



比 較 政 府

劉 世 傳 編 述

北 平 中 國 大 學
1 9 3 5

此種政治制度之起源
實為英人對於全世界之一大貢獻，亦即其他國人注重英國史學之要點也。——（註一）就
各國政治學之研究，凡欲研究現行政治制度者，必先檢討英國政府及其政治。此非
僅以英國政治制度，佔近代文化中之重要地位；誠以英人對於民治主義之實施與佈散，
究較其他國人為能而且廣也。試觀今日世界之土地，為大不列顛（Great Britain）移民
所佔領者，竟居全球六分之一；除大不列顛不計外，包有美國，加拿大（Canada）澳
斯大利亞（Australia），紐西蘭（New Zealand）紐芬蘭（Newfoundland），及非洲
之大部地方。其方言與英人同；而其政治制度，亦概由英國移植而來者也。於操英語之

大不列顛移民
所佔領之土地

MG
D. 22. 1
2

比較政府

第一編 英國政府

第一章 英國政治制度之起源

近代某史學家嘗言曰：「英國曾首先解決立憲政體之大問題；在此種政治制度之下，政府雖自具威權，然須受法律之限制，輿論之操持，以及尊崇人民之權利與自由。斯實為英人對於全世界之一大貢獻，亦即其他國人注重英國史學之要點也。」（註一）就各國政治學之研究，凡欲研究現行政治制度者，必先檢討英國政府及其政治。此非僅以英國政治制度，佔近代文化中之重要地位；誠以英人對於民治主義之實施與佈散，究較其他國人為能而且廣也。試觀今日世界之土地，為大不列顛（Great Britain）移民所佔領者，竟居全球六分之一；除大不列顛不計外，包有美國，加拿大（Canada）澳斯大利亞（Australia），紐西蘭（New Zealand）紐芬蘭（Newfoundland），及非洲之大部地方。其方言與英人同；而其政治制度，亦概由英國移植而來者也。於操英語之

劉世傳編

趙沛霖

劉世傳編



其東口政治則
有對世界
之影響：

民族外，復有等大之地域。人民種族及文化雖不與英國有關，而英國之政治勢力，確已樹立；英國憲法及政治經驗，亦逐地露其形跡矣。如印度、南洋羣島，與東部非洲是也。即在英國勢力範圍以外之諸國家：自東半球之法德比，至中國與日本；復轉至西半球之智利（Chile）與秘魯（Peru）等國，英國政治制度雖小若是同顯，而間接上所受英國政治經驗之影響，及伊等自動採取之英國憲政方案，亦可於此各國現行之政體中尋見之。

世界所有之宗教，誠非盡由希伯來人（Hebrews）所設立；美術與哲學，自非統爲希臘人所貢獻；法律與戰術，亦非全係羅馬人所創造，由是觀之，政治原則與制度，更非英國所能單獨發明者也。蓋關於此類文化，自古迄今，世界各國皆有其多少之貢獻焉；否則所謂文化者，決不能得有聯繫之發展，而成今日之結果也。然無論如何，英人對於政治上之貢獻，確有偉大之價值，（註二）適如希臘人在思想上，羅馬人在法理上，均佔有優越永世不能泯滅之地位也。且今日各國之政治制度，似乎全與俄國之政治經驗有關；假使不明瞭英國已成之先例，何能了解現代政府之原則耶！況現代政府之幾種根本制度與觀念；如代議政體，司法制度，法治精神，人民監督財政，責任內閣，及最顯著之

人民主權觀念，咸爲英國政治歷史中之出產品也。不寧惟是，英國憲法與政治經驗之主要特性，乃係經過長遠時期，而仍大部分相續接連；此爲他國政治上不多見之事實也。是以現世生長於政治環境中之吾人，果欲了解所在國之政府，除先研究以前之英國政府，及英國政府與本國政府間之關係外，別無他法可從也。

本書之目的，乃敘述歐洲各國之現行政治制度。唯於敘述之中，亦不得不附加之以解釋也。所謂解釋者，即援引已往歷史上之事實，藉以證明各種政治制度與政治習慣之所由而生也。近代之政治學家，咸認政治與歷史有密切之關係；如格奈爾（Garner）曰：「研究政治科學者，於講求政治制度時，復須明瞭各種制度之產生與其發展，並斯等制度是否適合現代政府之需要。此乃研究政治學者，亦應兼及於歷史學也；蓋歷史實爲供給政治學者研究之資料也。」（註三）且有時舍歷史解釋之外，他種方法尙有不敷敘述政治因果之原因；例如敘述英國憲法之產生，及其在長期中如何形成現存之式樣者，非藉歷史不爲功也。至其他之歐洲國家，或因受有歐戰之鉅大影響，遂將政治制度根本變更者（如德奧英等國），就吾人方面觀之，其憲法史自不如英國者之重要也。

註 1 Goldwin Smith: *The United Kingdom* (New York, 1899) Vol. I, p. 1.

註 1 W. B. Munro: *The Governments of Europe*, p. 1.

註 2 J. W. Garner: *Political Science and Government*, pp. 31, 32.

第一節 盎格魯撒克遜之政治基礎

依歷史之紀載，英國最初之居民為賽勒特人 (Celts)，次為羅馬人，再次為撒克遜人 (Saxons)。當紀元前五四年，羅馬皇帝該撒 (Caesar) 北渡英國海峽侵入英國時，即發見賽勒特族獨霸不列顛與迤西之諸小島。唯伊等對於現在英國政治制度，毫無若何之貢獻耳。羅馬人雖將南部與中部劃為行省，然直至紀元後四〇七年離去不列顛時，亦未遺留若何可影響後日政治制度之事蹟。英國現代憲法之起源，當以盎格魯 (Angles) 與撒克遜兩族侵入不列顛殖民時期始；即自五世紀中葉至一〇六六年諾曼人征服 (Norman Conquest) 不列顛止，共計六百餘年；史學家咸稱之為盎格魯撒克遜時期^是也。此時期在英國憲法上雖無重要之貢獻，而所創立之數種政治制度，實於後世關係非淺；如國王，哲人會議 (Witenagemot)，及州 (shire)，百姓社 (hundred) 城邦 (bor-

英口統一

口之性質

rough) 鄉鎮(township) 等地方政治制度是也。

論及國王制度一事，頗堪引人注意。考盎格魯與撒克遜兩族初抵不列顛時，人民原分爲數部落，其領袖爲酋長也。於戰敗不列顛之土人後，酋長各據一方，且各自稱爲王，由是觀之，英國之國王制度，非由國外輸入者，實由本地而生也。斯後星散於四方之諸獨立國王，相互戰爭，強勝弱敗；結果僅餘七國王矣。卒於九世紀時，七國王悉爲七中之一最強者所敗，土地亦爲之所併吞；至此英國統一之局遂成矣。唯斯時國王之權力，實無莊嚴之性質，如係柔弱無能之輩，自更無權力之可言。綜計其所以致此之原因有三：(一)國王職位非爲世襲，乃由哲人會議中選舉之；如王子不肖或無德，概無當選之可能也。(二)國王雖握有立法之大權，而須徵得哲人會議之贊同後，始能頒布之；且法令均甚單簡，內容僅係規定擾亂治安之刑事處分而已。(三)國王之權力，復須受人民風俗上與習慣上之各種限制；蓋由普通觀念而言，人民祇以國王爲最高法官，有統治一切違法及惡劣行爲之權也。在事實上國王之權力，更爲有限；因伊對於地方例行之司法行政事務，非獨無權管理，抑且不得過問焉。概括言之，國王職位之原意，即國家常

哲人會
之組織

國王不制
之事實

設之戰時指揮官也；此亦彼時民衆所期望於國王者。如云在撒克遜時期中，國王不僅係一軍事首領；然無論如何，彼亦非一專制國王也。

由行政方面觀察之，國內與國王關係最深之機關，即哲人會是也。按此會組織之大綱，前後雖不一致，而皆須依國王一人之意志爲定。普通每年集會約三四次，每次會員之數目不等，而會員亦有宗教與俗人之分也。簡言之，每次參於會議者，概屬王室之重要人物，主教與教會中其他要人，國家高級官吏，以及國王日信之封臣等，唯可斷言者，哲人會不含代議性質，蓋會中無民選之代表也。哲人會之職務，亦非確定事務者；然其實權較國王之權力適成反比耳；以斯會有參與教會及國家之一切重要事件權，國王頒布法令須得其贊同，最高法院爲斯會與國王共同所組成，締結條約及割讓土地等事，亦須得其通過。僅對於財政有關事務，哲人會不得干涉之；此實由於彼時尚未施行現代之賦稅制度也。哲人會既有選舉國王權，自然亦有廢除權；而盎格魯撒克遜時期國王不能專制之原因，即基於此也。英儒安森(Anson)有言曰：「吾英人憲法史之特殊要點，在理論方面言之，如國王不得一顧問機關之協議與同意時，決不能自由處置國事。」

盎撒時期
對於英小國
之制有

近代表制之
交通

註一)總之，假視哲人會有後日大會議 (Great Council) 或現行內閣之模型則可；而視之爲現在之國會則不可，因其性質與國會不同也。

除前述國王職位外，盎格魯撒克遜時期對於英國今日政治制度之大貢獻，係各級地方政府是也。地方政府之面積最小者爲鄉鎮；鎮中人民概居於雅緻茅舍，鎮外則草地環線，樹不成蔭，舉目遍屬耕田。鄉鎮之行政事務 悉由鎮長 (Reeve) 與鄉鎮議會主持之。鄉鎮之位於優良地點者，如處於通商要道，或鄰近防禦區域，後即逐漸擴大而變爲城市，且無享有較大之地方自治權。今之英京倫敦，即原屬此類城市中之一也。至盎格魯撒克遜之末期，此等城市數目尙未逾百焉。合以上之數鄉而組成一較大團體，名曰百家社；設議會 (或法庭) 與社長各一，辦理社中政務，通常社長係社議會所選舉者；而亦有時係內頭等貴族所委任者也。就組織上論之，社議會之議員，包有全社內之諸鎮長，教區牧師，以及各鄉鎮與各城市所推選之四賢人 (Bestmen)。由是觀之，近世代表原則之起源，實由百家社之地方政府開始矣。社議會循例每月集會一次，除討論與決議行政事項外，其職務概係聽及依法裁判民間之案件也。

百家社之上爲州，州制產生之淵源雖今無從查考，^七就概係數小獨立部落之相合而成者。州制之地位頗屬重要，因此係英國最大之司法與行政區也。州內亦有議會或法庭之設。當議會創立之初，凡屬自由人民均有赴會權；而後日之出席者，僅限於鎮長，鄉鎮代表，州中貴族，以及主教而已，州議會每年集會二次，其任務之首要者，係審理訴訟；次要者，係對於行政立法事務，亦兼加以討論，或議決之。於州制初設時，其最高官員曰長老（Alderman）；此卽州議會主席及州政府之領袖也。唯其後長老職位漸歸國王與哲人會統轄之；其權力亦爲國王派遣之州長（Sheriff）所侵蝕。州長者，國王之簡任官也；負有守土之責任。國王之稅收，由伊徵集；關於刑事案件罰款中國王應得之部分，由伊收取；州議會舊日長老主席權，亦由伊代庖；地方義勇軍，亦由伊調遣指揮之。是以長老之職位，於諾曼人入主英國後，已完全消滅無餘矣。至州長之地位與其權力，則繼續發展，雖逐代微有變更，直至今日，仍有具體存在焉。且昔日之各州，同時亦係教會之教區，故州議會集會時，主教亦有出席權。如議會遇審理有關宗教之訴訟時，概由主教充當主席人也。

威廉王傳入
英口

威廉王傳入
英口

註一 WY, R, Anson, Law and Custom of the Conention, Vol. II, Part 1, p. 7.

第二節 諾曼芬之政府

英國憲法史上之第二緊要時期，乃自一〇六六年威廉（William the Conqueror）侵入英國起，至一二一六年國王約翰（King John）逝世止；即史家所謂諾曼安智芬時期（Norman-Angvin era）是也。當一〇六六年撒克遜國王愛德華（Edward the Confessor）崩後，法國西北方之諾曼登（Normandy）大公爵名威廉者，見有機可乘，遂親率所部，橫渡英國海峽，征服撒克遜人而自立為英王。於即位之初，宣言不變易英國向來之制度習慣與風俗，諸事悉遵愛德華時之舊例辦理。於是對於各級地方政府之制度，牢守前例；即中央政府亦未完全改組。蓋威廉所希望者，係博得人民之好感，故取此種率由舊章之政策也。然祇有一事，伊則始終抱定宗旨，非達目的不止；即於英國樹立與歐洲大陸方面類同之一中央集權制度是也。因於入主英國之後，多方設計擴大王權，務使國王成一全國有實力之首領。先是國王每為貴族所挾；而有時貴族權限反駕乎國王之上矣，至是威廉盡取此等蠻橫貴族之財產，而授與擁護國王動作之功臣；且令國內

威廉
之
功

新舊封臣等，咸向國王宣誓盡忠，以服從國王爲第一之天職。蓋昔時僅帶有經濟性質之封建制，今藉政治權力壓迫之，使之成爲國王可利用之工具耳。（註一）威廉又於稅收及軍事方面，均加以整理，期以有利於中央政府。最後復設法使教會亦須聽命於國王！主教由國王委任，國王有否決宗教會議議決案之權，並使政治勢力高出於宗教勢力之上，結果於諾曼民族治理之下未滿三十年，英國竟化爲全國統一與中英集權之一絕對專制國也。

詳考威廉之所以能成功者，實由於司法與行政兩方新組織之得法也。實撒克遜末期，國內各級法庭卽已勃興；如百家社與各州法庭，封建法庭，宗教法庭，以及商人法庭等類。然各法庭間之裁判制度，相互懸殊之點實多。迨威廉侵入英國後，以上各類地方或私立法庭雖得繼續存在；而同時又增加一種國王之司法制度，卽國王派遣裁判官，巡行於各州及各地方，審理各種案件，使司法制度劃一；凡藉機調和各地方之風俗和習慣，鎔成一部有系統之習慣法（Common Law）也。同時對於行政方面，中央政府權力伸張之速率，亦爲從所未有。至集權所取之方法，卽將各州悉改爲縣（County），縣長由國王

任命並直轄之。當撒克遜時代，州長已久居於重要地位；今則爲全縣之國王代表人，及執行中央法律與命令之行政官，職位自較昔時尤要。又於縣內每年兩次徵集國王之稅收，繳於國庫之保管人；且有時縣長亦可被委爲法庭之審判官，據孟路教授（Prof. Munro）云；卅縣長者，卽中世紀英國之總督也（Prefect）也。（註二）

斯時國王權力既若是之大，職務卽若是之多，任何精明強幹之君主，關於指導與監督中央政府之巨大組織，僅憑一人之力，勢難爲功。是以國王亦需有輔佐機關。協助國政，始可完成一強有力政府之工作焉。當諾曼安智芬時代，此等輔佐之機關有二；一名大議會（Magnum Concilium or Great Council）一名小議會（Curia Regis or Little Council）。大議會類似先前之哲人會，其議員亦係全國宗教與俗人雙方之主要人物，合組而成。而伊等資格之由來，非係被選舉者，祇由國王之邀簡而得也。由議員方面視之，伊等出席不獨爲應國王之邀召，抑且以封臣之地位參與大議會；蓋此乃封建制度下應盡之義務也。大議會開幕時，國王自任主席人，亦兼任會中之總領袖。至大議會之職務，係幫同國王決定政策、監督行政，及組織國內之最高法庭。且有時大議會亦可制定法律，或

僅修改之。簡言之，大議會之組織可謂偉大，其職權亦幾涉及於政府全部工作矣。

唯大議會之召集，每年僅三次耳；而每次會期亦不甚長。尤以大議會所轄之範圍頗廣，遂使之不適用於執行尋常行政事務；因於大議會之外，增設一小議會也。其職務係於大議會閉會期間，幫同國王執行政府之一切工作。然由嚴格方面論之，小議會實非單獨分設之機關，乃為大議會中之一部分；而小議會之議員，亦大議會中之一部分；祇以伊等在政治上之職位，較高於普通大議會之議員也。如御前大臣，大法官，保安總監，內務大臣，以及其他之國王親信人員是也。至小議會之權限，亦不必較少於大議會；凡大議會所可處置之事務，小議會亦可同樣處置之。唯有時仍將國家發生之特殊事件，留交於大議會中解決之。就事實上而言，何事應由大議會處理之；抑何事應由小議會處理之；並何事大小議會均不得處理之，均須以國王一人之命是聽；

至大議會與小議會究有若何之實權？歷代學者關於此問題之答覆，意見莫衷一是。概括言之，此兩機關之實權，適與國王之權力成一反比也。如國王如柔弱者，大小議會之權力即因有所增，如國王為精強者，大小議會之權力，亦因有所減。事實上諸曼

大小議會之分
今日之三議會
原起於此
論

安智芬時代之國王，概係精明強幹者，遂使大小議會之議權，遠不及撒克遜時代之哲人會也。唯其制度中頗堪吾人注意者，乃於國王領導下，設有中央行政司法立法各機關；無論君主之是否強弱，均依習慣召集全國聞人於一堂，徵詢伊等之政見，或令其處理重要國事，或且須容納其意志也。通常國家須先有總握實權之國王，爾後國內始克獲得有秩序之進化，及政治上之相當發展；甚至議會政府之產生，亦須藉助於堅強有力之國王也。且欲完成建設永久行政與司法機關之目的，並使徵詢全國主要人物之習慣，逐漸成爲憲法上之一大原則；又非有中央集權之國王，實不克竟其功。總之，現行之英國政治制度，大都由威廉國王時之大小議會而生也。如大議會孕育後世之上議院；而小議會則生產今日之樞密院(Privy Council)；以及內閣焉。

迨威廉逝世(威廉卒於一〇八七年)後之五十年中，其所遺留之良好政治制度，依然如舊保存。此非由於繼^續之得人，實係其基礎之鞏固所致。及傳至司蒂芬(Stephen 1135)王朝時，國內混亂已極，頗呈無政府狀態；於是其先祖之偉功烈績^亦，一時盡廢無餘矣。嗣於安智芬族之首代君主亨利二世(Henry II, 1154-89)立，始克中興王室，恢復

舊觀也。亨利二世素懷有大志，抱有重新樹立中央集權之穩固政府，及納全國人民入於合（服）理從正軌之大決心；因於即位之初，對於抗命之貴族與蠻橫之主教，竭全力以征討之，並嚴防昔時封建擾亂狀況之再現。亨利二世復欲提高法律之地位，並養成人民尊崇國法之心理，遂於國中秩序平和後。毅然恢復先前之巡迴裁判，推廣陪審制之方法；結果司法機關大加改良，且造成一種新司法之氣象焉。故亞當模（Adams）曰：「亨利二世時代，乃英國歷史中憲法進步之第一緊要時期也。」（註三）先是各縣縣長之職位，概歸貴族所霸佔；至此貴族悉遭擯棄，改任國王之信任大員。而新縣長之資格，亦既較優於昔者；如不係有經驗之律師，即當屬諸健全之軍人。行政事務，統由國王一人處理之；同時中央政府之勢力，亦影響於各地方者非淺。關於軍備制度，尤有新更張；即廢除舊日之兵役而代之以稅收，並恢復昔時之民兵制，使直轄於國王一人之手。而每年大議會之召集，次數漸有增加，權力亦逐漸擴大；是以今日國會之先鋒，即基於此也。

註一 據富德（Ford）言：國家統一之程序中，英屬之采邑不似法國者，相互與國王爭衡為主權之寄託人；及采邑消滅後，僅餘一專制之國王而已。通常英國之男爵，均為英

王行政上之從屬；當柔弱國王執政時，伊等亦或有聯絡之事，期達削減主權之目的。惟於訴諸武力，或要求某種協助外，絕無他法實施其反抗也。至要求之事項中，均含有條件問題；於條件提出後，即產生後日憲法上之各種文件矣。（見 H. J. Ford: *Representative Government*, pp. 97—98）。

註 1 W. B. Munro: *The Governments of Europe*, p. 18.

註 11 G. B. Adams: *The Origin of the English Constitution*, p. 196.

第三節 大憲章

國王精明強幹之如威廉及亨利二世者，雖有時權力亦有濫用之事，而民衆概均實受其賜，並享太平之福；故國人對於君主頗表敬戴擁護之意。事實上威廉與亨利二世，其專制程度遠不及歐洲大陸諸國之甚；假令其繼嗣亦係精強有爲者，則英國之憲法史，則當別開生面矣。唯專制政體之握於懦弱無能君主之手時（如亨利之子理嘉德一世 Richard I 與約翰 John），非獨君民兩方皆不克受益，且可激起重大之禍亂。因有約翰即位之後，一方因暴虐而失去民心；一方又懦弱不能維持國內秩序及國王之尊嚴；于是有力之貴族遂

乘機而動，向國王提出內容擴大之改革案，並以拒絕承諾即當訴諸武力相要挾。結果以一二一五年六月十五日，約翰與貴族代表於倫敦附近之朗尼米德（Runnymede）地方，訂結類似條約性質之改革案，即後世之所謂大憲章（Magna Carta or Great Charter）者。當經雙方承認條件；並相約罷兵。對於承認改革案一節，約翰以目不識丁故，遂未簽名；而僅蓋國璽以代之。至對方貴族之不識字者，數目亦不為少；因亦照樣各蓋其官章而已。然其效力自與簽名相等也。

英儒司徒布（Stubbs）曾言曰，『英國之全部憲法史，祇為大憲章之補充耳。』（

註一）其他著名學者，亦均以大憲章之緊要，如不屬全世界政治文件中之最要者，亦應視為英國歷史中之如是者也。凡諸評論，皆不得謂為過甚其詞，實大憲章應受之讚揚也。至吾人之所宜講求者，乃大憲章之真正價值究何所在。第一大憲章之緣起，在重申當代已存之封建法律，而新法律實不多視。就事實上言之，此文件中所列之原則與習慣，可追溯至撒克遜族之愛德華，甚至亞勒福萊得（Alfred）時代。又其中之大部分，係亨利一世於一一〇〇年即位時，對民衆所應許之自由權。蓋當時各貴族所要求者，非為新式

大憲章之傳
世

之政府，亦非新式之法典；乃僅爲解除伊等由理嘉德與約翰王朝中，所受虐政上之苦痛而已。職是之故，大憲章之目的，並非在要求何等之新法律制度；祇在恢復舊日之美好政府也。第二大憲章所要求之權力，亦非係英國之特色；以當時法國與其他大陸國家之法律中，均有相似之條文。第三大憲章中之特許條件，實非平民有何所得，乃係有勢力貴族階級之單獨行動。彼貴族者之目的，在竭其力之所能，由國王爭取所能保障其職位之權力也，是以大憲章僅重行申述當時國王所輕忽之義務與習慣；例如各伯爵與各男爵，若非由其同級貴族裁判後，不得處以罰金；且罰金之數目，須與其所犯之罪情相稱。國王不得以命令，將私立法庭已受埋之訴訟案件，移至國王所設之法庭辦理。新稅或新貢品，非得大議會之許可時，不得徵收（而大議會之議員，即由此輩要求大憲章之分子所組成。）如國王有違犯大憲章之事宜，各貴族爲保障條文之效力計，必要時得以武力強迫國王履行之。由是觀之，大憲章中直接有關平民權利與自由之條文，悉不多見。

然大憲章確係歷史上之緊要文件，而吾人之所以須重視之者，其原因有三；（一）

大憲章所以
爲人重視之原因

假使英國欲脫離人治而轉入法治之途徑，必須有人總攬實權，限制暴君之權威，並使之作有條件之行動；而彼時之能當此鉅任者，實舍貴族莫屬，溯自威廉侵入英國後直至一二一五年，國王之權力，悉逐步趨於專制政體，抑且不受任何之限制。迄自一二一五年始，以大憲章之成立，國王之權遂有一種法律；如國王不以誠意遵守之，反可被強迫服從。大憲章不僅申述此項原則；而猶有進者，乃將封建式之習慣原則，一變而為後日憲法上之一種規定。(二)大憲章中除關於貴族之權利外，復有涉及普通人民利益之數項條文；如威廉時代所賦予之教會權利，須加保障；城市與地方之向例自由，須受尊崇；財產與商業之安全，須要担保；司法上之賄賂行為，須即禁止。同時貴族與教士，亦須將斯項習慣與權利條件，推行於伊等之附庸。(三)大憲章之所以重要者，實以此文件為英人自由之永久保障。其後英人每視之為權利上之偉大紀念；如遇國王有侵犯習慣上之權利時，即引用大憲章，藉以證實權利之淵源也。由事實上考之。後日國王曾數受壓迫，發表宣言，承認歷史上之已有契約。(註二)且大憲章中之權利條件，其大部分已包於英國之現行憲法矣。

註 1 W. Stubbs, *Select Charters of English Constitutional History*, P. 21.

註二 一六六七年，高等法庭之首席裁判官被召至下議院，迫其認罪；因伊在某次發怒時，曾出侮辱大憲章之語

第四節 行政與司法機關之擴張

現代吾人對於憲法之觀紀，恐非十三世紀時人之所能了解者；即吾人所謂一國憲法與憲法法律等名詞，亦非在¹³尼米德要求大憲章之貴族，所可領會者也。唯考憲法中之要素，確由彼時集合而成；繼而逐為補充，始得完成英人之現行憲法。且嗣後之二三百年內，英國政治上之各種建設，雖無若何之動力從中主使，然其目的究向完成憲法之途徑上進行之。故於此時期中，關於政府組織方面之發展，竟增加兩大重要之貢獻：（一）行政與司法方面，成立獨立之常設中央機關；（二）國會之發生。

如前所述，小議會係大議會中之一部分；蓋以大議會召集之次數不多，其會期亦短，久之行政與司法之重要工作，逐漸移歸於小議會管理之下，而使小議會成為健全之工作機關，大議會反失去斯種職務矣。唯大議會實未消滅，亦未失其重要之地位；僅以當

時環境之關係，其功能竟轉移方向，集力於立法事務；及經歷相當之過程後，結果變成國會。彼時小議會仍繼續為國王之諮詢機關，並執行行政（內有財政）與司法各種職務；而其內部素行不分工制度，諸事悉以小議會之名義處理之。其後小議會之會員中，加入富有經驗之律師，財政專家，以及其他之專門人員漸多，而應付之事務亦多；為經濟與便利計，遂不得不趨於分工任事方法，使小議會分為數部，並由專門人員執行各別事務。然此種變遷，實非出於任何人之改組計劃；如近代改組政府所設之委員會，預先擬定計劃，使政府依此標準改革之。而當時英國政府之變更事宜，祇為應付時勢上之需要，及環境之關係而已。由小議會中分出四種司法機關：（一）財政法庭（Exchequer）。（二）民事法庭（Common Pleas）；（三）高等法庭（Kings Bench）；（四）平衡法庭（Chancery）。因時代之變遷，司法制度雖屢經改革，而英國現存之法庭，仍為此數種耳。

除司法職務外，小議會仍保持其諮詢之地位，及處理普通行政之權力；而其名稱則易為常設行政會（Permanent Council）。於此新機關成立後，照樣繼續數十年之久。迨

至亨利六世（1453—1471）時，其中會員之數目過多，工作頗難進行；結果又仿照先前大議會中化分小議會，小議會中化分各級法庭與常設行政會之方法，復由常設行政會中化分一較小之機關，名曰樞密院，專司行政事務。唯至十七八世紀時，樞密院亦有人滿之患，不便工作；遂又化分一更小之機關，即現代之內閣是也。迄今樞密院雖依然存在；但政府工作之首腦，仍屬之內閣也。

由是觀之，經此數百年之變遷，大議會之行政與司法權，既移轉於小議會；由小議會化分各級法庭，常設行政會，樞密院，內閣等機關，似乎大會議之職務，已被其他機關瓜分殆盡，不復有存在之可能矣。然彼大議會者，非僅後日未曾消滅，抑且逐步提高其地位，並側向新受之勢用上發展之，直達至總握財政與立法兩大權，遂成爲英國財政中之指揮機關，即吾人所見之國會是也。就事實上言之，大議會至今尚存，即今日國會之上議院；且上議院之職權，幾知亨利二世時代之大議會類同也。

第五節 國會之發生

概括言之，英國國會之發生，乃根據於大議會之擴張，加入英國社會上之新選代表

，復將性質複雜之議員，分爲上下兩院，關於國會之此等變遷，事前亦未有人預爲規畫；且由古迄今，即兩院式之組織，亦係依據習慣，並無正式法律上之規定。考國會發展之畧史，係自約翰時代開始。彼時國王約翰以內憂外患之交迫，於一二一三年發令於各縣縣長，使每縣各派遣聰慧之紳士四人，出席於下次在牛津（Oxford）地方召集之大議會。先是國王以財政困難，多方設計藉達充實國庫之目的；因於貴族議員之外，特召下級地主赴會。此等人雖不甚富，然其數目頗多，其財產之總額亦自可觀；如得增加新稅，則國王之財政困難問題，當可解決矣。唯國王不能強迫徵收伊等之新稅；蓋如事前獲得伊等之贊同，爾後始可不生意外之枝節。又因伊等人數衆多，未克全體召集，徵求意見；是故令每縣派遣四人，代表伊等發言。主此次開會之結果，國王之目的實未克達到；然此種計劃確有實行之希望，不能以初次之失敗，即舍之弗用。

亨利三世亦以戰爭關係，需款甚殷；因於一二五四年，沿習故事，召集國會，命每縣派遣代表二人出席。（註一）唯國王增加新稅之目的，仍然未克作到；且與赴會之貴族發生衝突，甚而至於戰爭。結果於一二六四年，貴族戰勝國王於路易司（Lewes）地

方：並擁其領袖蒙德孚（Simon de Nonfort）為臨時攝政者。而蒙德孚執政後，對於財政困難問題，亦無革新妙策；路於一二六九年。循例召集國會，於貴族，教士，及每縣之兩紳士代表外，復使贊助攝政之二十一城市，每市加派代表二人。此種新代表制度，頗具革命行爲；而此次集會，又頗似政黨大會，故後世學者，多以蒙德孚為國會下議院之創造者。此等稱揚未免過當，然能使城市與貴族教士及各縣之代表合作者，誠為英國歷史上空前之舉蹟也。

斯後之三十年中，國會復召集多次；而各城市均無代表列席。唯各市派遣代表之先例，推翻頗為不易；故於一二九五年愛德華所召集之模範國會中，各市皆復派代表列席矣。（註二）彼時愛德華亦以戰爭需款，遂仿一二六五年之舊例，使全國財力有餘之人，均派代表出席；如貴族，教士，各縣與各市之代表等，復被召集。結果竟成立人數較多。且如前次有代表意義之國會。總計此次出席之代表，內有大主教二人，主教十八人，方丈六十六人，三派教會之首領，伯爵九人，男爵四十一人，各縣紳士六十一人，各市與平民代表百七十二人，共四百人。先前大議會之議員雖仍舊列席，然與各方派遣之

代表數目比較之，祇居其少數耳。

至此，國會即成爲政府制度中之常規組織矣。詳考斯種制度之變遷，誠非於何確定之時期組成者，亦非有人預先爲之計劃者，蓋以國王之召集，本屬偶然之事；即召集之目的，亦僅爲暢達國王一人之願望而已，而各縣市代表之得與昔日大議會議員共同列席，討論國家大事者，亦非由民衆運動，或要求而來者也。由各代表方面視之，伊等之所以出席國會者，係謹遵國王之命令而行也；且召集開會之動機，亦祇係增伊等新稅之負擔而已。註三）至將代表一節視爲權利或利益者，乃後世議員之觀念也。總之，此時國王召集縣紳與市民代表之根本適由，僅以伊等所代表之階級，於十三世紀之英國社會中，特別興盛，而其人數與財產均大增加，頗可與貴族教士同樣之負擔稅收義務也。由是觀之，代表制度之目的，祇爲增加國王之財政收入；而非爲建設民意或民治政府者也。

縱然於此等情況之下，代表制度之紹介，亦不得不視爲一偉大之事也。關於代議制度之起源，近代學者之意見雖各不同，然代議制度之觀念，確由英國政治中而生；且又

依代議制度之原則創立國會，故獨英國爲代議式政府之始祖者，實英人應受之讚揚也。至代議制度之原則，並非十三世紀之新出產品也。蓋盎格魯撒克遜時期之各級地方政府，確已採用一部分之代議制度；教會方面之各種會議，亦採行之。復於十三世紀時，徵收賦稅之財產估計，及高等法庭刑事案件之陪審官，均係民選者也。大議會中向無民選之代表；即大憲章中所載，不得大議會同意之前，國王不得徵收新稅等語，亦非包有代議制度之意義。然以彼時需款孔亟，政府思有聯絡各等財產階級之必要，使伊等資助政府，冀以解決財產問題；其結果遂將教會，及地方司法與財政各方面已經採用之有效人民代表原則，移植於中央之政務上；且又逐漸在憲法下取得永久之地位焉。故現代所謂國會者，乃由封建時代一舊式議會次第變更而成也。

當一二九五年國會開幕時，各等代表齊集一堂，共同協議國事。繼而依各代表之階級，國會竟三分之：即貴族，教士，與平民是也。每級代表各自集會，並各自決定應付國王增加新稅之方法；其趨勢頗有偏向於三院制，如當時法國所有之國會組織同。假使三院制之國會成功，則貴族與教士必藉機聯合之，一如法國之所爲，而平民代表將無

獲得實權之機矣。唯以各階級實際上之利益關係，竟使伊等漸入另一途徑。蓋貴族與教士向係大議會之議員，又加以共同之利害關係，遂聯合之而成一院。而所謂教士者，其中亦包有封建貴族與下級教士。通常下級教士以參與會議並無若何之利益；因此甘願退出會議，另於宗教會議中，表決伊等每年應納之稅額。同時下級貴族以與各縣紳士及各市之市民，有共同之利害關係，遂亦相互聯合之。職是之故，國會之代表再度分組而成兩大部分；一爲上議院或貴族議院；一爲下議院或平民議院。上議院係由國王之召集而出席者，下議院係根據於選舉而出席者。前者實際上爲繼續封建時代之大議會，後者爲代表封建以外之分子。迨至愛德華三世（一三七七）時，兩院制之組織，概已完成矣。唯此項分割之成功，既非以兩院制優於三院制或一院制，亦非事前於若何明白之規定與目的，僅以社會與經濟之狀況使然。猶有進者，英國教會之不似歐洲大陸各國者，在政府中有維持其獨立地位之可能；是以自十四世紀後之英國歷史，已深受兩院制之影響矣。其結果究不似蘇格蘭之一院制，法國之三院制，以及瑞典之四院制也。且非獨英國歷史受其影響，蓋自兩院制普及於全世界之後，各國之憲法發展史，直接或間接，皆受有英

國先例之影響焉。

註一 英語國會之名稱「巴力門」(Parliament)，出源於法語中 *Parler* 一字，直譯之為說話也。蓋其最初之意義，特指所說之話；嗣後即變為說話人團體之名稱矣。考彼時所謂「巴力門」者，包有大議會議員與各縣所派代表之會議。唯大議會既為各「巴力門」之主要部分，則凡「巴力門」所能執行之職務，大議會亦能單獨執行之；故於每次各縣代表退後，大議會仍得繼續會議，並執行各種職務焉。

註二 所謂模範國會者，乃係將已過諸代所有之進步，至是盡綜合之，組成一純粹人民之代表機關也。愛德華一世曾召集國會二十次，祇末後三次中有縣市之代表參加；然就事實言之，一二九五年計劃中所有之基本形式，此後即成為常規矣（參見 R.G.D. Laffan: *An Essay on the Origins of House the of Commons*, chaps. 3-4）。

註三 所謂 *Commoner* 者，其字源係出自 *Common* 與 *Community*，及其他同類名詞；而數名詞復來自拉丁文 *Communis*，乃束縛及負擔之意義。

第六節 國會權力之增長

現今英國政治制度之主要特點，乃國會總握大權是也。當國會初召集時，毫無權力之可言；迨自十七世紀以降，其權威始逐爲增飾，卒成今日之勢。先是於十四世紀之初，國會尙無常規之集會；而每次開會之地點，概係西敏尼斯德宮（Palace of Westminster）之大廳。及其開幕也，國王位於王座，環之以顧問官員，貴族與教士則成排位於伊等之前，再後立有紳士及平民之代表。（註一）提案係國王之特權，通常由國王之大法官，當衆宣讀之。宣讀已畢，三部列席之代表（兩院制即爲兩部），立即退席討論。至討論事務時，發言者多屬之貴族與教士；而平民代表除正式答覆國王之財政要求外，對於其他提案，概無發言及表決之機會。

雖於此種情狀之下，而紳士與平民代表之權力，反得逐漸增加。蓋起初國王召集伊等參與會議之動機，祇爲解決政府方面之財政困難問題耳；至其後伊等地位之所以提高者，亦財政問題使然也。試觀於愛德華一世之模範國會後僅鉅約百年時，國會關於財政議案之辦理手續，即已採用現行之方式：「由下議院獲得上議院之忠告與同意後，如制定之。」繼於一四〇七年時，亨利四世正式承認：財政案須由平民代表提出，旋經貴族

與教士同意，爾後再行報告與國王之原則。自此財政權遂完全落於下議院之手矣。

關於立法權方面之情況，亦畧同此。國會召集之初，確非立法之機關；以彼時所謂法律者，悉由國王一人制定之。（註二）唯各平民代表先獲得個人之上呈請願權，繼而團體之上呈請願權，再後竟獲得以請願事件制定為法律之權。例如每遇政府經費與戰費發生困難時，國王即須轉向國會要求協助也；而於國王得到協助之前，國會亦乘機請願，要挾國王減輕人民之痛苦。且此項請願之目的，乃在改革舊日之法律；其結果遂使征稅權與立法權，齊落於國會之手矣。於十四世紀之末期，法律案依然須由平民代表之請求，經貴族與教士之同意，爾後始由國王宣佈其成立。但法律案宣佈成立時之形式，多與平民代表之所請求者不符。迨至一四一四年，亨利五世宣稱：「自後凡與平民代表請願書相背，或為伊等不同意之法律，概不得成立。」然此規則，國王仍多時侵犯之，卒於亨利六世（一四二二至六一）王朝之末，對於立法之手續，復根本加以規定；凡屬法律之草案，均可於國會上下兩議院中之任何一院提出之。自是以降，凡所謂法律者，皆為「英王陛下獲得當時集會上下兩議院議員之同意與其權力」而成立也。即今日國會所

通過之一切法律，亦均冠以此等之引籍。總之，最初之下議院，僅能上書請求減免民間之苦痛；而於十五世紀之末，竟變為立法議會之一正式機關也。（註三）

註一 現在國會舉行開幕禮時，仍保存其舊日之儀式也。

註二 即於蘇特爾（Tudor）朝代時，人民仍視國會為法庭耳。

註三 A. F. Pollard, *Evolution of Parliament*, p. 8.

第二章 英國政治制度之發展

當十五世紀之下半年，英國國內發生兩大貴族，因攪奪王位事，竟引起長期之內亂約三十年（一四九五至一四八五）；此即史家所謂玫瑰戰爭（Wars of Roses）是也。於戰爭期間，雙方相持不下，勝負亦頗難分；卒於一四八五年，蘭喀斯特爾之亨利（Henry of Lancaster），於波賽渥等（Bosworth）地方，^大太勝約克（York）之敵軍，並自立為王，稱亨利七世；英國期之內戰，至是告一段落。亨利七世為王後，子孫相傳，多柔明君主，是為都特爾（Tudor）朝代。按當時戰爭之結果，頗使社會之秩序大亂，人心亦感抱不安，且以動極思靜故，人民深欲一強有力之鞏固政府出現，一方能充分維持秩序，一方可保障其生命財產之安全。迨都特爾朝代開國後，即顯示此等之偉大能力，直至一六〇三年伊利薩伯（Elizabeth）逝世止，中經五位國王，無一不為民族所愛戴者也。

第一節 都特爾之政府

概括言之，於一四八五年時，近世不列顛憲法之主要基礎，業經確定；而其後日之

各種發展，僅使已有制度之漸臻完美，及造成其相互間之新關係而已。其時國王制度歷經數百年之久，王權已根深蒂固。所謂習慣法者，亦達於進步之階段。各級高等法庭，均進行順利。各縣縣長與其他之行政大員，又皆能各盡其職。而各縣市之法庭，一方係地方自治政府之機關，同時亦係中央統治權之所寄託者。上議院議員約百五十人，全為國王由宗教與俗人兩方所選簡之貴族封臣；尤以此機關為先前大議會之嗣續者，故其勢力頗為堅強。下議院議員約三百人，盡為紳士與平民之代表，除於增設新稅須先得其同意外，且復獲得普通立法之大權。凡此有關於政治及法律之諸種制度。均尚須經有長期之變演，始克適合於今日之英國憲法。斯欲明乎其間之過程者，亦須研究此時中之歷史變遷也。

由外表論之，都特爾爾朝代實未有所更張，反成一反動時期，遇事牢守先例，並極力鞏固前代中所遺留之政治制度。關於實施反動工作之有力人物，當推亨利七世，亨利八世，與伊利薩伯二國王也。彼三君主者，非獨為有謀有權，竭力發揮使全國服從國王意志之政策；且又手腕靈敏，決不至激動人民之反感。伊等於利用舊有之制度擴張君權外

，復採用其他之新方法。例如樞密院之起源，本係數百年之大議會所產生者；此時竟成爲關於人民經濟生活，教會，司法及行政等事務之中央統治機關焉。且樞密院得以國王之名義發佈命令，其效力與法律同，其他各種新設機關中之著名者，及亨利七世之星宿府（Court of Star Chamber），及伊利薩伯王朝之大法庭（Court of High Commission），皆握有範圍頗大之司法與其他之權力也。國會雖依舊存在然對於國王之專制行爲，實無力制止之。而國會之重心，乃移於寡頭之上議院，此爲國王信賴之團體；其議員遇事則與國王相表裏之假使下議院有獨立之新意志時，國王即與上議員共同設法打消之。職是之故，國王遇有重要政策（如亨利八世之脫離天主教）發表時，亦假國會之議決案行之。蓋如此作法，非但表示不爲國王一人之意志，且似全國代表一致之議決。故都特爾時代之國王中，無一人思欲廢除國會者，誠以國會對於國王有百利無一害也。萬一遇有心懷異志之下議員，亦即時受威嚇，唯國王之命是聽。國會既存在於此種情形之下，則所謂言論自由，生命自由，及其他現代議員所享有之各種權利，彼時既不爲國王所承認。國會之會期無常，而時間亦短。（註一）選舉必認爲與國王有利時，始可舉行之。而

政府官吏復利用其威權，阻止反對國王之人當選。凡能服從國王意志之國會，即可繼續存在；否則即被解散矣。設使某項事宜不為國會通過時，國王反可以命令之方式公佈之。政府之稅收，亦多不在國會權力支配之下，結果國王所專賴之數種稅收，於數年中均不向國會要求財政上協贊焉。

彼時英國之受治，即若是也。考其治理之效果，概皆政府安定，民情和適，全國均懷滿意之景象焉。至彼時國會之不得握有統治權者，實以英人就未認識國會應為執行政權之機關也。據當時人民之政治觀念言之，國家如不屬於國王之專制，亦不必於貴族之專制；然對於貴族之專制，人民已飽嘗其味，今竟受治於一強有力之中央政府，人民咸且擁戴之誠意，決不期望國會代領國王之職位也。且國王雖係專制，然已博得人民之贊助；而人民之所深信者，非有精強之行政首領，全國之統一不復能實現矣。況彼時英人因有外患與內亂之危機，國王之權力，更不得不擴充之。（註二）此即王室之私利與民衆之公共福利，異途同歸也。

迨至斯圖爾特（Stuart）朝代（一六〇三至八八）時，形勢即大有不同矣。斯時英

國雖以宗教問題，引起五百餘年之些須紛擾；而於此百餘年間，國內政治統一與和平，始終如一；重演封建糾紛之危機，亦已平安度過。人民素所擁護之堅強君主政體，確已獲得良好之成績；唯於治安之目的完成後，則君主政體之尊嚴，即不能不稍有減色矣。至此，國會始得於無形中逐漸發展其勢力，直變為表示全國各個人及各階級之意志機關也。且自亨利八世封禁全國寺院後，上議院之宗教議會，概不多見；而下議院又因新市縣獲得代表權，議員之數目，較前竟增多約三分之一。於都特爾朝代之末，國會集會之次數大有增加，其會期亦已展長；而議員亦得隨時發表意見，並得有練習共同合作之良好機會矣。伊利薩伯更拋棄前代君主之故習，國事多就商於國會，又時容納多數議員之意見。是故於伊君臨之最後十餘年內，行政與國會兩機關間，已顯有一種新形勢；即後世之繼嗣者，如不係英明強幹之君主，定與平民代表之下議院，發生劇烈之衝突也。

註一 即於伊利薩伯女王崩之四十五年內，國會開會期間雖較前代為長，而總計其日期，尚不足三年，平均每年集會約三星期也。且於十屆之國會中，有一屆在職十一年，然僅集會三次耳。

註] G. W. Prothero; *Select Statutes of the Reigns of Elizabeth and James I* p. xvii.

第二節 十七世紀之憲政衝突

伊利薩伯之繼任者，係蘇格蘭之雅各六世 (James VI)，於一六〇三年改稱英王雅各一世，亦即斯圖爾特朝代之創始君主也。按雅各一世之為人，秉性本不英明，處事又不幹練；然始終堅持其神權之觀念，力行其專制之政策，結果雖釀成獨裁與憲政之衝突。且直至斯圖爾特朝代告終，國會完全勝利之先，其間均糾紛不已。雅各一世於入承王位之前，曾著一書，名「自由王政之真正法典」，言詞荒誕，頗足表現斯圖爾特朝代之政治觀點。謂國王秉承神旨，君臨萬姓，神聖不可侵犯，如專制不合理，則無政府更可畏。若必反對專制，其伸訴之所，只上帝耳。於即位不數年，曾出席國會講演，謂「王政乃宇宙中至高無上之物，如謂上帝何者可為，何者不可為，乃褻瀆上帝也。故凡謂國王何事可為，或何事不可為，亦即大逆不道也。」（註一）此種理論，並非新奇；蓋亨利八世與伊利薩伯時代，曾經採用矣。唯伊等之目的，只為擴大國王之權力，決不至將人民所不贊同之觀念，公然宣布之。

自十七世紀開幕以來，人民對於雅各之神權觀念，概不承認矣。考其理論之用意，乃以國王爲獨立者，不負任何責任，亦不受法律之裁判。唯國王雖不隸屬於何人，而於法律之下，則與其他人民俱立於同時^{同時}之地位焉。此項原則，即於^斯特爾爾朝代之法律學者，亦均有所主張矣。且^彼等學者，曾於著述中多方讚揚英國之政治制度；謂英王不得國內有產者之同意時，不得制定有關征收租稅之法律。又謂於羅馬政治制度下之國家，如法國及其他之大陸國家，關於法律之制定，咸以國王之意旨爲定；而英國則不然，國王之意旨，僅係法律制定之一附屬要素耳。總之，雅各之王權論，人民反視若荒謬，以國王亦須尊崇法律也。然就當時人民之政治觀念論之，亦發生兩大問題也：（一）假使國王有違犯法律之事，何人得以強制之方法執行之？（二）假使國王不克自由以命令方式改正法律之內容，何人得制定或修改之？彼時英人對於此二問題，已有確切顯明之答案；即代表人民意志之國會，應有斯等職權也。由是觀之，國王與人民之政治觀念，根本不同；因於斯圖爾特之第一代君主執政未久，遂發生憲法上之大衝突，一方國王欲行使其專制權；一方則國會欲藉法律限制國王之權力。其後之三百年中，國會對於監督

徵稅及處理其他國事之權力，均逐漸確定。且待時機一至，國會將表示其再度之額外要求；更抱定宗旨，非達目的不止，即出之於國內戰爭，亦所不惜也。

雅名與國會間之關係，曾數經風波，但從未至於破裂。迨至下代查理一世（Charles I）執政時，則雙方關係之完全破裂，將不免矣。當查理初即位之十一年中，國會未經召開一次，後以蘇格蘭之戰事發生，國王有向國會請求協贊軍費之必要，因而國會始得重行召集之。於國會重集後，雙方之怒潮已達極點，歷史上著名大內戰，即由是而起；蓋戰爭之目的，乃欲藉武力決定何方之憲法觀念應屬有效也。然於一六四〇年長期國會（Long Parliament）開幕時，（註二）及一六四二年查理於納廷漢（Nottingham）舉兵時，國會中各黨尚無組織新政府之決心。即於一六四一年之大抗議書（Grand Remonstrance）中，國會之所要求於國王者，僅關於徵稅與司法等事，須謹尊法律；已存之數種弊政，須亟加革新耳。唯其後國會以軍事上之勝利及情勢上之變遷，遂於一六四九年與一六六〇年之間，大施其各種政治上之新計畫；且又試行素所未聞之各種政治制度焉。如查理一世之被殺；國王制度與上議院，以不利於國中平民，均廢除之；復於一六四九

共和政府之
之

年宣布英國為共和國，並於國璽上刊以「恢復上帝最初所賜自由」之成語。

十七世紀之英人，適於其他各國之革命人物類同，咸認破壞較建設為尤易也。當新政府成立之初，各項計畫悉行提出，務使共和政體得永久長存。武人中之激烈分子，概皆主張以普通選舉而產生國會。至克朗威爾（Cromwell）與其他之實力派領袖，既不係現代所謂之民治人物，其對於新國會之產生方法，自表示懷疑。迨至一六五三年，於國會所定政府組織大綱（Instrument of Government）之下，始得成立一保守式之政府。然無論如何：此項政府組織大綱者，當推為近代歐洲第一次之成文憲法也。依組織法之規定，行政範圍，包有蘇格蘭，英格蘭與愛爾蘭，行政權為一終身護國者（Protector）所掌握，並輔以十三至二十一人組成之行政會。國會採一院制；議員為四百六十人，每二年改選一次；而選民資格，定為有值三百鎊之財產者。克朗威爾當推為護國者；其後之六年，世稱為護國時期也。

此種共和政府之成績，亦未見有若何特長之處。克朗威爾與國會間之衝突，反不亞於雅各一世與查理一理之時代；而雙方意見極不融合者，乃關於不適用憲法條文之修正

問題也。於一六五七年時，克朗威爾竟被勸進階王；克氏不納，而僅接受一種新憲法，名「謙讓之請願與忠告」（Pumble Petition and Advice）。按此新憲法之規定，則新政府之組織，復回轉至一六四九年所廢除之政府矣；恢復兩院制之國會，一名下議院，餘一院以無相當之名稱，遂定為「其他一院」。由是觀之，當時之共和主義，實行上頗不澈底，且克朗威爾等軍人首領，始終則崇信王政，如謂伊等自始即思恢復國王制度者，亦不得謂過甚其辭也。唯王政恢復一節，確已成爲一不能免却之事實；故於一六五八年克朗威爾逝世後，復辟僅爲一時期之問題而已。卒於一六六〇年五月二十五日，斯圖爾特第三代之君主查理二世，於宣佈大赦，並接受國會關於將來處理宗教問題之方法後，於多費爾（Dover）登陸，在英人之熱烈歡迎而恢復王位矣。

註一 參閱C. Mellvain: *Political Writings of James I.*

註二 一六四〇年召集之國會，直至一六六〇年查理二世恢復王位後，始告閉會；此歷史上所謂長期國會者也。

第三節 國會實權之樹立

英憲法新
向世界出口
之價值

一六六〇年復辟之最大特色，乃於事實上成立一種調和也。先是於雅各一世卽位之初，英國政治上即發生一問題：專制國王與強有力之國會，是否可能同時存在？對於此問題之答案，今依調和方法解決矣。唯此次之調和，確係一種特殊形式：因嗣後百五十年中發展之情勢，所論調和者，乃將權力之形式留交國王，而國會所獲得者，為權力之實際也。此卽近世憲法學者所謂，「主權屬國王及其國會」者也。在論理上國王雖握有主權，而其王權非經國會，不能宣示，亦不能行使；蓋國王已放棄其獨裁國政之大權，居於虛君之地位。然同時由外表視之，則國王之權力，仍依舊保存。此項調和之結果，其影響於全世界之政治歷史者，實非淺鮮。試思英國憲法之能普及於各文明國者，誠為十九世紀最重要之事，但無此次之調和，不克成此巨切。假使英國憲法之發展，無論形式與法律，內閣均對國會直接負責，而對國王則否；果此，非獨當時國王實權之喪失，無從掩蔽，即其他國王之模倣，亦絕不可能也。且英國憲法之所以影響於全世界者，乃以國會在事實上（不在形式上）能監督政府；同時在形式上，英國仍繼續保持其君主政體，而實則內部所隱藏者，為一真正之共和國也。（註一）

英政治經濟
期目的

雅各二世
二世
二世

雅各二世
二世
二世

一六六〇年至一六八八年，爲英國政治上之一大試驗時期；其目的在藉機證實斯圖爾特朝代之國王，能否不逾越其憲法中所規定之職權範圍。由事實言之，查理二世（一六六〇年至八五年）確有政治之見識，深明君主之權力應行使至何程度，前途始可樂觀，超越至何限度，即將產生惡果；因於君臨時期，始終謹慎處事，從未發生問題也。然查理之繼任者雅各二世（一六八五年至八八年）則不然。按雅各二世之爲人，性質攝強，極端信仰君權神授之學說；而又不學無術，不克於避免人怨之下，使其主張獲得事實上之成功。且更遇事固執，毫不容納朝臣之奏言；遂使渴望平和之國人，又起反抗之念。當其即位之初，原約維依法律所設之政府；唯自一六八五年之暴動平定後，以爲基礎已固，昇平景象重現，此後國王即可隨心所欲，爲所欲爲矣。因於國中秩序初回復時，宣布廢除現行法中不利於天主教之條文；恢復舊教（即天主教）爲國教，並重行設置一六四一年國會所取消之宗教法庭。凡此諸種有利於宗教之行動，實與斯圖爾特朝代復辟時向人民所許之條件，悉相反也。

斯後國會中各派之要人，咸以雅各二世決無放棄專制政策之希望，加以一六八八年

荷三德封
威廉三
逆王為英
王

權利以保
之成也

復生一子：遂共同議決迎立荷蘭總督威廉為英王，冀以保障英國憲法上之自由。威廉本為奧連遮之大公（Prince of Orange），雅各一世長公主瑪麗（Mary）之夫。此次迎立之結果，竟造成一六八八年不流血之命也。是年十一月五日，威廉夫婦渡英，於陶爾基（Torquay）上陸，直發倫敦。雅各二世見民衆叛離，大勢已去。遂即讓位。並逃往法國。依附法王路易十四世（Louis XIV.）。迨雅各二世去後。上議院全體議員。下議院前屆議員數人。以及數位高級官員。共同組成一顧問會議。要求威廉充當臨時之執政者。直至人民選出臨時國會為止。其後於一六八九年一月二十二日。臨時國會首次集會。當即議決：雅各既自動離國，應認為已經退位；自後威廉與瑪麗共為英王。（註二）斯圖爾特朝代於此告終。

唯參加此次之革命首領等。均已飽嘗政治上之經驗。徒以國王了解民意。或作口頭上之若何應許。皆不足為人民自由及權利之保障。職是之故。伊等將民衆向新王朝所要求之條件。逐一書寫清晰。經臨時國會議決。並取得國王之同意。作為人民權利之宣言。繼而臨時國會自行宣佈為正式國會。能執行國會之一切權力。然又恐手續不甚完備。

以致後日有不能保障宣言效力之虞；因於一六八九年二月第二次集會時。以立法之手續。將權利宣言制定為正式法律。取得與其他法律相等之地位；其結果遂創成歷史上著名之權利法案 (Bill of Rights) 也。

除大憲章之外。權利法案乃英國憲法史上之最重要文件也。按此新文件之內容，並非載有關於政府組織與其職權之規定，亦無列舉人民權利之條文；蓋權利法案之目的，僅根據於復辟後二十五年中斯圖爾特朝代之執政經驗，將其非法之行為，逐為詳述之，藉以防止其後日之重視耳。例如凡國王以命令停止法律之執行，未得國會允許之徵稅，任意設置各種之王室法庭，未得國會同意而於平時擅置常備軍等，均可視為違法；或一方視為違法，同時更視為禍國。復鑑於已往國王之濫用權力，聲明人民有向國王請願之權利，新教徒 (Protestant)，即耶蘇教，有置備武器自衛之權力，國會議員有發言與辯論自由之權利。此外又聲明國會議員之選舉事宜，應聽人民自由舉行之；國會之集會次數，亦應較昔時為多。總之，權利法案內所列舉者，皆現代憲法中必要之原則，任何一項，至今仍為適用。即關於將來王位之繼承問題，亦定有限制；凡信仰天主教者，或與

