

青年文庫
美國總統
拉斯拉斯
潘一德
著譯

中國文化服務社印行

青年文庫
潘一德譯

美國總統制

中國文化服務社印行

101013

譯者序

記得在前次大戰以後，有個法國學者寫了一本書，名曰「美國的長成」，會爲當時的讀書界所推崇，認爲確有所見，果爾，則經過了這次大戰，美國無疑地已到了壯年，正是精力充沛，大有作爲的時候。可不是嗎？美國今日的一舉一動，一顰一笑，已是全世界注視的中心，足以影響於整個世界的脈搏？兩次大戰，美國的力量，決定了勝負的離劇，而這一次，則比前次更有其決定性。前次戰後，經濟的恢復，最著者爲賠款問題的解決，是大有賴美國的協力。這次戰後，很明顯的，沒有美國的領導，復興將是件不可能的事，由此以觀，可知居於美國指導地位，頭腦中樞的總統，其制度與性質是怎樣值得我們的密切注意了。

我們知道美國的總統與其他民主國家的元首不同，他似英國的君主，又似內閣的首揆，他是把國家元首與內閣的職權都集於一身的。而在同時，他又兼海陸空軍的總司令。所以他的權力，若一旦充分運用，真可以與獨裁國家的首領相比並。但是却有絕不相同的地方，由三權分立的制度，總統的大權却處處須受議會的牽制，遇到無力的總統，他簡直一點也不能



有所作爲。對於這一個制度的注意，三十餘年以來，我們可說始終未懈，每次提到憲法問題，卽成爲舉國討論的中心。究竟我們的政治組織是應採總統制，還是內閣制呢？

這一本書，就是從各方面把美國的總統制，來作綜合的研究的。他不但從靜的與動的方面，並且還從制度與實踐方面，加以澈底的解釋。他把總統的地位來與內閣制的首揆加以比較，顯出其不同的所在。又、總統在平時與非常時期，其權力有什麼變化，由三種分立主義，總統是怎樣逐漸擴大其權力，這種日益擴大的權力，現在對於美國的經濟生活，社會活動，是怎樣伸張其力量，在這裏，都有明白的敘述。所以在今日，我們不但作爲制度來研究美國總統，這本書是值得我們閱讀，並且就美國政治及世界政治言，也是我們所當注意的。

關於研究美國政治的名著，向推屠克維爾的「美國民主政治」(一八四八)與蒲徠士的「美國共和政治」(一八九三)(商務有中譯本)，但是屠克維爾所見的美國資本主義尚在幼年期中，是以農業爲主的南北戰爭以前的美國社會，由建國時代所制定的政治制度，在國民的政治經濟社會各方面，對於現實究有何種影響，作爲其研究的對象。致於蒲徠士的著作，則其時的美國已經開發到太平洋岸，資本主義的發展漸趨長成，政黨政治已完全成熟，故其着眼點在美國政治制度，由政黨政治的運用，究有怎樣的優點與缺點。而二書研究的對象，

則爲平時的美國政治制度。拉斯基此書，據其自述，不敢與二古典的著作相比，然其對於美國總統制的研究，却自有其特點。蓋今日的美國，資本主義的發達正到絕頂，社會階級的劃分已漸趨明顯，二十世紀以來，經過了第一次大戰及世界經濟恐慌，又加以第二次世界大戰的危機，美國之與在十九世紀時，顯然已大不相同。所以拉斯基的這本著作，在這時候，不消說是有其時代的意義的。

本書原名 *The American Presidency, an Interpretation*, by Harold J. Laski 著
者拉斯基是英國當代政治學者的權威，勞工黨領袖並理論家，國人知之已諳，用不着我多說，不過由他那樣的專家來觀察今日的美國，特別對其總統制作詳盡的研究，這不能不是可注意的事。而譯者之所以翻譯此書。也無非因此二點，卽一因其論題爲美國總統制，二因執筆者乃當世的權威拉斯基。拉氏行文奔放不羈。惜譯者不文，未能盡譯事信達雅之三條件，殊爲憾事。

譯者於上海

著者序

一九三九年春，我受印第安那大學之聘，作巴頓獎學基金之講演，此書大體即爲我當時之所述。我要感謝韋爾士校長使我有此愉快的經驗。並且，此講義之得以印刷成書，我在勃羅明敦與許多教授的討論，尤其是友人賈維院長，赫爾與哈普普教授之力爲多。此外更有葉倫與安吉爾兩君，他們的厚意。我將永遠記着。

本書如其標題之所示，並不是對於美國總統制的論文，這是一種嘗試，想以一個英國人的眼光，對於其真實的運用作一番解釋。我充分知道對外國制度加以解釋其中所有的危險。惟我敢鄭重表示者，我之研究總統制之運用，並不始於最近，蓋自近二十五年以前我執教於哈佛之時，有時即就近處加以研究了。且其中所述，大抵都經過我在學界與政界的許多友人的批評。

自然，這當中如有錯誤，那都是我自己的。但是此書若有幾分的價值，那全是我友人們的力量，尤其是法蘭克富脫法官與科恩博士，他們的好意使我感謝不盡。

同時，關於這一問題的有些權威的著作，也給我不少助力。尤其是像羅傑士，皮特及包威爾諸教授的著作，給我的參考很多，是我應當提出的。又如但格飛教授論逃參院與條約締結權的關係的著作，也給我很多的幫助。此外，如美國主要政治家的傳記及自傳，最稱佳構的如亞當斯的「日記」，「由奈文斯從其「回憶錄」加以節略，實給我理解總統制所不可缺的許多資料。

美國學者對於英國制度的研究，近年以來，尤多貢獻。我希望這本小書，也許可使英國學者對於美國歷史與政治所有的興味，有所認識。縱令其所成就，甚是微小，但是本書的著作，這樣當不是全無意義了。

著者於愛撒克州，小巴特飛。

目次

譯者序

著者序

第一	緒論	一
第二	總統與其內閣	五八
第三	總統與議會	九〇
第四	外交	一三五
第五	結論	一八二

美國的總統制

第一 緒論

一

制度是活東西，其中祕奧，決非文字所能輕易表達。推厥原因，並非其中含有什麼神祕，乃因制度常隨其環境之變化而變化，且因運用此制度之人，有所不同，亦常使制度發生不同。例爲英國之首相，在戰爭時期之路德爾治手中爲一形式，在和平時期之鮑爾特溫手中爲又一形式，迨至到了張伯倫的手中，則又不相同了。又如法國的總統，雖由文晝的記述，其制度的特點在徒有虛名，並無統治之實，但因任職者之不同其人，而常不相同。最顯著者，如當樸蔭開雷任總統時與杜美爾格任總統時，一相比較，便可知其差異是如何了。

且凡重要的制度，決非單由法律所能造成。法律之外，造成一制度者還有歷世的傳統與

習慣，此雖未能成爲正式的法律，然其所具之勢力，實較法律並無遜色。例如英皇的特權，就是一個很好的榜樣。雖然由法律言，有許多特權並未廢止，但是若欲加以行使，那就幾乎要發生憲法的革命。這就是說我們不能由一時期的方式，來決定後來繼承者的行動。原來生動的動力需要不斷的適應，於是外表之與真相，遂不免常有不同。所以我們要想求其真相，決不是件容易的事。因爲一制度的現象，常由其本身材料的繁複而致模糊不明。政府的施政，恰如一座冰山，其露在表面者，往往只是一小部分，其現實的大部還是沉在水面以下。故認取真相的困難，不僅一般研究歷史者知之，甚至與政治有密切關係的人，他們也常感到這種困難。例如法君之於一七八九年的革命，俄皇之於一九一七年的革命，他們都沒有把握事件的真相。又如一九一六年十二月英相愛斯葵士的辭職，其意本在排斥路德喬治，而非所以造成路氏的勝利。

認取制度真相的困難，此外還有一個原因。蓋人觀察事物，究不免有意識或無意識的以自己的價值來加判斷。他雖與此事無關，但是到底不能公正無偏。因爲我們觀察事物的一種根據乃是經驗，這就使我們的眼光，不免有了某種色彩。並且，我們自身，常有一種希望與恐懼，常有自己的愛好與厭憎，認爲是有意義或無意義，於是要想得到公正的認識就更難了。

至於一個外國人要想從外面來認取一制度的真相，那是更爲困難。這因爲能引起外國人士的注意的，常不是其所習見的事情。他最大的注意，不在他經驗中所熟習的一面，而在他不相慣的一面。並且，爲了要明白制度的運用，他又常以從內部判斷事物者之意見爲根據。但是這些人的判斷，我們須知他們也是憑了自己的成見造成的。例如吉朋的偉著：「羅馬史」，「因爲著者是十八世紀合理主義的哲學家，所以大部分具有此種特性。又如梅因（Sir Henry Maine）對於平民政府的意見，多由其任印度總督法律顧問的經驗以來。更如斯都勃氏（Stubbs）的「憲政史」（Constitutional History）據維諾格來道夫（Vinogradoff）所指述，雖作者自己稱爲正統的保守派，却很受了維多利亞時代勃興一時的自由主義的影響。

我是一個英國人，現在却要求講述美國的最高行政機關。我知道自己的不自量力。爲了要明白這一件事是如何的困難，我要再舉一個例子來說明環境對於人的意見，其影響之巨爲如何。我想，除了屠克維爾的「美國民主政治」（de Tocqueville: Democracy in America），關於這一論題，當後有比蒲徠士的「美國共和政治」（Bryce: American Commonwealth）更著名的了。這本書從五十五年以前出版起，立即羣認爲不朽的巨著。著者之在當時，本已是著名的歷史家，且爲特出的法學家。他曾經足跡遍於美國各地。他與美國許多政治上及

文化上的名人，都有深切的交誼。他曾以非常的努力與苦心，研究美國，有非過去一般人所能及者。因此，當他執筆爲文以論美國政治，實比任何歐洲政治學家所知爲富，卽如屠克維爾，亦非例外。

但蒲徠士仍是一個格雷斯頓的自由黨，抱着一種以經驗爲準繩的特殊哲學。所以當他觀察美國工業的時候，對於工業的根本，不論勞工運動的精神以及勞工與政治的關係，都是一種維多利亞時代自由黨的見解。他所注意的便是美國勞工的經濟情形較英國爲佳，並且具有廣大的成功的機會。但如美國的工會組織，他却並未加以留意。對於由工業不安所產生的法律與規則等，他的意見或採自在華盛頓所遇的政界人物，或得自其主編政治刊物「國民週刊」(Nation)的友人高特金(Godkin)。而高氏的見解，他認爲是頗與己相同的。於是結果對於當時美國的勞工問題，究有何等重大之意義，他迄無所知。而勞工問題對於政府施政究有何等的影響，他的論斷遂無一不爲以後的歷史事實所取消。例如對於草場暴動(Cattle Raisers' War)事件，他的論點就完全於事無據。又如當時克利武閣總統何故決定租讓鐵路方面，其中的詳細情形，他也是一無所知。最可異者，甚至在一九一〇年的改訂本中，對於美國勞工聯盟(American Federation of Labor)的存在，仍無一語提及。改訂本的出版，在一

九一二年大騷動與有名的一九一三年的普求委員會（Pujo Committee）前，不過兩三年。但是對於平民黨運動（Populist Movement）那樣的大事，却無所認識，只把這認為與一八九六年民主黨採用銀幣自由鑄造政策一樣的事件。並且，對於平民主義（Populism）的意義，過去直與美國的政爭有關，以後到了羅斯福時代，與許多當前的問題亦大有關係，他也是一點不知。故如對於勞工騎士團所領導的鐵路大罷工，他的說法便如這樣：

「近來有個巨大的勞工組織要想把全美勞工結合起來，於是要求所有勞工，對於某一商家或公司，都共同參加抵制運動，這誠是一種不愉快的事情，但並無什麼騷擾，沒有用激烈手段以為應付的必要。因為一般人對於自由並公衆的常識，仍有堅定的信仰，故結果能不久即恢復平靜的常態。」

由今日的情形看來，其所述說，實於事不合。但此敘述，我們須知實不僅由於事實的不正確，還有是因其所根據的成見使然。蒲徠士只在雇主個人與勞工個人之間有契約自由的信念，這在當時雖頗著稱，但他不知在他的著作出版的時候，已大部分不合於時了。這時，他仍把這當作社會哲學，生活態度，帶來美國，以之作爲他所見所聞的判斷的根據。而他在美國的交遊，又全都與他在英國者相同，如大學校長，政治家，編輯人，銀行家，及有名

的工業家等，且所有的見解亦多與他相似。因此他在美國所欲觀察的，都由他們以為決定，而他的見解，也無怪就是他們的了。蒲徠士誠然是個公正無私的觀察者，但是由此，我們可見個人潛在意識中的錯誤，對其所得的結論，竟有如此重大的關係，這是無論怎樣公正的人，也免不了的。

我之所以舉蒲徠士的著作，作為例子，其意即謂我們要想研究繁複而又非所素習像美國總統那樣的制度，尤其在我們英國人，一定得非常小心。美國總統的職能一部分像英國的國王，而另一部分又像英國的首相，由此以觀，這是使我們容易瞭解的。但是我們得記住所謂相似者，其實還沒有相異那樣值得我們注意。並且總統制度之全體機能，是一種獨特的產物，決不能就其與國王或首相的相似，分別加以觀察。故以我之見，我們研究總統制，必須明白這是美國的制度，運用於美國的環境，由美國歷史的力量形成，如欲加以批判，就得本諸美國所必要的根據始行。例如就我們英國人看來，在任期之內，積得莫大的經驗，任期滿後，能够活用於政治生活者，只有一個美國的總統，這實是非常不經濟的事。（像約翰遜那樣短期間內担任參議員，此為例外。）但是，倘若不是這樣，美國政治制度的全體精神就要大不相同了。例如有人的意見，以為美國不妨有一個像英國那樣的貴族院，俾前任的總統都能

有所活動，這就完全不知道美國政治的性質，因為美國政治的特質，即不許議會的任何一院，有貴族院那樣的機能。

並且，在英國人看來，常覺許多美國總統都是極普通的人物，與其千百萬的民衆，並無什麼特殊的地方，蒲徠士在其所著的書中，就有這麼的一章，叫作「何故偉大人物不能選爲總統？」這樣的判斷，實在未免草率。總之，無論怎樣說來，美國曾有十一位總統是特出的人物。這個比率，較之同一期間英國首相的人物，似乎並不見遜。而在向未被人重視的美國總統中，至少有二人，如泰勒（Tyler）與朴克（Polk），由今日所得的證據看來，他們確是能勝其任，與任英國首相的巴那曼（Sir Henry Cavendish-Barnard）或巴那勞（Bonar Law）並無不同。大概一般外人所不能瞭解的，是選舉美國總統的方法。誠如白芝浩（C. P. Gilpin）關於林肯總統所說的警句「獎券得彩，不能就說獎券是好事，」其中含有若干的真理。但是我們須知白氏此言是指一八六〇年的選舉林肯而發，這是一件偶然的事。其實，事情却完全不是這樣。照例，總統選舉會議莫不有縝密的組織與考慮。在林肯的名字被提出以前，誠然是未爲全國所知，但是我們須知鮑爾特溫在任首相的時候，也不是大家都知道的人物。且如英國勞工黨的領袖，除了一人以外，都是以出乎意外的許多偶然事情而當選的。故

在英國政黨史中，其出任首相者，大抵練達事務的人反比才能出衆者爲多。只因我們培養領袖的方法與美國不同，這些領袖，我們使之能有較長的政治生命。所以我們決不能以觀察英國制度的標準，毫不經意的移用於美國。

但是事實上，論述美國制度的書籍，却大抵是根據歐洲的經驗的。並且可注意者，其中有許多還是美國作家自己執筆的。例如由威爾遜總統的名著所述，其關於參院的程序者，若是未曾讀過布克（Burke）與白芝浩的著作，未會由他們的見解來觀察美國政府，那末他的結論怕就不會如此。我們照例把英國首相長期的政治經歷，來與美國總統短期的經歷比較。但若真的就其執掌最高政權的時期來加比較，則美國總統之任期八年者，實較自小彼得以來的英國首相爲多。我們所謂英國首相有長期的政治經歷，乃是指他未至唐寧街十號相府以前，長期的政治學習而言。關於這點，我們忘記了在美國政情下也有這種政治學習，並且，在戰後的英國，這種慣例的學習，也已大爲縮短了。

過去的政論家，尤其像白芝浩，他們常把美國報紙的政治評論來與英國比較而認爲品質低劣。其中的原因，由他們之見以爲是由於美國總統任期固定，而英國的制度則比較更富彈性。但是由以後的歷史，這樣的結論，實不能令人無疑。蓋由英國政黨組織的硬化，以及戰

後評論欄的失去其重要性，報紙除了在國家非常時期以外，已成為大企業家的一部門，較之白芝浩時代之報紙評論可以左右政治的決定，是大非昔比了。但在美國，其評論欄的勢力雖日就衰落，却有一種獨立的政治評論家正乘時興起，他們的論說的影響，也許比英國主筆的評論還要廣大，而他們在美國公衆生活上所有的位置，則比之泰晤士報最爲人所重視時代的德倫（DeLane）決無遜色。這種變遷的理由雖甚複雜。但其中之一，至少可說是由於美國的政治黨組織沒有如英國那樣的硬化，而爲政治評論所左右的無黨派的投票人，其勢力也遠較英國爲大。美國今日有許多報紙正以此種論說爲重。他們是美國輿論的氣溫表，恰如英國的大漫畫家大衛羅（David Low）的作品一樣。他們所造成的意見的鉛版，現正逐漸使在華盛頓作決議的人，感受巨大的影響。

所以我們討論總統制那樣完全美國產物的制度，必須以美國的立場來加觀察始行。創始者的意旨不管是怎樣，美國的歷史却管自照着他們所未能預知的方向，搏造成形。故如此制度之運用，及其判斷的標準，我們必須以其所活動的現實環境爲指歸。總而言之，美國的總統制是任何外國的制度都不能作爲比較的，因爲根本外國就沒有這個制度。美國的總統多少有點像國王，也多少有點像首相。我們把他的職務愈加研究，就愈可看出他的特點。我們可

以說這是制度由運用所產生的結果。這一說法，我們若把別種制度運用的情形來加比較，似乎更對。但是我們得記住一種制度從他國移到美國，其結果往往不如主唱者的所預想，例如英國的議會制度，各國採用了以後，結果却國各不同，同樣，美國的聯邦制度移到他國，以其風土人情的殊異，也有不同的結果。故我們研究政治，最危險的事情是因其在政府組織中有同樣的作用，便把兩個不相似的制度，加以比較對照，而欲從此得到廣泛的概論。我們倘若對於這點，能够力求避免，那末對於所觀察的對象的性格便更能明白了。

二

凡研究制憲會議的手續者，都可見到其重點是在總統職權的解釋，而在會議的傳統中，這是有其生命的一部分。他們深恐造成行政上的獨裁，這在美國初創時實有其理由。其間，雖以戰時狀態的急迫，如林肯與威爾遜都會具有近乎獨裁的權力。但是事實上，他們對於權力的運用，都感到有些戰戰兢兢。並且，後來的結果，常有強力的反動，要求議會起來抑制總統的這種行動。故自林肯以後直至克利夫蘭，二十年間，就沒有一個强有力的總統，且在威爾遜總統後十二年中，美國政治的最有力的指導權，却在白宮之外。羅斯福總統就任後首數

月，雖曾完全控制參眾兩院，但從一九三三年夏季以後，議會對他的權力逐漸開始挑戰，這是很可注意的。

這當中的原因，我以為有三種。第一是由於總統在憲法上的位置。因為總統並不是議會的主人。他能夠對議會指出行動的道路，他能夠辯論，恐嚇、勸誘、牢籠，但他始終是在議會外面，不得不依從他所不能左右的意志。他在總統職位的時候，雖是其黨的國家的首領，但却不能以此就說是其黨中議會的首領。甚至總統的一黨，在兩院中俱是多數，他仍不得不在議會中求其己黨的好意。他不能用力量加以強迫。倘若他強要這樣，那末他就會發現其權力的界限所在。如羅斯福在一九三六年大勝以後，即以大理院改革案受到議會的打擊。自一九二〇年以來，歷屆的總統都會提出美國參加常設國際法庭的問題，但俱未獲成功。又自一九一四年大戰結束以來，不管總統運用怎樣的壓力，甚至其所有的否決權，美國參戰軍人團仍能在議會兩院中得到成功。

第二、總統雖然握有政治的創制權 (Initiative)，但他不能任意加以控制。除了戰爭時期以外，從一七八九年以來，這便是總統的特性。但這也是建國當時的用意所在，大體上到今天也就是公衆輿論所一致贊成的。推其由來，固因對於行政獨裁的自然的恐懼，但其所以

能繼續存在，則一定有另外的理由，據我想來，這是由於一七八九年以後直到將來的美國的國情。如廣大的發展機會，富饒的資源，以及大有發展的文明習慣，凡此都反對國家應有強力政治的觀念。他們都不覺得有強力政府的必要。他們都覺得由過去的經驗，物質的進步可以由自己的努力而獲得。「政治是不必要的事物，」一般的企业家由其開發大陸而得巨大的成功，他們都覺得這是一個教訓。他們認為強力的行政權，其意等於來自華盛頓方面的干涉。而干涉的意義，則無非使企業家所依賴的信心發生動搖而已。故政府的干涉與事業的興盛二者乃如絕對相反，不容並存。直到今日，他們仍抱這種觀念。因此，一般企業家對於權力強大的總統如傑克生，泰勒，老羅斯福，威爾遜，羅斯福在任的時期，都當心政治的趨向，而惴惴不安。

當傑克生總統的時期，亨利克來（Henry Clay）說道：「我們是在一個革命當中，雖然迄今未曾流血，但是政府純粹共和的特質，正迅速地起了完全的變化，所有權力都集中在一人之手。議會的權力除了能依此一人而運用以外，已成爲麻木不仁的狀態。」傑克生誠然是個強力的總統，但是這裏亨利克來的以議論，却是沒有什麼根據的。不過這是事實，凡有強力意志的總統一旦出現於白宮，一般能力並不比克來爲遜的人們都是抱着這種態度。因之

結果，凡在強力的總統之後，大家必傳着這沒有根據的警告，選舉那對政權半取放棄態度的總統。

第三個理由，就是因為嫌忌有強力的行政權，所以反選出強力的總統來。過去每次強力總統的當選，都是一般國民（多少是意識的）對於企業家支配政治的勢力，表示反動的結果。哲斐生的登台，是美國西部對於東部聯邦主義偏狹的資產階級表示反抗。傑克生的當選，表示一般農業民衆對於東部銀行勢力的嫌惡。他如克利武爾與老羅斯福，都是反抗的總統，前者反對政治腐化，反對北方對南方的支配，後者反對大企業勢力的發展。又如威爾遜總統，他是弱小工商業者對於托辣斯的敵意，對於垣街支配勢力的恐怖之具體表現。至於羅斯福的當選，則如他自己所說，是由於一羣被遺忘了的人，就是勞工會員，失業工人，小商人，佃農及大衆人民，他們當初對於柯立芝，梅隆時期的永久繁榮都抱着大希望，現在突然感到一片空虛，他們感到失望了。

這是很可注意的，凡是傾向於強力總統的時期，必是美國陷於危急的時候。並且，同樣值得我們注意的，是強力總統的出現，在美國史上，最近較多，早期較少。這當中的理由很明白，因為美國內部的開發已漸告終，美國今日的問題，大致已與西歐典型的資本主義民主

國家所有的問題，彼此相同了。誠然，美國今日經濟發展的機會較歐洲為多，階級間的對立關係也不十分劇烈，並且政治的實驗也更富有可能，這都是事實。但是美國到底也已有了數目巨大的勞工階級，他們需要國家的保護，他們覺得沒有國家力量，就不能安心並享受最低限度的文明生活。並且，還有巨大財富集中於少數人手中的現象，經濟的力量也正一天天的集權化。現在，凡是歐洲曾經有過的問題，都在美國重新演出，而這些問題，倘若沒有強力的政治為之領導，是沒有法子可以解決的。

由此所述，於是關於總統職能就發生兩個重大的問題。我們知道只有總統具有政治的指導力，因為下述的原因，除此以外，便無可以獲得全國注意的發動力量的地方。但是事實上，反對總統指導力量得以繼續的勢力，却非常巨大。第一是存在於憲法的規定，如國家權力絕對分立，如行政與立法之間，採取索制與均衡的制度，使彼此權力，不致增強而趨於縮小；如有意使總統在第一屆任期將滿時，其若干權力趨於消失，迨至第二屆任期後半便大都無用。第二是存在於工商企業性質內的力量，如對於政府統制的一般的恐懼，如對於經濟革新的財產所有權的惰性與畏怖，如政府因經濟改革而實施的均稅政策，常使工商企業受到重壓。還有第三便是文化的傳統力量，常使政治與社會的需要不能相稱。我們知道強力的總統多

由國家危機或國民的不滿而產生，他必須能充分運用其增大的權力，始能著有赫赫的成績，而以此故，遂使不相稱的程度更以加甚。因為總統權力的增大，在墨守成法的人必要加以反對，並且事實上，他們常竭智盡力以使總統不能有赫赫的成功。

原來美國憲法的制定者，他們生長在農業社會，對於工業革命的將來，初未有所認識。他們恐懼的是大眾，他們固執着財產的所有權，所謂自由其意便是保護既得權利，不使受大眾的侵害。我們今日讀費城憲法會議的紀錄，可以看出他們當時實抱着無限的戒心，以避免政治機構受總統個人的支配。所以對於總統權力的運用，到處都加以制限。我們看麥克萊（M. Clay）的日記，便可見到總統的活動是怎樣的被嫉視着。歷史雖曾使有些制限，可以任總統不受束縛。例如羅斯福總統那樣活潑的運用其權力，除了林肯以外，我們可說在老羅斯福之前，甚至今後的繼承者，都是難以想像的事。但是總統的本來的觀念，無論在法律上或心理上，都是使任何行動須受重大制限的。故這種行動的失敗，與論的鐘擺常迫使總統的職能搖蕩而回到消極的一面。且在美國最有權力的人們心中，總統職能的積極的解釋，常是缺乏前例的新事，所以他們對於強力的總統，幾於先天的抱着反對態度。何況人們照例有戀舊的心理。美國人民似尚未知總統乃是政治的拱門上所必要的拱心石。我們記得就在最近的

威爾遜總統時代，總統的職位尙好像是用以補足或調整企業管理的機構，而不是所以指導國民政治生活的方向與步驟。

然則在將來，強力的總統是否能夠存在呢？這是個重要的問題，其中有許多的因素，殊令人對之不能無疑。蓋必須受議會意志束縛的總統，恰如一個航行而沒有海圖的水手。他決不能抱着確信，破浪前進。並且，爲了獲得再提名，他還要付出相當的代價。又如總統任期，慣例沒有超過八年，在這期間，是否足以實現其所抱的理想，這也是問題。對於羅斯福的新政策（New Deal）繼任的倘是一個共和黨的總統，說不定會完全推翻，不然，繼任的卽是一個民主黨，也仍會把重要之點，一筆抹煞。且總統施政不僅需要立法機關的合作，也需要行政機關的一致。又在欲事革新的總統，大理院也是一個重大問題，美國司法史的大部，會爲由任命權所引起的事件所占。所以我們今日繼承認當世才能卓越的總統，可以比歷世所有的總統，都有貫徹其意志的機會，但由憲法與其傳統所造成的情勢，總統爲了完成其建設的事業，能否有必要的自由活動的餘地，仍是一個問題。

且由美國的政治制度，創制的力量，除了總統，其他方面是沒有的。例如議會就不是一個建設的指導機關，其最大的職能蓋在批判與調查，對於國事的指導並無何等責任。（原因

何在，當待下章當加討論）。本來，凡是議會都是如此，其所以能有統一的行動，全在能有繼續負責施行的組織。但是美國議會則不然，這一點，我們後面再說，美國議會因其本來的性質，即不能如此。並且美國的所理內閣，又無異總統的顧問機關，只能順着總統的意思行動，所以也不能視為具有制衡的力量。總之，在全國中，能着眼於整個聯邦，負責以擬具計畫的，只有總統一人。但是總統的權能，却沒有像普通政治的常道一樣，從其他方面加以必要的考慮，這不能不說是美國政府制度的怪現象。

誠然，總統也有可以強制考慮的手段。例如他對議會所提出的咨文，尤其是關於重大問題的，常成爲全國人民討論的新聞。總統並可由報紙或廣播，對國民指出議會對於他的提案將有什麼行動。於是他的任命權使之得有一種力量以壓迫兩院的議員。但這力量雖甚巨大，他却不能保證所提出的政策，能否仍是他的政策。他必須時常注意議會與他具有對等的權力，除了極緊急的時期，對於他要強制接受的一事，都抱着一種反感。並且爲了要表示總統不是主人，議會常故意強調其不同的意見。這種情形，即在總統所領導的黨，在兩院占有多數的時候，也常有之。至若在一院或兩院占有多數的乃是反對黨，那末總統所處的地位自然還要困難。此時，反對黨的全部力量將在阻礙總統的施政，藉使下次選舉能夠獲得勝利的機會

。這種慘澹的情形，我們由威爾遜總統連任期最後的二年中，可以明白的看到。

上面所述，或者以為這是由於英國行政對立法負責的觀念而來，而在美國，這都是其政治制度的特點。但我的所論，可並不由此出發。我只認為由最近四十年來政治的進步，現代國家莫不感到有強力政府的必要，政府的計畫誠然須受議會的修整調節，成為議會消化機關的主要食品。換句話說，倘若要使政府能負有效的責任，那末總統所認為政治的必要，必須與議會的意見能完全一致始可。這是我的意見。但由美國制度所得的結論，我覺得這種責任性，現在是因其制度而減少了。這在南北戰爭以前，似乎還不十分重要，惟自此後，却漸漸重要。就整個的來說，總統的指導力，自南北戰爭以來，固比以前更為徹底，但這不是由於國民或議會具有這樣的認識，反之，這却是由外面的必要而不得不如此。至於議會與大部的輿論，尤其是企業家的意見，他們反遇有機會，竭力以求避免此種由外面的必要所造成的形勢。這對於有強力政治指導的必要的認識，實在是不利的。所以凡是強力的總統，倘欲貫徹其力量，其所遭遇的危機，實深刻而多端。他不止須違反憲法的意旨，他還得與美國政治上的所有勢力為敵，而招各方的憎視。至如議會，自亦為這些勢力之一。因為總統的權力愈趨強大，由其權力的運用，議會必然的日趨弱化。因此之故，遂使議會為表示其與總統有對等

的權力，益與總統立於對敵的狀態。由此形勢，事態的嚴重，當可想見。

這到底是怎麼回事呢？那末問題的由來，要求之於美國政治機構的根本。例如聯邦政府與各邦間權力的劃分，是否宜於實行有效率的行政，這是一個問題。還有這樣，果能與社會的必要相應而毫無遺憾嗎？這也是問題。並且，索制與均衡的制度，像現在這樣的運用，能使用行政與立法間的關係適當妥善嗎？這也是問題。美國人的實際的精神，誠使這架政治機械的摩擦，減少甚多，可是其以此而所費的代價，却也非常巨大。歷來凡是強毅勇敢的總統，照例不惜此種代價，且其手段愈強毅勇敢者，還能更得到一般輿論的支持。但是這種強毅的手段，亦常被反對者認為盲目頑固，而以此故，一方面爲了打破那種反對，他方面更激增了反對的勢力，這也是常有的事。惟此可並不限於時代需有強大的領袖，於是就有這樣的事情。倘若真的到了非常的時代，就能產生非常的人物，是則美國多數恐慌的悲劇，也許可以免去。但是事實上却不能有這樣的準確。故除了真到極嚴重的時候以外，凡是要想超越這種索制與均衡的關係者，都有被斥爲獨裁的危險。這樣的指斥，常最易煽動美國的輿論，以此美國總統對之，無不欲竭力設法避免。而此小心的謹慎的態度，遂使總統心中狐疑不定，繼續設法以求取妥協之路。

總之，美國這樣的制度，只有偉大的人物可以運用自如。甚至如老羅斯福總統那樣，也仍不免失敗。美總統中很少像他那樣坦白自認爲有了岸然大步的權利，曾小心翼翼的付了不少的代價。綜觀他的政績，大抵是言辭強硬而行動怯弱。他的得意的壓止托萊斯政策，雖曾轟轟烈烈，震驚一時，但比起政績來，他所認爲軟弱的塔虎脫總統，似還更能動人。又如約翰孫總統那樣，因爲勇於作爲，可是也受了前所未有的打擊。約翰孫總統的經歷，在美國史上曾留下很大的影響，充分表示了索制與均衡制度所造成的結果。這不僅麻木了總統的職能，並且還有一種重大的惡果，就是完全毀滅了政府的責任觀念。我們知道政治責任之消失，這一件事，其在將來的關係，當比美國過去歷史時期更爲重要，就因爲將來更需要有積極強力的政策。所以美國的問題，無論就範圍或內容言，將來必更比過去任何時期爲微妙而複雜。

以上所述，或者以爲未免言之過甚，因爲總統當不是全無錯誤，且如內閣支配議會那樣的事，行政機關對於立法機關的處分權究是太大了。但是，我也並不說總統是沒有錯誤，我的意見以爲正因有誤，結果乃可懼如此。我的論據以爲第一，民主政治必須有明白的指導，而欲如此，就非將政治機關的中心動力放在執政者的手中不可。他也許不免有什麼錯誤，但重要的是那個實施的計畫，必須是他願意負完全責任的。第二，在近代國家中，要想把立

法與行政分開，這是不可能的。我們知道任何政事，像立法機關那樣虛雜的集會，決不能組織成爲創造的行動，除非領導那組織的，也就是那付之實行的組織。而在美國則不然。美國的行政與立法照例是分開的，有時彼此之間，還在對立狀態。正如約翰穆勒七十五年以前所指明，這個制度便是使立法機關的職能最不宜於行動。因爲是這樣的組織，所以議員們最關心的是不要給人譏笑說是總統的橡皮圖章。而爲了避免這樣的譏諷，於是常欲遣出議會自己的政策，如關於立法方面，就常有獨立創議的權能。這樣的結果，必致責任無着。總統可以說這政策原來不是他所主張的，而議會方面則可以說，其所以失敗，全因執行不力。於是輿論也不能有可作確實評判的材料，卒致像通貨問題那樣，複雜萬分，令人莫可究詰。

三

觀察美國總統制的特點，使人感到最強烈的印象，便是其多方面的性質。總統職能所及的範圍甚爲廣大。他在大典禮中是國家的元首，他是立法建議的重要來源，一切行政決定的最後根本。並且還是國家外交政策之權威的代表者。除此以外，總統一方面是國家的代表，同時並是他的一黨的領袖，一身二事，不能分開。因此，他個人所需要的精力，恐怕世界任

何政治家應付重大時局之所需，也不能過他。如在英國，大典禮的主要責任由皇室担負，首相可以不管。且如首相的政治上的職務，也有內閣爲之分任，閣員之中，必有二三人爲之担负大部分的責任。在普通的時候，首相並可不出席於衆論囂囂的下院。

就總統國家大典禮方面的事情言，原來並不重要，但却够人麻煩疲乏，這就需要一個身體非常堅強的人。譬如在星期一，總統要爲華盛頓國家美術館接收喬治五世的畫像，到星期二，他得參加美國革命女兒會的慶祝禮，星期三，他又須出席全國教育會議，此外，如華盛頓的誕日需要他發表演說，如哲斐生的誕日，倘是民主黨的總統，就得也有一番講演。並且，如對青年團致辭，對外國王室的招待，司法院同僚的晚餐（總統倘是與大理院多數未能一致的時候，這就是件不容易的事情），外交團體的必要款待，都得費一番大勁。同時，他還得時常延見議員們，俾不致在社交上冷淡了他們。又如陸軍的閱兵大典，他得提起全副精神。政府的大工程如布爾特提威大古里（Boulder dam or Grand coulee）他必得前去視察一番。而爲使一般國民覺得總統不止屬於華盛頓，他得到國內各地去巡遊訪問，而選擇訪問的地點，又要注意，其政治的反響。且到一地方他就得有一長篇累牘的講演。倘其不然，即難免引起某一重要地區或其議員的不快，而他們的擁護則是他所必要的。總之，這樣繁多而

緊張的事情，實在儘够一人的担当。而此一切，又表演於衆目昭彰之地，總統及其夫人之一言一行，往往是國民議論的對象。

但是典禮方面的事，實不過總統職司的裝飾的半面。而使總統感到最大負擔的，乃是其職能的範圍及對事須加決定的壓迫，使他感到責任在身，不容稍忽。又若總統職能的解釋，愈加積極，那末總統的負担便更加重。總統固可從內閣中獲得若干幫助，但却少得很。惟從在野的顧問中，近來的總統正漸次得到助力。至若在議會中，能有一羣心腹的政治家，則在總統自是極大的力量，他就可以不必十分緊張而從容將事了。但是假定一切都解決了，所提出討論的問題，結果還得取決於總統一人。而對這些問題，大抵非專家不能解答。但是一般人民都希望總統能對此有所聲明，而對此等聲明，他必須預料專家批評的反對。因為有反對派正想用此批評來打擊他。因此之故，總統常不能免於國民的贊議，他的一舉一動，輒為嚴酷批評的對象。自就任以來，對於那些批評，他就須有一種覺悟，好像凡是反對他的都是合法的，反之，凡是他的即不合法的。

這樣範圍廣大而事務繁複的職能，究竟要怎樣性質的人纔適合呢？則我以為最要的是操縱人的力量，及對於其所需要的人才，幾於能直觀的即認識明白的能力。但具有這樣能力的

人，實在少得很。例如林肯雖有識人的慧眼，可是始終不得相當的人才，所以他的當政時期，大抵是他竭力要想克服這種結果的記錄。又如羅斯福總統由其於時局嚴重之際，任易克斯（Tolles）為內政部長，可知他有這種用人的能力。至如威爾遜就貧弱得很，他後來悲慘的失敗，顯然即由於此。同樣，柯立芝也沒有用人的能力，因此，他只造成了到大恐慌時代的道路。

故凡任總統者，不僅須能認知其欲前進的方向，並且，還須知道時代對他所需要行動的方向。這完全是二件事。柯立芝知道其所採的政策是一切不干涉，他認為對於企業界的活動，愈能放任不管，那末國家便愈繁榮。但是結果，因為總統的這種態度，却鼓勵了經濟的投機，而他又不知在適當的時候加以阻抑，迨至胡佛繼任總統，事態已甚嚴重，胡氏即有意設法挽救，也勢有所不能了。

此外，任總統的必須思想迅速，判斷敏捷。我們須知時間就是他決斷成功的一半。他所最要的，就是事經決定，必須固執到底，但是同時，他也須知於什麼時候放棄其政策，或者改變其政策而回復到他所不得不讓步時的情狀。這種情形，威爾遜總統在一九一四年處理美國參戰問題，可為很好的說明。他先創造一種空氣使一般國民感到參戰為不可避免的事，接

着他就使全國一致參加戰爭。當此之間，他若不得時機成蕪而即參戰，那末這種心理的成功恐要發生問題，他一九一六年的再選也許不能實現。同樣的情形，我們可於羅斯福的處理中立法，也明白看到。美國人民向來不喜參加歐洲的糾紛，羅斯福爲使國民接受其國際外交的公式，曾屢次努力受到挫折。但是他能不絕利用那刻刻變化的時局，至再至三的使國民承認其見解的必要。或者以爲一九三三年以來德義兩國悍然不顧一切的行動，實使此事易於成功，但這也使美國發生懷疑，恐怕羅斯福自己也所不免，究竟英法政府對於他的政策是否認爲可以到達同一目的，而因之增加了困難。

