

THE GOVERNMENTS OF EUROPE  
MUNRO

---

REVISED EDITION

---

歐洲各國政府  
卷上

孟洛原著  
許聞淵譯

一九三一年改版本

上海民智書局發行

許聞淵譯

歐洲各國政府  
卷上

上海民智書局發行

52943

# 原序

美國人對於歐洲政治之興趣，大為二十年來之大事所激起。華盛頓于其別詞中曾謂：「歐洲有不少主要權益，我人對之，關係甚為疏遠」。此言今已不復確切；現在美國之于舊半球，無處不發生密切關係，試觀美國報紙對於歐洲政治變遷消息所持之態度，便可知之；英國衆議院之預算演詞，近來總必載之于第一頁第一行中，已不復若昔日之寥寥數語，置之內頁；德國總統之選舉，法國內閣之改組，則其消息，傳遍全國。我人漸次注重國際間之狀態，此其時也。

因此，美國人對於歐洲各種政府之如何組織，設立何種機關以及其行政方法何者與美國不同諸問題，似須知道一二；且其關係于每日海外消息者至大，世未有不知一國政府之內容而能通曉其政府之行動者。是以此書之宗旨，乃欲以概括的方法，簡明之文字，以敘述歐洲各大國政府之來歷，組織，及其進行，其于瑞士，俄羅斯，及新興諸國固極注意，而于英，法，德，意，四國，尤為注重。此書共四十一章，最後一章之標題則為「國際聯盟之如政府組織一般」。

此書題目廣大，門類衆多，著者固不擬詳言盡述，無所不及，其目的僅欲使普通讀者及大學生，對於歐洲各國政府得一概念，故竭力將歐洲各國現代政制之如何嬗遞而來，根據何種原則，採用何種立法機關，公共政策之如何執行，司法行政之如何實施，政黨對於政治之影響若何，現在之主要問題為何，

皆一一述明，俾讀者一目了然。每章之末，列舉與本書材料相近之書籍，編成短表，如讀者對於各國政治上之實施，欲詳知一切，則可參觀及之。

鄙人于此略致謝詞。關於此書之初版，承齊彭、傑威兩君，為我校閱英國政府諸章之原稿，並予以多數有益之意見，兩君之盛意，深表感謝。齊傑兩君之外，又承披奈、弗烈特烈、該頓三教授，及台維君，代為校閱，賜予意見，亦所深感者也。又此諸君，對於本書指謬之處殊多，則讀者亦宜表示感謝。至于其外舛謬自所難免，祇得引普通評論所謂：「人生于世，孰能無過；指謬之責，望之讀者。」

此書付梓之時，又承依克爾君，及愛賽爾夫人，予以協助，一併致謝。

一九三一年三月孟洛序于帕薩第那



# 譯者序

政治學爲社會科學之一；其中又恆分政治原理，政治思想，政治制度三類，而政治制度，乃其見諸行事者也，今人之述備矣。其方法有專言一國政制者，有合論各國政制者。欲觀其詳，前者是尙；至若比較其得失，參酌其短長，坐讀一冊之書，周知天下之政，則又合論者之能事也。

此書作者，美儒孟洛，歷任各大學校教授，以研究政制名，著作等身，其已出版者有十餘種之多，各國學者，皆所推重；此書者，卽其合論各國政制之作也。材料精確，結構完整，不尙理論而足以闡明事實，不心存好惡而優劣昭然，以歷史的比較方法，作公允的實際研討。且其名爲歐洲各國政府，每遇重要之處，不特互相較量，並以美國爲比擬，何者相同，何者相異，條分縷舉，既明且詳，是故吾人讀此之後，不特對於英法之內閣制，瑞士蘇俄之委員制，意德之獨裁制，了然胸中，卽美國之總統制，亦有所明悉，可謂盡天下之政制矣。

抑有進者，此書作於一九二五年，而改正之於一九三一年，故其中所載，皆甚新穎，而無不合時宜之語；又改版之末章，專論國際聯盟，爲他書所未有，尤爲可貴。因此數點，不佞遂有逐譯之意；去年春，稍有閒暇，從事於此，將半，以事中輟者數月，及冬歲事。其間屢承費福熊師之助，蓋疑難則指正之；而畏怠則鼓勵之也。譯畢，復承費師介紹出版，深所感激，謹誌謝忱於此。

至於譯書之難，有足言者。今人有言，譯述務須信達雅三者並顧；信者不失原意之謂；達者文筆明白曉暢之謂，而雅則更求其卓越絕俗矣。今姑舍雅不論，卽信達二字，不易做到，蓋中西文字，其造句方法根本不同，欲信則難達，欲達則難信；吾國昔人譯重達，近人重信。兩者難兼，請從前者，惟於原文，不欲有所刪增，以違信字；凡所譯述，務求明豁，而力避西式中文之謂，惟全書都四十餘萬言，內容浩繁，舛誤之處，自所難免，總希閱者有以匡正。原書一冊，譯本分爲兩冊，所以便裝訂也。

二十三年六月許開淵序於海上

# 歐洲各國政府上卷目次

## 英國

|     |         |     |
|-----|---------|-----|
| 第一章 | 英國憲法之性質 | 一   |
| 第二章 | 憲法之如何發展 | 一七  |
| 第三章 | 王位      | 四一  |
| 第四章 | 內閣      | 六三  |
| 第五章 | 文官      | 九三  |
| 第六章 | 貴族院     | 一〇七 |
| 第七章 | 英國之選舉權  | 一二九 |
| 第八章 | 推薦與選舉   | 一四五 |
| 第九章 | 衆議院     | 一六三 |
| 第十章 | 立法程序    | 一八三 |

|      |               |     |
|------|---------------|-----|
| 第十一章 | 威斯德敏之古怪習俗     | 二〇三 |
| 第十二章 | 國會之對於財政       | 二二一 |
| 第十三章 | 政黨：其簡史        | 二三五 |
| 第十四章 | 政黨：黨綱，組織，及其方略 | 二四九 |
| 第十五章 | 法律與法庭         | 二六九 |
| 第十六章 | 地方政府與都市政府     | 二八九 |
| 第十七章 | 蘇格蘭與愛爾蘭       | 三一三 |
| 第十八章 | 印度政府          | 三三七 |
| 第十九章 | 不列顛屬地與殖民地     | 三五七 |

# 歐洲各國政府上卷

## 第一章 英國憲法之性質

托克維爾(Tocqueville)謂：「英國無憲法」。

李列克(Redick)謂：「英國的憲法，乃由制度與原則混合而成，性質無定，內容複雜，天然缺少一種概括的系統，但十分明顯，容易使人認識」。

### 國會之鼻祖

民主政治之發明，乃盎格魯諾爾曼(Anglo-Norman)民族對於世界文化的最大一個貢獻。現在世界文明的人們，從東方得到宗教觀念，從埃及得到字母，從穆爾(Moors)得到代數，從希臘得到雕刻術，從羅馬得到法律，但其政治組織，則總須歸功於英國。現在世界各國的憲法制度，皆有文字爲之規定，而欲解釋此等文字，則非參考英國政治之理論及其實際情形不可。英國的憲法，乃世界上所有憲法之鼻祖；英國的國會，乃世界上所有國會之鼻祖。各國的立法機關，不論其名稱若何，無不酷肖乃祖，所以各國人民若對於英國政治之來源，不先有一概念，而欲明瞭其本國政治之真相，實屬不易。二百年來，世界上民主政治，經盎格魯諾爾曼之領導，遂成爲政治學上最顯著的一部份。



羅馬與英  
格蘭政治  
上之天才

在歷史上，唯羅馬與英格蘭兩民族，對於統治萬民之方法，曾有著明而悠久的貢獻。古代的羅馬，苦心孤詣，建立下一個政治的方略，法律的系統，而此政略與法統，在後數世紀中，對於東半球各國，大有影響；惟羅馬政治的演化，由民主轉到君主，共和轉到專制，乃逆政潮而行，英國政治制度之變遷，則完全不同，起初是君主專制，後來演進到君主立憲。英國的政治制度，因其適合於文明進化之需要，故倣慕之人，遠過於羅馬的政治制度，且其倣慕，皆斤斤焉，不稍忽略。

政治演進  
之例證

英國憲政之所以必須研究，而研究又須先於其他各國者，不僅因其影響普及全球之故。英國乃最早實行憲政之國，除去克倫威爾（Cromwell）拋棄農務，而作了十餘年的英國大總統，史稱共和國大執政外，英國政治組織之不受劇烈的變更者，已將五六百年；英國而外，世界各國之政治，却從未有如此之悠久而不受內亂影響者。實則英國亦曾革命，亦曾流血，惟所謂革命與流血，皆適足為之披荆刈棘，並不使政治進化的主要點，有不穩固的形勢。舊制度陳腐，新制度應運而生，每逢政治更變一次，憲政演化，輒促進一步；所以在英國史上，如欲指出憲政發達的時代，或時期，與其在某年某月某種改革上追求，不如着眼於兩個長時期中間所不同的地方，反或可以有所發現。

英國民主  
制度之所  
以能發展

英國憲政進步之所以如此平穩者，蓋有三因：第一，其地勢獨立於歐洲大陸之外，英國之於大陸各國，其間雖祇一水之隔，但此二十里水程，足使英國藉之以為防衛國家

一。其地勢之獨立

之具，而此乃西歐各國所詭羨不到者。這個防衛的工具，在不少世紀中，使國家無需豢養大兵，以致英國君主，不得如法國布彭朝，西班牙漢潑司拔朝諸君主之利用大兵，壓制民權。英國諸君主，雖亦曾欲建立常備軍隊，但從未能如願以償；且此問題，終為「人權條文」(Bill of Rights)所解決。按「人權條文」中曾規定一條：凡在和平之時，國王未得國會同意而設立常備軍隊，是謂違法。由此觀之，明瞭英國的島形地勢，為研究英國憲政史之最重要一線索。於此一點上，莎士比亞曾見到，故其稱祖國曰：

銀海一寶石，其水為之牆，或作護城池，觀觀杜他方。

二。其民族之優秀

第二其民族性之優秀，西爾脫(Dr. Sill)撒克遜諾爾曼單午(Celt)諸民族之血統混雜，使英國養成一種對於民主政治，有堅強熱忱的人民；而此堅強熱忱，卒且造成英國與其殖民地間所有糾紛之根源。英國三島人民，以及其到處散布之後裔，從來就不贊成任意的，或獨裁式的政治，但同時對於凡根據其自己意志所建設之政治權威，則表示忠誠。

三。其憲法之柔韌

最後一原因，英國憲政進步之所以順遂者，則須歸功於一種事實上的機會。英國自其成立之初，即無剛性憲法束縛其政治之進步；政治的理論，對於英人，從來無甚用處，英人既不希冀政治合乎名學，或合乎概括的系統，又不以政治上的矛盾，時代的錯誤為意；其注意者，乃政治組織的實際，不是理論，是故英國憲法從未形成一種鉛版的方式，直至如今，仍系柔性，仍未

編成法典，而其範圍，仍無限制。

### 何謂憲法

所謂憲法，乃一國決定其政治體制，與方略之根本規條，亦即人民所公認之政治行動的基礎。潘因曾謂：「一國憲法，凡不能顯然使人看見，則其一切皆不足談」潘氏之言，實屬錯誤。憲法不能使人看見，並無妨礙，祇須其人民公認某種法則，規條，習慣，為政治之基礎，則此等法則，規條，習慣不論其成文與否，便是憲法，便有憲法效用。凡是憲法，不論其為憲法會議所制定，或出諸天然的演化而成，總不外為政治的一種法理基礎。憲法之成立，大概不外乎上述兩種方法，或由憲法會議制定，或由演化而成，而英國則屬於第二種方法。且足以為此種方法之代表。

### 美國人對於憲法之概念

不數年前，有美國學生者，在英國走入倫敦某圖書館中，向辦事人，請借英國憲法一冊，於是傳為話柄。但由美國人方面觀之，並未錯誤，此人但知美國憲法，裝有成冊，當其在學校之時，曾見印成課本，且或因學校規定，亦曾誦讀；又常在公共辯論場中，聞人抬出公認為國家最高法律的憲法條例，作為強固不磨的最後論據。故此人心目中，當然以為憲法係一種文件，其格式必簡明，次序必嚴密，而意義必確切，蓋照這樣的憲法，在美國共有四十九本之多。

### 與事實不符

但若謂美國共和政治，完全建設於此等成文的文件之上，則亦不確。美國真正的憲法，不僅指一七八七年美國開山始祖所制定之文件而言，並包括一百四十年來，法院對於憲法所定之解釋，以及國會所引用之憲法款項在內。蒲徠士所謂：美國憲法簡明而概括，可以二十分



鐘讀畢者，並非謂在此二十分鐘內讀畢之後，對於美國政治，即能得到一種概念。蓋四千字的聯邦憲法，並未將聯邦政府，地方政府，政黨以及其他十餘種重要特點包括在內。是以美國憲法，若大而言之，豈二十分鐘所能卒讀，恐非二十個月不可。

### 英國最初之憲法

在政治名詞上，「憲法」兩字，最初乃用以指英國君主經其大議會同意，而所正式宣佈之基本習俗或古代慣例而言。一六四四年，亨利二世曾頒布關於處理僧俗間事務的規條，此等規條，即通稱「克萊登憲法」(Constitution of Clarendon) 但此等規條，顯非創制而成，實不過將舊有慣例筆而出之，又加之以正式宣布而已。即一二一五年諸男爵所請求約翰王批准之大憲章，何獨不然，就其體言，大憲章包括國內各種基本習俗在內。故大憲章含有規定之意，而非創制之意，即稱之謂「露納梅憲法」(Constitution of Runnymede) 亦無不可。一二一五年大憲章之成立，即歐洲立憲政治之濫觴，所謂立憲政治，即根據於有關係各方的明確諒解，而建設之政治便是。

### 加以補充

此後數世紀，英國政府，並非完全建築於上述憲法與憲章之上。此等憲法憲章，時有增補。如「確定大憲章的各種規條」，「牛津條例」，以及許多國會法案，皆所以補充憲法憲章之不足。此外又有兩種補充條例，一：為一二五九年之「人民契約」，此乃克倫威爾部下所制定，一：為一六五三年，所謂共和國執政所頒布之「政府證書」(Instrument of Government) 而此政府證書，將行政與立法之權限，用文字詳細加以規定，故就大體言，可謂一正式成文憲法。此法頒布之後，

立法機關改爲一院，行政元首改爲終身職，而英國共和政府同時產生。但當時國會始終未曾接受此一憲法，迨克倫威爾死，帝制回復，國會輕輕頒布一條法案，宣稱英國仍當依據舊有基本律例而施治，於是英國受正式成文憲法所統治之唯一機會，宣告終止。

### 憲法觀念之傳播

但此憲法，却變成大西洋那一方面採用正式憲法之先導。美洲諸殖民地，對於「政府證書」所含之意義，不但頗受影響，並有藉此以爲利用。當十七世紀中葉以後，美洲人即採用「憲法」兩字，以標明其基本法律，而基本法律中，先欲標明政府之組織條例。迨「獨立宣言」公布之時，十三邦無不利用憲法兩字，以標明各邦所新制立的「政府證書」。總而言之，「憲法」兩字，乃美國向美國所稗販而來者，而使其意義更加簡明；百五十年來，美國且爲舉世表率，循使憲法之推行，遍及全球。

### 英人之憲法觀

英國從未設立一憲法會議，如美國一七八七年的非列代非亞會議者。英國憲法，是一種繼續演化而幾乎完全隱而不見之物。故法國某著名政論家會謂：「英國憲法，譬若一條河流，徐徐流過人之足邊，旋去旋來，永無停頓，且有時爲樹葉所掩，幾乎并水面亦看不見」。徹底言之，英國憲法乃由憲章，法令，判決詞，陳案，常例，習俗，逐漸貯積而成。又如安生爵士所謂：英國憲法，「乃一混亂的建築物，其歷來主人，爲之添柱設樑，建廂闌廊，無非用以供給需要，適合時宜而已」。按英國憲法，確含有多數人之勞蹟，其形狀既非畢息克式，又非羅馬式，又非勞倫丁式，又

非撒克遜式，又非西爾式，單午式，諸爾曼式，無已不如謂之屢經改良的中古時代式，較為切當。

是「動物」

不談比喻，但言正文。英國憲法上所有之規定，從未編成法典，亦從未列成整齊的格式；且不特已往如此，恐將來亦然。現在英國憲法，其大部份既為常例習俗，而常例習俗又無從真切寫明，故雖欲編次整齊，刊為法典，亦非可能之事。英國憲法，總係繼續不斷，向前進行，新陳代謝，不可捉摸，蓋即陳案一項，幾乎無日不有，而此等陳案，漸形成憲法上一部慣例。惟此等憲法上之慣例，有效力強大確然成立者，有不必為大眾所承認，但一樣可以發生效力者；亦有必須經過某種解釋，始可成立者。所謂不必為大眾所承認而一樣發生效力者，乃係一種固定而無所疑異的習俗，例如國務員如不得衆議院多數議員之擁護，則必須辭職，此習俗雖未曾為大眾所公認，然其效力如公認者一般。職此之故，作者如欲將憲法上所謂不信任一名詞，釋之確切，實非易事。僅僅解釋憲法上一名詞，其不易且如此，而况欲編成法典，談何容易。且以英憲變化之無時或已，今日編成，恐越日即不合時宜，所以法國某評論家謂：英人自知如此，故將憲法各部空出，以備政治上常有所補充。

因定義之

差異，而所發生誤解

英美之憲法，其內容實不相同，而大眾貿然統稱之謂憲法，反使兩方之差異，模糊難明。若照憲法兩字之真正意義而言，憲法乃包括政府所有成文的以及不成文的基本原則在內。在這一點上，英美憲法相同，蓋兩方的基本規條，不論其成文與否，皆有不

斷的進步，擴充與更動。美國憲法不僅包括一七八七年菲列代非亞會議所規定之八十一條條文，亦並合

有許多與憲法有關係的國會法案，法庭判詞，陳案以及常例在內，只須議會開議造法，法庭開審庭案；美國憲法固一如英憲，生動活潑，不稍停止。

美國開國元勳所制定的憲法，決不能包羅萬象。二十世紀的種種問題，亦決不能預決於十八世紀的憲法中。美國人以半小時，將其憲法讀畢，其對於當代政府的基本統治規條概念，比諸英人以同樣時間誦讀「大憲章」(Magna Carta)「人權條文」，國會法案 (Parliament Act)，以及「愛爾蘭條約」(Irish Treaty) 等等，而所獲得的概念，固較詳悉；但美國憲法既不能包羅萬象，則讀畢美國憲法，對於當代的政治制度，亦與英國人讀畢大憲章等同屬一無所得。

所以研究憲法的學生，若聽從梅克維尼所謂：研究一物，與其着重理論，毋寧著重實質，則此人不論如何，必將不受成文的憲法所拘束，蓋以一國之真正憲法，猶之個人的照相，當攝影時，無論其如何像真，十年後或甚至於五年之後，即不畢肖，其實個人的形態，五年十年之後，在大體上固無更改，但其照相已不復像真，國家之於憲法，亦復如是。

### 舉 例

關於英國憲法之成文不成文，似已言之過多，但前數節所謂英國政治特點，在乎憲法之不成文，此一言不易使人明瞭，反易使人誤會，因為英國所藉以統治全國之基本律例，有一大部份，業已成文，例如：英國與蘇格蘭之關係，英國與愛爾蘭之關係，王位之承繼，選舉之資格，法庭之組織，暨訴訟程序，以及其餘英國政治組織的許多原則，皆已寫成文字。

### 英國憲法之成份

英國憲法究竟如何？概括言之，英國憲法有五種成分，但此五種成分的定義，皆不易規定。第一種成分，包括若干憲章，請願書，法案以及其他含有憲法性質的重要標識

### 一，諸重大憲章及其他標識

，例如：「大憲章」(1215)、「權利說帖」(Petition of Right 1628)、「人民契約」(Agreement of People 1677)、「人權條文」(1689)、「踐祚法」(Act of Settlement 1701)、「英蘇合併法」(Act of Union 1707)、「英愛合併法」(178

00)、「大改革法案」(1832)、「國會法案」(1911)、「印度政府法案」(1919)以及「愛爾蘭政府法案」(1922)等等，皆包括在第一種成分之內。惟此第一種成分，在全部憲法中，祇佔據一小部分，而且亦有不甚重要者，蓋此等憲章，法案大都皆不過因解決當時痛苦，適合當時需要而設，今即將等此憲法法案合編起來，亦不能變成一完備的法典，而況國會對之，又可隨時加以更改乎。

### 二，國會尋常法案

第二種成分，乃由多數尋常法案貯積而成，國會時常因為選舉權，選舉方法，公共官吏之責任與權限，人民之個人權利，以及政府例行公事之方式等等問題，而頒布尋常法案。一八三二年至一九一八年間之各種改革法案，即為顯例。即以秘密投票方法而言，英國人雖向來視此為一種憲法權利，但實則亦建設於尋常法案之上。所以凡含有憲法性的法案，例如一九一一年之「國會法案」，在法理上，與尋常法案實無差別。

### 三，法庭

第三種成分，乃法庭因解釋各種憲章而定的判決詞。英國此等判決詞，即等於美國

### 判決詞

法庭對於憲法意義所定的長篇判決詞；所不同者，美國判決詞較長，而不若英國之多。

### 四，習慣法

第四種成份爲習慣法，今人恆亦目之爲英國憲法之一部分。所謂習慣法者，乃指英國本國所產生的多種法例而言，雖與國會無關，事實上亦在全境內發生效力。如英憲所賦與國人之個人自由，其來也，非出國會法案，乃恃乎習慣，習慣法中又包括幾種法律上之慣例在內，如審問刑事案件，必用陪審官，便是一例。但廣義言之，法律上之慣例，很可稱之謂構成英國憲法之一部分；此等習慣法，亦猶法案之隨法庭判斷而隨時變易。

### 五，憲法上之習俗

最後一種成分，乃政治上各類的習俗常例，爲衆所共守，而對於政府各部，有不可思議的影響。蓋習俗在英國憲法中，所佔之重要地位，實遠勝他國，良以英國憲法，其歷史最久，習俗長成常例之機會，因之亦多，英國政治制度有一大部分，乃建築於習俗而非法律之上，例如內閣之主要特色，及其必須向衆議院負責皆是。

人每以不明瞭習慣與司法解釋有修改憲法之作用，而貿然以活潑跳躍，日新月異，稱英國憲法，以思想陳舊，不合潮流短美國憲法，其實以此爲兩國之比較，必不免重形式忽實質之譏，而誤入歧途。須知凡生氣勃勃進步不已之國，決不甘受剛性憲法之束縛，即使憲法正式修改方法，過於麻煩，亦必別謀改變之道。百年以前，美以最高法院之助，即已獲得其道。

### 最後之定義

故問英國憲法爲何物？可答之曰：英國憲法，乃制度，原則，與實施的一種混合物。

其性質無定，成分複雜；換言之乃憲章，法案，司法判決詞，習慣法，成案，常例，習俗的一種結晶體。英國憲法並非祇有一種文件，乃匯合千百種文件；並非出自一種淵源，乃出自好幾種淵源；並非一完

**英國憲法之如何修改**

國會對於憲法的任何種條文，在法律上無不有最高的威權，可以任意纂取。此言誤國人聞之，固必驚異，惟在理論上，英國國會確有隨意更動政府組織之權。所有憲章法案，不論其如何重要，國會無不可更改；所有法庭判決詞，國會無不可廢止；所有常例，國會無不可取消；所有習慣法的規條，國會無不可推翻。凡政府一切的權力，最後無不操之國會之手。可克爵士所謂：國會之權限，超越一切，漫無限制，不論何人何事，對於其權限，不能加以任何拘束。英國國會既為至高無上的威權，則凡研究英國政治制度者，當於其研究之初，對於此法理上之原則，非充分了解不可。總之，英國國會幾乎可謂世界上最有威權的一個團體，唯有一事，為英國國會所不能動作者，即不能以規約拘束後之來者。換言之，即不得阻礙或終止憲法之進化。

**制憲權與立法權不分**

英國國會，既無所不包，則立憲機關與立法機關，在法理上自無分別。美國中央立法權在國會手中，但立憲權，則不在國會權力範圍之內，所謂立憲權，即修改憲法之權。美國憲法之修改，比諸法案之修改，困難百倍。最近一百年中，國會每屆開會，幾乎必通過法案數百條，而憲法祇修改至七次，由此可見美國憲法修改之難。英國則立憲權與立法權不分，國會在兩方面，

皆有最高威權，既可立法，又可制憲。且不特此也，即「踐祚法」上所載王位繼承條例，國會如欲更動，亦祇須輕輕通過一條法案，即可實行。

國會之法案

能否謂之違

背憲法

英美兩國憲法，性質既不相同，其違背憲法之觀念，亦因之而異。美國若有人謂國會所通過之某條法律，違背憲法，其意若曰，此法律已與中央憲法上某規條，發生衝突，不能成立，於是法庭即宣告此法律無效，是美國國會不得通過違背憲法的法律，即此可觀。但若使英國人謂國會某條法律違背憲法，其所謂憲法，即指英國現在政治上所通行的習俗而言，例如：假使國會通過一條法律，規定：凡國民在承平之時，亦須受軍事法庭裁判，則英國人必羣起反抗無疑，且必嚴重宣稱，國會此舉，違背憲法，但決無一人發起要求法庭，對於此條法律，宣告無效；除了國會之外，亦決不希望任何法庭，暫時將此條法律放棄不用。其所欲為者，乃請國會取消此苛法，否則舉行選舉，任其另選一新國會。

英國憲法之  
可斷為柔性

英國國會權力之高，在法律上既如此無限，既能以尋常立法程序，修改憲法，遂使英國政治制度，獲得一種柔性的特質，而非立憲權與立法權分開的國家所能有之。英國

的著作家，對於其本國憲法這種特性，往往誇大其詞，以為能比別國憲法適用於新環境。昔者白芝浩論述英國政制，最後即著重在此，彼謂：英國國會，可以廢止陪審制度，通過剝奪民權的議案，無酬報的充公私人財產，取消納稅者的投票權，即公賣國家的殖民地，亦無不可。



### 是否事實

從嚴格的法理上看來，凡以上所云，固皆一些不差，但此完全係一種理論，不必詳細研討，因為事實上，世界各國立法議員，皆由人民選舉而出，其思想，感覺，顧慮以及其所受之習俗，無不與人民相同，所以對於人民意見，亦決無不表示尊重；並且習俗能變成慣例，及變成之後，其力量強於法律，強於成文憲法的條款，以致立法議員，更不敢胡行。試舉一例，說明習俗之有力量，譬如：美國的成文憲法，固禁止無相當酬報而將私產充公，但此並非美國私有財產不被充公之理由，否則何以英國憲法上並無此等規定，而私有財產亦不得侵犯耶。英美兩國私有財產所以不能沒收之真正理由，蓋因世界各國皆公認無酬報而強佔私產，謂之專橫，謂之不公平，且屬濫用政府威權。試問世界各國的公認，非習俗而何，由此觀之，習俗的力量可以想見。

柔性憲法並不視修不修改而定

一國憲法順序及其實施之所以時常更動者，並不以憲法修改程序簡便之故。法國憲法修改程序，亦頗簡便，遠不如美國憲法修改程序之複雜，但二十年中，法國修改案，反少於美國。

視乎：

憲法之所以柔性者，視乎兩事，第一為憲法規條之性質，第二為人民對於修改憲法之態度如何。凡憲法若其條文之範圍非常廣闊，足以使政府方針得儘量改變，而不致更

一，條文之廣闊

動，則不論其刊成書冊與否，皆天然的成爲柔性憲法；英美兩國，在此點上，無不如此。惟有某種憲法，即於瑣事亦詳細規定，如美國某幾邦憲法情形一般，則若欲其適合政

## 二，人民之習慣

治上執行的需要，除更動憲法條文外，別無他法。但此猶不足以決定後者定比前者性質剛強；決定憲法剛強與否，猶須視乎執有制憲權者之態度而定。在表面上，加尼爾尼的憲法，比英國憲法剛強得多，但事實上其修改反較容易，且修改次數亦多於英國。凡保守性之人民，而有廣義性之憲法，反可不時常修改；但若憲法規條嚴確，其不能用解釋方法變通者，則不論其修改程序如何困難，即規定須經全體人民表決，方可舉行，亦必須顧及事實上的需要，時常舉行修改。

## 英國憲法之卓異特點：理論與事實大有差別

再申言之，英國憲法的特點，並非不成文，蓋英國憲法大半皆已成文。其所以異於別國憲法者，實非因其採用普通立法程序以修改憲法之故。意大利西班牙憲法之修改，即復如此；且亦非因其實際上性質寬柔，美國憲法又何嘗不寬柔，英國憲法之唯一特點，在乎憲法與實際政治不相符合；不論何國憲法規條與事實，總大致相符，英國反是，憲法上的一切規條，往往與實施大相背馳，憲法理論與政府實況，各不相同，兩者之間，判若鴻溝，此為他國所未曾有者。

## 差別之結果

英國政治上的制度，形式，原則，理論，儀節以及行政上的名稱，雖實效久失，但至今未有變更；官名與實質，不相符合；久已廢止的權力，仍歸原有官吏執掌；又憲法之所規定與官吏之所設施，往往不同。英國政治既名實不符如此，所以英國著作家，其作文論及英國政府時，往往以半本書說明政府應如何如何，再以半本書解釋其實際政治之如何不同。

結 論

英國憲法之特色，綜計共有四點：

- (一) 憲法規條，與普通法案，在法律上無甚分別，國會對之皆有至高無上之權。
- (二) 英國之所謂違背憲法，與美國意義不同，英國最高法院對於國會法案，不能宣稱作廢或棄置。
- (三) 英國憲法對於美國之所謂立法行政司法三權分立之原則，以及中央地方分權之原則，皆不承認。
- 。英國國會制定法律，監督行政之權，又其本身，並係憲法問題的最後解釋機關；英國國會可隨意立法，不若美國國會權力之限于憲法上所規定者。

(四) 英國憲法理論與政府實際情形，不相符合。

新質爲舊形所掩

英國政治，起初不特是專制制度，甚至于是君主專制，七百年來，已由君主專制，變成君主立憲，換言之，已變成君主共和。但雖如此，而君主專制的理論，在憲法上仍未取消。君主仍爲一切主權之來源；照理論而言，政府一切動作，即君主一人之動作，政府不過代爲執行而已。政府中所有官吏，皆君主之臣僕；各部大臣，不過君主之顧問；大臣之任用與革職，隨君主之意旨而定；所有法令，不得君主批准，是無效的；所有官吏，不俟君主任命，是不行的（即首相亦非此不可）；所有國會選舉，如無君主命令，是不能舉行的。海軍是皇帝陛下的大海軍，郵政是皇帝陛下

的郵政，法庭是皇帝陛下

的法庭，政府是皇帝陛下

的政府，即國會中反對君主的人，亦名之曰皇帝陛下

的忠實政敵。凡此種種，蓋皆因憲法上或法律上，並未將古代君主之立法，任命官吏，支配司法等等特權，

加以刪改，所以有此駭人聽聞之言。實則君主此等特權，早已爲習俗所限制，致與空文無異。且君主所有的政治權，同時亦被人民藉代議制度之力，而爭奪殆盡。雖然，君主專制四字，固無實力可言，但在法律上，仍屹然有其地位。

英國憲法之  
難于敘述

由此觀之，英國君主政治之特點卽爲：國王實權，雖已全失，而專制形式，猶復存在。故在英國全部立憲組織上，法律之于習俗，理論之于事實，原則之于設施，皆大相懸殊，不可相提並論，此所以有英國政府難于敘述之苦。若言法律必須聲明非事實，若言事實必須聲明非法律，其麻煩困難如此，宜乎不耐煩之托克惟率爾而言曰：「英國無所謂憲法」。

## 第二章 憲法之如何發展

愛爾白爵士(C. Albert)謂：「英國國會，真是根深底固，若欲明瞭其進程序，非參證歷史不可。」  
英國憲法生長之特點

美國總統威爾遜謂：「英國政治制度，自古迄今，一氣貫串，從未間斷，可謂英國憲政史獨有的特徵」，蓋以英國憲政的進展，不是一個可以分成節段，或重新創造的歷史；其憲政實變動和緩而不著形跡，進步自然而不露聲色，其政治在精神上，固亦時時發生變動，但其變動，漸次進行，不易使人覺察，因此不像法國，美國的可以指定其歷史過程中的確期，至多只能很籠統的說，某一變遷，發生于某一世紀或某一朝代而已。

### 不列顛羣島

不列顛羣島，為英格蘭、威爾士、與蘇格蘭三島，面積約有八萬八千方里，與美國之嫩納蘇邦大小相彷彿；人口約共有四千四百萬左右。在三島之西面附近，則愛爾蘭在焉，有地約三萬方里，（比古巴小），其人口，祇有四十五萬之多。不列顛島，最初為黑頭髮的西爾脫族所佔據，此族係在耶穌紀元前好幾世紀，從歐洲大陸，橫渡英國海峽，侵略而來。至于當時的政治組織，現在知者甚少，惟知各部落，雖來自一系，但仍爭殺不已。後來在耶穌紀元前五十四年，該撒大將，曾領一隊大軍，由高爾侵及不列顛，但該撒並無永佔不列顛之野心；大約一世紀之後，羅馬方纔真正佔領不列顛，而同時設行省于此。

羅馬之侵略  
及其撤退

羅馬人在三島上所佔領的地方，北至于現在蘇格蘭邊界，西及于威爾士羣山；並未侵及愛爾蘭。英格蘭受制于羅馬者，約四百年之久，在此四百年中，羅馬人爲之建築道路，開闢城市，又使貿易大爲增進；但羅馬人民並未向英國移殖，故在第五世紀初，羅馬威權脫離英國之時，其所有政治制度，雲散烟消，不去知向。羅馬人雖統領英國至四百年之久，對於英國的言語宗教，以及人民習慣，並未發生多大影響，反不如英國在三百年內，使印度受影響之大。但是在精神方面，却大有影響，久經羅馬宰制，英國人的勇敢精神，竟爲之消磨殆盡，以致羅馬脫離之後，英國人便不知所以防禦外侮。

盎格魯撒  
克遜之來

羅馬退出英國之後，不久即有數種專以攻略爲事的蠻族，名單午族盎格魯族撒克遜族由北海而來，侵入英國，人數頗多，將原有的英國人，逐至西方，已則佔有全國一大部份，而此一大部份，又分爲東盎格力，亞麥細亞，諾森伯里亞，肯德，塞塞克斯，厄色克斯，威塞克斯等七區，各自爲政，儼然七國，七國之間，互相攻伐，弱者之肉，強者食之，由七國併爲三國，又併爲兩國，而威塞克斯 (Wessex)，卒于第九世紀，獲得最後勝利，統一全部；英格蘭國家，于焉成立。

英格蘭在  
撒克遜時  
代之政治

威塞克斯既統一英國，君侯卽爲國王。但此種統一，究係武力造成，而不出于自願，故原有的侯國，並未完全失去固有威權，或爲屬國，或爲郡邑，屬國則有伯爵一人爲之長，郡邑則有郡長 (Aeldorman) 一人爲之長，不過名義上歸附而已。哈斯金教授謂：

## 國王

「英國在諾爾曼人主之前，不過係各部落間的、一種散漫的混合，地方觀念甚深，諸侯又互相猜忌，是一個羣雄割據的局面；國王雖名為首領，其權力之大小，大概隨其才能之強弱而伸縮，王位規定為世襲，但其時有所謂哲人議會者，可以選擇任何王子作為太子，且至必要時，竟可于王家之外，選擇繼承王位之人。戰時，撒克遜國王，為人民的軍事統領，平時國王以哲人會議會（Witan）的同意，制定法律，而監視法律之執施，此外，並為宗教會議之主席。」

## 哲人會議

哲人會議，係國王的一個大輔弼機關，其確定的組織與職權，現在不得而知，但知其職權甚廣，遇重要問題，可備國王諮詢；但如遇君主庸弱，却可一變而為統治機關；其議員雖無定數，大概包括王家官吏，主教，牧師，郡長以及其他大議員在內。哲人會議中，無所謂民選議員；議員之中，雖亦有因大名鼎鼎，國王不得不加以任命者，但大半皆隨國王意思而選擇之。因此哲人會議的範圍，時大時小；撒克遜朝，無一定的國都，于是哲人會議，亦無一定的開會地點，隨時在英國各地召集。國王向例出席哲人會議，並指示一切。在理論上，哲人會議似有承認新法律，訂盟結約，批准稅則，規定教堂條例等權，故可謂之國家與教會的最高會議；並遇重要案件時，又係全國的最高法庭。總之其權勢之隆替，隨君主之英黯為轉移，二者適為一反比例。

## 哲人會議 可用以王 牽制國

哲人會議，雖無選舉議員，不能成為代議機關，但當時人多視為可以反映民意，阻制君主之專暴，實則此亦殊不足恃，蓋國王固能隨意任命其私人充議員，而為所欲為也。

。但無論如何，哲人會議，終爲國王與其邦土間的一個媒介，因爲哲人會議會址無定，可令國王隨之東西，親與各地接觸，一若國王不能一意孤行，須視哲人會議之意向而治其民。

### 撒克遜時之 地方政治

當撒克遜時，人民大半聚村而居，以農爲生，一村土地，歸一村掌管，所謂一村卽是一鄉 (Township)。按英國制度，鄉爲社會上政治上經濟上的最低單位。其時各鄉，皆有其地方組織，大概一鄉必設一「鄉會議」(Moot)，以及民選官吏若干，中有「鄉長」(Reeve) 一人，爲之主腦。合數鄉成爲一鎮，或名爲百人村其得名之由，大約因其時，每鎮必駐有武士百人，或巨族百家，就百家之族長人數而言，故名曰百人村 (Hundred)。各鎮亦各設一地方議會，大概由鄉長及各鄉選派代表四人而組織之。

### 一·鎮與 百人村

### 二·郡

鎮之上又有郡 (Shire)，每郡有郡議會。郡議會在最初的時候，大概係一種民衆會議，凡自由人民，皆可參加，但後來變成由大地主，教會辦事人連同各鄉長及各鄉代表組織而成。郡議會每年開會兩次，大概由郡長作主席；郡長乃國王任命之官，郡長之外，又有郡尹一人，亦由國王任命，有時郡尹代郡長出席議會，主持會務。其時各郡，又往往係「司教區域」，故教會主教，時常出席，宣布教會規條，並注意教會利益；如討論教會事件時，則主教常作主席，而其他教會高級人員，亦皆出席議會，以備詢問。總之，郡議會與其謂之立法機關，無寧謂之法庭。其主重功用，在于審問鎮議會所不能解決的案件，大概尤以爭奪土地事件爲多。



地方民主  
制之意義

撒克遜時代地方制度，綜計有三種意義：

一，全國地方組織大概相同，致使家易于統一。

二，地方組織，分爲三級制，（鄉，鎮，與郡）而各有其政治組織，此乃盎格魯撒克遜地方制度之基礎，致使英人從鄉鎮中得到自治的經驗。

三，使鎮與郡的政治組織，事實上皆建築于代議制度之上。此點似乎尤爲重要，因爲選擇代表的意義，在此已種下深根；蓋郡議會議員之由同儕選舉而出，遠在國會議員選舉之前，迨至國會選舉制度通行，人民早已有了訓練。在撒克遜時代的地方政治組織，既已如此發達，無怪後來盎格魯諾爾曼人，對於地方自治，忽輕就熟，有如老手一般。英人在過去二千年中，曾無一日不在郡，市邑，教區，州，市，國會中，選舉他人以爲代表。

諾爾曼人之  
主 (Norman  
Conqueror)

一年復一年，撒克遜朝諸君，仍屬無權。于是單午族，便乘此侵入，佔有全國一大部份，獨立爲王，經撒克遜朝竭力討伐，方告平復；但中興不久，卽有諾爾曼人起而代之。一〇六六年，撒克遜朝愛德華王崩殞，諾爾曼諸侯威廉 (William)，一面自稱繼承，一面率衆渡峽而來，大敗敵軍于申來爾地方，遂直入威斯德敏 (Westminster)，而于耶誕日，加冕爲王。

諾爾曼人之  
主對於憲  
法之影響

諾爾曼人之入主，爲英國憲政發達史上之第二個時期，而且是一個極重要的時期。惟諾爾曼對於代議制度的發展，不過承撒克遜朝之遺緒，並非創造者，此與七世紀後，

美國革命與代議制度的關係相同。諾爾曼諸君入主之後，並未將英國原有地方政治制度，消滅無遺，但略有改革，並參加以其自己之政治制度於其中而已。威廉一心欲作英國君主，欲得民心，故特許人民保存固有之法律，制度，與習俗。其所改革者，祇限于阻礙君權擴張，使不得統一全國的一部份。經此改革，撤克遜諾爾曼兩朝的政治理想，遂結為一體，而使國家獲利無窮，蓋撤克遜朝的政治，長于地方自治，弱于中央政府，而諾爾曼朝則兩者兼長。

一、君權之增長

二、土地之分割

三、君權及於教會

四、郡尹之任務

五、巡行審判制與習慣法

在諾爾曼朝政治發達史中，首先須推君權之增長。撤克遜朝，君權之所以小者，由于地方自治之權太大，諾爾曼威廉王，有鑒于此，一步不肯放鬆，以期君權增長，採用不少方法，卒底于成，抑制撤克遜朝所遺諸伯爵之權力，分割諸伯爵之地產，用以賜給其親信之人，使為其藩屬；又自立為教會教長，而取得任命主教之權。其尤關重要者，為諾爾曼諸君，竭力使地方政府，受君王直轄，尤以擴張郡尹權力一法為最有效。其時郡尹由國王任命，獨向國王負責，變成一郡之長（諾爾曼常呼郡為州 County）執行王旨，維持法律與秩序，徵收租稅，解入國庫；總之當時郡尹實已變成英國中古世紀之地方長官，而昔日之郡長或伯爵，此時在諾爾曼州法院中，皆已取消。最後威廉之子孫，創立王家法官制度，以增其權，欽派法官，巡行各郡，接受訴訟，並用一律的方法，判決案件，遂使君主所定的法律，普及全國，此為撤克遜朝所從來未有。

君權增長  
之意義

此一中央集權的重要性，不可謂不遠大。君權增長與民主政治，在表面上看來，似乎矛盾，實則諾爾曼朝，及其後人盡其文朝的君權擴張，及足以爲英國民主政治的最後勝利，除去障礙。蓋代議政治在英國之所以不能佔勝，並非因貴族權力強，反因其權力太弱，不能牽制君權；英國的貴族不像法國的公侯，從無一人勢力強足以抗衡君主者，所以英國君權的限制，及至時機屆臨，是羣大家合力，參加其事；換一句話說，英國的貴族和大地主，爲時勢所逼，不得不互相攜手，來對付君主，抓住國會，用作他們達到目的之工具，迨後尙須外援，故最後又請平民加入戰團。如此一來，國會的代議範圍擴充多了。此所以歷史家謂：英國民主政治，乃君主專制所促成的結局。

哲人會議改名  
大會議 (March  
the Council)

在諾爾曼政府之下，哲人會議，改名爲大議會，亦以達官貴族組織之，無所謂選舉議員。在威廉王之時，大議會每年開會三次，據歷史上說，開會時，英國人無不出席，但所謂英國人，蓋指其時有名望之英人而言；大議會開會地點不一定，亦隨國王行轅而定；威斯德敏，溫嘉斯，白露嘉皆曾舉行，惟總以威斯德敏爲多。大議會之職務，大致與以前哲人會議相仿，但其實權却遠不如。諾爾曼君權既大爲增加，而所有議員，又皆係國王藩臣，大議會不過是君主的最高法庭及其顧問機關而已；平時無所事事，遇立法徵稅之時，得參預商酌，惟君主之收入，仍無須其過問，蓋君主每年收入，大半由各州進貢；且君主自有地產甚多，富饒幾甲全國，其進款足以充國家用途之大部份，不必另用正式徵稅方法，以爲抵補。

政治組織  
中之一部

小議會  
(Cortes Regias)

大議會之外，又有一小議會；或云小議會，即大議會，或云小議會，異于大議會，實則同而不同。蓋大議會不常召集，大概每年至多開會三次，但其中一部份議員，如王家官吏之類，（法官，侍衛官，警吏，督察官）常隨國王巡行，此一小组體，既常在國王之側，自可隨時會集一處，處理行政，與司法事務，而凡此少數議員之會合，即名為小議會；至於有事之時，或召集大議會，或召集小議會，則全視國王之意旨，事件之大小，諸伯爵之便利而定。所以大議會與小議會，範圍或大或小，實無一定。大概凡遇司法上，財政上，公共政策上發生重大問題之時，則舉行大議會討論之，至于行政事務及例行公事，則由小議會處理之，但即此一點，亦難確定；中古時期的人，對於政治制度之的定義，向不注意。

總結  
上數節以

總之，吾人祇須記着，諾爾曼朝與盎其文朝君主，有一種非選舉的團體為之輔弼；此種非選舉的團體，有時舉正式會議，則有大多數人員出席；有時舉行非正式會議，則僅有少數人出席，至于國王之尊重議會意見，其程度應當若何，現已無從確定。諾爾曼朝諸君，皆大權獨攬，處理司法，徵收租稅，向各州徵貢稅，統領軍隊；宣佈稅則，並常時以命令隨意更改之。在理論上，君權無所限制，在事實上，亦幾乎如此，雖然，君主亦會召集人民之領袖，徵求意見，有時並予以容納。此徵求人民領袖意見的習慣，後因君權漸衰，竟變成常例，由常例而變成憲法上之原則。綜言之，蓋從大議會全體會議中，產生了後來的國會；從小會議產生了樞密院，王室度支局，以及最高法院，

所以二十世紀的英國政治組織，得之於當時大議會小議會者甚多。

亨利二世(Henry II)之設施

諾爾曼朝政治制度，在威廉王時，仍多粗糙之處，後經其曾孫亨利二世之琢磨，方臻完善。亨利二世恢復政府各部，並振興之，擴充之，將其界限規定之。亨利二世之為人，守法而善於為政，使行政制度與司法制度，頗有新生機，躬自親劃法官巡行制，任用克盡厥職之耶尹，普及陪審制，劃分小議會中之行政事務與司法事務；又因其時常召集大會議，討論重要問題，遂使之穩然成為國會之先導。

行政與司法事務之逐漸分開

上節曾說過，小議會在最初之時，兼理行政與司法事務，但後來逐漸進步，竟將性質不同之事，分別討論，例如：審察郡尹報告，與接受州法庭上訴案件，並不混為一談。且小議會又遣派議員，主持各州法庭，使議會中執司法權者，得與人民接近。總之小議會中之行政事務，與司法事務，自此之後，日見分開，結果遂變成兩部份：其行政事務之一部份，仍為君主永久的諮議院，後名為樞密院；其司法事務之一部份，即財政部，及高等法院之先導，且於最高法院之中，又分為王家法院，辯護法院，衡平院三種。夫行政與司法之劃分，並非一蹴而成，亦不能歸功於任何一朝，此乃旋進旋退，逐漸而來；吾人即此可見英國政治的演進原則，在事實上，確是如此。

國會之演進

同時政府的立法方面，亦有進步，但所謂立法，行政，司法等詞，當時在君主，議員及國人心中，固無分別；當時之人，祇知制立法律，頒佈法律之權，粹於王身，但

自大議會人數漸多，職務漸繁後，立法與行政，不得不分開辦理。

第一次之

擴大（一

二一三）

大議會開會時，初惟大地主被召參與，自小地主，又名郡騎士，亦遭容納後，大議會的範圍，就擴充多了。一二一五年，約翰王下令各郡郡尹，選派騎士四人，參加牛津大議會，約翰王之所以開此端者，並非受代議制度學說的影響，要無非為金錢關係，其時約翰需款甚亟，因欲徵收全國土地稅，似覺須經範圍廣大的代議機關通過，方為妥當，所以下令各郡選派代表。

納稅之權

「不選代議士，不納租稅」之學說，遂於此時，見其根芽，但此非得自亞力斯德等政治哲學家的遺教，不過英王約翰，覺得有了代議士，征起稅來，總比沒有方便些罷了。不意因此就種下了一種新政治學說的根芽，五百年後，竟橫渡大西洋，風靡一時。

十三世紀時對於「代議」(Representations)之觀念

但在十三世紀，出席大會議，並不視為一件光榮之事。不論大小地主，皆以為徒然加重負擔，可避則避。據近代某歷史所載，當時曾有一騎士，畏其僚友，強其出任代表，躍上馬背，加鞭疾馳，拚命逃去，以免煩惱。凡那騎士當選之後，皆須自備資斧，應召入京，其時行旅費用，既極為昂貴，又若由邊遠地方而來，則行程非數星期不可，所以應召入都，既不愉快，又無報酬。且各郡騎士至大議會會場之後，祇令承認新稅，一經承認，即令回家，天下最無意義之事，莫過於此。故中世紀之英人，決無視任代表為幸事者，召集代表的君令一到，簡直的就是新稅

隨後即到的暗示。

大憲章（一）  
（二一五）

一二一五年，於是大憲章的發生，大憲章中有若干條款，乃為大會議而發，使其組織與職權，更加固定。規定：凡特種租稅之徵收，非經會議同意，國王不得舉行。又規定：凡召集會議時，大勳爵須分別徵召，對於各郡騎士，須有書函通知，由郡尹轉致。其實大憲章，仍不脫貴族氣味，因為並未規定，大會議須有人民代表；更未保證各鎮必有代表與會。現在所有英語的國家，學生演說，每稱大憲章為人民權利之唯一關鍵，實則不過勳爵逼英王與他們所訂的一條條約，為的還是他們自己，何嘗顧到人民，蓋大憲章之多數條款，皆因教會地主利益而發，其涉及人民權利者，惟少數條款。而何以大眾，猶認大憲章為陪審制度，全民政治，以及現代通行民主政治之基礎，此誠不可索解？

「外間人」對於大憲章文  
件之概念

關於大憲章的印象，大眾猶有一種錯誤。美國學校中，壁上恆有懸大憲章故事圖一幅，圖中繪約翰王，衣冠儼然，面有憂色，正握鵝管，按長紙，作簽署狀，蓋所按長紙，即指大憲章而言；約翰王座後，設一軍幕，幕上王旗飛揚，惟此軍幕，係十九世紀式樣，而王旗亦在約翰王死後，方始通行，何以繪入，可見圖中一切，無不滑稽，約翰王從不能作一字，即其姓字，亦不能書，大憲章從未經其親手簽署，僅得其口頭承認，紙面上不過蓋以國璽，及男爵二十五人之印，用以保證國王之能遵守條約，如此而已。又大憲章，現在共有四種本子，各種皆自稱為真本

；而此四種本子，在措詞上，各各不同。

何以大憲章

係人民自由  
之一大標識

大憲章雖不能全為平民護身符，但自當認為英國憲政史上之一標識，蓋大憲章並非專為男爵而設；亦曾規定：國王遇有大事，依法須徵議會意見，非可隨意規避。換言之，大憲章雖係一貴族權利宣言，實則在彼等視之，亦不過以治國的根本慣例，請國王明白宣諸典章而已，而貴族此種解釋，人民頗能同意，相約不再與國王以助力，使其陷於孤立。所以大憲章條款，雖祇予主教男爵富商以權利，但勢必促進人民權利，這是可以無疑的。且大憲章曾賜予自由人一條權利，而自由人獲得之後，固守勿失，其海外後裔亦用以自衛。今摘錄其原文於下：

「若不根據貴族之合理判決，或國家之法律，則自由人不受逮捕拘禁，不得逐之家國，法律之外，亦不得加之以其他損害方法或使之服從命令。」（第三十九節）

西門（Simon）  
之會議（一二  
六五）

現在須回顧國會的演進程序，一二一五年憲章，並未規定大會議，須建設於代議制度之上，但不久這條政治原則，便告成功。此與西門大有關係；西門通稱為衆議院的始祖，實則西門殊不足當此。其間經過大約如下：在大憲章簽字後五十年，亨利三世的時候，國王與男爵，因增添新稅問題，又起衝突，干戈相見，王方戰敗，西門以男爵首領資格，在實際上統治全國。西門執政之後，亦如國王一般的需款，彼為解決此問題，發起會議，俾令承認增加租稅，於是在一二六五年，著手召集，不特徵召主教男爵那騎士等人，且指定全國二十一城市，令各選派代表二人，參與會議。



### 西門之動機

西門乃一希圖僥倖之人，自利而多謀，其擴充大會議中之代表制度，（大會議現在或稱之國會，國會二字，從此稱起）。並非受民主政治原則的影響，不過因需要金錢，其手下諸男爵，皆不富有，而城市人逐漸富饒，非得其助不可，意存引誘，於是徵召城市代表，但祇限定其於一己有好感者，故僅有二十一市。

### 模範國會 (Model Parliament) (一二九五年)

所以一二六五年之西門議會，既以伯爵，男爵，主教，騎士，市民組織而成，祇能代表一部份人民，不能代表全體人民，至多是一混合會議而已，未幾西門被廢，徵召代表之制，又戛然中止，其後三十年中，國會雖時時開會，但人民並未推選代表，參予其間。直至一二九五年，愛華德一世，又復推行此制，其時方有戰事，須向教會，男爵，騎士，市民各方籌款，於是舉行歷史上所謂一二九五年之模範國會，範圍頗廣，稱之無愧。惟其時國會祇有一院，而投票則分為三階級，即主教，男爵與騎士，市民三階級，分別表決，每階級先後由國王召至國會，恭聽國王申述籌款理由，申述既畢，予以默認，然後引退。覲見國王時，議員皆立而不坐，開會時間不長，足以解決困難而已。

### 國會之三級制 (Three estate) (en)

在後來數國會中，三級會議，以及分別投票，仍復通行。但三級會議，却未曾變成一種國會的定制，而結果三級制，變成兩院制。國會中高級教士與大爵士，利害相同，合組為一院，此兩種人皆係大地主，與國王關係密切，每逢開會，國王特別通知，故大爵士主教之充議

員，不由選舉，而有一定任期。其他郡騎士與市民，因利害相同，合組爲一院，且皆係代表性質。

### 兩院之分設

因此，國爲就立下兩院制的模型。其後一院名謂貴族院，一院名謂衆議院。但模型雖具，完成至緩，約百年之久，方克告竣。兩院之發明，開全世界新紀錄，所以在政治

史上，極爲重要，但事前並無人有志將三階級合併爲二，此實當時社會環境所造成。總之英國兩院制之發明，除與古時無關係外，其對於後世，則爲各國立法機關的基礎。

### 騎士與市

### 民代表之

### 選舉方法

騎士與市民之出席國會，係一種代議性質，蓋騎士乃由州法庭選舉而出，州法庭實則係一州議會，故可選派代表。凡地主不論其爲騎士與否，皆有被選舉資格；市民代表，乃由市中自由人開會選舉，此會議專爲選舉而設。至於當時的實情，大概州選舉乃由少數地主主持一切，市選舉特權，則操縱於少數市民領袖之手；投票採用舉手方法，競爭亦從不劇烈，

常至無人願充代表，經大衆勸駕，方勉強應允。

### 當選者之任務

在中古世紀，當選衆議院議員，既不光榮，又無權勢，除應允籌款的時候外，其地位毫不重要。在威斯特敏國大會禮堂中，主教與男爵坐於國王之前，王家法官與其他官吏，圍立國王兩旁，而州騎士與市民代表，皆面王位而排立於欄楯上下，既不能坐，又不能近；且其出席與否，對於法定人數，無甚關係。即其承認籌款情形，亦甚簡單，凡討論籌款，先由國王在會場中將此事宣佈，宣佈之後，衆議員皆退至休息室，互相研究，並公舉一議長，然後再反至議所，由議長用極

忠誠的態度，向國王報告討論結果，如此而已。

### 國會最初之職權

### 一 賦稅表

後再交貴族院討論。

### 二 提呈請願書

### 三 預立法

提呈請願書一事，亦可謂參預立法的基礎，因為所有請願書，往往陳訴同一疾苦，於是習慣上，便使許多請願書，合而為一，作為一個整個請願書，交由衆議院，提呈國王，名曰「呈國王書」是一請求國王有所與廢的一致的要求。當十四世紀之時，國王立法，必須獲得貴族的同意，但同時已顧及衆議院之請求，降至十五世紀，衆議員之意見與貴族之意見，輕重一律，國王立法，亦非獲得衆議員同意不可。衆議員之立法權，即如此緩緩而增進，澆假而至於薈薇戰爭，諸貴族互相攻伐，死傷甚多，結果貴族大半死去，封邑亦絕，雖有新貴族遞補，但其權威遠不如前。

### 近世紀初之英國政治

雖然如此，即在亨利八世依力薩伯兩朝的封候，衆議院究仍為兩院中之較弱者。其時國王仍係政治中心，立法時僅注重貴族的意見，假使衆議院敢於頑抗，國王不惜施以

恐嚇與威脅的手段，強之服從。例如：亨利八世某次曾警告衆議院，曰：如再不通過某條法律，必將我首送上斷頭臺。又如依力薩伯的時候，曾有兩個議員，因堅持某條與依氏意見相反的法律，被逮下獄。其時衆議院約有議員三百人，由州中地主及市中自由人選舉之。但舉行選舉，無一定之期，因法律上習慣上，無規定選舉日期之必要，每遇國王需用金錢時，選舉立即舉行；如衆議員馴良可馭，則任其成立數年，若或倔強，則立即下令解散。但開會時間，總是很短，大概不過數日，至多亦不過數星期。在亨利八世一朝，國會曾開會九次，一次延至七年，兩次延至三年，而其他六次，皆舉行之後，旋即解散。及依力薩伯朝，國會開會較有循序；依氏對於國會所通過之重要議案，亦多半表示接受，至少亦在表面上予以敷衍。

#### 斯圖華時代

(Stuart)之  
君主與國會

但國會的勢力，至依力薩伯死後，受到極大打擊，幾乎至於不可收拾，一六〇三年，依氏崩殞，既無子姪，又鮮兄弟，于是王位由其外甥蘇格蘭斯圖華朝君主，詹姆六世繼承，改號爲英王詹姆一世。詹姆既登位，倡言君權出自天賜，堅持君主特權，不久即與衆議員發生衝突，其直接原因，係衆議員反對詹姆一世不經國會同意，而增加租稅，嗣以詹姆一世，尙屬不爲已甚，其事始告平息，勉得相安一時；惟詹姆一世，從此亦頗知取巧，過法律不能通過之時，每以命令代之。

#### 公然衝突

詹姆死後，其子查理一世即位。爲人既不謹慎，命途又復多舛，其左右前後，皆係

剛愎魯魯之人。即位不久，即與國會勢不兩立；一六二八年，兩院聯合向查理一世，提呈請願書，即所謂大名鼎鼎的「人權說帖」是也。在這說帖中，規定一條原則：不經國會同意，任何人不得被迫向朝廷上貢，担任公債，樂輸，賦稅及其他性質的義務。查理在強制之下，雖接受此請願，但對於其中規定，並不遵守，竟不經國會同意，悍然恢復幾種舊賦稅，例如：軍艦稅等，國會抗議，國王遂遣散議員，此後十一年中，查理未曾一度召集國會。其時英國已趨向君主專制一途，若欲脫離，非大革命不可。兩方惡感甚深，最後查理知事迫，急召集國會，以緩空氣，但各議員對於國王的態度，不稍和緩，通過一六四一年的大抗議 (Grand Remonstrance)，將國王罪狀訴之全國。

### 大革命與共和國

在革命的初期，王軍頗佔優勢，但克倫威爾重整旗鼓，猛進不懈，國會軍竟戰勝王軍；查理奔入蘇格蘭軍中，乞其援助，蘇格蘭軍人將其解送英國國會，經過長期的談判，查理卒受審定讞而斬決（一六四九）。于是政治組織大為更動，君主與貴族院，宣布廢止，共和國成立，並制定成文憲法，名為「政府證書」，克倫威爾被戴為不列顛共和國大執政。但克倫威爾統治全國之後，亦如查理一般感覺衆議院難於對付，「政府證書」，殊難立基礎。人民對於克倫威爾，日益失其信仰，猶幸其才能強大，勉強保持地位；一六五八年克倫威爾死，遺命其子莫其德繼之，未幾莫其德退位，而斯圖華朝，遂于一六六〇年復辟。

### 斯圖華朝之

斯圖華朝之復辟，即表示君主觀念，在英國人心目中，根深蒂固，不能推翻。復辟

復辟（一六六〇）及詹姆二世之退位（一六八八）

之後，人民對於君主，前仇夙恨，皆已坐忘，且以為新君查理二世，或將採用「主權在國會」的原則，實施政治。在表面上，查理二世，果然如此，臨御二十五年之中，雖亦常與國會發生衝突，但從未決裂。繼之者，為其弟詹姆二世，即位於一六八五年，其命運不及乃兄。為人量小性恆，思想頑固，又不善選擇臣輔，甫即王位，即因「廢止執行權」的問題，與國會齟齬，所謂廢止執行權，蓋指王命可以廢止法律。於是國會領袖，圖謀另立，邀請與倫期侯威廉入主英國，保護憲法上所規定的權利，遂釀成一六八八年革命之結果。查理二世既為國內各黨派所棄，亡命法國，而斯圖華朝同時結束。

樞密院之發展  
(Privy Council)

當國王與國會衝突之時，國王的諮議院，即今之所謂樞密院，權勢日增。旋成一大機關，樞密員有時竟達四十人之多。但其職務，在名義上，僅係顧問性質，實則已不止此。常代國王行使特權。賴其各委員會及院令之力，遂調節商務，監督司法，控制財政；政府各部，鮮有逃其監督者。又藉其頒布與法律有同等效力之法令律例之權，擬成立法機關，權勢之隆，幾駕國會而上之。

一六六七年之  
密會 (Cabal)

在理論上，國王遇有設施，皆須諮詢樞密院的意見，但後來樞密院範圍日大，不得不分委員會，以處其事，不復能真為國王之諮議機關。當時英國海軍，選數經敗績，人民歸罪于樞密院之尾大不掉，周轉不靈。查理二世，因此採用一種「密會」計劃，僅選擇樞密員中少數重

要分子，與之密商國政。凡不得參與機秘的樞密員，對此措置，大為反對。故會一度廢止，旋即恢復。卒成爲內閣制的前驅。

人權條文  
(一六八九)

一六八九年革命的結果，威廉及其夫人瑪利登位，國會爲防止國王與立法機關發生衝突起見。擬定一件公文，此卽所謂「人權條文」。此公文在性質上，雖與憲法之普通

意義不同，却將當時國會所認爲的政治基本原則，羅列無遺。其中縷述國王歷來與國人之爭端後，復規定國會在立法上，有最高權力，國王徵稅，必須得國會同意，國會開會，應有定期。又規定許多私人權利，不許國王侵犯。所以「人權條文」實爲英國政治基本原則，演進史中一個主要過程。至此而英國憲政的原則，大體已備，此後祇須補充之，實行之而已。至此而英國立憲政治，亦已確定，國會對於君主的特權，已可正式加以監督，且又可監督各大臣，雖其時「行政向立法負責」(ministerial responsibility)的原則，尙未確定到現在的模樣，而所有一六八九年後的變更，皆不及乎大體。

一六八九年  
以來憲法上  
之變更

但自一六八九年以來，英國政制之骨架雖無改動，其實際政治方面，總免不了有幾個變更：

(甲) 君王實權之逐漸減少。

(乙) 內閣之產生，及其向國會之負責。

(丙) 衆議院之平民化。

(丁) 貴族院權力之減削。

(戊) 政黨之出現。

一、業經減少之王權

人權條文，雖已確定國會在立法上有最高權力，但並未禁阻國王在立法上佔一重要地位。威廉與瑪利仍係行政上的主體，仍可不經國會同意而任命各大臣。但其子若孫，喬治一世喬治二世乃生於漢諾弗，忠於漢諾弗，而對於英國政治，無甚興趣。此兩人皆不能操英語，以致無從出席大臣會議，既不了解君主特權的意義，亦不想利用君主特權為護符。祇須英國在大陸政策能增進漢諾弗的利益，則雖讓國會獨斷獨行，亦無不可；其選擇大臣，一照眾議院的意思，並讓眾議院監督大臣。眾議院權力，在喬治一世喬治二世之時，既如此增加，降而至於喬治三世即位，雖竭力恢復其祖若父所失去的特權，但為時已遲，望塵莫及，國會既已獲得政權，自不肯輕易放鬆。

二、內閣之演進

國王個人權力，既形衰落，大臣之權，因此增加。今人常謂查理二世之密會，即後世內閣之鼻祖，此在意義上，果然不誤。惟內閣制之所以產生，實因國會欲藉之以壓制君權之故。內閣制產生之後，國王即感覺組織內閣之人，自以樞密員之屬於眾議院中多數黨者（惠格黨或托勒黨），最為相宜。國王之所以如此選擇者，國會固未嘗通過任何法案成決議，強其施行，却為事實上必然的結果。蓋若國王選擇一樞密員之屬於眾議院少數黨者，則多數黨將與國王發生糾紛。國王既有隨意選擇之權，為息事寧人計，為減少自己麻煩計，何樂而不選多數黨的黨人。其得「首相」徽號最早



者，爲華爾坡爵士(Sir R. Walpole)，蓋華爾坡之爲首相，係出國會的意見，迨其一七四二年，因在衆議員遭受打擊而去職，尤爲英國不成文憲法創立一最重要的陳例。

### 三、衆議院之民主化

英國政治之變成民主化，乃過去二百年中之第三個特點，二百年前，衆議院代議其名，實不足代表人民，蓋其時衆議院並不能代表英國人民，亦不能表現人民對於國家政策的意見。所以然者，乃因其選舉權不普及之故。更由於農業漸衰，工業漸興，人民遷移不常，而國家從未隨之而作議席分配之更張。及至一八三二年的改革法案，方將此等腐敗情形，大加改革，從此選舉權擴大，使代表與民數大致符合。所以一八三二之年改革法案，使衆議院在名義上實際上皆成人民的代表，迥非昔日可比。其後的改革法，不過增長其權勢而已。一八三二年後，迭有改革法，最後者成立於一九一八年。

### 四、貴族院權力之減少

英國政治上的第四個重要變更，係貴族院權力之減削；夫貴族院之權力，固須減削。原來衆院貴院兩院間時起衝突，尤以十九世紀之末爲甚。貴族院往往否決衆議院以極大多數通過的要案，兩院各不相下，增加了不少政治上的糾紛，而引起了「限制上院權力」的運動，鼓吹甚久，卒於一九一一年實現。蓋於一九一〇年，貴族院對於衆議院所通過之財政案，加以否決，但是衆議院抱定主意，必須使之成爲法案，故堅決的決定，此後必不能再讓那世襲的貴族院來阻撓他們的意志，因此制定「國會法案」，而送經兩院通過，揚言貴族院若不予通過，將用產生新貴族的方法對付，

結果貴族院在此威脅之下屈服。從此有國會法爲之明白規定，凡遇兩院意見不同之時，衆議院有最高的威權。

五、政黨之興起

最後一點，英國的實際政治，在過去二百年中，受政黨的影響不少。以現在吾人對於政黨組織，政黨宣言，以及政黨的熟識而言代議政治而無政黨，當然爲不可能之事。

英國在一六八九前卽有「黨閥」(Faction)的組織，如蘭加斯得派與約克派，騎士派與王權派，惠格派與托勒派等等，惟此等「黨閥」非今日之所謂政黨，因爲彼時的黨派，從不能容其他黨派之存在，一派得勢，首要之圖，卽將他派逐至國外。直至一六八九年後，英人漸覺悟吾人儘可反對政府，而不必卽爲國家的仇敵。可以反對政府，而不必卽爲「叛逆」。最後漸覺悟國會內有強固之反對黨，足使政府有所顧忌，反足增進行政上的效果。故及至十九世紀，政黨制度，及其一切附帶條件，遂爲大衆所公認。于是國會中之少數黨不復稱謂君主的仇人，乃改稱爲皇帝陛下的忠實政敵。此處加「忠實」兩字，極關重要，足證在過去的二百年中，英國議會制精神上的進步。

最近兩世紀以來憲法上之其他發展

以上所述之政治上的幾種變更，並不能將英國自喬治三世以及美洲革命以來，所有的政治變更包括在內。此外猶有數點：乃一七〇七年蘇格蘭併入英國；一八〇〇年愛爾蘭亦併入英國，但其南部於一九二二年得一新地位，而脫去合併的束縛。英國在此二百年中，又於海外開設屬地，殖民地，保護地等等，而各種屬地之與祖國的關係，逐漸的一部份以法律，

一部份以習俗規定之。即與印度之關係，最近數年來亦已改良；凡此種種的推演成，從未使英國政制發生激烈的改變。總之，英國從一個人口不過二千萬的蕞爾小國，變成一個人口幾達四萬萬的世界帝國，其憲法根本上並沒有激烈的變動，所改變者，不過瑣細之處，及行政的精神，以適合時代的需要而已。所以英國如美國一般，亦以十八世紀的憲法，適合二十世紀的環境。

歐洲各國政府 上卷

## 第三章 王位

胡克謂：「國王所有的職權，乃由法律所給予，而其職權之範圍，亦顯然可指。」

### 國王與王位

斯圖華時代一諷刺家，曾問人曰。「何人統治英國」？答曰：「國王（不問）統治之」。何人統治國王」？曰：「公爵統治之」；曰：「何人統治公爵」？曰：「無人矣」。現在統治英國者，則為王位，（Crown）（或譯為「君主」）而非國王；惟王位受制於首相，而首相有衆議院用捉摸不定的方法為之作梗。英國政治上有數個專門名詞，其區別甚微，但其中以格萊斯頓曾經所提出之「國王」（King）與「王位」（Crown），「國王的本身」（Monarchy as a person）與「國王的制度」（Monarchy as an Institution）此兩種區別，最為重要；其差別甚大，而恆人常漠然視之，即英人亦然。英人每日談話時，常將許多特權歸之於「國王個人」，實則屬於國王所掌之職位。蓋此等特權，並不屬於喬治五世，但屬於「王位」那個抽象名詞，而國王者，不過此抽象名詞之實質耳；即稱之「人民之公意」，或「被統治者之同意」，亦無不可。

### 職權之由

### 國王遞嬗

### 至王位

國王特權之由實質上遞嬗到制度上，亦為英國憲政史上之一特點。國會對於國王個人之身分，並未侵犯，國王永久處於法律之上，至今猶然。但國會對於王位，則加以束縛，使遵守某幾種規條。因此國王職位上的行動，已限制於國家法律與習俗權力之下，

但國會之約束王位特權，亦非一朝一夕之事，大概其來原約在大憲章之時，或更早於此，亦未可知，而直至十九世紀，方始完成。但國會與國王之爭執，無論如何總發生於斯圖華朝之前，及至斯圖華朝，君主專制的危機已過。故一六八八年之革命，不僅以王易王，並係君主政權，從國王本身遞嬗到國王制度上之一重要時代。

### 王位之永久不變

關於國王與王位之區別，可以在「傳位宣言」：「國王已崩」，「國王萬歲」兩語中追求之；案此宣言，其意若曰，「國王已崩，王位萬歲，帝王世代相傳之職位萬歲」。國王之死，對於王位之職權與任務，無甚關係，猶諸共和國中，甲總統任滿乙總統繼任，對於總統職權任務之無關係一般。是故王位是個形式，或法人，無實質，不會死的；王位之勢力，職務，特權，並不因國王之死亡，而片刻停止。

### 國王王位分別之重要

研究英國政治制度之外國學生，若能將上節關於國王與王位的區別記着，則便打破了這個疑團。吾人讀英國政治一類書籍，常見書中說，英國王位有極大之權力，主持公道，執行政務，任命百官，統率各軍，締結條約，赦免罪犯，召集國會，解散國會，處理各種大事，夫王位既係替代人民辦理各事之人，以上云云，確係真情；但又見書中同一頁上謂，國王久非政治上之統治者，無實權可使，僅為國家統一之標識耳，凡此云云，亦屬實情。然案諸上面兩說，似乎相去太遠，實則現在王位所有之職權，並非由國王隨着個人的意見而施行，乃由國王依據人民代表的意思而施行，

若明乎此，便不覺上面兩說之近乎矛盾。

法律上之權  
利與實際上  
之職權

五十年前，著名之政論家白芝浩謂：「維多利亞女王，可以不得國會之同意，而遣散陸軍，出售海軍，發起戰爭，揮棄國土，貴顯平民，斥逐百官，赦免罪犯，以及其他種種絕對專制之事」，白氏如此一說，又增加外國學生之疑團。按照英國憲法之規定，白氏之言誠然，維氏在憲法上，誠可作此種種，但在實際上，則一無可作；若作一事，必立將去位。故若但論事實，不論法律上之假定，則可知此說法：倘國務院獲得代表民意之衆議院的信任，則王位可根據其意見而作此種種專制事件；蓋英國亦如其他民主政體的國家一般，民意爲至高無上之一物。至於民意之表示方法，或由國務大臣用王位的名義而表現之如英國者然，或由國務員用國家的名義而表現之如法國一般，此則無甚關係，祇須一國之行動，受制於被統治者之同意，便爲至要。

歷來之君王

英國在過去十世紀中。共有四十九君，平均每君臨御約二十年。四十九君之中女王四人；又其中臨御最久者，爲維多利亞女王，在位六十四年，而最短者，爲愛德華五世，一四八三年卽位，不數月卽薨。英國自開國以來，國中無君者，祇十一年，蓋卽清教徒革命之時。

王位之繼承

英國採取君主世襲制度，而王位之傳授，乃由國會依照王位繼承條例而主持之。現行之王位繼承條例，係國會於一七零一年通過之。其中條例，大概規定，凡繼承王位之人，必須漢諾佛蘇菲亞公主之後裔。按蘇菲亞公主，係詹姆斯一世之孫女，故英國現代君主的朝名，本曰

薩克思科堡，直至一九一四年方廢止此名，蓋以其時英國全國痛恨德國，反對條頓民族之運動盛行，遂改為溫座朝。繼承條例，又規定曰：承襲王位者，唯新教徒為合格；從前國王受冕之際，必須宣誓，棄絕一切羅馬舊教之學說，但此舉已於一九一〇年廢止，從此之後，祇須宣誓忠於新教，至於不應信奉其他宗教等言，業已刪除，英國當今王上之尊號，為「天命之不列顛，愛爾蘭，及海外屬地君王，印度皇帝，新教護主，喬治」。

### 繼承王位之習慣

在習慣上，王位係根據長子繼承法而傳授，換言之，即長子有繼承王位之優先權。

若無男子，女子方得繼承，否則兄終弟及，或弟已卒，由弟之子或女繼承。（案原文太簡此句係譯者補充）如遠近各支均絕，竟無可承繼者，國會得修改繼承條例，另立新朝。凡國王之長子，尊稱為威爾斯親王，但彼與威爾斯地方，並無政治上之關係，亦無統治該地之權。

### 攝政 (Regent)

新王登極，照例必舉行加冕禮，但此儀節，在法律上，並無意義，又不能增加君主之威權。新君登極，年齡若在十八歲以下，于是則須由國會通過一道法案，為之設立一攝政大臣；至于攝政大臣之如何選擇，則法律上未曾規定，隨當時之情形而定，大概請幼君之成年親族一人，擔任此席。又若遇國王精神上，或身體上發生疾病，不能親政，亦得請一攝政大臣代行王事。英國在過去之一百年中，却未曾一立攝政。

### 特別委員會

關於攝政一事，憲法上又發生一滑稽問題。按攝政之設立，須由國會通過一法案以



決定之，而凡國會法案，必須經國王批准，方始有效，但若國王有疾，不能執行王事，則其批准，將如何而得。此事早已成爲問題，但其解決方法，須視國會之權力如何，國會權力若強大，則可任命一特別委員會，專代國王批准攝政法案。于是問題即可解決。

### 君主財政 上之給養

現在英國國王，係受國庫之給養，但昔日之君王，未嘗如此，最初英國國王，須自己給養，易而言之，即自己供給之意。諾爾曼朝，與潑郎太朝諸君，皆爲食邑地主，進款甚豐，國王卽用以供給其個人所有之用度，並用以維持朝廷。且有時卽國家之經常費，亦可由其進款供給。其時人民對於賦稅，除有特別事故，如戰事等等以外，概不接受，卽有特別事故，其接受也，亦往往怨言蜂起。但自國用日增，「召集國會，要求代表特別承認」一法，已成慣例；此等特別承認的數目，又當然的日見其大，日見其多。

### 王室經費

在一六八九年以前，國王個人用度，與公共經費，劃分不開。但自一六八九年起，兩種費用，漸事分割，馴至現在，兩不相犯。現在國會每于新君登極之初，卽決定國王的歲入，從國庫中撥付，用以給養國王個人及其家族。國會的這種給予，名曰王室經費，(Civil List) 半以備國王特殊用途，半係一筆整數，以備國王隨意使用。現在王室經費之總數，每年已達四七〇〇〇鎊，合之美金，等于二〇〇〇〇〇〇金圓有餘。

### 王位權力

從前王位之權力(Power)，視爲國王個人與生俱來的「特權」(Prerogative)，國會或

### 之來源

其他機關，從未將此等特權授予之；現在王位之權力，雖猶有昔日特權所遺，而大部則或由習慣醞釀而成，或為國會所授予。現在國會，往往授權與國王，同時奪去其特權。而王位又有些特權，因久不使用，遂致廢止。所以現在王位所有之權，祇不過國會所許其掌握之權而已。

### 王位之特權

有些研究英國憲法之學者，對於王位之特權，王位之權力，皆加以區別；但此區別，在實際上，無關緊要，因為現在王位的威權，不論其如何獲得，國會無不可剝奪之。故凡王位之行爲，是否恢復昔日的專制，抑或依照憲法上之程序，皆已完全成為考古者之問題。我所最須注意者，即現在英國之王位，乃係全國人民「行政上之一經理」，而其行爲，須受國會之監督，如此而已。

### 孟德斯鳩 (Montesquieu) 之所謂分權

一百五十年前，孟德斯鳩發明三權分立之說，自謂其學說，有當時英國的政治爲之證實，又謂法國民主政治之失敗，即立法，行政，司法三權集中一處之必然結局。蓋布彰朝諸君，既頒佈如法律一般的上諭，又執行此等法律，又審判罪犯，如此之三權混亂，對於民主政治之發展，實爲致命傷，因此孟德斯鳩贊許英國三權分立之成功。

