

萬有文庫

第二集七百種

王雲五主編

現代民政治體

(五)

蒲徠斯著

張慰慈等譯

商務印書館發行

現代民政治體

(五)

蒲徠斯普

張慰慈等譯

漢譯世界名著

第二編(二)

瑞士

第二十七章 人民及其歷史

現代世界的各民主國，足稱為真正的民主國者，當以瑞士為最有研究的價值。(註一)一因瑞士民主政體成立最早，二因瑞士把民主主義推闡得很寬廣，實行得很堅久，為歐洲其餘各國所不及。此外，瑞士的土地雖然狹小，但因係聯邦國，所以國內各地方以自治原則做基礎而構成的政治組織，是形形色色，各不相同；其變化之多，迨猶甚於美澳兩洲的聯邦國。

欲知瑞士的政府制度，及其施政的情形，須先知瑞士的天然狀況，及其國家成立的歷史。瑞士

國家是由許多種族不同言語不同的人民，漸漸發達而成的。其天然的景況，殊不便於統一，以成爲一國。瑞士人民，居於大山脈的兩旁，北方人民居於山嶽起伏的高原之上，其餘人民則居於深谷之間；高大的山嶺及廣漠的雪地，使各處居民，因天然的限制彼此隔斷。東北兩方的人民，並沒有天然的標幟與德國人分界，西方也沒有天然標幟與法國人隔離，南方與意國人之間也沒有天然界限。從人種學上說，瑞士人民分屬於這三大種，且無公共的語言。六百年前，因種種原因，這三種人民纔混成一體；不但成爲一國，且成爲歐洲民族中最有團結力，最富愛國心的國民。

瑞士的簡史

十三世紀的末葉，有三個條頓民族的小部落，居於琉森湖南方及東南方的山谷中，結成攻守同盟，防禦那北方低地各大地主的侵擾，這些地主都是封建制度的餘孽，常向各部落橫征暴斂，這三個部落不願俯首聽命，故不得不籌自衛之策，結成同盟。這三個部落負山爲固，曾屢次戰敗哈布斯堡各歷代伯爵的軍旅，但仍尊崇皇帝的統治權，且曾受浩亨斯多芬王室(House of Hohenstaufen)歷代君主的優遇。那時英國人民正力迫英王承認英國人的自由權，這三個部落的舉動

也與英國人民的舉動相同：並不空談自由的原則，卻極力衛護他們自古相傳的權利。他們依賴自己的農田，森林，牧場的出產物以資生活，凡有產業的人民，都是一律平等，公開會議，處置本地方的政事。這就是民治政體的起點。其後有幾個旁的鄉村，還有幾個城市，就中有幾個城市例如蘇黎世及琉森自從羅馬時代就是貿易的中心點，也有幾個城市例如百倫是從黑暗時代的山寨發達而成的，都加入這同盟；以後漸漸加入許多新部落，他們都和原來的三個部落相聯盟，但他們彼此卻未嘗互相聯盟。一三五三年百倫加入同盟後，同盟者共有八邦。一五一三年阿波色爾加入後，同盟者已增至十三邦。直至法國革命時，這個同盟仍舊祇有十三邦。十五世紀後半葉，該聯盟已成為歐羅巴的強國。歐洲宗教改革起始以後，因各邦中有一半是信奉耶穌新教（Protestantism）的，一半是皈依羅馬教的，於是該聯邦大受影響，幾至分崩；但各邦仍能以攻守互助為前提，維持盟約，至終並未破裂。一六四八年威斯得伐利亞條約（Treaties of Westphalia）承認聯盟各邦為一個獨立的國家；神聖羅馬帝國至尊無上的權力，至彼時已夷陵殆盡。同盟各邦的內部政治組織，彼此大不相同。鄉村的邦是純粹民治國，全邦人民公開會議，共同處置政事。有幾個城市——例如

百倫——的政府，差不多是少數政治，少數貴族操持政柄；又有幾個城市政府雖也是少數政治，但尙側重於平民。各邦聯盟的目的祇爲攻守相助，至於各邦內政，仍歸各邦自己掌管，同盟各邦共同設立一個中央議事會（Diet）由各邦派代表與會，專司討論外交政策及他種對於各邦均有利害關係的事務。各邦代表皆受本邦的指揮。那時並無中央行政機關，恰與一七七六年至一七八九年北美合衆國的情形相同。有幾邦因戰勝而割得鄰國的土地，就把那個地方的居民，當作屬地的臣民，不給他們絲毫的自由權。

