

現代民主政治

中華民國十三年十月一日再版

本書

精製二元五角
平裝大洋二元

版權

著者 英國蒲徠士

譯者 茂名楊永泰

發行者 楊永泰

所有

印刷者 泰東圖書局

總代發行所 泰東圖書局

分售處 各省各大書局

特約代售處 上海四馬路一二四五號

第四章 加拿大 Canada,

第一節 國土與政制 The Country and the Frame of Government,

加拿大處美洲北部。本英國屬土。而與美國爲隣。國境廣漠。東西三千英里。南北七百英里。土壤饒沃。有森林礦山漁業。爲其天然富源。故加拿大人之生業。以農爲主。國民多數從事耕植。概散居於各鄉村及小都市。加拿大人口約八百萬。國中三十萬人以上之都會。唯有門特利阿爾與多倫特二市。而五萬人以上之都會。亦不過五處而已。沃饒之土地既屬有餘。故貧乏者絕少。其尤可注意者。該國地主殆卽勤耕獨立之農民。自有自耕。而境內藏煤量之多。爲世界第二。土地遼闊。森林亦不可勝用。今日之加拿大猶如五十年前之美國。其將來之經濟發展。可拭目以俟也。且現今各處既無大地主。故大資本家與大公司左右政治之事甚少。其勞工階級亦未造成政治的勢力。惟英、美、澳洲、紐西蘭所無。而加拿大獨顯著者。卽爲人種與宗教之影響耳。一千七百六十三年。加拿大由法國割讓於英國之時。人民操法語者不過六萬。今日則已增至二百五十萬。此等法語人民。多數住於古耶壁克而東部及北部之安陀利阿地方。與近海岸之省分。亦隨處而有。古耶壁克之民。用英語者極

少。其習慣思想，一仍法國之舊，與英國人所居地方，劃然區別。其主要原因，即宗教之信仰不同也。彼等法語人民，悉爲羅馬加特力教信徒。其信仰之心，今雖不如其昔。然宗事俗事，皆遵教士之指導而行。十九世紀中，羅馬教士在政治上，而仍有勢力者，當以加拿大爲最。世界各國之羅馬教士，莫與京也。已往二十年間，蘇格蘭與歐洲中南東三部，及美國西部，移民入加拿大者甚盛。彼等皆易爲陶冶，已化而爲加拿大式矣。故除最近之移民外，加拿大人民可分爲兩大派。即人口三分一，爲用法語之羅馬加特力教徒。其三分二，爲用英語之新教徒也。

加拿大憲法，於一千八百六十七年，由英國議會認爲法律而發布之。其土地遼闊，人習種慣，宗教法律，亦皆劃然不同。故採聯邦制之組織，以資統治。其中央政府與省政府之權限分配，大概與美國及澳洲相同。唯加拿大之中央政府，其權較美國及澳洲者爲尤大耳。以例徵之，其中央政府立法部，對於省立法部之法案，有不認可權（但此權甚少行使）。其司法權，除小地方之審判廳外，全屬中央政府管轄。凡權限之未特定者，舉屬諸中央政府。此其大較也。考加拿大憲法，本爲英國議會所定法律之一。故憲法修正，不由加拿大人民行

之。而仍屬英國議會之職權。惟事實上英國議會能俯從加拿大人民公意。不獨採納多數之意見。即於少數者之意見。亦能酌量參用。故單就理論與條文而論之。則主權似屬諸英國議會。而加拿大之權能。大受制限。然其憲法之修正。則較美國澳洲實爲尤便也。加拿大行政部之組織。其總督爲英王代表。名義上即行政之元首。然實權悉歸內閣。而內閣爲加拿大下院多數黨所把持。全與英法之議會政治相同。其議會由上下兩院組成。下院議員二百三十五名。除三省外。婦人亦有選舉權。上院議員九十六名。由總督（其實由內閣）任命。爲終身議員。除財政案外。兩院之權皆對等。下院則爲政治之勢力中心。如一黨久握政權之後。他黨政府起而代之。則上下兩院輒生衝突。蓋上院議員多爲前閣所任命也。迨歲月浸久。由新內閣選任之上院議員漸多。兩力相劑。漸趨於平。齟齬亦遂息矣。其司法官則不論在中央者抑各省者。均由中央政府任命。任期終身。概甄拔律師爲之。俸雖不厚。然較美國則爲厚矣。凡民刑上訴。至英國樞密院而止。加拿大大理院推事。亦爲樞密院之一員。凡加拿大議會之所議決。總督或英國王皆有否拒權。然實際決不行使也。最高之文官。隨政變而更迭。其他概依文官任用令而行。不受政變之影響。故無所謂獵官運動者。省政府

