

牛津內政小叢書

不列顛政府

麥卡倫著
謝炳文譯



弁言

這本小冊描述大不列顛政府的機構及其行政方法，說明皇家與議會政府的發展及一個立憲制度如何能建立於君主政體之上，而同時又是普選權所統治的國家。關於聯合王國與其他各聯邦間的關係，這裏沒有討論，而英政府目前所執行的使命也沒有篇幅來提到。所以，這本小冊主要的是說明英王與各大臣以及國會與人民之間的關係，同時分析聯合王國裏面各部分的差別，及政黨制度如何發生作用，以表達選民的意志。

作者麥卡倫氏 (R. B. McCallum) 爲英國工業區克利斯特人，卒業於牛津大學與美國的卜林斯頓大學，他曾任牛津 Pembroke 大學研究員十七年，講授歷史與政治學，曾有前英首相 (1908—16) 愛士葵 (Asquith) 的傳記。

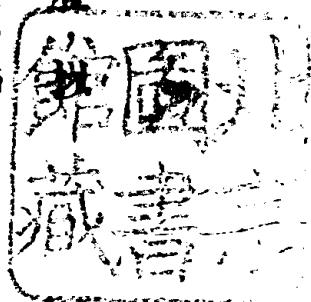
編者誌

不列顛政府 弁言



3 0527 8130 3

88454



不列顛政府 弁言

不列顛政府 (How British is Governed)

君主政體

大不列顛政府在形式，爲一君主政體，這是由來已久了。祇是在克朗威爾及其黨人當權的十一年間所組織的非正式政府，才有過其他的政體。有史以來，大多數人類都有爲世襲君主所統治的最普通的經驗，所以，君主政體可說是一種最自然的政體。現在，歐洲各國有十二國是君主政體。在聯合國之中，君主國佔七個，倘把自治領也計算在內，那就有十一個君主國。在軸心國方面，也有五國是君主政體。

凡到英國的遊人，無論往那裏，都會看到君主政體的形式及其作風。寄信的是皇家郵政，任何騷動，從公共場所的毆鬥以至於大暴動，都認爲是破壞英王的綏靖。一切罪犯均以國王的名義逮捕，以國王的權力判罪，以國王的恩典而獲赦免。如有敵國對不列顛宣戰，則與之激戰者，便是皇家海軍的兵艦，皇家砲兵的大砲，皇家裝甲部隊的坦克，以及皇家空軍的飛機。英國君主政體尤可注意者，即其歷史之悠久與世系之綿延，爲歐洲任何皇室所不及。現今的英王，即由威賽克斯族的撒克遜王與征服蘇格蘭全境的

先王遞嬗而來。亞爾非德大帝與沙士比亞「Macbeth」劇中之鄧鏗士亦即為英王的可靠的祖先。歐洲的幾個大王室如法國的波爾朋王室，西班牙的哈斯堡王室，德國的霍亨祚王室與俄國的羅曼諾夫王朝均屬旋興旋滅，唯有英國皇室興起最早，而迄今猶存。這可驚的生存力量，究竟原因在那裏呢？

這也許是因為不列顛是一個島國，正如日本一樣，不受外界的各種壓力；但最大的原因則是由於英王和國民的一些特性。歷代英王從未使用絕對的權力，而英國國民亦不知道絕對的屈從。遠在十四世紀，有位法國的歷史家 福勞塞(Florentin)曾經誇說道：「英王唯服從其國民，聽命於人民而已。」一百年後，有一位英國的法官 福特斯克(Fortescue)也說過：「旁的國家如法國等等可稱為「率土皆屬王」，而英國則是「民為邦本」「社稷為重」。這意思就是說：在英國，國王有諮詢的習慣，而人民對政府則有其約束之道。洵如我們所知道，這諮詢與約束之權，就是國會在那裏運用。可是國會却不完全是在英國所獨創的。在中世紀，許多歐洲國家都已有了國會的某種型式，其中如瑞典便有不絕的傳統，祇是因為英國比較的偉大而富強，所以英國國會便形成了主要的範本與榜樣。

立憲政府

如果祇就法律的形式而言，英國國王有權召開與解散國會，任命與罷免大臣，締結條約並宣戰媾和。可是我們知道，實際上英王並不管理國政。一切法律與賦稅均由國會制定。而政府所有行政，作戰與議和的大政全是由首相與內閣來執行的。內閣大臣固為民望所歸的人物，但並非像美國總統與州長那樣出於直接的民選，他們祇是由下院大多數人民代表予以贊同，這些代表都假定為人民的代言人，至於他們的假定性是否確實，我們往後再來討論。所以英國人民自稱：他們有自治的自由，同時亦享受着君主政體之光輝及其所象徵之寶貴部份。他們並不因為有了國王而減少他們的自由，反之，大多數人以為一旦沒有國王，必將使他們的公共生活大為減色。而失其平衡。

正因為君主政體予英國政府以穩定性，所以對於最大的政體問題乃得完全解決。在英國任何事情都有爭論的餘地，唯有政體問題可毋庸爭議。尤其因為英國在君主立憲制之下，許多事情都可以自由地安全地去爭。在以往一百年左右，英國曾經由貴族政治而轉變為民主政治。這樣說來，或許認為我們闡述不列顛政府機構，就不必提到過去的事了。不過，英國憲法的要旨是遠在一六八八年時就釐定的，那是英國大革命的一年，吾

