

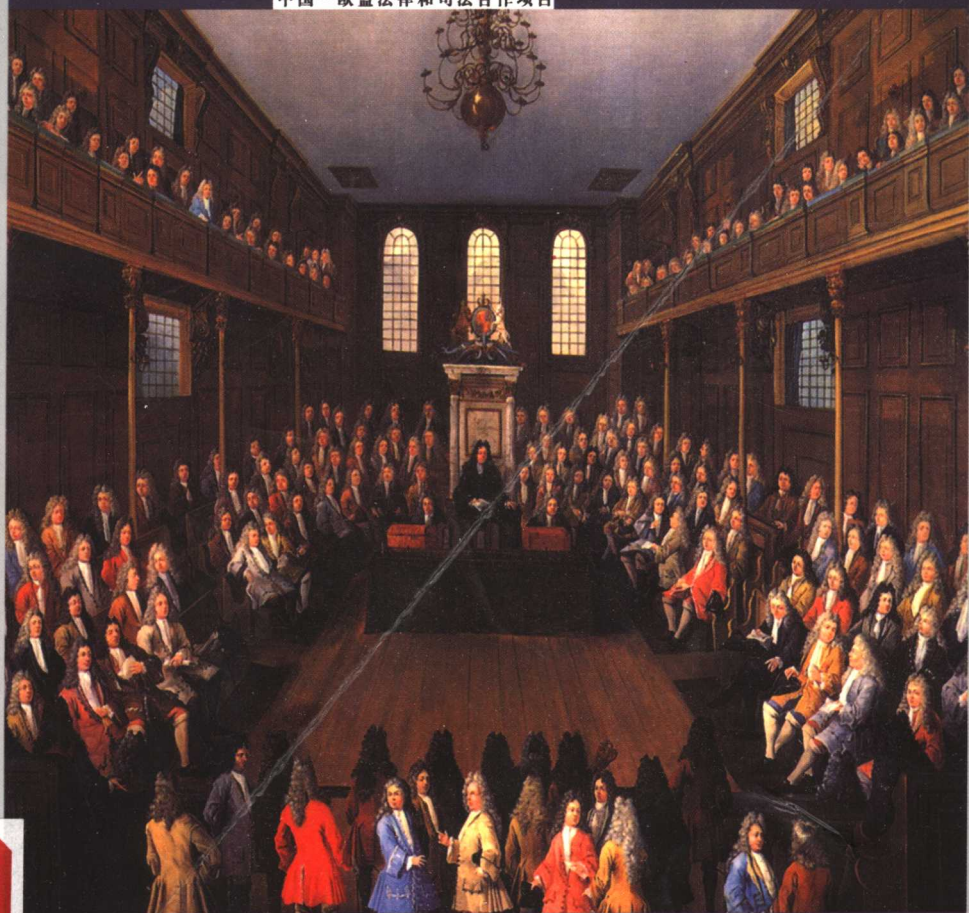
宪政经典

英国宪制



EU-CHINA
Legal and Judicial Co-operation Programme
中国—欧盟法律和司法合作项目

〔英〕 沃尔特·白哲特 著
保罗·史密斯 编
李国庆 译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

宪政经典

英国宪制

THE ENGLISH CONSTITUTION

原著：〔英〕沃尔特·白哲特 (Walter Bagehot)

编辑：保罗·史密斯 (Paul Smith)

译者：李国庆

北 京 大 学 出 版 社

北 京 · 2005 年

北京市版权局登记号 图字: 01 - 2003 - 0185 号

图书在版编目(CIP)数据

英国宪制/(英)白哲特著;史密斯编;李国庆译. —北京:北京大学出版社,2005.8

(宪政经典)

ISBN 7 - 301 - 09359 - 4

I. 英… II. ①白… ②史… ③李… III. 宪法 - 制度 - 研究 - 英国 IV. D956.11

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第076678号

书 名: 英国宪制

著作责任者: [英]沃尔特·白哲特 著 保罗·史密斯 编

李国庆 译

责任编辑: 吕亚萍

标准书号: ISBN 7 - 301 - 09359 - 4/D · 1239

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: pl@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

排 版 者: 北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者: 三河新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650mm × 980mm 16开本 20.25印张 280千字

2005年8月第1版 2005年8月第1次印刷

定 价: 29.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

翻译说明

《英国宪制》是一部“抗译性”很强的书。它的作者是一位英国人,同美国英语相比,英国英语的逻辑常常距离汉语更远,因此也更难于翻译;它成书于19世纪中叶,其风格与我们经常接触的英文材料也有一定差距。所以,翻译这部书是个比较难于取舍的过程,必须在忠实原文与保持汉语通畅之间找平衡。

我的译文中可以批评的地方一定很多,希望读者方家不吝指正。但不论如何,我更希望读者能多注意白哲特进行论证的结构、方法和进路,多注意白哲特总体的行文思路;我相信,对于读者来说,这要比细抠每一个词翻译得是否准确的阅读进路更有收获(尽管我这么说有转移读者目光、为自己的翻译开脱之嫌)。

