

萬 有 文 庫

第 二 集 七 百 種

王 雲 五 主 編

現 代 民 治 政 體

(七)

薄 徠 斯 著

張 慰 慈 等 譯

商 務 印 書 館 發 行

萬有文庫

第二集七百種

總編者
王雲五

商務印書館發行

現代民政治體

(七)

著 斯 傑 蒲

譯 等 慈 慧 張

著 名 界 世 認 廣

第三十六章 輿論（或公意）

我們在估計加拿大公意的分量及勢力，與歐洲各國及美國相比較時，先要知道加拿大雖廣，但全境人民尚不及九百萬；且僅有三四個人口較多的城市，有那種充分的受過高等教育人民做政治思想上的領袖；僅有三四個大學校著有聲譽，而英國則有九個或十個，美國更倍於數。不但如此，說法語的羅馬天主教人民，大半皆在宗教的勢力之下，此種人民與國內他種人早閱很深，所以對於一切不屬於經濟範圍的問題，天主教人與他種人民所持的意見，多相歧異。著根本的觀念與思想的習慣而言，法國人民的心理與英國人民的心理迥異，兩種人民的思想所到的實際結果，雖間或相同，但其思想進行之軌路則完全相異。所以加拿大不能有全國一致的意，如英國那樣的，或如澳洲在工黨未發生以前那樣的。但加拿大人民也有優點足以抵消此種點，就是，直至最近時代，人民還沒有階級的意見，工人，農夫，商賈，感情很是融洽，意見也甚一致，兩

政黨都不是專代表貧人或富人的利益，無論那一黨都不會變為資本家永久的朋友或永久為資本家所利用。物質發達的各項問題，最為人民所注意，故各地方人民對於此種問題所持的態度，或贊成或反對，胥視該項問題對於各該地方的利害如何以為斷，故人民對於此種問題也不易有公共的或全國一致的意見。

美國與加拿大在經濟狀況及民治精神上，雖甚相同，但兩國的公意卻大有異點。美國人民的公意時常不滿意於現行的各種制度，如選舉制度，立法機關及行政機關，人民以為政治的措置失當，胥待補救，故振起改革的精神；加拿大直至最近的農民運動以前，人民向無此種的不滿意。加拿大立法及行政機關進行的情形，雖不能毫無疵點，但歷來總是進行順利的；人民有時攻擊在職的人員，而無攻擊現行之制度者，並且差不多無人提議憲法的改革。加拿大的自治權，經英國的承認，已歷多年，並且凡關於全體大英帝國政策的一切事務，加拿大亦有發表意見的權利，故人民均大歡心，一九一九年至一九二〇年的條約交涉與簽字，英國竟允許加拿大代表參與其間，更使加拿大特別滿意。大多數的加拿大人民都以為現在英國與各殖民地間憲法上的關係，雖不甚明確，實

無修改的必要。種種重大的問題，如國家干涉私人的企業，國有或私有鐵路彼此之利弊，國家補助各輪船公司，外國移民（特別是東方民族）的規則等問題，人民都不以普通原則為討論的根據，卻注意於某項特殊建議的利弊，並且沒有什麼人專注意於原則一方面。多數的人民所注意的，是具體的實例；假如有人提議不可祇顧目前的利益，以致背犯原則而造成危險的前例者，他人輒目之為迂腐。新聞紙的勢力很大，辦理亦很完善，幾與美國相同；惟因各城市相距過遠，不便傳遞的原故，故每日出版的報紙，雖有代表本黨言論的能力者，亦不能在本省以外推廣銷路。中央政府如有任用私人或各省某行政部有舞弊的情事，一經發覺，報紙就大肆攻擊，人民就認該閣員為溺職，或竟認內閣全體為溺職。但人民不知道防止舞弊的方法，他們以為舞弊是由於人的不好，不是制度的不好，所以他們總想等到下次選舉時，再宣洩他們的怒氣；雖則他們不能確知那新當選而執大權的人是否一定會優於前任舞弊的人。所以人民在一九一四年以前，向來沒有什麼確定的改革計劃。從一九一四年以後，人民公意造成一種重要的改革，就是推廣文官考試法的範圍，差不多包括一切的官吏，於是政黨營私的事，遂因此而剷除殆盡。

加拿大是進步迅速的國家，全國人民，平日除自己的職業以外，很難兼顧他事；但人民對於國會及本省省議會的行動，卻都留心觀察，且在選舉時，又能表現很豐富的政黨精神。政黨的競爭，常能引起人民的興趣；但政黨的精神，有時竟使人民盲從黨見，對於政治問題不復加以思索。加拿大改革的精神進行很慢，吾人欲知其故，須先注意下列三項事實：第一，改革家之奮起，必因社會上有過於腐敗之惡俗，足以累及民治的精神，而後纔有改革的運動，加拿大政治上的措施，雖亦有失當之處，但沒有很壞的惡俗。第二，加拿大疆域廣大，人口稀少，公民之受充分教育且有閒暇能監視政治的事實，並思索改良之方法者，為數甚少，除幾個市鎮的中心點以外，此種人民，幾於渺不可得。第三，市鎮的各中心點相距甚遠，其間居民稀少，故各中心點互相隔閡。全國的市鎮中心點祇有以下幾個：多倫多及其西各鎮成爲一種中心點，渥太華（Ottawa）及蒙特利奧也成爲一個中心點，魁北克孤立於東，溫尼伯孤立於西北，維多利亞（Victoria）和凡庫非則更遠在太平洋沿岸。這許多城市大都均是最近發生的，並且在每個城市之中，那種有構成並指導公意的人，為數不多。他們所造成的公意是零零碎碎的，不易構成勢力，得其所欲求得的效果；此種公意的缺點就是不能聯成

一體，祇有居民所住的地方很相接近，彼此可以常常交換觀念，然後纔能產生一致的公意。此種情形將來或可漸見進步，將來有餘暇的人民數目加多，各大學更見發達（各大學在全國中也佔有勢力），西方農夫中之青年的及進步的分子，人數漸多，勢力擴張，其中大部分是大學畢業生，立法院議員的程度加高，一般有思想的公民都知道對於現今所發生的各問題（特別是社會的及經濟的問題），應當有更深刻的研究，那時加拿大政治思想的體積必可漸見增加。

讀者對於此層或有一個根本的問題發生，就是在加拿大那樣的政府，人民有種種的機會，能發展他們的才能，並可置身於國會及內閣；國家既無棘手的外交問題，且無憲法上的糾紛，一切的憲法問題，早已解決，人民可以自由留心於內政各問題，為什麼上節所述各項問題仍未能得有充分的[？]研究？這是否民治政府的一種特別短處？加拿大對於辦理社會改良的事務，勞工的爭論，關稅問題，以及發展全國利源的計劃，是否落於其餘各國之後？

今將這幾個問題逐條答覆如下：禁止賣酒是社會改革中最緊要的問題，加拿大因為公意操持此事，不容政黨政客之忽視，所以對於此事已有辦法。加拿大對於處理勞工的種種爭擾，最近曾

制定一種最好的法律：凡遇有醞釀罷工之時，政府必須依法調查，然後再設法緩和罷工的潮流，這種法律實在是勞工法律最好的模範。關稅問題迄今仍在爭論中，別的國家也是如此，且加拿大若與旁的說英語的國家相較，並不見得落後。但我們必須承認加拿大對於那保全及發展天然的富源，尙未得有正當的方法，或雖已有方法而尙未見諸實行，但此種問題確是新開闢國家的最主要問題。這個問題可分三層，換言之，就是歷來所欲求到的目的可分三種：（a）備置最高限度的利便，開闢森林及礦產，並轉運產物；（b）防止那種以投機爲業的人吸收此種及其餘各種的天然利源；（c）設法使國家得到那種所謂不勞而獲的利益，換言之，就是土地，礦產及水力等項，因人口的增加，及地方的漸趨於繁盛而增高的價值應歸國家公有。但這三種目的，究應採用何種原則，方能達到，卻是很難解決的問題。政府應延聘富有知識及才幹的人，細心思索以求正當的解決。至於應用此種原則於具體的事件，則可委託那富有辦事經驗及頭腦清楚的人，此種人又須廉潔正直，因爲各方面的引誘力是很大的。辯論家的口才或政客的技巧是沒有用的。但英國各自治領地所採用的那種英國國會制度，殊不能產生這種最需要的人才。國會所產出的另是一種人才，縱使某行政

部能有相當的人才，也僅係出於徼倖，並非常例。加拿大的政治家與澳洲及美國的政治家都未嘗注意於搜求這種人才，使他們充當重要的職位。關於發展利源所採用的原則，自然要取得立法院的同意，但萬不可使政治上的壓力擾亂這種原則的前後一致的應用。此種事務，若任憑議院裏邊粗淺的辯論，任憑行政部長，部員與那有關係人物的秘密交易，決定解決的辦法，則國家將蒙其害，政客亦不免多受嫌疑。

加拿大的政治制度有一個最有趣味的特點，就是一切制度完全模仿英式，而其物質的及經濟的環境，則又完全與英國不同，而與美國北部極相類似。加拿大的政治現象與美國的政治現象可以互相例證之點很多，所以現在我們很值得將美國的制度及習慣與加拿大相異之點，擇其主要者簡述於左。

美國各邦的職權較大於加拿大各省，因為美國聯邦和各邦憲法均有限止聯邦和各邦議會

的條文；在加拿大，除那種從聯邦和各邦分權方面所發生的限制外，沒有其他的限制條文。

美國總統對於國會的議決案有否決權；加拿大（在實施上）沒有這種否決權。

美國國會參議院的權力較大於衆議院；在加拿大，參議院的權力很小。

美國各邦邦長差不多都有否決邦議會議決案的權力；加拿大各省省長沒有否決權，中央政府雖有取消省議會議決案的權力，但實行的次數很少，且又限於數種特殊的案件。

美國各邦中級以上法庭的法官，僅有數邦是由邦長任命或由邦議會選舉的，大多數邦的法官都是人民直接選舉的；加拿大各省中級以上的法官都是中央政府所簡任的。

美國各邦有許多人民直接選舉的行政官員；加拿大各省的官吏皆是委任的，在名義上由省長任命，在實際上卻由本省的內閣任命，除市選舉外，各省祇有議員的選舉。

在美國一切民選的官員，無論是中央的或各邦的，都有一定的任期；加拿大的官吏，除去最少數隨內閣的改組而更換外，其大多數皆是終身在職的，非因過失或能力缺乏，不能無故免職的。

在美國大多數的邦，人民能用創制的方法直接立法，又能複決立法院所通過的議案，又有幾邦人民能用直接罷免的方法投票表決某官吏須免職或留任；加拿大憲法卻不曾規定人民對於此種事務能直接投票。

美國所有的立法院都有一定的任期，任期未滿以前不能解散；加拿大的立法院則在法定的任期未滿之前，行政部得解散之。

美國承認三權分立的原則，且使立法，行政，司法，三部實行分立；加拿大的行政部和立法部的關係是很密切的。因有這種異點，故加拿大能使責任集中於少數人的身上，無論在聯邦政府或各省政府，一切權力是在內閣手裏，責任亦由內閣擔負；在美國，權力及責任分屬於行政長官（總統或邦長）及立法院。

美國聯邦政府的內閣，祇是總統的僕人，各邦邦長沒有加拿大各省省長所有的那種內閣和顧問。

美國聯邦官吏不能列席於國會，各邦官吏亦不能列席於邦議會；加拿大聯邦的國務員出席於聯邦立法院，各省內閣閣員出席於省議會。

除上述憲法的異點外，在習慣上又有三種顯著的異點：

加拿大政黨機關的實力，以及在政治上所佔的勢力，遠不如美國的政黨機關。

加拿大的選舉，依照政黨派別而競爭者，祇有聯邦國會的選舉及各省立法院的選舉。地方政府的選舉通常取決於地方問題及候選人個人聲譽的優劣。

加拿大行政長官如能以官吏的職位，位置私人，亦祇能俟出缺之時委任。行政長官不能因政黨的關係解除現任官員的職務，另任本黨的私人。並且從文官考試委員會成立以後，行政長官任命官吏權已大受限制，其勢力遂逐漸減少。