天主教人結婚者，均不得繼承王位。且此項限制，至今有效。

是故權利法案之內容，實係具體綜合此次革命與十七世紀自由運動之結果，今依法律之形式，重行聲明之，使後世不致再有誤會漠視之事件發生也。此項新文件，確為英人政治上之大勝利，亦即英國憲法發展史上之新紀元。蓋嗣後之一切變化，皆為實施其已成之原則，或使確定原則於事實方面詳細應用而已。人民主權，法律高於一切，及國會在法律上之至尊地位，均已堅固樹立，日後決無人敢再為反抗之。唯國王制度則依然保存，且視之為有用也。至將來王室之綿延問題，不復根據於世襲或不可侵犯之權利，而須視代表全國人民之國會同意與否為定。故由事實方面論之，君權神授之觀念，至此已成歷史上之一種陳跡矣。

註一 G. B. Abams; Constitutional History of England, pp. 335—337

註二 F. W. Maitland; Constitutional History of England, p. 281—288

第四節 國王與國會間之關係問題

一六八八至八九年間之事實，誠為英國憲法發展史上之一新紀元；蓋後日所謂憲法

口
ま
う
の
金
同
三
國
條
約

英憲史考
十五卷
聖者

之基本原則者，均於斯時確定矣。由是以降，英國憲法即大行變革，如入坦途然。至英國現行憲法中之一切原則與實際，概係最近二百年發展之結果；且有多數現存機關之組織，亦係最近所產生者。惟關於各種政治制度，規則，計畫，方法等，或則新生，或則改革，自古迄今，其發展之過程，皆屢續相接，從未間斷；故欲了解一六八九年以來英國憲法發展之經過，不得不將其間變革之要點，畧加敘述之。而其變革發生之原因，統為集中於造成英國之國會內閣制。此內閣制係英國政治之特色，今日仍顯其重要。凡諸變革既均集中於此點，因而變革中之相互關係，亦自異常密切。總括言之，變革中之至要者：(一)國王權力之衰微；(二)內閣與內閣制之發展；(三)下議院之戰勝上議院；(四)下議院擴張代表之範圍，以致成爲民治之機關；(五)政黨與政黨制度之發生。此外尚有英格蘭，威勒斯 (Wales)，與蘇格蘭於一七〇七之合併，組成大不列顛 (Great Britain)；而不列顛與愛爾蘭 (Ireland)；又於一八〇一年合併；組成聯合王國 (United Kingdom)；最後於一九二三年，愛爾蘭全島土地五分之四，組成愛爾蘭自由邦 (Irish Free State)。

一六八八至八九年之革命，確已樹立國會最高權之原則。唯關於此原則之實施方面，尙未規定若何之方法；亦未創設一種機關，隔離國王與國會，使之不再淪入衝突之境。此種缺點，大抵由於彼時不克見到其需要也。即規定所謂議會政府之各種複雜制度與習慣，亦須依數世紀之經驗與改革，復加入歷史上偶然發生之事故，始克逐漸變化成立，斷非於任何時期中之制度而產生者也。

假使吾人反觀革命後三四十年中之局勢，其問題堪注意之事甚多。國王在形式上雖受有鉅大之箝制，而仍係政治上之中心人物；蓋國王所受之限制，僅係於權利法案中所列舉者、其他之各等王權，仍屬完全無缺。國王雖不克絕對專制，然實際上仍爲行政之首領，凡樞密院之人員與政府之主要官吏，蓋由其任選之。國務大臣之政策，悉受其監督；而關於外交或內政事宜，亦無徵求國會同意之義務。大臣不必全係國會之議員；任選時亦不必依國會中政黨之實力而定。關於國事之決定政策，國王聽國會之建議可；聽其他人員之意見亦可，不聞不問，獨行獨斷，亦未嘗不可。猶有進者，國會如對於各大臣之行動表示不滿時，祇能依彈劾之困難手續，使之退職；如對於國王之處埋國事有所不

滿時，只能公開反抗，甚至冒革命之大不諱也。總之，國會之最高權雖被認為一定之原則，事實上仍多受限制，或且有使其消滅之危險。國王與國會間亦與昔日同，尙缺一中介機關，如現行之制度然，藉以避免雙方之直接衝突也。

當代之政府人員，悉未明晰此項之大缺點，而反以彼時之政治制度，純係完美無疵，亦無添設若何新機關之需要耳。唯其後遇有各種困難問題之逐漸發生，解決方法亦即按次試用。按最後之辦理方法，國王逐漸自行放棄其多種之特權，並將決定政策與統理行政之大權，移交於一般大臣之手；而此等大臣均由國會議員中所選拔者，獲得下議院多數黨之同意，更單獨或連帶對於下議院負有完全責任者也。易言之，此後關於國王與國會間衝突之解決方法，係由內閣制中尋見之矣。內閣制在英國政治中，亦類似其他之多種制度，乃逐漸長成者，非陡然發生也。

威廉三世深爲了解被迎爲王之條件，因而極力謹慎自守。然對於未受箝制之王權，則仍盡量享用之。迨至漢諾瓦（Hanover）朝代時，情形立即大變。佐治一世（George I, 1714至1727）與佐治二世（1727至1760），均不屬凡庸之輩，至今仍受

內閣與內閣制
之起源

英人之尊崇。但前者爲一完全之外國人，不克操國語，亦不諳英國政治；（註一）後者對於英國政治雖稍不注意，而又才力不足，故不克見機而作國王應作之事也。同時兩者均爲漢諾瓦之君主，視英國如附庸耳。於斯種情況之下，國王所有之大權，遂漸次移轉於各大臣及國會之上下兩院矣。及佐治三世（一七六〇至一八二〇）時，頗欲回復國王已失之權利，不料於末後之十年中，竟患癲狂病，不克執行政權，使過去之一切努力，盡歸烏有；於是英國由此開始，試行國王不復積極參與政治之政府。唯其後之數代君主，概皆爲人慈祥，深受人民之愛戴，而維多利亞（Victoria 一八三七至一九〇一）王朝亦然；至國王之權力，均未有所增加也。最近之愛德華七世與佐治五世，威力崇前代之先例，一切特權，即有所發見，亦棄而弗享也。

註一 佐治一世既不克操英語，其與當代國務大臣瓦勒普（Walpole）間之交誦工具，悉藉拉丁語；但二人之拉丁文，亦均不見佳也。

第五節 內閣與內閣制度之起源

國王之特權既逐漸損減，則政治之重心遂移轉於諸國務大臣，即後世所謂內閣員

內閣制考
起原：

是也。內閣與內閣制度，亦係漸次所發生者，且直至今日，仍屬法律範圍外之特別組織也。由歷史上之事實證之，則查理二世之內庭（*chamber*），即內閣之濫觴。所謂內庭者，乃以十七世紀時專司行政之樞密院人數過多，對於應守秘密與緊急處理之事件，均不相宜；於是查理二世自動由樞密院中任選親信大臣六人，組成一非正式之顧問機關，而具有樞密院之全部權力。至被任選之六大臣，非獨伊等之行動為國王所信任，同時伊等在國會中亦有相當之勢力；故查理二世時，凡遇有重大問題，皆先向此六人諮詢之，且每希望國會制定新法律時，亦由此六人代為疏通之。此項組織即後世內閣制度之起源也。唯內閣制度之本身，彼時仍未正式成立，蓋國王對於國務大臣之任選問題，既不注意於政治內部之複雜，又不顧及於國會之願望。實際上此等大臣祇對國王一人負責，而不對國會或國民負責也。且此種方式，頗招當時有思想者之攻擊：謂內閣不克對國王施以任何種之束縛，反供國王一特殊工具，藉以達到國王自身利益之目的而已。職是之故，即「內閣」名稱之由來，在最初引用時，亦含有侮辱之意義也。

當一六八八年之初，內閣仍屬一組織不完備與意義不明瞭之機關；至內閣制度一事

，更屬聞所未聞者也。然於是年革命成功之後，國會之最高無上地位，確已堅固樹立，遂致內閣式政府之發展，造成一不克避免之事實。迄威廉三世即位時，對於任選閣員事，國王仍保有全權：對於伊等之行動，亦能充分支配之。彼等政黨業已出現，全國共有兩黨，即民黨（Whigs）與王黨（Tories）是也。最初威廉對於國務大臣之任選，不限於任何政黨，乃以國王之自由意志爲定；但其結果頗不爲滿，以各大臣時因政見不克一致，相互發生衝突之事：亦即在所不免。是以自一六九三年至一六九六年，威廉遂變更政策，對於任選之閣員，完全限於民黨一派之分子。斯種新法，原在謀求一時之方便，實無若何理論上之根據：唯政策既已確定，相習日久即成爲規例。凡係重要之閣員，均須由下議院多數黨中之黨員充任之。

當佐治一世與佐治二世兩王朝時，國王地位之降落已達極點，政治上之執行權利，准移轉於國務大臣手中掌握矣；而同時亦演成內閣發展史上之重要形成時期也。彼時歷屆民黨之閣員，盡能團結一致，使其黨員在下議院中佔有多數之議席。至一七四二年，瓦勒普（Sir Robert Walpole）以不克在下議院中獲得多數議員之擁護，遂不得不出之於辭

職（瓦氏可稱爲英國歷史上之第一任內閣總理也）且於此時期中，國王亦不欲出席內閣會議；而國會又充分了解內閣制度之功用，頗能督促實際之行政官員（即閣員）負責，因使先前之彈劾制與罷免職位之方法，皆歸於無用。（註一）同時國王之否決權亦暫停行使，（註二）致國王閣員及國會三方面間之新關係，成功諧和之狀態；並使先前國王與國會互爭之事，自後不復產生矣。唯現存內閣政治之意義，直至十八世紀之末期，尙不爲一般學者所能領會者也。當北美，三州 費拉德非亞（Philadelphia）城制定聯邦憲法時，會議席上尙無人提出此問題。一七九一年國會所通過之憲政法，規定上加拿大（Upper Canada）與下加拿大（Lower Canada）應設同樣之政府，其中亦未敘及責任內閣制度。卜萊克斯統（Blackstone）之著英國憲法論，與德魯模（De Lolme）之論英國憲法，均未提及內閣制度之字樣。至十九世紀之初期，學者對於內閣制度始稍加注意，然仍不了解其確切之性質。卒於一八六七年柏智浩（Walter Bagehot）所著之英國憲法一書出版時，對於內閣制度及其功用，始有正確詳細之說明焉。

現今內閣制度之特點，皆於十九世紀中確切成立；即（一）內閣閣員均屬國會之議

內閣制度之特點：

員：(一)抱有同一之政見；(二)由下議院多數黨中選拔之；(三)執行一致之政策；(四)對於國會共同負責，如不克獲得國會之信任時，即應全體總辭職；(註三) (六)各閣員皆服從一內閣總理。且於上世紀中，英國之內閣制度更開始向海外發展；如英國各自治殖民地，法國一八一四年之憲法，比利時一八三一年之憲法，日本一八八九年之憲法等是也。及歐戰告終後，德國，奧國，捷克 (Czechoslovakia) 波蘭；以及中歐東歐各新興國家，均直接或間接模仿英國之內閣制度也。

註一 自一七四一年以來，國會僅舉行三次彈劾案：即(一)一七二五年之對於馬克萊斯非爾伯爵 (Earl of Macclesfield)；(二)一七八八至九五年之對於賴斯丁 (Warren Hastings)；(三)一八〇五年之對於麥爾威爵士 (Lord Melville) 是也。且彈劾之事，現今已成陳述矣。

註二 威廉三世曾四次使用否決權 (veto power)；安女皇 (Queen Anne) 曾使用一次；此後即無使用者也。

註三 一八三〇年，內閣因失去下議院多數之擁護而辭職，為英國歷史上之首次倒閣

閣也。

第六節 下議院權力之擴大

假使英國國會不經過重要之變遷，則國王之各種特權，斷不至若是之易於削減，而內閣制度亦絕不克發生也。一六六〇年與一六八九年之法案，字句中即包有各種關於主權權限之規定；繼後之二百年內，又漸次將此等權限實地施行矣。此外更有兩種重大之變遷，使國會成爲現在之形式；（一）上議院之權力逐爲縮減，使立法與其他之各種職務，均轉移至下議院；（二）由選舉權與選舉制度之改革，結果使下議院立於廣大之民衆基礎上，成爲能真正代表全國人民之機關也。

凡此諸種發展，均具有連帶之性質；而內閣制度之發生與下議院之得勢，尤具有相互之密切關係也。當此兩種機關相互發展時，其過程中之內容，非僅將政策決定與執行之大權，移歸於內閣；抑且將國事之最後決定權，移歸於下議院。內閣雖可不察國王之意志而決定政策，然其政策不能不取得下議院之同意；否則不克執行也。易言之。內閣之能在近代憲法上獲得重要地位，實非單獨自造成功者，乃國會之最高權促成也。是故

此種地位之
場地關係

此二機關之變遷，無論其過程或結果，均有深密不克分離之關係：內閣發展一步，國會發展一步，國會發展一步，內閣亦發展一步，趨向一致，步伐亦齊。總之，內閣之地位並非獨立，祇係國會執行權之一種工具；同時國會須藉內閣始能在事實上掌握政府之大權，否則所謂國會主權者，亦僅屬諸空談耳。唯國會主權實係根據於人民主權之原則，因之凡與人民不直接發生關係之上議院及國王，皆不克維持其原有之勢力也。（註一）

關於此種權力之轉移，實始於一六八八至一六八九年革命後之三十年；復於再後之百五十年中，逐漸發展之，結果遂有現在之情勢也。當威廉三世時代，上議院比之下議院，非獨具有較大之特權，更具有較大之勢力；但以後之趨勢，却完全倒轉矣。下議院業已獲得財政案件提出之特權，由此一點論之，遲早總須擡高其地位；蓋財政權確為政府中最重要之職權也。然同時復以他種環境之促使，結果亦將下議院造成優越之地位，（一）當佐治一世二世之時代，適為內閣制度之形成時期，掌握政府大權之瓦勒普，始終係下議院之議員，遂將下議院造成政治勢力之中心；（二）一七一六年之七年會期法（Septennial Act），將每屆國會之生命，由三年延至七年，使全國有才幹之人民，多被收入

國會為議員；於是議員之經驗與氣魄，均大有所增加也。

此外國會所經過之大變遷，即下議院之民治化是也。假使下議院不係真正代表人民之機關，亦無人民援助之，其權力斷難擴張若是之大。最初下議員亦非代表各縣與各市之普通人民；蓋各縣之代表，僅由鄉紳選舉之，各市之代表，僅由數十市民選舉之。更有若許議席，盡由富人與有勢力者所把持；至一八〇〇年時，竟可以議席公然買賣之。於十九世紀之初期。下議院仍係近於專制之機關，比之上議院，其間相去者幾稀，頗少代表人民之意義。至一八三二年時，情形更不見進步；然於斯種狀況之下，人民皆表示不滿，並要求各等之改革；其結果經過多次之立法，將選舉權逐漸擴張，重行分配議席，前者使多數向無政治權力之人，進而參政，後者使議席之分配，藉以平均全國各方選民之政治勢力。此外關於競爭選舉，辦理選舉，以及其他屬於民治政府之各種行動，概皆制定規則，冀達全國一致之目的。其後一九一八年之人民代表法，實行選舉所及，男女選民共增于二百萬人。一九二八年之平等選舉法實行，選民又增多五百萬。就今日之選舉制度而論，英國下議院為全世界最民治之人民代表機關也。

至上議院之發展，從未取得與下議院相同之變遷。當英國政治逐經改革時，下議院即隨之進步；而上議院則在組織方面，尤其是性質方面，咸處於靜止之狀態。其後復自願居於附屬機關之地位，凡下議院所通過之財政議案，上議院循例均予以同議。同時對於其他之立法議案，亦少表示其有阻碍之處，是以政治上不克發生嚴重之衝突事宜。唯於二十世紀開幕之初，情形驟經變化，上議院表示一種強硬獨立之狀態，甚於於一九〇九年，竟否決內閣之財政歲入案，造成政治上之嚴重形勢；其結果遂成立一九一一年之國會法（Parliament Act），取消兩院於立法方面之同等地位。此後下議院所通過之財政議案，可不經上議院之同意即成爲法律；僅關於其他之立法議案，上議院仍得試行其遲緩不予以同意之手續。總之，上議院祇握有遏制與修正之權，而全部立法之大權，幾皆落於改造後之下議院矣。

註 1 G. B. Adams: Constitutional History of England, p. 387.

第七節 政黨之發生

政黨與政黨制度雖係英國憲法以外之組織，僅於國會立法上稍示承認之；然政黨與

政治制度，在今日實際政治上已佔有極顯著之地位，假使其不復存在，非獨英國之內閣制度不克見諸實行，即其他有關於代議政府之各種制度，亦無實行之方法矣。英國政黨之淵源，頗難得其確切之考證。唯十七世紀初期所有之派別。以現代政黨二字之涵義較之，祇可稱為朋黨而已。蓋彼時此等團體皆各不相容，視對方為有害於國家，萬一得機，即可施以撲滅之手段，概括言之，所謂政黨者，乃全國人民分為兩派或多派，各有領袖主義及政綱，彼此各自設法獲取政權；同時又相互信賴有同等之地位，有共同存在之理由，如對方掌握政權，管理政府，亦不至有摧毀國家之危險也。依此標準觀察之，惟有十七世紀斯圖爾特朝代末期之民黨與王黨，始可稱為政黨也。實以此兩種團體，皆有確定之政綱與組織，且自一六八八年革命之後，更達到相互寬容之境地；故民黨與王黨係英國歷史上之先進政黨也。至所謂政黨制度者，尙待至十八世紀之下半期，始得發育完備；且至十九世紀之初期，人民始克逐漸了解之。自後全國人民，不再將國會中之少數黨員視為國王之敵人，而反視伊等為「國王陛下之忠實反對派。」（註一）

詳考英國政黨之發生，與內閣政府之成功，兩者均有深切之關係。假使無政黨之組

織，內閣制度之政府亦或可發生；然無政黨之內閣政府，自當與吾人現在所知者，大不相同矣。蓋英國內閣制度之發展，實與政黨之產生，步伐齊趨；而尤為特殊者，係中國有兩黨之組織，各自導引其所屬之民衆，分向完成美好政府之途徑上而行。如將現行英國政治制度下之法律與實際，繼續加以分析，則知今日英國政治之形成。大都係源於政黨之關係也。

註一 W.B.Munro, Governments of Europe, p. 35

第三章 現在之憲法與政府

由前兩章之敘述，可知昔時英國政治發展之結果，乃循遂代環境之變遷，而造成後日英國政府之基本組織，或曰英國政府之構成；易言之，即吾人所謂英國憲法（*Constitution*）是也。當尋常討論政治問題時，學者對於憲法名詞之運用，發生困難頗多，此實由於憲法二字之意義，不克肯定故也。就名詞之來源論之，憲法係指明某事之組織或建設；亦即關於某項事件之組織或實行，須依一定之根本基礎或根本方法，始克完成此項事件之本身也。茲再為分析之：憲法在英語上之譯音為「康斯提秋神」，含有實質與法律之兩種意義。如適用於國家方面，前者實質乃指一國實質上構成之要素共為何；如土地，人民，各種機關，及政府之組織等是也。同時吾人亦可謂某人之「康斯提秋神」甚佳、其意義係指明此人之構成，當可身體無病，筋肉強健，或精神充足。後者（法律）則指一種法律上之機械（或曰證據之機械），即一種文件，或多種文件之總集，其中包有一國根本大法之主要部分也。（註一）準此，吾人如論及某國之「康斯提秋神」優良，其意義係言及此國已集有一部包含基本原則與規律之法典，使此國之組織適合其需

要，而政府亦定達到高尚且有效率之境地。由事實上言之，國家無論若何之不進步，亦必有其公認之組織計劃（如曾經公認之政治行動與方法）。職是之故，每有一國即有一種憲法，其形式如何可不必計，總與其他國家所有者，無甚區別也。

唯憲法二字復有廣義與狹義之分，如將兩種意義混合論之，則仍不得其真正確定之意義也。譬如試問何為美國憲法。通常美國人定答之曰：美國憲法係以一七八七年於費拉德非亞城（Philadelphia）制定之，一七八九年實行之，後又加入十九條之修正條文（或增加條文）。且美國人對於刑法之觀念，乃指一部成文之重要文件，係於確定之時間準備與公佈者，其條文之編列頗有統系，而字句尤為確當，非遇有絕對之事故時，不得輕易變更之。此種成文憲法，即屬於狹義一方者也。蓋美國憲法之範圍，尚不止若是之狹小；如關於總統選舉人之投票，祇限於二三總統候補人，上議院亦有財政議案之原始提案權，國會之預選會（caucuses），政黨，國立銀行，以及其他多數實際政治上之重要事件等，憲法中雖均未提及，然事實上已列入憲法範圍中矣。由是觀之，美國之成文憲法（任何成文憲法，僅於實行後數年中）已包有各種法律，與習慣；而此等法律與習慣

之由來，或出於法庭之判決，或出於議會之立法，或出於先例與風俗，雖未載入基本大法之條文中，但對於政府之拘束力，並不亞於憲法也。故就廣義方面而論，一國之憲法，（美法德諸國亦同），乃關於政府之組織，職權，各部門之相互關係，並作事方法之諸種規則與實例也。至成文或不成文，皆非憲法之要素。

註一 參閱 J. W. Garner: Political Science and Government, Pp. 498-99

第一節 英國憲法之性質

英國從未舉行若何之憲法制定會議，實以英國憲法之由來，係歷代連續結合而成者，此與美國憲法在產生方面根本不同之點也。法儒戴德克威（Alexis de Tocqueville）於百年前著美國民主政治論時曾言曰：「英國並無所謂憲法之物也。」（註一）

蓋戴氏對於憲法之觀念，頗似通常之美國人，僅就狹義一方論述憲法也。至英國憲法乃經歷千餘年過程之結果，集諸大憲章，國會立法，法庭判決，各種先例，習慣及遺傳而成。復可隨時修改，期以適合於當代之需要；此即所謂廣義方面之憲法也。且憲法中應有之條文，亦向未訂成法典，或成立一種有統系之文件，即將來亦未必如此。誠以事實

上不克作到，而非僅以習慣與遺傳所涉及之範圍過大，抑且不易逐條詳爲例舉之。反而言之，假使此項工作有完成之可能，而實際政治上亦無大用耳。此實由於英國憲法現尙在進行不息之變遷過程中，諸種習慣概屬於新者生，舊者遂廢，新舊生廢不已。先例亦遂漸增加，而又居憲法實質之大部分。至關於先例之法律效力，人民視之亦有重輕之分；有神聖不可侵犯者，有不盡爲全國人民所公認者，更有解釋上不同者也。例如英國內閣如有不克獲得下議院多數議員之協助時，應即辭職，此爲英國憲法中牢不可破之慣例；然卒不得謂盡皆如此也。（註二）

美英兩國憲法雖有狹義與廣義或成文與不成文之分，然詳加研究之，其中類同之處亦不爲少。假使憲法二字包括訂成與未訂成一切有關於政府之基本規例，則美英兩國對於此點大致類同也。且此項基本規例，均逐漸發展擴大與變更。美國之憲法自非僅限於一七八七年所訂成之法典，更包有嗣後增加與憲法有關之大宗國會立法，法庭判決，以及各種慣例，蓋憲法係有生氣之有機體，從未一日靜止不動；否則十八世紀所訂之法典，焉能適合於二十世紀之用耶？通常美國人可以二十分鐘，誦讀其全部憲法一次，並了解

其中之基本規例：而英國人須需數小時之久，始克閱畢大憲章，權利法案，國會法，與愛爾蘭條約（Irish Treaty）等；唯僅止於此，則美英兩國人皆仍不克明曉其本國之政治制度焉。此乃由於講求憲法者，非按之於實際，而徒限於正式文件範圍內之理想，宜乎其不為功也。同時任何兩國之憲法，如詳為分析之，其實質均不相同；亦正如人之心面不固^阿。即強使其開始同，二三十年之後，又當不同矣。

由外表觀察之，英國憲法與其他國者之真正區別，似在於不成文與成文是也。唯吾人對於不成文憲法之意義，亦須加以深切之認識。夫所謂不成文者，乃直指英國憲法之不似其他國者訂有法典，或成立一種有統系之文件也。而於此項單純之形式外，英國憲法確有一大部分為成文者：例如英格蘭與蘇格蘭愛爾蘭間應有之關係，王位之繼承問題，選民之投票資格，法庭之組織方法與其聽訟之手續，以及其他之基本規例，皆逐條詳細登載於成文法典矣。且近代英國政府每於處理重要事件時，咸趨於文書，而不僅以言辭為滿；致使成文憲法之範圍，更加擴大。設如將來擴大之程度達至極點，反使英國亦進於成文憲法之地位，更未可知也。

憲法之組織

註 1 Alexis de Toqueville: *Un Democratie en Amerique*, vol. I, chap. vi.

註 1 W.B. Munro: *The Governments of Europe*, chap. I.

第二節 憲法之組成要素

然則英國之憲法究爲何？歷史政治學者對於此問題之答案，咸引爲難；此乃由於組成英國憲法之要素，確係非常複雜故也。唯詳爲分辦之，則得下列之五大類；第一，係屬於歷史上含有規約性質之文件，多於政治不安或改革時期人民與國王雙方訂結者；例如大憲章，權利請願書（*Petition of Right*），及權利法案等是也。第二，係屬於國會之立法，其作用在確定國王之權力，保障私人之權利，規定選民之資格，創設法庭及其他之政府機關等；例如一六七九年之人身保護法（*Habeas Corpus Act*），一七〇一年之王位繼承法（*Act of Settlement*），一七一六年之七年會期法，一七九二年之誹謗法（*Fox's Libel Act*），一八三二年，一八六七年與一八八四年之選舉改善法（*Reform Act*），一八三五年之市政府組織法（*Municipal Corporations Act*），一八七二年之國會及地方選舉法（*Parliamentary and Municipal Corporations Act*），一八七三年至一

八七六年之審判法 (Judicature Act) · 一八八八年，一八九四年與一九二九年之地方政府組織法 (Local Government Act) · 一九一一年之議會法 (Parliamentary Act) · 一九一八年之人民代表法 (The Representation of the People Act) · 及一九二八年之平等選權法 (Equal Franchise Act) 等是也。第三，係屬於法庭之決判，其作用在確定各種規約與法律之意義及其範圍；例如一六七〇年之卜世爾案 (Bushells Case) · 確定陪審官之獨立，及一六七八年之郝威爾案 (Howells Case) · 規定法官之特權等是也。第四，係屬於習慣法之部分，即大都關於政府職務，權力，手續，及各機關間相互關係之習慣法也。此種習慣法之生長，概盡基於習慣，不須經國會立法之手續，而其中之大多數已構成政治與法律方面之重要規則。例如國王之特權，刑事案件之陪審制度，言論自由，集會自由，以及受官吏侵犯之告發權等是也。以上所舉四類之前三項，至今皆以成文之形式存在；僅習慣法中之各種規則，除散見於政治報告書與法庭判決外，大抵不為成文形式也。

英國憲法中最重要之一部分應屬諸第五類，即所謂慣例 (Conventions) 是也。右述

書列時後
生三教力

四項悉屬於法律部分，其特性爲最嚴格之法律，無論其是否成文，皆可由司法機關強制執行之。譬如國王有服從國會立法之義務，假使法庭審理此項案件時，仍須循普通裁判手續辦理或執行也。反之，慣例則不然，雖係憲法中之一部分，但不由法庭執行之。易言之，慣例亦屬於憲法之範圍，而其本身實不構成法律也。例如國會每年至少須召集一次；國會之組織須採用兩院制；國會通過之議案必須獲得國王同意，而國王又不能不同意；內閣總理係下議院多數黨之領袖；內閣如失去下議院之信任時，即須辭職等事，皆屬諸慣例，而非法律也。且凡關係內閣制度之諸種根據，亦完全基於慣例。總之，今日英國憲政上之多數根本制度，均在慣例束縛之下；假使慣例不復存在，則英國之憲政，定將失其真意矣。

慣例既不屬諸法律，亦不能由法庭執行之；其效乃究由何而生耶？對於此問題之確切滿意答覆，實係不易，唯可列舉數種事實，冀以幫補吾人之了解耳。按之實際，有多數重要之慣例，原與法律混合之，或與法律有連帶之關係；萬一違背慣例，亦即同時違背法律矣。例如國會至少每年須召集一次，假設一年內國會不曾開會一次，於是每年應

頒布之軍隊法 (Army Act)，即無從產生，政府亦必失去訓練軍隊之權力。猶有進者，英國雖有多種關於財政上之收支，不需要國會逐年議決之；然同時又有數項稅收，如不經國會一度之議決，則行政與陸海軍之常年經費，均將無法籌措。是以國會每年須集會一次之慣例，並無法庭從中強制執行，僅係一種習俗；但確已成爲實際上之必需。否則非獨公務人員之行動不合於法，或者政府之工作，亦將歸於停止矣。（註一）其他之慣例亦如此同，一旦被侵越，皆將發生不良之結果。

唯慣例存在之原因，不盡在被侵越即連帶影響其他之法律，實以法律之爲物，可根本變更之，又可全部廢止之，故必另有別項勢力，始可維持其存在。關於此項維持勢力之淵源，歷代學者概皆歸功於英國之遺傳及民間之輿論；如羅威爾所言：「慣例爲人重視之主要原因，以其構成一部榮譽之法典；又頗似通常之遊戲規則，凡習於英國政治生活之人，幾皆能充分了解此項慣例，亦皆公認有必須服從之義務。進而言之，在事實上統治英國之人，其自身構成一個階級，具立於被委託之地位；同時對於服從慣例之義務，尤加注意，期以避免全國委託者之不滿也。」（註二）準此，國民希望國會每年召集

一次，內閣不克獲得下議院之信任時，即須辭職。二者均為國民權則中應有之希望。假使此類希望不克作到，國民每依感情之發動，或輿論之激昂，而採取保障此類希望須被尊重之有效方法。通常統治英國之人，亦決不至不顧自身之榮譽，而有不尊重基本慣例之事宜，致招破壞英國憲法之惡名也。

註一 A.V. Dicey' Introduction to the Study of the Law of the Constitution (4th ed.) (pp.441—450.

註二 A.L. Lowell, The Government of England, vol. I, pp. 12-13.

之有機體，自古迄今，逐漸變更不已。唯英國憲法於其過程中究經若何之發展？且發展之方式，究與其他國家之憲法，是否亦有異同之點？此係研究英國憲法者之一有價值問題也。概括言之，第一，英國不似一七八九年革命以後之法國憲法，亦不似歐戰後之德國憲法，因戰爭與革命之結果，陡然由一種政治組織而躍轉之其他之一種。第二，英國憲法係逐漸發生者，又係逐漸進展者，而復習於尊崇慣例，即使某件事之精神已變，但對於習用之名稱與形式，以其根深蒂固，仍不加以更改，結果遂使英國之憲法發展史，

成功連續相接之形式，而為其他國家之憲法史上，不克見到之事實也。故美儒富禮門曰（E. A. Freeman）：「從未見現在與過去間之運繫斷絕；英人亦從未根據某種學理，試行制定一部全新之憲法也。」（註一）即於十七世紀時之戰爭與革命，形勢上似乎發生重大之根本變更；然詳為考察之，則知當時之變革，僅使過去所成長之各種原則及習慣，獲得全部永久之勝利焉。此適如某著述者所言：英國人即於革命時，仍然守舊。

英人既有此種始終不變之特性，結果遂產生多種之奇異情事。實行較先於理論，並成功兩種憲法：一種係代表現在實際上政治制度者，他一種係代表現在理論上政治制度者也。就國王與國會間之關係而論，於七八百年之前，英國確係一專制君主國；然經歷若干年之後，今日之英國，非獨為一立憲君主國，尤為一保有國王之共和國，政府亦為現在全世界之最合於民主主義者也。同時諸種關於實際上政治制度所有之變遷，均係供應逐代之需要；而理論上仍不放棄政府為國王所有，非人民所有之改變。法律係國王者；裁判係國王者，為國王之司法官行使之；閣員及其他隸屬之行政官吏，皆係國王之公僕；國會之改選，非有國王之命令不克舉行；國會通過之法案，非得國王之同意不克發

生效力；文武百官，不以國王之名義不克任命；海軍係英王陛下之海軍；政府之公文，爲英王陛下之印刷判發；人民係英王陛下之忠實臣民。凡此種種咸屬於法理上之觀念，與實際上之情形，相去若南北二極之遠。諸如制定法律，組織內閣，改組內閣，征收租稅，收支款項，統率陸海軍，以及各種有關於統治之事，盡爲國會之權利，形式上之國家元首，皆不得干涉之。通常任何國家之政治制度，皆有理論與事實相異之處，但不似英國相去如此之遠，此乃研究英國政府者，不可忽視之點也。

英國事實上之現行憲法，究經若何之變更方法，始克適合於社會上之新觀念與新需要？有時戰爭與革命，可達其一部分之目的；而於最近之二百年內，英國已無動亂之必需。對於此項問題，吾人可由前節所述之憲法組成要素中，獲得圓滿之答案。簡言之，即專賴司法判決及行政之實際行爲是也。至變革之工具，究不克脫離慣例與立法之兩種途徑。誠以英國憲法爲連續進行之有機體，其中之慣例自非歷史上之陳跡，即在今日，仍依照各種新生之慣例，而努力變更憲法上之理論及其原則。同時國會之立法，本係憲法成長之模型；唯何以如此，不得不詳爲解釋之，因此種立法實含有極重要之意義。且

由國會立法而產生之憲法修正案，亦應包於此種立法範圍之中也。

如謂國會有修正憲法之權力，在美國人聞之，自必表示驚奇。據美國人之觀念，憲與修正憲法之權。不應握於普通立法機關之手。美國國會亦可提出憲法修正案，經兩院三分之二議員贊同後，即可正式成立；唯此項提案不經全國四分之三州議會通過時，仍不克發生實施之效力。（註二）在法國須經兩院之聯席會議，始克通過憲法之修正案。在其他各國，修正憲法之手續與方法，大都亦與修正普通之法律不同也。至英國則無斯樣之區分。英國國會具有無限之普通立法權；同時復可以普通立法之手續與方法，修正舊有之憲法。英儒安森謂：「吾英人之國會，可制定保護野鳥與甲魚之法律；復可以同樣之手續，制定打破國家與教會間已有關係之法律；亦可給與二百萬人以參政權，並以之分配於全國新成立之選舉區。」（註三）非僅若是，國會可廢立國王；取消君主政體；裁撤上議院之議席，或全部廢除之；甚至將全國公認之政治制度，根本推翻之，而代以他種之新制度也。雖是之故，法儒戴德克或否認英國之有憲法，蓋法美兩國人對於憲法之觀念適同，以憲法須屬於一種成文之文件，或數種相關成文文件之總集，非獨須

於一確定之時期公布，而其中所載之條文，又須係組織政府之方法與原則，且政府自身不得直接修正憲法，祇有權力高於政府之制憲機關，始克爲此。戴氏以英國既無此類之情事，反之，英國之政治制度與法律，均可隨時加以變更，僅須經由政府一部分（即國會）之單簡手續，即可完成；故由戴氏觀察之，英國確無所謂憲法者也。

唯法律上修正憲法之大權，與事實上執行之實權，尤有其區別在焉；此戴德克威所未深究者也。在法律上英國之國王制度，陪審慣例，私人財產權，選舉權等，均操諸國會之手，國會可自由處置之；而在事實上，國會決不至將此諸種久經公認之制度任意取消。英國國會之組成份子雖不克盡同，然除去少數之特例外，概係全國之優秀分子，具有普通之常識，了然自身之責任，對於英國政治上之遺傳，均欲竭力保存，萬一某種習慣遇有被侵犯之危機，則伊等因受有傳統之思想，亦必設法保障之，使習慣得依舊存留。是故由法律方面觀察之，英國憲法係世界各國最柔性之憲法，而由事實方面觀察之，則絕不似他國學者想像中之流動也。總之，一國憲法之性質是否剛柔，基於修正之手續甚少，而依據人民政治之本性者多也。

近來英國業已成功一種新原則，即關於政府制度之重要變遷，非經一次國會之改選手續，使人民對於改革之動議，正式表示意志之先，國會不得逕行改革之；此乃對於國會大權之一種正式限制也。按理論國會係實現多數選民意志之機關，而有時憲法上之大問題發生，適值國會成立後三年或四年之時期，斯時選民尙無正式表示意志之良機，因此依最近成功之新原則，國會於未經確定人民意志所在之先，不得舉行重大之變更，否則須使國會經過改選之手續，藉以徵求民意之趨向。此項原則在實際上業已見諸實行，如一九一〇年之艾士葵（Asquith）自由黨（Liberal Party）政府，以上議院之改革案訴於民衆，結果制成一九一一年之議會法。（註四）保守黨（Conservative Party）與其他各黨之著名議員，雖久經提倡採行人民之複決制（referendum），但此原則從未成立。試觀一九一八年國會通過女子選舉權一案，而國會自一九一〇年以來，其間未經一度改選，亦當然未受人民之正式委託。他如一九二二年之愛爾蘭自由邦成立，組織自由邦之計劃，亦未經人民之總投票也，由此二例證之，則知英國選民不似瑞士，德國與美國數州之人民，可以創制權（initiative）之方法，正式建議憲法修正案，且陰藉解散

國會，重行選舉之外，對於國會所提議之憲法改革案，概無正式表示意志之權耳。假使英國成功人民之複決制，即使憲法上又加入一種新慣例：然事實上尙未克作到此步。是故英國現行之政治制度，依舊將制憲權完全委託與國會，並使制憲與普通立法之手續及方法，仍無若何之區別也。（註五）

註一 E. A. Freeman: *The Growth of the English Constitution*, p. 19.

註二 第二種方法，可將國會所提之憲法修正案，交與全國四分之三州所組成之制憲會議批准亦可。唯此法從未引用。

註三 W. R. Anson: *Law and Custom of the constitution* Vol. I, p. 380.

註四 詳見第十五章第三節四兩節。

註五 W. F. Willoughby: *Government of modern States*, p. 123.

第四節 政府制度之基本特點

依據憲法之性質，致使英國政府制度中，賦有數種之基本特點。第一，英國政府為單一制，而非聯邦制也。所謂聯邦制之政府者，乃以政治主權之作用，將政府之職權分

其政府制度
之基本特點

口會
參上板

配於中央及各邦，而關於分配職權之種類，皆規定於憲法之條文中，雙方政府均有絕對服從之義務，且任何一方，無權更改也，聯邦制度之要點，不在以地域為分配職權之標準；因各種政府均以地域而分配其職權。又不以職權之總額或種類為標準，僅由公認握有最低主權者自由分配之；何者應為中央政府之職權，抑何者應為各邦政府所保留也。美國政府即屬於聯邦制者，以人民於聯邦政府之憲法中，將政府職權分配於中央及各州，爾後雙方政府皆無單獨更改憲法之權也。（註一）反之，英國政府乃屬於單一制者，以各種職權均集中於倫敦之中央政府；而各縣市及其他之地方政府區域，咸為中央政府行政上之便利而設。此係附屬而非對立之政府，其職權亦為中央政府給予者，既成之組織與權力，又可隨時由中央政府變更之，或甚而至於根本取消，亦未始不可也。法蘭西，意大利，比利時，日本及其他多數國家之政府制度，概屬於此種性質者也。

英國政府制度之第二項特點。即國會賦有至尊無上之大權也。除實際上與道德上之束縛外，專就法律方面論之，國會可任意變更或廢除諸種特許狀，契約，及立法案等；對於政府中之文武百官，無論其職位之大小，均可隨時罷免之；對於各級法庭之判決，

亦可使之不生效力；任何習慣，可廢止之；公認之習慣法，又可推翻之；甚至憲法之性質，亦可設法改變之。是以某法學家嘗言曰：國會所不能為之事，祇有一件，即無法使使男子變為女子也。或者以其他較確定之言辭論之，英國國會所不能為者，即制定一種法律，或造成一種原則，而使將來各屆之國會，不克行使其等大之至尊無上權力也。易言之，即英國國會之權力，係屬於現在者，不能對於將來有所規畫，造或刻板式之法律，及定而不移之實際行為，使未來之國會，無法更易之。

猶有進者，凡屬於國會所制定之法律，皆必合於憲法：假使某項法律與憲法齟齬，憲法祇可視為修改耳。通常請求英國憲政之人，或亦聽悉國會之某種議案，甚至某項新成之法律，不合於憲法之言論；而此處所云者，僅謂某種議案或法律，不合於歷來所承認之根本大法，或確定之習慣，或國際公法，或普通公認之道德標準。然此等新法律，仍具有充分之效力，適如無任何之問題發生者然，終須強制實行。易言之，國會所通過之各種議案，無論若何之不合於憲法上之慣例，咸為法律，全國人民須一致遵守，如非國會自行取消，其效力依然存在。美國法庭時有宣布某項法律不合於憲法之制度，歐洲

大陸諸國，悉受有嚴重之影響。但英國則毫末有所動搖。詳究英美制度不同之原因，實以英國之政府係單一制者，中央與地方既無相等之權力，自即無相互之衝突；則美國則屬於聯邦之政府制，事實上不能不將考量法律是否違憲之權力，交與司法機關掌握之。總之，凡英國國會公布之法律，法庭雖存執行，不能有所軒輊。有時裁判特殊案件時，法官對於所適用之法律，亦須研究其真意之所在，此即所謂法庭之重要解釋權。除此實無解釋之權也。至美國大法院，因對於國會與各州議會所制定之法律，皆有解釋其是否合於憲法之權力，遂使英美兩國之憲法史間，現有迥乎不同之形勢焉。

國會在法律上既賦有無限制之權力，則讀者定覺詫異，不知所謂個人之自由權利者，如何獲得保障，使其不為法律之暴力所侵犯；而個人所享之自由，究以何為其基礎？國王專權已成爲歷史上之事實，而權力漫無限制之國會，亦可同樣施行其專制權，果此現在之英國究以何種方法預防之？茲舉兩種事實，藉以答覆右列之兩項問題。第一，憲法中對於個人之自由權利，本具有嚴密之保障；如享有出庭狀之特權，佩帶軍器權，請願權，不受額外賤費解釋之特權，不得施行嚴酷及非常刑罰之特權等，咸有重要之國會

個人之自由權利
之保障

立法議案保障之。他如言論自由，集會自由，信仰自由，均久經列入穩固之習慣法矣。由是觀之，凡人民所希望之權利與自由，英國憲法中概皆予以相當之保障也。

第二種事實，英國國會對於憲法中人民權利之保障，雖在法律上有權隨時限制，停止或廢除，然除萬不得已之時機外，遺傳與輿論之勢力，足可阻止國會之自由行動。美國人所用保障個人權利之方法，乃於成文之根本大法中，加入精詳之權利宣言。如聯邦憲法中之前八條修正案（或增加條文）即爲此而設；而美國革命後之各州憲法中，亦有類似之規定。戰後歐洲各國所採之新憲法，例如德國與愛爾蘭自由邦等，均載有此等之權利保障也。唯成文憲法上之確定保障，無論其性質如何嚴格，而其保障人權之效果，實際上亦至多等於英國耳。蓋此等保障之實力，非由形式而生，乃須憑藉輿論之迫促，致政府不得予以侵犯也。一九〇〇年之澳斯大利亞，與一九〇九年之南非洲自治邦（union of South Africa），皆制有成文之憲法，關於人權保障事宜，並未明白規定之，僅含混包括於各條文之中矣。

註一 此項聯邦政府之定義，乃由法律方面著論，自不能包括各種聯邦式政府之事實

也。近代聯邦式政府之趨勢，中央之權力逐漸擴張^後。而各邦之權力即同時縮減；僅須根據習慣與國會之立法，對於聯邦憲法反不必加以修改，中央政府即可達此目的。美國聯邦政府即如是者也。唯據憲法史學者之理論，此種變遷，非由於中央政府權力之擴大，乃由中央施行其已得而未實行之權也（參閱 J. W. Garner: *Political Science and Government*, pp. 417—422; W. W. Willoughby and L. Rogers: *Introduction to the Problem of Government*, chap. xxiv.）。

口五三身身与
其附注：

第四章 國王及其職權

除其他之各種性質外，英國憲法為最空虛而無形式者也。蓋試將習慣與法律等製作一部文件，殊為不易；即使其成功，則亦於事無補，以英國憲法無時不變更故也。於前數章中，吾人已將英國憲法成長之經過及其重要之特性，如英憲之古舊，充滿柔性，含蓄遺傳，以及理論與事實不符之處，盡述無遺。至如此編列之原因，乃於分析或解釋現行政治制度之原則以前，對於各種原則之淵源，不可不先有所明曉也。就理論方面言之，國會之權力既高於一切，則其後諸章理應首論國會，再後始及於其他之政府機關。唯就實際上之便利計，即不得不稍變更其次序焉。職是之故，依歷史上之過程，吾人須先了解國王之職權，內閣次之，國會又次之；而國會之後，則繼以政黨也。準此，本章應先討論有關於國王及其職權之諸問題也。

第一節 國王之本身與其職位

英國憲法上最^隱秘之一點，即國王在論理與實際兩方面之地位，迥乎不同也。據前代學者之議論，咸以國王仍依舊握有政治上之大權，其地位亦高於政府中之其他機關。

前代學者
口王權利
述備

口王職位

如五十年前白治浩著英國憲法論時，曾謂英王可任意解散陸海軍隊，可割讓土地以成功和議，可隨時調遣軍隊征服叛亂，可授與任何人民以貴爵之勳位，可盡赦國內之犯人，以及辦理其他之顯著大事也。（註一）其後格萊德斯統（W. E. Gladstone）亦謂：國王可征收賦稅，任免閣員，締結契約，宣戰媾和，舉行大赦，召集或解散國會；且關於此類情事，法律上既無若何之限制，國王自然應享有完全之大權。（註二）凡此諸種權力，在法律方面固屬諸國王；況二三十年前之英國，事實上亦係如此。迨至最近之二百年中，學者以國王之權力遂為縮減，於是議論方面，亦不得不隨之變更焉，由今日之憲法觀念論之，國王之本身與國王之職位，實有巨大之區別也。蓋所謂國王之職位者，乃英國政府最高行政與政策決定之總機關，包有國王之本身，衆國務大臣（或內閣閣員），甚而至於國會。唯此項總機關已成爲歷史上之一種制度矣；制度雖依舊留存，而事實上國王之職權，均由其他之行政機關，代以國王之名義行使之。

詳考此項變遷之過程，其間經有兩大階級：第一係屬於國王職位之制度化也。昔日英國國王均係選舉者，舊新國王間概無若何之親屬關係；且每當舊國王逝世新國王未經

選出時，王位須經一短期之中斷，政府工作亦暫停止，而新國王之位置，遂立刻成競爭之中心矣。迨至十二三世紀之諾曼朝代時期，以封建觀念之影響，英王漸取傳子而不讓賢之手續，於是造成後世所謂世襲之制度也。嗣後則世襲相傳，雖絕無親政能力之兒童，祇須世系相合，即可繼承王位。例如愛德華一世，於舊國王崩後四年間，尙留居於他國，尙未正式加冕。及其登位之後，即君臨時時期仍由舊國王之逝世日計起。於此攝政期間，實無國王之存在；然法律照舊實行，賦稅照樣征收，訴訟照樣審判，儼然如有國王之在位同。而國王之諭旨，亦得依舊執行，因國王之地位，已變爲一繼續不絕之制度，或一種機關，或一種職能；至有肉體之國王是否存在，毫無若何之關係耳。是以每遇國王逝世後，王位亦無空缺之時期；蓋「國王已死」之說，反可以「國王萬歲」一語代之。

經過此等重大之變遷後，遂使國王先後之地位，迥乎不同矣。先前之國王，純以肉體之個人爲主，通常專藉威權或伶巧而獲取王位，復可爲所欲爲；而此後之國王，則如長鏈中之鍊環，係綿延不斷政治制度中之一部，舊君王遺產之繼承者，並爲先王法令所束縛之人，斯後通曉法理之人民，習於此種場合，關於國王之本身與國王之職位，遂

漸分開矣。迨至十七八世紀時，國王之地位遂轉入第二階段；即國王本身之立法行政及財政等大權，咸被削減，直至不克過問之境地。唯所謂之國王機關，或制度化之國王，仍然享有此類之大權也。簡言之。此處所謂制度化之國王，即國家之最高行政元首；而同時所謂國王之本身，與制度化之國王，在實際上又有不克分離之情勢，此乃今日英國國王之權力雖少，而仍有不得逕行廢除之理也。

註 1 W. Bagehot: The English Constitution, p. xxxiii.

註 11 W. E. Gladstone: Glencings of Past Years, vol. 1, p. 227.

第二節 國王之普通權力

現在國王所享之各種大權，其淵源可簡分為二種：即特權與國會立法之賦與權也。國會立法之性質，頗為明顯。舉凡國會以立法增加行政機關之新職務，設置行政之新職位，或擴大政府之普通工作，結果即增多以國王名義行使之權力。至所謂特權者，乃係昔時君主專制權力之殘餘，在法理上仍為國王隨時享有之，當國會未曾總攬國家政務實權之先，所有之政務大權，均係國王之特權也。迨國會成立之後，國王之權力即開始被削

王
之
基
礎
：
特
權

減，雖有時亦給予某種新特權，其趨勢仍削減。同時國王舊有之權力中，又有習於不用，或淪入無用者也。此種由古昔所遺留之國王權力，復加以依習慣所獲得之新權力，遂一併而構成國王之特權。概括言之，所謂特權者，即從未正式經過人民（或國會）所允許之權力，僅由習慣之肯定，人民亦逐漸公認為必須者也。嗣有閱國會制度確定後，對於國王之權力雖可削減或廢除，然仍依舊承認其存在。

由是觀之，關於國王職位之權力，多係流通無常，時相變更者也。蓋有時王權可被國會削減，亦有時國會以立法之手續，反可將王權增加。總計國王權力被剝奪之方法有三：（一）國王與國民（或國民中之某部）間所成立之規約，如大憲章之類；（二）為國會限制國王動作之立法，如權利法案中禁止國王暫停或廢棄法律，降低貨幣之成分，行使物品或食料之優先購買權，以及其他多種禁止王室舊有之權力等；（三）為國王久未行使之權力，如白都特爾朝代以來，國王即放棄任選各市之國會議員，且於此時期之先，國王久已放棄任選終身之上議院員等權。惟於最近之百年中，國王職位之權力，又因習慣與立法而增加：例如國會決定訓練空軍，規定養老金制，通過新稅，制定新移民

法等，均係增加國王以新行政之責任，而同時亦即擴大其權力之實例焉。

關於國王權力之增減事宜，尤有兩項頗堪吾人注意之事實：第一，有數種權力，於百年之前本甚弱小，而今則變強變大，且又繼續發展。統觀近百年民主政治發達之特點，即係政府任務之擴大，易言之，即政府權力與功用之增多也。而英國亦然，立法擴張一步，行政亦擴張一步，政府之權力與行為，皆有所增加焉。故英國之法學家梅特蘭（Maitland）曰：「吾人莫要誤解真理，以國王之意志既不得自由行使，則在法律上之權力，亦必減少至最低之限度。反而言之，於最近之時期內，國王之權力，實有所增加也。」（註一）第二，通常以國王之權利，概皆屬於行政者，而其實則大不然也，即於美國之聯邦政體下，政府確依分權之原則而組成；而同一職務，亦未必完全受同一機關之把持。例如行政元首握有緊要之立法權，上議院對於總統所任選之高級官員，又無同意及拒絕權等，均為逸制與平衡之實現。至英國政府之組織，從未採行分權之原則。國會係全國之最高機關，握有充分之立法大權，使閣員之行為對國會負責，由此而牽掣行政機關；同時關於立法事務，亦制定各種法律，使司法機關完全立於國會監督之下。然

詳究國王之職務，仍有如美國總統類同者，即不全限於行政，而又涉及立法與司法也。

註 1 T. W. Maitland: *Orin and Growth of the English Constitution*, Part I, p. x.

第三節 行政與管理之權力

概括言之，國王為最高之行政長官；因之有實施法律，監督與指導各種行政事務，徵收賦稅，並依國會之財政議決案，支出應用款項之權力。又可委任全部之高級行政官吏，各級法官，及陸海空軍之各等將官。通常惟有法官罷職事宜，須先獲得國會之上下兩院同意後始可舉行外；至關於其他之非政治性質官吏與雇員，雖事實上根據政府之命令，或文官考試法之保障，且如工作稱職，更無從事於政黨活動，照例不得黜職；然斯等官員既受國王名義所委任者，亦即可以國王名義更動之。職是之故，國王實握有統轄全部行政與軍事人員之權力也。

其次對於縣市鄉鎮及其他之各級地方政府，國王具有監督工作之大權；且至某種程度時，又可予以相當之指導。至中央集權一節，英國向較法國與其他之大陸國家為輕；而又不似法國所行之制度，中央與地方政府之往來，悉由內務部單獨統轄之。蓋英國乃

以中央政府之各部，齊行處理與地方政府有關之事務；如警察則屬之內務部，衛生屬之衛生部，教育屬之教育部，公用事業屬之商務部。然吾人之所宜注意者，即無論其管理之形式若何，而此種監督與管理權，均屬諸國王也。

關於外交事務之大權，亦爲國王掌握之。舉凡駐外之大使公使領事等，咸以國王之名義派遣之；同時外國派駐英國之使領，亦以國王之名義接待之。送致駐外代表之訓令，係由英王所發；出席外交性質之國際公會或大會代表，係由英王所派遣；各種外交談判之進行，亦係根據於國王之名義。宣戰與媾和，儼然係國王之獨有大權。誠於宣戰之先，須確定有獲得國會協贊軍費之可能；否則不克有效執行，國會復可反對政府之宣戰政策，使戰爭不得自行停止。唯無論如何，國會之本身，實無方法使戰爭直接開始，亦無方法使戰爭直接停止。（註一）一九一四年八月四日，英國加入法比方面與德國宣戰政策雖由內閣閣員所決定，但仍須以英王之名義行之。其時適值國會集會，外務大臣乘機向下議院，詳細說明當時之國際形勢（八月三日），結果得到下議院熱烈之贊助。假使內閣決定不致德國以哀的美敦書，而行採反中立政策，英國亦絕不得加入戰爭也。

英王既握有對外宣戰權，同時自必握有締結條約權。惟通常條約締結後，須經國會之批准，始克發生效力也。況每因條約之結果，則增加英國以財政上之負擔，而國王如欲向人民增抽租稅時，非由國會之立法，亦不克竟其功。是以凡關於割讓土地或賠償金錢之條約，幾皆須事前獲得國會之贊助也。然所謂國會之批准手續，實無法律上之根據；如一七八三年巴黎條約之結果，英國失去北美十三州之殖民地，並未提交國會批准。而一九一九年之威爾賽（Versailles）條約，政府以事關重大，反先提交國會，經過解釋辯論與票決後，政府始行簽字，假佈於全世界。或有人以條約之提交國會批准，業已成爲經常，而事實則非如此。反而言之，將來條約之是否應提交國會批准，須由事實而定也。至條約非經國會批准不克發生效力，或有影響於國內法律者，國會之同意始爲必需；否則不克見諸實行。例如凡關於財政性質之條約，若不先得國會之財政協贊時，實際上絕難發生效力也。（註二）

行政機關對於殖民地之管理事宜，尤爲重要。就外表觀察之，加拿大，澳斯大利亞，紐西蘭等自治殖民地，所受國王或國會之束縛，頗爲輕微，唯各殖民之總督，均係國

王直接任命之行政官吏，日依一九二六年之新規定，復將伊等視為國王之直接代表。關於愛爾蘭自由邦之管理，情況類同。印度仍處於英王代表人治理之下；而其他之衆殖民地，如哲美加（Jamaica）及馬勒塔（Malta）等，亦係如此。再如各被保護國與各委託管理地，其管理之性質，亦無區別。

此外關於大赦與特赦等權，通常雖視為類似司法性質之權力，其實仍屬於行政元首也。凡涉及民法上之案件，如侵犯人身或團體之權利等事，概不得施行赦免權；至對於刑事方面之案件，則赦免權可隨時充分行使之。

註一 F. B. Flounoy: Parliament and War.

註二 A. B. Keith: Constitution, Administration and Laws of the Empire, p. 56.

