

萬有文庫

第二集七百種

王雲五主編

現代民政治體

(九)

蒲徠斯著

張慰慈等譯

商務印書館發行



現代民政治體

(九)

蒲傑斯著

張慰慈等譯

漢譯世界名著

第四十五章 近代的改革運動

改革初級黨員會議的努力。

這種改革精神在政府（聯邦、各邦與城市）組織及其運用方面所擬達到的種種改革，可以歸爲下列的四項：

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。

我們可以記得，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預選會議的，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。

在初級黨員預選會議開會時期，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預選會議，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，在事實上都不能具備。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真正代表政黨的。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，及初級黨員預選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，而棄絕某種方法不用。他們總以為除了利用法律的勢力之外，再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了。

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，包括邦長與參議員，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

一部分指定候選人的權。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，都可參與選舉所提出的初選候選人爲正式候選人，所以民主黨黨員可以舉定共和黨人爲候選人，或共和黨黨員舉定民主黨人爲候選人，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爲某黨候選人的票數。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可以發生好結果，因爲這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爲無效。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，或由他們政黨組織所提出，或由法定數目的公民以請願的方式提出獨立的候選人，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，可是因爲太複雜了，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分，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。而在每次選舉官吏之前，另外加上一種祕密的預選，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，作爲正式候選人，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能從兩種他都不信任的名單中選擇一種，他本黨的候選人是由政黨組織武斷的提出的，其他一黨的候選人也是同樣的提出，而提出的人物，也是一丘之貉。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，如聯邦國會的參議員或邦長之類，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

種選擇的標準。可是除了他的政黨組織之外，還有誰配和誰預備這樣的告訴他呢？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，政黨組織希望他們得充當正式的候選人。因此，那般受過教育的『好公民』雖因為時常注意到公共事務，所以能够比之在舊式的政黨預選會制度之下得有較大的獨立權，但政黨的佔最大多數的普通黨員，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。有人說，『等到那般以政治為職業的政客曉得了怎樣避開政治改革方面的要點，一個政府立刻就得要實行另外一種新的改革方案』。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，如果希望充當參議員的職位，他的選舉運動工作又得增加一倍。（註一）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。註二

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。（註三）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，因為這是承認一切從前的璀璨的幻想，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，畢竟為事實和推翻了事實，一種壞制度的缺點長時間的為人民所容忍，決非那般誠實的但從事於其他事務的公民所能單獨補救。救濟的方法一定不能期之於人的方面，只能望從法律方面發生。

為什麼是這樣的呢？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，他必須要有人指導，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，這是因爲選舉次數太多，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，因爲很少的重要問題，其實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，忠心於黨已經變爲一種宗教，不過其性質卻在於表面上的遵從，並不在真實的感情方面。

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，（註四）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。（註五）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，作爲一種內閣式的機關，那末，形式上的選舉權就能得到幾些實際的性質，因爲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，因爲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，更爲適當。

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，新近北達科他邦採用了一種最新式的表示。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），並且又舉出了大部分邦議員及邦長，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。歐洲人就得要把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，在美國有地產權的農民之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亟待改革的一種改善計畫。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，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。他們的任期與邦長相同，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。（註六）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。(註七)

司法機關雖亦是各邦政府中最應當注意的一部分，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，司法手續方面也着手改革，使之變為簡單。(註八)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，這樣的情形反可以免去。

城市政府的改革

在城市，特別在大城市，這種改革精神發現了最大的弊端，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，結果使那般腐敗的官僚與政客，就實行侵吞公款，營私舞弊，與假公濟私的種種機會；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良行爲，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分子能够激動起來，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。（註九）

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。第一次的試驗是在南方得克薩斯邦的加爾維斯敦城，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，所以就鼓動了全國人民的注意，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，每一部分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，兩年或四年大概最爲普通。委員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，因爲各官吏比之從前在市議會勢力之下更能對於人民負責，這也許因爲舊制下的官吏數目太多了，不容易確定誰是應當負責之故。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，或者甚而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。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，是很為一般人所贊成的，並已由很多城市採用了。（註一〇）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，其中有許多也許對於歐洲讀者不能有任何興趣，無非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，並又爲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限制議會議職權的條文。會期縮短，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，因爲憲法上的限制有法可以避免。會期無論怎樣的少與怎樣的短，議會還很有時間去玩他們的舊把戲，因爲議員還是這般舊人，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爲激烈的辦法，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，犧牲人民公利而自富的行爲。

第三，有一部分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線，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

Page not available.

Please help scan and add.

页面不可用。

请协助扫描添加。

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，曾以全副精力並大宗款項雇用許多人，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纔簽字，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，是最普通的。（註一三）

憲法修改案的創制動議與法律議案的創制動議沒有多大的區別，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，因爲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。（註一四）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。還有一種較爲重大的弊病，便是把那種容易爲人民所反對的提議，藏匿在人民所贊同的提案之中，並

以人民贊成的提案作爲這修改案的名稱。這種欺騙方法曾經在俄勒岡邦試用過的。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爲一部分人民贊同，可是將來取消的日期大概也很近的。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。但從這方面着想，人民草擬的議案亦不至於比邦議會所草擬的更壞，邦議會往往因一部分頑固人物的請求，並爲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也是很含糊，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。在俄勒岡邦，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分人民參與這類會議，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，因為票上所列舉的問題實在是太多了。俄勒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（註一五）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，因為其中有許多議案都是極複雜的與專門的，還有許多又是涉及他們知識範圍以外的事務。選民到了投票場上一定要從旁人方面聽到的意見作為他投票的標準；假使他因一時的發作，即對於每一個問題寫一個『否』字，這樣投的票其實沒有表示他的任何意見。可是人民直接立法計畫書原來的用意，卻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。（註一六）所投的票數往

往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。在俄勒岡與加利福尼亞，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。（註一七）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，這與瑞士完全相反，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。（註一八）

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勒岡邦表示得更多，因為該邦比任何那一邦更大膽的試行這種新制度。（註一九）

（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決的決議及創制議案的運命。

(三) 創制權產生許多有缺點的律法，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顛倒從前的律法，使一邦的律法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為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，打破從前為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那議會中誰負責任，

但一般人民總是責成邦長一人，他的職務在於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。（註二〇）

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。沒有人以為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。這是因為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為接近；（二）這可以阻止議會拒絕提出大部分人民所需要的改革；（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）這是為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動出來的，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。

人民嘗着了他們權力的趣味以後，自然很不願意放棄的；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，因為有許多人雖則是胡亂投票的，還有許多人雖則沒有知識，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人，有靈敏的知識，能够把他們的觀念散佈到民衆，並且提高人民政府能力的標準。在一九一八年，麻沙朱塞邦的憲法會議，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。（註二）這確是公意趨勢方面最堪注意的一種例證。沒有人可以把麻沙朱塞看作美國人所謂「野貓邦」（Wild Cat State）。在西方各邦的眼光中看起來，這是一只鎮靜的老貓。所以麻沙朱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簡單的評述一下。

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仍有作弊的話，

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，交付人民表決通過了；有幾種假公濟私的事務，在從前，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，就正式承認爲錯誤，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知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限度的數目。（註二三）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，如俄亥俄與密西根的經驗，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。（註二三）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，依照俄勒岡法律，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不利於這官吏那末，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，因為每一個官吏隨時可以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；或者因為他的行政政策不能使一部分人民滿意，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，因為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够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的，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。麻沙朱塞邦採用創制權的時候曾經拒絕採用複決權。

(註二四)

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，因為這不但是為社會驅逐壞法官，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，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，就可以經法庭宣告為無效。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為不合於邦憲法，因之不能發生效力，往往就有一部分人，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，或說他們是為階級偏見所影響，或者甚而至於說他們是為大公司所收買了，因為這種法律會妨礙雇主們的利益。

一半是因爲普通一般人，不十分尊敬法庭，一半因爲法庭往往宣告一部分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，可不特審判的一切情形完全沒有把握，人民也不能因法官用了一種特別方法解釋法律就提出彈劾。（註二五）人民所需要的是一種較爲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。（註二六）這種辦法引起法界方面大多數人物的攻擊，特別是在那幾個較爲守舊的邦。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。於其因法庭的判斷爲人民反對而罷免法官，爲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爲合爲憲法原則，可以發生效力呢？

(註二七)依照主張採用這種方法的人物的觀念，憲法既由人民所制定，爲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，並且能够使法律發生效用，同時還能維持那宣告這法律爲無效的法官的地位，法官宣告法律爲無效自然出於至誠，祇因太拘泥於形式方面，所以不合時宜。(註二八)

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，因爲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，使人民有權推翻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，大致是不爲人民所贊同的；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纔決定的，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纔配解釋憲法。

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勢將消滅，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，祇是由一部分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，不一定都是仔細考慮的結果。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良。人民創制立法也許在那立法機關腐敗的區域，似乎是需要的，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，執行那罷免權呢？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分人民的對政治冷淡或屈從政黨。提高公民義務的標準，較之改革制度是更難更長久的工作。

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，並且他們也不爲普通人民所注意。現今的所謂改革家是到處受人歡迎的，他們的議論與計畫，很爲一般人所注意的，這是因爲人民方面的感覺比之從前更靈敏，並且他們又自命不凡，以爲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光明。

總論美國的民治制度

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分子，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)在學理上與外表上稱爲民治的政黨組織，已經變爲自私自利的少數專政團體，其實權都在幾個以政治爲職業的政客手裏。

(八)政治生活的風尚與爲國服務的觀念，近來雖有提高與增加的趨勢，但與這樣大國家應

當有的思想標準卻還差得多。

(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，這類的人物似乎稍少了些。

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，是因為立法議員品質不甚優越，其中祇有極少數議員的知識與學問，是高出於普通人民，其他多數議員（在幾邦）的品質還不如普通人民。

(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

又使各官吏抱定爲黨服務的主要信條。

(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，一半因爲法官的柔弱無能，又一半是因爲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分人民堅決主持纔通過的，可是在事實上卻很不容易執行；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的警察。

(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故，使一個人的很有希望的政治前途中間發生阻礙。

上述的幾種原因，是與民治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治原則的勢力，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。在一七六六年，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，那就把這觀念誤解了，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分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），使他們時常能够服從人民的意志。這個觀念以後更為下一代人民（不是制憲者）所誤解了，他們以為每一個人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，就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，胡亂應用。