人名之曰：「光榮的革命」，這所謂光榮，並非因為它像美法俄國革命那樣的長期流血，而是因為它是一次迅速而不流血的革命。當時英國人民因為英王詹姆斯第二違背約法而予以廢位，迎接奧蘭琪親王威廉氏及其妻瑪麗（即詹姆斯之女）為國王與后，同時制訂了國會的兩大基本權利法案，即所謂「權利條例」（Bill of Rights）與「踐祚令」（Act of Settlement）。根據這些基本法，英王不能廢止或改變國會所制定的法律，非經國會同意，不得徵稅，非經國會贊同，不能於平時設置常備軍，非經審詢，不能囚禁人民或罷免已經任命了的法官。洵然，英王仍有權選任大臣，上議院與下議院幾乎有平等的權力，但下議院是人民之一小部分人民所選出來的，未必能代表全民。因此，倘說民主政治就是平等的意思，那末我們離着理想的世界還遠着。但如果民主政治是指個人的自由而言，那末許多主要因素在維廉王逝世的一七〇二年，我們已經確定下來了。

自上次世界大戰以來，一般的時尙都認為祇要有個人及公民的自由，就百事如意，其餘僅為促進社會的與經濟的自由而已。現在我們知道，這樣的信念是錯誤了。在這次大戰中，我又在為民主政治而奮鬥着。依據羅斯福總統所定的自由的範疇，實包括着人類的好些新理想，將以現代社會偉大的富源而求其實現。但是其中也包含着舊的自由，那就是英國人在威廉三世與美國人在華盛頓之下所獲得的自由。

不列顛的區域

威爾斯

講到大不列顛政府，我們就必須知道它所管轄的那些區域。這裏不僅祇英格蘭而已，雖然英格蘭擁有不列顛四千七百萬或整個聯合王國七千萬白種人口中的三千八百萬人，但從聯合王國法律與行政的觀點來看，不列顛是分爲三大部份：（一）英格蘭與威爾斯，（二）蘇格蘭，（三）北愛爾蘭。這三部份都在國會的統治權之下，更正確些說，是在國王與國會的統治之下，不過他們之間的法律與政府却仍有重大的差別。

威爾斯的制度就和英國的不很相同。在那裏，英國國教是取消了的，威爾斯有特別的教育部，在下議院還有威爾斯的委員會專門討論威爾斯所有的議案，除了這些政治上較小的差異之外，威爾斯還保有她自己的語言，在學校裏教授學生並在家庭中應用着。她很像一個獨立的民族一樣。威爾斯是被英王愛德華一世（一二七二—一三〇七）征服的，後來亨利八世（一五〇九—一五四七）才把它完全併入英國政府的體系之內。在十八世紀的時候，威爾斯爲監理教會大宗派（魏斯里與韋特菲等所發起）之復興運動

所煽惑，於是大多數人民就廢棄了英國國教，而建立了他們自己的教會。在那裏，他們學習了發展唱聖歌與傳教的奇異天才，同時又培養了一種敏銳的民主社會的生活。那些情形和英格蘭南部各地比較起來，就好像各自治領和美國的情況一般。威爾斯人對他們的民族頗有敏銳的意識，如果一位外客把他們當做英國人，那是不會受歡迎的。

蘇格蘭

蘇格蘭和英格蘭有很多的區別。正如威爾斯人一樣，蘇格蘭人亦是一個有特殊性的民族。在國外都有一個共同的印象，以為蘇格蘭，跟愛爾蘭和威爾斯一樣，都是被英國征服的。事實倒不是這樣。比較正確的說，蘇格蘭是過繼給英格蘭的。一六〇三年，蘇格蘭王威廉六世在伊利沙白王后逝世之後，繼承了英國的王位。在他之前，蘇格蘭的王室曾與英國的都鐸（Tudor）王室聯姻，因此，當都鐸世系絕嗣的時候，他就繼承了英國王位（稱爲詹姆士一世）。有一世紀之久，蘇格蘭和英格蘭在一個國王統治之下，却保持着兩個獨立的政府。直到一七〇七年，由於賢明而遠見的政治家的措施，英國政府與蘇格蘭聯爲一家，在非常寬大的條件之下，使那自尊的蘇格蘭人能夠完全接受。從此以後，這兩個民族就祇有一個國會和一個政府了。但蘇格蘭人依舊留着他們最可貴的長

老會的教堂和他們自己的法律制度。在英格蘭，國王乃教會的領袖，「在一切宗教及世俗之事務上，均爲至高至尊。」在蘇格蘭雖確有國教教會，但英王不被認爲神權的主宰，而祇是一個「最高民政長官」。在英格蘭，國王任命所有主教，而在蘇格蘭，他甚至不能推薦百爾慕教堂的一個區教會的牧師。蘇格蘭的法律和英格蘭的也有許多重大的不同之點。蘇格蘭法律頗受羅馬法的影響，關於土地，承繼及婚姻等等條文與英國法完全不同。法庭審判的實際情形也不一樣，多半由支薪的職業的行政官（如郡長）主持。如果爲邏輯的事實所需要，蘇格蘭陪審官不必全體一致同意，便可提出第三「否決」判果。這類理智的強制行爲，恐怕不是英國的陪審官所能耐煩的。至於蘇格蘭行政的管理，在不列顛內閣中設有閣員一人，担任蘇格蘭事務部部長，他的衙門一部分設於威斯敏特，一部份設在愛丁堡。他在下院答辯蘇格蘭的問題，並向蘇格蘭委員會提出預算案及立法案。

北愛爾蘭

北愛爾蘭是聯合王國最顯然獨立的一個區域。它包括厄爾斯特舊的愛爾蘭省九州之中的六個州。其居民大多數爲盎格魯蘇格蘭新教徒的後裔。一九一四年他們準備訴諸武

力，以脫離愛爾蘭國家黨在都柏林的政府。大戰後，他們的自決權獲得承認，於是就脫離愛爾蘭自由邦，那時候愛爾蘭方才取得不列顛自治領的地位。北愛爾蘭的地位與加拿大的省份彷彿，它享受推選代表參加威士敏特國會的權利並接受國防與一切公共的義務。可是它仍保有自己的國會與政府。它有總督，首相與內閣，還有上下二院。它有自己的高等法院，但是引用愛爾蘭的立法機關並未更改的英國法律。從北愛爾蘭首府貝爾法斯特的高等法庭或愛丁堡的巡迴法庭，都可以上訴到威士敏特的上議院。

