

萬有文庫

第二集七百種

王雲五主編

現代民治政體

(九)

蒲徠斯著

張慰慈等譯

商務印書館發行

現代民政治體

(九)

蒲傑斯著

張慰慈等譯

漢譯世界名著

第四十五章 近代的改革運動

改革初級黨員會議的努力。

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

政黨組織運用方面的改革。

任命官吏方法方面的改革。

城市政府組織方面的改革。

把立法權從代議機關，轉移到那在選舉場投票的公民。

第二與第三項是與第一項有密切的關係，並且又是依靠第一項的。簡單的說起來，這第一項的改革就是政黨組織制度的改革，其方法是打破組織方面的勢力，並把選擇候選官吏的權從政

黨組織交回全體人民。這一段的歷史是很有興趣的。

我們可以記得，政黨組織的計畫是根據於一個選舉區域內全體黨員的初級預選會議的，其目的是（一）選定政黨的候選官吏，（二）選定出席於政黨代表大會的代表，（三）任命一個委員會，執行地方上的黨務工作。這種計畫在原則上是很對的，因為這是承認一個黨的黨員不但有權可以提出他們自己的政策，否決首領的命令，同時還能預先決定誰應當充當他們的候選人；可是這種計畫卻也有三種要件：

所有的好公民一定出席於他們初級黨員會議。

在初級黨員預選會議開會時期，他們又得要很誠懇的尋覓那最好的候選人，就是，那種最可靠的並且又能在選舉時候有最大當選希望的人物。

有能力的與可靠的人物，假使被其他黨員選定後，又得願意充當候選人。

第二與第三種要件當然都是從第一種發生的。假使全體黨員都出席於初級黨員預選會議，那末，這種公共義務觀念既可以使他們出席，當然又能使他們仔細考慮，選定幾個靠得住的人物，

同時也能使被選的人承諾充當候選人。會議中的人物也許有複雜的目的，如同任何各處同樣的狀況，但多數的目的既經是選定幾個好的候選人，這種會議一定是很順利的。

可是在學理上所假定的要件，在事實上都不能具備。比較很少的人出席於這類初級黨員會議，有幾個願意出席的又因思想太獨立而被拒絕。所以這初級黨員會議是不能真正代表政黨的。在這類會議開會時期，如有反對委員會所提出人選的提議，往往由其黨羽威壓下去，並且又往往由那有黨派的主席根據於議事秩序的規則，以欺騙的手段推翻。因此，凡在城市或由黨徒所管轄的其他人口衆多區域候選人，代表與委員會委員的人選都是黨魁所指定的。所以改革的標準，是要革除那編製黨員名冊時候的欺詐手段，及初級黨員預選會議議事時候的一切暴力與欺騙。爲達到這個目的起見，美國人就採用了一種極新的並且又激烈的方法，這就是把一種（私人性質的）政黨會議變爲一種（公共性質的）投票選舉，各公民有權投票（一）選擇政黨的候選人，（二）選擇出席於政黨代表大會的代表，（三）選擇政黨的地方委員會。現今美國各邦都已這樣辦理，但各邦法律中當然還有種種極不同的辦法。凡關於一黨黨員名冊的編製方法，關於直接預選會

（現今的名稱）投票的方法與手續，關於取締賄賂，欺詐與暴動，在事實上，關於一切與正式選舉議員或官吏有關係的事實，都有了法律上的規定。這樣在法律上承認政黨為一種公共的政治制度，這樣把法律上的規定應用到人民自由組合的並且又是法律範圍以外的團體，在歐洲人的眼光看起來，似乎是政治上一種出乎意外的新方案。但美國的改革家早已把政黨看做是極大的政治勢力，是國家的制度，無論其好壞何如，總有支配政治的勢力，為推翻一種腐敗制度起見，他們就得採用任何方法，並且也決不受憲法學理的拘束，而棄絕某種方法不用。他們總以為除了利用法律的勢力之外，再沒有其他方法可以把那自私自利政客所把持的提議候選人機關改為民治的了。

這種運動是於十九世紀的最後十年中起首發現的，當時就同野火一樣散布得很快，各邦均受到影響。那般以政治為職業的政客雖則十二分不願意，但對於這一種在表面上擴大普通人民自由權的方法，實在不容易抵抗。有幾邦比其他各邦更進一步，把預選會應用到邦政府一切官吏的候選人，包括邦長與參議員，並於選舉總統這一年，允准選民指定某人，使他們代表在全國政黨