### 其誤解

但孟氏所見實謬，徒爲英國政治之外表蒙蔽，而未知其實際內容。其時英國國會似乎專于造法，國王專于執行法律，立法行政，界劃分明，實則英國立法與行政，即孟德斯鳩之時，皆同受國會之監督，而王位的權力，不過是一種委託性質，蓋其權力係由國會委託之與若干

代表，曰國務大臣者，而由此等人借用國王名義，執行一切。故英國在憲法上，從未實行分權之原則，惟于法官之任期，特別予以保障，其罷免亦必須由兩院連合申請國王方可。除此點外，至于立法行政互相銜制之觀念，乃係美國主義，歐洲從未實行。

君主乃國會  
中一份子

在英國政治制度上，君主不但不是行政元首，並係立法上一主要份子；又如其尊號所稱，係一貴族。凡國會所立之法，需其核准。不特此也，君主又係主持正理施行赦免者，由此觀之，英國君主，在行政立法司法上皆有參預之分。

以政治上之  
稱謂「證實之」

在英國行政上的稱謂中，即可見君主之無不有份。人民之逮捕，用皇帝陛下之名義；刑事案件之兩造，稱國王對某某人，國王在公開演說時，稱政府謂我的政府，大臣謂我的大臣，大使謂我的大使，人民謂我的人民。英人自稱爲君主的臣民，而不稱英國的公民。凡此種種稱謂，全係古代習俗之遺風，而非由於國王擅用威福所致。君主實權已去，所存者不過形式而已。但此虛聲，並非全無價值，能使一般人的心理中，發生一種統一，莊嚴，鞏固的感覺，英人皆認爲此虛聲，能減少人民褻視黨派的心理，而使之精神上得到一種公正之愉快，覺得統治國家者，並非保守黨之政府，或自由黨之政府，或勞工黨之政府，而乃係皇帝陛下之政府，而坐于國會中反對席者，乃皇帝陛下之對敵。人人忠于國王，故能使不列顛人民團結，英王者，實英國強大光榮之核心也。「名詞」與「標幟」，在政治上，往往有巧妙而悠久之勢力，有時乃非吾人所及意料。

君主之參預立法

在查理一世末年前，擁護君主者猶倡言，君主天生有立法權，可不經國會而頒佈訓令；此等訓令，名曰法令。但君主頒佈法令之權，自查理一世後，即已廢止。現在君主雖仍可頒佈院令（Order-in-Council），但院令多須經國會法案所承認，方發生法律上之效力。

任何法案，亦須經同樣之步驟，方發生效力。法案在名義上，係國王在國會的工作，觀其緒言，可為證。每一法案，必于緒言中，說：此法案乃係皇帝陛下，依照國會規條，獲得僧俗兩方之貴族議員及衆議員同意，在此國會會議中，所規定者。國會每條法案，皆須經君主批准，方可有效，但君主從不拒絕批准，故此不過一種手續而已。

君主對於國會之任務

君主依照「國會每年至少開會一次」之原則，有發起召集國會之權。此原則在法律上，並無規定，但事實上，國會若一年不開會，有幾條必須年年通過始能有效之法案，行將廢止。軍隊將無軍紀，賦稅將無從征收，政費亦無所出，豈不將使國家陷于絕境。故國會每年非開會一次不可。每屆國會終了之時，君主下令閉會；改選之時，君主下令解散；又新國會召集之初，君主恒出席國會，立于寶座之前，而致開幕之詞。

一。君主召集會議，閉會，及解散國會

二。理論與事實

但國王對於此等職務，無私人意見之可參預。凡國會之何時召集會議，何時閉會，何時解散，皆由國務大臣決定之。即國王立于寶座前所作之演詞，亦為首相所擬，不過借國王之口宣讀，故詞中皆內閣之意見與主張，而非國王之意見與主張。國王觀畢退席，于是在本屆會

議中，將永不復來。將國會制度發軔之初，每次會議，國王必出作主席，但二百年來，除開會閉會時外，國王不特不來作主席，即旁觀亦從不來，且開會閉會時，亦未必每次出席。

### 三核法律

議案經國會通過後，呈國王核准。核准之方法有二，或由國王親臨貴院批核，或將議案委之數貴族議員，使作專員，代行批核；現在總採取後面一法。故英國國王之核准者，將所有需核准議案之題目讀出，又有一官員，係國會秘書，將潑郎太時代所習用之一句古法國語，莊嚴宣誦，而諸委員大臣，默不作聲，逐件批准而已。

### 國王之決定議案

凡尋常公案，則批以「國王核此」數字；預算案則批以「國王向人民致謝，願領其盛意，欽此」數字；私案則批以「准其所請」。古時國王若不欲批准一案，則但批曰「容我思之」（如現代之政客一般），但此等不批准之詞句，不為君主所用或國會所用者，已二百餘年。

### 其古怪程序

國王之秘書，隨時將兩院所通過之議案，編成一名單。名單上祇寫議案之題目，及至批准之時，國王發下公文，任命委員五人，將批准一事託付與之。公文上，印有國王私璽及國璽。此等委員，大概皆係貴族，而司法大臣必其中之一。

及至是時，此五人身披銀鼠紅袍，坐于貴族院王座之下，司法大臣居中，其餘四人，分坐兩旁。諸

事齊備，司法大臣宣稱：「王上聖意，下令此間諸貴族，組織一委員會，代理王上批准國會兩院所已通過之議案」。司法大臣既宣畢，貴族院之傳達官，名謂黑杖使者（Gentleman usher of the Black rod）邁步而出貴族院，穿廊走入衆議院，叩門而入，啓請衆議員前往。

捲邊帽與  
法國習語

于是議長與警衛長領導，忠實的衆議員隨後，（往往人數極少），步入貴族院，排

一揪。貴族院秘書遂將國王頒佈與各委員之特許狀，宣讀一遍，各委員當秘書誦及其姓名，官職之時，又復脫帽，以示敬意。宣誦已畢，國王之秘書及國會之秘書，各就坐於辦公案之一端；國王之秘書，讀出每個議案之題目，國會之秘書，隨即讀出諾爾曼法文之程式，其詞已見上節，茲惟將其對白情形書下。如國王之秘書曰：「學校教師年老退職，支領養老金案，國會秘書一面向諸委員鞠躬，一面莊重而言曰：「准此」；又如遇一私案時，國王之秘書曰：孟漆斯脫煤氣公司擴充案，國會之秘書答曰：「如其所請」

形式而已

所以現在國王之核准議案，除形式外，毫無其他意義，國王對於議案，或甚至未曾一讀，但彼固無須讀之。蓋國王之於議案，並不負責，只須國會兩院通過足矣，只須內閣同意足矣。如若內閣反對，則此案亦早已不致通過，故負議案之責者，乃內閣，而受外界攻擊者，亦內閣。

何以君主  
不拒絕批  
准議案

但若遇一性情偏強之君，不願大臣之意見，竟不批准國會所通過之議案，則將如何？此一問題，並不難答。此本未必有之事，即使有之，內閣既不得國王信任，何能繼續任職，自當立即辭職，於是國王必另請一人組閣，但衆議院自必不擁護此新相，否則豈非左祖「王方」而與自己作對。國會既表示不與內閣合作，則唯有解散衆議院，任人民公決一法。惟事勢至此，國王地位，危險非常，因爲人民若再反對國王此舉，不啻即隱示請其退位。

由來已久  
之陳例

因此，英國國王，自決不致反對衆議院之議案，以釀成如此危險之局面。數百年來，事實上未曾有一君，對於國會已經通過之議案，不加以核准。所以君主否決權，已成爲廢言，並可決其永不復行。常有人就事實說，若國會將判處國王死刑之文書，呈上國王，國王亦必不得批准之；雖然「死刑文書」，或「剝奪權利」，不論對君對民，若此之毒辣手段，國會却早已廢止不用。

回溯查理二世時，某大臣者，長夜酣嬉，醉後，題詩於君王寢室門上曰：

比室君所疑，君言無人信，愚言君不出，智事亦不任。

查理二世見之，以爲至言。謂國王所說之語，是他自己的，所作之事，却是國務大臣的。國王固須參預立法，但其參預，既難爲智，又難爲愚，極不負任何責任。

君主威權之

雖然，國王對於立法，固無正式之權，但不能謂其一無勢力。國務大臣，習慣上爲

減少並非即  
君主勢力之

減少

禮貌起見，務使國王對於其將提出國會之議案，有所預聞；向例尋常瑣屑事務，不常擾瀆國王，至若內閣討論重要案件之時，必須探詢國王，有何意見，而國王意見之被重視與否，須視其論據如何為定，惟若國王意見，與國務大臣相左，而國務大臣又堅持不讓，則結果必國務大臣勝利；在這種地方，國王意見之輕重，然自亦須視國王個人才能與力量如何，同時亦須視國王與首相之私交如何為斷。至於國王與首相之私交，亦有密切而誠摯者，亦有冷淡而完全屬於公事上者。

維多利亞及  
其兩大首相

關於國王與首相之私交，試舉數例。如維多利亞女王對於狄斯萊烈，極為友摯，而狄遇要政，必就商於女王，但維氏厭惡格萊斯頓，半亦因格氏常以瑣屑笨拙之事擾之。

曾有人問狄氏用何種手段，能與此剛強女君相處，如此和協。答曰：「我從不拒其所請，從不與之抗辯，且時我有健忘。維多利亞亦嘗解釋其所以好惡之意曰：「狄氏以女子視我，而格氏與我作言，如對羣衆大會演說」。維氏之子，愛德華七世，深於世故，乃一良好之政治家，而其外交手段尤佳。彼之於大臣意見，即有時不合，亦必藏於心中，不露聲色。維氏之孫，喬治五世對於各派之首相，如鮑德溫，勞合喬治，麥唐納諸人，皆竭力採取誠摯之態度，鮑等遇事，亦常與之隨便談話，此皆國王與首相私人交誼深淺之數例。至於國王個人之意見，能影響首相至若何程度，則無從測度，惟國王與首相對於互相所交換之意見，皆絕對保守秘密。



君主之參預行政

英國君主，不僅是參加立法的一份子，並係名義上之行政元首。一國所有行政方面之職權，不論其性質若何，皆用君主的名義施行之，例如督察法律之爲人遵守與否，及法律之如何實施均是，因此國內所有高級行政與執行官員，（除少數無關緊要者在外）皆由君主任任；其能免職，除有些例外，又皆操之君主手中。所以內政上之全體官吏，皆在君主統治之下。又英國君主，亦如其他各國元首，同時兼任陸海空軍大元帥，故可不與國會商權，而獨自對外宣戰與媾和；惟行軍之費用，則非經國會法案通過不可。

二．對外之關係

英國君主，又主持本國與他國間之外交關係，其對本國所有駐外之大使，公使，皆得頒發指令，此外又有締結條約之權；凡英國國際上所有一切之協定，皆以君主名義訂定之，又凡條約，祇須其非割地賠款，及其他國會所能干預者，君主皆可獨自訂定之，核准之，執行之。由此觀之，英國君主所有之行政權，比之美國總統，有過之無不及。勞雪耐爵士曾謂：「英國君主，不過是一個爲辦事便利起見，而所立的假設，」實則似不祇此；「假設」是不能統領政府的。英國君主得國會許可，統治英國。

君主所有之職權乃由首相及其同僚執行之

這一句話，即等於說首相及其閣員統治全國。首相及其閣員方是直接執行君主各種特權之人，而首相實爲行政上之真正元首，戴一古式之假面具而統治全國。故凡監督法律之實施，使用國會所規定之金錢，決定官吏之任命，主持外交，締結條約，皆係首相

及其同僚之事，即宣戰與媾和亦或由首相及其他大臣決定之。一九一四年。英國對德國宣戰，亦即彼等借君主之名義，使英國捲入戰渦，惟此等重大事情，內閣若不能確定國會必予贊同，亦決不敢專斷之。

由任命權上  
可見內閣管  
理君主之無  
微不至

由此觀之，擁有王位權力之人，並非國王自己，而係內閣諸閣員；閣員之把持王位權力，已達極點，吾人祇須看國王選擇私人辦事員，尙且須彼等過問（除少數例外），便可想見。國王辦事員中，惟獨國王之私人秘書，係由國王親自選擇，不隨內閣之變動而為去留，遇機要時，此人係國王與內閣間極得用之人；除此人外，其餘王家之職官，大半須得內閣之同意而任用，同時隨內閣之進退為去留。國務院監督國王如此之嚴，似屬過分，維多利亞女王因此亦曾一度反抗，實則此亦一良好習慣，蓋有鑒於過去之事實，國務院確有使接近國王的人，不與之敵對的必

何以國會如  
此容易將職  
權授予君主

所以國會之以權授予君主，無異於授予其自己會中一個委員會，蓋內閣即貴族議員衆議員合組之一大常置委員會。現在國會又時常規定各種事件，可由院令辦理，所謂院令，即由樞密院用國王之名義而辦理之，而此乃國會授權與國務大臣之一間接方法耳。至若「國王個人」，國會却從不授以任何權力，假使予之，則將與英國憲法之精神不符。

君主乃「正義  
之源」(Fountain  
of Justice)

吾輩常聞，英國國王是「正義與光榮之源」，英人喜作此言，實則全係一種形容詞。此詞來源，極為悠久，已不可考，大概須回溯至國王確乎有權干涉法庭之審判及決定司

法制度之時，及至現在，不論國王，君主，已非正義之源，除非案件移至樞密院司法委員會中之時，則國王仍有最後判決權；雖然國王本身不能設立任何法庭，或更動法庭之權限，及訴訟程序，或增減法官人數，或改變法官的任命方式，及其任期。至若尋常法庭之法官，確乎由國王任命，但祇須法官辦事無差，國王無干涉之權。又國王確有赦免之權，但此非司法的權限，含有行政干涉法庭判決之性質。

又係「光榮之源」(Fountain of Honor)

「國王為光榮之源」一言，其來源亦須回溯到國王可以隨意添置貴族，敕封從男爵，騎士及其他勳爵，並甚至可以隨意賜予養老金的時候。如亨利八世曾將寺院地產大部份充公，以賜給新起貴族。又如斯圖華朝諸君，常以貴族頭銜，賜給私寵。但現在國王已不可隨意添置貴族，所有榮譽，雖仍由國王頒佈，然皆根據大臣之意而行。每年某某時節，政府發表一批貴族；及其他榮譽，將其名單公佈案；此名單，係由首相擬定，其中人名有為國王所不知者，甚至於竟有為國王所厭惡者，如某次名單中，有一難於感化之老犯人，而公文上仍冠以「王上仁慈，准此」等詞句，豈非滑稽。雖然首相擬名單時，亦恆顧到國王的意思，又為禮貌起見，假使國王略有所請，亦得為之增減。惟關於其多益少，必須由首相向國會負責，不由國王負責。勳爵名單公佈之後，若有攻擊，受之者，為首相，而非國王。

君主與教會

自四百年前「至尊法案」(Act of Supremacy)通過後，君主又為國教之首領，凡大主教，及其他牧師皆由國王任命。但內閣之過問此事，常聽從教會習慣，任牧師

等由下陞上，不加干涉，惟內閣並無一定遵守此習慣之義務；蓋國務大臣對教會職位之任命，乃絕對自由。一九一九年前國會係國教之立法機關，及至是年「英國國教會議」(Church of England Assemblies Act)法案通過，使本非立法機關之國教中央會議得通過議案，如經國會追認，並得在某種限制之下，呈請國王核准。此等議案，對於國教範圍中任何事務，皆可討論及之，實際上竟能替代國會法案，此係英國立法進步史上之一特色，亦為「立法權自上移下」之一顯著傾向。又君主既為教會首領，對於關係教會紀律事，有最後解決之權，惟國會法案，業已規定，凡關於紀律上之事件，交付樞密院司法委員會審問。

何以君主政體之得持久

一言。現在國王之權力，已無存在之意義，但君主之權力，在已往之一百年中，增加甚多。然而問題發生，君權既不為國王所施行，則王位何必保存？首相既實際上執掌行政大權，則名義上亦何不即令之為元首？政治上之種種假設與比喻，既與事實久不符合，何必用之？又何以使國務院戴一假面具而治？若將君主制度廢止，則英國納稅之民，每年將省去五十萬鎊之負擔，豈不更妙？

情感作用

關於此等問題之圓滿答案，說起來不甚簡單，亦不能使對於英人傳統之保守性，及內閣制在政黨制度下之實際工作不明瞭之人，十分領悟。情感作用，固甚有關係。凡一種制度，業已行之千年，不論何國，苟無大故，亦決不願推翻之。傑弗生所謂「凡政治制度既已設立甚久，不當以纖微之故，而更張之」，惟英國君主制度之所以存在者，情感作用，尚不是唯一之原因，實

實際上猶有故焉。

實際原因

第一個理由，亦實際上最有力量之一理由，卽若將王位廢止，無論如何，或任命，或選舉，或用其他方法，總須產生出一名義上之元首，用以替代，因爲任何國家，從未見首相，卽爲兼擁虛銜的元首且若欲實行鞏固的議會制度，而無一人高據其上，爲之元首，不受牽動，簡直是不可能之事。故元首的任期，不論其如美國元首四年一任，法國七年一任，英國終身職，總必須長久，則政治有鞏固之可言。今英國若廢止君主國體而建立共和，自必須有一元首，或稱執政，或稱總統，或其他產生方法，當不外如法國之由國會選舉者，美國之由人民選舉者，總之非有一職位鞏固之元首不可。

美國總統  
乎抑法國  
總統乎

於是問題發生，此民選的名義上元首，應有幾許權力？若予以許多獨立的權限，如美國一般，則將侵及現在內閣的權力，間接侵及現在國會的權力，換言之，則將使衆議院至高無上的地位，宣告終止。若不予以實權，或予以如法國一般絕少的實力，則與現在的王位無異，不過易一名稱而已。且此民選元首，既無實力，勢必用不正當的手段，以維持其地位，反足爲害，如昔日法國密勒蘭總統所爲，若欲霸持地位，亦將產生同一結果。總之元首而無實權，不如使之世襲。

兩者皆

英人對於「衆議院之直接而永久監督行政部」一習慣，安之已久，而對於各部互相

不可取

衡制的學說，從不贊同。故若廢除王位，另立元首，決不效法美國之設一獨立首長；必不得已，則將如法國總統之不統不治一般。但如法國一般的元首，從英人眼中看來，未必能勝過現在的君主。

君主所作之實在任務

且英國國王，雖失去權力，但並非一無效用。內閣改組，所有行政職權，在新舊首相交替之間，暫歸國王，國王唯一保存大權之人，蓋一國之中，唯此一人，超然于黨派之外，而可期之以作公正之事。且若英明之主，則遇黨派仇視過甚而將影響國家之時，彼為公共利益起見，可出任和事老，例如喬治五世對於愛爾蘭問題之解決，力量不小。又國王在外交方面，效用甚大。如愛華德七世，即係一好證例；愛華德七世登極之初，英國在歐洲中，無一與國，彼遂欲與法國協商，當時諸大臣，亦皆贊成，不及數年，英法已結成一和善而鞏固的友誼，又經彼繼續努力，卒致成功，而其成效，大有影響于世界歷史，因為若然英法在一九一四年，仍如一九〇一年之針鋒相對，則歐洲之情形，將大不相同。

帝國統一之標幟

最後，國王是政府性格上，模形上的主要代表；普通英人對於那些抽象的名詞，不很明瞭，如主權，責任內閣，君權等詞，視若無甚關係，但對於國王的情形，則可想像。夫以英國治及五洲上的白，黑，棕，黃五種人民，尤須使此等人對於國王發生一種想像；試問若告馬來羣島土人，或印度教士，或蘇臺貧民，必須富于帝國統一觀念，則此等人，莫明其妙，如聞物理

學家愛恩斯坦的學說一般，但若告以頭戴冠冕，身坐龍位之君王而請四萬萬臣民對之服從，則大眾瞭如指掌，一想而知。

### 帝國之連索

(續前)

英國君王，又係聯合不列顛共和國中有份子國，如不列顛三島，愛爾蘭，印度，加拿大，澳大利，南非洲，以及其他屬地的一個連索。所有這些領土，不列顛國會的立法權，對之不一定能達到，彼等各有國會，各有內閣，甚至于各有國旗，但「忠于國王」一詞係連索中一大關鍵，由此觀之，王位係帝國統一之一顯明標識。然則英國元首，在性質上，若有更動，則將大大影響其聯合連索，蓋若將世襲王位，改爲由英格蘭蘇格蘭威爾斯三處人民所選出之總統，而欲使加拿大澳大利等地，向之效忠，不亦難乎。

### 國王又係英國社會上之首領

任何國家，不論其如何自命民主，社會上總無不有「等級」，「階級」觀念，而此等階級觀念，或縈迴于出身與世系，居家於此的先後，或根據財產，政治聲名之上。在英國其社會地位之以家世門第爲標準者，已歷若干世紀。因此之故，其社會的領袖地位，當推王家，而國王，王后，以及王族，遂爲社會上之模範。至于此模範，比諸以財富，或公意而始作社會上領袖之人，孰較資格，孰不較資格，由外人觀之，自難論定，但由英國人觀之，必多以爲國王，王后，王族，而作社會上模範，並非較不上。又不論在任何政制之下，社會領袖，總不可免。而此等領袖，不特能影響人民的禮貌與好尚，並能影響道德，藝術，文學，教育，以及慈善事業，王室若能以身作則

，則其規範，將不脛而走，效力甚大，足以發揚公共道德，增加社會興趣，促進文字；提高國家觀念。

英國若廢止

君主政體將

一無所得

倘若英國的君主政體，足為自由主義阻礙的話，又當別論；但照現在情形，廢除王位，並不能使英國更為民主。人民之監督政府各部，早已達到極點，今若廢除王位，反

使其他與政治並不直接有關的種種生活勢，必隨之發生變化。教會頓失名義上的首領；社會組織勢力改動；屬地對於祖國的一線關係，頓告斷絕；英國獲得人民忠心的基礎，又需一空洞的名詞，以代此顯明的標幟；試問省下來的王室經費，其裨益幾何？王室經費，為數甚微，祇不過全部預算案。一萬分之十五耳。

習慣之  
制動機

主張廢除王位，與主張改良發音綴字法與米突制，同一困難。蓋普通人習之已久，改革不易。英人不論飲食，娛樂，或對於政治制度，其安于習慣，一如他國人士，甚或

過之。雖然，英國若成立於二十世紀中，則亦決不致擁立世襲王位，貴族院，國教，此猶之美國今日之不致再設立選舉院，以為總統選舉機關之一部份，或主張各邦在參議院中，議席平等，或命令各邦各自制立離婚律例，惟兩國對於已成之局，任其自然；迫急之事良多，而對於此等時代上的錯誤，自亦無暇及之。

英國王位之  
得人民信仰

外國人對於英國國王之深獲民心，時常議論，現在國王依然甚得民望，或更甚于往昔。其在一世紀之前，此事頗衰，但至維多利亞女王之時，（一八三七至一九〇二）又復



；其時雖有人提議廢除貴族院，有人提議改良內閣，甚至有人提議抑制衆議院，但從無一人正式主張廢除王位。六七十年前，英國尚有一部份人，主張共和，當時似頗具勢力，但至現在，除共產黨外，實際上已無反對君主制度者，蓋即勞工黨領袖，雖或自謂採取共和原則，但皆承認王位，必須保存。而覺在現狀下的王位，尤不可不保持，其原因即以元首難舉之故。至于一般人民，現已感覺君主超出私人及黨派紛爭之外，在政治上態度中正，又無野心，且能維持政府的尊嚴，而不阻礙民意；又深知不論彼等疾苦之原因何在，總與國王無涉，故亦不主廢之。總之，現在的王位，在政治上，自有其相當地位，試以船比之，國王即非船之主動力，亦係豎帆之樞，不特有用，且關重要。



## 第四章 內閣

戴雪謂：「一切法令，雖用國王名義而頒佈，但英國真正的行政元首，却是內閣。」

格萊斯頓謂：「內閣係完全依賴大眾的默認而生存而活動；至其對於國王，國會，國家的關係，或閣員互相間的關係，閣員對首相的關係，在成文法上，或憲法上，毫無一些根據。」

內閣無法律上之根據

英國內閣，誠如格萊斯頓所謂「乃係聯合國王，貴族，平民，三方面的一關鍵」；又如其所言「實係現代世界政治制度上最希奇之一物，其對內對外的關係，在成文法上，毫無根據，完全依賴大眾的默認，而生存而活動。」

但在英國政治上佔據一

主要地位

言之，即全部政治之樞軸，全部政治組織，隨之轉移。其名稱不一，因閣員皆係樞密院之樞密官，故又名謂樞密院委員會；又因閣員皆係國會議員，又名謂國會常置委員會。實則英國內閣，不僅僅是一委員會，而乃是政府中的一個發縱指示者。若不先研究其組織與職務，則不能了解英國行政向人民負責之意義。內閣雖如此重要，但其組織，權力，職務，及責任，在成文法上，絕無規定其存在也，完全無法律根據。

其最初

在近代政治制度中，英國內閣，可謂「由習慣而變成者」之一好例。由諾爾曼朝代

## 之發展

的小會議，變成樞密院，用以參贊及輔佐國王辦理行政上之例行公事，而其中樞密官，皆由國王隨意選擇而任；此等樞密官，雖常係貴族充任，（同時係國會議員）但並未絕對規定。及都鐸朝，（Tudor）斯圖華朝，樞密院已擴成一強大機關，而賴其委員會之力，管轄中央各部，幾及全國行政。且其中樞密官，不向國會負責，而向國王個人負責；國會若欲加以干涉，祇有彈劾一法，但以國王對於被彈劾之樞密官，在審問時，可加以宥免，故彈劾一法，亦不甚有效。

## 情形複雜

樞密院遂不斷的擴充範圍，增加職務；但因其樞密官與委員會，日見其多，在事實上，已無從盡顧其問之職。人多口雜，意見不能一致，又國王常以樞密爵位賜人，用以寵榮之，而此等人難得到會，或甚至從不到會。於是國王遂想出一個辦法，遇事將少數能貢獻意見之樞密官，召至密室，（或稱內閣）與之商議至於此辦法始於何時，現在已無從確定，或在消息傳出之前。總之至查理二世時，內閣已經成立；其時內閣以五人組織之，而此五人，皆係貴族，兼為國王之好友。

鄧勃（Dudley）之逐及此舉之意義

樞密院既係顧問性質，其日漸強大，頗為國會所不滿；衆議院認為若任其自然，必將使政治變成專橫無疑，遂欲加以監督，但以國王之選任此等寵臣，既不公開，商議時又甚秘密，欲加監督，事實上有所不能。雖然，彈劾一法尚可採用；結果國會議決，不論何人若向國王進盡忠言，無論公開或秘密，設或產生惡果由本人承受，與他人無涉。至一六七九年國會此條原則，雖然成立；蓋其時國會竟將查理二世最親信之一個樞密官逐走，雖查理二世，極力為之營救，亦無效果。

人爲鄧勃伯爵，乃當時之財政大臣。當衆議院彈劾鄧氏之時，查理二世卽解散國會，下令改選，但新國會召集之後，彈劾如故；鄧勃伯爵託詞，凡彼所爲，實君王之命，而君王則從無錯誤國會置之不理，繼續追究，卒將此人，送入監獄。從此規定一條原則，大臣不得托庇於國王在法律上不受譴責之特權下。

如何使大臣  
進退維谷

國會從此又打破一種例外。原來國王向有選擇大臣之權，且不論何人，對於此由來已久之特權，不得過問，而國王所選之人，自必係其親信，授以行政上例行事務，使隨王旨而執行。雖然，國會對於其所不信任之大臣，可用彈劾方法，使之去職；不特如此，並可因其參贊失當，或執行失當，有礙公共利益，而加以刑罰。自茲頓使大臣進退維谷，左右爲難，如違反王旨，則將被黜；如依順王旨，則動輒被國會彈劾而下獄，在此等制度之下，政府不能一日工作，於是統一責任之方法出焉。

國會完全管  
制內閣之後  
，此兩難問  
題立告解決

國會對於統一責任之問題，亦有辦法。在鄧勃伯爵事件發生之前好些年，衆議院對此問題，已提出一個辦法：（見大抗議）凡國王選任大臣，必須擇國會所信仰者，換言之，國王若讓國會代其選擇大臣，則責任卽可統一。但當時查理一世並不照此而行，若果照此而行，其王位頭顱或得保全，亦未可知。此一辦法，不特查理一世，未曾接受，卽後來克倫威爾任大執政之時，查理二世在一六〇〇年復辟之後，以至於詹姆二世繼位，皆未接受。惟衆議院並不因此灰心，勇往直追，終竟如願以償；一六八八年，威廉與瑪利踐祚，接受請求，從此大臣向國會負責一事

不成問題。

樞密院仍得繼續存在

現在且回講樞密院。樞密院既是個顧問機關，當然漸受內閣的傾軋，但其組織仍在，蓋樞密院尙有他事可爲，直至於今，猶係英國行政機關之一，且係一大機關。樞密官約有三百五十人，此等人多係曾在內閣服務或現正服務於內閣者。蓋國務大臣一就職後，即爲樞密官；此乃終身之職，雖國務大臣辭職，樞密官職位不動。又樞密官中，除曾任或現任內閣員外，凡在政治上，藝術上，文學上，法律上，科學上，或任殖民政府內，有名之人物，以及有名之法官與文官，國王亦往往以樞密官榮之。一作樞密官之後，即可以樞密官字樣加諸姓名之下，並得尊稱爲某某樞密大臣。

其現任之職務

全體樞密官，從不集合在一處辦公，僅遇有重要典禮，如新君登極，則召集一堂。但樞密院却常開會，有時一月舉行兩次，蓋由內閣閣員三四人連同樞密長在內舉行之，而作爲全體會議一般（大概在白金漢宮中舉行）；開會時，國王雖無一定出席之必要，但常參預其間。開會之舉，全屬形式，而其所作之事，多爲頒佈該早經內閣所許可之院令。

政黨之一致團結（The Party is united as one）如何行諸內閣之中

內閣之代樞密院而作顧問機關，猶在二百四十餘年之前。但其時國會監督內閣之方法，仍未完全發達。在一六八八年革命之前，國王在其親信心腹中，選擇顧問大臣；及至威廉與瑪利登位，即發明在國會兩大黨中選擇之一辦法，其意欲使惠格托勒兩黨，對於政治有平均的認識機會，但其結果不佳，此本無足爲奇，蓋自兩大對峙黨中選擇出來之大臣，決不能

合作，傾軋愈深，黨界愈明，內閣內部，便形分裂；此一派中獲得國會中大多數之信任，彼一派必不獲得信任。於是國王乃改爲專就一個多數黨內選擇大臣，惟此可以解紛爭；而其時國會中，多數黨適爲惠格黨，於是一六九七年，普通所謂「孫特蘭內閣」(Sandwich's Junto)成立，實爲英國第一個根據「大臣必須獲得國會握權黨之信任」一原則而建設的國務院。後來安妮女王即位，大體上已完全照此原則而行，且有時甚至於安妮王雖個人傾向托勒黨，但若國會握權黨爲惠格黨，亦卽由惠格黨選擇大臣，決不徇私。但此原則，煞費時間，方變成憲法上之慣例。且卽在安妮王末年之時，此原則尙未穩固，容易爲人推翻，若安妮故後，繼之以雄偉剛強之君，並行兩黨式的內閣，絕對可以復興。卽不盡然，亦必有此可能性。幸而後來的局勢，乃繼續傾向於威廉，安妮所施行的方面。

華爾坡  
之政績

喬治一世繼安妮爲王，是一恐魯的漢諾弗人，對於英國政治上之習慣，一些不知，既不能操英語，又不能作英文；英國的內政絕對不能引起喬治一世之興趣，因此不欲出席內閣會議，將此一席，讓與一閣員，名華爾坡者，吾人若以現在的眼光視之，此人實爲第一任首相。英國在華爾坡之前，固早有一首席大臣，如亨利八世時之吳爾賽與克倫湯姆，依力薩伯時之蒲烈，查理一世時之史脫郎，查理二世時之客萊倫登諸人，但此諸人之所以作首席大臣者，並不因其爲國會中握權黨之首領，故不得謂之首相，惟華爾坡乃係大臣中充任內閣會議主席之第一人，又同時係衆議院之首領。華氏爲人幹練賢明，其獲有衆議院多數黨之信任者二十年。在此時期中，喬治一世喬治二世，皆任其

統治全國，不加干涉。華爾坡爲欲得多數黨之贊助，不惜運用現在所認爲不正常的手段，但我人不能不贊其見失去多數黨擁護，即不把持相位一舉，蓋彼至國會中多數黨，與之作梗，用盡心機不能制服之時（二七四二年），雖國王仍十分信任，但彼決然辭職，不稍貪戀。

突使內閣制  
(Cabinet system)  
變成現今  
之形式

華爾坡在其長期執政時間，漸將內閣制，變成現在的模樣。彼曾規定一原則，即國王選定首相之後，其餘閣員，須由首相選擇之。彼又使其自己遇重要事時，變成國王與國務院間唯一的中間人。又爲接受「內閣必須領導國會中多數黨」之一原則起見，堅欲其本黨，表示擁戴；竭力使國會中凡屬於惠格黨之議員，不論遇到任何問題時，必須作內閣之後盾。經華爾坡如此一來，內閣與政黨並行而進。

喬治三世  
欲統制國  
會之企圖

但內閣制至一七六〇年，略有變更。其時喬治三世登極，竭力欲恢復國王個人在政治上之權勢，且深知若欲統制大臣，非獲得國會中多數黨之贊助不可。於是彼自己亦在國會中設立一種黨派，名之曰王友，其黨派以托勒黨爲中心，而結果彼亦能在國會中佔據多數議席，得隨意選任白脫伯爵諾司爵士一流人物作首相。但這種舉動，究係濫用王權，且不過利用反對方面一時無組織而成功，故終不能持久，在美洲殖民地革命結束之時，這種實施，即宣告終止。

內閣制之  
繼續演進

所以在過去幾百年中，英國內閣制的外表，已無甚更動，惟其各種特色，仍係由許多陳例而確定之，例如首相辭職，全體閣員必須隨之而去，換言之，此即內閣全閣共同



向國王負責；此不特規定內閣向國王及國會負責，並規定閣員間互相負責，關於此點後將詳解。又如自從政黨制度發達之後，內閣對於如何擬定黨綱，如何使此等政黨的願詞實現等職務，特別注意。總之，在此幾百年中，整個內閣制，漸漸建下了鞏固的基礎，惟其進行，頗為遲緩；其所以遲緩者，即因其基礎係建設於慣例之上。內閣的基礎，既係建設於慣例之上，則我人同時不能認為內閣制之演化，已經終止。新的特色，依然在那裏發展，且不特現在為然，即數百年後，亦可決其如此。

### 內閣之大小

華爾坡所組之閣，閣員約七人至十人之譜，皆有才能。但此後國家行政事務，既逐漸擴充，閣員人數，次第增加，至十九世紀之末，增至二十人之多，同時又有國務大臣三十餘人，擔任行政事務，而未入閣。在承平時，閣員多至二十人，固無不可，但當歐戰烽火蔽天之時，內閣愈大，戰事愈難收效，誠如勞合喬治所謂：「我人總不能使一個會議，前往督戰」，故于一九一六年，以五人（後來六人）組織之戰時內閣產生而此五人，（或六人）即掌握英國作戰計劃之全權。五人之中，惟一人（財政大臣）担负些行政事務，其餘諸人，聚精會神對付戰事，即首相亦然。此計劃實行之後，頗著成效，於是有人提議以後內閣閣員，將永久規定十人或十二人，但此提議，毫無結果。及一九一九年，以二十人左右而組織之舊式內閣，安然恢復，以迄於今。

### 閣員之如何選擇

在討論內閣之組織及其現時之職務以前，先得將英人對於政府中行政部所習用之幾種名稱如「樞密院」「國務院」(Ministry)「內閣」(Cabinet)「政府」等等解釋一遍。樞密院，

在理論上，現在仍係監督國王行動之機關；凡國王之一舉一動，必宜稱「已得樞密院之同意」云云，其所先解釋數名詞：樞密院與內閣

相所選擇，用以襄理一切。

### 國務員與閣員

又有兩種名稱，容易使局外人含混不明，而必須加以解釋者，即國務院與內閣之區別，國務員與閣員之不同。凡國會議員在政治上負有重要的行政職務，而其職務隨內閣以進退者，皆謂之國務員；換言之，國務員者，即君主之高級官員，因獲有衆議院多數黨的信任而得任事之人。國務員共有五十餘人，但其中兼任閣員者，祇二十一人，國務院並不會議事務，蓋以無共同處理之事，惟其中之內閣閣員，時常召集會議。

### 一個比擬

國務員之職務，（兼任閣員者在外）皆係單獨性質。夫所謂國務員，或為小部之長，（大部之長皆係閣員）或為大部部長之幫辦，例如次長，或國會秘書長，（*Parliamentary Secretary*）又如衆議院多數黨之幹事（*Whip*），皆往往充任國務員。至於國務員與閣員之差別，為美國讀者易於明瞭起見，或可借美國政治上之名稱，以作參考。在美國總統就職之後，必發表許多高級行政官員，定有任期，此等高級行政官員，不特包括十個內閣閣員，且包括內務，陸軍，海軍，財政

以及其他各部，次長在內；美國對於這些行政官員，並無一總名稱，實則却與英人所謂「國務院」相似。

### 內閣之定義

內閣爲三種團體中之最小者，且亦唯此團體，其責任係共同性質，其中皆係首相所選入內閣之國務員，而首相之選任閣員，大半受前例的限制，蓋有些握有重要職務的國務員，必須入閣，有些不重要者必不入閣，似有定例；祇有少數人員，方由首相決定其入閣與否。首相之所以能選任閣員者，以其同時兼任內閣總理大臣之故。

### 國務員與政府

至於「政府」此一名稱，英人所習用之意義，與外面不同。英人所謂政府之中發生改動，或政府改動，並非謂政府組織方面有任何變更；又如所謂政府將倒，並非謂君主制度行將搖動。所謂「政府」者係指一時執有行政主權者而言，換言之，即指首相及國務大臣而言，而此等人即負責執行國會所通過之「政府法案」之人。英國政府兩字，與美國行政兩字彷彿，因爲行政兩字，在美國用得極寬，包含總統與其輔弼及所有隨總統以進退之人在內。

### 首相 (Prime Minister)

### 此人如何選擇

綜觀上節，首相實係國務院，內閣，及政府之首領。國王雖名爲任命首相之人，但其選擇，極少自由；按照習慣，國王必須召見衆議院最有勢力一黨之首領，任爲首相。但若衆議院中無單獨一黨佔最優勢，則國王須請凡能組織混合內閣者，或遇重要法案時能得大多數擁戴者，担任總揆一席，英國向係兩黨制國家，直至現在，略有更動。當其在兩黨制之下，國王之選擇首相，事務簡單，凡遇首相因不得人民多數，或衆議院多數議員的信任而辭

職，國王則祇須將得勝黨之首領召來，請其閣組，如此而已。

但若衆議院中有三個政黨，而無一黨能佔最優勢，則國王之職務，將不如此之簡單，須憑其個人之觀察，召見那一黨之首領最爲適宜。於此最須注意者即決定那一個首領，有能力統制衆議院內大多數，若能一黨組閣最善，若不能，則須將各黨混合一起，或由兩黨妥協諒解，然後選擇一人，担任冢宰。例如一九二九年（原文誤作一九二八年譯者爲之改正）麥唐納之作首相，其率領之勞工黨，並不統制衆議院內多數議席，但以自由黨有不少的議員，表示擁護麥氏，足以抵拒保守黨，於是麥氏方得組閣。

此人必係  
一黨首領

總之，首相係由兩黨之首領，或三黨之首領中選擇而出。各黨唯其首領，方有當選之希望。一九二二年首相相合喬治辭職，而其時保守黨中無公認的首領，國王請彭諾勞組閣，彭氏謂若正式選其爲本黨首領，即可應命，保守黨遂推選彭氏爲首領焉。至於推選首領之方法各黨不同，皆由自定，大蓋必須組織一預選會，所有衆議院內該黨議員，及其他在黨內辦事傑出的黨員，出席此會，而黨魁即由此產生。

歷來之首相

英國自一七七二年至一九三〇年，計二百零八年，共有首相三十九人；此與法國情形，大不相同，法國在五十餘年中，內閣總理之人數，已不勝枚舉。此三十九個首相，自華爾坡至麥唐納，共組閣五十六次。連任兩次者有十一人，三次者二人，四次者一人，（格萊斯頓）。照此計算，每次國務院之執政，平均在四年左右，每個首相之執政，約五年有餘。大概凡英國人民

，即可當任冢宰而此三十九人之中，籍於英格蘭，而生於英格蘭者，有二十七人。蘇格蘭籍者有六人，愛爾蘭籍者三人，威爾斯者一人，加拿大者一人，而其中唯一人狄斯雷烈(D. Disraeli)係外國世系，而產於英格蘭者。至於家世，三十九人之中，貴族及貴族子弟佔二十五人，除三四人外，其餘諸人，皆係富於資財。又有一點堪注意者。三十九人中，大學畢業者，佔三十三人，且大半係卒業於牛津大學(Oxford)，與劍橋大學(Cambridge)。此足以證明牛津劍橋兩大學，在英國政治上，有極大關係。

### 家世與教育

所有首相，大多皆在其青年時代，即開始政治生活。三十九人中，二十一歲當選為國會議員者，有十一人，而平均之年齡為二十五歲；美國總統之中，在政治上活動的年齡，總無如此之早者。惟英國此三十九人，及其當任首相時之年齡亦平均總在五十歲左右，此所以表示總揆一職，須經長時期的訓練，方可充任；關於此點，自亦有例外，如比脫(Disraeli)父子，即早年發達之人，但大半雖早歲參政，必皓首始躋顯要。至於三十九人之黨派，則其中二十一人屬於惠格黨，或自由黨，十五人屬於托勒黨，或保守黨，或統一黨，其中有包德蘭公爵(Duke of Portland)者，兼屬兩派，蓋其兩度執政，先為惠格黨人，繼為托勒黨人；屬於勞工黨者祇有一人。

### 年齡及政治上之傾向

英國所有的首相，幾無不以政治為業，其中祇一軍人，一實業領袖，四營業律師如期而已，惟以政治為業者，雖如許之多，但以此為生者甚少，大半皆係大富豪。又三十

### 職業與任期之久暫

此而已，惟以政治為業者，雖如許之多，但以此為生者甚少，大半皆係大富豪。又三十

九人之中，亦有服務於政治至久者，例如紐卡絲爾公爵（Duke of Newcastle）擔任公務，輾轉不斷至四十六年；又如巴爾墨斯勳爵（Lord Palmerston）之入仕，前後四十七年，即如格萊斯頓（Gladstone）去而復來，出入政界者，亦約有五十年之久。又總揆之任務雖繁重，但並不致促人年壽，三十九人中，平均所享得之年齡為七十歲，（現在存者，不在計算之中）而其中六人，壽至八十。

### 首相之標準

首相的職位，不係世襲，但「傳遺」二字，對於此職位，却顯有關係。三十九人中，其父曾作國會議員者，有四分之三；其祖父或外祖父曾出席國會者，在半數以上；又與其他首相有姻戚之誼者，在三分之一以上。所以綜計起來，英國首相的標準，是一個門閥高大，身家殷實，教育優秀，早歲即投身仕途，而以仕為業之人。小比脫曾答人問首相資格云：「口才最為要緊，學識次之，勤勞又次之，堅忍最後」，惟現在首相的條件，或將與之相反，堅忍第一，口才殿尾。

### 英國首相

### 與美國總統之比較

四十餘年前，蒲徠士（後稱蒲徠士爵士）在其著名的「偉大的人物何以不能當選總統」一章中，深以美國行政元首，常不屬偉大雄奇之人為疑，因說明美國總統自華盛頓以來，二十一人中，其夠得上偉大雄奇四字者祇有六七人，蓋如華盛頓，傑弗生（Jefferson），梅特生（Madison），賈克生（Jackson），林肯，葛蘭脫（Grant），克萊弗蘭（Cleveland）諸人，對於一八八八年大衆所公認之第一流政治家方受之無愧。在事實上確乎美國於革命後第一世紀中，有一大半的總統，若不因其曾作一國元首，則至今早已湮沒無聞。

### 大政治家與小政治家

但行政元首，多半爲平庸人才，此不獨美國爲然，蓋在英國首相名冊上，亦能指出不少第二流政治家。自華爾坡起至鮑德溫連任止，其能與蒲傑士所謂美國第一大總統資格相同者，不過六七八人。如華爾坡，比脫父子，皮爾 (Pier)，巴墨斯登，狄斯萊烈，格萊斯頓諸人，此外恐難再舉；無已，至多加以甘銀 (Caleb)，沙烈斯勃二人；他如諾斯，紐卡斯爾，葛恩維爾，洛金漢，利物浦，康蔭百諾門等，其才幹人格，未必高於美國大總統中之愛登斯約翰，愛登斯，麥金萊諸人。惠靈頓公爵係一威武忠勇之軍人，此可與美國葛蘭脫總統相比，若責以吏治，兩人在伯仲之間。總之，英之首相，美之總統，固有偉傑之人，而平庸之才，亦屬不少；惟平均計算，比諸法意行政元首之才能，却又超越，關於此點，本亦有舉例比較的的必要，但在這裏實無隙地可容。

### 首相之如何選擇其閣員

國王選擇首相，而首相於選定之後，即進行選擇國務員及閣員；其選擇也，表面上可以自由，實則亦有種種考慮。假使首相隨一己之意，組織國務院，則其手下即將發生阻撓，故必須顧到各方面之利益，然後從事。所謂顧到各方面之利益，即首相不能單就衆議院方面選擇大臣，亦須選擇幾個貴族議員，二百年來，每屆國務院中，貴族議員與衆議員，皆共同參加，惟衆之人數，愈增愈多耳。遇保守黨執政，貴族議員之入閣人數，自必多於自由黨，或勞工黨之時。

### 國務員必須國會議員

向例國務大臣，不論其屬於何院，必須係國會議員，但此並非謂大臣於任命之時，即須係議員，有時在任命之後，方補作議員，其方法自可由國王任命該大臣作貴族議員

，使其在貴族院得一議席，惟普通常採用「開選」(Open a Constituency)一法，由某衆議員自動辭職，讓該大臣得以遞補，其程序如此：讓出之後，舉行一種特種選舉，(或補缺選舉)而該大臣即可在此候補，且候補極容易成功，蓋以英國不論法律或習慣，從不使候補人久於候補。故首相若欲招致非議員入國務院，祇須在此百無一失的預選會中，開一個缺；而被開缺之議員，往往酬之以貴族議員一席，或其他不須兼任議員之職位，缺額既已產生，該大臣祇須參加補缺選舉，使得提名，往往當選，其所以須經過種種步驟者，蓋以政黨的規定如此。但此補缺方法，間或亦不順利，而候補之結果，並非似大眾所認為百無一失。

當任國務大臣則須開去議席之舊例

距今不久，還有一條規則，即凡衆議員當任國務大臣之後，須開去議席，回至本區，重行選舉，此規則的起源，頗為滑稽，其起源須追溯國王在政治上專斷一切的時候，其時國王好以有光榮有利益之職務，授之與各黨派有勢力之衆議員，用以監督衆議院，因此開一賄賂之風，凡受國王恩惠之衆議員，遂一心忠君，遇議案表決時，必與國王之親信議員，一致行動，但國會對於這種賄賂，漸生厭惡，結果通過一法案，凡衆議員之以國王而獲得有利益之職位者，則須撤去其議員一席。

新 規 條

此法案既為新任大臣與其他大臣而設，遂使政務上非常混亂，因為不論何時，祇須有國務院改組，許多大臣(任議員之大臣)，皆須回至本區，重行當選。且即適於改組



前數日選入衆議院，亦須去職重選。按此規條曾在歐戰時，曾被國會法案所停止，及至一九一九年，國會又通過一法案，將此規則性質，改爲和緩，規定所有在選舉訓令頒佈後九個月內，任命之國務大臣，不必開缺重選，此新法案對於國務院之在普選後不久而改組者，省事不少。至若在選舉後九個月改組者，仍須遵行老例，即國務大臣於接事後，必須回至本區，使其重行競選。

首相選擇同僚之其他考慮

首相之選擇閣員，又須顧到閣員之籍貫，彼不能單選英格蘭人，或蘇格蘭人，或威爾斯人，或北愛爾蘭人，蓋情感與習俗，實使彼於各地方均須有種認識。故首相必須竭力使內閣在地方上，社會上，宗教上，經濟上，以及個人的關係上，能代表得愈廣愈好。且關於選擇閣員，英國政治上還有一條不成文之規則，即凡與首相同屬一黨，而會服務於前屆國務院者，如仍在政治上活動，則須使其有入閣之優先權；其他如在國會內攻擊前屆內閣最有力者，自亦須首先位置。首相又同時須注意到本黨的公益方面，蓋一黨之中，往往又分派別，故非各派顧到不可，但有些領袖，間或亦因不願意與其黨內政敵共事，而拒絕入閣。

國務院往  
往係一種  
調解性質

總而言之，組織國務院一事，乃使政治家表現其各方面本領之一個機會。國務院中，大約共有五十個職位可安排，而選應者，至少有二百五十餘人，所以每屆國務院，總係一種各方面調和之結果，決非首相個人之真正意思，彼祇須就其以爲能使大局平衡者而選擇之，真如美國某學者所謂，首相之選擇閣員，好比一小孩，欲以磚石堆成八象，而磚石太多，超

過所需，其形式與大小，又不甚適宜在一起，如此情形

### 職位之分配

組閣的困難，不僅在乎決定國務大臣之人員，而職位之分配，亦須同等的鄭重須事。關於此點，首相必須注意各大臣對於事情之判斷能力若何，其行政才能如何，以及遇其部內公事，在國會中遭反對黨攻擊時，其保持地位之能力若何。此外還須徵求該大臣本人，對於職位之意見，而凡將担任最重要職位者，尤須徵求之。雖然大臣本人之意見，並不常為首相所能顧到，有時首相在事實上，却依照却一定的趨勢來決定諸大臣之職位，故報紙往往在組閣之前，即能預測諸大臣職位之分配，而結果與首相決定而呈諸國王之名單，大致相符。首相本人，往往兼任財政首宰，因財政首宰，在實際上，無甚職務，而担任此席者，亦不須負任何責任，且首相為實惠起見，亦非另兼一職不可，蓋總揆一席，向無薪水，其所有報酬，皆來自兼職。

### 君主之勢力 能否影響國 務員之選擇 及其職位之 分配

現在討論關於國務人員之選擇，以及職位之分配，首相應否顧到國王意見之一問題，在尋常情形之下，可以不必顧到。時至今日，國王對於首相所堅欲推舉之大臣，決不致拒絕而不任命。但從前則未必盡然，維多利亞女王曾攻擊首相所選擇之人，且常堅不任命其所厭惡之人，蓋彼自恃為女子，故其如此，現在之君主，皆竭力不願其個人情感參預組閣一事，總想在政治上表示中立，而無私意存乎其間。

### 國務員之

首相選擇國務大臣的時候，同時須決定內閣的人數，因為內閣的大小，向不確定。

### 入閣者

大概財政大臣，司法大臣，海軍首席大臣，衛生大臣，商務大臣，外交大臣，陸軍大臣，印度大臣，殖民大臣，內務大臣諸職，定必入閣；其餘蘇格蘭大臣，航空大臣，（包括陸地空軍，海上空軍在內），運輸大臣，及工務大臣，亦常入閣；又如勞動大臣，有時亦得列入，除此之外，常擠斥在內閣之外。但首相如有適當的理由，尚可添加一二大臣入內。

### 一、習慣上之情形

### 二、特殊情形

首相之決定內閣的大小，固大半依照習慣，亦根據立法而定。首相的目的，自欲使所有與重要議案有密切關係的大臣，邀入內閣，但有時經驗豐富的政治家，不願責任過重，擇一內閣以外之職位而任之，而內閣却十分需要此等人出席會議；在這樣情形之下，雖此人所担任者為次要職務，首相可請其入閣。不特如此，即甚至於一無行政職司之人，遇必要時，亦可請其入閣（所謂不管部閣員）。但此舉，現在已不如從前之常見矣。

### 內閣之大概職務

討論內閣工作的時候，對於閣員「個別任務」與「共同任務」(individual and collective functions)的差別，必須明瞭。每個閣員在國家局部的行政上，個別向國王，同僚及國會負責；這些局部的行政，頗似美國內閣閣員所長之部。合而言之，英國閣員，却合成一個大的常設委員會，是為國會的行政委員會。國會係表示民意的機關，而內閣因其有指揮國王之權，負有使民意實現的責任。

### 首相乃同僚

首相即或兼一閣職，亦係忙人，對於二十個同僚的職務，在大體上，有監督之權，

## 中之魁首

遇同僚中意見不一致的時候，又須任調和之職，至若其本人與僚屬，發生意見，則僚屬辭職，彼不須辭，例如：一八八六年閣海爾倫杜（閣海爾溫同頓之父），因軍費問題，與首相意見不一致而退出沙烈斯勃內閣一事，即其明證。但首相對於同僚，亦不能任意作爲，彼係同僚的領導者，而非同僚的統治者，必須力求與其同僚合作，蓋其同僚在國會中，皆有許多的朋友，首相若不能與之合作，則足以使衆議院的多數議員，不一致擁護。但是首相的權力，確是甚大（只要其不辭職）蓋國王之特權，經其指導，依然可如都鐸時代一樣強大，故在理論上，首相固無監督內務大臣，郵務大臣，或其他大臣之權，但實際上，彼可呈請國王罷免何人，任命某人繼任；且首相之行使此權，在表面上，可以絕對使人看不出來。從前某相作書與福克斯（Fox）云：「王上已頒佈另組委員會代行財政大臣之職司，但委員會名單中，未見君名，」即此見可。

財政大臣 (Chancellor of the Exchequer)

在內閣中，除首相外，財政大臣爲最重要之一人；蓋一國之行政，無非收款用款，而英國之財政機關，雖由五人組織一委員會主持之，但財政大臣，實爲一國財政之長；所謂財政委員會，不過是英國行政上虛設機關之一，事實上從不會議，所有職務，皆歸財政大臣一人辦理。英國財政大臣之責職，實際上不特包括美國財政總長所有的職務，並且及乎其他，蓋既主持歲入（Revenue）之收集，以及發給國會所承認的債息，復於金融市場，及政府與國家銀行的關係，彼亦須有各種的任務。

其對於預算  
The Budget  
之任務

此外財政大臣，又須負責籌備每年的預算案，提出內閣，經內閣通過後，由彼個人將該案介紹入衆議院；財政大臣必由衆議員兼任，蓋以各種財政案，（包括預算案在內）照例必先由衆議院討論，故必須以衆議員長財政。財政大臣介紹預算案之時，必作演說，而此演說，往往延長至數小時之久，爲國會開會期內著名演說之一。凡新稅之增加，及其他賦稅政策之如何更動，人民即可於此演說中，獲得最先的消息。預算案演說，既如此重要，故當此任者，其口才必須明敏捷流利，而不爲人所難倒；口才之於財政大臣，竟比財政學識還重要，蓋彼所需之財政學識，儘可得之於其僚屬。

司法大臣  
Lord Chancellor  
(or)

司法大臣不可於財政大臣含混。英國司法大臣一職，在美國無此比擬。司法大臣主席貴族院會議，往往即係貴族院議員，但尋常人民，亦並非不能担任此席，蓋凡英國人民，皆可由首相舉爲貴族議員，且在法律上，非貴族議員亦可作貴族會議主席。司法大臣又爲英國司法制上最高職位，因爲彼係上訴法庭名義上的長官，實則彼幾乎從不一登斯席，惟遇法官在貴族院開會執行司法上職務的時候，彼必出任主席；司法大臣的其他任務，爲呈請國王任命高等法院的法官；彼自己又任命普通法院推事。在這一點上，其職務與美國之檢察長 (Attorney General) 相似。

大部長 (Prime  
and secretary-  
of state)

今人常謂英國內閣，係包括好幾個大的部長在內。此言在字面上一些不差，但在美國人觀念中，即將誤解。英國內閣，並不包括美國之所謂部，其所以不同者，即以英國

之所謂部長，乃包括許多大臣的一部份職務在內。

### 一、方面

第一爲外務部長，担任此席的大臣，即爲英國外交事務之首領，是以此人係國王在外交事務上正式的顧問；得監督英國所有的外交上行動，與外國締結條約，呈請國王任命外交官吏，其職務與美國外交部長之職務，在大體上相同，惟以英國的外交範圍廣大，情形複雜，外交部長的職位，極爲重要，以致首相有時即自兼此職，但英國的外務部，並不如美國外交部之在內閣諸部中，佔首席地位。

### 二、方面

其次爲陸軍部長，此席各國無不有之，其職務亦與各國大致相同，有監督全國陸軍之權。至於航空事務，則不在其管轄之下，另設航空部專司其事。英國祇有陸軍部，無海軍部，而海軍却又係英國之第一道防線。凡海軍事務，歸海軍委員會（即昔日海軍大元帥之後身）管理；所謂海軍委員會，乃以海軍首席大臣（First Lord of Admiralty），海軍大臣（Sea Lord 此即海軍方面的高級常務官吏）四人或四人以上，事務大臣一人及秘書數人組織之。惟關於會務，首席大臣在事實上可以主持一切，此亦不得謂過，蓋海軍委員會的一舉一動，皆由首席大臣一人向國會負責。

### 三、方面

航空部長一席，設於一九一七年。在歐戰之前，英國的空軍歸陸軍海軍二部分掌，如美國現在的情形一般；其時兩部在航空事務上，遇需要合作的時候，開聯席會議討論之，而此航空聯席會議，在一九一六年，變成永久部份，設總長一人爲之首，遂由此而組成航空會議，

由航空部長主持一切。

#### 四、內務方面

其他諸部長，其職務在美國行政制度上，無類似之比擬。內務部長，俗稱內務長，掌管國內行政上諸事務，如接受人民向國王所提呈之請願書，維持國內的治安與秩序，厲行工廠法，檢閱各都市各城邑的警察，直接統制倫敦市的警察，辦理歸化事務，以及監督牢獄等事；又內務長在大體上，有監督選民註冊，及國會選舉之權，此外，又可呈請國王施行赦免權。

#### 五、屬地殖民地與印度諸方面

殖民部長，管理母國政府與殖民政府間的關係。至若母國對於自治屬地間的事務，本亦歸殖民部掌理，及一九二五年，另設一自治屬地部，主辦此事，而兩部的統治權，直至一九三〇年方始分開。現在內閣中，既有屬地部長一人，又有殖民部長一人。凡倫敦政府與加拿大，澳大利，南非洲，愛爾蘭自由邦諸自治領地間的事務，由自治屬地部經理之。其與傑梅卡，馬爾太，香港，以及其他殖民地的事務，則由殖民部經理之，印度事務，另歸單獨一部辦理，名曰印度部，設部長二人主持之；至其職務，下章再言。又有蘇格蘭事務長 (Secretary for Scotland) 一人，但不在部長之列。

#### 其他內閣員

關於司法事務，英國向無統一機關，此與大陸各國不同。英國的司法事務，由四個大臣分任之。曰司法大臣，內務長，檢察長，及副檢察長是也。至於其他國務大臣，如工務大臣，衛生大臣，運輸大臣，教育大臣，商務大臣，農漁大臣，市參議會大臣等等，除衛生大臣外

，其職務皆可顧名思義，不必細述。至衛生大臣的行政事務，則不特維持公共衛生，且監督濟貧事務，及地方政府，關於監督地方政府一事，本有市政府委員會辦理，至一九一九年，始歸入衛生大臣職務之內。

階級官號職  
司之混雜

英國行政各部的組織，可謂既不劃一，又不合邏輯，此亦無足為奇，蓋其形式與職務，或為國會特種法案所限制，或由國會特種法案所指揮，皆係一長時期進化的結果。

綜而言之，英國的各部，表面上劃分部份，實則毫無此事。其長官所執掌的職權，大半係習俗上的規定，無法律上的保障。因此二點，故造成此種不一致，不切實的統系。美國人士，既習見行政組織皆得規定得明明白白，對於首宰 (First lords) 與次宰 (Junior lords)，部長與掌部，(掌部實為該部之長，惟階級與部長對於不同。) 各相與委員會主席，某部大臣與某部大臣，掌璽大臣與委員大臣等等類似的名稱，覺得莫名其妙。但英國的行政各部一樣的工作，且其工作也佳。時常有人提議，將此名稱加以修正，使之簡明，惟其結果，僅有片面的改革；而無全效。

內閣之為集  
合機關

關於內閣大臣，在行政上的個別責任方面，或主持各部方面，言之已詳；此等大臣，又共同工作，共同負責，合組成一團體，是為內閣。照英國學者所常詔示吾人的話，內閣係全部政治機器的樞紐，決定一切大事；狹義的說，內閣係樞密院中一委員會，由首相在諸樞密官中，選擇數人而組織之，以首相的命令召集會議，而其所討論之事，皆經首相所批准者。在實際上，內



關係國家的最重要機關，決定一國政策之方向，其一舉一動，固名謂向衆議院負責，實則衆議院反依照其指導而行事。

### 內閣會議

內閣的常會，每星期開會一次，有時每星期開兩次，亦無一定，大概總在星期三上午舉行之，特別會議，則隨時由首相召集；苟遇政務嚴重時，不論白晝昏夜，皆可臨時召集會議，又遇國會休會之時，向例停止常會，祇於必要時，方聚集會議。內閣會址，爲唐甯路十號總理大臣官邸，亦間或在衆議院中首相辦公室開會，開會時，不依官職而坐，各人隨意選擇座位，選擇之後，則常坐於此；會場上禁止吸烟，大臣中有視爲苦事者。每開常會之前，將討論之事，編成張帙，分送各閣員。歐戰之後，內閣會議情形大變，閣內各委員會，時常開會，專對付特殊問題，或重大問題；各委員會固無決斷權，祇可將其討論結果，報告大會，由大會決定之。但一大部份事情，往往由首相在會議之前，先與幾個重要的閣員私人討論而定。內閣裏又有一種習俗，凡關於閣內同僚開缺補缺的事務，首相向不與閣員商權，即其他官員的任用，如任命殖民地法官或總督等事，閣員亦罕與聞。

### 秘書處

在一九一七年之前，內閣中向無秘書一職，亦無所謂紀錄，此蓋自內閣僅係密院中秘密會議的時候，即已如此；其時首相遇必要時，自己將議事摘錄一二，或備一己之參考，或供國王的諮詢，各閣員亦各自將關於本部有關係的事務，摘要紀錄。但至一九一七年，勞合喬治當任總揆，以爲由首相閣員自己隨意紀錄，似乎太疏懈而不正式，於是任用一正式內閣秘書，担任籌備

會議，紀錄，保管文件等事，此職添設之後，不久即大為擴充，增加百餘人，協辦此事，但其擴充，亦備受國會攻擊。

其現在之職務

及彭納勞執政時，（一九二二年）內閣秘書處，人數大為減少，但此職，至今保存，已變成政府機關中一常置部份，至其職權，迄未規定，大概為擬定內閣會議的事務順序表，替內閣及內閣委員會搜集材料，摘錄要事，以及辦理其他所應作之事；內閣開會時，秘書處長及高級秘書數人，皆列席會議，紀錄一切。內閣除文書一部份外，其他行動，仍舊不甚正式，蓋議會無規定的程序，開會不須法庭人數，而閣務，首相可以專斷一切。

內閣會議之秘密

內閣會議的內容，直至幾年前，方始正式公佈；現在報紙上已常有內閣的簡訊，有時關於會議所討論的事務，亦佈露出來。但閣員不論在國會內外，若洩漏了內閣會議席上的言論，大眾仍舊認為是破壞規則，不可原諒。又內閣規則，禁止任何閣員在開會之際，從事紀錄。

（除首相外）因此閣員間若有齟齬的事情發生，外間雖或得知一二，總難詳悉。

內閣中之所討論

內閣會議所討論的，大半關於政策大體方面，或關於重要的創例。凡屬於一部份的例行事務，向不提出閣議，應由各大臣單獨負責辦理，即欲商量，亦須於會議之後，與首相個別討論。內閣會議，除絕少例外，向不付表決，即表決亦不能羈縻首相，蓋彼若遇有逆己的表決，則可呈請國王反對之，但此亦罕有之事。首相對於內閣之不表同情者，自亦不願過分反對，例如：在

美國內戰的時候，英國承認南美聯邦國一舉，內閣即因表決結果，全數反對首相外交大臣財政大臣之主張承認而作罷論。（其時首相爲巴羅斯登，外交大臣爲路賽爾，財政大臣爲格萊斯頓，當時亦是三個有力量的人）。至若閣員間，對於某個議案，意見紛紜，不能一致，則往往將此議案擱起，待互相諒解後再議。因內閣的種種行動，對外總須一致，試問不一致的意見，如何能提呈國王備其採納，又如何能領導國會，所以內閣的意見，總須整個兒的，但若閣員當議案經多數閣員，或首相決定之後，猶不能表示贊助，則其任務，厥唯辭職以讓與能贊助此案之人。總之內閣之鞏固與否，對於領導國會一點，極爲重要。

#### 內閣之立法 領導地位

內閣最重要的共同職務，爲規劃一國政策，及籌備將在國會提出之議程而議程上的各條，在提出國會時，即成爲政府議案，以內閣的一致，爲之後盾，而增重其重要性。閣員不特可提出議案，並可出席立法院爲之辯護，解釋，及抗議及表決時，國會中的多數黨，自必同情於政府提案，使之通過。國會所有的議案，當然不全由政府提出，惟實際上，一般的重要議案，必出此途，不然則無通過的希望。且凡內閣所提出之議案，或添增新稅，或締結條約，或建造軍艦，在首相或其閣員宣佈將提出該案之時，即已可決其通過，因爲國會必須納受此案，不然即將另組國務院，全盤更動。美國讀者閱之，當覺美國的總統，或內閣對於其所提出議案，不能如此之預先肯定。

#### 與美國內

於此即可見英美立法程序之大不同處。美國內閣絕對不負有預備政府議案之責任，

閣之對校

且行政部若屬附國會，應該若何若何，國會必將惱羞成怒。其閣員又不能出席國會任何一院，故不若英國閣員之能直接與議員辯論；政府亦不能預定其所提之議案，必受國會中多數議員的擁護。但以上種種，並非謂英國制度勝於美國制度；兩者互有短長。英國制度，使國會中產生一種鞏固而有效的領導階級，但同時又使此階級，變成一種立法上的獨裁者，又使全國受制於立法之下，而立法之權，操在少數人或不及十人手中，全體國會，不過垂拱畫諾而已。美國的制度，則結果易使行政部遭立法部的拒絕，議事遲緩，行政與立法難於諒解，但美國制度，能防止各種方式的立法專制。

責任內閣制  
(Ministerial Responsibility)

關於英國一般的責任內閣，言之已多。至其原則，為現世界最根深蒂固，最遠大重要的一條原則。但此原則，不甚簡單，不易明瞭，因為有三重關係。

其三種狀態

第一重關係，英國國務大臣，皆向國王負責，就大體上言，此不過是表面上的問題，英國國王，並不能如美國總統之罷免閣員，英國閣員祇須獲得首相及衆議院的信任，

決不致遭國王的橫斥；除非國王下令解散全閣，則將使政府全部停頓，但即國王下令解散內閣，則全閣辭職以抗議，而衆議院多數黨，必將表示擁護內閣，於是國會改選，勢在必行，國王至此，地位亦甚危險。所以國務大臣之向國王負責，並非一件極重要之事，但在法律上，猶有這樣一個規定，對於國王猶須時常使之與聞國事。有一次維多利亞女王作書責備巴墨斯登謂：「關於君與諸駐外公使間的商議，在未決定之前，余深望時有所聞。」十二年後，路賽爾爵士為脫印事件，

一、對君  
王之負責

於君與諸駐外公使間的商議，在未決定之前，余深望時有所聞。」十二年後，路賽爾爵士為脫印事件，

向美國發一牒文；將發，維氏責令更改牒文。格萊斯頓書曰：「以君王完全脫離黨派關係的地位，當然應予以就商之權利。」

### 二、閣員互 相之負責

第二重關係爲閣員間的互相負責。內閣既以鞏固爲要素，閣員自須互相負責。一個閣員的過失，可以引起衆議院對於全閣的惡感，因此每個閣員，不特爲謹慎起見，並爲榮譽起見，在作容易引起外界攻擊事情之前，必須徵求同僚的意思。此互相負責的原則，正式確定於一八五一年，蓋其時巴墨斯登不與同僚商榷，而對法國駐英大使，表示贊成法國的大政變，巴氏因此去職，於是此原則，遂告成立。又如不數年前，（一九二二年）印度部長，因未與同僚商榷，發一正式牒文，而被撤職。反而言之，閣員祇須照全體所贊同的政策而行，則將無免職之虞，其他閣員，將一致爲之後盾，外界即有攻擊，衆議院中多數黨，亦必擁護之，因爲若使一人去職，則將牽動全閣，牽動全閣，則手段未免猛劇，其結果必有極不尋常的狀態，隨之發現。

### 三、對衆 議院負責

最後的關係，亦最重要的一重關係，即內閣向衆議院負責，此乃「責任內閣」的本意。惟所謂國務院不得衆議院多數議員之擁護與信任，必須改組一條，在法令上，並無此規定，但根據習慣，此條已行之將二百年；夫國務院之必須獲得衆議院多數黨的擁護者，所以表示全國人民對之信任，失其信任，即失其職位。

### 國務院之

衆議院有種種方法，可用以表示對內閣不信任，因此使其辭職。討論財政預算案時

## 如何推翻

，衆議院可議決減少某一大臣的薪水，惟內閣既以整個爲單位，一個閣員減薪，卽全體之事，故此卽國會表示對內閣不信任之一法。又衆議院可反對政府法案，提議修正，惟提議修正，並不一定表示不信任，除非內閣不接受修正，方成問題。但提出該案的大臣，對於國會提議修正，往往表示接受。又衆議院可通過內閣所反對的議案，而因此起不信任的問題。最後一法，卽衆議院若對於內閣的一般政策，感覺不滿，則隨時可通過一議決案，公然宣稱對內閣不信任。惟事實上，英國內閣在過去百阻撓年中，極少因衆議院通過不信任案而被迫辭職。其歷來辭職，總恆由於普選結果之不佳，雖然，內閣反常因國會的阻撓而解散國會，要求改選（如一九二四年事）又國會雖可利用擁護國務院的議員大多數缺席時，而通過不信任案，但此未必能真正倒閣，且內閣可利用「將不信任案控諸人民」一法，以統制衆議院中大多數議員。

內閣之訴諸  
人民之權

內閣遇衆議院表示不信任時，有特權可將此事訴諸人民，所謂訴諸人民，卽首相呈請國王，解散國會，下令重行選舉。在競爭選舉時期中，國務院照常辦公，但若選舉結果，民意不孚，則恆不俟國會開會，卽停止工作，國務大臣祇須繳出公印，清算交代，卽可脫離，此不過數日至多不過數星期之事。於是國王召集得勝黨首領，請其組織新國務院。惟國王之召見新相自非偶然之事，故新任首相在召見之前，早已精思熟慮，如何組織內閣。

## 混合內閣

在平常時候，內閣閣員總是清一色，但遇緊急時，則須各黨合作，於是有所謂混合

內閣成立。一九一四年歐戰之初，適自由黨當國，愛司葵任首相。次年大眾認為戰事，一時不能了結，首相乃提議邀請國會中敵黨的首領入閣，共負重任，敵黨接受之，於是自由黨保守黨勞工黨所合組的聯合國務院，宣告成立。愛司葵仍任總揆，至一九一六年，勞合喬治繼之。此混合內閣在歐戰後，猶生存了幾時，直至一九二二年，實行解散，於是舉行選舉，保守黨獲得勝利，但壽命甚暫，蓋於執政之翌年，爲一九二三年，即以堅持保護政策，舉行改選，結果失敗。

一九二三至  
一九二四年  
之少數黨內閣

一九二三年的選舉，結果造成內閣制上一新局面，蓋三黨之中，無一能在衆議院佔據大多數者。保守黨得票比較最多，勞工黨次之，自由黨又次之。保守黨既得票最多，其內閣自可繼續生存，但以抵不過勞工黨自由黨的合力非難，遂宣告辭職。於是國王召見勞工黨的首領，請其組織內閣。勞工黨內閣，雖無衆議院大多數議員的一致擁護，但亦維持至半年有餘，因爲凡遇支出案，及其他重要法案時，自由黨必予以贊助。惟此兩黨的合作，亦甚勉強，而勞工黨向人民所曾許的願言，概不能實行。結果在一九二四年之秋，自由黨因某種重要問題，不予贊助，勞工黨內閣，遂呈請國王舉行改選，改選的結果，保守黨又復得勝，其票數超出其他兩黨併合之數，於是國務院由多數一致擁護的舊制，又行恢復。但保守黨當國亦不甚久，蓋一九二九年，國會又舉行改選，結果又無一黨能佔據大多數議席；勞工黨因其得票最多，而又以自由黨在討論重要法案時，能予以援助，遂執大政。自一九二九年至今，勞工黨國務院，又復如俗語所謂有職無權。

責任內閣制與  
兩黨制 (Two-  
Party System)

責任內閣制，並不定須以兩黨作條件，若立法機關中有數黨，亦可實行，如法國的事實，卽其明證，但若祇有兩黨，則一黨執政，一黨在野，責任內閣制施行起來，更能勝任愉快。故內閣制的政府，若遇其國務院獲得鞏固而活動的多數黨爲之後盾，則其工作，實甚有效；惟多數黨人數，不宜過多，蓋一致而強有力的反對黨，反能使國務院激勵奮發，而使責任內閣制，更爲真確。內閣制過去的歷史，可以證明內閣之由一黨單獨組織單獨擁護者，比諸其由數黨聯合而成而由數黨擁護者，不知好多少。所以英國責任內閣制的前途，全視英國能否維持兩黨制爲決。



## 第五章 文官及其任務

茂爾謂：「一百年來，吏治已變成現代政府中一不可思議的主要元素，而尤以近三十年為甚，蓋吏治確已成爲政府中實地工作而有效率的一部份，其權力不特行乎行政方面，並施及立法財政，不特可以執行法律，並修正法律，不特可以收稅，並可研究稅率之多少，及徵收之方法」。

爲上者非專家

許多年前前，白芝浩在其短篇諷刺詩中謂：「大臣的職務，並非自己辦理部務，乃監督他人辦理之」。此言甚是，試證明之，有一新任大臣兼長殖民部，而殖民部所轄之事，其範圍廣及天涯；此人之所以當任殖民部者，並不因其熟於殖民事務，乃以其爲黨中碩宿，或國會會場上辯論健將，又或因北方數州在內閣中必須有一代表，而此人適來自該處，不然必因其他政治上的原因。此人每日除出席國會，參予閣議，赴公共約會及僕僕道路外，坐於辦公室者，不過一二小時，而在此一二小時中，自傑梅卡至香港約一百處屬地上的各種問題，待其處理，則如之何？曰有職位永久的僚屬，爲之代辦，所謂職位永久的僚屬，即吏治之吏，亦即文官。

其職務

總之，大臣的職務，並非自己作事，乃監督他人作事。夫監督他人作事，不論在國家事業或私人事業中，自爲主要行政人員之職務，英國大臣即負責監督他人作事，且衆議院得隨時召彼前往報告部務，但其部中之事，則需要專門技能，而大臣皆非專家，無專門技能。若以

專門技能論，各部大臣，十分之九皆無長該部之資格，長陸軍者，有時爲哲學家，或爲新聞記者，長海軍者或爲商人，或爲律師；長商務部者，或爲大學教授。照理而論，長財政部者，至少對於財政上之複雜問題，總還熟悉，實則不然，財政大臣往往爲律師，地主或政客，羅雪烈爵士謂：「青年之欲作財政部中二等書記者，必須經算術考試及格，方可充任，而部長乃一老於世故的中年，從前所學些算術，早已遺忘，偶見賬簿上，眼目中之小數點，甚至莫明其妙，汲汲乎問明這些小數點的用意何在」。

### 其所需要之才能

雖然，英國閣員並非平庸之人；其成績卓著者，自亦有可作模範之處，蓋其人必富於計劃，不鶩高遠，有思想而切實，而能顧及民意，對公務自必學識豐富，又其思想必能正確，言論必能使其意見充分宣達，蓋大臣幾無日不出席國會，答復問題，解釋疑異，故口才必佳，又必敏於決斷，捷於矯正，長於辯別是非，且必能將部務的綱要擬定，而任其屬下用專門技能使之實施，毫無猜異。關於最後一點，真如其評論家所謂，若此人非一剛愎自用者，或非一吝嗇不肯以權授人之人（成績卓著之政客，絕少剛愎與吝嗇）則彼大概祇須採納屬下意見，及在公文上簽署姓名，其事已盡。

### 其依賴屬下

在事理上，總是大臣依賴屬員；這些屬員，不特經驗豐富，往往才能強幹，且歷事長官，深知長官的品性，所以對於長官好施用手段，不論何時，必辯論，抗議，舉例，以及建議，用以作難長官，其所上之公事，必難明瞭，往往祇有一箇辦法可行，大臣非親自再事審閱，

不能索解。文官之種種刁難，除非大臣具有制人之術，並其行政經驗豐富，辦事能力強大，方不吃虧。

### 英美實際 上之比較

以一無專門技能之人，長一富有高深行政問題之部，由英國人視之，並不謂奇；根本上長官之任命，與部務無甚關係；官員之不熟悉部務，本不能阻礙其任命。從前巴墨斯登爵士因其黨派得勢，長殖民部，履新之後，謂其屬下曰：「請來替我在地圖上將那些討厭的殖民地指出」。按英國的政治理論，陸軍部長或海軍大臣，不定須有少將銜者，且以為非以「外行」(Civilian)長部不可。關於此點，美國亦主張如此；惟歐洲大陸各國則與此不同。英國「以外行當部長」的主義，在政治上已廣及各部，美國政府方面亦大致如此，惟近年來頗有不信奉的趨勢，蓋當時有許多人，要求總統選擇部長，必須注意其技能若何，如財政總長必須擇一銀家，農務總長必須擇一農夫出身者，勞工總長必須擇一工人。