第四節 國王與立法

除行政管理外，國王次要之權力，乃關於立法事務也。此項權力雖不若昔時之大，但仍未失其重要之地位。嚴格言之，制定法律之權力，統屬於代表國王之國會；誠以起初之立法事宜，係國王與上下兩議院合作之出產品也。且直至今日，每於新法律制成後

，即冠以「本屆集於國會僧俗兩方之貴族與平民代表，以國會所賦有之權力，襄贊國王陛下」成立此條新法律。此項冠語之用意，乃以實際上國王雖與立法事宜無關，僅於形式上須得其同意外，絕無其他權力；然於法律方面實不得予以承認也。

詳考歷代國王權力之損失，其大部分不在於行政職務上，而在於立法也。當國會未發生之先，其一時期國王之立法權，實際上漫無限制。唯其後國會之實力日增，致國王之立法權日減；其結果國會獲取完全制定法律之大權，而對於發布命令與執行法律之特權，國王始終堅持不讓。故由十七世紀以降，國王如與國會分離，除於非自治殖民地範圍內，可逕行行使立法權之外；而關於英國本身，非僅無權制定法律，或廢除法律，抑且不得變更法律也。

如此敘述，並非謂在理論與實際兩方，國王對於立法工作，悉無若何參與之機；蓋依憲法之規定與習慣，如無國王，亦即無由立法矣。第一，賜封貴族之爵位者，乃國王也，由是則上議院議員之分子及其性格，全視國王一人之意志為定。第二，自動召開國會者，亦國王也；至關於召集一節所受之限制，僅為應付實際上之需要，最少每年須召

集一次耳。國會之宣告延期與解散者，或解散後應辦理新選舉者，亦國王也。據實言之，國會處理國事期限之久暫，仍須視國王一人之喜怒為轉移。且實際上領導與操縱國會之人員，皆國王所屬之官吏也，每遇國開幕之初，英王之訓詞，為此等官吏所準備者；其內容所列舉之事件，即係是屆國會工作之程序。議案提出時，伊等從事解釋與擁護，並設計使之通過。誠然伊等亦同於國議會之議員；而其所以握有斯等權力之原因，實以伊等乃國王之大臣也。猶有進者，國會所通過之任何法律，如不獲得國王之同意，即不克自動成法或直接施行之。唯此項同意權，不行使已二百餘年矣；而現今之同意手續，祇屬於一種形式耳，（註一）形式誠為如此，但仍保留之必要；否則久必廢除。至國王之所以放棄否決權，乃以國王已不直接親政；加以事實上提出國會之重要議案，以及擁護之方法，均由內閣閣員決定之，如有須用否決權之時，閣員自必熟度情形，藉國王之名義行使之。

由他方面觀察之，國王仍握有立法權也。如前所述，僅於非自治之殖民地內，國王始有權力立法，此誠非虛語也。然凡屬有法律效力之規則與條例，即可施行於不列顛之

本土者，亦須賴國王發布之。各種規則與條例，概以命令之方式，經由樞密院發布之；亦即由樞密院代表英王發布施行。易言之，即經國王與樞密院雙方共同發布也。總之，斯項命令所關係之事，皆非國王單獨所克作到，須先得國會授予此等權限，爾後始可以命令發布施行。是以羅威爾曾謂：「國王發布命令之權力，為一種附屬立法也。」（註二）

註一 一七〇七年，安女皇反對在蘇格蘭設置民兵制，曾行使否決權；此係最後之一次。

註二 A. L. Lowell: *The Government of England*. vol. I. pp. 404—5.

第五節 國王之其他權力與職務

關於司法案件，於數百年以前，國王之法律概由國王所設之法庭行使之；且國王又可隨時干涉或推翻法庭之判決。唯現今國王在司法上之權力，遠不及昔日之大。通常國王不能增設新法庭。變更現行司法之組織與程序；法官之數目，任期，俸額，以及法官之任命方法，均不得有所更移。蓋關於此類情事，咸須遵依國會立法上已成之規定。誠

然法官係國王所任命者；自印度與各殖民地轉來之上訴案件，由國王順樞密院中司法委員會之建議而審判。但國王不經國會上下兩院呈請時，不得更換法官；而法官之裁判事宜，國王亦不克過問。且英國之最高法院，非國王也，乃國會之上議院。就已成之習慣言之，英王仍被國人視為「公道之源泉」；而實際上國王之司法工作，範圍至為狹小。

由廣義方面而論，國王為「榮譽之源泉」。通常內閣閣員（或內閣總理）假國王之名義，選擇各等特殊人物，彙成名冊，於新年或其他之緊要時機，以文書發表之，並加以各種榮譽之頭銜。如名為貴族者，則在政治上享有特殊之地位；名為騎士者，乃在社會中享有優越之地位也。

最後吾人之不宜忽視者，即國王與英格蘭及蘇格蘭國教間之關係也。（註一）凡屬教會，除安格蘭之安立甘（Anglican）與蘇格蘭之長老會（Presbyterian）外，盡為自動之組織，與國家並無若何之關係，其信仰主義及禮拜儀式，亦不受國家法律之干涉。至安立甘與長老兩教會，係立於不同之地位，為構成國家組織之一部，國王與國會，均有直接管理之大權，例如英格蘭教會中之大主教與主教等，皆由內閣總理以國王之名義任選

之：每遇主教出缺時，政府雖循例向有關係教會之教士等，發布進行選舉之命令；然此項命令狀送達時，即附帶一種函件，內載政府擬選人員之姓名。且牧師等雖有時爲大主教所任命，實則伊等多由國王委充之。關於逐年舉行之宗教大會議（係兩院制之宗教立法機關，由各級教士組成之），亦須經過國王核准之後，始克召集之；而會議中之議決案，皆須獲得國王之同意，適如國會之手續同，爾後方可施行之。概括言之，國王在宗教界不惟地位至高無上，更爲教會之總首領；舉凡各州區宗教法庭之上訴案件，悉歸國王審判之（事實上由樞密院之司法委員會審理）。至蘇格蘭之長老會。英王亦與之有些須關係，然僅屬於名義方面而已。（註二）

本章各節所列舉者，統爲國王之權力也。至實際上如何行使其權利，關於各門各項固有相當之機關管理之；有些屬於內閣，有些屬於樞密院及其各種委員會，有些屬於某數大臣，有些屬於某一個大臣。此外國王個人所能處理之事，概係歷史上遺傳而來者，或根據法律原則應屬於國王者也。下列數章，將專述國王如何經由行政與執行機關，行使其職權。唯於吾人了解現行政治狀況之先，關於國王本身在政府系統上之緊要，及其

在理論上與實際上之地位，並其如何協助處理國事，必須一一注意及之。此外又須明瞭英國人民之態度，何以重視國王之地位，為有用之機關，且須永遠保存者也。

註一 一八六九年愛爾蘭取消安立甘教會為其國教，一二〇年威勒斯亦取消之；故此二地今皆無國教矣。

註二 A. L. Lowell: The Government of England. Vol II, chaps. li-liii.

第五章 王位與其存留之原因

第一節 尊號與繼承

如前所述，盎格魯撒克遜時期之國王，概係選舉者也。選舉機關為哲人會議，而選舉之對象，照例限於某一宗室之人員，然須以賢能者為合格。職是之故，彼時實無所謂世襲制度者；而關於選舉事宜，亦無法律上之規定，唯原則既已成立，即據有牢不可破之勢力，治威廉入主英國之後，自覺無繼嗣英國王位之根據，遂以自身與愛德華王室有親屬之關係為理由，要求繼承王位。就實際方面而論，威廉之取得王位，乃由戰功使然；但為避免英人之憎惡計，威廉深欲經過哲人會議之選舉手續，明以博得英人之尊崇。且自威廉即位之後，斯種選舉國王之原則，仍經有百餘年之久。

其後國王之位置，漸由個人之殊榮見地，而變為國家主權之寄託者；於是傳子不傳賢之制度，遂成一種公認之原則矣。當十三世紀時，世襲權利即成為定例；雖於一三九九年英人又有反對理嘉德二世繼承王位之事，然此為表示不歡迎其為國王也。都特爾弱代開國君主亨利七世之要求入承王位，亦自認世襲為應得之權利。唯彼時國會仍不承認

此點；蓋國會議員視亨利之獲得王位，乃先經由國會之通過，並規定其子嗣，均可代代相傳，實行世襲之原則。繼於都特爾時期內，無遇王位虛懸時，均不舉行重選，僅於世系中斷，或承統不明，或王位發生爭執時，國會始出而確定何人應承嗣王位。如一五三三年之法律，確定亨利八世與包蓮（Anne Boleyn）間之王位爭議；一五四四年愛德華六世逝世無子，國會以法律規定亨利之女兒瑪麗，與其子嗣入繼王統，故後有伊利薩伯承嗣之事。由外表視之，世襲與繼承兩種辦法，似乎矛盾；但照英國之先例，兩者確可相互爲用。實則所謂選舉者，祇於王位繼承發生問題時，國會始可以立法解決之，此係偶爾不多見之事，待問題解決之後，則選定之國王，即可世襲相傳也。

現在之辦法仍然如舊。查理一世之被殺，一六六〇年斯圖爾特朝代容納國會條件後之復辟，一六六八年雅各二世之出走，一六八九年臨時國會議決迎威廉與瑪麗爲王，此數種事實，均可使吾人對於王位之繼承問題，獲得相當了之解。且一六八九年復造成特種之先例，卽於是年以前國會從未廢棄君主，而自是年以後，關於國王之在位期限，悉基於民意，民意之表示方法，卽藉國會立法而現之也。

現在之王位繼承規則，係基於一七〇一年之國會繼承法。按此法之規定，威廉三世與其繼承之安女皇。其子嗣等概不得復承王統；且於此二君主逝世後，王位與其他應屬於國王之大權，均須移歸索菲亞公主（Princess Sophia）及其子嗣，但必係新教徒始為合法。索菲亞本係雅各一世之孫女，漢諾瓦選侯之寡妻。彼時賦有繼承資格者，依世系而計，尚有較索菲亞更適當者也；唯除天主教之信徒外，僅有索菲亞為最合格者。嗣後索菲亞幾有不克繼承之危機，因伊反較安女皇先死一年；然卒循國會之規定，由索菲亞之子繼承之，斯即一七一四年入承王統之佐治一世，代代相傳，直迄今日。現在之英王佐治五世，為第八代君主，自一七一四年以來，其間經過一百二十餘年，大不列顛之國王，同時亦即漢諾瓦之統治者，至一八三七年維多利亞女皇正位後，聯合始告終局。此乃由於漢諾瓦之法律，女子不克繼承王位故也。自後「漢諾瓦人」之稱號，遂成為歷史上之紀念品矣。一九一七年因對德國戰爭之關係，更將「漢諾瓦人」之稱號，廢除弗用之，而改稱為「溫澤爾王朝」(House of Windsor)。由是觀之，國會有權取消先前之王位繼承法，而另選一世族，繼承王統。且如國會視為可行，又可將王位永遠廢除。

口王之事
活

佳承次序
按古上後
十六子海

之。

關於國王之尊號，亦有一段頗具興趣之歷史。現時之國王尊號，如由拉丁文譯出之，則爲「天佑大不列顛，愛爾蘭，海外殖民地王，信仰之保護者，印度大皇帝。佐治五世。」信仰保護者之尊號，係始於亨利八世；印度大皇帝之尊號，係始於一八七六年；海外自治殖民地王之尊號，係始於一九〇一年。自一八〇一年至一九二七年，普通所用之尊號，爲「大不列顛與愛爾蘭聯合王國之國王」。唯於一九二七年始，以國會立法之結果，國王宣布取消「聯合王國」等字樣，而以愛爾蘭與大不列顛及海外自治殖民地並列。此種新規定，雖未將一八〇〇年聯合王國之法律明文廢除，然因愛爾蘭自由邦之成立，無異將先前之聯合基礎，直接取消矣。

王室中人員之繼承次序，仍取長子有優先權之原則，適如昔日之土地繼承法同。長子生來即稱柯恩思瓦勒大公（Duke of Cornwall），封威勒斯親王（Prince of Wales）（註一）及捷士特伯爵（Earl of Chester）。每遇國王崩時，長子即繼承王位，如長子先死，則由長子之長子繼承之。若已故之長子無皇儲，則由國王之次子繼承，並以此類推

。總之，英國乃採長子優於次子，男嗣優於女嗣之主義。凡有繼承繼王位之女王，其丈夫或國王之王后，循例皆採合作之形式，共同王位。萬一王室之親屬系統中，確無合法之繼承者，則國會即可另迎王朝。新君主之王位開始，係由舊君主之死日算起，王位絕無空虛之時日也。繼位數月，即舉行加冕禮。所謂加冕者，亦僅屬於官樣文章耳，雖在歷史上具有重要之意義，而其本身並不構成對王權有若何之增加也。

國王之繼承者，即係嬰兒亦可；唯須待至十八歲時，始克親政。國王如遇體格或精神遭受虧損，不復有親政能力時，亦於大局無妨。於此種情勢之下，通常各君主國之憲法條文中皆載有攝政之規定。在英國方面，先是佐治二世曾患神經病，國會遂制成一八一一年之攝政法，規定攝政權力之範圍，及對國王與國家雙方權利之保障方法；且如遇有超越所定範圍以外之新事件發生時，須留歸國會臨時決定之。攝政須由國會議決，而攝政之人員，亦由國會選定之。然斯等人員之簡選範圍，統限於幼主之長親，或不克親政國王之近親而已。至攝政期間應取之步驟，亦由國會決定之；如一九一〇年佐治五世初即位時國會即通過法律，規定佐治之嗣子，倘於沖齡即位，皇后應於其子未滿十八歲以前，

以攝政之名義，代幼主執行國王之權，並處理國主分內之一切事宜。斯項法律直行至一九一二年，愛德華阿伯特（Edward Albert）完成十八歲之日為止。他如維多利亞與愛德華七世幼時，均有同樣之事實。

從權利法案之規定，凡信奉天主教者或與天主教徒結婚者，皆不克繼承王位。而王位繼承法中則規定於任何情勢之下，國王須與英格蘭之國教相交通。假使某國王於即位之後，與天主教徒相互往來，且又加入天主教，則國民盡忠於國王之義務；立即停止，並可廢棄之，另立其同族中之新教徒為英王。此外，凡國王於加冕時，咸須特別宣誓，永不信仰天主教。直迄一九〇年，此項宣誓之詞句中，非獨含有仇視天主教之意義，抑且亦為其他各教所歡迎。嗣於（佐）治五世加冕時，國會又通過法律，修正關於宗教宣誓之條文，將仇視天主教之字句，悉數刪除之。此後之新國王，僅須宣佈「伊係忠誠之新教徒，對於日後之嗣位者，亦必使其遵循法律之規定，務為信奉新教者始可；且關於法律之內容，伊必竭全力擁護之。」

註二：威勒斯利王之尊號，乃愛德華二世於一三〇二年所創設。此號並不含有政府

責任之意義，僅爲出遊海外英領或訪問鄰國而設也。例如愛德華七世即位之先，在佐治五世之子愛德華阿伯特 (Edward Albert) 曾用此頭銜，代表英王答禮鄰邦，或出席國內之團體。

註二 國王離國或患病不克親政時，國會可任命一臨時委員會，代行王權，凡須急速應行解決之問題，均可代王執行之。唯此種委員會之本身，實非構成攝政也。最近一九二八年十二月四日，因佐治五世之病勢垂危，國會曾選定六人，組成此項委員會。而六人之中，有王后，威勒斯親王，國務總理，及康特伯里 (Cantebury) 天主教四人也。

第二節 王室之經費

國王享有多種屬於個人之特權。對於國王之私人行為，任何法庭或任何法律手續，均不得過問，國王不受拘捕；伊所有之物品，不能查抄，伊所居住之宮殿，任何不利於君主之司法行為，亦不得侵入之。國王又可享受有土地及其他之財產權，並能取得與私人同等之地位，從事管理與處分。最後國王享有由國庫中獲得定數之王室經費。

王權之特權
王權之特權
王權之特權
王權之特權

現今關於王室經費之處理方法，乃始於一六八九年；且對於國王個人之收支與通常政府之財政，又嚴分不混。昔時所謂國王者，亦即政府也，各種收入，不論係田地之出產，貴族之貢賦，司法之罰金，經營之利潤，食料與他種物品之強征稅，以及其他之特別賦稅，悉屬於國王。然由此收入項下，凡屬政費，軍費，司法費，戰爭費，王室經費，均歸國王撥付之。其後以費用之增加，入不敷出，國王遂召集國會，討論補救之方法。再後以國家之進化，對於食料之強征稅，連同封建時代之各種貢賦，皆不克照舊徵索；於是召集國會討論財政之補救事宜，更成爲必須之手續矣。久之，國會亦利用此種機會，向國王提出各種之交換條件，一方誘導國王放棄素有之財產與征稅權利；一方則設法增加其自身之權利，以常規之票決方法，准許國王征收噸稅，與磅稅，（註一）以及各等普通稅款之征收權。而國會所通過之征稅權，國王亦不得隨意行使之；蓋各項征稅權均有定期之限制，有者於國會票決後，僅可行使一年，亦有者可行使於國王之終身。

雖然如此，彼時之國王，仍可公私不分，以公款供個人之用費；且可將軍政等費之

口會制定法
律限制國王
之財政權

王室俸費之
新目

餘剩，自爲儲存之，藉滿個人之嗜慾，或充自身之私囊。彼時人民對於國王之此種行爲，雖屢次表示不滿，然直至斯圖爾特朝代之末，從未試行任何之改革。依查理二世時，國民漸有監視政府處理財政之動作，國王與人民間之關係並未經有新變化，而國人則咸抱決心，不再欲以國家之公款，徒供王室之揮霍焉。故於一六八九年國會重新確定國王之地位時，同時復將國王之財政權，根本變更之；且又制定法律，使政府與國王之公款項劃分清晰，此後國王不得再有任意支配財政之大權矣。

此種新制度，乃規定由每年政府之總收入項下，劃出一確定之數目，爲充王室經費之用，其餘款項概爲國王所不克支配者也。一六八九年第一次所規定之王室經費，係七十萬鎊。唯此筆巨款，非僅專供國王個人及王室之用，而法官與駐外大使之薪俸，各種政費，以及國家之撫卹金等，均包括於其中。換言之，國王於被允許之費用內，仍須支付屬於公家性質之款項。然其時國王仍有別種收入，王室之財產尙依舊保存，每年進款之數目，亦頗可觀。嗣後國王逐漸放棄王室之財產與其他之收入，國會有補償其損失起見，使國王素有負擔之官吏薪俸與政費，得由王室經費中劃出，另行開支。至一八三〇

年威廉四世即位時，所謂王室經費者，僅係國王個人及宮庭中之費用而已。及愛德華七世時，國會規定王室經費為四十七萬鎊；其中十一萬鎊係國王與王后二人之費用，十二萬五千鎊係宮內辦事人員之薪俸與養老金，十九萬三千鎊係宮內之一切費用。一九一二年佐治五世即位時，王室經費仍定為四十七萬；但又加入蘭喀斯特爾大公之歲入（每年約計七萬鎊），以及其他屬於國王私人之收入，總數依然浩大。

註一 鎊稅係關於入口酒類照一定稅率所征收之稅；磅稅則指各等商品之進出口，稅也（參見G. B. Adams and H. M. Stephens: Documents of English Constitutional History, pp. 210—212）。

註二 柯恩瓦勒大公 (Duke of Cornwall) 之歲入，一九二六年為六萬六千鎊，此款專供威勒斯親王個人之用費。

第三節 國王在政府中之地位

由外表視之，英國國王仍具有充分之威權。蓋國王所居者，係精緻華麗之宮殿，所處者係豐富文化之社交地位，舉凡迎賓送使，任命官員，管理行政，統率軍隊，以及立法

口至化政者
中之地位：

英法德美
中之國大原則

司法財政等權，無一不操諸國王一人之手。唯就事實上觀察之，立可發見英王之地位，遠不若是之緊要；而所謂任命官員，國會立法，軍事政策，教會，財政，外交等事宜，國王概無權力干預之。昔時之國王，確有處理此種事務之絕對權力；如十六世紀之斯圖爾特王朝，即係如此者也。迨自十七世紀之內亂與革命發生以來，國王個人之特權，即猛受削減；且繼之而起者，又係漢諾瓦朝代之君主，伊等多不爭奪王權，直至今日，英王伴屬於名義上之國王，其結果成功「統而不治」之地位矣。至所謂國王有任命官員權，今則盡為國務總理以國王之名義任命之；即國王任選內閣之事，亦祇係形式而已。又如每屆國會開幕時，國王出席所致之開會詞，亦為內閣閣員所擬定者。政府之政策與計畫，悉以國王之名義公布與執行；但國王或不明瞭此種政策與計劃，或全然反對之。簡言之，英國之全部政治制度中，暗伏有兩大原則；（一）國王如不獲得內閣閣員之同意及其副署，概不克執行任何之公家職務；（二）內閣閣員係對國會負責，並代行國王之職務。通常所謂「國王之行動必無錯誤」者，乃以國王之行動，與僅以其名義所執行之一切事務，皆須由某閣員或全體閣員代為負責。此種作法，無異謂國王任何事務亦不克直

接爲之：因國王所欲爲者，概須獲得閣員之負責，而閣員則僅對於自身所提議或所贊同之事件，始克切實負責執行之。

然吾人如以英國之國王，形同木偶，無足輕重，在政治上毫無若何之勢力，却又非事實。通常之外國人，每以此種既已完全失去效力之制度，爲何尙不廢除之？而英人之觀察則異是，彼等仍讚揚本國之王政，假使現存之王室不克連續，則彼等即必另立新王室代之。由是觀之，國王制度在英國之效用，自可想見，而國王在政治上之勢力，亦不爲小。茲特將此點詳述之。

第一，國王仍能執行數種必需之職務，假使將國王之制度廢除之，則必另設補救之方法。國王之接待外國大使雖屬形式問題，普通又須閣員陪見，但非有國王，則接待之儀式不爲完備。出席國會致開會詞一事，可由上議院之議長代行之，其權限究屬於國王。下議院所推選之議長，亦須由國王正式承認。此外復有兩種事宜，惟國王一人可爲之：一係任選國務總理，一係承認解散國會，施行總選舉。關於組閣一節（詳於下章），近因政黨發展之結果，國王之權力小，或甚至全無獨立選擇新國務總理之權力；同時僅

有國王一人不爲各方意見所束縛，並可自由選擇。且依歷來之習慣，除國王外，任何人皆無斯等資格焉。通常內閣一旦辭職，當新舊內閣之過渡時期，全國之行政大權，暫時悉落於國王之手。關於國會解散後之情形，亦畧同此。解散國會誠係內閣之權限；但使此項決定見諸實行，事前如不獲得國王之同意，即不克作到。於最近之百餘年內，國王對於內閣解散國會之提議，從未加以拒絕，然於特殊情勢之下，國王或仍可不同意也。

第二，國王之地位，復有實際上之重要任務，即所謂總顧問也。（註一）於已過之二百年內，國王素不出席內閣會議，結果遂失去直接影響閣員討論政務之機矣。唯國王與國務總理間之關係，仍係異常密切，舉凡內閣會議討論重要政務之前，國務總理定與國王有一度之協商，冀以獲得其贊助。此實由於國王與內閣之地位，全然倒轉，前者貢獻意見，後者決定一切。由閣員方面論之。國王之意見雖不必盡爲採納，但亦不得完全置諸度外。蓋國王所處之地位，自使其意見被視爲緊要；且國王於久居王位之後，對於國家大政之經練，定較普通閣員者尤爲豐富。故英國前代之政治家皮爾（Peel）曾言曰：「凡國王在臨位十年之後，其政治知識定深於全國之任何人也。」非僅若是，國王自

國王位職保留
之理由

就其地
方面

身之利益問題，又與政黨政治無直接關係；於是頗可持公平之態度，採取一種與黨爭無關之政策，解決國政問題。是以每有人以國王為全國共同福利之淵源者，亦不得謂為詞過其實也。

註 1 Walter Bagehot: English Constitution. p. 143

第四節 國王位職保留之原因

王政尙有其他之數種功用。於最近之百餘年，國王構成英國社會上之領袖，對於風化，禮儀與道德，均具有莫大之影響。且由大英帝國之全部着想，國王為必須之統一標誌。蓋大英帝國之領土，係散佈於全世界之各方；同時並無一有組織之統一政府，直接管轄之。懷爾蘭，加拿大，澳斯大利亞，南非洲，紐西蘭等自治殖民地，均各有自立之議會與內閣；而倫敦國會所制定之法律，祇有微少之關係耳。印度，皇家殖民地，及各被保護國，雖與英國政府之關係較為密切，然此數處地域之人民，僅知服從一具體之英王，而不知解服從一種抽象之政治權力。故凡係蘇格蘭人，威勒斯人，加拿大人，哲美加人，印度人，或英格蘭人，皆一致忠於英王，並尊崇英王為大英帝國之真正領袖也。

其手部才

由事字才
面言之：

就事實方面言之，即於英國本部，除少數具有憲法知識之人民外，對於抽象之政治制度，如國會內閣及制度化之國王，俱不克深切明瞭；反之，彼等對於國王之地位，非獨有確定之認識，抑且以大英帝國之政權，悉由國王一人執行之。猶有進者，假使英國之政體在形式上受有變更，如廢除君主立憲而改建共和，則大英帝國之統一，即將發生不克維持之虞。因紐西蘭或加拿大之人民，決不肯以素來服從佐治五世之忠誠，而移轉至新選之總統也。由是觀之，保留國王之地位，即所以維持大英帝國之統一也。（註一）

此外仍有數種事實，亦與此項問題有關。（一）國王制度之保留，實未阻礙民主政治之發展。假使國王對於民主潮流會發生障礙，則於已過之七八十年間，人民定必集合各方之勢力，推翻國王現存之地位矣。（二）王室之經費為數甚小，僅佔政府預算之微小部分，比之改行別種制度，相差亦當無幾。（三）英國政治中心之內閣制，亦須有一名義上之元首，否則內閣制反無實行之可能。此種元首實際上雖不處理國事，然地位却甚重要，不拘為君主，或為總統；唯君主既係虛君，則總統亦必處於虛權之地位矣。至吾人之所宜注意者，乃於廢除王政之後，如不代以總統，即必代以其他之行政元首；於

是新元首之權限問題，及與內閣應有之關係，定必發生無效之糾紛。^低

職是之故，驟視之，則君主立憲之存於英國，似與時代相背；而在實際方面，此種制度確係根深蒂固。詳查百年前人民不重視國王之原因，乃由於彼時懦弱無名之眾君主所致；迄至今日，國王之地位，大有回復其舊日受人尊崇之景象。即於五六十年之前，所謂廢除王位之言論，已不復有所聞。當一九〇九年至一九一一年政府改制正盛時代，亦未聞有推翻王政之提議。關於攻擊上議院之世襲制者，至今尤烈；而從未見有涉及國王之世襲制者也。於歐戰開幕之初，有人曾評擊王室，以其不合於其他協約國家之制度；然未幾，斯種誤談即消除矣。迨戰爭告終後，大陸各國之熱烈共和實驗，反使英王之地位，愈加鞏固。至王位所受之各種嚴試，當以勞工黨為最烈。蓋彼黨於平素主張廢止上議院之外，又鼓吹實行共和；因於一九二三年，經少數勞工黨議員之提議，以王室在英國憲政上已不需要為理由，要求國會取消之。嗣後國會經有熱烈之辯論，卒以絕對之大多數不克贊同，提案遂遭失敗。此誠由於過半數之勞工黨議員，及保守自由兩黨議員之全體，咸以英王偷能滿意於現在所處之地位，則英國定可保持其「有國王之共和國」。易

言之，英王存留一日，共和亦必保持一日也。

註一 A. B. Keith: *Constitution, Administration, and Laws of the Empire*, p. 13

第六章 樞密院國務院及內閣

對於國王權力偉大之程度，吾人已深知之矣；且由事實上觀察之，其權力大有逐漸擴張之勢。通常於數種特例之外，國王個人並不躬親行使其權力。果此，究由何人行使之？行使之方法如何？於何種情勢下始能行使之？並行使之結果又如何？此皆重要之問題，吾人不得不由此章開始研究之。就行政方面而論，英國有四項主要機關，其中之一係屬於歷史與形式者，然至今仍佔有緊要之地位。餘三者乃屬於工作上之實施機關，而其功用則日趨重大。所謂四項機關者，即（一）樞密院；（二）國務院；（三）內閣；（四）常設文官。待於此四項機關解釋明瞭後，再進而敘述人民監督政府之工具，即國會是也。

第一節 樞密院

樞密院為現行憲法中最受國人尊崇，而同時為最特奇與最為人所未了解之機關。關於樞密院之發生與其歷史，已詳述於前（見第一章）；唯吾人於此所應注意者，即此機關之起原，乃始於諾曼安智芬時代諸王所組織之大議會也。如更確切言之，所謂樞密院

樞密院
之起原

者，則始於昔時專司行政與司法工作之小議會也。嗣後小議會又分化各級法庭與常設行政會。卒於十五世紀時，常設行政會再分化一較小之行政機關，即樞密院。由是觀之，樞密院係經過多次變遷後之最後產物，大而變小，小而復變小，最後成功一頗小，而可便利工作之機關。中間之多次分化，僅為求得易於輔佐國王，或以國王之名義執行政務。然此實非最後分化之結果。自十七八世紀以來，更由樞密院中分化一再小之團體，即內閣也。在實際上，內閣為輔佐國王，指導政府，及實行統治之機關，而在理論方面，此數種權力仍屬諸樞密院。

就現有之樞密院而論，係由三百四十左右會員所組織而成。其中包有倫敦大主教二人，主教一人，高級與已退職之法官，重要之上議院議員（伊等多係曾任國內外行政要職者），少數之殖民地政治家，及在文學，藝術，科學，法律，或他種學術上之著名人員，至會員補充之主要方式，乃以歷屆內閣之閣員為會員。因內閣在組織方面，實無法律之根據，然必須身任閣員者，在法律上始克居政府之高職。且僅有身為樞密院之會員者，始可遵循成例，宣誓以力守秘密為責任；況嚴守秘密，乃內閣輔佐國王之重要任務也。

。凡被任爲樞密院之會員者，即可終身在職：（註一）故其會員分子中，大部分係現任與退職之內閣閣員。通常內閣閣員之選擇，其權限盡操諸國務總理一人之手；是以派充何人爲樞密院之會員，亦係國務總理之權力，國王不得代行之。唯有時國王仍有些須之勢力，特別關於任選各種榮譽會員之事宜。

自內閣制度成立之後，樞密院之工作（除數種委員會之少許工作外），大抵僅屬於形式而已。唯吾人不可誣斷其工作爲不重要，或不必須。樞密院全體集會之機會無多，除於新王加冕，或政府舉行他種盛大典禮外，悉無召集全體會議之事也。會員中之大部分，係從未執行政府職務者，或係久經辭去職務者。然樞密院之尋常會議，仍不時舉行，歐戰前之數年中，每年舉行約十四五次之多；戰期內增至三十餘次；戰後則減至二十餘次。開會地點爲柏慶汗姆宮（Buckingham Palace），而每次被邀出席會議者，概係內閣中之重要閣員；其數目僅在四人左右而已。至樞密院會議與內閣會議之大區別，乃國王有列席前者會議之權；而對於後者之會議，並無斯項權力也。

斯等普通會議之任務究若何？概括言之，政府之多種重要職務，非以樞密院之名義

，不得直接執行之。例如閣員宣誓就職，須於樞密院會議時舉行之；各縣縣長之委任狀，亦須於樞密院會議時頒發之。樞密院最重要之職務，係公布各種法規與命令，總稱之曰「樞密院令」。就事實方面而論，因內閣之權力日增，故關於普通行政命令與規例，各部大臣及其他行政官員，均可隨時發布之；然關於重大之事件。則須經過樞密院公布後，始可執行。

唯吾人於此所應注意者，即現在之樞密院，既不屬於討論機關，亦不屬於諮詢機關。此等性質之工作，大抵已為行政各部所吸收矣。職是之故，現時行政之各部，事務皆異常繁複，非獨須要決定各部應行宣佈之法規；且須決定何種法規應提交於樞密院，期得其正式承認，並以院令發表之。其他大部分之討論權，亦已為內閣所瓜代矣。凡係不關重要之事件，概由內閣自行討論，決定政策；如其有須經國會同意者，則即由內閣直接交付國會；如有須經樞密院討論者，亦即照樣交付樞密院，以便達到正式發佈命令之目的。至何項命令必須有者，或國王應如何行動，內閣皆有決定之大權；然內閣絕不能以內閣之地位，而發佈命令。蓋發佈命令，乃樞密院應有之權力（如謂樞密院代表國王

，則更確切)。於此種場合下之樞密院，不問其昔日之地位如何，根本即是行政機關之性質，而非屬於討論與諮詢機關之性質焉。

通常樞密院之內部，復設有多種權限寬泛之委員會。若由地位重要之委員會而論，則樞密院之機關，更屬於生氣勃勃者也，如一八三三年以法律創設之司法委員會，其自身則駕乎各等法庭之上；故於一般宗教法庭，海上捕獲法庭，印度法庭，各自治邦法庭，及其他民地法庭之上訴案，皆有最後之裁判權。此等裁判工作，咸認為輔佐國王而行者；且其諮詢之功能，至今依舊存在，但僅限於司法方面者而已。此外復有一委員會，專司處理海峽殖民地事件，(註二)由來已久，不帶立法之性質。其他各種委員會，則盡屬於立法性質者，專為蘇格蘭各大學，及牛津與劍橋兩大學而設。又行政部中之數種重要部分，如商務部，教育部等，均係由樞密院中之委員會，逐漸發展而來也。

(註一) 普通三人即可處理事務。

(註二) 英國海峽中之遮西 (Tersey) 與桂恩西 (Gumersey) 兩島，原非英國領土，亦非英王轄地，祇為昔時爭取英國王位之諾曼大公統治地。此事之構成原因，乃由

於此兩島，原爲一〇六六年征服英格蘭之諾曼大公領土之一部。故直至今日，凡係諾曼人民，仍以英格蘭之主人翁自居。一九二五年，國會動議加該兩島住民以某項稅，大遭反對；結果由樞密組織一特別委員會，與兩島中之住民，協商此事。由事實方面言之，現在之英王，久已放棄其諾曼大公之地位；因而兩島之人民，皆自視具爲諾曼人。

第二節 國務院

就事實上言之，於已過之數百年中，樞密院之機關誠屬重要，且又爲行政事務之中心。然今日行政責任之機關，已不屬於樞密院，乃更有其他之兩種機關；即（一）國務院，（二）內閣是也。國務院（ministry）與內閣（cabinet）之名稱，有時互相運用，而在根本上，却仍係政府中之兩種各別機關，彼此絕對不同。對於兩者不同之點，吾人須深切了解之，概括言之，兩種機關相異之點有二；一爲組織；二爲任務。國務院之組成分子，係包括國王以下大臣之全體。凡身兼議員，對下議院負責，並依據後者多數議員決定之方針而執行行政務之官員，盡屬於國務院。此種大臣之特點，即其位置皆屬於政治性質；而又對於下議院負有行政上之責任，與普通不屬於政治性質之常任文官，實

有極大之差別。簡而言之，所謂大臣者，乃握有決定政策之大權，並有指揮執行斯種政策之最高權也。唯此項敘述，尚不得謂精密詳確；因有多位與決定政策毫無關係，尤有多位永不管理行政事務之官員，仍皆稱大臣。職是之故所謂大臣職務與非大臣職務之分，究非理論上之結果，實由於習慣上之根據，或甚至基於偶然事實上之成功。非僅若是，此種區別之標準，對於大臣之位置及數目，均不克確切斷定；以此類情事，實不時而繼續變演焉。

吾人有檢閱任何一定時期之大臣名單，立即發現彼等所負之任務，則有下列之五大類。第一，係政府中重要各行政部之實際主腦，或名義上之主腦；如外務大臣海軍大臣，財政大臣，衛生大臣，教育大臣等是也。第二，雖亦係國家之最高官員，但不管理任何之行政部；如最高法官，樞密院院長，掌管國璽之大臣（Lord Privy Seal）等是也。第三係列席國會之各部政務次長，通常各部之次長，不盡在國會中有其坐席；因各部之常務次長，既無大臣之地位，又無政治之性質，僅係常任文官中之最高位置，政治之變遷與彼無關，內閣之更替，彼亦不受其影響。至政務次長，各部最少有一人，均係代

表各部大臣出席國會一院發言之專員。若各部大臣在下議院有席次者，即須有一政務次長在上議院有席次，以便代表政府，答覆一切，（註一）第四，係當權黨在下議院中所設之交際員（Whips）此種官職向係人數少而地位重要，現今祇有四人；一位爲長，三位副之。彼等之任務，全係交際性質之工作，亦無正式固定之薪俸。且彼等之獲得薪俸，國會議員咸認之爲不正當；以彼等多方設法，使國會表決議案時，足法定人數，政府亦因而順利進行。（註二）斯等工作雖於行政機關有利，而於國會之本身並不受益；故議員皆目之爲可有可無者也。第五，此外復有王室內庭之少數官員：如管庫大臣，出納大臣，及副御前大臣（Vice-chamberlain）等，亦皆視爲屬於政治性質之官員。一九二四年雖微有變更，然仍不失其政治性質也。

由是觀之，國務院內之官員，數目確已不少；但行政事務日趨複雜，機關亦逐漸增設，結果人數亦益加多。英國國務院組成之人數，向較大陸諸國爲多。當歐戰開幕時，英國由五十人增加至六十；而法意兩國，則僅各有十二人，德國僅八人而已。唯自內閣成爲特殊組織之後，國務院遂即失去決定政策機關之地位，甚至會議亦不復舉行；然於

此種情況之中，尙未發生一種力量，使其人數減少。歐戰期間，增設機關頗多；而舊有之各部，如不分爲兩部，亦卽從事改組，致使大臣階級官員之數目（政務次長增加尤多），大爲增加，迄一九一八年六月，總數達到至九十三人。自一九一四年以來，新設立重要各部於下：一九一五年之軍械部；一九一六年之封鎖部，勞動部，郵金部，糧秣管理部，船舶管理部；航空部一九一七年之國民事業部；及改造部，一九一九年之運輸部，及衛生部。其中有數部，祇爲有利於戰爭而設；戰後遂卽取消，如軍械部，封鎖部，糧秣管理部，及船舶管理是也。又有者係在戰爭時期，預爲準備，目的在置下恢復戰前狀態之基礎，如改造部。卽其例也。更有數部，乃係適應新環境而設，然有永久保存之必要；如勞動部，航空部，郵金部，及運輸部是也。綜合以上之各部，於戰爭告終之後，各種新機關或經取消，或經合併，迄自現在（一九二九年）止，國務院內有大臣資格人員之總數，共計六十六人。

（註一）英國制度向與大陸諸國不同。英國之國務大臣，僅能出席於本身所屬國會之一院；故必須再有一人，出席其他一院，代表發言。而所謂列席國會之各部政務次

長者，卽以此種原因而得存在。

(註二) 反對黨亦有交際員之設；但無薪俸，亦不屬於國務院。

第三節 內閣

內閣與國務院之構成不同。內閣中之閣員。皆係總理大臣（一方爲國務院之總理，同時又爲內閣之總理），由衆大臣中選擇聘請入閣者。是故內閣之閣員，均係國務院之大臣；而國務院之大臣，不必然盡係內閣之閣員也。通常總理大臣對於決定何人應得入閣之事，實非絕對自由；因有數位大臣所居之位置，或在行政上居於重要之地位，或在已過歷史上居於重要之地位，不能不准彼等列席內閣。例如財政首席大臣，財政大臣，海軍大臣，外務大臣，內務大臣，陸軍大臣，殖民地大臣，印度大臣，航空大臣，蘇格蘭大臣，樞密院院長，及掌管國璽大臣等是也。（註一）總之，閣員有時爲十二人，亦有時爲十四人，各屆之人數，並不確定。又有時因特殊關係，如某部之位置忽變重要，或係對於政黨之利益方面，或係根據地理上之關係而分配官職時，總理大臣可以個人權力之作用，決定聘請某大臣入閣。歐戰以前，商務大臣，教育大臣，及地方政府大臣，

概皆列席內閣。愛爾蘭總督，亦係閣員之分子。(註二)蘇格蘭大臣，蘭喀斯特爾公領大臣，有時亦均入閣。郵務大臣，農漁大臣，亦曾多次被邀入閣。總檢察長，工務大臣，亦可被邀入閣。此種官職，不問是否在內閣之內，或實際上終不列席內閣會議；然總被承認為內閣階級之官職也。當歐戰期間，政府廢除地方政府部，因之衛生大臣得入內閣。同時愛爾蘭大臣退出內閣；於是新設之勞動大臣，航空大臣，蘇格蘭大臣等，亦得入閣。此外尚有其他之各種更替也。

內閣亦適與國務院同，其閣員之數目，從未固定。唯在實際上，閣員之數目，與下議院議員之坐次，均有逐漸加多之趨勢。十八世紀之歷屆內閣，其閣員之人數，向未超過七人或九人以上。十九世紀之前半期，人數發展至十三人或十四人；後半期賽利斯伯里(Salisbury)之內閣，人數增加至十七。一九〇〇年至歐戰開始前之多數內閣，多係二十人。詳考閣員數目增加之原因，則不外下列四種：(一)野心勃勃之政客，時而自動要求入閣；(二)對於政黨中各種派別之利益，不能不各使其獲得代表之機會；(三)國家行政之事務，日趨繁雜，素視之不關重要之各部，或變而為重要，更有新設之各部

則列在自
增以爲目

，政府活動之範圍既大，人數亦自然增加；（四）又對於地位緊要之各部，亦不得不予以至少一位代表之機會，然因內閣人數之增加，則定影響至內閣工作之效率，成爲龐大不易管理之機關矣。是以歐戰以前，非獨附設委員會之數目甚爲發達，抑且漸有組織較小內層機關之趨勢；結果遂使此種較小之內層，對於內閣之關係，適與內閣對於樞密院之關係同。近代之多數政治學者，咸對此種組織，表示懷疑，深恐權力集中於內層少數人之機關，使責任不爲各部應負之人而負之，但由英人方面觀之，則以內閣之人數過多，對於處理事務一節，頗多不便之處；故不得不另設較小之機關，藉補龐大內閣之不及。

英國試行小內閣之組織，實始於歐戰開幕之後。蓋此種由內閣中再選少數人所組成之內層辦法，當平和時期，從未行過。至此次組織內層之緣起，乃以一九一五年春，艾士葵所組織之混合內閣，係歷史上人數最多者，共二十三人；成立不久，由經驗中所得之結果，咸認斯種龐大之內閣，在當時環境要求之下，實感覺過不靈敏。至一九一六年十二月，艾士葵退職，以喬治(Lloyd George)自代；於是所謂戰時內閣者，於焉成立。其所組成之內閣中共有閣員五名：自由黨一人，勞工黨一人，保守黨三人。五人之中，

僅有財政大臣一人，負有部務責任者；其他四人（首相在內）之工作，專集中於指揮戰爭，及與戰爭有關之一切事宜。戰時內閣與國會間之關係，實與普通內閣相同。此種計劃，本屬臨時性質；但繼續存在，直迄停戰後一年，始停止活動也。於此段時期之中，閣員之數目，一九一七年增至六人；更有一短時期爲七人；一九一九年又降至五人。且於一九一七年，各自治殖民地之內閣總理，以及印度之代表，均曾被召出席戰時內閣之特種會議。結果，遂產生所謂帝國戰時內閣。此種新式內閣，於一九一八年之夏秋兩季，曾舉行會議兩次。

至此種改造之效果，全屬於非正式之手續，即以法外之方法造成者也。蓋英國之內閣制，乃基於習慣所建設，使之如何大改小或小改大，均不至與法律發生抵觸焉。是以當戰時內閣初成立時，既無國會通過之法律爲基礎，亦無樞密院之命令爲根據，司法總將軍（General Smuts），自一九一七年夏至一九一八年冬，被任爲駐倫敦之南非洲自治邦代表，非獨不屬內閣閣員，而又不屬國會議員；然彼始終列席戰時內閣之中。如此辦法，仍不得以內閣之行爲，係違反法律；實以所謂閣員必屬國會議員，亦僅係習慣使

然。唯在普通情況之下，閣員均須議員兼任之。

當歐戰進行時期，戰時內閣，百方設法，使行政之大權集中。戰時內閣雖亦尊重對下議院負責之原則；然在實際上除有民意表示反抗外，實無拘束內閣自由行政之機關。斯時國會既少確切之建設，復為戰事之情勢所糾纏，對於內閣之企圖，祇能表示贊助而已；易言之，國會幾乎變為行政部命令之登記機關矣。閣員則終日忙於行政事務，又以各種辦事之手續單簡，故彼等亦即停止出席國會，迨戰事終結，情勢則為之一變；各人民開始評論戰時內閣，專制程度，不亞於西班牙之軍機處（Junta）。此種評論，久已潛伏。祇以戰爭未停，不便發洩；及停戰之後，一人首倡。則百人和之。故於一九一八年十二月之新選國會，政府黨雖仍佔絕對之多數，而精神上却與戰時迥殊。於新國會開幕時，除內閣總理一人之外，全體議員非惟主張戰時內閣須告終結，且必永遠廢止。一九一九年一月，巴黎和會閉幕，留守倫敦之閣員，僅有三人；而代總理職權之勞君（Mr. Law），曾召集內閣會議多次，每次列席者，乃自二十人至三十人。於是戰前內閣之形勢，似又重現於英國。是年六月之末，喬治首相返國，重理政事；至此則公開宣言

，謂戰時內閣，不久取消。當時討論將來之改組問題，概皆主張內閣之形式，務使完成合於時代之適用為目的；但討論愈久，則意見愈不一致，因使內閣改組一事，成為英國政治上之一大問題也。

其時改組計劃，曾引起多種頗難解決之問題：(一)新內閣中應有閣員若干人？(二)辦事手續方面，如記錄及報告等事，是否應加變更？(三)混合內閣之原則，是否有繼續存在之必要？關於上述三者，最難解決之問題，則屬於閣員人數也。假使僅許各部之大臣，列席閣議；至少即有三十人。戰前人數最多之內閣，亦祇有二十二二人，而各方之意見，則認人數過多；且一九一四年至一九一六年之經驗，更證明內閣人數過多之弱點矣。當時所成立之改組內閣委員會，則主張限於十二人內，并以十人為最適宜；因人數少，方可對政治上之措置裕如。按喬治個人之意見，則以為列席閣議者，僅應有重要之十二部大臣。蓋喬治計劃之由來，係仿倣一八四七年至一八八〇年之狄斯雷里(Disraeli)內閣，彼時亦為十二人。雖其後喬治自覺個人之意見不克實行；故於同年(一九一九年)組織新閣時，閣員人數則定為二十人，此與戰前內閣類同。唯於一九二二

內閣之
不
同

年十一月，羅邦納（Bonar Law）組織新閣時，人數則減至十六；而鮑爾溫（Baldwin）於一九二三年五月所組之內閣，人數復增至十九，此後即未再行減少。由是觀之，戰後內閣之人數，實際上與戰前之內閣等大；準此，則人數過多不便措置政務之問題，依然至今未決也。

就人數方面而論，國務院與內閣之區別，乃後者為前者之內層，其人數約居前者全數三分之一。就任務方面而論，國務院與內閣不同之點，乃所謂國務大臣者，不問其地位之是否重要，通常各人僅各自處理所應處理之行政事務，並無連帶之關係。而閣員則不然，彼等皆有連帶應負之責任；例如集會，討論，決定政策，領導政府，均係共同之事務。非僅若是，閣員在政黨中，亦居於領袖之地位。茲復正確言之，凡屬閣員者，自然皆係大臣；因之，彼等亦與其他非閣員之大臣同，均管理一行政部之行政事務。唯國務院，則向不如內閣之召集會議，亦不討論若何之政策；是以前稱國務院為機關者，可曰大誤矣。概括言之，內閣閣員討論一切，並供國王顧問；樞密院則發布命令；而各部大臣則執行之。同時此三者之活動，在法律上實無區別；蓋內閣閣員，樞密院之會員，

但新街口
南王手繪

以及國務大臣，時現三位一體之勢，一人可兼而有之。

(註一) 所謂七部大臣者，乃指外務部，內務部，陸軍部，殖民地部，印度部，航空部，及蘇格蘭部等各大臣而言。又掌管國璽大臣，純係名義上之一種官職，於一八七〇年時，曾有人提議廢除之，但未通過耳。

(註二) 就理論上言之，愛爾蘭之行政權，由副總督 (Lord Lieutenant) 人行使；而在事實上，則操於秘書一人之手。故後者僅在名義上，為低一級之官員。

第四節 組織新國務院與內閣之手續

按近代英國政治上之慣例，凡一內閣辭職，同時國務院亦須辭職。通常國務院中之大臣，不必悉屬於內閣之閣員，而內閣辭職之局勢，亦不係彼等所造成者；然在事實上，彼等亦須連帶辭職。故國務院與內閣，乃係同生同死者也。考此種慣例之由來，實以內閣之更替，概皆源於內閣失去下議院之信仰，各部大臣既屬於同一政黨之黨員，則黨魁等如交卸政權，自然同黨之行政人員，亦應同時去職。加以彼等均係政治性質之官員，於起初就職時，即已認定，須與內閣中之同僚共進退。即使不係政黨之更迭，當新內

閣組成之後，舊國務院之大臣等仍然參加，或竟至官還原職，彼等亦須先行辭職。因此之故，吾人如要了解組織新內閣之手續，則不得不先研究如何成立新國務院也。

組織新國務院之第一步，則係選定總理大臣；因彼一方爲國務院之首領，一方亦爲內閣之首領。總理大臣，乃全部政府中權力最高，地位最重要之人；此種特點，恰似美國之大總統。當內閣之初成立時期，閣員均視國王爲領袖，且聽其指揮也。（註一）迄至一七一四年之後，國王始不復出席內閣會議矣。由是以降，閣員亦開始感覺無領導之人，此種變演之結果，遂使領袖之地位，自然即輪轉至內閣內部之人員方面。復於此種情況之下，使今日所謂總理大臣者，非僅如先前之內閣主席而已，更一變而爲真正之領袖焉。由歷史方面言之，具有如此領袖資格之第一屆總理大臣，即瓦勒普是也。瓦氏自一七一五年至一七一七年，及一七二一年至一七四二年間，曾兩次任財政大臣之職。彼時總理大臣之名詞，尙未普遍使用；而瓦勒普亦不喜悅此種頭銜，更不許他人以此名詞稱呼之。瓦氏雖不以總理大臣之地位自居；而內閣總理之實權，却係確實存在。其後國會有人動議，攻擊瓦氏壟斷政權，專擅僭竊，且操縱一切關於郵獎，官職，及其他各種

之重要事件。適如某英儒所云：此等事件，正係今日總理大臣所應爲者，或係總理大臣所欲爲者也。迨至一七八三年，皮爾組織內閣時。於彼之閣員同僚中，無論事實上或法律上，均承認其爲總理大臣也。當佐治三世之晚年時期，關於組織內閣之手續，則成功一種不移之原則；即於組織新內閣時，國王祇能承認及接受總理大臣所提出之國務大臣名單，並無條件簽字。至是，內閣總理之地位，實質上遂充分完備矣。

如前所述，現代英王所僅有之獨立政治行爲中，其一係提出總理大臣也。凡於內閣總理入柏慶漢樸宮（Buckingham Palace）向國王呈遞辭表（同僚之辭表亦在內）之後，國王即下詔令，召有實力組織新閣之政治家入宮，正式委以提出組織新國務院名單之責任，易言之，即此政治家被委爲總理大臣也。先前國王對於任選何人組閣，確有真實之選擇權；非獨可以選擇，亦可自由任命。至此種被委任之人，當然必係某一政黨之領袖；而彼所組成之內閣，更須能在國會中獲得多數議員之擁戴。適如革萊德斯統（Charles I.）所謂，凡被選爲總理大臣者，必須獲得真正公意爲助力，始克成功。此種人在昔時，最少能有兩三人，或多至五六人；因而國王可由彼等中，自由選擇之。唯其後兩黨

提
德
經
大
臣
亦
以
其
精
三
三
政
法
引
者

三
三
政
法

制度成功，同時政黨之組織，亦甚完善，而各黨中皆形成一公認之領袖；於是每遇新舊內閣更替時，國王除召有資格組閣政黨之黨魁組織內閣外，別無他法，即使國王屬意於另外一人，亦無他法實現之。直迄已過之六七十年，國王從未一次行使真實之選擇權也。最近勞工黨興起，而又達至多數黨之後，遂亦造成一種新情勢。如一九二三年及一九二九年，下議院中，曾前後兩次未有一黨能佔絕對之多數；職是之故，國王即獲取選擇之良機，至少可由兩個不同政黨之黨魁中，任選一人委以組閣之責任。即於此種情勢之下，國王仍認有必須依循之途徑；且二十世紀之英國君主亦不敢不尊重國會公認有組織內閣能力之人。假使固執已見，任選個人所屬意者，則王位之基礎，不免有所動搖；此乃近代國王所不敢冒險嘗試者也。

果此，則真實有權任選總理大臣者，究屬何人？關於此問題之答案，可分為兩層：一則下議院或全國舉行總選舉時，使一政黨成爲多數黨；一則某黨事先準備，由其本黨議員中，在政黨之預選會，公推一人爲領袖，若組閣之時機一到，則所公推之領袖，即可出而受命組閣。一八九四年，革萊德斯統因病辭職，國會中之自由黨議員，大起紛論

總理大臣選舉
但閣員之選
亦事決

，主張各別，終推羅斯伯里（Lord Rosebery）為黨魁，並被女王任命而組閣。羅斯伯里雖係女王所屬意之人，而伊之被推舉，却為該黨議員之同意所致。又如一九二二年，路易喬治所導領之混合內閣辭職，勞出而繼組新閣。然當時保守黨之黨魁，尚不屬於勞氏，而屬諸張伯倫（Austen Chamberlain）。蓋張氏曾表示與喬治一同進退，故該黨則即另舉勞氏以代之。勞氏於取得保守黨黨魁之地位後，遂再拜組閣之命。

總理大臣於既拜組閣之命後，即進行擬定各部大臣名單，決定應有若干閣員，並決定何人應加入內閣。通常總理大臣所決定閣員之數目，及何人應領何部，國會實無直接控制之權；且其所擬定之名單，若送至柏慶漢模宮時，定即獲得國王之同意。唯在實際上，總理大臣却被各種先例與習慣所束縛。因身為總理大臣者，須謹慎觀察本黨及人民公意之所趨，任選一般最適當之行政長官。易言之，選擇閣員一事，不能由總理大臣一人之意志為定；而須與各領袖人物，預先協商，務使本黨之各方面，均獲得一種相當之滿意。職是之故。組織內閣之事，在英國係一件極精巧之工作，亦係一件時間偉大，工作繁雜，責任奇重之事業。若一總理大臣，果能避免他人之妨害，或本黨之牽掣，而將

選擇各部大臣之標準
第一項原則

此種事業完成，實爲可幸之至。

註一 當查理時代，頗有承認某人爲第一位大臣，或首領大臣之趨勢。迨王維廉二世與安女王之時代，此種事實，又不再見。

第五節 選擇各部大臣之標準

總理大臣究應依照何等規則，習慣，及其他之實際條件，選擇內閣各部大臣乎？第一項原則，所有內閣閣員，必須爲國會任何一院之議員。唯此項原則所指，非謂凡受命爲內閣閣員者，必須在受命時，即係議員之一。（註一）假使總理大臣邀請某人入閣而此人在當時不屬國會議員，則其姓名，亦可列入單，復可暫時就職，從事工作。然彼仍須於就職之後，或乘下議院補選之時，當選爲新下議員；或被任爲上議院議員。且關於此層，彼須於最短期內作到。先是於一七〇一年時，國會曾制定法律，考止議員充當行政長官；因而議員於就任閣員之後，須立即辭去議席，再由人民重行復選。但此條法律實行之後，即於一七〇五年至一七〇七年間之保安法及議員法中，加以修正；結果遂使內閣閣員，仍得在下議院中，取得議員之資格。

按一七〇五年法律之規定，凡於是年內閣中所有之位置，下議院議員均可受命擔任；然於受命之後，立即失去議員資格，而於該議員之原選舉區，舉行補選。彼若能於補選時重行當選，則可繼續出席於下議院。詳考此條法律之用意，乃使選民獲得一種機會，決定彼等是否仍欲認此既為行政官吏之人，繼續而為彼等之代表，出席國會，且承認伊之兼職事宜。唯吾人之須注意者，即一七〇五年法律中所予之限制，祇對於是年以前所有內閣之舊官職而言；而於是年以後所設置之新官職，則另有他種方法解決之。其方法維何？即國會對於新設置之內閣閣員，每於新設之後，即通過一條新法律，承認擔任新設職務之大臣，當然取得列席下議院之資格，不須經過再度選舉之手續矣。至對於一七〇五年所存之舊官職，仍須經過再度選舉之限制，亦與其他之法律同，在歐戰期中，完全破除。一九一九年之內閣大臣覆選法（*Re-election of Ministers Act*），規定凡國會議員被任為內閣閣員，若其受命之時日，僅於宣佈召集新國會九月以內，則該閣員毋須再赴選舉區，舉行重選。嗣於一九二六年，國會更通過一修正案，將先前之各種束縛，完全廢除。其廢除之理由，盡根據事實立論，謂補選之規定，不僅不合於現代之情勢；

抑且使此種制度之本身，頗多可講議之點。因欲達到再度當選之目的，致使金錢上之負擔，大不利於窮人。且時使總理大臣於選擇各部大臣時，不敢輕於斷定其所擬選之人，是否絕對有再度當選之可能；因之，身爲總理大臣者，反不克随心所欲，而選擇其同僚也。

自十八世紀開幕以來，每次內閣之閣員，均由上下兩院之議員中選拔之；即一四二四年之麥克唐納內閣，亦有四位閣員，係由上議員中所選拔者也。法律上曾經規定，在七位主要之內閣閣員中，其出於任一院者，同時不得多於六位；故此七人，定須分配於上下兩院之議員中。且依據習慣，財政大臣必須由下議院之議員充任。掌管國璽大臣，大法官，及樞密院院長三人，皆須由上議院之議員充任。除此之外，在法律與習慣方面，尙無確切之規定；然於普通觀念上，咸認內務大臣，應由下議員充任，外務大臣，最好由上議員充任。至其他之各部大臣，不拘係何院議員，均屬不緊要之問題。但無論如何，如某部大臣係下議院之議員，則該部之政務次長，定須係上議院之議員；反之，亦係如此。法國與其他之大陸各國，照例僅有各部部长，始可出席國會，而彼可以