統觀全體，加拿大的政府在名義上雖是君主的，但在實際上卻較美國政府更爲民治。加拿大沒有一個人的權力像美國總統的那樣大。加拿大的國務總理不過是內閣的領袖，假如他的性質堅強，能操縱國會的大多數議員，則他所有的權力或且大於那受國會箝制的美國總統；但是加拿大的國務總理無論如何必須受內閣的指導，不能與內閣全體或重要的閣員相決裂。此外，國務總理及閣員又皆隨時可以被國會解職。

美國選民投票的次數，多於加拿大選民投票的次數；但加拿大人民的權力在法律上是漫無限制的，因爲他們的代表（即議員）並沒有憲法上的限制，美國憲法上限制議員權力的條文卻

甚多。假使加拿大人民有革命的精神，打算把政府痛加改革，國會即能用立法的手續立刻達到這種目的。

我們在結束這種比較以前，可以留意他們兩國還有一個帶有歷史興味的異點：美國人民早年就篤信人民主權的觀念，他們對於這個觀念有很高的熱心，所以凡關於人民直接行動的計畫，就有很大的勢力。加拿大人民所有的實權不亞於美國人民，每個演說家對於人民演說時都盛稱人民的智慧，與美國演說家稱贊美國人民相同；但加拿大人民主權的觀念，無論在理論上並沒有魔力，即在實際上，人民也不像美國人民那樣的常常執行他們的投票權。加拿大人民向來不會受過任何抽象觀念的支配，與美國人民不同。人民十分滿意於自由平等，而不侈譚自由平等。他們的立法院既能完全的制裁行政機關，他們就認為滿意。人民主權的學說在加拿大固然也為一般人民所稱道，與旁的民治國相同；但人民並不故意的妄自誇張，好唱高調。

第二十七章 總論加拿大的政治

所謂有徹底的民治精神的政府，也不能盡善盡美，毫無缺點。加拿大政府的缺點，有幾種是因爲國家成立未久，有幾種是制度上的缺點，有幾種是由於施行這種制度時所發生的謬誤，而其起源卻在於人類天性中固有的弱點。

總觀加拿大各種制度，大都構造完美，並且大部分又是英國多年經驗所認爲適用的制度。加拿大首先把議院制度在聯邦政體方面試用，澳洲及南非洲繼其後。試用已來，效果頗佳，政府機關進行亦頗順利。雖有許多人說，在聯邦制度之下，各省政府各謀本地方的利益，設法侵蝕聯邦政府的權限；且有人說，加拿大人口不及八百五十萬，竟有十個省議會，十個內閣，爲數未免過多；但加拿大疆域廣大，濱海各省，中東部各省，西部平原各省，及落磯山脈以外的英領哥倫比亞，其地理上不同之點甚著，必欲盡歸一個單獨的中央政府統治，實爲難事。

聯邦政府及各省政府在實際上的運用，有許多可以批評的缺點，今一一列舉於下：

(一)近來選舉權日見擴張，行賄的事，雖逐漸減少，但仍所在多有。據云，選舉時無論何黨如用法律嚴繩敵黨，則歷次的選舉結果，有大多數應當推翻。選舉競爭時，各當事人皆費去大宗的款項，有的是合法的，有的是不合法的；那般與政府訂有合同的人，以及與關稅立法有利害關係的人，都出資捐助選舉運動的費用；且在未曾禁酒以前，選民極宴肆飲，所用的酒資，均由候選人及其朋友供給。

(二)立法院議員舞弊的情形究至若何限度，殊難查明，惟不致如傳聞者之多，而亦不能如已經證明者之少。議員出賣同意票的事實甚為鮮見，但有很多的議員常為私利所誘惑，往往因為對於自己有利，遂贊成某項議案，或利用他們的勢力，取得某項的委任，或提議訂立某項合同。有兩三個省議會的聲名很壞；在其餘的省議會內，敗名的事，尚不常有。聯邦國會的名譽還不算壞。

(三)聯邦內閣及各省內閣的閣員時常蒙有嫌疑，受人攻擊，說他們妄用官吏的地位，謀個人的私利。此種罪狀，雖鮮有成立者，但已足使被攻擊的閣員失去信用，且減少內閣的勢力，人民且以

國務總理爲太迂緩，不能剷除那不健全的分。國務總理向來沒有受人誣告的。馬克頓納爵士雖因收受某大鐵路公司捐助政黨的巨款，被人攻擊，因而辭職，據云，該公司因得到某種利益，故以此款酬報內閣，但馬克頓納自身並未收用此款，他作了國務總理以後，他的財產並未加多。

美國從南北戰爭以後，舞弊的事層出不窮，次數之多，案情之重，遠過於今日的加拿大，那時民意雖受激動，但因人民太見慣了，也就默認此種事爲必不可免，故未受很大的激動。但後來纔逐漸改良進步，而公共良心的敏銳，遂與今日新西蘭及一八三二年至一九一四年間之英格蘭相同。所以將來加拿大物質發達的步驟漸緩，引誘力較少，人民對於那般發展全國利源的人物不復替他們洗刷過失，則此種情形自可漸見改良。

(四) 財政的及商務的大人物或公司對於立法上及行政上的勢力有時過於顯著，遂致引起反動；所以現在人民對於各大公司皆側目而視，民意對待各大公司，有時失之嚴刻。

(五) 立法院內，假公濟私的事很多。各議員常常將公款撥給各地方，希望各地方人民在政治上贊助他們或他們的政黨。聯邦立法院有支配大宗款項的權力，故這種事情很多。(註一)

(六)全國政黨的政見，侵入各省省議會之中，其結果遂使各省省議會的品質降落；有許多人若按照他自己的聲望是不配當選的，祇因為他是政黨內的有用的人物，遂得本黨選民的贊助；且有時某議員若有假公濟私的提議，或因而被人控告時，本黨議員每不顧是非從中袒護。

(七)政府開銷太大，妄費國帑，這是各民治國的通病。有許多議員極力為他的朋友或他的選舉區謀利益，設立駢指機關以市恩於人民。(註二)這兩件事都是經濟的仇敵，且同時全國財源豐富，遂使人民罔知顧忌。

(八)那永久在職的文官中，雖有少數的科學專門家，其餘的人也不盡是能力不足，但仍不足以應現代的需用。這是因為選擇官吏時並不慎選高等的人才，且盛行情面，無論陞遷或委任新官，都不免厚於其所愛，對於那種需用特別技能的職位也是如此。文官考試委員會成立未久，成績如何，尙難預測。

(九)政治生活，不足吸收全國最有才幹的人。澳洲，法，美等國均有此種缺點。但在美國更有兩件事足為拔選人才的障礙，就是：(一)政黨機關有推選候補人員的權力；(二)按照向來的習慣，議

員之被選者，僅限於本地方的居民。這兩種障礙是加拿大所沒有的。加拿大有很多別種良好機會，足以發展人民的才能，這也是政治生活不能動人的一個原因，世界各國多有此種現象，其一般的原因如何，以後另詳。

(十)加拿大人民以為現在議員和官吏的程度不如從前那樣的好，這也是政治生活漸失尊嚴的一個原因。各政黨又肆意的攻擊敵黨，雖毫無瑕疵的人也難免受敵黨的指摘；受攻擊者雖不以為忤，且對於個人的交際上也沒有什麼大妨害，但政界的聲譽實因之而低落，且使人民輕視那主持國務的人物，把國務看做像謀利的營業事務。

以上所述的批評皆是著者在加拿大聽人說的。但加拿大政府也有優點。加拿大的民治政體已將政府的數種主要目的及功用，完全達到，今述之於下：

法律與秩序，在加拿大各地皆十分的安全，雖西部荒野的地方亦然。全國沒有那種暴民強將犯法人處死的事。直至一九一九年工潮發生時，罷工工人及僱主雙方都沒有不法的行動。各省的行政事務皆安然進行，富於太平的景象。

聯邦政府中長久在職的文官，就全體而言，大都誠實正直，能力亦頗充足，沒有官僚政治的惡習。

司法機關能力充足，且爲人民尊敬。刑事裁判，辦理得很迅速，效率充足，並無偏袒。

市鎮中的初級學校和中級學校都十分良好，各校又特別注意於農業科學的訓練與設備。

公共性質的立法，類皆甚爲立法者所注意，並仔細編著，故甚完備。聯邦政府的財政，除去分惠於各地方如前所述外，管理得也很好，但不甚經濟。國家的信用很高，賦稅顧慮着人民的擔負能力，不能說繁重。像美國那種從卹金法律所發生的種種弊端，加拿大是沒有的。

有許多人以爲禁止賣酒，雖大有利於社會，但侵犯了個人的自由，此層姑置勿論；各國人民在公民權利上所受的保障，雖英美兩國也不能較加拿大爲優。行政機關竭力不干涉個人的自由，輿論亦沒有此種干涉。

加拿大政府之足以稱譽者，不僅因有種種已經達到的積極方面的功業，同時還有消極方面的功業，能使那種常在同樣狀況之下所發生的弊病，不致於發生。今擇其重要者列舉於後：

政客以口辯鼓動民心是民治國難免的病症。加拿大感受此弊病，實較輕於現代任何那一個自由國家（瑞士除外）。加拿大政客中也有行止不甚檢點的，也有犧牲原則以求攫得暫時勝利的，但以口辯愚弄人民，或妄許以利益，或激動其感情，以供自己之利用者，實不多見。

政黨的精神雖甚堅固，但政黨的組織並沒有成爲一種祕密的勢力，使那法律上的政府，附屬於本黨的私利之下，如美國那樣的。

至於城市行政，雖有幾個市政府失之於奢侈，但大多數都是很樸實很有能力的。雖或不如英格蘭，蘇格蘭，及澳洲的市政府那樣的純潔，但與美國的市政府及法國許多的市政府相比，卻較爲純潔。

放縱不羈，輕視權力，不注意於法律的執行，都是民治國常有的特病，加拿大獨無此種弊病。行政部之能力充足，巡警之成效卓著，刑事裁判之嚴厲實行，人民之習於順從法律，凡此種種皆是加拿大的優點。其所以能有這種優點者，一部分是由於人民的性質，說英語及說法語的人民皆然；但大部分是發源於英國過去的教化。當初加拿大是君主國的時候，早已造成此種習慣，現在已牢不

可破了。雖常有人說，凡人民自行制定的法律，其效力為最強大，瑞士即是如此，但同時卻尚有他方面亦應當注意的。在早年的時候，人民畏懼司法機關，幾目之為神聖的裁定；到後來畏懼和神聖的觀念與司法機關脫離關係以後，這種觀念仍舊殘存，且在英屬的各自治領地，此種意見已根深蒂固，人民迄今仍舊敬畏司法機關。英格蘭人民之有此種意見，並非是奴隸的盲從，蓋法律要求人民的服從，而人民亦重視法律，依法律為保障。英國法律之與羅馬共和法律相似者，尚不僅此一點。兩種法律都是一方面強制人民服從那依法組織的機關，他方面又保障公民，使他們不致於受國家任何權力的侵犯，因此之故，法律與自由往往不能分離的。

研究加拿大政治的學者，無不羨慕加拿大人已能用他們自己的力量，發展種種的物質富源，為期不過五十年，竟能使許多荒涼的地方變成繁華的區域；但轉而考查他們的政治情形，則又未免多少發生缺望。蓋加拿大的民治政府實有種種良好的機會：人民的性情敏慧，動作勤勞，又都受過相當的教育，更有廣博肥沃的區域供他們使用，遂能享受生活的樂趣，絕不似歐洲人民之疲於戰爭，窮艱經濟；學者見有此種良好狀況，遂以為加拿大必當有完善的民治政府，必不至於習染那

