

書 叢 法 政

譚 史 政 憲 國 英

著 德 勒 布
譯 第 世 陳

行 發 館 書 印 務 商

S. Reed Brett 著
陳世第 譯

政法叢書
英國憲政史譚

商務印書館發行



3 0600 9040 8

目錄

緒言

第一章 在腦爾曼征服以前……………三

一 國皇……………四

二 偉黨議會……………六

三 地方政府之重要……………八

四 百家村法庭……………九

五 郡法庭……………一

六 領地法庭……………一五

第二章 腦爾曼征服之影響……………一九

一 腦爾曼征服時之情形……………二〇

目錄

一

二 大陸封建制度之影響	二二三
三 性質上改革之證據	二二四
四 皇座法庭	二二七

第二章 君主政體

二二三

一 選舉	二二三
二 世襲繼承權	二三五
三 議會法令	二三六
四 君主之特權	二三九
五 世襲君主之利益	二四三

第四章 內閣

二四六

一 內閣之原始	二四七
二 議會之如何控制內閣	二四九
三 政黨之發達	二五一

四	內閣總理大臣	五四
五	內務各部	五六
六	內閣之特殊情况	六一
七	內閣之工作	六二

第五章 上議院……………六六

一	大小男爵	六七
二	爵位之尊稱	六九
三	神靈爵位	七一
四	下院之任務	七四
五	第二院之議員	七六
六	貴族院(即上議院)	七八

第六章 下議院……………八一

一	代議制	八一
---	-----	----

二 中央會議之代議制	八三
三 中等階級	八五
四 以後之歷史	八七
五 蘇格蘭與愛爾蘭議員	九二
六 國會之特權	九四
七 有選舉權之選舉人	九五

第七章 立法之程序(手續) 九九

一 國會程序	九九
二 製定法律	一〇四
三 財政	一〇七
四 兩議院之關聯	一一〇

第八章 司法制度 一一三

一 中古時代之法庭	一一四
-----------	-----

二 審判之方法	一一六
三 陪審制度之原始	一一八
四 皇座法庭	一二二
五 保安官	一二七
六 習慣法與衡平法	一三一
七 法院之改組	一三四
八 人身保障法	一三五

第九章 地方政府

一 歷史	一三八
二 州	一四一
三 地方	一四四
四 教區	一四五
五 市邑	一四六

六 中央之控制.....一四九

第十章 帝國之憲政.....一五二

一 坎拿大.....一五二

二 其他自治之屬地.....一五六

三 直轄殖民地.....一六〇

四 印度.....一六二

五 帝政會議.....一六七

六 帝制政府.....一六八

英國憲政史譚

緒言

時至今日，人民對於一國之政府，均有一分子之參政權，不論誰何，吾人或已取得，或未取得，然終必為吾人所享得之參政權，其惟在選舉議院中之一議員耳，是以吾人於此等制度必須具相當之認識，庶使男女民衆咸知所以資助政府藉以統治一切也。

本書之主旨，即所以解釋此種機關之工作，如何能使英國政府之得以順利推行，而此種機關之工作連合一氣，即所以製成英國之憲法（British Constitution）。蓋英國之憲法，一若其他制度，純係英國式，其來歷初非由於一種明確審慎之決議案而成立，乃係逐漸而產生，且其中主要之點奚止一二，往往均係根據偶然情勢而發生，因吾人崇古之觀念，異常偉大，凡有一經採用之舉動，勢必推行及於同類情況之中。

此固係英國憲法特點之一，亦即英國憲法之惟一特色，是以舉凡文化之邦，各具有其政府之體制，為法律所製定，此種法律，凡涉及一國元首之職權為何如，議會之有幾院制，以及議院之如何組織等等，均經明確規定，以如



此製定之憲法，除須經過法定修改之手續外，概不能有所更張，而其修改之手續，異常繁重，即所以防止修改憲法之不能輕易出之耳，例如美法兩國，均屬此種法律製定憲法之國家，但英國則不然，英國之憲法，既非法律所製定，且其中之數要點，竟有未經議會之法令所認可者，其最著者，厥惟內閣總理大臣與內閣是也。更有進者，英國憲法經由國會法令之認可部分，尙得以普通立法之手續從事更改之也。

吾人於此應注意者，即前述憲法之爲法律所製定不易更改者，稱之謂剛性憲法 (Rigid Constitution)，他若英國之憲法由於天然演進而產生，並得隨事勢而加以修整者，稱之謂柔性憲法 (Flexible Constitution)。

可知英國現行之憲法及其產生之手續，其間關係，既如此之密切，故欲求明瞭於憲法之如何運用，若不於其來歷上加以研究，則此種憲法之認識，仍不得謂爲正確與充實也。基此實況，吾人自不能不準此以尋求之，本書前數章，涉及英國早年之簡單幼稚政府，基此而產生嗣後之現今政府，然後進而依次溯及現行憲法之要點，並將憲法上之功用爲如何，以及其程序爲何如，當一一論究及之。

第一章 在腦爾曼征服以前

其在英國早年開始發展真正所謂憲政者，最初係在賈格魯撒克遜時代（Anglo-Saxon），即腦爾曼征服五百年之前，緣當初普通生活狀況較諸現在固非如此之繁複，而於政治一方面為尤甚，但彼時一國主政所遇及之各項問題，與現今國家元首所遭際者事實上完全相同，其基本原則，於彼時為完善者，及今猶屬同樣完善之原則，故一經考驗及於賈格魯撒克遜時代施行之國家政治主義，雖未具有現今經營之政治規模，然其主義之所在，實足為研究全部憲政問題之良好開端也。

經過數百年之改革，所有生活狀態以及人民之一切境況，其影響及於政體上各問題及其主義，自較英國人民祖先所原有者，當然不同。但所不同者，僅在形式而不在精神耳。

研究英國憲法困難之點——吾人現在宜首先公認者，即係追溯最初之歷史涉及政治者，簡篇所得，僅屬極模糊之記載，故吾人於考古之餘，欲保持吾人立言之慎重起見，祇得加以按語曰：「所得證據祇此而已。」「大概如此。」「或者有之」等等以申明之。苟一假思索，則其理由自易明顯。蓋大多風俗習慣筆之於記載者，均為從事於記錄者所習知習聞，其所以記錄者，固非為後人之便利計，不過適合於彼等當時應用之處而已。在彼等亦並不

顧及應如何解釋其所用之名稱爲何，猶之吾人與朋輩往還信札中偶然涉及習用之器皿，亦不暇詳解其功用爲何如耳。是以吾人從事於參考各種文件中，比較各種晦暗不明之風俗習尚，亦祇能猜想得其意義而已。

其解釋之困難，更有進一層之繁複，因彼時文字之記錄，極感稀少。處今之世，吾人固富有多量之書籍圖冊，足供後世參考之證據。但吾人欲求深切明了於中古時代之生活狀況，則大有不幸之感歎。更有甚者，正因當時文字紀載之缺少，人民之賴以嚮導者，僅憑風俗與習慣耳。而此等風習，各地大有懸殊，例如某一羣中之自由民服役於其貴族之地主，其情形完全與鄰近各郡不同，甚至各郡所用測量地畝之衡度，亦各有其歧異之處。即使同屬一地，其所用制度，亦不過約略相似而已。此等紛紜無定之意義，吾人於研求中古時代之生活者，不能不時顧及也。苟能顧慮及此，則吾人便得從事於研究中古時代之歷史矣。

一 國王

王業之原始——彼時政府之上，亦如今日，主持者謂之王。當葛魯撒克遜王業發展之原因，有二大原因：一係普通原因，遍及於各地者，一係因時因地而發生之特殊原因，是也。

其第一原因，即係王業之勢力，因羣衆之天然羈束，端賴血統關係，故當時天然之社會組合，即根基於家族，因之每一家族之首領，即獲有尊崇威力。嗣因王族結合之團體，漸形增多，而其管轄之區域，逐漸擴充，於是一家之主，

即變而爲一部落之酋長，終至成爲一國之王。此種先例，求之於今日世界各處之民族中，所有各級社會與夫政治之演進，亦尙有此種現象也。但究竟喬格魯撒克遜民族是否係集合大隊戰士而來，照恆情而論，實係糾合少數侵略之黨徒而來。所有其中之侵征分子，大都均屬於一家，此聚家而族之勢力逐漸澎漲而成爲一王室，可於王字 (King) 之來源考據之也。按照喬格魯撒克遜王字 (King)，即係 (Cyng)，其根源即係 (Cyn) 字，其命意即一族或一部落或一種族之謂是也。

其第二種之特殊原因，當每次出征時，無論其爲大規模或小規模，總須有一人以統率之，凡率領羣衆於侵征時之充當首領者，至征服完成後佔領一地，即據而成爲一侵征團體中之首領矣。

權威之基礎——基於上述兩種原因足以影響及於王業之原始者，數百年後仍繼續於原則上影響及於王業之資格，即在最早時期，一家族——凡最強盛之一部落或一種民族之後裔——王即視爲於此一族中選擇之，但所選擇者，並非限於一家之首領也。蓋王之重要任務，即於戰爭時統率民衆以應戰，即在比較安寧時期，其於元始之社會中，彼時統治之政府尙未成立，則王之個人性格，所關尤爲重要，故王室中之強有力者恆爲王冕之所屬，若就嚴格之父子傳統權利言之，則王冕必授與其子或其他不能勝任之人。但遇有此等情事發生，王室中之其他分子，亦得被選而代之。其最著之先例，即係愛爾菲雷特 (King Alfred) 王是也。蓋愛王係繼承其兄依瑟爾雷特 第二 (Ethelred II) 而立爲王。若依照嚴格之嫡子繼承法，依王固亦有幼子，則其繼承權，尤較愛王爲優勝也。

如遇繼承時而無一種嚴格不可侵犯之規章以管束之，則必有人或團體出而選擇其王，倘能經由民衆之代表出而選擇其王，固爲吾人所期望者。但彼時並無代表集會之成立，其所能實現者，即係當時之重要人物公認其爲王，以其具有繼承權及其品性過人之處，當然視爲足以勝任此項王職者，於是彼等偉人或貴族所奉爲王者，則大部分民衆無不樂於愛戴之也。雖然當時並無一定團體之民衆得有選擇王位之權，而王位卻亦不能安然承受之，非至偉人明確表示其擁戴之意後不可。

二 偉黨(Witan)（賢明之人）（蓋格魯撒克遜議會）

彼時「偉人」所集議之處，即係 Witanagemot 是也——意即賢智者之集議，所謂賢智者，並非現今所稱爲有教育或有學問之謂，其立意係專指有才能之人，且專指能進嘉謨於其王者而言也。

議會中之分子——此種偉黨(Witan)之集會，並非民衆之集會，所謂(Folk moot)者即普通庶民集會之意是也。民衆集會即係羣(Shire)或百家村(Hundred)之地方集議而已。若夫中央集會，其初也不過王之一參議會，王得任意召集任何人以集議，似乎久而久之，某階級之人民遂獲有參與之權，此中人員，包含政府及教堂中之高級職官。例如主教，長老，以及郡法庭之首長，尙有其他民衆以其地位關係，得與國王有個人關係者，亦得列席其間，於是參與此項會議之人數，因之逐漸增多焉。

追溯此種參與會議之人與國王個人有關係者，其來源實係因年事而起，爰當初撒克遜時代，王之左右，係由一羣 *Seiths* 所包圍。彼等乃王之部下，立誓忠實爲王效命者，彼等乃係戰士專家，儼若王室之衛士。於是漸由王賜給以地產，遂獲得新名義爲 *Thegns*。吾人於此應留意於此種銳利之界說，及其關係爲何如，蓋自其他各方面觀之，此種命意之所在，實係由於太古時代進而發生日後之一切關連也。但此等 *Thegns* 實際上即得進而成爲貴族，亦視乎其所有之地產爲何如耳。茲與吾人直接有關者，即於偉黨 (*Witan*) 會議中，*Thegns* 必據有參與之地位，以人數而言，*Thegns* 往往超過其他會員，例如當九百三十一年，*Witanagemot* 在魯頓 (*Luton*) 開會時，列席者有大主教二人，威爾虛 (*Welsh*)「親王」二人，主教二人，郡法庭首長十五人，長老五人，但 *Thegns* 之人數則爲五十九人。(可參閱斯德勃氏 (*Stubbs*) 憲法史中所引證麥德倫氏 (*Maitland*)，英國憲法史中之第五十六頁。)

除上述諸人以其有正當權利得列席於偉黨外 (*Witan*)，王亦隨時得召集其他人員參列其間，藉以表示王個人所欲尊崇或撫慰之者，是以偉黨 (*Witan*) 中之列席會員，大部分均須取決於王個人之意旨也。

偉黨 (*Witan*) 之職司——其在偉黨 (*Witan*) 中之職權，亦與前述情形大部分相同。不特其會員之組織，即偉黨 (*Witan*) 之工作，亦與當今之下議院完全不同。其在歷史上實際重要之點，即當時偉黨 (*Witan*) 係將政府中之職司，如行政，司法，立法三權合而爲一，故當今中央政府之制度，即係脫胎於彼時政府之組織也。

其開會之時期，並不十分整齊，雖然通常於一年中例須集議三次，耶穌聖誕節，耶穌復活節，聖靈降臨節是也。

而其開會之時間，亦並不久長。揣其意蓋以政府之詳細設施，須由地方會議中執行之，不必由中央政府主持也。此即當時鴛格魯撒遜時代之政府與現今政府之組織特殊不同之處，業於本章首端言及之矣。

三 地方政府之重要

當今政府之重要職司，係由中央政府施行之，此即指內閣、議會，以及國務各部是也。其在鴛格魯撒遜時代，所有政府之設施，係由地方當局執掌之。例如郡、百家村及鄉鎮是也。

征服後之影響——上述地方行政之理由，考其實施，亦不難於追溯。緣當初鴛格魯魯人 (Angles)，撒克遜人 (Saxons)，奇猶人 (Jutes)，以及其他民族出而遠征時，並非組織大隊而來。當時不列顛亦未被全部征服，故吾人所稱爲鴛格魯撒遜征服者 (The Anglo-Saxon Conquest)，係經過長久時期而始完成，且其征服之進展，係由無數獨立部隊分期而來，故每隊於島中所征服之部分，幾成爲永久之移植地，而每處移植之地，對於其他部隊，係獨立而不相聯絡也。

嗣因各部隊內發生部落之內爭，於是多數部落遂成合併。直至英吉利分作七大部分而止，即成爲七王 (Heptarchy) 割據之局。其在耶穌降生前八百零二年之前，有愛奇栢德 (Egbert) 者，係西部撒克遜之王，遂將英吉利島全部聯合一體，雖係合併，英吉利內部經過長時期仍爲無數王國聯合而成，並非一整個之結合也。職是

之故，彼時實際上人民之政府，當然仍屬與未聯合以前之情形相同，此即政府係由地方主持之而不在中央也。

交通之阻滯——尙有一理由較爲堅強而切合實情者，足使地方政府較重於中央者，即全國缺乏交通之聯絡耳。因當時島中各地，盡屬崇密之森林，不易穿行，即在易於通行之地，其所賴以交通者，僅在尋求之路跡而已。當時唯一之大道爲羅馬人所築設者，至此已成爲失修之舊址矣。以如此之交通情形，而欲在英吉利全部建立一有效益之中央政府，在事實上亦屬不可能也。

基於上述兩種理由，以前部落之歷史以及交通之困難情形，則喬格魯撒克遜統治下之英吉利，其所能賴以行使政府之職權者，端在地方法庭而不在中央議會也。此種法庭，有下列三項：百家村法庭，郡法庭，領地法庭。

四 百家村法庭

百家村之義意——所謂百家者，須先加之以解釋，於此等稱謂中，吾人所獲得之知識極爲含糊，而大部分係屬推測，但其情形似係如此。吾人之祖先喬格魯撒克遜人，當初係由日耳曼北部海濱而來，其地域即名之曰弗雷西亞（Frisia）。按照第二世紀之一羅馬著作家泰雪德氏（Tacitus）所稱：在該區域之日耳曼部落，普通以一百戰士分組爲一團體，每一百戰士中，係由一領袖組織之，其於團體中之普通政治概由該領袖負責處理之。但最初之切實考據，在英國所能涉及之者，則係遠在泰雪德氏（Tacitus）八世紀以後。而吾人亦未能獲有證據足

以證明當時百家之來源，係由百名戰士組織分團率同其各團領袖連袂而來，及至克服完成後即變而為該地域統治之首領等情。但較為近似之解釋如此：實因當時英吉利之戶口逐漸增長，所佔之幅員亦漸形闊大，於是在一人統治之下者，勢必將其部落分為支派以便行使政治上之各種設施。即在菲朗克（Franks）民族中，當初經過英國海峽時，其所生存及留餘之一小部分戶口或其地域，即稱之為（Centers）意即百家（Hundred）是也。其每一百家之單位專為司法及行政之目的而設。故於鶯格魯撒克遜歷史中關於存在之部分，如郡（Shire）（再當於下端詳言之）係細加分晰，宛若歐州大陸民族所分晰之部落相似，每一郡所分晰之細部分即成為百家（Hundred）是也。此固無足驚異者，據傳說當大夏爾弗雷特【Alfred the Great（871-901）】為王時（八七一至九〇一年）已有此種組織矣。姑無論其是否確實，吾人於第十世紀法律中，固已發見百家村（Hundred）制度之存在，即足為參考之確鑿證據也。其在愛地加（Edgar）當國時（紀元前九五九年至九五七年），已有百家村法令（Ordinance of the Hundred）之頒行，曾將百家村法庭之如何召集，參加者應為何人，以及法庭之職司為何若等等均訂有專章以規定之也。

百家村法庭——屬於百家村法庭所管轄之區域，其大小全國甚不一律，在數羣中祇有半打「百家村」之數更有較多於半打者；例如康德（Kent）郡其所轄之「百家村」超過六十以上，考其所以不同之故，實因各地戶口繁簡之不同，或因各處地方情形之特異，或因當組織時各地習慣之紛歧，致有此種不同之現象，但現在已不

能追溯其實在原因矣。

此種法庭，或卽百家村之集議，每月開會一次，其重要任務，卽係追逐刑事罪犯並須置之於法，此卽等於警政之組織，更有類似第一審之法庭，故在百家村(Hundred)中之人犯，須先經由百家村法庭審理之，但其案情亦得上訴於高級法庭（例如郡法庭或皇座法庭）。此等上訴之案件，祇限於百家村法庭所判決之案件，或因其所犯罪狀較爲嚴重，或因犯人之聲勢較爲浩大，均不能受制於地方法庭者。其在該法庭中負責審理之官吏，似係由百家村長(Hundred man)擔任之也。

五 郡法庭

吾人所得第二級法庭之知識，較爲明確完備，此實足爲慶幸者。爰當時所有之郡法庭，卽係全國普通行政及司法職權之中心點。考其工作之進行，吾人所得之證據，較之涉及百家村法庭者，固屬充盈，但欲求其解釋之確實，仍非易易，而於薩格魯撒克遜時代爲尤甚，因當時全國郡法庭之設施固未能完全一致也。惟吾人所得憑藉之證據，自較諸涉及百家村法庭者，爲確鑿可靠耳。

郡之原始——考郡之原始，可分爲三大類：有數郡完全係王國之直接歸結，例如在康德(Kent)郡，係一分立之王國，在南撒克遜(Sussex)郡有一王國，在東撒克遜(Essex)郡又有一王國等是也。至其他郡之成立，亦係

由獨立之各部落連合而成；例如北福克(North Folk)郡併入於北福克(Norfolk)區域，南福克(South Folk)郡歸入於南福克(Suffolk)區域。更有其他郡係由較大之地域劃分而成，例如(Dorset Wiltshire Somerset)之類是也。除上述者外，猶有不屬於前述之三類者，因當初有數部落所佔領之地域極形模糊，既無明確之疆界，於是久而久之，即侵入於鄰近部落之地域而成爲一郡。其在每一部落之中，即有中央居留(Central Settlement)之處，部落之首領即居住其中，於是遂成爲政府之中心點矣。此種居留之處，大都均在村落或大鄉鎮中，均係已成之局面，故政府中心點因之亦易於成立。該地域所得之名稱，往往沿習部落之名稱或該部落所居住原有地域之名稱藉以擴而充之，此等證據，時得於中部(Midland)之州郡名稱及其附近村鎮之名稱中，而獲得其相似之處。但在英吉利其他部分，州郡之原始既非如此，則此等名稱相類之處，亦屬罕見也。

郡法庭中之會員——郡法庭既係一種集會之所，故每一自由人民，即得參加此項會議，此即郡原始時之一種天然歸結。因當初均屬獨立之王國及部落，既成爲郡，即係嗣後地域上成功之一種表現，於是政府之設施，皆須取決於部落中男子之集議，對於其首領所提之議案，應以使人可能聽聞之態度，表示其贊成或反對之意。郡會議者(Shire moot)，在歷史上即屬元始時代民衆會議之直接胚胎，故每一自由人即須參加。如因會議中有必需之處，則每一自由人尚須強迫其參加。要知參加此項郡會議，並非時時可作爲一種欣羨之權利，其所經由之路程，往往由一郡偏僻之區再進而至他郡之鄉鎮，當時既未得有旅行之便利，如今日者，其所賴以經由之途徑，全仗追尋

森林曠野中之路跡而已。故此種參加會議之權利，實不足以引起民衆欣然嚮往之觀念也。更有時恆視此種參與會議爲煩累之義務，不特此也，尙有一要素，乃係耗費無謂之時間於道路中，蓋人非富有，離鄉背井，不能不尋覓可靠之代理人從事於其家鄉田畝之工作。因此則參加會議之損失更形重大。但爲處理會議中之事務計，固不能不強迫足數會員之蒞臨耳。

其他更有一遠大之結果，致使參加此種郡會議成爲一種贅累之舉，苟有可規避者，無不思所以避免之，其最足以引起規避之觀念者，厥唯享有自由權之赤貧農人，因彼等既無力於出外時另覓一替人以代其工作於其田畝中，又無牲畜以備其馳驅遠道之需，故其結果，實際上於出席郡法庭之舉，即在腦爾曼征服以前，祇限於置有田畝之自由農人。此種制度，即可於簡單之事實解說之，以現今選舉議員之選舉權，亦視乎其佔有或享有若干價值之資產耳。直至最近之現在，吾人始得回復最初及真正民主制度之主義，凡屬平民不因其置有財產均得予以選舉之權利也。

郡法庭之職員——雖然，上述各節，實係均屬題外之文。所謂郡會議者，即係一郡中自由人之集議也。該會議之會長，即由首長(Ealdman)充任之。考當初首長係由王或由偉黨(witan)選任之。更有多數首長係由郡中之部落酋長或民衆主治人之後裔充任之。因彼等固由郡中所選任者也。半因上述理由，半因風俗習尚之天然趨勢，則此種首長之職位，各處均成爲世襲之職司矣。故郡法庭中之首長，即係國家之代表也。

雖然，郡法庭之開會，係由首長主持之。但實際上之召集會議，係由執行吏（*Shire-reeve*）主持之。每年例須舉行兩次，所謂執行吏（*Shire-reeve*）者，即郡之有司（*Shire-reeve*），亦即王之家宰，彼之職務，係代表王之權威，藉以保衛王室之利益，不得受何妨礙也。

除上述兩種任務外，尚有須與主教相關連之處。因主教係專事解釋教堂之法律，藉以維護牧師之利益。而郡法庭所處理之案件，係合教堂及世俗事件兼而有之。

法庭之職司——郡之集會，即人民集議之意。其注重之點，不僅屬於司法事務一方面，更有其他事項，亦應屬其處理者，但其司法職司，係屬最關重要者也。至郡會議之效用，屬於法庭之裁判任務者，日益增加，王即視爲其個人之法庭，其於處理司法時，由王遴派代表以參加之。關於此點，吾人當於第七章涉及英國司法制度之演進一篇詳細論列之。

郡法庭之其餘工作，爲吾人現在於事實上所能證明者，在葛格魯撒克遜時代，甚形含糊，不易闡明。故吾人祇能將會議之大部分工作略而不提，直至腦爾曼時代改組以後，始將郡法庭改組爲州法庭。

在葛格魯撒克遜政府之下，郡會議（*Shire moot*）於歷史上固屬光輝照耀，但其有關於普通人民之日常生活，固無甚重要之處，不過英國國會下議院之代議制度，即係根基於此。至涉及普通人民之日常普通事件者，則在第三種之地方法庭，而不在此郡法庭也。

六 領地法庭

領地之義意——於此便得引起領地之許多義意，蓋領地者，實即指一鄉鎮之謂，在中古時代，每一鄉鎮幾乎爲一完全獨立自給之團體，吾人現在所得領地之知識，則在腦爾曼時代，而不在于格魯撒克遜時代。但實際上，腦爾曼之征服，並未介引一種新制度，不過於原有之制度中，從事制定明確而已。故吾人於此所得之事實，即較爲準確也。

領地之首領，即有貴族之地主，所有領地之地畝皆屬之。於是領地內之人民，應向其地主佔領若干地畝從事耕種之，其對於貴族之地主，則應盡其服役之職，並貢奉以若干之酬報。但其服役於貴族地主亦視乎其與地主相處之地位如何以爲斷，換言之，其所由貴族地主所得之地畝，即等於現今工作後，所得之工資（*wages*），其所服役於其地主之地畝者，即等於現今之所謂地租（*rent*）是也。

領地制度之原始——人民之依賴於貴族地主者，亦有數種。準確言之，實有數種副因藉以促或此種風尚之成立也。當格魯撒克遜民族之率隊而移植於此者，無一非自由人，吾人試設想之，苟有冒險而移植於此者，倘仍有不自由之危險，誰願從之。其初也固無一非自由平等之人，但以情勢之各異，實足以變更原有之狀態。蓋在古代，人民不知所以準備儲藏以應日後急切之需求，故一遇厄運之侵臨，或農事歉收，或家宅被災等情，均足使之窮而

無告。在此情況之下，則彼於不得已之時，極願將其地畝交給與其幸運之鄰里，以易其衣食之急需。處此情況，於是自由者，即變而為仰求於他人矣。除此意外事故足使自由人變而為不平等者外，尚有其他普通之原因，例如原屬勤謹操作之勞工，以其欠缺創業之知識，故其遭遇不必如何阻逆，已足使之仰仗於幸運有為之鄰里矣。此種變故，如在其家庭歷史中遭逢一次，固已足使其子子孫孫成爲永久依賴他人，終無由以自拔矣。

人民之等差——更有進者，既因情況之各異，人民對於貴族之地主所應承受者，固屬大相懸殊，於是此等人民所處之地位，亦因之而不同。例如仍屬自由人，不過對於貴族地主應盡其報酬之責（或報之以物品）或於耕耘忙冗之時，則報之以力，更有其他不自由者，於每星期之數日中，或於較忙時期，資助其貴族之地主從事於田畝之工作。此等人民，通常則稱之謂自由農人，但其中包括農奴（*filiiens cottars boarders cillberts*）等名義，其實際命意之所在，縱未能十分明確，於本篇亦無關出入，無庸深究。但吾人所欲明了者，即上述名稱，均非所謂奴隸之意，吾人所謂奴隸者，彷彿如一物件，完全聽命主人之處置，等於馬一頭椅一張之類。但所謂自由農人者，依照領地之風俗習尚，自有其權利，即使其有違反其地主之意，仍得貫徹其主張也。彼不能脫離其所生產之地，但其主上亦不能出之以驅逐，彼於每週中工作二三日，而其主上亦不能強迫其工作至四五日之多也。

在此等自由農人以下，隨處均遇有少數之奴隸存在於其間，但此等奴隸，究竟是否合乎吾人心目中所謂奴隸者，殊難斷言也。

凡一農民欲求另一人作爲其主上者，卽稱之爲推薦（*Commendation*）。吾人於此必須慎防連想及於此等農民如此推薦者，包含有降格墮落之意。但有時至少雙方均獲有利益之處，因貴族地主得有人工服役於其地畝之中，而農民更得有安全保護之所，雙方固各得其所也。甚至農民之得服役於其大地主者，反得增高其原有地位也。

自此種制度施行以後，隨處卽增加其普遍勢力，其於王在政治上之重要影響殊爲明顯。因在此種制度之下，凡貴族地主之對於其農人之品行，應負其責任，其效力既如此之大，故當 *Aethelstan*（九二五年至九四〇）時，曾頒有法令，規定凡無地畝之人民，必須依附於其貴族地主，設無地主，其戚族亦須爲之物色之。職是之故，則責成地主負責於其農人之品行，卒使每一地主對於其農民，設立一法庭以管理之，此卽領地法庭之所由發生也。

領地法庭——自腦爾曼征服以後，此等領地法庭，日形重要，終至成爲一貴族地主之封建法庭。凡農民與地主之關係，其明確規訂之期，係在腦爾曼征服以後，卽在彼時始將法庭之程序製定明確。窩格魯撒克遜時代之法庭程序，究爲如何，吾人仍難斷定。但最關重要者，貴族地主於腦爾曼征服以前，對於佃戶確有自行處理其私創之法庭，以處置其佃戶。吾人於考據腦爾曼征服之結果，卽可得知其詳也。

吾人於研究窩格魯撒克遜時代之地方法庭，至此可得結論如下：彼時政府之制度，由人民之地方會議逐漸改進，不過該會議之程序，大部分根據於風俗習慣，吾人對之，實不免有含糊不清之感。但彼時之人民固已深覺

明晰盡致矣。此種制度之真實要點何在，即係當時既設有此等制度，經過腦爾曼征服者之應用及改組後，自覺較爲完美，基此理由，吾人於腦爾曼征服之義意，更須加以研究也。

第二章 腦爾曼征服之影響

無論何人，多少具有歷史知識者，其於心目中莫不以腦爾曼之征服及封建制度二者爲不可分離之事實也。有謂僅略具歷史知識者尤抱此種見解，此或誠然，但無論如何，此兩者實際上之關連及其歸束之結果，實係本文之重要因果也。

窩格魯撒克遜時代之封建制度——封建制度之基礎，係創立於貴族地主及人民互相關連之一種義務。當地主給與田畝於其佃戶時，即盼其能報效以捍衛及工作之服役，當腦爾曼之克服英吉利時，此種封建制度，已非新創之建設，吾人於研究窩格魯撒克遜時代之各種制度時，在英吉利已早發見封建制度之要點，遠在(Sodra)數代以前，蓋封建制度之在英國，實非由腦爾曼所輸入，此固吾人所應堅確認定之第一要點是也。

腦爾曼之改革——封建制度已早風行，不過自經腦爾曼改革之後，即將鬆弛失效半就頹廢之舊制度一變而爲整刷一新之活潑制度，即此一點可見腦爾曼時代之封建制度，即係腦爾曼惟一之任務，然此種改革之由來，半由於腦爾曼征服以後之結果，半亦由於腦爾曼在大陸時已習知習見於此種封建制度矣。

一 腦爾曼征服之情形

征服之結果，自將海洛特(Harold)王傾覆以後，亦不能使全部英吉利立即降服，威廉氏在勝拉克(Senlac)之勝利，亦僅屬長期征服手續中之初步，克服之完成，係由逐漸而得，其中有數區域，固得以施和平靜肅之工作而克服之。其在他處，勢非出於野蠻之蹂躪不可。此中情況，已可於『北部之侵掠』(Houying in North)一語中窺見及之矣。至其征服手續之最高程度，即在1072年，海利華德(Hereward)於伊萊島(Isle of Ely)是也。

所有土地即係王之土地——同時於人民之生活上幾無人不得有一種逐漸之改革，其初也固非出之於擅逞，溯自威廉公爵克英吉利以後，即將土地據爲己有，但彼固不能自行耕植或管理之，於是即將地畝轉租於他人，因窩格魯撒克遜之地主，既無強頑之抵抗，即認爲忠誠之佃戶，故有時仍將其原有之地畝返還之。雖然彼等所佔有之地畝，並非屬於其個人之權利，乃係得之於王之恩賜，既係得之於王，勢非報效一種服役之責任，藉以表示其爲王之人民不可。有時佃戶雖據有少數之田畝，亦係受之於王，故應直接服役於其王。不過有時係得之於上級之貴族地主，更有時輾轉相承，係得之於數重之貴族地主，而其貴族地主仍係得之於王，蓋普天之下，莫非王土也。

土地之散佈——土地之得返還於其原主者，固屬僅見之事，其大部分恆由威廉公爵給予有隨從之人作爲賞賚，因此則大部分之土地，即於轉移間而入於他人之手。但當時轉移之土地究爲若干，殊難測定。因腦爾曼貴爵

