

中英文化協會文化叢刊

英 國 的 政 治

劉 迺 誠 著

商務印書館印行

中華民國三十五年二月重慶初版
中華民國三十六年七月上海初版

風

中英文化協會文化叢刊
英國的政治一冊

（34620 滬報紙）

定價 國幣貳元

印刷地點外另加運費

版 權 所 有
翻 印 必 究

著 者 劉 迺 誠

發 行 人 朱 經 農
上海河南中路

印 刷 所 商務印書館
商務印書館

發 行 所 商務印書館
各地

導言

余於一九二六年往英讀書，一九三〇年學業結束，繼往歐陸研究二年。在英專攻政治，一九三二年返國後，繼講授各國政治，先後十三載於茲，從未中輟。所講各國之中，以英國政治講解較詳，一因英國對於近代政治，貢獻特多，再因世界民主國家中，其政治或則溯源於英國政治與傳習，後因環境不同，而有演化如美國者；或則模仿英國已成政治，究因傳習各異，不得不作局部。更如法國者；其他如一九二三年以前之義大利，一九二三年以前之德意志，其政治改革上之動機，端在提倡英人所實施之議會制。惟因各該國政治領袖缺乏法治精神，各該國人民缺乏政治素養，其結果適爲畫虎不成，而終於覆敗，余於德義方盛時，已曾一再申述此義，寔及今日，獨裁國家之崩潰，恰如吾人所預料。

余在英專攻政治，於遊美返國之頃，應中英文化協會之聘，主講英國政治。按英國在理論及實施上，貢獻甚大，上段已曾述及。茲略舉其施行至今而仍無衰替之象之數種證例，以爲後進討論之根據。

(一) 英國兩黨制 遠在十七世紀末期，英國有保皇黨與急進黨之別，至十九世紀後期，保守黨與自由黨之名稱出現，二者名稱固屬不同，其政策顯然針鋒相對。至本世紀初期之過渡

時間，工黨應運而生，至第一屆歐戰以後，似有鼎足而三之勢，自是自由黨日就衰替，又有回復兩黨制之象。此兩大黨標榜政綱，競爭選舉，當選議員較多之黨，其領袖出而組織政府，稱為政府黨。當選議員較少之黨，稱為少數黨，既無組織政府之權，其職責在批評政府，其目的在推倒政府，故又有反對黨之稱。兩黨以社會輿論為轉移，而輪流主政，人民乃能以潮流所趨，而定其政治傾向。

(二)英國國會制 英國設有議會，遠在中世紀以前。歷中世紀全部時期，君主每欲行使專斷權力，以致引起議事機關之抗拒，鬪爭結果，君主所受限制逐漸增多，君主專制已不可能。及近代，國會權威逐漸增大，君主極權變為虛君制度後，衆議員全由人民所推選；又自一九一一年國會案通過後，衆議院顯已演成政治中心，國會對選民負其責任，此國會制與責任內閣制二名詞之所由來，固名異而實同，所以示政府與國會兩間之實際關係也。

(三)英國地方議會制 英國地方自治之歷史悠久，肇基於薩克孫時代，距今已歷千餘年，其自治精神一仍其舊，其形式則逐漸民主化，近代化。直至現今，英國地方區域均為自治單位，由人民推選代表，組織地方議會，地方議會兼為立法與執行機關，自行議決，自行執行。中央機關對地方議會，予以監督，而不橫加干涉。最近行政管理雖有擴大形勢，而純粹地方專權，則一任地方政府自由處理，以提倡地方人民之福利，此世人所以指稱英國地方政府為富有地方自治之精神也。

(四) 英帝國 英帝國合本土數島及海外屬地而成者也，以享有自治權之等差言，屬地可分爲三類：(1) 自治領地，(2) 王權殖民地，(3) 保護國。寔及現代，自治領地之地位，與獨立國無異，前此總督純由王權所委任，現今則由殖民地保薦，且可由殖民地人民擔任。又有民選的議會及責任內閣式的政府，與英吉利大致相同。依據一九三一年議案，其議會和政府之地位及權力，與英吉利本國國會和政府完全相等。在王權殖民地中，總督由王權所委任，有全無議會者，其設有議會者，而民選議員之數額，則以所享自治權大小爲轉移。英屬保護國大抵保存其原有政府形態，英政府設有專員，名爲顧問，實爲監督。各該國內政外交之動向，以專員之意見爲依歸，專員則須時時請示於王國政府，在保有殖民地之國家，其殖民政策與行政，比較可觀者，首推英國，此英帝國之殖民行政所以確有研究之價值也。

目次

序文

導言

卷頭言

各講綱要

| | | |
|-------|-----------------|----|
| 第一講 | 英國兩黨制——政黨政治 | 一 |
| 第一講附錄 | 兩黨制平議 | 一五 |
| 第二講 | 英國國會制——責任內閣 | 二五 |
| 第二講附錄 | 英國之政治制度精神 | 三八 |
| 第三講 | 英國地方議會制——地方自治 | 四三 |
| 第三講附錄 | 地方自治之正確意義與真正目的 | 五七 |
| 第四講 | 英帝國統治下之殖民地與自治領地 | 六三 |
| 第四講附錄 | 英帝國之過去與未來 | 七九 |

英國的政治

第一講 英國兩黨制——政黨政治

吾人談英國政治，每欲探求其樞紐所在，論者或指稱其爲國會，余則以爲不然。英國國會之主要部分爲衆議院，衆院雖爲重要機關，不能自行產生，而有待於選民之推選。選民於推選衆議員時，雖可自由投票，而標榜領導於其間者，則爲政黨。衆院既經產生，其運行則依政黨活動，以定其傾向。又英國政府例由多數黨所組織，當權時盡量實現其政策。少數黨不能參加政權之行使，對於主政政府，則竭其批評與攻擊之能事。故英國之政治，表面似純爲人民之政治，實際則爲政黨之政治。惟政黨之設施，仍以民衆輿論之向背爲轉移，不失其爲真正民主政治也。

(一) 英國政黨制之淵源

英國之歷史悠久，遠在一六八〇年，即有所稱爲急進黨與保皇黨者出現。最初二黨之

爭議，在國王繼承方面，至國王繼承案通過後，則轉移於內政方面。急進黨主張積極改革，擴大眾院選舉權，並欲廢除社會所詬病之糧食案 (Corn Law)，以改進人民之經濟生活。至十九世紀後期，急進黨改稱為自由黨，保皇黨改稱為保守黨。自由黨主張自由貿易，並准許愛爾蘭自治；保守黨則主張保護關稅，並反對愛爾蘭自治案。(註一)

英國政黨組織比較嚴密，惟黨內非必無分崩離合之現象，特不若法國政黨之離合無常耳。又法國政黨之離合，基於私人政見者為多，故一個大黨，可散為許多小組織，許多小組織，亦可聯合而成為一個黨團。英國黨內之分離與黨外之合併，大抵基於政治原則，不附甲則附乙，英人雖亦富於調和性，究以模稜兩可為非是。一旦脫離原屬政黨，或則投入另一黨，或則根本脫離政治生活。其別樹一幟，另組新黨者，雖非不乏其例，究屬寥寥若晨星。此英國所以能維持兩黨制如是其久也。茲舉數例，以證吾言之不謬。

保守黨領袖皮爾氏 (Robert Peel) 於主政時期，對工人生活頗表同情，決然提出廢除糧食案。保守黨議員擁戴迪斯銳里 (Disraeli) 為領袖，保守黨乃裂而為二。斯時英國政治上乃有三個政治團體存在，後皮爾派全部加入自由黨，英國乃回復其兩黨制。至一八八六年，自由黨領袖格蘭斯敦氏 (Gladstone) 所採行之愛爾蘭政策，使自由黨發生裂痕，自由黨議員九十餘人脫黨，全部加入保守黨，兩黨制迄未動搖。

至十九世紀末期，勞工運動風起雲湧，勞工組織因能突飛猛進。一八六八年舉行第一次工

人大會，一八九三年成立獨立工黨，後復於倫敦開會時，正式組織工人代表委員會，推麥唐納氏爲祕書，一九〇〇年當選衆議員二人，此爲正式工黨參加國會之始。後於一九〇六年當選衆議員二十九人，一九一八年當選五十七人，一九二二年當選百四十二人，一九二三年當選百九十一人，一九二四年當選百五十一人，一九二九年當選二百八十九人，可稱極盛一時。(註二)

論者或以工黨之興起，恐將打破英國所流傳之兩黨制。第一屆世界大戰後政黨上之散亂狀況，以及一九二三年後數次選舉中，政黨間似有鼎足而三之勢，兩黨制誠有動搖之象。惟自由黨在十九世紀及第一屆世界大戰之前，雖能極盛一時，而侵及戰後，一因黨內糾紛迭起，時呈分裂狀態，在選舉上一再失利。再因工黨興起後，自由黨所標榜之政策，介於不新不舊之間，無形中變爲政黨間之分野，無法維持其大黨地位。觀第一屆世界大戰後，自由黨當選議員逐漸減少，顯有落伍現象。(註三)工黨則逐漸增加，一躍而爲第二大黨，並能兩度組織英人所稱少數派政府，論者譏其爲主政，而不爲當權。

工黨勢力既逐漸增大，自一九二四年後，於保守黨組織政府時期，已爲公認的反對黨。反之，自由黨則日就衰替，既有潰不成軍之勢，後此必無捲土重來之望。英國政治上仍爲兩大黨輪期主政，向之保守黨與自由黨相互對抗，至是則爲保守黨與工黨兩間之競政，英國似仍能保持其兩黨政治。

就此吾人尙須注意者：一國如僅組有兩黨，非必卽爲兩黨制。兩個政黨可以同時存在，而

不發生重大政治作用，如在專制政體之下然者。兩個政黨可以個別發生作用，而其力量不相平衡，一則能壟斷政治，爲所欲爲，一則僅有政黨之名，根本不能發生重大影響，其與一黨專政，雖有程度上之差別，初無根本上之不同點。又如兩個政黨雖可各自發生作用，並能輪期主政，而其獲得政權之根據，不在人民之擁護，而仰賴軍力之支持，或更劫持民意，則亦失去兩黨制之意義。

同理，一國政治雖由政黨所運用，非必即爲政黨政治。政黨政治固不拘於兩黨制，在多黨制下，政黨政治亦能運行，惟其靈活程度則較低，戰前法國是爲顯例。至於兩黨制之真正意義，即在兩黨之能實施政黨政治，英美卽是如此，兩黨制確應如此。

(2) 英國政黨政治之發軔

英國政黨政治之發軔，始於威廉三世 (William III) 主政時期，國事聽由國會自由處理，謂之爲偶然事實也可，謂之爲政黨政治之初期形成也亦可。緣此時急進黨與保皇黨意見甚深，強大政黨對於各部大臣，或遇事非難，或大肆攻擊，政府受國會之牽制，設施上頗感棘手。桑端納氏 (Sunderland) 深知此弊，因對國王建議，此後選任大臣，應屬意於強大政黨之領袖，大臣不能獲得多數議員之擁護，則應辭職，而由國王另選賢能。此種辦法實施後，頗能應台政治上之需要，又自華頗氏 (Walpole) 代替國王，充任內閣主席後，首相一席因之確立。英王

此後例由多數黨選任首相，首相提出內閣與政府名單，交由國王委任，至是政黨政治之形式與精神畢具矣。

(3) 英國政黨政治之實際運行

至於政黨政治之實際運行，茲舉實例，以證明之。例如英國於衆議院選舉之後，如果原政黨選舉失敗，反對黨當選之議員較多，英王照例委派該黨公認領袖組閣。此僅爲形式上之手續，實際該黨領袖於選舉勝利之後，已會同次要領袖，擬定其內閣及政府名單，於國王召見之日，提出徵求同意。國王照例同意，卽有對於某一閣員或部長表示異議，祇能出以建議方式，首相如不認可，卽作罷論，無堅持己見之可能。到了近代，國王大抵採超然態度，絲毫不加干涉，因國王不負任何政治責任，首相則須時時對衆院負其責任。

國王委派次多數黨組織政府，雖亦不乏其例，究不多見，且有其他原因存於其間也。例如一九二三年包得溫主政時，因欲變更前屆保守黨政府財政政策，不得不解散衆院，重行選舉，藉以覘民意之所在。選舉結果，保守黨當選議員二百五十八名，工黨當選百九十一名，自由黨當選百五十九名。國王委任麥唐納組織第一屆工黨政府，其原因厥在保守黨於此次選舉之後，雖仍爲最大黨，較之上屆選舉，喪失議員至九十餘名之多，足證選民對於保守黨之變更財政政策，表示反對，包得溫乃不得不將組織政府權，轉讓於麥唐納。惟此次工黨政府既非絕對多

數，且非比較多數，論者指稱其爲少數黨政府，良非虛語。因此，工黨不得不採行近似自由黨之政策，希望能得該黨一部分議員之擁護，以維持其脆弱的政府，其不能盡量實現其政策者，非無因也。自由黨議員不予支持，工黨政府即不能存在，故第一屆工黨政府執政不及一年，遭受國會之反對，麥氏乃要求國王解散國會。選舉結果，保守黨大勝，（註四）其領袖包德溫氏組織其第二屆政府，當政五年之久。一九二九年五月，包德溫解散衆院，競選結果，工黨一躍而爲最大黨，（註五）麥唐納組織其第二屆工黨政府，仍不爲絕對多數黨，仍不能盡量實現其政策。後因工黨內部分裂，第二層領袖不復能信任麥唐納及其左右人員，而麥氏希圖戀棧，不惜祕密勾結保守黨及一部分自由黨議員，聯合組織轟傳一時之全國協力政府。

麥氏協力政府之組織，對於英國政治發生數種重大影響：

（一）麥氏聯三黨，而合組政府，使工黨內部發生分裂，麥氏及其次要領袖不容於本黨，分裂後則反唇相稽，大行抨擊本黨，使工黨在選舉上失利甚大。工黨驟失其原有領袖，不免有倉皇失措之感，對內領導乏人，進退失據，對外喪失信任，似有潰不成軍之勢。惟另一方面，工黨就此一度清黨，黨內團結或可增強，並乘此檢討其政策，使政綱益復明朗化，戰後之政治前途，或更有一番新氣象，亦未可知。（註六）

（二）協力政府計劃接洽妥定後，麥氏以工黨領袖，重拜組閣之命，內閣中有國家工黨，國家自由黨，及保守黨各派領袖，保守黨人數最多，而後此之政治設施，不啻執行保守黨之政

策，（註七）直接破壞英國歷代相沿之政黨政治。而在改選期中，麥唐納斯諾敦輩大肆攻擊工黨所採行之政策，選舉結果，政府派獲得空前勝利，反對派勢窮力蹙，（註八）間接使政黨政治無法適當運行。

（三）麥唐納既不得志於本黨，不惜違反本黨人士之意見，與他黨份子勾結，冀圖延長其政治生活，而於選舉時期，甚至大肆攻擊其生平所服膺，及前此所實施之工黨政策，論者譏麥氏爲機會主義者，任意拋棄其政治原則，顯爲缺乏政治道德之表示。麥氏又於國際和平時期，採取非常措施，既無實施權宜政策之必要，其爲違反英國政治傳習與政治理想也，至爲明顯。

（四）麥氏提出其協力政府計劃，保守黨欣然接受，雖則激於愛國觀念，而不能拒絕參加，實則冀圖假手於麥氏諸人，以分裂工黨；假手於麥氏等抨擊工黨之政策，使多數選民確認其爲不當；並欲假手於麥氏所組織之政治機構，以實現保守黨之政綱。徵諸過去英國政治經驗，一黨內部分裂，則選舉必然失利；一黨政策動搖，則必喪失人民之信任。果然，一九三五年選舉結果，協力政府獲得空前勝利，保守黨則認爲是該黨之勝利，是人民擁護保守黨政策之表示。自余觀之，保守黨寧先接受麥氏組織協力政府之計劃，是欲促其失敗，一九三五年選舉後，接受麥氏之領導，是實踐其諾言，稍待時日，自必揮之使去，而自行主政。（註九）麥氏於一九三三年明爲因病辭職，實則受保守黨之排擠，而不得不掛冠而去。至是表面由三黨合組之協力政府，實際變爲保守黨所支配之協力政府。現今英國雖號稱爲協力政府，政黨停止一切政

治活動，而在補選上，充分證明英國仍爲保守黨與工黨之競政，世界大戰一停，此幕即可揭開矣。

(4) 政黨的政治與政黨政治之區別

在詳細分析政黨政治之前，吾人須能辨明政黨的政治與政黨政治。所稱政黨的政治云者，係指政黨參加或支配政治之謂，不論其爲一黨專政，或爲多黨競政；不論各該黨是否爲少數人所組織，或爲一部分人所竊持；不論各該黨能否實行主政，或僅爲統治人之工具。吾國自鼎革以後，政黨林立，自革命性的組織，以至御用的機關，應有盡有；（註一〇）國民黨於統一全國後，實行一黨專政；共產黨失敗於華中，流走陝北後，編立軍隊，組織政府，近更出席參政會，共商國是。凡此種種，均爲政黨的政治之各種形態，吾人殊不能以政黨政治目之也。

