

費 鞏 著

英 國 政 治 組 織



生 活 書 店 發 行

月二十年一十二國民

贈者著

館書圖平北立國

# 英國政治組織

著 鞏 費

(熊福名原)

上海生活書店發行

月一十年一十二國民

# 序言

本書供學子參考及業餘研究。與尋常課本不同。故編著體裁取材方法亦稍異。不重呆板之敘述。而重政制之過去、現實、批評、及改善。處處以歷史作基礎。爲之系統。而期求得一線索。良以英國政治組織生動活潑。無時不在變化消長中。不能脫離歷史。而又時時須顧到現實。庶所得印象。知其來源。而又真爲今日之實況。英憲柔滑不易捉摸。故於政制以前。先述憲法之特點。期於其大體。先得一明確之概念。英國政制。素稱完美。實則瑕瑜互見。如祇爲呆板之敘述。或且以爲概可取法。未免受愚。且違研究之主旨。故稱揚之餘。必指出其弊病。且謀改善之方。

本書體裁方法如此。故分爲四編。曰歷史背景。曰憲法特點。曰政治制度。

曰政制批評。前之二編爲政治組織之歷史與科學之背景。第三編爲其本身之敘述。而末編爲其弊病之指出與補救之建議。一二兩編根據英人名著爲多。第三編以著者游學彼邦時之所見聞。與教授學者交游之所得。以及倫敦報章政府公報之所載爲材料。第四編之一二兩章。大多採取茂埃傑作「大英如何被治」一書之所論。非敢剽竊。實以惟茂氏批評英憲最深刻透澈。而所擬改革方略亦最適當妥切。應加介紹者也。惟間有爲著者不能與茂氏苟同之處。以及爲茂氏所未提及之處。則均著者個人之意見也。

政治制度一編中王位與內閣兩章。經倫敦大學拉司基教授以其與政界中人接近之所得見告。難能可貴。極應感謝。吏治一章。係摘錄拙著英國文官考試制度一書。承發行者民智書局之允可。一併誌謝。

民國二十一年歲次西曆一九三二年七月序於海上。

574.411

317

2

# 英國政治組織目錄

## 第一編 歷史背景……………一

### 第一章 憲政之發軔……………一

第一節 中世紀英憲簡史……………二

第二節 十七世紀君主國會之衝突……………四

### 第二章 憲政之基礎……………七

第一節 人權法案……………七

第二節 王位承繼法案……………一〇

第三節 內閣制之胚胎……………一二

### 第三章 憲政之確立……………一六

第一節 責任內閣制之確立……………一六

目錄

一

第二節 君權之旁落……………十九

第四章 憲政之進展……………二一

第一節 議會重心之轉移……………二二

第二節 議會之改革……………二四

第三節 君主地位之超然……………二八

第二編 憲法特點……………三一

第一章 柔韌連續……………三一

第二章 議會至尊……………三五

第一節 議會至尊之意義……………三五

第二節 議會權力之毫無限制……………三八

第三節 真正之限制……………四〇

第三章 法治統一……………四三

第一節	個人自由之權	四三
第二節	法律上人人平等	四六
第三節	人權爲憲法之源而非其果	四七
第四章	憲法習慣	四九
第一節	法律與習慣之區別	四九
第二節	憲法習慣之例證	五〇
第三節	憲法習慣何以常受遵守	五五
第四節	憲法習慣之效用	五六
第三編	政治制度	五九
第一章	王位	五九
第一節	英王法律上之權限	五九
第二節	英王實際上之地位	六〇

第三節	王位之價值	六八
第四節	英王之深得民心	七四
第五節	王位存在之故	七七
第二章	內閣	八〇
第一節	內閣在憲法上之地位	八〇
第二節	歷史上內閣之三時期	八〇
第三節	組閣	八二
第四節	內閣之特點	八三
第五節	首相今日之地位	九一
第三章	吏治	九三
第一節	沿革	九三
第二節	組織	九五
第三節	分級	九六



第四節	考試	九八
第五節	陞遷	一〇二
第六節	酬恤	一〇四
第七節	文官與部長	一〇七
第八節	文官與國會	一〇九
第四章	貴院	一一二
第一節	組織	一一三
第二節	權限	一一五
第三節	職務	一一七
第四節	與衆院之關係	一一八
第五章	衆院	一二一
第一節	選舉制度及競選情形	一二一
第二節	衆院之現實狀況	一二六

第三節	立法程序	一三一
第四節	衆院之職守	一三六
第六章	政黨	一四二
第一節	政黨之效用	一四二
第二節	政黨政治	一四四
第三節	兩黨制	一四六
第四節	英國今日之政黨	一四七
第五節	最近政黨之趨勢	一五一
第四編	政制批評	一五七
第一章	內閣之專擅	一五九
第一節	內閣之萬能	一五九
第二節	內閣之失職	一六一

第三節	改革之建議·····	一六五
第二章	衆院之無能·····	一七一
第一節	弊病·····	一七一
第二節	改革之原則·····	一七四
第三節	改革之方法·····	一八〇
第三章	貴院之頹痿·····	一九〇
第一節	貴族院之批評·····	一九〇
第二節	第二院之理論·····	一九一
第三節	第二院之產生·····	一九三
第四節	改革之經過·····	一九五
第五節	理想之改革·····	一九七
結論	英憲成功之原因·····	二〇五

英國政治組織

# 英國政治組織

## 第一編 歷史背景

英國憲法本一連續不斷之歷史，經過數百年自然之演進，而有今日葱鬱茂盛足爲舉世表率之憲政。英國政治組織之起源，沿革，變遷，以及其所以形成今日之形式，均莫不有歷史爲之背景。故凡治英憲者，初不能棄其歷史不談，蓋不探其本不求其源，於英憲決難爲真正之認識。爰本斯旨，於述英國政制之前，先約略敘其歷史背景，冀於英國憲法史得一核要之概念，庶幾論及英憲特點及其現在政制時，有線索可尋。爲便於敘述計，姑以英憲歷史分爲四時期。實則英憲進化之史，數百年來未嘗間斷，難爲時期之分。茲不過爲便利計，不足遽據爲確期，強認某年至某年爲英國憲法史之第幾時代也。

## 第一章 憲政之發軔

## 第一節 中世紀英憲簡史

國之會  
起之源

英國之有國會即所謂「巴力門」蓋已七百餘年矣。國會之起源，殆可爲英憲之開始。西歷一  
二一三年英王約翰 King John 命令各郡長就地各選派忠誠騎士 Discreet Knight

四，集於牛津，舉行大會議 Great Council。約翰之有斯舉，蓋欲國內富有之小地主納款以濟國庫之空竭。各地騎士既集，僉欲利此時機，向國君爲自身疾苦之陳情。自有茲先例，從此國君欲向人民籌款，幾莫不出於召集國會之一途。而國君一度有此召集，即人民一度有解除疾苦之要求，以爲納貢之代價。一二五四年亨利三世因戰事需款亟，沿習故事，召集國會，令各郡選派騎士二人出席。亨利既爲諸爵所敗，孟福伯爵 Simon de Montfort 被戴爲攝政王。孟亦以籌款於一二六五年召集國會，被邀出席者，不祇男爵僧侶，每郡騎士二人，且戰時會爲諸爵助者之二十一人，亦得各派平民代表 Burgesses 二人參與。是爲國會中平民亦有代表之始。從茲召集國會幾成慣例。越三十年而有著稱於世之愛德華一世之模範國會 Model Parliament 出。

一二九五年愛德華召集之國會，出席人數達四百人，而足爲百姓代表之城市市民及平民代表

兩院制  
之形成

Citizens and Burgesses 佔百七十二人焉。全國各級人士濟濟一堂，始爲第一次之會集，世稱模範國會。旋各以其階級分成三個等級 *Estates*，即貴族、僧侶、平民是。分別開會對國君之需索，亦各別應付，不相爲謀，幾有形成三院制之趨勢。既以實際之利益，誘使併成兩組。男爵與僧侶之勢位較高者，習在一處集議，而成一組。所謂小男爵與小僧侶以利害與平民較爲接近也，則與城市市民及市民代表結合，而另成一組焉。於是國會兩院制粗具雛形，將來之發展，即以斯爲始基。大男爵與大僧侶各以個人應國君之召，而出席國會，猶有封建時代之色彩，合爲一組，而漸成貴族院。小男爵與小僧侶及城市市民，市民代表，雖不以民選，已有代表之意味，衆議院即脫胎於斯。迨一三七七年此兩院制之組織已粗備，但尙無權力可言，一聽國君指揮，鮮有發表意見之機會。然有一事大堪注意者，國君召集國會之目的，無非欲向國人籌款，初非令爲立法也。但國人既假以鉅款，干涉及限制其用度，自爲當然之要求，爲非國君所能靳拒，國會既能干涉財政，自可進而取得立法之權，每於決議捐納賦稅之前，平民代表率以其欲求解除之疾苦，彙爲請願書，陳之國君。再進一步，則可逕以制成法案，而財政權與立法權無形中均漸落國會之手矣。

迨都團皇族 (Tudors) 繼位，國會基礎已立。故亦可曰，約在一四八五年，英憲重要基礎已定。都團

都團朝  
之政府

朝精明強幹之主輩出，若亨利八世若愛麗沙伯斯女皇，均以嚴峻著，大權獨攬，為君主專制最盛時代。但國內克享承平，社會安定，故雖專制，人民並無反感。當時國會式微，且重心在貴族院，依順君主，供為工具，一以君主之意志為意志，國君反可藉是制為法律，以令衆庶。國會之存在，於君主有利無弊。是故君主之權雖大，決無廢之之心。國會因此保全，儉安一時。

### 第一節 十七世紀君主國會之衝突

詹姆士  
一世

愛麗女皇既歿，一六〇三年，蘇格蘭之詹姆士即位，是謂英王詹姆士一世。詹姆士志大才拙，信奉羅馬教，而英吉利固耶教之邦，宗教上即難相容。詹且迷信神權政治，以為君主之權乃天與之，上帝命治斯民，非人民所得反抗。既入繼大統，欲力行專政，人民惡之，釀成

君主與國會空前之衝突。國會堅持有監督財政及其他國政之權，詹姆不可，國會與君主，以此爭執，幾至破裂。

查利  
一世

查利一世繼位，政策未嘗稍變，而財政益窘，需款尤鉅，國會不肯與。查利乃以他法籌款，若強迫借款，政府專賣，鬻賣爵位，以及駐兵民地，武力征稅，而在駐兵之地，頒佈



軍法，均足侵犯人權，而為國會所深惡痛疾者。國會爰有一六二八年權利請願書 *Petition of Right's* 之提呈。查利厭之，不欲復與周旋，不加召集者凡十一年。一六二九至一六四〇年民怨益深，加以宗教不同，與查利更積不相能。迄一六四〇年，查利以軍費無着，不得不乞援於國會，而重加召集，軒然大波，亦隨茲掀起矣。國會與君主間之衝突，且訴諸武力，以兵戎相見。血戰數年，查利卒以援絕見執，竟非法被判死刑，斬於倫敦市中，國人哀之。

共

和

查利被弑，貴族院以曾為王祖，亦被廢。專制餘孽既盡掃除，斯時國會，祇號為足以代表民意之衆院一院，可以為所欲為矣。一六四九年國會正式改國體為共和，推軍人克靈威爾 *Crownwell* 為執政 *Lord Protector*，軍人專政者凡十一年。克威望膽識，足可鎮攝一時。克既逝，其子黯弱，不能繼父業。

復

辟

國人眷念王室，漸厭軍政，遂有一六六〇年之復辟。查利二世以放逐之身，兵不血刃，安然返國主政。兩院制之國會隨之恢復。然君主與國會間之關係，以宗教之不同，固未嘗改善也。初二世復辟前，許於登位後，授國會以處理宗教之全權。國會即據是弄權，對羅馬教人大施壓迫，通過不利於羅馬教之種種法律。二世雖怨恨，然鑒於往事，不敢公然與國會異致，故終查利二

世之世，君主與國會，僅免於衝突。

革

命

然而如此局勢，衝突終難倖免，不過決裂有遲早耳。查利二世之繼承者詹姆士二世，有乃兄之才具而見解忍耐弗逮遠甚。詹崇信羅馬教最力，既登位，自矢必為同教追回已失之權利，使與耶教中人同享宗教之自由。詹既有此決心，遂悍然不顧，抗國會，逆法庭，發令許羅馬教人宗教自由，逐牛津耶教學生於校外，殺七主教於市曹，且復厚增兵力，以為己助。國人大噴，因此激起一六八八年之革命。詹懼，出奔法。羣迎詹婿威廉詹女曼麗嗣位。威廉荷蘭王子，本奉耶教，且王位之來，出於國會擁立，自不復敢如司徒朝 Squares 詹姆查利等君主之與之拂逆。從此君主國會相安無事，憲政基礎始確立，進展如入坦途矣。

## 第二章 憲政之基礎

英國經過一六八八年之革命，憲政之基礎始固，不復畏摧殘剝削。蓋革命之結果，爲國會與君主衝突所獲得之最後勝利，樹立國會之最高權，而君主之權大受限制，英國從此成爲有限君主國（*Limited Monarchy*）。內閣制應運而生，取君主之職權行使之，而爲負政治上之責任。一則使君主不能專政，一亦使君主不負譴責，垂拱而治，不偏不黨，而君主立憲之條件備矣。是以英國憲政之實現，可謂建築於一六八八年革命後之兩個基礎上。一屬法律，即一六八九年國會通過之人權法案（*Bill of Rights*）及一七〇一年之王位繼承法案（*Act of Settlement*）。一屬政治，即內閣制之沿革是也。請分別論之。

### 第一節 人權法案

人權法案爲英憲之根本，其影響於憲法之發展極鉅。詹姆士二世既出亡，國會認爲自動退位，迎立威廉與曼麗（*William III and Mary*）。然鑒夫前事，決於君權明白加以限制，爰有人權法案之制定。宣佈國會立法權之至高，否認君主不經國會同意，有任意征稅之權，主張國會應按期召集，且復規定

人民基本權利，禁君主之剝奪。是以在一六八九年，英憲之綱要已備，此後之進展，不過爲此綱要之補充耳。人權法案之要點可以注意者有五。

大統  
打之  
破

一、曰大統之打破也。司都朝君主向持神權之說，以謂君主上膺天命，人民對之，惟服從而已。此種愚民理論，革命一舉而掃除之。人權法案之宣布，威廉曼麗爲君，不啻打破向來之傳統。雖善飾其辭曰詹姆退位，故應由其婿女繼承，實則新君王位之來，係出國會所賜，蓋甚明顯。從此奉天承運之謬說，無復立足之地矣。

國稅  
處之  
置

二、曰國稅之處置也。人權法案宣布不在戰時，不以國會之核准，而有正式軍隊之設置爲非法，且軍費之供給，僅限一年，滿期須重經國會通過，始予繼續供養。因此君主

雖欲養兵自衛，軍費有限，已受束縛，且欲求次年國會繼續給養，不得不年年有國會之召集，否則軍隊之存在，且爲非法，軍費亦無所出矣。是以法案既有此規定，非但限制國稅之用度，國會按期召集之要求，且亦得一堅確之保障。

君權  
之  
限制

三、曰君權之限制也。一、取消君主有廢止及停止國會法案執行之權 Dispending and Suspending Power。國會立法，法出必行，王雖厭惡無法阻其施行，是從茲君主同

受法律之束縛矣。二、禁止君主藉特權征集財帛。國稅之征收處理，全操國會，君主仰給於彼，如欲籌款，必先秉承國會意志，不能逕以特權 Prerogative 出之。三、承平之日，不准有正式軍隊之設置，如須設置，必先徵得國會同意，且有效之期，限於一年，如以上國稅之處置內所述。

#### 國會 常集

四、曰國會之常集也。亦已於前節國稅之處理內論及。鑒於昔日國會召集，漫無定期，往往數年無國會，查利一世乘國會不召集者竟十一年，尤足警懼。革命後國會因有常加召集之要求。猶患君主之違棄此言，乃於人權法案中規定軍費之給，僅限一年，軍法有效之期，亦僅一年，逾期立成非法。使君主不得年年召集國會，求軍費繼續供給，軍法繼續有效。是法案雖無國會須年年召集之明文，年年召集之必要，已在其中矣。

#### 言論 自由

五、曰言論之自由也。在昔君權澎漲之時，國會議員之言論常橫受干涉。指摘君主，禍且隨之。無盡所欲言之自由，怯者且無批評政府之膽量。自有人權法案，議士在國會內始有言論之自由，在議場所發意見，不受外界之干阻，政府不得據是為檢舉控訴之理由。於是議士始有盡情臧否時事之權，議院始有真意志之發揮。

綜上所述，一言以蔽之：曰人權法案之目的，為抑君主扶國會而已矣。君主之權削，國會之權增。君

主。不。得。不。聽。命。於。國。會。國。會。自。茲。爲。一。國。最。高。之。權。力。君。主。立。憲。之。要。素。其。在。斯。乎。但。有。一。事。焉。爲。法。治。國。所。必。不。可。少。者。而。爲。人。權。法。案。所。未。及。即。法。官。之。獨。立。是。是。將。待。三。十。二。年。後。之。王。位。繼。承。法。爲。之。覓。保。障。

## 第二節 王位繼承法案

威廉曼麗無後，既崩，曼麗之妹亞恩 Anne 嗣位。亞恩亦無所出。國會乃於一七〇一年制定繼承法案，預定王位承襲之權，以王族最近之支派德國哈奴佛 Hanover 蘇斐亞公主 Sophia 及其子孫爲此後英國王位之承繼者。蘇斐亞先亞恩而卒，其子喬治一世即遵此法案，入繼大位。子孫世襲，直至今日。故今日英國王位之傳繼，猶以此法案爲根據。除規定王位繼承外，尙有其他要事，同爲此法案所創立。請並述之，以見其影響英憲之大。

王位依

據法律

第一、此法案最重要之點，即明示王位之繼承，亦受國會之管束。王位之來，並非基於神秘玄妙之天賦之權，實乃根據普通平凡之法律所予之權。王位依據法律，而法律者乃議會所制定，是即王位之誰屬，一依議會之意。志。議會今日可以王位與哈奴佛族，亦即他日未嘗

與民營之範圍者，極為廣大，即保障方面，政府亦已有明文之規定，人民儘可就政府所付與之權益範圍，自動的設法爭取。在抗戰時期，雲南方面，對於政府一部份應急之措置，不免有爭取地方及人民自由營業之感想。惟自政府明白頒佈新經建計劃以後，全係於地方及人民之有澈底的認識，放棄已往印象，以爭取付與的營業之自由，茲暫舉其較大者如下：（一）錫鎢錫係特許礦產，鋁銅鋅等為國防資源，人民儘可請求為國營公司之股東，處於同樣地位，參照國際市場，與工作成本，共同訂價。（二）一平浪係鹽煤產源，鐵路通昆明一段，至關省會食用問題，該段雖係滇緬鐵路之一環，但材料運輸通達之後，政府如未能即辦時，人民儘可認為有利之投資，請求自辦，作為該路民股合營之一部份。（三）煤（不能作焦者）磷等礦，一部份在抗戰時間，曾經政府之圈定保留，抗戰完成，已失根據，儘可由人民自由開採。（四）水力電廠，大型者雖有國營與合營之規定，而中小型之如開遠下關諸廠，儘量可由人民自由建設，大小實業，類此者以百計，亦惟地方與人民放手去辦可耳。

總之，今日之雲南，政府與人民可以合營之事業固多，而人民可以自由經營之事

業尤不在少數。政府抗戰完成以來，注意於接收與復員工作，待理之事正多，而雲南自戰事結束之後，關於屯積性之買賣，已非從前之黃金時代，在此時期，惟有認清目標，把握時機，以有餘之游資，作永久之事業，不但可以保持戰時原有之繁榮，而救濟目前百業之衰落，亦胥賴乎是。



君主國會間之關係，僅恃法律，不足爲完善之解決，必二者間另有一機關，以爲中間人，折衝調和，始可免正面之衝突。而此機關者，殆卽內閣歟。一六八八年之革命，果足確樹國會最高權之原則。然而如何可使此原則實施無阻，則固未嘗有所規定，亦未嘗有任何機關之創設，可使爲君主國會間之緩衝。當時以爲人權法案已有完善之規劃，不覺有此需要。然試觀君主，雖受箝制，猶不失爲政治之中心。君主之權仍大，仍居行政上最高之地位。樞密院樞密以及其他國家重要官吏，概由君主任命。大臣不必爲國會議員，亦不必視國會中政黨形勢，以爲抉擇之標準。國會果欲黜革大臣，舍繁重之彈劾，無他法。國會如欲禁阻君主處理國政之專擅，舍公開之爭鬥，無他法。是革命後，法律上國會似已公認爲最高權，實際上却尙未必也。迨威廉三世當國，始漸感實際之困難。免與國會衝突之法，惟以政策決定之權，統理行政之權，授諸爲國會所能信任，由國會議員中選拔而出之大臣，而由其向國會負一切之責任。易辭言之，此種解決方法，卽所以促內制閣之實現。

以上所論根據阿格<sup>○</sup>著英國政府及政治第四至四六頁

當查利二世時，國會中人各以其擁護與反對君主，分爲王黨 *Tories* 與民黨 *Whigs*。

威廉三世

民黨自負迎立威廉三世之功，欲盡取政權爲己有，不令王黨染指。威廉不可，時亦選任王黨中人知樞密事。迨與法國開釁，威廉欲博取全國之贊助，更王黨民黨並用。且欲求國會同意。

於其舉措，更不得不擇國會中有席位者，任爲大臣，俾收感動國會之效。卒且專擇在衆院中最有勢力之一黨之領袖任之，於是閣員盡屬一黨中人矣。當時民黨在衆院佔多數，故閣員均屬民黨。

威廉之出此，非自甘放棄其選擇臣輔之特權，蓋欲國會於其對法宣戰爲之後盾

亞恩

故也。同一理由使亞恩女皇勉允顧度芬 Godolphin 及馬一白露 Marlborough 之請，

加任若干隸籍民黨之閣員。迨後欲與法國構和，故又全以王黨閣員代之，蓋被時王黨在衆院已佔多數，勸使國會同意締和，須藉其力也。由此觀之，任命閣員之權，雖仍在王手，但行使之時，須顧及何黨在國會佔據多數，以爲選擇之標準。是無形中已開責任內閣及政黨政治之端矣。

喬治一  
及二世

然當威廉亞恩之時，內閣制固已有端倪可見，尙不可謂爲已經實現，蓋猶有重要條件二未備。一爲內閣之領袖。當時君主猶爲行政之首長，主席閣議，決定政策。尙無首

相其人者，足爲全體大臣中之領袖。二爲內閣之連帶責任 Collective Responsibility。閣員雖多屬一黨，尙不共負連帶之責任，不以議會之非難，而連帶去職。雖然，離此二條件之俱備，爲期已不甚遠。然其實現也，非有所見而特促其成，乃出歷史上偶然之事實。亞恩無子，既逝，遵王位承繼法案，迎哈奴佛之喬治一世，至英襲位。喬治一世及其子二世，生長德國，不能操英語，於英國政治情形，尤不諳悉，對之毫

無興趣，故終喬治父子之世，未嘗主席閣議。閣員中有華頓 Walpole 者，才出衆人上，權勢亦最大，君主既以外人，無力問政事，大權旁落，華遂崛起代之。主席閣議，指揮同僚，爲內閣之領袖，隱然爲諸相之首。The First Minister，英國於是始有首相。華頗柄政者凡二十一年，一七二一年至一七四二年，失衆院之擁護，立辭職，同僚均辭，創英國憲法上內閣失衆院信任時，全體辭職之重要習慣。內閣向國會負責，已爲確立不移之事實。國會亦覺使行政官負責最便捷最有效之方法，即不予信任。易言之，即於內閣在衆院提出之議案不加通過，內閣自必引咎辭職，不必更藉繁複之彈劾手續以爲挾制當政者之具。同時因執行部與立法部間之關係，日見融洽，君主駁斥法案之特權 Veto Power 久未使用，亦漸歸消滅矣。

## 第二章 憲政之確立

### 第一節 責任內閣制之確立

喬治三世  
之大志

喬治一世及喬治二世之時，以君主之不諳英語，不習政情，及華頰之大權獨攬，內閣制實現，且一往無阻，進行甚速，初不料遇喬治三世而受一絕大波折，幾至覆滅也。喬

治三世生長英倫，於政治特感興趣，才略亦遠勝乃祖，素懷恢復帝權之大志。既登極，首與柄政數十年之民黨挑釁，時千七百六十年也。喬治幼讀蒲林白鹿客 *Bohngbroke* 之愛國君主論 *Idea of a Patriot King* 大為所感，既當國以愛國之君自矢，決親柄政權，不假手臣下，以爲衆庶謀幸福。故決先逐民黨，任蒲林氏之徒白脫 *Bute* 爲相，且復即以民黨之矛攻彼之盾。即民黨既挾國會以令天子，今喬治亦即從操縱國會着手。以鉅款賄選使肯爲己用者，獲選入衆院爲議士。復有所謂秘密費者 *Secret Service money* 以誘惑其他議士。誘之以巨利，酬之以高位，使一一盡入掌中，在衆院造成一王之友黨 *A Party of "King's Friends"*，樂供馳驅。喬治之舉動，頗得國人贊許，蓋彼時國人於不見經傳之內

閣制，殊多懷疑，而於民黨，亦鮮信任也。當時趨勢，使無與南美殖民地之起釁，喬治頗有一舉而推倒民黨之可能。與美戰敗，喬治之政策受一重大之打擊，而喬治神經上亦受一嚴酷之刺激，為日後瘋癲之病根。當時首相為那斯 North，亦王之私人，而素能服從王命者。既失南美屬地，那斯知輿論不容，反對黨勢日張，數乞休，王不許，勉力留任者數載，坐使破碎支離之民黨復團結，勢益張，那斯卒於一七八二年，以衆院不信任案之通過而去職，甚拂王意，目為叛徒。然民黨雖起組閣，亦難支撐大局，數易首相，內閣終不壽，轉輾而由民黨之法克思 H. Fox 與王黨之那斯合作，擁公爵普德萊 Portland 為相，而二人為之輔，分任閣員。法克思者為喬治所最痛惡，那斯亦既為王唾棄，今且與仇為伍，益足使王痛心。然既出議會擁戴，則亦無法阻此混合內閣之出現。初未料民黨王黨兩領袖之合作，頓失其從者心。法克思之徒及那斯之徒，紛紛叛去，改隸物望所歸之名相畢德之次子小畢德 William Pitt 幟下。畢德亦王黨人，混合內閣，終難久支。不數月，法克思之印度決案 India Bill 遭貴族院之否決，王即以此為藉口，立免法克思那斯二人職，而以畢德為首相，畢德時年二十有四而時為千七百八十三年也。次年，畢德奏請解散國會，改選結果，畢在衆院得絕對多數，民黨一蹶不振者幾五十年。畢既有此強固之後盾，大展抱負，握政柄者凡十七年。一七八四年至一八〇一

畢德  
地之位

喬治初欺畢德年幼，且以其本屬王黨，以為可為己用，豈知大謬不然。畢德之勢力，並非得自王之信任，實乃恃全國人士之崇仰。畢之為相，初以物望所歸，可以不論民黨王黨，紛紛歸附證之。繼以全國擁護，可於一七八四年國會改選之結果證之。故與白脫那斯輩不同，雖亦出於王之選任，決非王之私人。故民黨雖被擯，喬治恢復帝權之素志，終難實踐。畢德具不世出之才，且受全國推戴，政權盡入掌握。王竟無如之何，自認失敗，亦稍稍斂其劍拔弩張之氣矣。且體日就衰，腦尤弱，不能日理萬機，不復如前此之事必躬親，且復剛愎自用矣。畢德利此時機，奠定內閣制基石之基，強固遠勝往昔。畢並增高首相之權力，確定首相之地位，使為國家最高之政治首長。畢為首相，全國輿情主之，今復以輿情歸附之力，使其留職不去者十七年。有此長時期之留任，且以其人格之偉大，內閣制恃以確立，雖以喬治之才不能搖撼，此後更不畏摧折，且亦無人敢加摧折矣。

首相  
地之位

英國法律上無內閣之名辭，亦不知有一官職為首相者。故內閣之滋長繁榮，全在憲法範圍之外，而首相地位之造成，亦初非法律所肯承認。英國第一個首相，衆推華顛，然華惡其不經，不肯以此名自居，至禁人以此相稱。至畢德之時，首相之地位堅而益顯。畢德之態度，異於華氏，坦然以此自認，且明白言之曰：「樞密院中，應有一公認而真正之大臣，居於首領之地位，權亦

獨大，最得君主之信任。於此，權不可分，更不可競。斯權者，必授諸斯人，即通稱爲首相者是。見梅二維爾一八〇三年致愛定登書觀夫此言，可見在畢德時，首相已爲內閣制所必不可少之人，而首相之驚首獨佔，權出諸僚上，亦爲內閣制必不可少之事。自畢德有此言，於是首相之地位定，而內閣亦始有近代之形式。故以畢德之言之行，謂爲英國第一首相可，謂自畢德當政，內閣制始確立亦無不可。

## 第二節 君權之旁落

首相及內閣之權增，君主之權削，此必然之結果。英國一六八八年革命後，即爲有限君主國（*limited Monarchy*）然自喬治二世即位，憲政幾受摧毀，迨喬治恢復帝權之舉卒歸失敗，英始真爲君主立憲。從此權移臣下，政治之中心在國會，大權之寄托在內閣。君主不能不服從國會，不能不聽命內閣，法律上仍爲元首，事實上已非執政。憲政始稱確立，憲政斯易進展。

喬治

三世

喬治三世大志未償，意氣消沈，旋以病廢。英國憲政上最大之危機已過，而君主專制之唯一機會亦隨之消失。即以喬治謀復帝權時之舉措觀之，已可概見憲政根底之

深。喬治抗敵民黨，不敢公然以特權爲武器，而亦知須從操縱號爲人民代表之衆院着手，即不啻不敢

以王之特權，加民黨以壓力，而須藉假造民意，加以抑制。迨後喬治免法克思那斯，而任畢德，亦必恃解散國會舉行普選以徵詢於民。幸而改選結果足徵王之處斷不誤，使改選而民黨仍得多數，吾恐喬治除效查利一世之故智，不能阻民黨之再起。故於此二點，可見憲政之基以喬治三世之才略，尚難搖動，況他人乎。

喬治四世

喬治四世，才智遠遜乃父，且私德久不齒於國人。方繼位，即與其后離異，備加侮辱，大失民心。四世自怯，不敢有所作為。故終其世，議會政治，進行毫無阻滯，君主之地位大降。

威廉四世

威廉四世，亦喬治三世之子，而喬治四世弟也。庸碌無能，更不足維持君主之威權。生平唯一驚人之舉動，即一八三四年之罷免梅爾二黎 (Lord Melbourne) 任命比邇

Peel 代為首相。然比邇在衆院無多數，不得已解散國會。而改選之結果，梅黨仍佔多數，比邇遵從民意去位，梅復為相。王無如之何，且受此教訓，不復與重臣為難，而君權益旁落，不得不確守君主立憲之範圍。



## 第四章 憲政之進展

### 第一節 議會重心之轉移

衆院權  
之原因

十八世紀以來，衆院即爲國會兩院中之主，權較貴族院爲大。至十九世紀，衆院益成爲議會重心之所集，貴族院降爲附庸，備位而已。衆院權力所以日增者，主因有三。獨攬財政權一也。財政爲國家命脈，孰能控制財政，即孰爲一國主人，蓋無疑義。衆院者，向爲人民之代表，而賦稅者人民所輸納。當初英王召集國會，即爲向國人籌款地，故自始衆院即有監督財政之權，且以貴族院非人民代表，既未納款，自無顧問之權，不許其與己平分財政權，繼且即修改否決之權，亦加剝奪，而財政權全入衆院手矣。控制內閣二也。內閣之生命操於衆院，內閣之組成，決於衆院政黨形勢。內閣向衆院負責，失衆院之信任立辭，而不以要案否決於貴族院而去職。故衆院可以左右內閣，黜陟內閣，而貴族院弗能。控制內閣，即所以控制君主，而爲衆院權力日增之第二因。日趨民主三也。自一八三二年後，議會數度改革，人民選舉權日益擴張，衆院益足代表人民，而其勢力自亦益見雄厚。有人民爲

作後盾，當非世襲之貴族院，所能與之抗衡。且一八三二年前，選舉制尚未改革之時，衆院中人，不爲貴族所孕育之腐敗選舉區 Rotten Borough 所產生，卽爲貴族之子弟，藉父兄之力，得爲議士。如此成分之衆院，不免仰承貴族院鼻息之嫌。自選舉制改革後，此種勢力，掃除殆盡，而衆院可以獨立自由矣。

衆院之

財政權

財政權可分爲三部。一提議，一修改，一否決是也。自一四〇七年起，提議之權卽僅屬衆院。國稅之增減，公款之用度，概在衆院提出。此第一步手續，貴院絕對不能染指。貴院雖無提議之權，退而堅持有修改及否決財政案之權。然卽此修改之權，至一六七一年，亦遭衆院剝奪。在查利二世時代，衆院通過重要決議案二：禁止貴族院於衆院所制定之征收賦稅之率，有所更改。於是貴族院所僅存之財政權，惟消極之否決而已。貴族院有此僅存之否決權，而未嘗行使。直至一八六〇年始曾一度行使，而遽引起衆院之忌怒，以爲侵犯其專有之財政權，通過決議，對貴院此舉加以駁斥，雖不取消其否決之權，但意在阻止將來之效尤，固與取消相差無幾也。相安無事者五十年，至一九〇一年，貴族院否決自由黨財政大臣路易喬治 Lord George 預算案，於是激起英國歷史上兩院空前之衝突。卒以民意爲衆院助，於一九一〇年解散國會改選之結果，自由黨在衆院仍爲多數黨，貴

以深切研究。

以上係本人對於修復滇越路問題之第一次談話的節略。

吾人在滇言滇，本省出口貨品，人人皆知有錫，銻，鎢，銅等鑛產品，但滇越路修復以後，一勺之水，未必可以抵燎原之火，進出口之不能平衡，自成問題。最近美國鑛業專家三人來滇考察箇舊錫產既竣，曾有談話稱，「箇舊錫礦，包藏極富，中外咸知，但究竟多少，無人能道」，本人覺吾人對於數字方面的統計，向來缺乏注意，不無遺憾。本省水力，人人盡知螳螂川只上游，已可設立三萬餘瓩之發電廠，滇越路修復以後，無疑義的，此種電力配備，可以進口，但就最稱繁盛的雲南都市昆明而言，昆湖電廠以總數只六千瓩的配備，在夜間最高用電時期，目前尚有二千六百瓩的餘力，故運入設備，如非預籌其他一切的配合，其效用直等於零。簡言之，滇越鐵路之修復，如膚淺的講，可以有礦產的輸出，可以用關稅來保護，事實上猶如接受遠期支票，兌現雖屬有期，而息金之損失，實屬不貲。若謂修復本路，可為復員之便利，或一般商販之活躍，以促成市面之假繁榮，則本人雖不敢主張緩修，而上海廣州各口岸之殷鑑在邇，本人主張在修復滇越

鐵路以前，應有一整個經濟上之檢討。

再進一步言，雲南在從前滇越鐵路暢通時期，貨物之運輸，與商旅之交通，均先由一殖民地的安南，再至一割讓地的香港，然後展轉到達本國的領土，故交通上，促成與整個的中國，作背馳的隔絕，行政上，亦多與整個的中國感連繫的不便，數十年來，無形中使雲南對內之重要性，掩而不彰，抗戰以後，本路阻斷，此種情形，始見良好。就滇越鐵路歷史來講，滇越路的存在，使本省「多一出路」之利小，使安南「多一尾閭」之利大，而門戶鎖鑰，反而操諸外人之手，交通計劃之失策，莫大於是。本省在抗戰時期，受法人之痛苦甚深，受日本之威脅至大，現在世界大局尚未穩定，急求門戶的開放，目光稍遠，當知寒心。加以現在安南情形之混沌，鐵路材料之卸載，未見穩妥，中法協定之尚未具體，自由港之精細條件，並無把握，海防港口，多年淤積，船隻出入，尚有待於開濬，此項大量投資，中國政府方面，恐亦漫無籌備，種種問題，實已不勝羅列。故本人主張，修復滇越鐵路以前，除整個經濟上的檢討而外，更應有一整個現實上的檢討。站在國家的立場上講話，今日之雲南，本人主張，與其向南求出路，修復滇越，

一三八  
二年

一八三二年通過之第一次議會改革法祛除昔日對於選舉權之許多限制，使選舉資格較爲簡單，亦較合理。在各郡中 Counties 選舉權向祇爲有年入價值四十先令以上之不動產者 Freeholders 所專有，今則凡租地 Leaseholders 而年付五十鎊以上之租稅者，亦有投票之權。在各市中 Boroughs 凡自有或租人之房屋或店舖之年租價值在十鎊以上者，一律有選舉權。昔日之所謂腐敗選舉區 即區內選民極少祇數十人甚至數人者 今亦掃除殆盡，而以掃除所得之一百四十三席，改與較大之郡及新興之工業城市。因此改革，選民總數自極小之三十萬增爲一百三十七萬人。而改革結果，政權自地主之手，移到中產階級，政治中心爲之一變。即在貴族院，大商人大實業家亦從此較大地主爲多，貴族院之成分亦隨之一變。推究其故，一八三二年之改革，工業革命實促之。自十八世紀之末及十九世紀之初，英國自農業一變而爲工業先進國。中產階級乘時崛起，且爲全國最有勢力之份子，不能長摒諸國會之外。至一八三〇年前後，工業革命之影響，益見顯著，英國社會上經濟上均起特殊之變化，政治上自不能不隨爲空前之變更，以適應此潮流，以適應此新環境。論者謂，一八三二年之國會改革，今日視之雖平凡不足奇，不能謂爲澈底，然幸而有此，英國始免革命，平平穩穩，不知不覺間，自貴族政治，過渡而日趨民主，平息當時之反動，啓發來日之改革，是一八三二年之改革法案，洵英國政

治史上最可紀念者也。

一八六七年

“Lower Middle Classes”

至一八六七年，工業革命在英幾已有百年歷史，資產階級外，有較小之中產階級，能不再為相當之擴充，以容此輩。一八六七年，保守黨當政時，第二次議會改革法，遂應時而生。一八六七年法案主要之點為，一、選舉權之財產限制，益加減低。二、各郡內租地者之有選舉權者，人數增加。三、各市內租屋者之選民亦增加。四、大城市若孟起司脫、利物浦、伯明罕、李次等各增加代表一人。因此改革，選民總數較諸從前，增加一倍有餘，突增至三百萬人。自此法案通過後，政治有一大堪玩味之變遷。即在一八六七年前，每次議會改選結果，如政府黨不能復獲多數，現內閣非俟新國會重集，在衆院中遭受失敗之打擊後，即政府提案遭否決，或不信任案經過通過，不肯辭職，以讓新獲多數之敵黨。若梅二槃之在一八四一年，即其一例。但自一八六七年後，政府如在改選中失敗，每不俟國會重集，立提辭呈，遠如狄斯雷利 Disraeli 之在一八六七年，近如包德溫 Baldwin 之在一九二九年，均其顯例。是何故歟。曰：知識會之益足代表民意及民意之益見準確。選民既明白判決曰：政府可勿連任，自應立即辭職，遵守不渝，毫不留戀於此。足徵民權之日張，憲政之進展。

一八八四年

一八八四年有第三次之議會改革。是年通過之人民代表法案，使郡與市之選舉權一致及各區議席重行分配，使其面積人口大略相等，所舉代表亦得相等。選民增多二百萬人。翌年法案續頒，重分選區，使所出議士，與其人口，更符比例。

一九一八年

歐戰前選舉權限於成男，戰後推而至於婦女。一九一八年之人民代表法案允婦女之滿三十歲者，亦有選舉及被選資格，創行比例選舉制於大學選舉區內，限全國各區投票同日舉行，以及禁止選民以同一資格在兩區內投票。

一九二八年

婦女之年齡限制，至一九二八年而取消。是年之人民代表法許婦女與男子享同等之選舉權，即凡已成年滿二十一歲，不論男女同有選舉權。女選民因此增加者約五百五十萬人，其總數且較男子多百數十萬。

自一八三二年至一九三一之百年內，英國經此五次之議會改革，積弊盡除，財產限制亦廢除殆盡，選舉非復少數人所得把持。選民之力量大增，為一國之最高主權者。議會內閣惟多數之民意是從，英國成爲真正之民主國。

### 第三節 君主地位之超然

維多利亞

近百年來，英國君主立憲之基早固，君主與國會及內閣之關係已不成問題。君主之存在，與憲政之進展，毫無妨礙。自維多利亞女皇於一八三七年登位後，君主久已處於超然之地位，不偏不依，超乎政治之上。君主之實權雖日益減少，而君主之潛勢力却日見增高。君主無作惡之權，却有行善之能。容於第三編第一章中詳論之維多利亞於其首相中，雖初即位時有深惡比邇而深喜梅爾

榮，及晚年時之深惡葛辣斯登而深喜狄斯雷利。然終不能強梅狄之留，阻比葛之來。蓋黜涉首相之權在國會不在君主，君主不能為非分之干與也。至於立法，君主雖於個人素所反對之議案，非但不能阻其實現，果是衆院真意，且應助使成為法律。如一八六八年葛辣斯登提出之愛爾蘭教案，維多利亞雖深惡之，非但不加阻撓，且於其遭貴族院之堅強反對時，躬調停於兩院之間，卒以其力，誘貴院讓步，而於次年經兩院通過，女皇批准，成為法律。甚哉女皇之深知君主立憲之意義，而能身體力行之也。

愛德華七世及喬治五世

愛德華七世秉承母教，確守憲法範圍，亦始終不渝。君主益得民心，地位反以是益固。今上喬治五世，亦如之。一九一〇年兩院因預算案，爭執久不決，首相亞斯規四 Arg.



