

12
瑞士民主政治

許同華譯

商務印書館發行



新 德 國 社 會 民 主 政 象 記

一 冊 定 價 一 元 五 角

是書爲張君勳先生遊德返國後之新著於德國之政變情形 新憲法 工務會議法 煤礦社會所有法 生計會議組織法等評論綦詳足供研究政治留心世變者之參考全書材料得自德國政黨領袖之談話者甚多尤爲可貴

商 務 印 書 館 發 行

元(1300)

La Démocratie Suisse

Commercial Press, Limited

All rights reserved

中華民國十二年五月初版

(瑞士民主政治一冊)

(每冊定價大洋伍角伍分)

(外埠酌加運費匯費)

著 者 Felix Bonjour

譯 者 許 同 華

發 行 者 商 務 印 書 館

印 刷 所 上海北河南路北首寶山路
商 務 印 書 館

總發行所 上海棋盤街中市
商 務 印 書 館

分 售 處 北京天津保定奉天吉林龍江
濟南太原開封鄭州西安南京
杭州蘭縣安慶蕪湖南昌漢口
商 務 印 書 館 分 館

長沙常德衡州成都重慶瀘縣
福州廣州潮州香港梧州雲南
貴陽 張家口 新嘉坡

★此書有著作權翻印必究★

瑞士民主政治序

凡留意戰後社會情形及輿論之趨向者。大都皆逆料民主主義必大為發展。其發展之點。固不僅僅改革選舉一端。因在戰爭之中。有三數國已當早為改革者。四載以來。兵連禍結。全球列國半受蹂躪。近人心理莫不以為預防再遭慘劫之唯一方法。莫若使人民參預政事之權益推廣而實行之。頃者匈牙利要人夏樂利（譯音）云。致其選舉人書有云。欲求永久和平。非俟人心厭棄君主專制。改行民主政策不可。（夏樂利發此議時在一千九百十八年八月間。未幾因戰事影響。竟不出所料。今中歐名君主國亦多改為民主國矣。）故吾人現所亟宜注意者。即今日平民政治思想最發達各國之制度。則自當推瑞士為首選。其民權本極擴張。至今尚增進不已。著者編輯是書之用意。在指出瑞士平民政治制度特異之點。及陳述其效果。並非闡明法理也。吾國近來民治制度尤為本國及外國政治家所注重。然尚未有民主政治完全之法文著述。足以供非政治家。及專注吾國政治法理家之搜討。此書雖備留心政治或執政人參考。而著者以為此外各界必

受其垂青。可自信也。是以舉公法之所略者。特爲詳載於篇。

夫瑞士者。民主國之先導也。其故因歷史關係。習慣關係。與聯盟各邦本係完全民治性質之關係三者。而聯邦組織方法。亦不爲無功焉。然又非統一之民主政治也。各邦自爲風氣。聯盟之二十五邦均係自治政體。聯邦及各邦者。不啻各項政治之實驗所也。又大類多數小國。咸懷有改良政治之思想。促進民主主義之思想。故其政治之紛異。與其地勢相類。然而各種平民政策。無不可見諸實行。卽其未經實行者。亦未嘗不可實地試驗。俾各邦互相仿效。苟一種新政策施諸多數之邦。著有成效者。聯邦政府卽予採用。推行全國。其民權與其政治之紛亂。相爲彷彿。至其進行之趨步。亦無不由各邦而及聯邦以徧於全國也。

統觀以上所述瑞士聯邦制度。既能使其民主主義發達至此。吾人能無三致意焉。

瑞士民主政治目次

序·····	一
第一章 瑞士聯邦制·····	一
第二章 瑞士民主政治之沿革·····	一四
第三章 地方議會·····	二七
第四章 複決·····	五二
第五章 複決之成績·····	六四
第六章 人民之建議·····	八三
第七章 建議之成績·····	九二
第八章 政府及官吏之選舉·····	一〇二
第九章 各區市及教會之民主制度·····	一一二
第十章 強制表決及婦女選舉權·····	一二三

