

萬 有 文 庫

第二集七百種

王 雲 五 主 編

現代政治體

(六)

蒲 徠 斯 著

張 慰 慈 等 譯

商務印書館發行

現代民政治體

(六)

蒲萊斯著

張慰慈等譯

漢譯世界名著

第三十章 政黨

瑞士普通的政策及立法，皆具有穩固持久及前後一致的兩大特色；學者常以爲這是因爲瑞士從一八四八年以來，就祇有一個大政黨獨佔勢力的緣故。瑞士人民的種族性質不同，宗教不同，言語不同，經濟利益互相衝突，所以實業的種類也因之大不相同；凡此種種異點，實爲歐洲各國所無有。所以在歐洲各國中，其材料豐富，足供滋生許多政黨及各黨屢次改組互相兼併之用者，無一國能與瑞士相頡抗。但瑞士政府很少被各政黨所播動，其穩固持久反爲歐洲各國所不能及。此中原委，不可不撮要述明之。

在一八四七年，瑞士曾發生內亂。七個天主教的邦，脫離瑞士聯邦，自相聯盟；但歷時不久，即被征服，且幸未流血。征服以後，不再有何種復仇的舉動。一八四八年的憲法，將各邦結爲聯邦，彼此的關係愈加密切。那時的自由黨人在國中占大多數，歷時甚久，勢不少衰；聯邦憲法就是自由黨人所

制定的。迨後因黨人的性情不同，及意見不合之故，該黨竟至分裂。分裂之後，較大的一部分叫作左黨或急進黨，較小的一部分仍沿用自由黨的名稱，但有時又叫作中黨。一八四六年至一八四八年間的天主教人，自成一派；後因政治上的爭論，這一派人的團結力乃愈堅固。一八七〇年威提干（Vatican）會議採用教皇聖明的教義，天主教人贊成之，遂引起政治上的爭論，天主教人因而組織政黨，叫作天主教黨，或教士黨，或贊成教皇全權的政黨。於是瑞士共有三個政黨。從一八八〇年以後，馬克思學說漸播於那實業的各中心地點，遂有社會黨出現。社會黨雖僅在幾個人口衆多的區域中占有勢力，但黨人數目迄今增加不已，且甚爲活動。德國工人移居瑞士者爲數很多，大都贊成社會黨，社會黨乃愈見發達。其後急進黨中思想較新的黨員，又脫離本黨，改稱民治政團，但歷時不久，卽日漸衰散。那時瑞士共有四個或五個政黨；但在一九一八年，急進黨在國會兩院所佔的票數，較多於其餘各黨的總票數。（註一）其後又有農民同盟會，該會並不是政治的團體，惟專保護農民的利益而已；該會與他黨的關係如何，今尙無從推測。

瑞士政黨的分界與人民方面言語及種族的分界不同，這是很可異的事，也是很傲倖的事。急

進黨的實力，雖在那說德國話及信新教的各邦中；但如沃特及日內瓦等說法國話的各邦，也有贊助急進黨的。天主教黨則在說德國話的琉森及說法國話的夫里部爾均同有黨徒。社會黨人在蘇黎世勢力最大，在阿爾高，圖爾高，聖加梭數邦勢力略小。老派的自由黨人，亦稱民治的自由黨人，人數甚少，但其首領則甚有能力，差不多皆是來自信新教的各區域，黨員中有些被選為國會議員的，但不是因為該黨在他們選舉區內占有勢力，卻是因為他們個人的才幹，為本地人民所推崇。瑞士人甘心願意使那有才幹有聲譽的人有相當的位置，這是瑞士政治上真樸的特色，為世界各國所不能及。在法國及說英國話的各國，某黨領袖若在選舉時失敗，則敵黨必大呼奏凱；瑞士則敵黨竭力設法防止此種意外的事。

各政黨的基礎，不在於語言或階級的差別，而在於宗教上的異點。自薩文黎（Zwingli）時代起，宗教即為分黨的原因。宗教的異點，幾乎把當初十三邦的聯盟四分五裂。但除宗教的異點以外，讀者還要知道，無論在那一國，有一部分人是拘謹保守的，又有一部分人是歡喜改革的，或比較接近羣衆的，這兩派人的意見總難相合。前者是天主教人或保守派的自由黨人，後者是急進黨人。在

