



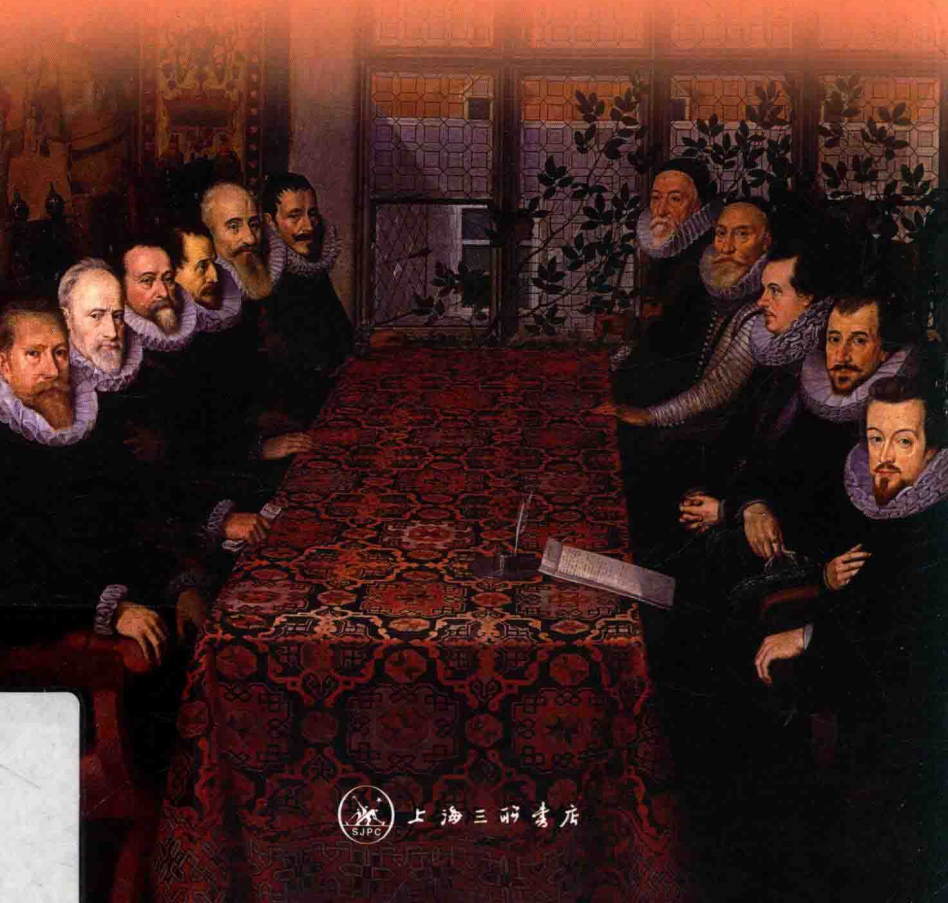
海国图志

西南大学海国图志书院主办
上海世界观察研究院协办

枢密院考

[英] A. V. 戴雪等 著

戴鹏飞 编译



上海三丽书店

海国图志

西南大学海国图志书院主办
上海世界观察研究院协办

枢密院考

[英] A. V. 戴雪等 著

戴鹏飞 编译



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

枢密院考/(英)戴雪著;戴鹏飞译—上海:

上海三联书店, 2017.3

(海国图志丛书)

ISBN 978-7-5426-5455-7

I. ① 枢… II. ① 戴… ② 戴… III. ① 枢密院—研究—英国 IV. ① D756.19

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第005070号

The Privy Council, 1860

by Albert V. Dicey

Simplified Chinese Translation Copyright © 2016 by Shanghai Limpid Stream Media Co., LTD.

All rights reserved.

