

萬 有 文 庫

第 二 集 七 百 種

王 雲 五 主 編

現 代 民 治 政 體

(二 十)

蒲 徠 斯 著

張 慰 慈 等 譯

商 務 印 書 館 發 行

現代民政治體

(二十)

著 斯 傑 蒲

譯 等 慈 慰 張

著 名 界 世 譯 漢

第六十二章 司法機關

最足以測驗一個政府的優良的，莫過於牠的司法制度的效率，因為最和普通公民的幸福和安全有關的，差不多莫過於他自家覺得他能够信賴確定而又敏捷的司法。社會的團結有賴於法律，當人們相信法律是保護無辜和保護每一種個人公權的公正的東西時，法律纔受人們的尊敬和擁護。法律給大家定下了一種道德標準，這種道德標準能够在每一個人心中幫同維持一種類似的標準。但是假使法律的實施根本就不忠實，那末好比鹽一樣就走了味了；假使祇是荏弱地或間歇地實施，那末秩序的保證也就喪失了，因為制止犯罪，不在於有罪嚴罰，而在於有罪必罰。假使在黑暗之中連司法的明燈也熄了，那末這一種黑暗又是怎樣厲害呀！

在世界各國，牽涉政治問題而刺激政黨情感的案件時有發生，這一類案件有時是民事的，但是多半是刑事的。在這個時候法官的公正和勇氣在國家方面是非常可貴的，可以引起人們尊重

法官對於法律所加的解釋，但是在那些採用一種硬性憲法的國家，憲法雖把最後的監督之權歸於人民，一面卻確立了各種機關，規定每種機關的權力，法院對於政治還有一種關係，同立法機關和行政機關並立而為政府裏的一個平行部分。當立法機關或行政機關的權限發生問題的時候，又如在聯邦國家裏，當中央政府 and 地方政府的權限發生問題的時候，憲法的真義應該由法院來決定，因為惟有法院可以合法解釋人民制憲的時候所懷抱的真意。（註一）這種解釋的職務，實在需要優長的司法能力，因為每種決定會變成一種先例，決定將來政府各部的權力，牠們相互間的關係和牠們對於個別公民的關係。

能力和學問，誠實和獨立既然是每一個法官所應具的美質，那些這些美質又怎樣能夠得到呢？這裏有三件事要考慮的：吸引具有這些特質的人願任法官職務的東西，選任具備這些特質的人的方法，和法官受命以後所享的獨立的保障。吸引人們願任法官職務的東西有三種：薪俸，位置的安定，和社會上的地位，最後的一種大體是前兩種的結果。選任方法亦有三種：由行政首長指定，由立法機關選舉，由公民直接選舉，第二編裏所述的各國自由政府的辦法的不同，產生有許多足

資教訓的結果。

就法國而論，高級法官的薪俸和一個法官所應過的生活程度比較一下雖嫌低了一點，不過位置既然安定，而在社會上又受到人們尊崇，所以才具優長和學識豐富的人都願意接受這個位置。最高法院受人最大的尊敬，就是各大城的主要法官也是如此，所有法官皆由行政機關所選任。政黨的勢力有時雖也會影響到法官的選擇，但因終身任職制實際上能夠保障了司法上的獨立。不過有一次在一八七三年至一八八三年的時候，因為懷疑許多法官不忠於共和國，就進行所謂法官的『清化運動』，把大批法官罷免，這種辦法由當時特別情形看來也許是有理由的，不過無論如何不能不謂爲創了一個惡例。

瑞士聯邦法官和各邦法官的薪俸很薄。所有法官卻有一定的任期，不過假使他們能夠使人民滿意通常都是連選連任的，所以任期也可以說是終身的。聯邦最高法院的法官由聯邦議會選舉，任期六年。（註二）各邦法院的法官由人民選舉。雖然也有人不贊成這個辦法的，但沒有過改變的建議。這個辦法由來已久，並且經人認爲是一個民治國的自然事件。各邦的面積大都很小，選民

通常能够直接判定一個候選人的誠實和明達。

美國聯邦法院的法官，是由大總統取得參議院的同意而任命的，並且祇有受國會彈劾的時候纔能罷免。他們的薪俸和有名律師的收入比較一下差得很遠，但是職務上的尊嚴使得最有名望的律師都願意去當法官。在各邦裏有五邦的法官由邦長選任，有兩邦由邦議會選舉，其餘各邦的法官全由民選，任期長短不一，薪俸多寡不一，不過差不多皆不足以吸引最優的才能。結果聯邦最高法院最好，其他聯邦法院的平均才具也很高，法官由邦長或邦議會任命的各邦也有一些很好的法官，而在其餘各邦法官人選顯然遠不及當地的出名律師。在有幾邦法官不但缺乏學識和能力，並且缺乏誠實和公正。選定法官候選人的政黨機關，可以利用牠們的勢力來報酬黨人或安插他們所欲利用的私人。假使結果不如預料地那樣的壞，這大概是由於地方律師公會的活動，它利用其的勢力以阻止選用牠所認為不合格的人員。

不列顛三個自治領地——加拿大、澳洲和新西蘭——完全遵從英國的辦法。在這三個地方，法官全由行政機關任命，祇要法官品行端正就可以繼續任職，換句話說，實際上終身任職。法官所

得的薪水儘够吸引有名望的律師。在這三國裏，法官的職務全由能得社會信任的合格人員充任，這一件事實，因為選任為法官者往往就是政黨的政客，所以也更值得人們注意。司法機關所以能够得人信任，一在於終身職所保證的獨立，二由於英國傳襲下來的法官應該公正自持不去參加政治的成訓。

為什麼瑞士人所反對的民選制，在美國實施會產生壞結果呢？這大半因為瑞士法院所審的案件比較是很小的，而在美國，則法院處理很重大的事，大鐵道公司或其他公司也許認為值得為那種願於公司的利益成為訴訟標的時幫忙的人運動當選，而這一類公司又能够運動政黨機關選定牠所歡喜的候補法官。還有一層，在小地方，譬如瑞士各邦，大部分選民多少總曉得候選者本人如何，所以根本不需要或不聽受政黨的指導，並且能够監視他們在職期間的行為；反之，一個地方人口可以百萬計算者，大部分選民就沒有這種知識，祇能服從政黨機關的指導，每個政黨機關各有其有待謝勞的朋輩，各欲圖謀私利，其注意候選人者祇注意他是否忠順，而不大注意候選人有什麼好的特質。

不過也許可以追問，我們曉得上述各國的行政機關（瑞士除外）既多半是政黨所選出來而傾向於維護政黨的利益的內閣或官員。民選法官爲什麼不及行政當局所委派的法官呢？爲什麼國務總理比一個政黨機關用人更爲得當呢？假使說政黨機關的黨魁是個有黨見的人，那末邦長以至於美國大總統自己，又何嘗不是一個有黨見的人。原因乃在於大總統要對本國國民負責，邦長也要對本邦人民負責。假使大總統或邦長用人失當，他就要及他自己和他所屬的政黨；反之，政黨機關沒有正式的性質，在法律上不能對選民選舉政黨機關所推爲候選人的人的行爲負責。本來是選民自己選舉出的，因爲選民原來可以不服從政黨機關的。除了小邑和州一類的小地方以外，選民沒有法子曉得幾個候選人當中那一個具備所必要的才能，性格，或專門學識甚至連候選人的姓名也不曉得。法律已成了一種科學，一位近代法官之要懂得他的科學，正和一個化學教授熟悉化學一樣，選民已不復能作適當的抉選了。

以上所說的全關於法官的任命。至於任期和薪俸，上述事實所給的教訓實在用不着說。凡是給人誘引很微薄的地方，能幹的人員當然不願意出來擔任。不幸得很，在有幾個民治國裏普通公

民並未會理解對於具有那種所需要品質的人一定要優厚的報酬，也不會理解一個不需計及連選或升任的法官，比較要容易獨立。

在第二編所述的六國中，有三國目前正對牠們的司法機關懷着疑慮。拿法國來說，行政機關擢升人員的權力，被人認為足以影響到少數願和當權的政黨站在同一立場的判事的心理。在北美合衆國，那些希望勞工立法從速施行的人的憤怒，這一種憤怒可以由罷免法官或撤消判決的提案看得出來，也許會使各邦法官於解釋各邦法律的時候不敢應用各邦憲法裏禁止立法機關干涉財產權和契約自由的規定。以澳洲而論，設立了一個公斷法院，予以釐定工資和勞動狀況之權，這樣一來使勞資兩方同樣密切注意當局如何選任人員擔任此種微妙的職務，所以選任法官的行政機關難免要受這一階級或那一階級的人祕密壓迫。行政機關的選任法官，即以那種其個人的傾向為某一階級自己以為曉得的人充當，但是假使大眾相信這些傾向會影響到行政當局的選任，那末這個人的道德的權威一定就會減損。

把上述六國的司法制度重新研究一下，覺得除了美國有幾邦以外，沒有什麼可以減少民治

政治的信用，因為在民治政治下處理刑事的和民事的司法情形，至少和歐洲任何帝國或少數政治的國家的司法一樣好，並且比大多數帝國或少數政治的國家的司法還要好些。在加拿大和澳大利西亞，輿論一向很小心謹慎。律師由政客而改任法官，祇要他一旦當了法官以後，就有一種充滿着現在已經有二百多年的英國司法上公正和獨立的成訓，包圍在他左右，結果他們當然很少屈服於政黨的同情或壓迫。並且在這幾國裏還有一種好處，就是法官全從律師界中選任，同他們舊日結交的同事仍維持社交的關係，完全不受政治上意見的衝突的影響，同時對於舊同事的好意見他們又願意傾聽。律師公會也有相當勢力，足以阻止當日的政府爲了政黨方面的要求選任那些能力和性格不及一般公認的標準的人充當法官。

新近在歐洲成立或正在成立的國家，以及南美洲各共和國，就沒有這種成訓和一種同樣小心的輿論的利益。在新解放的國家，尤其是那些曾受土耳其凌虐的國家，沒有一國有完全可以信託的法院。我們希望他們認定司法制度之建築在一個穩固的基礎上面，是憲政建設工作中一種最重要的工作，因為最能够促進私人的幸福和最宜於自由政府的圓滑的運用的，莫過於大家信

任個人與國家間和個人與個人間純潔而又有效的司法。

(註一)德國勳憲法似乎把聯邦政府和地方政府間所發生的問題交給最高法院解決，但是沒有把法律是否侵犯憲法的問題交給最高法院解決。捷克斯拉夫的憲法一百零二項規定「法官在判決法律問題時，可以審核一種政府法令之是否有效；至於法律，那末，它祇能調查牠會否依法公佈」。

(註二)愛沙尼亞共和國最近制定的憲法，將最高法院的選舉交給議會，下級法官由最高法院任命。

第六十二章 限制和平衡

就是最熱心的民治論者也不敢說多數總是不錯的，換句話說，他們也不敢說多數用投票方法通過的每一種決定都是得策的，因為他們早已看清民治政府就在於少數利用勸誘的方法，把自身變做多數，然後再推翻前居多數的行爲或修正前居多數所爲的決定。革命家是最不尊重多數的，因為他們往往，縱使在根據普及選舉制的政治底下，認定用武力推翻一個代議機關所爲的決定是正當的，宣稱一旦他們行動的好結果給人家看出來了，就一定會得到大眾的贊許。所以每一個設法自治的民族，都承認有防備牠也許會犯的錯誤的必要，無論這些錯誤或者害及國家的利益，或者不顧私人的自然權利或基本權利。某種保障總是必要的。多數也許是很小的，對於牠當前的事務牠也許會漠然無知或者會受那些和牠說話的人的欺騙，或者又會受一時熱情的驅使；並且多數的行動，無論是直接出於民衆的投票，或者出於代議機關，多數的投票有時也許不能表

示民衆最好的意思，等到明天民衆也許又會翻悔今天之所爲，埋怨着自己或代議機關給一時的愚昧或熱情迷住了。但是多數的意見終歸會佔勢力，因爲既然不願訴諸武力，那末祇有接受多數所爲的決定。於是問題就發生了一方面尊重多數統治的原則，他方面有什麼辦法能够保護民衆使不至受他們自己的無知或熱情的結果之害呢？歷史上記載有不少的決定，其可悲的結果，假使我們的知識較爲充分，考慮的時間較長，回想的機會較多的話，其實儘可以避免的。

民治政府的歷史，多半卽是紀載爲這種目的而採的各種手段。這些手段有兩種形式。一種就是在憲法上限制全體國民大會或代表會議的權力，限制方法就是對於牠的行動加以相當的限制，假使牠違反這些限制就難免侵犯憲法，例如指定某項決定成爲最後的決定以前要遷延多少時候，或要遵守什麼儀式，或又就代議機關而論，不許牠處理某種職務。另一種形式就是劃分全部民衆的權力，將某部分權力交給某機關，將他部分權力交給另一機關。這或者使行政獨立於立法機關之外，或又於立法會議（無論是全體國民大會或代表會議）之上建立某種權力，或爲人，或爲機關，假使會議的行動而有效力，必須要得這個人或這個機關的同意。前一種形式可以稱爲限制

式，後一種形式可以稱爲平衡式。兩種權力中每一種權力都可以抵消另一種權力。二千四百年以前古代共和國已經試行過這兩種辦法，牠們的試驗至今還是很有趣的事。古代希臘人多半倚靠限制，而羅馬人則多半倚靠平衡。

在大多數希臘民治國裏，全部公民所構成的國民會議，行使一種權力比近代共和國任何機關所行使的還大，是絕對不容有敵手的。不願意限制牠的權力，希臘人就別採其他的保障方法。其一就是在平常表現他們對日常事務的意見以外，另制定幾種法律，這些法律按照特別方法通過，作爲『城市的法律』，除了依照同樣的特別方法外不得有所變更，因此就和近人所稱的硬性憲法相似。雖然希望這些法律具有永久性，他們卻不能適當的依法保護牠們，因爲沒有方法去阻止國會自己願做的行動，並且當國會通過一種和『法律』牴觸的命令時，沒有人可加以質問，並且也不能藉口牠和『法律』牴觸或藉口相信牠和『法律』牴觸而不理牠，不理了就得受罰。但是保護『法律』的制裁既然爲道德性質而非法律性質，雖然可作爲主張那個命令不應通過的理由，卻不能夠定斥牠在法律上沒有效力，雅典人就想出兩個方法使得人家不容易侵犯那些應

受特別保護的法律。一種方法就是對於任何提議廢止這些法律的公民，加以懲罰的處分。這個方法當然有一種令人害怕的力量，不過也有方法規避，就是可以先提議廢止了這種處罰的法律，然後再提議廢止那種受人特別保護的法律。另一種比較更爲獨特的方法，就是允許公民以刑事手續控告那些引誘國會違反法律的人，好比十七世紀時代英國大臣因爲他的不良的勸告而使皇帝做了壞事就可以受彈劾或責罰一樣，或者引用大家所熟悉的例證來比喻，好比美國有幾邦裏，酒館主人發售醉酒給顧客，假使這個醉酒的顧客損害了他人的財產，那個被害者可以起訴酒店一樣。惡意引誘人民既然有受法律訴追的可能，對於雅典的那種煽惑人心的政客，似有一種制止的效力。（註一）

羅馬人也不願意限制他們的最高立法機關（Comitia），或最高行政長官的能力，或者根本不曉得怎樣限制，於是就採用平衡的方法，而以許多互相牽制的權力來運用他們的政治。既經認爲大權，是一個不斷戰爭的國家所必要的，於是就將大權交給行政長官，同時又委派其他機關以妨那些普通事務上的權力的濫用。元老院和執政官維持平衡，兩個執政官又互相平衡，護民官利