在北愛爾，聯合王國有着唯一的陸上的邊疆。正如英美人士常責難為無理取鬧的中國最複雜最困難的邊界問題。實際上，那厄爾斯特的邊界並不能成爲一個邊界問題。因爲它不是民族的邊界，在隣接厄爾斯特的富曼納（Fernanagh）與泰倫（Tyronne）二州，愛爾蘭的民族黨人比厄爾斯特的新教徒人數還多。同時，它也不是地理的邊界，因爲在厄恩湖的水間之南，尚有北愛爾蘭的地域，西面接近多納加爾灣海岸，却不以海爲界。所以，這祇是沿襲舊日的州界，無關乎經濟，戰略或人口的因素，正如其他許多人爲的邊界一樣，完全是習慣相沿而成的。此外，北愛爾蘭是聯合王國中唯一的區域，它把立法權委諸省的立法機關，這個嚴重的試驗雖已見諸實行，但不足爲訓，因爲北愛爾蘭實際是新教徒統一黨（成稱奧琪蘭黨）的永久專政，而天主教的民族黨（或稱愛爾蘭黨）

對於北愛爾蘭的整個概念都是仇視的。

至尊的國會

在聯合王國的每一部分，威士敏特的國會總是至尊的，凡國會通過的法案（即英王陛下與上下二院所同意者）都勝過附屬立法單位的任何法令或英王單獨的敕令。關於國會本身的法規，也是如此，比如現在的國會是一九三五年選出的，依據一九一一年的一國會組織法，規定國會任期五年，就應該於一九四〇年解散，如今它以自己的權力延長了任期。英國人民是無權召集或解散國會的，祇英王才有那個權力，但他須諮詢首相的意見而行之。首相為保持其地位，得於相當時間請求解散國會，新任首相為求得大多數選民之支持，也可以要求重開國會。有時經過一次以上的改選，也許仍然沒有一個政黨能獲得多數來組織一個內閣，那樣，英王就再不授權某一政黨領袖去解散國會，而是其召集各黨首領，教他們協同來維持政府了。

英王

正如我們所知道，英國大部份的基本行政權是操在國王手上，而由各內閣大臣去執

不列顛政府

行的。那些額外的權力則依法授於個別的大臣。例如目前戰時不經審詢拘捕人犯的非常權力是由內務大臣行使着。所以，政府的性質與動向完全以這些大臣爲依歸。第一步是國王選任首相，由此開始了組織政府的程序。實際上，英王常不能作真正物色的工作。因爲一個內閣辭職，祇好卽刻去找另一個政黨。那個政黨有一位公認的首領。因此英王必須把他召來。不過有時，尤其是首相亡故或因病出缺的時候，英王才有選任首相的自由。一九二三年就發生這樣的事，英王喬治五世丟開了那有經驗而不孚衆望的寇松勳爵，而選任了那缺乏經驗却頗孚人望的鮑爾溫氏。自然那奉召而來的政黨首領並不一定能夠組成內閣。他那政黨裏面，也許有人拒絕在他下面効勞，但大半是成功的，因爲他有了國王賦予的使命，同時以平日同僚的關係，別人也不好意思做這樣令人愠怒的事。拒絕爲他効勞的人，除非是基於不同政策，理由充分，必爲人認爲不忠於黨，不肯爲君王出力。

首相

首相奉英王之命組織政府，就必須於四十八小時之內安排幾個主要的部置，在這短暫時間內他所作的決定，或許比以後任何措施更爲重要。倘最主要的部如外務部或空軍部

，找了一個壞的角色，就會形成莫大的損害，反之，找了好就變為輝煌的成功。首相物色人選並非隨心所欲的。他自己黨內的或其他聯合黨內的幾個要角總得予以位置。有時一個很重要的政治家也許會指定職位，如財相或外相，否則便拒絕入閣。所以，組閣是一件微妙而困難的事，需要優良的判斷力，堅決與機敏的才幹。主要的大臣選定之後，就得物色各部的次長，這些職務往往由國會內部年輕的人來擔任，他們陞遷的機會多，視他們居於次要地位的服務成績而定。各部大臣人選在上下二院都要分配到，現今則以下院佔多數。財務大臣尤須是下院的人，因為下院是專管財務案的。大法官兼最高法院推事則必須是上議院的人，因為他是上議院的主席。首相把人選物色完畢以後，就將名單送呈國王批准，然後才公開宣布。

內閣組成之後，首相就得徵求各大臣同意他的政策，而他就成為內閣的首腦，下院的領袖，也是他黨內的首領了——縱使他過去並非黨內的黨魁。他擔任內閣的主席，召集會議，並在內閣書記的協助之下（內閣書記是一九一六年設置的），提出議案，如果有一位大臣逝世或辭職，首相就得補缺。內閣向來不能推選新開員必須聽任首相的物色。但若首相本人退休辭職，則所有開員均須解職，新任首相乃有重行組閣的自由，縱使內閣並未失敗，仍由同一政黨執政，也都是這樣的。

此外，首相還要任命許多非政治性的職位，大部分皇家的授任權都操在他手上。他以英王陛下的名義，任命最高法院推事，主教和教會的其他貴人，印度總督和各殖民地的首長。所有爵位，尊稱和勳章也都由他頒賜，甚至幾個著名的大學裏的正式教授亦須由他委任。至於他如何諮詢這些應付的方法，却是他自己的事了。所以，首相的獨性，在政府的每一部門與聯合王國的每個角落裏都可以看到。