世界各國中，富人差不多都屬於前一派；但在瑞士則不然，政黨的區分不與階級的區分相合。農民之中，有許多是屬於保守黨的；那會受過教育和富足的人，也有許多是屬於急進黨的。各國的社會黨，普通總是階級的政黨，但瑞士的社會黨，不但包括許多位置低微，工資廉薄，從德國遷移來的工人；且還包括少數不屬於勞工階級，而富於哲學思想的民治黨人。社會黨雖立於宗教之外，但有些羅馬天主教人及新教的牧師，也很和社會黨表同情。瑞士的社會黨人是非基督教的，不是反對基督教的，大多數的黨人都不像法國社會黨人那樣的反對基督教。瑞士的急進黨也僅反對舊天主教，不反對基督教。

急進黨差不多與英國的自由黨，法國的中左系，及民治左系，澳洲的自由黨（現改稱國民黨）相同。急進黨人所持的政見，可以分成數派，但都反對那僧侶的要求，故與天主教徒釐然有別；他們比自由黨人更贊成擴張聯邦政府的權利，促進社會改革的計畫，故與自由黨也有分別。他們的名稱雖是急進黨，但在行政上也有很多地方失之於保守，這是任何政黨久執政權者通有的情形。久已達到目的地之急進黨人，與當初未達到目的而尚在途中的急進黨人是不相同的。

自由黨人若在英國，就須叫作緩和黨或保守的自由黨人，該黨近數年來漸失舊日的位置，但因黨人的才智卓著，素爲社會所推重，故仍佔勢力。黨人堅持十九世紀正宗派的經濟學說和放任主義，善於批評，富於抵抗力，爲社會黨人及其餘贊成急速改革和擴張國家職務的人之勁敵。他們在國會中曾有過很多的代表，且曾供給聯邦行政院許多幹員，極有辦理行政事務的才能。

政治生活在聯邦政府通常總是很安靜的；但在各邦政府則較爲活動，有時也較爲煩亂。在那山嶽及農業的地方，大部分人民都是天主教人，他們大都祇注意於本地方的問題，一切事務都緩緩進行，安靜無譁；惟獨體基弩邦的意大利人，好事喜動，僧侶的勢力與革命派的理想兩相衝突，有時引起暴動而已。在蘇黎世，圖爾高，阿爾高，及巴塞爾等工業盛行的邦中，因爲各項待解決的問題很多，故各政黨均較爲活動。但此種問題，爲數甚多，各邦彼此又各不相同，故現在不能把各邦的政治情形，概括的敘述。各邦政黨與聯邦政黨，不盡相同。就是名稱，有時也不同。例如日內瓦邦內的政客，從事於聯邦政治時，號稱自由黨者，在本邦內則自稱爲民治黨。美國及澳洲的各政黨，都有中央的機關，能號召全國各地的支部；瑞士政黨的機關則無此種能力，故各邦選舉時所爭論的，通常都

是本邦的問題，而非全國的問題。但各政黨在各處的趨勢，及其所發表的意見，卻都大致相同。天主教人總是預備恢復教會的勢力。社會黨人總是抱怨於那工人所得工資少於他所應得的數目，催促各邦及各地方的政府承辦種種新的工作，以備將來逐漸能支配那生產的工具及分配的方法。一班愚魯的地主及中等階級的商人，或銀行書記等類的人，對於社會黨此種言論均側目視之，正與法德兩國鄉間之人民相似。

在工業的區域內，新計畫及新理想漫布於工人心中，社會黨人竭力在城市選舉時爭求勝利，除此種區域以外，政黨的政治並不盛行。有幾邦內，急進黨幾與自由黨無甚分別。在日內瓦等邦中，急進黨有時與社會黨協力共作，以求選舉時候的勝利。有些較老的農業邦中，人民差不多皆爲天主教徒，差不多沒人談到別的政黨；又有幾邦是急進黨獨占勢力，他黨莫能與之抗。在這兩種邦，立法院的內容，絕少改變；該數邦在國會內的代表，類多連任，殊少更換。

我們現在再回轉到聯邦政府，論一論各政黨爭持最力的幾項問題。各政黨對於外交政策方面，並沒有什麼爭議，因爲凡有普通知識的人，都承認瑞士必須嚴守中立，與四鄰各國一律親善。故

