

萬 有 文 庫

第二集七百種

王 雲 五 主 編

現代民政治體

(八)

蒲 徠 斯 著

張 慰 慈 等 譯

商務印書館發行

現代民政治體

(八)

著 斯 徠 蒲

譯 等 慈 慰 張

著 名 界 世 譯 漢

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，先要知道加拿大疆域雖廣，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的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，美國更倍於此數。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民隔閡很深，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。蓋就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，兩種人民的思想所達到的實際結果，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公意，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缺點，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，兩大

政黨都不是專代表貧人或富人的利益，無論那一黨都不曾變爲資本家永久的朋友或永久爲資本家所利用。物質發達的各項問題，最爲人民所注意，故各地方人民對於此種問題所持的態度，或贊成或反對，皆視該項問題對於各該地方的利害如何以爲斷，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，人民以爲政治的措置失當，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爲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爲討論的根據，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，他人輒目之爲迂腐。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，人民就認該閣員爲溺職，或竟認內閣全體爲溺職。但人民不知道防止舞弊的方法，他們以爲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份議會的行動，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，爲數甚少，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，爲數不多。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，尚未得有正當的方法，或雖已有方法而尚未見諸實行，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藝是沒有用的。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，也僅係出於微倖，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祕密交易，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内閣任命，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，除去最少數隨内閣的改組而更換外，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。

第三十七章 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)