一部分指定候選人的權。這許多邦法律間最重要的區別是『公開的』與『嚴密的』預選會的區別。在公開的預選會，凡任何政黨的公民，都可參與選舉所提出的初選候選人爲正式候選人，所以民主黨黨員可以舉定共和黨人爲候選人，或共和黨黨員舉定民主黨人爲候選人，不過有幾邦卻另有一種特別規定，各人所得到的票數祇能算是他當選爲某黨候選人的票數。這種破除政黨界限，由人民自由選擇政黨候選人的辦法似乎可以發生好結果，因爲這很可以使一黨的黨員幫助其他一黨的好人，但同時卻當然也能發生不好的結果，一黨的黨員很可以把其他一黨極壞的人選出來充當候選人。那種『嚴密的』的預選制度祇允准一黨黨員選舉本黨人物，所以往往規定每黨的預選票必須有一種特別顏色做記號，使共和黨人不能投民主黨票，如有這樣的票就須作爲無效。有幾邦法律規定選民在投票之前，必須正式聲明他所隸屬的黨籍，有幾邦更進一步，規定選民必須宣誓在下次正式投票選舉時候，他一定要贊助他所聲明隸屬的這一黨。列入預選選舉票上的人名，當然也是依照法律所規定，或由他們政黨組織所提出，或由法定數目的公民以請願的方式提出獨立的候選人，也很可以利用這第二種方法，加入充當預選時候的初選候選人。這

種預選手續都有極複雜的法律規則防備得非常嚴密，可是因爲太複雜了，反容易使人民間因不能十分明瞭其意義，發生種種的衝突與種種的訴訟案件。

從憲法方面着想，這種直接預選制度是一國選舉制度中新加入的一大部分，又是選舉職務中的一種新職務，其實際的應用是不可輕忽的，決非那種不由法律規定的習慣所能節制得了。因而在每次選舉官吏之前，另外加上一種祕密的預選，使選民決定政黨的候選人，到了將來正式選舉時候，再從各候選人之中覆選當選人物。每一個選民可以從任何人提出的初選候選人中選擇一人，作爲正式候選人，所以舊制中的一種困難就可以免除，這就是選民可以不必像從前那樣祇能從兩種他都不信任的名單中選擇一種，他本黨的候選人是由政黨組織武斷的提出的，其他一黨的候選人也是同樣的提出，而提出的人物，也是一丘之貉。可是在這新制度之下，舊制中其他的困難還是繼續存在。選民到了直接預選會，他怎樣可以曉得初選候選人名單中那幾個是有能力的，是靠得住的？除非所選舉的官吏是很重要的職位，如聯邦國會的參議員或邦長之類，他也許對於初選票上所列舉的初選候選人名，一個都不知道。他是一定經旁人告訴他一切情形，纔能有一

種取擇的標準。可是除了他的政黨組織之外，還有誰配和誰預備這樣的告訴他呢？關於任何人的任何事，政黨組織都一概知道。選舉票上的人名又是政黨組織所提出的，政黨組織希望他們得充當正式的候選人。因此，那般受過教育的『好公民』雖因為時常注意到公共事務，所以能够比之在舊式的政黨預選會制度之下得有較大的獨立權，但政黨的佔最大多數的普通黨員，卻還有依靠政黨組織的趨勢。所以這種直接預選制度雖使政黨組織經歷種種困難情形，在正式的選舉運動與投票之外，還得要加上預選運動與預選投票的煩惱，同時還得要想盡種種新方法來欺騙與引誘選民，可是卻沒有打倒，也許還沒有減少，政黨組織的勢力。有人說，『等到那般以政治爲職業的政客曉得了怎樣避開政治改革方面的要點，一個政府立刻就得要實行另外一種新的改革方案』。但直接預選制度並不使政黨組織單獨受到煩惱而已。雖則直接預選的正式費用，如同選舉費用一樣，是由公家負擔的，但其他費用卻由初選候選人單獨負擔的，如果希望充當參議員的職位，他的選舉運動工作又得增加一倍。（註一）他一定要設立一個初選運動的特別組織，他又得一定要週遊全邦各區域，把他自己介紹於本黨選民，並使他們深信他是最適宜在下次選舉競爭時

候充當本黨的代表。假使他得勝了，那末，還得與其他各黨的候選人競爭第二次的正式選舉。註二

那一種直接預選制度是最好的，實行以後究竟發生了若何程度的好結果，這是在美國時常討論的問題，可是現在還太早下最後的斷語。政黨組織在城市的勢力並沒有推翻，並且那般以政治爲職業的政客們恐怕已經發現了怎樣可以避免新法律規定的方法，同時又恢復了這新法律從前想剝奪他們的種種權力。（註三）從歐洲讀者的眼光中看起來，上述的詳細事實是沒有多大興趣的，但這種事實確能給歐洲人與美國人兩種教訓。這類法律的制定就可以證明那熱心的少數改革家，既得報紙的贊助，能够在公意方面發生影響，並能使普通一般人感覺着有許多地方確是不對的。但從其他一方面着想。所採用的救濟辦法差不多是絕望時候的一種辦法，因爲這是承認一切從前的璀璨的幻想，以爲好公民一定可以發奮自勵，尋覓好的候選人，選出合格人民，畢竟爲事實和推翻了事實，一種壞制度的缺點長時間的爲人民所容忍，決非那般誠實的但從事於其他事務的公民所能單獨補救。救濟的方法一定不能期之於人的方面，只能望從法律方面發生。