所領有之土地，亦屬王之所有，故上述喬格魯撒克遜佃戶據有少數之土地，亦直接屬之於王者。其在腦爾曼佃戶中亦屬事同一律。在英吉利充當佃戶首領之階級者，比照全數土地之額量，亦頗衆多，更有多數武士給養（Knights' fee）之費用，亦係直接屬之於王，所謂武士給養之費用者何，即係土地之數量其收益足以養給一武士之需要是也。但究其給養武士土地之範圍及其價值，究爲如何，頗多歧異之處，欲求一確切之論解，即屬可能，亦覺無益於事實也。

腦爾曼征服之零星進展，關於土地之據領，更有一重要特徵，例如威廉公爵於克服一地後，即將其土地盡量分給於其隨從之人，此等屢見不鮮之步驟，頻頻見之於腦爾曼征服進行之中，而其結果，往往據有大批土地之人，其地畝係屬散處於各方，總而計之，腦爾曼貴爵所據有之土地固不在少數，但無一貴爵得佔有整塊大片之地。如在大陸時貴爵所佔有者，竟達至一省之大。惟州之附近蘇格蘭（Scotland）及威士斯（Wales）邊疆者，係屬例外，因彼處主持州政者，固有捍衛邊疆之責任也。

貴族男爵勢力之衰減——此種佔據土地之分晰，影響及於王之威權者，至爲明顯。例如一男爵之資產散處於各地者，較諸另一男爵之地產完整在一處者，其勢力自較弱小，因男爵苟與王發生衝突時，如須召集其部下之相當隊伍於散處各地者，勢必耗費時間，而於交通阻滯之處爲尤感困難。且王於發覺背叛之初始，不待其成熟便能於事先零星制服之也。當威廉公爵之主政腦爾曼特（Normandy）時，其名義上雖仍隸屬於法蘭西之王，實係

完全獨立也。法蘭西其他省中之主治者，亦屬如此，但威廉公爵能利用英吉利後之情勢，欲使其部下之男爵不能脫離其勢力之外也。

一〇八七年，沙利士伯爵（Oath of Salisbury 1086）之誓言——以如此之方法，即所以促成所謂沙利伯爵誓言之一舉，威廉公爵在沙利士伯爵時，遂召集 witan 及國中之每一自由租地農人，至該會組織之實在詳細情形，各有不同之處，惟其影響之重大，可無疑義，凡在與會之人，誓必盡忠於其王，以禦外侮，所應注意者，不特王部下之直接佃戶，即其他所有之自由農人，均應宣立此種誓言，其中領有土地較多者，仍將其地畝轉租於他人，而其承租者，或再轉轉租給於較小之農人。但無論如何，自一〇八六年以後，所有佃戶，不問其所領之土地係直接得之於王者，或間接得之於貴族地主者，其對於王，均屬直接之人民。姑無論其間接屬之於貴族地主也，所謂率土之濱，莫非王臣是也。設使貴族男爵背叛其王，而其部下之佃戶，苟不先行破壞其對王宣立之誓言，即不能附從貴族地主以背叛其王；此等因果，即所以抑制貴族男爵之權威，藉以鞏固王之中央集權，其理由至為明顯，固無庸加以闡明也。

地方政府之結果——除上述理由中央政府賴以鞏固者外，尚有一事，其效果不減於前述者，此即貴族貴爵所有之資產，係散處於各地是也。當魯格魯撒克遜時代，每一貴爵於其領地內，儼然即係惟一主治之人，故對於其人民，均有召集法庭處理事務之權。其在封建制度盛行時，貴爵既據有大部分地產，其情形自與前述相同，不過其

規模較爲闊大耳。在法國吾人所習見者，卽貴族於其省中完全卽係唯一主治之人。其在英國固無此等省治之偉大，故於地方自治中，卒不能發揮其權力至如此偉大之規模，其結果足使王於郡法庭制度中，擔負地方行政之完全責任，於是卽由此一新名義之郡法庭中 (Shire Court) 以發揮其職權，在原則上，儼如鶯格魯撒克遜時代之先例，卽係由王指派之執行吏 (Sheriff) 以行使其職權，但以王之權力於地方上日益增大，故其所派執行吏之權威，亦因以強盛也。

綜上所述，卽得概括言之曰：當英吉利之於鶯格魯撒克遜時代，其實際之政府，係在地方。而在腦爾曼之主治英吉利也，則中央政府在強盛君權之下，日益集權，卽當時之地方政府，亦無非代表中央耳。此種事實之遠大影響，可於數種情狀中證明之，而於司法制度之演進爲尤甚，此可於本文下端見及之也。

二 大陸封建制度之影響

威廉公爵所遺下之大陸封建制度，固係半由從容審慎而來，半亦由於征服後之幸運情況所致使，但威廉公爵所未能遺留者，大多屬於人民心目中之舊習尙，此種舊習尙，固已於不知不覺中深入於人心矣。

社會之階級——社會中階級之關係，其在大陸封建制度之下者，較諸在鶯格魯撒克遜時代者，更爲嚴整切實，腦爾曼於社會階級之詳細分晰如 Villien Boardar Cottar Colibert，以及 Serf 均未能明曉，其所能知

曉者，祇有二種：一係貴族，一係自由農人而已。故腦爾曼來至英吉利時，全不明瞭於此種社會階級之關係，本爲英國人之實際狀況，職是之故，所有撒克遜之貧苦農民與腦爾曼貴族之分裂，更形增加，舉凡農民中一切階級之詳細分晰，至此愈益忽視矣。其結果正因新進之主上忽視此種階級之分晰，則此等階級之分晰卒因之以消失，於是在社會中之最低階級或得因之略形增長其地位，而其階級較高者，轉覺失卻其原有之權利矣。其中更有無數之自由平民失卻其獨立之權，以至被迫而領取土地於其貴族之地主矣。因此人民生活之關係愈形簡單，而其地位益覺規定透切矣。

三 性質上改革之證據

腦爾曼人並未介引一種新制度，不過於其原有制度中加以改革而已，此吾人從各方面之觀察已屢言及之矣。此乃係真實見解，可於無數實例中證明之。茲將實例中列舉三項以證明之：腦爾曼王（Norman Charters）之憲章，亨利第一（Laws of Henry I）之法律以及陸地測量簿（Domesday Book）之證據。

腦爾曼之憲章——威廉一世所頒布法令之一，即係將愛德華康菲疎（Edward the Confessor）統治下之法律加以確認之。其憲章之言曰：「凡在愛德華統治下執領土地之法律以及其他事項，連同朕爲英國人民福利計所增加之法令，茲特命令一體遵行。」直至亨利第一世於就位時，亦於其憲章中作同樣之宣言曰：「茲以愛德

華王統治下之法律遠諸人民，並將朕父商得貴族男爵之忠告所修正之處，亦一體遵行。』此種憲章，其措解甚形寬泛，固不能謂爲出於故意，實即愛德華王法律之命意本屬如此。但其重要之點，腦爾曼所根據之章則並非撤消舊習俗而介引新制度，不過於保持原有狀態之中，加以修改而已。

亨利第一世 (*Leges Henrici Primi*) 之法律——在亨利第一世時之法律，亦有同樣之表示，所稱亨利一世法律者，即係一專書包含各種法律之編製，其編製人，即係亨利一世時之一腦爾曼律史 (一一〇〇至三五年)。而此項事實有關於吾人之目標者，即係一經考驗亨利第一世之法律後，發見其中大部分全屬窩格魯撒克遜時代之勅令 (*Edicts*) 或法典 (*doomes*)，於此又得證明在窩格魯撒克遜時代之慣例，仍得繼續沿用，不過於形式上略事改革而已。

陸地測量簿 (*Domesday Book*)——此即當時全部陸地測量之原則，施行於 (一〇八五至一〇八六年) 此種測量之性質，既如此之希有，而其紀錄，亦如彼之重大，吾人於此不得不將其全部之特徵，加以說明也。窩格魯撒克遜時代至少有一事足資慶幸者，即指稅捐是也。蓋數代以來，窩格魯撒克遜完全邀免於捐稅之外，考其最初之稅則，吾人得之於紀錄者，即在九九一年因抵禦丹麥人之侵略，而有軍械之捐，在當時即稱之謂 *Danegeld* 也。不過當時之稅捐，亦無一定征收之期，如遇有危險事故發生，方開始征收，在事實上，於九九一年及一〇一一年之間，其實行徵收者不過三四年，雖然，於迺德王 (*King Canut*) 當國時，曾按時徵收以供給其政府，而在愛德華康

菲疎 (Edward Confessor) 時 (1042 至 1066 年) 又完全撤消之。迨至威廉公爵當國，不久又回復 Danegeld 之制，卒成爲一永久之稅源。宛如迺德王時代，不特此也，彼更進一步而三倍於以前征收之數，於是每 1100 之地畝 (every hide) 卽須徵收六先令，吾人又得證明於鶯格魯撒克遜時代之制度，至腦爾曼仍繼續施行，不過略加改革以適應新時勢耳。威廉公爵欲明瞭於其國內之收入究爲幾何，於是遂舉行一次全國大規模之土地測量，其計劃卽係遣派專員遍及全國從事於搜集土地之證據，故在每百家村者，卽詢諸執行吏貴族男爵以及自由農人，其在鄉鎮者，卽詢諸教士家宰以及自由農人六名，彼等之任務，卽須宣立誓言報知遣派之專員；領有此土地者爲何人，其在愛德王時據有此土地者又爲何人 (tempore regis Edwardi) 其屬於此土地者，更有耕具幾何，磨坊幾何，漁池幾許，農奴 (Serfs coliberts boadars cottars villens) 幾人，現值若干，其在愛德王時又值若干，此種報告卽送交於惠斯民王之皇家書吏，於是卽由彼將各州調查之所得編製而成，所有土地之主人翁，於是自國王以降均經包羅無遺矣。

吾人於是所可明瞭者，卽係腦爾曼之地主，不過加入英國地主之列，其原有之地主仍得繼續存在，威廉公爵之所以出此者，正欲測探其統治下土地之價值較諸前代各王時相差幾何，此種設施，卽所以徵收鶯格魯撒克遜時代一種稅收，俾得順利滿足耳。

茲於陸地測量簿中覓得一簡短之引證，足爲上述事實之相當證例，但此種事實之如何編排，現已無從考證。

下列華威克郡 (Warwickshire) 之陸地測量，係屬一種標準之先例，雖然此係由一種恠誕之拉丁原本中繙譯而得者，(維多利亞歷史之英國郡制，華威克郡部分主編者德白爾袋及裴洪。)

第一 王之土地 在百家村弗克斯塢 (Fexhole Hundred) 白雷爾斯 (Brailles) 爲王所有，爲愛德溫侯 爵所領有，共有四六居宅名哈特 (每哈特等於一二〇畝) 其土地有六十耕犁，其在莊園中有六及十二農僕以及三婢女，更有一百名自由農人，三十名農奴，及其四十六犁，磨坊價值十先令，一百畝牧場，林地三 *league* 長三 *league* 寬，其在英王愛德華 時，須繳付十七鎊及十先令，現值五十五鎊及二十擔之官鹽。

第十六 墨林男爵 之土地

百家村苛爾斯里爾 In Coleshelle (Coleshill) Hundred. 同一村中，此男爵即在此村中佔有二哈特半之居宅，古德立克 即由彼處領佔，同此古德立克 在愛德華 領地時，彼係一自由農人，其地畝中有五耕犁，在莊園中有一及二農僕，更有自由農人三人，三農奴及一犁，一半磨坊，付給租金五先令及八畝牧場，林地半 *league* 長三 (*furlongs*) 寬，共計價值三十先令。

四 皇座法庭

腦爾曼 之改革其影響及於格魯撒克遜 時代之封建制度，按諸本篇所涉及者，其中心改革之點尤在皇室，

因經此改革後，皇室之權威與夫人民與人民之關係，轉而更形嚴肅鞏固。吾人苟不著眼於此一點，則所有腦爾曼改革重要之證據，仍未得權衡其輕重也。至偉黨（Witan）議會之改革，尤為顯著之事實，更非其他事件所能比擬者也。

要知英國當喬格魯撒克遜時代，其唯一之國家議會，即係偉黨（Witan）。但其會員之組織，甚形含混，所包括者，僅有少數教堂及政府之高級職員，以及多數擁有地產之貴族戰士，而其職司亦屬籠統無定也。

自經腦爾曼征服以後，其與議會相似之組織，其會員及其權力，尤屬寬泛含混。雖然，自經此次切實改革以後，則所謂皇座法庭之名義，實即皇之議會，其重要之點，即由會員之資格轉而及於皇之本身，當喬格魯撒克遜之議會，其參與之分子，從理想上觀察，均屬當地賢明之人，視為最適當者。但腦爾曼時代議會之會員，全視其個人與皇之關係為何如耳。

大議會——皇座法庭（Magnum Concilium）之全體與貴族法庭大致均屬相同，其包含與會之分子，即係皇之佃戶首領，但其中分子不僅貴族男爵而已。例如 Witan 議會之大主教及長老均應包括在內，但喬格魯撒克遜時代之教堂職員得列席於 Witan 議會者，正因其職務之關係能盡忠於皇，視為最適當者。他若腦爾曼議會中之教堂職員得以參與者，乃因其為地主及佃戶首領之故，故腦爾曼議會之組織，既須包括皇之所有佃戶首領，則其人數自必衆多，因有多數之地主直接屬諸於皇者，竟有多數所領之地僅足供給一勇士之所需者，亦均參

列其間，此種充盈之議會，即稱之爲大議會（Magnum Concilium）以示區別於較小之議會發生於亨利王一世當國之時。

小組委員會（Commune Concilium）——前述議會之組織，既如此龐大，而於處理事務自覺難期滿足，其中多數分子於其應行之職務上有本非所擅長者，更有日常事務，例如皇室之帳款，不僅於開會期中而於通常一年中亦須加以管理者，職是之故，大議會之全會，每年召集三次，復活節（Easter）在溫徹斯特（Winchester），降臨節（Witsun）在惠斯明斯德（Westminster），耶誕節（Christmas）則在格羅塞斯德（Gloucester），僅存留一部分之常任職員隨侍於皇側，此即所謂（Commune Concilium）委員會是也。其中委員係由貴族男爵及教士中選擇數人以管理皇之正式行政及書記事宜，主任其事者，即係一法官。

上述兩種議會之關係，甚覺模糊不定，因在編紀歷史者，所稱皇座法庭者包括上述兩種議會而言，絕無軒輊之可分，其最簡單之見解並於事實較爲切近者，即所謂小組委員會者（Commune Concilium）似係大議會中之小委員會，亦可以稱之謂皇座法庭，蓋其性質多少足以代表大會議者也。

皇座法庭既如此組織，包含大議會及其常任之少數職員，姑統稱之謂皇座法庭。在彼時固係唯一之國家議會，所有全部之政務，即於此中發揮焉。所有諭旨之頒發，違抗諭旨之察究，徵集王室收入之監察，皇室帳款之保管，以及皇室中之各種書記事務，並擔任皇室之總顧問等等職司，均屬之於此小組議會，此種情形，祇能行之於上古

時代，所有一切事務尙屬簡少，此理至爲明顯。及至政府事業漸見澎漲，而事務日益繁複，決非此等少數人員足以行使種種職權，亦決非此種少數人員所能熟諳於各項職司也。

職務之分晰——威廉一世及其後人所遺留之影響，即所以促成此種情形之產生，此固易於窺見者，從一方面觀察，腦爾曼各皇之所盡力經營者，卒成其所感最困難之點。蓋皇室之事務與皇室之權力相繼增長，英國之在喬格魯撒克遜時代，所有政務均由地方議會中主治之，故其中央政府之任務，因得藉以輕減，但在腦爾曼各皇時代各種事務均會集於皇室親近之官吏，不在皇座法庭即在州政府，其結果責任之所在，至爲繁重，究非一般少數人員所能負擔者也。皇座法庭於是不得不分爲數部分，每一部分均有一定之職司。但吾人必須留意者，當其初時，此種分設之手續，並非出之於深思熟慮，亦非當時一班人所認爲應將政務分治者，例如今日吾人所分爲立法、行政、司法是也。爰當時皇座法庭會議之任務，即係關於皇室之帳目，所有皇座法庭之全部分，均係皇室之度支法庭而已。當其審判罪犯時，其會員又變而爲皇室之法官，諸如此類；其職司之分晰，由漸而轉爲顯明，其議會之某一部分，專司皇室之事務不與問他事，更有一部分專司其他事項，亦不參與其他職掌。至此類分晰之手續於何時及如何開始，極難斷言，其最初實在之表現，似係在亨利王一世統治之時，彼時有一部分之議員，設有專職，涉及皇室收入之各項問題，此種人員即得有官職名稱曰：「皇室度支男爵」(Barons of the Exchequer)，彼等之重要任務，即係於復活節秋節日由執行吏收受皇室所有之地租，其辦事處所，並不與議會分立，職司「皇室度支之男爵」

(Baron of Exchequer) 即在議會之內，準確言之，執掌皇室度支之男爵，即係議會，其開議時專事涉及皇室之財務是也。當亨利王第二世統治時，於十二世紀之末葉，小組議會之職司更近而完成其詳細之分晰，至其詳細分晰手續之影響，吾人將於涉及各種政治組織中分別以探求之，其尤著者，即內閣上議院以及司法制度是也。吾人於此便得將其主要之點明顯指示，已足使此種分晰之得以順序推求之也。

皇座法庭之分支 於小組議會中更有三種重要之分晰：

第一、皇座法庭之度支大臣職掌皇室之財政。

第二、大法官之官署執掌皇室政務上之文書事宜，大法官本人即係掌璽大臣。

第三、尚有一部分專事辦理司法事務者，即係皇室之法官，於此第三部分更有詳細之分晰，蓋在惠斯明(Westminster) 地方更有常川駐紮之一批法官，專事審理皇屬人民之案件。嗣後即稱為民事高等裁判所 (Court of Common Plea)，於此第三部分中，尚有一批法官專事隨侍皇側，不論皇至何處均得隨從之，此即嗣後所稱謂高等法院 (Court of King's Bench) 是也。除此而外，尚有一批法官 (Itinerant) 專事巡行於各州。此即正式巡行審理制度之開始也。

總之，皇座法庭者，乃係各種政治制度之胚胎，吾人已可明瞭，不過漸由此胚胎而演進及於各種之組織。如此演進，則每一種組織遂得各自發揮其本能，亦漸見其各自分立之象，英國憲政史譚者，即係此項程序之歷略耳。吾

人於此遂得將每一種組織之如何萌芽以及如何發達等情，依次加以研究也。

第三章 君主政體

英國政治之組織欲加以詳細之研究，非先及於皇政不可。其故有二：一、以皇之地位現居國家之首，一、以早年皇之個人之勢力影響及於國家政府者，足以左右其他一切之設施。

皇之地位與權能，全視乎其威力之來源爲何如其與威力來源之關係爲何如耳。簡捷言之，皇之地位與權威，亦視乎下列問題之答案爲何若耳。此問題即係「何人立之爲皇並其條件爲何若」故英國國皇之歷略，其由來也。比之任何個人之由逐漸改革而得選充皇位者，其演進之原則殊無差異，此種演進之概略，可分爲三時期：選舉 (Election)、世襲繼承權 (Hereditary Right)、議會之法令 (Acts of Parliament)。

一 選舉

被議會 (Witan) 之選舉——吾人於研究英國之憲政在腦爾曼征服以前者，既已指示吾人皇位之如何興起也。依照時代之進展，遂成爲家天下之制，於是即就此一家族中由 (Witan) 議會選舉一最適當之人以升任此皇職。在議會方面之選舉國皇也，固不能如吾人今日之所謂憲政權者，因當時之議會 (Witan) 既不自命亦不能

自命爲人民之代表，彼等之發言權，不過當時之所謂偉人，實卽大部分武士之一種歡呼，以表明何人之佔有優先地位得以領導及統治一切耳。雖然，彼等之選擇，並非僅屬形式上之典禮，乃係實行選舉也。因彼等所推選者，有時確爲無繼承權之人，例如當愛德華康弗疎 (Edward Confessor) 時，薨逝 Witan 議員卽舉選古德溫 (Earl Godwin) 伯爵之子海洛爾特 (Harold) 爲皇，而當時皇族中固未嘗無生存之男子足以繼承也。

在腦爾曼征服以後——選舉國皇之制，在腦爾曼征服以後，於原則上，曾繼續施行，腦爾曼各皇係由大議會 (Great council) 選舉之，但每一國皇彼選之後，應頒發憲章，承允維護一切既有之法律，並頒布應行改進之各事項以報答之。

此種憲章之頒發，其意義自不能誤會，蓋皇位之定奪，其結果係由商議條件而來，故候選者亦深知貴族男爵得以選舉他人，若欲期其選舉之獲中，彼必須正式承允於獲選之後授予交換之利益，此種局勢固有張大其情形之可能性，但亦視乎各該個人之品性爲何若，以及當時之情況爲何如耳。特其原則，實無可疑慮之處，蓋皇位固卽如此選舉而來，至嚴格世襲繼承皇位之一問題，實非屬於顯著之要素，此已於亨利王第一世於一三五年薨逝時之變故中表現之矣。當是時也，倫敦之市民竭力擁護施普芬 (Stephen) 氏，彼等並自命爲有選舉皇位之權，雖然，彼等之於此等主張，雖能自圓其說，亦頗感困難，但卽此一端，已能鄭重暴露於世者爲何，卽一般人民之心目中固僉以爲無論何人非經由他人之選舉，實無登極之權也。

二世襲繼承權

其在下半世紀吾人應見及選任皇位之一種顯著之變化，即在十二世紀之末葉，所有選舉皇位之典禮，屬於無疑問之繼承皇冕者，幾等於儀式上之一種承認而已。

此種變化之證據，在歷史上甚多，茲姑舉最早之四先例以證明之；於登極時並未頒發憲章者，利嘉第一世 (Richard I) (1189年) 爲第一皇，厥後約翰皇 (King John) (1199年) 亦倣照此例，故於十二世紀之末葉，所有國皇與其國內應行訂立條件之意義，雖未完全消亡，亦瀕於危殆之中矣。至以下之一世紀，此制更形確定，當約翰皇駕崩時 (1216年) 其子亨利皇第三世 (Henry III) 猶在幼年，設此種情況發生於一百年以前，其子將不能視爲繼任適當之人矣，而在此時固於繼承上毫無疑問也。尙有更形明顯之實例，遇之於亨利王第三世崩逝之時 (1272年) 其長子愛德華 (Edward) 太子正從軍於十字軍之戰爭，而當時之貴族暨其他國內資產之代表，羣集議於惠斯民 (Westminster) 並欲宣誓效忠於其皇，彼時愛德華 遲緩前進，直至一二七四年始行返國，其於加冕以前，在事實上彼固已爲統治之皇有二年之久矣。此種先例，最爲明晰，從可知此後皇位之繼承，已終止其選舉之制，卒成爲世襲繼承權矣。

苟一考驗及於其他未開化之民族及其國家，則此種世襲制度，於任何情勢中或終將成功，但在英國此等趨

向，係爲當時封建制度下之繼承情形所促進而得藉以鞏固也。因在第十一世至第十三世紀之間，其最顯著之潮流，即係封建制度，無論何級生活，均係封建(Feudalization)主義化(苟得如此稱謂)其影響之所及，所有繼承之程序，亦不能例外。當封建時代之藩主(Feudal Lord)逝世時其采臣必致敬禮於其繼承人，故於封建制度之眼光觀察之，國皇即係最大之地主，所有土地均屬之。因之封建制度下之土地繼承，日形嚴整，而其同一繼承之原則便得施之於最高之地主，其結果皇冕並不必加之於適當於其位之人，其相承宛若地域之權力成爲世襲制，固不問其人之是否合宜於其職位也。

三 議會之法令

封建制度之式微——封建制度之在英國者尙未達其全盛時期，已開始暴露其頹敗之象，此中原因，固有數端。

(甲)新式戰爭——百年戰爭(Hundred Years' war)中所引用之新式戰術以及混合步兵與射士之一種戰略，已大大減少封建軍隊中所重用騎士之價值。迨至十四世紀至十六世紀中所介引及暢用之火藥更使封建制度下之軍隊益趨於頹廢之地位。苟欲抵禦此種新式之武器，所有封建制度下之騎士已失其效用，戰事之策略與紀律，較諸威耀擁爵之騎士，更形精銳，故皇之倚賴於封建軍隊者，日見薄弱，而仰仗於正式之軍隊者，益形強盛，

因此種正式軍隊，係由皇所給養，其效忠於皇也自較男爵爲尤甚。但此種情狀，實創始於一一五九年，至此不過達其極度而已。彼時亨利皇二世當國會引用一種制度名曰兵役替代稅 (Scutage)，於此制度之下，男爵得完納一宗稅款於皇，其數量之如何，亦視乎男爵所擁有「給養武士」(Knights fee) 土地之多寡以爲斷。於此遂得使男爵 (Shield) 邀免於戰役之外矣。至此皇之利益所在者，即係男爵日趨於閒逸不慣於戰爭之勞役，再益以引用火藥及重用炮隊之後，更使皇享有利益之處，蓋男爵既感於無力備置其軍械，不特不能作強力之反抗，且不足以保護其城堡，在平日男爵固特以爲保障安全之所在也。

(乙) 貨幣及貿易——吾人於述及兵役替代稅之餘，足以表現封建制度式微之又一原因，其原因安在？即係彼時個人與個人之關係，亦往往以貨幣替代爲基礎，而於貴族地主之與自由農人，其所關於土地及役務者爲尤甚，故此種關係以土地爲條件之表現，實即封建時代之真實精義。自將貨幣擴大其用途以後，封建制度遂即因之以告終，至所以促成此種局勢者，尙有關於商務及製造事業之進展，而於羊毛業爲尤著，爰當時彼此交易其足賴以通用者，厥惟貨幣。於此貿易之中，遂產生一中等階級 (Middle Class) 其中大部分即所謂市民 (burghers) 是也。彼等應運而生，固不受封建制度之羈束也。

議會之發達——於封建制度頽廢之初，更有同時並進之一種政治潮流夾雜於其間，此即議會之漸臻發達是也。至其如何詳細發達之狀況，當於下章詳列之。不過於此已足注意及於國會權力之伸張，實爲十四世紀及以

後各世紀中政治上最關重要之點，此於皇位之繼承，當然亦受其影響，溯自英國之受制於封建主義之下，其皇位亦依照封建規則以傳統，夫以國會既現尊崇之象，皇位之傳統，亦須依照國會規則以處理之，換言之，皇位之繼承，係由議會法令制定之也。在實際上，自係回復舊時之選舉主義（現在亦仍可得此方式）其在通常情形之下，國會所選舉者，固應限於世襲繼承人中選擇之，而同時亦有數次越乎直系繼承範圍以外者，苟遇情事之相宜，亦得合乎憲法準此以施行之也。議會之權力施之於皇位繼承之處，可於下列選擇之先例以證明之。

亨利王第八世——當亨利王第八世當國時，議會中曾有三次更改王位繼承之舉：其第一次，亨利王婚娶亞宮（Aragon）之凱塞令（Katherine），曾被議會否認，而於婚娶愛妮漢賚恩（Anne Boleyn）則承認之，故其皇位之繼承，自以愛妮漢賚恩之子女為合法，嗣後忽將上述兩件婚娶視為無效，皇位遂決定為極恩西摩（*John Seymour*）之子女繼承，無何，凱塞令（Katherine）之女馬利亞（Mary）並愛妮漢賚恩（Anne Boleyn）之女，伊立沙白斯（Elizabeth）均稱為合法之繼承者，除於上述第二次及第三次之法令外，議會更授權與亨利皇，如果其本身之後裔無所出，彼得任意將其皇位讓授於他人，不問其為是否為皇室中之一分子均得繼承也。如此可見議會之主張固係依照皇意而行，但其實實際上皇之志願亦須得之於議會者，蓋享承皇位之尊號，係由國會法令制定之也。

民權法案（*Bill of Rights*）當一六八八年之革命，同一原則因以證實焉。蓋以當時皇位之傳統忽然中斷，

國會遂另立一新支室以繼承大統，此時立案之清晰，更不容有誤會之處，至民權法案中（一六八九年）更宣布威廉（William）與瑪利亞立為帝與后，於是遂將其繼承者定為其子女，其後更立瑪利亞之妹（Anne）及其子女為繼承人，嗣後又立威廉（William）另一妻室之子女為後，總之，凡信仰天主教者，固不能繼承大位也。當是時也，國會頒布此種法令，雅各二世（James II）及其稚子固猶健在，已可想見當時之繼承權，得以國會之一紙法令更易而代之。

國會之法令——此項法令可於一七〇一年證明之，爰當時瑪利亞（Mary）女皇薨逝（一六九四年）無所出而愛妮（Anne）之子女又多物故，欲免除繼承之糾紛，國會於其問題尚未發生以前，已於從容中機敏解決之矣。因此遂將繼承權定為近支中之信仰基督教者斯徒雅特室（Protestant Stuart），此即伊立沙白斯（Elizabeth）雅各第一世之女（James I）及其父（* Elector Palatine）之女是也。『此為最優異之公主蘇非雅（Sophia）及其本身之後裔均屬基督教徒』於此漢魯佛靈（Hanoverian）一支遂得立位於英國，其開始之第一人即喬治第一世（George I）（一七一四年）自此即成為當今英國之合法皇室矣。

* Elector Palatine 係宮中之親王，具有選擇王位之權。

四 君主之特權

吾人於研究選任何人登極之原則時，會謂國皇之地位與權力，亦視乎其權力之來源爲何如耳。吾人已可見及者，其來源卽係國會，故元首之權威國會得以限制之，所謂限制者，並未完全屈服於國會之意，但其權威之施行，須經由國會或國會認可之原則上以運用之，此卽所謂立憲之君主是也；其統治之權，須依照憲法中所規定之章則及習尙而行之。

無限之權威——吾人苟一考驗及於君主之實際權威並其如何施行之處，實不免感有困難之處，現在所欲開始研究者，究竟君主與各內閣大臣之實際關係爲何若，恐除內閣大臣本人以外，無由得知其底蘊，且欲將其中所得之真情公諸於世，亦屬極易啓人疑慮者，因皇權之實效全視乎其無限量之權力範圍及其運用之方略爲何如乎。更有甚者，凡事於理想上究竟是否合宜，而於事實上竟有不可能者，其理由卽係君主個人與內閣大臣之關係必須視乎兩方面於某種情況之下其個人之資格及其經歷爲何如耳。例如幼稚之君主於其登極時，遇有重大事件之發生，勢必仰仗其賢明而有經驗之內閣大臣輔佐之。反是；設使內閣大臣新膺任命，則久登寶座及飽經世變之君主勢必予其內閣以極重大之指導，例如格蘭特斯東（Glacstone），其於處決政務時，往往佔有極大之勢力，惟其如此，當然不能邀得君王之寵倖，可於下列之數語概括言之曰：「君主之比諸於臣下，因其享有優久經歷之便利，廣大之觀察，崇高之地位，當然於偏頗之政黨完全隔絕。」雖然，尙有多數明確規定之權改稱之謂君主擁有無限之權威，但其最大之權威，卽關係於國會及其內閣是也。

內閣大臣之選派——君主於選擇其內閣大臣固屬毫無疑問，但照例其人之得以選任爲內閣大臣者，實係決之於政黨，在實際上凡於下議院之政黨佔有多數者，其首領即得充任爲內閣大臣，但君主亦得有自由選擇之權。當政潮高漲之時，君主之得行使此種權威，實覺最關切要，內閣大臣必須屬諸於無偏倚之嫌疑黨派也。解散國會 (Dissolution) 君主召集國會之權，多少爲法令所限制，除特種法令規定國會之召集權而外，尚有維持政務之經費，必須經由國會通過方得動用，以此方式，已足保障國會之必須按期開會也。但君主仍得有權解散國會以及拒絕解散之權。凡遇下院之政黨平均分立時，如一九二三年十二月間之故事，彼時下議院之各政黨未有能以多數超勝其他各黨者，如此，則內閣大臣既爲君主所邀請而組織內閣者，或竟以政黨之如此行動以期有所企圖，於是不得已而請求君主將國會解散之，在此種情況之下，君主將根據憲法之權，得以拒絕其請求。君主之決定，必須於總選舉之前經過若干時期而後施行之。反是，設若下議院多數政黨之領袖因他故而不願組織內閣，則君主亦得有權以解散之，如此則全國亦得表示其意響之爲何如也。

增封貴爵 (Creation of Peers) 君主於政潮緊張時，尙得有一方法以保證政府之得臻於安全者，即增封貴爵是也，茲特將下列兩顯著先例以證明君主之特權：當一八三〇年時，民黨偉格 (Whigs) 內閣於貴爵格雷 (Lord Grey) 領導之下，復行當國會擔保於議會中通過多數改革議會之法案，三種法案遂依次列程，其第一件議案係失敗於下議院之委員會，其第二件係列入議程在總選舉以後，彼時偉格 (Whigs) 政黨更有增加之多數，