下議院有
組閣之權

出席兩院發言；此乃英國所不許者也。

五勒普本以下議員之地位而組閣。自彼之後，所有之總理大臣中，大抵上下兩院之議員，各居其半。唯羅斯伯里（1804—1805），與賽里斯伯里（1805—1806），爲由上議院議員組閣之最後二人。據通常英人之觀念，凡非下議院之議員，卽不應有組閣之資格；因下議院爲立法及其他各種活動之根據地，而上議院則已失去此等地位矣。此種觀念，其深入人心，日甚一日。由退職之總理大臣而任上議員者，却又有組閣之資格，如白勒夫（Palmer）及艾士葵，是其例也。亦有因就上議員職之後，卽不能再任組閣者也；如一九一二年，庫爾松（Lord Curzon）之不能組閣，遂輪至鮑爾溫者，至少亦與此種原因有關。自十九世紀初期以來，總理大臣出自兩院之比例，歷屆內閣，變遷甚大；然由下議院出任總理大臣之數量，確顯增加之趨勢。十九世紀之中期，內閣閣員之分配，大抵兩院相等；但至最近期內，下議員入閣之數量，實亦增多。由已往之事實證之，保守黨內閣所容納之上議員，總數較自由黨所容納者爲多。

第二項原則，凡係受命組閣之總理大臣，當實行組閣時，須要設法造成黨籍之一致。

。維廉三世時代之內閣，均係混合民主兩黨之人而成。此種辦法，實際上頗多障礙；故於維廉及安女王之時期內，已漸改變。凡受命組閣者，必須注意政黨之融洽。佐治一世，對於擁護王位之政黨，一心相信。因於彼時，從未有兩黨互爭之問題發生，亦從未有兩黨合組內閣之事。自佐治一世之時代始，組織內閣之總理大臣，概係民黨人物。十八世紀之歷屆內閣，自瓦勒普以後，有時亦不為單純一黨之人；如一七八三年之富克斯（Fox）與諾爾司（North）合組之混合內閣是也。然為統一及效率計，內閣閣員之單純一黨化，實係必須，且逐漸變為一定不移之原則。歐戰前最後一次之混合內閣，乃在一八一二年。自此後，混合內閣制度，即歸消滅，直至一九一五年，加參組閣之人，雖不必盡限於一黨；但若非同黨之人，無論如何，此人必須對於政策上之重要問題，實質上完全同意，又須明白表示，誠意合作，實行政綱。自一九一五至一九二二年間之內閣，均係混合性質；尤其於歐戰進行期內，此種內閣，優點甚多。唯英人在已過之經驗，對於混合內閣制度，久已表示不滿；因而現代之總理大臣，仍以新內閣之組成分子，應由同黨之人中選出。

總理大臣
重臣下野
務之等

當總理大臣組織內閣時，尙有其他事實上之限制。凡係本黨已過曾經參加組閣之人，皆係長於政治生活，及樂於擔任國事者，於組閣時，受命之總理大臣，理應事先徵求彼等之意見。此等人多係本黨在野時之有力分子，本黨担任組閣之後，彼等照例加入內閣，假使不對彼等重視，彼等即必表示不滿。此外更有本黨之青年分子，彼等在國會中，因己身之努力，久著聲譽。凡爲總理大臣者，對於彼等之舉動，須加注意；因一政黨之將來，皆需要宜於政治生活之領袖人才，而不黨之內閣閣員中，亦必廣積需要此等人補充之，地理上之關係，亦須注重。內閣閣員中，凡係蘇格蘭人，愛爾蘭人，威勒斯人，均須顧到，延聘入閣。尤有黨內之各派，亦須留意，必須各派皆有代表，始可使各方滿意。其他如國內屬於社會，經濟，宗教之各種集團，均須一一顧到。

在延聘出任內閣閣員之各單中，何人應行擔任何部，而又分配適宜，亦屬一種不易爲之事。第一，總理大臣自任何部，自然彼可自由決定，任意選擇。由理論方面而言，總理大臣實無自任部務之必要；然彼若祇任總理大臣，則無薪俸可領，必須兼領一部，方可支領一部大臣之薪俸。（註二）職是之故，通常總理大臣，概皆兼職；而所兼領之

某部，一則須有榮譽，一則行政事務，亦不繁雜。此種位置，早已發見，即財政首席大臣是也。且總理大臣自任財政首席大臣者，在已過之五十年中，例外尚不多見。祇有賽里斯伯里，因彼對於國際情況，頗感興趣，故自任外務大臣之職。麥克唐納於一九二四年組閣時，一方面因當時之國際問題，居於極端重要之地位；他方面因麥氏之同僚中，在外交上之才能，皆不及麥氏，是以彼亦自任外務大臣。

通常總理大臣選擇自身兼任之位置，並不發生若何問題，僅有其他同僚，如何分配位置，頗屬困難之至。有時二人或三人，同時要求某個位置，而彼等又皆宜於此位置。亦有要求某個位置者，而對於此位置，頗不相宜。由他方面言之，有人特被選定擔任某部位者，而彼多方拒絕，以爲此種職務，過於煩雜，或過於危險。又有時分配之結果，祇餘幾個位置，應由某些人擔任，而彼等在口頭上表示謝絕；故革萊德斯統嘗言曰：此種拒絕之言詞，可使百忙無暇之總理大臣氣冷。羅威爾則曰：總理大臣之任務，好似一泥瓦匠，欲用磚修成一定形之物件，磚雖不少，然無一條恰合其式者也。準此，凡身爲總理大臣者，既要忍耐，又要機敏；有時到最後之程度，不得不犧牲個人之成見，願

慮未來回僚之意思。

迨內閣閣員之名單完成後，總理大臣即呈之於國王。國王亦即根據法律，下令任命，並於政府公報（London Gazette，或曰倫敦公報）上發表，而何人任何部大臣，亦皆標寫詳明。此即表示總理大臣名單內所開列之各人，均被國王任選為各部大臣也。至國王所發之命令中，並不論及內閣；蓋內閣在法律上實無根據，亦無何人如被任為某部大臣，即正式被任為內閣閣員之意。唯根據政治之局面推論，仍能正確測度，何人一定被邀入閣，何人僅係有官無職者也。

註一 當一八八〇年，赫克特（Sir William Haecourt）任內務大臣時，即以國會議員之資格，而任斯職也。

註二 內閣閣員之薪俸，每年自二千磅至五千磅不等。通常總理大臣所兼領之位置，每年薪俸概為五千磅。各部大臣之薪俸，原無定例，每年均有變更，由國會逐年通過之。大法官（Attorney-General）及其他之數位大臣，除正薪之外，尚有他項用費也。

第七章 內閣之職務

歷代研究英國憲法之學者，概皆編造詞句，形容內閣在政治上所佔之地位。柏智浩曰：英國內閣，「乃係行政部與立法部相接之連字符號，互相結合之扣扭。」羅威爾則謂：英國內閣，「爲圓拱橋上之拱心石」。馬利美特（Sir John Marriott）稱，英國內閣，「居英國政治組織之樞紐」。韋萊德斯統曰：「英國內閣可比太陽系，其他各機關，即係拱衛太陽系之眾星」，認內閣爲下議院之重心。斐西尼（Sidney Low）云：「就法律方面而論，內閣僅爲樞密院之一委員會，內閣閣員，亦祇係英王陛下之臣僕。」衛步（Webb）在其對於現行憲法之評論中曰：「在事實上，管理大不列顛政府者，既不係內閣，亦不係各部大臣，祇係一般文官。」自韋萊德斯統秉執政權以來，下議院之權力，逐日降落；而內閣之權力，逐日增高。且內閣在法律上獨立地位之欠缺，及一般文官在執行政務上職任之重要，皆不克使內閣失去政府重心之地位，無論由何方面觀察，均若證明斯言之非謬也。

概括言之，內閣係實際工作之行政機關。凡內閣之決定與意見，國王不能不尊重；

而政府各部工作之進行，亦實賴於此點。通常內閣之一切重要議決，悉由國王以「樞密院令」發表。樞密院與內閣，在法律上雖有重要之區別；而在事實上，所謂樞密院者，卽內閣是也。行政與政策之決定，乃內閣應爲之事；執行此等政策與其他之各種法律，乃內閣閣員應爲之事，彼等經由所掌管之各部，復得僚屬及從吏之援助，辦理部內之一切事務。故在英國之內閣係行政部，適如美國之總統係行政部，其道理類同。

誠然在百餘年之前，內閣之能取得如此重要地位者，大抵由於其行政職任而來也。唯自一八三二年以降，對於立法之關係日深，凡係注意英人政治之人，皆深識英國之立法，悉由內閣受國會之忠告與同意而成。此非言過其實，事情確係如此。職是之故，內閣閣員列席國會，其事之本身，並無若何重要之意義；而其令人注意之點，乃係內閣閣員領導及指揮國會之工作，結果成功一種特殊之形式。在美國全無此種事實，卽在法國，德國，及其他內閣制之國家，與此種制度完全相同者，亦不克見到。國王對國會開幕時之演說，由彼國等預備；立法綱領，在每屆國會開幕時，卽行提出；關於一切事件之立法案，亦由彼等作成，提議，解釋，以及鼓吹通過。同時議員個人雖亦可自由提案，然凡足以

惹起糾紛性質，或屬於其他原因而成功重要性質者，若不對於內閣有密切之關係，或事先獲得內閣之援助，頗難引人熱烈注意。在每屆會議中，有數星期之時日，實際上將下議院所有之時間，盡消耗於討論政府之提案。此不獨由於內閣之要求，尤為國會之允許。簡言之，凡關於國家重要問題之政策，皆由內閣閣員決定；但為實施此種政策起見，有些必須國會決定者，故向國會詢問之。因之，在此種制度之下，閣員等若遇下議院掣肘時，即須認為問題嚴重，或為政治糾紛發生之預兆。其結果，不屬於內閣改組，即屬於內閣辭職，^{選舉}進行總選。

或有之曰，內閣實無異於國會中之委員會（柏智浩則謂，內閣係由選舉而來之委員會。誠然此處所述之委員會，絕非尋常之委員會；因其非由國會所委任，亦不似通常專為審查議案者，甚至多種有關重要之議案，實際上均由其提出。唯內閣中之閣員，皆係國會中之議員，彼等在國會中組成內閣之集團，且彼認為有領袖之地位。）賦有大量之動議權；而此種權力之來源，又生自彼等與國會之關係。近世實際上握有政府之統治權者，則為國會中之多數黨；而內閣者，即多數黨之代表也。羅威爾嘗言曰：政府機關「係多

數圓圈之中之，最外之一層圈，即在下議院中佔多數之政黨。第二層爲國務院，以組成國務院之分子，均係多數黨中之活躍人物。居最內層者，當係內閣，而內閣之閣員，此多數黨中之真正領袖也。所謂政黨之行動統一，全賴一較小之團體，總攬其指揮權，即較小之團體，甚易於議決事件，且有力統馭一切，是即內閣之功用也。」（註一）

註一見 A. L. Lowell: *Government of England*, vol. 1, p. 56.

第一節 內閣之責任

當內閣執行其複雜之任務時，究有何條件，并用何方法？第一，無論何時，均不克擺脫責任問題之縛束；且自始至終，悉爲此不克避免之責任所導領。概括言之，內閣之責任有兩種：即法律與政治兩方面者也。通常英王之一切行動，至少須要一位大臣副署；假使此種行動違法，則副署之大臣，即應代替國王負責。此係法律上之責任，久已成爲英國憲法中之一種原則，雖屬於不成文者，然仍係法律。第二，即政治方面之責任，由下議院之指揮表現之。此種責任，爲內閣制之基本要件，亦係英國在現代政治上之重要貢獻。所以政治上之責任，簡言之，即每位大臣，無論是否內閣閣員，其一切有關於政

治之行動，下議院中若有質問時，彼有答覆之義務；且不獨對共同決定之政策與行動，須共同負責，即對每位大臣個人之政治言論或政治行動，亦須共同負責。至所謂答覆及共同負責者，實非形式問題而已。凡大臣個人或大臣全體，在任何時間，如爲下議院所反對，皆不能不去職。此種辦法，又非法律之事實使然；因無論在成文或不成文法上，悉無是項之規定。假使一位大臣，或內閣之全體，對於下議院之反對不加顧慮，尤欲依然居職，法庭亦不得過問。但於已過二百年之習慣方面，久經造成項原則，不拘屬內閣全體，或係大臣個人，若非彼等全體均能獲得國民之信任，即須去職。此種情事，已被公認爲憲法上之慣例，有必須服從之義務。

在內閣制度未曾發生之前，國會祇有採用彈劾方法，始可使行政官員負責。唯彈劾之事，非僅繁重不容實現，而又不絕對可恃，時而惹起紛亂，不克獲得一致之意見。一六八九年之後，國王與國會間之關係改變，大臣之權限遂大增，同時彼等之行動，亦時受國會之評論。結果，大臣因行動或政策失檢而去職，反成功一種常見之事勢；且在國會與大臣之間，製成一種繼續不斷之關係，假使一位大臣，在不克獲得下議院之信仰時

下院對內閣表
示不信任時所用
之方針：

，即須辭職。當十八世紀之時，時項原則業已根深蒂固，故使舊日之彈劾制度，永久失法效用。唯彼時所謂責任問題者，亦祇係各大臣個人之事務。若一大臣被迫辭職，則其回僚，仍可不受影響。至內閣全體大臣被下議院反對而去職，以一七八二年之諾爾司內閣爲第一次。自此之後，因內閣閣員內部連帶關係之發展，遂使全體一同進退之原則，確立。非僅若是，自一八六六年以降，凡遇某閣員遭國會反對時，亦即不得以個人單獨去職爲足。依照現行辦法。祇有兩種方法可試；（一）於國會正式責問未加於彼之前，即接受其回僚之勸告，自動變更政策，或自動辭職（二）否則即須有全體閣員之擁護，與之共進退。

下議院中之多數黨，對某內閣表示不滿，若進而從事倒閣，至少有四種方法。第一，用普通投票形式，通過一不信任案，表示對內閣之一般政策，均不同意。第二，通過一責問議案，對某位大臣之重要行爲，加以批評；或對全體閣員，加以批評。第三，對內閣之提案，在不欲撤消之下，予以否決。第四，對內閣之提案，施以閣員所不能接受之修改。上議院對於內閣之反對投票，內閣概無服從之義務；但在上述之四種方法中，

下議院內閣不即時
別內閣有二
皆可也。

如有一種實現於下議院，則總理大臣及其同僚，在原則上僅有二路可由：全體辭職，或訴之民選。假使一個內閣，不獨失去國會之贊助，抑且失去選民之信仰，則全體閣員最榮譽之方法，即為辭職。若內閣對國會中多數之意見，頗疑其不足代表真正之民意時，則全體閣員可向國王要求解散國會，訴之民選。在此種情況之下，自然各大臣均可暫時居職，直至下屆國會開幕時為止。若新選舉之結果，國會中之多數，對國會之政策表示贊成，則內閣即獲得一新生命；反之，若新國會依舊反對內閣之政策，於首次集會時，立向內閣施一打擊（通常多在對國王演說之答詞中），內閣除立即總辭職之外，實別無路可由。唯一九二三年之保守黨鮑爾溫政府，曾造成一例外：蓋是年選舉時，鮑爾溫政府即已失敗，然仍千方設法支持，直迄國會開幕，正式表示反對之後，始提出總辭職。內閣提案於既失敗之後，倘能撤銷原案，或撤銷彼反對之幾點，則可依然居職。若能接受國會之修正意見，亦可如舊在職。唯有時內閣不顧廉恥，國會中之挫折，彼等並不法視，既不能引起彼等之辭職，尤不能引起彼等解散國會：如一九二二年前之喬治混合內閣，即其例也。在近幾十年之政治史中，未見有內閣辭職而不訴之於民選者；因閣

總理大臣之地位

員以爲下議院雖有所反對，然民衆仍可引用爲後援。且時如彼等之所想，選舉之結果，適使內閣存在。更有時內閣爲正確了解人民，對於某項政策或法律之意志，雖經國會贊成通過，仍可將國會解散，以新選舉替代人民，對於此項政策或法律之複決。此係不多見之事，況由一九二三年鮑爾溫政府之經驗，證明採取此種步驟，時有召自毀之可能。

第二節 總理大臣之領導地位

論及內閣內部之事務，最令人注意者，則有三種形式，即總理大臣之領導地位，各種委員會之利用，及各部大臣之活動是也。關於總理大臣之如何受命。及其如何選擇同僚，已詳述於前章矣；而此處所應研究者，爲彼之責任，尤其與諸大臣，國王，以及國會間之關係也。

概括言之，總理大臣與諸大臣之關係，時以「魁首」二字表明之。其意若云，總理大臣之地位與其職務，雖則較爲重要；然由政治方面觀之，實與其他之閣員相同。嚴格而論，英國並無類似德國式內閣總理之官職；因英國之總理大臣，若不兼領一部大臣之職務，即無可支領薪金。在名義上，總理大臣之名詞，久經引用；更於一八七八年柏林

條約之序文中，特別聲明畢堪斯非爾德爵士（Lord Bessoufield），爲英國總理大臣兼財政首席大臣。（註一）又爲表明總理大臣在社會上之地位，一九〇六年之法律，規定凡遇國家大典，彼當列於第四位。在彼之上有大法官（但大法官在內閣中，却係彼之僚屬），而康特伯里之大主教，又在法官之上。彼以普通大臣之資格，有法定之責任與薪俸。若以總理大臣之地位而言，既無法定之責任，亦無應得之薪俸，是空有位置之名，而無其實；此乃自內閣制度發生以來，二百餘年之慣例也。（註二）

職是之故，總理大臣係一羣平等地位人中之第一位。因無論在國務院或內閣中，皆以總理大臣爲樞紐；此非以其人才出衆，祇以其位置使然。各部大臣之位置，悉由彼所分配。各大臣之工作，彼有監督之責任。內閣會議，彼則自任主席。對於諸大臣之行動，彼可常處於指導之地位；而鼓勵，規勸，忠告或訓示，均爲彼指導各大臣所用之方法。各部間或各大臣間，如有困難發生，彼可出而排解。遇必要時彼可以辭職爲條件，要求同僚接受其政見，或全體打消辭意，贊助其政策。考其原因，乃以內閣內部之意見，無論如何不同皆可；而提出國會之前，或宣布於世，則非一致不可。（註三）大臣中如

有不能合作者，或其中有違法者，均可由總理大臣、請求國王下令免職。（註四）同時總理大臣不獨爲各大臣中之領袖，而其同僚亦深望其能如此。蓋彼係代表全體發言之人；因而凡係對各大臣有攻擊時，悉由彼一人承當。在此種場合之下，彼之權威自然係屬於訓練者，而又係屬於道德者，唯吾人須要了解，非秉性專擅，粗暴，奸詐或無謀之人，卽不克爲總理大臣。然爲完成組閣之目的計，最優美之事，莫若使彼所組成之政府，能戰勝各種困難；且同僚間之合作精神與道德，絕不應容內部之嫉妬及惡感所損毀。

總理大臣，係內閣與國王間之媒介，每位大臣誠然均有進謁國王之權利；然在政治之範圍中，各大臣頗少行使此項權利，概皆讓予總理大臣爲之，冀將府府之整個計劃，以有系統之方法，向國王詳確陳述。柏慶漢樞官及其他地點，時而舉行會議，而總理大臣卽在斯種機會之下，面向國王報告，內閣對某問題討論之情形；或在國會中辯論之結果。若總理大臣遇有事多忙迫之時，尙可用函件方式，替代此種談話。

就事實方面言之，總理大臣係屬國會中一院之議員。當彼出席時，亦可替代整個內閣；此又爲其他閣員所不能爲之事也。對於政府政策之說明，彼之解釋最有權威。重要

之案件，統由彼個人代表發言；且當辯論激烈之時，彼則代表政府黨，出當辯論之衝。在此種情形之下，自然一位屬於下議院議員資格之總理大臣，地位較優於屬於上議院議員資格者也。假使身爲總理大臣者，祇能出席於上議院，同時即不得不選派一人爲副手，出席於下議院，代表總理出當辯論之衝，唯此種副手之資格非獨必須係下議院中政府黨之領袖，又須在內閣中具有權威，握有大部分之實權，反使總理大臣降至空虛之地位。當賽利斯伯爵士最後一次組閣時，若非其姪白勒夫任其副手，則其內閣所遇之各種困難問題。必不易於戰勝。革萊德斯統有言曰：「在名義上總理大臣出自任何一院，皆無若何之區別；但在事實上，因下議院地位之重要，則凡上議員任總理大臣職者，即必感受各種之不方便。」就歷史方面而論，在已過之五十年中，上議院所產生總理大臣之數目，逐漸減少，而下議院所產生者，則日形增多。且於歐戰之後，僅於一九二三年勞氏辭當組閣之任時，庫爾松企圖而代之，結果失敗，遂有鮑爾溫出任組閣之事，至庫爾松之失敗雖另有其他原因所在，而民衆咸認總理大臣應由下議院議員任之者，誠屬於原因中之最大者也。

即使有時總理大臣居於不理部務之地位，或兼任財政首席大臣，事務亦簡而不繁；而彼則仍須勞苦終日，感覺時間之不足分配，蓋身任總理大臣者，每日須批閱無數文件，指導無數公事，接見無數政治賓客，會同各部大臣商談，進謁國王陳述一切，內閣會議，又須自任主席，每日之大部分光陰，消耗於國會之中，坐於財政首席大臣（若彼為下議院之議員）之席次，或在議長身後之總理席次，從事答覆各種質問，以期消除羣疑。復加入辯爭，以維護政府政策，或對於其同僚之意見，予以相當之簽註。社會交際，亦須應付，個人選舉區之選民，有時前來要求參觀國會，或邀請之赴宴，或作其他各種之交際工作。由是觀之，一九二四年之麥克唐納，責任尤屬繁重，在總理大臣職務之外，復兼任外務大臣，精力上深為不易。四十年前之革萊德斯統曾經言明，此二位置不宜同時兼任，否則定難得美滿之功效。

以權力而論，世界上少有位置，能與英國總理大臣相比者，然如此敘述，非謂每位總理大臣，在實際上均有等大之權力；反之，以彼等與美國總統相比，兩者之權力與影響雖多類似之處，而其間不同之點，亦復不少。第一，總理大臣中有力量大，而又能

領導一切者，如畢資 (Pitt) 父子，皮爾，狄斯雷里，革萊德斯統，及路易喬治等是也；亦有中庸平凡之人物，如諾爾司，紐克斯勒 (Newcastle)，黎非普 (Liverpool)，甘柏爾班納滿 (Campbell-Bannerman) 等是也。第二，如賽利斯伯里與麥克唐納，均欲一方為總理大臣，一方又兼領一事務繁重之部，結果雙方由不克圓滿盡責。第三，因政府之事務日漸增多，遂使新部或新大臣之位置，繼續添設；同時總理監督之任務亦擴大，遠不如昔日事務單簡時管理之易。第四，如以上所述，若上議院議員出任總理時，則事實上頗難成功。第五，據巴馬斯統之經驗，若總理大臣所選擇之各部大臣，均係精強有力人物，則彼之領導勢力，即必日趨於損減。

註一 此種頭銜，全為對外之用；因如僅書寫其使臣之頭銜，則不能表示其在英國政府中之真正位置。參見 S. Low, *The Governance of England*, p. 158.

註二 革萊德斯統嘗言曰：總理大臣之地位，在實際上既係如此重要，而表面上却不現露；權力雖極廣大，而反無確定之特權，尤不能以正式之名義，表現其地位之高尙，此實世界上新僅見之事。唯自一九〇六年之後，總理大臣之位置，在法律上已被承認矣。

內閣之各部
委員會及內
閣會議

註三 有時閣員對於總理大臣之政策，亦不肯犧牲意見，結果閣員必出之於辭職。如一八八七年之財政大臣齊捷喜（Lord Randolph Churchill），因反對總理大臣及陸海兩部所要求之軍費，遂辭去財政大臣之職，是其例也。當巴馬斯統首次任總理大臣時，曾告其友人曰：內閣中之各種困難問題，雖可設法解決；但革萊德斯統之辭職書，却始終不肯撤回。

註四 一九二二年之印度大臣孟達谷（E. S. Montagu），於未獲得內閣同意之先，即將某項重要文件發表，總理大臣聞之，大怒，故免其職，是其例也。

第三節 內閣之各委員會及內閣會議

凡團體中之人數達二三十人時，即須採用委員會之制度；而內閣亦然，亦須利用委員會，以完成其組閣之目的。通常內閣中，並無常規委員會之設置，僅因時事之需要，常置特種委員會；然所謂內務與財政兩種委員會者，實具有永久之性質。不拘委員會之組織如何，任期久暫，其職務概皆從事於準備內閣會議時，所應討論之資料也。委員會

則無最後之決定權，因其職務，祇限於報告及建議之兩方。當內閣會議時，若所討論之事件，有與委員會之職務發生關係者，則委員等均可列席。國防委員會，為一般民衆所熟知者，雖不具有專門之性質，而在實際上，亦相去非遠。當國防委員會集會時，總理大臣為主席，而出席之人員，悉係有關於國防事務之專家；如海陸空軍各部大臣，財政大臣，外交大臣，殖民地大臣，及印度大臣，有時各自治殖民地之代表，亦均被邀列席。國防委員會之本身，尋常則從事於調查，報告，並建議所有關於國防之問題；但無自動執行之權耳。自歐戰開幕以來，內閣各種委員之功用，較前擴大；而設置之數目，亦較前增多。

當國會開會時期，內閣照例每星期須開常會一次乃至二次；而開會之時期，盡在早晨與下午之前數小時，藉免與國會開會之時間相衝突。除開常會之外，總理大臣復可召集特別會議；且于事務繁複時，幾將每日舉行內閣會議唯于國會休會時期，內閣之會議遂亦停開，如遇緊急之事發生，則總理大臣可臨時召開會議。（註一）昔時內閣舉行會議，亦無固定之地點，英儒衛斯特（Algernon West）曰：「吾見伊等（內閣各大臣）

俾內閣意見
一致時才准

到處開會』。然至今日，內閣會議皆在當寧街十號（No. 10 Downing Street）之總理大臣官邸舉行。總理大臣既爲內閣會議之主席，不獨可領導閣員從事討論，又可於認爲討論應行終結時，決定停止討論。至所謂議事規則，及出席之法定人數，均無法律上之規定；而討論時之發言，全係談話性質，凡出席會議之人，概有發言之機會。及決定議案時，並不採用正式投票方法，僅視全體閣員之意見，是否已趨一致。（註二）

內閣中之各大臣，其對於全體意見一致之優點，較之任何局外人。皆觀察清晰。同時彼等確切了解，如遇意見不克一致，或有一意見不克一致之象徵時，定使彼等感受苦惱，且可供下議院批評與質問之機。若欲使內閣達到意見之一致，則有兩種方法，可以謀劃做到。一則爲總理大臣之領袖精神與訓練權威，一則爲會議之不公開。概括言之，一團人代表全國決定一種普遍之政策，或執行一種普遍之政策，會議時意見上發生衝突，恐爲事實上之所不免，若能全體隱秘而行，誠係較易成功之事。先前提意志邦聯議會開會時，均係閉不納，大都爲此原因。又當美國聯邦憲法起草時，禁止大會旁聽，亦係一種原因。同時吾人不應奢望，如英國內閣性質之團體，所討論之事件，均須公開，反

之，世界上任何機關，並無一團體，其所負之責任，如英國內閣所負責任之精細與嚴重，而能將會議公開者也。通常英國內閣會議，非僅將報告人及局外人，全然屏除於會議之外；即屬於討論之事件，發表之意見，最後之決定，亦係照例不多宣布，且認爲愈少愈妙。易言之，內閣不獨秘密討論，而亦秘密決定。每次內閣會議之後，總理大臣或被他被選派之某大臣，可向新聞記者發表會議部分之經過，或在國會中演說；但言詞之內容，定比真實之事件少得多。誠然有各種決定之事項，悉可任意發表，然總不能盡所有而告諸人，諸事全不隱秘；蓋足以發生意見上激烈分歧之語語與形勢，均以不宣布爲是。職是之故；凡出席報告之人，皆須謹慎用事；而更須確切明瞭，何事應行宣布，抑何事不應宣布也。

註一 一九二〇年，內閣會議舉行八十二次；一九二一年，九十二次。其後次數即漸減少，如一九二五年，祇六十二次，然自斯年之後內閣委員會開會之次數大增，四年間共舉行會議百五十九次；而國防委員會，亦舉行會議百五十四次。

註二 戰時內閣，雖爲已過之事實，但其組織及辦事手續，與戰後之內閣貢獻頗多。

故亦有研究之價值。戰時內閣，逐日舉行會議，有時一日二次乃至三次；且爲應付事實上之需要，因而會議從未間斷。每次會議時，除聽報告，並對於戰事之形勢，作一每日之總結外，復討論作戰之政策，及其他各項重要政治問題；而出席者僅限於閣員，實以所討論之事實，均帶秘密性質者也。然有多次會議，亦招請相關之各部大臣，陸海空軍專家，及其他有關係之人物，出席報告，或參加討論。若遇討論外交問題時，外務大臣更可帶領各項人員，共同列席討論。

第四節 內閣之秘書與秘書處

關於內閣記錄一事，吾人亦應注意。內閣之保存記錄，爲時雖不甚久；然在政府之文件中，誠屬一項重要之事實也。當十九世紀之初期，內閣會議即有記錄，至少亦係暫時保存。唯此種辦法，嗣後未克繼續實行；且有數十年之時間，禁止秘書位置之人，列席內閣會議；且祇有於國會需要時，始有所謂記錄，故亦係臨時性質。至所議決之一切事件，悉賴各部大臣之記憶，即便有文字上之記載，亦僅係個人之記錄而已。此即一九一六年艾士葵在國會中所謂：「有彈性之不成文內閣規則，內閣會議時，竟祇有總理大

臣一人之會議記錄，而其他之各部大臣，則隻字不書，「艾氏又謂：「至總理大臣之須有記錄者，亦不過爲致函國王時之用也。」

考

艾士葵發言之用意，乃向其繼任者喬治建議，凡當時戰時內閣之決議案件，應有完備之記錄。此種記錄之需要，於歐戰之前，業已感覺矣。一九一八年，喬治追索往事而言曰：內閣對於已經決議之案件，每多不克充分記得，閣員等常於退席之後，在執行某項事件時，以爲曾經正式通過內閣會議；然在事實上，並未經內閣議決，或係有人提議，而爲同僚等所否決。迨戰時內閣組成之後：確經感覺有保存記錄之必要，於是艾士葵之建議，遂被採納矣，蓋所謂戰時內閣者，僅五位或六位大臣而已；且每次會議時，未必閣員皆出席，結果對於不克出席之大臣，循例應將會議之經過，順序通知之。艾士葵混合內閣時代之戰事委員會，卽已採用記錄制度。其後喬治所組成之戰時內閣，亦卽沿襲其例，復設秘書長一人，由伊管理記錄，並將記錄之內容，不僅抄送於內閣中之各大臣，卽對於其他相關之官員及各部，亦皆抄送一份。

按當時設置秘書長位置之用意，以爲戰事終了卽行廢止。唯在戰時期間，感覺效用

頗多，一九一九年，遂決定繼續保存；而至今日，內閣秘書一職，確已構成政府永久機關之一矣，秘書處之發展甚速，當一九二二年國會討論此項問題時，內部之各種職員，已達百三十七人，當年經費三萬六千八百鎊。由是觀之，若以秘書處為內閣與執行各部之間，新加入之一部，亦無不可。然當時之人，概皆以此機關中之職員，不應有若是之多；故向行政當局多方建議，以為僅須將當寧街總理官邸之個人秘書，合併組織之，即可以滿足此種任務。及一九二二年羅邦納任總理大臣時，即逐漸將人數減少至三十八人，每年之經費，亦祇在一萬五千鎊之左右而已。自此之後，秘書處之任務，在實質上遂即確定；且就目前之情勢視之，此種機關，實列於政府永久機關中之一矣。

一九二二年，薛西爾爵士(Lord Robert Cecil)云；秘書處之任務，非獨記載內閣之議決案，此外又有多種事務，亦須歸其管理；例如準備內閣會議之程序單，代內閣及其各種委員會收集材料，執行一切有關於秘書之事宜，每次內閣會議之議決案，亦須通告於一切有關之官吏及各部，並須秉承內閣之意旨，辦理各種臨時發生之情事。對於國際聯盟方面，秘書處亦有些須任務。又一九一七至一八兩年，多冊內閣有關政治性質之

報告，均係秘書處負責編印。歐戰終局，此項編印工作，亦即終止；但至最近，依然恢復舊觀。總之，自秘書處成立以來，內閣會議之經過，不復憑賴各部大臣之記憶，而以有系統之記載方法，詳加保存，不僅可供目前之參考，尤為將來史家之探討。

第八章 英國國會下議院之梗概

倫敦城內太姆士河之左岸，車萊溪橋（Chelsea Bridge）與倫敦高塔之間，巍然獨立之哥德式建築物，其龐大美麗，當引人注目者，即所謂西敏尼斯德宮也。世界最古，最大，最有力，最令人發生興趣之英國國會，即寓於此。由實際上論之，英國國會不獨代表近世最民治國家人民政府之主要工具，尤為世界上衆國會之母，其子孫之多，可於全球各民治政體國家中見之。最近一二十年中，英國及其他各國之立法機關，多受批評，謂其權威及效力，均已不如往昔。在此種狀況之下，各方改革之議，計劃亦極紛陳，小則主張修正議會法，大則建議將其構造與權力，悉施以完全之改組，而改組之目的，乃使其能適應二十世紀之新環境。英國國會功能之低落，事實上確係如此；而權威之喪失，亦當無人否認。然按人類之天性，對於素所喜好之政治制度，則欲細心追索其缺點；同時任何研究英國政治之人，亦決不至認英國國會為殘缺之遺留品。且吾人之須以記不忘者，即歷來之政治學家，對於當代之立法制度，概皆表示不滿，非僅近代如是，將來亦必如此。

英國國會之如何發生，及如何發展而成現在之形式，已畧述於前數章矣。即如何濫觴自中世紀，如何於十四世紀成功兩院制，如何於十五世紀獲得財政監督與立法上之實權，其後如何移轉國主之大權於國會，國會制度如何至十八世紀即完全成熟，並於十九世紀時，因一院趨於重要之地位，又如修改製國會，使其適應業已變遷之環境及新成之觀念。唯現在吾人此欲講求者，乃對於國會作更深一步之研究：（一）關於兩院之組成及其所在之基礎，以此為起點，進而討論現在之情形，係如何發展而成；即關於組織與職務方面尚未解決之問題，亦須依次討論之。（二）關於組織與一切議事程序，亦須討論；而活動範圍廣闊，地位重要之下議院，尤宜特別注意。（三）關於兩院間，或兩院與其他機關間，所有各種力量之相互關係或平衡，均須討論之；因各種力量之相互關係與平衡，即係現存政府活動之真相。此外更有已過之五十與七十五年間，關於議會政治之各種重要問題，向為英人所注意，亦為現在政治學者所欲深究者，又應詳切討論。通常研究英國國會之人，概先着手於下議院。至先開始研究下議院者，非獨以其在英國憲政上居於首要之地位，抑且以關於上議院之地位，職務及各種問題，若不先將下議

院之性質深切了解，則不易為功也。

秋

昔日瓦勒普曾謂：「大臣向國會發言，乃向下議院而發；國王解散國會，亦低解散下議院；而所謂新國會者，又不過新下議院而已。」通常所言下議院之領導地位，下議院之權力，下議院之特權，乃指下議院與國會。在數種關係方面，完全屬於同一之機關。詳考英國民主政治之成功，悉基於下議院之發展；且自一九一一年國會法成立之後，上議院覆議權大受減削，無論財政或其他之立法案件，祇須經過下議院議決之手續，即可成為法律。由人民方面言之，下議院為彼等所推舉之代表組織而成，凡立法範圍以內之事務，甚至關於憲法之修改，下議院當然可以完全決定；易言之，凡係下議院所能為者，亦即等於人民所能控制者也。吾人曾經言及，依據法律，英國國會之權力，高於政府其他之一切機關，誠非虛說。假使將「國會」二字易為下議院，亦不至現有若何與真理矛盾之處關於下議院名稱之來歷，起初自有其理由；然今日已不存在。至現存之理由，實不重要，僅以下議院之議員，較之上議院議員在社會上之地位，似覺稍低。此外吾人須注意者，即英國議會制度在世界上所發生之巨大影響，幾全以下議院為中心。

第一節 國會之選舉區

由組織上論之，英國下議院之議員數目，為六百十五，除其中十二人之外，皆由選舉而來，且以地理上之區劃為基礎，由各區之選民選出之。職業代表制雖經上議院完全採用；同時基爾特社會主義派（Guild socialists），及其他主張職業代表制之人，極力要求下議院亦照樣採用；然依據法律之規定，下議院議員之以職業為根據而選出者，僅有十二位代表各大學之議員而已。所謂大學議員者，乃較等之選舉人與被選人，均以各被指定之大學畢業生，而得有學士學位之人為限。其餘之六百零三人，全皆依照地理上之區劃選出，與美國下議員之產生方法同。

此等選舉區，概以縣，市，或縣市中所分之較小區域為單位。在國會制度未成立之前，縣與市祇構成財政，司法及行政之單位，自然後日即以彼等作為國會之代表區域。至十九世紀之下半期，縣與市皆被採為代表區域，不拘其人口之多少，或土地之廣狹，均可選舉議員二人。其後欲將代表之人數，以嚴密之比例，分配於全國民衆之中，遂於已過之五六十年內，將人口較多之縣市，分為較小之選舉區。此等較小選舉區之分割，

對於歷史上之境界，行政區域，山川之形勢，雖頗加重視；然用強制手段，人工方法，專為達到選舉之目的，或將各地人口任意分合之事，亦屢見不鮮。唯選舉區域，通常皆在一縣或一市之疆域以內，正如美國之國會選舉區相同，絕未有一選舉區而跨於兩州之間者。至各選舉區之名稱，美國則於各州之中，以數目字定之；而英國則於縣市名稱之外，另以特殊之名稱命之，如下策得福區（Borough of Bradford），樸資芽斯中區（Central Division of Portsmouth）等是也。

按此種分區之原則，每區祇選代表一人，即所謂單選舉區制者也。一八三二年首次選舉改革時，威勒斯之各縣市，皆各有代表一人；而蘇格蘭之各市，除少數之例外，亦係一區一代表。祇有英格蘭之辦法不同，除有五市各選一代表，約克與倫敦各選代表四人，其他各縣市各選二代表。按一八三二年法律之規定，復將英格蘭之單選舉區增多，即將三十二人口較少各市之代表額，由二人減至一人。其後一八六七年之選舉改革法（Reform Act）規定十三選舉區，每區予以代表三人；然一八八五年之重分議席法（Redistribution Act），並不採用此種原則，依然試行單選舉區制，除二十三市之外，將

各縣市重行分割，使成更小之區，每區仍選代表一人。現在屬於複選舉區者，僅有十二市與倫敦，每處有代表二人。（註一）

據今日下議院之現行組織，惟一不規則之形式，即所謂大學代表是也。考大學之代表制，乃發端於一六〇三年。當時爲應付久已存在之要求，牛津與劍橋（Cambridge）兩大學，遂被特許各選代表二人，出席下議院。至其用意，意以多種之國會立法，均與大學有密切關係，彼等理應選舉代表出席，參加討論。且彼時之鄧柏林（Curdlin）大學，亦推代表一人，出席愛爾蘭國會之下議院。嗣於一八〇一年，英愛聯合成功，此代表亦即取得出席西敏尼斯德宮之資格，並於一八三二年，更增加一人。一八六七年之選舉改革法，特許倫敦大學議員一名；革拉斯哥與亞伯第恩（Glasgow and Aberdeen）兩大學，共得議員一名；愛丁堡革與聖安得烈（Edinburgh and St. Andrews）兩大學，亦合得議員一名。繼於一九一八年，給與大學選舉區之議席，共計十五；迨一九二二年愛爾蘭自由邦成立之後，愛爾蘭各大學之代表退出，因而現存者，祇餘十二名矣。（註二）至大學議員之選舉，乃依照比例代表制。由註冊之有學位人員中選舉之。

註一 現在英國選舉區之總數，爲五百九十五。

註二 大學代表分配於下：牛津二人，劍橋二人，倫敦一人，英格蘭各省之大學，合選二人，威勒斯一人，蘇格蘭大學，合選三人，女皇（Queens）大學一人。

第二節 議員之數額及其分配

西敏尼斯德宮之國會，如嚴格而論，自然非獨爲英格蘭之國會，尤爲大不列顛與北愛爾德之國會。自亨利八世時代，威勒斯各縣已有代表出席；一七〇七年之後蘇格蘭之國會廢除，遂以其代表，出席於西敏尼斯德宮；迨至十八世紀之末，復加入愛爾之代表，於是西敏尼斯德宮之國會。即成爲聯合王國之國會矣。同時代表之數額，亦基於此點。自一八八五年之後，係六百七十人；一九一八年則增至七百零七人；一九二二年愛爾蘭自由邦成立之後，祇有北愛爾蘭之六縣，仍隸屬於大不列顛，其他地方之愛爾蘭代表，則完全撤銷。其結果（愛爾蘭代表，由百零五人，降至十三人），遂使今日之議席，僅餘六百十五；其中四百九十二人，代表英格蘭各國會選舉區，三十六人代表威勒斯，七十四人代表蘇格蘭，十三人代表北愛爾蘭。人數雖較前減少，而英國現存之下議院

仍居世界各國中最大之人民代表機關也。當愛爾蘭九十二代表未退出國會之前，議員多係來自城市鄉鎮者，故縣代表一時頗能操縱國會。及愛爾蘭代表撤退之後，縣市雙方之代表，數額幾至相等，三百人代表市，三百零三人代表縣。先前所謂選舉區之武士，與各市之平民代表，自一八七二年投票法 (Ballot Act) 成立後，即全數廢除。且所謂鄉鎮與城市選舉區之間，在多數地方，亦即無所謂人口或其他條件之區別：因使選舉區之分類問題，不顯重要矣。職是之故，現在之代表，概皆一律平等，即簡稱之曰，下議院之議員。又自一九一八年之後，除大學議員外，其他議員均於同時，以同樣之方法，及同樣之資格中，所選舉者也。於當選以後，所有議員，對於權利之享受，或特權之行使，亦悉類同。

依美國憲法之規定，於每十年戶口調查確定後，即須重行分配下議院之議席。法國亦係每五年改訂一次。其餘多數國家，關於此事，亦皆有肯定之法律規定。此種重行分配之目的，乃在使各區之選舉人數額，實質上入於相等之場合；是以一選舉區之票額，應與其他各選舉區相等。且此種平等之原則，在許多人方面觀之，認為真正民主政治之

必須條件。唯英國對於此項問題，在習慣與法律上，從未見有若何之規定。且由歷史上之事實證之，重分議席亦為英國常見之事；但向無確定之時間，大都遇有擴張選舉權及改革選舉方法時，始有改訂之可能。在最近之三百年中，對於改革選舉區，使其大致劃一，僅有兩次，一在一八八五年，一在一九一八年；而皆以當時之狀況，已至不改訂即不克維持之境地矣。同時，於此兩次之改革案中，亦未事先訂定法律，使後日不再發生同樣不滿意之事件。然此種不多重分議席之事實，頗可減少美國所謂舞弊分區（Gerrymandering）之情事。就政治上之經驗而言，英人公平正直之習性，實足使此種不幸之事件，不致發生也。

第三節 一八三二年前之選舉制度

除大學選舉區之外，下議院選舉人之資格，現在全國皆在一種規則支配之下。易言之，無論男女，或在英格蘭，或在蘇格蘭，更不拘屬於城市或鄉鎮，選民資格，全國盡同。此種劃一之規定，僅開始於一九一八年。於斯年選舉改革之前，選舉人之資格，城市與鄉鎮不同；即屬於城市選舉區者，其資格劃一，而屬於鄉鎮者，則遵守其他之劃一

規定。準此，一人究竟是否享有選舉權，須由其所居之地而定。當一八三二年前，即各市之國會選舉制亦異。此實由於各市之代表事宜，悉歸國王一人管理，有時某市被許可選派代表，亦有時禁止之。至各縣之代表制，並不受國王一人之支配，代表盡由民選；故其選舉事宜，則另屬於一種。

茲復詳確述之。昔時各縣之代表，乃由一般有田產而又極力運動之少數人中所選出。且當選舉時，彼等之有田產者，齊集於縣公堂，選舉則概以贊成與否聲音之大小為準，而不以票數計算。唯此種狀態之存在時期甚短，因於一四三〇年亨利六世時代，國會通過一種新法律，對於各縣案享選舉權之人，加以資格上之新限制：即於居所所在地之男子，除一切負擔之外，尤須有年植四十先令租金之自有土地或房屋。此種限制之目的，乃在避免強暴與糾紛。對於此種企圖雖有相當之成功；但其結果，却將各縣選舉人之數額，減少甚多。蓋四十先令之數目，就吾人現在視之，當然不以爲多；而在近世之初，此四十先令之購買力，實可等於今日之四十磅。即於十五與十六世紀，其值有四十先令租金之人，數目仍未增多。後於十八與十九世紀之初期，以農村制度之變更，土地

逐漸集中於少數人民之手中；因而鄉村享有選舉權之數額與人口相比較，其懸殊之點尤甚。故於一八三二年時，鄉村選民之總額，英格蘭與威勒斯兩處，尚不及二十五萬人；若與其人口之總額較之，實不足三十五分之一。

至斯時城市中之選舉資格，情形尤為複雜。最初各市之選舉規則，適如鄉區同，即凡為自由人 (Freeman) 者，在理論上均有選舉之資格；而在實際上則有多種限制，致使此種制度，漸次落到不民主之境地。唯對於各縣與鄉村方面，尚有數種普通原則可循，不拘如何解釋，而仍有成規可守。各市之選舉制度則不然，幾每市有每市特別規定選舉權之法律；因各市在取得成立市之特許狀時，即有此項法律之決定；有些由國會所制定，亦有些由地方之立法機關所制定，更有些僅根據於習慣。各市之選舉法律既異，於是市之種類亦不同，據吾人所知者，則有教區稅市 (Soot and lot boroughs)，以納教區稅為享有選舉之條件，有自炊者市 (Potwalloper boroughs) 以自炊為享有選舉之條件，有租地市 (Burfrage borough) 以租地法規定選舉權之享有資格，又有團體市 (Corporation borough) 及自由人市 (Freeman borough) 等等，唯此種分類，並不周密

，定義亦無法肯定。當十九世紀開幕之初，有些市所規定之選舉資格，頗合於民主主義，亦有些牢守舊規者也。然關於多數市區選舉權之給予，概皆限於某種享有財產者或納稅人，地方團體之會員，合法組織之行會（Guild），或其他各種產業團體之會員。由是觀之，當時市民之享有選舉權者，雖無傳留於後世之統計可稽；但約畧言之，其享有選舉權之人，數目定必不多，如以之與縣相比，亦必不及。

十九世紀之初期，選舉制度中其他之一種特殊形式，即人民代表之意義不正確。如前所述，英國從未制定法律，在一定之期間，重行分配議席；且就事實方面而論，除一七〇七年及一八〇一年加入若干蘇格蘭與愛爾蘭之代表外，自查理二世至一八三二年之間，關於變更議席之問題，並未發生。通常不論人數之多寡，每縣則舉代表二人（威勒斯則每縣一人），而各市亦舉代表二人，此種規定，均經久不變。昔時亦從未有人着想，各區之代表額，定須相等。斯時之國會，亦絕無權利可言；而代表之制度，亦無受人尊重之處。迨至十七世紀之中葉，下議院之投票事宜，多由金錢壟斷之；因此民衆始注意於立法權與財政權等問題。

對於此種情形，幾經二百年之久，並未採取若何救濟之方法，於是選舉之狀況，愈演愈劣。有些縣之人口大增，亦有些保持原狀，更有些數目減少。城市則顯出較大之變遷。有些市完全消滅，有些變為村落，有些因其地點之優勝，則變為人口稠密之城市。此種情形，係自然之演變，即使社會與經濟之情況依然如舊，則演變仍屬可能。且自一七五〇年至一八二五年，即所謂工業革命時期，英國內部各地之人民，均經巨大之移動。先前英人多集中於東南各部，其地之各大城市，自然選派代表，出席國會。當工業革命時期，黎菲普（Liverpool）為一小鎮，曼徹斯特（Manchester）尚係一微小之莊村，柏明漢（Birmingham）僅一土坡而已。同時英格蘭之北部與西北部，係煤鐵寶藏之所在地，又為機器發明及工廠樹立之興起地，經過工業革命之程序，遂變為工業之中心，人口亦隨之猛烈增加。結果使素視為人烟稀少之區域，一變而為工廠林立，人口衆多之富庶城市矣。

當此種情形發生之後，英國下議院之代表方面，並無若何之新分配，以供社會之新需要。一八三一年，英格蘭與威勒斯之人口，已增至千四百萬，其極南之十縣，共有入

口三百二十六萬，得選舉代二百三十四人，而極北之六縣，則有人口三百五十九萬四千，祇選代表六十八人。柯恩窪勒 (Cornwall) 之人口爲二十萬，其代表爲四十二人；而蘭克斯特爾 (Lancaster) 之人口爲百三十三萬，僅選代表十四人。同時人口超過十萬或五萬之城市，竟無代表一人；但人口極少之衰退城市，仍照例保持其代表權。例如英格蘭與威勒斯，約有三十六個城市選區，每區之居民，皆不滿二十五人。更有一區已改爲公園，一區已尤爲荒邱，一區已爲北海之波濤所淹沒，祇因此數區在歷史上均有選派下議院議員之特權，故每區仍得選舉代表二人。

關於此等故舊荒涼選區議員之產生方法，若詳加研究之，則尤屬腐敗。在多數之都市及多數縣中，正式選舉概皆實行，雖其間亦有各種不依常規之情形；但終與公正選舉之精神無傷。且此種選舉區所用之表決方法，多以公開之言詞決定之，全無舞弊及非法之行爲；故直至今日，英人對於昔時之選舉法律，仍認有可讚揚之處。卽有不法之行爲發生，亦不過候選人或其他意圖操縱選舉之人，對選民行使賄賂或脅迫而已。然在人口稀少之市中，其選舉制之腐敗，殊令人不可思及。有數十城市選區，其台資格之選民不

多；因而富翁或野心家乘機控制選舉，甚至將議席視為彼等之合法財產，或作為增加權威之工具。彼等大可隨心所欲，自任本區之代表人，或選派其本族之人或親友，充當國會議員，或宣告將議席出賣，適如出賣房屋及股票同。當議席出賣時，又可公開廣告：假使買主不欲購買，亦可訂租若干年。更有買賣議席之經紀人，將出賣之議席，列表公布，視政治上野心家之競爭情形，規定此種議席之價格，並以所得之利益，與各區之富翁平分之。普通每議席之賣價，約值三千磅，亦有時擡高至五千磅。至購買此等議席越之人，概均由印度致富歸國，意想進入「世界上之高等俱樂部」，藉以獲得社會上之地位。所謂「世界上之高等俱樂部」者，乃十八世由英人對下議院所取之綽號也。控制此類議席之人，多係上議院之議員，彼等對於下議院之議席，大抵皆可壟斷半打仍至一打之多。亦有些下議院議員，以及非國會議員等，均可出任買賣議席之業。此外諸國務大臣，或其他之高級官員，亦有染指於此道者。總之，當一八三二年時，各市區之下議員，最多不過半數屬於民所選者；其他之強半，則不屬於正式選舉。最後又有所謂「腐濫市」(Rotten borough)或「夾帶市」(Pocket borough)之下議員，亦不屬於正式選

舉者也。(註一)

昔時革萊德斯統，對於此種僅屬於名義上之城市選舉，曾多方稱道，以爲藉此可使有希望之青年後輩，獲得加入下議院之機。少畢資之爲下議員，卽由購買而得，福克斯 (Charles J. Fox) 亦係如此。且十九世紀之前半期，歷史上著名之改革人物，由此出身者頗多。然吾人之須注意者，卽道德薄弱而於國權毫無貢獻之下議員，亦均藉此非正式之道，而進入下議院者也。由是觀之，十九世紀初期之英國，無論在政府方面，或在社會方面，實可謂一絕對貴族政治之國家也。國會之一院，悉由宗教與世襲之議員所充滿；而其他一院之議員，又僅有少數代表，係由大多數選民所選出；行政官與司法官，皆由一般不曉民情。或對人民全不負責之人充任，此卽構成所謂統治階級之人物也。同時市鎮鄉之各地与政府，對於行政事務，亦爲主張寡頭政治之少數人員所壟斷；其結果，致使全國握有真實之統治權者，僅係國王，教會，及貴族而已。

註一柯恩窪勒選民之數目，尙不逾千，但有議席四十二。其中之二十七，爲上議員七人所壟斷；二十一爲十一位下議員所控制；結果僅餘下議員一人，可曰正式民選者也。

選舉改革
運動及其
結果

憲法討論
會之第二次
內事提議

第四節 選舉改革運動及其結果

於一七八三年，少畢資在下議院演說時曾謂：「下議院不為大不列顛人民之真正代表，而其所代表者，僅係名義上之城市，衰敗與業經消滅之小城，以及貴族階級與財產階級而已。」當時此種正論，頗受多數議員之贊同。迨工業革命之後，各地人口之移動，已非常顯著，代表制之價值，亦已大增；於是要求改革選舉之聲浪，全國盪起。一七八〇年，有少數公共精神充分之人，合組一團體，名之曰憲法討論會。在此會成立後之十餘年內，對於國會之改革事宜，曾多所努力；且於一七八一年之會議席上，在福克斯主席之下，正式提出國會改組之數種具體方案，如選區人口均等，取消議員之財產資格，議員薪俸之給予，實行密秘投票制度，與成年男子普通選舉制度等是也。此種提案雖為一般議員所贊同；然其內容究為大多數代表所反對，故卒未被採納焉。

假使法國之大革命未嘗暴發，英國進步分子不受當時之驚嚇，英人決不至對一切政治更新之主張，持長時間之猶豫態度，使改革運動毫無進展，然法國革命之後，復繼以英國與拿破崙一世之十五年戰爭，在此戰爭期中，改革之意見，雖依舊熱烈，而實際方

面，却無暇及此。即於平和恢復之後，改革仍難成功；蓋此次對於拿破崙一世之勝利，竟造成王黨執政權，加以彼等保持政權十五年，又公開宣言，英國政府爲全世界之最良政府。彼等復多方引證，以法國與其他之大陸國家，均模仿英制。在此種狀況之下，英國政府之行政當局，自然趨於守舊方面，認爲若許人民以某種權力，卽是一種莫大之損失也。

唯斯時之英國，却適處於經濟與社會之擾亂狀態中，較之歐戰後之十年間，情形尤加嚴重。工業停滯，農業破產，食料昂貴，工人失業，悲慘情景，逐地可見。工業新興之各城中，工作奇重，飲食不足，住所不良之人民，亦處於極須救濟之場合。慈善，教育，婦女與兒童之勞動規則等，一時皆成爲政府之急切問題矣。至當時之執政者，對於此種事件，並非均未注意；然彼等則僅重視其自身之利益，復又迷信工業自由主義。是以所提交於國權之改革議案，概多歸於失敗；若爲通過者，亦必多加減削，直至完全無害可言，而後始可施行。

由政治方面言之，總握時局之樞紐 仍係國會；若國會未有確定之立法，則終不克

（後）
之夫奴又特
向口合之改
革：

成功。況當時思想高尚之諸領袖，咸認在此種國會組織之下，彼等決無達到成功目的之希望。於是彼等之主張，自然又轉變至另一方向，即認國會本身之改革，為彼等一切希望之大前提也。至此，先與上議院協商改革之事；但結果發見協商之無望；因而下議院自動進行改革運動，又認為不如此，則不足以達其目的。此次之運動，完全追隨華資與福克斯二人之後。在此種奮鬥場合之下，凡上議院之議員，及平素控制選區之富翁，皆竭力從事破壞，致使改革一事，雖經過極長之時間，依然無成。迨一八三〇年，王黨失去政柄，葛雷（Grey）出組民黨內閣，掌握國政。此時民黨之中，雖亦有充滿貴族政治精神之人；但以全體而論，確已贊同一種和平之改革計畫，而新內閣亦決定提出改革案。一八三一年，下議院卒通過一種改革案，祇以上議院之反對，不克成立。次年國會改選，下議院再度通過改革案，且得維廉四世之同意，新任命若干上議院議員，期以超過反對者之數目；大改革案在此種環境之下，始獲得通過兩院之機矣。

