

江康黎著

美國之透視

商務印書館發行

江康黎著

美
國
之
透
視

商務印書館發行

自敘

吾人常呼美國爲「新世界」(New-World)此實含有深長之意義，即吾人對於彼邦文物均感有嶄新之價值，例如商鋪旅館，公共建築等，本爲尋常場所，但曾旅居美國者，對之均感有新奇之情趣。

大戰而後，美國由債務國一躍而爲債權國，不但執世界金融之牛耳，且立於足以轉移國際政治之地位，大不列顛，向居於世界領袖之地位，今日之美利堅已取而代之矣！其果何所自而然乎？此不僅爲吾人之疑問，即世界人士殆亦莫不作如是想也！

本書目的，在對於美國政治實業諸端發展之背景，作有系統之探討，惟以參考論例，未盡周詳。讀者不吝賜教，則尤爲著者懇切之企求。

民國二十二年四月

江康黎識於南京

目次

自敘

第一章 美國政治背景之透視	一
---------------	---

第二章 美國經濟發展之背景的探討	二〇
------------------	----

第三章 美國之勞工狀況	四九
-------------	----

結論	七〇
----	----

附錄 留美雜感一束	七五
-----------	----

美國之透視

第一章 美國政治背景之透視

一國政治之動向，有賴於政府機關之推移，此實爲一般人對於政治活動之觀察，但此不過就表面言耳，其實推動政治之中心力，常隱於政治之後，臺上之角色，乃爲潛伏勢力之表現而已，其舉止動靜，全依此種潛勢力爲轉移，此潛伏勢力之所在，政治之真實勢力存焉，英語所謂 *the reality of politics* 卽正斯意。吾人每見他國政府政策之忽東忽西，局外人無從捉摸者，蓋以是耳。故欲研究某國政情，祇就其政府制度，政黨組織，以求得某國狀況真實之所在實無是處，必於推動政治之背景，加以探討，始克有濟。

就美國言，美國政治以兩黨著稱於世，研究美國政治情況者，常注意民主黨與共和黨政綱政

策之異點，藉以明瞭美國政治之動向，然在實際上兩黨之間，並無明顯之主張，如關於關稅問題，移民問題，帝國主義問題，外交政策，人種等重要問題，在政綱上，雖各有標榜，在行動上則兩者無分軒輊，其左右兩大政黨者，實另有其背景在焉。

吾人苟欲明瞭美國之政治背景，則必先明瞭美國憲法之地位，誠以美國今日之政府，無論國會、總統、法庭、高級及低級行政官吏，無不根據憲法而行事。美人常作如斯之問語，「此是否合憲？此是否與吾等祖傳之公文背馳？」(Is it constitutional? Is it sanctioned by the historic document handed down by fathers) 可知憲法之作用，實籠罩美國政治生命之一切，故欲探討美國政治之背景，則於美國之憲法必三致意焉。

美國開國之初幾經流血之革命，始能脫英國之羈絆，相互締結所謂聯邦約章 (Article of Confederation) 組成共和之國家而獨立。所謂聯邦云者，其明顯之精神，即限制各州不得互有侵略之行動。蓋當時殖民地初脫喬治第三 (King George III) 與英國國會之羈絆，故採用聯邦制可以避免中央集權之弊，俾地方民治精神得有充分之發展；但盟約之缺點甚多，如當時各州各自

爲政，中央則無統制之權，馴致中央陷於孤立軟弱之地位，即國會對於各州之軍事及財政亦無過問之權。迨一七八三之戰爭告終，四年以後，新憲告成，中央政府亦復改制。當時對於憲法有兩種重要之爭論，而其中心均含有經濟之背景焉。一方面則大財閥對於平民不加信任，主張對於平民之政權加以箝制，因此在憲法上遂有兩院制之規定，參議員亦間接由州議會產生，至於大總統在名義上由人民產生，在事實上亦復由間接選舉；另一方面則以地理關係發生利益上之衝突，如北方以商業爲中心與南方以農業爲中心之諸州，經濟性質上各有差異，此遂成將來南北戰爭之因子。南方人大都爲非聯邦分子，彼等注重州權，而不欲使聯邦政府成中央集權之制，於斯遂於憲法上規定大總統對於國會之立法有「否決」之權（Veto Power），同時參議院對於大總統與外國商訂之條約，參議院有拒絕承認之權，參議院對於大總統薦舉之行政長官亦有拒絕通過之權。其最後之箝制，則屬於聯邦政府之大理院（supreme court），其任務不僅可監督聯邦政府之行動，是否有侵佔各邦之權，并監督人民之權利是否被聯邦或州政府之權所侵佔，即利用法庭之權，保護私人之權利，防止政府抹殺法律之精神，侵及人民生命財產之自由也。