法國革命起事以後，瑞士頓起擾亂。一七九八年法國軍隊侵入瑞士，戰事乃大起。舊制度竟完全推翻。（註二）於是創設赫爾維細亞共和國集權中央，但不久又復取消；一八〇三年拿破崙將瑞士各邦組成一個聯邦，於是各邦彼此的關係，較之舊日聯盟時代，愈覺密切。以後國內屢起變化。至一八一五年，另建新聯盟國，疆域較前加大；但禍亂相繼，卒未得安平。一八四七年，耶穌教各邦與天主教各邦開戰，是爲桑得崩之戰（Sondebund War），（註三）耶穌教各邦獲勝。一八四八年新憲法成立，遂將從前的邦際聯盟（League of States）改成『聯邦國』（Federal State），該憲法有

許多方面都是因襲北美合衆國的聯邦憲法。這憲法經過多次的討論，並於一八七四年大加修改；現在瑞士政府就是按照該憲法組織的。昔日各邦的屬地，例如沃特（Vaud）之屬於百倫意大利各縣今名體基弩（Ticino）者之屬於瑞士最古的三邦，即烏里雪微芝及奧脫瓦登，均在一八〇三年改爲自治邦。現在瑞士所有的公民，在各邦憲法及聯邦憲法之下，都有平等的政治權利。

但各邦之間，仍有許多的異點，依然存在；所以瑞士各邦之能聯成一國，遂爲歷史上獨一無二的現象。全國人民約有三分之二說德國話，其餘多半說法國話，有一部分人民說意大利話，還有更小的一部分說羅曼斯話（Romansch or Ladin）。（註四）說德法兩國話的人民，大多數是耶穌教徒，其餘是羅馬天主教徒。所好者，瑞士人民因宗教信仰之不同所分成的地理界限，與因語言的異點所分成的地理界限，並不一致：住居那信奉耶穌教各邦的，也有人說德國話；住在那信奉天主教各邦的，也有人說法國話；又有幾邦是天主教徒和耶穌教徒雜居的，人民就說這兩國的話。種族同化的進行，雖覺遲緩，但是進行不已。文字的鼓吹，各處人民的遷移，及商務的交通，與各種人民的通婚，漸漸能使各種不同的元素，互相同化。有幾個鄉村的居民，祇知德語，不知法語，或祇知法語，不知

德語。有許多人民的政治知識和經驗，較富於旁的地方的人民；但各地人民都知道一致的愛護本國，以本國的歷史爲榮，並且決意維持各邦及聯邦的自由。當初有種種的情形，使瑞士人民與鄰近三大民族相分離，瑞士各舊邦因之得有自由權，彼時各邦很寶愛他們的自由，因當時歐洲各民族中祇有他們能享自由權利；後來瑞士各舊邦解放屬地，將屬地改爲新邦，那種愛自由的心理及尊崇本國遺訓的熱誠，遂由舊邦傳到新邦。於是三種人民乃能合成一國。

但合成一國之後，人民仍未能有同一的性質。這三種人民，不但語言不同，他們的職業，生活狀況，宗教，性情，思想，習慣，也都不同；益以各地人民對於本地皆有自豪的心理，重視本地的習俗文化，瑞士人民之風俗習慣不能統一，其故卽在於此。蓋瑞士人民，一方面有很大的愛國心，竭力維持全國的統一；他方面各地人民酷愛地方自治，且各地方人民在社會的經濟的及政治的生活上，又多有異點。此種特色是研究瑞士政治制度的人所應切記的。地方自治本是當初各舊邦的生命，後來漸漸嵌入各新邦人民的心坎之內，推翻各城市的少數政體。有幾個城市裏邊——例如百倫——少數政體是根深蒂固的，但他們的少數政體也不免被地方自治的潮流所推翻。所以前邊所說的

烏里雪微芝奧脫瓦登三古邦，實係瑞士民治國的創造者。這三邦地居高原，形勢險要，從前在十六世紀時，稱爲上日耳曼的老同盟（Old League of Upper Germany）；到了現在，他們的疆域雖已與一二九一年的疆域大不相同，但瑞士國內民治潮流的發生，實以此三邦爲導線。在最初的時候，各邦屢戰屢勝，其人民又因凱旋而生自負心，故瑞士因之能獨立並能統一。其後瑞士又因東南西北四方面各有一個大邦，故其人民不得不聯合起來，組織一個堅實的政治團體，共同抵禦外侮。