爲什麼是這樣的呢？政黨組織的勢力鉅大無比，如同巴西森林中的爬樹草，緊抱樹身，堅實非

常，究竟其勢力是依靠什麼爲根基的？

美國政黨組織有四個根，每一個根都是很深的，並且又都是保持政黨勢力的原動力。

第一種是任用私人制度，這是等於生火爐的燃料。

第二種是得到種種非法利益的機會，凡各邦的邦議員，城市的市議員與其他官吏都有這種機會。

第三是選舉次數的過多，從選民方面着想，這選舉職務實在是太複雜了，他必須要有有人指導，方能把他的票投給選舉票上許多候選人中的那幾個，並且從政黨方面着想，又必須要有大羣的工作人員，受上級職員的指揮，執行一切事務，方能使黨務進行順利，並有機會在選舉時候佔到勝利，把政府職位酬勞他們的黨徒。

第四是人民在各種選舉時候所表現的一種習慣，這是因爲選舉次數太多，人民不管選舉時候的地方問題何如，總是投全國政黨中這一黨或那一黨所提出的候選人名單。這是很奇怪的一種習慣，因爲很少的重要問題，其實是與政黨分立的主要原則相合的。從一般的黨員眼光中看起

來，忠心於黨已經變爲一種宗教，不過其性質卻在於表面上的遵從，並不在真實的感情方面。

選擇邦官吏方法的改革

選舉制度的一種最大缺點是使人民在同一個時候選舉許許多多的民選職位，其中有聯邦政府的，有各邦政府的，又有城市政府的，各種職位的候選人名單都印在一張選舉票上的，所以其結果就使選民不能自行辨別合格的與不合格的候選人，祇得遵照政黨組織所表示的意志，投他們的票。把各邦及城市選舉與聯邦政府選舉分開，（註四）另外選定日期舉行，就得更要增加選舉次數，缺席的選民恐怕也得要增加。關於邦選舉，另有一種救濟辦法。這就是減少民選的職位，除了幾個極重要的職位外，其餘的官職一概都由邦長任命。使選民選舉一個邦祕書長，（其職位在幾邦之中祇等於一個首席書記官），或者一個測量長，或者一個邦印鑄官，或者一個邦教育監督，差不多等於把這類職位交託政黨機關，聽便他們去任用私人，因為選舉票上的候選人是政黨機關所選定的。使邦長任命這類職位似乎比較好些，因為邦長執行這項職務是對於人民公意負責的。（註五）假使選舉票上有許多的人名，其中祇有二三個是人民所知道的，那末，所謂選舉權也祇是

一種形式上的權利；假使這類官吏都由邦長任命的，並由邦長把他們組織起來，作爲一種內閣式的機關，那末，形式上的選舉權就能得到幾些實際的性質，因爲邦長是一邦最主要的人物，人民可以監督其行動，並可以從他所選定的人選與所做的工作判斷他的人品。這就是叫做『短選舉票』運動，同時也適用於城市選舉，近幾年來，這種運動的進步非常迅速。像這類的運動是應當得到人民贊助的，因爲民選的官吏數目愈少，選民更能充分的執行其職務，至於多數的官吏當然可以採用其他的選擇方法，更爲適當。

至於人民對於經濟困苦的不滿意，並想利用國家的勢力打倒那種壓迫人民的大公司，新近北達科他邦採用了一種最新式的表示。該邦的人民以農民居大多數，他們組織了一個叫做『不分黨派的人民聯合會』（People's Non-Partisan League），並且又舉出了大部分邦議員及邦長，推翻了舊政黨的勢力，並使邦政府機關管理一切與農民利益有關係的事務，如囤穀倉與運輸出口等類。這種試驗是經濟事務範圍以內最大膽的試驗，其動機是出源於人民感覺着所受到的種種痛苦。歐洲人就得要把這種試驗叫做國家社會主義，但他們美國人原來的用意祇是對於實