八年奮鬥，靡於一時，而關於國計民生諸問題，實有不忍逆睹者。

雖然，戰時工業，各單位本極細微，對於戰後之根本的經濟計畫，初不十分重要，故暫時放棄，尚不足病。惟最重要者，吾人繼放棄畸形發展的各種工業之後，應如何規定一整個的經濟建設方案，而使其日有進展，逐漸實現，不但與全國復興計畫，互相配合，而對於全民之就業問題。亦有一相當解決之方。今日在我國從事教濟之中外機關，已指不勝屈，而此種教濟方式，決非我國根本自救之道，我人宜可以猛省矣。

吾國當前重要問題甚多，譬如東北之整理，台灣之復興，東南之繁榮，與西南各省之重振，頭緒紛繁，固不能責政府以最短時期，規定整個方案，而付以實施。但如組合每一區域明哲之士，付以專責，就當地情形，擬定初步計畫，而由政府再指定專人，綜合各方面意見，互相配合，擬定整個方案，逐步實施，吾人覺把握實際的全國經濟建設問題，並不困難。如全國的建設，果有一定方案，則全民之就業問題，可以逐步解決，而中國之其餘一切問題，亦自可迎刃而解也。作者於抗戰期中，在西南各省，從事工業者近八年，茲謹就西南經濟建設，作初步方

## 案之討論。

西南各省，所缺者為鐵路交通，所長者為礦藏富源。故談經濟建設，應從此二項入手。在抗戰時期，西南各省，實以雲南為重心，而此重心迄今仍未消失，故談經濟建設，亦應以雲南為出發點。

茲先言鐵路交通。抗戰以前，西南各省，除雲南之滇越鐵路以外，並無其他鐵路之建築。而滇越鐵路，本係法人投資，雖外表上為雲南出入門戶，增加西南交通之便利不少。而實際上，就經濟立場而言，此路無形中使西南各省，成為安南貨物傾銷之尾閘，每年入超，至足驚人。就政治立場而言，使西南商旅，由中國出發，先入殖民地之越南，再至割讓地之香港，然後展轉重達本土，此又於無形中，使西南一隅，與整個之中國，作背道而馳的隔絕。抗戰以後，本路阻斷，因事實上之需要，西南各省，在鐵路交通上，不能不急求與其他各省取得聯繫。故在黔桂兩省，由湖南之衡陽起，逐漸接通至廣西之桂林柳州，北上而達貴州之都勻，其距貴陽，就公路里程計算，只差一百六十八公里，但嗣因日本在桂省之威脅，柳州至都勻一段，雖路基猶是，而軌枕已全部拆除。在滇省則有敘昆鐵路，與

滇緬鐵路之興建。敝昆路通車，已達距黔邊不遠之需益，距貴陽尚有四百八十九公里。滇緬路雖鋪軌無多，而路基橋樑，已興工完竣至距昆明一百二十五公里之一平浪，為滇省產煤煉焦與鹽礦之主要區域。此均在抗戰期內，未竟之工程，而有待於繼續努力者也。抗戰結束之後，政府以急於兼顧之事較繁，西南交通，遂列為次要。但以滇越鐵路，滇人仍以戰前目光，視為一省咽喉，政府亦因受滇人之敦促，已積極興工，期於一年內貫通，此為西南鐵路交通之大概情形。

再言礦藏。就雲南一省而言，錫、鎢、銅、銻、銀、鉛、鋅等礦，素所馳名，而煤鐵原料尤得天獨厚，雖儲量未能如東北數省之豐，而品質優純，堪稱上品，其前途希望，實駕素著聲譽之錫業而上之。為縮小本篇範圍起見，茲將煤鐵兩礦，僅就距昆明一百五十公里以內，有公路或鐵路運輸之區域，予以詳述如下。

在上述範圍以內之鐵礦，為滇中區，為中溫熱液礦床，均屬赤鐵礦及褐鐵礦。計分易門，東山，安甯，祿勳，武定祿勳羅次，祿豐牟定，昆陽峨山七處，礦量總計為二千一百餘萬噸。如以安甯（距昆明四十公里）為鋼鐵中心，僅利用附近滇緬路線兩側各鐵礦，運輸不超過一百公里者，儲量亦達一千數百萬噸。

又可謂之爲一有機體，能爲自然之生長。以上所論，置之英憲爲最確，英蓋柔性憲法最著之例證也。

柔

性

英憲之來本出自然，非人工強致之，若法國之經過多次革命，始有今日之憲法。尤非任何機關特制之，如美國憲法之產自憲法會議然。英憲之來，出於無意，證之史事，此

言自明。既於無意中產生，且亦於無意中滋長。自產生，滋長，以迄蔚成巨觀，純出自然，故其根本特固，枝葉特茂。論者謂英憲無時不在變化，蓋即因其本爲自然之生長，是一活的有機體也。英憲之所以爲柔性，不僅因無特別機關或特別程序以修改之。詳本篇第二章且因其修改多不明經法律手續，而在無形中進

行。其進甚漸，而其進不輟。其變甚頻，而其變不覺。雖以科學之觀察，不難發現英憲各部分均勢之變更，然於此種變更之確期，殊難爲下一肯定之斷語。試舉一例，明我此說。白芝浩於其一八六七年出版之

不朽名著『英國憲法』中，着重於內閣之受制於國會一點。四十年後，陸威爾 Lovell 之『英國政

府』出，却一反而爲國會之受制於內閣。見馬列亞德 Marriot 英國政治制度第三十頁今離陸威爾傑作初版之時，又二十餘年

矣，而國會之受制於內閣益甚，且有內閣專政之名。故於當代學者，自由黨聞人茂埃 Mill 一九三〇

年出版之『大英如何被治』一書中，且一變而爲着重於內閣之專擅。此種變化，固彰彰甚明，無可否認，然非出於憲法明白之修改，亦非出於國會正式之決議，而乃形成於漸進及不知不覺之間，無確期

可言也。

連續性

英儒陸何 Low 論英憲曰『吾國英憲法，異於他國者，不成文尚在其次，主要之點，在真柔性，而他國多為剛性。英憲不似一完固之巨廈，可於此地添一屋，彼間增一翼。

按，剛性憲法則庶幾如之，因其可以修憲之手續為任意之增損。但似一活的有機體，生長變化，以及新陳代謝，永無已時。『見陸何「英國之統治」第二頁。』

此可使吾人注意英憲特點之另一方面，而與柔性有聯帶關係者，即其連續性是。不若他國憲法之出於人造，一經頒布，除非修改，進境即止於斯，英憲獨有連續不斷，生長不息之能力。信哉佛里門之言曰

『英人千數百年不斷之生活上，過去與現在，從未完全割斷。英人更從未惑於眩人之主義，而欲坐下

另制一簇新之憲法。英憲進展，按步就班，步步為往事必然之結果，憲法及法律上之更張，決非為任何

新制度之輸進，而祇為已有制度之改良與發展耳。吾人英指進步，雖或不免有時而迂緩，然在政治上之

進化，敢言從未停頓。』引佛里門 Frederic 國憲法第十九頁。試亦證以史事，即以前篇述及之議會改革而言。一八三二

年之改革，非突於是年發生，早已經過數十年之醞釀，時機成熟，自然有此結果。既開改革之端，逐步改

革，故一百年中連續有五次法案之制定，為改革逐漸之完成。試又證以前言之內閣與議會之關係。一

九〇八年時，既發現內閣一變受制而為制人，並不即止於此地，仍為繼續不輟之進化，循且今日，竟有

內閣專政之名，安知卽在今日正猶變化未已哉。英國政治制度之難於描寫，蓋卽緣此。於此可引陸何之妙譬，作英憲連續性之結語。譬如人之容貌，大體雖不改變，肥瘠老幼，固隨時而異。敘述英之政制，須如爲生人造象，如欲繪其今日畢真之面目，決不能依據二三十年前之照像。大體雖可無殊，音容笑貌，已非昔觀。於英國政制亦然，經過若干年後，外表似未大變，細按其實，內部已起不少變易。王位也，兩院也，內閣也，選民也，固猶若也。然其相互間之均勢，或已經不少變化，大異往昔。誰實致之，曰英憲之連續性。

## 第二章 議會至尊

### 第一節 議會至尊之意義

英儒戴雪於其『憲法原理』中，指述英國憲法之特點有二：一為議會至尊 *Sovereignty of Parliament* 一為法治統 *Rule of Law*。議會至尊之意義，大要為英王、貴族院、衆議院為立法機關之三部分，併合而成國會，或稱『王在國會中』『*King in Parliament*』。在英憲中，國會有制定或廢止任何法律之權，抑且英國法律上不承認任何個人或團體有駁斥或取消國會所立之法之權。戴雪英憲原理第三十八頁。國會為國家之最高權，為非任何其他政府機關所能與之抗衡，國會法出必行，法庭不能認為非法，而宣布其無效。祇須國會依立法程序所通過之法律，一概有效，即使顯屬無理取鬧或違反民意，法庭亦須執行，舍國會自動廢除外，無他法阻其實施。因此前提，可得下列結論三。

#### 第一、國會可以制定任何法律。

歷史上極關重要可稱國家根本大法者，在他國蓋屬憲法範圍，非尋常立法機關所得以尋常立

法手續制定，而在英則莫不出諸國會所制定。一七〇一年之王位繼承法案，規定繼承大統之序，一七〇七年及一八〇〇年之合併法案 *Acts of Union*，一併蘇格蘭於英，一併愛爾蘭於英，一七一六年之七年法 *Septennial Act* 國會任期自三年延至七年，一八三二、一八六七、一八八四等年先後通過改革選舉制之法案，一舉而與百萬以至數百萬人以選舉權，一九一一年之議會法重定兩院之關係，並改國會任期為五年。凡此法案，影響國家人民以及國體政體，莫不至重且鉅，乃國會輕輕以普通立法程序出之，足證國會權力之高，可以制定任何法律。抑尤有進者，觀於國會於一七一六年及一九一一年之任意增減自身任期，可知戴雪之言為不謬，戴雪之言曰「七年法之通過，可證國會在法律之觀點上，既非選民之代理人，亦非各區人士之委托者。著者註，果爾，則決無自己任意延長或減短任期之權。法律上，國會乃國家之主權者，而七年法者議會至尊之結果，同時亦為其明證。」戴雪憲法原理 四十四頁。

## 第二、國會可以廢止或修改任何法律。

或曰、國會雖可制定任何法律，立法之時，亦受自身或前任國會所通過之法律之限制乎。以前法律所不許者，今苟背其道而行之，得毋抵觸乎。曰、否。國會既能制定任何法律，亦即有廢止或修改任何法律之權。如遇以前法律之足妨現在立法之自由者，儘可以普通立法手續，加以廢止。史事可證斯言



按照設施程序，逐條臚列於後。

(一) 興建雲南安甯螳螂川水力電廠。

本工程可以分段興建，第一段為安甯縣北至溫泉公路四公里之羊腳村附近，可得三千匹馬力。第二段為安甯縣赤龍城至李百戶村，可得水力二千匹馬力。第三段安甯竹餅口至博房，可得水力七千五百匹馬力。以上共為一萬二千五百匹馬力，如再以昆湖電廠現有餘力補充，可得總電量一萬二千匹以上馬力之數。按螳螂川第四段安寧蔡家村至石樓梯，可得水力三萬匹馬力，但以建築費太鉅，在建設初步期中，似不需要。

(二) 建築昆明至一平浪鐵路一百廿五公里。

以安寧為中心，設立鋼鐵廠後，其所用焦煤，自應取給於一平浪煉焦廠。但一平浪與安甯之距離，約一百公里，公路運輸，費用自較鐵路為鉅，故此段鐵路，應儘先完成，而鐵路材料，為急要起見，或由公路運入，或拆次要之舊路敷設，應先予舉辦。

(三) 添置煉鐵爐及白色麻煉鋼爐。

抗戰期間，安甯原設有雲南鋼鐵廠，其設備有五十噸煉鐵爐一座，四噸白色麥煉鋼爐二座，茲假定安甯鋼鐵廠，每年產鋼五萬噸，則除原有之設備外，再應添以下之煉鐵煉鋼設備。

(甲) 增添一百噸煉鐵爐一座。

(乙) 增添六噸白色麻煉鋼爐四座。

(丙) 增添三噸電力煉鋼爐二座。

(丁) 其他鍛鋼及機器修理設備。

(四) 購置軋鋼機器。

安寧鋼鐵廠以滾軋鋼軌為主要工作，而鋼板及鐵路零件副之，故宜設置六五〇徑軋鋼軌機四套，軋鋼板機一套，連同馬達齒箱等包括在內。此項設備，可採購歐美舊廠設備，不但到貨迅速，而亦甚廉也。

(五) 擴充中央機器廠為車輛製造工廠。

查資源委員會於抗戰期中，在昆明設有中央機器廠，各種工作母機，極稱完備，雖其工作，對於抗戰，不無供獻，但以無正常一定之機器出品，故始終

捉襟見肘，未上軌道。抗戰結束之後，該廠除極少部門勉力支持外，而大部份工作，均縮小停辦。如安寧鋼鐵廠成立之後，一方面路軌既可自行生產，而另一方面使鐵路需要之車輛，由本國自行製造供給，即將該廠加以整理，配合機器，適合於製造之用，該廠亦可爭取繁榮焉。

(六) 建築霑益至貴陽鐵路。

霑益至貴陽，距離為四百八十九公里，本路直線居多，除鋼軌魚板外，所用鋼枕至少。計需用鋼料約四萬五千噸。此項鋼料，可以由安寧鋼鐵廠自軋供給，由滇向西展築，無須仰給舶來貨品。照前述生產噸位估計，生產時間，不及一年，而該路可於二年內觀成也。

(七) 建築貴陽至都勻鐵路並修復都勻至桂林原有路線。

貴陽至都勻計一百六十八公里，從前雖經測丈，迄未動工。該段山路較多，建築較為困難，但為貫通本國西南與中部起見，亟宜興築。由都勻至桂林舊道，亦亟宜鋪軌修復。如此則滇黔諸省，可以通武漢，溯長江，全國貫通，而政治上亦可賴以聯繫，無復有隔閡之弊。此項鋼軌鋼料，可一部份由安寧

鋼鐵廠供給，一部份由粵漢路輸入，以期早日完成。

(八) 修復柳州至南寧鐵路並接通南寧至廣東之欽州而達海口。

西南唯一通海咽喉，為滇越鐵路，由本國昆明，直達安南海防，而以法人執其管鑰。我國在抗戰時期，受法人之痛苦彌深，受日本之威脅至大，在經濟上，與國防上，兩俱不利。孫中山先生建國方略有欽州為南方大港中二等港口之啓示，粵省欽廉兩州，本有鐵路故道，由柳州至南寧，鐵路亦曾修築通行。所缺者，只二百廿公里距離之南寧與欽州間鐵路。至如何使舊路修復，新道貫通，此數百公里之工程，問題亦至簡單，且鋼料方面，儘可由安寧鋼鐵廠供給。如此路貫通，則西南商旅及貨物之運輸，可以改道，而門戶謹嚴，主權統一，猶其餘事。

以上八端，為西南建設方案中之初步設施，如能逐一實現，則其直接的利益，有以下三端。

(一) 中國西南一隅，抗戰結束以後，原有工業，政府大部份放棄，因之失業者至衆。安寧鋼鐵廠，以年產五萬噸鋼鐵計算，則煉鐵至少六萬五千噸，採礦

亦從未有此心也。內閣藉多數黨擁護之力，操縱衆院，卽不啻操縱國會，果欲一意孤行，儘可爲所欲爲，法律上幾無防阻遏止之方。然不論何黨當政，從未出此。亦曰遵守良好習慣之力也。至於輿論，凡在民治國家，均莫不爲最大之力量，足以左右政治。衆院出諸民選，其生命係人民所賦與。議士個人，各有其所代表之區，常與區內人士接近，可知一區之輿論。衆院全體，綜合各區輿情，體察全國輿情，然後知所興革。輿論制裁之力最強，使非輿情所能滿之事，國會必不敢悍然爲之。每見議場內方有某案之建議，全國報紙，各界人士如果紛起爲強烈之反對，其果足代表一般之意見者，國會鮮有不順從而隨卽取消其初議者也。

本章附【註一】國會包括君主、貴族院、衆議院。提案必須經兩院依法通過，君主批准，始可成爲法律。故國會係君主與兩院合組而成，缺一不可。在法律上，此三部份處於同等地位，可以互相牽制。但在實際上，國會無限之權，幾盡在衆議院之手。君主無駁斥之權，任何法案，不能不概加批准。批准之一步手續成爲例行公事而已。貴族院無推翻衆院提案之權，依據一九一一年之國會法，衆院提案遭貴族院否決者如於兩年內再經衆院共連續通過三次，不論貴院繼續反對與否，逕送呈英

王批准，頒布施行。是貴族院之同意亦且不成問題。故法律上可謂衆院僅爲立法機關之一部份，不能單獨行動，事權上議會至尊即不啻衆院之至尊。

本章附註二

議會至尊，雖猶可謂英憲特點之一，但須加一轉語。即自從近年來內閣權力日增，議會日顯無能。法律上，立法仍須經過國會。事實上，國會早已爲內閣所控制，

幾失却其自主。詳第四編政制批評第二章中。

## 旅美觀感

此係三十六年十月六日，在民營工礦聯誼會上講稿，載於民意日報，轉載於聯大「展望」。余於三十五年杪第二次赴美，一方面得美國商務部之邀，可以看看抗戰後美國的新工業，另一方面仍不能忘懷於滾轆路軌設備，妄冀或能遊說點合作辦法回來。惟到美後覺得美國民氣，對於中國之熱誠，已遠不如抗戰方完之一二年。而三十六年六月返國之後，適見政府依賴外援與豪門大辦輸入等情況，故有政令惟均，與自力更生之說。

本人此次在美，五個月中，聞見不多，觀感二字，缺乏供獻。綜合國內外不同之焦點，覺根本是屬於「一切的配合」問題。因為國內的一切不能配合，遂見到美國比我已前進了百年。但本人意見，決不認為美國一切都好，而中國一切都壞，中國近在五十年前，仍自有可以做人之道德學問，絕對不可抹殺。因今日題目中有一「觀感」二字，觀是觀的他人，感是感到自己，所以對於自己方面，多加針砭，請言其略。

(一) 建設的配合：在美國任何大都市，有良好寬廣之馬路，有電力控制之交通，在某一分鐘中，東西向可以通駛時，則車輛如萬馬奔馳，而南北向之一切行動，數秒鐘中，戛然停止，反是亦然，整日整年，週而復始。在紐約或其他較大都市之車站或航空站，有每一句鐘一次之火車或班機，車場機場之應用，前者方去，後者繼來，在美國各部，工廠林立，較大工廠，十九有鐵路專用支線，一方面供給鐵路營業，一方面便利廠家運輸。加省奧克蘭大橋，橫越洋面，為船抵美境與金門大橋並見之偉大建築，政府為逐年歸還所投資本計，初時每過一車收費四元，目下負債已輕，每次只收過橋費五角，十年之中，建築費用，全部取回，而每日車輛通過之繁，亦與交通幹路相等。凡此數例，覺有此種繁榮，方能盡此種建設用途。換言之，也即有此種用途，而方可以支持此種建設費用。反觀我國，馬路未修，而有新型車輛湧到，鐵路公路之建築，不獲工礦運輸之支持，公有公用之設備，難合企業投資之概算。他如揚子船閘，滬漢江橋，種種計劃，均不過一時空談。設或計劃實行，虧蝕隨之，其原因不外於建設之不能配合環境。

(二) 工業的配合：美國工業之日新日速，人所共知，譬如海水中取出之鎂，現



為金屬中之重要產品，大戰中已為製造飛機之主要材料。非鐵金屬之由滾輾而為推伸 Extruding，鐵可先使成纖細分子，而以壓力再使成形，肥皂之由塊而片而粉，今則流質之。Detergent 盛行一時。雷縈 Nylon 盛行已久，試執途人而詢以中國之絲，竟可瞠目而罔識用途。工作機之迅速，以省工與大量生產為目標，常見以一女子管理之鎂合金推伸機，完全用電控制，每日每架出合金品逾二百噸，煉鋼廠燒鋼釜，每釜容量五十噸乃至二百噸。新式之齒輪切割機，其計算速率每分鐘以百計，以千計。但為生產愈速人工愈省關係，其工作乃愈專門，往往一種機器之組成，取各專門工廠生產之該種機各部門，配合即成。故如欲添購某機器之某部門，其取給之所，往往非製造該機器之廠家，而係該部門之專門工廠。總之因需要而產生各種工業，在美國今日已達最高之點，近且因百般過新過速，減縮工作時間，每日雖仍為八時制，而每星期為五日制矣。如以美國工業設備，移以用之吾國，則又有工業不能配合環境之感。他人之可用以減輕成本者，而我反足以加重。譬如，皂機之日出五千箱者，一日工作，可使一月閒置。但欲尋適合吾人生產量之設備，則又係特殊之定製品，舉一反三，大抵如此，故在今日之中國，

如開辦新工業，機器廠必先由自製螺絲起，化工廠必先由開鑄蒸餾釜起，自力更生，宜乎不易矣。

(三)資本之配合：此次歸來，適與某著名銀行一要員同舟，某君之言曰，我行開辦迄今已垂三十年，除客戶存款，非自有資產外，行方自有外匯總值已達二千萬美元，正希望運用此數，不數年中，達三千萬目的。同時本人在舊金山，讀到美國Bouroughs計算機公司之年終報告，該公司為美國中級工廠之一，其三十五年度總營業，為三千五百萬美元，而是年盈餘，除付稅而外，淨盈八百萬美元。美國類此之中級工廠，可以千計，而上級工廠，亦可百計，美國各鋼鐵公司，煤油公司，汽車公司，國家炭素公司等，俱能各霸工業之一部門，其資本之雄厚，國人實莫能望其項背。本年四月，Texas City遭受化學品爆炸，全城四分之一，成為灰燼，致孟山都化學公司（在中國銷糖精最著名），燬為平地。該公司之宣言曰，吾人本嫌原有工廠之一切設備，現已陳舊，不能切合製造新法，現正給予機會，斥十倍之資，重建一標準新式工廠，在本人五月間，至該地參觀煉錫公司時，該公司之新建築，業出地面數尺矣。默察美國各公司資本雄厚之

人，與私人爭鬥，誤傷旁觀者同罪。此種法治統一之精神，洵足爲人民自由之保障。官吏處事，知所警懼，一也。假公濟私，難逃法網，二也。官吏犯法，與庶民同罪，大公無私，無所蔭蔽，三也。參閱拙著「英國文官考試制度」第十一章。

### 第三節 人權爲憲法之源而非其果

近代各國憲法，多重人權保障。人民身體、財產、言論、信仰、結社、集會等自由，載諸憲法，非依法律不得剝奪。人民有此保障，不畏政府專暴。英國人民權利雖亦有見諸重要法案，若人權法案及歷次訂定之出庭狀法案等，但其來源，與他國不同。若法比等國及歐陸之其他君主立憲國家，在有憲法以前，本無所謂人權，人權乃憲法之果，產自憲法，而將特爲保障者也。英則不然，人權之有不自立憲始，歷來法庭於人民權利之訟案之判例，卽爲人權之根據。人權法案出庭狀法案者，不過歸納向來公認之人權，彙爲法典而已，並非有所新創造也。故在英與他國不同，人權不爲憲法之果，而實憲法之源也。有此不同，故人權在英及在他國之地位亦相異。在他國，人權雖載於憲法，時局緊張之時，政府每有暫時停止人權保障之權。在英則否，人權基於判例，根深底固，卽國家如何危急，爲非政府所能暫予停止。尤有可稱者，英人務實，不尙空談，更不若他國人士之好呼口號，好談主義，好高騖遠者，不免流於虛浮，震於自

由之名，競以種種自由，列入憲法，應有盡有，集人權之大成。然每於浮誇之宣言後，忘爲詳密之規劃，如何可使人權果不受摧殘，未之計也。至多於各種人權之後，載曰非依法律不得剝奪等字句。然依法兩字究作何解。含義不明，每受曲解。是人權不剝奪而剝奪矣。眩人之宣言，終爲空言而已。英人沉着冷靜，決不浮誇若是。絕不空喊自由平等之口號，不托空言，而重實際之規劃。一經規劃，嚴密無漏，自由平等在其中矣。觀其出庭狀法案，可證斯言不謬。出庭狀法案爲英人身體自由之最大保障。英人未嘗高唱有此自由，然於此法案中，處處爲定切實保障之途徑。若被執後，本人或其戚友，可請出庭狀也。若法庭不能拒不與也。若驗出逮捕狀非法，卽予釋放也。若交保先復自由也。若堅持早審，逾限不審，卽復自由也。若卽使有罪，亦惟經法庭證明，始判罰如法也。均爲周密切實之保障，無法踰越，而最可稱道者，卽第一先使被執者得見法庭，可以自剖。較之徒言依法，而不明言究將如何依法者，其高下疏密爲何如哉。

## 第四章 憲法習慣

### 第一節 法律與習慣之區別

人多稱英國憲法爲不成文憲法，一因其散漫凌亂並不載諸一種法典或數種法典中，一因其多存諸習慣，多有並不見之文字者。習慣在英國憲法上實佔一重要地位，其效力與法律相等，浸且駕乎法律之上，致有憲法習慣之名 *Constitutional Conventions*。憲法習慣之所以異於憲法 *Constitutional Laws* 者，其效力雖或相等，其性質不同。前者係政治的，並不爲法庭所執施。後者係法律的，不論其爲成文抑不成文，法庭必予執施。國家根本法典，法庭重要判例，議會重要法案，均屬憲法範圍，概可稱爲法律，爲法庭所必遵行。例如『君王無過』*“The King can do no wrong”* 之律條，人民身體自由之判例，成人享有選舉權之法案，均爲法律，法庭概加保護，有訴君主，如非預得君主之恩准，法庭根據『君王無過』之律條當予拒絕，有訴身體自由或選舉權無故爲人剝奪者，法庭當依法復其權利。然使內閣不受議會信任而猶不肯自動辭職，有訴之法庭者，法庭不能予以受理，而迫政府使

辭也。蓋是非法、律、而實習慣。英國憲法並無內閣不得議會信任即應辭職之明文，法庭知有法律，不知有習慣，於此並不承認，自不予以受理也。然此雖不為法庭承認，不為法庭執施，而其效力未嘗稍減，衆固奉行毋違也。

## 第二節 憲法習慣之例證

習慣憲法者為政府各部分相處之規範，隨時代而變易，隨政治家之行為而變易，生動活潑不若法律呆板。其起也，或隨時代為適應，使政治上有最妥善之安排，或隨政治家之首創其例，衆奉為此後政治行為之典型。就其最普通最重要者言之，可舉例證如次。

一、內閣向衆院負責。此為責任內閣制之第一要素，亦英國憲法最重要之規律，然尋遍憲法上各種文典，絕無此明文可見。法律上且不知有內閣其名，况其責任哉。此蓋存諸習慣，而其效力並不亞於法律，使無此習慣，英國政治組織，且見失却今日之面目矣。內閣起於十七世紀革命之前，而長成於革命之後，為君主與國會間之媒介，免二者之直接衝突。當時雖已有內閣，尚無向衆院負責之習慣。責任內閣制者乃起於華頰之時，而長成於小畢德之時也。自華頰一七四三年因失議會之信任，毅然棄

其柄持達二十年之政權而辭職後，內閣向衆院負責，不得信任，即應引責辭職之例立。自畢德當政，於一七八四年解散國會重行普選後，內閣可以解散國會之例創。不得國會信任，不出於辭職，即出於解散，而訴諸選民，將視選民之最後判決，而定內閣之去留。改選結果，如利於政府則留，如畢德一七八四年之留任。如不利於政府則去，如比邇一八三四年之去職。第二次議會改革以前，改選結果雖與政府不利，內閣不至在新集之衆院內明受不信任案之譏彈，不肯即辭。自狄斯雷利一八六七年之先例後，從此多有不待不信任案之來，即先自動辭職，以示服從民意之真誠，近如一九二九年普選後工黨多數，包德溫之辭職，即其一例。向來內閣於此習慣雖遵守未嘗或渝，然並不死守不變。近三數十年來，此習慣已稍稍變更。內閣提案，於衆院遭失敗後，辭職與否，當察案件之重輕，與夫衆院倒閣意向之堅否。一九〇五年七月，裴二福 Balfour 內閣在衆院以四票之少數遭失敗之打擊，裴不辭亦不解散國會，而請衆院許其繼續前業，當時敵黨領袖雖多斥爲不合憲法，並未再付表決，旋亦默許之矣。見李氏愛德華傳卷二第

一八七頁。S. Lee King Ed. Ward III. Vol. II. 一九二〇年三月工黨麥唐諾爲內閣以煤礦案修改案在衆院以八票之少數失敗，辭職辭職之聲，震動全院。麥氏稍一沈思，起立曰，如果要予辭職，反對黨領袖儘可於二日後提出不信任案，余當樂於服命，至於此修改案並不影響煤礦案甚大，政府認無辭職必要。見一九三〇年三月十日倫敦泰晤士報。

卒未辭。足證此一習慣最近之變遷。

二、君主無否決國會法案之權無拒絕首相要求解散國會之權。自君主立憲之制確立，君主恪守憲法限制，所有特權之行使，概須假手內閣，不能親自施行，不啻概遭剝奪。法律上君主爲立法機關之一部分，有批准與駁斥國會之權。威廉三世在位時，先後曾有四次否決之多。見梅德萊 *Meade* 英國憲法史第三三九頁。然自十八世紀以來，除一七〇七年亞恩女皇亦曾有一度之行使外，此否決之特權，擱棄未用者，垂二百餘年矣。今日君主已無行使此權之可能，雖未明文廢除，與廢除無異。至於解散國會之權，本亦屬諸君主，今乃操於內閣之手。首相請求，無拒絕之理。一九一〇年正月，同年十二月，以兩院之爭，至一年中國會竟被解散兩次。一九二二年國會解散，方經改選，次年包德溫以主張實行關稅保護政策故，又解散國會。又次年<sup>一九二四</sup>包開倒，麥唐諾組閣，因在衆院爲少數，又解散國會改選。國會解散，幾於一年一度，爲向來所創見，政治極不安定。然在一九一〇年及一九二二至二四年，君主從未因其太頻，而拒絕首相之請求。一九二三年保守黨包德溫請求解散，英王許之。一九二四年工黨麥唐諾請求解散，英王亦許之。不偏不袒，庶可保君主之超然。否則且入政治旋渦，失其爲立憲之君主。故君主解散國會之特權雖依然存在，祇爲內閣徵詢民意及對付國會之工具，與拒之權，非復爲君主所有。更不能因惡國會，而親



解散之也。

三、貴族院對衆院之讓步 一九一一年國會法通過以前，兩院處於平等地位，貴族院有否決衆院決案之權。但自十九世紀憲政昌明以來，貴族院自知議席得自世襲，漸不合潮流。無國民爲之後盾，其勢不敵衆院，每與衆院有爭執，如衆院持之堅，多肯讓步息爭。兩院關係未有明文規定以前，即恃此貴院讓步之習慣爲之維持。一八三二年對於議會改革案之讓步，一八六九年對於愛爾蘭教案之讓步，即其例也。參閱第一編第四章第一節第三段即使貴院有堅執不肯讓步之時，衆院可以解散國會之手段，以改選徵求民意，改選而政府黨在衆院仍爲多數，重提前案時，雖與貴族院極不利之決案，貴院以民意既顯，無不讓步而卒予通過，一九一一年國會法之通過，即其顯例。

以上三例，一以區處內閣與衆院之關係，一以限定君主與內閣之關係，一以安排貴族院與衆院之關係，其重要且勝法律，而均存於幻渺之習慣中。爲他國所少有，足稱英憲特點之一。此外例證尚多，舉其犖犖大者，若議長之不偏袒，雖有黨籍，一經當選，不啻即與本黨脫離，決不稍爲之袒，爲各黨在衆院政治比賽之公正人。若歐戰以後，首相必屬諸衆院，如同一政黨中有兩人同可勝領袖之任，而一屬貴族院中人，一屬衆院議士，該黨組閣時，當以後者爲領袖，出任首相。此例創於一九二三年五月保

守黨內閣龐乃落首相 *Donat Law* 以衰病退，當時可繼龐為該黨領袖者為柯成勳爵 *Lord Curzon* 及包德溫，而以柯之資望才具為高，然英王以柯屬貴族院，如任首相，諸多不便，數經考慮，卒召包氏繼龐之位。從此貴族院貴族不得任首相之習慣創立，益足降低貴族院之地位，而使有志之士不願入貴院，此亦民治日益發達，衆院地位隨之增高之結果，首相不屬貴族者，蓋亦勢使然也。又如現任法官，不兼政治性質之職務，亦可稱憲法習慣之一例。司法獨立，法官莊嚴，不應混入政潮，使有政黨色彩。有此習慣，所以保全法官之純潔也。

戴雪有言，「吾人英指有一部政治道德之典範，有一部歷來成例之彙錄，足為政治家之南針。此雖於法案，或判例法中無隻字可覓，其神聖偉大，不亞於大憲章或人權法案中所列之任何要義。質言之，在吾成文之法律旁，有一不成文之憲法習慣之長成焉。」見戴雪前著第四一四頁。陸何有言，「人恆知如吾國英指各部政治機關之運用，果悉墨守法律之字義，全部政治組織，且見陷於不可收拾之絕境。所以能使其運用裕如，便利而安全，敏銳而滿意者，蓋恃有一部憲法習慣在。」見陸何前著第十二頁。明乎此可以知憲法習慣之重要，可以見憲法習慣之功效。

### 第三節 憲法習慣何以常受遵守

憲法習慣之目的，一以補法律之不足，一以救法律之呆板，一方為政治比賽之規律，一方約束君主特權之行使，將以使國會或產生國會之內閣，以國家之真正主權者，即多數選民之意志為重，而代為表達之也。或曰：憲法習慣之用意固佳，既存於虛渺之習慣，而不為法庭所承認，亦能保其必受遵守乎？使有桀驁之徒，悍然犯之，將何法使其就範耶？戴雪為之答曰：即恃法律之力，使其不能不受遵守。此種規律，雖非法律，使有犯之者，幾立刻可以違犯法律而與法庭衝突。敢舉二例以明此說：一、議會年年召集，亦習慣之一。人權法案雖言國會應常召集並未指定應年年召集。假使內閣專擅，未曾奏請英王召集國會者，且逾一年，政府固可繼續存在，然其號令，立刻可以失其效力，不為國人服從。一年一度之陸軍法不經國會重加通過，過期即成廢紙，軍隊立可陷於無規律之混亂狀態中，政府雖有約束之令，軍人可不遵奉，法庭認為違法，號令不行，其何能堪，迫使政府不得不從速召集國會，此一因也。一年一度之預算案，逾期不經國會重加通過，政府固可依然存在，此後一切賦稅之征收，概無法律根據，概為違法之行，國人可以拒絕納付，法庭可以判為非法，政費無着，其何能支，迫使政府不得不從速召集國會，此又一因也。二、依憲法習慣，

佔衆院議席最多之政黨當握政權。今使內閣之從者在衆院中已爲少數，數遭打擊，而猶戀棧不肯去職，以讓多數黨代起。法庭雖不能遽謂爲違法，衆院固可拒絕通過任何法律，試問政府如何可以進行。果猶恬然行使其職權耶，則政令已失法律之根據，將與期年不召集國會之結果，同一窘辱，安得不辭哉。可見憲法習慣雖無強制服從之限制，實有強制服從之力量，此憲法習慣所以常受遵守之一因也。另有一因，非出強迫，乃出自動。英人習性，素重習慣，爲政一依成例，有此前例，放膽爲之，無此前例，不敢魯莽。蔑棄成例，易遭人言，如非堅信將以利其邦家，所不敢爲也。憲法習慣者，政治道德之典範，歷來成例之結晶也，猶諸球賽之規條，政治家以此自律，違之失其自尊，所弗肯也。

#### 第四節 憲法習慣之效用

既闡明憲法習慣之義及其常受遵守之故矣，可一究其對於憲法之影響，及其在政治上之效用。約略言之，憲法習慣有三大功用焉。一曰，補充憲法 Constitutional Law 之不足。憲法僅能於政府之形式，各部之職權，各部間之關係，政府與人民之關係爲簡括之規定。在英此種規定侍重要法案，且亦多有遺漏未明加規定者。至其實際運用，當因時制宜，聽其自然發展，爲非法律所能一一預加安排，况英憲柔性，流動如水，無日不在

變化中，舊律猶存，而實早失其效力者，比比皆是。形式爲一事，實質爲一事，在英憲此二者不相符。形式爲具體之憲法，實質多爲抽象之習慣。習慣力足以變化具文，使憲法對時代能爲敏妙之適應。形式上英國爲君主國，凡百大權，概操君手，卽在今日，在法律上言之，政府職權，概係受諸君主。實質上英國早爲民主國，君權旁落，不能親自執施，內閣雖挾天子以令諸侯，向衆院負責，而衆院之生命，操諸選民簡接，卽向國人負責，王位未廢，而民治早現。所以然者，憲法習慣促成之於無形中也。他如輿論之力量，政黨之勢力，首相之特殊地位，選民意向對於國會之影響等等，憲法中絕未之提，均恃習慣爲之補充也。人稱英憲虛僞，徒觀其外表，鮮有不受欺者，信哉。二曰，使全國之意志，卒受服從。習慣憲法常變，將變之以合國人之蘄求也。其始也，國人蘄求束縛君權，習慣乃使君權非藉閣員不能行使，並不觸犯法律，並不明文廢止。雖亦有明經法案廢禁者，祇其一小部分。而其效果較廢止或限制爲尤大，可見習慣之妙用。其繼也，國人蘄求衆院操縱一切，習慣乃使貴院向之讓步，使內閣向之負責，使首相去留，一依改選結果，不稍猶豫。循至今日，國家已爲社會國家，政府與人民之關係益密，於是習慣上又有政府權力日增，浸駕衆院之上之趨勢。三曰，養成國人守舊之習性。此與習慣互爲因果。英人守舊，故能尊重習慣。若是，習慣之勢力深入政治，故能使國人益加守舊。守舊非惡習，守舊而能不固執，守舊而能襟胸闊大，見解高超，益足使政治上