這是值得注意的，晚近以下，首相的人選已經不是任何一個階級所獨佔的了。在二十世紀之內，英國歷任首相來自社會的各階層。自一九〇二年以來，九位首相之中，有二位可說出身於貴族，五位是中產階級，有二位則來自「平民」。那兩位貴族就是貝爾福與邱吉爾，前者為侯爵之姪，後者為公爵之孫。路易喬治與麥唐納二人却是出身貧寒。至於他們的學歷，也值得我們注意：貝爾福——伊頓學院；彭納曼——格拉斯哥學院；愛士葵——倫敦學院；路易喬治——藍斯登威教會學校；波那洛——格拉斯哥學院；鮑爾溫——哈洛學院；麥唐納——特蘭寧鄉村學校；張伯倫——拉比學院；邱吉爾——哈洛學院。他們的職業亦各不同。邱吉爾是軍人出身，麥唐納曾任新聞記者與作家，路易喬治當過律師，愛士葵是大律師，波那洛，鮑爾溫與張伯倫均屬商人，貝爾福與彭納曼則有私人收入。

這些首相之中，四位是英人，三位蘇格蘭人，一位是加拿大的蘇格蘭人，一位威爾斯人，僅祇三位是英國國教徒。

內閣

首相所主持的內閣，直到最近，還是一個非正式的衙門，在憲法上尚無明文規定。但自一九三七年後，國會曾經法定所有閣員均支同等的薪給，首相與大法官則倍之。依據這一規定，各入閣大臣的名字必須在倫敦公報上公布。可是內閣却是一個有彈性的機構，閣員名額並無固定的數目。戰前通常的內閣包括二十一個閣員，但在一九三一年所謂經濟恐慌的時期，曾經減至十人以期迅赴舉功。在這次大戰中，英國產生了一個戰時內閣，包括閣員六至七人。雖然內閣本身並不是一個權力機關，但他綜攬了全體閣員所有權力的總和。所以，內閣一但有所決議，外相便須照會某友國，或是衛生大臣須補助地方政府一筆房屋津貼費，或勞工大臣須發通告給各勞工事務所，或海軍大臣須訂造一艘新航空母艦，或內相須下令改革監獄制度，諸如此類政務的執行，在法律上的權力是屬於各大臣的。但是大臣的命令，也是內閣的決議。

提到內閣面前的問題，祇是那些最重大的事件或是各部之間所爭論而不能同意的案

伸。這才由內閣來作決定。假如那位大臣認為所決定的政策錯誤，就該提出辭職否則他必須忠實地接受內閣的決議，盡力的去執行，甚至必要的時候，還得公開爲之辯護。政府各部的內部政務均由各大臣每天自己去決定，如果那項政策涉及需用國幣的問題，則須與財政部商洽之。

文官制度

每一個內閣大臣手下，都有一大批專門的行政人員。這些人我們稱之爲公僕。有時達到不高與他們做的事，就名之曰官僚。在平時文官的數目，男男女女約有數十萬人，包含着海關關員以及郵務人員等等。但在白廳街衙門裏面辦公，而爲內閣大臣所諮詢的那些專家與管理政策的官員，却是爲數甚少。文官中如醫藥，法政及機械等項人員，都要有專門技術的資格。其餘人員，在他們二十多歲的時候，在大學卒業後經過一種踴躍競爭的嚴格攷試，才被錄取。這種文官攷試的辦法，是十九世紀最主要的新政之一。到了一八七〇年，格拉斯頓的任內就普遍地採用起來。這種制度有二大功績：第一使內閣大臣不能憑私人的和政治上的好惡來用人。第二保證了文官智識能力的優秀程度，因爲他們都是各大學每年比賽最有才幹的學生，而且祇挑選五十名。

大多數攷取的人都是牛津與劍橋的學生。有人以爲這是攷試科目，如古典文學與數學，特別有利於牛津和劍橋的原因，或者以爲閱卷的人有所偏袒。這都是不確的。其實，攷試科目選材甚爲廣泛，包含着許多現代的學問，同時攷卷都編有號碼，評卷的人決不知道在批誰的分數，因此，正確的解釋，那是因爲牛津與劍橋設有許多獎學金，公開比賽領收了全國各地最優秀學生的緣故，文官一旦錄用之後，他就成爲那部門工作的專才，不論他的政見怎樣，都得爲那一部的大臣効勞，因爲他們所執行的政策，乃是國會所提出來的。但是一個庸懦而偷懶的大臣也許會深受他幕僚的影響，如果那大臣是一位幹練而堅強的人物，却一定要教幕僚們來曲就他的意志。文官的政治影響往往被人過分的誇大。在平時，人民責備白廳街的官吏管得他們太嚴緊，但戰時却又批評他們庸弱無能。

地方政府

除了白廳街中央政府之外，還有地方政府的複雜機構，他們的工作對於一般平民的生活也許比倫敦中央政府發生更大的作用。地方政府有兩種形式。一種是州是遠存於盎格魯撒克遜時代的最古老的行政單位(Shire)，現由州府統治，其下轄有鄉和鎮以及教

區(Parish)。另一種就是城市或特別市區(County Borough)，其中有的也許是羅馬時代建築的，正如倫敦市與約克市那麼古老，有的却是最近三十年才建築的，無論州與特別市區，都由民選的政府依照財產的價值徵收賦稅，以備修築公路街路及維持警察，教育衛生及其他公務之用。但是他們都不能獨立維持，因為地方稅收所入，即最富庶的市區也不夠支應。因此，中央政府對地方當局均得予以補助。此類補助方式甚多，但現今已是有補助的原則，多半依據地方當局的需要，地域的貧富，失業的百分比及學齡兒童之人數等等。凡是受中央政府所津貼的地方，都得受中央的監督與管制。

衛生部是管理地方政府的機關，但勞工部，農業部，內務部與教育部也都有關係。英國社會機關與地方政府的結構，不是州區各政府與中央政府之間的複雜關係所組成的。國會內開定下一般的原則。一個繁榮的開化的市區自然比那貧困落後的市區有較好的公路學校，衛生與福利事業，但是主要的改革與政策仍須取決於中央。現在英國人民生活的各方面，益為國會及由國會任命的大臣們的決議所左右了。

