

A. D. K. Owen 等著
王學哲譯述

英國人之生活與思想
上册

商務印書館印行

741.85
1123
221

A. D. K. Owen 等著
王學哲譯述

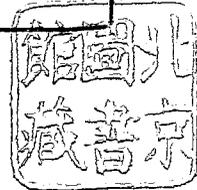
英國人之生活與思想
上冊

商務印書館印行



3 0662 9372 5

A512401



目次

原序

譯者序

第一章	不列顛聯邦：其領土與憲法	一
第二章	不列顛政府之組織	六二
第三章	不列顛之司法	九三
第四章	不列顛之教育	一三三
第五章	不列顛之社會服務	一八一

原序

六年餘以前，不列顛協會成立，其目的在傳播有關英國人之生活與思想的知識，以及發展聯合王國與其他國家更密切之文化關係。從此以後，該協會的活動遍及全球，很少國家不知有該會之存在。

本書括有十一章，各章在過去十二月中，皆曾由該協會單獨印行；現在則重新增訂，以此較恆久之形式出版。本書係爲外國讀者而作；取材自亦以此爲主。

任何人皆不相信，英國人之生活與思想可在此書中完全敘述無遺。因此，該協會重要工作之一，即在選擇括入此書之適當題目。

此項選擇會費思索。不列顛在政治與行政學上之貢獻，無過於其議會政府之方法與其司法制度。不列顛的教育是以中古的學問與文藝復興時代的慈善組織爲基礎，片段零碎，逐漸而成今日之複雜與普遍的組織，當然是鍛鍊英國人性格的一個主力。社會服務在英國之制度中，亦佔一重要地位；英國人可獲保護，以避免工業文化所產生之危險，且獲得許多健康與快樂的機會。

「不列顛之表面」一章描寫該國具有延長的海岸，豐富的鑛藏，複雜的景緻與變化而溫和

的氣候，這些因素都可使構成英國的各部分融合而為整個的國家。

不列顛至今仍是西方民主的「橋頭」，與解放歐洲之希望的焦點，這是有賴於她的海員與航空員；戰鬥機的駕駛人員和毀滅艦或掃雷艦的工作人員。不列顛民族之任何活動，皆不若其船艦與航機所造就者之偉大；而巴爾文爵士 (Lord Baldwin) 與哈米頓女士 (Miss Cicely Hamilton) 在本書分著之「英國人」與「英國婦女」兩章所描寫之英國男子與婦女，實為此等工作與其他活動負責者。

最後，本書第一章「不列顛之聯邦」的編排是非常之適當，它是一座偉大的構造，一切事物都在其中發展，而藉彼之非系統的與無形的聯繫，其力量是永遠使人驚嘆。

這是大不列顛的人民；這是他們工作的一部分；這是他們準備犧牲，而一息尚存，抵抗到底的事件。

德比伯爵 (The Earl of Derby)。

譯者序

英國是一個龐大的國家，她的版圖幾乎可說是伸展至全世界。這次大戰爆發以來，英國能以素無準備的情況，抵抗籌劃甚久的納粹，竟能渡過危險時期，而踏上勝利之途，實在是一件驚人的事。但是，我們細察英國在過去數年中對於戰爭的努力，幾乎全國沒有一人不把全副精力和財力貢獻於國家；他們放棄了平時的生活，而過着艱苦的戰時生活；他們不顧一切，而奮勇抵抗納粹的侵略；所以英國的成功，並不是一件偶然的事。

英國又是世界上實施民主憲政最早的國家，也是民主政治一個最好的榜樣。

目前，我國正在爭取最後勝利和奠立民主政治的期間中，各方面都需要緊加努力和建設。在這期間中，英國實在是我們最好的榜樣。但是，英國既如上述，是如此的龐大，其組織制度又是如此的複雜，一般人實在是不容易了解她的。

本書是「不列顛協會」請了十一位專家，就英國的各方面，如領土、政府、司法、教育、社會服務、地形、運動與遊戲、航空、船隻、男子與婦女，分別著成十一章，把整個英國，很簡單而又很明白的敘述無遺，使外人能深切的認識英國，所以原書出版後，立即譯成各國文字，流行甚廣。

譯者鑑於目前我國抗建之急需，乃將原書譯成中文，以供國人參考。唯譯者學識淺薄，難免錯漏，尙乞讀者指正。

中華民國三十三年十一月三十日，王學哲。

英國人之生活與思想（上册）

第一章 不列顛聯邦：其領土與憲法

克斯 (Arthur Berrisdale Keith) 著

一 不列顛聯邦之領土

下列各表是包括不列顛所有的一切領土，或在英王保護之下，或被委任管治，或在英王與外國共同管轄之下。不列顛的領土除了聯合王國以外，並包括一切屬於英王的領地；英王對於一切領土都有絕對的統治權，她們顯然與一個保護國，委任管治地，共同管轄地，或平分管轄地不同。不列顛的領土現分兩類：名為「自治領」(Dominions) 與「屬地」，前一詞通常是大寫，與廣義的「領土」一詞有別。這兩詞的分別是根據事實，即前者與聯合王國有平等的關係，而屬地則站在一個依附的地位。這種分別與保護國和委任管治地的性質，在第三節中續加詳述。

聯合王國括有大不列顛和北愛爾蘭。大不列顛又包括英倫，威爾斯和蘇格蘭（一七〇七年聯合為一王國）。愛爾蘭在一八〇一年全部與大不列顛聯合。但是愛爾蘭自由邦（現在稱為愛

爾比斯)在一九二二年宣告分離，只剩下北愛爾蘭在聯合王國內。北愛爾蘭除了隸屬於聯合王國的政府和國會之外，她自己也有政府和議會，管理地方事件。

海峽羣島(Chanel Islands)，人島(Isle of man)和聯合王國組成不列顛羣島，但她們自己也有議會，完全爲了地方上的目的，但是她們的執行政府是爲不列顛政府管轄下的副總督所管理。

歐洲領土

	平方英里	人口	年份
聯合王國：			
英倫與威爾斯	五八、三四三	四一、〇三一、〇〇〇	一九三七
蘇格蘭	三〇、四一〇	四、九七九、五〇〇	一九三七
北愛爾蘭	五、四四九	一、二七九、七五三	一九三七
人島 (Island of Man)	二二七	四九、三〇八	一九三一
澤稅 (Jersey)	四五	五〇、四六二	一九三一
韋因德等 (Guernsey)	三〇	四二、七四三	一九三一

愛爾蘭自由邦 (Ire)	二六、九五九	二、九六五、八五四	一九三六
直布羅陀	一又八分之七	一九、二七八	一九三七
馬爾太 (Malta)	一一一	二六〇、〇〇〇	一九三八

亞洲領土

	平方英里	人口	年份
塞浦路斯 (Cyprus)	三、五七二	三六五、三七二	一九三六
巴勒斯坦 (委任管治) (Palestine)	一〇、四〇〇	一、四〇二、〇〇〇	一九三七
特蘭斯佐坦 (委任管治) Trans-Jordan	三四、七五〇	三〇〇、〇〇〇	一九三八
亞登 (Aden)	八〇	五〇、八〇九	一九三一
亞登保護國	四二、〇〇〇	六〇、〇〇〇	一九三八
錫蘭 (Ceylon)	二五、三三二	五、七八〇、〇〇〇	一九三七
曼爾達夫斯 (Maldives)	一八〇	七九、二八一	一九三一
印度帝國			
不列顛印度	八六二、五九九	二五六、八〇八、三〇九	一九三一

第一章 不列顛聯邦：其領土與憲法

印度土邦	七一二、五〇八	八一、三一〇、八四五	一九三一
緬甸	二三三、四九二	一四、六六七、一四六	一九三一
海峽殖民地	一、三五六	一、三一〇、九六九	一九三七
馬來亞聯邦	二七、五四〇	二、〇八九、八三五	一九三八
婆羅乃 (Brunei)	二、二二六	三三、六四二	一九三六
佐和耳 (Johore)	七、五〇〇	六一三、五一〇	一九三七
檳達 (Kedah)	三、六六〇	四七四、七七五	一九三七
巴力斯 (Perlis)	三一六	五二、七〇三	一九三七
刺蘭坦 (Kelantan)	五、七五〇	四〇〇、三七八	一九三七
脫蘭格魯 (Trengganu)	五、〇五〇	一九〇、四五九	一九三六
薩利瓦克 (Sarawak)	五〇、〇〇〇	四七五、〇〇〇	一九三六
北婆羅洲	二九、三四七	二五四、八一三	一九三六
香港	三九一	一、〇二八、六一九	一九三八

菲洲領土

	平方英里	人口	年分
坎比亞屬地和保護國 (Cambia)	四、〇六八	一九九、五二〇	一九三一
黃金海岸屬地 (Gold Coast)	二二、九三七	一、八六〇、八四五	一九三七
阿善堤 (Ashanti)	二四、三七九	六八五、五〇六	一九三七
北領土保護國 (Northern Territories Protectorate)	三〇、四八六	八四三、一〇〇	一九三七
多哥蘭委任管治地 (Togoland)	一三、〇四一	三五九、七五四	一九三七
奈幾利亞 (Nigeria)			
北省保護地	三三八、五九三	一〇、八〇〇、〇〇〇	一九三八
南省保護地	三四、〇八一	八、五九〇、五四五	一九三七
喀曼隆委任管治地 (Cameroons)	二七、九二五	一、七七六、八二二	一九三七
塞拉·勒窩內屬地和保護國 (Sierra Leone)			
南非聯邦			
好望角海峽	二七七、一六九	三、五二九、九〇〇 (歐人 七九一、五七四)	一九三六
納塔耳 (Natal)	三五、二八四	一、九四六、四六八 (歐人 一九〇、五四九)	一九三六

第一章 不列顛聯邦·其領土與憲法

脫蘭斯瓦爾 (Transvaal)	一一〇、四五〇	(歐人 三、三四一、四七〇 八二〇、七五六)	一九三六
奧倫治自由邦 (Orange Free State)	四九、六四七	(歐人 七七二、〇六〇 二二〇、九七八)	一九三六
西南非洲委任管治	三一七、七二五	(歐人 三五七、七八七 三〇、六七七)	一九三六
巴蘇陀蘭 (Basutoland)	一一、七一六	(歐人 五六二、三一 一、九三四)	一九三六
伯瑟阿那蘭保護國 (Bechuanaland)	二七五、〇〇〇	(歐人 二六二、七五六 一一、八九九)	一九三六
斯瓦濟蘭 (Swaziland)	六、七〇四	(歐人 一五六、七一五 二二、七四〇)	一九三六
南洛諦西亞 (Rhodesia)	一五〇、三四四	(歐人 一、三七五、五四〇)	一九三六
北洛諦西亞保護國	二九〇、三二三	(歐人 一、三六四、〇〇〇)	一九三七
尼亞薩蘭保護國 (Nyasaland)	四七、九四九	(歐人 一、六三九、三二九)	一九三七
坦干伊喀委任管治地 (Tanganyika)	三六〇、〇〇〇	(歐人 五、一四九、四九六 九、一二八)	一九三七
塞羅 (Kenya)	二二四、九六〇	(歐人 三、三三一、〇九二 一九、二一一)	一九三七
烏干達保護國 (Uganda)	九三、九八一	(歐人 三、七一 一七、二二、四九四)	一九三七
贊積巴保護國 (Zanzibar)	一、〇二〇	(亞人 二三五、四二八)	一九三一

索馬利蘭保護國 (Somaliland)	六八、〇〇〇	三四四、七〇〇	一九三八
英埃蘇丹共管地 (Anglo-Egyptian Sudan)	九六七、五〇〇	五、九〇〇、〇〇〇	一九三八
毛里西亞 (Mauritius)	七二〇	三九九、八七八	一九三七
塞舌耳 (Seychelles)	一五六又四分之一	二九、八〇三	一九三五
聖赫勒拿 (St. Helena)	四七	三、九九五	一九三一
亞森森 (Ascension)	三八	一九八	一九三六

美洲領土

	平均英里	人口	年份
紐芬蘭 (Newfoundland)	四二、七五〇	二八四、八七二	一九三五
薩布刺多 (Labrador)	一一〇、〇〇〇	四、七一六	一九三五
坎拿大自治領			
亞柏達 (Alberta)	二五五、二八五	七七二、七八二	一九三六
不列顛哥倫比亞 (British Columbia)	三六六、二五五	七三五、〇〇〇	一九三六
曼尼托巴 (Manitoba)	二四六、五一二	七一一、二一六	一九三六

紐不倫瑞克 (New Brunswick)	二七、九八五	四〇八、二一九	一九三一
諾法斯科細亞 (Nova Scotia)	二一、四二八	五一二、八四六	一九三一
安別里阿 (Ontario)	四一二、五八二	三、四三一、六八三	一九三一
親王愛德華島 Prince Edward Island	二、一八四	八八、〇三八	一九三一
魁北克 (Quebec)	五九四、五三四	三、一四〇、〇〇〇	一九三七
撒喀其窩 (Saskatchewan)	二五一、七〇〇	九三〇、八九三	一九三六
西北領地	一、三〇九、六八二	九、七二三	一九三一
育空 (Yukon)	二〇七、〇七六	四、二三〇	一九三一
百慕大 (Bermuda)	一九	三〇、九四九	一九三七
巴哈馬羣島 (Bahamas)	四、四〇三	六六、九〇八	一九三七
巴佩道斯 (Barbados)	一一六	一九〇、九三九	一九三七
牙買加 (Jamaica)	四、四五〇	一、一五二、五二八	一九三七
開曼羣島 (Cayman Islands)	一〇〇	六、八〇〇	一九三七
脫克斯與開哥斯羣島 (Turks & Caicos Islands)	一六六	五、五五二	一九三八

琉厄德羣島 (Leeward Islands)			
安的瓜 (Antigua)	一〇八	三四、五二七	一九三七
莽的塞拉特 (Montserrat)	三二	一三、七一二	一九三七
聖克立斯吐弗·尼維斯 (St. Christopher-Nevis)	一五三	三八、〇五七	一九三七
維爾京羣島 (Virgin Islands)	五八	六、〇〇〇	一九三四
特立尼達與托巴哥 (Trinidad & Tobago)	一、九七八	四五六、〇〇六	一九三七
溫得瓦特羣島 (Windward Island)			
多米尼加 (Dominica)	三〇四	四九、五〇五	一九三七
格林拿達 (Grenada)	一三三	八八、二〇一	一九三七
聖盧西加 (St. Lucia)	二二三	六七、四〇四	一九三七
聖溫仙 (St. Vincent)	一五〇	五七、五二六	一九三七
英屬渾杜刺斯 (British Honduras)	八、五九八	五六、八九七	一九三七
英屬基河那 (British Guiana)	八九、四八〇	三三七、〇三九	一九三七
福克蘭羣島與各獨立邦 (Falkland)	六、〇六八	三、一八〇	一九三六

澳洲領土

	平均英里	里人	口	年	份
澳大利亞聯邦					
新南威爾斯 (New South Wales)	三一〇、三七二	二、六九二、六五九		一九三七	
維多利亞 (Victoria)	八七、八八四	一、八五五、六八八		一九三七	
昆士蘭 (Queensland)	六七〇、五〇〇	九九二、〇九一		一九三七	
南澳大利亞	九七五、九二〇	四五四、二三一		一九三七	
塔斯馬尼亞 (Tasmania)	二六、二一五	三三二、二八六		一九三七	
聯合首都 (Federal Capital)	九四〇	一〇、二七五		一九三七	
北方領土	五二三、六二〇	(土人) 一七、七三〇 (歐人等) 五、四五四		一九三六	
諾福克羣島 (Norfolk Islands)	一五	一、一四二		一九三六	
巴布亞 (Papua)	九〇、五四〇	(土人) 二七七、二〇〇 (歐人) 一、四八八		一九三八	
新幾內亞委任管治 (New Guinea)	九三、三〇〇	(土人) 六六七、〇〇〇 (歐人) 一、四七五		一九三八	

澳洲南極領土	不明	無	一九三八
紐西蘭 (New Zealand)	一〇三、四一五	(摩里人) 一、六〇四、二四四 八七、一四五	一九三八
庫克羣島等 (Cook Islands)	一九九	一六、三五〇	一九三六
多基羅或聯合羣島 (Tokelau or Union Islands)	四	一、一七六	一九三七
西薩摩亞委任管治 (Western Samoa)	一、一三三	五七、七五九	一九三五
羅斯屬地	不明	無	一九三八
非支羣島 (Fiji Islands)	七、〇八三	(歐人) 二〇五、三九一 八四、二三八 (印人) 八九、三三三	一九三七
西太平洋委任管治地 (Western Pacific High Commission)			
英屬瓊羅門羣島保護國	一五、〇〇〇	九四、〇六六	一九三一
基爾帕與厄爾力斯羣島 (Gilbert & Ellice Islands)	一八〇	三四、七八六	一九三七
尊加 (Tonga)	二五〇	三二、八六一	一九三七
新赫布里底 (New Hebrides)	五、七〇〇	(歐人) 四〇、〇〇〇 (亞人) 一、一七五 二、〇三〇	一九三八
那烏魯 (Nauru)	八又二分之一	三、〇九七	一九三七

這些數字只是大概的，總計在不列顛管轄下之面積和人口如下表：

	平	方	英	里	人	數
歐	洲			一一一、五八六		五〇、六七七、八九八
亞	洲			二、〇五八、〇四九		三六八、三一八、四六五
菲	洲			三、七八五、二四三		六〇、三五二、一二八
美	洲			三、九七四、五七二		一三、六九五、九四〇
澳	洲			三、二九二、三四八		九、八九五、一二八

不列顛所統治的面積和人口，總共有一三、二三一、七九八平方英里和五〇二、九三八、五五九人。面積約佔全球四分之一，人口約佔全球四分之一強。其中歐洲人種約佔七千萬人，多為英格蘭人、蘇格蘭人、愛爾蘭人，但是坎拿大法蘭西人（French Canadians）和南菲荷蘭人，也是重要份子。法蘭西人約佔坎拿大人口百分之三十，荷蘭人約佔南菲聯邦人口百分之六十。印度、錫蘭和緬甸的各民族，約有三萬六千萬人，菲洲約有四千萬，亞刺伯和馬來亞各約有六百萬，並且有一百多萬的中國人。

二 不列顛聯邦之成立

近年「不列顛聯邦」一詞，無論在官方或私人均用作「不列顛帝國」的同義字。這名詞的選擇並不是沒有理由，它更適於形容以自動為基礎的人羣組織，然而舊有的名詞，却含有不列顛統治各屬地的意義。甚至在最古的時代，不列顛帝國與紀元前五世紀之雅典帝國之性質，較與羅馬帝國之性質為近似。在美洲各殖民地住有許多英人，他們都是英王的臣民，並接受母國的保護，以抵抗外來的侵略。反之，他們都接受與英倫貿易的限制，但在其他事項，則他們自治的範圍，至為廣泛。一七六三——七六年間不列顛為防禦起見，不得不企求加強管制，然而，美洲殖民地終於宣佈獨立。一七八三年，獨立乃告完成。

這雖然是一大損失，然而不列顛仍保有坎拿大，紐芬蘭，和西印度羣島，以及在印度龐大的領土。自從一七八八年獲得澳大利亞，一八一四年獲得好望角後，不列顛又開始一個新的膨脹時期。在維多利亞女王朝代（一八三七——一九〇一），帝國的發展與現在的面積甚為相近。一九一四年至一九九年間的世界大戰，結果是獲得許多委任管治地。

不列顛領土獲得的形式是有許多種：（一）聯邦的大部份是由不列顛人民移殖海外而獲得。（二）在某種情況之下，由外國割讓土地。（三）在多種情形之下，外國人民置身於不列顛保護下，或成為不列顛人民，或接受不列顛之保護。（四）有多數是由於克服而獲得。無論如何，不列顛帝國絕不像古代的羅馬帝國。羅馬的版圖是征服異族的收穫，並且是用武力來維持統治權。不列顛的屬地多數是由於貿易的需要，或由於人口過剩，移殖該地之結果。東非洲和西非

洲之獲得是由於對販賣奴隸之不平，而以人道主義和宗教運動爲出發點，紐西蘭之成爲屬地，是因爲要保障土人之安全。不列顛政府本不想在南非洲和印度擴張領土，但因要避免外來的侵略，而圖英王已有領土之安全，不得不作適當之伸張防衛。

歐洲的領土

不列顛與羅馬帝國主要的不同，在事實上即可表明。不列顛在歐洲只握有直布羅陀和馬爾太 (Malta)。直布羅陀是通地中海的咽喉，它是一七〇四年從西班牙得來，一七一三年正式割讓；馬爾太的人民是在一七九八年接受不列顛之保護，以抵抗法蘭西，並且在一八一三年請求並獲得不列顛人民的地位。

亞洲的領土

塞浦路斯島 (Cyprus) 是一八七八年從土耳其獲得，它是革新小亞細亞程序中的一計劃，這計劃土耳其是永不能實現；一九一四年世界大戰爆發後，始正式合併於不列顛。大戰時又征服巴力斯坦 (Palestine)，一九二二年同盟各國正式委任英王管治該地。一九二三年洛桑條約 (Treaty of Lausanne) 否認土耳其收回該地之要求，於是委任管治發生正式效力。該地根據一九一七年不列顛之宣言，括有建立一猶太國家之規定。但是，這宣言並不適用於特藍斯佐坦 (Trans-Jordan) 的領土上。在該地不列顛便設置了一土王 (Emir)；一九二八年的條約中，保證不列顛有委任管治該地之權力。

亞登 (Aden) 是在一八三九年佔領，作爲與阿刺伯通商之一個加煤站和貨棧。這屬地面積的擴張是藉金錢購買土地，並且由於鄰族之要求，成立一保護國。索哥德拉 (Soocatra) 在一八八六年經塞新蘇丹 (Sultan of Qishn) 之同意，正式成爲保護國。印度政府曾與馬斯克 (Maskat)、巴仁 (Bahrein)、庫威脫 (Kuwait) 等蘇丹及在波斯灣其他酋長維持密切之關係甚久，但這些地方都不是正式的保護國，雖然她們可以依靠不列顛之幫助，抵抗侵略。

錫蘭是在一七九六年向荷蘭佔領，它最初是附屬於印度馬德拉斯省 (Madras)，及一八〇二年始成爲分立的屬地。麥爾第弗羣島 (Moldive Archipelago) 是錫蘭之附庸地，在一土蘇丹統治之下。

印度本是東印度公司一個貿易地方，並無獲取土地之權力與野心。英王在印度最初獲得之領土是孟買 (Bombay)，它是一六六一年葡萄牙所讓與作爲布刺根沙之卡德隣 (Katherine of Braganza) 與英王查理士第二結婚時，嫁奩之一部份，而由查理士第二租借與該公司。一六四〇年東印度公司從一個土王獲得馬德拉斯 (Madras) 以酬其貢獻之物，但是這兩地方的面積却是非常狹少。一七四四年英法戰爭伸展至印度，因此引起英國在印度政治力量的擴張。當時雙方分別協助印度各土王互相競爭，但是在印度的法國軍隊，不能充分得到母國的援助，英屬的馬德拉斯政府終於獲得保護加爾那的 (Carnatic) 之權。然遲至一八〇一年該地土王逝世後，這些領土方爲英國所併。在孟加拉 (Bengal) 地方，一部份是因爲法人之影響，東印度公司與

該地之貴族發生嚴重的摩擦。結果，一七五七年該地貴族在潑拉西之戰 (Battle of Plassey) 中敗了，一七六五年蒙古皇帝 (Mogul Emperor) 給予該公司管轄，孟加拉 (Bengal)，柏哈 (Bihar)，和奧理薩 (Orissa) 各地之特權，並且很快的進展而為充分的統治權。從一八〇二至一八一九年間馬拉沙各土邦 (Maratha)，一部分是由於戰爭，一部分是由於協議，皆入於該公司的掌握，而孟買之領土也大為擴張。不列顛與喇其普他拿 (Rajputana)，和中印度各小民族仍保持誠懇的關係，馬拉沙瓦解後，不列顛更把這些小民族從無政府的狀態中，和流寇的蹂躪痛苦中拯救出來。與阿富汗戰爭 (一八三九—四二) 後，一八四三年隨即吞併信德 (Sind)，然彼時統治該地之人却係新從他地侵入者。因此當地被治之人民也贊成合併。一八四九年查布 (Punjab) 的合併，乃是不得已之事，因為該地土王仁節仙 (Ranjit Singh) 逝世後，陷入無政府之混亂狀態中，且薩克 (Sikh) 軍隊兩度侵入英屬土地，因此不得已合併之。一八四九年至五三年間沙塔拉 (Satara)，吉沙 (Jhansi)，那哥不爾 (Nagpur) 各土邦，都因土王逝世後，沒有合法的承繼人，而歸併於英王統治之下。一八五六年澳德 (Oudh) 也合併了，這因為是要保護該地人民抵抗虐政與壓迫。東印度公司的意見以為，如果各土邦政府之組織不完善，因而利用各種機會合併那些土邦，都是正當的。例如沒有合法承繼人時，或人民需要法律的保護與維持秩序，及有利的行政時皆是。

一八五七年孟買軍隊發生兵變後，不列顛政府遂決意從東印度公司收回統治印度各土邦之

權。該公司向在不列顛統治之下，而掌握印度之行政權。自一八五八年起不列顛政府實行接管在印度之領土，並且決定改變對印度各土邦之政策，印度土邦沒有直系繼承人時，英王並不濫用其合併各該土邦之權利，而對於按正當手續選定之繼承人亦予承認。自此以後不列顛政府實際上已停止領土之擴張；並於一八八一年以賣索爾土邦 (Mysore) 歸還一印度土王。這證明英王是願意維持印度各土邦之存在，全印度帝國一、五七五、〇〇〇平方英里中，有七一二、〇〇〇平方英里是直接由印度土王統治之下。

緬甸之落入不列顛掌握，是一八二四至二六年，一八五二年和一八八五年數次戰爭的結果。前兩次戰爭的原因是由於緬甸土王之無端侵襲；後一次的戰爭是由於司柏 (Thibaw) 土王不尊重不列顛人民所享有的條約權利，騷擾不列顛的邊境，並與法蘭西勾結。不列顛佔領該地後，人口大增，且人民的幸福也有增進，由此證明這種新政體是很有利益的。

海峽殖民地 (新加坡 (Singapore)，檳榔嶼 (Penang)，馬刺甲 (Malacca) 與臘朋 (Labuan)) 是由和平的割讓而得來；新加坡是在一八一九至二四年間從佐和耳蘇丹 (Sultan of Johore) 得來，檳榔嶼是在一七八六至一八〇〇年間，從梭達蘇丹 (Sultan of Kedah) 得來，馬刺甲是在一八四六年，與荷蘭交換蘇門答臘之班軍倫 (Bencoolen) 得來。至於臘朋是在一八四六年從婆羅乃蘇丹 (Sultan of Brunei) 得來。新加坡與檳榔嶼兩地是馬來亞羣島各地集散的中心點。

在馬來亞歸不列顛保護之土邦，一部分屬於聯邦中，一部分不屬於聯邦。馬來亞聯邦是在一八九五年，經若干土邦之統治者同意而成立。這些土邦中，霹靂 (Perak) 和峇圖哥 (Batu Lintang) 兩地在一八七四年接受不列顛之保護，認為是對抗當時盛行無政府狀態的最良方法。一八八八年帕杭 (Pahang) 蘇丹請求保護，而自一八七四至一八八九年間，現所謂內格里 (Negeri Sembilan) 森堡蘭 (Negeri Sembilan) 所由組成的許多弱小土邦，也相繼請求保護。一八九五年請求不列顛保護之非聯邦之佐和耳各土邦中，一八八八年婆羅乃接受保護，一九〇九年暹羅則以保護揆達，巴力斯 (Perlis)、脫蘭格魯 (Tengannu)、和刻蘭坦 (Kelantan) 各地之權轉讓於不列顛；因此遂與以上各土邦定立協約。

英王亦保護薩刺瓦克 (Sarawak)，而掌握其對外關係。這是在一個會長統治下的土邦，這會長是一個不列顛公民，繼詹姆士布魯克爵士 (Sir James Brooke) 而統治該地。布魯克爵士則在一八四二年向婆羅乃蘇丹取得該地之讓與權。不列顛也保護北婆羅洲土邦，它是屬於不列顛特許公司名為不列顛北婆羅洲公司者，該地之獲得，是由於婆羅乃與蘇魯 (Sulu) 蘇丹所讓與。近代馬來亞之繁盛，無疑地是因為在不列顛統治之下，和平與秩序所產生的結果。不列顛在馬來亞的統治權是因為那些土王，當他們發覺自己不能保持他們的權力，和增進人民的幸福時，自動讓與。

香港是在一八四二年至六〇年間，中國所讓與，並且在一八九八年租借得相連之地——

九龍。它的重要價值，無論在過去或在目前，都是一個貿易的中心點。

非洲領土

不列顛在西非洲最早發生的關係，只是一些貿易公司，他們只是想建立若干堡寨，作為貿易之基地，並無統治當地各部落之意。一七八八年，不列顛在塞拉·勒窩內 (Sierra Leone) 建立一個北美黑人的殖民地，而加以保護。一八二一年起不列顛政府直接統治塞拉·勒窩內，黃金海岸和岡比亞 (Gambia)，因為在那些地方很難維持商站存在之故。一八六一年，因為反抗奴隸的販賣，拉哥斯 (Lagos) 之土王被勸誘，將他的領土貢獻與英王。次年，不列顛與其他部落訂立條約，這些部落都是位於不列顛勢力範圍內之四大中心附近，而一八八五年柏林會議之後，更使不列顛在非洲之保護國和勢力範圍明朗化。同時，與其他列強訂立關於非洲利益的條約。結果承認岡比亞、黃金海岸、塞拉·勒窩內、和拉哥斯附近之不列顛各保護國，包括南北奈機立亞 (Nigeria)。這許多協定中，最重要的一八九八年與法蘭西成立之協定，在這協定中，不列顛對法國作了很大的讓步，但是奈機立亞之領土仍認為是不列顛的活動範圍。一九〇一年阿善堤 (Ashanti) 土王對於不列顛表示敵意，結果是打敗了，他的領土也因此被吞併，歸入黃金海岸總督管轄之下。一九一四年拉哥斯殖民地和奈機立亞各保護國合併，組成奈機立亞保護國與殖民地。

同時，德國獲得喀麥隆 (Cameroons) 和多哥蘭 (Togland) 之領土。大戰後，這兩地都指

定爲法蘭西與不列顛之委任管治地，法國在兩地均獲得較大之面積。因爲這兩地方都不足以自治，所以在不列顛委任管治下之多哥蘭是歸黃金海岸兼管，喀麥隆則歸奈機立亞兼管。

不列顛在南非洲最早獲得之領土，就是好望角，不列顛軍隊經奧倫治親王 (Prince of Orange) 之同意佔領該地，因爲拿破崙戰爭時，荷蘭屈服於法蘭西統治之下。一八一四年荷蘭正式割讓該地。不列顛在該地領域之擴張，是經過長時間與當地各部落之鬭爭。且有些部落自動割讓，其原因是由於它們發覺來自北方的其他好鬪部落，有侵入之威脅和危險。納塔耳 (Natal) 是因爲擁有其統治權的蘇魯 (Sulu) 土王把它割讓給不列顛。自一八四五年遂分立爲一殖民地。其面積的擴張也是由於逐漸的割讓，大部分是自動的割讓。一八八七年，蘇魯人陷入無政府的狀態，致不得不請求合併於英王，這請求是被接受了。一八九七年蘇魯終於歸入納塔耳。

一八三六年許多波爾人 (Boers) 從好望角遷徙出來，他們怨恨不列顛國會廢除了奴隸制度，他們想規避不列顛對於他們待遇奴僕的管制。這些波爾人曾與土人發生衝突多年，並且他們自己也常常互相衝突，直至該地產生兩國，就是奧倫治自由邦和脫蘭斯瓦利 (Transvaal)。後者在一八七七年隸屬於英王，俾從蘇魯 (Sulu) 人的殘殺中拯救出來；但是當不列顛軍隊完全打敗蘇魯之後，脫蘭斯瓦利人便起而獨立，而其局部之獨立卒於一八八一年獲得承認。自從該地發現黃金之後，許多不列顛人民和其他外國人移居至此，新來者與當地政府之間發生

嚴重之鬭爭，該政府拒絕接受不列顛人對於參與行政與處置財富之要求，而實際上這些財富是他們在開礦時投入之資本與技術所產生。不列顛與共和政府多次交涉之後，後者終以強大之軍隊襲擊納塔耳，戰爭之結果是把援助納塔耳的脫蘭斯瓦爾和奧倫治自由邦，均在一九〇〇年合併了。戰爭延至一九〇二年，那些繼續抵抗的民衆，卒於寬大的條件下投降。一九〇六年至〇七年間准許被佔領土獲有負責的政府，因此所產生的好感結果，使彼等於一九〇九年與好望角及納塔耳合組而爲南非洲聯邦。

現在仍有些地方不在聯邦之內，而直接在不列顛政府統治之下，這就是巴蘇陀蘭屬地（Basutoland），其合併於不列顛是由於一八六八年該土王之請求，俾獲得奧倫治自由邦之保護，又有伯楚阿那蘭（Bechuanaland）保護國，由於一八八五年該土王之請求藉以抵抗脫蘭斯瓦爾之要求；此外還有斯瓦濟蘭（Swaziland）是脫蘭斯瓦爾被合併後，隨而投入不列顛保護之下，因爲它曾爲脫蘭斯瓦爾所保護。

一九二〇年南非洲聯邦接受從前德國西南非洲之委任管治權，該地是在一九一五爲德人佔領。

南洛帝西亞（Rhodesia）位於聯邦之北部，它的主權是由該地土酋讓給不列顛南非洲公司。這公司是一八八九年英王所特准成立。一八九三至九四年和一九六至九七年，因爲土人之騷擾，結果爲不列顛所敗，遂成立該領土內的完全統治權。一九二三年特許該地以廣汎之政

權，隨即將其合併。

北洛諦西亞是不列顛南非洲公司經該地土酋之同意而獲得。當南洛諦西亞成爲一個屬地時，北洛諦西亞仍是一個保護國，直接在英王統治之下，而英王的統治權則得自收回該公司以前的管理權。

尼亞薩蘭 (Nyasaland) 保護國位於北洛諦西亞之東部，一八九一年，經該地土酋之同意，宣布爲保護國，以抵抗販賣奴隸商人之侵入。烏干達 (Uganda) 保護國之設立，由於一八九〇年以來所定立之各種條約，初屬於不列顛帝國東非洲公司，後來改隸不列顛政府之統治。贊稜巴 (Zanzibar) 在一八九〇年經蘇丹之同意投入不列顛保護之下。同年，在英屬東非洲又成立另一保護國，即現在所謂贊雅 (Kenya) 屬地，是因大批不列顛移民遷入，而在一九二〇年成立之屬地。塞雅保護國是贊稜巴蘇丹領土的一塊狹長海岸。因此，不列顛每年付與蘇丹若干租金。坦干伊喀 (Tanganyika) 委任管治填滿了不列顛統治下各領土間的罅隙，它是第一次大戰時從德國得來，一九一九年凡爾賽條約取消德國在該地一切權利。索馬利蘭 (Somaliland) 則於一八八四年，宣布爲不列顛保護國。

英埃蘇丹位於烏干達之北部，它是一八九八年爲不列顛和埃及軍隊所佔領。該地之統治權經埃及於一八九八至九九九和一九三六年之同意，爲不列顛政府所掌握。一八八二至一九三六年間，不列顛軍隊經埃及統治者之同意，駐紮埃及本土。一九一四年正式宣佈埃及爲不列顛之

保護國，由不列顛高級長官管理該國行政，直至一九二〇年爲止。此後復承認埃及的獨立，但是爲了不列顛與其東方各領土之交通，在埃及的歐洲人和少數民族的安全，不列顛仍控制某些部分。一九三六年同盟之條約成立，許埃及以完全獨立。但是，爲了保護蘇彝士運河，不列顛軍隊仍駐紮於運河之附近。在這新局勢中，不列顛與埃及保證互相協助以抗侵略，一九三九年九月這保證即已實現。

毛里西亞 (Mauritius) 是一八一〇年與拿破崙戰爭時所佔領，一八一四年由法蘭西割讓該地。塞舌耳 (Seychell) 也是一八一四年條約中所割讓。事實上，早自一七九四年不列顛軍隊已佔領該地，但是在一八一〇年始附屬於毛里西亞，一九〇三年又正式與之分離。

聖赫勒拿 (St. Helena) 是一六五九年東印度公司所佔領，自從被荷蘭侵佔後，一六七三年始收復，並由該公司管理，直至一八三四年始直接歸英王統治。從一八一五年至一八二一年間，它在英王手中時，曾爲拿破崙放逐之所。它是到東方海上貿易的一個寄航港，但是它的功用與價值，自從蘇彝士運河開通後，即已喪失。

美洲領土

北美洲之紐芬蘭 (Newfoundland) 是不列顛最早之屬地，它是一五八三年佔有，雖然積極的移民是在此後若干年才開始。諾法斯科細亞 (Nova Scotia) 在一六二一至一六三二年的短期間，是在英王掌握中，但是後來即歸還法蘭西。一七一三年，法蘭西依烏特里特條約 (Treaty

of Utrecht)之規定，割讓阿加底(Acadia)領土成爲諾法斯科細亞屬地。一七八四年，紐不倫瑞克(New Brunswick)遂與該地分離。愛德華親王島(Prince Edward Island)是一七六三年，法蘭西所割讓。一七六九年成爲分立之一屬地，又依上述之同條約，法蘭西割讓魁北克(Quebec)與不列顛政府，初時擬鼓勵英國人民大規模移殖於魁北克，並在此建立英國法律與英國語言，但是一七七四年，國會決定准許保留該地舊日法籍人民在割讓前的一切，他們的宗教、語言、法律和習慣受到充分的保護，所以在坎拿大的法國人繁殖很快，幾乎佔全人口三分之一。一七九一至九二年，該地西部建設爲一獨立區域，名爲上坎拿大(Upper Canada)，因爲該地居民多爲英人，並通行英國法律。而魁北克則稱爲下坎拿大(Lower Canada)。

其餘英屬北美洲都是移民所獲得，大部分的土地是一六七〇年給與哈得孫灣公司者。這等土地是坎拿大自治領在一八六九年至七〇年間向該公司所購得。一八六七年不列顛國會在該地成立一聯邦，包括從前魁北克，諾法斯科細亞和紐不倫瑞克；而由於購自哈得孫灣公司之土地又成立曼尼托巴(Manitoba)(一八七〇)、撒喀其萬(Saskatchewan)、和亞柏達(Alberta)(一九〇九)各新省。洛基山(Rocky Mts.)之土地，在一八四九年組成溫哥華島(Vancouver Island)屬地，並於一八五八年組成英屬哥倫比亞(British Columbia)及一八六六年上兩地聯合爲一英屬哥倫比亞。一八七一年該地加入聯邦，一八七三年愛德華親王島也跟隨加入。然而仍有些領土未具有省的地位，例如育空(Yukon)和西北領土之廣大面積。

百慕大 (Bermudas) 羣島位於北卡羅來納 (North Carolina) 之哈得拉斯角 (Cape of Hatteras) 東五八〇英里，一六一二年爲移民所獲得，仍保留一六二〇年古代之組織甚多。巴哈馬斯 (Bahamas) 羣島位於英屬西印度之極北，一六二九年宣布爲英王所有，但遲至一六七〇年始有正規的移民，一七一七年重組爲一正式屬地。巴佩道斯 (Barbados) 也是在一六二六年移殖而得。在琉厄德 (Leeward I.) 羣島中，聖克立斯吐非 (St. Christopher) 是在一六二三年移殖，尼叻斯 (Nevis) 在一六二八年移殖，安的瓜 (Antigua) 和莽的塞拉得 (Montserrat) 在一六三二年移殖，而維爾京 (Virgin) 羣島則在一七七三年被認爲一殖民地。多米尼加 (Dominica) 曾爲英法兩國競爭多年，直至一七六三年巴黎條約始決定爲不列顛所有。一八七一年該地與其他羣島成立一聯邦組織。

溫得瓦羣島之聖溫仙 (St. Vincent) 和格林拿達 (Grenada) 是一七六三年法蘭西所割讓，然而，聖盧西加 (St. Lucia) 却在一八〇三年歸屬於不列顛。千里達 (Trinidad) 是一八〇二年西班牙所割讓。託巴哥 (Tobago) 是一七六三年法蘭西所割讓，但是一七八三年歸還法蘭西，最後在一八一四年議定屬於不列顛，一八九九年與千里達成爲分立之一屬地。

牙買加 (Jamaica) 是一六五五年從西班牙佔領而得，當西班牙人離開該島後，英人即跟着移往。

不列顛之移民很早即在中美洲大陸出現，並且與摩士克吐海岸 (Mosquito Coast) 之印第安

人有友好的關係，自從佔領牙買加後，該地總督對他們即行使管轄權，西班牙從不承認英國移民的領土要求，但是一七九八年，其最後一次驅逐移民的企圖卒告失敗。嗣在英屬渾杜刺斯 (British Honduras) 各邦下之領土，漸被認為不列顛之一屬地，一八八四年當牙買加停止管理該地，乃正式成為英屬地。

在南美洲，不列顛移民組成現在所謂英屬基阿那 (British Guiana)，它是一八一四年荷蘭所割讓。

福克蘭羣島 (Folkland I.) 位於南大西洋，它是一七六七年不列顛所佔領，但是一七七四年由於西班牙之侵入，放棄該地，直至一八三三年始行恢復，一八四二年起正式加入屬地之列。

澳洲領土

整個澳大利亞的移民都來自不列顛。第一個屬地，新南威爾斯 (New South Wales) 是一七八八年設立，包括大陸之整個東部。一八二五年從這裏劃出塔斯馬尼亞 (Tasmania)，一八五一年劃出維多利亞，一八五九年又劃出昆士蘭 (Queensland)。西澳大利亞是一八二九年組成，南澳大利亞則在一八三四年至三六年組成。一九〇一年這六個屬地在聯邦之組織下，成為澳大利亞聯邦之各邦。一九一一年南澳大利亞把北部領土讓於聯邦。