之。步。驟。穩。重。老。練。決。不。輕。舉。妄。動，但。動。必。有。成，英。人。政。治。天。才。之。長。處。即。在。斯。地，英。國。政。治。之。成。功，亦。即。恃。此。英。人。於。政。治。措。施，不。欲。舉。引。學。說。主。義。以。辯。護。其。措。施。或。主。張，而。好。以。合。於。成。例。與。否。以。判。其。措。施。或。主。張。之。當。否。明。乎。此。守。舊。之。習。性，可。以。恍。然。於。二。事。一、英。憲。無。日。不。在。變。化，而。變。化。甚。遲，純。出。自。然，幾。難。覺。察。二、英。憲。雖。柔。性，修。改。極。易，難。免。缺。乏。穩。固。性，然。英。憲。之。修。改，反。較。剛。性。憲。法。為。緩，英。憲。之。穩。固，反。勝。任。何。國。家。之。憲。法，此。守。舊。之。功。也。而。守。舊。之。養。成，半。出。於。憲。法。習。慣。之。力。也。

## 第二編 政治制度

既於歷史背景有一概念，憲法特點知其精要，始可以論述政治制度之本身。英國中央政府之成分爲皇位、內閣、衆院、上院、吏治及政黨。茲六者交相爲用，關係密切，併合而成整個政治組織。當分章作詳密而核要之討論，政制之可以疵議應求改善者，則留於下編專論之。至於地方政府，不在中央政制範圍之內，性亦獨立，當待專書論列。法制之關於憲法關於人權者，所不可忽，已於前編法治統一一章中論之，餘者不屬政制範圍，非茲編所能并及。

### 第一章 王位

#### 第一節 英王法律上之權限

英國非但爲憲政國家之先進，且爲君主立憲國之鼻祖。以帝制之名，行民主之實，王位至今未廢，反益見穩固。外表上法律上英王獨攬大權。幾於無事不可爲。使吾人翻開英國大法律家白辣克司登

Blackstone 之巨著，觀其於王位之敘述，鮮有不覺君權之廣大，君主之萬能，而疑其為專制之暴君者。觀白氏之闡釋君主之地位曰：『英王不僅為全國之元首，且為全國之唯一統治者。百官之權，概受諸王，概為王之臣僕。』王之大權，幾於用之不盡，取之不竭。執行立法、軍事之大權，集於一身。『王在國會中』為立法之最高權，王為執行之主宰，王為司法之泉源，王為海陸軍之統帥，王為教會之首領。財賦之收付，王主之，大臣之任免，王決之。條約之締結，和戰之決定，莫不出自王之睿斷。囚犯之赦免，國會之解散，莫不操諸王手。以上云云，是為英王法律上之權限。然如求準確，凡此大權，當言為皇位所執施，非為王所執施。皇位與王二名辭之區別，實為英憲上一最重要之區別。皇位者，制度也。王者，人也。二者不可混為一談。王仍御位 *Reign*，然已不復統治，*Rule*。妙哉陸何氏之言曰：『凡此驚人之大權，名義上仍以歸諸英王，實則非王所自有，而屬之一便利之虛象，即王位是，而王位者，名之曰國家可，名之曰民意可，名之以其他適當之名辭亦無不可。』

## 第二節 英王實際上之地位

英王與內閣同為政府之執行機關，但英王為名義上之執行者，內閣為事實上之執行者。英王



與內閣之關係

與內閣之關係猶表之與裏。英王爲表，負其名，內閣爲裏，得其實。英王以大權授諸內閣，內閣藉王之名，以令天下，而爲負政治上之責任，攻擊責罰，概歸承當。王既棄其實權，故不負責任。有內閣爲之蔽禦，王乃超脫政治。無毀譽之慮，無得失之心，中立斯保，王位斯固。但優游政潮之外，亦有其條件。卽不論何黨組閣，王非但不能稍爲左右袒，且應絕對聽其便宜行事。有所陳請，概加允諾。閣議所決定之事，由首相呈奏於王。王如異議，可請重議，但重議之後，卽爲決定，不能再予阻撓。會議事紀錄，照例按日由首相抄送一份。王可批評其當否，而不能阻其進行。外交上重要文件，理應呈王批閱，但王於外交政策上之勢力亦極微。除后夫亞爾伯 *Prince Consort, Albert* 女皇維多利亞之夫 曾憑其才識，影響外交之措施外，其他君主助成內閣之外交政策則有之。如愛德華七世然，改變其方針，則竟不多觀。王固常與其大臣討論政事，可以發表意見，而不能強臣聽從。可與辯爭，但臣果固執，王亦只能退讓。王所能言者爲「請勿出此」如是而已矣。斯非王之無能，內閣既爲負責任，自應有其全權，此採取君主立憲制與責任內閣制必然之結果也。

與首相之關係（任命）

君主與內閣間，特首相爲之任傳遞。首相由王任命，而王無自由選擇之權。凡爲多數黨之領袖卽爲當然之候補首相，不能舍之他擇。政府失議會信任而辭職，反對黨之

領袖自亦當然代為首相，不能舍之召他人組閣。一八八〇年國會改選結果，狄斯雷利之徒大減，維多利亞本應任多數黨領袖葛辣司登為相，乃以惡葛之故，不召葛而初則召同黨之哈定登勳爵 Lord

Hartington 繼則召葛萊維二 Grenville 組閣，迨二人組閣均不成，始不得不召公認之擁有多數議

席之自由黨領袖葛辣司登來。哈葛雖亦自由黨，但非公認之領袖。於此一以見五十年前君主尚思排斥所惡之人為相，一

以見君主雖欲選其相，實無自由選擇之可能。自一九〇五年來，君主從未於多數黨領袖之外，物色首

相其他之人選。一九〇五年，保守黨裴二福既辭，雖以自由黨重要份子亞斯規四 Asquith 與葛萊 G. F.

oy 之堅持其領袖張倍爾裴楠門 Campbell-Fannerman 入貴族院始肯加入內閣，而張堅不肯受爵，

一時陷於僵局，但愛德華七世認為張既為自由黨領袖，無另覓替人之必要，毅然決然任張為相。相傳

妻賢而能，王初徇葛之請，代勸張入貴院。曰君老矣，宜勿過勞，盡受予封爵入貴族院，任首相，而以衆院繁劇之事托諸亞葛。張唯唯，歸與細君商之。妻曰，慎勿受給，堅拒之。張遂拒。至於一九二三年喬

治五世之舍柯成而取包德溫，或指為例外。實則此非出之王意，而係保守黨之決定也。

(罷免)

任命之權，實際上有此限制。至於罷免首相之權，更已等於不復存在。一八三四年威廉四世之罷梅二繫，傳亦出梅自己之請求，終以改選之結果，不得不仍召梅歸來。一

八三九年維多利亞之與比邇，因著名之寢宮侍婦事件與比決裂。史從略。可閱 1. ccc. Queen Victoria 第七章。其結果亦猶威廉之與梅爵，終不能

不聽從民意，重召比邇爲相，且從其請。

任命  
官吏  
之權

閣員之選擇，首相實主之，而薦請英王特任之。於外交大臣及樞密院院長二要職，王之意見略足以影響其人選，但亦不過建議性質而已。假如一九二九年之工黨內閣，麥唐諾不得韓德森入閣爲外相，組閣恐即難成。在此種情勢下，王祇能一任首相決定，不能稍與干阻。財相一職，其重要更勝外相，王更不能干涉其人選。其餘次要閣席之分配，王頗可參與選擇，且首相不能不於可能範圍內尊重王之意見，但王亦鮮能常盡如其意，決定之權，終在首相也。王之好惡，於次要閣員之陞遷，亦極有關係。使要職出缺，次要閣員中二人同有升補之望，王如對於二人中之一，有極好之贊譽，大足以促成其升遷。閣員以外之任命，雖亦歸首相決定，王之勢力較大。要職如駐法，駐德，駐美大使，印度總督，外部常務次長等，首相不過與王作照例之商榷而已，王亦照例劃諾而已。惟於其他要職若各自由邦總督，大主教，主教，次要之駐外使臣等，首相必須徵得王之同意，每多採取王之所薦，而於此王亦每易爲其友人之欲得一職位者效力。

特權  
(駁斥  
權)

所謂特權 Royal Prerogatives 歷史悠久，多存於不成文法中 Unwritten Law。其已經明文限制或廢止者可以不計外，存者猶多。名義上仍爲君主特有之權力，實則亦

歸內閣代爲行使。其最著者爲駁斥議會決案之權 *Veto Power* 及解散國會之權。前者擱置未曾一用者垂二百餘年，幾等湮廢，直可謂爲不復存在。此本與內閣制衝突，事實上本不復需。夫議會決案者，內閣所提，卽內閣所擇之施政方案也，不經議會通過，且須出於辭職以示堅決，豈有已經議會通過制，成決案，而復請英王駁斥之之理。此對內閣代行此特權而言，至如王果親自行使，不論憲法上已無親握特權之習慣，且不啻卽不信任其內閣，此與罷免無異，非但違反君主立憲之條件，且立失君主之中立，非王所能出此，亦非王所敢爲也。

(一) 解散  
權

關於解散國會之特權，學者間尙多爭持。亞斯規四以爲如政府黨外衆院中另有一黨力足以代起組閣，英王可以拒絕內閣解散國會之請求，俾讓他黨一試，且免國人再經一度改選之紛擾。一足以阻現政府之濫用大權，一足以維護衆議院選擇內閣之自由。見一九二三年十二月十八日倫敦泰晤士報然而英王弗爲也。解散國會權，自一八三四年後，從未經君主親自行使，一也。英王處於中立地位，爲全國之代表，非一黨之傀儡，如果拒絕內閣此種請求，卽似偏袒他黨，將失却其中立，而陷於極困難之境地，二也。事實上，各黨起伏間，英王至少須允許一黨解散國會，則何以許此黨而拒絕他黨，殊無以目圓其說，三也。試以一九二三年之事爲例，包德溫以關稅保護政策而於一九二三年十一月解散國

會。改選結果，保守黨席銳減，雖猶較他黨爲多，然較改選以前幾少百席。改選以前爲三四席，改選後僅二五八席。衆院中三

大黨無一黨爲絕對多數。次年正月，包閣倒，麥唐諾組織其第一次工黨內閣。自知爲少數政府。僅一席。

Minority Government 難望持久，留任九月後，不得不奏請英王解散國會。今使英王持國會不應常常解散之理由，而不准其請，麥以不得王之信任而辭職，王須重召包德溫當政。然包亦以在國會無多數，辦事棘手，勢不能不亦請解散國會，王果許之乎，抑拒之乎？許之，則何以不許麥氏於前？拒之，則豈再召麥來，而卒許其解散乎？則何以不許於前，又何以拒包之請於前？吾恐王將進退失據，非但自窘，且遭人言矣。故事實上，王祇能概加允准，不能抑此而揚彼，卒自貽伊戚，且陷政局於不可解決之絕境也。

近代英國政治史所詔示我者爲如果英王之憲法上之顧問 Constitutional Adviser 即首相 持之

堅，無一事，王能卒如其願。所能偶如其願者，祇首相初無成見，而王則持之甚堅耳。今上喬治五世於參觀煤礦時，煤工懇爲解除疾苦，王答曰，余從不干涉內閣之事。此言確切而正當，可爲今後英王之座右銘。

綜上所論，英王幾無實權可言，或且疑爲傀儡，實則非然。今日之英王非暴君，然亦非機械。引陸何之言。白芝浩所謂英王至少有三權，一曰鼓勵，二曰勸導，三曰警告。以其地位之高，任期之久，經驗之富，此三

英王眞正之權  
勸導  
警告

權者，行之得當，未始非甚眞之權也。閣員是政客，有色彩，不過一黨之代表，王則超然局外，萬流景仰，爲全國之代表。閣員在職之日促而暫，王則永於其位，積十餘年以至數十年之經驗，於政治自其有獨到之見解，有爲閣員所不及者。發爲議論，指陳得失，自爲有力之意見，爲閣員所不能忽視。倘閣員於某一事，堅決欲依其原定之政策進行，王雖知其謬誤，固並不能阻勿使行，然可從容指出曰：某年某月當某某任內，有同樣之情事，然其結果如何惡劣，是不可不慎。又可從容分析其政策，斷言某種不良之結果，恐或不免，引起各方反感，影響人民權益，將如之何。閣員聞言，鮮有不悚然懼，恍然悟，反請王有以教之者。王可略陳其意見，指出應加改善之處，而任閣議詳細再加研討。是王雖不阻其實行，而實阻之，使閣員有不得不聽從者，英王何嘗無實權哉。

（修）  
（改）

英王之權，猶不止此，請於白芝浩所指出之三權外，爲加二權，曰：修改，曰：調停，而以史事證之。政府重要案件及外交上公文，理須送呈英王批閱。王非真如機械，一概劃諾，亦將一審其利害，始肯批准。使關係重大，而有處置失當之發覺，王可提筆修改，退回閣員重議，或照改。觀歷史上著名之「屈浪脫」事件，幸經君主之修改，世界大戰避免於無形，英美關係自破裂之危變爲締好益堅。王之修改之權，亦願不偉哉。一八六一年四月美利堅南北之戰發生，英政府宣言中立。英國

輿情大多同情於南政府，而首相巴滿司登 *Palmerston* 財長葛辣司登尤深信南政府理直，顯爲之祖。女皇維多利亞與后夫亞爾伯獨不然，以謂曲在南不在北。十一月南政府派專使二人往歐游說英法，搭乘英艦『屈浪脫』*Trent* 啓行，半途爲北政府軍艦發覺，發炮擊之，並獲南使。英艦狼狽歸，被擊之消息既傳，全國憤激，認爲奇恥，多主與北政府宣戰。巴滿司登之外交政策，素來強硬，立草牒致華盛頓政府，責令賠償，措辭極厲，必非美政府所能忍。英美決裂，意中事也。牒呈女皇，一經批閱，且發出矣。時后夫病篤，聞其措辭，大驚，力疾就病榻修改牒文，措辭爲之婉和不少，不失英之威嚴，而同時留出餘地，使美有以轉圜。后以送交相邸，巴氏拜服，欣然照改。當時列強法奧普俄均惟英之馬首是瞻，英果與美決裂，列強多願爲之後盾，預備承認南政府。美本驚恐，得此牒文，大喜，立覆牒道歉，一如英之所請。英美戰爭，遂消弭於無形，后夫一改之力也。事後，英美兩國人士均感王室不置，益悼后夫之不壽。亞爾伯親王修改牒文後兩星期即薨逝 時年四十有一。○ *Prince Consort, Vol. V.* 君主修改政府公文，影響之大，無過此事者。他如一八五八年政府爲后擬就之告印度人上諭，措辭多有觸犯印人宗教之處，易激土人反感，亦以后之修改，而重易其稿，此又一例也。Mac Donagh: The Parliament, p. 60, 61

此外尙有一事，惟以英王之特殊地位，可以勝任愉快，且爲英王對於政治上最有效最有益之供

(調停)

獻，即調停是。英王超脫政治，非但旁觀者清，且以中立者之地位，可以調人自居，逢政爭不能決時，出任調停，免爭執者兩方各走極端，陷國家於危困。史事中，此類證例殊多。一

八六九年因愛爾蘭教案，一八八四年因第三次議會改革案，兩院爭持，各不相讓，幸以維多利亞之調解，初則召兩方代表會面，開誠相商，以求意見之接近，繼則親以君主之勢力，勸貴族院為相當之讓步，卒使兩案均平安通過。閱 Lee: Queen Victoria, 401, 470. 愛德華七世於一九〇六年調停兩院間於教育案之衝突，亦有同樣之努力，然以雙方意見相距太遠，卒致決裂，王已竭盡智力，非其過也。閱 Lee: King Ed. VII, 458-465. 今上喬治五世一九一四年曾以調停愛爾蘭事，有白金海宮會議之召集，蓋亦遵其祖若父之前例，而曲盡其職責也。閱 Sait and Barrow: British Politics in Transition 1-16.

### 第三節 王位之價值

王位之存在，非但無妨民治之進展，甚且足為民治加一層保障。王位至今屹然穩立，絕無搖動之虞。英人愛戴王室，惟恐或後，即思想最激進者亦毫無廢之之心。蓋王位之存，有百利而無一害，自有其不可磨滅之價值在也。就其榮華大者言之，王位之價值至少有四端。



第一、維持時代之過渡。王位之存有兩利，一曰永久，二曰穩固。時代常易，而王位永存，過渡時代無青黃不接之虞。英諺『王永不死』(The King never dies)其意蓋指據王位者雖亦不免死亡，而王位無一日空虛，王死之時，即爲儲貳繼位之時，立刻有人接替，使時代永爲繼續不斷之進行，不以國喪而廢大事，亦不以駕崩而致國無首領也。每於王崩之時，宮人宣告國人之言，必爲『王崩，祝王長壽』(The King is dead, Long Live the King)。此兩王字，前者指先王，後者指新君，所謂國不可一日無君也。國人哀悼之餘，得一安慰，蓋新君已立，社會秩序，不以此稍受影響，國事進行，不以此稍爲停頓也。此指永久之利。二曰穩固。王雖死，並無選擇承繼者之困難問題發生。英國憲法規定，王卒，有子者，諸子中最長者繼，無子，女繼，無子女，則兄終弟及，弟已亡，則以弟之子繼，如此類推，終以最近支之長子繼，無男則女代之。故王未崩，儲貳早已爲當然之建立，王既崩，儲貳自亦爲當然之繼承，絕無廢嫡爭位等事可以發生也。亦不若民主國家之須經一度大選之紛擾，元首始能產生，而大選以前，便有青黃不接影響社會安甯之虞矣。美國憲法之設副總統，殆仿英之儲貳之意，然終覺不若英之自然也。或謂儲貳非盡賢者，將如之何。此固可慮，然觀王子所受之教育，君主所處之環境，不足憂也。英國向來習慣，王族中人幼年所受之教育特嚴，不以生長王室，而習於逸豫驕奢也。幼有嚴正之師保，長入著名之學府，

中學非伊登Eton即海洛Harrow大學非牛津即劍橋。卒業之前，曾入伍受海陸軍嚴厲之訓練，卒業之後，必游歷各國以長閱歷見聞，而於帝國各地，尤須遍歷，俾備悉國情。有此教育，一旦卽位，卽不爲賢者，當亦不至爲不肖。卽果不肖，以君主之環境，亦不足以爲惡。左右有大臣爲之顧問，依例應從閣員之議，政治上無實權可言，雖欲爲惡而不可能。故曰：雖以至愚大不肖繼位，亦不足畏慮也。穩固之利，另有一方面焉。卽內閣雖常易，元首不稍動。內閣更迭之間，亦所謂時代之過渡，於此時間，所有政權，還歸諸王，王暫爲保管，將俟新閣成立而交付之也，此亦足以穩定人心，免青黃之不接。

第二、維持全國人民及殖民地之忠心。英憲虛僞，亦其特點之一。形與質不相符，實權儘在內閣之手，外表觀之，政事執施，猶恃君主個人之力。芸芸衆生儘可不滿政府而對王無不忠愛敬順。王位尊嚴，君主神祕，人民對之，有如宗教，崇信純出性情，非恃理智，真而彌堅也。譬之民主國，國家與政府有別，人民可以痛惡政府，而無不愛其國者。民主國之國卽猶君主國之王也。然前者一抽象之名耳，空洞虛浮，幾難捉摸，愚民且有不知國家之意義者，愛護之心，何自而生。卽有國家觀念矣，觀念係出理智，係對一名辭，或一幻象，而發，不若君主者一具體之人物，喧赫顯耀，人人注目，愚民對之，非但極易認識，且競欲一見以爲榮，而忠愛之心，亦油然而生，不稍勉強，習見習聞之，具體標幟若君主者，自較不見不聞之抽

象名辭若國家，若主權，若共和主義者，爲易懂易識多矣。況英人習性喜實際，厭空論。高談國家論主權論或任何主義，一般英人且昏昏思睡，何能動其情感。然一聞英王今日自行宮歸來，或王與后將經市廛至某處行開幕禮，莫不欣然躍起，趨奔輦轂必經之地，鵲候三四小時毫無倦容，俟王駕過，脫帽狂呼，一睹聖顏，以爲大樂，是王位之在英國，蓋亦特適英人之習性也。平日或不覺其價值，一旦國頻危殆，英王登高一呼，萬民景從，樂爲效死，較之臨時以愛國救國等名辭動人，其效力不可以道里計矣。歐戰中英人死者，何止數十百萬，多以效忠王室以爲榮。其家屬亦視爲當然，鮮怨王者。

其次殖民地對英帝國之忠順，尤全恃王位爲之維繫。各殖民地人民願戴英王爲共同之主，故得不思叛棄祖國以去。殖民地政府，尤以自治領地對英政府視爲同級之政府，不過代表大英帝國之一份子而已，多不甘屈伏，獨於英王愛戴無貳。而各邦總督歸英任派，不爲英政府之代表，而爲英王個人之代表，英格蘭與帝國中各自治領地一線之關係，藉此維持而已。使一旦殖民地對英王愛戴之心稍淡，或一旦英國廢其王位，大英帝國之瓦解，可立而待也。故王位者，又爲帝國統一之唯一標幟也。

不僅此也，王族中人自太子以次，爲英國所能派至國外最好之使臣。在外交上，可藉是聯絡友邦，多得與國。愛德華七世在位十年，大半光陰，卽用於此着，而其成效亦特著。聯德不成，改聯法國，陷德於

孤立，王之力量也。在殖民政策上，可藉是與屬民接觸，堅其忠愛。向例，太子必代表英王巡視各地，無形中爲國家負有重大使命。自治領地總督，時或由王族任之，則邦人對祖國之關切益密矣。若康腦脫公爵，維多利亞之子，愛德華之弟，今上之叔，今猶健在。父子之曾任坎拿大及南非總督，兩邦人士，至今懷之。在商業上，王族中人尤爲莫妙之廣告。自一九三〇年世界經濟恐慌後，英國工商業凋弊，力思向外發展，認阿根廷爲大好商場，思有以推廣對阿貿易，英太子魏王 Prince of Wales 毅然爲任專使，放洋赴阿，事前且補習西班牙文，以期與彼邦人士直接周旋。太子抵阿，一經宣傳，阿根廷向英定貨者，踵相接，出口率頓增，謂非王族中人之魔力哉。

第三、政治上之價值。憲政國家，政黨政治發達，黨與黨之間之爭，本政爭之常軌，無足駭異，然有時不免流於偏激，各走極端，則國家社會蒙其損失。必有一人焉，超脫政黨之上，足以調處其間，而其地位意見，足使各方均知崇敬信服，則政爭雖屢，不至不能解決。在英國可勝此任者，惟英王耳。英王爲唯一之不偏不黨者，足可依賴爲公平之處斷。英王爲政爭中最可靠之公正人，力足使各黨咸守政治鬥爭之規則。其果各走極端者，則王之調解，足使黨人適可而止，則政治上無不可決之事，民受其惠。此於黨爭然，於政府各部間之爭亦然，如前述之兩院間鬧成僵局時，時得英王片言而解。

復次、內閣制國家所貴者在一國元首能絕對與政黨脫離關係，同時能絕對不負責任，庶元首之中立保，內閣行使職權可得充分自由，而內閣之責任亦分明而且集中。曠觀世界採用內閣制之各國，能最合此條件者，亦其惟英國乎。法德之總統，雖亦處於政黨之上，然其出身均自政黨，即其獲選亦恃數黨之擁護，終不能與政黨完全無關，遂難永保其中立，而其政治上之責任亦難完全卸却。一八七七年法總統馬克馬霍 Mac Mahon 之因解散國會而去職，新近德總統興登堡 之逼白魯甯辭職，解散衆議院，均難逃偏袒之嫌，而亦難卸其責任也。英則不然。王之出身本在政黨以外。王位之來，非仰何黨之惠，與黨本無淵源，雖亦不免有所愛惡，然措施一遵君主立憲之義，不能爲左右袒。政權行使，全以托之內閣，一遵內閣最後之決定，自毫無責任可言。能中立，無責任，庶不遭政黨之疑懼，庶不受人民之攻擊，而元首之地位斯固，威信斯大。

第四、社會上之價值。政治上英王實權日見減削，而於社會上則反是，英王勢力增長彌已。王之特殊地位，足爲社會造福者至少有兩端，一王室爲道德之標準。英人習尚，喜仿效貴族好惡。英王衣着，且足影響時尚，况其大者。王室而果示以良好榜樣，社會頓時風從，立成純良習俗。所謂移風易俗，在上者一二人之力也。維多利亞與后夫亞爾伯私德 極高，無形中當時道德標準爲之提高不少。后夫葛 維后

中年守寡，摒娛樂，輟宴會，宮中禁止演劇者達二十年，后終身御素，后夫死後十餘年中，未嘗一笑。以己伉儷之篤，推而至於他人，凡再醮或會賦此離之貴婦人，不准入覲。凡此舉動，均出至情，非故矜持，不知其影響國人私德，實非淺鮮。歐戰後，大陸國家，日趨淫靡，獨英國婦女於貞操觀念，猶得為相當之保持，雖離維多利亞之時已近二三十年，吾猶信為維后之餘蔭也。英國王室向來儉樸，新近一九三一年秋英王喬治捐俸以濟國困，尤足為全國倡導。二王室予慈善事業莫大臂助。慈善機關等集捐款最有效果最便易之方法，即懇王與后為任贊助人，或為行開幕禮或出席助賑之演劇，款無不立集者。愛德華之后亞歷克長厥拉 Queen Alexandra 性慈愛，生平盡瘁於醫院事業，全國醫院，賴其力而創立者，不知凡幾。諸似此類社會事業仗王室之力而底於成者，何可勝數哉。

#### 第四節 英王之深得民心

王位之價值，有如上所述。然王位存在，非即便有價值，價值之來，有恃人民對英王之感情如何。欲答此問，須看近百年來英國君民間之關係。

一八三〇年喬治四世卒。倫敦泰晤士報社論，極盡譏刺之能事。四世之行爲，實貽王位之奇羞，休

一八

三二

一八

三七

棄其后之一事，尤使英人痛心。故報紙於其逝世之日，敢發此冷酷之論調，當時英人對

於君主毫無敬愛之可言。民主運動，正醞釀未已，王位岌岌可危也。泰晤報原文閱陸何前著二七九頁

威廉四世，雖不若乃兄之明，遭國人唾棄，以其庸懦，亦不足增王位之尊榮。一八三

七年卒，泰晤士報復為評論，論調雖稍緩和，字裏行間，亦未嘗不時為諷嘲之流露也。民

主運動醞釀益亟，有公然倡之者。泰晤報原文閱陸何前著二八〇頁

一八

六八

維多利亞登位之初，有預言是為英國末代之帝王，且有預料不待終老，恐須被迫

退位矣。王位岌岌欲墜，於此為極。迨一八六八年，人民於王位，以維后之賢能，漸知尊敬

矣。然后因守寡，閉門謝客，深居簡出，國人久已不見其面，怨之，以為怠棄職責，有思不如廢君主而為共

和者。直至維后末年，國人對之，始漸生敬愛。經過兩次大慶，一八八七之在位五十年大慶 國人好感大增。一

九〇一年正月維后崩，國人如喪考妣，且惶惶如失所依矣。

一九

一〇

愛德華七世富權術，待人接物，機警中不失誠懇，人民愛戴，較之維后，已進一步。加

以王后亞麗美而賢，最得人心，亦足固結王位於民心。有一貧女，病且死，在醫院中馳書歸后曰，如得一睹慈愛之聖顏死且瞑目。后

得書，立輕車簡從，至醫院訪女，贈以鮮花，撫以溫語。女感激至於泣下。此雖小事，然於此等處，君后最足結納人心。(見亞麗王后傳)

喬治五世爲英國從來未有，最受人民愛戴之君。政治上可謂最無權力，而社會上潛勢力之大，遠

勝其先人。一九二八年。王病重，人民個個關心，每逢早晚報出，競購閱，而最注意之事，幾

莫不爲王之病情。一九二九年海軍會議開幕於倫敦，王往致辭，是爲王病愈後，第一次

公出，人民冒霧，集於國會前者數千人，濃霧中見紫紅汽車來，隱約見王面，僉脫帽，歡呼，相顧言曰，老人面色甚好，殆已健復，似不勝其欣慰之至者，愛戴之真情，不覺流露於外。此外每逢王因公務出外，各報競發號外，載明輦轂所經路由。倫敦人士集於道旁者，銜接數里，擁擠無隙地。後立不能見者，有善營投機者，以六辨士之代價，租以小橈，站立其上，據高臨下，可以一目瞭然。遙見駕到，歡呼如雷。王與后頷笑顛頭不已。凡此瑣事，絮絮道來，或厭人聽。然於此可見今日英國君民間之水乳，可見今日英王之深得民心，可卜王位將來之命運，其亦可以忽之耶。

深得民

心之故

間嘗研求英王深得民心之故，得三因焉。英人有崇拜偶像之天才，而英王者，莫妙

之偶像也，一也。喬治隨和，易得人歡，二也。一九二九年工黨既組閣，首次入覲，禮應御朝

服。王知工黨中人之惡繁文縟節也。囑秘書長傳語新任首相麥唐諾曰，閣員入覲，可御常禮服，不妨兩便。麥聞言赧然改容曰，是惡乎可。明日入覲，概穿朝服，對王敬禮有加。雖以愛德華之機敏，且以工黨議



員有三人會開罪於王，請全體議員茶會時，對此三人，故意不發請帖，致激工黨議員全體之怒。見愛德華傳

喬治則不然，一視同仁，故亦最得人心。愛德華生時，從未參觀拳賽，自喬治登位後，每年倫敦亞爾伯大廳之大拳賽，即不親到，必派太子代之。一年一度之足球決賽，幾亦無不親臨給獎，觀者十萬人，見王駕到，益加興奮，賽後球員混身泥污，王不厭穢，欣然一一與之握手慰勞。英人愛運動成癖，得王如此鼓勵，宜敬愛之益深矣。王與后關心民漠，三也。王與后常微服出問人民疾苦，盡力援助。於醫院中貧苦無依者及嬰孩等，常有禮物及玩具之贈送。后復探視產母，撫弄嬰兒，並至工人區訪察工人生活。君民接近，故益能休戚相關也。報載英后曼麗至東倫敦，視察工人住處，室陋且穢，從者請勿入內，后弗聽，曰：我欲知民疾苦，豈能不入。此等處雖不免穢，最易結人心。

## 第五節 王位存在之故

歐戰以還，民主之巨浪，革命之狂瀾，不知掃去幾許王位。歐陸帝王身受放逐者，歷歷可數也。獨英國之王位，屹然不動，王族反益得民心，絕無動搖之虞，此何故哉。綜合各家說數，參以己見所及，可得四因焉。王室之平民化，一也。王室自奉儉約，耗用國帑至微。且復降尊紆貴，親民愛民，國人對之，知愛戴崇敬，不知怨惡厭憎也。王位之超脫政治，二也。超脫政治，斯不偏不黨，不偏不黨，斯不開罪各方，不開罪各

方，斯無攻擊毀謗，而無人思廢王位矣。王無實權，故無責任。王得民心，故潛勢力大。無實權，不能爲惡。有潛勢力，可以爲善。民又何樂而不保持此王位耶。王位之存在，並不妨阻民治之進行，三也。英以帝制之名，行共和之實，民主精神之發達，遠勝共和國家。譬如大廈，外表猶保留其古式，屋內陳設，悉遵時尚，或且勝於內外完全新式者，又何苦連此外表而拆除之哉。今日人民控制政府各部之權，已臻極點，廢除王位，不足使英更加民主，却足引起重大糾紛。英格蘭教會失其首領，政教關係，將生問題也。全社會失其領袖，社會組織，將根本改動也。國外領土失其與母國結合之絆羈，將紛紛叛棄以去也。人民失其崇拜之對象，將恃抽象之名辭，以代此顯著之表幟也。至云將節國帑也，則王室經費，僅佔預算五千分之一，固滄海之一粟也。是利未變而弊先見也。引Muir's Governments of Europe 五十四頁 苟廢王位，內閣制將難運用自如，四也。頃言王位廢，糾紛將起，尙屬政治以外之問題，卽於政治，王位之廢，亦有困難焉。凡採內閣制之國家，蓋莫不於內閣以上，設一擁虛名無實權之元首，內閣制始能爲靈便之運用。否則總理且如美之總統，將爲總統制而非內閣制矣。此名義上之行政首長，在英爲君主，在法德爲總統。使英果廢其王位，勢必另設一類似法德總統之元首，而於其人選地位，任期權限，以及產生方法等，將生極困難之問題，處置失當，且足影響內閣制之完善。引Ogden前著，第一二五頁 夫法德等國總統之設，本爲仿照英國王位而造也。仿效者勉

強。創生者自然，英又何必自棄其長。反效人之昔曾效彼者哉。况內閣制國家，所貴者在一國元首能絕對與政黨脫離關係。同時能絕對不負責任。見前文。參閱本章第三節第三段。此又非不偏不黨若英之君主者不辦也。

## 第二章 內閣

### 第一節 內閣在憲法上之地位

內閣爲英國行政之中樞，握全國政權，負政治責任，上則控制君主，下則領導國會，人民福利，實繫其手，內閣綰繫各部，地位之重要，實冠英國全部政治組織之各部份。然而內閣在憲法上並無地位，不亦奇哉。英憲知有陳舊之樞密院，而不知有內閣，內閣者蓋脫胎樞密院而出，而其委員會之一也。歷來法律從未提及內閣兩字，未嘗承認此並無法律根據之組織，枉論其對君主爲代行職權，對國會爲負責矣。內閣與君主及兩院之關係，既絕不見諸法律，蓋完全存諸習慣。即內閣之存在，亦依習慣也。首相以次諸閣員，法律不以閣員目之，僅目爲君主之僕。更不知行政首長有所謂首相者，故首相必兼財部首宰 First Lord of Treasury 或其他閣席，始有一根據，始可支俸金。

### 第二節 歷史上內閣之三時期

內閣之沿革，既詳第一編中，茲所欲論者，內閣之現實。然於歷來內閣之成分，當先有一言，可覘其變遷，庶可知其趨勢。近百年來，內閣之組成，可分三時期焉。第一時期爲一八三二年至一八六七年，在此第一次議會改革法及第二次議會改革法通過之過程中，內閣成分多爲貴族中人。首相及閣員之屬於貴族院者，比比皆是，若威靈頓公爵，若葛萊伯爵，若梅爾槃子爵，若羅素伯爵，其尤著者也。第二時期爲一八六七年至一九一六年，閣員屬於衆院者已較屬於貴院者爲多，名相若狄斯雷利晚年晉爵始入貴院、葛辣司登，均衆院議士。當時閣員出身中產階級者亦漸多，而閣員之數，亦漸增加，內閣之體積較諸第一時期爲大。第三時期爲一九一八年至今日。一九一八年前之戰時內閣是例外，不計。閣員什九爲衆院議士。戰後首相無一係出貴院，一九二三年且有貴族院議員不得任首相之憲法習慣之創立，迥異於百年前情狀。要職若外交大臣財政大臣亦絕鮮由貴院中人任之，有志議士且視貴院爲畏途。蓋衆院之地位日高，貴院降爲附庸，爲立法便利計，首相及重要閣員，勢非不能不屬衆院，時會使然也。至於閣員人數亦益增，自十餘人增爲二十一二人。於是閣員之地位亦分軒輊。一九〇〇年前，內閣極小，閣員地位平等，可爲縝密之討論。處事亦便捷。自此以後，體積日見擴大，卒有裏外內閣之分，閣員之地位亦異。首相及財相外相等五六人爲裏閣 Inner Cabinet 機密之研商，政策之決定，裏閣以外之閣員弗與也。內閣大

權，實操其手，所謂小團體中之小團體，而真正之政治核心也。

### 第三節 組閣

首相為君主所召，命組新閣，因其為多數黨公認之首領，故大命降於其身。首相必邀同黨中人任

開席，開席分配既定，然後奏請英王任命。習慣上首相必邀同黨中人入閣，但亦並非絕對。如一九二九年工黨內閣中之都檢察使岳維德 Attorney General, Jowitt 本屬自由黨，乃黨外人

入閣後始改。首相尤須邀黨中重要人物，徵得同意，任以重要閣席，必得其合作輔助，組閣始能成功。如

保守黨包德溫組閣必邀張伯倫弟兄及邱吉爾。工黨麥唐諾組閣必請韓德森為外相史諾登為財相。如一九二九年工黨內閣閣此一黨內閣，混合內閣又為例外。之必不可少韓

德森史諾登湯姆士使後者而果拒絕入閣，首相或自認失敗，放棄組閣之志，或不甘屈服，起與奮鬥，使

認過入閣，或竟不與開席，而使其在黨內及國會內漸不為人重。勝負之下，將視二者魄力之孰勝，殊難

為一概之斷言也。閣員例應為現任議士，或屬上院或屬眾院，其有在國會中原無席位而為新閣所必

要者，補救之法有二，或暫不入國會，而俟眾院有缺席補選時，以其為候選人，而以全黨之力，助其獲選，

俾令在眾院佔一席之地。如猶不獲選，或補選之區，原為敵黨勢力範圍，難與競爭，則或由首相奏請英王錫以

勳爵，使入貴族院，如一九二九年魏白 S. Webb 之封男，一九三一年史諾登之封子爵。則亦同為國會之一份子也。閣席在兩院中之分配，

自以屬於衆院者爲多。但貴院中政府黨亦不可無代表，俾應付敵黨責問，領導貴院立法。故貴族院中，除主席司法大臣，Lord Chancellor 必兼貴院主席。本爲現閣閣員外，至少有三五閣員，一以代表政府，一亦藉重貴院也。此外次長分配，當亦至少有三人隸屬貴院。如部長在衆院，次長可入貴院，俾關於該部之責問，可負責答覆。

#### 第四節 內閣之特點

英國之有內閣制，始於華頗之時，今日內閣雛形亦於當時具備。穆萊勳爵有言曰：『吾人如欲擇一日期視爲吾執行機關始以合一、堅定、倡導三特性瘁於一身，且握有最高權駕乎衆院之人事之上，則惟於華頗之時，此議會制之要義始立，此內閣之制之形象始近似今日。』穆萊 Morley: Parliaments History vol VI. P. 972 韓恩復爲言曰：『大臣在衆院中處理國事，自華頗始。處理國事而必恃衆院信任亦自華始。衆院權力地位升而駕諸貴院之上，亦自華之時始。政府失衆院信任時，雖君主猶倚畀，必辭，此例亦自華頗而創。』譯自 Hoern: Government of England P. 220 以上兩段譯自 Marriot 前著 P. 78 信哉二氏之言，內閣制之精要盡於此矣。申論其意，可得內閣今日所具之特點四。

第一、內閣爲國會中之一委員會，領導國會，操縱國會，故有以國會之駕馭委員會稱之。A Steer

ing Committee of the Parliament 蓋國會猶舟，而內閣若舵人也。然同時內閣亦受國會控制，生命操之國會好惡，去留繫於國會意向。蓋在英，立法行政不分立，而反融成一片。內閣者，立法部本其相習相信之人，選以爲一機關，使行其政，治其民也。而閣員出於議士，合之而成國會之一委員會，故又有謂英制乃立法權吸收行政權而有之者。爲內閣下一精詰，莫過白芝浩之言曰：內閣者特一富於綴系性之委員會也。譬如連字符 Hyphen 此會連立法部於行政部，譬如扣衣帶，此會扣立法部於行政部。連綴兩部，融和而貫通之也。Bagehot English Constitution 13—140 閱章行嚴甲寅雜誌下卷白芝浩內閣論。

內閣控制  
國會(一)  
分配時間

有謂英憲成功之秘，在三權分立，衆知此說實謬，無待細論。立法行政融和如一，有  
如上述。互相分立，未之有也。互相控制，則或有之。請先論內閣之控制國會。第一國會立

法時間，歸內閣分配。國會提案，先儘政府。衆院一星期集會五日，而政府提案，佔其四日，如猶不足，連其  
他一日，亦可爲改作討論政府提案之用。猶恐議案之不能如期通過國會，制成法案也，常有用作停止討