### 「職業化主義」是否宜於「爲上者」

此等要求，實屬無謂，殊不知所謂科學化的政府，即以「外行」監督專家之意，蓋專家總不肯服人，故若以專家監督專家，最易發生阻礙與衝突，又專家對於改革，總不願意，最好一成不變，格萊斯頓嘗謂，「彼從未見行政上之改良而不爲專家所反對者」。且以農人長農部的觀念，實誤會部長之意義。美國國家之設置農務總長，並不用以注意農夫之利益，乃用以注意全體人民的利益；如英國的財政大臣，並非代表英國的銀行，而乃代表英國全體人民，所以不論何國選擇部長，須以不專爲特殊階級服務，而能爲全體人民謀福利者爲標準。

英國之一政務 (Political) 長官

英人對於此條原則，堅持不衰。各部大臣，及其最高的僚屬，皆絕對是政治性質，是責任化，而非技能化。故其任期皆隨其黨執政時間為定，不得稍有先後；內閣改組，此等人即去職。此等人之任期，既隨全部行政為轉移，則其與首相的關係，與美國部長，次長對總統的關係相似。

其手下之一常務 (Non Political) 僚屬

至於組成常務文官階級的次級官員，則其地位與部長不同。彼等皆係「非政治」性質，故不向國會負責，內閣改組亦不隨之而去。若衆議院對於該部有所指摘，即或此事與該大臣個人無關，必歸咎於大臣，反之若有所獎飾，亦概由該大臣承受，不論其承受當否。吾人對於英國部中的「政務官」與「常務官」，必須分別清楚，前者係民治中主要份子，後者乃吏治的元素，一使政府民主化，一使政府效率增加，兩者皆甚重要；良好政府的條件，即以民主與效率能否兼顧為斷。

政務官之少

英國行政各部的政務官，其名稱如下：大臣 (Ministers)，次長 (Undersecretary)，國會秘書長 (Parliament Secretary)，財務處長 (Financial Secretary)，事務長 (Civil Lord)。

輔辦大臣 (Junior Lords) 等等。例如財政部，財政大臣之外，又有許多政務官，如有名無實的財政部首宰 (First Lord) 一人，輔辦大臣數人，國會秘書長一人，私薦秘書長一人 (Paroage Secretary)。(此人又係衆議院中，國務幹事長) 及財政秘書一人；又如外交部，則外交部長屬下，除非政治性質之常務次長一人外，又國會次長一人為政務官。凡此種政務官 (除大臣部長外) 雖非閣員，皆係國務員，又皆出席

國會，列於政務官員議席中，內閣改組，此等人亦隨之更動。

常務官  
之工務官

政務官共祇有六七十人，佔全部行政人員一小部份，而常務官多至數百倍。常務官即普通所謂永久文官，又即係吏治之吏，此等人皆非政客，不出席國會，專以其行政才能而得官，又不得參預政治上的競爭，國務院改組，亦不去職；公共行政事務，即係此等人之終身職業，政潮往來，屹然不為所動。其人數自最高行政級，至打字員書記為止，共約三十萬男女。其職務為收歛，記賬，作報告書，執行法律，維持公共制度，以及實施政策等等，而此三十萬人，組成英國文官階級，凡欲為文官者，必須經過考試，其陞級須視其勞績而定，而任期與政潮無關。

英國文官制  
(Civil Service)  
之起源

英國的文官制，對於政治學上，貢獻不少，故其淵源，各種政治書籍，至少須略而言之。此制乃二百年前東印度公司所創，蓋其時此大商務公司，因在東方商場甚多，僱用大批青年，充作貿易員，簿記員，及書記等職。僱員薪水頗優，並得私人貿易，增加進款，有些人因

東印度公司

此竟成富豪。自十八世紀起，「到印度去」，「賺大薪水」並可「投機發財」等觀念，充滿了千萬青年的腦海，無人不鑽營奔競，卒致人浮於事，於是有力之諸股東，囑託公司高等職員，為其子若姪，以及親戚朋友，留下位置，而這些子弟中，才能薄弱者居多，但以其父兄的關係，大批運送印度，表面上服務公司，實則分諸股東自己之肥。

漢萊勃雷  
(H. Lecky)

於是最利害的「任用私人制度」，大為盛行；不久公司全部，日趨衰落。高等職員

之試驗

向那些股東頗作怨言，公司中之董事爲自衛計，不得已想出一辦法，以後凡欲赴公司服務者，必須先受相當時期的訓練，然後東渡，因此在漢萊勃雷地方，設立一專門訓練學校，其不及格者，即於此擯斥不納。從此之後，漢萊勃雷就變成充任東印度公司職員之唯一門路，而凡欲前往者，不習滿四個學期，經過規定的考試，不得航海而去。但惟其是唯一門路，請求入校的人，趨超過定額，（除由薦主保送者在外，蓋其時保送一節，尙不能免），學校遂將校中程度提高，實高於牛津劍橋遠甚。於是東印度公司吸收優秀青年甚多，而其所以使英國變成大商業國家者，大半須歸功於其選擇之嚴。

一八五三年之更動

同時，英國在印度的政治地盤，（除商場外），隨同東印度公司而擴充。其時英國國內輿論，反對到印度去的官吏，由一公司私立學校而任命之，結果在一八五三年，國會廢止東印度公司的任命官吏權；規定：所有在印度的次等官吏，概由君主用競爭考試方法，甄拔而任命之；並規定：應試者，無須會肄業於任何訓練學校。於是漢萊勃雷的訓練學校，宣告停辦，而全國人民皆有到印度去作官吏之競爭機會，惟略有年齡上之限制。按此考試計劃之實行，大半係歷史家麥可萊的功績，而此計劃關係甚大，開後來廢止任用私人制度及行政機關實行競爭考試的先河，蓋此計劃實施不久，成效卓著，改革家即發起國內亦當試行之。卒于一八五五年，文官考試開始，且在十五年中，實際上竟普及政府各部。

任用私人  
制度並非  
創自美國

所謂「任用私人制度」，即得勝黨，以官職酬答在競爭時出力的人，現在大眾皆公認此制，首先行於美國，賈克生爲之鼻祖，實則並非首先行於美國，亦非美國所創；當美國實行之前，英國政界裏早已將優缺闊差，視爲酬報黨爭有功者的合法禮物。在華爾坡之時，蓋已盛行，或更早於此，亦未可知；在十九世紀中葉，貴族議員，恒使其窮親戚之名，登之於黨新簿上，白雷脫曾指文官曰：「此乃英國貴族階級恤貧之處」，即此可見此制之盛。

英國最初  
風行一時

國會議員之擁護國務大臣者，向得就其本區中，保舉官員，而此等保舉官員，爲數甚多，往往在衰落市邑中，得操縱選舉。且其時官吏任期無定，撤職隨時可以舉行。由此觀之，美國賈克生及其徒黨，並未作俑，不過引用英國的制度而已，惟此與其他移植不同，移植之後，繁碩茂盛，變成美國政治上最有害的制度。

其惡果

英國於一八三二年，改良衆議院，但未曾及乎文官制度，其時政府各部官吏的任命，仍爲「保舉制度」所操縱，惟無要求「官職輪流」之說（不如美國一般）。因此次等官吏，既獲得職司而終於其位者，亦屬不少。惟其中有許多人怠惰而乏雄心，又無能力，蓋以薪水微薄，不足以將有才幹之人，從私人經營機關中吸引過來，以致各部長官怨謂，「部中高級文官，盛行保舉，低級文官辦事怠惰，如此決不能使政治修明」。民衆方面，亦時向國會責問，於是不得不改良之勢。

第一次之英

距一八八三年美國潘爾登法案規定採用文官制之前二十五年，英國文官競爭考試

國文官制法案  
(一八五五)

開始。英國第一次之文官制度法案，規定並不宏遠，其中有不少缺點；例如：考試依照各部的意思舉行，且舉行時，又往往範圍甚為狹窄等等，但後來逐漸加以修改，同時考制委員會之職權，亦逐漸增加，馴至全國常務官職，實際上無不採用平允而公開的競爭考試。

現在之規定

現在英國所有公共事業方面的「常務官」及僱員，除少數例外，無不根據文官制的規條而任用；其例外乃包括高等專門的人，或信任性質之人，如常務次長，副秘書長，各處處長，以及文牘主任等等，此等官吏，雖不來自考試，而大半皆係由下而上陞，此常務官方面之例外情形，至於僱員方面，亦有例外，如關人門丁之類，蓋以僱員的職務，全係例行性質，不需要專門資格之故耳。除去例外，其餘約一八五〇〇〇人之職官，皆在文官考試委員會管理之下；該委員會有委員三人，皆由君主所任命。

文官中  
之等級

全國行政機關的文官，不論何部，統分若干級，而各級有各級的考試，譬如欲充當外交部或衛生部書記之人，並不向該兩部請求，祇須投考高級書記之普通考試，若名列前茅，則可優先請求入該部服務；在這點上，我人得注意英國之文官考試，與美國普通所舉行者不同，英國之考試對於投考者所欲入之一部全無關係此顯然含有學校性質，其考目包括大學課目之一大部（如文學，歷史，算學，自然科學，哲學，政治學等等）投考者得於此許多考目中，選擇數門。



### 考試之性質

考試之標準殊高，而關於高級職位之競爭，亦甚激烈，實際上若不在有名大學畢業，絕難有列入前茅之望，此等考試恐為全世界最繁難者；至於低級考試，則不如高等考試，恐之難，凡受過優秀的中等教育者，必能錄取，惟以競爭踴躍之故，選擇甚嚴，其競爭之踴躍，似並不因年齡上有限制而減少。至於投考年齡，各級不同；但有一條規定，則各級皆一律，即凡欲投考者，不論男女，必須甫自大學或中學畢業，而大學畢業年齡，規定為二十四歲。因此英國考試，不許中年男女在私人事業中失敗後，再來應考，凡欲當文官者，必須發軔於早年。按年齡的限制，一方面助長了陞遷制度之發達，一方面避免了政客請求任命其朋友作文官之要求。

### 英美對於文官考試之觀念之根本不同點

政治學者，對於英美兩國在審查各級投考人方法上的不同，特別注意，實屬不差。美國各級考試，皆為專門職位而設。假如郵務局書記其考試，與內政部書記考試，頗不相同，蓋美國主持文官制之人，所希望於投考者，並非普通學識，而係專門技能，故若欲此官吏終其身服務一職，專作一事，則採用美國方法為宜；若以其初次任事，不過係各人所欲向那一途上升的起點，則美國方法實不適用。美國文官制度的大缺點，即其所取之士，皆才能中庸，祇能在低級中辦例行公事，而無普通才識足以上升，若入部時是一簿記員，或會計員，或製圖員，或打字員，而此等職位皆絕有上升的希望，但若處長或秘書長出缺，試在一室的官員中選一繼任，則往往竟無一學識才能足以當選者。

美國着重  
切於實用

美國輿論，對於文官考試，堅主必須專門化，具體化以及切於「實用」，其人民心目中，常有考必試須「適合職務」的觀念，而國會議員之對於類似高等學校或大學畢業考試一般的考試，決不認爲此即青年加入公共事業之好辦法；若有人向其提議，則彼將謂此人學識淺陋。但事實上已一再證明，凡受高深，廣博教育的人，比諸僅在一部份工作上用功的人，其辦事必優良，升秩亦迅速。總而言之，美國之考試制度不願與校中的教育程度相符合，但願爲專門資格，吸收中庸之才，而英國考試制度則根據教育制度而定，不希望得富有專門訓練的人，而希望得富有普通智識之人。

英人對於  
考試制度  
之觀念

幾年前，英國某項公文，對於其本國人之觀念，曾加一精確的辯護，其言曰：「我人係用現在的文官制，以測驗一般大學教育的結果，而不用以會測驗專爲公共事業而設的專門教育的結果；且並非不能使文官制度的考目直接有用於各部的事項。但吾人皆贊成文官考試須用以爲審查普通才識的測驗，而非審查專門才識的測驗；又贊成根據現行教育制度，而選擇用功最深之人。是故我人認爲文官最好的資格，乃「有良好天才，而自少至壯，經過合理而不矛盾的教育之人」。並認爲順遂的競爭考試之第一要素，即予予投考者以良好機會，而欲予投考者以此等機會，莫若使考試適合大學教育，故凡欲作文官之人，當其在大學努力學位之時，即無形中得準備競爭考試。我人不願以教育迎合考試，而欲使考試在大致上迎合教育。又我人所最重視者，乃投考人於錄取之後，對於各種不專門的職務，毫不顧忌，皆能担任。」

關於英美文官制度上的不同，猶有數點。美國之規定官職，有時必須依照地理而分配，以致有幾邦的人民，不是對於所有官職都能加入，英國則無居住之限制，但英國規定唯本國人方得參加考試，而美國則歸化的外國人，亦可參加。兩國對於經驗豐富的人，皆予以相當的優先權，惟英國有些職位，則有年齡的限制。

### 英國任期之永久

英國凡文官任用之後，若辦事無誤，即為終身職，換言之即直作至六十歲而退；退休之時，可領養老金若干。國務院更動，文官毫無去職之虞，惟終身職的唯一條件，即隔絕一切政治上的積極活動；文官有投票權，但不能充當選舉委員或「投票游說者」，亦不能在政治集會中演說，及作其他公開的黨派活動。政府又准許文官加入全國公務員公會，有時甚且鼓勵之；有正式的機關，使文官鳴不平焉。

### 陞秩 (Promotion)

英國文官中的陞秩，乃以入仕之年數，服務的成績，才能的高下為標準，低級中，備有「陞秩試驗」以審查文官之才能；高級中則文官的才能，由長官審定之。凡大的行政部中，皆設有陞秩處，為文官計算分數，籌備成績單，齊備之後，交與該部長官，加以彼個人之意見；但所有意思，須先交文官委員會審核，財政部長批准，然後實行。如此一來，各種不公的陞秩，實際上皆可捐免。

### 英國文官

現在隨即發生一個問題，假使英國的國務院廢除許多官職，逐出文官，而為其有關

何以必須  
職位鞏固

係的朋友，添設不須考試的職位，則有何人可加以禁止。此在憲法上，確無可阻止之者；法庭亦不能使被逐文官恢復舊職，不過文官職位永久的習慣，在英國已根深蒂固，任何國務院不敢犯之。英國凡有智識的人，深知在責任內閣之下，若常務官亦隨國務院進退，則行政事務絕對不能進行。美國「任用私人制度」之所以能發生而盛行許久者，良以國務院之壽命，至少有四年之久，使行政事務尚能進行。

乃責任內閣  
制之結果

至若英國國務院，倏忽無定，今日就職，不及數月，或已推翻，在此情形之下，文官職位若不穩固，則行政事務，絕對不能進行；且官吏職位，既朝不保暮，人民中將無人願充公務上的次級官員。英國有鑒於此，故一大部份行政官吏，已實行職位永久的原則，蓋唯此一法能適用於責任內閣制之下；現在法國亦已採用此辦法，良以法國的國務院更比英國容易更動。因此國會若欲隨時有推翻內閣之權，則必須立些規條，使行政上例行公事，不致因國務院而時常發生阻礙。

英國政治之  
依賴專家與  
美國之依賴  
專家

時常更動的「政治人員」，與永久不變的「行政人員」，其聯絡極關重要，蓋使國會不論遇任何問題，可藉着內閣，獲得專家的幫助，美國現在常有人提議，國會須特別注意專家的意見，例如規定關稅，須徵求關務署之意見；如建築鐵路，須受邦際商務委員會專門學說之指揮；如討論救荒，須聽從農務部專家之言論。此種主張，固屬不謬，惟實際上，尚須有一種規條，即使國會中領袖，得常與專門學識的人接觸，但若不行責任內閣制，則國會與專家，兩

不相關；且萬難合作，蓋文官不是立法人員，祇顧到問題之一端，而立法議員則又無行政經驗，祇知立法方面；南方觀察點既不同，又美國國會，既有一切的最後權，彼此意見，自難融洽。夫民主國家之解決政策問題，固當由立法機關主決，但與學識豐富的實施政策者商權而定，亦非不當。

英國無所謂一  
衡制 (Checks  
and balances)

英國凡執行法律及實施政府策略之人，皆可參與立法。關於此點，自有些人以為參預過甚。凡國務院所提出國會之政府議案，皆由該部常務官草成，其中所討論的問題，

大半皆部中經驗之談；惟此等議案自由大臣負責提出，而該大臣同時出席國會為之解釋辯護，蓋國會中不成文的法規，規定國會中不得對常務官作稱譽或批評，即明知某案確非大臣所擬而係常務官所擬，亦屬不可。總之凡對國會，常務官不能正式出面；而大臣遇人攻擊時，亦不得歸罪於部中常務官之身。

大臣是否  
受制於其  
屬下

據人批評，國會乃國務大臣手中之工具，而國務大臣又係常務官手中之工具，此言不免過激；但雖過激，亦可用以指明英國政治上之「外行」長部，而實權大半操於專家手中一特點。惟英國政府既為「人」所主持，而非「超人」主持，則實權操之於專家，亦屬難免之事。蓋如外交部，內務部，殖民地，財政部，無不有許多瑣屑的事實，其勢不得不將此等瑣屑交付部員辦理，責以完成；乃此等事實又往往創成先例，由先例變成政策，故常務員雖表面上無直接管理政治之分，而實際上其分甚大。

國會中之

常有人謂，國務大臣，因答復國會當場質問一事，而依賴其常務官。所謂國會當場

「答問」及  
文官對此  
之關係

質問，即不兼行政之議員，有權可以提出問案，列於衆議院議事日程上，及至規定答問時間，要求國務大臣答復。而國務大臣之答復材料，甚至於答案，皆由常務官代爲擬定，用打字機打就，呈與大臣。按此自非由常務官代擬不可，蓋若由大臣自擬，則每日除作此外，將無暇及乎其他；因此大臣祇能取常務官所擬定者而用之。又常務官不特代擬答案，遇大臣欲作演說時，爲之廣搜事實，博引辯證，或有時竟爲之作演詞一篇，由此觀之，大臣實變成其屬下高級文官之傳話機。

惟此語又不免失之過激。英國國務大臣，當其在衆議院中答問演說時，遠非其屬下運用腦力之地方；其手中所持之演詞，固或由常務官所草定，惟其中意見，往往仍係彼個人之意見，即不然，其個人之思想，必點綴其間，此大半國務大臣無不如此。至若個性剛強之首相如史拿登，白根漢，閣爾，勞合喬治諸人，則其秘書長副秘書長等所草之演詞，往往既無實質，又無色彩，更不可論。惟此等事，皆無關緊要，不必深究。其緊要者，即文官制在英國政治上，乃是一種繼續不斷，效率卓著，而極有意義的特點。

## 第六章 貴族院

穆勒 (G.S. Mill) 謂：「英國國會之必須設立兩院，其理由猶之乎羅馬人之有兩個執政 (Consuls)，有了兩個執政，則不論任何一個，不能專斷一切，即短時期，亦屬不能。」

基爾白與蘇烈文的依倫斯雜誌中云：「貴族院脫離立法之後，貴族政治家，即不欲參與其所不能作之事。」

世界上最早  
之立法機關

英國國會中，有兩個議院，曰貴族院與衆議院。貴族院，普通名謂第二院，但此院係世界上最早之立法機關，在昔曾爲第一院；該院成立至今，除其間略有間斷外，已有十餘世紀。關於貴族議員之起源，及其歷史，前章略已言之；貴族院乃發源于大會議，而大會議乃哲人會議之後身，大會議議員，皆係達官，大地主，主教，男爵等人；開會時，國王出席，指導一切。後來當「有地者治國」之原則盛行之時，貴族議院操縱國會，但及民主學說發達，貴族院在立法上，漸失權勢，惟貴族院即其盛時，亦非一十分活潑積極的團體；拿破崙戰爭之時，據基爾白蘇烈文云：「貴族院並未赫赫，而極著效能」，但此即立法機關失去權勢之確真原因。

貴族社會

欲知貴族院之組織，必須先明瞭貴族社會 (Peas) 之定義。關於貴族 (Peer) 與貴族社會等名詞，美國人對之祇有含糊的觀念，但知英國人中，有所謂貴族者，而貴族

亦有美國富家女爲室者；又知貴族之中，又有各種稱謂，如：公，侯，伯，子，男等，如此而已。至于此等稱謂所含之意義，及其相互間之高低差別，既不得知，又不甚注意，蓋美國人心目中，以爲貴族社會，並非一種制度，乃係時代上之錯誤而已。

### 其重要性

但研究英國政府者，則不能將此等仰承國王鼻息之王公，置之不論，蓋不論貴族社會與貴族院，對於英國政治制度，皆有密切關係。貴族社會，乃英國全社會最高一層，若將此層打消，則全社會階級制度，即將改動；貴族院係英國政治與司法制度上一重要部份，吾人若欲知英國法律如何制定，訴訟如何判決，則非明瞭貴族院之組織與職權不可。昔卡烈爾曾謂：「英國『五穀法』太無謂，不值多論，」故其在著作中，將此法付之闕如，但其本人亦並未貢獻如何財政策略。且若有一英人作美國政府，僅以個人之好惡而不述及坦馬尼派之會議廳（Tammany Hall），任用私人制度，第十八修正案，國會中之重農派，（Farm bloc）私改選區（Cerymander）諸事，則我人將輕視之。是以吾人研究政治制度，必須持客觀的態度，而各種制度之重要，並不因「置之不理」而減少。

### 貴族社會中之等次

貴族（Peer）一字，初意平等；惟英國貴族社會，乃以各階級士女組成之團體，或云王家子弟，乃貴族社會中最高一級，此亦未必盡然，王家子弟大半皆非貴族社會中人，惟威爾斯親王，則生而爲康華爾公爵，而貴族社會中，唯此一人，可在後半世，將其爵位傳授他人。國王之次子，在數年前敕封克公爵，于是始爲貴族社會中人，故王家子弟之屬於帝國貴族階級者，



並非以其爲王子，乃以其爲公爵之故。但既屬之後則以其係王家骨肉，地位自高出其他所有貴族，總之，在實際上英國貴族祇有五級曰：公 (duke) 侯 (marquiss) 伯 (earl) 子 (viscount) 男 (baron)。

### 公侯伯子男

公爵一級，始于一三三七年黑親王之封爲康華爾公爵。公爵之敕賜，極爲嚴斬，現在全貴族社會中，公爵祇二十八人，公爵爲人民封爵之最高一級；其次爲侯爵，侯爵現有二十八人；再次伯爵，現約有一百三十人。再次子爵，爲數較少（約七十人）；再次男爵，人數最多，一級之中，共有四百餘人。凡此人數，蘇格蘭與愛爾蘭之貴族社會中人，並未包括在內。

### 皆係世襲

貴族社會中各級，皆係世襲性質（除法律貴族，教會貴族在內）。貴族死亡，由其長子承襲，在未承襲之前，此人爲平民，爲普通公民，無特權可享。貴族之子弟，除長子外，其餘男女，雖常得尊稱，然皆係平民。現在貴族社會中貴族，大半皆爲承襲者，但國王亦常敕賜貴族爵位。

### 英國貴族社會並非一特殊階級

我人對於英國貴族制度中，有一點須特別注意，凡貴族家中祇一人保持爵位，其餘皆爲平民；祇一人承襲爵位，其餘皆爲平民。是以貴族之子女，皆大半走入平民階級，而與平民同化；在這點上，英國貴族制度，與大陸各國不同。法國在未革命前，貴族子女，皆係貴族，結果貴族人家，變成一大團體，而貴族之尊榮，爲之減輕，又從一團體，變成一階級，變成一特殊階級，一入之後，便不復返爲平民；迥觀英國適得其反，貴族社會，從不變成一個嚴密的團

體，生爲平民，變爲貴族，生爲貴族之子，變爲平民，而此流動性，亦英國強大之一大原因。英國不論何人，祇須有功績，即可變成貴族，在此點上貴族社會可謂一民主制度。

貴族社會之派別

現在英國貴族社會中人，並非皆係貴族院議員，惟其中指定者方係議員；且有些不是世襲的貴族，反在貴族院中，佔據一席。在一七〇七年英格蘭蘇格蘭合併之前，英格蘭貴族，不論何級，皆得出席貴族院；蘇格蘭所有貴族，亦皆出席蘇格蘭上議院。但合併之後，合併條例規定：英格蘭貴族，仍得全數出席威斯德敏國會，而蘇格蘭則推選代表十六人，每屆國會，由蘇格蘭全體貴族推選之。現在蘇格蘭貴族，總數不及五十人，必致消滅而後已，蓋自合併之後，新議員從未添封，但英格蘭老貴族的情形，亦復如此。

一、英格蘭貴族社會

二、蘇格蘭之貴族社會

四、不列顛之貴族社會

當愛爾蘭與英格蘭合併之時（一八〇〇年），愛爾蘭貴族社會中，共有二百三十四人，惟若儘此二百三十四人，全數出席威斯德敏貴族院，實際上有所不能，故英愛合併法中規定：由愛爾蘭全體貴族推選二十八人，代表出席又規定爲終身職，不如蘇格蘭之每逢國會更動即將改選；惟遇二十八人中，有身死或革職者，則全體貴族方聚集一堂，推選補缺之人。英愛合併法中又規定：愛爾蘭貴族，此後須逐漸減至一百人，惟此規條，已于一九二一年廢止。後來英國所准許愛爾蘭自

五、愛爾蘭之貴族社會

族相干；不列顛貴族社會，即成立於英蘇合併之時。

定：愛爾蘭貴族，此後須逐漸減至一百人，惟此規條，已于一九二一年廢止。後來英國所准許愛爾蘭自

由邦獨立之法案，對於愛爾蘭貴族社會，及其出席威斯德敏貴族院之情形，未加更動；但自此年後，貴族院中愛爾蘭議員遇有缺額，從未遞補。照大眾推測，此後恐永不遞補，若此則貴族院中，愛爾蘭貴族，將日見稀少，馴至絕踪。

現在貴族院之構造

現在貴族院共有議員約七百人，其中六百餘人，為英格蘭貴族；十六人為蘇格蘭貴族之代表；二十八人為愛爾蘭貴族之代表。但貴族院議員不全係世襲貴族，又有大主教

教方貴族 (Spiritual peers)

二人，(兼脫白萊州與約克州) 主教二十四人，合之教方議員共得二十六人。惟此二十四主教之中，倫敦德倫溫威斯德三處之主教必各佔一席，其餘二十一席，則由其他各處

主教，根據階級之次序而分任之，換言之，即根據任職之次序而分任之。凡主教脫離教務之後，即無充任議員之權。

法律貴族議員 (Law Lords)

此外貴族院中又規定上訴議員 (Justices of Appeal) 六人，終身出席該院。此六人乃由國王在全國著名法官中選派，定有薪俸，與其他議員不同。其所以設此六人者，蓋以貴

族院不特為立法機關，並係司法機關，可以接受英格蘭，威爾斯，蘇格蘭，北愛爾蘭諸處地方法院之上訴案件，惟議員共有七百之多，又大多數皆無法律學識，萬不能擔負法律任務，故不得已添派專門研究法律之人，執行此事，是以貴族院中之法律事務，乃由法律議員擔任之，惟法律議員，不僅此六人，凡現任司法大臣，歷任司法大臣，及貴族院中其他現任或曾經執掌法務之議員，皆在其列。所有法律議員

，並不組成一委員會；惟此諸法律議員之會議即係全院之會議，在理論上，凡是議員，固皆可出席全院會議，審問上訴案件，但實際上，不知法律之議員，從不出席。

新貴族之如何敕封

不論何級貴族，君主皆得隨時敕封，人數漫無限制，但內閣既為現在政治上之原動力，則所謂君主皆得敕封，換言之，即君主依據首相之意見，而決定此事，因此閣員亦可保舉數人，請求首相斟酌呈上，且不特閣員，即內閣以外之人，亦可有所保舉；惟國王個人權力絕小，不得現任首相同意而欲敕封致仕首相為貴族，亦係罕見之事。至于敕封一舉，則每年必有若干人拜賜。維多利亞女王治國數十年，共敕封貴族凡三百七十三人，平均每年約有六人，女王之後，每年人數，略為增加，惟一面增加，另一面爵位之因無合法繼承人而廢止者，亦屬有之。所謂爵位之合法繼承人，並不限定子孫，若無子孫，大概必傳于兄弟或堂兄弟，由其繼承。

女貴族不入貴族院

女子有時亦得繼承爵位，而又有些女子，因彼個人關係，封為貴族，但女貴族至今仍不得出席貴族院。一九二六年，國會曾有一議案，擬授以此權利，但貴族議員反對之。總之，關於各種爵位之如何繼承，皆根據最初的敕封貴族特許狀中諸規條而定，君主可隨意加以解釋，特不得與產業繼承法相抵觸耳，故換言之，即爵位之傳授，必須依照法律上所公認之繼承方法而行。

不得拒絕

繼承爵位乃不得拒絕或放棄，不論繼承人如何厭惡此事，必須加以接受，惟若繼承人于繼承之時，其年齡不及二十一歲，則不得出席貴族院，非及乎法定年齡不可。關於

拒絕繼承一節，最近有一例證，一九一九年，亞斯透子爵之父故世，爵位由其繼承，但其時亞氏已充任衆議員，不欲放棄此席，而又不能兼任兩院議員，意欲拒絕繼承，遂請求國會通過一條特令，准其拒絕，蓋除此之外，別無他法，但國會不准所請；且爵位誠不得如產業之可以出售或贈送。按例敕封爵位，可以拒絕，繼承爵位，乃不可拒絕，惟有時若爵位傳于堂兄弟或猶子，而此人久居美國，忽得繼承，則祇須其足不踏英國領土，即可拒絕繼承。

### 何等入最 易授爵

貴族之敕封，一部份係由習慣決定，但大半乃視內閣的態度如何，而首相尤有處理之權。所謂由習慣決定，即如首相與衆議院議長致仕之時，照例當封爲貴族；又如國務大臣之服務公家久長，而政績卓著者，于其去位之時，亦當授以爵位，此老比脫之所以封爲賈山勳爵，狄斯萊烈之所以皮康斯非伯爵資格而入貴族院也；不數年前，薩爾福之所以封爲薩爾福伯爵，愛斯葵之所以封爲奧克斯福伯爵皆是。此外在陸海軍界中，建有功績者，亦得享受封爵之榮，若欲舉例，歷史上不知其數，如：馬爾白羅公爵，惠靈頓公爵，納爾生勳爵，康亦唐伯爵，胡爾賽萊勳爵，克程納勳爵，海葛伯爵，皮烈伯爵，斐烈斯子爵諸人皆是也。又凡在文學上，藝術上，科學上，有特殊貢獻者，亦可封爵，如：丁耐生勳爵，卡爾文勳爵，烈斯脫勳爵，亞物白雷勳爵，蒲徠士勳爵，巴斯非勳爵（即惠白雪烈）諸人，即其證例。又凡富于財貨，而使用得宜者，往往亦得封侯拜爵，故凡慈善事業之義輸，政黨競爭之捐助，以及其他種種，皆足以增進想作貴族者之野心；雖然，金錢之勢力，不全如台富過激之

論所謂：

英人祇要有金錢，學者專家奉之爲，道德家世無足論，嗟者卑污是貴族。

人民對於  
貴族制度  
之態度

貴族之敕封時間，向在每年紀念日，如國王誕辰，及元旦舉行之。新貴族名單正式公佈之後，僅間或引起外界驚奇，大概總賜予得宜，而內閣之所保舉，雖偶有一二人，或爲大衆所批評，但大體上總能獲得大衆之贊同。數年前，大家以爲若勞工黨執政，貴族必將停止，但此預測並不確真，勞工黨執政之後，新貴族仍照樣的產生，特不多耳。

某種攻擊  
及其結果

在過去十餘年中，輿論對於某幾個貴族之敕封，亦曾加以批評。例如：某次某人已內定授爵，乃大遭貴族院本身爭議，據云：此人遂請勿下命令，卒未授予。一九二二年，政府爲徇民意起見，設立一欽命委員會，專可審查授予榮譽之事，而此委員會，對於當時社會上常謠傳的：「人民若願納現金若干，即得封爲勳爵」一事，尤爲注意，審查結果，無甚貢獻。但國會在一九二五年，却爲敕封爵位而送人金錢禮物，或受人金錢禮物者，規定輕罪一條，用以保障榮譽。

從爵士  
男爵與

爵士(Knights)與從男爵，(Baronet)皆非貴族社會中人，雖從男爵爲世襲，但亦不得列入貴族社會；騎士爲終身職，騎士種類頗多，例如：聖米覺爾與聖喬治之騎士，(Knight of the order of St. Michael and St. George K. C. M. G.) 巴斯騎士長 (Knight Commander of the Order of Bath K. C. B.) 等等。凡爲騎士者，得于其姓名之後，加以爵士 (Sir) 一字，例如：烈

撥登爵士。從男爵亦可于其姓名後，加以從男爵之簡稱 (Baron)。

從男爵，騎士亦得升入貴族社會，但此非尋常之事，蓋習慣上凡為貴族者，雖或曾任眾議員或會執掌公務，皆從未會封爵者。平民而獲得勳爵，往往至高不過最低一級，換言之，即不過封為男爵，但具有特殊聲望者，間或亦有封為子爵者，甚或至于伯爵亦偶有之。

### 選擇稱號

凡入貴族社會之人，得在相當範圍之內，另改稱號，大抵擇其曾經住過之地，或與之在政治上有關係之地，以為稱號。是故斯密史爵士於敕封伯爵後，擇號曰白根漢勳爵，蓋以彼曾在眾議院中充任白根漢區議員之故。而益薩克斯爵士，亦以其曾任理丁區議員，故於其改任貴族院議員後，稱謂理丁勳爵。但亦有保持其姓氏者，如蓓爾福於敕封伯爵後，仍稱為蓓爾福伯爵，此外又如一九二五年，愛斯麥之以舊城名與其家姓氏，合稱為奧克斯福愛斯麥伯爵者。雖然，貴族亦不可隨意選擇稱號，必須他人所未會擇取者；又伯爵之下，不得選擇郡邑之名，以為稱號。據說，新封貴族，其妻常助其選擇稱號，此亦應當，蓋貴族夫人，亦如平民眷屬一般，其姓氏隨其丈夫而定，故選擇稱號，乃須使夫婦雙方滿足之事，惟敕封貴族，必非無因，事前夫婦二人必早已討論定當。

格萊斯頓與  
狄斯萊烈

繼承爵位，雖不可不接受，但敕賜貴族，乃如前所謂，可以拒絕，且拒絕之事，間亦有之，如格萊斯頓，即可舉為明證。蓋國王一再敕令格氏去眾議院而入貴族院，格氏一再堅辭，致仕之後，仍復堅不稱旨，但其政敵狄斯萊烈，則以體弱，不勝眾議院首領之重任，遂接受

爵位。凡得爵位之人，不支薪俸，而貴族院議員，亦向無酬報，惟貴族大半，皆身家殷實，又有不少係大地主，或實業界領袖。所有貴族，為維持尊嚴及生活上習慣起見，非有極大進款不可，蓋即一男爵，必有兩所住宅，一在倫敦，一在鄉間。

貴族議員  
之特權

貴族院議員得享受各種特權，而同時有幾種權利不得享受。蓋若國會開會時，議員得自由發言而不受逮捕一條，則與衆議員同之。此外關於貴族議員之特權，還有一條規定，貴族議員得不受普通法庭審判，而受其他貴族議員審判，按此條猶成立於一二一五年大憲章之時。因此貴族議員，若犯叛逆或其他重罪，而堅求注意其個人特權，則應使其受院中同僚審判；此特權由有名律師視之，皆以為尚不能廢止。惟貴族議員若犯輕罪，則可令受普通法庭審判。至於貴族院議員聚集一堂，審問同僚大逆不道，亦不多觀，最近一次，尚在二十五年之前。

貴族不得參  
預國會選舉

貴族社會中人向無選舉權，亦不能當選衆議員，惟有一個例外，即愛爾蘭貴族，凡不當充任貴族院愛爾蘭代表者，皆得至英格蘭選舉區中競選為衆議員（但不得在北愛爾蘭選區內為候選人）。貴族固無選舉權，但貴族家中，除貴族本人外，無不有充當衆議員候選人之資格。即其長子有襲爵之權，當其父在世之日，亦可選入衆議院，惟一旦繼承爵位，則衆議員一席，即須闕。貴族子弟之入衆議院者，常有聲名，且亦有當該院首領者。



## 貴族院之開會

貴族院開會必在威斯德敏宮其本院中舉行。威斯德敏貴族院，是一動人情感的場合，是世界上最華煥的立法院，裝璜非常富麗，極幽靜的燈光，射着高大五彩琉璃窗上，全場充滿了承平而華貴的氣象。貴族院開會期間，與眾議院相同，眾議院閉會，貴族院亦閉會，惟若停會，則各院單獨舉行。貴族院會場上，總以司法大臣作主席，此人乃由國王依據內閣意見而任命之。開會時，司法大臣坐於一大榻之上，此榻名曰羊毛榻；以議案付表決，但無發號施令之權，且不特如此，即關於議員之發言先後，在法律上，亦不得隨意指定，故若遇兩個議員，同時起立發言而爭先後，則當由大會決定之。司法大臣指揮權之限制，發生於其尚係王家官員而非貴族之時，且司法大臣，雖往往係貴族院議員，但在法律上，並未規定如此。

## 其主席

## 其程序

貴族院之會議日期，爲星期二，星期三，星期四；而星期一亦常有會議，星期五則偶爾舉行之。開會時間，總不過一二小時，且向例到會之人極少，除遇緊要事務外，平時到者七百人中，至多三四十人。據說貴族議員中，得有三分之二出席者，每年不及十次。貴族院法定人數規定三人，但若欲通過法律，則至少有三十人出席方可。凡在國會會期後半時期，眾議院每日有少議案送來，則貴族院開會時間較長，到會之人亦較多。至於立法進行之時，雖其正式辯論，極有價值，但場中向來枯燥；提出問案者極少；國家預算，又不得在此討論，而大會對於委員會的建議，向例不加異議，予以通過。

其規程  
與辯論

雖然，貴族院規則甚寬，不論何時何事，議員皆可「申請討論」；所謂申請討論，即請大會議決，向衆議院請求將某項公文交貴族院討論，如此途使議案，凡遇衆議院因事忙不能詳細討論之時，可獲得人民大衆之注意，及貴族院之精密討論。貴族院遇討論此等事時，其辯論之精采，可與衆議院相頡頏，（甚或過之）蓋貴族議員之中，擅長口才者甚多，且又能批却導察，中其要點。惟貴族議員的言論，對於新聞記者無甚關係，蓋以貴族議員無選舉人爲之譽貶，貴族議員除自己外，向不代表任何他人。議員之中，保守黨據多數，故其在政治上，貴族院是片面的，故議案若根據黨派陣線而表決，則其結果可不言而喻，惟事實上，往往並不如此。

貴族院之  
特殊職權

貴族院不與衆議院同具之特殊職權有三，第一如前所謂，貴族院係一法庭，用以審判本院議員，但現在此點，已無關緊要；第二貴族院，乃某幾種民刑案件之最高上訴機關，但此如前所謂，係由議員中一部份人執行之。最後貴族院，乃審查衆議員所提出彈劾案件之機關。此乃貴族之最古特權，其起源大概在於撒克遜朝哲人會議之時。在責任內閣制未發明之前，彈劾既能糾察國王之諸顧問官，其職務極爲重要，國會即賴此特權，以監督君主；國會此權，盛行良久，但現已停止施用，蓋在現行的內閣制之下，國會不必彈劾行政官員，祇須衆議院議決，請其去職，彼即去職，國務院決不拒其所請，懸棧不去，至若行政官員，除去職外，尚須受罰，則有普通法庭，用正當訴訟程序爲之處理。

## 立 法 上 之 任 務

除財政案外，其他所有議案，貴族院皆得首先討論，財政案則必須先在衆議院討論，惟在習慣上，所有議案，除私案外，十分之九，皆先在衆議院中討論。因此當國會開會之初幾星期中，貴族議員幾乎無所事事，及衆議院努力工作，大批議案遞送前來，貴族議員方粟六從公，片刻不息。常有人提議，不如內閣將政府提案，平均分配於兩院之中，則先開後忙之弊，可以捐除，惟此等提議，贊同者殊少，蓋以凡重要議案既必須由衆議院決定，則先令貴族院討論，亦甚無謂。

### 對衆議院議案之否決

從前「否決議案」確係貴族院之特權，不僅普通議案，貴族院可加以否決，即財政案亦無不可；至其修改財政案權，以久未施用，業已放棄，但照憲法學家看來，即其否決財政案權，亦以久不施用，而失去效力，惟此爲貴族議員所不承認者。至於其他由衆議院轉來之議案，在一九一一年前，貴族院既可加以修改，又可予以否決。在十九世紀中，貴族院對於重大事件；曾屢加否決，如拒絕第一次改革提案，第二次愛爾蘭自治提案，其尤著者。衆議院凡遇此等拒絕，除採用「最後方法」外，實無他法，但「最後方面」猛烈異常，祇宜施行於極重要事件之上，按此方法，卽由首相呈請君主加封新貴族若干人，使其人數，超出原來反對衆議院議案之貴族，則其議案自必通過。

### 實際情形

事實上，在尋常時候，貴族院若將衆議院所通過之議案，加以否決，則衆議院除怨恨外，別無動靜，但若其所否決之議案，乃一由國務大臣提出衆議院，領導衆議院而通過之重要「政府提案」，則首相可呈請國王，解散國會，舉行普選，將此事訴之於選民之前，求其判決

，若人民贊助國務院，即表示請貴族院讓步之意，貴族院至此亦常讓步。

關於勞喬治  
與算案之衝突  
Lord George

至一九〇九年，貴族議員與衆議員，大起衝突，結果竟致立下一新規條。其衝突情形如下：一九〇九年之秋，勞喬治當任自由黨內閣中之財政大臣，提出一預算案，其

欲添增幾種新稅，而尤欲添增幾種關於土地的稅目，此等稅目，既增加大地主的負擔，且含有挑撥之意，貴族院遂加以否決，並退還其他數案。衆議院大爲震怒，通過一條決議，謂貴族院此舉，既破壞憲法中，又僭奪衆議院特權，非取消不可，但貴族院堅持主見，不肯讓步。首相遂決計將此事訴之選民公決，遂於一九一〇年新正，開始普選；此次普選，自以勞喬治之財政案，及限制貴族院之行動爲中心問題，結果自由黨得勝，衆議院又將此案通過，再送入貴族院，於是貴族院接受全國公意，通過此案。

一九一一年之  
國會法案(The  
Parliament A-  
ct of 1911)

經此波折，自由黨決意欲使貴族院與衆議院間關係，有一明白規定，使不復再需舉行普選，始能壓制貴族院。於是諸國務大臣向衆議院提出一案，限制貴族議員權力，此案包括四大規條。第一，規定財政案經衆議院通過之後，即使貴族院不贊同，得於一月

後成爲法律。第二，確定「財政案」的意義；並規定若議員對於是否財政案，發生爭執，則衆議院議長有最後決定之權。第三，規定除財政案外，所有其他公案，祇須三次在衆議院通過，而第三次通過，去第一次通過，相距二年，則雖貴族院不贊同，亦可呈請國王，准許其變成法律。最後，規定國會任期，由七年改爲五年。但關於此條規定，吾人須注意一點，即國會遇必要時，仍得延長任期，超出五年之外。

查過此一九一一年法案之國會，即延長其任期至歐戰之際，近乎八年之久，此亦國會萬能之一明證。

貴族議員之  
接受此法案

此抑制上院權力的議案，係一政府提案，經衆議員通過，送與貴族議員，而貴族議員，不敢嚴拒，另提出一性質相近之辦法；國務院不允，警告若不接受此案，則國會將舉行改選，結果警告演成事實，而民意又傾向自由黨方面，促進一九一一年「改革法案」之制定；其時貴族議員雖略有反抗，但僑於衆議員之添多貴族議員一法，祇得屈服，結果貴族院開會討論接受此案，其反對最激烈之議員，概不出席，而此案遂由少數議員通過之。一九一一年「國會法案」，是英國憲法上，七八十年來，最重要的變更。

組改上院  
之計劃

五十年來常有人提議，不特貴族院之權力須變更，即其組織亦須改革。英國貴族院，猶之乎美國最高法院，偶作一不合民意之事，隨即有改良其組織與權力之呼聲。當一八九〇年後十年中，貴族院之一再否認議案，引起自由黨中之深得民心者，出而抗議，惟後來保守黨執政，提議減少貴族院世襲議員，自由黨並未贊同。至於改良貴族院呼聲，在一九〇八年至一九一一年間

蘭斯塘計劃  
(The Lans-  
downe plan)

貴族議員與自由黨內閣發生衝突之時，又有各種改良計劃提出，其中最著名者，爲蘭斯塘計劃，主張以三百三十人組織一院，其半數爲貴族議員，係世襲性質，半數爲非貴族議員，用複雜的方式選舉而出，其用意乃欲自由黨採取此折中辦法，而不使「國會法案」實施；但此計劃，未遭採納。此外各方面又紛紛提議，結果設立一國會委員會，以蒲徠士爲主席，研究此等提議。此

會共有委員三十人，由貴族院與衆議院平均分配，共代表三黨。

蒲傑士計劃  
(The Bruce  
Plan)

一九一八年，此會作成一長的報告，並附有幾條建議，提議將上議院的範圍縮小，以兩種成份組織之，其三分之一，由貴族院推選，三分之二，由衆議院根據地方區域而投票推選之，議員任期十二年，每四年改選三分之一；又提議凡遇此院與衆議院意見不合之時，則由兩院各推舉三十人，開聯席會議，以解決之。此報告公佈之後，備遭大眾，反對關於聯席會議一節，反對尤甚。

一九二二  
年之決議

因此，內閣另任命其閣員組織一委員會，討論此事。一九二二年，衆議院提出決議五條，交貴族院討論，但貴族議員對於國務院此計劃，並不表示熱烈贊成，而大眾對之，亦甚冷淡，蓋大眾以為不徹底的改良，殊為無謂，至若增加貴族院權力，尤屬錯誤。此五條決議，及至一九二二年勞合喬治之混合內閣改組，遂束之高閣，不復提及。

改良聲浪  
之平靜

在過去十年之中，改良貴族院一事，暫告停頓。保守黨執政時，曾允許人民，對於此事，必有貢獻，但結果一無所作。衆議院曾二三次議及此事，最後一次，爲一九二八年秋日，但無行動。至於勞工黨內閣，其對於改良貴族院，則有兩種困難，一因其在衆議院並未佔據大多數，其生存惟自由黨之力是賴，二因黨內對於改良的意見，不能一致，激進派主張根本廢除貴族院，和平派不主張廢除。

## 貴族院 將來

保守黨，衆議院，勞工黨，既如此因循，是以貴族院的組織，至今得無更動。至其現狀，即貴族議員亦感覺不滿，但凡所提議，又不十分高明，真如白芝浩所謂「民主國中，固不能容世襲的貴族院，永久存在，但必須設立替代之組織，方可廢之」。至於謀設替代一層，則英人習慣，寧安於其所知之愚，不寧趨附其所不知之利，且英國非聯邦國家，故貴族院不能改成美國參議院，德國上議院一般。至若法國的參議院，雖適合於英國，惟英人對於法國此組織，以爲不足奉爲圭臬。

## 兩院制 之根據

現在人大半皆認爲不論任何組織完備之國家，上議院總可用以牽制下議院，使立法不致草率。因此上下兩院的議員，不當用同一的方法，從同一地方產生出來，但兩院議員之產生，又不能相差太甚，使其意見不相容，時起衝突。至於若何能使兩院組織於兩個不同根據點之上，而其不同，又不相差過甚，此乃英國至今猶未能解決之一問題。

但英國何以不將貴族院完全廢除，而即採取一院制？試觀蒲徠士會議之意見，即可知其所以然。蒲徠士會議中人，一致認爲廢除貴族院，採取一院制，乃無意義之舉。若將第二院廢除，則將失去四種顯著而重要的效用。今摘錄於下：

(一) 貴族院可使議案從衆議院交來之後，獲得審查與校正；三十年來，衆議院既常用特別方法限制辯論，則議案在貴族院中，所獲得之審查與校工，尤覺需要。

(二) 貴族院可使實際上不足爭論之議案；先在該院討論，此等議案若先在貴族院經過詳細討論，精審編次，則交入衆議院後，易於通過。

(三) 貴族院可使議案在變成法案之前，先經過延擱，俾人民有充分時間，對此議案，發表意見，而此等延擱對於有關係於憲法根本之議案，立法上之創例，及人民意見之贊否兩方相埒之問題，尤爲需要。

(四) 貴族院可使重大案件，如外交政策等等，遇衆議院事忙不暇細議時，獲得充分而周密的討論，且此等問題，若能在一與行政無關係之機關討論，尤爲適宜。

### 兩院制之普遍

且上議院爲全世界所公認，現在各大國無不採取兩院制，即歐洲小國亦然。惟捷克、斯拉維及其他少數小國獨爲例外。不列顛所有屬國，其立法機關，皆爲兩院，美國各邦亦皆如此。兩院制既如此普及，自必有其功效無疑。

### 無所代表無所不代表

英人素喜謂貴族院無所代表，而衆議院無所不代表。但若使貴族院改良亦成爲代表性質，則情形立有變更；貴族院亦將有所代表，勢必如美國參議院一般，與下議院並參立法，則衆議院不復至高無上，不過係制衡制度之一部份；而衆議員自不願貴族院若此之改良，以與自己競爭，真如益與蘭戲劇中一主角所謂：「我自不反對智識，但若貴族院其中盡富有智識之人，則衆議院將如之何」，此衆議員之所以猶豫不決者也。



### 由弱生勢

貴族院的勢力，乃因其弱而生長，其體逾弱，其勢逾強；現在貴族院，充其量不過延宕立法，已不復能橫逆衆議院意志，非復民主政治之阻礙物，因此要求改良貴族院之人，大爲失據。夫英國貴族社會，以如此一小團體，竟得儘量參予大國政治，自是一破格之事；美國參議院，則不需其如此。或有人提議，英國每一貴族，應等於平民一千票，此固奇談，但若美國尼萬大邦以八萬人口，紐約以一千萬人口，而在參議院中之代表人數乃相同，亦未必不奇；美人將謂因憲法上規定，不得不爾，則英國亦將謂英國貴族院之世襲式的構造，其規定於英國憲法中者，遠在美國規定參議院組織之前。

### 時上奇怪之錯誤

所以凡在政府組織上遇到破格之處，不必驚異，蓋如華盛頓雖爲美國管理最完善之一城，但其居民不論何時，無投票選舉之權，然則英國貴族之組織，何獨非破格之事。

故真正研究上議院，不在乎其形式，而在乎其所爲，若上議院能實施其所應作之事，則雖其組織，逆乎現代民主精神，亦當原諒。真如威爾特所謂：「測驗民主政治，當以其行爲是否民主爲標準」。

### 貴族院之普通功用

關於第二院所應作之重要職務，前數頁已言之，今且看現在的貴族院，其工作若何？現在的貴族院，其所作爲，在大致尙稱滿意，蓋對於非財政案件，審查校正；遇重要事件發生，則使其在未成法律之前，人民得有充分時間加以討論；又使議案獲得鄭重的研究，減少感情作用，又常使衆議院知人民對於某事，贊否兩方之意見，似乎相埒，宜待人民獲得精審討論機會，然後決定方針，蓋英國向不若美國之主張議案草草通過。且貴族院近年來，其行動並不超出其職權之外，遇

人民欲接受之議案，亦不加以阻撓，又很客氣的如外人所期，允許將其權力減少；國內大政策，既實際上皆由衆議院單獨決定，貴族議員已不復有創制之念。總之，現在的貴族議員，真如基爾白蘇烈文所謂：「貴族政治家，不欲參預其所不能作之事」。

#### 議案在貴族院中之程序

至於貴族院之立法程序，則與衆議院不同。貴族院中，不爲公案設立常置委員會，所有議案，在二讀三讀之間，即開全院委員會討論之。討論時，不能用辯論終結法（Order）停止辯論，貴族院對於議案，若有所修改，則退還衆議院，徵求同意；衆議院接到之後，或贊成其所修改，或堅持原來主張，或開非正式會議，調解意見不同之處，如調解不成，則此案即爲否決，否決之後，應否引用「國會法案所規定而使此案終得通過，此則概由衆議院決定之。

#### 貴族議員之高尙

今人總以爲貴族院議員，既大半係世襲性質，其才能必在衆議院議員之下，若將兩院全體人員作一比較，則此感想，自或不差。但若從兩院中選出最有才能之議員五十人一比，則貴族院未必示弱。貴族院議員中，有不少全國第一流政治家，法理家，神道學家，學者，銀行家，及大實業家；又有許多曾在外交界上，印度地方或其他殖民地，服務良久，經驗豐富，而此等人，即係貴族院中實地服務之人。此外對於公務既無才能，又無興趣無經驗者，固亦甚多，但此等人多別有任務，僅偶爾出席會議，出席之時，對於立法亦不積極參預。大凡議員之常出席會議而爲貴族院中堅份子者，則不升自衆議院，即會統治屬地，不會爲關員，即會作主教管區之長，或高級法庭庭長，否則

，必有其他卓著之勞績。

列舉歷來  
貴族議員  
之一部份

英國貴族院在此三十年中，能舉出沙烈斯勃，蘭斯塘，葛萊，荷蘭福，愛斯莫，白  
金海，威頂，丁納生，開爾文，蒲傑士，潑萊翻，烈斯脫，克浪墨，米爾納，寇頓，漢  
爾臺，威陳納，羅斯威爾，皮物白洛，納斯克烈，巴斯飛爾諸人，爲之代表。試問世界  
上其他各國上議院，能舉更有才能更有名望之代表乎？恐不能矣。惟此諸人之中，自有不喜激烈辯論者  
，蓋以此等人並非政客之故。但貴族而有此等人物，足以使英人之主張廢除上院者（美人主此者尤多），  
知上院中亦非無富有智力才能之人。幾年前，若有人至貴族院走廊上參觀，必可看見寇頓，克浪墨，米  
爾納三人，坐於院中；此三人一係印度總督，一係創造新埃及者，一係南非洲總督，試問若討論殖民地  
問題而有此三人參加，有不感覺興趣者乎？故貴族院有時稱謂「活人紀念堂」，不謂無理。

綜而言之，照代表兩字的普通意義而論，貴族院誠無代表性質，但在國家命脈，實業，財政，農務  
，商業，法律，宗教，學問上，則貴族院並非完全無所代表；又貴族議員中，自有不少第三等智識之人  
，但此等人，大半不出席國會，在美國參議院中，此等第三流人物，却不能隨意缺席。

歐洲各國政府 上卷

## 第七章 英國之選舉權

「十三世紀時政論」云：「願國王將國事，公諸國人，使國人亦有參預之分；並願容納輿論，顧念民情」。

穆勒謂：「凡政府其主權，或最高統治權存于國家全體之中者，是謂理論上最優良之政體。」

### 訴諸人民

在依烈愛書第二卷中，不屈不撓的尤爾西斯意欲鼓勵其徒衆，乃與徒衆中之領袖作演說辭，而不向大眾談話，蓋無向大眾談話之必要。惟現代政治家之宣傳政見，則不能專限於民衆領袖方面，必須直接走入民間，竭力將當時所需要的理智，情感與私見，侵入人民腦海中。其所以必須如此者，蓋以自「選舉權」擴充之後，民意乃一國中至高無上之物。

### 選舉權 (Electoral Franchise) 之長史

選舉權史，即政治史，亦即文化之史，若編某一地之選舉史，須兩厚冊，則詳述全世界各時代之投票情形，非十二厚冊不可，蓋自以色列 (Israel)子孫不服從撒謀耳 (Sargon)命令，而大聲疾呼曰：「不，我儕需要君主治理」之時起，直至二十世紀制憲復決權止，其中材料足可編一長史，但在此生活忙碌之時，其材料太覺豐富，實有不暇殫述之勢。

### 英國最宜作例 (Suffrage)

若志在考古，而欲研究選舉權自始至今之演化情形，則唯英國能供給最好之材料。英國人在各種條件與限制之下，投票選舉，已達一千餘年，即在內亂革命之時，亦未間

斷。十七八世紀，歐洲大陸上諸大國之代議制度，均遭撲滅，而英國雖亦曾屢瀕於千鈞一髮之危，但始終綿延未絕，自亞勒弗烈（Alfred）時代以至今日，英人無年不選舉代表，出席鎮議會，郡議會，市議會，或衆議院。

### 撒克遜時代

撒克遜時代，其哲人會議，祇達官貴人，方可出席參政，惟其地方議會，（如鎮議會與郡議會）則尋常自由人，亦得參預其間，大概鎮議會由彼自己出席，郡議會由代表出席，由此觀之，男子成年普選制，英國早已成立，惟當時人皆不認選舉為權利，若其時君王定欲人民選舉代表，出席哲人會議，則人民或將反抗，亦未可知。

### 諾爾曼時 之選舉權

諾爾曼之入主，使英國政治的形式，更改不少，惟選舉制度，絲毫未動。諾爾曼之大會議，一如撒克遜之哲人會議，亦以伯爵，子爵，主教，方丈一輩大二先生組織之，而此等人皆係應國王之召而來，此大會議之情形；至於鎮會議與州會議，撒克遜時之實施，繼續存在，人民仍得一方面自己出席，一方面推選代表出席，惟關於鎮的方面，略有更動，因其時封建制度已發生，有些鎮已變為諸侯采地，或采地式的市邑。蓋威廉王好將土地酬勞其手下人，而所酬給之土地常囊括數鎮，於是被封為采地之鎮，其議會遂變成采地法庭，由諸侯官吏主持之；至在采地式的市邑中，自由人之權勢，亦為諸侯侵奪，此直至十二三世紀各市邑獲得市憲章之後，城市中自由人，始得復握監督市政府之權。

平民參政  
權之初

在十三世紀中，國會常召州騎士赴會，而此等州代表，有時即成爲國會常任議員，關於此點，前已言之，現在仍須注意及之，但又須注意一點，其時國會亦常令各市邑推選代表，參加會議，而此等市邑代表，連同州騎士，組成衆議院。州騎士乃由州中所有「享有自由不動產」之人民 (Freeholder)，根據多數同意，在郡議會中推選之；市邑代表，則由邑中小資產階級 (burgesses)，或自由人 (freemen) 選舉之。故英國國會的選舉權，當其發軔之初，至少在理論上，已屬民主化，而州與中市中之選舉資格，大致相同。但凡此種種，並非一二一五年革命，或其他重要事件之結果。大憲章中，固有幾條條文，容或確含有革命性質，但並未將選舉權，推廣至從前所不能選舉之人，至自由人之得參預選舉地方長官，遠發生於一二一五年諸男爵制服約翰王之前。此至少在理論上係英國地方政治之最早基礎。

平民參政  
權之反動

但其時選舉權之民主化，即在理論上亦未永久。亨利六世臨御（一四二九），規定各州之中，惟享有自由不動地產，而其地產之租價，在四十先令之上者，方有選舉權。但其時一州之中，租價不及四十先令者頗多，約據大多數，因此選舉權大加限制，自此以後，英國州中之國會選舉，即由所謂「地產租價四十先令」(Fortyshilling-Freeholder) 者決定之，直至一八三二年之大改革法案，始將此習打破。

選舉權範圍

在亨利六世之時，市民選舉權，雖未經任何特殊的限制，但其範圍，亦變狹窄。

## 之如何狹窄

凡自由人有投票」之理論，雖尚存在，但「自由人」之定義，範圍不如從前之廣。有幾市鎮，所謂「自由人」，限於凡掌有某種保有權，或繳納地方上某種租稅者；有幾個市鎮，限於工會工人，及某種工業機關人員；又有些市鎮，唯有自由人之子，或會娶自由人之女爲室者，或會向當地官庫中納費者，方能獲得「市中之自由」。各市鎮對於「自由人」之解釋，罕有同者；各有其法則，先例，與實施。總之，自十五世紀至十九世紀之間，各市鎮選舉權，日見狹窄，其所以如此者，亦以國王欲藉此控制衆議院，欲控制衆議院，則深知市鎮中選民，愈少愈妙。

## 英國中古時代之選舉

吾人讀書至此，必詭謂當時村中鎮上，大多數的人民，何以能容其選舉權，輕易爲政府所剝奪。但此並不謂奇，祇以二十世紀之人，認爲選舉權，必須奮鬥，其五百年前之人，其見解並非如此耳。當時充任國會議員，不支薪俸，其所有費用，概由其所代表之郡或市鎮供給，而代表一席，往往關於其能自備資斧之人；有時欲選一願自備資斧者，大爲不易，故各市鎮有時竟向國王請求，免予派遣代表，出席國會，以輕負擔。英人演說稿中，常喜作「我儕撒克遜時代的祖先，曾爲選舉權而奮鬥」一類語，但若鄭重其詞，則當改爲「一百年來，始有人知選舉權有奮鬥之價值」。

## 選舉權之規則變成混雜

選舉一事，直至衆議院在政府中開始佔據優勢之時，方漸認爲人民之特權。但同時選舉之資格問題，亦漸混亂。在州中凡「自由不動產租價四十先令者」，皆可投票；但其時自由不動產之保有權，種類甚多，難以分別；至於市鎮，則有些市鎮，凡成年男子，幾無不可投票



，有些城市，自由人祇據居民百分之一，而有些市邑規定。凡自炊者（Pot Wallopers）卽有選舉權，所謂自炊者，卽凡有可以炊食的屋宇一所之成年男子是也，因此，常有一些屋宇，燬壞不堪，祇其煙囪尙存，則當選舉之夕，炊煙繚繞，其主人卽有投票之資格。又有些市邑，惟市政機關人員，方可投票；而充任市政機關人員的方法，有十餘種，或生而任之，或因婚姻關係而任之，或購買而得，或賜予而得，此無關緊要，不必詳述。總而言之，當其時，各市有各市的法律；人民之能否選舉。全視其所居住地之法律如何。

### 政府由少數人統治

又衆議院議席之分配，不以各地方人數多寡爲標準。每州每市，不論其大小若何，概選舉代表二人，在此等情形之下，若謂一八三二年大改革前，英國衆議院係人民之代表，僅形容詞耳。一八三一年，不列顛與愛爾蘭之人口，共約二千四百萬左右，其中應有五百萬人以上，得在普選制度之下投票，而實則真有選舉權者，至多不過一百萬人，或遠不及一百萬人。故英國在十九世紀之初二十五年中，實際上並非民主國家，此不特英國如此，美國亦然，其時兩國皆爲上等階級所統治。誠如勃萊斯頓所謂：「英國乃由國內之紳士階級」統治，致使其政府「計劃精密，設備高尚」。（用白氏原句）

### 國會代表之不平等等

當其時，英國政治上，最壞一點，尙非選舉權之範圍狹窄，形式駁雜，乃係所有州市之各舉代表二人，出席國會，絕不平等；議席分配，已久不舉行。其時州市之中，人

口有未減少者，有已減少者，而又有大增加者，蓋自工業革命之後，汽力廠與噴煙廠成立，國內情形，爲之更動。僻壤之地，人口外移，幾至闕無一人；而同時新起的實業市鎮，如孟威斯脫，白敏漢，利斯，雪飛爾特等處，人煙稠密，居民達數萬人。然而代表人數，其人口減少之市邑，仍爲二人，而新起之人口中心區，亦不過二人，毫無增加，且有全無代表者。夫此種情形，並無人有意爲之，全係經濟上大變動之結局。人口更動，而國會議席的分配無更動；舊法律舊政治制度，不適合於新的環境。

### 腐敗市邑

結果全國之中，非「腐敗市邑」(Rottenboroughs) 卽「無選舉權城市」(Unfranchised towns)；所謂腐敗市邑，卽老市邑，其居民皆已他遷，所遺留者，不過古屋墳地而已。當十八世紀之初，邑中各村，繁華茂盛，而及其末葉，一變而爲畜羊之場，製造羊毛以供汽力工廠之需。近世某作家嘆謂：「此等縣羊。已變爲貧殘兇猛，自食其身」。

### 老沙龍與可爾夫

如老沙龍 (Old Sarum) 卽此等凋零選區之最好例證，蓋老沙龍，在昔日極爲繁盛，至十八世紀，已漸衰落，及十九世紀，無一居戶。僅有舊民自由人七人，皆已遷居於外，惟其選舉國會議員之權仍在；代表二人，自卽選自彼七人之中。又如可爾夫堡市邑 (Cire Ceatle) 亦爲無人之區，當大改革之前，該區祇有荒廢邸宅一所，傾頽副屋數間；但其主人，亦得選舉代表二人，出席衆議院。

### 塘登麥爾斯

又如塘登市邑 (Downton) 名符其實，早已完全陷入海中，海水來在其間，變成一

白萊與白脫

無人居住的鹽澤，但其選舉代表之權並不因此廢止，仍由少數早已他遷之自由人，奉行此事；又如麥爾斯白萊市邑 (Malesbury) 居民十三人，無一能讀書寫字者，投票時舉手而已；又如蘇格蘭之白脫區 (White)，實為腐敗之最希奇者，蓋其選民單上，祇有一人，選舉日至，此人照例蒞臨投票場，自己點名，自己應到，又將自己姓名提出，由自己附議，再由自己投票表決，結果無異議的當選為國會議員。

關於議席之投機

此等廢邑，其情形既如此腐敗，自變成投機家的目標無疑，蓋投機家，將此等廢邑購下，專用以操縱代表。有時，一投機家佔有六七個議席，而此六七個議席，遂變成此人營私的機會，或買或讓，悉聽其便；私舉制度，濫觴於此，變成英語各國政治上之名詞。其實當時英國的恩主 (Patron) 即與現在美國所謂黨霸 (Boss) 相仿；此等恩主又常好利，將議席提高價目，拍賣而出，且拍賣一舉，並不秘密，竟公然作廣告於報章之上，徵求購主；需要之人，頗為擁擠，而由印度發財而歸之人名曰富豪 (Job) 者需之尤殷。國會議席，往往經熱烈的競爭，價目極高，有時竟抬至三千鎊，出三千鎊者，方得將國會議員四字，書之於其姓名之後。其時衆議院，為倫敦最好之一聚樂部，使此等富人，有增高社會上地位之機會。關於買賣議席一點，威斯德飛勳爵，於其有名的諭子書中，表示不滿謂：「即尊貴之諸勳爵，亦以出售夾袋 (Pocket borough) 市邑為利」。但同時極有才能之人，亦有藉其恩主之賜，得以入仕者，一如今日美人之藉黨霸而得官者。英國名人中，如比脫威廉，即以某夾袋市

邑指定議員之資格，而入衆議院，又福克斯詹姆，亦復如此。

### 選舉之腐敗

我人固不能認爲一八三二年前之衆議院議員，大半皆由營私方法，選舉而出，但其人數之多，足以使此等「恩主」左右國會而阻撓關於擴大選權及分配議席等計劃。且當時腐敗情形，尤有甚於營私者，凡州市之選民繁多，恩主所不能操縱者，則公然實行賄賂；外間之富人，凡欲在國會中佔一席者，皆罄金而來，選民居奇以待，直至獲得相當代價然後投票，投票時間，往往延至一星期或一星期以上；而在投票日期之近數日中，代價日見增高，及至最後數小時，每票價目，有時竟漲至二三十鎊者。城市中自由人，若其選舉票在市場上，能獲得最善之價，則其一年，可以無須謀生，此脫曰：「當時之衆議院，並非英國人民之代表，而乃腐敗邑，廢類鎮，貴族家庭，富人及有勢力外國人之代表」。而此衆議院，即通過郵票法，徵收茶稅，企圖壓迫殖民地，與夫惹起美國革命之衆議院。

### 改良選舉之運動

改良選舉與分配議席之運動，最早發生於一七七五年，但因各種關係，進步甚緩。法國革命之過激情形，予以一打擊；後來十二年中，歐洲人因與拿破崙戰爭甫止，保守風潮又起；保守風潮者，即貴族政治復興之謂，此大戰之後，在所不免。故一八一五年之後十年，良非政治改革之時。英國對於歐洲大陸上之騷擾，發生厭惡，深願在此四海環繞的地勢中，安居無事，振興實業，而不欲有若何暴躁事件發生，於是改良一舉，祇待國情更易後，再行活動。

選舉之改良  
與社會經濟  
之改良的關係

大戰之後，必有保守的反應，固也；但經濟上，社會上，亦能產生改革問題，非保守之人所能解決者。英國自一八一五年後，變成一工業國家，而數百萬人民，擁擠於新起之工業市鎮中，但當局者，不知此即新需要，新問題，新法律，新政治之表示，無所謂市鎮計劃，水料與衛生之規條，亦不嚴禁工人擁擠居住，而工廠之中，工作時間長，酬報少，婦女與童工，大批僱用，而所處之各種環境，足以摧殘將來民族。關於此等現狀，偶有少數社會經濟改革家，大聲疾呼，起而反抗，但當道視之，無異於荒野瘋狗（大改革之先鋒往往如此）。幸此等人，繼續努力，奮鬥不懈，未幾即引起目光遠大之人民，向政府要求制定有益於工人的法律。修改因戰爭而人民所負擔之賦稅，改良都市生活之環境。但此未經改革的衆議院，對於此等要求，毫無答復，於是人民漸漸覺悟，若不將國會加以改造，關於社會經濟的改良計劃，萬難實現，換言之，即政治改革，須先於一切。

最後之勝利

但其時政治改革匪易，阻礙良多。貴族與恩主當道；中等階級保守成性，習於舊俗，對於猛烈改革，猶有惡感，難以感化，故改革運動，直至一八三〇年，始漸有成效，蓋風雲際會，適自由黨組閣。翌年，內閣竟即提出一改革案，衆議院通過，貴族院反對，衆議院再通過之，於是兩院間極大爭執發生，一時難以解決。此等情狀，若在他國，或將引起內戰，亦未可知，但英國則否，結果貴族議員讓步，而一八三二年之「大改革法案」，遂得列入國會法案冊中；英國政治精神上的革命，於是不流血而宣告成功。

大改革法案  
(Great Reform Act) 之條文

一。議席  
之分配

未規定將全國選區重行改組，亦未規定每區代表人數須依照選民總數而定，却將最顯明之不平待遇，大半加以取消，蓋腐敗市邑與夾袋市邑多已不得列為選舉區，而小市邑，或合併為一個選區，或將代表人數自二人減為一人，如此一行，新起人煙稠密之州市，頓時獲得一百五十議席左右，互相分配。至少每一人口繁盛之地，有一代表。

二。選舉  
權之擴充

第二，大改革案對於選舉的資格，加以查勘，實則國會正可乘此將州市中選舉資格劃為一律，却並未如此；兩地區別，依就存在，州中之選舉資格，已不專限於「地產租價四十先令」之地主，凡付有相當數目之租戶，亦可投票。市鎮中，舊式差次不齊之選舉資格，皆已取消，代之以一律平等的規定，凡住屋租金每年在十鎊以上之人，便可投票；每年十鎊，合算美金，則每星期一元左右。但此次之規定，尚不能使寄居者，租室而居者，獲得選舉權。故此法案離男子普選地步尚遠，但照約計，已增加五十餘萬選民，比之未改革前，幾乎多出一倍。

一八六七年第  
二次改革法案  
(The Second Reform Act)

一八三二年之法案，實行之後，雖使社會上要求之聲，漸趨沉寂，但改良運動，並未因此終止。選舉區域，尚不一致；秘密投票，尚未實施；選舉日期，依然延至數日之久，而選舉之繁賚，依然難免，於是有一般有勇氣的改革家，名謂改進黨，繼續奮鬥，以期再獲得大憲章一般的權利憲章，俾男子普選，選區平等，秘密投票，逐年選舉，及其他民主化的改良

得以實現。改進黨在計劃上，並不得利，但卒激起輿情，而使選舉範圍，再行擴大。但一八六七年之第二次改革案，乃保守黨人起意，此亦奇事；提出此案者，為狄斯雷利內閣，狄氏此舉，可謂奪去自由黨在政治上之最大一利器。

### 議席更 行擴充

一八六七年之法案，曾對議席，重加分配，減少小區代表之人數，即用以增之大區，又使州市中選舉推廣，尤欲使市邑中每年出「房租十鎊之寄居」之人者，獲得投票權。按此法案，雖仍未能使男子普選實現，但又增加選民約一百萬人，比之三十五年前大改革案所增加之數目，多及一倍。

### 自一八六 七至一八 八五年

關於選舉的律例，在後二十年中，增加不少，而對於制度方面，尤多修正，如實行秘密投票（一八七二）；不准投票日期延至一星期，每區以一日為期；又如對於選舉舞弊，規定一條猛烈的禁令（一八八三）；又在一八八四年，使選舉權範圍，再加擴充；

### 自一八八 五至一八 一八年

自一八八五年至歐戰終了之時，選舉國會議員的制度，無甚變更。選舉資格，總仍略有財產所有權；或佔領權的限制；惟此種限制，尚不十分違背民主原則，蓋所謂所有者，佔領者，及寄寓者，仍佔據英國成年男子中之大多數，雖然，除地主，租戶，寄寓者有資格投票外，其餘田工，僕人，馭者，廚夫，水兵，以及其他服務於流動性職業者，仍皆無選舉之

權，約計尚有二百萬人，未得參預選舉，且又有一點爲此諸選舉案所缺者，即曾無一言，及乎婦女。

婦女參政之要求

在歐戰之前，英國曾一度發生婦女參政運動，成就希微。及歐戰時，因有數千萬婦女，自願往兵工廠服務，使男子得悉力從軍，從此婦女參政運動，大有聲勢，輿論皆爭謂婦女之犧牲，有功於國，應使其參預政治，以爲酬報。但當烽火連天之時，若加爭論於此問題，似屬不宜。於是此「若何確定男女平等，及其他改革等之新法律基礎而不引起國會中爭論」之一問題，交入一大會議討論；而此會議中，各黨皆派有代表，以衆議院議長作主席，討論結果，作一報告，其中有數條條文，專用以調解各方，使其意見一致，於是一新選舉法，即根據此報告而草成。

一九一八年  
之法案(The  
Act of 1918)

此新選舉法之提案，提出之後，國會即予以通過，毫無阻難，此案即所謂人民選舉法案是也（一九一八）。此案既爲擴充選舉權而設，又復規定將衆議院議員人數略增，

其主要條文

一，廢止州與市邑舊有選舉資格之區別

並令選區重行組織。按衆議院人數，向爲六百七十人，除貴族院外，爲全世界人數最多之立法機關，但此法案，將六百七十人，增至七百零七人，而所有新添之議席，用以分配與國內人口驟漲之各部（但自愛爾蘭自由邦成立之後，衆議院人數減至六百十五人）。至於州選區與市邑選區，其區別雖然存在，惟選舉資格，改爲一律，因此州選區與市邑選區，其區別在實際上，已不復有關緊要。夫所謂市邑議員，乃代表一大市鎮；而州議員，乃代表幾個小市鎮與村落；而此兩種議員，乃在同一時間，用同一方法，被同一資格之人名



而選舉之，其所代表之人數，亦約略相同，現在大概每種選舉區中人數，約七萬左右。至若美國，每選舉區之人數，約二十七萬五千人，所以美國，每一議員所代表之人數，幾乎四倍於英國議員所代表者。

二、所有成年男性人民皆有投票權

惟一九一八年法案之主要規條，不著重議席問題，而著重於選舉權。此次選舉權範圍，大為擴充，規定凡不列顛男性人民，年齡在二十一歲以上，於本選區或鄰近選區選民名單編輯之前，曾在該區或鄰區居住六個月以上者，即可註為選民；又若在某區，設一辦公處，或開一商店，或佔有其他屋宇，則雖非當地居民，亦可註為該區選民。此法案又將多票制度（Plural Voting）加以限制。在一九一八年前，凡有財產於各選舉區者，則各區皆可投一票，而所有選區，既不在同一日中舉行選舉，則此人儘可游行各區，次第投票，是故往往有人，在倫敦設一辦公處，白烈登置一避暑別墅，蘇格蘭築一獵屋，蘇雷造一山莊，而於其凡有屋宇之地，皆可註為選民，結果此人於每次普選時必投數票，但自此法案後，此等事情，不復發生，蓋已規定不論在任何環境之下，一人祇能投兩票，若業於甲區，居於乙區，則兩投之。

三、大學代表

此法案又規定，凡不列顛人民之在某幾個大學獲得學位者（獲得榮譽學位者不在此列）得為國會中大學議席投票（參看第一四六至一四七頁），又得在彼所居住之區投票。但不得請求再於其營業之地投票。現在英國選民，雖大多數皆投一票，但一人一票之原則，迄未實行

，法律上得投兩票之人，依然頗多，惟比之選民全體，爲數至微，且往往有得投兩票而不投者。

四、予婦女以投票權

婦女選舉問題，使一九一八年國會中諸領袖，難於對付。照理而論，若予婦女以選舉權，則其選舉各種條件，應與男子一律平等，但事實上，英國因爭戰關係，男子已大減少，今若再使男女完全平等，則女選民將超越男選民。當此國家競爭生存，戰爭成敗，杳不可測之時（一九一八年二月），而使婦女選民超越男子，其適當與否，雖主張婦女參政之人，亦不敢必。

於是經過良久考慮，結果爲調和理論與男權利益起見，將婦女選舉權上，加以兩種限制。第一，規定婦女，非三十歲以上，不得選舉。第二，女選民，其本人或其丈夫，必須爲房屋估價者。又規定凡已滿三十歲之婦女，若在一區職業，一區居住，則一如男子，可兩面投票。又若大學畢業者，亦如男子，得投兩票。

婦女選舉之年齡限制現已取消

國會爲保障男權起見，而規定男女選舉年齡不一律，此自不爲婦女參政團體所滿意，一九一八年之法案甫定，此等團體，即開始運動，要求將法案中，關於調和理論與男權利益之規條，加以修改，而昔日反對婦女參政之人，即起而與其所謂「主張鄉姑投票者」爭鬧，但成效毫無。一九二八年，保守黨內閣，提出男女選舉平等之議案，兩院皆予通過，於是婦女選舉年齡，由三十歲改爲二十一歲，而男女選舉權上其他法律上之不同點，一概取消，於是國會選民冊中，遂增加五百萬人名，使選民總數，達於二千七百萬，佔全體人民二分之一以上，而此二千七百萬