有九。其政府宛然如議會政治國之縮影。省長曰副督。總督（即中央政府）常擢該省之有力政客爲之。然此政客固與內閣同其黨派者也。省長如憲法上之國王。超然在黨爭之外。一切政務委諸省內閣。閣員約六七名。省內閣對省會負責。而爲省會多數黨所擁立。各省率取一院制。取兩院制者。僅古耶壁克與那維亞士哥治亞兩省而已。

由上觀之。加拿大人民所藉爲參與政治之資者。僅能選舉中央及各省之立法部議員。而其他則概不直接干預也。自外表觀之。似非純粹民主之制。然其議會非如美國掣肘之多。善能運用。議會政治制度。故其所收民主的效果。實尤爲充分也。惟人種與宗教之嫉妬排擠。頗爲危險。至今尚未有渾然歸一之傾向耳。

第二節 人民與政黨 *The people and the parties*

加拿大實議會政治之國。以政黨爲勢力中心。茲欲述政黨之先。須略敘其人民狀態。考加拿大農民約占四分之三。且爲自耕之農。舉國生活甚安樂。勞工階級之工銀亦頗優。故主俯間之感情。自然親善。其有勞工之爭議者。僅於最近移民來住之地方始見之耳。國中教育甚普及。殆無不識字者。操英語之加拿大人。每家必購閱報紙一份。常注意中央及地方

之公家事項。人民之信仰宗教甚深。常詣教堂禮拜。然耶穌教牧師絕不干政。世界各地人民除瑞士人外。其於市民之義務。殆無如加拿大人之忠實者也。加拿大十二萬人以上之都會。僅有門特利阿爾多倫特維尼璧克溫哥華之四市。國內業製造及礦山之勞工亦不多。故省議會中有勞工黨者。祇安陀利阿與哥倫比亞之二省耳。共產主義及集產主義之思想尙未蔓延。自昔僅有二大政黨。向無階級之分。非甲則乙。必隸一黨。故以階級爲基礎之第三黨。甚難出現也。一千九百十九年。維尼璧克突起同盟罷工。然從前絕無主傭反抗之兆。此蓋因最近移民入來之結果耳。古耶璧克及東部安陀利阿用法語之地方。其情形則與此稍異。彼等自稱爲用法語之加拿大人。而非法蘭西人。其宗教心甚篤。法國自革命後。本斥棄宗教甚力。然彼等則與之相反。極厭其本國之所爲。故法之制度與思想。均不感染及之。其人口生產率亦甚高。故有謂加拿大將來恐化爲法國式者。抑知事實上乃大不然。英語實爲普通用語。古耶璧克之法語人民。較諸安陀利阿西部之英人。其所有地既甚少。而劣等家族又頗多。故雖拮据勤勉。而生活程度仍低。教育亦居下級也。然其與他省相異之最著者。是爲羅馬加特力教士之勢力。其教會卽大地主。人民信之甚深。三十年前。

凡選舉之事。皆承教士之頤指而行。今日雖不及曩時之盛。然政治上仍甚有勢力也。

歷觀加拿大政黨所爭執之政治問題。可分別言之。其與美國之外交關係。殊爲圓滿。故外交問題不起。關稅政策。有保護貿易與自由貿易之不同。本易生交涉。而因與美國素爲和洽。故亦不至糾紛。昔曾有與美國合併之說。然今已不成問題。卽美國亦謂此爲過時之迂說。今次歐洲講和會議。加拿大且以獨立資格而爲國際上之一員矣。或謂居住加拿大之人民。其人種宗教皆複雜。其政黨必因之而多分派別。乃按之事實。則殊不然。推求其故。實有二大原因存焉。卽一爲聯邦制度。蓋法語人民及英語人民各居其省。各行其政。故無各自樹黨之必要。其二爲政黨制度。蓋加拿大之政黨。不論法語人民與英語人民皆可同歸一黨之下。無庸自外以招反感也。如有名之自由黨首領羅利耶。雖操法語。爲古耶壁克省之加特力教徒。然不獨該地之加特力教徒助之。卽安陀利阿及西部地方之新教徒。亦爲之後援。又如保守黨之首領。亦常受加特力教徒選舉人之同情。實未故分畛域也。惟一省之內。因教育問題。發生宗教上之爭議者。則往往有之。幸政黨領袖恆努力妥酌。務使不挾人種之偏見。俾免失政黨之後援。是以人種宗教問題。均不至大生紛擾。其中因種族界限