論 Closure

停止討論  
立付表決

斷頭台 Guillotine

限定時間，至時不論議案之各部  
已否盡經討論，宣告辯論終結。

康格慮 Kangaroo

予主席以權力  
，使其就議案

各節中任擇較爲重要者付  
討論，餘者概不討論。

等武斷方法，以促討論之終結。反對黨如欲提出譴責案，Censure Motion 不信

任案 Veto of Lack of Confidence

或於某一要案 若工黨時代之  
失業保險案等

欲鄭重加以充分研討，必先商諸首相，



請撥一日，作為討論之用，益證議會時間，盡在內閣手中。至於議士個人所欲提出之案，稱為個人案，Private Member's Bill，以別於政府提出之公案，Public Bill。既乏時間供其討論，且以個人提案之多，實無如許時間，容其一一付議，只能以抽籤之法，卜其命運。抽中之機會，十不得一，即幸而抽中，如非為

(二) 倡議及領導

政府採為公案，亦殊鮮。制成法律之希望。第二、議案歸內閣提出，而任解釋答辯之責，以領導國會立法。議會時間，多為政府提案所佔，既如上述，即國會中重要議案，概為內閣所動議，提案之內容要點，閣員說明之，議士之疑問，閣員答覆之，敵黨之反對，內閣以全力辯護之。領導全院，按步就班，必使經過法定程序，制成法案，內閣之能事始告一段落。內閣有議會之駕馭委員會之稱，殆即因此。穆萊謂內閣握有最高權，駕乎衆院之人之事之上，此即指事而內閣之管束政府黨議士，即指其人。故曰：第三、內閣管束政府黨議士之投票。近三十年來，議會內黨紀日嚴，政府黨及反對黨強

(三) 管束議士投票

迫己黨議士隨本黨投票之權亦日益高。凡屬擁護政府之議士，逢政府提案或敵黨修正案，議至重要關頭，將付表決，以定政府生命之時，黨之牧者 The Whips 必嚴令出席，必嚴令投擁護之票，其無故缺席或故違紀律者，下屆改選，且有不蒙本黨採為候選人之危險，畏此懲罰，鮮有不奉令維謹者。知議士之畏失其議席也，故內閣又有一挾制之具。即第四、內閣可以解散國會，

(四)解  
散國會

恫嚇衆院。畏失其議席，畏競選之需費，每使議士踟躕不敢遽投反對政府之票，知政府失敗，未必辭職，或將出於解散國會，以訴之民也。一九二九年之工黨內閣在國會爲少數政府，而能維持至二年之久，蓋自由黨議士畏解散

而助之。內閣利此畏怯之心理，每於要案付議時，宣言曰，如被否決，惟有解散國會而已，即此恫嚇，已足

使議士屈伏。

一九二九年六月至一九三一年八月之國會中，自由黨員每次逢內閣有傾覆之危時，雖已黨令投反對政府之票，往往故意缺席或放棄投票權，以作消極之維持。又戰前其年某議士提議某事，首相起立曰，此不啻與政府爲難，如經通過，惟有解散國會而已。某議士聞之驚懼，立刻取消提議，此事至今引爲笑談。於此又可引政論家白芝浩之言曰，『英倫內閣擁權之

重，實有二因。一曰史蹟之貽，二曰成效之著。自非然者，茲特一委員會耳，而欲國會賦以如是之大力，恐乃與虎謀皮之類也。蓋此委員會者，爲國會所自出，而即有權以解散之。易詞言之，委員會有所不懌於國會所議，乃有權停其會以否決之。更易詞言之，彼爲本期國會之所舉，然國會怫其意過甚，彼乃有權訴於下期國會以抗之。中略是故內閣者，爲立法機關之所指名，而即有權反撲立法機關而絕滅之者也。猶言一物爲他物卵翼而成，而即有權毀壞其卵翼者也。』章行嚴甲寅雜詩存稿下卷，白芝浩內閣論十二頁。

國會控  
制內閣

然自另一方面觀之，國會亦未嘗無控制內閣之權力。控制之道，亦得四端。第一，內閣自首相以次必爲衆院最有勢力之一黨所護持，所崇仰，付以政權，使治其國，內閣而不爲國會之意所寄，未之有也。英之內閣異於美之總統者，後者爲人民所選，而前者爲人民之代表所

(一)必  
得衆  
院護持

(二)必  
爲國  
會議員

(三)  
責問

選。民選則一，不過一爲直接，一爲間接耳。內閣之權，乃國會所付託，欲維其權必維衆院之信任，自不能背國會之意向，而孤行其主張也。第二、首相暨閣員必爲國會兩院中一院之議員。歷史上雖不乏例外，尤以一八四五年葛辣斯登拜命爲財政大臣而不肯入國會爲最著，然此特例外，非所語於經常，况任閣席日久，而始終不爲議士者，於史事近事竟未之覩也。蓋一方面內閣爲領導立法計，無任令閣員常留國會外之理。一方面閣員出自衆院之選，亦無脫離國會，不肯就範之理也。第三、國會有提出責問，令閣員負責答覆之權。每日例會，開議例案以前，國會中有問案時間一小時 Question Time。議士於政府措置及各部部務有懷疑之處，可提出責問，必得滿意答覆始已，否則在衆院中可提出不信任案，即持此爲倒閣之根據。閣員畏其譏彈，處事不敢不慎，或預覓辯護之理由，或慮理由不足，引起議士之攻擊尙小，引起國人之反對事大，不得不改變其方向。問案者，非但國會控制內閣有力之具，且爲國人監督政府之利器，使無論何事均有曝諸天日之機會，不許行政機關之各部暗中爲專擅之處置也。第四、國會不信任內閣，內閣應引咎辭職，以謝國人。內閣向國會負責者，即因衆院隨時可令內閣去職故也。此本存諸習慣，法律並無明文規定。辭職與否，內閣自決之，並非在衆院一遭失敗，

(四)不  
信任

即應絕對遵守辭職之例，將視所被否決之案是否重要，是否影響向所持之一貫政策，以決有辭職之必要與否。一九〇五年裴二福內閣，一九三〇年麥唐諾內閣，雖在衆院遭受打擊，而並不辭職，所持之理由，即謂所被否決之案，無關大體，並不妨礙其政策之進行。參閱第二編第四章第二節衆院而果顯有不信任之表示，內閣或辭以讓反對黨組閣，或自信所持政策可得國人贊同，則可解散國會，以改選徵選民之向背，改選而內閣在衆院仍爲多數黨，當然留任，否則民意已顯，不能再事留戀，當然去職，蓋習慣上無一次解散國會不成可以再度解散之例。即於此僅能一用之解散權，行使之時，內閣亦知所謹慎。如無獲得多數之把握，不敢輕於嘗試，徒失國人人心，徒使本黨益陷於不可振拔之境，輿論之監督，民意之制裁至嚴，故無濫用之患也。

英國內閣制之第二特點爲內閣爲一黨所組成，閣員盡爲同黨，持一致之政見，故稱內閣爲國會之委員會外，又可稱之爲一黨之委員會。閣員在黨內本居領袖地位，將代表其黨，領導其黨，同時恃其黨之護持，以行其黨之主張也。內閣即黨之幹部 Party Caucus 國家之利益固重要，黨之利益亦須處處顧到，將以其主張，製爲動聽之政綱，行此政綱，求有良好之成績，冀下屆改選，其黨可以繼續獲勝。故內閣集議時，於政策之決定，時有慮及黨之前途，每有言曰，事固可行，其如黨之利益何。國與黨須兼

願以黨之力使利於國固佳，使黨與國之利益衝突，則以英國政治家之風格節操，寧棄其黨以重其國。此又英國獨有之政治上之良好習慣也。

一九三一年麥唐諾鑒於國難毅然放棄其一黨內閣，與保守黨自由黨合組國家政府，集全國各黨之力，以救英國財政上空前之危機，即國重於黨之表示。

政治家風格

第三、內閣全體負共同責任，國會攻擊內閣之一份子，國會否決某一閣員之提案，即認為攻擊全體內閣，應取一致之步調，或總辭職，或解散國會，不能袖手旁觀，獨任此閣員焦頭爛額也。信哉穆萊之言曰：常例一部政策之重要部分，應視為全體內閣之共同主張，而全體閣員去留共之。財政大臣可以外交部之謬誤公文而去職，賢能之內務大臣可以愚魯之陸軍大臣而受連帶之牽累。內閣是一整體，對君主為一整體，對國會亦為一整體。內閣之意見，陳諸君主之前，陳之國會之前，猶如一人之意見。內閣貢其勸告，如出一個整體，在宮廷然，在世襲或代議之議院亦然，今人所能了解之內閣，其第一表記即其併合不能分割之責任。』*Lord Morley: Life of Walpole* Pp. 155, 156

原文見 *Marriot* 內閣制之前著八十三頁

優點即在責任鮮明而集中，閣員不稱其職，無可逃卸，且足累及同僚，人民於其公僕易為嚴明之懲處。

第四、首相地位之駕乎閣僚之上，首相政府之領袖也。各部大臣概歸任命，為其屬僚。所謂割閣

席而分之，閣席在首相手中也。雖重要閣席，必須黨中重要人物任之，次要閣席之誰屬首相可以己意獨斷。一九二九年麥唐諾膺命組閣，工黨議員紛集公事房外候命。據目擊者談，麥某某某入，發

領其首曰，汝爲陸長，某足恭謝，退出，衆聞之，咸笑以新陸長呼之。既侍者出傳相命某某進，某進，參於眼鏡邊下微露其英銳之目光曰，汝其長郵部，某曰感先生，退，衆又鼓掌曰，恭賀新賓，次要閣席途如此分配定當。大政方針決於閣議，閣議者首相召集之而主席之也。閣員固可隨意發表意見，如與首相異致，未嘗不可抗顏力爭，然最後決定之權在首相，衆不能違也。首相爲行政首長，而閣員分主各部。首相總理國務，各部行政，均歸監督。二首相衆院之領袖也。分配立法時間，領導國會立法，重要責問首相答之，重要議案首相親自提出，親任主辯。全院瞻其馬首，稱爲全院之領袖 The Leader of the House 而敵黨首領爲反對黨領袖 The Leader of the Opposition 三首相魁也。首相得膺揆座者，非他，以其爲多數黨之領袖也。在閣內，領導其同黨俊彥共秉國鈞。在院內，領導其同黨議士推進立法。在院外，團結全國黨人爲一致之奮鬥。故首相不僅處理國事，且必時時與其黨徒接近，時則至各地演說，以鼓黨員勇氣，時則召集全黨代表，或訓話或請認准新經擬定之施政方案。選民之視首相，亦公認其爲一黨之魁。議會普選之時，將視兩黨領袖孰爲可取，以定其選票之將投何黨。故十九世紀下葉以後，每屆普選，與其云選民擁護自由黨或擁護保守黨，無寧謂爲擁護梅爾槃或擁護比邇，擁護葛辣司登或擁護狄斯雷利，與其云贊同工黨或保守黨之政策，無寧謂爲贊同麥唐諾或包德溫之主張。故普選者，雖須選出六百十五位不同之議員，實則不啻兩大黨領袖之競奪揆座，猶美國兩大黨之爭總統也。

## 第五節 首相今日之地位

首相今日之地位又異於歐戰以前。勢位之隆，幾與美之總統近似。首相權勢之日增，可於以下四端徵之。一、自各部可以命令補充法案，且部內有類似法國之行政法庭以處斷人民因命令發生之控訴後，此種命令幾與法案等其效力，人民所受影響至鉅，然部長之判決為最終之判決，或有不公，無處可以上訴。參閱第四章編第一章無已，只得訴諸首相，期藉其力，使部長更改其判決。首相雖未必能盡如其願，然因此益為抬高地位不少，成為行政控訴最後之源。二、葛辣斯登之時，首相於閣員間之爭每須耗費精力，為苦心之調停，如沙侯 *Marquiss of Salisbury* 之調停 *邱史 Randolph Churchill* and *W. Smith* 其一例也。今日則不然，閣員間果有爭執，首相不必徒費光陰於調解其間，逕以其力為之處斷曲直可也。三、非但閣員任免，首相操其權，閣員所任之人，首相亦足干涉，是首相又為官吏任命最後之源也。四、首相在外交上之重要日益顯明。雖有外相，外交政策以及對外周旋，首相實主之，外相不過其副耳。遠如歐戰後巴黎和會中路易喬治 *Lord George* 之活動，及喬治離會返國時，表二福之須遙受節制。時路易喬治為首相，近如麥唐諾之折衝於國際舞台，為國際政治之要角，初則遠涉重洋，親蒞美邦，與胡佛為外交

上之攜手，繼則召集五強海軍會議於倫敦，而爲之主席，又復進而與德法兩國總揆有好會之往還，最近與法新總理赫禮歐密談於巴黎，求英法之諒解，代表英國出席洛桑會議而膺選爲主席。英國首相在外交上之活躍，至麥氏而極矣。是首相豈但爲內政之主裁，抑且爲外交之統帥。地位安得不高哉。

首相權勢日增，其故何在哉。根本原因蓋在內閣太大，轉動不靈，失其短小精幹之特長，勢不得不分爲裏外內閣，而權集首相手矣。閣員太多，意見轉歧，失其凝結一體之精粹，勢不免有不能沆瀣一氣之虞，必有一人焉，可以權威震攝之而統治之，而首相之權益大矣。首相之權增，首相之事隨之俱增。今日首相總理萬機，幾於日不暇給，故於衆院中亦不易常見其面，不若三五十年前首相長日在衆院跌坐也。盡瘁國事，固足敬重。然此於首相之健康殊多妨礙，或以積勞成病，公事爲之停頓，或以精神有限，無暇爲深遠之謀慮，時間有限，不能爲嚴密之監督行政，過猶不及，重勞首相，非所宜也。

包德溫爲相時，有往相邸謁之者，見其案上有時間表，備列一日應爲之事，而每事相隔祇三五分鐘，至多無過十分鐘者。首相之忙可見，今麥唐諾爲相，麥之才遠勝包老，所欲爲之事，自必更多。加以經濟情形外交情形之繁重吃緊倍於包之時。首相之忙，當益有加。數以積勞成病，醫者屢加警告，終難稍稍節勞，今又以割治目疾聞矣。



## 第三章 吏治

英之執行機關有三部，君主名義上之執行也，內閣政治上之執行也，文官事務上之執行也。君主垂拱而治，不與政爭，不理庶務。內閣掌握政權，爲政策之決定，而以政策之執施，部務之繁瑣，托之文官，文官以考試登進，無政黨色彩，永於其位，忠於其事，不受政潮影響，不隨內閣進退，所謂常任官吏，不輕更動也。英國文官制度，爲世界各國冠，吏制之完善與議會政治之成功，大有關係。蓋大政方案雖有議會決議，將恃各部文官爲之執施，使文官而是政客私人，使閣員而能黜陟文官，則愚騫競進，貪佞爭逐，吏治不能澄清，官制不能穩固，議會政治且難運用自如。然英國吏制之完備，初非偶然，蓋恃考試與常任二要素也。

### 第一節 沿革

考試制度之發端，文官制度之改革，始於十九世紀中葉。中葉以前，英國尚無所謂以考試取士。部員之進，不以學識才力，而以門第權勢。冗員充斥，不學無術，人皆以庸陋目之，謂爲不能在他業競逐，憑

藉勢力，入部爲官，尸位素餐而已，至有視宦途爲末路者。卽有懷抱真才，亦往往爲私人所抑，屈居下僚，不蒙升拔。任免陞遷之權，操諸部長，以公家祿位酬友好戚黨者，視爲常事。內閣更迭一次，各部職員雖爲習俗所限，大體不至更動，終有三數私人之安插。改革之濫觴，蓋始於千八百三十三年前改革印度官制。千八百十三年有一預備學校專爲訓練分發印度爲官者而設，程度極高，教規甚嚴，惟入學不易，仍恃請托保薦。迨千八百三十三年之東印度公司約法法案 *East India Company Charter Act* 中，始有規定，此後學校逢有缺額，候補者須經入學考試，於四人中擇取其一。千八百五十三年公司約法滿期，呈請國會修正。英先哲馬皋萊 *Macaulay* 氏利用此機會倡行公開考試，以真才取士使無所私。次年遂賸財長命，爲設計委員會主席籌議銓敍之計。馬氏報告，建議公開考試，當局立予批准執行。是年派發印度之官吏，遂概經考試。考試制由此發端，遂爲改革文官制度之先河。同年屈萊萬寅 *Trove-Ivan* 諾斯閣德 *Northcote* 兩爵士，亦被命考查本國官制，並謀改善之方。二氏亦呈請厲行考試制度，當時馬屈等氏雖備受同僚之譏嘲，而輿論爲之一變，僉謂考試可行於印度官制，何獨不能施行於本國。二年後（千八百五十五年）兩爵士擬備之報告書出，內閣決計採施，惟當時情勢廢私人舉荐而爲公開考試，議士虎視眈眈如攖其私產，反抗之不暇，必不能望其通過，內閣因遂逕以院令頒行。設立考

試委員會專司考試事宜，是爲英國採施考試制度之始。惟當時考試僅行之下級官吏，而任用之權仍在部長，且年齡較大者常得免試，尙不能謂爲普遍。迨千八百七十年，經國務院命令，各級職員概須經過考試，始能錄用，於是考試始真公開，考試制遂稱確立。嗣後數有設計會之設，若一八七五、一八八四至一八九〇、一九一〇至一九一四、一九一八等年之諸欽命文官委員會 *Royal Commission on Civil Service* 其尤著者也。因時制宜，逐漸改進，而有今日。

## 第二節 組織

一、考試委員會 *Civil Service Commission* 主管考試之機關爲考試委員會。該會係獨立性質，與各部並行，不相統屬。委員設三人，爲終身職，均樞密院樞密 *Privy Councillor* 資格，由首相奏請英皇特任。聲望隆重，公正廉潔。委員會與政黨無關係，不受政治勢力之牽制，完全是一性似法庭之公平機關。委員之責，爲舉行考試，錄取文官，及發給及格證書。獲售者必得委員證書，始得分發各部正式任用。考試視各部有缺額或須添用員司時，佈告舉行。委員會可聘當代學者及各校教授爲典試，助理其事，分任命題、監考、閱卷、給分等務。

二、財政部。Treasury 與考試委員會有密切關係者為財政部。財部兼任監督各部文官之責，凡考試章程之修改，工作規則之規定，俸給之增損，職務之分配，以及文官制度現狀之考核，將來之改善，均在財部權限之內。財部常務次長 Permanent Under-Secretary 為文官之首領。Head of the Civil Services 位在他部常務次長之上，督導全制之運行，財部人事司 Establishment Branch 管理全體文官之工作狀況。而他部人事司為之輔。是蓋由於英之財部握度支大權，向為各部之中心，考試之責，既以屬諸考試委員會，監督及管理之責，為行政上之便利，遂以委諸財部也。

三、欽命文官委員會。Royal Commission on Civil Service 考試委員會與財政部為舉行考試管理文官之執行機關。至於考查設計，籌擬改善之評議機關，則有欽命文官委員會，議會或內閣隨時任派知名之士為委員，調查文官制度之最近實況，審詢各部之過去經驗。委會可令各部詳草報告，以供參考，可請各部長官出席面陳意見並備諮詢。彙集衆議，灼知弊病，於是設計建議，每有極有價值之報告書，備當局採擇。文官制度逐漸改進，日臻完善，蓋有欽命文官委員會因時制宜為之保育灌溉也。

## 第三節 分級

各部員司分隸普通系及專門系兩系，各分五級。

一、普通系。General Group (一) 行政級。Administrative Class 是為最高級，級員什九為大學畢業生，其職務亦最重，其責為政策之擬備，行政機關之改良，及行政上之普通管理。原級中有高初兩班之分，或以考試或以陞遷進。初入行政級者，均隸初班，試用二年，成績佳者，升入高班，不堪勝任者，革黜或留班。(二) 執行級。Executive Class 執行級亦分兩班。初入者試用二年，升入高班。任是級者，亦須有鑒別判斷及應變之才，始能稱職，因其任務不僅照章辦理例行公事也。初班所司者，為考核次要案件之不顯屬於章程或決議範圍者，調查較為重要案件之真相，及執行其餘不甚繁重之決案。高級所司者，為內部之組織及管理，臨時發生之重要問題之解決，以及其他要務。(三) 文牘級。Clerical Class 文牘級之職責，偏近事務方面，擬稿備文，處理例案，或照章辦理，或有例可援，均有一定之規範可循。其任務大致為考核各項賬目，審查人民請求，編撰調查結果，擬備簡單文件，搜集材料，備上級應用，編製表冊，造成各種統計，以及監督及指導書記級員。(四) 書記級。Writing Assistants 是級用人，盡為女子，專任抄寫謄錄等半機械之事。若紀錄賬目，謄清文件，預備表格，保管簿冊等等。文牘級中，有一部分名額，留供書記級員之升入。任職數年，志欲陞遷者，可參與競試。(五) 速記打字級 Typists and Short

hand-typists 級分兩組。曰速記，曰打字。級員女子居多，分任速記或打字之職。逢速記組中有缺額時，打字組中成績優良者，可以考試升任。

一、專門系。Professional, Scientific, Technical Group 普通系五級為各部主要員司。此外另有五級，其職務不同，不為文書，而為專門智識或役力之供効，可統稱為職業系。其所屬各級如下。(一)視察。Inspectorate 部內有設視察員者，派往統屬機關，督視工作狀況行政設施，歸以所見，呈報諸部，若視察學校工廠菜市煤礦等處。視察員大多有專門智識。(二)專門 Professional Class 是級職員，均科學上有深造者，富於專門學識。職司所及，盡是專門智識之應用，若醫生，工程師，化學師等是。(三)附屬專門 Subordinate Professional Class 是級亦職司專門，須有科學智識者。惟程度較低，為助理員，如實驗室助理醫藥師等。(四)操作 Minor and Manipulative 若郵差，接線生等是。(五)僕役 Servants and Messengers 若僕人，閹人，僕役，使役等。

#### 第四節 考試

一、考試性質。考試制度之設有三要義。為施行以來所奉為信條。(一)考試事宜，歸獨立機關主

理，不受各部干涉，不受政治影響。部院用人，非用得有考試及格證書者不可，因此中式之士，得一絕大保障，而部院越限濫用不由考試出身者之弊亦免。(二)考試絕對公開競爭。學力充裕，年齡體格合格者，不論貧富貴賤，黨派閥閱，任何人可以報名與試，以真才實學相角逐。(三)普通系各級考試門類，務與學校所授科目相稱合。所欲試者不在專門學識，而在普通智力。所試各門，與其任用後之職務，並無直接關係。蓋職務因部而異，不免偏狹，軼出學校所授範圍。設因此而使與試者事先預備，非但多費工夫，反使泥於一隅，不能應變。錄取者猶可自慰，不售者虛棄光陰，習之而無所用之，時間精力兩不經濟，非國家養士之道。因以考試門類，參酌相當程度之學科而定之。所試者即學校所教者，在校成績優異，與試自亦稱合，則優秀學子，盡爲吸收。而普通智力，既有相當造詣，心思才力，自富，部務雖非素習，自能應付裕如，觸類旁通，勝偏習一門者多多也。

二、考試種類。考試種類有四，因級而異。曰公開競爭考試，曰限制競爭考試，曰公開競爭面試，曰指派。(一)公開競爭考試。Open Competitive Examination 公開競爭考試之定義，爲筆試文學或科學科目以測普通造詣。有相當程度者均可與試，筆試後大多有一口試，佔一部分分數，員司之辦理文書事宜者，均以此法考試。普通系中五級除速記組外，均卽以此法選取。(二)限制競爭考試 Limits

ed Competitive Examination 所謂限制者，非有偏私，乃因職務關係，不得有少限制，以淘汰資格不合者。是類考試，或爲（甲）競爭筆試，或附面試，或無之，或爲（乙）競爭口試，或附筆試，或無之。速記員之選取，卽以此法於打字員中選拔之，視察員亦以此法於有相當資格者之中甄拔之。（三）公開競爭面試。Open Competitive Interview 是亦公開。所以異於公開競爭考試者，彼重筆試，而此重口試耳。是法用以選取專門人材，面試應試者之品行資格，及已往經驗。專門級附屬專門級中人均以此法登進。因斯二級性屬專門，應試者年齡亦較大，不宜復以筆試律之，只須有合格畢業證書，充分經驗，及已往良好成績之證明，再加面詢一二要題，便可抉擇去取。（四）指派 Nomination 任粗笨工役，或機械工作者，經上級官吏保薦審查合格者，便可任用，不必考試。蓋所重者在體力，不在智力，與其他各級性質不同。且任用者，數以萬計，事實上考試亦不易行。因此郵差接線生僕役伏役等均是指派。應募者不必有高深之教育，祇須體力強健，略有常識，粗知書寫足矣。通常有一簡單測驗，審查年齡、體格、品行。間亦於保薦諸人中，舉行一淺易之筆試。

三、考試手續及給分方法。考試或按期舉行，或逢有缺額時舉行。佈告既出，有志應試者，可向考試委員會報名，填寫請求書。委員會先審查其年齡是否與報試之等級合格，體格是否強健，精神上或



身體上有無殘缺，品行是否端正，有無不良嗜好，或犯罪行為，是否確為英國國民，以上各項既經查明合格，請求書始加批准，准其如期與試。筆試普通有初試複試兩場。初試簡易，僅及根本智識。複試門類甚繁，其實在程度。初試及格，始得參與複試。複試後，大多繼以口試，佔全部分數五之一或七之一，極關重要。筆試滿意以口試不佳因而落第者比比焉。筆試項目甚多，除數門為必須作答者外，其餘項目，應試者可自由選擇，可盡數答之，可擇答最有把握之數門。能盡答或多答固佳，否則寧致全力於擇定之數門，蓋在精而不在多。多答而平淡，不如少答而精勁。儘有盡量作答之人，分數反不若僅答數門者。分數之給與並不視作答項目之多寡為增損，須視所答之優劣為判斷。設有項目五，應試者可選答其三，或答其四，典試者將於兩者之間，加一平均，略予加減，使兩者之總分相差有限。少答者祇須考卷優異，得分並不遜於多答數門者也。項目雖多，乃欲使試者有所選擇，非欲強其一一作答也。

各項項目之分數並不一律，視其性質之重輕，而為多寡。以之加合，而成總分。應試者每項應得若干分，總分應有多少，始能及格，並無一定標額。給分極嚴，不依百分率算，無所謂六十分或七十分及格也。有一分可取，只給一分，視其成績已達某種程度，雖所得分數不及總分之半，或僅及其十之二三，亦可錄取。綜加各人各項所得分數，得分最多之數名，為錄取。按其總分，而為名次。

考試結果，除考試委員會以與試人姓名、錄取者名次及各項考題，造冊詳報外，在倫敦公報公佈。應試錄取者，各得考試委員會發給及格證書一張，證明成績，持證就職。按其名次，聽其選就性情相近之部院。設內務、衛生、財政三部同時有同級之缺額三，第一名如性喜內務，可優先選就之，擇剩者，聽以下各名循次選擇。

## 第五節 陞遷

陞遷之法，尋常不外以服務年限 *Seniority* 或服務成績 *Merit* 為標準。有以服務至一定年限，或五年或十年，調升一級者，有以良好成績之表現，即加升拔者。英國自始即重成績，果才具優美，立予陞遷。服務年限之久暫，可勿計也。其理論謂，量才使用，必使盡展所長，不以年限，屈居下僚，不次擢拔，使有志之士，更奮發自勵，願為國用。反之，若以年限為標準，未必在職較久者，即能勝任高位，反啓士僚因循之心。因此陞遷之根本標準，有如下之規定。凡職位之責任較重，有識見決斷之運用者，其陞遷以成績。凡職位之僅須按步就班，性近機械者，其陞遷以年限。部曹陞遷之權，掌於常務次長，常務次長為一部事務上之領袖，多考試出身，經驗豐富，老於部務，其任期為終身職，與部長及政務次長之進退不

相涉。部內陞遷會 *Promotion Board* 助之，而財政部遙制之。凡有陞遷，必經財部批准，考試委員會給憑，始爲有效，而部長不與也。部長是政務官，偶長斯部，爲時甚暫，而政務太忙，更無暇一一與僚屬熟識，審知其智能才力，察查其效率成績。且既是政客，不免偏私，設竟加惠所好，壓抑異己，則官制之澄清，不幾殆乎。故任免之權，既托諸考試委員會，更進一步，陞遷之權，亦不使預聞，而以委諸永於其位之次長，財政部考試委員會復從旁監督，則徇私之弊免矣。且也，升拔雖必以才，防其太濫也，更有一最短期限之規定，以爲限制。滿斯期限，始得升遷，既升之後，先加試用，確能稱職，始安於位。普通系中各級，陞遷之程序約如下述。書記速記打字一經限制競爭考試，可升爲文牘，文牘之才力優美者，可升入執行級初班試用。至於行政級，則凡屬部曹，確有真才，可勝高級行政者，不論等級，盡可逾格升拔，所以鼓勵篤學有爲奮志向上之青年也。行政級高班之上，有祕書等要職，由高級部員升任。

部內大都有一陞遷會，專司考查部員之任事效率，助常務次長抉擇升遷。會員係常務次長委任，通常以祕書司長等高級官吏任之。各司各級之以專員保升者，經會審查，呈報次長裁奪。部員之資格成績以及治事效能，統列一表，使有統系，以便查核比較，是爲年表 *Annual Report*。循表抉擇，更見公允。年表有一定格式，經所屬長官填寫，送陞遷會審查，表上有各種資格之規定，若智識、品格、決斷、創造

等等。各種資格之重要，視職位而異。要以能有任某職應有之若干資格之綜合爲適。長官按項給分，批加按語，如認爲資格特優，應卽陞遷，或成績特劣，不堪升拔者，應附述理由，聲明所見。

## 第六節 酬恤

既以公開考試取士矣，非以厚祿，不足以羈英才，非有優恤，不足以酬賢勞。因此有俸值恩給之製。定數經擬議，遂定規律，約得而述之如下：（一）俸值。俸值之定，大體依據千九百二十三年俸值委員會所呈條陳。委員會之言曰：第一、謀招智能之士，而羈絆維持之，國家所給廩祿，雖不必過高，其始也，必豐厚，足以吸動人材，其繼也，必寬裕富饒，足使滿意，使終其身樂於所職，因此俸值起始，必須高於外界，勝於其他職業，則有爲青年，自必樂就，此後逐年遞加，至最高額而止，較之從事商業實業之能獲鉅利致巨富者，雖似不及，然職位穩固，絕無風險，及其老也，厚給獎卹，則亦大足慰償所失。第二、俸值之定，不必顧及個人之負擔，家庭之責任，若有無子女等以及社會上之地位。蓋斯皆因人而異，設一一顧慮，俸給亦因是而異，則必致棼亂錯張，反致不公，且非所以重部曹自尊獨立之心，故一律視其職務之重輕，定俸值之厚薄。第三、女子能力遜於男子，俸給亦應較低。設其效能果與男子相等，則俸值自應加之使等。所

謂同一之價值，得同一之酬報，最爲公平。

俸給起始，有一定數，一經供職，逐年增加，或年加十鎊，或年加十五鎊，名爲年增，Annual Increment。至一最高定額而止焉。設有人焉，其年俸以百鎊起始，年增爲十鎊，則供職之第一年爲百鎊，第二年爲百十鎊，循是類進，加至一最高數而止。或加至某數時，年增改易，如某數爲二百鎊，則按年加增，進至二百鎊時，即供職十年後年增改爲十五鎊，即此後逐年加十五鎊，爲二百十五，二百三十，二百四十五，循是加至最高額而止，設最高額爲四百二十五鎊，即供職十五年後即加至此數時，成爲固定，直至年老退職，不再增加。

年增本照例增加，惟間有設一限制者，名爲效能關 Efficiency Bar 即加至某數時，須得上級長官證明，服務勤謹，成績優良，始能繼續增進，使屬員有所警懼，不敢玩忽。部內紀律，於以維持不替，且逢部員有遲到懶惰等小過失時，處以停職未免太重，停加薪金一二年以爲儆戒，寬嚴得體，尤爲最適當之懲罰，是一舉兩得矣。

歐戰後，物價激增，如加薪額，全盤牽動，勢有所難，變通辦法，薪金仍依戰前定額，不與增減，而設一額外津補 Premium。假定平常生活程度之平均比率，Cost of Living Index 爲一百三十，物價增

高超出比率時，津補按率增加，降退時按率酌減。每年春秋二季，根據勞工部發表之生活程度最近率，而為增減。雖為一時權宜之計，至今施行，曾未中輟。惟自一九二一年後，物價漸平，所加漸少。(二)恩給部曹年老退休，例有恩給，坐享餘祿，優游終老。恩給者半以酬舊吏多年勞瘁，半亦使退休以前有恃無恐，安心任事，不必栖栖以退職後衣食為慮。恩給之制，歷見明文，自千八百五十九年至千九百十九年，國會數有恩給法之製定 *Superannuation Acts*。部員之得享恩給者，須有一定資格。必以考試出身，必係政府正式雇用於終身職者，必至退休年齡者，六十歲至六十五歲，滿六十歲時可自請退休，否則六十五歲必須退職。或體弱不勝，須提早於六十歲前退職。經醫生證明衰病，長官證明忠勤者，恩給計算，按服務年代為比例。任職滿十年時，得開始計算。享每年年俸六十分之一，有一年役務，退休時即得其年俸之六十分之一，二或八十分之一。凡隸於千九百零九年恩給法下者為六十分之一，隸於一九零九年恩給法下者為八十分之一。循是類進，至任滿四十年而止。則恩給比例，已增為六分之四，或八分之四，即已有退職時年俸之三分之二，或其半數二分矣。設退職時，年俸為千二百鎊，則其退職後之恩給，年為八百鎊，三分或年為六百鎊，二分坐支此數，至於老死。所以有十年與四十年之規定者，因不滿十年即行退職者，服務之期太暫，不能同享此利，其已逾四十年而猶未退職者，則年齡將近六十，如文之十六七歲，即入部任事者或已逾六十，如行政級之念三四歲入部者此後在職之日短，至六十五歲時必須退職相差有限，便於計算，且有一限制，

加至四十年時，不復加進矣，是爲恩給法計算之普通率。其以他故而須例外計算者，有特別率，所以示體恤而照公允，雖與普通計法不同，要皆不離正軌。

退休年齡規定爲六十至六十五年，滿六十，可自乞休。至六十五歲，必須退職。此點頗足研討，設國庫稍裕，似可提早三五年，改爲五十五至六十，則衰老早退，遺缺可容新進升補，多用壯年，辦事更易得力。

## 第七節 文官與部長

部長之與文官，猶唇之與齒，猶表之與裏。部長爲表，文官爲裏。部長負國會重寄，執一部政柄，以行其政策。文官由考試登進，爲一部骨幹，以使其職務。部長無文官政策，無由實施；文官無部長任務，無所適從。二者相爲倚重，不可偏廢者也。部長是政客，是黨人，由民選而入國會，由首相識拔而執部政，然其得膺斯職，必先有相當資望閱歷，非可一躍而登要津也。在國會至少有一二十年之磨練，閱世深，所見遠，見解經驗，非局於一隅，如文官之專精也。部長非專家，爲教育部長者，不必是教育家；爲陸軍大臣者，什九是文人。事務技藝，乃部曹之事，非所以望於部長。部長之責，不在躬親細務，而在規劃要政，綱領既

決，細目之補充執行付之部曹，從而督察指導而已。部長膺人民寄托，謀國家福利所慮者遠，所見者大。何者當興，何者當革，必衡量得失，順察輿情，以爲抉擇，而爲部曹告爲通盤之籌劃，綜合各端納之於軌，使部曹有所遵循，是主部政者之責也。

政策既決，事務上之實施，部員之調遣，有恃常務次長。常務次長爲部員之首，永於其位，老於部務，專門學識，事務經驗，遠勝部長，且大多歷任各部要職，幹練精明。逢有出缺時，繼任人物，由閣議選任。任命以前，首相必先徵詢財部常務次長同意，始敢決定。蓋財部次長是全體文官之領袖，誰宜繼任，知之最深。一經任命，在部任事，將有二三十年之久，關於一部之行政匪輕，尤不能不審慎從事，例無以此酬私人者。常務次長爲部長之左右手，如何使政策見之實施，如何使部務分配妥貼，均須與之熟商。政策或不盡可行，次長亦必剴切陳告，以期修改。至於指使僚屬，及與他部接洽，均次長之事，而亦在在足爲部長之臂助。總之二者間之關係極密，而感情極洽。雖不必有私交，主張不必相同，而習俗相沿，次長無不竭盡智能，以助部長。蓋地位政見雖或相異，其背景門第接近者多，見解性情，自不至大相逕庭也。一雖爲政務官一爲事務官，其幼年所處環境，所受教育，大抵相同。至於部內僚屬，亦皆忠勤無私，絕無成見，不論保守黨自由黨執政，敬事部長，態度未嘗稍異。卽工黨中人，來長斯部，亦一視同仁，是又英國文官之良好習慣，而足歸功於考試制。



者也。

內閣制之要義在責任之集中，毀譽之誰加，至清且明，絕無推諉。衆議院產自民選，爲一國最高權力，內閣進退操於其手，內閣全體，閣員個人，均向衆院負責，隨時可受糾彈。閣員分長各部，爲一部之負責人。部務實施雖歸部曹，所有功罪全屬部長。有所譽，譽部長。有所罪，罪部長。部內員司，自常務次長以次，均在庇下。國人且不知其名，部政有失，儘可咎在部曹，而惟部長是問。衆院譴責，國人指摘，部長惟低首認過，未嘗能諉過他人。部曹供部長驅使，而部長爲負政治上之責任，是其交互之權利義務，而責任於以集中，內閣政制非此不能運用。惟是因此有多少奇才異能，埋沒不聞，常有精勁卓絕之報告書，爲部內幹員所擬備，而其名不彰，是又未始非缺憾也。

約言之，政自部長，榮辱歸之文官，受其庇護，埋首部務，不問政治，部長非專家，或不諳事實上之困難，是在文官。教之文官是專家，所見未免不廣，是在部長。化之二者相爲調劑，使無偏重。部長督視全部，其職責非爲親理其事，而爲告誡僚屬，何者當爲，何者不當爲，使無過或不及，其責有似將帥。

## 第八節 文官與國會

文官與國會之間，部長爲之謀介，各部行政有部長爲向國會負責，國會監督部長，卽是監督各部，雖是間接，國會認爲滿意，未嘗欲躍過部長，直接干預部事也。雖然，國會固未嘗一日或弛其監督，各部日常設施，國會固未嘗一日無盤詰也。國會信任文官，不欲干預阻擾，然又猜忌文官，惟恐其踰越職權，侵及人民權利，詰問又惟恐不詳，監督又惟恐不密。况在野黨處於反對政府之地位，無時不思指摘政府之失，以顯敵黨之非，兼亦爲國民福利謀監護。每年政府提出預算案時，衆院有二十日之辯論，藉此可痛論各部設施，抨擊各部行政，或斥其浪費國帑，或指其怠棄責職，是一極嚴厲之管束。日常則有疑問案。Question之提出，每日開議例案以前，衆院有一小時之疑問案時間 Question Time。每日議長席前，所置疑問案，數以百計，分歸各主管部長或政務次長，按日口頭或書面答覆。事前分交各部，由部曹吊查案卷，搜集材料，預備詳盡之答案。次日部長持以答覆，又恐臨時爲對方難倒，部內派一幹員隨侍院中。常見其蹀躞議長座後，見部長繼續受對方駁詰，不能答時，急就所知，走筆疾書，暗遞部長。部長依言朗誦，厄始得解。疑問案所問之事，是文官所爲，答案所答之詞，是文官所備，部長按詞答覆，不啻文官之傳聲機也。凡衆院議員均得提出疑問案。據聞每一疑問案，部內預備答覆平均需費一鎊。

國家之任務日繁，行政範圍日見擴大，部內用人，亦爲增多。日理萬機，國會雖敏銳，何能一一洞察

其失，勢幾不勝監督，問案所及，滄海一粟，爲效亦殊有限。且也，衆院議案，亦日益繁重，日以繼夜，猶虞不及。時間有限，而有待立法之案無窮，一一遍顧，力所不逮，只得擇理其大者要者，次要案件，惟交歸部院草立。且重要案件，雖歸衆院，亦祇能議其大端，而以細目，責之部院。於是部院以執行機關，兼使立法之權，遂有所謂代。行。立。法。Delegated Legislation 及。次。要。立。法。Subordinate Legislation 之名目出，蓋指各部代議會所立之法也。部院每年所草條規章程十倍於議會所立法案，雖無法律之名，一經頒佈，同有法律之效。

