



人文译丛 总主编◆何怀宏

Modern Democracies

现代民治政体(中)

[英]詹姆斯·布赖斯◆著

张慰慈等◆译

吉林人民出版社

Jilin People's Publishing House

THE
MIDLAND

Modern Democracies

现代民治政体

THE MIDDLEBURY COLLEGE LIBRARY

100 NORTH WINDY HILL

MIDDLEBURY, VERMONT 05753



人文译丛 总主编◆何怀宏

Modern Democracies

现代民治政体(中)

[英] 詹姆斯·布赖斯 ◆ 著
张慰慈等 ◆ 译

吉林人民出版社

JILIN PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

现代民治政体.中 / (英)布赖斯著;张慰慈等译.

长春:吉林人民出版社,2010.11

(人文译丛)

ISBN 978-7-206-07189-8

I. ①现…

II. ①布… ②张…

III. ①政治制度—研究—世界—现代

IV. ①D521

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第 197911 号

目 录

原序	001
中译者序	001

第一编 民治政体之一般的观察

第一章 绪论	003
第二章 研究的方法	011
第三章 民治政体的定义	017
第四章 民治政体之历史的演进	021
第五章 民治政体之理论的基础	038
第六章 自由	046
第七章 平等	054
第八章 民治与教育	062
第九章 民治与宗教	070
第十章 民治国中之新闻事业	080
第十一章 政党	095
第十二章 地方自治	111
第十三章 教化	115
第十四章 人民	122
第十五章 舆论（或公意）	129



第二编 民治政体的运用

第十六章	古代共和国	141
第十七章	南美洲各共和国	160
法兰西		
第十八章	土地和历史	178
第十九章	政府的组织——大总统及参议院	191
第二十章	众议院	205
第二十一章	国务员及地方政党组织	223
第二十二章	司法及内政之执行	232
第二十三章	地方政府	240
第二十四章	舆论（或公意）	246
第二十五章	公共生活之风气	258
第二十六章	民治政体在法国之成绩	265
瑞 士		
第二十七章	人民及其历史	281
第二十八章	政治制度	286
第二十九章	人民的直接立法——创制权及复决权	318
第三十章	政党	351
第三十一章	舆论（或公意）	370
第三十二章	总论瑞士的政治制度	377
加拿大		
第三十三章	加拿大及其政府的组织	391
第三十四章	人民与政党	399
第三十五章	政府的运用	408
第三十六章	舆论（或公意）	418
第三十七章	总论加拿大的政治	425

美 国

第三十八章	民治政体在北美洲的起源	434
第三十九章	政府的组织	440
第四十章	政党制度	455
第四十一章	联邦与各邦政府的实际运用	472
第四十二章	各邦政府的运用	500
第四十三章	司法与社会秩序	505
第四十四章	舆论（或公意）	530
第四十五章	近代的改革运动	544

澳大利亚

第四十六章	澳大利亚的历史和政治组织	577
第四十七章	澳大利亚的立法机关和行政机关	591
第四十八章	行政机关和文官职务	601
第四十九章	澳大利亚的政党和政策	608
第五十章	澳大利亚人民当前的问题	618
第五十一章	劳工政策和建议	623
第五十二章	澳大利亚民治政体的特征	643

新西兰

第五十三章	新西兰和新西兰最初五十年的历史	661
第五十四章	塞登和他的政策	667
第五十五章	劳资纠纷的强制公断	689
第五十六章	政府的运用	700
第五十七章	民治政治的结果	707

