

瑞士

士

的政治

府

和

政治

治

世界

叢書

布魯克著

趙

蘊

琦

譯

張

慰

慈

校



布魯克
趙蘊琦
張慰慈

世界
叢書
瑞士

江蘇工業學院圖書館
藏書章

政治
府和
政治

商務印書館發行

序

這本書的著者布魯克教授 (Professor Brooks) 是一個羨慕瑞士制度的學者。同時又是美國大學的一個教授。所以他總是把這兩國的政治制度互相比較，把瑞士政治上的特點表示出來。就是他沒有在文字上比較這兩國各種情形的特點，他的意義之中還是用美國的狀況和制度做背景，描寫瑞士的制度。這一種方法確是很相宜的，因為這兩國的制度確是相像的。瑞士的制憲者在一八四八年制憲的時候，心中總是忘不了美國的憲法。我們祇須把這兩種憲法互相比較就能得到很確實的證據。

勃來士 (Bryce) 在他的現代民治制度中說過：歐洲的新共和國最好以瑞士為模範，模倣瑞士的政治制度。勃來士比較現今六個民治制度的時候，他又覺得瑞士的制度為最有希望，以美國的經驗為最失望。瑞士和美國其政府組織是大致相同的，為什麼一個是民治國的極好模範，一個是極不好的前例。這其中的理由確是關心政治的人所應當研究的。

瑞士和美國的憲法雖則大致相同，但其國內別種情形又確有大不同之處。這是爲什麼呢？我的答案是從政府基本原則方面着想，就是制度不同的影響。勃來士說：人民的性情是由各種狀況造就出來的，而人民又漸漸學習去利用各種狀況；制度是人造出來的，但也能影響於人民的性情。

這不過是一種抽象的觀念，所以普通一般不能明白這一條原則的重要。但是我們可以從商業經驗方面，舉出一個具體的實例來說明他。比方一個商店東家覺得他的店裏有人作弊，每天的進款時有短少，他自己又不曉得怎樣去預防。有人說，這一個東家是太不小心，他沒有把店務交託於誠實的人。有人勸他細心查驗他的伙計，把那一班不合格的人斥革了。還有人勸他在店裏極力提倡道德。這種種提議都是極好的，不過均不是解決這個問題的方法。我們如果要幫助那個東家改良他的店務，非得先問一問，他店裏究竟用一種什麼方法，收藏他的銀錢。以後調查出來，他店裏每一個櫃檯，有一個銀櫃，伙計們就時常從櫃檯後面偷竊銀錢。所以正當的救濟方法，是更改他店裏收藏銀錢的制度。取消所有的銀櫃，

把一切進款交一個收款人收管，並且時常去查他的賬目。收款的方法更改以後，那一班不誠實的人當然還不能因之改好，不過凡是不誠實的人做了不誠實的事，立時就可以暴露出來了。作弊事情易於暴露，伙計們就不敢大膽作弊了。從那種新的方法，就發生出一種新空氣，使那一般做事的人不得不誠實，服務的性質就因之而提出了。在政府一方面，這種制度就叫做預算制度。民治政府之成就或失敗全靠這政府是否有一種良好的預算制度。

瑞士政府確是一個最好的例，可以證明那良好狀況的成績。在現今的瑞士，政費的省儉，官吏的誠實，確是很負盛名的。但也祇是到了最近的時候，瑞士纔有這樣的名望。人民的複決權是從中世紀遺傳下來的，不過這種制度並沒有廓清瑞士政治。那時候瑞士的政治還是腐敗不堪的。德國文豪歌德 Schiller 在他的著名戲典羣盜 The Robbers 中，表示那時人民對於瑞士的普通觀念，這戲典裏邊有一脚色把瑞士當做一個強盜的國家。在一千八百四十多年，英國學者白路葛漢姆 Lord Brougham 寫他的政治哲學的時候，他還說：貪財及詭謀是瑞士政治的特質。瑞士現今的好名望是到了十九世紀的下半期纔得到的。