## 第四章 貴族院

國會係貴族院衆議院兩院合組而成。一以世襲，一以民選。名義上兩院地位相埒，同有立法之權，議案或提出於貴族院，或提出於衆議院，必經兩院先後通過，呈請英王批准，始成法案，始生效力。實則貴族院之權限自一八三二年後，或以習慣或以法律剝奪殆盡，至於今日，實權集於衆院，貴院降爲附庸而已。其間經過，已詳第一編第四章，不再贅述。傳統之王位，世襲之貴院，本不稱於民治，權限與責任聯帶，有權限而無責任，世無此便宜事。故英憲自君主政體變爲民主政體之演進中，潛移君主之大權而托之於受人民代表控制之內閣，剝削貴院之權力，而集中之於經人民選出之衆院。保其名位而廢其實際，使不負責任，而亦無實權可言。然君主之權雖移，而潛勢力日增，無實權不可以爲惡，有潛勢力，却可以爲善，人民愛戴逾恆，絕無不滿。獨貴院權雖削，而力仍足以牽制衆院，輿論殊不能滿，一九一一年後，改革與廢除貴族院之呼聲頻聞，以英人之習性當不至遽出廢除之斷然手段，至於改革，則果數有正式與非正式之建議。茲章專述貴族院之組織與職權，批評與改革，容於次編第三章中論之。

## 第一節 組織

貴族院人數無限制，今日總數約為七百四十人，全院份子，可大別之為四類。一曰，王子。王子成年，在貴院概有席位，惟王子除舉行國會開幕大禮時，偶一到院外，平日絕鮮出席，更絕鮮發言，蓋君主超脫政治，其子亦應避嫌也。二曰，世襲貴族。貴族中又可分為三種。第一，統一帝國之勳爵 *United King-*

*dom*，合指英格蘭，蘇格蘭。凡誥命或廢襲為統一帝國之勳爵，包括公侯伯子男五等爵即當然為貴院議員，且係世襲，父死子繼，

在貴院中實居最多數，佔其十分之九。貴族之子未獲位以前，例亦稱 *lord*，但不得列席貴院。必須顯爵後或以功

院為代議士，故衆院名單時見有某某 *lord* 不足為異。於此最好之例證為沙侯之一門顯要，名相沙力司白萊侯爵有子三，長子稱伯爵，次幼二子稱勳爵。惟侯自己在貴院。次幼二子均為衆院議士，沙卒，長子襲爵入貴院，次幼二子仍在衆院，旋幼子以功自受封爵，為男，始亦入貴院，而次子至今在衆院。第二，蘇格蘭勳爵之代表十六人。每屆國會改選，蘇格蘭勳爵 現有三集

會於愛丁堡之虎烈盧宮，互選十六人出席貴院為其代表。故其任期限於一任國會，國會解散，任期即滿，須經重選。蘇格蘭勳爵之不膺選為代表者，既不得出席貴院，又不得競選入貴院，其晉爵為統一帝國之勳爵者，即不復為蘇格蘭勳爵，且據其新爵，當然入貴族院為世襲議士。第三，愛爾蘭勳爵代表二十八人，亦經本地全體勳爵選出，但其任期為終身職，其不獲選者可經民選而入衆院，惟不得為愛爾

蘭選舉區之候選人。巴滿斯登勳爵 Lord Palmeston 雖以貴族而入衆院，即其顯例。一九二二年愛爾蘭脫離英國而成自由邦後，於代表勳爵之處置，並未有明文規定，愛爾蘭代表勳爵仍列席貴院。迨一九二四年代表中有亡故者，當時有動問是否聽其自然消滅不再補充，但此問題亦未正式解決，而有新代表之補選。至一九二八年之初，代表存者祇二十二，殆將任其自然，此後亦從減少矣。見阿格前著三二一頁細註十八。三曰、法律貴族六人。Law Lords 終身職，英王於著名法家中選任之。貴族院除爲立法機關外，兼爲全國法庭最後上訴機關，院內應有專家司理其事，故有法律貴族之設。貴院爲最後上訴法庭時，例由此六人主之，其餘貴族鮮列席者。貴院議員係義務職，惟法律貴族爲例外，獨支俸金。四曰、教會議員，大主教二人，主教二十四人，合爲二十六人。議員任期根據教會任期，不任主教時，即不爲貴院議員，非世襲。除二大主教及三主教外，亦不傳諸繼任其教職者。英有大主教，二主教三十一。依法凡任康德伯萊及岳克大主教者，Archbishops of Conterbury and York當然兼任貴院議員。任倫敦、團輪、Winham、明起司脫、Winchester 主教者亦如之。故此五人者其教會繼任人，自亦繼任議員不成問題。其餘主教二十八人中，孰當爲議員以充餘剩之二十一席，則依其供職教會之先後，定其被召列席之次序。

女子無列席貴院之權利，勳爵之夫人及勳爵之女，雖稱貴婦 Lady，猶勳爵之子，非自受爵位，自不得列席。卽爵位係襲諸其父，或自受王之誥封者，亦無列席爲貴院議員之權利。雖數有請求列席之運動，均爲貴院駁斥，故貴院中至今無婦女。

## 第二節 權限

立法權分財政與普通立法。貴院財政權，提議與修改早經剝奪，否決權自一九一一年國會法通過後，亦爲廢除，故貴院今日已無財政權。詳第一編第四章第一節所僅存之立法權，自經國會法限制，雖仍保有提議權，修改與否決已不能絕對發生效力。能於衆院決議之成爲法律延阻至二年之久，而不能終阻其實現。或謂貴院是已不復有權，此言未必盡然。卽此僅存之延阻權，Suspensive Veto Power 能延阻至二年之久，未始非甚真之權。夫衆院立法，欲救當務之急也，期在早行。貴院修改或否決，阻其實現，衆院固能堅持前議，在二年內三次年會中連續通過三次，不必貴院同意，卽可逕送英王批准，成爲國會法案。然經此二年之延擱，時移勢遷，原議多已不復適用，或所欲救之急務，已不及救，豈不徒然。况二年內衆院各黨勢力之隆替，安知不起變化。當年提出此案之政府黨或已下野而爲反對黨，則更難望其能

繼續提出，枉論通過哉。故貴院有此延阻權，不啻即一否決權，未可忽視者也。實際上，力足以迫衆院讓步，於貴院之意見不得不爲相當之容納，隨於原議自動修改，以事遷就，庶有安然通過貴院，早見實施之望。觀一九二九至一九三一年之工黨內閣，要案若養老金案，失業保險案，曾爲貴院修改者，不一而足。政府雖有衆院爲之後盾，其尙可容忍者，只得隨爲相當採納，其修改竟違原意者，只得宣布放棄，原議取消，貴院何嘗無權哉。

〔附錄節譯國會法條文〕 第一、『假使衆議院已經通過之財政案，且在年會閉幕前至少一月內，即送交貴族院，如貴族院於接到此案後一月內，不予通過，除非衆院有同樣之決議，該案應即送呈國王，得其裁可後，貴院縱未同意該案，亦成爲國會法案。』

第二、『公案如衆院議長認其包含下列事件之全部或一部，即爲財政案。即租稅之征收、廢除、豁免、改正或規定，動用固定基金以償債務或履行其他財政負擔，或動用國會指定之公款，或對於此等負擔之變更或廢除。又如決定某項供給。又如撥款、收款、監款、發表或審查公開帳目。又如起債，或對債款之担保，或還債。以及與上列諸事有關之事項等。』

第三、『其他任何公案』延長法定國會任期之提案除外 若其在衆議院中，經過連續三次年會之通過，而此所謂三



次年會，不問其爲屬於一屆國會，或非一屆國會，並於其每屆年會閉幕之前一月，即將該案提交貴族院，但貴族院每次均將其否決。而衆議院並不更改原議，雖貴族院自始即未對該案同意，該案亦應成爲法律。但有一限制。即該案於衆議院最前一屆年會二讀通過之日，距該案於第三屆年會最後通過該案之日，應至少有兩年之隔。」

### 第三節 職務

今日貴族院之存在，雖不免有徒爲衆院之贅疣之議，<sup>議</sup>至少猶有三項職務，可以勝任愉快。第一，事件之礙難於衆院討論者，貴族院可以盡量討論，毫無顧忌。夫衆院有選民爲之背景，每於社會問題，議士不敢言所欲言，恐觸一部分選民之怒，致失其議席。例如節制生育、開放星期娛樂、禁例等問題，國人有贊成者，亦必有以篤信耶教，而力持不可者。議士不知選民意向，往往欲言而囁嚅，不敢爲肯定之異同。貴族院非出民選，於選民無所依賴，可以無此忌憚，儘可爲客觀之研討，藉是引起國人注意，促時機早熟，見諸法律，未始非甚有用之職務也。第二，私案 Private Bill 最適宜於付諸貴院決定，議案有公私之分，公者政府之提案或關於公衆福利之案件也。私者國會以外私人或私人團體之所提出，關於

私人之權益也。私案之立法程序，異於公案，重審查口供，而不重討論，性近司法者也。貴族院有私案委員會，專司其事，其所處決，遠勝於衆院。蓋貴院多退職法家，使司此職，駕輕就熟，固游刃有餘也。況與私人機關或私人經營之公司，殊鮮關係，無切身利益，故益能秉公處斷。第二、貴族院遠較衆議院爲閒暇，坐談國事，從容不迫，可以熟審衆院議案，糾正其字句之謬誤，或前後文之矛盾，送還衆院核准。世稱第二院爲修正機關，斯亦修正之一端也。

#### 第四節 與衆議院之關係

兩院之關係，已於第四編第一章中約略述之。如求明瞭，而不憚重復，可再爲論之。貴族院如與衆院異議，向例如衆院堅執，貴院終必讓步，以容此爲民代表之機關。如其否也，衆院有法制之一曰勸，二曰迫。勸之道有三。第一、聯席代表會議。此法最古，近已不用。兩院異致時，各舉代表若干人，名謂理事，*managers*。集商解決之途徑。一八三六年後，此種聯席會議，即從未舉行。一八五七年兩院且明白決議，廢止會議，而以文書代之，至今猶然。兩院意見之傳遞，僅藉文書之往還。第二、調解，此恃君主之力爲多，已數於前文提及。今日雖有國會法，此着猶不失爲引用國會法以前，較爲緩和，較易妥協之方法。第三、

談判。假如一九三〇年之國會，衆院工黨爲多數，故組內閣，貴院保守黨佔絕對多數，而處於反對黨之地位，工黨政府提出而通過於衆院之議案，每爲保守黨控制下之貴族院否決。政府如能靜候二年後國會法之實施，則亦已矣。否則不得不與保守黨領袖談判，交換意見後，爲相當之讓步，使諷貴族院第二次複議時，勉予通過，此亦一法也。至於迫之道亦三。第一、增添貴族。此亦古法，衆院決案無法通過貴族院時，貴族名額既無限制，首相可請英王臨時錫爵數十名甚或多至數百名，使入貴族院，合原有政府黨貴族，而造成多數，以通過衆院決議。一七二一年王黨政府之通過「余胡屈萊起脫」條約 [Treaty of Utrecht] 於民黨貴族院蓋出此着。一八三二年自由黨政府之通過第一次議會改革案於保守黨貴族院也，亦特聲言將添貴族之一嚇。此後破滅貴族院之固執，不必真有增添貴族之事，祇須以此爲恫嚇之具，效驗立見。白芝浩稱之謂憲法之「保安門」[Safety Valve] 此固良法，然名器不能不重，不宜常用。誠如恩遜 Anson 之言「祇以通過某一議案爲唯一目的而不恤引納大批人物入於議會，只能於十分緊急時，始能認爲合法之行使職權。」故此外有一較善之法焉。即第二、解散國會。貴院必不肯讓步時，內閣可以解散國會，衆院舉行改選。改選而政府在衆院猶爲多數，是對政府之政策，民意已爲顯明之擁護，貴院不能再與爲難。國會法之通過於貴族院即因解散國會改選後，政府黨仍獲勝利也。

故此種解散國會，不啻德瑞之舉行複決也。Referendum 第三國會法。一九一一年，衆院制服貴院之反對，多一成文之方法。貴院雖持異議，衆院可依國會法於二年內連續通過原案三次，即可不問貴院之意見如何，逕送英王批准施行。

## 第五章 衆議院

英之國會爲世界各國議會之鼻祖，號爲國會之母，而在國內，國會又爲法律上之主權者，權限毫無限制，駕乎任何機關之上，戴雪稱之爲議會至尊，其地位之高，權威之重，可以概見。國會者衆議院貴族院兩院之統稱也。然自貴族院權限日削，止於二年之延阻權後，所謂議會至尊，法律上雖猶指兩院，事實上殆可直捷痛快謂爲衆院之至尊而已。是所謂地位之高，權威之重，謂爲僅指衆院，亦無不可。請於茲章專論衆院。

### 第一節 選舉制度及競選情形

衆院  
人數

今日衆院有議士六百十五人。平均每七萬人舉代議士一人。即以人口爲標準，分全國爲五百九十五區。中有十八區面積人口大學區，倍於他區，各舉代表二人，有一區蘇格蘭大學區，獨舉代表三人。餘者五百七十六區，均爲單人選舉區 Single Member Constituencies 各舉代表一人，合之適得總數六百十五。不論男女，凡滿二十一歲，而居留本國者，概有投票權一權。其會註冊爲店舖

主人而其店舖不在其所居留之同一區內者，與其成年之妻，得各多投一票。即在其居留之選舉區內，有投票權，在其店舖之選舉區內，亦得另投一票。大學畢業生在大學選舉區內又得另投一票。全國有大學區十二惟每人至多能投二票，以資限制。設有人焉，居留店舖大學畢業之三資格俱備，不得投三票，祇能於三者任擇其二，而放棄其一。選舉區之劃分，人口面積大致相等。

候

選

在各區內，任何公民，可參與競選，出任某黨之候選人。不必為該區之居民。而候選人亦鮮有即為該區居民者。任候選人之唯一條件，祇須本區註冊公民若干人。普通至少為八人或

正式簽名，以其名姓提出於監選官之前。Returning Officer 所謂選舉以前之推薦手續備矣。惟須

向監選官繳納抵押金一百五十鎊。選舉結果，如所獲之票在該區選民總數八分之一以上，不論當選與否，原款發還，其不滿八分之一者，押款沒收。蓋所以警太無當選希望者之貿然嘗試也。候選人總數無限制，候選人之提出看似甚易，實則誰為候選人，早為預備在該區競選之政黨決定，提名者殆照例之手續而已。政黨在某區如無獲勝把握，且不肯輕提候選，枉論私人哉。無黨籍者可以中立者 Independent 之名義加入競選，但係極少數。

且一黨不過候選人一人。此指單人選舉區，如在多人選舉區內，當然倍之。此指完整之黨，如黨內分裂，當然不止一人。故實際每區候選人至多不過四五人，假定共產黨與中立者亦參與。通常祇二三人耳。或僅兩黨競選，或保守、自由、工黨三大黨。均有候選人。區內如法定提名期已過，而候選人僅

一人，則不必舉行選舉，卽以此候選人宣告當選，名曰不競而當選。Return uncontested 此亦常事，蓋某一區內，如某黨之勢力特厚，爲非他黨所能與競，僉裹足不前，自僅一個候選人，安然獲選，黨內名之曰安穩議席。Safe Seat 競選之衆人，得票最多者當選，不問其所得之票，已過選民之半數與否也。惟於大學選舉區，選舉之法稍異，用郵遞投票，不親到，而以信代。而一也，用比例選舉制，二也。

競

選

普選開始前一月，各黨卽開始活動。領袖擬定政綱，中央及各區黨部選定候選人，預備宣傳品，召集黨員大會，忙碌異常。甚至黨魁之巨大照片，已滿懸通衢，引人注目，如一九二九年五月之普選，保守黨以包德溫之放大照像，張掛各地，而命之曰『穩妥第一』(Safety First) 以爲該黨競選之口號，不識包老尊容者，且疑爲誰家公司之廣告焉。各報亦紛載各黨進行狀況，批評各黨主張，預測選舉結果，國人視線亦全集於此選舉大問題。空氣日益緊張，迨普選前一二星期，競選運動開始爲劇烈之進行，各黨奮起，競以其成績政策，誇耀於人，期動選民之心，已入短兵相接奮勇追逐之時期矣。各區各黨候選人均有競選辦公處之設，競選主任助爲督率全體辦事員努力辦公。區內公共集會場所及私家廳院，各黨爭先包定一空，爲集會演說之用。候選人親自出馬，到處演講，復有同黨他區候選人，及黨內要人名流，來區演說，爲張聲勢。候選人席不暇暖，每日演講至少有四五處。

以至七八處之多，非至唇敝舌焦，力竭聲嘶不止。至於黨魁，爲全黨主帥，尤須至全國各地，竭力闡明其主張，指摘敵黨之過謬，不以飛機至外埠，卽以無線電傳達其演詞，爲競選中之主角。各大場所，選民競集，座無虛席，極一時之盛。場所不敷，則覓操場，或露天廣場代之。候選人及其助者登壇演說時，同黨之聽衆竭力鼓掌，並連呼善哉善哉 *Hooray Hooray* 以表贊同。他黨中人則頻發厲聲斥之，並時時起立，阻其演詞，而以疑難詰之，欲以此窘辱講者，名曰詰難 *Interrogation*，會場空氣倍極緊張，與會人士亦不免意氣用事，大多尙能勉守秩序，有時不免動武，則警察衝進，會便隨之解散。候選人分身乏術，故除親自出馬重要會議外，復僱大批宣傳員，或在通衢或在公園爲作宣傳，聽者亦衆，詰者亦多。往往同一廣場上可見三大黨候選人之宣傳員同時高站檯上，張喉狂喊，好看煞人。復慮選民之或未與會或公開演講之不及私人談話之易於動人也，候選人復派員分叩選民之戶，爲當面之游說，名曰兜攬 *Canvassing*。選民方面本亦大忙，日有各黨之宣傳品寄來，有黨藉者，本黨時有召集會議之通告，投票期近，則又有指導其如何投票之須知送到。選民之態度明顯者，早得本黨發來候選人之照片，標以大字投舉某某，懸諸門前窗上。往往一區之內，到處見家家懸掛某某照象，各黨勝算，頗可於此卜之。街道之上，各黨候選人之照片及招紙，更張貼殆遍，琳琅滿目。



投

票

選舉之期既屆，每一選區內，有投票處多處，大多臨時設於寺院學校內，選民可各就近投票。選舉之時間，自晨八時至晚九時。投票處有政府派人主司其事，警察從旁維持秩序。全日選民，出入來去者，絡繹不絕。有職業者，或於出外工作前，提早於清晨先去投票，或於旁晚工畢後匆匆趕回投票。候選人慮其黨人或懶於外出，每派汽車至其家，迎載以去。雄於資者，僱車多至數十輛，以至百輛，車上懸以標語，綴以綢帶，編以號碼，風馳電掣，專作迎接本黨選民之用。又慮選民究舉孰誰，意或未決，派人持傳單，站立各地要道，俟選民行經其地，正向投票處進發時，急以傳單投之，以作最後之陳情。投票處前，諸候選人另有專差守候，記錄本黨中人之已來者，俾時晏而猶有未來者，可急派專車迎之。既入投票處，選民按其註冊號碼，領得選票。入隔絕之小室內，就票上印載之候選人，於所欲投舉者之姓名旁劃一交叉，裝入封袋，無人能見其究舉何人，親持赴監選員司之櫃台前，投入票櫃，鄭重其事之選舉權，便於此一舉手之勞而完成，此之謂秘密票櫃法。

開

櫃

投票時間既過，各處監選人以滿盛選票之票櫃，運至市政廳，監選官、候選人、各黨代表咸集，當衆開櫃點票，至深夜始畢事。區內選民急欲知選舉結果，集候於市政廳前。者常萬餘人，夜深霜重，不以爲意也。喧笑閒談，意興殊濃，旋開票已畢，監選官持選舉結果，出臨廳樓月

台，喧聲頓絕。靜聽監選官朗聲誦曰：某某若干票，某某若干票，某某當選。當選人之從者，歡呼雷動，擲帽狂躍。當選人出，衆復鼓掌狂呼，或竟以高舉肩上，狂歡而散。

各區選舉結果，陸續公布。各報競出號外，隨時報告各黨形勢。迨二三日後，全國各區報告均到，惟學區最遲，當在二星期後，始能知其結果。綜合各黨所得議席之總數，如政府黨爲多數，政府預備聯任矣；如反對黨爲多數，政府辭職，反對黨領袖受命組閣，起柄政權矣。喧囂兼旬之普選，便爾結束，國人之興奮亦退，將靜觀新政府之新猷矣。

## 第二節 衆院之現實狀況

開幕  
典禮

新國會既選出，新內閣亦既組成，數星期後，國會召集，又有一番盛況。國會召集之權，屬諸君主，是日英王將親臨貴族院行禮。倫敦人士，又起興奮，外省專爲觀此盛典而來者，亦復不少。事先國會院址，打掃一新。先有衛士一隊，穿古裝，騎肥馬，持火把至國會，燭照全院隱僻之處，細察有無細人伏匿，有無炸藥埋藏。此蓋古禮，古時防有奸細行刺，故有此舉。今日決無此患，而依然沿用。查察既畢，歸報安全。英王車駕乃發，王與后御駟馬寶輿，左右前後，衛士宮人服都團朝古裝護

從，儀仗甚盛。抵國會正門，大臣迎入。時貴族院中諸爵咸集候，盛服錦袍，貴婦亦蒞臨，珠光寶氣。各依爵位等級就座。旋王引后緩步入，大臣以金盤盛冕，爲前導。衆起立，王與后升寶座，顧諸爵曰，列公請坐，迴顧后同坐下，於是諸貴亦坐。王起立朗誦新政府預爲擬就之演稿，稱爲御言“King's Speech”，實則爲新政府之施政方針，特藉王之口佈之於衆耳。

推舉

議長

英王開幕國會之前一日，衆議院預先集會選舉議長，向例議長絕對中立，決不左

右袒，故前任議長不問其黨籍如何，如無退休之意，各黨必一致推舉聯任。雍雍穆穆，固

無競爭可言也。既集會，因新議長尙未選出，暫由秘書主席。衆院有三秘書任記錄，非國會議員係由文官充任。各黨領袖暨其從者

入席。如前政府改選失敗，已讓敵黨組閣，原在新國會內改處反對黨地位，則前任首相及閣員等當拱手以右方政府黨席位讓出，步入左方反對黨席上，而原處於反對黨地位之新政府人員則反之，自左方步入右方議席。當此交換座位之時，兩黨領袖握手一笑，慨然易地相處，謙謙揖讓，毫無怨戾之氣存乎其間也。座既定，新任首相起立提議，推舉前任議長聯任，反對黨領袖必起附議，衆贊同，一致通過。雜坐衆議士內之前任議長，讓再讓三之後，始徐步至議長座前，以一足踏座階，而不升座，作一簡單演詞後，始就座，稱臨時議長，Speaker-Elect。俟英王正式批准後，始稱議長。

恭聆  
御言

次日國會開幕當諸爵集候英王於貴族院時，衆議員集於衆院，而緊閉衆院之門。無何，忽來叩門聲三巨響，衆院侍衛長 *Sergeant at Arms* 似驚懼，就門隙張視，問是誰，不敢違納來者。答曰，貴族院之黑杖使者也，*Black Rod* 奉君命來召衆議士至貴族院恭聆「御言」。

侍衛長察無軍士隨其後，知無他，門乃豁然大開。議長、首相、閣員、反對黨領袖等依次隨黑衣使者入貴族院，肅立靜聽英王誦念「御言」畢，王與后先退，衆亦起，國會開幕典禮遂完成，衆院議士還至本院，亦散。先有衆議員資格之審查及議員之宣誓，立法以前首先辯論御言，蓋斯實新政府之大政方針，當先求得衆院同意，他事始可進行也。按、衆院議員被召往見君主前，故以院門掩閉，且聞叩門聲，不敢違啓者，亦古禮沿備，至今沿用不廢。

召集國會之禮節如此，此尙不過儀式，年僅一見。衆院中日常情形，亦有足述，庶可知其現實狀況。故請於敘述召集國會之後，進而略述衆院日常開會情狀之一斑。

議場  
形式

衆議院議場作長方形，院之上端正中供議長座，南向。座前設案，爲秘書席。案上卷宗滿列，左右有文件箱二名，發放箱 *Dispatch Boxes*，兩旁列長椅數排，以秘書案檯爲界，爲議士席。政府黨據其右，在野黨據其左，相對而坐。旁聽席記者席設樓上廂廊。場之正門對貴族院，

議長座後有側門，爲集會時議士出入之所，場外爲走廊，卽所謂廊廈。Lobby 通休息室吸煙室圖書館餐廳等處。議場面積不大，議席僅容議士總數之半，如六百十五議士同時到場，後至者只能鵝立，蓋議場過大，則議士距發言者遠，演辭或不晰聆，精神將見煥散。議士座前不設桌，議士不能伏案作書，注意可以集中，亦不能擊棹作聲，以擾秩序。席分左右相對列，與他國之作橢圓形者不同。說者謂英國之能維持其兩黨制，與此不無關係，蓋議場形式，祇分兩黨，政府中人如去年之工黨及其從者，盡坐場之右半，爲在朝黨。敵黨之保守黨自由黨據左坐，雖非一黨，同爲在野，在議場中固僅有朝與野兩黨之分，如席爲橢形，則因議席之位，自有極左、極右、準左、準右、及正中等衆黨之分矣。朝野兩黨面相向，如兩陣對圓，首相及總次長坐右席第一排，敵黨領袖坐左席第一排，如兩軍之將帥，從者後坐助威，而議長居中，不偏不倚，如公正人。將以堂堂之陣，在議場中以合法之手續，彰明較著，以決其政見之異同焉。

### 開會儀式

二時三刻，議長盛服出，三秘書，一牧師後隨。侍從武官錦衣肩金杖，名 Mace 爲議長權威之符標前導，經走廊至院門，巡士山呼，緩步而入。衆議士起立，議長升座，武官敬謹以金杖供

案前几上，退三步一鞠躬，三退三鞠躬，出。議長坐，衆議士亦坐。牧師至案前祈禱，退。會遂開，始以問案，議士提出責問，總次長等一一答覆，歷一小時而畢，於是依議案日程，正式開議例案。

會場  
禁忌

逢有要案時，三大黨領袖，全體出馬，議場擠滿。旁聽者競集壇廂，屏息而聽，注目而視。諸領袖唇槍舌劍，衆議士喧笑助威。全院空氣，緊張異常，煞是好看。領袖既據前席，離秘書案近，起立時憑案上發放箱而言。或慷慨激昂，或冷雋深沈。議士靜聽，至滑稽處，失聲大笑，至痛快處，連呼其聽諸，其聽諸，Hear! Hear!以代叫好。議場中不准叫好拍掌。間有阻撓以斥其妄謬而起舌戰者，則全場且喧呼止之矣。議場習慣，辯論時議士不互稱名，以某部貴部長，或某區貴代表代之，免傷私誼也。議士出入，不得在發言者之前經過，免阻視線也。不知者偶犯之，則全院大笑，且手足無措矣。朝野兩黨領袖之座位相距三四尺，以秘書案桌爲界，有如鴻溝，發言者揚臂頓足之時，不得越此河界一步，蓋古時佩劍，畏其拔劍起舞，意在對坐之敵人也。西習入室去帽，獨議場中可以戴帽。蓋古時君主召紳富籌款，卽就廣場中露天集會，防暴雨酷日，戴帽者多，相沿至今，議會中猶有此流風遺韻。

辯論表

決散會

議場中最熱鬧之時，爲四時後初開議之時，及晚膳後九十時激辯正烈之時。每一主要發言者佔時約一小時，甚至二三小時，繼續辯論至七時半後，議士陸續出外進膳，議場頓現冷靜，留座者寥若晨星。只一二次角，猶滔滔向空座大發議論，至九時始漸見生氣。議士餐罷，先後歸座，於是要角登場矣，詞鋒大逞，舌戰最酣。至十一時而辯終表決，緊要關頭至，短兵相接，人人興

奮。議長起立，全場肅然，議長沈聲曰：贊成此案者曰是。但聞一聲「阿愛」，有如雷鳴。議長曰：余思贊成者多，忽「諾」之。聲大起，聲震屋瓦。議長不能辯，二聲孰大，乃曰：「掃除廊廈」，是爲分隊表決之號。於是電鈴大震，議士之散在吸煙室圖書館者，聞鈴踉蹌奔入。全體議士離座步出，贊助者向右，否議者向左，經點票員穿長廊，而繞返院中。未幾，四點票員入，鞠躬如也。肅立案前，朗聲曰：贊成者若干，否議者若干，一聲贊成者多，政府黨人擲帽而起，歡呼如狂，歷久不輟。議長曰：本案通過。歡呼復作，時已十一時半，且近子午。一日之議程既畢，晝夜勞瘁之袞袞諸議士亦倦矣。議長退座，侍從武官入捧金仗置案下，鞠躬而退，會散場空矣。但聞巡士，猶兀立場中，高呼問曰：「誰歸家，誰歸家」，是爲最後之點綴。蓋昔時單身夜行，懼爲盜劫，歸家者須武士伴護，今日承平世界，夜半如晝，而古俗猶不廢也。

### 第三節 立法程序

國會立法，先有提案，繼以付議，終乃表決。依提案之形式及其性質，可大別之爲三種。一曰公案（Public Bill）什九爲政府提出，故亦稱政府提案。多屬施政大計，影響全國福利，最重要，亦最易引起爭辯，通過與否，足以決定政府去留。二曰議員個人提案（Private Member's Bill）係國會議員個人所提出，

所建議者，亦關公家事，所不同者非政府提出，而為議員個人提出耳，因此不易為人注重，而爭辯亦少，提出之機會，討論之時間亦少。三曰私案 Private Bill 係國會以外之私人，私人團體，及地方政府機關所提出，類似一種私人權益之請求，國會有委員會專司其事，重審問，不重討論。

公案

任何提案，例須正式經過三讀，始稱通過。私人提案之通過手續與公案相同，可以一併敘述。(一)初讀。在衆院中，提案議員，提案以前，可先向衆院請求許可，或逕以案件提出。尋常案件，祇須送交秘書，秘書讀其名即為已經初讀通過，手續殊簡，惟政府極重要之案，始偶一請求允許提案。提案之閣員隨作一演詞，解釋其內容，有時亦可引起劇烈爭辯。如衆院無異議，許其提案。閣員持預經填就之表式步出，議長呼其名，答曰「先生，提案。」命送上，閣員以交秘書，秘書隨朗聲以提案名稱讀出，議長曰「原案其初讀。」鮮有異議者，初讀遂通過。(二)二讀。初讀不過儀式，鮮有討論。既通過，即以提案付印，列入議程，分發議員。至其日，舉行二讀。正反兩方必有激辯。首相或閣員首起立，作一長篇演說，暢述案之重要，極力為之辯護。詞畢，建議衆院與以二讀，反對黨領袖預有駁詰之準備，必起立反對，或提出修改，或建議否決，亦有長篇演說，痛論得失。二讀之討論，限於議案之目的、原則與重要提議，而不及細目。正反兩方，至少各有二三重要人物主辯。辯論終結，遂付表決。事關重要，雙方



全體出席，爲全力之角逐。如被否決，或遭修改，即衆院對政府不信任之表示。議員個人提案，不在此例，大多易遭否決。如經通過，即付委員會，爲更進一步之研討。(三)委員會討論。二讀既過，提案原則既定，委員會討論開始。原案逐字逐句，始經精密詳細之研審。普通二讀通過之議案多交常任委員會討論，其關係重要者及財政案則交全院委員會。甲、常任委員會。衆議院常任委員會有六，委員歸選擇委員會指派。每季年會之始，衆院選任富有經驗之議員十一人，組織選擇委員會，各黨均有相當席次，專司選擇常任委員會委員之職。常任委員會人數不等，多在六十人以上，席位依各黨在衆院之人數爲比例之分配。委員會法定人數爲二十，集會多在晨間，事冗時可於衆院開會時，同時在樓上分別開會。委員會各有主管之事，如議案之關於蘇格蘭者，交蘇格蘭委員會，關於威二斯者交威二斯委員會。乙、全院委員會。政府提案之關係重大者，二讀後必在全院委員會繼續討論。所謂全院委員會者，即衆院全體，議員均爲委員。所以異於尋常集會者，惟議長退席，而代以委員會主席而已。反對黨於此必有修正案提出，欲藉修正，使原案變其面目，與政府初旨相背。故政府必出全力，以與周旋，辯論之激烈不亞於二讀時也。且此委員會之一階段，本爲討論細目而設，時間充分，發言亦無限制，逐節付議，逐節修正，於是亦遂逐節辯論，最費衆院工夫，非數星期甚至數月不能終結，終至政府不能不用停止討論，斷頭台、康格龍等斷然方法，

勉強結束全院委員會之討論，致使原案各節，每多未經討論，匆匆通過，殊可疵議而應改善者也。(四) 報告。委員會討論終結後，如非原案撤銷，不論其爲常任委員會抑全院委員會，亦不論原案曾經修改與否，委員會返以討論結果，報告衆院，而於報告時，衆院得再爲一度之討論，是卽立法程序中委員會階程後 Committee Stage 之報告階程。Report Stage 議長主席，討論或新修正案之提出，均限於原則，不及細瑣。(五) 三讀。報告階程之後，於是三讀，是爲衆院立法程序之最後一階段。討論亦限於已經修正後之議案之原則，反對黨不肯放鬆，將再有否決之動議。如經通過，三讀完備，原案遂成衆院決議，交貴族院複議，請予同意。貴院複議之程序，與衆院大致相同，亦須經過三讀，始稱通過。如貴院爲敵黨操縱，政府重要議案，經其複議時，卽僥倖未被否決，經過委員會與報告之兩階程後，亦必大經修改，修改而果出善意，原案退還衆院時，政府不難容納，或爲相當之讓步。修改而出惡意，欲藉是破壞，則政府惟有恃勸與迫之二法，以制勝貴院，如前章第四節所述。議案經兩院通過後，最後始送呈英王批准，成爲法案，頒布施行。昔日英王常親臨貴院，批准議案，今日多委派三數貴族，代行職權。憲法之習慣，英王既不復能駁斥議案，此祇使議案變爲法案之一正式手續而已。

以上所論，僅及公案，私案之通過手續，因其性質不同，程序亦略異。私案者公司所請求或地方政

私

案

府所提呈，欲藉法案之力，以行其計劃。例如鐵路公司可以請求推廣路線，如一九二三年京都及南倫敦鐵路公司之所爲，或地方政府請求於某地添設積水池，如同年華林頓之所爲。此類請求不免侵及私人權益，如推廣路線必先圈買民地。故國會需要建議者有充分理由之陳述，同時亦予權益受侵者以抗辯之機會。因是私案立法程序殊繁。提案必須於某一時間之前送進，必須與立法規律 *Standing Order* 不相牴觸，反對提案者之呈文，亦受同樣約束。經過相當時間後，提案受衆院初讀，繼以二讀，多不經辯論，即予二讀通過。蓋此兩步手續，在私案均無關重要，最重要者乃在委員會之一階段。二讀後，原案交付私案委員會。委員會人數，通常爲四人，係經選擇委員會所任派。委員處理私案，並不出諸辯論，蓋私案重審問不重討論。委員之地位實非立法者而乃近似司法者也。委員會定期召集提案及反對者關係人，聽取口供，雙方延聘律師爲任辯護。委員會並將傳集證人，徵問意見，如徵詢工程師等專家或當地公正人士之所見。審問結果，如果認提案爲可行，將以原案各節，逐一研究，而返向衆院覆命，則此後報告三讀，以及貴院之複議等程序，均一往無阻，可以安然通過。兩院全院委員會主席常互相約定，以一部分私案先提出於貴院，以同一程序，經過審問與三讀，然後送交衆院複議。國會議員對於私案之工作，國人鮮有聞知，亦鮮加注意，殊不知其責任殊重，而亦辛

勞特甚，有所處斷，亦未嘗不立足以影響一地之福利殊鉅也。

核准

部令

立法之外，國會尚有核准部令之職責，自國家政務日益紛繁之後，國會事冗，而時間有限，不能事無鉅細，概予討論，於是不得不以一部分立法之權交托行政各部，使於次要之事，可以部令代法案，先予施行，而保留核准之權。核准之後，遂正式有效。此類部令，故稱臨時法令 *Provisional Order Bills*。關於人民權益，社會福利，亦殊匪淺鮮。制定之後，呈諸衆院，國會名爲保留核准之權，實則無人注意，甚且無人知其已經呈報，故亦無人提出討論，無人予以反對，遂亦貿然核准之矣。

#### 第四節 衆院之職守

國會之職守，當然爲立法，立法權之至高無限，立法之程序已如前述。然自近二十年來，政務日繁，權集內閣之手，內閣之權日張，而衆院之權日替，致有內閣專政議會無能之刺言。自黨紀日嚴，議員行動悉受管束，發言表決概聽黨命，議員意志自由喪失殆盡，致有議員爲投票機器 *Voting Machine* 之譏嘲。衆院之無能議員之無權，茲二者，將留持下編政制批評中熟論之。茲所欲言者，曰然則衆院果

一敗至此，一無可爲耶。曰：非也。衆院勢衰，固無可諱言，但今日衆院真正之職守，至少猶有三端，有此三端，衆院猶不失爲英憲中甚有力甚有用之部分。

### 選擇

### 閣員

一曰：選擇閣員。柄政權據閣席爲英之抱負不凡者之最高希冀，而衆院爲登要津柄政權，入閣爲大臣之唯一階梯。欲爲閣員，必先爲議員，欲掌握政權，必先得衆院信任。

於是，有志之士競欲入衆院，而衆院遂爲人才薈萃之所。於此將以政治才具試多士，甄別之而淘汰之。

衆院者，蓋以各種智能之政家，盡量陳諸國人之地。『使緩急有需，可就取人材，不必徬徨他求。』引巴滿斯登語

Palmerston 英儒陸何有言曰：衆議院爲政家之訓練所，爲政家之大校場。可於此地，各獻所長，以自別於庸鶩，

以自進於顯要。於此地也，歷經磨練，久經競逐，智能者漸漸脫穎而出，庸愚者漸漸湮沒無聞，此類似競

爭試驗之手續，即衆院之所選擇人材者也。衆院日日集會，即磨練競逐，無日無之。必真有過人之才識

膽魄，始可魁其曹侶，而爲之領袖。領袖之資格，口才尚矣，而尤重偉大之人格。歷代名相若畢德父子，比

遜巴滿斯登，葛辣斯登，狄斯雷利，以至路易喬治，麥唐諾，名臣若張伯倫父子，邱吉爾父子之徒，固無一

不長於口才，然衆院之稱誦敬佩，至肯追隨其後者，服其口才乃在其次，服其人格魄力，實爲主因。偉大

之人格，過人之魄力，果有幾人有之哉，即果有之，躍登高位之機會，果能幾年一遇哉。一八九五年及一

九〇〇年之國會，直至一九〇三年內閣之改組，前後七八年間，綜計初次入閣者不過五六人。一九二四年至一九三一年之七八年間，新得閣席者亦不滿十人，而此輩新閣員入閣以前，至少已在衆院十年以至二十年。故於欲爲議員者之忠告，可曰：預備一二十年之工夫，在衆院任一尋常議員，至多進而爲次長。於是，每二三年間，或有一閣席缺額，可望補升。磨練之久，選擇之嚴，於此可見。故英之大臣，得柄國政，早已老於議會生涯，豈但必真膽識過人，經驗閱歷自亦遠勝常人，非可操進俸致也。觀英國歷任閣員年齡多在六十以上，至少已逾五十，四十左右者竟十不得一，益可證歷練之長久，閣席非易致，可爲贊嘆者也。卽有一二例外，一入衆院，不數年間，卽登要津者，亦非偶然。必在爲議員以前，在社會已有聲名，不磨練競逐於衆院，亦必先已磨練競逐於社會，若覺散夫張伯倫之先曾爲布長，亞斯規四之先曾爲名律師均是也。故曰：卽有例外，衆院至今不失爲選擇英國政家之唯一機關。衆院之效能，他處或已衰退，獨於此點，迄未稍減，爲非任何機關所能與競。