第三编 民治政体的现状和前

第五十八章	立法机关的衰落	719
第五十九章	立法机关的病理	727

第六十章 民治国的行政机关	737
第六十一章 民治政治与外交政策	744
第六十二章 司法机关	758
第六十三章 限制和平衡	763
第六十四章 第二院	770
第六十五章 人民直接立法	785
第六十六章 中央政府和地方政府的关系	800
第六十七章 上述六国的民治政府的比较	808
第六十八章 民治政治的形式	820
第六十九章 金钱在政治上的势力	833
第七十章 责任	842
第七十一章 民治政治与落后民族	849
第七十二章 民治政治与文学及艺术的关系	866
第七十三章 民治政治所产生的结果	872
第七十四章 民治政体与他种政体的比较	879
第七十五章 民治政治中的少数政治	886
第七十六章 民治国中领袖的才能	895
第七十七章 民治政治的最近形态	905
第七十八章 现代民治政治的趋势	914
第七十九章 民治政治与多数主义的国家	920
第八十章 民治政体的未来	930
编者后记	941

瑞 士

第二十七章 人民及其历史

现代世界的各民治国，足称为真正的民治国者，当以瑞士为最有研究的价值。^[1]一因瑞士民治政体成立最早，二因瑞士把民治主义推阐得很宽广，实行得很坚久，为欧洲其余各国所不及。此外，瑞士的土地虽然狭小，但因系联邦国，所以国内各地方以民治原则做基础而构成的政治组织，是形形色色，各不相同；其变化之多，迥犹甚于美澳两洲的联邦国。

欲知瑞士的政府制度，及其施政的情形，须先知瑞士的天然状况，及其国家成立的历史。瑞士国家是由许多种族不同言语不同的人民，渐渐发达而成的。其天然的景况，殊不便于统一，以成为一国。瑞士人民，居于大山脉的两旁，北方人民居于山岳起伏的高原之上，其余人民则居于深谷之间；高大的山岭及广漠的雪地，使各处居民，因天然的限制彼此隔断。东北两方的人民，并没有天然的标帜与德国人分界，西方也没有天然标帜与法国人隔离，南方与意国人之间也没有天然界限。从人种学上说，瑞士人民分属于这三大种，且无公共的语言。六百年前，因种种原因，这三种人民才混成一体；不但成为一国，且成为欧洲民族中最有团结力、最富爱国心的国民。

瑞士的简史

13 世纪的末叶，有三个条顿民族的小部落，居于琉森湖南方及东南

方的山谷中，结成攻守同盟，防御那北方低地各大地主的侵扰，这些地主都是封建制度的余孽，常向各部落横征暴敛，这三个部落不愿俯首听命，故不得不筹自卫之策，结成同盟。这三个部落负山为固；曾屡次战败哈布斯堡各历代伯爵的军旅，但仍尊崇皇帝的统治权，且曾受霍亨斯陶芬王室（House of Hohenstaufen）历代君主的优遇。那时英国人民正力迫英王承认英国人的自由权，这三个部落的举动也与英国人民的举动相同：并不空谈自由的原则，却极力卫护他们自古相传的权利。他们依赖自己的农田、森林、牧场的出产物以资生活，凡有产业的人民，都是一律平等，公开会议，处置本地方的政事。这就是民治政体的起点。

其后有几个旁的乡村，还有几个城市，其中有几个城市例如苏黎世及琉森自从罗马时代就是贸易的中心点，也有几个城市例如伯尔尼是从黑暗时代的山寨发达而成的，都加入这同盟；以后渐渐加入许多新部落，它们都和原来的三个部落相联盟，但它们彼此却未尝互相联盟。1353年伯尔尼加入同盟后，同盟者共有八邦。1513年阿彭策尔加入后，同盟者已增至十三邦。直至法国革命时，这个同盟仍旧只有十三邦。15世纪后半叶，该联盟已成为中欧罗巴的强国。欧洲宗教改革起始以后，因各邦中有一半是信奉耶稣新教（Protestantism）的，一半是皈依罗马教的，于是该联邦大受影响，几至分崩；但各邦仍能以攻守互助为前提，维持盟约，至终并未破裂。1648年威斯得特利亚条约（Treaties of Westphalia）承认联盟各邦为一个独立的国家；神圣罗马帝国至尊无上的权力，至彼时已夷陵殆尽。同盟各邦的内部政治组织，彼此大不相同。乡村的邦是纯粹民治国，全邦人民公开会议，共同处置政事。有几个城市——例如伯尔尼——的政府，差不多是少数政治，少数贵族操持政柄；又有几个城市政府虽也是少数政治，但尚侧重于平民。各邦联盟的目的只为攻守相助，至于各邦内政，仍归各邦自己掌管，同盟各邦共同设立一个中央议事会（Diet）由各邦派代表与会，专司讨论外交政策及他种对于各邦均有利害关系的事务。各邦代表皆受本邦的指挥。那时并无中央行政机关，恰与1776年至1789年北美合众国的情形相同。有几邦因战胜而割得邻