书 名 枢密院考

著 者/[英] A. V. 戴雪等

编 译 者/戴鹏飞

责任编辑/陈启甸 陆雅敏

特约编辑/马健荣

装帧设计/王小阳

监 制/李 敏

责任校对/周广宏

出版发行/上海三联书店

(201199) 中国上海市闵行区都市路4855号2座10楼

邮购电话/021-22895557

印 刷/上海肖华印务有限公司

版 次/2017年3月第1版

印 次/2017年3月第1次印刷

开 本/890×1240 1/32

字 数/220千字

印 张/9.5

书 号/ISBN 978-7-5426-5455-7/D·309

定 价/34.00元

敬启读者,如发现本书有印装质量问题,请与印刷厂联系0512-66012351

目 录

译者前言	1
论枢密院	A. V. 戴雪 7
第一章 从威廉一世到理查二世	9
第二章 从理查二世到亨利七世	24
第三章 从亨利六世到威廉四世	53
都铎王朝时期的御前会议、星室法院和枢密院 ...	A. F. 波拉德 101
斯图亚特王朝早期的枢密院委员会	E. I. 卡莱尔 197
1679 至 1783 年的内部内阁与外部内阁及枢密院	H. W. V. 坦普雷 217
人名索引	245
地名索引	277
事项索引	285

译者前言

在英格兰宪政制度中,议会无疑占据着最为重要的地位。在17世纪英格兰“古老宪制”遭遇最大危险的时刻,是议会挺身而出将专断的国王查理一世送上了绞刑架;而几十年之后,又是议会勇敢地站出来,发动了另外一场“不流血”的革命驱逐了詹姆斯二世,一劳永逸地确立了议会主权的宪政体系。而在1707年和1800年,又是议会通过两部联合法案将苏格兰、爱尔兰同英格兰在法律上紧紧地联系在一起。

在宪政理论与宪政历史的考察方面,议会也居于核心地位。在宪法理论上,正如戴雪《英宪精义》所言,英国宪法的首要原则就是议会主权原则。而无论是在威廉·斯塔布斯的《宪政制度史》(*The Constitutional History of England*)还是梅特兰的《英格兰宪政史》(*The Constitutional History of England*)中,议会都处于各自论述的中心。

枢密院(或者其母体御前会议以及其继任者内阁),在英国政治制度中是仅次于议会的一个重要机构。然而,相比于议会,枢密院在人们对英格兰宪政制度的研究上就显得更加微弱,也更加含混。这点正如A. F. 波拉德所言:“英格兰宪政发展中,仅次于议会的一个主要机构就是国王的御前会议(King's Council)。确实,在都铎王朝时期,国王的御前会议看起来似乎比国王的议会更加重要。但是,这种重要性并未引起历史学家们对其历史的足够重视。”

本书选编的四篇文章分别从不同的角度对枢密院或者与其有关的机构(例如枢密院的母体御前会议;执行枢密院部分司法权、在查理一世时期变得臭名昭著的星室法院;以及近现代实际行使执行权的内阁)进行论述。

戴雪的《论枢密院》(*The Privy Council*)一书写于1860年,是其最早的一本著作,并且曾经和詹姆斯·布赖斯的《神圣罗马帝国》(*The Holy Roman Empire*)一样获得过阿诺德奖(Arnold Prize)。在这本书中,戴雪追溯了枢密院在封建时代的起源,以及在后来历次英国政治改革、革命中的发展与变迁,例如枢密院在都铎王朝时期政府治理中承担的重要角色,以及在斯图亚特王朝时期尤其是查理一世时期星室法院对自由的残酷压制。因此对枢密院历史的考察,事实上也就是从议会之外的另一个角度即作为国王主要行政工具的角度考察英格兰宪政制度的发展历史。

这个角度具有重要的价值,它可以使人们摆脱立法、行政与司法三权分立的思维定式来看待宪制的变迁。例如,英格兰的议会与枢密院最早都是从同一个母体即御前会议中衍生出来。而这个母体甚至可以在盎格鲁-撒克逊时代的贤人会议中发现它的影子。梅特兰认为,从最早的贤人会议中就可以找到英国宪政的积极因素,即王位从来不是世袭的,而是需要通过选举产生的。“这构成了对纯粹专制主义极具价值的阻碍,尽管强大的国王可以自己决定王国大会会成为什么东西。”(梅特兰:《英格兰宪政史》,第41页)