但卒被拒於上院之貴族議員，第三件議案係經由上院之修改，幾至慘遭破裂，彼時內閣大臣貴爵格雷（Grey）方深信於全國之一致贊助，遂不允繼續當政，非將上院之常任皇黨（Tory）議員加以控制不可。於是彼卒獲得君主之允諾，著手於添設足數之民黨 Whig 貴爵於上院中庶得奏其全功，當時君主允諾之措詞即曰：「君主允准貴爵格雷（Earl Grey）及其大法官大臣貴爵白羅亨（Lord Brougham）氏增封足數之貴爵以備通過改革法案，其第一步係先召集貴爵之長子以補充之。」因此則上院因懼於所設貴族議員之足以充斥於其議會中旋即讓步焉。

在一九一一年所發生之情形，其大概與一八三〇年相彷彿。因自由黨（Liberal Party）於一九〇六年復行當國，曾擁有偉格之大多數於議會中，彼時內閣曾提出多量立法議案，其最關重要者，均被拒於上議院，其議案中之最顯著者，厥唯一九〇九年之預算案（Budget of 1909），經過兩次之決選，於一九一〇年，其結果政府黨仍獲有相同之大多數，雖於一九〇六年之政府黨員較爲減少，但仍足以通過預算案而有餘。於是此案又通過於上議院，因此政府遂提出一議案即稱之認議會法案（Parliament Bill），藉以限制上院之權限，以防止此後再有此種阻礙之情事發生。至該項議會法案之內容條件，究爲何若？將於嗣後涉及之，惟其關於吾人現在所論究者，即係法案之爲上院所修改而爲下院拒絕承受者。在內閣大臣卒獲有君主之允諾增封足數之貴族議員，藉以通過此項法案，此種舉動實係直接根據於一八三二年之故轍，因此則上院又不得不讓步而通過此法案矣。

君主特權既如此，其最顯著者列舉如下：選擇內閣大臣，解散國會之決定，增封貴爵，從其特權上之性質觀察，此種保留之特殊權威，其效力之所以如此偉大者，亦貴乎稀罕行使爲宜。雖然，尙有其他無量之權能，例如宣戰媾和等等，祇得行之於特殊情勢之下，他若選任國家之元臣，固屬極尋常之舉，其權限中之最足使人注意者，即君主必須時時與聞及參酌國家之大事，此非君主之虛權，例如君后維多利亞（Queen Victoria）當國時，更有多量之證據，表示君后之關心於內閣大臣中之所作所爲。有時君后遇有不洽意者，當即表示己意，設使該大臣仍堅持其所主張，君后亦仍願撤回其原意，更有多次君后之不滿意者，反足使諸大臣覺悟於君后主張之賢明，於是遂從而更改其原有之提議也。至以後君主之如何作爲，固覺言之尙早，但君后維多利亞之實例，嗣後亦未聞有所變更也。君主之運用此種特權，應由各內閣大臣之嚮導，蓋內閣之於國會於其職務上固負全責，此中義意，可證明之於下列格言曰：『君王不能作惡』（The King can do wrong）關於此，吾人當於下章詳言之。

五 世襲君主之利益

現在所欲考驗者，即係世襲君主主義之價值，欲求於此主義上得一正確之透視，必須察其影響及於君主之功用爲何？若如以選派方式求之於世襲之後裔中，恐仍不能產生最優異之國家元首或一崇大事務處之主宰，就君主之地位及其工作言之，此種方式實有許多便利之處而於英國爲尤甚。

地位之鞏固——以現今之社會大多經由民意選舉之代表管理之，此種代表，總不免因一國政見之改易，而時感更張，故所寶貴於一國家者，在乎有一永久不變之一種原則，而於一國家之元首為尤甚，介乎時感變遷之政治及政黨中，所謂元首者，係屬一國之生命永久不斷之表現於外者，元首者，即代表一國永久不改之重要形式，所謂代表國家者，實不同於暫時之表現於外者。

君主之公平無私——君主之脫離於政黨者，更可使之於地位上得有絕端之公平無私，此在總統制所難能，蓋總統者，無一非一國政黨或數政黨中之被選人或其黨魁，其在政變之際，如一國元首略涉一種偏袒之嫌疑，則危象立呈，於此可知君主制度優異之點，曾屢試屢稔矣。

大衆意見——雖然更有幾許君主之權威，係得之於民意者，此固不能作一詳晰論理之測驗，君主所享受之地位，大部分亦仰仗於一種魔力為風尚所固囿，但民意之優良，須使之歸結於國家穩固一方面，而不應在分裂一方面也。

帝國——君主制度之影響及於帝國之統一無可否認，此非世襲君主制度無由發揮其本能者也。姑無論任何其他主義，苟使一國之元首，係由選舉而來，其所能代表之人民，至多不過一部分而已。事實上縱非不可能，但如何能代表一整個之帝國，亦覺難於索解也，君主者，不僅代表整個帝國，亦屬其祖國之代表，君主之尊嚴地位，係屬一種重大原則足以影響及於以後之帝國及君主制度之地位，並非過甚其詞也。從此點觀察，則帝國中之以君主

之後裔繼承皇位者，其價值實遠超出乎一時熱烈歡迎之忱表現於外者。

從理想上言之，總覺元首問題自以選任爲最完善乎？其以世襲爲原則乎？抑須經過任何一種之選舉方法乎？此問題恐難以直捷或以簡單之論調答復之。無論如何，此項問題決非一種有益之質問，世襲制或總統制，究以何者爲優勝，亦應視乎風俗習尚及地方之情形以爲斷。例如新進之國家，當其初也，係由憲法而造成，其於設置世襲君主制度之前，總不免有所顧忌，蓋以其缺乏歷史上之習尚以贊助之也。其在英國，君主政體乃係國民於數千年來歷史上之一種自然表現，無論其將來之變化如何，世襲之原則，其在過去之成績，除少數之例外以外，著有無上之成效矣。即於近百年之歷史中略一涉獵，從可知於多次國家危岌之時，非賴此君主制度之存在，無由度其難關也。時至今日，君主政體，固已深入乎人心，並已深中於現行國家制度之中，較諸伊立沙白 (Elizabeth) 以後之任何時代，尤爲深切穩固矣。

第四章 內閣

在英國歷史上內閣卽係政治中心點，故英國政府時以內閣制（Cabinet Government）稱之，英國之內閣，實係憲法上之一種特點，比之其他各國之憲法，自有區別，故吾人通稱所謂內閣制者，以示與總統制有別，雖然內閣制之於英國政治及其政府固爲一樞要之關鍵，而其存在，卻不見諸於英國法律，惟內閣對於每一種法律之載入法典者，固須直接或間接負其責任也。吾人於此後研究內閣制度時，自可注意及於近年來歐戰之後（一九一四至九年）內閣得有一種非正式之破例稍稍於間接間變改以前之狀態，但其真正之事實，仍得維持如故，蓋內閣者，從未爲英國法律條文中所承認也。

界說——內閣之義意，吾人於解釋之餘，稱之謂國家重要政務之委員會，較爲相宜。因該委員卽係議員，而於其職務上無論何事，對於議會，均應負責，且彼等亦屬於下議院中佔領多數之黨員，由內閣總理大臣主席之，吾人應將上述各種名義之一二項，逐一詳細論列於後，不過現在此種粗略之界說，已足爲吾人測究之安穩基礎矣。

上列界說，包含三大原則：卽國會統制之內閣，政黨之存在，內閣大臣之地位，考其原始及其發展，在在均與內閣具有固有之關連，吾人於未涉及上述三大原則以前，應先將內閣之原始，加以研究也。

一 內閣之原始

樞密院(Privy Council)——吾人於研究皇座法庭之發展，已發見所有政府之各種制度均由此而產生，故吾人於論列至皇座法庭之名義，有時亦指大議會而言(Magnum Concilium)。皇家之佃戶首領亦包括在內，有時大議會中之小組委員亦均列入其中，依照時勢之進展，小組議會亦完全比照大議會之情形須經過一種改革之程序，此即指小組議會益形擴大漸至不能行使其完善之職權時，於是君主漸漸仰仗於少數特殊委員之建議而於執掌重要職司者爲尤甚。故於十三世紀及十四世紀時代，議會之日形發達，非特不減少反足以增加君主需要常任顧問之處，當愛德華三世(一三四一年)會議中曾有法令籌備選任五大臣充任諮政院委員之舉，政府之重要大臣當然亦列入其間，此即藉以行使某種司法之任務，此種組織，係由確實指定之官吏而成立，故嗣後彼等所獲有之立法，行政，及司法各權，較諸原來付與者爲擴大，當時該項組織進行之紀載，係開始於利查第二世(Richard II)(一三七七至九九年)即在利查王第二世當國之末葉已設有一種官吏與顧問之組織，至亨利王第六世(一四二二至六一年)遂正式承認及指定該組織爲樞密院(Privy Council)，嗣後於都鐸爾(Tudors)皇室時代，樞密院與君主之關係日形密切，甚至君主之每一法令，必須經過樞密院之某大臣該管此項職務者之手，並須經由該大臣鈐用御璽，庶使該大臣於該項法令，負其責任。如此則樞密院之各大臣遂成爲君主

之負責顧問矣。

樞密院之頹廢——樞密院以後之歷史，吾人固須隨時參究及之，但爲吾人研究之點起見，已足證明大部分樞密院之職權，或因完全撤廢，或因轉移諸另一機關辦理矣。所有立法權，已經由國會之法令撤消矣。故一五三九年之法令，授權與亨利王第八世者，參以樞密院之忠言，君主得頒布諭旨，其效力完全等於法律一節，已在愛德華第六世（一五四七年）時廢止矣。更有數種司法權亦與星法院（* Star Chamber）同時取消矣。尙有其他司法職權遂歸入一種特種委員，其名曰：「樞密院中之司法委員，」(Judicial Committee of the Privy Council)，所有顧問之職司，遂轉落於內閣，此即現在吾人所論及者。

* 星法院見第七章。

樞密院原係皇座法庭中之一種委員，而其後逐漸獲得之職權，遠超過於其祖基皇座法庭之所有者。故內閣者，其初也亦僅屬樞密院中之一支部，漸漸發達其職權至特殊情形，考其明確開始之時期，即在查爾斯第二世當國之時，當查爾斯二世歸國復政之際，克拉靈頓 (Clarendon) 任大法官之職，欲求政治之優良起見，彼即建議於數字紛繁不易管理之樞密院中，應分設四委員會，每組掌理一部分之國家政務，此項組織，卒遭逢一種怪異之運命，因掌理外交之一委員會包羅克拉倫頓 (Clarendon) 本人及其他五人遂侵取樞密全院之職務矣，自此即全體樞密院之諮詢事宜，僅形成爲一種儀式上之會議而已。克拉倫頓之委員會卒成爲各內閣大臣之總樞紐，彼等

之忠告，能爲君主時常所依賴者，因其會聚之所，在君主私人書室（Cabinet）或在一小屋內，此卽該委員會之因以得名也。

內閣之特色——吾人於此須注意者，因本章首段界說內閣之義意時，比之克拉倫頓之委員會，並無一點足與現今之所謂內閣者，義意相合，因其中之分子，係由君主所選擇，君主亦自行主席，且其中各大臣亦均不屬於任何政黨，因彼時亦未有政黨之成立也。今日之內閣，卽係查爾斯王（Charles II）時代內閣之直接影響，但吾人於此須憶及者，尙有三點，係由彼時演進而成者，此卽議會之如何控制內閣大臣，政黨之如何成立及內閣總理大臣之如何職務是也。吾人當於下節依次論列之。

二 議會之如何控制內閣

如何控制內閣一問題之重要結束，係在十七世紀內爭時期始由戰勝而得，蓋以前之內閣大臣係由君主所選擇，彼等不過視爲一種諮詢之官吏，君主得任擇誰何以諮詢之，亦得隨時撤革之，此種制度，未嘗無可取之處，尙在朝之君主純以國家之利益爲懷，則彼必選擇最優良之人員以充任其顧問，例如依利沙白（Elizabeth）時代之薛雪爾（Coel）及華爾新漢（Walsingham）是矣。但當雅各皇第一世（James I）當國尤於查爾斯皇（Charles）第一世主政時代爲更甚，彼時君主之近臣純係一輩毫無價值自私自利之徒，因此國會對之頓呈惶

悚不安之象，當培根（Bacon）大法官之被彈劾也，純係出於太子查爾斯（Prince Charles）及其友白根漢氏（Buckingham）之主使，亦可見當時之情況矣。故雅各皇（King James）固有先見之明，曾對彼等預言曰：將來終必有滿腹彈劾之一日，因白根漢氏（Buckingham）本人果以凱畝士（Cadiz）出征不力之一事卒被彈劾，查爾斯王對於此事曾宣言曰：「朕不願見議會責問朕之臣下何況朕之最親近者。」白根漢之一案，卒未得有結果。蓋當時皇即解散國會，藉以赦免其大臣，而白根漢氏於尚未被切實攻擊以前，已被暗殺矣。

溫德華氏（Wentworth）案——其於溫德華氏（Wentworth）一案，自覺明顯無疑，爰當時下議院恐彈劾案之未必奏效，遂終止進行，而以剝奪公權（Bill of Attainder）法令替代之，查爾斯皇不得已祇得簽署於該法令之上以執行其親信之大臣，議會中以佔有勝利，僉以國家大臣雖屬皇之親信大臣，但彼等仍不能脫離於國會控制之外也。

大諫告一法令（The Grand Remonstrance）曾於一六四一年通過於下議院，當時議員之意見，曾明確表示於其呈文中，則曰：「任用某某為內閣大臣掌管內外各事務，議會亦與有信任之原因在焉。」

唐培（Danby）案——在攻擊唐培一案中，其顯明之結果更進一層，根據查爾斯皇第二世（Charles II）之命令，唐培氏須與魯易司第十四世磋商財源之接濟，議會發見此事，遂於一六七九年提出彈劾，當時唐培氏曾辯明彼不過執行皇之書面命令而已，然卒不為議會所容，即此可見議會之蔑視皇命，乃係一種同樣之主張，蓋內閣

大臣不於皇負責，而對於議會負責也。

自一六八八年革命以後，內閣大臣對於國會負責之原則，卒不能有所疑難，而在一七〇一年時之踐祚法令（Act of Settlement）其頒布時與其他條文中曾制定謂：自君后愛妮（Queen Anne）薨逝以後，所有樞密院之議案，須由負責人員簽署，而皇室之赦免令，不得專為彈劾案開托，故議會得將君主每一件之行爲，明確規定其責任之所在，所有君主之動作涉及罪戾者，須由議會責成大臣中之負責辦理者司其咎，在實際上，在君主本身固不能使之對於其職務上所有之行爲或以其名義上所有之行爲負其責任，故格言中所謂：「君主不能作惡」即此意也。

此項議會控制內閣大臣之原則，既經承認成立，自屬內亂後極大成功之一，但其所授予議會之權力，大部分亦屬於消極，因議會於其所不贊同之內閣大臣，固得從而斥毀之，但欲選擇任何個人充任內閣大臣，仍爲一不能之事也。因此議會中由事實上並非由理想上所得之選任內閣大臣之權，即歸結於前述內閣之第二種特色中逐漸演化而來，此即所謂政黨之發達是也。

三 政黨之發達

下議院本身之結構，曾明白指示所有院中之分子，應分爲對峙之兩派。即就其中之席次而言，已顯分爲兩面

對列之長椅，在議長之左首，係由內閣之政黨佔坐之，而在其右首則爲反對黨，此中顯著之理由，自無理論之可言，雖然其他代議制之議場，大都位居於一建築物中，其席次按照圓形之戲場而安設，此種假定席次之排列，其於議案問題之辯論時，果未必應如是之兩面刻板分立，但於事實上，仍須彼此混合，此乃較爲合理之推測也。然於此點以外，更益以其他各種情形，英國憲法，並非一種抽象理由之結果，乃係一種實際問題之實際解決也。

政黨之原始——歷史家之意見，關於政黨制度之何時開始一層，其說數竟大相懸殊，而其事實，得以簡單言之如下：

當斯圖雅特皇室 (Stuarts) 之爭鬪，結果釀成內戰，其於國家顯分兩派之事，尤多資助，黨派之一係擁護君主，而另一派則反對之，此種政策，在斯圖雅特皇室之末年，亦贊助此項政黨之分裂，自一六六七年，克拉倫頓失敗以後，前章既已言及，彼時查爾斯二世 (Charles II) 迄未有內閣大臣之設置，直至一六七三年唐培 (Danby) 顯達爲止，在其過渡期間，曾有五大臣組合一團之設置，此五大臣者，卽 (Clifford Arlington Buckingham Ashley Landerdale) 是也。名之曰“Cabal”，意卽黨徒之密議。至“Cabal”之原來義意，卽秘密會議是也。但此字永不能分離於該特種惡名之秘密會議，因將該會各會員姓名之首一字，聯合排列，適巧成爲“Cabal”一字，故自此以後，此字卽永遠指稱爲秘密陰謀之組合矣。其所關於吾人之研究者，在一六七三年，下議院因欲抵制查爾斯所頒布之天主教特赦罪令，准許人民自由崇奉天主教及基督教一案，於是下議院卽通過一宣誓條例，凡官

吏中拒絕按照英國教堂之典禮宣誓者，概行斥革，因此 Clifford 及 Arlington 均屬天主教中人被迫而解職，然後查爾斯皇即開革 Ashley，彼時較著稱爲沙夫芝伯萊伯爵 (Earl of Shaftesbury) 而皇更懷疑於天主教之在朝者，於是 Cabal 即自此解體矣。

偉格 (Whigs) 民黨及保皇黨即韜烈黨 (Tories) 沙夫芝伯萊伯爵欲恢復其固有權勢，於是彼即從容着手組織一政黨，不問君主之主張是否真實優劣，一律加以反對之，此即偉格民黨之開始，至擁戴君主者，當然不甘示弱，亦欲造成一反對之組合，即著稱爲 Whig，兩黨之名稱，均係根基於綽號而來，此種綽號之來源，均非出於當時重大之事故，故於此處無甚關係，其最關切要足爲以後歷史之嚮導者，即偉格黨員係專事限制君主之權威，而其反對黨韜雷 (Tory)，正欲謀所以擁護之也。

一六八八年之革命查爾斯皇二世 (Charles II) 甚爲明敏，其應何如及何時加以折擊者，無不知之。至一六八一年，彼於政局上完全成爲一主人翁，致使沙夫芝伯萊伯爵不得已而流亡嘴囑，即於兩年後身故他鄉。當是時也，偉格民黨慘遭壓迫，此實不過一時之情況，雅各二世 (一六八五年至八年) 之生硬專制，徒事集合全國之力量以抵制偉格民黨，卒促成迎請威廉來主國政，此實即偉格政黨之所爲，此種不能逃避之結果，實足爲政黨制度之刺戟原動力。爰當初威廉雖欲使兩黨中之領袖組織內閣，但不久彼即發覺如此作爲，正所以結深怨於大衆，而卒不能得一忠實之友朋，自此以後不得已彼即專事倚賴於偉格民黨矣。

於原則上言之，政治上之地位與今日之情形相同，其第一黨執司國家之政務，而其他一黨一致反對之，以期他日取其地位而代之。

偉格政黨極願擁護君主之能依照憲法規章以處理政務，此即所謂君主立憲制度 Constitutional monarch 是也。故終於威廉第二，愛妮女王，喬治第一世及喬治第二各朝（一六八八年至一七六〇年）除短期中斷者外，偉格民黨仍掌握大權，喬治第三世開發一新局面，彼即專事覓一途徑，即依照格言之主義曰：「喬治須成爲一王」亦即其母后所傳之意旨，欲恢復其個人之統治而已，偉格黨以其不合憲法，遂終止其擁護之忱，韜烈黨 (Tories) 終即回復其原有之權力矣。

一六八八年革命以後最顯著結果之一，即係按照憲法之特色，設立明確之兩政黨制度，如此則內閣大臣必須於某一黨中選任之，但不於兩黨中同時選任之也。

同時於喬治王第三世以前，尚有一種新發展即於此時進行，此即內閣演進之第三種特色：內閣總理大臣之騰達是也。

四 內閣總理大臣

內閣大臣終止其爲君主之大臣，吾人業已言及，蓋即指原來內閣大臣係由君主所選派，對於君主負其全責，

而現在內閣大臣已成為國會之大臣，國會雖不能直接選任何人充任何事，而內閣大臣係由下議院大多數黨員中推舉而來，至其黨員之如何能充任內閣大臣，亦係吾人歷史中最奇趣之一段故事也。

現在之內閣總理大臣，係由君主於當權之政黨中選任之，以充任政府各要職，所有內閣大臣以下之大小臣工，自每一次之內閣更迭以後，均應一體交替也。其佔居最重要之地位者，即成為內閣總理大臣即為之主席，在十八世紀以前，尙未有此種內閣總理大臣之設置，當時君主選任各大臣，得任意諮詢誰何（不問其為內閣大臣與否）之意見，君主對於其所持之政策自行負責，並主席於內閣議會之中。

喬治第一世及第二世——以後之改革，係由漢奴佛靈（Hanoverians）皇族所造成，因喬治一世不善操英語，而喬治二世雖略能之，終感困難，且無一能深諳英國政治之紛繁者，故其出席於內閣會議也，不特徒感無聊，而於內閣事務之進行，反生阻礙，職是之故，彼等非無自知之明，自此遂不參加內閣會議矣。君主既不參加內閣會議，終須另有人以主持之，此項任務，當然落於內閣大臣中之一人，於是內閣大臣僅將會議之決議案報告於君主而已。此種憲政上實施之改革，於茲所包含者，雖其之大部分之改革僅屬於注重之點，亦係一種真切之改革，嗣後國家政策之原動乃由君主之手而轉入於內閣矣。

華爾普爾（Walpole）夫以君主之不善英語，原屬個人一時之情況，因以得有此種實際之結果，假以時日之進展，或得有情勢之變更，但事實上並未變更實爰當時充當第一任內閣總理大臣者究為何如人耳。蓋華爾普爾

爵士係爲偉格 (Whig) 政黨之首領，以其超異之才能，得任職當權至二十一年之久，（一七二一年至四二年）故內閣會議由總理主持之一舉，初屬試驗，卒成爲慣例矣。設使內閣總理大臣之任期，係屬短淺，其於內閣永久之制度，或亦有所損壞，而英國或將回復其君主個人之專政，如歐洲其他國家者，正因華爾普爾之任期特長，遂使此種相沿成習之內閣擅權制度益形鞏固，其繼任者亦復蕭規曹隨不復有所主張矣。雖在喬治三世未嘗不思所以回復君主個人之威權，當時固亦有數點成功之處，然於內閣會議之主席，彼亦不能不揖讓而退矣。

種種風尚之涉及憲政以及現行內閣制度得以如此進展者，其中尙有無數事故之發生，始將此種內閣制得以發展堅結而成爲今日之一種規章，但照公平立論，除去名義以外，華爾普爾 (Walpole) 本人亦曾堅決否認其爲第一大臣，"First minister"，在實際上彼固係第一任之內閣總理大臣也，雖然彼固未曾選擇其同黨以充任其內閣，但閣員中非彼之同志，當然亦在摒除之列，例如普爾德奈 (Pultney) 及湯興特 (Tomshend) 是也，在偉格 民黨中，彼固係魁首，在下議院中偉格 (Whig) 民黨中係佔大多數而在內閣會議中彼亦係主席也。

五 內閣各部

內閣之包含國務各部業已言之矣，吾人於測究內閣之餘，苟不將內閣重要各部稍稍論列，則不能謂爲完備，若欲將各部歷史上之沿革以及現在工作之如何，盡量陳述，亦非在本篇目標之內，且以職司而言，例如郵政以

及礦政各部，顧其名亦可思得其義矣。

古法官 (Justiciar) —— 其在腦爾曼之初年，國皇本人曾親自處理國家大事或負監督之責，當時國家之唯一重臣，即大法官是也，其後大法官於政府之各項政務上均與有參加之勢力，因此依照吾人所已涉及者，當時原不欲將各部政務，詳確分晰成爲局部者，大法官位居於皇之下一席，設皇不在，彼即總督一切也，如此則彼固能蔭蔽於任何官吏之上也。

大法官 (Chancellor) —— 於皇之祕書部分，苟設例以明之，大法官實爲一首領，亦即係一總祕書而已。當亨利第三世時，(一二一六至七二年) 古法官業已撤廢，於是大法官即成爲皇以下之第一人，雖然彼之地位，自另有一官吏出現後，即大事降減矣。

國庫大臣 —— 於政府第一批各支部中其政務不同於其他部分者，當然關於皇室之財政是矣。即今日之財政部，亦屬收府之樞紐，因其他各部財源之徵收及管理均屬財政部之職權，故其職司之來源，係極自然而無可避免也。其任務既予財政上一種顯著之原動力，實因財政之日臻繁重，不特於皇室之特殊政務，即英國國家之普通經濟策略，亦均日益增重焉。故吾人可見財政大臣之日見繁重，實際上其情形與腦爾曼征服以後及都鐸爾 (Tudors) 皇室之間大相彷彿也。

在十七世紀之初葉，財政之任務發達至如此程度以至將其職司組織一委員會，選派數員分擔財政總長之

各項事務，該委員會即名之曰：「貴爵委員執行財政大臣之任務」(The Lord Commissioners for Executing the Office of Lord High Treasurer) 自此以後，此項實例依舊施行，該委員會包括五人，即國庫首席大臣，三次官爵臣，及財政部長，依照國庫之實際工作而論，其第一批四種職司，不過名譽性質而已，內閣總理大臣通常兼任國庫首席大臣之職，吾人於論列下議院組織之時，從可知三次官爵臣實即政府之督率員 (Government *philips*)，其實際任務，係由財政大臣處理之，因其職司之改變，已於上節言之矣。國庫之功用有兩種，一係籌措款項，以備其他各部開支之需，故必先將各部所製備之概算加以通過，此宗款項之籌措，大部分須經由每年之議會表決，亦有時籌款之中，應須舉辦債款者，凡關於借款之籌畫，亦係國庫之一種任務，國庫之第二種任務，即係管理各部之支出，至少亦須監督其如何支出也。

各部大臣——其第一次提及之大臣，係發見於亨利王第三世，此項職司，並無政治之意味，不過於皇家據有輕微之地位而已，正因其所司之職位與皇親近，遂使其得有機緣增高其地位，更因時會之進展，此項大臣遂成爲重要之人員矣，其在十五世紀之中葉，更使其負責於印用皇之御印，而在都鐸爾 (Tudors) 皇室時代，彼更一往而佔有政治上之重要地位，故此項職司遂付諸高貴職位之人員充任之矣。

在一四三三年，更增設一次官以管理皇之事務在法國者，但此不能誤會爲一種永久職司之分掌，如兩大臣之間一爲內務，一爲外交是也，但設置兩重大臣之先例，並非一體採用也，其在以後之各世紀，曾將其工作加以各

種整理及重行整頓，降至一七八二年，始將該大臣之職務明確改組，彼等分掌之事務，即顯示其稱謂爲內務大臣及外交大臣是也。

於一七九四年當內戰時期，更有第三次官之設置，陸軍大臣對於殖民地亦負責任，於一八五〇年克里米（Crimean）戰爭開始之時，陸軍大臣卒以事務之叢集，遂有殖民大臣之選派；自一八五八年印度背叛以後，遂將印度直接置於英國政府管理之下，於是印度事務大臣亦成爲必要之增設，在歐戰之時期一九一四至一九一七年因空軍戰爭之發達既如此，舉凡所有關聯空軍之事務遂會集於一部，即由空軍大臣主持其事（一九一七年）厥後於一九二六年遂有蘇格蘭事務大臣之增設，於是內閣大臣共計有七人矣（如將領地事務大臣一併計算則有八部矣。）

從法律眼光觀察，吾人必須明瞭者，此七部係組成一根基之總部，例如國會法令之涉及國務大臣者，在法律上無論於七部中之任何一部亦得行使其職權爲國會所授予者，不論其通常究竟涉及該部與否也，內務大臣仍爲國務院之首席，於歷史上其地位固應如此，其他各部大臣均爲國務大臣之支派，至其部中之職務及權力極爲繁劇，其事務之範圍足以事實表現之，所負之責任如對於各種司法上之處置包含大都會之警政以及工廠之法令是也。

國務各部，設置國庫大臣於委員會之內前已言之矣，在原則上對於其他國務之各部亦均應如此，蓋其意

即指各該部之任務並非由一人處理之，係由數人管理之，例如委員會即稱之謂部 (Board) 是矣，他若海軍部商務部教育部衛生部以及農務漁業部亦復如此也。

海軍部——海軍部係由海軍各大臣管理，在各大臣中設有海軍總長，亦係閣員之一，對於國會負責，海軍總長以下尚有海軍大臣四員，每一大臣各執掌一部分之事務，例如船隻之建造設備及一切人員之遷調管理等等。

商務部——商務部更有悠久歷史之變遷，上得追溯到查爾斯二世 (Charles II) 當國之時，究其任務，係涉及各種貿易及商業事宜，包括商標，海防警備，以及合股公司之規定，其部中設一主席，並包括國庫大臣，內閣大臣，財政大臣，康忒百雷之大主教，及下議院之議長。

教育部——教育部始於一八九九年增設，其組織等於商務部，在主席之下，包括多數內閣大臣。

衛生部——在新設最重要各部中，厥惟衛生部，該部係成立於一九一九年，即以代替一八七一年所設之地方政治部，在事實上，該部所應負責之事務，如全國衛生保險，救貧法，居住法令，略舉數端，即可以指示該部事務繁重之意，故該部之代表於國會中自應由該部部長大臣充任之，較爲合宜，以其居於崇高之地位也。至該部任務之價值，有關於全國衛生事宜者日益增加，因全國人民均知衛生之重要，故衛生部得於合理之推測中其效用之範圍，必日形寬廣，將來必視爲日益趨於尊重之境矣。

六 內閣之特殊情況

吾人於此得將現今內閣之特殊情形加以概括言之，其最重要之點有三：

共同政策——其第一要點，即係內閣於每一件事項須協定一種共同政策，因此於數種情形中其結果內閣閣員應由一黨中選擇之，但其原則所包括者更有甚於此者。例如內政大臣欲將刑法加以修改，彼必提出其議案於內閣，設使彼之同僚同意於其修正之原則，於是即將其詳細之計畫，作為最後之協定，及至既經決定後，該項計畫即成爲內閣全體之一種公共政策，即使其中有少數閣員對於提案之條文，容有不盡贊同者，亦無礙於全局，除內閣會議之祕密外，亦不能將其不同意之處宣洩於人。雖然，苟有閣員於詳細條文之外，對於他員所提出之案件於原則上尙未能贊同，則必視爲一榮譽者，應向內閣決絕解職可也。

共同責任——既能承認於內閣之共同政策，則內閣之第二特色當然包括在內矣。蓋當提案之共同認可送交議會以後，則內閣全體之進退全視乎該提案之是否得佔勝利爲主。是以依照前述之一例，設使內政大臣所提之一案果遭失敗，則全體閣員自應一律辭職，驟視之似覺滑稽可笑，例如議會中苟不贊助於內閣所提出待遇罪犯之辦法，而職司印度事務之部及海軍部反失卻其幹練而有經歷之重臣，豈不大可惜哉，但內閣堅決一致之原則，正所以使其政治上有一種永久堅確之力量也。更有進者，設使內閣閣員明知該提案除於有關之各該部應行

負責外，其他閣員概可不受影響，則內閣全體對於內閣之提案，將不復加以注意矣。蓋在此種制度之下，舉凡關於一部之成敗足以影響及於全體之成敗也。

共同首領——內閣之全體一致，更可於第三種特色中證明之，此即所謂隸屬於一公共首領之下，內閣總理大臣是也，其中命意吾人於研究各部職務之歷史中，便得明晰，但吾人須重言以申明者，即內閣總理大臣於法律上並無任何地位，正因其職務之結果，並非出於一種深思熟慮之用意，乃係出乎一種自然滿足之例外而發生，其於法令上，亦未授與權力使之發號施令於其他閣員，並未有使之撤革其他閣員之不能合作者，即其薪俸亦未有一定之規定，故歷來每一任內閣總理大臣例須兼任其他事務係正式認可者，大多即就職司上之不必十分躬自執行者，此即國庫大臣是也，但有時總理大臣亦能隨意擔任任何大臣之職位，當麥唐納氏 (Ramsey MacDonald) 之任總理大臣於一九二四年，彼即自任外交大臣，總理大臣所有之惟一法律地位，即係其所支俸薪，並非總理大臣之俸金，乃係其兼任之職務，致使其為皇帝陛下大臣中之一員耳。雖然；此種情況實不能有損於總理大臣之威權涉及內閣中之其他閣員，而實際上總理大臣與閣員之關係大部分仍視乎其個人之品性，及其內閣中所包含之閣員，究為何如人耳。