我們可以提出民治主義的幾個優點，與美國政府的缺點相比較，民治主義在美國有所成就是很堪注意的，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，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。

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，較之九十年以前更為確實，那時托克維爾注意到他稱為多數專政的這一種現象。有許多人還把禁酒法令看作侵犯這種權利，但如果說一個人的嗜好既有害於本人，又有害於社會，要是國家有充分理由，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分的黨員。這種運動的發生是有種種原因，一半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尼革羅人醉後的危險狀態，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的傾向，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够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分，同時在他方面卻也有很好的結果，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政變的搖動。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知識。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分子。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，他們是總多少可以爲公立學堂與其他的同化勢力所美國化了。

民主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——因爲在這方面，他們也像別國人民一樣，容易爲好聽的口號標語所迷惑，或爲謬論所蒙蔽——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够表示一種意見，並且又能明

確說明爲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知識，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，或者胡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，能够有相當的知識，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够有

得到這類知識的機會。這樣投出來的票，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，以判斷他本人的好壞。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。在一個君主政體或少數政體的國家，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，像法國或加拿大政府，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，所以把議員的過失歸在行政長官身上，有時候也很不公平。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纔配發施號令，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，他們就使參議院箝制總統的權力。但他們卻不能預料公意的勢力，比之參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獨裁制度有同樣的情形，也是爲了同樣的原因。

像瑞士，加拿大，與澳大拉西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分工作能够延攬所需要的人才；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，更不應當因他們所表示的意見而被任命或被免職，他們是應當爲國家服務的，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。因爲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，那自由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够悉心研究設法解決。這一種超然態度就使政治道德墮落，特別是那城市政治，可是在最近期內，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分子是美國本地人；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鬥，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，這就是理想主義的與私利勢力的永久衝突。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。第二與第三代的人因為一方面專心注意於開發國家的財源，又一方面為南北戰爭所擾亂，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。

(註一)若干年前威斯康星預選運動費，竟有使候選人花去八十萬以上金錢的。

(註二)雖然預選會不是政黨間的競爭而是同黨之內候選者間的競爭，是候選者的見解往往不同，所以帶有相當政治的或個人的爭論，這種爭論就引起黨內的仇視，而且暴露一種意見的參差，而這個意見的參差，等到正式選舉的時候，反對黨自然會極力利用。

(註三)麥立安教授(Professor Merriam)說過：『有些政黨領袖自己奇怪他們爲什麼要害怕直接預選會，有些改革家也奇怪他們自己爲什麼又歡迎牠』(見古德諾博士的市政府第一四七頁)。

反之，已故的麥西教授(Prof. Jesse Macy)在一九一九年寫信給我說：『新預選會較少黨派的精神。除了兩黨

勢均力敵的地方以外，牠們所喚起的努力和所喚起的興趣，比兩黨間的競爭所喚起者還要多一點。選民已習聞本黨黨員之責備本黨。另一個公平的觀察者寫信告訴我說，直接預選會曾減少了一般鐵路和「大事業」指派候選人的勢力，但卻並沒有給國家以比前更好的官吏。

(註四)不過只限於選舉(一)總統選舉人(二)眾議院代表，和(三)參議院議員。

(註五)近年來最出名的一位邦長，即加利福尼亞邦長，約翰孫 (Johnson) 說過：「邦選舉票上的小職務，實際上不能算是由人民選舉，因為就事勢而論，選民不能曉得候選人或候選人的性情。選舉團如集中注意於一個或一個以上的要職，那末關於這些小職務的權力，自然操在人民手裏。」(我引自希次達 (Franklin Hitchborn) 所著的一九一一年加利福尼亞立法史 (Story of the California Legislature of 1911) 是一本值得一讀的書，關於州議會的工作敘述極詳盡有趣)。

(註六)到一九一九年，已經有三十九邦採用這種改良辦法，預算的編制交給邦長或委員會，而邦長也是委員會裏一個委員。

(註七)關於伊里諾斯的此種改良，邦長羅登 (Lowden) 於一九一九年的一個咨文中說過：「普通行政法規不啻等於政府制度上的一種革命。在這種法規之下，一百二十五個的部，委員會，以及其他機關全改組過了。擁有實權的九部代替了那些被廢的機關……這個計畫的正常，還不止如人所預料的增加效果和經濟而已。邦長可以日日和各部行政機關接觸。行政上的統一和調和已經做到，而行政上的實力亦已增加。」

(註八)有幾邦如紐約，關於小數目的民事訴訟手續已趨簡單，就是訟費也減輕了，使貧民也能提出訴訟伸張正義。

(註九)一九一九年十一月，芝加哥投票決定，市選投票時脫離政黨關係。

(註一〇)這個新「城市經理」的計劃，在一九一九年十二月，已爲一百〇六城的市公約採用，另有五十九城以法令的手續或稍加修改加以採用。

(註一一)關於瑞士的複決，請參閱本書第一卷第二十九章。瑞士之採用複決制，值得和美國的辦法比較一下。

(註一二)參閱柏涅特 (Barnett) 所著的俄勒岡的複決，罷免和創議 (Operation of the Initiative, Referendum and Recall in Oregon) 第六四頁—七四頁。

(註一三)複決權的行使還有一種不幸的結果，就是公共機關(例如邦立大學)的經費不能固定，不能保障這一年繼續至第二年。

(註一四)這事也在瑞士發生過，參閱第二十九章。

(註一五)包括立法機關提議交付民衆表決的六件憲法修正案。一九〇九年波特蘭城 (Portland) 選民在一次選舉市長和其他市府官員的時候，一連表決了三十五個法案。

(註一六)似乎不必討論所謂地方複決，地方複決就是城市或鄉間的民衆實行表決那些有關他們的問題，例如用地方稅辦理地方事業。這是一種舊制度，往往運用得很好，尤其在農村地方。

(註一七)但最近關於烈酒售賣的密歇根憲法修正案，投票的數目比邦長的選舉還多二十萬張。票數的多少，普通總

與對問題的興趣大小成比例。

(註一八)俄克拉克馬 (Oklahoma) 規定創議案要先送交議會，假定不通過這個提案，可提出反對理由書，這一分反對理由書就送給原來贊成該案的人並且和贊成該案的理由書一併分發。

(註一九)一九〇四年至一九一三年俄勒岡所表決的創議案，抵得所有各邦總共所表決的創議案。

(註二〇)有時某議案的同情者，曉得這個議案交付國民一定能夠通過，就請本邦邦長交付表決，以阻止邦長的否決。

(註二一)見麻沙朱塞憲法會議議事錄第二卷。

(註二二)但主張直接立法的人看輕這一類限制，說這樣一來，會使得反對那些將要交付表決的議案的人，提出許多零星不相干的議案，以擠出那些他們所欲打消的提議，妨礙牠們的表決。

(註二三)若干希臘共和國偶爾也曾罷免牠們的民選官吏，並且當法國第一次革命時，有人提議規定停止選民對於代表的委託。

(註二四)當亞歷桑那的人民要求加入為聯邦之一邦時，國會堅持必須先撤消憲法上罷免法官的規定，為取得加入起見，人民屈服，把這個規定撤消了，但是加入以後，重又修正憲法，恢復原來的規定。

(註二五)在有幾邦，法官不由彈劾，也可以由兩院投票罷免，但以法官行為有所失常為限。

(註二六)有六邦，人民可以罷免所有的民選官吏(包括法官)有十邦人民可以罷免所有民選官吏，但法官不在此例。

(註二七)撤消決判，只有科羅拉多一邦採用。

(註二八)有時法院過分保守，但是無論你怎樣批評這個地方或那個地方的法官，我絕未聽見過任何一邦的最高法院的多數法官，在下一種條例是否符合憲法的判決時，曾受有不正當的影響。

第二編(四)

澳洲

第四十六章 澳洲的歷史和政治組織

世界上根本沒有典型的民主國這樣東西，因為每一個國家都有牠的物質狀況和因襲制度，而這些物質狀況和因襲制度會影響到那個國家的政治發展，結果那個國家的政府自然具有一種特質了。不過假使我們現在要選擇一個國家和牠的政府，作來表示一個自治民族一方面能夠排脫外界所有的影響，他方面能夠不受過去心理影響的障礙，而自由在地發展，那末澳洲是再好沒有的了。澳洲在所有民主國裏可算是最新的一個。澳洲在民治路上走得最遠，也走得最快。在

研究澳洲實現民主政治中所表現的趨勢，比研究別地都要好些。

我們現在先略述澳洲的土地和人民；讀者懂得了澳洲的土地和人民，澳洲的政治現象也就比較容易理解了。

澳洲的土地共二百九十七萬四千五百八十一方哩（比歐洲還小），是一個大平原，東方有一個綿互的山脈包圍着，山脈沒有一處高達七千五百呎，西南隅有幾座小山，內地亦隨處都有小山。這個平原是非常乾燥的，恐怕有一部分要永久成爲一個荒漠。缺乏水流，只有東南部有幾條發源於東部山脈的小河，由內地而流向南海，可是到了夏季水流過淺，沒有法子航行。拓殖成績最好的地方，就是東方及東南方沿岸多山的地方。通常先由海濱少數幾個市鎮，漸漸移殖開來，向內地和沿岸一帶發展，結果一片長約六百英哩的地方不斷地有了人煙。不過在許多地方人口還是稀少，而人煙稠密的一邦，西澳洲，既然和其他各省離得很遠（其主要市鎮和南澳洲的阿德雷德（Adelaide）可算離得最近了，但坐火車還要四十六小時，坐船差不多要三天），而另一省塔斯馬尼亞又是一個孤處的孤島。所以在最初，每一區殖民地各自形成着它後來的特質，各自都過着孤

立的生活，忙着本區殖民地地方事務，不曉得其他地方的情形，對於歐洲和美洲的大世界，那是更不用說了。直到海底電報敷設以後，情形纔改變了些。不但每區殖民地孤立生長，並且整個澳洲民族也是孤立生長，除了新西蘭以外，更沒有文明的鄰邦，但澳洲和新西蘭間卻隔着一個一千二百哩的怒潮洶湧的大海。