選民中，女子以二百萬多於男子。

### 關於英美兩

### 國選舉規條

### 上之比較

在美國中央政府，邦政府，市政府選舉資格，皆係一律。英國則尚未如此，國會選舉之選民冊與適用於市選舉者略異；國會選舉，在習俗上，公民資格上，及居住問題上，皆已成爲普選，此如美國一般，但市選舉，則選舉資格，仍有所有權佔領權等限制，除所有或佔領屋宇者，或其夫，或其妻外，不得投票，故能投票國會普選之人，未必能投票市選舉，蓋市選舉之資格，較國會普選資格爲嚴。

### 無選舉資格者

關於國會普選，亦有些人，無資格投票；其名單上有時很滑稽的包括罪犯，瘋人，外國僑民，貧民，與貴族在內。罪犯與瘋人，當其拘於國家公共場所之際，不得投票；凡非不列顛人民，或不歸化不列顛者，不能有選舉權，惟不列顛人民四字，指凡忠於英國君主之人而言，不專限於不列顛三島之人民，故除英格蘭愛爾蘭蘇格蘭威爾斯之人民外，亦包括加拿大，澳大利，南非洲，東印度各地之人民在內；貴族社會中人，擠斥於國會選舉之外，蓋以其得出席貴族院之故，惟市選舉，貴族亦得投票。至於貧民，昔日不論中央與市選舉，皆不得投票，所謂貧民，乃依賴公共恤金而生活之人；關於此限制，一九一八年之法案，已加以廢止，惟宿於公共場所之貧民，則選民冊中仍無姓名，蓋以其缺少居住資格之故。又法庭對於選民，得判決其選舉時舞弊而剝奪其選舉資格。

### 民主政治

由選舉權立場上而觀，英國於過去百年中，逐漸向真正民主道途上走。當一八三一

之前進

年，國會選民，不及全國人口總數二十四分之一；自一八三二年至一八六七年，約爲總數七十六分之一；自一八六七年至一八八五年，已近乎十二分之一；自一八八五年至一九一八年，漲至分之一。而一九一八年之法令，准許婦女選舉，於是選民總數，佔據全體人民三分之一；及一九二八年，男女平權法案頒佈，則升至二分之一以上。換言之，在此一百年中，英國選民人數，自百分之四，漲至百分之五十五，而足以見其民主政治，勇往直前，而不可抵禦也。

## 第八章 推薦與選舉

樂克謂：「代議制度而不實行選舉，則其制度或將廢止。民主政治，並非定指議會政治而言，其所使人民獲得人民之自由，且或多於議會政治」。

漢脫謂：「如何使民意影響政治，乃民主政治之一大問題」。

### 選舉區之普通情形

英國中央政府所統轄之各種官員，其中惟衆議院議員，係由人民選舉而出，其他人員，或係世襲，或由任命，與此不同。此則將全國各地分爲若干國會區域，或選舉區；每區大概選舉一人，但亦有選舉二人之區。目前衆議院，共有議員六百十五人，分配如下：英格蘭與威爾斯五百二十八人，蘇格蘭七十四人，北愛爾蘭（厄爾斯特）十三人，大概平均每個議員，（除大學議員在外）代表七萬五千公民或四萬選民。按照美國憲法，每十年戶口調查之後，選區必須重行改組一次，但英國不論在法律上，習慣上，皆無此等規定；國會不定何時，改組選區。最後一次，在一九一八年；再前則在一八八五年。近四十五年中，祇算改組一次。

### 改組選區如何策劃

關於改組選區之劃策，頗爲有趣；試以一九一八年之改組爲例。國會議定之後，首先組織一議席分配委員會，其中委員，皆係衆議院所信任，謂爲忠實而有獨立精神之人，其職務係擬定一分配議席之草案，惟其所根據之原則，皆衆議院中各黨所討論定當而授予者，此外又

廣徵外界各方意見，然後草擬建議彙成一個議案，提出國會，提出後往往在實質上無甚更動而獲通過。

不爲黨派

利益而更

改選區

照上節所言，衆議院中各黨，固可爲自己利益，而更改選舉區，惟英國政治上習慣，最反對假公濟私的行爲，故在事實上，決無此等事發生。所有的選區，皆根據歷史上自然的劃分，或包括一個市鎮，或包括兩個連接的市邑，或包括大城市之一部份，或包括一州之中，除去市鎮所有的地方，但從無合兩個不相連接的州市而成者。凡一州一市之中，而分爲兩區或兩區以上則各區皆各有名稱，不若美國之以數目稱，所以英國國會議員，有代表利物浦市西德白區者，有代表蘭開市大文區者，而美國國會議員，則有所謂代表麻賽諸塞第十區者，依烈諾華第八區者。

大學選區

英國衆議院中，並非所有的議席，盡歸各選舉區域分配。幾個老的大學，一向在衆議院中，有選舉代表的資格；一九一八年法案，規定十五席歸大學分配，比前略增。及後來愛爾蘭自由邦退出合併後，大學議席減爲十二席。以二席歸牛津大學，一席歸倫敦大學，三席歸蘇格蘭四個大學（愛丁堡大學，格拉斯哥大學，愛白地大學，及聖愛其露大學。）一席歸威爾斯大學，二席歸英格蘭省立大學（孟德斯脫，格萊斯哥，愛白地，聖愛葛羅諾大學），其餘一席，則歸之白爾法之女王大學。凡獲得學位之公民，或與學位所規定之資格相等者，其姓名皆列入此等大學選區的選民冊中。

大學議員之  
若何選舉

大學選民表，乃由各大學行政處，根據畢業生名冊而擬定，惟外國國籍的畢業生，不得列入。惟若大學選區中，包括不止一校，如蘇格蘭各大學之情形，則其選舉，須根據比例代表之原則而行，所以使學生人數少的大學，亦有選舉代表之機會。大學選民，在選舉之日，並不定須親自赴校投票，儘可將選舉票郵寄選舉官，以代出場。

對大學議席  
制之評論

英國大學之參預選舉，始於查理一世時代，蓋國王欲藉此以統制衆議院，但實施不久，大學即不推選一味忠於國王之人，而所推選之候選人，類皆純正而富於獨立精神者。從此以後，大學之參預選舉，變成固定性質，這種制度，雖與國會代議制之某種根本原則不符，並且觸犯平等之精神，但人民方面並不十分反對，且一九一八年，大學代表人數，略有增加，此表示英人並不反對智識階級在政治上之優越地位，至於大學選區所選之人，總係富於自由觀念而有才能者，除少數人外，皆非絕對擁護保守主義者。即勞工黨中，亦有不少大學畢業生，爲之黨員，且有作領袖者。

國會之期限

英國國會，名義上至久五年，必須改選一次，但國會的權力，至高無上，儘可隨意延長其任期；在一九一四年至一九一八年歐戰期中，國會曾延長至五年之久，即此可以證明英國憲法適用於緊急之時。至若美國國會，不論遇到任何緊急時間，不能一日延長，每隔一年，必須舉行國會選舉一次。但英國普選，實則亦總不及五年，舉行一次，且有時一年之中，舉行兩次，如一九一〇年之兩度普選，即係如此；又或三年之中，舉行三次，例如一九二二年年尾，至一九二四年年頭

，其間會舉行三次。其所以如此伸縮無定者，蓋以首相可隨時呈請國王下令解散國會，重行普選，而首相之解散國會，有時亦因國會中反對黨與之作梗，無法壓制，迫而出此。但平常非至國會任滿，即決定於民情孚合而改選可操勝券之時。

### 改選之無定

在衆議員方面，自不希望任期末滿之前，舉行改選，蓋競爭選舉，既須費錢，又無把握。但首相係其中之發蹤指示者，首相會同閣員決定此事，決定之後，且可秘不示人，及至競爭計劃擬定，然後公佈；這種秘不示人之舉動，有時能使反對黨，猝不及防，爲其屈服，但反對黨亦深知此法，隨時隨地，加以預防，故現在此法已罕有效果。惟此隨時可請求解散國會之特權，實助長國務員之勢力。

### 選舉日期之決定

凡一國會，成立至二三年之久，改選的謠言，蠢然而起；必至政府聞謠之後，信者方少。但若遇國會果將改選，報紙必預先將此消息佈露，且謂得諸「官場方面」，或「可靠消息」，確將如此；於是又有種種的謠言與傳說發生，迨政府正式公佈何日推薦（Nomination），何日投票，及至此時，解散國會之事，方始確真。自通令公佈至推薦日，其間時期頗短，有時相距不過兩三個星期，但各黨並不直至選舉日期公佈之後，方始推選；遠在公佈之前，候選人即已內定。



### 如何推薦

政黨推舉候選人之方法，各選區不同，但不論何種方法，吾人若將各黨的組織與活動研究一下，即可充分明瞭；關於此事，下章再論。至於政府方面之推薦程序，極為簡便。凡欲當候選人者，祇須填推薦單一張，單上具有本區選民十人簽名，及推選日，將此單交與監選官，如此而已。監選官向由當地行政官兼任，市由市長兼任，州中由州長兼任之，但若選區包括一市以上之地，或一州以上之地，則由內務大臣指定某市市長，或某州州長主持此事。至於大學選區中，則副校長。或具有相當資格的高等職員，充任監選官。

### 推薦單與保證金

推薦之日，監選官借市政廳或審判廳，或其他便利之場所，作其辦事處，而候選人，即將其推薦單交與監選官，或由其代理人代交亦可；交推薦單的時間，以一小時為限，一小時後，推薦終止。推薦單上，雖祇須十人簽名，即發生效力，但實際上，候選人必邀請許多人簽名，竟有至於數百人之多者，蓋所以表示該候選人富於民望之意。關於充候選人的條件，除交推薦單外，還有一事，即當其交推薦單時，必須繳納一百五十鎊，以為保證金，其用意所以使好兒戲之人，或無希望當選之人，不敢輕易嘗試，若候選人在普選之時，得票能及總數八分之一，則保證金退還，若不然則將此款充入國庫；每次普選總有不少保證金充公。

### 程序之簡單

英國推薦制度的特點，除繳納保證金外，即為「程序簡單」，無美國之所謂各黨預選舉動。在政府方面，不論何人，祇須其願意犧牲幾百金元，即可充任候選人。所謂十

個選民簽名之規定，在幾千選民的區中，並非一件難事，惟繳納保證金一點，却亦不易，確能使專事虛名的人，望而却步。至於每次候選人之人數，單選舉區中，往往不及三人，及勞工黨興起，候選人不過二人，有時祇有一人，而此一人，自獲當選無疑。

候選人之資格

前幾世紀，無財產者，不得當充為候選人；此條現已廢除，現在凡有選民之資格者，即可當充任何一區之候選人；婦女亦可。且在法律上，或習慣上，皆不規定候選人必須該區之居民，非居民而充候選人者，亦常有之事。英國之選民，亦如他國一般，自願推薦其鄰近之人，而不願推薦不熟悉者，但若外間有人，其資格高出鄰人，則必不推薦鄰人，而薦外人；在此點上，英人較他國人爽快。英國衆議院中，往往有些議員，並不居住於其所代表之區，或且從未住過，例如格萊斯頓服務衆議院為期殊久，先後共代表五區，但五區中，一處亦未曾居住；居住的限制打破，其利甚大，蓋可擴大普選範圍，使賢良之人不祇一個機會，而所以維持候選標準之深。

非當地居民充候選人

投票之日

英國國會普選，除大學選區在外，必在同日舉行。推薦向於國王宣布召集新國會令後八日舉行，而在推薦後九日，舉行普選。在一九一八年前，監選官如不及在指定日期上舉行投票，則准予在相當期內補行之，結果使全國選舉，不能在一日內舉行，各州各市，有舉行於星期一者，有舉行於星期二者，有舉行於星期三者，或甚至有相差至一星期，或一星期以上者，而文書與

會計一般人，遂自此區至彼區，到處受監選官之僱聘；此等人既係專家，開票數票，自無錯誤。但延長選舉時期，頗有可議之處，能使選舉的緊張空氣熱烈精神延長，又使後舉行選舉之區，得參攷先行者之經過，向票多的方面投票，取巧不少，此乃常有之事，以致選舉結果，在半數選區投票之後，便可預測，遂使選民的興感，在選舉未終之前，即行消滅。因此一九一八年之法案，規定各區選舉，如美國一般，在一日內舉行；投票時間，自上午八時起，至下午八時爲止，但如有選民請求，則可提早一小時開始，延長一小時終止，此在選民稠密的選區中，偶爾如此。美國投票時間，則無一定，皆由各邦自定之，有時各城市亦得自定。

### 選民單之 如何編輯

英國每選區，不論本年舉行普選與否，每年必須舉行選民註冊以及覆審兩次，故每至普選之時，選民冊必已備就應用。編輯與覆審之事，概歸各區註冊官辦理；註冊官常由當地行政機關秘書兼任，如此區包括一市，則由市政府秘書兼任；如一州，則由州參事會秘書兼任。在一九一八年以前普選資格根據於財產所有權或估價權之時，註冊官向從土地估價冊中，編次選民表，但自實行人民普選之後，欲得選民之姓名，自宜採用調查人口的方法。按此方法，並非若美國數邦之由選民至某處自行註冊，而乃由註冊官委任調查員若干人，四出奔走，沿戶收集有資格投票人之姓名。大概每年正月初，七月初，調查員手執舊的名冊，東西南北，挨戶奔走，調查一年中有何變動，奔走完畢，則將調查結果報告註冊官，而註冊官編定一暫時名單，懸之於公共場所，如市政廳，郵政局，或教堂

各處，並附帶聲明，如有請求與抗議，必須於某日前提出。

### 覆審選民單

凡有單上無名者，可通知註冊官，請其編入；又如有人察覺某人不應列入，亦可提出抗議。註冊官於接受請求與抗議之後，則將其擬定之辦法公佈，如有不服，可上訴法庭。上訴時間規有定期，定期已滿，註冊處停止辦公，若有更動，則須俟諸下次註冊之時。普通選民表之外，又有所謂選民缺席表，列入此表之人，多半係因服務於陸海軍隊中，或因其他正當理由不能親自出席投票者，而此等人，遂要求另外註冊。

### 選民冊覆審之後認為無誤

英國選民之註冊辦理完畢後，向來認為一無錯誤。不論何人，非其名列入此冊，不得投票。一九一八年之法案，對於此點，規定頗嚴，不許有任何例外，即註冊官粗心，或有遺漏，與該選民無涉，亦不得通融。官吏與法庭，對於選民註冊之最後定本，皆不得加以更動。凡名姓不列入表冊之選民，雖有資格，亦不得如美國之宣誓，自稱有資格；反之，即無資格普選之人，若其姓名誤入表冊，在習慣上，亦可投票，惟若編入一絕對無資格投票之人，則此人能否投票，尚係一問題，蓋一九一八年之法案，雖確定凡冊中有名之人，即有資格投票，但同時附帶一條，凡在法律上無資格普選之人，即其名誤列冊中，不予投票權，例如未及法定年齡之人，即其名誤列冊中，監選官可無須准其入場。但監選官未能盡知，故每次選舉，總有不少孩童，濫享其間。

## 選舉票

國會選舉所用之選舉票，短小而簡單，票上又不註明候選人黨派；其所載明者，惟各候選人之姓名，住址，與職業而已。票上候選人之先後，乃照依其姓名字母之先後而定，每個姓名之後，有空白線一條，以便劃一「十」字於此。選舉票的大小，與普通信封相仿，每票附有一連單，作為副本，如支票簿上之存根一般；副本之用意，乃使選舉處書記對於選舉票，有根據可尋，副本在選舉票投入票匱之前，先行扯去，由選舉處保存，以便與投入匱中之票數相稽核。選舉票乃由國家出資，在監選官監督之下製造之；製成之後，由監選官分發與各選舉場。每選舉場中，監選官委任代理人一人，或名曰場管理官，又委書記數人，每五百選民，委派一人，以此遞增；又候選人，亦可派代表一人，坐於投票室中。

## 投票場所

投票場總借用公共場所，如市政廳，學校，審判廳等，但有時須另租私人場所辦事。投票室中，以簾簾隔成小房間若干，選民即於此書劃符號，劃畢投匱而出，得意洋洋，一若救國家於危難，彼亦予有力焉。投票匱僅一鉛皮箱，上面露有一口，以便投票，並不若美國的投票匱，複雜如攪乳器者然。投票終止之後，各匱上封，送至市政廳，或其他選舉本部，即於此計算票數。

## 抨擊投票人

凡場管理官，書記，及候選人代表，對於投票事項，皆須宣誓嚴守秘密；候選人代表之唯一職務，為校對投票人的姓名，以防假冒，若遇某投票人冊上無名，彼可據以攻

擊，但除此理由外，不能抨擊。凡攻擊得當與否，概由場管理官決定，決定之後，無可上訴。此等攻擊，往往祇須該投票人宣誓，稱謂彼即冊上某名的本身，則場管理官亦從而必究；英國這種攻擊，比之美國少甚。

### 缺席投票

缺席者之准予投票，始於一九一九年。凡在缺席表中有名之人，或凡因不可避免的因而不能出席選舉區之已註冊選民，皆可委託代理人，代為投票；此等代票概由監選官彙集之。惟代理投票人，若非與缺席者有至親關係，或其本身即本區選民，不能充任。又若缺席者在國內，則除採用代理投票方法外，猶可將選舉前彼所接得之選舉票，劃好符號，郵寄監選官，以代投票，但預先必須使選舉區知其在本國某處，則監選官方可將選舉票寄下，至於身在外國，若欲其票數作算，非用代理投票方法不可。

### 計算票數

投票終止之後，票櫃移至中央場所，由監選官及其辦諸人，舉行計算票數。關於計票的程序，英國與美國不同，美國在各投票場，當場舉行，英國則先將每區的票數與存根簿上的總數對校，然後將各處的票混合一起，此所以使人不知某處多少，某處多少，結果祇將全區的總數宣佈，因此候選人，無從獲得某處得票多，某處得票少的消息。

### 票數之檢驗

美國政客，對於此點，必覺希奇。美國國會候選人，皆極欲得知各處投票的結果，失敗之人，有時竟化費不少光陰，分析票數，細細研究，惟英國則將票數混合一起，使

不得分析，蓋各候選人所得之票數，皆分裝成包，然後計算；若遇廢票，則取出另置之封袋中。按此方法，雖彙集計算，需時頗多，但選舉的結果，大半在投票日當晚午夜之前，必已揭曉。全體揭曉之後，候選人在相當期內，可要求將其票數重行計算。

### 比例代表制之運動

草擬一九一八年法案之國會會議，曾提議凡在一候選人以上之選區，須實行比例代表制。此議案大受貴族院歡迎，但衆議院反對之；貴族院習慣上係一保守團體，素來反對政治制度有任何改革，而此次對於比例代表制的建議，乃如此之熱心，似乎希奇，此固貴族議員之先見，逆知勞工黨行將興起，兩黨中必有退居小黨者，但並非真比衆議員見解高卓，特因其自己之盛衰關係，故表示對於少數黨之權利，特別尊重而已。

比例代表制的爭執，直至一九二四年勞工黨賴自由黨之力而執政之時，始公開活動。勞工黨在昔素來贊成此制，但是及至國會中爭執一起，其所組之內閣，決定不復堅持黨見，以自危其職位，下令勞工議員，投反對票，結果勞工黨議員之中，投反對票者果多，此制遂未得通過。但此爭執，並未終止；自一九二四年起，成爲英國輿論家一重要問題，或者不久即將重使國會注意。

### 競爭選舉

現在英國之舉行選舉，有一種尊嚴而有秩序的方針，極少騷擾，實際上亦不腐化；但英國古時之選舉，並不如此。胡格斯之圖畫，其中有幾幅，我人觀之，可想見十八世紀中，英國選舉情形之一斑，如暴徒之爲人僱用，四出恐嚇選民；又如在選舉時期中，候選人日日請客

昔時之情形

，大桶啤酒，成爲一筆大開支。又如各黨黨徒的惡鬪，無夜無之，而衰雪萊侯爵 (Marquis Queensberry) 之所規定，曾不能行；頭破血流，名謂愛國。又當時選舉，能使滿城皆成瘋人一般；投票結果公佈之後，凡獲得勝利之候選人，被其朋友舉起，從羣人頭上，巔巍巍的拾過，後面隨着一批烏合的醉漢，凡此種種，不勝枚舉。但英國亦煞費時日，方將喬治時代之種種選舉惡習，矯正過來。

現在之情形

候選人之推舉

現在業已完全改良；惟競爭方法，與美國頗有不同，故須加以解說。英國各選舉區中，各黨設一地方支部，與一地方委員會，此外又設有一全國或中央委員會。地方支部負推舉公正候選人之責任，但遇無優良代表可舉之時，及區中不能多籌經費之時，則常請求中央委員會，予以援助，於是中央委員會，遂保舉幾個非該區居住而能自備選舉經費之人，或中央機關所願代出經費之人，以備該區接受。惟若中央機關所願代出經費之人，而被某區接受，則中央委員之於地方競選，勢力絕大，不特如此，且有時即本地方所推薦之「有爲之人」，亦常爲中央委員會所左右。總之，中央委員會對於地方支部之勢力，視其津貼多少爲轉移。凡富有作爲之青年，若欲入衆議院，最好一法，即加入某黨中央機關，作有效而有組織之工作，然後由中央機關，保舉至某選舉區，充候選人；英國不少著名政治首領，其事業之發軔，卽以此法。



競爭先  
於選舉

但候選人必須先事準備，蓋以何日何時舉行普選，誰亦不能預知，此實須視天意與首相之意而定；候選人在平時，即須出席不論任何集會，公開演說，並務使本區中熟人推廣以爲競爭之張本。因此之故，彼等常現身於每種公共宴會中，竭力參預各種有利於公共之事，而遇捐款等事，必使其名姓登載於捐款簿中，總之，彼等對於不違背禮義之賄賂，無不竭力爲之，且欲爲之而無慍色，凡此種種，俗稱爲「卵育選區」(Nursing a constituency)，而勞工黨有些候選人，其所以使卵育勝於他黨之熱忱，皆甚可效法，此足以證明勞工黨勃興，不能廢止英國金錢在政治上之勢力。

卵育選區

在習慣上，候選人如金錢充足，必須手臂闊大，既當選後，仍須卵育本區。凡若某教區教堂需新鼓否，本地童子軍將籌款旅行倫敦否，某村板球會缺少經費否，及某某人在銀行紀念日，需要運動獎品否等問題，候選人及黨員必須關心並竭力應酬，而本區之人民與機關，其對候選人，向例伸手索錢。關於候選人所得化費於選舉上之合法數目，自有規定，但在不舉行選舉時，捐助慈善事業或公共事業，則漫無限制。

卵育選區，不能單以金錢爲事，亦須時間與忍耐。候選人必須參加教堂賽會，與教區短足，以及羅大來會式的小食，又對於一切人民，必須極親善的握手稱呼，並作關切之狀，及競選時，必須向大會演說；遇人詰責，必須降氣答復。有時且須游說選民，惟候選人現已不能用私人名義召集本區選民，須請求知友與徒黨，代爲接洽，但格萊斯頓曾在二千住戶的紐華克區中，大按門鈴，召集選民，徵求投票，

據格氏自云，好作此舉。常因此得勝。

### 宣傳與集會

選舉日期，一經公佈，候選人由郵局向本區選民廣發演說辭，或宣傳品，且法律准許候選人免費郵寄。此等宣傳品，總敘述該候選人對於當時政治所發意見的大旨，並要求選民向之投票，予以援助，宣傳之後，於是舉行選民大會，其地點往往在禮堂中，但有時亦在道路之旁，如美國城市中一般。大會之中，出席者皆可提出問題，即在候選人發表言論之前，亦無不可。按此

### 詰責制度 (Hacking)

特權，選民常利用之，且提出時，其態度並不客氣，此等人即所謂「詰責者」(Hacker)蓋其目的，欲以難題詰責候選人，使候選人為難。詰責結果往往引起候選人與詰責者辯聲侃侃，而大眾拍掌歡呼，或助候選人，或助詰責者，視其傾向之所在。此等詰責，惟敏捷而善辯之候選人，方能安然勝利；即候選人是婦女，詰責依然，其所以增加大會的熱誠與興致，又使候選人與詰責者，獲得公平交易，但設非英國人素主公平，詰責制度即不宜施用。且詰責制度雖甚不適宜於競選，又不能減少爭端，但英國選民絕對贊成此制，若有人提議廢止，則將竭力反對，因此英國人對於候選人用無線電宣傳，頗多不滿，以為將使選舉競爭，無熱烈的興致，蓋祇可不選此候選人，而不能詰責矣。

### 英國競選時 之政治廣告

英國候選人之徵求選民投票，有時採用登載廣告於報章，及懸傳單於告白處兩種方法，而不若美國之常用郵寄傳單一法。英國候選人大多皆僱備夾板廣告夫，(Sandwich) (S) 周身上下懸有告白，往來於通衢大街之間，而告白上刻以本黨之標語，及各種口號。如「投某某人與

「自由」。或投某某人與「廉賤麵包」，及其他適合環境者，用以強求大眾投票。夫圖畫廣告，在英國競選中，極有勢力；有些皆富於刺激性，蓋用以深入大眾印象中，若論此等圖畫廣告之技術，英國遠在他國之上；每遇競選之時，公共告白板上，貼滿宣傳品，大可供宣傳心理學之有趣材料。

### 私人游說

英美普選競爭方法之最不同者，即英國著重在候選人之私向選民懇求投票；美國在普某個時期中，國會候選人，亦曾有「往來」本區之風，挨門沿戶，請求擁護，但現在選區中，選民人數殊多，挨門沿戶，實有所不能，故美國私人游說（*door-to-door*）之風，固仍相當的流行，由候選人之助手，担任此事，但選舉之勝負，並不全視乎此，英國則私人游說，成爲一種學問。各黨每至普選之時，其各區中之辦公室開會，將附近所有選民之姓名，挨街編次，然後交與候選人之知友與徒黨，使之沿街游說。每一人名備一紙片，其上除寫姓名外，除下空線一條，以便游說者紀錄於此。游說者游說完畢，將所有名片，攜回辦公室，在片上記以贊成，反對，或猶疑等字項；所有態度猶疑之選民，隨即變成威脅或勸誘之對象，所有無好感者，則竭力設法使其由無好感變爲有好感。在組織完備的選舉競爭之下，候選人不敢忽略任何一人，而英國選民，深願有候選人前來游說，若無候選人游說，反視爲被人輕視。但候選人與各黨委員會，皆不得僱傭游說者，法律禁止之，而所有種種游說，皆出於奔走者之自動，因此運動人之成績，有好有壞。自婦女參政之後，選民大增，私人游說，日益困難。

### 競選費用

概括言之，英國普選競爭，比諸美國用錢較少；半以英國競選費，不若美國之易於

籌劃，半以美國國會選舉區之選民，較諸英國多甚。數年前，英國國會通過一條法案，名謂「敗德非法案」(Corrupt and Illegal Practice Act)着重在廢除選舉的詭譎手段，並規定競爭費用之限制。此法案及其修正案，將「敗德行為」與「不法行為」分開，「敗德行為」指賄賂，威嚇，冒充，與票數舞弊而言；「不法行為」謂凡僱傭游說者，僱傭奔走團，廣設辦公室，以及選舉日僱人傳遞，皆在此列。此法案又對於競爭之合法費用，加以限制，蓋根據「按價科稅」之升降率，而規定不滿二千選民之城市選區，其費用為三百五十鎊；每加一千選民，增三十鎊。鄉村選區，不滿二千選民者，為六百五十鎊；每加千人增六十鎊，蓋以鄉鎮選民，比城市選民，較難接近。所以十萬居民或五萬五千選民的城邑，其合法費用約合美金九千元左右；而英國國會中每一都市代表，可化至二千五百元，作為競選費；每一鄉村代表可化至一倍之多。且英國每候選人之競選費，必須由其合法代理人使用，而此代理人須經其本區監選官之確認而後任用，及至選舉完畢之後，代理人對於其所化費之錢，包括其候選人之私人用途，須作一負責報告；作報告一點，頗為重要，吾人必須記着，因美國候選代理人，於普選之後，無須作此等報告。

### 關於選舉之抗議

英國衆議院競選失敗之候選人，得宣稱某得勝者或其代理人，實施敗德或不法行為，而請求將此選舉作廢；此等請求，不如美國之由立法機關本身審問，而乃由法院審問。蓋英國凡遇此等因選舉而發生之爭辯，概交於最高法院內王室法庭，由法官二人審查所有證據等事，

而不設陪審官，審查之後，由最高法院向衆議院議長作一報告，確證某新選議員，應得留任或去職。大概此二法官，總不肯因狹義的衝突，而使選舉有甚更動，惟遇敗德及不法行爲之足以影響大局者，方始認真，因此選舉作廢之事，不常發現。惟其因議員的法律上資格而發生之糾紛，則概由衆議院本身審問，而不交入最高法院，徵求意見。

當選之議員  
於選舉完畢  
即行接事

在英國政治上，無「不踐約」(No Deal)者，蓋以舉行普選與召集國會，其間相距不遠；照例普選之後，隨即召集議員，而選舉失敗之議員，一告失敗，即不能出席。按此深合乎英國政治制度的精神，蓋英國政治制度的精神，即凡担任政府行政方面之諸大臣，必須獲得衆議院中多數之信任與擁護，否則去職。故欲確定國務大臣之是否仍有衆議院中多數爲之擁護，則唯有召集衆議院之一法，但若普選之後，國務院不召集國會而繼續執政，其執政也，嚴格的說，是謂未得人民之許可。

歐洲各國政府 上卷

## 第九章 衆議院

一六〇四年之衆議員歌詞云：「皇帝陛下，夫特權與自由，一如土地與財貨，爲人民之權利，與生俱有者也。若非公然觸犯國家全體，則其特權與自由，不得剝奪之，否認之，或損傷之。」

勃辣斯頓謂：「英國衆議院，乃國家憲法付托「絕對無限制的權力」之處。

「有善言之驢六百頭，使之制定法律，並管理世界上最大一國之政治。」此乃卡愛爾過激時，對世界上最有勢力最有趣味的立法機關所發之結論。

衆議院歷  
史悠久

但以代議機關而言，英國衆議院歷史之悠久，世無其匹，蓋衆議院自有忠實之衆議員而成爲獨立一院以來，將達六個世紀，且英國衆議院之出類拔萃，不僅在其歷史之悠久，並因其係立法機關實權無限的模範；其權力，實爲同類中獨一無二，無憲法爲之抑制。夫英國所謂國會，即衆議院，兩者一物；衆議院掌有最高立法權，管理國內財政，限定法院權限，並支配君主行動。又英國下院之行動，比諸其他各國立法機關，大可描寫，現在人常謂衆議院乃倫敦最優良的聚樂會，蓋其入會誠較任何立法機關困難。衆議院爲英人自負之物，確可自負。

衆議院

許多世紀以來，衆議院總在威斯德敏開會；威斯德敏係一城市，現爲大倫敦區域之一部份。其初借威斯德敏寺中教堂或膳堂作會場，此寺建築于撒克遜朝最後一君愛華德

王之時。其後衆議院遷至威斯德敏宮內，于聖斯蒂芬禮拜堂中開會，歷都鐸，斯圖華，漢諾弗諸朝，直至一八三四年，威斯德敏宮遭回祿爲止。于是威斯德敏新宮，或即稱之爲國會，庇工鳩材，自一八三七年建築起，至一八五二年始克落成。

昔日之會場

衆議院現時之所在

國會兩院，坐于泰何士河之左，威爾西橋與倫敦塔之間，面積廣約九畝，奐然大廈，有一千二百間房屋之多，除凡的肯外，歐洲推爲最大之建築，其式樣爲都鐸舉息式，在今日所有都鐸舉息式之建築中，要算最好看者。大廈之中，爲中央禮堂；禮堂之南，爲衆議院，是一綠院，禮堂之北，爲貴族院，是一紅院。在兩院四周之外，則一曲徑，其中有應接室，走廊，委員會室，辦公室，休息室，以及諸附室，此外在其他各處，則有圖書室，膳室，吸烟室，又有國會官吏，如議長，書記，與警衛長諸人之宿舍。

衆議院之會場

衆議院之會場，係與外間隔絕，因此新鮮空氣不能流通，而所有光線，僅由天窗射下，其形式長方，中央爲寬道（aisle），一端有門，一端則置以議長之高椅，門口有旋轉的銅手把，其旁警衛長坐焉，惟議員方准出入，此門名爲衆議院之柵欄。在寬道的左右，各置長椅數排，披以綠色皮毯，議員即坐（或輪臥）于此，長椅之前，不置桌。議員坐位，向不指定；且尤有奇者，倫敦最優良之聚樂部，其設備不全，蓋即將座位排緊，並排至兩旁走廊之上，只能安置四百五十個議員左右，而衆議院議員，總數在六百人以上，若全數到齊，則有非立不可者。



### 前排議席

但議員全到一事，極少發見，除討論關係重大事件外，若有二百人出席，已謂爲開會之良好結果。開會之時，坐位無定，惟擁護國務院者，照例坐于議長之右；反對者，坐于左。靠近議長坐位之前，兩對面設長椅兩列，一爲國務席，一爲反對席；照例國務人員，坐于一邊，反對派之領袖人物，坐于他一邊。

### 英國之 代議說

衆議院議員，雖係由地方或選舉區舉出，但自命爲英國全體之代表，並不如美法代議員之斷斷然以其所代表之區爲念；英國衆議院，乃代議與討論衆願之機關，而議員之于討論重于代議。如此情形，不知是否有當？立法者宜受其良心與愛國心之監督乎？抑宜聽其所代表區的利益與輿情之驅使乎？

### 白爾克之 代議論

此乃一老問題，一百五十年前白爾克(Burke)在布里斯它爾選舉場，曾提及此事，而其所言，自一方面觀之，已成爲經典；彼謂衆議院議員，應坦白地與其本區選民來往，又須察覺選民之意見，使其意見發生力量，如此，此人方得爲代表無愧。又曰：「但議員本人的主張，其天然的裁斷力，及其光明的良知，不得因本區內外任何個人或任何團體而犧牲」。按白氏之所謂議員之良知，乃「一種天賦的信義」。「議員須對此負責，不得濫用」，而此等良知，並非得自法律或憲法之中；又曰：「代表之于人民，不僅負有勤勞的義務，並負有裁斷的義務，今代表若因人民的意見而犧牲其裁斷力，是謂不爲人民服務，而乃欺騙人民」。數年後，當一七八〇年選舉之時，白爾克回護其地位

，又向其本區選民作驚人聽聞之演說，曰：「我雖未聽從諸君的教誨，但我曾遵循「正實」與「造化」的教誨；我所注重者為諸君之利益，而非諸君之主張；我誠擬于此五年中，注意汝我所應有之主張」。但其辯護，並未得利。布里斯它爾選民對於白爾克之不能實行彼等之意見，深為憤怒，非白氏所能消平，于是白氏只得退出競爭，大告失敗。近數世紀以來，布里斯它爾區大為政治哲學家所批評，謂其祇顧該區私自的利益，不願國會獨立的精神，以致將如白氏之著名代表，擯斥不選。但若其他各國選舉區中，亦發生此同樣之爭執，其對付方法，有不同于此者乎？

為政權委  
託說辯護

衆議院之主要職務，係保障人民權利，及鞏固人民自由，以免壓迫；衆議院之發展，即因欲完全達到此兩目的，試問除人民本身外，尙有何人，人民可將其權利自由安然交付與之？凡政府之以少數人私見而決定人民權利的定義與人民幸福的需要者，則不論此少數人如何產生；此等政治，概非民主政治，而乃寡頭政治。故選民的意見，固或錯誤，其主張固或離奇，但誰能擔保其代表不錯誤不離奇乎？現在世界亦曾用家世，教育，抽籤，選舉諸方法，以甄別羣衆的政治技能，但證諸此數世紀的事實，諸方法皆無效果；就大體言，代表的觀察力，萬無勝過選舉人公意之理，此即白爾克所輕視之政權委託說（*Collegiate theory*）的最後辯護理由。

衆議院每屆  
開會之情形

衆議院開會之第一日，議員會集于其本院中，若此係新國會，所謂新國會，即普選後國會第一次之會議，則衆議院須重行推選議長，但照古例，必須由司法大臣以王命指

令推選，然後方可舉行，而司法大臣於習慣上向在貴族院發推選之令。故開會之後，衆議員先隨意談話約數分鐘，及貴族院正式傳達者（普通名爲黑杖使者）至，啓請衆議員前往貴族院，於是衆議員由祕書長領導，經過走廊，魚貫而抵貴族院之柵欄，靜立於此，於是司法大臣宣稱：「王上聖旨，欲爾等推選一個忠實而富於學識之人，爲爾等議長」。衆議員不作一言，即退至本院，以祕書長作臨時主席，進行推選，如其所囑。

### 推選議長 (Speaker)

推選議長，常爲一種形式，一霎那間即舉行完畢。關於推選情形，後節詳言，惟議長之推選，必須經君主核准，方始定局，但所謂君主核准，亦不過一種形式，例由司法大臣向衆議院傳稱而已。議長選定之後，即行宣誓忠順，而議員五人一班，亦作同樣之誓，於是貴族院召往恭聆君主演說。此次由警衛長領導，而衆議員又走入華煥的貴族院，擁擠於背後一部，其能側身於走廊者，已屬難得。

### 君主演詞

君主演詞，或由國王親自宣誦，或由他人代之；演辭從來不長，如前章所謂約祇須數分鐘，即可畢事，至其內容，大概敘述國內普通狀況，略及外交情形，預示行將提出之重要政府議案，又希望衆議院對於政府主要經費，加以批撥。演說完畢，衆議員退至本院，議長將君主演辭，重申一遍，惟在重申之前，衆議院先提出「作僞議案」，表示衆議院可根據責任以作事，其用意永欲「阻止秘密的法外行動」，而此提案從不二讀。

### 衆議院復詞

於是重申君主演辭，並進行討論如何作辭答復；答復辭之格式，極爲普通，總不過表示忠於君主，及滿意於其所建議等等，由首相在國務大臣中，指派二人，屬其將復辭提出與附議，若有所反對，即可提出修改，於此可引起開會後第一次的辯論，惟在習慣上，大衆對於草案，向無更動。答復辭通過之後，衆議院即開始辦理例行公事。

### 尋常會議

衆議院開會日期爲星期一、二、三、四、五；其時間星期一、二、三、四在午後一點三刻鐘，星期五則在午前十一時；星期五的集會，專討論私人事務與動議，外來請願書與陳訴，星期六普通無集會，是日也，會議室，任人參觀。至於星期一、二、三、四之上午，則完全從事於委員會工作，下午開會，總由午及暮；院中晚餐時間，向無一定，但除討論緊急時務外，平時在七時至九時，總可完全畢事。凡屬抗議等事，若無國務大臣提議延長，則向例不能逾夜間十一時；非抗議之事則可以延至十一時三十分，及至十一時三十分，衆議院必停止會議，惟若遇有某項重要事件討論，則竟可徹夜不散，甚至延及翌日夜間，亦無不可。至於星期五的會議，不論討論何事，總在下午四時三十分停止。

### 法定人數

衆議院開會，雖可竟夜不停，但依其規則，亦可應用「討論終止」(close)一法，以裁斷辯論；大概國務大臣遇反對派用延宕方法，阻止政府議案進行之時，往往請求場會應用此法，限制辯論。英國衆議院以四十人爲法定人數，約據全院人數七分之一，至美國則規定爲二

百八十人。英國衆議院出席之人，雖總不多，但其坐於附近接應室，吸烟室，圖書室，茶點室者不少，而遇晴和之日，則徘徊於走廊者亦有之，及至問題急於表決之時，一呼皆至。衆議院當辦理例行公事時，後列坐位，向無一人；實際上有許多事情，即由少數，不及四十人辦理之，除非有好事議員，要求點算人數，不然，議長對法定人數一層，向不注重。

### 議 長

議長爲衆議院中最顯著之一人，其名雖曰議長，實則當辯論時，從不發言，即非辯論時，其發言亦復甚少；議長一席，蓋用以爲衆議院辯護，而不用以向院內發議論。議長之設，始於衆議院成立之時，而因其獨有向國王申述衆議院事務之權，故名曰議長，其最初之主要任務，係將衆議院之請願書及議決案，送至貴族院內國王之前，蓋古時衆議院乃一請願機關，而非立法機關，請求國王制定法律，補濟時艱，若合王旨，乃應所請，而議長者，即專負此等易討人厭之命者，故議長一席，在古時並非閒職，如遇國王不愉快時，議長常爲君威的對象。

### 歷來之著名議長

第一人稱議長者，爲一三七六年恩格福爵士 (Sir T. Hungerford) 此後數世紀中，任此席者，據議長名冊云，爲一律師及名陪審官數人，而穆湯姆爵士 (Sir T. More) 可愛華爵士 (Sir E. Coke) 兩人，即在其列。議長若遇國會與國王發生衝突，如斯圖華朝中常有之事，則須變成一高等外交家，使兩方憤怒平息，相安無事。關於此點，研究英國憲政史之學生，可舉蘭石爾爵士 (Sir W. Lamball) 事爲例。蘭氏爲查理一世時衆議院議長，某日查理一世，領軍入院，謀拘議員五

人，但此五人，事先得訊，早已遠匿。而查理直走至議長席前，問此五人，有在此者否？蘭石爾跪下答道：「陛下容稟，臣在此惟本院命令是從，不然我雖有目不能見，雖有舌不能言」。查理道：「我已知道，我欲拘捕之人，早已鴻飛冥冥，不知去向」。於是垂頭喪氣，口中一面說着「特權」「特權」，一面向外退出。

議長之如何推選

推選議長，固必須國王核准，但國王亦從無拒絕之事，蓋以衆議院在開會之前，議長之人選，首相早已決定，換言之，首相先與閣員會商，又考慮衆議院之贊成與否，然後決定。及時乃由議員之不兼任國務員者二人，一人提出，一人附議，所以表示議長乃由全院所推選，而非由國務大臣所推舉。提出之後，全院與國王，自無不加以接受，蓋若不加接受，即暗示對國務院不信任，而全院與國王決不願因此小事，以與國務院衝突，故無不接受之理。

一齣陞劇

所以議長由首相選定之後，其餘一切事務，例行公事而已，而所謂由衆議院選舉者，何嘗是選舉，不過是一齣陞劇；秘書長第一個登場，古例禁止秘書長作聲，故彼祇以右手食指指院中某人，此人即首相所指為提出議長之人，秘書長既向提議者一指，提議者即立起提議某人為本院議長，秘書長又在反對席中指定一人，此即預定附議之人，附議之後，選舉告成。新選議長，隨即立起，極恭順地接受全院意志，全院喝采歡呼。

推選議長，向不付表決，因極少有爭執之事發生。大抵前任議長，即國務院業已改動，照例總得重

被推選，因此，保守黨執政而自由黨人充任議長，或自由黨執政而保守黨人充任議長，皆屢見不鮮。如議長身故，或選舉時未得獲選，則首相另行選擇，往往即指定代理議長，升任此席，至於爭執之事，五十年中祇某一次，反對派另推一人，用以競爭；但此種情形，實屬少數。

### 議長無黨派

議長一登斯席之後，即為無黨派之人。不論其本來黨派黃色，藍色，紅色，一概排除，彼不復為自由黨人，或保守黨人，或勞工黨人，不再參加黨部集會，不再參議黨策一事，而證明之。蓋議長每於選舉舉行之時，其本區必將其重行舉出，毫無異疑，從此其政治上的活動，宣告終止，所以凡衆議員當選議長之後，無須再行結好其本區，好在到選舉時，彼總可操必勝之券。

### 議長之尊榮

因此無怪乎議長一席，視為獎品，此不僅係極大榮譽，且其任期悠久，酬報豐厚。議長每月薪俸極高；又在威斯德敏宮中，有官邸可住；辭職時，有養老金與爵位可得，但天下事有利即有弊。議長於就職後，即宣告與政治脫離關係，此凡欲在政治上奮鬥者，皆有難色。所謂與政治脫離關係，即不論宴客，或在會場上指定某人發言，維持秩序，皆須大公無私；遇其個人的或政治上的好惡之念發現，此普通政客常有之事，但無論如何，必須將此等心念，抑制下去。

即遇議員投票，兩方得票相等時，議長亦不得表示其政治的或私人的意見，祇可根據某種有名的條

例而解決之。例如遇投反對票則議案撤消投贊成票則繼續討論之時，議長總向贊成方面投票，再若因終止辯論而付表決之時，議長之票，照例投入反對方面。議長若不知如何投票，或不知如何處理秩序與權利諸問題，則當詢之秘書長，應該若何，蓋此人乃熟慮衆議院情形之專家。議長在維持會場秩序一點上，有最後處理之權，可不必徵求全院同意，但若欲徵求全院意見，或服從其議決，亦無不可。又議長之行使其職權時，全院不得超越，惟可用多數表決法，以廢止院規，而阻撓議長之處理，此乃極少之事；院規固常廢止，但不爲阻撓議長而起。

#### 衆議院每日開會之情形

議長之椅，係一高而有蓋的寶座，即置於室中寬道之一端，其下爲秘書長案，設於其前。至開會時間，議長之儀仗，極正式的走入院內，於是牧師作禱告，議笏（Bills）置於案上，而議長計算人數已達法定人數與否，如不及四十人，則取一長沙瓶，置之右手，將沙瓶一搖；同時走廊，應接室，閱書室，吸煙室，及圖書室，各處電鈴齊鳴；沙瓶之沙，由瓶之一端，搖至瓶之他端，須二分鐘，搖畢，再行計算，如人數依然不足，議長可宣告停止開會，如在開會之後，有人提議檢點法定人數，其手續一如開會初點名之時。但開會時，極易在會場四週，召集議員至四十人，故因不足法定人數而閉會之事，殊少發現。凡至必要時，四出徵召議員，乃幹事（clerk）（關於幹事後章詳言之職務）。

#### 衆議院

英國總以爲衆議院與其他立法機關不同，不有印成之規程；此普通見解，乃根據一



## 之規則

段胎災人口之故事而產生，此故事謂：有一新議員第一日入院，走向秘書長公案前，索取「規程」一冊。秘書長答曰：「本院無規程書籍。」議員即曰：「然則我將如何而習知本院規則。」又答曰：「先生，祇有違犯一法」。按此故事，誠爲無稽之談，衆議院亦如其他立法機關，確有印成之規程，名曰常置規程 (Standing orders)。惟有一點，須補充於此，常置規程，並不能包括衆議院所有的程序；其大半皆依據習慣而定，而此等習慣，書籍中無之。議員須有若干年之經驗，方能熟悉國會程序上所有的繁瑣規則。故得謂新議員，因違反規則，受人指摘，然後方能熟悉規則。

## 規則之永久

其與美國情形不同者，即英國衆議院的規則，與常置規程，皆爲永久性，並非每次選舉後，更改一次。且此等規則與常置規程，不論何時，皆可用多數表決法以停止之，修正之，廢棄之，故又不若美國國會章程之硬不可移。至於修正廢棄之權，操之於多數人手中一事，固屬可虞，但多數人却從未濫用此權。規則之停止，大概徵得由全院少數黨之同意，專用以便辦事迅速，而非欲使議案敷衍了事。

## 規則之性質

規則與常置規程序，其大部份皆關係於各種事務（如政府提案，私案，議員提案，及質問等）的時間分配，及其手續。大概議案之由國務院提出者，皆有優先權，此後將詳述之；議員提案則擁擠於暇時討論。每日開會之前，規定一相當時間，約一小時，以備議員提出問題，此乃英國國會程序上一特點，美國無之。英國不論任何議員，皆可向對於某事有關係之大臣，提出問題

質問時間

，如該大臣爲貴族院議員，則可向其代表提出之，惟每質問時間中，議員提出問題，不得超過四條。又凡議員之欲提出問案，除去例外，皆須事先通知，而其問案，遂列入油印的事務單中，此單名謂議事日程，在開會之初，議員各得一份。質問的範圍，限於探聞消息，而照規則，問題中不得含有爭論，臆測，非難，形容，諷刺等意。但若問案，其性質近乎爭論臆測等等，則議長可將其問案，加以刪改，或甚至根本不許提出，又若議員所提出之問題，牽及外交上內政上重要關係，而必須嚴守秘密者，則負責答復責任之大臣，可拒絕答復。

衆議院中間案之性質

議員遇質問時間已屆，必欣然就座，蓋一問一答，實爲每日議事之曙光，又常爲一消遣法，例如後列反對席中一議員，提出質問道：「我欲請問財政大臣，問題一。」於此衆人忙於翻閱「議事日程」上所載之問題，有如樹葉簌簌之狀，而財政大臣，或其國會秘書長，由財政席上起立，宣讀手中所備的用打字機打就的答案；此等答案或爲長篇解釋，或爲一句短言，答復之後，若意猶未盡，得提出補充問題，但不能作辯論或商榷之言。

於此，英國衆議院之質問，與法國大不相同，法國總長答復之後，常繼之以辯論與表決；關於法國詳情，後將述及。惟英國大臣答復質問之時，無須顧及大多數對此答復滿意與否，而全院亦只顧向日程單上，下一題目注意。及質問時間終了之時，不論任何四十個議員，可以提議請求將某大臣之答復，移後詳加討論。如議長認爲不與質問條例衝突而准許之，則當晚即提出辯論，但此等事，不常發生。大概

每日議事日程單上，必有許多質問案，但其大半，皆極瑣屑，每日問案，平均總在一百五十至二百之間。數年前，英國爲研究節省政府經費事所設立之委員會，對於答案打字之費用，曾作一估計，謂每問案將化去國內納稅者七元半。

### 質問權之價值

但衆議員認爲「質問」係有價值的權利，不願廢止。按「質問」對於諸大臣在精神上，誠有效果，蓋可使國務大臣，知所有其執行的工作，不論如何無關緊要，皆可引起大眾注意，於是至質問之時，必小心翼翼、不敢疏忽。且質問題目，固多瑣碎無謂，但英國大臣，亦深知有些題目，內容不若外表之簡單，外表無關緊要之問題，其內容往往非常深邃，且必誘其即復，及復之後，質問者必隨即提出補充問題，於是其刁難之處，方始顯露，猝不及防，必爲所愚，是故國務大臣對於此等刁難情形，皆加注意（彼等自己居反對時，即常提出此等問題），而現已不易愚弄。

關於質問制度之重要及其附帶各條，外國學生之研究英國政府者，不易領悟，詎知此制度却能限制現在各國政府所難免之官僚化政治趨勢，而使專家向「外行」團體負責。國務員有時對於源源不絕之問案，感覺憤怒，其屬下（預備答案之人）對提出問案之人，或作詛罵，固其所宜，惟平民則無怨恨之理。英國衆議院的質問制，大概足以不辜負納稅者之爲之擔負。此制既爲納稅者權利自由之保障物，則足以與「陪審制」「出狀令」Writ of habeas corpus 並列。

### 衆議院中

提出問案質詰之時，誠無機會辯論，但在通過法案各時期中，辯論機會儘多。衆議

## 之辯論

院的演詞，大半甚短，雖遇討論極重要提議，演詞偶或超逾一小時，但在平時其遠一小時者，實屬罕有。根據紀錄，歷來最長的演詞，當推白露漢於一八二八年所發者，費時六小時餘，而聽者甚少，馴至無人；凡曾讀白氏之演講集者，當能信此。又激烈為辯護查理一世為人而發之一篇演詞（一六四八年），其時間與白氏此篇相仿，而格萊斯頓某次亦曾演說至五小時之久。演說時間，在規則上，固無限制，惟議員之耐心有限，若演說為時過久，即幹事亦難維持法定人數，故現在演詞，類皆短篇，惟所有演辭，不論其如何冗長，皆按字逐句登載於一大厚冊中出版；此等大厚冊，名謂「國會辯論集」，普通名之曰：「國會議事錄」(The Hansard)。大概凡一小時之演詞，在冊中約佔十五六行，因此，每個簡單辯論，往往可佔據至一百頁，或多於一百頁。

## 衆議院中之委員會

## 一、常置委員會

## 二、調查委員會

## 三、每屆委員會

世界各國立法機關的初步事務，皆付之委員會中，英國衆議院自亦如此。所有議案，除特殊者外，必交入尋常委員會 (Regular committee) 辦理之，惟尋常委員會種類甚多。第一即所謂公案常置委員會 (Standing committee)；此等委員會，每當下院開會之初，即命設立，直至閉會，方始取消。現共有六個，某幾種公案，皆分別交之辦理，各視其性質而定。第二為公案調查委員會 (Select committee)，用以考慮含有新原則之提議與問案，或尙未草成提案之題目，並為之報告；其職務為徵求事實，檢查證據等等。第三為短期委員會 (Special Committee)，此以每屆開會為期，用以辦理某種指定事務，

四、私案委員會 (Private Bills Committees)

如調查請願書等等。第四爲私案委員會，此頗重要，後章詳述。

五、全院委員會 (Committee of the Whole House)

最後爲全院委員會，質言之，即全衆議院開一委員會，議長離席，而主席者登其席；此主席每屆國會，必另推選，乃一含有濃厚黨派色彩之人。同時議笏置於桌下，其意若曰，衆議院業已停止開會；且衆議院變成全院委員會之後，其程序上之規則，亦變輕鬆；議員對一個問題，可發幾次議論；提議不須附議；「辯論中止」之法，不能施行；凡

已付表決之事，易於再付討論。全院委員會的手續，既如此簡單與寬鬆，不特英國衆議院常喜引用此法，以使議案獲得詳細討論，即美國亦然。故全院委員會之設，即不爲辦事迅速，亦爲不拘拘於規則。全院委員會，將議案逐條討論完畢，即提議閉會，預備報告，於是議長復登其位，主席報告委員會工作，即全院向自己報告一遍，然後再將自己所作之建議，斟酌採納。

美國委員會之產生方法

美國的立法機關，除中央政府兩議院外，所有委員會，（除全院委員會）即以該會主席任命委員而組織之；大概邦立法院，與市參議會大多如此，其不含有政治性質之立法機關，亦實如此。至於中央政府衆議院中委員會之設立，從前向以議長命令組織之，按此特權，遂使議長變成委員會之實際操縱者，及至一九一〇年至一九一一年間，衆議院規則更改，組織委員會之權，由議長手中奪去；現在兩院委員會之產生方法，頗爲迂曲，乃由參議院與代議院各別下令組織之。但英國衆議院議長，不論現在從前皆無命令組織委員會之權，設若予以此權，則將使所謂「處黨派爭攘中

而不偏不倚」之神聖任務，大爲變更。

英國委員會  
之產生方法

英國衆議院中諸委員會之委員（除全院委員會在外）皆由選擇委員會（Committee of Selection）擬定；選擇委員會乃以議員十一人組織之，此十一人在每次開會之初，即由本院所推選，但表面上係由本院推選，實則早由首相與反對派首領會議決定之。至該選擇，對其他委員會委員之分配，雖無形中略合於衆議院中各黨派之比例，但其在這一點上，並不拘拘於黨派觀念，而亦不如美國之特別着重「先進」觀念。每常置委員會之人數，普通在四十至六十之間，但衆議院規則，規定每常置委員會，除委員外，加以額外委員十人至十五人，用以在討論將提出國會之議案時，出席參與，其目的欲使常置委員會，遇需要特種學識之時，其範圍得以擴充。至於調查委員會比諸常置委員會小甚，常以十五人組織之，而私案委員會則僅有委員四人耳。每委員會，設主席一人。但主席既不若美國之由選擇委員會任命，又不由委員會本身推選，而乃由選擇委員會委員互推委員會主席十二人，由十二人中，各自分派。

內閣可謂國  
會中之主要  
委員會

內閣雖不公認爲衆議院中委員會之一，但實際確係國會中最大一委員會，乃一領導委員會，蓋係重要事務之發起人，及監督人。凡重要的普通案件，若不獲得國務院贊同，或遇國務院阻撓，必難通過於衆議院中，但若獲得國務院之贊同，則萬無不通過之理；此自亦有例外，凡遇執政黨在國會中無大多數人作後盾之時，則例外尤易發現，譬如勞工黨兩度執政

時之情形，卽其例證，但若國務院有大多數人爲之後盾，如平常之所表現，則國務院自必操縱議案。

內閣之於  
常置委員  
會之關係

但內閣之控制委員會，總無論如何不能若其控制衆議院如此之利害，蓋在委員會中政黨之紀律不若衆議院中之嚴篤，因此常置委員會往往不願從內閣之意志而修正議案；凡遇此事發生，該案的當事大臣，必將決定（常與同僚商榷）是否將接受委員會之修改，

抑或請求衆議院於委員會報告時，將此修改刪去，若國務院堅請衆議院刪去修改，衆議院自必照辦；惟在英國，「強制執行」四字，向不通行，故國務大臣大概總對委員會退步，或妥協。但國務大臣之有關係政府提案者，無論如何，對於其所提出之議案，必須詳細了解內容；及議案交入委員會，必須逐日注意委員會的行動；又務使該案在下院中獲得通過。因此原因，國務大臣乃衆議員的真正首領；合而言之，國務院乃國會中最大一常置委員會。

英國衆議院  
與美國代議  
院相比較

美國代議院之於英國衆議院，有同有異。代議院雖係衆議院之後裔，酷肖乃祖，但以環境不同，遂使其構造與內容，隨之而異。衆議院團體頗大，但不能一致到會，比之美國大爲相形見拙，又生氣較少，場會上不若代議院之喧嘩熱鬧，吾人若由參觀廂向下列俯視，則見議員四散，橫臥椅中，或側帽額上，或言笑鄰座，祇少數人注意會場上的行動；至若一心一意，對於會議發生興趣者，則更少其人，要其氣象冷談而閒逸。代議院

兩院中之  
普通氣象

相反，參觀者於走廊望下，則見院中辦事，一息不停，到會者，濟濟一堂，皆匆促迫切，出入慌張，又

有許多議員，準備發言，而會場中毫無閒逸氣象。總而言之，英國有英國狀態，美國有美國狀態。

### 兩方之議長

美國代議院之議長，係一永有黨派之人，由院內多數黨議員組織選舉會推選之，而其當選，常為院內少數黨議員所反對，就職後並不捐除忠黨之心（party allegiance）。有時反比前加甚。美國代議院中常置委員會，比英國多甚，惟其中人數殊少（祇一個委員會不在此列）

，且調查委員會僅偶有之。又各委員會主席，皆於委員會設立之初而指定之，大概此席必歸於多數黨的先進議員。換言之，即歸於執政黨中服務委員會最久之議員；英國衆議院中，其先進觀念，只使年青而少經驗之議員，不得選任重要委員會主席，至於在年長而有經驗者中，則對於職務之先後，並不注重，英國指派委員會主席時，惟着重於個人之才幹與能力若何。

### 議案之分別

英美兩下院又有不相同者，美國所有議案，包括財政案在內，在交付全院委員會之前，先交常置委員會討論，而英國財政案，則直接交入全院委員會討論。又美國之議案，不若英國一般之分別公私；議案不論其性質普通或特殊，皆交常置委員會；又凡交入委員會之議案，大多不再發還，終於委員會之中，而英國衆議院反而行之，每個委員會對於「為討論性質而交付」之議案，皆必須發還。又美國代議院中，多數黨常在重要委員會中佔據多數，使足以操縱委員會，而英國衆議院求必如此，其常置委員會之組織，固有傾向院中多數黨之勢，但所有私案委員會，各會祇有四人；與黨派毫無關係。



### 領袖地位

又有一不同點，最爲重要，美國內閣對於法律之制定，無直接關係，而內閣並非國會之領導委員會；若內閣僭越領袖地位，議會對之必將憤怒；英國則因其爲內閣制，衆議院中有許多強有力的行政領袖，而此等行政領袖，領導衆議院，並實際上控制之。在英國舊政治書籍中，多謂「衆議院控制內閣」，此言根本上一些不差。蓋衆議院可隨時使內閣改組；但所謂「內閣控制衆議院」一言，亦復一絲不差，蓋凡事皆因內閣領導衆議院追隨而成，衆議院固可不隨，但事實上不論在任何環境之下，絕少如此，且如欲「內閣制」成爲英國政治的原理，則絕對不能如此。但美國代議院自覺其有阻止「行政領袖」之絕對自由，有更動中央形勢之絕對自由，美國內閣，絕無管理議院之可能。

### 每年一屆之會議

英國衆議院至少一年須召集會議一次，準確言之，自上屆會議結束，至下屆會議開始，其間距離不得過十二個月。每屆會議，大概總須延長五個月至七個月之久；開會時間，常在十一月初，及至耶誕節前一二日，暫停會至一月下浣爲止，自一月下浣起，復繼續開會，直至六七月，或略遲，始告閉會，其間唯星期日及假日，暫停會議。至於停會，兩院可各自舉行；惟美國國會中，則無此例，遇兩院不能同意時，則由大總統決定之，而英國君主則不能決定貴族院或衆議院之停會時期。至於英國閉會之期，不由各院自定，而由內閣決定；決定之後，呈請國王下令，於是國會閉會，貴族院與衆議院同時閉會。閉會之後，一切未決之事，皆行終止，故如有議案，在閉會之前，未及經兩院通過者，則於下屆會議，須重行提出，重經種種的手續，方可成爲法律。國會如遇法定任期五年

完滿，或未及五年內閣請求舉行選舉，則國王下令「解散」衆議院，召集新國會。所以「停會」(adjournment)「閉會」(prorogation)與「解散」(dissolution)等名詞，指每次會議，每屆會議，及國會結局而言。

英國國會召集會議時，貴族院與衆議院必同時舉行；至若美國，參議院可以單獨召集會議，有時即係如此，蓋需其核准總統之任命官吏，與核准條約之故。英國貴族院，無此等權力，因此無單獨開會之理，英國即彈劾案，亦以衆議院提議爲主。

## 第十章 立法程序

伯來脫 (U. Birkbeck) 謂：「衆議院係一不雅觀之機器，却能工作，且就大體言，其工作甚多。若司機人能切實運用，則此機器之成績，殆將更佳」。

考奈 (T. P. O'Connor) 謂：「我雖極贊成美國政治制度，但不欲見英國衆議院中採用美國之立法程序；美國國會中之辯論容或較英國衆議院精采，但我覺其規條却使辯論少真趣」。

### 立法程序之起原

當衆議院成立之初，並不正式參預立法，如前所謂，請求國王立法而已；從此國家法律始根據衆議院的請願書，而由國王在會議中制定，但此等法律，有時與請願書中意見未必合符，而衆議員關於此點，常提出抗議。國王卒於一四一四年，允許此後制定法律，將不與衆議院請願書意見相違反，其後不久，衆議院即將請願書，改爲議案之方式，以備制成法律。於是國會有了立法程序之需要，遂發明每個提案，經過三讀，交委員會討論等手續。且遇議員意見不同時，准許辯論。

### 由簡至繁

起初程序極爲簡單。但以衆議院命令之增加，慣例之推演，新程序遂一年多於一年，以致所有立法程序之規則愈久遠愈複雜。現在英國衆議院之立法程序，乃四五百年來增加推演之結果，而其他各國之立法程序，大半即根據英國程序而定。美國成立初年，傑弗生作副總統

時（兼長參議院之時），其所備「寶鑑」一書，其要義全依據英國當時國會立法程序而作，至一八三七年代議院通過一條法則，謂凡本院規程上所未規及的程序，可用傑弗生寶鑑上所載之程序以爲補充；此條法則，至今仍有效力，所以在事實上，美國國會的立法程序，其根本條例，乃襲自英國衆議院昔日之所實施。

英美之程序  
實質上大致  
相同

如有一人，無意中參觀英美兩國之下議院，必覺兩方面立法方法，完全不同，但其所不同者，除一點外，皆極膚淺，蓋兩國立法程序的原則，大致無差；此不特英美兩國爲然，凡英語諸國，（除一例外），無不如此。大概每個議案提出國會之後，必經過宣讀三次，交付委員會討論，報告全院，全院加以辯論，修正，通過，交入其他一院等手續。凡此手續，英美大致相同，所不同者，在於議長之地位與權力，委員會之組織與工作，辯論之限制，以及公案私案之差別。

其重要之  
不同點

公案私案  
區別之

上節最後所說的不同點，最爲重要。英國國會對於公案 (Public Bill) 與私案 (Private Bill)，自昔卽有差別，至今猶然，而美國則無所謂公案私案。按英國國會的習慣，凡議案之關係全國普通利益而影響全體人民或大多數者，皆爲公案，例如更改稅率，卽爲公案，又如更動選舉權，提高強制入學年齡，添設行政部等。亦係公案，私案者，其內容適與公案相反，凡議案之限於一地，一團體，一城市，一羣人，或一二人利益範圍者，皆爲私案，例

如請求准許建設街市鐵路，或延長舊有街市鐵路等議案，又如請求准許某城借款設備路燈，或准許某公司擴大特許權等議案，皆在私案之列。議案中，其性質自亦有介乎公私之間者，則如何區別，但此不足慮，蓋國會經歷此等公私兩介議案甚多，陳例足供參攷；議長遇到此等兩介議案之時，悉依陳例而定。

#### 政府提案與議員提案

公案可由國務員提出，若此則名曰政府提案 (Government bill)；公案中，凡財政案必須由政府提出，其他公案 (除籌款及用途案外)，議員個人亦可提出；所謂議員個人者即不兼任國務大臣之議員。凡由議員個人提出之議案名謂議員提案 (Private-Member bill)，但議員提案與私案不同，幸讀者注意及之。凡政府提案，財政案，與議員提案統為公案。其程序悉依公案程序而行；至於私案，係根據直接有關係方面之請求而提出，另有程序。凡議案不論其為公案私案，衆議院與貴族院，皆可提出，惟一例外，即財政案必須先在衆議院動議，其他案件，固兩院皆可提出，惟事實上大半皆先在衆議院動議。

#### 公案之如何準備

國會中之重要議案，大半係政府提案；凡政府提案，皆先在內閣中經過初步討論，由此可見政府之重要議案，在提出之前，皆已先經內閣之考慮。政府議案之提出，步驟大概如下：先由一國務員，擬一草案，敘述原則，交內閣討論，如大眾對其原則，皆無異議，則將此草案，交付起草專家，分別章節，加以修飾，使之成一完備議案，最後再由內閣流覽一遍，然後準備提出。

提出及一讀  
(First Reading)

議案交入衆議院之前，先在議事日程上登一預告，及時，國務員將議案提與秘書長，秘書長將其題目朗誦一遍，但若此案在秘書長提出之時，尙未完備，亦屬無妨，可先將其題目書於紙上，作爲提案，交付秘書長，以便宣誦。好在無論如何，衆議院於接受提案後，先祇一讀，對於提案內容，不加深究，一讀之後，即令將此提案，印入議事日程單上之二讀議案行目中，於是換次而進。至若此係政府重要提案，則情形略異，大臣提出該案之時，須將其主要條文報告大會。

二讀 (Second Reading) 及交入委員會

議案列入議事日程之後，經相當時間，重行提入院中，提入之後，由其負責提出之人，申讀二讀，二讀即爲辯論此案原則之時，惟逐條討論，及潤色修辭，皆非其時。總之在此時期中，主要問題，在決定此案應否成爲法律。此爲反對黨與內閣較量之時，蓋反對黨可提議將此議案，從此日起六個月後再舉行二讀，即將議案延至衆議院不開會之時，而與無期的延期無異，又可直接提出不利於此案的抗議。重要議案，在二讀之時，必有長久的爭辯，往往延至數日之久，爭辯之後，往往繼以表決（英國之所謂分組取決 Division）。以定院中對於此案原則，贊同與否，惟若此案係政府提案，而表決結果爲不贊同，此即表示國會對於國務院不信任，而國會在尋常情形之下，往往即迫國務員辭職。惟政府提案，在二讀時而爲衆議院拒絕者，乃絕少之事。

委員會時期

議案經二讀後，則交入委員會討論細則。大概所有公案（除財政案外），必交常置委員會，辦理討論細則事宜，惟有時衆議院亦偶然先將議案，交調查委員會調查。財政

案則於二讀之後，即交全院委員會討論，惟即非財政案，衆議院不論何時因亦得令入全院委員會討論；惟事實上罕見。

### 報告時期

(Report Stage)

各種委員會的組織，前章業已解釋分明，不必再述。每個議案，不論其交入常置委員會，調查會或全院委員會，遲早終必由委員會交還大會；交還之時，議案已經修改，並已重印，此即所謂報告時期。凡議案經委員會交還本會之後，便可舉行三讀，但重要議案，則無如此簡易，若議案在委員會中有所修改，則其所修改在報告時期，即可加以辯論，並可再行提出修改；又在

### 三讀

(Third reading)

報告時期中，凡二讀時之爭執問題，亦可提出，重行辯論；此在易於爭論之案件往往如此。辯論終結，即行三讀；三讀之時，不得提出修改，若欲於措詞上，或實質上加以更動，即使更動甚少，亦須重交委員會辦理。總之在三讀時，衆議院對於此案，非接受即拒絕；三讀而不接受，亦屬少見。凡一議案，及至三讀，則衆議院工作告終，於是送入貴族院，徵求同意。

### 議員提案

英國國會之制定法律，有兩種原則。提出公案，係政府之事；政府提案，應有優先權。因此，公案雖可由議員個人提出，但通過希望極少，且甚至並延長討論之機會亦極少。蓋以衆議院所有的會議，多半爲政府提案而設，祇有少數會議，可用以討論議員個人提案，且遇事務繁冗之時，即此少數會議亦爲國務院所佔，用以討論政府提案。雖然，議員提案向例甚多，既無全數討論之機會，於是衆議院章程上規定，用拈闈方法，在全數之中，選擇

關於英國國會程序的理論

數案，提出討論。及至拈圖之時，凡議員之欲提出公案者，必須將其紙片，置於秘書長案上木匣上，秘書長即將應抽之數，一一抽出。凡第一抽出者，得於開會之第一個星期五，提出大會；第二抽出者，得於第二個星期五提出，一直算至最後一個星期五爲止，共計大概可以抽出十二張或十三張名片。

其通過希望殊少

議員提案之僥倖抽出者，列入議事日程，及期由該議員提出，申請一讀，二讀；若二讀之時，僥倖無事，始交入常設委員會，於是經過與政府公案相同的步驟，然後通過，真如馬司脫所謂：「議員之欲提出公案者，先須僥倖拈圖得利，方可提出，而其提案，又須在大體上不背乎輿情，不爲首相及其同僚所惡，又設法使反對黨不與之作梗，然後或可安然通過國會之中，其難如此」。故議員能希其提案通過者殊少，且每屆議會之前，議員提案雖有數十件之多，但其能列入國會法案冊者，不知能有六七件否。

私案之程序

關於公案之由國務員提出者，與由議員個人提出者，言之已詳，今將討論私案。凡國會中之議案，除公案以外，皆爲私案；私案與議員提案，差別甚大，讀者幸勿誤會。私案多半係都市或公司爲要求特種權利而提出之議案；英國各都市，由普通法律所給予之權利頗多，但各市猶不充足，時時思得增加，欲因私案而獲得之，而國會每年果常用此方法以不少特權給予某某城市。按此方法，大眾皆認爲便利，蓋能使地方制度有伸縮性；並能使國會授權一市之後，以爲參攷，而不必用同樣政策，以授予其他各市。



### 主要的預審

私案之提出國會，另有步驟，不與公案相同。私案之形式，乃一請願書，外附議案；提出時，不僅在日程單上作一預告，必須先提至國會中兩個官員之前（上下院各一人），此二人名為私案請願檢查員。惟在提交檢查員之前，私案提出人先須發表一油印佈告，用以使與此案有關係之人知悉，又同時須發通告與主管此事之行政部，例如此案係請求准許創辦煤氣公司，則商務部為主管之部；如請求准許收買土地，建築街市鐵路，則運輸部為主管之部。檢查員將私案請願書審查之後，如查得此案與國會所規定之條件，完全符合，於是予以證明，而此案遂不論在任何一院得提出矣。

### 私案之特殊委員會

私案提出之後，先行一讀，再行二讀；二讀之時，若無人反對，則向例交入「公認提案」委員會，若有人反對，即交入私案委員會。凡私案委員會，皆係小委員會，以體度公正的人員組成；此等公正人員，乃由選擇委員會，根據各黨幹事所擬定之名單而選擇之。至於人數，衆議院之私案委員會，皆委員四心，貴族院中，皆委員五人。主席為表決人，而法定人數為三人。私案委員會，雖規定祇有一件議案，即可開會，但事實上每次開會，必有許多同樣的案件討論。但私案委員會委員，在開會之前，必須簽字，聲明本人之與行將討論各案，無私人關係，而本選區與之亦無地方上的關係。

### 私案之審問

私案委員會，各在其辦公室，審問凡與議案有密切關係之人，而不論其為贊成者或反對者，皆可出席辯論。每件私案之前，必附載一篇緒言，申述該案之宗旨。開會之後

，委員會首先側聽兩造對於此案需要與否而所具之證據，所發之辯論，然後決定此緒言已證實與否。如認為未證實，則將該案撤銷，若認為已證實，則繼續側聽該案之各節。此等審問，皆公正而精細的研究；兩方皆聘請律師，搜集證據，辯護事理，與法庭無異，惟與美國人所習知的立法委員會審問不同，蓋美國立法委員會之審問，惟與該案有指示利益之人，方可在委員會前提出證據。

### 行政部 之貢獻

私案委員會在審議案件時，須獲得與該案有關係之行政部的證明，所以表示此案，並不與政府普通政策衝突，亦並不開任何不適當的先例。但我人對於私案委員會，不能過於認為其職務在形式上是立法性質，在實際上多半是審判性質，而其程序遂合乎司法制度。又有一點，我人亦須注意，即各黨對於私案的討論，完全不能參預其間。

### 全院之行動

私案委員會對於各私案之意見決定之後，不論其贊同與否，加以修改與否，皆必報告大會；兩院對於此等報告，雖皆有取去之權，但事實上，總予以接受。蓋議員深知委員會態度不偏，必已予贊成反對雙方以公平的辯護機會，又其判決，必係與專家商榷而定，故對於報告，深信不疑。惟私案亦偶與政府普通政策，有所衝突，若此則大會對於委員會之報告，接受與否，須加以考慮。但向例大會對於此等報告，不加討論，即予接受；接受之後，私案得與公案經同樣的手續而成法案。

### 關於交私

私案之先交私案委員會審查，有兩種顯明的功效，使議案得到一種精細而公正的考

案委員會  
先討論一  
法之功效

虛，而公正一點，爲私案在性質上所應得者；又使兩院節省時間，蓋此程序，係根據一普通原則而定，蓋此原則，即主張不當使幾百議員，對於若白特西市請求增加特權，及利物浦電車公司請求在城外築一條二百碼長軌道等小私案，而耗費許多時間與精力。在美國國會中，公案與私案之立法手續相同，且甚擁擠，即私案一項，必以千計，而此等私案，皆由議員個別提出，有爲某某人請求養老金者，有請求在某處設立郵局者，有爲某人請求准許某事者，但不論其議案如何瑣屑，無不與關係重大之議案，同交一個委員會討論，結果不重要之議案，大半絕無精細考慮的希望，除非有勢力的議員作其後盾，又當別論。夫不重要議案，其不獲得通過者固當，但獲得通過者，未必其應當通過者。美國國會中，小議案之通過與否，並不因委員會報告之贊同不贊同而定；先決問題，却在乎該案背後之勢力若何。

美國各邦立法情形，則更形惡劣，誤謂議案均須享受同樣的自由平等，於是所有議案，或關於全體人民之利益，或祇關乎提出該案之少數人利益，其間利害輕重，顯若指掌，但其立法程序，必須一律。試問以容納二百個立法議員的一大團體，使對於某小城市課稅評價員薪水增加案，某電力公司更動資本基金案，或關係萬萬人建築房屋之超出規定高度案，加以同樣的興趣，其可得乎；不如將此一議案平等一之謬見打破，爽快快學着英國國會，以純屬少數人利益的議案，歸之小而公平的委員會，用不黨不派的態度判決一切，豈不善乎？常人有謂：「代議機關的取谷原因，大半由於議員有偏袒其本地方或本

選舉區的趨向」，夫即此趨向，往往使立法員獲得不好聲譽，而使之將私人利益與公共利益輕重顛倒；英國則不然，英國立法制度之精粹，即其不將私人的及地方上的提案，歸入普通機關討論；此並使國會著重於公共事業。

### 英國私案 立法程序 之缺點

雖然，英國的私案立法程序，亦有缺點，即耗費金錢太多。一件私案，往往需要許多證人，前來倫敦；又從提出至通過，到處索費，若遇人反對，又須聘請國會律師（*Parliamentary Counsel*），為之辯護，而此等人報酬殊昂。所謂國會律師，係一種法律告訴人，學術專精，幾無一非第一流律師，但欲充此職，並不困難，祇須向國會註冊，領得證書，即可執行職務。倫敦有不少國會律師，其營業佳者，索費甚昂；此等人並非美國所謂「運動議員者」（*Lobbyists*），其職務並不來往於議院走廊間，向議員刺刺不休，使人厭惡者，乃專代人起草私案，籌備通知書，提出證據，辯護理由等事。

### 「命令」制度

自「命令」（*Orders*）制度實行之後，國會中私案日見稀少；此等命令，係由中央各部所頒佈，但有不須國會追認，即發生效力者；有必須國會追認，然後發生效力者。其必須國會追認者，又名謂「臨時命令」。中央各部之所以能頒佈命令者，蓋國會曾經通過許多普通條律（例如公共衛生法案，又如關於鐵路，街市鐵路，公共電力，貧民救濟，貧民教育的種種法案），准許中央各部，如衛生部，商務部，內務部，遇到公司或都市具有正當理由請

### 臨時命令

求特權時，有頒佈命令之權。故私人公司，或都市，如欲在國會所已承認特權之外，加些權力，皆呈請管轄此事之部，頒佈命令，以代國會法案。

### 如何頒佈

例如為市醫院經費而請求發行市公債一事，則須呈請衛生部頒佈命令；衛生部於接到呈文之後，由行政官吏數人審查此呈文，審查結果，如認為可予以批核，於是頒佈命令，給予此權。但此等命令，有時或為「臨時命令」，亦未可知。若果係臨時命令，則如前所謂須經國會追認，方可發生實效。行政部在習慣上，常彙集許多臨時命令，合成一追認提案，提出國會以備制成本案。由此觀之，個人，公司，或都市若欲獲得特權，用呈請行政機關頒佈命令一法，比向國會提出私案請求通過，費用較少，故近年來呈請頒佈命令之事，日見其多。