用他們的否決權又和其他所有高級行政長官平衡。國會自身不但在行動上要受護民官的制止，並且要受一個執政官的制止，因為羅馬有一種古代迷信的遺風，許執政官行文國會，宣佈他正在注視空中會給予以朕兆的飛鳥，以便將吉凶的預兆通知國會。在這種情形之下，國會就不能開會，在那個虔誠的執政官繼續探視吉兆的時候，會期也許要一天一天順延下去。

美國也和羅馬一樣，費去不少的心機去一分再分各個當局的權力和限制各個當局的權力。政府的職務分做立法，司法，行政三個部分。立法方面的兩院，參議院和衆議院，彼此平衡，又受行政機關（總統）否決權的限制。總統又因為參議院有權利否認他所爲的任命和所訂的修約而受了限制，同時解釋憲法的司法機關，又有宣佈其他兩部違反憲法上所表白的民意的任何行動爲無效的職務。權力最後的根源，即人民的主權，通常總是完全地和有力地流着，由發源的地方流出，流出以後就分成許多支流，而每一支流全爲建築巧妙的隄岸所包圍而不能逾越，司法機關監視的手一見水流有衝破任何一段的隄岸的危險時馬上就預備去補好。

法國英國和新西蘭所定的唯一限制就是設置第二院，作者將在下章討論。

我不預備詳述其他各國所採的方法，我可以將各國所施的預防方法分做四種。第一類方法，爲定下管理立法機關議事的規則，但這種方法爲人所反對，因爲祇要立法機關是個主權機關，牠自身所定的規則儘可以由牠隨意廢止，因此失去了這些規則所期許的保證。所以假使要使這些規則有效，最好將牠們包括在立法機關所不能修改的憲法裏。

第二種限制，就是將立法機關所討論的問題收回一部分，將這一部分問題留給民衆自身直接行使，所以假使立法機關想應付這些問題，牠的行動當然是非法而無效的。這種計畫的例證，見於美國聯邦憲法和各邦憲法，憲法以修正案的形式將許多事務留給民衆直接行動。這個方法的缺點，在於牠也許會妨礙一種所需極切的計畫的通過，因爲一則修正憲法的手續總是很遲緩的，再則牠所引起的某種法律是否有效力的問題，又是不能立刻解決的，當着立法機關會否越權成爲疑問的時候，法律效力的問題在法院宣判以前是不能解決的。結果立法機關因爲懷疑自身的權力，就受有阻礙，同時公民方面也因爲不曉得要不要服從這個發生問題的法律，也許覺得爲難。不過不管有這些不便，這種制度依舊得美國人士的擁護，牠也曾經在美國防止過好多次立法機

關的不智行動。澳洲，加拿大，和瑞士也加以採用，惟程度不如美國之甚而已，這是因為在此三國，聯邦和各邦方面都不像美國各邦公民那樣的不信任他們的代表。

第三，有幾個國家允許行政機關拒絕立法機關所通過的議案。這個方法，曾經美國聯邦和各邦（有一邦除外）所採用，這個方法，祇有行政首長由民選，任期較短，他同立法機關一樣直接為國民委任直接對國民負責的民治國，纔能實行。民治原理絕對不許世襲君主有否決權，甚至不許任期終身的總統有否決權。英皇在兩百年前已經不行使否決權，雖則這種權利並沒經過明文廢止。以美國而論，大總統（關於聯邦立法）或邦長（關於各邦立法）的否決權的價值在於妨止立法機關通過錯誤的議案的趨勢，這些議案或者為了籠絡民衆的緣故專以取悅一部分的公民，或者又是出於那些能够愚弄個別代表或者能够愚弄國會裏支配多數的地方政黨領袖的有力商業團體的囑託。美國使用否決權的次數很多，而且結果很好，行政首長居然因為他的否決得到許多的好評，並且當他要求連選時，還誇說他所打消的許多議案。這種權力的存在，會使邦議會裏養成通過他們知道是不良的議案的習慣，他們知道邦長總會加以否決的，因之一而藉此討好某

人或某部分的選民，算他們已盡過心力，而另一方面又不至損害及大眾。

第四種拘束國會的方法，就是將國會所通過的條例交付民衆表決。這就叫復決，爲瑞士聯邦和各邦以及美國有許多邦所採用。著者將另於人民直接立法一章中加以研究。關於人民憑藉創議方法的直接行動，沒有什麼限制，不過就瑞士而論，誤用這種無限權力的例證很少很少。他們是一個非常的民族。在美國的結果曾於到處討論過。（註二）

最後還有將民選議會所通過的議案交給另一立法機關修正或拒絕的方法，這叫做第二院制。第二院制比簡單的否決比較要好些，因爲牠供給第二次討論議案和改善議案的機會。民治國用這種方法的很通，著者打算另設一章討論。

可以注意的就是在上述有幾個國家裏，所有的限制和平衡都不是爲了用來當防衛手段而設的，乃是由帝政或少數政治轉爲民主政治的過渡程序中的偶然產物，從前少數人所行使的權力經過縮小減少以後，許與多數人所行使的新權力同時並存。這就是英國貴族院的來源，（現在算是第二院）牠也就是承接從前國民大會的連續；現代的民選衆議院，就是於十三世紀時代由

國民大會演化出來的。(註三)就是瑞典的第二院，也不過是從前貴族、教士、市民、農民四院裏頭流傳至今的一院。近代國家的參議院，多半是模仿古代羅馬或英國的成例專為限制民選衆議院而設的，美國大總統和邦長所行使的否決權，是受了以前屬於英皇但自一七八七年已經停止行使的權力的暗示。美國憲法裏對於立法行動所加的限制固然是新的，但牠們也是跟着硬性憲法的制定和聯邦制度的辦法而起的天然結果。

一個民治國裏預防失策行動的必要和這一類防止手段的實際效用，大概要看每個民族的特性而定。好比個人有的非常暴躁或激烈，他們最好定下一種規則，凡在憤怒時候寫的信要給一個公平的顧問先看一看，或者於十二小時後重看一遍纔許付郵，有的人卻非常冷靜或謹慎，這種規則當然可以不要。所以同樣像瑞士人那樣的民族就可以不要其他民族所認為必要的許多防止方法。

怎樣去選擇一個方法來限制全體國民大會裏全體國民或代議機關裏的議員的匆遽行動，實在是一個困難的問題，因為一方面固然要審慎，他方面也要敏捷。限制也許會因過分重視少數，

也許會因稽延了行動，反生出不良的結果來。遷延和妨礙多數的意志，也許會引起多數者的憤激，而憤激也許會產生暴行，甚至革命。在限制和平衡政府各機關的權力方面，美國比任何一國更爲徹底，而且無疑，一方面雖感受不便的時候他方面的確也會避免若干的危險。大不列顛的自治領地就另採一種旁的方法，除了澳洲和加拿大在相當範圍以內有所限制外沒規定什麼有效的限制。（註四）沒有人想限制衆議院的權力。衆議院既因向國王爭得自由而荷民衆的愛戴，牠已經擁有一種牠絕對不願放棄的權力，儘管英國的狀況有所變遷，變遷結果使得牠的法律上的無上權力，和八十年前牠的法律上的無上權力已經大不相同了。

雖然經驗詔示我們，沒有一個國家能够那樣冷靜和聰明而可以不必限制牠自身的衝動，差不多所有的國家，信仰主權在民的潮流，都有掃蕩這種約束而不代以其他約束的趨勢；往往最需要防護自身的民族也就是最不願意有這一類防護的。

在這裏，信任人民的精神和自由的精神兩者就分道揚鑣了，前者容許多數爲所欲爲，後者雖然不否認多數最後總會佔得勝利，卻想給少數取得開陳所見的權利，並給國民取得充分考慮的

(註一)見前第一卷第十六章。

(註二)見第二編第四十五章，及後面第六十五章。

(註三)大不列顛帝國成立以前，蘇格蘭國會祇有一院，但受一個委員會限制。參閱戴雪和雷德著英蘇聯邦者 (Dicey and Reib, *Thought on the Union between England and Scotland*) 第十四頁以下。

(註四)加拿大、澳洲與澳洲各邦，和新西蘭的第二院，在前面述及這三國的各章裏已經說過。英國的第二院，現在祇能延遲議案（財政議案除外）的通過，延遲至衆議院三次連續通過，或至衆議院通過後兩年止。對於財政案，參議院根本無權過問。

第六十四章 第二院

現代的思想家和政治家以爲每一種起草完備的憲法，都應該對於民選議會的權力規定相當的限制，他們大概可於第二院的設立中發現這種限制，因爲第二院可以批評，修正，甚至假使有必要的話，拒絕下院所通過的議案。但歐洲中世紀時代的國民會議，初非因爲了這種原理纔分做數級的：法國分爲三級，瑞典分爲四級，匈牙利和英國分爲兩級。就是在古代世界，限制民治政治的匆遽的思想還未發生；雖然儘可以引證希臘共和國的參議會和羅馬元老院，兩者職務縱使各不相同，都可以證明一個國家有兩個行使憲法上的權力的機關具有相當好處。這種兩元性可以一直溯到希臘初年，據荷馬的詩就告訴我們那個時候除了全民會議以外，還有一個元老會議，預在全民會議開會以前先討論一切。我們儘可以把塔西佗敘述初期日耳曼人的情形和這比較一下，據塔西佗說，在日耳曼人當中，首長之間有一種小的會議考慮不大重要的問題，對於那種重要的

問題，先由這個會議辯論，再提交大會。（註一）當美國各邦的起草最初的憲法時，因為要模仿英國的議院制度纔特意規定兩院制。近代採用民治政治的國家，不但那些曾受英國內閣和國會制度影響的舊大陸國家，而且模仿美國的西半球國家，多半遵循這個先例。法國在一八三〇年和一八七五年不顧西厄哀（St. Etienne）所發的格言創立了兩院制，據說西厄哀曾問：「第二院究竟有什麼用處？」假使第二院和代表機關一致，第二院便是爲多餘的，假使不一致，第二院又是有害的。」這一種難兩全的詰問使我們記起回教國王奧瑪（Omar）任人毀壞亞歷山大理亞圖書館時所提出的詰問：「假使書籍和可蘭經一致，書籍就可以不要；假使不一致，書籍應該銷毀。」（註二）

歐洲各國中除了希臘，布加利亞，芬蘭，愛沙尼亞。（註三）和捷克斯拉夫以外，立法機關皆採兩院制。

各國所抱的目的大都相同就是另創了一種立法權力，其職務，在於依下面的方式批評衆議院所通過的議案：

留下相當的時間，俾人民能適當地形成他們對於某種法律所懷的意見，用以防止重要法律

的匆匆通過。

使每一種法律案都有修改的機會，因而使法律案的形式或實質都有所改良。

雖然有幾國家有些政治家，願意第二院的權力實際上和民選的第一院相等，可是大家還是主張第一院應該佔着優勢。

創設第二院的方法

各國創設第二院的方法多得很。要分別這些方法，我們先將政府分做聯邦政府和非聯邦政府兩種。

在聯邦國家，因為要使構成聯邦的各地方都能有代表，就促成了設立一個代機關，由每一邦推選代表出來，這一個代表機關自然成爲全國的第二院。美國首先設立第二院，瑞士，澳洲，南非聯邦，阿根廷，巴西以及其他美洲共和國都模仿着美國。這種計畫非常簡單，並且的確能够使瑞士各邦或美國和澳洲的各邦一類的地方佔得他們所應佔的重要位置。（註四）

單一國家（非聯邦國）大約在下列各種方法中隨便採用一種，有些國家授權行政機關指

定他所認為應該列席第二院的人來充當第二院議員。其他國家，雖然也允許行政機關指定，不過限定行政機關祇能指定那些年齡已滿若干歲或是屬於特種種類的人，好比曾任過高等官職的人，或擁有相當財產的人，或出身貴族的人，或佔過能够代表重要職業發言的地位的人。例如意大利參院議員就是由國王指定的——換句話說，由內閣指定——任期終身。西班牙和奧匈帝國解體前的匈牙利，所設的第二院議員有的是貴族，有的又由那些擁有定額資產的人構成的選舉團所推選。澳洲有四邦的第二院，是由具備某種財產資格的選民選舉。還有一種方法，把選舉權交給地方團體的會員或地方團體選出的人們，例如法國各州各縣各市的議會所設的選舉團。這種計畫，瑞典和葡萄牙亦加採用，稱為間接行動或第二度民衆行動因為選舉人自身是由公民所選的團體選舉出來的。

最後，有許多國家，第二院議員和另外一院的議員一樣也是出於民選，不過選舉第二院議員的選舉區比選舉另一院議員的選舉區大一點，這樣纔使第二院議員的人數不至像下院議員那樣多。美國各邦都採取這個辦法，各邦的參議院，比各邦的衆議院小得多，也是根據普及選舉選出，

不過選舉區較大罷了。聯邦參議院議員自一九一四年以來也是由全邦選民共同選舉，澳洲的參議院議員也是這樣。捷克斯拉夫的參議院也採用直接民選方法，選民年齡須滿二十六歲，候選人年齡須滿四十五歲，任期八年。

關於第二院的權力和職務各國憲法上的規定大有不同，我這裏祇能指陳三類：

第一類，第二院的權力和職務各國憲法上全跟第一院或民選衆議院相同。這包括根據普及選舉選出的第二院，例如美國各州的參議院，澳洲聯邦的參議院和美國聯邦參議院。就美國聯邦參議院論，其權力實在比衆議院的權力還大，因為牠不但是立法機關的一部分，並且是勸告而且監視總統的一種議會。

第二類，第二院的職務在法律上和第一院一樣或差不多一樣，但是實際上的權力不及第一院，也許相差很多。屬於這一類的如法國，意大利，比利時和其他歐洲國家，以及新西蘭，加拿大自治領地和南非聯邦的第二院。其中以法國的參議院勢力最強，以加拿大的參議院勢力最弱。

第三類，第二院的權力在法律上和實際上都不及第一院，例如荷蘭和諾威的參議院。

兩院職務的不同，最主要的是關於財政方面。不由納稅人直接選舉的立法機關，關於課稅和分配稅收的問題，似乎不應該和納稅人直接選出的立法機關享受同一的權力，並且監督財政既然就等於監督行政機關，那末凡在閣員的進退隨着國會喜怒而定的國家，例如法國、英國、及英國自治領地，實際上操倒閣和組閣之權的當然是歸於衆議院了。

大概說起來，第二院的權力跟着第二院的組織法而不同。凡議員由人民直接選舉的第二院，其權力最大，凡議員由行政當局指定或是世襲的第二院，其權力最小。凡愈能代表人民，權力也愈大，代表人民愈少，權力也愈小。假使第二院不是直接出於民選的，牠就有怕得罪民選衆議院的弱點，不然的話衆議院可以鼓動人民起來反對以打消牠的抵抗。要測定第二院的真正權力，最好看於兩院意見不同，各自固執己見時如何情形？

我們現在再回到各國第二院的組織法，看一看那一種方法在實際上運用得最好。

上面所述的各種方法沒有一種是十全十美的。根據普選的直接選舉自然有一種好處，使第二院的代表性和第一院一樣，但是如此一來，就不免造成兩院爭相要求同等權力的局面。第二院

如直接由人民選舉，使牠的議員比另一院的議員佔了一種便宜，即他們既由較大的選舉區選出，就可以主張代表較多的意見，這樣一來，第二院自然變做了第一院的競爭者。並且這種計畫還有一個毛病，假使兩院同時選舉，那麼兩院就很有受同一政黨支配的可能，假使真的這樣，那末第二院調和的作用無形之中就消滅了。反之，假使兩院先後選舉，那末最後選出的那一院，便可以主張他們纔真正代表民意。再者，構成兩院的人物，都由同一的階級出身，年齡限制實際上沒有什麼關係，所以並不能引進新的知識因素出來給國家服務。以美國各邦而論，參議院並不比衆議院爲好；其實凡有賄賂流行的地方，參議院比衆議院更壞，因爲參議院議員的數目既少，每一個議員的票都更值得收買，有一種更高的價值。澳洲的聯邦參議院，雖然較小，議員的品質卻還不及衆議院，因爲比較能幹及野心的人都想進衆議院，因爲開員往往從衆議院議員當中選擇的。不過參議院固持牠的平等實際結果，除了重新考慮第一院所通過的議案以外，國家並未因有第二院而得到什麼好處，因爲兩院的才質原是相同的，如果說有什麼不同的話，那麼祇有參議院比衆議院更壞些。行政當局指定的方法，更不能贊美，因爲議員多半爲了政黨的原因而推選出來的；有時，例如