第十一章	議員之均配	一二七
第十二章	軍隊中之民主主義及保守中立	一三四
第十三章	瑞士民主政治之將來	一四一
補遺		一五一

瑞士民主政治

第一章 瑞士聯邦制

瑞士係共和國聯邦。由二十五邦聯合而成。其先主權完全屬於各邦。相沿甚久。自一千八百四十八年以後。讓出一大部份主權。授諸中央及聯邦人民。始成今制。前此雖名聯邦。中央政府如同虛設。政權操諸議會 Diète。各邦派員代表。並無輕重於其間。惟與會各員議決案件。一依本邦訓令。或商承本邦行事而已。一千八百四十八年制定憲法。大加更張。仿照美國創設兩議院。一爲衆議院 Conseil National。代表人民。一爲參議院 Conseil des Etats。代表各邦。（參議院之組織。仍略仿舊議會。惟其議員不受本邦訓令及候本邦之複決。）再由參衆兩院共同選舉一中央行政機關。是爲聯邦行政院 Conseil Fédéral。於是關稅郵政向屬各邦者悉改隸聯邦。統一度量衡制度。暫設聯邦法院。改編各邦軍隊爲國防軍。其對外惟聯邦政府有代表瑞士之權。而各邦憲法均須經兩院通過。故一千八百四十八

年憲法謂爲瑞士第一次足以持久之憲法亦無不可。

一千八百七十四年重定憲法。中央政權益形擴大。各邦之權因之減損。自是以後。每次修正憲法。恆趨重中央集權。聯邦法院遂成永久性質。各種法律大半均經統一。並舉訓練軍隊之權授諸聯邦。其人民私人權利。如信教居處經營商務實業種種自由。均經聯邦擔保。並受聯邦法院及政府之保護。鐵路幹線亦均收爲國有。平日多數人民本有複決法律之權。至是遂行諸聯邦。而瑞士人民應享之公權。其範圍特爲廣大矣。

新造之聯邦迥異曩時。蓋有聯邦之真意焉。今日瑞士聯邦制度極爲放任。使百年以前。最初主張聯邦諸人當之。必遭排斥。然各種純粹學術本皆隨時變遷。至有爲發端之始所不及料者。

各邦主權經此剝削。究竟尙存在與否。實爲疑問。於是各法律專家大起爭論。所謂主權者。蓋一種權力足以管轄一切。豈在瑞士能有兩種主權。抑其實在主權僅屬諸聯邦乎。且各邦日見縮小之自治權。能否卽目謂主權。對於以上諸說。有謂

主權可以分析者。聯邦與各邦於憲法所賦與範圍之內。均各有主權。此從學理上立說。鄙人不欲深求。案瑞士聯邦憲法有云。各邦於其未經委諸聯邦諸權利外。隨在仍有主權。然各邦主權日見剝削。在今日較諸聯邦之主權。直九牛一毛耳。

聯邦制度之利。人所共知。孟德斯鳩法意中有論聯邦制度一則。至爲確當。茲節錄如下。

共和政體之國。小則必爲外力摧殘。大則發生內訌。自取滅亡。苟吾人未嘗想及一種政體。對內有共和國一切利益。而對外兼有君主國之勢力。則必自謂非求生活於一人政府之下不可。此種政體維何。曰聯邦共和政體而已。夫所謂聯邦共和政體者。謂由多數政團相約結合而成爲一較大之國。而此政團者。則自甘退處於國民之列。譬之合多數社會成一大社會。加入愈衆則勢力愈大。共和聯邦亦猶是已。其能力既可抵禦外侮。復能保全自身不致內潰。故合多數社會而爲一大社會。可以預防一切障礙。合多數小共和國而成一偉大之國體。可以內受各國之擁護。外享有君主大國一切權利。云云。

孟德斯鳩之意。蓋以聯邦政體大抵爲保全小國。互相聯合以抵禦外侮。惟今日聯邦主義解釋更爲廣漠。孟德斯鳩之主張。適合於一千八百四十八年以前之聯盟國 *Confédération d'Etats*。而不盡適合於現在之聯邦 *Etat fédératif*。法國著作家有帛舍者 *Buchez*。亦有論述。茲節錄於後。聯盟國與聯邦不同所在。可由此推測矣。

帛舍氏曾任一千八百四十八年憲法議會會長。其言謂聯邦特殊之性質。及與聯盟國顯然不同之點。厥在有永久及合法之政府。此外尙有可以辨別之處。則聯邦蓋欲藉此以發展其政事。不僅僅在合全體之力。保護一邦。又不僅在保全各邦之自治。及謀各邦間之和平。其蓄意實兼保護各邦人民私人及政治上權利。而強制各邦及人民以應盡之義務云云。

瑞士聯邦視帛舍氏所解釋者。尙更進一層。其聯邦憲法。除上述各端外。第二條載有增進公共幸福一語。是各種政治經濟及社會事業。凡各邦之力不能展拓者。中央政府皆有責任以擴張而促進之。其賦予之權能若此。