一八八四年宣佈新幾尼亞之東南海岸為一保護國，一八八八年該領土正式合併於不列顛，

一九〇六年它是在聯邦統治之下稱爲巴布亞 (Papua)。德國在新幾尼亞之領土於一九一四年大戰爆發時，爲澳大利亞軍隊所佔領，一九二〇年委任澳大利亞聯邦管治，現在則列入新幾尼亞領土之內。

紐西蘭是一八四〇年威坦基條約 (Treaty of Waitangi) 從土酋獲得。他們請求並接受不列顛之統治，藉以預防各種歐人聚集該地，與無法無天所產生之無政府狀態。

西薩摩亞 (Samoa) 在一九一四年大戰爆發時，爲紐西蘭軍隊所佔領，一九二〇年委任紐西蘭管治該地。

一九三六年成立之澳大利亞南極領土，包括許多島嶼和亞德里陸地 (Adlie Land) 以外之土地，而位於緯度六十度以南，介於東經一百六十度與四十五度之間者。那些位於東經度一百六十度至西經度一百五十度的各島嶼和土地，在一九二三年，宣佈爲紐西蘭之羅斯 (Ross) 屬地。

一八七四年非支 (Fiji) 羣島之土酋們自動將領土置於不列顛統制之下。非支之總督，以西太平洋長官之資格，統治很多島嶼。基爾柏 (Gilbert) 與厄爾夫斯 (Ellice) 羣島是一八九三年應土人團體之請求而合併。一八九三年宣佈在南瑣羅門羣島成立一保護國；而北部各島嶼則於一九〇〇年爲德國所割讓；全部組成英屬瑣羅門羣島保護國，一九〇〇年東加 (Tonga) 王國亦接受英王保護。

新赫布里底 (New Hebrides) 是一九〇六年議定由法蘭西與不列顛共同管理。其組織於一九一四年和一九三九至四〇年曾經修正。

三 不列顛聯邦之組織

一國組織之型式主要是根據其立國宗旨而定。今日之不列顛主義是根據兩基本原則，而為大多數之選民所接受者。

第一個原則，就是承認不列顛是爲了人民利益之基本目標，而統治佔有之任何領土。如果當地人民的利益和聯合王國人民的利益發生任何衝突時，那就是不列顛政府的責任，寧願爲當地人民的幸福，而犧牲一部分本國人民的利益。因此海外各領土之開發，絕不成問題，凡可能獲得之利益，無不以被治者之繁榮爲依歸。

第二個原則，就是主張第一個原則的實施，莫如在可能範圍內授與各地人民以自治之權。蓋惟自治爲能與當地人民有效之保障，免受聯合王國人民之剝削，同時並可加強當地人民的性格與自助。即或不列顛政府之直接管理更爲有效，然這種統治會阻礙人民的發展。無論男女均應負起相當的責任，以造成他們自己的幸福，甚至他們初時或會走入歧途。但是經驗上可使他們避免重蹈覆轍，而漸漸養成其擔負完全責任之能力。

因此，各殖民地統治之原則，不以創造最大的物質繁榮爲限。一九三八年十二月七日，自

治領及殖民部長宣稱：不列顛帝國之最大目的，在漸漸以自由普及於英王一切之臣民——一個遲緩的演變過程，完成某些殖民地的自治，或是需要數十年，甚至數百年。不列顛政策中的主要點，就是鼓勵各殖民地的人民自治，甚至對非洲最落後的人民，也同樣鼓勵。不列顛在指導這些人民管理事務時，保證他們惟有這種自治精神，可使其與不列顛帝國繼續聯合。

因此在不列顛聯邦之內有許多不同的組織，一切都是想達到這些原則作用的最高峯。所有政府必須爲那些被統治者的利益而設立。這原則的實施，莫如使被治者對自治方面各盡其可能的最大力量，因此有些領土是完全自治，有此是完全被治，還有許多是介於兩者之間。

在英倫三島外，凡屬於帝國或聯邦之領土可分爲下列數類：（一）自治領，（二）殖民地，（三）保護國，（四）委任管治地。由於這些分別，政府的形式也不同。此外，還有印度帝國和緬甸，是在這些分類之外。

（一）自治領

自治領括有坎拿大自治領，澳大利亞聯邦，紐西蘭自治領，南非洲聯邦，愛爾（以前稱爲愛爾蘭自由邦）和紐芬蘭。這些自治領的成立，除了愛爾之外，上文均已述及。愛爾的領土本來是聯合王國的一部分。但是一九二二年經同意而分離，而在不列顛聯邦中佔有與坎拿大相同的地位。今日紐芬蘭的地位是例外的。自從一九三四年以前的組織和所行使的自治領特權均被取消，紐芬蘭國會請求不列顛政府統治該地行政，以復興該地財政和改善人民的經濟情形。因

此，其政府是由總督與一委員會之協助所掌握。總督是由不列顛政府所委任和管轄，法律是由總督和委員會所通過，同時該地議會亦停止其作用。

(1)自治領與帝國間之關係

自治領的主要地位是一九二二年帝國會議時所闡明，這會議是由各自治領和聯合王國的代表所組織。他們會議的結果，將聯合王國與自治領的地位闡明如下：

『他們是不列顛帝國中的自主團體，地位平等，無論內政與外交，均不受其他自主團體的支配。惟共同盡忠於英王，而互相團結，目以不列顛聯邦之各分子而自由聯合』。

一九三〇年第二次帝國會議時，這宣言的意義，有更詳細的闡明。一九三一年不列顛國會所制定的韋斯敏士德法案(Statute of Westminster)，依法律的手續解除執行上的若干種障礙。這些條件都獲得各自治領國會的贊同，對於澳大利亞聯邦，紐西蘭和紐芬蘭，這法案的執行是附有條件的，藉以留待這些自治領的國會，依立法手續，而使該法案之規定全部或一部發生效力。結果，他們雖沒有採取此手續，然而此種自動的不行爲，無關重要，亦未嘗影響其自主之權。

每一自治領(除紐芬蘭外)都是國際聯盟之一分子，這事實表明各自治領對外關係的平等。然而，不列顛帝國即現在所謂聯合王國，和她的屬地也不過是一分子。自治領亦有資格被選爲國聯行政院之非永久會員，然而不列顛帝國卻又占有行政院永久會員之一席。在國聯中所發生

之一切問題，自治領可以自由堅持與發展意見，或作相反的表決。他們可以接納或拒絕國聯所提議訂立之條約，或依和約中勞動條文所訂立之條約。在這條文下之勞動組織中，他們具有獨立國之完全地位。

國聯發生任何問題時，自治領政府可以各自委派代表參加國聯，而對各該自治領負責。

除對國聯外，自治領於其他對外關係，也是和獨立國的地位相同，但是他們如果願意，則處理事務時，可以利用不列顛之外交機關。但是實施時，往往不同。澳大利亞和紐西蘭願經由英國外交部和不列顛使館而締結條約；坎拿大則除了對美國、法蘭西、比利時，及日本的關係外，亦常利用英國的外交機構；此自治領且與他國交換使節。愛爾和南非聯邦，在華盛頓、巴黎、柏林、羅馬及其他各國首都，皆設有公使館。但是在某些情形，則利用不列顛的公使館。無論如何在一切情形之下，自治領是有平等之地位，因為不列顛政府是根據自治領之志願而執行的。

每一自治領和聯合王國的連繫，只有一個榮譽的義務，而不是法律之限制，就是聯邦中每一單位，與外國談判之前，必先通知其他單位，因此他們可以預先注意談判中可能牽連及他們本身有關之利益。然而，任何單位均無接納其他單位建議的義務。但是任何單位均不能締結某種條約，而以義務加諸其他單位，或其國民與住民。聯合王國於其所定立之各條約，都努力保護一切不列顛人民，包括自治領的人民，使享有締約國所允給之權利。不列顛使館人員亦有對

於不列顛人民，無論其爲聯合王國或聯邦中任何部分之人民，盡其貢獻意見與協助之責。因此，自治領鮮有委派領事駐在外國之必要。

由於他們自主的結果，自治領可以絕對自由的拒絕或接受聯合王國所認爲必要的條約。因此愛爾和南非洲聯邦都沒有參加一九三〇年海軍軍縮的倫敦條約；又沒有一個自治領接受一九三八至三九年聯合王國對法蘭西所承擔之各種義務。在另一方面，不列顛政府把一切與國際有關之問題通知自治領；他們如有意見表示，不列顛政府亦無不充分考慮。

關於國防，每一自治領也是完全自主的。他們可以決定自己軍隊的數量與編制。不列顛政府除因自治領明白請求之外，不能對他們有何建議。但如自治領有所表示，則當提交帝國國防委員會討論，而邀請各自治領的代表參加。然每一自治領，具有絕對之自由，且未經自治領國會通過之前，亦無權決定應否幫助作戰中之聯合王國。澳大利亞堅強之艦隊和坎拿大與紐西蘭之較小艦隊，都絕對在他們政府管轄之下，雖然他們常與不列顛海軍部商量，以期達到相同之裝備與訓練。

另一方面，聯合王國表明：無論何時自治領有受外力侵襲者，它願意以全力相助。又如不列顛被侵略時，所有自治領亦當對祖國貢獻一切可能之助力。自治領之自由固可免除受聯合王國之任何統制，但是聯合王國亦可使他們負有重大之義務，協助不列顛政府，以維護正義。一九二六年帝國會議宣佈平等與自由主義時，即明白表示此意：

『不列顛帝國非以消極爲立國之道，而是以積極之理想爲主要根基。自由組織是它的生命力；自由合作是它的工具；和平、安全與進步是它的目標。本會曾詳細討論此等問題之各方面，並獲得良好之結論。雖然每一自治領均可獨立決定其合作之性質與程度，然而共同的關係是不會因此而破壞的。』

爲了與這宣言之精神符合起見，聯合王國維持海軍力，以保護貿易航路和聯邦之每部分，以免外人侵襲。並建立海軍基地如新加坡等，作爲這種海軍政策之基礎。空軍亦同樣建立起來，以保護帝國全部。並且，組成強大之陸軍，如果任何地方之安全被威脅時，立即可以派往各地，而作有效之協助。

一九三九年九月可爲聯邦一致團結的明顯表示。大戰爆發後，坎拿大、澳大利亞聯邦和紐西蘭，立即一致參戰抵抗德國企圖統治歐洲之野心。在南非洲聯邦，該地總理本諒建中立，但是立刻被國民反對，而另組一新內閣。愛爾雖然獨自保守中立，但其大衆的意見，仍強烈表示反抗德國之侵入波蘭。

自治領內政之自主，可證以不列顛放棄干涉自治領國會所通過任何法律之宣言。因爲自治領國會可以根據各自的憲法規定，隨時通過其所欲制定之法律。自治領的憲法，亦可以按照法定程序，經國會之慎重考慮而變更。例如澳大利亞聯邦和愛爾之變更憲法，是需要多數選民之複決。南非洲聯邦和紐西蘭的憲法，則可由國會加以慎重考慮而修改。坎拿大的憲法，即因起

章的加拿大政治家深願防止憲法的變更，故於一八七六年不列顛北美法確立其自治領地位時，將該憲法定為硬性。所以直至今日加拿大憲法仍應由不列顛國會來修改，並須由坎拿大國會提出修改之請求。迄今該國會仍無修改此種手續之決定。

在司法方面，從自治領法庭之最後判決，而上訴於不列顛樞密院之權，是以英王的傳統特權為根據。這種特權，自從殖民地政府最早的時期，即已行使；但是此種上訴制度應否維持，卻由自治領決定。一九三三年，坎拿大決定任何刑事案件均不得上訴於樞密院，而在愛爾蘭則一切案件均不准作此項之上訴。在澳大利亞聯邦，一九〇〇年的憲法，則規定不准涉及聯邦與各邦間權利之憲法案件為此上訴，除非高等法院裁定該案件是需要英國樞密院之判決。但是高等法院現在並不作如是之裁定。因此，事實上已甚顯明，祇有自治領自願，才可以保留此種上訴。例如坎拿大的民事案件中，仍保留向英上訴，即因坎拿大各省咸希望那些最重要的案件，可以由那些不與坎拿大發生直接關係的法官來判決，因此那些案件可獲得超然，而純粹的法律觀念。

自治領和英王的直接聯絡就是總督，他在一九二六年以前不獨是英王的代表，且也是不列顛政府的代表，凡不列顛政府對於自治領與不列顛間關係事件之意見，他們可以向自治領各部長提示，但一九一六年之決定，則總督只能代表英王，他與自治領各部部長的關係，是做照英王室與不列顛政府的關係。因此，他不復代表不列顛的利益，而另派一長官駐在每一自治領

(包括一九三九年以來之愛爾在內)。此長官在各自治領的地位，是與各自領派駐聯合王國的長官相同。他只管理與不列顛有關的貿易問題和任何政治問題，依自治領事務部長之訓令而與自治領政府討論。對於這些事件正常的辦法，是由外務部長與倫敦的自治領事務部長直接交涉；但是自治領的總理也可以直接與聯合王國的首相通信。

所以，今日的不列顛政府已無權干涉自治領之行政，正與無權干涉其國會之活動相同。

不列顛國會在原理上仍保留統治自治領之權，但此僅因不列顛法律不承認國會之權力有受限制之可能性而已。實則一九三一年韋斯敏士德法案業已鄭重聲明，任何不列顛國會之法令，不能伸展至自治領，而成該自治領法律之一部份。除非該法令係自治領所請求宣佈與承認者。但此種請求與承認之條款，即對於有共同利益之立法亦未嘗適用，即或自治領與不列顛王國相互同意，應有共同之立法。例如航海法和海軍法等，每一自治領輒單獨作同樣之立法，藉以尊重其自主。

自從不列顛國會不能統治自治領以來，英王就變為聯絡的關鍵，自治領的人民和聯合王國的人民，由於共同效忠於英王而聯合起來。所以他們都是不列顛的臣民。坎拿大、愛爾和南非洲聯邦會規定那些人是自治領的公民，在南非聯邦和愛爾政權之享有者，以各自之公民為限。差不多所有自治領的公民，都是不列顛的人民，並且如上所述都受不列顛政府的保護。

帝國會議之常常集會，可以增進自治領與聯合王國的合作。會議之決定並無強迫遵守的力

量，甚至對於那些贊同決議的政府，也無此力量。會議通常只紀錄一致通過的決議。會議的價值是帝國各地方的部長能夠私人接觸，並詳細討論外交政策和國防。自治領的各個部長訪問英倫亦具有同樣目的，而駐在倫敦之各自治領長官和聯合王國派在自治領的各長官，也有助於聯絡。此外還藉不斷的電報、公文和電話而交換消息。帝國航運委員會和帝國經濟委員會則在調查、報告和建議方面增加各地方之合作。帝國國防委員會亦隨時備有有關國防任何問題之顧問；自治領可以選派軍官到帝國國防學院 (Imperial Defence College) 學習，並與不列顛之軍隊同受訓練。

樞密院是以資格最高的法官所組織的裁判委員會來管理自治領法庭的上訴，自治領的法官有被選任參加該委員會，而常常出席之權。

近年因聯合王國社會情況之進步，與自治領之經濟蕭條，各自治領之移民均大為減少。然而，不列顛國會仍以大宗撥款協助與鼓勵移民，並輔助海外政府開發土地之計劃。自治領事務部長，經海外移民委員會之建議，以海外移民署執行其職權。自治領可自由拒絕接收不列顛人民或其他外國移民之遷入。但是，不列顛政府在和平時，則准許任何不列顛人民自由遷入不列顛。

(2) 自治領憲法

在各自治領中，愛爾、紐西蘭、及其憲法現已停止效用之紐芬蘭，現具有最簡單之憲法。

且具有完全立法權之國會。此三地之國會均有兩院：一爲民選之下議院，一爲上議院。上議院之議員在紐西蘭與紐芬蘭兩地係由政府任命。但在愛爾則以複雜之方法選出，俾獲得代表各種權利之代表，而非爲地方之代表。愛爾之上議院只具有一延緩平常立法之權利。其他兩地之上議院，權力稍大。但是三地之下議院，均具有徵稅、募債、撥款等之最後權力。

各地之行政部，均按不列顛責任政府之原則，管理一切。在責任政府中，總理是下議院多數黨之領袖，選任其同僚；而各部部长祇能在其獲得下院大多數之信任時任職。如果它喪失大多數之贊助，則須辭職，或建議而決定解散國會。如果此舉又失敗，則必須辭職，而國家領袖將另派一總理。

紐西蘭與紐芬蘭政府之首領是以總督與省長分別代表英王。愛爾之首領是一民選總統，任職七年，英王已放棄其與該國內政之連繫。然而，在訂立條約與任命使領人員時，英王之權仍被承認。

法官是政府所任命，但有完全獨立之裁判職權。最高法院之法官只要不犯法，即將永遠在職，除經國會兩院之提議外，不能解除其職權。紐西蘭和紐芬蘭兩地之上訴，皆可向不列顛樞密院申請，但是愛爾則不採取此種上訴。

坎拿大和澳大利亞聯邦均屬於聯邦組織，兩國均受美洲合衆國之形式所影響。但是他們有若干之重要不同點，坎拿大有九省，上面已列舉過。各省與聯邦之政府，均屬於責任政府的形

式。各省之議院，都是一院制。只有魁北克是例外，它具有有一個上議院，上議員都由任命。聯邦之國會，包括有衆議院與元老院。衆議院之議員是由各省按照人口所選派之代表。元老院之議員是總理所任命，任期終身，各省均有固定之人數。安劄里亞(Ontario)和魁北克各有二十四人，濱海各省共二十四人，西部各省亦同此數。聯邦政府任命總督爲各省之首領，並代表英王。聯邦政府如果覺得各省之立法與全坎拿大之利益有抵觸時，可否認那些法案。坎拿大一切重要問題之立法權，是在聯邦掌握中。又凡未明白授與各省之各種權能，亦爲聯邦政府所保有。各省只有管理地方事件之權，包括財產、公權、市政、和其他類似問題。各省設置民庭與刑庭；而聯邦則設有高等法院，以備各省法庭之上訴；但是民事案件可由各省法庭，直接向不列顛樞密院上訴，有似高等法院之向樞密院上訴一樣。所以事實上一切有關憲法的重要問題，皆由樞密院處理。

在澳大利亞聯邦統治下之六省的政府，均屬於責任性質之政府。但是，聯邦政府不能管轄不列顛政府任命之各省省長，並且不能否認各省之立法。聯邦之權力雖甚廣大，然亦有一明白之界限，那些未授與聯邦之權力，仍屬於各省。聯邦之國會是由一元老院與一衆議院所組成；元老院中每一省有六議員，由該省人民所選舉；衆議院之議員是按照各省人口之比例，每區選出一人。除昆士蘭只有一衆議院之外，每省各有兩院的議會。上議院之議員，是由人民所選舉。唯新南威爾斯之議員則由兩院隨時自行補選，各省均自設法庭。上訴則向根據憲法所設立

之澳大利亞高等法院行之。憲法與聯邦法律給與該法院對於一切有關憲法重要問題之管轄權，且爲憲法之最後解釋者。凡無關各省與聯邦間權能之問題，得由各省高等法院和聯邦之高等法院向樞密院上訴。

南非聯邦是一完整之國家，有一完全自主之國會與一責任內閣。國會括有兩院：元老院與衆議院。並能制定關於任何事件之法律。但因該聯邦係四獨立殖民地所組成，故保留四省政府與議會，其權力非常狹小，通常只涉及初等教育與地方自治。省政府由一行政長與四行政委員所負責。行政長官係聯邦政府所任命，四行政委員係由省議會選出，而省議會又爲選民所選舉。聯邦元老院之議員，每省有八人，係由各省之上下兩院議員所選舉。又有八人係提名，而由土人就其中間接選定四人。法院純由聯邦所設立，而其向不列顛樞密院之上訴，僅能由高等法院之上訴部分提出，但此舉卻鮮有所聞。

在坎拿大、澳大利亞與南非聯邦，皆不能將租稅權劃分，而使下級政府得與中央政府分別徵稅。所以大量的補助金是從聯邦與聯邦國會撥給各省各地。

據上所述，聯邦有按普通立法手續修改其憲法之全權。澳大利亞亦有同樣之權，至少可按其聯邦之形式，舉行公民複決權。坎拿大則能按不列顛國會之立法而改其憲法。

每一自治領各維持其國防軍隊，括有少數之常備軍與大量之地方軍與民團。平時均屬自動參加。此次大戰，澳大利亞與南非對於國內服役，均採取相當之強制性。除陸空軍之外，澳大

利亞、紐西蘭與坎拿大均有海軍，澳大利亞之實力尤為雄厚。目前其國防已大為加強。不列顛並不駐紮陸空軍於自治領，而唯一之不列顛海軍基地，是在好望角之西門斯塘（Simonstown）。聯邦政府有保護該基地，以抵禦陸上襲擊之義務。

(3)自治領之土地與屬地

若干領土雖在自治領境內，而隸屬於特殊政權，然而，另有些領土，雖為自治領所管轄，卻不在其境內。

在坎拿大聯邦之政府與國會，有統治育空與西北領土之全權。然而，兩地均有小型之議會，前者為民選，後者為委派。後者之面積，括有坎拿大迤北至北極間之羣島與土地。

在澳大利亞聯邦政府直接統治聯邦本土與北部領土，該地面積雖廣而人口甚稀。澳大利亞之外，聯邦亦統治諾福克羣島（Northfolk I.）、巴布亞、和新幾尼亞。前兩地為不列顛之殖民地，後一地為聯邦之委任管治地。諾福克羣島有一顧問委員會，以協助行政長官。巴布亞與新幾尼亞均有委任之議會，其中官吏占多數。澳大利亞西南極領土，殆等於無人居住。

紐西蘭與庫克羣島（Cook I.）雖在自治領之範圍內，然而居民多係土人，而且有特殊之政權，由各島之議會協贊管理各島之駐防長官。紐西蘭亦以委任管治之方式，管理西薩摩亞。行政長官有一立法議會協助之，其議員多屬任命。南極之羅斯屬地無恆久之居民，而為紐西蘭官吏所管轄。

南非聯邦受委任而管治西南亞非利加。該地有一與聯邦各省相同之組織，然其權力較大。

(二) 殖民地

(1) 與聯合王國之關係

殖民地與自治領同爲英王所有。然而，事實上與自治領有不同之點，他們處於附屬之地位，對聯合王國並非平等。各殖民地因所處之境不同，故依附之性質亦大有分別。例如南洛諦西亞在多方面幾乎處於自治領之地位，直布羅陀則以堡壘之地位受管轄。統治此等殖民地有一共同原則，即按照各殖民地之自立比例而遞減其被統治之程度。凡足以分任其事務，並爲人民之各分子之福利作公平之處置者，均可漸增其自治權。聯合王國不能放棄直接之責任，以保護土人之利益，使勿爲歐洲移民所剝奪。聯合王國認爲其對於各土地之主權，當以適當行使其受託權，以謀各該地之利益爲主。

下列各原則除南洛諦西亞外，皆能應用於一切殖民地。

一、不列顛政府於適當顧慮各殖民地特殊利益之下，有完全統治及管理，與彼等有關之對外政策各種問題之權，在南洛諦西亞殖民地政府，對於管理本土事件之決議，皆能發生效力；惟對於一般之政策，則由聯合王國決定。

二、不列顛保護殖民地之安全，以抵抗外來之侵略，及地方警察和防衛軍無力應付之境內騷擾。不列顛之陸空軍，經常駐紮於直布羅陀、馬爾太、毛里西亞、暹羅、海峽殖民地、香港、

牙買加、和百慕大。不列顛任直布羅陀、馬爾太、新加坡、錫蘭、香港和百慕大，又設有海軍基地；並且經埃及與伊立克兩國之同意，不列顛在兩國均駐有軍隊，以保護與東方之交通。各殖民地僅供給不列顛以補充軍隊，而且是協助他們自己的防衛，以抵抗內外一切之危機。

三、不列顛政府任命並管轄各殖民地之行政首領，即總督。並決定與殖民地發展有關之一切重要問題。

四、一切殖民地之法律，均須經各殖民地之贊同。重要之法律則由總督提議並經其同意。他尤須保留其考慮權，而注意與帝國之利益或非歐洲人之利益有關之各種法案。任何法律，雖曾經總督許可後，亦得否認之。總督對於不列顛政府認為有益之立法，亦可依訓令而設法使之通過。

五、不列顛國會對於各殖民地有絕對之立法權。然在實施時，僅限於有劃一立法之必要，或與國際協定有關，或涉及帝國之重要關係者。例如商業、航運是。在這些情形中，通常由國會授權英王與其行政會議於執行此等法律時，得對於各殖民地為必要之修正，例如關於航空事件等是。

六、不列顛政府管轄各殖民地財政，給與各地所必需之補助金或借債與各地，採行適當之會計與稽核制度，承認殖民地之預算案，及按其收支不敷之程度而定其管轄之寬嚴。殖民地之財政政策，應由不列顛作最後之決定；凡對英國輸入給以優越權者，英國對其輸出亦予以優越

權，絕不採剝削殖民地之政策，此爲確定之原則。

七、殖民地之法院可自由行使其職能。最高法院之法官，祇能於不列顛樞密院認爲有過失時撤換之。各殖民地之上訴均向樞密院行之，故能矯正裁判之錯誤。

(2) 殖民地憲法之起源與型式

一切自治領之憲法，除紐芬蘭之憲法在一九三四年前失效之外，皆根據不列顛國會之法律與各自自治領國會繼此所爲之修正。但是殖民地之憲法，則由王室之特權而創立，並依莫倫之普通法而授權於英王。國會固能取消各種特權，然在取消以前，此種特權常仍保留與行使。此種特權准許英王以行政會議之命令對於凡由移殖而非由割讓或征服之殖民地，得授予一種憲法，與不列顛之憲法甚相似。此等殖民地均有一總督以代表英王。又設有議會，不論爲兩院或一院，其下議院之議員至少有半數爲人民選舉。如係一院，則此一院之議員，至少有半數爲民選。在割讓或征服之殖民地，則英王可隨意設立任何形式之議院。國會雖可加布一殖民地之憲法，然仍常授權英王爲之，而由國會決定應頒布憲法之形式。國會之擁有此種權力，實爲必要。如果牠欲頒布一種憲法於未具有民選議員之移殖地，或割讓地，或征服地，而依英王之命令授予代議制之憲法者，由於英王無權撤銷憲法之故，國會不得不起而代之。一九三六年國會通過撤銷馬爾太之責任政府，該政府係一九二一年經英王特權而准許設立者。

以憲法的型式而言，約有下開各種：

(1) 各部部长對民選議會負責，而總督則依各部部长之協贊，以統治殖民地。南洛譚西亞，只有一院，即屬此類；因土人佔大多數，故不列顛政府對於土人之行政與關係土人之立法，僅保留狹小之管轄權，並管轄其外交關係。錫蘭亦只有一院，其行政部之施政，甚似一責任政府，而責任政府之制度已有提議及早實行者。不列顛政府仍操有許多之管轄權，包括國防，對外關係，少數民族之利益，公務員任免等。

(2) 在百慕大、巴哈馬斯 (Bahamas)、巴佩道斯 (Barbados) 三殖民地，原有憲法仍存在。行政是由總督執行。其議院是由兩院組成，一為立法院，其議員係由政府提名；一為眾議院，其議員係由民選。總督對眾議院之活動，不能管轄，祇能否認其通過之案。

(3) 今日殖民地憲法之正常型式，係一院制之議會。其議員括有高級官吏，指定議員與民選議員三者。後者與其他兩種議員之比例，隨地而異。通常官吏與指定議員之人數，等於或多於民選之議員。然在任何情況之下，總督均能設法通過不列顛政府欲其通過之法律。此外各事，輒尊重民選議員之意見，尤其是在英屬新幾尼亞、牙買加、和毛里西亞等地。

具有此種情形之其他殖民地，如非支、黃金海岸、奈機立亞 (殖民地與保護國)；塞拉勒窩內 (殖民地與保護國)，海峽殖民地，英屬渾杜刺斯、千里達與託巴哥、和格林拿達、聖溫仙、聖盧西加三殖民地。這三個殖民地集合在一總督管轄之下，統稱為溫得瓦特羣島，但未締為聯邦。一九四〇年復加入多米尼加。琉厄德羣島聯邦是一八七一年國會所設立；此聯邦

及其會員邦之安的瓜、聖克立斯、吐弗尼徹斯和莽的塞拉特 (Montserrat) 均有此種型式之憲法。而維爾京羣島則由總督自行立法。聖雅亦有如此之憲法，但着重歐人所選議員之意見。馬爾太在一九三九年亦有如此之憲法。

(4) 在那些小殖民地如岡比亞、福克蘭羣島、香港和塞舌耳等，其議會只有政府官吏和指定議員，後者僅佔少數。牙買加之附庸地，土克斯 (Turks) 和開哥斯羣島 (Cocos I.) 亦有如此之憲法，僅具地方性的有限權力，而另一附庸屬地，開滿羣島 (Cayman I.) 則有一議會，以民選議員占多數，但所議者屬地方性質。然牙買加這些羣島具有完全立法與行政之管轄權。

(5) 在亞登、阿善堤、聖赫勒拿、維爾京羣島、直布羅陀、塞浦路斯各地，總督皆能單獨立法。在一九三一年該島擾亂之前，塞浦路斯之憲法則具有多數民選之議會。阿善堤是在黃金海岸總督管轄。巴蘇陀蘭則在巴蘇陀蘭，伯楚阿那蘭保護邦及斯瓦濟蘭三地之行政長官管轄下。

每地均有一高等法院，上訴通常由此向聯合王國樞密院申請。然而西菲與東菲之上訴，首須向西菲與東菲之上訴法院提出。西印度殖民地之上訴則可向西印度上訴法院提出。

每一殖民地之總督均有一行政會議輔助之，該會議是由高級行政官所組成。在若干情況中可加入非行政官，而從議會中選出者。然而總督始終有權拒絕他們的建議。

自一九三二年起，即着手組織統一的殖民地公務員制度，而前此殖民地各有單獨的制度。

現在所有行政、法律、醫藥、森林、農業、獸醫、教育、審計與警察等公務制度皆互相連繫，升遷均較便利，團結精神，亦得有鼓勵。較重要之職位皆由聯合王國殖民地事務部長所任命或擢拔；而重要性稍次之職位則由總督委任。遇有解職或其他情事，除下級職員外，皆可上訴於殖民地事務部部長。

除警察之外，多數殖民地皆有一種防衛軍。西菲領土有王家西菲邊防軍，東菲則有英王菲洲來福鎗隊；海峽殖民地和馬來亞也都駐有軍隊。最近，王家海軍志願後備隊，在西菲各領土、菲支、香港、墾雅、錫蘭和海峽殖民地均組織有分隊；而防空之訓練亦在準備中。馬來亞對於建築新加坡基地會有大量之輸將。行政會議對上述各殖民地的立法權，除於割讓或佔領之殖民地由王權保留者外，皆由國會授與。惟南洛諦西亞（在該地王權只有修改憲法之有限權）。百慕大、巴佩道斯、牙買加、琉厄德羣島則在例外。憲法之重要修改，通常是由王權執行。但錫蘭與上述各殖民地經王權之同意，則可自行修改他們的憲法。

王權對於各殖民地之權力，是由殖民地事務部長行使，而受內閣之管轄。但是自治領事務部長卻管理南洛諦西亞與南非各領土之事務，即由它們對於南非聯邦之關係。殖民地事務部長雖無一行政會議為之協助，但有許多顧問和其他團體輔助他處理財政、醫藥問題、農業、與畜牧調查，社會服務，和其他殖民地事務之發展。

(三) 保護國

保護國之共同原則，即其領土已受不列顛王權所保護。因此，它們與外國之關係必須由不列顛政府代為處理。不列顛政府負責保證凡經准入此等領土內的外國人，須獲得公平之待遇，並使各地均有適宜之政府措置。由於各保護國之情形不同，因此所採取之政策亦有別。綜合各保護國約可分為兩類：即行政方面與殖民地相似之保護地，和保護國。主要之分別為：前者之最高政權是委託於王權；而後者則仍為統治者所保留。雖然，該統治者在多方面，或為王權下之官員所控制。

(1) 前一類之保護國可分別管理或附屬於殖民地。那些分別管理之保護國中，北洛諦西亞有一個局部民選之議會；尼亞薩蘭與烏干達之議會一部分是政府官員，一部分是指定議員；索馬利蘭是由總督獨自立法。伯楚阿那蘭和斯瓦濟蘭兩地是由巴蘇陀蘭、伯楚阿那蘭保護國和斯瓦濟蘭之行政長官為之立法。英屬鎮羅門羣島保護地是由西太平洋行政長官代為立法。黃金海岸之北部領土則由該殖民地之總督為之。岡比亞與墾雅保護地之立法，是由該殖民地之議會負責。塞拉勒窩內之議會代表殖民地與保護地兩者；奈機立亞之議會為該殖民地與保護地之南部各省負責，而北部各領土之財政問題，則通常是由總督立法。

在這些領土中，無論是殖民地或保護地，多採用間接之統治組織，把行政與司法權，一部分的立法與財政權，授與土王或當地土人之議會，俾按照地方之習慣法執行，但取締其原有的野蠻習慣。歐人官員僅控制與指導若干方面，其意為協助土人進步與發展，並以不損害土人與

破壞土人之社會組織爲原則。此實驗在烏干達之布干達土王國和北奈機利亞之土地施行最廣。然而有一困難，即土人之社會與歐人接觸後，即形成分裂而不能重新建立；而曾受歐人教育與具有歐人觀點之土人，更難在土人之社會中找得一適宜的地位。

(2) 保護國之行政是在其統治者之名義下執行；但在不列顛管轄之下。這些保護國括有太平洋之東加羣島，該地有一土人國會，且有相當的自主權。贊穆巴也有一議會，一部分爲政府官員，與一部分爲指定議員所組成。在馬來亞聯邦與非聯邦中，每國均有一議會，一部分爲政府官員，一部分爲指定議員所組成，並且聯邦中有一類似之聯邦議會。在馬來亞，不列顛之駐在長官或總顧問，行使不同程度之管轄權；在婆羅乃和聯邦，他們管轄大部之行政，但其他保護國之統治者，則所受不列顛之控制較少。

在薩刺瓦克 (Sarawak) 和北婆羅洲之內政，通常已不受管轄。

王權在各保護國之管轄權的法律基礎，是一八九〇年外國管轄權法案所規定。此法案授王權以決定權，設立其所認爲適宜政府之權，與隨時制定各種法律之權。法庭不得過問王權之管轄權，範圍與性質，因爲此等事件，應由殖民地事務部長以其宣言決定。

(四) 委任管治地

委任管治地是國聯盟約中第二十二條所規定的一種政府。此規定之目的，在處理大戰後從德國和土耳其其脫離之領土。統治之原則爲此等領土不當以通常之佔領地對待之，而當以當地

人民之幸福與發展爲文明國之神聖使命。委任管治地可分爲三種型式：甲型之領土於其行政上接受指導與輔助後，即可成爲獨立國；例如伊拉克在一九三二年准許參加國聯，而不列顛對彼之委任管治遂亦停止。今日與伊拉克之關係是根據一九三〇年之盟約。允許不列顛在其國內駐紮空軍。一九三九年九月，伊拉克遂根據該盟約加入不列顛方面對付德國。

巴力斯坦之被委任管治，是想在該地建立一猶太民族國。此目的顯然與最後給與亞刺伯人之獨立互相矛盾。此種理想之矛盾，使巴力斯坦仍在不列顛嚴密管轄之下。行政長官主持立法時，僅有由官員組成之行政顧問會議爲之輔助；而秩序之維持則藉大量不列顛軍隊，所執行之戒嚴令。使兩民族分地而治，藉以解決此困難之辦法已遭反對。其他解決計劃亦曾提出。現在亞刺伯人與猶太人已同意在大戰時防備中之合作，此合作或有助於以後之和解。特藍斯佐且不在猶太民族國之許諾範圍，於一九二八年之條約中允許一土王統治該地，而使不列顛獲得委任管治權。一九三九年土王之自主權復有增加。

坦干伊喀是屬於乙型之委任管治，需要管治之特殊事件，如（一）保證信仰與宗教之自由；（二）禁止販賣奴隸，軍火，酒類；（三）防止建立陸海軍基地，及除供治安與地方防衛之目的外之土人軍事訓練；（四）對國聯其他會員國供與貿易之平等機會。坦干伊喀有一議會，由政府官員與指定議員組成。委任管治允許其領土與不列顛管轄之鄰近領土組成聯邦。但此步驟仍未採取，雖然黎雅、烏干達與坦干伊喀有同樣之關稅，而其郵政則由黎雅郵局管理。

多哥蘭與喀麥隆亦有一部分屬於乙型之委任管治。此等領土各別附屬於黃金海岸和奈機立亞。黃金海岸之總督可爲多哥蘭立法；奈機立亞之總督可爲喀麥隆之北部立法；而奈機立亞殖民地與保護國之議會則爲南部立法。

丙型之委任管治，准許行政機關在該委任管治地執行整個的政權，僅受上述保衛士人利益之條件所限制。此項委任管治權分派給各自治領，如新幾尼亞被派於澳大利亞，西薩摩亞派於紐西蘭，西非派於南非聯邦。他們的組織，在上文已述及。那烏（Nauru）是太平洋上海島，富於燐產，該島是分派於不列顛帝國，並由不列顛、紐西蘭和澳、利亞三政府協同管理。行政長官有充分之行政與立法權，且負責保護土人之幸福。三政府從物主購得該燐礦區權，而由一委員會擔任開採。

國聯對各委任管治地之措施，亦可行使其監督權，即每年被委任管治之國，須提出報告，並經一委任管治委員會審查。該會多數之委員，並非代表領有委任管治地之國家者，而其審查報告則由國聯之行政院處理之。

不列顛在委任管治地行使管治權之法律基礎，亦根據一八九〇年之外國管轄權法案之規定。該法案之應用於此等土地，正如應用於保護國一樣。此法案亦曾應用於西薩摩亞。其管治權是紐西蘭之國會與政府之行政會議命令所授與。澳大利亞對委任管治地之權，則爲憲法所規定；而南非聯邦則認爲此權能係由該聯邦爲平和秩序與良好政府之立法權所賦與。

(五) 印度帝國

今日印度帝國之組織，乃一九三五年印度政府法案所規定聯邦組織之過渡狀態，其機構是有些不合理。各省雖已實行聯邦組織，但中央政府仍未組成聯邦，即授與各省組成聯邦之各土邦，仍未決定是否參加聯邦也。聯邦的條件在大戰後將需重新考慮，且可能有重大改革。

現在有十一省，在王權任命之省長管轄下，即(1)馬德拉斯，(2)孟買，(3)孟加拉，(4)聯合省，(5)判查布，(6)柏哈，(7)中央省，與具喇爾，(8)阿撒姆，(9)西北省，(10)奧理薩，及(11)信德。在這些省分中，馬德拉斯、孟買、孟加拉、聯合省、柏哈、阿撒姆各省皆有兩院制之議會，而其他則只有一院。政府則由省長經部長會議之協贊而掌握之；此等部長通常按不列顛之法則是對議會之多數議員負責，而省長則負擔特殊責任，如維持和平或治安，保護少數民族，文官之地位，印度土邦及其統治者之權利，與每省若干落後區域之行政。若他認為必要時，在此等事件中，他可支配各部長，而且議會若拒絕制定法律時，他亦有權立法。他最後亦可停止憲法之作用，而獨自管轄。當他不受各部長會議之協贊而施政時，他是受總督之監督，並經由總督而間接受印度事務部長之管轄。關於財政事件，雖為議會所反對，他仍有權核准開支。對於印度議會選舉權者共三〇、一七三、九一四人，其中四、二五四、七〇四人是婦女。此制度自一九三七年四月一日實行，並經一般之承認，因為責任政府，幾乎完全革新，此舉遂益重要。

各省之人民均有詳細之統計，而聯邦之權力亦詳細列舉。此等權力在聯邦政府實現以前採自中央議會。

六特殊區域——德里（首都之所在地）、亞日米爾麥瓦刺（Ajmer-Merwara）、安達曼尼古巴羣島（Andaman and Nicobar Islands）、英屬俾路支斯坦（British Baluchistan）、庫爾格（Coorg）、與斯巴斯達（Panth Piplada）——是由總督監督下之行政長官所管轄，並受中央議會之權力所限制。

聯邦中之聯邦議會是採取兩院制。上訴院即參議院，括有各省之代表二五〇人與各土邦之代表一二五人；各土邦代表之人數已達最高額。若有占全人口半數以上之土邦承認，則聯邦可成立。聯邦成立後總督將在責任政府組織之下，經部長會議之協贊而管轄聯邦；但他亦有類似各省長所具有之特殊責任，更有保證印度財政穩定之責任。國防與內政事務，均在其直接管轄之下。

現在，印度之中央政府，對議會並無責任。該議會括有兩院，均有民選與指定之議員；在下議院則民選議員佔大多數，但總督有權不按下議院之意見立法與決定財政案。然而，通常在徵稅政策方面，包括與聯合王國之關係，總督之特權輒不凌駕下議院，因其不欲於此重要事件中置不列顛於印度利益之前也。總督之一切措施皆受印度事務部長之監督指揮。

目前印度公務員大多數就地進用，然印度文官與警察人員之招募與任用仍由印度事務部長

管理。此兩種公務人員已漸傾向於印度化，但若千數量之歐人在現時仍認爲必要。

爲防衛印度之外患與內亂，約需六萬不列顛軍隊駐防印度；同時亦有一常備印度軍，一部分已傾向於印度化。另有後備軍，輔助隊，與地方軍，及印度各土邦統治者徵集以供總督指揮之印度土軍。一九二八後，又建立一小規模王家印度海軍。然而，印度實依賴不列顛的海軍保護，最近不列顛政府曾有大宗撥款，以協助印度對此重大國防經費之負擔。