然則，政黨政治之意義何在？政黨政治所須具備之條件爲何？均爲吾人所須研究之問題。

簡言之：政黨政治係政黨依民衆輿論之征違，以定其政綱，標榜其政綱，以競爭選舉，當選代表人數最多之黨（如在兩黨制下者），或能聯成多數之黨團，以受命於主權人民之根據，組織責任政府，直接對人民代表機關負責，間接對人民負責。一旦社會輿論轉變，或失去國會信任時，則該黨或該黨團不得違反輿論，竊持政權，而須退避賢路，聽由反對黨出而主政；並須退爲反對黨，而監督政府，此爲政黨政治之精義，發軔於英吉利，後逐漸發展，而演成現今之形

態。

(5) 推行政黨政治所須具備之條件

既經說明政黨政治之意義，吾人可以進而簡陳一國在推行政黨政治時所須具備之條件：

(一) 真正政黨政治祇能存在於自由民主的國家，人民須能享有結社自由，自由組織政黨，自由宣傳主義，而不受任何干涉與阻礙。(二) 政黨須確為人民之代表，並能注意社會輿論。不為少數人所竊持，不能抹殺民意。更須採行固定政綱，競求人民之擁護，政府無人民之支持，則不能發揮政治力量，人民無政黨之領導，則不能了解政治問題之所在。(三) 政黨在自由組織下，須能自由競爭選舉，以定輿論之向背，不得受政府機關之操縱或干涉，賄選尤須根絕，以免選舉失其意義。(四) 政府之組織，應以政黨間競爭選舉結果為轉移，勝利黨因獲得人民之擁護，而有組織政府之權，人民信仰不衰，則可繼續主政，盡量實現其政策。一旦輿論轉變，選舉失利，則須即時引退，而予他黨以主政機會。(五) 在政黨政治下，政黨領袖須能堅守其政治原則，以實施各該黨之政策，須能極端遵守政治道德，竭盡全力以維護之，須能注意社會問題，而設法作有效的解決，須能注意民衆需求，而予以充分的滿足。總之，政治領袖於行使權力之時，須能時時感覺，充分了解，行使權力之根據，在能獲得多數人民之擁護，行使權力之目的，在能實現多數人民之需求，此為行使權力之唯一道德根據，別無其他任何解釋之

可能。(六)政黨政治之順利運行，尤賴人民有政治素養，對於政治問題表現興趣，並能相當了解，人民亦具有判斷能力，而能明辨問題之是非得失，更須能時時留心政治，對於各級政府及其設施，而能加以連續不斷的監督，必要時且能採取必要的與適當的行動。當然，民衆有無政治素養，視乎人民有無參政經驗，參政經驗祇能得之於參政機會。民衆有無判斷社會問題之能力，則以其所受教育程度為轉移，文盲愚民不能發現社會問題之所在，智識份子才能注意此類問題，才能相當了解，所認是非得失，雖未必正確，究能自行判斷，並能理解其他人民之意見，是為有政治意識的公民，其對社會問題所能發生之影響，則以其能否積極參加政治。民主政治祇能存在於有教育有智識的人羣團體，歐美政論家教育家已曾先吾而言，誠有至理寓於其間也。

(6) 兩黨制下之政黨政治與多黨制下之政黨政治

至此，吾人尚有一點必須辨明者，兩黨制下之政黨政治，與多黨制下之政黨政治，雖同為政黨政治，其最後目的雖亦大致相同，而其運行之方式及其所能發生之政治影響，則亦大相懸殊。例如，在兩黨制下，一黨選舉失敗，則勝利必屬於其他一黨；一黨所組政府不能存在，則必由他黨起而組織，國家元首於授委組閣權時，僅能作形式上的召見。幾無實際影響之可言。政府之產生，比較簡易，而政府政策之變更，可於政府輪替上斷定之，英國即屬此例。

在多黨制下，其情形則大異，於選舉時期，不但有衆多政黨競爭選舉，而一部分政黨間在選舉上頗有合作之可能。選舉揭曉後，衆院中幾無絕對多數黨之可能。國家元首於授予組閣權時，有時頗費周章，甚至歷時甚久，政府無法產生，（註一）此在法國已曾屢見不鮮，顯非張大其詞者可比。例如，法國政府一旦傾覆，總統例須召見參衆兩院議長及前任總理，探詢兩院政黨形勢，何黨領袖有組織政府之可能，然後授以組閣權。某黨領袖於受命之後，開始與本黨接近之左右諸政黨接洽，希望可以湊成衆院中之多數，一方面須作政綱上之商討，一方面又須作閣員席位上之分配，各方商妥後，此聯合黨團乃能組成。此種政黨組合，其中因難甚大，有時須經相當時間，始能接洽妥當。亦有某黨領袖於接洽之後，遭遇障礙甚多，自認無組閣可能，不得不報告總統，請另簡賢能。更有黨團似已組成，惟一經出席衆院，則又不能存在，由總統另行物色組閣人員。

法國多數黨團，例由若干政黨組織而成。蓋法國政黨衆多，（註二）迄今從未產生一個絕對多數黨，政府勢不得不由若干政黨聯合組織。既須合數黨在組織一個政府，於主政之後，自不能實施任何一黨之政策，其比較多數黨亦必不能壓迫他黨，以接受該黨之政策。因此，歷屆法國政府首先由參加組織政府之數黨領袖，商定一種妥協政策，是即此數黨可以合作之範圍。施政以後，即遵而行之，期能合作至相當時期。惟一有重要問題發生，各黨必須表明其立場時，或政黨領袖間在政府政策上意見不同，甚至因私人間權利之爭，則此項政團即無法維持，其所

合組之政府，卽有傾覆之可能。論者指稱法國前此歷屆政府，平均存在時期不及六月，顯示在多黨制下政府之不穩固。

以所能發生之政治影響言，依以上數段之陳述，多黨制下之政黨政治，（一）政府黨團所採定之政策，必爲調和政策。蓋合數黨而組政府，旣不能專事推行一黨之政治主張，則必商定各黨所能接受之共同政策，始能維持政治上之合作，至不能協作時，則黨團卽行解體。（二）政府黨團旣須合數黨而成，聯合之初，容尙能相當合作，相互讓步。逮重大問題一經發現，其有牽涉任何一黨之重要政策，在原則未可妥協，分裂勢難倖免，此爲多黨制下之第二種現象。（三）在多黨制下，政黨旣多，政黨領袖尤衆，組閣之重要關鍵，不在能領導任何一個大黨，而在能聯合幾個政黨，何人有聯合數黨之最大可能，絕無任何象徵。故國家元首於選任國務總理方面，有相當的自由，其對於政治所能發生之影響，自較虛右制下之元首爲大。（四）在多黨制下國家之政治趨向，不易捉摸，國會中雖時有紛擾，政府雖時呈動搖之象，一般人民却不易察覺政治之動向。甚至國家元首與國會主席亦不能預測未來，政府之組成，純依一部分政黨領袖間之縱橫捭闔，非必能代表社會輿論之傾向，戰前法國卽係如此，法西斯黨主政以前之義大利，亦何莫不然。（五）政府旣時呈動搖之象，其對國會所負責任之程度，自較在兩黨制下爲大，國輿論一變，政府卽有傾覆之可能。英人譏法政府爲不穩固，法人則以此項責任政府，最足以表現社會輿論，最能以發揚民主政治。（註一三）

最後吾人所須討究者，戰後吾國即將實施憲政，採行民主政治，吾人能否採行兩黨制？能否提倡政黨政治？自爲國人所注意之問題。關於後者，吾人容於後節一併申論。茲不冗述。關於前點，吾人認爲：今後吾國一旦開放黨禁，政黨之組織必衆，其情形之複雜，必不減於戰前之法蘭西，證以民國初年之政治狀況，此種言論似無大誤。英美始於兩黨，現今雖尙能維持兩黨之形式，而第一屆世界大戰後之新興國家，其實行民主制也，往往組有多數政黨。意見之不同，或爲人羣進化之必然結果，輿論之集中（於兩黨），則爲政治素養與政治傳習是賴，然乎否乎？

(註一) F. A. Ogg, *European Governments & Politics*, p. 316—318.

(註二) F. A. Ogg, *European Governments & Politics*, p. 325, Foot-note 1.

(註三) 劉適誠 比較政治制度上卷（修正本待梓）第一編第二章第九節。

(註四) 保守黨當選議員四一二名，爲絕對多數黨。

(註五) 是年選舉，工黨當選議員約二九〇名，保守黨約爲二七〇名。

(註六) 杭立武 留英簡筆第二頁。

(註七) E. P. Charr *English Government & Politics in Democratic Governments in Europe, 1935.*

參看第十三節。

(註八) 在此次選舉中，工黨當選議員五十二人，獨立自由黨（喬治派）當選四人。

(註九) 路易喬治組混合政府（一九一八年改選後），亦因保守黨不了支持，並欲採行獨立政策，而不安於位，

由保守黨領袖勞博拉(Bonar Law)出而組織，是同一例也。

(註一〇) 楊幼炯 中國政黨史。

(註一一) 劉迺誠 比較政治制度上卷第七節。

(註一二) 錢端升 法國的政府 政黨節 第六八至六九頁。

(註一三) 劉迺誠 比較政治制度 上卷 第一九〇頁。

第一講附錄

兩黨制平議

世人論政黨政治，通常分爲三類，即所稱爲一黨專政，兩黨抗政，多黨競政是也。在一般獨裁國家，大抵採行一黨專政，非特在事實上不許他黨活動，在法律上亦且禁止其存在，德義其顯例也。（註一）在此類國家，一黨所以有專政可能，則因主政政黨保有武力工具，以強力排除其他政黨，使無競爭政權之機會。再則採行一切合法與非法手段，以壟斷政權，使他黨無參加之可能。此當政政黨之主政目的，即在保持政權，提倡該黨之特殊利益，甚至妄稱該黨之利益，即爲全國人民之利益。其施政結果，對內壓迫人民，排除異己，剝奪人民之自由權利，使無反抗政府之可能。對外窮兵黷武，侵略弱小，破壞國際秩序，擾害世界和平。故其大部設施，終必禍國殃民，德義業已敗覆，日本即將步其後塵，此爲世人有目共覩者也。

由此可知：一黨專政，在政治上全屬變態性質，絕非自然現象。蓋挾武力以維政權，必無長期存在之可能，因武力有時而窮，或緣於國內之反抗，或緣於國外之壓迫，禍變一起，崩潰立召，而絕無倖免之理。至其可能存在之原因，或則一國當時僅有一個組織嚴密的政黨，其他

則爲少數人的結合，並無固定政綱，足資號召者。或因一國於政變之後，主政政黨企圖採行新政制，而一般人民迄無政治經驗，該黨不得不暫行專政，期待於適當時期，再行還政於民。

所稱兩黨抗政云者，係指在數量上僅有兩黨的存在，或僅有兩個大黨，雖時有小黨出現，其存在之久暫不定，且無左右政局之可能。在形式上是兩黨輪期主政，小黨雖能參加政治，究不能左右政局。在政府組織上，一黨選舉勝利，是爲獲得民衆擁護之表示，該黨即有組織政府之權，稱爲政府黨。其他一黨，在國會內盡量批評政府，反對政府之政策，稱爲反對黨。下屆選舉之形勢如有變更，則政府黨可退爲反對黨，反對黨即成爲政府黨。在政策實施上，一黨選舉勝利，亦爲人民擁護其所標政綱之表現，該黨主政時，即可盡量實現其政策，以滿足當時之民衆需求。一旦社會輿論轉變，或國會形勢轉變，則須放棄政權，聽由他黨實施其政策。

英國所行兩黨制，尙附有另一特點，是即兩黨一左一右，前代爲保守黨與自由黨之對抗，現今則爲保守黨與工黨之競政。保守黨屬右，自由黨前此屬左，工黨則爲現代英國之左黨，自由黨變爲左右兩黨之分野，日趨於衰替，而無法維持其大黨之地位。右黨維持保守政策，左黨採行急進政策。例如前此保守黨反對擴大選權，自由黨則主張擴大。保守黨主張保護關稅，自由黨則提倡自由貿易，旗幟鮮明，針鋒相對。而在人民方面，政黨間左右之分野既極顯著，政策之不同尤易了解，贊成保守政策，則推選本區內之保守黨候選人。以後如以保守黨之政策，不能應合民衆需求，則可轉變方向，而擁護工黨候選人。如此則國家之重要政策，可由政黨之

進退，而有所改革，以應時代之需求。非若同一政府，在政策有劇急變更時，可以發生許多障礙也。

美國亦為施行兩黨制之國家，自開國以來，始終由兩大黨輪流主政，其間雖有若干小黨之出現，究不能影響政局，此與英國大致相同者也。惟美國兩大黨之組成份子雖各有不同，究不若英國兩黨左右分野之顯著，而兩黨於大選時所標政綱，自其重要點觀之，尤無重大歧異之處。此則與英國不盡相同之處。論者或稱美國政黨因政權而競爭政權，此言固屬似是而非，實亦似非而是。

近代推行兩黨制之國家，其顯著事例，自為英美兩國。英國政黨之歷史較久，遠在十七世紀後期，即有兩黨存在，其爭議最初在國王繼承問題，至國王繼承案通過後，始移轉於內政方面。當時民智未開，人民不知政權為何物，不要求參政，亦無參政之機會。政事範圍狹小，問題性質單純，其能引起朝野注意者，在整個時代中，初不過一二重要問題而已。顧此時之特權階級，雖共屬一階級，其意見則未必盡同，且為爭取政權起見，不得不營求強有力之撐持。一部分特權份子既能挾君王與多數貴族以自重，其力自稱雄厚，其他一部分則祇能設法博得中產階級之援助，逮中產階級興起，其力亦不可侮。得特權階級之支持，則須維護特權階級之特權，乞求中產階級之援助，則須提倡中產階級之權利，此保守黨與自由黨組織及政策演成之經過也。兩黨既平分政權，並輪期主政，以後選權迭經擴大，而新得選權之八民，既不能立時組

成足資對抗舊有兩黨之政黨，乃不得不分別依附兩大黨，以維護其權益，此英國所以直至十九世紀末年，迄無重要第三黨出現也。

惟至是公共教育發達，人民智識增加，勞工運動澎湃一時，勞苦大眾之政治意識大興。工黨一經組成，向之提倡社會改革之自由黨，至是則由公認的前進地位，逐漸退落為政治理想上左右兩間之分野，不復能左右政局。是前此為保守黨與工黨之抗政，至是則代之以保守黨與工黨。又兩黨制推行既久，輿論集中，人民習而慣之，幾以兩個以上政黨的存在為不必要，並足以引起政治上之混亂。是英國兩黨制的存在，顯有其歷史背景在焉，而不為偶然事實也。美國採行此制，可溯源於英國政制經驗，亦非偶然事實也。

所稱多黨競政云者，係一國同時有許多政黨的存在，政黨間時有分崩離合現象，結果其數目不因之而減少，戰前法國，即其例也。既有多黨存在，則國會中絕無演成絕無多數黨的可能，而散為許多小黨，戰前德法均係如此。既無一個絕對多數黨，可以單獨主政，其勢必由若干黨聯合，政府始能組成。既須數黨聯合，則總統對於總理人選，享有相當的選任自由，可由各黨領袖中委任其一，總理非必為大黨的領袖，其能否獲選，厥以能否聯合數黨，湊成多數為轉移。又政府既須聯數黨而成，在最初聯合時，或尙能和諧運行，但如有重大問題發生，牽涉各黨之政治原則，則聯體間必將發生分裂，而無繼續合作之可能，政府勢必傾覆，混合政府每易傾覆，似無例外。（註二）惟在多黨制國家，政黨雖多，其政治理想相同，或領袖間常能合作

之各政黨，則亦有聯為黨團之形勢，如左中右各派及不黨不派之類是也。

今吾所討論之中心問題，既為兩黨制，前段附帶述及一黨專政與多黨競政，所以示有別於兩黨制者，非泛論一切也。茲特集中研究此制，分以下數點申述之。

(1) 兩黨制之優點

現今推行兩黨制之國家，在文化進展上，是先進國家，其政治設施，頗多可為他國所取法，其必有其優點所在，至為明顯。茲提出數點，以為討論之根據。

(一) 在兩黨制國家，政府既由兩黨輪流組織，自然是一黨主政，責任明顯，是非得失允易判明，人民對於政黨之裁判，因亦比較正確。

(二) 兩黨輪流主政，政府組織乃極簡便，一黨選舉失敗，不得不放棄政權，他黨勝利，則有組織政府之權，政府名單早定，國家元首照例加委而已。

(三) 在採行兩黨制之英國，兩黨既代表左右兩派意見，則國家政策之轉變，手續極為簡易。某黨主政，必推行其政策，前屆政府之政策，自須暫行擱置。多數人民不滿保守黨之政策，則可予工黨以主政機會，以後如認工黨設施無補時艱，則可復使保守黨登台，一變前政府之設施，政策轉變之靈活，于此可見。

(2) 兩黨制之弱點

以上所述各點，論者指稱其為兩黨制之主要優點，自係事實。惟亦附有弱點，雖則在兩黨制國家如英美者，並未跡露何種弱點，亦未確認其為弱點。自余觀之，下列二點均有討論之價值。