總之，美國總統根本的要事，在能統御一切，這就是分別賢愚輕重的能力。倘若他所委任的，是不能代表，不堪信託的，那末他就要失敗。因爲他所能見到的只是大綱，其詳細的情形，必須由下屬加增進去。這裏，總統所需要的運用手段，殊與英國的首相不同。因在英國，閣員與首相有同等的大權，首相之在下院倘能有相當的把握，那末政策一旦決定以後，他就可置之不顧。但是美國總統，常因僚屬的處理不佳，致在議會不獲通過。所以美總統的手腕比之英國首相，實更需有巧妙的技術。因爲每一職權的代表，都含有危險的可能，所以總統之識別人才，更有非常的必要。他必須知道其所任用的人，能與他有相同的眼光。他必

須確信其人不致頹累及己，並且在非有總統之力，不能獲得所定的結果時，不致擅自行動，而能以之再請示於他。因為凡事俱要委人，他必須自知無論對人對事，不免有所錯誤。這種情形，在外交方面似為尤甚。因為選用雖極費心力，出駐於巴黎倫敦的，究竟沒有在華盛頓那樣直接受其支配，但是這些官員却就是他的耳目。並且，他所委任的人，還有被委的下屬，因為如此，問題乃更複雜。我們試一考林肯與斯丹登（Stanford）的關係，可知這實是一個複雜的問題。總之，事情做得過了一點，也許使他的目的不能達到，倘若不及，則使許多繁瑣的事務，累及己身，而目的亦仍不達。

又由總統的性質，他的地位必是與人相疏遠的。蓋地位既高，事務又繁，勢不能不與其友人隔別甚遠。在衆院中，有的善意的批評家，他却不能與之締結友情。並且對於在內閣或在同黨中而有長久友情的人，他也無法常相往來。故在總統，除了他的團員以外，要想有可以諮詢商討的一羣友人，實在困難得很。威爾遜之與霍斯上校（Colonel House）羅斯福之與莫來（Malley）就是由此而來。所以凡總統之能善於治事者，必具有一種心理的特點。他不能過於剛愎，也不能神經過敏。因為總統崇高而孤立的地位，他是所有批評的中心，他必須毫無怨言的忍受一切。由威爾遜在白宮的經歷，我們可知不能自免於攻擊，那危險實在巨

大。爲總統的，誠然須有一種確然的自信，但却不能有類似驕傲尊大那樣的自信，自以爲他的政策絕對無誤，因之把所有的批評都認爲是罪惡的行爲。威爾遜就是沒有忍受一切攻擊批評的能力，這是由文書檔案中可以明白看到的。他一到攻擊，就會出血，於是把那用針刺的批評家，就認爲是暗殺犯。於是他像在内閣中一樣，其四周所集的人們，只是一些二流人物，在識力方面他可以驅使他們的，此外，便是像霍斯上校那樣的人，專事迎合意旨，使他起一種生存於權力中央的快感。故自一九一七年起，每次遇到緊要關頭，威爾遜就沒有可以付託重任的人才。他所有的，只是不能信託的敵人，以及給他壓殺而默默無用的友人。處在這樣境地的總統，無怪其要招到失敗了。

我不是說總統不當有自信心，反之，他若沒有充分的自信，他就不能治理一切事務。他在許多問題之中，提出決定，甚至對於他所比較鮮知的國際問題，也得如此。除非對於他的決定，能有充分的自信，否則他就要爲意志堅強的關係所壓服。誠然，缺乏自信不能說是總統常有的過失，除了蒲加南以外，賦性優柔，缺乏決斷的總統實在少得很。大體說來，凡當選爲總統的，就必有其自信力，甚至如朴克與柯立芝那樣相異的人物，也是如此。成爲問題的，就是總統必須能充分自信，自行其是，但可不是說對於一切勸告與批評，他是毫無感覺

的。因此他必須能二者兼顧，像林肯一樣，他知道重要的關鍵，在能與勸告批評有相當的距離，使問題的決定仍由其中心自作主張。

前面曾經說過總統與衆相隔離，疏遠的情狀。蓋總統既深居治事，人們自必以爲他是一個孤寂寡歡的人。但我所謂孤寂，與林肯的孤寂不同。林肯的孤僻性由其內心的憂鬱而來，因之，他只有朋友而無知己。他常使其身心與友朋相脫離，他負責愈重，便愈是孤獨。林肯的善於言辭，說起來無非是一種保護色，藉以自免於儕輩的離去而已。這不是我的所謂孤寂。我的意思是指總統有崇高的地位，誰都不能與之相並，並且，總統所擔負的重大責任，也沒有人能加分任，這是他的孤寂處。

因此之故，我覺得有二件事非常重要。總統如欲達到成功，那末他就不能自己遠離於時代。他雖立身在大衆的肩上，但他得用大衆的眼光來觀察一切。同時，任至何處，他必須能得大衆的理解，如此其所行的政策，纔不致與四周的意見相遠。倘其不然，那末他也得不到大衆的理解了。總之，總統力量的根本所在，就是依其指示而集合起來的大衆的擁護。但是偉大的擁護，不能由新奇的計畫或遼遠的理想而造成。舉個最好的例子，有如一九三七年羅斯福所提出的大理院改革計畫。這是很有興味的，在一九三六年重復當選的羅斯福，頗想

利用一個爲大眾所熟知並同情的問題，以求其成功，但因所用的手段，在傳統上却不爲民衆所習慣，甚至反引起民衆的敵意，卒告失敗。羅氏的思想與方法，都未免過於巧妙，而民衆則只知道走坦平的大路。並且，他對此離去大路的曲折途徑，又未有充分的準備。爲總統權力根本的輿論，其把握的方法既未確實，而執行之時又不完全，在羅氏總統任內，這是一個例子，無怪結果受到重大的失敗了。將來記述大理院改革計畫的歷史，也許要說失敗的大部分原因是由於下屬們的強硬意見，致總統以爲求取國民信任最好是使他們明白底蘊的見解爲所壓倒。就大理院改革問題言，專家的計畫，實在不是他所熟知，而這些顧問專家又不知道對於根本的制度，決不能用側面攻擊，果其如此，任何政治家都要失敗。但是羅氏亦不明此理，却完全相信這些專家的意見，這就是他的過失。

由此可知總統決不能超越於時代，他若欲充分的統一民心，那就只有向着民衆所期望的目標前進。而在前進之時，有一件事必須留意，卽常與民衆保持接觸，但却不爲大眾所左右。例如亞丹斯父子，他們都因缺乏這種才能，所以結果卒趨失敗。蓋總統若無此才能，則欲糾集輿論使之擁戴自己，便不可能。傑克生常能使其軍隊覺得他的思想，便是他們的思想，他這樣使他們團結起來，成爲同屬一黨的軍隊。林肯的才能更爲出奇，能使羣常百姓覺得

戰爭的慘禍，也就是他的苦痛。羅斯福利用了廣播無線電，使在千百萬的家庭中成爲一個親友，否則，他的政策怕難免是遠遠的抽象計畫。在經濟恐慌期間，他象徵着『忘了的人』，大衆的熱望都集中於其政策而希冀其實現。同時，胡佛總統之所以失敗，最大的原因，我想就是因爲他與民衆，缺乏接觸。胡佛抱着救民的善意，也知勵精求治，但他不能使其選民們覺得他們的問題能受同樣的處理。這就是說他從不同的角度，觀察問題，於是選民們覺得問題彼此不同了。加以他所提出的救濟辦法，又是二年以前其選民們所大反對的，因之一般的印象（雖然這印象是錯誤的）以爲胡佛原來完全不知恐慌的嚴重。

我之所言，白芝浩關於丕耳（Sir Robert Peel）的有名的批評，論之尤當。他說：『民主政治的政治家，必須是個意見與民衆同，而人物則不同於民衆者』。（An uncommon man of common opinions）以此來說明成功卓越的總統，我覺得真是最好沒有。由總統的性質，原來所需要的就是能與時代同進而不遠越過時代的人。而他在政策上所注重的，不管他怎樣加以修飾，必須是一般大衆所討論的題目。凡是國民所未曾準備的巨大改革，照例必致失敗，因爲這不免使他們受到震驚。政策的技術可以實驗，但是根本的觀念，若加實驗，就免不了有大危險。有的人批評羅斯福說，一九三三年時，他沒有實行銀行國營計畫，是他

錯過了大好機會，但我以為他們實在誤解了總統的性質。當國家的重大危機，總統實施此一計畫，也許可以成功，但在當時，實行此事，那就超越國民的期望，未免太大，結果或反使其以後執政期內的權力，也大受損害。因為國民對於這樣的計畫，事根本未有準備。而羅斯福的選舉綱領也未準備使國民協力於此政戰。所以他在鬥爭中雖可獲勝，但戰爭結果難免失敗。蓋在民主政治，突出的行動，為國民觀感所熟知，然其能否成功，則只能付諸政治討論。不然，若國民日常生活一旦感受危險，則他就難免為此人造的禍亂所犧牲，而給奧希特勒輩以成功的機會。

總統的意見必須與民衆相同，但是同樣的必要，他必須是個與民衆不同的人物，國民固要在他身上看出他們自己，但是同時，他們必以為他是較他們為偉大的人物。國民需要使他們尊敬的人物，需要這人能慷慨堂皇地陳述他們不甚明白的感想。他們抱着一種觀念，要求在國家的大事中，也有一席的地位。無能的政府只在政府不重要的時候，始克保其存在。例如柯立芝時代，長期的興盛繁榮，使一般人以為遲鈍無能與能力充沛，其義相同。但是一旦多數民衆受到重大的壓迫，他們就只有希望總統以為拯救，當此之時，他決不能仍是無所事事，他必須為民衆採取活潑辛辣的干涉手段。因此，在國家多事的時期，遲鈍無為的總統，

必難保其存在。此時，他因自己無能，遂想把一切責任推到議會領袖們的身上。他這樣竟不復是行動的象徵，使一般國民感到失去了領導。羅斯福有感於此，故在當選總統以後，常於星期一早晨公開講演。而威爾遜之恢復哲斐生以來曾經中斷，總統親自出席議會演說的習慣，也可說是基於這種直覺，深恐國民不知總統的領導。且如羅斯福之把過去白宮新聞記者會談，由嚴重的形勢改變為坦白的談話，如我們今日所曾見者，殊不能不說是巧妙的行動。蓋使民衆能見到政治的機輪如何運轉，就是使他們認識總統職務的繁複與偉大。這是一種有才能的總統用以教育其選民，使之明白其施政的辦法。這自然也是宣傳技術或報告的一種，因此，也有其危險的地方。因為總統也許說錯了一件事，或者給人誤會了，並且也免不了有發表過早的毛病。但是總說一句，白宮的新聞記者會談實是使近五千萬的選民都能明白總統心境的一種必要手段。這與直接訴之民衆的廣播講演，固然不能相比，但是廣播講演若屢行之，其效果即不免大減。這裏，值得我們注意的，就是總統與民衆保持相當距離，較之與民衆相親近，實同為實現其政策之有效手段，並無遜色。

與民衆不同的人物，這是沒有一定的公式可資依據的，因為總統的性質，人各不同。在華盛頓如此，可是在哲斐生或麥迪生就不然。在傑克生如此，而在羅斯福又大不相同了。這

本來是人盡如此，何況身居總統職位的人，可以盡量得到顯示的機會。朴克除了精神及性格方面，實與常人沒有什麼不同的地方，但是我們讀了他的日記，感到他在白宮的期間，身材也曾高了起來。又如克利武蘭，他的知能並不高於衆人，但是他那堅強不屈的性質，造成了其在總統任內的特點，使以後總統的傳統發生影響。至於毫無特點的總統，其實比一般政論家所舉的，還要更少。如披斯、非爾莫亞、蒲加南、哈利生，及哈定等，都可說屬於此類。原來總統一職有許多機位，可使一個普通人趨於崇高，若在本非尋常之人，那末自可更受鼓舞，在民主國中，任何職位不能與之相比了。這原因的一部，我以為是由於總統地位的崇高。人民對他的關心愈甚，要求他成爲最完善之人，其愈急切。白芝浩的卓見，曾謂林肯在任總統的期間，其身材有驚人的增大。這自然是很可注目的長大，但是以林肯那樣的偉人，其身材長大就是比較不值得注意，也終是令人注目的了。秦勃與朴克兩總統，可說是很好的例子。他們二人若不任總統，恐怕在歷史上就不能成爲非常的人物。故由總統一職，對於任此職者個人的影響，我們不能不以此爲政治力學上有興味的研究題目。

四

美國憲法的起草者，於其所採取的選舉總統的方法，是可以自誇的，但是其所希望之事却無一不是相反。總統的候選人，現在是由各黨全國大會推舉的。而當選與否之決定，則須由全國總統選舉人舉行投票，其選舉之方法，如數次選舉所示，往往得票雖有多數而不能當選。所以這種方法，而應改正使與事實相合纔是。憲法修正案說凡有最多數票之候選人，應該認為當選，這實在是一種防止將來糾紛的方法。

美國的總統候選人推選會議，在文明世界可說是獨特無二的。這個制度之採取今日的形式，不過一百年，而對於其性質的攻擊，真可說竭盡了詆斥的能事。如說這是金錢的力量，是黑暗腐敗勢力的誘惑，是「未知數」省區的不當權力，是對於特定候選人如舊教徒的公開或潛匿的嫌忌，是彼此交換省議員的「賣買」，是「天驕子」(Favorite son) (即有名政治家)之神話。又如在林肯當選之時，曾說這是決定總統選舉會議的都市的影響，如在一八九六年的民主黨大會，則說是由於有力候補者單獨演說之不當的影響。還有則說是「隱馬」(Dark Horse) 候補者的職術。是「暗馬」(Stalking-horse) 的利用，其後有組織優良的

團體，預備於適當之時提出候補人名；是大會囂雜熱狂的空氣，臨時的热情，可笑的胡鬧，思想的不感性，無理的謠言，難信的陰謀。凡此所言，無不盡量誇大，使外國人，尤其歐洲人看來，覺得民主共和國中選舉最高執政當局，其所用的方法乃竟如此惡劣。

大會本身主要的是一個在幕後決定人選的機關。但有時在會議中一人當場的發言，也會影響於決定的結束。一八八〇年參議員康克林 (Senator Conkling) 曾使格蘭脫受到很大的損害。因他的演說與推薦林曼 (Sherman) 的加非爾 (Garfield) 不同，遂使加非爾出而為共和黨的候選人。又如一八九六年白賴揚 (Bryan) 的有名演說，曾使會議大勢一變而有利於己。不過一般的情形，真正的提名都決定於會議以前的選舉運動中，還有則或決定於會議內外的協定中。會議前的選舉運動，關係甚為重要，如當一九三二年選舉羅斯福時，就是由此次決定的。法來 (Foley) 在二年前所做的準備工作，則為羅氏得以提名候選的前提條件。至如會議中的協定，當然也是一種特殊技術。例如一八八〇年及一九二〇年的共和黨與一九二四年的民主黨，因為有多數的候選人而難於其間加以取決，或者有強力的一派要想在會議中利用「隱馬」，在這時候，協定就非常重要。但在有時，這於候選人的決定，作用非常之小。例如在一九二〇年，大家都以為共和黨的候選人，不是勞頓省長 (Governor Lowden)

定是伍特將軍 (General Wood)，爲了擁護他們，曾經化了許多經費。但是提名參議員哈定的，以其巧妙的眼光，早就看到這樣劇烈的競爭，必致兩敗俱傷，都不能當選，而在其間，哈定實有成功的可能。哈定的經理人陶格德 (Daggett) 說道『在共和黨全國大會開會以後，到了相當時期，就會有十五個失眠眼紅而汗流不絕的人，在密室中圍桌共坐。我將與他們同坐，把參議員哈定的名字向他們提出，而在我們未有結果以前，就這樣的把他通過決定』。事實證明正是這樣。

由這複雜的情形，於是產生了所謂「利便主義」。因黨所需要的候選人物，積極方面須能獲得廣大的同情，而消極方面，則最好能少引起選舉人的不快。所以候選人最好是從「未知數的省區中出來的。例如民主黨的候選人，從紐約選出的實較從南方根據地出來的更能得到「便利」。因爲紐約的民主黨員可以獲得不會選南方黨員的票子，同樣，倘使選一個舊教徒爲候選人，那就難於當選。一九二八年南方各省，半數拒絕投斯密士省長 (Governor Smith) 的票。並且，候選人必須不是一個反宗教的，否則，就要引起全國教會有關者的反對。他於關稅問題必須是個有正當主張的人，他對鹵莽滅裂的通貨政策應該表示反對，在外表上，他不能太有國際主義的色彩。行政的經驗像曾任過省長之類，在他也是很重要的。倘若他是一

個出身微賤的自力奮鬥者，那也能引人同情，雖然前後有過兩個羅斯福「從平屋到白宮」仍不失為有力的傳統。他不能有被人目為極端分子的過激主張。如當第一次大戰之後，那末他最好是曾在軍隊中服務過的。從傑克生到戴樂（Taylor）凡是軍中的英雄莫不為選民所重視。倘若他是與大企業家，尤其是垣街方面，有深切的關係的，那就不甚妥當，一九一二年威爾遜的當選，白賴揚的演說得力很大。他說：「凡與摩根、賴安、培爾蒙（Morgan, Ryan, Belmont）及其他求取特權並恩惠的階級有關的人，威爾遜決不加以助力」。總統候選人為了獲得必要的多數擁護，他必須具有融通自如的精神。至如耽於空想或其他原因，在選舉運動中容易給人作為笑柄的人物，那是不適宜於作候選人的。

由此說來，總統選定會議的結果，不外是一種妥協。但是特出的候選人其結果常趨失敗，這却並不是妥協之故。例如亨利克來（Henry Clay）不能當選，只因黨的意見認為在最有成功把握的時候，不必把他提出來。勃蘭（Blaine）之未能當選，是因其許多信仰的人都認為有些與他相關的政治事件，不能對國民有所釋明。麻省省長富勒（Governor Fuller of Massachusetts）所以未能提出，因為參議員波拉說過，薩可樊才第案（Sacco and Vanzetti）恐將成為選舉競爭中的題目。參議員洛志（Senator Lodge）四十年來常為參院特出的

人物，但是卒不能由共和黨提名，只因黨中意見認為人物如何可置勿問，由他多年的政治經驗實表示其不適於任最高行政當局。在一九三六年，胡佛無疑地是共和黨的領袖，由一八九二年推選克利武蘭的前例，自應是總統的候選人。但因黨中的指導者覺得胡佛與共和黨恐懼對策的失敗，關係太深，所以未便推出。

總而言之，凡未能提名為競選者，照例有充分的理由說明其所以失敗。又常出現「隱馬」候選人時，有勢力的人必先保留以等待時機。這時候可能有如不士 (Franklin Pierce) 那樣原非一般人所知悉的人物，出來競爭候選。但是「隱馬」候選人之出現，並非隨時可能，這必須視特殊的事情，而在其背後，必須有堅強的組織確知應付的方策。所以「隱馬」候選人者無非是由妥協而生之候選人，正如巴那勞是一九一一年奧斯登張伯倫與華爾脫郎 (Walter Long) 妥協後的首相，坎倍爾巴那曼是一八九五年以來妥協後的自由黨領袖。同樣的事情，在糾紛錯雜的法國政治中也曾有之。如其社會黨進黨的領袖，有時為赫里歐 (Heriö) 有時為休丹 (Chaumonds) 有時為達拉第 (Darlaier) 真使局外人看了變化百出，日為之迷。推其由來，利便主義也是一個原因。所以像亨利克來，像勃蘭卒不得被選為總統，而在英國則如奧斯登張伯倫，如寇仁，亦不得就任為首相。

但美國的情形與外國不同者，在被提名爲候選人以前的經歷。其他諸點也許相同，惟在英國或法國，凡任首相者，以前在議會中須有長期的經驗。他也許是議會的重要人物，或者是在黨中著有聲望，或者曾任閣僚，有充分的行政經驗，或者在其所領導的徒衆中，頗爲熟悉。但在美國却未必如此。自南北戰爭以來，在議會中卓著聲名的，却很少得藉此提出爲候選人。除了兩次例外，曾任閣僚並不直接與被提名爲候選人有關。且如胡佛之被提出，實由其戰後服務救濟事業的成績，而非因其曾任商業部長。在美國，倒是省長的經歷很爲重要。並且，多數候選人都是在全國著有聲名，而並非在華盛頓一地，因此他們一旦任爲總統，與其屬下的同僚都是未曾相識的。

美國總統的地位，在南北戰爭前後，有很大的不同。美國最初的四代總統，幾於都是自己提名，以後在繼任者中，大抵都是政界要人始出而候選。其間，有一點是前後一致的，即所有的總統候選人中，無一是出身企業家的。顯然這是一種畢生的職務，且使企業家成功的性質，也不合於被推爲候選人。誠然胡佛在工程師時代，曾經在中國澳洲開過公司，但他回到美國以後，就以全力從事政治了。企業家在會議中，對於總統之選出，雖有很大的勞力，但在此完全爲企業家所支配的文明中，企業家自己却須放棄其出任總統的希望。只有律師，

軍人，以財產為生活的政治家及以薪金為生活的政治家，他們總是被推為候選人的典型。企業家也許可以入閣為閣僚。倘若他能對有些偉大的計畫，其實現為大資產家所不喜者，而竟加以打消，那末他也許可以重要起來。但是由歷史之所示，企業家只能是寶座後面的力量，他不能占寶座而自據之。

這當中的理由很是簡單。微小的企業家不願冒險海風波的危險，偉大的企業家，如洛克弗羅維，凡特別爾（Vanderbilt）甚至阿文揚（Oren D. Young）也不是有利的候選人，因為他們若一旦提出，就不免令人懷疑到黨與金錢的連帶關係。所以企業家對黨的勢力影響，必須是間接纔好，如麥荊來之當選，就可證明這一點。而為使工人及小農不致引起劇烈反對，就必須把黨與企業家的關係巧妙的隱蔽起來。羅斯福之當選，得力於工人與小農之援助甚多，雖然大企業家的組織自由聯盟會反對他的重選。

美國這種推舉總統候選人的方法，如蒲徠士所論，實使第一流人物陷於不利，這到底是怎麼一回事呢？他列梁克來，加爾洪（Cahoun）及韋勃斯脫等，都未被提名，來證明第一流人物不易當選，我以為這是不夠說明其中的理由的。由我之見，第一，許多第一流人物實以此制度而當選為總統，第二，使人不得當選的事情，任何代議制的民主國家都有存在，固不

僅美國爲然。卽如英國，舊教徒之被任爲首相是否相宜，大是疑問。大企業家之操縱政治都在幕後而不在于台前，這是英法兩國都是如此。而在英國出任首相的三企業家中，其實一位是財產生活者，兩位是久已退休的企業家。我們要想指出某人何以失敗，某人何以成功，其中關係實在微妙得很。至於說到利便主義，則我們必須記住凡是候選人代表特殊意見愈強者，則其政敵也一定更強。除了現任總統之提名再選以外，隨便舉出人來應選，如一八七二年之格利來（Horace Greeley），一九〇四年的法官派克（Juge Parker）與一九三六年的省長藍敦（Governor Landon）這是很少的事。惟其所以如此，乃因由敵黨的候選人本黨很少成功的希望，他們覺得爲了下次再被推舉，卽是選舉慘敗，也視爲不關重要。

由美國總統目標之巨大，及全民普選的必要，故除了用大會提名推薦以外，其實也沒有他種更好的方法。並且現行的方法，就均衡方面講，也只能說好而不能說壞。現在反對這一制度的批評，老實說還是由於總統在美國憲法上的地位而來，而非由於其選舉的方法。至於說當選總統者常是未有經驗之人，這一點未免遺憾，那末其實白宮主人也很少是未有經驗的。若說像哈定與柯立芝那樣，是不宜於據有這樣的高位，則哈定曾在阿哈俄省議會並參議院中有過豐富的經驗，柯立芝也會二十年間在麻薩朱色政治家中著有名聲，二次任爲省長，

又若我們來把二十世紀的各位總統來加觀察，則可說無一不在當選總統以前，具有長期的政治經驗。一九〇四年的民主黨候選人，或者可說不在此例，然而那失敗的政敵，其實也是如此。總之，總統所缺乏的大抵是對付議會的本領，而此則無一定之軌轍可尋，全視當時總統性格之如何。

總統候選人之決定，我們說過重要的是利便主義，而下面兩大考慮實為其根本。第一，黨的舉人競選，當然望其能夠當選而為總統，第二，既然選舉勝利，候選人已獲當選，自然二次連選也還得推舉他，因為不然，負責推舉的黨就無異宣布其政事不良。而以此故，在黨的提名大會中，使曖昧的幕後人物如陶格德那樣有逞其手段的機會，但是同時，大黨的推薦委員，對於這種手段的成功，也是極力設法以求避免的。試讀麻省參議員霍爾（Dorchester Hall）的自傳，由其對會議經驗的記述，可知耿介崇高的人是怎樣悉心斟酌以從事於其總統候選人之推舉的。

總之，美國選舉總統的方法，我殊未見其與他國有所不同。較之英國，美國的方法是有更為公開而自然。在權力的爭奪中，照例沒有寬大，團體方面只有感情的決意，希望能有一個可恃的人，能行動不背於公約。在敵對的野心之間，彼此的鬥爭是很激烈的，大家利用

所有的手段，以求取得勝利，報紙無線電及政見演說等，都爲此而大肆活動。一面唱着高調，一面却用着不可告人的手段。可是我們倘是明白英國政黨生活的內幕，似無理以指斥美國的制度。這制度的運用與其環境相適合，故其結果能合於國民的需要。

說起來這個制度至少已經過一次重大的試驗。在美國歷史上，時局重大之時，計有五次。一七八九年新國創建，這使美國人民有華盛頓爲其自然的領袖。一八〇〇年的危機，斐斐生當選而爲總統，一八六一年則有林肯。一九一四年大戰爆發，威爾遜出任總統，而大恐慌的結果則有羅斯福出而應選。由此可見應着怎樣的時代，乃有怎樣的人物。誠如白芝浩所言「中了頭彩不能即說彩票是件好事」，我也承認任何國民不能允許如老羅斯福總統所謂「蒲加南式總統」(Buchanan Presidents) 卽處理政事狐疑膽小的人物，繼續存在。而在美國就未有這樣的繼續。哈定與柯立芝的時代，雖曾有過一些大小的問題，但也產生了自己的新生代。無力的總統，如前所述，大概繼着強力總統之後，承平無事，於是乃有其存在。正如人當飲食過飽之後，希望能有暫時的安息一樣。所以在非常時期之後，照例須有所謂「常態」(Normalcy)。這裏的問題，全在遇到非常時期，由這制度，能否有人起而擔當。則由美國的過去，我們知其確能如此。若說這是出於偶然，那就未免所見者淺。這是國民大衆認

諱須有堅強卓識的人的結果，於是政黨就推選其人以相應。這情形與一九一七年路德喬治之起而代愛斯奧士同樣自然，也與一九三九年英國舉國上下要求增強「國民」內閣的人選同樣發自本能。不過美國的制度因總統任期四年不免遲緩難以應急，例如羅斯福非至經濟恐慌過了三年以後，不能出膺重任。但是到底由他出來担当難局，這就是很重要的。我們決不能說這是由於偶然的事。所以我們對於這個制度的運用能够觀察愈深，那末便愈明白其所以有此結果，乃潛在於其自然的本質。

五

至於總統當選以後，那就須加另外的觀察。他雖未曾就職，其當面的事情就已够繁多了。他要在那紛擾的環境中選擇其內閣大員，甚至大羣的下級官吏。並且，對於其所提出的政策，他必須擬出一些大綱，以資遵循。而與在議會中的同黨領袖，他還得成立一個「暫時協定」。此外，在新舊政權交替之時，還有一些微妙的問題。這樣在當選與就任之間，已過了二個月的時間了。一切的行動，一切的考量，都在國民大眾注視之下，實使他不能有靜心極慮的機會。如加非爾在就任之前怎樣苦心衡慮，其後卒為一求官不遂者所殺的事，歷史家會

有過記述。而一九三三年三月四日前，羅斯福未進白宮時，其當面的問題尤為繁複。因為此時，胡佛雖以政策失敗不為國民所信任，然尚在職任事，國家正當經濟恐慌的危機，胡佛為了國際經濟情形努力於困難的商談（德國賠款問題）。而胡佛與羅斯福二人的見解，則無論內政外交，俱有極大的不同。胡佛此時誠然須與其成功的政敵經過商談，方可行動，但他究有其自己的主張，不能完全接受羅氏意見以行事。這幾個月間，他們合作着，胡佛是以自己的意見為主而求合作的，羅斯福則以為此時的責任必須由總統負之，由其間的紛紜複雜，我們可以看出需要總統在就職以前決定的問題，是如何的廣大繁複了。

並且，在許多事情中，他決不是一個有完全自由的人。他自被提名候選以來，就須受限制。他要在用人上政策上付出選舉的代價，至少對於有力於其當選的負責人，他必須有所報償。這一點，我們只須看哈定總統內閣中的人員，便可知其所付出的報償是如何巨大。為了能够確實當選，他必曾答應了許多的諾言。像對於垣街，農業團體，勞工團體及天主教徒等有特殊權益的，他必曾許過什麼心願。黨的政策中，雖有在辭句及利便上，可以作種種解釋的地方，但對其大綱，他必須加以遵守。並且，有些地方主義的見解，也是非加考慮不可的。又有許多的問題，以前他本是毫不關心的，現在他必須用心來加裁定了。所以有人說總

統自當選日起，就不復是一個自由的人，這話實在一點也不誇張。

爲了當選，他在人事上，行政上，須付種種的代價，同時，爲了布置再選的基礎，他也要付出報償，並且，往往就在接任的時候，便要開始支付。任總統的大抵不願放棄其第二任的機會，因此，爲了使黨能在下次選舉再把他提出，他就不能離黨而單獨行動。而爲了維持其對黨的支配，尤其是在議會中，他必須付出相當的代價。他要記住在議會中，有一種勢力可以與他同等協作，但若不善加運用，就可成爲無上的勁敵。誠然，他可像威爾遜及羅斯福所會行之有效者，訴諸輿論，以壓迫議會。但是他決不能像英國在議會中占有絕對多數的首相一樣，成爲其黨的主人。他不能對其自信爲有把握的選民，實行聲訴，以對付反對態度的議會。他只有用勸誘及牢籠的手段，他不能出以恫嚇。所以美國的行政權，無論是怎樣增大，由其本來的性質，我們決不能說其比例已到獨裁那樣的程度。

爲什麼呢？因爲總統所能用以排除困難以達到目的之懲罰權，就是給制度到處束縛着限制着。所以他雖可用任命權來做一些事情，但在重大政策上，其勢力所能及的範圍，實沒有如一般批評家所說的廣大。他沒有以解散來威嚇議會的權力。甚至像羅斯福在一九三八年議會選舉時所曾經歷，他不能要求其徒衆以肅清本黨的批評者。他真正可恃的，只有他能有利

的號召起來的輿論。在參議院，三分之二議員是在他支配以外的，他們都是在他當選以前，就已存在，普通都是他離任以後，還可保其存在。至於衆議院，其議員的更迭雖較參院爲多，但其比例所關，則地方問題重於全國事件。羅斯福的經驗，就是很好的證明。羅斯福那樣輝煌的勝利，在美國總統史上是少有的，但是不出半年，他的大理院改革案，却爲其反對者所擊破了。

總統的權力，甚至即在議會占有絕對多數，也不能確有把握。因爲在其背後上面，有着大理院，可以隨時使議會通過的議案歸於無效。若說這是係於大理院組成分子的問題，以爲改良派的總統倘能有改良派分子在大理院占到多數，或者保守派的總統能有保守派占到多數，便可凡事順利，那却不然。例如休契脫事件(Schechter case)大理院中的改良派與保守派聯合，將羅斯福第一任中一件最重要，也許最不明白的事業，即國家實業復興法(NIRA, National Industrial Recovery Act)判決違反憲法。所以任何總統要想在大理院方面，修改憲法，便在其總統任內得以辦事順利，都不能有多大希望。有時，幸而大理院中出缺，於是總統可以舉選其同調的人，但是像老羅斯福推舉霍爾姆斯法官(Judge Holmes)的故事，我們須知他雖用盡心機，仍舊不能保證他們的贊助。爲什麼這樣呢？因爲不管總統或大理院

是怎樣慎重解釋，憲法規定的行動範圍，較之美國的需要畢竟太狹小了。同樣，在各省方面也是如此，因為各省都自有其權力，所以倘有幾省表示反抗的態度，聯邦全體即不能有迅速而決定的行動。且當此大企業時代，如那些商業上的條文，實是一看就可知其徒增辦事的困難的。

誠然，在國家非常時期，大理院可有寬大而敏捷的行動，例如一九一六年之於亞丹生法案（Adamsen Law）一九二四年之於黃金條例，都表示其對於政治的後果，並不是不加注意的。大理院的法官居住在奧林柏山高處，但像奧林柏山的神明一樣，他們也有人的特性充分表現出來。至少有些人會是高明的政治家，甚至在被任為大理院法官以後，還覬覦着總統的位置。並且，我們可以老實的說在某一時期，有一二位法官，還是可能的總統候選人。因此，像大理院長塔虎脫，以他那樣的高位，竟在柯立芝總統任職期間，担任顧問，而一點也不覺矛盾，這是我們覺得很重要的。而一九三七年羅斯福大理院改革案的失敗，大理院長許士及其同僚的活動，究竟如何，我們雖未十分明白，但其具有重大作用是無疑的。所以凡任總統者，如欲實行重大的立法計畫，尤其這是關係（並且是不能避免的）聯邦權限的微妙問題，他就必須時時注意大理院方面可能的反響。

這種現象，不僅在黨派狹隘的立場發生出來，至少，美國史上行政與司法的二次大門爭，是超越狹隘的黨派利益，而有更爲廣大的根基的。這就是馬歇爾與哲斐生的衝突，同樣，如馬歇爾與傑克生的衝突，也是如此。每次衝突，所爭的都是憲法的精神，因此他們的立場大有不同，是顯然可觀的，他們並不是爲了一些小問題而有什麼意見，他們所爭執的乃是美國憲政制度中司法地位所關的重要問題。例如馬歇爾（其見解之是否，爲另一問題，而我則以爲錯誤的），以爲大理院的責職不僅在強化國力，且在使之成爲所有權的武器以防止羣衆可能的襲擊。蓋由他的見解，以爲大理院的職能在保障所有權的安全，這是民主政治活動的範圍，而覆審這一司法手段，則爲到達此目的之大道。因爲哲斐生與傑克生都與他的意見不同，所以在這其間就發生了問題。其實除了非常時期以外，任何總統凡欲迅即決定所有權在國家的地位問題時，就會與大理院發生爭執。因爲所有權地位的重定，乃立法大權，在性質上不止否認了大理院歷史的根本的慣例，並且是一種企圖，欲以憲法來將權力的分立重作評價。加以大理院的法官多是有名的律師，由其服務於企業界的長期經驗，他們的意見，除了極少例外，自然不能贊同管理所有權的立法，而由企業界的立場認此爲與國家不利了。

所以凡是積極改革的總統，必須注意大理院對其革新政策的態度，須知惟在非常緊急的

時期，纔能使大理院放棄其保障所有權的歷史的職能——這就是馬歇爾的真正功績。但是總統所受的強制並不止此。對於企業家本身的態度，總統也得時加留意。倘若擾亂了他們的信任，那末他在任期之中，就休想有平安無事的日子。因此如此，企業投資即將延遲，這就迅速影響於失業問題與生活水準。並且，美國企業之在華盛頓，恰像世界各地的一樣是個有力的「院外團」(Lobby)。加以存在於美國企業與政治間的關係，使企業家的行動具有特殊的直接的權力，實非任總統者所能蔑視不顧。蓋如美國的政黨，其主要的選舉經費，即仰賴大企業家的供給。而由各省選出的參議員，其在華盛頓的地位，多有賴於一些大公司的支持。因此，企業家在黨的全國大會中，其勢力實非常巨大。又在他們意見的背後，又有司法界的巨頭爲之指示，——在律師占有重要地位之立法制度上，這是非同小可的事。故任總統者若一旦給企業家方面認爲不够穩健，引起懷疑，那末他就要遇到種種困難。而企業家之所謂穩健者，其意不過是對於工商企業既定的慣例，干涉之事愈少愈好。因此，凡是大規模的要想制定社會立法之革新的總統，他的道路實是荆棘當前，不是散着玫瑰花的。

這種一般的事情，羅斯福總統的經驗就是很好的證明。還有如馬克翰那(Mark Hanna)的經歷，尤爲明白，因爲他晚年的政治生活，無論在參院，在白宮，都只是資本主義的辦事

人。又如老羅斯福時代，其保存天然資源與處置托辣斯所遇到的問題，也可表示此種情形。又由一九一三年普求委員會(Puro Committee)所宣布，事情的結果原已到了當時勃蘭特司法官(Justice Brandeis)所預言的地步，然而毫無作爲，直至一九二九年經濟恐慌，始有新的力量迫着作緊急改革，我們由此也可見事情之內容。並且，直到今日，由勃來克委員會(Black Committee)的結果而通過的法律，其勢力儼然不可動搖，我們也可明白一斑。對於這樣的情形，革新的總統誠然可以將企業家之所謂「穩健」訴諸輿論，且在非常時期，他的態度也可獲得廣大的擁護，但是所困難者，總統此種擁護之能否繼續維持，大抵須視其能否有力以使經濟趨於復興，而總統此種力量又有賴於他能否獲得企業家的協作。可是這種協作，由革新一詞之所示，又是他的改革計畫所當去除的。例如羅斯福的重整軍備計畫，曾爲企業家們所一致贊同，因爲這是他們所習慣的把巨額經費投入公共事業的一種方式。但如公共事業振興局(Works Progress Administration)雖其社會的價值非常巨大，却從開始很少有事實根據的，給人加以劇烈的反對，爲什麼呢？即因此計畫的根本與向來習慣的方式相反。

以上所述，意在指出總統一職，其「音節不明的大前提」是給總統的名義限制着自由活

動的地域的。如由其地位就規定了總統活動的限界，他藉以行施其政策的人選，也是給限制着的。許多機關是他必須協作的，因彼此間的相互作用，於是他的行動又受到制限。並且，憲法規定了權力的分立，其意義解釋則憑大理院的意旨，因此，他又須受制限。而由事實，對於其自己一黨，他必須協力，不能加以強制，又若對於政黨的主張走得太多，那末他就要招到失敗。企業界的重要人，其在美國經濟與心理上所佔的勢力，我想是世界任何國家不能比並的，總統必須與之行動一致。這樣，又使他受到限制。倘若他要超過這些限制，那末他就得像林肯一樣，是個高級的偉人，或者像威爾遜一樣，必須遇到戰爭那樣的非常時期，或者像羅斯福一樣，遇到了經濟的大恐慌，他可以訴諸輿論，把總統制度之普通的解釋，暫時中止實行。

此外還有一種制限值得我們注意。在某種意味上，時間的問題，世界任何政治領袖都沒有如美國總統那樣重要。總統的任期規定是四年，但第二年底，就有議會選舉，選舉的成績，無異於他施政結果的批評。因此，為使選民心中有強力的印象，他的政事不得不力求迅速。而為求其成功，最好在登台之初，就使民衆對他的行政有個明白的認識。在提名與當選之間，只有六個月，在提名與就職之間，只有八個月。其中五個月，奔走旅途，到處演說，以