際痛苦的一種救急辦法，並且那種理論方面歐洲式的社會共產主義，在美國有地產權的農民之間也沒有任何的同情心。美國這種運動似乎已散布到西北各邦，但也許是不能久長的。

因篇幅的關係，我們不能詳細敘述邦政府方面亟待改革的一種改善計畫。這就是邦政府行政機關的改組，使邦長任命行政機關首領，並使他們組織一種內閣，如同聯邦政府中總統的內閣一樣。所謂內閣閣員，在邦長的指導之下執行行政職務，同時對於普通政策方面，又可以充當邦長的顧問。他們是由邦長任命的，所以關於他們的一切行為，邦長須對於人民負責。他們的任期與邦長相同，但他們如果有好成績，也許可以由下一任邦長任命連任。每一個閣員的職務界限是很明白劃分的，所以對於公意方面，也負擔道德上的責任。在許多的邦，這樣的改革計畫往往與預算制度同時實行的，所謂預算就是把每年的收支各項很明白的並很有次序的列舉出來。（註六）現今已有五邦或六邦已經採用了這種性質的改革計畫，同時還有其他各邦亦將仿效。這種計畫的優點在於減少人民選舉的次數，增加政府的效率，並且因為能夠限制中央集權的趨勢，使聯邦制度的根基更加堅實，又因為能夠鼓勵人民對於一種誠實的，不分黨派的行政的興趣，使各邦政府更

能得到人民的信仰。（註七）

司法機關雖亦是各邦政府中最應當注意的一部分，但這一方面的改革運動卻沒有多大的成績。在幾邦，法官的任期已經加長了，高級法庭法官的薪俸亦已增加了，司法手續方面也着手改革，使之變為簡單。（註八）還有幾邦很想使司法與政治脫離關係，所以規定法官的候選人不能由政黨提出，亦不能加入在政黨選舉票的人名中。但法官的終身或長期任期，或把民選法官制度改為由負責任的邦長任命，卻始終未曾實行，這是因為人民有一種根深蒂固的疑懼，以為法庭總是脫離不了資產階級的影響，所以人民本身是應當保留，並時常執行這種選舉權。可是凡在政黨把持政權的地方，人民保留了選舉法官權，卻反而取消了他們自己原來的用意，因為法官能否被選連任，其權操在政黨，所以他差不多變為政黨的公僕，假使他的任期是終身的，或由民選，或由任命，這樣的情形反可以免去。

城市政府的改革

在城市，特別在大城市，這種改革精神發現了最大的弊端，及最艱難的工作。這類弊端是發源

於兩大源流，城市政府組織方面的缺點與政黨制度的權力。分權制度把責任分配於民選的市長，民選的市議會，及根據於邦政府模型由人民直接舉出的各種官吏，結果使那般腐敗的官僚與政客，就實行侵吞公款，營私舞弊，與假公濟私的種種機會；這類弊病是很不容易發覺的，並且其責任問題又更不容易確定。經過了許多種數的試驗以後，人民纔得到一種普通的觀念，就是制度的簡單是最好的一種保障；因此，市議會職務的範圍是縮小了，其權力又減少了，同時市長的職權卻增加了，他有極大的任命權，並且對於一切事務還得負完全的責任。此外，還有那種以邦政府法律干涉城市政府事務的不良行為，亦已設法限制，並且城市自治的原則已經大致通行。這種把權力集中於市長的改革計畫，曾經以各種方案試行過，可是也祇有選民中的優秀分子能够激動起來，把他們的態度從冷淡的變為熱烈的，並且還能不顧黨派的關係，選出一個強有力的與誠實的人充當市長，那纔能發生很好的結果。（註九）

在這種改革方法推廣到範圍極廣泛以前，改革家又發明與利用其他一種方法，其效果也是很好。第一次的試驗是在南方得克薩斯邦的加爾維斯敦城，那時候正是海潮把這城毀棄了大半，

人民就不得不於臨時之間採用一種急速的改組計畫，其成效卻非常之大，所以就鼓動了全國人民的注意，並且以後又爲許多大小城市採用。依照這種計畫，全體選民選舉一個極小的委員會，其人數是各城不等，大概是從三人到九人，最普通的是五人，委員的職務是執行城市行政方面的幾種主要事務，每一部分事務由一個指定的委員專任管理。委員的任期也是各城不等的，兩年或四年大概最爲普通。委員中的一個往往稱爲市長，但其職權卻較之舊制中任何一個市長都小。假使選舉是以全城區域爲單位，共同選舉，不採用那種分區選舉的方法，那末，其結果亦定必最好。有時候也發現很奇怪的選舉結果，但大致說起來，所選出的人物大都是能幹的，誠實的。責任的原則就發生了相當的結果，因爲各官吏比之從前在市議會勢力之下更能對於人民負責，這也許因爲舊制下的官吏數目太多了，不容易確定誰是應當負責之故。日常的行政例行事務也比從前做得好，特別那充當一部首領的委員把一切事務委託於他選定的專家辦理，假使事務做錯了，其責任問題也就很容易歸在發生這種錯事的一部的人身上。這種新式的城市政府組織以後又經過一種新變化，就是先由人民從城市商界的著名人物中選擇五人，充當城市事務的董事，他們的薪俸是