舊世界中種種妨礙民治政體進步的種種惡俗。加拿大沒有已往的悖謬事實足使人民痛心，沒有強鄰侵入的危險，沒有失業的問題，沒有苦痛或旁種理由引起階級的仇恨，這樣的國家或者應當有正直誠實，能力充足的行政，人民信任政府且滿意於公共政策所遵行的軌道；但在實際上則竟不如此。學者覺得加拿大政治有許多可羨慕可慶幸的地方，加拿大的人民，也很滿意他們的國家，但並不滿意於他們的立法院及他們的內閣。他們總覺得政府有措置失當之處。

我們常常以為在生活狀況簡單的國家，人民必有公共的及私人的道德。但揆之事實，是否與我們的想像相符？比如良好的田地，剛剛把樹木除淨，固然可以種植五穀，但同時也許有無數的野草自然的蔓生。

加拿大人民之不滿意於他們的政府，並非因為人民的種族和宗教之不同，此種不同之點，不與政黨的分界相符合，並且不妨礙兩種人民之發生愛國的熱誠。所以每遇慶祝之時，說英語的加拿大人便歡唱桑葉歌（The Maple Leaf）說法語的加拿大人則欣呼“O Canada, Mon pays, mes amours.”即『嘻，加拿大，我的國，我的愛』。可見這兩種人民皆同樣的摯愛加拿大，希望將

來的快樂。聯邦政府一切的設施必須使這兩種宗教和種族不同的人民永保其和睦的態度，故頗感受困難；但各省政府因為每省之中，不是此種人民獨占勢力，就是彼種人民獨占勢力，所以並不感受同樣的困難。行政上的謬誤，財政上的妄費，及三四省政界名譽之低劣（據云，聯邦政府也有這種缺點），都不能算是人民不滿意的原因。然則加拿大人所不滿意的究竟因為什麼？或者新建設的國家，也許有種種的特別情形，令人不滿意。

加拿大政客被人攻擊的罪狀，其次數最多者，就是祇知利用時勢，不顧後來。換言之，就是，政客對於他所認為重要的事，因自己的能力不足，便停頓不辦；而利用機會，先辦他所能為的，但不甚重要的事。在政治上作事的人，固然應當利用當時的潮流，並須善用當時的民氣；但有時候各政客毫無定見，或無一定的政策原則，祇知利用機會攫取從任何方面得來的贊助，以自固其位。假若加拿大的政治上有此種現象，其原因亦甚顯明。加拿大自一八六七年以來，政策上重大的及永久的問題，如保護貿易與自由貿易等類，為數頗少，且有時各政黨任憑此種問題之歸於沈寂，不加過問，那種足以博得選民同意的較小較近問題，如關於公共工程的問題，包括轉運問題，特別是鐵路的建

築及經費，遂佔了勢力。加拿大員廣大，運河鐵路是非常的重要，但政客對於此種問題不從原則上着想，僅注意於實際的需要，且又顧全各地方的要求，和各地方的意旨。那種關於某地方，某城市，某大營業，或某有勢力的財政團體實際利益的種種問題，有時亦為內閣及立法院所注意。國家發展，需用公款的事逐漸加多，於是那種提倡各種企業以謀私利的人民，亦設法得聯邦政府或各省政府的協助。各地方的代表紛紛為鄉里謀利益，並市惠於人，利用各種機會增加自身的勢力，俾下期能繼續當選；而國務員及議員的自身也不免利用他們所知道的消息或所有的勢力，經營自身的事業。無論在何國，祇要內閣閣員，議員，各選舉區人民，鐵路公司及私人的投機家，互相串通，謀他們自己物質上的利益，則其結果不但使當事人敗壞道德，且使他們忽視那種關於政策的重大問題，而國家的福利，亦遂被棄置不顧。財政問題，勞工問題，以及國家所經營的實業，如鐵路，礦務，應當按照什麼原則進行——此種問題皆需要遠大的眼光，明確的觀察，且須有毅力，抵抗政治的壓力，而固守那種已經認定的原則。加拿大政府缺乏此種性質；人民亦已漸知其政府有這種缺點。歐洲各舊國家都有一種素有訓練的民意，能批評並能裁判政府的行動，高級文官又是學識及經驗的

儲存庫，可供國務員的諮詢。加拿大閣員很少能享受此種利益，那般能發表意見的知識界又散居於各城市，距聯邦政府甚遠，各城市彼此相距亦甚遠，他們所造成的民意沒有能力足以監督立法者及行政官，使各官吏勉盡厥職。

發表意見，監督政府的責任，不在於少數的人民，而在於全國的普通公民；但加拿大普通公民所處的地位很難聯絡一致。安別釐阿及亞柏捷的農人，勤於農事則有餘，監督政府則不足；蓋彼等看見此報攻擊閣員，同時又看見彼報極力否認或辯明真象，彼等遂無所適從。他們距本省省議會很遠，距國會更遠。假如有案情重大的舞弊事項發生，他們知道以後，到下期選舉時，便改選他人以示懲戒；但改選的人或竟不如所擯棄的人，他所贊助的內閣也未必較前內閣為純潔。

在各國，無論其政體如何，祇要國內天然財源發展得非常迅速，致使立法者及行政官牽入此種事務的範圍中，則那般有恩可市的人自不免受到種種的誘惑力，而施誘與受誘者的四周空氣必不清潔。英國時常發生此種情形，美國亦然。試觀英美已往的經驗，即可知此種情形不能久存；祇要常態恢復以後，空氣就逐漸清潔，引誘的行動即可漸見減少，而政策上的重大問題或將成爲立

法院主要的事務。將來加拿大人口充足以後，受有教育及富於思想的人漸漸加多，足以使全國公意有巨大的效力時，則政治生活的風氣或可擡高，與英國十八世紀中間及美國一八八〇年以後的情形相同。現今一般公民已經表示他們較前銳利的感覺及較前堅強的改革意見。

新成立的國家如有政治上的缺點，固足令人失望，但比較那舊國家的缺點，卻還易於救治。所以歷史家每見歐洲人民有趨於下流的景象時，輒引為嚴重的事。但這也許是因為新狀況之驟然發生，遂有從前所料想不到的危險，附帶而至；數世以後，此種景象或可成為陳迹。加拿大係少年國家，不免有少年時代的弱點，然亦富有少年時代的希望及精力。民治政府之成敗，端在乎人民是否有智慧及正直的心理，加拿大的人民，則兼而有之。

我們討論加拿大民治政體的成績，須知加拿大全部以及幾省都是兩種人民一同存在，其言語其宗教均不相同，此種狀況很容易發生真正的危險。試思愛爾蘭，即可知之！加拿大因其政治制度之富於伸縮性及其政治家之能愛國，故幸免此種危險。歐洲因民族的意見不同，以致各國相猜，類演慘劇，加拿大兩種人民竟能和衷共濟，實係偉大的功績，且足以表明加拿大人民的智慧，及其

互相體恤互相友愛的精神。這種精神卻是實行自由的自治政府所養成的。政治哲學家從加拿大民治政體史中所能得到的幾種教訓，已詳於前，茲不復贅，惟有一事，似宜再為敘述。加拿大憲法係模仿英國的憲法，但加拿大的種種狀況卻適合於聯邦政府制度，而不適合於統一政府制度。加拿大憲法又模仿美國聯邦制度多年的經驗所證明適用的數種特色，而避免此種經驗所證明的缺點。在他方面又仿行英國的議院及內閣制度，且實行英國議院制的習慣及成訓。加拿大憲法裏邊的條文幾乎沒有那種專以抽象學說為根據的。美國憲法的產生也是一半根據於英國習慣法中存在的多年，為人所尊重的原則，一半根據於北美各殖民地脫離母國前所實行的自治制度。（註三）但聯邦憲法及各邦憲法在形式上又頗受抽象觀念的影響，特別是人民主權及三權分立的學說。（註四）據已往的經驗看起來，憲法各條文愈受此種影響，愈不能在實行方面令人滿意，聯邦憲法及各邦憲法皆是如此。（註五）且從歷史上的教訓看起來，凡建設一種制度，如以經驗及成訓為根據，比以抽象原則為根據，較為妥當。這並不是因為抽象原則可以忽視，卻是因為將原則實用於新狀況之下，其結果如何鮮能預知。哲學為人生之指南，固無可疑，但政治哲學的本體，是從實際現象

的觀察中抽繹出來的，且其原則亦不能在各地一律相等的適用；假如在實際上打算有成效，那末，必須變更原則，俾與各特殊地方的實際情形相合，方能達到目的。

加拿大已往的經驗很少；因為從聯邦制度實行以來迄今甫及半世紀。但自此以後，全國已大見發達，人口已大見增加，並且其速率又甚大。外國人民之移入，並不足以改變人民固有的信仰及傾向。說英語的人民及說法語的人民彼此數目的比例，在數多年內似不致有何變遷。鄉村人民多於城市人民，農人多於工人，城市人口及工人雖漸見增加，但在數多年之內鄉村人口及農民仍可占大多數，這也是天然的狀況有以致之。政治制度已得人民的認可，現在也沒有將從根本上加以改造的預兆。但因經濟問題發生，將引起內部的爭鬪；且因知識的運動，從此國傳播至彼國，新理想引起新的政治欲望，終必發生新的政治變動。所可斷言者：加拿大人民的性質及人民的智敏與守法的習慣，足使加拿大能夠應付將來所發生的任何問題，補救他們政府中所已發現的缺點，且能利用物質上的豐足，造成一種和平的燦爛的文明。

(註一)這在美國叫做“Pork Barrel”，這在新西蘭亦很流行，在法國也不是不常見。

(註二)法國也有這一類情事(參閱本書第二十章)。

(註三)遊歷加拿大的人，目擊加拿大的市街，旅館，報紙，鐵道，貨幣形式都和美國相似，往往誤會把美國的影響看得過大。其實在性格和政治習慣上兩國有顯著的不同。

(註四)這個問題將在美國各章裏詳細討論說明。

(註五)如選舉的次數太多，任期的太短，法官由民選，國會和總統的關係等。

第二編(二)

美國

第三十八章 民治政體在北美洲的起源

在現代各國中，美國供給我們研究人民政府最多的資料。美國的民治政體已有了一百二十五年的歷史，並且又是現今採用自治制度的最大國家。從美國聯邦政府及人口衆多幾個大邦方面，我們可以看出民治制度大規模運用的情形；從幾個人口較少的小邦及各州，各鎮，各城方面，我們又能觀察在小範圍以內民治制度運用的狀況，並且這類小區域又各有一種政府組織，差不多等於獨立的小共和國。美國對於其他各國又有極大的影響，一七八九年革命發生時期的法國人

民是被其激動的，西半球各新共和國又以其憲法為模型的。自從一八三二年法國學者托克維爾寫了那本著名的美國民治制度以後，美國就為歐洲各思想家與政治家所注目，不但因為這是舊世界各民族所想像的快樂與自由世界，同時又因為這是人民自治的模型，又是將來其他民族向民治這條路上進行以後大概所要達到的。歐洲無論何人誇讚或毀謗民治制度時候，總以美國為榜樣，並且反對與贊成兩方面又都能從美國的經驗得到許多事實上的證據。

美國在其成立的初期確有使人民政府成功的徵象，在歐洲方面，凡是贊成自由的人都存了極大的希望，以為在這一個人新世界，既不受專制帝王權力的壓迫，又沒有貴族階級，自私自利的行為，『自由』發展的程度實在未可限量。美國人民本身雖因革命戰爭的結果貧窮了，又因各地方間的嫉妬發生了種種的困難問題，但他們卻是自尊自負，自信力是很大的。這種自信力當然也有事實上的根據。他們本身的民族性，及由傳襲而得到的習慣成訓，又加上物質環境的優勝地位，及因地理上的隔離而得到的對外保障，都可以使他們過一種和平的興盛的政治生活。這種狀況確是其他民族所沒有的。移居在南美洲的人民也有極豐富的絕大的土地區域。移居在澳洲與新西