七 內閣之工作

內閣之日常工作，依其性質言之，此種事項，苟非曾任內閣閣員者，實無此項資格以表述之，雖然，某種實際上之詳細情況，實不能使吾人於考察之餘，漏而不列也。

內閣之人數——從上述之歷史觀察，吾人所能明瞭者，即內閣者係由歷代國務會議制度之一種結局，因每一次大會膨漲至極度而不能辦事勝任時，卒有較小之委員會發生，故內閣體制之大小實非不關重要之事，內閣中所包括閣員之人數既未有規章之製定，亦未有任何之默認，現今之閣員包羅下列大臣十二員：國庫首席大臣（通常即係總理大臣），大法官大臣，樞密院大臣，財政大臣，七部國務大臣（內政，外交，領地殖民，陸軍，印度，空軍，蘇格蘭），及海軍首席大臣，其餘各員除因一二事故外，概不易加入，故當鮑爾溫（Baldwin）內閣時代一九二四年至九年，除上述十二人員外，再益以御璽大臣，商務部大臣，衛生部大臣，教育部主席，農事及漁業大臣，工部大臣，檢察長（Attorney General），工部首席委員，蘭凱斯透（Duchy of Lancaster）公爵之大法官，共組成二十一人，有數次之內閣郵政大臣亦列席其間，其人數比較早年之內閣自覺有顯著之增加。在一七九三年至一八〇一年辟德內閣（Pitt's Cabinet）時代，其人員祇有十人，自從彼時以降，除一二例外，內閣之人員，日益增多直至今日。

以前之歷史是否重行復視，是否於此閣大之內閣中再有內部小委員會之演進，實係一種極有興趣之推測。其足以證明者，在一九一七年，因從考查行政之組織，曾有一委員會之設置，在實際上足徵內閣之膨漲過甚，為切

實控制計，曾有多次之趨向，將事務付之於內幕小內閣之手，此種趨向會達至最高度，即於歐戰之際，（一九一四至九年）勞合喬其（Lloyd George）之充任內閣總理大臣也，曾選派五人組成軍事內閣（嗣後改爲七人）時時集議，並將各部之事務集合作之，此種制度，續存在至一九一九年。

內閣之紀錄——在內閣習慣中，因人數之增，以及戰事之發生以至難於保持者，即祕密是矣，此即指閣員之不特不應將會議之進行宣洩於外而言。溯自最初之內閣，會議之進行概無紀載，即閣員中之欲將其關於該部之決議案私行紀錄者，亦所不許，似此缺少書面之紀錄，即係最禁忌之一種風尚，但在戰事期間，內閣會議日益增多，故其決議案之確實細情，關係至爲重要，於是因欲將內閣決議案製成永久紀錄，遂設立一祕書處以管理之，並將內閣之決議案送交於有關係之各部，此種組織，自戰事以後仍行繼續，現在已視爲內閣中之永久特色，非偶然之事也。

上述祕書處之人員，當然非議會之職員，不過一種公務員得有一定之薪金在財政上開支而已，故彼等薪金之總數，列入於一年度之概算中須經由國會表決之也。內閣祕書處之用項須由國會表決者，至少亦得暗示一種間接承認內閣之存在，此即普通規則中內閣制度不見於英國法律者之一種例外，是以內閣祕書處之設立，在憲法上實爲一極重要之事項也。

於本章之末段已將此項內閣之工作於匆促間得以考驗及之，但於現今內閣之工作，不覺令人感想及於內

閣制度非若吾人之以爲永久固定者，此種感想，於何種程度中得以證實，以及內閣之演進至何種程度得如以前之發展情況，此項留待將來以證明之矣。

第五章 上議院

舉凡世界上各文化之邦，國會必有兩院，其第一院即係人民代表之集合，其他一院之組織各國各有不同之處，但其工作，乃所以覆核議案之通過於上院者，故每次之立法，必須待有兩院之同意始能成立也。吾人於此即有兩種問題陳列於前：民衆選舉之議會，既係代表國家之意旨，何以更須有第二院設立之必要，且就此問題表面言之，何以兩院制即成爲普及之制乎。

上述第二問題較易答復，因兩院制係根源於英國之憲法，各國視爲模範遂從而倣效之，雖然尙有其他國家曾試驗其自有之制度，其結果大多仍回復英國之計畫。吾人現所期望者，即吾人於英國憲法上所已獲得之知識，即可知此種制度之來源，係經過無數未加預定之計議而來，並非經由一種政治理想而來，苟一考據於上議院最早之歷史以迄今日，吾人之目標即得尋獲上述兩問題中第一項之答案，蓋能明曉於第二院之真正功用爲如何，即可知上議院究能於何種範圍內得以盡其職權也。

吾人之將上議院論列於下議院之前者，半因上院於歷史上爲較早，更因下院之勢力分子大部分係由上院逐漸摒斥之結果，致使被拒於上院之分子遂隨其命運而加入下院矣。

一 大小男爵

其在開端，更足使吾人想念及於上院之根源，宛若憲法中之其他原則，係根由於皇座法庭，此乃皇之封建法庭，凡諸佃戶之領袖均參與之，但其細則中曾有一點須令吾人注重者，即吾人想念及於男爵時，總以此爲一種尊重之官爵，但一考據其原來之字義，實係一種專門名稱，應用於任何人之於皇處領有土地並以服役報之者，換言之，男爵者即皇廷中之一分子而已，雖然此係歷史上之命意甚爲明顯，而於腦爾曼征服不久以後，男爵之中，更有軒輊之分焉，此中區分實緣於皇座法庭中之分子其所領之采地大有不同之處。有佔領采地散佈及於全英國者，其他大多數每人僅佔有給養一武士之采地，此種表現，即在腦爾曼君治之下因其領據采地不同之點其結果在大憲章時代，成爲一固定之習慣矣。

一二一五年之大憲章——大憲章並非對於君主創立任何新權利，不過將業經認可英國人民所既得之權利與自由加以核准而已。按照大憲章之第十四條其條文會載明曰：『茲爲徵求全國之公意關於代役稅之徵收起見，朕應召集大主教，主教，長老，伯爵及大男爵每人以詔書單獨召集之，並應飭由執行官吏召集其他以下之各長官。』似此大男爵與小男爵之間已有一種認可之區分，因前者由皇單獨直接召集之，而後者由執行吏或差人間接普通召集之也。

此項區分之結果有二：一以小男爵以出席皇廷視爲一種冒險而消耗旅資之舉——前已言及之矣——並不以爲可欣羨之權利，徒屬一種非所願望之擔負而已，彼等極願解釋此等召集視爲可默認其不出席也，故實際上出席於皇座法庭者，均屬皇直接單獨召集之人，因此遂介引第二種區分之結果，此卽所謂男爵之出席皇座法庭者不在乎與皇封建之關係如何，乃係視乎是否收受有單獨召集之詔書耳，總而言之，大男爵卽成爲貴爵，而皇座法庭不僅爲皇之封建法庭，乃具有上議院之各種要素矣。

其他之區分——大男爵與小男爵之分別，更得於其他兩途徑中分辨之，爰大男爵之完納其封建稅項也，係直接向皇室度支大臣繳付之，至小男爵係轉由執行吏完納之，且於戰役時，大男爵得率領其隨從逕行前赴之，而小男爵例須服役於執行吏之下也。

區別之結果——男爵兩種明顯之區別，實大有影響及乎憲法上全體之發展，此非過甚其詞，因佃戶之領袖，既得免除於皇庭之出席，則其利益之中心點，端在地產矣，如此則在事實上其中多數擁有給養武士所需之土地，或其近似者，其所能異於其近鄰之點業已消失矣，次等之佃戶領袖已不復出席於皇座法庭，或直接繳納其捐稅於皇，或獨立服役於戰爭之時，彼等乃飄流更遠，從高等佃戶首領降落起直至彼後自伍於次等佃戶以至普通武士之流，自覺益形平凡矣，嗣後當下議院之代表制既經成立，則佃戶之小領袖已由羣中之武士代表矣。至次等佃戶首領與武士接觸既近，其直接影響之及於下院之組織及其權力者較諸影響及於上院者爲尤甚，吾人將於下

章再行涉及，茲先將爵位制度之如何改革繼續追溯之。

二 爵位之尊稱

傳詔 (Writ)——終於愛德華三世之朝（一三二七至七七）直接間接均係從事於在法國之百年戰爭，此即指皇時須金錢之接濟，而依次致使皇須日事仰仗於議會矣。皇之繼續需要金錢，遂使國會之事務隨之而澎湃，於此即較前更成爲有興趣之事，蓋男爵之狀態於此時開始經過一種之改革，議會之一席次卒成爲一可欣羨之特權，故男爵於一次收受傳票之後苟不能接受第二次之傳票不免成爲失望，彼固無論如何欲求保持其議會之一席也，更有甚者，宛如封建制度下之世襲繼承辦法，乃所以助成世襲君主之制度，因此便得影響及於出席皇座法庭之權利，出席國會之單獨傳票能繼續送達及於男爵之一生，亦可使其子孫得有同樣之傳票矣。

男爵出席於皇座法庭之資格，自十四世以降，均係世襲之權，但世襲之權，猶感不足。依照嚴格之理論，所有男爵無論大小，均有出席皇座法庭之權，至其強盛之權力使之得於實際上列入皇座法庭者，乃係皇之單獨傳詔耳。正因此種傳詔之故，便得使男爵一變而爲貴爵，皇座法庭一變而爲上議院也。

許可狀 (Letters Patent)——設使此項許可狀即足爲決定爵位之最後一語，則上議院將包含一嚴密之政治小團體爲少數家族所組成，其所得之法律地位對於皇及人民足以強力抵禦之矣。以如此之狹窄小黨團，或將

變成爲無上之權威，否則其最可能者，或將出於自然死亡之一途，因各該貴爵之家族終必有自行消滅之日，以彼時繼續降臨之瘟災戰役等勢必加緊其工作於盛大之規模也。故在玫瑰戰爭（War of the Roses）終了之時，世襲貴爵之人數（除去神靈議員以外吾人將論列於後）多至不過三十人矣。

貴爵之由普通男爵中選派而成之一種手續，即係得有單獨傳召之詔書爲區分之符號，除此之外更有其他方法得以增封爵位者，開始試驗於十四世紀之末葉。其來歷似係如此。^{*} 爰當初貴爵之品級，祇有男族一種。自施蒂芬（Stephen）以後，伯爵亦因以增設，在十四世紀時代，新貴爵由大陸介引而來藉以加贈尊號與某等人物者，其在十四世紀未終了以前，吾人已可見及公爵與侯爵之名稱，而在下世紀更有子爵矣，此種尊崇之等級均由許可狀授予之。其在事實上之關重要者，即理查特二世（Richard II）係用此方法以增封新任之男爵。其初也，不過行之甚少，自十五世紀中葉以後，即以許可證作爲添設新爵位之一種正式方法矣。

^{*} 麥德倫氏之英國憲法史，第一六七頁。

於此即包藏一爵位之新理解。爰當初之爵位（與普通之男爵有別），亦視其所領之采地是否廣大足使其領地者作爲一種大男爵。此即所謂貴爵者即設想其爲采地之男爵也。但自經許可狀得以增設爵位以後遂無此種連帶之想念包含於其中者。故厥後遂成爲已定之局者即爵位者必須具有傳召之詔書並連帶於上議院中獲有席次者。此種貴爵係屬世襲制，其於擁有采地之男爵固獨立而不相屬也。

增設貴爵方法之結果——此項增設貴爵之方法，更有遠大之影響。當其初也，君主以增封貴爵在准許狀中已有安全保證之條文，因此即獲有權力以製定每一新爵位之繼承事宜，在實際上，許可狀中固時常規定貴爵之繼承權即主在父子相承，僅傳之於嫡長之男子，此即切實防止貴爵之爲女繼承人將歸入於另一家族也，因女繼承人嫁後之家族，或即爲王之敵人亦未可知也，更有甚者，許可狀之增封貴爵，即足使君主得以貴爵給於任何人，不問其資財如何以及其他應行考慮之事項。吾人於論列君主之權力時，涉及此等增封爵位之權力在憲政變亂之際，已可得有相機運用之處。

爵位之與采地男爵脫離關係者，尙有其他一影響，蓋貴爵不能以女子繼承而將其爵位轉移至另一家族，更不能以土地之讓渡將其爵位一併轉讓也，例如一貴爵將所得之尊號本由其若祖若宗因土地而取得，今若將其土地賣去，則售賣其土地者不能連同其爵位一併購去，故爵位者得以脫離於其原來所屬之家族，因之無人以其得有男爵之采地遂可主張保持其爵位也。

三 神靈爵位

教堂職司，亦屬列席上議院之一種資格，吾人於以前完全迄未將此節提及，苟一研究及於腦爾曼之征服其影響及於皇座法庭者，所有大主教，主教，及長老之得以列席皇座法庭者，並非因其個人之資格，乃係因其爲大地

主及佃戶首領之故，換言之，主教與長老之得以被召者，正因其為大男爵會繼續收受傳詔者，其在完全名義上，固一貴爵也，彼等之勢力得於事實上顯明之，例如當亨利王七世時（Henry VII）共計在議會者，有神靈爵士四十九人，（大主教二人，主教十九人，長老二十八人）而世俗爵士即在此同一朝中，終未超過四十人，正因本其天然之理由，何以教會中之具有尊嚴者反不能保持其貴爵之職權與世俗爵士基立於同等之地位乎？雖然此蓋有兩種事故足使其權力之頻於頹敗也。

司法職權——其第一種事項即係上議院於間接間原為法律上之最高法院。按照羅馬教之法律，所有神靈爵士均被禁止列席於庭審之間，恐其有喪失生命或肢體之可虞，而在另一方面，神靈爵士曾堅持其所享之特權不願受凡俗法院之審判，其他爵士有主張應受審於其他同僚之爵士，而神靈爵士不僅不欲利用此等權利，更進而主張其權利不應如此受審者，是以既有此兩點，則神靈爵士於上議院中之司法權利，遂終止其參與之權，此固於其國內爵位上之地位並無甚妨礙，而與世俗爵士之區分，至此更足資助其注重之處，此種區分之處因時會之進展益形擴大矣。

寺院之解散——其第二種事故更寓有一種嚴重不幸之影響者，即係亨利王八世之解散寺院是也，此中當然關係長老階級之消失，因在亨利七世時代，長老之人數超過主教，自經此次長老消失以後，所有殘餘之神靈爵士較之上院其他議員，極形其萎弱之慘狀，自十六世紀中葉以後，大主教及主教之人數僅有二十六人，以之抵禦

其他貴爵共計有五十人之多，而其他貴爵之人數更有日事增長之勢，因此神靈爵士之在上議院者，遂失卻其優勝之勢力矣。彼等之地位，卒於一六九二年正式確定，當時上議院會宣言主教者，乃係議會中之尊爵，並非普通爵士也。

主教之選派——自十六世紀宗教改革以後，選派主教仍繼續施行以迄今日，其辦法如下；其於出缺之教會區域，皇將選派主教之選舉准許證送交禮拜堂之牧師團體，即名之曰：准允選舉書（*Compte d'elire*）而同時皇更將所保薦其當選之人名一併附送，設使於十二日以內未將皇所保薦之人依照選出，皇即可以准許狀直接選派之而與選派其他世俗貴爵相同，故於實際上主教者即係皇所選派者也。

議院中主教之人員——在十九世紀及二十世紀中，正因戶口之激增，故主教之人數因以加多，雖然此尚不能影響及於上議院主教之數也。當第二期新主教區域（*New Bishopric*）之成立（孟批斯德一八四七年）曾訂有條款以規定教會列席於上院之人數，此種辦理，亦適用之於以後組成之主教區域，其詳細之編製如下：康德（*Conterbury*）及耀克（*York*）之大主教，加以倫敦（*London*）透漢（*Durham*）及溫措斯德（*Winchester*）之主教均接有傳召之詔書；其他二十一席係分配於各神靈貴爵中應由各主教輪流列席之，凡主教中久於其區域者得遞補於死亡或退休主教之遺缺。

四 下院之任務

貴族院既如此組織，並非經由毫無事故發生之一歷史，亦並非一體承受絕無問題者，其在內亂時代及查爾斯一世駕崩以後（一六四九至一六五〇年）所行之共和政治（Commonwealth）時期，固極少注意及此貴族院之組織也。及至尾閩國會（Rump Parliament）自獲有皇意執行之後，即行其破毀憲法中之一部分涉及世襲原則者。在一六四九年之三月，尾閩國會又從而決議曰：「議院中之上議院應即完全撤廢並祛除之。」此種行為遂於一六五三年畢竟為政府之證書“Instrument of Government”所承認，此項證書即係一種憲法，大部分為軍官所編製規定為一院制，故其中更可注重者，即在一六五六年之「卑下之呈請及忠告」（Humble Petition and Advise）中已規定有第二院之設置，蓋此即當時英國共和政體憲法之最後基礎也。

歐洲各國在革命時期會經過同樣之反抗時期，但仍歸結於第二院之制度。法國會給予以極顯明之先例。其事實乃如此：凡在和平時期，人民於不知不覺中習於憲法上之各種原則，其逐漸發達之景象（其真實發達之處隨處均可見及）均為人民所默認而不加以阻撓，及至革命之時，人民挾一憲政之理想而來面面相對，不免總覺議會中第二院之存在為可不必也。總而言之，在彼時所認為一問題者，可於法國革命時代之思想最豐富一制憲專家愛伯塞埃（Abbe Sieyès）所表示簡明之言中證明之，其言曰：「設使第二院不同意於第一院，即屬為有害之

舉，如果同意，則第二院即成爲贅物，「但事實之足關重要者，即於五年之後，法國人亦回復其第二議院之制度矣。此種結局，實不能避免，因第二院於職司上實能完成一有效益及必要之功用，所謂有效益之功用者何，其大部分有二。

防止立法之操功——其第一點即由政府本身自然而起，實際上—國政府之措施，祇由一部分人民所主持，大多數之民意，即所以決定全國之政策。惟有少數黨員之默認——無論其在任何方面——自願同意於多數黨員之決議，然後政府方面得賴以進行，否則徒成爲一無政府制而已。但多數黨治之制度亦有其附帶之危險，倘使少數服從多數始成爲一政府，則多數黨於少數政府黨之利益與安全亦必有同樣之顧慮也。雖然人性終不過如此，凡政府黨於表決獲有勝利之點，總不免恃其矜驕之氣，故不能在在均以公平爲主，且於政黨中之在野較久者爲尤甚也。在此情況之下，最易使政府利用政府黨之大多數，通過無意識之不良立法。更有在情理之中者，即於善意之中不知不覺專爲政黨圖利益而置國家於不顧。此種立法，雖不能謂爲正當，亦屬情有可原，以其出於一國大多數民意之贊助也。雖然，以如此操切之立法，固係出之於一時之多數民意，恐於一國永久之利益計，實非所宜也。是以議案之通過於下院者，貴有一種合宜之公正顧問團體將其議案加以覆核之工，此固極易明了者也。所謂覆核之團體，正不必將其議案絕對拒絕之，祇須將其原案暫行擱置不予施行，庶使民意漸臻於冷淡之境，以期對於該議案得有一種成熟之良好判斷也。

正式之修正——除去上述之特別情形而外，所有國會法令之細則，其影響所及，關係亦復重要，故每一法令，其於施行以前，必須詳加審核也。欲求一完美之切實方法所能計議及之者，非將其法令送交至另一機關不可，此種機關對於其他立法機關所表示之意見，既未具有成見，且其觀察之立場係屬完全不同，故在事實上，務期議案之在第一議會中刻意經營求其正確謹飭，較諸其他之任何補救辦法為得計也。

最後之實際問題，即應設置第二重議院，藉得保證完成如此重要之目的。

五 第二院之議員

下院之性質為何，吾人當將其端緒在下議院之本文中論列及之。

不同於上議院之處——其開始之第一點，必須明了者即第二院之組織必須與第一院不同，否則不能到達有效用之目的，其中分子之選派，例如根據富於政治經歷者，或富於修養者，或富於服務國家之經歷者，無論其選任之基礎究為何若，其重要之點，應將下議院之組織不同於其他議院是也。

必須具有真實代表之資格——其另一原則必須記之於心者，即發生於現今政府之情形，已過去之事實，吾人固已見及，其於將來，吾人總須有一民主之政府，每一成人，必具有其真實之發言權，於是吾人遂計畫一第二議院之設立，合乎社會上之政治情形者。至如何能得一真正選舉之分子於第二院而同時亦須產生完全不同於第

一院之組織，此爲實際上之最感困難者，同一問題以另一方法說明之如此：第二議院於必要時須令其強盛足以抵禦第一院，務應使之不至獲有自私自利或反背國家利益之罪戾，其能達到此目的者，惟有令議院中之分子能真正代表國家耳，但非指覆蹈他人政治上偏見之故轍也。

實現之便利策略——更有多數國家會將新訂之憲法策略齊備，從未將其過去之歷史加以考慮，已得將前述困難之阻力於各種方法中祛除之矣。因之第二院之選舉，即完全與第一院基立於不同之點，其選民不以地域限制之而代以執業之資格——例如某一種執業或商業之團體——選出數人以代表之，此即所謂真正之代表，但較之其他議院，其性質完全不同，因當選之議員既須充任於一定時期，足使之超然立於他處政治改易影響之外矣，若欲增加議院之穩固力量並欲使之經驗上繼續不斷，其中分子不必全體令其退休可以輪流法處置之，例如每屆退休三分之一是也，如欲利用其成熟之政治經驗起見，議院中之某一部份可以使之爲終身議員，上述種種方法，固非一種竭盡無遺之策略足使產生一完美之第二議院者，倘能將上述各點混合參用，亦足達到應有之目的也。

議員人數，吾人於考驗中，猶有一點須存留於心者，無論其第二院之組織如何，其人數應較第一議院爲少。欲求其成爲完善之校正團體，其體制之大小應與一委員會相似，不應如大議會之龐博，故美國上議院祇有九十六員，其他歐洲各國之上議院其人員較此爲多，然其人數亦不過三百上下也。

六 貴族院（即上議院）

吾人至此，應得將第二院於如何範圍內克盡其第二院職司之一問題，較易着手解決，因其中問題之答案已於前章供給之矣。

世襲原則之利益——上議院最顯著之特點，即其大多數議員之列席於其間者，均屬世襲制，惟在其例外者，祇有神靈爵士(Lords Spiritual)，上訴法律爵士(Law Lords of Appeal)以及其他之升任爵位者而已。蓋議員之資財基於世襲原則者，應有數種明確之利益，此等議院之組織及其性質，務期其與下議院不同，此種不同之處，即為下議院必不可少之特性也，上議院之院員於改選時不必解職，因其為常任不能免黜者，因之於解決議案時得以獨立無阻也，更有各級社會中知名之士得以特許狀而增封爵士，一經考查確曾有多數下議院中之議員因其才幹卓越而源源不絕升任為上議員者。

其不利益之處——現今上院既如此之組織，固有如上述之加以好評者，但未嘗無反對之指摘以抵抗之，此非出於個人觀察點不同之處，表現於上議院之各種改革中，此項改革在十九世紀末葉及以後係由上議院議員之自行發動者也，蓋此種情況於最近之將來，恐將終成爲一重要之歸結，故吾人於此中情況之要點，亦必預先有所聞知也。

其在事實上言之，議員中之享世襲權不能免黜者，蓋非代表任何人乃係自身之代表耳，如此非特與現今民主時代之趨向有所不合，且上議院之貴族議員對於下議院之議案，例應加以反抗，則彼等亦必自干咎戾，因彼等階級主義之利益轉置之於國家利益之上，殊非代表人民之意見也，正因其爲常任之故，彼等于政治上除細微之間外，絕無變態之可言，更有其他不幸之事實，即大多數之貴爵，均屬之於惟一之政黨，設使下議院之政黨非爲此黨所當權，即足以發生紛擾矣，當一八三二年及一九一〇年之政變，即係此種事故之沈澱也。其屬於緩衝解釋之可能性者，祇以上議院係因階級之利益所鼓動，是以不成問題之世襲原則，其影響及於英國較諸歐洲各國，尤覺少蒙其害。在法國之未革命以前，每一家族之中，無一非貴爵也，故貴爵之總數共有十一萬人，其結果所有貴爵無有不能在其貴族中，覓得相當之伴侶，僅有少數之例外嫁娶於貴族以外之人，如此情形，法國之貴爵幾成爲一摒棄隔絕之流，其於利益及人生之觀念，均與下議員不同，其在英國，固未有此種情事之發見，職此之故，無論何時，一家之中有一貴爵，僅此一人而已，所有子女，仍屬平民耳，故在貴爵一方面，不特其侶伴，即其家人，大多數均屬平民，因此英國無貴族之大階級如其他各國者，所有貴族之利益，不能與全國之利益相分離，更不足爲奇者，在歷史上發見之政變，如大憲中之簽訂，以及十七世紀之內亂，究其屢次全國自由主動之原因，大部分均爲貴爵所創導。吾人於批評上議院之世襲原則，應將此點記之於心也。

上議員之總數，總在七百人以上，雖然，在實際上，尋常列席之人數，並不甚多，總合於修改團體所應需之人數

範圍以內，大部分均屬各方面有經驗才幹之人，在另一方面一言之，大部分之貴爵，並無具有特殊之經驗獨特之品性，或得有卓越之修養者，致令其佔有席次於此機關也，蓋世襲制度之議會，固不能期望其包含大多數傑出之人才也。

改革之提議——一九一一年國會之法令，其序言則曰「茲將代替現行之上議院，設立一第二院包含民選之分子以代世襲之基礎。」欲求履行此項計畫起見，於是一委員會遂於一九一七年成立，以尋求此項問題之解決藉為製備報告之需，此項報告果經製成，但無一次之政府願負責任將此項報告製成一議案或將其報告之任何部分列入於議案之內也。現今上議院之權限，吾人當於議院中之程序及兩院之關係一編中詳細論列之，至其最高法院之職司，吾人當然於司法制度一章中另行涉及之也。

第六章 下議院

下議院係屬憲法中之一節，自屬每人興趣之所關，此乃一國家機關，吾人對之有直接密切之關連，因吾人於此中固親身有代表在焉，至其如何發達以及現在工作之狀況爲如何，實覺所關者乃全體大衆耳。

一 代議制

代議制之觀念——吾人不能想念及一民主國家中，其人民之自治，並不包含人民代表之有一議會在焉。苟稍加考慮，則政府之由代表處理者，不過一時權宜計中之最上乘者，其在理想中之民主制度，每一國民均須親自參加議會，藉得表示其對於各該問題之意見，此種理想，在希臘人民中確曾已實行，而於古代之羅馬人亦復如此，因當時希臘之國家，即係一城市之國家，每一希臘國，其所據有之地盤足以容納所有之國民，故每一城市之集會，所有自由民均應列席也。希臘人總以爲無論何國，不能認爲完善治理之爲不可能或難以運行也，彼等對於政府之理想，固屬正確，因當時代議制度之觀念，固尙未萌芽也，所謂代議制者，即係一人可以代表他人或代表多數人也。

當一國家之地域發達至相當程度，欲容納多數人民於一地，或遠道旅行至一目的地點，及至到達後乃得以發表其意見，在事實上自屬不可能，此即當今之國家，欲期其政府之直接自治實不可行，而政府之得以實行者，惟在間接之代表制耳。雖然此須經過良久時期始得任憑此種觀念之發生，更須經過長久時間始得將此觀念適用之於一國家也。下議院之最早歷史，簡單言之，不過一種代表制度之觀念如何逐漸發生，以及此種觀念如何適用之於一國議會中之故事是也。

地方法庭中之代議制——代表制度之方法，最早即適用於郡或百家村之地方法庭，吾人所應記及者，當時之工作，實超越於吾人所謂法庭範圍以外，彼時之法庭，實係審理破壞法律之所，亦即法官或其他官吏宣讀判詞之處，爰當初地方法庭者，即所以處理政務事宜之屬於地方者，除辦理司法以外，彼等更為皇征收稅餉，所有維持秩序及優良政府之普通設施，均須負責也，舉凡每一自由人，即有列席於地方法庭之權，在最早時期至少亦得強迫人民之列席於其間也。

代表制度之觀念潛進於地方法庭者如下，其在腦爾曼征服良久以後，皇即習於運用地方法庭作為其私人自用之目的，例如威廉一世完成其全國大測量以後，即製成一陸地測量簿 (Domesday Book) 其方略如下：遣派之專員親至各州由執行吏，男爵及每百家村之自由人徵集具結之證據並由每村之教士家宰及六自由人徵集同樣之證據。於前述之事實中，吾人可得一最早代議制之先例，因六自由人即得代表其餘之自由人是也，但此

尙爲特殊程序中之一種方法，依照時勢之進展，此種方法更成普通矣。在一一八一年之（*Assize of Arms*）軍械估計法令中（即係當時王與男爵敍議所頒發之軍法）亨利王第一世曾宣言組織一特別陪審官制包含合法之武士或其他自由合法之人，其職務須將鄰人之資產加以估計，庶使每人得以自行製備所需用之軍械，此種選舉陪審官之制度寓有代表其鄰里之意，依時代之進展，此種辦法之施行益形其廣佈矣。

大憲章（*Magna Charter*）——其初也，陪審官係由執行吏選擇之，但於大憲章時代（一二一五年）顯然有其改革之點，因在大憲章之第四十八條規定森林之陋習其文曰：「各該州宣誓具結之武士十二人須立刻於其境內查察之，吾人須注意者，大憲章於其他事項之外確曾有一種新原則之製定。大憲章中所得之總功效不過係將英國人所得無疑問之權利重行證明其有此種自由權而已。一二一五年州法庭中之民衆代表選舉，即係一已成功之事實，此實無可疑問也，其最足驚異者，此種選舉之目的，即係征收一種稅則是也。

故代議制之觀念，已在地方法庭中施行之矣，此後吾人應將代議制之觀念轉移至全國之議會中矣。

二 中央會議之代議制

亨利王三世一二五四年——此種制度之得以追尋最早者在一二五四年，當時亨利王三世在蓋司孔奈（*Gascony*）需款正殷，於是欲設法集款，即由皇后及皇弟臨時攝政，遂頒發召集詔書在惠斯民舉行會議，每一執

行吏收受一詔書其文曰：「茲定於下期復活節之第十五日在惠斯民會議，召集合法及賢明之武士四人，由爾州中選擇，代表爾州，並集合其他州中之武士一體前來……以決議於此急需之時應如何貢獻供給等。」

於此詔書中其顯著重要之點有二：（一）須召集各州法庭之代表集議於中央議會，（二）此項會議之意旨，不僅估量供給之應爲若干，乃係實際承允擔負之供給爲若干，其原則雖未於簡短字句中表明之，但其意義即指皇不能接受款項非經民意承允不可，此即專賴人民之代表表示其供給之數量爲若干耳。

沙蒙地孟忒福 (Simon de Montfort) 一二六五年——於此吾人便得接近於亨利王三世及其男爵之奮鬥，爰當時係由沙蒙地孟忒福發起會提出要求：應將不適宜之政府停止進行，並應由皇遵守憲章而行，亨利王雖經承允，嗣即食言，於是男爵即舉旗起義，戰敗王師於露易斯 (Lewes)，沙蒙地鑒於民衆之擁護，遂召集國會，藉得探究其如何表示擁護之忱，此即著稱之一二六五國會是也，在此國會中，遂命令執行吏於每一郡中召集武士二人，每城市中公民二人，每市邑中市民二人，於此即成立一先例，爲以後之政治家所不能忘懷者也，而於一二九五年愛德華一世時之情形尤爲著稱者。

愛德華一世一二九五年——即於此一年中愛德華王一世需款甚形迫切，欲得其民衆之好感起見，遂召集全體之代表，此即所謂一二九五年之模範國會 (Model Parliament) 是也，因當時代表制度異常完備，自應將其會議之分子詳細列舉之：伯爵七人，男爵四十一人，係單獨召集者，每一大主教及主教應率同牧師團體中之首

領及副主教，教堂牧士之監事一人，教會區域之牧師二人。每一執行吏於其郡中設法選舉武士二人（共三十七郡）每一城市及市邑選舉代表二人（共一百一十一處），總計其人數正在四百人以上。

憲章之確認（Confirmed Cartarum）一二九七年——兩年以後更有一興趣之事故發生，因愛德華仍需用款項，徵納稅項不合規則，於是男爵又揭竿而起，逼使愛德華王使其確認憲章，依此辦理，皇即於其憲章確認書中申明曰：『朕茲承允此後於國境內非經公衆之允納不能徵取任何供應，勞役資金，得爲大衆之利益計，所有舊時沿習之供應及資金不在此限。』末一段會不免將首段重要之點遺有漏隙，但其大意固無足爭論者，在十三世紀之末葉，君主祇能徵集稅捐在全國資產家同意之後耳。