每省設有一高等法院，而最後之上訴卽由此院轉向樞密院申請。現在已有一聯邦法院執行職務，管轄有關憲法之解釋，將來且可作各省法院之上訴機關。此等法院裁判官之獨立性得有充分之保證，除樞密院提議外，他們不能被撤職。

在新憲法之下，印度各土邦皆有機會加入此計劃中之聯邦。一經加入之後，它們對於有關聯邦性質之重要事件，應受聯邦政府議會與司法院機關之管轄；但是他們亦有權在它們各土邦中行使聯邦之法律，祇要使總督對它們之行政效力認爲滿意。它們也要分擔聯邦稅。在另一方面，聯邦範圍外之一切問題均保持原狀，聯邦亦無權干涉各土邦之內政。土王可保留其對於此等問題之權力，包括決定地方憲法形式之權。各土邦之代表是由土王選派，並非由人民選出，此等代表在聯邦議會中將成爲重要之保守份子。由於他們之協助，兩院之多數人在政治上均可能採取保守態度，因此增強印度各政府之鞏固。由於聯邦之成立，各土王對於財政政策之決定有發言權。目前此項政策是由印度議會決定，並未與各土邦磋商。若干土邦遲疑不參加聯邦之

理由，是由於有些土王以爲在聯邦中與民治各省聯合後，則各土邦中將引起一難以應付之運動，即人民所需之政權將較他們所願讓與者爲廣。

除因聯邦關係外，各土邦並不在印度政府管轄下。自從一九三七年四月一日它們與王權之關係是由王權之代表控制之，此職位是由總督兼任，但與總督職權不同，其職權是由一政治部所行使，而非印度政府之外交部。各土王之權力範圍有甚大之區別。在王權所承認之五六二土邦中，約有一〇九土邦其土王對人民有行政立法與刑事司法之廣闊權力；而其他各小邦僅有狹小或名義上之權力。各土王權力之範圍，一部分爲形式之條約所規定，而大多數爲事實所決定。各土邦與王權之關係是不受國際公法之限制。王權對各土邦均有最高之權，以保證任何土邦之措施不得危害印度之利益或阻礙其進步。各土邦不得與外國訂立任何關係；即與其他土邦之關係亦須獲得王權之許可。王權雖不指定各土邦所應採之憲法形式，但爲防止無政府或虐政，王權得加以干涉，並可強迫不適宜之土王退位。若干土邦中特別在賣索爾 (Mysore)、交趾 (Cochin)、特刺凡科耳 (Travancore)、和巴洛達 (Baroda) 土邦，土王設有立法組織以資協贊，但常保留拒絕此等協贊與修改憲法之權力。許多土王曾模仿各省採行有效之文官制度，設立固定之法院，且有些土王將政府收入與其私人用費劃分。各土邦之人民自然曾產生一強烈之運動，期藉廣汎的改革，而獲得他們在英屬印度所享受之地位。不獨政府亦任命長官，留駐較重要之土邦與土邦羣，握有協贊各該土邦之權；在那些權力狹小之土邦中，他們的權力也較

廣。差不多一切土邦對於歐人之裁判，是由不列顛長官或英屬印度法院所行使。

各土王均効忠於王權，但其人民並非不列顛之人民，然而他們是被保護之人民。當他們在外國時，則與不列顛公民之地位相同。英屬印度之土人即盡爲不列顛之人民。

從法律規定而言，不列顛在各土邦的管轄權係根據一八九〇年外國管轄權法案所規定。所以各土邦在法律上可視爲王權之保護國。

印度事務部長代表王權，主管印度事務，有一小組顧問團爲其輔佐；但僅在有關印度公務之問題，他需徵求該團體多數人之同意。重要問題之最後決定權，則操自內閣與英王。

(六) 緬甸

一九三七年四月一日，緬甸由印度分出，它以前曾爲印度之一省，且設有一與印度各省相似之政府。現在他的議會包括有上議院與下議院。上議院之議員有三十六人，半數由總督指定，半數由下議院選出。下議院之議員則由人民選舉。總督執行行政，受各部長之協贊，而各部長即按責任政府之原則，須擁有下議院大多數之贊助。總督可脫離各部長，獨自管轄外交與國防事務；並且他對於財政之穩定，和平與治安，保護少數民族與文官之利益，掌握若干落後區域之政府，防止在商業上歧視不列顛或印度等問題，皆負有特殊責任。對於這些問題，他有權凌駕各部長；並且當他認爲必要時，可不顧議會，獨自決定與執行財政計劃。並於急緊時有權停止憲法之施行。他的一切措施，皆受緬甸事務部長之監督與指揮。緬甸事務部長一職是由印度

事務部長兼任，所以印度與緬甸間之貿易，移民與居民之待遇，均可獲得調和。

高等法院之裁判官可獨立行使其職權，而對於他們的判決得向樞密院上訴。

在緬甸英屬領土外之各土邦，均不甚重要。然而若干英屬緬甸之區域，括有加入聯邦之仙安 (Shan) 土邦，是在土會管理之下，且不隸屬於普通之行政組織。

緬甸之責任政府，其措施尙頗有成績；但有一缺點，即政策不同的反對黨仍未發展，只有少數小團體，其領袖不願合作以建立一堅強政府。

(七) 共管地

有兩重要領土與上述者不同，因王權不能對其任意行使統治權。

紐赫布里底 (New Hebrides) 是一九〇六年條約規定，由聯合王國與法蘭西共同管理。現在是按一九一四年所定之條約管理。從一九二三年起發生效力。該地有一聯合法庭與少數之共同公務機關；但英法居民僅受英法駐在長官之分別管轄。不列顛在該地之管轄權是類似於在保護國者，並根據一八九〇年之外國管轄權法案，依一九一四年之條約而行使。西太平洋之行政長官，可為該地之不列顛人民立法。

英埃蘇丹自從一八九八年恢復後，是由一總督管理，他是埃及及王依不列顛之同意所任命。他有充分之行政與立法權，但受不列顛政府所頒布之總原則限制。不列顛政府並不嚴密監督其措施，於其執行職務時，有一行政官吏所組織之會議為之協助；而立法亦由該會議通過。

在其下者爲各省省長，且在司法與行政方面盡量任用土人。該地有一在不列顛軍事指揮下之蘇丹防衛軍，與少數之不列顛駐屯軍。一九三六年英埃訂立之條約中，規定埃及軍隊可在蘇丹服役。埃及與不列顛對於新條約之施行，一切由雙方會同決定。主權之問題暫懸而不決。自埃及輸入之貨物現不徵稅，對埃及之移民亦不得有何限制。

此外有須補充說明者，即美國曾要求坎吞 (Canton) 和恩得比羣島 (Endebury Islands) 兩地之主權，該兩地是一九三七年括有基爾帕和伊里斯羣島兩殖民地之內。經於一九三八年協定，恩得比羣島可由英美兩國航空與交通之目的而利用。

(4) 聯邦之法律系統

聯邦之法律並無必須統一之規定。因此，甚至法律之根本也有重要之分歧。就不列顛羣島本身而論，英倫之普通法雖擴展至威爾斯，然蘇格蘭則有自己的法律系統，大部受羅馬法概念之影響。海峽羣島則具有諾曼底之習慣。人島仍保留北歐法律之特點。北愛爾蘭和愛爾雖承認英國之普通法，但由議會藉立法程序而大加修改。

在自治領與殖民地，英國法律是由英國之移民輸入，這就是各該領土之普通法。但是那些從文明國家獲得之領土，若無充分理由，則不欲以英國法律代替其原有法律。因此在魁北克的普通法是根據巴黎習慣法，毛里西亞和塞舌耳之法律是根據拿破崙法典；聖盧西加則根據領佔該地時，業已通行之法蘭西法律。

好望角所通行之羅馬、荷蘭法律，於一八一四年割讓後，仍予保留。並且當納塔耳成爲一單獨殖民地時，此種法律仍伸展至該地。此種法律，由來自好望角之荷蘭移民傳入脫蘭斯瓦爾和奧倫治自由邦，現在並可爲南非聯邦委任管治之西南非洲，和南洛諦西亞之法律；而在巴蘇陀蘭、伯達阿那蘭保護國、和斯瓦濟蘭三地方，並成爲歐人適用之法律。錫蘭亦保留此種法律；但在英屬基尼亞則以立法代替之。總之，此種法律荷蘭本國已廢除甚久，然仍沿用於英國領土，殊屬趣事也。

千里達之舊西班牙法，則已爲英國法律所代替。

在那些擁有多數非歐洲民族的自治領和殖民地與在各保護國中，對於當地人民間發生之案件，通常適用其當地之固有法律而處理；但須與不列顛之政權不衝突，並須合符人道主義，尤其是關於土地繼承與家族關係的問題，盡量適用當地固有之法律。此原則在印度亦充分應用，該地通常是採用印度教或回教法律。而在緬甸，則緬甸法是以印度教的法律爲根據。在這些領土，如在保護國一樣，對於歐人是採用英國法的原則。在巴力斯坦，猶太法律和回教法律之分適用於各該主要的社羣，正如拉丁和希臘教旨之適用，與其有別之法律一般。

非英國系統之法律已有甚大之修改，一部分是由於根據英國普通法的影響之司法解釋；一部分是藉立法將地方同化於英國法，尤其是關於商業上重要之問題。許多殖民地對於編纂法典已有重大之努力，東方之屬地與東菲均受印度法典之影響。在魁北克英國之刑法隨割讓後而

輸入；而法國之刑法並沒有在一七七四年之魁北克法案中，像法國民法一樣地恢復。

(5) 附錄

一九四〇年二月不列顛政府依西印度王家委員會之建議，公布其協助殖民發展與福利之勇往而遠大的政策。依此政策，最近十年中，每年將撥款五百萬鎊於各殖民地，保護國，與委任管治地。此項撥款，不獨包括補助各地最廣義的發展所需之基本經費，且補助如農業、教育、衛生、與建築等經常之費用。在計劃利用此款項時，政府將賴一殖民地發展與福利顧問委員會之協助，該會組織分子一部分是政府官員，一部分不是政府官員。另擬設一殖民地研究顧問委員會，每年另撥五十萬鎊供該會之費用。現在可能已預定了若干年之發展程序，而對於人民之重要社會事業應即積極進行。此等社會事業，固非許多當地有限的收入所能擔負者也。此種補助並不若現行之一般補助法，須執行特別之管轄；亦不因此而使地方議會之權力有減損，惟須請求並依賴其合作。利用該款之方法亦無須各地一律，對各地方之特別情形均甚重視。此項工作有一要點已經決定，即設立中央組織，在一主任與其技術的助理主持下，與當地行政機關協商，而計劃對西印度的福利事業作進一步的發展。

此等決定與對於工人團結權利及公平待遇，業已採用之步驟，將配合起來，為王權所管轄之人民，開闢一高度福利之時代。南非之高級行政領土，亦同享此利益。

這些經濟與社會的改革，可為政治進步樹立基礎。在聖赫勒拿地方，已設有一顧問委員

會，使總督在立法時，可經該會獲得勞工階級代表之協助。

不列顛治權之得民心有下列各種重要的證明，例如：西柏哀斯（Cypriot）人之自願加入戰時所組織之軍隊，馬爾太人之誠心擁護，以及巴力斯坦中互相仇視之亞刺伯人和猶太人之熱心合作等皆是。帝國其他各殖民地之反應，如自治領一樣較之上次大戰時更爲熱烈，對於不列顛聯邦所依賴之自由與公平原則形式，形成一種自然的與價值無比的貢獻。

加拿大之王家委員會曾經建議，而自治領政府與國會亦曾向不列顛國會獲得一種通過的法案，特許加拿大聯邦在自治領各地設施失業保險。

由於保持太平洋和平之目的，澳大利亞曾委派一高級長官至加拿大，並派遣全權公使駐華盛頓與東京。

一九四〇年九月三日，羅斯福總統宣言，已與不列顛協商決定使美國有權在紐芬蘭與百慕大建立海空軍基地；並在巴哈馬斯、牙買加、聖盧亞加、千里達、安的瓜和英屬基尼亞有權獲得同樣之基地。紐芬蘭之基地「慷慨的讓與及愉快的接收」，而其他各基地則以五十艘超齡之驅逐艦轉讓與不列顛爲報酬。總統將此等地方讓與之價值，與購取之路易斯安那（Louisiana）比擬，他宣布這些基地對於保護巴拿馬運河、中美洲、南美之北部、安的列斯（Antilles）、坎拿大、墨西哥、美洲之東部與墨西哥灣沿岸，皆有無限之價值。

不列顛與美國在國防設備合作上之重要性，更因從事互保西半球計劃之坎美國防委員會之

成立，而益增進。此外如坎拿大之決定與阿根廷交換外交代表，表示他們共同一致的維持安全，亦可使上述之重要性增強。

第二章 不列顛政府之組織

羅拔遜 (William A. Robson) 著

沒有一國的政府是較不列顛之政府更難於以簡短之詞來敘述，長期之歷史發展，漸漸展開其政治之組織；二百五十餘年未曾發生任何革命；其憲法之基本原則並無一種文件將其統括表現；內幕雖已改變，然仍保持原有之外型；這些特性使英國之政體複雜而特殊。所謂複雜是指不列顛仍保存許多古代遺物，其原有意義業已喪失甚久，並以現代制度配合之者。所謂特殊，是指政府之組織具有許多矛盾之點。此等矛盾乃由傳統與着重點之改變，而此種改變之獲得容許，即以其正式提供之機會，不必強合於推理的結論之故。英國憲法之能順遂運用，有賴於許多諒解與其非正式之調整。一九二三年英王喬治五世承認：首相須為下議院議員之原則，即其一例也。

因為要簡短敘述不列顛政府之主要特性，特將研究其民主政治之地位，前途與結果。我之目的並非為其辯護或作批評，惟加以說明與解釋而已。

英王爲國家之首領，至少從三方面來看，佔有最重要之地位。第一、他統一各民族並藉其地位主持廣汎的社會與儀節事宜。第二、他在憲法的實施上擔任一重要職務。第三、他象徵不列顛帝國各部份與帝國之連繫。

我們在此討論英王之第二方面職務。因篇幅之關係，不能詳述不列顛王權之歷史；但很容易看出，在其連續性之形式下，本質方面已有根本的改變。今日，英王的地位通常稱爲立憲的或有限的君主制度。

英王政治作用之主要目的是輔助憲法，使之作正常與和諧的運用，並使政府之變更可以順利的進行。爲要達成此目的，英王不能有何屬於政黨意義之政治意見，他的政見是由現政府所決定；而現政府就是國會中佔有多數議席之政黨所組織之內閣。

憲法與法律聲明，英王不能有何過失，其意即謂英王不能任意行爲。他的一切行爲，須經一部長之協贊，該部長即在政治上爲英王之行爲負其責任。因此，英王在國會中的開會詞，是由政府起草，即括有政府對於議程之大綱。各部部长之任免皆依首相之協贊。解散國會亦係如此。當首相自己辭職時，英王通常請反對黨之首領，或其他能在下議院獲得多數擁護之政治家，出而組織政府；然亦常與辭職之首相商量，以選擇其繼任者。

每日各部以英王的名義，公佈許多行政法令。有些是藉英王室之特權而執行，有些則依據法定的權力。王室之特權，是王室選擇權的遺跡，而爲英王隨時所享有者。國王 (King) 與王

權 (Crown) 之區別，殊爲複雜。通常王權是指各部部长代表君主行使之各種權力。例如王權藉內閣之協贊，任命許多高級之行政官和司法官。王室之特權授予英王與外國處理國際事件之絕對權，以及宣戰媾和，任命和接見大使及其他外交代表，締結條約等權力。——事實上，英王殆負擔了外交部用全副精力所對付之工作。

英王是海陸空軍的大元帥，他是國教之監督，他是榮譽的泉源，一切榮銜都由他的授與權所賜給。他是恩赦的泉源，可以行使赦免或減輕死刑之特權。他是國父，並負有保護嬰孩與瘋狂病者之義務。這些事宜以及許多其他事宜，皆由各部部长及其部屬，用他的名義而處理。國會所制定之一切法律，亦須獲得他的同意。

如果因爲英王須嚴守憲法所規定之地位，遂謂他是一個傀儡君主，只是隨着各部部长之意見而行事，這卻是一個大錯誤。英王自己對於政策之形成，亦爲一強有力之權勢。在白芝浩 (Bagehot) 之名言中，他具有「被諮詢之權，鼓勵之權，警告之權。」人民對於他的批評和建議皆極尊重。他批閱一切內閣之文件，與重要公文，備忘錄等等。他常接見首相和其他閣員，而內閣一切的決議都要通知他。他在聖詹姆士宮接收各國外交代表所呈遞之國書；他常接見來自帝國其他部份和外國之政治家或社會上的名人；由此，他可能獲得許多關於國內或國外公共事業之知識，並按其知識與能力而發展同等的勢力。但這不過是一種勢力而已。凡與政府意見相左或未經政府同意之行爲權力，英王已不再主張行使矣。

二 國會

不列顛政府之主要機關，括有一個全國性的國會，一個對國會負責之行政部，並由人民選舉各城鎮之地方當局。

國會括有下議院和上議院。前者之選舉權凡年滿二十一歲之男女均能獲得，且以簡單而易達到之資格爲基礎。

下議院有議員六一五人，其中三百人代表各郡，又三〇三人代表各市邑，餘下十二人由各大學選出。大學之選舉區是英國選權的一特點。藉此使大學畢業生選出少數的國會議員，其意義在使會受最高教育者對公務之處理，有特殊之發言權。

多數之選舉區只直接選舉一議員加入國會，但也有少數選舉區選出兩議員。國會候選議員的資格，並不很嚴格；且候選人不一定要住在所欲代表之選舉區。因此地方主義在某些國家成爲重大的障礙，而在英國下議院是可避免的。任何人不論他居住何處，均可參加任何地方之競選。

此規則是在百餘年來奮鬥擴張選權之結果。今已發展至兩性和各階級之人民；所以下議院是具有最充分意義的代表議會。

上議院括有貴族七八三人，其中有會督二十六人。蘇格蘭貴族代表十六人，愛爾蘭貴族代

表十五人，與少數之高等法官。這些法官負有司法上之最高責任，其爵位僅及身而止。

上議院在這樣一個本屬民主政治的國家中，表面上確是不合時宜的組織，但實際上其性質已改變。近半數之貴族，其爵位是最近半世紀內所頒給；因此在上議院中，自古世襲的土地貴爵爲數還不若平民因獲得財富或權力之特殊地位而晉爲貴族者之多。

國會之主權是不列顛憲法之基石。自從一九一一年起，此項主義在嚴格的法律上，意卽下議院之最後主權。是年之國會法規定財政案由下議院移送於上議院後，一個月內不予通過卽成爲法律。而其他法案若在兩年以上，在下議院三次連續會議通過，而每次均爲上議院所反對，則雖無上議院之同意，仍可成爲法律。

在英國政治中，很少問題會達到最後的步驟。廢除上議院，對於財政案之權固然非常主要；但是剝奪其他權利卻關係很少。因爲上議院是一覆議與修正的機關，它是若干部長必須參加之集會，它是創意的機關，也是討論的場所，所以上議院對於政府之一般事件之影響是不可忽略，並且有時是決定性的。上議院的議員包括一班大企業家，海軍將領，陸軍將領，殖民地總督，大公司董事，大地主，報紙主人，法官等。所以事實上不能以貴族的街頭來估計上議院的力量。上院議員之世襲性引起許多人強烈的爭論，他們批評牠近於保守，甚至使那些主張保留類此性質的上議院之人也感覺困難。今日上議院仍能存在，是因爲很難找到各政黨所容許之代替機關。

下議院是民主政府站在全國範圍內的棟樑，它是人民的議會；不只因為他的選舉方法，也因為他所選出的人，總之，任何人皆可選為下議院之議員。這些議員選自社會的各方面，不問階級，教育，收入，或職業。

下議院之民主性質可從一選舉中所登記高度之票數見之。在前六次總選舉時，投票者與選民之百分比（無反對黨之選舉區除外）如下：

一九二二年	百分之七五·四	一九二三年	百分之七四·一
一九二四年	百分之八〇·六	一九二九年	百分之七九·五
一九三一年	百分之七九·八	一九三五年	百分之七四·四

公共的興趣不僅在不常舉行的投票中可見，凡國會中一切舉動和論辯都會引起人民的廣泛注意，此可為國會與人民接近之另一例。我們可以說，政治、商業、和運動是英人在平時的三大興趣。

三 政黨

各政黨之工作與性質，鼓起一般公民對於公共事業所感的興趣。

大不列顛之政黨制度，有顯著的特點三：第一、因國會可隨時破解散，解散後其必然的結果，即為總選。所以各政黨必須隨時繼續活動。他們不能享受像其他議會任期有定之國家，在

兩選舉之間可停止活動的利益。他們隨時不斷的擁護或批評現政府與其行動之原則——或缺乏原則，並藉不斷的集會、演講、小冊、廣播、會議、書本和其他方法，使人了解他們的政策之優美，及其反對黨計劃之缺憾。因此他們需要在全國各地組織地方黨部，各地方黨部皆設置一有給的秘書或幹事，而其中中央黨部並須有充實幹部職員。

因此公民團體對於當前主要政治問題，恆有不斷的討論之訓練。戰時各選區之政黨衝突皆暫停，而國會中之政黨意見亦已和緩。

第二、不列顛極想把各政黨之分歧組織起來，較最民主國家形成更簡單的陣線。十九世紀時，政治的分野，最初爲民主黨與皇黨，後則改稱今日之自由黨與保守黨。此種形勢持續至一九〇六年工黨之成立，於是參入一種新的份子，在一九一四——一八年，世界大戰中及大戰後進展甚速。在過去二十年間，有三個主要政黨，互爭雄長，——即保守黨、自由黨、與工黨。一九三一年爲着擁護麥唐納(Mr. Ramsay MacDonell)所組織之國民內閣，致自由黨和工黨中間各趨分裂。但雖有這種非常的各政黨分化，然各黨之分野仍較簡單，而不能說英國之政黨組織已成一盤散沙，以致其所產生之政府也不穩定。政府與反對黨的畫分仍甚顯明，無論在國會以內或以外均能一致表現，雖然在非常時期，各反對陣線亦有短期的團結與和解之可能。下議院之坐位排列是非常之特殊，它是使擁護政府者與其反對者隔一長桌相向而坐。外國之議會，其坐位排列通常成半圓形，然而英國並不採取此種排列，以便分別那些議員是擁護政府，那些

是反對政府。

不列顛政黨制度之第三特點，即各政黨並不受任何公共之控制。任何人均可自由創立政黨，一切非法人之社團亦均有此自由。除依照自由社團所適用之普通法外，並無任何手續或規則之限制。此種結社之自由，並不限於各政黨；英國人民的生活情況，若不較及許多之自由社團，即不能完全表達。此等社團之存在，為推進各種不同之目的。其中許多對於國會及行政當局，均有甚大之影響。參加此等團體，常可獲得自治之知識。

四 伸冤

國會在古代的功能就是替人伸冤，直至今日仍為其主要工作之一。所謂「冤」可屬於任何方面：一郵局職員之待遇不平；征稅官吏對於納稅人非法之壓榨；一鄉鎮房屋之惡劣；殖民地土人所受工業上的剝削；一個蘇格蘭監獄虐待囚犯；拒絕頒發護照或簽准護照；一艘不列顛船之載量過重等等，及千百之其他問題，可在國會申說，並請求救濟。國會每日在集會時，均撥出一點鐘的時間，俾向政府獲取任何事件之報告；並詢問負責之部長，如何改正其錯誤。當各部預算在討論時，常有關於一般政策之較大問題提出。此外還有其他方法可以批評及質問政府之行動。國會有此種機會之存在，自可防止政府之疏忽、無能、獨斷、放肆、與虐政。

五 立法

但是國會是最普遍的，被認為立法的議會。他的著明的主權即在此範圍內表現。任何題目的法律與圖達任何政策的法律，皆可在多數議員的同意下而制定。法律之形式，並不受憲法之限制；任何人物、地域、或團體，均不能受法律之寬免，或特別保證（除韋斯敏士持法對各自治領所保留之條件外）；任何法庭或裁判所，不能覆議或否認經國會之程序所制定之法律；國會修改憲法之規例與習慣，亦另有特殊之限制。國會只受它自己的實用智慧，政治經驗，大眾意見之壓迫，和其他超國會的力量所限制。否則，他無論在法律或實際方面，卻有絕對自由。

國會由於自身所有之無限量權力，故其授權於政府其他機關時，亦頗寬大。此種授與立法權之程序，實際上進行甚遠；而被授與此種權力者，則為王權下的各部部长。各部不斷頒布的許多規則和命令，其性質顯然屬於立法，其範圍則涉及大小問題。這種授權的立法，差不多都是根據一般法律對於政府所授與之權而頒布。

六 特殊法與授權立法

不列顛國會中有一特點，即普通法與特殊法之區別。後者是應用於一特殊地方或個人事業之法律。地方官員，公用事業，鐵道公司，或其他公共團體，凡需要普通法所未嘗包括之特殊權利者，可獲得此種特殊法。制定這種特權之程序，係與制定普通法者不同。經過第二讀後，

有人反對之一種特殊法，即移付於以委員四人組織之委員會審查。此委員會之作用，與法院相同。國會之律師代表贊助與反對兩方出席該委員會；他們傳喚、質問及反質問、各種證人；互相爲其委托人之利益而辯護，並極力使該委員會承認，或反對該特殊法。凡無人反對之特殊法，則送至另一特殊委員會，以證實請求此等權者所根據之事實。

此種辯論之形式，使雙方利害關係人能有一好機會，表示他們對於各該立法之意見。然此辦法既耗費又麻煩，因此近數十年來，另定其他更有效的方法以代之。此種方法，主要者有臨時法、特別命令、和立法綱領三種。

此數種方法皆表示國會把立法權委託政府各部，及其他行政機關之各種程序。國會定立各種措施之普通原則，而聽各部將此等原則負責應用於特殊事件中。

由於此方法，國會即可免除許多需要其細密監督的職責，可以自由從事於其他基本目的，以討論各重要立法問題與政黨所主張之行政原則。以從事辯論之機構而論，國會是無比的，對於任何重要公共事件，下議院或上議院中均可自由發言，贊成反對毫無限制。政府和反對黨不斷之衝突，以及各部部长答辨對其措施或建議之批評，常使外國人誤會，以爲此種鬭爭，將使政府之機構停滯。他們有時以爲此種堅強的反對，無異政治上的怠工，對於公共事業之效力必有損害。

此意見完全誤解。依國會程序之性質，任何人皆知反對黨議員斷難推翻政府之議案，障礙

行政或停止撥款。任何人都承認英王之政府的主張必能通過。

反對黨之存在只有常川督促政府，因為當前之問題，並非只有政府之政策可能解決，且未必即為至善之政策也。以故，政府之變更不獨可能，且實際可以辦得到。國會反對黨的工作是以獲得人民之擁護為目的，以期第二次總選之成功。此種制度之主要性質，即人民不僅能選舉多數人所擁護之政府；並且如此選出之政府，當其喪失人民之信任時，亦可以和平的方法變更之。上述各點，即為民主政治之特點。

我們可以發現，在不列顛憲法基本結構中，批評之價值，極被重視。不列顛之政治綱領，明認批評對於公共事業之價值與功用；此舉最近且有具體的表示，即議決每年從公款中撥二千鎊作為反對黨領袖之報酬。這是長期自治經驗的結果，並由保守黨，自由黨，和工黨所共同享受。自由批評政府的機會是民主政治的特點。此在獨裁政治中，不獨在政治上不可能，甚至在道德上也認為不許可。因為獨裁者被認為賦有神聖的智慧和絕無錯誤的。在獨裁的國家中，一切民意機關——報紙、講臺、電臺——均被強迫宣傳該政體為最完善者。任何批評，均被抑制，而公開之異議均受最嚴厲之處罰。

七 內閣

大不列顛之國會政治，有時被稱為內閣政府制。此名稱在上下文應用得當時，自屬正確，

因爲責任內閣負有最高之執行統治權，實爲此政權之中央組織。

內閣政府之主要特性，在以政府之權操諸少數國會領袖的掌握，他們或屬於同一政黨，或屬於各政黨之混合。組織內閣之閣員均爲國會一院或他院之議員；內閣必須爲下議院多數議員擁護。他們個別的主持國家各部，集合起來，他們訂定政府對於一切主要問題之政策，並負政府措施之責任。

因爲內閣是立法機關與行政機關連合之重要橋樑，所以分權之主義在內閣制度中殊無多大意義。內閣在憲法上是對國會負責，且最重要問題發生時，由於反對票之占多數，則必須辭職。但是實際上內閣卻支配國會。首相之權力可以勸告英王解散國會。這是對於出席的議員，一個嚴重的處罰——因爲再參加競選是相當危險並無一定之把握。首相除在極少的際會外，常可依賴其擁護者，而占勝利。

內閣之權力在政府之任何範圍內，均甚重大，閣員可提出法案，控制財政，排列下議院之議程，處理外交事務，指揮軍隊，管轄殖民地，與監督每一行政機關。何種問題應由一閣員決定，何種問題應提出內閣各同僚討論，並無確定的界限。他們可以說，在通常的情形中凡屬重要的問題，均須提交內閣決定或同意。

內閣對於權力、指導、和責任的集中可以提供特殊的機會，它使國會的工作與行政各部獲得高度之合作與團結。它免除議會與行政機關間對於主張或利益之任何衝突。

內閣中首相無疑地佔有最高之地位，原理上他只是同僚中的領袖，但實際上，他是整個政府的動力和領導。因此，總選之主要目的，可說只是選一首相。他可推薦其同僚，與要求任何或全部閣員辭職。他隨時可更換閣員，或解散內閣。他有權委任國內或國外一切重要官員。他是下議院的領袖和帝國國防委員會的主席。他控制內閣會議所討論之議程，並指導內閣秘書處。他可解散下議院。因此，隨時可舉行總選。外交方針必須按照他的意見，所以他與外交部長的關係特別密切。他對於財政也是如此。此項政務，係由財政部長直接管理。

不列顛的內閣人數通常較許多其他國家為多。平時約括有二十至二十二名閣員。一九三九年八月之內閣，則括有下列各閣員：

首相

財政部長

樞密院長

上議院議長

內政部長

外交部長

掌璽大臣

自治領事務部長

殖民地事務部長

印度事務部長

國防聯絡部長

海軍部長

陸軍部長

空軍部長

蘇格蘭事務部長

商業部長

農業漁業部長

教育部長

衛生部長

勞工部長

運輸部長

蘭加斯德公領地事務部長

供應部長

內閣有三閣員——自治領事務部長，殖民地事務部長，和印度事務部長——完全負帝國事

第二章 不列顛政府之組織

務之責。其他三閣員——上議院議長，掌璽大臣，和蘭加斯德公領地事務部長——則未擔任實際的部務；首相可以請他們兼任任何特殊工作。國防聯絡部長與供應部長是最近設置，以負重整軍備之責任。

內閣之工作，許多是由各委員會擔任。而且一部分由於整個內閣組織之大，近年遂有發展一小組內閣之趨勢。此項小組內閣，括有首相與其特殊信任之高級職員三四人，以處理日常之最重要事件——尤其是外交事件。

一九一六年路貝喬治組成一帝國戰時內閣，以代替人數較多的原有內閣。此戰時內閣括有閣員五人，只有財政部長任有部務。此次大戰爆發之初，所組織之戰時內閣，括有閣員九人，即首相，財政部長，外交部長，海軍部長，陸軍部長，樞密院長，國防聯絡部長，與一不管部閣員。邱吉爾繼任首相時，戰時內閣改爲五人，後增至八人，但最後減爲七人。

除此小型內閣之外，並無更大之組織。戰時內閣是唯一的內閣。內閣之外是主持各部之部長。此等部長不獨括有上表所列舉，而不屬於戰時內閣者，且另有若干新部長，分別負責主持因戰時行動而新設之各部，例如經濟作戰部，傳宣部，飛機製造部等。

此次大戰中，還有若干改革。最顯著者，即委派一戰時內閣之閣員駐在開羅，以管理中東之政治與行政事務，相似的就是哈里法克斯爵士在華盛頓擔任不列顛大使時，仍任戰時內閣之一員。

各部部长負責範圍亦有相當之改變或增加。運輸部和商船部合併為戰時運輸部；勞工部改為勢工與國民服役部；內政部長兼任公安部長；工程首席長官改為工程與建築部長，稍後又改為工程與計劃部長。

除其部長在平時通常為內閣閣員之各部外，另外有若干組織，其政務領袖甚少加入內閣。此等組織括有郵政部，恤金部，及法律總署。

各部除其部長不列入內閣者外，在憲法上殆無若何區別。若干部長有時列入內閣，有時不列入內閣，但無論列入與否，他們是組成內閣之一部分，當其解散時，他們也須辭職。

雖然，內閣之外表是一極簡單之組織，但內閣政府之能順遂進行，實有賴於過去百餘年，所產生一系之諒解，習慣和先例。首相與其同僚，內閣與國會，及英王與其顧問的關係，皆有賴於組織之精密。其微妙之處，即內閣政府之機械雖極度微妙，而內閣卻為大不列顛最有力和最牢固之政府組織。

八 中央政府組織

除著名之所謂『白宮街』(White Hall)各部(許多部不在此街)，即組織內閣之各部外，我們發現若干行政組織，彼等在國會亦佔有議席，但非各部之部長，例如慈善委員會，宗教委員會，森林委員會等皆是。又有更多在國會並無代表之組織，其預算亦向國會提出，而受一部

長或若干部長之間接管轄。此等組織括有許多不同之機關，從不列顛博物館而至友誼會之登記處，從政府出版局而至公共工程貸款委員會皆是。尚有若干更遠離各部管轄之獨立行政機關，他們都是最近爲執行許多公用事業而設立，需要高度技術與特殊管理之機關。此等機關，括有中央電業委員會，倫敦旅客運輸委員會，倫敦港管理處及不列顛廣播公司等。

部長負責之意義係指政府之一員常在下院財政席上，以答復該部之每一行爲或每一種疏漏之行爲。由於過去三十年公共行政的範圍大增與日趨複雜。遂引起技術和行政效率與不列顛公務責任之傳統習慣調和的問題。對此問題，創有許多新方法，其主要功用在解除此類新設行政機關所受之日常與細密之監督。而仍由國會核定有關政策之問題，並由政府管理其要點。

總言之，此種試驗已說明不列顛公務行政之伸縮性，與其使民主制度適應現代需要之顯著力量。我們不敢說，這已達到最完善的地步，或不能更有進步；但是可以說不列顛之許多公務處理之精進與效率，已使其行政機關遠勝於其他國家。公共衛生，房屋與貧民區之清潔，電力供給，婦孺福利，社會保險，廣播，倫敦旅客運輸與海港便利——在這些現代職務中，其成績之標準，至少可與十九世紀英倫發起之工廠監督，衛生警察，郵局等事務相比擬。

九 文官制度

不列顛人民由其文官制度受益不淺。但受益者不限於大不列顛，因此種文官制度之原則已

由不列顛各島擴展至世界各國，而廣為採用。公務行政之成績，使英倫之生活標準達到今日之水準者，若無許多的公平、誠實、與有為的公務員終身努力，將不能達到。國會雖可辯論，決議，立法和表決財政案，但不能實現其主張。內閣雖可創意與管轄，但不能實際推行。政策之執行實有賴於數十萬無名之公僕，每日到他們辦公室去工作。

百年前，公務員卻是無能、愚拙、且往往貪污的。今日他們都是有為、博識和廉潔的。如此之改革究因何而致？其答案即在文官委員會之努力。該委員會是由公務人員所組成，其職務在考試志願者，並證明孰為考試及格者與其性格、健康、國籍等之條件是否亦合格。這是羅致誠實與有為之人才的第一步驟。然而，這是王要者；若無此合格之證明，則不能依法領受國會所撥之退職金。而永久任職與退職優待，實為良好行政之必然基礎。雖永久之任職與忠誠之服務有重要關係，但是公務員（與部長相同）只能在英王陛下信任時負其職責。因此亦可隨時被解職。

在不列顛文官制度中，任用公務員的主要條件，括有公開競爭，考試，舉薦與考試並行，競爭性的會談，或綜合這些方法而募招等。公務員又有受任與退休之年齡限制；各種等級之區別，規定薪級與年功加俸，優良品行者之在職保障，服務時大致按年資之升遷，普遍的規定及遞進假期。

公務員所需遵守之行爲法則，其重要不外上述之正式條件。政府頗有瀆職法和公務員保守

秘密法，以防備貪污和背信，違者處以重刑。法律上又規定議員不得擔任政府之有給職務，各地方議員不得兼任地方官吏。另有規則禁止公務員，除辭職或退休外，不得獻身為國會之候補議員或將來的候補議員。即參加地方選舉，亦有部令嚴格限制。財政部即訓令公務員不得參加政治或政黨的論辯，並指示彼等對政治問題恆持保留態度，不顯然偏袒一黨或他黨。此外又有嚴格的規則，禁止公務員不得在工作時間，經營工商業，並以部令對於公務員暇時的副業亦加限制。公務員不能參加工會或專業社團，除非此等社團只限於政府官員得而參加者。公務員職業團體之目的，不得有政治目的，或與政黨發生關係，或與非公務人員之職業團體聯合。

此種任用條件與行為規律，對於不列顛公務員制度之形式影響甚大。它們產生許多行政人員，其能力，忠誠與熱心，於公益都是無問題的；且不論現政府的政治背景如何複雜，彼等的効忠，服從和中立，實可使現政府加以信賴。絕對的忠誠和對政治的中立是民主政府的要素，雖然這不是民主國在其文官制度中所能獲得者。至極權主義的政體，則對其官吏至少對較高給之官吏，輒加以嚴格的黨派的、試驗；而像英國公共生活中，政治家與行政人員間之區別，殆不存在。

文官制度之骨幹，有一所謂『待遇之等級』。一切重要部署之官員，通常可分為六級左右。最重要者為管理階級。此級約有一千二百人；除需技術上或專業上之資格者外，實際上皆處於管轄之地位。他們組成一種行政參謀的機關。其中約有四分之三是從大學畢業生公開競試

得來，餘者則由下級遞升。

管理階層所以能吸收有爲與有雄心者的原因，乃由於政府各部皆需要常務次長，其職位僅隸屬於主管之部長，實可爲全部之領袖。部長通常在國會、內閣、或與其他機關之關係上負其責任；因此，常務次長則對部長負責處理全部實際工作之責。此種工作可使精幹有爲者有充分發展之餘地。內閣閣員是一有志氣的政治家之目標，正如常務次長爲有爲的公務員之目標一般。

不列顛文官制度之成功是另有一因素：卽社會對彼之極度尊重而已。爲國忠誠服務，在英倫是視爲最高之名譽，足使人終身致力；此理想界與最低級公務人員的聲譽，不下於其界與最著名之政治家者。文官之社會地位極高，並不與其物質之報酬有關。他們之榮譽標準與公私的行爲，均爲其同僚與其所服務之團體所承認。此種無比的力量，足以增強政府機構之價值。

十 地方政府

現在，中央與地方政府之關係是非常明顯。一國家若在中央政府取消其自由制度，則難免在短時期內喪失地方上之自由；反之，一國苟無各郡市之民主的地方當局爲之擁護，則不能保持其民主政府之健全組織。因此，我們不能不研究今日不列顛盛行之地方政府制度。

地方自治政府在時間上先於國家的政府。若干郡縣與市邑，在遠古卽能發現簡單之自治政

府形式。例如：科爾察斯忒 (Colchester)、林肯 (Lincoln)、約克 (York)、格羅斯忒 (Gloucester)、聖阿爾班 (St. Albans) 各郡，均位於古代羅馬自治市之原址。倫敦在薩克遜時代已有自治之地位。布里斯吐爾 (Bristol) 在韋爾曼人侵入前，即一王室市邑。紐卡塞 (Newcastle) 亦如此。許多市鎮與郡縣之起源，皆年代久遠，不可究極。在較古的市邑與郡縣中，從古代至今日，均有一不斷的獨立與自由之線索。此線索從未完全喪失，雖曾多方改變以符合現代之需要。

十八世紀末年，各教區，市邑，郡縣之舊式行政機構殆已絕跡。但若干鄉鎮仍固守中古以來之狹小團體精神，亦有保持封建制度之遺跡者。——此二者不獨與今日之民主潮流不調和，且與行政之效力有礙。一八三二年大改革法案後之新國會，其最先之措施，為對多數組合市邑之立法加以遠大之修改。一八三五年，自治團體法案已為現代民主地方議會型式之濫觴。後來此型式伸展至全國各地而被採用。一八六七——一八八四——一八八五年，國會選舉權之繼續擴大，均立即繼以一種立法，企圖增強與民主化地方政府之組織。

汎觀今日地方政府之組織，可謂多數區域——尤其是市邑、郡縣和教區，雖在一長期的自然生長中，漸漸發展；然憲法之機構，實為國會在較早所設立。所以，這組織是典型的不列顛組織，以調和古代之形式與現代之需要。

這種現行的組織，在每一區域均設有型式大致相似之地方政權，不過地方議會之權力與管

轄權則有賴其在憲政上之階級。八十三處最大與最重要之城市，稱爲郡市，其議會爲對一切市政目的之自治機關。其餘各地則爲六十二行政郡；每郡有兩層或三層之組織。郡議會對全郡公務有廣泛與逐項之職權。郡復分爲郡區，每區有一獨立之民選機關，按各地之性質，分別設立市邑議會、市區議會或鄉區議會。鄉區又可分爲教區，多數設有一教區議會或教區住民大會。區行政機關與教區議會，在各區域內行使地方性質之職權。事實上，各級地方機關之自治權是直接由國會之法案所頒給。各級議會中很少有教權參入。每一議會均有由法律所規定之自由、權力與責任。

地方議會是一代表之組織，由人民廣泛選出，但較國會之選舉更受限制。在郡市議會，市邑議會，與郡議會，亦有條文規定，其議會可選任元老議員，人數等於全議會三分之一。元老議員亦爲該議會之議員，且其任期比民選議員較長。市長之選任以一年爲期，他是地方公民的領袖和市民大會的主席；但是，他沒有行政之權力，這種權力，在其他國家之市長或區長則通常有之。一切地方機關之服務，都是自動與無報酬者。甚至市長亦僅有若干辦公費之津貼。