關的人民也有遺傳而得的自由思想。但這幾處的人民卻沒有像美國人那樣同時有天然的優勝環境與歷史上的遺傳性。

我們且把這種優勝狀況約略敘述。

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

在這樣一個國家，各人都可以很容易解決生活問題的。從最初的移民時期起，差不多到了現代時期為止，經濟的恐慌是沒有的，貧窮也是沒有的，並且根本就沒有這種的危險。既沒有極富的人，又沒有極貧的人，更沒有階級的衝突。雖則殖民時代的生活是歐洲各國所沒有的平等生活，但

那時候人民卻已有地位上的區別。可是人民並不因有地位上的區別而憤怒，社會與政治方面也不因之而發生衝突。人民差不多，都是英國種，或者（在中部）是荷蘭或蘇格蘭，愛爾蘭種，這種民族早已證明了他們的民族性，就是在平時是勤勉的，在戰時是勇敢的，在海洋上又是冒險的。他們的思想，信仰，與社會習慣都是英國化的，同時又因新世界那種簡單又草率的生活結果，是很機敏，並且能夠隨時變通自己的狀況，適合於環境方面的趨勢。在北部的殖民地，他們的教育程度，依照當時的標準，要算是很高的，他們的智力又是靈敏的。他們因為有管理教會事務的權，並已實行英國式的自治政府，所以都有思想獨立的習慣，對於公共事務又很有興趣的。那種確定又帶有柔性的英國習慣法原則，訓練了他們領袖的政治觀念。從他們的眼光中看出來，尊重法律與秩序，承認個人的權利與執政者的權力是公民職務的根基。

在北部殖民地，大部分的人民是以農業與航海為生的；（註一）在南部，大規模的耕種地都是黑奴耕種的。南北兩方面經濟與社會上的區別確是很大的，但這種區別並不影響於民族上的統一。因為民族方面的區別本來是很微薄的，除了賓夕法尼亞區域幾個德國人之外，人民都說英國

話的宗教觀念與教會組織的區別也是很小的，決不能作為政黨的基礎，或使人民發生政治上的惡感。末了，他們的地位是很穩固的，決沒有外患的。從一七五九年後，法國的勢力是不能從加拿大方面侵入了，南面佛羅里達（Florida）與西面路易斯安那，雖則還在西班牙手裏，但西班牙的勢力已經衰弱，他們可以不必怕懼了。

在這樣的優勝環境之下，他們的海陸軍備儘可以減到最低限度，軍閥階級決沒有發生的可能，軍事首領更沒有執行政權的機會。（註二）這樣的優勝狀況繼續了好幾年時期。但有一次，美國的統一確也有了絕大的危險。這是發源於黑奴問題。當初黑奴的存在早已為一般有先見的政治家所反對，他們總希這種制度能夠受天然的淘汰，但以後南方各邦又極力想擴充黑奴的區域，使那有黑奴的邦能在聯邦政府中維持一種均等的勢力，北方沒有黑奴的幾邦就一致反對，造成南北相持的局勢，發生南北的戰爭。這次的戰爭阻礙了南方的進步，同時又產生了幾個到了現在還不能解決的內部問題。可是美國人的團結力還是很強盛的，到了戰爭完結以後，南北兩方面又團結起來了。現今這一代的美國人絕對的沒有惡感，他們對於從一八六〇年到一八六五年在任

何一方面作戰的老兵同樣的尊敬。黑奴問題已經成爲歷史上的問題，我們以後也不必再行提及；因爲人民政府發展的趨勢是與黑奴問題沒有關係的（除了南方選舉權問題與南方的政治態度），我們現今所研究的現象，就同當初沒有從非洲運進黑奴，怕還會一樣發生的。

美國成立時期人民的思想與情感就是以後政治性質的要點。這類思想與情感究竟有什麼樣的趨勢呢？其中有一部分是歷史上遺傳下來的，又有一部分是殖民地時代環境的出產品。

人民的宗教觀念是非常強盛，無論什麼地方都有同樣的狀況，但新英格蘭區域卻更利害。新英格蘭人民對於義務已養成一種極嚴厲幾乎流於殘忍的觀念。這是美國本地人民思想與行爲的特點，是與歐洲大陸各國革命的及社會主義的運動大不相同的。美國永未曾發生過「反耶穌教」或「反教士」的觀念；但在法國，意大利，西班牙，與墨西哥，這類觀念卻使政治與政黨方面發生極激烈的衝突。

美國人對於「自由」有一種極猛烈的熱情，這個特點是起源於新英格蘭的清教徒區域，及威基尼亞，卡羅來納斯（Carolinass）與賓夕法尼亞的蘇格蘭，愛爾蘭人，他們都是因爲受到宗教

方面的壓迫，纔逃到新大陸來的。以後又因為與英王喬治第三爭鬪的結果，這種愛自由的熱情更加劇烈了，他們差不多存了一種信仰，以為有了自由做先導，其他一切好的結果都可以得到了。在獨立戰爭時期，凡有守舊觀念的人物都看做是自由的仇敵，所以或被驅逐，或被迫不能發言。這一次人民戰勝了專制勢力，更把「自由」與「人民」看得非常光榮。同時又自然而然的發生一種觀念，以為「自由」總是得勝的，「人民」總是有智慧的。

與愛自由同時存在的，還有一種個人主義的自信與自助的精神，團體的行動也包括在內。因為他們從市民會議，與殖民地議會已經養成了一種團體的精神，但他們對於官吏的治理與監督是仇恨的。在大多數的人民，更有尊重法律與重視公共秩序價值的觀念，與這種趨勢同時存在。在一部分區域，特別是那種荒野地方，人民的頑強性情很使聯邦政府在最初時期不能執行職務，還得要用了軍隊的勢力，纔能依法徵收內地的賦稅。在那種山林區域（Kentucky 與 Tennessee 的東部），人民目無法紀的態度永未曾消滅過。

在東部歷史較長的各區域，人民對於依法組織的政府機關總是尊敬的，但他們對於官吏

人，包括立法機關的民選議員，又免不了有一種懷疑的態度。在這一方面，清教徒與殖民地人民的個人主義特質就充分的表現出來了。凡有任何越權的事，人民是決不肯放鬆的；所以人民選擇出來執行職權的人員，非得嚴格的限制在一定範圍以內行使職務。

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

從根本上說，這種種趨勢都是英國的，但移植到美國以後，其發展的限度，較在英國更高；如同生長了好幾百年的一枝果樹從一國移植到那土地肥沃光線充足的新地方，其結的花與果，比之從前更美麗更充實。但從獨立革命以後，美國人總以爲他們是一個新民族，那般沒有受過多少教育的人物，就是到了現在，還存了這樣的觀念。他們以爲美國的歷史是從一七七六年起的，或者最

早是從一六〇七年與一六二〇年起的，誇揚他們新的民族主義，忘卻他們的特性與制度都是好幾百年以前的歷史所造成，可以追溯到英國的自由大憲章（*Magna Charta*），也許更可以追溯到盎格魯撒遜時代的他們老祖宗。在事實上，他們也是一種老民族是好幾百年以前人民的後代，祇因受到一種新環境與自由生活的刺激，就是到了一只老鷹的年歲，還能返老回童。

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

革命時代的美國人是從兩種根本原則或學理出發的。一種是人民主權。一切權力是出源於人民的；權力的掌管是要依照人民的意志，同時還得要承受人民的嚴格監督；權力的執行是為人民的利益，並且又祇有為人民的利益。還有一個原則是平等。在當初，平等的原則祇適用於公民權利方面，各人的公民權利是沒有區別的。政治權利的平等是不完備的，有幾邦的選舉權是祇限於資產階級，窮人與社會沒有相牽連的利害關係，所以是沒有政治權利的，但到了後來，各邦就把他們的公民都一律平等待遇。

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

(註一)北方尼革羅人很少，雖然當一七九三年的時候除了賓夕法尼亞的羅德島外各州，全有奴隸制度。而麻沙朱塞和新罕布什爾也許沒有奴隸制度，惟不能確定。

(註二)始於一七九二年至一八一四年結束的歐戰，引起對英的爭執，結果發生一八一二年——一四年的戰爭，但自那時起，以至於今，外交政策問題影響於美國的政治和一般憲法的發展者，極其微細。

第三十九章 政府的組織各邦地方與聯邦憲法

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

現今的所謂憲法是對於實際政治方面最重大的一種貢獻，並且又是民主主義根本原則最完備最確實的具體表示，我們所謂的英國憲法，祇是一個普通名詞，包括那種關於管理公共事務的一切法律，無論是立法機關所制定的，或是法庭所判決的習慣法原則。但美國成文的或剛性的憲法是規定政府組織與職權範圍的一種法律。並且這又是一種根本法律，自成爲一類，高出於一切普通法律之上，其制定與修改手續都與普通法律不同，不是以普通立法手續執行的，卻是另外

依照一種特別的確定方法。所以美國的憲法比之普通法律更要永久更要穩固。這是等於一種新發明，是民治主義的出產品，又是有實際價值的方法。美國憲法同時包含『自由』與『秩序』兩種原則。權力出源於人民的原則是美國憲法的出發點，可是這種原則並不是承認多數人民的武力，祇是承認人民有最高立法的大權。除了這『自由』原則之外，這憲法還包含『自制』的原則。人民決意制定幾種規則，限制他們自己從情感方面發生的一時衝動，並把這種規定作為他們仔細考慮以後的表示。這是承認多數人民不一定總是對的，他們在倉猝之間也得要依靠在考慮時期所決定的原則做標準的。如同建設政治方面的種種大成績一樣，如同科學與藝術上的一切大發明一樣，這種發明也是經過長期的經驗，是許多人精力的結果，可是成熟以後的發現確是忽然的，好比鎔化在一起的許多流質到了相當時期就立即結成一個實質。

各邦的憲法

研究美國憲法，一定要注意到各邦憲法與聯邦憲法不同之點。從時間上着想，各邦憲法在先，聯邦憲法在後。各邦憲法是表示革命戰爭時代人民的心理，那時候最主要的觀念就是自由。最

初成立的各邦憲法以後曾經屢次修改，屢次重訂，所以很可以表示各時期人民政治觀念的更變。從一八二〇年至一八六〇年間，憲法表示一種積極發展人民權力的趨勢，從一八六五年到現在

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

把各邦憲法中各別的規定及以後的種種修改詳細敘述也許要擾亂讀者的觀點。我們指出當初制憲者所規定的幾種主要原則，大約已經足夠。這類原則是美國始終遵守的，但其運用的方法卻往往因各邦各時期所希望達到的目的不同，或改革的弊端各別，是極不一致的。（註一）

這幾種原則就是：

保障絕對的人民主權。

承認人民間的完全平等。

保障人民的權利，不致於因為官吏的專權或亂用職權所侵犯。

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

美國有一位專家，（註二）對於聯邦憲法的性質曾經說過幾句很明白的話，這幾句話也可以適用到各邦憲法。他說：「聯邦憲法所設立的政府的主要特點就是：

「它是代議式的。

「它是承認各公民個人的自由與公民全體的自由是有別的，並為保障各個人的自由起見，確實限制政府的權力。

「它又把立法，行政與司法職權分配於三個各別的機關，並確實限制各機關官吏的權力。

「一切法律又必須遵照各種的限制，並且法庭法官在審判案件時候又能判斷各項法律是「否有效」。

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

現今美國各邦各有：

(一) 一種憲法，由全體公民投票公決制定的。(註三)