故吾人謂美國之憲法，是根據箝制與均衡之原理（checks and balances）制成者也。無論大總統，國會或州議會均不能約束私人之權利。對於州政府之制度亦復根據箝制均衡之原理，州長（governors）受州議會之牽制，議會與州長均受法官（judges）之牽制；換言之，即使行政，立法與司法三權分立（the separation of powers），并具有互相牽制之效。此種觀念於一七八七之時代最爲流行。按分權之學說實根據於法國大儒孟德斯鳩之法意一書而來。孟氏謂英國立憲之成功，即由於三權分立之功效。美國憲法即根據孟氏之觀察結論而制成者。另一方面，以人民不願再有如喬治第三其人者之出現，他方面則以當時領袖間之互相猜疑，於斯「三權分立」之制，遂確立於新大陸矣。

但美國之憲法，并未能根據其先祖所冀望者而行事。以大總統言，其職權爲國家之元首，其權力當甚大，但以喬治第三之經驗，殖民時代之人殊不願有第二專制魔王之再現；因此對於元首之任期縮短爲四年，并使其直接向人民負責。若吾等對於英美人之反對專制加以比較，實爲一極有趣味之問題，英人反對專制，則設法日漸削小英王之職權，實際上之大權均被國會奪去，在事實上

英王祇爲英國名義上之元首，美國之大總統，則以選舉而產生，任期四年，對於彼之行動，亦復利用參議院以掣肘之，蓋必得參議院之通過而後始得發生效力。大總統非由直接選舉產生，唯恐其足以愚弄選民，但彼亦非由國會而產生，認其職務較立法之爲重要，其產生之方法，則由各州人民選出選舉人，其數目與其國會之議員名額相同，以期能得精良之人選，選舉結果則送至華盛頓京城，由參議院院長計算之。美國對於總統之產生，雖有如斯之規定，但按諸實際，美國大總統之選舉，則全受政治作用所支配，總統選舉人之選擇，并不加以考慮，實際上選擇之權，全由兩政黨所包辦。

以國會而言，爲一國立法機關，其任務爲制定法律，大總統爲執行首領，故僅當依國會通過之法案而執行之。但按諸事實，國會之制定法律則根據大總統已成之事實爲標準，因此可不受大總統之「否決」。以斯大總統辦公之時間，多爲立法任務所佔據。當威爾遜總統從維爾塞(Versailles)歸來以後，即有常期之臥病，但政府之執行任務并未終止，美國之大總統，在憲法上，僅爲執行元首，在事實上，不僅爲執行首領且爲立法之首領也。

美國憲法之表面文章，已略有言及，但在美國憲法下實際之政治狀況如何，則實爲一饒有趣

味之問題。

評論美國政治者，常談及美國之「分贓制度」(spoils system)，當一八二五至一八二八之間，自選舉制度廢去財產資格以後，東方新得選舉權之工人與西方諸州之人共同選舉傑克生(Andrew Jackson)爲大總統，視傑氏爲人民之代表。在朝人員祇足以代表少數人之利益，不足爲人民之真正代表，於斯本此主張對於在職之公務員有意排斥，而以彼之親友代替，在傑氏以前，公務員任用之腐敗狀況并未有若斯之惡劣，其影響之範圍不僅及於邦及城市，即多年曾在聯邦服務之公務員亦時遭斥退。參議員馬爾賽(Senator Marceys)唱有所謂「那黨得勝，那黨分贓」之口號('To the victors belong the spoils')，於斯分贓制度遂風行全國，咸以政府職位視爲分贓之目標。此種風氣，雖遭多數政治家之非難，但待新任者上臺以後，亦復故態重萌，故此種分贓之穢行，遂成美國政治中最惡劣之種子。

五十餘年以前，於斯有革新運動之興起，格飛(Garfield)大總統被一失業者所刺，時在一八八一年，聯邦職務開始採用「考績制度」(merit system)以取士，以聯邦政府而言，至今祇有三

分之一之公務員未經分級 (unclassified)，即各邦方面亦逐漸採取考績制度，以爲錄取公務人員之標準，但分臧制度之深入於美國制度亦非一朝一夕所能消滅，即於威爾遜 (Woodrow Wilson) 總統時代，彼欲反對利用民主黨之勢力以破壞文官制度，但以政黨之關係亦終歸失敗，分臧制度雖經官場之反對，學者之指摘，然終以政黨視爲不可缺少之工具而存在。苟欲明瞭現在美國分臧制度之程度何如，則對於美國政黨之組織與運用，似有敘述之必要。