即在一九一四年至一九一八年，戰爭期內，說法國話的人民雖然向協約各國表同情，說德國話的人民雖然向中歐列強表同情，但並沒有引起什麼大爭執，不過有幾個掌軍權的人，及一兩個聯邦行政官員，其行動大招物議，致使全國數見騷動而已。瑞士人民的意見向分兩派；一派主張擴張聯邦的權力，一派主張保護各邦的政權（此不獨瑞士爲然，各聯邦國差不多皆有此種情形）。自從急進黨人（國會內的多數黨）傾向於國家社會主義（就是贊成推廣政府的職權）以後，這種意見的分派乃更見顯明。（註二）就大體而言，急進黨是主張中央集權的，天主保守黨及自由黨是主張各邦分權的。後兩黨互相連絡，且與鄉間富於保守性的急進黨人相合，反抗急進黨，屢次用複決權否決那種增加聯邦政府權力的建議案；但對於鐵路收歸國有一事，這些人民因爲經濟上的利益，遂犧牲主張，通過原案。（註三）關於社會改良的事項，各政黨對之皆詳加討論，急進黨主張小心謹慎，徐圖進步，此種主張最爲一般人民所贊成；但社會黨及人數甚多的民治黨，則主張急進。（註四）經濟上的問題，自從施行保護稅則以後，已不爲各黨所注意，僅有些老派的自由黨人，對於自由貿易的時代，尙垂念不已。宗教問題，特別是學校中宗教教育的問題，很引起許多的爭執。急進

黨的首領，贊成那純粹非宗教的教育；社會黨人也是這樣主張；天主教人及大多數自由黨人的主張，卻與此相反。但初等教育，原歸各邦掌管，所以惟獨在天主新教兩教勢力平均的各邦中，纔有此種的爭論。各黨爭執最利害的問題就是少數黨的代表問題。這個問題之如何解決，很能影響於各政黨的實力。最占優勢的急進黨人，以爲實行比例代表制度，則立法院內黨派的數目必定加增，而多數黨的勢力當見減少，很難實行那種穩固的立法政策，所以這種制度足以減弱政府的勢力，立法行政兩部皆受其害。社會黨人，天主教徒與自由黨人，因爲在聯邦衆議院內所有的議員人數比各該黨在各選舉區內的實力所應選出的議員人數少，所以他們希望實行比例代表制度，以便增加他們的國會議員人數。前邊已經說過，比例代表制度在一九一八年通過，並於一九一九年選舉時實行。在其餘關於修改憲法的各項建議案中，最顯著的就是將聯邦行政院委員改由全體人民公選，不歸國會選派。社會黨人及民治的急進黨人提倡這個辦法，目之爲人民主權原則當然的結果；天主教人因爲這個辦法足以使本黨在聯邦行政院內多得代表，所以他從中附和；但大多數的急進黨人，都極力反對這個建議，他們以爲現在的制度實使國會及行政院互相信任，以收和衷共

濟的效果，若行政院改歸民選，反足破壞此種局面。那兩個極端相反的天主教徒及社會黨人，不僅對於這個問題，能互相攜手，他們有時還聯絡自由黨人，抵抗急進黨。這兩個極端的政黨又都贊成婦女選舉權，兩黨都希望藉此機會可以得些利益，因為天主教徒總以為教士對於女信徒必有很大的勢力，定能操縱他們的選舉票。幾個小政黨與一大政黨立於反對地位時，各小黨往往互相聯合，抵制大黨，法國常有此種現象；英國國會在一八八三年，國會中愛爾蘭的國民黨曾與英吉利的託勒黨相聯合，推翻當時自由黨的內閣。

政黨的精神，在瑞士比在大多數別的民治國較為薄弱；人民對於各項問題雖有時主張不同，但人民很少能因之受到多刺激。所以瑞士的政黨組織，不如英、美、澳各國政黨組織之完密；其一切動作亦不如英、美、澳各國政黨之忙碌。惟獨社會黨有確定的黨綱，有積極的進程序，有工團，有適當的鼓吹方法，並且其組織完備，足以與敵黨宣戰。各工團又組織種種協會及委員會，可以隨時供政治行動的使用。該黨因有階級意識的堅固，又希望得到實質的利益，且有完全的選舉機關，牽動數個線索，即能使全部機關發生動作，因此之故，該黨與澳洲的工黨相似，其團結力之堅固，紀律之