(二) 一個兩院制的議會，都是民選的，其任期是從一年到四年，但大多數邦議員的任期是兩年。較小的一院叫做參議院，是由範圍較大的選舉區域舉出的。兩院議員都支領薪俸的，他們的職權也大致相同的；但在少數的邦，財政議案一定要由下院提出，在另外幾邦，上院有權參與邦長的任命權。在其他少數的邦，上院又有審判彈劾案件的權。

(三) 一個邦長，是人民在投票場上選舉出來，其任期也許是兩年，也許是四年。他是一邦的行政首領，對於立法機關通過的議案（北卡羅來納除外），有否決權，但兩院卻能以三分之二的多數票推翻他的否決案。(註四)

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

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

任期是很短的。

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

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

地方政府

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

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

是很短的，他們的職務是由法律確實規定的。美國各州，不像英國的州，沒有州議會的。

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

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

在鄉鎮，一切選舉往往是與政黨沒有關係的，但各州的官吏選舉卻往往是政黨的選舉競爭。

這並不是因為各州的官吏是特別重要，或政黨對於各州公共事務特別熱心，祇因為政黨的精神很希望把各州官吏的職位獎賞那幾個為政黨出力的人物。

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

人民政府的一切原則，堅確的一致適用於所有大小城市的政治組織。（註五）城市政府有兩種形式。一種是完全與各邦政府的組織相同的，並且直到最近時期，又是美國各處所採用的。

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

有一個市議會，在幾個城市是一院制的，在其他城市是兩院制的，議員是由市民分區選舉出來的，他們都是支領薪俸的，任期是沒有在四年以上的。

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

此外，還有法官與警察法官，亦由人民選舉，他們的任期大概都是很短。

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

其他一種的城市政府是於一九〇一年在得克薩斯邦（Texas）的加爾維斯敦城（Galveston）初次採用。這是叫做委員會制的城市政府。因為初次試用的成績很好，所以就即推廣到其他各處，特別是經過一次修改，改為經理式的組織以後，各城市採用這新制度的更多了。當初採擇這種制度的用意是要改革那第一種城市政府的種種缺點，並且這制度的本身又是新近改革運動的結果，所以著者擬把舊制度的弊病討論以後，再敘述這新制度（參閱第四十五章）。

聯邦政府的組織

聯邦或中央憲法是於一七八七年擬定，於一七八八年成立，並於一七八九年實行。一七八七年時美國的普通狀況，因經濟上的種種困難是很悲觀的，並且各邦的立法機關又表示柔弱無能，一切政策是很不得當的。所以制定聯邦憲法的用意就是要救濟這類的困難情形。從大體上着想，這聯邦憲法也很像最初十三邦原來的憲法（如在一七八七年的情形），祇因聯邦與各邦性質的不同，所以不同之處當然也很多的。從獨立戰爭時候那種熱度着想，擬定這聯邦憲法的制憲會議確是受到一種反動勢力的影響，並且其中的人物又大部分是很有經驗的，很小心謹慎的，不能與從前制定各邦憲法那般人物相比較。所以這聯邦憲法的內容不但是較之各邦憲法更為精密，並且又是更趨向於保守方面。同時那種種較為激急的或民治的條文，祇能適用於小社會，如那時候的各邦（其中祇有一邦的人口是超過五十萬的），萬難適用於一個大國，如美國全部，所以也都刪除了。從第一至第十條修改案是於一七九一年加入的，是為滿足那般不贊成這憲法中守舊條文的人物而設的。在一七九八年與一八〇四年又加上兩條修改案；從南北戰爭以後，在一八六五年至一八七〇年間又加上三條修改案；從一九一一年至一九二〇年間再加上四條修改案。

(註六) 可是這十九條修改案都沒有在事實上更變聯邦政府的組織。依照聯邦憲法的規定，美國政府的組織有：

(一) 有一個兩院制的立法機關，叫做國會。其中的一院，衆議院，是由人口約略相等的大區域選舉的，任期是兩年。選舉權是由各邦法律各自規定的，有採用成年男子選舉制度的，也有採用普及選舉制度的，但在聯邦選舉時候，婦女是都有選舉權的。所有的南方各邦都制定特別的選舉法，雖在形式上並沒有違背一八七〇年授與尼革羅人選舉權的憲法修改案，但在事實上，卻把大部分尼革羅人的選舉權都剝奪了，雖則在幾邦，尼革羅人的數目要佔到全邦人口的半數。(註七) 現在下議員的數目是四百三十五個，議員的額數是於每十年調查戶口以後，依照人口的數目，按期增加的。其他一院是叫做參議院，各邦不論大小，各舉出議員兩人，任期六年。每兩年改選三分之一的參議員，在從前，參議員是由各邦立法機關選舉的，但現在，從一九一三年修改憲法以後，是由各邦全體選民共同選舉的。凡總統提出任命的官吏要經參議院的同意，總統與外國訂立的條約，也得要經參議院三分之二多數同意票批准。參議院又是一個法庭，審判衆議院對於各文官（包括

總統或行政部長或聯邦法官）提出的彈劾案件，三分之二的多數同意票可以使罪案成立。議員的薪俸是現在定為七千五百元美金，比之歐洲各國或英國自治殖民地議員，或美國聯邦官吏都高。

（二）一個總統。他是行政首領，是先由各邦人民選定一般特別人物，再由他們舉出的，任期為四年。（註八）可是自從一七九六年以後，這般選舉總統的人物往往祇把他們的票投給人民要他們選出來的一個指定的候選人，所以這一種間接的選舉方法在事實上已經變為全體人民的直接選舉。每邦舉定確定數目的總統選舉人，其數目是等於各該邦在聯邦國會內的代表名額，換言之，實際上就是以人口為比例的。但一邦的票數，都作為一個總統候選人所得的票數。在投票時候人民投給這一批或那一批的總統選舉人的票數是不管的，祇要任何一批的總統選舉人能夠得到一邦選民的多數票，這一邦的票數就都完全歸於他們。他們就能把這一邦的票數投給一個預先指定的候選人。其結果往往使總統選舉人所投的票與人民總票數的情形不能相合；就是當選的總統候選人也許沒有得到人民總票數的多數票。這類情形在美國歷史上已經發現了好幾次。

總統有權否決國會通過的議案，並且這種否決權是常用的，但國會兩院如以三分之二的多數票重行通過原案，總統的否決就即推翻。

(三) 行政部的部長，與大批的其他官吏。其中幾個較為重要的（包括那般普通叫做內閣閣員），是由總統得到上議院的同意任命的。那般低級的官吏依照法律的規定，是或由總統任命，或高級官吏或委員會任命，但沒有由人民直接選舉的，也沒有由國會選定的。所謂內閣閣員只對於總統，不對於國會負責，並且如同其他的聯邦官吏一樣，不能出席國會兩院。

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

從幾方面看，聯邦政府的組織沒有像各邦政府那樣的民治，如參議員的任期，法官的終身任職，行政與司法官吏；出於任命而不由民直接選舉，但從其他幾方面着想，也與各邦政府同樣的民

治如行政與立法職權的來源在於人民的直接選舉，衆議員任期的只有兩年。

我們現在可以注意到各邦政府與聯邦政府遵照上述的普通原則到什麼程度。

在各邦，人民主權的原則是照下列的幾點實行了：（一）大多數的官吏（在多數的邦），就是法官也包括在內，是由人民直接選舉的，所以官吏都覺得他們是對於人民直接負責的，祇有得到人民的贊助纔能保持職位；（二）官吏的任期是很短的，所以他們不致於忘卻自己的地位是依靠人民，一定要順從人民的意志纔能繼續連任；（三）各官吏的職務是祇限於一種特別的工作。平等的原則也同樣的遵守了；選舉權已經推廣到極點，各種權利是沒有存在的可能，爵位與榮典是禁止的，還有一種習慣不重視職務上的特別技能，祇承認凡人民所舉出的人物，即可以勝任執行各種職務。無論在各邦或聯邦政府，防止官吏的濫用職權是嚴密的，如（一）把立法機關分爲兩院。（二）立法手續上的否決權，各邦的邦長與聯邦的總統都有否決權。（三）聯邦與幾邦的參議院對於行政機關任命的人員有同意權。（四）以彈劾方法罷免官吏的職位。（五）憲法上有限制立法與行政機關的種種條文。凡這種種都可以使我們憶及當初雅典式的民治主義，總想把一切大權保

留在人民會議，並且又嚴格的監督所有的官吏的行爲，雖則他們的任期也是極短的。

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

美國政府是一種聯邦制的政府，其中有聯邦政府，又有各邦政府，無論聯邦或各邦在執行其職權範圍以內的職務有最高的權力。我們對於這種制度所應注意的，也祇是其中所特別表明美國那種限制民選官吏或其機關職權的辦法。聯邦政府的權力，是在聯邦憲法內規定的與限制的，各邦政府的權力同時受聯邦與各該邦憲法的規定與限制。（註九）無論聯邦或各邦政府行政與立法機關的職權也都有限制的。聯邦國會的職權範圍，決沒有像英國或英國自治領地立法機關

的那樣大，因為凡憲法已經劃分於行政與司法機關的職權範圍，國會是不能干涉的。各邦的立法，行政與司法機關也同樣的由各邦憲法限制在一定範圍以內行使職權，並且各邦憲法還有禁止立法機關執行種種職務的規定。美國公法上這一種根本原則是應當時常注意的，因為這種原則不但限制人民方面的輕舉妄動，延遲一切的改革，保障所有的既得權利，同時還使人民觀念方面有一種勢力極大的特著的法律精神，使他們慣於從法律的方式觀察一切問題。並且把許多職務放置在立法職權範圍以外，辦理這類事務的最後權力，就不得不由人民直接執行。凡是民選機關所不能執行的職權都由人民保留，他們在修改憲法時候就能行使。限制政府職權的原則及其實際上的運用，就使一切重大事務有一種穩固性質，同時又使種種細小事務可以隨時更改，這是美國政治制度的特點，也是法國政府組織所絕對沒有的，那種採用剛性憲法的幾個聯邦政府如瑞士，加拿大與澳洲也略有幾分形跡而已。

此外，還有其他幾種民治原則的方式，今略舉於下：

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

能。

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

沒有一個聯邦政府官吏可以被選為國會議員，沒有一個邦政府官吏可以被選為邦議會議員。這一種規定是出源於那著名的三權分立學說，其用意是要防止行政方面把持立法機關。其結果卻使這兩個機關在法律上變為完全獨立的；但法律範圍以外的種種勢力還是存在，就是根據於分權學說的規定也沒有防止的方法，因為國會能以立法的手續阻礙總統的行動，嚴格的限制其職權範圍；各邦立法機關也能同樣的對付邦長，同時總統對於國會，或邦長對於邦議會，卻能訴諸人民，以其他方法壓制立法機關；總統還有一種特別權力，挾制國會議員，這就是利用他的任命權，對於他們的請託，可以允許或拒絕。

後來的變化

我們所已經討論的是（一）當初美國成立時期物質與經濟方面的一切優勝狀況；（二）制定

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

第一種的更變是土地方面的擴充。在一七八九年，美國西面的邊界祇到密士失必，並且還沒有到墨西哥海灣，其海岸區域是法國的領土。十三邦的區域範圍祇有三十三萬五千英方里，而現今四十八邦的區域範圍差不多有三百萬英方里了。那時候的自由人民祇有三百萬，現在（一九二〇年）的數目已經超過了一萬一千萬。

當初美國人民從沿海各處移殖到內地以後，就發現極可驚的天然財源，無限量的極肥沃的土地，煤，鐵，銀，銅及其他礦產，與區域極大的森林地；這類的富源都是歐洲舊世界所夢想不到的。美