而微生岐異者，則爲法語人民頗冷淡於效忠英國，以盡英領地之義務，此則無可諱言耳。禁酒問題久生紛擾，兩政黨皆避之而不論。於是禁酒之獨立運動遂蹶然而起。除古耶璧克一省外，均以禁酒定諸法律矣。保護關稅亦爲多年之問題。然就主義政策均無所爭。各黨皆已贊成保護稅。不過就各項提案而爭稅率之高低耳。其他如富源開發、農業補助、土木事業、開通鐵路運河、發展商工業等問題，亦爲加拿大政黨間必有之討論。然其所爭執者，更非主義之不同，乃互相辯駁其計畫之得失而已。因此之故，其政治自然變而爲「機會主義」。凡巧於操縱選舉人之種族、上宗教上之感情者，最爲適宜。故解決一問題也，鮮有一方獨勝，率以互相妥協而通過之。兩政黨之黨員、農工商及各種職業之人，均有參加，無所偏頗。而網羅富人及中富之人最多。赤貧者則絕少。是以階級的惡感無由而起。加入勞工黨者，僅有門特利阿爾多倫特維尼璧克溫哥華之工場勞工及太平洋沿岸之鑛山勞工而已。且加拿大政客藉政黨而能立身之方法甚稀，故鮮有因個人之野心而在政黨活動者。卽其政黨之存在，亦非爲主義，實爲該黨之自身。蓋加拿大人幼而爲政黨空氣所耳濡目染，於是深敬其所屬之黨，及其黨之魁，無不盡力助其成功。若一旦袒敵黨而投票，

者必爲人言曰叛徒。咸不齒之。故曰政黨之存。乃因其自身之力也。由加拿大人心目中視政府黨與在野黨之爭。則恰如野球競渡之遊戲而已。

加拿大之政黨。感情雖激烈。省及市村之選舉。則政黨之爭。殊不烈。亦無以黨派感情大起。軋轢致危。及社會之生活者。敵黨告捷。率發電致賀。絕不仇視。其所以能有此者。蓋由於兩派有調和之組織。其組織殊足稱贊。卽所謂加拿大俱樂部是也。當二十世紀之初。安陀利阿省哈美爾頓市初創立之目的。甚善。蓋定期以開午餐晚餐會。兩政黨及黨外各人皆相會於一堂。共聽名士宏議。則一切公共問題之輿論。自能增智而向上。於是各地爭傲之不數年間。加拿大都會皆設立此種俱樂部。兩政黨既易於接洽。凡公共問題一起。無論其爲屬於中央者。抑屬於地方者。亦皆能互相協助。以謀進行。故現今此機關。遂爲加拿大最有益之制矣。

以上所述。概屬一千九百十四年以前之事。嗣後徵兵問題發生。自由黨竟因而分裂。然此或爲一時之現象。亦未可知也。其最可注意者。卽勞工黨崛起於大都市。而安陀利阿省之農民黨。則在省議會占多數。竟組織省內閣。是舊政黨之結合漸弛。人民之信任其歷代內

閣與政黨政客者。已漸次減輕。實可於此推而知之。且受美國西北部農民運動所煽。恐亦其原因之一也。要之加拿大政黨之組織。向較英美弛緩。近來議員候補者。多就近取諸該地方之人。即使政爭勝利。裨益個人者甚少。故所謂捧黨魁結死黨以謀私利者。絕少聞之。當選舉之際。凡操英語之選舉人。則依政黨關係而行。法語人民。則依舊教士之指導而行。故選舉之結果。較英美尤爲易測也。

第三節

政治之運用

Working of the Government

加拿大之行政官。悉由政府任命。非由民選。故民間辦理選舉。不如美國次數之多。其選舉。概能以公正行之。每有省內閣欲行不正選舉。反因而致倒者。政黨之間。互不妨阻。反對黨之集會。甚爲冷靜。酒食應酬之弊殊少。然收買則頗多也。中央議會之議員。或爲從事律師等職業者。或爲商業階級者。農業階級亦稍有之。勞動階級則甚稀。以著名法律家而出任中央議員者。其數較英國少。較美國尤少。惟省議會中。第二三流之法律家尙甚多。除此等法律家外。其他概爲農民。故省議會議員之材能。率較中央議會程度爲低也。加拿大議員之選出。不以所居住之區域爲限。無論何處皆能得之。且有再選之慣例。然富豪議員則殊