三 中等階級

在吾人追尋於國會以後所組成慶幸之點，尙有一特色發生於腦爾曼征服及一二九五年之間者，此實足以鄭重言之也。腦爾曼時代之大會與夫一二九五年之國會，其不同之點，即係在社會上有一新階級之產生，且獲有代表之權。腦爾曼之大會，祇限於貴族（至少之限度爲貴族與佃戶首領），當一二九五年之國會，更有英國之中等階級（Middle Class）代表於其間，英國議會中之有中等階級代表於其間，即屬一特點，幾與其他歐洲各國不相從同，此等階級所增長之勢力，不特其本身係屬極有興趣之一事，且足以供給一種關鍵藉以領會英國政

治之如何發展，否則必致晦暗不明矣。

中等階級之原始——中等階級之胚胎，即可得之於非貴族之自由民團體中，此等階級可得以證明者即彼等既無附從之自由人，復不若自由人之於貴族領有土地者，此固大堪注意者也。幸有兩種情形足以增加其權力之強固。

其一種原因，吾人於追跡貴族院歷史中業已解釋之矣，因男爵階級原分有兩種，即大男爵與小男爵是也。小男爵之利益，漸與武士階級爭相依附，更以時勢之進展，貴爵中之下等階級漸與上級之大男爵少相混合，而下與非貴族之自由人便多連結矣。

第二種原因即嫡子繼承法(Law of Primogeniture)是也，在此章則之下除去家族中之其他分子外，嫡子應以繼承，遂領有土地，究其範圍較諸其他大多數歐洲各國，尤為廣大，故其結果凡於其爵父身故之後，祇有一長子得以繼承，成為貴爵，其餘諸子既乏貴位之可承，復無土地之可依附矣。

重要之點——非貴族之自由人與小男爵及其附從人之相結合，關係至為切要，實非過甚其詞，設使皇之與佃戶首領，不經由執行吏，仍繼續進行其直接關係，或土地繼承法並不切實依據於嫡子繼承法，其趨勢必形成一嚴固之階級，而其利益必偏於自私一方面，摒除於其他社會等級之外矣。其不能避免之結果，則非貴族自由人之地位勢非降而至於農僕不可，但其實際上並未出此，因此即可解釋英國之政治歷史不同於其他國家也。至小男

爵與武士，本其在地方法庭之經歷，及其家族之關係，其資格實足以充任首領而有餘，此固非非貴族之自由人所能應付者也。但自由人及非貴族之自由人，因其權力弱小不能使人有所感覺，苟其聯合一致，其在政治上實覺所向無敵矣。

四 以後之歷史

於數種暗合之事實中，遂使英國產生一強盛之中等階級，嗣即成爲政治自由中之先驅俊傑，但其目的非經過奮鬥不卽易達到，現在餘下之故事，卽應涉及代達民意之國會如何獲得其目的與夫權利，而於代傳民意之下議院爲尤著。明白言之，此項故事，可分爲三大段落：斯都雅特時代之專制，與都鐸皇室之奮鬥，一六八八年革命以後之確定。

都鐸皇室時代之地位——當一二九五年百年戰爭發動之時，國會尙未具有模型，此次戰事之在國外者以及國內之玫瑰戰爭，足使具有下院代表之資格者傾其灌注之全力，未遑顧及於議會權力之發展，直至和平相當解決之時乃得轉其視線於自身政治之權利。至此卽在都鐸皇室時代，若僅按照都鐸皇室與貴爵之關係言之，直爲稀罕無匹者，非特貴爵之人數於玫瑰戰爭中大事減少，或因於戰役中死亡，或於違犯而被戮，且貴爵之資產仍繼續爲皇所沒收，德利爾范氏(G. M. Trevelyan)之言曰：「玫瑰戰爭爲一流血之舉，係由貴族自戕其

身，「國會中之領袖均屬男爵，此固吾人已知之矣，因此男爵之團體既經衰落，國會亦隨之而頹唐，此即都鐸爾皇室之專橫所由來也。」

國會之諛附——國會之諛附都鐸爾皇室得以數次之證例以表明之，茲有三種之引證已足達吾人之目的矣。其第一次議會曾於一五三九年頒布一法令授權於皇，得以諮議會之忠言頒發諭旨，其效力等於法律，苟有反抗者，得處以罰金或監禁，國會諛附之明顯實無過於此者矣。即如麥得倫(Maitland)係屬一法學專家，曾稱之曰「此乃法典彙編中最非常之法令。」

其第二次證例，即在亨利王三世當國之時，吾人於研究皇冕尊稱之際已發覺於亨利王在朝時，國會曾三次仰承王之意旨更改繼承之程序。

第三次之實例，即在瑪利亞御極之時，國會曾費極久長之時期於女皇下嫁西班牙斐力二世之舉，堅誠奮鬪。雖於事實上，全國一致願作議會之後盾，國會於最後曾讓步於瑪利亞女皇之堅持，不過附具條件而已。

諛附之結果——國會之臣服於皇在都鐸爾(Tudors)皇室當國時既如此，未嘗無影響及於後世，在當時固無人能預料及之也，正因國會之完全成爲皇之工具，故皇亦欣然願由國會解決一切，並欲利用國會以保障其利益，因由國會解決國是，較諸未成熟之專制顯耀，得以減少反抗之力。都鐸爾(Tudors)皇室於此一點，固甚覺滿足也。雖然其最後之結果，轉成爲反背之局勢爲始料所不及者，都鐸爾皇室時代之國會遂得回顧已前成立之先例

而言曰即在透度時代之皇，亦不敢如此之專橫，致將國會之意旨置諸於不顧，更無敢加以毀侮之處。除去任何推測之外，其顯著重要之點即都鐸爾皇室確由國會舉辦一切也，其簡單事實之成立者，即亨利三世不得國會之同意，不敢頒發諭旨，亦不敢於未得合法同意之先將以前之法令忽視之，皇后瑪利亞亦不敢於未得國會准許之前即下嫁於斐力伯，此項准許果經照辦卻在國會提出條件之後也。

總而言之，都鐸爾皇室時代之專斷，似係將國會之權暫時壓制，但實際上其專橫之處適足以產生國會之勢力，使之得與斯圖雅特皇室相抗衡。

斯圖雅特（Stuarts）時代之情形——斯圖雅特與國會奮鬪之真實問題，在皇室專權，自一方面言之係根據於神聖威權，其在另一方面言之，皇權之在國會，係根據於憲法中所認可之規章，前者之奮鬪卒至釀成內戰，後者遂發生一六八八年之革命。

都鐸爾皇室時代之政治聲浪，實有關於當時國家情形之實際處決，因當時政治風雲之籠罩於國外者居然得以安然消散也。雖然當伊立塞伯斯大部分之時期國家因處於西班牙恐嚇之下，是以遂得女皇決定方針，凡所以反抗皇之意旨即所以使政府處於忸怩不安之境，因當國難之際，政府固現其極度不忠實之象。下議院於外交上固敢貢獻意見，而女皇則不假思索而戒之曰「切勿深干國事。」當一五八八年西班牙無敵艦隊漸露失敗之時，國會臣服於皇之原因因以消失，但嗣後女皇仍得享有人民之忠誠擁戴者，半固由於彼個人之奸謀，半亦由

於彼能盡瘁於國是，故在外交上之危險既經渡過以後，猶能保持其原有之權威也。至以後新室之各皇固不能獲到同一尊敬之待遇，而於皇之欲擴張權威為以前各英皇所未能夢見者，尤難得有同樣尊崇之待遇，故此種事故厥後大部分英國人民均視為荒謬之舉。

國會與皇之奮鬪情形，其詳細事實固不在本文討論範圍之內，惟重要之點，有關於吾人研究之需，端在奮鬪以後之顯著結果究為如何耳，此種憲政之結果，得明白總括於民權法案(Bill of Rights)及踐祚條例(Act of Settlement)兩法令之中。

斯圖雅特之後代(Later Stuarts)內爭之結果，斯圖雅特慘遭失敗，其失敗之原因半由於皇室之欲解決國事，完全違反全國人民相沿成習之生活趨向，半亦由於當時奧里扶克朗威爾(Oliver Cromwell)逝世以後其遺位不能得有適當主治之人以補其遺缺，遂得使斯圖雅特獲得第二次登極之機會。嗣後查爾斯王二世(Charles II)復位，其國會與皇室之關係根基於白雷特之約章(Treaty of Breda)，所有條件中之精神與文字查爾斯皇固絕不加疑慮而破壞之，持其靈敏之策略，查爾斯王固能如願穩度其二十五年之統治，且得安然駕崩於其御寢之中也。但國人卒不能為其所欺，當雅各皇二世正欲駕凌其兄之上以逞其一己之雄，惜彼未具有乃兄之奸狡，卒至立被拒絕而遭覆亡，因此遂有邀請威廉阿蘭其(William of Arange)入主國政之舉，此即國會權力發展之第三個時代矣。

復政之解決 (Restoration Settlement)——威廉皇之來主國政完全出於政黨之邀請，於是遂顯呈一種良好機緣，致使國會與皇之關係，得以更新訂定，以隱喻言之，國會於國書中固新展一葉，大書特書曰：『皇業之條件，』此種皇業之條件，即隱寓於民權法案之中，於原則上無非皇與國會之磋商訂約而已，在實際上，即係國會向威廉曰：『余等將擁戴汝為君，但汝必須遵守此條件，』威廉皇於是即向國會曰：『汝部能擁余為皇，余將維護英國人民之憲政權利。』

民權法案 (Bill of Rights) 一六八九年——國會與皇之磋商訂件，不過顯示一種神聖權威及其建設之基礎——或誠切言之係一種建設物——所有基於上者將永久化為烏有矣，從事實上明白言之，一六八九年之民權法案即係完成一二一五年大憲章所未竟之工作，至該法案之詳細章則有關於吾人者列舉如下：

(一) 停止法律之權——此項停止一種法律運用之權，即判定其為違法，故於民權法案中即稱之曰：『皇權之停止法律或停止法律之執行而未得國會之同意者，即係假託之皇權。』

(二) 免除權、恕免某種案件於其運用進行之中，即作為違法「按照最近所僭竊施行者。」

(三) 國會應自由選舉，時應集議，並有言論自由之權。

(四) 稅捐非經由國會同意不可。

踐祚條件 (Act of Settlement) 一七〇一年——一七〇七年之踐祚條例，曾將民權法案遺漏之一點加以

補充，於頒布其他事項中會規定皇之赦免權不能施之於下議院所彈劾之案，即此已明確規定內閣大臣以其職務之關係對於國會應負責任。

苟將上述之兩件法令參酌比照，吾人便得安然結論謂不特國會與皇紛爭之大原因，得以解決即各種原因其紛爭所由發生之詳細各點，其解決也亦均予國會有益焉。

五 蘇格蘭與愛爾蘭之議員

吾人至此僅將英國之市邑及州在下議院之代議制加以討論，而下議院之組織，至少亦應將蘇格蘭及愛爾蘭之議員略事解釋也。

蘇格蘭——自斯圖雅特皇室於一六〇三年登極以後，英吉利與蘇格蘭祇共一皇，而於其他方面，仍係如以前之分離獨立，此種情形祇有一種結束之方法，即於一七〇七年兩國併合一體矣，其聯合之法令有關於吾人現所應需者，即蘇格蘭於惠斯民（現在之人數為七十五人）國會中遣派四十五員而蘇格蘭之貴爵議員得選於上議院者為十六人，如此合併，即成為大不列顛君主國（Kingdom of Great Britain），在一國會之下矣。

愛爾蘭——代議制度之歷史在愛爾蘭者，更形繁複，在一四九五年法典之下，彼時稱為潘寧法令（Poynning's act）（得名於當時之一貴爵中將）英國法律始得適用於愛爾蘭，因愛爾蘭之國會，非得有皇及樞密院之

允許，不得開會，所有法令之通過於此種議會者非經由皇核准後不可。如此統治直至一七八二年，當時因愛爾蘭下議院中由亨利格雷頓(Henry Grattan)領袖竟將潘寧之法令撤銷，於是愛爾蘭之國會遂完全獨立矣。此後愛爾蘭因政治上之紛擾，卒使內閣總理大臣辟德(Pitt)氏深信於保障英吉利與愛爾蘭之安寧起見，惟有將兩國於政治上合併耳。故於一八〇〇年合併愛爾蘭之法令(Irish Act of Union)遂得通過，愛爾蘭議會因即終止存在。自此以後，英國之下議院，遂有愛爾蘭之議員一百人列席於其間，在上議院中更有愛爾蘭之議員二十八人由彼等自行選出者，主教四人以輪流制列席於上議院，似此制度非特不能解決愛爾蘭之一問題，反足使之更形嚴烈，在十九世紀中，愛爾蘭始終奮鬪於撤消合併法令之問題中。

此種政治作用之奮鬪，固不能使吾人停頓於此，但下議院組織之結果得以總結如下：其最後——在一時視爲最後一種不易制勝之困難，即愛爾蘭本身固有兩種問題之分裂，愛爾蘭之南部亟欲獨立自治，而在愛爾斯忒(Ulster)地方之戶口均屬於信仰基督教者且大部分均爲蘇格蘭與英吉利人之後裔，則不願與英國分立，此種情形，可於一九二〇之愛爾蘭政府一法令中反映之矣。其結果則愛爾斯忒(Ulster)遂有一議會在白爾菲(Belfast)，而其餘之愛爾蘭，更有一議會在達百林城(Dublin)，但愛爾蘭之南部，仍以爲未足，故一九二〇年之法令，卒成爲一紙空文耳，嗣後更有一九二二年之愛爾蘭自由法令(Irish Free State Act)，遂使愛爾蘭成爲一統治屬國，因此愛爾斯忒(Ulster)之數州遂利用其自決之權卒外於自治國之法令，故彼等仍願遵守一

九二〇年之法令遣送代表十三人至惠斯民之下議院，自此以後，愛爾蘭政府黨在英國政治中視爲一重要原素者，業已消失於下議院中矣。

六 國會之特權

國會權力之發展尙有一事未涉及者，即國會既經成立以後，應如何保持其已得之權利，藉以抵制外界之干預，一方面固應顧及國皇，而另一方面尤應防制人民。此種權利即得稱之謂國會之特權。在每次國會開會之時，議長必爲議員宣言曰：「彼等個人及服務人應使之得免於逮捕及干涉；彼等應享有言論自由權於各項辯論之中，彼等得於必要時應有集會覲見國王之權；彼等進行之程序應得有國皇陛下之善意諒解。」此種特權可列舉三點如下：

(1) 言論自由(Freedom of Speech)——此項爭點尤在國皇與下議院之間爲最甚，曾經過數世紀之紛爭，其問題始於民權法案內明確規定，其文曰：「言論自由與辯論自由或議會中之程序，不能於任何法庭中或其他處所受彈劾或受責問。」此即所謂國會中之議員得任意言論任何事件或任何人不問其真偽，均不應受制於誹謗之法律。至議員之特權得以實際保障者可於第二種特權中證明之。

(2) 免除逮捕(Freedom from Arrest)——自得有此特權後，凡議員概不能於開會前後四十日內因民

事罪案受逮捕或羈押。但此種特權不適用於刑事罪狀如重大情節或破壞安寧等。

(II) 覲見國皇之權 (Right of access to the Sovereign)——此種特權現已成爲一種儀式，因僅適用於議院全體，並非指議員個人而言，現今下議員之覲見國王，均經由議長代表行之。

七 有選舉權之選舉人

下議院發展之故事至此而已，雖然下議院於名義上固爲全國之代表會議，事實上始於最近得有代表全國不止數部分之權，苟不於選舉人之改革上加以簡短之考驗，則下議院發展之論據仍不能謂爲完備，溯其改革之法令有四：卽一八三二年，一八六七年，一八八四年，及一九一八年之改革法令是也，至此項法令之如何通過，自屬於政治而非屬於憲法之歷史，但每次法令之顯著特色影響及於議會本身之性質者，固覺異常深遠，故吾人必須論列之也。

一八三二年以前——選舉制度之在一八三二年以前，幾完全充滿一種不可置信之例外，每一州及某市邑僅選出二人，在州中之惟一選舉人，卽係置有四十先令之自由民，其在市邑中之公民選舉權各有不同，茲將其範圍總括如下：有數州之選舉權祇及於公司團體中之會員，他州卽包括所有納稅人，更有其他州中，卽指某處房屋之居住人稱之曰『舊時共同住宅』“Ancient tenement”。因選舉人之人數限制如此綦嚴，凡少數有關係

之人，欲求其超越對敵之勝利，無不思所以重賄以購賣之，各黨均有此種大規模之賄選舉動。如此情狀每況愈下，蓋在最小之市邑「Packet Borough」中，其代表制完全在某個人之手，彼等對於市邑之選舉固可一手包辦也，甚至以一人竟可以操縱數市邑之選舉者。因此更有上議院之貴爵，正因其在上院有選舉之權，乃得一手經辦此項選舉事宜，故與代表制之基礎完全相反，蓋欲選得一議員以代表大多數之選舉人，乃反使少數議員而代表一人之選舉，此種可笑情況達至最高度者，即在工業革命之際。其在十九世紀之初葉，多數不能稱為村落之區，居然亦有議員二人之代表，其在漸臻繁盛之區域如孟楷斯忒（Manchester），伯明漢（Birmingham），及薛非爾（Sheffield）等城反無一人之代表，如此情形可於事實中證明之，蓋當時大不列顛及愛爾蘭戶口之總數已達至十六兆，而其有選舉權者祇有十六萬人，亦可想見當時之情況矣。

一八三二年之法令——一八三二年之改革法令即將昭著之異常變態，加以糾正，因此即將議員之席次重行分派，於其選舉權之付與每州者，推而及之於每年十鎊英金資財之長期租戶，每年五十鎊英金資財之自由租戶，以及四十鎊英金之資產，其在州中據有十鎊英金之住屋者，均得有選舉之權，故選舉名單超過以前幾有四倍。

從現在吾人眼光觀察，可得重要之結果有二：其第一點之結果，新選舉權即係民主，吾人固已明瞭此名稱矣，當初人民之得有選舉權者，無非較為富有之商界，其最初未加改革以前之制度，至少係有其歷史及習慣為背景，

爰當時曾有多數著名之政治家皆由此而產生也，但新制度既無沿習之舊習慣，復無現今之新主張，例如對於十鎊英金之屋主有選舉權而九鎊者則無之，此實無確定之理由可以解釋也。在有限制之舊制度與全體國民參政權之間，更無一種合理之限度，故一八三二年之改革法令自有更形顯明之擴張在焉。

第二點之結果，正因新選舉人之增加過多，其中大都包含工商界中人，致使舊時之地產家反形衰落，其在全部影響尙未感覺以前，自須經過相當時期，但舊時控制英國之數家族，其勢力日形式微，而從前國會議員選舉之腐化情形亦逐漸減少，故議員之人數亦於逐漸中更易矣。

一八六七年之法令——上述兩種結果，已見之於下一世矣。當地士雷（Disraeli）於一八六七年之法令，再於議員席次中重行分配，其市邑中，選舉權推及於房主，在州中更推而及於十二鎊之居住人，於此即增加一兆之選舉人，大部分均屬工匠之流也。

一八八四年之法令——當一八八四年，格愛斯東（Gladstone）當國時，曾將議員席次再行加以分配，所有選舉區之選舉人之數欲求其相等，且選舉權之在市區及州中者均使其一體劃一，所有屋主及居住人均有選舉之權，因此新選舉人之總數共計有二兆人，大部分均屬鄉村中人也。

一九一八年之法令——成年人之選舉即於一九一八年定立，女子選舉權亦於此為第一次舉行，但成年人之選舉年齡在二十一，女子則規定為三十歲，其後於一九二八年之法令中，女子選舉權之條例與男子相同。在一

九一八年法令中所增加之選舉人，共計有八兆人，故其總數不在二十一兆以下，尙未將一九二八年法令所增加之人數五兆二十五萬一併計入也。此次重行分配議員之席次，連同前項法令之其他條款，更益以數區域戶口之激增，故在選舉區域，可得一劃一之選舉權，其人數計可增至七萬也。

吾人已將下議院之發達情形：關於中等階級之代議制，中等階級勢力之根源，國會之幸運既經確定以及下議院所享受之特權足以保證開會之不至於無益等等情形，業經分別加以根究，最後吾人已將代表制之擴張及於全國之各種階級均經述及，吾人現所欲從事者，須將國會之如何運用其權力與夫特殊權利藉以製定法律之一節加以研求也。

第七章 立法之程序（手續）

其最切實用及最感興趣之方法欲得一下議院如何工作之內部觀察，莫如於開會時親自一往參觀，欲往參觀，須先行得有一書面之通知，此項通知須經由國會議員處取得，但請求此項通知，須於未往參觀之前，予以相當之時間。人人固應乘此機會以求得此中之經歷也。現在吾人之目的——或因親往參觀之爲不可能，或正在準備尚未前往之際——欲求明瞭於立法議案如何變成法律耳，換言之，吾人欲遵循一議案之如何經過各種步驟得以成立爲法令是也，此種程序，其於議會之風尚及其組織關係甚爲密切，故吾人於議會之程序必須加以敘論，作爲一種初步也。

一 國會程序

開會——在歷史上最早期，國會能於最短期間如數日之內迅速完成一種應辦之工作，但於都鐸爾皇室時代曾增加重用其議會，故國會之開會時間會如此擴張其範圍，於是國會開會之期遂分成數期，宛如學校中之學期，一年中分作數學季是也。所謂開會者 (Session) 一方面與會議 (Sitting) 不同，另一方面更與議會 (Par-

liament) 尤有不同之處。所謂開會者，不論其在下議院或上議院，即係議會中日常聚議之稱，其終止也必以延會 (adjournment) 所謂會議者即以閉會 (Prorogation) 終了之，此即指開會中之各項事務因以終結，是以任何議案之未能通過各階級於開會期中者，在閉會時均應終止其存在。設使該議案仍欲其通過，不能於下次開會時繼續進行，因已達到不能存在之地位，此項議案必須重行提出，於下次開會時必須經過原有之程序。但閉會者，並非指下議院之議員須再行選舉，以下期開會，不過同一國會中之繼續而已。國會之以解散終了 (Dissolution) 者宛如閉會，乃出於皇命根據政府之忠告耳。

議長 (Speaker) —— 下議院新議會之第一件，事即須選擇一議長以主席會議，此項選舉應經由皇之核准。議長之奇妙名稱，根據於事實，吾人前已涉及，因最初時代之下議院，並不須通過立法，僅僅呈請皇座製成幾項改革而已。其呈請也須經由主席，因主席乃代表下議院之意旨，故稱之謂議長較為相宜也。下議院第一任之主席吾人得以如此稱謂者，即係於一三七六年之湯默斯恆格福特 (Sir Thomas Hungerford)。下議院即由議員中舉一議長以充此任，故須於極度謹慎考慮中覓得一適宜之人以充任議長，因其任務不僅須有精通下院之微妙習慣者，並須具有天賦之機警，再益以堅定之性質者，方得與頑梗之議員周旋於各種微妙情勢之中，蓋此種情勢固時有發生也。

議長一經選定後，即得保持其職位於本屆議會之時期，在事實上，彼固不被拒於總選舉，倘彼於議長任內著

有成績者，得復選爲議長於下次各屆之國會，自舉爲議長後，彼即終止其爲黨派政治家，必須完全出之於公正無私，遇事必須鄭重處置，並應遇事予以各種之便利。故彼之所得俸薪，不必經由議院之審決，乃係永久固定者，一經選任之後，議長須宣誓其忠實之忱，其他議員亦援照依次宣誓。議院惟有如此組成，方能開始其優良之任務，其於開會之初，國皇亦親自蒞臨，正式開幕係在上院舉行，即在上院之欄柵內，下議院議員亦一體召集焉。

時間(Hours) 在開會期間，下議院自星期一至星期四(包括星期四在內)每日聚議，下午二時四十五分起，至夜十一時止，所謂十一時停止之規定，業已摒棄不用，庶使緊要事件得以期其完成也。在祈禱以後，每次開議均應如此，例須從事於儀式上之事件，然後約有一點鐘之久專爲質問(Question)之需，於是議員遂得有機緣質問內閣大臣所經管各該部中之事項，故其實際上正式會議，總須於下午四時開始也。

於某種會議中，依據於議院之常例，准由各議員於其動議(Motions)中及所提之案件中加以考慮，凡星期三之全會直至復活節，係專分配作爲議員動議之需，而星期五之會議，直至會期之將終了時，專爲各議員提案之需，所謂動議者與提案不同，不過試驗某種建議某議院之意見爲何如耳——此種動議，是否即成爲議案殊不一——定——換言之，動議者，即予議員得有表示意見之機會，至若提案者，乃係一種明確之建議涉及修改法律或製成新法律是也。有時政府於必要時即在會期初開之時將星期五指定期間作爲完成緊急事件之處理——大都即指處理財政事項而言——通常於星期五，議院於上午十一時開議直至下午四時止。

討論終結 (Closure) —— 欲求法律之易於通過起見，便有一種辯論規章之制定為近來所風行，此實為應需之事，半因由於國會事務之增多，半亦由於事項之須加以審慎理處者——此即指十九世紀愛爾蘭政府黨而言——致使下議院之工作因辯論之延長，藉以阻礙政府之進行也。於是依照下議院之定章 (Standing orders) 准許任何議員於辯論中自動參加曰『由議長採決之』“The question be now put”，因此設有一議員於其心目中發生一種見解，即係下議院已有決心如何表決，則延長辯論徒費時間，故即得提議辯論終結，設使議長以少數議員尙未能明白表示其意見，視為不公允，遂得拒遂辯論終結之動議。苟其動議完全承受，則此項動議立即照行——設有議員一百人表決贊同——於是此項辯論之議案，即得立刻付諸表決。

決絕表議 (Guillotine) —— 當下議院時間上有急迫之處，則控制辯論之方法更進一層，通常即稱此種辯論終結為『局部之終結』“Closure by department” (又稱為斷絕之終決) “guillotine resolutions”，此種終結辦法，係施之於重要政府提案。因此即有一時間表之製定，表中不特載明討論議案之如何分配日數，並將討論某條某款以及某部分之議案應於幾小時終止，均經詳晰規定，當指定之時間既經屆滿，於是即於通常描寫明確之言詞中當時所風行者即稱之謂斷機將下，所有各問題涉及將該案之某款某條應如何通過者，即於自動中分別付諸表決，祇於政府所提修正之處，於表決某款某條之外，再應單獨加以表決，如此方法，自然繼續使議案之應得相當討論者成為顛倒錯亂，除非另覓方法足以切實減少議會之工作外，別無他道也。

督率員(Whips) 下議院實際上事務之安排及議員之組織，大部分均由督率員處理之，每一政黨選擇本黨之督率員數人，其人數各有不同，自三人以上對於該院政黨之組織負其責任，彼等對於該黨之議員佈發通告亦自稱督率員——並將議院中事務上之應行報告者，及令其於各部分中應行注意者，一併於通告中載明之。政府之督率員，除遵守政黨之紀律外，並應執行重要之職務，彼等尤應安排開會之時期表，按照政府所提議之工作。彼等所領之薪金，按照其在政府名義上所就之職位而定，雖其任務與其原有名義上之職位業已消失矣，至政府督率員之首領，即係國會秘書之屬於國庫者，其餘之督率員，亦有國庫中委員，以及在皇室中之充任職務者。

上議院——關於國會之組織，吾人應注意者，即偏涉於下議院一方面，其詳細辦法，上議院與下議院不同之處有二；一係貴族議長即等於下議院之議長，其職務亦即(Lord Chancellor)，大法官係為政府中之一員，如遇有政府之提案，即由彼出席說明，故彼亦不能存有偏頗之心也。其第二點即上議院辯論之規章，較諸下議院迥非若是之嚴厲，並無所謂辯論終結或決絕表決等等。

除財政議案外，所有其他各議案通過之手續，上院與下院相同。半由於財政事件，亦半由於下議院之辦理財政議案其手續與其他案件不同之故，茲先將製成法令之通常程序加以研求，然後再行單獨涉及財政議案。

二 製定法律

凡法典中所載之法令，必須經由下議院及上議院之通過並須得有國皇御意之贊同。

立法之方法——在吾人最早之歷史上，已可見皇之浩大勢力，在事實上，國會者，係初級由皇之諮詢會演進而來，國會卻完全由自動贏得其立法之權，此固無足驚異者，其贏得此項之權，言之頗感興趣，就嚴格言之，最初議院之唯一任務，宛若議會所由產生之諮詢會，即係對於皇提交之事件表示意見而已。前已屢言及之矣，雖然，久而久之，諮詢會因鑒於事項之宜加以注意者遂呈請皇治理之，但議院不過一呈請人而已，究竟應如何處理，係由皇自由決定，且皇所辦理之事項亦須或無須完全依照國會之意見而行，在皇固時有允許國會補救之意，但亦不悉行依照議院之所主張，此種辦法，因當時議院開會之時期較爲短促且間斷無常，故得輕便易舉耳。

其改革之點有兩事促成之，其一議院之事務既見增加，會議亦復延長，而議員又復彼此日形親近，於是遂有同力一致之行動，此即所以能增加其權力以達到其目的。第二項即係下議院對於財政上因有增加之權能，此即儼若一槓杆足以逼迫皇使之允許彼等之所呈請，換言之，彼等獲有一要挾之處，故彼等有時——且時常——憑此爲條件，藉以交換補救其屈抑之處。

此種事項之趨勢，可於一四一四年亨利王五世承諾之言中顯明之，其言曰「不能違反下議院之呈文頒發

任何法令，此項呈文下議院均應服從不必盡得其允諾也，「其中命意固極明晰，蓋皇不盡於下議院所呈請指定某件抑屈之處應加以注意，且於皇所已允准之處須立即進行，並須完全依照下議員之意旨而行，自此觀察，則所謂下議院之請求終止其爲一種之呈請，儼然於原則上卽成爲議案，無論皇之允准與否，概不能更改其原意當時所通過於議院者，吾人於此卽可涉及『通過於下議院』(Passed by the House of commons)之真實意義，其已明瞭者卽兩院通過之手續——除財政議案外——均屬相同，且兩院均得先行發動任何議案也。

議案之起草——卽使該案之主要目的經由政府決定後，其在未經提交該議會以前，尙有多項應行處置者。至實際起草之事項，須具有高等才能根據於專門經驗及悠久歷史者，方能著手。自議案既經通過以後，須經由法院律師之辯論加以法官之解釋，故起草員必須加意小心，以期該議案之得於各種情勢中實行而無阻，每一條款文字上之斟酌，更須格外謹慎，藉以承受各種法理之解釋，故此種起草若非專家實難勝任也。

直至最近，政府各部始有法律顧問之設置，專事起草議案之關於各該部者，及至一八六九年，曾有議院諮詢機關之設立，專爲政府各部起草議案之需，故自此卽有多數極度專門之官吏以備任何部分之諮詢也。

議案之步驟(Stages)——每一議案自起草提交議會後，須經過五種步驟始得由下院送交上議院，其步驟維何：初讀，二讀，委員會審查，審查後之報告，三讀。

在初讀不過一種形式上之手續，須由一議員先行請求提交一議案，在二讀中方開始真正之奮鬥，遂將該議

案之總目的及原則上於此時加以解說及辯論，各政黨即於此時糾合全力運用最有力之辯論家從事辯駁以期該議案得通過於此時期，便得有成爲法律之機會，重要議案於二讀中之辯論，往往有繼續至數日者。

議院中苟於議案中之大旨表示贊同，於是便注意於議案中之詳細條文，欲求議案之得有相當考慮，遂將該案交付常任委員會 (Standing Committee) 即一選擇之委員會 (臨時派選專爲徵集證人之證據關於各該案之效益並將其審查結果報告於全院之委員會) 或全院之委員會，議案之全文便得逐條加以詳細之審查，凡議案之交付審查者有五個委員會，每一委員之人數，少至三十或多至五十人以上，每一議案例須經由委員少至十人或多至三十五人以上之審查，其中委員會之一即名曰蘇格蘭常任委員 (Scottish Standing Committee) 所有議案之關於蘇格蘭者，即交付該委員會，至常任委員會及其他委員會中之代表人數，須比照下議院各政黨之勢力如何以爲斷，所有財政議案，或其他任何議案如議院中認爲詳細條文不必交付常任委員，逕行提交全院者，於是該議案即稱之謂交付「全院委員會之審查」 (Committee of the whole house)。至全院會議及全院委員會不同之點有二：(一) 當全院委員會開議時，係由委員會之會長或副會長主席，就坐於議長前面之一席，而議長之正式席次固屬虛座也。(二) 在委員會中所有辯論之規章，固不若全院開會之嚴厲，亦不若全院開會時之注重形式也。在此時期之反對黨既不能將該議案之主旨完全打倒，於是不得已即從事於修改議案中之條文，盡其力之所及，總欲使之於該案進行中得有變更之處，充其量無非欲推翻政府之原意耳。自該議案既經常任委員