英國地方政府之方法，其特點可在委員會之組織中發現。議會可（有時爲法律所需要）設立若干委員會，以處理各種事務，如公共衛生委員會，教育委員會，財政委員會等等。大城市如伯明翰宮或曼齊斯特有三十或四十委員會與百餘之小委員會。每一議員，均須任一或多個委員會與若干小委員會中服務。議會外之人皆可聘請加入委員會。委員之工作常甚吃力，但皆無

報酬。地方政府中又絕無「職祿分職制」之性質。

這些委員會會議時，皆由負相當行政機關責任之主任公務員列席與協助，並由彼決定各機關工作有關之主要問題。所以警官是直接與公共衛生委員會接觸，而教育主任則與教育委員會接觸。各委員會之報告皆呈送於議會，在該會中將討論各該報告中之建議。必要時可拒絕或退回重新研究。然因實施事務之範圍與複雜。遂使各委員會對於日常行政具有實際之管理權。至關於地方之徵稅或募債，則唯議會為能處理。

委員會當然括有各政黨之黨員。此制度之優點在使每一議員皆能與實際行政密切接觸。行政效率之結果常甚滿意。此種接觸在教育上之價值為使公民教育有寶貴之經驗。此制度之關鍵在使有給之公務員服從議會及其委員會之願望。任何地方長官或中央政府之部長，不能有權停止或解散議會。地方機關之市長或主席，並無二重資格（如其他國家一樣），以兼任中央政府之代表。預算案是不需獲得中央政府之許可，亦不受高級機關之修正。地方公務員之任免，除少數例外，皆由地方議會主管。警察（除倫敦外）是由地方當局委任，給薪與管轄。

地方當局所管理之事務，範圍甚廣。此處不能詳述，尤其是授與各級議會之權力，恆有不同。主要職權包括公共衛生、婦孺福利、教育、警察、公共補助、房屋與貧民區清潔、市鄉設計、消防、防空、公路與橋樑之建築、修理和維持；公共圖書館和博物館，公用事業如水、煤氣與電力之供給，以及電車、公共汽車和無軌電車等交通工具。公共衛生之範圍復甚廣，包括

醫藥衛生、穢物收集與處理、公園、運動場與廣場之設備、醫院設置、傳染病、花柳病及肺病治療、食物與藥品之管理、學童之體格檢查、及許多其他事情。

中央政府與地方機關對於此等重要事務之關係幾乎互有不同。事實上亦無一種劃一的關係，而是可適用於許多職務的一串關係。這些關係過於複雜，不便在此敘述。

祇有在公共補助中，在法律上，地方機關幾乎完全是隸屬於主管之部長；而其法律上之地位並不代表其實際之情形。中央與地方之關係，其主要因素即為特別補助金。過去百年間，中央政府在意義上，好像藉補助金以購取監督、批評、建議、審計、及管理地方機關，執行各種公務之權。警察、教育、房屋、公路與公共衛生，若非中央藉財政上之協助，將不能加以全國性最低標準之限制，而提升至今日之水準。

許多中央的管理方法亦在使用。此等方法可敘及者如地方之法令或他們之所謂附律皆須獲得中央政府之認可；地方機關必須獲得此種認可始能舉債；衛生部與教育部對於地方當局有關之若干任務，有管轄之權；地方機關對於房屋、市鄉計劃、醫院設備及其他事業須徵求中央政府之同意；主管部長對於不行爲之監察權，使其可代替不能執行法定義務之地方機關，履行其職務；對於特殊事件有頒布規則與指定之權力；對於多數地方機關之帳目有審核之權力等。中央政府獲得地方活動之真相，係藉各部所派之常駐或巡迴視察員。中央並不委派一般的視察員；惟分別委派學校視察與警察視察等。

這些與其他相似之方法，其效果在使中央政府與地方政府之關係，更爲密切。這種發展，乃是由於現代經濟和社會生活的趨向，尤其是由於交通的發達。然而，這種關係是一種合作和團結的努力，而不是命令和服從。此種觀點爲最近一美國專家發表之意見所贊同。哥斯教授（Prof. R.K. Goesh）謂：『今日凡對英倫中央對地方擴張其管轄權之描寫與對現行制度之任何敘述，殆皆使人有高度中央集權之印像，此顯然是一大錯誤。危險固然存在，但這危險已被認識，而有識之意見恆以地方自治之原則必須維持。擴張中央管轄權與前此認爲地方性之事件，今有歸入全國性之趨勢，適與盡量發展地方政府可能行使之權力的趨勢，互相抵銷。』

哥斯教授在其著作中之結論，稱『英倫仍繼續爲地方自治盛行之模範國家與其最顯著之榜樣。』

十一 公民之自由

上所述者幾乎盡涉及政治組織，我們知道這些組織在公共事務之措施中，可提供自治與人民參政之最大機會。然而，如是之機會可能成爲虛偽；除非這些組織有若干種個人自由以維護之，此自由對於民主政治之收效，實甚重要。

我們已知試驗一國是否採用民主政治，卽視其社會所願以選舉組織政府之人員。且當政府失其信任時，可以和平方法變更之。此事唯有人民能自由批評政府，自由集會，以公開討論及

辨論政治與自由參加競選，始能實現。而且他們必須能免受祕密警察或其他官吏之非法逮捕、拘押、或懲罰。

這些事件在大不列顛的局勢是很特別。他顯出許多矛盾性，有如阿文所述。

首先，此等事件並未獲有一般成文憲法所給與的憲法上保護，其原因則以不列顛並無成文憲法。因此，英國人必須求諸國中之尋常法——如果他欲依賴法律——以保護其基本自由。然而國中的法律對於此重要事項，卻有重大之誤解，而且許多法律已甚陳舊，既未實施或無法實施。

例如背叛法規定：『凡誹謗英王者，煽動不滿者，鼓起民衆暴動或擾亂秩序者，使政府或憲法受人怨恨或侮辱者，均屬觸犯此法。背叛之定義甚廣，幾乎凡對國家或教會不忠或不服之行動，均可括於此定義內』。然而，實際甚少發生背叛之控訴。在不列顛，幾乎不獨可絕對自由批評執政之內閣，且可批評整個之政府組織。此法除對於推翻政府之激烈行為外，鮮有引用之者。

再從法律上來，一種公共集會甚易成爲非法之聚集。若此集會足以障礙大路之交通與地方附律抵觸，或其行動能使任何理智之人懷有破壞治安之恐懼，或其集會提倡某種非法之目的者，或其與會者有侵入私人之產業之舉動等，皆可視爲非法。警察對於解散非法之集會與逮捕其負責支持者，具有廣泛之權力。然而，事實上，沒有一國，其具有政治目的之人民集會，

能像英國那麼自由與常常的舉行。任何曾在倫敦海德公園聽過那些公開演講者，皆可證明此事實。

法律對於保證人民不受非法之逮捕或拘押，更能與事實符合。任何人除受法律所承認之刑事控告及少數與政治無關的案情，與根據法律扣留神經錯亂與神經衰弱者外，皆不能被逮捕或拘押。警察在若干特殊事件中可因嫌疑以加逮捕；但政府不能無故逮捕公民，而損害其個人自由。任何警官或其他官吏若無故逮捕人民，即可受普通法院之民事或刑事上之制裁。且一經逮捕或拘押之人民，他有權申請迅速審問；若其逮捕與拘押係屬非法，可由法院，按人身保護法立即釋放。

因此，公民可不因政治罪犯而有遭秘密警察逮捕之恐嚇。但此等情形，在獨裁國家如影隨形，不可分離。不列顛沒有秘密警察，沒有無故之扣留或拘押，沒有非實現而被懲罰之罪，沒有集中營，沒有報紙或書籍之政治檢查。事實上，法律所限制之政治罪通常皆不受管理。英國人是享受充分民主政府所必需之基本自由者。

十二 民主之精神

不列顛政府若僅從其政治之組織及公民之自由研究，即不能完全了解。它有一微妙之性質，雖不可思議，但為其運用上之主要精神所寄。

此微妙性質之要點即爲仁愛與容忍之精神；怨恨與私仇之不存在；少數人之利益與意見之顧及，乃由於深信多數人之所爲終須獲得少數人之同意。此事在利害衝突及反對黨之並立的環境中，常不可能實現；但有許多方法，可消滅此等仇視之態度。國會之一議員不僅自認爲其選舉者之代表，且爲全選區之代表。同樣的，政府對於重要問題之措施，很少是以其同黨者之機關自居。尤其對於外交事件，在緊急時期，政府通常是與反對黨的領袖協商，使其明白局勢及內閣所欲採取之步驟。

這種對於少數人意見之態度，起於對殘暴與虐待的憎惡，這是一種公平與正大的意義，並由於感覺民主政治所最需要者，就是同意之感。若多數人濫用其權力，若殘暴、虐待與剝奪等情事，縱容至相當範圍，則各政黨與國家各部分間之裂痕是如此之深，將使民主政府甚難存在或不能存在。馬克斯階級鬭爭之哲學在不列顛之甚少進展者；或根據奧文羅拔 (Robert Owen) 與摩理士威廉 (William Morris) 烏托邦社會主義之勞工運動學說在不列顛不易發達者，非無故也。

論者恆謂對於根本原則之相當同意，爲民主政府施政成功所必需；然若謂民主政府之要素在獲取對於政治與社會改革方法之同意，則更爲正確矣。在此事件中，無疑地，英國公共生活之特性，是代表許多政治方法之態度，此等態度在國家與地方兩範圍中，均有支持代表組織之強大潛力。

事實上大不列顛之民主政治精神，可謂有一特殊之意義。這精神或爲長期之泰平，國家之龐大富源，擴張之衆多機會，與數百年政治進展的結果。但不論其原因爲何，今日它是很鞏固的存在。此精神不僅在政治之領域如此，即在工業關係之範圍內亦如此。各重要工業之勞資問題，均由工會與雇主團體自動解決；在爭議之事件中，則採取自動和解，或利用非強迫之仲裁機構。國家僅在少數之事件中加以干涉，例如重要之工業不能自行解決其問題時，或藉最低工資委員會以保護待遇過低或無組織之工人時，即該委員會亦由有關工業之勞資兩方面代表與兩三局外者組成。因爲供求之精神與責任之意義存在，故集體交涉，自動和解，與最低工資委員會均能合作順利進行。所以在平時並沒有強迫之調停，或由國家規定工資率，如同其他國家一樣。

公共事務中，亦有一相似之願望，以力求和解爲其規律。英國之政治是一篇關於和解技術之文章，而英國之教育是一種避免極端行動與思想之功課。

近年，有一部分右傾與左傾者，企圖使他們的忠忱變爲國際化，並放棄傳統的盡忠於國家之歷史完整性。此舉卻未成功。德國獨裁主義之外來威脅，復增強國家之統一。

十三 民主之假定

上文已研究不列顛之政治組織，公民之基本自由，與人民之習性。我們最後論及若干基本

之假定，這些假定條件有時可說是真正民主政治所必需者。這裏，我們進入一更值得討論之範圍，但我並不規避對這些問題作誠實與公平的討論。

第一、通常謂民主主義含有社會與經濟平等之要義。若爲如此，則不列顛之民主主義顯然是不滿意。財富、世家、與機會，皆有重大之不平等。雖然社會有特殊之階級，他們佔據一切生活之重要地位。外交界，文官制度之管理階級，軍隊之高級長官，法庭之官吏，裁判官，殖民地總督，教會之貴職以及大部分之工業與財政之領袖，皆出自此特殊階級。而一般民衆甚難有加入之機會。國家之教育制度，即養成這種基本之不平等，而學校遂亦分爲『公共』學校與市立學校兩類。

然而，若僅述及此等事實，而不考察其基本原因，將忽略重要之解釋。事實上，不列顛之人民，並不重視社會上與經濟上之平等。且有一奇怪之現象，即最熱心於攻擊此種特權與不平者，乃係貴族之子弟，而許多爲勞工階級主張權利之人，即從此貴族階級而來。

第二、民主主義是含有維持最低經濟享受之意義，因爲政治之權力對於一飢餓、無家或權微之人是毫無用處的。若是如此，則不列顛已超過此標準——或較其他國家遠勝。社會服務之組織，尤其在公共衛生，婦孺福利，與教育方面；社會保險與撫卹之完善計劃，以減輕民衆因疾病、年老、寡婦、孤兒、盲目、失業、產婦、工業之意外、與死亡等情形所產生之經濟困難；除此以外，過去二十年對房屋與貧民區清潔之措施，更是偉大無比。國家曾協助建築數百

萬所新房屋。此偉大之努力潮流，已改進民衆之生活與建立國民最低限度之特質享受。雖然不甚完滿，但已較其他國家藉政府之力所達到者，大有過矣。

第三、民主主義富有愛好自由且願爲其奮鬥之意。若果如此，則任何人皆可說：不列顛之人民，皆愛好自由與疾惡壓制。

傳統之英國自由觀念，主要是壓制之不存在，出現於英國政治生活之主要影響，是力求擴大自由之範圍，因此按各人之能力，供給其各自上進之較大機會。當此自由觀念之積極與消極兩方面的推廣，成爲一個很有希望之徵象時，可怕與野蠻之壓迫所產生之痛苦，反照出不列顛人民所愛好與發展之傳統自由觀念。仍是對於文化有最重要關係者。

第三章 不列顛之司法

亞摩斯爵士 (Sir Maurice Sheldon Amos) 著

一 緒論

英倫與威爾斯之司法行政

按舊日之傳統，維持英國境內之公共次序係屬英王之事務，此事務是藉其法官，執行官，驗屍官及其他官吏而執行。在布拉克斯吞 (Blackstone) 之格言中，謂「英王陛下，以其任務與高貴之地位，爲其一切領土內，治安之主要保護者；並可授權他人保護此治安，與懲罰破壞治安者；所以，此治安可稱爲英王之治安。」因此，直至近年，正式之控訴行爲，即所謂「公訴狀」者，於其結尾輒稱被告所受控訴之罪犯爲「破壞英王陛下之治安」。

本章之目的，即爲今日英倫與威爾斯施行之刑法，與維護英王治安所依賴之組織與方法，作一通俗之敘述。然對此等組織與方法之通俗解釋，可由下列兩節緒言開始：第一，即所謂控訴制度；第二，即爲罪犯之分類。

控訴制度

英倫之刑法與歐洲其他重要國家之刑法，有一根本上之差別。此差別則由於英國之組織在原理上無論如何，其性質仍爲控訴的，而大陸之組織則爲糾問的。解釋此差別，則須涉及歷史之過程。

中世紀初期，整個歐洲西部，認爲罪犯大都祇涉及當事人——即犯罪者及被害者或其親屬。控訴犯罪者乃是被害方面或其親屬之任務，雙方均認爲站於多少平等之地位，正如今日之民事訴訟一般。甚至有些習慣，以爲原告並不異於被告，在判決之前，亦須被拘禁。被告有罪或無罪之問題，並不認爲人力所能判決；而唯有神聖之裁判能勝任之。祈求神之判決之主要方法，爲使有犯罪充分嫌疑之被告受苦刑，或被告可由證人證明其無罪；換言之，即由其親屬或鄰居，有合乎規定之人數，宣誓證明其無罪。在彼時期中，人類咸信一虛僞之發誓將引起神之惡報，所以亦有寧取神之裁判，以代人之裁判者。第三、有以決鬪來作裁判之方法；由當事人之雙方，或其擁護者，以武器及按照習慣所規定之嚴格規則，互相決鬪，而以決鬪結果爲判斷該控訴之真僞。這就是控訴制度最單純之方式。

由於時代之進展，此盛行之制度，因受政府逐漸加強裁制罪惡之影響，在英倫已有修改，而在大陸則已被取銷。英倫海峽之兩岸，已以合理之裁判，代替苦刑、宣誓證明、與決鬪。在英倫對於有無罪之爭論，其裁判之責則賜與於『小陪審官』，即『十二位善良誠實之人』；換言之，即對公訴與辨訴證人所提出之證據，而從事獨立之裁判者。至於根據私人所提私訴之控訴

制度，仍相當盛行。在今日，我們雖可看到一廣大之機關，由各種職員與團體組成——即驗屍官，治安判事，警察與公訴主任——有些是屬於古代者，有些是屬於現代者——它們管理、協助與大部補充私人控訴；然而支配英國刑事訴訟程序之精神，即爲原告與被告間謀申張公道之訴訟精神，依然不改。目前且較過去之某時期更能保持此意義。關於此種精神最重要之一種例證，即被告在審問時，並不受裁判官或公訴者嚴格詰問；即在預審時，他常被警告，倘無犯罪事實無須認罪。

糾問制度

與刑事訴訟之控訴制度相反者，即所謂糾問制度。此制度盛行於歐洲大陸各國，起源於十二世紀，而以教會爲模範。教會是一強大之國際組織，負有廣大之行政與教訓的責任；其高級權力者對其徒屬常須懲罰罪惡、過失與違背道德之行爲。當一會督有理由懷疑其教區內一牧師度着不道德之生活，或濫用教會之財產時，因欲採取適當之行動，他須先查明該事件之真相。此問題之性質是關於教會內與管理上者，不能訴之於教外鄰人之表決。牧師不能決鬪，且有識者已不相信苦刑（苦刑之結果通常是釋放）。因此遂指定一教會職員，藉嚴格訊問嫌疑者與其原告，以偵查該事實之真相，俾報告於會督與其所設之法庭。訊問者不能與異教有關係；而此糾問制度遂爲英倫海峽之對岸所注意，認爲可以徵象理智之成功，並爲後世不屬於教會之法院所採行。因此基礎漸固，控制歐洲大陸之法院組織，以迄於今日。它與控訴制度不同之點，因

代表另一原則，認為要發覺事實之真相是裁判官與公訴者合作之事務；而欲探求此真相，則任何方法皆不能較此嚴格詢問嫌疑者之方法更為完善與合理。然而此種亟欲獲得口供之傾向，往往發生偏見，正如數百年來以苛刑的方法獲得之口供者。因之，此原本代表相當好意之觀念，不免產生不幸之結果。吾人尤須承認，任何時代，均難遏止警察自充『訊問官』之趨勢。

犯罪之分類

在主要之歐洲刑事法典中，例如法國之刑事法典，犯罪是根據罪犯可能獲得之最高刑來分類。法蘭西法典承認有三種犯罪：即刑事犯，輕罪犯，違警犯。每一種罪犯皆有其相當之法庭——『刑事犯』為普通法庭，『輕罪犯』為改過法庭，『違警犯』為警察簡易法庭；且每一種罪亦有其相當之訴訟程序。

英國法律中之犯罪，不能同樣作如此簡單之分類。

第一、英國法律大概（雖不甚準確）分犯罪為兩主類：（一）可公訴之犯罪；（二）不可公訴之犯罪。可公訴之犯罪是較嚴重之刑事犯，此刑事犯必須或可能在陪審員之前，按上述正式控訴行為或公訴狀而審問；而不可公訴之犯罪，則為一切其他之罪犯。又因代替陪審員審問之方法，即為低級法庭之治安判事所審問，或為同等法庭之有給法官所審問；所以不可公訴之犯罪有時為簡易法庭可審問之犯罪。

可公訴之犯罪，按古代之區別可分為三種：即叛逆罪，重罪，輕罪。叛逆罪為『以暴力企

圖破壞維持治安與社會福利組織之惡罪』，這定義無需再加任何解釋。重罪甚難下定義，這雖然不甚重要，但爲我們法律上之重要缺點。在一權威者之言論中，重罪與其他犯罪之分別由來甚久。彼時認所有重罪均爲主要刑事犯，其定義爲將被沒收土地或財產之罪狀，此定義在當時幾乎完全或相當之正確。但隨時間之進展，此區別已漸紛歧，而不甚重要；換言之，當我們僅知一人之罪爲重罪，或（其案可爲）輕罪時，我們甚難斷定其應受之刑罰爲何。總言之，重罪可能爲一惡罪，但亦有惡罪而不是重罪者；例如，偽證罪即爲一輕罪，又如視爲重罪之盜竊與視爲非重罪之詐欺取財，其間之區別是非常微妙，除律師外，任何人皆謂兩者均爲偷竊。此種區別且將使刑事訴訟程序爲之混亂；重罪之刑訴通常根據一種規則，而輕罪則另據其他一規則。例如當重罪（在事實上）已發生時，任何人在合理之情形中，不需逮捕狀即可合法的逮捕嫌疑犯。但在輕罪中則不能。

由此言之，現代我們法律之重要區別仍爲可公訴與不可公訴之犯罪。但是我們過分簡單之概括，可謂公訴之犯罪爲由陪審官審判者，而不可公訴之犯罪則由低級法庭之法官所審判者，實屬過於籠統，有須矯正。事實上，兩裁判權是重疊的。由於現代立法之結果，使法律有更大之彈性，目前有許多犯罪可由陪審官按公訴狀審判，或由簡易法庭裁判。低級法庭之治安判事不僅有裁判或『簡易犯罪』之權，且有權在預審之後，將被告委託陪審官按公訴狀審判。所以，當一人在治安判事前，被控告犯有我們所謂『重疊』罪中之一罪時，若法庭認爲適當時大

都將此控訴作爲不可公訴之犯罪辦理。但法庭欲採取此方法，首先通知被告以其原有爲陪審員審判之權利。若被告放棄此權利（若接受陪審員審判，處刑較簡易法庭有尤劇之可能），則治安判事官可將該犯罪嫌疑者，按簡易罪犯進行審判。反之，若被告決定由陪審員審判，則治安判事可繼續預審，其結果是或釋放該罪犯，或以公訴狀審判之。

不論法律對犯罪處以何種最大之刑罰，治安判事按簡易程序所判決之處罰，是有限制的，即不得超過一百鎊之罰金，或不能超過六個月之監禁。

治安判事在簡易訴訟程序中，使用其權力處理可公訴之犯罪的程度，可從下列數字表示之。查一九三七年，所有英倫與威爾斯管轄範圍發生之可公訴之犯罪人數，共有七七、五二九人。這些人數中只有七、六四八人或百分之九·八係受高級法院之審判與定罪。

偵察與控訴犯罪之主要當局爲（一）驗屍官；（二）警察；（三）治安判事；與（四）公訴主任。其中驗屍官雖非最重要者，但因設置之年數最久，故最先討論。

二 驗屍官

驗屍官之職可追溯至十二世紀。其原有之職務甚多，且負責實際調查一切可能使王權獲得罰金或沒收特定財產之事件。該職之設立，其目的爲保護王權金錢之利益，尤其是刑事行政上

所獲得之金錢利益。後來其責任漸限於調查不可解釋或非自然的死亡之原因，與隱匿財寶等案件。前一事當然較重要，而與王權所沒收之財產或其他罰款，脫離關係已甚久。

驗屍官必須爲有出庭資格之律師，或備顧問之律師，或合格之開業醫師。且有對法律與醫務均合格者。英倫與威爾斯可有驗屍官之職三五四人，而擔任之者只有三〇九人，其中若干人所任不止一職。

爲達其調查之目的，驗屍官在許多案件中（但非一切案件），必須召集七人以上或十二人以下之陪審員，屍體通常是由驗屍官與陪審員會同檢驗。證人須於宣誓後受詰問。凡遇謀殺之嫌疑，他們的證言須以書面紀錄。陪審員之判決亦須以書面紀錄。此項紀錄文件稱爲『陪審員決定』。

調查一死於非命之案件時，驗屍官之責任是查明其死因。若發現死者係因謀殺或誤殺而死，它不獨要查明死者直接之死因，如被砒霜毒死，或被鎗穿過心房射死，或因施行手術失慎致死等。且須查明該毒藥由何人使用，該鎗彈由何人射擊，或該手術由何人執行。控告某人犯謀殺罪或誤殺罪之『陪審員決定』，是與公訴狀相同，且括有必然之結果。即被告如同被公訴者一般之受審判。

受理之裁判官通常亦按普通之方法，獨立調查，並將兩種之陳述書呈送裁判法庭。但因欲避免此種訴訟程序之重複，近代之成文法有一規定，若驗屍官被通知，某人在裁判官前已被控

告謀殺或誤殺死者時，倘無相反之理由，應即停止偵查，直至刑事訴訟程序決定之時。在裁判官決定訴訟程序後，若該案似乎具有充分之理由，他可繼續偵查；但其偵查之發現，必須與刑事訴訟程序之結果符合。

驗屍官與其陪審員是否於偵查直接之死因外，更需偵查其他原因，此問題曾經公衆討論甚烈。在嫌疑罪的案件中，必有若干人是嫌疑犯。『嫌疑犯可被票傳出庭。他或者不會知道是誰傳他來，或因何原故。此舉縱然不是審判而是偵查，但證據亦可故意構成以對抗他，有時甚至他在整個訊問偵查的過程中，並未出席。證據之規則在此等案件中，或不能完全遵守，且有時沒有遵守。他可能被傳去作證人，而受訊問。不論該事件如何隱蔽，其真意即在揭露其犯罪。……結果在若干案件中，往往對嫌疑犯作嚴格的訊問。』簡言之，我們須承認驗屍官法庭有一危險，即英國刑事裁判之基本原則或會在此喪失。此原則係指嫌疑犯不能以詭譎與嚴格的訊問而自陷於罪，除非他充分認識對抗他的根據，而自願受訊問。

我們可預期驗屍官法庭在偵查直接死因以外之權力，不久將受限制，一切對於指認犯人之正式預審，均由裁判官獨自處理。

但如有一司法官吏，其責任爲迅速與脫離警察，自動的偵查不可解釋或橫遭死亡之案，實甚有用。此等偵查對於無顯明理由可以懷疑一種罪犯時，特別有價值；即因死亡之真相可由此查出。

一九三七年，英倫與威爾斯驗屍之案件，計有三一、五七五件，其中五十三案件，判決是有意謀殺者。

三 警察

現代之警士或警官是中世紀之官吏稱爲『教區警吏者』之後代，『教區警吏』這名詞，最初見於一二五二年。教區警吏之職位是一種屬於教區者，其任期爲一年，且爲義務與無給者；因該職務爲義務之故，後來通常爲低級有給之官吏擔任。

警察之職務已概括舊日流行之一語，謂『彼等是治安判事之眼與手』；眼是用以視察，即對於犯罪之偵察與報告；手是用以動作，即送達治安判事官之傳票與執行逮捕狀。但此制度所供給於治安判事之眼與手，既未嚴格選擇，且待遇甚低，組織復不周密，又無訓練，似乎對於國民之服務，不能有大貢獻；莎士比亞描寫之鄉村警察，並不是值得崇敬的。在莎士比亞時代一百年後，倫敦與其他縣分，盜賊競起，即由於是。

最先有效之改良運動，應歸功於兩著名之人物，即菲爾丁亨利 (Henry Fielding)，他是 Tom Jones 之作者，與其異母之兄弟，菲爾丁約翰爵士 (Sir John Fielding) 於一七四八年至一七八〇年間，繼續在波街警察法庭 (Bow Street Police Court) 擔任裁判官之職務。菲爾丁約翰爵士雇用固定俸給之偵探，對於倫敦街道治安之貢獻，較全體看守人、差役與舊式警

察約共二千人尤勝，且易於收效。後來他又呈准按新法試設一小型警察，稱爲波街巡察隊，分爲十八小隊，其中十三小隊（稱爲鄉村小隊）。巡察首都郊外之各主要大道，而其餘五小隊（稱爲鎮小隊）看守中心區之街道。巡察者之報酬較高於以往之報酬，任何巡察者每夜之收入必在二先令六辨士之上。此組織證明甚大之成功，數年後其使用之範圍益廣，並組成一巡察馬隊，其任務爲保護至各鄉間主要道路之旅客。雖該隊只有八人，然武裝齊全，並精騎術，因此他們維持郊外治安之效力較大。

波街警察，通常稱爲『波街急足』，因其機敏與精明，而甚著名。

『新式警察』

菲爾丁兄弟已造成著名之開端，但亦僅爲一開端而已。幾乎五十年後始過渡爲另一前進之步驟。一八二九年庇爾羅拔爵士（Sir Peel Robert）爲內政部長時，使創立首都警察之法案，通過於國會；數年後即完成國家警察之改組，——或者可說這是開始之組織。這新式之首都警察並不受任何地方之管轄，而直接歸內政部管轄。其直接的行政權委付於二長官，該二長官後來稱爲行政長官，其總部至今仍在蘇格蘭廣場。爲表示他們屬於文官的性質，我們在任何舊的書報中皆可看到，新式警察之裝束，是戴一頂高帽與頭飾，該頭飾直至一八六四年始改爲現代之盔帽。從他們創辦人之名字，這些新式警察，通常稱爲『拔比士』（Bobbies）與『庇拉士』（Peelers）。

說起來甚爲奇怪，這新式警察最初創立時，備受人民的反對。『若干報紙經常不斷的登載最荒謬之攻擊；任何不可置信的惡意宣傳都集中於此項警察。如謂警察陰謀政變，——庇爾羅拔爵士企圖使威靈吞公爵登位，——如謂英國人之自由將爲武力之暴政所剝奪，——如謂政府藉口保護人民，而欲建立一種祕密的政治偵察；總之，任何矛盾與荒謬之事情，人民均半信半疑，加以注意』。但是，警察當局堅守他們的政策；因此新式警察不久即成爲不列顛所有警察之模範；後來且爲自治領與殖民地所模仿。一八三五年之市政法人法，規定所有市邑議會應同樣組織有給與固定之警察，而由議會之治安委員會管轄之。一八三九年授權各郡，又一八五六年規定組織相似之警察，在巡回法院之裁判官管轄下。

所以，現在英倫與威爾斯有四種警察組織：：首都警察，倫敦市警察（獨立），郡警察，和市邑警察。首都警察獨歸內政部長直接管轄，而其他之警察是由各地方機關管轄；但是公共適用之法律使全國警察狀況趨於一致。

一九三八年九月，首都警察隊共有一九、四五五人，其中一五、七〇三人是普通警士，其餘是高級之督察（三十八人），警官（九一〇人）與警長（二、八〇四人）。英倫與威爾斯之警察合計約共有六萬人，那就是說，首都警察約佔全國警察總數三分之一。首都警察是由一總監指揮——現在是空軍中將甘姆腓力爵士（Sir Philip Game），他以前是南新城爾士之總督。警察總監，副總監與助理總監，是由王權依內政部長之推薦而任命。市郡之警察是由警察長統

率，他們通是陸軍的退伍軍官。他們是地方法院之特別委員會所任命，該委員會在市邑者，人稱爲『治安委員會』。

蘇格蘭廣場

蘇格蘭廣場是首都警察的總部，其聲望滿佈全球。但一般人認爲該總部握有管轄之全國一切警察之權，那是沒有根據的。甚至在嫌疑之謀殺案中，總部派出之偵探，只有當地警長請求時，才能協助偵查。首都警察按其名義，僅爲倫敦之警察。然而，除依地方警察之請求，而隨時派員協助外，該總部尚有屬於全國性之兩種重要職務範圍：第一種就是牠的特務部，負有保護社會名流與著名外賓之責，並監視外僑及處理有關武器與炸藥之事件。第二種就是關於刑事的記錄。該總部之中央部把所有在不列顛因犯重罪而被判處徒刑者之指紋，皆一一保存；它現在已保有五十萬以上如此之指紋印。該局復保存一罪犯索引，將所有犯人按其實施犯罪行爲而表現的特別個性而分類。此索引對於追蹤犯人甚有價值。

婦女警察

婦女警察之設置是近年來有趣與重要之發展，她們在執行與婦女及孩童有關之職務時，證明特別有用。一九三八年六月，倫敦有婦女警察六十八人，各郡市則有一百一十一人。格羅斯威郡 (Gloucester Shire) 最近有婦女警察四人，駕着機器腳踏車，巡行該郡區。

特別警察

一六七三年之法案對古代已習行之一種措施，授與法律之權力。此種措施係指裁判官得委派特別警察，擔負特殊之任務，例如有嚴重混亂之可虞時，協助維持治安是也。他們在正式警察尚未成立或健全時，當有很好的成績。『任用特別警察最顯著之例證，就是一八四八年新憲運動者之示威運動時，據說當時倫敦各街道共有特別警察十七萬人之多』（其中有拿破崙路易士後來成為法國皇帝）。依現行法律，任何兩個以上之市或郡治安判事在接到公共治安發生危機之負責報告時，可即委任特別警察，並使其宣誓就任。復規定常川設置特別警察後備隊。一九三八年，首都之常備特別警察有九、二五五人，常備特別警察往往於鐵道公司、運河、海港、船塢與碼頭主人請求維持治安與保護其上述各財產時，而特加委任。牛津與劍橋大學之校長及副校長有權為各該大學委任特別警察。

在委任他們之法庭治下，特別警察在法律上具有普通警察之一切權力。

警察之權力與責任

警察任職時在治安判事前之宣誓，是稱為『地方公務員轉變為王權下公務員的特有儀式』。警察最重要之一般責任是維持英王之治安，且為此目的，看守與保護若干區域，以及逮捕罪犯，使受法律上之制裁。在其維持英王之治安一般責任中，警察以預防治安之破壞與犯罪行爲之發生爲其責任之一。如果，他在有相當理由，認為任何人有煽動破壞治安之虞，而行爲之結果，將使治安破壞，他即負有防止此等行爲之責任。

警察除執行合法之逮捕狀外，他的其他行為皆由自己負責。若他作了某些為法律並未授權與彼之事時，——法律限制其權力，未免是有些過份慎重——警察個人不免要受被害方面提起侵害之訴。在法定的責任範圍內，警察是王權之公僕，而非委任彼者之僕；王權是不能為其公僕之非法行為而負責的。

逮捕之權力

警察逮捕權之淵源有三：即（一）普通法；（二）特別法；與（三）法官之逮捕狀。

（一）警察在普通法之逮捕權是限於叛逆罪，重罪，與破壞治安等案件，——那就是說，他們並不伸展至輕罪，或不可公訴之犯罪，除非此等罪足以破壞治安。這些權力是由警察與每一位公民所同具。警察在公民權力之上，僅有一特權，是從普通法獲得，即他在合理之懷疑情況中，可逮捕與叛逆或重罪有關之嫌疑犯，被捕者視為犯罪嫌疑犯，甚至在兩點均為誤會時亦然。

（二）特別法對不屬於叛逆罪或重罪之罪犯，祇許警察得不用逮捕狀而加逮捕，且以當場發見其犯罪行為為限。

訊問之權：『法官之規則』

警察雖有獲取關於罪犯之一切可能資料之責任，但他們通常無權強迫任何人在其所知之範圍內說出事實或訊問之。

一九一二年，內政部請求法官，在一串的規則形式中，確定許多原則，以指導警察在刑事案中向不論有無嫌疑之人訊問。

刑事上訴法院對於此等規則之地位加以說明：謂「一九一二年，法官們應內政部長之請求，制定若干規則作為警察之指南。此等規則並無法律之效力，他們僅係行政之指導，由警察當局令其屬員遵守，俾可適當地協助司法。他們必須遵守此等規則；凡違反此等規則精神而獲得犯人之供述，將由主持審判之法官拒絕接受。」

規則有九條。我們並不需要完全錄出。

第一條：當一警官在努力發現犯罪時，法律並不反對其訊問不論有無嫌疑之人，只要他以為可從彼等獲得有利之線索。

第二條：當一警官決定控訴某人犯罪，則在訊問其人以任何有關該案之問題以前，首先警告其人鄭重答覆。

第三條：對任何被拘留者，訊問以前，亦須警告其人鄭重答覆。

第四條：若罪犯願自動供述，亦須警告其鄭重為之（餘略）。

第五條：對擬予起訴之罪犯訊問時，所為之警告詞須如下文之規定：「你願對此控訴有何反駁嗎？除你自願供述外，並不強迫你說出什麼，但你所供出者，將以書面記錄，作為證據。」

爲此警告時，須注意勿使被訊問者誤會他的答詞，係專用爲控訴他的證據；蓋恐無罪者，因此不敢說出可以昭雪其嫌疑的話。

第六條：（略）。

第七條：自動供述之嫌疑犯不得被反詰，又除企求解釋其所供事實之不明瞭者外，不得另加詰問（餘略）。

第八條：當二人或較多人被控同一罪狀，且曾個別訊問時，警察不得將此等記述宣讀於被告，但須供給各被告每人以此等記述之一份；警察亦不得發問或有何動作，以求獲得答語。若被告自願答復時，須予以適當之警告，使其鄭重發言。

第九條：任何按上述各規則所爲之供述，可能時必須錄下，並對供述人宣讀後由供述人簽名其下，且可使供述人依其所欲作任何更正。

我們知道此等規則之目的，是在可能範圍之內調和兩種要求：（一）不得阻止警察，藉訊問與記錄供述，以發現犯罪者，並以證據提供於審判之法庭。與（二）不得誘騙或威脅嫌疑犯自認有罪，但此種調和並非易事。實際上一個人對於回答訊問表示怨惡，無異承認其窘迫之意義。又依第二條規則之規定，祇有當警察「決定控訴」時，始有警告嫌疑犯鄭重作答之責任；則此項責任頗有賴於主觀之判斷。然而，凡熟識歐洲大陸所採用刑事調查方法之讀者，皆以爲此等規則不能使英國警察從被告之「對質」或從參加犯罪者之供述，而獲得何種幫助。

四 治安判事

中世紀，對於政府組織之最重要與最有效發明之一，即爲治安判事。它可追溯於一三六〇年，愛德華第三之朝代。此官吏最初出現時，係屬高級警察之性質——每郡派有若干人，其社會地位相當高，且由英王任命，其責任爲偵察與逮捕罪犯，並對彼等訊問，依法起訴及解送審判。不久治安判事被授與裁判權，其人數亦大增，然彼等通常仍非合格的律師。

後來經過了幾世紀，由於法律之日增，許多行政與政府之責任皆由此等治安判事負責，因此在此十九世紀之中葉，郡政府可謂完全由此等郡官管理，而郡長與副郡長幾乎很少爲人所知。然而由於其他行政機構之成立，特別是一八八八年郡議會之成立，此種郡官純粹所負之行政責任，大部分已解除，惟保留其裁判與司法行政之職務。

治安委員會

治安判事分別加入許多不同之『治安委員會』，而於其間，各居重要地位。此種委員會，每郡一所（但約克郡與林肯郡中，則每三區有一治安委員會），佛來島（Isle of Ely），列本（Ripon），與彼得市（Peterborough）各古代『自由區』，亦每區一所，此時大約有二百市邑，各設一所。在一時期中，治安委員佔社會很高的地位；因爲此項委員人選（在各郡者）限於較重要之地主，且通常包括貴族分子。現在，財產之資格已被取消，其任命常由各政黨之勢

力所操縱，主持者輒以維持權力之平衡為宗旨。雖然在某人名下加一『治安判事』之銜名，已非甚高之榮譽，但至今仍屬可貴之職位；他們至今仍為無給職。

現在治安判事職務之性質，變更最大者由於新式警察之成立。在庇爾羅拔爵士改良警察之前，治安判事個人常可偵緝罪犯，訊問彼等並提供控訴彼等之證據。然而，當偵察與追緝之責任移交於警察後，治安判事則退守於較高貴與司法之職權，即於有限的範圍內裁判案件，交付（或拒絕交付）被告使受高級法院之裁判，並頒發（或拒絕頒發）傳票與逮捕狀。

治安判事有若干權力可以單獨執行，通常他有簽發傳票或逮捕狀，以召喚被告或必要之證人到場。在可以公訴的案件中，他有權准許保釋或交付裁判——但與重罪有關之案件係例外，——因對此等罪犯不能如此輕易而拘禁或釋放；在此等案件中，其責任為將案件移交兩治安判事會同處理。若干輕罪之案件中，一治安判事即可單獨審問被告而判罪；但該罪不得超過十四日之監禁或二十先令之罰金。

低級法庭

我們已知道，兩名以上之治安判事所組成，採用『簡易裁判權』之低級法庭，是具有廣泛之責任與權力的。一九三七年，除以簡易訴訟程序處理十分之九之可公訴罪犯外，低級法庭復解決了八十四萬件之非公訴罪犯。事實上，他們還處理一切預審，經過這種預審，才把罪犯移交陪審員審訊與提起公訴。

犯罪之審判

當嫌疑犯被控於低級法庭之治安判事時，若他們以爲證據不足，無須進行其他程序時，即可將該嫌疑犯釋放。若所得之證據不容許立即釋放，而該罪犯是屬於可公訴之罪犯範圍，在法律上他們無權審判，則治安判事可以公訴狀移付陪審員審判。當犯罪性質屬於可公訴與不可公訴之間者，他們亦可將被告交付陪審員審判，則以此案雖在其裁判權之內，但彼等如認爲應移送高級法院，或彼等認爲判決有困難，或因此罪狀證明後須判處較高之刑而不在其權力之內時，他們皆可移送按季開審之法庭，或巡迴法庭。

季審法庭

季審法庭，正如其名稱所示，每年開庭四次，以審判可公訴之犯罪，而非得處死刑者或他若干較嚴重之犯罪。雖治安判事二人已足組成該法庭，然事實上，通常有許多治安判事參加其審判。

然而季審法庭之特點即在開庭時有一陪審員會參加。裁判長之職務，實際上是由治安判事中之一人擔任，他擁有『季審法庭主席』高貴職位。而其列席之治安判事，主要是使訴訟程序更爲尊嚴。

在那些不僅具有治安委員會而且還享有自設季審法庭權利之市邑，其唯一之裁判官（當然亦有陪審員會）即爲市法官，此爲自治團體之一公務員且爲職業之律師，因其對市政所負之責

任每年僅有數日，故可通常執行律師職務，而由此漸露頭角。

暴動法

治安判事所負較顯赫之責任，雖幸而不常實現，即爲『宣讀暴動法』。一七一四年，即喬治一世在位之第一年，國會通過一法案，其第一段稱：『任何人達到十二或較多之數目，而非法，騷擾地聚集，以擾亂公共治安，……如有治安判事一人或一人以上，以英王名義宣布，令彼等解散，以和平的狀態回家，或回至彼等合法之業務處所；經此種命令與勸告後，而仍有十二或較多之人，非法，騷擾地繼續聚集滿一小時，則此種聚集可判爲重罪。』又其次段規定：『治安判事』應即進至暴動者之間，儘可能接近彼等，高聲命令，或使人高聲命令羣衆，靜聽宣告，然後高聲宣讀；或使人代爲高聲宣讀下開之命令：『吾王陛下命令所有聚集於此之人立即自行解散，以和平的狀態各自回家，或回其合法之工作處所；違者即依喬治王陛下元年頒布禁止狂暴集會之法律嚴加懲處』。