加拿大，不但爲了使內閣在第二院中佔得多數，並且用以報酬那些平日擁護牠的上了年紀的人，他們已厭於巴結選舉區，當然樂就這一種尊嚴的議席。據說還有若干國家，政治上的祕密效勞或捐助政黨基金，都可以使那些人民不能發現什麼優點的人加入第二院。如果第二院根據限制選舉權而選出，又會使第二院變做一個階級單獨支配的機關，時常違反民意。如果由地方當局選出的選舉團選舉，這種方法固然產生出法國的那樣能幹的參議院，但是地方當局自身的選舉因此就帶上政黨政治的臭味。想當州議員的候選人，自謂係政黨候選人，由政黨機關爲之效勞出力，這每一地方團體就都以政黨的界線來劃分，其實劃分政黨的國家問題，與地方團體的職務本是不相干的。例如美國聯邦參議院，最初因爲由各邦立法機關所選舉而帶上一種政黨的性質；法國的州議會現在也比從前多受國家政黨勢力的影響，因爲以前參議院議員不是由牠們所選舉的。這樣看來每一種選舉方法都有牠的缺點，沒有一地方的結果能够使人完全滿意，不過這一種結論一點沒有毀壞兩院制的原則，因爲固然沒有一個第二院是完滿的，但是也沒有任何一個第一院可說是完滿的。就每一國家而論，問題不在於牠曾經得到牠所希望的完滿沒有，而是假使第一

院之外沒有第二院，或者假使沒有什麼來牽制第一院，事勢會不會更壞。

第二院比第一院不容易組織的理由，實在是因為後者能够由，並且現在無論在什麼地方都是由根據廣泛的選舉權而行的直接選舉創立出來。這種方法的應用已經變成近代民治學說的一部，因為這是主權在民的學說所要求的，並且爲了這個緣故使美國和澳洲的參議院議員，也根據普及選舉制由人民選出。反對應用這種學說的理由，前面已經說過，就在於牠創了兩個互相競爭的議院，兩個議院的分子又是些同類的人物。如果這麼，那麼爲什麼一定要兩院呢？民意難道不能由一院充分表示嗎？因此，現代比較『進步的』理論家都想根本取消第二院；而另一方面，那些因爲不大相信羣衆想限制羣衆的衝動的人，卻正在那裏在直接民選之外尋求他種組織第二院的計劃，希望藉此能够創立一種限制的權力。但是無論牠們採用什麼方法，他們總是被民治原理妨礙了。無論內閣指定也好，地方當局間接選舉也好，受財產限制的選舉區選舉也好，沒有一種不違反民治原理。最後的問題變做：直接的和絕對的主權的原理是否和限制立法機關以保證重要問題在最後決定以前先要充分探求民衆的意見相容。假使願意離叛上述民治原理而創立一個

有資格實施此種限制的第二院，那末第二院的權力一定有相當的根據。這根據又是什麼？

第二院的權力和職務

上面已經把各種方法和各種方法所生的結果研究過了，現在讓我依照二十世紀的經驗和二十世紀民治政府所處的新狀況來研究第二院問題。這個問題是個雙重的問題。前一章所說的，使我們現在不必覆述那些用以證明第二院在所必須的議論，所以我們可以直接討論下列兩個問題：假使應該有個第二院，那末這個第二院應該怎樣構成，換句話說，第二院議員應該怎樣選擇呢？該把什麼權力授給第二院呢？

也許有人要說第二院的組織方法全看第二院所行使的權力而定。這話當然不錯。權力會影響到組織方法，但同樣組織也會影響到權力。討論這個問題的一部分我們一定要同時考慮其他部分。假使牠的權力是大的，牠就要有強固的組織使牠能够行使這些權力。如果建築在一個強固不足以負責任的基礎上，權力就一定要減弱，不然的話就要受震撼搖動。記得這一點，讓我們先討論組織方法。

假使我們要從各國過去的試驗抽取若干斷案的話，那末可以說過去第二院的權力好像一共有三個來源：第一種由於人民對於第二院一向所抱的敬意。假使第二院沒有個又悠長又光榮的歷史，假使第二院議員屬於一個依舊享受社會尊崇的階級，那末牠儘可以靠人們對於構成第二院的人所懷的敬意而維持牠的地位。這種敬意維持了匈牙利的參議院和英國的參議院的地位，在英國，一直到前世紀中葉參議員完全給一個政黨操縱了觸了另一個政黨的怒牠的時止，（以前兩黨在院內是勢均力敵的）同時牠的社會地位也因議員數目的大增而低落。到我們這個時代，尚古之情到處減少，現代的思想方式不利於維持長久的習慣或任何一種社會的尊敬。

一個議會可以享有的權力的第二種來源，是由於牠的代表性質。假使牠是由人民選舉的，大家當然都認定牠代表民意而有民意做牠的後盾。美國有幾邦的參議院（就議員個人論是不能夠受人尊重的）和瑞士各邦的議會都是建築在這個基礎上面。同樣，由人民間接選舉組成的第二院，例如丹麥，法蘭西和比利時的第二院，雖然比第一院弱一點，因為不是由人民直接選出的，但也自己覺得，尤其是院內包羅有特色人材時，能夠行使相當的權力。通常第二院任期比第一院

較長的地方，第二院就可以因為議員的經驗較富而占有相當勢力，不過同時因為任期長了，牠的代表權力就會減弱，因為牠好像祇能返映過去的民意，而不能返映現在的民意，牠的權力就要減少些。

第三種來源，是由於第二院議員個人的優點和知識的豐富。假使能够於第一院外在國民中抽選一百個最有才幹的人，在數種職業裏最有經驗而又富有政治的知識和健全的判斷的人，而將這些人來充實第二院，那末他們百鍊的性格和個人優越的勢力也許可以補償他們不由民選的損失，並且將使他們的辯論和決定在國內很有力量。意大利、比利時和西班牙的確有這一類情事，不過範圍不大罷了。知識的權威加上傳統的魔力究竟會給議會以何種權力，要得到一個最好的例證，我們可以追溯到二千年前一種機關長久光榮的歷史，這個機關不是由於民選，嚴格地說，不是一個立法機關，並且不能算是第二院，因為根本沒有第一院，與之對立的祇有全體選民。（註五）

羅馬的元老院儘可稱為牠是任何國家所有的議會中最成功的一個。當共和國後期的時候，元老院議員由兩個稱為監察官的最高長官所指定，每五年選舉一次，隱然，但實際上差不多是終身的。

(註六) 習俗規定每一個曾任某種高級民選職務的人，當然包括執政官和度支官，都應該列席元老院，其餘則由監察官隨意任命。因此元老院有兩種權力的來源，人民對於牠累世領導國運的記憶，以及大部分議員的高位和官職。得了這種傳統的尊敬支持，元老院的壽命比民選議會和民衆自由自身還長，成爲皇帝權力的一種消極的工具，保持一種有時很有用處的法律上的地位，這樣並且存在了一千四百年以上，一直到紀元後一四五三年新羅馬顛覆，保持羅馬偉大的所有一切完全由一種殘暴的專制出來替代爲止。

關於第二院的職務，過去和現在有三種學說：

第一種學說，主張第二院應該享有第一院所有的權力。不過我們已經曉得，除非第二院也是民選沒有人肯許牠這種權力；至於反對兩個直接民選的議院的理由，則在前面已經說過了。使第二院和第一院平等，簡直是使牠主張有和第一院同樣爭取民衆擁護的權利。

第二種學說，主張關於財政案第二院應居於第一院之次（結果就是牠不能推翻內閣），但是關於其他立法可以和第一院處於平等的地位。依據這一種學說，第二院不但可以提出議案，並

且可以修正和拒絕第一院交議的議案，雖然第二院也要承認假使牠要跟第一院度長絜大，比權量力，牠總是較弱的一院。

第三種學說，主張第二院祇可以修改第一院已經通過的議案，換句話說，祇可提出修正案，或者提議修改財政案的細節，但是沒有權力拒絕或根本修改下院已經同意的議案。我們現在逐一研究這三種學說的運用。

大家一致承認，第二院的職務之一就是在於修正另一院交議的議案。任何內閣通過了一個議案以後，又有機會在另一院裏修改原案提出那院所忽略的錯誤，實在是非常便當的，並且在第二院比較靜穆的空氣下，議員的清醒的批評，那末也許能够修正所犯或所忽視的各種錯誤。我們雖然不易確定修改的範圍，我們可以認爲主張這種見解的人，都承認第二院最好不要和第一院衝突，如果有什麼抗議，在提出抗議以後，就須屈服。不過還要注意一種或有的結果。假使這一種見解確普遍實行，議案的修改祇在上述的狹義以內進行，那末第二院將成爲法律專家的團體，這樣一種地位將不能吸收有才有識的人。牠將不能成爲一種有效的限制，甚至也不能達到稽延匆遽

的立法的目標，在這種情形之下，國家差不多或簡直可以不設第二院了。

假定採用第二種見解，設立第二院專為抵抗第一院方面失策或不智的行動，那末問題發生這一類抵抗究竟可以達到什麼程度？一種議案的重要的規定可以修改到什麼程度。修改很容易變做實際上的拒絕。不但美國和澳洲的參議院有拒絕另一院議案之權，就是法蘭西，意大利和加拿大的參議院亦然，不過在後面三國這一種權力運用得非常稀少審慎而已。一個議院存在的理由，既然是為稽延議案以使人民有充分考慮重要問題的時間，那麼難道能够不許牠有拒絕權嗎？財政問題可以完全不許牠過問嗎？事實上差不多任何一種改革，都可以包括在自謂目的在於財政的那種提案裏，而實際上為革命的提案因此可以和公款的籌措和分配一併的通過。

假使第二院有權利抵抗第一院，不問這種權利或大或小，那末兩院的差異又將怎樣調整呢？過去提出過的有五種解決辦法：

(一) 一種方法規定一個一定的時間，過了這個時間，任何牠以前曾拒絕過而曾經過第二次（或第三次）通過的議案，第二院必須接受。

(二) 兩院舉行聯席會議，不同之點於辯論後用合併表決方法決定之。

(三) 兩院分別實行表決，票數合併計算，併在一起計算後的多數，就算做決定的。

(四) 解散立法機關，於總選舉後再把議案付新的兩院表決，最後由兩院聯席會議表決。澳洲聯邦目前就採用這個辦法。

(五) 在每院各選議員若干人組織一個聯席會議委員會，爭執的議案由他們於討論後表決。

(六) 全部問題交給全體人民表決，好比，美國各邦表決憲法修正案或瑞士民衆複決議會交議的案件一樣。

一個國家，究竟應採那一種解決方法，全看那一國的人口，兩院各別的人數，及其他地方狀況而定。在法國、瑞士、美國和其他國家，憲法上沒有終止爭論的規定。一院或他院總要讓步，在法國多參議院讓步，在美國多半是衆議院讓步。

目前第二院爲什麼更加重要

關於第二院的組織和權力上面已經討論過了，在臚陳這種討論所暗示的結論以前，第二院

設立的根據除了上述幾種以外還有一種根據，換句話說，第二院還有一種價值。

在前一章裏，曾經說過每一個自由民族對於牠們的代議立法機關差不多全表示不滿；我又曾努力說明世俗所傳的立法機關品質的敗壞，和立法機關權威的減落的原因。品質上的敗壞，祇要衆議院議員的狀況還是像最近三十年那樣麻煩，苛刻，恐怕沒有補救的希望，就是在那些議員的位置比美國，加拿大，澳洲或新西蘭較爲動人的歐洲國家也是這樣。一個法國的國會代表一定要給他的選民服種種不斷的，煩難的，而且往往屈辱的勞務。一個英國議員，現在差不多要時時在議會以外演說，討論政治上和政治外的問題，並且假使他是很富裕的話，還要出錢捐助那些和本選舉區有關係的目的；因爲黨紀較前嚴厲，他的獨立被減少了，同時每五年一次的選舉，令人煩勞也比從前來得厲害。所以許多本來宜於擔任公務，祇因爲他們不是年富力強或口如懸河的人，就都不願充候選人。假使國家要利用他們的才能，一定要另立一院，例如第二院，第二院不是由民選的，或者至少所受選民的壓力沒有如第一院之甚。

我們已經曉得現代立法機關的最爲人指摘的弊病有下列兩種：

第一，一國所有的知識，智慧和經驗的蓄積，立法機關所吸收得的太少了。

第二，立法機關難免不受政黨操縱，而政黨總是依照一種匆遽的或專制的精神硬要通過爲本黨或社會上的特殊階級的利益而設想的議案，往往不許有充分的時間爲詳盡的討論，有時甚至利用當權的多數黨的一種組織，約束所有多數黨黨員贊助本黨中的多數所通過的議案。凡有這種情形的地方，統治的不是整個立法機關，而是多數黨中的多數，他們在全體中也許實在爲少數。

總而言之，這些弊病是民治政治一種的危險。假使一個國家的行動根據着這樣一種的原理：認爲民衆不但總是不錯的，而且他們直接選出的代表，就是當牠的行動最爲急遽的時候也能够有效地代表民意，如果是這樣，那麼當然不需要什麼限制和修改的技能。或者如果認爲代議機關的錯誤所引起的損害，尚不及因欲防止代議機關的行動而生的損害那樣大，那末也無需討論第二院。但是除非這種見解爲衆所採用以後，否則總得要有方法來矯正上述的弊病，尤其因爲托付政府的職務一天繁似一天，履行職務所需要的專門知識也一天多似一天，這種弊病也有日趨危

險嚴重的趨勢。此種加於政府的新職務，不但比從前更需要專門知識，尤其是經濟範圍內的專門才能，而且需要普通立法家所不常有的那種洞澈而又穩健的思想力。結果有兩個途徑，不是立法或行政因不能勝任而衰落，就是立法或行政落入永久性官僚手中，成爲正統的民治政治所深疾痛惡的那種官僚政治。除非一個國家比牠的競爭者落後，要不然那個國家一定要靠一批人數更多，力量更大的官吏去補救立法機關的缺憾，否則其權力就要轉入那些和牠競爭的有設計完善的制度，實際上較有效率的國家手中。

現在已經開始看出，大多數國家的現存立法機構，不能夠充分使那些負責通過所有有關社會和經濟問題的議案爲法律的人依照一種實際的精神來研究社會問題或經濟問題，因爲立法機關忙於連續的黨爭和監督行政機關的日常行政工作，就算有許多議員全有研究的能力，也沒時間來從事這種研究。

上面的討論暗示我們，凡有這一類的弊病，同時又很有提高直接民選的立法機關的品質加以補救的希望的地方，那麼創立第二院，似乎就是一種補救方法，因爲第二院可以收羅那些曾因

才具優長或曾因給國家或地方服務（例如在地方政府或國內外的公務）而名聞一時的人，那些對於國家生活的重要方面，農，工，商，財，政，教育，具有特殊知識的人，或那些因為旅行和研究精通外國事務和世界上一般變動的人。第二院也許做當做包羅專門知識和成熟智慧的一種培養之所，以補充第一院所已有的任何知識和智慧。這裏頭儘有位置以安插那些代表專門職業（例如科學研究，醫學，法律，工程等）的人，自然牠不應該僅僅成爲一種專家的集合，而應該主要由那些熟悉公共生活而能够依照一種實際的精神來應付政治問題的人組成，因為科學家和文學家在接近政治的時候，不一定是賢明的，甚至不一定是冷靜的和坦白的。固然沒有一個會議能够完全排脫黨派的精神，但是大多數會員間一種冷靜的和公正的精神，也能够緩和全部機關中的那種黨派傾向，因而很能够取得民衆的信任。在行普選制的國家裏，這個機關的職務不在於跟民選衆議院競爭同樣的權力，而在盡其可能以公正的精神應付一切問題，理解自己對於國民所負的責任，並且祇在確有理由相信那個爭論的問題，衆議院的應付太匆遽時，纔出而與之抵抗。凡事曾經證明是出於民意的，千萬不要繼續反對，應該力謀理解那種依法表示的民意，並且使之發生