會之審查後即向全院報告，究竟應否加以修改之處，應由全院之審查報告決定之，但在此時期仍得提議修改，不過其辯論之規章以及所費之時間，較諸委員會中爲嚴厲及迅速也。設使於全院委員會中未將議案加以修正，則審查報告一層便得省除，該議案則交付三讀，在此三讀期中，僅將該議案修改之要點略加辯論而已。

君主之裁可 (Royal assent)——當議案之通過於議院中之各階級，則君主之裁可固可安然假定其爲必可適准也。因君主係依照憲政正式行使，各項事務均須經由內閣大臣，舉凡各項立法非經由政府之提出，即經由政府之准許，在通常情勢之下，倘君主拒絕議案之裁可，徒成爲一不合理之舉措矣。

事實上自君后愛妮 (Queen Anne) 以後，君主從未拒絕裁可也，此非指君主不干涉立法而言，當喬治三世 (George III) 固時時運用其權力於政治上，初不過於其不同意之議案阻止其提交，或於議案之在議院通過時令其加以修正，無論如何，不問君主之所同意與否，即喬治三世於議會所通過之議案，亦不敢拒絕其裁可也。

此不過立法中之重要途徑耳，現在吾人所欲考驗者，專指財政議案之手續，同時於財政上措施之通常情況亦得有一大概之觀察矣。

三 財政

吾人於開始應先將財政議案所基立之原則得一明晰之觀察，但明晰之陳說無有過於貴爵侯斯金梅氏

(Sir Urskine May) 所概括之言曰：「君主需款，下議院核給，上議院核准。」此數語實足以確切說明兩院相關之職司涉及財政事項者，且得指示下議院所受限制之處，因下院非經由內閣大臣之請求或介引不能核給款項或表決稅項，雖然彼等固有權核給款項較少於內閣大臣之請求，或完全拒絕某種之用項。

以如此原則之立意，其背景究竟是否出於原來之本意或有意而出此，姑不具論，惟其原則固為一極完善者。在事實上於經驗中，下議院往往強求政府所費用之款項，其數量亦有時超過於政府所請求者。議員中倘於某種計畫中其個人本存有同情之觀念，當其憤激之餘，全院亦易為所動，遂不知不覺而促成其慷慨之核准。如此表決，苟係時或有之或其數量不小，實足以影響及於政府提出之財政方案也。現行之方法即係將政府各部所需用之款項，在各該部易受影響之空氣外，或在會議室於澄靜冷淡中將逐款加以詳細之考慮，於是便得加以核減，以期適合於國庫之需要。

預算委員會及歲入調查委員會 (Committee of Supply and of Ways and Means)——下議院對於政府提議之財政方案須加以詳細考慮之方法有二，委員會在焉：此即預算委員會及歲入調查委員會是也。此種委員會與其他委員會成立於會議初開之時者無甚差異。惟兩委員會工作不同之點，即係預算委員會將政府提出需用之概算加以審察之後，即將其數目付諸表決，至歲入調查委員會即係將核給之數目應決定如何籌措款項之方略藉以應付之。故歲入調查委員會之任務，即係於統一基金中主持撥發款項以謀應付預算委員會核給之

數，更須開闢稅源，籌畫款項，藉以支付議案中之需要。財政部大臣當然應將其財政上之預算計畫先行送交預算委員會也。

統一基金 (Consolidated Fund) —— 統一基金者，即係政府之帳款存放於英國國家銀行者。儼若私人或商業公司有一帳款於某大銀行中，故英國政府在英國國家銀行固有帳款也。在此帳款內，所有財政部大臣所收之款項即可存入，即在此帳款中，各種支付亦由此撥發，有數宗款項乃係固定之開支，應由統一基金內照付者，不必再經下議院之核准，——例如議長之薪金是也——此外各款須經由歲入調查委員之核准方得撥發也。

核發款項及審計款項 (Appropriation and audit) —— 在早年下議院之欲管理全國財政一問題，其所涉及之問題不過於核撥款項中試欲一行之——此即指表決某項某款用之於某項用途而已——但此不過一種空洞可笑之事實，除非下議院果能稽考款項之是否真實用之於一定之用途上，此種稽核，即係於一八六六年法令中規定及之，根據此項法令，曾有會計檢查大臣 (Comptroller and Auditor-General) 之設置，其職務有二：第一項任務，凡政府款項之由英國國家銀行支付者，須得有會計檢查大臣之允可，其第二項任務，應將每年收入支出之決算提交國會，此種決算，須經由國家帳款委員會之審查，其中組織之委員會包含下議院之議員，其職務即應審查帳款之是否準確，不特此也，更須審查款項之用途是否合乎撥發之原意。

準備基金 (Sinking Fund) —— 尚有一問題涉及國家之帳款者，即下議院雖根據財政大臣之概算表決

下年度之國家支出爲多少，但概算上之數字，亦係根據於各部署所提出之概算，但其中有兩種情勢足以擾亂其計算之處；其在一方面，各部署之支出較諸預計之數或有多少之處，而在另一方面所征收之稅款較諸預先估計者亦有多寡之不同。設使遇有前述兩種情形中有短少之處，則國庫必於年度未終了之前即感虧短，此種虧短之處，須另從他項核給款項中以謀所以補充之。倘遇前述兩種情形中有剩餘之處，則此項盈餘不能轉入下年度之帳款，因國家財政上之原則，作爲一概括之單位，每年度須完全清結，凡有剩餘，應即轉入準備基金之內，即得自然用之以減少國家之債務耳。

四 兩議院之關聯

於此尙有一問題應涉及者，即在國會兩院關聯之處，每一議案欲其成立爲一法令，必須得有兩院之同意，前已言之矣。無論議案之發動於任何議院，苟已通過於五種步驟以後，必須將議案之經過三讀者，送交其他議院，於是此議案在此議院中例須經過同樣之步驟也。在其通過程序中，該議案仍得再加以修正，但修正之議案，固尙未經由原送議院之所通過，故應仍再行送回，倘其修改之點，係屬全體同意，則該案已算成立，苟其不然，困難情形即因此以發生，於是兩院中必有一院須讓步後即將他院所提之議案完全承受，或者兩者必須調和其意見，不然，則全案或須撤消。當兩院試引調和之時，例須由兩院組織一聯席委員會（Joint Committee）。

改革議案之影響——兩院意見不同之處，實際上尙係新近發見者，其在一八三二年以前，不僅兩院之議員均係來自同一社會階級之中，而其大部分下議院之議員，係由上議院之議員所推薦者，在此情勢之下，兩院絕無意見不同之處，即使偶有紛歧之處，其形勢亦不至十分嚴重，或有延誤之處，在十九世紀中，於情勢上曾發生一極顯著改易之情形。自一八八二年以來，其在歷次改革法案中所獲得之一意外結果，反足使兩院間發生齟齬之點，此即由於選舉權既經擴張以後，所有下議院中之代表分子，不特與上議院之代表分子完全不同，即下議院本身所包含之分子亦多代表社會上各級人等，彼等之於人生普通觀念完全與貴族議員不同。

正因兩院間意見不同之點日益增加，即可於兩院間實際上政治之關連中證明之，大都兩院間齟齬之處往往於兩院評議會中解決之，但遲早之間，總有一種意見不同之點，兩方各不相諒，故其互相衝突，亦屬必然之趨勢也。

一九一一年之國會法令 (Parliament act 1911) ——兩院既有如此之變故，卒釀成一九一一年國會法令之產生，吾人於討論上議院之時，曾將各種事項之造成此項法令者業經追溯及之。蓋此項法令之目標，即所以規定兩院間之關係，其條件如下：其一，凡議案中經由下議院議長證明爲「財政議案」者，不能於上議院停留至一個月之久，倘其時間屆滿，無論其是否爲上議院所通過，逕得奏呈於國皇。其二，所有其他議案通過於下議院而於上議院繼續三次開會時均被否可者，亦得將其議案逕呈國王核准行之，但其議案之時間，自下議院第一屆開

會中所通過於第二讀以至下議院第一屆開會中所通過於第三讀者，至少須有兩年之久，且其送交於上議院，亦須至遲於上議院每屆閉會之前一個月行之，但其後又將議會之年限自七年減少至五年。

此項法令涉及兩院間之關係，其純粹結果，即所以消除上議院對於財政方案之特權，並所以減輕上議院對於其他議案否決之權，改而為暫行停止之否決權，換言之，即上議院對於下議院送交之議案概不能再有拒絕之權，祇能將該議案停止實行至兩年之久而已。此中理想即係在此兩年猶豫期間，國家有充分之時間足以對於該案有表示意見之機緣，及至兩年限期屆滿之時，或者上議院不至堅持其反對之態度，而下議院或亦不至堅欲將該案送交上院矣。

此種情形，不過一時之便宜辦法，藉以解移特殊困難之形勢，故每次之政府，曾經表示欲將兩院間之關係，安置於一種正當及永久基礎之上，但迄今仍未將該項問題加以解決，在事實上此項困難之點，須與一件更重大更棘手之上議院組織問題連合一起，故該兩項問題之解決自須同時行之，正因鑒其包含之關係極形重大，即在前述上議院一篇所簡短涉及者，已足以解釋政府之所以遲疑不欲捲入此中漩渦也，在英國政治中，此即實為最關重要及基礎問題中之一也。

第八章 司法制度

吾人不憚重覆之咎，特將於前章中已言及者，再行加以闡明之，蓋於觀察英國之司法制度時，自應明白申述，凡一完善之政府體制，必須具有三大部分，比照政府之三大重要職權：立法者，即所以製定法律為社會謀安寧。行政者，即所以將製定之法律見諸施行或監督法律是否見諸施行。司法者，即所以解釋法律以及審究破壞法律者。凡國家之中有將三權併合一體，彼此難於分立者，亦有將此三權明確分立者，苟試一加審察，從可知不論國家與個人欲求保障其自由之權，實深賴乎三權之得以切實分立，並深賴乎三權明確分配於國家各機關之中，例如製訂法律者及審究破壞法律者，苟係落於一部分人之手，則所有立法機關之權——不問其組織為何若——必成為專斷矣。此種情況可於以前之審判機關演進之歷史中得有反映之景象，因其歷史中，固時時著重於司法職權應與其他政府任務分立也。

從原則上言之，司法制度之進化，其手續實做效立法制度之演進，在英國政府最早之期，其司法職權大部分係由「人民議會」(Folk moot)中在地方上處理之，其後逐漸演進，尤於腦爾曼征服以後，所有人民議會中之司法工作，因皇權之日益擴張，於是逐漸基立於同等合作之地位，及至最後君主本身即成為司法之根源，故當時

之地方法庭，幾等於君主執行司法任務之一種途徑，凡地方法庭之負責人員，即係皇之代表，茲特將其執行司法之手續從事追溯之。

一 中古時代之法庭

前數章所述之郡法庭，百家村法庭以及領地法庭，吾人於此亦須加以參究之。吾人所能回憶及之者，在腦爾曼征服以前，所有各處之地方法庭於其他任務之外，復負責處理警務及辦理司法之職司。

除此之外，自腦爾曼征服以後，君主自設法庭，宛若其他藩主各有其法庭，專為管理其佃戶首領之用，但除去關於絕對封建事宜以外，某種事項直接有關於皇應由司法處理者，即稱之謂「皇之訴訟事件」(Plea of the Crown)，大部分之案件，均係關於違反皇之安寧(King's Peace)是也。

吾人於此中古時代之司法，似應加一言之警告，因中古時代人民生活之狀態，頗多奇特難解之處，實爰當時人民所採取之見解，正與吾人近日之情形相反背，設使欲明瞭於彼等當時之風尚，吾人應採用當時之眼光以觀察之，而於中古時代中以司法事務為尤甚。茲有兩種實例直接與吾人有關者，即係皇之安寧及審判罪犯之方法。

皇之治安(King's Peace)——原始時代之人民往往想念及於一人——彷彿如嬰孩相同——總易引起一種虛無之理想附和於其人，例如普通所稱為安寧者，其於吾人心目中，不過視為一種虛空之性質，但於中古時

代之人心，所謂安寧者，乃係個人所據有或即如麥德倫氏 (Maitland) 所云：『每人均各具其特有之安寧，設使由汝破壞之，即足以傷及其人。』欲將此節及其效果求其易於明瞭起見，莫如再行借引麥德倫氏 (Maitland) 之證例以闡明之，此即每人所有安寧者，究係何由而致此：設如丙於乙宅中殺死甲，丙須賠償損失稱之謂 *Wergild* 於甲之親屬，固覺極易明顯，但因此案發生於乙之宅中，已破壞乙之安寧，故丙亦須賠償損失與乙，至其損失賠償之多寡，亦須視乎乙之身分等級為何如耳，此種賠償之數量，既應視乎身分等級以逐漸增加，直至君主之地位等級爲止，因君主亦有其特殊之安寧與常人無異，但其安寧之價值，固遠超過任何人之上也。

自諾爾曼征服以後，君權日形增大，而於此項安寧事宜，亦復因之而增高，例如土地既屬爲皇之土地，所有安寧亦成爲皇之安寧，故於十二世紀之末葉，即成爲一種習尚，凡所有強暴行爲，均應受制於皇座法庭管轄範圍之內也。

欲將此項新理想見諸於切實施行之中，則皇必須運用適當之方法以處理破壞其安寧者。事實上所有罪犯不能一一送至惠斯民 (Westminster) 交付皇座法庭親自審理之，而於當時之交通情形爲尤不可能者，夫以罪犯既不能送交法庭辦理，其另一辦法，惟有將法庭使之就近於罪犯，此即決解辦法因以採用也。當一一六六年克拉倫頓巡迴審判制度 (The assize of Clarendon) 中所規定者，即係由皇之審判官巡迴審究各種紛擾之情事，設使審判官之意見認爲該罪犯係由百家村中之具結告發者所送交——即指陪審官 (Jurors)——於是即將

該罪犯送交神道審判法以審理之，此即自然介引吾人至審判方法之一問題矣。

二 審判之方法

審判方法有二：一係宣誓具結法，一係神道審判法，吾人於此必須憶及以前所述者關於中古時代之司法方略，似屬荒唐不經，因當時審究犯人之程序似係恠誕而荒謬，非至吾人明瞭於當時彼等所假定根據者究為何若。簡短言之，其信仰者，即係有罪無罪之判別，係根據於人之智慧，而其判決則歸之於上帝，於是其程序中之辦法所經採用者，即欲上帝有機緣並以表示其人之應否處受刑罰，換言之，審究罪犯者，即為上帝——重言上文已言及者——乃係經由兩種方法以審理之，宣誓具結法或神道審判法。

審判——其於未審究之前，被告之應宣立者為事前之誓言 (Fore oath)——此項誓言應與審判中之誓言劃分清晰——該被告確係有罪，該原告亦須依照風尚所規定之誓言格式以照行之，設使該被告自稱為無罪 (Not guilty)——介引現在新名詞——其於辯護他人告發之時，亦應同樣宣立誓言，苟於其兩種宣誓中略有疎誤之處，必致其錯誤之誓言歸於無效。設使兩對方之誓言，果能順遂宣立，則在法庭方面必難決定其何者為真何者為偽，其惟一方法所能究及者，惟有將應受干涉之一造祈求上帝干涉之，換言之，法庭祇能決定於原告及被告之間何者應受實驗，而於兩種實驗之方法中究以何種為取決，此即法庭之惟一判決法所能處置者也。

宣誓(Oaths)——設使被告爲法庭所指定應用宣誓法之審判，其程序如下，無論其爲原告或被告，遵照法庭之諭言——應對其自身之無罪或對方之有罪，均須宣立誓言，此等誓言須應由宣誓者之若干友朋更以誓言贊助之，此種友朋——即稱爲(Oath helpers or compurgators) 誓言相助人或嫌疑人之宣告無罪者——被等不必知曉該案爭點之事實，祇須宣誓謂該立誓者，並非虛冒誓言之人，蓋誓言者，亦一嚴重之事件，故凡立誓者，不特應擔保其誓言爲不虛偽，即其靈魂亦一併擔保在內也，該項誓言之要點，即須由誓言贊助人於誓言中，證明其友朋之實誠如此，彼等寧願將其靈魂冒險以擔保友人之誓言，設使其對造明確知曉其原立之誓言爲虛偽，則其安慰之點即係其對敵至少必將傷失其靈魂矣，故彼亦頗覺心安而其罪狀亦得因以償贖矣。如此則此項實際之判決，係由上帝處理之耳。

誓言之等級(Scale of oaths)——在誓言之方法中，更有奇異之點，即係誓言之價值因人而殊，故誓言確有一種正式等級之區分，一武士(Thegn)之誓言，等於六自由人(Ceorls)之誓言，凡職位低小者，其所需贊助誓言之人數，亦必較多於品級崇高者，是以在法庭中所計算之誓言，不在贊助誓言者之人數，乃在合計其誓言之價值，按照其等級究爲若干耳。

神道審判(法ordials)——除以誓言審判外，在法院亦得規定以神道審判法審理之，此種審判方法共計有四：以熱鐵審判法，即由罪犯手持熱鐵前行九步以後，即將其手裹扎，而於裹扎處加以封固，經過三日後即查察其手，

如發見有膿潰，即係有罪之證據，如果潔淨無瑕，即作為無罪，熱水審判之方法，大致與熱鐵相同，其法係將罪犯之手投入一定熱度之沸水中，然後於一定時間診察其手之有無膿潰，藉以決定其罪狀之是否成立，其中最足令人驚異者，即係冷水裁判法，其法維何，係將罪犯全身投入於冷水中，如果下沉者，即足證明其無罪，至第四種神道裁判法，即以食品審判之，其方法係將計重一兩之麵包或乳酪令犯罪者吞食之，如果有罪，則其氣息必為之抑塞也。

處刑(Punishment)——此種神道審判法，吾人對之似覺可怖，但實際上並非刑懲，不過憑藉神道之力以顯明其人之是否應受刑罰耳，其審判之方法似甚嚴重，而其處刑之體式反覺異常輕微，在當時既無監獄之設備，而處置死刑者，更屬例外，故處刑之方法，僅在罰金多少之間，其罰金共計有三種，所謂 *Bot* 者即係一款項之付與被害人之戚屬，數量之多寡，亦視乎被害人之身分以為斷，凡人之欲圖報復其怨嫌者，必須審察本人之經濟力量，是否足以抵敵對方之有職位者，此固極易想像而得者也，蓋富有之人欲加謀害於任何人，固覺極易處理，不過其所處罰金(Comendrums)制度之詳細解釋，現已失其傳矣。至除殺人以外之其他罪狀，至多不過給付罰金與其被害者此即所謂 *Bot* 是也，除此以外更須繳付君主以罰款，即所謂 *Wite* 是也。

三 陪審制度之原始

雖然當時司法之詳細情形，固覺言之頗饒興趣，但舊時司法制度之實在價值，則繫乎今日之司法制度固由

彼時逐漸脫胎而出也，其中顯著之情況，首推陪審制度，至其陪審制度如何發展之處，此即爲吾人所應立即注意及之也。

但吾人必須慎防不至及於誤會者，蓋所謂陪審者，並非關於審判中十二人之一團體，或即視爲現今陪審制度之發端，吾人所應時時憶及者，在吾人所謂陪審者，並非即指十二人之團體通曉於該案罪情之謂，彼時陪審者之資格，其最要條件期其公平無私者，蓋不欲於案情有所知曉耳，此即吾人所應詳細分辨者，即在現今吾人之所謂陪審與證人之區別是也。

陪審者之決定(Inquisitions)——歷史家以爲能分辨於最早時期之陪審制度與現今陪審官有若何相似之處，但爲吾人應用計，僅限及於腦爾曼征服時及其以後之時期，已覺足敷應用，爰當時腦爾曼諸王習於徵求各地事實之報告起見，往往遣派專員至各該區域實地調查者，此等專員達到其目的地，遂召集當地人士之熟諳此中情事者令其宣誓以具報，並應使之答復各種之質言，其中最著稱之先例涉及質問事宜者，即係當時產生之陸地測量簿(Domesday Book)是也。惟當時所得例外之結果應使吾人不能忽視者，即當時引用此種方法以徵求各項事件之報告，甚屬普通，雖然，此等報告人與陪審員相似之點，即在宣立誓言一節而已，否則彼此畢竟完全不同，因報告人惟一之資格，即在於各該事件中具有知曉其中情事耳。

告發之陪審員(Accusing Jury)——正因當時畸形之湊合，其最著之特點此等陪審員之工作，無非等於

『立誓之人民』(People who take an oath)因此種宣誓即成爲以後陪審制度之要點也，以後之巡迴法官——當於下端詳言之——巡行各地，自亨利二世時起（一一五四至八九年）成爲習行之舉，彼時巡迴法官例應召集一般宣誓之人令其報告罰金之應繳納於皇而尙未繳引者究屬何種，例如婚嫁及監護人之罰金等，其中並包含罪案之罰金，即在陪審員與罪狀之一枝葉問題，按照克拉倫頓及諾司溪伯頓之一陪審法令(The assizes of Clarendon and Northampton)中（一一六六年及一一七六年）曾明白規定所有罪犯須經由每百家村之代表十二人送至法院審理，罪犯既如此送交法庭，遂交付神道審理法審理之，此等百家村中之宣誓代表，即係現今之所謂大陪審員(Grand Jury)以示與小陪審員(Petty Jury)有別也。

小陪審員(Petty Jury)——小陪審員之實在來歷，尤爲模糊不可稽考，亦不能於上述陪審法令中有可附會之處。現在爲吾人所能追溯及之者，當亨利王二世時准許人民自由選擇其罪案之願付諸任何前述之兩種古舊審判方法，或得交付其鄰里組織之陪審員以審理之，此種辦法行之日見增多。

陪審制度者，即係立誓審判法與神道審判以外之另一方法，通常係由教會採用之，因在一二一五年，主教先行禁阻其牧師參加神道審判之方法。既因教堂之取銷其神道審判法，於是此項神道審判之程序旋即消亡而英國遂不復有此辦法矣，其結果自一二一五年以後，陪審制度卒成爲審判之唯一方法矣。

吾人現在所宜記憶者，按照舊時英國法律之所謂陪審辦法與現今吾人所代用之審判程序，絕然不同，當時

之陪審員即係證人，憑藉其對於案情之知識以判決案件，並不在乎證據之提出於其前者，因此案件發生之地，陪審員即於此中選擇焉。及至愛德華三世時(Edward III)始有證人提出證據之一說，但彼時於判詞中證人固不能有所發言也，自此即為陪審員之第一次審判案件之表現，除憑藉自己之證據外，更得依照其他證據以為判決之根據，此即舊時陪審制度與現今之陪審制度交相關合之處置矣，雖然，陪審員之對於案情除自行知曉者外，更得憑藉他人提出之證據以為判決之根據，此種辦法行之甚久，陪審員之判決中如發見其有過失之處，陪審員本人亦得被告發也，其後卒能邀免於此種被訴之危險者，直至一七五五年福克氏毀謗罪法令(Fox Libel act)中始行完成。現今之陪審員，彼等對於案情之意見不過依據於提出之證據而已。

苛刑 (Peine forte et dure)——自陪審制度既成為惟一之審判方法以後，尚有一困難之點存留未除，因吾人前已涉及凡罪犯固有自行選擇由其鄰里審判之權，倘不願遵行，亦正無法律以強制之，是以實際上雖已將神道審判法廢棄不用，除犯罪者自願遵從陪審辦法而外，實無其他方法足以使之就範，其結果勢必至罪犯反得邀免於任何審理方法之外，在法律上，苟非無罪便成為一未定讞之人，設使各種罪犯均得如此逃避於審判之外，推其極必至成為一混亂局勢矣，其補救之辦法，惟有使犯人於羈押中之生活令其困苦難堪，不得已便得易於接受任何審理之方法矣，此即所謂苛刑 (Peine forte et dure) 之所由來，亦即於專門名稱中所謂殘忍制度——繼續施行至一七七二年——中之酷刑，藉以強迫犯人之接受陪審制度耳。

吾人所不易明瞭者，何以犯人不願接受陪審方法而反樂從於此種苛刑之待遇，在吾人視之，陪審制度係屬一種人民自由之基礎保障也，但吾人苟能明瞭於下述之情形，或將恍然悟及罪犯之寧願甘受酷刑者，亦未始無因，蓋罪犯倘因叛逆而定讞，其所有之土地，勢必為皇所沒收，倘其罪狀為重大情節，勢必由貴族地主所沒收，故多數罪犯明知其罪狀必為陪審員所定讞，希圖於未判決之前，其家屬猶得保留其土地也。

吾人已將陪審制度之逐漸演進追溯及之矣，其第二步更欲從事敘述皇座法庭之如何發展，如何建立以及彼此如何相關之處。

四 皇座法庭

其最顯著之點，司法權力為君主所賴以發展之途徑，實不在中央法庭之制度（Central Courts）而在各郡及各百家村之法庭，此即腦爾曼各強盛之皇以及以後其直接繼承各皇中央集權之又一證據也，蓋地方法庭之性質業經有一種之改革，原屬地方法庭者已成爲皇座之法庭，其辦理司法也，不依照地方風尚而遵照國家之風俗與法律矣。

巡迴法官（Itinerant Justices）——此中改革之得以切實奉行者，端賴巡迴審判官之一工具耳，巡迴審判官之職務，完全在巡行視察而已，當亨利皇一世時（一一〇〇至三五年）遣派法官至各地之舉，始成爲普遍，其

初也，皇之選派法官，原屬祇限於一定地點及特別事件中行之，大都案件之有關於皇之利益及皇之安寧者，須由法官親行注意耳。及至亨利皇一世之末葉，此種辦法遂成爲一正式之舉，既因此等巡迴法官，原屬皇座法庭之法官，故一經遣派出外，遂將地方法院於事實上變成爲皇座法庭矣。

亨利皇二世即位以後，遂將亨利皇一世之制度加以修正而規定之，及至愛德華一世（一二七二年至一三〇七年）更進一步而推行之。在格羅塞斯忒法典中（The Statute of Gloucester）曾規定爲訴訟事件之少於四十先令者，不得送交皇座法庭，在編訂法典者之心目中，固極明顯，蓋以爲輕微案件若由遠道送至惠斯民（Westminster）以審理之，恐不免徒遭無謂之苦楚，但事實上之變化，轉足使編訂法律者獲有未及預料之結果，爰當時之法官曾自行解釋，謂所有訴訟事件之超過四十先令者，均應送交皇座法庭審理之，其結果遂使地方法庭之事務，因之驟減——此即指地方法庭無法官之時——其所能審理者，均屬比較輕微之案件而已，加以錢幣之價值日形縮減，地方法庭所能管轄之案件，尤見稀少，因此巡迴法官之事務逐漸增多，愛德華皇一世於一二九三年欲求應付增加之案件起見，遂將英國分成爲巡迴區域四處（Four Circuits）每區於其中心點設置法官二人以審理案件——按照陪審制度——更須常川繼續審理案件。

巡迴法官制度之效力影響及於法律之實施，當於下節習慣法中詳述之。

中央法庭（Central Courts）君主之中央法庭——就狹義言之爲皇座法庭（Curia Regis）——亦於

同時並行發展。其發展也亦如其他法庭中之各種任務逐項分晰，吾人已於其他方面言及之矣。

此種分門別類之大原動力，乃在古法官 (Justiciars) 之暫行撤廢於一二三四年，終於永久廢止於三十年之後。因古法官 (Justiciar) 原屬於皇之一種祕書，其於各部分之政務，均得有參與發言之權，依照吾人所已習見者，正因古法官職位之消滅，遂使專管各項事務之大臣藉以應運而發生，例如國庫大臣及大法官是也，故皇座法庭等於其他法庭，亦有同樣之結果，其趨勢即將法庭中之法官分為三部分，每一部分專事管理一定階級之案件，自古法官消失以後，則其事務之區分亦形清晰，所有各法庭應由官吏出席審理者一變而為每一法庭均有常任之主席或首席法官駐紮於其間矣，此種法庭有三：皇座高等法院 (Court of King's Bench) 民事高等法院 (Court of Common Pleas) 皇室度支之法院 (Exchequer Court)。

皇座高等法院 (Court of King's Bench) —— 皇座高等法院之如此稱謂者，實因於此法院中皇應親自蒞臨以執行司法也。在當時法官之隸屬於此法院者，自應隨侍皇側蒞臨英國各地以執行司法之權，此固行之已久，及至中古時代——約在十四世紀——皇則終止其巡行全國之舉，於是皇座高等法院遂永久駐紮於惠斯民 (Westminster)，宛若其他法院亦有其固定之處，既因皇座高等法院與皇座本身富有密切之關係，則其案件當然大都屬於有關於皇座之利益，換言之，即皇座之訴訟事件是也。其中所包含之案件，均屬破壞安寧即普通刑事案件是也，吾人前已涉及之矣，不特此也，皇座高等法院或即係審判刑事罪狀之第一級法院，其重要案件即破壞

安寧以及其案件之情形或其人犯所關較爲重大者，亦得認爲應由地方法院移送於此法院受理者也。且在此法院中，君主亦得藉以管束其州內之職員及執行吏耳。

其中尙有一要素足使皇座高等法院之事務日形增多者，因法官之薪資須由受理案件中之訟費以支付，故法官欲求其職位之有利益起見，不得不設法爲法院吸引其事業之來歸，因此大宗事務，實際上均屬皇座高等法院範圍之外者，是以其他法院之職司更難規定明確矣。

民事高等法院 (Court of Common Pleas)——民事高等法院專事管理案件之涉及人民與人民者，其與皇座三之益利因無直接之影響也。爰當初人民之例須追隨皇後藉以解決其糾紛者，深盛不便，於是民事高等法院遂固定設立於惠斯民 (Westminster) 故約翰皇 (King John) 於其大憲章中 (Magna Charter) 曾宣言曰：「民事訴訟不得追隨於皇之法院，但應於某一定地點審理之。」

皇室度支法院 (Exchequer Court)——尙有一類案件直接影響及於皇之利益而未爲皇座法庭所處理者，即關於皇室之經費是也。在亨利皇一世時，而於亨利皇三世以後更形明確者，即係皇座法庭之第三組法庭專事明確負責於財政事宜，其初也，考其職務雖不能謂之爲紛亂，亦覺極形其參差之象，在實際上皇室之經費由執行吏處徵收者，每年兩次，因此吾人已習見者，即成爲財政部之事務，但既以其爲司法機關，專事審理財政案件之涉及皇座者。

皇座法庭正因其有關於銀錢問題，於是於其正當範圍之外便逐漸吸收人民之債務案件以審理之，故財政大臣與皇座法院於民事案件中，時有侵入民事案件範圍以內之權限。

星法院 (Star Chamber) —— 上述各法院均屬中央法院，其於司法制度中，固有永久地位，而於司法制度中至少亦有永久之貢獻，但星法院曾於英國法院中佔有重要之地位，吾人於此至少亦應參究及之，其於職司上雖不能謂為超過其原有之功用，亦尙能完成其固有之職務，但終成爲廢棄矣，至星法院之實際來源爲何如以及與其他憲法上之各種要素有如何關連之處，實無一定之把握，其事實中得以考據者大約如此：當一四八五年亨利皇七世登極於玫瑰戰爭以後，極思所以回復秩序及尊崇法律，但尊崇法律乃爲大貴爵所脅迫，因彼等恃有一羣武裝之保守黨徒不惜壓迫地方法院之權力，其在以前，於此地方法院中，貴爵固得拘傳擾亂治安者以處理之也，於是即於一四八七年之法令中，會規定設立一皇之參事會，藉以折制此等惡勢力之伸張，簡短言之，凡遇有案件爲地方法院之萎弱不足以當之者，即由該參事會處理之，此等委員會中所包含之分子，即係大法官，財政大臣，御璽大臣，主教一人，世俗貴爵一人，首席法官二人，自此不久以後，吾人於此法院即稱之爲星法院，其所以得此名者，因其集議之所，時有星宿之裝置，但欲將此法院依附於一四八七年之法典或其他法院，實覺有其困難之處，一以星法院所包含之分子，係屬全體參事會之會員——並非僅限於指定之委員——二以星法院所辦理之案件，亦非祇限於法典中所歷舉之各項罪狀而已。其最簡單易於解釋之點，即係星法院實際上所行使之職權，在乎全體

參會固有之權限，但於一四八七年之法令，已由其強有力之委員會代表辦理指定之事項，故其全體參事會及司法委員會之間，當然易於引起多少之糾紛，至其地位之如何，可於下列之一語表現之矣：「星法院成爲……全體參事會開審於其司法職權中」當指定之事務，既由指派之星法院辦理竣事以後，則星法院不再單獨集議，庶使全體參事會得以繼續行使其星法院之權限，而欲期其地位之鞏固，卽作其已包含於一四八七年之法典中矣。