這樣一個孤立的地方，而自然差不多供給了她所需要的一切東西，使她能夠成爲一個經濟自足的社會，可以說是邀天之幸了。

這個地方的缺點在於雨量缺乏，因爲全境三分之一以上每年的雨量不過十英吋，而另一三分之一也不過二十英吋。澳洲有一句流行的說，買地的人所買的是水而非地。但除東方沿岸和南方沿岸有一片可以耕種的土地，雨量十分充足，並且在內地比較乾燥的地方，還有極大的土地可以畜羊，因此這些土地就成了澳洲最大的富源。最近地底蓄水的發現，可以設法用抽水井把水導至地上，因此可以拓殖的地方大有擴充的希望。除了北方熱帶區域以外，氣候很溫和，並且極適於衛生，死亡率不過千分之十。還有一層，澳洲全境氣候不同，所以各種生產物都能夠生產，在熱帶

的地方可以種植糖，棉花，和熱帶果品，在比較溫和的地方可以種植小麥和其他穀物。除了兩省以外，澳洲各省都有煤，並且有好幾個地方煤礦的面積很大。除一八四九年金礦的發現吸引了許多歐洲人民移往維多利亞，此外還有豐富的銀礦，鉛礦和銅礦，這些富源合在一起，儘可以對當地人民預期將來的繁榮和舒適。澳洲現在已經有五百萬的人口了。

所有拓殖這個得天獨厚的地方的人，都是宜於開發這個地方的。殖民差不多全由英倫三島而來（據說佔百分之九十八），其中英格蘭，蘇格蘭，愛爾蘭和威爾士四種人人數的比例，和大不列顛大部四種人人數的比例大略相同，即蘇格蘭人和愛爾蘭人稍為多出一點，因為蘇格蘭人和愛爾蘭人比較富有向外發展的傾向。同樣，國教徒，非國教徒，和天主教徒的比例也和大不列顛帝國內的比例沒有什麼差異。所有殖民差不多全屬於中等和上等的勞動階級；因為路途遼遠，費用浩大，貧民只有望洋興嘆，所以那種人差不多全是犯人，都是從前發往新南威爾士，塔斯馬尼亞和西澳洲的。（註一）這樣輸入澳洲的犯罪血統到了現在據說已經洗刷得乾乾淨淨，因為一到了三代，就可以恢復常態的傾向，何況從前全處流刑的罪名，在今日看來原不過是輕微小過而已。在這

個氣候溫暖的地方，英國種繁殖得令人驚嘆。鄉間的澳洲人體格是高大的，性情是柔順的，精神是活潑的。到了今日，既然大多數人民都是在本地出生，我們儘可以說現在已經有了一種屬於澳洲的身體型和心理型；因為各殖民地中間雖然也有種種差別，可是人民是同種的，比較法國、英國，或美國還要來得純粹些。每一區殖民地各自發展，可是發展的時候所受到的影響彼此相同，並且各地人民可以自由轉徙，不受天然屏障的阻礙（西澳洲除外）。

這種體質型和心理型的形成，有一部分由於氣候的影響，有一部分由於新興國家的生活狀況和工業狀況的影響。澳洲人根本上是個英國人，在相貌、語言和思想上和通常的英國人不同的地方還不及加拿大或美國的英國種那樣厲害。但是澳洲氣候溫暖，澳洲人民比英國人能夠多在戶外過活。同時澳洲人又保留了一點山林殖民所有的那種冒險的精神和閒適的性情。澳洲人未曾受過貧窮的苦，因為在澳洲工資很高，發展的機會又大，祇要你身體康健，你不至永久貧窮。澳洲人是樂觀的，自信的，同時又以本國國家為榮，以為本國是「時間最後一次的生產」。我們不知不覺會把他和美國人相比，好像澳洲人也把自家和美國人相比一樣。澳洲人有同樣的魄力和智慮，

但是比較不大認真生活，不願意竭心力以繼續操作，喜歡娛樂，重現在而輕未來。

在西歐和中歐五大人種中，英國人在新狀況下發展「副種」(“sub-type”)的能力可說是最強。德國人、法國人、意國人、俄國人，雖離開本國，但在未被四周人民吸收以前，總和在本國的人大略相同。但是美國、上加拿大和澳大拉西亞的英國人，雖然還保留着英國民族性的大概，可是祇要渡過重洋入了新的氣候，新氣候狀況喚起英人性格中的固有品質時，馬上就發生了一種過海的變化。

澳洲的經濟狀況決定了人民的職業和分佈，而人民的職業和分佈又影響到澳洲的政治生活。後面一點，就是我們現在要說的。

當向內地移殖的時候，最顯著的財源便是牧羊，大的曠野平原都作了牧場。說到牧羊，雖然最近小規模的畜牧已經開始和麥田的耕耘合併經營了。但通常祇有在大牧場上牧羊方纔有利可圖，一半是因爲在乾燥的地方就是你畜羊不多，也要一個很大的牧場，一半因爲偶爾發生旱災的時候，羊羣損失那樣大，祇有擁有相當資本的大主人纔能免於破產。牧場既然要大，那末在這些鄉

村地方小農田當然不容易發展，人口也不會增多，因為畜牧的地產，除了剪羊毛的時候需要較多的人手以外，平常不要很多的人手。並且宜於耕種的土地，往往有不少的森林，在實行耕種以前，先要花一筆資本來芟夷森林。美國和加拿大東北部大草原上的小農田，也就是爲了這個緣故發展得很慢的。

爲了同一的原因鄉間市鎮——鄰近各地的分配中心——也不容易發展。大量羊毛，和森林採伐與農業生產逐漸推廣後產生的其他輸出產品，使得商埠方面專門經營出口貿易的人，有少的職業機會；商埠是很少的，新南威爾士所有出口貿易差不多完全集中在悉得尼（Sydney）一地，悉得尼差不多是新南威爾士省（當日還是一區殖民地）的唯一良港；同時在維多利亞，大部分的出口貿易也集中在墨爾本（Melbourne）一地。於是使悉得尼和墨爾本這兩個城市，發展得和各該殖民地的人口失去比例。墨爾本的發展，還受着別種因素的促進，其始因為鄰近金礦的發現吸引了一大批冒險家，後來追求黃金狂消歇了，但因維多利亞的立法採取保護貿易政策，保護本地製造家，使得本地工人能够得到報酬優厚的工作，又受了一度促進黃金產量減少的時

候，澳洲唯一重要的產業便是開採煤礦。煤礦的開採固然也會吸引了不少人民集中在幾個地方，但是全國大製造業卻未曾因此有過大規模的發展，而第二流的市鎮依舊很小。除了塔斯馬尼亞雨量特別充足以外，實際上全無水力可言。因此整個澳洲顯然分做兩個完全不同的部分，一方面兩個大城市（悉得尼和墨爾本）和兩個小城市（阿得雷德和比利斯本（Brisbane））一共佔了全部人口百分之四十以上，他方面是草木不多人口稀少的鄉間；鄉間逐漸變成一個乾燥的曠野。人口增加得很慢，因為一則不會熱烈鼓勵外來人民移入，同時人口自然增加率又非常之低，那些在加拿大和美國北部極端可貴的小地主，在澳洲力量卻極微弱，雖然也是一種日漸在擴充的團體。中產階級缺乏了這種特殊成分，也就比較的荏弱無力；但是澳洲沒有極貧極富的現象。澳洲的確沒有貧窮，因為工人生活比較法國、德國或英國的勞動階級舒服得多，差不多達到各該國家中等階級的程度。同時澳洲也沒有歐洲和美洲所有的那樣大的財產。少數的牧場主人和更少數的主要商人，固然也積蓄了相當財富，可是沒有一個留下一百萬鎊以上遺產的。富人的財產數目尚不足加深社會上貧富的懸隔，也不能和美國一樣多至使財富的蓄積變成政治上的一種危險。並且

財產並不排場，鄉間沒有美輪美奐的宅第，都市沒有華侈的宮廷；財富還是新造的，沒有充分的時間成爲一個階級。人們沒處可以找得一種更強的平等情操，旅客到了澳洲，他所感覺到的那種勞資的敵視，與其說是經濟的，毋寧說是社會的，因爲富人向來不妄自尊大，向來不會壓迫貧民，也沒有壓迫貧民的機會。

澳洲人由英國帶來一種尊敬法律的習慣，所以自從殖民地創立的時候，社會秩序已經確立了。澳洲不像北美和南非，根本沒有嚴重的反對土人的戰事，因此人民也不習於武事。開國的時候偶爾也有盜賊劫掠，到了日後的盜賊劫掠已經完全消滅，就是私刑也始終沒有用過。當殖民離開祖國的時候，英國政黨組織尚沒有目前這樣發達，這種殖民者雖屬於低微的階級，在那時這種階級中很少有當國會候選人的，但他們也和普通英人一樣，十分關心公家大事，早就養成了集會結社的習慣。他們在言論上是勇敢的，在思想上和行爲上是獨立的，和他們今日的子孫不同，根本沒有那種仰望政府和利用政府的傾向，知識固然簡陋，可是富有冒險精神，並且也很愛好自由。個個盼望到了人口衆多的時候政府會允許殖民地自治；到了自治實現的時候，他們果然喜歡自治，推

行自治，好像生來就是這樣的。

自一八五五年到一八五六年英國政府允許新南威爾士（一區最老的殖民地），維多利亞，南澳洲和塔斯馬尼亞實施負責的自治制度，所謂負責的自治制度就是一個國會和一個英國式的內閣。每區殖民地議會所起草的憲法，經過英國國會稍為修改之後，就算制定了一八五〇年——一六〇年，苦因士蘭（Queensland）與南威爾士脫離關係，接受新的自治憲法。西澳洲於一八九〇年接受自治憲法。在南澳洲，民選下院早就實行男子普及選舉；在其他地方男子普及選舉不久也逐漸推行，未曾遇到什麼反對。又經過很久的時間，婦女纔有選舉權。當日引起各殖民地政府注意的問題多半是經濟問題，有的關於土地的分配，享受，和課稅，有的關於財政政策，包括稅則在內。但到了一八八三年以後，歐洲列強開始爭奪全球所有未被佔領的土地，當這種爭奪達到西太平洋的時候，澳洲人就開始注意外事，他們以為假使整個民族能够統一起來而由一個當局出來代表說話，那末他們在幾個島上——尤其是新幾尼亞（New Guinea）和新黑布里底羣島（New Hebrides）——的利益，一定更能保持。於是從前時常討論過的澳洲殖民地聯邦政府的計畫

