

5715
23

現

代

民

治

政

體

世界
叢書

蒲徠斯著

張慰慈譯

第

二

編

下



書 叢 界 世

體 政 治 民 代 現

下 編 二 第

著 斯 徠 蒲

譯 慈 慰 張

登 記.....C 2379.....

.....
MAY

行 發 館 書 印 務 商

現代民治政體目次

第二編(三)

美國

第三十八章	民治政體在北美洲的起源·····	一
第三十九章	政府的組織各邦地方與聯邦憲法·····	一一
第四十章	政黨制度·····	三四
第四十一章	聯邦與各邦政府的實際運用·····	六二
第四十二章	各邦政府的運用·····	一〇五
第四十三章	司法與社會秩序·····	一二
第四十四章	公意·····	一五三
第四十五章	近代的改革運動·····	一七五

現代民治政體

英國蒲徠斯 (James Bryce) 原著

張慰慈 譯

第二編(三)

美國

第三十八章 民治政體在北美洲的起源

在現代各國中，美國供給我們研究人民政府最多的資料。美國的民治政體已有了一百二十五年的歷史，並且又是現今採用自治制度的最大國家。從美國聯邦政府及人口衆多幾個大邦方面，我們可以看出民治制度大規模運用的情形；從幾個人口較少的小邦及各州，各鎮，各城

方面，我們又能觀察在小範圍以內民治制度運用的狀況，並且這類小區域又各有一種政府組織，差不多等於獨立的小共和國。美國對於其他各國又有極大的影響，一七八九年革命發生時期的法國人民是被其激動的，西半球各新共和國又以其憲法為模型的。自從一八三二年法國學者托克維爾（Tocqueville）寫了那本著名的美國民治制度以後，美國就為歐洲各思想家與政治家所注目，不但因為這是舊世界各民族所希望的快樂與自由世界，同時又因為這是人民自治的模型，又是將來其他民族向民治這條路上進行以後大概所要達到的。歐洲無論何人諛讚或毀謗民治制度時候，總以美國為榜樣，並且反對與贊成兩方面又都能從美國的經驗得到許多事實上的證據。

美國在其成立的初期確有使人民政府成功的預兆。在歐洲方面，凡是贊成自由的人都存了極大的希望。以為在這一個新世界，既不受專制帝王權力的壓迫，又沒有貴族階級，自私自利的行為，『自由』發展的程度實在未可限量。美國人民本身雖因革命戰爭的結果貧窮了，又因各地方間的嫉妬發生了種種的困難問題，但他們卻是自尊自負，自信力是很大的。這種自信力

當然也有事實上的根據。他們本身的民族性，及由遺傳而得到的習慣，又加上物質環境的優勝地位，及因地理上的隔離而得到的對外保障，都可以使他們過一種和平的興盛的政治生活。這種狀況確是其他民族所沒有的。移居在南美洲的人民也有極豐富的絕大的土地區域。移居在澳大利亞與新西蘭的人民也由遺傳而得到自由思想。但這幾處的人民卻沒有像美國人那樣同時有天然的優勝環境與歷史上的遺傳性。

我們且把這種優勝狀況約略敘述。

溫帶的北美洲是適合於北歐民族居住的一個極大區域。這塊地方又差不多是等於向來無人居住的，因為本地土人雖是很兇猛很勇敢，但人數太少，沒有抵抗歐洲移民的能力。所以土地廣大，每人都可以得到幾些土地，並且這個大區域的土地，直到西部洛磯山（Rocky Moun-
tains）為止，又都是可以耕種的。祇有到了現在，距英國移民初次上岸時候已有三百餘年，距獨立宣言將近一百五十年時候，無人佔領的土地纔沒有了。除了這區域廣大的肥沃土地之外，還有宏大的森林與富足的鑛產，都是幾百年時期內所用不完的。