星法院所予以有效益之結果，固無庸疑慮也，所有貴爵之紛亂情形，使之歸納於正當之途徑，於是弱者得有保障之處，而地方法院亦不至再受偏私之恐慌，使得以公平之方法一律待遇一切人民矣，雖然，星法院，亦如其他機關，存留於有用之後，卒爲斯圖雅特王室用以顛倒司法之職權，因之長期議會（Long Parliament）之第一批法令中，卽於一六四〇年之集會時，便將星法院與其他同樣之機關一併裁撤矣。

五 保安官

吾人於本章之前後，力事涉及君主之勢力彙集於地方法庭一節，並非卽指地方法院業已不復存留矣，反之其在愛德華三世時（一三二七年至七七年）自選派保安官以後，其於地方上之司法轉得有一種新生命也。

保安官之來歷，就嚴格言之，此項職位，並非一新設之事務，其胚胎得追溯到百年以前，遠在一一九五年，卽有詔旨選派武士責令年在十五歲以上之人民宣誓後使之追捕罪犯以保保安寧，所獲得之罪犯，卽送交武士，再由

武士轉送至執行吏，在十三世紀中，更有多次之法令保證前項諭旨之有效，並將武士之權限擴而充之，其在愛德華三世即位之第一年，即在一三二七年，更有一法令規定每州選派保護人（Conservators of the Peace）以維持治安，此等保護人即於一三六〇年變成爲保安官（Justice of the Peace），並規定於州中設置一貴爵更有其他三四人，再益以具有法律知識者數人。即在此法令中，更增加保安官之權力，蓋彼等不僅可以追逐罪犯並得審理犯人之干犯重大情事，自此以往，保安官之職權，日益增大，直至都鐸爾皇室時代，保安官負責於各項任務，所有地方政府之各種事務叢集於保安官職權之內，即在都鐸爾皇室時代，更有數千百種法令之頒布，益形增加保安官之任務，此固非張大之詞也。若欲將保安官職權之如何詳細情狀，以及以後之如何變化縷晰申述，固不在本文範圍之內，故不贅及，惟保安官現在之地位及其職司，將於下文中概要述之，但其職司之權力，各有異同，以其開會時保安官之人數，固得隨時變更也。

保安官之選派，除去倫敦首都並得根據法典指派增加之人數以充作保安官以外，現在之保安官係呈由皇座指派，經由大法官之保薦，惟大法官之保薦，固有出於自願負責保薦者，大部分於州中係根據於州監大臣（Lord Lieutenant of the County）之推荐，其在市邑，則根據於市邑參事會之保舉，在近數年來，更有特設之顧問委員會專事籌劃保薦相當之人員以充任保安官之職，而其惟一之資格，須住居各該地者爲合格也。

受俸之知事（Stipendiary magistrates）——其在市邑或在市邑之人口達至二萬五千者，得選派受俸之

知事以增助保安官或竟代替保安官之職務，此種選派，係因皇座依據內政大臣根由市邑或市區參議會之請求而行之，此項人員，其在市邑，祇限於律師之有七年資格者，而在市區祇須律師之有五年資格者，使得選派之，至其受俸之多寡，係由皇座決定之，但須由市邑或市區中支付之，此項知事，使得執行任何事項，或得行使任何權限等於保安官兩人所經辦之職務。

都會知事 (Metropolitan magistrates) —— 受俸之知事選派後，即令其於都會警政區域內之指定地點執行保安官之任務，其任命也，由皇座行之，惟根據於內政部大臣之推荐，其資格須於最近七年中充任律師者。

保安官之權限 (Jurisdiction) —— 依據法令所授予之權，保安官得處理某種民事案件，但其權力大部分專在刑事案件，其於刑事案件，彼等既得從事審問，並得以簡短之方法辦理之，至其他刑事罪狀之案件不歸由保安官所審理者，彼等亦有究請之權，彼等對於此等刑事案件認為其證據確有成立罪狀之可能者，即將犯人送交審問，但其權限卻不能判決其為有罪或無罪也。

單獨一人之保安官 (A Single Justice) —— 有權審理輕微之案件，其於情節重大者，亦得究問其情狀，如認為情節輕微者，得撤消其罪案，否則即逕送交審理。

小組審理者 (Peltly Sessions) 即指保安官二人或二人以上之審理，通常所謂小組審理者，即指刑事罪案之第一級審判，州知事之選派，即指一州而言，但其實際職權之行使，大都祇限於其所居住之一區內，於小組審理

中處理之，凡每一小組審理，卽有保安官之書記官一人，其職務——保安官因未具有法律之知識，應供給保安官以專門之意見——包含掌理庭上進行之記錄及登記所處之罰金及其他刑懲，故此項書記官大都均由律師或執行中之律師充任之，凡案件自經小組法庭審理以後，尙有向一季審理法庭（Quarter Sessions）上訴之權。

知事之任務，實非一種瑣屑雜項之職司，蓋一季審理之法庭，每年開審四次，所有各保安官均應列席，有二人之數，卽足爲法定人數，但實際上，一季法庭，包含無數代表之集會，其開審也有一主席——由其同僚保安官中選舉之——其一切進程序與陪審制之法庭相同，但其權限則不同，法庭中之主要職員，卽爲保安書記官，所有編製陪審員之名單，卽由保安書記官任之，此種名單卽爲選擇陪審員之用。一季法庭並包含小組陪審員，除二十四種刑事案件包含叛逆、殺人、偽造、詐欺等案之外，亦得審理重大刑事罪案，刑事案件自經由一季法庭審理後，得上訴於刑事上訴法院。

每一罪案之被告，除去傷害罪以外，均得由陪審員審理之，設其刑期得判爲三月以上之監禁者。

在市邑中如有單設之一季法院，則主持其事者，祇有一登記員（Recorder）實卽唯一之審判員，其開審也，祇有此二法官，但彼必須充任律師有五年之資格者，由皇座任命之，並得支優薪金。

州法院（County Court）——尙有一法院應令人注意者，卽係州法院，此固與舊時之郡法庭及州法庭有別。現在州法院之組織，係根據於一八四六年之州法院法令（County Court Act of 1846）而成立，自此以後正因其

他法典有修改之處，於是州法院之權限益形增加，在州法院中，並無刑事之管轄，因當時此種法院不過專管細微債款之償還案件而已，即在今日債務案件，猶爲其重要之職司，但按照現今立法之趨嚮，州法院之事務日益加增，在今日之下，州法院於地位上雖屬低下，而於其全國司法制度中亦視爲最關重要法院中之一，自限制租金及抵押利息之法令頒行以後（The Rent and mortgage Interest Restrictions act），即足以證明州法院中又無端加增多量之事務於其管轄之下矣。

州法院係設置於州中之一定區域，即由州法院中之法官任爲主席，其開庭也，即在其區域內某鄉鎮中行之，其開審日期即由彼定之，至少每月開庭一次。州法院之法官由大法官任命之，但其資格必須充任律師至少須七年者。

六 習慣法與衡平法

吾人於本章專事涉及各級法院之屬於中央或地方者，究其如何進化之處，迄未將其所施行之法律一言及之，因吾人於縹糊方法中習以爲所謂法律者，即議院中所頒布之法令而已，但至少從兩方面言之，此種觀念實應加以糾正者：其一因在最早時期，此實爲不可能者。因當時既無議院，更何立法之可言。二以大部分之法律施行於法院中者，不能得之於任何法典中。

習慣法之來源(Origin of Common Law)——英國法律之基礎施行於吾人之法院者，即係習慣法，其由來如下：英國之國家，係由無數之獨立及戰鬪之部落混合而成之結果，於此即可見其在未經完全混合以前，每區域之治理，即由該部落中之統治各該區域者，依據其風俗以處理之，且因當時各地交通之方法，缺陋異常，加以當時中央政府之萎弱等種種原因，致使其法律各有其不同之點，但其中猶有司法上之基本原則，各地均尚有相同之點，除此以外，則各地又大相懸殊矣。考習慣法原來最簡單之意義，即所謂普通法，普及於全國(Common to the whole country)，以示與地方風俗有異，其中所包含之原則，大部分自然遍及於人民，但現今之所謂習慣法者，則更有其正確之意義矣。

英國之法律可分為兩種，即成文法(Written or Statute Law)與不成文法兩種(Unwritten or Common Law)，教堂法律，亦得同樣分晰之。不成文法與成文法之效益完全相同，而其根據，亦視乎現在法院中對於以前民間之風俗及主義所認可之程度為何如耳，並須視乎包含於法官之判決書載入於法律書者其程度又為何如耳。至習慣法原來之根據，並無書面之記載如議會中之法令，乃係根據於最早時期不能記憶之慣例通行於全國者。

習慣法及成文法解釋之職司，則在法院之法官，最後即在上議院，當上級法院一經採用其為規例或成立一種解釋以後，則此種判例在同級之各法院中即應遵照之，而其下級之各法院中亦應一體遵行，非至上級法院或

有更改其判決之處，或議院中亦有其他修正之法令，除此以外，設有其他行爲之途徑能影響及於該項習慣法者，勢非陷於紊亂之境不可，此中情況，苟稍加想，便得明瞭一切矣。前述之判決既如此，除非經由上述之情形得有更改者外，其實際之效益，即等於法典，即上議院對於其以前之決議案，亦須絕對遵守，非經由議院之法令不能祛除之也。

習慣法之成立(Establishment of Common Law)——習慣法之發達及其永久成立之點，其要素有二：(一)以巡迴法官之制度得以正式通行於各地者，即可見同一之法律得以普及於英國各地矣。其勢力之影響及於全部法律之進化者，亦屬普遍及於全國，此固易於領會者也。(二)以當早年人民得有最少之程度可稱爲教育者——故從此等人民得有參與法律之資格——即牧師是也。蓋於十三世紀之初年，有一種律師，非由牧師階級而來，漸見產生，於是即在此十三世紀末年以前，即有法學院(Inns of Court)之設立，法律之研究即於此中工作之，正因欲研究法律，即將法律從而分晰之，自以此後，凡爲律師所研究及解釋之一部法律，即習慣法是也。

衡平法(Equity)——習慣法之稱謂，往往與衡平法之稱謂相反背，當法律之在元始時代，或在草制情形中，竟有案件不爲習慣法之法院所受理者，更時有同樣之案件尚未發生於習慣法之法院中者。蓋衡平法者，即係一種法律之制度，施行於衡平法裁判所(Court of Chancery)，其所根據者，乃在規定之章則及已成立之原則耳，得由律師從寬大之處以解釋之藉以應付新穎之環境而已。故衡平法者，係解釋成文之法律，不拘拘於其文字乃

在其精神耳，如此便得解救習慣法之嚴厲並得補充其缺點也。

正因習慣法無紳縮之餘地，故原告方面時感有不得補救之缺點，其唯一途徑，祇有呈請皇座，於是即由皇將案件送交其大法官(Chancellor)，厥後衡平法裁判所(Court of Chancery)遂成爲一永久機關，以示與習慣法之法院有別，因此其結果雖未達至紊亂之景況，勢不免流於重覆工作之弊。麥德倫氏(Maitland)曾舉一例曰：「汝之契約，係將土地售賣與我而汝不履行契約，依照習慣法之法院，汝須賠償與我，而衡平法之法院令汝履行契約，設汝不遵行，即將汝置諸於監獄。」

七 法院之改組

法院本身正因制度之繁複——或即因缺乏制度之故——其紊亂情況益形加增，中央法院既因偶然情勢之需要成立者益衆，故其組織及其彼此相關之處，益覺慘然不可究詰，推其職司之重床疊架，致使某種案件究竟應歸納於何種法院審理方爲正辦者，亦難有一定之準則，參照前節所引麥倫氏之言，當事人於必不得已時，欲求伸張其完全正義起見，祇得同時向兩種法院起訴矣。

於是於一八七五年，卒將其全體制度，加以整理及改組之工，其在以前固有七種高等古舊之法院係屬初級者，以示與上訴法院不同，除去皇座高等法院(Kings Bench)民事高等法院(Common Pleas)皇室度支法院

(Exchequer Court)以及衡平法院(Chancery Court)之外，尚有海軍審判所(Court of Admiralty) 權察院(Probate) 離婚法院(Divorce) 自經由裁判管轄法令(The Judicature act)以後，上述各法院即混合而成爲一最高裁判法院(Supreme Court of Judicature)而於其中再分爲高等法院(High Court of Justice)及上訴院(Court of Appeal)而於高等法院中再分爲三部分：皇座法院部分——即擔任以前皇座高等法院(Court of King's Bench)——民事高等法院(Common Pleas)及皇室度支法院(Exchequer)爲一部分。衡平法院(Chancery Division)可爲一部分。權驗法院(Probate) 離婚法院(Divorce)及海軍法院(Admiralty Division)又爲一部分。從高等法院(High Court)起上訴案件得起訴於上訴法院(Court of appeal)再由上訴院上訴於上議院(House of Lord)而同時衡平法院之規章亦得施行於各級法院中，自此習慣法與衡平法之兩重制度遂因以廢止矣。

八 人身保障法

本章終結之一節較爲簡短，但其主旨所關，應加以分別之論究，因此乃保障個人安全之基礎，假使人民之案件，不能受制於法律之下而爲公平之法官所審理，則無論爲最完備之法律或最完美之法律，亦終覺徒然也。

其在多數國家中，往往僅憑帝王或其近臣之一種妄念，得將人民羈押至無限止之日期，例如在法國之暗捕

入獄令 (Lettre de Cache) 係施用於革命以前者。英國人民從未受有此種制度之苦楚者，吾人固不必追究其詳細之情狀爲何如，便得謂在十三世紀中，無論何人或其友朋均得爲之向皇座高等法院 (Court of King's Bench) 取得人身保障法令 (Habeas Corpus) 迫令獄卒將其身體置之於法院以審理之。在斯圖雅特皇室時代，此種習用之權利，曾因之以破壞，故於一六七九年，其著稱之人身保障法令 (Habeas Corpus Act) 曾明白規定凡人之因罪案被告發者，除去叛逆及重大情事者外，均得取有此項人身保障令，自令發之日起於二十日內必須審理之。

至公平法官之選派，係得之於一七〇一年之踐祚法令中 (Act of Settlement 1701) 其在此法令以前，法官固須由君主選派，亦得由君主任意撤革之，於是法官便成爲君主之傀儡，斯圖雅特皇室時代法院之判例（例如漢伯頓及海艦設備稅）(Hampton & Ship money) 已足爲事實上之有力證據也。法院之獨立，已由上述法令中保障之矣，在法令中，曾規定凡法官能善於持已者，其職位乃係終身之任。

上述兩法令即係組成個人自由之根基也。

第九章 地方政府

界說——地方政府者，即係在一定區域內人民所選舉之團體辦理該地方上之公務，藉以實行中央政府之需求，並其他事項之涉及該地方上之政府，此等團體，即稱之謂地方當局，例如州及市邑是也。

重要之點——從中央政府涉及地方政府，吾人不應以為由真正重要者降而至於次要之事件，依照吾人之界說，亦得自然表現此兩者不能分離之象，大多數之法律直接影響及於吾人之生活者，係通過於議會而施行於地方當局，且按照理由之詳細陳述於本篇之末者，則地方政府之價值，自屬一種增長增高之價值也。

更有進者，地方政府之教育價值，尤為不可否認者，在中央政府，人民之選舉議員，其時間究係較為短促，其在選舉以後或未選舉之前，即在間斷之期間，雖得有現今報紙之盛行，亦足使人民與政府之間，失其聯絡接近之處。但人民與地方政府之間，不應作輟無定，乃應繼續不斷，於是人民得以監督政府之如何施行，便得使之富有一種責任心，庶幾於公益上得使人民盡其一分子之心力耳。

職司——地方政府所該管之事項，並非限於地方上之利益，較之其他地方上或各州之全部有多少絕對不同之處，此種事項祇關於衛生及救貧事宜而已。

關於此點，吾人宜記憶及之者，蓋人民實非住居分離之區域內爲水洩不通之間隔，地方政府之效益，不僅專限於獨立區域以內，故某地方上之疎忽衛生主義者，勢必招致傳染之病厲，此等傳染而得之病害，即不能使之限於一定區域之內，正因微生物之傳佈，或將波及於較遠之地區。更有甚者，爲必要計——更有重要之事項——地方政府自應採用一種統一之辦法遍及於全國，救貧法 (Poor Law Relief) 之拯濟，貴有統一辦法之必要，苟於救貧之辦法，於各區域內如有厚於此而薄於彼者，其不公平之處，固不待言，而貧苦者或竟由薄待之區域紛紛羣趨於厚待之區域矣，正因此種原因，中央政府不特視爲正當相宜應施行其監督之責，或竟對於地方當局實行一種間接管理之方法以控制之。

一 歷史

最初之方式由地方政府所施行者，即係由郡 (Shire) 百家村 (Hundred) 以及鄉鎮 (Township) 或村莊 (Vill) (大概等於現在之教區 Parish) 而起，自經腦爾曼征服 (Norman Conquest) 以還，其於從容不迫之趨勢中，專事強固中央政府而貶小地方政府，或竟使政方政府徒爲一中央政府之居間者。此種趨勢，直至都鐸爾 (Tudors) 皇室時代，莫不以此爲完善之政策，於是即將教區 (Parish) 作爲一天然及極方便之行政單位，其最顯著之實例，即在都鐸爾皇室 (一六〇一年) 末年所頒布之救貧法 (Poor Law) 是也，於此法令中，遂令諸教區

各負其救濟貧苦之責。

自此以降，政治上之任務，遂逐漸轉移至地方政府作爲一代理人 (Agency) 矣，其初也，此等手續當屬迂緩進行，嗣即加緊其步伐，直至十九世紀之末葉，多量事務卒由地方政府代表一切矣。

改革之需要——其不幸者，此種改革，僅出之於零星偶然之情況，凡新權限之每次授予地方當局者，即有一機關之設立以執行之，其最惡劣者，即在此種新設之機關中，時有地理界線上互相侵犯之處，卒使一人之關連於某項任務於某一區域者，反從而關連及於無數事項於無數區域之中，其結局終成紊亂而已。除天然之區分各州，如教區，如市邑之外，更有所謂衛生，教育，救貧，公路，改良法令以及葬埋區域之劃分，曾有人謂「於一八八三年，所有獨立之地方當局，其數量不下二萬七千〇六十九部分專向英國之納稅人征收稅捐，而每一納稅人所應完納之稅捐又多至各項不同之十八種，」既有此種紊亂情形，遂發生一八八八年及一八九四年地方政府之法令 (Local Government Acts 1884 & 1894) 藉以使之趨於整齊之地步。

一八八八年及一八九四年地方政府之法令，此項法令係將教區作爲地方政府之行政單位，於是即將教區集合而成爲管理區域 (市區 urban 及鄉區 Rural) 再由管理區域聚積而成爲州，至法令中之詳細辦法，須經過各種整理之期間，始得見諸施行，但一經實行之後，則所有各機關之整齊關連，卒將以前混亂情形及彼此重複雜沓之弊於焉絕跡矣。

在統一制度中之惟一例外，即係市邑，蓋市邑有兩種：即州市邑與自治市邑是也（County Borough & Municipal Borough）。州市邑（大都指市邑之人口達五萬者）負責於其地方上之各種行政，即此一端，其地位與州相似。非州之市邑（Non-County Borough）其行政即包含於州之內，在州之參事會中固有代表在焉，故於地方政府中所負之責任祇有一部分而已。例如州市邑，與州相同，管理教育事宜得及於中學及小學，自治市邑祇能管理小學而已，所有中學之教育，係直接受治於自治市邑所在之州參事會中。

一九二九年之地方政府法令（Local Government act 1929）一八八八年及一八九四年兩法令所包含之條件，其重要之點，曾經由一九二九年之法令所修正，其所未更改者，僅在地方政府之普通計畫成立於較早之法令中。

一九二九年法令之目標，即係將地方政府之某種劣點加以祛除，因人民生活之狀態自一八九四年以後，經過無數之改革，此種劣點有三：第一救貧法之監護人，其區域與職務時有與其他地方當局重複疊架之處，第二在早年之法令中所有較低之地方當局——即指州以下而言——應負責於某種公路事宜。嗣因交通之漸形繁盛，而於一九二九年最近之十年中為尤甚，管理公路之費用，益形增大，致使地方上之公路當局無以應付，而大部分之交通且與該地方上無直接之利益，第三種之缺點即係財政是也。稅捐之制度，實有損於實業，而於農業為尤不公允。更有進者，根據此種制度所給予之款項（Grants）由財政部所撥補地方當局者，有幾處因其行政當局較為

富庶，從事於大規模之糜費事業，得有多量之補助費，而於貧乏之區域，反得最少之撥補，至一九二九年法令中之確實條款涉及上述三缺點者，當於本章論列之。

現在吾人所欲論究者，即欲將各種地方政府依次涉及之。

二 州

州者為地方政府之事務計，即於地理上之州中減去州市邑即成為州政府，但亦有例外者：雖於多數地勢上分割之州，有一州參事會，更有不止一參事會者，例如耀克（York）及林肯郡（Lincolnshire）係分成三大行政區域，每一區域即各有參事會，倫敦（London）係位於州之列，故於地理上五十二郡中，依照一八八八年之法令，竟設置六十二行政州，州市邑之負責於地方行政宛如州之負責於其州之地方政府，是以下列之州行政，亦得適用於州市邑之中。

州參事會（County Council）——州參事會包括參事，參事會會員及會長，參事係由男女納稅人所選舉，任期三年，每屆三年之末，全體參事退休，參事之人數各不相同，係依照州之大小而定，通常自二十八人起至一百五十人止，參事會會員係由參事中互選之，或得於其他人員具有此項資格者，亦得由參事選舉立任之，其人數不得超過參事人數三分之一，被選之資格，通常以其服役公務久長者為合格，參事會會員任期六年，每三年應退休半

數，故於每一新參事會中，必有一部分之參事會員老於經歷及州行政事宜者。會長每由其他會員中選任之，彼固係參事會中之一會員，亦有選舉會外人員之權。

參事會之職權——參事會之職權極形紛歧，在一九二九年以前，參事會所應管理者爲州警政，所有中小學校之管理及感化院之維持，公共衛生規則之處理，橋梁公路之興修，均屬參事會之職司，及至一九二九年之法令，其職權更形推廣，甚至以前爲低級地方當局所管理之事項，亦轉移至州參事會中，其轉移之事項所經由之途徑有二：救貧法之處理及公路之維護是也。

救貧法 (Poor Law) 一九二九年法令之普通效益涉及救貧法者，即係廢止救貧法之當局如一九三〇時所存在者，而其職權即歸入州政方，此即指州參事會及州市邑之參事會是也。設使救貧法之聯合會在一州以上之區域內，其職權即分配於該管之州當局，在此法令中更規定在每一州中應設立一「公共救濟委員會」(Public Assistance Committee)，藉以施行救貧法之各種責任，委員會中三分之一之會員得互選之，而互選之中有數委員必須女子。

凡州中之每一區或，必有一「公共救濟委員會」之區域委員，其在州市邑中，即有市邑參事會之副委會在焉，但在州中，彼等即稱爲監護人之委員會 (Guardians Committee)，凡每一委員會包含州參事會之地方代表，連同某市邑或區域參事——由參事會選派而於此參事會中，彼等即係會員——以及會員之由州參事會所

互選者。

卽在此監護人委員會中，救貧之實施卽於此中考核焉，而於救貧款項之數量爲多少，以及應由各該受救濟人處應行繳回之數量爲幾何，均在此監護人委員會中決定之，因監護委員會對於赤貧者除接濟款項外更得施以較爲廣大及深切之救濟，此卽包含醫藥及外科之治療，因此更須有永久之機關以備醫療之用。但地方當局得向受救濟者收回全部或一部分之救濟費，至其收回之數量應爲幾何，亦視乎各該案之情形而決定。

道路——從廣義言之，除去少數之例外，州政府對於公路之維持，亦負有責任也，此等權限係向由地方區域及教區所管理者，今皆劃歸爲州政府矣，其最大之例外，凡在市區參事會所管轄之下，其人口至少在二萬以上者，仍得保持其管理路政之權。

欲求路政之辦理完善計，其中包含極大之費用，因此州參事會便得徵收稅捐之權。

州參事會之職務如此繁多，故欲期其完成各項任務，該參事會便分成數委員會，每一委員會分掌一部分之工作，例如救濟貧苦維護道路——如上所述者——以及公共衛生及地方保稅是也。每一參事卽屬一委員會中之會員或兼任數委員會之委員，參事會之全體會議不常開會，通常每年舉行四次，而其任務大部分包含收受各委員會之報告書，並將其報告書加以討論，採取，修正，及拒絕之工，如此則每一會員於州行政中必有一分子之活躍工作，而州行政亦得施行較爲完善，因全體參事會固不能將各項事務之詳細辦法事躬親也。

常任職員(Permanent Officials)——州行政之工作，例須有一班經歷豐富之技術人員繼續工作於其中，因此州政府會聘用一批常任職員，每一常任職員通常管理一部分之書記及工人，最重要之職員即係書記，彼即係法律顧問亦即州政府中之秘書，此外更有司帳員，測量員，救濟督察員，度量衡稽查員，並衛生事宜之醫務人員。今將州行政之大概如此闡明後，則吾人之欲研究其他地方行政之單位者，自較簡易，因在原則上，其他組織固與州政府盡屬相同也。

三 地方

都市——其在理想上，都市區域即係州中都市區域之區分，其中包含一人煙稠密之地超過於結合之市鎮，凡都市區域之參事會三年一任，並無參事會員之設置，有幾處都市區域之參事，其退職也同時舉行之，更有幾處每年退休三分之一，彼等自行選舉會長，而會長依其職權即係州之保安官 (Justice of the Peace)。

都市區域參事會之工作，大部分即包含實施國家衛生之法令，除此以外，更須執行公共事業於自治市邑中所執掌維持者，因此當自治市邑區域之人口達至二萬時，則其參事會應負責於小學教育事宜。

鄉區 (Rural) ——凡州中之各部分除去市邑及都市區域而外，便分為鄉區，鄉區參事會之職司與都市區域之參事會相同，其大部分所應管理者，即公共衛生事宜，惟不及於教育事項。

四 教區

原始——教區者當初卽係區域之屬於教堂者，實卽主教管區(Diocese)之區分，在十世紀時代，英國全國盡成爲教區，爰當時貴族地主欲建造一教堂捐助於其采地者，卽視爲一種虔誠之舉，以鎮市或村莊中通常均有一教堂，教區之有教堂，亦正欲期其等於采地之區域，但實則並不發生如何效力，以其疆界既如此各異，時有彼此混合不可分辨者，故村莊中時有分裂至數教區之多，惟因其有兩種湊合之原由，教區亦得同時作爲教堂區域及市區之一單位，自都鐸爾皇室以降，教區已增加其運用爲地方行政之目標。

一八九四年之法令(1894 Act)——一八九四年地方及教區參事會之一法令，原欲使教區負責於其行政事宜，在此法令中會規定每一教區必須有一納稅人之教區會議，其在最小之教區內，此項會議卽直接執行該項法令之條款，但教區內之人口在三百或三百以上者，教區參事會之人數自五人以至十五人，須視教會之大小以爲斷，例須每年由納稅人選舉之。凡教區之人口在三百以下者，卽得將數教區聯合而得一參事會，或竟以一教區而設一參事會，均須由州參事會決定之。

教區參事會之職權，以其性質言之，並不甚闊大，所有重要之公共需要，均由州或地方處理之，教區之應負責者，祇在人行之路，並非在公路旁之人行道，以及路燈而已，如遇需用時，亦得將公園及圖書館加以興修及維護之，

大部分之市政職權以及選派督察員之權限，原屬教區委員會者，今亦轉移至教區矣，所謂教區委員及督察員者何，自應有以解釋之。

教區委員 (Vestry) 者，即係教區中之納稅人集議於教堂中，以牧師爲主席，此項會議中，即將教區事宜一併管理在內，自一八九四年之法令以後，所有教區之市政，例如處分教區內之慈善事宜，即歸入教區參事會，其所存留者，祇在管理教堂事宜，例如教堂之修建以及選派教堂中之庶務員 (Church wardens) 是也。

督察員之職司，遠在依利沙白氏 (Elizabeth) 當國之時，即在一六〇一年之救貧法令中，曾規定凡人之不能自行管理者，當由國家管理之，因此即責成教區爲施行國家救貧之一單位，換言之，每一教區對於其區內之貧苦，各自負責管理之，欲求達到此目的，保安官於每一教區內選派二三督察員，向住居教區內之人民徵收款項，藉爲救濟貧苦之需，自此以降，教區內最大特點之一，即因其爲救濟貧苦之一單位而設立，自一八九四年之後，教區遣派督察員之責任，係落於教區參事會之手，所有救濟貧苦之支出以及其他教區事項之維持，均由貧民救助稅 (Poor Rate) 中開支之，此項貧民救助稅係由督察員徵收之，救貧法之處理，曾於一九二九年之法令中大加修改，已於上文言及之矣。

五 市邑

自治市邑與州市邑不同之處，即自治市邑係在州中之一部分，吾人前已言及，但就嚴格言之，市邑者係立於地方政府中改革後統一辦法之外——如教區 (Parish) 地方區 (District) 及州 (County) 是也，市邑中之事務，須經由鎮市中之參事會居間處理之，其中分子包含市長，參事會員及參事是也。此項權限由皇於自治憲章 (Charter of Incorporation) 授予之，有時於憲章中即以城市 (City) 之權加諸於鎮市 (Town)，最初所謂城市 (City) 者，祇限於一地方之有主教禮拜堂，不問其為市邑與否也，但現在每一鎮市之有主教禮拜堂者，固稱之謂城市，其他大鎮市即無主教禮拜堂者，亦得稱之為城市，在實際上，不過名義不同而已，城市之稱謂自較市邑較為尊嚴，但市參事會之權限與市邑參事會之權力則完全相同也。

市邑參事會 (Borough Council) —— 參事係由納稅人選舉之，其任期為三年，每年總有三分之一之會員退休者，故其會員之人數為便利計，總有三數之乘數，若夫參事會之大小，係依照市邑參事會之大小以為斷，最小之參事會有人數九人，最大者有一百人之多。參事會員之人數，比照參事佔於三分之一，其任期為六年，係由參事選舉之，每三年退職者有一半之數。

市長 (Mayor) —— 每年九月九日參事會選舉下年十二個月之市長，在事實上大都由參事或參事會員充任之，雖然會外之人員，亦有被選為市長者，設其當選後果具有相當之資格。市長於參事會中為主席，正因其職務之關係，彼於其當任市長之一年中以及下年中，即充任為保安官 (Justice of Peace)。市長之職司，於正式典禮

中卽代表一鎮，並於市邑中均盼望其能表示殷勤之熱忱，但此等禮儀上在在均須款項，市長與其他參事會會員通常不支薪水，於其任務終了之年底，往往均須自行捐廉以應付之，雖有數處鎮市中固有核給之款項（Grants）以開支此種用途者，不過其核給之數與實際上之用途，往往相差甚巨不足以抵償之。

市邑參事會之任務——任務之囑托市邑管理者，乃係公共事業之管理，惟以不直接影響及於州之任何部分爲限，所有參事會之任務均由委員會執掌之，凡州中之戶口超過一萬以上者卽有一獨立之警務隊伍，但多數市邑爲節省經費起見，警務亦包括於其州中，設使市邑中有一警務隊伍，概由視察委員會督率之，且市邑之人口超過一萬以上者，參事會對於小學事務亦應負責，因此更須設一委員會以管理之，其於道路，更有公路委員會之設置，其他行政上之設施，亦有同樣之措置，在大多數市邑中之重要公共事業，例如自來水人工燈等直接係由州組織之，他若市圖書館，藝術館，浴室及公寓等均設立於州中，有幾處之市邑，曾將市營業推而及之供應日用必需之物品，更有經營電車及公共汽車事業者，並有一二處亦有開設市銀行者，所有各種公共事業均由市邑中設置相當之委員會以管理之。

凡公共營業至少之限度，亦須自給，因維持其他公共事業，尙得有徵收稅捐之權，但非所論於公共事業也。

常任職員（Permanent officials）——鎮市中之書記，卽係參事會中之法律顧問，因在州中，每一行政部分之首領，卽有一支領薪水之職員，而在市邑中，正因公共事業之繁多，此等支領薪水之人員固較州中爲獨多也。

六 中央之控制

吾人於論列地方政府一篇之首端，曾以爲如欲求全州行政之完善與統一，在中央政府必須監察至最後之一辦法，亦應控制地方政府之當局，此實最關切要者，所有地方上之各參事會及其他人員，其事務之殷繁，既如上述，則同力合作之必要，更易顯明，在中央政府部分對於地方政府應負責任者，厥維衛生部，以前即係地方政府部之任務，今已歸入衛生部矣。