此次改革案，確係英國立法史上之一件要事，且後日繼續而生之各種選舉法，皆以此次改革案用其端，甚至直迄今日，從未中斷之民治主義，亦須歸功於此次改革案。（

改革案之目的：

對重之限

註一）唯就改革案中之條文而論，却絲毫不含革命之意義。蓋改革案之目的有二：一則重分議席，一則擴張選舉權。此兩者均係國會權限範圍內所能爲之事也。關於重分議席之事，即將各選區之選民數額，先加之以糾正，爾後切實執行。然在事實上，此事並未完全做到；而其所做到者，僅將人口總數不滿二千之五十六市，盡削其代表權；又有三十餘市，其每市之人口，皆由二千至四千，代表額亦遂由二人減至一人；而倫敦之代表額，亦由四人減至二人。如此辦法，則可抽出議席百四十三；復將此種議席，按比例法分配於人口衆多之新式區與縣區。例如人口衆多而仍未獲得代表權之市，共二十二個，至此則各得二席；亦有二十二市，各得一席；更將六十五議席，分配於英格蘭之各縣選舉區；餘者則盡分與蘇格蘭及愛爾蘭矣。（註二）至分配之結果，乃僅將南方之大部政治權力，移轉至西北方人口增多之各工業區域；而分配之方法，亦未切守若何之嚴格比例。重分議席，誠係此次改革案之內容；而擴張選舉權，亦爲此次改革案之主要工作。在各縣之選舉區，以有四十先令之業主，爲享有選舉權之條件者，仍保持原狀；然同時准許一切租地人，每年納租金十鎊者，或佃戶每年納租金五十鎊者，皆有選舉權。在城

第六次選舉
及第三次
及第二次

市方面，除昔時所謂自由人一項資格外，餘皆取消，另以單簡劃一之方法代之，規定凡住所年值租金十鎊者，均有選舉權。按此新法律，全國幾增選民四十五萬五千人。唯經此次改革之後，選舉權仍限於土地所有權或租用權；而各工廠之勞工與鄉村之農民，依舊不得參政，故一般比較急激之人民，對此皆表示不滿。然就公道而論，選舉權雖未得擴張至普通民衆，但已相去不遠；且不拘爲縣與市，其選選資格盡成一致，此係首次改革之功也。自後凡合格之選民，均須註冊登記，而後始可參與選舉。

當一八三二年改革案通過之後，其主動人物皆表示滿意，而他人則不具此感想。嗣此以降，對於選舉權問題之研討，則入於另一新階級，其參加之人，概係一般極端派，即所謂民憲派（Chartists）是也。據彼等所提出之新要求，約計六點：即成年男子普選權，選區人口數目均等，秘密投票制度，國會每年改選一次，廢除議員財產資格之限制，由國庫中支付議員之薪俸。此數種要求，當時雖未得實現；然在二十年之內，均逐漸引人注意，非僅一八五八年廢除議員之財產資格，係受民憲派之影響，即一八六七年之第二次改革案，使今日英國之選舉制度，猶合於民主精神者，亦係彼等宣傳之功也。唯

吾人對於第二次改革案之須加注意者，即以當時情勢之變遷，竟在保守黨政府之下，將此次選舉改革之法律通過矣。至此次改革之標準，仍依首次之改革法律爲原則，復將人口較少城市之議員名額減削，以之移轉至人口增多之各市；結果共計五十二議席，受有變更之影響。然此次改革案之特點，尚不在此；乃在人民選舉權之擴張也。關於鄉村之選區，仍限於四十先令之業主，選權未經變更，僅將租地人之選舉資格，減輕一半；同時佃戶祇須年納租金十二鎊者，亦得享有選舉權。在城市方面，改革尤有顯著，不獨將住所年值十鎊租金之資格取消，且准許寄寓各市之人民，祇須其所租居之住所，除去設備之外，每年淨納租金十鎊或十鎊以上者，亦得享有選舉權。由是觀之，一八三二年之選舉改革案，乃使城市中之中產階級，得有選舉權，而一八六七年之法律，則使城市之勞動者，亦享有選舉權；結果選民數目之增加，將近百萬焉。

選舉權經此兩次之擴張後，尚有農民與礦工，依舊不在選民範圍之內。此兩種人，概屬於鄉村選區者，遲早亦必成爲立法之主題。蓋斯時之情形，適如冰山已融，勢不可遏。且舊日之選舉制度，亦絕難繼續引用。故於一八八四年時，革萊德斯統提出一案，

建議將十七年前城市所得之選舉法，照例應用至各縣之選舉區。唯此項提案，雖通過於下議院；而被上議院所否決，遂未見諸實行。迨至次年，上議院又表示容納下議院之議案，但以重分議席為條件；此即一八八五所通過之法律也。

一八八四年人民代表法 (Representation of the People Act)，其主要目的，乃將各市之選舉權，循例擴張至各縣之選舉區。先前縣區之選舉資格，毫未改變，同時又未有新選舉資格之若何規定；但僅將十七年前之市區選舉資格，適用於縣區，即使英格蘭與勒勤斯各縣之選民數目，較一八六七年之新選民，復增三倍。若以全聯合王國而論，亦可增多二倍。一八八六年註冊選民之總數，幾有四百萬之多。

次年（一八八五年）之議席重行分配法，係英國歷史上第一次，依照一種確定之標準，規定全國各選區之代表數目。凡人口在萬五千以下之城市，皆無代表權；人口在萬五千與五萬間之城市，則選代表一人；人口在五萬與十六萬五千間之城市，則選代表二人；人口超出十六萬五千之城市，則選代表三人；且人口數目每增加五萬，代表亦增多一人。關於各縣區之代表數額，亦採同一之方法。此外吾人之須注意者，即一八八五年

一八八五年
選舉法

之法律，係採一區一代表之原則；而一區之有二代表者，祇有二十七選舉區（內有三大學區）；至一區三代表者，則未之有也。例如黎非菲普市在一八八五年之前，得選代表三人；故於是年，分爲九單選舉區。又蘭喀斯特爾係北方之大縣，自一八六七年以來，即分爲四區，每區代表二人；而一八八五年，分爲二十三區，每區代表一人。至所謂各區之平等者，並無算術上之意義；因一市之市民滿萬五千者，得選代表一人，滿四萬九千者，仍選代表一人；然人口達至五萬一千者，方可選舉代表二人。（註三）

註一 此次之改革案，不獨增多選民之數量，抑且規定選民之資格，無論市區或縣區，概以財產爲基礎。唯資格之此種方式，有時對於租金之價值，任意規定，未免不當。其後糾紛疊起，盡係集中於降低財產資格之要求，直至此項限制廢除，而糾紛始止。

註二 蘇格蘭議員之數額，由四十五人增至五十四人，愛爾蘭由百人增至百零五人，英格蘭與威勒斯，由五百十三人降至四百九十九人，而總數依然爲六百五十八人。

註三 議員之總數，此時增至六百七十人；即英格蘭與威勒斯爲四百九十五，蘇格蘭七十二，愛爾蘭百零三。

一八五一年
一八八五年
選舉法

三十餘年
既向政府
有要求
選舉法
財產限制
向政府

第五節 一八八五年至一九一八年之選舉問題

前節所述之一八八四年與一八八五年選舉法，直行至一九一八年，方事變更。在此三十年之內，凡注意於選舉問題之英人，咸認其政府為最合於民主主義者；且全世界之人，亦皆具此感想。唯徵諸事實，却不盡然如此，不獨上議院之貴族性，令人不滿；即下議院之狀況，亦非完善無疵。因於此段時期之內，英國選民多方向政府要求，再作進一步之改革，期以造成一真正國民之代表機關。

第一，選舉權始終未能免脫財產資格之限制。一人之是否得有選舉權，不以其公民之資格為準，祇以房屋，七地，或其他事業之所有權為斷。選民不必皆有財產之所有權，凡能佔居一所房屋，或使用一方土地者，皆可獲得選舉之資格。反之，凡不佔據任何土地，亦不寄寓任何房屋者（一九一〇年時，此等人口之數目，幾達二百萬），按之法律，均無選舉之權。此外所謂選舉法律者，亦複雜已極，除少數專門研究法律之人，其他英人均不克了解之。故羅威爾有言曰：「關於選舉之現狀，如謂係理性之組成物，毋寧謂係歷史上之遺傳物。至法律之本身，既複雜，又不肯定，執行時更感困難；結果，

應有選舉權者，事實上不得享有，而不應享有選舉權者，却反在選民之列。」（註一）準此，選舉改革人之第一項要求，乃將現行之製度簡單化；同時更探行實際上之男子普選制。

第二，複雜選舉制度，亦在廢罷之列。在英國自治殖民地及其他各國，大抵享有選舉資格之人，僅有一人投一票之權；且由民衆場合下視之，此係公民權利之平等待遇，又爲人民政府之基本原則。（註二）唯在英國場，選舉資格既以財產爲條件，則凡在某選區有財產者，即享有該區之選舉權；同時若一人在堪墜屯（Kensington）有住所，在倫敦有商店或辦事處，而在賽麗（Surrey）又有別墅，此人即可在此三處投票選舉。進而言之，若一人能在二十處地方有財產，即在此二十選區中享有選舉權。當一九一八年之前，英國之選舉，亦非於一日之內，全部同時舉行，幾皆延長至兩週之久；加以交通上之便利，故凡享有複數選舉權之人，皆可挨次參加多處之選舉。此種複數選民之數目，估計約在五十萬之上。遂致選舉結果，大受其影響。然此種弊端，久爲一般有思想者所不滿；且自由黨員曾多次提出改革案，冀以達到一人僅投一票之目的。祇因握有財

產之保守黨人反對故，遂未見諸實行耳。

第三〇〇

第三·英國選舉制度之其他問題，即女子選舉權是也。

此項問題，並非新近所發生者，即於十九世紀之中期，已為一般人士所注意矣。一八四七年，倫敦市中曾發見一種

小冊，宣稱兩性間之「代表權不公平，優良政府即無成功之希望」云云。一八六七年，

政治哲學家密爾斯（John Stuart Mills），亦曾奮鬥，頗欲在狄斯雷里之改革案中，建

議容納女子選舉權。（註三）同年，密爾斯組織一女子選舉促進會，出而擁護女子選舉

權。一八六九年，國會果通過法律，規定於英格蘭，威勒斯，蘇格蘭三處，凡屬納稅之

女子對於一切地方選舉，皆可享有選舉權。其後之二十年，時有此類提案出現於下議院

成功之可能性雖極微少，而奮鬥之精神，却終未殺滅。一九〇三年，女子社會及政治

聯合會（Woman's Social and Political Union）之組織告成，女子選舉運動，遂開一

新紀元，全國女子多方勸誘或強迫內閣，將男女平等參政權之要求，提出國會。此項企

圖之目的，乃使全國之成年婦女，均獲得選舉權，當時遂遭國會之否決，但卒於一九一

八年成功矣。

最後尚有重分議席之問題。當一八八五年下議院議席重行分配之時，各選區人口數目之差別，即已相去甚遠，迨至一九一二年，人口最多與人口最少之選區，幾差至十五倍之多；而其選民之差額，則較之尤大。在此種場合之下，全國各方人士，均認現在制度有改革之必要；惟對於改革之意見，頗不一致耳。例如自由黨之所欲改革者，則為廢除複數選權制；而保守黨之要求，則為重分議席，兩方各不相讓，結果遂一無所成。幸於歐戰告終後，上述之各種問題，始克逐漸解決。

註一 A. I. Lovell: Government of England, vol. I, p. 213

註二 著名之例外為比利時。接比國一八九三年憲法修正之結果，每人可多至三票之選舉權。

註三 關於女子選舉問題，一七九二年，瓦勒司東庫萊絃 (Mary Wollstonecraft) 女士，於其著述之「維護女權」(Vindication of the Rights of Women) 一書中，業已首先提出討論矣。

第六節 一九一八年之人民代表法

歐戰開幕之後，對於選舉制度改革之運動，愈趨熱烈，而政黨間之意見，亦日形捐除，殆成事前所不能預料之狀態。然於此次改革案成功之後（國會於一九一八年二月六日，通過人民代表法），政黨間之鬥爭，又重行開始矣，至當時政府之注意選舉問題，絕非利用戰爭，故意爲此；而改革之動機，則起原於戰時徵兵與工業發達，人民多數離去其原定之選舉區，這使選舉制度，自行破壞，於是政府不能不予以注意。假使僅就居留各縣各市選區之人民，而從事選舉，則結果必乘虛僞之現象。且因數次之特別立法，事前亦均得到各方之同意，對於一九一〇年十月期滿之國會，宣布延長其生命；因使戰中之選舉擱置，或亦可謂專欲避免戰爭時期之選舉也。唯選舉爲終究不克避免之事，而將來之新選舉，無論在戰期中或在戰後舉行，即使新選民不致增加，或其他之重要變遷不致發生；但據多數人之意見，註冊與投票之方法，皆須加以改革。其後由內閣之要求，國會於一九一六年之夏，議決組織一特別員會，專門研討此項問題，並計劃一種新法案大綱。關於委員會之組織，由下議院議長指派之，委員人數爲三十六；其人選標準，不獨注意於各政黨，均須有代表參加，即對於選舉改革抱有各種思想之各重要團體，亦須

顧及。易言之，即信仰比例選舉者，主張一人一票者，贊成與反對女子選舉者等，皆可選派代表參加；而下議院之議長，則自任主席人。迨委員會組織完成之後，經過五個月之研討，提出一極完備之報告，一九一八年之人民代表法，即根據此項報告而成者也。

論及是年引人注意之新法案，其內容乃將昔日對男子選舉資格之一切限制，完全廢除，並許八百五十萬女子以選舉權；結果使選民之總額，自八百五十萬人，增加至二千一百萬。不寧惟是，此次選舉法案，尙具其他之特點甚多，其後復經過數次之修改，遂適用於一九一八年，一九二二年，一九二三年及一九二四年之各屆選舉。最後於一九二八年，又經過一次基本之修改，將選舉權再擴張至五百萬女子；而一九二九年之選舉，即係依據此次修改後之法案舉行者也。吾人於本章之末，應先敘述一九一八年之選舉法案與其附屬立法，及其對於選舉區域與選民資格之關係。至關於選民註冊，選舉費用，及選舉手續等問題，則將於下章中討論之。

在當時環境要求之下，一九一八年之新法案，定須首先注意於議席重行分配之點。此次分配議席之標準，規定在大不列顛境域內，每七萬人應選代表一人；而在愛爾蘭，

每四萬三千人，得選代表一人。（註一）按此標準分配，計有四十四古舊之城市，盡合併於伊等所在之縣選舉區內；更於人口減少之農村區域，提出五個議席，分配於人口稠密之區域；於是計有三十一新興之城市，獲得代表權。據最後分配之結果，致使下議院之議員總額，自六百七十人，增加至七百零七人。其議席之分配於下：英格蘭共四百九十二席，較前增多三十一席；威勒斯共三十六席，蘇格蘭共七十四席，愛爾蘭共百零五席，較前各增多二席。迨一九二二年愛爾蘭自由邦成立之後，其代表則全數撤退，僅留北部愛爾蘭之十三代表而已。職是之故，下議院議員之總額，則自七百零七人，又降至六百十五人矣。唯吾人之須注意者，即一九一八年之新法案，對於將來重分議席之方法，依然未加規定。

註一 美國國會依據一九一〇年之人口調查表，於一九一二年重分議席，每區之選民，約計二十五萬。迨一九二九年，國會竟多次拒絕，依據一九二〇年之人口調查表，重分議席；而於此十八年中，各選舉人口之變動，較前尤大。及一九三一年，國會復依據一九三〇年之人口調查表，制定重分議席法，規定全國為四百三十五選舉區；且對人口增

一九一八年
選舉男女
之平等權

加之區，亦加注意。

第七節 一九一八年後之國會選權

如前所述，一九一八年新法案，乃將昔日對選舉資格之一切限制，完全廢除；易言之，選舉權竟變為個人之權利，凡屬公民者，均可參與選舉。自是以後，各縣及各市之選舉資格，盡皆歸納於此一種單簡原則之下：因使數百萬向無資格投票者，現在亦得加入選民之內。且女子本身或其丈夫有選舉資格者，至此均得為選民，此種女子之總數，約計在八百五十萬之上。此外關於陸海軍中之服務人員，其選舉權之行使，亦制定較優之法律。

唯於一九二八年新立法案產生之前，男子與女子之選舉資格尚未達到平等享受之境。按一九一八年選舉法之規定，男子選舉之資格，頗屬單簡，即凡英國公民，年滿二十一歲以上，並在法律上不缺乏能力，得於其居住之選舉區內，記名於選舉人名冊；但於記名之前，須至少在該區內，已居住三個月，即非在同一選舉區，而在同一縣市或相鄰縣市之各選舉區，合計居住在三個月以上者，亦得合併計算。假使其人於其他之一選

舉區內，另有住宅，商店，或佔有每年租金不少十磅之土地或建築物，亦得記名於該處之選舉人之名冊，而為該處之選舉人。（註一）然於一九一八年新法案實行之後，仍有數種人民，不得享受選舉權，如上議院之議員，不能參與下議院選舉；因彼輩既身任上議院議員，則政治上之權利，已充足享有，無需再加與其他各種權利。患瘋癲與精神病者，及犯刑事罪尚未經判決與赦免者，亦均無選舉權。但現役之海陸軍人，則如數國之通例，可享有選舉權。又按一九一八年前之選舉法，凡承受政府救濟金之窮困人等，概無選舉之權；而於是年之後，此項限制，亦予以取消矣。

歐戰發生之後，英國政府與人民，對於女子選舉權之觀念，強半由反對而變為贊成。夫男子既以公民之資格，參與選舉，自然女子亦得以此資格，仿照辦理。特別在戰爭時期，英國婦女之種種犧牲與成績，若不給與彼輩政治上之權利，在事實上恐不克作到。唯新時各種舊式之反對議論，仍然繼續存在，同時更加以各種之新理由。論者謂：女子選舉權問題，頗關重大，應使全國民衆，以複決制表決之；且不能由一延長二年以上之國會，越權而制定法律。更有者謂：戰爭之結果，定使全國男子之數目大形減少，假

使女子獲得與男子平等之選舉權，則日後選民之中，女子定必居多。茲爲免除此項弊端，並爲保障男子之特權起見，莫若將女子選舉權之年齡資格，定爲三十歲。然由反對方面評論之，此種提議非僅武斷，不合邏輯，抑且不屬公平，即使草率制定法律，在實施上，亦決不能長久維持此種不平等之待遇。

當時英人對於女子選舉權之給與，雖有上述各種之評論；然國會以贊成與反對之兩方，皆無明白之決擇，因之一九一八年所通過之法案，即不得不採取折中辦法，一方給與女子以選舉權，一方則規定女子選舉權之行使，須以年滿三十歲者爲合格。同時更有其他之資格限制，即選舉人之本身或其丈夫，須有一定之居所，至其價值之多寡，則不必計；或所有土地或其他之建築物（非住宅），年值租金五鎊，而又須在地方政府享有選舉資格者，始可獲得國會選舉權。易言之，凡年滿三十歲之女子，其選舉權之享否，須以其所在縣與市之地位而定，若其因任何財產關係得有地方選舉權，則經過合法登記之後，對國會議員之選舉，即可有投票權。假使其本身非地方政府之選舉人，若其丈夫依任何特定條件而爲地方選舉人，則本人（女子）對國會議員之選舉，亦可有投票權。至

男子選舉
權之限制

女子選舉
權之平等
限制之廢
除

於不能享有選舉權之限制，男女選民之間，概受同樣之束縛。

一九一八年之法案，確係男女平等享受選舉權方面之一大進步；然又故意使之不完全成立。(一)女子不若男子，單獨以居民之資格，獲得選舉權。(二)男女年歲之資格，又相差十年之多。唯關於年齡之特殊限制，其用意乃為適應當時因戰爭而形成之局勢，此係國人盡知之事；且自始即有一種擬意，以男子數量之增加，如達到舊日之數目時，則此法案，即須另加變更。唯於此法案通過之後，主張男女平等選舉權之人，又開始極極運動；未幾，自由勞工兩黨，亦將此點列入政綱。其後保守黨之興趣，亦漸濃厚，至一九二四年之鮑爾溫內閣，急欲於該屆議會，即通過男女選舉權平等案，同年復於下議院，將此案通過二讀，終因該黨多數議員之反對，遂將此案暫時擱置。最後於一九二八年，議會始制定所謂人民代表 (Representation of the People) 或選舉權平等法案 (Franchise Bill)。按此新法案之規定，凡年二十一歲之女子，即可享有選舉權，並將一九一八年加於女子之一切不平等限制，全然廢除。自是之後，選民中又增多五百萬以上之女子，致女子選民之總額，達一千四百五十萬，而男子選民之數目，則僅有一千二

百五十萬。

於一九一二年時，英國政府雖多次提議，廢除大學代表制；然一九一八年之法案，反增加選派代表出席國會之學校，代表數量及參與選舉之人，亦均增加矣，概括言之，凡得有大學各種學位之人，除名譽學位之外，皆可參與大學選舉；此係對於先前非於文學科系得有學位之人，始有選舉特權之先例，完全破除矣。此種新規定，男女卒業生，均一律適用。猶有進者，牛津大學向不授女子以學位；但凡卒業於牛津之女子，祇須能證明伊等與獲得學位之男子具有相同之資格，即可將其姓名，登記於選舉人之名冊。

如前所述，最近英國之海陸軍人，亦得享有選舉權。不寧惟是，一九一八年之法案中，又有特別之規定，非僅正式之海陸軍人，得享有選舉權，即一般服務軍隊之人（如看護水手等），亦在其內。且此等選民，如不克滿足其法定之居住資格時，祇須能證明為職務上之關係，均得參與選舉。

最後，尚有複數投票權之問題。自由黨向來反對此種制度，假使該黨再有獲得政權之機，此種制度定必取消。唯保守黨及趨向保守方面的人物，皆主張保留此種制度。蓋

複數投票
權之問題

海陸軍人
之選舉權

彼等之用意，乃使較有學識，或在財產上佔有重要地位之人，不致為多數之勞工階級民衆所壓倒。然按自由黨諸領袖之意見，認定舊制下，一人得享有五票，十票，乃至十票以上之投票權者，無論如何不能存在；而至多祇能一人享有兩個投票權。至自由黨一人可享有投兩票權之主張，卒經一九二〇年之人民代表法承認矣。據該法案之規定，凡一選民（男女均同），可在一選舉區內；以其居住價格而享有一選舉權，在其他一選舉區內，以不動產佔據者之資格，可再享有一選舉權，或以大學卒業生之資格，而在大學區內，享有投第二票之權。但在任何情形之下，一人至多不能超出兩票，而在一選舉區內，一人祇能投一票。

註一 暫時或久住資格適同，皆以三個月為法定期限。

第八節 現在選民之概況

由最近十餘年之各種立法，其結果，致選民所增加之數目，較前約多三倍。僅論一九一八年之法案，其所增加之選民數目，竟超過十九世紀一切選舉改革法律所增加之總額。一八三二年之法律，增加新選民約五十萬，致選民與全國人民總數之比例，約計一

選舉法之修改
 一九一八年之法律
 增加新選民約五十萬
 致選民與全國人民總數之比例，約計一

與二十四。一八六七年之法律，增加新選民約百萬，於是選民與全國人口之比例，提高至一與十二。一八八四年之法律，增加新選民約二百萬，比例數則變爲一與七。一九一八年之法律，增加新選民約二百萬，每三人之中即有一選舉。一九二八年之法律，又增加新選民約五百萬，遂使全國過半數之人口，皆變爲選民。今日全國共有選民二千七百萬，而女子選民超過男子選民之數目，約計二百萬。且在百分之九十之選舉區中，男子選民之機額，皆較少於女子選民。

關於選民之組織問題，仍有數點至今尚未確定。唯由實際方面而論，關於現存之選舉制度，贊成者與反對者之兩方，意見莫衷一是；而關於選民之組成問題，近日反無若何之爭論。投票年齡雖有人主張提高至二十五歲；然今已無人對此注意。廢除大學選舉區之事，將來定必繼續提起，一九一八年之法律，對於雖有所增加，而日後定必加以修正。其尤關重要者，莫若複數選權問題。試觀世界各國，除英國之重疊選舉制度外，任何國家均無此種設施。在近二三年之內，對於複數選舉制度雖主張改革之人甚少；但吾人仍敢斷言，設使將來再有變更選民組織之立法出現時。此項問題，定必成爲爭執之中心。

國會之選

英美選法

國會之選
方法

第九章 國會之選舉事宜

各國之選舉，有定期與不定期舉行之別。在美國舉行選舉，乃有定期，至其實際上，有此需要與否，可以不問，祇須時間輪到，人民定必依法實行選舉。是以該國總統，四年一選，下議員兩年一選，上議員任期為六年，每二年改選三分之一。任期之長短，皆以法定年限之多寡為斷。不容國會有意伸縮之權。而英國制度，不與此同。其地方選舉，雖有定期，但中央選舉（即全國選舉，英人稱為總選舉），却乎不能按期舉行。英國會之議員，由人民選舉而來者，僅有下議院之議員而已。其任期雖亦以法律規定，至多不得超過五年。唯此種規定之效力，甚為薄弱，毫無強制之性質。祇須事實上有變更之必要，國會即有任意延展之權。例如當大戰時期，國會藉特別立法之作用，為必要之解釋，竟將法定最長期間，任意延長三年之久。由是觀之，英國國會之特權，及其在憲法上之地位，與美國或其他多數國家之國會，確有不同之點存在焉。

第一節 國會之解散與選舉之命令

在一六八八年之前，國會解散之方法，約有兩種；其一，其由國正之命令；其二，

由 因於國王之死亡。蓋昔日之國會，無論名義與實際，皆屬國王所有，是以其所召集之國會，或依其意旨而解體，或因其死亡而終止。迄至十七世紀末葉以來，國會雖名義上屬於國王，實際上幾與國王無關。一八六七年，為求「國會不過名義上屬於國王者」之根據，復以法律規定（選舉改革法）國會任期，不受國王死亡之影響。如一九〇一年，維多利亞臨崩時所召集之國會，後成為愛德華七世之第一屆國會，是其實例也。

今日國會解散之方法，僅有一種，即以國王之命令是也。但此不過由形式上觀察而已，實則解散國會之權，並非操於國王之手。且自一六九三年以降，國會任期，即以法律規定。最初國會之法定期限為三年（一六九三年—一七一六年），後又改為七年（一七一六年—一九一一年），最後復縮為五年（一九一一年—迄至現在）。凡此種種規定，皆係形式，內容並非如此。若以一六九三年至現在，所有國會任事期間觀之，求其更替之原因，未有能安然渡過法定期限，而自然壽終者，（註一）其中以國會不贊同內閣之政策而被解散者為居多數；亦或有內閣為徵求人民之贊助，因而將國會解散，使人民選舉，而內閣趁此機會，以發揮其意志者。因此有數年不舉行一次選舉者，亦有一年舉行

數次者，以故英國下議院之選舉，乃毫無定期。解散下議院之權，實為內閣自衛之武器。祇須內閣認為良機已到，勝力可期，即可作此嘗試，不受國會任期之限制。總而言之，英國國會之選舉，必有重要問題，以待解決。但其問題，必須為關於實際，且已具體發生，若僅空泛籠統之主張，雖舉行選舉，亦必難於成功。

內閣如議決，對於某一案件，應使人民表示意志，以解決政治上之具體問題；內閣即以國王之名義，發布解散國會，另行改選議員之命令。此項命令之內容，不外說明解散國會之原因，在求能代表人民之國會，以供諮詢。同時並規定提名 (Nomination) 與投票之日期。選舉命令宣布後，對於上議院議員 (除去蘇格蘭選舉之上議員)，每人送達一召集令 (Writs of Summons)，而選舉令 (Writs of Election) 則分發與各縣長，市長，市區參事會之主席。任命該等為選舉監督 (Returning officer) 籌辦關於一切選舉事務 (註二)。所謂下議院之選舉機關，即係因此成立。其職務直至新議員選定，並正式集會之後，方行終了。

註一 如前所述，一九一〇年至一九一八年各戰時國會，超過法定任期。雖然如此。

候補人
姓名及資格

但並未因此時限問題，而自動解散。

註二 有少數之選舉區，不僅包含一行政區域，在此種場合之下，縣長，市長或主席，均可充當監選官，率由內務大臣指定。監選之實際負責人，為各縣之註冊官。

第二節 候選人之提名及其資格

英國選舉之進行，甚為迅速，在選舉令發布之後，八日之內（星期日與例假日除外），一切候選人皆須指定。依法律之規定，候選人之提名，其方法亦甚簡單。既無須開大會推薦，亦不必經過預選（Primary）之手續。凡有意當候選人者，祇須在法定日期以內，即可提交薦選單於選舉監督官。並於單上，記明本人之姓名，住址，職業，及本區曾經註冊之選民十人，一名作提議人，一名為附議人（此二人亦須記明姓名與住址），其他八名，作為贊助人（此八名祇須簽名於薦選單上已足）。同時還須繳納一百五十鎊之保證金，如候選人在投票日期，不能得到本選舉區所投總票數八分之一以上時，此項保證金，即被充公。保證金之用意，在於減少候選人數，並限制一般無候選人之資格者，濫充候選人。此種規定，效果頗大。故一九二二年與一九二三年之選舉，全國祇有

二十五人之保證金，被沒收而充公。（註一）

上述候選人之指定，表面上雖甚迅速與簡單，而實際上，却非如此容易。蓋各地方之政黨領袖，及政黨委員會，對於候選人推薦之參與，甚有勢力。況且各政黨之中央黨部，有時亦常參加意見。故當各地方如無適宜之人時，甚至政黨能代為指定一候選人。並且為免除延誤起見，各黨在各地方上之候選人，經各方面同意之後，往往預先確定，或在舊國會未曾解散以前，早已正式公布。因於選舉之際，各選舉區之候選人，為數甚鮮。有時僅二人或三人，加以現在之國會，既有三個政黨，是以各地方之候選人，通常皆係三人。候選人之推薦，依法言之，祇須薦選單上，有十名選民簽字，即屬合格，無須更有許多人數之簽名。然候選人欲藉此以表示其名望之高，交際之廣，及活動力之大，往往於此十名之外，更於薦選單上，增加數十名或數百名之贊助人，幾乎本選舉區內各部份與各等級之人皆有。

概括言之，候選人指定之權，大抵操諸政黨之手。蓋除政黨所同意之候選人外，其餘之人，甚鮮取得候選人地位之機會。即偶而得之，亦絕無當選之可能。故未經政黨認

史學博士
劉世傳

可之候選人，實屬殆無。凡欲爲候選人者（初出茅廬之人爲尤甚），僅有兩種途徑：（一）待政黨機關（地方或中央）之指定。（二）尋求與自己身分名望適宜之選舉區，以效毛遂自薦，而期政黨容納。惟此種辦法，更屬困難，因必遭受各種特別之考問，爾後始能得其同意。例如保守黨之考問（自由黨亦如此，不過因保守黨首先行之耳）：「閣下能否每年捐助本地黨部五百鎊？閣下能籌選舉用費與否？閣下能否保持本黨在地方上之傳習光榮，及自由對地方事業有所盡力？……」在其他政黨，尙須如此考問：「閣下能否有充分之力量，使他人幫助閣下之費用？」經過上述之考問，如有能合乎某黨所需要之條件者，方能取得該黨候選人之地位。故此種地位之取得，有時比之當選爲議員尤難。

必須如何之人，始能充當下議院候選人之資格？換言之，即凡欲當候選人者，須具何種資格，方能在西敏尼斯德宮中，取得一席之地，而當選爲議員？由歷史上觀察之，英國下議員之法定資格，每代皆有規定，欲詳言之，甚屬冗繁，惟在今日則甚簡單。十五世紀之法律，規定代表人，須爲其所代表區域內之居民，後又加以宗教上之限制，與

財產上之資格。居住之資格，已於一七七四年取消，財產之資格，亦於一八五八年廢除，惟宗教上之資格，至今尚有極小部份之殘餘痕跡。例如英格蘭教堂，蘇格蘭教堂，與天主教堂等牧師，均無充當下議員之資格。現今之法定資格，可分為積極與消極兩種。其屬於積極方面之資格有二種：(一)年齡，須為成年者；(二)國籍，須為英國人，或已入英國籍者。其屬於消極方面之資格有七種：(一)上述三種教堂之牧師；(二)貴族；(三)與政府有契約之關係者；(四)罪犯；(五)精神病或瘋癲者；(六)受國家撫卹金者（退職官吏之撫卹金不在此限），(七)在政府有官職者（凡有政治性質之職位除外）。自最初之時起，各縣長，市長，及其他兼允選舉官之職務者，亦皆無被選為下議員之資格；凡曾為候選人，而有違法行為或舞弊之情形者，或為候選人而為此等行為者，褫奪被選舉權七年。且在違法行為構成之選舉區內，永遠褫奪其被選舉權。

(註二)

女子是否有被選為下議員之資格？此項問題。在一九一八年之前，根本不能發生，因於是年之前，女子尚無選舉權，又何有被選舉權之可言乎？自八百五十萬女子，因一

女子亦有被
選權
想見

下議院之代
表之權分

九一八年法律規定之結果，取得選舉權之後，即發生此項問題矣。當時法官雖正式宣布女子無被選舉權，然在女子方面，則甚為努力。且彼輩復發布宣言，將充當候選人。同時，復得勞工黨正式宣言之贊助。下議院遂不得不將此事列入議事日程。討論之結果，卒於一九一八年之十一月，另正式公布法律，使女子亦有被選舉之權。至是，此項問題，始得告一段落，貴族無被選為下議院之資格，前已言之矣；但貴族之婦女，却不在此限制之內。故英國下議院中，第一位女議員，乃為貧族婦女，即亞斯脫爾夫人（Lady Astor）是也。該係生於美國，而為亞斯脫爾（子爵）之夫人，乃聯合派（Unionist）之候選人。於一九一九年十一月十五日所舉行之補選，當選為下議員。又一九一八年之法律，對於婦女當選之年齡，並未明白規定，而在解釋上，自應認該法律，乃默許其年齡與男子同。（註三）

在英國何種人，得成為競爭國會議席之候選人，且何種人能得競爭之勝利？此二問題，可一言以蔽之曰：『一切之人皆可』。此種答案，用於英國，比任何國家為適宜，尤以勞工黨得勢之後，較其以前之國會，更屬恰切。蓋英國下議院之代表，乃包括大地

主，貴族子弟，銀行家，實業家，教員，新聞記者，律師，農民與工人等。換言之，英國下議院，堪稱為全國各種階級，各種職業，及各種事務之代表機關。是以英國之國會，真能代表民意，為其他國家之國會，所望塵莫及者也。

註一 自一八八二年之後，加拿大國會之候選人，須向監選官繳納二百金元保證金。若投票結果，該候選人不能得到當選候選人所獲票數之半，此項保證金，即被沒收。在日本，依一九二五年選舉法之規定，候選人須繳存二千日金，若投票結果，不能得到本區議員當選票額十分之一，即沒收其存金，議員當選票額之確定，係以本區應出之議員數目，除本區選民總數，即得。

註二 候選人之犯罪，若因智識不足，或薦選人不確實而受處罰，於其本選舉區內，不得超過七年。

註三 自一九一九年至一九二九年之總選止，女子當選為下議員者，共有二十一人。但據一九〇七年之女子資格法中規定，未結婚之女子，得當選為縣市參事會議員或救濟貧窮委員會委會。

第三節 選舉之競爭及其費用

英國選舉之競爭，由表面上觀之，時間甚為短促（八日），故亦係極簡單之事。當國會解散之後，各選舉區之候選人，應於八日之內，完全指定；再逾九日，選民即得投票表決。由國會解散時起，至新議員選定時止，合計僅有十八日或十九日（星期日紀念日除外）之期限。（註一）在此期限之內，一切選舉事務，均須辦理全竣。自實際上觀察之，英國選舉，可曰無日不在競爭狀態之下。是以各政黨，日日努力，時時鬪爭，以期於選舉時，能得到勝利之地位。除去普通選舉外，即因議席出缺，而舉行補選之時，此類選舉，雖祇限於一選舉區域，但亦甚足以充分表現各政黨間競爭之精神，凡有意為下議院議員候選人者，其對於民間各種公共集會，概皆按時出席，並發表意見。尤其是對於地方上各種慈善事業，或公共利益，更須努力輸將，盡量捐助。日用種種方法，迎合選民之心理。以期其對於本人發生好感。至希望連任之下議員等，亦係如此，以期保持選民對己之好感。每屆解散國會之事實，將至發生之時，（註二）各政黨之委員會，與各候選人，更須積極工作。嚴格言之，選舉競爭，其時期雖僅在三星期以下，但實際

各黨之魁
及候選人
在選舉
前之宣傳
工作：

上確非如此。

於選舉之前，各政黨不必正式召集大會，以議決此次選舉，及所應發表之黨綱。然各政黨，每年至少舉行一次定期全國代表大會，而此會之一切議決，即係各該黨所採用之主義與政策。當選舉競爭開始之時，國務總理，以當權黨首領之地位，與反對黨之黨魁或首領，各對於當前政治問題，發表一篇宣言。各候選人，亦得各自發表政見，且其新發表之宣言或演說，亦可任意與本黨之總宣言相出入，更無與本黨其他候選人意見相同之必要（即表示其交鋒之態度亦可）。法律更許候選人，免費由郵局發送文件與本選舉區內之選民，僅由候選人擔任印刷費（此費亦係選舉費之一）而已。其正式之競爭，亦自此時開始。

英國之選舉競爭，有時激烈，有時和平，即在各選舉區域之間，亦有激烈與和平之別。（註三）當選舉競爭進行開始之時，凡世界政客所用之有名方法，皆可採用之，以向選民宣傳。無論在廣眾場上，或在公園，或在馬路轉角地方，隨時皆可以之作會場，而召集會議，至於文字之宣傳，可於新聞紙上登載各種廣告；印刷品到處分送（以郵局

作送燕機關)；廣告牌上貼滿各種滑稽字畫，標語，新文等。甚或有日間雇人雇背廣告牌，在人叢遊行，以吸引票數者。而候選人之木人，更無論矣，自然更係競爭之重要人物。其他如候選人之朋友，或幫助人之逐門排戶遊說，猶為常見之事。其競爭熱烈之情形，可概見矣。(註四)

惟競爭之一切計劃，與實際工作，往往由政黨之地方委員會，候選人之正式代表，及其朋友與贊助人員執行之。現在各選舉區內之選民，其總數雖比一九一八年前多至三倍，但競選工作之範圍，並未因此擴大。是以選舉競爭之事務，亦甚容易充分布置，而反無掛漏疏忽之虞矣。

參加選舉競爭之人，多係因友誼關係，不求工資，徒盡義務，而自動加入者。然如此浩大繁雜之事，決非毫無費用，所能成功，如會場之租費，廣告費，印刷費，郵費等等，皆係正當費用。在選舉費用未經法律限制之前，選舉競爭，乃一種最需金錢之事務。數十年前，選舉競爭，即係以金錢運動選民之選舉票。因而選舉費用，未有法定限制，選舉票之買賣，反成爲一種極普通之現象。而各區之選民，亦皆觀其選舉權，爲一種

權利之工具。是以每屆選舉之時，伊等即以爲發財之機會輪至，趁此機關，以收入大宗進款。尙有許多選舉區域，各候選人除非能供給選民大宗酒肉，金錢，與其他物品，或能作最有利益於選民之事務，終難得到當選之機會。凡選民於受此一候選人之金錢賄賂，及大吃狂飲之後，不復受其他候選人之賄賂，而再度出讓其選舉票者，卽係良善之選民矣！於一七六八年諾爾散卜墊（Northampton）舉行之選舉，世人咸以「傾家蕩產之選舉」稱之。該區域內之選民，不足千人，同時受三候選人之賄賂與運動。故此候選人之選舉費用，其總額竟在一百萬鎊以上。此雖係一種例外，但其他各處之情形，與此大致相同。其所異者，僅其費用，無如是之大且鉅而已。

英國現在選舉之情形，與先前確已大不相同矣。蓋其昔日之選舉制，雖係如上述之腐敗，但其今日之選舉制，却甚良善，且堪稱爲世界之上模範。卽其選舉最腐敗之時，亦曾有數種法律，保持選舉之廉潔，如一六九六年之法律，規定賄賂之性質，及其處罰之方法。一七二六年與一八〇九年，復加以各種新防止之方法，惟首次最有力之法律，乃係一八五四年之選舉舞弊法。後又於一八七二年之投票法（Ballot Act）中，更規

定處罰舞弊行爲之明文，比之一八五四年之法律，遂更顯其效力焉。最後復於一八八三年，更制定一種防止選舉舞弊與非法行爲法，此係一種極有效力之法律。至今關於選舉一切之行爲，尤其是選舉費用，皆須依此法律，及其修改案之規定行之，否則難逃法律之制裁。

一八八三年所制定之法律，其內容約分三大部分。第一，規定舞弊之行爲，及其處罰。舉凡賄賂，款待選民，威嚇選民，冒名頂替，及偽造票數等行爲，均認爲有背道德與法紀，乃法律所絕對禁止者。第二，規定一切非法行爲及其處罰，凡有雖非不道德之行爲，但在選舉之時，認爲不正當之舉動者，如以金錢請人運動選舉人，雇用車輪接送選民，及其他違法取得之選舉票。第三，嚴格規定候選人之選舉費用，並限制其使用之方法及其種類。關於選舉費用數額一節，乃因選舉區域之廣狹，與選民人口之多寡而不同。法律上欲爲強行劃一之規定，使全國通行一致，甚屬難能之事。例如在選民散居之選舉區域，其選舉之費用，自然較選民集中之城市區域爲多。甚而言之，即相同之選舉區域，其選舉之費用，自然較選民集中之城市區域爲多。甚而言之，即相同之選舉區域，

其選民之數額，亦決難相同。人數多者，需費亦自然較多，是以英國之法定選舉費用，亦僅能依人口之數目爲標準。凡在註冊選民不滿二千人之城市區域，其選舉費用之最高限度，不得超過三百五十鎊。選民每增多千人，其用費增加三十鎊。在鄉村區域，其註冊之選民，數額不及兩千人者，費用之最高限度爲六百五十鎊。每多千人，增加費用六十鎊。此外候選人關於本身方面，尙能耗費一百鎊左右之費用。

最近十餘年來，英國人民，以爲此項法定選舉費用，爲數仍係過鉅。因於一九一八年之人民代表法，更有新規定，減少費用標準，並注意選舉費用總額，與選民數目間之比例關係。卽法定最高限度之選舉費用，應以選民數目計算之。一九二八年之人民代表（平等選權）法，微有改訂，凡鄉村區域之選民，候選人對之最多每人爲六便士之費用。城市區域，每一選民爲五便士。雖然如此，但因現在選民數目之增加，遂將上述兩項之法律，以選民數目爲標準，而減少選舉費用之辦法亦即推翻，結果費用毫未減少。（註五）他於從前每次選舉之公費，如投票場之費用，印刷費，選舉官與辦事員之公費與旅費等，乃使候選人與國庫平均分担之。自一九一八年法律通過之後，此等費用，完全

規定由國庫支付之（註六）。茲易於統一與計算選舉費用之報告起見，又規定每候選人必須專用一人，管一切支出（除去各種個人用費，如居住等生活費，僅限於百鎊以內）。日於選舉完竣後三十五日之內，應提出詳細收支報告書，交付該區選舉監督官查閱。

現今英國法定選舉費用，其範圍仍係甚大。凡在法庭內提出之選舉訴訟案件，皆可以證明選舉費用，時常超過法定範圍；然近五十年內，立法之精神，確已限制各候選人及其朋友妄法非分之浪費。因此，英人今日之政治，較之昔日頗為廉潔，且少康之家，或勞工階級之人民，亦有機會，能以資產階級競爭選舉矣。

註一 在一般內閣制之國家中，其選舉競爭，為期均不甚久，如法德等國，亦不過三四星期而已。

註二 一九二九年之選舉戰，三大政黨已於一九二八年各舉行大會，策謀進行，選舉之競爭，亦自此始。

註三 在許多選舉區域，有時竟毫無競爭之情形可言。

註四 一九二二年，自由黨發給該黨工作人員之指導書，內有言曰：「請人投票選舉，乃選舉競爭中最重要之工作，有此一分之工作，即有其一分之價值，如能每日對此工作費三四小時之時間，定爲選舉隊中最前線之戰鬥員」。

註五 日本在同時期內，亦將其選舉運動費，規定每選舉人以四角爲限。

註六 一九一九年，規定有固定基金（Consolidated Fund），專供選舉競爭之用。在大陸各國之選舉費用，概由候選人自備。

第四節 選民之註冊

選舉競爭既已開始，其投票日期亦即屆臨，然何種人始能出席投票乎？自然須爲合於法定資格者，尤須爲具有一九一八年與一九二八年法律所規定之資格者，始爲適宜。但於資格確定之外，同時尙另有一種規定，即須會將姓名列入於各區域之選舉民名冊內者，始有參與投票之權。此種制度，乃一八三二年選舉改革之後，始產生者。各政黨領袖與黨員之所最注意者，亦即在使其黨有選舉資格之人，或贊助其黨之人，皆將姓名列入選民註冊簿內，以備選舉時期一至，均能出席投票。故各政黨之地方黨部，其最初組

織之發展，與此種職務，甚有密切關係。惟關於選民註冊之手續，甚為複雜，雖有一般黨員之逐門排戶運動選舉，然仍有許多人民，厭繁畏難，致將姓名，遺漏於選民註冊簿外。一八三二年之法定選民註冊方法，直到最近時期，始加以根本修改矣。

現行之選民註冊制，乃由一九一八年之規定，並經一九二八年之修改而產生，手續既係簡單，於民自然便利。且各政黨對於選民註冊之事務，仍然甚為注意；蓋選民之註冊，與政黨權勢之關係，頗屬重大。然新選舉法所根據之理由與前不同。新法立法上之觀念，以編制選民冊，為政府之職務。故無論選民本人對於選舉制度之注意與關心否，或政黨黨員之熱心與蒙蔽否，而政府總欲將一切合於資格之選民，不問男女，悉數列入其各區域之選民冊內。雖其所編制之選民冊，難免無錯誤之處，但當政府編製之時，其調查之精密，及工作之細心，確乎為世界各國所難及者也。選民於不知不覺之中，而得註冊之利益，此皆不能不歸功於選民註冊之編造，為國家政府機關之職務也。

編造選民註冊之機關，在各縣各市，皆有註冊官專司其事。註冊官乃由縣議會或市議會之書記官充之，其委任係由議會所推定。註冊官之職務，在編造或修改國會選舉或

地方選舉之選民冊。(註一)其實履行此種職務之時，於每年七月間，選派多數調查員，到處逐門排戶調查選民，並將一切變更之情形，詳細記入現行之選民冊上(此冊以舊名冊為基礎，將應加應減者記入)。(註二)後將調查之結果，再分造三種名冊：(一)當年舊冊；(二)新選民冊；(三)喪失選民資格者之名冊。此三種名冊作成以後，再將其綜合印妥，並於各公共場所公布之。(註三)如市政府，縣議會，郵政局，圖書館，與教堂之前，使民衆閱覽，凡有遺漏者，可以加入，其錯誤之處，亦得加以更正。經過此種程序之後，再行編定最後之正式名冊。凡有疑問之處，註冊官可以依自己之經驗，與判斷力，判決一切。其重要問題，可由縣法庭，或上訴法庭解決之。此外尚有一種缺席投票選民冊(亦稱選民特別名冊)，凡欲列入此冊之選民，可自動到註冊官處聲明註冊。選民冊編定之後，其有效期間，乃自十月十五日起，至次年十月十五日止。(註四)凡在選民冊上無姓名者，於此十二月內，絕難享有選舉之權。反之，如有因註冊時之錯誤，將無選舉資格之人列入，後雖知其無選舉之資格，然亦不得剝奪其在此期間內之選舉權。

註一 在大學選舉區，註冊事務，由大學最高機關辦理之。

註二 依一九一八年之法律，選舉人名冊每年改訂二次，一月及六月從事訪查。依一九二六年之法律，改爲每年修訂一次，復迭一九一八年前之舊制。

註三 確定後之選舉人民冊，英格蘭及威勒斯應於七月十五日公布，蘇格蘭應於八月八日公布。一九二九年，爲使依一九二八年平等選舉法下之新選舉人註冊起見，是年五月一日，曾特別舉行調查。

註四 一九二八年至一九二六年，選舉人名冊有效期間爲六個月，四月十九日與十月十五日爲始效期。

第五節 投票之日期及其手續

昔日投票日期，法律上並無明文規定，全係各縣長，市長以監督官之地位，於奉到選舉命令之後，在法定期間以內，自由指定投票日期。祇是之故，各選舉區域，概不能於同一時間舉行投票，其最早與最晚者，往往相差在兩星期以上。選舉紛擾日期之長，莫此爲甚。是以一九一八年之選舉法，爲掃除此種弊竇起見，特以明文規定，凡選舉命

令公布之後，以第八日爲各選舉區之選舉日期，再逾八日爲投票日期。而各大學選舉區，須扣去在途期間爲例外（因各大學投票，多由郵局遞送，前後往往多費五日故也）。在英國選舉日期與投票日期，其意義頗不相同。所謂選舉日期者，卽選定候選人之日期，如於該日，全區僅推選一候選人時，則選舉官卽正式宣布該候選人爲當選，無須再經投票手續，而該區之選舉事務，亦卽因之而終結。此乃所稱無競爭之選舉是也。若於該日全區已提出二人以上之候選人時，則須再逾九日，方屆投票日期，由選民正式投票選定當選人。此卽所謂有競爭之選舉是也。先前無競爭之選舉甚多。其原因多由於政黨與政客操縱選舉，普通人無法與之競爭故也。但現在之情形與昔日不同，無競爭之選舉亦隨之漸減。例如一九二二年之選舉，有五十七個無競爭選舉區域，一九二三年有五十個無競爭選舉區域，一九二四年尙有三十二個無競爭選舉區，至一九二九年則僅有七區矣。由此觀之，可知不競爭選舉漸減之情形矣。

英國昔日選舉之形式，乃公開而不用選舉票者，其時期約在一八七二年以前。當時選舉之情形，選民必須親赴選舉會場，對候選人之贊成與否，全係以舉手爲號，以表其

意之向背。因於選舉時，會場之情形，狀爲囂嚷與擾亂（例如啤酒流地成河，賄賂公開授受，棒棒隊（Band of budgeon-men）之人員，到處嚇詐或強迫選民。無選舉權之人，往往爲湊趣起見，亦入場內，從中搗亂。至於政治上之爭辯，反對者總以噤噤慢罵爲其不滿意之表示）。於是發生暴動與流血之情事，各投票地點，皆可見之。自一八三二年之後，改革派即努力繼續要求，以秘密投票方法，舉行選舉。（註一）。中經過四十年之奮鬥與運動，國會始於一八七二年，通過國會及地方選舉法（Parliamentary and Municipal Election Act），即一般人所稱之投票法（Ballot Act）取消先前公開之選舉制，而以秘密投票選舉制代之。但此法之有效期間，僅爲八年，自一八八〇年之後，直至一九一八年，此法在每年通過之期滿法律繼續適用法（Expiring Law's Continuance Act）之下，仍保留其効力。至一九一八年，遂將先前每年一度通過之繁重手續，完全打消，而定爲永久之法律，且在今日英國之各種政治方法論中，此種方式，幾成爲獨立不移之法律。

今日英國之選舉，甚爲井井有序之制度。所有具備法定資格且已註冊之選民，其往

會場投票之時，決非如昔日（公開選舉時）之恣情妄作，毫無秩序者可比。反之，彼輩概以嚴肅持重之態度，而負執行一種公民職務之責任。至投票場所及一切之設備，均由選舉官依法佈置之。每一選舉區域，必有足用之投票場所。（註二）選舉票皆由政府印置妥善，而頒發於選民者。每一投票場所，須有一選舉官之代表人充當主席，並處理一切事務。同時尚有數十辦事人員，幫助代理人處理一切事務。投票時間，為自早八點至晚八點，但候選人得請延長時間，改為早七點至晚九點。在未會着手舉行投票之前，先由主席當眾查驗投票櫃，證明其中空無所有。查驗後再行封鎖，非至相當時期，此櫃不得再啟。

選民到投票場所之後，選舉監督官，為防止無選舉權人闖入場內搗亂，而免秩序因之混擾起見，先由辦事員訊其姓名住址，驗明與選民冊上之姓名住址相符時，即發給選舉票一張。此票既由政府預為印成，自然非係一張空白紙，又非極長而且複雜之選舉票；乃為一張形如普通西洋信封，上書有選候人之姓名住址與職業，並無政黨之名稱與標記。前後面均蓋有印章，後面復編成號碼之紙片。其裝訂形式，如通常支票本然，每張

皆有存根。至票內選舉人名額之多寡，完全以各該區所已指定者爲限。當辦事員由根本上撕下一張票，給選舉人時，即將該選舉人名簿上之號碼，記於存根，以便於必要時覆查。選民於得到選舉票之後，退入一間小屋內（屏風圍着）將該票上之候選人，閱覽一遍；而於其所欲選者之旁，劃一記號（普通寫一十字）。此候選人即被選者。其後復將該票摺好，投入櫃內，退出投票場所，其職務亦因之終了。如選舉人因故不能在選票上自書記號時，主席可以代書；然須經候選人之代表當場監視，否則不得越俎代庖。

當選舉投票之時，每候選人皆有派遣代表到場監視之權，如有違法舞弊及冒名頂替之情事時，立即加以阻止，如發生疑問時，辦事員有處理之最後權力。選舉人代表與一般辦事員，均須立誓，承認不宣市何人已投票，亦不告以某選民將選何人或已選何人。除問題發生，在其職權範圍之內得處理者外。不得以任何方法，以干涉選舉人投票之自由。（註三）

於投票完竣時，投票場之主席，應即宣告投票事務終止，並在選舉人代表監督之下，將櫃封鎖妥善，送交本區選舉監督官。同時尚須交呈下列各件；（一）文書，載明本

投票場所，共領選票若干，用去若干，廢票多少，現存多少。(二)剩餘之選票。(三)選票存根。(四)註冊選民簽到簿。(五)重複投票表(即本人到場投票，而他人——雖然有防預——却已冒頂其名，投入一票，管理員自然得容許其本人，另投一票也)。選舉監督官，於各投票場之選票均集中後，應即當眾計算票數，而公布其結果。這結果公布之後，選舉監督官即依法通知當選人；並將當選人之姓名，連同一切選舉票，送交倫敦大法官。蓋選舉令係由何法官發下，亦即將其繳於何法官。此法官於接到選舉結果之後，遂將一切當選之人，記入總名簿，爾後通知下議院之秘書長，即以此作為下次新會集會之議員名簿。

選舉之方法，除上述由選民本人直接投票者外，一九一八年之法律，復有一種間接投票之新規定。其投票之方法有二：(一)選舉票由郵局遞送；(二)由代表代投。此條立法之用意，乃係使在前敵服役之陸海空軍人，藉此法律之適用，亦有參與國家選舉之機會。祇須其曾在缺席投票選民冊中登記，即有由郵局接受選舉之權利。一九二〇年之法律，仍繼續此種辦法，更推廣其範圍，而及於普通選民，因平時一般選民，由於職業

或其他關係，致不能不盡離家鄉，或遊行海外。若因此使其喪失選舉之機會，不但有背選舉之本旨（在求多數人民之代表），且亦非國家所以獎海外貿易與敦厚邦交之道。是故此種辦法，雖非軍人，亦有應行適用之必要。唯法律上亦有一種限制，即適用缺席投票辦法之選民，須在英國有一通信地址。一九一八年之法律，准許陸海空軍人，得派代表投票。一九二〇年復將此種辦法，亦推廣及於普通選民，凡在『缺席投票選民冊』上之選民，皆得指定其親屬（妻，夫，父，母，兄弟，或姊妹），或本區內之其他選民，充當代表，代表投票。唯除非有親屬關係之選民，一人不能同時為二人以上之代表。右述兩種缺席投票之方法，在英國較之其他任何國家；其效用更為廣大。蓋英國出外經商，或在殖民地區域內居住之人，較其他國家為多故也。

在選舉監督官通知當選人，及將當選人之姓名報於中央政府機關之後，選舉手續，仍不得謂之為經結。蓋失敗之選舉人（或任何選民），如以為選舉票數計算錯誤，或當選人與其代表，有違法舞弊之情形，或當選人無被選之資格，皆可呈請宣布此次選舉無效。若當時之問題，祇屬於法定資格之欠缺，下議院即可自行解決之。如係屬於選舉上

之非法舞弊行爲，則不歸於下議院處理，而應由法院審斷之，並將其判決之情形，告知下議院。（註四）

註一 韓靈敦 (James Harrington) 爲主張秘密投票最早之人，其所著海國 (Commonwealth of Oceana) 一書 (一六五六年出牌) 言之最詳。

註二 凡受國會補助之學校房屋，及地方公共建築物，均可無償作爲投票場所。若並此而無之，則茶房酒館，私人房屋，大小教堂，均可出資賃用。

註三 英國選民放棄選舉之數目，尙來較少於美國。例如一九二四年，英國選民共計二一，七二九，三八五；而出席選票者爲一六，三八四，六二九，約爲百分之七五，五。而美國於同年選舉總統時，選舉人之總額，爲五六，九四一，五八四；而出席投票者，僅二九，一三八，九三五，約爲百分之四九，一。又英國選民之放棄選權，並非源於選舉區無競爭，但一九二五年澳洲強制投票試行之結果，有英本國亦可採行之之議。