### 「命令」

方法不適  
用於美國

美國人亦常向國會與邦立法院建議，請求採用英國此法，以減輕負擔。照理而論，

美國國會與邦立法院，固當准許各行政部（如中央政府之商務部，邦政府之教育部，公益部）。頒佈臨時命令，達立法機關追認之後，即可發生實力。但事實上，此却不宜於

美國之衛制制度。夫英國行政部，在立法機關中，既有多數黨為之後盾，其所頒佈之命令，自可獲得追認。而美國行政立法獨立，行政所頒佈之命令，不定能否獲得追認，且以國會或邦議會的多數黨，在事實上，往往仇視行政部，即立法機關中多數人員，與行政元首，同屬一黨，兩方亦不能合作。總之行政部之必能獲得立法機關之追認（例外極少），此所以使英國採用此法有效，而美國能否獲得追認，不敢一

定，故不宜採用此法。但近年來，美國立法部，亦略給予行政各部頒佈命令之權；此等命令不定需立法部的追認，而在事實上即能發生實效，例如國會之以頒佈命令權授予邦際商務委員會，數邦邦立法機關之授予公益事務委員會，即其明證。

英美立法程序上之比較

關於英國衆議院立法程序上五個步驟等情，前節已大致敘明，現可將英美兩國立法程序上的主要特點，作一比較。在根本上，兩國相同，但在表面上，有大相懸殊者。美國國會對於各種議案，無所區別，所有議案，皆係公案，而由議員提出，其中固亦有由總統或閣員發起者，在威爾遜總統任內，可獲得不少明證。例如聯邦政府準備金法案，愛台姆生法案，國防法案等等，

一、美國無「行政領袖地位」之正式規條

但閣員則從不親自，或用其行政上的名義，將議案提出國會，若果爲之，則定無通過機會之望。至在英國，其情形則不如此，蓋多數黨的議員，若反對政府法案，即無異於驅逐本黨國務大臣；而歡迎敵黨黨人，此則不如破壞其本黨組織之爲愈也。美國議員，即反對議案之明爲行政部所贊助者，深知決無變象發生，若其本黨爲執政黨，亦決不因此失勢；即衆議院接二連三反對行政部所贊助之議案，行政部亦仍至任滿，方始去職。

二、公案之提出

美國國會議案，除財政案必須先在衆議院討論外，其餘各案，兩院議員皆可提出；惟範圍廣大，性質重要，類乎英國之政府提案者，則總由該案提出後所必將交入之委員會，用其主席名義而提出之。而此等議案之名稱，即隨其主席姓氏而定，此所以有所謂雪門法，梅午法

案，愛但生法，求午斯法案，羅及斯法案，哈列孫法，及伏爾斯對法等，因此關於更改鐵路章程之案，總由邦間商務委員會主席提出；又如各邦補助初等教育之議案，由教育委員會主席提出，故狹義的說，美國國會中之委員會主席，其所担任之職務，即英國國務大臣在國會所担任之「建議與領導」職務。且此等主席，雖非行政各部長官，但其與行政方面性質相同之部，關係至為密切；凡部務所應有之條件，皆據有之。又有一點，美英可相比較，即美國國會中，亦有不少起草專家，用以籌備議案，惟其情形不全與英國相同。

### 三、委員會工作之不同

又美國議案提出國會之後，不先討論原則，即交付委員會，此點有利亦有弊。其利使委員會得自由檢查該案之性質，更動其內容，而其弊即委員會未知大會對於該案意見如何，便加討論，而往往化去幾星期光陰，將該案之詳情，辦理妥善，乃此案結果，被大會因原則上的關係，撤消不談。英國國會委員會成績之優，即由於能預知其工作之不虛，蓋英國國會委員會所討論之公案，皆已先經大會承認者。

### 四、兩方委員會主席之比較

但英國衆議院中各委員會主席，則不如美國委員會主席之得名望，亦不以辯論見長；在大會中，委員會主席之名聲，常為提出政府議案諸大臣所掩沒，其姓名既不著於議案之上，自又不載於報紙首頁。關於委員會主席一點，英美又有不同之處。英國國會委員會主席（如衆議院院長一般），皆絕對公正；委員會開會之時，當任主席，並負維持場中儀節之責任

，但不偏依任何一方。美國國會中之委員會主席，則無如此沉默，彼係委員會中有勢力之人，有時專斷一切，且對於所討論之議案，可公然表示贊成或反對。又美國議員，對於略重要的委員會主席，競爭頗烈，而英國少有之。

#### 五、質問國務員制度

關於「質問」制度，亦英美立法程序上之一大不同。美國議員祇能用電話或書信，探問行政方面消息，如探問不得，則可提出一議決案，以詢質之，但議員不得如英國議員之因質問行政部，以耗費全院時間；而美國行政部亦不能當場受議員質問，蓋以行政方面，在國會中無正式之代表；雖有些委員會主席，與其他議員，可代總統發言，遇有人攻擊總統，亦可代為辯護，但此乃非正式之舉動而已。至於英國國會如前章所謂，規定一定時間，以備議員當場質問，行政方面當場答復。

#### 六、請求停止發言

美國國會中有兩件事情，為英國國會所避而不用者。一為議員得於其他議員演說之時，請求其停止發言，此幾乎每次開會，總有發現；演說者固可拒絕不允，繼續發言，但為禮貌起見，總必徇其請求，因此美國國會中之辯論，往往由對事而變為對人。但在英國國會中，此等習俗，從未之有；議員於發言時，雖間或為反對派大聲疾呼「聽」，「聽」，「不對」，「不對」等語所擾，但無半途中止之事，此所以繼續不斷辯論之風，依然保存。

#### 七、准許請

二為將演說未畢之稿件，交付刊印制度；英國國會中向無此制，必演說全畢之稿件



求將未演畢  
之詞付之刊  
印

，方得以公費刊印之，而美國國會中，每屆會議，必有不少演說未畢之稿件，刊印成冊，充光輝，載於冊中。向例無人反對，蓋以爲與其聆其口述，不如任其刊印，有時議員所載於國會備忘錄上之演辭，與其在會場上所口述者，絕無一言相符，又有時在演說辭之後，附以不少「喝采」「贊美」等詞，以爲點綴，而此等刊物，出版以千百計，免郵遞寄與該議員所代表一區之選民，以示其代表係何等善於詞令之一人。英國選民幸免於此。

兩國政黨責  
任之爲特點

關於英國政黨責任之集中及還願之信誠諸問題，言之已詳，今請與美國作一比較。英國政黨，當其在選舉時對人民所許之願，賴國會之組織與程序，必能使之實行，蓋以該黨若選舉得勝，即統制政府中立法與行政兩部，於是內閣遂使該黨先前之願言，變成政府提案，而此提案，自必能獲得國會通過，制成法案。但美國政府的組織與程序，不能使政黨如此之守信還願；總統候選人，當競爭選舉時，暗示明言必許下種種願心，但及當選，以無國會與之合作，所許之願，無從實踐，此不特元首如此，參議員代議員亦除非行政部予以協助，則其所許之願，方可實行，即邦政府亦莫不如此。

政黨之還願

所以美國政黨，實施宣言，遠不如英國政黨之有把握；還願一事，又不如英國之永能踐行。英國政黨之所以能如此者，乃因英國執政黨，既在衆議院佔據大多數，又在國

務院領導之下，故能負責踐行其所宣言，蓋英國國會之程序，即建築於此原理之上。英國政治上，向無所謂「衡制制度」，故立法機關亦無可推託藉口，此即英國立法之原則而其實際工作能合符之處。

### 英國立法制度之缺點

但英國立法制度在性質上，亦有缺點。此制度薄於議員之不兼任國務員者，而尤薄於坐於議席後列而在黨中無藉藉名之人；此等人，雖云除財政案外，其餘議案，無不可提出，但實則其提案權殊小，遠不若美國議員。又此等議員固可提出議員提案，但欲使其獲得討論，絕不容易，至若通過，則更困難，蓋不特院中常規與習俗爲之作梗，即照責任內閣制的原則而言，亦難容其通過。又此等議員，遇政府提案，在委員會時期中固可提出修改，而國務員若不欲其議案修改，則必與之聯絡，又此等議員，亦偶因其對於所討論之事，富有專門學識，遂變而爲會場上有勢力的一份子；但此等機會極少有之。

### 內閣權力過大

總之，內閣在事實上負有提出重要議案，及必使通過之責任。國會每屆會議，內閣總提出大批議案，並皆有優先權；會議時間，大半爲之佔據，極少餘暇，付之他事。在討論政府提案之時，若有議員欲將議員提案廳入，則內閣閣員，必將連同其許多忠實同志，羣起抗之。故所謂「衆議院控制內閣」，不過係英國政治上一條好看的理論，但所謂「內閣控制衆議院」，却近乎事實。皮爾謂：「內閣之獨裁，乃人民所公認」，此言容或過激，但在立法時，內閣權力確乎極大。

### 辯論之限制

英國衆議院與美國代議院，對於中止辯論，及阻止少數黨的騷擾，皆各發明其對付

方法。八十餘年前，美國代議院，採取一條規則，規定議員若不獲得全場一致的許可，發言不得逾一小時；又在差不多時候，將「停止討論」的規條，略加修改，使便於中止辯論。現在美國國會中，不論任何議員，皆可提議「停止討論」，若此提議，為全場接受，而場上議員又超過法定人數，即可將討論之問題，交付表決；議員又可申請大會對某議案延緩討論，而此等提議，除少數限制外，隨時可以提出，且大會接受之後，必不加討論，立付表決；若得通過則所有關於該案的主要問題，及修改問題，皆須延擱。美國代議院，又有一常用和平的中止辯論方法，即預先議定一個中止時間，而此等中止時間乃由規則委員會就商於兩黨首領後提出，由大會接受之。及時，議長擊其金鎚，而舉行表決。

### 一、美國代議院中之規則

### 二、英國衆議院中之規則

### 終結全部辯論

英國衆議院關於停止辯論之規則，乃由自己創造，用之已三百餘年。惟起初不甚完備，如討論愛爾蘭問題時的情形，即可證之。於是因反對派之阻撓，遂採用所謂「辯論終結法」，其規則，在大體上仿美國衆議院之「停止討論」法而作。惟有一點不同，英國衆議院議長，如認為停止辯論，對於少數議員不公平，可拒絕接受此等申請，而美國議長，則無此權。但英國採取辯論終結法後，並不能使阻撓終止，蓋以全院委員會，遇有長案，係分節討論，而若用辯論終結法，則將逐節停止，仍舊麻煩，因此衆議院又發明一種方法。名謂：「全部辯論終結法」。Compagnons 即將停止討論方法，施之於全部議案之上。例如有入提議將

更格盧辯  
論終結法

該案主要部份，自十七節起至二十三節，加以終結，如議長准可，大多數同意，則此數節的辯論，即告終止。此外又有一種方法，名謂：「更格盧（Adarso），辯論終結法」，此法規定議長，或籌款委員會主席，得在議事日程上，檢選所有議案之修正案，加以討論，而將其餘，暫置不論，惟常置委員會主席，則無此權，此法若由一公正不阿的議長或主席使行，確能使辦事迅速。

## 排定時間法

英國衆議院又可因大多數的表決，指定一個時間，限止辯論某議案之各節，及規定時間已至則不論各節已否討論，立即適用「斷頭法」（ Guillotine ），以終止該案之辯論，但此法不常通行，十年之中，僅一用之。現在如遇重要而易於發生爭論的議案時，則採用「排定時間」一法，乃由提出此案之大臣，請求大會，准於規定，以某日至某日爲二讀時間，以某日至某日爲委員會時間，以某日至某日爲報告時間等等；有時甚至於規定某某小時，討論議案某節。

關於「限  
制辯論」  
之結語

綜觀以上數節，可知關於討論中止一事，英美二國所採用之法，名稱雖異，大旨實同。大概諸法之中，「辯論終結法」在大體上最爲粗鹵而專斷，不應常用，用以爲最後的手段方可。照兩院之經驗而言，最好還是大衆預先決定，將時間分配一下，某時討論某案，某時討論某案之某節，則可使贊成該案者與反對者，發言機會平均，並可使議案中重要各節，確定獲得討論的機會，但此法亦不能無流弊。總之，立法機關程序上的規則，其用意凡二：一以防立法草率。二以使辦事迅速。所以問題便是如何能立出規則，以達到此兩目的。

### 演說之衰落

美英兩國採用限制時間法與時間表法之後，發生同樣的結果，即使演說的黃金時代，走至末日，而比得福克斯、惠白斯克萊時代的演說盛況，似將永不再見。夫限制時間法與時間表法，既已規定幾小時討論一案，則任何議員，自不能將所有規定之時間，付之演說，如昔日議員之滔滔不絕，故今之議員，因見許多同僚坐待其次，必使其所演說，中肯而少膚詞，以免等候者感覺厭惡。然而難怪有人說，十七世紀的演詞，善於引據耶穌約書，十八九世紀搜集希臘拉丁經籍，皆長篇累牘，喬皇典雅，而二十世紀則一無所引，草草了事。美國國會中，議員若有長詞，可登之於刊物之中，而英國即聽者厭惡脫座，演者必須畢詞。關於演說，英國衆議院還有一條不成文的規則，即凡議員演說時，雖許攜帶筆記，但不能對稿宣誦，以代演說。

### 時間限制之外尚有他因

雖然，英美國會演說風氣之衰，並不單因採用限制時間法與時間表法之故。在採用之前，即已衰落，若冗長的演詞，根本不適合於近代環境。現在世界，若有一議員仍作三四小時之演講，則其餘議員，必將空場而去，議員發言，深能注意大眾不歡迎長篇累牘，不若從前人之「漫不在乎」。本世紀以來，英國衆議院最長的演詞，首推勞合喬治一九〇九年之有名預算演詞，其長約須三小時，但未及終止，勞氏已聲嘶力竭，不可名狀，大會乃照例爲禮貌起見，宣告停會片刻，使勞氏略事休息，用得畢事。長冗演詞之所以不適用者，實因現在人所有的各種生活，皆已加快。昔日奇彭作羅馬帝國之衰落與滅亡，寫至五冊之多，讀者數萬，此蓋過去時代，自可如此，今則若欲得讀者數

萬，祇須以五頁寫之。現在吾人所處之時，無論對於任何事件，不耐精細；故議員亦絕對希望演說者之從速了事。

有些英美人皆以演說衰落為憾，謂口才一道，竟至埋沒，豈不可惜，但應否憐惜，還是一個疑問。現在議員演說時，若浮詞減少，則反可增加思想；談鋒減輕，反可充實意義。從前有些經史演詞，其所含真意，極為稀少，全篇不過浮華詞藻而已。今若將格萊斯頓演說集，或惠白斯演說集，取出一看，則其中繁言縟辭，將使我們詬誶，如何能動人動聞。現在英美國會的演詞，固少趣味，但比昔日之偉大演說集，在文字上則為簡易。今之世界，對於長篇大論，已覺厭惡。三個鐘點的演講，一如三十行報紙的社論，與三冊厚的小說，皆已過時，不必可惜。

## 第十一章 威斯德敏之古怪習俗

白芝浩謂：「衆議院宜富於感動力，果富於感動力；其保持古舊習俗者，聊以爲娛樂而已」。

一些古代的  
習俗與形式

英國衆議院，不特富於感動力，並足供描寫；其所以富於情感者，蓋以其將古代儀式上的奇怪習俗保存勿失，此等古怪習俗，大多皆已歷有世紀，至其正確來源，雖第一流考古家，亦難斷定，但有些大概定傳自中世紀衆議院以欽派男爵與那騎士組織之時、總之人世，對於形式儀節，最容易發生意料不到的感想，而對於古代的形式儀節，尤易生感。政治一如藝術，有時不可不求諸理想。俗夫庸人恆視古習舊俗爲古董，謂當棄去，易以時尚之習俗，殊不知「年代」與「年代的證據」古習俗即係年代的證據，皆足尊敬。衆議院既爲世界上最古之代議院，其空氣自應比諸其他各國的立法機關馥郁芬芳，真如可登所謂，衆議院之吸引力，並非一種「野蠻的浮華」。

其會場獨  
一無二

衆議院中最古怪者，首推會場；此會場可謂全世界獨一無二，其他各國立法機關的會場，皆佈置周密，必使每個議員各得一席，且必可面向議長而坐，但英國衆議院之議長，不及人數三分之二，又不面向議長，而面向其反對者。新進的議員，往往不知議席無規定，而爭先請求秘書長將其坐位排得好些，發生笑話；但若向衆議院內一望，好似一教堂，或如教堂中之唱詩廳。淡幽幽的燈光，山上而下，照得全場悅麗。一副尊嚴而幽閒而安樂而神聖之景象，送入眼簾，適與美國

代議院會場四周紛紛攘攘，成一反比例。

### 搜索全院

新國會召集之日，即有一古怪禮節發現。黎明時光，有王宮衛士隊十二人，由倫敦塔出發，走向威斯德敏宮；此十二衛士合稱為「食牛肉者」(Beef-eaters)，據說此係法國習俗之遺緒。出發之時，各人高懸都鐸朝王室徽章，各執一六〇〇年式的臘燭一枝，同行者有王室侍衛大臣，即宮室總監，及行抵威斯德敏宮，即穿入兩院，往來於地室，巖穴，牆隙，壁角之間，凡煤倉，爐間，酒窖，廢室，無不走徧。當其行也，衛士步伐齊整，目光向前；目光向前，所以搜索有無炸藥桶，蓋恐君王仇人置之於偏僻之處。

### 此習俗之來原

此儀式行之已歷有世紀，追溯查理一世時有福克斯開者，英格蘭青年，服務於蘇格蘭軍隊多年，而受秘密黨人僱用，圖炸老國會之議院，福克斯開密置炸藥十二桶於屋之低層，桶上覆以燃料，以備國會召集，國王出席之時，點火爆發，但以預謀者太多，或以告當軸，福克斯開遂於置炸藥之翌晨（一六〇五年十一月五日）逮捕地窖中（衣袋中有地窖門上鑰匙）。後不幾時，即規定在開會之前，搜索全場，以免有第二個福克斯開發現，以至於今，此風猶存，國會已於一六〇五年重建，地窖中已無黑暗之處，但衛士隊仍四處搜索；現在電燈燦燦，到處光明，但衛士隊仍攜帶臘燭，豈非奇事。搜索之後，呈報國王，謂各處安堵，於是國王賜宴酬賞，麵包麥酒，一如昔日。

### 禱告

衆議院每日開會之時，先入者為議長之儀仗，魚貫而入，走下寬道。同行之人有收



師，身著白袈裟，背披長紳帶；警衛長手執鋼刀；又有捧笏者捧笏。於是牧師讀美詩，作禱告；「讚美詩大概總是詩篇第六十七節所謂：『諸邦，都當歡喜歌頌，因為你要按公義審判列邦。地土出產豐盛，上帝，我們的上帝，賜福與我們』等語。在牧師讀美禱告之時，議員出席者絕少；牧師工作未畢，旁聽者不得走入兩廊，此例必始於「宗教痛苦」盛行之時，蓋恐信仰宗教者，於牧師禱告時，喧譁嘈亂。又牧師讀詩之時，院中人員，面向中央寬道；及禱告時，則面牆而立。此怪例始於何時，無人知之，惟禱告時，國務席，總係空着，並非閣員不需祈禱，特不須早來佔坐位耳。

#### 議笏 (Mace)

禱告禮舉行完畢，門衛長高呼「議長先生已升座」；呼聲達乎應接室及外廊，俾開會，而非全院委員會開會，凡全院委員會開會時，警衛長將議笏自案上移至案下；衆議院停會之時，議笏又隨着儀仗排列而出。議笏一物，在衆議院儀式上，蓋如此之重要；其形狀，乃一木杖，長約五尺，四周舒以金葉，杖頭雕以王冕，忠君之意。

#### 英國議笏之來原

議笏之設用，始於中古世紀，國王親自出席國會之時，國王在昔，如前所言，向例出席大議會，後來出席國會。及國會分爲兩院，國王祇出席貴族院，若有訓話，則召衆議院至貴族院中；例如新國會成立之初，總須訓言，訓畢，即令退還本院，私自討論其所應討論之事，大概總係撥給費用等事，但國王既不親自出席下院，下院自不能無一種記號標識，用以表示下院之開會

，係國王之命令，受國王之保護，於是不知何時，發明此傀儡計策，將王冕加於杖頭，用代君王；此本杖即名謂議笏。議笏未安置案上，議事不能開始，至停會或改開全院委員會之時，方移開此案。

克倫威爾時之擯斥議笏

議笏之風，行之已逾五百載，恨無人能將其經過記下，不然必長而可觀，但在歷史上，議笏亦曾一度被擯斥於衆議院之外，此乃一六五三年之事，其時克倫威爾怒國會之

欲延長任期，遂亦如查理一世，率領軍士，闖入威斯德敏宮，下令議員，全體脫離，無意中瞥見案上之

美國國會中之議笏

議笏，呼曰：「爲我去此阿堵物」。議笏遂告絕踪，但不久又復發現。美國當其爲殖民地時，所設之議會，倣法祖國，亦備有議笏，獨立後，中央國會及各邦議會，保存此風

。美國代議院中之議笏，乃一手杖，杖首飾以鷹頭，開會時不置於議長案上，乃置於大理石柱礎之中，在議長右邊，改開全院委員會時，自柱礎中取出，使不顯露，停會時則由警衛長攜去。美國代議院之議笏，據說用以表權威，但不知幾許議員能知此物之若何而來，爲何能設？

秘書長案

英國衆議院秘書長之案，議笏即置於此，係一碩大無朋之書桌，佔據國務席與反對席之間一大部份地方，而國務席與反對席，乃如前所謂，相對而置於寬道兩旁。一在議長之右。一在議長之左。秘書長案上，恆高堆書簿公文等物，以備國務大臣，及反對派演說時所參考。

案上又置兩只銅邊木匣，分置左右，坐於兩旁之國務大臣與反對派，恆視此爲講壇，蓋常以演講稿置於銅匣之上，又常以手指點拍其上，以暗示其意。格萊斯頓久於服務國會，將此兩匣，大爲點拍，其手痕

至今猶存，此偉大議員辯論得勝之遺跡也。

### 國務席

國務席在議長之右，此等議席，專爲國務大臣兼任議員者而設，若國務大臣出席者多，議席不能容納，則高級者據坐於此，低級者隨意坐於政府席上，但若國務大臣議席中有餘座，則國務人員即係低級祇須其兼任議員者，皆有據座之權；國務大臣並非全兼議員。又照國會舊例，倫敦城代表二人，必須坐於國務席中，今則祇於國會開會第一日照例坐之（若此二人適爲國務大臣，則不必說），即第一日亦祇坐幾分鐘，作爲已享此權利，惟即此二人係反對派人，亦須一坐。

### 反對席

反對席之容納量，與國務席相若，惟習慣上，並不嚴格規定何人據坐於此雖然，大概必爲反對派中諸領袖人物所佔據，蓋以反對派首領，必指定某某人坐於其議席之上，其未指定者，自不敢冒昧坐之；反對派中之二等人物，有即坐於首領鄰近者，有遇必要時，方坐入反對席中者。近年來，衆議院發現三黨，遂使座位，發生麻煩，勞工黨執政，保守黨以多數黨資格，坐於反對席上，自由黨諸領袖將何所居？自一九二二年至一九二四年，愛斯麥有時坐於反對席上，發表意見；但自一九二八年勞工黨第二次執政後，勢合喬治之座位發生問題，結果隨意散坐，發表意見。

凡議員之坐於議長兩邊議席，除是一種榮譽外，並可使發言便利，蓋唯兩邊議席上的議員，議長傾向所在，故衆議院之視此兩邊議席，猶大陸各國下議院之視講壇一般，關於衆議院坐位一事其最奇者，即會場，無一議席，可使議員立而面其同黨發言，凡坐國務席，反對派席前排之議員，當發言時，其背

部向着一大部份同僚，至若坐於兩席之最後排者，起立發言則全院之人，雖在眼中，但一大部份，祇望見背部，所幸院中播音機極好，不論何處發言，議長無不聽得。

### 官吏廂

在議長席之右，平地上，則有一小廂，常非正式的呼之曰，「官員廂。」(Official Box)凡各部常務官吏(皆非議員)，即坐於此，以備國務大臣於辯論時有所商榷。國務大臣遇對方出言作難，則走入此廂中，徵求答復材料，因此世入譏諷國務大臣，不過係其屬下專家之口舌，而衆議院，却受高級文官所束縛。

### 衆議院中之帽

衆議員之頭上，也極希奇；至衆議院參觀者，常以有些議員頭戴大帽爲奇。衆議員之戴大帽，相傳係古時男爵與騎士全副盔甲出席國會之遺風，其盔乃鋼製成，不能獨去，故祇得戴之而坐，但此傳說，未必可靠，蓋貴族員乃中古世紀男爵騎士之嫡系，而貴族員當辯論時，並不高戴大帽，則其所以衆議員戴帽，而貴族員不戴者，全因衆議院中，無戴帽室之設而已。但照國會的離象，議員最初皆御長袍，戴小帽；及十七世紀，但戴垂帽，備刀劍；十八世紀則戴人造假髮，直至十九世紀，大帽方始發現。

### 舊俗漸衰

但衆議院頭戴高帽之風，亦已漸衰，現在只有少數議員，改戴絲帽，(英人名之曰覆額帽 Topper)而此等光薄之物，近乎露肉。衆議院戴帽之風，雖日衰落，但貴族院此風反盛。數年前，露雪爵士謂貴族院戴帽者，僅周少數，但今日客之參觀貴族院者，則見貴族院戴帽者

之多，不下於衆議院。

#### 戴帽之規則

關於戴帽之規則，衆議院制之嚴而行之厲，議員不發言時，不移坐時，得戴高帽。若發言移坐，則須脫去（此限制對於女議員則寬鬆）；即側身與前排議員耳語，亦須脫帽，惟遇議案表決時，議員提議維持秩序，則須坐而發言，可以戴帽，關於此點，頗不便利，今已不嚴於執行。又「舉帽」爲對主席而發的記號，例如國務大臣或議員之負有提案責任者，申請將該案，移下一步驟，及場上辯論似將終了，議長向此人一望，此人不必發言，祇須將帽一揚，於是議長，即將此問題，移下一步驟。衆議院中，議員戴高帽絲帽外，議長亦帶有一個三角物，名之曰「高帽」，入院時攜之而入，置於其椅柄之上，出院時攜之而出，此亦其常行公事之一，但從不戴之於頭。

#### 衆議院中如何定坐

衆議院有一不成文的規則，議員得置帽於坐位上，以爲預定（除坐於前排者在外）；故不兼任國務大臣之議員，如欲離院而至接應室，圖書館，吸煙室，茶點室，或走廊，祇須遺帽於座，及反，其座必不爲人所佔。在衆議院討論尋常事件時，出席者不多，固無須預定座位；但若遇每屆會議之第一日，或討論重要事件時，則座位需要甚亟，故有些議員（尤以新議員爲甚），於開會前數小時入場，擇其適當的座位，留帽其上，以爲預定，其不知未雨綢繆者，則至開會時，僅得坐於走廊之上（遇議員多時，走廊亦作議席之用），或竟至佇立，亦常有之事。

#### 定座之趣劇

以帽定座，亦曾發生滑稽故事。在愛爾蘭國民黨參加衆議院時，曾有一議員，欲爲

其黨全數議員，預定座位，約共有一百座之多，遂於開會日清晨，走入議院，手中帶有一大批各式，各樣，各時代的帽子，選擇最適當之座位，一一留帽爲記，及至開會時，告知其同黨之議員，所有好座，皆已預定，儘可坐之。但此舉大爲托勒黨人所不滿，謂係玩弄古俗，於是衆議院討論「預定座位」整個問題，結果議決，以後定座，祇能以本人帽子爲憑，不得隨意亂定。又照衆議院新規則，議員得留名片，以定座位。

### 帶劍

衆議院之規則寬於帽而嚴於劍。議員（除一人外）皆不得携劍或類似劍之物入場，卽或尋常人客廳中所用之細劍，如警衛長所佩於束帶者，亦不得携入，此限制設立於英國人士隨常携帶凶利刀劍之時。其時性情躁急之騎士，常因辯論不能下人，挺劍而起，其政敵亦或拔刀以防，事實上曾有不少次數，議員二人，發生械鬥。兩旁同黨出而阻止。因此院中於某次決鬥後，卽下令距寬道之兩旁約二十四英吋，劃一道細紅線；又令凡議員發言時，不得逾此紅線。

### 禁止帶劍之例外

此令雖將場內比武取消，但在接應室中，仍可決鬥，衆議院於是議決，絕對不准帶刀。禁令甚嚴，卽有名望之陸海軍人，出席國會兩院，亦須除去武器，交付門警然後入場。惟有二人乃係例外，此二人卽提議答復國王演詞之人，與附議之人。而因遵守舊習，出席國會時，身著禮服，手按劍鞘；但祇答復演詞之日，方可如此，平時不然，但此等「武裝同志」，卽偶一武裝，當其演說激昂之時，反因腰間劍鞘之牽累，忸怩不安。

### 衆議院之 待詢欄

在衆議院正門之內，有一搖門，搖門口有旋轉的銅手把，可用以開隔寬道，此即衆

### 欄前之罪人

議院之待詢欄，此名稱在國會年報中時常見之。凡遇衆議院指定某人來院，此人即由警衛長或其他代表伴至此欄，而時有不幸觸犯衆議院權利與尊嚴之人，牽至欄前，以備審問。古時牽至欄前之罪人，於議員宣讀批判時，必須跪下，且有時甚至判決死刑，但一七七二年，規定一新條例，以後罪人得立而聽判，於是跪下之風，不復實行，判決之由議長獨斷獨行，不論議員非議員，不得參預者，歷有年數。其最後一次，在一八八〇年，罪人爲白萊拉夫，係一不信神道之當選議員，因不許其隨意宣誓，致釀成此案。現在在鐘塔中（Clock Tower），猶有禁錮室數間，用以拘議長所判決之罪人。

### 除罪人外其 他之出座待 詢欄者

但不特觸犯衆議院之人，牽至待詢欄前，有地位有名譽之人，亦常來此，以供衆議院之詢問，或申述事情，或辯護事理，或承受衆議院之稱道，凡讀過台理者，必能記憶善於談話的潘必斯此人曾出席待詢欄前，辯護其海軍行政事件。一八一四年惠靈頓公爵，亦曾召至待詢欄前，爲其服務香檳島有功，來受衆議院之稱謝。十四年後，考奈來此申辯天主教之解放。歷史上諸如此類，不勝枚舉。待詢欄，嚴格的說，在衆議院之外，故不受所謂「除議員外不能在此神聖地作聲」之拘束。美國習俗，常請名人登議長壇站演說，英國則從無此事。

### 通 路

衆議員中又有一通常常用名詞，曰：「通路」（Garway），此乃中央寬道右角上之一

條路，院中常謂通路之議席，通路下之議席。院中對於議員的座位，在規則上，本無一定（除國務席反對席在外），但習慣上，新進之議員，多坐於通路之下，此地位，不論何時，易於攻擊國務大臣。當勞工黨執政時，保守黨坐於反對席中，在通路之上，而自由黨即坐於通路之下，在昔不論保守黨或自由黨執政，愛爾蘭議員，總坐於通路下面之反對席中，院中的向例，通路下之議席，易與國務大臣為難。

衆議院中之善於淘氣者

近年來，後排議席，並不奉行其「為難」的故事，蓋勞工黨中，有些議員，噪鬧紛擾，足以與執政黨為難，而尤以「卡愛特野人」為甚。但此等勞工黨議員，尚不能與昔日議員之從卡文及可克來者相比。在歐戰前半世紀，此等愛爾蘭議員，多係淘氣之人，口才好，善談諧，又皆能搗亂；其機警敏捷，足以償其不文。某次有一議員心不在焉，發言之後，坐下議席，將其高絲帽壓破，變成一塊地席。於是坐於通路下之一個愛爾蘭議員立起嚴重而道：「議長先生，請容我拜賀那有本領的議員，坐上帽子；而頭不在帽子之中。」又一次。一個議員意欲規諫一事，久言不已。曰：「我非向諸君嘍舌，乃向後之來者說法耳」。於是一愛爾蘭議員，遽然對曰：「請快說，我們不願多聽，如君乃向後人說法，則請召後人前來領教」。愛爾蘭人不僅在衆議院多如此，即愛爾蘭條約簽字時，亦不少滑稽突梯之事。

分組室

衆議院舉行「記錄表決」時，並不採美國式的點名方法以計算票數，乃由議長發令分組，而議員遂分為兩組。原來在議院之末，有兩小室，有門可通，此兩室名曰分組室



，議長發令之後，贊成者與反對者，分別走入此兩室，贊成者入其右室，反對者入其左室。同時電鈴高鳴，四達於閱報室，吸煙室，茶點室，以及其他地方，表示院中已行表決。分組室限六分鐘關閉，關閉之後，兩室中之議員，仍各從小門走出，經過一小書桌，兩方票數，各別紀錄。大概從議長發令，至票數紀錄，為時不過十餘分鐘。美國衆議院點名計算的方法，費時約須四倍之多。

### 黨幹事及其任務

衆議院的指導員，乃各黨幹事，凡指導議員如何走入分組室，及周知在外議員，皆幹事之事，每黨有主任幹事二人，一正一副，此外猶有幫辦幹事數人，執政黨的主任幹事，務須知多數黨的議員，皆在附近，一遇表決，即可召至，蓋表決關係重大，若告失敗，馴至倒閣。反對派的主任幹事，其主要職務，亦係竭力欲使其本黨方面，得大多票數，此等幹事，皆須圓通而機警，且不論會場中如何枯寂無味，皆得出席，蓋院中有时突然舉行分組表決，亦未可知，狄斯萊烈似曾說過：「主任幹事的職務，為組織衆議院，維持衆議院，及鼓勵國務大臣」；此言至今猶然。

### 對比

各黨議員，必須使其本黨，幹事知其行蹤所在，俾驟然舉行分組表決時，幹事得前來通報。又若遇緊急分組舉行時，兩黨議員，必須對比 (Opposition)，而對比之事，由兩方幹事安排之。兩方皆有缺席議員名單一張，而此等缺席議員，事先皆已宣稱贊成或反對，於是幹事照單對比，一對一，一對一，及至一方無可對比為止。執政黨方面主任幹事，名義上兼任國會財務大臣，其薪水即依此而定，但實則與財務，毫無關係；其幫辦幹事三人，亦在財務人員薪俸簿上掛名，名為財務副

大臣。反對黨之幹事，則但有榮譽，向無薪俸；欲得薪俸，非至其本黨執政不可。

### 提出請願書

現在衆議院職務中，自以接受與轉呈請願書一事爲最老。本來衆議院最初係接受人民請願書而轉呈之於國王，由國王決定批准與否，現在人民請願書，雖爲數不若昔日之多，但仍源源而來，惟不復呈之國王，國會每次開會，總有幾本請願書，由議員代替其本選區選民提出。提出之時，僅由該議員報告此請願書之性質，並簽字者之人數。然後議長指示該議員，將此請願書投入懸於座右之囊中，及息休時間，囊中之請願書，皆移至請願委員會；外人總以爲該委員會，必詳加檢查，實則從不如此。

### 請願書之結果

請願書投入囊中之後，壽命告終「弄得好，隔臺投入泰何士河中」。請願書往往一批一批的提呈衆議院，每本書上，必簽有數千百人之姓名，皆由院中侍者，置之於寬道旁秘書長案下。有時請願書之多，非囊所能容納，則及正式提出衆議院投入囊中之後，隨即取出，總之請願書全係形式，昔日曾有實質而已。故提呈請願書一事，在現今衆議院程序上，並不重要；祇在規則上保存一種習慣，不論衆議院如何迫切，必須先使請願書提出。

### 衆議院中如何喝采

衆議院中，無拍掌之事，議員不能用此以代喝采，凡議員若欲表示贊同某事，祇可呼「聽！聽！」其他贊同者，亦可助之以「聽」「聽」之聲，及至影響會場秩序而止，但「聽」「聽」之聲，並不一定表示贊同，換一聲調，亦可變成譏諷之義。如某國務大臣謂：「現在政府，對於印

度，無微不至」。於是反對席中大呼「聽」「聽」「聽」，表示不信之意，故在某時間，此等喊聲，常由贊同一變而為反對。除此之外衆議院中又有他種表示意見的呼聲，往往有一批人會同而呼「秩序」，「秩序」，或「取消」，「取消」，「分組表決」，「分組表決」，「放棄」，「放棄」等等；而有時為阻撓發言者發言，遂連續呼喊，直至場中現出騷擾狀態乃止。

議長直呼議員之姓名

衆議院議長，遇欲維持場上秩序，並不若美國之拍擊小鎚；彼亦無鎚可擊，彼所用之利器，厥唯「喉嚨」，遇場上聲音嘈雜時，則起立，高舉一手，溫然下令議員，維持秩序。其命令，議員總必服從，照例議長起立，議必須坐下，狄斯萊烈曾謂：「當彼在衆議院中，即議長袍角沙沙之聲，亦足抑制紛擾」，但此亦未必盡然。有時議長非大聲疾呼不可，又議員若作國會所不應作之舉動，議長可命之取消；若加謗誅於同僚，則可命之向同僚道歉。遇議員違背其命令，議長可叱其脫離會場；若遇議員抗命殊甚，則可直呼其名。凡遇直呼姓名後，議長必隨即提議，停止此人的院內任務；其提議，必不經辯論而得通過。此等停止任務，如不經恢復，則與此屆會期相終。

偵聽外人

衆議院中雖有旁聽廊之設，但「秘密辯論」的理論，至今猶在。外客旁聽，僅係優容性質；照衆議院規則，並不承認任何人有旁聽之權，蓋衆議院遇必要時，得請兩廊旁聽者出外；不必如美國之請求行政會議而祇須由議員，往往總係首相提醒衆議長，但謂外客旁聽，係違背院規，如此而已。按此「偵聽外人」古例，乃議長欲討論「請出外客」問題之表示；蓋此問題向

不公開討論。若表決通過，則兩廊必須出清，即新聞記者亦須奉命而退。衆議院「偵探外人」最後一次，即在開會二日討論強制徵兵計劃之時，（一九一六年四月二十五日至二十六日）該次除議員，秘書長，警衛長外，無一閒人在內，惟出清兩廊之舉，祇遇非常事時，乃舉行之。此六十年中，僅舉行三次。

停會情形

美國衆議院工作時間，多在白晝；英國衆議院則多昏夜。每次開會，往往晏暮，有時晏甚，間或竟至徹宵不停。但平時總在午夜左右停會。在停會之時，門警長走入接應室一二步，疾呼：「誰欲回家」走廊警士傳呼曰：「誰欲回家」，而圖書館，吸煙室，兩旁走廊，甚至於靠近泰何士河之露臺，無不回應「誰欲回家」之聲。於是國務大臣及其他議員，收拾文件，起立，走下寬道，穿出搖門，而「誰欲回家」之聲，正值灌入耳府之中。此即英國國會議員歸家之情形。

舊倫敦之遺事

「狂呼回家」之風，始於巴比胡倫台福的時代；其來原在所有威斯特德敏宮古怪習俗之中，最可確定。其時自威斯特德敏至倫敦，道路幽僻，入夜不靖，四叉路口，雖設有巡警，但此等巡警，皆酷好盃中物，站崗時間，大半付之酒家；而匪徒暴客，常出沒於昏暗之處，其於單弱行人，不論坐車步行，皆敢冒犯。因此議員不敢單獨回家，而遂想出一個辦法，在停會之前，凡欲回家者，概由衛士携刀持鎗，一批一批伴護而行。每批送畢，衛士長報告門警長，門警長即大聲呼曰：「誰欲回家」，凡欲即歸者，即可隨去，欲稍留者，則可俟之下一批。但威斯特德敏自歸入大倫敦區內，變

爲全國最安寧之地；派遣衛士持械護送之事，久已廢止。但門警長及其他門警，每至其時，仍引吭高呼，一如三百年前。

還是那時候

衆議員出院，行抵大門口，院中侍者，齊聲呼曰：「諸位先生，明日還是那時候」，此何故哉？盡人皆知下午二時三刻爲開會之時，此已規定於衆議院常規之中；即或遺忘，則倫敦各報皆大字登載開會時間。現在議員，固無須侍者提醒。但在昔既無法規之規定，又無報章之登載，故侍者負通知之責；而此習至今無人廢之。

衆議院議員  
不得辭職

美國代議員，如欲辭職，祇須向議長提出辭呈，於是代議院下令舉行特別選舉，遞補此缺。但英國衆議員之辭職，不能如此之直捷了當。照一六二三年之規則，議員不得辭職，議員既爲其本選區推出服務，則須永久爲該區代表，直至國會結束爲止。此規則必制定於人民視服務衆議院爲義務之時，現在服衆議院，雖已視爲特權，人民莫不爭欲任之，但不准辭職的老例，猶然未除。

如何辦法

但議員若堅欲辭職，則事實上，必須變通老例，於是想出一曲折方法；此法乃由「官吏法案」(Peaceman Act)制定之。規定凡議員擔任對於國王有利益之事，則剝奪其服務衆議院之資格，按此法之初意，乃欲使議員不受國王之賄賂，蓋其時國王常以政府中有實惠而清閒的職位，授予議員之有勢力者，使之附己；而此等議員，遂成爲君主的受賜者，皆願爲國王出力，但國

會認爲此乃侵犯國會自由，卒頒布一令，凡議員之在國王薪俸簿有名者，必須開除，此令一行，國王統制國家立法之法，爲之廢除。

議員規取威爾透村 (Hatched Chiltern)

從此以後，議員祇須因受國王之惠，便得辭職；而却巧有一舊的職位，在國王授予權中，名曰威爾透村掌管，威爾透村乃白克斯州中一方地，此地昔曾爲國王所有，其中頗多森林，設掌管於此。今則森林已變爲公園牧場，掌管已無事可掌，然此職位，猶未廢除。其所以猶存在者，蓋即以供衆議員去職之用。衆議員凡欲辭職，則請求財政大臣，轉呈國王請委以此有名無實之職司，此等請求，常蒙照准。遇國王高興，任命某議員爲威爾透村掌管之委任狀，立即頒下，及時，官報亦將此消息公佈。於是議長故竟認爲某議員已任對於國王有利之事，而自己將其議員資格取消，遂亦宣稱取消該議員之資格，此新任威爾透村之掌管，既已取消議員資格，則其掌管之職，祇須國王高興，決不開去。所謂國王高興決不開去者，即此人之掌管一職，直至第二人亦欲脫離衆議院，請求國王委任此職爲止，有時亦偶有兩個議員，在二十四小時內同任此職，同辭議席，故凡遇倫敦報紙，含有滑稽口吻而稱，有人將規取威爾透村，此即謂某人將設計以欺騙「議員不准辭職」的規則而辭職。

議員辭職，若此可謂古怪而紆遠，全係繁文；英國人亦非不知之。一百五十餘年前，某著名政治家，請求准其提議議員辭職，祇須向議長提出辭呈即可，但全院極不贊同，議決並不許此案提出。故若英國國會之一般忠於舊俗，可謂少有，孰能舉一例有甚於此者乎？英國衆議院對於舊俗，樂此不疲，而此

即保存舊俗之法。

衆議院  
之解散

前數世紀，國王向例親自解散國會；乘馬車，帶隊伍，直入威斯德敏宮，抵貴族院，升寶座，宣誦解散國會詞，此昔日情形。現在解散國會，則由一委員會執行之。國王任命大臣五人爲委員，（司法大臣總在其中）執行其事，此五委員，身御大禮服，坐於貴族院國王寶座之下，於是忠實的衆議員召入上院，司法大臣向全場宣讀國王演詞，此不過一照例演詞，向國會道謝，並稱國會所當作之事，皆已完成云云，衆議員恭聆之後，即退還本院，辦理移交。英國國會中，並無美國之所謂投感謝票，向議員個別致意；又不若美國議員之互作演說，互爲稱道；英國議長既無金鎚可收，又無頌詞可聽，惟立起身來，向後走寬道上議席排列之間，嚴重的向議長席深深一鞠躬，而警衛長遂以笏置於肩頭，隨議長徐行而出。至是國務大臣與其他議員，宿嫌已忘，相聚道別，互祝未來選舉，獲得勝利，重臨此間，蓋國會解散之後，隨即舉行選舉。議員分散之時，「誰欲回家」之聲，又復響於空場之中，在此聲中，諸議員走出門口，各登摩托而去。「誰欲回家」，「誰欲回家」有些議員回家之後，竟老於家，蓋國會結束，常使有些議員之政治事業，亦隨之而告終也。

歐洲各國政府 上卷



## 第十二章 國會之對於財政

衆議院常規第六十六條：「凡關於公務經費之請願書，或關於分配國家歲入之建議，不由君主交來，衆議院不加以接受。」

財政案 (Budget  
Bill) 之重要

不經人民代表之顯明表示，政府不得徵收賦稅，核准支出，此乃財政學之基本原則，文明國家皆所承認者也。英國在表面上遵奉此原則，已歷有世紀，但實則自威廉三世登極後，方嚴守不移，夫收入支出爲一國立法機關中最重要之一事，立法的重要計劃，幾無不直接，或間接與納稅人發生關係。馬賽爾於其名判中曾言：「納稅權包括破壞權」，梅狄生在其「聯邦主義者」中說：「有錢者有權」；此二言深中窾要。政府若獲得支出與收入之全權，則其他必無所求，所以各國衆議院，對於財政案聚精會神，耗費其大部份時間於此，並不謂過；財政案自應有其特殊的立法程序。

英國之財政程序

一、財政部

英國掌握全國財政者，曰財政部，此乃由諾爾曼朝王室度支處，或君主歲入處所禪遞下來。現在英國財政部之職務，表面上係由委員會主持，名曰財政委員會，內有財政首宰一人，（常由首相兼任）財政大臣一人，財政副大臣數人，此諸人皆兼任國會議員與國務院國務員。此外又有國會秘書長一人，及財務秘書長一人，亦皆係國務員，又有常務次大臣一人，此人既非議員，又非國務員，但係部內文官之長。

### 其組織

現在財政委員會，組織雖如此複雜，但實則不得謂之委員會；會中人員，從不聚集會議，亦不執行任何專門性質的職務，財政首宰，名為該委員會之長，但除緊急時外，從不過問部中職務。財政副大臣與國會秘書長，又皆係政治性質，不預問部務，皆由財政大臣用委員會名義而執行之，此人係一開員，且在閣中為最有勢力之一人。至於財務秘書長，乃財政大臣出席國會時，及執行事務時之幫手，凡調節國家之收入支出，提出更動賦稅以及關於公債之議案，並使之通過於國會中，籌備預算案，徵收歲入，稽核政府各機關的經費，管理金融，監督銀行等事，皆財政大臣之職務，以一身而任如許職務，可謂繁重矣！財政部既供給政府各部的經費，則其實際的長官（財政大臣）之於各部，必常發生密切關係，因其時常發生密切關係，遂使財政部漸得監督各部之方法。

### 破格奇事

由以上數節觀之，財政委員，在英國政治上，最為名實不符。名義上該委員會乃以大臣五人組織之，有首宰為之長官；而實際上財政部的職務，完全交與財政大臣一人身上，財政大臣原名會計檢查大臣，而今則與會計檢查毫無關係。現在此人乃財政之長官，市場之監督，及預算案之總指揮，三職皆於一身；其職務為英國全部財政組織之中心，惟其執行職務，則用財政委員會的名義。通令各部；則用王室財務委員會的名義。

### 二、籌備預算

國會中財政任務之第一步，為編製預算。每年秋季財政部向各部長官發出通知，請將下屆會計年度之用度，作一約計；於是各部中財務官吏，忙作預算，及預算作就，送

交財政部，各部預算須依照規定之方式而作，紙章一律，其計算並須詳細，若有新添項目，必須詳加解釋。凡國家固定之經費，如國家公債，王室費，法官薪俸，養老金等等，則不列入預算中，將另外計算；此等固定經費，佔國家經費全數三分之一以上，至於流動經費，若某部為擴充部務而增加用費，向有一妥協辦法，即該部在未將此項用度加入預算之前，先得與財政大臣或其部員商量。因此財政部對於各部所增加之經費，在未成預算之前，即有一種類乎否認之權。但若財政大臣與欲增加經費之該部大臣，意見不洽，則由首相或全體閣員仲裁之。

### 三、關於預算之會議

各部預算表作成，交入財政部以後，第一步將其數目與上年度數目兩相稽核，於是財政部高級官吏與其他各部高級官吏遂一再開會，磋商減除數目問題。各部之對於預算數目自必竭力規劃，但各處預算彙合之後，其全數往往超出現有稅項所能供給者，因此必須減除數目，而使公共事務不因此受影響，如實不能減除，則必需另謀來源。財政大臣用盡心計，務使預算適當，然後提出內閣，內閣對於財政大臣建議，加以審問，對於各項問題，加以詳細討論，然後全閣委託財政大臣，將其所擬定之預算及其意見提出國會。

### 四、預算演說 (The budget speech)

支出預算之提出國會，並不俟各種收入問題在內閣中討論完畢，然後決定，而一經承認，隨即提出，大概總在每屆國會之初。提出未幾，財政大臣遂向衆議院作一精密的預算演說，大概申述過去的財政，如歲入，支出，公債，以及國家經費之盈虧等問題；其所申述大可用

以作本年財政詳細計劃的序言，而對於新稅，及稅率之增加減少，尤爲有關。從前之預算演詞，乃竟日之事，但近年來，大爲縮短，又預算中之數目，從前多由財政大臣口述，費時良久，今則印成單紙，發給全院，格萊斯頓久於服務國會，曾先後作預算演詞者十三次，有時對於預算統計一項，滔滔不絕，耗費四五小時之久；格氏以如簧之舌，使人聽之不倦，有愛聆其演說者，謂其報告統計數目，有如「以指弄樂，清脆可聽」。在此，有一點須述及，財政大臣作預算演說之時，衆議院已改爲全院委員會。

五、支出全院  
委員會 (The  
House in  
"Reply")

衆議院常以數星期，對付財政計劃，如接受預算與規定經費，惟若衆議院討論接受預算問題，則開支出全院委員會；若討論規定經費問題，則開籌款全院委員會。預算乃分門別類而提出衆議院，衆議院又將各類分爲許多票，或許多項目，一一接受，所謂分門別類而提出衆議院，即如財政部財務長擔任提出文官費預算，陸軍部長提出陸軍預算，航空大臣提出空軍預算，海軍首席大臣提出海軍預算，因此，議院場會上的職務，皆由熟悉詳情者充任之。關於預算案中之各項目，議員皆可提議除去之或減少其內容；至若增加項目之內容，或添設項目，除國務員外，餘皆不可。國務員之所以有此權者，蓋以衆議院常置規程中規定，唯君主名義，方可討論關於國家經費的提案，而唯國務員可假此名義。換言之，即不論何種經費，不得財政大臣之許可，無通過之希望，衆議院規則第六十六條之所規定，竟使財政大臣幾乎變成財政獨裁者，此爲所有民主國家所罕見。

衆議院對於

議員雖規定不得增添項目，然若負某類預算案責任之國務大臣（與財政大臣商權之

預算之更動（後），在討論時，有充分理由，亦間或可提議增加項目內容，或添設一項目；但概括的說，衆議院對於財政案，祇能減除，不能添增，且實際上，即減除亦極少發現，蓋國務大臣若不欲減除，可立即呼起衆議院內大多數爲之後盾，表示信任。大概小項目，若有減除，國務大臣爲本黨幸福起見，有時必能加以接受；至於大者則必堅持，因此預算在衆議院中向無猛烈的更改；且在絕短時間，便得通過。反對派必僅對於少數項目，加以批駁，而讓其餘多數，安然通過。

預算辯論之最大目的，不在乎減除國務員所提出之經費，而在乎發洩怨憤，及約略檢查行政上的政策。例如某反對派議員，對於內政部某事不滿，潛忍以待內政部預算提出；及至提出，彼則建議減少該大臣薪俸，用以爲攻擊之藉口，惟支出預算委員會（除補充預算案），無論如何，不得延長逾二十日，及至期滿，各種項目，皆須停止辯論。

七、歲入與經費議案 (Appropriation Bill)

預算經支出委員會通過，與夫各種歲入建議，經籌款委員會通過之後，全體遂分爲兩個議案。曰財政案與經費案。財政案者，指新添賦稅，或舊賦稅稅率之有更動者而言；經費案者，即衆議員所已公認之國家用費。此後兩者，皆用尋常立法程序而通過之。

貴族院無修改與拒絕財政案件之權

財政案與經費案，經衆議院通過之後，送入貴族院，但上議院現在對於財政案件，不得修改，但加以通過而已。貴族院不得修改財政案件之例，規定於一九一一年之國會法案中，但若貴族院在閉會一月前，接到財政案而不加通過，則此案將直接呈請國王批

准，無須貴族院同意。呈請國王批准，不過是一種形式；承認之後，各部經費，便有着落，而財政部即開始徵收國會所已承認之款。

### 暫時決議

但當預算案在未通過之前，政府自仍需經費，進行各務，爲解決此問題起見，衆議院遂通過各種「暫時決議」(Vote an account)，准予付給各部相當數目，使部務得以進行，此等暫時決議，堆積成案，名曰經常費案，(Consolidated fund) (第一種) 而每當國會開會之初，即下令施行。此案又規定另付相當數目，使足以彌補上年所有虧空。

### 英國財政責任之集中

綜觀以上各節，英國之全部預算，自起草，提出，辯論，以至於通過，皆分爲兩部，一爲國家支出，一爲國家收入，但兩部份，皆由一源分出，即皆由內閣分出；又由同一機關考慮，即皆由衆議院開空院委員會考慮之，惟委員會名稱不同耳。英國財政制度之主要統一點，在乎財政大臣獲得其他大臣之助，對於全部預算之籌備，其內容之所包含，及如何使國會接受，皆負完全責任。財政上責任之集中如此，可謂完善；美國國會中之預算程序，雖近年來卓有成績，但在這點上，尙不及焉。

### 英美兩國關於財政程序上之比較

美國支出預算，由預算總監根據各部所報告之數目而擬定之，擬定後，呈之總統，而總統遂將預算連同其個人建議，送入國會。英美兩國預算，既皆由行政元首担任第一部工作，並皆提出一國家經費之普通計劃，放在這一點程序上，兩國大致相同；但其相

同止此，此後各異。美國代議院接受預算之後，即交與支出委員會，在此委員會中，預算無論增減，皆可隨意更動，迨此委員會討論完畢，送入全院委員會；全院委員會對於預算，不論在法律上或習慣上，皆絕對有增加，減少，添入，除去之權，並不若英國衆議院之唯行政元首，方可增加預算，代議院通過之後，交入參政院（與英國貴族院不同），參政院對於預算，亦可隨意更動。總之美國國會中，既無英國之行政部管理財政案，遂無所謂責任固定。

此外又有數點不同。美國國會關於增加必需歲入的建議，有時固由財政部長藉大總統之名義發動，但亦可由議員用本人名義提出，惟不論由財政部長或議員提出，提出之後，皆不付支出委員會，而另付一委員會討論之，蓋經費案交一批人辦理，收入案另交一批人辦理，兩者分別而理。此兩委員會之主席，對於此等議案，皆可充分參預，兩人又常合作，惟責任則互相分開。最後之不同點，即英國衆議院中當經費案或收入案討論時，行政部長或代理部長皆出席會場爲之解釋，辯護，以及答復問題。美國代議院中，則無此事；議員若有所詢問，行政部長祇可用書面解釋，或親自出席全院委員會，但不能插足代議院或參議院場合中，蓋以行政部長既非代議員，又非參議員。

### 英國程序之缺點

### 予內閣之

但凡此種種，並非即表示英國預算制度在大體上定必優於美國，不特不優，且有數點反不及焉。夫責任固定，誠係預算制上之一優點，固足節省國家經費，但同時却易釀成權力過於集中之弊。英國管理全國財政的機關，並非衆議院，而係內閣，而內閣於此

### 權過大

，又惟財政大臣之言是聽，蓋以財政大臣乃內閣之財務主宰，及其顧問；是故若照英國政府的原理而言，財政大臣誠係衆議院中管理財政案之唯一主腦，並完全負責，而衆議院雖名義上，有管理國務院之權，實則不能違背財政大臣之意而增減分毫，除非使院內多數黨議員，脫離本黨，而追內閣改組，以利他黨，但若照此而行，政客輩將時時做法，則將使責任內閣制搖動，失去其財政上之基礎。幾年前，某委員會報告二十五年中，衆議院從未爲財政上的關係，而直接減少國務院所擬之預算。

但財政大臣及其同僚，自不欲使其衆議院徒黨向之反抗，且彼等亦係政客，極留心民意，必竭力避免容易激起人民反感的計劃。因此院中不常起衝突，在會場上計劃提出之後若發生爭論，國務院見權術上應當讓步，總必讓步，雖然英國內閣卽有時爲權術爲禮貌而讓步，但究係國家財政之真正管理人。英國預算卽使經內閣承認之後，不提出衆議院討論，便告實行，則其最後數目，與提出通過後之數目亦必無甚差異；惟若照此而行，則反對派將失去現在所謂「藉此以攻擊政府一般政策」的最好機會。

### 有名的第六十六條規條

惟有一點，須加聲明，所謂不許議員添增預算項目一節，並非憲法上一字不可破的律例，不過係衆議院內一條規則，而此規則不論何時，便可取消。此規則衆議院自制自守者，已逾兩世紀，但假使有意，明日卽可取消，但實際上，恐永無此事，蓋英人多重視此規則，以爲凡立法機關皆應有之（許多美國人亦復如此）。

### 使不兼任國

惟議員之不兼國務員者，不得更動，增入，或加添任何項目，此則使彼等對於預算



務員之議員  
對於財政案  
興趣稀少

案失去興趣。政客皆樂於用錢，不樂於省錢，不論任何立法機關議員中，若有人專善於省錢，而不善於用錢，則人將以瘋癲目之，下次選舉，必不能當選。此所以支出全院委員會開會，議員半空，一如某愛爾蘭議員所謂「全院缺席多」。

枯燥無味之  
預算辯論

關於預算案之辯論，可謂最爲乏味，除國務大臣之提出此案者，及反對派中與之爭辯者以外，其餘之人，皆成覺枯燥。國務大臣知辯論必國務院佔優勢，故多弛然而坐，閒適異常。凡預算案提出之後，及至二十日，必須表決通過，則議員等必須將此等案件表決通過。因此，衆議院之預算，雖表面上可隨便討論，實則其所需以通過之壓力，大於美國代議院。英國預算，有時其半數，竟在最後一日內表決通過；但此足以示幾百萬數目，絕不經國會辯論而表決。吾人常聞人云：「以英國如此之大，每年經費至四十萬萬金圓，如此之多，而財政案之辯論，如此簡單，是謂不當云云」，按此批評甚爲公允。

改良程  
序之舉

衆議院久關於財政案之程序，有修改必要。一九一二年設立一預算選擇委員會，使預算在未提交全院委員會前，先交入此選擇委員會審查，並令該委員會報告用何方法，可不違背預算中所有之政策，而同時節省經費，但及歐戰發生，此選擇委員會，因國家經費大增，無形中取消。後來衆議院通令，關於此事，猶須加以深刻研究；遂專爲國家支出問題，組織一委員會，擬一計劃，俾預算獲得精密考慮。此委員會曾有種種建議；其所建議，雖皆未採用，但其中有一條，却

將國會財政案程序上之一弱點，顯然指出，故足記下。此條即謂議員在支出全院委員會開會時，如提出修改，不得認為對於國務員含有惡意，或含有不信任之意，而須認為僅係職務上之性質，全院對此應捐免黨界云云。若照此而行，自將使內閣在國會中管理財政之權大為減少；且必將使預算大受改革，而其改革在現代習慣中，必不為國務大臣所能忍受者。

### 關於支出之監督

支出案與財政案，經國會通過及國王承認後，其實行責任則在於財政部。所有國家收入，在實際上不論其為關稅、國產稅、死捐、所得稅，或國家服務酬勞如郵費等等皆歸入一類，名曰經常費，其款目存於英國銀行；該行將此款目移入會計統監 (Comptroller and Auditor-General) 名下，此人即用以發薪付賬，惟在移入之前，必須經審計大臣 (Comptroller and Auditor-General) 核准。此人地位極高乃度支長官，獨立於財政部外，向國會負責。審計大臣之職務，為確定國會所規定之經費必能敷用；並確定所有經費尙未支竭。所有經費，仍名曰「付與國王」一如中古時代，惟此等經費，皆已規定用於何處何事，國王無權以撥移之。凡已規定之經費，並非必需用罄，若有賸餘，財政部概得收回之。

### 如何對外

政府中每會計年度所需之經費，既皆列入大的支出預算案中，而又須於每會計年度，經國會通過之，於是問題發生。當國會規定經費而休會之時，難免不有額外費用添出，則將如何？若忽有陸海軍費添出，又如之何？此不足慮，英國財政制度上，有一條含有伸縮性的原則，准許政府，對於此等意外，有以應付。第一，各部各事之普通預算中略有準備，以防不測，蓋因已往

的經驗，各部在籌備預算時，得預提若干款項，以作不時之需。又在經常費外，提出經費若干，不論遇國內外緊急情形時，財政部可領去應用；但又規定，領去後，須將其用途，報告國會。而所領去之款仍須於下一會計年程之預算中補足之。

### 移撥餘款

常年預算案法令中，又規定一點，凡若陸海軍軍費突然超出預算，而其勢又不能候之國會下屆開會，再行決定，則財政部得將該本部其他用度其時所餘之款，移作此用。但若其緊急情形，非上列諸條規定者所能解決，則國會須從速召集開會，通過新預算。

### 關於普通預算費用之移撥

美國國會預定各部各事的經費之後，各部長官對於經費之使用，不能十分自由；經費凡已規定為某部某科用途者，不得移作同部他科之用，又凡已規定為某事用途者，亦不得移作他事之用。即同為一科之事，亦不得通融。例如薪俸經費，不得移作應用物品之費。美國此趨勢乃用以束縛執行長官使其使用經費不得脫離國會所規定之範圍。而愈就範圍愈好，故若此款，本指為軍裝之費，而軍裝忽不需此款，則亦不能移作應用物品之費，服役之費，或即移作與軍裝同樣適當之費用，亦不可得。

### 一、美國

### 二、英國

英國經費，其用途範圍則較廣闊，按英國之預算提案，全案分作若干「項目」，「項目」又分若干小目，小目又分若干條目，國會通過此提案時，祇將項目付表決，不及乎小目條目，而將移動小目條目之權任之財政部。由此觀之，英國指定用途一節，不若美國之固定。但祇

財政部得補國會之不足，其他各部，如未得財政部之許可，不能改動書記薪俸，公務員稅目等細則。如內務部欲添一警察總監，或外交部爲駐法大使添一秘書，則須向財政部（財政大臣）上一呈文，待財政部批准，方可實行。財政部此權，全根據於久遠的習俗而來，現在其他各部對之，已無不悅之意；而財政部同時對於用途之詳細數目，約計數目，皆負確定的責任。

### 英國之歲入

一九二九年英國之收入，約計四萬萬金圓，比之美國是年之收入，少三萬五千萬圓。英國收入之大宗，在於海關進口稅，酒稅，烟稅，各種奢侈稅，遺產稅（英人又名之曰財產稅或死稅），所得稅與附稅，公司營業稅，汽車照會捐，土地捐，地方公文郵捐，以及政府企業之利潤（如郵政，電報，與電話等事業）。惟有一點，亦須注意，所以收入，幾乎皆用以抵消各種因歐戰及連年經濟恐慌而產生的用途。

### 國家用途 (expending)

在經費普通用途中，公債事項，據其大多。英國債息每年在一萬五千萬元以上，比之美國，多出一倍；又陸海空軍軍費耗去近乎一千萬元，而所有的文官費（養老金與其他社會保險金皆在其列），佔其餘數。

### 英國銀行 爲國家之 會計代表

與英國國家財政，有連帶關係之機關，則爲英國銀行，宜附述於此。蓋此乃國家經費存貯處，與夫政府之主要會計代表。英國銀行，設立於一六九四年，用以供給政府借款，而其享有收存國家經費之權，兼發行紙幣之特權者，蓋已悠久。但此與美國聯邦銀

行略有不同，蓋英國銀行無政府董事會予之監督與指導；英國政府在英國銀行中，既無股份，又不任命監督官吏，英國政府，因在其本身機關中無存款之處，故其對於英國銀行，僅用以存款，一如私人存戶而已，英國銀行接受政府收入之後，列以正式賬目，而在會計統監指導之下支付款項，英國銀行又用爲政府公債票之註冊機關，並代爲付息。

#### 檢查賬目

所有政府財政上的賬目，統由審計大臣檢查之；此人係由國王任命，任期永久，除國會中兩院聯同請求其去職外，不得撤差。此人對於各種經費的項目，無干涉之權，惟若有不合規則之處，則可向財政部報告，如此而已，但審計大臣又每年須向國會作一「年度報告」，歸衆議院常置委員會接受，而此委員會每屆國會開會之初，衆議院即命令組織之；其主席常屬於反對派之首領，其職務爲檢查報告與賬目，登錄所有超出預算的項目，聽察用途不合規程者之解釋，最後一事，乃向衆議院作一報告；此等報告，在精神上效用頗大。

歐洲各國政府 上卷

## 第十三章 政黨及其簡史

蒲徠斯勳爵謂：「政黨是不可少的；大的自由國家，非此不可，無人能不用政黨而使代議實行，蓋以其能於法選民之中，產生秩序。政黨雖或有弊，但亦有其利。」

華勒士謂：「現代民主國中，實以政黨為最有效用的政治實體。政黨在大體上乃隨代議政治而發生，其發展並不為法律上或憲法上的習俗所阻撓，而能竭力使政治組織，適合於人類本性的實際情形。」

何以政黨得與民主政府並行

在共和國的組織中，若棄政黨之地位與職務不談，則無論其如何討論民主政治，不得謂之完善。政黨固不屬於政府之內，僅在政府之下或其後，而活動於政治起伏之際，但在代議式的統治制度中，其地位之重大，乃不可否認，如蒲徠斯勳爵所謂大國非政黨不可，英國自有正式國會後，政黨即開始活動，如蘭開派與約克派(Lancastrians and Yorkists)騎士派與清教徒派(Cavaliers and Roundheads)惠格派與托勒派(Whigs and Tories)自由黨與保守黨(Liberals and Conservatives)迄今至少已五百年。

英國政黨之起原

英國在事實上，乃現在我人所謂政黨之發源地，換言之，即許多團體以和平手段促進其公益觀念之發源地。由此言之，政黨之創自英國，即以責任政府創自英國，蓋政黨主義，之與責任政府制，關係密切，此行彼從，不可拆開，政治學界之庸夫，常謂若將政黨主義橫斥於政治機關之外，則國家更將興盛，若此言實行，則民主制度行將告終，蓋將狹義的政黨精神，改為廣義

的公益精神，固屬大佳，但若何而能實行，誰亦難定。

### 政見之差異

政黨之所以不可少者，因不論何國人民，若許以管理政府，則其中意見自必紛紜，如對於政府之若何進行，必不萬衆一心，惟又不分爲無數小團體；而其所分，必兩派，三派，四五派，蓋人民對於較重要之問題，祇能分爲如此數派。俗語常云：「凡一問題，必分兩面」，但政治問題，則不祇兩面。試舉關稅問題爲例，可主張增加，可主張減少，可主張修改（將某幾種增加某幾種減少），可主張如舊；按此問題，已有四面，則人民中，至少可分爲四種政見。又如印度自治問題，亦可分爲「不予之」，「少予之」，「多予之」，「完全予之」四種政見；又如禁止製酒問題，人民意見中便有「骨乾」「乾」「濕」「浸濕」及所有水汁程度上的種種差別，至於其他政治問題，莫不如此。政見之差異大概視問題之性質，及事實上之考慮而遞減至五種，四種，三種，而往往減至兩種，真如某人諷諷，「公共事務，祇有兩面，外面與內面」。由此觀之，政黨之生存，實因人民對於政治問題，雖可以自由發表意見，但其意見，總有若干種差異，或其職業總有若干差別之故。

### 將促進民主政治乎 抑阻撓乎

關於政黨，是多是壞，議論紛紜；但此問題，尙非主要，蓋政黨之主要問題，並非討論政黨是禍是福，乃討論如何能使政黨最適用於民主政府，如何能使政黨促進「民意決定國家大計」一點。而不加以阻撓？如欲圓滿答復此主要問題，則必須重視政黨之存在，必須以爲除政黨外人民無可監督政府，如此方可。夫政黨不論其名稱如何，吾人必須視之一如國會



總統，法庭，皆為政治組織中一重要部份。

最初之政黨  
或「集團」  
「黨閥」

政黨大概係與天性而俱生，人類當能思想之初，即思成羣。夫思之匪艱，行之維艱，人類普通心理，無不願他人領導而已追從。於是羣黨 (Party) 發生，人類最初之羣黨，今人常謂之黨閥，不謂之政黨，此言甚似，蓋以此等羣黨，動輒拔刀相見；其所謂勝利，並不以團結人民為標準，反以殘害人民為標準；其解決紛爭之物，乃刀鎗而非票數；其獲得勝利者，則操縱一權利與自由，凡與之反對者，統名之曰國家之逆叛，暴徒，仇寇等等，一如現在蘇維埃之對付反對派之情形。

英國政黨  
之演進

凡曾讀歷史之學生，對於此等羣黨式之團體，自上古至中古，自能列舉其例，蓋如法利西斯與薩歐西斯，巴屈列根斯與弗萊比安，格爾夫斯與海白林皆是；且自亦不至認

此諸羣黨為上古時代之政黨，按其目的在爭得上風，統治大眾；而吾人之所以呼之曰羣黨而不謂之政黨

蘭開派與  
約克派

者，祇以其爭奪方法野暴。當英國中古時期，此等羣黨，不特常在國會會場上口角爭攘，且有時在沙場上干戈相見，如蘭開派與約克派，互相爭鬥，騷擾全國者，幾及一世紀。其所謂蓋微戰爭，即政客其時尙不知有投票方法可解決紛爭，而徒尙紛擾，此等紅徽蓋與

騎士派與  
清教徒派

白蓋微之徒羽，皆戰爭黨，朝代黨之信徒，後來斯圖華朝之所謂之騎士派與清教徒派，亦屬此類。若在今日，則將謂之保王黨與革命黨；或守法黨與改造黨；或保守黨與進步

黨，或其他種種名稱。

惠格派與托勒派

稍後至國會之至高地位經威廉三世確定之時，則有所謂托勒派與惠格派者，繼騎士派與清教徒派而起。大概托勒派承襲騎士派之習慣與主張，而惠格派則一如清教徒派；惟有一點不同，即惠格派之改易政府，不復欲牽動國王，其時所謂改易政府，已含有控制國會之意。而對於掌握國會一點，雙方皆聚精會神，集中於此，雙方之爭鬥，已由戰場移入會場；其徵求民意之法，已由刀鎗改爲紙筆，然而其爭奪之激烈，不下於以前之火併。十八世紀一百年中，每次選舉，惠格派與托勒派，必拼命爭奪，一若國家存亡在此一舉；此起彼仆，相繼而行。當威廉三世之時，在衆院中佔多數者，總係惠格派；其後托勒派常佔優勢，直至一七一四年爲止。而自一七一四年後四十年中，惠格派獨攬大權，毫無間斷，及乎十八世紀之末，托勒派又得政權，自美國獨立時執政起，直至大改革案時止，其間無甚搖動。

國會改良後之政黨

自一八三二年大改革案起，政黨權力之消長更速；自此年後，托勒派與惠格派之舊稱，即行取消，代之以含意較爲明確的「保守黨」與「自由黨」。保守黨保存托勒派之習俗，僅形式上略有更變；其中黨人皆主張成章舊令，而對於一八三二年至於一八三五年先後發生之改革案，大多加以反對。自由黨人與保守黨人相反，對於政治上，實業上，及社會公益上之改革，極爲努力，惟保守黨人後來對於保守主義，已漸放寬，而爲本身利益計，亦曾進行改革工作。例如常比爾勳爵

作首領時，保守黨建議廢止五穀條例，穀類進口稅遂因此取消；又堅主採取自由貿易政策。如此一來，無意中將黨見放寬，及反對自由貿易者執政，保守黨中之主張自由貿易者，遂底於自由黨旗幟之下。

維多利亞時代

約在十九世紀中葉，英國黨界，逐漸嚴密鞏固。保守黨與自由黨，對於當時政治上諸大問題，互相爭執。就大體言，保守黨着重在君主之特權，貴族院之權力，國教之專利，地主與實業家之利益。以及不列顛帝國主義之利害關係種種方面；其成份多係貴族，爵士，鄉紳村耨，教士，以及其他上流社會之人物。而自由黨不然，雖亦曾吸收因實業革命而發財之大實業家，但大至着重在所謂「中產階級方面；其政策乃欲改良政府與實業之現狀，以爲此兩種現狀，皆不適宜於新生活狀況之下；自由黨重人類應有權利(Natural Rights)，而輕社會特殊權利(Vested Rights)；其經濟上之理想，爲自由貿易，自由競爭，及放任主義；又主張擴大選舉權，以爲工人若許其爲選民，則其他權利，亦應付予之。根本上，保守黨常以保護由習慣而產生之權利爲己任，而自由黨則自命爲個人主義，進化，與解放之政黨。

狄斯萊烈與格萊斯頓(Disraeli and Gladstone)

兩黨之行動，自未必全與其黨員之職業相符合，有時保守黨欲改良選舉制度，而自由黨反對之，如一八六七年兩黨對於選舉上居住資格問題，發生爭執，即其一例，當其時，兩黨發現兩偉大政敵，即狄斯萊烈，與格萊斯頓是也。狄斯萊烈，其父母爲猶太中產階級，彼入仕至初，乃一主張改革者，但一變而爲保守黨之鼻祖。格萊斯頓乃騎士之子，牛津大學畢

業生，其遺傳，其性質，及其早歲之信仰，皆足以使之爲一托勒黨人，但卒領導自由黨者逾三十年，當此兩大首領之時，全國分爲兩大壁壘，而兩黨制遂格外鞏固，保守黨之失敗，即自由黨之勝利；自由黨不利於選舉，則利於選舉者爲保守黨無疑，蓋其時國務院無需兩黨合組。自一八五六年克黎米戰爭結束時起，至一九一四年歐戰開始時止，在此長時期中，固無所謂混合內閣，亦從無一九二〇年後勞工黨所兩度組織之有職無權政府。

一八八六年之分裂

愛爾蘭問題

但兩黨之內部情形在此長時期中，亦不常清明。如一八八六年，兩黨內部，發生分裂，重行組織，卽其明證。如欲明瞭此事，則須對於昔日擾亂英國政治之愛爾蘭問題，略加探討。夫管理愛爾蘭乃英國歷來最長久，最麻煩之一問題，當澄郎太朝，卽發生愛爾蘭問題，至都鐸朝，猶然存在，斯圖華朝，愛爾蘭竟致反叛，漢諾弗朝欲解決之，而不得其方，以致失敗，於是在十九世紀，愛爾蘭問題完全成熟，其間政府雖竭力另謀新法鮮有效果，及至二十世紀，此問題在英國政治上，仍極重要。克洛賓斯曾戲言：現在此地有一個題目，而此題目潑郎太朝之亨利，斯圖華朝之查運，克倫威爾，溫頓朝之維多利亞諸人，若在地下晤面，定必聚精會神，互相談論云：其所以云然者，良以此亨利諸人，時代雖相距至八百載，但愛爾蘭問題之爲患則相同也。

關於自治問題之爭執

一八〇〇年，愛爾蘭與英國合併，取消其固有之國會，規定派遣議員一百名左右加入不列顛之衆議院。合併之後，愛爾蘭南方卽不以爲然，南方各選舉區，遂將志欲恢復

愛爾蘭自治之人，舉爲議員。於是一羣自稱國家黨之愛爾蘭議員，發現於威斯德敏宮之中，而自十九世紀後，其勢力逐漸擴張。當一千八百餘年，潘諾爾領導國民黨時，國家黨在衆議院中成爲一極重要份子。其人數雖僅七八十人，不過全院十分之一，但其勢力有時足以左右全院，遇其團結一致，則可隨意傾覆國務院。一八五五年該黨即運用此舉足輕重之地位，而推翻格萊斯頓內閣。格萊斯頓內閣既倒，保守黨繼之，但以更不主張准予愛爾蘭所請，又復觸犯國家黨，卒至於下台。

### 自由黨之變節

於是兩大黨之中，必將有與國家黨合作者，而自由黨決定如此；格萊斯頓遂使其黨傾向於愛爾蘭事件，格氏此舉，不僅爲政治上之策略，蓋以其認爲愛爾蘭事件，極爲正當。因此於一八八六年向衆議院提出一案，請復設立國會於愛爾蘭舊都杜白林。但格氏在此點上，不能使全體自由黨人贊同，結果自由黨內部分裂。國會中自由黨議員之不贊成愛爾蘭自治者，約及百人，加入保守黨，反對此案，卒使格氏去職。於是保守黨與自由聯合派，（此等脫離自由黨之人，自名如此）遂變成永久聯合，同時自由黨所剩餘之份子，遂與國民黨合作，惟聯合派加入保守黨之後，保守黨勢力加增，因聯合派中多年少英俊之人，而自由黨之勢力減少，蓋雖能獲得國家黨之一致擁護，但此等愛爾蘭議員，却不常遵守政黨紀律。

### 新陣線

然而一八六六年之政黨改組，並未打破國會中之兩黨制。凡遇政策上之重要問題，自由黨與國家黨一致投票，保守黨與聯合派亦一致投票，而保守黨與聯合派之聯合，甚

爲完備，卒便保守黨三字，不適於用，而所有黨員，統名之曰統一黨(Unionists)。其時國務院之更改，現出兩方聯合界限之分明，而無第三黨操縱其間。蓋自一八八二年至一八九二年，統一黨執政；一八九二年至一八九五年，自由黨執政；而一八九五年至一九〇五年，保守黨又執政；一九〇五年之後，自由黨又復執政。在此互相更易之中，此根據兩黨制而成立之責任內閣原理，似已克奏全效。

勞工黨(Labor Party)之勃興

惟自勞工黨勃興，情形頓異。衆議院於一九〇〇年以前，即有勞工議員，但不屬於一有組織之政黨，人數甚少，影響殊微，除少數選舉區外，勞工推薦候選人之組織，並不完備，管理亦不嚴密。但一八九九年，英國勞工會議指定一委員會，令籌備一工會與社會主義會社之聯合會議，其目的爲設法增加國會中勞工議員。結果在一九〇〇年，總工會，協力社，社會主義集團，及其他團體，合組成一大聯盟名曰勞工代表委員會，而此勞工代表委員會後來不久即變爲國會內之勞工黨。