國會

國會因此是決定一切大小政務方案的關鍵。國會有三大任務。第一，它每年要開會

確定英皇陛下政府的各項費用。政府每一部門都得向下院提出該部下年度的經費預算。這些預算可以駁回或核減，但是不能增加。給予經費的權利，在國王手中，所以議員不能爲了私人利益擁護某筆支出。預算既經國會通過之後，就得批准必需的賦稅與借款，以適應預算的支出，並償付國家公債的利息以及其他的款項，如法官的薪津等等。這類財務的處理，從年初開始，往往到七月底才告完成。

國會的第二任務是制定法律。每年總有一些舊的法令需要修改，或另訂新的法規。在平時對於常備軍之維持與訓練，依法必須每年成立一次法案那是國會一定通過的。

第三，國會，實際上也就是下院，實際上就是政府，一個政黨或聯合政黨爲了掌握政權，必須在下院維持多數。這個政黨的首領也就是英王授命組閣的人，他多久能得下院的信任，就多久能保持他的職位。雖然如何形成不信任案，並無確定的明文規定，政府爲了小事件在下院遭受失敗固不致即行倒閣，但下院如果拒絕通過預算，或否決政府所提出的主要法案，那就是下院暗示執政政府滾蛋的時候了。有時下院也動議譴責案，對政府提出不信任案。內閣既失國會之信任，或者自行辭職，由國王另找反對黨首領組織新閣，或者是首相請求國王解散國會，以期取決於選民。

上議院

國會的召集是由王室秘書處以敕令行之，這類敕令分爲兩種：一種是傳令各市長與州長，吩咐他們舉行下院的選舉。另一種敕令却是頒給個人，囑於某一日期前往威士敏特參加國會，接受這類個人敕令的便是上院議員，這兩種敕令的區分由來已久，在大憲章上有所規定。上議院亦即貴族院，包含着四類議員。第一類是世襲貴族，他們的祖先曾奉召參加國會而充任議員，他們在上院佔着大多數。第二類是本人這一生受封爲貴族，他們在上院意外的佔着很重要的地位，而他的後代也就成爲世襲的貴族了。第三是較重要的大主教及主教，共二十六位。最後是高級的法官，他們和主教均僅係本人這一代爲上院議員。

二百年前，上院與下院是同等重要的，英王的幾個主要大臣均爲上院議員。可是慢慢地上院大權旁落，直到一九一一年「國會法」成立，上院的權力受了限制。依據「國會法」，上院便無權過問財政的議案，應讓下院議長去確定一切財務案。同時又規定：下院倘於兩年之間，三次會議通過了的法案，無論上院同意與否，就可以成爲法律。這樣便使上院祇有權辯論，拖延或阻碍下院提出的議案，而不能根本反對下院的意志了。雖

然，這「國會法」還很少引用過，因為在這二十五年之間，兩院實際摩擦極少。

下議院

下院因此是整個不列顛政府的中心與焦點。首相與大多數閣員均在下議院。在反對黨的席上，可以看到可能的未來首相及可能協其組閣的人員。一個熱中於政治的人，在旁聽席上可以看到你所愛與所憎的人物，並可聆聽他們扮演的好壞。在特別旁聽席上，各國大使可以觀察英國政治的動態，去報告他們自己的政府，宛如四百年前威尼斯大使將下院見聞報告他國內的政府那樣。下院的辯論不管是冷靜或激烈，他們隨時都得受禮俗的拘束，尤須尊重議長的權威。在政府與反對黨之間，議長有居間公斷的責任，並使各議員遵守秩序，不致破壞下院的規定謙恭的習尚。議長的職位由來已久，與國會有同樣悠久的歷史，其人選多屬德行爲全體議員所推崇者，他可以連任議長，不論黨籍如何，並須完全保持中立地位，所以：首相是下院的首領，而議長則爲法官。

下院不僅是一個辯論的會場，正如我們所知道，實負有治理國家的責任。在現代，由於事務的紛繁，國會總是授權政府，以期減少瑣屑枝節，而免浪費時間。在平常國會開會時間，政府所提出的案件總是比其他案件早七八天就討論。如果政府希望結束這一

辯論，必須經大多數議員的表決。但議長有權決定應否接受政府的動議，因為他要保障少數議員的權利不致被侵害。因此，政府得規定下院的時間表，這樣似乎可以避免一些難堪的問題與尖刻的批評。但事實上這是不可能的。雖然，議會的規則使個別議員不能隨意提出問題，可是政府也逃不了輿論的批評。當各部提出預算案的時候，有關各部的一切工作都可以提出來檢討了。爲什麼沒有更多的驅逐艦或飛機？爲什麼陸軍薪給不公平？衛生大臣是否盡了一切可能辦法以肅清白喉症？教育大臣對小學生的營養問題是否真具有現代的觀念？農業大臣爲什麼不鼓勵各種農產品的增產？蘇格蘭事務部長沒有更好的辦法來改善格拉斯哥的陋巷嗎？

不過預算案每年祇提出一次。當那機會過去的時候，下院議員就失去了最出色的詢問時間。在下院每次開會之初，議員們也可以向內閣大臣提出問題。他們必須預先把問題送去。而且要合乎議長所定的規則，各大臣就會出席來答辯或派員作答。如此，政府的一切也可以從頭到尾予以痛快的批評。有人說，向大臣們提出問題沒有什麼用處，因爲各部有充分時間可以準備答辯，但祇要這習慣繼續存在，英國人民是決不會失却最有效的訴怨的方法。