(一) 在兩黨制下，不論兩黨是否為左右兩派，惟因其為兩黨，則對於一種問題之解決，祇能採行兩種政策，而無實施第三種政策之可能。兩黨如為左右兩翼，則祇有絕對相反的兩種政策，而無實施中間各種政策之機會。當然，在事實上非必即有此種現象，而在理論上究有此項弱點。

(二) 在兩黨制下，既係兩黨輪流主政，兩黨政策如非針鋒相對，亦必有重要不同點。當一黨失勢，另由他黨主政時，國家政策非必即有劇變，必有剝變之可能，其靈活性中，亦即寓有易變性。當然，在兩黨制國家，政策之突變，通常有轉變之必要，以應時代之需求，其無變更必要者，則亦保存原狀，是政策之劇變，非必即為兩黨制之弱點歟？

(3) 一般國家有無採行兩黨制之可能

依以上各段之討論，英美所推行之兩黨制，有悠久之歷史，以後人民習而慣之，乃以輿論

集中爲常態，意 複雜爲變態，此英美所以迄今尙未形成三黨鼎立之形勢，多黨競政，便非英美人士所願聞，在其他多數國家，多黨制比較盛行，並以之爲政治上之自然現象。蓋（一）人民對於一切問題，意見通常繁多，意見相同者，結爲一黨，其不相同者，則分別組織各種政黨。戰前法國政黨繁多，論者以爲一般法人類能尋得與自身意見吻合之政黨，不若在英美兩國，人民如欲參加政治，不入甲黨，則必投入乙黨，而無其他重要政黨可以參加也。

（二）近代各國社會問題頗多，相當複雜，一個職團之利益，與其他職團自必不同。一個區域內人民之意見，與其他區域可極懸殊。又一個問題之解決，原可採用多種不同的方法。因有此類情形，政黨衆多原爲政治上之常態，未可稱之爲變態也。

（三）在民主國家，人民有參政之權，彼饒有才能之人士，其具有政治野心者，實繁有徒。故非特因社會情形複雜，而有多黨的趨勢，政治野心家爲滿足其領袖慾望起見，一有機會，莫不欲組織政黨，藉以取得領袖資格，以爲他日從政之地步。

（四）在輿論未能集中之國家，實際在多數國家輿論不易集中，政黨間如有分化，即可有新黨出現。新黨間固可隨時合併，但亦離合無常，故政黨仍必衆多。至於此衆多政黨雖可逐漸聯成左中右各派，惟此或爲論者依政治理想所提出之分類，或爲競政設想之臨時結合，而與一個整飭的政黨大異其趣也。

(4) 一般國家有無推行兩黨制之必要

兩黨制雖有優點，究亦附有弱點，第一第二兩大段已曾簡略敘述。考之證例，世界中多數國家大抵皆有兩個以上的政黨，其係自然演成者，如欲併為兩黨，勢非採行強制的人工方法不可，此非但違反自然程序，亦與民主原則大相抵觸，且恐無實效可言。

對於有無採行兩黨制必要的問題，吾人不必重視兩黨制之利，而應注意多黨制之弊。世人對多黨制之指摘，雖振振有詞，而兩黨制則亦附有弱點，上段已曾述及。並且一般所稱多黨制之弊，是否為真正弊端，亦是問題。茲提以下數點，以供討究。

(一) 一般對於多黨制之抨擊，大抵指稱在此制下所組政府，每不穩固，常有動搖之象，對國內外各種情形，均可發生不良影響，此言是否正確，自為問題，姑不贅及。從另一方面觀察，此制下所組政府，在常態狀況中，是否必不穩固？能否使之趨於穩定？亦是問題。並且，政府之不穩定，所以順應社會之新要求，所以表現政府對國會之負責，法人以為國會制所應有，(註三)殊不以政治變態目之也。

(二) 對多黨制之第二種抨擊，則在此制下所組政府，其意見紛歧，虛弱無力，對內不能推進重大改革，對外不能應付國際危機。此種言論，係獨裁國家用以破壞民主政治之口實，(註四)非必即為多黨制之特有弱點也。第一屆大戰以後，法德均為多黨制國家，當時各該國之

內政改革，非必不逮英美。至於國際危機之爆發，則爲真正政治變態。在民主國家，不論政黨之多寡，均必暫停政爭，一致對外，是無所謂政黨政治矣。

(三)在多黨制下，論者或以政府難於組織，致使政務停頓。出此言者，每張大其詞。實際，在一般多黨制國家，於前屆政府正式傾覆之前，各黨領袖已開始活動，試以聯合數黨，而組織混合政府。自數日以至一二週內，不難從容組成。其縱橫捭闔，接洽至數週之久，而不能組成政府者；或政府名雖組成，而一出國會，則又傾覆：凡此均爲特例，並非時時如此，亦非一切國家均係如此。並且，在新政府未成立之前，各部門行政繼續進行，不稍間斷。至於軍事外交各種重要問題，各國往往定有長期計劃，絕非各屆政府所能隨意變更者也。就此可知：政府停頓數日，對於各項政務，並無重大影響。

有此三點，吾人似可不必繼續討論。自余觀之，兩黨制確有其優點所在，原爲吾人所樂道。而多黨制則爲人類政治天性之自然結果，社會中如無明顯要求，則無變更之必要。並且，對此制所附有之弱點，如確能發生重大弊害，則社會必提出改善之要求，政治家亦必能切實改進之，不必輕言變史，致滋紛擾。良好政治之重要因素，則爲：政府須有法治精神，人民須有制度觀念，政府對於人民及其代表機關，須能負其責任，人民對於整個政府，須能加以有效監督，必如是兩黨制始能順利運行，多黨制亦不致發生重大弊害也。

(註一) 在國社黨及法西斯黨主政時期。

(註二) 者指稱前此法國歷屆政府，平均祇能存在六月。

(註三) 見第一講。

(註四) 莫索里尼常作此言。

第二講 英國國會制——責任內閣

第一講談兩黨制，現在講國會制，國會為法律主權機關，政黨則為政治之原動力。以常例言，國會之組成，一方面為民衆輿論之反映，一方面又為政黨活動之結果。政黨固須遵循民意，以定其活動範圍，但亦能領導人民，使擁護其所標榜之政策，是政治主權寄托於政黨策動下之選民團體。

英國之兩黨制，係兩大黨競求民衆擁護，依選舉勝敗，而輪期主政。英國之國會制，在以國會為政治中心，國會之組織，依選舉結果，而時時演變。至於國會制下所產生之政府，其最初組織，亦以選舉結果為依歸，而後此演變，則以國會內部形勢為轉移。政府須對人民代表機關負其責任。總結言之，在政治上政黨領導人民，在法律上國會代表人民。

一般所稱政黨政治，係依政黨在國會中所造成之形勢，由多數黨組織責任政府，責任內閣即為責任政府之一種形式。因此，不採行政黨政治，則責任政府無由實施，兩黨制與國會制不為純全不同的兩個問題，而為一種制度之兩種形態，缺其一，則其他一種不能順利運行，初不過僅存其名而已。

(1) 國會制下之主要政府機關

按英國國會制之運用，牽涉英國主要政府機關，所稱英王在國會中以及此法律主權機關與政府兩間之關係。具體言之，英王，衆議院，貴族院，狹義的內閣，與廣義的政府，均須參加國會制之運行，其所牽涉之廣，於此可見。

國會與內閣之組成方式與組成份子，雖各自不同，其運行則有密切關係。英王亦爲必要機關，王位如果廢除，亦必設置類似機關，以進行其所主持之效用。茲於討究國會制之前，簡略敘述此數種機關。

(一) 國王 英國國王原係世襲，男嗣女嗣均可繼承，惟自一七〇一年王位繼承案通過後，國王不啻依據國會議案而在位。國會可以廢除舊國王，選立新國王，使此特權機關可以配合於民主機構中。前此國王地位很高，權力很大，直至現今，其地位仍極崇高，一般人民尙能致其愛敬之忱，其權力則逐漸降落，幾無重要可言。惟其不能行權，因亦不負責任，所稱國王不能爲非者是也 (The king can do no wrong)。現今國土之一切行爲，必有一大臣負責，非經其副署，則不能生效，通常所稱國王應信任其大臣，實際則國王應尊重大臣之意見。(註二)

國王之主要職責：(一) 在接受政府黨首相之辭呈，並委託反對黨首領組閣，平時其手續雖屬機械性質，有時則亦頗費周章。不過，英國兩黨旗幟鮮明，英王殊無決定人選之自由也。

(二) 議案通過國會後，則交由國王批准，此為照例手續，國王無否決之可能也。

就此吾人尙須辨明者，在英國國王與王權，確有重大區別存於其間，國王係指在位司事之人員，現王即為佐治六世 (George VI) 其人，王權則為國王與政府之總稱。前此屬於國王之一切權力和特權，現今則移轉於王權，其性質可由權力移轉上斷定之。王權為最高執行機關，任免一切行政官吏。王權為海陸空軍大元帥，對外可以宣戰媾和，但籌款備戰，則須經國會議決。王權主辦外交事宜，對外可以訂立條約，實施條約，但割讓土地，辦理賠款，則須得國會之同意。僅此二點，可示國王權力之大，惟王權之原動力在首相與內閣，而在國王。國王夙稱有三大權力，(註二)(一)磋商，(二)鼓勵，(三)警告。但在勸告與警告後，一切仍由大臣決定之。

國王既無權力，對於政治又不負責，形同虛設，有何保存之價值？應之曰：英國政治以國會為中心，若無重要人員如國王者，既無權力，亦不受政爭影響，則無法運用此種制度。並且，國王一職，在積極方面有益，在消極方面無害。其存在有四種利益：(一)國王有數種必要的任務，若廢除王位，則必設立類似機關行使之：如接待外賓，組織內閣，解散國會之類。(二)國王為政府之顧問，可與之磋商，加以鼓勵，並提出警告。(三)國王為全國之元首，在禮貌儀式及公共道德方面，可為一般人民之楷模。(四)國王為帝國統一之象徵，英人以為必不可少，因人民注重人選，甚於制度，殖民地尤甚。自消極方面觀之，(一)皇室所予國家

之負擔不重，(二)皇室無礙於民主政治之進展。(註三)

(二)國會 英國政治中心在國會，國會係由貴族院與衆議院合組而成。在前代國王權位尊大時期，貴族院爲比較重要的一院，逮中產階級興起，貴院乃由比較的重要，逐漸趨於平等。後民權日益發達，貴院權位逐漸衰落，衆院變爲比較重要的機關。自一九一一年國會案通過後，衆院在財政議案上，顯有單獨決議權。即在普通公共議案上，貴院僅能延阻，而不能否決。衆院權力之高，自非貴院所能望其項背，民主國家確須如此。

英國貴族院係由各級各類貴族合組而成，一切英吉利貴族，不論屬於何級，均爲貴院議員。蘇格蘭貴族僅能推選十六人，出席貴院，其時間以國會任期爲標準。愛爾蘭貴族二十八人，終身任職，惟自一九二二年後，缺額迄未補選。

英國貴族院約有貴族議員七百人，除世襲議員外，尚有法官議員與教士議員。又各級貴院得由國王封授之。前此由國王自由決定，現今則以內閣之態度爲轉移，首相之意見尤爲重要。(註四)首相與衆院議長於退職時，大抵被封爲貴族。從公甚久之閣員與部長，有功國家之將帥與人民，對於文學藝術及各種科學有重大貢獻之人民，或慷慨好施之慈善家，均有獲得爵位之可能，但可拒絕不受，非若只有貴族家庭之爵位，其裔嗣必須繼承也。

英國衆議員係民選，由各選區推選代表組織之。各選區通常推選議員一人，但亦有少數選區，推選議員二人。除各選區所推議員外，英國各大學共推十餘名，全數約爲六一五名。衆議

員任期五年，期滿改選。但於期滿前，可被政府解散，不須陳述理由。又於期滿後，可自行延長其任期，但須得貴院之同意，在兩屆世界大戰中均係如此。（註五）衆議員對選區負責，一方面傳達選區之意見於國會，一方面傳達國會之政策於地方。議員一旦失去地方人民之信仰，即無重行當選之可能，此衆議員所以對選區必須負其責任也。

英國既爲國會制，而國會兩院又分別代表貴族階級與全國人民，其地位至高，其權力極大，可以通過新法律，可以廢除舊法律，可以廢立國王，可以推倒政府。因此，政府之一切設施，間接以民衆輿論爲依歸，直接以國會意見爲轉移。政府一日能得國會擁護，即可推行一切，一旦失其信任，則將立即傾覆，而由代表國會多數份子之政黨，出而組織新政府。

（三）內閣與政府 政黨領袖又委組閣時，不但要提出全部閣員人選，並須提出全部政府人選，因英國政府有內外二圈之說，內圈決定政府之政策，外圈執行政府之政策，內圈爲內閣，外圈即爲政府。

以閣員人數言，自十八世紀以至最近，已由數名而增至二十名以上。又在歷屆政府中，參加閣議之部院及其數額非必相同，惟侵及近代，一部分重要部院之首長，在習慣上往往被列入閣員名單。除首相爲內閣首長外，掌璽大臣，樞密院院長，大法官，財政大臣，商務大臣，衛生大臣，首席海軍大臣，以及各部國務大臣等員，通常有出席閣議之機會。大體言之，平時英國內閣之閣員人數，約在二十名左右，雖時有增加之傾向，而多數首相似不欲其組織龐大，致

使意見紛歧，並增加保守機密上之困難。

除參加閣議之一部分部長，兼任閣員榮銜，約及整個政府三分之一外，尚有許多部長，各部出席國會之代表（次長），黨務員（Whips），及少數重要皇室官吏，均為政府之重要人員，通認為保有部長資格，與內閣同進退。總計政府中賦有部長地位之人員，至第一屆世界大戰時期，已有五十餘名。戰後機關大增，至一九一八年，竟增至九十以上。後雖大事裁減，至一九二九年，仍有六十餘名。

部長閣員須為國會議員，首相則為政府黨之黨魁。英國名義元首雖為國王，其實際行政元首則為首相。首相地位至高，權力至大，衡之總統制下之總統，當無遜色之處。政府由首相組織，閣員部長均由首相遴選。重要政府政策，大抵由首相所擬定，亦即由首相所裁決。閣員部長如與首相意見不同，則須自行引退，由首相另行物色繼任人選。首相一經辭職，不論是否由該黨繼任領袖受命組閣，則全部政府人員必相率引退。首相以下之重要人員，則為財政大臣，後者往往為政府黨之次要領袖，黨魁退休，則有繼任黨魁之望，亦即有擔任首相之可能也。

（2）國會制與責任內閣制

以上所述各種機關，一皆參加國會制之運行，均為不可缺少的機關。至於國會制與責任內閣制，是否為根本不同的制度？抑或為同一制度之不同的名稱？讀者或竟發生此項疑問。自作

者觀之，則以後說爲近是，表面二者各自表彰同一制度之特定特點，實際則二者確有連帶關係，而有相提並論之必要。蓋所稱國會制云者，其意係在加重國會之權位，以之爲一國政治中心。國會既爲政治中心，則推行政治之內閣，自須對之負責，此國會制所以必含有內閣負責之意也。所稱責任內閣制云者，就內閣對執行元首與立法機關兩方面之關係言，政府責任由內閣負擔，權力亦由內閣行使，元首祇能建議，而不能干涉，祇能警告，而不能強制，英王與法總統在英法政府中之地位，即係如此。以內閣與國會之關係言，自表面觀之，絕對多數黨政府似能領導國會，爲所欲爲，實際則一切權力寄託於國會，政府行使權力之根據，全在國會之信任，失其信任，則須放棄政權，退避賢路，此責任內閣確富有國會權至尊至高之意也。

(3) 內閣對國會所負之責任

以責任內閣制言，係指多數黨所組內閣，對國會負其責任之意。內閣負有兩重責任，各個閣員或部長，關於所管部務，對國會負個別責任，不能得國會之信任，則須退避賢路，由首相另選賢能，請由國王委任。整個內閣對其普通政策及整個政府，負連帶責任，內閣不能維持國會之信任，祇能採取兩種步驟：或則首相對國王提出辭呈，整個政府隨之傾倒。或則首相與內閣認其所組政府，確能得民衆擁護，而國會意見不足以代表民衆輿論，則可呈請國王，解散衆院，舉行普通選舉。解散衆院，似爲政府對抗國會之方式，實際辦理新選舉之主要目的，則以

視民意之所在。選舉結果，政府黨如果勝利，是爲民衆擁護之明顯表示，則可繼續主政。如果選舉失利，是爲人民不信任政府之表示，則須立即辭退，由國王召請多數黨組織政府。組閣爲主持政治，倒閣爲放棄政權，二者直接以國會形勢爲轉移，間接以民衆輿論爲根據，組倒相循，表面似爲政黨之進退，其要義則在國家政策之轉變。在兩黨制國家如英國者，兩黨通常一左一右，政策純屬不同，右派政策爲人民所歡迎，則左派政黨勢須偃旗息鼓，退居於反對黨地位。同時竭力批評政府，冀以轉變人民之輿論，以爲他日主政之張本。逮右派主政失效，不爲人民所滿意，則可轉變方向，推選左派議員，予左派政黨以主政機會。如此，人民進退政黨，以各該政黨所標政策與民衆需求是否符合爲轉移。政黨之活動，在標榜其政策，並欲轉移人民，使能接受其政策。