該法律繼續指示治安判事須逮捕拒絕解散之暴動份子，而對治安判事或受彼等命令之人，如有受傷致死或殘廢者，則予以撫恤。通常以爲軍隊在宣佈暴動法後一小時，放鎗驅散暴民，固爲合法之舉，但未達一小時，遽行放鎗則爲違法。此見解實有錯誤。『法律對於兵士與平民並無分別』。在危機已迫近時，在重罪已發生時，或不能防止時，而由於當時之局勢，無法向主管官吏請示時，則屬於英王之軍隊，如同彼之公民，不僅可以，且必須使用彼等最大之能

力，防止暴動之發生，彈壓暴動與騷擾，與保障人民之生命與財產』。

巡迴法庭

巡迴法庭每年在許多城市中，開庭三次或四次。其裁判長是由『英王任命之法官』所擔任；換言之，即由高級法院之法官擔任。季審法庭之裁判權，包括一切可訴之犯罪，但叛逆罪、可處死刑之重罪、與若干其他嚴重之犯罪除外。而巡迴法庭之裁判權是無限制的。所以當被告被交付審判之犯罪屬於季審法庭之管轄範圍時，則移送此案之治安判事，對於季審法庭與巡迴法庭之間有抉擇權；在他們行使抉擇權時，法律指示他們不得因此予被告以困苦，並須達到迅速審判之目的。

五 公訴主任

我們已述及，英倫並無如法蘭西之『檢事』，如意大利之『國王檢察官』，如蘇格蘭之『檢察官』，如美國之『地方檢察官』；換言之，英倫沒有像檢察官之官吏。在原理上，犯罪的起訴是一般公民之公共責任。自古以來，治安判事則有強制被害人提起控訴之習慣。人民對於由國家強制履行之事，如有不履行者，當償付對於王權之罰金。惟目前常令警察中之一分子負責提起控訴，尤其是在被害方面不願起訴，或被害人因訴訟費之故，不欲為有效之起訴時，或認為被害人受惡勢力之影響致不敢起訴時。但在進行控訴以前僅有起訴人，則祇能達其目的之

半，且往往不及其半。許多案件中，必須求得更多之證據與未嘗任治安判事前作證之新證人，且必須選擇辯護人二人或二人以上，將案情向陪審員提出。在英倫與威爾斯對於此等實際問題之解決，並無一固定的制度。訴訟程序有時是由治安判事經其書記代辦，有時由警察辦理；有時給與訴訟辯護人之「事實要領書」或委任書，是由法庭之書記分發。然而對於若干重要之案件，其起訴則由王權下之高級官吏擔任。

此等高級之官吏中，最先與最重要者，即為國家總律師 (Attorney General) 與國家法律顧問 (Solicitor General)，彼等常負責少數最重要之控訴，彼等任何一人在此等特殊之案件中，可出席法庭。但此等高級之法律官吏除負責控訴之外，尚有許多其他之責任，他們是出庭之大律師，而不僅是普通律師却沒有事務所之組織，以準備應付重大之案件。許久以來，準備控訴之事務是由財政部律師所負責。他有一巨大之事務所組織，以處理政府各種法律事務。因此之故，代表王權在刑事案中出庭之辯護人，至今仍常稱為財政部律師。然而，自從十九世紀中葉後，關於公共檢察官之設置，迭有建議，並擬使其具有許多助理人員，俾足以代替真正的或名義的私人控訴者，而擔負一切刑事控訴之責任。此等影響遠大之建議，均不能獲得充分之贊同，而使其成功。反對此種改革之原因，係恐實施刑法之機構握於各政黨之掌中。然而，一八七九年，一法案通過設置公訴主任之職，且授權該公訴主任在國家總律師之監督與指導下，提起與進行刑事訴訟程序，以應付「一切重要或困難之案件，或在特殊情勢下之案

件，或個人不願起訴或因失敗而不願進行之案件。在此等案件中，公訴主任之舉措，可使罪犯遭遇正當之控訴」。

自從最初設立公訴主任迄今六十年中，對於此官吏之權力與責任之定義曾修改多次，其中若干係屬試驗性質者。但與一種在中央政府指導與管理下之普遍公訴制度相距尚遠。照現在之法律，規定公訴主任在若干種案件中須提出控訴，其中最重要者即一切可判處死刑之犯罪，偽造貨幣與類似侵害公共權利之犯罪，以及國家總律師或任一國務大臣授命其提出訴訟之案件。然而，他可獨立主持與處理犯罪之控訴，且依其抉擇對於無論可否公訴之犯罪出而干涉。公訴主任最通常控訴之犯罪為：（一）謀殺案；（二）偽造貨幣案；（三）欺詐破產案；（四）破壞選舉法案；（五）誤殺與謀殺未遂案；（六）售賣危險藥及淫猥書籍案；（七）政府雇員侵吞與類似之案；（八）較嚴重之姦淫案；（九）若干惡毒之毆打，尤其是利用武器時；（十）嚴重之盜賊案；（十一）若干商業之欺詐案，尤以被騙者不能聘請律師，或該欺詐係有組織及特殊性質者，或被騙人數甚多者，則更須提出控訴，以保障人民；（十二）地方當局人員侵吞公款案。

然而，罪案雖甚嚴重，國家固未必一定提出控告。例如，在通常的情況中，公訴主任對於銀行、鐵道、或資本雄厚之商業公司所發生之欺詐案，將不提出控訴，因被騙方面可自聘律師而提出私人控訴之故。又如普通盜竊之控訴，尤其是商號中雇員之盜竊案，應由原告或警察起訴。

一九三七年，公訴主任曾控訴者，包括可公訴之犯罪四九四案，不可公訴之犯罪六十一案，兩者共計五五五案。

公訴主任之責任，除爲控訴人之外，在重要或困難之案件中，負有指導法院書記及警察官吏等之責。警察在調查案件時，常向公訴主任提出若干法律與利害關係之疑問，他們對於將案件提交公訴主任，輒不遲疑，因此公訴主任與其助理人員大部分時間皆用於解決彼等之問題。而公訴主任之職，近年殆已變爲警察法律顧問之中央機關矣。

最後，在上訴法庭中主持與處理王權之答辯，亦爲公訴主任之責任。

美國對於公訴主任之作用近來有如下之評述：『公訴主任所提出之公訴案，與英國刑事案之總數比較，雖爲數甚少；但此事實不能證明其工作在刑事行政中，並不重要。若從英國整個法律制度觀察之，公訴主任之重要性，不在其所提控訴之數目，而在其對於警察與其他人員執行刑法時所給與有價值之協助；在其控訴謀殺及其他嚴重與困難之案件時之效力，在其常給與窮苦原告之指導與協助，在其對於多數刑事上訴所提出之答辯，與其對於私人控訴者行動之限制，即以彼等咸知法律已授彼以干涉及管轄之權能也。總而言之，過去五十年中，對於重要案件公訴之迅速與有效之方法，已漸有改進，這是英倫人民對於刑事行政恢復信仰之重要因素』。

六 刑事裁判

本節將述及英國刑事裁判之狀況，而首述巡迴法庭或季審法庭之陪審員如何執行其審判。下所述者，即爲訴訟程序之概況。

被告出庭時——自動或被捕——巡迴法庭之書記（或治安判事之書記）向被告宣讀公訴狀。在此最初之階段，被告或其辯護人可提出各種辯駁，謂在法律上，彼不應在該時及因該罪，在該法庭受審判。例如，彼已在同樣之控訴中判決或證明無罪，或彼已獲得王權之赦免。以上是特殊之辯駁。其在普通案件中，被告可『服罪』即認罪，或『不服罪』。若彼已服罪，則法庭可隨意判罪而不需審問；但實際上，法官常勸彼不亟亟服罪，俾該案件可經正式的偵查。

現在該案到了審問的階段。法庭之書記，則需從執行官所召喚之合格人員中，召喚男或女十二人，爲該目的出庭。按古代與頗複雜之規則，此等召喚來之十二人，可全體或個別的遭反對；但此種對於陪審員之反對甚少在英倫發生。此等陪審員遂宣誓就任。若在叛逆罪與重罪之案件（但非輕罪之案件），則公訴狀須向彼等宣讀，然後控告方面之代表律師，向陪審員解釋該案。經過此等解釋後，王權之代表律師乃相繼傳喚證人，使彼等入於證人席，並須宣誓。王權之代表律師遂按各要點訊問證人；換言之，他以適當之問題引導證人，使供給其所準備之證據——即通常證人已向裁判官提出，且可能在驗屍官前亦已提出者。證人不能無限制與任意之供述——不然，他們將違反證據法，或供述不相干矛盾的證據。在此要點的訊問中，訊問之律師不能提出『誘導之問題』（除非在與爭論無關重要之問題）。那就是說，他不能提出足以引誘

證人按照訊問者之用意，而作答之問題，例如：『當你在星期二晚上，看見該罪犯在湯姆遜家之門口時，他是否帶有手鎗？』

對於每一王權證人之要點訊問結束後，則被告之辯護人開始反詰證人，以求發現其證據有自相矛盾之點，或超過其記憶之事實，或於任何其他理智與道德的理由，證明其證據不可靠。在反詰中，並不禁止提出『誘導之問題』。反詰完畢後，王權之代表律師如認為適當，可再訊問各證人，以求改正因反詰所產生之不利結果。

當該案件已由王權方面完畢其手續後，罪犯之辯護人可以，而且有時實行向法官申辯，謂此等證據，不當使任何有理智之陪審員據以定罪。法官可承認其申辯；若果如此，他便從陪審員撤回該案。若非如此，則開始召喚被告方面之證人。若被告無證人時（除證明其品行者外），他可自供證據，且可被反詰。若他沒有辯護人，他亦可自向陪審員申述。若被告有辯護人時，則控訴方面之代表律師可綜合王權之證據，與反駁罪犯之證據。此後，被告之辯護人即向陪審官申辯。

如被告提出關於事實之證人，則於王權之證人供述完畢後，被告或其辯護人，可解釋其所辯護與提出證人。此等證人中，正如上文所述一般，被告亦可自任其一。被告之證人，亦如王權之證人一般，將受要點之訊問，反詰與重訊問。於是被告或其辯護人可作第二次之申辯與綜合其辯論。最後控訴方面之代表律師即予答辯。法官然後綜合各種辯論，而陪審員則退庭，考

慮彼等之判決。

我們可說，刑事裁判之主要原則，即王權（即控訴方面）不當有較被告爲優越之權利。王權之代表律師，甚至國家總律師或國家法律顧問，並不佩戴官方之徽章，且與其他律師坐於同一席位，而與罪犯之辯護人並列，向法官陳述。當他們陳述案件時，控訴方面代表律師之態度與實際，須非常公正，不得誇大被控犯罪之劇烈性，不得恐嚇證人，甚至不得企求判罪；簡言之，他們應當盡力協助陪審員確定案件之真相，而非煽動彼等向王權提出有罪之判決。

法官之基本職務爲主持法庭。彼絕對不負控訴之責，或予控訴方面以不能予被告方面之協助。然而，他並非僅爲一不甚關心之公正人；他亦負責改正因誤解、與無能或放恣之辯護，及拒絕不可承認之證據，俾因此達到正確之裁判——無罪者被釋放，有罪者則判處刑。法官所行使之指導權，即對訴訟程序與證據之問題加以裁定，且偶爾向證人提出補充的問題，——然法官干涉過多將受批評——並對陪審員綜合案情。在綜合案情時，法官之任務如對陪審員解釋，何者爲被告所控罪犯之要點。彼等必須充分查明該要點方能判決。於是，他以公平的與批評的態度檢討證據，以協助陪審員對於彼等之所聽聞，從事合法的與聯繫的觀察。然而『在英國法官，絕少「命令」陪審員應作何措置』。多數之法官，皆明瞭陪審員之心理，且深悉若命令彼等按法庭之願望判決，則結果適得其反。法官縱於初次任職時不知此事，但不久必然知悉。若嫌疑犯從前曾經犯罪，則此事實絕不可使陪審員得知；若在陪審員下判決之前，此事實

已洩露於彼等，則已進行之訴訟程序失其效力。

被告之夫或妻，不得被傳作控告之證人，但關於侵害配偶或兒女之犯罪爲例外。由於過去一百年間通過各種法律之結果，任何人除與嫌疑犯有配偶關係者外，不論與被告有何關係，或不論與控訴之結果有何利害影響，均有資格在刑事案中控訴或被告方面擔任證人。一八九八年以來，該法復應用至被告本人，若彼願意時，可坐入證人席，爲自己宣誓作證——結果亦使自己受反詰。有時罪犯之辯護人甚難決定應否勸彼去「坐入證人席」。若罪犯自己不欲如此被訊問，則控訴方面不得因此向陪審員批評被告之靜默，但法官則可作批評。若罪犯不願到證人席作證時（除程序開始時，得訊其服罪或不服罪外），則在整個訴訟程序中，他將不受任何訊問。當控訴方面之各證人結束供述證據後，他當然不被訊問，亦不準備解釋。

陪審員提出判決時，必須全體一致，此或已爲讀者所週知。然而，此規則之實施，竟不致使刑事裁判擱淺，則頗爲可異之事，祇可以強烈之民族遺傳性解釋之。

證據法

在執行刑事裁決中（如同民事一般），應時時注意遵守盎格魯薩克遜之特殊制度，卽證據法，並不像歐洲大陸在中世紀後半葉所發展之繁複與人爲的假定及形式上的證據，而自十八世紀以來即已消滅無遺者，反之，英國之證據法，很少或幾乎沒有受中世紀傳統之影響，而多數是十八與十九世紀理性主義之產物——理性主義指導陪審員，使在裁判工作更順遂進行之結

果可以實現。這一部分的法律主要是由法官之裁定所構成，且由兩主要目的所引起——第一、防止因供述與待決問題無關之證據，而使裁判爲之擾亂與延遲；第二、保護陪審員使其未經法律訓練的心思，不致爲某種證據所煽惑。其結果遂成爲法律之一重要與精密之部門，此處僅能作簡短之敘述。

我們已知道，法律是如何慎重保護陪審員——與罪犯——不使受後者之惡行或舊犯影響其判決。

罪犯供述之詞，法庭須認定其非因受有權力者之威迫而提出，始予接受。

『傳聞並不是證據』。『傳聞』的意義只是他人陳述之證據——即間接的證據。傳聞之證據是不接受的，因爲原來之陳述者並未宣誓，且未出庭受反詰，又不能使陪審員判斷其是否誠實。

雖按規則陪審員僅據一證人之供述即可判決，然而在若干案件中，法律顯然還需擁護受此證據影響之人。例如：在叛逆罪、偽證罪、妨害選舉罪、誘人爲娼罪等，當控訴僅賴一共同犯之證據時，法官須負責警告陪審員專靠此種證據而判決，實屬危險。其不爲此警告，則判決爲無效。

簡易裁判法庭之審判

巡迴法庭或季審法庭之裁判與低級法庭或「警察」法庭簡易訴訟程序之裁判，其主要區別爲

後者：(一)無陪審員；(二)該法庭(通常)由非專家之治安判事組成，而有一法律顧問作爲其書記協助之；(三)控訴(通常)是由警官擔任；(四)判事及其書記在處理案件時，較法官在高級法院更爲活動。但是我們不能因「簡易」一詞而誤解。該裁判亦按英國司法之普通原則，公開執行。且亦有強迫當事人、證人出庭之規定，於必要時，得逮捕此等證人，且當彼等拒絕證明時，得拘禁之。當事人可親自說明其案件或委託律師或辯護人代爲陳述。實施於高級法院之證據法，在此亦能施用；證人須宣誓及被反詰。若彼之誓言爲虛偽者，可按「偽證罪」判刑。若被告不服罪，或他自願陳述證據時，他可在證人席宣誓，提出證據，於是他須受反詰。若被告自願在犯人席上供述時，則他可不受反詰。

刑罰

若罪犯被判決犯有得處死刑之罪時——實際上，指謀殺罪——法官無選擇權，唯有宣布判處死刑；雖然死刑並不常執行。在其他案件，法律限制法官之選擇權，僅能在於最高度之刑罪範圍內判決。若最高度之刑罰是長期徒刑或監禁，則法官以爲適當時，得判處一日之監禁，或命令罪犯，隨傳隨到。事實上即等於警告後釋放。

上訴

(1)從公訴狀之判決上訴

一九〇七年以前，陪審員所判決之可公訴犯罪，不能對於事實提起上訴，但僅有一有限制

之權利，即於獲得法官允許後，可上訴與法律有關之問題。但是，一九一七年通過之法案，設立刑事上訴庭，由高級法院之法官三人以上所組成。它通常是由大法官擔任裁判長。凡按公訴狀而被判罪者，可向該庭提出事實問題，法律問題與處罰程度之上訴。當上訴是根據其他原因而非純粹法律問題時，則控訴權通常須得裁判法官或上訴法庭之允許。對於反對判決之上訴，可能且常常由上訴法庭加重原判。

(2) 從簡易裁判法庭之上訴

在低級法庭被判罪者，有權向季審法庭上訴，反對判決（但已服罪或認罪者除外），或反對所定之罪。上訴是向郡市裁判官所組織之特殊『上訴委員會』呈請。在上訴開庭時，當事人任一方面可提出證據，甚至那些未嘗在低級法庭出席之證人，亦可提出證據。

低級法庭之判決亦常有向高級法院上訴之權，但祇限於法律之問題。準備上訴者為使用此種權力，得向判彼有罪之治安判事，請求給與關於事實之證明文件，此種事實即為法律問題所由出發。設此項請求被拒絕時，準備上訴者可請求高級法院撤銷彼等之拒絕，並命令彼等陳述該案件。此種請求高級法院可裁定接收或拒絕之。某人若據『事實判決者』上訴於高級法院，則此行為等於放棄其向季審法庭上訴之權。

七 舉例：英王對桑尼之訴

此處陳述一真實之案件，或可使讀者明白維持英王治安而控訴謀殺之極度狀態。因此之故，我們選擇一案件，即一九二四年十二月五日有一名爲桑尼諾曼(Norman Thorne)者謀殺一少女，名爲卡姆隆·愛爾斯(Elsie Cameron)者之控訴，該案情如下：

桑尼被審判時爲二十四歲，曾受工程師之訓練，但在犯案兩年前，曾開辦一養鷄場以謀生。因此在克拉市(Crowborough)附近之塞塞克斯(Sussex)租得一塊土地，他獨自在該地居住於一單間之茅屋內。一九二二年聖誕節，桑尼與一女郎名爲卡姆隆·愛爾斯者訂婚，他從小即認識該女郎，該女郎與其雙親居於倫敦郊外。桑尼曾誘姦卡姆隆·愛爾斯。約在一九二四年十二月，她誤認已懷孕。同時桑尼復與另一女郎名曰哥利沙白(Elizabeth Colshoott)戀愛，而棄舊戀新。一九三四年十二月四日，卡姆隆·愛爾斯離家往克拉市會晤桑尼。約在午後五時，有三證人見她走向桑尼之茅屋後，除桑尼外，即無人再見她生還。

桑尼最先宣稱不知該女郎之行動，或其現狀如何。十二月七日及八日，當桑尼知道(他以後承認)愛爾斯已死；他寄信給愛爾斯的父親，詢問她何以在十二月六日未來會晤他。十日，愛爾斯之父親復電與他：謂『愛爾斯已於星期五離家，迄今未見信息，未知已否到達。！祈覆！』同日接桑尼之覆電謂『不在此，請拆信。不明何故。』十二月十三日負責偵探此案之東塞塞克斯警署警察長愛德華氏，在警察局接見來訪之桑尼。桑尼供述，他最後一次遇見愛爾斯是在十一月二十八日；他希望在十二月六日能會見她；該日他曾往火車站接她，但她未到達。十八

日，桑尼復將該口供向另一警官申述一次，從警官將該口供記錄下，後來在審判時提出。次年一月十三日，泰晤士報載塞基斯之警察請求警察總署協助解決一倫敦打字員，名曰卡姆隆、愛爾斯之神祕失蹤案，該總署之督察長基蘭氏（Gillan）已於昨日啓程赴克立市。十四日，督察長招桑尼至警察署，先警告他，再從他獲得甚長之口供，筆錄後並向他宣讀及使他簽字。該口供在審判時，亦曾提出。在口供中桑尼仍覆述他並無在十二月五日會見愛爾斯，且六日亦未遇見她。他承認會誘姦愛爾斯，她以前常來茅屋訪他；她會說及她已在懷孕；她強迫要與他結婚；且他曾對她說：他已與另一女子相愛，但若她確已懷孕，則他願與她結婚。

一月十五日晨，警察會掘桑尼之農場，發現愛爾斯之行囊內有衣物與首飾，且證明係屬於她的。督察長基蘭氏接得此報告後，即告訴桑尼，他現在要被扣留，且可能控訴他謀殺該女郎；他對此無答辯。同日晚上，桑尼提出另一口供，其中他承認十二月五日約在五時一刻至五時半之間愛爾斯會突然來茅屋訪他，且謂她將留在此屋直至結婚後為止。及後約在九時半，他告訴她，他已約定哥的科太太與哥的科小姐在車站相會；因此，他遂往車站。他復供述，約在十一時半抵家中時，發現愛爾斯已懸吊於屋樑上。他把她解下來，但她已死。因欲免受警察的嫌疑，故燒燬她的衣服，且分解她的屍體。次日破曉，把她的屍體埋葬於鷄場內，頭顱則分開藏於一錫箱內。由於該報告，警察在桑尼所指示之地點開掘，發現支解之屍體。次日，在克拉市警察法庭之治安判事賀賴特氏（Mr. Haller）前，桑尼被控謀殺罪。因無證據，故罪犯被拘

押一星期。裁判官勸桑尼保持其所供述直至再被訊問時。

一月十九日，地方之驗屍官開始檢驗愛爾斯父親所證實之屍體。此項控訴延長至二月十一日。

一月三十一日，訴訟程序仍繼續在地方法院進行，王權是由公訴主任所委任之代表律師出席。被告亦由其顧問律師委任之辯護律師出席。低級法庭之預審在二月七日繼續舉行；是日督察長報告桑尼最後之供述，及內政部之病理學家斯俾士柏、巴那德爵士(Sir Bernard Spilsbury)檢驗該屍體，證明其死亡並非由於上吊，而係由於死者面部頭部與四肢之被傷害。他被罪犯之辯護人反詰，以求確立死亡乃由於上吊之供證。這問題現已顯然，就是該女郎之死是由於自殺或謀殺？在被告方面堅持愛爾斯是一神經衰弱者，極易引起心情之重大憂鬱。其控訴方面則大部是根據法醫專家之證據，死者並非自己上吊。

桑尼保持其辯護理由，遂移送於塞塞克斯下次之巡迴法庭審判。

三月九日，大陪審團(Grand Jury)在巡迴法庭接受此案之經過說明書。

一九二五年三月十一日塞塞克斯之冬季巡迴法庭在判事范尼氏(Mr. Justice Finley)主持下開庭。班尼爵士(Sir Henry Curtis Bennett, K. C., M. P.)為王權之首席代表律師，而克薩爾氏(Mr. J. D. Cassels, K. C., M. P.)則代表被告方面。罪犯申說不服罪，而陪審員已宣誓，班尼爵士據上述之事實，提出控訴。他宣讀桑尼向警察陳述之供狀，與愛爾斯寄與桑尼

之兩函，一署期十一月二十六日，在函中她稱：『請立即準備結婚。我已感覺煩惱，且事情將立即爲人所發覺。我需要在聖誕節前結婚。』與另一署期二十八日之函稱：『我首先請求你……諾曼，我希望你能與我結婚，並立即與其他女子脫離關係。我的嬰兒必須要有一姓名……』王權的代表律師說：『護陪審員自問，若桑尼之供述是真的，則何以他不於發見愛爾斯上吊時，立刻請求協助。其所以作此答詞，即因警察在女郎之屍體發現許多傷痕，而在頸部則無被吊之痕跡，且房屋之棟樑亦未發現有人懸吊過的形跡。』

該案之控訴延長至兩日，其間會訊問證人二十二人，僅舉下述者已足。

卡姆隆、頓那(Mr. Donald Cameron)爲死者之父，證明桑尼之信與電報是在十二月五日後接得，且證明其女兒之屍體與她的行囊內各物不誤。被告律師克薩爾氏在反詰該證人時，企求發現該女郎在以往有時表現出心情憂鬱與神經衰弱的狀態，以致不能保留打字員之職位；且會請醫生診察，雖未經確定，但她已深信自己在懷孕中。雖然在卡姆隆太太與桑尼署期十二月十日之函中，寫信者提及愛爾斯恐不免『發生意外』，該證人拒絕承認死者之雙親會想及她可能自殺。卡姆隆太太在反詰問之下，自然寓有不高興答覆之意。在重訊問中，班尼爵士提出十二月五日前之一星期內，愛爾斯精神至佳，在整個訊問卡姆隆的過程中，如同整個裁判過程一般，我們發見法官常插入數語，使陪審員確實明白該證人所真欲供述者。

歌斯罕氏(Mr. Robert Cosham)之妻是愛爾斯赴克拉市時常因借寓而受其訪問者，在陳

述證據要點時，提及與桑尼交談一件不很重要之事；但在受反詰時，他承認在十二月十二日，會對一警官說過：『由於我妻所告訴我的，真想不到她會那般意志消沉』。他的供述表示愛爾斯可能自殺之意見。

警官證明向罪犯所獲得的連續口供，且發現屍體與首飾。督察長基蘭氏陳述，他曾試驗藉以確定，當一身體懸吊於屋樑時，是否會有一痕跡，但其結果是屬於反面。曾被試驗之屋樑，亦即提示於陪審員。

在反詰問時，督察長陳述，桑尼對其以往生活之供述，大部分尚屬真確。且謂『他是一個品行良好的人，根據可能之調查，其生平並無狂暴之行爲，據我可能之調查，他是一個好靜而善良的青年』。

內政部病理學家斯俾士柏爵士是該控訴之主要證人。他證明死者是因面部、頭部、手部、脚部、與足部受傷害而至死，特別是面部每邊受一劇烈之打擊。該打擊可能是受茅屋內發現之印度棒所致。同時並無氣絕之現狀，且頭部無因懸吊所致之痕跡。死者未懷孕。該證人曾受克薩爾氏之詳細反詰，以求證明該女郎係由於自殺而致死，而她所受之損傷——並無損破皮膚——或因臨死時所致，或由於埋下時與放至床上時所致。

該案辯護之部分費時兩日與第三日之一部時間，其間曾訊問九名證人。克薩爾氏在其演說之開端，陳述其理論以說明該女郎致死之因，於是他再陳述桑尼之日常生活，與關於愛爾斯

生活中之事件，指明有自殺之趨勢。且甚難使人相信用印度棒而蓄有謀殺之意來擊打，卻沒有損傷皮膚。若懸吊之事實係桑尼所偽造，然則當他獨居茅屋的六星期中，何以不用繩索在屋樑上作一正確之痕跡？在醫學專家之意見，死者頸部之痕跡，可能是由於非自然之壓力，即由於繩索之壓力。克薩爾氏之結論謂：『聽取該證據後，若陪審員們以為頸部確有傷痕，據我之請求必須判處無罪』。

在第一個非重要之證人後，克薩爾氏使其委託人坐入證人席，且正式宣誓。在其要點之訊問中，桑尼陳述上文已充分說明之經過。班尼爵士在其反詰中，反駁桑尼一切證據。且訊問他許多問題，以證明他對於該女郎無情之待遇，縱假定所供的故事是真的。桑尼被迫問該屍體何以有傷痕，但是他不能解釋。在反詰結束時，法官對該罪犯發許多問題：迫他解釋，何以不去請醫生，以求救活該女郎。桑尼僅回答因為他以為她已死了。

於是若干證人復證明死者若干神經衰弱與常有奇怪之行爲。精神病專家烏士醫生 (Dr. J. C. Woods) 證明，自從該案開始時即在法庭聽取一切證據。他的意見，以為死者是有自殺可能性的人，在重大煩惱之下，可立即實行自殺。

羅拔遜氏自桑尼童年即已認識之，他證明其溫和與非自私之品性，『我不相信他會有任何強暴之行爲』。在反詰時，他說：『據我所知，我不相信被告能支解一屍體』。

勃郎梯醫生 (Dr. Robert Bronte) 曾在愛爾蘭做過王權病理學主任，他證明曾出席二月二

十四日之第二次死後屍體檢驗。其意見以為，若以謀殺之惡意，而打擊於死者之面部時，則傷勢更為劇烈，且面部之骨格須因此被折斷。他會注意頸部之皺痕及凹痕，且曾在顯微鏡下檢驗皺痕下之組織，發現該狀態可能因受繩索之壓力所致。他以為死亡的原因是自縊時，間斷的震動。在反詰時，勃耶弟醫生稱：『他不相信斯俾士柏能如此肯定，那些傷痕是在死前所創傷者』。

葛爾特醫生 (Dr. H. M. Galt) 是塞塞斯克郡立醫院之病理學家，他同意上述之證人對於頸部受傷之意見，且發表其意見，以為其他創傷是無關重要的，如『每星期六之足球賽中即可發現。在我的經驗中，那是不會立即致死的』。

斯俾士柏被召回，解釋何以與上述兩醫生證人意見不同之理由。他再被法官反詰，複訊與疑問。

辯護方面或王權方面最後之陳述均甚簡短，對於已在陪審員前陳述該件之相反理論，並未補充其他理由。

法官對陪審員綜合該案時，對他們說，根據法律，雖非預先計劃，凡有意之殺人，即為謀殺。立證之整個責任是在王權；被告方面並無反證之責任。證據之責任，絕不因被告方面之肯定理論而搖動。由於這是他的責任之故，法官提示陪審員，謂在他們對此受命之審判與決定，委係責無旁貸，勿容苟且。於是他將全部證據一一敘述。首先是桑尼與愛爾斯之關係；她相信

自己已在懷孕與她對於他的苦痛的焦慮；他轉愛另一女子。愛爾斯已知其事。法官復警告陪審員切勿過分重視關於愛爾斯神經衰弱的證據。他以為有自殺趨勢與自殺動機之證據皆同樣薄弱。至於醫學的證據，法官提出，不論有無暴行，但因此有許多傷痕，這是一重要的事實，即身體各部分之傷痕有八處。至於頸部之痕跡，他以為斯俾士柏爵士之證據，較另一方面之醫學證人更爲可靠。最後，法官批評桑尼在該女郎死後之行爲，尤其是他沒有請協助。

陪審員退庭後二十八分鐘，即提出有罪的判決，法官隨即判處死刑。

四月六日佐威特氏 (Mr. Jowitt, K. C.) 出席大法官與錫爾曼法官 (Mr. Justice Shearman) 薩爾特法官 (Mr. Justice Salter) 所組織之刑事上訴庭，提出桑尼之上訴請求，其上訴具有若干理由，而最重要者即爲醫學上證據的矛盾。由於此種矛盾，佐威特氏，強調稱陪審員對此案缺乏裁決之資格；但刑事上訴法授權該法庭：『上訴時任何關於科學調查之問題，若法庭以爲不能由法庭處理時，可委託法庭所指定之特別委員對此問題研究與報告』；由此認爲法庭有採此辦法之必要。然而法庭認爲該案件不當採取此項特殊之訴訟程序，因此，拒絕其上訴。大法官作此裁定時謂：『當發生陪審員之判決應否推翻之問題時，法庭在決定移付於醫學專家處理以前須詳細考慮：陪審員對此問題之判決，是聽取了各種矛盾的證據而最後達到一致的議決』。事實上在醫學專家未能及早檢驗該屍體時，亦難對於法庭有所協助。

八 結論

英國法律制度之刑事部分，經上面之簡單敘述後，可綜括為下列各要點：

(1) 注重使被告能充分平等與國家之代表辯論。

(2) 依賴非官方之人員共同研究，不論他們是控訴人，陪審員，或控訴代表人（並非『法律官員』）。主要之出庭律師在刑事案中，因代表控訴與辯護兩方而常常出庭。

(3) 給與法官審判與定罪時較寬之自決權。

尚有須說明者，法律上嚴格禁止裁判之適當行為不得受非法律之報紙評論所干涉。報紙對於未決程序所載之任何評論與新聞，若其性質能影響陪審員之態度與意見者，則犯有『侮辱法庭罪』，可在簡易之訴訟程序，判處罰金或監禁。

總而言之，英國之刑事裁判所賴以支持者，乃全民各階級對於英國法官的公正一致信任，而法官似亦絕不受官吏之壓迫或其他不良的影響。大法官培根氏（一五六一——一六二五），即著名“*Novum Organum*”之作者，竟因他的枉法而被革職罰金與監禁。這恐怕是此種瀆職案的最後一例。

第四章 不列顛之教育

凱爾斯(J. E. Hales)著

一 緒論

自從國會法案規定英倫普通教育之發展亦適用於威爾斯，且倫敦之教育部兼管威爾斯教育，如同英倫一樣，所以英倫與威爾斯之教育制度宜於合併討論。然而蘇格蘭之教育制度則與英倫有重大之不同，且有蘇格蘭之單行教育法爲之特別規定。本章專論英倫與威爾斯之國家教育制度，而對蘇格蘭與北愛爾蘭之教育情況，僅作簡短之敘述。

不列顛之教育初看似甚混亂。但經研究之後，它只是複雜而非混亂。它之所以複雜，是因從許多不同之起原而產生，且企求滿足許多需要。但國家之規制與各種不同形式之自動產生規制，綜合起來，現已組成一全國性之教育制度，而充滿了生命力和生長力。

不列顛之教育按照國民之特性而逐漸發展，此種種特性皆可從教育上展示顯著之例證。特性之最重要者爲厭惡強迫與依賴自動的努力，寧從實際上改良已有之組織而非取銷之；而宗教觀念之力量與不傾向過遠的觀察，亦爲其特性之一部分。直至現在國家對教育之干涉仍爲宗教

之紛歧意見所阻礙。今日之教育制度仍未與已住者脫離；僅因觀念之日益明確與對社會責任之認識增進，致有多次之修正與發展。

欲明瞭現在之情形必須對過去之歷史簡單敘述。回溯古代，雖然遠至七世紀已有教會與寺院的學校出現，但不列顛教育制度真正的起源並不是中小學校之建立，而是牛津與劍橋大學之興起。遠在一一六八年，牛津之名被稱為學生集合聽著名大師講學之地。劍橋之名最初被稱道者，即為一二〇九年若干牛津學生遷來該地。後來，牛津與劍橋兩地相繼創設許多學院。其第二步驟即為一三八二年間曼齊斯特主教維克漢、威廉 (William of Wykeham) 不僅在牛津設立一學院，且在曼齊斯特設立一文典學校 (Grammar School)，以養成入學院研究之學生。一四四〇年英王亨利六世亦作同一舉動，在溫沙地方設立一伊登學院，並在劍橋設立英王學院。十六及十七世紀中，英倫各地分設許多文典學校，而十六世紀所設者有五所，至今仍存在，且皆成爲著名之公共學校。

雖這些學校中亦常有爲『貧苦學生』謀出路之特別規定，但不能視爲國家教育之起點。它們的目的僅在養成精通拉丁文之學生升入大學深造，俾成學術專材以爲教會及國家効力。我們須另從其他地方發見較英倫更早認識每一公民皆有受教育之權力。在蘇格蘭早在一六九六年已通過一法案，規定每一教區應以地方款項設立一學校。在愛爾蘭則因政治的理由，使國家於一七三三年干涉教育。在德意志若干部分則十七世紀已行義務教育。在法國西則一七七五年，

已由土爾格 (Turgo) 計劃國民教育之全系統。然在英倫則遲至十九世紀初葉，教育上之全國性始作大規模之表示。此舉一如英國其他之習慣，出自志願的努力。此為當時人道主義復興之一種表現。當時創設所謂日學校，星期學校，貧苦學校及孤兒學校等之熱心人士，皆為反奴隸制度之領袖威伯福斯 (Wilberforce)，監獄改良先驅者豪厄德約翰 (John Howard) 與弗拉、伊利沙伯 (Elizabeth Fry) 以及勞工保護者沙甫慈白利爵士 (Shaftesbury) 之同志。其中最重要之二人為倍爾 安得羅 (Andrew Bell) 與蘭卡斯特、約瑟 (Joseph Lancaster)。他們之動機是慈善的與宗教的。倍爾代表國家教會，而蘭卡斯特則代表非國教團體其會員仍為宗教試驗所排斥於大學之外者。由於倍爾之努力，一八一一年遂成立所謂『國家教會推進貧民教育全國協會』。而由於蘭卡斯特之努力，所組織者則為『不列顛與外國學校協會』；其所設施之宗教教育，以一般的基督教原則為限。此兩協會成立後，英倫之民衆教育始繼續發展。因國家教會財力雄厚，故其所設立學校自遠較非國教協會所設立者為多。因而多數學校之宗教教育，亦為國家教會所控制。

一八八三年，國家始參與教育，每年撥款二萬鎊，以『補助為設施大不列顛境內較貧階級教育之校舍建築用款』。一八三三至一八七〇年間對於『較貧階級』教育的情形，除新設許多學校與每年之撥款有增外，仍無重大變動。一八六一年，每年之撥款為八四〇、〇〇〇鎊。至一八七〇年又有一重大轉機，即英國輿論卒承認教育為國家之職責。一八六七年之改革法案

(*Reforma Bill*)，使許多不能讀書識字者，獲有國會選舉之投票權，政府遂深覺有『教育其主人』之必要。一八七〇年之教育法，確立國家教育制度，以彌補志願教育制度之缺憾。在凡缺乏學校之區域，由新設立之學校委員會 (*School Board*) 藉學校募捐之收入，而設立若干學校。此種學校即名為委員會學校 (*Board School*)。因此，在那些最缺乏學校之大城市中，此種學校旋即遍設。然而，國家教會學校雖教授國教的教條，但在委員會學校則不許專授一派之宗教教育。

因此，英倫在一八七〇年後始具有國家性，雖非劃一性的小學教育。及至十九世紀之末，小學教育已為任何兒童所能享受。一八八〇年起，且定為強迫教育。教員之生活甚為艱苦，每一教員，包括三萬餘名教生（即見習生，年約十四至十八歲），平均在學校須負責教授學生四十七人。但是，教育之程度在多方面已提高，且維持費亦大增。教會當局因須維持彼等之學校，以達到委員會學校之水準，而甚感困苦。然此時之最大問題，即為如何滿足超過初等階段教育之需求。舊日受補助之文典學校為數甚少，且相距甚遠，殊不足以供應新的需要。然而，當倫敦與若干其他重要城市之學校委員會開始供給若干超過初等教育之設備時，即為法律上之裁定所停止，謂彼等無權作如此之措置。

二 現在之地位

上述之以往教育，對於表示一九〇二年教育法之重要性，是必要的。該法案迄今仍爲英倫與威爾斯國家教育之基礎，其要點如下：

一、取銷學校委員會，以郡議會及郡市議會（即具有人口五萬以上之市）爲地方教育當局（稱爲 L. E. A.）。

二、授權地方教育當局設備或補助小學以外之教育（即中等或職業教育）。

三、地方當局應扶助志願的（幾乎全爲教會的）學校，解決其財政上之困難，而以管理其教科（除宗教外）爲條件。惟志願學校之主持人，對其校舍之設備與維持仍照常負責。自此以後，小學教育除關於宗教教育之部分外，已形成統一的制度。

上述之一切教育法迄今仍爲英倫與威爾斯教育法之一部分，且表現於一九二一年修正之教育法中。該法將以前一切教育法案歸納無遺，包括一九一八年之重要教育法，即命令地方教育當局準備發展各該區域教育之計劃者。最後在一九三六年之教育法，復將義務教育年齡由十四歲延長至十五歲，並規定一九三九年九月一日起實行。但因戰事適於一九三九年九月三日發生，該法遂未實施，故學童年滿十四歲，仍可於學期結束時離校。

一九〇二年之教育法，是經長期與劇烈之辯論後始通過。該法係由保守黨之政府提出，但爲自由黨所劇烈反對，認爲地方捐稅補助強迫一百萬非國教之學童受其教育之教會學校，殊屬不當。一九〇九年與一九一〇年，此項辯論復起。但志願學校與議會學校之二重制度，迄今

仍存在。雖宗教之問題仍使初等教育之組織相當複雜，然就大體而論，宗教的意見已為廣汎的教育效率而讓步。

英國管理國家教育制度之主要機構有三：即國會、教育部、與地方教育當局，現在分別簡述之。

國會當然是最高機構；教育部與地方教育當局之一切權力皆由國會迭次之教育法所頒給。這些法案規定或准許教育部、地方教育當局或學校主持人應為之事。並規定為父母者有『使其兒女受有效之初等教育』之義務。國會藉其所設之王家委員會，亦可管理教育制度中之獨立部分，如大學與『公共學校』。教育部補助各學校之款項總額，概由國會每年按該部估計之數而考慮決定。教育部對於各地方教育當局支出之經費，通常以補助金償還其半數。國家每年補助教育之款約一萬萬鎊，其中半數以上是由國會就國家稅收提撥，其餘則由地方教育當局就地方稅支之。

教育部之歷史甚短。它是一九〇〇年國會所設立，作為獨立之中央機構，以行使前此分配於若干政府組織機構之職權。按法律所定，該部負有監督英倫與威爾斯所有關係教育事宜之責任。它並不是一個『委員會』，其意即謂『教育部部長名義上雖為教育委員會之主席，實係一部之長官，且須為國會之一議員，而佐以常務次長為領袖之若干文官。該部長對國會負關於該部一切措置之責任』。