戴雪的《论枢密院》是关于御前会议、枢密院和星室法院方面较为早期的一本著作。该书成书时间较早,所能运用的史料有限,并且其目的不在于历史考据,而主要以历史评论为主。英国都铎史学家波拉德教授的长文“都铎王朝时期的御前会议、星室法院和枢密院”(Council, Star Chamber, and Privy Council under the Tudors)旨在厘清

都铎王朝时期御前会议、星室法院和枢密院之间的关系,该文于1922至1923年间分三期连续刊载在《英国历史评论》(*The English Historical Review*)上。都铎王朝时期是英格兰宪政史上一个重要的时期,许多影响深远的政治制度包括议会与枢密院都在都铎王朝时期取得了关键性的发展。对于枢密院来说,经历了红白玫瑰战争之后,英格兰封建贵族几乎损失殆尽,因此中世纪时期由大贵族组成的封建性的御前会议已再无可能。这为真正意义上的枢密院的第一次成型提供了契机,而枢密院本身也逐渐不再是封建性的提供咨询建议的机构,而差不多成为一个为国王意志服务的事务性机构。都铎王朝依靠强大的王权正在锻造一个近现代意义上的国家,而枢密院成为王权手上最有力的治理工具,并从中分化出诸如北方委员会、威尔士及边境委员会等等类似于枢密院的地方性治理机构。都铎王朝时期星室法院产生的历史主要是同枢密院所处理的事务在行政与司法上有了巨大的区分导致的。“都铎王朝时期星室法院历史的主要部分是和行政与司法功能之间区分的逐渐清晰紧密地联系在一起的。”枢密院必须处理的大量一般政策性问题必然会排斥它处理琐碎的法律问题,并且要求将这些琐碎的法律问题提交给一个公开的、专门的法庭处置。而斯图亚特王朝的君主们缺乏这种历史意识,他们将都铎王朝时期就已经开始形成的这种行政与司法上的区分混淆在一起。在波拉德看来,正是这点导致了斯图亚特王朝时期英格兰政治上的巨大混乱。

到苏格兰的詹姆斯六世继承英格兰王位时,历史的境况已与亨利七世时完全不同。虽然同为新朝开元,但亨利七世面对的是一个贵族自取灭亡相继凋零之后的英格兰,他可以将众多平民擢升为枢密院成员,而到詹姆斯继承王位时,曾经的平民如今已然都是历史颇为悠久的贵族。因此斯图亚特王朝的枢密院似乎又恢复了封建时代枢密院的特征,最大的标志是其人数迅速膨胀。“枢密院成员骤增至三四

十人的规模,这也使得枢密院无法迅速地处理相关事务。”为了政府得到有效运转,斯图亚特王朝的君主在枢密院内成立了许多专门委员会以处理相关政治事务。E. I.卡莱尔的文章“斯图亚特王朝早期的枢密院委员会”(Committees of Council under the Earlier Stuarts)对1603至1640年期间的枢密院委员会进行了详细的讨论。

1689年“光荣革命”之后,王权受到削弱,并逐渐走向衰弱;连同王权一道衰弱的还有曾经作为王室主要行政工具的枢密院。枢密院的衰微直接表现为枢密院会议召开的次数减少。在威廉与安妮时期枢密院会议还偶有召开,而在汉诺威王朝时期则几乎没有召开。革命后,在枢密院的基础上产生一个内阁会议(cabinet council)即外部内阁(outer cabinet),它是人们对原来的枢密院进行改组的结果。但是,“随着时间一年一年地过去,这个机构显然变得过于庞大,不适于有效率地处理事务”。各种琐碎的行政事务被交给了能够被议会控制的各个委员会,而重大的政策问题则由枢密院的内部核心圈子秘密会议(conciliabulum)或内部内阁(inner cabinet)决定。这个秘密会议即为现代内阁的前身。英国外交史学家H.W.V.坦普雷的“内部内阁与外部内阁及枢密院,1679至1783年”(Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679 - 1783)一文生动地描述了英国近代内阁制的形成过程。