國本地人口增加的速度也是很高的，到了一八四〇年差不多已經有一千五百萬的自由人民。不久就有從歐洲遷入的大批移民，（註一〇）他們及其後代佔居了現今美國人口中的大部分。他們是從歐洲各處遷移來的，但其中的多數都是歐洲西北部幾個教育程度較高的國家人民，如英國，德國，與斯干的那維亞國家，他們遷入美國以後，就與本地人混雜了，同化了，各鄉區人民的知識與生活程度並沒有受到任何的損害。但城市與鑛區的情形就不同了。因工業與商務的發達，歐洲東南部文化較低的區域又有大羣的勞工階級人民移居美國，他們大都集中在幾個工商業中心點，自成爲社會，與本地人民很不容易混合起來。那時候美國的國籍是很容易得到的，可是他們入籍以後，卻不配擔負公民的一切責任。同時因南北戰爭，奴隸制度在實際上與法律上的消滅，又發生一個問題。在一八七〇年，聯邦政府修改憲法。禁止各邦因種族，顏色，或從前的奴隸地位剝奪人民的選舉權。這條憲法修改案把聯邦國會與各邦憲法從前所規定的選舉權，在聯邦政府制裁之下，給予大羣的尼革羅人，但其中的大部分都不配執行政治權利，無論是各邦或他們本身，都不能因他們有了政治權利連帶的得到任何的利益。

同時物質上的各種進步又發生其他重要的變化。農鑛工商各業因蒸汽應用到航海方面，又因鐵路的築造，就大大的發展。其結果是製造出無數的大財產，並把其中的大部分集中在少數幾個人手裏。(註一二)從這一種狀況所發生的影響就非常之大。從前那種財產上的平等是沒有了，雖則階級上的區別在殖民地時代已經消滅，但貧富兩種人民分區居住以後，各階級在社會方面的一切關係，也就沒有像從前那樣的簡單與親密了。各公民彼此互相熟悉，纔能發生一種公共利益觀念，纔能使公民的團體有一種團結力，可是在這種新的狀況之下，這種團結的勢力就薄弱得不可堪了。金錢的用處愈多，其勢力也愈大。那時候鐵路與其他實業都是大規模的進行，為進行這類事業的便利起見，很值得以非法手段實行金錢賄賂。有能力賄賂立法議員或官吏的富戶數目是增加了，賄賂的價錢愈高，受賄的人數也愈增加。所以前一兩代所不注意的金錢勢力，現在已變為政治上的一個原動力。

物質的利益觀念愈發達，人民的利慾亦愈劇烈，人民評判一切政策與計畫亦日漸以其經濟上預期的成績為標準。但同時道德方面的或人道主義的觀念影響並不因之而消滅，這從黑奴問

題的爭論歷史就可以看得出，因為在美國，如同在英國一樣，兩種思想的潮流往往同時存在的，有時候各自分立，有時候又互相衝突。到了各項問題的經濟方面比之任何方面都顯著，都重要，人民對於公共問題的觀念亦都從經濟方面立腳時，那般有能力有毅力的人物當然也就趨向於各項實業，去樹立他們自己個人的經濟勢力，凡從前向來為國家服務的才能現在都轉入其他的途徑了。凡專心於實業的一般人物，當然照舊投他們的選舉票，但他們往往把選舉票交給他們的政黨首領去支配。這種種的更變都不是當初制憲者所能預料得到的，雖則哲斐孫與他幾個同時期的人物預測美國的財產，人口與興盛可以無限制的發展，但他們卻並沒有預測到以後社會與政治方面的一切結果。

我們現在可以把地理與經濟變化的結果總東比較一下。

當初美國政治制度設立時候的一切情形約略如下：

- (一) 其土地區域祇有十萬英方里是有人居住的。
- (二) 人民祇有二百餘萬的自由白種人。

的。

(三)有六分之五的人民是居住在鄉區或小鎮。

(四)差不多全部人民都是英國種。(註一三)

(五)人民之中是沒有富戶的，差不多又沒有窮人的。

(六)人民的職業大都是農業，漁業，與小規模的商業。

同樣的政治制度現在卻應用到下列狀況的美國：

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

(二)其人口總數是在一萬一千萬以上。

(三)三分之一的人民是居住在滿二萬五千人口以上的城中。

(四)不到一半的人民是英國種，差不多十分之一的人民是非洲種。

(五)人民之中極大富戶的數目比之全歐洲還要多。

(六)過半數人民的職業是工業，鑛業，或商業，包括交通。

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

(註一)所以敘述美國政府組織的大綱，是要使得凡沒有機會研究聯邦和各邦的憲法的人，也能夠理解那些專為運用民主政治而設定而又曾影響到瑞士、澳洲和阿根廷等各國家的組織狀況。

(註二)見羅德 (Elhn Root) 所著政治上的試驗和憲法的要點 (Experiments in Government and the Essentials of the Constitution) (一九一三年出版)

(註三)也有少數情形，並無民衆直接立法。參閱拙著美國平民政治第一卷第三十七章。

(註四)通常有一個副邦長，遇到正邦長逝世或辭職時，就由副邦長繼任，在有幾邦副邦長是上院的主席。

(註五)以美國而論城市一詞是指自治市說的。

(註六)就中一條把選舉參議院議員的權利，由立法機關移到各邦的人民，另一種則禁止烈酒的釀造和販賣，第三條將選舉權推廣到全國婦女。

(註七)在卡羅來納和密士失必 (Mississippi) 兩地方，當一九一一年時候不祇一半。

(註八)參議院議員可由全邦共同選舉法選舉，或由分區選舉，視各邦的法律而定。不過共同選舉法現在已經普遍。

(註九)聯邦國會祇有憲法上所明白規定的權力，而各邦議會則具有一切除經明白保留者之外的權力。

(註十)亞州西部最近又有大批的移民。

(註十一)但貧民階級狀況的改良，不僅速於擁有大財富人的增加，並且這種大財富者將來會不會和過去五十年那樣的，多，那樣的有勢力，實在是個疑問。我們不能說美國貧者愈貧而富者愈富，因為小康階級的人數增加得比富人還快；而國內全部財富的分佈也要比以前來得廣些。

(註十二)賓夕法尼亞有十五萬德國人，但是到了一七八九年其他非英國的分子，都完全美國化了。

第四十章 政黨制度

美國對於實用政治學方面的三種主要貢獻就是：

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

政黨的組織

第一與第二種方法是預防或減少那民治制度可以發生的缺點；但第三種卻更加重這種種缺點，抵消了頭兩種方法所已做到的一部分成績；並且還要損傷人民主權原則的本身。但政黨組織又是民治政府的天然的，並且大概又不能免去的附帶出產品。政黨的本身並沒有任何的流毒，其一切弊端都是從其種種不正當行為發生出來的。這種弊端又都是這制度的結果，凡是政黨制

度發達到極點，這種弊端總是發現的。但這種弊端是否是不能免去的？假使預先看得到，能否有預防的方法？假使免除了這種弊端，這制度本身的優點是否能不受影響？這就是美國人所想解決的問題，他們苦心努力的結果是很值得研究的。

聯邦憲法成立後，那時候使人民分爲黨派的政治問題都是全國的問題。第一個問題是關於聯邦與各邦間的權限問題，有一般人很想盡量的擴充聯邦政府的職權範圍，還有一般人很想限制聯邦政府的權力，保障各邦的權利。這個問題當時又牽涉到關稅問題，有一部分人想提高進口稅率，保護本國工業，另有一部分人反對這種保護政策，主張把關稅的目的注重在國家的收入一方面。推廣奴隸制度問題，就是把這制度擴充到西部新成立的各邦，又使贊成與反對兩方面發生極激烈的衝突，其最後的結果是南北戰爭。這種種問題都是超過各邦各地方的所有問題，差不多取消其他一切問題，把全國人民分成兩大政黨。那時聯邦參議員是由各邦立法機關選舉的，各政黨爲保障將來本黨候選人有當選爲參議員的可能，就不得不設法佔據各邦立法機關的多數議席，就不得不把各邦立法機關的選舉變爲政黨間的選舉競爭，所以各邦立法機關中就嚴格的分

出政黨的界限，雖則他們所討論的一切問題，是與全國政治問題絕對沒有關係的。同樣的習慣又從各邦推廣到地方選舉，所以各城各州的選舉也變為政黨的選舉競爭，雖則這類地方機關的工作，比之各邦立法機關，更與全國的政黨沒有關係。各政黨又在各種的民選機關，以各種的方法維持其勢力，因為一個政黨如能在各處各種選舉時候團結起來，將來在全國選舉時候，其實力亦必更大。（註一）

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

更下流的一種情形，是把所有的下級官吏與雇員都加上了政黨的色彩。凡官員如有任用下級人員，或雇用工人的權力，他是一定要選派他自己這一黨的黨員充任的。他本人是以黨員的資格當選，所以他也得為他的黨盡力，把服務於本黨的人員派充職位，作為一種報酬。就是一個工人

也得要以服務於黨的條件作為被雇用的資格。所謂政治祇是政黨政治而已。人民又把政黨的勝利算是一個目的，對於那種種與政黨主義沒有關係的行政事務方面所發生的影響，是完全不顧問的。並且各種職位又不是永久的，所以一切弊端更加增了。民選官吏的任期是很短的，各種職位時常出缺。凡任命的官吏也不能久於其位，他們是與任命他們的官吏同進退的，所以每次選舉以後，當權的政黨的更換，凡失敗這一黨所任命的人員，無論有什麼樣好的成績，決不能繼續連任。他們都免職了，他們的職位是由得勝這一黨派人充當，酬報他們的出力人員，同時又增加他們黨的勢力。這種辦法是叫做『分贓制度』(spoils system) (註11) 於十九世紀初期在紐約邦首先試用，以後不但推廣到其他各邦，同時又推廣到聯邦政府，所以美國總統也得要利用那範圍極大的任命權，獎賞他本黨出力的忠實黨員。

我們已經敘述的政府制度，本來是根據於一種特別信仰之上的，以為人民是要好政府的，並且又曉得怎樣得到好政府，他們祇須選擇誠實的人充當立法議員，選舉可靠的人充當官吏，一切公共事務自然能依照人民的意志執行了。在新英格蘭的鄉鎮，就是在南方各邦較大的州區，十八

世紀時候的人民確是知道各人的情形，可以選擇那般與他們同一意見及他們信為有能力的人物執行公共職務；所以那時候雖則政黨的存在，及政黨精神的危險都已承認，但選舉立法議員與官吏還是較為簡單的事務。當時還沒有看到將來人口增加，政府的職位變為重要以後，選舉的職務勢必至於加多，選擇候選人又勢必至於非常困難，那種舊式的簡單方法就不够用了。政黨的組織不是從前人民所料想得到的，所以在其發生的時期，就沒有人注意。在那時候的世界各國，祇有英國是實行人民選舉的，英國的政黨精神有時候也很激烈的，但英國卻沒有政黨的組織。在美國，政黨雖在聯邦政府成立時期就已發生，政黨間的衝突在一千八百零四年第四次總統選舉時候就已非常激烈，但政黨的組織卻是逐漸發生的，並且在最初時期，又沒有為人民所注意。托克維爾在一八三二年寫了美國民治制度這本書，其中永未曾提及政黨的組織，但這時候政黨的組織已經很有勢力，在一八六一年南北戰爭發生之前，全國都已佈滿了各黨的組織。

在每一種代議式的政府，人民一定要有一種聯合的一致行動，因為把政權交託於民選的官吏，凡有意見相同的人民一定要聯合起來，一致決定選舉那般最能表示他們意志，並能得到其他

人民同情的人物。無論他們自定一種方法，選定他們的候選人，或祇承認那自願充當候選人的物，他們一定要協力合作，把這候選人推薦於全體選民，替他進行選舉上的一切運動，並把他們的友朋都帶到選舉場上投票。沒有這種一致的合作，選舉時候一定有種種擾亂狀況，並且各選民也未必都能出席投票。最簡單的政黨組織就是一個選舉委員會，其職務是幫助那般誓守本黨信條的候選人，這是合法的，也許是不甚靡費的組織。直到最近時期，英國的政黨組織祇到此為止。