其起  
之  
初  
力  
努

此新黨於是格外努力，以期促成一完備組織；一九〇六年之普選，國會中勞工議員，雖團體不同，或社會主義者，或非社會主義者，共已有二十九席之多，其時此黨已組織完成，有幹事，有政策；但其議員，常隨自由黨之意志而投票，尙不足以稱第三黨。且全國之勞工，組織鬆疏，此並非一統而普遍之政黨。每年雖亦開代表大會一次，由勞工會，勞工議會，社會主義會社，及其他合作團體，遣派代表之，但此大會，尙非指揮機關，而各地方組織仍有極大之自由權。

歐戰前  
之十年

自一九〇六年之普選至歐戰發生之時，勞工黨已不僅足以生存於國會之中，且有發展，此亦因與社會主義者特別接近之故；於此數年間，勞工黨在衆議院中之勢力，雖不過五十票，但其影響於立法者，實超出於五十票。自一九一〇年至一九一四年，凡自由黨內閣，在國會所使通過之關於社會上及實業上諸改革案，大半皆勞工黨之力。

歐戰時  
之黨治

歐戰發生，英國黨治在此國家危急存亡之秋，情形突變。當戰爭之始，自由黨執政，而未幾改組成一混合內閣，代表各黨，勞工黨在此內閣中，有代表一人；當其時間員，皆和陸徒公，而所謂黨爭，不論在國會內外，皆暫行停止。但黨爭未及戰爭完全終了，又復開始。在先勞合喬治代愛斯葵作首相，此後舊時之自由黨，在混合內閣中，漸漸失勢，而保守黨人相繼入閣，結果除首相及少數非保守黨人在外，內閣竟變成一保守黨之集合。於是勞工黨退出內閣，而連同自由黨中之意見與內閣不合者，又變成國會中照例之反對派。

一九一八年  
之「哈吉」  
選舉 (Kai-  
cesian)

歐戰時間，英國未曾舉行普選；國會僅通過一條法案，遂將其任期延長，此即國會至尊之一明證。其時各黨，皆贊成在戰爭未休前，國家不當有選舉之騷擾，但戰爭甫畢，戰勝國方與高采烈之際，勞合喬治內閣決定，選舉時期已至，而所謂一九一八年冬日之「哈吉選舉」於是舉行。結果在勞合喬治獨裁下之統一黨與自由黨聯合，大得勝利。

聯合之結束

惟此聯合，不久即行崩解，此政黨聯合，經大勝利後常有之事。一九二二年，統一

與一九二二年之普選

黨通知勞合喬治，謂不能再事擁戴，而統一黨既在此聯合中佔據多數，勞合喬治遂辭去首相一職；統一黨首領彭諾勞者，一面繼任總揆，一面呈請國王解散國會。在此競選之時（一九二二年），統一黨發一舊式保守主義之宣言，其中最重要一點，為要求「安寧」；按此一點，頗有見解，大戰之後，社會上人民，往往右傾，所謂右傾即反對自由主義，蓋其時戰爭心理已過，望治念切，願不再興奮，而恢復常態。於是統一黨即利用此點，落平全國；此次其所得之議席，竟超過自由黨與勞工黨之總數，惟勞工黨所得之數，較前加倍，亦足驚人。勞工黨變成衆議院中正式的反對派，而自由黨則退居於通路之下。

一九二三年之統一

黨之內閣

新統一黨國務院，雖幸得多數議席，欣然就職，但其任期，却不久長，而其辦事，亦如戰爭後行政上之普通情形，呆滯而無法度。首相彭諾勞，一蘇格蘭商人，素以才能名，惟其就職不久，即患重病，將其職位轉授之同僚鮑德溫氏繼任後，漸感覺內政外交諸問題，無不棘手，其中尤以失業問題為甚。而統一黨（保守黨）為謀解決反促短任期，蓋內閣決定唯放棄自由貿易，採取保護關稅一法，方可救濟失業，而復興實業。

惟英國習俗，凡國務院在政策上採取一新方法，而若此方法曾未經人民許可，則在提出國會之前，先須訴諸選民；於是一九二六年，為遵守此習俗起見，又舉行普選。保守黨主張對於製造品之進口（除食料在外），採取保護政策，而自由黨與勞工黨堅持於自由政策；投票結果，人民傾向於自由貿易而表



反對保護政策，但至於組織新國務一層，極難決定，蓋保守黨雖仍得票較多，但不復如前之獲得大多數，而勞工黨在此選舉中，又增加勢力，仍為院內第二大黨。

### 勞工黨執政

一九二三年普選之後，衆議院開會，勞工黨首領麥唐納 (Mr. Donald) 提出「鮑德溫內閣之不得國會信任」一決議，自由黨表示加入勞工黨而擁護此議，於是鮑德溫內閣辭職。根據陳例，凡攻擊國務院最烈之黨，於國務院推倒之後，其首領即由國王召請，出任總揆，麥唐納遂接受此職。組織勞工黨內閣，進行大政，惟麥氏內閣，作事多不順手，蓋以其本黨在國會中，未曾獲得大多數，勞工黨既賴自由黨以維持時日，則其宣言中演說中所許之願，皆難實現。因此擁戴者失望。

### 勞工黨之行爲

雖然，麥唐納內閣，辦事頗有成績，出人意料；其一舉一動全受制於自稱為社會主義者，惟當其執政，英國資本制度，並未激烈改動。蓋亦因國務院未控制衆議院之大多數，自由黨雖與之妥協，並不擁護其激烈政策，且即使能控制大多數，而「行政之責任」亦能使傾向於社會主義者，執政之後，變為穩重。大凡政客，及其獲得權力之後，總必放寬成見；保守者不固執，激烈者變為緩進。當其居反對之時，皆能崇尚理論，但一得勢，則須顧到事實，爲此之故，勞工黨執政之後，並未將英國改成一社會主義之共和國。

### 一九二四年 勞工黨下台

有職無權的國務院，三黨對之，皆非所願。勞工黨不能使本黨計劃，在國會中議決通過，深感不滿；自由黨既附勞工黨驥尾而生存，亦感不滿；至於保守黨在國會中，則

凡遇勞工黨國務院提案，必加抗議，並不停止此唯一破壞工作，如此情形，萬不能維持久長，惟國家即連經過兩次普選，總希望能無更動最好；但至最後，事實上不能無所更動。一九二四年自由黨表示不復擁戴國務院，政爭立即開始。

一九二四年  
之普選與統  
一黨之勝利

一九二四年之普選舉，競爭殊烈；自由黨力薄，退居後方，而保守黨與勞工黨竭力奮鬥，爭為先登。保守黨放棄保護關稅，並指麥唐納與蘇俄政府，締結條約事件為傾向共產之趨勢，大加攻擊，訴諸全國，而此說果激起社會上資本份子，及主張經濟鞏固者之恐懼心，選舉結果，保守黨所佔之議席，超過勞自兩黨之總數，此即保守黨人亦初意所不能料及者。此次勞工黨損失不少，但比諸自由黨之寥寥無幾，則又有間。

鮑德溫(Baldwin)  
當國五年

保守黨地位，又復鞏固，其首領鮑德溫復任首相。鮑氏既有如此衆多之徒黨在國會中則不論何時，其勢力皆足以奪過其反對者，而此新聞，安然不動者幾及五年，惟其成就，不能盡善，有得有失，有些事辦得勇敢而適當，例如一九二六年之壓平罷工風潮；有些事辦理不得其宜，例如某種國際協商事宜（如日內瓦海軍編遣會議），及對於失業問題之懦弱無能。雖然，鮑德溫之壽命，幾及五年任滿之期，至一九二九年之春，遂自動呈請解散國會，而普選遂即舉行。

一九二九年  
之普選

起伏之律，永必實現，此尤以英國政治為然，一九二九年之競選，保守黨依據往日之績，仍自稱惟該黨獨能使現代政府所需要之政策與安寧繼續下去。勞工黨為抵抗此

「安甯第一」口號起見，提出一驚人的和平黨綱，聲明廢棄一切增進新社會制度之暴力，革命，充公等手段，而願用民主政治的方法，作有秩序之進行主義，而同時提出幾點實業上的重要改革。至於自由黨雖經濟充足，發奮有為，但不能將選民之興趣，從兩大黨方面多多吸引過來。

選舉結果，情形大變；保守黨損失頗鉅，但在衆議院中，仍佔最多數。勞工黨次之，相差甚少。自由黨又執權衡，於是勞工黨又復柄政，確定自由黨必將在理智範圍之內，予以援助，蓋自由黨除非與保守黨合作，方不援助，但保守黨極無合作之理，而勞工黨此次又復有職無權，又復担負重大責任而無切實的多數議員爲之後盾，惟自一九二九年，麥唐納內閣，雖屢有千鈞一髮之危，但卒繼續維持。其大原因，乃各黨不願在短時期間，再行普選。

英國政府是否必須兩黨制 (Two party system)

勞工黨之兩度執政，對於責任內閣制與議會政府制之實際運用，饒有發明，蓋由此可證實，除非多數議員願意接受內閣之領導，議會制實難充分運用。益爾特所謂：「欲實行內閣制，必須有政黨，且必須爲兩黨制。夫若欲內閣負責任，而不予以領導之權，

實非一至上辦法，在內閣制之下，微諸往事，愈覺唯有立法機關中大多數願受他人領導之一法，方可使政府切實而有效率。近人過於認爲議會制，乃立法機關控制行政機關之制度；明白言之，此乃立法機關贊助行政機關之制度，若衆議院但知要求指揮國務院之權，而不知盡贊助之義務，是謂要求過分。

多黨制 (multi-party plan)

惟議會制的政府，若遇立法機關內有兩大黨以上，而無一能統制大多數議員，自亦

## 有數優點

可照樣進行，如歐洲大陸各國之情形，即其明證。又有人以爲多黨制在某種情形之下，其所待之效果，不若兩黨制，此言未必盡然。行政部若建築於數黨之上，則其作事不得不求各黨合理化的諒解，而立法時，又須顧到立法機關所有的原素；惟美國亦如此。美國國會中，雖祇有兩黨，但執政黨之議員，不定須贊助總統的政策，而行政時，亦如多黨制國家之常須徵求各方的諒解。按美國之所以如此，蓋另有原因，即如政治書籍中習見之一格言所謂：「欲安然防禦行政獨裁，則非使其勢力受牽制不可。」惟若英國之採取嚴格的兩黨制，而又欲以行政居領導地位，則某一黨，祇須競選獲得勝利，其權力無從牽制；國務院不論在行政上，立法上，財政上，變爲至高無上，其對於衆議院，祇須要求提出不信任案，用以威脅該院，蓋若果提出，則其本黨議員，自必服從政黨紀律，一致投票擁護。責任內閣制與兩黨制聯合爲一，固可使政府鞏固強大，而辦事敏捷，如英國十九世紀之事實所證明者，但此亦足使政府過於強大，辦事過於敏捷，而缺少和衷共濟的精神，而此等精神，實爲真正代議政治之原素。

英國政黨  
制之將來

吾人不能默認爲議會制在多黨制之下，絕對難於生存，但平心而論，就英國與大陸各國事實言之，議會制政府，在兩大政黨之下，其進行頗爲平坦。夫英國若永遠使選民分爲三派，而無一派能必在國會中佔據多數（此不甚可能），議會制政府的形式，因亦未必有任何改革，惟其人民，至少將感覺現有的政治組織，在實際上，意義上，皆異於其昔日所受者。

## 第十四章 英國政黨 黨綱，組織，及其方略

威爾遜謂：「英國制度，全係一政黨政治。」

洛威爾謂：「英國政府一如城市，內外統一，而政黨乃建築於政府之內，故政黨不服務於尋常政治制度之外，而服務於其內；又若由國會着眼，則政黨與政府之組織，不僅相符，實係一物耳。」

英國政黨  
何所為

凡政黨之所以組織而存在者，蓋欲使其「所為者」(Sought)實現，然則英國各黨，何所為而生存？抑其自命之「所為者」為何？國內何處何等人贊助之最烈？

注意一點

在答復上列問題以前，先須聲明在歐戰時，政黨之演進，大為戰事而間斷。國內停止競爭者四年，而設立「混合政府」者七年，戰事停止不久，愛爾蘭國民黨即脫離威爾遜德敏衆議院，又自由黨之分裂，勞工黨之變成大黨，凡此諸事，皆足使英國政黨制度在一九一四年上劃一巨痕，以為界限，故先須講歐戰以前，各黨之構造，然後敘述二十年來所有之變更。

歐洲政黨名  
稱之含混

關於政黨之目的與原則，又有一點，先須附及，即政黨之名稱，最為含混而容易使人誤會。例如美國共和黨比之民主黨，並不絲毫共和些；而民主黨比諸共和黨，亦並不絲毫民主些，所謂共和黨對於政府組織上主張共和，而民主黨主張民主者，此乃恐魯之言。又如英國歐戰前之國家黨，為諸黨中最共和者，而德國今日之國家黨，為諸黨中最不共和者。又如法國之自由黨，

最不自由；社會主義激進黨，在社會主義各黨中，最不激進。

自由黨與保守黨

是以英國保守黨對於國事的態度，不一定保守，自由黨亦不一定自由，有時保守黨主張改革，而自由黨反對之。在此兩黨之中，主張亦甚紛紜，惟在大體上，人民中天性保守者，總傾向於保守黨，富有自由思想者，總歸附自由黨與勞工黨；至若例外，自屬甚多，故若欲確定某黨何所爲而生存，某黨何所爲而生存，事實上極有所不能。大概各黨第一主張有事可作，永不著空，其所爲者，其本身及其有關係之人而已，往往在野時爲此，及其執政後爲彼，因此選舉時，執政黨與在野黨，在主張上或大不相同，但在野黨執政，則國家政策絕少有激烈的更動。

保守黨有時係改革者

保守黨有時固然名實相符，但凡曾讀英國政治史者，誰也不能說保守黨定係背時逆流之黨。保守黨在比爾狄斯萊烈領導之下，對於進步，曾有極大貢獻，一如美國共和黨在羅斯福領導下之情形，若將英國國會八十年來，所通過之改革案，作一統計，則其中有很多，實質上係由保守黨大臣所提出。保守黨某領袖曾曰：「保守黨乃改革者，特謹慎周密耳」。

現在保守黨勢力之所由來

保守黨黨員（統一黨黨員）。大概亦非謹慎周密不可。歐戰之前，及歐戰以來，其中黨員多貴族，鄉紳，國教牧師，及平民中之虔謹教士，若以階級言，則多律師，銀行家，帝國主義者，世界侵略者，以及軍人，同時吸收得許多營業發達之商人，以及不少

小地主。

又大學畢業者，多加入保守黨。自一八八五年至一九一八年，自由黨員之選入國會者，無一大學畢業生。此自不謂英國大學教育，不使青年具有自由觀念，乃謂英國大學，使多數學生，養成其忠於保守黨的習慣；抑又謂大學生畢業之後，多走入保守空氣濃厚之環境中，致受其影響。常有人云：「牛津劍橋學生中，有不少人當其肄業時，加入自由黨勞工黨，惟及其年齡略增，社會上略有地位，隨即改入保守黨，故大學生之所以偏向於保守黨者，並不因學校中之課程而增進，乃大半受其父母的政見，及其畢業後在社會上所佔地位之影響。」

保守黨大  
為利益團  
所擁護

保守黨又大為美國政客所謂「利益團」(Interests)所擁護，利益團者，即為實業機關，大的納所得稅者，飲料業或啤酒業者。此外，至於所謂中產階級，包括製造家，商人，店主在內，此等人雖大半為自由黨所吸收，但保守黨亦有相當勢力；按「中產階級」一名詞，雖常見之政治書籍中，但其意義並不簡單；某作者謂：「中產階級者，乃社會中以金錢為原始條件，原始生活工具之人；」此定義不論是否有當，但範圍總不確定，若照此說來，則美國人之不為中產階級者絕少，又保守黨在勞工黨未興之前，曾吸收不少技師，城市中普通工人，以及鄉村間之農工，但至今保守黨在普通工人中，尚有勢力，此可以每次工人投保守黨之票數而證明之，所以總而言之，保守黨吸收英國選民中各種份子，而其實力尤着重在社會上，經濟上的高等階級。

自由黨主張

自由黨係一比較激進，比較一致的改革黨，其首領往往宣稱，改革乃自由黨的辯證。

## 上之習慣

與原則，此蓋用以與保守黨競爭之工具。自由黨在歷史上，向來主張自由貿易，放任主義，個人主義；其對於自由貿易，至今猶嚴守不移，惟放任政策，久已拋棄，且其舊說所謂「自由競爭乃國家缺憾之補償」一言。已不復堅持，蓋自由黨亦已變成正統派，如保守黨一般，而其對於含有權威性質的法律，已不若昔日之鄙夷；惟有一點，頗可希奇，自由黨祇願放棄商界，不願放棄實業界；祇反對保護關稅以影響製造家，而不反對最低工資社會保險以影響工人；自由黨對富人主張個人主義，對貧民主張集合主義。此即其自歐戰來，所以衰落之一原因，蓋英國自一九一八年後，經濟上，社會上迭形緊急，而自由黨的黨綱，既不勇往直前，又不鞏固一致，但欲端立中途，奈當建設之時，中立黨派，在法理上無所根據。

## 自由黨在歐戰時之背景

自由黨黨員的範圍，在歐戰之前，素極廣闊。實質上包括自由職業者與實業界（雖不佔大多數然亦不少），許多城市小店主與商人，一部份農夫，及多數城市工人，惟此等工人，在此十二年中，悉數轉入勞工黨；又自由黨對於新教徒最有勢力，所謂新教徒，即凡對於國教不表同情之牧師，與夫不以宗教為業之教士。

## 勞工黨

勞工黨勢力之背景，為總工會；實際上包含英國所有加入工會之工人；勞工黨並同時獲得社會主義者的擁護，雖社會主義中之激烈者，或共產主義者，向勞工黨投票，似乎不稱，但以英國無更左之黨，遂祇得如此。所以勞工黨人數上的力量，皆自下等社會階級與下等經濟



階級方面得來，但其領袖人物，及智識上的力量，則得之於上層階級，故已羅致得不少自由職業者，學者，以及大智識者；勞工黨又對於新獲得選舉權的婦女，極有勢力；而對於性情激昂者，特爲尤甚；又深能吸引合作社，或合作團體中之人員。現在勞工黨之黨綱，既已漸不激烈，則其地位日漸向上，而其所得之黨員日漸非尋常之人。

### 黨界與地區之關係

英國政黨一如美國政黨，其信仰力與地方頗有關係，在歐戰之前，蘇格蘭與威爾斯（厄爾斯得）總信仰統一黨，南部除信仰國家黨外，皆依附自由黨；至在英格蘭本部各區域中，有絕端趨向保守主義者，有絕端趨向自由主義者，大概北部與中部趨向自由黨，南部與東部爲保守主義之大本營，但誰也不能說，英國亦如美國之有所謂「南方鞏固者」，且南方人在趨勢上，與氣質上，確乎比脫浪河以北者較爲保守。

### 英國各黨黨界之不能以概括言

若讀者對於以上諸節，求之過甚，則將大生誤謂，蓋英國各黨在黨規上，對於社會上的幾種重要成份，皆無所限制，任其加入。英國政客，有句俗語曰：「君若告我此人如何謀生，我可斷其如何投票，」按此語無甚根據。不論保守黨自由黨，皆不能壟斷社會上各界人士。即貴族，主教，銀行家，吾人亦不能因此遂斷其爲保守黨，自由黨中，亦有此等成份，且即勞工黨中亦常有之，同時又可發現不少保守黨黨人，手攜飯桶，身穿工人之服；吾人又不能誤謂勞

工黨，除手硬如鐵之人外，便無所取，在選舉日，即常有不少投勞工黨票的選民，乘車而來。

各黨中之基本人員與非基本人員

政黨之中有五種成份，曰基本人員，補助者，自願者，僱傭者，外界從者，此與舊時軍隊編制彷彿，五者之中，惟基本人員有時全部一部份易於叛去。英國政黨中，此等基本人員之範圍，不若美國政黨之大，其所以易於叛去之原因，為英國選舉之時，政黨並不注重在政治上一般的含混情形，乃注重於具體而固定的計劃，因此基本人員，若與此計劃意見不合，便將叛去。惟注意於具體而固定的計劃一點，乃責任內閣制之結果，蓋在內閣制之下，選舉必因各黨對於某某重要問題意見衝突而舉行，故不重於一般情形，惟美國若遇選舉規定時期已屆，而其時或並無重要問題。足使大眾注意者，各黨領袖則須四出搜索，設法獲得一個問題，蓋選舉不可無問題為之張本，但又以選舉必須合符憲法上所規定，故政黨所擬定之問題，亦須適合憲法。

英國黨界之鬆弛

英國選舉，從不如此，即或如此，亦屬偶然之事。英國國會之選舉，乃因問題發生而舉行，蓋國會不至五年任滿，不舉行選舉，惟重要問題可使之必須舉行，且若遇重要問題發生則雖三年舉行三次，亦無不可，例如一九二二年至一九二四年，即係如此。英國普選既以特殊問題而舉行，故其黨界不若美國之嚴明，選民投票之標準，根據於其本人對於爭執問題之意見為多，忠黨觀念為少。蓋選民能於一短時期間，態度大為變更；例如一九二三年之普選，保守黨得票五百五十萬，而一九二四年之普選，得票幾及八百萬票。

現在自由黨與保守黨無甚差別因爲：

五十年前狄斯萊烈格萊斯頓之時爲甚，但現在此兩老黨，在外交政策上與殖民政策上，已無差異可言。

一、在外交及殖民政策上兩者大致相同

外交政策與殖民政策，現已不成爲兩黨間之問題；不論保守黨或自由黨執政，其目標大致相同，此可以歐戰結束後，事實證明之。其時英國政府爲混合內閣，以自由黨爲首，而保守黨勞工黨各有閣員二人，但外交政策之大端，在實質上未曾有任何變動；當第一次勞工黨內閣成立之初，大衆預測勞工黨政府必將使外交混亂，領土疏遠，不列顛在各處的尊威減輕，乃其結果，種種預測，皆未實現，蓋大批常務官，不論何黨執政，進行如常，各屆新任國務大臣就職之後，固可隨意變更政策上之方略，但激烈之改變，猛厲之顛覆，皆爲事實所不容。至於國際方面，在保守黨三黨皆擁護國際聯盟，而或尤以勞工黨爲甚。

二、愛爾蘭自治問題現在暫已結束

愛爾蘭自治問題之使英國競選發生困難者，歷有年所。但現在所有各黨（勞工黨在內），皆已承認愛爾蘭條約，並願履行條約上英國方面之義務；目前此問題總已解決，惟其解決結果如何，無人敢於預測。八百年前，史屈浪勃（Strongbow）曾將愛爾蘭問題解決，即實際上未解決，史氏個人總以爲業已解決；後來克倫威爾與比脫又自以爲解決愛爾蘭問題，但

皆未永久解決；現在勞合喬治之解決此事，是否接踪克倫威爾比脫，俟之後世史家述焉。

各黨不同之處：

英國三黨，對於外交上與殖民上政策，既無異義，愛爾蘭自治，又已解決，則三黨之不同點，祇可就內政問題而分定。保守黨因其成份的關係，自必褊祖於貴族，與國教之利益方面，而自由黨勞工黨則同情於中等階級，工會，及非國教徒之利害關係；此遇國會中討論教育

一、方面

問題時，即可證明。保守黨素傾向於教會學校，對於英國青年之教育，大有影響，保守黨並力主此等教會學校，須得公費之補助；自由黨與勞工黨既主張私立學校亦須公家津貼，又竭力贊成實行美國所謂公立學校制度，而於職業學校與專門學校，亦極有好感，此尤以勞工黨為甚。

二、問題

關於財政問題，雖世界上所有政黨，皆主張保護政策，而勞工黨與自由黨仍毅然擁護自由貿易，保守黨則以為即自由貿易如何高尚，但英國若任他國貨物自由傾銷，則本國實業，萬難進行。歐戰之後不久，國會即制定「保護實業法案」(Safeguarding of Industries Act)，對於某幾種物品，課以進口稅；此法案實行之後，促進保守黨提議擴充保護政策，但一九二三年之普選，選民暗示不予贊助，保守黨遂公開取消之，但其領袖中，猶多信謂放棄自由貿易，乃挽回英國實業與盛之唯一方法，而以為待各種政策失敗之後，此策仍將應用。

至於內政之時下問題，如賦稅，救貧，社會保險，以及改良工業狀況等等，兩老黨之意見無甚相差

### 三、關係 社會方面 之法律

其所不同者，不在原則方面，而在趨向與方法方面。今若將富於保守思想之自由黨人與富於自由主義之保守黨人相比，其意見相差無幾，兩者皆主張繼續使資本主義之實業制度存在，而反對勞工黨所時常贊成之擴大國有計劃；兩者又皆欲維持國會所已規定之養老金，衛生保險，以及失業保險等制度。總之凡改良工業之重要問題，保守黨與自由黨之意見，無甚差異，惟保守黨對於改良方法之進行，採取謹慎緩進的態度，而自由黨之態度，則偏於激進方面。近年來自由黨曾提出一修正社會經濟之計劃，則遂使其主張距保守黨遠，而距勞工黨近。

### 勞工黨 之計劃

勞工黨於十二三年以前，總在新奇而激進的路上進行，其計劃之不同於兩老黨者，不特在趨向與方法方面，並在基本原則方面。按其計劃，皆重在改良實業制度；惟雖至今，猶接近社會主義，但近年來已大為和緩，其較保守黨自由黨所激烈者，即欲終究根本廢除資本制度之大部份，不僅加以改良而已。其經濟上之目的，為使「所有生產者，不論男女，皆得充分享受實業所獲之利益」；並竭力欲使「國家財富分配平均」，以為若由人民管理所有經濟事業，則其目的便可達到；於是要求國有鐵路，鑛業，與水力等等（即政府有所有權與經營權），又要求將各市上鐵路，電氣，電力，及其他公益事業，皆由該市所有之，經營之。又要求國有煤鑛，及其他各種實業；蓋謂一步進一步，私有資本家必終而至於剷除。如是則人民管理實業，立將實現，而所有贏餘，必可作公益之事。

### 如何達

於此，讀者須注意勞工黨，並不主張以暴力或充公的方法，以達到其目的。凡私人

到目的

產業之收爲國有，其業主可獲得相當的酬報，蓋政府必將以公平價格向之收買；各種工業，經政府收買之後，其管理方法，與今之郵政電線一般無二。於是勞工黨將使英國變成一社會主義國家；據其自稱，及至斯時將使任何人皆獲得公平待遇，而將服務各種法律。勞工黨又將使私人企圖，改爲團體經營，而政府將大發展其經濟上之職務；當其執行職務時，有國民經濟委員爲之顧問，此委員會，則由精於管理國家實業者組織之。

資本稅 (Capital Tax) 問題  
暫已不談

有一時期，勞工黨談於徵收資本稅之說，按此說，即欲加重稅於國內所有儲積之資本。其口實謂生產階級身上所負擔之戰時公債太重，不應再分長期償還，應立即取消，且英國每年所收之稅，撥作國債付息與還債之用者，幾及半數，故不如將國家所有儲積償清債務，以了此重大負擔，豈不善乎？勞工黨此議，曾在一九二二年至一九二三年之普選競爭時，佔重要地位，但大遭反對，而及至今日，此議已不列於勞工黨計劃之中。而其領袖又力主修改普通各稅（尤以遺產稅與所得稅爲甚），所以使富者負擔增加，而貧者輕快。

失業問題

英國自歐戰停止以來，即陷於實業衰落狀況之中；體格健全而失業者，一百五十萬人，雖有失業保險金，救濟津貼，以及公共事務；如造路墾地等等幫助，而政府仍難供給，蓋救濟或維持許多人，其費用實爲浩大，而無一國務院能使國內實業恢復至歐戰前之狀況，以減輕此等費用。英國於一九一四年之前，雄佔國外市場，足以暢銷其多餘之物品，而使其工人有事可作；但

此等國外市場，如中國、印度、俄羅斯等等，現已範圍縮小，於是失業問題發生。保守黨認為惟採用保護政策，以維持發展國內市場，方可解決失業問題。

### 勞工黨之兩翼

讀以上數節後若以為勞工黨內部，對於各種計劃，意見皆極一致，便是誤會。勞工黨內亦分兩派，一派異常激烈，一派頗為和平。其左翼堅主將所有生產與分配工具，立即收為國有，而右翼反對操之過急，而主張恢復實業，必須緩緩而進；二派之中，及至於今和平派佔優勢，其首領曾兩度指導勞工黨組閣。此二派雖至今尚未公然分裂，但能否永久競爭於同一徽章之下，亦難預料。

### 假使勞工黨獨攬大權

假使勞工黨獲得衆議院之大多數，安然居上，政府組織將若何改造？至若實業制度上之遠大變動，自所必至，毋待人言；惟不知政治組織又將改造至若何程度？歐戰之前數年，其時勞工黨在英國政治上，尚不甚重要，麥唐納（後任首相）曾於其傑作「社會主義與政府」中，發表該黨政治上之理想，主張重組內閣制，廢除貴族院，削小衆議院，使得現狀之半。但麥氏於其後來著作中，對於改革政治上之計劃，言之已不確定，且常期翹然提議，所有改革問題，須由「確實能幹的委員會」研究之。

### 惠白計劃

歐戰之後，勞工黨在英國政治上，勢力大增，黨內兩大學者，惠白雪耐（Whitson）與惠白皮脫烈斯（Whitby），對於政府改造問題，提出一明顯而詳密之計劃，此

計劃並未公開，勞工黨亦未正式接受，但足以爲討論「勞工黨政治上期望」之良好根據，自應加以研究。

其主要數點

照惠白計劃，英國仍得保持君主政體，其所以主張保持者，並非勞工黨視君主政體爲政府最善之形式，乃以聽其自由，反爲高明，蓋若將君主改爲選舉元首，則人民心念，將完全集中於此一問題，而置其他問題於腦後；且君主與社會主義國家，並非兩不相容，惟若貴族院自當廢止；而衆議院則仍將保存，用以作爲一政治國會，其組織無甚更動；衆議院既變爲政治國會，其所討論將限於純粹政治性質之政治事件，包括國務與外交在內。執行方面，則設立一小的內閣，向衆議院負責；內閣暫時仍以首相掌領，閣員至多五人，如外交大臣，國防大臣，司法大臣，印度事務大臣，與殖民地事務大臣。

所謂「社會國會」(Social Parliament)

衆議院之外，又另設一社會國會，與之並行；社會國會，乃由單選舉區中所有成年人民選舉代表若干人而組織之，限期有定，不得隨時解散。此國會對於所有經濟與社會事件（除政治事件外），「有完全管理之權，而對於賦稅，學校，救貧，及所有實業上之事務，特爲尤甚；其下無內閣爲之負責，但其職務，概由常設委員會執行之。凡賦稅，衛生，教育，鐵路、航業、礦業等等，皆各設一委員會；各委員設主席一人，此人掌理一切行政上之細務，實與國務大臣無異。抑有一點須加注意，此兩國會，須根據同樣條件，而選舉議員組織之。

政治國會與社會國會，地位平等，兩不相下；對內各爲最高權限。如兩方在權限發生衝突，則法庭



以解釋憲法權而解決之，如有問題，其性質屬於兩方者，則兩國會集合商議，以定辦法。按凡財政與賦稅諸問題，皆屬於社會國會中，則久而久之，此國會必將佔據上風。

### 勞工黨政策 日趨保守

勞工黨，近來其黨綱既大為和平，又其右翼得勢，則對於惠白所擬諸點，似難接近；該黨最近之公開演講，已不言廢止貴族院，或其他關於現行政府組織之激烈改革，亦復絕口不談，而乃爾爾然提議廢止複票制度，（見第一百四十頁）建立英格蘭蘇格蘭威爾斯之邊疆政治機關，純清選舉，以及其他遠非政治革命之事。因此勞工黨已變成一改進黨，而非改造黨。

### 勞工黨勃興 之足資參鑑 者數點

### 一、宣傳 之廣闊

二十年來，勞工黨之突然在英國政治上擁有勞者，原因繁多，其中數點，美國有組織之工人須記之在心，資為參鑑。第一即為勞工黨向上等階級宣傳，不特不將此等人攆斥黨外，反歡迎自由職業之人，智識階級，甚至於貴族，凡信仰其主張者，無不歡迎，因此勞工黨已羅致不少曾受高等教育士女，有為之領袖者，蓋英國勞工黨深知「勞心」亦為政治成功之要素，其重要與「人多」等。

### 二、其計 劃之積極

第二原因，英國勞工黨，在國內無一致的仇視者，却有鞏固的團結力，勞工黨的精實，並不專於攻擊資本家，以及設法束縛工人。其所製定之計劃，乃概括，積極，而切實；並再三懇懇國家接受此計劃，以為若此實行，則不特有利於有組織之勞工者，並有利於勞心者，一言蔽之，全體人民，及其子孫，將無不受其惠。勞工黨已採用博愛主義，但欲於「國家主義」愛國觀念」

中求其博愛主義，而不欲於「階級利益」方面求之，勞工黨又已傾向於所謂「人類關係在根本上可以合作」，以及「勞力者之最大利益，並不與勞心者衝突」兩大原則。

### 三、其高尚精神

最末一點，英國勞工黨之將問題訴諸人民之前，皆根據一種高尚精神，並不注重於「開辦商店」，「生活程序」，「最低工資」，「勸諭勞工爭執」，「八小時工作」，以及「勞資關於罷工之契約」諸問題。却專心一致爲工人主張實業民主化，用以提高勞工整個生活，並使勞工變成一職工，適合於新社會中；因此一點，勞工黨在勞働階級外，吸收得千萬仁慈之人入黨，蓋此等人對於人道主義，自無不趨附也。

### 美國有組織之勞工所應學於英國政治史者

假使美國有組織之勞工，讀至英國六年來之政治史，便覺有足採取者。如英國勞工黨之不僅重工界利益，而兼重大衆利益；又如組織並非成功之唯一利器，而領袖，智識，教育，皆極重要。美國有組織之勞工階級中，曾受高等教育者寥寥無幾，而其中大衆，對於高等教育，咸有惡感，大智識家向爲美國勞工界所猜忌，其實毫無理由；美國又可採取一點，將勞工問題，編成一積極的民主化的，屬於精神上的方式，公諸人民，而不必將勞工問題專爲某種特權而要求，如某某商店倒閉，或勸導復工等事。

### 政黨之組織

吾人既已粗知英國三大黨之歷史，構成，以及政策，則須略述其組織之方法，與競選之活動。英國政黨之於組織，雖不若美國之視爲至要，但亦頗加注重；關於此點，若

將英美政黨作一比較，則人將謂英國重領袖而輕組織，美國反是。

### 最初之方法

英國政黨之院外組織，始於大改革案之時。當一八三二年之前，選舉權僅限於極少數人民，而選舉議員一事，常為形式，則政黨在選民中無組織之必要，惟及選權擴大，夾袋市邑廢除之後，政治領袖，即知競選之勝敗，全視新選民之註冊與否運動與否；於是各地紛紛組織註冊機關，而由此等註冊機關，漸形擴成地方黨部。最初地方黨部，除少數例外，並不欲推薦候選人；而候選人之推薦，皆由個人勸議，即或由選民自行提出，或由黨內重要人物提出。

### 白敏漢計劃 (The Brimley Plan)

但後來經過相當時期地方組織，遂逐漸擴充範圍，將各區，各市，各州之黨員，羅致在內。按此擴充方法，為自由黨於一千八百六十餘年，在白敏漢城中所發明；蓋該城中各區之自由黨員，首先採用預選會方法，組織委員會，由各區委員會，選派代表出席全城會議。而全城會議之常務委員會，既代表全城選民，遂担任推選自由黨之候選人，以增進該黨之選舉總之其時白敏漢城中之自由黨，僅採取區預選會法，及全城集會法，故祇從美國實際政治書籍中，摘錄其一頁而已。

### 其擴充

數當選，並於城參議會，教育局中，獲得勝利；白敏漢城中自由黨，既如此佔優勢，他城之同黨，及其政敵保守黨，自皆加以注意。於是，不久白敏漢方法推行幾及全國。但其推行時，亦非無反抗者，蓋兩黨內「杞人憂天」之領袖，皆深恐美國機械化政治之所有惡習，行之英國。此實誤會。

試觀英國採用預選會與集會之後，城中黨務，並未有黨頭黨霸出而操縱之，總之自由黨既採取此法，保守黨惟有起而倣之，以爲自衛之一途耳。

於是政黨第二步組織自必發生，所謂第二步組織即由地方組織聯合成一全國組織。

全國自由聯盟  
(National Liberal Federation of 1877) 與全國保守集團大同盟 (National Conservative Alliance of 1887)

略有不同，但其用意，亦爲輔掖勸助，使地方組織之辦事格外有效。

全國組織之勢力

，訓令若干，以爲指示地方組織之用；地方組織中，有時亦有支領薪俸之辦事人。中央辦事處每至選舉競爭將近之時，事務甚多，担任籌款，其用頗廣；又擇要派遣演講員；有時某某選區無適當之候選人，更代爲推舉之。

地方候選人之由中央推舉

地方黨部對於中央機關所推舉之外鄉人（往往即係前次競選時，服務中央辦事處者），並不愠怒；且常要求推舉一最適當者爲之候選人，所謂最適當者，即此人或能操縱

競爭，或能自備費用者。推舉之風，至今猶在，近五十年中，有不少著名議員，其出席衆議院，即由中央推舉於「易於發展」之選舉區爲之候選人，蓋適以該地方上人士，無願服務政黨，或無願自備費用者。總之兩黨之中央組織，不論其憑藉何種方法，其勢力日益擴充，結果竟以一個少數領袖之團體，遠在倫敦，而得加強力於各地方組織之上。

### 政黨組織

理論事實  
之差異

凡組織政黨，不論何地何時，總有不少虛僞之處，英美亦如此。按照定章，兩國政黨之地方委員會之委員皆由黨員推舉之，推選時，每人皆有一票；又各黨領袖皆由各委員會推舉之，而此等領袖，皆得向各委員會負責。凡此種種，在表面上，誠皆如此，但實則英美兩國各黨之委員會，其委員平時無不即由本身推舉之，其任期即由本身延長，而全不向任何人負責。至於黨員，大概祇需其向諸領袖所擬定之事，加以同意如此而已。英美政黨組織之最不同一點（謂地方組織）；即英國徵求黨員同意之時，則由該地全體黨員開預選會（*Primary*）辦理之，而美國則常由少數黨員開機密會議（*Caucus*）辦理之。

英國之全國自由聯盟，與全國保守集團大同盟工作甚多，比諸美國兩大黨中央委員會多出不少，而其下設委員會若干，所有工作，即由此等委員會分別担任，實際上完全負責。每委員會皆各自有其競選經費，並各有服務人員，惟其經費往往不及美國之多，而支薪人員亦少於美國。

### 勞工黨

勞工黨自數年前改組後，其組織與兩老黨無甚差別。全國選舉區中，大半皆有勞工

## 之組織

黨地方支部(雖不全有,有著甚多),而本區之勞力生產者與勞心生產者,皆得入內;黨員每年繳費少許,每選舉區中,此等支部,負責推選勞工黨候選人。每隔一相當時間,勞工黨各地方支部之代表,與總工會代表,聯合組織勞工會議,或名曰代表大會制定黨綱,而凡該黨候選人,皆得遵循此黨綱。勞工黨在倫敦亦設立一全國執行機關,及一中央辦事處,全國執行機關,即在中央辦事處指揮黨內各地之活動,至於勞工黨之推舉候選人,亦一如其他兩黨,派遣演講員,分配費用,佈散宣傳品,接濟黨報,以及凡美國中央黨部在總統競選時,所作之事,幾無不為之。總之勞工黨,現在組織,非常完備,較之兩老黨,容或勝之。

## 附屬組織

關於各黨利益上之事,有許多皆有「附屬組織」為之担任,例如櫻花會,乃保守黨之一極活動的宣傳機關。自由黨則有婦女自由聯盟(Women's National Liberal Federation)為之附庸,人數至多。又費邊社(Fabian Society)者,對於勞工黨貢獻極多,此社凡讀社會主義言論者莫不知之;勞工黨又有職工協會担任實業方面之勞工運動;又有獨立勞工黨(Independent Labour Party),係一社會主義組織,對其宣傳方面有極大力量。除上述團體外,其他百餘個政治團體,政治會社,在全國各地積極活動;其中大多,平時皆係社會上之組織,惟至選舉開始則參加政治,及選舉中止,又恢復常態。

## 英美政黨之類似

由以上諸節觀之,英美兩國之政黨組織,其相同處頗多,但與法德及其他歐洲大陸諸國之政黨,在形式上,與組織上,皆絕對相反。英美兩國皆設立兩級委員會,地方委

員會與中央委員會，中央委員會得協助，鼓勵各地方委員會（但不公然加以監督），而兩國社會上，又有數百個會社組合等等，積極增進黨務；又政黨之活動與經費，皆不得逾越法律上之所規定，此皆相同者。至於其最大不同之點，則英國專門技能化的政客，少於美國；終日從事於黨務，而希冀有所獲得之人亦少。又英國有政治組織，而無政治機器，換言之，即無一種組織，其工作如美國之但馬尼派之機械化者。又英國地方上，無美國之所謂黨頭黨霸者流；惟普通市中，亦偶有實際上操縱黨務之人，此尤以勞工黨地方組織中爲甚，而此等人有時即類似美國地方上之黨霸。

勞工黨興起  
後之變化

此十二年中，勞工黨將英國政治，變成美國化者頗多，如使英國政客知黨內嚴格階級紀律之必要；又如不容政客叛黨；勞工黨員於充當候選人之前，必須先獲得該黨中央執行機關之許可。勞工黨又將美國式之籌募競爭費用方法，介入英國，其方法乃不恃不少富人之維護，而賴黨內小數的捐納。

歐洲各國政府 上卷



## 第十五章 法律與法庭

大憲章第三十九至四十節載：「若不根據貴族之合理判決，或國家之法律，則自由人不受逮捕，拘禁，不得逐之家，國，法律之外，或之加以其他損害方法。凡權利與公理，吾人皆不得出讓之，否認之，延宕之」。

### 兩大法系

世界上全部人類之中，厥唯羅馬民法 (Civil law of Rome)，與英國習慣法 (Common

or law of England) 兩大法系；其他諸法系，多發生於兩大法系之後，其中固亦有至今實施者，但並非誇口，所有文明國家法理上之根據，不導源於此，即導源於彼，總不出此兩大法系之外。歐洲大陸各國，拉丁美洲共和國，蘇格蘭以及日本，皆取法羅馬民法，而英格蘭，愛爾蘭，美國，及所有英屬海外領地，皆採取習慣法，以爲其法系上之根據。因此吾人現在，若周游歷國，則所到之地，幾無一非尊敬英國或羅馬法理者。夫羅馬人與撒克遜人，其性質類多不同，唯有一點，其所共之，即創造法律與政治之天才。

### 兩大法系之普通比較

羅馬法與習慣法完全不同，此凡研究者，無不知之。創造羅馬法之人，其性質雖如古時人之常情，着重實際，但同時又酷嗜秩序，均勻，齊整，因此遂衍成此尤偏重於秩序一致之法律。至於習慣法則不然，中世紀時之英人，雖亦富於實際思想，惟不着重系統與一致，故其

所創之法系，其中多纏絡節結，或如律師所謂，充滿「破格」「不稱」等情。總之羅馬法系，文雅而均勻，完善而固定；習慣法則粗糙，紆曲，紊亂，而易於變更。

### 號令與進步

(Order and Progress)

所以此兩法系，乃由「號令」與「進步」經營而成；「號令」與「進步」即表示兩種民族之特性。常有人謂，羅馬法一如羅馬式的建築，其長處在乎佈置之準確均衡，而習慣法好似畢息式的建築，其優點由於內容之差次完備。至此比例，適當與否，我不能言，而能言之者亦少，蓋精於建築，又嫻於法律之人，寥寥無多。惟若習慣法內容之差次錯落，則美國律師皆能證實之；其差次錯落，即其得力之處，亦即過激之處。總之，習慣法，非沙龍法 (Laws of Solon)，非羅馬之十二銅標法，(Twelve Table) 非拿破崙法典之一流法典，而乃一有機體，其所有成分，皆永久不潰腐，永久更新或變動。

### 英格蘭之習慣法

何謂習慣法，勃萊斯登於其狂詩中曰：「習慣法者，人類最好之生得權，最高尚之享受」。何謂習慣法？老話所謂習慣法即普通知識，此言何所根據？一七七四年美國第一次大陸會議，在非列代非亞開會，力主美國人民根據「天然不斷的法律」，得享受習慣法？何以此堅強的殖民，當此反抗母國之際，對於此傳襲物，表示好感。若欲答復此問題，雖極簡單，但須遠溯英格蘭之法理史。

### 其起原及最初之發展

在一〇六六年諾爾曼入主之前，某幾種法律上的習慣，已經普遍於英國全境，即不

全境，亦必一大部份；惟此等不成文之習慣為數甚少，並亦不甚清皙，因此國王常於新

人會議開會時，用判決或命令以解釋闡明之。及諾爾曼入主之後，君權雖大張，而此等普及全國之習慣，逐漸增加，馴至變成複雜繁多；其時如有訴訟案件，提呈王家法官之前，此等法官，必藉考普通習慣而引用之。一個法官之判決，即為其他法官所做法，此蓋輕舉易動，必然之事，因此陳例與墨守前例說，已漸發現，遂產生一種絕不經國王或立法機關制定，而僅由習慣積成之規則，此尤以潑即太初期為甚；惟此等規則，不論行抵何處，王家法官，皆予以法律上之效力。

自格蘭維爾  
至勃拉克斯  
登諸註釋家

於是第二步發生，註釋家即着手進行修改此等不斷生長而難以捉摸之規則；將此等規則，編制整齊，成為一合理之方式，又為之闡明，加以註釋，於是使習慣法進行有賴

。格蘭維爾(Glarvill)者，為此等註釋習慣法之第一人，彼曾在十二世紀時編輯其名著「英國憲法論」(Tractatus de Legibus et consuetudinibus Anglorum)。吾人若念及此註釋家之探頭索隱，則深信此著之不愧為一傑作。格氏此業有他法理家繼之。白萊格頓者，生於十三世紀之中葉，曾編輯一更大之註釋集，廣採王家法庭之判決。白氏之後，則有烈脫爾登，非刺白，海爾，可克諸人，而最後則為勃辣斯登(St. W. Clactone)，其「英國法律註釋」(Commentaries on the Laws of England)，出版於美國革命之前不多時。

習慣法亦即法  
官製成法(un-  
made law)

上述之人皆註釋者，非制法者，而此諸人之所解釋却與制法時原意相符。又其時習慣法，每經一陳例，範圍一為增廣，其所以發生，賴判決與記錄，非由國會通過，惟法庭之判決，係適合環境與需要而定，年年更動。且習慣法，嚴格言之，已不得稱謂不成文法，蓋以習

慣上之規則與慣例，皆已經上述諸法理學家編輯成文；所謂不成法者，僅因其不來自法案，未由國會通過耳。故凡根據於慣例之上者，是謂慣例法（Customary Law）；凡由法庭推衍而成者，是謂法官製成法。

### 移植至美國

「年代」能使法律變成尊嚴，如其使制度一般。英國人民榮視習慣法，認為此乃抵抗王家壓迫之甲盾，實誠如此，故當十七世紀，英人移植至美國之時，習慣法如文字一般，隨之而移。習慣法，英人視之固如遺產一般，不論行往何處，此即權利之保障物，而其時美國殖民，亦視為此乃一批習慣法，根本法，人權之基礎，國王與國會皆不得隨意更動，愛護之一如其國旗然，而此即新半球法院中所引用之第一種法系。此法系在新半球上既根基優良，遂得生存於革命之後，乃至於今，美國引用此者，有四十七邦，嗚呼盛矣！茲舉一規條以為例，為人父母者，在法律上，有供給其子女生活之義務，若問此規條，始於何時，創自何人，則將答曰，既從未有制定之日期，亦無制定之機關，須直追溯到撒克遜部落時代之原始習俗。

### 習慣法與國 會法之關係

近八九百年來，又有一種法律，侵及習慣法，其始進步頗緩，近世較速，此乃國會法，或可名謂法律之由一正式立法機關所制定者。當諾爾曼與滾郎太時代，國王會制定法律；諾爾曼諸君則制之於大會議中，滾郎太諸君制之於國會中。後來經過相當時期，國會遂變成全國制法之指揮機關，所以國會現在能隨意更動習慣法中任何規條，而每屆開會幾乎無不有所更動。自國會制法以來，其逐年所制之法，多用以補充習慣法之未盡，或用以條督其條例，或編輯之使成法典，或擴

大更改之，或根本取消其某種規條，而代之以所不同者。凡遇習慣法與國會法抵觸時，國會法總占優勢，因此國會法愈益增多，習慣法愈益減少。

現在習慣法在英國之地位

惟現時英國法院所引用之法律，大部份仍屬習慣法。國會法雖已頗多，但僅佔全數之一小部份；大概行政事務上，行政機關方面，多用國會法。至於人民權利之基本規條，則大半皆根據習慣法之原則而定，例如：人民在法律上須償還債務，不得侵犯他人財產，遵守合同，事息家人，又得上訴法庭，要求賠償，又如本身不能親自上訴，得由他人替代，又得維持秩序，又除非證據確實方得謂之犯法等，無不根據習慣法而定；又如陪審官須由抽籤法推選，人數必須十二，又須秘密判決案件等規條，制於何時？又如不得引「傳說」為證據，不得強逼罪人自認，原告必須指出被告之姓名等規條，制自何人，蓋凡此種種，均不創自任何憲法，憲章，或人權條文，則其出處，可想而知。他如除非國家允許，人民方得控告國家一條，國家官吏，即因公犯法，亦必須依照尋常法庭之法律而審判一條，其來原皆求之國會法案而不得；此不特上述諸條如此，其他百餘條基本原則，莫不皆然；而此等基本原則，英國人民固無不信謂性質明瞭，不言可喻，但所以使英美法學之異於歐洲大陸各國者，即此等基本原則。

習慣法即普通知識

法者所以保障公理；而法律僅係一批規條，欲以有統系，有規則的方法，達到此目的；惟公理之施行，其唯一用意，乃使人民「各得其所」，故法律為保障公理起見，必須

適合社會與經濟之環境。按習慣法之最大貢獻，即能使歷代之風俗習慣，經種種的淘汰，而後適者生存。習慣法之規條，既以測驗時代為標準，又已確能適合現代社會之需要，則此等規條自應視為公理之府，惟近世人常不耐於古時之物，而願得新者，其於法律亦如是。故英美常有人請求國會廢止習慣法之各種規條，而代以國會法之規條，但若將習慣法規條廢止，新國會法所貢獻於公理者，將大為減少效力。

「羌守來」或「依骨對」

於是有所謂「依骨對」(Equity)法焉。英國法庭，除採用習慣法與國會法外，又有第二種法理，名謂「羌守來」(Chancery)或「依骨對」之規條。「羌守來」與「依骨對」兩名詞意

義含混，往往使不知法理者發生誤會。如閱報見某二人財產沒收於「羌守來」中；或某人向「依骨對」提呈文，則莫明其妙；或因字母折合相近，疑謂「羌守來」與「羌斯」有關；而「依骨對」必由「依骨斯」，拉丁「馬」字形聲而來，實則「羌守來」與「依骨對」詞意相同，乃法學上之一種旁門，與習慣法國會法並行，其規條，法庭引用之，亦如習慣法國會法一般。依骨對乃衡平之意，但其規條，未必較習慣法與國會法更為衡平；習慣法國會法與「依骨對」法，皆為增進公理之具，但在其立場上，與其程序上，微有不同耳。

「羌守來」之起原

欲知何謂「羌守來」，或「依骨對」，則先須知其起源，其起源約在潑郎太時代初期，或甚至還在諾爾曼時代。中古世紀時，法理上有所謂「國王無過，而乃法律與公理之源」

一說，而「依骨對」之胚胎，即於此學說中研求之。其時國王既為法理上之最高主權，彼可使法律為公理而更動，故如有人民不滿意於普通法庭之嚴格引用習慣法，以為不能予以公理，則可向國王呼籲，請其

干預，重伸曲直。

起初此等呼籲呈文之範圍，大半爲習慣法所不能包括，或包括而不當，而其罪狀，皆法官所無從重伸曲直者；但有時亦或呈請糾正「誤解公理」者，而此等誤解，或由於過於拘泥，或偶爾如此，或誤引法律而起；大概呈文之性質，總不外乎此數種，而此等呈文，最初不多，但後來則以千百計，此乃自然之理，蓋國王替人民重申曲直之消息傳出後，自有許多人，或真有冤曲，或自以爲有冤曲者，紛紛前來，請其調停。

### 其最初之發展

國王起初對於此等請願，或由一己之觀察，或與羣下共研究，竭力欲依照其是非曲直而定；但其後來者日多，國王漸覺若常此以往，其時間便無他事可作，遂採用代理方法，以圖便利；其方法即將所有請願書，交與大法官 (Chancellor) 使之代辦。其時大法官必係主教，或其他高等牧師，而人民皆以爲此等人，對於人與人間之公理，必有確真見解；大法官普通名謂，「國王良知之管理人」。請願書既交與大法官辦理之後，即大法官亦覺呈文太多，難以應付，不得已任命若干官員，爲之襄助，於是遂漸成一正式法庭，而以「光守來」法院或衡平法院名。

### 由衡平院而發生一法理支派

衡平法院起初對於各種請願書，必欲根據呈文之是非曲直而討論，蓋其時請願書不多，實可如此辦理；但及後來大批增加，衡平院不得不制定普通規條若干，以便應用。凡法庭遇案件繁多之時，決不能將案件個別判決，而不參看他案以爲借鏡，蓋所有案件其情形，在實際

上先後必有相同者，則其判決非一列不可，否則便不公平，因此不論何種法庭，定必產生一批的陳例，用以自守，而衡平院即係如此。於是陳例，習慣，原則，規條，以及例外，相繼發生，層出不窮，久而久之積成一精密而紛繁的法理支派，此即所謂依骨對法或衡平法。

### 三種法律支派

故英國當中古世紀之末，已有三種法理系派，曰習慣法，國會法，與衡平法。此三支派，皆為國內之法律，而其淵源，皆出於國王權力。蓋習慣法雖為國內習俗，但由君王法庭宣佈之；國會法乃君王在國會中所作之事，而衡平法乃根據於「君王為公理之源」之學說。

### 尋常法律與衡平法之競爭

尋常法律與衡平法在程序上，又有分別，蓋衡平院向不依照尋常法院之程序，而自成一特殊之規則，惟衡平院聲明，該院有頒布命令不准人民在尋常法律上謀補救之權，無意中侵入尋常法庭範圍。於是爭執開始，有一時期，衡平法似竟有併吞全體民事裁判之勢，但及查理一世時，衡平法之勢力，退至本來範圍之中。惟其時，尋常法律與衡平法之界限，並十分分明，此即就近時案件而言，二者之界限，仍不分明。雖然，律師大概皆知何處尋常法律無能為力，何處可用衡平法。

### 衡平法今日之情形

然則，現在法院，在何種案件中，方引用衡平法上之規條？在答復之前，第一須知衡平法僅與民事訴訟有關，至於刑事則毫無關係；所有刑事案件，概歸尋常法庭處理。第二須知民事案件中，僅一小部份，歸入衡平法權限範圍之內，大多皆當歸習慣法與國會法之規條範



園中，而必須分別由此兩種規條判決之。但民事案件之中，亦有絕對須受衡平法之規條處理者，如委託人與受委託人之爭執，即其一例。此外被判人得不論根據尋常法律或衡平法，重求審判，而此等案件，名謂共同權限事項。惟衡平法大概總用之於尋常法律之後，即凡案件似非尋常法律所能補救者，則衡平法方得引用。

現在尋常法律與衡平法同在一個法院中引用

英國現在法院中，同時引用尋常法律與衡平法（美國亦如此），此兩種法乃由一八七五年之「裁判法案」規定融合。於是衡平法院與尋常法院合併成一高等法院，惟為便利起見，高等法院中分為若干部；凡一八七五年前衡平法院所有之事，皆歸衡平部管理。但該部並不專限於「依據衡平法以為補救」一事，即關於依據習慣法以為補救之事，亦歸之辦理。從此之後，英國即無兩種競爭的法系，而僅有一種法系，其中分兩種支派，與兩種略為不同之秩序而已，但於此吾人切不能誤會尋常法律與衡平法之規條，業已合併；衡平法仍獨自成為一種法理，祇其規條之引用，已與習慣法混合。

法院之普通組織

兩者規條合併之後，即成為英格蘭法院所引用之法律。但須注意，此僅英格蘭法院所引用（包括威爾斯在內），而不列顛王國之法院，不引用之。不列顛王國無一統一法系，通行全境；至於不列顛帝國，或不列顛合衆共和國之全部，更不必談，其中無一法院，其最後裁判權，可及乎全部；貴族院實際上僅係不列顛及北愛爾蘭唯一之最高法院，關於此點，後當詳言。至若印

度，愛爾蘭自由邦，以及其他各屬地，如加拿大，與澳大利，皆各有法系，各有法院，但其上訴有時可移至倫敦，由倫敦樞密院法律委員會審問之，判決之，此後節再事討論。故惟國會中之最高法院，可謂之為不列顛全部之最高法院。

諸裁判法案  
(The Judicature Acts)

英國現在所有法院之組織與程序，皆創立於半世紀前；法院本身之年代，比諸其組織與程序，則自久遠。惟其全部，皆經一八七三至一八七六年諸裁判權法案所改造。一八七三年之前，英國司法上之組織極為混雜，蓋法庭頗多，各有其特殊之任務，古拙之程序，以及重疊之權限；於是諸裁判權法案，合所有高等法院為一，改程序為簡易。

英格蘭法院  
之分兩部

美國學生對於英國司法組織上之主要特點，其最須注意者，即為法院事務之分為兩部一點。美國法院，雖將民事與刑事案件分別開庭，但在同一組織之中；英國法院之組織則不同，民事與刑事分為兩部。而法院對於兩部，不常並行權力，此蓋因刑事案件，乃以君主名義而起訴，民事案件乃私人間或公司間之涉訟；前者目的欲加刑於罪犯，後者則欲對於民事上之非義或錯誤，求得曲直而已。

一、刑事審判  
之初級機關

英國凡犯刑事者，解至一個或幾個保安法官 (Justice of Peace) 之前，若在大鎮市中則解至一支俸判事之前；凡小刑事案件，即由此兩種司法機關解決之，此兩種司法機關，合而稱之為初級法院。凡不服初級法院所判決者，則可向四季審判法庭上訴，此乃一州法院；四季審判法庭又處理

保安官權力所不及之案件，但不處理極嚴重性的刑事案件。凡證據確實之嚴重案件（如謀害親殺），則其罪犯當解至巡迴裁判法庭審問。巡迴裁判法庭乃由高等法院委派法官一人，規定時期，往來於各州各大市鎮間巡行；審判開審時，有陪審官參加其間。此法庭在相當範圍內，兼理民事案件。至於倫敦都市中之刑事案件，則有一中央刑事法院，此可謂倫敦區域中之巡迴裁判法庭，每年至少開庭十二次。

### 刑事案件之上訴

凡刑事案件，在上述諸刑事法庭審判不服，可根據法理（或條文上之問題，或事實上之問題），而上訴至刑事上訴法庭，此乃由高等法院中王家法庭派選法官組織之。又刑事案件，最後如得檢察長之同意，可直接上訴至貴族院，要求復審；惟檢察長除遇新奇或複雜的法理問題外，不常准許上訴。總之，英國刑事審判機關，共有初級法院，四季審判法庭（quarter sessions），巡迴裁判法庭（circuit），刑事上訴法庭，及貴族院諸級。

### 二、民事審判之初級機關

凡民事案件之不甚重要者，第一步交入所謂州法院者，州法院之權限，並不與州之範圍相符，蓋每州不祇一個；此等法院，常各在其權限所及之地開庭。其中有法官若干人，皆由大法官在執行事務七年以上之律師中選任之，大法官亦有撤換之權。州法庭之上訴案件，則移至高等法院，由法官二人或二人以上審判之。若再不服，則上訴至上訴法庭，此即高等法院中之高級法庭。至若其事情重要之民事案件，則第一步即交入高等法院，絕對不須先經州法院之審判。

### 高等法院

高等法院分三部，曰衡平部，（衡平法庭）王家法官部，及遺囑離婚海軍案件部。

至於上訴案件分派何部，則視案件之性質而定。此三部判決之後不服，則上訴至上訴法庭，再不服或可訴諸貴族院，惟此略有限制。總之英國民事之訴訟機關，大概有州法院，高等法院，上訴法庭，及貴族院諸級。

貴族院之如  
法院一般

貴族院在實際上，可謂不列顛與北愛爾蘭之最高法院。但上訴案件，自不能由院中七百餘議員審判之，而審問之者，為法律議員七人，即一司法大臣，及六上訴議員是也。此七貴人，雖皆係貴族院議員，但其爵位無靈世襲；司法大臣乃貴族院之主席，並為內閣閣員，其餘諸上訴議員（或普通謂之法律議員），皆終身之職。此等人，自必係負有高等法學智識之人，非著名法官，即著名律師；其所以敕封為終身貴族者，欲其為貴族院全院服務，而此等法律議員，開會時常以其數人之意見，代表全院，絕非委員會之性質；彼等之於上訴案件，不僅係建議性質，並直接加以裁判。

樞密院司法

委員會，一  
特異法庭也

除貴族院諸法律議員外，吾人又須特別注意另一最高法院，此即樞密院司法委員會。亦係印度，愛爾蘭，及諸屬地殖民地諸法院，及英格蘭教會法院各上訴案件，最後裁斷機關，故其權限，極為廣闊，但照普通詞意而論，此非法庭。其中委員為貴族院中之現任司法大臣，前任司法大臣數人，法律貴族議員六人，樞密院首席樞密官，與其他樞密官數人，以及印度與其他屬地中高等法院所任命之法官數人，總計審判官人數，約二十人。但其事務，實由司法大臣與諸法律貴族議員，會同該海外屬地法官處理之；會同一節，實不可少，蓋司法委員會所接受之上訴案

件，其中不僅解釋習慣法，而且引用各屬地，如印度香港法屬加拿大馬爾太諸地法律上之條文，故非有此等海外屬地法官爲之協助不可。

#### 此權限之根據

樞密院司法委員會之性質，並非一法庭，其對於案件，並不判決，僅對於印度加拿大以及其他屬地法院之判詞加以「可」「否」，薦之君主；每判詞之結尾，必批以諸勳爵先生，必將奏請皇帝陛下，如何如何。惟該委員會之意見，無不爲君主所採納，故在事實上，即與最後之裁判無異；大概發一院令，即將意見變成裁判。夫諸海外屬地上訴案件之所以呈請批准者，又以古代「君王超出法律，可棄置司法判決」一原則尙未完全淘汰之故。按此原則，在英格蘭本部，久已廢止；英格蘭正式法院之判決，君主已不復能用院令棄置之，惟在印度以及海外屬地境內，君主在司法上至尊無上之一說，猶然存在。

#### 其手續

故例如加拿大某訴訟者，不滿於其當地高等法院之判決，而其案件又在可以上訴者之列，則此人便可呈請「其君王」爲之重伸公理；君王接受呈文之後，交之樞密院徵求意見，而樞密院即將此事交司法委員會辦理；司法委員會審問兩造之辯論，然後呈請君王批准與否。按屬地之請求國王重伸公理，其手續在理論上，即係如此，但實際上簡單得多。呈文直入司法委員會，而此委員會之意見，實際上即係最後之裁判，裁判之後，訴訟者無可再行上訴，故司法委員會在其權限內，乃一最高法院。且其所包括之範圍殊廣，在司法上管轄三萬萬餘人西自蒲辣位至范古佛，南自新嘉坡至

巴佩道斯，靡不在其管轄之中，故此委員會，實則可謂不列顛聯邦共和國之最高法院。

並非所有案件皆可上訴

雖然，諸屬地上之案件，並非皆可向倫敦上訴。加拿大，澳大利，與南非洲之案件，必須得該當地高等法院准許，方可呈上；在實際上，加拿大之高等法庭易於准許，而澳大利南非洲則往往不予批准。至於愛爾蘭自由邦之上訴案件，往往發生糾葛；愛爾蘭當局堅請廢除此種上訴權，至今尙未實行。其他如印度與英屬所有殖民地，除非先得司法委員會許可，否則不能向倫敦上訴，惟司法委員會對於刑事案件，罕予准許；至於民事訴訟，其准許與否，則視其案件之性質與重要為定。惟有些案件，有上訴之權利，蓋即司法委員會前曾予以接受者，且此等案件上訴時，可無須獲得當地高等法院之准許。所有此等屬地，無不願廢除此上訴階級，但英國並無徇願之意。

英國司法組織上與程序上之數特點

一、法官任期之永久

英國法院之組織與程序，有幾種特點，必須說明。蓋此種特點，與其榮譽，極有關係。美國之有名律師與法官對於英國法庭所藉以執行裁判之性質獨立，處置迅速，及態度公正諸特點，常致敬慕之意，而英國法院中諸法官職位之所以絕對獨立者，其中有一原因，即以此等法官皆由國王任命，職位終身之故；英格蘭及不列顛之其他部份，皆無所謂民選法官；即愛爾蘭自由邦，其憲法別出心裁，亦不摹仿美國諸邦，採取此制。按民選法官一事，結果必將使法院變成政治化，使法院易受政治影響。英國之採用任命法官原則以保持法院獨立，此舉一些不差。英國法院中除法官外，其他職員如會計員，與書記等等，亦皆任命，不以選舉

，而任期永久。

## 二、事務之迅速

英國司法行政上之第二種特點，厥為迅速。英國之司法程序，驟然觀之，亦並不簡單，且有些古拙的形色，雖無用處，仍保存其間，然無論何人，皆知案件之在英國法院中進行，較在美國迅速得多。此大半因為英國法官，皆富於法學專門智識；而亦以無剛性憲法之條文，管理人民法律上之權利。英國法院，不准律師應用詐誘，延宕，吹毛求疵等手段，如美國律師之得自由用者。英國法官有權管理法堂，棄置案件，並若覺案件無上訴之充分理由，可拒絕訴訟人請求准許上訴。且英國高級法院，並不因專門學識上的錯誤，而推翻低級法院之判決，蓋英國法院重真義，而不重辯論也。

## 三、律師程度之高尙

又英國律師之程度高尙一點，亦足歸功。英國有兩種律師，曰狀師與辯護師（*Solicitor and Barrister*）。狀師與當事人有直接關係，為之代作呈文，惟作就後，並不親自代呈法院，此事由辯護師担任；辯護師乃提呈證據之專家，其職務即凡事齊備，出席法院。如此之分工合作，其結果能使案件較之美國準備精細，提呈周到；美國案件之準備與提呈，乃由一個律師擔任，而往往兩不得當。蓋準備案件必須忍耐，謹慎，精確，詳密，一言以蔽之；須有搜集之才；提出案件必須庭規熟悉，思想敏捷。答問機警，一言以蔽之，須有辯論之才。美國律師專一長者有之，兼全者甚少。

## 四、英國陪

英國司法行政的第四種特點為謹慎，而陪審制即為防止法庭濫用職權之工具。英國

審制行之適  
中 (The  
Middle  
Way)

乃陪審制之發源地，首先將大陪審官與普通陪審官，變成正式審判之人，而陪審制至今除最高法院與最低法院外，不列顛帝國法院中，無不採用之。凡遇嚴重罪案，及民事案之涉及重要問題之時，被告可請求陪審官陪審。且嚴重刑事案件，其證據必須先提呈大陪審官，由大陪審官發給訴訟狀，然後方可審判被告。但陪審制不應用於不重要之民事訴訟，故其事務並不過於紛繁，以致事忙之市民，尙不視「當選陪審」爲一種負擔，設法避免之。美國陪審制，則如在烽火之下一般，蓋所管事務過多，陪審官負擔過重。大凡制度不論其如何優美，過於發達。必致失敗而後已。

五、無所謂  
亂弄證據

英國法院中最爲動人注意之事，即係審判公正。決定案件者爲法官而非律師；辯護師深知「亂弄證據」之不容於法庭，故作事端莊謹慎；不使法院成「炙食房」。美國律師見英國一謀殺案件，自始至終，祇一星期，且許多證據，皆已審查，不勝驚奇；此案若在美國，則選擇陪審官，便將費去一星期時間。英國法院確守時日，無久宕之事；久宕在實際上無異於否認。確守時日，容或將使判決不公平，但其不公平，較之律師可自作主張之法院，則又少矣。

六、英國無行  
政法院之設  
(Administrative  
Court)

英國司法制度之最後特點，亦足記述，蓋以此與法國，適得其反；此特色爲何，即英國無普通法與行政法之分，普通法院與行政法院之別。法國政府官吏，若以公事牽及法律問題，則不受普通法院處理；蓋有涉訟，則將訴於特別法院，此特別法院，即名曰行政法院，其中有特殊之程序。英國習慣法上，則不承認政府官吏行爲與平民行爲，有甚分別；英國國



民中，其不受普通法院處分者，惟君王一人而已，其餘諸人，若經涉訟，則此人必須表示其所行動並未違法，否則其個人將對於其所犯之法負責。陪審官在普通法庭中，審判政府官員之時，對於公民權利，特別注重；且以爲因爲此點，英國法制自當列於大陸各國之上。

### 有裨益乎

但英人於此不能自命優越。法國之行政法制度，並未剝奪其人民如英國人民所享之基本權利。英國人民固能在普通法院控訴政府官員，而法院判決固或准其獲得賠償，但此亦對於人民未必實惠，除非官員個人自能出此賠償之費，但在事實上官員往往不能出此。法國人民，若欲控告其官吏，誠必須提出行政法院（在某種情形之下），而行政法院誠專爲此而設，但其對於人民並非不公，若此人能得賠償，法庭必使之獲得，蓋負擔賠償者，乃政府而非官員個人。故吾人若根據官員濫行職權。若何而能使被侵害之人獲得賠償一點上着想，則覺英國之無行政法制度（美國亦如此），亦未必一可慶之事。此問題待後章述及法國司法制度時，再當詳細討論。

### 七、英國

#### 之違背憲法觀念

現在須將英美兩國，法理上之最不同一點敘述出來。美國人士，對於何謂違背憲法之違背憲法一點，熟悉異常，而英國法院中完全不知。英國法院從不宜稱某條某條法律，違背憲法，蓋國會之所作爲，不論高下，法院皆不得廢置之，不論此法律違背大憲章，人權說帖，出狀令，人權條文，國會法案，或其他重要法典之規條，法院皆不得廢置之。凡法律正式制定之後，即永久存在。故英人若說國會某事違背憲法，其意不過謂此事與某種舊習俗略有抵觸，而並非謂此事在

法理上不能成立，亦非有希望其不成立之意。惟此乃不列顛本部之情形，至若愛爾蘭，印度及英屬各地，其國會所通過之法案，則可稱爲違背憲法，如美國之意義者，蓋以愛爾蘭自由邦，印度，加拿大以及澳大利其立法機關之權力，皆有限制。

八、無正式  
名文保障人  
民權利

美國人民向來著重憲法上之權利，例如言論自由，出版自由，身體自由，信仰自由，以及其他中央政府所給予之種種權利。英人在此等意義上，則無所謂憲法上之權利，而亦無一條權利之條文，爲國會立法權力所不能侵害者，假使國會准許國家得無相當酬報而沒有私產以作公用，無一法院可干涉此事。惟英國人民雖無此正式名文之保障，但亦無所損失。其權利，則有政府之古代習俗陳例爲之嚴密保障；此等習俗陳例，比諸紙章所寫的文字，反有實效。言論自由，出版自由，信仰自由，以及其他人民權利，皆根深蒂固，有關於國脈，國會在承平之時，雖其權力至尊無上，但亦不敢略逾。

習慣之勢力

法律而不根據習慣，其價值若何？政府成文的命令，必須有一國之意志與人情爲之後盾，否則無足重輕，例如一七一九年之法國憲法，其表示保障出版自由，思想自由，集會自由等權利，至爲肯定，但其時之法國人民，真如戴雪教授所謂：「人類史上，人民權利之最無保障，厥唯法國革命時，謂之無權利亦可」；又如今之墨西哥憲法上所規定之人權條文，竭力效摹美國，而關於下級人民之權利，包括無遺，但此等莊嚴之保證，何嘗遵守，此盡人所知者。又如美國憲法上有

一規定，謂凡國民，不得以其種族，顏色，或曾作奴隸之關係而剝奪其選舉權，亦等於一紙空文。

習俗之保

障權利，

勝於法律

人民自由，根據習俗，可獲得幾種利益，若根據法律而定則不可得。蓋法律與憲法

，在修詞上，必須簡要；夫修詞簡要，即使憲法變成剛性，而及遇緊急之時，則非遠過

即遠不及；最難的是，既欲使人權條文在文字能包括保障人民之意思，而又不使之濫用

，蓋言語自由，出版自由等權利，皆不能用無限制之字以規定之。新德意志憲法之起草者，因此竭力將

此等權利廣義規定，而附帶言明，得有例外；按此規定，雖其表示方法與英國不同，但其編制與英國何

異；英國人民之基本權利，皆由憲法上之習俗廣為規定，惟國會遇必要時，對於此等習俗之全部，或一

部份，得加以「例外」。故所謂國會「高等法院」一言，並未失去其本來意義；國會高等法院，乃全國最高

法庭，用以解釋英國政治所根據之習俗，並應用之，更變之。

歐洲各國政府 上卷

## 第十六章 地方政府與都市政府

勃萊斯登謂：「英國之自由，尤須歸功其地方組織，蓋自撒克遜朝以來，英國人民在鄉里中，卽知其義務與責任」。

### 地方組織之重要

語云：「民主政治，有教育上之價值」；稱譽民主政治者，喜譽之謂能啓迪人民。但民主政治教育上的價值，大半視乎地方政府之性質與精神如何而定。英美兩國之州市鎮，及教區，皆人民之基本訓練機關；人民在區會議及鎮集會中最易學習地方自治之道。地方自治之道，須先知如何治理鄰人，或如何爲鄰人所治，然後方可治理遠方之人，蓋地方愈遠，政務愈紛繁困難。此所以英諸國家之自由權，比之拉丁語國家，基礎厚實，而英美兩國之地方組織，比諸歐洲大陸國家更爲民主化；根基鞏固，自由範圍廣闊，其所以若此者，大半皆由人民政治智識程度所致。

### 英國地方組織之來原

英國之地方政府制度，乃演進的結果，其大半皆無計劃。當撒克遜時代，有所謂郡，百家村，鎮與市邑，皆各有其地方組織。及諾爾曼入主之後，郡變成州，百家村無形取消，大半歸入諸侯手中，變成諸侯之采邑。惟市邑則後來卒獲得自由權而變成領有憲章之都市。同時有一新地方行政組織，得了教會的幫助，實際上代古時城邑而起，其地位結果亦有相當的重要，此謂何，教區（Parish）是也。每區區民自動集會，由祭司（Priest）爲主席；其初教區集會，專爲解決教會事務

而設，但後來亦漸執行區內民政事務，而此爲新英格蘭諸殖民地土鎮議會之先鋒。

中古時代末  
之地方區域

所以英國在中古時代之末，尚有三大種地方行政區域，卽州，市，教區便是。州中之行政事務，皆委諸數人手中，此數人名謂保安官，其職務卽前保安官所掌理者，惟在事實上，却便於監督純粹民政事務，如築路，造橋，維持秩序，救護貧民等等，而此等保安官，皆爲君主所任命。至於市邑或領得憲章之市鎮，則大半由一嚴密團體治理之；最初市中所有自由人，皆能間接參政，惟其人數漸少，馴至祇極少數的居民，得參予本市官吏之推選。每市官員，約有市長一人，參事數人，以及普通參議數人。

上節所言，卽都鐸，斯圖華，漢諾弗諸朝地方行政組織之大略情形；而此情形，直至十九世紀，實際上方始變更。當未變更前之長時期中，固有的民主精神，消滅不少，惟地方自治的精神，從未完全蕩滅。斯圖華朝，國王曾廢止國會，國內無普選者多年，但地方選舉，依然如故；市邑與教區中之自由人與稅民，仍得推選官員，因使英國的民主精神不死。

實業革命  
之影響於  
地方組織

地方政府在十八世紀末，實業革命變更社會之前，其所作之事，尙稱完善；輿情對之，並無大不滿之處，但及工廠制度發明，社會情形大變之後，所有地方政治組織，遂覺陳舊，而新的工業化鎮邑，相繼產生，蓋毛織工廠，能使舊的市邑復新，不數年間，

市民人數倍而又倍。

### 新地方區域之產生

此等工業繁盛之區域，隨即要求改良警衛，道路，以及衛生，而其所要求，類皆舊地方組織所不能供給者，因此紛紛向國會請願；國會不將舊組織撤消，而僅添設些新的行政機關，又劃定若干地方，為改良區域，或包括數市邑，或包括數市邑之一部份。凡公路與衛生之改良而為市長官所不注意者，概由該改良區當局担任之。又其時教區向所管理之救貧事項，因民衆不滿意，遂有貧民法協會之設，其中以民選官員（謂之保護官）主持之。夫添設地政改良區之一舉，為英國十九世紀初地方政府進步中最有意義之一特點，而此又適為一世紀後，美國今日地方政府進步中最有意義之一特點，豈非巧乎。

### 地方區域中之混亂

但添設地方改良區一事，結果使地方上的區域，官吏，以及權限，大為混亂。官吏有保安官，監督，保護官，教會委員，教會辦事員，市長，參事，參議，以及十二種的委員會。捐項則有市捐，貧捐，學校捐，衛生捐等等，不時加諸貧而無告的稅民身上。據一八八三年之統計，其時全國地方上之官吏，共有二萬七千人之多，而地方上人民所負擔之捐項共有十八種之多；地方上之權限，皆已根深蒂固，不可驟遷，而國會實不願意從事改良地方政府，其情形與法國議會在一七八九年時相同。英國國會對於改良，向不願從頭至尾，一舉即就，蓋英國習慣上，喜用演進方式；若一舉即就，則與此習慣不符，故對於地方政府之改良，依舊用謹慎的態度，零星更動。

