頗能盡職，故官吏尙不至過於放縱；但公民方面的自由，卻因官吏之受有此種特殊的待遇而被剝削。益之以中央行政機關權力的範圍太廣，普及於全國，甚至細小的地方事務亦歸巴黎裁決。各州州長原是革命以前君主時代的產物，拿破崙時代恢復州長制度，但州長的威勢，不因民治政體之故而較昔減少。地方行政官吏，直接受州長之節制，間接即受衆議員之指揮，幫助議員的選舉，其平日的措施，亦無時能免政治上結黨的弊病。行政機關且有時受立法機關的鼓動或許可，而干涉司法。在從前的時候，會有許多的法官，因受有不忠於共和的嫌疑，遂受免職的處分。

或謂此種缺點，是由於政治上的必要，其情可原。第三次共和之初年，國體自身的問題尙未完全解決，反對共和的人蠢然思動，在那時自然不能依照秩序久定的國家之成例，以同一量數的自由權交給地方官吏及人民，因為祇有中央集權的官僚政治方能統一全國，箝制一切破壞統一的趨勢。但共和國家最不應採取箝制的政策，因為共和國家的自身是建設於自由二字之上，自由的效力能擔保人民的滿意，使他們效忠於自由的組織。法國歷次內閣雖皆實行高壓的手段，且援引

前任的內閣，曾用此種手段以爲藉口；但一般公民並不引以爲憾。趨重保守的人，如大多數的中級人民及農夫，皆以爲此種箝制的手段足以保障全國的治安。

政府對於宗教事務固執成見，不令他人享受信仰之自由，以及暗中偵察各官吏，各軍人，甚而至於各法官的宗教上的行動（一九一三年有人告發謂規矩會的人曾作此種偵察的事）。此二者皆非自由政府所應有。此種行動所藉口的理由就是羅馬教會和僧侶及其所抱的宗旨皆不利於共和政府，於是地方官長（如縣長之類）若時常到教堂行「彌撒禮」（Eucharist）或令其女兒在教堂的講臺上唱歌，就算是對於他所服務的共和政府，缺乏忠心。

「自由，平等，博愛」仍是法國共和政府的格言。民事上及政治上的平等，確已成立。社會上的平等，不是政府之力所能造成的；除非政府剷除所有的階級，而僅留一個階級。經濟上的平等尚無端倪。惟獨社會的及經濟的革命，足以創造經濟的平等；但造成以後能否維持久遠，尙是疑問。至於自由，法國人民所享者或尙少於旁的君主國人民所享有者。至於博愛，則宗教的及政治的黨派分歧，引起各人間的惡感，更何博愛之足云。

階級的猜忌，反對宗教的態度，以及對於個人的自由，未能十分重視；凡此種種，皆是法國舊有的弊病，並非民治政體所釀成的。但這樣弊病至今未能完全除掉，共和政府卻不能辭其咎。各派的人民互相反對，而不互相聯合，以致阻礙政府的進行，使政府對於應辦的社會事業，未能一一辦到，且使全國咸感不安，此種情形，是法國共和政體之不幸，並非共和政體之過失。

人民之中，有一大部分不知留心政治。四次的革命以及自一七八八年以來政治生活上不斷的發生擾亂，始終未足以使全國的農民及一大部分的中級人民注意於政治事務。公意的勢力因此而受損傷。有幾個階級的人民不知發表意見。再就全國而言，各派的意見劃分過嚴，決難混合，以造成全國一致的公意。此種情形，若與從前君主時代相較，並不見得今不如昔，且已較歐里昂及邦拿巴王朝為優。但鼓吹民治政體的人，以為人民如能得有政治的權力，自然知道他們有實行此種權力的責任，且有將此種權力運用得當的才能；法國現在的情形，實足使抱持這樣主張的人大失所望。