国的土地，就把那个地方的居民，当作属地的臣民，不给他们丝毫的自由权。

法国革命起事以后，瑞士顿起扰乱。1798年法国军队侵入瑞士，战事乃大起。旧制度竟完全推翻。^[2]于是创设海尔维第共和国集权中央，但不久又复取消；1803年拿破仑将瑞士各邦组成一个联邦，于是各邦彼此的关系，较之旧日联盟时代，愈觉密切。以后国内屡起变化。至1815年，另建新联盟国，疆域较前加大；但祸乱相继，卒未得安平。1847年，耶稣教各邦与天主教各邦开战，是为桑得崩之战（Sondebund War），^[3]耶教各邦获胜。1848年新宪法成立，遂将从前的邦际联盟（League of States）改成“联邦国”（Federal State），该宪法有许多方面都是因袭北美合众国的联邦宪法。这宪法经过多次的讨论，并于1874年大加修改，现在瑞士政府就是按照该宪法组织的。昔日各邦的属地，例如沃特（Vaud）之属于伯尔尼意大利各县今名体基弩（Ticino）者之属于瑞士最古的三邦，即乌里、施维茨及翁特瓦尔登，均在1803年改为自治邦。现在瑞士所有的公民，在各邦宪法及联邦宪法之下，都有平等的政治权利。

但各邦之间，仍有许多的异点，依然存在。所以瑞士各邦之能联成一国，遂为历史上独一无二的现象。全国人民约有三分之二说德国话，其余多半说法国话，有一部分人民说意大利话，还有更小的一部分说罗曼斯话或拉丁话（Romansch or Ladin）。^[4]说德法两国话的人民，大多数是耶稣教徒，其余是罗马天主教徒。所好者，瑞士人民因宗教信仰之不同所分成的地理界限，与因语言的异点所分成的地理界限，并不一致：住居那信奉耶稣教各邦的，也有人说德国话；住在那信奉天主教各邦的，也有说法国话；又有几邦是天主教徒和耶稣教徒杂居的，人民就说这两国的话。种族同化的进行，虽觉迟缓，但是进行不已。文字的鼓吹，各处人民的迁移，及商务的交通，与各种人民的通婚，渐渐能使各种不同的元素，互相同化。有几个乡村的居民，只知德语，不知法语，或只知法语不知德语。有许多人民的政治知识和经验，较富于旁的地方的人民；但各地人民都知道一致地爱护本国，以本国的历史为荣，并且决意

维持各邦及联邦的自由。当初有种种的情形，使瑞士人民与邻近三大民族相分离，瑞士各旧邦因之得有自由权，彼时各邦很珍爱他们的自由，因当时欧洲各民族中只有他们能享自由权利；后来瑞士各旧邦解放属地，将属地改为新邦，那种爱自由的心理及尊崇本国遗训的热诚，遂由旧邦传到新邦。于是三种人民乃能合成一国。