如果反對黨要抨擊政府，那不會在普通的日常會議上來提出，它可以要求對某一問

題辯論一整天，並可提出一個敵對的動議。政府必然要接受這種辯論，否則會受到怯懦的責難。

國會委員會

下院正如各國政府的評議會一樣，必須利用各種委員會。其中有所謂全體委員會，那實質上並不是委員會，而是下院的一種非正式會議，專門討論財務或其他詳細的法案。但爲節省下院的時間，一般法案都移送到經常的委員會去，那裏面包括五六十個議員，他們等於下院的範本。另外有特種較小委員會，他們是被指定從事預審或修正下院的提案。有時他們也許奉派調查政府的特種問題或清查外間詆毀政府的謗言，他們可以聽取社會的證明或召見證人。此外還有一些小的委員會，專門討論特種議案，如地方政府和少數人民的案件。例如某一市區要擴展境界，或請求賦予新的權力，又如人民向下院要求修築新的鐵道或興辦電氣事業，那些案件就會送到小委員會來審議並予以裁決，整個下院是很少討論這些議案的。

至於其他各國議會的那種與政府各部會關聯的委員會，如外交，財政，教育，貿易等等委員會，在英國下院却是沒有的。這也許是英國政府機構的缺點，例如過去軍縮

會議時期，如果有小的精細的專門技術委員會，能夠預先審議軍縮問題，則其缺憾或可補救。可是一般觀念，總認為那些委員會是有害的東西，足以削減內閣大臣的責任。雖然，在另一方面，路易喬治却曾經做過大胆的試驗。此次大戰中，下院設有調查國家消費的委員會，負有攷核政府各種事業的流動使命，聽說很做出了一些成績。

下院的成份

現今的下院包括着各階層與各種不同職業的人們。有些是貴族的後裔，同時也有體力勞動者，尤其是礦工。有大富翁，也有窮措大。但每屆議會總有三分之一以上是大學畢業生。退伍的海陸軍人亦佔相當數目，律師則成爲歷屆議會的重要因素，他們的法律智識與辯論的技巧使他們成爲特別有用的議員。議員的薪俸是每年六百鎊，僅足維持個人的生活，如果當作政治的職業來看，那是太少了。的確，經濟的困難使許多人不敢去參加國會，尤其是有眷屬的青年。婦女於一九一八年後才准許充當議員，到去年（一九四三年）正月已共有十一位女議員。女子當過內閣大臣的祇有一位，擔任次長的却不少。由於選民的範圍日益推廣，影響所及，使下院中的成份與社會流派大爲變遷。過去都認爲國會是一個絕對貴族的團體，這話雖不盡然，但現在再不會那樣的了。

選民

那麼產生國會究竟是什麼呢？誰有投票權？用什麼方法投票？對於這些問題作一廣泛的答案，却很簡單：所謂選民就是國內全體的成年國民。使國會達到進步境地却是經過了悠久的路程的。直到一八三二年的「大改革案」(Reform Bill)成立以前，國會的選舉一向都是基於傳統的習慣。每個市區都是各自為政，有的選舉權範圍很廣泛，有的範圍却很狹窄。至於各州的投票權，係根據一四三〇年英王亨利六世的法令，即規定選民須以享有地產每年收入價值四十先令者為限。這個選舉法存在了四百零二年。那立法的時候，正是安達克(Joan of Arc)即英法百年戰爭中之聖女貞德)出現的前一年，亦即土耳其人攻佔君士坦丁堡之前的二十三年，哥倫布發現新大陸之前的六十二年，路德提倡改革宗教運動之前的八十七年，美國獨立宣言之前的三百四十六年，法國大革命爆發前的三百五十九年。直到拿破侖死後的八年才予以修改。這就是英國選舉法的沿革。

在這悠久的時期內，國會已經成功地壓倒了教會，壓倒了國王，壓倒了習慣與普通法，祇是失敗了一件學，就是不能在北美殖民地維持其最高的權威。到了一八三二年，

時代變革，國會遂改組本身，以適應那些有積極政治意識的民衆的請求。他們堅決認爲代議制度必須求其真實而合理，不應該讓它變成化石。在十九世紀之內，投票權的範圍，又有長足的擴展，這樣便使英國政府形成了民主政治。英國民主政治的進展，分下列各個時期：一八六七年，城市工人獲得了選舉權，一八八四年，鄉村勞工階級，農場工人與鑛工都有了選舉權，到一九一八年，凡成年男子及三十歲以上的婦女均獲得了選舉權，迨一九二八年，女子年在二十一歲以上者也都有選舉權了。此外，一九一一年「國會法」制訂後，上議院失去了絕對否決下院法案的權力。

選舉權業已普及，而且也算是很平等了。但是每一個人投一票的規定，却有兩種例外。第一種例外。就是一個選民在大選的時候，如果在兩個選區內有不同的資格，他可以投兩次票，但不能再多。比如他居住的鎮上可以投一票，而在他工作的城市裏又可以投一票。第二種例外，在現今代議政治上是一種奇特的非常的事例。那就是一六零三年，飽學的英王詹姆士一世頒給牛津與劍橋大學的敕令，知照他們各派代表二人參加下院，因爲有此先例，以後到了十九與二十世紀，蘇格蘭的各大學，英格蘭的新興大學及威爾斯與北愛爾蘭的亦相繼援例加入。至於下院裏面的議員們也有勾結營私的傾向，那些大的合作團體可能擁有很大勢力，這種惡劣的影響多半要歸咎於倫敦市，如不列顛工業

協會，酒商團體，總工會，天主教及猶太人等等的組織，但是那些勢力唯有經過國會議員或他們所選出的代表才能發生作用，至於各大學的議員是由各大學畢業生（他們也是不列顛公民）以通信方式投票的。最近各大學的選民已經表現一種傾向，即選舉獨立的代表而不選舉政黨中人。然而因為他們在下院六百十五名代表之中，只佔十二名，所以並不產生重大的問題。

選舉的舉行

所有公民在選民登記處都有他們的姓名，祇要有永久的通信址，並將履歷表填好以後送給每家的屋主。投票是不記名的，換言之，是秘密的。投票者走到選舉所，通常是一個學校，把自己的姓名告訴書記員就可以得到一張選舉票，然後拿到幕布後面的隱處，在候選人的姓名上打下十字號。投票於當晚八或九時截止，然後將所有票櫃都送到中心區，即州政府或市政廳所在地。計票也許在當晚或翌晨開始，票櫃開啓後當眾計算。自然，選區內各市區與各投票區域的情況是不可能一一敘述的。監選人在蘇格蘭是州長，在英格蘭各省為省長，特別市區則為市長。他們僱用了一些選舉事務員及計票員，並類公斷各項發生爭執的問題。如果在選舉進行中發生了舞弊情事，必須呈報最高法院，