(4) 國會監督內閣之方式

內閣不但對國會負其責任，國會則亦時時加以監督，使能真正負責。監督的方式有三：

(一) 詢問，此爲最普通的和最輕微的方式，大抵對相關部長閣員提出。提出之動機頗多不同，或則要求一部報告消息，或則藉詢問而對某種政策或某項行政，陳述私人意見，或藉詢問而使政府注意某種社會問題，或社會中之某種危難，或則藉以攻擊政府或政府機關。而在政府黨方面，亦可假本黨議員所提詢問，使政府對於某種問題，有發表言論之機會。政府領袖或相

關部長通常予以答覆，答覆後該項詢問即爲終結，不能提出討論，不能引起辯論，更不能舉行表決。首相或相關部長亦可藉口外交祕密所關，或國家利益所在，而拒絕答覆，而該項詢問亦即終結。

(二) 動議 詢問不能引起討論與表決，動議則可。英人所稱停會之動議 (Motion to Adjourn)，其目的在討論緊要的公共事務，通常由不滿意的答覆所引起。衆議員可以利用此項動議，將不能由普通程序所提出之事實，提出討論，達到目的後，則撤回動議。動議雖多由反對黨議員提出，其目的不全在推倒政府，但爲一種有效方法，將政府之行動與疎忽，不事先通告，逕行提出討論，其重要性即在此。(註六)

私人議員之動議 (Private Members' Motion) 是一種最直接的方法，對政府或政府機關之行動，提出衆院討論，繼以表決。此項動議大抵反對政府之普通政策，或其行政之一部。惟提出之機會不多，或受時間限制，或更用由抽籤法以定其先後。(註七)

(三) 不信任案 國會對於內閣之普通政策，表示不滿，可以提出不信任案，而由衆院表決信任與否。政府如不能得多數議員之擁護，則須辭職。不過，近百年來，英國內閣因國會正式通過不信任案而辭職者，殊不多見，因選舉失利而辭職者爲最多。

(四) 重要議案之否決 英國歷屆政府對於國會例能負責，極端注意國會之意見，時時注意人民之輿論。國會意見一經轉變，不待真正通過不信任案，始行放棄政權。國會對其所提之

重要議案，如果予以否決，則即認為失去國會之信任，而自行引退。

(5) 責任內閣制之意義

既經說明責任內閣制之運行，吾人可以進而申述此制之精義。籠統言之：(一)在責任內閣下所組政府，必為責任政府，直接對國會負責，忠實執行國會之決議，失去信任，則須立即辭職。間接對人民負責，注意民衆輿論，滿足民衆需求。(二)在責任內閣制下，政治領袖與政府機關必保有政治道德，必富有法治精神。因責任內閣制之運行，一部分依據法律，一部分依據習慣，違背法律，固足以破壞制度，違背習慣，則亦使制度無法運行。(三)在責任內閣制下所推行之政治，必為真正民主政治，人民注意公共事務，人民積極參加政治。人民推選代表，組織議事機關，議定人民所需求之法律，交由政府執行。政黨自由組織，自由競選，依選舉結果，而組織政府，政府之凡百設施，一皆以民意為歸宿。(四)在責任內閣制下，政府之一切設施，不但以民意為指針，並須以提倡民衆福利為最後目標。因政府黨於組閣之前，首須能獲得民衆擁護，選舉方能勝利。又衆院每五年改選一次，是一屆政府至多五年必須經過一度嚴重試驗，即在選舉時，其過去政績，必受人民之裁判，不能提倡民衆福利之政府，必喪失民衆信仰，而表現於選舉上之失利。並且，政府於主政之始，內有國會之監督，外有人民之監督，十手所指，十目所視，即欲違法殃民，亦無澈底實現之可能。政黨與政黨領袖之活動目

標，端在把握政權，其有效方法，自在提倡民衆福利。

(6) 採行責任內閣制之必要條件

責任內閣制是責任政府之一種形式，上段已曾言及。因其爲責任政府，受民衆代表之監督，並能對之負責，顯必能提倡民衆福利。惟責任內閣制，自表面觀之，似甚簡單，而考其實際運行，確非簡而易行，欲期其順利運行，尤須具備以下各種條件。

(一) 在此制下所組政府，須能對國會負其責任，能得國會信任，則能繼續存在，失其信任，則須立即辭職。能如此，方能真正負責，才不致濫用權力，以禍國殃民，如在獨裁國家然者。內閣既須負責，亦必享有解散國會之權，此非特爲對抗政府之一種權力，並爲刺探民意之一種方式。因國會一經解散，則須舉行新選舉，使選民有表現其意見之機會，並使政府設施經受其政治裁判。

(二) 在此制下所組國會，須能真正代表人民，須能對人民負責。能對人民負責，才能注意民衆輿論，提倡民衆福利。能真正代表人民，其本身才有力量，才能監督政府，才能使政府負責。又必如此，才能了解人民之需求，提倡福國利國的立法。

(三) 在此制下選民須能維持選舉之純潔，推選適當的民衆代表，亦須能積極參加政治，發揮民主精神。人民能注意政治，才能發揮民衆力量，使政府順應民衆輿論。人民能積極參

政，才能盡量表現其需求，以爲國會立法及政府施政之準繩。人民對於本身需求，所知較切，至爲明顯。

(四)責任內閣制是民主政治之一種重要方式，而推行民主政治之基本條件，厥在人民必須保有相當智識水準。因民衆必具有公民不可或缺之基本智識，才能了解政治問題之所在，誘致社會之注意。對於政治問題，才能加以正確判斷，而明辨其是非得失。對於選舉，才能積極參加，才能推舉適當人選。對於國會與政府，才能加以有效監督，才能促使提倡羣衆福利。

最後吾人所欲申述者：責任內閣推行之成敗，純以採行國家已否具備上述各種條件爲轉移。一切條件完備，則實施可期其順利，一切缺乏而貿然推行，則必底於失敗，絕無例外可言也。吾國自鼎革以後，亦曾採行責任內閣制之形式，惟以未能具備上述各種條件，終於演成政治上之長期紛擾，至北伐成功後，社會秩序始就安定，事實昭彰，可爲前車之鑒。今訓政即將結束，憲政即須開始，而對此民主政治之基本條件，自須如意培養，便能配合政治上之新進展，庶不致再蹈前此之覆轍，此爲主政當局須深思熟慮者也。

(註一) M. Mac Donagh, *The English King*, 1929.

J. A. R. Marriott, *English Political Institutions*, Chap. iii.

(註二) W. Bagehot, *The English Constitution*, 1920.

(註三) 劉迺誠 比較政治制度 上卷 第二五至二六頁。

(註四)首相每年於聖誕節前，擬定名單，交由國王委任。

(註五)在第一屆世界大戰時期，衆院存在八年之久，現存衆院逾期尚未改選。

(註六)至一九〇六年，衆院將此項規程稍爲變更。依現行慣例，動議須在詢問完畢後，四時一刻提出，辯論則在本日八時一刻開始，使政府得於四小時內，研究該項動議，召集擁護政府的議員出席。

(註七)一期會議中，僅有十七次夜會，可以提起動議，每次通常僅能有一種動議。

第二講附錄

英國之政治制度精神（劉迺誠 政治建設與制度精神第三章第二節）

近代國家於正式組織之前，類皆專先精密研究應行採取之政制，此項制度須能應合社會需要，提倡公共福利，始能真正建立。建立之後，能否長期存在，則視乎政治領袖與一般人民是否樂意遵守，是否決心維護。如僅維持其形式，而破壞其精神，則制度名存而實亡，終必歸於消滅，義大利一八四八年憲法與德意志一九一九年憲法，均屬其例。反之，一國如能崇尚法制，保存制度精神，則制度雖未由法律所定，其效力當不減於法律，英吉利即爲顯例。

英國之政治制度，係先後零落的創立，並經長期的演化。其全部政制雖已早能圓滿運行，而大部分則未經正式制定，故至今尙無整飭的系統可言。（註一）例如英國之主要政府機關，自爲國王與國會。以國王言，其嗣承表面雖依乎世襲的習慣，實際則根據國會的法案，在常態狀態下，國會顯能維持傳統的習慣，但如有問題發生，皇室則須尊重國會的意志。以政府組織言，英國素行責任內閣制，國王委任首相，胥以衆院內政黨形勢爲轉移，極少基於私人意見。內閣既對衆院負政治責任，亦即行使政治權力。國王在法律上雖亦享有權力，而不實際行使，亦不能實際行使。惟所保有之特權，則亦爲內閣所尊重，而不輕予侵犯。結果，國王與政府之

間，權力與責任至爲明顯，其相互關係，因亦呈和諧與靈活之象。

以國會兩院間之關係言，前此兩院權力大致相等，以後則逐漸形成衆院之優越。自一九一一年國會案通過後，兩院權力上之不平衡，始乃見於明文。以財政立法權言，貴院幾致不能過問，財政議案通過衆院一月後，即可由國王批准，而成爲法律。以普通立法權言，衆院顯亦處優越地位，衆院中多數黨如堅持某種政策，則除受時間限制外，貴院僅能加以延阻，而不能根本否決。故自此案通過後，貴院顯已淪於次要地位，然亦不因而喪失其獨立的存在，貴院不能逾越其法權之外，衆院亦不致一味抹殺其意見。對於政府所提非財政議案，兩院意志無多出入，則可按期實施。如若大相刺謬，則須互相讓步，採取折衷辦法。如若不能調和，則必束之高閣，其於後期重行提出討論者，殊不多見。由此可知：前此兩院關係大抵基於習慣，此後則須純依法律，在一般國家固屬大相歧異，而在法治精神發達之英人，其效力實則相等。（註二）

以政府與國會之關係言，政府須對國會負其政治責任，國會則對政府加以嚴密監督。政府如爲絕對多數黨，則可由負責地位，一變而居於領導地位；反對黨在衆院雖佔絕對少數，初不因勢力微弱，而放鬆其對於政府之監督。政治權力與地位之消長，純依民衆擁護之強弱，絕無出位與越權之可能。政府如能得衆院多數議員之擁護，議員爲人民之代表，則有行使權力之根據，但亦不能不注意社會輿論之向背。政府重要政策如遭衆院否決，是即爲不信任之表示，初不必等待不信任案之通過，而始採取適當行動。或則自動退讓，予反對黨以執政之機會，或則

假手於解散衆院之方式，而使人民於選舉中表現其意見。至是，政府能否存在，皆以選舉成敗爲轉移，選舉勝利，自可繼續主政，選舉失敗，則無戀棧之可能。（註三）

以中央政府與地方政府兩間關係言，英國與一般國家頗多不同。自法律方面觀之，英國國會之權力甚高，可以增減地方政府之權力，且可根本廢除之。考其實際，則國會非特不任意干涉地方事宜，並頗能尊重地方權益，是國會的權力雖無限制，而不濫用其權力，且亦不能濫用，蓋恐引起人民之強烈反抗，因多數選民如果反對國會，則可動搖其地位，變更其組織。蓋英國地方自治爲千年之歷史，自治原則可稱根深蒂固，中央輔助地方，而不干涉之，中央監督地方，而不指揮之，地方官吏（少數例外）之任免，與中央無涉，對於地方政府與地方財政，亦不直接干涉。中央與地方政府之重要關係，厥在協款方面，是即中央對於地方重要事業，避免直接干涉之形式，坐收間接管理的效果，英人以爲至善至美，當非虛言。因鼓勵改進，衡之強制服從，其功效每較大，政治關係自非例外。

讀以上各段，可知英國主要中央機關，恍若一部完美機器，各部分各居適當地位，配置頗稱良好，各部分各自順利運用，全部因能形成美好系統。又中央與地方雖各有個別職權與個別效用，而一則樂意仰求高級之指導，一則誠意協助低級之事業，故能分別的各求進步，統一的則又相得益彰。英人自詡其制度之完美，自形式觀之，或不盡然，（註四）而自精神觀之，則純爲事實。

英人制度精神之充實，在各種政治設施上，固已充分表現，究其如何始能養成，當為讀者諸君所欲知。自作者觀之，其主要原因，或為下列各點：（一）英國之各種政治制度，大抵經過長期之試行，經歷繼續不斷之演化，發揚滋長，而逐漸完成其形態。緣英人行事，通常首先審察社會情勢，刺探各界意見，然後設法試行，並按步實施。試行滿意，則繼續施行，一處行有實效，他處則起而效尤，推行既廣，漸成傳習。傳習如確能適應時代之需求，提倡羣衆之福利，則加以保持，信守不渝。待有確實需要，始制定為法律，傳習已具有法律效用，不因其制定後，始能發生實效也。

（二）英國大部制度既係逐漸演成，而非一次整個制定，在演成之先，固係經過長期變化，而不急於制定為法律，即於制定之後，仍復繼續變化，而不受文字規定之拘束，運行適應變更均稱靈活，並均以社會輿論為向背。政治領袖如欲變更任何制度或其部分，首須發表其意見，標明其主張，藉以引起社會之討論，獲得民衆之擁護，則任何革新計劃，均有實施之可能。反之，政治領袖之政策，如不為民衆所了解，或更引起人民之反對，則必不敢貿然實施。由此可知：英國任何一部分政制之存在，即所以表現其能符合社會需要，人民自樂意加以維護。但如民衆輿論一旦轉其方向，亦不難為政治領袖所察覺，而提出其改進計劃；如或一種運動尚未成熟，則仍須採取合法手續，繼續宣揚其主張，祇要能得多數人民之贊同，則該項願望即能成爲事實。總之，在英吉利維護政制與改革政制，均須於維持制度精神中實現之。

(三) 英人之政治生活，每以法治相標榜。政治團體於取得政權之後，一切必須依據法度，乃不致遭受社會之攻擊；政治領袖之一行一爲，亦必遵守法度，始能博得人民之擁護。政黨如不遵守制度，則不久必喪失其政權；政黨領袖如不遵守制度，則亦必瞬即喪失其政治地位，政黨與政治領袖爲維持民衆擁護起見，在朝在野，均須維護制度。就此可知：英人之政治理想，既在發揮制度精神，英人之實際政治生活，亦即在表現制度精神。

(四) 英國中央設有代議機會，地方則更實施地方自治，人民既能實際參加政治，因能正確了解政制，更能明瞭其運行。因此，政府之一行一爲，莫不爲民衆所注意，而時時在其嚴密監督之中。並且，英國人民不僅注意政治，更復影響政治，不僅監督政府，更復維護政制。總之，政治領袖既能提倡於上，一般人民又能表彰於下，英人制度精神之發揚，非無因也。

(註一) 英國先後成立部院五六十之多，至今未能加以適當整理。

(註二) H. J. Laski, *Parliamentary Government in England*, 1933.