我們必須知道，該部並不設立學校，或制定課程，或任用教員與支付其薪給。此等事件都是地方教育當局之責任。該部亦無監督私立學校，『公共學校』，或大學校之職權。其主要職務爲監督教育法所規定者之實施，並分配國會所撥之補助費。國會經由教育法規定所應爲之事，而由地方教育當局執行之。教育部僅指導並監督其執行之方法，雖對於未能履行所應措施之地方教育當局得拒絕給予補助費，然此種權力甚少實行。

教育部復有權，針對特殊狀況與情形，頒布種種施行教育法之細則，並規定撥給補助費之條件。地方教育當局所計劃之任何重要步驟，如建設學校等，均須獲得教育部之同意。此等建設將由倫敦教育部之常設辦事處嚴格審查。若符合規則且與該部統一全國之教育政策不相違者，即能獲准。各地方教育當局對於所轄區之教育進程與一般之組織皆開具計劃，呈送教育部審查，俾達到全國教育之平均進展。而不使猛進之教育當局與緩進者失其聯繫。

我們也許以爲在那些微妙的情形中，當一團體從事實施，而另一團體則從事監督批評與勸告，勢必產生經常之爭執與異議，難怪有許多怨言。任何與教育行政有關者，總會聽到與上述兩方之一有關係者強烈表示另一方之缺點。然事實上，該制度實甚成功，地方教育當局與教育部之間實具有『積極的與建設的合作』關係。當地方教育當局最初設立以及彼等對於教育行政之工作仍感生疏時，教育部之監督當然較嚴密。但目前業以『適當』與『合宜』等普通名詞，代替了嚴密規定之條件，而由地方教育當局自行解釋此等名詞。其顯著之例證，即爲小學

校之法規已由五十頁減至十頁。教育部對於課程之態度，可於一九三七年出版之教員手冊之緒論中表示：「教育部對於各公共小學校之教學所唯一希望者，即每一教員能自己思考與自行訂定教學方法，俾其權力作最有利與最適宜於個別需要和學校條件之使用。學校實務（除行政上之例行形式外）之劃一縱可達到，但亦非所企望。然學校之自由亦即寓有行使此自由之相對的責任」。

該部爲執行監督與指導之責任，設有兩種公務員：內勤人員與視察員。內勤人員通常駐在倫敦，彼等之領袖卽爲常務次長，他處理特殊重要之事件，且與教育部長保持嚴密的接觸。視察員，或外勤人員，稱爲英王之視察員，在原理上他們本向王權會議報告。視察員分爲小學、中學及職業學校三類，各有專管之區域。此外尚有特別視察，專對家政、體育、音樂、藝術等科目從事視察。

最初之兩視察員是一八三九年所委任，其基本職務爲收集各校之事實與資料，並證明其是否履行撥給補助金之條件。但是，他們對於積極的工作自始已著成績；他們亦兼視察員與指導員於一身。視察員經常以在其區域內各校之成績報告教育部，而其重要目的卽於視察各校時，與學校校長、教員，詳細商榷各種行政與教授方法，並貢獻其意見。他常與地方教育當局之屬員接觸和商榷，而教育部亦常徵求他對於地方教育當局所建議之意見，且可能在事前地方教育當局已與他商榷。許多教育當局之教育委員會與副委員會皆邀他參加與其有關之聚會。他對

教育部之報告亦以副本交付地方教育當局，除非地方當局自己有適當之視察人員，如倫敦及其他較大之地方所有者，則將倚賴他的報告，而獲得該地學校之情況。教育部對於受補助之中學校每十年至少視察一次；因此學校之各種課程便由若干視察員分別視察，他們可能費四日以上之時間，以調查各該校之全部工作。他們視察後通常即與主管團體之人員會議，並以視察各該校之詳細情形及建議，向此等團體及教育部提出。

視察員無權頒發任何命令。彼等代表教育部，而學校則屬於地方教育當局或其他主管團體，而非屬於教育部。但是，他們有若干特殊之機會，而為其他人員所不能獲有者，如對於今日學校真相之正確認識，對於各校之教授方法與組織、課程及實驗之觀察、以及對於彼等需要之估計等皆是；因此視察員之意見皆有豐富經驗為其根據。經過彼等之視察與報告，並由於特別之報告、建議小冊、和時常發出之通知書與常由視察員為教師們特別開辦的課程，教育部實際上對於各學校可能發生很大的影響。

地方教育當局之職責在上文已述及。郡議會與郡市議會皆為地方教育當局；而依一九〇二年教育法之規定，在人口一萬以上而不合郡的地位之市邑，與人口在一萬以上之市區，則各該議會對於區內之小學校仍有管轄權。此為對於設有委員會小學校之地方一種特殊之讓步；然因此卻使行政複雜化，凡僅具管轄小學校之權之地方教育當局通常稱為第三部的教育當局，而具有全部權力之郡議會與郡市議會則稱為第二部的教育當局，這些名詞是從關於小學與中學教

育之教育法的部門而產生。

當地方教育當局接收學校委員會職權時，甚少聽有怨言。雖然，許多工作可歸功於此項委員會，但因他們負責之區域過狹，顯然不能如區域較大之主管當局對於一般政策推行之順利。學校委員會共有二、五二七所（地方教育當局祇有二二八，其中有一六〇係屬第三部門之教育當局），而規模較小之委員會，尤難羅致適宜之委員為其致力。

各地方議會依法應組織教育委員會，除經費須由議會決定外，其他有關管轄教育之權均由該委員會行使。此等委員會通常誤認為就是地方教育當局。委員中括有議會之議員，與其他對教育有興趣或富有經驗之人士，通常多是教員與教育行政官。此等委員會是各界熱心公益者所組成之團體，他們都是自動參加，並無俸給，而為此特殊之公務効力。

地方教育當局有一主任教育行政官，其地位甚重要，俸給亦甚優。因此，常吸引有為者擔任之。在較大之地方，更有許多人員為其助理。他們之官銜，常稱為教育主任（Director of Education），主任教育官（Chief Education Officer），或稱為教育祕書（Secretary for Education）。

三 公共小學校

我們現在從教育機構，進述學校本身。此等學校中，尤以公共小學校，因入學之人數最

多，最爲重要。如上所述，此種學校包括地方教育當局設立之議會學校，及受補助與大部分受其管理之志願學校。在英倫及威爾斯共有議會學校一一、七〇七所，志願學校一一、一一八所；而英倫本部則有志願學校一〇、五五三所，議會學校一〇、三六三所。志願的學校，因教育條件標準之提高（後有詳述），往往迫令主持人將學校停辦，或移交地方教育當局接辦；因此，這種學校每年減少約一百所。志願學校中，括有英倫教會所辦者九、四八〇所，天主教會所辦者一、三二三所。其規模平均皆不及議會學校之宏大，且學生亦平均不及議會學校之半數。所有公共小學校，皆不收受學費或其他費用。

據教育部在一九三九年五月發表之統計，五歲至十一歲之兒童在公共小學肄業者，約佔百分之九十，十一歲以後則成分大減，可見許多兒童已轉入中學校。

公共小學校之校舍至爲複雜，不能作一普遍的敘述。旅客路過鄉間時，立可辨別何者爲典型之鄉村學校。教會（即志願）學校通常位於教堂附近，其校舍之形式富有宗教色彩，屋脊尖起，門窗亦成尖形，此種學校或可稱爲『國民學校』。而『委員會學校』之校舍則較平淡，且門拱上常用磚砌成『委員會學校』字樣。許多較舊之學校初時只有一個大房間。中央當局曾一度以爲校舍祇須築成『倉庫的形式』。我們很容易看出校舍的改變與進步，是由於歷次視察員向學校主持人指示其必要。此種改進即在校舍之兩端增設安置衣服的房间，擴大運動場，分開男女學生之運動場，另爲幼兒增設教室，分隔大房間爲若干教室；擴大或增設窗戶，以增加光線，

流通空氣，並設備暖氣以及現代之書桌傢具等。

城市較大之委員會學校，其校舍之建築皆較大多數之教會學校爲遲。大戰前之計劃是築成一居中之禮堂，四周環以教室，但此形式，有一缺點，即在大禮堂唱歌、跳舞、體育與演戲時，將妨礙教室之安靜。現在的計劃，是使禮堂與教室完全隔離，而教室之門皆開向一走廊。教育部在一九〇八年第一次把校舍不適宜之學校編成一『黑名單』，但由於學校之改進或停辦，這種學校幾乎已從三千所減爲八百所。

現世紀中小學校與其他學校之大改進，主要是適應事實。這是面對事實的結果，也就是更能清楚認識兒童與其環境、體育、智育之需要的結果；於是努力訓練他們德、智、體三方面，使他們適應生存於現代工業化的世界中，且同時保證，天才之兒童將不因貧乏而阻其受高等教育。

學校醫藥服務之發達，或可爲今日學校進步之最佳例證。本世紀初期，顯然有許多兒童，尤其是在較貧之鄉區幼兒學校中，皆從事於學校功課之研習。實則其真正需要，乃身體方面，即清潔、適當營養、衣服與休息。他們多患有疾病，對於這些疾病之治療，實遠較學校功課爲重要。當時之教員皆充分認識此點，且自動捐輸，以協助此等兒童獲得適當之食物，衣服等；及至一九〇五年，始有若干志願的醫藥檢查設備。一九〇六年起，地方教育當局即有權供給兒童之膳食。一九〇七年起，彼等且須供給兒童以系統的醫藥檢查。現在注意一切在學兒童之健康

情形，已爲地方教育當局不可避免之責任。結果彼等設備了二千四百病床，並有醫師七三〇名與牙醫八〇〇名，以全部時間任此工作。現在幾乎一切地方教育當局，皆須負責供給貧苦兒童之免費膳食，而十五萬名以上之小學生業已免費獲得早膳晚膳或茶點。在『學校牛乳』計劃之下，復有百分之五四以上之學生受免費或半費之供給。教育部在一九三八年之報告中，希望能實際增加免費供給膳食與牛奶之兒童人數。學校保護委員會是由志願者組成，常與學校或一組之學校聯繫，以注意兒童之幸福。倫敦之一切學校均有此種委員會。今日在較貧區域內學童之照片，與本世紀開始時，在同一地方學童之照片，其於健康、衣服與一般形狀方面比較，實有甚大之差別。過去二十年國民健康之進步，可證以一九三九年六月軍隊身體檢查的結果，在最初被檢查的二十萬名兵士中，有百分之八四，五是屬於甲等。這與國民服役部之報告（一九一七——一九年間）謂，『身體檢查所示大不列顛之壯丁九人中，只有三人完全合格與健康』；兩相比較，實有很大之差別。

自從一九一八年哺育學校爲國家之所認識與資助以來，地方教育遂又設置此等學校，而年滿二歲的幼童，即可入國家資助的學校。公共小學校得括有爲三至五歲兒童所設之哺育班。哺育學校之教室多爲露天的，上課的時間通常是由上午八時至下午五時或五時半，其早午膳與茶點，皆在校中。哺育學校之數目增加甚速；現在已有一四所，學童約有九千人。此種學校，半數是志願設立，半數爲地方教育當局所設立。哺育學校與哺育班是僅當家庭條件不滿意時，

始有其需要。其設教是根據費祿伯爾 (Froebel) 和蒙梭利夫人 (Montessori) 之方法，大部分的時間供遊戲和自由活動，除講話、唱歌、計數之外，並無固定之功課。

公共小學校中之所謂幼兒學校，係為五至七或八歲之兒童而設。前此以為需教授許多嚴重的課程，但現已認識：過早教授固定之課程，結果是一無所得。兒童在這年齡是很活潑的探索環境，且以說話、遊戲、圖畫、簡單之手工與演戲表示他們自己。

正常小學校之課程是無須敘述。課程中並無外國語言，雖然若干在教育部規則下屬於小學階段之中心學校，其優秀學生也得習法文；此等學生甚至得參加『學校證書試驗』，以備升入中學。但是小學校之房屋組織與課程，已受現所謂『改革』之影響，而有重大改進。

顧問委員會是依法組織之常設委員會，以備新設的教育部諮詢。該會曾發表若干關於教育問題之報告，對於教育部、地方教育當局及其他關於教育之機構，有甚大之影響。一九二六年他們發表一個關於青年教育之報告，通常因該委員會主席哈杜爵士 (Sir Henry Hadow) 之名而被稱為哈杜報告。他們將小學教育截至十一歲止，而後期小學教育則由十一歲至十四或十五歲。他們建議，凡年滿十一歲之兒童必須有轉學之機會，那些不能進中學者，則改進中央學校或高級學校，修習後期小學之課程三四年。此種課程與中學者不同，而偏重於實用教育和手工。他們以為這些課程必須與工商業或農村生活有密切關係，以使有些兒童的興趣，可由對於事業之學習而引起。許多低級學校的兒童可升入中心學校或高級學校，此等學校規模須能按兒

童之需要，而授以各種不同之課程。

教育部與地方教育當局皆接受此建議，且在報告發表之前，有若干前進之地方教育當局已實施之。此種改革，現已逐漸施行。至一九三八年，十一歲以上之兒童已百分之六十三以上是在改組後的學校肄業。此種改革需要詳細的計劃，在若干區域較其他尤為進步。在鄉村區域內有時很難決定如何使現有各校之聯繫達到妥善，而使一所高級學校為四周各校所能到達。因此，對於被選為高級學校者，不得不加以擴張及改革，往往還須建築新的校舍。學校之主持人，不願見其學生皆轉入委員會高級學校，故二種制度之問題復產生，但法律之規定將令彼等籌集基金，俾可使現有一教會學校改為適當之高級學校，或另建新的學校。一九三六年之教育法即解決此困難，准許地方教育當局在這種情況中，以特殊之校舍補助金給與志願學校。今日若干新建之高級學校，多為教會學校，其建築費由國家補助者多至百分之七十五。

新設之中心學校或高級學校，與舊式之小學校比較起來，有甚大之差別。較大之新設高級學校，每年須接收四班兒童，每班四十人，因此，共需普通之教室十六間。此外尚需禮堂，科學實驗室，藝術與技藝室，地理室，且為男女學生分別設立。其他還要為男學生設立工藝實習室，及女生之家政實習室各兩間，而家政室並附有食品與伙食部。此外還需有校長室，男女教職員辦公室，與若干備用室，以應隨時之需要，如身體檢查、療養、或開設特殊課程等。並需有若干儲藏室及充分之衛生設備。其他設備包括無線電、留聲機、與電影放映機。在大城市

中，甚難獲得附近學校之運動場，若學校在鄉間或郊外，則男學生可有廣大之棒球與足球的運動場，女學生亦可有曲棒球、網球與草地網球之運動場。

當這種改革完成，國民小學教育制度（教育五至十五歲之兒童，約百分之八十八）之組織，將如下列：

二至五歲 哺育學校或哺育班（非強迫的）。

五至七歲 幼兒學校（在規模較小之學校中與低級學校同一校舍）。

七至十一歲強 低級學校

十一至十四或十五歲強 中心學校或高級學校（爲滿十一歲不願入中學者而設）。

低級學校是由供給各年齡兒童肄業之原型小學校中，先與幼兒學校劃分，嗣又與高級學校劃分。關於此事，教育部之指導是採取顧問委員會之意見，即「課程之編制寧考慮活動與經驗方面，而非側重知識與資料之獲得」。

一九一〇年以來其他之改進，括有將每班之人數從六十減至五十，而十一歲以上之兒童，則每班減至四十人，因此增聘之合格教員，幾達百分之五十；又對大多數兒童之發展，在一九三八年間，從小學升入中學之兒童竟超過八萬人。

學齡兒童不入小學校者，計占全部學齡兒童百分之十二，即六六〇、〇〇〇人，則如何處置？其中有一部分改入地方教育當局爲體力或精神有缺憾之兒童特設之學校，或「特許學校」

——現已稱爲內政部所管理之改過與習藝學校。其他約有六、五〇〇名是在低級職業學校——以後另有敘述。教育組織之一部分約有二四五、〇〇〇人在中學校肄業。其餘則在國家教育系統外之學校，主要者爲私立預備學校，私立女子中學，及公共學校。

四 國家中等學校制度

十九世紀末，小學與中學之間有一幾乎不可通過之鴻溝。此鴻溝現在已縮狹不少，而顧問委員會在一九三九年初發表之重要報告，按其主席之名，稱爲西班牙士 (Spain) 報告者，預測此鴻溝不久即將完全填塞。該報告建議國家補助教育，當認所有後期小學在國家制度中一律處於平等地位。無論是中等學校，中央學校，與高級學校，或低級職業學校，皆同樣待遇。凡此各種型式之中等學校，皆認爲分別適應學生特殊需要之學校，而受新的中等學校規則管理，俾使許多十五甚或十六歲之兒童，不致如前在名義上的小學校，修習較許多幼年生在中等學校高深之功課。該委員會復建議各校之設備與教員之薪俸皆須平等。該報告所包括之各種建議尤其對於教育應重『現實』之反覆申言，現已爲英國教育界所深切注意。然而本章篇幅所限，不能詳論此等建議，故祇能敘述教育之現狀。

中等教育之國家制度，導源於中等教育王家委員會在一八九五年之報告，該委員會主席爲柏拉斯氏 (Mr. James Bryce，後晉封爲柏拉斯勳爵)。因其建議，遂於一九〇〇年，設立中

央教育主管當局(即教育部)，並於一九〇二年設立許多地方教育當局，授權其協助小學以上之教育。前此若干學校委員曾未經許可已逕行設立高級之學校，又郡議會和市邑議會亦有權協助中等與職業教育。但一九〇二年之法案，即為嶄新之一起點。新訂地方教育當局對於協助許多幾乎崩潰之受補助學校，至為活躍，且設立若干新學校。許多高級學校與教生學校皆改為中等學校，而在威爾斯則許多受補助之學校，從小學校至威爾斯學院亦如此。但按教育部在一九〇四年最初頒布之中等學校規則，各中等學校並非甚為獲得承認。該部規定，中等學校須為普通的，並須包括全部四年課程，學生可在此繼續修業至十六歲或十六歲以上。中等學校之課程，括有英國語言與文學、歷史與地理，至少有一種外國語、數學與科學。此外男學生有手工，女學生有家政，且皆受體育訓練。一九〇七年復擴大小學高材生之『教育階梯』，而使百分之二十五之兒童可由小學校免費升入中學。此制度自從改為『特待生額』(Special Place)制度後，學費即按家長之財力而徵收。此免費制度規定升入中學之標準年齡為十二歲，後改為十一歲。一九一七年，又撥發特別補助金，以鼓勵十六至十八歲間之學生進修較深之科目。一九一〇年至一九三五年間，由於大戰結束前對於中小學教員薪給表之修正為『本姆漢』薪給表(Burnham Scales)，且由於教員之具有大學學位者其百分比從五十四增至七十八之故，教員之薪俸平均是增加了一倍多。

中等學校從小學招生之通常方法，是由地方教育當局每年招考當地小學校十一至十二歲之

學生。中等學校之「特待生額」是給與達到某種標準之學生。若干地方教育當局，則規定任何學生考試不合格者即不能升入中學，且不顧其家長給付學費之能力。學費通常每年是九鎊九先令至十五鎊十五先令，但有七十三所學校，其學費不超過六鎊六先令，而在受補助之私立學校，學費可能為二十五鎊或三十鎊。寄宿生之膳宿費為五十鎊至七十鎊。中等學校學生由小學校升學者占全體百分之七七·六，此比例尚有增加之趨勢；一九三七至三八年間，新生來自小學者占百分之八一·三。全體學生中有百分之四十六為免費，而百分之四六·六付全費。

若干從教育部年鑑抄出之數字，或可幫助證明中等教育積極發展之情況。一九〇六年中學生約有八萬六千人；一九一四年有十八萬七千人。上次大戰期間之急速發展，乃是由於工人階級之收入增加，與時代之理想精神，使一九一九年之人數達到三十萬八千。現在則有四十七萬人。一九〇四年，中等學校僅有五七五所；現在則有一三九八所。其中有七七三所是地方教育當局所設；其餘括有羅馬天主教學校九十二所，受補助及其他學校四三〇所，以及威爾斯之中學校一〇三所。一九〇七年，對於維持十五歲以後之學生在學與設立四年之課程皆甚困難，現在離校年齡平均已達十六歲半，且肄業年數幾乎平均五年。在一九一四年，十至十一歲之小學生一千人中只有五十六人入中學，現在一千人中已有一三七人。一九三七至三八年間全體新生幾及十萬人。女生尤其容易入中學，現在全體中學生幾乎有半數為女生，但一九〇二年前，小學校之女生實際上殆無機會獲得中等教育。

郎德斯氏在他那本稱爲『無聲的社會革命』(The Silent Social Revolution)的名著中，他所指出的數字顯示廣大的改革，而不列顛自己對於這種改革僅能很模糊的知道一點。這些數字對於那些熟識若干其他國家的數字，尤其是美國的，或者不會有很深刻的印象。但是中等教育是一相對的名詞。僅謂兒童有百分之多少獲得中等教育，其意義殆不很重大，除非我們知道中等教育的意義是什麼，而且對於其他的人還供以什麼教育。現在許多中央學校及高等學校之課程，已較大戰前許多中等學校爲高深。西班牙報告中所需要之一切後期小學地位平等，遂使普遍的中等教育至少在名稱方面一舉成立。然國家中等教育之主要特性即不僅完成初等學校之教育，且按不列顛中等教育之傳統，成爲升入大學校之階梯。

舊日之觀念以爲初等學校是供給勞苦階級的慈善學校，而中等學校是另一階級的特殊利益，現在殆已完全消滅。一八六一年之紐卡塞爾報告(Newcastle Report)的贊助語調，遂引致一八七〇年之教育法，這在今日看來，似乎是不足置信。該報告主張研究，何種方法可發展健全與平民化之初等教育，使之遍及各階級之人民。這建議與現代的實際和感想殆有矛盾。大戰以來，這種改革更爲急進。正如郎德斯氏所指出，在一九〇七年規定受補助之學校須爲從初等學校升入之兒童設立百分之二十五之免費學額，當時殆假定初等學校學生之父母是沒有能力給付中等學校之學費的。但在今日『特待生額』制度之下，從初等學校升入之學生中有三分之一，其全部學費已由公家爲他給付。國家教育制度，由於其固有之特長，逐漸推行於全

國，無形中使全國之統一不斷的發展。

五 公共學校

國家制度之外尚有一部份在國外已引起注意之全國性制度——即公共學校。對於公共學校下一定義，是不可能。這裏的「公共」一詞當然不含有「國家管制」的意義，與「公共」初等學校不同。它也沒有「公開」的意義，它真正的意義是「非私人所有，而由受託或特許之管理團體管理」。公共學校不限於地方性的寄宿學校，只收十三至十四歲間的男生，肄業期是到十八歲或超過十八歲，每年的學費是從一百二十鎊到二百五十鎊。彼等不受國家之補助或管制，雖然彼等幾乎皆自動請求教育部派員視察。教師們差不多都從牛津或劍橋大學畢業。公共學校是升入牛津或劍橋大學，為國家服務，成為專家或獲得優良商業職位的門徑，否則他們也可在帝國任何部分謀發展。伊登(Eton)、哈羅(Harrow)、文濟斯達(Winchester)、和魯璧(Rushmore)，都是最著名的公共學校。

公共學校的學生照例是從私立預備學校升上，實際上是沒有一人來自初等學校。公共學校每年雖設有六至十或十二名的獎學額，每名每年給與四十鎊至一百鎊，但是其餘的費用對於獲得獎學金之貧苦學生仍嫌太重，而且獎學額之競試很嚴格，所試科目括有高深的拉丁文，年齡又限於十三歲，所以與初等學校的課程相差很遠。

公共學校與國家教育制度並無嚴格的分界，許多歷史較久之公共學校本來是地方「文典」學校：彼等今日之地位，乃由於其有爲的校長之努力所致，如烏賓漢（Uppingham）學校之斯令氏（Thring）校長是。其他的地方文典學校本來是同其型式的，但是現在已獲得教育部之補助，且設立特待生額，因此界於公共學校制度之邊緣上，而若干舊設之學校現已全賴地方教育當局之經濟補助，與地方教育當局所設之學校幾不能有何區別。

所謂「公共學校傳統」實在是從十九世紀中葉開始，雖然公共學校委員會在一八六四年報告謂九所典型的學校都是在十六世紀末以前設立，然嗣後即遭遇不景氣，直至著名的魯壁學校校長亞諾博士（Dr. Arnold）時，始獲得彼等最顯著之特性。同時由於經濟與鐵路之發達，復設立許多新的公共學校，韋靈頓（Willington）、馬爾波洛（Marlborough）、與克力夫頓（Clifton），都是屬於這一時期。

那本著名的書籍『白郎·湯姆的學校時代』（Tom Brown's school day）使我們知道魯壁學校在亞諾時之狀況。他發覺學生懶惰而不受約束，於是努力整頓學校生活，他的主要方法就是給與最高班即第六班之學生確定的權力，稱之爲級長。他自己是一個宗教觀念濃厚的人，他告訴各級長，其所希望者爲：（一）宗教與道德之原則；（二）紳士的行爲；（三）智力。而最使他感痛苦者莫如第六班學生之有何弱點或不良行爲。他說：『你們必須像陸海軍的軍官，你們如果仍缺乏道德上之勇氣，卽真是無恥的懦夫了』。他又說：『如果第六班學生不協助我，我一定

離開學校』。

亞諾所主張之服役制度，直至今日仍是公共學校一種特徵。在這制度中所謂高年生是可以差使中級或低級的學生，爲他們送信、打掃與整理他們的書房，刷淨他們的衣服等。高年生還可以體罰其他學生。亞諾維護此制度，謂：『這是由學校最高權力者給與第六班學生的權力，使在學生中鞏固其管轄權，藉以消滅混亂狀態，換言之，即藉以遏止逞強橫行之狀態。』公共學校之學生並不因爲高年生之役使或鞭打而懷恨。被役使者與役使者離校後偶然相聚，仍不忘舊日在校時的關係，尤其是當某人已著名，而其他仍未成名的時候。

本世紀以來，公共學校之校舍有很大的改進，尤其是對於科學實驗室，工場與體育館。但是在各處仍有若干設計惡劣之校舍爲地方教育當局之學校所不容許者，而公共學校中至今仍存在，因爲它們是古代的遺物；許多著名的公共學校很羨慕若干現代地方教育當局之設備。多數公共學校都有廣大的運動場，且有時自己還有公園和樹林；近代設立之坎福（Canford）學校，幾乎每一學生有一英畝的土地。在學校之主要建築物鄰近，有許多供給學生住宿的房屋，每所房屋約住三四十人。除最年幼之學生外，所有學生通常都有單獨的書房。若干學校如威靈頓者，則採用宿舍制度，在一長方形的宿舍，當中有一走廊，兩旁用木板隔爲許多小房間，以供學生住宿和自修。若可能的話，在校址之中設有學校教室，圖書館，和體育館；且在校址各部設有音樂室、網球場、手球場與棒球場、遊戲場、機械實驗場、糖果店、游泳場與游泳

池。

運動顯然是學生生活之一重要部分；板球、足球、以及（若有河流）划船是最著名的運動，曲棒球也是非常之普遍，這些運動通常是強迫參加。其他運動有拳擊、鬪劍、游泳、和越野。各種運動都有舍際和校際競賽，學生皆極願加入各舍或各校的隊伍，甚至有人謂典型之公共學校學生除運動外，並不關心其他事件。公共學校之學生當然很崇拜曲棒球隊與足球隊的英雄，但是公眾只從報章上獲得片面之公共學校生活，因報章只詳細登載體育消息，而以為智育之活動是很少有登載之價值。然而運動總較游蕩、飲酒、吵鬧、或以往之放紙鳶、或打彈子為好。運動對於自治和合作精神之養成是很有關係的。

責難公共學校課程之不合時宜者，殆不明其真相；因為他們在現代已有重大之改革。亞諾時代僅以為拉丁文與希臘文是直得研究的；其他的科目只是補充的材料。今者古典文學雖仍為若干種試驗所鼓勵，尤其是牛津和劍橋大學所設立之獎學金試驗，但非強迫任何學生都要學習，而且歷史、現代語與自然科學等科目皆已獲得充分的承認。公共學校已參加近代急速發展的智力生活。公共學校的教員亦多能策動新的教育觀念，並檢討他們的教育目的和方法。這些學校教師的前途和待遇，也足以羅致社會上第一等人物；因此這些著名的公共學校，也就是英國最好的學校。

兩種不同型式的學校，即國家管制之中等學校與獨立之公共學校已漸漸接近，而彼此之眈

域亦漸漸消滅。他們對於課程現在只有很少的差別。且國家學校亦採用許多公共學校之方法以建立團體的精神，例如高年生制度、宿舍制度、強迫運動、校旗、學校社團、演講日、校友會等。他們把學生分爲『年級』(Form)而不分爲『班次』(Classes)，且若干年級之名稱亦多摹仿公共學校者。以前在初等學校經過地方教育當局所設學校而畢業的學生，可以在公共學校擔任教員。許多專門階級的父母已認識國家學校之效力，而將他們的子女送入此等學校，雖然仍不乏富有的父母仍將他們的孩子送入著名的公共學校。由於公共汽車等之交通便利，使許多住在鄉間者可將子女送到城市裏較好的國家學校讀書，而在前此則非入寄宿學校不可。

著名的公共學校確形成一特殊團體，批評他們的人稱他們是階級的遺物；但無論好壞，他們使社會有劃分階級的傾向，是不能否認的。批評他們的人，又指責他們是破壞個性；而羨慕他們的人則謂：『他們可產生優秀與高貴型的性格。』他們所產生某種型式的人當然是真的；但他們如何致此却很難解答。我們須知道家庭之影響如同學校之影響一般。但這些學校學生的家庭雖然不一定是富有智識的，但是他們的家境總較一般家庭富裕；他們有許多機會，作費錢之試驗與娛樂，例如旅行、騎馬、駕車、航行、看戲等等。他們在家庭裏所聽聞的都是地方社團領袖所討論之事，並不是商人或工人所討論者。他們常以爲自己是特殊階級的人，可以領導社會，並且他們也希望如此。在學校裏，他們對於一般事件都採取自信的態度，但是他們亦能尋求他們的同等人物和承認比他們高一等的人物。公共學校並不使一學生更爲驕傲，而

使他更爲謙遜。學校的公共意見，雖有其促狹方面，却能使學生尊重若干種性格，如誠實、公平、合作之習慣與負責等。亞諾傳記之作者，在一八四五年寫道：「他設立一種制度，使英國之公共學校制度與歐洲其他教育制度幾乎迥不相同。該制度給與學生大部分的時間組成自治之團體，在團體裏他們自己互相管理，較教師之管理尤爲有力。」亞諾的目的就是指導其管理的方法。一八六六年，摩拔里博士在一八六六年停止擔任文齊斯特校長時寫道：「公共學校之年青學生，已知道使用他們的權力，這是爭取與保持他們生活地位的技術，取消荒謬的見解，與養成謙虛的習慣，自立與道德的觀念，豐富的常識，與較早成熟的實際判斷力。這些對於他們生活的行爲是有不可言喻之價值。」公共學校雖經過多次改變，但是這些情況在今日仍無二致。今日公共學校所養成的型式正如許久以前他們所養成的一樣，其特點即代表不列顛某種深刻之性格。無論對於它如何想法，它主要是不列顛的。

預備學校在公共學校制度中佔一重要位置，英國有許多小規模的私立日校，以養成男女生將來加入初等學校或國家中等學校。但是準備考升公共學校或達模斯 (Darlington) 之王家海軍學院的學校，却與這些不同。他們大致是寄宿學校，入學的年齡是八或九歲。他們是私人的事業，校主通常是牛津或劍橋的畢業生，而且著名學校的助教亦如此。他們的經費完全是靠學費的收入，所以相當昂貴，幾乎與公共學校相等。

進入公共學校是須經過所謂入學考試，預備學校校長的主要目的就是使他的學生能考試合

格。這種考試目的對於預備學校課程與教授方法的影響，成爲今日熱烈討論之一教育問題。各公共學校每年所設立入學獎學金，亦爲預備學校熱烈競爭之一目標。

預備學校多數是位於鄉間或供游息之海邊。英倫海岸就有許多此等學校，布來屯 (Brighton) 與伊斯特本 (Eastbourne) 等地亦設有許多。他們不受任何外界之管理，但他們多數自動請求教育部之視察員視察。他們之目的是準備其學生考入公共學校，而且他們自己就是公共學校的雛形。運動亦甚盛行，學生通常是精於曲棒球和足球。他們是很小心的受着看護，且有愉快的生活，師生間的感情是很自然與友愛的。預備學校之發展遠後於公共學校，僅有少數可追溯到一八七〇年以前。

女子中等教育之特點爲今日之受補助中等學校已有女生二二二、六〇〇人，而一九〇二年則僅有二三、〇〇〇人。地方教育當局所設立之中等學校多數是男女分校，但亦有若干混合學校。英國沒有相當於男子公共學校之女子公共學校，雖然有少數學校可稱爲女子公共學校，如查爾坦罕女子學院 (Cheltenham Ladies College) 有五百名住讀生，威科比寺院學校 (Wycombe Abbey School) 有學生三百二十名，羅丹 (Roedean) 約有學生二百八十名。又有許多私立寄宿學校往往收受女學生五十名至一百名。若干學校收費極昂。亦有許多私立女子日校，每年約收費二十五鎊或三十鎊。英倫任何人皆可創辦私立學校，此等學校之設立，乃適應各種需要。此外尚有許多寺院女子學校。

改進女子教育之自動的努力，是從十九世紀中葉始出現。由於柏斯女士 (Beale)、庇里女士 (Pierle)、與戴維斯女士 (Davis) 等先進之熱心，一八七二年遂成立所謂女子公共日校社團，在各大城市設立許多女子高級學校。十九世紀結束以前，復設立許多受補助之女子學校。現在此等學校已為國家補助。女校長協會是在一八七四年柏斯女士所創立。此項為女子要求真正的教育者，自始即謀為女子獲得與男子學校所設施的相同課程。他們以為這是婦女要求承認她們的智力應與男子平等的當然結果。一九二三年，男女學校課程顧問委員會之報告，認為男女智力平等的承認，並非謂課程的設施應完全一律。女子學校的代表對此意見並不反對。

各大學皆有一種考試，稱為學校證書考試，以試驗中等學校第五年級，年約十六歲之學生。此考試雖非強迫，但實際上各中等學校，無論為獨立或受國家補助者，皆令其學生參加。若考試合格即證明分科以前之中等學校一般課程已完滿修畢。現在獲得這種證書之條件即考生須有五科合格，且必須在下列三類中每類至少選考一科。此三類即為：(一)英語科目，(二)現代語言，(三)數學或科學。第四類則包括各種實用與美術之科目，如音樂、藝術與家政等，但此等科目之考試合格並非主要者。此外，若考生五科之成績皆在合格標準以上，則可獲得大學入學證書，准其升入大學。這些規定在今日已引起許多的辯論，而顧問委員會曾表示其意見，以為此等考試對於學校之課程未免影響過大，實應允許更自由的選擇科目，而學校證書可供大學入學之效用實應取消。

各大學復舉行一種高級證書試驗，其通常的準備是於學校證書考試合格後，在第六年級肄業兩年。國家在各大學所設立之獎學金即授與獲有高級證書者。這種獎學金之金額，以每名一百鎊為最高度。一九三八年此等獎學金額共設有三百六十名。

六 大學

一、牛津與劍橋

大學在國家教育制度中主要是屬於「志願」的，彼等並非國家所設立，而為各時代之創辦人與捐款人所創辦。牛津與劍橋兩大學起源於十二世紀；但英倫與威爾斯之其他十大學都是現代所設，其中年代最久者為都爾林大學 (Durham)，設於一八三二年。

牛津與劍橋之主要特性，為學生皆住宿於各學院，而受固定的監督。這制度起源於一二六四年最古的學院——即牛津之麥頓學院 (Merton College)。現在牛津有二十四學院，而劍橋有十八。其中牛津的十二學院，與劍橋的十一學院是在一五〇〇年以前所創立。劍橋的三一學院 (Trinity College) 有六百五十名以上之學生，是兩校中最大之學院。牛津和劍橋皆有許多不屬於學院之學生，組成社團，同享合作之生活。住在牛津的學生約有四千名，而劍橋且較多。

各大學與組成各大學的許多學院均為獨立的團體，除對國會外，並不受任何外界之管理。國會管迭次干涉彼等，尤其是在十九世紀後半部，其時兩王家委員會之設立與若干國會法案之

通過，使各大學有重大之改變，而為大學中大多數的意見所歡迎。在某一時代中，大學之意義僅為若干學院之聯合；但現代之情形已增加其重要性，尤以科學之發達，需要較多之實驗室與設備，而非單一之學院所能供給。現在各學院須將全部收入百分之十二供給於所屬之大學，但後者不得干涉學院內部之訓練與其所設之課程。但實際上很少產生困難，因大學行政當局與學院當局常為同一之人。副校長事實上是大學之主持人，乃由各學院院長中選出，任期二年或三年。大學與學院之不同，即大學舉行考試與授給學位，而各教授又雖分屬於各學院，但皆為大學之職員。

學生初入大學為一年級學生時，其所肄業學院即分配以若干房間。房間之租金與大小亦有所不同，但他照例有一舒服之起居室與單獨之臥房。他與導師編排其所欲學習之課程，與其所欲聽之講義。每學院各自有其講師，但一學院所開設之科目亦皆公開於其他學院之學生。故若干教室人數甚多，而其他則甚少。這是按講師之聲望而定。每學年分為三學期，每學期僅有八星期。長期之休假從六月中旬迄十月中旬。一個認真上課的學生，其閱讀或聽講時間可從上午九時或九時半直至午後一時之午膳為止，於是在運動場或河流上作某種劇烈運動，直至四時半或五時之茶點時間，茶點後或從事其他工作。晚上七時則在學院膳廳或鎮上餐館進晚膳，膳後或參加某種學院社團，或與朋友聚會，或自修功課。但每星期至少須與其導師聚會一小時，藉以批評及討論其工作。此種「導師制度」之師生私人聚會，亦為牛津與劍橋之另一特色，而學

院中之團體生活，常使教職員與學生之關係至爲密切與友愛。

若一學生在大學生活中有正常之交際且參加若干學生活動，此等活動在牛津與劍橋可給與住宿生特殊之意味與價值。然因此每年所需費用當在二百五十鎊以上，在若干情況中且必須節約。但一高材生可獲得學院之獎學金，國家獎學金，或原有學校所設立之離校獎學金，或獲得地方教育局之補助。因此雖係一極貧窮之學生，亦可充分享受其大學生活。

教育當局當然希望獲得獎學金的學生能真正勤勉，而成績屢列前茅。許多普通學生亦企求獲得『榮譽』學位。除『學校』本身外，尙有許多其他範圍可增興趣與顯露聲名。牛津與劍橋的聯合辯論會是很出名的，英國許多卓越的國會議員，年青時皆曾蜚聲於該會。學生之雄心或傾向於學院之成就，或注重於辯論會或戲劇會，或成爲一卓越的運動員。代表牛津或劍橋任何運動之運動員，在牛津可穿一深藍色之衣服，而劍橋則爲淺藍色。最大的榮譽莫如划船，板球或美國式足球之錦標。賽艇週期在牛津與劍橋均爲一重要時節，代表各學院的八名划艇手，坐在一隻長六十五尺之艇，每一艇皆欲『撞』其前之艇，即以其艇首撞另一艇之某部，次日，撞他人之艇則在被撞艇之前出發，其最後之成績則由六日之結果而決定。牛津與劍橋之戲劇會亦甚著名，他們每年在地方劇院上演一星期，而其演出之標準甚高。

劍橋有女子學院兩所，而牛津有四所，年代最久者爲劍橋之吉頓學院（Girton College），創辦於一八七三年。女子可參加大學之考試及獲得與男子相同之獎賞。女子曾在劍橋榮獲數

學第一名，即表示彼為當年最聰穎的數學家。且牛津發給英文詩之紐德基獎金 (Newdigate Prize) 已數次為女子獲得。一九二〇年起牛津已可授與女子學位，但劍橋仍僅授「學位銜」，即由主考者證明該女子已達到可獲得學位之標準，但實際上不能稱為畢業生。劍橋之女生是限於五百人。

古代之大學對於各科之學習與研究，供以異常的機會，且每年從各中等學校選拔最優秀之學生。但牛津與劍橋之舊生，以為彼等之學校不僅為學習之場所，且與在公共學校的學生一般，多能從事於自學。學院制度與團體生活，俱樂部與會社，以及親密的私人接觸，成為一思想與研究的環境，而在此印像最深的人生時期中，心思大可擴展與充實。

有時不僅國外，且在不列顛本部，認為牛津與劍橋是富貴人家之階級遺物，他們有自己的風度和語態。畢業後即加入自由的職業或為國家服務，或在英倫教會任職，或自度閑暇的生活。但這種觀念是錯誤的。前此他們確曾為保守主義與英國國教的根據地，且在一八七一年以前一切排斥非國教徒之試驗尚未取消，寄宿非常昂貴，特殊地位在若干較富之學院仍有存在。簡言之，他們仍是保守之地位，他們的形式習慣與措施，皆摹仿中世紀者。但他們除傳統之觀念外，亦為新觀念之產生地。本世紀開始以來，已反映多次的改革。當時他們與初等學校頗為脫節，與若干著名之公共學校相同。但一九三七年中牛津與劍橋所設立之七六二名獎學金，已有百分之三十為曾肄業於公共初等學校之學生所獲得。且幾乎百分之四十之學生已獲得公款或

其他之補助。現在學生之政見也非固定不易，這種情形可於辨論會之表決見之。今日這兩所古老的大學不僅代表不列顛的各階層，且代表整個帝國，並有許多學生來自他國。大學的運動隊往往類似帝國或國際的運動隊，例如一九三九年代表牛津與劍橋比賽草地網球的十二位球員，僅有四名來自英國學校，五名來自帝國海外之各地，其他三名則來自三個不同的外國。一九三九年五月五日之泰晤士報稱，古老學院之圍牆已被打破，牛津已是與外界生活有連絡之求學地；不僅與全國有連絡，且與國際亦發生關係，此可於兩項的聘任中見之——即聘任陳寅恪教授為中國文教授，與聘任來自多倫多 (Toronto) 的一位坎拿大學者羅德氏 (Rhodes) 為基督會主任。由於羅德氏獎學金，牛津每年由帝國各部與美國選取將及二百名之學生。且在此次大戰前，每年有兩名選自德國，在新學院教堂之紀念碑上，刻有三個德國舊學生的名字。其上記有這一段文字：『紀念本學院三名來自他國之學生，彼等入本學院修學，而於一九一四至一九一八年戰爭期內返其母國，為母國戰死。』