註四 英格蘭與威勒斯之案件，由高等法院刑事法庭之法官全體，於每案件之下，所選出之二位法官審理之。蘇格蘭之案件，由高等民事法庭審理。北愛爾蘭之案件，由高

等法庭審理。

第六節 議員被選後之自動辭職問題

麥柯里 (Mccullay) 於既爲下議員之後，據其數年之經驗，致書與其妹曰：『人爲何既有清靜之居室，可以噉茗，可以讀書，尙不快然自足；而必欲出入公門，奔走道途，吸不潔之空氣，聽惡劣之演說，跋涉長廊，安坐綠椰，直至寢晨三時而不散，此何故歟？論者以爲其中定有神密之吸力，予實驚疑難解』。在英國隨時隨處，均可發見一般人，爲謀充當下議員，以博勢力與榮譽者，遂致將爲議員之一切困難與苦痛，盡皆置之於不顧。然亦有懨倦此種生活，而自動辭職者，考其原因，或因身體多病，不克勝任，因家務煩累；難以脫身；或因思想高超，而不屑爲之者。惟關於辭職一節，若依一六二或三年法律之規定，凡當選爲議員者，不問其被選之原因，及是否違反其志願，既不得自動辭職。(註一) 除破產，患精神病，或被下議院議決其有犯罪之行爲(如犯叛逆罪) 而被褫奪公權，取消其議員之資格外，亦可不問其是否願意，自由將其選調於上議院，令其充當上議員，被調者亦毫無辭職之權利。

唯以本述者，自非謂一人於充當議員之後，絕無自動與下議院脫離關係之可言。仍有一種極完善之方法，可以達到辭職之目的。即倘能被政府委任一依法不得兼任議員之行政職務，則可因此去職。屬於此種職務之位置甚多，而通常所採用者，為柏慶漢模宮屬於王室三位虛職之管理員，（一）斯突克，（二）德斯波羅，（三）貝爾汗，（*Chamberlains of the Household*）。數百年前，此等管理員，係由國王任命，專責看守皇家森林，或防禦盜賊之責任。惟世事本屬滄桑，向異白雲蒼狗，昔之苑囿禁林，今則成爲公園牧場，盜賊更由何而生。然此等管理員之位置，至今仍然存在，未受任何影響。凡議員之欲去職者，可商之財政大臣，求得此職，或其他與此類似之位置（有名無實）。但欲求得此等官職，亦須有相當之代價，代價繳納完竣，委任始可頒發，而其議員之資格力能取消。如再有欲謀此職者，則其虛職亦被解釋矣。自一八五〇年以來，求此虛職者，至少有四次，兩次允許，且皆當日辭職。而現在此種辦法，早已絕迹矣。此外尤須敘述者，即一人被選爲議員之後，無論其如何怠忽職務，濫用職權，非至國會解散時期，其本選舉區之人，毫無使其辭職之方法。

註一 在議會最高權力未經樹立之前，鄉村之紳士，往往被迫充任議員，履行其義務與責任。

第七節 將來之選舉問題

選舉制度，欲期其完善無疵，甚係難能之事。任何國家之選舉制度，皆爲一種偶然採擇之方法，乃毫無把握之計劃。假使幸而達到目的，若非輔以精密之手段，仍不能得到各方面之完全滿意。譬諸人口之增減無常，世界之滄桑難定，偶一不慎，必受反對者之攻擊與批評。故在法國與意大利之選舉制度，乃其政治中之最不穩固者。英國選舉制度，經百餘年之紛擾，因屢次改革試驗之結果，雖爲較完善之一種制度，但究仍有種種缺點。是故多數之英人，對之深致不滿，恐將來亦終須變更。然其根本問題，確實早已解決矣。如選舉權決難再生問題；蓋一九二八年之法律，已使男女有平等參與國家選舉之權利，將來縱有更改，亦不至十分重要。而所成爲問題者：（一）複數投票權，此制雖已大形減少，但仍有殘餘痕跡，日後尙有討論之餘地。（二）與複數投票權關係最密切之大學代表制，他日亦將受反對者之攻擊。（三）職業代表制，此制與現行區域代表制

針鋒相對，雖不必為政黨政治上之實際問題，但已形成一般人討論之題目矣。（四）部分採行澳洲之強制投票制，此制雖非構成討論之中心，但確乎已有此種趨勢。（註一）（五）重分全國議席，不久即將實現，若依選舉制前途之發展而論，此問題將益形其重要。（六）採行大陸各國所慣行之比例代表制，以保障少數代表之權利。此問題在將來，亦將日顯其重要。英國如果採用此制，則其現行之選舉制度，必致根本改組，下節將畧述及之。

註一 昆士蘭（Queensland）於一九一五年採行強制投票制，澳洲全國則於一九二五年採行。選舉出席投票之百分率，英國高於未採強制投票前之澳洲，且高於法美等國。

第八節 少數代表之問題

在選舉制度之演進中，少數人亦想得到有代表出席下議院之機會。此種運動，自選舉權之範圍擴張，及選民之數目增加以來，業行開始。蓋於此種場合之下，不僅多數人之量愈大，性質之劃分愈顯，即少數人亦難逃此定律。是以改革家擬出種種方案，以期

保護少數人之利益。第一，即所謂限制投票（Limited Vote）是也。此種計劃，乃以各選擇區域候選人之多寡為標準，而限制選民之投票數額。例如某選舉區域內，有三個或三個以上之候選人時，則該區之選民，每人祇能對二候選人投票，不得選舉出該區域內應有議席之滿數。此種辦法之用意，在使同一區域內多數選民之投票權，僅能操縱一部候選人，以其餘額，為少數人選舉之機會。一八三二年之改革案，當其提出議會之時，曾有人提及此種計劃。其後一八五四年之議會代表案，更含有此種計劃，惜乎該案未獲通過也。一八六七年之人民代表法，雖有一部份採用此項原則，但僅以之適用於十三個多數代表選舉區。如倫敦市，格拉斯哥（Glasgow），黎菲普，曼徹斯特（Manchester），伯明罕（Birmingham），及利滋（Leeds）等之北部重要大都市是也。施行之結果，尚稱滿意，惟仍未能達到理想之境也。至一八八四年與一八八五年間，單選舉區制適用於全國，上述之制度亦遂告終。觀於革萊德斯統之言：「單選舉區制實行之後，益與多數人所醉心之少數代表制，相距甚遠」可知矣。

第二，即所謂累積投票制（Cumulative Voting）是也。按此制之運用，每選民之投

票數目，與該選舉區所應選出之議員額數相等。其投票之方法，可對每候選人投一票，亦可將票數集中，對其中一人或數人而投之，選舉人有完全斟酌之餘地。累積投票制，對於少數人所屬意之候選人，亦甚有利。如果少數人之團體組織鞏固，即能將其所屬意之候選人選出。一八六七年之立法，亦曾努力加入此種辦法，但究未能成功。在英國完全採用此制度者，僅一八七〇年至一八〇二年之教育委員會選舉 (School Board Election) 而已。(註一)

第三，單級轉遞投票法 (Single Transferable Vote)。此為英人海爾 (Thomas Hare)。所提。該氏於一八五七年著一小冊，名「代表機關 (Machinery of Representation)」。其倡關於國會及地方代表選舉論 (Treatise on the Election of Representatives Parliamentary and Municipal) 之一段，特別論述此種制度，謂複數選舉區內之候選人，不必以得票最多者為準，祇須能得一定之票數 (選舉商數 quota)，即可當選。至票數之確定，以本區應選出之議員數，除本區總票數，所得之商數為準，各候選人得此票數即可當選。不必再求額外票數。選舉人在其所投之票上，不僅可指定其第一願選人

，並可同時指定其第二、第三、或第四願選者。計算票數之時，最初先算第一願選人，任何候選人能得所定當選票額，或超過其數額以上者，皆可宣告當選。如此計算之結果，苟不能滿足該區應選出議席之數額，於是如將候選人中當選者之剩餘無用票數，按票轉與第二被願選之候選人，加入該候選人本人所得第一願選票數合計之。如仍不足應選出議席之額數時，再將第二被願選候選人剩餘票額，加入第三被願選候選人之票數，而合計之，如此類推，直至滿足該區應選出之議席數額為止。此種辦理，甚得密爾斯之贊許。該氏於一八六七年之改革案中，努力求其採用，並於一八六一年出版之「代議政府」(Representation Government)一書中，稱之為關於政府理論，與實際兩方面最大進步者之一。密爾斯更言：「此種計劃，不僅為理論者，且在海爾發表此種計劃二年前，丹麥即已有同一性質之制度存在。」海氏與密氏，更欲將全國合而為一大選舉區以行此制。但凡研究此計劃之人，終覺於實際上不便，礙難施行。即以丹麥之經驗而論，將單級轉遞投票法適用於極小之選舉區，每次選舉之結果，往往選出三位乃至一打以上之議員。此種疑問一起，則種種新計劃之加入，與新改革之主張，亦應隨時而生；於是

比例代表
制度之運
動

英國關於比例代表制之計劃（單級轉遞投票法），遂與大陸諸國所行者，大相徑庭矣。大陸制度，乃選舉人對於政黨之薦選單投票，其議席之分配，與所投各黨之票數成正比例。

註一 一九一〇年南非自治邦成立以前之海角殖民地（Cape Colony）議會，即採用此法選舉。美國意利諾易（Illinois）邦之下議院，亦採行此法已久，無論其薦選或選舉，均依此制行之。

第九節 比例代表制度之運動

自海爾與密爾斯著書宣傳之後，一般人均認為比例代表制度，根據單級轉遞投票法之原則，可以解決少數代表之問題，是以柯爾特尼（Leonard Courtney）等，亦曾設計以之加入一八八四年之人民代表法，但結果仍無成功。至一八八五年單選舉區制確切成立後，比例代表制在英國竟一敗塗地，絕少被政府採用之機會矣。惟渴慕此種制度者之興趣勃勃，毫末因此自餒自棄，且於一八八四年已組織比例代表會（Proportional Representation Society）。（註一）出版刊物，以宣傳其主義，而期獲得最後勝利。自是之

後，各國每採行一次比例原則時（一八九一年，瑞士之分邦採行，一八九九年比例時採行，一九〇七年瑞典採行，澳洲迤南之達斯馬尼亞Tasmania，亦於一九〇七年採行，南非洲上議院之選舉，於一九〇九年採行），必使英人興奮一次。結果，於一九〇八年政府成立一委員會，專門研究世界各國選舉制度，並籌劃一改良英國選舉制度之方案。其後於一九一〇年，該委員會曾提出報告，謂在英國現狀之下，比例代表原理一切實用。（註二）唯主張比例代表制者，聞而大譁，羣起攻之，不承認此種論斷。

世界大戰終結之後，一般選舉制度，須有重新考慮之必要；而比例代表制度，復得一次新生命之機會。且於一九一八年選舉改革案之委員會中。一致通過一建議案，主張全國即將重行劃定之複數選舉區，均採用比例代表制（即基於單級轉遞投票制）。同時上議院方面，則視將來財產與教育之成爲少數人所專有，定比今日尤甚，故彼輩亦決意贊助此議。然任何議案，從未有如此議案所遇困難之多，無如下議院方面，則以各種方式，拒絕此項計劃，前後繼續五次，經過數星期之久，遂將此問題弄成僵局，大有影響全絕，並搖動內閣之勢。最後之結果，勝利仍屬於下議院，惟僅同意一種假定之條文

。即指定一委員會，擬具一種計劃，規定將近百名之議員，須由比例選舉法選出，其適用之範圍，應特別注意於選舉三名乃至七名之選舉區。如果後日國會真能將此計劃，以立法之形式規定之，則其實驗當然尚可舉行；不幸國會對此，非獨未予通過，即熱烈之討論亦無。準此，一九一八年之立法，其中關於比例選舉制度一節，自然仍歸失敗。（註三）然此問題之在今日，依然為英國選舉方面之一重大問題也。

由比例代表制度運動之全部歷史上觀之，英國之擁護比例計劃者，其主要之人員，可簡分為二類：一為素具公平思想之政治專家；如海爾，密爾斯，魯柏克（Sir John Lubbock，比例代表會之發起人）與柯爾特尼等。二為認定比例代表制，乃對於本身有絕對利益之政治上關係人。一九一八年前上議院係保守黨佔優勢，該黨之背影，與農事利益，有極深切之關係，是以彼輩皆注意此問題之實際方面；但下議院之保守黨則不然，一致反對此種計劃，惟自由黨，獨予以贊同。且數年之後，自由黨因失去多數黨之地位，力謀恢復之方法，遂亦注意此計劃之實際利益。一九二四年，勞工黨當權，而自由黨為其合作者，則於採用比例代表制之時機，似已成熟；於是某議員因得黨之正式贊助，

遂提出關於比例代表制度之一般原則。至勞工黨雖自一九一八年以降，即多方主張改革選舉制度，謂『少數人定須得到成正比例之代表額數』，但比例代表之主張，並非能顯然構成其競爭選舉之利器。（註四）因而內閣又決定對於此次之提案，允許自由投票。以故比例代表制之主張，遂復歸失敗矣（註五）。

一九一八年與一九二四年之法案成立後，數年之間，毫未能推翻前案，但比例代表制之問題，亦終未能歸於消滅。直迄勞工黨獲得多數黨之地位後，三角競爭之數量遂大增加，且在許多選舉區內，僅憑少數票而當選之人數亦增加。（註六）於此種場合之下，凡謂現行單選舉區多數選舉制，對於少數代表無大利益之議論，其歸於消滅也，亦甚明矣。歐戰以來，比例代表之制，頗有進展，非僅歐洲大陸諸國（德、奧、波、捷克、南斯拉夫、荷蘭、愛爾蘭等）爲然，即在英屬各地（加拿大各省，印度，北愛愛爾，愛爾蘭自由邦馬爾他，委任統治之西南非洲）亦係如此。故此時之比例代表制度，可謂風行世界矣。（註七）然自他方面觀之，英國尚將其現行之單選舉區制取消，重行劃分全國選舉區域，使每區可以選舉三名或四名議員，而欲望其比例代表制之實現，甚係難

能之事。甚而言之，即雖可恢復五十年前複選舉區之舊制，但其施行之手續。仍有從新討論之必要。蓋英國對於比例代表制，若盲然妄行，必因政見不同，黨派複雜之故，結果恐徒破壞英國歷來政黨政府之組織，復使法國及其他大陸諸國不穩固之多黨政治，移植於英國。且有人言曰，比例代表制之內容，甚為複雜，人民不易瞭解，辦理上亦極難生效。昔日某英國學者，亦曾謂任何英國政黨，若將此制作成政綱，決難有實現之機會。其後勞工黨於一九一八年即抱此種主張，自由黨亦繼起贊同。惟該等之此種主張，純屬投機性質，全視比例代表制於其本黨有無利益為斷。申而言之，若行比例代表制，該黨之議席可以增加，則趨而贊成之，否則反有利於敵黨時，則出而反對之，最低限度亦將提出種種不同之意見。如此以來，比例代表制之進步甚緩，預言亦將歸於無益矣。（註八）

註一 該會以後漸歸消沉，但於一九〇五年，又復活，至今仍頗有精神。

註二 此種報告為一保守性質之文件。

註三 亦非全然失敗，凡大學議員自彼時起，依然用比例法選舉。

註四 一九二三年之選舉，勞工黨於多處選舉競爭，均以少數制勝。

註五 當時之票決情形如下：

政黨	贊成票	反對票
保守黨	八	一四九
勞工黨	二八	九〇
自由黨	一〇七	一
獨立勞動黨	三	一
總計	一四六	二四一

註六 據比例代表會所發見，一九二二年之選舉，有數例如下：（一）都斯伯里（Dusbury）選舉，勞工黨候選人以九千二百二十一票獲勝，而自由黨以八千零六十五票，保守黨以六千七百四十四票失敗。（二）赫德爾非爾特（Huddersfield）選舉，自由黨候選人以萬五千八百九十九票獲勝，而勞工黨以萬五千六百七十三票，國民自由黨以萬五千二百十二票失敗。（三）中波次茅斯（Central Portsmouth）選舉，保守黨候選人

以七千六百六十六票獲勝，而國民自由黨以七千六百五十九票，自由黨以七千一百二十九票，勞工黨以六千一百二十九票失敗。

一九二四年選舉投票關係如下；

政黨	投票額	議席額	每議席平均票額
保守黨	七, 八五四, 五二三	三九九	一九, 六八六
勞工黨	五, 四八九, 〇七七	一四三	三八, 三九三
自由黨	二, 九二八, 七四七	三六	八一, 三五四
其他	三六七, 九三二	五	七三, 五八六
總計	一六, 六四〇, 二七九	五八三	二八, 五四三

註七 一九一八年以來，蘇格蘭校長選舉又用此法。

註八 一九二九年總選，自由黨所得票數，增加二百五十萬，但新得議席祇十二，使該黨領袖極力要求實施比例代表制，但勞動黨不贊成，故微弱之自命黨，終難成功。

第十節 覆選與選擇投票

最後尙須說明者，卽爲防止得到少數票額之人當選爲議員起見，無須採用比例代表制。例如在現時之英國各選舉區，若第一次投票之結果，無一候選人能得過半數之票額者，則須舉行覆選，由得票最多之二人中，決選一人。此種辦法，在德之帝國時代，行之極有效力，英國之如此主張者，固大有其人；但心懷疑慮者，亦甚多焉。以爲使選民二次到場投票，實屬費錢耗時，殊背經濟之道。唯就事實方面而言，則恐在英國今日狀況之下，許多選舉區域，每次選舉時，均難免此種現象發生。

爲避免覆之煩擾起見，於是又有主張選擇投票（Alternative Vote）者。其方法，卽選舉人於投票時，指明其對於諸候選人中，最贊成者爲何人，並其第二乃至第三第四贊成者爲何人。若第一次投票無結果時，則用此以代覆選，則於時間經濟均稱便利。此種辦法係一九一〇年之選舉委員會於報告書中所建議者，一九一八年亦曾經過嚴重討論。但上述二種辦法，任何一種亦不能絕對使少數人不致選出議員，且少數代表制，乃現時英國人對於選舉上正在討論之問題，故時下竟無採用此二種辦法之可能，

第十章 英國國會之上議院

如前所述，現今英國政府之總樞，已移轉於上議院矣。故以下議院與內閣之關係為最大，但其昔日之情形，却非如此。當二百多年以前，上議院乃兩院中之最有權勢者。英國今日之上議院，堪稱為世界各國上議院中歷史最長而議員額數最多者，且係一極有興趣之組織。其地位雖已降於第二院或甚至為一附屬院；然其在憲法中，仍佔一重要之部分。自勞工黨掌握政權以來，甚欲將其取消，其他政黨，亦有欲將其改組者。但無論如何，將來勢必經過一次重大之變遷與改革。

上議院產生及成長之歷史，業已敘述於前。茲為明瞭其現有之組織與性質起見，吾人仍須注意其淵源，即係由於諾曼時代之「大議會」遺傳而來者。其後一般地位較低之教士，退出議會，與一般地位較低之貴族，鄉村武士，及城市代表聯合組織下議院。大議會中遺留之一部分，即變成以後之上議院，時至今日尚未間斷。換言之，五百年前之上議院，乃於高級教士，與高級貴族所組成者；而今之上議院，亦係其後裔之組成物。故現有之七百餘名上議員中，除去極少數之例外，任何一人，如非政治上之貴族，即必

爲宗教中之教士。

第一節 上議員之類別

若將上議員分析言之，至少可分爲六大類：（一）王室嫡系子弟，（二）世襲貴族，（三）蘇格蘭貴族代表，（四）愛爾蘭貴族代表，（五）貴族法官，（六）大教士。第一類之上議員，並不重要，爲數亦不多，每次至多不過二三人。蓋自國王制馭國會以來，王室子弟除少數之人員外，概不欲出席上議院，而更不欲積極參與其中之事務。

上議員中最重要之一部人員，則爲一般世襲貴族，其人數之多，幾佔全數議員十分之九。英國貴族，爲一種極複雜之制度，最足令人發生誤解，故對此點，不得不予以詳細之敘述。貴族之名詞，英文謂之爲「Peer」，即平等（Equal）之意也。此名詞在英國憲法上，發現最早：惟當時係指國王莊田之領袖而言（即封建時代之封臣）。由字義上觀之，彼輩皆係貴族，有同等之名義；但在實質上，權勢之大小，與職位之尊卑，其間確乎不同，是爲屢因利益衝突，以致意見分歧，遂形成大小男爵（大封臣與小封臣），及分途異趨之勢。於是貴族之名詞，久而久之，專爲大男爵之名銜矣；而上議院之重

貴族職位
之繼承

要分子，亦爲此等大男爵。自十四世紀之末期起，貴族名稱，即爲遺留上議院中之議員所獨有。此後凡能單獨接到國王召集命令之人，皆獨貴族也。

十四世紀末期之前，貴族名詞原指一般有男爵身分之人而言。凡具此身分者，於每屆國會集會之前，皆能奉到國王之召集狀；而國王亦實非有意設此一般貴族，使其永遠有出席國會之特權。故當時之貴族，其屬於世襲者甚少。其後因任何男爵，祇須其曾經奉到國王召集命令者，每屆新國會開會時，亦一定能奉到召集命令；於是浸潤既久，遂成一種世襲之權利，時過境遷，因習慣而成自然之演進，上議院竟將其定爲原則；凡有曾被召出席，或其祖先曾經累次被召出席之證據者，此人即成爲世襲貴族，而英國之現行法，即係如此規定者也。

貴族職位之繼承，與土地之繼承，毫無區別。祇須其爲長子，即不問其意志如何，非繼承不可。（註一）是以往往當貴族爵位出缺時，而其繼承人，適在下議院充當議員。此種議員，皆不欲由有權勢之一院，移至權勢較小之上議院。因而試行種種計謀，以期免於遷調。惜乎近數十年內，未聞有達到目的者。（註二）且遠在一六四〇年時，即

貴族之
權利及特
位：

貴族任命
之權及特
位：

規定貴族職位，除有犯叛逆罪之行爲外，不得自由拋棄，移轉，消滅與避免。凡有此種爵位者，不問願意與否，在上議院總有一議席。但英國貴族，完全以個人爲單位，與昔日大陸諸國以家族爲單位者不同。英國貴族之權利（如以此名銜爲稱呼），僅限於其本人。至其子孫於未繼承之前，仍爲平民。（註三）故仍得充當下議院之議員。貴族之階級，亦爲公，侯，伯，子，男五等爵位，此係社會方面之一般區別，在政治上並無何等關係。

論及貴族任命之權，表面上係屬於國王。惟實際上確非如此，其特權完全操於內閣總理大臣之手。至其任命之原因，或爲尊崇國中之著名人物（如法學家，文學家，科學家，藝術家，政治家，或商業家等等），或爲籠絡有權勢與富豪者，以求其贊助（例如紳士，大地主，資本家等等，（註四）或因政治上之糾紛（例如某議案甚久，雖於通過，則增加有利於本黨之新人物，以期其贊助通過）（註五）此外對於某位特別有利於政府或本黨之人，亦可任命其爲貴族議員。（註六）貴族之數額與種類，向無一定之限制，國王認爲有必要時，即可自由增加。惟按現行法律，國王無任命蘇格蘭貴族，或使其轉讓貴族名銜之權。若必須有此等之行爲時，則應依照賜予莊田時之限制方法之辦理。

。(註七)唯下列之五種人；(一)未滿二十一歲者，(二)外國人，(三)破產者，(四)犯重罪而受刑罰者，(五)婦女等，根本無爲貴族議員之資格，因之，國王亦不得任命之爲貴族焉。

最後尚須述明者，即女子能否爲貴族議員之問題，由一般賜予貴族土地之規約觀之，許多故有貴族職位，能由女子繼承。(註八)惟歷來未有女子被召爲上議院之議員，或許可女子出席上議院之事實。當一九一九年廢除性別法 (Sex Disqualification Removal Act) 提出國會之時，曾有一修正案，擬許當時之二十名女貴族，(註九)以出席上議院之權 (更有五名蘇格蘭與愛爾蘭之女貴族，能以參加兩處貴族代表之選舉)，此案爲下議員所通過，但爲上議院所反對。一九二二年又有一極活動之女商人，本身爲女貴族，稱隆達女子爵 (Viscountess Rhonda)，請求出席上議院，而特權委員會 (Committee of Privileges)，以二十票對四票，否決其請求。一九二五年亞斯脫爾爵士曾有一提案，使一般女貴族皆有出席上議院之可能，終以上議院多數之反對，以八十票對七十八票，而否決其提案。柏爾經赫特 (Birkenhead)，此時爲上議院中之領袖，承

認其在此次投票，係毫不自悔之反對者，並以爲此種提案，應由政府出之，作爲上議院一般改造計劃之一部。因一般之改造計劃，先前爲人人所贊成者；是故女子出席上議院一案，在當時絕不難通過於國會，關於此節，伯爾鏗赫特，亦稱欲承認之。一九二六年亞斯脫爾復有一次提案，又被百二十五票，對八十票所否決。由此觀之，如由政府提案，自然有較優之機會；惟政_部對此案之意見，甚屬紛歧，能否實現，殊難預知。

註一 此非言一人初被命爲上議院之議員，卽有接受之義務。例如格萊德斯統曾數次拒絕之。一九二八年下議院退職之議長韋提里 (J.H. Whitley)，曾拒拜子爵命；但退職議長之不爲上議院議員者，此係第一次。

註二 例如一八九五年巴勒麥爾 (William W. Palmer，後成爲賽爾波尼貴族 Lord Selborne)，應繼承貴族職位；而其意欲在下議院，再留一段之時間，遂置召爲上議員之命令於不顧，且欲觀察形勢如何。無如下議院方面，已經議決，賽氏必須出席上議院，並宣布其所任之西愛丁堡下議院議員，已自動出缺。又如一九一九年，阿斯批爾子爵 (Viscount Astor) 亦欲辭去斯職，仍爲下議員；惟終無法達到目的。當時雖有少數贊

助之人，然終於下議院中，為一百六十九票對五十六票所取。

註三 英國之習慣，年長子弟，均得享有恩賜名銜（Courtesy titles），但仍為平民。

註四 第一被命為貴族議員之文學家，為譚尼生（Tennyson）時在一八八四年。麥柯與李頓（Macaulay and Bulwer Lytton）之為議員，其主要之原因，以其為政論家。與藝術被命為貴族議員者，第一人為賴頓（Lord Leighton），時在一八九六年。克文（Lord Kelvin）與李斯特爾（Lord Lister）係以科學著名，而被命為貴族議員者。高森（Lord Goschen）之被命為子爵，乃原於商業上之成功。羅伯治將軍（General Roberts）之被命為伯爵，吳色里與基鏗勒爾將軍（Wolsley and Kitchener）之被命為子爵，因其有軍事上之特別成功。葡萊士（Lord Bryce）之被命為子爵，以其在術上與政治上有長期之生活並成功。

註五 安女王與其大臣，於一七二一年，任命十二名新貴族議員，目的在取得多數，俾得通過烏垂溪特條約（Treaty of Utrecht）。此外有數次任命之新貴族議員，均係為造

或上議院中之多數。如一八三二年改革案有不能通過上議院之趨勢，及一九一一年，國會正從事辯論國會法之時。

註六 一九二八年康特爾伯里大僧正退職之後，被命為子爵，因其對於上議院甚為有功，不能使其議員之職務，因退職而告終。

註七 一九一四年之前，國王非依一八〇〇年之聯合法，不能任命某人為愛爾蘭貴族。但一九二二年成立愛爾蘭自由邦之規約，並無此項規定；故將來關於愛爾蘭貴族爵位如何處一節，尚在未決定之列。

註八 概括言之，以命令狀任命貴族，乃十七世紀以前所有之事，此與用信函式之規約 (Letters Patent) 任命貴族，完全不同。關於前者，一二七五年即有成例；而確切言之，應以一六六〇年前後為準則。

註九 一九二九年有二十二入。

第二節 其他各類之上議院議員

第三類上議院中之議員，為蘇格蘭貴族代表。因一七〇七年之聯合法 (Act of Un

ion)，對於蘇格蘭上議員之任命，毫無明文規定。結果蘇格蘭貴族議員，數額大減，由百五十四人，降至三十二人。其主要之原因，或由貴族死亡後，無人繼承而中斷者，或因許多貴族，被命為大不列顛貴族，或賜以（一八〇〇年後）聯合王國貴族之名銜。在此種場合之下，被封之議員，已有單獨出席上議院之特權；是以嚴格言之，不能再稱其為蘇格蘭貴族^{致族}之代表矣。至其餘之三十二人，尚無全數出席上議院之權，僅能於每屆國會開會之初，選出十六名代表出席。選舉之場所，皆在愛丁堡哈萊路得宮（Holyrood Palace）舉行。

第四類之上議員，乃愛爾蘭貴族代表。當愛爾蘭與英國合併時，對於愛爾蘭之貴族，法律（一八〇〇年之聯合法）上有二種規定。第一，愛爾蘭貴族每亡故三名，英王始能任命一名新貴族（註一）第二，愛爾蘭全體貴族，得選二十八名代表，出席英國上議院，其任期以終身為限。當此法通過時，愛爾蘭貴族之數目甚多，至今有一百五十名，其中亦有一部分人，被封為大不列顛或聯合王國之貴族，因而即有出席西敏尼斯德宮之特權。故現在能參加貴族議員之選舉者，須限於本身為愛爾蘭貴族。在此種貴族以內，

有五十四名非上議院議員。但此等人皆能參加下院之選舉，且可被選舉（此點與蘇格蘭不同），惟不能爲愛爾蘭各選舉區之代表耳。（註二）

第五類貴族議員，爲法律專家，英人稱之爲『Lords of Appeal in Ordinary』或稱爲法律貴族（Law Lords）。其額數爲六人，（註三）任期係終身而不世襲者。上議院有一種特別職務，卽爲最高之上訴法院，因之議員中應有幾名法律專家，專任處理一切司法事務。最後更有宗教議員，英人稱曰『Lords Spiritual』。在十五世紀之時，大主教之權，本較多於貴族。惟在亨利八世解散全國寺院之後，上議院中所有之教士，悉數退出無餘，而宗教方面之人物，遂成爲少數矣。至今上議院中之宗教人物，按法律上之規定，僅限於二十六名。

上議院議員之總額，實係變動無常，但最近之總額，約計七百四十餘人，堪稱爲世界上最大之第二院。（註四）昔日上議員之數目，並無如是之多。許多議員盡係在近百五十年以內所增加者。當亨利七世之時，上議員僅八十名，其中之大多數，爲宗教之貴族，威廉二世時，亦祇有百九十二名。安女王時，增至二百零九名。及至一七六〇年，

上議員即有三百三十九名。一八三七年，又增至四百五十六名。自是以往，復增加二百七十名新議員。由此觀之，不及百年，上議員之數目，幾乎將其原數，增加約百分之六十矣。（註五）

註一 愛爾蘭貴族之數量，須降至一百人。達此數後，在不超過此數以內，可以無條件任命新貴族。

註二 例如巴瑪斯統即係愛爾蘭貴族，但為下議院之議員。

註三 一九二八年十一月，總理大臣向保守黨之大會宣布，上議院中應增加管理普通上訴之貴族議員一人，此案當提出國會。

註四 一九二八年一月一日，王室議員有三人，大主教二人，主教二十四人，公爵二十三人，侯爵二十八人，伯爵百三十一人，子爵七十三人，男爵四百十七人，蘇格蘭貴族代表十六人，愛爾蘭貴族代表二十二二人，管理上訴之法律貴族六人，共七百四十五人。

註五 今日之貴族職位，大抵皆係七十年內所任命者。其餘之大部份，乃由最古時代

上議院
議員

遺傳而來者。

第三節 上議院及其問題

英國上議院之地位、在現在極不穩固，一方有主張大削其權利者，縱不將完全廢除，亦須縮至極小範圍。而他方面，又有主張將其根本改造者，至少須恢復其已失之特權與地位，因此關於上議院之問題，議論紛紜，朝野聚訟，每屆國會開結之時，總有數種關於改革上議院之提議。

此問題不僅在英國如此，其他各國亦莫不皆然。國會中究竟應否有此第二院？如應有時，其組織宜如何？有何權力？及其與政府其他機關之關係。凡此種種問題，皆有深究之必要。夫世界各國，兩院制國會組織之發生，係受英國之影響，實屬毫無疑問。惟以英人之經驗而論，亦有許多與大陸各國相同之處。例如大陸諸國人民，皆一致主張，上議院不僅應居於第二院之地位，且須降為一種附屬機關。其職權亦僅限於牽掣與修改下議院之議案，如下議院堅決其主張時，上議院亦祇有讓步一途。歐洲以後大陸各國人民，皆欲將此主張，加入其新憲法之內。匈牙利與日本均於最近數年，將第二院加以改

革矣。意大利與西班牙之第二院。事實上已經等於完全廢止。加拿大之上議院，因受其本國一九〇九年運動之影響，故正在被攻擊之列。法國，澳洲，及其他各國，亦正在主張改革上議院運動之中。愛爾蘭自由邦，正試驗廢除上議院期間；即在美國亦有關於上議院及其議事手續改革之問題。

由歷史上觀察之，英國之上議院，實兼有行政會議，法庭，與立法機關三者。關於行政會議之職權，早已消滅，而歸於樞密院與內閣所有矣。至其他之兩種職權，現今猶存，並為上議院至今尚存之唯一原因。（註一）百餘年之前，許多人以為上議院不應有此等權力。誠以在司法方面，上議院甚難尋求足額富有經驗之司法官，使其對於上訴案件，盡衣法律公平裁判之責。是以於一八七三年時，曾一度將上議院之司法權，完全剝奪。惟不久國會又尋得一完善之方法，即特任幾名法律貴族，專司審理上訴案件之責。此種辦法，至今成績卓著，鮮有不佳之批評。故雖間有論及上議院之裁判權者，亦僅為關於上議院廢止之後，應以何種機關，繼承其司法任務之問題。至其立法權，非議之者其多，另於下節述之。

上議院不道
予之位也
論
二儀院之
對事與批評
石印

註一 凡遇下議院提出彈劾案時，上議院則組成裁判機關。惟此項重要職務，上議院早已失其執行之機會矣。蓋行政或執行官吏之去職，無須採用彈劾手續，即可使其去職；而撤換法官，亦祇須兩院議決即可，更不必彈劾。

第四節 上議院不宜於立法之爭論

凡不滿以上議院為立法機關之理由，乃係極有根據者。考其由來，實源於上議員之戶位曠職，墨守成章，不知因時置宜所致。是以自反對論調發生以來，雖經過數十年之熱烈討論，其使人不滿之態度，依然未改。而其最令人攻擊與批評之原因，約有四種：第一，議員位置之世襲制，因上議員百分之九十為絕對世襲者。於是不肖之子孫，亦得濫竽其中。第二，開會時缺席者極多。（註一）對於議案，漠不關心，往往隨意通過，以期塞責完務，議事自然難期精詳。第三，營私自利，議員多與某部分人民（地主，資本家，宗教家，等等）有深切之關係，不能為公共謀利益。第四，上議院概皆擁護一黨之主義與政策，即保守黨，而保守黨並非為大多數選民所信賴者。（註二）除此四種之外，自然不能更無其他令人不滿之原因，例如僅代表國教，不能代表其他教會；因與信

仰自由之原則不符。凡此種種，亦不過其彰明較著者也。

唯上述之狀況，自昔已然，實非最近始生。然何以昔時之批評與攻擊，不若斯之甚耶？蓋法固積久而大備，但亦積久而弊生。是以其宜於今者，未必即合於昔，而合於昔者，亦未能盡宜於今。此問題亦何獨不然。第一，上議院之某種狀態，在當時尚未發生，例如一黨之壟斷上議院。第二，近百餘年之內，英國之政治思想與組織，無形中已發生極大之變化，即政府之民治化；而上議院不能因邊境之變遷，謀適宜之處置。尚仍保守世襲制度，與貴族式之組織，自然與民治潮流相背，而受人民之攻擊矣。

英國在百餘年之前，政府尚非真實之人民政府。若以人民政府呼之，甚為獎飾之詞。下議院在政府中，雖係最民治化之一部分，但亦不能代表普通人民；因國會之兩院，盡為貴族之地主所把持。是以兩院頗能和衷共濟，無甚利害衝突之處。（註三）然一八三二年之法律，將人民選舉權之範圍擴大，使中階級之人民，皆有選舉下議員之權。一八六七年與一八八四年之人民代表法，更使城鄉大多數之男子均有選舉權，且內閣亦於此時成熟，行政一部分之主要人物，完全對於民選之下議院負責，復由其切實監督。

以上議院却未經過此種改組，直至今日，依然爲一守舊之機關，其主要之職務，僅在代表地主階級之利益而已。對於一切之改革，凡有關於財產或打破以貴族與英格蘭教會爲國家石柱棟梁之言論，概爲其所極端反對者。夫社會之演進，日益民治化，而上議院之組織及其地位，經久不變，遂形成一種與時代不相容之機關。再者以堂堂國家之議會，其議員之立法資格，繫於出生時偶然之事實，至其賢與不肖，及有無立法能力，皆非所問，此點已與民主怒潮，相去甚遠。

以上所述者，僅係上議院外部之變遷，致使其演爲不合時宜之制度。至其內部，亦有種種變化，使其益趨於守舊之一途。昔日上議院係由自由與保守兩黨所組成；但在一八八六年，自由黨因格萊德斯統之第一次提出愛爾蘭自治議案以後，該黨即自行分裂。凡有爵位或地位較高之自由黨員，皆脫離自由黨籍，而加入保守黨。自此之後，上議院遂變爲保守黨一黨所包辦之機關矣。當自由黨掌握政權之初，雖亦曾將本黨之人物，加封二十名爲貴族，使其出席上議院；惟終不能恢復其原來之地位。一九〇五年，議員總額在六百以上，自由黨僅四十五人，自斯時起至一九一四年止，自由黨掌握政權，將近

十年，其黨員亦不過百六十人而已。總之，自由黨無論如何任命其本黨之人爲貴族議員，而此等人或其子孫，往往受上議院環境之影響，自動改爲保守黨。是以上議院遂成爲一種保守主義之集團矣。

由是觀之，英國兩大政黨中之一，永久操縱上議院，實係政治上之一大問題。一八八六年至一九〇六年之間，保守黨當權，國會兩院之關係，甚爲和諧，上議院與內閣，亦無衝突發生。及至自由黨當權時，確非如此。上院對於政府之政策，概皆全體一致反對；至其原因，乃在自由黨欲用種種激烈手段，以期克服上議院。故自由黨之內閣，如能將其所提出之案件，大部通過上議院而成爲法律，該黨亦自慶其成功。一九二九年勞工黨當權以後之情形，尤其困難。蓋自由黨尙有少數黨員，充當上議院之議員，而勞工黨則無一人。是以勞工黨政府與上議院之關係，較之自由黨之政府，益形棘手。雖然自一九一一年之法律通過後，將上院之立法權，已剝奪其大部分矣。但仍有一種權力，能使不屬於財政範圍以內之議案，^{亦有}遲延一二年，始能成爲法律。

註一 普通大會，行三分之一以上議員，絕不出席。餘者亦至多不到十人出席。故有

上議院之
改革問題

改革上議院
之計劃

多數議員，極少躬蒞會場，往往人皆不識其面目。是以先前於否決格萊德斯統二次法案時。曾有某議員，被門役所阻。

註二 衛步曾曰：上議院一切之議決，盡為其組織所絞。蓋上議院之議員，絕無手工業者，絕無高級店員及書記與教員。亦絕無女子，信仰自由者，藝術，科學及文學家。

註三 國會，內閣，教會，法官，地方政府，盡操保於一階級之手中，而所謂政府，亦即一般貴族與地主之組織。故某學者曰：『因憲法上之全部機關，現在均為有同一利益之一階級所控制與領導，故其內部毫無衝突。』

第五節 上議院之改革問題

關於上議院之改革問題，百餘年前，即已發生矣。惟當時僅為問題之醞釀時期，尙非重要。及至十九世紀之下半年，上二節所述之情形發現以後，遂成為政治上之重要問題，而以自由黨富權為尤甚。至上議院改革之計劃，約有四種主張。第一，根本取消上議院，或另設一性質不同之第二院，或採用一院制國會之組織。第二，變更上議院之組織。第三，在法律與事實上減少上議院之職權，使其成為下議院之附屬機關。第四，對

上院議員之資格，及其職權，根本改組，或最低限度，亦須使此點成爲改整個改造計劃之一部。

在下議院改革問題中之最重要者，厥爲第二院究竟應否存在是也。然英國爲兩院制之始祖，應無此項問題發生。其實不然，於二百五十餘年之前，當克朗威爾革命時，亦曾一度試行一院制。惟其結果不佳，而一般人民之大多數，亦係贊成兩院制者。是以直至最近二十餘年以來，因社會情形之變遷，民治思想之發達，始成學者討論之中心。（註一）蓋在二十餘年以前，勞工黨即認爲上議院與民主政治，冰炭難容，應根本取消之。復於一九〇七年，下議院中之勞工黨代表，竟公然提出此種主張。至下議院之決議案如下：「上議院爲立法機關中不負責任之一部，其所代表之利益，完全與公共幸福相悖，應予廢除。」且自一九一八年以來，該黨更正式宣言，不僅反對現存形式之上議院，即任何之第二院，概在其反對之列。至於學者著書，亦有反對第二院之存在者，如衛步夫婦所著之大不列顛社會主義共和國憲法（*Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*）一書中曾言：『自然在社會主義共和國內，上議院乃毫無存

在之理由者，一定不能構成立法機關之一部。』（註二）當勞工黨討論此項問題時，輒引席義（Abbe Sieyes）之言，如根本不贊成第二院，乃陷於錯誤，若完全贊成第二院，即失於淺薄。』以證明其主張之精確。即在非勞工黨與社會主義者之文章與著述中，亦有多種反對第二院之議論；而在此等反對論中，大抵告謂，於曾經過一度實驗失敗（克朗威爾之革命）之後，上議院之廢除，或者不能實現。但若將其廢除，亦非似何種革命，足以令人驚奇之事焉。

然以英人一般之意見而言，仍贊成第二院之存在；且欲進而將其改組，使之成爲其所希望之第二院。在勞工黨方面，對於將上議院改爲選舉機關之爭論，亦有兩種意見。一方面有托馬斯（H. Thomas）在勞工黨掌握政權（When Labour Rules）一文中發表之主張（托氏爲一九二四年勞工黨內閣時代之樞密院長，及下議院之領袖），他方面有費邊社論文第一百八十三號（Ednam Tract No. 183）所發表之主張（此文係由新政治家 The New Statesman 所轉印）。一九一七年至一八年之間，蒲萊斯委員會（Bryce Conference），全體主張將上議院加以改組，並以爲此種改造後之上議院，確係英國憲

政上，正積極需要者。據該會所指出上議院最大之效用，約有四種，茲摘錄於下，以表英人關於此問題之一般正確意見。

(一)最近三十年中，因各種關係，下議院之討論，受有特別規定之限制。自此之後，對於下議院移交法案之審查與修正，已日見增加需要之程度。

(二)凡實際上不能引起糾紛之問題，皆易通過下議院，若將此等問題，先經上議院充分討論，且於移交下議院之前，作成完備條文，當更易於通過。

(三)上議院對於法案之審議，雖有阻礙情事；但其能彼真正民意，得到適當表現之機會。若關於憲法根本問題之法案，參入新立法原理，或國民對於某項問題之贊成與否，幾乎相同時，上議院更特別顯其重要。

(四)對於一切重大問題，如外交政策等，若當下議院忙迫異常，不能有充分時間加以討論時，上議院可予以充分而自由之討論。倘議案之辯論與表決，無關於行政之運命時，此種討論，益顯其效用。

上述四種功用，雖斐西尼曾言，可由其他機關代替；然仍不若保存現有之上議院。

且衛卜夫婦之計劃，縱然反對上議院之存在，惟仍主張須有一種機關，能對急切成立之立法，行使改正與暫時延擱之功能。由此觀之，英國固無剛性憲法保障安全，又無瑞士之複決，保障民主，更如美國最高法院行使司法權之機關；是以必須有握充分討論與改正權之上議院，始能保障英國之安全。此點在英國，較之任何國家爲尤重要者也。

現今英國上議院之問題，仍係依然存在；然其中心，實非上議院存在與否之問題，而爲上議員之性質，職權之種類，及與政府其他機關，特別與下議院之關係如何也。自一八六九年直至一九〇九年，凡關於上議院改革之一切提議，大抵皆限於議員性質之一方面。雖在習慣上，議員之職權，大經減少；但當時尚無勇敢之提議，將此習慣成爲正式之立法案者。因而盡由議員方面立論，或主張減少議員之數目，或主張取消宗教議員，或主張取消世襲議員，另行訂定選舉方法等提議。

一九〇六年選舉之結果，自由黨大獲勝利，上議院之問題，益形緊張矣。自由黨內閣，既有大多數爲後盾，復有極能幹之領袖爲指導，且擬成種種社會，經濟，政治，等改革計劃，極欲作出幾種事業。而在上議院方面，則以先前曾經推翻自由黨之愛爾蘭自治

及其他議案，又因自由黨之分裂，保守黨增加許多議員；於是氣贖益壯（比五十年前），對於自由黨之攻擊，毫無畏懼之心，而其雙方之衝突，實原於此。當時自由黨內閣，雖亦有許多議案，曾經通過上議院；但此種議案，盡係無黨之彩色，且為不易引起糾紛者。至政府之大計劃；如取消複數選舉權制，成立以土地價值，為租稅標準之新計劃，改革國民教育行政，對於酒類營業，征收極重之稅等，概被上議院所否決矣。及至一九〇七年之末，自由黨所操縱之下議院，遂通過一議決案，謂為使代表人民之下議院，能有效表示民意起見，上議院修改與否決法案之權力，應受法律限制，必須使在國會全體內，下議院最後之議決，成為有效。」此無異謂上議院不應再保存現狀，而與國會內平等兩院之一。即在理論方面，亦不應如此。自由黨之攻擊上議院，遂自此開其端矣。上議院此時亦甚明瞭其本身之地位，於是竭力謀防禦之方，以期保全其原有之勢力。是以於一九〇八年成立上議院之委員會時，即籌劃其將來應出之戰畧。此委員會，以羅斯伯里爵士（自由黨人）為主席。同年提出改革報告，主張（一）凡有貴族名銜者，不得主張其當然有列席上議院之權。（二）一切世襲貴族，即蘇格蘭與愛爾蘭之貴族亦在內，

關於每屆國會召集時，選舉二百名代表組織上議院。(三)凡在政府任陸海軍高級職務之世襲貴族，可不待選舉而有出席權。(四)一切僧正，得共選代表八名；至大僧正，則自然有出席權。(五)國王每年僅能任命四名終身貴族，但其總額不得超過四十名。此種主張甚佳，惜乎當時在下議院之自由黨議員，竟不將其通過也。

一九〇九年之秋，上議院對政府之財政議案 (Finance Bill)，將有不予通過之勢 (該案係財政大臣路易喬治提出，目的在重估土地價值，對於不勞而獲者徵稅，及對於財產徵重稅等等)。於是當以全國總選舉，使人民對於上議院此次之行爲，予以裁判之，而下議院之改革問題，遂復陷於緊張之狀態中矣。惟此次上議院之行爲，以公正而論，不得謂之爲違反英國法律。蓋上議院非財政性質之案件，乃習慣上之常事，即對屬於財政性質案件之否決權，亦未曾正式加以限制。況歷史上，對下議院關於財政上之收支，有絕對與最後之權力，久已表現一種極顯著動搖之勢。同時在上議院方面，大多數之議員，認爲其此次之行動，並非根本推翻財政案，僅係將在財政案中各項原則，於交付輿論執行最高裁判以前，予該案以暫時之延擱。不寧惟是，該案對於土地，有沒收之意

義，上議院以爲在實際上，甚多窒礙難行之處。上議院雖如此辯護，而自由黨方面，依然有極多黨員，準備攻擊之。謂上議院之行爲，係不合正義，而爲革命者。

因而兩院之關係，益形惡化，各走極端；於是下議院通過一議決案，宣言上議院之行動，爲「破壞憲法」，與「侵越下議院之特權」，且認上議院，已無退讓之餘地。內閣亦即據此議決，以解散國會，於一九一〇一日下總選舉令，改選之結果，政府勝利。而財政議案，二度提交上議院，上議院亦無可奈何，祇可照案通過。然自由黨尙不以此爲滿，更欲進而要求，爲免除將來有上述同樣糾紛與困難之情形發生起見，應規定一種根本解決之方法（須上議院完全讓步）。此時即在保守黨方面，亦感覺上議院有改革之必要。

上述問題，竟應如何解決，自然非易於決定者。自由與保守兩黨之意見，又甚紛歧，難以互相諒解。在保守黨方面，欲根本更改上議院之議員，使其變爲代表之性質（卽由選舉而來）；惟仍保留上議院在法律上之地位與權限。在自由黨則以上議員性質之更改，固屬必要，而其最急需且必要者，則係以法律確定下議院最高普通立法權，與絕

對之財政權，於是羅斯伯里在其提交決議案於上議院時，宣言（一）一個有力而又有效率之上議院，不僅應為英國憲法上一部，並對於國家福利與國會均衡上，均為必需者。（二）此種上議院，可由現在之上議院改造而得之。（三）於改造之前，必須有預備工作，其方法，即承認一般領有貴族名銜者，不能再當然享有出席權與表決權。羅氏雖於上議院有此提議，而總理大臣，在下議院已有關於此問題之其他提案。即（一）上議院對於財政案之否決與修正權，均應以法律規定予以剝奪。（二）上議院對於其他法律之覆決權，應受法律限制。必須使下議院之慾望，在國會之一期內，可以實現。（三）國會任期，最長限於五年。羅斯伯里之前二項提議，上議院一致通過，第三項亦受絕大多數之歡迎。但政府之提案，亦受下議院熱烈之歡迎，成為法律，提交上議院。於此場合之下，羅斯伯里之議案，當然不能為政府所接受，亦無通過下議院之機會矣。惟政府之提案，能否於此形勢緊張之上議院通過，甚屬問題。

註一 英國學者，最先反對兩院制者為邊沁 (Jeremy Bentham)。其後培恩 (Thomas Paine)，亦與同時之美人亞當斯 (Samuel Adams)，法人屠爾閣 (Turgot) 及剛

多塞 (Condorcet) 等一致主張一院制。一九二二年，澳洲之昆士蘭 (Queensland) 廢除第二院，當時樞密院之司法委員會，有勸告英王，以此爲違背英國憲法之事實，惟結果歸於失敗。由事實上言之，在英屬自治殖民地之各立法機關，至今幾皆廢除第二院矣。諾瓦斯即夏 (Nova Scotia) 於一九二八年廢止第二院；自此時起，加拿大之各省中，除麥伯克 (Quebec) 外，立法機關均已通通採取一院制。

註二 衛卜之書，雖不能認爲勞工黨之正式文件；但勞工黨與上議院，決難彼此相容。蓋勞工黨於一九二八年發表之政綱，即「勞工黨與國民 (Labour and the Nation)」，曾言勞工黨絕對擁護下議院之最高權，且謂凡以上議院掌握財政權，或有權阻礙下議院之議決，並使其民主議決於無效者，勞工黨概係極端反對。

第六節 國會法

問題至此，已成兩院角逐之勢。惟當時全國空氣，對於國會法之要求，尙未至熱烈之程度。僅爲免除復有一九〇九年困難之情形發生起見，於是力謀調和之力，乃由兩院各派代表八名，組織憲法會議 (Constitutional Conference)。然此會議雖經一九一〇

年全夏季之討論，而於問題之解決，究屬毫無裨益。因此解散國會，年十二月，遂舉行總選，以第二院問題爲決選之中心。結果兩黨在下議院之勢力，依然如故。政府復將國會案（Parliamentary Bill）提出於下議院，且得其通過。國王亦經內閣之請求，表示將再任命新上議員若干，俾成多數。通過此案。在此種情況之下，保守黨自知反對亦屬無益。且有一部保守黨人，此時已於政府派聯合；因於一九一一年八月十日之投票，無修正通過之。即將下議院所通過之國會案通過，其後八日，國王亦即予以裁可，國會法始成。

自由黨雖大獲勝利，然其根本改組上議院之計劃，並未因此取消，且在國會法之敘文中，亦曾提及行將制定輔助法律，以達此目的。國會法所規定者，僅限於上議員職權方面之問題，目的在規定一種方法，無論上議院阻礙與否，關於普通法案之成爲法律，遲速均可，惟財政法案，則非速不可。其中重要條文，有三種規定。第一，「凡通過於下議院之財政議案，須在國會閉幕之前，至少一月內，送交上議院，該院於接到此案之後，一月內不加修正，而將此案否決，若下議院亦有同樣之議決，此案自然打消。否則

此案仍可呈交國王，於得其裁可後，上議院縱未同意，亦可成爲法律。」但此尙有問題，卽許多案件，似其財政之性質，而其意義則不甚明瞭，因恐解釋發生爭論，故又有第二種規定：「凡公案 (Public Bill) 若下院議長認爲其中含有下列事件全部或一部者，卽爲財政案件。此等事件，係指租稅之徵收，廢卽，豁免，改正，或規定，爲償債，或履行其他財政負擔，須增加固定基重，或指撥款項，而須由國會決定者，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，發表或審查公款賬目；又如起債，或對債款之擔保，或還債；又如上列事件有關係之事項等。」於每一提交上議院之財政案內，皆須言明下議院議長之意見。凡經下院議長決定者，卽爲最後決定，雖法庭亦不得對之有異議。(註一)

自一九〇九年至一九一〇年間之事件，已足令本法之起草人，如此感想。況一般改革家，鑒於一八九三年自治案之失敗，一九〇六年複數選權之失敗，及其他關於非財政性質大部分法案之失敗，皆心懷疑念；於是則有第三種之規定：「其他任何公案。延長法定國會任期之提案除外），凡經下議院三次大會通過者，至此三次大會，是否屬於一

屆國會，不必過問，祇須於每次國會閉幕前一月內，將其提交上議院，即該院每次加以否決，亦得成爲法律。」（註二）惟此規定，尙有一種限制，即該案最初與最後通過，其間至少須有二年之距離。由此規定觀之，所指之案件，自然係最初提出，與最後決定，須具有同一性質者。換言之，即必須始終如一，除因時間演進，而發生變動外，其內容不得有絲毫變更。無論財政案或非財政案，祇須無條件爲上議院所否決，或雖通過，而爾有下議院所不願之修改，或其修改之處，在經過下議院第二次與第三次通過時，（非財政案），並無積極與消極之承認，在此種種情況之下，概認爲被上議院所拒絕。

國會法尙有一重要之附帶規定，即將國會任期，由七年減至最長五年。其立法之理由，在使國會與輿論之間，能發生密切關係，因此二百餘年之舊制（七年），自此破除。

嗣此以往，兩院平等之權力，在法律與事實上，均被取消。故英國之國會法，誠可謂對於其經過長時間精密結構之憲法，今則予以鉅大之變更矣。刪去其習慣與不成文之部份，而代以成文者，且甚有擴充其範圍之趨勢。此後之上議院，已大改其舊觀矣；惟

其司法權，仍毫無變更。即在立法方面，亦尚有相當之勢力焉。例如無論財政案或其他議案，凡未提交上議院者，均不得成爲法律。且除去習慣或便利之限制外，別無使上議院不得首先議決非財政性質法案之方法。惟關於財政議案，祇須提交上議院，則法定之手續已足，該斷即能成爲法律。蓋因此等案件，不經下議院通過，不能提交上議院，上議院於接收之後，僅有一月之猶豫期間，以決定其贊成與否。但此不過一種形式上之法定手續而已。故無論其贊成與否，結果相同，該案一定成爲法律。

關於非屬財政範圍以內之案件，上議院仍有一種覆議權。不過此種權力。效力亦甚薄弱，即僅能使該案延緩歲月而已，不能使其根本取消也。雖然此種案件，不經上議院同意，亦能成爲法律，但非易於成功者。例如自一九一一年國會法成立之時起，至一九三〇年止，中間經過十八年，未有一種議案，不得上議院之同意，而能成爲法律者。此種情形之發生，固因歐戰影響，失去許多適用之機會；然一九一三年之愛爾蘭自治議案，與複數投票權議案，一九一四年之廢除威勒斯國教議案，均曾依國會法規定之手續辦理。而其結果，第一議案。雖成爲法律，未能發生效力；第二議案，根本未成爲法律；第

三議案，直迄歐戰以後，始得上議院之同意。由此數案之歷史觀之，足證一九一一年法律所規定之手續，似可運用者；但亦非易於成功者也。蓋上議院之否決權，對於下議院通過之案件，雖無絕對之效力，然關於非財政案件，尚有二年猶豫期間，有時恐否定之案件過多，引起公意反對，而以其他方法，影響下議院之態度，使其自動將議案停止或取消。法律上所以規定最少須有二年猶豫期限者，其意亦正在此。