復活了，這個計畫，如按照商務上和財政上的理由來說，原是早就應該實行的，但是因爲每區殖民地都想防護本地方的獨立，所以就遲遲未曾實行。經過兩次會議（一八九一年的會議和一八九七年——九九年的會議）長期討論以後，聯邦憲法草案由各區殖民地人民表決採用，然後又送交英國國會，經英國國會稍爲修改一下，終於一九〇〇年通過，正式成爲一種法律。聯邦憲法既然通過，全洲國民政府也就成立，叫做澳洲聯邦（Commonwealth of Australia），同時從前的殖民地一律改做邦，每邦各保留着牠的地方政府，並且行使從前所有而未經讓給聯邦政府的一切權力。

澳洲憲政和澳洲憲政的實施上最有趣的便是牠們和英國沒有多大差異，而和美國大大不同。不過就本書的目的來說，我們應該注意澳洲最特別的地方，換句話說，應該注意幾種澳洲給予世界的新東西，即幾種足以爲將來取法或做戒的方法，計畫或習慣。

至少有四點值得我們特別注意。

勞動羣衆首先在澳洲這個地方監督合法的政府，並且表示他們具有統治的能力。

在澳洲這個地方，一個組織嚴密而能夠強迫所有國會議員採取團體行動的政黨，首先變做一個代議機關的絕對主人。

在澳洲這個地方國家經營工業以及利用法律來釐定工資和工作時間的行動，比任何國家（新西蘭除外）都來得徹底。

在澳洲這個地方，物質利益最會引起人民的注意，並且支配他們的政治，因此澳洲給予我們一個特殊的機會，使得我們能夠判定物質利益的優勢對於國民生活的心理方面和道德方面發生了什麼影響。不過我們要了解上面四點，還要先說一說澳洲政府的機構和牠的運用。我現在先說聯邦。

聯邦政府

澳洲聯邦政府的權限比加拿大自治領政府和南非聯邦政府的權限來得小些，不過有幾方面要比美國中央政府的權限還大一點。權力的分配既不同美國那樣，凡所有未經明白授與聯邦政府的權力都認定留給各州；反之，也不同加拿大那樣，各邦祇能夠保留憲法所授與的權力，其

餘未經特別列舉的權力完全交給自治領政府。商業——國內商業和國外商業——稅則，幣制，銀行，專利，特許，度量衡，結婚和離婚在澳洲全是聯邦政府的職務，其他如養老金和邦際勞資調解也歸給聯邦政府處理，各邦保留財產和大部分公民的立法，工業，土地行政，採礦，鐵道，交通和教育。爲着下面將要述及的種種理由，有人提出擴張聯邦政府權力的建議，對於憲法上一般名詞的解釋問題，高等法院——聯邦最高法院——曾經有過不少的議決。

聯邦國會由兩院合成。參議院議員三十六人，每邦六人，不論大小，各邦代表的數目相同。參議院議員按普及選舉制選出，不是分區選舉而是由全邦選民共同選舉，任期六年。每三年改選一半，所以結果除非因爲兩院衝突無法解決而解散時，參議院是一種連續存在的機關。衆議院議員七十五人，在一個議員選舉區裏按普及選舉方法選出。議員任期三年，不過任期未滿以前總督接受國務員的勸告，可以解散衆議院。目前兩院議員每人年薪爲一千鎊。（註二）英王在法律上保留有否決權，但除了某種牽涉到英帝國重大利益時外，這種否決權，實際上未曾行使。

行政權名義上屬於代表英王的總督，實際上屬於高級官吏組成的內閣。閣員必須是國會議

員，而且實際上一定要得下院多數黨的擁護。下級官吏也和英國一樣，名義上由國王任免，實際上則由內閣任免，並且又和英國一樣形成一種永久的文官職務。

因為要使聯邦政府不受任何一邦的支配，聯邦政府就設於坎柏拉（Camberra），前名雅斯坎柏拉（Yars Camberra），這個地方和悉尼及墨爾本的距離大略相等，處在一個人口稀少的地帶，離鐵道幹線很遠，上述兩城目前都不容易和牠接近。爲了設置聯邦政府，新南威爾士特地讓出九百平方哩的土地，聯邦政府就在那個地方建築議院和行政衙署。目前政府中心暫時設在墨爾本。

聯邦憲法可以由國會修正，換句話說，可以由兩院的絕對多數修正；或者由一院的絕對多數修正，但要經過兩次表決，前後兩次的表決必須要距離三個月，最後以此送交他院。不過修正案日後還要經過各邦過半數的批准和全國人民同時投票批准。澳洲人民祇有關於這一件事，纔能行使美國各州和瑞士各邦時常行使的那種直接立法行動的權力，叫做復決權和創議權。惟遇歐戰一類的特別事件發生時，國會當然也有權力把某種事務付全國人民投票，看看他們的意見究竟

怎樣，一九一五年和一九一七年因為要徵求全國人民對於強制軍事服役問題所抱的意見，曾經兩次實行這個辦法。澳洲憲法修正的手續和美國憲法修正的手續比較起來自然要簡便迅捷，這是澳洲制憲者熟習敏捷的國會行動的一種當然結果。當國會把一個問題交給人民表決的時候，就把提案全文和贊成反對提案兩方面的理由，分發於每一個投票人。

除了坎柏拉聯邦區以外聯邦政府還管理兩個不屬於任何一邦的地方。一處是在澳洲北岸一帶的大區域，（有五十三萬二千六百二十平方哩），在苦因士蘭和西澳洲中間一直深至內地。一九一一年南澳洲把這個地方讓給聯邦政府。另一個區域是稱爲巴布亞（Papua）或新幾尼亞的亞洲大島的東南部，這個地方本來由英國於一八八八年吞併，日後根據一九〇六年的議案連同幾個小島一併委託聯邦政府保管。最近又加了一個地方，面積差不多有七萬平方哩，從前屬於德國，現在分給澳洲，算做國際聯盟的委任保管地。

各邦政府

澳洲六邦的憲法，當然比聯邦憲法老一點，都是模仿英國政府的組織法的，原來由英國國會

的法令制定，惟日後也會經過各邦立法機關的法令修改。每一邦皆有兩院。較小的一院稱爲立法會議（參議院）。在苦因士蘭和新南威爾士兩個地方，議員由皇帝（實際即由當時執政的內閣）任命，任期終身。在維多利亞，南澳洲，西澳洲，和塔斯馬尼亞四邦，議員由具有相當財產資格的選民選舉，任期六年。有財產資格的選舉人，差不多佔按照普及選舉方法選舉另一院議員的人數中百分之三十至百分之四十。這種立法會議都是連續存在的機關，一部分議員每二年或三年改選一次。議員通常都是連選連任的。較大的一院，稱爲立法大會（衆議院），議員用普及選舉方法選出，任期三年。議員薪俸自一百五十鎊（例如塔斯馬尼亞），至五百鎊（例如新南威爾士）不等，在國有鐵道還可以免票旅行。每邦都有一個由國王任命的總督，通常任期五年，還有一個內閣，由接受總督命令組閣的人在國會議員中選任，這個人通常是政黨領袖，他代表的政黨，在當時時候就是立法大會中的多數黨。總督根據閣員的勸告，可以解散立法機關，並且可以代表英王否決議案，或者又把議案寄往英國請國王考慮，不過這種權利近來很少行使，自然不至妨礙自治。總督接受閣員的保舉，任命法官，法官任期終身，同英國一樣，祇有兩院議員的議決案纔能够免他們的職。各邦憲

法好比英國憲法，可以用普通立法手續修改。

聯邦和各邦的司法制度

聯邦和各邦的司法制度和英國司法制度一樣。所有高級法官，全由總督採納閣員的推薦而任命，任期終身，祇有根據立法機關通過的議案纔能將他們免職。他們所領的薪俸足夠吸引律師界裏最優秀的人才。聯邦目前祇有一個法院，叫做高等法院，高等法院便是澳洲一切訴訟案件的最高法院，無論聯邦法律所發生的案件或者各邦法律所發生的案件全歸牠審理。高等法院的判決，由各邦政機關執行，反之，聯邦國會也可以把聯邦的管轄權授給各邦法院。聯邦還有一個調解公斷法院 (Court of Conciliation and Arbitration) 和一個半司法半行政的機關，叫做邦際委員會，委員任期七年，期內不得更動，他們的職務在於調查商業上的事務和監視稅則的實施。

澳洲政府的一般性質

就頻年施政情形看來，聯邦仍是個帝制共和國，而邦之爲邦還是和從前殖民地時代一樣，所謂帝制共和國就是一個社會形式上是帝制的而精神上是共和的，並且實際上比許多共和國還

來得民治一點。每一個社會不但在法律上與母國和不列顛其他自治領地密切有關，就是在感情上和利害關係上也與母國和不列顛其他自治領地一致。澳洲人愛國心的膨脹，初未曾減少全世界大不列顛民族大統一的情感。

澳洲聯邦政府和各邦政府的組織都是很民主的。在聯邦方面我們有：

兩院議員全按普及選舉選出。

每選舉區選出一人，每區人口大致相等。

每三年選舉一次。

沒有複數投票 (Plural voting)。

議員受報酬。

行政機關沒有否決權。

行政機關完全依立法機關較大的那一院。

除了保護各邦的權利以外，立法權沒有什麼限制。

憲法修改的手續非常簡單迅捷。

這些民主政治的特徵各邦也有，不過各邦的參議院，既然不是根據普及選舉制，自然對於民選的衆議院加了相當的限制。反之，各邦立法機關，既然擁有按照普通立法手續修改憲法的全權，當然不必要求民衆投票表決。

除了澳洲以外，我們再也找不出一種代議政治制度，民衆能够在牠底下或者能够藉牠更敏捷地和更完滿地行使他們的主權。我們儘可以把馬可黎 (Macaulay) 批評美國的話來批評他們，就是「有帆而沒有鎮船物」。選民儘可以爲了一時所認爲有價值的目的而爲所欲爲。