現在且轉過來，敘述法國自從一八七一年以來共和政府的成績。

評判法國共和政府之成績時，我們非但須顧及上所述那種自昔時遺傳下來的種種不幸的情形，且須參照以前歷代王朝的成績，特別須與第二次帝國的成績相比較；因為第二次帝國是法國物質發達及繁盛富庶的時代。自從第三次共和成立以來，法國的狀況，是否較前提高抑或墮落？各個人究竟是否較昔安樂，較昔滿意，至於若何的程度？

內務行政，無論在鎮市之中，或鄉間，效率均甚充足，且頗正真。官吏之舞弊徇私的事較少於第二次帝國時代。有許多城市政府，開銷太多，妄費公款，不知節省，巴黎城市政府也遠說不上純潔；但被人告發之罪案尚不如美國各城市所犯罪案之多。美國自一八六五至一九〇〇年之間的城市政府，百弊叢生，迄今仍未去盡。

法國之維持公共秩序，頗為得當。人民浮躁好動，歷次政治上的大變動以及工人的大罷工，皆引起人民的狂怒；在此種情形之下，行政機關必須有甚大的權力，且有相當的魄力敢於執行這種權力，雖遭國會之反抗亦在所不顧，方能防止暴亂及內鬨的發生，法國警察權力範圍之廣闊，及其所用的種種專制方法，自英美人視之，莫不詫為異事，但法國警察因惡意而濫用權力的事，甚為罕

見。民事訴訟的費用，較英美兩國爲廉。民事法庭的辦事頗滿人意，怨言甚少；刑事法庭亦然，高級法官甚爲一般人民所信任。外國的視察者以爲法國刑事訴訟之程序對於嫌疑犯的待遇，失之嚴苛；對於收受證據的規則，失之寬濫；但這都是法國舊有的習慣，無關於政體。全國尊重法律，尊重行政機關，故無濫用私刑的習慣。

第三次共和成立以來，立法院所制定的法律甚多，其價值如何殊難斷定。但議案之良否，須視其實行以後之成績如何，而後方能斷定。各項問題中，最爲國會兩院所注意的，就是教育，關於宗教方面的，教育事務最易引起各議員之爭論；教會與國家間之關係，工人組織工團的權利；老年人的卹金；衛生事務；工廠法律；以及賦稅，種種問題。關於賦稅問題爭論最熱烈者，倒不在於關稅一事，因爲在法主張保護關稅者，向佔優勢，所爭者是所得稅的問題。對於這種種種問題，範圍極廣的法律業已制定。有許多人以爲各項法律之專謀一般人民的利益者，尙有許多未見實行；因之深致不滿。但兩院日處於各政黨互相軋轢之空氣中，而仍能討論並通過許多法律以改良工業的狀況，其工作之價值，已有不可厚非者。每年所通過議案之總數，不少於前兩次王朝時代每年所通過的各項議

決案，大都均沒有引起各黨的爭論，且亦不甚重要；此因拿破崙所制定的法典，已將親族法財產法裏邊的許多問題完全解決，而在英美兩國因無大宗的法典，故此種問題尙未明白解決。

歷次內閣所最注意的問題，就是軍備。其所得到的結果，雖不如所需要者之多，悲觀派的人雖常說民治的習慣損傷軍人服從的精神，但以法國人民之厭棄軍閥，不願軍人專制的精神再現於法國，而陸軍仍得有現在的狀況已屬大有可觀。在一八七〇及一八九〇年之間，東北邊境已築有宏大的防禦線。一九一四年八月所下的動員令，成效甚佳。法國軍隊在上次歐戰中關於紀律及精神兩方面，均博得世人的稱譽，足與法國歷史上最優的成訓相符。海軍事務成績較差，歐戰期內，艦隊的成績，似不足以與歷來所用的海軍經費及法國海軍古代的聲譽相比。

自第三次共和以來，法國在非洲北部西部及中部的殖民地已大見擴張。馬達加斯加已併於法，在亞洲東南部，法國亦得有許多的屬地。其所得屬地除突尼斯 (Tunisia) 及摩洛哥 (Morocco) 外，皆屬於熱帶，不宜於法國人民居住，不過現在法國並沒有多餘的人口，足以往外國移殖。法國費去大宗款項設備海軍保護此種殖民地，但這許多殖民地是否果有充分的商業上的價值，卻另是