嚴厲，爲瑞士其餘各政黨所不及。全黨動作起來，就如同一個人似的。內訌的事極少，決不致有傷於該黨戰鬥的能力；惟自一九一九年起，該黨似略有急進緩進的兩派。該黨在各種的選舉時（無論聯邦的或各邦的或城市的或鄉鎮的），都提出他們的黨綱，且規定本黨在立法院的黨員，都要把他們在院內的動作，報告本黨。

從政黨組織方面看起來，堪居於社會黨之次者，爲天主教保守黨。他們有教會的幫助，在各鄉鎮都有僧侶，有大主教暗中指導一切，以夫里部爾邦爲主要的本營，而琉森一邦雖不如夫里部爾之守舊，但也是天主教人行動的中心點。急進黨久執政權，在聯邦政府中，勢力雄厚，無須效法他黨之在各地組織委員會，以便招募黨員，選舉候選人，鼓吹人民的熱心，藉以增加本黨的勢力。但該黨有代表會議，由各邦內本黨黨員選舉代表與會；代表會議宣布本黨的政策，並指派三十二人組織一個中央機關，執行代表會議所議決的事項。該黨又有一個中央委員會，並在大多數的邦內又各有一個邦委員會，及執行委員會，以便辦理日常的事務，與各邦的機關相聯絡，且與大城市及人口較多的鄉鎮內所設的地方委員會相接洽。自由黨祇在幾邦之內有委員會，勢力微弱，有時又自

相分裂。

從英國人的眼光看起來（美國人爲尤甚），瑞士政黨組織似乎是無關重要，其最顯著的證據，就是沒有政黨的基金。瑞士政治在世界各國中算是最省錢的。假如各政黨有許多照例的事務，例如組織各項的機關，運動選舉，召集會議，將傳單散給各選民，那末，自然就要用錢。社會民治黨雖用力宣傳他們的政策，但也並不用什麼特別的款項；因爲他們有許多勞工的團體，替他們辦理發號施令及運動選舉等項的事，這些勞工團體卻是另爲旁種目的而組織的。這種現象，與美國政黨完全相反。推原其故，就是因爲在瑞士，沒有人利用政黨以謀自己的私利。除非別有公共的目的，個人誰也不肯出錢辦理政黨的事務。政黨雖然得勝，個人也得不着什麼錢財，因爲政府中的各項位置，都是薪俸微薄的。聯邦政府中的各官員，任滿之後，往往繼續當選，很少變動；各邦政府中的位置，又因其不甚重要，不值得廢許多的錢財去運動當選，並且各邦幅員狹小，如有人出錢運動選舉，必難逃衆人的察覺。祇有爲某種公共的目的，惹起大家的注意，而後纔能徵募款項。

以上撮要記述瑞士政黨的勢力，今再考察這種勢力對於下列各項行動，有什麼影響？瑞士人

民就藉這種種行動，辦理他們的政府事務。這種行動就是（a）人民的選舉，（b）立法院的行動，（c）人民在直接表決『複決』和『創制』提出的議案行動，（d）行政機關的行動，包括聯邦行政院和各邦的小議會。

（a）在英、法、美各國，各政黨皆把全副精力，注意各種選舉。各政黨皆在選舉時，藉選舉的機會，求人民的幫助，攻擊敵黨，宣布他們本黨打算怎樣造福社會。

美國選舉的次數非常之多，致使人民疲於奔命；瑞士選舉的次數雖不及美國之多，然較多於英國及加拿大，而與法國相伯仲。瑞士官員，任期簡短；且有許多的官員，在別國歸行政長官指定或立法院推選者，在瑞士也歸人民公選。聯邦衆議院議員，每三年改選一次；各邦大議會的議員，普通也是每三年改選一次。有許多邦的小議會會員及法官，還有許多旁的官員，都是人民選舉的，任期也是很短的。此外還有城市鄉鎮的選舉。這樣屢次召集人民投票，有優點，也有劣點：其優點就是增加人民的政治興趣；其劣點就是耗盡人民的精力，足使人民生厭，不詳細考察各候選人員的優劣。有人聽見瑞士人說：『我國（瑞士）屢次的舉行投票，致使農民、工人，發生厭倦，他們雖在星期日