除上述種種限制之外，英國之下議院，不僅在法律與事實上，均可不得上議院同意而制定種種法律，即在政治方面，其種種實際情形，亦皆有提高下議院地位與權力之趨勢。蓋一九一一年之國會法，賦與下議院之優越權之旨意，即係使該院獨握立法之大權。

註一 議長行使決定議案性質權，依習慣之結果，每於政府議案提出時，議長即聲明依其本人之判斷，該案對於下議院所要求財政性質案之特權，是否未被侵害。若認為被侵害時，則將該案交由全院公決，定其是否應享有該項特權。故自一九一一年以來，常有移交上議院之法案，雖係普通法案之形式，但由議長另付聲明，輒認其為財政案。

註一 哲姆士米爾斯 (James Mill) 在大英百科全書內言：「應立一法，規定凡屬法案，第一次通過下議院，送交上議院被其否決。同時第二屆會期，又有相同之事實發生，則至第三屆會時，若下議院將該案第三次通過，即不送交上議院，亦得成爲法律。」

第七節 近代第二院之問題

當一九一一年國會法成立之時，自由黨即曾明確宣言（國會法敍文中，參閱第六節二段），將依據民治之原則，設立一第二院，以代目前世襲之上議院。在歐戰以前，自由黨因忙於處理愛爾蘭及其他問題，無暇及此。大戰期內，又非解決此問題之時機。以故國會法雖係一種臨時救濟之方法。但至今尙仍繼續有效。惟關於第二院根本改組之問題，在歐戰未終結以前，即已自各方發生矣。且在近十餘年內，各種各類改組上議院之計劃，紛至沓來，國會內外，均有提出。大抵最近之將來，上議院必須經過一種改組。其改組除極複雜職權問題外，議員問題，要在先決之列。總之，英人對於上議院，大都承認其有改組之必要。惟其究應如何改組，時下尙稱聚訟。按現在各政黨對於此問題之答案，約分三種：（一）勞工黨主張取消第二院，任何形式之第二院，盡係反對團體；

而現今所最需要者，即在如何改進下議院，使其與民衆更較爲接近而已。(二)自由黨主張改組上議員之資格，使其柔弱無權。尤須繼續國會法所加於上議院之一切限制。(三)保守黨主張上議院固應加以改組，但必須恢復其被一九一一年法律所剝奪之權力。(註一)觀此三種答案，可知現代上議院問題之一般矣。

上議院之問題，在英國近代情況之下，公平論之。若仍使其如前，與下議院立於同等之地位，固不適用於民治怒潮高漲之今日，如果將其完全取消，亦非所以慎重國家立法與行政之道。是故仍以折衷主義者之言論爲最佳。即一方將上議院加以改組，同時保留其形式。他方對於其職權與地位，由法律加以限制，使其成爲一種批評與強迫精細討論，俾立法不至疏率之糾正機關。正可取保守主義之長，而補下議院之不足也。其目的並非僅在阻礙下議院之議案，與代表少數階級之利益，乃係以嚴正批評，精心討論，與公平糾正，以求大眾之福利爲職責。若能將其改組得當運用適宜，亦未必非有用之機關也。其有利於民衆，並不亞於下議院之發議與最後決定。即以其已往之歷史觀之，對於英人亦爲極有供獻之機關，至其他日之功效，時下未可預言，惟在其改組得法與不得法之

問耳。

註一 蘭斯頓於一九二五年曾言，問題之真象，爲（一）吾人應有一人數不過多之第二院，以爲代表國內之進步思想，並不含世襲議會之弊。（二）此種第二院，應有真實之修正權，若當國內意見不能明白確定時，更應有訴於選民之權力。

第十一章 國會之組織

英國昔日之國會，其組織甚為簡單，無須多費言詞，即可將其闡述明盡。若溯稽其國會最初之歷史，更無何種組織之可言。惟自成立以來，經數世紀歷史之變遷，受累代社會演進之影響，其權力益增，職務日衆。於是為便於辦事之手續，而期職責之專屬起見，即有種種適合環境需要之新組織。次第應運而生。日月不居，組織漸進，及至今日，如一切職員，委員會，規則，議事日程，與記錄等項，其組織之精密，與範圍之廣大，均為世界各國所望塵莫及者也。至其職務，則為接受各方面之提議，交付委員會審查，再依確定之手續與規則，提出討論，最後以投票決定取捨。其進行之方式與規則，皆須嚴格適用，不容有絲毫通融之餘地。故一般憲法學者，關於敘述英國政府之論文與課本，大都注意描寫國會之規則，理論，與學說，而不及其他，此係一種不佳之現象。蓋國會不僅為立法機關，且為人類各種個性之集合團體，更為一政治之大舞臺。吾人在研究國會組織之時，同時亦應將此等人之眞形實面，加以注意。

第一節 會期

吾人於研究英國國會組織之前，應注意其開會及閉會之手續。關於國會會期之法律，自一六九四年起，卽有規定。當時規定國會至少須三年召集一次。但在近二百餘年之內，實際之情形，確非如此。大抵每年皆須召集，以決定種種議案。唯此非法律上之規定，誠由於實際之環境，使國會不得不每年開會一次。蓋英國之軍備案，與預算案，皆係每年規定一次，如無國會每年爲之制定法律。則軍事訓練，卽無法維持，一切之政費，亦無法開支。是以國會開會期間，因事務繁多之故，須費半年多之日月，自十一月第一星期起，至聖誕節止，復自一月底或二月初起，至七月底或八月初止，中間休會之時間，僅星期六與星期日。此係常例，每年均係如此。

國會於每次選舉完竣之後，多於最短期間內召集之。大抵不至超過兩個或兩個半星期以上，此亦係與英國政治制度有關係者。依英國內閣制度之習慣，凡閣員皆須時時到下議院多數議員之信任與贊助。爲確定下議院對於現內閣之信任與否，於選舉結果宣布之後，卽須召集國會開會，以表示其意思之向背。倘內閣於選舉之後，不召集國會，繼續執行職務，卽係違背憲法上之習慣，適如未曾獲得民衆之擁戴，而把持政權，必遭

反對者以攻擊之口實同。故其結果，致使每次新下議院於選定之後，即行開始工作，而此新下議院，自然可以代表人民當時之意志。其德國下議院選定之後，必須在三十日之內，召集開會。而法國，比利時。與英國之自治殖民地。其國會選舉與召集之期，亦祇有極短之時間。惟在美國，新下議院選定之後，舊下議院尙能繼續開數月之會議。（註

一）

英國國會之兩院，隨時皆有自動延會之權利。所謂延會云者，即暫時停止議事之謂也。凡一切未完事務，於下次會議時，再繼續進行。國王無使兩院延會之權，但兩院之閉會，則須有國王之命令。所謂閉會云者，即以國王之命令，以宣告國會會期終止之謂也。凡一切未完事務，亦因之而終止。兩院於下次開會時，不得繼續進行上次未完事務。兩院之閉會，須同時舉行。下次開會時期，亦須同時確定。唯國王尙有以命令提前或延緩下次會期之權。有時解散命令，公布於下次會期之前，此即等於取消舊國會。解散國會，爲國會本身終結，同時亦爲選舉新國會之第一步驟。於一八六七年之前，國王死亡時，國會亦因之自動解散。但現在之情形，與此相反若國王崩於國會閉會之際，國會

反須立即召集開會。

國會開會之一切典禮，皆甚莊重嚴肅，盡係依數百年前歷史上之辦法。無怪人言『英國國會不僅爲一忙碌機關，且係爲古代典禮之陳列所。』下議院於星期一至星期四，每日下午二點四十五分開會，星期五於上午十一時開會，星期一至星期四之會期，往往延至晚十一點三十分，甚或通宵達旦，全夜開會。星期五之會議，往往於下午四點三十分始行停止。上議院乃自星期一至星期四每日開會一次，每次僅有二小時，大抵皆自四點三十分至六點三十分左右。

註一 一九二九年，國會曾有兩院聯合提議，主張修改憲法，將實際不能實行之二年會期，加以改正。參議院雖將此案通過，但在下議院中，因未得三分二人數之贊成，以致失敗。

第二節 下議院之職員

下議院職員中之最重要者，厥惟議長，英人稱之爲『Speaker』。其次則爲書記官及其助理員，警衛官及其助手，委員會之委員長，副委員長及牧師。書記官與警衛官係

由國務總理推薦。由國王任命者，其任期以終身為限。委員長及副委員長，如議長之產生無異，皆由下議院選舉而來者。惟其職位，具有政治性質，是以每當內閣易入之際，該等亦因之而更換。牧師為議長所任命者，其職務乃於每次開會之時。先由其宣讀聖經與祝詞。（註一）書記官之職務，在副署議院之命令，將通過議案，於簽字後，送交上議院，宣讀一切應在大會宣讀之文件，記錄議場中一切之議事，保管一切之文件，並無議長協同監督編製國會公報。警衛長往往以退職之海陸軍人充之，其以保護議長，維持議場秩序，與執行議會命令為職責。委員長幾如副議長然，當議長缺席時，能代其職權，（註二）凡國會改為全權委員會時，又由其充當主席。

下議院議長一席，乃為最尊崇與榮譽之職位，且具有極大之權力。議長制度之發生，究始於何時，鮮有能道其詳者。一三七七年韓格爾佛爵士（Sir Thomas Hungerford）被選為議長，似乎為第一次當選者。但又有人言，在韓氏之前，已有此職，又似乎自下議院發生以來，即有此職。唯下議院最初並無直接參與立法之權。故當時之下議院，僅能將民間之疾苦，傳達於國王，並請求修改舊法律，或限制新法律。凡關於此等事務

。皆由下議院推選代表。早遞請願書與國王。代表之職位，浸漬既久，遂形成今日之議長焉。是以英語謂之爲「Speaker」，卽代表下議院對於國王或國會說話者之意也。

議長得由下議員中自由選任，僅就此一端而論，卽不能不謂係下議院之勝利。蓋在昔日，議長係由國王任命。難免無偏頗之心。後因社會之情形日變，民治之思想漸增，遂變爲事實上，由下議院自行選舉，而形式上仍由國王任命。故直至今日，下議院所選舉之議長，尙仍須得到國王之同意。但自一六七九年以來，凡經下議院所選定之議長。國王未有不同意者。議長係由每屆國會初次開會時選定，其任期與國會之期限相同。如上期國會議長，在此期仍爲議員，尙有意繼續爲議長時，大抵定有連任之希望。蓋議長之職位，與政黨之政潮毫無關係。（註三）此種習慣（以前議長連任）在英國已有百餘年之歷史矣。若當新國會開會時，前任議長因故不在下議院，或雖在下議院，面無繼續連任之意思，則下議院始可選一新議長，且應在其開會之前選定。議長之候選人，由國務總理提出；然國務總理必須預料能得到下議院同意者方可，否則徒費手續。但無論如何大抵皆以其本黨之著名人物爲準。例如保守黨內閣所提出者，必定爲保守黨之著名黨員

。如黨內尙有其他競爭之人，則先由其本黨選定。凡被選爲議長者，卽有永爲議長之希望，任何政黨當權，概與其連任毫無關係（註四）。

當前屆議長重被選時，卽下議院僅以簡單之儀式紀念之，蓋其性情與品學，人人皆已知之故也。故當全體下議員第一次由上議院回歸本院時，秘書長於就位之後，不發一言，僅用手一指某議員（預先言妥），該議員卽起立曰：『請某先生就議長席，爲吾等之議長。』其他一議員（亦預先言妥者，通常皆以與動議人不屬同黨者充之）亦卽起立附議，至此，曾被推選之議員（前屆議長），立刻起立，表示感激同仁推誠相信之厚意，而其他議員，則一致喝彩，請其就議長席，此後則由動議者與附議者導之入席。如無其他之候選人，則投票之手續可以省略，而選舉議長之程序，因以告終，議員亦皆不再發言而退。若舉一新人物爲議長時，卽多數黨之候選人，亦須以同一方法提出，同時反對黨，亦提出一人，大會將此二人之資格志願，經一番討論之後，先對多數黨候選人投票，如此候選人失敗時，再繼續對其他一候選人投票。

議長之職務，其爲繁重。充當下議院開會時之主席，決定各議員發言之次序，所有

議場上一切之演說與辯論，皆對議長爲之，並非對下議院者。對於不守秩序之議員，予以警告，不納時，得令其退席。指揮警衛長維持議場秩序，若至無法可以維持時，議長又能延展會議日期。議會中一切之規則，由其說明與適用，議場上一切待決問題，由其提出，投票之結果。由其宣布，議事手續之程序，由其決定。是故議長必須明瞭極爲複雜之議事方法，及種種已行之慣例。依一九一一年國會法之規定，議長尙有決定一種案件，是否屬於財政議案範圍內之權。此種職權，關係極大，凡一切議案，可以完全成立與否，皆依議長之如何決定爲準。（註五）議長之地位，既無黨派關係，是以如遇特別事務之發生，須設立特別委員會以審查時，其委員往往皆由議長所任命者。議長又爲下議院對外之代表，無論對於國王或上議院或各部，均由議長一人，全權代表之。但此種職務，在現在已無多大之關係矣。

凡議長執行其種種職務時，須大公無私，不得絲毫表示自己之感情，或政黨之意志，且永不參加議場上之討論。除議案表決時，贊成與反對者相等外，亦永無表決之權。甚而言之，即雙方之票數相等時，亦須在可能範圍之內，使下議院對此問題，再有討論

之機會，不得即行加以表決。故事實上幾乎將其所代表選舉區之代表權，完全剝奪矣。（註六）然其議長之地位，甚足以補償其選舉區域之損失。不惟在議會內然也，即在議會以外，亦何嘗不然。是故議長在會外，不得偏袒任何政黨方面，不得在公共場所，發表個人對於政治問題之意見，永不出席政黨會議，不與政黨報紙發生關係，不入政黨俱樂部之門，亦不為個人之重選進行選舉運動。凡此種種之情形，與美國下議院議長之地位，迥乎不同。蓋美國之下議院議長，盡係政黨人物，且應以政黨之政策為準，以謀本黨之利益。唯此實非言美國之議長制度，為不完善者，僅因英美兩國之政治習慣，及其他種種之社會情形不同，是以兩國下議院議長之性質，亦因之而異。概括言之，凡外國人之至英國者，視其下院議長之公平與中正，莫不十分欽佩敬仰者焉。

註一 最初之時，祝詞係由秘書長或議長親自宣讀，即在今日之下，如牧師未出席，仍由議長自行為之。牧師之職務，僅在為國會祈禱，其制始於十七世紀之長期國會。

註二 議長得由他人代替，此乃一八五五年以後之事也。唯在是年之前，若議長因故缺席，其惟一之方法，僅將將大會或委員會延會一途。如至期仍不能出席，則其解決之

方法，亦唯議長辭職，另選繼任者而已。代理方法，始於一八五五年之副議長法，規定全院委員主席於議長缺席時，有代理權。然在實際上，副議長之職位，自一九〇二年始設。

註三 最後一次反對議長再當選，乃在一八三五年。一八九五年雖亦有相同之事實發生，但未能實現。

註四 一九二八年選舉費資諾（H. A. Fitzroy）為新議長時，勞工黨曾主張打破舊日傳習，但未能充分說明其理由。

註五 曾有人提議將此權交於兩院之聯席委員會 因勞工黨反對此種主張，故至今尙未實現。

註六 議長之選舉區，不能要求議長宣揚該區選民之利益，亦不能為彼等取得利益。且在選舉區中之政治組織 亦自然實際上歸於消滅。

第三節 下議院之委員會

世界各國之下議院，為節省時間，與增加辦事效率起見，皆採分工合作之方策。其

原則則將各議案之初步工作，委諸於各委員會處理之，而英國之下議院亦屬如此。在伊利薩伯女王（一五五八年至一六〇三年）時代，下議院往往將各議案，於通過二讀會議之後，即交付一種特別委員會審查，該委員會之委員，乃皆特別選定者，其職務專在研究交付該會審查之一切議案，並將其研究之結果，報告於下議院。在最近之五十年內，尤其自一九一九年之後，對於此種委員會之需要，其程度益形增進。

現今下議院最適用之各種委員會，約分五大類。（一）全體委員會，（二）關於公共議案之特別委員會，（三）公案大會委員會，（四）公案常設委員會，（五）私案委員會。全體委員會，即全體下議員之委員會，其與大會不同之點，則有下列數端。（甲）不由議長主席，而由全體委員會會長或副會長主席，且主席時，不就議長席，而就秘書長席。（乙）表示議長權力之筭（*naice*），開會時置於桌下，（丙）動議不須附議，（丁）停止討論付表決之動議，不得提出。（戊）對於同一問題，各委員發言之次數，不受限制。全體委員會之用意，完全在遇有重要與複雜問題時，期其易於達到解決之目的，故其會議之形式，較為鬆懈，議事之手續，亦屬簡單。迨所討論之問題，全竣以後

，該委員會即行終結。再開正式大會，議長復就本席，由委員長將全體委員會所討論之事務，報告於議會，供其採納，不問全體委員會討論之結果如何，概可向大會報告。此種制度，自查理斯一世時（一六二五年至一六四九年）即已發生。考其原因，實以當時議長，係由國王任命，議會方面，不欲在討論重要議案之際，由議長充當主席，是以特定此種辦法。自十七世紀直至一九〇七年，全體委員會之制度，未曾經過重大之改革。在此時期之內，凡關於公共議案，其已經過二讀會議者，通常皆須交付全體委員會審查。惟自一九〇七年以來，一切議案，皆交付常設委員會審查，除非在二讀會議直接動議交付全體委員會時，方歸該會審查。其餘議案，該會不得過問。但關於財政議案，與追認行政命令之議案，仍須經全體委員會審查之。

特別委員會，因特別事務而創設。其人數通常為十五。其職務在代議會收集證據，查問證人，與蒐集其他一切關於立法之資料。惟除得議會明確之准許外，該委員會無強迫人民到會報告或交付任何公文與記錄之權力，且於其應為之職務完竣後，即行消滅。各委員會皆自選其委員長即主席，均須有詳細之會議錄，及正式報告書，在國會公報

上發表之。昔日特別委員會之委員，爲選擇委員會（Committee of Selection）所指定。而所謂選擇委員會者，乃由十一名委員組成，於下議院每屆會議開幕時選定之。但現在特別委員會之委員，其產生之方法，不與此同。各委員名單，在提議組織委員會時，同時提出，由大會決定之。如此以來，特別委員會之數目，自然因時因事而有不同。是以每屆會期之內，往往有二十餘特別委員會之多。其中有八或十委員會，乃爲全期大會而設者，故又名之爲大會委員會。而選擇委員會，卽其中之一種焉。

自一八八二年起，下議院爲節省時間起見，復設立若干常設委員會。最初所設立者有二，純係試驗性質。其職務，（一）關於法律，法庭與司法手續者。（二）關於農業，工業商業，漁業，航海等事者。其後因事務繁多，有嚴格分工增加委員會之必要，於是在一九〇七年，爲適應環境之需要，由此二種常設委員會，增至四種。每委員會則有六十乃至八十名委員。除財政或追認行政命令之議案，與各地方少數人之私案外，所有其他一切公共議案，概於通過二讀會議後，交由，常設委員會審查。茲爲更期辦事效率增加與處事手續敏捷起見，常設委員於一九一九年，復增至六種。於是年之前，大

會開幕之際，除提議將議案交付委員會外。委員會不得自動開會，對該案加以詳細之審查。但在現行規則，却對此毫無限制。（註一）至各委員會之人數，概減為由四十乃至六十名（後更改為由三十至五十名）。（註二）及至一九二五年，常設委員會之數目，復縮減為五。對於某種議案，交付委員會時，有權提出委員之選擇委員會。且於得反對派之同意後，更可增加委員十至十五人（現在為十至三十五人）參與討論。惟於該案審查完竣後，此增加之委員，即須解職。至於此種臨時委員發生之原因，自然係因該等對於此問題之專門家。一切常設委員會，皆於每屆新國會開幕之初，重新組織，直至本屆國會解散為止，職務方克告終。又為便利起見，現在此等委員會，皆稱為 A，B，C，及蘇格蘭委員會。

關於特別議案之委員會，（即私案委員會），為數極多，各會有委員四名，乃為選擇委員會由政黨監察員所預備之名單中指派者。所謂特別議案，係指各地方私人或團體之特別利益而言，與全體人民之公共利益無關，因該會專為審查此等私案而設，故有稱之為私案委員會者焉。

註一 大會投票之時，常設委員會主席，可宣告暫時停會，大會開會之時，常設委員會，亦得同時開會。

註二 蘇格蘭之事務委員會，不適用此種原則，此委員會，包括蘇格蘭委員全體（七十四人），並有選擇委員會加派之十人乃至十五人焉。常設委員會之法定人數為二十人。

第四節 上議院之組織

上議院之組織，與下議院不同。通常上議院之議員，皆係由於任命，而非出於選舉者。其最重要之人員，厥惟大法官（Lord Chancellor）。（註一）其職務甚繁，充當上議院主席，僅屬其職務中之一種。凡被任為大法官者，多係貴族，故在上議院中為有議席者。然苟非貴族而被任為大法官，欲使其出席上議院，亦甚容易，祇須將其封為貴族即可矣。但在法律上，却無須如此。蓋若以理論言之，議長之席位，並非在上議院之範圍以內，主席既非屬於上議院團體內者，自無須更加大法官以貴族名銜之必要。惟無論大法官本身是否為上議院之議員，其主席之權力，皆有限制，非能與一般主席之權力，同言而語。例如二三議員，欲同時發言，決定發言之次序，其權不在主席手中，而在

上議院。辯論時之秩序，由全上議院維持，主席無此權限。議員之發言，乃對於全院，亦非對於主席陳述。如大法官亦係身爲貴族，其亦能與其他議員有同一之權利。例如依政黨之主張，而發言論與投票。但雙方投票，若有相同之結果發生時，則無最後投票表決之權利。總之，其主席之地位，全係屬於形式上者。

其他主要人員，而係由於政府任命者，有保管記錄之書記官，保衛主席之警衛長。此外尚有一種 *Gentleman Usher of Black Rod* 者，通常係由退職之陸海軍官充之，其職務在召集下議員至上議院，謹聽國王之訓詞，及執行其他關於典禮方面之事務。更有一位由上議院自行選出之職員（每屆大會開幕時選之），即全體委員會之會長（主席）是也，凡全議員所組成之委員會，概以之爲主席；至其他委員會，在不違背法律與習慣之範圍內，亦可以之爲主席者也。

上議院委員會之制度，大致與下議院同，故無須詳細說明，茲畧言之如下。委員會中除全體委員會外，尚有小會委員會，與特別委員會，及常設委員會。大會委員會，乃專爲爲一屆大會而設。其人數之多寡，時相變更，或爲全體議員，或僅爲少數議員，皆

視事務之性質而定。此種委員會中之最重要者，有（一）特權委員會，凡關於規則，習慣，特權，及貴族之要求等等問題，均由其處理。（二）上訴委員會，專理一切提交上議院之司法事件。（三）常規委員會，由全體委員會主席，及其他四十名議員組成，專理關於私案之該院常規。（四）選擇委員會，由全體委員會之主席，及其他八名議員組成，負提出名單，組織常設委員會，及各種特別委員會之責。此外如公報委員會，亦具有大會委員會之性質。特別委員會，乃由上議院派定者，其主席通常亦由該院指定之。凡一切議案，在二讀會議與三讀會議之間，若附加理由，均可隨時提交該委員會審查。常設委員會，為由選擇委員會所組成者，專司整理一切議案之條文，於每屆大會之初成立。凡通過全體委員會之議案，如無反對決定，皆可交付該委員會審查與整理之。

註一 大法官為內閣中之重要人物，故黨之彩色極深，此即其與下議院謙謙長絕小相同之點。

第五節 議事規則

國會中任何一院 凡執行一切職務，均須依一定之手續與方法 議事規則，不得任意違反。夫兩院辦事之規則，自昔已有，惟因時代而不同耳。例如十九世紀所行之主要規則，與十六世紀者，定畧有些不同之處 蓋最初時期，國會之一切規則，盡係習慣，毫無成文法典。甚至下議院議事之程序，尙無 系統之規章可守，更何議會法典之可言。其議事之規則 全係依據當時所存之習慣，或議會記錄內之具體前例，或一定之議決案（此種議決案，純屬宣言性質）。惟國會能自動議決其議事手續，亦係曾經長時間之鬥爭，始由國王方面取得。在十八世紀時，下議院之習慣，經過許多困苦經營，始成爲一種固定而複雜之規則。自一八三二年以來，因社會情況之演進，受政治變更之影響，此種規則，確乎不足以應用矣。況民治怒潮，漸呈澎湃之勢，浸潤於國會之間，人民對於改良政治，與公平立法之要求，紛至沓來，而國會所急應解決之問題，雜糅其數。且立法事務之權，又完全操於政府首領手中，若仍以昔日之繁雜手續出之，誠恐國會難以進行其工作。爲期節時省事起見 自有修改議事規則之必要。因此在近數十年內 英國國會，已有一種較爲簡單之議事手續。習慣與前例 雖仍甚重要，但同時已有種種確定

之規則，以補充其不成文法之不足。及解釋其意義，此係英國國會現在議事之情形也。

英國國會議事規則發展之史程，與其法律發展之情形相似，各院規則與習慣之關係，亦如國會所制定之法律，與習慣法之關係相同。各院之規則有永久與暫時之分。其永久者，稱爲「常置規則」(Standing order)。此種規則，一經適用，則不得任意變更矣。其暫時者，稱爲「大會規則亦稱會期規則」(Sess. n. o. r.) 即僅適用於其次大會會期以內者也。但有時此種規則，往往爲每屆大會所採用，其效用亦幾與「常置規則」相等。此外尙有一種「普通規則」(General order) 乃係一議決案，而有永久之性質者；然並非「常置規則」，其種類甚多，又極重要。例如議場上必須有四十個議員，議長始得入席，此係一種「普通規則」，其效力殆與法定人數之規定相等，故甚重要，且已有長久之歷史。(註一)

上述種種規則，上下兩院均能以多數票之議決，隨時加以修改，有時兩院尙能隨時停止各項規則，於一定時期以內發生效力；然此項規則，經過停止期間之後，仍屬有效。英國國會之規則，既多且繁，因有大多數議員，不能完全明瞭者也。

註一 此種規則，已經實行數百年矣。又如一議員對於同一問題，不能兩次發言，亦係一種實例也。

第十二章 國會之職務

英國國會不僅爲一立法機關，同時又有兩種與全國人民幸福極有關係之兩種重大職務，即監督政治與監督財政是也。由是觀之，假使國會失却其制定法律之權，仍屬政府中最主要之機關。本章所欲述明者，即係英國國會之此三種職務也。

第一節 關於政治之監督權

國會之第一種職務，即係以人民代表之資格，而監督執行行政權之機關也。執行行政權之機關，爲行政機關，在英國爲內閣。凡內閣所作之一切事務，皆可由下議院提出質問，或相爲不當時，可以堅決反對。且經下議院所反對之事務，內閣一定不能執行。

許多民治國家之行政機關，爲執行立法權之國會權力所不能及者也。例如美國，人民選舉一位總統，執行四年國家行政大權。其國務大臣，及國會以外之人，對於國會既不負責，惟僅對於總統負有行政上之責而已。同時總統對於國會，亦不負任何責任，且能任意執行其行政大權。但亦有兩種限制：（一）最高法院之法官，可以將其命令認爲不合憲法，而宣告其無效。（二）下議院有彈劾大總統行政之權（並非政治之監督機

關)。除此之外，總統之行政行為，不受其他機關之干涉。

英國行政方面之人員，則無如美國行政者之權限；故無論為國務總理或內閣，或國務總理與內閣相聯合，皆無如此之大權。是以在人民方面，如因政府之行為，直接或間接受有損害時，盡可向下議院控訴，再由下議院迫使負責之行政長官，實行加以補救。

政府一切之事務，僅有兩種，為國會所不能干涉者：(一)國會不能干涉最高法院之裁判權。國會欲濟其窮，祇可以多數議員之議決，以要求罷免法官。(二)國會不能更改法庭對於法律之解釋權。甚而言之，即法庭之解釋，完全與國會立法意旨相反，國會亦不得干涉之。國會所能補救者，僅能再制定一種法律，改正原來法律之字句，或另以法律之方式，以補救人民方面所已受之損失或痛苦。

英人有諺曰：「國王為無過者」。此言在今日英國情況之下，又可適用於國會方面；蓋凡經國會通過之法律，如德國國王同意後，即成最高之法律，國內任何人不得否認其效力。在美國國會所通過之法律，法院可認其違背憲法，而宣告其無效。但英國為無成文憲法之國家，故國會在其任期之內，可以隨心所欲，制定任何法律。國會為政府中最高

之機關，其職權在法律上毫無限制。

英國國會之權力，在事實上僅有兩種限制：（一）下議院之會期，祇有九年。逾此五年，人民將另改選一下議院，可以取消或修改上屆國會之法律。但此種限制，亦非絕對者。蓋下議院可以通過一種議決案，自動延長會期，甚或改爲永久者。由此觀之，所謂國會權力之兩種限制，實際上亦不過僅一種而已。即被治著之意思，或人民方面，有無積極或消極抵抗國會法律之行爲是也。

國會之權力，既屬於無限制者，是以其監督政治之權亦極大，其實行此權之方法，約有兩種。第一，質問與答覆，於必要時且得對於現政府，爲不信任之議決。第二，係由歷史遺傳而來者，即國會可利用其財政權，以擊攻各行政機關種種之缺點。

上述第一種監督政治之方法，乃極簡單者。凡在國會開會期內，自星期一至星期四，每日有五十分鐘時間，專爲議員質問各行政部部长之用。任何議員在此時間之內，均可對任何部長，提出種種之質問。此種質問，皆於提出前兩天，送交書記官，將其列入下議院議事日程之內。故下議院每天之議事日程，關於質問之事甚多，各編定號碼，並

註明某議員提出，由某部長答覆，例如第 號質問，爲某甲提出者，議長即請某甲發言。某甲即刻起立，曰「第一號，請內務部長答覆。」內務部長，亦可以極簡單之「是」或「否」答覆爲完事。如所質問之事，確有不能公布之苦衷時，被質問者，亦可曰：「某君提出此事，使我注意，十分感謝，但我甚願於散會之後，與某君面談。」如所提出之質問，被質問者，毫不知其內容，當時無言可對，亦可答以「俟我於詳查之者，再其答覆。」經此種種答覆之後，若再無其他問題發生，此案即爲完竣。議長應繼續請提出第一號質問之議員發言。以下各號，如此類推。

唯英國下議員之質問，誠非完全如上述之簡單：是以往往一切之質問，皆於前兩日通知有關係之各部長，由部長秘書，轉飭部員擬就答覆，再由部長於適當之時期，在會場上宣讀。若部長 將欲 質問事實之真像，宣布於外 則下議院亦決不能得其真像 蓋在英國抽象之真像，與政府在議會上答覆之真像，乃極有區別者。但下議院尚有一種較爲有力之武器，即所謂反問是也。故當 位部長，以極巧妙之言論，爲無所可否之圓滑答覆以後，議會內常常發生無數之反問。例如「由此種答覆，吾人可否即以爲此事爲

如何……」，或「吾人可否即想像其如何……」，或「部長之意思是否即係如此……」。凡此種種之反問，皆為政治上之一種競技，而部長政治手段之優劣，亦全在答覆此種反問時見之也。

質問係國會議員攻擊政府之第一種方法。若議員對於政府之答覆，認為不滿時。尚有第二種之攻擊方法，即在答覆完竣後，任何議員，均可提出動議，以緊急并重要之公共事務為理由，要求議會停止會議。如議長以為此問題，并非緊急或重要時，則可拒絕宣讀此種動議。否則即須將其宣讀，使全院對於表示贊成與否。表決時，如有四十名議員，同時起立贊成，議長即須宣告動議，已為全院所允許。並定於同日晚八點十五分鐘論此項問題，議事日程單上所列入之其他事務，一概停止進行。此項動議，在事實上，即等於對某部長或政府全體不信任之決議案。及至晚八時十五分時，動議者及其贊同人，皆開始攻擊，而政府及與政府一派之人，亦積極加以辯護。辯論之結果，如政府與被攻擊者，能與攻擊者以滿意之答覆，則此動議或可取消，否則攻擊者，可以要求投票表決，以期貫徹主張，而達到推翻政府之目的。

除上述兩種攻擊方法之外，尚有第三種攻擊之方法。其適用時，不但與質問或答覆無甚關係，即與問題之緊急或重要與否，亦無何等關係。故任何議員，均可在議事日程單內，即一通告，舉出幾種事務，借作批評政府之資，並同時提出，議決案。此種議決案，如通過時，亦係國會對於政府不信任之表示。但依英國現在之制度觀之，國會會議之時間，完全受政府之支配，普通議員僅能提出紙上之議決案。故當會議時，提案者雖屢次起立，請全院注意其所提出之議決案，並要求討論之。然國務總理，總以政府事務繁多，現在實無討論之餘暇，為延宕之答覆，惟此種議決案，若係反對黨之首領所提出並要求討論時，則政府即不得任意延宕，而不加以討論。是以每當討論之際，雙方往往發生極劇烈之辯論。

第二種監督政治之方法，為利用下議院之財政權，攻擊各行政部之缺點。最普通之方法，乃由下議院提議處罰某部部長。蓋部長担負全部事務之責任，是以部內任何事務之錯誤，或任何人員行為之不當，盡足構成下議院攻擊部長之理由。例如在海軍部方面，軍艦數目之多寡，在外交部方面，條約之訂立與否，在內務部方面，工廠檢查員之效

率若何，在其他各部方面，苟其政策或行政與財政有關係者，如有疏忽，即成下議院攻擊部長之理由。若下議院處罰部長之動議通過時，部長即不得不辭職。

第二節 關於財政之監督權

國會之第二種職權，即監督國家財政是也。此乃下議院之特權，為上議院所不能參與者。故關於籌集種種款項，盡係規定於下議院所通過之財政議案以內，普通則以預算案稱之。至其通過之手續，亦如其他一切議案同，俟於下節國會立法權內說明之。惟其款項支付之手續，仍與普通立法有別，故特於本節內詳為敘述之。

政府之款項 由政府各機關使用之。而各行政部之經費，又係每年由國會規定之。故國會所規定每部每年應用之款項，若至年度終止（即至三月三十一日），尚有剩餘時，則其剩餘之部分，各該部亦須將其放棄，不能以之作為下年經費。各部各項經費之用途，亦皆由國會指定，除少數海陸軍外，均不得任意移作他用。例如國會已經允准每一行政機關，須用二名秘書與三名夫役。但實質上此機關或應用三名秘書，與二名夫役，惟不能將夫役之經費，移作秘書經費。祇有待至下年，經國會核準之後，方能更易。（

註一

凡至每年年終，各部均須準備一種極詳細之預算書，將下年所需設之經費，一一列入其內。除海陸軍兩部外，各部所提出之預算書，皆須送交財政部，經其主管人員考核。各部之代表與財政部代表，往往因此經數星期或數月之爭議，如不能得一調和辦法，尚可將其爭執之點，訴之各主管爾後長官，由各部長與財政部長直接磋商。經此磋商之後，如仍無結果，此問題尚可由國務總理或於內閣會議時解決之。國務總理之判斷，為最後之判斷，雙方不得再有任之爭議矣。

每年春初，各部之預算書，大抵均經財政部長簽字，加以正式承認，以便提出國會。此種預算案，亦即將其印成藍面冊子，分送各議員，同時並公開出售，無論何人，均可備取作研究之資。惟實質上，百萬人民之中，恐無一人，十名議員以內，亦難得一人，能細心研究其中之各項款項者。其原因固乃在任何人皆覺其極為複雜，且其內容亦令人極難明瞭者也。然政府之預算案，概係分別類，將下年之預定經費，逐條詳細列出，其方式幾如個人之預算（如房租若干，衣，食，子女教育，及零用各若干）無異。而政

府之預算，又使能人民對於其中項目，與以前任同年之預算案，得一比較觀念，知其何者爲新增之項目，何者爲初減之項目。若預算案中有新增之項目時，又必須詳細述明，增加此項費用之理由（例如爲何須造飛機或建築郵局等等）。除海陸軍經費或戰時費用之外，凡政府所耗費者，卽鏹銖之微，亦必列入預算案內，並須經國會正式承認之。

由理論上言之，國會本有極詳細考核預算案之機會，且能於討論時，裁減任何一項款額。然在事實上，國會概不詳細考核政府之預算案，亦不裁減其中之款額。若究其原因，大抵約有三種：第一，國會待議之案件甚多，而會議之時間又不足分配；是以預算案之考核甚爲倉猝。結果難期精詳。第二，以較短之時間，考核複雜之預算案，國會誠知不能精詳，故往往利用其財政權，以攻擊各行政部，而又不注意其中款目之縮減。第三，反對政府預算案之議決，無異不信任政府之表示。於是國會若堅決欲減縮各部某項費用時，此議決案，卽等於推翻政府之議決，夫政府之改組，乃極重大之事務，安可因縮減某項款額之細故，致使牽及政府大局哉？是以此種情事之發生也甚夥。

當預算案提交國會時，先由全體委員會（卽預算委員會）審查。此委員會中之全體

議員，均得出席發言與投票。而其他各種委員會則否，僅被指定之委員，始能發言與投票。至全體委員會委員之人數與資格。及其與議會（大會）之區別，已詳於前，故不復贅述於茲矣。惟全體委員會，審查各項預算案時，常致涉及其他重大問題，因之時而發生對於行政部長為不信任議決之表示。是以內閣之推翻，以在全體委員會中為最多。

全體委員會，在理論上，自然有詳細討論預算案內各項款額之權限。及至該會贊同之後，再由委員長正式報告議會；又能於議會中，繼續加以討論。甚至議會已將預算案通過之後，於投票支付款項時，尚可重行提出討論各項款額之正當與否。但在事實上，確非如此。因上述之途徑，實屬窒礙難行。誠以國會會議之時間有限，而種種特議之重大問題極多，因而關於財政問題，其討論之時間，依議會規則僅有二十日。況此二十日，係法定時間，不問議案之繁簡，概不得任意伸縮之。而英國之行政部極多，以二十日之時光，研討如此繁多之預算案，雖欲其精詳，豈可得乎，是以有各種不關重要之預算案，往往毫無討論之機會，僅能擇其重要者，提出加以討論耳。且其所討論之問題，大抵與財政方面無關，僅為部長應否受罰俸（五鎊或五十鎊）之處分而已。此乃一種彈劾部

長政策之方法。

追討論財政議案之時間（二十日）已過，下議院即應於夜之內，將所有議案，不加討論，一一通過或否決之。國家一切之政費，必經國會認可，方能稱為合法，若在預算案通過後，倘有一切意外之費用發生時，則可另於七月或二月間，再提出兩次補充預算案，請求國會追認之。於此種場合之下，吾人尚須注意者，即於預算案經過國會承認之後，在常人視之，即以爲政府即可隨時之支付矣，其實則不然，蓋政府各部之預算案，雖經國會承認，苟不復以其他手續，則任何機關，亦不能由支付政費之英國銀行，取得分文。

支付款項之手續，甚爲複雜。第一，須由下議院通過一種支付議案，指令英國銀行，支付預算案內所規定之款項。然在支付議案提出之前，全體委員會，即籌款委員會，又必須先通過一議決案。提議該議案內，所列舉之款項，撥充政費。此種制度，最初之用意，乃係使國會有一種機會，可以詳細討論爲何需要此等政費。及至今日，此種議決案，不過僅屬形式上之具文，有時雖有討論，亦僅注意政府之政策而已，支付議案，亦

與其他議案同，必須經過普通立法程序，方能成立，即於初讀二讀後，交付委員會逐條審查，迨委員會報告及三讀後，再提交上議院，經過同樣之手續。在每次宣讀之時，凡關於該案之一切問題，皆可提出討論。惟所提出之問題，概以關於政府之政策與行政標準者為多。最後此等議案，尚須得國王之同意始能為法律。有正式之支付法律，方可簽發支付命令，而使英國銀行付款。

英國銀行 (The Bank of England) 為國家銀行；然政府與銀行之關係，如私人與銀行之關係同。故英國政府，亦為英國銀行之一存戶。凡政府一切之收入，皆存入該銀行，而費用則由該銀行支付之。設一旦存不敷支，政府亦能如私人然，與銀行商議透支。同時政府又能與別家銀行，或私人團體，商借政費數星期，或數月之短期借款。但其數目，須先得國會之同意。

凡政府之一切收入，皆存入銀行，再由存款中，支付各項政費。而各行政部若有五先零之餘利時，行政長官即不得將其抵充該部之費用，必須交於銀行，列入政府之存款中。通常政府每日之收入與支付，大抵皆須經過，一種極複雜之手續，以無數之支票，

存入銀行，再以無數之支票，支付費用。政府之存款，其數目幾使每日每時相差極大，往往在數百萬鎊之上下。由世界各地入之各種款項，悉數交存銀行。其中有時爲關稅或內地稅之收入，有時爲所得稅之收入，有時爲國有營業（如郵政電報等）之餘利，有時爲國有產業（如蘇彝士運河股票等）之利息等等。自政府存款中，每日所支付之各種款項，其中有時爲政府官吏之薪俸，有時爲政府各項公共建築之費用，有時爲政府在各國建築使館或領事館之款項，有時爲各處老年人之養老金等等凡此種支出，無論數目多寡，均須由審計官，嚴格加以監視。審計官對國會負完全責任，並須將支付情形，詳細報告國會。國會中復有一賬目審查委員會，其職務在審查政府之支出，是否依國會所規定之情形辦理者也。

現在英國國會，其監督政府之權，實係異常重大，而其保護國家財政之方法，又確乎極其完備。昔日主權高於一切，政府乃國王辦事機關、國王與政府毫無公私之分，有權任意支配公款。其後封建之勢力日衰，民治之狂潮漸增，王權迭減，民權逐進。而爲人民代表之國會，遂掌握種種大權，因鑑國王亂用公款之弊，漸設種種保障之方法。即

在今日，尙恐仍有多人，以爲國王可以任意由公款內，撥付私費。其實此種觀念，完全陷於錯誤。蓋英國國王，除國會所規定每年供給之費用外，不得絲毫取用公款。卽其官中之器具，亦必先由內閣提出預算，由國會核准，方可購備。更或有人，以爲財政部之國庫內，定必充實金鎊與支付券，財政部長，既保管如此衆多之款項，難免無營私自利，暗飽虛報之弊竇。此種觀念，亦係私揣妄想，難成事實者也。蓋財政方面之一切事務，皆由部內一般永久官吏辦理。彼輩豈能盡容部長一人妄行非法乎？若一旦部長個人簽發支票，亦定被銀行所拒絕。甚而言之，卽國務總理，與全體閣員之支票，如形式不備，亦決難生效。是以言及財政方面之弊端，在現今英國國會情況之下，可謂防範至極而且密之程度矣。

英國國會在財政方面，既有如上所述之種種大權。但在事實上，此等權力多係備而不用。殆因國家預算，既須經國會嚴格審查，凡未經其同意。收入與支出，未有能成立者也。惟國會之審查財政議案，亦僅係形式上之事務而已，祇須國會信任內閣，凡經內閣所提出之預算案，國會未有不予通過者。是以國會監督財政之方法雖有數種，大抵皆

不適用之。而英國財政方面，亦絕鮮營私舞弊之情形。

註一 至吾人之須注意者，即「國會」二字，乃爲概括上下兩院而言也。關於財政法案，下議院雖早獲取優越之權力，且於一九一一年，又操絕對支配之大權，然若不經上議院之手，其法案則仍不克成立。蓋任何財政案，若不經上議院之手，即不得成爲法律；故至少亦須經其討論之始可。

第三節 立法之職權

立法係英國國會之三種職務，其手續甚屬複雜。故每一議案，自提出時起，至正式成爲法律時止，其間必須經過種種手續，始克告成。而此一切之手續，又須於國會一次會期內辦理完竣。倘至國會閉幕之時，手續尙有未完之處，此議案亦應就此終結。如在下次開會，仍有提出之必要時，則須由第一步手續着手。國會之會期頗短，而議案之數目極多，其能經過而成爲法律者，爲數甚鮮。且已通過之法律，因受議場或委員屢次之修改，往往與原來提案，相去甚遠。

凡議案之成爲法律，並不在國會內多數議員之贊成與否。列如婦女選舉權之議案，

自十九世之末期起，於二三十年之內，每年均曾提出，且每次又得多數議員之贊成，但在一九一八年之前，終未能順利進行，盡係延宕閉會時期，遂與其他未完結之議案，同歸於盡。

一切議員，在理論上均有提出議案之權。是以議員輩等，確係每年提出議案多種（私案）。此等議案，亦可用公款印刷，背後復刊印提案者與贊助者之姓名，同時亦可於提案者本區之報紙上公布之，以表示其確能盡代表之責任，將其被選舉前之主張，在國會內正式提出，預備制爲法律。惟事實上，此種議案，在議場上極少討論之機會。至其成爲法律之希望，更何足論矣。蓋國會之會期本不長。況大部分時間，又爲內閣所把持，重供討論內閣提出之議案。此種情形，雖經國會屢次抗議，但終未能免去內閣操縱國會時間之習慣。結果僅有星期一日，自十二時至五時，爲討論不入內閣編員，所提出之議案。然依習慣，多數議員又往往於星期之末離開倫敦，故能於星期五，出席會議之議員，僅屬少數而已。

議員欲於星期五提出議案者，又須預先抽籤排定次序！即每議員皆簽一名單，投於

一櫃內，再由國會書記官。注意抽出。其第一次抽出者，即在第一星期五提出議案，其第二或第三次被抽出者，則在第二或第三星期五提出議案，餘者類推。唯每屆會期中之星期五，祇有十或十二次焉；因之每次會期所能討論之議案（私人之議案），亦不過僅十件或十二件而已。荷議員所提出之議案，誠為人民所希望者，政府及其他議員，亦無積極之反對；同時該議員若具特別之技能，與雄辯之口才，足能說服一切反對之理由，如此其所提出之議案，或有變成法律之希望。或者一種人民所贊同之議案，後為內閣所採取，內閣即可在政府之時間討論此議案，使之通過。但此種情形，為數極少。總之，所有一切之議案，祇有政府（內閣）所提出者，能通過之成為法律，其餘甚少變成法律之機會。是以其他議員之職務，亦不過僅係表示其對政府之提案，贊成與否而已。

現在英國立法之手續，甚為複雜，一切議案，均須經國會詳細審查之後始克成法律。故每件議案，自經國會審查時起，至正式成為法律時止。其間須經十一種程序。即初讀，二讀，委員會審查，及其報告，下議院三讀通過，再經上議院與此相同之五種程序，最後呈請國王批准是也。（註一）凡此種種程序，除最後者外，在任何程序中，其議

案均可遭受否決。且當兩院委員會審查之際，復可將其根本修改，若此議案爲與財政有關係者，即將來通過之後，政府必須需用公款，同時尚須有全體委員會，通過一議決案，正式報告於下議院。若此議案之性質，爲增加人民之賦稅負擔，如每年之預算案然，非經下議院之籌款委員會，正式通過議決案，規定所籌款項之數目，並經下議院通過後，不得正式提出議案。且此種議案，所擬籌之款項，其數額不得超過議決案中所規定者。是故英國國會，對於制定法律之手續，其規定可謂詳盡矣。而國中法律之業經制定者，非經詳細討論之後，亦決不容任意變更。尤以關於賦稅方面之一切規定，更須特別注意焉。

前述種種程序，盡係立法理論上之經常手續。然實際上並非如此複雜。蓋若徒墨守理論上之常規，而不稍有權變辦法，誠恐英國之國會，難能通過任何重要議案。是故凡無爭執之議案，其第一讀之程序，俾屬形式上之手續，由議會書記官，宣讀議案名稱，再由提案之團員，將該案性質，加以說明。此項說明，至多在十分鐘之內，即可完竣，同時如有質問，亦可作一簡單之答覆。第二讀之程序，爲對於該案原理上或原則上之辯

論時期。其時間或有一日以上者，但辯論時，對於該案之文句，毫不加以修改。惟當委員審查時，對於該案之文句，則必須逐條逐句，及逐文逐字，一一推究，詳加修改之。

昔日英國國會，對於一切議案，不問性質繁簡，概須經過全體委員會，在議場上審查；因在同一時期，僅能討論一件議案，故當時議會之事務，窒滯難堪，大有迫不暇顧之勢。其後則力謀便通辦法，如採分工合作，設立多種委員會（參閱下議院之各種委員），同時審查各種不同之議案。在委員會討論議案之時，各委員可任意提出將原案中某字或某句刪除，或增加某字或某句。如此之修改案提出後，委員長可將當時之討論，集中於此修改案能否成立之一問題。若同時尚有其他問題提出，委員長應停止發言，待提議終結，將各修改案逐一解決，方歸本題，繼續討論該議案之原文。若各委員對於修改案，復提出修改時。委員長又須將當時之討論，僅限於此修改案之修改案。直至問題解決後，始繼續討論修改案，以及該議案之原文。凡修改案或修改案之修改案，經過討論之後，皆須正式表決可否。故此種職務，甚屬複雜。原案各條，均須經過委員會之審查，或修改或否決或同意。同時各委員若有臨時提出之新條文，亦應正式表決，贊成與否。

各種提議案，經過委員會審查之後，該委員會應將審查之結果，詳細報告於下議院。下議院在議會中，對於該報告案內之新條文，以同一之手續，詳細討論後，方能加入原案。對於原案原有條文之修改，亦須再逐條逐項加以表決。於是再經相當時期，則審查與報告之程序，方為終結，爾後始克交付三讀。當三讀之時，該案即不得再行修改矣。三讀期內之辯論，僅限於該案經過國會修改後，關於原則方面之問題而已。三讀通過之後，即將該案送交上議院，上議院仍須經過與下議院相同之手續。若提交上議院之議案，係關於財政方面者，則該院既不能修改，復不能否決，祇可照原案通過而已。如係普通議案，則上議院雖能加以修改或否決，但下議院若不承認其修改或否決時，此案亦不過僅於本屆會期內，不得成為法律，並非能強制修改，或根本取消也。倘下議院堅欲將此議案，變為法律，則可在下兩屆會期內，再將其正式通過，呈請國王裁可。此時上議院，雖即表示反對，亦屬無礙，毫無使此議案不能成為法律之方法也。

英國立法之手續，既如此複雜，於是制定任何一種法律，均非易事。且所提出之議案，往往條文繁複，甚至有五十或一百餘條之多。而委員會與議會，對於此類議案，又

須每條加以審查或修改。各委員與議員亦得對於每條發表言論。加以往往因少數人之言論，竟將此類議案，完全打消，使之不能成爲法律。職是之故，英國國會對於討論議案，又不能不採用一種限制方法，務期任何議案可於一定期限內表決，以免徒廢時日，而無效果發生之弊。此種限制討論方法，已於五十年前，曾經採用矣。考其原因，實由於當時一般愛爾蘭議員，爲愛爾蘭自治案不能通過國會該議員等，遂採用一種搗亂辦法，對於各種議案之修改或發言，繼續不已，致使國會之事務，不得順利辦理，任何議案，皆難通過。國會爲應此種情況起見，即於彼時實行『停止討論付表決』之辦法。

『停止討論付表決』之辦法，在英國現今之國會，其方法則有數種。第一，爲最普通者，即在着手討論議案中某條條文或修改案之際，閣員或議員，均可起立提議，請議長停止討論，將原案付以表決。議長或委員長，可以承認或不承認此種動議。若將其承認，須先由大會表決，結果若有百名議員贊成。（註二）即應停止逐條討論，將原案付全體員表決，以決其去取。

第二，不以議案中某條條文或一種修改案爲限，乃係概括適用於議案中之一部分

條文。閣員往往可以動議，將議案中某條與某條，或某條至某條爲止，先付表決。若議長贊同，議員亦同意時，則議案中之一部分或數部分，即可不經討論而成立，因使事前關於此等部分之一切修改案，亦因之而打消。此種方法，英人稱爲「Guillotine」，漢譯爲斬首機，其意義乃將一議案，斬作數段，將其中某部分，不經討論而付表決。（註三）

第三，爲採用一種時間上之限制（Time table），即內閣可以提出一種議決案，將該議案各部分之討論，加以時間上之限制。此種方法，其優點有三。（一）凡議案中重要之部分，一定皆有討論之機會。（二）此種討論，定獲真實誠懇，決無虛偽搗亂之意。蓋議案各部分討論之時間，已有規定，經過一定時期，必生表決之結果。而反對者之方面，即故意搗亂，以期延長時間，亦屬無益於實際，且往往不利於己，故雖至愚之人，亦肯出此。（三）在內閣方面，亦有極大之利益；因內閣預知某日某時，某種議案定可通過國會。國會自由討論議案之權，因之大受限制。祇須內閣能保持國會對其之信任，內閣所提出之議案，定能於其所規定之期限內通過焉。

第四，英人稱爲「Kangaroo Closure」，此乃一種動物名詞，吾國普通則以袋鼠稱之。該物前足短，後足長，跳躍而行，故以此物而命其名。蓋議長有可以指定議案中某條可以討論，某條無須討論之權。殆如袋鼠之行路然，在議案中任意跳行，以選擇其重要且應討論之部分。

註一 由理論上言之，立法乃係國王之事，故至今日，一切法案，仍須獲得國王之裁可。惟此種程序，僅屬於形式方面者而已。

註二 大會與全體委員會 係屬此數。而常設委員會則否，在該會則以二十人爲限，其採此種規則，係自一九〇七年始。

註三 此種辦法，缺點甚多。蓋在下議院中，凡不經討論即行通過之案件，一至上議院，軌發現必須修正之處。

第十三章 政黨

政黨爲人民之集合團體，或由人民所組成之團體。惟人類之好惡不同，取捨殊殊，其思想與信仰，亦因之而異。然其情投意洽志同道合者，亦未嘗不可相與爲謀也。是以朋黨既立，而政黨以生，但政黨與朋黨之間，又不能無區別焉。所謂政黨云者，乃全國人民分爲兩黨或數黨，各有領袖，主義及政綱，彼此各自設法獲取政權，以實現其主張，但同時又須相互信賴，有同等之地位，及共同存在之理由，如反對黨掌握政權管理政府時，亦不至視其有摧殘國家之危險也。而朋黨則不然，彼此集不相容，視對方爲國家巨蠹，若一得機，卽施其撲滅之手段。故英國十七世紀初期所有之派別，祇可視之爲朋黨，不得以政黨稱之。唯十七世紀斯圖爾特朝代末期之民黨與王黨，則可以政黨稱之，且此時代之政黨，堪爲英國政黨史上之嚆矢。至政黨制度發育完備之時期，約在十八世紀之下半期以後。而人民明瞭政黨意義之時期，又在十九世紀之初。自此之後，人民不再以國會中之少數黨員，視爲國王之敵人，而反視其爲「國王陛下之忠實反對派」。

政黨發生之時期，嚴格言之，當爲人民政治下之產物，而在專制時代不易發生也。

(註一)蓋在民主政體之下，人民始有決定國家政策之權。人民既有此等權力，自然難免無相異之思想與政見，政黨之存在，實源於此，否則有何政黨可言。然政黨在民主政治之下，亦有種種之功用；第一，政黨能使志同道合之人，互相聯絡，一致進行共同主義與政策，而使其實現。倘為一般無組織之羣衆，既不能形成一種主義，又不能有共同之政策，更何能實現某種計劃。第二，政黨能使目的相同之人，預先贊同其所欲之候選人，以便於選舉時，徵求全國人民之同意。第三，政黨能利用各種宣傳，使人民注意或明瞭一切之公共問題。故政黨為教育民衆之機關，或造成公意之場所。第四，政黨能使社會與政治間，發生一種密切之機關，且能使一般獨立散漫之政府機關（因此等機關皆為本黨同人所操縱），緊密聯結，形成一種效率極高之組織。第五，政黨之存在，有監督政府行動之極大效力，有責成政府行政走正軌之功用。

第一節 政黨與內閣之關係

政黨在人民政治方面發現，而變成一種勢力者，最初乃為英國。且今日世界各國政黨制度，發展最完備者，亦為英國。關於英國政黨之起原，據歷史學者之意見，頗不一

致。惟依大多數之主張，概以查理二世晚年之輝格(Wigs)黨(民黨)，與托利(Tories)黨(王黨)爲正式之政黨。由此兩黨，浸潤演進，遂成爲英國以後兩大政黨之鼻祖。故責任內閣制度之成熟時期，亦卽政黨制度之形成時期，內閣與政黨之關係，極爲密切。內閣制度之特點，卽在某一時期之內，掌握政府大權之人，必係爲某種有同一政見與政策之一般人物；而此等人物，又須有下議院多數議員之贊助，始克維持其地位。惟屬於一黨之人，方能有相同之政見與政策。下議院多數之議員，亦惟有政黨之勢力，始能使其聯絡。由歷史上觀之，內閣制度，爲黨爭之產物，苟無政黨關係，或政黨間之競爭，則內閣制度，決難有發生之機會。若一旦政黨消滅，而此兩種弗佳氣象，必有其一可以發生。卽(一)如非缺少有組織之勢力，擁護內閣，運用政權，以致內閣之起落無常，陷政府政治於不穩之狀態中；(二)亦不必爲議會與內閣衝突之後，內閣以政府之實力，維持其地位，毫無忌憚，永掌政權。故內閣制度之下，反對黨倘無實力，組織新閣，並表示能充分運用政權，負擔完全責任，而欲舊閣辭職，甚屬難能之事也。