聯邦憲法比各邦憲法還來得民治一點，因爲聯邦參議院並不是一種保守的力量，和衆院一樣也採用普及選舉制，並且用共同選舉法而不用分區選舉法，這樣一來一種有組織的民衆多數自然有了更大的權力。我們馬上就要曉得爲了這個緣故，工黨纔想減少各邦的權力來擴充聯邦政府的權力。

如果將聯邦的憲法和美國的憲法比較一下，便可知聯邦憲法要激進些，因爲聯邦憲法既然

不包含一種否決權像美國總統的否決權那樣，也沒有那些束縛衆院立法權的無數限制，同時修改憲法的方法又可以比較迅捷地運用。反之，美國各邦的憲法多半比澳洲各邦的憲法離英國的先例更遠，因為前者把法官和行政官的選舉一起給予公民，並且其中大多數還有民衆應用創議和複決以實行直接立法的規定。不過美國各邦許邦長有否決權，又在許多方面限制立法機關的權力，那末澳洲的政制大體說來可算比美國的政制更民治了。至於加拿大政體不及澳洲政體的來得民治，凡會讀過本書關於加拿大各章的人都會曉得，用不着著者多說。（註三）

或者有人要問：「那末英國自己又怎樣呢？」近年以來英國的憲法不是差不多和澳洲的憲法一樣民治嗎？選舉權實際上是普及的，而勞動階級差不多在每個選舉區裏都佔着大多數。衆院不是至高無上嗎？不是比那些被稱爲憲法的根本大法還高嗎？晚近衆院不是沒有經過多大的辯論居然停止憲法上的保證而使行政官享有無限制的權力嗎？

這些全是實情。目前英國就牠的政府組織來說，比美國還要民治，差不多和澳洲一樣。不過實際上不是這樣。不同的地方在於兩國不同的社會現象和政治現象，在於公共生活上的少數因襲

傳統的不同。這些因襲傳統雖然目前快要消滅了，可是在英法一類的舊國家裏還比新與國家的來得有力得多。這些現象我要稍爲敘述一下，以便說明澳洲政制實施的情況，至於那些決定與論的澳人性質的特徵則留待將來討論。

(一)澳洲分爲兩個完全相反的部分，一方面是四個大城，他方面是人口稀少的小鄉間。大邦的幾個首都佔了全部人口的三分之一以上。

(二)大部分工人都集中於這些大城，其餘住在幾個煤區裏頭。

(三)在每一邦裏，土地多半歸少數大地主所有。

(四)這些大地產差不多全是牧場，自然祇能吸收比較少數的工人。

(五)小農人無論是自由保有不動產者，或者是租借人，無論是耕地的小農人，或者是製酪場的小農人，其在全部人口中的地位不如加拿大或美洲的小農人那樣重要，並且僅佔所謂「中產階級」的一小部分。他們有一部分因爲住在人煙稀少的地方，不容易到投票場參加選舉，他們選舉權的力量自然也因而減弱。

(六) 澳洲既沒有出身的『貴族』，又沒有等級的『貴族』，甚至連掌握政權的財閥都沒有。沒有一家會擁過財產滿四五十年以上。

(七) 因為這個原因，澳洲沒有一個階級對於國家的政事抱着一種世襲的興趣或者具有一種世襲的勢力。

(八) 澳洲勞資間的接觸不及英國勞資間的接觸來得多。在英國有些地方，地主和佃戶中間常有那種半封建或半家族的關係，有時這種關係還包括勞動者和農人在內，澳洲是一個新興的國家，當然沒有這種關係。但在城市和礦山裏，地主或礦主和工人間也祇有一種呆板的喀萊爾所謂的『金錢關係』，這種關係不容易得到註冊公司成立以前蘭開夏或約克郡 (Yorkshire) 的廠主對於工人和他們的家庭所表示的那種深切的同情來調劑一下。(註四) 澳洲鄉間最大的勞動階級，剪羊毛工人，隨地轉徙，每年由這一站到那一站幹這種最重要的一部分工作。同時城市裏一大部分裝卸貨物的工人，也沒有永久的職位。

(九) 社會平等的情操非常強烈，因為根本沒有什麼階級上的差別，而歐洲所有的那種謙遜

習慣，自然也非那些以急速致富爲唯一目標的人所有。更加一八五〇年後若干年中影響社會非常劇烈（尤其對維多利亞）的採金，是所有職業中最傾向於平等的呢。

（十）因爲愛好平等的緣故，就產生了社會的嫉妬。澳洲固然沒有根深蒂固的階級差別像法國的資產階級和無產階級那樣，可是也有一種固有的敵對或猜忌的情感，工人們顯然相信富人和貧人利害衝突，並且一定衝突。大不列顛或加拿大土人或美國土人就沒有這種同樣的情感。

（註一）輸送犯人至新南威爾士至一八四〇年告停止，塔斯馬尼亞一八五三年告停止，西澳洲於一八六八年告停止。

（註二）開始爲四百鎊，一九〇七年增加二百鎊成爲六百鎊，國會這種自己表決增薪的舉動，曾受人嚴厲的批評。至一九二〇年又加了四百鎊，成爲一千鎊。法美兩國也有同樣的事發生。

（註三）加拿大自治領地的憲法，祇可由一八六七年制定這個憲法的帝國國會提出修改；這種辦法從表面看來，似乎加拿大國會的權力不及澳洲國會，其實相反，加拿大的國會反要比澳洲國會的權力大些，因爲帝國國會祇要曉得加拿大修改憲法的請求，確能代表民意，習慣上沒有不允准的；反之，澳洲憲法的修正案卻還要經過多數各邦和人民的批准。

（註四）不過也有人向我提起過兩個例外，無疑例外也還正多着。

第四十七章 澳洲的立法機關和行政機關

在澳洲，和在英國一樣，國會便是政治活動的中心，政府機構的主要淵源。立法機關完全是行政機關的主人。事實上沒有國會限制的否決權。每一個閣員都是國會的議員。更沒有別的途徑可以在公共生活中出頭，因為沒有什麼官職是由人民直接選舉的。國會裏民選的衆院更佔優勢，因為衆院可以設立行政機關，可以推倒行政機關，對國家財政也有發言之權。

前面說過聯邦和各省的成年男子都有選舉權。婦女參政沒有經過多大的辯論，也在聯邦和各省通過了。人民只說：『爲什麼不可以？』所以事前也並不曾設法調查大部分婦女自身到底要不要參政權。實際上真正要求參政權的婦女，比較少數，不過其餘婦女也不反對而已。婦女的投票情形是祕密的，但大家想信就富人階級而論，男子投票的要比女子多，而另一方面工會設法使女工投票人數與投票的男工一樣之多。根據我們的調查，婦女參政的實行，除了鞏固工黨的地位以

外，沒有什麼顯著的效果。（註一）資產階級的婦女對於國事漠不關心，至少比較英國資產階級的婦女少談國事。據說她們常跟着她們的男性親屬一道投票，沒有人告訴過我，因為她們具有了投票權而引起家庭糾紛的。雖然沒有一個地方實行複數投票，惟在苦因士蘭和維多利亞，業主可在居住地或產業註冊地兩處，擇定一地投票。

大概地說，各選舉區人口是相等的，雖然有時鄉村地方的選民較少一點，據說這種辦法十分公平，可以使人家相當尊重鄉間的意見。聯邦憲法規定按照人口的比例自動重新分配議席。除了塔斯馬尼亞為實行比例代表制必須分區而每區各選出定額議員以外，每一選舉團大約選出一個議員，不過維多利亞，西澳洲和苦因士蘭曾試行過各種各式的『優先』投票或『偶然』投票（“Preferential” or “Contingent” Voting）。一九一〇年新南威爾士用優先投票來代替第二次的投票，到現在共有九個城市選舉區，每團選出五人，十五個鄉間選舉區，每區選出議員三人。比例代表制聯邦政府也曾試行一次，但在工黨當權的時候把牠廢止了。

維多利亞和西澳洲允許郵遞投票。聯邦政府和苦因士蘭採用缺席投票（換句話說，就是選

舉人在本區以外的投票處登記他的投票權利。法律或習慣並不限定候選人一定要住在他所代表的那一選舉區，不過選民通常總選舉本地居民爲多，因爲本地居民是本地選民所最熟悉的。在澳洲，連選連任的傾向不及英國那樣強，可是比起美國來要強得多。

無論在什麼地方票數的計算都很誠實可靠，我從來沒聽見過人家說過有人行賄，這種惡習在英國是很普通的，在美國和加拿大的幾個地方尤其極普通。不過，選民總希望議員能够利用他的地位和勢力，給本地地方謀些利益，例如道路，橋梁，和其他公共工程，這種弊病在其他各國也是司空見慣。選舉費普通由法律所規定，大概各邦選舉費比較輕省一點，通常由五十鎊到二百鎊，至於勞工候選人就由工會或勞工政治聯合會負擔費用。聯邦的選舉區較大，所以聯邦選舉區的選舉費也較多。（註二）假使所費超過法定限度（下院選舉區每區百鎊，上院選舉二百鎊），那末候選人所屬的政黨或候選人的朋友就要供給所必需的費用。（註三）據說選舉費一天大似一天，而資產階級分子，也開始受人的請求去援助各種公共或準公共的地方選舉運動，這種習慣最近在英國也很通行。（註四）

現在可以進一步敘述參衆兩院，預備先述各邦的參衆兩院，因爲各邦參衆兩院時代老些。

各邦的參衆兩院

當母國允許殖民地設立負責政府的時候，就確定採用兩院制，一半是爲模仿母國的制度，一半是爲防止衆院採取鹵莽急遽的行動的危險。

在所有各邦裏，民選的衆院是推動力和主要的因素。由它監督財政，組織內閣，推翻內閣。所以所有有才能和野心的人都到衆院裏去。牠的重要，雖然因爲上面還有一個國民政府稍爲減少一點，可是還儘够在牠的議員裏，尤其是在大邦的議員裏，吸收聰明機警具有材幹的人，這種的人既然懂得政治上的鬪爭，又能够很敏捷地反應民意。

參議院就完全不是這樣了。參院是比較安靜的和穩健的機關，議員多半屬於自由職業階級或商業階級，任期較長，性質比較保守。參院的會期又短又少，辯論比較鎮靜並且很少在報上發表。議員或終身任職，至少也有六年的任期，期滿之後又能够連選連任，所以他們自然有一種寶貴的經驗，和衆院比較一下自然不容易聽受內閣或本黨的操縱；實際上，大多數的議員都自詡超然於