诚如波拉德所言:“议会制度是英格兰人民对世界文明作出的最大贡献。……其他民族可能也有他们土生土长的代表体系,但他们要么都将自己土生土长的代表体系抛弃或者根据英国的观念进行了改造。……但议会体制在其他地区并未取得完全的成功。然而,议会体制在闪族地区和非洲地区的失败并不能证明议会体制本身的缺陷,只能证明运作这个议会体制的人们缺乏政治能力。”大部分国家议会体制的失败在于,这些国家既缺乏行之有效的成文宪法与受法治体系约

束的执行机构,又缺乏有效的宪法惯例保障政治的自由。议会或类似议会的机构成为各种专制、威权统治的装饰品。而英国枢密院与内阁的历史则充分地展现了议会体制之外,为实现宪政与自由所需要的政治能力。

译者才疏学浅,译文如有不当与错漏之处,望读者、方家指正。

论 枢 密 院

A. V. 戴雪

前 言

这本书仅仅是曾经获得阿诺德奖的论文。这次出版它是为了学生们能够以新的、更方便的形式使用书中的内容。我思量再三,才最终决定重新出版这篇早已绝版的论文。很明显,有两种做法可供我选择。一方面,我可以重新拾起这项已经被我放下好多年的研究,并依照许多新的观点重写我这整部关于枢密院的论文。在本世纪最后 25 年中,诸如弗里曼、斯塔布斯、格奈斯特等人勤勉的研究已经为英国编年史的研究带来了许多新的观点。然而,这么做和重新写作一本新书差不多了;但是,许多别的急迫的事务不允许我花这么多时间再次进行这项研究,因而不得不放弃了这一选择。另一方面,我只需依照原样重印这篇论文就可以了,尽管这篇论文是我在描述一项伟大制度的发展时稚嫩而不成熟的努力,却正是我在此采取的做法。希望这本书能够对人们有些许帮助。但是,出版这本书能带来最好的结果也许只是抛砖引玉,希望它的缺点能够激起比我更有才能的人将这项未尽的

研究进行到底,从而完善对枢密院的历史中呈现出来的许多有趣的问题进行的研究。

戴 雪

万灵学院

1887 年

第一章 从威廉一世到理查二世

按照现代作家们的理论衡量,中世纪的政府既有可能比他们认为的更加专制,也有可能不如他们认为的那般专制。对于那些认为国王的权威必须为了公共的利益而存在的人来说,他们发现几乎不可能找到任何理由,支持当时存在的众多王室特权(诸如征赋特权[purveyance]、强制服王室劳役等),这些特权在为被统治的民众带去不少好处的同时也带来了同样多的伤害。然而,尽管这些人民权利的倡导者们发现自己的理论无法与历史事实一致,但是,神圣君权的支持者们同样也会被封建时代的历史弄得一头雾水。

在金雀花王朝早期,统治者们施行统治是为了他们自己的利益,他们的人民却深受其害。然而,绝不能因此得出结论,当时的贵族们认为国王的权力神圣不可侵犯,自己作为臣民,必须被动服从。这些贵族们曾经一次次奋起反抗他们的封建君主,他们曾经废黜了理查二世,并密谋反对爱德华二世。因此,如果我们要想了解中世纪的制度的实际情况,就必须坚决抛弃现代的人们提出的那些关于宪法的自由理论,也要抛弃生活于詹姆斯一世或查理二世时代那些愚忠的古代史作家们的姿态,他们只知道卑屈地服从王室的权威。

作为统治者,封建君主是众多贵族们的首领。在某些国家,诸如法国和苏格兰,封建君主的权力仅仅几乎很少超过单个贵族本身的权力,贵族的集体权力将远远超过君主自己的权力。在英格兰,由于诺曼征服的缘故,王室比在其他国家拥有更高得多的权威。然而,即便在英格兰,早期的诺曼君主也只能被视为贵族中最强大的家族,并没有被提升到远超所有其他贵族的崇高地位。英格兰国王曾对一位贵族说:“要么离开,要么就吊死你。”这位贵族直截了当地回应说:“我既