(註三) 同註二。

(註四) 中央部院數目既多，名稱亦極複雜，缺乏整飭之象。

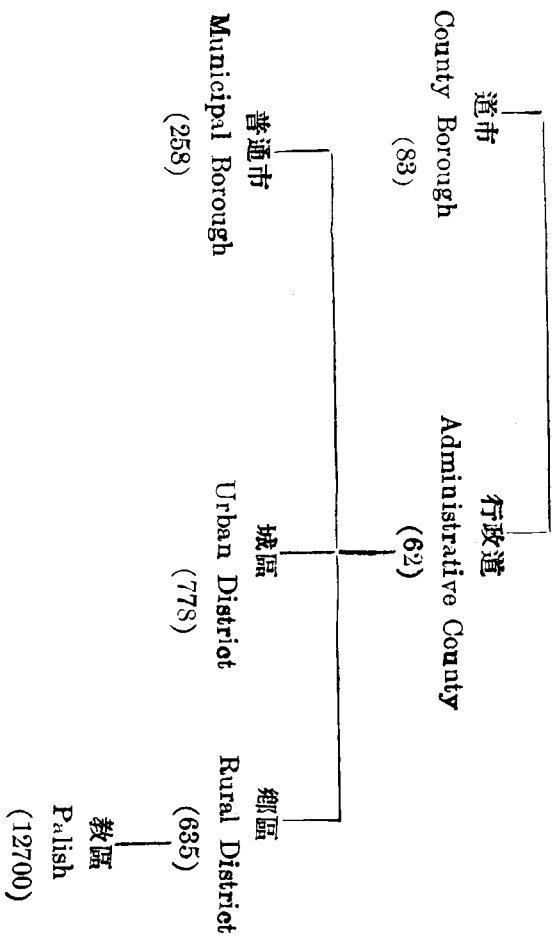
第三講 英國地方議會制——地方自治

英國地方政府素以地方自治著稱，世人談地方自治，類皆以英國爲例。然則英國地方政府究爲純全自治歟？抑尙受有中央政府之管理歟？中央管理與地方自治可以併行不悖歟？凡此諸端，均爲地方自治上之重要問題，其圓滿解答，則待證於事例。茲先敘述英國地方政府之系統，然後討論地方自治上之各種問題。

(1) 英吉利地方政府系統

按英國地方政府系統中，以行政道之疆域爲最廣，以道市之權力範圍爲最大，道市雖居於行政道內，而行政純全獨立，絲毫不受其管理，所有地位，恍若中國特別市，其行政不受省政府之干涉。次爲普通市，雖爲行政道中之分區，惟大市之權力亦甚大，不甚受行政道之管理。次爲城區及鄉區，城區享有相當自治權，鄉區則嚴受行政道之管轄。最下爲教區，其權力範圍極小，亦嚴受行政道之管轄。

一九三一年英吉利地方分區 (第一)



(2) 英吉利地方政制之淵源

英吉利於九世紀變爲單一王國時，其地方政府單位爲教區，百家村 (Hundred)，及道三種。後百家村被廢除，教區及道則存在至今。歷屆國王不時頒發市憲，成立市區 (Borough)，市區爲治團，享有相當自治權。市內地方事宜，頗多由特定機關辦理。基於上述種種，論者指稱當時英國地方政府爲區域，機關職權混亂時期，當非虛語。

近代英國市區政制，始於一八三五年普通市區案，後因新發展，繼之以一八八二年普通市區案，而市制大備。道內行政前此由清平吏及特定機關主持。民選的道議會和道市議會，由一八八八年地方政府案所成立。一八七一年公共衛生案將英吉利全境劃分爲市鄉衛生區域，市行政由市議會主持，鄉行政由監護局辦理。一八九四年地方政府案，廢除後類機關，代之以城區議會，鄉區議會，教區議會，及教區集會。一九二九年地方政府案，廢除救貧聯區，其救貧職權由地方公濟委員會主持。一九三三年地方政府案更將英吉利地方政府在各時期及各方面之新發展，加以有系統之整理，並制爲法典，今後研究英國地方政制之人士，或不致感覺其紊亂無章也。

(3) 英吉利地方議會之組織

英國地方政府之種類繁多，前段已曾述及。其種類雖多，名稱各異，除一部分特殊形式外，其普通組織則亦大致相同。茲以普通市爲例，以概其餘。按普通市內之主要政府機關爲市議會，採集權制，議事立法行政合一，是討論地方問題，通過地方法，主持地方行政，均由市議會擔任，別無其他法定獨立機關負責，此英吉利地方政制所以與歐陸各國大異其趣也。

市議會爲一院制，但亦設有三類不同份子：市議員，參議員，及市長是也。市議員之數額，由市憲所規定，以後亦可由衛生部改訂之。通常每分區 (Ward) 推選三人，任期三年，每年改選三分之一。參議員 (Alderman) 由議員中選出，亦可推選議會以外之人民，任期六年，每三年改選半數。惟市議會中雖有兩類不同的議員，而與兩院制絕然不同，參議員之地位與職權，與市議員同，並未另行組織參議院，此爲讀者所須明白了解者也。市長由市議會推選，通常由議員中選出，亦可推選議會以外之人民，任期一年，連選得連任。市長任市議會主席，爲公安委員會之當然委員，缺席時可以委任代理市長，代行其職權。

市議會在公共衛生方面之職權，計有下列各種：溝渠的疏導，垃圾的清理，妨害物的去，除，傳染病疫的防制（包括肺癆與性病），產婦與嬰兒福利，河道的修治，墓地，娛樂場所，路燈，公共浴室，消防等項事宜。在地方業務方面，市議會有權辦理自來水，煤汽，電燈，電車，及汽車路之類。市議會亦有權辦理警察，瘋狂，房舍，都市設計，初級教育（可兼辦高級教育），地方道路，巷道，及小耕田的分配。市議會權力範圍之大，於此可知，其所舉辦事業

之多，不難推想及之。

市議會所須主持之各部分行政，大抵由各委員會分別辦理。委員會由議員組織之，主席多由參議員擔任。委員會中間亦有一部分協助委員 (Co-opted Members)，此類委員對於各該委員會所辦理之事權，大多具有特殊學識與經驗。公安委員會，教育委員會，嬰兒及產婦福利委員會，老年恤金委員會之類，均為市議會之法定委員會。各委員會之議決案，均須得市議會之同意，始能有效，委員會不能自行議決征稅，亦無權對外接洽借款。

除選任官吏外，各級地方政府通常委任一部分官吏，負責主持各部分行政。市政府大抵設有下列各種行政官吏：(一)市秘書為市內重要官吏，通常由律師擔任。任議會之法律顧問。市秘書保管各該市之憲章契據及文書之類，熟悉與本市有關係之國會法例，臨時命令，及法院判例之類。市秘書受市長之指揮，辦理市內重要事宜，其意見則足以影響市長。市秘書尚須出席市議會及其委員會，擔任記錄事宜，大市往往設有助理秘書，代表市秘書，出席委員會會議。(二)市工程師出席建設委員會之一切會議，在審定計劃，簽定工約，及議定建築政策方面，議會及建設委員會大抵尊重市工程師之意見。(三)財務員為法定職位，市議員不能擔任，財務員亦不得兼任市秘書或民選審計員。財務員記載市內一切賬目，接收一切款項，支付全市費用。(四)公安局長受公安委員會之管理，主辦全市警政，在多數市內，局長不甚受委員會之干涉。依據局長之建議，委員會委任一切警士及警官，不須經由議會批准，其停職和撤職亦由

公安委員會決定之。(五)市醫官爲英國市內重要行政官吏，小市醫官多係兼任，大市則爲專任。一九二一年公共衛生案規定：中央政府得補助市醫官及衛生調查員之薪俸，如此，則此類官吏之委任撤職及薪額，均須得衛生部之同意。(六)衛生調查員通常爲醫官之屬員，亦受其管理。在少數市內，則亦享有獨立地位，並可與公共衛生委員會直接接洽。除以上所述各種職位外，市議會亦委任他種官吏，有些有固定俸給，有些則純屬義務；有些係專任，有些則爲兼任。各市大抵設有消防隊長，公園管理員，市立電汽，煤汽，自來水各廠廠長，市議會規定其職權，並監視其工作。此外各市尚任用許多低級官吏和僱用人員，其數額之多寡，視乎市區之大小及公用事業之繁簡。各級人員表面雖由市議會委任，實際則由相關委員會依據高級官吏之建議決定，市議會亦得撤換之。

(4) 管理地方政府之主要中央機關

英國中央各部門與地方政府有法定關係者甚多，而接觸最多者則爲：衛生部、商務部、交通部、內政部、農漁部、教育部之類，其關係之實質，可由各部名稱推求得之，而需要簡略解釋者，則爲衛生內政兩部。究此吾人所須注意者，在英管理地方政府之主要機關，實爲衛生部，而不爲內政部，此在名稱上英吉利與歐陸各國確有其不同之點也。

(一) 衛生部 英國衛生部不僅管理地方衛生行政，更主辦公共救濟，疆界的劃分，統計

的編訂，借款的批准，賬目的審查等項事宜，與法國內政部的權位大致相同。衛生部之職權異常複雜，（註二）茲以限於篇幅，不能詳細敘述，概略言之，此部之效用，可分爲四大類。

（甲）立法權 衛生部可以運用議案和法令，以規定公濟衛生和疆界上各種問題。惟該部所下命令，須有法律根據，臨時命令須經國會批准，能生效。衛生部如濫用權力，相關方面可控之於法院。

（乙）行政權 地方政府所通過之方法，有須得衛生部之批准，違反法例之規程，衛生部有廢除和修正之權。不過衛生部之效用，在管理和指導，而不在執行。

（丙）顧問權 衛生部對於地方政府之多種效用，可以隨時貢獻意見，地方政府亦得隨時利用該部所委專家之意見。對於公濟衛生房舍飲水及借款等項問題，對議會供獻其意見，關於此類問題上之議案，大多由衛生部所提出。以私人議案言，衛生部之報告和批評，極爲國會委員會所重視。此外，人民對於地方政府之決議，亦可控訴於衛生部，由部派人調查，根據事實辦理之。

（丁）財政權 衛生部亦有管理地方財政之權，地方借款須得國會或部院之批准。依據習慣，地方政府如欲獲得大批借款，則在國會內進行私人議案，普通借款則請由衛生部或相關部院批准之。衛生部審查地方政府之各項賬目，惟市政府之賬目，一部分由衛生部所派地方審計員審查，其他則由市審計員審查。

(二)內政部(註三) 內政部主持與法律和治安有關係之職責：如監獄，赦免，外籍人民，酒肆，青年法院，公共道德，警察，入籍，工廠和礦工的視察之類。內政部與地方政府接觸最多之事務，在警政視察方面，中央政府補助地方警察經費，內政部不時派員調查警政，報告其辦理狀況。自一九一九年後，內政部對於地方警政，管理較為嚴密。

(5)中央管理之各種方式

英國中央政府對於地方政府之管理，計有三種不同的方式，各種之運行形態不同。惟因有共同目的，而發生連繫，即在調協地方政府之工作。其中兩種係舊有的，其主管機關並非專管地方政府事宜，其餘一種則係新近演成，期以實現特定目的。(註四)

(一)立法管理 法律至高之觀念，素為英人所重視，可知立法管理在前代久已存在。此項管理所以有其必要，其原因則在地方政府從事一切活動，例須獲得法定權力。國會既為最高立法機關，有授予或否認法定權力之權，對於地方政府之進展和效用，早能加以管理。以其性質言，此種管理之運行，其範圍甚廣，國會可以議定是否建立新事業，是否授予新權力，但不能自行監督行政瑣細之實施，亦無充分機構，以管理其所授權辦理之活動。

(二)司法管理 以淵源言，司法管理係由兩方面逐漸演成：一則由國王裁判廳對於清平吏所行使之監督，再則由法院本身之純粹司法效用和行政效用之實施。(註五)至於此種管理

行使上之程序，既使法院得以強制地方政府，實施其確定職責，限制其行使國會所授予之權力，自足以阻止其有越權行爲。法院對於法院所授予之合法權力，必認其爲有效，其可審理之特定事件，則以地方政府曾否逾越其權力爲限。因此，法院對於法定權力行使之狀況，不能加以有效管理，既不能監督行政瑣細，亦不能監督在法例所規定範圍內政策之制定。

(三) 行政管理 至十九世紀，地方政府範圍之擴大，逐漸產生一種新的管理方式，誠如美特蘭德 (Maitland) 所稱：『地方政府各種改革，大抵促成中央政府權力之增加。……因此，這兩種程序並駕齊驅，一方面地方政府增設新機關，另一方面中央政府亦增加新機關。』(註六) 此種對於行政瑣細和例行公務之行政管理，其能及於政策之發展與運行，繼續滋長，逐漸形成英吉利地方政府之特點。實際，行政管理之增長，其意義不僅在補充司法管理，在有些事件上，逐漸侵入司法管理之領域。

具體言之，中央政府對於地方政府之管理，或(一)假手於視察，如派員視察地方警政之事務。或(二)採調查方式，如關於借款的批准，疆界的變更，以及行政上的訴訟等類事宜。或(三)委任審計員，審查地方政府之賬目。或(四)對數種地方官吏之任免，依法予以批准。或(五)發傳單，報告，及研究專冊，對地方職權之實施，貢獻其意見。或(六)訓令各級地方行政機關對於財政，衛生，救貧，教育，瘋狂，生死，婚嫁上各項統計，提出逐年報告。或(七)對地方事權，予以財政上之援助。論者或稱英吉利中央政府，對於地方政府之管

理，大抵由協款促成之，此絕非漫無根據之言也。此外尙有其他數種方式，茲以限於篇幅，不復贅及。（註七）

（6）英吉利地方政府之特點

既經敘述英國地方政府之組織和職權，以及中央政府對於地方政府之管理方式，至是吾人已可進一步說明英吉利地方政府之特點矣。自余觀之，計有下列數種：（一）在英國各級地方區域，由人民推選代表，組織地方政府，並直接主持行政，此在地方官僚政治所以迄未演成也。地方人民政治素養甚深，政治興趣甚濃，對於地方政府和官吏，加以繼續不斷的監督，使能注意地方人民之需求。

（二）各級地方政府類皆採行集權制，議事行政合一，是議定政策與實施政策之責，均屬之議會。系統單純，責任分明，議決後即可執行，執行時亦必能遵循議會之既定政策，而提倡地方人民之福利。

（三）高級地方政府大抵採行參議員制，是即議員互選約及三分之一的議員為參議員，延長其任期，使議會中常得富有經驗的份子領導其間。加以議員每年改選三分之一的辦法，使議會中一方面每年約有三分之一的新份子，代表各分區人民，提倡分區的利益；一方面議會中繼續保有約及三分之二的舊份子，注意原定政策之執行，使地方政策與設施，趨於穩定，而無劇

急變更之可能。

(四) 地方行政政策雖由議會及相關委員會所擬定所通過，並嚴密監督其執行。實際則由常任官吏負責辦理。常任官吏由委員會提名，再由議會議決任用。地方官吏通常富有行政經驗，大多饒有執行能力，始有受委之可能，始能久於其位。官吏之一行一爲，直接受議會及相關委員會之管理，間接受地方八民之監督。因此，在一般地方區域中，行政效率通常很高，而貪贓枉法濫竽充數之事，殆少其聞。

(五) 英國中央與地方兩間之關係，極爲玄妙，至足稱道。按英國國會之權力，在法律上雖無任何限制，事實上則地方自治業已成爲根深蒂固之政治習慣，有非國會所可隨意干涉者。而司法管理又多屬消極性質，偏於越權的防止方面。行政管理雖則逐漸加強，究不爲地方自治上之嚴重障礙。大體言之，英國中央對於地方，輔導而不強制，管理而不干涉，且管理之實施，亦屬誘導性質。因此，中央與地方，不爲對立的兩層機關，而爲聯立的完整系統，是誠民主政治之楷模也。

論者或稱英國中央政府對於地方政府之管理，大抵由中央協款促成之。協款可爲一次津貼，然通常係逐年津貼；有係無條件協助者，然通常受有條件之限制。協款之數額，有固定者，亦有不固定者。協款有時是對於地方數種事業之成數協助，有時則爲對於地方政府之總額協助，現時則兼採兩種方式。(註八)五六十年前，全部協款約計三百萬鎊，侵及最近，計增加二

三十倍之多，約佔地方政府全年預算百分之二三十不等。英政論家威卜氏 (S. Webb) 以爲協款最足以形成中央與地方兩間之適當關係，(註九) 當非虛語。自余觀之，不論協款方式是否良善，其足以促進權力集中，似無疑義。因地方政府既接受協款，則不能不歡迎中央所派視察員審計員之類，官吏去後，而報告和建議又相繼而至，建議賦有訓令之意義，不接受訓令，則有喪失協款之可能。

接英中央政府既經採行協款辦法，今後必繼續補助地方，而不能根本停止，且或不能減少其成額。地方政府既稱長期接受，並已佔全部地方經費之相當成額，必不肯輕易放棄。如果喪失，則須增高地方稅，或須停止實施數種事權，或須縮小全部或一部分事權之範圍，此顯非任何地方政府所敢爲。故一般地方政府仍必設法提高其行政效率，至少亦必保存其原有效率，以維持其所得之中央協款。

(7) 英國地方政制之弱點

以上所述英國地方政府之特點，以其組織單純言，在世界地方政制中，已形成其特有系統，而爲研究地方政制所稱道。以其運行之圓滿言，在地方自治之實施上，確保有崇高地位，世人談地方自治，每以英制爲例，誠非言虛。惟英制不論運行如何順利，而能否推行於他國，則爲問題。又英制之優點，亦即附有弱點，雖則此制在英推行，迄未發生嚴重困難，而其真實

弱點所在，則亦應予揭發，使欲採行英制之國家，足資爲法戒也。自余觀之，英制之弱點，計有以下各種。

(一) 英國地方政府大抵採行集權制，議事行政合一，英人以爲簡便。惟合議制雖利於議事，而不利於執行，此爲主持公共行政之人士所能充分了解者也。

(二) 英地方政府雖設有參議員，而未組織參議院，確有其優點所在。惟此四分之一的舊份子，因任職日久，似難免有守舊趨勢，或更能形成改革上之障礙。

(三) 議會時時開會，議員必須出席，此外尚須參加委員會，議員費時甚多，似不公允。

議員既爲義務職，而又費時甚多，則此項尊榮職位，或爲富有人民所壟斷，貧民或不能充分參加。又各委員會既負責主持各部分行政，一部分議員如果不能積極參加，行政或將受其影響。

(四) 在英國地方政制中，市長爲名義首長，其社會活動或多於法定活動。市祕書爲市政府之法律顧問，其時間消磨於公文方面者爲多。英制似無總攬全局之首長，如德市長制下之市長，與美市經理制下之市經理然者。彼參加地方政府甚久之四門氏 (E. D. Simon)，已有此種感覺，而主張此種改革者亦不乏其人，此或爲英制所須改進之點也。

(註一) 表見 H. Finer, *English Local Government*, 1935.

(註二) A. Newsholme, *The Ministry of Health*.

(註三) E. Troup, *The Home Office*.

(註四) 劉適誠 各國地方政治制度 英吉利篇 第一五七至一五九頁。

(註五) W. E. & W. O. Hart, An Introduction to the Law of Local Government & Administration, 1931, p. 247—248.

(註六) M. Ireland, Constitutional History of England, p. 498.

(註七) 劉適誠 比較市政學 第五三至五四頁。

(註八) 劉適誠 中央政府與地方政府兩間關係之研究(國立武漢大學社會科學季刊 第八卷第一期第五二頁)。

(註九) S. Webb, Grants-in-Aid, 1930.