一個問題。

外交政策方面的進行，歷經許多危迫的時機；雖有時措置失當，但法國外交政策方針很少變更，較之其餘歐洲列強各國之外交目的，變更較少，國會兩院，在外交方面，服從全國人民的心理及意思，總是幫助行政機關，增加行政機關的能力。試思各國歷來以議會主宰國事所發生的種種缺點，則法國議院之善於自治，實足令人景慕。自從希臘狄摩西尼時代以來，世人咸謂外交政策方面為任何民治國的弱點。然觀一八七一年至一九一四年間法國的歷史，則此項見解似乎是毫無根據。歐里昂王朝及第二次帝國時代外交上的謬誤及其軟弱，較第三次共和時代為更大。

我們對於第三次共和最足嘉許的事，就是自從成立以來，迄今已及五十年，但法國自一七九二年以來，任何政體至多延長二十餘年而已。（註四）第三次共和曾經發生數次危險。船被潮流所驅，近於礁石，然因駛船人技術優良，或全船人的命運甚佳，卒能脫險，未受損傷，至於現在，則航路已較為妥穩。不過我們也不能說普通一般人民皆比數十年前，較為滿意，因為農夫及大部分的中級人民在路易拿破崙之下甚為滿意，迄今仍極力景仰路易之為人，而大部分的工人又皆渴望社會

主義的共和國，不滿意於現今的政府組織。但就歷次的選舉觀之，可知雖有許多人民憎惡議院政治而希望強有力的行政機關（並不是希望專政制度）；但王黨各派已漸就消滅。法國共和政體今已確定，縱有變更，亦不過共和的方式上或有所變更而已。昔時巴黎常不得全國同意，或違反全國公意而發生革命，現在已不能如此了。託克維爾在五十年前曾發一疑問說：『舊民族有一種不可醫治的病症，就是一治一亂；我國是否亦趨於這條道路，每隔一個時期便發生無政府狀態？』據現在的觀察；法國今日並不比一八七〇年時較近於此種危險。現在有許多種勢力在法國爭雄，然以穩固為目的的各派勢力，足以使人民得有生趣及希望者，似乎最佔優勝。

法國民治政府的歷史，足資旁觀之殷鑒者為何？我們若想根據於法國以往的經驗，作成普遍適用的結論，必須格外小心，因為法國的國情有許多與別國不同的地方，其共和成立以來，種種成功及失敗，大部分均發生於國內特殊的情形，小部分發生於政治制度之本體。雖則如此，我們仍可從法國共和的歷史中推演出幾條教訓，俾一般民治政府的學者有所借鏡。

民治政體，須以地方自治為根基。地方自治能使一般公民得到獨立行動的習慣，知道什麼是

公民對於國家應負的責任，且知道如何盡這種責任。法國中央政府統轄各地方的事務，就減少了公民的責任心，增加了行政機關所委任的官吏數目，因之擴大了政治上濫用私人的範圍，以官位供市恩之用。地方自治的行政機關固然也難免任用私人的弊病。美國及別國皆有這種情形，任用私人以求達到個人的或本政黨的目的；但地方機關權力的範圍較狹，故其爲害不大，國家的重要利益很難因之受到損失。且此種弊病，並非到處皆有，本地方的公民，查覺此種弊病時，即可設法剷除之。美國各地方此種弊病，就是這樣剷除的。

觀於法國行政機關歷次平定亂事時所有的毅力，及堅定心，即可證明民治政府不一定是軟弱的政府。關於此層，固然全賴乎民意對於內閣所加的贊助如何，且賴乎國務員個人的性質剛強或懦弱。但一般的說，凡是有魄力的人，其作事之原動力如果完全爲謀公家之利益，毫無令人可疑之點，總可得到人民的贊成。作首領的人敢於作事，其勇敢的精神，最易爲羣衆所欽佩。