選舉運動，爲第一要事。其後三月，許多人專問題，利害關係，使他忙得不可開交。而在任期中間的議會選舉，倘若有再選的可能，他又得作種種的準備。因此，其第一任期之後二年，可說全部力量都集中在重選的必要。現在假定他重選已有把握——因爲黨若拒絕把他提出，那便無異自告失敗——他仍得小心翼翼地，不要以自己的政策而傷害大力者的感情。倘若他能够再被提出，那末有兩件事情必須注意：第一、他第二任期中的議會選舉，是一切危機之所在；第二、再二年後，他便從此要休職下野了。（這只有羅斯福是例外，他曾連任四次——譯者）至於離去白宮以後，仍在政治上占有重要地位者，則惟亞當斯（John Quincy Adams）一人。因此，在其第二任之末，那以爲權力將永遠離去他的觀感，實使他最後二年的勢力，大爲減小。在這期間，許多總統都不能有確實的成績。

這裏，就發生了一個極有興味的問題，就是總統的任期，應該多久最好。像現在之以二任爲限，這只是由於華盛頓任職二次卽行退位的傳統。倘在當時，華盛頓願意三次提名，他是可以再當選的，而勸他連任的，當時實只摩理斯（Governor Morris）一人。以後，卽無一總統連任三次者，雖如哲斐生與傑克生，只要他們願意，也可當選。格蘭脫曾希望連任三次，但因傳統的勢力，及其周圍的狐疑分子，使他不得提名競選。老羅斯福雖沒有競選

，但實際上他是要想三選的，只是沒有得到黨的正式提名。誠然，輿論對於三選的反對，甚為利害。且在美國那樣傳統勢力非常強大的國家，又不止傳統上無三選的歷史，並且如古雪曼教授（Professor Cushman）之所論，實在也頗有理由，他說：「總統任期之長期繼續，使美國人民會感到焦燥不安，……故每四年，他們懇懇地要求更換，這是調節他們偏見與感情的安全活門。」

所以在我看來，單是四年的任期，在抱有偉大計畫的總統是決不足以應付，何況在中間選舉的時候，他還有失去議會支配的危險。我們知道要在民主國家作巨大改革是只能逐步漸進的，故爲了實現大改革的目的，總統所有的時間，實是太少。正如一世紀前屠克維爾所言：「研究美國的日當事務，我們必須注意再選的希望，是總統的主要目標。他的全部施政，甚至那最不相干的事務，都是以此爲目標。除非到了緊急時機，他纔把個人的關心，改換成公益的注意。」這種情形，甚至在不預備再當選的總統，也沒有兩樣。例如朴克即決意不再連任，我們由他的日記的敘述，可知其結果是如何。他在其任期的中間，這樣記着說：「在兩院中，名義上是絕對多數，但實際上我却是少數。民主黨的各派都各爲其所偏愛的人，活動下次總統的選舉，對於政府從事戰爭（美墨戰爭）或實行重要計畫等事，反態度冷淡，不

與援助。這時候，足以矯正此弊的力量，全在國民手上。」

故由總統當前的事情以觀，四年的任期，畢竟太短。並且，這也是非常不利的，蓋他若不獲再選，那末他由四年所得的有益的經驗，便將不為美國人民所有。但像現今那樣，他可以再當選，那末如屠克維爾所述的困難，仍大可注意。閣道爾夫（John Pardon）曾在總統候選人會議中說過：「總統不當使之常存心以求再選」。因之引起了大理院長塔虎脫要求變更現行制度的意見，他說：「我的意見曾在選舉會議中提出討論，殊以為最好能這樣規定，即總統任期定為六年或七年，以後不許連任。這樣，總統辦事便可更有勇氣，無須顧忌了。而其職位係於總統連任與否的文官們，也可不再關心於總統之再選連任問題，總統任期最後十八個月間的行政效率，必可繼續維持不墜。」

由種種文書的記載，使我覺得塔虎脫所言，實有其理由。總之，總統於第一任後，倘若不能再選連任，那末四年的任期，未免太短。倘若可以再選連任，那末反對三選，實在理由薄弱。因為如有些建國者心中所懷的君主專制的恐懼，現在已不復存在，至於如現今那些批評家所抱的獨裁制度的恐懼，則由美國政府組織之全部機構言，實與獨裁制度不能相容，他們也未免不顧事實了。並且，縱遇非常時期，在美國出現獨裁人物，則其行事自必遠過於如

今日那樣以總統權力為基礎的再選。故三選的問題，其真正惟一的論點，就是美國人民究竟需要現任總統的出而應選與否。總之，這是惟有美國人民纔可決定的問題。

自然，關於這個問題，還有值得考慮的地方。因為總統任務極重，尤其是在非常時期，既已担任了八年，怕沒有人願意再担任下去罷。且任總統者必須是精力絕頂的人。依據規定，總統年齡必須三十五歲，而一般情形，大抵當選總統的，都已在中年以後。經過了八年的任期，他就已到了六十餘歲，以後，他是否再堪重任，實是問題。誠然，像格蘭斯頓或俾士麥那樣例外的人物，年齡好像對他們沒有什麼關係。披耳在被殺的時候已七十歲，一點也沒有衰老不堪的現象。故由此以觀，整個問題全係於總統之個人，不能作一般而論。

誠然，民主政治的根抵在於「無必不可少之人」的理論，這是與獨裁政治最重要的區別，民主政治不像獨裁政治那樣以獨裁者之繼任人選為一不可解決的問題。在民主政治，自有其選民為之設法解決，他們有權力可以使現任總統再選或不再選。倘若現任總統確比他人賢能，只因華盛頓以個人的理由，任了兩次，便去職休息，於是使大有為的總統，亦賦閑起來，這在我們局外人看來，實不免是人力的大浪費。我們須知計畫的力量，豐富的經驗，適當人才的安置，以及國民所有繼續指導的感覺，凡此倘能都集於一相當的中心人物，這就是密

貴的財產。倘若爲了機械的法式而將此棄置不顧，那就無異把政治的精華現在都不要了。全體人民總選舉的優點，在於見到適當的人物以後，能够未加利用。英國政制之最大優點，即在完全能够發揮這種見人而用之的力量。至於不然，那就未免要說總統以一任制爲愈，這雖然也有強力的理由，但反對的意見，究竟較大，因爲總統制原來不是建立於一任制上面的。

第二 總統與其內閣

一

幾於自華盛頓時代以來，行政機關各部的部長就帶有內閣的性質，由馬歇爾在馬勃來對麥迭生（*Marbury v. Madison*）案的判決，其中有內閣（*Cabinet*）的字樣，可知這在當時已是美國政治機關主要的部分了。但是我們須知美國的所謂內閣，與我們所習知的歐洲議會政治之古典的觀念，却並不相同。

由憲法的規定，閣員不能在議會任何一院中為議員，且由議會的傳統，並禁止他們參加議會的辯論。這一傳統，怕是因為哲斐生懼其政敵哈密爾頓善於說辭之故。所以本質上，內閣閣員無異總統的顧問。他們可以向議會提出報告，為了辯護其所提出的計畫，也可在各委員會出席。他們為了聲援政府的一般政策，可以公開演說。他們甚至可以制制政策，被認為他們獨特的見解，（這當然要得到總統的同意。）如在羅斯福時代，華來斯（*Wallace*）的

農業政策，赫爾(Hull)低關稅互惠協定，都是由各部長而具有特殊意義的。但是一般的說來，美國內閣閣員的存在與活動都屬於總統之思想系統中。閣員們不管是怎樣特出有能，都不免爲其領袖的光輝所掩沒。

要閣員的大部分，都在美國政界爲十分重要的人物，這是少有的事。內閣的組織人選，事先很難知道。許多閣員，在任期終了以後，卽退出政治，恢復其舊日的生活。議會的著名人物，大抵自南北戰爭以來，多寧願繼續其在議會的生活，而不願加入內閣。像克來與韋勃斯脫，卡爾洪與勃賓(Calhoun and Blaine)白賴揚與路得等，他們雖俱曾由議會轉入內閣，但一般的情形，仍是如此。自傑克生時代以來，很少由閣員以任總統的。在美國，閣員只是其生涯中的一面，而不是其事業的主要部分。在一九一六年以前，誰也不會想到培克(Nathan D. Baker)會是陸軍部長，雖然在一九三二年他有爲民主黨總統候選人的可能，但是除了四年的閣員以外，他始終以律師爲業，未曾有過一官半職。潘金斯女士(Miss Perkins)在一九三三年出任勞工部長以前，雖頗著名於紐約，但在此以前，却未曾任過重要的職位。在英法的制度中，閣員是議會分子所不絕努力的目標，一旦得此，便視爲政治事業的成功。但在美國則不然，他雖有了閣員的地位，却並無特別理由，可以保證其在將來爲政界的重要

人。

這情形可以從各方面都看出來。閣員的去職不但對於總統的地位毫無影響，只視為有的閣員要辭職了這樣一件平常的事。並且，雖然置身內閣，他對議會却一點不發生力量。由文獻的記錄，除了他是曾經任職兩院且有名於兩院的人以外，就很少能對議會發生力量的。在英國，議會中人一旦置身內閣，以後他的發言就具有很大的勢力。而在美國，則參院外交委員會主席的發言，常與國務卿的聲明有同等的重要。英法的首相在辭去其有力的閣員時，常有危及自己地位之虞，如一八五一年魯塞爾(Lord John Russell)將柏麥斯頓(Palmerston)解職以後，他的內閣也就不久下台了。反之，英國的政治家若拒絕入閣，也有使其政治生命從此結束的危險，如一九一五年霍恩(Sir Robert Horne)之拒絕入鮑爾特溫政府任勞工大臣。但是美國總統對其有力閣員的解職，却並無這種危險，這因為在他看來，內閣之中，誰的力量都不足以使其地位發生動搖。同時，政治家若已著有聲望，那末拒絕入閣，也並不關緊要，如參議員格拉斯(Senator Glass)之在一九三二年，他本是可以出任財政部長的，但是大家都明白他寧願留在參議院中。

美國的内閣是總統的一個顧問團，不是一個總統須與共事，且凡事須經其同意的會議機

關。誠然每星期照例有一次閣員會議，討論總統所提出的問題。但是事情決定以後，却沒有連帶責任。並且重大的事情，還常不交與內閣討論，羅斯福之突然實施大理院改革計畫，許多閣員事先都不知道有這回事。所以主要的是總統的意見，閣員們雖聯合一致也無法奈何他。內閣中的任何部門，其決策制制，都由總統決定，付諸施行。總統有如閣員們的法官，他的決定，他們只有服從，無法否認。對於議會或國民，他們即全體聯合起來，也沒有總統那樣的力氣，他們彼此之間，是一種部與部的關係。誠然，有的閣員其地位可以左右總統的決定，但是他們却決不是就可以在左右總統的地位。閣員的意見倘與總統不合，那末危險在他而不在于總統。像白賴揚那樣有名的黨的領袖，辭職以後，即未恢復其聲望。一九一五年以來，他的勢力就遠不如前了。故凡為閣員必須有任事於總統勢力下之覺悟，他的惟一的指針，便是總統的意旨。

自然，此種關係，有時亦有變化。總統之無力者像蒲加南與哈定，使閣員有許多活動的餘地，有時甚至造成悲慘的結果。強力的總統時或特別信任某一閣員，像林肯之於斯丹頓，老羅斯福之於路得。但如威爾遜對於一切重大事件，其待各部部长幾無異機關的僕役。又如羅斯福，凡一切重大事件的制制實都在他手中。而由林肯與薛華特（Seward）的故事，我

們可知閣員雖人才傑出，但要想變更業已決意的總統，究竟事不可能。薛華特在就任國務卿時，其聲望本出林肯之上，且亦更富經驗，所以很明白的，他是想以保護者的地位，來扶助其所認為較己無能的人的。但是不久，他的夢想破滅了，從始至終，凡是關於國政的重要法案都出於林肯自己之手。同樣，朴克對其內閣也大權在握，毫不放鬆，我們由其日記所載可知他那指揮呼叱的主人態度。惟在柯立芝時，至少有三位閣員毫不受總統約束而自己決定其政策，以後他見政府信用失墜，遂毅然發揮英斷，罷斥其檢察長官。

政策的創制，大權全在總統一人。至非常重要方面之事，則他也許詢及那些並無職位的專家顧問。這種情形，早在前世紀三十年代，如傑克生的「廚房內閣」(Kitchen cabinet)就比其正式內閣更有勞力。又如在威爾遜時，他的閣員就無一人能有霍斯上校那樣的力量。馬克哈那權勢赫奕，恍如一個議會。而前後兩羅斯福，其閣員的意見都遠不如外面的五六位顧問。因此，由美國的制度，遂使黨在兩院，尤其是參院的領袖們，對總統具有莫大的勢力，遠非其閣員所能及。因為如法案的通過，就需要領袖們的幫助。所以總統雖常能壓服閣員的反對，但是對於他們的異議，他就沒有辦法了。總統對於議會因此遂常如對「黑影內閣」而辯難討論，可是其地位勢力決不能與他在正式內閣相比。

從這方面看，這是容易明白的。議會領袖們所以有這樣巨大勢力，只因他們認為是負有獨立責任。惟在外國人看來，非正式的顧問，具有這樣的勢力，究未免是可驚異的。因這些顧問，不一定是著名的政治家，也不是對其所辦的事具有特長的專家，例如霍斯上校，不過是一個平凡無奇的人物，但他以得威爾遜的寵愛，喜歡從事外交的活動，簡直放手行去，不負責任。又如華倫教授 (Professor Warren) 原是一個農業專家，在短時期間曾勸羅斯福總統實施大規模的貨幣政策，而結果頗不見佳。穆來教授 (Prof Maley) 只是羅斯福當時的國務次官，倘其所述果是準確，那末羅斯福最初十五個月的施政，他是比內閣全體發揮了更大的權力。誠然，由他所述，他所能參加的政事，都是由總統決定的。由此，可知因這些非正式的顧問實造成兩個問題，即他們對於所提出的意見，並不負何等責任，同時，他們的所以發生力量，全在總統聽從他們的意見到如何程度。如霍斯上校的情形，他的力量實在揣摩總統的意旨而乘此進言。一九一九年的失敗，他雖說不知其事，但事實明白的由於在巴黎和會中，他的行動有如獨立的代表，超越其職分之所致。事實上，這樣的地位有如專權朝廷的侍臣，所以像霍斯上校那樣可以逞所欲為，究竟是不妥當的事。因為由霍斯上校自己的記述，他曾與人成立諒解，甚至公約，這都不是非正式的代表所能承辦，尤其是這些事情，在

總統正式用爲扶佐的官員，倒反不相知悉。

二

內閣的地位所以如此，這是由於組閣當時的情形。英國首相在就任之際，就已決定了他必須信賴的人物。如狄斯累利必須有開英斯(Cairns)，格蘭斯東必須有哈丁頓(Hattington)；巴那曼必須有愛斯葵士。政黨既希望那些人參加內閣，國民也希望那些人能入內閣。誠然，英國首相在重選人物已經決定之後，對其他的，他可考慮斟酌。但如一九二五年鮑爾特溫之選邱吉爾爲財政大臣，不免令人吃驚，同樣，一九三九年張伯倫之任蔡德飛(Lord Catterall)爲國防大臣，也出人意外。不過邱吉爾爲英國政界有數人物，垂二十年，蔡德飛爲有名海軍官佐，選任此職，正由當時情勢需要他有此等專長的人材。

除了檢察長以外，美國內閣的官員似乎並不須有什麼特別資格，例外誠然也有，如一九三三年華萊斯之任爲農業部長是因他是美國農業報紙的有名主筆，而把他以前屬於共和黨的事也不問了。但是美國總統在組閣當時所常考慮的事情，究竟與英法的首撥全不相同。在英法，第一件事爲了保持內部的統一，要成立一個小組，組中人員有的是長久有名於議會的人

物，有的向屬在野黨內閣，具有專長。總之，大抵都曾服官任職，對於政事著有經驗的人，並且在下級僚屬看來，他們都是可以信賴合作的人，而在高級僚屬，這些將與其事的人，許多都有相當的友誼。

但在美國總統却沒有這樣的事情。他第一就不須有一小組，他所選的閣員，有的根本與他不相熟識，至少他們彼此之間是不相認識的。他必須有一二閣員是在議會中具有勢力的，如選用卡爾洪，韋勃斯脫或克來那樣的人，卽以此故。同時，至少須有一人長於政黨幹部的操縱運用的，如胡佛總統之用勃朗（Walker Brown）羅斯福總統之用法來（Foley），就是爲此。此外，還得有地方黨部的代表人物，因爲內閣之中若全爲東部人物，在西南二部不免引起反感。還有美國有力的宗教團體，最好也有代表參加內閣，如美以美會或天主教徒的名人，能來合作，那末總統的應付便可更爲順利。據說老羅斯福總統之任斯脫老斯（Oscar Straus）爲商業部長，卽欲利用他以獲得美國猶太人對共和黨的投票。照例，勞工部長的人選多從勞工團體的重要人物中去物色。因這慣例，使羅斯福任潘金斯女士爲勞工部長，感到一些困難。這是很可注意的，以後的總統爲了要討好美國婦女，以及如婦女投票者聯盟（League of Women Voters）說不定就必須選任女子入閣了。

但是不止如此，總統爲了提名與當選，他必須付出報酬。威爾遜之任白賴賴爲國務卿，顯然是爲了報答他在一九一二年的民主黨大會中，反對克拉克(Champ Clark)而擁護自己。克利武蘭之任格來典(Gresham)爲國務卿，不管他是共和黨人，且曾爲前總統阿瑟(Arthur)的閣員，其意蓋欲取悅於那些稱爲「超然派」(Mugwumps)主張低率關稅的共和黨。哈定總統以檢察長一職報酬其選舉幹事長陶格德(Harry Daugherty)，此一任命，在近代行政史上實爲一大失敗。梅龍(Mellon)因爲在一九二〇年共和黨選舉中，有調集經費之功，以是出任爲財政部長。麥荊來與老羅斯福總統都以閣員位置主張金本位的民主黨員，藉以報酬那些在敵對方面反對白賴賴主義的危險而擁護自己的人們。威爾遜在其末期，舉共和黨人柯爾貝(Bainbridge Colby)繼藍辛(Lansing)爲國務卿，其意蓋欲使之說服共和黨分子，俾凡爾賽和約能通過於參議院，然而結果卒告失敗。

總統任命閣員須經參議院核准，這一傳統，在近代只打破了一次。因爲由一般的觀念，與總統共事的人，其選用最好任之總統。所以除了政治上的便宜以外，閣員的選任常以總統個人的見解爲重。羅斯福之任用赫爾與斯賓生(Swanson)顯然是爲了政治的理由，而另一方面，如任伍德(Woodin)爲財長，易克斯爲內長，潘金斯女士爲勞工部長，則全屬個人

的意思。其後，如以伍定之死，由摩根紹 (Morganthau) 繼任財長，以霍布金斯 (Hopkin) 繼任羅昂 (Roper) 為商業部長，也是如此。而霍布金斯之任命，尤足見總統得以自由活動的傳統。在一九三二年以前，霍氏雖為一社會事業家而稍有名，但於政治活動殊未大顯。因了羅斯福的注意，他被任為公共事業復興局的長官，由此，他迅即成為總統最密的顧問，最相知的朋友。所以羅斯福之不管敵我兩黨都表示猛烈批評而命霍氏入閣，無非是由於友誼的關係。同樣值得我們注意的，是一九三九年的選任檢察長官。一般人的意見以為克明 (Cammings) 去職以後，一定將是副檢察長傑克生 (Robert Jackson)，因為他是一個律師，並為政治家，早著有卓越的成績。但是羅斯福所任命的却為前密雪根省長麥飛 (Frank Murphy) 並且最近他雖以總統的特別支持而再選仍告失敗。由此以觀，可知傑克生之不獲任命，完全是因為總統相信並重視麥飛，故不惜破格選用。

這種非常的情形，大抵民主黨的內閣較共和黨為多，尤其是在近年中。推厥原因，實因黨內分裂日趨顯著之故。例如最近二十五年以來，共和黨之前進派與保守派，其陣營的明顯，實使人不留意見懸殊至此之人，能處於同一旗幟之下。故任總統者自然要對此不同的意見，加以利用。克利武蘭之任用格來與，羅斯福之任用易克斯，便是要想超越政黨間的分別，

而獲得一般的擁護。因為選民的信仰原來極易動搖，由這驚人的任命，於是不論政黨，宗派或者教門，對於總統操縱民衆的力量，便發生極大的混亂了。

由這種組閣的情形，於是產生了奇特的結果。閣員的行政手腕，不管他是個人的，或小組的，在未實際表現以前，是誰都不知道的。他們也很少有結成一組以參預國家大事的經驗。英國的內閣在開始活動以前，就已結成一體，美國却沒有這種情形。有的在未就任以前，除了偶然的機會外，簡直不知道總統，並且彼此亦不相識。因此，他們去就的理由，與歐洲的慣例大不相同。例如一九三八年底，檢察長官辭職，重執律師業務，理由是恢復其個人財產。並且閣員們能够把掘外界民衆的心理者，也很稀少，像英國的大臣樣，能够代表政府對民衆發布演說者，真不過一二人，且其演說內容，也常是以各部的事情爲限，範圍狹小。像易克斯或赫爾，也許能演說得其頭緒，法來是全國民主黨委員會主席，他也許能對廣泛的政策，有概括的演說。但若像勞工部長潘金斯女士那樣，突然出來發表其對國際問題的意見，或者像財政部長摩根索出來發表其對A. F. L. (美國勞工聯盟)與C. I. O. (各業工會組織委員會)間衝突的意見，那末美國人民便將大爲震驚。總之，綜括大體的事是總統的特權，閣員要想在政治各方面發表所見，是習慣上所不許的。

但這可不是說總統與其內閣不作商討的，由文獻所示，他也是常與他們討論一切的。不過由文獻所記，內閣的職能不如英法那樣為協力同心的機構。總統在內閣中，不僅可由己意自作決定，並且如前羅斯福總統之與路脫那樣，常由此而與一二閣員發生特殊親密的關係。故此內閣的討論，只是總統爲了明白事理，參集各人的意見，而不是集衆見以爲決定。閣員之中因爲總統的決定，並不與之相商，也許有心在不快的，如路脫之因老羅斯福以專門法案(Sherman Act)決定告發北密詩芬公司那樣，但是照例他無不快的理由，他的不快究亦無所用之。若他以此一怒去職，如威爾遜的陸軍部長那樣，因其主張與總統政策不合，那末是他自甘退休，對於總統的地位與其所取的政策，可說沒有一點影響。

美國內閣之完全缺乏連帶責任，可由哈定總統時代之煤油舞弊案見之。牽涉該案者有關員三人，俱以此被迫去職，認爲有罪者二人，一人則繫獄受刑。這一事件，他們之所以有關，是因爲高級的政策問題，曾在議會及報章中有過熱烈的討論。但是結果只視爲各部間的問題，當衆論譁之時，認爲一切決定乃總統的大權。後來任爲美國總統的胡佛以及後來任爲大理院長的許士，都是該案當時內閣中的閣員，好像與此都無關係，人民方面也不認此爲與他們的名譽有關。這種情形，若在英國，可就不是這樣了。三位閣員一同舞弊，這是輿論攻

舉的目標，內閣全體就必隨之發生影響。但在美國，這種彼此不相關聯的情形，也非始自今日，質言之，不過是格蘭脫總統時代內閣所發生的同樣舞弊案之重演而已。

所以內閣的決定，性質上只是對總統的勸告，而不能視為一種協同行爲。我們現在讀老羅斯福總統的尺牘及關於威爾遜時代政治的文獻，可知大抵都是這樣。閣員關於其部內之事，也許可望總統與之商議，但其意見能否得總統接受，却並無把握。至於一般的問題，總統是否將要徵求他的意見，他固不得而知，並且他也沒有參加一般問題討論的地位。因之，對於重大事件的決定，他也許事前毫無所知，與一般普通民衆一樣，甚至像重要的參議員或衆議員，對於事件進展的過程還比他的關係爲深。例如一九一五至一六年間，霍斯上校與葛萊（Sir E. Grey）所結的重大協定，在威爾遜內閣就沒有幾人能知其詳細內容，又如在一九一六年前，總統爲使協約國免於失敗，曾決定於必要時參加作戰，但是內閣中人就很少知道。或者以爲使他們知道這事，就是求他們的同意了。由他們的回憶錄，他們確是未知此事。總之，就一個內閣的地位言，對於政策的建立，他們是未嘗參加其間，他們只接受總統心中所已決定了的事。他們除此以外，沒有其他的路。

因此之故，就政治家的活動言，閣員的地位殊不及一參議員。參議員只要有再選的保證

，他自有其活動的地位，可以自作主張，提出政策，向民衆演說，僅次於總統。在閣員中，誠然也有如華盛頓總統的財長哈密爾頓那樣的人材，但是自他死後，就沒有有人其勢力能左右參議員阿爾特里（Senator Aldrich）或波拉（Senator Borah）的了。麥荊來總統被刺以後，國務卿約翰海（John Hay）在其任內那種惶恐不安的態度，我們如以之與參議員諾里斯（Senator Norris）對哈定並柯立芝總統那種強橫的挑戰，來作比較，就可知閣員與參議員的地位是如何的不同了。照例關於司法方面的任命，總統鮮有與其內閣商議者，但是因為參議員波拉的勢力，曾使卡陀查（Justice Cardozo）被任為大理院法官，據說弗蘭克富脫（Justice Frankfurter）的提出而被任為法官，諾里斯有很大的力量。——不過羅斯福的第一任檢察長官，却是反對這壓迫的。總之，事若關於參院的慣例，他們就要聯合一致以迫總統對其某一閣員加以考慮，他們認為這是總統的責任。

因此，閣員的存在只是一生事業的穿插，決不能視為就是他的事業。閣員的就任既無需技術上的直接準備，也沒有能否常此繼續的把握，縱令著有成績，在下次內閣中能否連任也無保障。所以我們對於閣員，若說只是為總統管領某部事務的人，誠未免稍過，但是若說他對總統意旨遵守無違，不怨不怒，甘心任事，則亦非過言。他若與總統意見有所不同，因此

聲明辭職或者訴諸公論，這於他的政治勢力並不能有所加增。蓋由他的地位，根本不應向公衆說話，甚至他在職時，雖成績卓著，以爲或可由此爲總統候選人，這也事不可能。如克來，塔虎脫及胡佛，他們都以內閣閣員，後來當選爲總統，其實他任閣員時的聲望，在被提名時只是一個極小的因素。並且以閣員而懷抱繼任總統的野心，勢必徒引起總統的猜忌，至於如老羅斯福總統那樣，反決心爲塔虎脫後援以事競選，那當然不能一概而論。朴克在其日記中說「倘若他意欲爲總統的候補者，那就不當仍在內閣，他已是一個不可信賴的顧問」。蓋野心的閣員，若其所見與總統不同，總統之認他爲不可信賴，本情理中事。因爲在總統看來，他的所言難免卽爲下次提名的地步，總統對他將不復從真正事實去加觀察。故既然有此隔閡，在真誠無私的關係中，究竟是不相宜的。

總之，總統與其內閣的關係，雖甚圓滿，但總統所負的責任，可並不因此而有減少。尤其在外交方面，閣員是一點也無能爲力。這當中的原因，一部分是因爲內閣不是一個負責的團體，負責內閣行動的是總統，是總統個人。又因內閣不像歐洲的一樣，是制定政策的機構，在美國，凡是重大問題都是由總統意思以爲決定。還有因爲一切權力都集中於總統手中，結果使他成爲判定各部意見的法庭，甚至卽在白宮具有直接勢力的，也得向他提出所見。此

外，如兩院有力的議員，有力的商業巨子，巨大的勞工團體，倘若他們感到各部的決定有所不滿，也都可向總統直接提出。而此呈訴，幾乎是件尋常的事情。一般美國公民都覺得最後的處決除非經過總統，否則終以為是辦得不十分妥當。

說起來這還是因為內閣不負連帶責任之故。於是一件事情的處理，在閣員是如此，一經總統之手，常又換了一種形式。總統自然有其充分的理由，例如大理院長的任命，國際通貨的安定，以及對於勞工政策的政府態度等。在英國，多數事情都由各部辦理，甚至直接提交首相的，也必交與閣員作最後的處置，但在美國則不然，許多事情不僅實際上都由總統決定，並且也希望總統來加決定。所以美國總統要想希望閣員能够幫他減輕責任，與英國制度到底不能相比。且若真的可能幫助減輕總統責任，那末美國全都組織也必與今大不相同了。蓋在美國的公民團體，其對總統直接意思之期待，遠較各國同樣之公民團體為大。如在英國，對於施政的錯誤，一般人的責難都加於「政府」這個無名的機關，而在美國則為總統。他們把大理院的判決，認為不利於總統的政策；其在議會的失敗，是對總統特權的打擊；中間的議會選舉，不管良好與否，將有影響於總統的政策。總之，誰也不想到對他的內閣會有何等變化。因為由這等事情，根本只有總統一人是相關的。

因此之故，美國總統所負的責任，其巨大有非我們雙肩所能負擔者。真的，這是事實。要求總統處理的事情，其範圍之大，實在任何人都不能希望他會有妥善的辦法，並且他又沒有充分的思考，使之能有賢明的判斷。像英國各部都有熟習的官吏，可供其大臣自由指揮，他却無有。並且，在他內閣中，又無那種共事政治冒險的人們，能給與有益的意見。在議會中，即總統之黨占據多數，其黨中的領袖們，也不是與他關係密切，足以緩和他不絕的緊張。而此種緊張的情狀，我們是可由總統的信札中見到的。像林肯的日記與信件，我們可以由此見到他常緊急時期處理國務的情形。並且，就像塔虎脫那樣，處境比較順利，我們也可見到他政務叢脞的苦痛。所以任總統的不管有怎樣的知友，他到底還是一個孤獨的人。職務的負擔，由特殊意義言，只屬於他個人，沒有一人能與他分担，或者代他担任。他不是一個獨裁者，他的意志一定可以貫徹於其屬下。他又不像英國的首相，若無重大過錯，他可以保持其對本黨的支配。因為他的地位，使他成爲各色人們攻擊的目標。他在那裏，幾於是一個被非難的對象，而却沒有一人真可助他以減輕這種責難的負擔。

推厥原因，第一自然由於政治家的本質，第二由於總統一職所形成的歷史，第三，我想恐怕由於美國人民的心理習慣，所謂政治家者，由其名稱之所示，照例是希望能夠取得權

力的。他必是一個固執己意，希冀能够克服其他政敵意志的人。總統正給與此種人物以發揮其特性的機會。除了他是一個意志薄弱的人，他既任爲總統，必要十二分的加以活用。所以甚至如自己本不欲任總統的塔虎脫那樣隨和的人物，由其內在的邏輯，也想成爲領袖，在遇到不同意見的時候，他要自己加以決定，藉以保持其領袖地位。而這種態度，因了總統一職的性質，尤更爲增強。蓋在行政方面，總統是惟一具有獨立地位的人。他的內閣中人，雖著有大名，只因他的意志，他們乃有其存在。他若一旦覺得不需他們的合作，他們就得去職。他們沒有如英國重要大臣樣的矜持，以爲總統是非我不可。在英國，如路海喬治之在愛斯麥士內閣，張伯倫之在鮑爾特溫內閣，哈各脫（Sir William Harcourt）之在羅斯培來內閣，亨特生（Arthur Henderson）之在第二麥克唐納內閣，在全體國民看來，他們都有獨立不羈的地位。但在美國，閣員在行政上幾於無足重輕，很少有這種獨特的地位。閣員不僅無推翻總統的希望，甚至要想傷害總統的威信，也不可能。除了議會，誰也不能強制總統更改其意見。故總統在其任期之數年間，他必須承受一切的非難與批評，但這係來自行政力的外部，而不是存在於其內部的。

總統在內部的威信是非常重大的。在這裏，沒有非難與批評，整個內在的邏輯保潔了他

。閣員在行政機構之內，利用總統的力量以行事，他們根本未嘗想到可以自由行動。如在外交方面，尤爲明白。由朴克關於墨西哥戰爭的記載，可知他雖也聽取內閣的意見，但其真的動力，畢竟是由他自己決定的政策。這在林肯如此，在威爾遜亦如此。我們倘若能夠看到文獻的記錄，我想羅斯福也一定如此。事實上，凡是總統的決意愈是積極，不受人牽制，這政策的動力就愈在於他本身，非他人所能參預，而其對於國民生活的影響也愈深。反之，總統若是不能有確定的決心，那末他把揚民心的力量，就要很快的消失。總統堅執其最高權力而使其地位趨於戲劇化，這本是因着歷史而內在於其職能當中的。所以凡是能一手支配白宮的總統，必較其意見常受閣員左右的人，更能得到大眾的愛戴。像老羅斯福總統那樣，雖然一方面是大言炎炎，而他方面在行動上却小心翼翼，只因他能固執其自己中心的地位，卒能日趨強固。說起來總統的這種態度，就是一般民衆所希望於他的。

原來總統是國民的新聞，任何閣員都不能與之相比。總統的一舉一動都有報道記載，甚至總統一句隨便的話，也有議論複述，引伸分析，至詳且盡。然而民衆對於內閣，則並不如如此。閣員雖也必須設法在民衆之前有所表現，但是即能成功甚佳，也得自甘棲息於總統蔭庇之下。並且，總統有時雖或引起若干批評，但因他是總統，就不能不有所顧忌，這地方正

英國的王室相似。但是對於閣員却就沒有這種顧忌爲之拘束了。且總統的意見常給人視爲十分重要（至少是暫時），而閣員如對民衆有所表示，則大抵限於其部門之內。譬如羅斯福總統發表關於美國藝術的意見，就有一般的討論會隨之而來，但若財政部長也來發表他的藝術論，那末一般人就會對他離去常識的外行批評，表示驚異。總之，總統在任期間，他是全國國民的象徵，任何人都不能與相比並，至於閣員，則至多不過是輕聲密語，鮮有人會加以注意。

在美國社會，除了總統，與閣員的發言聲相競爭以求民衆注目者，還有許多。例如著名的銀行家，今已去世的摩根（J. P. Morgan）其關於財政問題的意見就常比財政部長更引人注意。又如著名的勞工領袖路易斯（John L. Lewis）其關於勞工問題的言論，就至少堪與勞工部長同樣爲人所關心。又如哈佛大學校長，其在國民心目中的地位，除了二三特出的閣員以外，可說，誰都不能與之相比。還有如大工業家福特，他的言論常爲國民的新聞，就很少閣員能與相匹敵，除了閣員所發表的是關於一般大眾的問題或者係代總統發言以外。具有相當地位的參議員在國民心目中，也是了不起的人物，有非閣員所能比並者。在衆院則如議長或重要委員會的主席，也有與閣員同等重要的地位。總之，由上所論，可知閣員對於重要

政策無由彼以行之保證，因此，其對國民也不占有重要的地位，他只是爲了總統的需要而設立，因爲他的活動於是乃有其存存。

所以對於內閣我們可以說是一個個人的集團，同樣也可說是一個統一的單體。當大體期間，威爾遜迄未有過閣議，凡是政事都由總統對各閣員作個人的諮詢而作決定。甚至他從凡爾賽和會回國以後，還是這樣。從一九一九年九月到一九二四年四月，他在病中，自沒有內閣會議。以後因了鐵路罷工，有開會的必要，於是山國務卿藍辛，以首席閣員的地位，召集會議，審慎地商量對策。他的所以如此，因爲他與閣員們都不能見到總統，大家都不能率先來實行重大的處置。對於這一行動，威爾遜的返答，就是立即罷免藍辛。這原是藍辛在困難境地中，無可如何所探的行動，除此以外，一點也不合其他意義，決不能視爲是他的法外行動。威爾遜之所以如此冷酷待人，我們雖可說是由於本性的驕傲，及病人習性躁急之故，但是對於總統這種行動，世間竟無絲毫批評，由此可知因總統的統制力，閣員們所能自由創制活動的範圍是如何狹小了。

這種情形的由來，我們得回溯到七十多年以前，那想在議會中有發言權（當然不是投票權）的事情。在一八六四年的二月，一個渥哈俄的議員潘達爾頓（Pendleton）提案主張「政府各部長官得參加衆議院」，當時另一渥哈俄議員加非爾特（James A. Garfield）發表一場動人的演說，力贊其議。於是決議交委員會辦理，該會提出二條如下：（一）議會在討論屬於該部事務時，該部長官得自由衡量，有參加討論之權，（二）爲應答議會詢問，閣員必須在一定日期出席議會。」這一條辦法，曾經有過熱烈的討論，但迄未投票決定。以後十五年，潘達爾頓那時是參議院議員，他又第二次提出這個問題。委託交議的委員會當時提出貴重的長文報告，但像一八六四年時一樣，仍舊未曾票決。迨一八八六年，後來任爲海軍部長的郎格（J. D. Long）提案主張閣員得自由出席並發言於衆議院，不過這次却並未交與委員會辦理。於是這個提案一擱又過了二十五年。後來塔虎脫總統纔又竭力主張閣員出席衆院的事，但是仍無效果。迨一九二一年與一九二四年，雖亦會一再提出，但是都不能引起一般輿論的注意與討論。

對於潘達爾頓的提案，塔虎脫總統曾說得明白，他說：「並不需要更改憲法，議會儘可使總統內閣中各長官，出席兩院，提出議案，要求通過，回答詢問，並且像議員一樣參加討論，當然，他們不能有投票的權利，……這樣或使總統選任內閣人員更覺困難，而注意於具有議會經驗，即對於議會的論辯有充分能力的人選。並且使各部長官爲了應付公開而直接的質問，不得不對部內的實際行動澈底明白，對其部內的一切事務作密切監督。而在他方面，總統也獲得其應有的事情，即在議會直接動議，並以其適當的代表得出席於議會，於是更有機會使兩院都能明瞭政府行政的情狀。議會中徒費時間的無用的討論，本來由主管長官的一篇簡單的陳述，便可解決，但因無人出而任此，所以都不知其便利所在。」

這原是一個極有理由的提議，曾得到那些積有經驗的人如斯多來法官 (Justice Story) 參議員 股格爾 (Senator Ingalls) 及勃蘭 (James G. Blaine) 等的贊助。近年以來，因爲議會要想得到各部的情報並對各部加以調查，於是此議乃更有力，蓋凡情報與調查等俱非與各部親密協力，不能辦到。而以此故，議會的討論必可更有意義，並使之內具責任性，外得國民的重視。這在美國衆院，若與英國下議院相較，原來是甚爲缺乏的。且以此故，使議會與政府各部的對立也可消除。像現在那樣，老實的說，兩院的修正案大抵不過法案的真價，而只

知以提高其權力為念。我曾親向羅福斯總統說過，此議若能實行，不僅可改善閣員的選任，並且由其所見，如長為議事錄中一大污點之關稅法與Port-harrel法（地方為擴充黨勢，由國會通過，國庫支出之事業建設費）這種困難的事情也可容易解決了。

但是這樣的論議，似尚未入於一般國民意識之中。例如威爾遜總統關於美國制度的有名的著作，雖對政府與議會的關係頗為注意，而對此一事却認為不足討論，又如蒲徠士雖曾與參議員潘達爾頓相識，而在其名著「美國共和政治」中，却只在小註約略提及。這是什麼緣故呢？很明白的，因為這決不是一個表面的改革。其中歧異之處，甚為廣泛，很容易使美國政制之權力均衡關係整個發生變化。這不僅將使行政與立法間發生變更，並且在組成政府之各機構間也引起變化。所以對於這一問題之不願加以考慮，我想恐不是由於一種因循的惰性，而如古希曼教授（Professor Cushman）所言，實由「一種漠然不安之感，以為此一辦法若經實行，向來議會與政府各部間的固定關係，將全盤打破，而結果如何又不能逆料判斷。」