參閱陸何前著九五至一〇一頁

### 牽制

### 內閣

二曰牽制內閣。衆院之控制內閣既於本章內閣論中略述之矣，可得再爲申論其說。衆院最好問，亦最好指摘政府。內閣一舉一動，盡在六百議士嚴重監視之下，內閣有所措施，必先向衆院有所表白，否則攻擊隨之矣。畏衆院之攻擊也，內閣不敢專擅。或者隱瞞衆院爲之，

衆院無微不察，一經責問，隱祕盡揭，且蒙不韙之名。或者藉多數黨之護持而忽少數人之意見，則少數人果亦有其代表在衆院，有強有力之反對黨爲政府之勁敵，勢力未可厚侮，亦非政府所敢侮也。政治上最忌者爲強人苟同，禁人反對，則不肯苟同者與強人苟同者之政爭，且軼越常軌而出諸陰謀暴力，寢且激成內亂，而國危矣。今有衆院，乃爲政爭之正當場所，有所異同，儘可在大庭廣衆爲快意之抗爭，與盡力之辯護，自有輿論民意爲下最後判決，光明磊落，何取夫陰謀暴力哉。不肯苟同者反對政府者在衆院自有其地位，卽在野黨或稱反對黨是也。政府固爲多數人所護持，故得柄持政權，反對黨却爲少數人之組織，非但爲政府所不敢侮，抑且爲衆院所欲保護尊重者也。英國政治習慣之最可贊賞者厥爲容許反對黨之存在，衆議院最大之用處厥爲供反對黨之發洩，已見盡情指摘政府，藉是控制政府。一則使政府措施之前，不得不顧到少數人意見，謀爲相當之容納。一則疏濬在野者之怨憤，使有反對之正軌可循，不致抑壓而成反動，至於挺而走險。且夫反對黨之存在，卽政府替人之存在，易詞言之，卽有人焉，果民意不滿政府，隨時可以起而代之，使當政者有所警懼，不敢固執己意，不敢拂逆民意，而衆院之牽制內閣在其中矣。

三曰代表人民近世之所謂民主主義非藉代議制度無由運用。衆院者代人民立法，人民之代表

代表  
人民

也。衆院可以代表人民之處，至少有三端。第一、人民各方面之意見，人民各方面之人物，在衆院大多各有其代表，可爲任傳達，以聞於衆，可爲收羅相與致力國事。衆院猶全國人民之縮影，聽其議論，以窺人民意向，大致不差。第二、衆院代表人民監督財政國家財賦，出自人民，度支出入，人民自有監督之權，而以此權托諸衆院。政府之預算須經衆院通過，各部之決算須經衆院審查。監督嚴密不容有毫髮弊誤。第三、衆院代表人民擢選行政部。英之行政部雖非直接出自民選，衆院選之，間接即人民所選。譬如美國總統選舉，須經兩重手續，選民舉總統選舉人 *Presidential Electors*，後者乃舉總統，總統雖未即舉出，觀孰黨總統選舉人爲多數，即可知總統誰屬。於英亦然，選民舉議員，觀孰黨議員獲選最多，即可知誰將爲首相。而誰將爲閣員，亦可推度知之。美之總統選舉人，名爲有隨意投票之自由，實則其當選爲選舉人也，即先有此諒解，曰一經當選必投其黨所推薦之候選人爲總統，從無敢故違之者。在英亦然，議員雖有隨意行使其決斷之自由，實則其當選爲議員也，即先有此諒解，曰一入衆院。在尋常狀況下，應追隨其黨內所公認之諸領袖之後，而爲之助，惟其遵守此諒解，不若美之嚴耳。所不同者，在美，此間接選舉之一重手續，果以投票行之，在英則否，不必真經此手續，行政部自行產生矣，一也。在美，總統選舉人舉出總統以後，能事已畢，即星散以去，在英則否，議員與政府之關



係，直至改選以前，永不中止，二也。在美，總統間接選出，而直接向人民負責，在英，政府間接選出，直接向衆院負責，即間接向人民負責，人民不失爲政治上最後之主權者，而其控制政府或且較美人爲尤真，三也。當十八世紀之時，內閣傾倒，因失君主之信任也，迨夫十九世紀，內閣崩圯，因失衆院之信任也，至於今日，內閣去職，大多因失選民之信任也。恩遜爵士於其名著憲法與習慣中一三頁指出曰，一八三〇年前首相因遭衆院打擊而辭職者祇華頗一七四與薛朋 *Shelburne* 一七三二人耳。自一八三〇年至一八六七年，重要案件在衆院遭受失敗大多爲內閣去職之原因。自一八六七年至一九〇六年，情勢又變，中經九易政府，而七係改選失敗而辭職，非因在衆院失敗而辭職。見陸何前著一〇二項今吾敢爲之續曰，一九〇六年後更然，自一九〇六年至一九三二年自當時自由黨政府以至今日之國家政府連戰時內閣混合內閣在內，凡八易政府，而政府之辭職，竟無一非因改選失敗，其爲衆院倒圯以去者，竟未之有。是可深長思者也。可見決定內閣去留之權，始則自君主移於衆院，今則自衆院移於選民矣。

## 第六章 政黨

### 第一節 政黨之效用

議會政治而無政黨無從行使，全民選舉，而無政黨，無所依托。選舉之時，人民一盤散沙，不知適從，且見人人欲爲候選，而人人無法當選。議會之內，議員各執一見，凌亂分歧，且見人自爲黨，羣龍無首。議會內無政黨，即不啻有六百十五個黨，其結果不爲無政府之混亂，即爲獨裁制之專暴，至危之道也。英之政黨不多，而歷史悠久。尋常政黨代表主義與政策，英國政黨，主義政策而外，且代表傳統之遺教。深遠而真實，非僅恃浮泛之空言也。信之真，故亦恃之堅。因之英國歷史上向有代表兩大趨向之政黨之對峙，爲歷史之產物，故亦隨其他產生於歷史之政治制度。若內閣若議會爲自然之生長與變化。政黨在英國主要之效用爲決奪。依何人之意向而治其國。人之天性，本祇保守與進步之分耳，果國內多數人之意見欲保守，則自有可以代表之者之政黨，依其意向，以治其國。反之，若時會變移，國人多主改取進步之途徑，則可以代表之者之另一黨，當起而代柄國政。交互起伏，進退有據，而政治清明，責任集

中有正軌可循矣。政黨之效用，猶不止此。其最大長處，爲「政黨政治是實行民主主義之最溫良之方法」。引書師蘇二多何以言之？曰理由有二。一曰，政黨政治足泯個人政治也。所謂個人政治者，卽獨裁之謂，不顧民意，亦無責任可言。政黨政治，雖其領袖亦是個人，然領袖受政黨束縛，違棄其黨，覆亡立至。領袖而失國人心，黨先受損，必不許之也。二曰，政黨政治足抗社會上其他勢力之非分壓迫人民也。如無政黨，其他勢力如教會如報紙如工會無所顧忌，且起愚弄小民，以遂其私，吾恐小民伸吟於巨大勢力之下，未必有今日隨意黜涉政黨之容易也。抑尤有進者，從積極方面觀之，政黨組織實爲使國會以外之輿論力量得達於內，從此漸見實現之唯一途徑。政黨主張，雖基於人民需要，殊難包羅萬象，或者人民新有所要求，爲非政黨所及預知，然僅藉私人或私人結社鼓吹，力量薄弱，難達目的，故私人而果有所主張，當先自邀得一政黨同情，誘使採錄着手，而政黨亦殊能適應環境，果人民主之甚力，而認爲足利邦國，無不毅然視爲己任，設法使見實現。穀麥律之廢止，一八四六年女子參政權之賦與，一九一八年其起也甚微，僅爲少數私人團體之所鼓吹，而卒能見諸法律者，政黨之力也。政黨組織與論，政黨推助輿論，羣衆運動公共意見而無政黨爲之工具，鮮能有效也。

## 第二節 政黨政治

英之學者論政黨政治最精透者，莫過於陸何之言。陸何曰：有一美國政論家謂英之議會制爲純粹。政黨政治，此純粹之一形容詞，甚可注意。政黨政治，凡屬憲政國家，無國無之。本無足奇，獨英之政制，及學英特似之三數國家，行之毫不假借。英人素以矛盾著稱，獨於此着，不稍含糊。對於選舉失敗之一黨，未嘗稍謀讓步，予以尺寸政權。分贓制度，固早於文官制中廢之，獨於平章政事之中，至今保留。旨哉柯百騰 Cotton 之言曰：少數黨之唯一權利，爲盡力使成多數黨，而於達此目的以前，只能低首下氣，受敵黨之排斥與箝制。英人未嘗稍憐競選失敗者所遭受之損失，而思有以補救之，許以平分一部分立法或行政之權，俾表面上政爭似稍見和緩。在美，競選結果，行政大權固盡爲勝利者攫獲以去，然於立法，失敗者未嘗不能顯其勢力之不盡可悔。不能奪得行政部，安知其即不能握持立法部，總統與議會之多數議員不屬一黨，爲常有之事，以立法部爲掣肘行政部之具，敵黨之總統又將如之何哉。即果立法行政盡爲一黨所有，少數黨在兩院內數十委員會中，猶得分羹一杯，非完全無尺寸實權也。在英則否，不容有此讓步。斐二福曰：『在英國國內政治，吾人從未肯息爭片刻，良以吾人之全部政治組織』

本安排使吾能爭，而吾遂事無巨細，必盡爭之能事始已。』寧願爲各不相讓之爭，不願爲勉強遷就之調和也。人常謂內閣代表衆院，衆院代表全國，實則非也。內閣真能代表者不及衆院全體之三分之二，衆院真能代表者，至多全國人民之二分之一而有奇，有時且不及全國之半焉。人常謂內閣之使命，受諸全民，殊不知全民之中當有將近半數之人，非但不願維護之，而且深惡之，只思有之祛除之也。然則號爲民治，乃有如許人民不喜其政府，豈不大可怪哉。政黨政治尙何足尙哉。曰：此非深知英國政治者之言也。英之政黨政治儘可不足以代表全民，儘可深閉固拒，不容少數人參與些微政權，二三百年來，人民安之若素，少數黨甘之若飴者何哉。一言以蔽之，蓋曰：惟其當政者熟知一部分人民之嘖有煩言，常思祛之，惟其熟知少數黨之虎視眈眈，常思取而代之，故能戰戰兢兢，不敢過爲已甚，雖於政權不肯稍讓，而於少數人之意見未嘗不謀有以與己見融洽，以爲施政之綱，以免反對指摘。所謂「*Check and Balance*」在英早失效用，今日所僅存之軼衡，惟於政府黨外，常有一他黨之存在，國內從者以千百萬計，議員之屬此黨者，以數十百計，而有其正式之發言人，爲之領袖，監視政府，批評政府，勢力與政府相埒，政府而措置失當，其勢力且甚易超過政府，隨時可以起而代之。故曰：真正足以軼衡在朝之內閣者，卽有一在野之預備內閣在焉。然此強有力之反政府黨，必國有勢力抗衡不相上下之兩大政黨。

始可致之。請進而論英之兩黨制。

### 第三節 兩黨制

政黨政治又有兩黨制多黨制之分，近復有所謂一黨制者，又多備一格矣。英美派國家多爲兩黨制，而英尤爲兩黨制之楷模。自一六八八年革命後，自始即有王黨與民黨之兩大黨，存續至十九世紀尋蛻化而爲保守黨與自由黨。戰後工黨崛起，自由黨式微，工黨遂取有其地位而與保守黨分庭抗禮。所謂兩黨制者，非國內祇有兩黨之謂，英國過去與現在之歷史即不止兩黨，然勢均力敵，足相抗衡者，始終祇兩黨耳。此外政黨不過爲其附庸，無獨力與之相抗之可能。十九世紀之末葉，保守黨自由黨之外，有愛爾蘭獨立黨，爲自由黨之附庸。二十世紀以來，工黨初則寄生於自由黨，合力與保守黨爭勝，十年以來，地位互易，自由黨議席日減，降而爲工黨之附庸矣。兩黨制旗鼓鮮明，責任清楚，持較歐陸國家之多黨，勝之多矣。蒲萊士有言曰：『吾國政制成功之條件，預定祇有兩大黨之存在，不容有他。兩大黨者力足以互相牽制，使毋妄爲，但必有其一，力又足以在衆院佔獨優之地位。』Byee Amc i anCom monw. ja h I.P.287 歐陸國家，採英之憲政，未嘗不思兼學英之兩黨，然不能者國情不同也。法國欲有政黨，然其仿效之結果，

祇有政團 Group 而無政黨 Party。政團與政黨之不同，觀兩國內閣之壽夭可知。法國平均每六月一易其內閣，英則平均每四年始一更迭。後者之更迭，政黨在衆院表決之結果，或議會改選之結果也。前者之變換，決非因此，而因政團均勢之失調，前後入閣者，或竟未大異也。此種多黨制剝奪議會政治之精華，實爲必不可免之爭。在此多黨制之下，所謂議會間接爲人民選舉行政部之舉，效驗盡失。內閣本爲數黨混合組成，且復頻頻改組，政府果能代表議會之多數否，議會果足代表人民之真意否，殊不可必。蓋如無疆界分明之真正政黨，選擇閣員苦無妥善之法，即經選定，亦苦無法加以控制，殊背民主之真諦也。故曰，欲求民選運用無阻，不論其爲直接抑間接選舉，必如英美之祇有勢均力敵之兩大政黨始可，倘內閣而爲數黨偶然之結合，必難望其穩固。均勢隨時可以搖動，結合隨時可以破裂，內閣隨之崩潰，而選擇繼任者之工作爲之大難。不能爲率直簡單之選擇，祇能爲紆迴曲折之佈置。姑無論兩黨制弊病如何，至少足使內閣之選擇迅速而易決。選擇即果粗陋，或且不甚準確，至少可以運用自如。

何者一  
二一頁

#### 第四節 英國今日之政黨

保守黨  
自由黨

英國現有之政黨爲保守黨自由黨及工黨。請先述有久遠歷史之保守黨與自由黨，然後再及新興之工黨。保守黨王黨之裔胤也，取保守爲名，思想行動，或似偏於守舊，然亦非故步自封，於國政不思改進也，特其改進素主穩健與審慎耳。觀其黨之成分，可知素主穩重有由來也。保守黨之基本人物包括貴族、地主、教士、富商、軍人、農人以及實業家。大學畢業者以其家庭環境，社會地位，亦多加入該黨。自由黨中雖亦不乏富商大賈，縉紳子弟，但以中產階級中人爲最多，小工業家、商人、店主、工人均屬之。至於政治上之主張，近二三十年來，兩黨實無大異，殊難爲一概之斷言。就其傳統政策上之不同者，要而言之，保守黨所信奉者，爲土地上維持帝國之統一，外交上維持帝國之威權與利益，商業上對外主提高關稅，對內主自由競爭，財政上保護私產，反對直接稅，宗教上保護英格蘭教會。此已過去宗教今已不成問題。自由黨素以改革自負主張稍異。其一八六〇至一九一〇年之傳統政策素爲自由貿易，和平，宗教自由，放任主義，*Laissez-faire* 以及個人主義。然即此異點，今亦逐漸泯滅，今日自由黨之經濟政策猶深信自由貿易不變。適與保守黨之關稅保護政策相反，惟於實業上之放任主義，則已放棄，而與保守黨同調，僉信國家對於工人之待遇，應有相當之干與與保護。至於政治上之主張，兩黨更無若何差異，均信君主立憲政體應當繼續不廢，議會制度應爲治國之經常，大英帝國之統



一亦應維護，且應使帝國之各部更有密切之結合。世人常謂保守黨之外交政策主強硬而自由黨較爲和緩，此言誠然，然已過去。今日兩黨外交及殖民政策即有差異，亦殊微細，幾難覺察。對外之事，今已成爲全國之事，非一黨之事，全國一致，不應異趣。至於宗教上之異同，以及對待愛爾蘭之態度，今亦過去，不復成爲政黨間之問題。即於社會政策，兩黨所異者亦祇傾向與方法，而非根本之主張。對於國稅，恤貧，社會保險，改善工業狀況等問題，並無若何界限可爲兩黨區隔。兩黨均主減稅，而反對工黨之主張徵斂資本。兩黨均主實業歸私人營業，而反對工黨之主張收歸國有。至於養老金，健康保險，失業保險，非但工黨主之，兩黨亦主維持也。原夫此有歷史之兩大政黨，向來對抗，今乃能漸逐接近者，蓋兩黨主張本均非極端，所以能不愈離愈遠。昔所經爭持者，今日已成陳跡，乃能歧異漸消。處此二十世紀新思潮澎湃之時代，兩黨又不得不稍稍更張其陳舊之主張。保守黨漸漸緩和，放棄其專爲紳富謀利益之成見，自由黨稍稍變通，放棄其個人主義放任主義之傳統思想，於是兩黨更進一步，而大體上不再復有柄鑿不能相入之處矣。然吾人決不能便據是以爲保守黨自由黨已無區別，遽可視爲一黨。保守主義與自由主義深入英人之心，歷史既久，根底亦深，外表上雖可漸謀接近，根本上終爲兩大勢力，不能併爲一談也。退一步言，即或主義上已無不可商量者，至少方法與傾向，仍各有其不同之步驟。一主

緩進，一偏急進，即此已有差別，仍不失為各有其立場不肯苟同之兩大政黨也。即自由黨之與工黨亦何獨不然，自由黨介乎保守黨與工黨兩者之間，一部分偏於右之思想與保守黨接近，而一部偏於左之思想又與工黨接近，然如非此於英國有大功，過去有光榮歷史之自由黨，一旦而果為兩大瓜分以亡，近日竟有此可憐之趨勢詳後文。自由黨自自由黨工黨自工黨也。

工

黨

工黨以工人及工會為基礎。以代表勞工利益為職責，以改善貧人生活為號召。不及自由黨之溫和，其為急進之政黨彰彰甚明。溯其創始至於今日之昌大，不過三四十一年之歷史，其興也甚暴，取有向為自由黨之從者之工人為其基本分子，自由黨之和平主義，自由貿易，以及匡助平民之表幟，亦盡為竊奪以去，益以其社會主義之新主張，頓為新興之巨大勢力，使自由黨黯淡無色，卒且取其位而代之，居然成為足與保守黨對抗之唯一大黨矣。工黨之政綱，與其他老大之兩黨，非但方法與傾向不同，抑且根本主張亦大異。其政綱以改造工業制度為中心。社會政策以求生產者各食其報以及國家富源平均分配為目標，而以資本及土地逐漸收歸國有以及工人參與實業行政為手段。財政政策以『均等犧牲』Equality of Sacrifice 為目標，易詞言之，即貧富納稅應各如其力，欲藉賦稅之力，消弭貧富之分，故以累進稅，征斂資本，及重斂私產為手段。外交政策對外主修好

友邦，對德和緩，以及盡力扶植國際聯盟，對內主扶助印度自治，承認愛爾蘭獨立。約言之，工黨之政策，與其他各國社會主義政黨之根本主張，本無大異，所不同者方法耳。英人久習於資本制度，於工黨之崛起，初以洪水猛獸目之。及其當政，觀其政績，疑懼頓失。主張儘可激烈，手段不妨和緩。工黨有焉。

## 第五節 最近政黨之趨勢

各黨  
近史

自工黨崛起，且曾兩度組閣後，今日英國已有三大政黨，似出兩黨制之常軌，自一九二九年六月至一九三一年八月工黨當政之時，英國政黨之複雜，尤為向來所未有。當時保守黨以經濟政策而分裂，畢佛露 *Beverbrook* 盧善摩 *Rothermore* 之徒公然反對包德溫，自組政黨，以與競逐。畢組帝國十字軍黨，*Empire Crusade* 盧創帝國統一黨 *United Empire Party* 保守黨分裂為三矣。自由黨亦以維持與推翻工黨政府之策略之不同而有路易喬治派與西門爵士派之分，後者單獨行動不受喬治節制。即工黨自身亦以失業保險政策之見解不同，而激少壯派穆斯萊 *Moley* 等之叛變，脫離工黨，自組『新黨』*New Party*。揚言議會改選之時，將率四百候選，一決雌雄，意氣之豪，不可一世。觀此情勢，本已嫌多之三大黨，行將一變而為六七黨，憂國之士栖栖慮多黨。

制之出現。乃曾幾何時，而局面又爲一變，自由黨之將近分裂固自若，左右兩派之裂痕且日深。可目喬治派爲左西

門派爲右。

保守黨中之新興兩黨，以畢盧二氏之不孚衆望，且以包德溫對二氏帝國互惠之主張已爲相

當之接受，所謂帝國十字軍與帝國統一黨，借此收場，無形取消，保守黨分而復合矣。至於工黨，穆斯萊夫婦方努力於新黨之組織，而工黨自身又以應付經濟危機之態度不同，外相韓德森輩竟與首相麥唐諾財相史諾登等決裂，而分道揚鑣矣。此一九三二年十月國會解散，舉行普選前各黨形勢之大概也。麥唐諾，史諾登，湯姆士等數領袖及少數工黨舊人，感於英國財政恐慌已達極點，國難之嚴重不亞於歐戰之時，非集全國之力，不足渡此難關，毅然以國家爲重，黨爲輕，放棄其慘淡經營之工黨，而與保守黨合作，復集西門之右派自由黨，以國家黨 National Party 之名義赴選。韓德森之工黨則與路易喬治之自由黨攜手，協力以抗國家黨。至於穆斯萊之新黨，抱負不凡，自成一軍。此改選時各黨之立場也。

初，一九三二年八月，工黨內閣崩圮，麥唐諾等與保守黨之包德溫張伯倫，自由黨之李定 Lord

Reading 西門等合組聯立內閣。不二月，解散國會。改選之時，原爲聯立內閣後盾之保守黨，右派自由黨，及少數工黨黨員團結一致，而或國家黨。以聯立內閣已往之成績，及此後之政策，訴諸於民，願國民

更賦以使命，使在國會有強固之陣線，以拯英國於危岌。工黨既一變而爲反對黨，競選之時，自與此國家黨處於敵對地位，自由黨本不願於彼時改選，路易喬治雖在病中，尤力梗此議。總選之議既決，曾數促聯立內閣，自由黨閣員辭職，該黨閣員弗能聽。路易喬治乃目彼輩爲叛黨，怒曰：凡自由黨員之與國家黨一致者，均非吾徒，總選時吾黨合力攻之可也。於是自由黨遂告分裂，改選揭曉，國家黨勝利本在意中，獨不料其於六百十五人之衆院中竟佔其十之九而有奇，得絕對多數，反對黨幾爲掃滅殆盡。原佔二百六十九席之工黨中人獲選者寥寥五十餘人而已。路易喬治之從者連路氏橋梓僅得四人，更破碎不復成軍。共產黨及穆斯萊之新黨竟無一人當選焉。此去年十月底改選之結果，而今日英國政黨之分野也。

各黨

將來

試進而推論此後英國政黨之趨勢，則有二概念焉。一曰英國終必還復其兩黨制，反對黨勢二曰自由黨恐將消亡。數年前之三黨，一二年前之多黨，以及今日之幾爲一黨，力之薄弱均爲一時之現象，非持久之經常。史事可證斯言者甚夥。先以史事證多黨之不能存在。夫

向無如今日者，故云。

大黨之分裂以致第三黨甚至第四黨之存在，史不一觀。十九世紀中葉一八四六保守黨以取消穀麥律而裂爲保護派與比邇派 *Prote-Chionists and Peellites* 十九世紀下葉一八八六自由黨以愛爾蘭自治問

題而裂爲統一派 Liberal-Unionists 與葛辣斯登派。二十世紀初葉，保守黨以張伯倫老張伯倫 覺銳夫氏之主張增高關稅而分成兩派，一九一六年自由黨以兩大領袖不能和協，而分成阿斯規四派與路易喬治派。加以自葛辣斯登之時以至歐戰前之愛爾蘭獨立黨，可見三四政黨同時存在，本不足奇。然大黨之分裂，卒以時過境遷而復合。小黨若愛爾蘭獨立黨之存在，或以主張已爲大黨採納，或以目的已達，而亦卒歸消滅，終仍還復至於兩黨制之常軌，以古律今，何嘗不然。觀夫帝國十字軍帝國統一黨之卒與保守黨復合，穆斯萊新黨之曇花一現，以及自由黨之將爲保守黨工黨吞併，均爲真正兩黨制終必恢復之象徵。

至論一黨勢力幾足籠罩全國之祇爲過渡現象，可以去冬改選與往事如出一轍言之。去冬改選，彷彿一九一八年之故事重演一遍。包德溫與麥唐諾之合作，猶當年龐德洛與路易喬治之攜手。國家黨得意外勝利，亦猶當年混合黨於七〇七席中得其四七八爲非初料。國會中雖以保守黨員爲最多，而包以首揆之席讓麥，亦猶龐之甘爲路易之副。當時工黨慘敗三大領袖麥唐諾、韓德森、史諾登均落選，則尤顯與今日韓德森、克萊恩、龐斐爾之落選相符合，抑亦巧矣。他日國家內閣之命運，恐亦可以往事推之。如各黨能始終合作，則至少可當政五年，如一九一八年之混合內閣直至一九二二年國會任

滿解散始告終。彼時如保守黨認危機已過，不願再與他黨提攜，如一九二二年國會解散時，保守黨決計與路易喬治脫離，恢復其原有之獨立，單獨以赴總選，則新國會於一九三六年任滿時，合作之必要，如已過去，各黨當必恢復原有之獨立。至於工黨之慘敗，以其主義之深入一般工人之心，以及昔日成績之未可厚非，加以或者來日社會主義之日益澎漲，則今日如一九一八年之慘敗，安知他日亦不加一九二二年之復興哉。以意測之，自由主義已為十九世紀過去之物，吾恐社會主義終必盡有其地而使工黨仍不失為保守黨之勁敵。

次論自由黨之恐將消亡，自由黨介乎兩大之間，不左亦不右，地位最難亦最險。連年分裂，元氣更傷。觀其主要政策，可以分爲兩部。一可併合之於保守黨，如政治上社會上之主張是，一可歸納之於工黨，如自由貿易和平主義，扶助平民是。參閱前節至其人物，亦何不然，亦可分爲兩派，一部分偏於右者思想較舊者，幾與保守黨無大差別，如西門之一派是，恐終將爲保守黨吸收以去。一部分偏於左者思想較新者，如路易喬治之一派，雖不肯遽棄其黨，恐亦終將被逼而入工黨，則自由黨亡矣。追溯三十年來，自由黨之歷史，自一九〇六年至一九一五年爲其全盛時代，一九一五年與保守黨妥協，合工黨而組混合內閣，應付戰事，一九一八年改選，混合內閣繼續柄政，直至一九二二年十月。然自一九一六年路易

喬治叛當時領袖阿斯規四而代爲戰時內閣首相後，自由黨元氣之傷，始於此時。一九二二年總選時，分裂而成之兩派遂各出其候選人，結果則阿斯派獨立自由黨得六十一席，路易喬治派之國家自由黨得五十三席，合之亦僅百十四席，而工黨異軍突起，議席驟增一倍而爲一百四十二席，遂攫自由黨之席，而自由黨反淪爲第三黨。從此日落千丈，一蹶不振，兩派雖漸卽復合，一九二四年改選時，獲選者慘減，四十人而已。一九二九年總選，所獲者亦祇寥寥五十八席，較之十餘年前盛衰爲何如哉。今祇此五六十人中，又復分裂而爲兩派，一之爲甚，其可再乎。以一九一六年之分裂，而有今日之衰落，以今日之再裂，殆將兆他日之終滅乎，惜哉。



## 第四編 政制批評

研究一國政制，追尋其歷史之背景，指出其憲法之特點，熟知其政治之組織，固足尙矣，猶不能謂爲已盡研究之能事。世無盡善盡美之政制，英何獨能例外，故應進而探求其弊病，從而謀所補救，庶於斯國政制，有一完整明敏之概念。讀前輩白芝浩、戴雪、陸何諸先生之名著，於英憲固易爲準確透切之認識，然使非生長斯土，熟悉斯國政情者，每易爲名家所愚，讀其書遂謂其說今日猶確，迷信英憲爲世界最完善最理想之政制。前文非已言之乎，英憲如一有機體，隨時爲不易覺察之變化。於白戴諸氏之時爲確者，今日未必盡確。於五六十年前或二三十年前小疵不足爲玷者，今日或已爲不容姑息之弊病，其可忽之哉。英國當世政論家茂埃於其傑作英國如何被治一書中固已痛快言之，且曾熟圖改革之方。其說精勁，多爲前人所未發，宜予介紹。彙合他家議論，參以著者淺見，於英國政制，或可下一適當之批評。

前編既分英國政制爲王位、內閣、吏治、貴院、衆院、政黨等六部。今茲似當於此六者逐一加以批評。惟弊病所在，有其重輕，不能不稍分軒輊。王位之存在，於英國有百利而無一弊，况隨潮流之所趨，早已

爲自然之改善。英人無分貴賤智愚，公認今日之王位，爲其政制中最完美之一部。無可疵議，不必再有所論列。次及吏治，雖猶多可以改善之處，於文官制之本身，吾無間然，所可議者，其辦事手續上有三大弊病。一曰、拘泥。墨守條規，不肯變通，太重形式，徒增周折。二曰、自大。厭部長之修改爲多事，視外界之指摘爲愚妄，一若國家行政應一聽吾輩專家包辦。三曰、窄狹。好以全部行政，分爲若干互相隔離不相統屬之區段，各自爲政，不相關照。步調不一致，辦事不聯貫，而部與部之間尤易起重複、衝突、嫉妒等事。參閱

英法Muir: How Britain is governed 37—75 然此係吏治發達後，不易避免之通病，祇須內閣及國會能加以有效之監督與制裁，不足爲害，故其補救之法，當於改革內閣及議會中求之。至云近年來部院以行政部之地位而兼有立法之大權，可以部令代法案，可在部內設類似行政法庭之司法機關，均足妨礙人權，殊背法治統一之精神。然其癥結所在，不在吏制，而在議會之不稱其職，改革之道，亦當着眼於後者。復次，政黨之弊在於黨紀太嚴，剝奪議員自由殆盡，一則助長內閣之專擅，一則促成議會之無能。影響及此二者，補救之道，故亦應於此二者中求之。爰附政黨之批評及其改革於衆院之一章中，闢開王位不論，附屬吏治政黨於衆院，則茲編所欲言者，可以集中於內閣、衆院、貴院。茲三者英國全部政治組織之樞核也。最重要而其弊病亦最可議，當逐一爲專詳之論述。

## 第一章 內閣之專擅

理論上，內閣依賴國會，去留繫於國會之喜怒，施政基於國會之意向。事實上，內閣權日增，而國會權日削，今日之內閣，已為國會之主宰。近二十年來，內閣一味擴充其權限，集數十百事於一身，不許國會過問，然亦未嘗自量果能勝任否乎。縱有過人才力，繁重之責任，若今日內閣所有者，決非四五閣員所能應付裕如。戰後內閣人數大增，首相及各部部长共二十一二人，連政務次長及內庭官員，當為六十餘人。此六十餘人集合成一團體，名曰國務院，*Ministry* 姑譯為國務院示別於內閣 Cabinet。然次長及官吏無影響政策之權，即二十二人之內閣，又有裏外之分，重要政策之擬議決定，操之組成裏閣之四五重臣，其他閣員弗與也。故內閣雖大，權在極少數人之手，壘截大權，而弗能運行，終貽延誤而已。

### 第一節 內閣之萬能

內閣  
為之事

所謂內閣專政或內閣萬能之義，試觀今日內閣所應為之事，可以恍悟。第一，內閣須決定施政之大綱，遇國內外新興之問題復須隨時應付。此為內閣最重大之職責，即

此一端已足耗盡當政者之心思時間，當無暇兼理部內瑣務，國會對於此點，號稱監督最嚴，實則內閣在衆院果有多數之忠實從者，所謂監督，亦徒有其名耳。第二、各部行政雖至瑣碎之務，內閣概應負責。各部部務雖有部長專司其成，應經內閣批准，全體共負其責。內閣又爲統一各部部務之唯一機關，當設法避免衝突、重複、耗費等弊。此亦行政上極重要之職責，決非政務叢集之少數閣員所能勝任。然而內閣壟斷不放，不許任何機關代勞，即於衆院，亦不肯稍稍假借。有所干與，且以「侵犯內閣責任」之護符拒之矣。第三、立法案之提出以及提案詳細條文之擬備，內閣實主之。每年政府議案，不下四五十件，各部有法律效力之部令，又以數百計，加以議會時間短促，決難爲周密之討論，是可見內閣僅於此一端所負之責任已過鉅，即耗全部時間於此，決非數人便能勝任。第四、全國稅率之訂定，政費之支配，收支之監督，內閣獨主之。如於每年八萬萬鎊出入之數欲爲詳細之審查，恐非肩負其他重任之少數閣員，所能兼顧。然國會果欲干涉，內閣且以多數之力壓之矣。第五、國內外官吏任命，尤爲內閣獨有之權，國會不能稍加干阻，即果干阻，又藉多數制之矣。第六、內閣決定何事應交國會審議，應予國會多少時間，倘撥給之時間不足爲充分之討論，而內閣有多數爲作後盾，國會竟無法抗爭。

以。叢。爾。內。閣。集。如。許。大。權。於。一。身。稱。之。萬。能。誰。曰。不。宜。獨。斷。獨。行。不。許。他。人。干。涉。稱。以。專。政。不。謂。太。

內閣權  
之增  
之因果

過。內。閣。之。專。擅。較。之。五。六。十。年。前。遠。過。之。矣。推。原。其。故。社。會。進。化。國。家。與。人。民。關。係。日。密。政。務。隨。之。激。增。為。內。閣。權。大。之。主。因。選。舉。權。擴。大。政。黨。組。織。日。見。完。密。黨。紀。隨。之。嚴。緊。為。內。閣。專。政。之。主。因。至。論。其。果。則。國。會。首。蒙。其。損。國。會。之。威。權。大。減。國。會。議。事。頓。失。其。重。要。一。若。國。會。之。存。在。非。為。監。督。指。摘。內。閣。而。來。乃。為。維。持。內。閣。而。設。一。言。以。蔽。之。內。閣。專。政。及。內。閣。幕。後。之。部。曹。之。弄。權。要。為。最。近。英。國。政。制。上。一。最。顯。著。之。事。實。

## 第二節 內閣之失職

獨攬大權而不能運用裕如，不為失職，即為延誤。內閣壟截之事權固足驚人，試一究其忽棄之職責，尤可駭異。一政府機關而欲控制各方政務面面俱到，且欲惟我獨尊，甚至置帝王之特權民選之國會於其協下，如英國內閣今日之所為，當不僅以能應付目前之急務便爾自滿。除此之外，有更重要之職責在焉。關於國運之將來，人民之福利，有甚於應付時事者，內閣而無力勝此，則內閣今日已有之事權，實為太多，當謀有以輕鬆其仔肩。

處今日社會情形日新月異之時代，果一國政府欲與環境為敏捷之適應，其首要之務當為時時

勤核各  
部行政

查勘其行政組織之全部，隨爲改善，常常察視其各部員司之工作，隨加糾正。現在負此重任，決難稱職。部長而外，應負此職責者，當爲內閣，然內閣更忙，且於部務更隔膜，更不能負起此責。內閣忽棄之事而急應設法補救者，此其一也。

第二、今日行政制度上當務之急爲統一各部事務。使有通盤之籌劃，節節相關，交相爲用，而不相衝突，以免文官之目光窄狹，各部之互相猜忌。此一職務，又惟內閣可以任之，他無相當之機關。然內閣弗能也。內閣會議時，固有部長列席，然此弗足也。各部成見之深，幾部長亦爲同化，况內閣大忙，部長亦有他務，何能注意及此。例如國防及軍備，在英爲海陸空三個獨立而互相嫉妒之部之事。世界大勢常變，海陸空孰較重要隨之常變，果欲爲經濟而有效之處置，自應有一機關專司統一三部之事，熟察帝國之需要，擬定一貫之計畫，使三部共同做去。英固於二十五年前已有帝國國防委員會之設，首相爲主席，軍部三部長及部內重要專家，以及其他有關係之部，如外相等均爲委員。此自不失爲國防上一有價值之組織，然祇爲顧問機關，無執行之實權。畏犯『內閣責任』也，終不能爲直截了當之處置。至在閣議，亦惟聞軍部三部長之爭競經費，不聞一人能爲國防作整個之設想。即於此最有統一組織之

國防與軍備，尙且如此，他可知矣。又如處此工業狀況日爲劇烈之變化，不亞於工業革命之時，資方有大規模之合併，如信托社交換社 *Trusts and Cartels* 之出現。勞方有大規模之組織，如工會之密佈全國。勞資爭執，有和解機關爲之調處。工業品之銷售恃對外貿易，如何推廣國外銷場，如何取締外貨競爭，均國家之事。自經濟恐慌籠罩全球後，英國對外貿易銳減，財政危機隨之而來，民窮財盡，何以自拔，又爲國家之事。經濟恐慌之另一結果爲失業問題，如何爲治標之挽救，如何爲治本之安排，又爲國家不容逃避之責職。英之政府，於此種種，固未嘗逃避其責任，觀其對工業之措施，固處於扶助及領導社會之地位，以渡此工業狀況空前之劇變也。然其措施，零落散漫，而分屬於各部。若商部，勞工部，交通部，礦產部，農部，財部等。此各部之上，除內閣外，無一統一機關可以溝通其事務，使有周密完整之共同計畫，至於內閣，又顯然不能勝此也。類此之例，不勝枚舉，其最著者，如國家爲人民設施之社會事業，大多歸地方政府主持，而受制於中央，所謂中央之控制，又分屬於各部，若衛生部，教育部，勞工部等。除仔肩過重之內閣，又無其他機關，專司統一各部之責也。約言之，內閣獨攬大權，致負擔太重，無法擺佈之過也。

第三、至論立法，亦盡在內閣掌握，重要案件，概係內閣提出，且先經其討論，始付國會，即議員個人

提案能經二讀通過，亦莫非先得內閣審議核准始可。提出之後，又惟恐稽延時日不即通過，復有停止討論等辦法，以促其成。可見行政而外，即於立法，亦內閣負其全責。立法案件創議之權應屬內閣，本無疑義，然而所謂屬之內閣者，實則即屬之各部，亦即屬之部內文官。因此凡議案之創肇於部院者，提以前當經詳密審查，始符創議權屬諸內閣之義，蓋爲極重要之事。然內閣中人仔肩之重，已不勝負荷，何能以此望之，所能爲者，匆匆閱其大綱節目，無背原來政策，即予核准而已。夫立法者，國會之事，審議提案本可不必責之內閣，而應付之國會。內閣正當之態度，應即以此讓之，且於大部案件，應接受國會之處斷，不應如今日之動輒以多數挾制之。內閣之過，即爲不願出此，而國會立法程序之繁複，事務之過重，時間之短促，又爲內閣不肯出此之良好藉口。故曰內閣之權不減削，衆院之自由與威權不恢復，衆院之立法程序不修改，衆院之工作不減輕，以及貴院之組織不改善，而欲有完美之立法，吾未見其可也。

第四、財政大權內閣有之，而亦未能善用之也。內閣量出爲入，製就預算，而又藉其多數，匆匆通過於議會，便謂能事已畢，事有更重要於此者，若監督各部支出，使無妄費，研究徵稅方法，徐圖改善，內閣弗爲，且亦無暇爲，然亦未嘗鼓勵各部爲之也。如有改革計畫，欲使國會對財政爲有效之稽查，又喧然