效力，牠的人數較少，牠可以在比大代議機關所能有的更自由的狀況底下進行辯論，以辯論來啓發和影響民衆。第二院又是第一院沒有時間討論外交政策的時候討論外交政策的一個講壇。第二院的委員會儘可單獨或聯合另一院的委員會，以研究那些沒有政黨性質而需要立法的問題，提出報告，並且起草議案，這些議案既出自一個和政黨沒有關係的權力，所以也較易於通過些。這樣行政機關的工作就可得到幫助或減輕。予議員以較長的任期，譬如六年至九年，可以使得他們能夠得到對於這一部分工作非常有用的經驗。（註七）

假使這一種的第二院是人所希望有的，那麼牠應該如何設立呢？顯然牠不應該用直接民選的方法，因為直接民選方法會使第二院僅僅成爲第一院的複製品。也許可以採用法國所用的那種間接選舉方法。假使認爲採用這種方法，第二院的黨派精神恐怕要和第一院一樣，並且未必能夠代表第二院所應具的特殊性質和知識，因而不贊成這種方法，那麼可以試用另一種方法。就是將第一院按照地域，分爲若干組由各組選舉，（註八）並且限定每年祇選若干人。另有一種方法，就是由專爲此事而設的一個委員會去選擇，牠們是民選的，以人民的名義行使這一種有類羅馬監

察官的職務。

單靠了或主要靠了第二院議員的品格和他們事業給他們的名譽，而使第二院強有力和受人尊敬，這一種原則，是值得任何不想徹底實行民治原理國家所考慮的，我們且想像一個由備受國人尊崇和信任的人組成的小委員會，由立法機關設立專為選擇性質上，經驗上和知識上（包括卸任的高級官吏）宜於充任第二院當議員的人，任期六年或九年。在一種永久的法律規定底下，這種選任委員會可以隨時設立或更新，牠們也可以依照那種法律所定下的原理或方針去選擇第二院議員。委員會人數應該很少，最好能超出黨派，這一方面是因此可以確定委員會分子的责任，一方面使得他們能够充分地互相信任地討論每個議員的資格；並且最好大部分委員（也許不必全部）都是從現存兩院之中選出，因為他們最懂得要到什麼地方去找最能幹的和最公平的公務員。無論委員怎樣憑着良心做事，怎樣公平，他們當前還有一種特別困難的工作。假使祇顧經驗，能力和品格，那末也許能够找出能幹的人物。但是上院的組成既然要使他不至受一黨操縱，因為假使上院受了一黨操縱，便會損及上院道德的權威，因之就不但要注意到被選的人

的智慧或名望，而且要注意到他們所抱的政治意見；因為假使選擇者於不知不覺之間選出了一個一黨獨霸的上院，他黨就要說牠不公，那麼一開頭上院成功的希望就很渺茫，牠信用就會墮落。所以一個選任委員會所能够遵循的最安全的方法，也許就是按照每黨在衆議院所佔的相對的勢力，給每黨各選出若干具有照牠所懸擬的品質的人，然後再於這些黨人之外選出一些其他的人；這些其他的人根本不抱何種信念，但他們是因為種種關係而出名的，並且經人認爲是宅心公正，宜於維持兩黨之間的均勢，他們對於發生的每一種問題，都能够下公平的判斷。依照這種方法，或者能够選出一種議院來，牠自始就不是由一黨獨佔勢力的，人民也會接受牠的話，認爲牠的話的確具有唯因知識和經濟纔有的那種權威。但是要設立一個委員會，所有委員不但能够擔任這種複雜的工作，並且要爲人承認能够依照一種誠實公平的精神去工作那是非常困難的，所以到現在還沒有有人試行過這個辦法，說起來也是一點不足奇怪的。

假使真有人提出這一類計畫，舊問題就要發生，就是在民治國裏，許不許如此選出的第二院，擁有一種足够吸引有名望人而使牠成爲憲政機構一個必不可少的部分的權力。也許有人要說

牠不響應民意，因為牠根本不是由於直接選舉而不對民意負責的。祇有在非常時期，例如一八八七年美國憲法會議集會的時候，人民纔願意爲他們自身的安全而犧牲一部分的權力。這樣看來那些使得第二院成爲合於希望的條件，也就是妨礙第二院成立的條件。在自由國家裏現在通常所恐佈的少數政治的危險雖然已經成爲過去，雖然現在沒有一個機關敢於違抗民意，雖然目前祇須防備新危險，可是要說動人民，使得他們自信和克己竟至於願意放棄一部分的權力，恐怕是不會有的。不過多接觸了立法機關的缺點，或政黨或階級機關對於立法機關所爲過分的操縱，也許會有一天要求第二院所最能供給的保障。不幸得很，需要保障最切的時候，就是保障最難供給的時候。

(註一)就古代世界而論，第二院的職務似乎不是修改或重新討論全體國民會議的決定，而是同現代的內閣一樣，在於討論那些行將提出於國民會議的問題。

(註二)這些雖兩全的詰問多半毛病在於忘記了其他的可能。第二院所任的工作，也許既不與第一院一致，又不與第一院不一致，并且就是和第一院的目的相同，也許另探其他更好的方法來達這些目的也不一定。回教國王的話，祇有把可蘭經當做一種百科全書包括所有回教徒所應知的一切，他的話纔有力量。也許他真把可蘭經認爲如此。

(註三)不過愛沙尼亞對於其立法機關，也有一種限制，即採用複決制。關於波蘭，立陶宛，以及喬治亞，亞美尼亞和阿塞爾拜然 (Azerbaijan) 共和國的情形，我不大知道。

(註四)加拿大自治領地，爲聯邦制有一個參議院，議員由自治領地政府指定。被指定人是按一定的比例由構成聯邦的九邦選出的，他們即代表這九邦，雖然不是由各邦所自行選舉，九邦中祇有兩邦 (魁北克與新蘇格蘭) 有第二院，議員由各邦內閣選擇，任期終身。

(註五)羅馬的元老院可以通過行政性質的提案，執政官實際上也不得不認之爲有權威的，但在自由政府消滅習俗，尙未把這種權力歸牠時，牠是不得制定法律的。

(註六)惟在特殊情形之下，亦可加以罷免。

(註七)上院議員隨時改選一部分的方法，例如每年改選三分之一，在美國的確能够使人滿意。在澳洲，每三年改選一半。不待說此地的敘述都是一般的情形，而每一種計畫都應該適合於國情。

(註八)贊成這個方法的人說，這個方法可以使兩院密切接觸，同時第二院的議員，因爲任期較長，將不僅爲第一院的反映。

第六十五章 人民直接立法

近代民治政治的特徵，最值得我們研究的莫過於全體公民以他們自身的直接行動來制定法律，這有三個理由。

這些方法，實在是返於古代國家全體國民大會所取的最早的自由政府的形式。例如古代的希臘，意大利和腓尼基共和國那樣。牠們證明人民對代議政體的懷疑，雖則代議政體一早就是大國所採的唯一政體，不但在各該國中經人認為是不能免的，並且是趨向於自由政府的一大進步。這個最新的花樣，經若干社會的經驗所贊成，同時又受其他社會的熱烈歡迎，並且似乎表示牠是民治政治改變時將要遵循的途徑，所以很值得我們去推敲。

在瑞士各章和美國各章，已經說過複決和創議的運用方法，這一章祇要總述這兩種制度在該兩國實行以後所產生的結果，此外再簡單的敘述一下贊成或反對其他地方採用這種方法的

理由。

輿論之傾向於人民直接立法，有兩個根源，一個是理論上的，一個是實際上的。

理論上的根源，具見於主權在民的原理，就牠的法律的形式而論牠是已經十分古舊了，可以遠推到羅馬法，但是就牠的近代迷人的外表而論，則是起於盧騷時代的。在歐陸和美國方面，都有熱心家極力宣傳這個主權在民的原理，他們以為不但所有權力按諸天理，按諸權利應該完全屬於人民，並且祇有由他們直接行使而不由他們所選的代表行使的時候，纔算是他們真正有效的權力，因為所謂絕對命令（Mandat impératif）即人民訓令他們的代表如何代表他們實行表決是不够的並且實際上也不能實行。清潔的水一定要由山中的泉中挑取出來，不應該由溪谷污濁的水流中挑取。

實際上的根源，就是人們對於立法機關所感的失望和所抱的懷疑，這種失望和懷疑在所有自由國家中本來多少明顯，在美國可說是已經登峯造極了。在美國許多邦裏，人民既然不得遂其改革立法機關的希望，就進取覆核立法機關的行動的權力，即將立法機關所通過的法令交付民

衆投票以便他們表示贊成或拒絕，並且還授權定額的公民起草和表決所有不受立法機關方面的干涉而制定的議案。這就是這種實際的禍害的感覺，促進了大西洋對岸國家的這種運動，在歐洲，本來運動的力量主要是由抽象的理論而來的。

民衆的決定，還因其他的緣故而有牠們的價值。譬如某地方的立法機關由兩院合成，而兩院之間意見衝突，每院又各自固執己見，那末除非憲法明白規定一院的意見必須對另一院的意見屈服，那麼解決爭執的一種方法，就在於將這種法律或這種法律中兩院所不能同意的部分交給全民投票去決定。澳洲現在就採用這種辦法，諾威和比利時也正在討論。德國的新憲法也加以採取，並且也有人建議，英國亦大可以採用。此外還有許多情形，就所提出的法律的性質而論，最好把這種法律交給人民表決以徵求他們對牠的意見，庶幾將來制定以後可以得到他們熱誠的擁護。最熟知的例證，就是限制烈酒販賣的提案。立法機關，或者爲了上述的理由，或者爲推卸自身的責任起見，常將這個問題交給一邦或一市的民衆去表決。

瑞士和美國若干邦都採行人民直接立法，直接立法的方式有兩種：一種是複決，即不但將憲

法的修正案交付民衆表決，並且將立法機關所通過的法律交付民衆表決。瑞士有幾邦，所有法律都必須如此交付民衆表決，就是所謂義務的或強制的複決制。在其他邦和聯邦以及美國各邦，祇逢到在定額公民要求的時候，纔將法律交付民衆表決，即所謂隨意複決制。

還有一種方式叫做創制，所謂創制就是由定額公民提出憲法修正案或法律草案，交給全民表決。瑞士聯邦關於憲法修正案，瑞士若干邦和美國有幾邦關於憲法修正案及法律，都採用這個辦法。

我們現在且看（一）應用每種立法方式的情形；（二）什麼事體可以交付表決；（三）表決公民的比例；（四）採用什麼方法來援助公民正當表決；（五）政黨精神和政黨機關對於表決有什麼影響；（六）人民表示他們宜於行使這種權力究竟到了什麼程度；（七）這些方法實行以後對於地方的和平和幸福有什麼一般的效果。

（一）複決的應用 瑞士聯邦一向很少利用複決，近年來用得尤其少。（註一）即在採用隨意複決制的各邦，也很少採用這個方法，不過瑞士各邦的法律產量，無論什麼時候全要比英語國家

來得少些。蘇黎世邦的立法算最爲活躍的了，所有法律又是全要付民衆表決的，可是自一八六九年至一八一九年五十年間也祇通過二百五十四種法律，其中絕大多數皆經民衆接受。

應用複決辦法，在美國要比瑞士通過得多，這不但因爲美國所通過的法律數量上比瑞士爲多，並且因爲多數法律全是爲個人或公司的利益而通過，人民已經失去了對立法機關的信仰。不過目前採用複決已經不如最初次實行時那樣頻繁，這一種變化可以有兩種解釋：也許是立法機關改絃易轍，革除前弊，也許是公民的態度漸漸冷淡了，沒有從前那樣熱心評判立法機關所通過的法律。

創制的應用 這在瑞士聯邦也不常見，祇有憲法修正的時候纔用一下。在一九〇五年至一九一九年有過八個提案交付民衆表決，祇有兩案通過了。在各邦比較要常用些，不過就是在蘇黎世邦，自一八六六年至一九〇八年（首尾兩年包括在內），關於法律的提議也祇有二十八次，關於憲法修正案祇有三次。

在美國各邦許多議案全依創制的方式提出，因爲在美國有一種比較活躍的不滿或渴望的

精神，想憑人民的衝動實行徹底的改革，認定這些改革假使在這立法機關進行的話，一定會受那種操縱立法機關的可鄙的勢力所阻礙。假使我們應用的次數，作為一種制度的需要與否，那末可以說在有幾邦是非常需要的。大概所接受的創議案和所拒絕的創制案，數量上不相上下，在瑞士，則創制案多數是被拒絕的。

(二)交付表決的事件的性質 在瑞士聯邦，立法機關根據憲法有不將牠認為緊急的任何命令或議決案（每年的預算案不在此例）交付民衆複決的權利，這種權利立法機關事實上的確時常行使，有時甚至所謂緊急實在是並不是明瞭的。美國各邦的立法機關也有這種權力，並且偶爾也在令人懷疑的狀況底下行使，所以遇有議會意在阻止人民宣佈他們判斷而把議案稱為緊急性質，邦長就否決那一種的議案。

在美國各邦採取憲法修正案的形式而提出的建議，不受邦憲法上的任何規定的限制，因為假使有這類性質的限制，也會因改變憲法本身而推翻；並且就事實而論，在美國和瑞士，許多應該作為法律處理而在國家根本大法上並沒有位置的事件，現在時常成為立法機關或民衆創決所

提出的憲法修正案的題目。(註二)

(三)參加表決的公民人數 在瑞士，無論複決和創制參加表決的公民和全部合格的公民的比例，差不多都比參加國會的選舉低一點。在聯邦方面，百分比最高到百分之七十九，最低會到百分之三十四。在農村區域的各邦有時低至百分之二十一。大概沒有勸誘人民參加表決的機關的地方，缺席當然較為常見，並且以美國而論，多半是因為若干議案純係地方事件，出乎普通選民的知識範圍或興趣範圍之外。人們儘可以說參加表決的數目，雖然跟着人民對於當前問題所感的興趣而不同，卻難得超過全部選民之半。美國各邦也是這樣，不過參加表決的公民比例往往比這個數目還小。(註三)儘有少數登記選民，甚至極小的少數登記選民，通過議案的情事。遇有此類事件發生的時候，真的可以說人民已經表示過意見嗎？有人說，凡不參加表決出而反對的可以算做默認，但是他們的缺席也許卻是因為根本不曉得問題的重要，也許因為自覺沒有能力表示任何意見的緣故。

(四)使得人民知道所交付表決的事件的方法 在瑞士和美國，創制所建議的憲法修正案，

法律，和提議的稿本，有時連同贊成或反對這種法律或提案的理由書，正式分發，同時贊成者或反對者各在報上或公開集會中發表意見。

(五)政黨和黨見對於表決的影響。在瑞士，政黨既然不大討論所交付表決的問題，又不大勸誘選民參加表決，所以表決有表示不受黨派情感影響的真正民意的趨勢。在美國這種情形在下列情形以內也是實在的：政黨機關的存在，與其謂爲爲了原則，無寧說是爲爭奪職務，所以很難得公然踏入有關原則的領域以內，所以交付人民表決的問題的是非曲直，比起選舉來，自有得到人民較好的公平考慮的機會。