但合成一国之后，人民仍未能有同一的性质。这三种人民，不但语言不同，他们的职业、生活状况、宗教、性情、思想、习惯，也都不同；益以各地人民对于本地皆有自豪的心理，重视本地的习俗文化，瑞士人民之风俗习惯不能统一，其故即在于此。盖瑞士人民，一方面有很大的爱国心，竭力维持全国的统一；他方面各地人民酷爱地方自治，且各地方人民在社会的经济的及政治的生活上，又多有异点。此种特色是研究瑞士政治制度的人所应切记的。地方自治本是当初各旧邦的生命，后来渐渐嵌入各新邦人民的心坎之内，推翻各城市的少数政体。有几个城市里边——例如伯尔尼——少数政体是根深蒂固的，但它们的少数政体也不免被地方自治的潮流所推翻。所以前边所说的乌里、施维茨、翁特瓦尔登三古邦，实系瑞士民治国的创造者。这三邦地居高原，形势险要，从前在十六世纪时，称为上日耳曼的老同盟（Old League of Upper Germany）；到了现在，他们的疆域虽已与 1291 年的疆域大不相同，但瑞士国内民治潮流的发生，实以此三邦为导线。在最初的时候，各邦屡战屡胜，其人民又因凯旋而生自负心，故瑞士因之能独立并能统一。其后瑞士又因东南西北四方面各有一个大邦，故其人民不得不联合起来，组织一个坚实的政治团体，共同抵御外侮。

瑞士土地狭小，面积不过一万五千九百七十六英方里，但其人民彼此的异点则已如上述之多；近年以来，因工业发达，他们彼此的异点乃较前为更多。现今全国人口的三分之一（在 1915 年时全国人口约共三百九十万人），仍以牧畜耕种为职业，约有五十万人自有田产。各项工业中，以织物（丝及棉）为最重要；钟表的制造及机器造成的物品次之。矿产除盐以外别无所有。国内所用之煤，系输自外国；水力之利用，也

不过甫经创办；但近来工厂及制造厂甚形发达，各城市中皆有许多工人，尤以东西北各邦为甚。且因工业发达的原故，竟有许多人从外国移居瑞士，其中以来自德国者为最多；但有许多侨民，至今尚未能成为瑞士的公民。^[5] 德国人移入者为数既多，社会主义的学说乃因之而宣传愈广，恰如意大利人之移居于瑞士工业各邦，法国人移居瑞士西部，而使瑞士国内罗马天主教徒之数目为之大增相同。^[6] 在日内瓦邦的加尔文（Galvin）城内，过半数的居民——不是过半数的公民——都是社会党人。城市人口的增加较速于乡间。各政党颇受城市人口增加的影响，且移入的外国人，并不能立刻就习染瑞士的爱国心和瑞士的思想方法。但乡间的居民保守他们自古传下来的爱国心，他们的个人主义，和他们地方自治的习惯，所以仍为全国的主要分子，使全国政治有稳健和牢固二大特质。

注 释

[1] 英文中就有好几部瑞士史，和几种对瑞士宪政制度的很有用的叙述，但是对于这种宪政制度的实际运用，说明瑞士目前的政治生活，似乎还没有过一种有系统的记载，下面所述大半根据 1905 年和 1919 年著者个人在瑞士的调查。

[2] 阿立芝（Coolidge）所著的论文瑞士（见《大英百科全书》第十一版第二十六卷），叙述非常清晰。

[3] Sonderbund 是七个宣告独立的天主教邦所设立的联盟。

[4] 指一种罗曼斯语，和瑞士东部格勒森地方所通行的罗曼斯语稍有不同。

[5] 据说苏黎世四周地方，1914 年有五万意大利人，其中大多数人未为瑞士人同化。在那年，联邦全部人口的百分之十五是外国人。

[6] 1910 年新教徒共有二百一十万八千人；天主教徒共有一百五十九万四千人。

第二十八章 政治制度

地方政府——区 (Commune)