在這樣一個國家，各人都可以很容易解決生活問題的。從最初的移民時期起，差不多到了現代時期為止，經濟的恐慌是沒有的，貧窮也是沒有的，並且又沒有這種的危險。既沒有極富的人，又沒有極貧的人，更沒有階級的衝突。雖則殖民時代的生活是歐洲各國所沒有的平等生活，但那時候人民卻已有地位上的區別。可是人民並不因有地位上的區別而憤怒，社會與政治方面也不因之而發生衝突。人民差不多都是英國種，或者（在中部）是荷蘭或蘇格蘭愛爾蘭種，這種民族早已證明了他們的民族性，就是在平時是勤勉的，在戰時是勇敢的，在海洋上又是冒險的。他們的思想，信仰，與社會習慣都是英國化的，同時又因新世界那種簡單又草率的生活結果，是很機敏的，並且能夠隨時變通自己的狀況，適合於環境方面的趨勢。在北部的殖民地，他們的教育程度，依照當時的標準，要算是很高的，他們的智力又是靈敏的。他們因為有管理教會事務的權，並已實行英國式的自治政府，所以都有思想獨立的習慣，對於公共事務又很有興趣的。那種確定又帶有柔性的英國習慣法原則訓練了他們領袖的政治觀念。從他們的眼光中看出來，尊重法律與秩序，承認個人的權利與執政者的權力是公民職務的根基。

在北部殖民地，大部份的人民是以農業與航海爲生的；在南部，大規模的耕種地都是黑奴耕種的。南北兩方面經濟與社會上的區別確是很大的，但這種區別並不影響於民族上的統一。因爲民族方面的區別本來是很微薄的，除了本色凡尼埃（Pennsylvania）區域幾個德國人之外，人民都說英國話的。宗教觀念與教會組織的區別也是很小，決不能作爲政黨的基礎，或使人民發生政治上的惡感。末了，他們的地位是很穩固的，決沒有外患的。從一七五九年後，法國的勢力是不能從坎拿大方面侵入了，南面佛羅里達（Florida）與西面路易斯安那（Louisiana）雖則還在西班牙手裏，但西班牙的勢力已經衰弱，他們可以不必怕懼了。

在這樣的優勝環境之下，他們的海陸軍備儘可以減到最低限度，軍閥階級決沒有發生的可能，軍事首領更沒有執行行政權的機會。這樣的優勝狀況繼續了好幾年時期。但有一次，美國的統一確也有了絕大的危險。這是發源於黑奴問題。當初黑奴的存在早已爲一般有先見的政治家所反對，他們總希想這種制度能夠受天然的淘汰，但以後南方各邦又極力想擴充黑奴的區域，使那有黑奴的邦能在聯邦政府中維持一種均等的勢力，北方沒有黑奴的幾邦就一致反對，

造成南北相持的局勢，發生南北的戰爭。這次的戰爭阻礙了南方的進步，同時又產生了幾個到了現在還不能解決的內部問題。可是美國人的團結力還是很強盛的，到了戰爭完結以後，南北兩方面又團結起來了。現今這一代的美國人絕對的沒有惡感，他們對於從一八六〇年到一八六五年在任何一方面作戰的老兵同樣的尊敬。這黑奴問題已經成為歷史上的問題，我們以後也不必再行提及；因為人民政府發展的趨勢是與黑奴問題沒有關係的，所以（除了南方選舉權問題與南方的政治態度），我們現今所要研究的現象如同當初沒有從非洲運進黑奴一樣。美國成立時期人民的思想與情感就是以後政治性質的要點。這類思想與情感究竟有什麼樣的趨勢呢？其中有一部份是歷史上遺傳下來的，又有一部份是殖民地時代環境的出產品。人民的宗教觀念是非常強盛，無論什麼地方都有同樣的狀況，但新英格蘭區域卻更利害。新英格蘭人民對於義務已養成一種極嚴厲又殘忍的觀念。這是美國本地人民思想與行為的特點，是與歐洲大陸各國革命的及社會主義的運動大不相同的。美國永未曾發生過「反耶穌教」或「反教士」的觀念；但在法國、意大利、西班牙、與墨西哥，這類觀念卻使政治與政黨方面

發生極激烈的衝突。

美國人對於『自由』有一種極猛烈的熱情，這個特點是起源於新英格蘭的清教徒區域，及佛極尼埃（Virginia），卡路來納斯（Carolinas），與本色凡尼埃的蘇格蘭愛爾蘭人，他們都是因為受到宗教方面的壓迫，纔逃到新大陸來的。以後又因為與英王喬治第三（George III）爭鬭的結果，這種愛自由的熱情更加劇烈了，他們差不多存了一種信仰，以為有了自由做先導，其他一切好的結果都可以得到了。在獨立戰爭時期，凡有守舊觀念的人物都看做是自由的仇敵，所以或被驅逐，或被迫不能發言。這一次人民戰勝了專制勢力，更把『自由』與『人民』看得非常光榮。同時又自然而然的發生一種觀念，以為『自由』總是得勝的，『人民』總是有智慧的。