其實一經仔細分析，結果是很明白的。倘若內閣長官得出席議會，那末總統選任閣員，勢必以能有力於議會者為準。這將使其人選範圍，大為狹小。因此此資格以選人，則其人

在總統看來必須有聲於議會，並且對於議會複雜的手續有直接知識者。於是結果將使兩院富於經驗的議員有選任為閣員的優先權。並且，凡在議會愈著成功者，任為閣員將愈不受總統的節制。他們這樣好發展而自有其地位，他們的能力，可使所提出的法案在議會如意通過。結果或至與總統相敵，而彼此爭奪在議會的勢力。由此形勢，要想保持內閣的統一，自將發生困難。議會乘之，或要利用內閣的一部以反對總統，或者利用內閣之一部反對其他一部，藉以削弱行政的力量。於是閣員的忠誠遂不免分而為二。例如大理院改革計畫，他若擁護總統的主張，那末他在議會的地位就要減弱，反之，他若不同意改革計畫，那末他在議會可使其與已有關之議案獲得通過。閣員這樣將陷於左右為難之境地。

並且在總統方面，改組內閣問題，將更感困難。一個閣員，他的忠誠令人懷疑，但他在議會却很有勞力，總統是否繼續用他呢？閣員的權力寔寔乎與他相匹敵，使其地位陷於非常困難，這樣的情形總統能够防止得了嗎？像林肯那樣，初就職時，其對內閣的支配，力量甚小，倘若議會利用其間，使之反對總統，這不是令人難受嗎？並且，閣員們若懷抱重大陰謀，在議會與總統之間居調停者的地位，結果不是將使今日微妙的勢力均衡發生大變嗎？又由此形勢，在議會具有重大勢力的閣員，儘可成為總統本人的政敵，倘若總統比較力弱，那末

他大可成爲主人，這不是很有可能嗎？

並且，可能的事情，我想尚不止此。由此趨勢，總統爲要在議會獲得最大勢力，並便在議會的黨的領導權，移於只由他一人掌握其鑰匙的室中，他將從議會當中選任閣員。同時，閣員方面將利用其與議會的關係，作爲階梯而達到總統的地位，在這期間，如朴克所言，同僚之間必將發生巨大困難。且由此情勢，關於任命權的問題，閣員的發言，將與今日大異其趣，甚至比今日的條件還要惡劣。因爲以官職與法案作買賣的危險，在美國制度中已根深蒂固。倘若閣員對於議會可以自由發揮其力量而不受總統節制，此種危險，自必更甚。故即由此一端，因總統具有絕對權力，而保持不失的行政的緊密結合，其必將大感危殆，是很易明白的事。

潘達爾頓主張閣員可以出席議會參加討論。而實則美國議會主要事情都在祕密委員會中，不許公衆參加其間。閣員除非也得走進委員會的房間，否則他對其法案就無能爲力。但若閣員竟得如此，那末總統對於他們的支配力，自必要大減小。倘若閣員與以總統爲首長的行政機關，竟是十分親密，那末其與議會之間就難免要形成敵對關係，這在內閣無連帶責任，而行政機構的統一又全賴總統支配力以維持的制度，實不是一種妥善的辦法。故由此形勢，

殊無法將閣員轉變為反映總統意志的自動傀儡。因為第一、由此種革新，閣員的選任就必須不是一個自動傀儡，第二、倘他竟不免是一個自動傀儡，那末對於革新計畫的目的，他就不相適合。

又、潘氏所提的計畫還有二點困難，以前討論此案時都未曾注意及此。這便為準議員之閣員，與審議其所提法案之兩院議員之間，發生了極微妙複雜的問題。例如對於提案的修正，究竟由誰承認？為使閣員與委員會主席間之議事手續，趨於圓滑，主席的權能究應怎樣纔是？像羅斯福總統所提之大理院改革法案那樣，檢察長官的地位除非能與司法委員會主席一致，否則就太困難。由今日的制度，兩院重要委員會的主席，在二立法機關之內，各有一準行政官似的存在，閣員的意見若與此準行政官不同，那末閣員的立場就很困難。倘若為求法案之通過，而不惜自貶其地位，那末他對總統的忠誠即不免發生問題。倘若閣員竟與議會委員會主席公然表示異議，那末總統的負擔，勢必因此而大增加。

並且困難尚不止此。由潘達爾頓的提案，閣內長官只許以其有關本部之事，出席於議會。但是政府的分部，我們決不能由其表面而作如此簡單的觀察。蓋由現代的立法，美國的財政部長實與英國的財政大臣同樣，對政府提案的大部實隨處都有關係。例如今日之國防問題，

其由彼此相關而發生之事，半數都是財長陸長海長三者相同的。至外交方面的重大問題，則至少須由總統與國務卿共同行動。故國務卿之在議會，其所發表之意見必須事先得總統的同意。若是極重要的問題，則在議會，只有總統一人的態度是必須知道的。這可以威爾遜的行政爲例，他的代行國務卿職權實較英國首相代行外相事更爲徹底。並且，在商務部與勞工部之間，也有同樣的困難。司法部如關於體門條例 (Sherman Act) 下的起訴事項，就與許多部有重大關係。所以事實上，除了郵政長官以外，任何閣員都不能嚴格侷限於其範圍之內。結果所至，多數閣員（不管其制度開始如何）不得不就其一般關係先加調整，這與英國大臣在下院的作用，正是相同。

還有我們要注意的，美國制度不像英國一樣，爲了有效的目的，其立法的制制權，並不限於政府。誠然，在總統認爲印刷特許的法案，是有特別的優勢。但是許多重要的立法，却在參眾兩院議員手中。如參議員賴福拉 (Senator La Follette) 與諾列斯 (Senator Norris) 他們，卽會有許多成就，並且常是反對政府的，我們由此便可知其一般。所以要想闢處由此二元的關係所生的微妙的問題，實在不是易事，倘若總統在議會是少數黨，那就更爲困難。又若只認閣員出席於兩院議席，那末法案的重要討論，他們仍有許多無參加的機會。若是准

許他們完全參加委員會的討論，那末由領導權的二元性，勢將造成不能解決的問題。

總之、潘達爾頓的提案，並不能使由美國總統制度所造成的真實問題，得到解答。現在，美國人民的生活已把巨大的權力集中於總統手中。但這種權力的運用，尤其是在二次任期內，會使議會對其適當性發生懷疑。當總統在多數黨的任期內，常有非難獨裁之聲，隨之而起。故由潘氏的提案或其他相似之案，其真正的結果，我想必可使總統指導權的主要部分移轉於內閣，使內閣在議會的活動不久成為政府權力迴轉之樞軸。並且，內閣在議會中果能適當的完成其機能，那末必可漸次成爲一個單體，而這單體，不止可以對抗議會，一定還可與總統相抗。於是任總統者便不得以其大部精力，用以對抗閣員，維持自己的權威，同時，內閣的勢力與威信則與總統分道發展，並駕齊驅。閣內中人都知操縱議會若能成功，就是獲得盛名以保衛總統提名的大路。至少其中若干人要向此提名的路以活動。這樣，總統要想維持其最高權力，就覺得到處有點微妙而複雜了。

總而言之，採用潘達爾頓計畫的結果，必使總統地位成爲與法蘭西共和國的總統相似，而不復是美國的總統。閣員之成爲議會樞要者，在總統將就是不可缺少的人物。這種情形，他既無法避免，並且也不能避免公衆之注意集中於閣員在議會的活動，而反把他與他們的關

係視為無關重要。於是他不得不以嫉視的眼光常心他們的活動，深恐現尙在其手中的勢力受到侵害。而在閣員中，其於議會傲然內閣領袖者，不久其勢力與性質必漸成爲與英國之首相相似。總統爲了實行其計畫，一切議會的行動，反不得不有賴於他。議會要求閣員能對總統的計畫加以說明與辯論，而此時總統則無能爲力，反如閣員的顧問而非其主人，於是他的地位就非最高而爲次要。總統爲了要對抗在議會具有勢力的閣員，勢將感到困難。他不能要求閣員去職，否則，他自己的地位或會發生危險。因爲含有敵意的議會也許利用內閣或其中一部，對他提出反抗。

由此以觀，潘達爾頓的計畫實可使由歷史以演化成功的美國政治制度之勢力均衡關係，整個發生變更。但這可不是說由此將每况愈下，這樣的評判，我們必須將總統制與議會制加以比較，始能決定，這裏只好擱開不談。不過我要指出的，潘氏此案實含一種革命的意義，即對於總統制這一歷史的概念，要求改革。由現在的情形，全國人民都以總統爲行政上的領袖，但是結果，倘若到處都要由他來指導，那就事情困難了。潘氏的計畫其中即含着對此種權力的威脅。這在一方面，使總統與其內閣分開，他方面則在內閣與議會之間架起一道橋梁，但是總統却不能越過此橋。並且，由此計畫，內閣不僅在議會可與總統相抗，在黨內亦可

相抗。過去曾有一時，美國的副總統有利用議會勢力以反對總統的陰謀，現在倘更有內閣的大勢力與相糾結，那末總統的地位將是如何，我們是不難明白的。現在，當總統與議會發生糾紛的時候，總統有權可以直接訴諸國民，將問題明白提出以求國民公論之評判。倘如潘氏計畫，內閣可以離去總統，那末在這其間國民要加選擇去取就不是易事。因為對於總統的訴告，勢必一大部分分心他處，不復傾聽。內閣至此，對於敢冒懲罰以反叛總統的人們，或反會提出巨大的報償。關於這點，我們倘若想起斯丹登 (Stanton) 當時苟能利用議會為講壇以反對約翰孫，其結果將是如何，就不難明白包含於此計畫中的可能性是怎樣了。

這樣的結果，自必造成以上所述的情形。因為由今日的情形，總統所負的責任，是超越於任何民主國家的政治家。而此改革，就意在完全改變此總統制的歷史的外貌。這在初步，也許不會改變成英國的議會制，但是最後，恐如前所述，非走此路不可。由此就必然會產生兩種結果。第一使總統地位低落不能直接影響議會的進行，作個譬喻，過了橋的人，其到達議會自然比留在那邊的人為近。第二、要求取能够影響議會的人，則其人也必須是議會預備受其影響者。這當中的手法與過去不同類的閣員可稱異曲同工。並且，結果使人覺得要有勢力於議會，就是能反應議會的意志，這是對議會願望實行負責的第一步。總而言之，這一計

盡使美國憲法之整個均衡發生變更。因為其用意在造成可以支配議會的内閣，而使行政權力之主要槓杆，從總統移於内閣。這一制度也許可比現今的爲佳，但無論如何，這究竟是一個憲法上巨大的革命，其深處且及於國家的根本，像布克(Edmund Burke)所言，將常爲危險的嘗試。

第三 總統與議會

一

由普通的情形來說，美國的總統一定羨慕英國首相在立法上的地位。因為英國首相是議會多數黨的首領，可以放心無懼。他若沒有重大的過失，能對他的法案實行取消的，在今日是選民而不是議會。對於一切立法，尤其關於財政，首相與其內閣有制制發議之權，除了極少的情形外，他們沒有對地方的壓迫，表示讓步的必要。任用人員，首相並不需要與人商議，甚至如閣員中縱有可疑的人物，也不會成什麼嚴重問題。凡一切問題的決定，首相都是主要的人物。而在他的首相期內，他就是其政黨機構中的首領。並且，他是下院的主人，有解散之權。他可以選取有利的時候來實行選舉。除了他自己願意，他可常任政黨首領而不辭。而他的領導選舉，事實上愈是近於總選舉，那就表示他對其黨愈有支配的大權。誠然，在一時期內，施政的成功，是其支配權力的條件，但是他若在每十年內能獲得一次勝利，他儘可

無虞政黨勢力的出現。

但由英國的慣例，英國首相的情形究竟與美國總統大不相同。總統除了國家危急的短時期外，他絕不是議會的主人。議會能否接受他施政的主張，他並不能有什麼把握。像朴克所主張或老羅斯福所知悉一樣，甚知即在議會占有絕對多數，也不能保證其有支配議會的力量。倘若他在議會，甚至名義上的多數也沒有，那末他得知道議會的惟一大事便將是破壞其行政的信用。他不能對兩院用解散的手段以相恐嚇，不管他有無此意，議會的選舉有一定的時期，總統無權過問。他也許可以左右議會領袖的人選，但是他却不能加以決定。過了羅斯福威勢，只不過使參議員巴克萊（Senator Barkley）以一票之差幸勝參議員羅平生（Senator Robinson）。他沒有長保的權力可以獲得整齊的投票，柯立芝因了少數頑強的議員，致其計畫大受打擊。總統與其內閣都不能參預議會的工作，一切都由議員的意思決定。他們所認為賢明的辦法，並不遜於總統與其內閣之所定。總統雖然可對其本黨的反抗者施以某種的懲戒，但如一九三八年的「清黨」，表示這種權力所能及的範圍，實在很小。總統具有立法的創制權，他可以確保其所提法案得到相當的重視。但是在兩院中，也許就有半打的議員，他們可以憑其獨立的權力，發動不屬於他的法案。並且，兩院議員儘可不顧他的方便與否，把

他們大部精力用於對其施政的調查。而美國總統，又不像英國首相那樣，對於調查委員會的組織，可以其已意來加決定，他在表面上誠是黨的首領，在職期間，又是黨機關的原動力，但是他知道過了八年就要退職，這知識實限制了他這種力量的使用。

比較兩國制度的不同，我們有幾點應該注意的。在英國，下議院只是形式上的立法機關，因此，其真正的工作，實為內閣的登記機關。這雖然可以稍加修正，或者在很少的時候，可使政府的提案撤回。但是根本，立法的決定在白廳的政府（Whitehall）而在威士敏議會（Westminster）。至於美國的議會則不然。立法乃兩院主要的事情。他們的行動並不依據總統的指令。他們假如願意，雖然也可與總統合作，但是除了在極危急的時候，他們到處都是與總統同等的夥伴，倘若彼此意見發生殊異，那末得以貫徹主張的，往往是議員而不是總統。總統誠然具有否決權，但這是最後的武器，照例不是常用。總之，美國議會中有力的議員，以其立法上的地位，實比世界一切立法機關的議員，具有更大的權力。

推其由來，有許多原因。第一由權力分立主義，這原是本來存在的。美國憲法的起草者，原無意使總統權力超過指示一般方針以上，他們以為這是議會的事情。第二因為美國的議會，並不如歐洲國家的意義，為一國的議會，而為一大陸的議會。因為美國地方非常廣大，

故對議會議員一般都希望其注意地方的利益，而置國家的利益於次要。因此，議員們所考慮的是該法案對於其所選出的特殊地域，果有何等影響的問題，他們所借以為是的（有時是錯誤的），常與政府的意見不合。如衆議院的議員，因為每經二年，要受其選區人民的批判，所以對於議案，他們覺得與其使總統能够滿意，還是迎合其選區人民的意思來得重要。其意以為地方問題的影響，對他照例比全國的問題更為有力。並且，他們的運命多由地方的巨頭（boss）以決定，故為了自己的將來，必須聽命於巨頭，而不能為總統以犧牲。所以如由產銀區域選出的議員，他們若說為了國家的利益，除出採納垣街關於金本位制的意見外無他法，那末他們就休想輕易回轉選區。又如總統若欲峻嚴的立法以禁止私刑，那末就難免與由南方選出的兩院議員的特殊見解發生衝突。且在參議員中，只有少數極著聲望者，他們之再選幾於成爲一種傳統，此外都是由特殊地區選出的人們，他們常不管總統與其黨的見解是如何，強力主張其特殊利益，而不肯有所讓步。

第三、最為重要的是議會的利害關係與總統不同。誠然，在他們之間有共通的黨的約束，使之合在一起，但是我們須知道沒有把他們結成爲一單體。自第一任總統華盛頓以來，議會就顯然有獨立的意志，除了戰爭或如一九三三年三月的緊急時機以外，就未曾有超過其

意志的事。這原因的一部分是由於驕矜的心理，議會中人常以為他們是除了自己，不受任何命令的。又一部分是由於議會中人知道政府的生命，與其意志之能否貫徹無關。還有議員個人覺得自己能有權申明其主張，那纔是真正的議員。何況議會常有一種恐懼，深恐為總統的陰影所遮沒。所以他們這樣以要求更改法案為使人認識本身的存在，使人明白總統並不是絕對無條件的國民的主人。很顯然的，議會以為拒絕總統的法案或者迫使求取妥協，那是所以確立本身的威信。所以美國議會與英國下院不同，他是儘可如此以行，而不受何種懲罰。因此，任何法案提交議會，無不須受修改，致與原案不同。議會以此感到自己的偉大，而使一般選民也另眼相看。同時，對於國家的元首，使其知道他的權力是有限制的。

這樣的制度自不免要造成不統一而無責任的狀態，尤其是在財政方面。第一、不統一狀態的造成，因為總統不論如何努力，而議會任何一院的立法手續，常不一致，並非出自一心。如有些法案，原則上為總統的，然如總統原案而獲得通過者，究為少數。有些法案則由重要的參議員，以其同僚的後援而提出；還有則由地方派別提出，他們不管政黨的分別，要求以贊助其他案件為代價而獲通過。而財政方面，不管收入與支出，美國制度本禁止統一的管理，因之由有力的主席，常使議會所通過的法案簡直大不相同。近二十餘年以來，雖曾採用

預算制度，然此種情形，迄未稍改。參院各省間商業委員會主席，其關於大鐵路問題的意見，可以視為與總統意見有同等重要，此雖未免言之過甚。但在參院與總統意見不同時，參院輒要求總統讓步與其主席妥協，藉以表示參院向不屈於總統之意志，這却是實在情形。又、利用支出預算常可不經總統核准而費去數百萬元，總統爲了其他法案之通過，於是只好接受下來。

第二、無責任狀態的造成，因爲構成立法的勢力，有許多種，而發生事端，咎果誰屬，却甚不明瞭。議會兩院都可各自進行，於是其所成立之法案，常彼此都不滿意，但與總統所提出者又不相同，成爲一個各方妥協的合成品，又如有些重要的法案，像關於退伍軍人之年金問題，議會只因有美國參戰軍人團那樣的院外團，不願得罪，致引起他們的反對，甚至不管總統的否決權，而付諸通過。有時，議會因了一種突發的莫明其妙的情形，也會讓步屈服。例如一九三八年的改組法案（在一九三九年事實上以同樣形式通過），其所以不能成立，只因一種巨大的宣傳，說該案粗漏不密，將使總統權力大爲增加之故。據說英國的議員對於其黨的指導，向是奉命唯謹，此說若果無誤，那末美國議員之於法案主旨，毫無理解，率爾通過，儘可說是一種無政府作風。而前世紀之以國庫經費作地方私用的 *Public Works* 法案，

就是這種無政府作風之最好例子。他們不管總統的問題是怎樣，只知以地方利益為交換條件而成立此案，迫使納稅國民作不合理的支付。此外，如年金，如關稅，其中情實，大抵如此。又如麥克乃胡根法案 (McNary-Raichen Bill) 這個關於農業的立法，也是如此。總之，由權力的分立使責任亦為之分割，結果遂致政府增加了巨大的支出。

這樣的結果，並使無力的總統乘此圖謀避免領導的責任。很明白的，如蒲迦南、哈定、及柯立芝，便是如此。他們把應當解決的問題，反置不顧。他們為恐與議會發生糾紛，對於原則與細目都覺得錯誤的法案，反加以承認。由此結果，於是如困難的或不合人意的事情，其所有立法，都在胎兒期間，即受到統制。這使那些有力的院外團，得有機會利用無力總統的恐懼心，而擴大其人工小產的範圍。由關於奴隸問題的許多未遂行為的歷史，可知這些事情，原來也是如此。摩斯來 (Edward Mosley) 為了實現保障鐵路安全的重要法案，曾費了很大的力量，我們讀其歷史的經過，就可發見如鐵路公司那樣有力的院外團，是怎樣勸說總統與議會，放棄其明白的職責。最近甚至如羅斯福那樣有力的總統，因為在華盛頓的院外團，利用各地的勢力，有使黨的結合趨於分裂的危機，致不得不延擱其所認為緊要的法案之討論。至如無力的總統，雖然明知此為無可辯解的事，也只好讓步承認了。並且如托萊斯問

題那樣，因了國民的輿論及總統的頓促，雖迫使議會不得不通過法案，但是關於實際施行却又付之延擱。休曼法案 (Sherman Act) 的例子就是如此。因此，積極有爲如老羅斯福總統那樣，爲恐賀夕爾法尼亞街 (Pennsylvania Avenue) 那邊的勢力一旦過來，常不絕的與大公可團體作以黑影爲對手的拳鬥 (shadow-boxing)。

並且，由這制度，使地方分權主義得到鼓勵。本來，要使美國主要政黨彼此間，畫分明白的分別，是甚爲困難的事。自一八六〇年以來，除了五次例外，如共和黨與民主黨的總統選舉，都各曾獲百分之九十以上的投票，由此可見兩黨所占的勢力。但是，自一九三三年以來，除了一些重要的法案以外，其記載於法令全書的法案，大抵可屬於此黨者，亦必同樣可配於彼黨。因爲他們的獲得多數，多由訴諸各地方的利害關係而來。每一黨員都捨棄其黨的立場，以地方的利益爲重。所以如蒙太那 (Montana) 的民主黨參議員揮勒 (Senator Wheeler) 與伊達何 (Idaho) 的共和黨參議員波拉 (Senator Parab) 他們雖不同黨，却儘多相同的地方。反之，如佛琪尼亞 (Virginia) 的參議員格拉斯 (Gass) 他與揮勒雖同屬民主黨，却大有分別。又如特拉華 (Delaware) 的參議員哈斯丁 (Senator Hastings) 他是共和黨的保守派，他與波拉的主張，也不相同。大抵一般議員的投票，都沒有黨的分別，而惟知以自

身的利害爲定。這種情形，在英國人看來，實難以明白。因此之故，總統要想求得黨的統一，自更困難。例如各省開關於商品與工資及時間的立法，民主黨方面從麻薩朱色（Massachusetts）選出的參眾兩院議員，便要放棄其黨的立場，而以其自己選區的影響爲念，因爲他的投票，將有利南方各省較低的生活標準，而犧牲麻省工業上的利益，因而是受到當地的批評。又如南方具有開明見解如得克撒（Texas）的馬維列克（Maury Maverick）對於工業的立法，因爲他主張南方的工業不當長寄生於低級的生活標準，結果卒至失敗。就美國言，其社會與經濟行爲的分野，蓋大抵如此。

凡此所言，都是議會要想避免統一，除非白宮加以強大的壓迫。議會只在自己覺得不從總統領導時，將有致命的創傷，於是不得不直覺的服從指導。這種致命的大事有三，卽如一八九八年與一九一七年樣的對外戰爭，或者像一九三三年樣的國內的重大危機，或者如一般輿論都普遍地擁護總統的政策，使議會感到欲憑己意以行事，形勢大爲不利。這樣的結果是很明白的，（其由此以造成的機構，我將留待下面再論）。總統爲了保持統一所必須運用的手段，却出於一般建國者意想之外。他們當初削弱行政機關，把立法的權力分散開來，因爲當時的風氣如此，所以他們取了這樣的態度。這種態度，直到南北戰爭的時候，似尙有仍在。

自此以後，對於總統履行其職務，不僅不加援助，反日益加甚的，時有阻礙。故雖如有些總統像柯立芝那樣，對其自己的職務，似無何等觀念，但我們却不能以此仰謂此結論無效。

總統的一黨倘在兩院都占多數，那末事態就很困難。此時，黨因再選的關係，使總統得用有效的手段以保持若干法案。但若一旦不占多數，如海伊斯（Hays）的行政及威爾遜的末期，那末簡直沒有辦法。當此之時，議會覺得與總統合作，毫無所得，何況議會的任期，在責任之彼此推諉中，就要過去。蓋所謂責任者，在他們看來，除了能於下次選舉得以獲利外，實無他意義。因此議案儘可通過成立，不管總統在議會是多數黨，他可以強硬反對。並且，總統即運用否認權宣布無效，他仍不得不執行其所不同意的政策。這樣的政治，真是愚妄到極點。舉個明白的例子，有如一九三九年議會的決議，廢止公共事業撥與局（WPA）下面的文化事業計畫。凡深知此事者，誰都知道這在政府與藝術的關係史上，可說劃一新時代，但是總統的反對派因為要用「節約」為一九四〇年選舉運動的題目，便把這個計畫犧牲了。這當中所需的經費，原來為數不大，那些名義上贊成此計畫的，也說無論如何，敵方當不致以節約作為選舉的題目。然而不管總統的壓力，文化事業計畫卒告廢棄。但是在總統手中仍留着一個行政上的重大問題，即採用何種有效方法以救濟因計畫被廢止而失業的人們。

11

由上所述，我們於是得到一個結論，這是要明白總統與議會的正常關係所最爲重要的。議會不論在何種情形之下，其天生的本能的傾向，原來是反總統的。對於總統，議會敬他，畏他，有時也許會給他一般的擁戴。但是議會却無時不求與總統立異，議會只在其發見有立異的機會時，纔感到非常的愉快。因爲如此，議會可以確定其自己的存在，且可由此提高其自己的威信。有些議員便如這樣與總統鬥爭，他們以此爲求名的捷徑。有的像已故的參議員波拉那樣，好像擁護總統，便連身體都會感到不快似的。在參議院中，誠有如柯立芝總統所記述，此中原因，由於許多參議員都自以爲應任總統，無論如何，他們是比總統知道得更多。還有是因爲有些重要的委員會，其主席一職大抵可以連任許多年。因此，在其所管屬的範圍內，他成爲一個專家。他看到總統與其閣員們的來去。本來這也是人之常情，他覺得其自己的意見就比他們的爲佳，並且爲了提高自己的威信，在他自然最好能把總統的計畫加以變更，使自己的手跡能遺留於其間。馬克哈那 (Mark Hanna) 與康克林 (Roscoe Conkling) 兩人，便是最好的例子。前者常於私人間，煽動同人與之同其意見，後者則於公共的論爭中

，鼓動同人，他們都以為議會的聲望，全在能否操縱總統，使之服從。

議會，尤其是參議院的歷史，從一方面來看，可說就在不絕的使總統成爲一個傀儡。這種情形，參議院尤甚，這因爲參院與任官權及外交的關係，加上普通參議員的經歷都比數屆的總統爲長，遂使他們實現此種企圖居於有利的地位。這是凡讀過亞當斯、朴克、韋爾士（Gidcon Welles）的日記及參議員勃蘭，與麻省的霍爾（Hoar）的自傳，都會感覺到的。當格爾脫總統時代，議會好像一點也沒有義務觀念，成爲一個特别的例子。並且，從一個具有閱歷經驗的參議員口中，也沒有什麼責難。休曼（John Sherman）記道：「像我們共和國的政府，應當使之服屬於議會。總統遵守法律，使之實行，議會之代表若犯過誤，可由人民負其糾正之責」。而當時的衆議員霍爾則曰：「參院著名的議員，必定收到白宮私人的通信，告他們對所不同意的立法義務的行使，他們應探相關的處置，此實爲個人的侮辱。須知議員們之赴白宮，乃是去給與忠告，並非往受教言。任何小組或派系，若與總統商談公共政策，而告其同人謂總統意見如何如何，他們將迅即遭遇失敗。……每一參議員都當自守其軌道，在其分野之內，放厥光輝，不許總統或其他人物攔入進來。」

無疑的，南北戰後是一個例外的時期。但是至少在戰後十五年間，參議院之主題是在

如何使總統能依其操縱而活動。當民衆對議會的不滿，未曾勃發以前，海伊斯的內閣簡直未能得到議會的確認。當此之時，參院的行動，除了說其用意乃在使總統成爲傀儡之外，我們是不能作何等解釋。其後，因民衆的力量，參院的發言權始稍減聲威，但仍具有一種威脅，一遇機會，可以隨時發動。議會以爲對其所扶育成立的任何行政機構，凡其所有一切行動，都有詳細監察之權。故對施政行爲之調查，乃其自己的職責，像對克利武蘭任命蒲乃德(Chittenden)爲阿爾巴馬省地方檢察官，議會甚至把關於行政手續的一切機密文件，都加審閱，就是一個有名的例子。這種情形，在悉心加以一番考察的人，其所得印象，自然大可注目。威爾遜的著作中說道，議會「對於總統個人，尙不至擅權逞威，但其對閣員則有如奴僕。議會有時常毫不遲疑的與總統直接交涉。近年以來，因爲總統輒遣人代爲應付，所以這樣的訪問很少了。議會當時原來是理論上的行政官，而閣員則爲事實上的行政官。」直至前世紀的八十年代，在議會眼中，尙如威爾遜之所敘述，總統「只是最高立法意志之執行者」。威爾遜後數年，蒲徠士在其所著中也說過「總統由其咨文所傳的意思，其對議會，似尙不及著名黨報上的一篇論文。……並且，他每年所擬的提議，都給議會置之不顧，此種情形，不管總統之黨在兩院占有多數，或者其所言之事係超於黨綱之外，都係如此」。

從格蘭脫到麥荊來的當選，權力的中心都在議會，除了偶然或有反抗以外，多數總統，至少在表面上是滿意於此種情形的。在一個著名共和黨的眼中，總統應當怎樣纔是，可看休曼（John Sherman）筆下對哈利生（Benjamin Harrison）所作之描寫。他說：「總統不應有與其黨相異的政策，政策之表現應在議會，而不當在總統」。海伊斯與克利武蘭兩人，他們對於議會雖似有過挑戰的行動，但這是出於輿論的擁護，結果他們的領導仍為時甚暫。直至麥荊來走入白宮以後，平衡的形勢始有利於總統方面。無疑的，這原因的一部，由於美西戰爭，正如南北戰爭之於革新黨人（Whigs）林肯一樣，使他得有領導的地位，但此完全係事實使然，並非由於他的意志。還有因為麥荊來任衆議員甚久，使他具有操縱議會的手腕，這是先任總統格蘭脫所不具的。參議員霍爾，以一代之經驗，表示其所見說，也許除了傑克生，沒有總統能如麥荊來那樣對參議院發揮其力量。這也許因為美國從此成爲世界強國而進入國際政治，遂使麥氏對其自己及新地位發生一種自覺。由麥氏所言「我已不復是政黨的總統，現在我是全國民的總統了」，實大有意味。

麥荊來之著實地發揮其領導權，老羅斯福的作風則更具決定的攻勢，這都是從傑克生以來所未有的。老羅斯福總統曾說，他自己有關於總統權力的理論，將其代表人物置於政治舞

台之最前線。『行政的權力只受憲法所規定的任命與禁令的限制，及議會在憲法權力規定下所加的限制。我的意見以為任何行政官，尤其是高級的行政官，都是國民的公僕，應當積極並決然地爲人民服役。……我並不想專擅大權，我只想把行政權的使用範圍，加以擴大』。這正是老羅斯福總統自己實際行動的寫照。他的所以能够有此成功，我們必須注意這是由於他與衆院議長加農 (Speaker Cannon) 的合作，迨其末期，他的領導權的力量就顯然大爲減退了。他的繼任者塔虎脫，本是他指名提出的，其對總統一職的解說，就與克利武爾相近而與老羅斯福不同。後來，威爾遜任爲總統，這纔使老羅斯福總統的見解復活，並加擴大。威爾遜將其自己的計畫宣布於議會，這是從華盛頓以來所未有的。不但此也，他在就職以前就反對以總統爲執行議會目的之工具，他在一九〇六年說道：『無論在法律上，並在良心上，總統都可竭其所能，由己意以成爲偉大人物。只有他自己的能力，可以爲他的制限』。威爾遜真具有要求國民領導權的資格，因爲他若成功，便可做到如他所言：『總統有國民爲其後援，而議會則無之。……憲法明白規定總統有權向議會提出他所認爲必要與適當的法案，若謂提出法案只能略具大綱，這種憲法的文理的解釋實在不必。……憲法既命總統發言，而非時的時局又迫他不能不有建立政策者的態度』。

最後一語實意味深長。我意此應自其當選後發表此言時至他就職以前，那種發展的情形中觀之，他說：「國民希望總統爲黨的首領，並爲政府行政之元首，在國民之前，他無可辯解。他必須盡其職責，求其成功，否則，就要失去國民的信任。關於立法的指導並法律的施行，他應當是一個內閣首揆。此外，關於一切事情，甚至如處理外交時政府最重要微妙的行動，他應當是國民的代言人」。威爾遜的理論確能與其實行相一致。在其施政的最初二年，威爾遜會逼迫議會通過了許多重要的國內法案，這都是他自己所設計的。大戰發生，他取得了國民領導者的地位，其權力簡直超過了林肯以上。他拒絕國民一致內閣的提案，他停止那做效林肯先例，由議會兩院合組委員會以幫助其從事作戰的運動。這都是很可注意的事。所以直至戰爭告終，他始終是國民的主人，毫無疑問。有個批評家說：「獨立的參議員與政黨的領袖，都匍匐於大理石走廊之下，他們是這樣對輿論懷着恐懼」。

但是威爾遜把輿論推進得太前而了。和平宣布以後，他的幾乎是個人的權力論，就到處受人攻擊。一九一八年，他的政敵又在議會中得到了多數。從此以後，他便無能爲力，直到一九三二年爲止，歷史的鐘擺遂使有力的領導權，又歸於議會，而不復屬於總統。這當中的原因，至少一部分是由於任總統者的本身，因爲如哈定與柯立芝都是平凡的人物。哈定在當

選以前，曾自己誓言『要使與個人政府不同的政黨政府，能够復活起來』。他的意思就是說他以後將追隨議會而不是其指導者。其實，他的所以被指名提出，也就因為共和黨的領袖們認他是個能够接受指導的人。哈定在提出首次預算案於議會時，他希望議會勿作重大的更動，這正表示了他以後所受的待遇。歲出委員會把預算局所提出的預算書，加以極詳盡的審閱，證明文件印刷成冊達二千頁以上，結果預算給裁減了三萬萬餘元。柯立芝的處境亦與此差不多了多少。事實上，他也沒有什麼主張，他對於政治的理論，以為什麼都是立法，畢竟太多了。所以他並不想對議會有什麼領導。他在自傳中說：『我並不覺得對議會兩院加以壓迫或報復，乃是我的職責。國民既把他們送到華盛頓，我只要能與他們共同，盡我的能力，以完成我的義務，那就好了。以此之故，我幾於沒有個人的反對者。我想與其到處引起各人的疑懼，以自擅權，何如這樣，反更有利於國家』。因此，從一九二一到一九二九年，這八年間，事實上是總統有意放棄其權力的時期。這時，沒有要求國民擁護以反對議會的事，因為根本就沒有什麼政策可訴諸於國民。大家都以其政黨得自由運用其權力為滿意，大家都以黨能自由發揮其力量，其意就是由議會作毫無拘束的支配。自然，對於這樣的見解，議會是滿意之至了。

到了胡佛施政時代，問題即大不相同。鑒定與柯立芝是平凡的雇傭政治家，其所以爲同人所推舉，即因他們的平凡無用。胡佛雖然缺乏政治家的經驗，但他是一個行政的專家，這與其前任者有明白的不同。又、胡佛所遇到的危機，簡直與戰爭狀態無異，但他却完全沒有領導議會的力量。這是什麼緣故呢？其一便是因爲他承認權力應該嚴格的分立，他在一九三四年曾說：『立法權力的弱小，將使立法與司法的機能爲行政權力所蠶食，結果致個人自由受其損害。我們觀察世界共和國衰落的運命，可以首先看到的就是立法權力之趨於弱小。』胡佛此種議論，誠可說其中若干是對其繼任者羅斯福政策之直接批評，但是由此，我們也可明白看到這是他與議會的真正關係。胡佛在就職後不久說，關稅與救濟農地，這是當由議會決定的問題，他的職責只在使他們對此加以注意。所以他雖心中不贊成霍萊司木脫關稅(Hawley-Smoot Tariff)，但却不以其權力加以拒絕，只說他不知詳情，未能對此提案加以變更。加以他在華盛頓的聲望，又極不好，這使他心中感到不安，於是更不願努力於領導權之強化了。並且，在他心中也許還有對於自由放任主義哲學的依戀，遂使他對於認爲只關工商企業家的問題，不願提出積極的行動，致政府有干涉之嫌。故當胡佛任職總統之時，國事的指導中心，常在議會而不在總統。因此，一般國民心中遂以爲胡佛當此重大恐慌乃不能

有所指導，結果卒造成了一九三二年選舉的大失敗。

近六年來，雖然事情尚在活動中，但是關於這方面的討論，我們的材料殊比其前三任總統爲多。因羅斯福總統公布其所有的文件，如公共講演，私人記者會談，及其對於各種文件的註釋，使我們得到很大的利便。我們儘可以說自有亞當斯及朴克總統的日記以來，更沒有像這些文件那樣能使我們明白總統的活動的了。由我們的眼光看來，以老羅斯福與威爾遜爲其代表的總統理論，現在是得到了復興與擴大。行動的壓力，現在是來自白宮。羅斯福對於總統職能的解釋，意義非常積極。無論內政外交，凡是議會所研究考慮的問題，都是羅斯福所要求考慮的。他到底用何方法，迫使議會加以考慮，我留待以後再作說明，這裏只說二點，他已完全是個領導者，議會已不得不隨在他的身後了。

但由羅斯福的經驗，使我們覺得可以注意者，不止是其領導權之擴大與加強，還有是在議會中由此領導所發生的結果與其反對的事實。當羅斯福就職之最初百日間，恐慌尙甚嚴重，他從議會獲得了所要求的一切。議會對於他的挑戰，簡直是無制限的服從。他說：「議會既不能採取這樣的方針，而國家危機又非常嚴重之時，我決不能躲避當前的職責。我敢要求議會採取唯一的武器以應付此危機，卽擴大行政權力以與此危局相搏戰，正如我們遇到外敵

侵入，議會將把應付的大權交給我一樣」。議會對於總統的挑戰，其態度是怎樣呢？那末最好請看一個共和黨領袖在衆院討論非常時銀行法案時的話，他說：「房屋火燒了，美國的總統說這是救火的方法」。真的，就在世界大戰的時候，議會也沒有像這羅斯福初政百日似的，完全接受總統的領導呢。

在總統的第一任期內，他大體上都能保持完全的指導。其中誠然有許多的糾紛，有對他的計畫表示不滿的反對，有一二次，甚至還有公然反叛的威嚇。但是一切都不成問題。正如美國當代有名的歷史家皮特（C. A. Beard）所論「總統的勝利可說一路順利。……經過了一番民主的討論，異論紛擾，不可究詰，最後出現了領導的力量。我們觀察此討論與紛擾的結果，要在長期的議會歷史中，求其於一次會議期內，能有這許多可注目而重大的法案，散布於法令書中，真是稀有的事情」。而一九三六在羅斯福之光榮的再選，尤足見國民對於這個見解的深信不疑。

但從第二任起，事態就迅速的發生了變化，他的大理院改革案失敗了，他對於行政改革的最初的努力，也遇到了同樣的命運。關於救濟失業與農業的法案，則受到了重大的更改。外交方面，當此國際局勢非常嚴重之時，他提議改變中立法案，却不為議會所接受。因為這