瑞士的政治制度，发端于乡村的及城市的小社会，此种小社会皆习于地方自治，既如前章所述；故讨论瑞士的政治制度，应从地方政府入手。今先论区 (commune) ^[1] 政府，次论各邦，最后论联邦。各区有与邦政府同时成立的，也有成立更早的。各区早年的历史，各区管理公田的方法，各区彼此不同的特色，以及各区从最早时代到现在所经过的种种变迁，都是很繁复的，非本章所能备述；现在所应当说明的，就是，各邦自从最早的时候，就是一种使瑞士人民习于地方自治，人人都处于平等的地位的主要原动力。到了现在，各区仍是全国政治的单位，地方上公共生活的焦点。凡欲入瑞士国籍的人，必须先成为某区的公民；欲为某区的公民，须得邦政府的允许；既成为某区的公民，同时即取得各邦的及联邦的公民权。现在全国共有三千一百六十四区，面积的大小，及人口的多寡，极不一致，与美国的镇区大致相同。各区办理许多地方的事务，如教育、警察、济贫、水的供给等事，其权限之大小，各区并不一致，有时也与各邦政府共同治理此种事务。各区通常都掌有财产。乡村地方的区又掌管本区的森林及牧场。在说德国话的各邦中，凡乡间及很小城镇的各区，均有全区人民的公民会议，共同讨论并议决本区的各项问题。在人口较多的区，以及说法国话的各地方，公民会议最主要的事务，就是区议会的选举。区议会是一个常置的团体，管理本地方现

行的事务，并委任各项微小的官吏。区议会的主席，与法国的市长相似，常有特别的职权，有时且能独立行动。

瑞士各地方有几个区，直到 18 世纪的末叶，在实际上简直就是有主权的邦，面积虽小，但是独立的。便如日耳邵村（Gersau），在白鲁南（Brunnen）的东方，琉森湖沿岸，现已划入施维茨邦境内；以及莱茵河（Rhine）和因河（Inn）上流的各区，从前互相联络，结成三个同盟，后来又互相联合，而成格老彬登邦（Graubünden）。在面积较大的城市内，区就变为市（municipality），市中事务，是由市议会掌理的。市议会每三年改选一次，有支配全市政务的全权。市议会议长就是市长。市长权力微小，颇似英格兰的市长及苏格兰的邑长，其地位远不如美国市长的重要。但也有几个市，将该市行政权划出几种付托市长。各市也与乡间各区相同，有很多的权力，但须受本邦法律的约束。有几个市的市政府，掌管自来水、煤气、及电力；又有几市掌管本市的电车，各市中最先创办这种企业的，是苏黎世市。各市官吏类能廉洁自律，虽在收入很丰富的大城市内，市议员及他项官吏向无贪赃受贿的事。市议会也有时被人所指摘，因其对于一切事务所作的试验未免太多，所用的办事人员为数也过大，且不免有假公益以谋私利的事；但各项官吏的薪俸都是很微小的，所办的事都有人民细心地监督，所征的税额也并不多，不过公债数额渐趋于增加而已。至于乡间各市的行政经费，则较各城市尤为节俭，自不待言。^[2]

学校的教员是人民公选的，通常的任期是很短的。苏黎世实行这种办法，其结果很不好。有几个耶稣教的邦，用法律规定，牧师也归民选，任期也是短的。

在城市选举的时候，各政党互相争竞，但各党的界限通常并不十分划清。各市常按各党人数的多寡，预定某党应选若干人，以免各党互相争竞。乡村地方的人民并不注意于普通政策的各项问题，例如个人主义家和提倡城市社会主义的人所争执的各问题，所以在选举官吏的时候，人民并不注意党派，因为瑞士没有美国那种猎取官职的人，投票选举以

后，就可以要求报酬。

地方自治在瑞士国内向系最重要的元素，不但因为地方自治是瑞士行政组织的基础，且因人民实行自治，为日既久，遂得有办理政事的训练，瑞士共和政治之能有成效，即以此为其主要之原因。

欧洲各国的政权，没有一国像瑞士那样地完全在人民手中。瑞士人民极注重地方自治，把地方自治当作教育的工具，使公民知道怎样办理公共事务；用地方自治灌输市民责任的意义，且使政府的措施处处都有利于社会，既不牺牲地方的创议权，也不致把中央的权力抬得过高。