(六)在實行直接立法中，人民表現的適於直接立法的能力到什麼程度。沒有一個民族比瑞士人更宜於參加這種工作，因爲瑞士人熟習政治，而對於政治又最關心。每一個待決的政治問題，都經過報紙和會議的詳盡討論；討論的回聲甚至遠在阿爾卑士小鄉村中也聽得見。沒感到缺乏發表已見造成輿論。瑞士人是靈敏的，慎重的，保守的，以前有過謹慎的思考。農民的心理很滯慢，有時並且褊狹，這是一班靠着耕田搾乳生活的農民常有的情形，勤儉而吝嗇，不受抽象思想或似

是而非的口號所影響，但是他們也智慧的，願意他們的知識範圍以內考慮任何議論。普通公民的頭腦是冷靜的，精神是獨立的，不肯投降政黨領袖，又有一種愛國心，足以緩和和人民純憑私利贊成或反對一種提案的傾向。瑞士人實在是實行複決試驗的適當的民族，試驗的成功也證明了人民有勝任的能力。近年雖然人口增加了，現在比一八七四年更易徵集民衆對於每一種交付表決的法律的簽名，但聯邦方面民衆表決卻越來越少，這更可以證明人民明達事理，限定祇有在有一部分反對的輿論而值得費一番心機和時間去實行一般表決的事件，纔行使這種權力。

在美國十八邦裏，就不容易作概括的定論，因為雖然其中大多數人口都是從事農業的，但也有幾邦夾雜有從事製造和採礦的人，並又有幾邦新從歐洲落後國家來了數量很多的移民，所以受教育，有思想，而能領導他們的人的比例及參加表決的公民的普通知識程度各邦大有不同。美國西部人民對於公共事務和法國人或英國人或比利時人感覺同樣的興趣，德國人還有經驗，並且不像西班牙人，意大利人或斯拉夫人那樣感情用事，沒有那樣容易受衝動。（註四）他們比起瑞士人來，沒有瑞士人那樣恬靜堅定，也絕沒有那樣保守，但是概括地說，他們配應用直接立法的

方法，不下於任何歐洲民族也許比中歐和南歐各民族更配些。所以美人的事例，假使他們的試驗能够成功，不足以證明沒有西部美人那種經驗的立陶宛，波蘭，塞爾維亞，羅馬尼亞一類的民族，也能够希望產生同樣良好的結果。

(七)這些立法的方法對於採用的國家促進過什麼福利 測驗這種制度的成功與否，一半看牠是否受採用牠的民族贊許，和會不會使採用牠的民族滿意，一半牠所接受或拒絕的法律，究竟優劣如何。

就瑞士而論，前一個問題馬上可以回答出來。人民對於復決完全滿意，不但沒有人提議放棄或限制牠，並且還有人提議推廣牠。關於所通過或拒絕的法律，一個陌生的人自然不容易加以批評，不過二十九章裏所舉的事例，可以證明立法正在穩健地進行，在這種立法底下，國家和國內各階級已經獲得物質的福利和國內的和諧一致。國內的保守精神和改良精神互相融和補充。若干良好的法律固然因為復決而稽延了，但是損失很微，而且法律最後通過的時候，會得到更普遍的擁護，或者也可以補償這種損失。創制的結果比較不易估定，但是有知識者贊成這種辦法卻比三

十年，甚至比十五年前更爲一致了。從沒有人說創制滋生過什麼嚴重的禍害；多數人承認創制促進了幾種必要的改革。創制權的未曾濫用，祇看過去十五年中瑞士聯邦實行創制不過三次，就可以曉得。

就美國而論，所有實行複決的各邦就沒有這種輿論上的一致；但是值得注意的，自從南達科他首先採用以後，跟着採用這種制度的邦數繼續增加，並且在所有曾經採用此種制度的各邦，沒有一邦的人民願意放棄此種直接立法的權力。許多觀察家，尤其是在律師中，繼續在評論這種制度的缺點，指出人民因爲不諳議案的好壞偶爾也會妨礙好議案的通過；他冒險的決定使行政上發生糾紛；他妨礙政策的徹底，例如忽而表決或忽而拒絕教育費用。財團的惡勢力雖未曾完全消滅，立法機關的風格也未曾提高，這些機關所欲通過的許多假公濟私的議案，卻被複決打消或尙未達到打消的階級已經夭折了。創制的運用證明是弊病孔多，因爲拒絕壞的東西，是容易的，要建設好的東西就煩難了，尤其是在孤立的公民團體試行的時候，每一團體都想推進本團體的計畫，更是一種特別困難的工作。所提出的許多議案，不但是起草不善，並且有意用以混亂現行的法律；

許多提案內容不過是些一時的風尚，或又包含原理健全而形式不能實行的計畫。所以雖然因為表決者的常識拒絕大多數「幻想的議案」，未曾發生大害，但創制的好壞還要由更長久的經驗來測驗。這種的弊病，如果規定一切議案須先交正式起草人依據正確的形式起草，並且限定同期的表決祇能提出若干起案件，也許可以稍稍補救。

一九一二年俄勒崗一次表決，提出有三十七起法律案及其他議案，同時還要選舉許多官吏。公民到了表決室，就要在四五十起的提案中決定某案的好壞或某人的優劣。在這個短時間以內，就是學識最賅博和經驗最豐富的人，恐怕也不能夠表示他對於四分之一的議案所抱的意見。

把曾經實行人民直接立法的國家所實行的民衆立法研究一下，我們就會曉得直接立法在其他國家將有什麼價值。

通常贊成直接立法的理由，可以簡略的述之如下：

複決可以矯正立法機關的錯誤。假使某地方的立法機關受着腐化的動機或階級的動機或純粹政黨的動機的影響，訴諸人民的確可以預防禍害。那些有永久重要性的立法問題，就可和那

些支配立法機關的一時的政黨問題或個人問題分開。一個政黨提出一個議案，其用意希望藉此能够在最近一次的選舉吸引人民的信任，其一己運命，尤其是立法機關裏牠的多數的運命，與那個提案的成敗大有關係，反之反對黨也就滿心想不讓提案通過，因為打敗了當權政黨的提案，就可以增加自身當權的機會。因此原案的是非利害反因兩黨爭權而丟在背後。但是假使把提案交付民衆表決，那末兩方就要在民衆跟前決鬪，因為議案的通過或拒絕是他們的行爲。他們也許並不責備那些起草這個議案的官員或通過這個議案的國會多數，卻乾乾脆脆的把牠否決了。假使雖然他們的議案已失敗了，負責的官吏私人繼續得人民的尊敬和信任，他們儘可以照常供職，國家也可以不必像大不列顛國會制度無論那樣第一流內閣，內閣的提案一被拒絕，就要實行一次總選舉，這種麻煩可以免了。

可以再提一種情形。譬如一個立法機關分成各組，現在有一組渴望通過一個議案，就和一個不贊成這個議案的政黨商量，這個政黨雖然不贊成那個議案，卻因自身也有一個議案急於通過，即以承認本黨提案爲條件而贊助甲黨的提案，於是甲黨提案得以通過，其實這個議案是大多數

代表，尤其是大部分選民，所要非難的。或者內閣多數黨的一部分威脅內閣，非內閣允許通過某項提案將不予以擁護。內閣爲了避免失敗起見，就對之讓步，議案也居然通過。就這種情形而言，當然是違反了多數的真意。就這兩種情形說將議案交付人民表決，實在可以防止政客的操縱。

選舉終歸是選舉，終歸是一種候選人間和政客間的一種選擇。一次同時提出了那麼樣的政策問題實在不能夠看出任何問題曾經民意真正決定。選舉之後，一黨就說選民已對牠表示他們對於某項問題的意思，另一黨也這樣說，又沒有方法決定孰是孰非。祇有和人民商量纔能決定。

複決可以幫助立法機關在總選舉時期以外，也能够和人民接觸，並且有幾方面，可以說是一種更好的接觸，因爲牠使選民有機會發表他們對於重要問題的意見，不至爲政黨精神的惡勢力所影響。因此人民代表更可明白，懂得全部選民的真正意思，所謂選民包括那些不同情於國會代表政治主張的人，因而也就是國會代表所不大熟識的人。

複決又可以擔保所有反對民意的法律不得通過。立法機關也許會誤解民意，或者又因爲黨派的動機或階級的利益冒險違反民意，希望不至因此受罰。訴諸人民實在是一種正當的補救方

法。

人民投票減少國內的地方主義，因為各級和各黨的人覺得，他們實在是大家共同表決着那些超過階級情操或政黨黨綱的問題。

一種法律，如經全民投票贊成，自然特有力量。因為這是人民自己的工作，他們自然覺得更有服從這種法律和使人服從這種法律的義務。

全民的判斷實在是一種最後的判斷，再也沒有上訴的方法。最後的權力既然下了一種判決，便可止息紛爭，至少可以維持至若干時日後，新狀況發生了可以相信人民心理將行改變時為止。上述後面三種理由也可當做贊成創制的理由，不過創制既是代替立法機關，不必立法機關的參加而由人民自行通過法律，那麼如要實行這種制度，當然還要其他理由。這些理由在實質上可以說是一樣的，就是說立法機關不能夠充分表示民意，所以纔有複決，惟複決祇以人民對於立法機關所已討論的事件的表示意見為限，祇許人民以一部分權利，並未給他們脫離立法機關而採取行動的自由。代表既然是由民衆選舉出來的，為什麼反把門戶關閉起來以拒人民，祇許人民

討論他們所已通過的議案呢？一個政黨的多數，也許是腐敗的，也許是自私的，儘可以因為私利而妨止人民表示他們的願望，而人民一定要站在那塊等着，毫無辦法祇能等到總選舉的那一天；就是到了總選舉了，新選出來的立法機關，也許不能履行人民所曾表示的願望。結果所必要的改革固然遷延，同時一種偏私之感正在醞釀，難保不猛烈地暴發出來。並且最後，假使人民既然宜於否認立法機關所提出的議案，為什麼他們自身不宜於提出議案呢？

在美國各邦，和立法機關的權力受一種硬性憲法限制的地方，還有利用創制權的技術的理由：就會在採用創制修改憲法時，創制權可以超越立法機關所受的一切限制，因為人民所欲加進原有憲法裏的東西，當然就取消了他們祖先前此所加的那些限制。所有希望民意自由活動而責備硬性憲法所加的限制的人都贊成這種言論，而所有因為恐怕民意自由活動而贊成限制的人則都反對這種言論。

反對人民直接干涉的理由，可以更簡單地述之如下。

人民直接的干涉，可以減少立法機關的權威和地位，減少立法機關對於人民所負的責任，並

且會引誘牠屈服於一時離奇的要求而通過牠所不贊成的提案，希望將來在交付復決的時候人民自會去加以拒絕。將那些曾經立法機關慎重考慮並討論的事件——往往非普通公民所能理解的，事件——供選民的愚昧或偏見的犧牲。牠簡直是由訴諸負責者轉而至訴諸不負責者，由訴之知識者至訴諸愚昧者。反對的理由還不僅如此，對於創制權尙有其他更重大的理由。創制權把未經議院批評的提案付與人民，這些提案假使不幸起草不善，那末制定之後將要紊亂法律，造成不穩定的凌亂狀況惹起訴訟。參加複決議案的公民，至少還曉得這個議案已經由一個合格的立法機關考查過和修正過。但是創制的建議就沒有這種好處。牠也許包括許多規定，有些是爲選民所歡迎的，有些是爲選民所不喜的，但是他們無法加以修改；他不是全部拒絕，就得不管利害全部接受。

創制權對一個慷慨激昂的黨派或一個不計利害的領袖，是種強烈的誘惑，使他們可藉此提出某種徹底改革計畫，口頭許一部分人民以某種重大的利益，極盡宣傳能事，結果人民還不曉得這種提案的危險以前，乘一時的興奮把牠通過成爲一種法律了。誠然，在瑞士這一類企圖因爲人

民明達事理而失敗了，但是這不能就證明，在比較不甚智慧和不甚慎重的民族間也不至於闖下亂子。一旦由創制通過了某種革命的步驟，後悔就嫌遲了。日後要運動廢止這種法律，就算在牠發生效力之前有足够的時間的話，恐怕也要比喚起人民以複決方法否決立法機關所爲的決定還來得困難。讀者儘可以估量雙方贊成和反對的理由。假使發表我自家的見解的話，我可以說複決在瑞士運用得很有成效，並且假使在美國成效較少，那末也不能說是頂壞，因爲沒有顯著的弊害跟着發生，也許還有相當的好處。瑞士實際上並不需要創制，但是無論在聯邦或在各邦都沒有什麼大害發生。以美國各邦而論，改革家最好還是着手於改良立法機關的方法並提高議員的品質，不必以創制代替立法機關，不過關於改良立法機關一事，他們似乎已經絕望了。試驗創制的時候，他們未嘗予以一種十分良好的機會，因爲不但使用得比瑞士更加頻繁，並且忽略了許多可以減少創制流弊的預防方法。但是美國的試驗時期過短，尙不許我們爲最後的斷定。

在研究瑞士和美國所供給的資料看人民直接立法對於他國有什麼價值和可以不可以用於他國以前，且讓我先述幾項規定，那些規定，假使連附於複決和創制的使用，也許有救濟或減輕

這兩種制度的弊病的趨勢。

(一)贊助復決的要求所需要的簽名人數，不但要參照全部選民的數目來決定，並且要參照人口的分佈來決定，因為在人口稠密的地方比較容易徵集簽名。就復決而論，最好所需要的簽名人數和全體合格公民的比例，不要少於百分之八至百分之十；就創制而論，最好不要少於百分之十六至百分之十八。(註五)

(二)創制運用上最大的弊病在於提案起草不當而發生的晦澀和混亂。這有兩種補救方法。一種方法可以規定提案人必須請一位有經驗的起草員給他們起草，或者鑒於創制的目的在於把立法機關所不願採為法律的某種提案交付國民，為達到這個目的，創制案可以不必同英美法令的形式那樣，將內容詳細羅列，實在祇要確切說明牠所欲達到的目的，更命令立法機關代為起草一種關於此事的議案，以便提交民衆表決。

(三)提出任何議案的時候，不但要將提案全文交給選民，並且要將議案理由書，和簡明公正的議案各項規定的大綱一起交給選民。

(四)假使是創制的話，所提議的法律可交立法機關審查，並且要求牠說明對於這個提案所抱的見解，這項說明書應該連同提案全文正式公佈，(註六)立法機關也可以別自起草並宣佈另一提案，專為實現創制案裏牠所贊成的那些目的。另一種計畫，就是把這種職務交給非政黨的部處理。(註七)

(五)有些事件不應該交付複決，例如某種財政法律和那些馬上就要實行的法律。此外和外國訂立的條約，也不必交付複決。至於創制案應不應該包括課稅案和撥款案，似乎更有疑問。這裏頭的危險是很顯然的。

(六)同一表決時期所提出的議案，數量不要太多，不要超過一個具普通知識的公民所能表決的能力以外。

(七)為免除創制時常重複起見，可以規定一個時期，在這個時期以內，不得重新提出曾被拒絕的同一議案。(註八)

(八)複決的目的既然在於徵求個別公民的意見——假使他有意見的話，那末政黨機關對

於民衆表決的影響應該儘量減少；並且假使能够選定沒有政黨性質的重要選舉的時候，例如國會議員或大總統的選舉時期，那末民衆表決所受政黨的影響自然有減少之勢。

(九)爲防止由全部人民的少數決定重要事件起見，可以規定創制案的表決，非有合格公民百分之幾，譬仿說百分之六〇參加，不得表決。

(十)在英法一類大國裏既然不能够時常實行表決，因爲所費的金錢和時間過多，不許這樣做，最好限定關於某項提案纔可以請求複決。但是真的能够有這一類的限定嗎？在英國一類的國家，憲法既不收在一種文件裏頭，實在就沒有法子決定什麼是根本法；並且遇有兩院意見衝突而應將此種衝突交付民衆表決以資決定的時候，誰出來說那一種衝突並不重要不必採這種解決方法而那一種衝突十分重要應採這種解決方法呢？自然也許可以採一種或他種機械的辦法，例如規定須有若干公民或須有若干議員要求複決，不過這種規定儘有濫用的危險，因爲十個政客當中總有九個願意採取任何可以妨礙敵黨，或暫免失敗的計畫。