以爲「侵犯內閣責任」而固拒之矣。

### 第三節 改革之建議

前文所言，並非攻擊內閣制，而竟思廢之，亦非攻擊閣員盡屬一黨，而思代以混合制，更非攻擊行政與立法萃於內閣一身，而思分之也。正與此意相反，吾人猶深信短小精幹，集各部首長於一體，如英之內閣者，實代議制中指揮國事最可取法之制度。吾人且以爲閣員同隸一黨意見融洽慣於合作，如英之內閣者，最易收指臂之效。吾人更深信立法與行政不能分立而立法提議之權應歸行政部。約言之，內閣制之本身，本稱健全，所欲改革者，殆其內部之組織耳。原夫內閣制所以不能產生最良好之結果者，蓋有三因。一曰、內閣職權太大。非但獨柄指揮國政之大權，且欲過問行政與立法上之一切瑣務，此非內閣所能爲，且亦不宜兼顧也。二曰、侵犯國會之自由。幾使完全屈服，不能行使其代人民監督批評政府之重任，且亦無由利用其才智真正爲國家立法。三曰、卽於內閣應爲之事，以組織之不善而亦不能應付裕如。

欲事改革，必先求病源。前節所言爲其病象，至其病源，簡括言之，蓋有二端。一爲內閣徒以各部瑣

病源

務。自。增。其。負。擔。致。無。暇。晷。且。無。餘。力。可。以。注。意。其。遠。大。之。施。政。方。針。亦。不。能。統。一。最。關。重。要。之。各。部。部。之。二。為。內。閣。太。大。比。邇。有。言。內。閣。理。想。之。人。數。應。為。十。人。至。十。二。人。當。時。比。之。內。閣。僅。十。三。人。最。稱。精。勁。今。以。二。十。一。二。人。組。內。閣。相。差。過。遠。且。似。公。共。集。會。何。能。為。敏。捷。之。處。事。理。想。之。內。閣。應。人。數。不。多。可。以。為。親。密。之。討。論。然。又。不。過。少。俾。各。部。部。長。盡。可。列。席。其。間。

改組內閣之計劃

既。知。病。源。改。革。可。以。着。手。今。日。首。應。為。者。當。為。內。閣。之。改。組。而。刪。繁。就。簡。當。為。改。組。之。原。則。仿。照。海。二。騰。委。員。會。Haldane Committee on the Machinery of Govern-

戰後為改組內閣而設，海為主席，故名。

之。例。茂。埃。以。為。英。國。政。府。必。要。之。部。有。如。下。列。從。此。可。謀。改。組。之。法。(一)內。閣。中。最。重。要。之。閣。員。常。然。為。首。相。為。內。閣。之。首。領。且。為。全。國。行。政。之。首。長。通。常。不。兼。部。本。亦。不。應。兼。部。但。可。過。問。各。部。事。宜。而。總。其。成。首。相。例。兼。財。部。首。宰。但。此。職。純。係。掛。名。並。不。因。此。與。財。部。有。特。殊。關。係。也。(二)內。閣。中。最。重。要。之。閣。席。向。為。財。部。蓋。財。部。掌。握。國。幣。可。以。監。督。各。部。且。各。部。文。官。概。受。節。制。財。部。常。務。次。長。例。為。文。官。之。首。長。故。財。相。位。在。諸。相。上。而。僅。亞。於。首。相。人。均。以。亞。相。目。之。也。除。一。年。一。度。之。準。備。預。算。案。外。財。長。不。甚。操。理。部。內。瑣。務。暇。晷。較。多。且。以。財。務。秘。書亦政務官，為閣外最重要之長官。足。為。得。力。之。臂。助。亦。較。能。移。注。其。目。光。於。重。要。政。策。(三)財。部。以。外。當。推。外。部。外。相。舉。動。影。響。國。際。外。交。政。策。以。及。部。內。要。務。隨。其。個。人。之。

性格爲轉移。但外長鮮被邀參與立法之事，而國會亦不欲多耗其可貴之光陰。故外相亦較自由，可於開議時多有所建白。(四)政府要務除財政外交外，爲帝國關係。今日主管之部有二。一爲印度部，一爲殖拓部，中分自治領地與殖民地兩小部，有時且分立而爲單獨之兩部。部雖有二，有時且三，其關於帝國則一也。何弗併爲一部，名帝國關係部，以一部長主之，而以原有之三部，隸屬其下，可名爲屬部，各有副部長負責，爲部長政務上之助理，而不列席開議。主持各該屬部內一切事務，在國會內，則負責答覆問案。庶分部長之勞，令有餘暇，可以爲遠大之籌劃。此外應有一部務會之組織，彷彿內閣之縮影，部長副部長，暨屬部政次常次等主要職員，均爲會員，有時印度及屬地之代表亦得列席。如此則有關係之各部得一統一機關爲之連綴。重要案件，可以從容從全部之立場及觀點上加以討論。不如今日之僅注意及其一隅也。有所決議，且可建議之於內閣，亦足資爲臂助。(五)次爲國防，今日亦歸三部分別主持，曰海陸空。撫恤部所司之事，亦大都屬此範圍。改革之法，可如前述之例。應有一國防部長總其事，下設四屬部，以副部長四人分主之。另有部務會可以討論國防問題，而向內閣有所建議。如此則國防事宜統一甚易，而不必強併海陸空三部於一大部，同時國防部長得免瑣務之勞苦其心力，而能專致力於事之遠者大者。例如如何充實軍備而無礙鄰邦，或如何裁減軍備而不損國防等是。(六)試回顧

內務，則最要之務為法律與秩序 Justice and Police 此中包括內務部大部分之工作。參閱拙著英國文官考試制度第十三章

內務。然內務部工作中又有一部分早應移屬他部，例如工廠法之執行應屬實業部等法律與秩序之一名詞又涉及司法部。大臣 Lord Chancellor 之職務，是為貴院之主席，而亦內閣之閣員也。素以司法獨立著稱之國家，而其司法大臣以黨人充之，且佔閣席，於理殊不能通。司法大臣為司法界之首領，法官概歸任命，然律以法官應超脫政治，任期應不受政治影響之原則，為之首領者奈何獨為黨人。今謀改革。此一閣席大可省出，而以政黨以外之人任之，不入閣，而予以超然之地位，若考試委員然。(七)蘇格蘭部。自成一範圍，然又有不少任務與他部犯重複。如果放棄中央集權，而許蘇格蘭以相當之自治，此部大可裁去。(八)復次，管理工商業，有數部之多，以其性之相近，亦可仿國防與帝國關係之例，使同隸一部。之數部者，商部、勞工部、運輸部、礦產部、國外貿易部是也。合併之後，可設一閣員地位之工商部長為之領袖，而以原有各部為屬部，各有副部長主之。另有部務會統籌全部之事，以收分工合作之效。工商業之發展，庶有豸乎。(九)農、漁、林、關係最密，又可合成一部，今則分為不相為謀之三部焉。再全國水利之治理，似亦可以併入。然蓋夫英國農業之衰落，合併之後，仍保有其相當之獨立，尤為最妥善之區處。(十)除上述各部外，僅剩社會事業可另成一部。此項職務，大多歸地方政府聽中央節制而實施，以其親民也。中央主管

之部爲衛生部與教育部。兩部雖各有其重要，然統一溝通又刻不容緩，庶於全國人民之生活狀況，有通盤之注意與籌劃，故亦如前例，可合設一社會事業部，而以原有之兩部，或其他有關係之部屬之。

凡此諸端乃政府範圍天然之疆界，可以包羅無遺矣。依此改組，則內閣連首相得十人，如裁蘇格蘭部，則僅九人。內閣之外，有部務會若干，有如分閣政府，不少要務，可以托之內閣仔肩，頓見減輕，擺脫瑣務，還其自由，可以集其全力於遠大之國家政策，同時於各部之事，仍不失其監督之權，或且嚴密有加焉。或曰：尙有不少耳熟能詳之部院，未見提及，將何以處之？首爲郵傳部，此部所司者爲郵政、電話、電報，有如鐵路，性近商辦，非可以政目之，雖可不廢，最好置之政治之外，不必以黨人任部長，更不必牽入內閣。郵傳部長本無閣席次爲工部，所司者建築之事，亦與國政無涉。又次爲都檢察及檢察史 *Attorney General and Solicitor General* 性近司法，最好與司法大臣同其區處。又次爲會計使 *Paymaster General* 職非重要，本無閣席，似可併入財部，或可隸屬於公正獨立之審計使 *Comptroller and Auditor General* 他如樞密院院長，掌璽大臣，及蘭邑主管 *Chancellor of the Duchy of Lancaster* 均爲不兼部之職司，用以位置不能兼理部務者也。例如今日國家內閣內包德溫之任樞密院長。昔日工黨內閣內穆新萊之任蘭邑主管，而兼理失業救濟。僅擁虛名而無實職，雖似可廢，然亦大可酌留其一二，以位置才智，無所牽累，使可襄贊首相，專心於大政方案之謀劃，或有意

外要務，爲原有之部所不及者，如失業等事，臨時可使主之，亦稱便利。如是則內閣加此二人，可得十二人。大小合度，治事效率，必遠勝今日。

上述計劃，大都根據海二騰委員會之建議，果能如此改組，內閣今日暴露之缺點，或能有以彌縫之乎。內閣既小，親密之討論，可得副部長既設，閣員之仔肩稍輕，接近之部既合併，整齊劃一之功可收。部務會既立，統一溝通之效可見，而各部立法提案行政政策呈提內閣以前，亦先得一充分之討論。一以助內閣設計，一亦使內閣更易爲周密之監督，且也從此大政方針與行政瑣務劃分清楚，可以爲分別之處置，不必盡以勞內閣約言之，此一計畫可謂藥治內閣弊病之良方，至於弊病之涉及議會者，當自改革議會着手，此不並論。

## 第二章 衆院之無能

議會制本爲英國政治上最大之發明。衆院爲民喉舌，代爲造法，且爲監督政府，本不失爲近代實行民治之唯一方法。况在英國，深合國情，民蒙其利，當非美法以次之其他憲政國家所能幾及。獨以行之既久，精粹漸失，弊病漸見，加以時代進化，國政日繁，陳舊之組織與程序，漸與潮流不合。且以內閣權增，衆院首蒙其損，衆院之無能，隨內閣之專政而俱起。黨紀日嚴，議員之獨立與自由亦喪失殆盡。經此兩重夾擊，衆院之威權掃地矣。今謀改善，請先分析其弊病。

### 第一節 弊病

弊病有二，一爲衆院之無能，一爲議員之無權，可分別論之。

衆院  
之  
無能

衆院最大之責職爲監督政府。鑒夫內閣之獨攬大權，衆院嚴密之控制，益不可少。然今日之所謂監督與控制，弛怠已甚。文官之專權，未嘗制之也。內閣之職權過重，致不勝任之弊，亦未嘗有以糾正之也。夷考衆院不能加內閣以有效之控制，其故有二。一爲黨紀之過嚴，一

爲衆院職務之太忙。內閣藉在衆院有多數爲之後盾，每視衆院對一部之指摘，卽爲對內閣全體之攻擊，遽欲以多數之力壓制之。故於政府黨之議員，又必以嚴厲之黨紀繩之，慎重警告之曰：此一議案，關係內閣生命，如果失敗，內閣且倒，必出全力相助，必投擁護政府之票。於是事無大小，案無重輕，凡內閣視爲去留繫之者，必出多數以爭持之，衆院雖有指摘，何能爲力哉。卽有善意之建議，並不影響內閣一貫之政策，亦每悍然視爲侵犯內閣責任，不稍容納。其固執此議請付表決者，又視爲含有不信任之意，遽以多數壓之矣。夫聯帶責任與責任集中，本爲內閣制之要義，所不可廢者也。然動輒以此挾持者，又不免矯枉過正，弊病隨之矣。其次，衆院太忙亦爲其無能之一因，集百事於一身，反致一事不能爲，衆院與內閣同犯此病，然內閣之專政，太半又因衆院太忙使然也。『事冗』(Pressure of Business) 每爲引用停止討論，斷頭台、康格龍之大好藉口，以致議案討論之機會大減，不少節段，竟未嘗一議，輕輕放過。『事冗』又爲限制討論各部預算之大好藉口，於是議會監督及批評各部之唯一機會，又遭剝削。『事冗』又爲以部令代法案之大好藉口，卽部令應經衆院審查及討論之規定，實際上亦等廢棄。然則假使內閣專政已廢，假使停止討論等手段惟偶一用之，假使衆院之自由辯論已不受桎梏，討論議案及預算有充分時間，則衆院應爲之事，能一一爲之而無遺否。使衆院猶如今日之未經改革，其答語必曰



否。是則自由批評，充分討論之減削，殆為衆院勉治其繁劇之職務所應付之代價，抑又何言。然試一究此所謂繁劇之務，是否盡為六百十五人巨大之集會所能措置裕如，抑應有所區別，而以不宜在全院處理者，托諸較小之集會，如委員會者。試再一究處理此繁劇之務之立法程序，固無可訾議否，抑應有所改良，以節省其可貴之時間。試再一究人材會萃之衆院果能盡其用，展其才否，抑應使在全院能盡量發揮其意志，而在全院以外，能克盡其為民造法之厥職。使以上所問，而覺應謀補救，且覺未嘗不能補救，則衆院之改革，未始無望也。

議之  
無權

今日議員之事為辯論與投票。辯論之時間既限，以欲言者之多，機會又少。即偶得發言機會，且或有一二小時足供其雄辯，儘可滔滔發其宏論，或極力為政府任辯護，或激烈向政府進攻，不論其辭藻若何修美，論據若何強固，政府果勝利，未必是其辯護之功，政府果失敗，未必是其攻擊之力。政府黨與反對黨之兩方早已胸有成竹，議員亦已早受黨訓，有所準備，院內議論裝點門面而已，臨時甚少有何影響也。投票將以決議案之存亡，政府之去留，何等重要。議員一舉足指成者向右行反對者向左行而明日或易其當國之人物，改其施政之方針，威權又何其大也。然則議員果隨其自己之決斷，以投其贊否之票否，曰絕少絕少也。始則有牧者 *The Whips* 保黨內專管已黨議員在衆院行動之職員，自己亦議員。之通告，着令

對某一要案，取贊成或反對之態度，不容爲隨意之依違也。迨辯論終結，將付表決，鈴聲大震，聞於院內之各處。且通至鄰近議院之私宅或公共場所，達兩分鐘。議員之散在會場以外之各地者，或在吸煙室息坐，或在茶點室品茗，或在圖書館用功，或在餐廳進饌，或在私宅休息，或在公共場所娛樂，聞聲紛集，向議場急奔，於雙方之議論，或竟未聞隻字，或僅聞其片段，不知贊成與反對之理由孰強，甚或茫然於表決何事。卽在場之議員，亦或未嘗靜聆雄辯，正涉遐想，或正昏然入睡，爲鈴驚醒，矍然而起。此輩投票，似將不知適從矣。曰甚易也，否則亦不敢如此托大，表決以前，議長已派政府與反對黨兩方之牧者爲點票員，站立左右廊廈之進口，議員祇看己黨牧者何在，放膽趨前，向彼方廊廈行去，必無差誤。此殆可謂盲目投票，足貽議會之差也。近三十年來議員之威望漸失，其故有二。一爲衆院已不若昔日之閒暇，致有限制討論之種種方法。一爲黨紀之日趨嚴厲。六十年前，議員可以自由發表意見，有所主張，可以反覆指摘國政，政府中人不能強其從者，擁護且惴惴懼其攻擊之動人，今則弗能。

## 第二節 改革之原則

衆院之無能與議員之無權，原因相同，均爲職務太忙與黨紀太嚴，是卽病源，藥治之方，應卽從此

着手，以定改革之原則。

時之閒  
耗費

先問衆院果真忙否，可以直接痛快答之曰，未必，徒立法程序未善耳。凡曾親歷衆院旁聽者，莫不覺衆院固甚閒逸，何云職務過重哉。旁聽者果幸而得見全副武裝之辯

論 Fulldress Debate

即討論關係內閣命運之重要案件時，雙方領袖均出馬，從者亦齊集，準備投票。

或適逢預算提出之日，果見全院擁擠，人人興

奮，逢主角登場時，座無隙地，逢乏角發言時，座又一空。

參閱第三編第五章第二節。

但熙熙攘攘者何爲而來，曰惟靜聽

宏論而已。至於平常集會之時，決無如此熱鬧。問案時間既過，留坐場中者寥寥數十人，耐性聽演說一過，以待自己發言機會之輪到。其餘議員，散在圖書館，吸煙室，廊廈，餐室等處，各事其事，無一注意場內之辯論，惟靜候表決時到，入場投票而已。即演詞亦殊枯燥平淡，鮮有所新發見，爲閣員所未及料，而使接受修改者。演說之目的，非真向政府有所建白，補其不及，乃欲報館記者，載之明日各報，使其所代表之區內人民，知其<sub>在</sub>議會果甚活動盡職也。且演詞均未免太長。領袖演說，每佔一小時以上，甚至二三小時，即以前一度曾任次長者，亦覺非演說至一小時，有失其尊嚴，尋常議員亦至少佔時自半小時至一小時不等。議論重復，着意小處，遂爲其通病。長篇大論之後，有表決，一日表決多至三四次，每次費時約一刻鐘，且有不少表決爲不必要者，乃亦非要不可，蓋欲使其名見諸表決之記錄，以顯其盡職。

使在選舉區內無煩言也。衆院可貴之時間，蓋均如此費去，得勿可惜，盡謀有以善用之乎。

時間  
之  
減  
省

改革之原則，應減少。全院欲爲之事，全院所應討論者，僅及爲政之大綱，不及細目，而以細目之研究，委之委員會一也。鼓勵普通議員多參與實際立法，勿荒費工夫於每

日集會時之閒坐與空論，而宜分隸各委員會，真正從事於造法，二也。廢止停止討論、斷頭台、康格龍等限制議員自由縮短討論時間之武斷辦法，而改以限制發言時間，以代替以上辦法之節省衆院時間，三也。夫議員之不能常留場中，本難深責，蓋集會時間自下午三時至夜半十一時，實覺太長，何能枯坐至八小時之久，况議員年俸僅四百鎊，只能視爲佚馬費，不能視議席爲職業。况職業化之政客，本政治之大忌，英幸得免，不宜鼓勵。議員或爲律師，或爲教授，或爲商人，本各有職業，不能望其以全部時間，化於議會中也。故於限制發言時間而外，似可更進一步爲縮短集會之時間，可改爲自五時至十時。或曰，衆院方嫌時間太少，奈何復從而減之。曰，此固須待立法程序改良以後，以及全院討論僅及大綱，發言時間善加限制之兩原則做到後始能從長計議及此也。此而能行，當有二利。一、時間既短，議員留坐議場之時可以較多，一則可以集中精神於討論，一則既熟聞已發言者之議論，達到自己發言時，他人已以爲言者，可以不必再言，以免重複。二、既有委員會之組織，欲以多參與實際立法望議員，而議員本有

職業，私事亦忙，恐難兼顧，如欲提高俸敬而令放棄其原有之職業，政治職業化又非所宜，果集會時間能自八九小時減為四五小時，省出之時間可以用於委員會，最爲得當。

黨之紀  
太嚴

次問黨紀太嚴亦能糾正否。推原其因，黨紀之嚴，一因兩黨制之界限太清，自一八

六七年選權再度擴充，有葛辣斯登、狄斯雷利兩大人物之遙遙相對互爲勁敵以後，選

民投票不以區內候選人之優劣爲標準，而以兩大黨對峙之領袖孰爲可取，以定其票之誰投，蓋選權擴充以後，選民激增，不易人人有準確之選擇，不如認定兩大黨領袖之一，相與終始，最爲便易，且較可靠也。於是每次總選，兩黨必各有其顯著之首領，凡爲該黨之候選議員，必明白表示，當選之後，惟其馬首是瞻，黨人之視領袖幾神聖不可犯，違領袖之言，尊若法令，威權之重，至於極矣。然黨之組織日趨嚴密者，其主要之原因，乃在選民人數之大增，選民之投票，政黨指導之，選民之選擇，政黨游說之，候選人之舉薦，政黨決定之，候選人之競選，政黨推助之。凡此種種，均恃有健全完密之組織，而又在在需費。政黨之中樞機關必籌集巨款，以濟各地區部。區部得中樞接濟愈多，則受其管束亦愈嚴，於是黨內亦有所謂紀律矣。議員在衆院假使倔強不受約束，黨之中樞且通知區部，下屆改選，其以他人代之，是所畏懼，而不得不降心相從者也。故曰選區愈大，政黨之組織愈嚴密，組織愈嚴密，黨紀亦愈嚴，黨紀愈嚴，議

員之自由愈削。

黨之紀  
鬆弛

改革之原則及其方法，關於第一原因者，有主選民之選擇，應不止兩黨者，一使選

稍殺其權威，或足使黨紀稍弛。欲行此原則，惟比例選舉制為最適宜之方法，比例選舉制最大之利益

為使選民各派意見，在國會所獲代表之多寡，一如其力量之厚薄。候選人在一區內必多選舉區，非今日英國通行之單選區。

果得相當人數之擁戴，即有獲選之希望，假如一區內應舉議員四人，而有選民二十萬，凡候選人得其四分之一五萬人之擁戴，即可當選。儘可不必依賴政

黨，一樣可以獲選，同時今日選舉之不公，如議員並非真得多數，竟可當選，政黨僅得全體選民半數以

下之擁護，而可獲半數以上之議席等等，行比例選舉制後，均可避免殆盡。此為主張比例選舉制者得

意之論據，尤以茂埃主之最力。殊不知此制有其利，亦有其弊，應否採取，當先較量其得失，更應一審與

英國政情是否適合，未可貿然行之也。簡略言之，比例選舉制有弊端三：第一、多黨制勢必出現，兩黨制

之利消失，而多黨制之弊隨之俱來。混合內閣勢必代一黨內閣以起，責任集中政府穩固之利失，而政

見紛岐合縱連橫之弊隨之俱來。是非英所素習，亦非英所宜有。第二、比例選舉複雜繁難，英國行之於

智職最高之大學區，尚且以不知如何投記，而往往有不少廢票，況於一般民衆哉。不諳使用之法，不為

望洋興嘆而放棄選舉之權，卽爲一任政黨指揮，盲目投票。將欲以此減削政黨之權，豈知適足以重增其操縱。第三、一區代表之數既增爲三四人以至五六人，今日議員與選民易於接近關係密切之利盡失，而選舉之時，迷眩於衆多候選之五光十色，更不能如今日之易下判斷，勢又不得不聽命於政黨，適足愈增政黨之把持。况一國代議機關不必包羅萬象，搜集全國各派人士於一堂，視如各種意見之明鏡。國內主要之意見不過兩三派，國會果能忠實爲之代表足矣。引拉司故卽比例選舉制之本身，尙不足取，枉論其他。余以爲改革黨紀太嚴之方法，不在新法律之產生，而在習慣之變更。第一、應有一新習慣。視議員一味遵從黨紀爲可恥，果自己有主張，應卽堅決貫徹，不渝。斯特政黨先自有此覺悟，爲尤重要。凡黨員之言行，並無大背黨之政策者，應尊重其意志之自由，不應違視爲叛。貳而絕之。英人政治道德素高，對良好之政治習慣，尤素能尊重維護，此一建議，尙尙不至視爲迂闊難行乎。第二、內閣應放棄其視任何指摘爲惡意之攻擊，違欲以去留力爭，凡並不劇烈影響內閣政策之提議，如經通過，內閣不妨接受，不必遽欲言辭或解散國會以爲對付。辭職之標準，應視政府某一提案不能通過，或反對黨某一修改或動議通過之後，與政府原來之政策大相背馳，而不應不分軒輊，一遭拂逆，卽怫然求去。如此則發言及投票之時，議員之自由可以恢復不少，而政黨亦不必動輒以紀律束縛黨員。第三、在反對黨

方面亦應有寬容之大度。政府失敗之後，如不辭，不應多方阻撓。迫使下台，果其必欲政府去職也，則亦甚易。可正式提出不信任案，或譴責案。如竟通過，政府當然低首受罰，不能再事戀棧。

關於補救黨紀太嚴之第二原因者，如果上述習慣能見實現，其弊已去大半，如欲更謀澈底之改革，於一區候選人之推薦，似可仿效美國直接推薦之制，Nomination by Direct Primary。由區內全體黨員集會推舉，以奪今日政黨幹部隨意挑選之權，此固不失為改革之一法，但在英國，恐未必能被採行耳。惟於黨費、法律或能予政黨以多少限制。第一、黨費收支應有公開報告。第二、黨費用途應有限制，甚至應有為法律所不許者，若巨大廣告之招貼，如僱用汽車接送選民等，庶選舉之費用稍減，區部不必過恃中樞津貼，則政黨中樞對各地區部及各區議員之挾制亦稍弛。

### 第三節 改革之方法

改革之原則既立，可進謀方法。關於改革黨紀太嚴之方法，已附前節，今可專注意於如何彌補衆院之太忙。曰立法程序與院內組織有未善也，改革之道，應即從此兩點着手。可分別論之。

衆院議案有如前編所述，分政府提案、議員個人提案、私案、及附屬立法之核准之四者之程序均



立法程序  
之增刪

有可議之處，可逐一加以批評，再謀改善對策。

(甲)政府提案 政府提案須經過三讀及委員會與報告之二階段。三讀之中，初讀完全形式而已，大可廢去。二讀最關重要，人人欲有所言，獨惜有限之時間，盡耗於冗長而重複之演詞。真有所建白者，反無機會發言。政府與反對黨諸領袖，發言有優先之權，且以爲演詞愈長，愈顯重要，遂不憚重複繁瑣，滔滔言之不絕，固無時間之限制也。今日最應爲者，發言之時間，應有相當之限制。集議尋常議案之時，每一發言人似可以三十分鐘爲限，討論要案之時，可許雙方二三主辯人，各一小時，其他發言者，則至多半小時，刪去繁瑣，專述精要，則有此時間，固綽乎有餘也。次之，二讀失敗，如非提案爲政府實踐競選時重要之願許，不應爲辭職之理由。二讀之後，有委員會之一階段，案之關係重大者，交全院委員會，次要者交常任委員會。此一階段最費時間。原案必須逐節討論，而修正案提出者數以百計。即在常任委員會中，原案各節，甚難逐一經過討論，而常任委員會人數在六十以上，亦已嫌其太多。至於全院委員會，更無論已。人數衆多，時間可貴，欲盡論極長提案之各節，實爲不可能之事。於是停止討論，斷頭台、康格龍等武斷方法，隨之而起，不能怪政府之專擅，實迫處此衆院自貽伊戚也。癥結所在，以全院爲一大委員會之過也。以六百十五人爲委員會而聚訟於複雜議案之細目，法之至愚，無

過於此。且以人人欲提修正，人人欲發長論，又以時時離座未聞他人已有之論據，復爲一再之重複，大好光陰，如此耗去，毫無補於立法，此種可怖之程序，實應早日廢止。任何議案，不論其如何重要，不應於全院委員會中討論。全院討論之機會，已有二讀、報告及三讀，不必再有所謂全院委員會。況全院討論，應限於綱要，細目之研審，應責成之於少數議員。故全院委員會之一程序，應即刪去。

(乙) 議員個人提案 斯爲昔日議員個人有動議之權以及議員個人有獨立立法之權之唯一遺跡。然時至今日，雖猶有此些微遺留，有等於無，徒有其名而已。提案之權，決於抽籤，欲提者以百計，而抽中者僅數人，是即提出之機會，亦至微細。即幸而抽中，除如僥天之倖，偶爲政府採作自己之提案，鮮能望其通過。付議個人提案之日，法定爲每星期五。星期五者，已近週尾，議員大多離京鄉去，且以個人議案之不爲人重，出席人數最少。迨年會會期將終，議院事務益迫，即此星期五之一日，亦爲政府取去，以作討論政府提案之用，益徵個人立法權之至微。由此觀之，現在之程序，徒耗時間，並無結果，毫無可取，然此僅存之個人動議權，設亦取消，未免可惜，大可加以改善，使轉無用爲有用，豈非佳事。改善之建議，有如下述。每逢年會集會之初，設一包，包括各黨份子之委員會，或即可以今日之選擇委員會任之，凡議員有提案，或在野黨有建議，可以案名，附同提案內容之綱目，送呈委員會，經其審查，選出值得一議

之案，提交全院，於星期五舉行二讀。二讀通過後，送歸常任委員會作詳細之研討與修改，然後再經報告與三讀之程序，如此則議員單獨建議之自由，可望稍稍恢復，而亦不損於政府總握立法之責任，兩全之道也。

(丙) 私案 私案須於案內關係人均已接到通知後，始能提出，二讀後交私案委員會審查，傳集提案者、異議者、證人、專家，以及其他關係人詳加研詢。辯護律師之公費極大，證人專家之川資非少，故私案所費最鉅，而稽延時日，為效却最遲。此種私案委員會靡費金錢與時間之程序，大可廢棄，而代以行政主管機關之調查。如認為滿意，可以部令頒行，而以部令送呈國會核准。豈但節省提議私案者不少金錢，權益之給與且亦得一聯貫之查勘，豈但節省服務私案委員會之議員不少時間，眾院不必再有私案照例之通過，亦可省出一部分時間。惟如果以此立法權托諸部院，亦有其條件。部院祇能有提議及改修之權，而不應有決定之權，所發部令不能祇如今日之送呈眾院，不經討論，即予核准，而應於頒發以前，即須先經眾院中某一常任委員會審查。

(丁) 部令核准 議論私案程序之改革，遂涉及部令。各部本有以部令代替法案之權，自眾院職務日繁，以次要立法托之部院，亦日益眾。自有此種代行立法之權後，集行政與立法於一身，部院之專

損益復可懼。法家如大法官歐華德 Lord Chief Justice Hewart 等，大聲疾呼，以爲新專制以此爲名 *New Despotism* 一書出現，急應撲滅。然而反對者，並非反對部院之司理此事。平心而論，有時雖不免用事過分，部院專門智識最富，最能勝任，且亦減輕衆院仔肩不少，本未可厚非。獨惜衆院太無控制，易致文官弄權，此可慮也。部院每年產生之巨量「附屬立法」，可分三類：(一)臨時部令 *Provisional Orders* 係經調查後頒佈，大多關於類似私案之事，須經國會以法案核准。如果前文建議竟以部令代替私案，見諸事實，則此類附屬立法之數量將更見增多。觀之部令之須經法案核准，理論上國會似有控制，實則此類法案，如經提出，國會不加批評即予通過，所冀控制，徒有其名而已。國會本非討論此類案件之適當處所，如於提出以前，經一委員會審查，必可審此缺陷，則所謂國會批准，庶幾並非輕輕可以給予，而亦真有所討論矣。(二)命令與條規 *Orders or Regulations* 係國會法案中指明，授部院以頒發之權。並規定須「陳列桌上」 *'Lie on the table'*，經過相當時間後始能有效。惟亦有僅限一經呈報即生效力者。但如有反對，提出通過，可予作廢。無人注意及此，故亦無人提出反對。且事實上命令與條規極多，衆院實亦無暇加以討論。補救之法，亦惟以此。經之委員會於「陳列桌上」以前，先經其審查，如察有越權或濫用職權之處，可提請衆院注意，至少可於部院弄權予一有效之牽制。(三)法案中有許部

長頒發命令，不必呈報國會，即可發生效力者。此類部令，數亦至夥，是竟公然以專權許部院，必不可聽其存留。法案中如有此類規定，應即刪去，勿令通過。或者立法程序改善以後，此等弊病，自然可免，不則應亦如其他部令，須呈報國會，歸某一委員會審查。

今於衆院立法程序之四類，既逐一批評，且議詳改善之法矣。彙合改善後之所得，衆院時間必可省出不少。從茲衆院所議，限於綱要，而令議員分組詳細研究細目，予議員以參與實際立法之機會，人盡其用，用盡其長，成績之佳，必可預卜。豈但減輕全院負擔，且足予部院以有力之監制也。

議會委員會之設立

前文數提委員會，蓋以衆院組織以及立法程序之改革，胥基於此。衆院原有常任委員會六，但多有須經改善之處，且亦不敷應用。近來英之政治學者，於議會內應有完

善之委員會，以分衆院之勞，以促議員之參與實際政治，並以任監督各部之責，意見已趨一致。獨立工黨議會改革委員會之報告主之，拉司畿亦主之，而茂埃復竭力闡明其利。可綜合各家說數，分段述之。

(甲)原則 議會委員會制度，美法最盛，英果採仿，首應避其短而取其長。美國衆議院中委員會多至四十餘個，責任分割，界限不清，徒增政治之複雜，不足法也。法國行政機關中有一部，衆議院中即有一委員會監制之，政府提案經委員會修改後，每失其本來面目，甚或違背原案之本旨，且修改後呈

報衆院時，解釋與辯護之責，由委員會之報告者 Reporter 任之，喧賓奪主，且奪部長之席而代之，開員失其領導立法之權，反居被動地位，是亦應知避免者也。設立委員會之原則，應使眞能爲衆院及內閣分勞，不應徒增政治之糾紛，一也。內閣領導立法之地位，應加尊重，不應侵犯，二也。委員會應爲建議機關，決定之權仍屬內閣，庶責任仍集中於內閣，無分割之虞，三也。委員會之責，雖爲監督各部，不必有一部，卽有一會，監之一會，可專管一部，或兼管有連帶關係之數部，四也。委員會中各黨應得席位，應以其衆院之人數爲比例，庶不致與內閣政策背道而馳，僅爲善意之批評與糾正，不能劇烈改變政府提案，致違其初旨，五也。

(乙) 委員會與各部 委員會之數，不必太多。假如內閣已如前文所建議之計畫改組，除首相外，有大部九，可設委員會六。例如有工商委員會監督勞工部商部農部等，有國防委員會，監督海陸空等部。獨於財政外交帝國關係等三部，不應亦有委員會之設。主要之原因爲此三部者均非耗用國帑之部，而委員會首要之務，爲監督各部之支出，此外又各有其原因。財部不應有如法國之預算委員會監督之，以免侵犯財相之責任。外部及帝國關係部所司者多爲政策，而非行政上之瑣務，亦無監督之必要。此外可另設一提案委員會，專司審查議員個人提案。至於各委員會之職責，至少有三。第一、隨時查

勘。各。主。管。之。部。之。部。務。有。詳。細。調。查。之。全。權。第。二。接。受。各。部。預。算。以。研。審。之。結。果。草。成。報。告。書。於。衆。院。討。論。預。算。時。提。出。第。三。各。部。依。法。案。所。賦。予。之。權。而。頒。發。之。命。令。與。條。規。等。附。屬。立。法。發。生。效。力。以。前。應。先。提。交。主。管。委。員。會。審。查。委。員。可。以。部。令。因。何。如。此。草。擬。之。理。由。責。問。文。官。查。有。不。妥。之。處。可。予。修。正。於。是。當。各。種。部。令。併。列。於。請。求。追。認。案(Confirmation of Orders Bill)而。提。請。衆。院。核。准。時。委。員。會。可。附。以。說。明。書。如。議。員。對。之。不。滿。可。在。院。內。提。出。反。對。但。既。經。委。員。會。仔。細。審。查。衆。院。當。可。無。異。議。通。過。如。此。則。文。官。弄。權。以。及。部。院。立。法。之。權。均。有。嚴。厲。監。督。可。無。殞。越。之。虞。

(丙) 委員會與部長 委員會委員當然以議員任之。人數不必過多。至多二三十人足矣。求其短小精幹。處事敏捷。且易爲親切之討論也。各黨席次依其在衆院之勢力。爲比例之分配。惟委員會主席必以部長任之。例如國防部長爲國防委員會之當然主席。一以使事權專一。一以使責任集中。且以使部長與委員接近。委員會爲部長之顧問團。部長以提案之草案送交委員會審閱。平心靜氣聽其批評修改。可以接受者接受之。違背政策者婉拒之。夫委員會最大之功用。爲其討論較爲非正式。有如私人間之研商。在部長方面。雖遭批評。不若在全國矚目大庭廣衆之衆議院中。如果屈服。有損政府威望。遂不恤固執成見以爭之。在委員會中環境不同。可無此等顧忌。當無不可商者。在議員方面。亦不若在

衆院之一舉一動皆有政黨及選區之眈眈監視。可以自由發表所見，不必過以黨之立場爲重。化衆議院政黨之舌戰爲委員會開誠之研商，豈不快哉。但委員會所能爲之事，亦有其限制。即討論限於部內細務，以及其支出是否浪費，凡關涉政策之事，內閣及部長自有權衡，不必越俎代謀。因此，故尤須部長爲之主席，凡伊視爲關涉政策並非僅關行政之事，可請委會注意，不必討論。惟有此限制，庶內閣責任有其保障。部長固能濫用其權，使委員會等於虛設。然使非至愚，決不願以此開罪委員會。使內閣專政已廢，不能動輒以多數爲挾持之具，吾恐部長求得委員會中他黨議員之信任與扶助且不暇，更何肯獨斷若是哉。但又有一層，應須顧到者。即部長本忙，奈何又以主席委員會重勞之。使開員猶如今日之集政務事務於一身，則此言誠然。然前文已經建議改組內閣，是與委員會之設立本有連帶關係，必前者已經做到，部長已擺脫瑣務，始敢以主席勞之也。可以部長任委員會主席，而以答覆衆院責問歸各屬部副部長負責，亦足減輕部長原來之仔肩也。

(丁)委員會與文官 文官制度美中不足者，惟於辦事手續上有拘泥自大、窄狹之三惡習，而應於內閣及衆院之改革中求補救，已如前述。參閱第四編導言內閣改組，有部長熟籌全部之政策，有副部長專長一部之政務，兼亦監督一部之事務，有部務會議通各屬部之關係，非若今日之以一切責之部長，部長



日不暇給，焦頭爛額，自易益增文官之驕惰。是故內閣改組，文官拘泥自大窄狹之弊，已可祛其大半。果復有議會委員會之設立，委會批評行政，可殺文官氣焰，委會視連帶之各屬部如一部，可泯文官門戶之見。至於代行立法，易釀文官弄權之危，今得委會監督審查，可以無憂。委會中可許文官列席旁聽，兼備諮詢。一以利委會工作之進行，一以使文官多與外界接觸，開豁其胸襟，增長其見識，自亦不至如今日之局於一隅。所見不廣，遂致偏執拘泥，木強不能變化，此又委員會之大有助於文官制也。

總結前文，委員會之設立，可以善用多士之才智經驗於有用之途，不若今日之暴棄於衆院。可以促進行政之功效與經濟，不若今日之凌亂與浪費。可以制止文官之弄權，責難指摘，有裨於文官之見解不少。立法與行政之革新，庶有豸乎。

## 第三章 貴院之頹痿

英之貴族院在封建時代爲上流社會之代表，控制內閣，抗衡衆院，勢位固甚隆也。迨議會改革既始，政權移於中產階級，衆院應運爲政治中心，貴院之權威日就衰落。及夫二十世紀，民主之狂潮，突飛猛進，貴族院之權雖益削，而其組織未嘗稍改，猶爲純粹以世襲分子組成之第二院，拂逆潮流，世無其儔，國人且責言四起矣。偏激者主張完全毀滅，不容存在。中庸者主張根本改組，以謀革進。愛護貴院者主張予以實權，善加處置，使不爲無理之阻撓，而爲有益之建設，未嘗不足爲衆院之臂助，而於立法亦有所供獻。固執成見者，又以爲貴族院之組織，無可詭議，不應輕事更張，惟其職權，則應增加，以復其威望，使真有所作爲。聚訟紛紜，不知適從。願以科學之頭腦，指陳其得失，熟謀其改善。則此一難題，始有解決之望乎。

### 第一節 貴族院之批評

貴族院可以攻擊之處至夥。簡括言之。各界之不滿，蓋有數因。亦即貴族院之缺點。急應革除者也。

第一、民主國家中無世襲立法機關存在之理由。世襲與權力不並立，有其一，必去其他，此英王之所以無權也。貴族院何能獨任例外。惟立法與臨御不同，無實權，卽等虛設，或且爲害更甚於虛設，則又何貴乎有此。第二、貴族院向來爲一守舊機關，向爲保守黨壟截。保守黨柄政時，馴服如羊，衆院決案，照例通過，概無異議。自由黨或工黨當國時，冥頑木強，凡有議案，極盡阻撓，不稍寬容，麥唐諾至諛之爲保守黨之分委員會 'Sub-committee of the Conservative Party'，非過言也。第三、貴族院無責任，解散不足以懼之，選民不足以制之。無議席不保之虞，無地位搖動之畏。以此不負責任之一班人物，乃日令造立法，臧否國政，討論要案，非但於理不通，抑且於事不妥。職權與責任不能分離，有職權卽應有責任，天下之大道也。第四、貴族院人數在七百以上，然平日出席者寥寥不滿五十，怠棄職責，無過於此。此於貴族院本身之攻擊，至於貴族院之爲第二院，Second Chamber 果有何功效，亦有可議。