邦

瑞士分成二十二邦，就中有三邦各分为两半邦，每半邦各有政府；所以实际上共有二十五邦。瑞士各邦的面积和人口是绝不相等，与美国各邦一样。格勒森面积共二千七百七十三平方英里，伯尔尼二千六百五十七平方英里，楚格九十二平方英里。伯尔尼人口据 1915 年的估计约共六十六万五千人；苏黎世五十三万八千人；而乌里仅有二万三千人；格拉鲁斯三万四千人。有十五邦人民差不多完全说德国话；纳沙泰尔（Neuchatel）、沃特、日内瓦三邦人民说法国话；提契诺邦人民说意大利话；瓦莱（Valais）及索洛图恩（Solothurn）二邦人民说德国话与法国话；在伯尔尼邦内，德国话最占势力，恰如在弗里堡邦（Fribourg）内，法国话最占势力一样。翁特瓦尔登、阿彭策尔及巴塞尔（Basel）三邦每邦分为两半邦，彼此独立；但在联邦国会内，则每两半邦合为一邦，派选一邦的代表。

各邦所有的权利及权力，似较大于加拿大各省，而与美国各邦及澳大利亚联邦各邦相同。各邦皆有主权，一切权力凡未曾划给联邦政府的，皆仍归各邦所保有；遇有疑点，不能断定某项权力应属于何方时，则该项权力通常皆划归各邦。宪法上说明“各邦是主权者，但以其主权之未受联邦宪法之限制者为限，一切权利凡未划给联邦政府的，均由各邦执

行之”。此种权力包括征税（关税在外），教育（在一定范围内须受联邦政府的监督），工业立法，以及其余凡未划归联邦国会承办者，如关于契约的立法（商法在内）和刑律。^[3]现在联邦政府的立法权力，虽逐渐加增，各邦权力在许多方面皆因之而渐见减少；但各邦权力的范围，依然是很宽广的，而在较老的及较为保守的各邦内，邦政府的势力最为巩固，最为本邦人民所爱戴。

现在把各邦政府实际上的情形，以及其政治生活的性质略述于下。

各邦彼此互异的地方很多，非本章所能备述；但各邦大致可分为两大类：有的以公民会议为统治机关，有的以代表制的议会为统治机关。有两个“全邦”——即乌里及格拉鲁斯——四个“半邦”，其面积都是很小的，又都是老邦，仍保有古代条顿民族的直接民治政府制度，由公民会议执行政权；凡成年的男公民，皆能发言，皆有投票权。此种会议名为“全民会议”（Landesgemeinde），^[4]令人追忆古英国的人民集会（Folk Mot），挪威及爱尔兰的立法会（Thing），荷马诗人所述的集会（Homeric Agora），以及罗马的公民会（Comitia）。该会办事的方法，与美国新英格兰的城镇公民会（Town Meeting）相似。每年开露天会议一次，以邦长（Landamman）为主席，邦长每年改选一次。公民会议制定法律，表决议案，决定现行的各项问题，例如关于财政及公共工程等问题，并选举重要的官员、法官，及行政会议的委员。行政会议是一种常置的委员会，为执行政务的机关。在人口较少的邦，公民会议开会时，到会人数不多，一人发言全场都能听见；到会的人，都可以发言，都可以提出议案。^[5]此外，另有一个咨议会，随时处理各种不甚重要的事件，会员由本邦人民分区公选。这就是世界上最古、最简单、最纯粹的民治政体。

这四邦中，有三邦是很守旧的；这三邦就是乌里、两个奥脱瓦登和两个阿彭策尔，而以内阿彭策尔为尤甚。格拉鲁斯的工业制造，渐见发达，故不甚守旧。这几邦都是农业及牧畜的社会，人民生活简单，无富人，亦无极贫之人，一切人民，在社交上是完全平等。此种人民所念念不忘的，就是他们先祖在数百年前怎样替他们博得自由，他们应当怎样