不想离开,也不会被吊死。”但是,即便这样的国王也绝非英国君主中最软弱的。然而,至少在最早期,对国王权威的限制并不是依靠成文法实现。没有任何成文法规定了征服者威廉或红脸威廉的权威。他们的权力受到习俗的限制,而习俗又得到全副武装的贵族们的支持。这些习俗就包括,国王和贵族之间应当相互交换意见——它是所有封建君主制都具有的习俗。然而,更重要的是,人们不应当用一些现代的观念误解这种习俗。如今,不得不接受贵族们建议的国王意味着仅仅是名义上的国王,他“统而不治”。而根据 11 世纪占主导的观念,国王接受王国中那些名门望族的咨询建议非但不是国王的义务,反而是他的特权。他们的建议不像现代议会或内阁的建议是以礼貌的名义掩盖着的命令;它们是名副其实的建议。君主越是强大有力,贵族集会便越是频繁。在英格兰,这些集会定期地举行;而在法国,君主的力量十分弱小,因而贵族集会的次数便少之又少。造成这种情况的原因是显而易见的。封建君主都害怕被他的封建臣民孤立,而不害怕他们联合。反叛君主统治权威的封臣会退出国王的咨询机构。勃艮第公爵、诺曼底公爵便逐渐地放弃出席王室法庭(Royal Court)的机会。因为,只要贵族出席国王的会议,国王的权威便是安全可靠的,因为接受邀请出席会议本身便相当于承认了国王的权威,有助于国王推翻过于强大的臣属,或者打击那些联合起来的弱小贵族。因此,召集贵族会议是国王的义务更是他的权利。并且,在贵族们采取各种措施要求国王听从他们的建议的同时,国王也采取同样多的手段要求臣属们提出他们的意见。因此,召集贵族至议会(Parliament)中开会的令状就是国王对他的臣属的命令,要求他们各自表现出“尊敬与忠诚”,同国王一道讨论重要的事项;而受到令状邀请的贵族必须出席,这是一项强制的义务。一封发给阿伦德伯爵(第八代)的令状,尽管出现于更晚近的一个历史时期,但明确表明,双方的主张即国王要求提供建议

的主张以及臣属不愿意提出建议的主张,都遭遇了危险。国王的召集令状写道:

兹定于威斯敏斯特国王的宫殿召集你们熟知的大御前会议(Great Council)。你们当按令状所要求上述宫殿出席此会,一同商讨为召集此会议而讨论的重大事宜。……并且你们既为我们王国之大贵族,并且你们的出席亦为王国利益之必需,因此国王必得极其正当地时常提醒,你们目睹国王陛下所发召集会议之令状后,当即刻启程前往,除非具有得到国王陛下认可的理
由。……国王发此召集令,乃国王希望你们助国王一臂之力,并以此造福于王国。¹

只有那些孱弱或专制的君主,例如约翰二世或理查二世,才常常忽视咨询建议。因为,那些擅自行事的统治者,他们未能依照自己的贵族臣属的意见行事,显然会触犯当时的道德情感。人们采取了许多措施,保证国王必须通过他的大法官的中介,²才得加盖国王的国玺(Great Seal)。这种做法起初并不是为了限制国王的权力,而是为了强迫国王只有在获得了他的最高司法官员的建议之后才能行使国王的权力。³人们反对理查二世的许多理由之一就是,他未能采纳贵族们的建议。

在中世纪,国王与贵族之间(正如领主与他的封臣之间一样)沟通交流的重要性便直接地反映在御前会议的历史中。国王应当拥有许多建议者,他应当时常召集他的重要人物——权贵显要(Magnates or Notables)出席御前会议;并且应当一直使国王身边簇拥着一群官员,例如国王的军务总管、司法官(Justiciary)和国王的大法官。事实上,国王在自己的宫廷中只是维持了一个更大规模的法庭;而每一个贵族在