像英法意一類人口衆多的國家，採用複決至少有兩個絕大的困難。第一種困難，就是難於決

定關於那一種議案纔可以要求複決。假使說法國也遵循瑞士的成規，那末要求複決所需要的簽字就要超過三十萬人以上，結果要一一審核簽字的真偽，差不多就是一種不可能的事，不過假使要適當運用這個計畫的話，這卻是一種絕對必要的事。第二種困難，就是除了團體的活動以外，沒有別的方法能够召集選民投票，於是贊成或反對某種提案的運動，會落在一個政黨機關或階級機關手裏，一大部分的票恐怕會出於對當前問題並不真正關心的人所投的；這就是說組織最優的政黨，通常能够獲勝。複決的主要目的，在於徵求公民自身真正的判斷，而不是他們的指導者或多數人所強加的意見，因此就沒有方法達到了。

一個國家受了瑞士和美國直接立法上的經驗鼓勵以後，想遵循同一途徑，預先一定要考慮一下，看本國的情形究竟是否適合於實行這種試驗。（註九）

第一先要考慮自己國家的幅員和人口。人口和幅員越大，民衆表決的費用越多，並且也愈難滿意，因為政黨或階級組織的勢力較大，沒有這種組織就不能够得到表決。（註一〇）瑞士之所以成功，多半因為瑞士的面積較小之故。

一個國家因爲種族上或宗教上的對立而派別分歧的。那末表決也有遵循這些派別的界限的趨勢，公民方面就比較不見得能够依照提案的優劣下一個公平獨立的判斷。

假使各階級因爲社會上的敵視或經濟利益的衝突而互相對峙，每一階級只看陳述本階級的事件和擁護本階級的主張的報紙，那末在表決之時，階級團結一致的趨勢也許十分強烈，甚至能使一種民衆表決變做一種可怕的危機，尤其是參加表決的公民特多的時候。在立法機關裏，一黨總要靜聽對方的議論，並且因爲雙方政客私人間的友誼，也許能够稍稍緩和雙方的惡感；但是在全國人民直接參加的鬪爭中，就沒有這些緩和的餘地了。

直接立法運用上的價值，大半要看政黨機關和政黨精神所佔的勢力而定。假使牠們是沒有勢力的，或者遇到表決的時候牠們不出而干涉，那末自然有得到公民方面真正的和獨立判斷的充分機會，反之，就不能得到人民的真正意見。在瑞士及前面已經說過的美國各邦，就有這些有利的條件。自然這些條件在比較安靜而沒有大問題引起人民激昂慷慨的時候，當人們不大願意盲目服從政黨領袖的時候，是最容易出現的。

這樣看來，我們儘可以說直接立法在小國裏，人種單純，有很好的智力，不容易受情緒的衝動，不受政黨機關的支配或政黨感情的煽動，最有成功的希望。其實這些狀況，也就是使所有民治政府（不論大小），有最好的發揚機會的條件。直接立法的職務，既然在於使一個民主國的公民，從選舉代表的職務向前更進一步，那末要看他們是否有公民的合格能力，最好的證據莫過於看他們能不能完滿履行這種職務。到現在為止，祇有瑞士已經表現有這種證據，她的利益是很少幾個國家能夠有的，並且也很少幾個國家敢希望能取得的。

我沒有詳細討論什麼是直接立法最無可爭的好處，因為這是很明白的。當做一種政治上實際訓練的工具，牠是無可比倫的。每次投票，迫使每一個具有公民責任心的公民，去設法理解所提出的問題和下一個結論。有許多人有時竟至一半人是不參加表決的，但是就是這些不參加表決的人們，也可以從公開的討論中得到相當的利益。人人都可以隨意瀏覽報紙上的論文或靜聽會議時的演說，在牠提出一個明白的問題之時，可以使他們的思想有力量，清楚，和集中起來。使公民能夠免受那些迫得他們選舉這個或那個的個人傾向或政黨傾向的壓迫，並且使他們從抽象的

觀念中解放出來，直接對付具體的提議實在是一件好事。這是一個計畫，要公民負責發表關於某種問題所抱的意見，要強迫他自己問自己：這個問題在原則上是健全的嗎？是可以實行的嗎？我要投票贊成或是投票反對呢？

(註一)在一九〇五年和一九一九年中間國民議會，一共通過了六十二種法律和命令。其中祇有三種法律交付人民覆決，結果都經人民接受通過了。

(註二)這種辦法差不多取消了憲法修正案和普通法律的區別。

(註三)羅威爾(見一九一三年出版的輿論和人民政府(Public Opinion and Popular Government))估計美國各邦參加覆決和創制的人數和合格選民的平均百分比約在百分之六十。瑞士實際上似乎也是如此。

(註四)普通一個公民和普通一位立法議員的差別，在美國自然沒有像在歐洲國家那樣的懸殊，所以立法機關所通過的議案，比較不能自詡是卓越的智慧及知識的產物。

(註五)一八七四年瑞士聯邦規定覆決人數為三萬人，創制人數為五萬人(一八九一年)，但自那個時候以後，人口有很快的增加，由二百七十萬人和三百十萬至超出四百萬，簽字的徵集比從前容易得多。不過近年以來，覆決的數目倒比較以前為少。

(註六)照俄克拉何馬憲法的規定，說明書限定最長為二千字，由贊成者和反對者兩方平分。

(註七)創制案還有一個理由需要經過嚴格的審查，就是在美國若干邦裏，有一種流弊，有人把許多動人的提議放在提案前面，以增加本案的光彩，同時卻以慎重選擇的文字將其他會引起反對的提議掩蓋起來。

(註八)有人反對這種辦法，因為反對一個議案的人，聽說這個議案將要提出，就可以先提出許多其他議案以擠開那個議案。不過由我們看來還有方法杜絕此弊，至於此種方法如何，此地沒有篇幅討論。

(註九)捷克斯拉夫共和國那個很可注意和很完備的憲法（牠是一種硬性憲法，因為祇有每院五分之三的多數纔能修正）第四十六條，准許內閣如果經閣員一致贊同，可以將立法機關所拒絕的議案交付公民表決。

(註一〇)或者有人以為在人民表決的時候，多數意見穩健的公民得以排除政黨或階級的關切，發表出來，因為投票原是祕密的，我們儘可以安然地宣布自己意見。這事也許能在瑞士和美國發生，但是在大多數歐洲國家就不見得。澳洲工會的強固組織，使得工黨在人民表決的目的上佔得不少的便宜。

第六十六章 中央政府和地方政府的關係

在第十三章裏，曾經說過小區域的地方自治的起源，和自治對於民治政治的貢獻，牠貫輸人民以一種公民責任，和訓練他們履行公民的責任。這裏我們不必重述第二編裏所述的六個國家的事實，祇須依照那裏所述的事實考慮（一）一個疆域遼廣的民治國，國內有了一種地方自治制度究竟有什麼好處；（二）中央當局和地方當局的職務應該如何劃分；（三）那一種是應用民治原理於地方政府的創立的最好形式；（四）實施地方自治有什麼應該避免的弊病。

在英、法、澳洲一類的由代表會議統治的國家，最好要儘量解除中央政府的繁劇。一個實際上無所不能的立法機關，難保意見不突然改變，要是這種突然的改變所擾亂的行政部分愈少，一般事務的進行也就愈有規則愈加安定。那些具有國家的重要的事務，當然應由國會應付，但是此外也有許多無須一律的事務，這些無須一律的事務越多交給地方政府，代表越可專心應付國務。凡

是地方上發生什麼不滿，最好讓這些不滿就地發洩，不要妨礙中央政府。在美國，加拿大，或瑞士一類聯邦政府底下，許多事務都交給邦議會或州議會，或省議會自行解決，那些引起爭論的問題由各該議會和中央國會劃分，後者政治上的衝突不必和前者政治上的衝突一致。同樣的原則，也可以同樣適用於小區域的地方當局也是這樣。在國家政治上意見相反的人們，在地方事務上儘可以和衷共濟，例如在英國和瑞士，尤其是美國那樣。

中央政府行動的範圍愈廣，牠所指揮的行政工作所用的人員當然愈多，而官吏推薦權也就愈大。官吏推薦權實在是政治上一種有力的工具，凡文官的任命和陞遷，不受那種由非黨派的機關所管轄的由考試以取得資格的規則支配之處，就難保不有利用官吏推薦權以達政黨的目的。中央政府範圍所及以內，濫用官吏推薦權的誘惑愈少，那末推薦權的濫用也就愈少。直至最近為止，美國就吃了職祿分贓制度的虧，中央政府和地方政府方面都行過此種制度，不過假使同一政黨在中央政府和地方政府同時佔着勢力，禍害更將重大。

有若干國家，初等教育是中央政府的一種職務，其他國家則屬於地方政府的一種職務，將初

等教育交給地方政府辦理是有很有力的理由的，因為父母有教育子女的意趣，就應該使父母有選擇地方學校當局的職務和對學校當局表示地方上的需要或困難的權利，促進這一種的意趣。在美國，加拿大，新西蘭，瑞士和大不列顛父母皆享有此項職務，但是在法國，澳洲和愛爾蘭程度上就差得多。不過，許多改革家眼看地方當局那樣遲緩和吝嗇，心中不耐，於是到處主張國家干涉，力言地方公民既不願多所花費，就不得不要中央政府出來監督學校，並由國庫籌撥款項發給教員薪水並購置各種教育儀器。這裏就得在兩途之中選擇其一，一面是較速的進步，另一面是因制度交給人民自己管理之故，有較大的穩固性，更能够把握普通公民的心理。

在若干具有訓練十分完備的文官制度的國家，每一行政部分總有過分要求一律的趨勢，變成固守已成的習慣，厭惡新奇，沾染官僚政治的方法，並且對於公民個人也許會帶上一點傲慢的態度。因為反對新的實驗，進步因而被遲延了。人民的興趣，因為人民干涉遭人憤怒也因而減少了。官吏同人民的一般情操失去了接觸。中央方面的官僚政治管理的地方事務越多，那末這些趨勢的作用也越大。

最後，地方自治制度也許還能得到另一種利益，雖然比較偏於理論方面，但是也有真正的價值。地方自治制度可以促進地方思想中心和行動中心的發展。許多國家都儘有理由害怕首都方面過大的權力。（註一）一個國家應該有許多城市，每一城市各保留其自己的成訓，各自代表或具體表現一種特定的意見，每一城市不須順受首都方面的意見，反之，可以贊助本地的在新聞供給和知識力量上第一流的報紙。這一類的城市，假使也有強有力的地方政府，能够徵得當地各階級重要分子的積極服務，於形成獨立的輿論中心上當較有用。法國的里昂，馬賽和波爾多就能够履行這些職務，在德意志帝國，柏林的勢力也受慕尼黑（Münich），佛蘭福特（Frankfort），漢堡（Hamburg），蘭比錫（Leipzig），德勒斯登（Dresden）和科倫的勢力所緩和或平衡。

關於沒有國家的重要的公共工程的建造，究竟應否交給地方當局處理，其費用就在地方租稅項下開支，或者應該交給中央當局處理和負擔，這是一個引起很多爭辯的問題，可以給我們一點參考。法國，加拿大，新西蘭和美國的經驗中在這些國家裏頭，因為常有藉國庫籌撥巨款作所謂『地方改良事務』的慣例，用以使人擁護那位要求撥款的代表和提議或贊助撥款的內閣，所以政

治上的陰謀和腐敗非常盛行。美國每年因此糜費不少的金錢，敗壞了立法機關和選舉區的道德。最後結果沒有一個人受到好處，但是每一地方，總希望將原來牠自己出資經營的工程交給國家出資辦理，卻忘了國家徵稅的增加結果還是要各地一樣地負擔，其實也許因為往往所要求的改良事務，並不出於必要，而是純為政治上的理由纔進行的，地方的負擔終極反而要比原來增高。這是民治政府特別易沾染的習慣，因為國庫當局對於人民代表所提出的要求，總是接受的。就原則說，一種工程既然純為地方的利益而進行的，那末為經濟計費用自也應歸地方負擔，這種原則要沒有特別的情形，原是顛撲不破的。不過也有些特別的情形，好比在許多大城市裏，大多數的選民既然不納地方稅，自然不想從儉管理，也樂於擁護一個為地方上的目的不惜濫用款項並且藉此以博民望的議會。遇有這種情事發生的地方，納稅階級也許相信他們在中央政府手裏要比較安全一點。

在第二編所述的六大國裏，所有高級法官全由中央政府任命，同英國一樣，但是在美國有幾邦裏允許州和市民人民自行選舉法官，結果通常都不大圓滿。法官最好不但要和政黨政治脫離關

係，並且要和地方勢力脫離關係，那末以地方選舉的方法選擇法官，實在是一種危險的試驗。

關於監獄，感化院，和瘋人院一類公共機關，我們祇要說出這一點就夠了：如果牠們由中央政府管理，要比由地方當局管理較爲科學化一點，同時也不至於因而更多糜費。關於救貧問題，則比較難於答覆。一個地方假使貧民有受政府救濟的法律權利，一方面將救濟費用歸國庫負擔，他方面又將救濟事務交給地方辦理，難保不會引起糜費。假使地方的施捨，當然由地方應該支付，尤其是實行戶外救濟的話。這個問題在九十年前是英國的一個嚴重問題，所幸者在英語國家或瑞士都是比較不重要的。

公共秩序的維持，應該委托國家兵力（例如法意兩國的憲兵和愛爾蘭的皇家巡捕），或者如英語國家那樣交給地方城市當局，這一個問題要看每國不同的狀況纔能答覆。就過去經驗來說，警察所具的軍隊特質越少越好，假使他們全由地方當局募集訓練，和發付餉銀，像英國那樣，那末軍隊特質是比較容易避免的。不過在美國有許多市府，警政的管理深沾染政治的色彩，竟至使每邦覺得有在市內設置由邦政府自己指揮的警隊的必要。除了這種情形及愛爾蘭的特別情形

以外，英語國家的習慣，從牠們的結果看，似乎已經證明是合理的了。（註二）

關於鄉村區域地方機關的構成或組織，祇要稍爲說一說就夠了，因爲在英語國家（美國除外）及法國和瑞士，都是採用民選議會的計畫的；反之，在美國的許多邦，各州沒有民選議會，每一部分的行政長官全由人民直接選舉，他的職務又經邦法律詳細規定。這種計畫的毛病，在於隔離各行政部分，引起行政上的懈怠，因爲實施責任的唯一方法，祇有對違法的官吏進行起訴。稱爲市鎮的小區域規定較密，設備較周。因爲雖然每一部分的事務也是由可以獨立行動的民選官吏處理，但是地方既小，他們的行爲可以由市民會議直接監視。在其他英語國家，州和小的單位如任何教區，都是由民選議會的委員管理，由他們任命並監督官吏。瑞士和法國也是這樣，不過在這兩國中央政府有很大的支配之權。

市政府有許多更困難的問題，尤其是在人民中貧窮的一部分居住城市的一隅，富人居住另一部分或近郊的那種城市。在加拿大，澳洲及新西蘭同英國一樣，市邑和城市歸民選議會管理，市長由議會選出，（加拿大有幾個城市例外，市長是由民選的。）行政由市議會的委員會處理的由

議會指揮其所任命的人員。這種制度在英國和新西蘭運用很有效率，很廉潔，在澳洲和加拿大偶爾也有賄賂和溺職之事發生。德國也有民選議會，不過牠們的職務不是自己實行政，而在於監督各部受過訓練永久任期的官吏。這種辦法的經濟和成效自無問題，但是有少數觀察者認為不免太官僚化了些。