個改革一旦成立，他的自由決定的權力便可更爲擴大了。當此之時，共和黨在一九三八年中間選舉，頗有所得，而民主黨內部的分裂，實阻礙他對黨的支配。故常一九三九年議會閉會時，羅斯福真不免有九十年前朴克似的慨嘆。蓋他在議會兩院，雖名義上是多數黨，但此多數只關心於一九四〇年的選舉運動，對於總統政策的考慮却並不如此。甚至就在民主黨內部，也有責難總統獨裁的呼聲。並且，民主黨人還因總統任用司法官與參議院之慣例問題，預備加入反對。其實總統所提出的人選，任何方面都與此地位相適合的。總而言之，經濟恐慌的直接危機已經過去，議會尤其是參院，因爲怨恨總統的強大指導，遂欲設法加以削減，他們以爲對於此舉，當可獲得輿論的允許。但是羅斯福當時的地位，並沒有如一九一八年威爾遜那樣的悽慘，並且，他的手段非常巧妙，他個人對於選民又有相當的把握力，而對於議會的怨望，他更知設法防止。不過要像最初任總統二年一樣的神氣非凡究竟不可能了。議會之要想恢復其權力是很顯然的，所以對於總統領導權的攻擊，以後就是政治鬥爭中的重要問題。

三

由上所述，大抵除了特殊情形以外，議會對於總統的敵視，可說是其內在本質的一部。但在討論其意義以前，我們殊還有對總統怎樣支配議會的方法，加以一番探討的必要。總統究竟是怎樣使議會承受其政策的呢？總統是用了怎樣的方法，使行政與立法獲得一致的見解的呢？

那末我們可以立即回答，這並無一定的通則。每個總統都有其左右議會的機會，惟其利用的方法，則或視總統爲人之個性，或視其當前所遇之形勢。非常時期的總統，自較承平隆盛時之總統如柯立芝者，更爲有力。在議會中，其黨人數占有多數者，則其所有的機會，自較兩院都爲少數之總統，更爲廣大。又如麥荊來之熟悉議會者，其操縱議會自較爲成功，非如胡佛之於議會心理既未相習，又拙於對人者所能比擬。亞當斯天性不願與公衆相接觸，故其成就亦不能與如老羅斯福之喜替接人者相比。所以我們不能說有一通則可以保證總統與議會之關係，必然圓滿。且由歷史之所記錄，往往有在平常十分和洽者，忽然兩者之間會發生緊張的狀態。

總統與議會能够保持和洽之最大要素，在總統與黨能對權力之維持具有共同的利害。蓋二者之間若意見不一，那末必致彼此都不能有所成就。我們須知總統乃人生至難之事，既就任爲總統，自然希望能有所成功，因此，他就必須與其黨保持和洽始有可能。且當第一任將滿之時，他自然希望能够再選連任，這也使他必須與黨協調始可。同樣，在黨的方面，也需要總統。因爲一黨之存在，全視其總統政績之如何。黨若與總統完全斷絕關係，那末下次選舉就有失去公衆擁護的危險。且黨與總統之間，若繼續劇烈的鬥爭，則無非使反對黨在心理上占到極大的利益，而在自己黨內造成脫黨叛變之事，在投票不定的區域，發生嚴重的後果。例如一九三二年共和黨因爲失去了參議員諾里斯，致許多浮動不定的票子，都投於羅斯福方面。且就物質的意義言，黨與總統亦有和洽的必要。我們知道黨之所以能保存在，全視其所能分配之獲利 (Spoils) 如官職利權等等，但政黨必須能有効的團結，此種利得之運用始有成功。誠然，在政府與議會不能保相當程度之和洽時，因爲官職之分配失當，常反不能得到利益。

在總統中，爲其自己的黨所完全棄置者，除了約翰生外，尙無其人。像泰勒任總統時，與其政黨之間常有不斷的衝突，但是最後，卒能保持表面的融和。惟總統與其黨間之糾紛，

雖甚深刻，苟不能與政黨彼此間那種奇異的現象相比。我所謂奇異者，因黨與黨間的分裂，往往爲表面的而非實際的。如進步的共和黨參議員拉福來（Senator La Follette），他與羅斯福總統間之和洽，實超過與同黨的特拉華參議員哈斯丁（Senator Hastings）間之感情。這也許可說像拉福來之欲出而任民主黨之總統候選人，那是憲法上的革命，未可據爲定論。但是最近三十年間，對於共和黨的總統攻擊最烈的却是共和黨的參議員波拉，很少民主黨人能够及他。但他迄未脫黨，且每次總統選舉，我們輒看到他焚香効忠於共和黨祭壇之前。

大抵在總統最初的數月內，常能保持相當的和好。因爲總統既是新任，一切都得試探，議會與輿論都覺得在他未會熟習事務以前，不宜加以責難。但這可也不定常是如此。當哈定死後，柯立芝方繼任爲白宮的主人，參院即拒絕他對檢察長官的任命，這是五十年來所未有的事情。並且，在他施政的第一年，參院不管他的否決權，竟通過了士兵賞金案。他對日本移民政策的意見，也不會參院所接受。他們並且拒絕總統參加國際法庭的提案。又如附加所得稅案，他們竟不願其否決權的威脅，加以殺戮，使之僅存軀殼。但這是比較稀有的事情。總之，總統凡真有所發表與實行，（這裏必須有重要的條件），大抵可有一個「蜜月時期」，他的要求必可獲得允許。迨至第一次議會之末，他身上鈕扣的金色，這纔開始脫落。

還有，總統所有的任官權，也是造成與議會和治的一個重要因素，因為參眾兩院的議員都需為其徒黨求得地位，他們知道其自己的將來，就全在有多少能力給其徒黨獲得安置。若與總統不和，則其所求之位置無着，結果在其本省或地方中的政敵勢力，將以加增，下次預選，他或失其被提名的機會。並且，任官權之運用也是使黨的機構得以圓滑的力量，倘因反對總統而失去勢力，這在黨是一件重大的事情。克利武爾曾利用此武器，迫使取消購銀法案。威爾遜用同樣的手段，使參議員鐵爾曼（Senator Tillman）擁護其有名的大理院的任命。十二年間渴望着任官權的民主黨，因了總統的提示說位置的分配，將俟諸重要法案登入法令全書以後，於是在恐慌期間，興奮地避免議會的討論。而由加非爾與康克林間的有名的爭執，尤見任官權保有，是怎樣重要的一件事。如朴克所明言，甚至閣員因為「政府之任官權將有不利於他的樣子，使他感到夜不能眠」。羅斯福總統時，因為政府機構大有擴張，這不僅是他能够支配議會的直接原因，並且也是共和黨所感到最苦痛的地方。迨至位置之分配，一旦告終，總統的勢力於是漸趨低落，這是常例。但由羅斯福的政策，因其繼續設立新機關，遂使其施政之二任期內，不斷的有許多求官的人。因此之故，遂有欲利用總統與其在議會之擁護者間之糾紛，而謀取得漁夫之利者，使事態遠較尋常困難萬分。

總統又有各種形式的否決權，可以作為支配議會的武器。本來，由華盛頓的見解以為法案除有違背憲法之可能性外，不得行使否決權，但是今日的總統多不如此。塔尼脫說：「倘若一切事情都由實際以決定，那末總統之簽署於法案或者不署名而交還，自必須對法案之機宜與得失加以一番考慮，俾法案能够成立而對之負責。憲法所用「認可」(Approve)的字樣，若只解釋為對於合法效力的決定，那是未免太狹隘了」。這是今日一般的見解，所以甚至如哈利生那樣，被人認為只是一個議會的代理人，他也曾否決了十七個法案。他說：「交與總統認可的法案，總統決不能只以他若為議員也將投票贊同之見解，而加以認可。對於議會的意見，自當加以尊重，否決權的使用，照例只限於法案本身有重大缺點，或者這將成爲一個先例之時」。所以大體說來，否決權實不是怎樣巨大的權力，也不是可以廣泛使用的。且在議會當可以各院規定人數三分之二的多數，將總統的否決加以推翻。在美國總統中，有八人（其中七人在南北戰爭以前）簡直未嘗行使否決權。初期的總統，如華盛頓曾用了二次，麥迪生七次，孟羅一次。傑克生否決了十二個法案，泰勒九個。南北戰爭以後，格蘭脫否決了四十三次，老羅斯福四十次，威爾遜二十六次。克利武蘭所否決的多至三百五十八法案，但其大部關於私人年金，是沒有什麼理由可言的。至總統所否決的法案，議會仍加通過，那

樣的事究竟不多。在最初建國的五十年中，簡直就未曾有此。至於總統否決以後，議會仍舊通過的，如一九一七年的移民法案（曾繼續為克利武蘭，塔虎脫，及威爾遜所否決，實際上形式同一的法案）如為柯立芝，胡佛及羅斯福所否決的士兵賞金法案，其中原因，實緣外界團體的意見，壓迫甚烈，使議會不得不冒險起來推翻總統的否決。

總統否決權之最大缺點，因為這是整個的，而不是部分的。總統對於一個法案必須整個認可，或者整個拒絕，他不能像有幾省的省長一樣，否決其特殊部分而承認其一部分。因此，議會遂得乘此在一般支出法案中建立巨大的「便利地方的支出」(Pork-barrel)並附以「追加條例」(Rider)。此種法案，誠然全無理由，但是却很少總統敢加否決，蓋因必要的財政法案不能成立，其行政的進行勢將大受阻礙。然而像塔虎脫威爾遜二人竟勇敢的加以拒絕。格蘭脫總統要求議會修正憲法，俾否決權得取消法案中的一部分，但是無效。誠然，像一九二一年的新預算案，使議會在財政上的權力有了若干更改，但是事情仍是如此，凡是提交總統簽署的財政計畫，大抵含有對特殊方面表示餽贈的條目，這本是毫無理由，並且甚至極含糊的總統也會加以削除的。總之，否決權雖是一種實際的力量，但所及的範圍甚小。財政方面本最需要，然而用之最稀。除此以外，則多由總統的顧問對憲法發生疑問，或者因為

總統與議會之間，爭執甚烈，否決權的行使，似非總統有意想克服此種難關，反之，不過表示其爭執激烈的程度而已。

除任官權外，總統真正力量之所在，到底還是因為他可以訴諸輿論。這力量有二個來源，其一、由總統的地位而來。蓋政府之成立由國民全體而來，而總統則為其唯一要素，故一般國民自然希望總統能負起領導之責，尤其是在危機緊急的時候。其二、由於國民大眾都對政治的活動，感到關心，故凡才力卓越的人物，便愈能善用國民的關心，使有利於己。關於這二個來源，實在值得詳加說明。

美國總統在其國民生活上究竟有怎樣的地位呢？那末除非能繼續而直接的加以觀察，否則就很難了解。當總統在位的時候，國民把他看作是真正具體的表現。因為把他選為總統的是國民。由此創造的工作，遂使國民起一種真實與尊敬之心，這與對於世襲君主的心情完全不同。國民的個人或者憎惡他，或者畏懼他，像羅斯福那樣，可說自傑克生以來最給人憎惡並恐懼的總統。國民之中也許還有輕視他的，像柯立芝那樣，就曾給與他有過交接的許多人所輕視。但是，不管憎惡恐懼，甚至輕視，在總統這個職位內，根本含有一種使人尊敬之感，這是無可否認的事實。並且，這種尊敬總統的感情，可說已成為美國人民構造的一部分。

他既是個美國人，就無法脫離這種感情，正如英國人對於王室有一種與普通人不同之感一樣。因為每一美國人民都有此感，所以他們崇拜他，聽從他，關心他的一切行動。由美國的歷史的傳統，其位置的崇高，甚至如居大理院長那樣要職的人也不能與之相比並。人民有時也許對他有什麼流言蜚語，像那「耳語」運動所表現似的，有時或竟發展開來，像對柯立芝總統那樣，成爲關於他的習慣的故事謠歌。但是到底因爲他是總統，所以纔使向不關心政治的人，也發生很大的興味，這在外國人看來是覺得很可驚異的。

所以結果美國人民大抵都重視總統的意見，希望總統能給他們以指導。他們以爲總統對於一切當都有其見解，從童軍運動在國民生活上的位置到土地水蝕作用的問題，都是如此。他們認爲對於總統這些見解，都應加以考慮。他們希望參衆兩院的議員對總統此種見解，亦都有什麼所見。又因總統不止是國民大典上的元首，並且還是行政上的元首，故凡總統對於一般重大事情的見解，他們都是十分注意。任何總統都有其誠心悅服的聽衆，倘是他人，他們就不如此。原來美國人就是聽衆的國民。所以凡遇非常時期或者討論重大問題的時候，他們都希望總統能够發言。倘若總統一旦發表所見，他們便感到這就是國民的說話。總統對於當時的重大問題發表所見，這不但是他正式行使憲法所規定的職能，並且近來還日益成爲總

統職務上不可缺的要素。所以總統凡愈能對國民負起領導的責任，那末他的人物也就日趨偉大。他用說話來使國民瞭解事理，加以探討。同時，國民也希望總統能對他們發生興味，這就是他們選舉他的一個原因。他們希望能看到他的行動，聽到他的言論。外國人對於議員們，也許會聽到好玩的，甚至輕視的流言，但是關於總統，就只有尊敬的話。

因為如此，所以總統對國民大衆發言，成爲一件很重大的事。聽衆留心的聽，說話的就是他們的總統。無論是誰，都沒有這麼大的權力可以動員全國的輿論，並且誰也沒有這麼大的影響，也不能使他的所論，一定成爲報紙第一面的新聞。所以總統的意見若與議會發生衝突，因爲廣大的輿論是在他的一方，自始就占居有利的地位。對於他的意見，他可以確知會有許多人加以尊重，大家都會密切關心，這是誰都不能與他相比的。倘在具有手腕的總統，自然他更能充分利用這個機會。他的咨文與演說，都可以爲他的準備。他對新聞記者的會談，更無異一種宣傳，由消息的提供與言論的暗示，使他的態度能爲國民所贊同。總統所用的新語，這樣常成爲談話的流行。羅斯福之利用無線電以對全體國民作廣播演說，實使他對問題的見解，充分傳達於國民。他可以自由用某種方法以使國民相信其所見，遠過於其政敵所有的利便。甚至像一九三六年的選舉那樣，雖然最大多數的報紙都是對他表示反對，他也

能使國民傾聽其所言。

總之，總統如果具有指導的才能，則如古希曼教授(Professor Cushman)之所言：『常能造成一種國民的感情……使議會內外的政黨領袖，不敢加以輕視』。自然，他對於所信必須有毅然不動的態度。他必須留意國民的心理真能集中於其所主張的計畫。因此，他的談論必須簡潔了當，明白易解。所以像大理院那樣歷史上視為神聖的傳統，最好能够避免，不要使民衆覺得太過新奇。他要裝作一個合理的人物，使民衆感到他是與那些頑固分子或特權階級相鬥爭。他更像老羅斯福那樣，能够把握發言的最好時機，或者像維斯福那樣，有把複雜問題訴諸簡單明白的演說的才能。像海伊斯本是個無能的人物，但因議會的立場不佳，他也能鼓動國民的感情，加以克服。所以總統倘是具有領袖的天才，加以他的主張又甚有理，且能對之作明白的說明，那末其將獲得大衆普遍的支持，可無待言。並且，只要總統能借其主張之合理而態度堅決，他就能教育民衆，使之贊成己意，而打開難局，終得勝利。

這樣的例子很多。老羅斯福為保存自然資源而鬥爭，即其中之一例。發動全國一致的輿論而參加一九一四年的大戰，威爾遜的這種天才，可說是另一例子。實在，威爾遜這種成功，縱能巧妙的把握時機，也大不容易，因為我們記得只在五個月前，「避免參戰」還是威爾遜

再選成功的主要口號。又如羅斯福曾經失敗的大理院反對運動，他曾竭力使輿論相信大理院是個反動團體，其組織分子不能滿意，但是運動雖然失敗，却促成參院對於他的任命法官一致接受，這在不久以前，無疑的要引起強烈反對的。同樣，爲了準備法案得以通過之路，總統巧妙的反用了議會的調查權，蓋由調查結果，事實一旦暴露，將使議會感到躊躇，而有力的一院外圍一則對議會表示反對，於是卒不得不通過此案。如配可拉法官 (Judge Peckers) 對於垣街的認真而有益的調查，實使嚴格統制紐約證券交易所之法令得以成立，使國民心中都覺得有肅清積弊的必要，而過去超越輿論批評的一般人的習慣，現在以總統的鼓舞，遂完全給公開出來了。被人稱爲「哈密爾頓以來最偉大的財政部長」梅倫 (Andrew Mellon)，其受審訊的悲慘姿態，實打破了一般人的偶像崇拜。因爲如此，所以總統的政策終通過於議會。

這是很明白的，總統的力量雖然巨大，却不能不有其限界。他若一旦斷傷了生根於美國心理上的傳統，那末他縱能動員，實施高壓，只要議會能堅強不屈也儘可與之相抗。凡是革新的要求，照例在非常時期都可以獲得通過。但是非常的氣氛，一旦成爲慣常，倘仍固執革新的要求而不知止，那末也許反會在舊習慣上，遇到粉碎。因爲有許多文化落後的事物，正

棲止在過去的舊習慣上，始終未曾爲非常時期所掃蕩以去。自一九三六年以來，羅斯福在議會的逆運，我想此正可以作爲說明。此時，非常時期的潮頭已經過去，一般美國風的觀念，如企業家有不受政府干涉的神聖權利；預算必須平衡，凡有能力的美國人，如其有意，必可得到職業（現在已完全證明其不對了）；最好的政府便是化錢最少的政府；預算必須每年平衡（這是一種財政的迷信）等等，都漸恢復其過去的權威。由企業統制的打破，使勞工團體有了巨大的機會。總統在後面加上許多壓力，於是結果成立了全國勞工關係法（N. L. R. A.）。但由美國的情形，向來不是宜於強力的勞工運動，結果不管總統是怎樣，那反動的勢力卒漸在議會抬頭起來。原來總統雖能如其所期望者促使國民加以注意，但對勝利的機會，他却仍舊沒有把握。並且，總統的成功，常須視他所不能支配的心理條件之如何。

總統權力之須受制限，還有一個原因。對於總統之不絕的推動其權力之鞭，不但議會感到不安，並且，還有強力的輿論，也是對於擅權自尊的總統心存反感。他們恐懼政府的立法部也許太受行政部的支配，這便不是美國的作風。例如有些法官，確是抱着進步的見解，但他們之所以認全國工業復興法（N. L. R. A.）爲違憲者，卽深恐由此總統將有危險過度的委託立法權。這是一種普遍的恐懼，尤其在農民與企業家中，他們都覺得「政治太多了」，原來

自由放任主義的傳統還深深的種在美國人民的意識中。我們知道，聯邦政府的干涉範圍，甚為狹隘，並且視為當然的時期，尙相距不遠。過去這種干涉曾經遇到恐懼的激流，認為將使個人的責任心。原來從未開發邊地的傳統，到今日不過一世代的文明中，這還是生動的遺產呢。

並且總統對於問題必須有謹慎的選擇。這就是說問題必須廣大真能使國民引起注意，且在感情上能使國民立即認為重要者，倘其可能，最好要能超越議會中的地方主義。同時，總統對於國民的訴告，也不可太多。譬如廣播演說，若屢屢行之，將使國民感覺遲鈍不靈，認為總統又與議會發生問題了，這就不好。總之，總統所提出的問題，必須使選民能感到非常注意，至少要使他們感到有致書報館表示已見，或者個人寫信與其議員的必要。並且，他所提出的問題還得為民衆所熟悉，其大體輪廓正與總統感情所由建立的歷史基礎相似。一九三三年羅斯福要求通過證券保證及交易法規時，在他背後，國民還有一種回憶，想起老羅斯福對「巨富為惡」的怒號，想起威爾遜主張小工商業者之「新自由」。同樣，當他抗議納粹黨人侵占捷克時，他不但可以利用尙十分生動的戰爭時期的回憶，並且還吸引了許多捷克種的美國人心中所抱的深刻的感情。蓋在捷克種的美國人看來，一九一八年祖國的復興，是他們

一生中屈指可數的大事。

由上所述，可知總統的成功，常視其力所不能支配的外部的要素。如一九三八到三九年的複雜多端的中立法問題，就是個有趣的例子。總統要求自由行動的機會。他在議會遇到了反對，這反映於國民全體，由許多因素合成。有的是要求美國應當孤立的傳統的聲言。因為有華盛頓的警告，反對「永久的同盟」，使任何總統對此不能不加注意。有的是由於議會公布了調查報告，其中最著者如參議員那伊（Senator Nye）的軍需工業調查，遂使許多美國人甚至那些比較進步的，也深恐總統自由行動的後面，隱匿着什麼東西。有的是由於一種猜疑，他們認為希特拉與張伯倫並無什麼不同，蓋山明與會議，其給與美國輿論的心理的影響，實非常深刻，尤其是羅斯福所信賴的自由進步的輿論方面。但是大部的反對，完全是一種策略，所以為下次選舉的地步。他們認為愈使國民感到總統將趨失敗，那末問題的決定，他將愈不成為重要的因素。然而美國這些反對中立法的要素，以之來與歐洲本身的東西相比，究竟太微小了。決定美國的中立問題的，到底還得看法西斯國家的侵略，果是怎樣的一個限度。

四

由上所論，我們的結論如何呢？那末我們首須把「非常」時期與「平常」時期有明顯的分別。當非常時期，總統的職權實非常巨大，議會只是一切遵其指導。因為此時國民需要行動，他們希望總統能够決定何種行動乃是必要。國民認為在緊要關頭，總統應有廣泛的權力，倘若對此發生疑慮或者表示反對，那都是不能忍受的行爲。但是其實，當時這種情形真是忍受太過了。例如一九一七年的間諜法案，我們若查閱其內容，就可看出議會當時在總統之前，簡直毫無權力可言。其後，羅斯福初政百日中的情形也是如此。因為在國民輿論之前，議會要想抗拒總統的要求，是真的不可能。所以有的人認為此時總統若提出銀行國有那樣重大的要求，議會也迫不得已會加承認。總之，在非常時期，以輿論之力，權力分立之論卒告廢棄。此時，只有一個意志在作有效的活動，這就是總統的意志。只要時局的嚴重性始終控制着國民心理，他便有巨大權力像英國首相在國家非常時期一樣。

但是到了平常時期，情形可就完全不同了。原來美國的制度，其本來的根基，就建築在政府必須無力的信念上。我們須知美國憲法乃十八世紀的產物，如洛克與孟德斯鳩的影響，

都深刻在其條文之中。那些制定憲法的人們，由實際經驗的推想，認為專橫獨斷的權力是最可惡懼的。所以他們特造出這個牽制與均衡的制度，作為防止的堡壘。他們相信麥迪生的說法，「權力集中於一人之手，那就等於專制。」還有使他們所以如此者，因為他們所認為重要的公民，乃具有相當資產需要保護的中等階級，這在一方面反對野心勃勃的政府，在他方面則反對議會為無產羣衆所控制。在他們的時代，不消說最好的政府就是消極的政府。他們雖然信奉民主政治，但是其中儘有人如哈密爾頓那樣，曾公開地說人民是一頭巨大的野獸。他們一心相信根本法，其本質的解釋，不論聯邦主義者如馬歇爾，民主主義者如哲斐生，都以為就是保證其財產所有權使不受立法的侵犯。他們所建造的無力政的府，就是那些小資產所有者所需要的，而這樣的政府，即以相同的情勢，雖然形式彼此不同，我們須知曾經同時出現於英國及法國。十九世紀的情形更證明他們思想的正確，因為除開奴隸問題，這裏擱置不論，他們所有無盡藏的巨大資源，實使他們免去了歐洲那樣自一七八七年法國大革命後，近一百年的深刻的社會不安。直至草場暴動的時期，這纔使人感到美國今日的問題與歐洲的問題已無性質的差別了。然而見識宏遠如勃郎生 (Orleses Brownson) 的所論，大家是充耳不同的。因為他所論的是階級鬥爭，而在當時大家都覺得最為嚴重而超越一切社會差

別的形式，是奴隸問題。

並且，政府應該無力的觀念，又正與美國第一世紀的發展相適合。加以當時的事實，第一、大政黨的支配者都是工商企業中人，政府無力的觀念，正中他們的心懷。第二、直至第三世紀，勞工團體的勢力在美國政治上尚不足計數。而政府要想獲得積極指導的在議會的實驗，輒常為大理院所阻格。因為其中的法官，他們對於憲法的根本觀念，是以弱化政府為理想的信念而形成的。所以直到威爾遜時期為止，我們殊不妨說參議院不過是富人們的俱樂部。而今日認為非常穩健的老賴福拉的意見，我們由老羅斯福所表示的態度，可知對於社會立法的積極主張，其奮鬥的艱難是如何巨大了。並且企業家對於政黨又占有很大的勢力，如白賴揚的選舉運動與進步黨的運動，都可說明其中的內幕。而在有時像一般農民也會呼叫『不再種地願進牢獄』的擾亂，他們的視線原來狹隘得很，如勞動時間問題那樣，向來是不加注意的。總之，美國政治上的各種勢力，其彼此的配置，都以政府不動搖企業家所信賴的條件為目標而進行。

這種條件的維持，就是議會最大的注意。自傑克生以來，議會與總統的每次巨大衝突，大抵都是因為總統的政策有動搖企業家所信賴的條件之故。傑克生的糾紛爲了銀行問題，約

轉生的衝突，爲了要實行工業的北方對農業的南方之勝利。如老羅斯福與威爾遜，他們的奮鬥是爲的反對獨占。到了羅斯福則要想使企業的經營從屬於更大的社會目的。每次紛爭，美國的憲法機構利用其政府以無力爲佳的傳統信念，分裂政策的創制權，使之陷於紛亂。結果大抵是兩方面都不滿意的妥協。總之，總統除了在非常時期以外，很少能如其所要求者，議會也很少能對所提的法案，一如其意的加以防止。一切行政計畫，既沒有立法的一貫，也沒有行政的一貫。因此，不論議會或總統，失敗的直接責任都不能認真的加於一方的頭上。

何以這樣呢？像老羅斯福總統所勉強承認的，因爲強力積極的政府一旦認爲有其必要，那末有一個原則是很明白的。這個原則，長久以前，穆勒曾經有過預示說，立法議案的制作，這事情與議會不合。議會可以批評得失，可以聲訴不滿，並有權力組織委員會加以調查，這是很價值的。因爲如此，盡了對於民衆的教育，使政事得以易於進行，民主政治的要點，卽在於此。但如美國議會那樣的立法機關，既組織龐大，又散漫而不統一。因爲不統一，所以不能成爲有機的並組織的，以對付當前的問題。這不是一個能够繼續創制的有效的組織，而議員們的立場，又不能對問題作全國的打算，參衆兩院都有其各自的威信，他們的共通點，就是反對總統，這是由於議會的性質使然。議會爲表示其自己的存在，不得不對總統取

對立的態度，否則若一切唯總統之馬首是瞻，那就等於失其存在了。但是美國制度之弱點，即因此而擴大，蓋議會只能以破壞總統威信為提高自己身分的手段，却沒有法子可以毀滅他。不管議會之希望是如何，他可依然保其存在，直至任期告終。反之，總統對於議會的決議，其所能控訴的權能，則因任期須終之故，為時間性的。因此結果，在平常時期，此一制度實是分散國家的力量，而不是謀所以團結的。總統照例必比平時為小，因為他若得勢能發揮其權力，那末議會的地位就要減小了。這是議會所不許的。同時，議會的地位也與本來不同，因為由議會的組織，表示其對總統明白的進向，不能接受，所以卒不免於困難。

誠然，在這其間，有黨的約束可以阻止那分散的力量。總統與其黨徒常有共同的意念，想成功一點好事，因為由其今日成績之如何，將以決定未來選舉的成功。但是這種共同的關係，却有許多的障礙。第一是委員會制度，這在議會的範圍以內，造出許多的小總統。委員會之在議會雖不具有行政權，但在立法機關內却如準行政官，具有二重性格。第二是總統的任期將告終結時，黨紀所定的對他的忠誠，即漸減少達於極度。倘若任總統者像海伊斯一樣，在第一任滿期以後，即不願再常選，那末總統權力就會小得可憐。柯曼奇教授（Professor Commager）說得好「因為海伊斯已不是再選的候補人，於是促進了繼任人選的問題，而歷

史上最激烈的政爭更使其行政大為破壞，甚至他自己也捲入黨內的糾紛。因此之故，凡會再選的總統，當其第二任滿期時，照例必較其第一任為缺乏創造性。惟議會政治的關心，多注目於總統繼任人選問題，而於立法進行的結果則視之較輕。

這種分裂的情形，總統在平常時期，決無法加以防止，甚至如華盛頓亦不能辦此，因為就當他在第二任的時候，後來形成爲聯邦黨與共和黨之各種勢力，已積成整然的陣線了。但美國的政黨並不是英國那樣的統一體。這是一個利害關係非常鬆散的結合，彼此都各爲其權力而活動。因此，其所鬥爭的不止是反對黨，並且在黨內派系之間，亦有鬥爭。總統對於這種內部的鬥爭，必須付出相當的代價，始可安保無事。朴克在一八四六年四月廿一日記道：「我今晚知道因爲加爾洪（Calhoun）與他民主黨一派的投票，是與整個革新黨（Whig Party）相聯結，遂使參院拒絕任命諾斯博士（Dr. Amos Nourse）爲關稅收稅官。……此外，再加上其他的證據，明白表示加爾洪意在反對我的施政。他曾爲了阿勒岡（Oregon）問題阻礙政府。他是準備自己出任總統。……」在一八四六年六月廿四日，他因若干參議院的活動，致其提案又被拒絕，而表示慨嘆。他說道：「這些黨人能够快一點投入革新黨的陣線，那是最好沒有」。一八四八年二月二十八日，他又記道：「民主黨與革新黨的參議員，他們的活動

無非想使自己或其朋友提高到總統的地位。……參議員們的行動，好像沒有國家及公共的利益值得關心似的。』。後來的總統想必有許多是同情這種慨嘆的。

在平常時期，美國總統與議會的關係，說起來却同第三共和的法國政府與衆議院的關係，有奇異的相似。誠然，行政方面的安定，因為有憲法爲之規定，是美國遠勝於法國。但使我們不能不加注意者，是其行政與立法間的無統一與無責任，這是美法兩國所同的。並且，政府都想對於社會改革的計畫，繼續有所努力，卒以黨內的派別，鬥爭，致歸於烏有，這也是兩國相同的情形。還有相同的，因為這種計畫的實行，喚起了企業界的信心，於是有志改革的政府必須於復興或者革新之間，二者擇一而行。此時，兩國個人的立法者，都想使自己獨立於行政機關，以謀取得機會，行政機關爲了獲得其贊助，照例用利祿以爲賄賂。而到了近代，兩國都有一種著目的現象，常由非常時期的政府出而替代那平常時期的組織，於是無責任的議會不得不將廣大的權力，交於政府，以救治由無責任所造成的弊害。又若一旦回復到平常時期，那末照例又回復其過去的特性，這也是兩國共有的情形。而對於這種雜亂不安的情狀，却沒有加以根本改革的意向，無論美法都是如此。

或者於此也許要說，美國今日的制度曾行之百五十有餘年而著有成功，每次國家危機，

議會輒欣然願將充分的權力交與總統，使得付諸行動。對於這個意見，我以為可作兩層相答。第一、以消極政府為目的而形成的制度機構，顯然是不能與積極政府之需要相適應。如積極政府之議會必須有完整的統一性，而這在美國制度為不可能，並且政治的施行必須具有經驗，也非像美國那樣每經四年或八年即要更動人選的所能辦到。第二、現今世界的民主政治，根本不許有這樣的政治組織，議會具有天生的特權，可以使行政權陷於麻木不仁之境。像美國那樣，總統的計畫，常須受到重大的割裂，總統的指導權力往往比當前的問題為小。但是不管有怎樣的缺點或者無力，在國家的觀點上終是唯一的計畫與指導。並且，只有這是在公開的活動着，成為全國輿論集中的焦點。總之，由總統與議會間的關係，制度的缺點蓋在議會常欲設法削弱總統的權力。這不止使他進退俱無所可，並且使他所有之制裁權，不能為使其指導權繼續有效而常加應用。他若欲常用，那就須有一定的條件，而這又是每一政府所欲避免的。誠然英國的制度也有其缺點，但其行動的責任直接明瞭，易於認知。政府因為不能得到議會的信任，可以超過議會而訴諸選民。而在政府力量可以支配議會的期間，他的權力是統一完整的。這是英國制度的優點。雖然權力有時不免濫用，但是至少其濫用權力的責任是很明白的。政府為了實現其所唱導的計畫，也不必繼續徒耗其力量於求得必要的多數。

因為黨員的忠誠，不像美國那樣時有問題。而像專事破壞政府信用，以求發展其自己的政策之議會，在英國也是沒有的。

誠然，美國制度的大部，我們只能求之歷史總能容易解釋。但是仍舊有個重要問題，其缺點有非過去的歷史所能辯解者。我們知道現代國家所需要的是有規律的指導，而美國制度則對此種指導繼續運用，迄無保證。這因為其基本處所，乃在對於此種指導懷含天生的嫌忌心理。山麥克來（McClure）的日記，我們知道美國自建國之始，其總統的活動即是由議會操縱着的。而議會的此種操縱支配之權，却又不顯然否定總統的指導而代任其職。因此，結果徒造成混亂不明，使民心失其歸趨。譬如總統是向這一方面進行的，而議會則必與之相異，向其他方面發展。於是對於總統所主張的政策，發生了意見的衝突。總統的權力本由國民而來，但是這種衝突，却並不回到國民那裏。結果總統的權力陷於停頓，而反對的勢力則乘此謀自己的利益，因為他們只有在這間隙，可以不管國民之需要，逞其陰謀。

這種重要的困難，說起來實植根於美國的憲法。過去因為一時的利便所提出的微小的改革計畫，可說始終未曾觸到根本。民主制度的議會政治之中心問題，我要重複的說，就是使行為的責任明白無誤，而可以對此行為作決定的判決者則惟人民團體。但由美國的制度，這

個問題是無法解決的。因為美國制度的本質，乃在以謀略的政治代替政策的政治，而使責任分散不專。誠然，如亞當斯密所言，任何國家都殘有許多過去的遺物，只在遇到危機的時候，於是由制度所造成的分裂的勢力，纔勉強結合起來。但是優良的政府，可並不是因為他能在危急時期超越其自己的政策，而應該有能力以防止危機的發生。這就是評判總統與議會二者關係的標準。所以如今日的美國制度那樣能否合於此標準，實在令人不能無疑。

第四 外交

一

對於外交的管制問題，今日民主國家的人民似尙未能有滿意的解決，但在美國却至少可以說是向着這個目的，在作慎重的努力。總統關於外交的交涉，可以有很大的權力，不過關於交涉結果之最後處置，却屬於參議院，在其否決與修正權之前，總統只有低頭屈服。至如英國的下議院則在此一方面，不過是政府真正的傀儡，但是美國的參院，則可以對政府的外交行政逐步的加以檢討，並且還有管制其結果的權力。所以總統與參院間，其勢力均衡的關係，真可說得未曾有，使我們幾於不能有正確的說明。蓋自華盛頓時代以來，總統與參院之間即爲了各自權力的運用，怎樣纔最妥善，而爭論不絕，並且因爲國際情勢使美國歷史有不同的重點，致兩者間的關係不能不有變化。還有因爲總統的更易，對於外交的觀點亦有不同，於是更使重點發生變化。但是不管國際情勢是怎樣，任總統的又是誰某，我可以確定的說，世界任何國家的議會，其對國際問題方面的勢力，究不能與美國的參院相比。

總統與參院的關係，由憲法的規定，只有一部分是性質明白的。憲法規定「總統以參院的許可，有權締結條約，但必須有出席參議員三分之二的同意」。至於進行交涉，這是總統的特權，但若成爲條約，就必須經過參院的認可，始對美國人民有法律的效力。同時，條約的成立，衆議院的關係也很重要，因爲若無衆院的同意，那末爲了條約的完成，就無從開用必要的經費。並且如宣戰布告，這是參衆兩院的共同行爲。而因大使的任命與外交代表的派遣，均須經參院批准，所以參院之與外交，尤有直接關係。這就是憲法著作人所規定的美國制度的大體結構。以上所述，自然只是一部分，無非想藉此明白那建於其上的整個詳細情況。

總統對外交的整個關係，其構成的基礎，有兩個重要原則。關於第一原則，哲斐生的話說得最好，「處理外交事務，完全是一種行政」。就一般言，這在美國可說並無異議。除了憲法規定了同意與許可的手續外，至於在將交涉結果正式提交參院以前，不論對於機關或個人，究竟應有怎樣的商議，那就須由總統決定。因爲這裏有了廣泛的自由，所以理論上有了第二原則。即議會尤其是參院，對於總統在其自己的範圍內作怎樣活動，應當如其自己在領域內行使權力，不受憲法上的損害一樣。誠然，總統與議會間，常彼此相互影響，但這並不

能阻止其權力在自己範圍內之獨立行動。

這種機能的劃分，事實上就表示總統不管議會，尤其是參院保有否認的權力，他在外交事務方面仍具有決定的力量。誠然，許多事務的處理，他有賴於國務長官。當哲斐生時代，國務部內不過書記四人，法文翻譯一人，通信員二人，但是現在已發達達到在華盛頓的官吏有六百餘人，其散在世界各地者多至三千餘人了。但如英國首相之與外交有最密切的關係，甚至支配權力一樣，美國總統於此，至少如外交政策大綱的制定，具有主要的力量。有的總統，如哲斐生、朴克、老羅斯福，威爾遜，他們都差不多自己就是國務長官。至於像哈定與柯立芝那樣，則大抵一任國務部自由辦理。威爾遜對於白賴揚的專長仲裁調停方面，似許其有相當的自由，活動，但對於全部事務仍注視不怠。至於赫爾之與羅斯福，則我覺得殊不能有不同的觀感。原來出任國務卿的，倘是偉大的人物，那就不是在其共同工作上容易屈服的。其中有五人後來當選而為總統，二人出任為大理院長，三人如克來，韋勃斯脫及加爾洪，他們都是美國史上著名的人物。但是我們如翻閱重要的外交文獻，仍可明白的看到外交上最大的動力，還是由總統的意見來的。雖然也有總統願意處於次要的地位，但這樣的總統恐不會超過四人，並且除了格蘭脫，當時的外交都極不重要。總之，不管其與內閣或議會中的人們有

過怎樣的商討，總統在外交方面仍是一個設計主任。

這一點，我們只須把總統創制權的範圍，作一概觀，便可明白。例如主要的同事者之選任或罷斥，其權都在總統。國務長官倘若與總統意見不合，那末他就非去職不可。大使為總統所不滿的，像配奇 (Page) 那樣，雖仍任職，但由威爾遜死後，我們發見許多配奇給總統的信，都未經拆閱，可知配奇的地位與總統的勢力是如何了。又總統對於新政府的承認，更有無限的自由權。由近代的墨西哥歷史，這權力是如何巨大，已不用我們多說。但是，我們須知這在歐洲史上也有很大的勢力，例如羅斯福之承認蘇聯政府，在美國歷史上，真可說是一轉捩點，堪與他的不承認日本侵占滿洲及德國併吞捷克相比。並且總統還有廣大無限的權力，派遣特使以至海外，如一九一四到一八年歐洲大戰期間，霍斯上校的活動，實為總統由此手段以制定政策，成立協定的最好例子。又總統還有一種不確定的權力，可以與人訂立協定 (Corn Pact) 但却不是條約 (Treaty)，不必受參院的干預。因此之故，總統實際上的權力，不過比訂立條約差了一點而已。至於條約的商訂，他只要估量可為參院所認可，實有不許人置議的獨占的大權。不過在訂立條約的時候，他至少必須與參院外交委員會的重要人物有充分的討論，這樣，造成熱烈爭辯的條約纔能完全成立。關於這事，歷史上如凡爾賽和約