討論聯邦政體之精切。無過於近代徐利式邦 Zurich 大政治家竇勃氏

Dubs 一千八百七十二年以前竇氏曾任聯邦行政員。不佞此書多援引各家論說。而竇氏在本邦及聯邦治事多年。政績煊赫。言論尤有足引人注意者。其所著公法便覽。有云。聯邦政體可以將擴張國家勢力及保全人民自由兩事兼而有之。此固前人視爲斷難並行不悖者也。在統一之大國。往往國勢擴張較易。然亦全賴在其統治範圍之內。有較嚴之秩序。則不能不借助於軍警並專制之威力。而靳人民之自由。誠以略一寬縱。必致紊亂秩序。至若聯邦中之小邦。各地方各村鎮及人民之生活。並個人之自由。發展皆能達於極點。在其狹小範圍之內。使人人咸有一種欲求政治良善之觀念。造成明練之公民。廉正之官吏。化除私心。爲公衆謀利益。今偏歷環球各國。其政治間或有超出吾國者。然求其人民有智慧。自具見識。各抱技藝。則無有能及吾瑞士之衆多。亦斷無如許賢能之官吏。在區區界域之內。能盡心職守者。而人民除其本分之外。休戚相關。且與國家同其憂樂。一出至誠。又迥非他國所能企及。此皆瑞士各小邦獨擅之特長。可視爲研究政治之唯一良校者也。

總而言之。最宜於瑞士者。莫過聯邦制度。拿破崙早鑒及此。當一七九八年瑞士成統一共和國之後。結果至慘。拿破崙出而調和恢復聯邦。一千八百零三年十二月十二日拿破崙接見瑞士議約各代表。特爲解釋瑞士必須恢復聯邦之故。其言曰。予就瑞士之形勢。及其建設內容之複雜。愈推求而愈覺其統一之難。不得不出於聯邦之一途。以瑞士城市及鄉間人民程度之不齊。其能以管理城市之法。強加於民主主義之各邦乎。抑將以純粹民主政策。施諸城市。若培爾納 Berne 者乎。若求統一之能持久。必藉武力。然須有常備軍隊。而財政不足供給。重征苛斂。又瑞士人民之所不願。故瑞士終不能設立中央政府。予遭際運會。忝居法國政府之上。然使予治理瑞士。則敬謝不敏。卽就一邦長 Landammann 而言。如用徐利式人。則培爾納人不樂。若舉新教中人。則舊教中人必起反對。互相抵制。彼既遂其所欲。我若向中央政府有所要求。勢必亦如願以償。又如此邦向彼邦偶有交接。則互相推諉。必須召集議會。而議會召集動需兩月。比及開會已事過境遷矣。以上所述爲瑞士人設身處地著想。惟小國聯邦制度最有益。予起自鄉間。深知鄉人之心理。無

非不求統一。不設軍備。不講理財。不派外交官駐紮各國而已。現瑞士但當修明內政。使各邦並各邦人民以及城鄉間彼此均以平等相待。而外則聯絡法國。倚爲聲援。舍此無他道也。

拿波崙聯邦之學理。與其欲使瑞士不能振作。依附法國之計畫同。乃今日之瑞士。既建立中央政府。設置軍隊。興辦國債。並派外交官駐紮各國。無一不出拿波崙預料之外。然其言要有至理。以瑞士形勢之殊異。種族語言宗教風俗居處之不同。如此複雜之民族。斷不能以統一之政治治之。聯邦制度所以較爲適合者。以一切措施可因事制宜。有伸縮之餘地。

近三十年間。瑞士政策頗趨重中央集權。有統一政治之傾向。願愈欲化除聯邦形式。而實際之聯合愈難。勢力亦愈薄。轉不若推廣聯邦主義所得較多。故今日又稍稍有反顧從前之意。近時徐利式大學教授富來耐 Fleiner 亦謂聯邦制度。實瑞士所賴以存。設將各邦權利剝奪盡淨。無復政治生活。實爲大錯。其著作中有謂瑞士之主張聯邦主義。就政治上之效果。可以維護少數之舊教黨人。以抵制多

數自由及新教黨人之勢力。並保全小部份之義大利及羅曼文字。得與瑞士盛行之德文同時並存云云。蓋聯邦所有民權。本取諸各邦。是人民私人之權利。雖由聯邦切實保證。而民治之基礎及其發源之地。仍在各邦。富氏又述帛戛特 Burk-

hardt之言曰。小國之所以能存在者。因宇內尙能容此一隅之地。有多數具完全資格之國民。旨哉斯言。此各邦培植公民裨益本邦及聯邦者甚大。又聯邦憲法規定德法義三種文字爲聯邦之國語。故在瑞士之西部及戴珊邦 Tessin 法義文字通行之數邦。得以公法之力抵制德文。使在統一之國。則此兩種文字決不能受同等之保護。我國幅幘雖隘。而吾人之智識貫輸方法獨多。有三種文字涵濡薰育。截長補短爲不小矣。又以上各種文字在聯邦中樞之地。均有代表。參觀第八章聯邦行政院組織法此爲各邦所保證者。