瑞士土地狹小，面積不過一萬五千九百七十六英方里，但其人民彼此的異點則已如上述之多；近年以來，因工業發達，他們彼此的異點乃較前爲更多。現今全國人口的三分之一（在一九一五年時全國人口約共三百九十萬人），仍以牧畜耕種爲職業，約有五十萬人自有田產。各項工業中，以織物（絲及棉）爲最重要；鐘表的製造及機器造成的物品次之。礦產除鹽以外別無所有。國內所用之煤，係輸自外國；水力之利用，也不過甫經創辦；但近來工廠及製造廠甚形發達，各城市中皆有許多工人，尤以東西北各邦爲甚。且因工業發達的原故，竟有許多人從外國移居瑞士，就中以來自德國者爲最多；但有許多僑民，至今尙未能成爲瑞士的公民。（註五）德國人移入者爲數既多，

社會主義的學說乃因之而宣傳愈廣，恰如意大利人之移居於瑞士工業各邦，法國人移居瑞士西部，而使瑞士國內羅馬天主教徒之數目爲之大增相同。（註六）在日內瓦邦的喀爾文（Calvin）城內，過半數的居民——不是過半數的公民——都是社會黨人。城市人口的增加較速於鄉間。各政黨頗受城市人口增加的影響，且移入的外國人，並不能立刻就習染瑞士的愛國心和瑞士的思想方法。但鄉間的居民保守他們自古傳下來的愛國心，他們的個人主義和他們地方自治的習慣，所以仍爲全國的主要分子，使全國政治有穩健和牢固二大特質。

（註一）英文中就有好幾部瑞士史，和幾種對瑞士憲政制度的很有用的敘述，但是對於這種憲政制度的實際運用，說明瑞士目前的政治生活，似乎還沒有過一種有系統的記載，下面所述大半根據一九〇五年和一九一九年著者個人在瑞士的調查。

（註二）柯立芝（Coolidge）所著的論文瑞士，（見大英百科全書第十一版第二十六卷）敘述非常清晰。

（註三）Sonderbund 是七個宣告獨立的天主教邦所設立的聯盟。

（註四）指一種羅曼斯語和瑞士東部格勒森地方所通行的羅曼斯語稍有不同。

（註五）據說蘇黎世四週地方，一九一四年有五萬意大利人，其中大多數人未爲瑞士人同化。在那年，聯邦全部人口的

百分之十五是外國人。

(註六)一九一〇年新教徒共有二百十萬八千人；天主教徒共有一百五十九萬四千人。

第二十八章 政治制度

地方政府——區 (Commune)

瑞士的政治制度，發端於鄉村的及城市的小社會，此種小社會皆習於地方自治，既如前章所述；故討論瑞士的政治制度，應從地方政府入手。今先論區(commune)(註一)政府，次論各邦，最後論聯邦。各區有與邦政府同時成立的，也有成立更早的。各區早年的歷史，各區管理公田的方法，各區彼此不同的特色，以及各區從最早時代到現在所經過的種種變遷，都是很繁複的，非本章所能備述；現在所應當說明的，就是各邦自從最早的時候，就是一種使瑞士人民習於地方自治，人人都處於平等的地位的主要原動力。到了現在，各區仍是全國政治的單位，地方上公共生活的焦點。凡欲入瑞士國籍的人，必須先成爲某區的公民；欲爲某區的公民，須得邦政府的允許；既成爲某區的公民，同時即取得各邦的及聯邦的公民權。現在全國共有三千一百六十四區，面積的大小，及人口的

多寡，極不一致，與美國的鎮區大致相同。各區辦理許多地方的事務，如教育、警察、濟貧、水的供給等事，其權限之大小，各區並不一致，有時也與各邦政府共同治理此種事務。各區通常都掌有財產；鄉村地方的區又掌管本區的森林及牧場。在說德國話的各邦中，凡鄉間及很小城鎮的各區，均有全區人民的公民會議，共同討論並議決本區的各項問題。在人口較多的區，以及說法國話的各地方，公民會議最主要的事務，就是區議會選舉。區議會是一個常置的團體，管理本地方現行的事務，並委任各項微小的官吏。區議會的主席，與法國的市長相似，常有特別的職權，有時且能獨立行動。瑞士各地方有幾個區，直到十八世的末葉，在實際上簡直就是有主權的邦，面積雖小，但是獨立的。例如日耳邵村（Gersau），在白魯南（Brunnen）的東方，琉森湖沿岸，現已劃入雪微芝邦境內；以及來因河（Rhine）和印河（Inn）上流的各區，從前互相聯絡，結成三個同盟，後來又互相聯合，而成格老彬登邦（Graubünden）。在面積較大的城市內，區就變為市（municipality），市中事務，是由市議會掌理的。市議會每三年改選一次，有支配全市政務的全權。市議會議長就是市長。市長權力微小，頗似英格蘭的市長及蘇格蘭的邑長，其地位遠不如美國市長的重要。但也有幾個市，將