由兩個法官來審詢。候選人從事競選所使用的金錢是有一定限額的，且以選民人數爲比例。如果一個候選人用了超過額定的錢，如果他或他的助手使用了賄賂或賞金那末他就會落選，並另行選舉一次。

候選人

任何選民都有資格當候選人，除了上議院的貴族，英國國教會的主教，羅馬天主教的神父以及破產者和神經病者。但是公務員不能充當議員，因此，文官，現役軍人及政府所僱用的人們均在被擯之列。然候選人却不一定是當地的居民，這一點非常重要，可以使有德望的人在英國任何區域都可以當選。有時一個著名的政治家往往東遷西移，例如已故外交大臣韓德森氏曾經從杜漢州遷到魏特納斯，再遷班萊，最後又遷到地貝耶去候選。有時，某些政治家却常住在故鄉，如路易喬治在五十二年之間都當選爲卡納文市區的代表，未曾有一次間斷。選舉的一切費用是由國家負擔的，但爲防止不肖之徒參加，每個候選人須付候選費用一百五十鎊作爲押金，事後則仍予發還，除非這候選人所得的票少於總票數的八分之一。

選舉制度

除了少數幾個雙重代表制的市區之外，一般的選區都祇能選出一個議員。在一九一八年那次重新分配議席的時候，各選區的名額大致是相等的。但是因爲人口變動，以後也許產生了不平等的情形。在英國選舉法上，並無條文規定：候選人必須獲得大多數選民的擁護方可當選。假如祇有兩個候選人，那獲勝的人必然會得到大多數的票。但有時常遇到三位或更多的候選人，那末當選的候選人總是票數較多的人，雖然他得的票也許不足半數。爲着矯正這個缺點，方法倒是容易的，例如規定投第二票或任選一人都可得，但英國輿論一般的還是贊成維持原有的制度，所以選舉方法始終沒有變更。各州州長向來都不計較當選者的票數，他總是引用單純的多數原則，所謂「大多數」的嚴格意義，就是指一半以上的選舉票，却從未爲人重視。

任何人只要拿得出一百五十鎊錢，並且有八個選民的推薦，就可以成爲候選人，不過事實上候選人的選擇以及選舉的機構都屬於政黨的工作了。政黨的地方協會在選區裏面往往指派了執行委員會來物色候選人，然後由地方協會整個的予以批准或就幾個人選中來決定。如果地方人士自己找不出候選人，就得向倫敦政黨的中央執行委員會請示。

那邊有一張可能的候選人名單，於是就挑選幾個名字出來，或許那是一位熱中參政的青年記者或律師，或許是一位有經驗的政黨領袖，那時他恰巧還沒有位置。這樣，他就來到這個選區而被抬舉出來，縱然他以前從未到過這地方。關於這類候選人，美國的名稱叫做「冒險家」，但這倒不是壞的名稱，除了與當地候選人比較起來有相形見绌之勢。英國許多最偉大的政治家也曾經當過「冒險家」，例如邱吉爾曾由奧爾漢奔走到鄧第，又到伊賽克斯去。其次，政黨的中央執行委員會不能強制地方政黨協會接受中央所指派的候選人，但地方政黨如果需要中央的經濟援助，那末中央就以指揮自若。再者，倘使候選人當選之後，對於政黨有不忠實不正當的行爲，就會因不能聽指揮而被開除黨籍。這就舉說，他今後再沒有資格奉召入閣，並將由黨魁通告各黨員一體知照。除非他能獲得故鄉人士的贊助，能充分斥資來參加競選，那他在下屆的選舉中是決不會被推薦出來了。

政黨制度

英國政黨制度的規則與習慣向來都是爲兩大政黨設計的。下院是一個長方形的議事廳，坐在議長右邊的議員是支持政府方面的人，在議長左邊的便是反對黨。政黨政治的

起源當追溯到英王查理二世時代「民黨」(Whig)與「王黨」(Tory)的興起。民黨是與皇家政府處於敵對地位的，而王黨則支持政府。往後到了十九世紀，這兩個政黨就變成了自由黨(Liberals)與保守黨(Conservatives)，其間雖然經過了許多變遷。但舊的矛盾與區別却依然存在，自由黨所主張的是「進步，改革，改進，和自由」。王黨現稱保守黨，則為堅守權威，傳統及保守主義的政黨。保守黨擁護英國國教，同時亦受國教的支持。自由黨則受反國教派的支援。保守黨在英格蘭南部以及各鄉村與住宅區佔有強大的勢力，自由黨的力量却在蘇格蘭，威爾斯及英格蘭北部，尤其是礦山和工業區。

一九〇六年，工黨開始嶄露頭角，到一九一九年就變成了保守黨的勁敵。於是英國產生了三大政黨的制度。這對於一個習慣了兩大政黨而非單純的國家便非常難堪。唯一的辦法還是假設它沒有第三政黨的存在，一切問題仍照兩黨制度去處理。因為工黨的觀點很簡單，你不反對工人，便是擁護工人，不反對資本制度便是擁護資本制度。然而三黨鼎足之勢却已實際存在着。在保守黨看來，社會主義的危險性固然是主要的問題，但自由黨也不見得有何好處，他們都是些自負的不切實際的空談家。在自由黨看來，保守黨固然愚蠢而驕傲，應該把它打倒，但不能與工黨聯盟來幹，因為他們不相信社會主義，且不以工人之主張為然。所以，在自由黨的立場，保守主義與社會主義等於一邱之