黨派之外，黨派在一種沒有權力推翻內閣的機關裏當然比較沒有勢力。參院的行動範圍雖然因爲不包括財政沒有衆院那樣大，但是有時也可以拒絕或者修改衆院的議案，偶爾也固執己見，阻止下院方面比較激烈的議案，認爲這是他們的責職所在，因爲參院是限制衆院權力的唯一機關。以此之故，兩院之間，發生了許多衝突，有許多人會打算根本廢除參議院，工黨竟然宣言該黨目的即在於消滅參議院或改用普及選舉制選舉參院議員。就指定上院（Nominee Council）而論，現在似已經決定，僵局發生的時候，當權的內閣可以增加若干新議員使議案能夠通過。在苦因士蘭，如有僵局發生，則用公民投票或複決的辦法解決。（註五）就民選參院而論，因爲改變其組織狀況，必須先得參院自己的同意，還沒有完滿的解決方法。這些機關既然是代表人民的，它們反對衆院的議案當然要比指定參院的反對來得激烈。不過假使上述兩種參院曉得衆院所通過的議案是根據民意而不是服從內閣一時的願望或選舉運動的計畫，最後自然也得接受他們所不喜歡的議案。

除了上述衝突發生的時候以外，參院在各邦政治上祇佔一個次要而無人注意的地位。牠們

不像美國各州的參議院，也不能夠和法國的參議院相提並論，因為參院所收羅的政治上知名人士很少很少，並且不能夠怎樣影響輿論。但是就牠們的全部成績看來，一個修正的參議院的確也有存在的理由，牠們固然有時也稽延了好議案，但它使人民有充分的時間看一看他們到底往那裏走，又使那些主張急遽改革的人重新考慮並修改他們的提案，牠們也曾時常改善不良的立法。

聯邦參議院

當澳洲政治領袖起草聯邦憲法的時候，他們固守着兩院制的先例。並不想限制民治的精神，所以他們就拒絕了限制選舉的思想，並且認為參議院存在的理由，不僅在於修改衆院匆匆通過的議案，也在於需要一個機關來代表各邦的平等，和保護小邦的權利，使這些權利不至因為衆院裏大邦議員佔數較多而被犧牲了。所設議的機關，要比各邦的上院強有力和完善些，換句話說，要成爲一個比較小的機關，在這機關裏所有頭腦冷靜，經驗豐富，而又欲避免衆院時常選舉和劇烈競爭的人至少可以安閒地當六年議員，能很細心研究重大的立法問題。因此參院有同衆院相等的立法權力，所差的就不過不能推翻內閣和修正財政案罷了。當一八九八年如何選舉出參議院

的問題發生時，有人告訴製憲者說，美國的意見正在反對美國參院議員由各州立法機關選舉的計畫而主張各州民衆普選。（註六）受了這種考慮的影響，又以為直接選舉和民治原理更爲相符，憲法會議就決定參院議員由各邦人民選舉，每邦各成一個選舉區。同時又依照美國的先例，規定各邦參議員的數目不問人口多寡彼此一律，一九〇一年新南威爾士的人口有一百三十六萬人而塔斯馬尼亞祇有十七萬二千人，議員人數仍相同。

創立參議院時所抱的一切希望和目的，後來的事實證明完全出於錯誤。參院未曾保護各邦的利益，因爲除了新南威爾士和維多利亞曾發生過爭執以外，這些利益很少發生問題。參院也未成爲賢人集合的地方，因爲國內政治天才最優的人都趨向衆議院方面，而衆議院議員的地位是要經過劇烈的競爭纔能得到的。參議院也沒有怎樣改良議案，雖然這是出於製憲者所不能預料的一種原因，關於這種原因著者就要說到。參院既沒有什麼特殊的任務，像美國參議院因監督官吏的任命和外交政策而擁有大權，澳洲模仿美國的結果，不過產生了一種衆院的複製品，並且是一種更不如衆院的複製品。能幹的和野心的人都喜趨於衆議院，因爲官職和權利皆出於衆院所

給予，並且衆院的職務也比較重要緊張一點，因為大多數最有力的閣員，全在衆院，至於參院通常不過請兩個比較沒有魄力的閣員去點綴一下罷了。所以參議院自始就不重要。假使一個政黨能夠在兩院裏同時佔得多數，那末兩院自然不至發生什麼衝突，而參院不過在會期快要終了的時候匆匆忙忙地通過衆院送來的議案罷了。但是遇到參議院的多數黨和衆議院的多數黨對立的時候，兩院就難保不發生衝突了。

參議院這種比較的失敗，大家承認一部分是由於全邦民衆共同選舉的方法上一種不能預料的結果。既然每一個選民對於待選的三個議席可以投三票，於是一個有組織的政黨，就對本黨選民發出本黨三個候選人的名單，而所發的名單是一律的，本黨選民全投那個名單上三個候選人的票，不管候選人的優劣如何，因為候選人個人的優點在一議員選舉區裏雖然關係重大，在全邦境域裏就沒有什麼關係了。在一個大選區裏，一個候選人究竟有多少能夠使人人知道自己長處的機會呢？他祇有靠了他的黨纔可期望成功。直截了當地投舉本黨管理員所提出的三個候選人的票，已經成了一種不可抵抗的趨勢，結果組織完滿而黨員柔順的政黨自然可以得勝。譬如一

九一〇年的選舉，工黨比牠的敵黨組織來得完密，有六邦參議院議員全是工黨黨員，佔了整個參院的半數。到了一九一三年其他一半議員改選的時候，工黨在三邦裏佔了三席，另兩邦的三席和另一邦的一席給組織不大完密的自由黨佔去。一九一四年兩院解散的時候，工黨在衆議院裏雖不過比敵黨多出八人，而參議院的三十六個議席卻被工黨佔去了三十一個。衆院裏的多數所差極有限，而參院裏的多數卻壓倒一切。這樣的結果，自然使人設法採用比例代表制，因為比例代表制使少數黨可以得到較多的議員，並且也可以使才具優長的人，有了一個較好的機會；這一類性質的計畫現在正在試行。（註七）

聯邦衆院處理院務的方法大體和英國及加拿大所採的方法一樣，閣員列席衆院，領導多數黨依照通常的手續通過議案。所有質問都是對負責各部的閣員提出，而議長好比英國議長一樣，不過是一個公正的主席，雖然他同參議院議長一樣，現在都是於每屆會期開始的時候在多數黨中重新選任。（註八）辯論終結，本來是防止議事妨礙的一種辦法，在澳洲當然也有，就是演說的時間也有限制。課稅和撥款的議案，一定要由衆議院提出，參議院可以拒絕衆議院的提案，但是不能

够修改衆議院的提案，因爲假使可以修改的話，不是把創議權授給參議院了嗎？不過參議院也可以將原案送還衆議院，附以修正案，請求重新考慮。衆議院是政治生活的主要中心，不過牠的重要程度自從工黨預備會設立以後也就減損不少，因爲重心已經移到預備會，在預備會裏參議院工黨議員和他們在衆議院的同志共同列席。當工黨取得多數的時候，預備會能够支配一切；除了關於預備會未曾討論的問題，細節，或問題有待訴諸於院外民衆者外，辯論差不多是不必要的，因爲辯論不會影響到議決，多數黨早就決定怎樣投票了。

這便是代議政治的機關，運用這個機關的人無論在聯邦或在各邦，實際上都屬於同一階級，不過在聯邦裏議員平均才能較高一點，這是因爲聯邦國會的活動發展範圍較大一點之故。各邦成功的政客，也常有轉至聯邦政治場中去活動的。

歐人應該慎重，不要把他們平素批評舊國家的政治家的時候所用的教育和知識的標準用於任何新興國家。在澳洲沒有一個階級有充分的閒暇和財力能够注其全力在政治生活上面。誠然，也有少數人十分富裕，靠着他們經商或畜羊所積下的財富過着舒適的生活，但是這些富翁差

不多沒有一個願意過着澳洲式的舒服生活，因為假使他們願意閒暇的享樂，他們儘可以到英國去，假使他們依舊住在本國，他們還要繼續經商或畜羊。願意操一種政治生涯的人數並不多，因為澳洲的政治生涯不像歐洲各國的政治生涯，根本沒有那些動人的地方。澳洲政治生活（幸而）不是很有利的，說到社會上的重要也不和英國市議會或州議會一樣。而一般有機會發財的人更少轉入政治。畜羊的人住在站頭，時時刻刻要看守他的羊羣；製造家，銀行家或航海家也不能够犧牲他們的早晨到各邦議會裏工作，並且除非他們住在墨爾本，也休想進聯邦國會，因為聯邦國會議員是要時常出席的。（註九）律師也是這樣，其實在近代立法機關中，澳洲國會所收羅的律師可以說是最少；他們比英國或加拿大少，比美國或法國則更少而又少。一九一九年祇有一個律師當選國會議員，算是維多利亞的代表。等到政府中心移到坎柏拉的時候（坎柏拉目前還是鄉間山中的一角，和什麼地方都離得很遠），就是要一個墨爾本律師出席，恐怕也不可能。政治家的能力水準並不高，其中多數祇受過初等教育，很少人受過大學教育。還有一層，他們當中有一種地方精神，這種地方精神首先注意到一個議案對於某地方或者某種職業究竟有什麼影響，而對於一切

抽象的推理自然抱着一種懷疑的態度。誠然，急智和口給兩種才能都不缺乏，可是經驗豐富，訓練飽滿而又能夠對於政治問題和經濟問題抱了遠大的眼光的人可說是很少很少。

因為職業生活或商業生活而在事務上很有經驗的澳洲人不肯把他們的智能貢獻給國家，有人也許會覺得遺憾。但是我們要曉得這一般人多半住居城市不是鄉間選舉區的選民所曉得的，選舉區的距離比英國還來得遠，『內地』（“back block”）許多選舉區大得利害，假使你要運動選舉，就要費去很多的時間和金錢。全盤考慮一下，祇有一種特別公忠體國的精神纔能夠引誘一個生意興隆的商人去當國會議員，因為當了議員勢必至怠忽他自身的工作，他免不了受人家的氣，甚至不免受人家的毀謗，別人也盼望他能比從前更盡力為本地方謀利益，更能夠為本黨出力。本地的榮譽心和一年六百鎊甚至就是每年一千鎊的薪水始終抵不了這種缺憾。此外，當選為議員的，除非人品非凡而能夠本他自身的立場和普通選民相見，恐怕將因屬於富人階級的緣故而遭受人家的厭惡或猜忌。這種厭惡或猜忌在英國或加拿大是絕少看見的，在澳洲卻成為受教育的人參加政治的一種障礙。