瑞士制度和英國相似的地方，即在將管理托付民選議會，不同的地方在於常行人民表決或複決，後者就是說將重要提案交付人民請他們接受或拒絕。這種計畫運用得很有成效，城市都是適中的，人口沒有超過二十萬的。行政是有效率的，經濟的和廉潔的。法國的市，也有民選議會，惟市議會權力因中央可以干涉，受有限制。鑒於少數大城所發生的罪惡，這種限制是不無理由的。

民治政府所會生的大多數弊病的最好例證，就是美國的城市，但是欲就美國城市的弊病抽取一般的結論的人，千萬要記着美國過去的非常特別的情形。過去美國城市因為歐洲大批沒有知識的移民的移入，發達得非常之快，新來的移民既然沒有政治上的經驗，對於美國本地人民又沒有社交關係，自然易中政黨機關的惡領袖的詭計。美國一開始採取的制度，把所有權力托付於

民選議會手裏，但對於民選議會中議員的責任，卻很難確定，於是美國人不得不收回他們以前給這些大團體的權力，或者將其交付擁有大權的市長，或者交付於人數很少的委員會，委員會再委派一位經理處理一切。這種試驗，對於實際政治的科學，可說是很有價值的貢獻。我們還要曉得，關於委員會的選舉，美國人贊成全城共同選舉法而不贊成大不列顛自治領地所採取的分區選舉法，因為共同選舉法比較沒有陰謀的餘地，可以選出較好的人物。

政黨的組織和政黨精神的病菌，顯然為中央政府所特有，因為在中央政府，重大的問題是在選舉的時候決定的。若就地方政府而論，假使一國沒有在地方選舉競爭中牽連到國策問題的習慣，（有時甚至問題根本和民選議會的工作沒有關係的，這種習慣在美國歷史很久而且根深蒂固，在英法的市區有時也有，）那麼政黨組織與政黨精神的病象，原是一時的無關輕重的現象。法國州議會和縣議會的選舉都有這種習慣，但是在英國的州議會和瑞士的市當局的選舉時，就差不多沒有。一有了這種習慣，跟着就發生有三種結果，而這三種結果在美國已經證明都是有害的。一，選民的心思由候選人的優劣和候選人所要應付的問題轉到國家方面的黨爭。二，當選的議員

在議會內容易像政黨那樣採取聯合行動。三、議會所有的官吏推薦權，難保不為政黨目的而誤用，換句話說，難保不授與那些從前曾為政黨服務而不宜於為城市服務的人。

但是有人辯護這種計畫，說牠可以吸引有才能的人來處理地方事務，使他們有表現他們品質的機會。並且，假使沒有政黨的指導，在人口較多的地方，選民就不曉得應該選舉那一個好，再則政黨所給的指導，委實也有相當的價值，因為牠為牠自身的信用起見，也不得不推薦有信譽的候選人。市政最大的困難，既然在於領袖人物不願竭其時間和能力去從事有礙他們自身事務進行的工作，並且除了城市的利益和公民的感謝以外，別無其他受獎勵希望，在這種情形之下，祇有訴諸政黨精神和希望加入國家政治所供給的動機。（註三）除了為政黨服務或希望在公共生活上求得出頭以外，沒有別的能够引起一個已經倦於日常事務的人再出來擔負責任，更沒有其他方法使他們犧牲自己的舒服，使他們晚上不在郊外自己的別墅中安憩，而願意把晚上消磨在市中心。的委員會中。美國政治上有許多職位最高的人，和英國政治上少數地位最高的人，都是自參加地方政治而扶搖直上的。

這些議論當然也有理由，但是把兩方面的理由權衡一下，我們可以說，管理地方事務的地方團體最好不要受牠職務範圍以外的問題所紛擾。原來地方自治的一種價值，就在於養成公民集思廣益以謀地方上公共福利的習慣，維持鄰侶所應有的友好關係，不爲因欲達到他們政黨的利益而分化。如果政黨的利益成爲人們的一種動機時，他們就要變爲不大慎重，互相猜疑，一種乖戾爭執的精神也就跟着發生了。

近年來發生了一個國家的重要的問題，這個問題既然也屬於地方政府的範圍，自然供給地方上的政黨行動的理由。一個地方假使國家擔任了從前私人經營或無人過問的職務，例如經營企業，建築貧民住屋，供給牛乳，設備音樂或戲劇，那麼法律也許准許地方當局犧牲本地的納稅人進行這一類的政策。當一個社會黨或工黨根據一種包含這些政策的黨綱替牠的候選人運動地方職務或國會議員的時候，其他反對這些政策的政黨也提出牠們的候選人，而利用牠們的機關從事選舉運動，結果選舉就不免具有政黨的色彩了。假使有人建議國會祇應以一般法令明定有關係的原則，而讓地方當局決定實施這些法令的方法，也許可以這樣答覆：就是在實施這些法令

時仍會有許多具體的足資爭辯的事件發生，社會主義者和個人主義者各持己見，結果每黨仍舊儘有爲本黨黨員運動當選的合法理由。

美國的經驗，最可注意者，在於地方自治上所行的試驗數量最多，種類最雜。從之可以引申出若干值得爲歐洲加拿大和澳大拉西亞所考慮的結論。

選舉次數過多是不可能的。既然有許多位置待補，無論是民選的職務或行政會議中的職務，那末投票次數和投票時待選的人的數目成爲非常之多，使選民不能作一種獨立而又聰明的投票，於是因爲厭倦而置身事外，就是盲目服從政黨的命令去投票。

近年來，市政管理同衛生和工程事務一樣，越發成爲科學專家的事務。所以一個民選的議會的主要職責，即在於任命並監督永久的官吏，爲擔任這種職務起見，就是在很大的城市裏，也祇要一個較小的會議就可以應付。

美國和瑞士的複決辦法，雖然不能常常令人滿意，大體還能使人滿意，並且假使用在歐洲，用在歐洲百萬人以內的市區，也許能夠引起人民的興趣，有裨於市政政策的決定。

人性既然是這樣，徇私和假公濟私往往難免，並且地方愈大愈富，誘惑性也就愈烈，所以第一樁要事，就在於喚起人民注意他們的事務的處理。慎重地隄防，不斷隄防，記得從前英國某市議會的委員會管理警政引人批評的時候，大家爭說「大家監察監察委員會」，我們現在也可以拿這一句話來說所有議會和委員會。

在歐洲的城市，監視和批評市議會和市府當局的責任，通常是交給報紙的，但是在美國城市往往交給人民團體，他們隸屬各黨，多半是因為他們的判斷和公正而受尊崇和出名的。他們對社會的服務，不僅在於監視市政當局，並且向人民推薦堪以勝任的公民。在歐洲那種城市，大部分的選民不曉得也不能曉得應該推舉那個候選人是好，這類的勞務也是須要的。

民政治體本來是先在小的區域社會裏出現的；最初用文字主張民治政治的先覺和信從者所倡導的學說，都是出於這些小的區域社會的；人民真意影響政治運用的方式，最好也就這些小區社會中去研究，因為在那裏，提付人民表決的問題，大部分都是在人民的知識範圍以內的。工業上和商業上的勢力促使人民成爲大的集合，似乎不許我們希望小市自治區域在我們所瞻望的

最近將來還會復活。但是誰又能說若干年以後事勢又怎樣呢？戰爭和對戰爭的恐怖，是消滅小國的主要原因。假使對戰爭的恐怖可以消除，那末小區域社會也許有復活的機會。

(註一)美國，加拿大，澳洲是例外，因為在前兩國首都的意見，實際上祇是立法機關和官吏的意見；在澳洲，未來的首都坎柏拉，現在還不過是一個村落。

(註二)倫敦的警察是歸中央政府直轄的，但這一部分是因為倫敦城太大，其四郊達及四郡，一部分也因為牠是英國首都之故。

(註三)也許可以建議，國家應該對於因公服務不受酬報成績特佳的人，予以某種褒獎，但不幸，現在很少幾個國家，可以相信其中央政府能够一秉至公以不偏不黨的精神頒予這一類的獎章。

第六十七章 上述六國的民治政府的比較

第二編中對於各國民治制度和民治制度運用上所呈現的現象所爲的研究，還要將這些現象比較一下纔可以說是完備，因爲民治一事，在各國各取不同的形式，無論在由民治制度所喚起的精神方面或制度所發生的具體結果上，都表示有相同之處和相異之處。沒有一種民治政體可說是典型的；每一種都有牠的優點和缺點；我們要判斷一般民治制度，祇有先觀察何種缺點最爲常見，看每種缺點有多少是出於民治政治的特徵，又有多少是出之表現於政治生活中的人性的缺憾。本章要依下列三種方法比較一下。

(一) 注意上述六國中每一國的民主政治的主要特徵，看每一國對於政治學有什麼貢獻，有什麼是可以給人做榜樣的，有什麼是可以爲人鑒戒的？

(二) 表明那一個國家有民主政治常有的毛病，這些毛病又到了什麼程度？

(三)注意每一個國家有沒有所謂心理上和道德上的特徵，換句話說，就是一個民族中那些幫助民主政治適當運用牠的制度的特質，有了這種特徵庶幾能够取得建立政府時候所企求的最大的利益。

我現在先述每一國裏最特別的特徵。

第一 主要的特徵述略

法國的行政是十分集中的，許多事務在英語國家裏交給地方處理的，在法國全由中央政府所委派而接受中央政府的命令的官吏管理，因之地方自治在職務上受了極嚴厲的限制，也不能够引起人民政治的興趣，對於國民的政治訓練很少有什麼補益。就行政方法而論，法國還保持舊日帝國的遺產，實在是最不民治的國家，因為國家權力之大足以壓倒個別公民。可是政府雖強有力，內閣卻是不安定的，因為內閣要靠立法機關內多數黨的擁護，而立法機關的多數有時因政黨熱情的影響，有時因個人陰謀的影響，時時更迭。立法機關，確切點說民選的衆議院，是政局的主宰，由議員個人監督閣員個人，議員從閣員手中給他們的各選舉區取得各種實惠，算是他們擁護內

閣的代價，並且靠了所取得的實惠維持他們自己的地位。關於重要的事務，大部分由很能幹或有經驗的人組成，議員任期較長的第二院，也能行使一種有用的指導或約束。文官的一種特質是很高的，使行政有十分效率。

在議員和閣員背後，還有大金融家，他們是有錢的，又能用金錢操縱輿論而取得勢力。他們的勢力雖然有時能安定一切，但也是很有害的，因為也許會以私人的利益而犧牲國家的利益，並且有時使公務員包圍於受人嫌疑的空氣之中。天上仍不免有發生狂風暴雨的徵兆，因為五十年的共和政體，並未曾緩和各派間的惡感。不過政治上的錯誤，有時看來竟好像是立法機關裏頭少數人弄的把戲，還未曾大影響過國家的實力和進步。（註一）外國人未免多憑法國的政治和政客判斷法國，而輕視法國的精神、活力和安定。

主張共產主義學說和推進階級鬭爭的有力團體的出現，實在是今日全球共有的現象，並且因此而發生的革命運動，如果在一種不大民治的憲法底下，恐怕更加有危險性。法蘭西的民治政治所遭遇的困難大過上述任何一國，可是畢竟使國家安穩地渡過了空前未有的危險時期。

瑞士就完全不同了。沒有一個地方的行政權比瑞士更分散的了，因為不但在聯邦政府和各邦政府之間劃分，並且在各邦政府和各區政府之間，職務和權力都互相劃分。人民之奉令時常直接參加公共工作，比任何國家所要求於其公民的都來得多。他們習慣於利用複決方法來審查他們的立法機關所通過的議案；並且公民可以利用創制權，無須商諸立法機關，直接提出立法案，由人民投票公決接受或拒絕。地方自治的實施，已經訓練得人民能夠有效率地履行這些職務，使他們不斷注意議會裏代表他們的議員或奉令處理公務的人員。政黨精神比較不大狠毒；選舉不甚引起高度的情感；議員是往往連選連任的；行政院的委員也時時連選連任。所謂「小規模政治」的較不完滿的方面，可以從所發生的小陰謀中，看出這一類的小陰謀影響到邦和區的小官的選舉。聯邦政府和各邦政府裏賄賂是沒有的，多年以來都能維持公共生活的最高標準，這一部分是因為沒有富人對政客的那種誘惑，大部分還是由於小地方裏輿論的監視，在民治政治下金錢勢力的無關輕重，更沒有比瑞士再甚的；沒有一個地方政治生活上的獎勵是這樣少的。但是最後瑞士所給我們的最有趣的教訓，還是在於給我們看成訓和制度合起來怎樣能夠在普通公民身上

發展出爲良好公民所必需的品質（敏捷穩健常識豐富和社會責任心）和可以發展到什麼程度。瑞士因爲已經做到這個地步，所以瑞士的民治政治可說比其他任何國家更加真正的民治。

在法國可以看出立法機關的權力最大，（註二）在瑞士，直接表決的公民團體的權力最大，而美國，則爲說明政黨機關所能取得的勢力和所能行使的支配的最好例證。法律上的權力，由聯邦政府和各邦政府平分，在聯邦政府和各邦政府裏又由民選行政首長和民選兩院平分，因爲行政方面和立法方面時常發生衝突，使得行政和立法異常複雜。爲使機構運用計，合作是需要的，於是就由政黨機關擔負促成兩方的合作，政黨機關指定每邦代表和有幾邦的高級官員和行政首長，作爲選舉時的候選人；因爲同地方同時候所選的人，通常往往隸屬於同一政黨，所以選出來的官員和代表總能一致執行本黨的政策。政黨機關既然有許多工作要做，自然要有一大羣職業的政客，他們就靠了自己所能找到的職務和利用私人勢力所得的各種利益生活着。次於政黨的權力爲美國制度最重要的特徵的，要算民衆直接選舉官吏（包括法官）的風行和最近各邦之採用創議式和複決式的民衆直接立法，以及罷免司法官和行政官的民衆直接行動。因爲選舉的次數

過多，給選民的工作超過了他所能適當擔任的以上。

時人責備美國政府所犯的錯誤，其中有兩種實在是出於特別原因的。美國金錢勢力所以那樣大而能够侵蝕官吏的道德和敗壞若干邦議會的紀律，實在大部分是因為在新國家，資源的發展非常之快，大財富容易成立，財主認為值得向政客手中購買政客正擬出售的種種恩惠。同樣，市政上最壞的弊端，實在是因為歐洲大陸方面移民突然的移入，發展本來已經很快的城市之故，這些現象，在當初把普及選舉權利授與對民治制度的運用不感興趣的無知識者的人，都是想不到的。新來的移民對於民治制度的運用有極壞的影響。美國民治制度的運用雖然有上述兩種弊病，但是也有兩種優點，博得外國觀察者的贊揚。一是聯邦法院的解釋和謹慎地發展，使憲法能够在新的情況之下順利運行；一是地方自治的實行，一方面分布了相當的政治知識，一方面創造了一種全民責任心，其成績僅次於瑞士。地方自治曾經幫同促進公共精神，使得隨時能够實行大規模的改革運動以澄清政治空氣。

加拿大、澳洲和新西蘭都採取英國的代議政治，但是牠們的經濟狀況和社會狀況各各不同，

所以各國代議政治的性質也就不同。

在加拿大，三分之二的人口都靠着土地生活，所有農民幾乎都是自家有耕地的。這一個因素使政黨和整個政府成爲十分安定。內閣的運命，平均比法國或澳洲長十倍。立法機關，尤其是各邦的立法機關，未曾充分維持英國所傳下的最優的成訓，因爲牠們以及牠們所安置的若干行政人員，都有濫用地位的嫌疑，不過因爲有質問和罷免閣員的權力，責任是很嚴格實施的。司法實施得很好，在西部人煙稀少的遼廣的區域，也能維持很好的秩序；因爲同時存在有操兩種不同語言的民族所引起的困難，也已經征服了。