務。這種概念形成了英國三黨制度的政治，而由於英國的選舉制度，便產生奇異的結果。

在兩黨制度之下，如果一個政黨在選舉中獲得了決定的勝利，那末在下院所佔的多數，其比例必較在選民中所佔的實際多數為大。這樣就有許多便利，可以使政府在下院裏而易於控制多數。但是在三黨制度之下，情形却完全不同，一個政黨在選舉中雖佔少數，而在下院却可以獲得很大的多數。例如保守黨一九二二年與一九二四年選舉勝利就是這樣。自然這不是代議制度的民主政治所理想的了。但一般常識仍有其粗淺的理由，那就是說：一個政黨祇要獲得最大多數選民的擁護，即使在下院佔不到多數，也應該有權執政，別的政黨便沒有它那麼名正言順。假如說：這種選舉制度今日有利於某黨，則明日亦可有利於他黨。如果反對黨不贊成，就讓他們聯合起來爭取選民的多數好了。不過，更重要的還是那些政黨應該設法在下院中以有訓練的團結來爭取多數。不要僅僅在選舉中爭取抽象的勝利。

大多數不列顛公民對於上述粗淺的解釋，無疑地是接受的。祇有少數人却主張改革選舉制度，以建立比例的代表制度。這種比例代表制的作用，便是確定某一政黨如不在選舉中佔得多數，即不能在下院獲佔多數。而每一政黨代表人數的多寡，亦將完全取決

於所吸引的選民的人數。這種制度有兩個優點：第一，使英國選舉制度的理論與實際得
以一致，甚且使所有盎格魯撒克遜系的國家，得到理論與實際一致的價值，這意思就是
說：國會將由中庸的政治觀點來統治，而不再由兩種極端的觀念來支配。第二，可予中
間政黨以平衡的力量，使與真正的代議制不會離得太遠而偏向於極端的政黨去。

英國如果採取比例代表制，則過去二十年的情況究將如何，實無人敢加斷言。其他
國家的例子亦殊不可信。例如愛爾蘭採取比例代表制，二十年來政府只換了一次，比利
時却有很多次。法國是不採取比例代表制的，政府更換了許多，反之加拿大却很少。然
則，英國果將何如，我們殊不敢言。在兩次大戰之間的二十年中，英國保守黨在下院保
持了十七年的大多數，其中一九二二與一九二四年是純粹一黨的多數，一九一八、一九
三一與一九三五年，則以保守黨為基幹而與他黨聯合，佔得了多數。但在一九二四與一
九二九——三一年的三年之中，工黨組閣掌政，却沒有顯明的一黨多數。一般說來，英
國總是享受着強有力政府的利益，這裏所謂強有力者，就是政府力量充裕，不怕朝秦暮
楚，變幻莫測的議會當局來打倒它。

但是英國的選舉制度由於普選權與婦女參政權所造成的傾向，已經發生了一種影響
，使政府在選舉期內岌岌可危，而在平時，由於嚴格的政黨紀律，倒反覺得安全。英

國政府在選舉期間的動盪實在是很嚴重的。祇要你能參加競選，必不需要全國半數以上的投票，實際上祇須多於其他兩黨的任何一黨，便可以控制下院三分之二，並獲得政權，在五年之內爲所欲爲。無疑的，英國憲法也賦予議員們相當的責任。依據柏克(Burke)的解釋，一個議員對他的選民所負的責任，不是服從民意，而是要有判斷能力。他要在議會中爲正義而奮鬥。在英國並無撤回代表的制度。但事實上，政治家應當自己反省，在屆滿五年任期的時候，他們將對選民作何交待。如果因爲做了正直的事，使自己變得「不孚衆望」，就得將政權移交給你認爲昏聩，惡劣而無能的政敵。那末還是隨波逐流呢？抑或力持正義，以避免罪惡呢？在過去二十年來，英國執政的人物幾乎都有這種感想。他們在外交政策上提倡國際聯盟與集體安全，而實際上並不信仰這些東西，即其意義亦不甚了然。假如他們對於外交政策提出了內心的主張，那末就會失掉政權，轉移到社會主義者的手上去，結果就所謂將陷民族於危亡的境地了。自然，這是值得研究的，英政府的缺點究否在此，戰後是否仍會有同樣的困難。不過戰後政黨政治無論採何條路線，我們可以穩妥的說，民族危亡的恐怖必將大爲減少。因爲我們這次大戰中所感到的民族危機實在太深刻了。如果認爲戰後英國人將互相親愛無間，固屬幻想，但看到了這次納粹德國面臨多維爾海峽入侵本土的恐怖，他們也許會減少彼此間的忌憚。今後政府也許

願意多多接受國會的意見，正如當年格拉斯頓與第斯萊里執政的時候一樣，小心翼翼去執行他們認為正確的政策。

最後，至少有一件事值得提到的，就是在普選權的統治下，往往怕民衆在極端的民主政治中怯於犧牲，而專求滿足飲食娛樂的慾望。事實却不然。當一九三一年經濟恐慌的時候，保守黨主張抑低工資，增加賦稅，並減少賑濟，結果仍獲得執政的勝利。可是社會民主黨雖然允許民衆保留種種的好處，而結果却是落選，爲民衆所擯棄。在這次大戰中，內閣大臣凡是主張犧牲最力的，總是最孚民望。流血，流汗！含酸茹辛！這些口號在過去決不是煽動家的漂亮口號，但是現在所有政治家都爭着推銷這類貨色，來鼓舞國民了。的確，後世的歷史家也許很難論斷，英國的政治制度在這個時代中究應如何的予以褒貶；就這次戰爭來說，對於一個擊敗不久而又解除了武裝的敵人，原不該重新爆發戰爭，政府的失策確是該多多地受到責難的；但是英國能夠堅忍不拔，支持到底，却又不能不歸功於政府，而予以讚揚。

不
列
顛
政
府

三
四

四川省圖書館雜誌審查處審訖