這是一八四八年的憲法把政府組織改革後所發生的結果。一八四八年的憲法是模倣美國的憲法，不過有幾個根本上不同的地方。

瑞士聯邦行政委員會的地位是和美國總統及其內閣相同的。不過瑞士的行政委員會是由議會舉出來的。當初美國的制憲者也有這樣一個計畫，祇不過因為各小邦的反對，所以纔採用那種極複雜的總統選舉會制度。因之又發生那規模極大的政黨組織，和種種政治上的弊病。瑞士的制度完全可以免去那種弊病。美國人民還以為他們有直接選舉總統的權，不過人人都知道那樣的直接選舉，是有名無實的選舉，人民祇能從各政黨選舉會所提出的候選人之中，選擇一人，不得自由選擇別人。瑞士的制度就不是這樣的，瑞士人民也曉得民選總統制度不能得到良好結果，所以在一九〇〇年，那民選行政委員會的創制提議被人民否決。

瑞士的行政首領有出席於議會，並提出議案的權，美國的制憲者也有這樣一種計畫，以後因種種阻礙，不能實行，以致發生行政和立法兩方面睽隔，政黨操縱大權的弊病。瑞士

8-995

有鑒於此，所以在憲法上極力注意於這一層。瑞士憲法有明文規定：行政委員會會員有提出議案，參與議會中一切討論，並提議修改案之權。所以其結果就把那提出議案的權力完全交託於行政委員會。行政委員會和議會的關係，如同那商業公司中的董事會和經理的關係一樣。瑞士議會每年祇開四次會議，每次會期不過三星期。所以凡立法上的種種弊端，議會中的一切搗亂，均可免去。

這是瑞士制度中的幾個特點，我們深望中國的制憲者能注意及之。

民國十一年八月二十九日，張慰慈序於北京。

瑞士的政府和政治

目錄

第一章	瑞士聯邦的物質基礎——土地人民工業的和社會的狀況	一
第二章	瑞士聯邦的歷史	一四
第三章	瑞士聯邦憲法	四五
第四章	聯邦的立法部	六六
第五章	委員會式的聯邦政府——瑞士的行政部	九二
第六章	聯邦的立法制度——創制權和複決權	一一八
第七章	聯邦的司法制度	一五三
第八章	瑞士聯邦的財政	一六四
第九章	交通和運輸——鐵路國有和國辦	一八六

第十章	瑞士的社會立法和行政	二二二
第十一章	瑞士的陸軍制度	二二六
第十二章	國際關係	二四二
第十三章	瑞士的政黨和政黨組織	二五七
第十四章	各邦的組織	二七八
第十五章	各邦的職務	二九四
第十六章	瑞士各邦的比例代表制度	三〇九
第十七章	公民會議制——邦政府中之純粹的民治制度	三二六

瑞士的政府和政治

第一章 瑞士聯邦的物質基礎——土地，人民，工業的和

社會的狀況

瑞士是在歐洲西南部的山林之中，其北面是德國，東面是奧國和立豈忒斯旦小國

Principality of Liechtenstein，南面是意大利，西面是法國。除塞維埃 *Serbia* 之外，歐

洲各大國之中祇有瑞士是沒有直接出海的地方。瑞士的工業城市離開北海的口岸或英國海峽有三百五十英里，和地中海或埃特迭克海 *Adriatic* 的距離雖則較近，但是因為

在瑞士和那兩個海中間的幾國之中，交通是很不方便的，所以從這一方面出口，更加困難。

從外面的形勢看起來，瑞士的疆界成一四角的形式，東西最長的地方有二百二十六

英里半，南北最闊的地方有一百三十七英里。瑞士的面積共有一萬五千九百七十六方英

里。意大利是瑞士鄰國中最小的一國，但是其面積差不多七倍於瑞士的面積，法德兩國各

地點

面積

這是
指歐
戰以
前的
情形

有十三倍大的面積，奧匈有十五倍大的面積。瑞士和美國各邦比較起來，祇有紐約邦的三分之一面積，比麻省 Massachusetts 大兩倍。

瑞士土地中最低的地點高出於海平線六百四十六英尺，最高的山峯有一萬五千英尺高，祇有百分之二的土地的高度不出一千英尺，百分之五十八的土地，其高度在一千英尺和四千英尺之間，百分之三十四的土地的高度是高出於四千英尺之上。有百分之六的面積完全是河、冰田和雪山。有四分之一的土地是石田，照普通的經濟方法，是不能生產的。