在澳洲，幾乎有一半的人口都集中於幾個大城，工人階級的組織十分嚴密，並且已經取得了一種爲別國工人階級所正在企望的政治權力。富人是沒有財產在百萬以上的，他們很少參加政治，至少很少公開的參加政治。時常發生和堅苦奮鬥的罷工引起了階級的敵對。工黨在立法機關裏設立預備會，預備會和議會外面的職工評議會合作的結果，完全控制了聯邦國會，而且隨時控制各邦議會；從牠們的行動中，也可看出代議政治儘可以維持表面的形式，而內容毀滅得乾乾淨

淨。工黨內閣和其他仰賴工黨的內閣，曾作種種勇敢的試驗，將國家行動擴充到工業經營方面，和以國家法律釐定工資，但除了罷工時期之外，法律和秩序以及一種標準很高的行政效率和司法廉潔都能維持着。

新西蘭擁有土地的農民和全部農民的比率，高於澳洲，但比加拿大少。城市手工工人，雖然始終未曾在國會裏頭佔得多數，卻有力能夠取得各種立法，其中有些還在澳洲推廣國家職務釐定工資，和收回工商業的立法之先。政黨組織沒有同澳洲那樣的組織嚴密，紀律也沒有那樣嚴厲。澳洲對於政治學最顯著的貢獻，在於顯示國會預備會的勢力。新西蘭對於政治學的貢獻，則為牠的國家社會主義。內閣是安定的，公共事務辦得不壞，雖然不大注意經濟，並且有隨便補助地方費用以博國會贊助的趨勢。除了這類假公濟私以外，政治是廉正的，並且除了工人時常罷工表示他們的不滿以外，國內有一種和愛的精神，可以作為國家繁榮的證明。

在這三個大不列顛自治領地裏，立法機關的議員雖支薪水，但是除了從事政治和純粹工業事務的工會職員之外，尚沒有產生職業的政客。

第二 在上述六國政府裏所看出來的弊病

(一) 政府行政部分因爲時常更迭而成爲不安定。

這在法國最爲顯著，在澳洲也是顯著的，無論聯邦政府或各邦政府全是這樣。美國因爲憲法規定行政首長的任期，所以沒有這種弊病。加拿大與新西蘭也沒有發現這個毛病，在瑞士更是絕無僅有。

(二) 行政部分不能夠維持法律和秩序。

在美國祇有數那有這種情形，在那幾邦之內，尙有私刑和其他暴行。其他民治國都無此病。澳洲、法國和新西蘭時有因罷工而起的暴動，在加拿大比較少些；這一類破壞法律的舉動，雖然世界各國都有，不過在怕因得罪罷工工人而失去選舉票數因之不敢採取任何行動的地方，這種舉動當然比較要頻繁些，嚴重些。

(三) 行政上的糜費。

從前大家都希望節省是民治政治的一個優點，現在反證明是牠的一種弱點了。糜費以美國

中央政府爲最甚，因爲政府想由國庫撥款津貼地方以贏得票數，但是加拿大和新西蘭也流行這種弊病，在法國和澳洲程度較爲淺些。

(四) 行政官立法官和選民的不廉正。

雖然沒有一個民治國會墮落到古代共和國或俄羅斯，土耳其和中國（此處指國民政府成立以前之中國——譯者）一類專制國家那樣，但在法國，加拿大及美國許多邦，空氣並不十分乾淨。美國聯邦政府現在的精神，是可以令人滿意的。加拿大和美國偶爾也有賄賂的情事，但是沒有同未曾民治以前的英國那樣之甚。澳洲，新西蘭和瑞士都有很好的成績。

(五) 司法行政的不良。

美國有許多邦，法官是民選的，法官還不能說是愉快勝任的；並且在有些邦裏，還有受賄的嫌疑。美國無論何處，在刑法的執行方面，都有極大的弊病，以致有一位最高當局稱之爲『美國文明的羞恥』。（註三）在法國，下級法官也不全都可以信任。在其他四國，法官的品質都很高尚。

(六) 政黨的精神和勢力。

政黨精神在這些民主國裏並不比在其他政府底下更強，並且無論何處，政黨精神的起落，都是按照當時的情形而定的。政黨組織是一種比較新的現象，其始在美國出現，自一八二六年至一八六〇年美國就有了一種組織很堅強巧妙的制度。牠對於本國確有相當的貢獻，但爲害於本國者更大，日後澳洲、新西蘭和加拿大及大不列顛都多少加以仿行，而且大概都是害多於利。在法國，政黨制度，不佔什麼勢力，在瑞士則尤不重要。

(七) 政治的職業化 靠政治生活的階級的產生，一半由於事實上需要一批人員以管理一個政黨機關，一半由於有許多立法上和行政上的位置，可以利用政黨引用私人的方法取得，可以作爲一種生計。職業政客的产生，把政治作爲一種職業看，以個人的私利而犧牲公民責任心，往往墮落了甚至敗壞了政治生活。這一階級在美國特別大，除瑞士外，在其他各國也有，但是隨便在什麼地方，人數都不多，雖則也許因法國和澳洲也來增加議員的薪水，使立法機關裏的議席成爲比較可欲的優缺，人數會因而跟着增加。

(八) 財富的勢力。

本來希望民治政治是能够消滅這種古代的弊病的，因為每一公民都預備防止人們利用金錢給自身謀利而犧牲社會。可是金錢在共和國爲害之大，正猶從前國王左右的私人時常受賄的時代一樣，雖然現在所用的方法沒有從前那樣的直接。在上述六國中，金錢在美國過去六十年中可說是最有勢力的，在目前的法國，金錢也許也是最有勢力的東西，其次爲加拿大，澳洲，新西蘭，獨瑞士實際上金錢差不多完全不占勢力，自然凡擁有財富可以充分應用在選舉上並且能够爲自身的利益辦報的政黨或團體，到處都佔有一種便宜。

第三 有利條件的有或無

上面不過是考慮六大國裏多少各不相同的民主制度所產生的結果。可是這些結果，不但是出於各國制度或外界狀況的優越或否，也出於實行這些制度的民衆所具的智力和公共精神。所以現在且讓我們述一述這一方面的比較。

(一)普通人的智慧和公民責任心在瑞士最爲發達，美國，加拿大和新西蘭次之，澳洲或者略落後些。法國所缺乏的不是智慧，而是在於農民和中產階級間並不覺得他們應該陳述他的意見

或發表他的見解。我們既然沒有一種近於定量測驗的東西，可用以測量出空氣中有益衛生的公共精神的氣味的分量，我們祇好測度這種分量是不是在增加。由我看來，所有各國之中（包括法國在內）都在增加，雖然加得很慢，進步得最快的要算美國，在美國有一種改革的精神四處傳播着。

（二）最有教育的階級，包括國內知識階級以外的許多人，參加公共事務到什麼程度，不但可以從他們參加立法或行政工作來測量出，並且可以按照他們對於公共問題的思考所爲的貢獻和他們對於輿論的形成所具的勢力來估定。

在這一點，觀察的結果是很令人失望的。政府職務的推廣，和職務範圍以內問題的重大性和複雜性的增加，並不會同樣引起國內最宜從事這種工作的人出來參加這種工作的決心。在若干國家裏頭據說有材能的人爲公衆服務的意志是減退了；不過這也許是因爲需要比前增加而不是因爲供給比以前減少；不是因爲水少，而是因爲渴得更加厲害。法國公共生活似乎能够吸引有最優秀的才能的人物，瑞士的公共生活則似乎能够吸引具有清明的智慧的人物。在其餘各國，旅

行家覺得沒有一個因為擁有財富，知識或能力而有社會勢力的階級，是曾為國家盡過牠所應盡的天職的，行政工作能够吸引不少的相當合格的人，但是立法機關和大多數閣員都似乎很難說是勝任的。這裏頭的原因，在上面述及各國時已經說過，差不多到處一律的，不過有些地方，因為要求候選人立誓無論他們個人的意見怎樣必須和黨內的多數同樣發言並表決之故，因而更加甚了。五十年前，有人以為選舉權的推廣和平等心的發展，加上了教育的普及和選舉費用的輕微，一定能够吸引才能，毅力和無私的愛國心的新源泉，使為國家服務。但是沒有一個地方發生過這個事體。雖然屬於從前被擯的階級而現在得以加入立法機關的人數目增加了，雖然各地的立法比從前更傾向於衛生狀況和勞動狀況的改善了，卻沒有產生更多的才能，智慧和無私的熱心使得人們輕視其他利益而重視公共福利。在許多國家我們時常聽見較有教育的階級，無論屬於那一黨，表示不滿，說公共生活庸俗化了，決定國家繁榮的法律因為抽象的學說，及空泛的情操佔據公眾的心坎而被誤解或忽略了，而且因為缺乏相互的了解和公共利益的感覺，社會階級也彼此疏遠了。假使這些不滿之詞確有若干理由的話，那末主要的原因不就是在於最有教育的和最

有思想的人沒有盡他們的本分，不肯參加公共生活嗎？

(三) 國家統一的情操和積極的開明的輿論是同時並存的，因為假使前者弱，假使局部的利益和學說有衝突，使每一部分不肯為共同的福利出力，那麼同情心當然會冷淡而相互的了解也減少了。我曾在第十五章裏縷述由輿論統治比由選舉統治的機械的方法的好處，並且設法證明，輿論的價值全看牠有多少是由有知識和有創議力的少數思想家所創造出來的，要看多數沒有創議力而有一種敏捷的判斷的人，傳佈健全和溫和的意見以影響那個沒有知識和興趣而願服從他人領導的更多數人，究竟能够合作傳播到什麼程度而定。把輿論的統治這樣解釋的話，那末可說牠在瑞士和美國最為發達，在加拿大和新西蘭就要差得多。在法國，雖然國民獻身於民族榮譽和保全『神聖領土』的精神非常熱烈，輿論統一和同化的力量卻因宗教上意見的參差削弱了，正好比在澳洲因為受勞工和階級問題意見上的參差，削弱了的輿論一樣。對勞工和階級問題意見上的分裂是，一種惡感的起因，在比利時，荷蘭和意大利一類的國家也開始出現了。熱心的宣傳者所宣傳的新經濟學說和新社會改良計畫從一國傳入他國，又大大增加了那些分化民族的

力量，好比十六世紀時代新教徒之不肯效忠公教國王和公教徒之反叛新教國王一樣。這類現象也許是一時的，但是就目前而論，他們可以分化國家的意見使民主政治受有一種意外的壓迫。

上述三種狀況之有無，不能歸之於民治政治，因為大半要看每個民族的民族性和歷史而定，不過無論如何以牠們的有無，就可以作為民治政治的優或劣的標準，因為這可以表示牠們傾向於充實民治政治的趨勢，使民治機構可以順利運用不受震撼究竟達到什麼程度。一個政府假使不能夠吸收國內充分的才能以供國用，那麼這便是那個政府出了毛病的徵兆；假使民意能夠於選舉時期之間，憑藉輿論所賴以發表的工具充分地明白地發表出來，予政府當局以壓力，那麼這便是那個政府的優良的一種證據。

上面的研究和比較，說明近代民主國家間雖有大不相同之處，但都有若干共同的缺點。一個地方富人特多的，金錢在選舉上和輿論上的勢力也就可畏，賄賂之事多少就會發生。我不敢說有金錢的地方就有賄賂，但是貧窮和廉潔併存總是實在的。近代世界中兩個治理最好的民治國家就是兩個最窮的國家即一八九九年的奧倫治自由邦和瑞士聯邦。除了瑞士以外，各國財務行政

全是浪費的，而那種核准撥款補助選舉區以博地方的贊助的政治上假公濟私的行爲，也是到處都很流行的。還有一層，假使代表所支薪水一大以後，那末一定會產生出一大批職業的政客。這一個階級的發展，是跟政黨機關所要做的工作多少成比例的，並且無論什麼地方祇要有美缺或所謂榮譽可供政黨執行委員會分配，就有爲了達到政黨的目的而濫用官吏推薦的事。這些現象全是自然的，都是某種傾向的結果，無論在那種情形之下，如果這種傾向有活動餘地，結果是不可避免的；祇有兩個現象，即補助地方費用和提出議案去奪得某部分選民的票使他們擁護本黨的習慣，纔是直接由人民投票的政黨政治中產生出的。一羣靠着政治爲生的人的產生，雖說由於民政治，卻並不比帝國或少數政治的國家將位置或恩俸送給宮中嬖臣或大臣的親友來得更壞。在無論那種制度之下，毫無忌憚的自私心總有孳生的機會的。

我們現在可以總述民治政治的弊病了：

(一) 金錢勢力的敗壞行政或立法。

(二) 使政治成爲一種有利的職業的趨勢。

(三)行政上的糜費。

(四)平等學說的誤用和不知尊重行政才能的價值。

(五)政黨機關的過分的勢力。

(六)立法者或行政官吏有通過法律和縱容秩序破壞以沽取票數的趨勢。

在這些弊病裏頭，前三種各國皆有，第一種弊病在普及選舉制底下，並不比今日更甚，雖則這三種弊病的形式與前不同其結果也比從前更嚴重了；如在十八世紀英國少數政治底下靠公款生活的不稱職人員和全部人口的比例，還要比今日美國國內靠公款生活的同一人員小些，在英國少數政治或普魯士少數政治（至一九一四年）底下獎勵選舉區和個人的公款糜費和全部收入的比例，也要比今日法美和加拿大來得少。第三種弊病在瑞士是沒有的，第二種弊病在瑞士程度也很輕，從此可知這兩種弊病，顯然可以與民治政府分開的。關於第四，第五，和第六三種根源所發生的弊病，也許比較同民治政府有關。新的民治國尤其不能夠充分認識近代國家需要立法上和行政上的知識和技能，在那種積有許多職務非有知識和技能不能處理的國家，這一種錯誤，尤

其不幸。澳洲和新西蘭人原是一種新的人民，他們原不及舊國家那樣的勝任於從事建設工作，但在他們憲政發展的時候，同時新的思想已經襲來了。慎重思想的開明的輿論，本來可以從過去的經驗中得到種種教訓，並成爲一種統治的力量，但輿論尚未成爲統治力量之前，階級的敵對卻發生了。不過這些事體總會發生：新國家的弊病比起舊國家的墮落，要令人少氣沮些。

民治政治替人類的作惡的傾向，開了幾條新的泉源，但也曾閉塞了若干舊的泉源，並且未嘗增加水流的總量。制度祇能緩和或減輕這些傾向；但是單就牠們所能做的而言，已儘值得那些起草憲法和領導改革運動的人去研究，曾在一國或他國產生好結果的國家的制度了。

有兩種危險在威脅着上述六國，其實也威脅着所有現代的民治國家。一種危險便是容許自私自利心把持政府的機構，和運用這個機構以達卑鄙的目的的趨勢。另一種危險，便是那些供給人民以知人論事的必需資料的人所執有的不負責任的勢力。用印刷的文字宣傳謬說和引起暴動——這些事體我們美其名爲宣傳——已經變爲各大國羣衆間一種強大的勢力，比從前小國的權姦巨慝所有的還要強大。爲鏟除這些危險，所謂上等階級和教育階級必須比從前更多表示

一點識力，同情心，毅力和愛國心。

(註一)這裏所述的是一九一四年的法國，因為大戰距今，時間尚短，我們還不能判斷大戰對牠的政治有什麼影響。

(註二)在英國，立法機關，確切一點說，衆議院在法律上也是至高無上的，但是實際上頗受內閣的支配，內閣可以解散下院，並且可以訴諸全國政黨機關請求議員着實幫忙。雖然依白芝浩所說內閣祇是國會裏一個委員會，但他們確是一個有勢力的統治的委員會。

(註三)見一九〇九年塔虎脫總統在芝加哥的演講，見斯多來的訴訟手續的改革 (Storey, The Reform of Legal Procedure) 書中所引。