### 改良之年代

國會之改良地方政府，乃以各市邑着手，以其需此最殷。國會先加以精密的調查，

然後於一八三五通過「都市自治團體法案」(Municipal Corporations Act)，遂使各市邑(或城)立下地方政府的大概規模，保存至今。其後不少年，國會進行州政府問題；一八八八通過之「地方政府法案」(Local Government Act)，對於州政大加改造，其最顯著一點，乃將行政權由保安官手內移至民選的州參事會中。國會最後於一八九四通過「區參事會與教區參事會」法案(District and Parish Councils Act)，取消各種特殊區(如公路葬埋衛生及地方改良諸區)而代以新式而統一的地方區；此等新區名謂都市區與鄉村區。

### 三箇改良的標識

因此一八三五年，一八八八年，一八九四年三法案，為地方政府之三個改良標識。經此三條法案，舊的市政制度，全已改良，但此三法案之本身，亦曾屢經修改；並在此一百年中，國會對於地方政府之各種特別狀態，又曾通過許多重要的法案。

### 地方五區

現在英國共有五種新而大的地方行政區域，曰州，市，都市區，鄉村區，與鎮。至於地方政府之劃分，大概如此：全國先分若干行政州，州之中，又有都市區與鄉村區，前者較後者人烟稠密；此兩種區域為處理附近事務起見，又分市鎮與鄉鎮兩種。市者即領得憲章之地方，其大者名曰特別市，蓋其範圍內之行政事務，與行政州實無差異。至於倫敦，則獨有一特殊的地方政府。

### 一、州(County)

州，乃英國地方行政之最大區域，惟英人所謂「州」，指兩種地方區域而言。第一種乃英格蘭「地理州」，此係撒克遜時代「郡」之後身，其原來疆界未曾更動，此等州全



(甲) 舊州

英格蘭共有五十二個，而自一八八八年起，即不成爲地方行政區域，但仍爲國會議員候選區；又爲司法行政區，其中有執行官保安官兩種司法官吏。又爲英國軍事組織之單位，每州設守備將軍一人，而此職位，已完全成爲榮譽性質，又有軍事奉行官一人，亦係閒職。此等州中，無所謂州參事會或其他統治機關。

(乙) 行政州

一八八八年之地方政府法案，產生六十二個行政州，其疆界略爲不同。此法案又產生不少特別市；所謂特別市，即凡在行政上地位與州相等之市，其意若曰，凡特別市，皆不受制於其地理上所隸屬之行政州。

行政州之統治機關

「地理州」之官員，無團結之規定，而行政州則係一合作地方。其統治機關，爲州參事會，其中有主席一人，參事 (aldermen) 數人，參議 (councillors) 數人，州參事會之職務，即承襲一八八八年前委任保安官所有之種種行政職務。夫保安官之取消者，並非因其辦事不當；其辦事且極有效能，祇因此廣大的職責，不當復交之於與人民無選舉關係之官吏手中。

州參事會 (County Council) 之如何組織

州參議，乃由選民直接選舉；一州分若干選區，每區選舉一人，任期三年，選舉資格，與前章所已述之市選舉規定相同。參議人數之多少，以該州人口衆寡爲轉移。州參事會中第二種成分爲參事，參事不直接由選民選舉，而由參議推選之。參議當選之後，遂即推選參事，其人數爲參議總數六分之一，假如該州參議爲六十人，則推選參事十人。至於參事之人選，參議得不論

舉其同儕或外界人士，皆無不可。參事任期六年，倍於參議，惟每三年改選一半。參議與參事，同出席一個團體，而其票權相同。至於州主席，即由參事與參議開參事會推選之，大概即於其本團體中，推舉一人，但未必盡然。

### 參事會之職權

州參事會，普通每年開會四次；其職權廣大而斑雜。凡監督鄉村區參事會之工作；負責修路築橋；對於州中警政，亦有相當責任；維持育嬰堂，感化院，工業學校，以及其他地方團體；以及維護養老金制度，皆其職權，此外又係州中主要教育之當局者，又有徵收州中捐稅之權。凡此種種事務，大半皆由常置委員會辦理之，如教育委員會，公共衛生建築委員會，財政委員會，養老金委員會等等。

### 委員會及官員

州參事會及其委員會，往往祇着重於一般的政策問題，而對於行政上的例行公事，無甚直接關係。例行公事，乃由參事會中諸長官之常務幕僚担任之，而此等幕僚之選擇，皆不根據政治作用。其中人數，有州秘書長，財務長，測量師，（担任公路建築事務）衛生官各一人，及其他辦事人員，而皆由州參事會選擇，無文官制度為之保障，參事會得隨時加以更動（除少數例外）；雖然，事實上常務辦事員之選擇，必視其才調技能為標準，而其撤退，從不因政治上之原故。英國國政之效能卓著，與美國有許多地方之著名不稱職而耗費，適成一反比例。其原因大多由於英國國政，皆託付於以才能為標準而選擇之之辦事人員，而不託付於玩弄政治手段以求職位不斷之人。

英  
美

關於州政府，英美兩國，又有一大不同點而值得注意者。美國之城市，即已變成都市，往往仍係其所隸屬之州的一部份，而州當局對於城內各種事務，頗有管理之權，大概凡大路橋梁之建築與保護，契據之登記，監獄之修葺，及貧民之維護等事，皆在其管理之中，但反而言之，州屬於市，則市無此權限，例如紐約城其周圍廣及五州之全部，或大部份，但其都市當局，無管理州政之權；不特如此，且五州之長官，仍有管及城內之權，又相芝加哥市佔據可克州五份之四，但仍屬於該州；該州長官，仍係芝加哥行政上之主要人物。美國州市權限上之重疊，竟產生不少衝突及無謂之結果。

州與市  
之劃分

惟英國凡市或城，其人口達到相當數目者（五萬人或五萬人以上）即脫離本州，而自成爲獨立行政州，即所謂特別市；特別市並不設立州參事會，而其職務即由其都市參事會担任，惟擴大其職能而已。英國地方制度，不採取美國式的雙層效能，亦不若美國州市間之多衝突，雖然，英人自視傲然，最近設立一欽命委員會，研究地方政府全部問題。同時美國現在大城市中（例如蒲斯頓與舊金山），亦有將州政市政合併爲一，類如英國方法者。

一、鄉村區  
(rural district)

英國行政州中之鄉鎮，現在併入鄉村區；每鄉村區設一參事會，由選民選舉人員而組織之。此等參事會管理衛生，水料之供給，及公共健康諸事項，而對於公共健康一點，尤爲注意。此外又管理小的道路，發給某種執照，及兼辦各種雜務。英國鄉村區中之普通情形，與

美國中西各邦之各鎮市相似，英國現將成一無鄉村之國家，以致鄉村區之重要，亦漸消落。

三、都市區  
(Urban District)

行政州中，不論任何一部份，祇須人口漸多，（於是特別須要衛生，水料供給，康健保障等事）州參事會即有權可使之一都市區。都市區成立後，其中居民即用選舉方法，組織都市區參事會，其中參議，至少每鎮一人；區參議會中無參事，惟其主席亦由會中自舉，如欲推舉會外人，自無不可。都市區參事會之職權頗多，如：管理小公路，建築，衛生，公共健康諸事，又辦理發給執照事項，其權力，較諸鄉村區參事會，似乎廣大。

四、市 (Borough)

現在須討論英國「市」之組織及其職務；市者，乃國內領有市憲章之都會區域。英國現共有三百餘市，自幾千居民之市，直至大工業區域，如孟威斯脫，利物浦等等。市中祇設一個政治機關，即市參事會（普通謂之市鎮參事會）；市參事會中，有市長一人，參事數人，及參議數人，參議乃由人民直接選舉，任期三年，大都市則分若干分區，而參議之選舉，即依照分區規定而行。凡欲當參議候選人者，祇須有選民十人之推薦；而選舉時，採用秘密投票制；票上不書明候選人之黨派。票上不書明黨派者，並非謂市選舉無所謂黨派；大市之中，黨派界限，雖不若國會選舉時之嚴密，但亦頗分明。近十年來，因勞工黨活動力之增加，市中競選比諸往昔，殊為激烈。

市參事會 (Borough Council)

市參議選定之後，即推舉市參事；市參事人數，為參議總數三分之一，至於人選，則或舉自同僚，或選自外界，皆無不可；凡參議之被推舉為參事者，其遺缺乃舉行特種

選舉補充之。參事任期六年，但與參議同席開會，無他特權；參事會中，不論參議參事表決時，皆祇有一票，不能獨異。惟參事以任期長，經驗多，頗能影響參事會，而其影響，就大體言，皆有益於斯會。

市長 (Mayor)

英國市長，乃由各本市參事會推舉之，換言之，即由參事與參議會合而推舉之；至於人選，不論舉於同僚中，或選自議會外，絕無不可；有時即選自外間，但亦不常時如此。市長任期一年，而得連任。市長乃參事會之主席，不論會議何事，皆有表決權，但在執行方面，毫無權力，既不能任命官吏，又參事之議決不需其批准，更不若美國市長之有否決權。英國市長一職，全係榮譽，不領薪水，雖有公費，但頗稀微。俗語常說，富的貴族，乃係最好的市長，蓋以市長一職，不重在善於執行事務，而重在社會上有地位；以上所云，適與美國市長的職務相反。

參事會之職權

英國參事會，實為市政之樞紐，凡地方政府中，無行政立法之分；參事會，即合併行政與立法權之機關，故市參事會之職務為規定法則，決定地方稅率，籌備及通過預算案，任命官吏，以及監督地方上之事務，如道路，警政，與火警，公共健康，衛生，學校等等，而此等事務，大半由委員會辦理之。例如警備委員會，即負警政之責；教育委員會，即負管理學校之責，惟此等委員會，大半無最後決定之權，僅將其建議呈之參事會，而由參事會決定之。

其中之委員會

外行與專家

故以外行管理市政一點，英美略同；其不同者，即英國外行之於專家，在工作時，

極爲接洽，且亦樂於聽從專家之言；參事會中之委員會，皆依賴專門學識者之提議而辦理事務，此可以參事會負責選擇專門知識人員一節而證明之。所有辦理行政事務之人，皆由參事會任命，其中包括市秘書長，財務長，警察長，市工程師，衛生醫官諸人，此即美國所謂各局局長是也，惟諸行政人員，既不若美國之由市長指定，又非由文官競爭方法而選拔。

市官吏之  
如何選擇

參事會之選擇辦理行政事務人員，祇須其本會認爲具有法律上所規定普通資格之人之資格考慮後，卽薦之大會，某人最爲適當；在事實上，大會必加以接受。且參事會不特得隨意任命官吏，又除少數例外，得隨意罷免之。蓋以英國城市中之辦理行政事務官吏，皆不依照文官制度而選拔，又其罷免，無文官制度爲之保障。雖然，此等人在事實上，皆係常務官吏，特無法律之保障耳。

無所謂分  
祿制度

由此觀之，參事會有罷免官吏之權，但事實上從不因黨派之故，而施行此權。參事會從不視市政府中諸職司爲行業，或戰利品，以分派與本黨黨徒；英國向無此惡習，而英人亦從不明瞭何以此等惡習能盛行於他國。英國市政府官吏，其職位之鞏固，一如人民之服務於私人經營事業者然；祇須其辦事稱職，此鞏固性永不變更。英國市中無所謂「分祿制度」(Spoils system)，蓋以選舉之後無祿可分。

英國市政之

任期永久，能使官吏對於職務精熟，又能使其在本部中，成一專家，此無怪乎其官

### 最優一點

吏對於行政上之勢力，既強大又堅固，而此種勢力皆於委員辦公室中表現之，外間絕不知道，故英國城市之政治形式，可謂以一批民選的外行作外表，而以精於之事務的任命官吏作內裏。總而言之，此種辦法，已使英國城市獲得一種最高的行政資格，而不使之作趨慕利祿者，追求特權者，或詐取事務者之戰利品；謠言謬語，極少發生，即警政局向為弊竇易生之處，社會亦罕加以攻擊。許多英人從前深恐勞工黨得勝之後，市政府行政聲譽行將低落，預料勞工黨參議，必將以行政職位委之私人，但凡此種種測度，皆未實現；辦理行政事務官吏之職位永久一說，至今猶存。

### 地方政府之與中央關係

英國城市中所有之自治權，究竟若何？一任其自己管理乎？抑將受中央政府之嚴格監督乎？若欲答此二問題，先須言明一事，大凡中央政府之對付地方政府，祇有兩種合理方法，非嚴格干預即任其自然。嚴格監督政策，歐洲大陸各國施行之（尤以法國為甚），而任其自然政策，或地方自治政策，美國在大體上即如此（但不恒然）；至於英國，則介乎兩者之間。州、市、及區當局，獨斷獨行，不受倫敦監督者，為時頗久。但近五十年來，中央管理權，次第發展，及至於今，其管理權，雖不及法蘭西或意大利，但已十分廣大。

### 中央監督權之由何施行

英國中央之行政機關中，其對於地方政府有監督權者，大概有六：如衛生部，內務部，教育部，運輸部，商務委員會，及諸電力委員，而此諸電力委員，係附屬於運輸部內。除此六機關外，其他各部，亦有相當的監督權。

英國中央政府  
管理各城  
市之步驟

英國中央監督權之所以發達，頗為有趣，並使美國獲得一先例，但美國知採取同樣的起點，而不知所以終止。英國中央監督地方政府之權，乃隨補助金，或國庫津貼，而同時發展。最先必為「希臘人送禮」，換言之，即中央政府允許撥給州或城市經費之一部份，然後立即加以監督，例如允許撥給城邑中警政機關經費之一部份，隨後立即派「警政視察」若干人出發考查中央津貼是否用諸正途，視察必尋得些弱點，於是第二步遂規定（如一九一九年之警政法案所規定）：中央政府對於城市警政之組織，警察之薪俸，服裝，養老金，及警察局之建築等規條，皆有制定與施行之權。此即係英美中央政府津貼邦政府，或各地方政府之普通情形。故中央政府之實賜，即視察，監督，管理，中央集權之先兆。

中央監督  
地方之主  
要機關

中央監督機關之中，以衛生部事務最多，蓋衛生部於一九一九年，接收所有舊地政委員會之事務，而同時又增以新的事務；現在衛生部對於貧民救濟法之施行，社會保險制度，地方行政區域之賬目檢查（市在外），某種地方借款之許可，以及公共健康等事，在大體上皆有管理之權。除衛生部外，內務部有監督地方警政之權，並負責視察工廠，鑛廠；教育部，則如名義所指，凡地方上受中央津貼之學校，皆在其監督之下。交通部則對於電車路，街市鐵路，渡口，碼頭，口岸，皆有監督之權。至於地方上電氣之供給，名義上係由商務部管理，惟以電氣廠，為市政府當局所經營，故實際上乃在衛生部管理之下；電力之供給，則由諸電力委員管理之。至若中央其他



各部，則工務公債委員會，與地方建築之計劃有關係；農漁部，與市場之管理有關係等等。總之中央政府中，至少有二十個機關，對於地方政府有監督的關係。

因此地方當局，不特與中央一部有關，並與許多部有關；而各部間所有之監督權，絕不規則分明；有些事務，兩部各有一部份關係，例如水料，商務部管理水力之發展，衛生部管理水料之供給。夫水力發展，乃工商業問題，水料供給，乃公共健康問題，在事理上，自應以前者歸商務部，後者歸公共衛生部，惟在權限上，若照此分配，則將含混，此與美國諸邦之將所有公共利益事務，統歸「公共利益委員會」監督一條原則，大不相同。

#### 監督之程 度若何

至於地方行政，直接由中央各部管理，則無此事。中央各部僅有告諭，視察，約束，准核與否之權。普通一般法律規定州，市，區各當局，經中央管理部之許可，除少數例外，得作任何事項，並規定中央該部為指導地方當局起見，得為之制定規章。凡地方事項，地方當局負舉辦之責；至於決定可否舉辦之權則操之於倫敦機關中，而地方對此「君權」，常生怨恨，但似亦無法可想，在現在環境之下，若一任地方自己管理公共衛生，貧民救濟，教育警備諸事，實際上有所不能，蓋此諸事項，就其本性而言，必須在相當程度上，全國一律，例如衛生固無所謂疆界，某地方盛行流行病，則其鄰區亦當担心，而今若任各城市各有衛生條例，豈不愚哉！凡由小邑變成大城，不論其地方自治之習慣如何強固，自必使中央增加些權力，美國即用此法，以增加中央管理地方之權；英國亦然。

英美中央管理地方方法上之比較

但英國中央管理之擴張，其步驟與美國今所襲取之步驟不同，英國中央對地方之管理權，係一種行政性質，並極寬柔。美國則係立法性質，因此極為剛嚴。英國的計劃，乃欲使中央機關，決定地方當局，某事能作，某事不能；美國的計劃，意欲以法律決定之，而不使中央官吏隨意指令。夫由中央機關或中央官吏決定，自較法律規定為有彈性，例如某條法律規定凡州委員，皆須設立與維持公共醫院，則各州委員一律照辦，無可通融，此合乎美國所謂「法治非入治」一原則，但在事實上各州之大小，需要，與問題各各不同；一律待遇，反使有些地方，感覺不公。英國既採用行政式的管理政策，則各州無須受法律上同樣條文之約束，而所有條文，乃各視其事務所需而制定。

試舉一例：  
美國之都市借款

關於英美兩國中央管理地方政府方法上之最大不同點，大概可舉兩個例證，使之益加顯然。先以地方借款事為例：美國許多邦對於各城市之借款，其數目，定有限制；其中有將限定之數目，列入邦憲法中者，有由邦法律規定者，總之皆不得逾越其估定價值百分之幾，而在此限制中，該城市儘可絕不呈請邦當局而舉行借款，但及借至此數，則立須停止。按此真係防止城市借款過度之一笨拙而剛嚴的辦法，使借款一事，在限制之內，輕舉易動，及至限制既滿，則又幾乎絕對不可；其結果，有些城市將此借款機會，用於不重要事之上，而及至限制數目既滿，則不待此事發生實效，必須停止。

英國都市借款無限制

英國則不然，城市如欲借款，其數目並無固定限制；但若不先經國會特別法令，或中央該管部命令之許可，雖發一先令之公債，亦屬不能，大概各種借款，多半必須向衛生部呈請批准。其手續係先由地方政府呈請借款，於是該部官吏不特稽察該城之財源，並研究其條陳適當與否，稽察研究之後，報告中央當局，於是中央當局決定許可與否。

再舉一例：都市所有權

再舉一例。美國有幾邦在法律上許可城市公有，及經營公共事業，如煤氣廠，電氣廠，及街市鐵路。又有幾邦法律上不許城市如此；即或許可其經營此等商業，亦屬萬分困難，且此等法律上之限制，並非因該城市無採取市有政策之理由而始如此，即有充分理由，亦不得通融。英國制度則頗為寬柔，蓋法律規定，祇須該城市已獲得中央該管部之許可，即可公有及經營公共事業，或擴充其固已所公有經營者。

何以英國方法不適用於美國

若以立法式的管理，以與行政式的監督相比，則其間不可以道里計；行政式的監督效能殊大，能達到其所需要之目的，並省去立法機關所費之時間，但不論其範圍如何廣闊，此方法不適用於美國政治計劃之下，蓋行政式的監督制度，必須行政向立法負責而英國即係如此；所有中央各部，皆係國會之代表，行政須向立法負責。惟美國各邦則不然，行政當局，並非立法機關之代表，不須向立法負責；行政官吏多由總督任命，總督又不受立法之控制；反而言之，立法機關又無負責代表，可委以政權，可責之以永久任務，因此美國邦立法機關將監督地方政府之權，

操之自己手中，而其唯一監督之法，即爲制定法律。英國之行政式的監督制度，廣爲人所稱譽，此誠足當之；惟美國既其全國政治組織，皆根據「衡制制度」而建立，則行政式的監督決不能行之。

### 英國中央 監督方法 之結論

著作家常稱英國之中央監督，係一種制度，實則不能謂之制度；無系統，不一致，由外而生，且時常局部更改，不若法國中央監督制度之以團結連貫見長。蓋英國素不採取剛性的政治原理，而其對於事物，在習慣上，向來主張任其自然，及至不復再能維持之時，然後始予以適可的修改。夫地方自治，含有濃厚的習慣性，而英人素來敬仰其習慣，故其對於地方自治，不主張改革；惟英人又崇尚實際，向不使情感阻礙進步，故又主張修改。於此，可用一句老話以形容之，所謂英人不願毀去舊屋，建立一新式之屋，僅修瓦補壁，添廂設牖，開窗塞戶，逐漸修改，十年復十年，直至過去舊有的模樣，漸次消滅而後已；由他人視之，或謂此不如毀去重築，一舉成就之爲佳，但此非英人之見解也。

### 倫敦地方政府

#### 三個倫敦

倫敦地方政府之情形，必須約略述之，蓋其有關於英國政治者，幾及千年。然倫敦究竟如何？普通美國人讀英國最後一次之人口統計，見其上記載云：倫敦城有一萬三千七百人，對於倫敦兩字，發生含混。現在照字面言，統計所載，並無錯誤，惟實則未必盡然，蓋所謂倫敦城乃倫敦之一小部份。倫敦州現有五百萬人，而倫敦都市警備區，其中人口，則在七百萬人以上，而

與紐約爭世界都會領袖地位者，乃倫敦都市是也。

倫敦城 (City of London)

至於倫敦城，不過現在倫敦之一古式中心點，其面積僅約一方里。其實體乃一市邑，在西爾脫時，此乃一鎮，至羅馬時，仍係市鎮，及撒克遜時，成爲市邑，諾爾曼時始成爲城而至今仍爲城。其舊疆界實際上仍未更動，而舊有市邑政治組織的模樣，亦至今無甚改變，現在城中，皆銀行，堆棧，及公共房屋，此所以住民僅有一萬三千餘人；但白晝街上行人，則以數萬計，皆有任務而入城者。

舊城外之衛星

倫敦行政州 (Administrative County of London)

倫敦城的四周，逐漸產出不少附屬市集，其組織如鎮一般，各自爲政，結果共有一百餘鎮，而此一百餘鎮與威斯德敏城聯絡，合成一大圓圈，此乃一八八八年前之狀況。一八八八年，政府爲徇要求起見，出而預問，合全部爲一都會，於是造成倫敦行政州，其面積約一百七方里；規定設立州參事會，權力廣大，用以爲此行政州中之主要統治機關。此後不久，倫敦州中分成若干市，各有一固定範圍之地方政府。凡遇英人單謂倫敦政府，而其前面不加任何形容詞，則其心目中，卽指州政府而言。

倫敦都市 (Metropolitan London)

最後須述及者，爲倫敦警備區，常名曰大倫敦，佔地約七百公里，其性質並非尋常都市，而專爲警備而設。其中無民選之統治人員，居民亦不合組成市團體。但人之居於此區者，常自稱爲倫敦人，而若將倫敦與其他人口中心的大都市作比較，則必舉此區以比。

倫敦城之  
如何統治

倫敦城乃該城中自由人所組織之合作團體；凡繳一基尼稅之人，其姓名即可列入自由人名單之上，故所謂自由人組織之者，換言之即由繳納一基尼稅者組織之。市中唯自由人有投票選舉之權，惟其投票國會選舉之資格，則與其他城市相同。此團體中有一市長與三個議會，所有事務即由此一人三議會辦理之。此三議會，（官場上正式之謂廳），即所謂參事廳（Court of aldermen），普通議事廳（Court of Common Council），與普通市政廳（Court of Common hall）是也。

吾人若欲解釋此三議會之如何組織，權力如何，則為篇幅所不容；所欲言者，即參事與普通參議，皆由各區選舉之，而普通市政廳，乃一全市集會場所性質。市中政權，多操之於普通議事廳中，而此廳賴其委員會以治理市務；但倫敦市長，乃由普通市政廳就先進參事而曾任州執行官者之中而推舉之。

倫敦市長，無獨立權，其職位僅係榮譽性質，彼不能任命官吏，亦不施行任何執行事務，惟於三議會開會時，出任主席，凡遇典禮之時，代表全市，並須開莊嚴的宴會一場，演華美的戲劇一齣，一以榮城市，一以榮人民，凡此費用，皆由彼一人担負。若市長當其榮任斯職時，尚未獲得爵士，則君王必賜之於任。市長薪俸頗優，（一萬鎊一年）但全部，或一大部份，皆用作公費。

倫敦城政之  
成效卓著

倫敦城政府，有許多中古世紀的奇怪儀式，故此乃一稀奇的時代錯誤。倫敦城，乃倫敦都市中一小塊地，而其中仍有所謂一基尼自由人，五基尼穿禮服者，此皆其變現

代都市民主政治之虞。雖然，倫敦城治理殊佳，公共事務上毫不陳舊。市中地價既已大漲，其稅率自頗低少，人民對於此點似極滿意。但此大倫敦之古舊中心，仍係改革家之對象，視之若州中贅疣。夫以此一方里，爲全歐最富饒之區，乃於倫敦州無所貢獻，其地方稅項僅用之於此疆域之中，此改革家之視若贅疣，亦必然之理。

#### 倫敦州之 如何統治

倫敦行政州，乃由州參事會統治之；此參事會中有民選參議一百二十四人（其中一百二十人，乃由州中六十個選舉區中選出，其餘四人，由倫敦城選舉之），又有參事二十人。參議乃由人民直接選舉，三年一任，選舉資格與他市相同；參事乃由參議，或就其同列中，或就其團體外推舉之，任期六年，每三年更動一半。是以倫敦州參事會中人數，共一百四十四人，開會時參議與參事共同出席，票權一律；每年合舉主席一人，於是總數遂爲一百四十五人。主席不論舉自團體內外，皆無不可，主席極少連任，事實上每年必選一主席，且向例此人總選自參事會本團體中。

#### 州參事會 之選舉

倫敦州參事會之選舉，除歐戰時停頓一次外，無不激烈競爭。倫敦州政治上共有三黨，自名曰都市改良黨，進步黨，勞工黨，實則乃中央三黨之分枝耳，市政改良黨黨員，在中央政治上，多屬於保守黨（統一黨），進步黨黨員，屬於自由黨，有人常謂中央政黨，並不參預倫敦選舉，由狹義言之，此說誠然；抑無論如何，在勞工黨未興之前，此說不謬，但由廣義言之，中央政黨，對於倫敦選舉，從不放鬆，而近年來更形緊張。現在英國中央政黨與地方政黨界之一致，與美國中

央政黨之於紐約或芝加哥相似。

倫敦州參事會之職權

倫敦州參事會所有之職權，範圍頗廣。其對於大溝渠，溝渠處理法，火警，小溝渠，以及橋梁（除城中在外），有絕對主權。此外又管理路政之進步，惟此乃都市應有之權，蓋管理路政，雖常由國會授予特權，令之奉行，如「王路」之重建即係如此，但管理倫敦普通道路（除泰阿士灘路在外），皆不在州權限之內。又參事會經衛生部之許可，得制定衛生條例，但實行此等條例者，則多半為各倫敦市之當局（參見三〇九頁）。又其對於市鐵路之建築與經營，權力頗大，且得隨意施行之。又担任大建築之計劃，如拆毀破陋區域，建設工人住房；又負責維持倫敦公園（除君主公園在外），與設備公共運動，又在大體上可處理教育事務，包括初級學校，高級學校，及專門學校在內。參事會又有一批雜務，如發給戲院執照，制定公共寓所之章程並視察之，執行營造法，以及維持災難團體。

收入

上述諸事，無不需錢，而州參事會之進款，有三大來源。中央政府在某幾種事務上，給予補助金或津貼，此乃一種來源，而有些進款，來自市場稅，房捐，業務之酬費，以及各種繳納，但進款之大宗，則為賦稅，即地方稅。此等賦稅，凡都市幾無不發給憑證而徵收之，換言之，即徵收一種賦稅，用以分給州與市，州參事會市參事會，各得其份。倫敦州參事會凡遇悠久性的改良事項，則有借款之權，而此等借款，往往先由國會頒予特種法令，然後舉行。



州主席及其  
常務官吏

倫敦行政州不設州長，亦無與州長類似之官。州參事會中有主席一人，但彼非行政長官，僅於參事會開會時充作主席，而無其他權力。參事會本身即係一行政主體，但以行政事務，自不能由此一百四十四人之團體執行之，故將所有事務，託付與十八個委員會；又將其職務一大部份授與常務官吏。州中常務官吏人員，為數甚多；此等辦事人員，從前向由參事會隨意任命，直至近年，方始不同，蓋高級官吏，仍由參事任命，而低級官吏，則根據文官競爭方法而甄拔之。

倫敦市

前曾言之，市參事會，亦有參預倫敦地方政府之份。倫敦行政州乃聯合諸邑而成，當一八八八年倫敦州產生之時，疆域中共有一百餘個鎮與分區，各有一小民選委員會，但遇重大問題發生，即無從處理；當時人無不感覺有合併各小區為一大區之必要。但直至一八九九年，國會方贊同此計劃之細則；是年國會通過「倫敦政府法案」，規定凡在州以內之土地（倫敦城在外），合併為二十八個市；此等市之大小，甚不整齊，蓋欲維持各鎮舊有之疆界。各市設一地方政府，其中有市長一人，參事數人，與參議數人，此諸官員，聯合開會，遂為市參事會；參議乃由市中選民選舉，而參事與市長皆由會中推選。凡市中選舉之資格，推薦與選舉之程序，及組織上之其他帶帶條件，大致皆與國內普通市相仿。市選舉之競爭，亦有黨派，其界限與州中競選時之黨派界限一致；近十二年，市選舉中之競爭最激烈者，皆勞工黨與其政敵之爭奪。

### 其職務

市參事會之職權，比諸普通城市參事會較有限制，大概為監督地方上市屋之建築，道路之補砌，電力及街市清潔等事；又開導與維持小溝渠；執行衛生之規定；又代担任建築工人房屋，而有些市中其工人房屋，規模極為廣大；又監督公共浴室，洗衣場所，公共圖書館；管理公共墓地。市參事會又有創辦電力廠之權，並可佔有之，而二十八個市之中，大半無不行施此權。市參事會經衛生部准許，可將州參事會之職權，轉些過來，反之，州參事會經衛生部准許，亦可如此，但以雙方皆不願損失職權，故極少轉移之事。

### 倫敦市政制之如何施行

總而言之，倫敦市政府之制度，成效頗佳，惟近年來，外界各方，備加批評。其辦事有不少過分之處，其中有大為稅民所怨恨者，有損喪行政標準者。凡此情形，大概原因很多，如州參事會與市參事會責任之分開；又如難以引起市民對於團體有積極精神，而此等團體殊小；又如居民之缺少調劑。為說明最後一原因起見，必須知此諸市中，有些住滿了倫敦的貧民，有些皆富有之人；社會上人士，紛紛作不平語，謂貧市需要超過供給，而富市進款多於開支，因此要求各市的徵稅全權必須均分，然後方可支配平均。

### 都市警備區

州參事會與市參事會，對於倫敦之警備毫無關係，惟倫敦城中，獨自警備。至於城外大範圍中，則有都市警政之組織。倫敦都市警備區，其範圍包括倫敦州全部，及其他數州之一部。區中之長官，乃一警政委員，君主任命之；任期無定，惟視內務部之寵渥為斷，委員之外

，又有幫辦委員三人，皆由君主任命之。都市中各級警察，共有二萬人以上，爲全世界最大之警察隊，但此大團體之經費，較諸紐約城警察局中之用途殊少，大概祇得其半。警政委員對於組織與訓練，握有全權，惟財政方面，則有一監掌官，此人亦君主所任命，而負責担任警政分局之設立與管理，契約之判斷，糧食之購買，以及其他除去維持法律與治安以外之事務。

凡以上所述之長官，乃治理倫敦三部之主要人物，但僅主要而已；有勢有權者，尙不知其數。以重要言，州參事會居首，而市參事會却亦不可藐視，其職務之於人民，似更便利。世界都市政府中，倫敦情形最爲複雜，至於當局之多，權限之闊，倫敦遠過於紐約、巴黎、柏林，但倫敦係一驚奇區域，（英人六人中必有一倫敦人）欲求其政治組織簡單，殆不可得。

歐洲各國政府 上卷

## 第十七章 蘇格蘭與愛爾蘭

勃克謂：「鄙意不列顛與愛爾蘭之關係密切，對於兩國安寧極爲重要。總之愛爾蘭除與不列顛接近外，別無他法；所謂別無他法者，即無合理之法」。

### 蘇格蘭

#### 蘇格蘭之最初情形

蘇格蘭當羅馬侵入不列顛三島之時，其土地亦如英格蘭之爲西爾脫民族所佔據，但羅馬未曾侵及三島之北部，而蘇格蘭從未作拉丁帝國之屬地，及撒克遜橫海而來，亦未嘗克服蘇格蘭。後來其南部低地，雖爲撒克遜人所開拓，但高地仍爲西爾脫民族所佔據。同時其各種小部落遂漸併合，變成一帝國，以愛丁堡爲首都；且議會制度亦逐漸發展，與英國之議會制度相近。

#### 中古時期之蘇格蘭

在諾爾曼侵入前，英格蘭之撒克遜朝，曾宣稱英格蘭爲蘇格蘭名義上之保護國，但此宣稱從未實行。及諾爾曼朝，當其初來時，對於蘇格蘭不問不聞；惟及一二八六年，蘇格蘭以王位繼承問題發生糾紛，英王愛德華一世擔任解決之責，乃促成兩國爭執，愛德華率衆侵略蘇格蘭，侵略得勝，蘇格蘭遂受制於英格蘭君主統治之下。惟統治時間甚暫，蓋以英格蘭隨即與法蘭西開戰，蘇人乘機而起，企圖推翻英格蘭之管理；經過長期奮鬥，結果蘇人在巴諾盛告捷（一二一四年）乃使蘇格蘭王國恢復其固有之自由，惟英蘇惡感，並未消滅，因此在後三百年中，兩國間常有衝突。蘇格蘭

見其勢力既不若英格蘭，自當以聯法爲事，於是常聯合法蘭西與英格蘭開戰。

一六〇三年  
蘇格蘭與英  
格蘭之王室  
合併

自中古時期以至近世紀之間，蘇格蘭竭力保持其獨立地位，英格蘭與蘇格蘭兩國王室，互爲婚媾，關係密切，惟新郎新娘類非王室嫡支。後來一六〇三年依烈薩伯女王死後，都鐸族中無可繼者，於是山蘇王繼承，而蘇人見其王查理六世承襲英國寶祚，不勝欣幸。查理六世入威斯德敏宮，改號查理一世，稱制英國；遂首創斯圖華朝，先後共有四君。於是蘇格蘭與英格蘭在同一君王統治之下，惟各有國會；君王則一面應付愛丁堡國會，一面處理威斯德敏國會。

### 其結果

王室合併，自必能使兩國舊恨消滅，好感滋生。且英格蘭適值多事之秋，內戰爆發，克倫威爾獨裁，查理二世放逐，漢諾弗朝代興。雖然，英蘇兩方對此合併總感不滿，蓋其時雖爲合併，却不團結。蘇人對於英格蘭因與殖民地貿易而興盛之工商業，深欲插足其間，又欲蘇格蘭得自由運貨至英格蘭市場；惟英格蘭堅持非至蘇格蘭切實歸併，不給此等權利，因此兩國間關係又復緊張；一七〇四年蘇格蘭國會，宣稱若不獲得些權利，必將自立國王。

一七〇七年之  
國會合併 Act of  
Union

兩國爲防止立即分離起見，各派委員若干，使兩國意見接近。此諸委員，遂擬定一條約，雙方互相讓步，而此條件，卒於一七〇七年，由雙方國會批准之。其中條文大概爲兩方組織而設，規定兩國合併後，稱不列顛，設國會於威斯德敏；蘇格蘭取消其原有之國會，而得派代表參預威斯德敏上下兩院，並得保持其舊有之法律統系與訴訟程序，宗教組織與社會制度。又爲酬報

其廢止國會一舉，蘇格蘭人民得與英格蘭及英屬殖民地自由貿易。按此條約，確係公平交易。一獲得政治上之權利，一獲得經濟上之益利；蘇格蘭以國會易金鎊，先令，辨士，蓋出於自願，而其人民在大體上，對於一七〇七年之條約，無甚悔恨。英蘇此合併，啓開了物質發達的時期，爲期悠久；又使蘇格蘭南部，成爲不列顛最富饒區之一區。

#### 現在蘇格蘭之政治組織

蘇格蘭政府，根據一七〇七年之法案而組織，其主要形狀，至今未變。倫敦設蘇格蘭事務長一人，而此人兼任不列顛內閣閣員，故亦由首相推舉之；而往往爲蘇格蘭人，法律上則無規定。其職務大概爲負責監督蘇格蘭之行政事務，惟其施行職務，有各種官吏與委員會爲之助理；官吏之中，有檢察大臣一人，副事務長一人，副檢察長一人，以及其他等等。凡不列顛國會所通過之法律，除規定不施行於蘇格蘭者外，餘皆一律適用；而英蘇兩處共同之事頗多，如國稅制度，與國防制度，但反而言之，其各別者亦屬不少，蓋蘇格蘭得保持其固有之民法，與訴訟程序，法院之級數，教會之組織，以及其特殊的地方政府制度。

#### 議會中之蘇格蘭代表

蘇格蘭，如前所言，得選派其貴族十六人出席貴族院，議員七十四人出席衆議院，此人數與其人口尙爲相當。在兩院中，蘇格蘭議員之地位與英格蘭議員之地位，完全一律，皆有任命爲國務大臣之資格。且事實上每屆國務院，蘇格蘭所佔據人數，向例頗多，有時馴至爲外人所注意；蘇格蘭在不列顛行政上之所參預，已超過其人數所應參預者。近五十年，十個首相之中，蘇

格爾人佔其半數。

英蘇合併之順  
利英愛合併之  
失敗兩相比較

總之英蘇兩部，自一七〇七年以來，感情日增。威斯特敏國會曾給予蘇格蘭不少新特權，而蘇格蘭方面要求自治之聲頗稀，要求建立蘇格蘭共和國者更少。蘇人對於威斯特敏方面之忽略蘇格蘭之利益者，固亦常作不平之鳴，却無激烈運動，堅求分治如南愛爾蘭者。吾人若回憶撒遜與蘇格蘭在合併前五六百年之生仇死敵，則覺現在蘇格蘭之不堅求分治，尤為可貴。

其故安在

一自由國家，其政治地位之更動，有公平報酬為之賠償，故除完全的情感作用外，蘇格蘭之與英格蘭合併，可謂一無損失；現在凡有智識之蘇格蘭人，無一認為若一七〇七年不接受條約，其國情必已大佳。至於愛爾蘭之與不列顛合併，其情形大不相同。愛爾蘭為英國軍隊所侵略克服，愛爾蘭君王為英國武力所推翻，議會變成虛設。所謂虛設，即愛爾蘭國會雖仍得繼續存在，但不能代表愛爾蘭大多數人民，而其所作之事，皆威斯特敏所許可者，且至一八〇〇年英愛合併，英格蘭用政治上欺詐狡猾手段，而將愛爾蘭議會取消，其情形如此。且一八〇〇年之合併，不使愛爾蘭獲得絲毫商業上之權利，此等交易，實屬單惠；愛爾蘭將其唯一之議會放棄，而一無所償。且又以宗教觀念之不同，亦決不能使英愛合併，如英蘇合併之一般有效。

愛爾蘭



### 愛爾蘭問題之久遠

愛爾蘭之與英格蘭糾纏，遠在一八〇〇年合併之前；幾乎發生於上古時期，故若不明瞭以前之事，則不能明瞭現在之愛爾蘭問題。世界各國其現在政治情形，而受過去政治情形影響之大，除波蘭外，無若愛爾蘭之與英格蘭者。英愛兩方之過去，乃一部傾軋，猜忌，仇恨史。愛爾蘭全以此責英格蘭，英格蘭亦大半以此責愛爾蘭，其實愛爾蘭之盛衰，英愛雙方皆直接負有責任；至於孰輕孰重，則當俟愛爾蘭問題完全解決之後再行論定。

### 愛爾蘭歷史之初

愛爾蘭於有史之初，其地爲西爾脫諸小族所居，而與蘇格蘭人及被撒克遜所逐出不列顛三島之白列登人爲近族。此諸小族在一一七一至一一七二年英格蘭國王亨利二世橫

### 英領區域

海侵略之時，並未團結成一愛爾蘭帝國，乃分制之於數諸侯之下；其時英格蘭遂將其一部份征服，大概在杜白林四周地方，英格蘭之勢力尤厚，此地方，後來即名爲英領區域（English）。在此範圍之中，英格蘭之法律與司法上之程序，漸次設施；英格蘭人民，又多移居於此，但新

### 保寧法

來者漸與居民同化，雖多方之阻，亦屬不行。後來在相當時期中，英領區域設立議會；但其權力至十五世紀之末，大受所謂保寧法（Poynings' Law）所限制此法規定凡英格蘭國會中之法案，皆得推行及愛爾蘭，又規定愛爾蘭議會如未經英格蘭政府許可，不得召集會議，又規定即准會議，而其所議決，必須得「院令」之批准，方可實行。此後許多年，英格蘭國會又更進一步，通過一明顯的法案（一七二〇年）確定英格蘭有代愛爾蘭制定各種法律之權。

經濟上之阻礙

英格蘭既運用種種手段，遂使愛爾蘭自治變成形式行；政權存於一代表大臣手中，此人由英格蘭君主任命，不向愛爾蘭國會負責。惟不論代表大臣或愛爾蘭國會在英領區域之外，皆無實權可施。所有英領區域之外諸地，及鄰近未開化之區中，其人民各忠其當地首領，或名諸侯，而此等諸侯，時常互相攻殺，但却能團結抵禦英格蘭。其時愛爾蘭之農業，乃因此不斷的戰爭與各種物品出口之禁止，大受阻礙，例如愛爾蘭之羊毛即不准出口，而人民欲織毛為布，則布又復在禁止之列（一六九九年）

厄爾斯得(Ciara)之開拓

愛爾蘭在此後兩世紀中，發生不少事情，促進英愛兩國的緊張情形。亨利八世之時，英格蘭與羅馬絕交，信奉新教，而愛爾蘭仍信天主教，此事適足增進英愛之分離。隔了不久，英格蘭着手壓制愛爾蘭北部，凡有反抗者，其土地沒為公有，而及詹姆一世初年，厄爾斯得殖民地規劃成功，英格蘭蘇格蘭之人民，向之移殖，而所有沒收之土地，即以歸之此等移民。凡英蘇移民，自皆係新教徒，因此愛爾蘭一島上分成兩個不同的宗教團體，是為日後之禍根。

愛爾蘭與克倫威爾

其後，英格蘭查理一世與國會，發生衝突，愛爾蘭乘機抗英，幾底於成；英格蘭除杜白林外，其餘各地，皆已失去。惟英格蘭之報復，不久即至，蓋克倫威爾既自命為英格蘭之主人翁，進攻愛爾蘭，以復先業，以償前恨。結果克氏用酷烈的方法，而告成功；其酷烈方法，愛爾蘭人至今猶銘之心頭。英格蘭政府既勝利，遂大施刑戮，又大奪愛爾蘭叛逆者之地，以賜予英格蘭

軍官。

愛爾蘭與  
詹姆二世

但克倫威爾之征服愛爾蘭，全非一永久解決，蓋不特不能消滅愛爾蘭人之愛國精神，反加緊其仇恨觀念；堅心決意，待機而起。至一六八九年，英格蘭國王詹姆二世，放逐來奔，乞師援助，而愛爾蘭之復仇時機，似將純熟，於是除厄爾斯得外，愛爾蘭各地悉起反抗，但其

彭因之役 (The  
Boys) (一六  
九〇)

結果，又係一場惡夢，蓋以詹姆二世懦弱不足依賴，彭因之役，一敗塗地，而愛爾蘭又復備受敗者受禍之教訓，於是全島，絕對畏服，後一百餘年中，竟致不復有反抗之舉。

愛爾蘭在十  
八世紀之時

在此比較相安期間，英格蘭當局之態度，亦略轉化。當十八世紀最後二十五年中，

英格蘭國步艱難；美洲、印度、歐洲，無不與之為難，而美洲獨立使英國獲得一個教訓；故在一八七二年，英格蘭國會宣稱放棄愛爾蘭制法之說，並取消保尊法上所加於愛爾蘭之約束。一年之後，又准許愛爾蘭議會與法院在其本領土內，有最高主權；如此一行，英格蘭似乎已予愛爾蘭以實際上的自治。格萊登當其興奮時，大聲疾呼說：「愛爾蘭係一國家」，但即自治，還是一個問題。英格蘭君主在愛爾蘭境土上，仍派有總督一人為之代表，此人名義上向愛爾蘭議會負責，但係英格蘭內閣員，故實際上乃受制於英格蘭眾議院。此辦法實空洞而新奇，徒然釀成後來之糾紛。

一七九八年之  
愛爾蘭反叛

此後十餘年中，愛爾蘭安然無事，地方日見繁盛，商業發達，工業亦有復興之勢。

於是愛爾蘭數百年來之惡運，又復活動。法國革命，使愛爾蘭獲得一極好機會，其人民

雖欲拒絕，亦所不能，蓋法國之革命，不特將共和學說傳播前來，並與英國激戰，使英國忙於對付，無暇及他，此真愛爾蘭俗語所謂：「英格蘭之危急，愛爾蘭之機會」。法國革命黨人，果竭力向愛爾蘭宣傳，促其人民乘英格蘭日暮窮途之時，力求解放，遂引起一七九八年之愛爾蘭反叛，但英格蘭其時雖或日暮窮途，而其力量，却未全失；愛爾蘭之反叛，卒告平復。

合併法案 (Act of Union)

於是英格蘭內閣，議決愛爾蘭必須予以良好待遇；英格蘭將永不再採用焦頭爛額之方法。首相小比脫遂擬定一英格蘭國會與愛爾蘭議會合併計劃；合併法擬定之後，交與愛爾蘭議會接受，但愛爾蘭對於此事，除厄爾斯得外，與論無不表示反對；但英格蘭不惜應用賄賂，恐驅，引誘及其他不正當的手段，卒強使此案在杜白林議會通過。據說，比脫一人，用去運動費約計一百萬鎊，而愛爾蘭議會之中，賜尊號者有之，得閹差者有之，公然受賂者亦有之，但若比脫之行賄賂，平心而論，亦係當時所通行之政治手段。比氏並非對於愛爾蘭有何惡感，且希望合併之後，繼之種種和協的建議；但以英人反對殊烈，只得作罷。

其中條文

照合併法所規定，愛爾蘭取消其議會，而得選舉代表參加威斯德敏兩院；計貴族院二十八人，衆議院一百人。行政方面，則設一總督，用代君主施行職權。總督既用以代表君主，則係間接向不列顛衆議院負責。至於愛爾蘭之法律與法院，並未受合併法甚何影響，惟不列顛之貴族院，已變成愛爾蘭最高法院。愛爾蘭在政治上既如此，而在經濟上幾毫無酬償；外國地主依然佔

據全國一大部份。又宗教觀念之差異，亦難使雙方親善。

### 合併法實行 後之五十年

惟合併法實行之後，除一八〇三年愛爾蘭小小暴動外，兩方尙稱安靖者四十餘年。當其時，適值經濟大改革，不列顛各地實業繁盛，獨愛爾蘭南方全部，市面消沉，不得發展，地方上間或發生騷擾，但皆易於壓平。當此期間有康諾爾者（Connors）崛起，爲愛爾蘭人民之政治首領，但此人未能控制不列顛衆議院中之愛爾蘭議員。在一八三二年以前，愛爾蘭之選舉權，亦如英格蘭一般的狹窄，故其國會議員，並不代表全體人民；議員中有不少人，乃由恩主提名，機密團體推舉，一如英格蘭之情形。且至十九世紀之後，有不少愛爾蘭人，移殖至美國，及不列顛諸屬地；一八四六年至一八四九年蕎麥飢荒後，愛爾蘭人出國者更多。

### 自治運動

康諾爾所領導之取消合併運動，在一八四一年即開始活動，但其初發展至緩，蓋以英格蘭人視此爲共和主義與革命運動。及一八七三年有所謂自治會成立，其目的欲用和平的與國會式的方法，使愛爾蘭獲得自決的議案；此會擔任選舉主張自治者參加國會，而在潘納爾（Parnell）領導之下，衆議院內遂有愛爾蘭國家黨之組織，且國家黨在院內的人數，逐漸增加，馴至其勢力足以左右國會。一八八六年潘納爾德惠自由黨首領格萊斯頓提出第一次愛爾蘭自治案。

### 第一次自治案 (一八八六)

此提案主張杜白林設立愛爾蘭議會，有爲愛爾蘭立法之權；並除關稅土產稅外，得徵收其他賦稅。行政權委託於一守備將軍手中，此人由君主任命，而向愛爾蘭議會負責

。凡不關係愛爾蘭局部，而關係於不列顛全體者，皆歸不列顛國會辦理之。至於不列顛國會之中，愛爾蘭雖須負擔不列顛國家經費十七分之一，但不得復遣派代表，出席會議。換言之愛爾蘭有納稅之義務，而無代表之權利。關於此條，引起不少批評。

國家黨對於此案，雖並不表示絕對滿意，但竭力加以擁護，惟格萊斯頓之徒黨，殊覺不滿。其中之反對愛爾蘭自治者，自稱曰自由統一黨，脫離格氏之領導，而於此案二讀時，皆向反對方面投票，卒使此案夭折於衆議院中，致強迫首相，非辭職，即解散國會。於是普選舉行，而自由黨，被保守黨與自由統一黨之聯合所推翻。統一黨內閣成立，以沙烈斯勳爵爲總揆，而第一次愛爾蘭自治提案遂束之高閣。但此問題仍爲不列顛政治上一大爭端，蓋以自由黨並未放棄不談，及再行選舉（一八九二年）自由黨又復執政，惟仍依賴愛爾蘭國民黨之力，而得在國會佔大多數。

### 第二次自治案 (一八九三)

於是一八九三年，格萊斯頓提出第二次自治案。此案在有些重要點上與前案不同，而其尤不同者，即爲規定愛爾蘭，除自設國會外，又得派代表八十人，參加不列顛衆議院；惟此等議員對於英蘇方面案件，無表決權，祇於凡與愛爾蘭利益有關者，方可表決。於是則愛爾蘭議員，遇某種事出席，遇某種事退席，而此協約中將載滿「出席」「退席」等條文。英格蘭輿論，不喜此點，視爲有礙於全體責任內閣制度；按諸實際確將如此，蓋若照此而行，國務院將於某種問題上，有衆議院大多數爲之擁護，而於他種問題上，又無大多數爲之擁護，此何可哉。雖然，第二次自治案竟獲得衆

議院之通過，惟交入貴族院之後，而為大多數貴族議員所反對。自由黨却未更進一步與貴族院為難，蓋以其團體中對此本不甚熱烈，且格氏隨即被誘辭作首領，格氏致仕後，普選舉行，統一黨得勝。從此後十年之中，擁護愛爾蘭自治者，永居衆議院反對席中。

第三次自治案（一九一二年至一九一四年）

但政治的搖錘，終必移動，而自由黨又復執政。該黨有鑒於一八九三年之結果，遂先通過一九一一年之國會法案，將貴族議員權力限制，然後提出第三次自治案，逆料必致成功。第三次自治案規定，愛爾蘭將設立一議會，包括兩院，代表愛爾蘭全部（包括厄爾斯得在內）而凡事務之嚴格屬於愛爾蘭者，皆歸此議會管理，惟如陸海軍之計劃，外交事務，條約關稅等等，則仍歸之不列顛國會。愛爾蘭之守備將軍，代表君主，惟其處理事務，全須依照愛爾蘭內閣意見而行，而內閣又必須得愛爾蘭議會之信任方可。此案於一九一二年衆議院通過之，貴族院又加否決。但依照國會法案之規定，該案祇須經過兩年即可實行。兩年之後，正一九一四年之夏日也。

厄爾斯得之抗議

同時厄爾斯得起而抗議，謂若使其人民受制於杜白林議會，則將武力解決。一面強有力的統一黨組織成立，自動加入者為數殊多，而種種現象，皆表示愛爾蘭自治若告成功，厄爾斯得必將與島上其他方面發生內戰。但衆議院竟不顧此危險情狀，而使自治案終於兩年之後，宣告成立。

歐戰之始

一九一四年夏，自治案方正式列入國會法案冊之中。不久，西歐方面，大戰開始。

於是凡主張自治者與反對者，立即協同，停止爭執，而各黨領袖，會議決定，愛爾蘭問題，亦須如其他內部爭執問題，暫時擱起，庶幾不列顛全國，聚精會神，一致對付大戰，而尤切實決定，自治案雖已成立，但其實行非至戰時終止不可。

### 歐戰時際 之愛爾蘭

歐戰第一年中，極少提及愛爾蘭問題者。愛爾蘭亦頗安靖，但安靖即易於作爲。其時國家黨諸領袖，雖絕無蒂芥，竭力使愛爾蘭援助協約方面，但愛爾蘭境內，漸漸不願如此。愛爾蘭青年見不列顛危急，但覺此乃拿破崙時代以來所未有之好機會，於是竭力提倡脫離不列顛，完全獨立，組織愛爾蘭共和國。此舉對於愛爾蘭人民之投入協約，大爲阻礙，而愛爾蘭政治領袖卡斯門爵士，公布愛爾蘭與德國所訂之秘密條約：德國允許接濟軍火，軍食，金錢，援助愛爾蘭反叛。

### 新芬運動 (The Sinn Féin Mo- vement)

主持愛爾蘭共和運動者，爲新芬黨；新芬黨成立於一九一四前數年，最初黨員頗少，及至歐戰，時徒羽始多，四出發動，全國人民不禁起而響應（尤以青年爲甚）。於是背棄國家黨或名自治黨而加入新芬黨急進派中者，以千萬計。此組織日漸擴大，其領袖祇靜待時機，以備發動。

### 復活節之反叛 (一九一六)

結果，性急者急不可待，率然而動，蓋未及愛爾蘭與德國切實合作，杜白林首先作難，愛爾蘭共和國於是宣布成立。（一九一六年耶穌復活節星期一）。惟起手失利，不數日間，反叛平復，領袖處死者不乏其人，然此次之削平，並未解決任何問題，及至歐戰終止，愛爾蘭又



復焦急萬狀，在休戰後之第一次普選時，愛爾蘭既選舉新芬黨員七十二人，參加不列顛衆議院；又不令此諸人就職，用以表示其意；不特如此，且令此諸人在杜白林會議，作爲愛爾蘭共和國之國會。

#### 第四次自治案

(一九二〇)

此等舉動，皆足以顯示愛爾蘭問題，非實行一九一四年之自治法案所能了結。厄爾斯得固不願意此案，其他地方亦未必願意，前者嫌其規定太過，後者嫌其不及，因此不列顛首相勞合喬治，於一九二〇年新春，提出國會一新議案，用以替代一九一四年之迄未實行自治案。

新提案最顯著之一特點，即設立兩獨立政府於愛爾蘭，其一爲厄爾斯得之六州而設；其一爲愛爾蘭其餘二十六州而設；兩地各設議會，厄爾斯得議會設於斐爾法，南愛爾蘭議會設立於杜白林，兩議會各在其區域之內，有其應有之權。此兩議會之外，又設一聯邦會議，共四十人，兩方議會各推選二十人組織之，凡關於全愛爾蘭之事務，而兩方議會所願共同交與者，則交付之。惟此外，某數種重要事務，則完全須歸之不列顛政府權限中，如國防與外交，即其中兩種。

南愛爾蘭之  
積極反抗

新提案安然通過於國會之中，厄爾斯得六州人民加以接受，進行組織新政府。但南方諸州，則一致堅決反對，致使此案無結果可言。蓋既不依照規條選舉議員，又有案件不向不列顛法院提出，又不服從不列顛當局之命令。而其民衆之所忠順者，爲愛爾蘭共和國；所服從者，爲其當地長官之命令；所提出訴訟者，爲其當地之法院。英格蘭對之，初欲加以威脅，派遣大批軍隊入愛，強迫其當地長官承認該案。而非正式之戰爭各地先後發生，人民之生命財產，大爲傷毀；共和國

名義上之諸長官，紛紛逃逸；共和法院一一取消，全愛爾蘭騷動。兩方持撐許久，不列顛知愛爾蘭不可以武力強制，即或可制，亦非耗去絕大經費不可，而同時愛爾蘭諸領袖，亦知不列顛難以脫離。於是根據互讓原則的議和時機，宣告純熟，蓋英愛兩地經六七百年之爭執，至此兩方方知威脅與脫離之不易。

一九二一年

之條約與新

愛爾蘭憲法

於是一九二一年，開始協商條件。不列顛內閣派遣若干人，愛爾蘭革命議會，或愛爾蘭共和國之實際議會，亦派遣同等數目若干人，担任促進兩方之諒解。結果兩方同意，擬定一條約草案；經過相當時期此草案；提出不列顛國會以及愛爾蘭之革命議會，而並得兩方批准。此案所規定之最重要一點者，即愛爾蘭憲法，必須着手進行，而憲法經兩方批准之後，必須立即實行。此憲法於是乃由愛爾蘭諸政治領袖起草，又經愛爾蘭人民新組織之會議批准，遂於一九二二年十二月六日實行。

### 愛爾蘭憲法

憲法之大  
意與性質

愛爾蘭自由邦之憲法，長約一二頁，其中含有不少新穎而有趣的特點。一九二二年之條約，雖規定愛爾蘭憲法之地位，得與加拿大相等，但愛爾蘭憲法，與加拿大憲法之內容大不相同；且與其他任何國家之憲法，皆不相同。此憲法過於偏於學理，不甚適於實用，惟其中條文亦有對於研究比較政府學有興趣者。總之，現在愛爾蘭之憲法，迥非吾人心目中之愛爾蘭憲法。

愛爾蘭憲法，絕未襲取美國憲法；愛美兩國雖多年知交，但愛爾蘭之創制憲法者，對於美國人所自

命不凡之諸特點，如衡制之原則，行政元首之否決權，參議院對於任命官吏與締結條約之核准權，以及法院中之民選法官等等毫無採取。總之，其所取則於美國憲法者，不及其所做法英國憲法者為多。

### 憲法之大概

愛爾蘭自由邦之憲法，管轄南方二十六州，而不適用於厄爾斯得之六州，此六州仍遵守一九二〇年之法案。愛爾蘭憲法之中，首先申述愛爾蘭乃不列顛共和國之一，地位平等，而其政府所有之職權，皆為人民所給予，其職權得在愛爾蘭範圍之中，根據憲法規定而施行之。繼述者為民權條文，其中規定愛爾蘭公民之資格，承認愛爾蘭語言為國語（雖然，英語亦同時認為國語），禁止授予爵位（亦有相當例外），實行出狀令中所規定之明文，不侵犯人民之生命財產，確定思想自由，信仰自由，言論自由，集會自由，換言之確定英格蘭習慣上所有之種種自由。此外又規定不得以金錢貼補宗教，但關於政府之津貼教育，各教會所辦理之學校，一律待遇，不得歧視。又宣稱凡人民，皆有免費受初級教育之權利。

### 愛爾蘭之議會

民權條文之後，即論及政府之組織。規定設立一議會，而此議會得為治安，秩序，優良政治而制定法律。該議會採取兩院制，一為代議院（Dail Eireann），一為參議院（Seanad Eireann），代議院之大小，憲法並未確定，隨時由法律規定之；其中議員乃根據男子成年普選原則，採用比例代表方法，而由各選舉區選舉之（每區至少選舉三人），議員任期五年，惟總督得依據國務員意見，而隨時解散國會，此與不列顛本部情形相同。現在代議院有議

### 代議院

員一百五十三人，其中六人，乃選自愛爾蘭兩個大學（杜布林大學與國民大學）。

選舉之資格

愛爾蘭選民之註冊地點與投票地點，有三種根據：（甲）所住居之地方，（乙）所營業之地方，（丙）大學（惟須此人係一大學畢業生方可）；但每個選民，不得投票兩次，此與英格蘭不同，蓋愛爾蘭不採取多票制度。至於候選人，凡選民祇須在請求書上，具有選民資格者十人以上署名，即可當充；惟每候選人，必須繳出一百鎊作為證金，若此人得票不及其應得票數三分之一，則此一百鎊即將充公。各區投票，在同日舉行，票數則依照海爾比例代表制計算。

參議院

愛爾蘭參議院之組織，乃一種新創造。其中議員六十人，憲法上載，參議院乃由「凡對於國家公共事務，具有功績，而增加國家光榮之人；或具有特別才能學識而足以代表國家特性之人而組織之」。按其意，即欲以超越尋常民選議員之人，而組織參議院。但如此人才，何能定有？憲法最初規定：每三年代議院與參議院，須分別擬定候選人名單一張，上載具有充當參議員資格之人凡四十二，代議院得薦二十八人，參議院十六人。又凡曾任參議員，如欲當薦，其姓名亦可登入候選人名單上（即將滿任者，亦可列入），因此候選人名單中，人數或可遠在四十八人之上。

選舉參議員之原來計劃

參議院選舉

參議院議員，每三年即根據所擬定之名單，改選一次。改選人數為十四人，乃由人民選舉之，任期為十二年；惟人民年齡須三十歲以上。凡舉行此等選舉，全愛爾蘭自由

邦，合組成一選區；選舉票數，乃依據比例代表制之規定而計算之。按參議員之經此方法而選出者。共五十六人，其餘四人乃由愛爾蘭兩大學畢業生，各選舉二人，每六年改選一次。

### 人民之反對此計劃

夫參議員大體上為民選，而候選人之推薦，乃有限制，此誠政治學上之新紀元。按此計劃並未襲自任何國家，全係一九二二年負起草責任之愛爾蘭領袖所發明（其中有為大學教授者）。惟如此混合兩立法院之提名，三十歲以上選民根據限制候選名單之直接選舉，與夫比例代表制之計算票數，實屬離奇；吾人可逆料，其實行時，難有效果。結果候選人名單中，果多係高等專門政客，而少真有名望之人，而年齡在三十歲以下之人，反對將其選舉參議員之權剝奪，且又有人怨言採用比例計算票數方法，並不公平。繁言嘖嘖，全部組織，似乎皆有缺憾，於是一九二八年，議會通過憲法修正案，將此種種，加以改易。

### 現在所沿用之方法

修正案規定，參議員由兩院開聯席會議而選舉之，每三年舉行一次，每次改選參議員三分之一。聯席議會中之投票方法，採用比例代表制，所以使各黨皆有參與參議院之機會。修正案又將參議員任期由十二年減為九年。至於新計劃之能否勝於舊計劃。不敢預言。

### 愛爾蘭議會權力之限制

愛爾蘭議會，包括代議院與參議院，兩院分別開會，此兩院乃愛爾蘭自由邦之立法機關，但其立法權，並非無限制。一九二一年之條約，規定愛爾蘭軍隊，根據人口之多少而定，但其比率不得超越不列顛軍隊與不列顛人口之比率。又規定如不列顛與外國戰爭時，或外交

形勢緊張時，得佔據愛爾蘭任何軍港，作為國防之用。最後規定，愛爾蘭議會中所有議員，皆須宣誓，忠於不列顛之君王。此最後一條，乃主張共和者所常引為抗議之根據。

### 立法之處置方法

至於其他純粹關係於愛爾蘭之事，則自由邦議會自有自由立法之權。議會中之兩院，對於立法，大半皆得共同商酌，惟其權力並不相等。凡財政案件，代議院則有絕對權力。每種財政案，在代議院通過之後，皆得送入參議院，參議院得貢獻意見，惟此案在十四日內，必須送還代議院。代議院對於參議院之意見，不論接受與否，表決之後，即成法律。但代議院對於財政案雖完全有創制權，但有數點，為英格蘭老規條所束縛。如凡財政案必須先由君主代表根據其行政會議意見，而將經費之用途申述一遍，方可開始討論；又如代議院委任一審計長，檢查賬目，隨時報告，所以間接使政府用費，必須經該院同意；此審計長，不得隨意罷免，除非操守不良，才不勝任，則亦須由兩院議決，方可撤換。

### 財政案

### 非財政案件

除財政案外，其餘所有議案，上下兩院皆可動議；在本院通過之後，送入彼院，彼院得隨意修改，惟若兩院意見衝突，則勝利終屬代議院；凡參議院所提出之議案，而遭代議院所拒絕，即作廢論，但若參議院拒絕代議院所提出之尋常議案，或加以相反之意見，則此案得於十八個月之後，再送入參議院，如再不同意，則在六十日之後，得成法律。換言之，凡參議院所反對之議案，祇須二十個月之後，即可成為法律。由此觀之，愛爾蘭參議院，有幾點與不列顛貴族院相同：

(一)無參予財政案之權，(二)因尋常議案而兩院發生爭執，參議院終須讓步。惟愛爾蘭憲法上，又有一發趣的條文，謂若兩院遇尋常議案（除財政案在外）而發生爭執，得開聯席會議（由參議院發起）用以辯論此事，而不用以表決此事。凡議案經愛爾蘭議會通過之後，呈之總督，總督遂代君王予以准可；但若總督以爲某案須俟君王意見再行定奪，則可暫不批准，其所以延擱者，蓋用以阻止其將破壞一九二一年英愛條約之議案，至於其他議案，或不用之。

創制權 (Initiative) 與複決權 (Referendum) 之廢止

自由邦憲法，最初採用創制權，與複決權。規定所有議案，除財政案及緊急案件外，若有代議員五分之一，或參議員大多數用書面請求，則此等議案皆可遲九十日施行，而在此九十日中，若有註冊選民二十分之一之請求，即可舉行複決，憲法又規定，議會須接受任何五萬選民所創制之法律，而付諸全體表決。結果複決權成效頗惡，蓋以代議院中之少數黨共和議員濫用此權，以延宕或阻礙立法。至於創制權，則從未施行。因此一九二一年，議會又通過一憲法修正案，將所有在制法方面關係於創制權與複決權之條文，完全取消；現在憲法中已無創制權與複決權之規定。

關於愛爾蘭議會之組織與程序，須略述一二。代議院，一如不列顛之衆議院，亦設一議長，且此人亦公認爲公正無私；愛爾蘭現在又爲鼓勵議長之公正起見，在憲法上規定，議長得自動當選，無須其本區，再行投票，且祇須其充任議長，則得永久自動當選，如此一來，議長便脫離政黨所有的束縛，代議

院議長，自一九二二年至今，未曾更人。議會中兩院之職務，乃由委員會辦理之，而愛爾蘭委員會之情形與不列顛，大同小異；愛爾蘭對於公案私案，亦有區別，此又與不列顛相同，惟私案皆須由參議院提出，用以節省時間；「臨時規章」制度，愛爾蘭亦通行之。會場之辯論，恒用英語，蓋以愛爾蘭人之操英語，頗為流利，惟愛爾蘭語亦可用以辯論，至於公文，愛文亦與英文同為適用。而愛爾蘭政治上諸領袖，為情感作用，深欲提倡復興其固有文字，用以代英文而成國文，但在此二十世紀情形之下，愛爾蘭此舉似或難成。

總督 (Governor-General)

關於愛爾蘭議會之權限與組織，言之已詳。其次須討論其行政部份之構造與權力，愛爾蘭自由邦之行政權，公然操之於不列顛君主手中，但條文上規定此等權力，須依照加拿大「君主代表」所用以行施。加拿大行政權之法律，實際設施以及憲法上之習慣而施行。換言之，即不列顛君主依據首相之意見，任命總督一人於杜白林，用以代表君主；而此總督之行政權限，一如加拿大總督昔日所有之行政權。其所以如此規定者，蓋以「君主代表」之權力，早已為五六十年來之習慣所決定。而現在已不成為爭執之問題。至於加拿大總督昔日之權力，簡而言之：即加拿大總督對於加拿大議會之權，猶之不列顛君主對威斯德敏國會所有之權；又加拿大總督，亦同樣的受制於手下負有責任之諸大僚。一九二一年之條約，決定南愛爾蘭之地位，當與加拿大相等，而以上所規定，即所以還此願心。

愛爾蘭憲法條文中，亦有內閣與首相之規定，惟不用內閣首相等字項。內閣名謂行政院，首相名謂



行政院長。憲法最初對於責任內閣制，規成一奇特的組織，規定行政院行政官之中，四人（憲法上名之曰國務員）得出席代議院，其餘八人，不得兼任任何一院之議員，除非兩院用法令指定國務員某人，或某人（不得過三人）連同前述之四人，列入「政治性質」排行中。由此可見制定愛爾蘭憲法之人，其意欲使行政院中，有兩種人員，第一種為政治性質之國務員四人（或可七人），行政院長即在其列，此四人必係代議員，且向代議院負責；第二種為諸「非政治性質」之國務員，人數自五人至八人，此數人選自代議員之外，亦不直接向代議院負責。蓋責任內閣制僅限於政治國務員數人方面，而其餘之國務員，乃一種高等文官，因其特別行政資格而任用之。

#### 最初選擇國務員之方法

兩種國務員，乃根據兩種責任觀念而選擇。首相（或名行政院長）負責選擇其「政治性質」之同僚，而非「政治性質」之國務員，乃由代議院本身推薦，照憲法之意，「非政治性質」之國務員，乃「自由邦全部之普通代表，而非一團體，一黨派之代表」。此等人既由代議院推薦，則除才不能任，或行動不端外，不得撤換，即代議院黨派，完全更變，亦無更動。惟「政治性質」之國務員則不然，若不能控制代議院中之大多數，即須去職。

#### 此法現已廢止

欲使國務院中「責任」與「職位永久」，聯合一起，此亦一九二二年愛爾蘭憲法偏重學理之一點，其用意自欲一面使國務院在政策方面向代議院負責，而一面使國務院中，有專門人才，任期永久。後者襲自瑞士，蓋瑞士聯邦國務院之國務員，並不因立法機關反對而去職。

但複式制度，在政治上，難於盛行；愛爾蘭所合併之英格蘭與瑞士行政習慣，成效不佳。非政治性質之國務員，自以為地位穩固，遂批評其長官，首相之政策與行為。於是內閣鞏固（此英美內閣皆視為要素）立即暗淡無光；而愛爾蘭之所謂「政府」，其中自相紛爭。結果，經過社會上相當時間的爭辯，愛爾蘭議會遂於一九二七年，通過一修正案，將此兩歧的辦法取消。修正案規定，如首相願意，即可將所有國務員，變成政治性質。

### 國 務 員 與 文 官

行政院長，乃由總督依據代議院之推薦而任命之，換言之此人即多數黨的首領。故其人選方法，大致與不列顛之總揆相同。由此觀之，愛爾蘭之責任內閣制，近乎英國。且不特責任內閣制相近，即文官制度亦然。一九二四年愛爾蘭自由邦議會，設立一文官委員會，負責舉行競爭考試，並審查低級文官之資格。但文官薪俸之高下，工作之情狀。皆不由此委員會決定，乃由財政部長決定之；財政部長即英格蘭財政大臣之摹形。

### 愛爾蘭法院

愛爾蘭自由邦之司法制度，依照憲法，則有初級法庭，高級法院，與最高法院。所有法官，皆由總督依據行政院之意見而任命之；愛爾蘭憲法中，無法官民選之規定。法官任期無限制，在休致年齡之前，除兩院之議決外，其職位不得更動；且即兩院，亦唯根據告發，證據確實方可通過議決，令其去職。又其薪俸，當任期中，不得減少，最高法院對於所有案件，除其得向不列顛樞密院司法委員會上訴者外，皆有最後裁判權。高等法院得宣布愛爾蘭議會任何法律不合憲法原則

，祇須先事呈報最高法院而已。此條文未必定襲自美國，所有不列顛之屬地無不有之。

### 政 黨

愛爾蘭有三個政黨。自由邦黨，自一九二二年即佔優勝，該黨擁護英愛條約與憲法條約與憲法，皆不承認，仍堅求建立愛爾蘭共和國，完全獨立於不列顛共和合衆國之外。最初共和黨黨員，或新芬黨員之當選代議員者，因不願宣誓忠君拒絕出席代議院，惟今則照樣宣誓，即使其有怨憾，中心藏之而已。最近一次選舉，共和黨得票頗多。若此黨操縱代議院，則愛爾蘭或將堅請修正英愛條約。而使兩方夙怨復生，亦未可知。

### 愛 爾 蘭 之 政 黨

愛爾蘭之大多數人民，對於自由邦一點，表示接受，蓋唯此一法或可免除戰爭，秩序紛亂，及風俗頹敗等事。彼等視此爲手段，而非目的；此只能使彼等點頭接受，而不能使之心悅誠服。在此種情況之下，雖愚者亦不敢預測將來局面如何。

### 愛爾蘭地方政府

愛爾蘭現在之地方政府，大致仍係一九二二年前之遺軌。全邦共有三十三個行政州，各有一民選參事會；又其城市之組織，大致與英格蘭相同，惟各州或各城市之行政長官，中央皆授以職權，得解散該地參事會，而代之以任命的委員諸人；此事有時亦常發現，而杜白林與柯克之往事，即其明證。愛爾蘭自由邦地方行政制度中，最有趣（或最有意義）的特點，即中央政府有權，選擇地方上之領俸官吏，此事乃由設於杜白林之地方官吏任命委員會承辦之。其職務爲指定地方官

吏之資格，並舉行競爭選舉。而卽地方官吏之最後選擇，亦由此會決定，絕對不使地方政府參預其間。地方官吏既任命之後，其薪水雖由地方財政機關付給，但地方當局不得加以罷免，惟自由邦之國務院方可行之。按此誠中央對於地方官吏任命與罷免之特種集權而與地方自治原則完全相反者，惟愛爾蘭各地皆如此。現在此制能否久長，係一問題；能否由此而造成真正的地方責任，更係一問題。

### 北愛爾蘭

#### 厄爾斯得

#### 之政治

一九二一年之條約規定北愛爾蘭六州，得任意加入自由邦，或繼續依一九二〇年之條約而單獨設立政府；結果採用後法。北愛爾蘭獨有一議會，其中包括參代兩院；又有一內閣，一總督，代議院議員，乃由單選舉區人民選舉之；參議員則由代議員推舉之。任期八年，如兩院對於「非財政案」意見發生衝突，則將此案，交付下屆會議討論，惟若下屆仍不得解決，則開聯席會議表決之。至於財政案，參議院可拒不接受，而不可加以修改；若參議院不接受財政案，則聯席會議立即開設，不須俟之下屆。北愛爾蘭總督，乃由不列顛君主任命。但其總督亦如其他屬地行政長官，須受制於其手下國務大員，而國務大員又須向代議院負責。關於立法機關方面，北愛爾蘭又仍得一面選派代表，參加不列顛衆議院，如條約前之情形。

北六州幾乎佔及厄爾斯得全省，爲愛爾蘭最繁盛之區域。其面積不及美國之瑪瑞蘭邦之半，人口約一百二十五萬，首都爲斐爾法。北愛爾蘭之宗教，與愛爾蘭其他各部不同，此所以在一小島上而需要兩個獨立政府之一大原因。

## 第十八章 印度政府

托克維爾謂：「天下事，無如英人克服印度之離奇，而其統治印度，尤爲離奇。地球上惹人注意之事，亦莫過於此。」

羅斯福謂：「英人之管理印度帝國，效能卓著，此乃二百年來，白種人最顯著與最可喜之成功」。

### 十七世紀時之印度

印度係一大半島，北有高山爲之屏隔，南則深入熱海，此乃亞洲之大而變態的意大利。中古時代，歐洲人總以爲印度係一遼遠之地，而以產香料及其他寶貨聞名，當十六世紀英人注意印度之時，印度境內，政治混亂，種族駁雜，宗教各別，語言不一，毫無希望。蒙古大帝，居於德利，名爲統御，實則其威權，除一小區域外，效力稀微；大蒙古帝國分裂成馬拉太諸邦 (Maratta States)、澳德孟加拉回教王國 (Moslem Kingdoms of Oudh and Bengal)、喇其普侯國 (Rajput Principalities)、塞克教區 (Territory of Sikhs)，而其餘諸地，則爲十餘王國，侯國及諸土邦所分據。一六〇〇年時，印度與當時之歐洲大陸相若，政治混亂，爭鬥不已，而無一領袖崛起。吾人若欲明瞭英人監督印度之所以如此容易，則必須熟記當時印度之政治情狀。

### 英國之如何 在印度

英國對印度之興趣，始於英政府准予東印度公司設立之日；東印度公司，乃一商業機關，其意乃欲與東方貿易。一千六百年，該公司獲得極大權力，可佔領土地，並可代

站住脚根

政府爲所佔領土地制立規條。東印度公司，其主動力雖爲經商，但漸覺可將其商場或工廠附近之土地，由本地有權力之人手中買來。於是或以條約之規定，或由金錢之購買，此等佔領之地日見擴大，馴至公司佔據一大塊領土，而於各佔領地中，設立政治機關。同時，其在東印度之貿易，日見發達，其股息有時竟至百分利，而公司之機關，遂推廣至印度不少地方。各地既堆藏大批貴重商品，需要保護甚殷，而本地諸首領不能確定保其無事，公司遂每於各商場地點，設立一小警備隊，隊中皆係英人，其訓練服務一如軍隊。此後每闢一商場，必設一警備隊，警備隊隨商埠之擴充而增加，卒使公司統率一大批軍隊。

與法人之衝突

惟經過一相當時間，其專以開拓商務爲務之勁敵發現，而就中以法蘭西東印度公司，競爭尤烈；法蘭西東印度公司，成立於一六六四年。此公司亦開闢商場，設立堆棧，有些英格蘭殖民地相近；又與本地人商議，亦獲得不少地方管理；又亦於各地設立警備隊，保護商業。惟此警備計劃，費用頗鉅，未幾兩方皆覺僱用本地軍隊而訓練之，需錢較省；又覺此等土人若由歐洲軍官訓練之，指揮之，皆係良好軍隊。

東西印度人之比較

於此一點，印度土人，與北美洲之印度土人不同。棕色人適合於軍事訓練，而紅人則否。法印戰爭時，英法雖皆竭力欲訓練其同盟者，但成效頗微，蓋北美印人，不能教以歐洲之戰術，若予以一毛瑟鎗，則此人將拖入樹林中，或阻礙物後，如用弓箭一般；又若出發時，而