第三講附錄

地方自治之正確意義與真正目的。(註一)

依此講之討論，英國各級地方政府之組織，雖繁簡不同，其權責亦大小有別，其所代表之根本原則，則屬一致。人民對於地方政治，素極關心，並能積極參加，對於地方政府，監督甚嚴，使能提倡地方民衆福利。

英地方政府純由人民推選代表所組織，再由人民代表組成各種委員會，分別主持各部門行政，議事與行政打成一片，在狹小的地方事權上，可收集權之益，而無集權之害。英地方政府對於高級行政官吏之選拔，素極審慎，人員非有行政經驗，則無倖進之望。此類富有經驗的官吏，在議會及相關委員會領導之下，並受地方輿論之監督，而在法定範圍之內，亦享有設施上之相當自由。故對其所主事權，大抵能擔負責任，並能作有效率的執行，此在英國地方議會制下，行政效率尙能保持之要因也。

英國地方自治推行之時間較久，其進展顯較世界各國爲高，地方政府享有重大自治權益。此研究地方政制之人士，談地方自治，則引英吉利以爲例。然則，英制其確爲有價值之政制歟？應之曰：然，吾人研究地方政制，確應澈底了解英制之運行。或又曰：英制既有其優點所

在，凡欲提倡地方自治之國家，可以採行英制歟？應之曰：否。未可貿然從事也。英制在英國能順利運行，如移植於他國，既無英人之自治經驗，又乏英人之自治環境，率爾推行，必無良好結果。並且，英制亦尚有所賦弱點，侵及近代，地方事業逐漸增加，英人已覺有局部改進之必要，此講已曾提及矣。

又英地方政府雖享有重大自治權益，究非不受中央政府之管理，實際已由立法與司法管理，而進入行政管理，其管理之方式甚多，本講亦曾提及。惟行政管理雖已推行數十年之久，迄未形成固定系統，而此項管理之性質，在領導監督與協助，而不在于干涉強制與指揮，此與推行中央集權的國家所實施者，顯然不同。然則，地方自治之意義為何？地方自治之目的何在？請於此講後簡略申述之。

(1) 地方自治之正確意義 (註二)

按地方自治一詞語，在英法文中，可以概合地方政府，地方自治政府，及地方自治各種不同的詞語；在德文中，亦有地方行政及自治行政之別。自表面觀之，地方政府與地方自治政府顯似代表兩種不同的意念，後者賦有充分自治權益；前者在一般民主國家，類多可以行使相當自治權益。即在採行獨裁制國家，不論集權至於何種程度，地方專權因係地方性質，或為中央政府所不能主辦，而不得不容許地方政府，在嚴密監督下主持之，或竟委託其代行。或為中央

權力所不能及，而姑且容許地方自由設施，在不違法不擾民時，不任意加以干涉。由此可知：在常態政治狀況下，地方政府與地方自治政府不是代表兩種純粹相異的系統制，而是權力範圍與自治程度上之不同。

此外，吾人尚須補充說明者，即是地方自治政府一詞語，有兩種可能的解釋：（一）在相當範圍內，地方政府享有相對的自治權，或則已有明文之規定，其領域至為明顯，或則僅有習慣上之分配，其範圍不甚固定。中央政府對於地方政府，加以監督，而不橫加管理，予以協助，而不漫加干涉。曠覽歐美各國，除在獨裁制下以外，地方政府類皆有設施上之相當自由，即素以中央集權見稱之法蘭西，其市區政府係由選民所組織，而地方行政亦非絕對的，或全部的受中央政府之支配，其他可以想見。（二）不論其權力範圍之大小何如，地方自治政府須賦有獨立職權與獨立地位，絲毫不受外界之管理與干涉。這種意見似嫌偏激，所稱純全地方自治一詞語，本身即行矛盾，因為純全自治而幾於獨立之地方政府，則必變為主權單位，至少亦必具有邦的性質，而不能稱為地方政府。由此可知：地方政府對於中央政府或高級政府，不是純全自治，或絕對的獨立，而是相對的自治，此言果確，則第一種解釋自屬比較合理。

或謂僅僅對外獨立，而不受其他單位之管理，尚不足以適合地方自治之原則，同時必須全體地方人民，均能參加公共行政，類似英國之地方政制，始足以語地方自治。不過，此點又為程度問題，而不為絕對的事實。時至近代，雖仍或不乏全民參加地方政治之低級地方政府，但

因人口增加，在高級地方政府或較大地方區域內，除採取一部分直接民權方式以外，純粹民主政體已無法運行。

綜合上述各點，可知地方自治之實體，爲賦有相當自治權之地方政府，此項政府必由當地人民組織，直接間接地方人民可以參加地方政治。而地方政府必能重視地方人民之意志，並必能對之負相當政治責任。進而言之，研究地方自治，卽是研究地方政府，並注意其如何行使自治權益，以提倡地方人民之真正福利。

(2) 地方自治之真正目的 (註三)

依據上節討論，可知地方自治政府必有民衆代表機關，此項機關必由人民自行推選；其行政機關與人員，不論如何產生，必能對人民代表機關負其責任，並須尊重民衆輿論。而地方政府必可行使相當範圍的自治權，在不違法不背令之情勢下，可以自由設施，以提倡地方福利。或問曰：地方人民何以需要這種地方政制？這種地方政制是否確可提倡地方人民之福利？關於前者，吾人在以下數段內，當分別說明。關於後者，吾人殊不能籠統言之，在地方自治設施下，地方人民果有服公之精神，自治之經驗，其能維護民衆利益也，自甚明顯，英吉利卽其例也。反之，地方人民如果缺乏政治素養，不知公益爲何物，則可假地方自治之名，以遂其植黨營私之實，終必導成地方之混亂，而貽害於民衆，此就其最近的影響而言也。但如吾人不問其

最近的影響，而注意其久遠的結果。又高級機關如能加以督導，予以誘掖，使自治事權之實施，循軌道而進行，則容許人民自治，縱可引起一時之紛擾，最終仍屬有益於社會，此點可與地方自治之目的併為一談。

據作者觀之，提倡地方自治之目的，可分以下數點研究之：（一）提倡地方自治，使多數人民除營求其私人生活外，直接間接可以參加地方公共事務。如是公民在私人事業及政治生活各方面，可以自由發展自我，盡量發揮其優性，而逐漸變為健全公民。多數人民均能成為良好公民，則團體生活必更能圓滿運行。（二）在地方自治下，多數人民可以參加地方政治，於身體力行之餘，其政治經驗必可隨之增高，更必能注意國家政治。日後如能參加國家政治，則一方面因能了解地方情形，必能將地方輿論轉達於中央；另一方面亦可運用從地方政治上所獲得之實際經驗，而參加國家政治。一國憲政能否順利進行，賴乎地方自治是否發達，此點似為一般國家所共認，稍後尚須重行討論之。（三）公民如能自由參加地方政治，非特可以富裕其政治經驗，更必能發揚公益精神。因個人如果僅僅營求其私人生活，則祇知注意其私人利益，如能進一步而參加地方政治，既可自由行使其權益，必更樂意履行其義務，了解個人權益與地方福利之關係，擴而大之，亦必能明瞭地方福利與公共福利之關係。果如是，公民非特不致側重私人利益，亦且不致專事提倡地方利益，而能協同維護整個國家之公共福利。此時提倡地方福利，在吾國尚另有一種目的，是欲使多數人民從地方政治上獲得參政經驗，使能利於憲政之運

行，此點稍緩再行討論。

吾國公共教育素不發達，近來亦未能作重大進步，一般人民知識水準甚低，不知政治爲何物，以此而言推行憲政，提倡地方自治，悲觀派莫不認爲殊託空談。但吾人雖無樂觀之可靠根據，亦並不如此悲觀。今後國人如能認清事實，一方面發展民衆教育，一方面扶植地方自治，教訓十年，必能收一部分效果，可斷言也。

(註一) 劉迺誠 新縣制綱要淺說第一章第一節第二節。

(註二) 第一節。

(註三) 第二節。

第四講 英帝國統治下之殖民地與自治領地

聯合王國居歐洲西北隅，係本部數島聯合而成，為英帝國之發祥地。以對殖民地言，其發號施令之政治中心，顯在本國首都之王國政府。以對領地言，現今各地雖享有絕對自主權，而與祖國休戚相關之心理，迄未稍衰，其聯絡領導於其間者，亦為此縱橫海上之王國政府。以對外關係言，英國在歐洲之傳統政策，在扶弱抑強，有時雖能主持正義，而其主要目的，似在維持英人之盟主地位，此種情勢現今尚未根本變更。英人在西半球之北部，保有廣大領土，其與富強甲於天下之美利堅，平時因工商業之競爭，利益亦有衝突之處，而在世界多事之秋，王國政府則採取一切措施，以求此號稱同種同文的美洲強國之合作。英人在東亞，保有地大人衆之屬地領地。此外屬地屬島，散佈全球，英人自詡，天日所照，莫不有英人之領土，誠非虛語。

英帝國之龐大，固非任何國家所能企及，其散佈之廣漫及其性質之複雜，亦與世界各國不同。又英人對於屬地管理之方式及其殖民政策之運用，雖屬毀譽參半，而其運行之順利，亦非任何保有殖民地的國家所能比擬。英國領土在整個世界中，既如星羅棋布，其在軍事上之傳統政策，則在維持其海上霸權。航空事業發達後，英人則亦力爭空中優勢。英帝國所以能維持至今，而迄無分崩之象者，屬地管理之嚴密，與軍事鎮懾之得力，皆與有功焉。

英帝國既如此其龐大，而欲在短時間中，加以詳盡說明，自不可能。茲先簡略敘述英帝國之概況，依次檢討英屬地之分類，英政府之屬地政策等項論點。

(一) 英帝國之概況

以英帝國之概況言，吾人可就三方面，加以輪廓式的說明。

(一) 地域之稱 吾人研究英國政治，發現多種地域名稱，其中雖亦有不同名稱而實指同一地域者，而大多則有特定涵意，顯為吾人所須明白區分。緣英國本部計有三個地區：英吉利 (England) 與蘇格蘭 (Scotland) 合併後，稱為大不列顛 (Great Britain)，有時簡稱為不列顛 (Britain)，大不列顛兼併愛爾蘭 (Ireland) 後，稱為聯合王國 (United Kingdom)。此為英本部，英人亦有指稱本部三區為英屬羣島 (British Isles) 者。合英本部之聯合王國及全部屬地為整個單位，則稱為英帝國 (British Empire)。(註一)自第一屆世界大戰結束後，在對自治領地關係上，英人常用英聯字樣 (British Commonwealth of Nations) 以代英帝國之言。這種名詞之應用，附有兩種意義：一方面少數自治領地對內享有絕對自治權，對外且可採取獨立行動，而非王國政府所能隨意干涉，這種趨向於一九三一年且已制為法律。另一方面此類領地既獲得法律上的自主權，而對於同種同文之本土，不無眷念故舊之思，對聯合王國之對外設施，尤有休戚相關之念，觀此次歐戰爆發後，各自治領地不惜重大犧牲，相率援助王國，此可

代表帝國進展上之另一階段也。

(二) 疆域 英國屬地領地散布世界各部，在歐除本部數島外，別無其他重要領土可言。其在地中海內之各島，雖不失為軍事重地，在政治上與經濟上，究無重要可言。在北美有四百萬方英里之多，在非洲略相等，在澳洲亦有三百萬方英里以上，在亞約計二百萬方英里，此外大小島嶼，不計其數，一覽世界輿圖，可知英帝國之龐大，可稱空前。

(三) 人口 英帝國全部人口約計四萬萬七八千萬，其中歐人六七千萬，印度人口已增至三萬萬五千萬以上，此外雜有各色人種。此六七千萬之中，居於英本部者約五千萬，其他一二千萬則散居世界各部。此一二千萬英人並非全為英國血統，例如法籍加拿大人民，荷籍南非人民，和馬爾太人民 (Maltese)，尙未喪失其言語與習慣，此類約計三百萬，故旅外英人中，真正保有英國血統者，不過一千五百萬而已。

(2) 英屬地之分類

英國屬地既多，其性質尤極複雜，大如澳洲聯邦，其面積包括整個澳洲；加拿大為美洲之最大政治單位，較富強的美利堅為尤大；印度為人口衆多之國家，僅略少於吾國。小如軍港軍站以及海洋中之微小島嶼，莫不有其政治組織。而此類大小單位之政治地位，各自不同，其政治組織尤多歧異，其所享有之自治權益亦復不同。因有此類情形，英屬地之適當分類，顯有重

大困難，此英政府所以迄今尙未制定固定分類也。茲爲便利研究起見，作者因將英國全部屬地，分爲以下數類。

(一)自治領地 英國自治領地大抵爲歐人較多，文化較高，及自治思想比較發達之大殖民地，英政府既不能作有效的管理，乃不得不容許其自治。後自治範圍逐漸擴大，至第一屆世界大戰以後，已與獨立國家無殊。

現今各自治領地類皆採行英國政制，由多數黨組織責任內閣。其與英本國在制度上之連繫，則爲共同擁戴之國王，以及由領地政府保薦而由英王權委任之領地總督。並且，凡此均爲形式，實際大自治領地已無異於獨立國家。惟自治領地與英本部在系統上雖日趨分離，而在精神上則亦愈益接近，是相互關係之根據，已由法律規定而移轉於民族意識。而這種轉變對於英帝國統一上之影響，在今後二三十年內，可由國際情勢判明之。

至於各領地之現行組織，衡之前一世紀，雖已有重大變化，其法律根據，則爲王國國會所通過之法律。例如一八六七年英屬北美洲案 (The British North America Act of 1867) 將北美各省，合組爲加拿大領地 (Dominion of Canada)，採聯邦制。一九〇〇年澳洲聯邦案 (The Commonwealth of Australia Act of 1900) 將澳洲全部殖民地，合組爲澳洲聯邦政府，亦採聯邦制。惟新西蘭 (New Zealand) 未隸屬此項組織，而自爲獨立的自治領地。又一九〇九年南非聯邦憲法，將非洲南部各殖民地，組爲南非聯邦 (Union of South Africa)。此領

地中含有許多荷蘭血統人民及非洲土人，其民族情形，則較其他民族爲複雜。至以各領地政府之組織，茲以加拿大爲例，於後段敘述之。(註二)

(二)王權殖民地 以自治權益之大小言，王權殖民地 (Crown Colonies) 又可分爲三類：(1) 有些殖民地迄未組織議會，行政由軍事或民事總督主持之，一切軍站軍港：如直布羅陀 (Gibraltar)，聖海南拉 (St. Helena)，及非洲內地未開發的區域皆屬之。(2) 有些殖民地之議會，其全部議員皆由英王權所委任，凡歐人甚少，土人未開化之區域：如西印度中美及熱帶等處殖民地皆屬之。(3) 另有一類殖民地，其議會中之少數議員爲選任，大部則由本區總督或英王權所委任，現今之里沃羣島 (Leeward Islands)，費幾 (Fiji)，里烙銳阿 (Nigeria)、錫蘭 (Ceylon)，海峽殖民地 (Straits Settlements) 之類皆屬之。(註三)

自第一屆歐戰結束後，屬地類皆渴望自治，前此無民選議員之區域，現今已能推選一部分。印度雖自成一類，其組織則近似王權殖民地。馬爾太 (Malta) 所處地位，介於自治領地與王權殖民地之間，此爲英重要海軍根據地，其政府組織迭有變更，均未能廢地方人民之望。

(三) 保護國 嚴格言之，保護國不爲英帝國之組成份子，雖則有些保護國僅存有其名，祇有兼併的形式未曾舉行而已。前此英屬保護國較多，現時則已減少，許多非洲保護國因有相當進展，逐漸脫離保護國之階段。例如第一屆世芥大戰之前，埃及實已變爲英國之保護國，至戰後始正式宣佈。戰後英人承認其自主，但附有保留條件，尙不能稱爲完全獨立國家也。至於

烏干達(Uganda)，肯拉(Kanya)，尼阿薩蘭德(Nyasaland)，培楚阿那蘭(Bechuanaland)，索馬利蘭(Somaliland)，以及許多印度小邦，仍為英屬保護國。概言之，保護國大抵為弱小國家，在軍事上受英人之保護，其對外關係亦由英政府代為主持，實已喪失其獨立國家之地位矣。

(四)代管地與共管地 除上述三類外，尚有所謂代管地(Mandated territories)與共管地(Condominions)者。前者或由英政府直接代替國際聯盟管理，如伯拉斯丁(Palestine)是也；或由自治領地代管，如新西蘭之管理西沙莫爾(Western Samoa)是也。後者由英政府與他國政府共同管理，如蘇丹之由英埃共管，新黑倍銳茲(New Hebrides)之由英法共管是也。

(3) 英政府屬地行政之特點

英國屬地既多，其殖民行政之歷程又久，英政府雖未標示何種固定殖民政策，而其行政效率之高，官吏選拔之精，顯非其他殖民國家所能比擬。故其統治之嚴整，絕非偶然事實，而為留心殖民行政效率之人士，所須加意研究者也。