便是很好的教訓。而國家外交政策之正式確定成爲一種公式，他亦有廣大的創制權，不過這在某一程度，不免是政治的冒險。總之，在任何方面，總統都沒有如在外交方面那樣具有發揮其指導權的機會。我想任何我們這一代的歐洲人，當都會記得威爾遜在一九一七與一九一九年間，公開演說，以表達全世界的人民的熱望。總統同時並是美國軍隊的總司令官。在這方面，如墨西哥歷史所充分證明，他可以採取合法的行動，使議會除了服從其指導以外，沒有他道。

關於總統範圍廣大的職能，上面所述，殊不免過略。這裏應該注意的，就是其職能的任何方面，凡是遇到了嚴重的時期，可說全世界都在看他所指導的方向。例如今日英國的遠東政策，就全視美國總統對日本侵略中國的態度究是如何。又如法西斯國家之所以遲疑長久不敢發動歐洲戰爭者，即恐美國總統將以其無盡藏的資源，提供作民主國家之用。總之，美國總統在外交上的指導權，對於外交政策之形成，有巨大的力量，可無疑義。憲法雖曾規定議會亦有權與聞，但是總統心中的決意，尤其是在時局嚴重之時，實爲成立決定與方向的最大動力。

誠然，這乃是勢所不得不然。蓋不管制定憲法者的意向是如何，如外交政策的構想與外

交交涉的進行，究不能由人數衆多的議會去處理。例如會見談話，文書審查，以及個人間的諒解，凡此都非議會所能辦到。並且關於國際交涉的事件，免不了有相當的祕密，例如英蘇協定的交涉，究不能逐步作爲公共的討論。正如婚姻的談判必須祕密進行，雖然其後訂立婚約，要公開宣布。所以外交權力的權衡應當操於總統，這也是勢所必然。

誠然，這權力是有限制的。參院對於條約之批准或拒絕，或者要求修正，享有充分的權力。衆院對於批准成立後之條約，其所需要的費用，常有權可以拒絕支付。但這樣的事，却未曾有過。同時，議會並主張有權可以廢止條約，如於一九一一年之對俄條約。而議會法令對於總統的制權也有限制，例如在一九三九年，總統所能圖謀活動的範圍，明白規定以一九三七年中立法所許者爲限。還有一個著名的例子，如宣戰必須由議會兩院決定，這對於總統最高的自由裁量的權力，實是一種安全裝置。例如薛華特 (Seward) 原來主張對法國與西班牙宣戰，藉以強固聯邦的結合，倘若當時林肯接受其所見，那末結果恐要甚爲嚴重。所以像這一類的誤斷，議會的權力其限界雖甚明顯，究竟是一種制止的力量。

就全體來說，美國總統於外交政策之運用，實成績甚佳。誠然，其中有所謂「金元外交」那樣的罪惡，但在這一點，歐洲人却沒有加以資難的理由。其中又有許多誇耀恫嚇的手

段，如朴克之於奧勒岡國境問題，克利武蘭之於威內瑞拉，羅斯福於建築巴拿馬運河在外交序幕上的無可理喻的行動都是。所以對於總統的領導外交，我們若一般的要加以責難，那末實不在其政策方面，而在總統為獲得外國情報所設之組織，頗多缺陷。南北戰爭以後，美國在各大國的外交官員都不是於外交有專長的人，而為對於黨中有地位的人，且常是經濟界有地位的人的報酬。隨便舉幾個例子，如富有的報館主人，大百貨商店的主人，因經營特許食品而積有鉅資的繼承人的丈夫，都認為是適當的人選，而在各國，則此職位必須在政治或外交方面有長久經驗的人，始克充任。像大使那樣，當大西洋長途電話未通的時代，如哲斐生、孟羅、及亞當斯以其過人的手腕與智力，在外交場中將美國地位成為非常鞏固之世，尙甚重要，但是以後却反不及從前了。這當中的原因，大概爲了總統獲得情報，日益有賴於其特使，而此種特使之任命，只須他能够得到總統個人的信任，固不必經由參院的核准。但是由上面所會說的原因，其發展的結果，我恐怕不會良好。由此趨勢，則凡外交的人選，不但須中間超然，並且像羅斯上校那樣，總統爲了便於指揮，必須是個唯憑諾諾的人。所以結果如霍斯文獻（House Papers）所明示，外交使者唯憑總統的耳目去觀察一切，而自己沒有耳目，他們缺乏了專門外交家所特有的獨立性與責任感。

前面曾經說過總統在外交方面的成績，是可稱良好的，然則這到底是什麼理由呢？就初期的總統言，這是容易明白的。從華盛頓到孟羅，所有的總統，都以其所有的經歷，在外交技術方面有過嚴格的訓練。卽如耶當斯，他有權說是孟羅主義的創著者，決不是一個可以小視的人物。以後，從傑克生到南北戰爭，外交的主力集中在美洲的範圍以內，只有對墨西哥及奧勒岡國境問題等事。而在這些事件中，美國的力量對付可能的敵人，正是綽有餘裕，如奧勒岡國境問題那樣，對方又力求妥協，只要能保全面目就是。南北戰爭對總統提出了巨大而複雜的問題。我們只看林肯對於薛華特報告的更改，可見他確是天生俊傑，十分偉大。林肯以後直至克利武蘭，就沒有個總統能緊緊把握外交的。如格蘭脫之處置三多杜明各(Mexico Domingo)問題，在許多證明中，此不過表示其不適於任總統之一端而已。但自克利武蘭以後，其間只有哈定與柯立芝，表示其對外交之管理拙劣不適於任，不過這種缺點，也只是二人一般無能之特殊例子。至於像老羅斯福那樣，他的潑辣專橫，實過於柏麥斯頓(Palmerson)，克利武蘭則比較稍遜。以後如威爾遜與羅斯福，在外交方面，其發言常具有世界的力量，已在歷史上占有特殊的地位。如胡佛那樣，雖以限於時機，但在外交方面也是一個具有遠大識見的人。總之，美國外交政策果行之有效，實比歐洲遠爲複雜，因爲其中包括有外交以外

的各種過程。所以歷來總統對於外交的確實支配，實爲我們大可注目的事。

這當中的原因甚是複雜。第一、因爲總統不是蒲徠士所設想的，只是一個「選舉有效」的人物。使他成爲總統的資格，在外交方面也如與其他方面一樣，有其發展的可能。加以美國之距歐洲與遠東，俱甚相遠，使其對於歐洲與遠東的問題，得較他國的政治家，更能作平心的考慮。而在美國與歐洲不同，外交爲政黨的高等問題，此亦爲重要原因。所以總統爲求在外交方面的成功，常較各國更有賴於輿論，而以此故，總統對於輿論有加以訓導教育的必要。我們試觀威爾遜糾合全國以參加一九一四到一八年大戰的過程，或者詳察羅斯福之竭力以使國民能接受其意見，就可知輿論力量之偉大。第二、其所以如此，還有一個原因。因爲美國是混合各種民族血液而成的國家。每一民族中人對於外交，都抱有特殊的意見，而尤甚者，又都各望其在議會的議員，能提出其意見而得人尊重。除民族血液的不同外，在美國比較稍遜者，還有宗教信仰的不同。譬如美國對沙皇俄國的政策，就很受俄人虐殺猶太人一事的影响。羅斯福對於一九三六到三九年西班牙內戰的態度，即因美國人口中有很多的舊教徒，曾受極大的影響。此外如新教的傳道精神，對於美國對土耳其及中國的政策，也有很大的勢力。處置這種利害關係，自然需要巧妙的手段，這就本身成爲一種外交技術的訓練。而能

幹的總統，其由應付議會所得的經驗，許多也是國際交涉中所必要。

惟自大戰以後，總統權力的來源，是在兩個不同的方面。凡爾賽條約結果雖是失敗，然大戰期間，威爾遜之出現成爲世界的人物，與列寧相並，實使美國人民對於外交感到很深的興味。因此，對於總統言論願加傾聽的人，也遠比過去爲多。如當一九三八年九月捷克問題非常危急之時，美國全國上下都感到極度的緊張，無疑的這便是其原因所在。因爲國民都有這種興味，所以把總統視爲國民指導者的觀念，在外交方面尤有特殊的關係。大家都希望總統能在外交上占有重要地位。大家都以異常的緊張，期待總統的聲明，並且都感到美國今日已是世界的強國，與過去不同，所以他們的總統應如美國在世界的地位一樣，對於外交事件有與之相當的勢力。這種嚴重的態度，在美國實是開始，但欲求其原始，則當溯至老羅斯福總統時代。時當美西戰爭結束以後，大家都覺得美國今後的地位已與前所設想者大有不同，他們的運命現在已進於一個新時代。他們已有殖民地，在作資本的輸出，因此像在中國那樣，他們開始感到要有勢力範圍。他們這樣，甚至在歐洲大戰以前，就已有一種世界運命的意識。當然，在總統的態度上，這種意識是大有作用的。

但是總統雖有意在世界舞台顯其身手，而美國各地孤立主義的勢力却深根固蒂，未可輕

悔。不過無論如何，仍未能打破我上面的結論。有人曾說中西部與極西部人，對於歐洲問題不甚感到興味，並且總統制定世界政策，決不能忽視德義及愛爾蘭移民的巨大勢力。我也覺得如此，如亨利亞當(Henry Adams)所記參議員洛志(Senator Lodge)爲了見好於愛爾蘭與德國的選民，而巡迴於華盛頓，就可知其中的意義。但我終覺得他們的勢力，未免有點誇大。第一，如威爾遜的經驗，可知總統若能有偉大的指導能力，則在危機急迫的時期，常能超越這些因素。第二、西部人士對於遠東問題的關心，非常之深，並且這一天天的比對歐洲問題爲深，他們也知道這深刻的關係所在。還有今日的美國，好惡與否不論，已是一個輸出國家，國際金融尤有根本的勢力。這實使總統走上其指導的地位，以後只有更甚，決不會趨減小。並且，我們須知因有使總統趨於孤立的國民集團的存在，同時亦必有相反的集團，欲使總統走上反對的方向。於是結果總統就不得不自選其所處的地位，使全國人民覺得不僅對世界問題有重要的發言權，並且在其所言的背後，還有巨大的力量，迫使世界必須傾聽。

總統在美國外交政策上，還有任何勞力不能與之相比的力量，使之成形而聲聞於外。除了條約締結權，我將在下面討論以外，他在外交上雖須受輿論勢力的左右，但無疑的是唯一

的主人。他的言論，具有最大的影響力。他的大使，由他的命令以行動。而外國使者的外交交涉，其對手人物就是總統。這裏，我們必須記住他還是美國軍隊的總司令。這是什麼意義呢？那末可看其在中美及南美各地的事實經驗。又如一九三九年春季，羅斯福總統決定將美國的主力艦隊集中於太平洋，亦可見其中的意義。因為這至少使日本對於美國在遠東，或竟過此地域以外的權益，其所抱的態度將有明白的影響。總統誠然不能訂立條約，但却可以成立協定諒解，這也是很有力量的，如老羅斯福與日本及巴拿馬，三多杜明各的關係，就是明證。並且如總統的政府承認權，也具有絕大的潛力。這裏，我並不是說總統的權力巨大無限，很明顯的他必須與當前的輿論步調一致纔是。我們試閱任何總統的經歷，大抵凡欲在外交方面逞其活動者，必能對於當前的輿論有巨大力量以爲左右。例如朴克如此，克利武閣如此，老羅斯福與威爾遜亦如此。至於羅斯福，則我想他是已經如此了。

因爲由我所見，自一九三三年時局日趨重大以來，羅斯福對於獨裁國家的態度，已在美國人民之間成爲巨大的重量。他已訓練人民使能如其意以行動，而一般國民也正仰望着他俾能起而行動。誠然，目前他尙不能使他們完全能如己意，這是由中立法法的討論，可以明白看到的。但是歷史家翻閱當前的記錄，須知他近年來的一指導演作，已使其所得的擁護者與

反對者間的懸隔，日趨巨大。他在某一鬥爭中，也許失敗，但他仍舊保有全面的攻擊力。這一部分是由於他的堅強不屈，日夜奉公，而其政敵的注意則常以縝心他事，容易分散。還有一部分和當重要的原因，因為戲劇的情節是利於他的。他能在謀取地位的前面，就已看到行動，而其政敵則不能。他有許多報紙，他可以發表談話，他能利用國民感情正熱的時候，立即加以打擊。這是非常重要的，在他運用其權能的時候，那心裏的因素，常於戲劇的高潮使人民提出這樣的詢問：『美國究竟怎樣呢？』其實這就等於問總統怎樣纔好。所以情勢既經如此，他必須起而有所指導。他所能運用的權力，非常巨大而富彈性。他今日所處的地位，使一般人民都覺得若不能有所表現，那不但是總統個人的棄權，並且也是美國自外於世界的意義。換言之，美國人民的威信正由他而有具體的表現。他力能動員在此威信後面的力量，他也有這樣的把握。因為動員了這種力量，也許像威爾遜的凡爾賽和約後來卒被拒絕一樣，他在將來要付出相當的代價。所以像威爾遜樣冒險以致失敗的事，在目前殊不能說其必無。但我的觀點不在這裏。因為他的冒險行動，乃其地位不得不然，倘他對此能有賢明的判斷，那就誰都不能說他不是。我要重複斐生的名句『處理外交事務完全是一種行政』，因為如此，所以一切關於建立外交政策的根本關係，都在他的手中。惟在這裏，他可以自由活動

，不許有其他的反對。總之，在美國生活中，權力分立主義的影響最小者，當沒有如外交方面的了。

二

這樣的結論，也許各書都少見到的。蓋自有關於凡爾賽和約的爭論，各書的注意都集中於參議院的條約締結權，學術研究的砲火都以此權力之行使為標的。一般的批評，對於參議院的立即否決條約，或者對經過了長久而繁複的交涉的條約，加以修改，甚至對多邊的條約亦然，都認為干涉行政方面的外交政策實是太過。並且對於參議院之審查往往費了很長的時間，尤令人覺得焦急難耐。又或者以為參議院的此種行動，多不由於條約本身的缺點，而完全由於毫不相關的理由。如在有時，即由黨派偏見乃致於此。近年以來，對於這樣的事情他們所常舉以為例證的便是參議員洛志關於凡爾賽和約對威爾遜的態度。還有參院為了在外交上增加其威信，不惜犧牲政府，甚至也不管其行動將有何種結果者。或者以為此種弊害，多由條約的認可與同意，例須有三分之二的多數之故，結果使參院的少數人成為所提條約命運的主人。又有人常責難參議員說他們對於所要決定的問題，實所知甚少，不及被他們的行動所妨

礙的人，而他們的決定，又大抵由各種利害關係如個人的，國民的，經濟的壓迫，以致他們不得不屈服。

總之，由各書的主張，參院的整個手續是不滿人意的。總統將條約提交於參院，不管是怎樣合理，究竟能否得參院的批准，或者獲得批准，但其修正的程度能否為對手國所接受，他是都不能有什麼把握的。葛萊爵士（Lord Grey）在一九一九年出使美國無結果回來以後說道：「美國的憲法不但使行政與立法的衝突有其可能，並且使其在某種條件之下，成為不可避免的事」。約翰海在一八九八年說：「我曾經告訴你多次，我不相信會再有重要的條約能通過於參院」。因為條約締結權有這樣的情形，使人漫無把握，所以有人說這實使美國減少其在外交上的勢力。並且，由今日那種機構運用的情形，使美國坐失了許多可以利用的大好機會。

無疑的，對於現制度的這些批評，是堅強有力的。但在認取其批評究有若干真實以前，我們還得從正當的角度加以觀察。把問題由統計上加以審慎的估計者，一九三五年的國務部曾經有過統計。計在一七八九到一九三四年間，提交參院的條約有九六九種，其中為參院所認可者六八二種，經過修正者一七三種，為所否決者一五種。但據丹格飛教授（Professor

Dangerfield) 的表示，在經修正的條約中，其百分之五九是小節上的修正，百分之二三只是相當的修改，真正可說經過重大修正的實不過百分之一八。這裏，值得我們注意的是為議會所拒絕的條約，其實比較起經過參院無條件認可，而總統不與宣布者（五三），其數反少。且其中百分之八〇以上的條約，都是在三個月內批准的，百分之九二以上是在七個月以內批准的。只有四十種條約，給參院毫無行動的擱置了一年以上。

還有其他的觀察也是重要的。例如許多關於引渡罪犯的條約，參院的必須加以修正，是因為堅決反對政治犯之引渡與外國。由美國國家組成的歷史，這實是很有理由的。巴恩斯島條約（Isle of Pines Treaty）的批准，擱置了二十一年，這件有名的事情，原因是由於數千美國公民的堅決反對。他們以為這個小島將永遠屬於美國，於是在不明不白的情況下，在島上買了土地。至於有的延擱，那是因為在參院中，無一議員特別注意於其批准。還有是因為總統與參院，彼此的政治色彩不同。還有如仲裁條約那樣，主題既極複雜，而關於批准的意見，又極不一致。還有因為國務長官處置的手段欠佳，最明顯的例子有如約翰海那樣，致成為參院加以拒絕的重要原因。又有因為問題十分重要，必須經過詳細討論，致遭延擱，或者因為提出的條約，真是意見不一，於是卒告否決，或者經過了如丹格飛教授所謂「重大」

保留以後，這纔與以認可。並且，有許多時候，因為參院的審查，迫使總統不得不與締約國再作交涉，結果由美國的立場來說，反成爲比以前更有利的條約。因此，像參議員洛志的主張，以爲承認約翰海所商訂的仲裁條約，不管其妥善與否，都無異於取消參院憲法所賦與的取決權，至少是可以同情的。

至於說由參院今日的權力，使與外國幾經交涉所訂的條約，陷於不安定的狀態，這在我看來，也不是有力的意見。因爲凡與美國交涉的國家就應當知道美國憲法的規定，換言之，這乃是與美國進行交涉的前提條件。且由統計的證明，經過參院審查的條約，其最大多數是毫無修改的通過的，有的只修改了一小部分。除了對俄國的以外，如丹格飛所言「參院對於與我國外交關係最多的國家，其所訂的條約，多無甚稽延」。這是值得注意的。蓋如與法德義英及日本所訂的條約，平均多不出二月，我想，普通由長時期的交涉商討而成立的條約，其詳細審查的時間，不過如此，殊不能說是過長。

對於有些批評，我並不想立即加以否定，且待後面再加討論。這裏，我只指出有些攻擊參院的議論，其實並不是根據事實的。我們必須明白參院在美國憲法機構上所占的地位。理論的要當與否是另一問題，憲法的制定者規定條約的批准屬於參院。如白脫拉（Pierce But

(Co.)所言，他們的用意是否使總統對於交涉的進行必須商諸參院，我們今日已不得而知。總之，第一由於歷史，第二由於現代參院的組織龐大，已使直接發生關係於事為不可能。因此，現代的總統都以自己為交涉之唯一代表，堅持此為其所有的特權，這乃是事實使然。他也許與參議員的某一羣人，尤其是外交委員會中人，作非正式的諮詢。他也許任命一二參議員為交涉委員。他對於主張訂結的條約，儘可在其初期，即與議會取得協力。例如在要求支出交涉委員會的經費時，就可對其行動獲得默許。但是實際的情形，如許多的例子，交涉的實際進行仍完全是行政的性質，照例參院直至條約已實在交其審查，始終不知其內容為如何。

參院對於條約的審查，例可完全獨立，不受任何制肘。參院對於這一職能，亦知認真辦理。我想任何批評當不致說其不是。真正的問題一方面蓋在其機構性質之不靈，他方面在於由權力分立的觀念，使每黨對於條約的成立，都欲在其間提高其自己的作用。這種情形，表現得最為完全的，就是威爾遜總統與參院間關於批准凡爾賽和約的鬥爭。總統方面以自已一手辦成的態度，對議會作黨派的要求，實在狂妄之至。並且，又拒絕參院的議員出席和會作為美國的代表，這至少也是不智的行動。還有不智的，他自己誇稱其所訂的條約，認為美國的參加國際聯盟，參院必須與以承認。總之，凡爾賽條約整個悲劇的歷史，由條約締結權

的過去紀錄以言，只是總統對參院的無理的挑戰。故由其在參院之不能獲得多數，當然也要受到同樣的應戰。威爾遜在參院的反對派的領袖洛志，由其卑劣的個人關係，任情發揮，動機實不堪問，這是由他寫給懷德（Henry White）的毫不隱諱的信中可以看得的。並且，這信還是在和會開會以前寫的。但是洛志的行為固由於不正當的黨派主義，其實在總統方面又何嘗不是黨派觀念的作祟呢。

總而言之，條約締結權實充分表示美國整個政府組織之不良。這使由權力分立主義所造成的困難，更以加甚，而在總統任期內所釀成的一切個人並政治的敵意，恰由此得到制度的表現。並且，這使一般議會犧牲政府而擴大自己權力的自然傾向，大為加強。一切彌補的辦法，旨在緩和其對立者，都毫無效果。例如有十一個總統，都在進行交涉之前，零開參院的意思，以免條約成立以後為其所拒絕。這種手段，雖可有相當便利，但是事實上，某一問題的交流，與其交涉結果之間，我們若欲加以批判，這是有很大的不同的。於是有的總統為使自己得到便利，或者對於交涉人員的任命由其推薦，或者卸任參院議員加入交涉的委員會。這種手段，誠然可使條約的批准得到便利，而要求批准也可不致稽延時日。但是問題的中心依然不得解決。蓋因未經參院同意而任命代表訂立條約，這當中的困難雖已告解除，而締約

問題的本質與參院對此的任務，到底還是原封不動。

問題的中心，台維斯法官（Justice Davis）曾經有過很好的敘述，他說：『在這國中，條約不止是一個合同（Contract），因為由聯邦憲法的規定，這是一種國家的法令。因此，故在其成爲法律之前，參院有權加以核准，與以認可。但是參院可不要全部加以採用或者拒絕，參院可以改變其一部，或者修正其一部』。這樣的立場顯然是有利的。像英國的下院那樣，其在外交上的地位，只是悲慘的從屬者，這樣，就可避免了。並且也可藉此防止如沙里斯傑博士（Lord Salisbury）關於非洲葡屬殖民地與德國訂立協定，或者如葛萊博士因波斯問題與俄國成立協定，那樣的祕密外交。而前總統所用的祕密外交也就不能以之約束後任者，我想這是很好的事情。於是任何條約都可公開加以討論，而與辦理交涉者無關。且因條約必需參院的認可，於是總統在重要的情形，不得不將其政策求取民衆的同意。由此以觀，故如凡爾賽和約在參院的討論，使美國人民能够感到世界強國的責任，也許還是很有力量的事。哈羅貝爾士（Lord Harrowby）有名的抗議說：『英國政府決不能承認美國政府所開的先例，卽由自己的選擇，承認協約的某一部分，而對爲此事負有全權的閣員所正式同意的其他條款，則加以拒絕』。在我看來這是不對的。因爲如英國制度的解釋，閣員有全權以辦

理交涉，這在美國正是其憲法所禁止的，而哈維貝的抗議則疏忽了這重要的一點。正如參議員洛志說得好：『英國的外相應當明白參院只能以修正的形式來對外國政府表示其自己的意見，外國政府對之儘可加以接受或者拒絕，或者提出對案，但却沒有加以責問的權利，正如在交涉中途，沒有理由說應當提出相當的提案一樣』。

對於現行的制度，倍克所著的威爾遜傳（Woodrow Wilson and the World Settlement, by Ray Stannard Baker）中，曾有強力的責難。他說：『在美國，要有大膽而一致的聲音，這是不可能的事情。國家所要求訂立的重要條約，幾無一不是政府與參院間鬥爭的對象。故在將來，我們如欲向新的道路邁進，並且有明白的世界政策，那末不可不有能向世界以一致的聲音發表所見的新方法。由我們今日的制度，只使我們陷於無力混亂，遷延時日，使兩方面都玩弄政治手段，而不去求問題的解決，結果造成了政府二對等部門為其特權而大肆鬥爭。因為政府與參院間的僵局，常使我們遇到了重大的外國問題，這實在令人難堪。這不僅使我們在國際上失了面子，將來遇到了世界的危機，也許還要毀壞我們』。

這都是有力的言論，我覺得實有詳細加以考察的必要。倍克所言，自然是正式代表了威爾遜的政策說話，故因此政策為參院所拒絕，他不能不表示憤慨。對於這點，我們自應有所

斟酌。其實，就大體而言，凡是重要的問題，美國的政策都有充分的力量表示其在世界強國中的地位。例如孟羅主義，美國曾以強力適用於西半球。又如門戶開放主義，曾使遠東列強的政策對之作主要的考慮。其在歐洲，如一九一四年大戰與其後之明白表現，實具有深刻的影響，尤其是英國的外交政策，曾使歷代的英國的首相，都決意與美國的步調保持一致，如一九三一到三二年的滿洲事變那樣，因為不能保持一致，致受反對黨的強烈攻擊。並且，凡曾翻閱克利武蘭以來的記錄，都會覺得美國確能以一致的力量立即表示其所見，並不比任何議會政治制度的國家為遜。誠然，他沒有如獨裁國家那樣的迅速與統一，但這是因為國家既由議會政治的原則而成，在政府能有行動以前，不能不對輿論的反響加以一番考慮。由此說來，我想倍克的意見當不是希望能像獨裁國家那樣的。

倍克所攻擊的要點，蓋在因條約的締結，常使政府與議會發生爭執。這誠然有其理由，但我們須知這種爭執並不只限於條約締結權，其實整個美國政府當中都有之。倍克的意見以為參院的地位應該在總統之下。關於這點，有兩件事必須注意。第一，憲法審慎規定兩者的同等，果欲如此，必須修改憲法，而憲法之修改非經重大的爭鬥不易達到。第二，欲立法機關自動放棄其大部威信所關的權力，此種要求，未免過甚。並且我們須注意者，參院並無與

總統同樣的權力，可以表明輿論的要求。誠然，如參院對於格蘭脫領有三多杜明各提議的意見，如一八六八年之拒絕購買丹屬西印度羣島，甚至如近年之拒絕批准凡爾賽和約，都可說是與當時的感情相和合的。

倍克決無理由說條約既經總統核准，參院即應認可，我們須知總統也常有將已宣布的條約，加以撤回的。且可注意者，總統實有廣大的自由，可以充分活動，蓋如非條約形式的行政協定，他是有訂立之權的，例如一八八二年及一八九六年與墨西哥的互惠協定，即其顯例。三十年間，有二十個關於美人財產損害要求賠償所訂的協定，都沒有經過參院的批准，而為行政的解決。一九〇一年的中國拳亂議定書如此，一九〇八年國務卿路德與日本高平男爵間有名的換文如此，一九一七年的藍辛石井協定，雖曾引起討論，其實也是如此。凡此，都是沒有提交參院批准的。

並且，不管參院的反對態度，總統關於重大事項，也常有訂立協定樣的事，而事實上此類協定儘可成為條約。如老羅斯福在其自傳中，即說到總統對於此種例子的態度。他說，一九〇五年爲了調整三多杜明各的內外債務，提議訂立條約，「我進而辦理此約，覺得這在行政方面只是一個協定，倘是參院能加批准便可成為條約。過了二年，參院修改了一些極不重

要之點批准了，於是我也加以核准，並勸三多杜明各也加承認……與三多杜明各訂約的必要，憲法誠沒有明白給我這種權力，但是也沒有禁止我如此。我於是將協定付諸實行，過了二年，纔得參院的批准。我本是想參院若不加認可，則爲了必要，在我任期之內，當繼續實行下去的。又如關於合併得克撤省的提議，泰勒總統的辦法也是如此，不過這裏，參院拒絕了他的訂立條約。參議員雷納（Senator Rayner）關於老羅斯福對三多杜明各的行動，其在議會的辯論中有云：『總統誠有權可以訂立行政的協定，但若任其所之，則與外國也儘可成立比正式條約規定性質更爲嚴重的協定，這是很明白的。事實上，總統由其行政的協定，或者以其總司令官的地位，實可使美國捲入戰爭渦中，而以其有此權力可以左右議會，遂很容易使之成爲名存實亡的機關。』

總之，若在外交方面把總統視爲搗亂的兇怪，那實在滑稽可笑。大體說來，總統的權力，利用輿論以實現其政策，其強大可說與輿論相等。故若不以為條約締結權之行使，常與參院其他的特權不同，一般批評家的責難實不免錯誤。且由我對此種權力行使的評價，我們須知外交之在二十世紀，較之十九世紀是更爲繁複，而外交之需要輿論的支配，實爲美國與其他政治組織不同之點。又多數經過修正或者受到拒絕的重要條約，都曾發生重大的議論，形

成意見的對立，並不是沒有理由的。例如關於仲裁條約，美國參院的態度與英國的重大關心並無異致，蓋如英國勞工內閣之以廣大的保留條件，而贊同任意條款，實使其訂約之大部價值化為烏有。這種情形，可說英國之參加凱洛白里安非戰公約，也是如此。

一般批評的真正目標，蓋在條約須經參院三分之二的批准這一原則。約翰海曾說「我們憲法最大的錯誤，是參院有權不管條約曾為國民十分之九所贊成，倘若在院內有三分之二再加一人的反對，那末總統所交涉成功的條約必須絕對廢除」。這個意見誠有相當的理由。蓋由此權力，於是有的參議員團體或者個人，因毫無意義的理由不滿於條約，遂結成反對派以使其不獲通過。有的議員是因條約訂立的情形，使他不快，於是表示反對；有的議員則為的取悅於其選舉區中有力的宗教或民族分子，而表示反對；還有的表示反對，只因條約結成將增加其反對黨的總統的信譽；還有只因與其本黨的總統感情不佳，故不惜借題發揮。但雖如此，由批評之所言，究未免過甚。因為有許多條約的題目，大抵引不起參議員們反對的熱情，故除了重大的問題以外，其能引起一般的注意加以反對與否，實為疑問。例如一八八三年與墨西哥所訂的草約，因缺乏三分之二的多數不獲通過，是否由於一個參議員的態度，致激發了美國人民的感情，我實在不能無疑。且在一八六〇年以前，凡提交參院的條約，並沒有

因缺乏三分之二的多數而遭拒絕者。自此以後到一九三五年間，也只有十二種條約是未經通過的。據弗來明教授（Professor Fleming）所言，在此十二種條約中，只有二種是較重要的，但雖如此，由其他條約的通過，「已使我們與外國的關係改善得很多了。」

但是反對三分之二的原則的，還有另外一個實際的理由。這因在其胎兒期內，即有效果，故甚為重要。原來有頑梗議員的小組，可以對賢明的提案與以支持或修改，就在提案有利或者進行交涉的時候，給與不良的影響。一個對美國外交有長期經驗的普爾（De Witt Clinton Poole）曾經說得好：「總統或其閣員的妥當的計劃，因為恐懼少數參議員也許有什麼行動而被阻止的，在記錄中雖並無見到，並且議會大廈的魔影，也未有粗暴損害的行動，足以嚇止他們。但我由文獻及自己在華盛頓的經驗，這兩種不幸實在常降於他們之身」。這是凡曾讀過總統或其閣員的尺牘與日記的，都會感到實有其事。舉個最好的例子，凡曾讀過威爾遜在凡爾賽談判和約的經過者，都可覺得他的每一活動，都有參議員洛志的腳跡像惡運般跟著他，而他在和約前後的許多過失，這是不能沒有責任的。

因此之故，其要求修改三分之二的規定，自屬顯然。但在我們考慮如何改變以前，有應加一般注意之點。即對今日條約締結權之形式，提出批評的人，却無主張其權應專屬於行政

部手中者。由美國及外國的經驗，這是很對的。因為如性喜自由支配的總統，泰勒，朴克，老羅斯福或者威爾遜等，爲了輿論沒有什麼準備，而參院對他們的活動結果，又將不加審查，那末他們也許會以極小的理由，即從事於無把握的外交的冒險。「議會大廈的魔影」固會使他們恐懼而造成「粗暴有害的行動」，但我覺得這也同樣使他們因恐懼而小心將事，不致鬧出亂子。蓋如求取帝國主義冒險的總統，或者要想在歐洲發揮其勢力的總統，倘若沒有參院的管制，實很容易成爲美國人民的巨大禍害。這個意見，加上英國制度的經驗，使我愈覺其正當。由英國的制度，外交事實上全屬行政管理。因爲唯一足以控制外交的下院，乃是死後檢驗的性質。內閣常以既成事實的條約提交下院，下院的拒絕，其意無異宣布政府的失敗，結果將唯有解散議會，實行總選之一途。然現代的政府，大抵在議會中占有多數，所以他的黨徒自不會冒險而採取此舉。因此，像英國政府那樣對於外交確有優勞，除了事先洩漏祕密，如霍爾拉伐爾事件(Hoare-Laval incident)者與輿論以意外的刺激外，自可不必關心外交問題在下院的討論將是如何。在英國，惟一足以限制政府的權力的，只有議會解散後，民衆在總選中的決定。但這決定，如對於西班牙的不干涉主義，及一九三八年，在明興會議之犧牲捷克，要想再來改變政府所造成的結果，究竟是太遲了。

所以美國外交所爭執之點，並不是一般批評家所同意的由議會以管制外交的問題，而為比較狹小的，如何以確保證國會今日對外交的管制的問題。有的人主張以為條約的批准，只要在參院占有多數就行，而有的則主張眾議院也應當有核准條約之權，像對於宣戰問題一樣，若在兩院得到多數，便可加以批准。後者是韋爾生（James Wilson）在憲法會議中所提出的方案，雖然當時只有本雪爾凡尼亞省投票贊成，但是到了近來，有名的民主黨總統候選人，且曾有過大使經驗的台維斯（John W. Davis），亦表示贊可了。由所提的方案，兩院可合成一處開會以決定條約之應否批准。而據有名的眾議員麥考爾（S. W. McCull）的主張，則以為條約締結權應當完全屬於眾議院，因為眾院時常改選，對於外交問題更比參院能與輿論相接近。但有但格飛教授（Professor Danzefield），既對條約締結權作了一番精密的研究，他却反對上面的提議，而主張特設一外交會議，由國務長官，次官，高級起草官，參院外交委員會主席及少數幹部，與眾院外交委員會聯合組成。他說：「這樣的會議，可以網羅外交部的專家與兩院職司外交的政治領袖，都在其內」。

在這些提案中，最為合理的，自然要算將條約締結權移於兩院由其多數以為決定的一個提案。這使外交政策關於和平方面的管制與對戰爭一樣，都屬於同一組織，並且還有一有利

之點，使批准條約締結的參院能與核准條約必要經費的支出的衆院，彼此結合起來。若說現今的衆院是個龐大的團體，我覺得這殊不能成爲重要的反對理由。因爲像參院那樣作爲總統的諮詢機關，似乎也並不小。不過衆院的政治的色彩若與參院不同，遇到了重大的事情，不免陷於停頓，這是困難的地方。但是在總統與參院之間，也曾有過有同樣的情形，我想這個困難是不難克服的。這也許可以如海頓（Hayden）所指出那樣，即「屏棄一切秘密主義，將評議委員會妥協所得的調整結果，交由兩院去研究修改或保留。」這原是總統所熟習的辦法，並且在美國普通立法手續上也不致發生新困難。這一提案，比之以種種理由主張廢除參院三分之二的規定，我覺得實較優勝。因爲外交事件，事關兩院，所以兩院都對之具有同等的關係，這是很妥當的。且既是以人民選舉爲基礎的兩院制，將其一院除外，使不得直接與開政治的重要部門，那究竟是於理不合。又因衆院的屢有改選，於是問題之足以形成強力的輿論者，遂可於選舉中見到表現，這在原來却是少有機會的。

至於但格飛教授的計畫，我覺得似無多說的必要。由他的計畫，行政權與其責任，就在採取制權與進行交涉之始，即發生分裂，這是很不好的。並且使秘密與迅速二事大有問題，尤其是在議會休會的時候。倘若議會兩院，或者一院，其政治的色彩適與總統不同，那末

由此計畫，總統便要受到極大的困難。總統與其國務長官的關係，也將不易處理，因為國務長官的忠誠很不容易在總統與兩院外交委員會主席及少數幹部之間，發生不能一致的弊病。誠然，由此計畫，若社會議中之議員能對條約加以認可，那末在議會之中，以他們的力量，必可較今日更易成立。但在另一方面，須知他們若加反對，那末條約之通過就將愈為困難。總之，由但格飛教授所搜集的證明，在參院外交委員會主席強力援助之下，誠可使條約迅速得到審議，但究竟能否即得承認，尚相距甚遠。且他所主張的許多有利之點，總統從其他方面本已有之，如像麥荊來那樣具有善於操縱參院的手腕的，就能充分獲得其利。在我看來，他的計畫，實危險多於利益。這加大了現今議會對總統權力的侵害，尤其是在行政協定的不明地帶與其總司令官職能有關之複雜地域。並且，還阻礙了總統的創制權，而在議會為反對黨所支配時，他的應付便愈困難。還有值得指出的，像參議員洛志在凡爾賽和會序幕所採取的行動，便將更有發展的機會。

關於條約締結權的改正，在我們外國人看來，可有許多計畫，但其決定則為美國人自己的事。惟由我所見，普通的指責參院，都未免過甚。誠然，我不否認參院之對行政機關，有一種嫉妬，有純粹黨派的反對，甚至個人的憤恨，混合於其外交權之行使當中。但是若把這些

加以一番衡量，我仍以為不管有如何的困難，這種權力應該是落在美國立法機關方面的。其實，卽置其範圍於不論，總統在外交上的權力還是非常巨大的。他在任何方面，都是整個政治組織的原動力。但是其他政治組織，最顯著的是英國，却沒有像美國參院那樣的權力，這一結果是值得注意的。這使總統必須將其所行動，有對國民陳說理由之義務。總統必須對國民時時與以啓發訓練，他不能臨以驅策的態度。在這種代議政制之下，凡是對總統的行事表示異議者，不但都可充分表白，並且總統在其行動之每一階段，必須對之加以斟酌考慮。在總統與參院的爭執中，參院固不少只逞己意的誤謬，但是總統方面也不在少數。由此制度，總統有範圍廣大的制衡權，得自由活動，這原是應當如此的。但我覺得最好的，是此制衡權之成功與否，全視總統對於輿論的支配力爲如何。我覺得凡是民主政治，卽應如此。舉個具體的例子，就英國人言，對於美國參院之拒絕批准凡爾賽和約，尤其是由其結果來說，是不能不表遺憾。但是我們若把美國參院批准條約的手續來與英國下院的辦法，一加比較，就會覺得倘就外交上的民主主義言，那末存在於美國制度下的原則，實遠勝於在英國者。並且我更要指出美國報紙之刊載外國新聞所以比英國爲優，實根據於其支配外交的根本原則，因在一方面爲民主的，而在他方面則爲貴族的。所以在大戰以後，英國的許多議論都在討論外交政

策管制之民主化問題，這是很有意義的。不過這一問題，卽在美國，亦未解決。但是對於行政當局的不賢明，美國的防止辦法，實爲歐洲歷來謀設法改善之最重要者，這是無可疑惑的。