在聯邦成立前和成立以來各邦和聯邦的政治就不大安定，多數黨時常更迭，結果內閣也時常改組。維多利亞曾有過在七年內換過八屆內閣的事，南澳洲在四十年中內閣一共更迭了四十一次，而聯邦自一九〇〇年出世以來一直到一九一〇年，一共有七個內閣出現。一九〇九年三個政黨合併成爲兩個政黨，政黨的團結比從前加強，於是政權的移轉不像從前那樣頻繁。可是每三年總得重行舉行選舉一次，而在各邦立法機關裏私人的情感關係又很大。內閣閣員的缺乏機智，少數議員受了人家的冒犯，或者少數議員自私自利的動機，有時都會引起少數票數的轉移，因而引起內閣的顛覆。在工黨出現以前，各黨黨紀是很寬泛的，工黨出現以後，各敵黨也就不得不維持比較嚴厲的紀律。

過去一世紀中各邦衆院時常發生激烈的辯論，可以目擊許多顯赫人物的衝突，例如洛勃勞威，派克斯，柏利 (Sir Graham Berry)，比德達利 (William Bede Dally)，金斯敦 (C. C. Kingston)，黎德 (G. H. Reid)，第金 (Alfred Deakin)，更不必提及那些幸而生存而現在已經脫離澳洲政治生活的人了。我們時常聽說現代國會議員不及一八六〇年到一八九〇年的國

會議員，辯論不及從前那樣高明，禮貌和尊嚴也不及從前，於是政客這一個名詞意義漸漸壞起來了。這一般追懷往昔的人到處都有，假使不是有思慮的觀察家對於良好的過去也時常表示悼惜，我們反一定會輕視這些悼惜的。目前和過去一樣，政治生活上總有少數出色當行的人。不過似乎態度稍不及從前。（註一〇）澳洲的政治家常有激烈的。他們互相話諍，像在小團體裏習見的那種現象，所有會員全曉得對方的弱點，他們互相責難，他們又常常在別人發言的時候插入一二句去阻撓他。不過歐美各國議會常見的暴行在澳洲差不多沒有，就是個人間的仇隙也不常見；議院內的人身攻擊似乎比足球比賽時的粗暴還容易激動公憤。

各邦的發展和聯邦的創立都不能夠使國會的議席比從前更加尊嚴，但議員的工作卻大大的增加了。他的選舉者時常拿許多問題去麻煩他，因為自從國營工業增加以來，國家僱員也就加多不少，而每一議員所要提出請求閣員或國會注意的民間痛苦也按着比例增加。有錢的澳洲人痛論議員支薪的弊病，他們異口同聲地說國會發給薪水，使許多未受教育的人爲了薪俸都想來當議員，同時他們所以效忠他們的黨，也全爲他們的收入靠着他們的效忠於黨纔能維持之故。可

是沒有一人告訴我，假使要希望勞動階級也能有代表，除了支薪之外還有別種的可能，其實就在往日也不見得都像現代人所想像的那樣尊嚴和公正。

(註一)不過大家相信那兩次複決強制軍隊服役的問題時，這個議案之所以失敗，即出於各級婦女選民一致反對的力量。西澳洲，婦女人口佔很少數，所以得通過了。

(註二)有人告訴過我，聯邦選舉費用有時達到二千鎊，不過選舉的時候既可以連帶複決憲法問題，所以在全部所費中，究竟那一部分花了多少，很不容易分別。

(註三)有一種法令，專為調查這類援助而規定。

(註四)一九〇〇年有一種法令規定凡存心破壞選舉目的而擾亂選舉會的人，應受懲罰。一九一一年又有一種法令規定，選舉時如有人匿名揭帖，毀謗候選人的名譽，查出後，須受處罰。

(註五)一九一七年苦因士蘭斯，行複決廢除參議院的建議，結果贊成廢除者有一〇四、〇〇〇票，反對者一六五、〇〇〇票，不曾通過。

(註六)這一種民意一直繼續到一九一三年，是年通過了第十七條憲法修正案，規定參議員民選。

(註七)一九一九年採用了一種優先多數選舉法，結果四個政黨中最大的一個佔了十七席，共得八十六萬〇〇六十票，勞工社會黨得一席，共得八十二萬票，農民黨和獨立黨合起來不過十七萬三千票，一個議員也沒有。主張比例代表制的人，看了這種結果，心下當然不大高興。

(註八)一九一二年議長不穿任何制服，這種制服已經不用了，但一九一三年的國會卻又重恢復了制服。

(註九)成功的商人往往就是大公司的經理，當然沒有注意政治的餘暇。

(註一〇)不過在黎德的自傳裏，也說到他那時習見的新南威爾士議員的粗暴情形。

第四十八章 行政機關和文官職務

在聯邦和數邦裏，行政機關全由許多閣員組成，人數很少超過七人，他們通常都是行政部分的部長，雖然有時也有不管部大臣。這幾個人合起來組織一個內閣。閣員在國會兩院中之一院佔有議席，人們也假定他們能够代表當日多數黨中最優秀的人才。至於國務總理，（註一）則按照英國的習慣都是由總督所請出來組閣的人擔任。

大多數閣員的個人品格和事業，都是全社會所曉得的，但正因為了這個原因，他們的尊嚴和社會勢力不及歐洲的閣員。祇有首相是一個具有非常才能的人，或者因為他的才能和意志力量是當時所不可少的人，他纔能够因為人民對他的信任而控制立法機關。在工黨的組織底下，凡屬於工黨的閣員，都由工黨預備會的訓令選出，並且一定要服從工黨預備會的訓令，所以他們個人在黨內的勢力，比他們的官職關係還要重大。假使這個預備會制度繼續下去，那末這種制度恐怕

會減少口才的重要，而使會議時的機敏和操縱個人的能力變成領袖爭奪戰上最有用的品質了。
(註二)

和英國一樣，行政官中祇有閣員跟着內閣的更迭而更迭，其餘文官職務可以蟬連下去，換句話說，除非失職或才力不稱是不至於罷免的。就南澳洲而論，部員職位如爲部長所更動，可以向一個獨立的非政治委員會起訴，這個委員會多半由高級官吏組成。關於下級官吏，各地皆有文官考試，而文官考試的公正從來沒有人懷疑過。南澳洲的文官考試歸大學教授辦理。閣員多半就考試及格名列前茅的人中挑選。在報考年齡較低的地方（維多利亞和塔斯馬尼亞規定年滿十六歲可以與試）自然能够招致很好的書記官，不過能不能收羅更高一等的人才那就難說了。比較重要的位置和通常文官職務以外的臨時職務，多半由閣員遴員擔任，而閣員選擇的時候多注意政治上的勞務而少注意專長；不過除去這些不說，就各邦政府而論，官職的任免似乎十分公平，很少受引用私人 and 政治原因的影響。

在各邦中官吏的陞遷，實際上全憑年分久遠。這種方法固然爲預防任用私人所必要，但也會

阻礙賢能的登進。閣員遴選高級位置的時候，尤其是選用需要專門知識的高級位置的時候，他有較大的選擇自由。在塔斯馬尼亞和其他各邦，閣員遇到不能够在本部裏選擇適當人員擔任某種特定工作的時候，他可以請求文官委員會許他羅致外人。

據說僱員——包括建築工程和國營事業的工人在內——的薪水，比私人經營的同樣企業所付的薪水還來得高，並且有人努力增加他們的數目，不過這一類的努力多少受了文官任用條例的限制。政府僱員自然成了一個特權的階級，他們自信能够得到政府的傾聽和良好的待遇，可是其餘工人看見他們所得的報酬比較優厚，卻會生出嫉視之心。一九〇一年選舉的時候，維多利亞鐵道工人對於國會議員所加的壓迫，竟至於迫使國務總理，一個性情剛毅的人，不得不請求國會通過一種法令，把政府僱員從地方選舉區中提出來而分成兩個選舉區，每區各選出一個議員。這種法令當然不受工人的歡迎，施行三年以後由另一內閣提議廢止。（註三）鐵道委員會的設立會減少了這種禍害，但是並沒有根本消滅這種禍害，因為閣員還保持一種權力，一種到了最後行使的權力，而這種權力使得他們受國會的壓迫。國家官吏也組織好幾個有力的工會，並且藉着他

們的工會參與工黨政策的決定。

每一邦裏都有公務委員會，公務委員會根據法令的詳細規定以確定執行邦內文官的任命，陞遷，薪俸，和紀律。這些委員會的確能夠保持文官職務的廉潔，使文官職務排脫政治的干係。聯邦政府也設了一個公務委員會，委員會的章程容許人們對於有效率的人員的陞遷有較大的自由。不過這種自由容易引起政治上的任用私人，並且已經有人設法使特種的任命不受文官任用條例的支配了。從前各邦禁止公務員參加政治工作的法令條文在聯邦已經廢止，聯邦公務員僅不得隨意批評某部的行動和洩漏公家的消息而已。在聯邦，和在新南威爾士一樣，政府僱員可以向公斷法院請求加薪，這是一種妥協的辦法，其害處也不及利用國會實施政治壓迫的辦法那樣的大。

國內輿論，早曉得政治上任用私人的危險，並且的確能夠維持一種十分良好的標準。高級的位置，不乏有特殊才能的人物，不過有幾邦這種人才尚嫌不夠。某邦的總理會對我嘆息地說，沒有一位官員能夠比得上倫敦各部次長的；又說因為缺乏這一類的人才，許多工作都要由閣員躬親，

而閣員事實上又不能躬親庶政。也許可以希望，將來國家發達，近代立法對於行政機關所課的事務責任加多的時候，高級位置也許能夠多吸引些飽受教育而才具優長的人物。像目前英國十二歲考試及格而出任公務的人一樣。不過無論如何，將來總得必需實行更嚴格的入學試驗，或者要容許選任權有較大的自由。至於目前高級位置效率的比較缺乏，可以說也是政治上用人比較公正的一點代價。