大體言之，英人對於歐人較多文化較高之區域，類多許以較大自治權，寔及今日，自治領地已無異於獨立國家。至於英政府對於一般殖民地之統治，其性質則不盡相同。一方面嚴密其

管理，以維持良好秩序；一方面滌除其積弊，以推行一部分改革。自余觀之，英國殖民行政之特點，計有以下數種。

(一) 英人於取得殖民地後，在可能範圍內，通常盡量保全原狀。對於地方風俗習慣，宗教文化，甚至基層政治組織，類皆予以保留。變更既少，土人可以安於無事，對於英國統治，至少可以消極容忍，而減少其仇視與反抗之情緒。

(二) 英人對於殖民地之原狀，雖盡量予以保留，而對於地方顯著惡習，亦能斷然加以取締，逐漸根絕貽害人羣之習俗。例如，奴役制度之廢除，在英屬殖民地中，均已收相當效果，而為世人所稱道。

(三) 英國官吏之選拔極形嚴格，多能人勝其職，加以組織之完善，監督之嚴密，故一般行政效率通常甚高，殖民地顯非例外。殖民地中之高級官吏，十九均為英員，其薪額甚高，收入甚豐，生活極形優裕，平時均稱廉潔。行政效率既高，官吏又多廉潔，故以印度之大，而負責英員約及千名，竟能措置裕如，雖迭經印人消極的不合作與積極的反抗，而英人之統治，終能維持於不墜，其殖民行政之功效，顯足供其他殖民國家之參考。

(四) 英屬殖民地類皆採行現代司法制度，設置現代化的法院，委任合格的法官，實施適合地方民情的法律。其司法行政大抵相當嚴明，貪污事件極少其聞；訴訟審判大抵相當公正，尚能得一般人民之尊重，而英籍法官對於英人在殖民地之利益，尤能積極維護。

(五)英國一切屬地，不論爲自治區域，抑爲王權殖民地，類皆以地方之財，供地方之用，屬地不協助帝國，帝國亦不協助屬地。惟駐守屬地之英國軍隊，其軍費由屬地負擔，直接減少英政府之支出。又服務殖民地之募員，其薪俸亦由屬地領取，間接增多帝國政府之所得。

(六)英屬地之收入，大抵既用於本地，英帝國不能予取予求。然則，英政府在保持屬地上，其利何在？應之曰：帝國對於殖民地所得利益，不爲直接剝削，而爲間接利用。前者爲有形的所得，最易引起殖民地之仇視；後者爲無形收穫，如果辦理妥善，且可嘉惠地方人民。按英國於取得殖民地時，英資本家或則假手政治力量，或則運用資本威力，以開發地方資源，以推廣英國之工商業，全國工商界皆受其益，整個國家經濟生活亦蒙其利。較之直接搜括之所得，不知超出多少倍，此善智之政策也。又英國屬地既多，需要英國官員甚衆，而英國在各地之工廠公司，需要工商業務人員尤夥，使英籍人民在外謀生之機會增多，直接間接均能增加全國所得總額，至爲明顯。

(4) 管理屬地之政府機關

英國屬地衆多，其性質不同，其所屬機關亦因而有別。按英國管理屬地之政府機關有四：(一)殖民地部，(二)領地部，(三)印度部，(四)緬甸部。第一第三兩部成立於十九世紀後期，印度部自成一部，可知英人如何重視印度矣。第一屆世界大戰以後，自治領地之自治

權極大，英政府分設領地部，所以示領地地位，較高於殖民地也。

(一) 殖民地部始於一八五四年，由外交部分化而成，現由國務大臣一人主持之。英國所有一切殖民地，惟印度緬甸除外，均由此部統籌之。

(二) 領地部於一九二五年，由殖民地部分化而成，當時該部辦公處附設於殖民地部內，兩部由國務大臣一人兼任。一九三〇年後，英政府另委領地大臣一人，負責主辦領地事宜。

(三) 印度部於一八五八年正式成立，設國務大臣一人，主辦一切與印度有關係之事務。此部設有印度委員會，以備國務大臣之諮詢。

(四) 緬甸部新近成立，由印度部兼管。

(5) 自治領地與英帝國之關係

英帝國不特擴張其領土，並時時設法鞏固其帝國。遠在一八八八年，領地代表第一次集會於倫敦，後此英政府不特舉行類似的會議，稱為帝國會議。

一九一四年第一屆歐戰發生，領地人民相率援助聯合王國，王國政府組織帝國軍事會議及類似的組織，以促進帝國與領地間之真實合作。至一九一六年，路易喬治 (Lloyd George) 繼任首相，組戰時內閣，閣員六人中，有帝國代表一人，由南非聯邦領袖斯瑪茲氏 (General Smuts) 擔任。當時澳洲聯邦總理休士氏 (Hughes) 駐留英吉利至數月之久，頗為英人所稱

道。

在一九一九年和平會議中，領地派有代表團，參加討論，並曾分別簽字。又在歐洲所組國際聯盟中，加拿大澳洲聯邦南非洲聯邦及新西蘭等自治領地，均為正式會員國，印度亦為會員國。總之，自一九一四年至一九一九年間事勢之演進，使王國政府逐漸承認領地政府之平等地位，並承認其真正獨立，同時則亦設法使各地與王國能作進一步的合作。實際，至第一屆歐戰結束後，英聯與英帝國兩個名詞始相提並論。

帝國會議在一九二三，一九二六，及一九三〇各年，先後曾經舉行，各領地均曾派有代表參加。一九二六年會議由英代表巴爾佛氏 (Balfour) 主席，商討結果，正式宣佈承認領地之獨立，不受母國之管理；此後大總督須接受領地政府之意見，大總督之人選，亦由領地政府所商定；而領地法院對於樞密院之上訴，則予以維持。會議承認王國政府所簽定之條約，須經各領地正式簽字，始能適用於各該地，並且各領地可以各自成立軍備。總之，一九二六年宣言承認王國與各領地同為帝國中自治區域，共同對國王宣示忠誠，自由結合為英聯之會員國，絲毫無統屬的關係存在。

不過，這種宣言不能斷定有些法律和技术問題，而各領地議會之立法權的範圍，尤無法規定。交涉數年，結果擬定一九三一年韋斯特盟斯法例 (Statute of Westminster of 1931)，將一九二六年宣言及其涵義，正式制為法律。(註四)

韋斯特新法案規定領地議會之權力，王位之繼承，以及外交之主持。依據此案，聯合王國議會之立法權，不適各領地之同意，不適用於各該領地。各領地議會在各該境內及對各該國人民，均為主權機關。以王位繼承言，前此雖由英吉利國會通過議案，加以規定，至是則爲王國及各領地議會之共同行動是賴。在各領地中，代表國王之大總督，其人選不由國王依據王國政府之意見決定，而由國王依據各該領地之意見決定。最後領地外交由領地政府負責主持，各領地可以單獨對外簽定條約，帝國所簽條約，如未經領地政府簽字，則不適用於各該領地。此項法例曾經王國議會及領地議會正式通過，故自一九三一年十二月一日起，在法律及政治上，各領地與聯合王國已純全平等矣。

(6) 加拿大(註五)

前段曾經提及，關於自治領地之政治組織，以加拿大爲例，此處簡略敘述加拿大之政制。加拿大人口約千萬，爲人口最多之領地，中央採聯邦制，合九省而成。以聯邦與各邦之權力劃分言，凡不屬於邦政府之權力，統歸之聯邦政府。

(一) 總督 在領地上，名義上行政元首爲總督，前此由英王權依據王國內閣之意見，委任五年。自一九三〇年後，總督人選須由領地內閣提名，再由英王權加委。總督之權位，與英王在王國內，大致相同。總督須尊重總理之意見。總理則對下院負責，故實際行政首長則爲總

理。

(二)責任內閣 加拿大採責任內閣制，總理由國會中多數黨領袖擔任之。總理選任閣員，組織內閣，擬定政府政策，國會通過後，即付之實施。內閣不能得國會信任，則須辭職，其負責情形，與王國內閣大致相同。加政府委派高級委員一人，留駐倫敦，與王國政府接洽一切。加政府並委派公使，駐守美京，與美政府直接接洽，不假手於英國使節。

(三)國會 加國會為兩院制，參議員由總督委任，但須根據總理之意見。衆議員由人民推選，任期五年，惟總督可根據總理之意見，隨時解散之。除財政議案外，參衆兩院之立法權，大致相同，其立法程序，與王國議會所沿用者，大致相同。

(四)省政府 加拿大聯邦政府合九省而成，各省政府有副總督，省總理，省內閣，及省議會。副總督由總督根據聯邦內閣之意見，委任五年。副總督亦無實權，因一切事務，須根據省內閣之意見執行，省內閣對省議會負責。九省之中，七省採一院制，議員由選民推選。

(7) 印度

印度地廣人衆，出產亦極豐富，在英帝國中，顯為重要單位。英人設專部管理，其重視印度之心理，於此可見。至於近代印度政府之組織，大抵依據英國會所通過之兩次印度政府案於一九一九年一九三五年先後通過者也。

(一)一九一九年印度政府案(註六) 此案之要點有二：一為政府之組織，一為權力之劃分。依此案印政府之名義與實際首長則為大總督，印政府之政策及行政，均由大總督辦公廳決定之，並由屬下官吏執行之。大總督與孟買及馬德拉斯(Madras)總督同由英王權所委任，任期五年。各省總督均須服從大總督之命令，副總督且由大總督所委任，高級行政和司法官吏，大抵由及格文官人員中選拔之。

印中央政府設有兩院制的議會，稱為國務會與衆議會。兩院之中，均是民選議員佔多數，推選國務會議員的選民，其財產資格較高；而兩院之立法權，則大致相等。除公債利息，王權官吏之薪俸，以及軍事政治宗教上各種經費外，一切財政議案，須由兩院通過，一切法律，亦由兩院訂立。

關於權力之劃分，吾人應行注意者，計有二點：一為中央事權之劃分，一為省政府所代表之一種分權原則(Dyarchy)。其屬中央之事權，有由大總督直接執行者，亦有交由省政府執行者。其歸於省政府之事權，有保留於總督及高級官吏執行者，亦有交於民衆代表辦理者。其情形複雜，有非一般印人所能充分了解。

屬於中央政府之事權：則有海陸軍，外交，對印度小邦之關係，鐵路和水道，航業，商務，錢幣和銀行，郵政，電報和電話，移民，關稅，所得稅，民法和刑法。屬於省政府者：則有灌溉和溝渠，救災，法院，組織，工廠和勞工，選舉，警察和監獄，新聞檢查，公共事業的

管理，租稅和借款，土地稅和土地權之類。屬於民衆代表者：則有地方政府的管理，醫院和公共衛生，初級教育和中等教育，公共建築，農漁，酒精和藥材（鴉片除外），工業的發展之類。

省政府所實施之分權，較之中央政府，尤爲複雜。屬於省政府之事權，由總督及其執行機關主辦，執行機關中之高級官吏，大多皆爲英員。屬於民衆代表之事，由總督所選的部長擔任之，部長由省議員中選任，須對議會負責。但總督尙享有特權，以屬於省政府之事權言，雖不得省議會之同意，總督可以訂立法律。以屬於民衆代表的權力言，總督可以否定議案，可以自定支用金，以利行政。

在印度半島上，尙有一部分印度小邦，管領微小區域。此類小邦均受英王權之管理，印度政府保障其對外安全，維持其內部秩序，其對外交，由印度政府代爲主持。此類小邦均與印度政府訂有條約，並負有軍事義務，在其區域內，印度政府有建築道路，鐵道，電報，和灌溉工程之權。各邦由大總督委派使節管理之，各邦侯王須接待使節，並須尊重其意見，名存而實亡矣。

一九一九年印度政府案不能滿足一般印人之要求，一九二七年全國代表大會主張完全獨立；而印度各黨代表大會通過一種憲法草案，主張純全自治，雖非必脫離英帝國。英政府鑒於事態之嚴重，組織印度法制委員會，以約翰西門 (John Simon) 爲主席。委員曾於一九三〇年提出報告，主張各省應組織純全責任政府；司法及警察應由部長負責辦理；立法機關之推

選，應以擴大的選舉權爲根據，在議會中之官吏集團，應即廢除。以中央政權言，則須維持英人之管理權。此外該項報告附帶申述：任何政府計劃，如不採取聯邦形式，並使各小邦加入聯邦，則必爲不健全的組織，同時主張英政府即須籌劃印度政府之聯邦形式。結果，英政府召集圓棹會議，小邦侯王表示願意討論聯邦問題。

圓棹會議自一九三〇至一九三二年先後舉行二期會議。英政府於一九三三年，將該項建議提交國會討論，兩院組織專務聯合委員會以審查之。委員會於一九三四年所提報告，在多方面採納一九三三年之政府建議。一九三五年所通過之印度政府案，即以此項報告爲根據。

(二) 一九三五年印度政府案 依據一九三五年印度政府案，聯邦執行首長爲大總督。大總督委任部長（不得超過十人），主持各部門行政；並可委任顧問人員，以資協助；大總督對於行使自由裁量權之事件，受印度大臣之管理。聯邦立法機關，由國務會及衆議會組織之。國務會有英屬印度代表百五十六名，另有各邦代表百二十五名。國務會中之英屬印度代表，大部係推選。衆議會中之英屬印度代表，則由各選區推選。各小邦所派出席兩院之代表，其委派方式各邦自定。國務會議員任期九年，每三年改選三分之一，衆議員任期五年。兩院立法權大致相同，如有爭議，由大總督召集聯席會議解決之。聯邦政府尚須成立聯邦法院，辦理一部分案件。

省政府之組織，依據責任政府之原則。總督委任各該省部長，部長必爲議員，與聯邦政府

所規定者大致相同。又關於總督可以行使自由裁量權之事件，大抵受大總督之管理。在十一省中，六省之立法機關，採兩院制，五省採一院制。至於兩院間之相互關係及省議會之立法程序，亦與聯邦政府所規定者大致相同。

自一般印人觀之，依一九三五年議案所採行之聯邦組織，直接使各小邦有過量的代表人數，間接使聯邦政府趨於保守，故對此項組織不甚贊成。穩健份子希望在最近將來，印度可以獲得真正領地地位，激烈份子則主張純全獨立，前議或不失為英印兩間關係之適當解決方法也。

(註1) A. B. Keith, *The Governments of the British Empire*, 1935.

(註2) A. B. Keith, *The Constitutional Law of the British Dominions*, 1933.

(註3) A. Bertram, *The Colonial Services*, 1930.

(註4) K. C. Wheare, *The Statute of Westminster*, 1933.

(註5) A. Brady, *Canada*, 1933.

(註6) C. P. Ilbert, *The Government of India*, 1922.

第四講附錄

英帝國之過去與未來

最近數百年來，英帝國一方面繼續擴張其疆土，盡量發展其工商業；一方面則又設法整頓其內政，鞏固其帝國。直至十九世紀末期，普天之下，莫不有英國之領土，而英人在國際關係上，顯然居於領導地位。

至是，一般自治領地已有相當進展，而自治要求益迫，王國政府既不能作有效的管理，乃不得不聽任其自治。愛爾蘭不服英人統治已久，在王國國會中，活動尤為積極，成為英國政治上之重要問題。印度亦漸感外人統治之苦，既不能積極反抗，乃提倡消極的不合作，英人雖能維持其統治，則亦頗感棘手。自留心世界大事之人士觀之，英帝國內部從此多事矣。

在歐洲大陸上，德意志國家統一後，一方面銳意革新，一方面擴充軍備。其工業大形發達，而軍力尤稱強大，隱以歐陸盟主自命，並欲爭霸海上。在遠東，日本自戰勝中俄兩大國後，軍力膨脹甚速，最初英日雖為同盟，以後則因國際關係，而不能不斷然廢除。美利堅自臻強盛以後，以泛美洲相號召，引保護美洲各國為己任，門羅主義之宣佈，直欲屏歐洲列強於美洲之外。又自美工商業發達以後，對英競爭甚烈，英美利益衝突，關係顯不圓滿。總觀以上各

種事實，可知近代英國對外關係，難關重重，強盛一時之英帝國，其將日就衰微歟？

(1) 第一屆世界大戰對於英帝國之影響

第一屆世界大戰爆發後，最初德人兵勢銳利，法人不敵，英八來援，亦不能勝，自治領地相率援助帝國，亦僅能勢均力敵，相持數年，迄無勝利之望。嗣英法對美宣傳成功，美人挾鉅大人力物力，協助英法作戰，德物資衰竭，不能久支，而終於敗覆，英帝國之危機隨之消除。在此次大戰中，自治領地協助王國，惟力是視。戰時內閣中，已有領地代表參加；和會席上，領地代表亦極活躍；而國際聯盟機構中，領地且為正式會員國，其獨立地位愈益顯著，此分離之現象也。愛爾蘭於戰前力求自治，在戰時此項要求愈益迫切，戰後英人用兵彈壓，愛人始終不屈，英政府讓步，訂英愛條約，於一九二一年組織愛爾蘭自治邦，此為內部崩之一例也。印度在戰時盡量援助英帝國，戰後英印關係未能改善，乃由消極的不合作，進而至於積極的反抗。英人所採政策，雖能盡剛柔互用之能事，終不能泯滅印人仇英之情緒，此為內部離散之又一例也。