三

現在，我要轉而論總統與參院在另一方面的關係，此雖與以上所述者有關，然其角度不同。我們知道參院是與總統共有任官權的組織。提出人選以求參院之認可，這是總統獨有的權力，但是參院對於所提之人選，或認可，或拒絕，却有完全的自由。由憲法制定者的意思，無疑的是欲藉此來防止總統建立不可動搖的行政權力。這規定了提名人選的價值，是參院所關心的唯一問題。哈密爾頓說道：「參院對於大多數的人選，都以其價值而感到滿意，對其無價值者則認爲不滿，除此以外，可說並無其他感情」。

但是偉人的預言，到底失敗。從華盛頓時代初期以來，參院之共行使任官權，其實却多爲黨的利益着眼，此外便是基於個人的理由。參院之否決總統所提的人選，原是建國之初卽已有之，但是這一制度之被稱爲「參院的恩典」(senatorial courtesy)，則直至傑克生時代始行確立。羅傑士教授(Professor Lindsay Rogers)對此，曾有很好的定義，他說：

「參院的恩典是一種『自由否認權』(liberum veto)，其意義不過如此：即參院之所以不指定誰某者，其意蓋希望總統任命地方官吏如郵政局長、關稅局長時，能注意該局所在的地方或其人選出身的地方，為總統一黨的參議員所滿意。諺語說『狼羣之強由狼而成，集狼之力乃成狼羣。』故若對於少數參議員的意見置之不顧，或將他們的反對加以蔑視，那末在參院中對於總統所提的人選，就會加以拒絕。因為範圍常有變更，故關於任命情形殊難有決定的說法。但以我之見，今之參院似正準備對一萬八千的任命發動其否認權。」

在多數的人選中，有的可以毫無問題的得到通過。照例對於總統閣員的人選是不成問題的，雖然其中也偶有例外。如麥迪生之不得撤回加拉丁(Gallatin)任職國務長官的提名，其原因只為了參議員斯密士有個兄弟也想要這個位置。又如我在前面曾經說過的柯立芝之任命華倫(Charles B. Warren)為檢察長官，本來很有理由，却為所拒絕。但是一般的常例，參院都覺得閣員人選還是由總統自行決定的好，因為這是他要共事的人，他當然知道得最清楚。至如大使的任命，也如同樣，不過也有意外提出異議的。例如不准加拉丁之出使俄國，拒絕凡崑倫(Van Buren)於辭去國務長官以後出使倫敦，及威爾遜之提名以哈普固特(Norman Hapgood)出使丹麥而遭拒絕等，都屬此類。但是就比例來說，參院對於

總統所提外交人選，並不苛刻，也許還是十分寬大的。

惟參院之行使否認權，在其他方面，却甚惡劣。這有否認與承認的兩面，在否認方面，最壞的例子有如因為對於所提人選，有個人的嫌怨，於是加以拒絕。例如新哈不夏省的參議員加林葛 (Senator Gallinger of New Hampshire) 爲了阻止著名律師魯伯利 (George Rublee) 之被任爲聯邦貿易委員，曾爭鬥了二年之久，而其原因就是怨恨。由參議員霍爾 (Senator Hoar) 的記述，格蘭脫之所以不得第三次連任總統，可說是因他所提人選甚是不行。而關於紐約稅務官一職，加非爾與康克林二人的鬥爭，這是衆所周知的事。又據朴克的記載，參院常態度從容的對總統推薦人選，他除了接受以外，別無辦法。並且參院的這種權力，甚至毫不客氣的用以推薦大理院法官。如在一七八九至一九三八年間，因爲參院之故，在一〇九件提名案中，由總統撤回者達二一一件，占比例數百分之二十。

誠然，這種否認權也有運用得很好的時候。這因爲總統所提人選不良者，也不在少數。如任命許士爲大理院長，經由參院討論，以五二對二六而獲通過，又如任命派克 (Patton) 爲法官而遭拒絕，都是使總統對於其所提人物應該如何，作有用的參考。但是坦白的說，參院對於所提人選，亦多不能離去個人的立場而以其人的資格爲準，甚至關於大理院方面者亦

然。大抵總統多以任命爲代價以購取其己黨的擁護，參議員則只着眼於此官職的分配，究竟對他在本省政界的地位是否可以增強。當此之時，爲使此種分配有效成功，總統處境的困難是可想而知的。像老羅斯福總統那樣，他也許是要想維持其任命權之高水準的，但由實際的經驗，卒使他不得不把水準降低下來。

這個問題的解決，我覺得實是不易。這是無可疑惑的，參院常利用所謂「恩典」而濫使其權力。但是總統若無參院的否認權加以掣肘，那末他也將同樣濫用其任官權，這也是無可疑惑的。由今日的情狀，如大理院法官及各省間貿易與關稅委員的任命，殊不能有相當程度的公正，否則將爲輿論所不許。這誠然不一定如此，但是至少有此可能，因爲其所任命的人選，究竟有才適當與否，實爲大眾所注視不忘。倘其不然，此等職位的人選，一旦不爲國民所注意，是則整個任官制度勢必成爲黨派或個人利益，互相爭奪之場，混亂醜惡不可言狀。

英國人看了這種情形，必將說文官制度在一八七〇年未曾改革以前，英國原來也是同樣卑污不堪的。但自採用考績制度以後，於是全部官吏的任用遂完全爲之改觀。美國只要能採用考績制度(merit system)以代此分贓式的獵官制度，(Spoil system)這問題是可以得

到解決的。但我以為問題決沒有這樣的簡單。因為政黨乃現實而固執的存在，不能不有滯澀的行動。如在英國，我們已把文官制度的毒素，大部（不是全部）肅清於任官場中。但為了報酬政治的功績，我們却代之以廣泛的政治榮譽制度，在許多事例中，甚至任命治安法官，以酬其對黨的功績。有時如高等法院的法官以及為數雖少而却甚重要的殖民地總督，亦當如此。又如皇家委員的任命，大抵都以首相或其大臣之意旨為準，他們以此作為對其黨友的酬報。近年以來，以公共事業的發達，如英國廣播協會及倫敦旅行局等，遂使政府得以自由加其有新的職事。這是大家都知道的，蘇夷士運河公司的理事，是薪給甚高的乾俸職，與英國政府在本國可以支配者相同，常用以作為高級的政治上的報酬。

由憲法的規定，位號的推薦並不是總統的自由。但是政黨若無此種報酬的來源，其處境實甚困難。這在英國，多以貴族或勳爵作為功績的酬報，而在美國則以大使或大商埠富有的關稅官作為報酬。故欲廢除此制度，那就必須深掘至政黨政治的根底。於是全國及各地的政治機構不免發生巨大混亂，結果所至，誠有不能設想者。所以我的意思以為單說今日的文官制度必須廢止，那是不夠的。並且究竟應廢的是屬於參院方面的，或是總統方面的，或者兩方面都應廢除呢？因為我們知道這是兩方面共有的弊害。自傑克生時代以來，任總統的大抵

都會利用其在官權藉以獲取其在議會的擁護，同樣，一般的參議員則利用承認權以鞏固其在選舉區中的地位。現在若欲將此文官的機構，整個的改成像英國那樣以考績為準，那末必將發生兩種危險的結果。其一、將使總統以缺乏現有的一種重要制裁力，使其必要而有益的法案，難以通過。其二、將使今日的議員，尤其是參議員，更不得不有賴於富豪及重要事業如鐵路公司，公共事業等的支持。我覺得二者都不是好結果。

但有一件事，我可以確說的。這就是廢止參院對於任官的權力，使總統一人單獨有此大權，果其如是，那實是大錯。因為這是最容易濫用的權力，尤其是在無力的人手中，結果勢必弊竇叢生，不堪設想。試觀格蘭脫與哈定，對於參院雖有現今的防禦措施，但由他們是怎樣運用其權力，便可知我所說之無誤了。我並不以為總統由此權力，便可在政界造成牢不可拔的勢力。結果所至，必反使腐敗勢力，大得活動的機會，他們爲了在法院及大委員會中獲得任命，不惜以利益相交換。我們試想在證券及交易委員會中，有了垣街的傀儡；在全國勞工局中，其人員的意見，竟與全國製造業協會者相一致；而各省間商業委員會，對於鐵路運費及鐵路合併等困難的問題，竟不能有公平的處置，就可知其當前的危險是如何了。參院之關於任官權，雖會屢有過誤與罪惡，但是其中常有多少議員，如前代之老賴福來，當代的諾

列斯，他們實是不可以利誘的堅強的公共利益之保護者。他們會如哈密爾頓一樣，以一身當整個參院的重任。所可惜者，這樣的人物，究竟不多。但是他們若仍有其存在，那必能為公益作忠實的保衛，倘其不然，加以廢止，使總統獨擅此權，則其損失之大，到底是不能補償的。

故我以為總統像現在那樣在廣泛的範圍內，有任命官員之權，那末參院的承認權雖有缺點，亦當有其存在。若由我之見，則此權力的範圍最好能限制到如英國那樣的程度。美國的行政人事若能脫離分贓式的獵官制度，那末其所得必甚多，而所失者則甚少。但就現實來加考察，則其結果必將發生二個嚴重的問題。其一是總統為了保持其對議會之駕御，究以何種手段代之為是。其二是總統的任官權，其範圍究應以何處為極度。

第一問題深入於美國政治制度的根本。若說總統仍有可以訴諸輿論的力量，他若正當無誤，必可獲得勝利。但是事情沒有這樣的簡單。因為在今日的世界，我們須知有時間的要素與宣傳的力量，使我們不能忘却。蓋由權力分立的制度，總統對其投票所提供的報酬愈少，他在議會的權力便愈減，因之，他的指導力將更削弱而不能發揮其作用。我們知道總統對其黨的指導只是一種浮動的現象，他所統轄的許多地方機構，只有部分的受其管制，他沒有可

用解散以相威嚇的制裁權，且在美國，因權力分立之故，黨的規律也沒有如歐洲各國那樣的嚴格，於是事情很明白的，他的權力一旦被奪，議會便將立即侵入其所有的勢力範圍。友人勃羅根教授(Professor Progan)在其大著「人民的政府」中，曾言參院任官權的撤廢，便是總統權力的擴大。我意亦然，但這是有條件的，必須獵官式的分職制度能保其存在，而此制度之處置成爲總統獨有的特權始可。但若一旦分職制度原則的趨於消滅(分職制度之無理誠是無可辯護的)，那末總統的地位勢必比今日更爲無力。原因如我在前面所說，我不信美國在歷史的現階段，能容受無力的總統。於是問題的難點遂及於整個美國制度的中心，我將在本書末章再來解釋其意義。

第二問題比較狹隘，其重要性亦易爲人所忽略。近七十年來，英國的文官制度曾造成了以德望能力爲準的人事制度。屬於舊制的許多惡習，現在從內閣與議員得到了解放。但是也產生了自身的一串問題。誠然，這使英國人民於服官任職有獨立不羈的勇氣，但是，尤其是在近年來，却發生了一個疑問，像現在那樣缺乏創造精神，沒有想像力爲日趨重要的國策開闢新路，我們所付的代價究竟是值得否呢？戴陸(Sir Henry Taylor)說得好「作應作之事，與計畫應作什麼事，這是二件事情，而向來存在於英國政府內的精神，則惟有如何作應

作之事。」戴陸所言，直至今日，似尚有效。因為如大規模的革新運動，其發動的力量，大抵來自政府以外。許多時候，對於新制度之傳入，常受政府內部巧妙而堅強的反對，因為各部的大官都是些手段巧妙而頑梗固執的人。蓋英國文官制度的傳統，在竭力避免錯誤，不願有什麼冒險的行動，深恐一旦發生錯誤，反為將來開其先例。英國的文官大抵在服務二十年後，必可在其機關之內占到有力的地位。因為到這時候，他的思想已在定型，不致與其所熟的傳統發生背馳了。因此，如欲打破這種習慣，那就非有才力過人的大臣不可。故就消極的國家言，英國的文官制度可說是達於盡善的地步。若以今日的形式，移用於積極的國家，那末能否適當，似尚有待於證明。因在積極的國家，為了能與變化迅速的，甚至革命的世界相適應，實需有巨大的冒險精神也。

所以在美國總統，倘若他的任官權也像英國那樣加以廢止，那末勢必要發生什麼問題，因之，勢不得不仍保持其若干權力的存在。凡是積極而實行的總統不但要能確保官吏們的擁護，並且還要有創造與冒險的精神。試問英國那樣固定不動的文官制度，能與這種流動的性質相適合嗎？由我所見，這是一個未能解答的問題。這裏且說我經過相當研究所得的印象，我覺得在羅斯福治下之華盛頓，實比一世代間的白廳(White hall) (英政府所在地)多了兩

種重要的性質，即創造與冒險的精神。誠然我不否認，白廳方面也產生過如莫蘭 (Sir Robert Morant) 那樣的人物。但是他們的出現，恰如雷尼峯 (Mount Rainier) 一樣屹立在羣山環繞之中的。總之，我以為對於美國文官制度的種種問題，欲有明白認識，那末至少下面這幾點必須記住。第一、分職制度的廢止，有使總統權力普及於議會的危險。第二、倘若使之與英國一樣，也有永久的文官制度，那末他就不會再有大規模改革所必要的人材。這個問題實在巨大，只好待諸邊沁那樣的大材了。蓋若一想到問題的含義，就會覺得這是深及於美國共和政治的根本的。至問題的發展究將怎樣，那就須視我們預測與想像之所見了。

四

參院對於官吏的任命，其權力曾有明白的規定，但是對於撤職去任，却就未有明文。哈密爾頓認為官吏罷免，應有參院的同意，而麥迪生則以為不然。他說「倘使各位的意見以為不肖官吏之罷免，必須徵求參院的意見與許可，那末總統對於官吏的行事將無從負責，一切全由參院來決定就是了。這樣的結果，徒毀壞了真正的責任制度，而所得則毫無」。從共和國之初，大家對於總統之具有無限制的罷免權，都表示十分的惡懼。然而由初期的幾位總

統，其施政表現，實使人覺得並無此種恐懼之必要，且如戴吉教授 (Professor Thach) 之所論，所謂罷免權者其實是包含在行政權的一般的性質之中。

最初的重大衝突，起於傑克生總統時代，自此以後，約翰生總統時代雖為最烈，却在起伏不定的狀態。其中事例有如傑克生之罷免其財政部長寶尼 (Deane) 約翰生之將其陸軍部長斯丹登 (Stanton) 停職，都足見總統權力的深沈。至如大官之以參院壓力而罷免者，有摩理斯 (Gouverneur Morris) 之免駐法公使職，柯立芝時代鄧貝 (Denby) 之免去海軍部長，表示在另一方面對這種特權的爭奪。此外，還有因官職的新增而發生的問題。蓋如官吏的罷免既須得參院同意，則如官職的新增，亦當附以此種條件，參院的意見究竟妥當否呢？如 *Wyvinst* 對 *N. S.* 事件，大理院多數決定的意見，以為否認總統有無限制的罷免權，乃屬違憲。但在這次事件中，如勃蘭登斯法官 (Justice Brandeis) 與霍爾斯法官 (Justice Holmes) 則認為參院對總統的罷免權，有權加以限制。又如 *Humphrey's Executor* 對 *N. S.* 事件，大理院的意見，比前面的判決，範圍較狹。這次的判定認為問題的職官，若不純然是行政的，而為如各省間商業委員會或聯邦準備銀行委員會等獨立的機構，那末對於總統的免去其職，議會有權提出條件以供考慮，總統若不遵此條件，就是非法。由此二例。

可知其間實有紛爭的餘地，所以我們殊不能說這種權力的法律的立場，已經確立。

由我個人的見解，關於罷免之事，問題蓋在各方觀察不同，故可分爲二部。在一方面，既有日常政府行政機構的存在，總統應有自由酌量的權力，不受制限，這是無容疑慮的。總統的職責原在「忠實地執行法律。」因之，他有權自認爲能適當執行。他也許發生錯誤，也許有黨派的偏見，也許如參院之所深懼，利用其權力以布置個人的勢力。但在這裏，總統若濫用其權力，究竟能有多少利益，實是疑問。因爲他免去了一個官吏，他必須新任一人，這裏，若參院認爲總統行使權力不當，顯然必要利用否認權以爲干涉，像寶尼能免以後而以湯奈（Roger Taney）繼任，就是很好的例子。惟設官任職，既以治事爲目的而由總統負最後責任，則對於此種責任的干涉，我意實不是好事。在任何政治制度中，信任之心應該到處都有存在。就美國制度言，爲了施政的進行，信任之心應該放在總統身上。故由此以觀，總統以信任心爲基礎的自由考量之權，議會若橫加干涉，甚至達於禁止的地步，那究竟是不妥當的。

但我的意思可不是說議會應當停止表示所見。如其對於那事件的行動，那是不要當的。由這意見的表示，總統可以隨之行動，否則，雖他自甘冒險，亦不能如己意以行動。那貝

事件所通過的決議，大似英國下院對於某一部長投票表示「不信任」。這雖然不像英國那樣，旨在壓迫大臣去職，但却無異告訴總統以及美國人民，有一件議會認為非常重大的事，將要發生，其結果不過如此而已。我以為這樣的決議，只有在時局重大之時，纔可成立。但是那貝事件却只是這樣，一個部長因為疏忽於其二個同僚之起訴，而其一人被判有罪，致他至少也有失察之罪。至如參議員波拉所言，由憲法規定，議會無權通過這樣的決議，因為閣員的罷免不屬參院權限範圍之內（除了正式及不一定的彈劾手續外），這未免把議會的機能看得太狹小了。對於行政的批評，本是議會內在的機能，且為其最貴重的貢獻。若以形式的理由，將此機能加以阻止，那末對於總統自身以及其所努力的國民的利益，都將不是好事。

但是除了法官的任命，有憲法特殊的規定以外，由我之見，有的官職，在性質上，也應該防止總統不得逞其無限制的自由罷免權，這種職位，有如各省間的商業委員會，凡任此職者都希望能有準司法的地位，或者對於問題的處理不要依據尋常黨爭的路線。在這裏，我以為議會對其罷免條件可以規定，不僅有其可能，且是應當如此的。又如美國會計檢查長一職，我意與其屬於總統，寧對議會負責較為妥善。有時，議會希望能離去政府的政策而得獨立，於是要求組織兩黨聯合的機構。也有總統想避去法令的規定，如柯立芝之對劉易斯（L.

J. Lewis)，用未註日期的辭呈，作為復歸於參院的代價，這種作法，在我看來是完全不合於理的。原來現代行政的大部，都帶有準司法的性質，而此性質實全恃國民對於行政者公平無私的信心以成。故在此時，議會應有立法的權利以保持公正態度，這是無容疑慮的。例如羅斯福總統寫信給關稅委員洪弗來（Humphrey）求其辭職，以為「委員會為能有效的達到目的，其人員當由我選任，」而在同時，對於洪弗來的功績他好像又很滿意。由創設委員會的法令，規定人員之罷免必須是「無能，失職或有公務上之不法行為，」而洪弗來之過失則無一屬於此者，所以羅斯福之要求他去職，我們殊未見其有何合法的理由。

洪弗來的事件與毛根博士（Dr. A. E. Morgan）者顯然不同，他在當時是田納西河谷專家委員會（TVA）的主席，他的去職，總統有明白的證據，表示毛根對其同僚的態度實使委員會不能完遂其機能，總統先舉行個人的「密問」，然後把判決所必要的證據出示於其前。總統的決定，無疑的是專擅自由的行為，但這是普通有理性的人，在這時候，都會覺得應當如此的。所以這次事件，雖在議會引起劇烈的辯論，但其與洪弗來事件不同是很顯然的。因為對於洪氏，並沒有何等的罪名，只因總統認為此行政團體若由其自己提名之人組成，那就更可滿意而已。但是這個委員會所依據的法令，本在防止總統有此種專擅的行為，所以如

大理院全體一致的判決，謂總統無此權利，我是不能有任何的答覆。

因為如洪弗來事件，立法的目的在保障官吏不受行政當局的約束，不管對其政策，他的見解是如何。故對於這種保障表示擁護，正如法官的任期不受行政的干涉一樣。倘若法官出缺，總統只要能對法定的資格加以重視，則其所推薦的人為與他同志越者而非反對他之人，我們決無表示異議的理由。大抵像大理院法官那樣的職官，他們是處在一個朦朧的地帶，那裏須要超越僱人評判的限界，由此角度以觀察事實。大理院的法官不應因他認為不當遂認某一法令為違憲，同樣，準獨立的機關中人不應因其心所不快，而對總統的政策表示反對。他的問題，只在總統的政策是否將阻止其服務的目的，並且，倘是總統的政策果是合理的問題，那末他還應當與以支持。蓋在行政權力之內，若有機關乃在使其所實行的政策趨於無效，那末政治的施行到底事不可能。這原來是立法機關的事情，但在我前所述的保障範圍以內，他能够使總統更有自由的餘地，自是更好。誠然，這種自由也許要濫用或者惡用。但是這改正謬誤的工作，是要議會來担任的。對於政府的惡政，若要加以答覆，那不是總統任期內其政府官吏們的事（此事之合理與否且不問），這應由為此目的而選出的議會來承擔纔是。至若議會也不能承擔此改正的責任，那就只有責之國民大眾。除此以外，我以為都是破壞有效力

的政治的基礎的。

第四
外交

一八一

第五 結論

一

美國總統選舉的方法，現在與其本來的用意已全無關係了。在總統選舉會(Electoral College)中的多數，往往可以打敗在國民中占有多數的人。例如在一八七六與一八八〇年兩次，都是如此。在一八八四與一九一六年兩次，則幾於如此。無論怎樣說來，總統選舉會是時代錯誤的，且由各省推選，也是不妥當的。蓋由此方法，對於總統候選人的推舉，實大有影響。照例有些特殊的省區，其態度是很明白的，於是政黨便着眼於其投票不定之省區，選擇候選人物，並且，爲使特定之候選人能够提名當選，不惜於選舉前，與特殊省區之政黨機關成立條件。例如民主黨之在南方，可說具有勝算。故自南北戰爭以來，其總統候選人多出自東岸，尤其是紐約。東北地方，顯然屬於共和黨，但是若要選舉得勝，還得將中西部諸省及在南方與北方間諸省，盡入範圍始可。因此，共和黨爲了成立同盟，多在中西部諸省求取總統候選人。杜納(R. J. Turner)說得好：『美國的政治家，不僅要能代表其所率黨派之特

殊利益，還要能尋求一個公式，使各地方結成一共通的政策」。

爲了求取這個公式，美國政界之以此總統制度而陷於混亂是可想而知的。哲斐生與傑克生因能尋得此公式而得勝利，克萊與加爾洪則因爲不能而告失敗。在南方各省因爲黑人選舉權的失敗，共和黨在那裏始終不克活動。至如政綱究應何者爲重點，候選人應當如何，那末最當留意的，是其內在的地方主義。故我以爲倘若一旦能超過地方主義，那末總統應該直接由國民投票選舉纔是。這對於總統在全國的地位，必定大可增強。並且如一九一二年共和黨全國大會的失敗，必可避免，兩黨對於投票未定的省區也不必這樣加以重視了。像現在這樣，以省爲選區的單位，實完全由於政黨組織而來。由今日這種選舉的方法，省的地位所以重要，不過使那些以政治爲職業的人，增加其不當的地位而已。但是若能改用國民投票的辦法，那末如其主張根本不必重視的候選人，就可加以排除，而使餘下的候選人，得免去許多爲職位及法案所訂的約言。

還有二個與此有關的簡單的改革方案，值得在這裏提出的。如今日那樣將總統對財政的否決權加以限制，我以爲是沒有理由的。由現在的制度，總統對於議會的法案必須全部加以承認，否則全部加以拒絕。結果使總統對於預算的更改，無能爲力，他仍須受地方不正當支

出制度 (Pork barrel) 與其繁苛的控制。所以我希望美國議會也能採用英國下院著有成功的『自制條例』(Self-denying ordinance) 之類。至如不在總統直接權力之下，而要求支出，這種議員們的權利，我以為是應當反對的。果能如此，則結果不僅可使財政更趨合理化，並且可以避免支出法案，不致成爲百餘議員手中之玩物。我們知道不論衆院或參院，他們對於財政法案的關心，只是可以分得若干用於地方的土木工程，藉以報告其選區的人民而已。且我所說的辦法，已有許多省區行之有效，倘若總統亦能有此權力，那末必可裨益匪淺。

我的第二個改革計畫，也是帶有「自制條例」的性質的。我以為除了純然自私的理由以外，如「參院的恩典」(Senatorial courtesy) 根本無存在的可能。照例其運用的理由很是狹小，而結果如何又鮮有說明。這不過使總統任用人選的範圍趨於狹小，但可不是爲的提高任官的標準，而只是爲了伸張某一參議員個人的勢力。由我在上面所曾說的理由，對於大官的任命，我主張參院應保持其承認權，但如今日那樣，對於法官與商埠收稅官的任命，要視黨內各派相爭的利益平衡關係以爲決定，究竟是不適當的。若說「參院的恩典」其用意是在拒絕不當的任命，我想無人敢作此言，因爲如有名的康克介與加林葛事件，就是證明。同時，恐也無人會向總統主張利用其任官權，以幫助如白脫來 (Ben Butler) 型的人物，以建造

勢力機構。真的，這種所謂恩典者能一旦廢止，那末各個議員的權力，將大受影響。但是對於參院全體的力量，仍無所動搖。對於每一任命，若以為加以承認，有可以懷疑的時候，參院依然有自由討論的方式，解決其懷疑的地方。山過去的記錄，參院倘是能够接受這一主張，我想美國國民生活的威儀，定可為之增高不少。

勃羅根教授論道：「由兩院議員而得到表現的地方利益的壓迫，為使總統能與之相抗，其所必要的根本的附加條款，必須規定總統有權訴諸國民實行總投票（*Petendum*）……總統對於議會之提議修改憲法，應有絕對的否決權，除非國民的決意也有此要求。同時，不管議會的同意與否，總統應有權自行提出修正，或對國民提出其自己的直接立法。蓋若欲使國家的政治脫離地方的政治，成為可能，那就只有由總統入手」。我對於勃羅根教授所抱的目的，表示同感，但他所取的方法，我殊以為不然。這因為第一，行政與立法間意見分裂的問題，多不是可以用國民總投票作有效的討論，這是各省總投票的歷史可資證明的。第二，由美國的經驗，總投票辦法若屢屢使用，將使越分的權力落於政治上最惡劣的勢力手中。並且，若由國民投票以取決，那末許多問題，如 TVA 卽其一例（這美國史上屈指可數的最有利的事業），便將為勃羅根教授所欲克服的地方主義所擊破。且把教授所說的那種權利，倘

若給與總統，是否有人懷疑應當也給與國民，果其如此，那末由這權力範圍的擴大，一定有許多不良的事例（公用事業的管理就是明顯的例子）成爲金錢勢力的直接支配。報紙與廣播事業將受一切惡勢力的控制。到那時候，誰還能預料如新聞大王哈斯脫（William Randolph Hearst）或柯林教士（Father Coughlin）所有的權力呢？誰還能知道他們對於美國選民的勢力愈是間接，那末美國的政治愈是純潔健全呢？並且，爲使權力能有效果的刷新，可供總統使用的權力的武器，像總統投票那樣究未免露骨粗野。而以其權力訴諸全國國民，則又未必能坦平無阻。於是總統遂很容易以一票之差，使他在這方面所用的權力受到挫折，同時因了純然外部的原因，又在他方面受到偶然的失敗。

我同意勃羅根教授的主張，地方主義之打破乃美國政治最爲必要的事情。而欲打破地方主義使有效果，那末必須經由總統之手，教授的這個主張也許也是對的。總之，總統愈是強大有力，那末議會의 注意，便可集注於一般重大的事情，並且，國民的精神也要強制議會須探此種態度。但是我們欲對此問題有正當的評價，還得作更深的考察。我們必須注意使美國議會成爲如此頑強的地方主義的團體，究竟是什麼？若說這是由於美國政黨的性質天生就是地方主義的，那我以爲理由殊不充分。這不過使問題在歷史上更推進一步，然則什麼是使美國

政黨成爲地方主義的呢？對這複雜問題的回答，這樣就非求之美國國民生活的根底不可了。觀察美國生活，誰都會感到有一種明顯的印象，就是美國沒有歐洲那樣的所謂「自由黨」(liberal)，並且，雖在大黨之中有要求革新的勢力，却俱不能有持久的力量。這種革新勢力之最著者有如人民黨運動，(Populist movement)，老羅斯福的進步黨，(Progressive)及老賴福來的第三黨，但是無一能保持長久的。過了一時，其主要的人物，像老羅斯福那樣或者回歸舊日的政黨，或者不復有力於政界。並且還有一個明顯的事實，除了短時間在某一省區外，美國勞工不像歐洲各國一樣，能在政治舞台上有什麼力量。社會主義在美國選民的心中，簡直一點也沒有作用。自一九三三年以來，美國的經濟恐慌雖日趨嚴重，但是社會主義的勢力在一九二〇年已到達頂點，並且就在那時，若以之與大政黨的力量來作比較，那是小得很爲可憐的。

在歐洲人看來，美國的大黨，也够人感到奇異的。政黨彼此之間，對於若干特殊問題雖曾幾次有過根本的對立，但自南北戰爭以來，彼此間分別的界線，並不是算實可據的。例如克利武蘭，若說他是共和黨的總統，就沒有什麼不可。又在海伊斯的重要政綱中，似乎也不見有民主黨的總統所不願接受的東西。推原其故，蓋由這些政黨本質上都是美國資產階級的

代理人，他們以同種形式服務於其同一主人。他們有時離去主人的服役，只因民衆輿論的詰難，他們若不如是，便將在選舉場中，招受失敗。但是到一九三三年羅斯福的「新政策」為止，他們對於輿論的反應，還是有限得很，黨中保守的性質始終沒有受到重大的損傷。在大理院所許可的範圍以內，他們是工商企業家的立法代理人，並且也有幾分是美國農業地主的代理人。他們所依據的，（也就是新政策本身所依據的），是美國資本主義對於社會的適應。他們對於政府的行動，反映着資本主義的猜忌。他們代表了資產分子不願受政府干涉的永久的希望。他們之被迫而忍受干涉，普通只在不十分重要的地方，或者因為時局嚴重，非有積極的政策不可，遂使他們一時不得不加以考慮。

讀美國政黨史，到一九三三年為止，（外交方面除外）；可以看出其性質與在一九〇六年勞工黨未曾出現以前的英國政黨，有明顯的類似處。在兩者間，有一般共通的社會觀，他們只因某特殊勢力的壓迫，使之不得不接受其要求，於是乃放棄此觀念。但是他們却自安於有力資產分子所佈置的狹隘的範圍以內，而不敢有所逾越。在某一意義上，戰前英國政黨所受的尊敬，美國政黨對之殊尚無此資格。在議會的後面，兩國的政黨都受到大企業家及其代表們不當的支配。威爾遜曾引用六十年前伯明翰的宗教家兌爾（Dale）的話，這在今日似尚通

用於美國。他說：在美國『有一包含千百萬國內優秀分子的階級，他們都以爲不必爲其努力，即可享有良好政府的果實』。不管所爭執的問題是關稅或托辣斯，是鐵路或電力，是賦稅或勞工在社會的地位，兩國的政黨有時雖亦有反抗，但如路德（Elihu Root）所言，始終是在一個『目不能見的政府』手中。而此政府的『巨頭門』（Kesses）則如斯替芬（Lincoln Steffe）所指明，實卽爲其病象而非病原。英國的貴族雖然有其缺點，但尙有真誠奉公的精神。美國的企業貴族則只專心於資產的增加，把求富的條件由政黨去加解釋，而自己把握其條件之骨架。

在這種情形中，令人時時記起了二件事：第一，美國本是一個大陸，要把各不相同的地方造成爲一統一體，這無論如何是件困難的冒險。第二，直到前世紀的九十年代，美國文明的擴張常是向內而非向外，故爲防止國民的不滿，尙比較容易。把美國來與歐洲相比較，人人有無限發展的機會，那裏有廣大的土地，並無什麼封建主義的殘餘，任何課稅都可在國庫中有所剩餘。因此許多勞工階級中人，多不願離去其地，他們享受了歐洲農民及工人所夢想不到的高級生活。而企業家的勝利，則無論在那一方面，都是最偉大的。僅在三世的時間內，他們從荒野中創造成一個文明。到南北戰爭爲止，對於美國文明的將來，或者也許感到遲疑

，但在分離問題解決以後，這種疑慮就消失了。自從格蘭脫總統以降，美國便似與佳運訂了永久的協定。政府的行動愈加放任，發展的進步就愈迅速。因此，政黨適應了這個環境，以無力的政府為社會繁榮所不可缺的條件。而因政府愈無能，資產階級的權力愈有活動的餘地，於是對於一切趨於調整約束的行為，他們便愈加投以猜忌的目光。

換句話說，美國的統治者需要一種無力的統治組織。他們滿意於這樣的空氣，如威爾遜所說似的「權力相互錯綜，分散極細，責任則只求之於難以尋覓的僻處」。故凡欲將權力加以集中的企圖，在得利於此種制度的人，都認為是不正當。他們斥之曰：「非美國的」，是對於自由的攻擊，是違反建國者的目的。就根本的意義言，他們的斥責也確有理由。因為在美國史上，權力的集中只在時局危急的時候有其可能。他們的接受本已帶點強勉懷疑的態度，所以一旦危機過去，便棄之唯恐不速。美國的人民長成於此消極政府的傳統之中，自然對於權力的集中，不能不抱疑懼之心。議會的態度也是如此，因為總統的人物愈是強大有力，那末議會本身的威權便將大為削減。原來美國政治制度的基礎，便是由總統愈強則國民自由所受的威脅愈大這一推論得來的。在一七八七年制定憲法當時的人們，看了英國的情形，他們認為議會若受行政的支配，那是國民自由的敵人。因此，他們希望能創造「一個不屈

「的議會與一個不專制的政府」。他們這樣造出權力分立的制度，以政府的麻木無能爲佳事。威爾遜說：「他們以政治組織的二大部，行政與立法之絕對分立，爲達到他們偉大目的之唯一有效手段，實在不是無故的」。

這樣過了一百多年，他們實有充分的理由，相信這確是無誤。這個制度，有時雖曾發生裂痕與動搖，但是一旦平定下來，在這一世紀間，却只有令人羨慕無已的勝利的進步。然而就在這一世紀以後，非常的擴張時代開始終止，於是在他們所已得的結果與他們所欲竭力避免的結果之間，遂發見了竟有十分的相似。因爲由權力的分散，發生了許多不能滿意的事情，而爲設法應付，他們遂不得不思加以集結，藉以防止政府之麻木無能。這種要求協力的方法，正與喬治三世欲使議會屈從於他的方法，有奇異的類似。美國總統之以任官權求取其所需的多數，與喬治三世之以地位年金，求得在下院的多數，正是一樣。而財閥與美國議會之關係，與十八世紀英國議會之爲大地主階級所支配，亦並無二致。蒲得爵士 (Lord Bute) 有名的警句，「自由政府所採的形式與專制政府所抱的目的，未必是完全矛盾的」，這在美國史上曾屢次有了證明。而自馬歇爾 (John Marshall) 以來的事實，尤強調此一證明，他們使大理院成爲美國立法機關的第三院，俾總統與議會在適當的限度內，能够彼此協作。

總之，由權力分立所造成的情景，也就是權力混亂的情景。總統可以爭取國民的指導權，因為只有他的地位能有明白的指導。但是前面有兩條路，他除非能決定其一，否則就不能成功明白的指導。總統對其自己的職能，倘能採取所謂零散的見解，那末他也許可以獲得他的所需要。他倘能如此，那就不會有爭論的大問題。他這樣既並不是對議會爭取首位，故可有成功的希望。又若在中途事情使他臨到了危險的信號，那末也可達到他的希望。此時，至少因為有了威脅社會基礎的情形，遂不得不承認其指導而與之協力。但是，若在平常的情形，總統的態度愈是積極，那末他就更不能保持其首位。美國政治組織的全部力量要反對着他。因他不備毀壞了權力的分立，並且使其根本與獨裁主義相反的政黨組織，性質發生改變。我們須知美國的政治機構，由其本來的原則，只是一種風平浪靜時之制度，同時，因此表現為政黨的形式，於是不易接受積極國家的種種範疇。

但是今日，因為美國已進入積極國家的需要不許再加否認的時代，所以更有重要的意義。這可從許多角度來加觀察。第一、很明白的，因為國內的發展時期業已過去，今日美國資本主義所遇到的問題與歐洲所發生者正同其性質與強度。第二、由技術與科學的發達，使一七八年所構想，在中心與周邊地方間的權力的劃分，成為陳舊無用，而在此大資本主義時代

，只有聯邦政府以同等的威力纔能與大工業帝國相頡頏。第三、因為政黨對於要求解決的主要問題，不能給與選民以合理的辦法，可資抉擇。且更可注意者，又無政黨能容納有組織的勞工運動，使其所需要成爲大規模的法令。但事實上，美國的勞工問題雖尙未正式走入政界，却迫着那些政黨已在那裏重整隊伍了。如保守的民主黨與保守的共和黨，由他們對於修改華格納法案（Wagner Act）的態度可以明知其對勞工運動的敵意，實比其彼此間的對立關係更具有共同的基礎。且不僅他們對於勞工問題的態度是如此，他們對於如「新政策」那樣的社會政策，所要求解決的許多問題，也如這樣的看法。

因之結果是很簡單的，除了非常時期以外，任何總統若常欲提出積極的政策，那末在今日的政黨之內，就休想得到團體的支持。他在就職的「蜜月時期」，也許可以達到一些希望，並且，因任官權的利用，或者也可獲得若干，但是他若追求其積極性質的政治目標，愈加急進，那末他雖一時在名義上是黨的首領，而黨的內在的性格必將愈加阻止他，打擊他。倘若爲了第二任總統的提名，他縱暫時緩和其手段，但在第二任將要滿期時，他必受到更強的反對。迨至他已退出政治舞台，於是他可看見繼其任的，將是一個與黨能够滿意相處的首領。強力總統之後，繼着的通常是無力的總統，這決不是偶然的事。因為美國政府組織與其

政黨組織，由其歷史的條件，是更能與這樣的環境相適應。

二

美國需要有力量的政府，而為達到強力的政府，則需要有力量的領導。但由美國的特性，只有總統能有此必要的領導。結果就要引起所有制度傳統勢力的反對。憲法之反對，一是由於權力分立的觀念，還有是因為分配於各省與聯邦間的職能，將由此而削弱。這種權力的分立與職能的分配，現在是美國特權階級最大的關心，他們爲了自己的利益，必要加以保持。現在，除了憲法的修改以外，這種職能的分配究竟有幾分可以得到成功，那末我們須知道就全視大理院偶然成立的和解辦法。

在美國，憲法是反對現實的必要的，政黨由其今日的基礎，也是反對此必要的，因為除了非常時期以外，美國的政黨組織，照例由保守勢力永久據有權威的寶座。這些勢力都賴其對無力政府的支持而自保利益。蓋若為強力的政府，繼續執行其積極的政策，那末必然的要與他們的利益發生衝突。這情形，我們看了他們反對「新政策」態度的堅決，就可知道。他們對於穩健如英國一九〇六年自由黨政府那樣的立法團體，尙認爲是紅色革命時代的開始。

蓋無力的政府，乃此等保守勢力自國家取得權力的源泉，所以他們對於政黨，也常不許有積極形式的指導。這種打消的方法有種種，有時以地方主義的形式，有時則在議會鼓勵反對的勢力，藉以阻害政府。或者利用美國恐懼強力政府的傳統心理，因為對於獨裁者的攻擊是美國人民所最容易傾聽的。