照天然的狀況，瑞士是分做三部份：(一)阿拉伯山 Alps 區域，阿拉伯山及其枝脈覆蓋瑞士中部、南部和東部；(二)朱拉山 Jura 區域，該山的小山嶺祇不過是阿拉伯的枝脈；(三)平原，在該二山之間。

(二)阿拉伯山區域

阿拉伯山及其枝脈差不多佔瑞士五分之三的土地。狹窄的河流直冲入那山之中間，最大的是東面的萊茵河 Rhine 和西面的而倫河 Rhone。在這兩河之間，有而留司 Reuss，埃而 Aar 及其餘小流域，在南面有鐵息拿 Ticino，土司 Toce，這許多流域均

(二) 朱拉山區

(三) 高原區域

氣候

集聚在一個中心點，像一把大扇子的骨子一樣。世界上景緻最好的湖發現於阿拉伯山區北面的山嶺下，在意大利這一方面，還有更美的湖。

朱拉山脈是從東南到西北，在瑞士的法國疆界方面。這山脈最高的山嶺是唐譚山 Mount Tendre，有五千五百英尺高。經過這處的許多河流均穿過極深的山峽。在這平行的山嶺之間，有少數很高的而又荒廢的山谷。這朱拉山佔瑞士面積的十分之一。

在阿拉伯山和朱拉山之間，有一塊高原，從農業方面和工業方面着想，這是瑞士的三大區域中最好的土地。這區域的廣闊是從十五英里到二十英里，其地點在日尼瓦河 Lake Geneva和康司唐河 Lake Constance之間，約佔瑞士面積的十分之三。朱拉山這一面算是這高原最低的地方，其高度是從一千一百英尺到一千五百英尺，在阿拉伯山這一方面，其最高之點有六千五百英尺。

瑞士各處的高度不一，所以其氣候也不一律。有一處，約佔緯度二度的地方（從四十五度四十九分二秒向北到四十七度四十八分三十二秒），平常的氣候約三十四度。南面

有山遮庇之處，其氣候和暖，和意大利的天氣差不多，不過稍高幾英里，就是冰天雪地，極冷的天氣。阿拉伯山的高嶺差不多就是一座高牆，一面有從赤道來的風，又一面有從寒帶來的風。所以在瑞士，雨水是非常之多，水源是極其充足。大凡地勢愈高出於海平線之上，空氣愈加清潔，在這一方面，瑞士是非常著名的。瑞士各處的風景均是非常美麗——在同一處地方，一面有極可怕的狀況，一面有極好的景緻。

在天然的景緻一方面看起來，造物對於瑞士總算有極大的洪恩，但是在物產方面看起來，瑞士的天然物產是非常之少，不過因為在風景一方面，瑞士所受的利益太多，人家就容易於忽略物產一方面。除了石器、洋灰、和鹽之外，瑞士差不多沒有什麼別種礦產。煤和鐵，現今工業中兩種極重要物質，必須從外國運入。在交通一方面，各處均有天然的阻礙。草地和農田雖則非常之多，沒有別國可以比得上的，但是因有極多的山地，其範圍就受極大的限制。

在工業和商務方面，瑞士有上述這樣的重大阻礙，所以到了現在瑞士還是以農業和

畜牧立國。凡可墾植的土地，總是每一方寸都是耕作的。所用的土全是由農人背上輸運，一籃一籃的背來，向石縫裏邊放，凡有尺寸之地，如可墾植的，總是耕種起來，使之能產生一些，加入全年的收成之內。在瑞士全部份可生產的面積之中，有三分之一以上的土地是草地，差不多有十分之三的土地是植木場，有很多的地方祇能生草種樹，不能作別種用處。其餘三分之一可耕種的地方，一半是種菓子，一半是爲普通農事之用，百分之一八·七的土地是菓園，百分之一六·四的是農田。在歐洲方面，瑞士的菓品是很著名，差不多同加立勿呢省菓子在美國一樣的著名。從瑞士運出的菓品大半均是蜜餞的。除了平常的菓園之外，瑞士有一種習慣在大道的兩旁種了兩行的菓子樹，所以菓子的出品更加來得多。