與愛自由同時存在的，還有一種個人主義的自信與自助的精神，團體的行動也包括在內。因為他們從市民會議，與殖民地議會已經養成了一種團體的精神，但他們對於官吏的治理與監督是仇恨的。在大多數的人民，更有尊重法律與重視公共秩序價值的觀念，與這種趨勢同時

存在。但在一部份區域，特別是那種荒野地方，人民的頑強性情很使聯邦政府在最初時期不能執行職務，還得要用了軍隊的勢力，纔能依法徵收內地的賦稅。在那種山林區域（Kentucky 與 Tennessee 的東部），人民目無法紀的態度永未曾消滅過。

在東部歷史較長的各區域，人民對於依法組織的政府機關總是尊敬的，但他們對於官吏個人，包括立法機關的民選議員，又免不了有一種懷疑的態度。在這一方面，清教徒與殖民地人民的個人主義特質就充分的表現出來了。凡有任何越權的事，人民是決不肯放鬆的；所以人民選擇出來執行職權的人員非得嚴格的限制在一定範圍以內行使職務。

末了，還有一種地方主義的精神，極力想保留地方執行的職務，並限制中央職權的範圍。戀愛小區域的自治政府並不是根據於任何的學理，祇是人民歷史上的習慣所養成的。人民所舉出來代表他們的議員總是他們自己的鄰居。這種情形在從前北部的殖民地更加顯著；因為這類區域都是由極小的鄉鎮合併而成立的，鄉鎮不祇是一個選舉區域，同時又是一個社會，人民的普通觀念都以爲祇有社會內部人物纔能充當代表或執行其他事務。

從根本上說，這種種趨勢都是英國的，但移植到美國以後，其發展的限度，較在英國更高；如同生長了好幾百年的一枝果樹從一國移植到那土地肥沃太陽光線充足的新地方，其結的花與果，比之從前更美麗更充實。但從獨立革命以後，美國人總以爲他們是一個新民族，那般沒有受過多少教育的人物，就是到了現在，還存了這樣的觀念。他們以爲美國的歷史是從一七七六年起的，或者最早是從一六〇七年與一六二〇年起的，誇揚他們新的民族主義，忘卻他們的特性與制度都是好幾百年以前的歷史所造成，可以追溯到英國的自由大憲章，也許更可以追溯到盎格魯撒克遜時代的他們老祖宗。在事實上，他們也是一種老民族，是好幾百年以前人民的後代，祇因受到一種新環境與自由生活的刺激，就是到了一只老鷹的年歲，還能返老回童。

有了這樣的土地，有了這樣的人民，現今最大的民治政體就入手建造其政府組織。這一種組織究竟是根據於什麼樣的學理呢？

革命時代的美國人是從兩種原則或學理出發的。一種是人民主權。一切權力是出源於人民的；權力的掌管是要依照人民的意志，同時還得要承受人民的嚴格監督；權力的執行是爲人

民的利益，並且又祇有爲人民的利益。其他一種原則是平等。在當初，平等的原則祇適用於公民權利方面，各人的公民權利是沒有區別的。政治權利的平等是不完備的，有幾邦的選舉權是祇限於資產階級，窮人與社會沒有相牽連的利害關係，所以是沒有政治權利的，但到了後來，各邦就把他們的公民都一律平等待遇。

人民又都以爲從這兩種原則，同時還連帶的發生其他原則，並且又以爲都是確定的真理，故可以不必研究，更無須證明。差不多所有的人都承認政治權利可以增加一個人的自尊心與責任心，所以一個人既經有了這種政治權利，他就能執行這項權利，凡享受自由的人民又一定把這項權利的價值看得很重，定必始終保護。他們對於自由權的信仰，連同他們的戀愛平等就使他們把人民間的區別看得很輕，以爲任何的公共職位是任何的忠實人民所能做得了的，但爲公平起見，這類職位又得由各人輪流充當。同時爲保障人民利益起見，凡選舉充任各種職位的人物又不得久於其位，更不得任意執行職權，因爲一個普通人民在他與別人平等時期也許是好人，但權力卻容易使人變壞，所以一切引誘亂用職權的機會一定要預先設法免除。