二、現代大學

牛津與劍橋為英國僅有的大學至六百餘年之久，其後在一百年之內即新設十所大學。十九世紀工業制度之興起與社會之大改革，引起增設高等教育之需要，尤以在大城市為甚。倫敦的大學學院是在一八二六年創辦，它是一所沒有教派的大學，接收當時為牛津與劍橋所排斥的非國教徒大學生。教會因此在一八二九年創辦一教會學院，稱為『英王學院』。由於宗教上的

競爭，無法使這兩學院合併成一大學。及至一八三六年倫敦大學成立。它祇是一個考試委員會。於一八五八年間，它曾公開考試任何請求者，無論在何處受教育，祇要考試合格即頒給學位。但現在專為內部的學生舉行另一種的考試，凡在該大學所承認共四十學院肄業始得應考。這些學院括有帝國科學工藝學院(Imperial College of Science and Technology)柏福女子學院與王家女子學院，以及若干大醫院附設之醫科學校。倫敦大學約有一萬學生，且有一千餘名來自海外各自治領。

現代大學之典型的歷史，最初是由於若干私人的慷慨捐資設立，偏重於教授大工業城市之人民以科學及技術的科目；後來陸續擴展增設人文學系，與訓練教員之學系，最後獲得王家的特許狀，使學院（或若干學院）組成大學，有權頒給自己的學位。此種學院之例，如曼齊斯特的奧文斯學院(Owens College)與伯明罕之馬遜學院(Mason College)，皆以創辦人之名，名其學院。這些以及若干其他學院，都是在十九世紀內所設立，而在十九世紀末年他們復開始發展成為大學。一八九三年，威爾斯各部分的四所獨立學院，合併成為威爾斯大學。而在一九〇〇至一九二六年間，伯明罕、曼齊斯特、里芝、利物浦、塞斐爾特(Sheffield)、布里斯它爾(Bristol)、與勒定(Reading)大學都獲得特許狀。諾定昂(Nottingham)、諾桑比頓(Southernhampton)、厄克塞忒(Exeter)、與赫爾(Hull)，則仍在大學學院階段。一九〇二年教育法頒布後之中等教育發展，當然對於大學校之發展有極大之影響。

現代大學與牛津劍橋約有數點不同，它們不是完全自治，他們的「議會」括有大學教授及許多外間團體的代表。他們的學生多來自本地，可以走讀。他們不能如古老大學之發展一種共同學校生活，雖然他們一部分住學校宿舍的學生和參加運動或其他活動的學生，則共同學校生活亦非全缺。他們亦不能採取導師制度。現代大學與牛津劍橋還有一點不同，即為倫敦大學在一八七八年已頒給女子學位，他們對於男女學生之待遇並無分別。

不列顛傳統的觀念以為大學生主要目的是為學問而學問，但由於他們對實用科學的工作，與對訓練教員所設立之學科，大學對於特殊專門人材的訓練亦有重大的貢獻。現代大學因設於大工業城市，當然在供給技術教育方面，較牛津劍橋實遠過之。倫敦、伯明罕與曼齊斯特大學都設有「商科」學位，且釀酒與紡織也成為伯明罕和里芝大學之學科。

現在走讀的大學所收學費遠較牛津或劍橋為低，甚至那些不在家中住宿的學生也如是。他們的接受補助的學生，却不甚多於牛津與劍橋者。

所有大學都是獨立的，不受教育部或地方當局之管轄。雖然國會現在每年補助各大學幾及二百萬鎊，而地方當局亦補助他們區域內的大學；但是，他們却沒有限制各大學對於補助費之如何使用。

七 技藝教育

在這標題下，我們須考慮到地方教育當局在教育部『高等教育規則』下所設立職業與普通課程之複雜情形。

大不列顛對於系統的技藝教育是成爲作業效率一個必要條件的認識，較歐洲大陸尤爲遲緩。一八五六年設立的科學與藝術署撥款補助科學教育，藉以扶助實業；又一八七八年成立之倫敦市與公會研究所對工業人材舉行考試，並頒給證書。新近設立之大學學院皆設有實用科學之課程。但一八八九年以後，國會始准許技藝教育之費用得從地方稅中撥付。一八九〇至一九〇〇年間許多技藝學校的校舍是由地方當局供給（當時是郡議會之技藝教育委員會）或移轉於他們管轄。在一九〇二年之教育法規定下，新的地方教育當局須負責管理補習夜校（即從前學校委員會或自願學校主持人所設立，類似初等教育形式之學校）如同技藝學校一般。最初，地方教育當局是集中全力以建立一種中等教育制度，但一九一八年後即大量發展技藝教育，而其各種問題曾經若干重要政府委員會研究，如一九三一年報告之店員教育委員會等。現在約有一百五十所技藝學院與學校，不平均的分佈於各重要城市。郎卡郡 (Lancashire) 有二十四所，西約克郡 (West Yorkshire) 有十三所。他們的歷史和工作範圍，均有甚大的區別。厄色克斯 (Essex) 地方教育當局，最近在倫敦郊外設立兩所技藝學院，每所容有全部時間之學生一千名，另夜校生四千名。每校在同一校舍之內，括有偏重於男女生技藝教育之中等學校、技藝商業學院與藝術學校。然而，教育部在一九三八年之報告謂，『技藝教育之設立是目前最急切的需

要』。

『補充教育規則』所承認之學校與課程分別如後：

(1) 初級技藝學校 可綜合爲初級商業或初級家政學校與六所海員訓練學校。他們原是全部時間的技藝日班，但一九一三年後，教育部即承認他們是特殊型式的學校。他們通常是從初等學校接收十三或十四歲的學生，但西班牙之報告，將他們列爲中等學校，建議他們必須接受十一歲以上之學生，此建議已爲兩所厄色克斯技藝學院所試行。它們的意見就是若不接收十一歲的學生，則一切好學生將爲中等學校與優良的中央學校所收羅。現在二百三十所初級技藝學校滿佈於英倫與威爾斯之工業區與市區。他們約共有三萬學生，肄業至十六歲，有時或至十七歲。他們設施普通教育而偏重於技藝教育。例如一所偏重於工程與金屬工作之學校，每星期共設施五小時英文，六小時數學，六小時科學，四小時工業繪圖，一小時藝術與六小時之工場實習。初級藝術組亦有學生二千五百名，備供藝術工業之需要。倫敦亦有若干職業學校，使學生藉工場之實習，以備將來從事各種職業之需。

(2) 初級夜班 上已述及補習學校亦稱爲初級夜校。他們通常借初等學校之校舍開辦。修業期間爲十四至十六歲之兩年。上課期間約從九月至次年三月或四月，每星期四晚共約六小時，主要之課程爲英文，數學，體育與初級工藝，商業或家政之訓練。此等初級夜班，足以應付不列顛教育之一個嚴重問題，即每年離開初等學校之三十六萬名學生，達到十四歲免除強迫

教育之年齡者，將如何繼續他們的教育。此等學生，約有百分之三十七參加此種夜班。雖在第一年度結束時約有百分之三十輟學，但現在發展中之高級學校，或可減少初級夜班之需要，以設施普通教育，作為技藝教育之基礎。

(3) 補習日校 這些學校對於繼續初級學校教育之設施更形滿意。一九一八年之教育法規定補習日校為強迫教育，但種種環境不能使此部分之法案實施。此種型式之學校現在約有四十所，志願入學者亦有二萬人，半數學生是在十五歲以下。學生入學是請雇主給以時間。若干商店亦有為其年青之雇員設立『工作學校』者。

(4) 高級夜班 這些學校可認為技藝教育與補充普通教育之主要設施。他們是借日校之校舍與技藝學院而開辦，學生幾及九十萬人，但年紀皆在十六歲以上。普通科目括有外國語言、社會科學、音樂等。在本章第八節討論之成人教育與此等教程有關。專為工程與金屬工業而設之夜班即有一萬班，而學生在二十餘萬以上。藝術學校與藝術班之業餘學生，亦多至五萬五千名以上。

(5) 技藝夜班 這些學校約有學生三萬四千名，多數是由雇主特准以一部分時間上學者。英國教育與歐洲大陸及美國比較有一缺點，即大部分之技藝教育是在晚上設施。工人都希望增進其資格與地位，於是志願將工餘之時間用以學習。因此技藝學院每晚都充滿學生，而在日間則校舍大部分無用。但現在認為需要更多之日間訓練，並由工人於若干工作日中抽出半天或

一部分時間從事於學習。一九三二年以來，日班之學生約增五千人，主要之增加是在工程科目。

(6)高級全部時間學科 較大之技藝學院與藝術學院多設有此科。肄業期為兩年，學生在十六至十九歲之間，多數曾受過中等學校教育。一九三七至三八年間有此型式之工商科目三百七十六班，分別在八十一所學院開辦，約有九千餘名全部時間之學生，而幾及五千名十六歲以上之學生，在全部時間藝術學校或藝術班肄業。其中許多人之目的，是在獲得大學學位或政府的證書。

技藝科目並無一致之考試制度。若干地方曾設立區域的考試團體，例如郎卡郡與齊郡之聯合研究所。其他區域則考試多由社團負責，例如若干科目係由王家藝術學會主持考試。教育部對於發給全國性之證書，輒與許多專門組織如機械工程研究所等合作。一九三八年參加此等證書之考試者有七千六百餘人，較上年約增一千名。其中若干人之程度足與大學之理科學位相比。技藝學校與地方工商業雇主，須有密切之合作，因為地方教育當局曾設立顧問委員會，藉與技藝學院各部之工作保持聯絡。約克郡有一補充教育委員會，其目的即在統一全郡之技藝教育。現在許多專門工業與商業協會，皆從國家觀點而注意於職業訓練之問題。

八 成人教育

成人教育是授與十八歲以上者之普通教育，與技藝或職業教育不同。這需要是由於日漸加多之人已知道繼承知識之重要，與認識他們因知識程度不夠，不能充分享受他人生活之利益與娛樂。上次大戰時，爲現役軍隊設施的教育計劃之成功，使這運動獲得一個很大的刺激。此種計劃於一九一七年以志願的形式而開始，尤以男青年會特別活躍。一九一九年一月，幾乎有一百萬名遠征軍在軍事教育委員會所贊成之軍隊教育計劃中，參加教導班、演講和音樂會。

地方教育當局與許多志願團體對於成人教育之工作皆能調協的進行。這些志願團體中主要者爲大學校及工人教育協會。大學校對於成人教育之注意始於一八七三年劍橋大學設立推廣科目之時。現在一切大學都有校外系或特別委員會，在他們的區域內組織推廣教育之工作，且聘請校外學習之指導員，與推廣科目之教職員。大學校工人教育協會與地方教育當局不僅組有聯合委員會藉以合作，且備有各區域與各郡不同之精密計劃。工人教育協會是注重於發展一般公民對於社會之意識，並注重若干科目之研究，藉以協助工人將個人對於工業上與地方上問題之經驗，適用於更廣汎方面與其一般人事之了解。它有六百所支會，且在英倫每一郡都派有教師。它是非常活動，不僅設立許多班次，且引起工人之興趣，與刺激其需要。其他協助成人教育之團體，有基督教男青年會與女青年會，它們都有教育與宗教上之目的，此外還有婦女會郡聯合團體，鄉村團體會議，與教育協會聯繫之各種社會組織，及不列顛戲劇協會。倫敦教育當局所設立之男子會，其目的在鼓勵工人利用餘暇學習。

地方教育當局在擴充教育規則之下，補助並自行設立許多非職業上的科目。教育部在成人教育規則下直接補助各大學工人教育協會與若干其他『負責團體』，使設立若干科目以滿足其需要。成人教育之班次與科目至為複雜，由小組學生之短期課程，不列顛廣播公司教育播音聽講班，而至三年教學班，大學校附設高級教學班，與工人寄宿學院所設立之學程，例如牛津之魯士根學院 (Ruskin College) 等，其程度以大學為標準。

至一九三八年七月三十一日為止，依成人教育規則所設之補習班多至二千。學生共有五萬八千人。最普遍的科目是文學與語言，經濟學，社會學，哲學，與心理學。

九 教師的供給

教師之訓練如同學校之設立一般是由志願的力量開始。努力設立學校之國民團體與其他宗教團體立即認識供給合格教師之必要，於是在全國各地設立寄宿的師資訓練學院。教育行政機關補助此種學院，且頒給教員證書於試驗合格者。

一八九〇年後，大學經授權設立師資訓練部，在此訓練的教師可獲得學位與證書。一九〇二年之教育法，授權地方教育當局自行設立師資學院。這當然是沒有宗教派別的，與早年之學院不同。一九二六年教育部放棄對於發給證書之考試權，而授權與區域委員會辦理。在此種委員會中，師資訓練學院、大學校與地方教育當局皆有代表。

現在有師資訓練學院七十四所，其中有五十一所是志願設立。其獲得教師證書之肄業年限通常是兩年。在大學校之師資訓練部，學生通常肄業三年即可獲得學位，然後再經一年之專門訓練。那些獲得榮譽學位者通常派至中等學校任教，其他則在初等學校任教。

初等學校之教師約共有十四萬五千人，其中十一萬五千八百人獲有證書。依上次大戰期間設立之薪金委員所通過之邦威氏（Burham）的薪金表，凡有證書的男女教員，平均薪金分別每年三百三十四鎊與二百五十四鎊。前此教育部有一定之規則限定各校教員之人數與資格，但他們現祇聲言地方教育當局必須滿足教部的期望。事實上地方教育當局自己亦有計劃，規定各種型式與大小學校所需之教職員。在中等學校中，通常每十八、十九、或二十名學生即需一教員，而在具有較大的第六年級且必須分組設施特別課程之學校，則需有特別的教員。教育部從未規定中等學校教員之資格，惟藉其視察制度，查明受公款補助之一切學校教職員，其人數與資格皆能充足與適宜。

事實上，初等學校有證書之教員，其比率是不斷的增長，受補助之中等學校中，教員通常皆曾於獲得學位後，再在大學師資訓練部受訓。但在著名的公共學校中，聘請教職員注重其人格，較其訓練尤甚。

十 課外教育

教育當局與教員皆逐漸注重課外活動。幾乎每一學校皆有許多學校社團，男女學生卽在此等社團，發展其興趣與嗜好。學校旅行，參觀重要工業，以及不列顛與外國學校學生之交互訪問，皆爲常常舉行之事。一九三七年政府創行一種計劃，以發展學生娛樂與運動之機會。較大之學校有校友會，藉與舊生保持聯絡。此外又有懇親會，藉使學校與學生之家庭有連繫。現在青年們有許多志願的爲童子軍，俱樂部與協會，此等組織對於鼓勵他們的心情或培養其品格皆有甚大之影響。最顯著的爲童子軍，現在已是一個偉大的國際組織，每四年有一次國際大露營使各國之童子軍能相會。女童子軍是一種相輔的組織。此外還有八百五十所男童俱樂部聯合成的全國男童俱樂部協會，與一個全國女子俱樂部協會。其他有許多會員的社團爲童子警衛團、教會幼稚園、與青年會少年部。但其他爲青年供應教育經驗之志願事業尙多，不勝枚舉。英王喬治六世因在約克公爵時期曾爲公共學校與工業中之兒童組織英王營，以示提倡，迄今仍保持此種個人的興趣。由於他的示範，使露營更爲普遍。學校之帝國旅行委員會，在一九三九年初，組織了一部分公共學校兒童赴印度遊歷了八星期。公共學校之探險協會，在一九三九年率領了一部分的公共學校與中等學校學生，帶了科學的器具，至紐芬蘭旅行。這些活動，表明教育不僅是生活上的一個理論的準備，而是生活的實際學習，在指導的條件下從事於心與身的活動，實行合作與自治。

十一 蘇格蘭教育

蘇格蘭人對於教育在其本體與其作爲改進生活之方法上，均常有堅決的信仰。彼等向不認中等教育爲一階級之特權，而認爲凡具有適當能力之一兒童應享之神聖的權利。蘇格蘭之傳統觀念以爲中等教育與初等教育並無分別，僅爲初等教育之自然演進。蘇格蘭教育並無宗教派別之爭執，而此爭執在英國教育史上則影響甚大。蘇格蘭之教會爲長老會（並非蘇格蘭之聖公會），除對蘇格蘭聖公會與天主教學校外，彼控制一切學校之宗教教程。

教區學校遠在一六九六年業已肇端於國會通過之法案。彼等之經費是由捐稅撥給，而教師則由教會委任。市鎮中之市邑學校約與英倫之文典學校相當。但教區學校對於聰穎學生亦得授以較高之教育。而由此兩種學校中，任何階級之兒童，皆得考升大學。

一八七二年（蘇格蘭）教育法規定設立學校委員會，但其地位與英倫者不同。我們知道英倫之學校委員會祇能設施小學教育，而無權管理志願學校。在蘇格蘭則市邑及教區學校皆移轉於學校委員會，使督促其辦理而有成效。一九〇五年教會並將師範學校移歸國家，僅保留其管理宗教教育之權。一九一八年此種學校委員會代以各郡及四大城市之教育當局，於是聖公會與天主教之學校一律移歸教育當局管理，惟保留其各自設施宗教教育之權利。因此蘇格蘭全部之學校，幾盡歸國家管轄，一九二九年以後蘇格蘭之教育當局，則以郡議會或市議會代替特殊選

出者，此正如英國之制度一般。今日蘇格蘭之教育行政，與英倫實甚相似。

地方教育當局負有充分設備初級中期及中等教育而免收學費之責。其初等教育與高級教育之分野爲十二歲，而英倫則爲十一歲。此外有一全國教師訓練委員會，管理一切訓練中心與學院。一切男教師（除若干專科教師外）皆須大學畢業，且大部分之女教師亦爲大學畢業。

典型之蘇格蘭中學是一所男女同學的通讀日校，讀畢五年課程之學生，經蘇格蘭教育署試驗合格者，即由該署發給離校證書（Leaving Certificates）。十九世紀在英倫引起設立許多新的公共學校之運動，蘇格蘭亦受其影響，而設有四所英倫式之公共學校。許多富裕之父母，皆將其子弟送入此等學校。惟七至十二歲之兒童，肄業於私立學校者不滿百分之二。

蘇格蘭有大學四所——即聖安特魯（St. Andrews 一四一一年設立），格拉士哥（Glasgow 一四五一年設立），亞拔頓（Aberden 一四九四年設立），與愛丁堡（Edinburgh 一五八三年設立）。此數大學與若干英國新式大學同設於大城市中，各該大學之行政會議亦有城市議會之代表加入。彼等亦如同歐洲大陸之大學及英倫新式大學一般，學生爲通學生，且學費亦遠低於牛津與劍橋。校長是大學行政會議之正式主席，通常爲著名之政治家或文學家。他是每三年一任，由註冊之學生所選舉，此係根據最古的理論，謂大學生得自選其教授。在蘇格蘭大部分學生選『普通』之科目者，仍多於『榮譽』學位之科目。彼等入學之年齡較英倫爲早，且其人數對全人口之比較約等於英倫之倍數。愛丁堡大學由於其醫學院之著名，有許多來自不列顛

帝國各部分及外國之學生，如同牛津與劍橋一般。

技藝教育，是由一系列的補習學級漸進而達四大人中心之十六所學院與藝術學校。這些學校稱爲中央學校，而其課程可作應考各大學學位之準備。

十二 北愛爾蘭教育

自一九二一年北愛爾蘭成爲聯合王國自治單位之一以來，其國會即通過一九二三年之教育法，其對教育之規定，大體與英倫相同。此舉發生重大之改革，即因前此之中小學教育均未由公家管理之故。現設有地方教育當局者計八處，包括六郡與貝爾法斯（Belfast）和倫敦達里（Londonderry）兩市邑。原有之志願學校，已移歸各該地方教育當局，且新教所設之各校多已照辦；惟天主教所設者雖犧牲資財，仍願保留管理其學校之權。

由於其教育機構之新設，教育部長與其常任之職員對各學校之管理，較英倫爲更密。而地方教育當局對於不適宜之校舍積極重新建築，成素亦甚佳。

一九〇九年，王后學院與貝爾法斯學院（Belfast），合併成爲王后大學。

十三 戰時教育

現在一切不列顛之教育力量當然集中於戰時教育之問題，在政府計劃之下，兒童均由倫敦

若干其他地方疏散至安全地帶。這些兒童與原有校舍之兒童是採取輪班上課制度，每組分別各佔一半的時間。在若干區域，兒童並未疏散，但在防空壕與防空洞完成之前，則學生不得入學。疏散之中等學校，其處置則甚困難，政府徵調若干公共學校之校舍，而使原有學校與疏散之學校共同使用之。倫敦大學之學生均散處各地，倫敦附近各郡之紊亂當然最大；以愛色司一郡而言，一萬四千以上之小學生及中等學校十六所遷移於該郡以外，又有一萬一千左右之小學生及中等學校八所自該郡境外之危險地帶遷入該郡之邊界部分。但疏散並非強迫，因此教育當局仍須爲留住於原區域內之兒童設施教育。若干學校在倫敦現已復校，且倫敦大學之若干學院，如布克比學院（Birkbeck College）者亦已復課。

教師、公務員及許多自願之工作者皆極努力，以期減少教育因戰爭所受之損失，且許多兒童因疏散至鄉間而獲得好處。一九〇二年南非戰爭與一九一八年大戰結束後均對教育重新感覺興趣。不列顛之教育人員，均深信此次大戰後爲新的教育發展之起點。

十四 結論

如上所述，不列顛之教育制度殆可謂真正的自由。中央當局之管理權祇限於若干主要的指導原則，而地方教育當局及教師實有充分的創意權。政府在制定教育法規時，絕對不參入政治的色彩。在不列顛內有些人謂教育之目的在產生優秀之公民；而另一些人則以爲教育之目的在

使個人完全與和諧的發展。兩目的實在是一個，而且相同。在一個自由的國家中，優秀公民常爲受有充分的訓練與教育者，俾能觀察、詢問、思想與自決。任何人祇要不違反政府法令，皆可自由設立特殊政治、宗教或社會觀念之學校與社團。但大量栽培之觀念，在英「教育是完全不適宜；許多學校都教學生嚴防此舉，而鼓勵學生使用其批評能力以判斷各方宣傳者之矛盾言論。不列顛廣播公司常公平的聘請各派思想之代表，發表其言論。然而我們須承認，如何使考試制度可與教育自由發展相調協，仍爲尙未解決之問題。

當然，還有許多問題待解決，例如大多數男女學生所受之教育止於十四歲，則教育制度上不免留一裂痕。在情勢許可之時，則今日所極活躍之教育信念，當然要把此事矯正。前此之懷疑主義並非完全無根據者，這是由於狹隘的教育觀念誤認教育爲智識階級的書本教育，而非大多數民衆所最需要者；但目前對於傳統教育之形式的不滿足日甚，因而變爲積極的並產生一廣大之概念，以爲學校「課程」僅爲方法而非目的，故轉而注意學生之環境、習慣、技術、興趣與心情。實用主義是現代教育之基本概念。在西班牙之報告中：「教育原理之着重點，已從學科轉至學生身上。」或如教育部之指導書所稱：「我們益加認識擴大教育目標與注重學生之社會發展，實屬非常重要。」在如此的解釋下，教育才有真的認識，而獲得熱誠的擁護。

第五章 不列顛之社會服務

奧文(A. D. K. Owen)著

一 一般的觀察

十九世紀中葉，德斯拉里 (Benjamin Disraeli)，他以後曾爲英倫之一偉大首相，著有一小說，其中述及兩民族——一富一貧——而國家之人口卽爲此兩民族所平分。我們現在仍有貧富之分，而其生活標準之差別仍繼續破壞我們的社會。但人民的生活狀況在此數十年間已有改進，且工資階級之經濟與社會地位亦大有改進，其程度幾乎在我們想像之外。這種改進一部分是不列顛工業與商業發達，提高待遇的結果，另一部分是倚賴勞工階級撫養的兒童，人數平均減退的結果。然而勞工階級生活標準之改進，其主要原因並非提高待遇或減少家庭負擔，而是由於許多種集體的社會設備的特別發展。

十九世紀中葉，英國有一很成功的企圖，以期矯正新工業主義之弊害——如剝削女工與童工，工作時間過長，危險與有害健康之工作，新工業中心之居住環境惡劣，以及缺乏基本的衛生設備等——矯正之道則賴保護性質之工廠法和公共衛生法之力。該世紀末年，國會遂負責設

施普通教育與供給迅速發展的工業人口之適當房屋。過去四十年間，復設立許多新的公共服務機關——如對於婦孺福利、兒童健康、盲人、神經衰弱與瘋狂者之福利、失業者之經濟保障與救濟、以及對於病人殘廢者、寡婦、孤兒、老人之服務等。聯合王國對於這些『公共服務』之開支在一八九〇年至一八九一年間約共二千二百五十萬鎊，——平均每人約佔十四先令弱。不到半世紀以後，在一九三六至三七年間，則此項開支約共四萬五千萬鎊（戰時恤金除外），每人平均約佔十鎊。一九三七年聯合王國全部物資與服務之收入——即全國收入——中約有百分之十是用於社會服務。這數字尚未包括入許多志願團體對於社會服務之開支，及私人與慈善的捐助。

社會服務之起源

不列顛社會服務發展至現在之形式，雖為晚近之事，但我們當追溯既往，以發現其起源。法定的社會服務如同許多其他不列顛公共組織一般，現在雖由政府當局管理，且由公款開支，但起源則為較古之志願的集體行動。數百年來，比較幸運的人多願以金錢經由教會或公會而救濟有急需之人，且捐助或維持許多慈善所與醫院，俾收容殘廢者，病人與瘋人。很久以前，貧窮者亦知互相合作與保險，以為疾病、衰老、寡居、天亡之準備。在十八世紀或更早之時已有許多友誼會、『埋葬會』及其他相似之組織。

今日不列顛之社會服務，是從這兩個傳統的善舉與互助而產生。事實上今日施行之每一種

公共服務皆起源於某種之私人組織。救貧法之創立，乃代替中世紀之教會與公會之慈善服務者。小學教育至今仍未盡放棄其與志願組織之聯絡。前此之志願及慈善藥房，至今仍與新式的公共醫院及診所並存。熱心公共事業之小團體多肯自任前驅，因而引導地方政府當局，從事於婦孺福利中心之建設。工會對於勞工介紹及救濟失業與撫卹其會員之經驗，使爲全國失業與卹金保險奠其基礎。同樣的許多友誼社團所設立各種治療所，與疾病扶助金之經驗，亦爲全國健康保險之先鋒。

不列顛公共社會服務與志願組織之連繫，並不是完全有利的。許多外國觀察者，有時認爲它的結果將使行政不統一和理論缺乏，有時且因反動的志願團體既得之權利而阻礙重要的改革。但這是不列顛社會制度進化的特點，可使社會事業種類更繁，俾能適應人類無窮之需要，且較完全不願組織與技術之傳統形式時，更能接受行政上之革新。

社會服務之發展

英倫與威爾斯最初設立之公共社會服務就是救貧法 (Poor Law)，十五與十六世紀之經濟大改革，尤其是供牧羊用的可耕之地，以及城市工商業之擴展，產生許多問題使中世紀之組織無法應付。於是封建社會是破壞了，無土地的人乃開始流浪於鄉間，及移居於城市；此種人數的日增，有非志願的捐輸或正在衰落之公會的互助費所能救濟。因此，亟需某種法律之規定，而按照英國社會史之特殊演進，經過地方的試驗後，遂於伊利薩白朝代之末年，成立一種救濟

貧窮的國家制度。與伊伊薩白朝代救貧法合併的重要法案，是在一六〇一年通過，雖然它的行政細則在過去三四十年間曾經修改，但在原則上它是英國救濟貧窮的基礎。按貧乏者之需要而加以救濟仍是地方當局的責任——在伊伊薩白時是治安判事，現在則為地方選出的公共救濟委員會——但注意勿使受救濟者因而取巧。救濟經費將繼續由地方捐稅撥出；雖有許多新的社會服務先後創辦，其尤著者如以金錢救濟疾病、失業、寡婦、與老年等，在理可減輕了救貧法的責任，然救貧法之每年經費仍甚可觀。

●蘇格蘭在一六〇三年已為獨立王國，再過一百年仍是一個自治之國。因此她的救貧法之發展，稍與英國制度不同。在上一世紀中葉以前，救濟貧窮仍是教會的一種責任，其經費的來源大多數仍賴志願的捐輸。在另一方面，蘇格蘭之公共教育是較早於英倫。十六與十七世紀時，許多蘇格蘭城市，已有市政當局所設立之市邑學校與學院，遠自一六〇六年，已通過一法律，設立教區學校，而以地方之捐稅維持之。一八七〇年以前，英倫與威爾斯教育之設立，幾乎全在私人與志願團體的掌握中；且關於學校之設立，尤其是宗教團體所設立的學校，甚為活躍，一八三三年後又獲得國家之補助；然直至地方當局設立它們自己的學校之時，始克為全民普遍設施小學教育。自從一八七〇年後才有很大的發展。小學教育遂成為普遍強迫與免費者，同時法定之離校年齡，除某種例外，已提高至十五歲。中等與技藝教育亦積極發展。各省皆設有新式大學與獨立學院，而古舊之牛津與劍橋大學，亦公開於各階層與各種信仰之男女學生。同

時復產生一種興盛的成人教育運動，在大不列顛之主要工業區內，皆有許多人參加。

在若干時期內，大不列顛之地方當局僅設有教育與救貧之兩種新社會服務。十九世紀大部分時間盛行的社會哲學是不同情於國家任何之活動，以爲它會破壞個人之獨立、自信、與創制權。當時是一個好機會與急速進展的時代，因此一般人認爲除不幸之犧牲者外，任何不能在經濟上自立之人皆無可寬恕。然而國家之廣大的社會活動，實際仍然產生。許多法律相繼通過，以保護工廠，鐵場與市場的工人利益，而掃除早年工業資本主義之種種弊害。公共健康又引起城市衛生之改革。許多市政當局皆開有公園與體育場，圖書館與游泳池亦有設備，人口過密與貧民區清潔問題亦常受攻詰。於是該世紀末年便通過了一種工人報酬法。人們漸漸承認非國家擴大其對於個人福利所負之責任，則貧窮與連帶有關之社會罪惡等複雜問題將永不能解決。二十世紀是公共社會服務的一個新時代；自一九〇六年至第一次世界大戰之期間產生了許多社會立法。它好比數十年後的美國『新政』一般，實際是不列顛勞工階級的『新政』。一九〇六年，地方教育當局被授權供給貧苦兒童免費之膳食。次年又設立學校醫藥服務。三十年來社會改良的熱烈提倡，結果成立了一九〇八年的老年恤金制。一九〇九年成立了全國雇用交換制度與第一次市鎮計劃法。同年又成立工業委員會，以決定最低工資與服務於若干組織不良之工業者的工作情況。一九一一年兩種重要保險計劃——全國健康與失業保險——復相繼成立，而其第一步驟，即創立一種適當的肺病服務。兩年後復通過一療治神經缺陷者之重要方法。

上次大戰期間，對於花柳病之防禦與治療，設有公共服務機關，而遠大之教育的改良方法，亦於一九一八年成立。婦孺福利服務在多年前，已有若干市政當局與志願組織從事設備，大戰後發展尤廣；而在一九二〇年對於盲人之福利亦有很大的改進。其後二十年間，失業與房屋問題，成爲國家社會福利機關之主要任務。失業保險幾乎推及於全部工資人口的三分之二，且經過多次試驗與改良後，於一九三四年設立一種失業補助服務，以救濟失業保險範圍外之工人，或已用盡其保險利益之工人。這期間內通過了一大串的房屋法，結果引起許多措施，建築了超過四百五十萬所新房屋，多爲勞工階級家庭需要之型式，又拆毀了數十萬所破舊的房屋。一九一八年以來，不列顛全人口有三分之一換了新房子。同時亦成立一種捐輸的撫卹計劃，以救濟寡婦、孤兒、與六十五歲以上曾經保險之工人及其妻子，而健康服務亦有重大的發展與改進。一九三九年大戰爆發後，所有擴充社會服務之希望都破壞了。但是在一九四〇年三月，還通過了一法案，設立捐輸的養老金，以救濟年滿六十歲曾經保險的婦女及曾經保險者之妻。並爲確有需要之年老恤金者訂定補充的恤金制度。這次大戰復產生若干種新的社會服務——例如從危險區域疏散兒童至安全鄉間之福利工作，空襲服務；『被炸』區域之福利工作，以及幫助人民解決戰時問題與困難之公民指導局等。

今日之公共社會服務

不列顛今日實施之公共社會服務可歸納爲四大類：第一、即我們已敘及之許多服務可稱爲

積極的社會服務，這些服務包括教育公共衛生與醫藥服務、全國僱傭介紹制度，以及對於盲人神經衰弱者瘋狂者與其他畸形者之保護。這些服務在每一項中均設有專門之組織，與專門之技術，以供大眾之需要。地方當局設置學校與教員，醫院、診所、療養院，醫生護士與衛生視察員，職業介紹所與主管僱傭之公務員、工場俱樂部，及盲人之教師與主管其福利事業之人員等等。這些都是主要的積極性的服務，因其目的是謀增進個人之能力，並適應社會之環境。這些事業可稱爲「社會」的服務，因爲它們沒有限於任何特殊之社會階級。許多富裕的人雖然至今仍寧願送他們的子女入私立學校，私立哺育學校，與利用私立職業介紹所；但他們仍可利用各種的公共服務。事實上，因爲這些服務的性質已有改進，所以利用他們的中等階級人數已大增加。

第二類可稱爲補助消費的形式。若干種文明生活之要素——如健康的與適當設備的房屋暨食物上的營養料——因其市價非常昂貴，爲許多收入較少之人所不能獲得。現代住屋之標準，認爲每一工資階級的家庭，至少需要三或四個房間，此外還要廚房與浴室，這就要負擔相當昂貴的租金。此外現代生理學家規定青年，長成中之兒童，孕婦與乳母所需要最低限度之食物，其費用對於收入較少之工人家庭，常覺過於昂貴，無力負擔。然而，這困難可藉公共的補助而解決，事實上，過去二十年間，已有大量之補助，使數百萬工資階級及其家屬可以改換新的與有花園的房屋，以及現代式的分層房屋；使爲母者與兒童可在其財力內獲得牛奶與其他食

物。這次大戰期內，政府對這原則大為推廣，平抑若干種主要食物，如麵包、肉類、牛奶等的價格，現在政府對於這目的已支出相當可觀的經費。

第三類服務括有各種社會保險。這些服務——包括失業、健康、寡婦、孤兒與老年贍養計劃——可認為是一種強迫的自助制度，由國家組織，並為納稅者與雇主所補助。法律規定手工工人與薪水僱員每年收入不超過四百二十鎊者，每星期須對一種基金作規定的繳納，此項基金亦由雇主和國家同樣分擔，當他們中發生失業、疾病、殘廢、衰老、或留有寡婦孤兒的時候，就可以從這基金內獲得特定的收益。社會保險是大不列顛勞工階級因失業而引起貧窮的一個重要保障。它是根據相互保險的顯明和普遍承認的原則，由納稅者慷慨擔負，其功效極為普遍，而勞工組織的政治代表更謀其多方面的發展。但工人的補償保障，則不包括入不列顛公共社會服務之內。工人如有意外，雇主在法律上必須負責補償，他們多數向保險公司投保，或由他們本身擔任保險。現在的措施是仍認為不滿意，王家委員會正在研究整個問題。

第四類是包括社會保險範圍外所需要之社會服務。這類社會協助事業包括年滿七十歲無須繳費的養老金；普遍養老金所不能包括之特殊需要恤金，失業補助津貼，與貧窮救濟，即現在所謂公共補助。這些事業有兩共同點——一則它們完全是從課稅得來之公款支撥，（即國家稅中關於養老金，與失業救濟之部分，及地方稅中關於救濟貧窮之部分）；二則每次救濟皆按請求救濟者之經濟實況，而加考慮。其中年滿七十歲的養老金，是與其他不同。其支給力從寬

大，對於請求者家人之收入不考慮。在另一方面補充養老金、失業津貼與公共救濟，則非俟當局調查請求者之經濟與決定其需要程度後，不予發給。

公共社會服務之經費

不列顛對公共社會服務之全部經費，據其已獲得完全數字之最近一年，即一九三七年三月三十一日為止之一年所示，共支出四五四、六八五、〇〇〇鎊，此外還有戰爭撫卹費，及基本的環境服務如給水排水及衛生費用尙未括入。正如上文所指出，這筆經費幾乎等於當年大不列顛全部物資生產與服務的價值之十分之一，即全國總收入之十分之一。主要服務之收入遠較其全部支出爲少。學費及其他教育上之收入約共九百二十萬鎊；此數可從公共教育之總支出之一萬一千六百萬鎊中扣抵。健康與精神福利服務之全部經費共需二千七百二十萬鎊，其中只有三百一十萬鎊，是此種服務之收入。雇主與工人每星期之納費，對於社會保險經費却占很大之部分。公款建築住屋的支出，共四千四百萬鎊，而其收入之房租祇有二千三百萬鎊。一九三六至三七年間全部社會服務之收入，祇有三萬零五百萬（除戰爭撫卹費），等於當年不列顛中央政府與地方政府爲全部社會服務經費百分之三十二。

大戰爆發後，維持失業與房屋之經費大減，因爲失業者已大減，且物質缺乏。除建築少數房屋外，不能大量進行。在另一方面，教育與健康，因從危險區域疏散之原因與防禦空襲之需要，其費用之巨仍如往昔一樣。此外撫卹事項之經費因範圍擴大，經費增加頗多。

戰時雖有若干種社會服務停辦，然因費用增高，所以公共社會服務的全部經費，仍無顯著的減少。

公民與社會服務

公共社會服務，與一般人民的生活，有許多聯繫。每年由其中獲得利益者約占全國人民的半數。在英倫與威爾斯約有半數的孕婦會受公家的產前診斷。對於大部分的分娩都給以產婦補助金，尤以在醫院裏的比例日增。在英倫與威爾斯每一嬰兒誕生，就有一會受訓練的健康視察員，視察嬰兒的家庭，並且未滿一歲的嬰兒約有半數以上參加嬰兒福利中心。五歲至十四歲的兒童都強迫受教育，（如果不是因為戰爭，現在的離校年齡除若干特例外將改為十五歲），且通常有八百萬之兒童與成年學生在公共教育組織受教育。每一兒童在受公共制度的教育時，須受數次的健康檢查，並檢驗牙齒和其他身體上的缺憾。

一切工人在僱傭契約之下，皆受全國健康保險計劃所保障，估計每年約有八百萬人受此保險，獲得醫藥治療與現金救濟的利益。從失業保險與失業救濟獲得利益的人數，並因其行業之情況而不同，但是縱在景氣好的時期，工人與其依賴者，由於短期之失業，而需要暫時救濟者，每年也有數百萬人之多。獲得救濟之寡婦與其依賴者共百餘萬人，而獲得養老金者幾及二百萬人。目前在公共救濟事項下獲得救濟者，包括請求者的妻兒，已有百餘萬人，而最近設立之補充養老金的結果，使三十萬名現領補充津貼者從公共救濟當局，改向新的服務機關獲得救

濟費，且鼓勵其他請許多人求增加養老金。

另一個估計公共社會服務的重要性之方法，就是研究這些服務在一個典型勞工階級家庭中所生的影響。當一青年工人結婚時，他可很幸運地租得市政府的一所房屋，由於公共之補助，房租可減至每星期數先令。在他第一個小孩出生以前，他的妻可往嬰兒福利中心或產科醫院，作產前診斷。並且可在公共產科醫院生產，或由地方健康當局派遣產科護士至其家中接生。無論如何，必有一「健康視察員」來視察嬰兒，且可能把他送到嬰兒福利中心，就在那裏權衡體重與檢驗，且其母亦在該處有機會獲得指導與輔助，若必要時，可免費或減低價格獲得牛乳或其他食物。嬰兒未滿五歲以前，為母者常把他參加嬰兒福利中心，如果僥倖附近設有哺育學校或哺育班時，則改往該處，但這機會還不多。

當兒童年滿五歲，即須參加普通學校，兒童在學校時不僅受教育，且由學校之醫生或護士檢驗身體或療治輕疾。同時兒童之父親若患病或失業，可聲請領取健康與失業保險之利益，若患病或失業之時間延長，可再請求失業救濟或貧窮救濟，若工作發生意外或疾病，可入醫院治療，且無論如何，可在工人補償法之下請求救濟。若工人死亡，其寡婦可獲得撫卹金，而其子女在十六歲以前亦可獲得津貼。在另一方面，若夫婦均健在，當丈夫年滿六十五，妻年滿六十歲時，即可獲得養老金。若養老金——每人每星期十先令——不足他們需要時，在一九四〇年實施之新計劃下，可請求補充養老金。上述的例證並非鮮見。它對不列顛數百萬勞工階級家庭

的生活，具有廣汎的影響；此可表示公共社會服務對於目前一般人民生活，所發生繼續和密切的關係。

我們需注意享受這些服務中的利益，並非社會上的瑕疵。甚至現代的救貧法——公共救濟——已消除早年許多不適當的結果，而受其利益者已不復爲故意仰食於公家之人。公共社會服務漸被認爲有意義的，與實事求是的集體措施，以適應一般人的社會需要。集體的設備無論在教育，在衛生或在社會保險方面，漸被認爲較任何其他措施更經濟。且由人民選出的代表，報界的自由批評，並於社會服務的行政裏參入志願的組織與工作者，大可防止官僚政治的弊害。在獨裁的政制下，社會服務可用爲培養奴隸性的工具，事實上若干國家已如此。但在大不列顛，則社會服務是由許多民主團體，以及千萬富有公共精神的人民所監視。