有幾種行政事務交給半司法和半行政的委員會。就聯邦方面而論，最重要的委員會便是上面說過的邦際委員會，是模仿着美國的邦際委員會的。這一類非政治的當局，可以自由使用任何方法而不受通常規則的束縛，並且能夠慎選特別合宜的僚屬。

無論在聯邦或在各邦，司法制度全是模仿英國，結果也同樣圓滿。法官由英皇任命（換句話說，由負責的內閣任命），任期終身，祇有由兩院的動議纔能罷免。澳洲的高等法院由七個法官組成，有決定憲法問題之權，得到法院允許的時候還可以向英國樞密院上訴。司法職務，無論在什麼地方都是由有學問和有才能的人充任，他們又和英國一樣由律師界選拔出來，深得人民的信任。

從來沒有人鄭重提議仿效美國的先例實行法官民選，雖然國會方面曾請求過閣員宣佈他們預備委派的人員姓名。遇到判決案定下黨員所不贊成的原則，或者縮小他們所看重的議案的實施範圍的時候，黨人有時也嘖有煩言。但是就我所曉得的，國外批評家或國內失望的人們，還沒有糾彈過司法人員個人的廉潔和依照法律的真義發揮法律的誠意。這種情況特別可以使我們滿意，因為澳洲法官多半和英國法官一樣都是在政治上佔着一種重要位置的人。他們一旦穿上法官的制服，就得丟開政治不管，這實在是英國制度上那些在國內外運用成績之優出乎意料之外的特徵之一。凡是對澳洲抱友誼的人，祇有希望選任法官的權力，尤其是選任解釋憲法的高等法院的法官的權力，繼續依照一種誠實的和愛國的精神來行使，因為這種精神祇求羅致品格最高尚和性情最公平的人，而不顧他們個人對於當前政治問題抱着什麼見解。

可是天上還有片雲。這幾年來和政治有關係的勞工及工資問題漸漸出現。聯邦國會受了政黨的指使通過種種法令，可是有些人說憲法未曾允許國會討論這些問題，於是這些法令的效力變做一種黨爭，正如憲法上關於奴隸的解釋，成為美國南北美戰爭以前的政爭那樣。並且聯邦某

種重要法令，（後面還要提到）決定勞資糾紛應該由強制公斷解決以後，就許高等法院法官裁決勞資雙方關於工資和其他勞動狀況的紛爭，其實這一種職務是行政的而非司法的。雖然現在還沒有人批評高等法院解決這一類糾紛的時候有什麼偏袒的地方，無論是實際上或純粹法理上可是那些負有考慮候補法官人員的優劣的閣員，很難不顧慮到這些人員以法官的資格判斷上述十分微妙的糾紛的時候將採取何種態度。（註四）假使有一天有人假定法官的任免祇應顧慮到他們對於司法紛爭所採取的行動，那簡直是澳洲的一種不幸，並且是憲法權力的一種打擊。長期教化的勢力，使得英國法官，雖然由有黨派的閣員選任，還能遵循固有的路徑不至軼出軌外，同樣的教化保護美國最高法院不受黨派精神所侵襲。澳洲還沒有時間養成種種教化，所以她的位置也比較不大確定。

人們儘可以把伯里克里斯批評雅典女子的話來批評澳洲地方政府。伯里克里斯說不要提起雅典婦女什麼就是對於雅典婦女盡了最高的贊美。我們現在也可以說不要提澳洲地方政府什麼就是對於澳洲地方政府盡了最高的贊美，因為沈默的意思就是地方當局一向很安靜地而

且很優良地履行他們日常的職務。澳洲各邦的地方制度和英國的地方制度一樣，不過有些職務在英國交給地方當局在澳洲卻交給各邦政府辦理。就某方面而論，澳洲的地方制度比英國好，因為市議會和郡議會的選舉不受政黨的干涉。選舉根據一種納稅權。市長，由市議會所選舉，（註五）不過市議會的主席罷了，不像美國市長握着很大的行政權。澳洲城市很少美國大城市和加拿大兩三個城市所有的那些禍害。只有一個城市行政有過營私舞弊的嫌疑。無疑地在其他地方偶爾也有假公濟私的行爲，不過整個地說澳洲地方行政實在和英格蘭及蘇格蘭一樣誠實可靠。煤氣，電氣，和自來水全由市府供給，市府有時也可以由市場和屠場得到一筆收入。據說牠們的財政狀況十分健全，因為雖然少數城市也會發行巨額公債，可是支出多半由有價值的財產代表並且有減債基金以便減少市府的債務。所有市政工作一律沒有報酬，不過大市市長有一筆公費專供交際之用；郡議會議長也有一筆交際費（例如維多利亞）。公共秩序的維持，以及救濟所，監獄，司法經費一概由邦政府負擔，各邦沒有救貧法，另行撥款辦理慈善事業和津貼慈善機關。養老金目前是屬於聯邦政府的一種事務。公路有時由各邦建築，通常都是由市和郡建築，不過由各邦支給補

助費而已。在電車方面會用去不少的錢，除了少數以外大多數電車全歸邦政府經營，鐵道也是如此。

鄉間地方政府，因為內地人口稀少的緣故，從來就及瑞士和美國北部鄉間地方政府那樣重要，同時也不會努力培養人民的政治能力和喚起他們注意良好的行政。

全澳的警察辦得很有效率。因為離城不遠往往就是大山和人口稀少的區域，儘可以為犯奸作惡者的藏身之所，所以能做到這一點更值得欽佩。私刑簡直沒有。澳洲人和英國人或加拿大人一樣擁護法律，而法律的執行的確也值得他們信任。

教育從前本來由教會辦理，現在全歸各邦政府辦理，惟目前還有不少天主教私立小學和少數私立中學，有些屬於教派的，有些是不屬於教派的。澳洲人口既然分散，而在鄉間人口尤其稀少，這種情況當然使各邦不能不自負其責，何況地方上的利益和地方財源的缺乏，更使教育事業集中於國家之手。各地方絕對不願意負擔學校的建築費和維持費，同時歷屆內閣和政客們，又以支撥國庫分配教育費用便是他們鞏固自身在可疑的選舉區裏的地位的方法。各邦既然負擔了費

用，當然實行全部的管理，教員被認爲文官職務的一部分。近來各邦政府對於教育的推廣和改良比從前熱心，歷任工黨內閣也的確不落人後，教育費繼續增加，到了一九一二年——一三年各邦教育費一共是四百十萬零一千八百六十鎊，（換句話說，便是一個學生的教育費合十八先令八便士）而在一九〇八年——九年全國祇有三百萬鎊教育費（每人的教育費祇合十三先令十便士）。學校建築尚有缺點，不過教員的薪水和教授的方法卻有扶搖直上的進步。小學校不收學費；小學教育在法律上是強迫的（不過沒有嚴格實施）；學校很少而距離又遠的地方，國家還要預備車輛運送學生。除了誦讀聖經以外，沒有宗教教育，不過教派的教士可以按時在學校裏對本派學生傳教，假使學生的父母願意不反對的話。天主教會常表示不滿，天主教徒以納稅人的資格，不得不補助他所不贊成的學校，天主教會要求天主教所自設的學校應該由政府補助經費，其實天主教學校就是在天主教徒最多的新南威爾士，也祇有百分之四十的天主教兒童進這種學校的。

中等教育的辦理，也許還欠完備，在品質和數量上已經正在改良。各級學校和大學的關係比從前來得密切，在有幾邦有學位的教員一天多似一天。也有很好的農業學校，不過其他的技術教

育則尙告缺如。

至於澳洲教育曾否，或者會不會爲了集中和標準化而陷於機械化的弊病，這是一個問題，而關於這個問題澳洲人的見解並不一致；雖然沒有人說過澳洲教育曾和美國多數城市和法國的教育那樣同政治發生關係。教員似乎很獨立自由，比英國的情形更近於一種統一的職業，在這種職業中成績優良的人儘可以由很低的地位升到很高的地位。

每邦各出相當款項補助本邦大學，不過除派代表加入董事部以外，沒有其他的權力。

國家方面的補助，雖然可以表示國家承認在一個人心特別注意事業和娛樂的新國家裏不但爲普通教育而設的制度十分重要，就是爲學術，科學，及人類各方面活動的研究而設的制度也很重要，雖然大學教授裏有許多人在某幾種工作範圍內都表示過顯著的才能和聲譽，但澳洲大學影響於澳人生活的進步和發展上卻不及美國大學對美人生活的進步和發展上那樣影響之大；並且因爲經費有限，也不能夠跟美國一樣提高本國知識和思想的程度。這不是教授們的過失，似乎是因爲大部分人民不曾理解得學術中心所能供給的貢獻。我們希望澳洲富人和美國富翁

一樣，多捐點錢給各大學，因為目前那些曉得大學是國家進步的要素的人所捐給各大學的錢和各大學的需要比較一下還是很少。大學能為進步民族所做的工作，世界上隨便什麼地方再沒有比澳洲更需要的了。

(註一)在各邦通常稱為“Premier”。

(註二)一九二〇年有位十分慎重和有經驗的觀察者寫信告訴我：「公務員個人的廉潔程度一向很高，並且這種程度一般說都曾維持着，不過最近幾年有過幾次重大的舞弊案，使得有些閣員和議員不得不退出政治生活。並且就數種情形而論，這一類的嫌疑是非常強的，往往全案還沒辦理清楚而他人又被牽涉了。在某幾邦裏，和政府有交易的人時常僱用議員，這種習慣的確立對於公共生活的風氣和程度有一種不良的影響」。據說有土地買賣的地方這種情形特別容易發生。據我個人的揣度，最近十年或二十年廉潔的程度似乎稍見降低了些。

(註三)據有人觀察，僱員自己雖然祇限於兩個選舉區選舉，但他們的姊妹，兄弟，姑舅，妻子兒女，卻仍得在別的選舉區選舉。

(註四)有一個高級官員告訴我，這一種顧慮在最近十年曾影響到司法官的任命，有時選任下級法官時，太不注意他們的才能。

(註五)主張由公民選舉市長的建議，尚沒有得多少人的贊助。