至一九三一年，英帝國與自治領地兩間關係之演進，使領地由相對的自治，形成絕對的獨立，王國政府既無挽轉之法，乃予以正式承認，明白制為法例，是在法律上大單位間之分離形勢已成。自表面觀之，此種行動似為帝國團結政策之失敗，實際則為智善之政策，所以保全平

等單位間之適當關係也。證以今日各領地再度協助王國，則該項政策確爲顯著成功。

惟自治領地問題雖已圓滿解決，而帝國中之其他大單位，其對帝國之關係，則益復尖銳化。愛爾蘭自組織自由邦後，不復遵守英愛條約。總督業已廢除，代之以民選總統；又於一九三三年廢除對於英王的宣誓，卽此純全形式上的關係亦不能存在，自由邦直欲排除所受王國政府之一切羈絆也。英印於一九三〇年後數年內，先後舉行數度圓棹會議。英政府且依印度法制、委員會之報告，提出印度政府案，於一九三五年正式通過國會，並已付諸實施。惟此項法律亦非一般印人所願接受，故印人反英運動仍復甚熾，自世人觀之，英政府之印度問題，似已至不得不解決之時期。

(2) 戰後國際形勢之惡化

自國際形勢觀之，自義大利吞併亞比西尼亞，日本侵略我國東北，以至希特洛取得政權，建立強大軍備後，英人利益遍及世界各部，而國際事變之來臨，英人實首當其衝。內憂外患，相逼而來，英人雖以善於運用國外邦交，長於妥協內國矛盾見稱，至是則亦手忙足亂，一籌莫展。軸心國家訴之武力，英帝國則處處失利，禦侮乏術。希特洛屯兵海峽區域，英倫顯已岌岌可危。值此時期，論者更以英國對於此次國際危機，必無自全之法，帝國雖不致根本崩潰，局部離散必難倖免。茲略述此類事變對於英帝國之影響，藉以說明其當時之危急情形。

義大利自莫索里尼進軍羅馬，取得政權，一意擴充海陸軍備，思欲實現其羅馬帝國之迷夢。後對亞比西尼亞用兵，亞國雖得英人暗中援助，終爲軍所滅，英屬東非殖民地從此感受威脅。旋義國海軍有相當發展，成爲地中海重要艦隊之一，更因地形關係（義領土橫跨地中海），英爲維持此處之海軍優勢起見，其勢不得不削弱他處之海防，至少亦必有難於適當支配之苦。

希特勒於取得政權後，積極擴充德國軍備，並與莫索里尼相互勾結，冀以打破當時歐洲局勢，進而征服世界。德人勢力一成，英法軍備顯然落後，德軍吞奧併捷，英法祇能採行靖綏政策，冀以維持歐洲和平於一時。乃希氏雷厲風行，使英法無喘息機會，德國侵略波蘭，英法始乃決定對德用兵。不料德軍一經出動，一方面撲滅荷比兩國，一方圍擊敗英法聯軍，法軍根本崩潰，英殘軍渡海歸國，西方勁敵，摧毀無餘。希氏復屯兵海峽地帶，並大舉轟炸英倫，足證其未嘗無侵英之心。論者或以希氏果能冒險渡海，或假手空運，以襲擊英土，未始無成功之望。斯時英人慄慄危懼，顯非杞人憂天者可比。王國如被侵佔，英帝國雖不致即行崩潰，而反攻歐陸之基地一失，美人即欲來援，恐亦無從下手，世界形勢或將隨之改觀，亦未可知。

至於希氏所以終止侵英計劃，或爲顧慮英海軍之強大，渡海恐有覆軍之危險；或因空運技術未臻完善，飛襲不易成功；或因蘇聯虎視眈眈，德軍不無後顧之憂；或因國社黨領袖對於英帝國之忌嫉，其程度尙不逮對蘇維埃政權之仇視；或更以英人已無反攻力量，德軍如能肅清歐

洲，隨時有圖英可能。不論其原因何在，德人於戰勝英法後，未能積極渡海取英，此為希特洛之重大失策，亦即為英人整軍禦侮之無上機會。

日本首先侵略我東北，逐漸演成吾國全面抗戰之局勢，嗣復乘英法在歐陸上之失敗，更受德義之誘惑，進而侵佔南海各地，澳洲似有朝不保夕之勢，以美人來援，其局勢始定。日人於佔領越泰後，更西侵緬甸，以為佔領印度之先驅，其時印度且有一部分激烈份子，思欲聯日排英，日人如不受吾國抗戰之牽制，則取印如囊中探物。日能取印，則與德軍會師中東，亦屬輕而易舉。德日一日銜接，非特英帝國在東亞之勢力，掃地無餘，而世界形勢又必有改觀之可能。總之，印澳之得以保全，胥食吾國抗戰之賜，此為同盟各國所應深思切記者也。

自第一屆世界大戰結束後，美人不嫌於國聯之組織方式，始終立於國聯之外，孤立主義，風行一時，美人雅不欲與聞歐洲紛擾，其極度失望之態，暴露無餘。前此英美雖能密切合作，至是則漸致攜貳。旋復因政策不同，利益衝突，兩國關係竟呈緊張狀態，麥唐納聘美後，始行轉變，兩屆工黨政府之政績，全在外交方面，對美關係之好轉，尤為一般英人所稱道。旋因遠東戰事之爆發，兩國政府意見不同，政策互異，美政府不能得英政府之合作，對日祇能作主持正義的消極警告。後於歐洲紛擾之再起，英政府緣於美國不願積極參加，祇能採取敷衍一時的靖綏政策。嗣英法在歐軍事失敗，德日義聯為軸心集團，聲勢過稱強大，加以英政府之積極聯美政策，英美始復接近，由消極援助，而至於間接參戰。珍珠港事變發生後，四強同盟之陣綫

完成，反軸心戰局亦即急轉直下。

英人既在歐陸上失敗，殘軍退歸本土後，一方面加緊整頓軍備，鞏固國防；一方面擴充軍事生產，盡量增進空防力量，不旋踵間，竟能由實施消極的防衛，進而採行空襲攻勢，至是本土固不虞德軍之來擾，而德人亦不復作侵英之想。後英空軍益行發展，不時襲擊歐陸上德方軍事目標，以減少德軍對英土之威脅，並以間接援助蘇聯。

(3) 珍珠港事變後之國際形勢

珍珠港事變發生後，美政府對軸心國家正式宣戰，對英蘇援助更形積極，而英美間之合作愈益密切。斯時也，東歐德軍非特無進展可能，實已呈衰竭之象，蘇聯大舉反攻，德軍節節敗退，東綫既已吃緊，西綫自然退取守勢，論者多以德蘇之戰揭開，英倫之圍頓解，是英國所受蘇聯抗戰之賜非淺，英政府援助蘇聯所以惟力是視者，殆以此爾。蘇聯得英美大量援助後，確能愈戰愈強，直至現今，德軍一敗再敗，蘇軍已逼近德境。轉眼對德軍事結束後，蘇聯在歐洲多數國家之影響，必極重大，其在國際間之地位亦必甚高，固可斷言。

英美軍事合作之第一步，即為北非軍事之發動，彼橫行沙漠之饒將，轉瞬間即覆敗於聯軍之手。北非肅清後，聯軍進攻沙丁尼亞，後更在義南部登陸，轉戰數月，竟能攻陷羅馬，德義軍隊不得不退守北部。此區戰事雖未結束，而軸心勢力絕無死灰復燃之望。又於準備完成後，

聯軍復在法國西部登陸，數月後進兵巴黎，德軍逐漸退守法德邊界。猖獗一時之國社黨反動力，顯已日暮途窮，授首之期顯已不遠。

美軍自於菲律賓濱敗走後，似無阻止日軍南下之力，澳洲因之震動，聯邦政府領袖曾作悲壯的乞援。日人未嘗不欲侵佔澳洲，以爲日後殖民之用。後日美時有接觸，初不過前衝哨突而已。巴坦之役，美軍雖受重大犧牲，終能擊敗日軍，遠東同盟國軍事之轉機，實以此爲起點。自是美軍時有規復，日軍雖作困獸之鬪，已不能挽轉頹勢。

吾國遠征軍自在印北訓練完成後，開赴緬北作戰，屢戰屢勝，日軍雖強頑，亦不足以挫其鋒，密支拉之收復，使兩軍會師，轉瞬間成爲事實。最近印度軍業已出動，並能克敵致果，現緬境日軍已成強弩之末，不久或將曳甲而去。緬緬路一旦重開，我軍可得大量援助，非特泰越日軍勢成甕中之蠶，而中國戰場之軍事局勢，在最近將來，亦必急轉直下。

現德軍既敗覆在即，日軍亦不能長期支持，已爲明顯事實，是英帝國在東西兩戰場上之危機，即將整個消滅。而此次大戰之結果，英本土雖遭受重大損失，戰後復興工作必能於短期間完成。然則戰後英帝國在世界中所處地位，其與第一屆世界大戰後，前後如出一轍乎？應之曰：在有些方面，其情勢殆相類似；在其他方面，則又不盡相同。在此次大戰中，最初英人失利，得美援助後，始能掙扎起來，此其第一同點也。此次大戰之最後勝利，仍必屬之同盟軍，此其第二同點也。大戰結束後，英帝國不特可以盡復其失地，或更能獲得一部分新疆土，此其

第三同點也。

(4) 第二屆世界大戰爆發後英帝國之內外形勢

惟於此次大戰中，英本土所受損失，遠較前此爲重；本土所受威脅，遠較前此爲大。德軍屯駐法西部海岸，因現代空運之發達，英倫三島有被侵佔之虞，此顯爲前此所未聞。又於德人橫行歐陸之時，日人亦乘機發難，連陷英屬東方殖民地，日人如不受吾國抗戰之牽制，則澳印必難免於淪陷，此亦爲前此所未有。至於大戰之最後勝利，固仍屬於同盟軍，英人雖亦爲主力軍之一，而美國軍力之雄厚，膨脹達於全球，蘇聯軍力之強大，似能左右歐亞。英帝國居於四強之林，雖亦保有重要地位，而能否頤指氣使，如在第一屆大戰之後然者，則顯爲問題。又此次戰後英人雖能盡復其已失領土，或更能獲得新疆土，而帝國內部是否發生新變化，則又爲問題，凡此均爲吾人所欲研究之論點也。

或者曰：美國勢力既已膨脹而達於世界各部，戰時犧牲亦必不小。第一屆大戰後，國際行動曾令美人失望，而國際糾紛之再起，並再將美人牽入戰爭漩渦。既有此慘痛教訓，美人必不願再蹈前轍，而對今後之國際行動與國際組織，必有其預定計劃，而不再退守孤立地位，更不願聽受支配。換言之：美政府必不肯純爲保全英帝國而參戰，亦必不肯純爲維護英帝國之利益，而組織和平。反之，在許多方面，英美固能繼續合作。而在有些方面，美政府對於英帝國，亦

必能施其壓力。又在此次大戰後，英帝國對於美政府之意見，及美社會之輿論，必不能一味抹殺，而須極端注意，此為事勢所必然。

蘇聯在此次大戰中，一方面因所受損失至大，今後對於本國有切身利害之歐洲局勢，尤其在力能控制之範圍內，必已有預定計劃，而不肯輕易讓步。一方面自審勢力強大，在世界政治上亦必有其特定意見，而不容為他國所漠視。英蘇兩方利益之接觸，在東歐與西南歐者為多，急待商洽之問題業已不少。戰後兩國對於中東方面之外交，必有應行調整之處。又戰後法國所欲採行之外交政策，以及德國行將表現之政治傾向，對於歐洲未來局勢，影響極形重大，此均有劇急變化之可能，有非英人所能控制者。總之，此次大戰結束後，英帝國對外關係，即將進入一種新階段，英政府勢須採行新政策，以應付前所未有之新形勢。

以內部情形言，自歐戰爆發後，自治領地固能一致協助帝國，愛爾蘭與印度則反英更烈。愛爾蘭始終維持絕對的中立，並乘機接收境內英軍所屯駐之軍營，及英海軍所利用之港口，後雖感受外界重大壓迫，不肯放棄其中立地位。英愛雙方情緒之不圓滿，至今未能改善，戰後如何，自難逆料。印度領袖與人民對英政府在印之政治措施，始終表示反對。歐戰爆發後，在英人統治下之印度政府，雖積極協助帝國，而一般人民則處之淡然，且時有怠工情事。日軍侵入緬甸後，一部分印度激烈份子甚欲迎日排英，其仇英心理，於此可見。而一般印人雖不欲引狼入室，其欲擴大印人之自治權益，可謂人同此心。因此印政府雖擁有大軍二百萬之衆，迄今對

日不能作重大的打擊，英人亦知印人軍無鬪志，不願徒供犧牲也。現日軍大勢已去，印軍或尙可用，然戰後英印關係之急待調整，事至顯然。

英人於西歐失陷，德人狂炸英倫之日，在極端艱苦狀況下，尤能獨力撐持，臨難不屈，其意志堅定，沈勇應變，顯非歐陸上許多民族所能望其項背，其在國際間之地位，自能得一般國家之尊重。既經此次空前未有之危難，復受嚴重慘酷之教訓，英政治領袖必能體察時代之轉變，急求順應潮流，而不復拘泥舊有政策，以致重蹈前此之覆轍。更必能進一步運用近代英國所保有之政治權威，以爭取國際間之領袖資格。

在大戰展開，國家極度危殆之時，英人已曾竭其力之所能及，以改進其軍事組織訓練與設備，期能應付國際間之非常事變。改革其生產機構，刷新其生產程序與技術，使能增進生產力，而無落伍之虞。擬定社會革新計劃，採行澈底改善的方式，使戰後英國人民不虞貧窮失業及疾病之流毒。卽此數端，足見英人勇於改革之精神，已充分表現於此次戰爭之中。速戰事一停，更必能作最大可能的努力，以從事於復興國家之工作，誠不失爲優秀民族也。（註）

（5）戰後英帝國內外情勢之推測

在戰後國際關係之新階段中，英人必能變更其外交動向，放棄其傳統作風。對中美蘇各友邦，必能竭誠合作，以共謀世界之和平，對於軸心國家，必不再暗加扶持，以致養癰成患，此

爲新時代所要求，亦爲英本國利益所在，其眼光遠大之政治家，必能有見及此，固可斷言。

以戰後帝國內部之相互關係言，自治領地，在法律上既無異於獨立國家，在情緒上與王國必能更爲接近，至少在最近將來，自治領地在帝國內之實際地位，必不致大行轉變。英屬殖民地，在英政府嚴密統治之下，尙無反英之形態，亦無公開反抗之實力。惟處此民族意識發達之會，莫不急求自治，余確信英人於戰事結束之後，鑒於世界潮流所趨，必能改進其殖民政策，對於殖民地人民之福利，作進一步的提倡，亦必能擴大殖民地之自治權益，以增進其自治經驗，而漸進於獨立國家之地位，如美國之對菲律賓是也。

以英愛爾關係言，前此愛爾蘭雖同爲自治領地，惟因英愛壤地相接，所受束縛較多，故愛人不無仇英之心。今各種束縛既已先後解除，兩間衝突之機會大減，戰後愛爾政府與王國兩間必能捐棄前嫌，使愛爾蘭得在自由結合之原則上，雍容進退於帝國內自由國族之林。

以英印關係言，英政府固不能即時整個退出印度，而在印人公開反對及各國輿論督責之下，對印人之自治要求，自不能充耳不聞。一般印人亦知無力迫英退出，其目前之真正意向，**能求得領地地位**。依余推測，戰後英政府對印之最大讓步，厥在授予印度以自治領地地位，**仍以一級保留**。保留多，必非印人所願聞，而此項問題必不能真正解決。保留少，而又規定在**固定短期限內**，有自動去除之可能，則印人雖未能完全滿意，而究有接受之可能。然則，**英印間多年不獲相相互關係**，竟可在這種方式下解決歟？余則確信其爲可能。

(6) 結論

總之，戰時英國從死中求生，從絕望中求出路，終能排除一切困難，逐漸進入光明途徑。戰後必更能發揮新精神，表現新氣象，對外協和萬邦，共同提倡人類之福利，對內扶持弱小民族，使能漸進於真實自治之境地。時至今日，交通有高度發展，萬國無異一家，四強如能竭誠攜手，共維世界和平，其有利於英帝國者，必較其他國家爲大。是英帝國之利益，與整個世界之利益，原有其連帶關係，今後此種連帶關係必愈益密切。英帝國版圖之大，舉世無匹，前此雖依王國軍威以資捍衛，賴王國管治以資維繫。今後則須易武力鎮壓，而代之以善意領導，使弱小民族以依附帝國爲有利，則帝國始能巍然屹立于戰後世界中。凡此各點，當爲英國各派領袖所洞悉，今後必能按步實現，以加強帝國內部之團結，以保持帝國在國際間之聲威。

幸如前言，戰後英帝國非特無崩潰之象，更必能有新發展，其在國際間所能發生之影響，與前此定必相同。中英兩國接觸甚早，領土亦有銜接之處，現階段中英關係，固無真實不圓滿之處，究未能密切合作，顯屬美中不足。今後中英兩國政府與人民，急應認清戰後世界新形勢，從速竭誠攜手，共維世界和平，斯爲人類之福音，亦即作者草此附錄之微意也。