寥寥。蓋營業一途。大足發揮其手腕。材能之士有迴旋餘地。多已不欲就此矣。或謂今之議員能力。已較三四十年前爲劣。事或有因。然其中出衆之人材。固亦有之。且議事極守規則。絕少妨害議事之舉動。其風氣尙頗佳也。每歲會期僅三十日。歲費二千五百金元。缺席一日。則扣十五金元。加拿大有世界無比之一事。卽認反對黨（卽在野黨）魁爲公職。一年支給七千金元之俸。兩院議長於歲費二千五百金元之外。更津貼四千金元。然猶不及反對黨首領歲給之優也。中央議會頗能助長地方之利益。而省議會則較美國尤爲清潔。加拿大之所謂政治生活。不外爲議會生活。上至內閣大臣。皆須游泳其中。此則與英國相同者。加拿大政府中。足與英美內閣閣員比肩之人。亦常有二三名。其議會之狀態。亦不背議會政治國之常例。雄辯之士。率爲議事之先鋒。縱橫無盡。繼之而起者。則論漸簡明。專研究問題之實際。而不拘拘於修辭矣。反對黨常監視政府。有隙則乘之。蓋議會殆爲萬能。故此監視最屬不可缺者也。

加拿大政府極力開發國土。其專心致志之狀。有非歐洲人士所能想像者。凡森林、鑛山、機器、漁業、鐵路諸公司。皆與有力之政客結託。以謀獲實利。雖識者多憂其弊。然農民希望鐵

路之速成。實業家希望土地之開發。直至一千九百十四年。尙無羣起攻擊鐵路公司者。唯最近輿論。始漸反對大公司耳。夫加拿大土地廣漠。各地方之道路。橋梁。港灣。河川。鐵路等。自難免於競爭開發。而各地方之資本不充。亦勢必求助於國庫。因此結果。遂增政界之腐敗。地方本位之精神。既因而日盛。政客道德之標準。亦墮落不堪。自國家之經濟發展言之。雖云有所不得已。然其惡習。則永遠留於後代矣。若夫各省之省議會。則可稱小規模之中央議會。二黨對立。與中央政黨相同。監視之任。亦由其反對黨行之。

司法官爲中央聯邦政府所任命。警察官爲省政府所任命。而法官概由法曹拔之。然亦有以之爲政治之酬勞者。惟一旦既受任命。則停止政治活動。以公正爲宗旨。故攻擊之者甚稀。亦無倡民選法官之論者。彼等爲終身官。年俸七千金元。乃至八千金元。大理院長年俸一萬金元。均極得人民之尊敬信任。執法嚴正。絕無私刑。亦極能維持公安秩序。如美國西部鑛山勞工騷擾等事。加拿大則未嘗有之。馬隊巡警尤善於遊緝。故荒郊僻壤。皆無強盜之跡焉。凡住西北部地方及哥倫比亞之烟治安部落。則因其人情風俗。而善管理之。夫以此廣漠之區。而法律與秩序俱能維持。是良足爲加拿大之名譽也。加拿大之政治生活。

同於英國。以議會監督政府爲已足。絕無嫉視行政部。思以直接行動干涉之者。其地方政治無可特書之處。唯選舉省議會議員。不以中央議會之黨派而起競爭。其目的所在。專務就近以求適當之人。又辦理地方自治政務之職員。除市長以外。皆非直接由民選。凡此皆加拿大地方政治殊異之處也。

第四節 輿論之運用 *The Action of public opinion*

加拿大之國土雖廣。然人口尙不滿九百萬。大都會僅有三四處。無一社會可爲政治思想之指導者。大學亦僅有三四所。遠不如英美之多。而異人種異宗教之人民對峙並立。故其輿論之一致。亦不如英國。然其階級的意見則不存焉。且勞工與農民勢力維均。兩大政黨均不厚援富者。亦不袒助貧者。於選舉之時。雖互恣詆謗。但決不爲資本家所利用也。凡遇物質的利益問題。祇於各地方內自相爭執。甚少成爲全國之共通問題者。美國與加拿大其經濟的狀態及民主的感情。本甚類似。然美國人對於選舉制度。立法部方法。黨派機關之運用等。常懷不平。輒盛倡改革之論。而加拿大則不然。其行政立法機關運用俱極圓滿。雖時亦有謗議之者。然非不嫌於機關。乃對主持機關之人而攻擊耳。最近農民運動。頗有