關於可耕種的土地的各種用處，瑞士還有一種特別狀況，就是祇有極少部份是農田和菓園——不到全部份的六分之一。這就可以見得瑞士的土地因有天然的阻礙是不大容易用來作農田和菓園的，這又可以見得瑞士式的『垂直農田』(Perpendicular farms)是很難適用於這一類的農業方面。瑞士從外國運進的穀類，較歐洲各國均多，因爲全國消

耗的穀類之中，祇有五分之一是土產的，並且其性質還是下等的。全國所種的山芋差不多可以供給國內的需要。大蔴、苧蔴和烟葉也產一些，不過數目是極少。有五個邦也耕植葡萄，大多數的葡萄園均在峻峭的山邊上，是費了極大的人工纔種起來的，這種工業雖則受了法國、意大利和西班牙方面很利害的競爭，但是瑞士每年所消耗的酒類，差不多有一半是土產的。

瑞士農民成效最著的地方是在畜牧一方面。全國每年出產之中，差不多有四分之三，的價值是由於畜牧一方面得到的。這一類的出產之中有許多的豬和羊，但是農民的大宗出產還是牛，母牛，牛乳的食品之類。瑞士農民有一種特別的習慣，就是在冬天，把所有的牲口養在地穴裏的牛欄或馬房之中，到了春天，把全村所有的牲口聚集起來，放到附近山脚下的草原上牧養。到了夏天，天氣愈熱，牧養的地點逐漸移到山上高原的地方。山上的雪鎔化後，山地經過太陽一曬，山上草地就生滿了各種馨香的花草。瑞士牛乳和牛乳的食品之所以能這樣清潔，能有這樣多的資養料，全靠這種極豐盛的牧畜地。牧童和牲口往往留在

山上，直等到秋初下雪的時候，纔退還到山脚下平原地方。牛乳餅，罐頭牛乳，和牛乳糖均是很著名的，是瑞士的大宗出產品。

瑞士農業方面的天然阻力雖則是很大，但是瑞士農民確能盡得土地的生產力，一些也沒有費去。這是由於人民的努力心，忍耐心和智識方面所得到的結果。這種性質並不是一般貴族和鄉紳的特質，卻是普通一般鄉下人的特質。瑞士的農民完全是一般小地主，共有三十萬戶，供給二百萬人民的飲食，佔全國人民的過半數。平均計算起來，每一個地主所有的地祇不過二十畝，不過每一畝田與農民和農民家族的生活有絕大的關係。

瑞士的工業大半均在西北部的高原區域。工業之中，以紡織爲最發達，所有絲廠，紗廠，布廠等類共用工八十餘萬。機器廠，五金廠，電器和化學工業約共用八萬二千工人。珠寶和鐘錶行業約共用工人三萬五千名。除此之外，其餘重要的工業還有食料，衣料，木工，紙業，彫刻，泥作和石工。在一九一三年，瑞士共有工廠八千一百零一所，工人三十二萬名，其中婦女佔三分之一。

除去在工廠工作的婦女之外，尚有多數婦女利用他們的空閒時間在家裏做各種工業，大部份是木工、刺繡和紡織。所以不必一定要在城市之中，人民纔有工做，就是在年成不好的時候，鄉下農民及其家族也能得到工做。有二百年的時候，世界著名的瑞士錶是全由朱拉山區地方的農民在家製造的。近來因有美國工廠出品貨的競爭，這一類貨物的出產地點是遷移到柏恩 Bern 區域的工廠中去了。

瑞士經濟的組織還有一種特別的情形，我們如果不把這一種特別情形說明，我們萬不能有一種完備的記載。這種特別情形就是 *Industrie des étrangers*（其意義就是每年外國人因到瑞士遊歷，費了大宗款項，瑞士工業因之得到極大的利益。）因有這種情形，就是瑞士大部份的土地，雖則沒有經濟上的價值，也能生出無數的金錢。照普通的經濟方法，這一類的土地是完全不能生產的，但是因為這許多地方或者是積滿雪的高山，或者是極大的冰田，或者是光明的湖，所以每年能引動三百五十萬旅客到瑞士，或者祇為遊歷起見，或者為養身起見，或者為運動起見。瑞士久已變為歐洲的遊戲場，不過近來從美國來