

現

代

民

治

政

體

世界

叢書

蒲待斯著

趙蘊琦譯

張

第

編

中



總校

書 叢 界 世

體 政 治 民 代 現

中 編 二 第

著	斯	徠	蒲
譯	琦	蘊	趙
校	慈	慰	張

行 發 館 書 印 務 商

民國二十一年一月二十九日

敝公司突遭國難總務處印刷

所編譯所書棧房均被炸燬附

設之涵芬樓東方圖書館尙公

小學亦遭殃及盡付焚如三十

五載之經營墮於一旦迭蒙

各界慰問督望速圖恢復詞意

懇摯銜感何窮敝館雖處境艱

困不敢不勉爲其難因將需用

較切者先行覆印其他各書

亦將原式版惟是圖版裝製

不能如原式事勢所限想荷

鑒原謹布下忱統祈垂督

上海商務印書館謹啓

版 權 所 有 翻 印 必 究

中華民國十六年七月初版
民國廿二年一月印行
國難後第一版

(一五三五)

世界叢書 現代民治政體 第二一冊

Modern Democracy

每冊定價大洋柒角

外埠酌加運費匯費

本書流去售價五分

原著者 英國 James Bryce

譯述者 趙 蘊 琦

校訂者 張 慰 慈

發行兼印刷者 上海河南路商務印書館

發行所 上海及各埠商務印書館

現代民治政體目次

第二編(二)

瑞士

第二十七章	人民及其歷史	一
第二十八章	政治制度	八
第二十九章	人民的直接立法創制權及複決權	六一
第三十章	政黨	一一三
第三十一章	公意	一四三
第三十二章	總論瑞士的政治制度	一五四

坎拿大

第三十三章	坎拿大及其政府的組織	一七七
第三十四章	人民與政黨	一八九
第三十五章	政府的運用	二〇三
第三十六章	公意	二一八
第三十七章	總論坎拿大的政治	二二九

現代民治政體

英國蒲徠斯 (James Bryce) 原著

趙蘊琦譯

張慰慈校

第二編 (二)

瑞士

第二十七章 人民及其歷史

現代世界的各民治國，足稱爲真正的民治國者，當以瑞士爲最有研究的價值。一因瑞士民治政體成立最早。二因瑞士把民治主義推闡得很寬廣，實行得很堅久，爲歐洲其餘各國所不及。此外，瑞士的土地雖然偏小，但因係聯邦國，所以國內各地方以民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。

瑞士歷史

十三世紀的末葉，有三個條頓民族的小部，落居於魯澤恩湖（Lake of Luzern）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，這三個部落獨不願俯首聽命，故不得不籌自衛之策，結成同盟。這三個

部落負山爲固，曾屢次戰敗哈伯斯伯各歷代伯爵（Counts of Habsburg）的軍旅，但仍尊崇皇帝的統治權，且曾受浩汗司脫凡王室（House of Hohenstaufen）歷代君主的優遇。彼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朱立克（Zürich）及魯澤恩（Luzern）自從羅馬時代就是貿易的中心點，也有幾個城市例如柏恩（Bern）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。一三五三年柏恩（Bern）加入同盟後，同盟者共有八邦。一五一三年阿賓澤耳（Appenzell）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，該聯盟已成爲中歐羅巴的強國。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爲前提，維持盟約，至終並未破裂。一六四八年威斯得伐利亞條約 (Treaty of Westphalia) 承認聯盟各邦爲一個獨立的國家；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——例如柏恩——的政府，差不多是寡頭政府，少數貴族操持政柄；又有幾個城市政府也是寡頭政府，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。彼時并無中央行政機關，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。於是創設海爾威細亞共和國 (Helvetic Republic)，集權中央，但不久又復取消；一八零三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（Sonderbund War），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）之屬於伯恩，意大利各縣今名梯其諾（Ticino）者之屬於瑞士最古的三邦，即烏理（Uri），史微治（Schwytz），及翁特瓦丹（Unterwalden）均在一八零三年改爲自治邦。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）。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。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，其故即在於此。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，推翻各城市的寡頭政治。有幾個城市裏邊——例如柏恩——寡頭政治是根深蒂固的，但他們的寡頭政治也不免被地方自治的潮流所推翻。所以前邊所說的烏理史微治翁特瓦丹三古邦，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，稱為上日耳曼的老同盟（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，實以此三邦為導線。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為更多。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。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。在日尼瓦邦（Geneva）的加爾文（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。

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)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，即有一種主要原動力，使瑞士人民習於地方自治，人人都處於平等的地位。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（Maire）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），在百魯南（Brunnen）的東方，魯澤恩湖沿岸，現已劃入史微治邦（Schwytz）境內；以及來因河（Rhine）和伊因河（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，而成各勞奔丹邦（Graubünden）。在面積較大的城市內，區就變為市，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，是朱立克市（Zürich）。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。

學校的教員是人民公選的，通常的任期是很短的。朱立克實行這種辦法，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，因爲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原素，不但因爲地方自治是瑞士行政組織的基礎，且

因人民實行自治，爲日既久，遂得有辦理政事的訓練，瑞士共和政治之能有成效，卽以此爲其主
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抬得
過高。

邦

瑞士分成二十二邦，就中有三邦各分爲兩半邦，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。各立森（Grisson）面積共二千七百七
十三方英里，柏恩（Bern）一千六百五十七方英里，組各（Uri）九十二方英里。柏恩人口據一
九一五年的估計約共六十六萬五千人；朱立克（Zurich）五十三萬八千人；而烏理（Uri）僅有
一萬三千人；各拉入斯（Glarus）三萬四千人。有十五邦人民差不多完全說德國話；牛沙達耳
（Neuchâtel）沃特（Vaud）日尼瓦（Geneva）川邦人民說法國話；梯其諾邦（Ticino）人民