遇敵人臨前，則不論立成縱隊，橫隊，皆差次不齊，此惟印度土人能之。且印人願以半價服務於歐人軍隊中。

英法衝突之如何發展

故不久英法之東印度公司，皆僱用印度土人，編入軍隊。夫既僱用土人編入軍隊，則必須使之有事可作，若使無事，僱用何爲。適值本地諸侯，幾無時不互相攻殺，而自欲牽及此兩商業機關，於是騷亂機會，一觸即發。某次兩諸侯火併，卒各向英法兩公司，請求聯合援助，並願割土地，予特權，及其他條件，以爲酬報。

英法兩方各與當地諸侯之陰謀

因此，兩公司始則各懷陰謀，繼而各與土人訂約聯盟，終之公然開戰，其開戰原因頗簡。例如英方擁護某地某人繼承王位，法方爲自己利害起見，必援助此繼承人之敵方。於是英法兩國，雖表面上親善和好，而兩方在印度之軍官，則統率公司軍隊，各在其國旗之下，向敵方攻殺。印度若係一國家，一統一國家，而設有強有力之中央政府，則對於此等情形，萬無容忍之理，奈何印度既不統一，又無國家觀念，因此半島全地，皆變成歐洲兩個商業公司，爲爭權而決鬥之戰場，兩公司及爭鬪嚴重，則各將兩方政府牽入，結果一七五三年至一七六一年之英法戰爭，範圍擴大，幾及全球，蓋兩國軍隊在印度，歐洲，美洲無不開戰。

一七六三年之結果

印度問題，待決於此次之戰爭。英國把持海權，能供給軍需，派遣援兵；法國皆所不能，此所以使法蘭西不能取勝，而爲遵守巴黎條約之規定，法蘭西軍隊退出印度，僅

得保持達第舍利中之一小塊地。於是不列顛東印度公司，把持印度之權力，愈益鞏固，使本地諸有勢力之元首，受其統制，德利之蒙古大皇帝，亦變成其藩屬；又廢黜數侯，而易之以其所許可之人，不久又在孟加拉全境內，獲得徵稅權與司法權。因此此大公司由商業一變而成政治；由香料顏料之小走販，一變為歲入，領土，王位，命運之賣買者。

一七六三年  
之印度行政

及至其時，不列顛政府猶未直接參予東印度領土上之行政管理，而僅於南東印度公司戰爭時，曾派遣軍隊援助本國公司，如其本身與法蘭西開戰一般，如此而已。但其時不列顛東印度公司之權勢太大，似非加以相當監督不可。蓋將商業與統治之職務，完全放在一個機關中，而不加以監督，乃一不智之事。在此種情形之下，利息之多少，變成政治好歹之唯一標準。不列顛此等商政聯合，於法蘭西退出印度之後，即竭力表示其壓迫之能事，蓋東印度公司不久即將民政變成經營紅利唯一之工具；公司之上級人員，索價課罰無所不為，而自己財富壘壘，滿載而歸，歸後從夾袋中取出主人處，購買衆議院議席。

整頓法案 (The  
Regulating A-  
ct 1773)

此等人在忠黨熱烈之時，往往互相告其發此在印度之暴斂殘忍情形，以激動國人之良知，而國人駭聞此等種種腐敗消息之餘，清議蜂起。於是一七七六年，國會通過一普通法案，曰：「整頓法案」規定君主任命守備將軍一人，駐節加爾各答，又設一任命性質的參事會，以輔協之。守備及其參事，得監督在公司權限中之領土上的政務，而公司中之董事會，專管商務與財政事



項；海斯丁者即法案規定後之第一任守備將軍。

比脫之印度  
法案 (The  
Panton  
Act 1784)

但「整頓法案」中之條文，並不完全圓滿，蓋以守備公署與公司之權限，並未規定明白，而卒使此兩方，常發生衝突；海斯丁召還，被彈劾於貴族院，但海氏並未定罪。歷史家穆可萊曾將此事栩栩然描寫於某文之中，而此文之妙，殆為英人所未有。總之爭執之根，即生於此不切用之法案中，蓋政商並立之計劃，決不能安然進行，計惟有廢棄此法案之一法。國會果於一七八四年，通過「比脫印度法案」，而廢止之。新法案規定在倫敦，設立一管理委員會，乃由數樞密官組織，以一人任委員長，此人即日後之印度事務部長。又規定所有東印度公司之行動，皆受此委員會監督，如此一來，不列顛君主無上之權，完全及乎印度。守備將軍一席，依然存在，但為避免衝突起見，任命守備之權，歸之公司。換言之，東印度公司仍得管理印度，但其管理必須受制於一委員會；此委員會由君王任命，而向國會負責。

實行之情形

此行政制度施行之後，頗有成效，蓋施行之初，適值拿破崙勢力膨脹而法國意欲重建基業於印度之時，乃此制後來直至十九世紀中，其間僅略有更改，而在此長時期中，不列顛在印度之領土，大為增加；印度諸侯之權，漸漸削減，使不列顛之權，得以擴張。其時印度在東印度公司的規條之下，似頗發達，但其外表不足為憑；印度之怨恨，實非英國長官所能想像，而怨恨尤以印度兵士為甚，此等人未曾真心屈服於英國主權之下；其領袖所以不動者，靜待時機耳。

印度兵士之  
暴動 (The  
Spot Biting  
一八五七)

因此，一八五七年之兵變，乃一大舉，且突如其來，東印度公司事先，毫末知覺。惟英國既設立大批印度軍隊，而以英國軍官爲之統領，使其有英國兵器，受英國訓練，則此次可畏之反抗，乃英國昔日所造成。凡以兵器授予其所欲統治之人，自何能安寧。

至若英國一八五七年前之以要害授予印度兵士，更何能安。

### 其起因

醞釀既久，一觸即發，印度兵變之近因，並不嚴重，而頗滑稽，茲略述其當時經過於下：印度軍隊習靶時所用之彈藥，向由英國供給，運輸人恐彈藥於海上受潮，裹以紙類，而紙上塗以獸油；大概印度兵在裝子彈之前，必須打開紙包，而恰巧印度教徒，奉牛如神，而回教徒，視豬爲穢。因此不論此兵信奉印度教或回教，皆認爲英國人用塗獸油之彈藥，爲褻瀆神物。於是陰謀家乘機游說；使軍隊覺英國之破壞我古代信仰，乃其全部陰謀之主要計略。而暴動遂起，全軍兵變，槍殺軍官，狂奔亂擊；蒙古帝國宣布復辟，各地警備隊紛紛響應，不列顛人民與官吏大遭屠戮。

### 暴動之壓平

有一個時期，歐洲人治理印度，似將終止。惟英國大幸，兵變並未普及全國，而印度之廣大，之駁雜，實非因一普通事件所能團結；此次兵變大半限於西北諸省。英國又幸其時適遣兵調將，將與中國開戰。於是政府遂令停止對華戰爭，並派一快艦援取中國商埠，將軍隊載入印度；經數月之苦戰，兵變終於壓平。

### 謀所以藉口

事平之後，英國人民急於求一「替死鬼」，凡不幸事發生後，往往如此，於是大衆

歸於東印度公司。各政黨對於當時的管理印度計劃，大加攻擊，謂將政治職權委之謀利之公司，大非所宜。人民頓時不念及此公司之由數商場而擴成一大國家，又不念公司在政府監督之下，治理印度業已七十年之久，又不念公司過失之外，亦有優點，其對於此等原諒解釋之詞，絕端不願接受，但要求重議不列顛管理印度之全部計劃。國會卒服從輿論之命令，東印度公司立即交出政治權，而停止營業。

一八五八年之  
法案 (The Act  
of 1858)

於是自一八五八年起，全部領土歸君主直接統治；所謂君主直接統治，即由君主根據內閣意見，而任命總督一人治理之，並規定印度事務部長，得依然存在，仍為國務員之一。其下設一會議，以十五人組織之，用以補助部長；會議中，大多人員，須曾在印度居住者。此為印度而設之會議，規定在倫敦開會。又印度預算，須由不列顛國會表決之。至於東印度公司，則予以期限，使其在此期限中，促進其商業行動，適合於新政治之下。夫東印度公司若以商業增進者而論，成績殊佳，政治責任，本非商業公司所能負擔。

君主統治  
下之印度

印度之受制於一八五八年法案者，約五十餘年。印度事務部長，在一方面任君主與國會間之連結，一方面作英國與印度中之鏈鎖，此人有時必須依照印度會議意見而行事，故其職權，亦有限制，而遇印度會議開會時，例作主席。在印度則有總督為行政之長，任期五年，由君主依據首相之意見，而任命之。總督代表印度皇帝，所謂印度皇帝，即不列顛之國王。總督之下，設兩個會議，為之輔助。一行政會議，一立法會議。行政會議中，皆係英人，而立法會議則有印度人參預

其間。立法會議，有權爲印度立法，但其所有之行爲，須受制於不列顛中央政府中之最高立法權。

要求自治之運動

自十九世紀至二十世紀，印度即受制於此政治計劃之下。夫以三千萬左右之印度人，甘然受數千英人之管理，旁人皆以爲詭異。蓋有兩個原因：印度人士，全無團結能力，而英人手段之巧妙，深知印度人之重視社會上宗教上之習慣，故絕不干涉。印度於此五十年中，未曾使英國感覺重大困難，惟其人民漸覺印度應有多量的自決權，而尤以智識階級爲甚。

自決之理由

自決之理由，不言而喻；或亦應當如此，蓋係老理論，久已一再實現。凡政治計劃，若非根據民意而定，不論其如何修明仁惠，決不能使所有人民感覺滿意，事實上之證明，不一而足。白種人在歷史上各時代中，向爲自己利益而擔任統治黑種，棕種，黃種中諸文化落後之民族，但從未爲人所感謝。優秀民族所施行之政治，並未必一定係優秀政治，但人莫不寧自治而懲敗，不寧異族人治而修明。

歐戰時際之印度

印度在十九世紀之末，要求自治之聲更高，此乃由印度國民會議表現之；所謂印度國民會議，乃一非正式之代議機關，由印度各地遣派代表集合而成，謂能代表全民公意。蓋其時印度，一如愛爾蘭，竭力欲促進自治運動；但直至歐戰之後，方小有實效。歐戰之時，印度固大可與英國爲難，但却保持忠義，出乎德國意料之外，且不特不爲難，又派遣一大遠征隊，援助協約方面。如此之忠君，自使英國發生好感，並覺應賜予大量的自治權，以爲酬報。

印度政府法案  
(The Government of India Act)

不列顛果於一九一七年，派遣印度事務部長，至加爾各答，會同總督，擬定一計劃，此計劃，即包括於孟太古威姆斯福報告之中。不列顛政府遂根據此報告，擬定一完備的自治提案，而於一九一九年國會通過之，此即謂之印度政府法案。

其規條  
之大概

此法案至今仍用為印度之憲法，而將印度之內政政治，大加改造，惟於代表不列顛統治之機關，則無甚更動。不列顛國王，仍為印度皇帝；印度事務部長，仍為不列顛國

印度與不列  
顛之關係

務員之一，仍作英印兩國之中間人。印度會議之範圍，略為改小，並規定會議中，必須有印度參事三人，惟其顧問任務，則一仍其舊。又不列顛國會之中，添設一印度事務常

置委員會；凡關於印度法案之條陳，皆首先交入此委員會討論。又印度仍派有駐倫敦高等委員一人，而此代表之經費，乃由印度負擔。

總督及其  
行政會議

印度總督，仍由君主依據首相意見而任命之，任期五年，助之者有一行政會議，亦稱曰國務院，其中人員八人，由總督薦請君主任命，八人之中，印度人必須佔據其三。

而所有此八人，又由總督之推薦，參加立法機關，兩院中之任何一院。至總督之正式行動，雖遇某幾種緊急事宜，可獨斷獨行，獨自負責，但大致皆須依照行政會議之同意而行。一九一九年之法案，並未特

緊急權 (Emergency Powers)

別規定，凡行政會議參事所貢獻於總督之意見，須向印度議會負責；且實際上，立法機關決不能通過否決案，推翻行政會議。立法不特不能居優越地位，且總督於緊急時，可

正式「確認」Certifying 任何法律上之規條，或費用之項目其有關係於印度之福利者，用以超越立法機關之行動。總督「確認」之後，彼個人之行動，即有法律上之力量。又緊急時，總督可不必得立法方面之同意，而頒布命令，此等命令雖祇六個月之效力，但可重行頒布；又軍費之使用，不需獲立法方面之同意，而軍費在印度預算案中，佔大部份。

行政責任  
不完全

是故照一九一九年之法案而觀，不列顛在印度並未制定責任內閣制，或授予印度以屬地地位，蓋以印度總督並不如加拿大澳大利總督之須向立法方面負責。惟制立印度法案之人，亦知此能便行政與立法，有發生僵局之可能，遂決定若遇有僵局之事，則行政方面有優先權，換言之不列顛政府有最後之權，蓋總督自必遵照國內上峯之訓令而行動。雖然，一九一九年之法案，較諸舊有者，顯然有別。不列顛在此法案中所給予印度者，比其在歐戰前所給予愛爾蘭者多甚；但遠不能副印人之望，讀下節即可知之。

印度議會

印度立法機關設立於德利，中有兩院，一為參議院，一為立法院。前者議員約六十人，其中據職而行者 (Nominated) 不過二十人，所謂據職而行者，乃因執掌某種行政事務而出席會議之人，二十人以外，其餘議員皆由選舉而出。立法院中有議員一百四十人，其中一百人係民選的，其餘非據職而行者，即為任命而出者。「任命議員」，乃由總督提出；所以由總督提出者，其意若曰，凡與國家有重要關係者，在選舉時不能獲得議席，則由總督授予之。惟印度立法機關

不論何院，皆得根據法律，增加議員；並得使民選議員與非民選議員多少不齊，但祇須使議員中七分之五，為選舉性質者即可。

### 立法程序

議案，兩院皆可提出，惟須兩方同意，方得通過。然凡遇立法機關不能規定主要經費，或不能通過必需法律之時，總督可根據用其個人意見而制定之。參議院期限五年，立法院三年，但總督得在某種情形之下，使兩院之期限削短，或延長。

### 選舉權

印度議會之選舉議員，究由何人所選舉。自必由印度人民，惟其選舉權頗為複雜。一九一九年前，舊立法院中民選議員之選舉，乃採用一複雜而間接的方法，今此法已廢；選民得直接選出其代議人，但選舉資格，各種選舉不同，而全國大概有三種不同的選民名冊。一種選舉參議院議員，一種選舉立法院議員，一種選舉各省立法院議員。每種名冊，皆根據資產之所有權與估額權，納稅，曾任職位等條件而定；三種條件中，資產與納稅之多少，最有關係；而資產與納稅數目上之規定，在三種選舉中，省選舉最低，立法院選舉次之，參議院選舉最高。印度婦女亦有投票權，其條件一如男子，但此特權，幾同虛設，蓋印度婦女中，個人擁有資產者極少。又未曾受過教育者，亦得選舉。據統計云，各省選舉之註冊選民，大半皆不能讀寫。

### 選民之人數

在這種支配之下，有資格參予省選舉者，得六百萬餘人，約佔全國成年男子十分之一；參予立法院選舉者在一百萬人以上，但有資格選舉參議員者，則不及三萬三千人。

由此可見一九一九年法案之所規定，離人民之「普選」尙遠，印度若行普選，選民至少有一萬萬之多。但即祇六百萬人有選舉權，亦尙不難達到建立全民政府之地步，印度現在選民與人口總數之比率，較諸一百年前之英國已大，且其選舉權，此後自可日益擴大。

### 印度中央政府之職權

一九一九年之法案，將大批職權，讓予印度政府，如國防，外交，內部各省間之關係，鐵路，航業，郵政，電報，錢幣之流行與鑄造，關稅與商務，以及民法，刑法等等；且凡不指定讓予省政府之職權，亦歸中央政府。惟規定中央職權，可移至地方政府；而地方職權，亦可轉至中央政府。蓋中央政府經總督准許，得執行法案所授予省政府之職權，而地方政府經總督准許，亦可侵入中央政府所獲得之職權。因此分權制，在印度並不堅固。

### 省政府

夫自治一舉，最容易在低級政治組織，如省，區，鎮，村等地獲得。凡欲安然統治大眾，先須恪守某幾件事情，故若教人自治，不宜即以民主政治的原理，授予中央政府，而當先將自治方法，啓迪無智識之人，使先得自由管理鄰近事務，然後逐漸推廣。不列顛國會之制定一九一九年法案，即遵守此法，此所以一九一九年法案，使印度各省所獲得之自治量，反較多於印度全體所獲得者，印度共有十五個省政府，其中九省設都督爲之長官，六省設事務長官。

### 中央與地方職權之分配

關於中央政府地方政府職權之分配，大使制定印度憲法之人，感覺困難，但卒採用一巧妙方法，以當解決，蓋首先使中央事件與省事件有分別。凡關於地方範圍內之事，



大抵皆規爲地方事件，歸地方當局處理；至於中央事件，其最重要者，爲國防，外交關係，內部各省間關係，鐵路，造幣，關稅，與其他各種歲入之來源，刑法，與刑事訴訟程序，以及凡不規定爲省事件者皆是。故凡列舉所遺下之職權，皆不歸地方政府，而歸中央政府，此與美國憲法上之規程適得其反。

但權限之分別，不僅於此。省職權方面，又分「移交事件」(Transferred matters)「保留事件」(reserved matters)兩種。凡移交事件之職權(移交事件包括教育，衛生，公共健康，農工之發達，道路，公共建築，以及地方政府)，不論不列顛政府印度中央政府，際緊急時外，不得干涉，由此一點而言，印度各省，在實際上已獲得自治。至於保留事件，其最重要者，爲司法之施行，警政之管理等等，當省政府辦理此等事時，皆直接受德利中央當局之監督。惟各省若承辦得宜，則此等保留事件，漸歸入省權限之內，自在意中。

此職權之分別，如何使省政府情形複雜

省方既有「移交」「保留」權限之分，其政治組織，似亦因此複雜。各省行政權，操之於省都督手中，此人由不列顛君主，依據印度事務部長之意見而任命之。都督之下，設一行政會議，其中參事人數，往往四人，亦由君主任命，用以輔助都督。所有保留事件，概由省都督會同其行政會議參事辦理，行政參事，祇於辦理此等事務時，向本省立法機關負責。但都督又有省務員數人，爲之輔助，(大約二三人)，省務員則完全向省立法機關負責；凡移交事件都督必須受省務員之指導，而後辦理，惟若都督認爲有充分理由，不受指導，則可獨行。按此規條，大可用以抑

制省立法之最高權，但若都督遵照不列顛殖民地行政上之老習慣，則除緊急時外，必不輕易向立法機關負責之省務員之意見。省務員與省行政參事地位相等，惟不同席會議如內閣一般。

### 複式政體

印度省政府中，都督之顧問官，有向立法機關負責者，有不向立法機關負責者，有承辦移交事件者，有處理保留者，如此離奇之兩歧式政治，學者名之謂複式政體(Dual-Princ)。按此名詞，為歷史家孟珊所造，用以形容古羅馬帝國中，某幾省曾設立一種雙層政府，國王有些行動，必須獲得元老院之同意，有些無須。至於印度各省之採用此複式政體，並非視此為一良好或永久之行政計劃，而乃用以調和完全自治與全不自治而已；此實對付困難問題之最好方法。

### 省立法機關

各省立法機關，祇有一院，而一院之中，有三種議員，任命議員：官吏議員，與民選議員。第一種，都督有權任命議員若干人，為任命議員，人數各省不同；第二種，凡行政院參事，以及其他某種高級行政官吏，皆得據職而出席省立法機關，但此兩種議員之總數，不得超過議員全數百分之三十。第三種乃由省選民所選出之議員，人數祇少全數百分之七十。

民選議員有自選普通選區者，有選自特別選區者；印度中央立法院議員，即係如此。普通選區者，普通選民之居住地點便是；特別選區者，特殊種族，宗教，職業之選民，其所居之地點便是，所謂特殊選民，例如塞克教徒之住於利查布，非婆羅門教徒之住於馬德拉斯；又在經濟上，教育上特殊地位之人，如大地主，工廠廠主，實業家（經商會及其他組織而得選者），大學畢業生皆有選權，例如每大學皆

得選舉議員一人，參加省立法機關，此類似美國各邦之不論猶太人，耶教徒，社會主義者，種烟草者，工廠廠主，皆得選舉代表一人，參加邦立法院，蓋深恐若不如此，此等人將無選舉之權。

其所以如此者有因

印度選舉區之組織，雖似矛盾，但實則印度社會組織，乃建設於階級與宗教之上，故其選舉區不得不如此。印度階級與教派之界限，極為嚴明，此一界之候選人，決不能獲得彼一界之票數；印度教徒之資格如何優良，回教徒決不投票。印度人心目之中，無所謂公民地位超越一切階級與宗教；又不知國家爲先，而其所先者乃宗族，階級，宗教；印度如此無止境的畛界觀念，有歷史上之根據，而爲外間人所難以想象。民主政治必須有寬容精神，無之，民主政府不能成立，但印度無寬容精神，此所以一小團體或階級，絕對不能獲得選舉權，但若欲使之獲得此權，則除非亦編成此等特殊選區方可。

印度人民對於一九一九年法案之態度

一九一九年之憲法，乃一調解物，其所規定，不能使人滿意。許多不列顛僑民，覺得印度人民，並不準備自治，而此憲法予之過分；但自治運動諸領袖，則以爲不足，聲稱此憲法不過係專制之變相，予以自治之形式，而不予以實際。是故新政治實行之後，國民黨諸領袖，勸告徒黨，勿聽從新憲法，懲惡，選民不事投票；從者甚衆。此即印度國民黨首領所謂「不合作政策」之一部份。但印度人，並非能團結一致者，故國民黨諸領袖之方法，絕不影響全國。

甘地與不合作運動 (Gandhi)

因此新政府之行使職權，仍頗得人民擁護。但不合作者，並不停止宣傳，且將其目

and non-Confederation)

標擴大，蓋不特在政治上消極抵抗，並在凡與不列顛利害有關係之處，無不消極抵抗；勸令人民勿買英國貨物，勿受英國錢幣，勿納租稅，勿顧英國主權。領導此運動者爲甘地，印度之先覺，抱有犧牲精神；其思想雜合精神與物質而成，西方人不易捉摸，但印人信仰之者數百萬，而因此數百萬人之信仰，遂使英國難於對付。夫消極抵抗，自必變成積極抵抗，此無從阻制；印度之抵抗，雖距全國一致尙遠，但已由消極變成積極。

西門委員會  
(The Simon  
Commission  
一九三〇)

英國國會中諸領袖，並不認爲一九一九年之法案，乃解決印度問題唯一方法，認爲乃一暫時條約，隨時根據形勢，詳加研究；法案中確亦規定，爲應付變更起見，十年之後再加研究。故於一九三〇年，國會中設立一法案委員會，以西門爵士爲主席，派至印度調查一切，並須建議。此委員會之報告，對於凡與現在印度中央政府，地方政府工作有關係之事，無不詳細討論，並貢獻不少含有威權的證據。

其建議

一、行政

西門委員會所作之建議，絕不激烈；提議印度採用全印聯邦，各省，各土邦必須加入聯邦，而份子邦之自治量，各依據其能力而定。至於中央政府，其行政元首仍爲總督；總督則選擇並任命行政參事，行政參事之資格如前，惟行政院中不列顛軍駐印總司令，不復兼任參事；而參事中，須有一人任領導聯邦立法院之職，其地位類似首相。又總督之緊急權，依然存在，如其報告所謂：「印度必須有一種權力能處置危機，解決危機，不使危機變成

事實；吾人非不欲給予印度充分自治，但恐萬一失敗，則另一統治者，必將安然成功。

## 二、印度議會

至於議會方面，西門委員會提議，參議院實質上仍保持其一九一九年法案所規定之組織，惟其中選舉議員，須由各省當局推選之。立法院，此後名謂聯邦立法院，而須根據一新方法重行組織，使各省，各區依照人口而獲得代議。又規定印度國防，須提出於印度權限之外，而交不列顛負責，惟總督既係不列顛當軸之代表，故以國防全權委之。

## 三、省政府

西門委員會所提出之更改，大半多屬於省政府方面。所謂「複式政體」廢止。各省行政事務（不分移交事件，與保留事件），皆取決於省內閣，內閣閣員，由省都督推舉，而其政策與行動，皆須負責。因此諸省務員，其各種行動，皆須向省立法機關負責，但都督遇緊急事時，奉到總督訓令之後，則可獨自處理，不願省務員與立法機關之意見如何。

省立法機關將擴充，選舉權推廣。照其規定，省選民之總數，將增至三倍。某幾種小重要份子，將於省立法機關中，授以指定數目之議席，以為保護。最末規定一點，各省將有廣大的財政來源。

## 關於西門委員會建議之議之結局將來決定

此等建議，是否將成爲印度新憲法之根據，此問題，付之將來決定。惟此計劃之與印度國民黨所期望者，相差很遠。總督與都督之把持緊急權，國民黨視爲最可反對之一事。總之，西門委員會之建議，距離「屬地地位」一點，比較一九一九年法案則爲接近

，但尙不欲印度完全如此。

各土邦 (The Native States)

以上各節，所說的一九一九年法案之各種設施，僅及乎印度全部三分之二，其餘皆未受制。其所未受制之地，皆土邦或保護邦，其中亦有大而重要者（如亥得拉巴，賈索亞，巴洛達，瓜利，杜亞，喀什米等等，皆可於地圖查之），但其大半，皆極小之地。凡此諸邦，皆仍受諸侯管轄，而諸侯之統治政務，有所謂不列顛國務代表者，爲之輔助。若諸侯統治得當，不列顛當局，極少加以干涉；但若諸侯腐化，或不勝任，則不列顛當局不憚干涉，竟或廢黜，惟宜是視。一九二一年，此諸邦間，設立一諸侯議會，較大之邦，皆派代表一人，較小者聯合而派代表；此會無命令之權，但係一貢獻意見之機關，故各諸侯，可將普通利害之事件，交入討論。惟有些大邦，因此不派代表參加。西門委員會提議，土邦亦如各省，得派遣代表，參加印度聯邦立法院。

印度政府之將來

英國與印度之關係，將隨時間而變更，但其變更若何，現在殊難猜度。西方人而測度東方將來結果如何，最爲無謂。讚美詩所謂：「東方之距西方，迢迢萬里」，此言甚是。東西方之距離，照心理說，遠不可計。不列顛自以爲在印度，成績殊佳，但並不當因此即將歐洲式之民主政治，全部移植，凡一國之制度，須適合其人民之特質。責任內閣制，成年普選制，比例代表制，人權條文，陪審制度，出庭令等等，皆發生於歐洲溫帶各國，但萬不能決其必適合於熱帶諸地。西方之政治上之民主，根據社會上之民主而成，而印度無所謂社會上之民主。現在印度階級制度之不適宜於真正的民主政治，等於法國革命前之特殊階級情形。

若欲結束此章，莫如節錄西門報告末節所言。其言曰：「凡英印人民，自不致否認不列顛貢獻於印度進步者至大；而我人所以公然言此者，並非因過激的私見，帝國主義的野心，商業的利益。夫不列顛所施與印度者，與其所灌輸之司法公正，採用法規，尊重民權，無所謂階級信仰，實施大公無私之文官制度等概念，皆偉大之成功。而此等概念，皆促進良好自治之主要元素。印度人民，雖其攻擊不列顛行政最烈者，中心亦無不知印度所有之此等元素，大半以英國所給予者，但英國對於印度自治之善後辦法，尚有遺漏，此印度政治家，正可發展。印度現在，唯有國內宗教團體間，國外對英，互相合作，維持親善，方可成功；印度之將來，端賴東西南方之共同研究，而彼此互有所得。英人對於印度民族運動高尚精神，亦漸了解，惟凡曾經參予不列顛之代議政治者，對於他人之欲摹倣，自無不予同情。而憲法者，不僅係一抽象之物，而乃一富有構造力之計劃也。」

歐洲各國政府 上卷



## 第十九章 不列顛屬地與殖民地

蒲克謂：「英人之保管殖民地，乃根據一種密切情感，而此密切情感，係因相同姓氏，親戚血統，同等特權，同樣保護而產生，故其互相間之關係，雖或輕如鴻毛，實則重於泰山」。

勞合喬治謂：「此諸國人民之希望，欲望，與利害，必須為決定其將來政治之主要元素」。

不列顛帝國之  
幅員與人口

不列顛帝國或今所謂不列顛共和合衆國 (British commonwealth of nations)，佔全

世界陸地四分之一，其面積約一千二百萬方里以上；人口總計約四萬萬五千萬，其中印度人佔三分之一。現在世界人口總計不及二十萬萬，是故世界上四人之中，不列顛必佔一人，但若以不列顛中之生於歐洲者或歐洲血統者而言，則其人口不能如此之多，祇六千萬人，約佔美國人口之半。

普及全球

不列顛共和合衆國，普及六洲。歐洲方面，有不列顛三島，加以愛爾蘭島，男子島

，海峽，及直布羅陀，摩爾太，塞浦路斯；北美洲則有加拿大屬地（共有九省），紐芬

蘭，傑梅卡及西印度各島。南美洲則英屬渾杜刺斯，英屬基阿那，福克蘭羣島；澳洲則有澳大利共和國

（共有六邦），紐西蘭屬地，新基尼君主直轄屬地，以及南太平洋羣島；非洲則不特南非洲聯合國（共有四份子邦）並洛諦西亞，奈機立亞，塞拉勒窩內，岡比亞，烏干達，墾雅，贊稷巴，以及其他殖民地，保護國，訓令領地，至於蘇台，名為由不列顛埃及共管，但自一九二四年起，不列顛實際上已完全獲

得此大地之管理權。

亞洲則有印度，包括諸保護邦在內，是爲不列顛共和合衆國中最重要一份子；但亞洲除印度外，又有雪蘭，海峽殖民地，馬來聯邦，薩刺瓦，北婆羅，及香港諸地，又巴力斯坦，伊萊克（美索不達米亞）亦至少暫時受不列顛節制。至於埃及，在歐戰之前，名爲土耳其帝國之一部份，實則屈服於不列顛主權之下，及歐戰時，土耳其加入聯盟，與德國同禍福。不列顛政府於是宣告，保護埃及，至一九二二年英埃協商，准許埃及爲自治邦，有種種保留條件。

海外發展之性質

不列顛之強大，爲歷史上雄偉壯盛之一事；除古代羅馬外，無與爲倫，但不列顛之成立共和合衆國，並非先事籌劃，有意如此，乃不知不覺，經過長時期間，以抵於成。

英國之開拓，從未有開拓計劃。英國既係一工商業國家，地勢又極優良，其軍艦，海軍自必強大；其商人經商遠地，其人民移殖不歸，其海軍能爲之保護。帝國之生，並非不列顛政府之力，乃其人民之力；英人之去國遠適，並不由於政府之鼓勵而起，蓋英國之開闢殖民地，必商人與殖民地先往，然後政府隨之。或云，不列顛帝國乃愛爾蘭人所造成，以致英格蘭人得因蘇格蘭人之利益，而統治之，此語未免過大，但因此可見凡此廣大屬地之發現，征服，管理，及開拓，皆英蘇愛三民族合力而成。

建立帝國之兩個時期

不列顛海外帝國之長成，在歷史上，有兩大時期。第一時間自一六〇〇年（不列顛東印度公司成立），至一七八三年凡爾賽條約訂立，承認美國獨立爲止。在此二百年中

，不列顛從法蘭西手中，奪得加拿大，又在印度爭得自由經商權，又在大西洋邊建立殖民地十三州。而此十三州殖民地之獨立，使不列顛帝國之利益，受一大打擊，但亦足以使不列顛受到一好教訓。此教訓即變成第二期間（從一七八三年至今）之殷鑒；在第二時期中，不列顛獲得更多的領土，其獲得之方法不一，或因發現，或因移殖（澳大利西亞），或征服而得（非洲），或和平而得；其和平而得者，皆早樹根基，至是加以擴充而已，（如加拿大，印度）不列顛共和國現在所有之領土，比諸美洲脫離之時，則地廣而人衆。

美洲獨立乃  
英國殖民史  
上一轉點

美洲獨立，乃不列顛歷史上一大記號，此乃一轉承時期，前時期於此告終，後時期於此開始，美洲獨立，又如前所謂，使英國獲得一大教訓；但此猶非多數美人所期望者，蓋美洲獨立之戰，並不能使英國對於其他殖民地，予以充分的政治自由。其未反抗不列顛之殖民地，仍屈居於全帝國之中，並非因美洲獨立，而在自治方面獲得任何實權，其政治組織依舊無更動，總督仍由倫敦任命，而仍獨立於當地權力之外。美國建立之後五十年中，不列顛殖民地未有獲得充外自治者。要求自治之戰爭，仍必需要，如加拿大自一八三九至一八四〇年之反抗，即其例證。

英國自美洲  
獨立所獲得

雖然，不列顛從美洲獨立所受到的教訓，與商業之管理極有關係。不列顛當局，從商業管理上，推求美洲獨立之因，此極有理；經商痛苦，誠美洲殖民地抗英之原動力，其中固亦有政治痛苦之成份在內，但政治痛苦，尙或不致暴發，蓋美洲之殖民，並不因要求總督須向立

法機關負責，或成年男子須有普選權未遂，而羣起抗英；關於此等政治問題，即革命成功之後，亦未實行。夫其所以抗英者，乃以不列顛干涉其商業上與經濟上之生活，而不願久屈於所謂「殖民地因富裕祖國而成立」學說之下，如此而已。美洲獨立之後，不列顛政府覺悟經濟痛苦力量如此之大，於是其餘的殖民地，在商業上，皆獲得一種新的自由權。

### 新商業政策

在這一點上，美洲革命，促進新不列顛帝國之建立；使海軍諸法案，宣告終止；使全部重商主義，大受打擊。夫經濟上之自決與政治上之自治，在論理上，兩者須相輔而行，惟關於殖民地之發達，前者要甚，然不列顛，現在已並將此兩者，賜予凡似能充分運用自由之各殖民地。如加拿大、新芬蘭、澳大利、紐西蘭、愛爾蘭、自由邦以及南非洲皆已成爲自治國家；其一切政治，皆已民主共和，惟名義尚未獲得耳。至於不列顛共和國所有成分之名稱吾人若欲加以分析，實屬不易，蓋此乃一寬鬆的聯合，其中王國，帝國，自由邦，屬地，共和國，聯合國，殖民地，保護國，保護邦，共管地，以及訓令領地，無所不有，混雜組成，既不平均，無統系，又缺少黏力。

### 種族之混亂

羅馬之後，世界上不復有如此之由共同服從而聯成之種族混合。不列顛共和衆國中之各成分，其種族之混亂，亦惟此廣大帝國所能包含，其中有些大區域之人民，幾乎完全係歐洲生產，歐洲血統者，如加拿大、澳大利便是。至於其他各處，其中主要民族，皆係歐洲人之後裔，但土人甚多，例如南非洲聯合國即係如此。且就大部份言，不列顛共和國之中，土種超越歐洲血統

。不列顛共和國之種族，語言，宗教，法律，經濟利益，社會習慣，既如此斑駁，則各地之治理，無一相同，亦不謂奇。其間自各屬地之完全自治，至熱帶諸殖民地之全無自治，無不有之。

### 如何分析

一、自治屬地  
(Self-governing dominions)

二、訂有某種保留條件之自治領地

三、局部自治殖民地  
(Partly autonomous colonies)

傑梅卡

陀阿善提巴蘇陀蘭

四、保護國與保護邦  
(Protectorates and Protected States)

惟若廣義言之，所有不列顛旗下之領土，（除不列顛與北愛爾蘭之聯合王國，海峽

諸島，男子島在外）可分爲六大類，第一類爲自治屬地，此等自治屬地，昔日曾正式名謂殖民地，但此名詞，含有服從之意，現已不用。不列顛共和國中之自治者凡五，（除愛爾蘭自由邦外）曰加拿大，紐芬蘭，澳大利，紐西蘭，與南非洲。五者之外，又可加入南洛諦西亞，蓋此邦實際上亦已自治。第二類，乃一種半自治之邦，換言之即除某種權限保存外，皆得自治。印度或可謂此類之最好一例，惟馬爾太亦屬於此。

第三類乃無完全自治之地，其一切行政，皆受倫敦管理。有幾處，則設殖民地議會，上院乃任命的，下院係選舉的；（百慕大巴哈馬羣島巴佩道斯）有幾處立法機關祇設一院，任命議員與選舉議員混合一起，但其中亦有選舉議員佔多數者。（雪蘭塞浦路斯傑梅卡）亦有不佔多數者；（香港奈機立亞特立尼達等等）而又有不少處並立法機關而無之。（直布羅陀阿善提巴蘇陀蘭）凡所有領土歸入此第三類者，有時又稱謂君主直轄殖民地。但此名稱易引起誤會，蓋實則其中有幾處，（如百慕大及英屬渾杜阿斯）君主並不能用院令以代立法。

第四類爲保護地。其中分保護國，與保護邦兩種。保護國如北婆羅薩刺瓦其對內有

itates and protected State)

自治權，外交則受不列顛管理。保護邦如印度諸保護邦，即其中之名義上皆為獨立，但其政治之施行，乃由當地諸侯，遵照不列顛一官吏之指導而行；此官吏正式名謂國務代表。第五類為訓

五、訓令領地 (Mandated territories)

令領地，此乃不列顛代國際聯盟所統治之地，但或由其直接管轄，如巴力斯坦；或由其一自由屬地管轄之，如紐西蘭之管轄西薩摩亞。至若伊萊克，因英伊條約所規定，亦在

六、共管地 (Condominions)

訓令之列。最後一類，凡領地不歸入以上諸類者便是。例如蘇台既非屬地，殖民地，保護地，又非訓令領地，嚴格的說，實係一共管地，乃由不列顛與埃及會同管轄，但自一

九二七年後，英國單獨管理之。又如新赫布里底，乃不列顛會同法蘭西所管轄之地。

確正分  
暫之難

由此可見不列顛範圍以內，所有的領土，不論其全部，或局部，實不易使人作簡單之分暫，不列顛對於殖民地之行政，無所謂「計劃」，一事情發生，施以適宜之措置

。不列顛從不因甲殖民地已獲得某種權利，而以授之乙殖民地；破格與矛盾兩事，向不為不列顛政府所注意。從前非洲西岸之亞森森小島，乃為海軍所統治，僅派海軍官指揮一切，視若戰艦一般，此情形，直至最近，方始更改。吾人若欲將各種屬地，加以詳細分暫，此實難於成功，良以各領土之種類，常有移動。

加拿大

諸自治屬地

各自治屬地，皆有憲法，或類似憲法之物，換言之，皆各有一種具體的國會法案，

加拿大 (Canada)

使其政府建設於此。自治屬地之中，以加拿大人口爲最多，根據一九三〇年之人口統計，加拿大人民約一千萬左右，比之美國賓夕法尼亞邦多出不少；其中三分之一，乃法蘭西人之後裔，蓋加拿大舊的部份，原爲法蘭西移民所佔據。

### 其起初情形

此等法蘭西的勇敢漁夫，商人，與教士，不僅沿羅漫士，今之所謂諾法斯科細亞，開闢居留地，並直入密士失必與俄亥俄谷間。而又有一批人，北向哈得孫灣發展，並深入西北方面。法蘭西之治理此屬地，極爲嚴厲，不予自治，並不許民主制度之產生。後來加拿大人民，達乎五萬人，其時英法發生戰爭，延長至五十年，卒以英國佔領魁北克，戰爭遂止。法蘭西依照一七六三年之條約，退至加拿大，而不列顛，遂統治此殖民地。英國人民於戰勝之後，紛紛移居，經過相當時間，新移民人數超出舊移民不少。新移民多移至現在所謂安別釐阿，諾法斯科細亞，新不倫瑞克諸省之各地，而後來各地皆設立政府。政府中有總督一，由君主任命之，參事會一，由總督任命人員而組織之，又有民選議會一，但民選議會，絕無管理總督及其參事會之規定。英國最初所設施於加拿大者，乃代議制而非責任內閣制，換言之即與其於一七七六年前，對美洲十三州殖民地之設施相同。

德倫勒督 (Lord Durham) 之出使

當時加拿大上部（即今之安別釐阿），加拿大下部（即今之魁北克）與其他領土，現在所謂濱海諸省者（諾法斯科細亞新不倫瑞克愛德華親王島）各政府，即根據上述政治組織而設，直至一八四〇年前後，始有更動，蓋以此種制度，不能適合大眾人民之信念；先是，大眾

人民，感覺全部政府，必須由大衆管理，而不滿之意，遂逐漸顯露，但不列顛政府方面，毫無動靜。一八三七年，加拿大上部與下部一致反抗；暴動並不激烈，皆不費大力而告平復；但不列顛政府已受警告，決定調查其所以不滿意之原因。於是任命年少才高之惠格蘇德倫伯爵，爲高等委員，派至加拿大令其宣揚君權，研究殖民地之所以怨恨，並貢獻彼所認爲適當之政治方法改革。

其著名報告

德倫之遣使加拿大，頗爲著名，蓋以其所擬之報告，精切而燦爛，將殖民地政治之全部學理，加以討論。德氏本人，並非一極能幹之行政者，但其解殖殖民地之怨恨，甚爲巧妙，蓋以特別伶俐之方法，而解析加拿大煩惱之來原。其報告，後即變成政府公文中之「經典」，即以其論母國對殖民地應有關係甚詳。此報告不特當時推重，即今日，相去八九十年，仍得在最好的公報中，佔據一席。

一八六七年之  
聯邦(The Co-  
federation of  
1867)

德倫提議，加拿大上部小部，應合爲一省，而予以充分自治，又力請所有殖民地上之行政各部，皆得向人民負責。彼希望若此做到，則不列顛北美洲諸殖民地，必將合爲一體。結果其意見採納，希望實現。蓋不數年間，不列顛政府訓令兩省聯合總督，須格守責任內閣之原則，又相隔未幾，各省聯合計劃由加拿大擬定，而呈入不列顛國會；一八六七年由國會通過，名爲「不列顛北美洲法案」(British North America Act)，而至今猶用以爲加拿大屬地之憲法。此法案規定一議會式的聯邦政府，五省各設一省政府，其權限由上峯指定。一八六七年後，五省增至九省。



### 其性質 大概

加拿大政府在聯邦政府與省政府分權一點，表面上與美國政府相似。重大之事，歸入屬地長官權限之中；地方性質之事宜，則交與各省政府。一八六七年之不列顛北美洲法案，亦如美國憲法，其上載明某幾種選舉的權限；但有一點，美加憲法，適得其反，美國凡不一定歸入聯邦政府之權，存於各邦，加拿大則凡不規定保存於各省之權，歸之中央政府。而此條之所以規定者，實由於一八七六年之加拿大諸領袖，多以為美國憲法所給予中央政府太少，而若不遺各邦以如許多之權力，則南北戰爭，或可不致發生。

### 總督

加拿大名義上之行政元首為總督，由倫敦君主任命，任期五年，任命時，乃依據不列顛內閣意見而行，而有時將此職位授予不列顛之貴族。總督在實際上，其所執行之任務，一如不列顛君主，召集與解散屬地議會，對立法機關議案，代君主加以核准，並任命官吏；但此種種，皆根據其手下行政官之意見而行，而此等行政官，乃向加拿大眾議院負責。加拿大派有高級委員一人，駐於倫敦，用以為加拿大與帝國政府之中間人，又派有公使，駐於美國之華盛頓，而所有美國與加拿大之事務，即由此人接洽，而不由英國駐美之大使接洽。

### 內閣

加拿大之政治制度，竭力趨仿英國，亦設立一責任內閣；內閣閣員亦如不列顛之由首相選擇，而此首相向屬地代議院所負之責任，與威爾斯德敏絲毫無二，故加拿大真正的行政元首，非總督，乃是首相；此人必係加拿大代議院中，多數黨之首領。內閣閣員，皆得出席加拿大

議會，若失去下院多數之信仰，亦如不列顛之必須辭職。

### 屬地議會

加拿大議會之中設有兩院，參議院與代議院。加拿大既無貴族（並無產生貴族之意），參議院無從模仿不列顛之貴族院，但又不欲效法美國參議員之由各省推選，於是加拿大參議院議員九十六人乃由總督依據屬地首相意見而任命之，而加拿大全屬地，分安別釐阿，魁北克，濱海諸省，西方諸省四區，總督即於每區任命參議員二十四人；參議員為終身職。

### 加拿大參議院

加拿大上議院，如美國參議院一般。除財政案在外，其餘則與代議院有同等之立法權，但加拿大之憲法條文中，並未如不列顛之採用衆議院三次通過方法，以解決兩院間之僵局；加拿大參議院，若拒絕接受代議院所通過之議案，則代議院無法可使其意見獲得最後勝利，惟在實際上，重要議院，不常遭第二院之拒絕。加拿大之參議員，已實行所謂在普通情形之下，立法之主要責任自應由衆議院擔負，而參議院宜偏重於議案之修正與完成方面一學說，故加拿大參議員在其屬地政府中，不甚重要。又不參預管理內閣，其在加拿大之勢力自不能大於不列顛之貴族院。且就全部而言，甚或小之。近常有人提議，改良參議院，或甚至廢除此院，但此等提案，及至於今，無一有效。

### 代議院

加拿大代議院，極似美國之代議院，其議員皆由選舉區選舉而出，每區選舉一人；而各區之人口大致相等，每十年重行分配一次（如美國一般）。現在代議院議員總數，為二百六十四人。任期五年，但總督得依據首相意見而隨時舉行解散代議院；惟加拿大解散事件，不若

若不列頗之多。

代議員之  
如何選舉

至於選舉資格，加拿大與美國之規定相同。凡不列頗人民，不論男女，年齡在二十歲以上，在加拿大居住及一年，在該選區居住至二月者，皆得投票。凡有選舉資格者，皆得當候選人，惟加拿大各黨不預先開機密會議推舉候選人，此與美國不同。各區之候選人，乃由各黨代表大會提出之；投票採用秘密方法，票面不載黨派。

代議院  
之職權

加拿大一如英國，以下議院為立法權之樞紐，並管理內閣。凡財政案件必須先在代議院討論，而實際上其他議案，亦多自此院提出。議案之程序如此：提出大會，交付委員會，大會加以辯論，付之表決，然後交入參議院，徵求同意，提案中亦有公案與私案之別。代議院中設一議長，但不循道英國之習慣，議長永得連任直至不作衆議員為止而其議長，則隨政府以去留，新政府當權，新議長由得勝黨內推舉而出，按照不列頗衆議院常置規條，凡使用公款之提案，若不以君主名義交入國會，則衆議院不加討論（即須由閣員提出），而加拿大代議院亦採用此規條，於是使內閣對於全部財政，獲得大量的管理權。

加拿大  
之政黨

加拿大之政黨，與所有民主政治之國家，情形相同。加拿大各黨在名目上，皆擬似不列頗各黨；但在組織上，方法上，則近乎美國。其兩大黨，名謂保守黨；與自由黨；第三黨名謂，進步黨，此在衆議院中佔據少數。現在保守黨當政。各黨之名稱，與其對於公共政策之態

度，如英國然，不相符合，而各黨政見之不同，皆不在於根本原質方面。關於政黨之生存加拿大憲法，並未規定，而各種法律，仍大半視政黨為完全在政府機關之外，但政黨對於公共政策影響之大，如英美政黨一般。

各省

加拿大乃一聯省制，現在共有九省。各省有省政府，省政府之中，有名義上的行政元首一人曰民政長，又有首相一，內閣一，省立法機關一。民政長乃由總督依據聯省內閣之意見而任命之，任期五年，民政長在公事上，一舉一動，須依照省內閣之意見而行，故其私人權勢，不能影響公事；省內閣則須向省立法機關負責。九省之中，有七省其立法機關為一院制，惟所有立法議員之選舉，皆採用成年普選制。各省政黨之界限，在實質上，與聯省方面一般無二。

澳大利

澳大利(Australia)之起初情形

澳大利之人口，在諸自治屬地中，亞於加拿大，可居第二。十九世紀初，不列顛發現澳大利而拓殖之。最初不列顛視為無甚價值，用作罪人村；但經過相當時期，澳大利各地之自由居民，與已釋之罪人建立殖民地，而此等殖民地，皆各設立一種局部的自治制度。結果即由此等局部的自治制度，擴成整個的自治制度。其時殖民地，共有六處，此六殖民地，在十九世紀下半時期，屢欲將此六處聯合為一，但直至一九〇〇年，此計劃方克告成，蓋不列顛國會准澳大利各殖民地政府所請，於是澳大利聯邦成立。當時聯邦之憲法，乃經人民所批准，故現在若欲加以更改，非經多數邦

中之多數選民准許不可。

### 政府構造之大概

澳大利聯邦政府，之與加拿大政府，雖有大不相同之處，但大致相似。政府之行政方面有一總督，與一聯邦內閣。而總督由不列顛君主依據澳大利內閣所提名而任命。立法方面設一議會，中有兩院曰，參議院與代議院，惟參議院一如美國，乃按照各邦平等之原則而組織之，院中共有議員三十六人，各邦不論其人口多寡，一律六人，而亦如美國之由各邦人民直接選舉之。澳大利之代議院，亦模仿美國，其中議員，皆由選舉區選舉，各區選舉一人；而選區之人口，大致相等。又成年普選制，已行全境。澳大利之六邦，亦各設一政府，其大體與加拿大省政府相類；但關於聯邦政府與邦政府權限之分配，澳大利憲法規定，凡不指定授予中央政府之權，皆留存各邦。

### 南非洲

### 南非洲聯合國 (The Union of South Africa)

南非洲聯合國中，共有四省（好望角殖民地、納塔耳、脫蘭脫瓦爾與治自由邦），聯合於一九一〇年。此聯合與加拿大、澳大利聯邦不同，蓋南非洲聯合國，其聯邦政府與省政府，並不採取列舉式的分權原則。其憲法實際上，將所有權勢，授予聯合政府；惟亦為省政府保存好些權限，且規定聯合國得將其所認為適當之職權，委託各省政府辦理，但省政府所頒佈之法令，必須獲得聯合當局之許可，然後有效。由此觀之，南非洲聯合國不過名為聯邦。此即與一七八七年，美國、漢米爾頓所提議之聯邦制度一類。

南非洲政府設總督一，內閣一，與兩院制立法機關一。其參議院以四十人組織之，各省立法院推舉八人得三十二人，而總督又依據其內閣之意見任命八人，任期皆為十年。下議院可名之曰立法院，乃由單選舉區選舉代表組織之。四省各設執行官一人統治之，此人由總督任命；各省又設一民選的立法院。

#### 其餘諸海外領地

#### 局部自治殖民地

吾人若欲細述不列顛領地中之所有已獲得大量的自治而未得完全自治者，則將以全冊付之，今且從簡。如南洛譚西亞實際上，除關於土民利益，有某種限制外，已獲得完全自治。如馬爾太除國防，鑄幣，對外貿易，與移民等事留歸不列顛政府外，亦已獲得完全自治。又如傑梅卡，人民之代表，得管理政府中之立法部份，但不及乎行政部份。其地位略似美國之菲列濱諸島。又如英屬渾杜刺斯，乃不列顛西半球之一殖民地亦設有一立法院，其中人民代表，未能佔據多數，惟如海峇島，（拿破崙最後居此，以此得名），則並此立法機關而無，故自加拿大至海峇合組成不列顛殖民地政府之全部，而其民主與民主管理的程度，各各不同，但不論其自治程度若何，或甚至無自治權，而不列顛之宗主權總志在保護土人，廢除奴隸，施行法治，維持秩序，及訓練人民政治智識。

#### 保護國

不列顛又有許多保護地，關於保護地一點，政治上的理論，與事實往往相差甚多。凡保護者對於被保護者，名義上祇能管理其外交事務，而不能管理其內部事務，但事實上內部事務與外交事務，極難明白分別，而負保護責任之國，則往往利用此機會；蓋其所遣之國務代表

，或駐節將軍，習慣上不論關於內務外交問題，皆向當地諸侯提出意見，變成保護地政府之唯一指揮機關。至於保護地之地位，往往不永久，一時全屬附庸，而易一時，已擴成爲獨立之性質矣。

勢力範圍(Spheres of influence)

保護地不得與「勢力範圍」混雜。所謂「勢力範圍」，乃文化落後而以先進國之利益視爲最高無上之區域。歐洲凡兩國遇爭拓某未開化之地，而爭得不可開交之時，往往相約，將此地分作兩個區域，各得其一，不相侵犯。例如歐戰之前，不列顛與俄國相約將兩方在波斯所佔之「勢力範圍」，劃定境界。此等條約，對於不直接有關係之國家，無強制之力，而條約之效力，全視獲得「勢力範圍」國家之權力，若何而定。統治國雖有時對於「勢力範圍」區域內之政治事務，加以監督，但條約本身，毫無所謂統治權。

### 訓令領地

關於訓令領地，又將使研究殖民政府之學生，感覺混雜。歐戰結束之後，如何措置戰前德國殖民地，與舊土耳其屬地之問題發生。在昔大戰之後，凡戰敗國之殖民地大概即已由諸戰勝國均分，惟一九一九年，戰勝協約諸國，以爲必須想出一新方法，使符合於其所宣稱博愛主義之原則，故凡爾賽條約規定，凡從德國土耳其奪還之領土，須交與國際聯盟，而由國際聯盟之會員國，代大會管理之。於是國際聯盟將各地之訓令權，授予諸戰勝國，尤以英法兩國爲多；曾指定亞美尼亞歸美國訓令，但美國拒絕之。凡充當訓令國者，或執掌訓令權之國家，乃居於國際聯盟之受託人地位，須時時向國際聯盟報告，故訓令領地之前途，顯然係乎國際聯盟之久長與否。

不列顛國會  
之至大權力

不列顛國會在原則上，對於所有不列顛領土，不論其地位若何，有至高而無限制之權，而不爲其所賜予加拿大澳大利以及其他屬地憲法條文之永久束縛，照憲法原則而言，不列顛國會可以隨時收還此等憲法。夫以上所言，皆係理論，至於事實不列顛國會對於諸自治屬地之構成法，除屬地政府本身請求以外，決不敢收還，或加以修改。所以於此，吾人又看出不列顛政治上，法律與習慣之大相懸殊。國會保存其至大權力之空論，而其對於各屬地，則又將所有實權交與之。

法律之否決權  
(The veto of  
Laws)

不列顛所有之屬地，與殖民地，皆規定總督，若不能確定君主對於某條議案之意見若何，可不予批准。其意若曰，在此議案提出不列顛內閣之前，總督得予以暫時之否決，且凡屬地或殖民地議案，即已經總督予以批准者，倫敦當局，仍可加以否決，倫敦當局此最後之否決權，對於有些殖民地，仍行使裕如，惟對於自治屬地，則實際上皆已廢除。至於殖民地法律之否認，與司法委員會之批駁殖民地法律爲不合憲法使無實效，此乃兩事，自須分別清楚。

帝國合作  
之機關

倫敦政府設立三個國務員，以管理海外諸領地。印度事務部長，乃調處印度事務之總機關，包括各保護邦在內。屬地事務部長，直接管理不列顛與諸自治屬地間之事務，包括愛爾蘭自由邦在內。殖民地事務部長，管理上述兩部長所剩餘各地之事務，包括保護國，訓令領地，與其管地在內。此三部長皆內閣閣員，三人既爲一部之長，係行政官，內閣更動，皆須去職，惟屬下官吏，其職位則係永久性質。而國務員之更動，對於殖民地之政策，無甚影響，蓋以帝國中互相關係的



原則其大體爲全國所承認，不僅爲政黨之爭論問題耳。

各屬地駐倫  
敦之代表

各自治屬地，皆派遣官吏駐於倫敦，而此等官吏曰高等委員；有些省，或邦亦駐以代表，曰事務官。所有此等官吏，皆各由其政府任命，由其政府給薪，其職司大半係商務性質，但其政府亦利用之，以與帝國當權接洽政務，現已逐漸變成外交性質。有些自治屬地，派遣代表至其他國家，此等代表，雖非不列顛外交事務人員，但實際上，用以爲公使，或領事。

條約事項

於是問題發生，自治屬地能否與外國締結條約。例如，加拿大在這一點上，是否一獨立國？答復如下，締結條約之權，雖常由不列顛施行，但若屬地直接與外國締約，亦無阻礙。至少在事實上，加拿大已與美國締結一重要條約而不列顛當局，未曾加以干涉。

英人對於帝  
國之意見

當維多利亞時代之初，約十九世紀中葉，不列顛人民多覺遠方屬地，如加拿大澳大利南非洲等處，對於祖國，無甚意義。（此尤以惠格黨人與自由黨人爲甚）蓋以此等屬地，但知要求不列顛加以陸海軍之保護，爭攘自治，又希望祖國予以種種利益，而無所酬報；真如塔哥所謂，「已熟之果」，一至長成，便將離樹而下。難怪有些英人認爲予以充分自治，乃促其獨立而已。惟至狄斯萊烈執政之時，此等消極學說漸致絕踪，而英人遂起帝國主義之念。

維多利亞  
時代之末

其時，英國國旗飄揚各洲各洋的觀念，深入主張武力外交者之腦海中。而後若干年，英國產生帝國主義學派，其中歷史學者，如西萊爵士，詩家如開潑林。此等人對於英

國之開拓土地，佔領熱帶，伸長戰線，增加白人責任，傳誦贊美，無微不至，於是民衆心理，遂對殖民地，發生一種新興，而趨關於帝國聯邦之計劃，討論者漸衆。

帝國聯邦之計劃

一八八七年，維多利亞女王舉行登極五十週紀念，所有屬地，殖民地之代表，集於倫敦，在慶祝空氣之下，各地代表與祖國政府，舉行各種會議，而全帝國會議計劃慎重公佈，但無結果。十年之後，一八九七年，女王六十週慶祝大會時，又開一會議，討論之事更多，但亦無甚結果。海軍四散，首將與國王離開倫敦，殖民地首相打道歸去，而帝國聯邦之夢，仍係一夢，惟當時有一提議，此等議會，須時時召集，討論關於帝國利益之問題。

帝國會議 (The Imperial Conference)

此提案通過，而帝國會議，遂成一固定制度，每四年必須開會一次，緊急時可召集特別會議，設一永久秘書處於倫敦。開會時，不列顛首相作主席，其他人員，爲屬地事務部長，殖民事務部長，印度事務部長，愛爾蘭統領（首相）及其大臣二人，加拿大澳大利南非洲紐芬蘭紐西蘭南洛譚西亞諸屬地之首相，及大臣二人，以及印度代表若干人，共約二十人左右。帝國會議，無憲法一般的權力，其職務僅考慮關於不列顛全部之事項，與辦理關於共同行動之非正式協商，此會議不能牽制任何一地之政府，但其重要，日見確定。其決議對於有關係之屬地，皆極重大，現在在帝國行政上，此會議亦可視爲一重要機關。

## 帝國戰事內閣

歐戰時際，不列顛共和國之團結，又促進一步，此雖倏暫，但頗有趣。當大戰爆發之初，不列顛所有之屬地，對於協約方面，皆遣派軍隊，給予援助。加拿大於戰爭之際，在西線上，駐屯軍隊，已及一軍團之多，其餘澳大利紐西蘭南非洲，亦各派大批軍力，參予戰爭，是故有人以爲，此諸屬地在不列顛戰策上，亦應參予一二。而一九一六年之戰事內閣，果召集諸屬地首相，（印度本地代表二人），參加討論戰事問題；此戰事內閣會議，既如此擴充，時人名之爲「帝國戰事內閣會議」；而此帝國戰事內閣會議，及至一九一八年戰事停止之後，諸屬地之首相，皆赴巴黎，各人代表政府出席和平會議，於是方始終止開會。同時有人提議，和平確定之後，不列顛應創一永久組織，使印度及諸屬地，有權得繼續參贊，關於帝國共同利害之事件，但事實上，有種種的困難，並又因無此種組織之必要，故如此一類之計劃，並未實現。

## 不列顛與國際聯盟

一九一九年巴黎和會開會，加拿大澳大利紐西蘭南非洲皆各遣代表，參預其間，且國際聯盟之契約，規定屬地得認爲正式會員，國聯開會時，得單獨派遣代表。此規定，將使不列顛在國際聯盟會議席上，有六票之權。（自愛爾蘭自由邦加入後，即爲七票）於是大爲美國人士所批評，但各屬地皆堅認爲派遣代表，即自治地位之一種標識；而卒自國際聯盟成立以來，每次議會，皆單獨派遣代表。

## 不列顛在國

美國之所以反對各屬地單獨派遣代表者，乃恐國聯議會席上，各屬地之投票權，將

聯議席上是  
否有七票

受不列顛所支配，但此顧慮，無甚佐證。蓋若愛爾蘭之投票，永依照不列顛。則世界必將發生新變化。又如加拿大與紐芬蘭，若在西半球上有利害關係，則投票時，決不聯合一起，以與其最近鄰居之國爲難。又如印度南非洲在國聯議席上，亦未必如巴拿馬古巴之隨宗主國而投票，故若謂不列顛將在國際聯盟會議席上，將有七票之權，此固不差；但若謂不列顛必將支配此等票數，則「支配」兩字，用得未免太爲廣義，蓋以各屬地皆各有其支配投票權。

帝國內  
之關稅

不列顛帝國，全國能否規定「特惠稅率」一事，在過去三十年中，討論者紛紛。按不列顛各屬地，皆各有關稅，不列顛所輸入之物，亦如其他國家一般之徵稅，惟稅率不同；加拿大對於不列顛所輸入之物，予以特惠稅率，大概比較普通稅率，減低三分之一。澳大利，紐西蘭，南非洲亦各各定不同的稅率，以惠不列顛貨物，惟此諸屬地，自極願此特惠原則，行諸雙方，換言之，即亦願不列顛對屬地之貨物，亦予以特惠稅率，但不列顛無一定之稅率，一九二三年其人民對於固定稅率之計劃，並予以拒絕，若不列顛堅持自由貿易政策，前此單方面條約，能否永久存在，雖智者不能答也。

羅馬與  
不列顛

研究殖民地政府之人，往往喜將羅馬帝國，與不列顛帝國作比較，蓋其中有不少有興趣的相同點，亦有不少絕對相異之處。不列顛之廣闊遼遠，爲羅馬所未有。而兩國之羈縻屬地方法，全不相同。羅馬以威權統治屬地，以致羅馬兵力衰落，該撤帝國分裂，而不列顛之共和

國，不建築於兵力之上；其聯合也，顧及忠順與情感。又以高尚理論與互惠關係為根據；不列顛所得之於屬地殖民地者，惟經濟上之利益（不若羅馬之向屬地索貢），尤欲為工業品覓商埠，為船艦求貨物，為人民尋機會，為移民謀得意之境遇，如此而已，故國旗所至，商業隨之，移民亦隨之，反而言之，屬地方面可獲得些政治上的主要利益。兩方省去遣兵調艦之費。此等屬地對於內部事務，既已得充分之自主，則與祖國割絕，又何益者。

### 保持帝國之羈絆

莎士比亞曰：「君王係一綴合家」。而不列顛君王，在地圖上，之紅斑，大大小小，皆由兩種關係，綴合為一，一為共同的忠順，一為共同的理論。其結合力，似或輕於鴻毛，但實則重於泰山。四境之內，不論其為自由邦，屬地，殖民地，或共管地，無不在不列顛君主權之下，其官吏皆宣誓忠君，而此君，即愛爾蘭之君，紐西蘭之君，香港之君，是故君主政體，乃真統一白列登人所謂，「君主共和國」之一無形標識。而此統一標識，誠不可少，蓋世界上，復有幾人，能明瞭主權，共和國，或君主，聯邦等政治觀念。以色列人對撒謀耳所謂，「不，我俯欲君主為之管理」，蓋彼等欲得一具有帝皇德望之人，以為猶太族之統一標識。

共同的政治理論，雖其本身，並不表現任何形式，但亦係一團結不列顛共和合衆國之一羈絆。各地皆有此等共同理論之觀念，而深覺非團結，不足存在。

祖國秉政握鈞權，自高俯視諸屬地，手執神叉勢莫京，頭戴皇冠威無二。

夫欲將民主政治，自治制度，與共同行為之需要，融洽一鑪，此實全係幻想。潘烈克斯道：「我一再申述，民主政治不能統治一個帝國」，此言或然。不列顛之竟欲將此兩者並行不肯，其成效如何，尙不能預測。不列顛之共和國，爲世界曾所未有，故吾人在歷史上，亦一無端倪可求。



關於上冊各章原書中所列舉之參考書：

- F. A. Ogg: English Government and Politics  
A. L. Lowell: Government of England  
Sir W. R. Anson: Law and Custom of Constitution  
Sir J. A. R. Marriott: English Political Institutions  
Sir J. A. R. Marriott: Mechanism of the Modern State  
Sir S. Low: Governance of England  
A. V. Dicey: Law of the Constitution  
J. Macy: Nature of the English Constitution  
W. F. Willoughby: Government of Modern States  
J. W. Garner: Political Science and Government  
G. B. Adams: Outline Sketch of English Constitutional History  
A. B. White: The Making of the English Constitution  
H. Taylor: Origin and Growth of the English Constitution

- C. Oman: England before the Norman Conquest
- H. W. C. Davis: England under the Normans and Angevins
- T. F. Tout: History of England from the Accession of Henry III to the Death of Edward III
- W. Stubbs: Constitutional History of England
- Sir F. Pollack and F. W. Maitland: History of English Law
- A. F. Pollard: History of England from Accession of Edward VI to the Death of Elizabeth
- S. Walpole: History of England
- Sir T. E. May and Sir T. Holland: Constitutional History of England
- A. F. Pollard: The Evolution of Parliament
- C. B. Smith: History of the English Parliament
- C. B. Adams: Councils and Courts in Anglo-Norman England
- H. J. Robinson: The Power of the Purse
- C. H. Mellisham: The High Court of Parliament
- J. F. Baldwin: The King's Council in England during the Middle Ages
- E. R. Turner: The Privy Council of England in Seventeenth and Eighteenth Centuries



- E. Percy: The Privy Council under the Tudors
- A. Fitzroy: The History of the Privy Council
- T. F. Tout: Administrative History of Mediaeval England
- A. V. Dicey: The Privy Council
- R. H. Grelton: The King's Government
- M. T. Blauvelt: The Development of Cabinet Government in England
- W. Stubbs: Select Charters and Other Illustrations of English Constitutional History
- G. W. Prothero: Select Statutes and other Constitutional Documents
- S. R. Gardiner: Constitutional Documents of the Puritan Revolution
- C. G. Robertson: Select Statutes, Cases and Documents to Illustrate English Constitutional History
- C. B. Adams and H. M. Stephens: Select Document
- D. L. Keir and F. H. Lawson: Cases in Constitutional Law
- B. A. Bicknell: Cases on the Law of the Constitution
- M. Mac Donagh: The English King
- Lord Courtney: The Working Constitution of the United Kingdom

- E. Jenks: The Government of the British Empire
- J. A. Farrer: The Monarchy in Politics
- Sir Lee: Life of Edward VII
- J. A. Fartler: British War Administration
- Bagehot: English Constitution
- R. Muir: How Britain is Governed
- C. D. Burns: Whitehall
- Gladstone: Cleanings from Past years
- J. Morley: Life of Gladstone
- Monypenny and Buckle: Life of Benjamin Disraeli
- Earl Grey: Memoirs
- Cecil: Life of Salisbury
- Asquith: Fifty Years of British Parliament
- R. Moses: The Civil Service of Great Britain
- D. B. Eaton: The Civil Service of Great Britain

- H. Finer: *The British Civil Service*
- W. A. Robson: *From Patronage to Proficiency in the Public Service*
- E. C. Shepherd: *The Fixing of Wages in Government Employment*
- F. G. Heath: *The British Civil Service*
- Sir W. Beveridge: *The Public Service in War and Peace*
- L. O. Pike: *Constitutional History of the House of Lords*
- L. O. Pike: *Political History of the House of Lords*
- A. S. Turberville: *The House of Lords*
- G. L. Dickinson: *Development of Parliament during the Nineteenth Century*
- J. H. Morgan: *The House of Lords and the Constitution*
- R. Muir: *Peers and Bureaucrats*
- H. Jones: *Liberalism and the House of Lords*
- A. Warner: *The Lords: Their History and Powers*
- F. B. Palmer: *Peerage Law in England*
- E. May: *Treatise on the Law, Privileges, and Usages of Parliament*

- A. P. Burke: Genealogical and Heraldic History of the Peerage and Baronetage
- W. S. Mecklinc: The Reform: The Reform of the House of Lords
- W. L. Wilson: The Case for the House of Lords
- Sir J. A. R. Marriot: Second Chambers
- H. B. Lee-Smith: Second Chambers in Theory and Practice
- G. B. Roberts: The Functions of an English Second Chamber
- H. W. V. Temperley: Senates and Upper Chambers
- H. L. Mcham and L. Rogers: New Constitutions of Europe
- J. S. Mill: Representative Government
- Edward and A. C. Porritt: The Unreformed House of Commons: Parliamentary Representation before 1832
- L. B. Namier: The Structure of Politics at the Accession of George III
- C. Seymour: Electoral Reform in England and Wales
- C. Seymour and D. P. Farr: How the World Votes
- G. S. Veitch: The Genesis of Parliamentary Reform

- J. H. Rose: The Rise and Growth of Democracy in Great Britain
- C. M. Trevelyan: Earl Grey and the Reform Bill
- J. R. M. Butler: The Passing of the Great Reform Bill
- O. F. Christie: The Transition from Aristocracy
- H. Cox: Reform Bills in 1866—1867
- J. H. Park: The English Reform Bill of 1867
- Sir H. Fraser: Representation of the People Acts 1918-1921
- H. L. Morris: Parliamentary Franchise Reform in England from 1885—1918
- G. P. W. Terry: The Representation of the People Act 1918
- W. H. Dickinson: The Reform Act of 1918
- A. O. Hobbs and F. J. Ogden: The Representation of the People Act
- J. L. Seeger: Parliamentary Elections under the Reform Act of 1918
- W. L. Blaeser: The Emancipation of English Women
- E. Pankhurst: My Own Story
- R. Strachey: The Cause: A Short History of the Women's Movement in Great Britain

- F. Gray: *The Confessions of a Candidate*
- J. H. Humphrey: *Practical Aspects of Electoral Reform.*
- G. Horwill: *Proportional Representation: Its Dangers and Defects.*
- C. G. Hoag and G. H. Hallett: *Proportional Representation*
- G. F. M. Campion: *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*
- J. Redlich: *The Procedure of the House of Commons*
- M. Mac Donagh: *The Paganat of Parliament*
- R. Luce: *Legislative Procedure*
- H. Graham: *The Mother of Parliament*
- Sir H. Lucy:  *Lords and Commons*
- A. J. Dament: *The Speakers of the House of Commons*
- Sir C. Ilbert: *Parliament: Its History, Constitution and Practice*
- Sir C. Ilbert: *Mechanics of Lawmaking*
- Sir C. Ilbert: *Public Business of the House of Common.*
- D. S. Alexander: *History and Procedure of the House of Representatives*

- R. Luce: *Congress: On Explanation*
- A. Wright and P. Smith: *Parliament, Past and Present*
- E. Lummis: *The Speaker's Chair*
- J. Johnston: *Westminster Voices*
- W. F. Willoughby, W. W. Willoughby and S. M. Lindsay: *The System of Financial Administration of Great Britain*
- H. Higgs: *The Financial System of the United Kingdom*
- J. W. Hills: *The Financial System of the United Kingdom*
- F. H. Young: *The System of National Finance*
- H. J. Robinson: *The Power of the Purse*
- A. H. Gibson: *British Finance*
- T. L. Heath: *The Treasury*
- E. H. Davenport: *Parliament and The Taxpayer*
- A. L. Bowley and J. Stamp: *The National Income*
- C. F. Bastable: *Public Finance*

- H. Dalton: Principles of Public Finance
- A. C. Pigou: A Study in Public Finance
- M. Ostrogorski: Democracy and the Organization of Political Parties
- K. Feiling: History of the Tory Party
- T. E. Kebble: A History of Toryism
- M. Woods: History of the Tory Party in the Seventeenth and Eighteenth Centuries
- W. Harris: History of the Radical Party in Parliament
- F. H. O'Donnell: History of the Irish Parliamentary Party
- H. Fyfe: The British Liberal Party: an Historical Sketch
- W. L. Blaise: A Short History of English Liberalism
- R. Muir: Liberalism and Industry
- Lord Hugh Cecil: Conservatism
- C. F. G. Masterman: The New Liberalism
- R. Mac Donald: A Policy for the Labour Party
- H. Tracey: The Book of the Labour Party



- R. H. Tawney: The British Labour Movement
- H. B. Lees Smith: Encyclopedia of the Labour Movement
- G. M. Trevelyan: The Two-Party System in English Political History
- R. S. Watson: The National Liberal Federation
- W. Elliott: Toryism in the Twenty Century
- J. M. Gaus: Great Britain: A Study in Civic Loyalty
- E. Pease: History of the Fabian Society
- C. J. H. Hayes: British Social Politics
- E. Benn: If I were a Labour Leader
- W. M. Geldart: Elements of English Law
- E. Jenks: Short History of the English Law
- E. Jenks: English Law
- F. W. Maitland and F. C. Montague: Sketch of English Legal History
- A. T. Carter: History of English Legal Institutions
- W. S. Holdsworth: History of English Law

- A. T. Carter: History of the English Courts
- G. G. Alexander: Administration of Justice
- C. H. Mallwain: High Court of Parliament and Its Supremacy
- A. V. Dicey: Law and Public Opinion in England
- Sidney and Beatrice Webb: English Local Government
- J. Redlich and F. W. Hirst: Local Government in England
- H. E. Smith: Municipal and Local Government Law
- E. S. Griffith: The modern Development of City Government in the United States
- C. H. Carter: The local Government Act 1888
- J. J. Clarke: The Local Government of the United Kingdom
- J. Scholfield: Encyclopedia of Local Government Law
- E. D. Simon: A City Council from Within
- W. B. Munns: The Government of European Cities
- C. D. H. Cole: The Future of Local Government
- P. A. Harris: London and Its Government

- Sir Awbb: London of The Future
- A. J. Glasspool: The Corporation of the City of London
- P. W. Joyce: Concise History of Ireland
- W. O'C. Morris: Ireland 1495—1905
- S. Gwynn: The History of Ireland
- E. R. Turner: Ireland and England
- P. G. Cambrey: Irish Affairs and the Home Rule Question
- S. G. Hobson: Irish Home Rule
- F. H. O'Donnell: History of the Irish Parliamentary Party
- R. M. Henry: The Evolution of Sinn Fein
- J. F. Boyle: Irish Rebellion of 1916
- W. A. Phillips: The Revolution in Ireland 1906—1923
- D. Figgis: The Irish Constitution
- S. Gwynn: The Irish Free State 1922—1907
- J. G. S. McNeill: Studies in the Constitution of the Irish Free State

- A. S. Queckett: The Constitution of Northern Ireland
- Sir A. Lyall: Rise and Expansion of British Dominion in India
- Sir V. Chiroli: India, Old and New
- Sir V. Lovett: India
- C. M. P. Cross: The Development of Self-Government in India 1858—1914
- W. J. A. Archbold: Outlines of Indian Constitutional History
- B. K. Thakore: Indian Administration to the Dawn of Responsible Government
- Sir C. Ilbert: Government of India
- Sir C. Ilbert And Lord Maitson: The New Constitution of India
- B. G. Sqaer: The Growth of The Indian Constitution and Administration
- E. A. Horne: The Political System of British India
- D. N. Binerjee: The Indian Constitution and its Acture working
- Sir T. B. Sahrn: The Indian Constitution
- J. R. Mac Donald: The Government of India
- C. H. V. Tyne: India in Ferment

- L. Rayn: Political Future of India
- Lord Curzon: British Government in India
- Sir V. Lovett: A History of The Indian Nationalist Movement
- E. Beran: Thoughts on Indian Discontents
- M. K. Gardhi: Young India
- C. F. Andrew: Mahatma Gandhi's Ideas
- P. P. Pillai: Economic Conditions in India
- J. A. Williamson: A Short History of British Expansion
- H. E. Egerton: Short History of British Colonial Policy
- H. E. Egerton: British Colonial Policy in The Twentieth Century
- Sir John Seeley: Expansion of England
- A. B. Keith: Responsible Government in The Dominions
- A. B. Keith: The Constitution, Administration, And Laws of The Empire
- A. B. Keith: The Sovereignty of The British Dominions
- A. J. Herbertson: The Oxford Survey of The British Empire

- W. P. M. Kennedy: Constitution of Canada  
C. Witke: History of Canada  
H. L. Keenleyside: Canada and The United States  
W. R. Riddell: The Canadian Constitution in Form and in Fact  
Lord Bryce: modern Democracies  
E. Sweetman: Australian Constitutional Development  
W. H. Moore: The Constitution of The Commonwealth  
W. B. Worfold: The Union of South Africa  
A. P. Newton: Select Documents Relating to The Union of South Africa  
G. Tregarthen and P. E. C. Bagley: the Australian Commonwealth  
M. Nathan: The South African Commonwealth  
W. B. Worfold: The Union of South Africa  
A. P. Newton: Select Documents Reading to the Union of South Africa  
L. Curtis: The Problem of The Commonwealth  
A. Zimmern: The Third British Empire

- H. D. Hall: The British Commonwealth of Nations  
M. Nation: Empire Government  
L. H. Guest: The New British Empire  
P. N. Baker: The Status of British Dominions  
R. Jebb: The Empire in Eclipse  
C. M. Hughes: The Splendid Adventure  
N. W. Rowell: The British Empire and World Peace  
E. Porritt: The Fiscal and Diplomatic Freedom of the British Dominions

歐洲各國政府

一八



中華民國二十三年十二月初版

歐洲各國政府 (上卷)

(每册定價大洋一元四角)

(外埠酌加郵費函致)

原著者 M J N R O

譯者 許 聞 淵

印刷者 民智印刷所

發行者 民智書局

分發行處 民智書局

分售處 海內外各大書坊

總發行所 民智書局



版  
權

之  
證

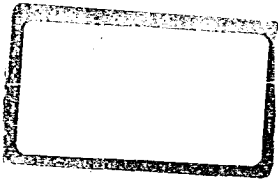
上海塘山路九百二十六號

上海河南路二〇〇至二〇二號

南京 廣州 長沙

上海河南路中市

二〇〇至二〇二號



廿八年二月廿五日  
贈者不詳

17/1/25

雙