## 第二節 第二院之理論

主張兩院制者，以爲除爲民代表之衆議院爲第一院外，應有一第二院之存在，理由有三。第一、藉是牽制衆院，使毋急燥輕進。第二、爲第一院之審核機關。有所決案，經其覆議，可以發覺其弊病，糾正其

謬誤，爲未雨之綢繆，免既行而復改，徒損議會威信，徒增人民不便。第三、足爲碩宿俊彥適當之退隱所。或精力就衰，不勝衆院之繁劇，競選之紛擾，可入貴院，坐論國事。或受性剛簡，不欲乞命於選民，或卽果競選，不幸未勝，可在貴院，爲覓位置，庶耆老賢達，仍爲國用。

試就此三說逐一分析，知其未必盡然也。第一、歷史詔示吾人者，英國政治上所有之改革，非經三五十年之醞釀鼓吹，不能見諸衆院決案。舉其犖犖大者，選權擴充，強迫教育，婦女參政均是也。卽在今日，無一政黨，於某一事件非至已爲全國需求，不敢貿然有所主張，是衆院未嘗輕進，或且迂緩過甚，何必再有貴院爲之牽制稽延。第二、衆院立法，固不免弊謬，然此文字上之差誤，衆院果於制成決案後，送交一專家委員會校審改正，輕而易舉，何勞貴院。第三、貴院固能補衆院不能網羅羣賢之缺陷，然考歷史上貴院傑出之才，何一非出身衆院。狄斯雷利，蒲萊士，裴二福均是也。况選民爲國之主人，人而不願受選民票決之束縛，卽不配在民主國家服務。由此觀之，貴族院幾無可以存在之理由，直捷痛快，逕廢此第二院而改爲一院制，亦無不可。然英人守舊，於此有悠久歷史之貴族院，未必肯決然棄去，無所顧惜，卽於政制上亦未必肯一舉而有此重大之更張。况貴族院果組織得當，未嘗不可爲有用之供獻，則又何苦廢之。是故改革之道，當仍以兩院制爲前提，則於第二院之產生，當有審慎之討論。

### 第三節 第二院之產生

如求改革，世襲當然不能再為產生第二院之原則，則世襲而外，第二院產生之方法，當不外五端，曰直接民選，曰間接民選，曰完全任命，曰職業代表，曰選自衆院。可分別討論，一究其利弊，再謀產生第二院最妥善之方法。

直接  
民選

第二院應為第一院之輔，不能為第一院之敵。否則衝突抗衡，各不相讓，且成僵局。內閣不能同時服事二主，亦且不知適從。如第二院亦如衆院之出自民選，而以全國分為較大之選區，由人民直接選舉，則兩院之使命，同出一源。衆院可以選民為後盾，上院亦能以選民為靠山。有平等之權利，無退讓之義務，難收相輔之功，徒成相持之局。况上院既亦代表人民，可云內閣亦應向之負責，周旋於二主之間，內閣且疲於應付矣。抑尤有進者，如上院選舉，與衆院同時舉行，則上院之成分，必與衆院彷彿，是為疊床疊架。如與衆院異時，則成分不同，歧異益易。總之，直接選舉，必增上院之權，非所宜於英國也。

如仿法國之例，第二院由地方團體組成選院 Electoral College 間接代人民選出，則政黨勢力，

間接選舉

行見侵入地方選舉，而上院既亦出自民選，亦將如法之參院，欲與衆院平權，欲加內閣桎梏，均非所宜也。

完全任命

或主上院議員，可由君主任命，是不啻即由內閣任命。意大利坎拿大之經驗，可證此法為產生上院之至劣者。保守黨來，勢必上院充滿保守黨人，自由黨來，頓見上院盡是自由黨之勢力。此指上院隨衆院完全改組或任命名額無限制而言，則上院多數，係出衆院造或掩耳盜鈴，何必多此一舉。反之，如上院任期較長，而任命名額亦有限制，則保守黨來，將見前任內閣遺留之勢力，瀰漫上院，盡是敵黨中人，一時不能摧除消滅，自由黨來亦如之，則處處掣肘，益感不便。

職業代表

或曰，簇新之職業代表制，盡不試行之於上院，然其最大之困難將以何法為秤量，各界力量之標準，而與以相當之代表。倘若貿然為之，紛爭立起，將無寧日。况各業中人，識見局於一隅，議會所需者為富於普通智識之人材，非偏狹不識大體之專家。

選自衆院

此說似最有力，學者頗多主之。蒲萊士貴院改革委員會之報告，首主改組後之第二院議員，可由衆院選其四之三。政治學者兼實際政治家李思密 Leesmith 魏白之 *White* 主仿挪威之例，新國會成立後，由衆院以比例選舉制，互選其四之一，令為上院，則當政之內閣，在

兩院穩有同等比例之多數。茂埃略變其說，而主上院大部分之議員雖歸衆院選出，應在衆院以外覓人材。衆院任滿或解散，當亦隨之去職改選，尙有一小部分之議員，則可由君主任命爲終身職。如前任閣員之未入選衆院者，現任重要法官，前任封疆大吏，大學堂副監督，著名會社會長，以及現任閣員之在衆院無議席者，均可使入上院，以符上院收羅老成賢俊之意。各家主張，用意固善，惟如果完全或大部分由衆院推選，不論其爲選自本身，抑自外界，終將使上院祇爲衆議院之縮影，衆議院之化身，政治制度何必多此重疊機關，立法程序上，何必多此一番周折。

上院產生方法，不外以上五端，而無一可覺完全滿意，果欲改革，殆應另闢途徑。

#### 第四節 改革之經過

自一九一一年國會法通過後，鑒於一九一〇年之教訓，英之政家，始覺貴族院有急謀改革之必要，數有方案提出，雖無一見諸事實，或於此中，有改革之途徑可尋耶。

一九一八年前之建議

一九一八年前曾有議員數人，提出一改革之計畫，但當時不爲人重，今亦鮮有知之者。其計畫爲分貴族院爲三部分，任期相同而產生方法各異。(一)全國貴族公舉代

表一百二十人，任期十二年，每三年改選其四之一。(二)全國選民在較大之選區內以比例選舉制舉出一百二十人，任期亦十二年。(三)衆院全體以比例選舉制，自院外舉出百人。如此則治貴族代表、民選、衆院選舉於一爐，有集思廣益之功，而無壟斷重疊之弊。

蒲萊士  
委員會  
之建議

一九一八年，國會任命之貴院改革設計委員會之報告出，以出自國會之自動，且有大政治家蒲萊士勳爵爲之主席，故傳誦一時，至今爲改革之重要參考。其計畫分三層。第一、貴族院之成分，可分爲兩部。(一)衆議院以比例選舉制就院外舉出二百四十六人，任期十二年。每四年改選三之一。(二)衆院與貴院各派議員五人組織混合委員會，就全國貴族中，推舉八十一人爲上院議員，但未已經衆院選定者，即非貴族，亦有當選之資格，惟其中至少有貴族三十人。第二、上院無討論財政案之權，惟何案應視爲財政案，當由兩院各有代表七人之混合委員會決之。第三、兩院如於某一議案，意見不能一致時，交由兩院各有代表三十人之混合委員會討論解決之法。經其決議，即作已經兩院通過。蒲萊士委員會如此建議，用意有三。一、免上院爲一黨永遠把持，如貴院之久爲保守黨盤據。一、使上院適應全國輿情，而能知對人民負責，一令頑宿俊彥，未獲選入衆院或年老不勝繁劇或超然向不參與政治者，亦有戮力國事之機會。



一九一八年後  
之建議

蒲萊士委員會之建議，雖經路易喬治之混合內閣，略加增損後，提出衆院，毫無結果可言。此後政府及衆院雖均屢有準備改革貴院歡迎改革計畫之宣布，亦徒爲空言而已。惟一九二二年路易喬治混合內閣之建議，尙足一述：(一)主張以全院人數減爲三百五十人，(二)王族，教會議員，法律議員仍爲當然議員。(三)選舉若干人數任命若干人數爲上院議員，人數，任期均未規定，將留待法案決定。(四)兩院委員會決定何案應爲財政案。(五)凡議案之更變上院組織及職權者，非經上院同意，不能如今日之可按國會法經衆院通過成爲法律。混合內閣此議與蒲氏委員會原議，大同小異，用意亦相同，惟較能尊重上院之威權耳。

## 第五節 理想之第二院

前述第二院產生方法之五端，既無一完全適用，而一九一一年來所有改革之方法亦未見盡善，然則改革之計將何從出。曰：當先決定原則，以爲標準，然後採擇各家建議之長，未始不能得一自信較爲妥善之方案，供他日改革之參考。

茂埃曰：吾人不能僅視第二院爲著名人物之薈萃所，亦不能僅視爲各界代表之會集處。第二院

改革  
原則

分內之事屬於政治，是政治組織之一，自當勿忘以政治為前提。則第二院應為衆院之輔，應能複議以糾疵議，而不能對抗以阻立法進行。一也。第二院空氣較為舒緩，且無革黜內閣之責任，可以羣彥之經驗才識從容坐論國之大政，以補衆院之不及。二也。欲使於此二職勝任愉快，則第一、第二院不應太大，人數似宜在二百至二百五十人之間。第二、第三院最好能與衆院敦好無間，易辭言之，即其各派人物之多寡，愈能與衆院內各派力量成正比例則愈佳。第三、同時應使第二院內廣羅政治上有成就有希望之人物，以增其光寵。見茂埃前著第二六九頁旨哉茂氏之言，可作吾改革上院之南針，惟願附一修改，即應使上院為一無政黨色彩之機關，即使不能，則退一步言，至少兩院各派力量之分配似不必過於相符合，以免上院為衆院之重複組織，為衆院之聲應虫。

組織

師蒲萊士，茂埃之意而略加變動，第二院之組織可如下述。全院人數不宜太多，可假定為二百人，而分別用三種方法產生之。(一)衆議院就全國人材之未經當選為代

議士者，舉出百人，充任上院議員。選舉以才德為標準，不以黨籍為標準。有如衆院之選舉議長然。即或當選者猶不免大多為各黨中人，然其獲選，以其才德可取，非欲令為黨之代表也。選舉方法，可用比例制，惟各黨議員，可以不分黨之界限，隨意結合，共同投票某某等若干人為上院議員。任期與衆院同，衆

院任滿或解散，亦即隨之退職。(二)貴族中不乏特出之材，可由全體貴族以比例選舉制，互選五十人充任上院議員，選舉之時，不以黨籍爲標準。任期五年，或七年。(三)尚有五十人，由首相薦請英王任命。所以有此任命之議員者，其用意欲以保全今日貴族院中最可稱道之一部分優秀分子。任期不必一律，有爲終身職者，有以其原有之職位任滿時爲止者。五十人中，可分數類，第一類中包括前任閣員及現任閣員之在衆院無議席者，一則使前任閣員繼續爲國宣勞，一則使現內閣員在國會中得一位置，以符憲法習慣。第二類中包括司法大臣，大法官，以及其他著名法家，與曾任封疆大吏或其他要職者，如印度總督，自治領地總督，美法德意等國大使等。第三類中有各重要會社之領袖，如皇家學會皇家學院之會長，各大學堂副監督。英國大學校長多掛名，由名人遙領，或已在衆院，或已屬他類，故不列。教會大主教等是。

如此組織，合貴族代表與任命議員之數適與衆院代表百人相等。如能以非黨爲原則，選者與獲選者相與遵守，則事無善於此者。藉曰弗能，則衆院代表與其他議員之數正相埒，可爲政府張聲勢，不能卽爲政府左右。全院一方面不至犯以上院爲衆院化身之弊，然另一方面亦不至掣肘政府至於棘手也。因合衆院代表中之政府黨人與其他議員之出自政府任命或貴族之本屬政府之黨者，在上院甚易爲政府佔得多數。然反對黨方面因係比例選舉在衆院代表中人數亦必不少，合以其他議員之

本與同黨者，勢力亦必不弱，優勢誰佔，未可知也。再者，貴族代表，以今日多數貴族之色彩觀之，必多保守黨人，或有以此爲慮，其實一經改組，當無復今日把佔之心理，無害也。卽退一步言，守舊而能不頑固，未始非衆院有益之制衡，亦不足慮也。

如此改組，上院頹廢之疾可除，而原有之尊嚴必能恢復不少。以此爲新生命，躍然奮起，固大有可爲也。且也，非復產自世襲，非復不負責任，非復怠業職務，非復冥頑固執，則貴族院所有之詬病，亦一舉而掃除殆盡矣。至於產生之方法，既非民選，亦非完全衆院所選，亦非完全出自任命，治諸法於一爐，取其精華，去其糟粕，未始非中和之道也。

職

權

保留上院不忍遽廢之者，非欲虛應故事，裝點門面，乃欲其於立法上真有所供獻，以分衆院之勞，以補衆院之短也。上議院最適當之職權有四。用之得當，且勝衆院也。第一，有所謂各部提出不足爭論之案焉。Non-Controversial Bills 此類提案與政黨無關，衆院每淡然置之，不加深論，故甚易通過。實則此類提案最足重增部院之權，亦應細加研審者也。上院較暇逸，人數較少，而專家較多。最好先以提出於彼間，既經審慎研討，送交衆院複議時，自可匆匆卽予通過而無礙。此外又另有一種無足爭論而關係全國並非淺鮮之問題，如婚姻制育等社會問題，衆議員以地位關係，

不便盡所欲言，亦可先由上院發動討論，以引國人注意。至於大可爭辯關係重大之提案，自以先在衆院提出爲適當，但惟其關係重大，曾經衆院激烈爭辯後，再經上院從容複議，愈多裨益。故可建議曰：每期年會之上半季，上院可以專司『無足爭論』之議案，而衆院正從事於可以爭辯之案。迨下半年，易其職守，當衆院正忙於財政案件時，已經上院討論之『無足爭論』之案，可以抽暇予以複議通過，而可以爭論之決案，可以送請上院覆核。如此安排，妥貼便利，行見立法之大有進步也。茂埃前著 一六二頁次之，有大批私案焉。如私案不廢，或不克盡以部令代之，則大可以此托諸上院。貴族院於私案之處理，本最稱稱職，可明定一切私案，概歸上院私案委員會審詢調查，然後經全院討論，製成決議，送交衆院，卽予通過，足省衆院不少時間。又次，平心而論，衆院決案，應有第二院校審覆核，實亦不可缺。少觀夫衆院議事之匆遽急迫，誠難免粗製濫造之憾，卽如前議，衆院仔肩大加減輕之後，恐猶不足盡除此憾。大批財政案之工作，爲非衆院所能委託他人。而今日應用於此之時間，猶嫌太少，大政方針之辯論亦愈需時日，而議員個人提案亦須予以相當時間。故事實上，卽有完善之議會委員會，衆院立法，實難望其透澈。覆核校審，所不可少，上院誠能摒除黨見，細心校審，善意修正，當亦衆院所樂予接受。最後，討論一般國政，亦爲第二院之職責，常人雖不注重此點，以上院空氣之靜穆，時間之充裕，正可從容爲之，以補衆院之不

及。凡政治上之設施改進，為衆院所未見到，為政府不暇提出者，上院大可提出討論。因此改革第二院之時，於貴族院原有之精粹，必盡力保存俾行。使此重要責職時，碩宿俊彥，可以其元老之資格，各盡其經驗閱歷，戮力邦國大計。且以貴族院立法程序之鬆弛，任何議員可隨時以任何重要問題，提出討論。斯亦貴族院一大長處，應謀保存，而有以善用之也。茂埃前著 二六三頁

### 兩院關係

貴族院改組以後，規定兩院關係之國會法，可一仍其舊，不使上院抗衡衆院。惟可採一九二二年混合內閣之建議，凡議案之關於上院職權及組織者，此後不屬國會法之範圍，即非得上院同意，不能強改其組織職權，藉免上院職權一削再削，上院組織一改再改，有損體面，將為人輕也。此外國會法並不變動者，蓋吾人所欲有之第二院，非欲其阻撓破壞衆院之立法，乃欲其輔助襄贊之也。故於上院之地位，可明白為之言曰：第一，不論上院之組織如何，不論上院之職權如何，應對衆院降服，決無疑義。任何平等職權，甚至於某某範圍內，權應高於衆院之要求，徒增糾紛衝突，不可許也。衆院至尊，不可犯也。第二，昔日貴族院每可以堅決拒絕通過衆院法案之手段，迫使內閣解散國會，解散者衆院，貴院無損也。此種不負責任之挾制，決不能容其存留。自有國會法後，可不再有此。如猶以上院二年延阻權，幾等否決，其權未免太大。則可採蒲萊士委員會之建議，兩院各派三十人，合

組。混。合。委。員。會。如。衆。院。決。議。遭。上。院。否。決。或。修。改。而。衆。院。堅。持。可。以。原。案。交。混。合。委。員。會。討。論。經。其。通。過。即。作。已。經。兩。院。通。過。立。可。成。爲。法。案。則。不。待。國。會。法。兩。年。後。發。生。效。力。而。衆。院。決。議。已。成。法。案。益。稱。便。捷。反。之。如。混。合。委。員。會。維。持。上。院。之。否。決。或。修。改。則。衆。院。可。藉。國。會。法。之。力。靜。待。兩。年。仍。有。製。成。法。案。之。望。亦。無。不。便。也。第。三。按。照。國。會。法。上。院。當。然。仍。無。否。決。財。政。案。之。權。決。定。何。案。應。爲。財。政。案。之。權。托。諸。衆。院。議。長。一。人。似。欠。妥。善。此。點。或。亦。可。師。蒲。氏。委。員。會。之。意。略。加。修。改。改。以。托。諸。兩。院。各。派。代。表。七。人。之。混。合。委。員。會。第。四。上。院。既。非。民。選。當。然。無。黜。陟。內。閣。之。權。則。雖。經。改。組。並。無。使。內。閣。多。一。主。人。之。危。慮。

綜前文所陳方案，大體與蒲萊士茂埃二氏之建議相仿。慨自蒲萊士委員會辛苦經營之報告出，國會始終未嘗予以鄭重考慮者，蓋各派人士，同床異夢，各有其心理。一方嫉惡貴族院如仇，以爲上院存在，終非善策，惟根本廢除而已，不欲討論視爲因陋就簡之蒲氏委員會報告書。一方偏愛貴族院太過，竟欲恢復貴族院威權，於容許貴院存在而變更其組織職權之折中建議，充耳不欲聞也。於此兩極端之間，又有安於現狀者流，主張聽其自然，不必庸人自擾。此三種觀念，均誤也。貴族院之權，不能復也。然而第二院則固需要也。非以牽制衆院，乃以輔助衆院，以置立法於完善之境，而使衆院真能爲民耳目喉舌也。第今日之貴族院不足適應民意，易與衆院異歧，弗能勝第二院之任也，是則改革又豈容須

史稍緩哉。

英國政治組織



## 結論 英憲成功之原因

英國憲政先進，民治典型，數百年來，政治組織遞嬗演進，蔚成巨觀。太平致治，富強昌盛者，不可謂非憲政發達政治清明之功。推究英憲成功之原因，得四端焉。

一曰、善。能。因。時。制。宜。因。勢。利。導。也。英憲生長變遷，純出自然，不稍勉強，歷史之產物，非人為之創造也。英人政治上之天性，有二特點焉。一為穩重，一為務實。穩重則不輕進，不浮躁，遇有難題，知其不能一蹴即就也，終以最合。成。例。最。適。國。情。之。方。法。解。決。之。按。步。就。班，逐漸改進，看似迂緩，實則老練。務實則不空談，不好高。理。論。也，主義也，口號也，舉不足動深沈冷靜之英人。不慕新奇，而欲有所嘗試也，不驚高遠，而肯輕事更張也。必時機純熟，事已迫切，於是當機立斷，決然施行，奏刀劃然，固又游刃有餘也。苦君主之專暴也，增議會之權以制之。慮君主國會之衝突也，產內閣以介之。內閣毛羽漸豐，而君主無形中已權移臣下，弗能為惡矣。十九世紀之初，既已棄農而以工業立國，時會既變，知新興之中產階級，不能常摒於議會之外也，於是有擴充政權之醞釀。經數十年後，時機已迫，一舉而掃除選舉之積弊殆盡，而予百萬人以上以選權。他國民治，以流血得之，英獨以常軌出之。雖具除舊更新之勇氣，深知過猶不及，又

未嘗肯邁進過甚。適應時代，而不超過時代，所以改革並不後人，而又能洽到好處也。故議會改革既開其端，不急進，亦不停滯，時代有一步進化，民權亦隨爲進一步之擴充。百年以來，通過議會改革法案者凡五。十九世紀進化較緩，每二三十年始有一度之改進，二十世紀進化甚速，改進亦隨之而速，是以一九一八年之人民代表法案與一九二八年之法案相隔祇十年。至於今日，民治可謂發達已極，然改革之醞釀，正猶進行未嘗稍輟也。以此可以例他，凡政治上一切制度，胚胎生長，蓋莫不爲天然之演進。因時以制宜，因勢以利導，足徵英人之特長。

二曰、政治常識之豐富也。英人富常識，而於政治爲尤然。以競選如球賽，對政治有興趣。以參政自昔有機會，對政治有經驗。政界領袖之身世主張，類能知其概要，政治問題之短長得失，類能道其一二。平日留心國事，且喜討論國事，遇有選舉，視爲權利，輕易不肯放棄。且以英爲兩黨制，而選舉爲單人區制，人物較易認識，政治較爲簡單，人民裁決選擇均較容易，政客把持操縱之機會，隨之較少。民意真發自人民，非可假造，更非可忽棄，爲當政者最大之制裁。衆院權力，毫無限制，內閣權力，日益增高，然而未嘗敢濫用者，輿論之制裁，民意之可畏也。輿論何以有力量，民意何以能表露，亦曰人民政治常識豐富而已矣。以常識之豐富，使當軸處處顧忌民意，處處尊重民意，使政黨競欲以成績主張，結歡於民，而人

民眞足爲政治上之主權者矣。此論一般人民。至論參與實際政治之政家政客，亦以常識之豐富，主張舉動，故能不偏激，亦不固執。知君權既移臣下，王位存在，不足爲害，反大可利用。故十九世紀中葉，革命之狂潮，正怒發於歐陸，英獨鎮靜不欲附和，共和之聲浪，偶起卽滅。歐戰而還，歐陸王位之倒杞，如摧枯拉朽，英獨屹然不動，君民之水乳，反倍甚於往日，雖曰君主之有道，亦曰常識之有用也。知吏治不清，議會政治雖行，部院行政難善也，乃定考試取士永久任職之制度，恐議會反對，乃以院令行之，諸議員眷養私人之勢力，橫被摧毀，然而不加深究，終且贊助之者，亦曰受常識之指使也。

三曰政治道德之高也。英人重政治道德，自古相習成風。歷史上有良好習慣，尊重維護，惟恐或後一也。以公道待人，以不欺自律，二也。風格骨氣，爲政治家共有之操守，三也。在英，習慣爲權力之根據，不易改變，然一經改變，易成永久。習慣之力量，且勝法令，故有憲法習慣之名也。英憲充滿習慣，卽不啻一部政治道德之典範也。司法應絕對獨立，文官應不問政治，少數人之意見應加相當尊重，民意既大白，應一體服從，是均習慣之拳拳大者，衆能遵守，未敢毀壞，果悍然犯之者，衆棄之矣。當權之政黨，非但不禁敵黨之攻擊，且給以對等之地位，予以種種之便利，一任盡洩所見。政敵相處，光明磊落，爲彰明較著之鬥爭，不爲卑劣鄙陋之暗算。當軸者不以私廢公，不假公濟私。是均以公道待人，以不欺自律之例也。

所謂政爭必以公道之競賽 Fair Play 出之，始合角逐正當之態度 Sportsmanship 奪取政權，將以行宿昔之主張也，主張不行則去，宿諾不能實踐則去，不貪位而苟進，不戀棧而苟留，此又政治家共有之風格節操也。觀邱吉爾史諾登之水火不能相容，在衆院戟指而罵，對座而爭，時史爲工黨內閣財相，邱爲前任保守黨內閣財相，

一在朝，一在野，正對張脈憤興，意氣甚盛也。然爭辯既終，隔桌互祝耶節愉快，一笑而罷，政治家之風格坐，大好之匹敵也。

顧不偉哉，見一九二九年，十月廿四日晨報。司法官例不參與政治，一九三〇年，衆院有各黨合組選舉制度改革委員會

之舉，由三大黨領袖各推代表任之，自由黨路易喬治推大法官歐懷德爲委員。歐本自由黨人。保守黨包德溫

鄭重異議曰，歐爵著名法官，使爲黨之代表，而與問大可爭論之選舉制度，將損司法尊嚴，毋乃不可乎。

路易略自表白，即認包之顧慮爲應有，未幾歐爵之辭職書來矣，路易喬治朗誦以答包老，全院稱善，事

遂決。政家相處，雍雍穆穆，知過必改，尊重習慣，又何其盛也。

四曰政黨之能相容也。英之政黨政見儘可不同，決無不能相容之處。阿格論政黨曰，「人民分成

兩大羣或數羣，各有其領袖主義政策，僉欲奪取政權，於是可謂有政黨。然其相處也，均願自認曰，他黨

可以存在之權利正與我相等而他黨之可以政權托之亦正與我無異也。」阿格前著五十七頁信哉阿格之言，可

爲英國政黨之定義。所謂互相容忍之態度爲政黨正當之態度，英之政黨有也。國會中在野黨有組織，

有地位，公然與政府分庭抗禮也。陸威爾曰：「王之反對黨一名詞，實十九世紀英人對政治最偉大不朽之供獻。此一名詞者，蓋認在野黨一樣忠於王室，隨時可令入主國政，決不危害現有制度，搖動邦國基礎也。全國上下，對反對黨不稍疑懼畏慮，不寧惟是，政府黨且決無盼望反對黨消滅之心理。政府黨果欲繼續當政，故必於國會內維持其多數，然深知反對黨如式微，不足為勁敵，則外侮既不足畏，內訌隨之而起，己黨且分裂為數派，非其福也。故曰：承認反對黨為合法團體，可由政治常軌奪政權，實為政黨政治成功之主要條件，亦即民主主義成功之主要條件也。」

陸威爾英國政府  
卷第四五二頁

英之政黨最可稱述之特點，即反對黨儘有而信仰行為不反動，決非革命之政黨。戴雪有言：必差異甚真，始應有政黨之分，然其差異甚關重要，而不關根本。又必要之條件也。自由黨與保守黨，差異甚真之兩大政黨也，然其差異僅及政策方法，而不及根本。舉凡根本制度，如政治上應保全王位及實行議會制也，社會上尊重各級已得之權利也，經濟上以資本主義為基礎也，兩黨信守均相若也。故雖交互起伏，國政並不劇烈變動。即如工黨，雖與兩大舊黨之差別，似已及於根本，然已兩度當政矣，舉止行為，未嘗稍見反動。蓋工黨實行社會主義之步驟，主緩和之改進，不主激烈之破壞，主婉勸以動人，不主流血以殺人。麥唐諾公開演說中有言曰：工黨為漸進 Evolutionary 之黨，非革命 Revolutionary 之黨也。甚矣哉，國有不肯妥協

者 Irreconcilibles 之危險也。當政者悍然曰，必信我之主義政策也，否則以反動視爾也。在野者非但欲以武力推翻政府，且欲根本一反其所爲也。在野者之間，又有紛岐之黨派焉。目標不同，用心不同，錯綜複雜，又爲根本之差異焉。各不相容，各不相讓，上下交爭，而國危矣。一黨之起，必經一度流血，一黨既來，政治社會經濟等制度，必隨爲一度之劇變，數經鼎革而國家之元氣傷盡矣。吾故不禁又深羨英國政黨之能相容也。

一。國。政。制。無。好。與。不。好。之。別，祇。適。與。不。適。之。分，英。憲。之。成。功，一。言。以。蔽。之。曰，其。政。制。爲。其。本。國。真。正。之。產。物，故。能。深。適。於。本。國。習。俗。人。情。也。世。有。欲。移。異。地。之。花。木，而。植。之。他。土。者，如。非。與。斯。土。質。料。尚。有。一。二。可。合。之。處。且。灌。溉。培。養。深。得。其。法，始。有。生。存。之。些。微。希。望，否。則。膠。柱。鼓。瑟，刻。舟。求。劍，亦。徒。見。其。自。苦。而。已。潛。心。政。治。之。士，果。讀。英。憲。而。歆。羨。盍。反。求。諸。已。亦。謀。於。我。國。固。有。之。文。物。中。求。一。適。合。國。情。之。政。制。乎。

## 參 考 書

第一編 Medley: Constitutional History of England

E. May: Constitutional History of England

S. Low: The British Constitution

Anson: Law and Custom of the Constitution

Ogg: English Government and Politics

第二編 \*Dicey: Law of the Constitution 8th Edition

Marriot: English Political Institutions

S. Low: Governance of England

Lowell: Government of England Vol. I.

Bryce: Studies in History and Jurisprudence Vol. I. Essay III.

第三編 \*Bagehot: The English Constitution

\*S. Low: Governance of England

Marriot: English Political Institutions

Oggs: English Government and Politics

Sait and Barrows: British Politics in Transition

Maodonagh: The English King

Farrer: The Monarchy in Politics

S. Lee: Queen Victoria

S. Lee: King Edward VII

Martin: The Prince Consort

Finer: The British Civil Service

費福熊: 英國文官考試制度

Gray: Confessions of a Candidate

Campion: Procedure in The House of Commons



Cambrey: How Parliament works

Muir: Peers and Bureaucrats

第四編 \*Muir: How Britain is Governed

Independent Labour Party: The Reform of Parliament

Humphrey: Practical Aspects of The Electoral Reform

Mrs. Webb: a New Reform Bill (Fabian Tract No. 236)

Laski: The Problem of a Second Chamber (Fabian Tract No. 213)

S. Webb: The Reform of the House of Lords (Fabian Tract No. 183)

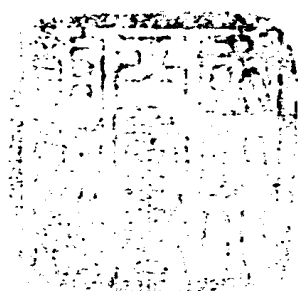
Report of the Royal Commission on Electoral System 1910 Cd. 5163

Conference on the Reform of the Second Chamber 1918 Cd. 9038

Laski: The Limitations of the Expert (Fabian Tract No. 255)

Report of the Committee on Machinery of Government

有\*者爲不可不讀之書



# 成 功 之 路

## 人 物 評 述

生活週刊社編輯 一冊 一圓

本書記述近世中西成功鉅子傳記六十餘篇，著其立言行事，堅苦卓絕，在在能鼓勵奮發有為積極向上百折不回之精神，指示青年以成功之途徑。篇中主人，或為革命家，或為科學家，或為發明家，或為政治家，或為教育家，或為名將，或為學者。類以出身寒微，經過堅苦卓絕之努力，以底於成。其所憑藉以成功者，雖各殊其途，而莫不具有竅要，讀者自可玩索得之。文筆簡練雋趣。每篇前並附有各名人照片及親筆簽名銅圖四十餘幅，尤有價值。

掛號寄費國內一角三分國外六角

## 事 業 與 修 養

生活週刊社編輯

一冊 五角

韜奮先生的序裏說：『……事業要辦得好，固在有嚴密的組織，同時也在乎有充分的修養的人物，中華民族的將來希望在青年，而青年欲求有所獻於我們的民族，進而有所貢獻於世界的全人類，必先對這一點加以嚴重的注意，這本書倘能引起讀者對於此事的責任，目的便算已達到了。』

掛號寄費國內一角一分國外五角

## 愛 迪 生 傳

伍况甫譯 一冊 八角

愛氏一生事跡，非特發明工作，足資觀摩，即其持躬遇人，因材施教，生平言語，針砭時病，亦頗多示實行家以模範，勵進青年以奮鬥之心。平時軼聞談屑，東麟西爪，尤可窺見當時美國各界對新發明事業所持之態度，予讀者以極精確之時代背景。本書原著搜羅至富，且極正確，廣事引證，不厭求詳。實堪作愛氏信史讀。

掛號寄費國內一角一分國外五角

上海 生活 書店 發行

# 生活週刊 海外通訊兩種

## 深刻的印象

第一冊 九角

本書是從生活週刊「各國通訊」裏選輯的。凡關於英，美，法，德，比利時，丹麥，瑞士等國之政治，外交的秘聞軼事，田園鄉村的幽靜舒適，男女學生的學校生活，社會制度和風俗人情，以及各國的國民性，我國留學生的狀況華僑在各地的地位等各種情形，均能從小處下筆，大處着想，推求因果，作正確而詳盡的評述。很可使讀者對於歐美各國得有一種明晰而深刻的印象。同時並加入各種銅版照片，以資參照，相得益彰。掛號寄費國內一角三分國外六角。

遊	鳥
日	瞰

### 一冊 七角

本書是生活週刊的日本特約通訊記者多位，就留日五六年來觀察所得，用極精確敏銳的眼光，犀利生動的文筆，記述日本全國情形，如工業的發達，科學的猛進，農村合作事業的氣象蓬勃，新聞界的社會活動，與夫山川之雄秀，民情風俗之特性，人口繁增之恐慌，婦女新職業之內幕，人民健康之注意，以及日人心目中的滿蒙，尤應明瞭對方情形，藉資準備。凡我同胞，亟宜人手一編。掛號寄費國內一角三分國外五角。

## 黃海環遊記

### 一冊 二角五分

「知彼知己，百戰百勝，不知彼，不知己，一次沒有戰，卻沒有一次不敗，這都是當然的道理，今後呢，多一個人知彼，或者多一兩個知彼，多一兩個知我，這都是有益的。」本書著者，天性好遊，在大敗以後，稍稍減少些敗的原因，此次費時一月有五日，歷青島，大連，瀋陽，朝鮮京城，釜山，東京，箱根，碧海，西京，大阪，神戶，長崎等十二處，著者用極犀利生動的文筆，通俗而極有興趣的體裁，記述一路觀察所得，和日本用心的陰險，處處處心積慮以謀我。讀此書後可以知道日本的現在和未來，給我們如何去努力的一個參考。

掛號寄費 國內九分 國外三角半

上海生活書店發行

# 師導的題難決解

六年來生活信箱的結晶

利週活生

## 集外箱信者讀

### 最難解決的一個問題

生活週刊社編輯  
上下兩冊 實價九角

生活週刊的「信箱」，專為讀者解答疑難問題而設。內容十分複雜，情節尤為離奇。而編者的回答，更能體察原意，考慮周詳，設身處地的代為解決，切實而嚴密。文筆之雋永有趣，猶其餘事。這本書就是十五年來六年間生活週刊「信箱」裏公開討論的精華。內容計分求學，職業，家庭，社交，戀愛，婚姻，法律，雜類等八編，共一百一十七篇，二十五萬餘言。分裝上下兩冊，實為讀者解決一切疑難問題的唯一良友。

掛號寄費國內一角三分 國外五角五分

第一輯 一冊 四角  
第二輯 一冊 五角

生活週刊每年承讀者通信商權問題之來函，幾達三萬件。「信箱」欄以篇幅有限，難於盡登，現除來信聲明須嚴守秘密者外，特選其未曾刊佈而又有閱覽價值者，編成是書。內容

分求學，職業，婚姻，家庭，疾病，法律等編，每一信可作一種特殊情形之代表敘述，力避雷同。問題均屬事實，確為社會實際情形之寫真。文筆雋永有趣。編者的回答，切實周密；更可幫助讀者諸君增進判斷力，磨鍊思考力，與解決相類的一切問題。

掛號寄費國內一角一分 國外五角

### 信箱外集之三

### 迷途的羔羊

一冊 六角  
生活週刊因篇幅有限，而讀者來商權問題的信，一年多一年，都

不及一一發表，故每隔若干時有「信箱外集」的編輯。這是第三輯。是選集民國二十年一年裏面的信彙編而成的。內容力避和以前兩輯重複，但在法律上及醫學上的知識較以前為特多，這就是本書的特點。

掛號寄費國內一角一分 國外五角

上海生活書店發行

生活週刊

長篇名著小說

### 一位美國人嫁與

### 一位中國人的自述

一冊  
六角

鄒恩潤譯述 本書內容學情篤愛，感人心靈，極饒興趣，很有小說引人入勝的意味，而又屬真確的事實，毫無捏造，且可由此窺見中西生活習慣異同利弊的一斑，又很有價值。其中可資討論之點，並由譯者提出於所附的精警有趣的「譯餘閒談」，文筆暢達美麗，早已傳誦一時，膾炙人口。

掛號寄費 國內一角一分 國外四角

### 一位英國女士與

### 孫先生的婚姻

一冊

六角

鄒恩潤譯述 深情蜜意，溫馨細膩，至性流露，令人陶醉。至可由此窺見中西心理習俗及生活習慣之異同比較，猶其餘事。

掛號寄費國內一角一分國外四角

### 一個女子

一冊  
六角

### 戀愛的時候

笑世意譯 本書內容驚心動魄，引人入勝。全書描寫旖旎浪漫的珠莉女士對青年藝術家尼爾發生熱烈的愛戀，尼爾則與賢淑美麗的真麗女士訂了婚，真麗又為富而狡黠的丁恩所酷愛而欲據為己有。其中可驚可喜的經歷，耐人尋味。

掛號寄費國內一角一分國外五角

上海生活書店發行

生活

書店

發行

書

新

# 英國政治組織

費福熊著

一册 一圓

一、本書著者，留英多年，畢業英國牛津大學，潛心彼邦政治，極富心得，曾著英國文官考試制度一書，傳誦一時。還國後歷任各大學教授，出其餘緒，著成此書，實為精心結構之作。

二、本書特點：(一)英國政治，本最複雜難解，但又為研究政治者所必須知。本書用雅馴淺顯之文字，分析駁雜變幻之學理與事實，層次井然，首尾呼應，使讀者省力不少。(二)本書以歷史為經，以現實為緯，處處根據歷史，而處處顧到現實，事事有來歷，事事有例證。非但使讀者知英國政治之源流變遷，且能識其最近之面目。(三)本書不僅根據英人名著，且多著者游學彼邦時，親見親聞之所得，發為透澈深切之文章，多為前人所未道，他書所未及，且亦決非親歷其境研究有素者所能道。

三、內容一斑：本書都十萬言，共分四編，第一編歷史背景，就憲法各部之來蹤去迹，為核要詳明之敘述。

四、第二編憲法特點，就憲法本身之特性特質，為準確完密之分析。第三編政治制度，為全書之核心，詳述王位、內閣、吏治、貴院、眾院、政黨之實況外，於其相互間之關係，為最真確之說明。第四編政治批評，以客觀之態度，科學之眼光，指陳政治之弊病，並為改革之建議，書尾殿以結論，總結全書，探求英憲成功之原因，尤多獨到之見。

掛號寄費國內一角半國外五角

## 小言論

第一集 韜奮著

一册 八角

本書內容是從十七年底到廿年上半年末了兩年半間的生活週刊「小言論」裏選編的，共一百卅二篇。篇篇都是著者精心之作。尤可鼓勵讀者運用思考，增進觀察力及判斷力。

掛號寄費國內一角半國外五角

## 經濟建國論

畢新著

一册 二角五分

中國今日的根本問題，是經濟問題，是經濟制度需要根本改造的問題。

• 本書著者，對於此問題素有深刻的研究和信心。本書所集的十餘篇短文，即旨在根據中國實際的需要，說明達到社會主義的經濟出路。讀者於此，至少可以得到一個簡單明確的概念，而為進一步研究的張本。

掛號寄費國內九分國外三角

# 英國政治組織

每冊實價壹圓

外埠酌加寄費

著作者

費

鞏

發行者

生活書店

上海法租界

陶爾斐斯路

印刷者

生活印刷所

版權有所翻印必究

民國二十一年一月初版



活生