第三十九章 政府的組織各邦地方與聯邦憲法

抱定了上章所述的原則，又受了這種種假定的影響，美國人民就從宣布獨立以後，入手制定他們的政府組織，把從前的殖民地改爲獨立的邦；又在一七八七年至一七八九年間把一種聯邦政府計畫更換他們那種不完備的邦聯組織。用現代的政治名詞來說，他們這羣人民已經成爲一個民族，憲法制定後，他們又從民族變爲國家。

現今的所謂憲法是對於實際政治方面最重大的一種貢獻，並且又是民主主義根本原則最完備最確實的具體表示。所謂英國憲法祇是一個普通名詞，包括那種關於管理公共事務的一切法律，無論是立法機關所制定的，或是法庭所判決的習慣法原則。但美國成文的或剛性的憲法是規定政府組織與職權範圍的一種法律。並且這又是一種根本法律，自成爲一類，高出於一切普通法律之上，其制定與修改手續都與普通法律不同，不是以普通立法手續執行的，卻是另外依照一種特別的確定方法。所以美國的憲法比之普通法律更要永久更要穩固。這是等於一種新發明，是民主主義的出產品，又是有實際價值的方法。美國憲法同時包含『自由』與『秩

『兩種原則。權力出源於人民的原則是美國憲法的出發點，可是這種原則並不是承認多數人民的武力，祇是承認人民有最高立法的大權。除了這『自由』原則之外，這憲法還包含『自制』的原則。人民決意制定幾種規則，限制他們自己從情慾方面發生的一時衝動，並把這種規定作爲他們仔細考慮以後的表示。這是承認多數人民不一定總是對的，他們在倉猝之間也得要依靠在考慮時期所決定的原則做標準的。如同建設政治方面的種種大成績一樣，如同科學與藝術上的一切大發明一樣，這種發明也是經過長期的經驗，是許多人精力的結果，可是成熟以後的發現確是忽然的，好比鎔化在一起的許多流質到了相當時期就立即結成一個實質。

各邦的憲法

研究美國憲法，一定要注意到各邦憲法與聯邦憲法的不同之點。從時間上着想，各邦憲法在先，聯邦憲法在後。各邦憲法是表示革命戰爭時代人民的心理，那時候最主要的觀念就是自由。最初成立的各邦憲法以後曾經屢次修改，屢次重訂，所以很可以表示各時期人民政治觀念的更變。從一八二〇年與一八六〇年間的憲法表示一種積極發展人民權力的趨勢，從一八六

五年到現在的憲法又表現種種新的特點，其中有幾種很有激烈性質的，有幾種擴充政府的職務，還有幾種限制立法機關的權力。

把各邦憲法中各別的規定及以後的種種修改詳細敘述也許要擾亂讀者的觀點。我們指出當初制憲者所規定的幾種主要原則，大約已經足夠。這類原則是美國始終遵守的，但其運用的方法卻往往因各邦各時期所希望達到的目的不同，或改革的弊端各別，是極不一致的。

這幾種原則就是：

保障絕對的人民主權。

承認人民間的完全平等。

保障人民的權利，不致於因為官吏的專權或亂用職權所侵犯。

尤其是為保障這類原則起見，使政府的三大機關完全分立，就是立法，行政，與司法機關。

美國一個政治家 Elihu Root 對於聯邦憲法的性質曾經說過幾句很明白的話，這幾

句話也可以適用到各邦憲法。他說：『聯邦憲法所設立的政府的主要特點就是：

「這是代議式的。」

「這是承認各個人與羣衆各別的自由，並爲保障各個人的自由起見，確實限制政府的權力。」

「這又把立法，行政與司法職權分配於三個各別的機關，並確實限制各機關官吏的權力。」
「一切法律又必須遵照各種的限制，並且法庭法官在審判案件時候又能判斷各項法律是否有效。」

美國憲法這幾種主要特點都是根據於上述的三種基本原則。我們現在可以從事實上觀察這幾種原則是怎樣運用的，並且這種主要特點是以什麼樣的方式在憲法內表示出來的。我們先說各邦憲法，因爲這是在聯邦憲法之前成立的，並且又最能代表當時的民治觀念。

現今美國各邦各有：

(一) 一種憲法，由全體公民投票公決制定的。

(二) 一個兩院制的議會，都是民選的，其任期是從一年到四年，但大多數邦議員的任期