一院制的國會，獨掌大權，易生危險。故必須設有一種限制，以阻止其倉卒或純任情感的舉動。這種限制，或以剛性的憲法限制議院的權力，或總統有否決權，或設立第二院均可。法國有許多當

權人，甚願參議院的權勢較現在更大，他們以為不但參議院立法權力應當加大，就是參議員的勢力亦應加高。但專就現在而論，參議院已經是一個有價值的機關，有限制衆議院的能力。

在民治政府，特別是議院制的民治政府，領袖人物是萬不可缺少的，有作領袖的人物，而後可以創造那緊密的，堅固的政黨，以及那堅定的，一致的政策。有作首領的人物，而後一切立法行政的責任皆由一人或數人擔負；若無領袖，而令國會全體負責任，則責任果應誰屬，必致閃爍不定，恰如煙霧之無從捉摸。法國自從甘必大死後，即缺乏領袖人物。菲利具領袖之資格。威爾特克盧梭頗有領袖的才幹，善於將亂之時整理國事。領袖人物有時成爲野心的長於口才的政治首領，能引導並煽惑人民入於危險的途徑。但就法國國情而論，此種首領之不易發生，較英國爲尤甚。法國人民是非常的敏於批評他人的是非。法國歷來專政的魔王，其攫得權勢，並非由於長於辯才，能在議院或講臺上發揮偉論之故。

普及選舉制度並不足以防範此種魔王的崛起。普及選舉制度推尊路易拿破崙，選之爲任期十年的總統，繼又選之爲皇帝，且於路易在一八七〇年失敗的數月以前，承認皇帝當享之大權，每

次投票皆得到絕對的過半數票數。普及選舉制度又給白郎熱許多的幫助，「凱撒主義」(Caesarism) 在現今仍能煽動普通的人民，恰與在羅馬共和之末葉時相同。

數十年前，愛自由的人民潛謀推倒意大利的專制政府時，密祕的黨會是不可缺少的，但在今日法國，憲法上的自由早已取得，密祕黨會為害甚大。他們是不負責任的，所以對於政治上所發生的影響是有害無利的，容易引起人民的偏見，且容易成為自私自利及擾害社會的工具。

無論是主權在民或是個人權利平等，或是社會上的平等，皆不一定能夠取得個人的自由。法國公民，並無英美人民所有的充分的保障，以防禦專斷的拘禁或拘留。或家宅的搜索，或警察方面與任何官吏方面之冒昧的行為。美國人民，視此種保障為自由的主要部分，英國人民，自從民治政府成立以來，即有此種的保障。法國公民在平時也有種種嚴刻的限制，而在大多數的自由國，非在戰時，不以此種限制加諸人民。

無論何人，凡曾考察法國自一七八九年至現代的歷史者，莫不詫異於法國屢次革命在思想方面及行為方面所養成的種種習慣。每次激烈的破壞秩序的行動，皆能引起人民之同意。革命的

神聖權利是不宜常用的，必至其餘種種的救濟方法皆經失敗，而後可以偶爾一用。法國人民則不然，在非必要時，亦樂於發生暴動；縱能成功，其實際上的破壞已經甚大。此種習慣，不但使人民輕視權力，且使野心的冒險家敢於利用人民的弱點，反抗合法的政府；實則政府所有的缺點；皆是用合法的及和平的方法所能剷除的。安靜的，東身自愛的公民所最注意的，是他們自己的安樂及財產，因畏懼此種暴動之發生，遂不得已而集合於專橫的冒險家之旗幟下，贊助他所建立的政府。叛亂之事，常附帶種種殘暴的行爲；以致引起各級人民的仇恨，使全國人民分成各派。雖歷多年，各派人民仍未能融洽。（註五）