風潮除此而外。絕無不平之聲。故從來未有提倡改革憲法者。又加拿大之自治權。既經母國十分承認。最近已爲國際之一員。亦無須乎改正與母國之憲法關係而始能也。若夫國家應否干涉私人事業。鐵路應否國有。航路應否補助。東洋移民等應如何處置。凡此種種。皆成重大問題。然加拿大人。祇講求其利害得失。絕不以此爲根本主義之問題。而研究之。凡表面有直接利益者。則不論其主義爲何。當斷然採用。若不計實益而斷斷於主義。則彼等必視爲學究而鄙之。此亦其輿論態度之一斑也。其報紙頗有勢力。然不能出於該省以外。銷流之紙數亦少。省政府當職墨曝露之際。省民必囂囂然攻擊其腐敗。蓋人民本質樸實。甚惡穢行也。然仍謂其罪不在制度而在人。待下次選舉而後廓清之。絕無小題大做。借此建樹綱領。以運動全般之大變革者焉。惟改正文官任用令。則無論何省官吏。皆一切適用之。而非限於一省一域者。此則屬於例外也。

加拿大人之改革精神。何以不盛。外國人常怪責之。茲攷其原因。約有三種。其一、加拿大所生之弊害。至足以破壞民主政治者。今尙無之。其二、土地廣闊。人口疎而都會稀。故受高等教育之人士少。且留意政治問題而爲之提倡者。亦尙鮮研究之餘暇。其三、都會與都會之

距離甚遠。其間皆藉人口稀薄之地方以爲點綴。且都市發達未久。能當指導輿論之任者。殆少。其輿論復不能聯絡統一。此都會之輿論雖起。而彼方不爲響應。猶斷片殘雲。瞬亦就滅而已。有此三因。故改革精神之不盛。職是之由。苟將來有研究餘暇之人。士日多。大學較今發達。西部農民能大半在大學畢業。曾受教育而思想進步之青年大爲增加。立法部亦有出衆之材。遠識深思。逾乎今日。或能悟其前非。知不可墨守。則以後加拿大之政治思想。自可大加改變。然而今日固未可驟幾耳。由是以譚。現今加拿大之改良社會。開發富源。及勞工關稅問題。能不落他國之後乎。不知無庸深慮。彼實有所建樹而無慚也。例如禁酒問題。不待政黨運動。竟以輿論之力解決之矣。又能制定同盟罷工之法律。凡將屆罷工之時。非待法定審查之後。不得行之。其有裨益於勞工者甚大。若夫關稅問題之爭。則各國皆然。不獨加拿大爲烈。是加拿大之人民。固未嘗後於其他之英語國也。惟是有足爲其惋惜者。蓋加拿大新國也。當以開發天然富源及保存天然富源爲重。然其處置此事。甚不得宜。又實地事務頭緒紛繁。應舉國中最有爲之才以任之。絕非區區雄辯政術之士所能爲役。乃加拿大之議會政治制度。純爲英國式。既不易求此最適任之人。而加拿大政客與澳洲美

國等相同。亦不留意於是。此殆爲將來國民損耗之原因矣。

加拿大之土地與經濟狀態酷似美國。然其政治制度則全摹倣英國。此點頗有特殊之興味。試將美國與加拿大之政治制度比較對照。自可見其異趣矣。美國省政府之權較加拿大者爲大。美國大總統對議會。有否拒權。然加拿大總督之對議會。事實上無此權也。美國上院權力較下院強。然加拿大則上院權力微弱也。美國省長對省會有否拒權。而加拿大省長實際亦無此權也。美國各省審判官。或由省長任命。或由議會及人民選舉。而加拿大之各省審判官。悉由中央政府任命也。美國各省某某各種行政官。亦由民選。而加拿大各省之行政官。事實上由中央政府任命。其選舉者僅議員而已。美國中央及各省之民選行政官。有一定任期。然加拿大之文官。除隨政變而更迭之最高官吏外。其餘皆爲終身。（惟須不犯過失而有能力。）美國各省有人民發議。人民複決。及公決撤任之制。然加拿大則全無此也。美國立法部在任期中。絕無被行政部解散者。而加拿大政府固有解散權也。美國三權分立。而加拿大則立法與行政密接連絡。故加拿大之聯邦政府與各省政府。咸以內閣獨當責任之衝。然美國之大總統省長。則與立法部分任其責。且美國中央政府之內