他们各自的城堡中都拥有一个类似的规模更小的法庭。在某些特殊的情形下通过特别的令状召集的这些贵族,连同宫廷的其他官员组成了王国的“大御前会议”或“普通御前会议”(Common Council)。国王主要的建议提供者,他们永久性地在国王的身边,组成了“永久”或“常设”御前会议(Permanent or Continual Council)。从这些御前会议中,后来就产生了枢密院(Privy Council)。名称上的差别是十分重要的。因为它表明在最早的时期,更小型的御前会议与更大规模御前会议之间的差别通常并不体现在前者是秘密的而后者是公开的,而体现为前者是永久的或常设的,⁴而后者的本质特征在于它们是临时性的。诚然如此,在最初这两种御前会议之间并无本质上的差别。重要的贵族是常设御前会议的成员;而在大御前会议召开之时,他们也是占据着重要地位的宫廷官员。⁵从诺曼征服到理查二世统治期间的三个世纪(1066-1376年)是英国宪制初具雏形的时期。这时期中所塑造出的宪制雏形后来从未被根本地改变过。在这一时期的最后阶段,一个两院制的议会已经存在,还有独立的普通法法院(Common Law Courts)以及一个拥有特别权力的会议——它既不同于普通法法院,也不同于议会。这篇论文主要关注的就是这个会议;但是,论述这个会议的早期历史只不过是描述一个逐渐发展的过程——在这个过程中,其司法职能、行政立法职能和政治的职能逐渐分离出来,并且被赋予给不同的机关。

诺曼王朝早期的国王的常设御前会议都由国王的阁僚组成,包括大法官、重要的司法官、首席财政大臣、宫内大臣、大侍从长、军务总管、军事总长⁶,以及国王选择任命的其他人员;此外,还包括两位枢机主教,他们主张有权利成为各种御前会议的一部分,无论是公开的还是秘密的。除了这些人之外,时常还包括时任的王室内廷审计官、财政署执行大臣、法官以及王室律师等。这个会议就是“王室法院”

(Aula Regia)或“王室法庭”(Curia Regis)。人们一直都在用各式各样的术语描述这个法庭,这些术语初看起来都是彼此矛盾的。人们曾称之为最高法院、国王秘书处(Ministry of the King)以及立法会议(Legislative Assembly)等等。通过仔细考察之后,这些描述表面上所有的不一致之处就都消失了,并因而人们能更好地理解中世纪的历史。因为,所谓的“王室法庭”具有人们归之于它的各种特征。它既是行政部门,也是法院,同时它当然参与立法活动。再者,在其存续的某些时候,在人们看来,它并无反常之处。因为对于11世纪的人们来说,不是司法与行政的联合而是两者的分离看起来才是异常古怪的。“王室法庭”事实上恰恰是国王的法庭,并且国王本人就是整个国家的统治者和法官,直接(这种情况在很大程度上确实超出了现在学者们的想象)或间接通过国王的官员大臣们的帮助而实施其权力。因此,“王室法庭”的权威就像王权本身一样巨大,同时也像王权本身一样无法得到界定。

如果意识到这一点,许多困惑将迎刃而解。例如,有人曾经将御前会议单独行动时的权力同它与大御前会议或“普通御前会议”联合时行使的权力区别开来,将作为立法机构的御前会议与作为法庭的御前会议区别开来。现在,人们应当明白,这种精细的区分对于理论分析有重要的价值,并且当适用于爱德华三世后期或甚至更早一些的时候都是有实际意义的,那时英国的宪制已经具有确定的形式。但是,一旦适用于此前更早的时期,这些区分就毫无疑问,只是幻想而已。因为对于御前会议历史的兴趣本身就在于探索御前会议对于现在所有人耳熟能详的这种区分的形成所起的作用。如果人们一直认为这些区分从一开始就存在,那么御前会议的历史价值就完全散失了。相反,人们应当指出这些区分的形成过程。只需要一个例子就足以表明将一些现代的术语用于描述它们根本无法适用的事态会产生怎样的