美國政治制度實根據於分權原則，政黨組織，遂成爲聯邦立法與行政權力重要之因子。蓋此種權力既分別組織，則必須有聯繫此兩種之團體，似屬必然。再以地理上之關係，如臺格塞 (Texas) 一州，其土地較德國爲大，紐約一邦較諸瑞士三倍而有餘，因此在美國遂發生強大之政黨制度。至於政黨政治運用之方法，實爲一有趣味之事。選舉之權在選民之手，但運用此權者則由專門政客 (professional politicians) 所擔任。

關於美國政黨組織，此處實無作詳細敘述與討論之必要。關於此類性質之著作，於蒲徠士之美國民主政治 (Bryce's American Commonwealth) 一書中，甚爲詳盡，此處僅將其大概之

狀況，略加敘述。舉行選舉之初步，即選舉區內之黨員先行開會，舉出其候選人 (candidate)，此即所謂初選 (primary)，或謂之政黨初選 (party primary)，至於選區 (electoral district) 亦復可分城市選區 (city ward) 鄉區 (a rural division) 等等。在原理上初選會議均為合格之住民黨員所組成，但於實際上，參加此種初選會議者為數極少，一方面實以選舉人對於此種會議不多大興趣，他方面則以政客操縱初選，用不正當之手段以排斥公正之黨員。初選會議之目的有三：一、舉出該區內之黨部委員會；二、推選該區內之候選人；三、推舉代表參加高級黨部大會，此種高級之黨部會議謂之代表大會 (convention)，此種代表會議，其職務與初選會議之職務大概相同，舉出地方黨部委員會，舉出該地之候選人，推出代表參加高級之代表大會，每州之全州代表大會 (state convention) 其關係最為重要，州長 (state governor) 及參議員 (senator) 之候選人均於州代表產生并推出代表參加全國代表大會 (national convention)，此種會議每四年舉行一次，推選大總統候選，為該會最大之任務，全國代表大會并負有規定該黨政策之責任 (party platform)，換言之，即負有將該黨之政綱政策明白宣佈於民衆間之責任。

此種制度於原理上似極適合於民主之意義，凡黨員均有參加低級或高級黨部發表意見或參加工作之機會，但以美國之實際狀況言，此種制度，流弊百出，其中最大之困難即若選舉人對於黨部認真從事，則殊有不勝其忙煩之苦衷，例如歐洲國家之選舉制度，有每數年舉行一次者，至多亦不過每年舉行二三次；但美國之情形則全反是，由選舉而產生之官吏甚多，同時官吏之任期亦復甚短，人民因斯必常有選舉，而每次之選舉有時竟超過數十人以上者，若英國之法官則為終身職 (life tenure)，但美國則除聯邦政府範圍及少數州政府以外，則悉用民選制度，畢爾德教授 (Prof. Beard) 曾指出一九〇六年在芝加哥之國會選舉票，其長為二尺二寸闊為十八寸又半，官職六十二種，候選人則居三百三十四人，蒲徠士亦曾指出一九〇九年紐約之選舉，市長之候選人有八一人，選舉票有三尺九寸半之長，有十八行之候選人，故一般之選民對於選舉感覺討厭，因斯初選時全被純粹之政客所包辦，政客之操縱愈甚，人民對於選舉之興味愈薄，在初選時選民之參加者不及三分之一，候選人之名單乃由黨棍所提出，優良之候選人，不能產生。優生學家所謂適者生存之原理，至此亦復失效，適者不能插足，劣者反可產生矣。

美國政黨之弱點，實無可諱言，改革運動，因此應運而生；於是由邦政府頒佈法令，規定初選會議之手續，以防開會時舞弊情形之發生。此即所謂初選法是也（Primary Election Laws），此法於過去三十餘年以來已被各州採用。再如紐約州議會，對於代表會議亦有法律之規定，以政黨既為推選候補人之組織。則當受法律之正式承認，辦理推選之方法亦必須有明文之規定，此種改革頗受反對政黨人士之擁戴，但政黨之惡跡，並未因此絕踪，政黨之黨棍，依然操縱候選人，故欲完全澄清政黨政治之弱點，則必須對於選民之政治興趣加以促進，使其能確切利用政權。且對於由選舉而產生之官吏，其任期必須加長，此亦足以減少政黨政治之流弊也。如美國各州之法官以兩年為任期者甚多，州長之任期亦有一年者，國會議員之任期亦僅二年。但此種制度亦復難於改進，蓋美國人對於官吏常不信任，此種精神與當年立國之初相較并未有更變，故欲改革此種傳統任期制度，在美國方面實為一困難之事。