富氏所論。其歸縮處。謂中央集權與聯邦主義。在一般人之議論若大相逕庭。及細加體察則實相資爲用。聯邦之安全及其發展。全視兩種主義能否融洽及其發生功效何如。其言至爲切當。國家思想固屬必須。本邦觀念亦自不可少耳。

朗培 Rambert 者。服特 Vaud 著作家也。論瑞士聯邦之責任。謂天所付與之責任。在使多數之日耳曼派。不得輕視少數之羅曼派。使多數之新教黨人。不得輕視少數之舊教黨人。使人民較多。勢力較強。奮勇直前之維新各邦。不得輕視牢守鄉間舊民治主義。以世紀代年。進化甚遲之各邦。又塞彼勒 Seipel 有言。吾人對於國家之幻想。每欲指示各國以應趨之途徑。並向其證明。使知合數種民族及數種文字於一國。未嘗不可。祇須能容數種學說。同時並存。互相補益。而各不牽制耳。

瑞士聯邦制度中最大之困難。在劃分聯邦與各邦之主權。蓋其制憲非若北美之合衆國。中央與各州之權限有顯明之界限。瑞士聯邦中有一部份政權全集中於中央。如關稅郵政等類。所有人員均受中央節制。此外關於民事一切。近始由聯邦制定法律。但初級司法機關及其司法官則均由各邦自行組織選派。即關於軍事及其他聯邦法律之執行。中央往往因無專人亦委諸各邦官吏。此項官吏遂同時並隸聯邦。其他如初中兩級教育。直接稅。公共慈善事業。市政組織。公共工程等項。各邦之主權無甚變更。雖抵觸之處不能盡免。然即使發生困難。平時尙易解決也。

近若干年中聯邦權力增進之速。即素抱聯邦主義之人亦爲驚詫。謂行見政府將貫徹其完全統一主義。惟聯邦權力之增進。實隨時勢之需要。大抵確能有益於人民。並非僅本諸理想。故其每次籌畫統一。或集中事權。理由均極充足。如陸軍訓練屬諸中央。其理由不待解釋。立法操諸聯邦。亦爲事實所必須。而商法尤甚。夫以人民僅祇四百萬之小國。使二十五邦人自爲法。必滋紛擾。徒妨礙人民在各邦間之交接而已。又如設立國家銀行。及統一紙幣。自經此次戰事。其重大之作用乃愈顯著。鐵路收歸國有。最大之理由。在鞏固國防。擴充路線。及供應運輸。而水利地方各邦河流界限不明瞭者。尤賴聯邦爲之裁制。至稽查糧食一事。如不聽諸中央。勢必停滯各邦邊境。弊竇叢生。他如創造專利。森林保護。社會保險等事業。皆各邦力量所不及。然則循此以往。殆無止境。如果悉聽中央集權派之主張。一往直前。將并各邦管理軍隊及司法裁判等權。亦均收歸中央。而於初級教育。公共慈善事業。及市政事宜。亦加以干涉。並徵收直接稅。設立聯邦警察等等。盡在意中。此蓋因勢利導。無事推挽者也。

帛舍氏亦預料其有此種結果。謂在聯盟國中行無底止之中央集權。而又經正式規定。再加組織籠統之政府。推其影響所及。必至將聯盟國變爲聯邦。由聯邦而成爲統一。蓋始則合多數完全獨立之國爲合衆國。繼則由合衆國變爲尋常行省。質言之。卽降爲行政區域。僅有幾微之自治權。爲辦理一切自由公衆事業所必須之權而已。帛舍氏又謂。政府者。本爲一種求進取之設置。其趨勢卽在擴充權力。故無論如何和平。強自遏制。終不能止足不前。苟非實力屈於外物。其內容進行自不容稍懈。又政府必有其所抱之政策或主義。思欲貫徹之。統一之。於是得步進步。最後結果。卒至就各地方情形。或合數國爲一國。或合數民族爲一族云。

然則聯邦制度及聯邦中各邦政治生活實益何在。此中誠不無自相矛盾之處。不佞則曰。無論何國皆有進取之思。惟聯盟國爲保守其一種聯邦主義。至時必須停止前進。甘心不擴充其勢力範圍而已。

羅曼部最有聲望之政治家。曰羅昂耐 Buchonnet。嘗謂聯邦處置能勝於各邦者。自當讓諸聯邦。而將各邦自辦較勝於聯邦者。聽諸各邦。立論甚是。然亦仍有