凡此種種情形，法國皆發生過。一七八九年法國有革命之必要，固爲世所共認，但革命所喚起之精神，歷八九十年而後纔告除淨。近五十年來之立憲政府似已破除人民叛亂的習慣，因爲現在的人民，已知道假如有所要求，儘可用投票方法取得之，無革命之必要。但大病雖除，餘恙尚在，人民多少仍有好暴動的傾向。英國衛格黨的老主義，以爲無論何時凡有修改憲法之必要時，應用和平之方法，縱不能不破壞政治上的制度，所破壞者亦以愈少愈好。此種主義已成陳言，但在有些國家，

確仍可應用。

有人說，法國自從實行民治政體以來，國家未曾得到足够的最有才智的人服務於政府之中。這句話的解釋不能說是法國缺乏有才能的人。正如喬琪桑（George Sand）所說：「法國到處有出色的人物」。英美人民居於巴黎者，目睹法國政治上的活潑氣象，以及政治家手段之靈敏，莫不詫異。國會兩院，類似戲院，演戲的人就是看戲的人，互相批評彼此所演的戲。此種靈敏的精神，如善於利用，即可變成沈靜而長於思考的人，將眼光放大，詳慮現在的國情，預料將來的趨勢，而成爲思想的趨趨；如此，必可以對於全國民意上發生那定而不移的影響，任何民治政府，皆需用有才能的領袖，以彌補其特殊的缺點；法國並不缺乏富有學識，思想敏銳的人，法國學者對於政治上所創造的及所發表的哲學思想，成績極多，與其餘任何那一國相較都無遜色，但在法國，凡有此種學識及智慧之人，大部分均未從事於政治生活，以用其所學；而有此種學識及智慧的少數政客，又因處於黨見及感情用事之空氣中，不能自由呼吸。

共和政府在法國之成績已如前所述。或謂共和政府對於全國的知識及道德的生活上，也發

生許多影響，今就此點略加討論，以爲本章之結束。余哀耳 (Edmond Scherer) 在一八八三年時說：民治政體所造成的皆是平庸的人才。余哀耳以前及以後的學者，亦有如此的主張。現在法國有些學問家，他們並不是王黨的人，也不是天主教徒，但他們也以爲法國人民的道德漸見衰落，其故皆係共和政體所致。這許多的學者雖然是我們所欽佩的，但政體是否對於全國的文學、美術、哲學除去發生那種微細暫時的影響外，更能發生重大的影響，卻是一個疑問。本書以後尙有一章專論這個問題，故今僅就法國的情形略一討論。政治的自由，在法國誠未能產生當初在專制政體以下那熱心自由人民所希望的那種知識方面的良果；共和以來所發生的大思想家，大學問家，大政治家，並不比從前君主時代加多。民治政體，在政治的範圍以內，也許能將一般人的知識擡高，或低降，使全國大多數人民之知識高低相等，而未能產生許多學識奇偉足以超羣立異的人才。換言之，共和政體所發達的人才，或係屬於此類者較多，但無確實證據足以證明共和政體減少了全國所有的人才，更無證據足以證明共和政體阻滯科學或文學或美術的發展。科學文學等項皆是立於政治以外的，其發達或頹敗是由於種種原因，此種原因現在尙無從解釋，或實在是不能解釋的，亦未

可知。科學文學等，皆受當代社會的環境及一般的趨勢之影響。如在唯物主義盛行時代，人民以報紙為輸入知識之要具，專心研究商業上的計畫，竟日孜孜，了無閒暇，自不易在高尙的思想界中有所創造。任何趨勢，凡足以操縱全國人民者，其影響即及於政治，而使全國的政治理想亦帶有此種趨勢的色彩；然其原因實由於此種趨勢之本身，而非由於政體。二十世紀以來，歐美各國無論其政體如何，大概皆缺乏文學特長的人才；然則第二世紀之法國無有類似維克多·雨果（Victor Hugo）之詩家，或類似芮農（Renan）及戴納之散文家，豈可以歸罪於民治政體。蘭克（Ranke）及蒙森（Mommsen）之流，在帝制的德國，無後起之人足與之齊名者；而在民治的英國亦無繼威至渥斯騰尼孫（Tennyson）白郎寧（Browning）諸人而興者。人才之缺乏，時勢使之然，非民治政體之罪。然有一事可以歸罪於法國民治政體者，就是民治政體，在法國及許多國家均未能使足數的有建設才能的人，出任艱鉅，以定國是，並解決現代世界上愈益增加之種種困難問題。關於此點，普及選舉制度及代議制度尙未能將一七八九年時種種的希望一一實現出來。