中央衛生部之控制地方行政，其方法有二：其一每一地方當局，欲達其明確之目的以執行其一定之任務，須遵守國會法令所包含之詳細條款，此即所謂國會不過規定一總則而已，其大部分之設施須由地方當局代表執行之，其中有幾種職權，固係由律令所授予，而有數種乃係由特准辦理者，此即所謂有幾種職權係強迫地方當局施行者，其他部分地方當局得自由辦理者，因此每一參事會之工作，乃限制於規定範圍以內，祇有少數之例外得超越乎範圍之外者。

其他尚有一武器爲中央衛生部所操持者，即財政是也，凡參事會之欲有所借貸，非得有衛生部之許可不可，此即所謂在事實上，於日常事務以外，衛生部實有控制之發言權，且所有地方政府之帳目，除去市邑以外，均應由衛生部審計之，於此不特衛生部得以指示一定之方略令其採用之，並得探究其所指示之方略是否完全見諸施

行，且公共事業之成本，亦須由中央政府補助之，是以凡遇有參事會不能遵照規則辦理，或公共事業之不能依照規定之標準辦理者，則中央政府便得保留其取消核給款項（Grants）之權，例如教育部核發款項與地方參事會作為維持學校之需，倘其所辦之學校，其成績不能使部派之督學有所滿意，便不能視為合格得有中央核給款項之補助，即以此等撤銷核給款項之權而論，便足使參事會於其行政職權時必須求其合乎相當之完善程度而後可。

核給款項與地方當局，於此便得導引吾人涉及地方行政之最後一問題，此即中央政府核給地方政府款項之確實辦法是也。此乃第三種缺點為一九二九年地方政府法令（Local Government act）所欲加以補救者，茲欲求明瞭於核給款項制度如何規定之理由，吾人必先注意及於此項法令之效益，即所以大事減輕地方收益之得之於稅款者，其途徑有二：（一）所有耕植之地及房屋須邀免於地方稅捐之外，（二）所有地產房屋用之於工業事項或作為運輸貨物之用者，得按照其每年之價值徵稅四分之一，因此當然予鐵路公司以特別之補助，此項條件之目的，欲使工業及運輸機關所得之利益轉而惠及於顧客也，於法令中曾明白規定於某種貨品中得減輕其車輛運載之費用，此即使某種工業之貨物獲有利益可圖，大部分即指農產品及礦產品是也。

此項減輕稅捐之影響，共計每年損失總在二四〇〇〇〇〇〇萬鎊，該項損失，當然由中央政府補償與地方政府，其補償損失之原則，並不在乎支出之如何而在地方政府所需要者究為何如耳，前已言及，故以前所謂核給

款項須與地方支出相比例之一制度，業經廢止矣，此等制度卽代以概括核給之制度，其計算方法，先以三年爲一期，後以四年爲一期，再後以五年爲一期，蓋其核給款項與地方當局之基礎，卽在實際上，地方當局因減輕稅捐而發生之損失是也，久而久之，在每一次之覆核，逐漸注重於每州之所需要，至其需要之處有三大要素如下：戶口中兒童與成人之比例，戶口總數與失業保險者比較之數，每一碼公路中所約計之戶口數目爲幾何。

第十章 帝國之憲政

英國憲法史中若不將大不列顛政府之在海外者一併論究及之，自覺缺而不全，至欲將每一殖民地及每一屬地之歷史分別論列之，則又超越乎本文範圍之外，但其原則導引吾人追溯英國憲法之發達，藉使吾人明瞭於現今憲法之運用，則憲法之應用於帝國之下者，並不相形見弱也，因無論任何殖民地之政府制度，以及其與母國暨帝國全體之關係，即係歷史上之一種明顯結局，故吾人於帝制之如何發展，亦應加以測究也。

茲爲吾人便於研究計，吾人於追溯某一殖民地之憲法演進程序爲何如，然後推而及之於其他殖民地，在原則上於同一步驟中，其進行又爲如何，在英國殖民地中足爲吾人視爲先例者，厥維坎拿大（Canada），半固由於坎拿大係一最古之之殖民地，現仍隸屬於帝國版圖之內，半亦由於坎拿大所經過之政治階級，乃又如此之明確訂定也。

一 坎拿大

一七七四年之奎北克法令（Quebec act 1774）——自蒙特利爾（Montreal）於一七六〇年在七年戰

爭(Seven Year's War)失守以後，坎拿大第一次即整個成爲英國所有，嗣於一七六三年巴黎條約中，由法國正式割讓與英國，在當時坎拿大祇包含奎北克一省共有人口六萬五千法國人，曾經受治於軍政總督之下，直至一七七四年始將其政府成立於正當基礎之上。奎北克法令中規定於其他事項之外，更設立一參議會，得有製定立法之權，但其中之會員均爲英皇所選派者。

該法令於法典中，其墨色未乾，即有北美洲形勢之新發展，爰於一七七五年，英國與其叛亂之殖民地開始交鋒，即引起美國獨立之戰事，奎北克法令之於法蘭西殖民地，固極有滿意之表現，無容置辯，雖經由背叛之殖民地屢屢誘導其加入戰團，卒被拒絕，雖然，美國十三州之獨立奮鬥，其影響及於坎拿大者，固無人得以預料及之者，在戰爭中及戰事以後，尙有多數效忠之殖民仍願臣服於英國統治之下，於是開始向北移殖於坎拿大之北，遂久駐於上坎拿大(Upper Canada)之翁泰羅(Ontario)並及於新蘇格蘭(Nova Scotia)，此次結束之問題，極爲偉大，因其中尙有糾紛之處，如語言，法律，宗教及性情，實不易混合一氣，更有甚者，忠實之移民，其於政治上更將受有顯明之屈抑，較之存留於美國爲尤甚，惟在奎北克之法國人，依照彼等之習慣及經歷，完全不慣於自治政體也。

一七九一年坎拿大之法令(Canada act 1791)——其實實際上之解決，試將組合於坎拿大法令中，遂將上坎拿大(Upper Canada)與下坎拿大(Lower Canada)分成兩部，在每一部殖民地中如翁泰羅(Ontario)與奎北克(Quebec)即設有一總督由皇派選之，並有一立法之參議會亦由皇指派，其職司頗類乎英國之上議院，

更有一下議院由人民所選舉，雖然，依照憲法，所有行政官吏，對於議會不負責任，而對於總督則獨負責，故最後之歸結，人民之代表反不能得有真正監督政府之權，此種情勢，人民有代表而無責任，政治上一遇有變故，已足使惡感之立即暴發，或竟釀成武力之反抗，果於一八三七年，該兩省竟揭竿而起，所有不滿意於行政官吏之不負責任一點，雖非叛亂之唯一原因，實爲紛爭之緊要根源也。

欲求平定眼前之紛擾，並計畫免除將來同樣不滿意之事故再行發生，祖國政府即派遣貴爵德漢氏 (Lord Durham) 親至其地以處理之，至德漢氏所有不幸之舉動，大多關於其個人品性之操切，與本文無涉，但其重要之所關，固不能虛張其詞者，即德漢氏之提議卒成爲一報告書刊行於一八三九年，此項文件意旨之所在，不僅在解決坎拿大目前之問題，而在此項解決之辦法，卒成爲所有帝國殖民政府之一模範也。

一八四〇年之復合法令 (Reunion act 1840) —— 貴爵德漢氏 (Lord Durham's Report) 即照其原狀幾成爲一復合之法令，該項報告即以此而得名，遂將翁泰羅 (Ontario) 及奎北克 (Quebec) 兩省重行聯合，但其所得浩大之結果，端在坎拿大之憲法，考其形式雖與以前兩省分立時之憲法相同，而其實施之結果，乃在行政官吏完全對於議會負其責任，自此即得有完全負責之政府設立於坎拿大，以示與以前之空有代議制不同也。

一八六七年之英屬北美洲法令 (British North America Act, 1867) —— 於此更有一次新形勢之發展，足以證明坎拿大之政府，不能謂爲最後完成之一幕，爰當時於翁泰羅 (Ontario) 及奎北克 (Quebec) 以外之

廣大區域其開發之情勢日形迅速，而於該洲之中西部爲尤甚，更益以人口之日益增多，卒使該殖民地政府之在任何中心點者，均不能運用自如矣。如欲將此兩省劃分爲完全獨立不能聯合之行政單位，其結果必致形成危殆，於是此兩重問題卒以聯邦制度解決之。

英屬北美洲一法令卽成立坎拿大統制主權之一屬國(Dominion of Canada)，並有其憲法係脫胎於英國制，其總督(Governor General)代表國皇選任上議院終身任期之議員，每省之居民得有數人充當上議院之議員，而下議院議員係由民選，任期五年，卽由統治之屬地各州比照戶口之多寡，選舉其下議院議員之人數。每一省中設立副總督(Lieutenant-Governor)一員，係由總督選派之，再有一會議，係一民選之代表團，至該屬地與祖國政府實際上如何關連之處，當於下節詳述之。

憲政之步驟(Constitutional Stages)——按照上述簡短論列之坎拿大歷史，已足表現經過四次不同之憲政時代，每一次之經過，均有一議會之法令標明之，在奎北克法令(Quebec act)中政府仍保留於國皇之手，不過經由一總督及參議會均由皇選派而施行之，此卽所謂直轄殖民地(Crown colony)是也。坎拿大法令(Canada act)中，更規定一下議院，但對於行政官吏並無最後控制之權，不過政府徒成爲一代議制度而已，自復合法令(Reunion act)以後行政官吏對於議會完全負責，於是卽成立一責任政體(Responsible Government)，最後之時代，卽聯合分立之各省成爲一統治之屬國(Federation)，其步驟之如此演進，而於其他各殖民地中亦有

同樣之演進可追溯而得之也，例如澳大利亞洲 (Australia) 業經順遂經過各種之程序，他若支波勒德 (Cape Colony) 仍爲一直轄殖民地 (Crown colony)，更有其他屬地，或以其地域之狹小，或因其人口種族相同，既有其完全責任政體之成立，自無聯邦制度設置之必要。吾人所宜存記於心者，每殖民地逐步發達之情形，於歷史上得以坎拿大爲引證，實足爲研究殖民地政府中最有效益之指導也。

二 其他自治之屬國

澳大利亞洲 (Australia) —— 在澳洲殖民之歷史，自一方面觀察實爲最簡單易爲吾人所領會者，爰澳洲之人口，既無歐洲人之競爭，復乏土著之角逐，澳洲之得列入於英國版圖者，係遠在一七七〇年，由隊長顧克氏 (Captain Cook) 所佔領，而其後美國獨立以後所放逐之罪犯於該地者，素所著聞，固無須將其詳情贅述於此。惟第一次所流放之罪犯在新南威爾斯 (New South Wales) —— 當時包括海岸在內 —— 卽在一七八七年，及至該罪犯執行期滿以後，遂給予以地畝，因以久居矣。此等釋放之人犯，卒成爲該殖民地之中堅分子，雖亦有其他移民夾雜於其間，而其全部之行政均由軍政總督 (Military Governor) 所執行。自一八二三年以降，軍政總督，卽有一諮詢參議會之設立，其會員非官吏卽係簡派之人員，故其行政事宜等於一直轄殖民地 (Crown colony)。其在一八四〇年，更得有一改革：因流放罪犯之舉卽於是年廢止，遂使多數之自由移民蜂擁而至，故不久該殖民

地之性質因以變更，於是政治上亦受其影響，當一八四二年，澳洲步武坎拿大之後塵，亦設有五十六人之立法會議，其中三分之二之會員係屬民選，此即代議制度（Representative Government）之所由發生也。

同時移殖之舉動其於澳大利亞各處，亦復日形發達，在一八二九年者，有澳洲西部，而在一八三四年者，則有南澳洲，當一八四九年之初，因有金礦之發見，致使人口之因以激增，卒將維多利亞（Victoria）於一八五一年與新南威爾士（New South Wales）分立。其移殖於坤斯蘭（Queensland）者係在一八二六年，亦同樣於一八五六年分立。帝國政府於一八五〇年遂授權與殖民地，令其自行將憲法草成後呈送核定，於是遂於一八五四年實行設立一責任政府於各該殖民地，每一殖民地中規定有兩院制，政府各部對於民選之議院負其責任。

殖民地之所以聯合者，其原因有二：第一戶口之顯然激增，遂發生無數問題——例如交通及稅則——非經由中央政府無由使其辦理之得當。第二英法之爭霸於太平洋，遂發生一防禦問題，自各殖民地彼此經過長時期之商議以及彼此集團磋商以後，再與祖國詳加討論，聯邦憲法遂於一九〇〇年成立，按照此項憲法，每一屬國得保持其大部分已施行之權限，其統治之總督，係直接由帝國政府所任命（非經由聯邦政府所任命）得單獨與殖民部接洽一切，澳洲憲法即於此三點已與坎拿大不相同。聯邦政府包含一總督及兩院之議會，上議院即（Senate）包含由民選六年任期之議員，議員之人數各屬國相同，其半數於每三年退休。至下議院包含民選之議員——其任期除經由總督提前遣散者外規定為三年——議員之人數分配於各屬國係比照人口之多少以為斷。

聯邦政府之權限包含稅捐海關所鑄貨幣以及籌備國防是也。

新西蘭 (New Zealand) —— 新西蘭之政府，在一方面因勇猛之土著戶口之存在，故其情形因之複雜，而在另一方面，正因其疆土之狹小，更得因之而簡單，再益以事實上，其他老舊之領地如坎拿大及澳洲之先例，便得使新西蘭得益於以前之陳迹不少。

新南威爾士 (New South Wales) 雖由其總督早初於一八一七年時監督其殖民地，宛如與新西蘭相同，直至一八四〇年始有政治上永久之解決，當時遂設有獨立之總督及指派之參議會。此後逐年中，土人與白種之殖民，時相紛擾，因之祖國與殖民亦不免有衝突之故，此種事故，非為吾人所關，厥後於一八五二年時，憲法中承允設立之責任政府，遂得協議而成立。此係依照其他殖民地之程序而行：於總督之下，更有上議院，其議員由總督所指派，而下議院之議員係由民選者。惟其顯著之狀況，即係一民選之議員中，包含土著之議員 (Maori) 四人由土人自行選舉之，如此新西蘭遂得由捷徑中自直轄殖民地一躍而為責任政府，便得免除代議政體上之一切階級矣。

南斐洲 (South Africa) —— 設使新西蘭之政治問題，既因土著之存在而發生糾紛，則南斐洲複雜之情形，勢必三倍於新西蘭，因在南斐洲，不僅土著之人數遠超過白種戶口之上——現在亦復超過數倍——且此等土著係由無數種族及部落組合而成——彼此時相仇視，而對於白人為尤甚，加以在開普 (Cape) 地方早有波爾

人 (Boer) 農民之蹤跡，遠在英人未到之前，故對於英國之統治漸露不安之象，可見當時政府處置之困難，殊非虛語也，吾人於此必先將重要進步之點，竭力加以分晰之。

開普殖民地 (Cape Colony) 於一八一四年自拿破倫戰事以後，遂與荷蘭政府之交涉，卒歸入英國政府之手，在當時不過視爲至印度途中之一海口作爲戰事之軍站而已，故其最早行政之權，即落於軍政總督之手，嗣後逐年中，該殖民地中紛擾之象日形堅實，爰當時土著部落之蠻橫，加以波爾人 (Boers) 之強頑並匹以祖國政府之舉棋不定，因之於一八三六年波爾人遂向開普殖民地北行，於是即在鄂蘭吉河 (Orange River) 及脫蘭斯瓦爾 (Transvaal) 組成一新殖民地，英國政府欲求保護開普殖民地之邊疆免於土著之侵略，卒將該屬地於一八七七年及一八八一年暫時歸併，除此以外，波兒人仍得保持其獨立之權，直至一八九九年至一九〇二年時第二次波爾人戰爭爲止。

同時開普殖民地曾於一八五三年承允其得有代議政體，於是兩院之立法機關因以成立——兩院均屬民選——但對於各部不負責任，不久責任政府終至實現，即在一八七二年時開普殖民地所設立之政體，與坎拿大及澳大利亞相同，波兒戰爭 (Boer War) 五年以內，脫蘭斯瓦爾 (Transvaal) 及鄂蘭吉河殖民地 (Orange River colony) 亦於一九〇七年得有責任政府之成立，至拿塔爾 (Natal) 與開普殖民地 (Cape Colony) 如何關連之處，係屬另一問題，茲不及贅，爲吾人現在之目標計，吾人便得謂拿塔爾 (Natal) 自經由英國於一八四

三年並各以後，其行政權係由開普殖民地（Cape Colony）主持之，直至一八九七年始准予拿塔爾以責任政府，故於一九〇七年時，在南斐洲已有四大屬地得有完全自治之政體矣，此後吾人將注意於各殖民地聯合之舉，蓋經由各方暨祖國政府互相磋商至良久以後，終於協議告成，見之於一九一〇年實行合併之法令（Act of Union），該法令所映照之事實，不僅將分立之殖民地於以聯合，乃係實行合併耳，其意即係設立一聯合議會包含兩院，將以前各殖民地所有之議會，概行消滅，每一省雖有一省議會而其權限甚小，初非若坎拿大與澳洲之憲法，中央與各省並無立法職權之分立，在南斐洲祇有一立法機關而對於整個聯合之團體，其於立法之權，固覺毫無羈束也。

愛爾蘭（Ireland）——其新近加入屬國團體者，厥維愛爾蘭，在一九二一年之十二月，愛爾蘭從自由國變而為一屬國，即受制於中央殖民署及領地事務署，所有以前在倫敦所設立之愛爾蘭事務部，即併入領地事務署，其初也，愛爾蘭所有改組之事務，異常艱困，而於成立自由國時代之情形為尤甚，厥後其於辦理上漸形同化，終至與其他屬地基於平行線路之上矣。

三 直轄殖民地

依照上述屬地中之有自治政府者，即係大英帝國之較大部分，亦即帝國之特色，但所謂帝國者，包含無數屬

地散佈於全球各地，而其在歷史上及在現今之政治問題上，尤以印度爲最大，故吾人將保留單獨論列之，至帝國所包含之小海島及其他領地，均以直轄殖民地制度以管理之。

若將所有直轄殖民地一一歷舉或將每處統治之辦法詳細論列，固不在本文範圍之內，但有兩種普通要素自應爲吾人所憶及者，歷舉如下：

各種不同之政體——其一各地情形之不同影響及於各殖民地政體者異常重大，故並無一種普通堅實之制度適用於各處，其在支波勒德（Gibraltar）地方，除衛戍之軍隊外，概無其他英國人，因此其行政權完全落於總督之手，且無一參議會以輔佐之，其他屬地中，固亦有參議會之設置以備總督之諮詢，更有其他屬地如麥爾泰（Malta），因其戶口中有多數歐洲人，遂有參議會之設立，而其議員中亦有民選者，此種參議會亦僅輔佐總督而已，遇有意見之不同，仍無控制總督之權也。

共同趨勢——其二：縱其在政治上有如許不同之點，惟有一事實足使殖民地之政府得有歸束者，不歸於此類即屬於彼類，蓋非爲直轄殖民地即成爲完全自治之政體，其在多數之殖民地中，帝國政府固深願予各該處之人民，得有一分子之真正參政權，但不願殖民地之各行政部分負責於民選之議會，換言之，凡殖民地中既予以代議政體，便使之與責任政府有別，但此種制度幾無不行之而失敗，因凡遇有重大事項之發生，代議機關與行政部分意見不同時，便易激起極度之不滿，其結果非至代議機關不願與政府合作或竟公然出之以背叛不可，故於不

得已之時，不得不將數處之代議政體取消而回復其早年直轄殖民地固有之原狀。

保護國(Protectorates)——尙有一種國家對於英國具有一種類似奇特之關係，此卽所謂保護國是也，保護國自其內部行政而言，仍得有其行政之首領，但其對外與他國交往，非經由宗主國或得有宗主國之允許不可，凡一國家之宣稱爲英國保護者，或因緣於英國特准設立之貿易公司(British Chartered trading Company)爲當地土人及其公司之利益計——自應仰仗於英國政府之勢力，或因緣於其國內之情形有妨礙於英國屬地邊疆之安寧者，例如尼加拉(Nigeria)卽屬於前述之一種，埃及(Egypt)卽屬於後述之一種。

四 印度

印度屬於大英帝國下之一分子，具有特殊之情勢，半固由於英國人與印度各地之歷史關係，半亦由於印度本身具有特殊之情況，例如宗教種族經濟及歷史是也。

歷史——英國人之在印度，其歷史得遠溯於一六〇〇年皇家特准設立之東印度公司(East India Company)在當時該公司立卽發見欲期貿易之興盛，必先實際干涉其內地；在早年與法人競逐，客站自須設立，故得有內地親王之好感，不特視爲合適，更屬必要之舉，一言以蔽之曰，先以商業之舉動，遂使政治之控制爲必要，當羅伯德克利夫(Robert Clive)之晚年(一七六七年)以一貿易之公司，已於印度龐大地域之中負責於其行

政之處量矣。

此種破例之情勢任其所之，雖於實際上並未加以如何鼓勵，而其各種畸形之情勢遂因以發生矣，其於其他事項中，該印度公司之服務人員遂於安全上受有極大之壓迫，欲求整飭此種惡劣之情勢起見，於是欲將英國政府之在印度屬地者，基立於滿意基礎之上，貴爵諾司氏 (Lord North) 當國時，即於一七七三年實行其整飭之法令 (Regulating act of 1773)，因是即將孟加拉 (Bengal) 之總督 (Governor) 升任為印度全國之大總督 (Governor-General)，並設立一四人組合之參事會以輔佐大總督，更設置一最高法院以執司法律，即根據此法令，樊令海司汀氏 (Warren Hastings) 被任命為第一任大總督自一七七四年至一七八六年。

在事實上，此項法令不能運用盡意如原來之期望，在總督海司汀任內，曾有無數之實例，證明總督之關係，於一方面則有參議會，而在另一方面更有一最高法院，故一切措施，均未能暢達其意也。

一七八四年辟德氏之印度法令 (Pitt's India act in 1784) 原欲將措施不滿意之處，加以救濟，故即於此法令中規定在倫敦設立一印度事務委員會 "Board of Commissioners for the Affairs of India"——此機關即普通稱之為統治部 (Board of Control)——其中包含一會長暨財政部大臣並一內閣大臣以及樞密院參事四人，政府任命一大總督以及高級官吏，使之負責於印度之全體政策，於是印度即遵守此項法令之規定以統治，直至印度叛變時 (Indian mutiny) (一八五六年至八年) 始將印度與英國之關係完全變更矣。

貴爵德培之議案一八五八年(Lord Derby's Bill 1858)——或卽此一原因——可無疑問者，卽因貴爵威廉潘汀克氏(Lord William Bentinck)(一八一八年至三五年)係第一次之總督，曾明確表示其新思想，涉及英國政府之在印度應盡之職務，彼固堅持英國如有權力統治政府之在印度者，其公正之辦法，端在統治者應顧及被統治者之利益，此卽所謂爲印度計更爲印度人計是也。於是彼卽著手開始其改革政策，其目的原欲使多數印度人施以改革也。貴爵德爾好塞(Dalhousie)(一八四八年至五六年)更將其主義進一步而介引推行西方之思想及方略於印度，例如教育及鐵道是也，雖然印度之士人尙未能領會此種革新思想，蓋在東方人視之，宗教者並非於其他日常動作中加增一項而不影響及於尋常之生活，彼等以爲宗教者，卽係其生活之所繫，其宗教卽其生命，是以不能絲毫妨及其生命而不妨礙其宗教者，故彼等最後之抗拒，卽以爲違反彼等種族上宗教之習尙，遂起而謀反叛，至其叛亂之本事，於此無關，茲不及贅，但有兩種情勢關於此問題吾人必須明了者如下：第一點卽印度宗教之力量，吾人必須時時顧慮及之，方能通曉於印度土著之問題，此實爲必要之圖，第二點英國統治之意旨，爲印度謀福利之見解，卽至印度叛變以後，亦未將此意旨概行消滅，反之自彼時以後，英國政府絕未減少其堅實之政策，總欲使印度人得於其國內政府中享有一分子之真正參政權，卽從教育上及經歷上使之得增長其能力以行使其參政權，換言之，卽在其政策上，於政府中給予印度人極大之權限，使之漸能適合於完全之責任政府，庶得與其他帝國之屬國如坎拿大、澳洲、新西蘭及南斐洲並駕齊驅也。

此種目的，已於一八五八年之法令有所表現，此即印度政府之新制度是也，在此法令中，政府係直接負責於行政，爲印度而設之內政部，即首列於政府各部之上，並輔以十五人之參議會，此中分子，均須具有真實之知識，關於印度之需求及其狀況者，參議會會員中之八人由皇座選派，其餘七人由印度公司中之董事舉任之，自此以後，大總督即稱爲代表君主之統治之總督（Viceroy），並有一參議會，其立法部分，不僅包含政府之官吏，並有其他歐洲人及其他士人藉以代表普通人民之意見，於此即開始所謂印度人自助其自治之舉，至以後自然之效果，即可於一八五八年之法令繼之以一八七七年中表現之矣，彼時在印度之覲見典禮中（Indian Durbar），威爾思太子（即前皇愛德華七世 Edward VII）親臨列席，於是英后即正式宣稱爲印度女王（Empress of India），在此制度之下，雖於細節中略有出入之處，印度之繼續如此統治者，已垂四十年矣。

普通政策於此時期中，係專事教育印度人使之最後得適合於自治，其最顯著之表現足以舉示印度人地位得以逐漸改變者，端在殖民地之會議（Colonial Conference），吾人將於下節參究之，在一八八七年殖民地會議中，印度之事務大臣僅僅出席於正式開會之時，其在一八九年及一九〇二年時，印度並無列席之代表，其在一九〇七年，印度事務大臣列席於開會之時，而參議會一員會有時出席於嗣後之各會議中，在一九一一年之帝政會議中，印度事務大臣蒞臨於其間，其於一九一七年之帝國戰事會議，印度之列席代表者不下五人之多——印度事務大臣，更有一英國人，以及其他著稱之印度人三人，在凡爾塞條約（Treaty of Versailles）中，印度亦係

一簽約國，並在國際聯盟會中，印度亦屬一會員。

印度政府之法令一九一九年 (Government of India act, 1919)——雖然，此即吾人於歷史上所預料及，果於一九一九年有一新法令提出，此項法令根據於印度事務大臣孟泰鳩君 (Mr. E. S. Montagu) 以及總督楷特司福特 (Lord Chelmsford, the viceroy) 之報告，卒於一九二一年見諸施行，在此法令中之規定，印度之中央政府設有兩種，會議即立法會議及一全國參議會是也 (Legislative Assembly & a Council of State) 前者共有會員一百四十三人，其中一百零四人乃係民選，其餘之會員，半係政府官吏，半係選派之非官吏。全國之參議會包含三十三人之民選會員——較諸立法會議之選舉其範圍更形狹小——更有其他會員二十六人，每一省即設有總督及一民選之立法參議會，其於各該省立法事宜權限甚廣，現在之選舉自應有限制之必要，故於核計之人口二四七〇〇〇〇〇中祇有七五〇〇〇〇〇人得有選舉之權。

印度內邦——印度政府如上所述必須加以補充者，蓋印度全國並非完全直接受治於英國官吏之下，更有大部分之印度，尚在土人主宰之下，雖為土人所主治，並非獨立於英國權力之外，英國曾獲有駕臨其上之認可，雖非由一種整個概括之法令或宣言而來，乃係由逐漸之步驟，遇有機緣便得單獨與各該內邦交涉而得，故其結果英國政府與各印度內邦之關係，並無一種統一之辦法，欲求一普及一致之行動殊屬不可能也，從廣義言之，印度內邦之主政者僅能施行其內部行政之措置，而其對外與列強國之交往，仍由印度政府所統制，因之各內邦須維

持其相當之軍備，更爲印度全國之效益計，最高之政府得保持其權力於交通事宜，例如鐵道公路以及灌溉之工程是也。爲保障利益起見，在每一內邦之宮廷中，印度政府均派一代表參加其間也。

五 帝政會議

吾人業將各憲法之涉及各分立之殖民地者，陳述於前，尙有兩種事件須加以考慮者：一以各殖民地中彼此之關連如何，二以各殖民地對於帝國之關係又爲何若，吾人當依次論列之。

各殖民地中彼此應如何聯絡之處，業經由殖民地代表團在英國會議中而得有順遂之進行。

殖民會議 (Colonial conference) —— 發起人對於此項會議之目的 —— 其初也即稱爲殖民會議 (Colonial conference) —— 即欲於最後成爲帝國普通發展一種主義已完成於較大之殖民地中者等於聯邦憲法之類，因此藉得喚起帝制之忠烈愛國熱忱 (Imperial patriotism) (或稱之爲帝國主義 Imperialism 較爲正確)。於此項會議舉行於一八八七年，一八九七年，一九〇二年以及一九〇七年者，確曾樹立一種彼此之諒解，並得使各殖民地關於殖民問題以及殖民政府之策略上，獲有公然直接發揮其意見之機會，在一九〇七年之會議中，曾決定將來之會議，應稱之爲帝政會議 (Imperial conference) 並須至少於每四年舉行之。

帝政會議 (Imperial conference) —— 第一次之帝政會議，舉行於一九一一年，雖然於一九〇七年以後，

各殖民地之代表會繼續研求某種帝政問題如航政及國防事宜，其詳細節目固可略而不提，但該項會議之普通影響，曾表示其可驚異之一致贊助，而於一九一四年歐戰開始時各殖民地於祖國之擁護——除去感情作用而外——實係出於殖民地於帝政會議中所得之諒解，殊非淺鮮也。

條約簽署國 (Treaty signatories) —— 尚有一種索引足以表現各殖民地對於英國之關係，即在一九一七年成立之帝國戰事內閣，並承允大英帝國之和平條約，更有進者，當此項條約為各殖民地會議所承允者，其核准也，非僅為大不列顛，乃為大英國帝國全部也。

六 帝制政府

殖民事宜之日見繁複，卒使大不列顛之政府機關受有相等之壓迫，更因駐在倫敦負責機關之組織時有改動之處，不免影響及於大不列顛對於殖民地之幸運也。

殖民事務大臣 (Colonial Secretary) —— 最早於一六六〇年樞密院之委員會使之負責於殖民事宜，自此以降，此等權限，仍繼續行之，或賦予一委員會，或責成一內閣大臣，從殖民地之在美洲者喪失以後，全部情勢為之一變，經過一種猶預期間，卒於一八〇一年，乃使軍政部負責於殖民事宜，但因克里米戰爭 (Crimean War) (一八五四年) 之重任，遂有管理殖民地事務內閣大臣之重行設置，藉以減輕軍政部之負擔，此項內閣大臣仍

繼續存在而無間。

管理殖民地大臣 (Colonial Secretary) 之職司——殖民地大臣之職司至爲繁重，實難將其職司一一記載詳盡，而其工作最要之點有三：於立法事宜，彼固須對於君主應盡其忠告之責，關於殖民地所提呈之立法議案，須經由君主核准者，並法案之涉及帝國全部，通過於帝國會議，須傳達於各該殖民地者，管理殖民地之內閣大臣，更須將各該殖民地之總督名單呈請君主簡派，其最後之任務，彼須負責於帝政議會之召集及相當時期開會之籌備是也。

領地事務署 (Dominion Office)——除前述之職務而外，管理殖民地事務大臣尙有多項須經由其注意者，益以近年來領地事務署之責任，日益繁重，故其機關之改組，實爲迫切之要舉，其初也當一九〇八年時，在殖民事務署內，添設一領地部分 (Dominion Division) 專事管理自治之領地，以示與直轄領地不同，而其自然之歸結，卒於一九二五年決定設置獨立之二國務部 (Department of State)，其職司遂於此時正式明確中加以劃分，自此殖民署 (Colonial Office) 仍繼續管轄其直轄之殖民地，而新設之國務部，即稱之爲領地事務署 (Dominion Office) 因以成立焉，其於每部之首領均設有國務大臣，分任殖民署及領地事務署，至新設之領地事務署，並設有獨立之議院國務次官，直至本篇起稿之時，所有殖民署及領地事務署兩機關之國務大臣，仍爲一人所兼任，但其署所，仍屬分立，恐於相當機緣中應將此兩國務大臣實行劃分，僅屬時間問題耳，苟能實行劃分以後，

則殖民政府之組織在本國者，必能準確反映及於各殖民地中之政治情形也。

至此吾人已將憲政之發達情形，從一遼遠弱小之島國彼時人民所僅有之實際憲政權限，祇在人民會議中 (Folk moot) 說起直至現今之島國成爲一帝國憲法之中心點爲止。



中華民國二十五年八月初版

(34638·3)

政法叢書
英國憲政史譚一册

The Story of the British

Constitution

每册實價國幣肆角伍分

外埠酌加運費匯費

原著者 S. Reed Brett

譯述者 陳世第

發行人 王雲五

印刷所 上海河南路商務印書館

發行所 上海及各埠商務印書館

版 權 所 有
翻 印 必 究

大

四三〇〇上

陸



419
1