在美國，一切情形就不得不使政黨更進一步。依照各邦的憲法，選舉是時常舉行的，因為邦政府與城市政府的許多行政與立法官吏都是民選的，並且他們的任期又是很短。城市及各選舉區域的人口增加後，人民對於各候選人的情形就無從知悉，所以各政黨就不得不把候選人的優點告訴他們，同時更不得不預備選民名冊，設法使他們都出席投票。候選人的選擇也就變了一個重要問題。在英國，鄉區社會祇須保留那種舊式的，半封建式的組織，凡重要的地主家族的人往往被人民公認為候選人，在城市，一個富商或有錢的工業家，特別是曾經充任過市政府官吏，也很容易被人民公認為候選人。但在美國，平等觀念的勢力是很大，無論是財產或地位都不能使一個人有

一種優先權。人民主權的原則又提示人民的權力不單限於選舉議員與官吏，同時還得要決定誰有候選的資格。因此，凡在舉行地方選舉時候，地方上的黨員就預先自行舉定候選人，並把全體黨員的票都投給他。這是人民主權原則必然的結果。候選人並不是由那般有勢力的黨員提出來，強迫全體黨員承認的，也不是由各候選人自己進行選舉競爭，分散一黨的投票權；而是在選舉之前，地方上的政黨機關就召集一個會議，舉定他們本黨的候選人，並且依照政黨的意思，全體黨員的選舉票又都得投給多數黨員所推定的候選人。這類的會議叫做政黨黨員預選會議（Party Primary），辦理選舉的政黨委員會就得預備召集，並指導這預選會。

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

少數操縱的組織，在名義上是民治的，到了後來，又在民治的形式之下，變為專制的。

每一個政黨組織的工作有兩種，等於上述的兩個目的。其中一部分的工作是依照指定候選人的手續（如新近改革以前所通行的方法），選擇本黨的候選人。其他一部分工作是在每一個選舉區域內增進本黨的普通利益。在多數的邦，各黨在每一城，城市中的每一區，每一鄉鎮，每一邦議員選舉區，每一國會議員選舉區，每一州，及全邦的區域，各有一個委員會，在各委員會之上，又有一個包括全國區域的中央執行委員會，其職務是辦理下一次總統選舉的事務。（註三）每一個委員會或由本黨黨員在預選會選定的，或由各預選會舉出的黨員代表大會舉定的。各委員會的任期是一年，但各委員，特別是委員長或叫做主席，往往是每年繼續被選連任的。他們的職務是很繁重的，因為選舉競爭勝利確是最費力又費錢的工作。選舉費用必須籌劃起來，各種會議又得組織，外國移民又須勸導入黨，列為黨員，選民冊及選民住居地方又須編製起來，一切宣傳文字又須預備並分散，工作人員又須召集組織起來，末了，還得要使選民出席投票。每一個委員會又得與上一級較大區域，及下一級較小區域的委員會互通聲氣，互相幫助，所以這許多委員會的總體就成為

散佈於全國各處的一個大機關，縱橫交錯，絲絲相連的一個大網子。這是一個預備作戰的大軍隊，到了選舉將要舉行時候，就立刻可以動員出發；除了候選人的選定，與黨綱的擬定之外，其他一切事務都在其職權範圍之內。

候選人的選定是屬於其他一種的政黨機關。這就是政黨黨員的預選會或黨員代表大會。直到最近的時候為止，黨員預選會祇是較小選舉區域的黨員會議，在這類的區域，大概一個政黨的大部分黨員都能出席參與會議。預選會有兩種職務。第一，選定各該區域內民選官吏的本黨候選人，凡由預選會選定的人物就算是本黨的正式候選人，在選舉時候應當得到本黨忠實黨員的選票。其他一種職務是選定代表，出席於較大選舉區域的黨員代表大會。例如城市中各區的預選會選定代表出席於全城代表大會，全城黨員的代表大會選定市長及其他城市官吏的候選人；同時又舉定代表出席於該邦衆議院選舉區域代表大會，參議院選舉區域代表大會，聯邦國會選舉區域代表大會，與全邦代表大會，邦長及其他民選的邦政府官吏的候選人都由這全邦黨員代表大會所選定的。（註四）

黨員代表大會是由較大選舉區域內各預選會的代表組織的，其職務是選定該區域以內民選官吏的候選人，如邦議會議員，聯邦下議院議員，邦長及高級的邦法官。凡黨員代表大會所選定的人物就算本黨的正式候選人。有時候，黨員代表大會還舉定代表，出席於高一級的或範圍較廣的代表大會，如全邦黨員代表大會，或舉定政黨候選總統的全國黨員代表大會。黨員代表大會又通過議決案，宣布本黨的觀念與目的，但這祇是一種官樣文章，乾燥無味，不能喚起各方面的討論。

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

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

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

出席參與；可是這種會議又是黨員的私人會議，不是公開的會議，所以非黨員是不能參加的，因之就不得不有一種黨員名冊，凡出席投票的人一定要證明他確是黨員。黨員的名冊是由地方政黨委員會保管的，這其中的人物都是一般最活動的地方上的小政客。委員會是希望每次的預選會都能服從，所以在編製黨員名冊時候，祇有他們認為是忠實黨員的人名纔列入其內，凡有獨立思想的人名都一概刪去。假使一個黨員在上次選舉時候沒有投本黨候選人的票，委員會也許就把他的名字刪去，就是他要求列入，委員會也會百計規避，因之他就沒有出席預選會的權利。所以預選會的一切事務都是委員會所把持的，在預選會舉行時候，委員會早有十二分把握，可以確定這次所舉出的人物就是他們要提出的。

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

們的名字是否列入黨員名冊，更不願意充當地方官吏的候選人，或黨員的代表，因此，官吏候選人與代表的選擇都由委員會全權辦理。所謂預選會的選舉祇是一種形式而已，委員會祇把擬定的名單提出與通過而已。有時候預選會中也許有一種反對，或者因為政黨內部的分裂，成為兩派，或者因為社會上優秀分子恐怕所提出的人物太不像樣，決意與這般政客奮鬥一下。但委員會的蝦兵蟹將總是佔居多數，並且主席又有種種特權可以使反對的提案不發生效力，反對方面是決不能勝利的。所以委員會把持了這預選會，總可以把他們提出的候選人與代表名單正式通過。這一層做到以後，他們自己就再由預選會選舉連任，他們的勢力就是這樣過了一年又一年的繼續維持下去。

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

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

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

人民所以這樣的容忍，當然也有幾種理由：

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

出席黨員預選會。

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

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

(四) 他們不能曉得那幾個候選人是值得擁護的，尤其是在大城之中更難辨別。因為民選的官吏是非常之多，他們怎樣可以從許多不相識的人民之中去選擇呢？他們所需要的是一種指導，政黨既已提出了候選人，他們就把政黨的候選人整個的舉出，就算完事。

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

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

的職位，他們都覺得，除了那最高的位置外其他的職位是沒有關係的，誰都可以充當。

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

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

但到了後來的一個時期，這種種原因的聯合勢力，也不能阻止人民方面不滿意的表示了。情形是更變了。從一八九〇年起，人民對於政黨組織表示種種的不滿意，從東方大城市發源那種預選會改革的要求就散布到全國各處，並且各邦政府又都因這種要求制定種種改革的法律，其目

的是要根本取消上述的各種弊端，並推翻那黨魁的專權勢力。關於這類的改革，我們以後討論美國政治制度最近的改革運動時候再行敘述。

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

有時候，因有重要問題的發生，或者使人存了極大的希望心，或者使人存了極大的恐懼心，他們就不顧一切，始終依附了政黨的主義，極力爲政黨進行工作，想靠政黨的勢力實現他們的希望心，或取消他們的恐懼心。還有許多人民，特別是那般下級社會的或沒有受過高深教育的人物，是

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

所以最重要的一種引誘勢力還是政府中的職位，或者是等到他們政黨當權以後有得到職位的確定希望。「除了職位以外，我們爲什麼要到此地來呢？」這是一個政客在一個全國政黨代表大會中說的話，也是別人所常常加援引的。政黨的組織確能把政府的職位給與人民，或者承認這一種義務，因爲各候選人是由其推舉出來的，將來當選以後，自然須受黨的指揮，將職權或勢力範圍以內所有合法的或非法的一切利益酬報那般曾經爲黨出力的人員。這是一個自給的團體，

如同一羣軍隊征服了一個國家，就駐紮在該處，受其供養。政黨的工作人員是以立法，行政或司法方面各種職位為報酬，但同時政黨組織本身的經費還得要靠各種商業或實業公司的捐助。因為政黨對於立法與行政方面的政策能夠使他們的事業受到損失，或得到利益。從這物質方面着想，美國人就把政黨的組織叫做「機器」，因為這是一副極堅固的有效率的器械，在運用得當時候就能供給那般以「政治」為職業的，並在選舉時候出力的人物各種職位。

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

這種制度是因選舉事務逐漸複雜自然而然的生長的。一個政黨想在選舉時候佔到勝利，平時不得不繼續不斷的工作，不得不繼續不斷的注意於各方面事務。當初那般設立原來的委員會的人物就變為政黨的永久經理，他們先着手於造成一種政黨精神，然後纔進行他們自己個人的私利。同時那般「好公民」祇照顧自己私人的事業，及開闢國家的天然富源，默認政治上的一切

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

有時候，因有重大問題發生，或者激動了好公民的感情，或者他們的錢袋受到了影響，他們就完全聽從政黨首領的指導，對於他們的舞弊行為完全不聞不問。從前新英格蘭那般反對黑奴制度的熱心人物爲了這一個目的，可以寬恕任何的事情。以後賓夕法尼亞邦這般保護關稅主義的人物爲了維持他們黨派的統一起見，願意把這一邦的政治由好幾個橫行不法的政黨首領繼續不斷的把持了好久。但就是除了這類的目的之外，美國人對於他們歷史上幾個舊黨確是非常忠

心的，在別國，除非一個政黨有種族上的或宗教上的基礎，其他政黨決不能像美國政黨那樣得到人民的信仰。所以美國的政黨組織，無論是做得好事，或做得壞事，總有一種政黨精神做其後盾的。沒有這種政黨的精神，政黨的首領是不能得勝的，也不能把持黨內的權力。可是這種政黨精神能够始終不衰敗，也全靠政黨組織繼續不斷的從民間方面，招募與訓練新黨員，把那般新入籍的外國移民變為熱心的民主黨黨員或共和黨黨員，他們既不知道，又不關心什麼是政黨的主義，但很願意加入一個團體，與美國人的生活接近起來。他們是沒有主義的黨員，但在投票時候，他們卻是一致團結的。我們還得連帶的注意那般政黨經理並不都是以政治為職業，其中有幾個也是著名的政治家，他們是真心誠意的愛護他們的黨，祇因他們的黨所需要的是選舉票，選舉票又是其他黨魁所管轄的，所以他們對於政黨黨魁所採用的方法，也不能過分的考查。

這種情形就要使我們注意到這問題的其他一方面了。假使我們不把政黨看作政客們的謀利的機關，假使我們把政黨看作決定國家政策的公民團體，那末，每一個政黨究竟是由誰領導的，受誰支配的呢？誰是決定那政黨從歷史上傳下來的主義如何依照當時社會的狀況與需要隨時

修改的呢？每一個政黨的主要目的是在選舉時候得到人民的選舉票，所以一定要預先料定多數人民公意的趨向，公布他們對於現代一切問題的觀念，擬定進行的計畫，及預定他們當權以後所必須做的事務。