至於道德方面，情形與此少異。法律所樹立的標準，以及政治生活上種種習慣所造成的標準，

對於道德均有影響。假如法律對於個人的言論及行爲上加以濫放，其影響所及即有損於社會生活的風氣。法國對於此種事務的法律，失之過寬，或法律上雖有種種規定，而未能認真實行。但法國今日道德的標準，無論是公衆方面的或個人方面的，在實際上並不低於昔日君主時代或專政時代。攝政時代及路易十五時代之情形姑不追論，凡曾讀過一八一五年以後復辟時代的歷史，或熟知第二次帝國之情形者，決不至於單單的指摘第三次共和。官吏貪贓舞弊之事，在俄國專制政體之下，較在任何自由國家爲甚。六十年前，一般人皆相信德國的道德高尚，而詆毀路易拿破崙治權下之法蘭西。至於今日，已無一人再作此種的比較。或謂現在法國離婚的數目較多，是由於法律之不良；然離婚的案件加多，乃各國現代社會上共有之特象，不能單罪法國；且完全禁婚的國家，其道德亦不較允許離婚之各國爲高。然有一事足以指摘者，即最近法國立法院以法律禁止學校教師在講堂上論及上帝的存在，且禁止學校的教科書中載有任何關於宗教性質的事物；於是學校裏邊關於道德上的義務之講授，乃大受打擊。

政治哲學家，每以爲一國的政體如何，對於全國國民的生活上有很大的影響，此實錯誤。外國

的觀察者最易陷此錯誤，其故由於外國的觀察者對於一國人民內部的精神及國內的道德所知較少，而對於一國的政府及政治所知較多。在民治政體之下，政府的缺點為衆目所共覩，學者不察，遂以此種缺點為民治政體之特質。七年以前，觀察者以為法國人民困於國內政治的及宗教的紛爭，立法院變動無常，且為國民所不信任，大部分人民對於政治漠不關心。最有學識的人民中，也祇有一極小部分肯加入政治的生活。於是此輩觀察者，皆說法國是一個衰落的國家，巴黎生活的火燄已經低落。不意大戰驟起，其猛烈情形為人民向所未見，敵軍侵入國境，佔領一大部分的疆土。政治上各派意見依舊存在，政治上的陰謀依舊未滅，內閣仍是屢屢的更迭；但國民卒能起而自禦，以救危亡。於是世人始知今日的法國，仍有舊日的精神；今日之國民，較之昔日國民，未嘗喪去絲毫的熱心，今日之軍人，較之昔日軍人，未嘗喪失絲毫的勇氣。

（註一）參閱第二篇澳洲各章。

（註二）人們有時說色爾特民族的心理特別歡喜抽象的學說，而條頓人則特別歡喜實際的計畫。但是從來沒有一個克勒特會議，再比一八四八年—一九年佛蘭克福國會（Frankfurt Parliament）產生更多的學說，表示更多的空論或幻想的。

(註三)近年來也暫認法供給更充分的保障但仍有許多事還待努力

(註四)拿破崙的帝國僅歷十四年，波旁皇室十六年，路易腓力十八年，路易拿破崙十九年。第一共和國壽命七年，第二共和國三年。

(註五)關於勞資糾紛和所謂直接行動的主張，這裏不必多說，因為此類現象，其他民主國家也有。不但不是民主政治的特徵，總罷工和直接行動簡直是對民主政治的基本原則所下的攻擊。反之，無非表示那些一羣自稱為民主主義者的人物，不曾懂得，或者不曾注意這種根本而已。