該市行政權劃出幾種付託市長。各市也與鄉間各區相同，有很多的權力，但須受本邦法律的約束。有幾個市的市政府，掌管自來水，煤氣，及電力；又有幾市掌管本市的電車，各市中最先創辦這種企業的是蘇黎世市。各市官吏類能廉介自守，雖在收入很豐富的大城市內，市議員及他項官吏向無貪贓受賄的事。市議會也有時被人所指摘，因其對於一切事務所作的試驗未免太多，所用的辦事人員爲數也過大，且不免有假公益以謀私利的事；但各項官吏的薪俸都是很微小的，所辦的事都有人民細心的監督，所徵的稅額也並不多，不過公債額數漸趨於增加而已。至於鄉間各市的行政經費，則較各城市尤爲節儉，自不待言。（註二）

學校的教員是人民公選的，通常的任期是很短的。蘇黎世實行這種辦法，其結果很不好。有幾個耶穌教的邦，用法律規定，牧師也歸民選，任期也是短的。

在城市選舉的時候，各政黨互相爭競；但各黨的界限通常並不十分劃清。各市常按各黨人數的多寡，預定某黨應選若干人，以免各黨互相爭競。鄉村地方的人民並不注意於普通政策的各項問題，例如個人主義家和提倡城市社會主義的人所爭執的各問題，所以在選舉官吏的時候，人民

並不注意黨派，因為瑞士沒有美國那種獵取官職的人，投票選舉以後，就可以要求報酬。

地方自治在瑞士國內向係最重要的元素，不但因為地方自治是瑞士行政組織的基礎，且因人民實行自治，為日既久，遂得有辦理事務的訓練，瑞士共和政治之能有成效，即以此為其主要之原因。歐洲各國的政權，沒有一國像瑞士那樣的完全在人民手中。瑞士人民極注重地方自治，把地方自治當作教育的工具，使公民知道怎樣辦理公共事務；用地方自治灌輸市民責任的意義，且使政府的措施處處都有利於社會，既不犧牲地方的創議權，也不致把中央的權力擡得過高。

邦

瑞士分成二十二邦，就中有三邦各分為兩半邦，每半邦各有政府；所以實際上共有二十五邦。瑞士各邦的面積和人口是絕不相等，與美國各邦一樣。格勒森面積共二千七百七十三方英里，百倫二千六百五十七方英里，助格九十二方英里。百倫人口據一九一五年的估計約共六十六萬五千人；蘇黎世五十三萬八千人；而烏里僅有二萬三千人；格勒羅斯三萬四千人。有十五邦人民差不多完全說德國話；涅沙忒爾（Nenchatel）沃特日內瓦三邦人民說法國話；體基弩邦人民說意大利

利話；發累(Vulais)及左羅圖綸(Solothurn)二邦人民說德國話與法國話；在百倫邦內，德國話最佔勢力，恰如在夫里部爾邦(Fribourg)內，法國話最佔勢力一樣。奧脫瓦登阿波色爾及巴塞爾(Basel)三邦每邦分爲兩半邦，彼此獨立；但在聯邦國會內，則每兩半邦合爲一邦，派選一邦的代表。

各邦所有的權利及權力，似較大於加拿大各省，而與美國各邦及澳洲聯邦各邦相同。各邦皆有主權，一切權力凡未曾劃給聯邦政府的，皆仍歸各邦所保有；遇有疑點，不能斷定某項權力應屬於何方時，則該項權力通常皆劃歸各邦。憲法上說明『各邦是主權者，但以其主權之未受聯邦憲法之限制者爲限，一切權利凡未劃給聯邦政府的，均由各邦執行之』。此種權力包括徵稅（關稅在外），教育（在一定範圍內須受聯邦政府的監督），工業立法，以及其餘凡未劃歸聯邦國會承辦者，如關於契約的立法（商法在內）和刑律。（註三）現在聯邦政府的立法權力，雖逐漸加增，各邦權力在許多方面皆因之而漸見減少；但各邦權力的範圍，依然是很寬廣的，而在較老的及較爲保守的各邦內，邦政府的勢力最爲鞏固，最爲本邦人民所愛戴。