依照民主主義的根本原則，祇有人民自己纔能正式表示他們自己的意志，所以就政黨而論這就是聚集在一個代表大會中的黨員代表。因此，在各邦舉行選舉之前的全邦政黨代表大會所公布一種黨綱，黨綱內也許涉及本邦內的重要問題，但最主要的還是關於全國的問題，這就算是各該黨的政策表示。更重要的自然是選舉候選總統時候全國政黨代表大會所公布的黨綱。可是無論在全邦代表大會或全國代表大會，黨綱裏邊的各條政策並沒有經過一種真正討論的形式。代表大會的時間有限，無暇顧及到這一方面。全國代表大會約共有一千以上的代表，及一萬以上的旁觀者，更不是一個討論的機關。所以各邦執行委員會或全國執行委員會預先擬定黨綱，由大會正式通過而已。有時候，因為政黨內部也許分爲派別，爲緩和各方面的衝突起見，大會也有更換那預定的黨綱中的字句或條文；但大會與這黨綱的關係祇是形式上的。（註五）那般預先擬定

黨綱內容人物雖則可以算是政黨的真正首領，但他們的地位卻是很難確定的，其中的類別又是容易列舉的。在英國，國務總理與內閣宣布當權這一黨的政策，並且又是公認為代表政黨說話的人物；國會內反對黨的首領及前任國務總理也同樣的代表反對黨。但在美國，內閣是不參與政黨的決定，前任內閣是更不必說了。假使當權黨要算有一個首領，那就是總統，因為他是人民選舉出來的，並在當權時期，總算是得到他們的信任。在總統以下，就是衆議院院長，本黨幾個主要參議員，及其他幾個有經驗的尤其是與總統接近的政客。但這一般人的首領地位完全是依靠他們個人的勢力與名望得到的，並不是因為政府中職位的關係。他們往往是國會以內政黨委員會的委員，又是全國執行委員會委員。全國執行委員會雖為辦理選舉總統事務而組織的，但在事實上，已經變為政黨的永久行政機關。但普通人民不曉得這兩個委員會內的人物，往往把總統看做他們的主要首領。國會並不是美國政治生活的中心點，這是與英國衆議院或法國國會的情形不同的。出席於黨員大會的人物所注意的又不是政策上的問題，祇是他們自己的位置問題。

美國政黨制度還有兩種現象祇可以約略提及，因為其原因是與民治主義沒有關係的。第一

種就是從一八三六年以後（除了南北戰爭時期），全國兩個大政黨差不多是勢均力敵，都能維持各的現狀，無論那一黨都不能輕視其他一黨。（註六）第二種現象就是各時期所發現的小黨或者是立即消滅，或者是歸併於其他大黨，如同一八五二年的 Know Nothings，一八九〇年到一八九六年的 Populists 與 一九一二年的 Progressives，或者是不能成爲一個全國的政黨。這第二種現象就可以證明那民治式的政府並不一定把政黨分成無數的派別，如同法國和意大利那種情形。

我們所應當注意的就是美國的政黨組織差不多已經變爲法律範圍以外的第二種政府，與憲法所設立的合法政府同時存在。全國各區域都有政黨黨員的小團體，各邦又有較大的黨員團體，全國又有一個最高的與極大的團體，叫做全國黨員代表大會，每四年召集一次，宣布政黨的黨綱，並選定總統候選人。這各級的政黨黨員團體間都有密切的關係，每一級的團體是附屬於較高一級的團體，同時又有代表出席於高一級的代表會議。所以全體黨員都歸納到一個總團體，由少數領袖指導，並把他們的投票權集中於那多數決定的目標。雖則有時候政黨黨綱也提到立法議

案，但制定法律並不是政黨的主要目的，有許多極重要的法律案，如禁酒的憲法修改案與婦女選舉權的憲法修改案都不是政黨的提議。（註七）政黨的主要目的是爭奪那政府行政與立法機關的職位，爭到以後，還得要設法保持。政黨當權以後，也執行行政與立法方面種種平常的例行事務，其中的大部分都是與政黨的主義及政策沒有關係的；有時候也以立法的手續實行一部分的政黨主義；但最重要的一層還是把那般出力的忠實黨員分配於政府中的各種職位。假使我們把一國憲法設立的政府與工廠中的電汽機器比較起來，那政黨制度就是等於一副發電機，開足馬力以後，這機器自然而然的會動作的。這兩種政府，憲法設立的政府與政黨，雖則是不相同的，組織又是各別的，但法律範圍以內政府機關的原動力是從法律範圍以外的政黨機關方面得到的。

政黨的組織確已統一了全美國的人民，使他們團結起來，成爲一個民族，無論是鄉區或城市，窮的或富的，本地生長的美國人或從舊世界移植來的外國移民，都因政黨的關係，同化起來了。政黨的組織又幫助，與訓練他們互相合作。假使政黨是根據於民族或宗族的不同而組織的，那末，民間種種不相容的狀況又勢必至於更形劇烈。但在美國，這種不相容的狀況卻因政黨而減少了。

多數的愛爾蘭移民是加入民主黨的，多數的德國移民是加入共和黨的，但民主黨中也有很多的德國新教徒，共和黨中又有很多的愛爾蘭舊教徒。還有一層，政黨的組織又減少了分權制政府組織的種種不方便，因為總統與國會多數議員如果同是屬於一黨的，他們自然能從黨的方面，同力合作，進行他們共同的政策；但從反面着想，假使他們不是屬於一黨的，國會內多數議員又很容易與總統為難。

與憲法設立的聯邦政府組織比較起來，美國政黨制度的組織是更堅實，權力更集中。這種制度的優點在於集中權力，使多數的意志容易發生效力，並且又能制止那不同意的少數分子，從這方面着想，要算是現今民治制度中比較最好的一種方法。美國的政黨本身大體說是一種守舊勢力，因為希望在選舉時候得到多數選民的贊同，就不得不極力調和各派的意見，使他們都能歸入其範圍之內。祇要內部分子不致分裂，一個政黨是願意容納各種各樣的意見，就是種種怪癖的觀念，或一時的風尚也偶爾提倡。在新問題發生，各方面有激烈衝突時候，政黨又得用種種方法，設法調和，甚而至於小心謹慎，兩面討好，以免自危。但到了一方面在政黨內部得到勢力時候，政黨組織

又得以嚴厲的手法對付反對分子，凡不贊成其主要信條的人物就得要開除黨籍。（註八）從其他一方面着想，也可看出政黨制度是守舊的，因為個人的野心及主要人物的自私自利心都不能在政黨範圍以內盡量的發展。凡依靠黨的勢力得到大權的人，決不是那種有能力領導政黨走入歧路的危險分子，也不是人民眼光中的大英雄，可以利用人民與黨的勢力，進行他的野心計畫。他也知道祇有觀察與依照普通公意的趨勢，纔能維持他的權力。

所以美國的政黨制度有壞的一方面，同時又有好的一方面。從壞的方面着想，政黨已把美國政治，特別是對於下級政府機關，弄得很糟，很卑鄙，使少數分子把持權力。但從好的方面着想，政黨卻使政府能在一個分子極複雜的大國家區域內很穩固的運用，使多數人民能夠一致的團結。濫用職權的趨勢在小社會之內是很大的，但在這大區域卻是減少了。因為政黨的多數黨員必須和衷共濟，尊重內部各方面的意志，纔能團結起來，並且同時那少數黨也有相當的勢力，能夠隨時批評當權黨的政策，使之不走極端。除了黨魁的自私自利心及種種的腐敗之外，這政黨制度的最大缺點，就是以種種不負責任的與祕密的勢力，挾制政府機關。在美國，一個政黨對其本身的政策可

以算是負責的，假使政策的結果不好，就須受到人民的攻擊，失去人民的信任，在下次選舉時候也許要失敗的。可是政黨以內決定政策的人物卻是太多了有幾個人是人民所不知道的，並且人民又沒有方法，就其所知道的幾個領袖中，確定每一個領袖的過失。所以我們儘可以說在各邦政府，擔負政黨首領的責任，祇有邦長一人，（註九）在聯邦政府，也祇有總統一人。

政黨制度不是美國所專有的，英國及其自治領地政府，法國與幾個較小的自由國也都是以黨治國的國家。但美國的政黨組織決是較之任何那一國都完備，並且又很顯著的在合法的政府機關之外，自成一種勢力。在法國，立法與行政不是由一個政黨執行的，是由幾個政黨隨時聯合，隨時解散，隨時又聯合起來執行的。在英國，政黨的競爭是於每三年，四年，或五年普通選舉時候全國舉行一次；如果一黨得勢，一黨失敗，祇更換三四十人的職位，所以普通的行政機關是不會受到多少關係的，極少數的人民因選舉結果直接發生或得或失的影響。並且英國的政黨政策又是國會內兩黨的幾個領袖決定的，就是兩院的政黨首領及其親信的人。但在美國，全國代表大會是公認為宣布主義與政策的最高機關，雖則實際上其所宣布的往往是不爲人所注意的。美國制度雖在

理論上是注重於政策，不注重於人的方面，但在事實上卻用了全副精力，無數金錢爲人謀事；雖在理論上，是表示全體黨員的意志與觀念，但在事實上卻表示少數人的觀念。到了一黨得到立法與行政大權時候，這少數人就是全國最有勢力的治者階級，他們權力方面的唯一限制祇是公意的勢力。

(註一)但是最小的地方自治區域，「鄉鎮」，卻絕不如此，並且在地方團體中現在也沒有四十年前那樣的普遍。

(註二)紐約的馬西 (Macey) 在敘述他那一州的現行習慣，首用「勝利者的戰利品」一語。第一代政治家如習斐孫和馬的孫在原則上都深加反對，他們看出這種習慣的危險性，並希望所有在聯邦政府任事的人終身任職，但約克和孫大總統則隨意濫用，大規模的把官職看做戰品，就是在他那時（一八二九年—一八三七年）起的。

(註三)在數邦裏，只有較大的區域纔有委員會，邦以下州算是最重要的了。此外還有一個國會永久委員會，由兩院議員就他們自己當中委任的。

(註四)在許多邦，全邦黨員代表大會已經由最近的立法廢止了，當牠存在的時候，牠的確是政黨組織中一個重要部分。有時，例如紐約城，每一議會區也許就有一個黨員預選會，而在小的城市中，一個預選會，便已經够了。限於篇幅，不能把數邦的現行辦法，一一敘述，因爲這些辦法差不多全受法令管理，而這些法令各邦又各不相同。聯邦的立法並沒有涉及這個問題。

隨便什麼人要懂得一八八七年時代這種制度的全部機構，可以參閱拙著美國平民政治第五十九章至第七十章，和奧斯托哥爾斯基所著的很有價值的民主政治和政黨政治 (La Démocratie et les Partis Politiques) 一書，一九一二年新版。地方市區領袖在城市裏是一個重要的要素。

(註五)雖然各黨每年都召集大會，代表本黨發言，但誰多不加重視（工黨和社會黨除外，因為工黨或社會黨差不多沒有有權威的個人領袖的）。

(註六)共和黨是於一八五四年在輝格黨的廢址上成立起來的，還維持着兩黨制政黨的因襲習慣。

(註七)據說有一次一個有名的政客，正在行駛中的火車的後月臺上鑒賞風景，黑人的伙夫就警告他，說他不應該站在那個地方。他就對伙夫申說，月臺原是預備人站立的，黑人卻回答：「不，不，月臺不是為站立用的。月臺是預備給人家登車用的」。

譯者按，英文月臺 (Platform) 一字，亦可作黨綱解釋，著者用此雙關語者，即取笑美國的政黨，認為各黨黨綱不過是使政客上臺的階梯，並不能按期兌現。

(註八)一八九六年，主張「自由銀」的民主黨員，壓倒反對派，並且有一個時候把主張金本位派黨員驅逐出黨。正同一九〇三年以後保護貿易派將自由貿易派逐出英國保守黨外一樣。

(註九)一個邦長，雖然是本黨所舉出，並且應得立法機關裏本黨同志的擁護，但他的勢力，也許比操縱政黨機關的本州黨魁還要小些。