也不得休息』。明斷的觀察者，僉謂選舉的次數應當減少；但據現在的情形看起來，各項官員差不多皆能繼續當選，相沿成風，所以選舉的次數雖多，也沒有什麼很大的弊害。

欲知選民對於選舉事務究有怎樣的興趣，可以看一看選舉時到場投票的人數，占全體公民人數的百分之幾。作這種的調查，以在瑞士爲最合宜。因爲瑞士的政黨除社會民治黨以外，很少用力勸導人民到場投票。在別國往往本人不願意投票，政黨卻逼迫他到場投票。且因瑞士實行成年男子普及選舉制度，到場投票人的百分數，自然較少於別國把選舉權限於那般有財產及居住年限資格的人民。瑞士既實行成年男子選舉權，選民又不受政黨的敦促，但每次到場投票的人數卻是不少。到場投票的人，與有權投票的人，其間的比例，比英國及澳洲的平均數還大，而與美國相似。且據人說，現在各邦中有幾邦把政府內一切的位置，都歸人民直接選舉，這幾邦人民到場投票的人數，比從前或現在人民僅能選舉議員的幾邦更多。蘇黎世邦的百分數現在得從七十到八十，但在從前有時竟低落至二十。該邦允許選民委託代表投票。該邦的人民對於政治生活素具熱心，並且該邦內有幾區，懲罰那不到場投票的人。（註五）阿波色爾邦的法律規定：凡無正當理由不到全

民會議者，罰十佛郎；又有幾邦規定凡人民不到場投票，即科以罰金。這種規定，足以表明本邦人民對於投票選舉必有漫不經心的人，但也足以表明瑞士樹立標準很高的民治思想。無論在什麼地方，都不免有不投票的人；但各國人民在執行政治職務時，所有的興趣，其廣博持久，沒有能和瑞士人民相比的。

公民應有的並且應當藉着投票發表的那種有理性的意旨，有時被人所顛倒，以致失去正軌，其故有三：（1）恫嚇，選民受威迫；（2）利誘，選民受賄賂；（3）舞弊，投票時或計算票紙時有舞弊的情形。這三種事，在瑞士都不多見。恫嚇的事，向來就沒聽說過。瑞士並沒有大地主，在現今的時代，僱主並不能壓迫他們的工人，僧侶也不能策使他們的教民。（註六）暴徒也不在選舉時恫嚇安靜的公民。投票的地點總是安靜無譁，秩序井然，祇有一兩邦內偶爾發生官吏干涉選舉的事；若在法國，這種事是常有的。有幾邦雖不免有賄賂的事，但絕不常有；其故有三：一、因各候選人無力賄賂。二、因各項官吏薪俸微薄，又沒有什麼尊嚴光榮，所以不值得行賄賂。三、因各選舉區面積很小，若行賄賂易被人察覺；若經察覺，施賄的人不免受刑法的懲治，受賄的人必為衆所不齒。

瑞士的選舉事務，辦理得很好，這是人所公認的。但著者曾聽人說過，有一次竟有些人被人僱用，到場投票；又有一次，有人對於票匭舞弊，這一次的選舉因而作廢。但這種事是非常之少的。

選舉費用是很少的。一切費用在英國叫作公費的（就是投票地點的設備，票匭書記等項的費用），都歸國家供給；候選人不用費錢去租賃房屋，或僱用代理人，或刷印告白。在一九一八年以前，英國各大縣區的候選人，如欲選入國會，每一候選人應當費用的錢，差不多足敷瑞士全國的衆議院議員候選人，在普通選舉時總共使用的。

又有所謂撫象某選舉區內全體選民的慣例，就是在選舉以前，先用錢聯絡各選民的感情，或捐助款項辦理本地方的公益事務，普通是慈善的事，有時也是直接關於政治的事；近三十年來，此種慣例在英國是很普通的，在瑞士則向未前聞。瑞士人民若從事政治，並不必費去什麼金錢；惟須稍費時間，暫時不能作自己家中的日常工作而已。各議員當選之後，也不用像法國衆議院議員似的，必須爲本選舉區選民盡種種的義務。議員不能藉口於贊助國務員，就要求國務員頒發勳章，給他本選舉區內的選民。聯邦國會或各邦議會中當權的政黨，也不能以種種職位勳章，或他項優典，