故我之見以為美國所需要的強力指導，倘若政黨間的鬥爭不能有合理之基礎，那末勢必不可能，而這就需要政黨澈底的重整其陣容。蓋國民對於政策的選擇，若果真有依據，有效的黨的規律，自必隨之而生，總統既對黨之指導懷抱熱心，自有黨徒將其誠服其領導。故問題所在，由我之見，美國的政黨必須調整使其社會勢力的性質能相適合始行。但在今日，却沒有這樣的調整。總統大規模的指導，只在解決危急局勢時始有可能。但是却没有繼續的準備。反之，美國政治組織之全部精神却在反對其繼續。蓋若一旦繼續保持，那末所有的權益將因其勢力的減少而趨無力。強大的總統即因其力之強，使他們趨於衰弱。其實，總統的領導，並不阻害其在議會中的黨徒之長成。由我之見，因有總統的領導，於是議會乃能為其所定的目標，成爲在他後面的統一體。不然，議會只是一羣烏合之衆，惟在能改變總統的目標時有若干程度的一致而已。而由今日的組織，則議會豈能擊敗總統，那末他在國民生活上

的表現，便愈巨大。但是那知就在總統的失敗中，却給與特權階級以利益。議會只知道怎樣自高其身價，甘心於那自然的誘惑，而事實上，如參議員魯濱孫那樣專心奉行總統意旨的，在國民心目中，也沒有如參議員波拉那樣專與總統作對者的偉大。故由今日的情勢，凡入議會任議員的，自然希望成爲波拉而不願意作魯濱孫了。

但是議會本身決不能作積極的領導，除非能爲此職能而有所組織。由英國的制度，下院對於內閣所提交的政策，得表示承認，或者不願解散再選而竟加以拒絕。但是議會却不能領導內閣，議會不是制定政策的團體，這只是一個登記機關，一個批評機關，一個由此而使國民的呼聲能得到表見的放音器而已。但在美國的議會，憲法却無這樣的規定。總統可以宣布他自己的政策主張，但却沒有相當的制裁權可以使之實行。並且，他雖然把政策提了出來，可是以後會變成怎樣，他自己也沒有把握。政策的有效的責任究在何處，他可不得而知。議會中有勢力的議員，倘他是屬於多數黨，那末便可與總統一樣自行其是，並且還可有他的勢力範圍，恣意以行。美國議會內的委員會，這雖不具有真正的行政機能，却是立法機關內的行政組織。這對真正行政機關的政策，有權加以破壞，同時提出代替的方法，而此方法則很少是首尾一貫的政策之一部。並且，這個在立法機關內的行政組織，又時時有所變動。如担

任這問題的是這些人，而担任那問題的又是那些人。且不管其人爲誰，他們都有一個共通的核心，就是對真正的行政機關表示獨立不羈的態度。因爲他們有這種獨立的态度，所以總統的領導，遂如前述，不能有其持久性。他們這樣成了反對總統強力領導的堡壘。他們是否定的力量，而不是表示協力的肯定勢力。由今日的制度，議會的目的，蓋在使總統的權能竭力趨於削弱。

這樣的情形，我想決不是機械的方法所能改正。我曾經說過這不是使總統有了國民投票的權利，便可以改好。並且，如我所曾說，也不是使總統有權解散議會，要求選民加以更新，便能辦好。根本乃是總統的解散權與美國議會制度不能相容。原因蓋在權力的分立。因爲總統若行使權力，訴諸再選，倘若一旦失敗，那末他在任期未滿的期間，便將喪其權力，不復能有所作爲。所以嘗失敗之後，他個依舊任職不去，殊不免令人懷疑果欲何爲。詳言之，總統若有解散議會之權，那末與此相對，對於解散後所產生的新議會，他必須負起責任。果其如此，那就難免迅速發展而成爲英國似的議會制度。而美國總統制度之歷史的外貌，就不能有其存在，因爲總統具有那麼巨大的權力而不負相當的責任，那究是不行的。

因此，美國所需要的改革，似非由憲法之直接改變所能辦到，反之，由今日呈現於眼前

的巨大的社會經濟的變動，以其對於政治機構的影響，我相信還容易爲力。但這可不是說憲法的改革沒有其意義。我覺得七十年前，自芝浩對於總統制度根本原則的反對，是隨着時代只有增強，並未削弱。惟我所懷疑者，是否不經真正的革命，就可使美國所需要的直接變革，達到目的。因爲傳統的力量太大了，而可以動員起來以反對變革的勢力也太大了。我們只須一想各省的要求直接改革，何以都遭失敗，蓋若憲法的基本一旦成爲問題，就須直接遇到聯邦組織的核心，這實在是件非常困難的事情。故除了革命以外，足以爲改革的主要動力者，似惟有求之於那種在美國經濟組織內部，逐漸要求革新的習慣的壓力。

美國經濟的改革，現正以廣大範圍而展開，並且以後只有日趨巨大，決不會趨於減小。這不止因爲美國今日已有永久的無產階級，並且，隨着無產階級以來的問題，也有其存在，例如巨大的失業常備軍，以及爲緩和失業所需要的社會設施等等。由此以往，聯邦政府對於各省各市的援助，勢非增大不可，於是華盛頓中央政府的權力自然也只有一天天的強大起來。現在，對於收入低少的市民，如健康居屋教育等，必須有社會設施的新標準。同時，爲了緩和社會不平等的惡果，不得不有收入的再分配，因而模倣歐洲的辦法，實行新的課程標準與技術。這樣，將來聯邦政府所統制的範圍，勢必較過去遠爲巨大。政府所探的態度，也許

較之對「新政策」者還要更爲積極而負責。故美國的民主制度，如欲繼續存在，那末爲了傳統的維持，就須付出比過去所要求的更高的代價。

但在目前，我們必須注意這種局勢的展開，尙沒有新奇驚人的情形。一般對於「新政策」的批評，雖有視爲無異於革命的變革者，但在外國人看來，至少可以這樣的回答，這乃是在美國史上植根甚深的東西。羅斯福的「新政策」其實只是威爾遜的「新自由」之論理的發展。但是威爾遜的「新自由」乃老羅斯福進步黨運動的自然成長。這一運動，出於老羅斯福的理想，而非由於其野心，他實是一個生動的象徵。對這運動，我們若能仔細加以一番考察，那末就可看到這是植根於人民黨運動中的。人民黨是一個複雜的現象，我們若探求其構成的要素，不但須回溯至農民的不滿，並且還得求之許多小的反抗運動，這些運動在共和建國之初，曾以夏士(Shays)爲叛徒而以哲斐生爲美國總統而表現出來，故可說具有一脈相傳的關係。凡此一切，我敢說都是根據於普通人要想從福利的共同貯藏中，獲取比他現在所得還要更多的努力。因爲他們有一種堅決的信仰，在道義上，他們應該獲得更多。這些反抗，過去大抵都是安撫了事，如有時，因了經濟狀況的恢復，使他們改革的要求變成寂無聲響，有時如以住宅法案(Houstead Act)讓與他們以大塊的土地，有時在戰爭之後，給與

他們以巨額的年金等。所以由我所見，美國倘若不能恢復十九世紀形式的舊態！而這是由一切的證明已表示其決不可能——那末改革實為不可避免的道路。至於改革，那就需要更有積極的政府。於是未來世代美國政治的論題，勢將落在改革的步驟與分量上面，究竟資產階級對之能有若干的承受，或者竟是被迫得非接受不可。

這從總統方面來看，我想有二種意義。第一，在未來的美國史上，國家的政策一定比過去更為重要，因為在大資本主義中所呈現出來的美國經濟生活上大問題，勢必是全國性的規模的。不管其問題是失業或房屋，如關於鐵路與電力的公用事業，或者如農民的地位，工會在社會的位置，課稅的方法與標準等，都是不能由地方的局部辦法所能解決的。因其範圍的廣大與問題的嚴重，各政黨勢必也非加以全國性的處置不可。於是因種種利害關係，尤其在勞工階級，他們將激起政治的意識，而迫着政黨調整其陣容，形成保守黨對進步黨的局面。任何政黨，倘若欲有效的處置巨大如美國那樣的選民，欲以其渺小的黨的組織力來應付此巨大的選民，那末就非有比過去更為統一，更有規律不可。但欲如此，政黨得先集中其領導，遠過於他們過去所願實行者。而領導權力的集中，其實質是將更大的權力交於總統之手，因為除了總統，政黨就無從集中其領導權。於是總統之與政黨，其關係便將如英國首相之與其

政黨，而與過去大不相同。蓋黨的政策既然有了全國的性質，那末背叛了由總統而具體表現的政綱，其對黨員們的懲戒將一定是選舉的失敗。因此，在美國，選舉失敗的懲戒，勢將比今日更爲意義重大。這就是我所以認爲總統在憲法機構上的地位，將比現在更大，他的國家的權力將比今日更爲廣泛的由來。

三

由此情形，自然要發生許多有興味的問題，或者具有一般性的正要，或者具有專門性的正要。我現在先討論一般的，因爲比較容易處理。倘若如我所言，總統在將來將比過去更爲重要，那末他所能信賴的輔佐，就成爲一個緊要的問題。蓋其職能的範圍既趨廣大，有待於其指導必更多，於是顯然的，他就更非委人以任其事不可。總統對於其所處理的事，自然只能就其大者，或者只能對全盤的問題作一般的指導，而將其餘責之他人。這樣，在政治及行政的兩方面，就發生了怎樣與以適當輔佐的問題。

在政治的方面，他就需要比過去更爲卓越的閣員人才。這是本身可以解決的，只須歸諸歷史的前例就是，蓋自傑克生時代以來，閣員的人才都遠不及過去。現代的總統，對於閣員

，常不以其人能否供獻所見，而惟以其忠實於己爲滿足，或者只重其對個人的服務，而忽視其在政治上的能力。不知總統所需要的是真能擔當事情的人才，如老羅斯福之路德那樣，在政黨中有很大的勞力，可以把總統所負擔的大部，代任其責，或者由其過去的經驗，對於總統意思非常熟悉，是確可信任，與以自由裁量，而不會有什麼毛病的人。這樣的閣員人才，其實由我看來，也就是近於總統那樣的人物。一般的說來，人才太多的內閣是難於駕御的，但是須知人才缺乏的內閣，簡直是不能加以駕御。文獻的記載很是明白，譬如閣員愈無能力，那末總統本來不必過問的許多瑣事，也就不得不棄他自己去煩心處理了。什麼事情他都不能交人辦理，深恐代辦的結果會出毛病。結果，使他所不注意的種種部門的事務，都聚於其一人之身。他因爲這樣忙於這許多的瑣屑事務，遂致毫無暇時就大處考慮重大的問題，或者像威爾遜那樣，竟以不堪忙碌而致死亡。

總統處理事務如欲圓滿，那就需要內閣，以此爲其訓練之地，俾將來能繼起代他的地位。由歐洲的經驗，沒有這樣的內閣，這是最大的損失。倘能如此，那末總統便可垂拱無事。內閣的人員在各人的領域以內，儘可任其所之，並且他們還可代總統溝通其與議會間的關係。這樣就可對議會增加了認識，同時，高級官員如部長或議員等，其公共生活的經驗也可藉

此增加起來。蓋除了例外的人才以外，大抵私人生活成功者未必適合於公共職務。行爲的動機不同，其與他人的關係自亦不同也。總統所需要的閣員，大抵不必是各部的專家，只要他對所處理的問題，其觀點能與總統者相同就是。除了易克斯是個例外，大抵成功的律師就不能如此，至於成功的工商企業家，那是更不能如此。企業家之在政界，本無甚價值，因其大部主要的性質，在調和取與之間，彼此妥協，而在政治却不是使他能够傑出的性質。在政界所需要的，乃是政治家對國民負責處理事務，從此不斷學習的性質。在這裏，他應當知道言語便是對公衆的支票，爲了維持自己的信用，他必須準備支付現款。並且，他還當學知在政治上的決定，與在私人生活者不同，因爲對此決定，反對者方面要利用所有的手段，加以打擊，他必須以議論爲武器，竭力自己防禦。所以除了總統真是人才傑出，幾於不必需要內閣的輔佐以外，否則，就需要在政治上訓練出來的內閣。但在美國，也許除了林肯，我却未見歷史上有過這樣傑出的總統。

上面我所構想的內閣，就是能對總統所要處理的問題，代爲決定一般的辦法的人們。惟在近代，除了無力的總統，都不願對內閣有如此重大的倚託。結果或者像威爾遜那樣，什麼事都由自己辦理，或者像柯立芝那樣，因其部長多無能力，遂致什麼事都恐懼不敢着手。歐

然，如柯立芝與財長梅倫（Andrew Mellon）的例子，其關係實為總統與閣員所不應有。柯立芝因為富人有錢，加以尊敬，而梅倫則為美國最有錢的富人。對於財政問題，梅倫的觀念，真是落伍之至，而對於應付議會又一點沒有什麼理想。真的，他除與本雪文尼省的共和黨機關有點間接的關係以外，實是毫無經驗。但是柯立芝以為富人担任財長，一定可以辦得很好，而其任總統的財政政策，因為他不相信梅倫與議會的爭執，錯誤是在梅倫方面，結果遭了悲慘的失敗。所以在總統方面最為得力的閣員，大抵還是非梅倫那樣，其活動不是與公眾隔絕，而有若干年的經驗，且如哈密爾頓或加賴丁（Gale）那樣，能够根據大眾的確信來作為其自己的所見的人。這樣的人物，乃是總統所要求取的。但在民主制度中，這樣的人物可不易得到。因為要達到民主的目的，最為重要的，便是須有直接的經驗，具有說服民衆的技能，這是須他在比較年青的時代去歷練得來的。

這原因在某一方面，正與英國以著名的陸海軍人作為大臣而成績不佳一樣，吉青納博士（Lord Kitchener）就是一個很好的例子。因為在他所專擅的職務上，其所到達的位置愈高，他與他人就愈失其對等討論的機會。照例誰都不能自卑地與人作有效的辯論，何況英國的高級武官，他們的意見，習慣上是無條件被人接受的，他們很少容受他人的批評而作辯解，

對他人的攻擊而作防禦的。而美國總統地位之與其閣員，情形正與此相類。在總統看來，他所必須聽取意見的人，多不是能自獨立不綱的。實言之，因為總統的地位提高到巍巍乎的境地，遂使閣員要加批評，成爲一件不容易的事情。並且，許多閣員，其本身的地位並不重要，除了對於特殊的人物，這纔有其意義。如對於威爾遜，霍斯上校的地位實有其內部的弱點，一旦有了獨立的路線，他就不復有何等價值。他是總統親密的協力者，他以能反應總統的意志爲滿足。待他要想走自己的路線，他就永遠被疏遠了。但就現代的情況言，總統如欲其專業有所成就，那末其四周的人物到底要能自有其路線者爲佳。

因爲美國的憲法，以權力分立的方法，於是造成了這種必要，若以此作爲上面情形的回答，我覺得是不對的。我們須知對於批評的反答，不必損害自己的威信，與一經作答，便要給人拍手，認爲部分的降服，這其間是有很大的不同的。總統周圍所需要的，是對其施政的一般問題，有值得使他傾聽的意見的人。如我在前面說過，這種人可以在各方面的公衆生活中求得之。此外就不容易能够得到。良好的內閣，應當是協力作成政策大綱，決定必要戰術，俾總統對於其所採的方針，可以聽到一切批評，肯定，否定，或者懷疑的地方。但由文書的記述，美國內閣中，殊很少能有此種性質的。這不是第一流人物的組織，他們的意思能隨

成一個共通的概念。所以必須經過一番仔細的構造，總統始能隨意在其中求取人才，以應付其艱巨的工事。

至於與總統親密協力的政治家的選擇，那是一般的問題。但是要選擇那組成秘書機關的人員，這就是比較專門的問題。這一問題，近來正給人漸漸討論着。這與英國路德喬治所構造的內閣秘書處的問題，並不完全相同，並且還較此更爲過之。良好的秘書處是總統的耳目，並且是總統得以節省時間的機關。而時間的節省，則爲總統對各種機關所最需要的事情。良好的秘書長必須使總統知道輿論的潮流，或順或逆，而於其間求出微妙的道路。同時，對於總統所需要的情報，能够立即給他作有效的利用。總統所必須接觸相見的，秘書處當爲之佈置機會，倘是無意義而徒耗時間的，則設法加以防止。又如總統的公共講演，那末秘書處至少當爲之草擬大綱。總統所需要代作的文章往往是很多的，秘書處倘是不能爲之供應，那就連字面的意義也不配稱了。還有許多的通信，秘書處應當加以整理，使總統閱之能一目了然。至於來自一般平民的信件，則當如林肯的前例一樣，使總統看了引起注意，於是一般民衆感到他們私人的問題，原來是總統所關心着的。秘書處應有自己抑止的能力，但是同時，個人的談話也當有代表總統權力的氣概。秘書處不但應知怎樣代行其事，還要知道什麼事纔

是宜於代行辦理的。這種練達多能的秘書處，正是今日總統的需要，倘是不然，那末任總統的真要職務繁複到不堪其負擔了。

但是現今的總統却儘多沒有這樣健全的秘書處。其中的人才，或者以與黨機關相結識的關係，雇用而來之小職員，或者是其職業中並未成名的新聞記者。誠然，約翰海有一時曾經任過林肯的私人秘書，他的成就甚是良好。但是任總統的，對於其所需的秘書人選，究竟應當如何，秘書的機能又當如何，大抵都未曾有嚴格的考慮。維斯福的任用柯可蘭(Corlan)與柯亨(Benjamin V. Cohen)可說曾經費過一番心思，但是他們的成就，却反引起他人的怨恨，未為一般所理解，這是很可注意的。怨恨的山來，也許是因為他們推薦總統行政改革委員會的人選，於是有人以為秘書處人員應具有「無名氏的感情」。(Passion for anonymity)這也許不是一個可能的理想，不過今日凡常在白宮服務者，誰都免不了是批評的對象。其實，他們的問題並不在於有「無名氏的感情」，而在能使總統免於責難，俾總統政策便利進行，不受阻礙。倘使能有這樣的氣度與識見，那末他們雖身受非難，但是誰都不能說他們工作失敗。

說到「無名氏的感情」，這裏應有一番述說。倘此語意義是指秘書處的用意原與總統的

目的一致，因之他們的事業可從屬於總統目的之中，那末我是無可批評。倘若不然，是指秘書處藉此避過公衆的耳目，那末他們的目的必難如願，即能達到，也必不佳。在獨裁政治，可能有「灰色的卓越」(eminence Grise)由愛息博士(Lord Escher)的一生，使我們覺得這在英國那樣的立憲君主國家，也有可能。但在民主政治，我們對於扶助總統制定政策的人，愈是明白，那末這個政策便愈公正。這些人物，到底有爲人所知悉的一天，故與其因不甚明白，致引起他人推測，似還是明白表示其責任所在的好。例如從一九三八年以來，因英國文官中匿名的習氣，使韋爾生(Sir Horace Wilson)成爲一個無所不在的馬基亞佛利(Machiavelli)對各方面施其陰謀詭計。我不知韋爾生所提供的政策是什麼，更不知道其政策之善惡。但這是很明白的，對此政策負行爲責任的是英國首相與其大臣，韋爾生則盡了英國歷史上屬於高級文官的職務。我的意思以爲這種職務與其行使者，應該明白給人知道，不當成爲蜚語流言的無聊犧牲。因爲這種不懷好意的推測，徒使任其職事的官員能力受損而已。這使一切不法的陰謀，得充分的活動以反對他，這使他不致行其所事，然而這又是無論如何，非有人担任不可的。韋爾生的情形就是如此。同樣，如何可蘭與柯亨二人的情形，我想亦不外此。他們惟一的報酬，只有其所服役的人的信賴。但欲保持此種信賴，究須對他

們的職務能有明白的規定始行。倘若不然，他們的職務只是一般想像中的行政人員，那末要想保持此信賴，到底不是易事。

這樣的秘書人才，我想便是白宮所最需要的。這在總統與各部間，總統與議會間，至少在總統與報紙及國民間，應當盡其溝通聯絡的職能。故處中人員必須抱有理想，並自由活動的能力。一般的情形，他們最好能對行政具有許多的經驗。由此以言，若以總統的更動而致他們也隨之共其進退，那末他們的真價值至少恐將以此而消失。蓋由文獻之所示，多數總統的秘書人員，迨至其任期將滿之時，始漸有利用於其主人。誠然，凡奇才傑出之士，必能對錯綜複雜的事務，迅即理得頭緒。但是一般的人物，因其範圍之廣與事務之繁，可決不能如此。惟就反面來說，秘書處的人員若始終不動，亦非佳事。例如從一九二〇到一九三二年止，十二年間始終服務於共和黨統治的人，他們對於新政策那種活潑冒險的作風，自是不易適應的。倘若他們要能有用於新政策，那就非根本的能與總統的意旨，能與當時的空氣情況相適應，甚至改變其思想觀念不可。由上所言，一方面秘書處中應有一永久不變的中心，使其中的傳統與經驗得歷代相傳。但是他方面，也需要每一總統能選擇少數人物補充此永久不變的中心。因為如此，他纔會感到他們乃是其自己的心腹。秘書處的組織，果能如此，像一個

動力的中心一樣，那末對於總統必是大有價值無疑。這可代總統而見，代總統而聞，且在理想之化育期內，就爲之完成大部事情，俾總統能於解決的中途，即得到問題的滋結。但是美國的祕書機關，多不能爲總統解除嚴重的負擔，這真是任總統者必須付價的代價。倘若果能如此，則以我之見，那末這樣的祕書機關當可使他比今日那樣稍減其重負罷。

四

但是美國總統最主要的問題，實在他與那光怪陸離，變動不居，我們所稱爲輿論者的關係。通常凡就任總統都已是中年。老羅斯福在麥荊來被暗殺以後，忽得繼任，年只四十有三，實爲未及四十五歲即任總統之唯一人物。（披士、格蘭脫與克利武蘭都未到五十歲任爲總統，大抵總統之平均年齡爲五十五歲。）所以他可說是正當大有爲之年，就經驗的圓熟言，不妨說他已老於世故，但就其能力之運用言，他却年富力強。但是當他一旦着手治事，有使他不能不加注意者。即他所接觸的許多問題，其根本乃由過去巨大的歷史所形成，他雖竭其能力與善意，亦只能對之有些微的影響。而他的對手，則大抵爲隱匿於私生活中的人物。他們希望能在其特殊利益的環境中，由特殊的立場有橋樑以到達他普遍的地域。同時，他的對

手還有只知從外面而非內部注意其結合的人們，要使他們能就國民的意義來加考慮，那就得費一番很大的努力。由過去的歷史，能比美國人民更具有政治的精神者，也許只有希臘人與英國人。但是美國人民的大部，對於政治的戲劇，尙止斷片的關心，不能有全局的注意。我們儘可以說他們所關心的乃是事情的錯誤處而不是其正常合理處。譬如年成太好了致農產跌價，於是一般農民都疑惑地望着政府究竟怎樣。又如證券交易所停帶不動，於是那些經紀人都在搜求可以責備總統的地方。又如礦工罷工，冬天的煤炭供給發生嚴重的危機，於是衆人的眼光都集注於白宮，看總統對此急迫的物資缺乏，究竟怎樣處置。又如戰雲忽然低迷於歐洲，總統怎樣來打開此危局呢？當此之時，有千百的力量，有萬千的聲言，要想轉移甚至反對其中心的目标，使他必須要加以克服。他要設法使一般人能如他那樣的想，這究竟能成功若干呢？

並且，因美國制度的觀察者往往對某種事實容易忘懷，這事情竟有若干的可能呢？譬如他誠已是美國的總統，但我們須知可能有百分之四十的選民，以爲他不應任總統的，因此都切望不利於他的事情，能够有決定的結果。又因爲他已是美國的總統，所以大部分曾經選他的人，都覺得他們主要事情應當是在下次投票以前，他們不必再關心於政治。而因一般人所

關心的是思想的節約，有思想的政府却反引起對自己的許多怨恨。並且，無論如何，在他面前，有反對派的存在，他雖竭智盡能亦無如之何。誠然，他已是美國的總統，然而有許多人遠比較熟習於其所愛好的明星，或棒球選手的紀錄，而對他的政策的內容反不之知。他得時時與傳統的勢力相對抗，而這種勢力又是極難動搖，不易克服的。他又時時為一般民衆要求有什麼努力與行動，而在這些民衆，他好像是戲劇的主角，他們則為冷眼旁觀的觀衆。「我對政治沒有興味，」這樣的語句竟在我們的時代，尚普遍於言談之中。總之，他得對付各色各樣的人們，有的冷淡，有的憤慨，有的抱着野心，有的消極失望，有的冷酷譏笑，有的腐敗墮落，還有對於公益抱着非常的熱情的。他常常成爲其力所不能制的事件的犧牲，有時他的中心問題反成爲旁邊的，有時則枝葉的問題反成爲根本的。他的地位雖似常足以左右一切，但是他得知道其實他的地位並不能有所支配。

但是，他是最初就有有利的立場，這是很重要的，只要他能好好當作資本加以利用。在他當選前的五個月間，他已是公共注意的中心人物。他有機會創造國民的希望。他有權力壓服國民的討論。他的一言一行，甚至個人極微細之點，都是二千萬家庭談話的材料。在他與其計畫的周圍，是無數的希望與恐懼。他的問題就在竭力維持這數月內的步驟。問題的答案則

在時時能真有所言，並有積極而明白的行事。由新政策的經驗，使總統人格最有巨大的影響的，便是要使人民具有一種確信有什麼重要的事情就要來到。至於對付議會，則凡能把攝大衆的，便能取得大衆的注意。他的理想，他的政策，他的目的，都可以造成一種心理的風氣，這是美國任何人所不可能的。自然，他必須能固執地立於國民的前面，他必須留意不要爲國民所遺忘。他必須固執不休，但是他不能滔滔不絕的與議會作論爭，使國民感到疲倦。他必須使國民知道他的政策的勝利是非常重要的，而最好的方法則爲在戰鬥之中，使其擁護者與反對者都感到這一勝利是非常重要的事情。羅斯福總統所以能把握其選民的心理，我想這就是祕密所在。他要着眼於重大的事情，他要把問題戲劇化，使國民覺得這是他們生活所關。對於這些關心的人們，他要把自己的意旨傳遞過去。凡是他的擁護者，他的憎惡的反對者，在他總統的任期內，都要使之有一種色彩，使之有影響於千百萬的民衆。他要知道怎樣使人們，尤其是青年能够發生思想。因爲他自己既是這樣的關心一切，他要使他人的關心也能如此。

這是很可注意的，凡是歷史上有重要地位的總統，都會具有這種性質。如君斐生，傑克生、林肯、老羅斯福、威爾遜，都是如此。他們都是積極的總統。他們所提出的政策，就當

時的時代言，都好像是一種挑戰。因此，他們的擁護者亦都是抱有什麼目的，不像那些職業政治家，只是爲了自身的利益。譬如作戰，他們是熱情勃發的義勇軍，對於戰爭的結果，只有公益的關心，決無冷眼旁觀的私心。因爲領導者的熱誠已貫徹於其黨徒。他已喚起了民主政治的動力。這力量，一旦喚起，其巨大與普遍，是任何政制的動力都不能與之相比的。

前面說過總統要設法使人民能如他那樣的想，這究竟有若干可能呢？這便是回答。總統倘能喚起此種動力，那末他的政策便可作爲貫穿選民生活的線索。惟欲如此，他的努力必須是一種挑戰，只許前進，不能反顧。並須喚引人民的關心，其主要性質爲道德的與積極的。例如廢止奴隸制度，抑制金錢勢力，創造「新自由」，確立「新政策」的基礎，凡此都是訴諸人民心中十字軍那樣的感情的。總統倘能這樣，那末便可深入個人渺小的私生活，並且加以克服，以自己爲媒介而貫穿起來，使之都感到目的之巨大。蓋因有一種歡喜的空氣，爲之誘導，有一種大事業就在眼前的感覺爲之鼓舞，所以個人都能克服私利而爲大目的去努力。試把傑克生時代美國政治的激烈步驟與其繼任者林肯加以比較，或者把柯立芝、哈定時代者來與羅斯福加以比較，就可明白民主政治的原動力是什麼。這種力量所向的目的，究竟要善與否，自然不在這裏討論之內。這裏所欲特別指出的，就是這種蓄積的力量，總統若能加以

利用，那末一旦發動以後，總統便可有權力以支配輿論，足以使他的目的勝過國民生活中的一切要素。

自然，總統的挑戰必須是與吾人感情相關的精神表現，沒有這種關係，那就容易趨於失敗。尋常的時候，這種挑戰必須是在國民傳統所要求的範圍以內，使一般國民對於此所表示的目的，得以認為其傳統的自然的一部分。總統若是超過時代太遠，其所發動的感情尙不能使一般國民得到理解，那末他勢將不免於失敗。這就是說總統的挑戰，必須是歷史曾經有了廣大而鞏固的基礎，並且，還須是立即能為多數國民所關心，承認為是有理由的纔是。又，這挑戰應使在國民心目之中，是對其所必要的負責者而發，能夠引起他們的反攻的。由此以觀，所以如羅斯福總統對垣街財閥的攻擊，其意義是很容易明白的。這攻擊不止是具有積極目的之既定的改革計畫，並且還是對於應加改革的負責者之一種懲罰。故在「新政策」實行之初，垣街財閥只能主張復歸於自由市場的舊機構，以克服嚴重的經濟恐慌，作為他們對於總統挑戰的回答。垣街財閥希冀以市場的恢復來阻止改革，但因缺乏這種能力，遂使那要求改革的目的，反成爲一種似十字軍那樣的宗教感情。因爲反對改革者愈是有力，於是戲劇中的一切感情，益使那些旁觀的人好像他們也與台上的演員運命相關。結果到了高潮，遂使戰

爭與革命成爲戲劇的激烈場面。但在普通的時候，民主政治的政治家，對於國民感情的鼓舞，當使其感到這是意在大的目的的完成只此已足，而在同時，要設法防止因感情的激化而發生鬥爭。

以上所述，也許可從不同的角度來加說明。卽美國的民主制若一旦進於積極國家的時代，那末遲鈍政府的無爲作風必不能存在。因由遲鈍無爲的政府，其本來的意義必將使國民生活的動力，與其行動，不發生深刻的影響。而在積極的政府，則其本來的動力，就要使政府的活動成爲非常重要。由此以論，積極國家的政府如欲有所成功，必須是一個有思想的政府。倘其總統或如哈定與柯立芝那樣完全沒有理想，或者像胡佛那樣其根本的政治哲學是與強力政府的意義相矛盾，那末這個政府就不能有適當的機能。至於積極國家內的黨爭，可以其對於改革速度之意見不同爲根據，但不能以其對於改革方向之意見不同爲準。因爲後者那樣的黨爭，若經過相當的時期，則其利害關係間的鬥爭，因權力的爭奪，勢必日趨激化致不能與民主的手續相容。抱着期待的國民心理，到了此時，因此一黨對於他黨的論據既不能承認，亦決不能滿足於合理的討論。我們試看在這一代中，這種拒絕承認的結果，如一九一七年之俄國，一九二二年之義大利，一九三三年之德國及一九三六年的西班牙，就可明白。

積極的國家要求有積極的總統。積極的政黨亦要求有積極的總統。民主政治若欲能確定其自己的本質，這是唯一的路，反之，民主政治若不能確定其自己的本質，那就要喪失產生動力的原則。這個時期一旦到來，那末國家的滅亡也就在眼前了。

我所謂思想的政府（Thinking Government）這是比遲鈍無為的政府（dull Govern-ment）遠為困難的存在。這有二個原因。因為思想的政府既對許多國家歷史上的事物，其中且常有為傳統所半神化的，表示反對，而對於將來的歷史則抱了過分的期望。並且，由其所主張的範圍甚為廣大，這比遲鈍的政府引起了許多的反對。這使國民發生了惡感，更使一般人原來對其所有的感情覺得奇異者，受到非常的激動。因此，這樣的政府較遲鈍的政府更具有不少訓練的性格。由此角度，這是更合於民主政治內含的論理。於是所謂思想的政府乃困難的政府者，我可得到推論，即此政府所要求者愈為急切，那末過去用以選擇總統候選人的便利主義，便愈失其作用。蓋若以與他人最少惡感為選人的原則，則他必須是沒有現代總統所需要的積極性質者纔是。美國的檢察長官吉克孫（Robert Jackson）他有一句名言，正說到我的心事。他在舊金山的共和俱樂部演講說：「我不知道羅斯福是否要有三次連任，但是我知道爲了新政策必須有三次連任」。換言之，總統的候選人現在是日益需要對積極國

家與其問題能够充分指導的人物。便利主義雖然容易動人，却不能產生這樣的指導人物。這只有毀壞思想的政府的可能。無論在任何時代，這都是對現狀表示屈服。這斷絕了重要改革的道路。這在本質上是反對將來的，因此之故，對於今日抱有期望的人是不能滿足的。新的美國現正展開他的可能性，信奉便利主義的黨有時雖可偶然獲得勝利，但在長久的時期，必將自受其咎，被摒於權力之外。

因為便利主義的總統，他在選舉以前，爲了強化他自己的陣線，常須供獻許多的抵押，結果尙未登台，他大可有的權力已受挫折成爲無力了。這就是說，在他任總統的期間，政治的中心是在議會而不在白宮。於是如我所曾說，不僅政策之創造的中心失其存在，並且，議會的本質又以地方的利害爲重，於是那最需要的國家的利害，反鮮加注意。我們知道只有強力的總統纔能使議會成爲有組織的統一體，具有其所需要的統一性與責任性，而與積極國家的需要相合。而便利主義的總統，則其意義實爲無力的總統，無力的總統結果就是強力的議會。但是所謂強力的議會者，其意義可不是議會在決定的方向成爲統一的機關。而是恰恰相反，由各抱特殊目的之人，分成許多的方向，不復是一個有強力的中心目的存在。故無力的總統，只是對於美國反動勢力的贈品。蓋因缺乏強力的手腕以掌握國政的舵輪，遂造成了

許多意見的對立，結果使他們在這其間，得以大肆其操縱的詭計。於是美國的政治機構要想克服消極主義而建立起國家行動綱領的力量，大受阻害。而我們這一時代必須的要求，即克服一七八七年憲法所定的限制，現在因了無力的總統也成爲不可能了。

或者以爲一旦時局危急，自有強力的人物將應時出來，那末我上面的所論，殊不足以資解答。這裏的問題蓋在此強力的人物，是否爲民主政治之正當目的而出現。誠然，白芝浩有名的警句，說得不錯，「麻薩朱色的人們不管任何制度都能運用」。此句意義實沒有比今日情形更爲確切者，因爲今日之期待政府行動，其希望比過去任何時代爲甚。我們知道一個制度組織之能發揮其機能，全視衆人對其所應努力的目的，彼此能有一致的意見。並且他們對於這個目的，還要能確定而不搖動。迨至目的之方向既然明瞭，那就需要有一種指導，這是只有總統那樣的地位纔辦得到的。倘若他是具有領袖的天才，他是具有偉大的想像，並且能像林肯那樣，有理解其同胞的力量，那末他在美國就可無懼一切而發表所見。不管是在怎樣衆論囂囂的時候，他若具有這種特質，他的聲音依然將爲人所聞知。華盛頓與哲斐生的首路，直到今日，仍是國民傳統的一部，他們那種動人的姿勢，還是一般美國人所模仿的習慣。又如林肯在格茲堡（Gettysburg）簡短的演說，實打破了國民間的一潭死水。總之，傳統者

不是單有其存在，凡文明傳統的所在，其反響必至今日仍留於人們的心中。

因此，總統所有的偉大的指導力，必可與美國國民共同繼續存在。倘是他們的問題是巨大的，那末他們的希望也必巨大。因為他們的來源還是非常廣大。在他們的生活中，又沒有如歐洲及亞洲那種封建傳統的重壓。他們是一種實驗精神的民族，機敏有力，精進有為，誠是富有希望的人民。他們今日所遭遇的新問題，其背景確非一七八七年夏季聚集於費拉特爾非亞的五十五人所能理解，已有巨大的不同。科學與技術已把他們與舊世界相隔離的孤立打破淨盡。他們的自由，正如我們在英國的自由一樣，因其對於過去的服從，對於特權階級所納的貢獻，而大受阻害。但在美國，在今日的世界已只有美國，具有兩種至高的可能，即快樂與希望。因其有此，於是乃有新的成熟與新的嚴肅。大家都知道制度是由人所造，用以服役於人的，制度之存在是因其能合於巨大的目的。並且，也大家都知道一個組織倘不能具有人們活潑的精神而為所設計的巨大目的服務，那末這只是一具不能活動的屍體。凡是求取自由的國民，正一天天的明白，傳統決不是束縛，而是他們發展的機會。倘若要有創造的生活，那末必須對其所選的指導者，以嚴整的規律訓練自己，而光明正大的加以信從。

在今日的世界，任何職務，都沒有如美國總統那樣，負擔重大的責任。他如欲完成其責任

，那末選他的人們必須能完全與以信任始行。他需要信任，他也需要批評。因為由人們不滿的批評，他纔能感到必須滿足的時代的要求，而由此批評的表現，他始能得到其所需要的知識。但是他比過去更爲必要的，是指導其國民前進的機會。他倘能對國民担負其義務，那末國民也會對他盡其義務。於此，對於他的目標，他必須能使國民的誠信，有所更新，不過他不可不把目標放得太高。總之，他要更新國民的誠信，必須以一般普通人爲準。因為美國人民所夢想的中心目標，無非是能減輕苦痛，展開希望。由此中心目標，乃能使大眾獲得真正的自由，而不是只爲少數人求取特許證書。在西歐的民主國中，誰都不能如美國總統那樣能使此夢想成爲現實。惟欲如此，他就需要勇氣與理想，並且，他必須具有與其責任相當的權力。我們須知他的完成其目的，是在與那些人作戰，像羅斯福所言，「雖然承認國民應有政治的自由爲政府的事情，但是……對於經濟的奴隸制度，却不知其責任誰屬。他們雖認政府應當保護人民有其投票權，但是却否認政府也能保護人民有權工作，有權生活。」總之，人民倘仍容許資產階級有權不承認此事，那末由此以往，結果必將是暴力政治的路。

誠然，權力常是一種危險的東西，而其容易趨於濫用，像些微的毒藥一樣，往往可致人於死。這是數世代來都沒有我們今日那樣明白的事。但是，權力也是機會，倘能以堅強的信

心面對危險，那末這就是完成的代價。所以我在結尾要鄭重的說，美國總統必須具有能實行其職能的相當權力，但這權力的給與，必須是民主的，同時，權力的運用也必須是民主的。倘若他是有心欲為偉大的總統，那末我們須知這種權力是必須給他的。倘若吝而不與，或者阻止其廣大的運用，那末勢必阻害其偉大的野心。我們須知只有強大的權力纔能造成偉大的領袖。這種強大的權力正是把美國復歸於其人民的唯一機會。

中華民國三十七年十月出版

青年文庫

美國總統制

每冊定價金圓一元

(外埠酌加運費匯費)

版權所有
不准翻印

著者 拉 斯 基

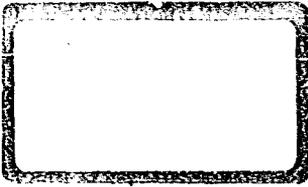
翻譯者 潘 一

發行人 劉 百 閱 德

發行所 中國文化服務社

上海福州路六七九號
電話：九五九九五
電報掛號五三五一三三

印刷所 中國文化服務社印刷廠



Handwritten scribbles or marks, possibly initials or a signature, located to the right of the rectangular stamp.

Handwritten scribbles or marks, possibly initials or a signature, located below the first set of scribbles.