關於美國之政黨組織，已作簡略之敘述，其環繞吾人之腦際者即吾人對於美國政治實不能有良好之印象，同時雖吾人認美國政黨制度之不佳，但大多之美國人民尚未具有改革之決心，以

實際狀況而言，即以甚大之努力，從事改革，亦非一朝一夕所能收效。

關於美國人士之政治生涯，尙有足爲敘述者，英國及歐洲大陸諸國，對於候選人之選擇，并不以地域爲標準，至於美國則反是，如參議員及衆議員之候選，則必須以居住於該邦者爲限，此種原理似全根據「自決」(self-determination)原則，此不僅各州如斯，卽城市鄉村亦莫不如斯，苟憲法上有所規定，則美國人奉爲神聖，不敢或違；因斯使候選人對於選民固無選擇之機會，卽選民對於候選人亦祇能限於一人，此種選舉方法之規定，殊足以有塞賢途，而使政客易於操縱。有對於美國之兩院作深切之評語者，謂美國兩院地位之低落，實由以限於地域而產生之結果。

美國政黨之組織遍於全國，影響所及實有兩種最大之惡果：第一，因黨部所擔任之工作太多，黨費之來源，實爲一極嚴重之問題，在英國之黨費則由捐助而來，至於美國政黨之黨費，則由黨員所屬之公家機關供給；因此美國分職制度之難於改革實爲其中之大原因，而一般黨部反對以才能制度澄清吏治者亦復在斯，因此使黨員不能效忠於黨部之政策，乃祇欲求本身之報酬；換言之，卽黨員本身自私之意識，實較對黨部之主義爲深刻，至此黨制之作用，殆完全喪失；另一種之結果，

即黨部既成爲有組織之集團，各種會議與機關，僅爲本身之目的而生存，并不能爲黨之主義而犧牲，如若可以使黨之政權生存，則雖用任何手段亦無所惜，如遇利益時即與黨之政綱衝突，則寧願犧牲政綱而從事各黨政權之奪取，此實爲美國政黨之惡劣現象而無可諱言者，以共和黨（Republican Party）與民主黨（Democratic Party）之政策而言，前者曾利用聯邦政權以解決「黑奴問題」，後者則欲各州有自主之權，當內戰之期，林肯決不惜犧牲任何代價以與南方之地主相周旋，此實包含經濟與政治之重要因子，以後共和黨以保護關稅爲財政上之政策，民主黨則主張自由貿易爲黨綱，延至今日所謂解放黑奴與關稅之問題，在實際上兩黨之政策并無明顯之差異，若歐洲國家之政黨則異是，吾人讀各黨之政綱，藉此可以明了各黨行動之傾向，左右派之異點，均有明顯之表示，如英國之工黨，有左右兩派，右派則歸於保守黨，左派則與工黨合作；以法國言，雖無兩大政黨之組織，但各小黨之政策均極明顯，且有時數小黨聚集而組成新黨以應付新的問題者，但美國祇有兩大政黨，至於兩黨所代表不同之點，在實際上亦使吾人無從分別，推究其故，非因美國無重大問題，使政黨無所代表，例如對於加入國聯問題，及帝國主義政策，國人均有贊成與反對之

意見，在國內關於勞工與資本主義之主張亦有紛歧，但兩黨方面對於勞工或資本主義均無明顯之表示，在勞工方面亦無有所謂勞工黨之組織（Labour Party），以禁酒問題而言，於一九一九年，衆議院中有民主黨有一百四十一人，共和黨有一百三十七人贊成禁酒者，反對禁酒者，民主黨有六十四人，共和黨有六十二人，即對於關稅問題，兩黨中均有主張提高及減低關稅之人。

關於財政問題，禁酒問題，勞工立法，加入國聯，與帝國主義等問題，兩黨中均無明顯之表示，亦無採擇之決心，不然，可使黨之組織分化，此種灰色態度實欲維繫黨之生存，吾人觀察美國之政治者，不能不尋求其真實之癥結者也。黑種人常爲共和黨人，因南方人多爲民主黨人——即昔人販賣黑奴之主人，北方人多爲共和黨人，故愛爾蘭人多爲民主黨人，北方之美國人，常視猶太人爲外國人，故猶太人多爲民主黨員，南方之製造家相傳爲民主黨員。雖提高關稅爲共和黨人之政策，亦復在所不顧也，故黨員之成分亦非以黨綱爲立場也。

每值選舉之期，兩黨各舉其明顯之旗幟，各黨有各黨相傳之習慣與強有力之組織，但各黨均不代表任何階級之利益，故亦無所謂黨之主義，如蓄奴問題，幣制問題，則皆已成過去；其他若關稅