職是之故，英國之內閣制度，與政黨制度之關係，極爲密切。無論由歷史上之過程

或實際上之需要觀之，處處均有極顯著之表現，故政黨與內閣，可謂形異而實同。美國之政黨，完全立於政府範圍之外，憲法上因無政黨之規定，是以政黨之行動，直至最近，始受法律上之限制。多數政黨之領袖，亦非官吏。且所謂黨綱者，概為度私人生活之黨員代表會議所議定者。然在英國，政黨乃係政府範圍以內之組織。易言之，政黨之組織，幾為政府之組織。內閣之閣員，既為行政之長官，復為立法之要人，更為當權黨之領袖。下議院之多數議員。有立法權，財政權，及監督政治權，皆為政黨中，基本人員。同時與內閣及下議院多數議員立於反對地位之反對黨，乃屬於其他政黨。其黨內之領袖及黨員，皆時準稱，待機而發，設一旦其所反對之當權黨，在國會中失去多數之擁護，該黨立即起而代之，另行組織內閣，執行政府行政之大權。

昔日英國之政黨，僅有兩種（自由與保守黨）。一黨在朝，一黨居野，甚能因時置宜，成極自然之現象。例如自由黨當權執政時，保守黨則處於批評及反對之地位，迨自由黨失權之後，保守黨組閣執政黨時，自由亦然。兩黨循環執政，一失一得，固屬毫無問題。及最近勞工黨得勢之後，英國即有三大政黨，而政黨之制度，亦非能如先前之自

然與簡單矣。當一九二四年與一九二九年勞工黨組閣掌權之時，該黨在下議院中，尙非佔得多數議席。（註二）因於一九一八年新國會初集會時，即發生究以何黨爲反對黨之疑問。但於此種場合之下，英國政府，仍不失爲政黨政府，縱有新奇之事件，與困難之遭發生，而其一切之佳象，依然未改舊觀。

關於政黨數量之問題，確係極重要者。蓋責任內閣制度之存在，非獨憑賴政黨之關係以維持其生命，且必須僅有兩大政黨對立，始能拊制得當，進行適宜，否則不易獲得佳果。誠以每一政黨，必須具有實力，以備抵抗他黨之專權。同時又須有一政黨，能在下議院中佔有勢力。然爲政策一致，與責任集中起見，當權黨亦須具有獨立自治理國家之能力。待至當權黨勢衰失權之後，更須有一政黨，賦有實力，可以繼續執行政府之大權。於此種場合之下，每一國家，需要兩大政黨，使全國選民，不隸於此，即屬於彼，殆爲極顯著之事也。若使人民中之黨派，超過兩黨之上，結果無一政黨，能在下議院中佔得多數之議席，其所組成之內閣，必非一黨之內閣，而爲多派領袖之混合內閣。政策既不統一，責任亦難集中，一旦政治上發生風波，勢必釀成倒閣之舉，則國家之行政，因之

而成一種風雨飄搖之勢矣。現在之法國，德國，即係如此，其他大陸諸國，亦莫不然。蓋該等盡係仿行英國之內閣制，而實際上缺乏兩黨制度之精神，故不能如英國政治進行之順適也。（註三）五十年之前，英國雖曾有愛爾蘭民族自由黨（亦稱愛爾蘭國民黨）發生，後又有勞工黨繼起；然英國直至歐戰發生時，其兩黨制之精神，依然未破，所有選民仍對故有兩黨中之一黨，表示擁護。此黨之失敗，即彼黨之勝利。且任何一黨當權，均有獨立統治國家之實力。於大戰期內（一九一五年至一九二二年），英國亦曾組成數次混合內閣，惟至一九二二年之末，政黨政治仍恢復常態，由保守黨執政權。但其反對者，確非一黨，約有三派，即國民自由黨（National Liberal），獨立自由黨（Independent Liberal），與勞工黨是也。於一九二三年兩派自由黨雖經合併；而勞工黨之實力，已呈澎湃之勢，遂形成一種有力政黨，於是兩黨局面，已被打破，而成鼎定之勢矣。此種情況，至今尚然，將來能否永續常繼，似乎甚難預斷。惟由一般人之意見觀之，將來或仍有恢復兩黨制度之機會。

註一 君主專制與獨立政治，並無許多區別，故現在之蘇俄，法西斯之意大利，西班牙

牙，匈牙利等，均無所謂自由之政黨。

註二 此事亦有前例，如十九世紀中期之皮爾派，與一八八六年，一八九二—一九五年，及一九一〇—一四年之愛爾蘭國民黨，均能操縱於兩大黨之間。任何一黨，若與此等小黨同盟，立可支配國會，一九二四年之勞工黨，僅獲自由黨消極之助。一九二九年之第二次勞工黨政府，雖未占得國會中多數黨之地位，但其政府之存在，即自由黨之消極同盟亦無之。

註三 一九二九年之麥克唐納政府，雖未與他黨同盟，亦無多數黨之地位，而竟至於成功；但其動搖之勢，確乎已成難以否認之事實矣。

第二節 歐戰前之保守黨與自由黨

二十世紀初期之英國人民，除愛爾蘭之民族黨，及散處於各工業區域內之勞工黨員外，大抵非爲保守黨黨員，即屬於自由黨黨員。概括言之，多數有爵位與產業階級，或在社會上有特殊地位之人，悉屬於保守黨。例如所有之教士或大部份大學卒業生，與律師，多數之商業，工業與財政方面人物，及過半數之小地主，皆爲保守黨黨員。屬於自

由黨方面之人物大抵爲中產階級之人民，及半數城市之工人；然此等工人，後又多變爲勞工黨之黨員。

英國二十世紀初期之自由主義，僅爲極少數之資產階級，及高等社會人物所贊同者。唯此實係十五世紀末期所發生之現像。當十九世紀中期之時，自由黨內含有兩類人物。(一)一般貴族式之老民黨 (Whigs)；因而所謂自由主義者，自然甚屬有限。(二)一八三一年新獲選舉權之中等階級人民。自一八六七年與一八八四年之選舉改革法實行以來，第二類之自由黨員，其勢力大形增加，凡趨於自由主義者，甚或激烈派之城市工人，盡皆加入其團體。先前貴族式之老民黨，自即不能與民衆勢力相融合，是以於一八八六年，因自由黨提出愛爾蘭自治議案，黨內所有代表職位與產業之份子，多退出自由黨，而加入保守黨矣。綜考此次脫黨之人，除老民黨之外，尚有許多大工商業者，亦與保守黨聯合，而與自由黨脫離關係矣。此種情形，結果使自由黨之實力之大爲減縮。自是之後，自由黨無論在朝在野，均難振作其有爲之精神焉。然自由黨之部。反因此而益形團結鞏固，更能一致向自由之路徑上邁進。

斯時愛爾蘭民族自由黨之勢力，僅限於愛爾蘭之地域內，勞工黨之勢力，則限於英格蘭與威勒斯之工業中樞。而保守黨與自由黨雖無區域之限制，然其在各處之勢力範圍，似有大小之別。簡言之，蘇格蘭與威勒斯，係自由黨之根據地，於此二地自由黨之勢力，自然較為重大。英格蘭之大部分，屬於保守黨之勢力範圍，餘者多為自由黨之領域。申言之，英格蘭之地勢，因川持（Trent）河自然之畫分，將其割為南北兩部。河北之民情，為偏向於自由黨者，直至近百年來，亦大抵如此，而河南之人民，則又以趨向於保守黨者為多。當法國革命與拿破崙戰爭時期，英國之當權黨為保守黨，因恐大陸革命空氣之內侵，為求保護本國起見，遂竭力擴充其黨之勢力，將南方歷來具有自由思想之人，亦收入本黨之內。是以自一八〇〇年以來，英國政治方面之一切革命運動，與自由思想，盡係起於北方，且自由黨經過數十年之奮鬥，遂於一八三〇年將南方之反動勢力（保守黨）打倒，而獲勝利。自由黨掌權以來，其所通過之重要法案：有廢除奴隸制度案，選舉改革案，經濟自由案，及抗南非洲戰爭時之帝國主義案等。於此百年之內，自由黨之政府，全賴北方選民之維護與贊助，保守黨亦賴南方選民作其後盾，始克達到執行政權

之目的。唯此種分類與敘述，頗不適於近數十年內之實際。蓋近數十年來之英國，雖仍有所謂自由黨與保守黨之分，然此不過表面上之區別，實際上保守黨之主義，亦未必極端趨於保守之途徑。且其一切之政策與政見，大有與自由黨相同之趨勢。故所謂自由主義或保守主義者，已不復成爲任何黨之專利品矣。

英國兩大政黨之主義，在近數十年以來，雖無若何之區別，然若由人民之政治思想及其一般之態度觀之，南北兩部，確乎仍有相當之區別在焉。考其原因，亦有數種：第一，北方爲工業區。歷史上之工業革命，幾乎久已將英格蘭分爲南北兩大部分。北方爲工業鑛業區。因此人民集中，城市發達，遂有種種新問題發生，於是需要各種之新法律與新改革。南方概係大地主勢力範圍之農業區，大都爲鄉區，並非城市。故其相沿之風俗習慣，甚難化除，人民自然多趨於保守一端。在勞工主義未得勢力之前，工團主義，勞工階級之政治生活，提高教育標準之欲望等主張，盡係北方之主要勢力，亦爲自由黨所提倡。第二，南方向爲陸海軍機關之所在，人民之階級觀念甚深，故與民治之趨勢難容。且在外國經商致富，及開拓殖民地者，於回國後，亦多居於南部。該等在殖民地時

，向以專橫武斷成性，一旦回國，對於國內之所謂民主主義，自然亦甚反對。第三，英國之大學，約有四分之三，係在南方，其具有悠久之歷史者，一切習尚，大抵難離保守之風。

概括言之，自一八〇〇年起，至一九一四年止，凡以工業鑛業為生活之人民，大抵屬於自由黨；而以農業為生活者，往往偏於保守黨。然小地主所居住之處，又往往趨向於自由黨矣。至蘇格蘭所以為自由黨根據地之理由：（一）人民痛恨大地主。（二）人民多係中等與勞工階級，故富於獨立與民治之觀念。（三）無國教之限制，因之教主無勢力。（四）貴族之數目極少，勢力又甚薄弱。至威勒斯所以為自由黨之根據地者，其原因亦有多種：（一）為工業與鑛業之中心區。（二）無許多大地主。（三）人民因受生活之影響，故富有激烈之性格。

第三節 勞工黨

勞工黨之發生，則為一八六七年與一八八四年選舉權推廣後之產物。蓋因選舉權之推廣，而產生兩種主義，即一為工業團體主義，一為社會主義。一則供給勞工黨之費用

與選舉票，一則供給其首領之實力與精神。工業團體，由同行同業之工人所組成，其目的在以團體之力，以抵抗雇主之壓迫，與雇主訂定一切雇用條件，使工人不至因壓迫，而任何損失。此種團體，實發生於工業革命時期，其後浸潤演進，逐漸發達，至十九世紀之末期，其會員竟至二百萬以上。該團體在法律上之地位，曾經長時期之爭執，幸得自由黨內閣屢次之贊助，遂通過數種法律，使其受法律之保障，不致發生其他問題，而其地位遂漸鞏固矣。

當歐戰時期，工業團體極爲興盛，而其會員之數目，又益見增加。於一九〇〇年之會員數目，僅有二百萬，一九一四年增至四百萬，一九一八年即有六百五十萬，再逾二年，其數目竟達至八百三十餘萬。此乃工業團體會員最多之時也。自一九二〇年之後，其會員之數目，又呈漸減之勢。究其原因，實以戰後之工商業，日見衰敗，失業工人，逐漸增加，各會員因困於會費之交付，以致相率退出工業團體，往往整個團體，因之消滅。一九二五年會員之數目，減爲五百五十萬，又二年減爲不足四百萬。此時之工業團體，不惟會員之數目減少，而其經費亦甚困難。夫會費之收入，既已迭減，而失業之工

人，又須賴其生活，其經濟之狀況，概可見矣。自一九二鎊半至一九二五年，各工業團體，爲維持失業工人之生活，曾費去數百萬鎊，累年之積蓄，數年之內，用之殆盡。其時最富裕之團體，爲鐵路工業團體，於一九二六年之罷工期內，不僅將其所有之積蓄用盡，且在銀行內，透支殆近百萬鎊之債務。工團主義，既爲勞工黨之基礎，該團之經費，困難如此。則勞工黨經濟之情形，亦可知其大概矣。

惟吾人於講述工業團體之時，其中有二種重要事實。令人不能不注意者，其一，凡某種工業之工人，集中於一處者，則其工團之勢力必大。例如依數年前之統計，鑛業區之工人，加入工業團體者，約居百分之七十以上，農業方面之工人，爲工業團體之會員者，僅居百分之十。女工方面，加入工業團體者，其最高之比例數，亦從未超過百分之二十。蓋因女子於成年之後，不久即須適人，一旦出嫁，往往脫離勞工生活；故女工團體之組織，甚非易事。其二，於最近之四十年內，工業團體會員之數目，大形增加，但工業團體本身之數目，則又見減矣。於一八九二年時，全國共有一二三三工業團體，至一九二五年，則減爲一一四四焉。求其原因，乃以許多工業團體，彼此合併，共組一工

團，且許多工團，往往互相聯合，組織全國合會。而其中最重要之團體，爲工業團體聯合會 (Trades Union Congress)。

至於社會主義在英國之勢力，似乎不如在法國德國，或其他大陸諸國勢力之大。蓋英人普通之觀念，對於政府極爲重視，但其心意，亦決不欲政府之勢力，擴至大且巨之範圍。是以歐戰前之二十五年內，英國社會主義之運動，未嘗稍有間斷。因此發生種種社會主義之組織，且其主義之觀念與精神，亦常發現於國會間之辯論與立法意旨之中，於一九二四年，當僱黨之首領與政策，又爲屬於社會主義一派者。英國除去真正社會主義黨員之外，尚有無數男女，雖未正式加入社會黨。而其思想與政見，確乎已與社會黨無異矣。

英國在近數十年之內，發見許多獨立之社會黨，其中之足令吾人注意者有三：(一) 社會民主治聯合團體 (Social Democratic Federation)，其資格最深，乃於一八八〇年成立，並於一九一一年改稱爲英國社會主義黨 (British Socialist Party)，而其目的，爲欲在英國工人中，宣傳馬克斯主義，後於一九一六年與勞工黨聯合，其黨員約居萬名

左右。(一)費邊會社 (Fabian Society) 設於一八八四年，而為英國社會主義中之最著名者，其會員多為智識階級之人，其著作與宣傳，對於英國之社會及人民，均發生極大之影響，但係屬於社會主義運動中之右派人物。最近該會之領袖，又極力計劃與勞工黨合作，並共同進行一切事務。是以此項團體，幾乎將混合於勞工黨之內。惟其會員，尚不甚多，僅有兩千餘人。(二)獨立勞工黨 (Independent Labor Party) 此係最純粹社會主義之組織，成立於一八九三年，其會員之數目，亦不甚多，直至一九二七年，祇有五萬餘人。然勞工黨之首領與勢力，盡為此派人所供給者也。

在英國民主主義運動史上，勞工黨之發達，確乎佔最重要之一章。唯工團主義早已發現，社會主義亦早已有相當之勢力，但英國工人，至最近時期，始知互相聯絡，利用政治方法，以提高其本身之地位。當十九世紀之下半年期，彼輩方着手進行選舉工人充當議員之工作，然並無另行組織政黨之觀念。一八六七年城市工人初次獲得選舉權之時，即在倫敦新設立之「工人團體 (Workingsmens Association) 中，議決選舉出工人議員。直接代表勞工階級之利益。在次年選舉時，自由黨之左派，曾提出三名代表勞工之候選

人，借乎無一當選者。一八六九年，工人復設立一勞工代表聯合會（Labor Representation League）。此機關繼續努力，經過數年之運動，並於一八七四年之選舉，提出十二名工人候選議員，有二名當選者。即至此時，英國工人尙無另行組織政黨之動議。自後十餘年內，亦無其他之發展。惟每屆選舉之時，皆有工人之候選議員，此等工人之提出，盡出於自由黨之手，每次選舉之結果，往往有十餘名工人當選爲議員。

降至十九世紀之末期，工人方面，始有另行設立政黨之提議，純粹工人之政。乃於一八八八年首先設於蘇格蘭。一八九三年復有獨立勞工黨之設立，其目的不僅在提倡社會主義，且係在使勞工黨與其他政黨分立，另樹獨立旗幟。其組織甚爲完備（如執行委員會，代表年會，會計，黨綱等等），即在各地方之選舉，其成績亦極爲可觀。惟在國會方面之進行，却係非常遲緩，直至一九〇〇年始選出一名國會議員。多數英國工業團體，其會員大抵皆不甚贊成社會主義。是故於一八九九年工業團體聯合會開會之時，即有另行設立一非社會主義新組織之提議。一九〇〇年有七十工業團體代表，在倫敦開會，議決設立一勞工代表委員會（Labor Representation Committee）。此委員會所負最重要之

使命，自然係趨向於政治方面者。而其主要之目的，爲在國會內，能成立一代表勞工之團體。國會內之勞工代表，雖應與對勞工利益表示好感之政黨一致行動，但究應自己已有確定之主張與政見。

當此委員會成立之初，報紙上既不作任何宣傳之登載，而各大政黨，亦未曾予以何等之注意，即工業團體中一部分有勢力之領袖，亦多不贊成。唯該會同人，毫未因此而自餒，反加其毅然憤發，勇往猛進之志，卒能於最卒短時間，爲工人爭取政治上之權力。故自其成功之後，經二十四年之歲月，其最初之書記官，遂成爲英國勞工黨政府之總理大臣。一九〇六年，該委員會在下議院中，爭取二十九席，其黨員之數目，亦大形增加，幾乎將近百萬。於是遂將委員會之名稱取消。正式改爲勞工黨，同時制定新黨綱，以爲其黨內應守之規則。且爲免除一般非社會主義之工業團體發生誤會起見，否認其本身爲社會主義之政黨。但其所宣布一切之政策與議決案，則與社會主義同其性質。例如一九〇七年在獨立勞工黨領導之下，舉行政黨大會時，通過一議決案，宣言「將生產分配與交易，力求其社會化，由民治國家統治下，爲全體社會謀利益，並使勞工脫離資本

主義與地主主義之壓迫，謀男女間在社會與經濟方面之平等」云云。且自是之後，歷屆大會，均有與此性質相同之議決案通過，其與社會主義之政○去相，自然極微，惟不主張階級鬥爭，或其他之革命行動而已。

自一九一〇年至世界大戰開始時，勞工黨在下議院之代表，其數目多在四十五名左右，但其勢力甚大。蓋當時自由黨政府之實力不足，常賴愛爾蘭民族自由黨與勞工黨之贊助，始克維持其地位。勞工黨亦利用此機，以進行其工業與社會之立法焉。

勞工黨在當時立法上之勢力，雖非微小然其一般深知卓見之領袖，認爲於此種情況之下，甚非高枕久安之策，而爲永遠計，莫如試行下列兩途，或可維持其久遠地位。即（一）本其預定計畫，在已成兩黨內，暗中活動，以擴充其勢力。（二）另行設立第三政黨，以與其他兩黨對抗。第一方法，乃勞工黨所不願行者，蓋寄籬下，已意難伸，結果徒勞，而於本黨毫無裨益。第二方法，雖不無成功之希望，但若實行之時，其中困難非鮮。誠以勞工之內，份子極爲複雜。雖皆立於同一旗幟之下，惟對社會主義之意見，不免發生種種衝突，故終難造成多數黨之地位。深而言之，即其衝突可解，而其對方之兩黨

，在英國之勢力，業已根深蒂固，欲一旦驟樹第三黨之勢力於其間，甚非易事。

唯世事本屬滄桑，社會又係變化無常，在某種情況之下，必有適宜之某種制度應運而生，故在大戰期內，及戰後之種種情形，遂形成英國政治上之大變態焉。舉凡勞工黨數十年所不能完成者，而於此不及十年之歲月，遽然達到目的。當歐戰初發之時，勞工黨即決定與其他政黨合作，是以戰期內之混合政府，與軍機內閣，均有勞工黨員充任其間。於一九一七年之八月，勞工黨中央執行委員會，擬就該黨之改組計劃。於一九一八年春，經過代表大會正式通過，作為該黨之新規章。勞工黨改組完竣以後，遂於一九一八年之六月，宣言與其地各政黨脫離關係，獨自進行一切事務，以便達其勞工黨政府之目的。於一九一八年十二月之普通選舉，勞工黨共得二百二十萬選票，選出九十七名勞工議員。自一九一八年至二二年，四年之內，勞工黨在議會方面，絕對可以維持其獨立之地位。而選民方面之趨勢，亦大抵皆偏向於新黨，此種現象，不惟工業中心區域為然，即中等階級選民區域，亦係如此。至一九二二年之普選，勞工黨所得之票數，共有四百二十餘萬，選出勞工議員一百四十二名。次年保守黨內閣，因關稅問題，而被推倒，

至此英國政黨史上，第一次發現勞工黨內閣之組織。

第四節 大戰後政黨之情形

自勞工黨之勢力，蒸蒸發展以來，而自由黨漸呈衰敗之觀，遂使英國政治地理，與一九一四年之情形，大見變更。象。第一，保守黨依然保其鄉區之勢力，尤以英格蘭南部之地位為鞏固。當一九二二年與二三年之選舉，自由黨尚能得數鄉區之議席；然在一九二四年之選舉，自由黨大受挫折，未曾獲一鄉區議席，即在蘇格蘭地方，除極北一部外，亦未嘗獲取任何議席。惟在一九二九年之選舉，自由黨在蘇格蘭鄉村之勢力，已恢復一小部分。至勞工黨與保守，直至最近時期，尙未在鄉區積極競爭。故以多數鄉區，大地主之勢力，甚為根深蒂固，無孔不入，而工團主義之勢力，在農工方面，又極屬薄弱，更兼鄉區遼闊，農民散居，選舉運動費用，較之城市浩大。職是之故，勞工黨之勢力，僅限於城市，終難伸入鄉村。觀夫勞工黨即至最近期內，尙無一種明確農業政策，亦可知其一般矣。蓋英國農民，向對工團主義，抱懷疑態度，缺少好感表示。而勞工黨方面，在民間之積極工作，尤屬甚鮮，故直迄一九二二年，亦未獲取，農區議席，

近日勞工黨之宣傳工作，似乎稍有變更，因由事實上之證明，致使其深知將來之勝利，定必賴於鄉區，苟無多數鄉區之擁護，決難佔國會內多數之議席，尤安能獨立執行其政策乎？是以勞工黨有見及此，遂致轉舵農村，設立鄉區黨部，宣傳黨綱政策，期待農民之同情。（註一）自此之後，保守黨雖欲得一九二四年之大勝利，亦恐將來甚少機會。自由黨之勢力，已於一九二九年恢復一小部分，勞工黨之勢力，復漸浸入鄉村。但無論如何，在將來數年或數十年之內，吾人可斷言保守黨，仍能於每次選舉時，保持其五十餘鄉區議席，若其在城市方面，不至如一九二九年之失敗，該黨對於選舉結果，定必無任何堪虞之事焉。

總之，保守黨在今日所佔之議席，與其所代表之利益，仍與十五年前，政治上未變化之情形無異。惟近來更收入許多自由黨員，而此等黨員，皆係自由黨中之資產與上等階級，尤其屬於城市方面者。因鑑於自由黨前途之失利，復受虛榮心之驅使，遂致脫離自由黨，而加入保守黨矣。自由黨內，同時尚有一部勞工，與中等階級人物，亦以自由黨之勢力日微，個人之前途堪虞，因離自由黨之門，而登勞工黨之堂。自由黨因受此種影

響之故，結果黨之實力，衰萎難堪，而入沒落之途矣。

勞工黨之勢力日增，其黨之領域自然益大，而其組成份子，必難純屬勞工二十年前之勞工黨，本係勢微力薄，僅能代表社會上少數人之利益。全賴工團主義，與社會主義爲其背影。然在歐戰時期，及戰後之情況，與此迥乎不同。自該黨於一九一八年改組以來，取消階級觀念，大開工黨之門，祇須精神勞動，或具有與勞工黨政策相同之政見者，不分男女，無論尊卑，概可入黨。故今日之勞工黨，各界人民，均有代表在內（例如醫生，律師，銀行家，實業家，教員，牧師，官吏，學者，著作家，甚至資本家與貴族等亦有甚足代表一切階級之利益。惟以工人之數目居多，是以勞工黨之勢力，在工業與鑛業集中之區域，較之他處爲強大焉。

註 英國之縣選舉區，雖亦具有城市性質；然今日一切之選舉區，仍係縣市各半。

第五節 政黨之組織

自英國政黨發展之史程上觀之，各黨有各黨之黨綱與政見，且各有具其政治背影。

其主張既屬不同，組織自然亦異。惟於異者之中，求其相同之概念，則英國政黨之組織

、約可分爲二部以說明之。一部爲在國會內者，一部爲在其外者。國會內之部份，包含三種機關，即各黨之國會議員，領袖，督察員是也。國會外部之組織，則有各選舉區之地方黨部，與統轄全國黨務之中央黨部。

各黨之國會議員，辦理任何事務，均有不受國會外，政黨機關干涉之特權，各政黨之領袖，皆由其黨內國會議員之選舉而來者。設一旦該黨當權，則其所選之領袖，即爲英國之國務總理。各黨之候選議員，在選舉之時，均可發表個人之主義或政見，然當選舉之後，須從團體方面立論，不得獨懷異見，有背團體意旨。而團體則有自由決定其政策之權。惟勞工黨之情形，與此稍異，依勞工黨黨章之規定，凡在國會中該黨之議員，無論個人行動，抑或團體行動，均須嚴守黨章，服從黨令。且全國中央執行委員會

與其黨之國會議員全體，又須於每屆國會開會之前，對於本黨任何之動議，開聯合會議，共策進行。（註一）此係一種限制，但在事實上，勞工黨之國會議員，對於選舉領袖，任命督察員，與決定其執行政策之方法，亦係甚爲自由。（註二）

嚴格言之，政黨之重要機關，非爲各黨國會議員之全體，而爲其黨內之領袖。若在

某黨當權之時，此黨之重要機關，即爲內閣。政黨之制度，本與內閣制度同其發展，故最初之政黨機關，即爲內閣，直至今日，內閣仍爲當權黨之最高機關，因而不受國會以外機關之干涉或束縛。至在野之政黨，本無內閣可言，然其國會議員，亦須有一首領，及其他重要人物，待至得權之時，該等即係內閣之閣員。爲期辦理黨務，及達到運用黨之目的起見，則此等人之執行職務，亦儼然如內閣無異。總之，國會內政黨之組織，其最重要之點，即黨之政策，絕對爲一般首領所操縱。至於一般勢力薄弱之小黨，其政策之標準，完全由本黨全體議員，開會討論而決定之。昔日勞工黨，當議員數目極少之時，即係如此辦理。惟各大政黨間，鮮有如此者。其本黨之議員大會，亦有時在黨之政治俱樂部內舉行，然其作用，亦無非使領袖等有報告政策之機會，或指示議員以方針，或鼓勵其行動，絕無討論任何政策之事實焉。其唯一之例外，即當選舉首領之時，係由各黨議員全體決定之，但此時各議員雖有討論之機會，而最後之決定，仍係操於極少數重要議員之手中。

在每院之內，各黨之首領議員，均有本黨之督察員，助其辦理一切事務。督察員皆

以其本院之議員充之；惟依習慣，不得參與議場上之辯論。下議院中有四名政府督察員，即督察長一名，領有財政部國會次長之職位。其他三名，爲財政部之副大臣。彼輩既充任政府官吏，國家自然予以薪俸。至反對黨之督察員，通常每屆三人，由其本黨首領指定，既無官職，自無薪俸。政府督察員之職務，最重要者，爲當投票之時，督察本黨議員，赴場投票。於將行投票之前，向閣員報告，本院本黨議員意旨如何，設法勸導或壓迫一般不忠於本黨之議員，並充當票數計算員，及選擇委員會時各方面之居中人。反對黨之督察員，其職務大致與此相向，而其不同之處，即在得權與不得權之分耳。故當權黨之督察員，時謀保護其首領地位之方，而反對黨之督察員，則求其首領登臺之策。

某美國學者嘗言，英國較美國注重首領，美國較英國注重組織，（註二）此說誠然。蓋英國之政黨發生雖早，而其政黨機關之組織，則較美國之發展爲遲。考英國政黨之組織，實自一八三二年，選舉改革的成立後，始有地方黨部之設。其最早設立之中央黨部，僅有六十餘年之歷史。惟在近數十年之內，政黨之組織，甚形發達，無論地方中央

，均有黨部之設。不獨自由與保守兩黨之組織如此，即新興之勞工黨，亦何嘗不然也。

英國於一八三二年之前，其政黨之組織，所以不甚發達者，乃原於當時選民之數目極少，而又加以鄉區遼闊，人民散處，鮮有聯絡之機會。故所謂團體之智識，尙未發達，而民治之思想，自屬幼稚。蓋人民團體之組織未備，致使賄賂公行。是以國會議席，輒爲少數之大地主或貴族所把持。至一八三二年，選舉改革法成立，遂將此種情形變更。選民因此增加五十萬，其註冊之方法，亦同時實行；於是選擇議員之權，事實上始移入多數選民之手中矣。先前許多地方之選舉，僅屬形式上者，而今則成爲選舉競爭之區矣。候選人之勝敗，全視選民票數之多寡爲斷。因此政黨領袖，即不得不謀籠絡選民之方，設立各種機關，勸導選民註冊，以期運動選民之選票。

爲達其所計畫之目的起見，遂設立一種登記機關，即選民註冊會 (Registration Society)。此係最早之政黨組織，其最初之職務，僅係導一般新有資格或漠不關心之選民，使其註冊，期其將來對本黨候選人投票。自是以降，此等機關之工作，遂更加進步，逕至選民中間運動，將各候選人與政治問題之性質，詳細講述，務使選民明瞭其黨之政策，並指

示選民對本黨投票之方法。自一八六七年。與一八八四年，選舉法又增多三百萬選民之後，此機關之職務，更益趨繁重矣。但其時之候選人，仍由選民自動提出。此等機關，無越俎代庖之權。惟未久之後，指定候選人之權，即歸於各政黨地方組織之手中矣。

當一八六〇年之時，伯敏翰（Birmingham）城之自由黨，曾首先試行一種計畫，即各區招集各區全體黨員會議，由各區議選舉各該區之執行委員會，再由區委員會，選舉出席全城會議之代表。此種計劃之試驗，結果甚為圓滿，不久風行全國各處，保守黨因垂涎其佳況，亦即仿而行之。自此之後，地方政黨之組織，係以全體黨員為基礎，其職務為關於候選人之選定與運動，及其他一切事務之進行。

勞工黨之組織史，可分為二期，即於一九一八年以前，及其以後之二階級。一九一八年以前之勞工黨，僅為各地方之工業團體，社會主義社會，及工黨之聯合總體所組成。所謂勞工黨員，亦係各地方小勞工團體之會員，苟不先加入該等小團體，幾無為勞工黨員之希望。一九〇〇年之勞工代表委員會，其組織者之用意，自以其運動，為僅限於勞工階級者，而所謂勞工階級，又祇以勞力者為限。惟自歐戰發生以後，因社會情形之

變更，遂使勞工黨不得不變更其方針，以擴充其黨員之範圍。因於一九一八年，制定一種新黨章，凡贊成其黨之主張者，無勞力與勞心之分，均可加入其各地方之新組織（地方黨部），而為勞工黨員。斯後該黨之重心，已由純粹之勞工團體，而移於全國各階級之上，而形成一種無階級之八政黨矣。至其組織方面，除將各鄉區各城市之黨部大加改革外，並推至於以前未設立之區域。而人民之入其黨者，或以個人名義，或以工業團體，及社會主義會社會員之名義均可。惟無論以何種名義，加入勞工黨者，皆以各地方黨部，為其中間人。而各地方之黨部，大抵又均設有婦女部。

勞工黨全國最高之機關，為代表大會。該會每年於全國執行委員會所指定之區域，開常會一次，或其他特別會議。凡該黨之黨章，及其他一切規則，惟代表大會，始有修改之權。大會之代表，係由各工業團體，及其他附屬機關所選定。至選定之標準，係每千會員中，得選一名代表，各選舉區之地方黨部，均能派代表一名，婦女黨員每五百人，得派一代表。全國執行委員，勞工黨議員，與正式承認之候選議員，亦均能出席，但無投票權。大會之事務，完全受執行委員會所支配。故除執行委員會，或大會組織委員

會特別提議之外，代表大會之所討論者，僅限於執行委員會之年報，或其他照章先提出之議決案，及修改案。凡擬在大會提出之議案，須於四月一日之前，送交黨部秘書處，再由秘書處分發各團體，與地方黨部，所有修改案，必須於五月十六日之前送到。代表大會會議之結果，往往於提出之各議決案範圍以內，議定本黨之態度與政策，此即等於該黨之黨綱。

代表大會，每年選舉一執行委員會，其委員之人數，共有二十三名。十三名代表各工業團體及其他附屬會社，餘者十名，五名代表地方黨部，五名代表婦女。大會復選派一黨部會計長，會計長同時兼任執行委員。執行委員，管理一切黨務，每月開會一次，會期二日或三日，同時並指定副委員會，執行一切例行事務。此外尚有一中央黨部（由黨務秘書主理之），及其他各執行部。例如研究部，宣傳部，國際部，法律部等是也。

註一 國會勞工黨，乃於一九〇六年成立者。

註二 一九二五年，國會勞工黨之左翼，不聽黨魁指揮，反對太子遊南非所需之費用。全國執行部當時認清其中關係，竭力斡旋其間，使其衝突消滅，免致破壞黨之統一行

動。在同年代表大會席上，執行部即勸議將國會勞工黨，置於全國執行部指揮並監督之下，但當時無人重視此案，致未與投票而寢。

註三 見孟祿所著歐洲政府第二百五十八頁。

第十四章 司法制度

昔日英國之司法制度，法庭類別之繁多（民事法庭，刑事法庭，衡平與習慣法庭，遺囑法庭，離婚法庭，宗教法庭等），及其組織之複雜，甚屬紊亂無章，令人莫知端倪。因其司法秩序之紛擾，故法庭間之法權常生衝突。於是國人力求司法制度之改良，以期法庭及其組織之簡便。歷數十年之醞釀，遂於一八七三年至一八七六年之間，曾經積極改革，完成一種形實咸宜，體統嚴整之司法制度，將昔日之重複機關，及繁雜之組織，盡量加以合併與裁減。故在大法官司法行政權指揮之下，有最高法院（Supreme Court of Judicature），分爲下列兩部：（一）上訴法院（Court of Appeal）。（二）高等法院（High Court of Justice）。而高等法院又分爲三庭，（一）衡平法庭（Chancery），（二）王室法庭（Kings Bench），（三）遺囑，離婚，與海軍法庭（Probate, Divorce and Admiralty）。在最高法院之下，又有各縣之縣法院；而在其上，復有上議院審判各上訴案件中關於法律問題之最高權。

第一節 英國司法制度與大陸諸國之比較

英國之司法制度，較德法及其他大陸諸國簡單之處，即向無與普通法庭平行分立之行政法庭。然此實非言及英國無行政法，實際上英國亦有許多法例，規定官吏與政府，或政府與人民之法律關係。凡此種種規定，皆係真正之行政法，惟無獨立之行政法院耳。故關於此等法規之解釋與應用，盡由普通法庭辦理。至此制度之優劣，英人與法人之意見不同：是以兩國學者之辯論，大相徑庭，各袒其善。據法人之見解，以為政府乃有尊嚴與威權者，苟其官吏，因執行職務而生之事件，如官吏為執行衛生法律，而封閉不潔之工廠，或警察因捕盜匪徒而傷及行路無辜之人，凡此諸種情形，皆應由行政法院管理，非普通法庭所得過問者。蓋行政法庭，辦理此種案件，不惟順適合理，易收成效，且其審判之方法，亦不與普通法院相同。但英人以為人民得在普通法庭控告政府官吏（除國王外），乃係自由權之表現。若以其有官吏身分之故，遂使其受特殊待遇，未免厚於官吏，而薄於民衆，顯有不公之歎。法人對此問題之答覆，謂依事實上之經驗，法之行政法庭，辦理一切行政訴訟案件，向無偏頗情形發生，一旦政府敗訴，所有損害賠償，盡由國庫負擔，立即予以執行。英國行政訴訟，亦歸普通法庭管理，而賠償責任，由

官吏個人負擔，往往因官吏賠償能力之不足，難期滿足判決之目的。夫兩國之觀點不同，故制度亦異。持平而論，二者各有其優點，且皆能適合於各該國之情形焉。

第二節 民事訴訟與民事法庭

若將英之法院，一一詳細說明，甚屬煩雜之事。茲為避免厭煩起見，力求簡賅之敘述，僅將其主要之司法程序，加以簡論。英國之一切訴訟案件，約可分為民事與刑事二部，法院因之亦有民事與刑事之分。所謂民事案件者，乃指私人或官吏，而以私人之資格，向法院請求為私權之保護是也。其有管理此等案件權限之法院，謂之民事法院。歸民事法院管理之案件，雙方當事人（原告與被告），必須皆為私人，法院對於此等案件之職務，止於審其曲直，下一判決而已。當事人在民事訴訟程序進行中，均得隨時和解或撤銷消原案。

民事訴訟案件之第一問題，即此等案件，應向何級民事法庭提起。欲決此種問題，須視訴訟標的之價值而定。凡標的價值之數目，在一百鎊以下者，或關於衡平法之案件，其所爭之財產，價值在五百鎊以下者，概歸縣法院管理，須向該法院起訴。現今之縣

法院，係依一八四六年國會法之規定而設立者。名稱雖為縣法院，但非縣政府中之一部，且其所管轄之區域，又較小於縣區域，復與縣區域毫無關係者也。現在英格蘭與威勒斯兩處，共有四百五十司法區域，各區域皆設有法院。至設立許多法院之用意，在使司法機關，能與人民接近，俾訴訟案件，可在最近之法院辦理，以免延誤時日，而耗訟費。此類法庭所處理之案件，為數極多，每年約在一百二十五萬餘件以上，其中僅有小數之重要案件，始由縣法官親自判決。將所有司法區域，合為五十五巡迴裁判區，每巡迴區，由大法官任命法官一人主管之，該法官在北區內，必須輪流各處，大抵每月出席各縣法庭一次。各縣法庭之區域內，同時復有一註冊官，其職務在保管法院一切之案卷與文件。又有不經法官同意，處理多數案件之權。至法官與註冊官，皆係矣身任職者，其薪俸由國庫支付之。

縣法庭之審判程序，甚係簡單，通常皆須原告與被告親自出庭辯護。若所爭執標的之價備，在五百鎊以上者，原告或被告均有請求陪審官（八人）之權，然在事實上少有請求陪審者。凡有陪審員出庭之案件，陪審員在法官指揮之下，從事判斷本案事實之真

僞。否則認定事實與適用法律之大權。完全操於法官一人之手，法官負有審理一切訴訟案件之義務，亦即有判決任何訴訟之權利。凡法官判決之案件，經過判決確定期間，皆生強制執行之效力。執行之方法，不外扣押債務人之財產，或拘禁債務人之身體。惟民事訴訟之目的，在救濟私權，補償損害，非若刑事訴訟有處罰之性質，故監禁之實行甚鮮。關於法律問題，敗訴人得提起上訴，且非經上訴法院之同意，不得提起再上訴。凡經陪審判官判決之事實問題，不得提起上訴，當事人對此問題之救濟方法，僅可以陪審官未得充分之證據，或法官指導之錯誤為理由，請求高等法院發回覆審。

若訴訟標的之價值，超過縣法院管轄之範圍時，須在高等法院起訴。高等法院係由三部分所組成，前已敘明，最不贅論矣。在理論上此三種法庭，均有受任何民事訴訟案件之權，但在事實上，各庭之管轄權，亦甚明確，不容互相越範。高等法院法官出庭之數目，多不一致（有時為獨任制，有時為團體制；而團體之人數，亦輒不相同），是以往往往有一名或數名法官在京城或巡迴裁判區域內，開庭審理案件。惟視案件內容之繁簡，以定出庭人數之多寡。凡經過本級法庭審判之案件，對於法律問題，不服者得上訴

於上訴法院，而事實問題則否，但亦亦可請求上訴法院，交回覆審。上訴法院有大法官一名，高級法官三名（不執行裁判任務），與上訴法官六名（執行裁判任務）。上訴法官、係由大法官推薦，由國王任命者。上訴法院，僅在倫敦執行職務，普通分為兩組，每組三名法官。該院既不訊問證人，復無陪審制度。其職務僅在審理由高等法院，訴至本院之上訴案件。經此種法院判決（或准或駁或變更原判決）以後，敗訴人復得將法律問題，再上訴於上議院。

第三節 刑事訴訟及刑事法庭

刑事訴訟，為國家對於犯罪者。欲實行其刑罰權，所必經之手續。規定此種手續之法律，為刑事訴訟法，實行此種手續之法院。為刑事法庭。故國家欲達其處罰之目的，必先依法提起公訴，再由法院判以罪名。而後方能執行，否則殊背法治之道。凡一切之刑事訴訟，皆含有四種不同之手續：第一，須知犯罪者，及其所犯之罪。第二，確有犯罪事實之證明。第三，所犯之罪，須法律上（刑法）有明文者。第四，犯罪證實後，須對犯人科以相當之刑罰。在法治幼稚之國家中，凡此種種手續，皆由一人執行，報仇者

(原告) 同時兼證人，裁判及執行之職務。而文明國家司法之制度則不然，既將刑事訴訟之手續劃分，復由不同之人執行。但無論如何，政府概兼兩種職務（原告及裁判者），故在英國刑事訴訟史上，被告往往立於不利益之地位。然此種情形，在今日英國司法制度之下，已有相當補救之方法矣。即將兩種職務，分由兩種官吏執行，一方由檢察官任告發之職務，他方由法官任審判之職務。自一七〇一年以來，法官之任期與薪俸，又獲得法律上之確實保障。法官雖由國王任命，但既有法律上之保障，即能獨立行使其審判權，對於檢察官，或國務大臣，甚至國王之意志，概可置之不理，而法官之地位與薪俸，決不至因此稍有搖動與減少之虞。

當犯罪事實發生之後，犯人苟不自行投案。即有警察將其逮捕送交治安法官之前。治安法官，於十四世紀之初，在地方行政與司法上，均佔極重要之地位，此亦係英國憲法史上特點之一。通常治安法官，管轄一縣之地，乃由大法官所任命者。各縣治安法官之數目極多，有三四百名者，亦有多至八百名以上者，總計全國治安法官之數目，約在二百萬左右。但其中有半數，僅係受治安法官之任命，而未曾宣誓就職者。故每縣執行

職務之治安法官，爲數尚不甚多。治安法官，本無薪俸，而人民所以欲充是職者，僅因其地位尊崇，社會視爲榮譽而已。昔日治安法官之職，多係鄉紳充之，今則不然，無論何種階級之男女（女子自一九一九年以後，始有此權），均得任職其間。結果遂將貴族化之治安法官，變爲民治化矣。治安法官，與普通法官之性質不同，故無須有一定職業或法律上之資格。（註一）惟其因執行職務之故，亦往往能得許多經驗，而此種經驗，結果遂成爲其資格矣。治安法官之制度，在理論上雖有許多令人懷疑之點，但其實質上之工作，並無任何令人不滿之處。

治安法官對於輕微之刑事案件（如自行車無牌，或夜間無燈，及無營業執照之商店工廠等事）有判決之權，但其案件在二十先令或十四日以上者則否。故一旦遇有重要刑事案件發生時，治安法官之初步職務，則須調查被告有無犯罪之嫌疑，欲達此目的，得向原告。證人蒐集一切證據，並令其宣誓說明一切情形。此時無陪審員在場，故被告若認爲無聲明或辯護之必要時，亦可不發表任何言論。經過此種程序之後，治安法官若認爲被告無犯罪形跡可疑之處，即可拒絕受理，將其釋放。否則應使被告候審，並決定可否

保釋。若不准保釋，被告可請求高等法院，發給「人身保護狀」Writ of Habeas Corpus），強迫治安法官交保。

管轄刑事案件之法庭甚多，究應由何法庭審判，須視案情之輕重而定。凡一切輕微之案件（如輕微傷害、竊盜及破壞公共秩序等），或雖係重大案件，而其犯之者，為初犯及未成年之人，概由簡易法庭（Petty Session）判決處罰。簡易法庭，最少須由二名治安法官組成之，其審判為公開者，惟不採陪審制度。被告當審判之時，獲有聲辯之機會，且可委任律師，作為辯護人。審判結果，若認被告有罪，即應宣告其所受之刑罰。如被告不服，可上訴於季節法院（Quarter Session）。此種法院，為各該縣執行職務之全體治安法官所組成，（註二）每年四季開審，受理不服簡易法庭判之上訴案件。凡經此法院受理之案件，仍須自首至尾重審一次。（註三）

重大之刑事案件，政府須以公訴狀控訴被告，明確指其犯罪之行爲，及其所觸犯之刑章。被告在審判之前，定能收到公訴狀一份。凡以起訴狀提起之刑事案件，皆歸季節法院或巡迴法庭管理。巡迴法庭，每年在每縣開審三次，在各市開庭四次，其主席乃由

高等法院所派遣之巡迴法官充之，無論被告在何種法庭受審，均有與其同鄉之陪審員二名出庭，以考查其犯罪之事實。陪審官係由地方官所編定之名單中，以抽籤法指定之。若被告反對某人充當陪審員時，尚須重行指定。審判時法官之職務，在監督進行訴訟之手續，及所蒐集之證據，完全依照法律辦理。當雙方之律師，查驗證據，及陳述案情以後，主席法官即應綜合全案之情形，將法律上之要點，指示陪審員，使其下一確實之判斷。若陪審員認為被告無罪時，立即將其釋放，此案以後，不得重行提起。否則法官應依法判決 宣告刑罰。如陪審員不同意法官之判決時，可以另換陪審員，從新再行審理。

英國昔日對於刑事案件處理之方法，凡經陪審員判斷之後，無論如何，不得提起上訴，即向上議院提起上訴，亦係無益於實際（因上訴院對陪審員之判斷，不能懷疑）。及至一九〇七年之法律，始設立一種刑事上訴法院（Court of Criminal Appeal）。此法院係由高等法院之法官所組成，人數至少須有三名。自是之後，凡被判刑之人，對於法律上問題，皆可上訴於此院，如能得原審法官或上訴院之同意，雖屬事實問題，亦得提

出該院，以聲明陪審員之判斷，在事實上無充分之理由。經刑事上訴院審查以後，如認下級法庭判決，顯有未當之處，應即予以更改或另爲判決。該院判決後，非有重大法律問題，且經司法部長之認可，不得再上訴於上議院。

註一 一九〇六年之前，除少數人之外，治安法官尚須有財產資格（地主或有年值百鎊之房屋），此種限制，今已弗存。

註二 在有些市內，亦常有季節法院之設。

註三 簡易季節法院，亦得管理一部民事訴訟。例如主顧之爭，即可由此法庭審判。

第四節 上議院之司法權

綜合以上所述之各節觀之，凡一切民事或刑事訴訟案件，在一定條件之下，均可上訴於上議院，由其下一最後判決。在英國昔日，曾有一段時期，國會並非立法機關，僅係一司法法庭而已。由歷史上言之，今日上議院所以能兼司法與立法之職權，此其最大原因。降至近世，上議院會要求享有極大之初訴權與上訴權。現在上議院之初訴權，雖僅限於其本院議員資格之問題，而尤以關於繼承本院議員資格之爭議爲甚。（註一）但

其審判上訴之特權，仍屬甚大。是以一切上訴案件，除各種宗教案件，與蘇格蘭法庭管轄之刑事案件，及愛爾蘭自由邦法庭之訴訟案件外，餘者如英格蘭普通法庭之上訴案件，愛爾蘭各級法庭之民刑事上訴案件，及蘇格蘭法庭之民事上訴案件等，概在上議院管轄之列。（註二）

上議院既負有裁判上訴案件之大權，惟因其無精通法律之人，堪勝此任，遂於一八七三年，通過一種議決案，將上議院司法之特權取消。旋因政府之政畧變更，以致撤銷前案，故一八七三年之法律尚未施行以前，即已廢除。且於一八七六年之上訴法權法案（Appellate Jurisdiction Act），決定在上議院內，增加兩名精通法律之議員，以濟其窮。此二新議員，係由素負名望之法律專家中選任之，其任期為終身而不世襲者。如此辦理以來，上議院確有法律上之習識與經驗，以行使其司法之職權。終身法律議員，後又增至六名，因此上議院司法之職權，盡係操於該等之手，即有一二曾經充當高級法官之世襲議員，偶然參與其中，亦僅屬於附屬之性質而已。凡一切上訴於上議院之案件，至少須有三名法律專家議員，審問與判決。上議院之司法職務，依法律之規定，無論任

何上議員，均有參與執行之權。至司法議員之集會，亦如全院議員之集會無異，其審理之程序，如立法同，不採司法手續。且一切判決，皆記入議事錄內，亦與會議記錄同。但習慣上，已將上議院司法之職權，悉數交於法律專家之手。該等全體，或其中任何三人，隨時可以開審或判決。（註三）即在國會閉會時期，亦可照常辦理，經其判決之後，遂成最後判決，別無可以再行上訴之處矣。但國會尙能以立法之手續，推翻其判決焉。（註四）

註一 上議員犯罪，上議院議員有自審之權。上議院倘在開會期間，則由內務大臣爲主席，以大會之名義行之。若閉會後，則由內務大臣及法律專家議員四人合組法庭而審判之。

註二 上議院雖不屬於一般法院之系統內，但其在司法上確佔重大之地位。其法權所及，包括各自治殖民地，及其他殖民地，而來之上訴案件。

註三 在國會開會期間，管理司法之議員開會時間，概在下午四點三十分正式會開始之前。

註四 上議院之判決，一部分爲國會立法所推翻者。其最好之例，爲一九〇六年工會及商會評議會通過以後，一九〇一年因 *Taff Vale* 之判決，所予職工會之法律責任，亦即廢止。又如一九一三年職工會法通過後，一九〇九年上半年上議院反對職工會會費用爲政治活動費之判決，亦即因之取消。

第五節 英國司法制度之優點

英國司法制度，向負世界令名，無論國內國外，莫不向聲稱贊。謂其一切司法手續，甚爲精確詳盡，足維司法尊嚴。故凡至英國考查司法制度之外國法律專家，歸國之後，無不表示欽羨者。世界各國往往採取英之司法制度，以改善其本國之司法制度，因此影響所及，誠不亞於其憲法及政府制度之於世界也。究其原因，可由三方面觀察之：第一，英國司法制度所根據之廣大原則。第二，法庭中所採用之程序規則。第三，法官與律師之性質。

論及司法制度之根本原則，有關於普通司法行政者，有關於刑事方面者，亦有關於民事方面者。普通適用之司法行政，不外下列數種原則。第一，審判公開，當法院開庭

之時，任何人民，均可出席旁聽。故除昔日專制時代極少數法院（如星宿法院等）之外，此種制度，在英國已有悠久之歷史，惜乎至今尚有許多國家，未能仿行此制，其法院審判時，仍屬秘密而不公開者也。（註一）第二，原被兩造，均有委任律師代為出庭或辯護之權利，復有受法官及陪審員審判之權利。但在許多國家之司法制度，關於刑事案件，被告無請律師代為辯護或出庭之權。第三，無論民事或刑事案件，原告須負證明其成立之完全責任。第四，被告成立犯罪與否，必須依法採用證據以證明之。第五，一切之重大刑事案件，被告既須受法官之審理，復應得陪審員之判決。若涉及雙方道德問題之民事案件，如經被告同意，亦可要求陪審員判決。第六，判決須由公開法庭行之，且最低限度，在中級與高級法院內，法官應宣布其判決之理由。第七，所有一切訴訟案件，至少可有一次上訴權。是以刑事之被告，或民事之原被告，均有將其訴訟案件，請求法院（不同級判決兩次之權利。自一九〇七年事上訴法院成立後，關於刑事上訴之範圍，遂愈形擴大矣。

至於刑事方面特別適用之主要原則，約而言之，則有下列數種；（一）凡一切刑事

案件，須先經過治安法官預審，以確定被告有無犯罪嫌疑。(二)犯罪嫌疑定後，政府須立即提起公訴，而尤以重大刑事案件爲然。(三)不得強迫被告承認犯罪。蓋英之刑法原則，凡不能證明其有犯罪之行爲者，應認其爲無罪。(四)對於一切赤貧之被告，須以官費爲之代請律師辯護。關於民事方面，亦有數類特別原則：(一)凡一切民事案件，其訴訟程序，因提起而開始，無須經預審手續。(二)民事訴訟之兩造，有不經法院同意，對其案件，任意和解和撤銷之權。(三)凡經法院判決之案件，若權利人不於一定期間以內，請求執行，即喪失其權利。

英國法院不惟須依上述各種原則，以執行其職務，即其一切程序上之規則，亦較他國爲優。例如美國法院，所有一切訴訟程序之規則，大抵皆出於立法機關之手，非法院自行規定者，結果諸多不便。蓋法院之規則，若由一般無法律知識，或司法經驗之立法者所規定，則必至扞格叢生，窒礙難行。而英國則不然，其制定訴訟程序規則之權，操於規則委員會之手。該會係由大法官與七名重要法官，及四名律師所組成，堪稱爲法律專家機關，且同時能代表法庭與律師二者之特性。考此機關之設立，實始於一八七三年

。英國昔日之訴訟程序規則，概依法庭之習慣，其後因社會變遷，屢經法院根據事實修改，或為國會將不適宜之程序取消。而代以合時之新規則。但無論如何，在英國法律上，似皆承認法官於必要時，有修改任何訴訟程序之權。及至一八七三年，規則委員會成立後，事實上則將制定規則之權，復完全交於法院之手矣。凡一切新制定或修改之規則。須經國會通過，國會自有修改或否決之權。但直至最近，國會對於規則委員會所提出者，未嘗否決一次。

由上述各種制定程序規則之方法觀之，可知英國訴訟程序之特質，完全係注意迅速與公正，而不為形式所拘。所有一切案件，盡由法院根據該案之確實事實，迅速公平裁判，決不因其形式上稍有不合之故。遂致拒絕受理。是以英之訴訟案件，較任何國家辦理迅速，且少堆積延滯之弊。

唯法制雖善，若無品兼優之人，以執行其事，亦難達到圓滿之目的。而英國不獨司法制度完善，更兼有優秀分子任職其間，故能表彰其制度之特點。蓋英之法官，既具備別才能，復居尊崇地位，尤能兼其操守。考其此種現象之原因，大抵由於法官，既盡係

任命之故，不惟法官如此，法庭之職員亦然，即治安法官亦無由於民選者，類皆由州政府提出名單，再由大法官以國王之名義任命之。所以一切正式法庭之法官，亦皆由大法官選擇任命。法國於革命之後，曾一度試行選舉法官制度，但因成績不良，旋即廢止。現在美國各邦之內，亦多採用選舉法官制度，而其缺點已逐地可見矣。惟在英格蘭及其他英帝國內任何地方，向未試行選舉法官制度，致使法官亦入政治漩渦，受政潮之影響。法國與德國法官之選任，乃限於經過法院特別訓練，并決心以此為專門職業之人。英美則不然，法官係由律師中選擇而來者，依英之習慣，縣法院法官，必須為曾充七年以上之律師職務者，高等法院之法官，則增至十年，上訴法院之法官，又必須為曾充十五年律師之人。

夫英之法官，既係出於任命，更兼職位終身，故其地位，甚為獨立與鞏固。法律上大法官雖有罷免法官之權，但在事實上，除國會兩合請求罷免之外，英國法官絕少免職之事也。加以英國法官薪俸，素較歐洲大陸諸國美國為優。故凡有資格之人，皆任職其間。縣法院法官之年俸，為一千三百鎊，較美國各邦最高法院法官之薪俸尚多。英國最

高法院法官之年俸，係由五千鎊至一萬鎊，較美國同級法院法官薪俸高出二倍或三倍焉。

關於律師制度，亦與他國不同，英國律師，普通分爲二種：（一）出庭律師，（二）不出庭律師，此種分工合作之方法，能使律師擇其所好，精心追研，成爲一種專家。不出庭律師，稱爲「Solicitor」，專司直接與當事人接洽，預備案件一切之手續，再由出庭律師（Barrister）在開庭之時，對於法官或陪審官陳述。美國律師，不採此種辦法，其一切事務，似乎不如英之律師，辦理之精細與完善。

註一 在英國不公開審判者，例如與道德有關之兒童口供，未獲特許保障之商事訴訟，及其他屬於政府秘密之案件等。

北 平
聚 魁 堂
裝 訂 講 義 書 局
魁 星



✿ 書 皮 印 字 ✿
宣 外 永 光 寺 中 街
北 頭 路 東 十 九 號