社會服務之行政

大多數積極性的社會服務——教育、衛生、盲人福利，精神福利等——都是由民選的地方政府當局所主持，而由中央政府之部署，如教育部，衛生部等加以監督。地方當局藉所徵不動產，如房屋、工廠、商店等之稅，以應付其開支之一部分；但近年來，不列顛各地方政府之收入，由於中央政府補助者，逐漸加多。中央部署因控制補助的款項，故能相當的影響地方當局的政策，但是地方當局仍有廣汎的自由，以解釋他們法定的義務，與開創新的活動。

地方自治之結果，自難免產生各區域間行政與服務標準的不同。若干地方當局，因對於某種服務的行政——如教育或健康——特別進步而著名。其他的地方當局或對於這些服務較為落後，因為他們須對地方上的選舉人負責，以期滿足當地的需要與利益，所以他們的服務，不能不考慮此點；然中央部署却可規定各地的設施必須達到某種最低標準，以矯其畸輕畸重之弊。

社會保險不是由地方當局主持，而是利用中央部署所委任的地方委員會，助其處理地方上的問題。失業保險（僅由職業介紹機構而執行）是直接由大不列顛之勞工統一管理。但是該部委任許多地方上之僱傭委員會，俾對地方上的問題可收集思廣益之效。衛生部及蘇格蘭衛生署，分別對於英倫，威爾斯，與蘇格蘭境內之健康保險，及對於寡婦孤兒與老年人的繳費恤金，負管理之責。然而，在健康保險中，許多私人組織——如友誼社團與商業保險公司——亦與有聯繫，且利用地方保險委員會，以注意地方上各種的利益。

救貧法仍為地方選舉之公共救濟委員會的責任，但由於責任的移轉，這些委員會的工作已大為減縮，例如，關於貧苦之失業者，與貧苦之老年恤金者，已先後歸救濟局處理。救濟局不是一純粹的政府機關；它是一個準獨立的團體，其委員是由政府指派，而免受國會的常川管轄。但救濟局仍須依賴國會的同意，任何內閣對於該局之措施均不能免除責任。它是一個高度的集體組織，在全國各地方都設有辦事處，並派職員，但為避免完全官治的危險，復設有地方

顧問委員會，選任雇主，工人，與當地各方面的代表為委員。這些委員會可使救濟局與地方的感情和意見保持聯絡。

現今志願的社會服務

近年來，國家對於社會的活動範圍雖大有擴張，但志願組織仍繼續在不列顛社會服務中，佔一重要的地位。志願團體的開創工作，使過去十年間設有許多哺育學校，托兒所，兒童指導診療所，健康中心，男女童與失業者之俱樂部，與夫新村及鄉區的社會中心——這些僅僅列舉此類事務之一部分。負責這些事業的團體，常獲得公家的承認，與獲得公款之補助，而不損害其獨立。例如在志願的社會服務，對於失業者之福利工作中，國家利用一個全國的組織——全國社會服務協會——管理巨額的公共補助金之支配。大戰爆發後，國家與若干志願團體合作，為十四至二十歲之青年，組織餘暇之活動，與協助戰時之音樂與藝術。

不列顛社會服務之另一特點，即其無給的工作人員，對此項行政的重大貢獻，由於這些服務的擴張，產生許多職業的社會服務工作人員，——如醫師、護士、僱傭介紹職員、健康視察員、福利工作人員、社會救濟行政人員等等。此項服務中，仍有許多無給的志願工作人員。健康教育與公共救濟服務至今大部分仍由地方管理，且有許多由地方人民選出之代表監視他們的實施。在這些工作中，尚有許多其他人民協助之；他們是被選為地方委員會，以負各種服務之責任，如管理地方醫院，或救濟貧窮等事宜。除在地方政府議會與委員會服務之男女工作人員

外，尚有無數人員，以其局部的時間，協助兒童福利診療所，託兒所，學校，醫藥服務之補助工作，男童與女童俱樂部，以及許多其他之活動。

在大不列顛社會服務工作中，並不把非官方之團體與私人當作古代不完善之遺物，而將他們取消。他們是傳統上繼續生存的一部分，他們的功用雖隨時有所改進，然若漠視志願的組織與志願工作人員在公共社會服務行政上所佔的重要地位，將不能完全明白不列顛社會服務的精神。

二 教育服務

不列顛公共社會服務之最重要者，為對於教育之服務。大不列顛每年對於教育之支出，多至一萬萬鎊以上，且教育事業中所僱傭的富有訓練之專門工作人員，較任何其他事業為多。上一章『不列顛之教育』中，赫爾氏對於不列顛教育服務，已有詳細敘述，本章自不必贅述。戰爭對於不列顛之教育，當然有許多不幸的影響，雖然戰時的經驗給予我們許多有價值的教訓，這些教訓就是將來回復和平的時候也不會忘記。數十萬兒童已從若干區域，尤其是易受空襲者，遷移至國內較安全之各區域。許多學校之校舍，已為炸彈所炸毀或損壞，有許多因謀安全而疏散，又有許多因戰爭之目的而被徵用。雖然強大的努力，仍為疏散之兒童與家長留在家庭之兒童，設施局部時間的教育。但這些困難還不易克服。現在已停止建築新校舍，以代替不適

宜之舊校舍，且離校年齡延至十五歲之規定，亦因此暫停實施。另一方面，若干對於戰時需要之發展，其重要性，却也不限於一時。

從危險區域，把學校兒童疏散至較安全區域之措施中，有一個很有趣的副產品，即所設立之許多「疏散營」，在戰後將被用為學生假期之札營。戰時為謀安全之故，把一部分兒童遷至不列顛自治領與美國的計劃，可能為將來一個固定計劃，使許多不列顛男女學生，在海外修畢其學業。又戰時為十四至二十歲少年福利設立之全國少年協會與許多地方組織，已在多方面發展，使它們富有永久價值的期望。查一九一四年至一八年之世界大戰結束期間，與停戰後的若干時期，產生一個短期而甚緊張之改良活動，此種活動在不列顛教育上開闢一個新時代。因此在此次鬭爭之後，亦可望其有更重要之教育進展。

三 公民之健康

大工業人口的健康是有賴於許多因素——包括衛生的家庭與工場，完善的水源供給，有效的衛生設備，清潔的街道，純潔的食物，和運動與休息的機會。這些都是大不列顛地方當局特別關心的事項。故有許多有效之服務機構，以資應付。關於房屋計劃，用不供給，排水與溝渠之設備，街道清潔與廢物掃除，工場之檢查，出售食物之檢驗，廣場運動場游泳池與洗衣場所之設立等。服務在每一重要的地方區域中，均有民選之代表與公務員參與其事。除這些

基本的改善環境之服務外，尚有全國的地方當局所設若干對人的健康服務，亦在本章討論範圍之內。這些服務包括：（一）婦孺福利服務，（二）學校醫藥服務，（三）肺病預防與治療之措施，（四）花柳病預防與治療之措施，（五）毒瘤治療之措施，以及（六）各種之公共醫院。全國健康保險為另一種對人的重要健康服務，並不是地方的責任，而是由雇主與工人的捐輸，並因受政府的補助，而由中央統轄。救貧法之醫藥服務是由當地救濟當局負責。大戰爆發後，又成立若干新的健康服務——尤其是防空室的醫藥服務，因而衛生部與地方衛生局的責任亦大為擴張。

（1）婦孺福利

第一次大戰前若干年，有許多志願組織與若干前進的地方當局曾設立「母親的學校」與「嬰兒諮詢處」。甚至有少數的地方當局，曾委派衛生視察員，指導嬰兒的母親。一九一八年後，這工作變為各重要地方當局的一種公共服務，有時地方當局直接管理此項服務，但大多數是補助志願社團，而由他們代地方當局管理若干部分。這種服務的性質，在全國各部分有相當的殊異，但通常包括：（一）產前與產後治療中心，凡孕婦或生產後的母親可在該處獲得檢驗，指導，與適當之食物；（二）公共助產服務，使在市鎮或鄉村之母親，若在家中生產時，可以獲得適當訓練之助產婦；（三）公共或私人之護士，在醫院中看護產婦及嬰兒；（四）衛生視察員，指導為母者解決家庭中的衛生問題；（五）為嬰兒衡量體重並檢驗治療若干輕疾的福利中心，這

裏並可供給牛乳與若干其他食物。除這些服務之外，多數婦孺福利計劃均包括幼童疾病的治療。許多地方當局設有產婦與五歲以下幼童之療養院。若干地方當局為從事工作者之幼兒設立託兒所，幼童遊戲場，與幼稚園；又為產婦病兒需要特別照料者供給家庭護士。這些服務在大不列顛的社會生活中，佔極重要的地位。他們對於母親與幼童的健康與幸福之貢獻極大。本世紀以來，他們的功效可使英倫與威爾斯之產婦死亡率減少三分之一，嬰兒之死亡率減少三分之一。一至五歲幼童之死亡率，較嬰兒之死亡率更為減低，且多數兒童之病患，亦有顯著的減少。

(2) 學校的醫藥服務

學校之醫藥服務是於一九〇七年，在一個全國之基礎上建立，三十二年內有很大的發展。許多學校診療所已設立，且有許多學校醫生、牙醫生與護士——他們多數是全部時間的公務人員——現在擔任改進大不列顛學校兒童之健康的重要工作。全國小學校之兒童，在學校期間，最少須受三次的醫事檢查——即初入校時，學校中期，與結業時。在倫敦與若干其他區域，學生須受醫生檢查四次，而受學校護士的檢查的次數尤多。除這些例行檢查之外，尚有專為缺憾兒童及由家長護士或教師請求，而對有疾病嫌疑的兒童亦為之特別檢查。中等學校與其他教育組織之全部時間學生亦常受身體檢查。又遍設醫藥治療，以治輕疾，牙疾，視力不強，腺狀腫症，慢性扁桃腺發炎等病。多數地方教育當局都設有畸形治療設備與愛克斯光檢驗傷害，且多

與地方醫院訂有協定，以治療其他病患。學校兒童之身體檢查，並不收費，治療只收極少之費用，且貧窮家庭的兒童可減收一部分或免收全部的費用。在倫敦與若干其他區域，志願的保育委員會是與學校的醫藥服務聯繫。在這些委員會任職的熱心人士，常隨醫藥檢查與治療之後，而訪問兒童的家庭。他們復為學校設備膳食，及為此種服務估計應繳之稅收。

過去半世紀中，學校醫藥服務，使不列顛學校兒童之健康與清潔發生重大的改革。兒童之疾病已大為減少。學校兒童之高度與體重每年均有增加，個人的衛生和清潔也有顯著的改進。然而，這些結果雖被認為很滿意，但是在大不列顛每一個男女孩達到完全健康與衛生之前，仍有許多工作尚待實施。近來的經驗，對於從人口過密區域疏散的兒童，在少數的情形中，由於學校的醫藥服務在暑假時停止，其結果使清潔與注意輕疾之習慣有退步。一般人認為，將來學校兒童之牙齒必須更加注意。

(3) 肺癆病的服務

本世紀初年，肺癆病是大不列顛死亡的主要原因，然從那時起，衛生部之主任醫官稱肺癆病是「地方的恥辱」一語已漸洗刷。因患肺病之死亡已減少一半，其死亡率，在一九〇〇年，每百萬人中有一九〇四人，而在一九三八年，每百萬人只有六〇二人。這種進步一部分是由於過去四十年間一般的社會進展——如工資提高，營養改進，房屋情形改善等等——另一部分是由於成立一種有效的肺病服務。一九一一年以前，若干前進之地方當局與志願組織曾設立肺

病的配藥所與療養院。然直至一九一一年，中央政府才對這些組織給以首次的補助。一九二二年以後，大不列顛各部分均設有完善的肺病服務。

地方當局對於防治肺病的措施範圍和性質，隨地而有相當的不同。然一般說來，這些措施包括肺病配藥所，現在約有五百餘所，檢查觀察可疑的病症；療養院為有希望復原者長期治療；醫院以診斷可疑的病症，治療劇疾，與隔離危險的傳染病；此外並為肺病兒童設立露天學校。這些組織是由醫生、護士、與教員所擔任，而由地方肺病公務員所管理，這些公務員與地方醫藥專家作密切的聯繫。在柏衛斯鄉村住宅區內 (Parworth Village Settlement) 與普勒斯吞堂 (Preston Hall) 都有特殊設備，以訓練病人，並供給他們經治療後所任的適當職業。在不列顛許多部分並為肺病者擔任愈後的保護，這些工作往往出自志願的効勞。這些措施都非常成功。但事實上，肺病致十至四十歲者死亡之人數仍較任何其他疾病為多。所以我們不能因滿足現在的結果而停止改進。

(4) 花柳病的預防與治療

花柳病對於民族健康的危害，直至上次世界大戰期間所發表的一個王家委員會報告，才引起人們注意。該報告建議若干預防與治療的措施。自從那時候起，地方當局即負責設置免費與秘密的檢驗及治療，通常是在一般醫院的隔離部份舉行，此外又與開業之醫師合作，供給他們藥品與實驗室檢驗的便利。關於花柳病傳染的宣傳已由許多地方當局執行，有時並與志願組

織聯繫。上次大戰以後，花柳病的人數已有顯著的減少，但有許多病人不能繼續治療至全愈為止，致影響於此種措施之進步。大不列顛對於花柳病的呈報與治療，並不是強迫的，但許多人的意見是贊成強迫的措施。

(5) 瘡的治療

瘡繼承肺病，是現在一個重要致命的疾病，一九三八年統計在英倫與威爾斯每七個死亡中有一個是因瘡而死，它本來是中年與老年人的疾病；而由於中年與老年人的人數增加，患此疾病的人數也就增加，由此致死的記錄自然也較多。雖由於診斷的進步，瘡的病源至今仍未發現。因此，不能用預防的方法，來消滅它的病源；惟少數工業中如常與礦物油、焦油、煤油和其他物質接觸者，業經發現與此病有關。然而診斷與治療方法的進步已消除許多的痛苦，且有若干病症可能治癒。以前所用的手術治療，現已代以鐳和愛克斯光的療法，由此可獲得顯然有希望的結果。

由於在瘡的病症中使用鐳的費用極昂，遂使以前許多醫院當局最感困難，這些困難後來因創設全國鐳信託局和全國鐳委員會（是一個無給的專門團體），於有需要時即供給鐳。在全國設有十三所中心組織，和許多次等的區域組織。一九三九年政府對這問題作積極的解決，使較重要的地方當局負責，與鐳委員會、志願醫院、及地方醫藥專家商量，籌備計劃，使治療瘡的便利可適應他們區域內的需要。中央政府加撥款項，使地方當局能負擔一種較完善的瘡病服務，

同時，對於癌病源的研究，仍繼續在一個廣大的範圍內進行。

(6) 醫院服務

不列顛醫院設備最著的特點，就是它有兩種不同的醫院制度——一種是志願團體所維持，另一種是公共當局所設立，同時並存。志願醫院對於貧苦病人的服務與對於醫藥及外科的進步，具有很長久和光榮的歷史，他們有些是中古時代所設立，其他是十八世紀的慈善富商所設立，又有許多是慈善捐款所設，以適應現在工業時代的新城市之需要。今日在大不列顛的志願醫院，共有一千餘所，在戰時擴張醫院設備之前，他們共有八萬五千病床，他們每年的收入共約一千七百萬鎊，而在一九三八年，他們所醫治的住院病人幾及一百五十萬名，與不住院病人約六百萬名。他們每年約施行一百萬次手術。這些醫院多數是普通的醫院，設有各科病症的治療，但亦有許多特別病症的專門醫院，如肺病、癌病等。又有特別病人的醫院，如婦女、或病童等。他們的規模亦有大小之分別，大醫院可有病床一千張，在大城市中或更多，而在鄉村區的平房或小醫院則規模甚小。在倫敦與其他大學城市，志願醫院是醫學訓練的中心，而榮譽的專業服務與著名內外科醫師之同時設施醫療與教育，實係不列顛志願醫院制度的一個特點。

大不列顛的公共醫院是較近的時代才創設。他們多數是在十九世紀最後二十餘年間所成立，作為救貧法的組織或傳染病院。有些現仍由公共救濟當局維持；而其他則成為公共的普通醫院。他們的數目遠較志願醫院為多，且設有幾及所有醫院病床的四分之三。大多數慢性的病

症都在公共醫院治療。在另一方面，他們的不住院病人和檢驗工作是少於志願醫院。直至一九二九年，公共醫院因與救貧法聯繫，而受阻礙，且聯合王國有許多部分仍認為他們的地位，人員和設備都不及歷史長久的志願醫院。但一九二九年以後，即有很大的發展，許多區域的公共醫院已不與救貧法聯繫，其服務性質遂亦有顯著的改進，在若干大城市中，公共醫院已獲得人民的重視，雖不能較地方志願醫院更為重視，亦能與他們相等。

公共醫院之性質與地位改進後，即產生醫院聯繫的問題。現在已普遍認識在一個環境之中有兩種型式不相聯絡的醫院為不合理，所以在許多區域內已建立若干合作的方法，若干區域對於特殊之病患，如花柳病、牙科、眼科與癆病等，是由志願醫院治療（由公款補助）；而其他病症則由志願醫院移歸公共醫院治療。其他區域由於聯合醫院委員會的組織，甚至使合作更為密切，例如在牛津區域，該委員會是包括各有關醫院的代表，地方當局的代表，醫院捐款人的代表，大學的代表和不列顛醫學協會的地方支會（職業醫師的組織）的代表。戰時的需要也使公共與志願醫院合作更為密切，甚至在那些向來很少合作的區域也如此。輸血服務已是聯合組成。又有四萬張新病床是由公款設置。最近一百萬鎊的慈善捐助用以便利醫院之合作，當能在最近的將來引起若干重大的發展。

(7) 全國健康保險

全國健康保險之目的為全國勞工設立一般的醫藥服務，與在因病不能工作的時期，給

以經濟上的援助。工人與雇主對此基金每星期捐輸若干，再由國家補助；即從這基金裏對於疾病與殘廢者給以各種補助。其中醫藥補助金包括免費的診斷，治療，以及藥品供給。疾病補助是採取在不能工作時分期付給的形式。殘廢補助是因長期不能工作，而繼續給付的疾病補助金，但數目較少。產婦補助是採取一次給付的形式，以補助保險者之分娩妻子，或自己參加保險的婦女。許多被保險的工人是某些友誼社團的會員，或其他所謂在全國健康保險計劃下「認可的社團」的會員，可獲得若干種特別補助金，例如特別補助之現金，或免費治療牙疾或眼疾。

十四至六十五歲在服務契約下僱傭者，皆強制參加全國健康保險，但每年收入在四百二十鎊以上，而非從事手工工作者除外。現在參加此項保險者已超過二千萬人，每年有數百萬人獲得其補助的利益。這計劃在創辦時，曾遭遇劇烈的反對，但現在已廣受歡迎，且常有改進的建議，擬令被保險工人的妻與依其為生的兒女亦得享受醫藥補助，並將現在「認可的社團」的會員所享受之特別利益，普及於一切被保險者。這些建議是不列顛醫學協會與其他重要團體所贊助，戰前曾經鄭重討論。

(8) 救貧法的醫藥服務

在全國健康保險範圍以外的貧苦人民，由於救貧法的醫藥服務，亦可在他們自己的家庭中或醫院中，獲得免費之醫藥治療。稱為區域醫官的救貧法醫師，常為全時間任職的有給公務

員；但也有許多私人開業的醫師以部分時間參加此工作。近年來，對於救貧法醫藥服務的標準，已有提高，且取消以前附帶的貧民名義。這種服務的進步甚大，因此現已有許多人相信，一般醫藥服務有賴於區域醫官者，較全國健康保險的醫生為多。

四 身體與精神不健全的治療

大不列顛也像他國一樣，除為一般人民設立衛生服務之外，尚為少數身體或精神不健全的不幸者有所措施。若干世紀以來，盲人、聾人、殘廢者、神經缺憾者與瘋狂者之福利，已是許多慈善機關與救貧法的責任。過去二十五年間，國家對於這些人民所設立之治療與福利，其地位已變為更重要，然志願的組織，因與國家及地方當局密切合作，仍能發揮極有價值的工作。

強大之志願團體代替地方當局，負責保護盲人，使萬千的盲人得受訓練而置於適當的職業中。盲人年滿四十歲，不必待至七十歲，即可獲得養老金，於有所需要時，他們在家庭中即可獲得救濟，而無需向救貧法當局請求。預防之工作已減少幼童盲目的人數，但對於誕生時即盲目或年幼時失明之兒童，仍以最妥協的方法，給以最完善之訓練。盲童之訓練與福利是地方教育當局的責任；耳聾或跛足的兒童亦然。許多地方當局聯合與有關之志願組織合作，俾利用專門的知識與設備，在廣大區域內為跛足者設施福利事業。

英倫與威爾斯之精神健康服務是由一個所謂管理局的團體所監督，它批准與許可一切精神的組織，且設有許多公務員，視察及報告他們的情形。蘇格蘭亦具有相似的一個團體。大不列顛精神健康的組織多由公款維持，雖然仍有若干私人的組織與一部分經費是由志願捐輸的組織。對於神經缺憾的公共措施是比較晚近所發展，但是，現在大部分精神不健全者皆置身於這些組織中，或在私人團體與地方當局看護之下。

現在，在這些方法中，已使身體或精神不健全者可以適應社會，且有機會為社會負擔某種形式的生產工作。更重要的是預防這些病患如盲目耳聾癲狂等的方法，而在不能預防時，即加以治療，減輕其痛苦或使完全復元。大不列顛全國有許多醫院與其他組織正在進行研究的工作，而其現已獲得的結果，已足使此種殘廢者在將來具有很大的希望。

五 房屋

十九世紀初葉，大不列顛之現代工業發達，吸引百萬之鄉村居民到城市來，於是城市的人口驟增，在有限的房屋與簡陋的衛生設備下，立刻產生一種嚴重的情形。富人讓出古舊的大廈，劃分為許多貧人的宿舍，花園和空地都佈滿簡陋的建築，對於衛生和通風簡直沒有注意。許多投機的建築家發展了一個新的房屋計劃，任意在一英畝地內築了極多的房屋。這些發展的惡劣結果，甚至使沒有直接關係的人也不得不過問，霍亂與斑疹傷寒的恐怖，並不限於一種社

會階層的人。然而由於數名熱烈的改革者首倡科學衛生的行政方法，社會遂羣起響應，迄十九世紀的最後二三十年，這種最惡劣的情形雖未完全消滅，但已在管制之下。在該世紀結束以前，清潔與充足的給水，適當之市區排水，街道清潔，與迅速及有效的廢物處置，已認為大不列顛每一個能自重的鎮市議會的責任。同時，先由於志願人道主義的努力，嗣由於若干前進的地方當局之措施，街道業已加闊，公園與基地開始設置，住屋的標準亦提高。各社會團體如先驅的「首都改良工業階級住所協會」（一八四二年組成）與其他慈善機關，努力改良已有的房屋與建築經濟的住所。開明的雇主爲工人設立許多模範平房，而地方當局亦藉建築附律提高新房屋的標準。遠至一八六八年即通過一國會法案，授權地方當局強迫屋主將「不適於人類居住的房屋」改爲適宜者（倘不能改善，即須拆毀）。一八七五年又通過一法案，使地方當局，清除不合衛生的區域，而爲該區域的居民供給新的建築。這些初期的措施，復爲後來的立法所增強，但進步仍頗遲緩。直至一九一四至一八年大戰以後，房屋的恐慌更利害，於是產生供給房屋的新時代。

其次，大戰後的二十年和平期間，在大不列顛建築了超過四百五十萬所的新房屋，這些新房屋在目前存在的全體房屋中占三分之一。新房屋中約有二百五十萬所，並未受公款補助而築成，但其餘一百五十餘萬所却接受了經濟上的補助。私立的建築機關接受補助以建築約共五十萬所房屋；而地方當局亦直接建築了一百餘萬所。同時，有二十五萬所以上的貧民房屋曾經拆

除，而房屋的標準較上次大戰前所認為可能的水準特高。多數的新房屋是在郊外的花園區。雖在若干區域仍建有許多分層居住的高大房屋，然一九一九至一九二九年間，大不列顛工資階級的房屋的特點却是人各一所的獨立平房（每平方英尺內不得超過十二所），備有自己的小花園，一間大的起居室，兩三間或更多的臥室，一間廚房裝有煮飯的設備與冷熱水管以及一間浴室。房租貴賤有很大的差別，但是公款的補助，可使租戶每星期所付的租金只有數先令之差別。在許多地方，補助金是用來減低地方當局所建築的標準房屋的租金。其他地方則採用退回一部分租金的方法，按租戶之家庭人數而為伸縮。所以，房租按同樣大小的房屋而一律減低，乃是按照租戶兒女之多少而使之支付不同額的租金。

一九一九——三九年間的顯著成績，掃除了英國人生活中許多過於擁擠與房屋條件不良等弊害，但這次大戰爆發後，阻礙了地方當局的房屋計劃，致目前仍留有許多過去工業時代的不良遺物，而有待於掃除。許多地方當局在一九四〇年已盡力執行他們的義務，我們希望在戰時任何期間不要完全停止建築房屋，然而須待永久的和平降臨，許多房屋改良者，才能對這困難的問題謀積極的解決。過去二十年間雖有重大的建設，但仍產生不少的錯誤和喪失許多的機會。不列顛房屋政策之優點——集中於個人住宅的優良——却因未能充分認識人民之社會的需要，而致美中不足。在多數大住宅區內，都設有商店中心、教堂、學校、公共會堂、運動場、與休息場所。且有若干地方設置社會中心，作為社會與文化活動的樞紐。但是，對於這次

大戰後的房屋建設計劃，一般人咸認爲須注意社會的幸福，且縮短房屋與工作場所與休息場所間的距離，藉以減少疲勞和路費。一九四〇年二月，關於工業人口分佈的王家委員會所發表的報告，注意到如何重建一個理想的市區環境，如何分散擁擠的城市，以及如何管制工業地點。這些意見當於所期待的戰後新房屋發展時代中占重大勢力，雖然許多艱巨的困難，仍須在實施前克服。

倫敦與其他大城市，因空襲而破壞的房屋，對於城市重建計劃所給予的機會，是倫敦大火後的唯一重大者。一九四〇年九月新設之公共工程與建築部負責準備重建城市的計劃，是一個可喜的表示，即我們對此情勢之需要，已有深切的認識，而不待戰爭結束已從事於準備的工作。

六 失業服務

失業不是一個新的問題。自從封建制度破壞與勞力的自由市場發展後，工人之需要與希望獲得工作者之人數常不能調和。十六世紀時，多數的宣傳小冊都反對強健的乞丐和浪蕩的流氓，而伊利薩白的救貧法，亦有特殊的規定，使失業之體健力強者擔任有用的工作。由於十八世紀末年與十九世紀初年工業組織之規模與複雜性有增，勞工供給之衝突與失調的可能也因而增加，以致失業的現象更顯著。又由於資本與信用在商業作用中日益重要，一種更高度的經濟

進展遂有可能，但是在這制度中却滲入了不穩定的新原素。不斷的勃興和暴跌，開始變動了現代經濟發展的趨勢，於是在過去一百五十年間，每經十年或九年即有許多失業，其理由絕對不為他們所知。

因為大不列顛是一個主要的工業國家，因此她所感到的失業，不會低於她應有之此例；雖然國家每月對於失業報告的分析，對於不列顛近年失業的情形，與同時期其他國家的比較，未免過於誇大。大戰將暴發時，據官方報告，在失業保險的全人口約一千五百萬人中，約有一百二十五萬人失業。但是這些失業的人民並沒有形成長期的不工作，他們中大多數只是短期內暫行失業——最多是數星期——而且他們可藉失業保險的補助金，渡過這短期的失業，對於他們正常生活的形式並無嚴重的影響。在另一方面，有數十萬失業已很久的工人，其中有許多曾在煤礦與紡織業工作多年，而這些工業多少有點收縮。這些工人——大都住於少數極不景氣的區域，如南威爾斯，英倫之東北部，昆布蘭西部，與蘇格蘭中部——因此形成所謂不列顛失業問題中的「中心」。

失業保險

不列顛失業工人的第一道保護綫，就是失業保險計劃，這計劃最初在一九一一年奠立其試驗的基礎，現則擁有一千五百萬名以上的工人（包括對於農業工人同樣原則的一個獨立計劃）。雇主、工人、和國家每星期捐輸相等的金錢，——成年之男工，每人十便士，其他工人

則較少——集成一中央基金，遇有失業者即從其中付給補助金，根據現在補助金的數目，每一個已婚男子每星期可獲得三十先令，而頭兩個倚爲生活的兒女，每人每星期可獲得額外的四先令，第三個以後的兒女，每人每星期可獲得三先令。因此，現在一個已婚之男子，與其妻及三個兒女，每星期可獲得失業補助金四十一先令。他可以繼續獲得此項補助金，至二十六星期之久，如果他從前每星期之捐輸紀錄良好，便可延長獲得補助金之期限，直至一年之久。

失業救濟

在任何情況中，英國對於失業有第二種的保護綫。凡從事於失業保險範圍外各種職業的工人，與長期或常常失業，而竭盡其應得保險補助金權利的工人，可向當地的一個所謂救濟委員會的辦事處請求失業救濟津貼。這些津貼，與保險的補助金不同，不是像一種契約的權利而給付，牠們是根據請求者的「需要」而配給；該委員會的地方公務員的第一個責任，就是調查每一請求者的家庭經濟狀況，以決定其家庭之「需要」，所以這津貼，不僅因請求者家庭之人數多寡與年齡而差異，並且根據所付的房租，入學兒童的學費與交通費，家庭因疾病之特別支出，及其他不可節省之開支。此外還要對請求者之收入特加考慮。由於最近立法之結果，這種「財力調查」業已修正，除請求者與倚爲生活者之收入外，該家庭中其他分子的收入不復在考慮之列。該委員會對於請求者之一般福利負有若干責任，對於志願團體爲失業者所設施之教育與社會福利，亦加補助。

特別區域

一九三五年，在少數區域內（上文已敘及），對於長期失業之特別問題，特設兩專員擔負所謂特別區域之經濟復興與社會發展之責任，而發動與補助求達此目的的種種措施。過去五年間，此項特別區域專員在所負責區域之生活，工作極為活躍，而對於他們所創辦或補助之各種計劃，支出一千六百萬鎊以上。新的工業經營迭被勸導，使不景氣之區域內的公共工作計劃亦多方發展，地方社會服務——曾因地方租稅的銳減而不振——已加補助；此外，凡針對這些地方的福利計劃，無不盡力提倡。

職業介紹制度

倘不提及勞工部之職業介紹制度的工作，則大不列顛之失業服務將無法充分說明。這制度至今只有三十年的歷史；它在各地方均設有辦事處，還有一個中央機關。其對於特種之工人亦設有特種的介紹所，並為各分散的鄉村區域之農事職業，設施特別的便利。其對於少年男女亦設有少年職業特別介紹所，除照常介紹職業外，並指導離校之少年男女如何選擇職業與注意他們的工業福利，其貢獻很大。一九三八年間，由於不列顛職業介紹的服務約有三百萬人獲得工作，使因勞工市場不調和而失業的人數大減。一九二八年後職業介紹之工作更擴展一步，從事特別的措施，對於在不景氣區域內失業的工人，協助其遷至較易獲得固定職業的區域。其法係由職業介紹所對於遷移的工人與其家庭酌量補助其路費，與到達新地後布置住所之費。在過去

十二年間，有二十五萬人以上曾獲得此項遷移補助之利益。

失業者的訓練

勞工部亦曾爲失業之男女設有若干種的訓練組織。這些訓練組織括有男子的住宿訓練中心，使他們獲得某種程度的技能，以便加入新的職業；其他訓練中心是使那些因失業過久，而喪失能力者，以恢復其原有技能。此外還有教育訓練中心，以及婦女之家事訓練中心。每年有萬千名的男女從這些訓練中心出來，並且有許多因訓練所得的技能，而獲得職業。大戰爆發後，訓練的措施大爲擴張，藉以增進軍火工業工人之供給。

失業服務之將來

過去二十年間，不列顛的失業服務常常受着劇烈的批評，藉此引起許多有利的改革。然謂失業服務已臻至善的形式，却又未免武斷。我們相信此種服務將能負擔處理戰後失業的重責，較一九一九年之胚胎的保險制度與救濟制度更爲便利。但是那時候的環境，將需要許多新的發展，則又毫無疑義。這些新的發展將不致犧牲失業者之福利，但從現在起對於減少失業人數的措置，定必益加注意。

戰爭與工業福利

戰爭期內，對於失業者（人數已大減）福利的注意，當然是移轉到多數操業工人的福利上去。這並不是說，對於那些因戰事轉變或個人原因至今仍失業者，毫無處置。反之，失業保險

補助金額且已增加，訓練措施亦經擴張。然而最有興趣的發展，就是對於從事軍需生產者的福利措施之組織。

工廠檢查向來是內政部的責任，現在則移歸勞工部。工業醫藥服務，亦已設立。勞工部對於工業福利問題，已設有專司，以負其責任。在勞工部之每一行政區域內，已派有分區福利專員，而每一重要工業地域內，亦派有地方福利人員，他們所注意者為醫藥服務的設置，公共膳食的設備，離開家庭之工人的宿舍設備，已婚婦女在廠工作者所需託兒所與家庭輔助的設施，休息期間、假期、與娛樂之組織，以及對於在工業中之少年男女福利的特別措施。

當戰時急切之需要減少與工業回復正常之時，這些措施的需要，將不若今日之甚。但是和平的時候，對於工業福利的積極措施，必有許多可能；且新服務的存在，經過戰時困難情況的試驗，將來必能使他們充分利用，而不稍遲疑。

七 撫卹服務

在習慣上，老年人與寡婦而有年幼兒女者的贍養是屬於家庭的責任，但家庭無力贍養者亦為常有之事。在中古時，對於家庭無力贍養者是由教會與寺院的慈善工作加以補救。後來則由救貧法與志願的組織擔任救濟。由於工業階級漸臻重要，與目前藉自己之生產為給養之情形不同，因此工人便能儲蓄一部之收入，以備老年之需要。這舉措在十八世紀時，為新興之友誼

社團所熱烈提倡。十九世紀時友誼社團的運動益形重要，而在一八六五年政府又開始在郵局設置小量贍養費之儲蓄辦法。但是這種固定儲蓄或對友誼社團之繳款，以備老年需要，並不是許多工資較低的非熟練工人所能擔負；因此，在該世紀末年，另起一種運動，創立老年撫卹金的國家制度。

大不列顛最初之老年卹金法是在一九〇八年成立。它對年滿七十歲，而符合若干條件者，如國籍、居所及經濟力量者，則可獲得無須自行繳費的固定卹金，每星期五先令。一九〇八年以後，在這計劃下所給付之卹金額已加倍，而獲得卹金之資格，亦有修改。然而，更重要的是，一九二五年所成立之繳費的計劃，使保險的工人與他們年滿六十五歲的妻，以及保險工人之寡婦，每星期可經常獲得十先令的卹金。此外，對於領受卹金之寡婦的子女，與保險工人之孤兒，在十四歲以前（若仍在學校，可延至十六歲），每人每星期可獲得特別津貼七先令六便士。這計劃的經費是由雇主、工人與國家三方面的捐輸，組成一中央基金。但其開支以寡婦與孤兒之卹金以及年滿七十歲之老年卹金為限。至於保險工人與他們的妻年齡超過七十歲者，則全部卹金由國家支出。一九三八年，在這計劃下所給付的老年卹金，有男女二百五十萬人以上，同年又有寡婦八二一、〇〇〇人與兒童三〇三、〇〇〇人，獲得補助金。除這些措施之外，在一九三七年，對於每星期之收入在五鎊至八鎊間的「傳教工作者」亦有一特別的撫卹計劃，這是依賴志願的捐輸和國家的補助。

雖因戰爭的關係，一九四〇年國會兩院所通過之老年撫卹法，仍使不列顛撫卹事業有若干新的重要發展。這法案把保險的婦女與保險工人的妻應領卹金之年齡從六十五歲降至六十歲，因此改革立使受補助人數增加三十餘萬名。這法案再進一步，為領卹金者需要特別補助時設立補充的老年卹金，其經費是由財政部支付。這補充的撫恤計劃，是由救濟委員督執行。所給付的金額是由該委員會派駐各地方之人員按請求者之需要逐件決定。現在任何領取養老金者，若卹金不能使他出入相抵，即可利用此項補充恤金，而無需請求救貧法之救濟或甘受痛苦。若果他能證確自己之需要，則現行之法律規定，他有權獲得額外的卹金。夫婦之私人財產不超過規定數目者，現在可於老年卹金獲得共同之收入每星期三十二先令。

這些撫卹服務，與大不列顛社會經濟的重要關係，可由若干事實表示，例如現在受惠者之人數將及四百萬人，而全部卹金的支出，在一九四一年約超過一萬萬鎊。因為再過二十或三十年，老年人之人數將會增加，領取老年卹金者當然也隨而增加，所以對於每年卹金的全部經費應當籌備，縱使卹金率並無改進，在一九七〇年之全部經費，至少當增至一萬五千萬鎊。

八 社會服務的效果

今日的不列顛公共社會服務，每年對於不列顛人民福利之支出約有四萬五千萬鎊。這巨大的支出對於社會的幸福有何效果呢？若把過去五十年間社會的進步完全歸功於社會服務，固然

有些過分。工業組織與技術的改良，商業的擴展，與勞工階級之家庭人口的平均減少，對於提高大不列顛許多人民的生活標準，皆有重要的關係；而社會服務的貢獻，可在這些大改革的背景下，加以估計，其進步之大，是無可置辯的。由於普及的初等教育之結果，文盲實際上已消滅，社會的形態亦有顯著的改進，而大多數人的精神水準亦大為提高。後期的初等教育訓練出許多技術、文書和公務人員，這些人員都是複雜的工業文化的措施所依賴。而高等教育機關，——如大學校，技術學院，與師範學院等——使社會各階層的優秀青年男女，準備為國內及帝國不斷增加專門事業，與政府較高級的職位致力。

健康服務之工作從一般壽命之延長，死亡率之降低，可怕的流行疾病之消滅，與學校兒童體力之進步等事實上反映其成績。一九〇一至一九三一年間，在英倫與威爾斯出生者之壽命是從平均四十五·九增至五十八·七歲——在三十年中幾乎增加十三歲。在二十世紀中，前此的流行症如霍亂與天花，在事實上已消滅，而傷寒症在一八三八年每百萬人中有一、二、二八人因此死亡者一九〇〇年則每百萬人中只有一七四人死亡，一九三八年每百萬人中只有五人死亡。肺病的死亡率在十九世紀已有重大的減退，但是在一九〇〇年每百萬人中有一、九〇四人因此死亡者，及至一九三八年每百萬人中只有六〇二人死亡。自本世紀初年以來嬰兒之死亡率——認為社會一般健康的最優良的表示——每千嬰兒中從一五四人減至五十三人；而同時期內產婦的死亡率亦從每千人中四·二七人減至三人以下，兒童的許多疾病已減少其死亡的危險。例

如，猩紅熱的死亡率在一九〇〇年每百萬名十五歲以下之兒童中有三四〇人，而一九三八年每百萬名中只有三十一人；又百日咳之死亡率，在同時期內，亦從每百萬兒童中之一〇九〇人減至一二六人。此外兒童之體重、體高、與一般的健康都有顯著的進步。本世紀開始以來，各種缺陷病如樞僂病等已大為減少。根據學校醫藥服務的報告，證明各種疾病的發生，是由於過去三十年間之營養不足，而缺陷與輕病以及不清潔所致。

社會保險與社會救濟計劃的貢獻，消滅了前此因失業、疾病、寡婦與老年所引起的貧苦。保險補助金，撫卹金與津貼的數目並不過多；所以任何人都不能完全依賴這種收入就可以很舒服的生活。但貧苦的恐怖已因此而消滅；最低的生活標準業已藉此而確保，使任何人不因失業而不堪生活。這些專業對於社會的效果實至深遠。個人生活不穩定的感覺，在從前對於完善的工業與社會的關係是有很大的妨礙。但是，現在已很少感覺到；工業人口的生活標準已有顯著的提高；且使許多男女工人，於退休後不在經濟上有依賴他人的屈辱。

這些實際的效果，使大不列顛公共社會服務支出鉅大的經費證明其相稱。他們表示在尊重個人自由的民主國家，並不是不能動員財力與人力，使其在一個工業文化中的主要社會問題產生深遠的效果。但現有的效果，並不能完全滿意。我們的社會仍有許多缺點，我們尚未掃除貧民區。仍有許多地方還是人口過密。我們不能對現在的教育設施滿足。社會的健康在近來知識的進展所表示的可能範圍內，仍有不足之處，貧苦的恐怖仍未完全消滅。事實上，仍有許多工

作顯然需要能力與才力的行動，且戰爭又產生許多其他的工作。這些工作的完成，有需於更大的國家措施。而公共社會服務的經費也需較以前更多。此外，社會服務的組織與他們的行政，當然也需要有許多新的發展。近年來這些問題在大不列顛會引起熱烈的研究與討論，且不乏對於將來措施的積極建議。大戰爆發後，社會服務已有若干重要之發展，而在戰爭結束前，或者還有更大的發展，非俟永久的和平確立以後，我們還不能解決現代一切的重要社會問題，而動員全社會的資力，以從事於重新建設。

中華民國三十三年十二月重慶初版
中華民國三十四年十一月上海初版

(* 32685 A 滬報紙)

英國人之生活與思想二冊

British Life and Thought

上冊定價國幣叁元貳角

印刷地點外另加運費

原著者

A. D. K. Owen and Others

譯述者

王學哲

發行人

王雲五
重慶白象街

印刷所

商務印書館
印刷書館

發行所

商務印書館
各地書館

* 版權所 *
* 翻印必 *
* 究有 *

總行 歡迎 各界
一律 歡迎
一律 歡迎
一律 歡迎



2.3

1113

中國書店(系)
編者
出版