一如既往,本书的翻译要感谢一些人。感谢苏力老师对我学业的指导,他使我在纷繁的世俗生活中保持了一点学术兴趣、有了一块安静的精神家园;感谢贺维彤、吕亚萍两位编辑为本书所做的辛勤工作,阅读和修改译文初稿一定是一件令人头痛不已的事情;感谢我的家人,他们承担了家务,忍受了长时间沉默地进行翻译工作的我。

最后,就本书的体例作一点说明。

第一,由于英国没有成文宪法,也因为白哲特是从制度层面而非狭义的法律层面进行的讨论,所以我把书名中的“constitution”译成了“宪制”而非“宪法”;本书正文中也大都使用了“宪制”的译法,而在上下文明确指代成文宪法(比如美国的宪法)时则使用了“宪法”。

第二,关于三个类型的脚注:本书译者所加脚注均以英文字母[a]、[b]、[c]等标注,每页重新开始编号,并在每个译者脚注结尾注明“——译者”;本书作者白哲特所加脚注均以星号*、**、***等标注,每页重新开始编号;本书编者史密斯所加脚注均以阿拉伯数字[1]、[2]、[3]等标注,每章自始至终连续编号。

第三,除本书目录外,本书编者序言、正文、脚注、附录、索引中出现的本书页码的数字均指英文原版的页码,译者已在每页标注边码,以便读者查找。

第四,本书正文中出现的历史人物均已由英文版编者史密斯在书末附录《正文中所提及人物的生平简介》中进行了简要介绍,译者对这些人物的名字按照汉语拼音进行了排序,以便读者在阅读正文时查找相关人物的生平简介以及英文姓名的拼法。相应地,这些人物的英文名字没有在译文正文中出现。

译 者

2005 年 6 月 20 日

编者序言

〈英国宪制〉的语境

沃尔特·白哲特对英国政府的基础和机制的研究开始在 1865 年发表时,他正接近自己事业的巅峰。他当时尚不满 40 岁,却在《经济学家》(*The Economist*)的编辑位置上做得有声有色;他是财政问题上公认的权威;在自由党领导层中广为人知,而且正在寻找进入议会的机会。作为《双周评论》(*Fortnightly Review*)的创始人之一,他很自然会用自己手中的笔来帮助这份初生的刊物。他有关英国宪制的第一篇文章就出现在 1865 年 5 月《双周评论》的创刊号上,其后又发表了 8 篇系列文章,结束于 1867 年 1 月。文章的题目十分具有时事性。19 世纪 60 年代是一个进行着激烈的宪制讨论的时期。有关宪法的标准著作,比如布鲁厄姆(Brougham)、格雷和罗素的著作,都出了新版;而且还出现了新的著作,比如约翰·斯图尔特·密尔(John Stuart Mill)的《论代议制政府》(*Representative Government*)。人们渴望展现那些使英国得以政治稳定、经济繁荣的制度所具有的特质;人们同时也有一种担忧,即这些制度是否能够面对三个迫近的挑战:适应国内社会发展的要求;使国家可以同外国逐步上升的强权竞争并获胜;并且为其他国家提供一个可行的范本,特别是英国的殖民地。

在帕默斯顿统治的巅峰时代,不论国内的政治图画看起来有多么平静,变革都显然近在眼前了。帕默斯顿已经 80 岁了,不可能继续担任首相职务很长时间,而他的离职将会给更有魄力的自

vii

viii

由党人留下空间,比如格莱斯顿;后者在1864年5月就贝恩斯(Baines)的选举权法案进行的争论中重新提出了议会改革的问题,他支持把选举权扩大到工人阶层的男人们,这被广泛地误解为对男人普选权(manhood suffrage)的支持。在白皙特的第一篇文章发表前不到一个月,李(Lee)将军在阿波马托克斯(Appomattox)的投降预示了美国内战中支持联邦者的胜利,而英国的极端自由主义观点把联邦等同于同“贵族化的”南方相对立的民主化、大众化的制度。与此形成对比的是,英国的制度在一些人看起来却运作得不是那么富有成效。1864年丹麦同德意志列强就施勒斯维希-荷尔斯泰因(Schleswig-Holstein)地区产生争议,英国没能向丹麦提供丹麦人所预期的帮助,这使人们开始质疑议会制政府是否有能力维持英国在世界舞台上的荣誉。那些认为这个事件使国家蒙羞的人们倾向于认为这部分是因为维多利亚女王对德国的同情。女王自从丈夫阿尔伯特王子(Prince Albert)1861年辞世以后就几乎没有参加过公开仪式,这削弱了王室的象征价值;她同内阁大臣之间的紧张关系削弱了王室的实际政治功用;她的大儿子放浪形骸削弱了王室对家庭价值的维系。谣言说她已经疯掉了,而且人们传说她喜欢上了自己的苏格兰仆人约翰·布朗(John Brown)。白皙特的文章发表的时候,伦敦正开始流行一个有关“布朗太太”的笑话。

但是,白皙特抒写英国政府的冲动并不仅仅来自、甚至也并非主要来自眼前的事务。《英国宪制》表明了作者对政治制度之心理学、社会学动因的着迷,而这会在《物理学与政治学》(*Physics and Politics*)中得到更为明确的表达,这部书1867年11月开始发表于《双周评论》,1872年结集成书出版,并且加上了新的一章作为结论。白皙特从学生时代起就同民族学者詹姆斯·考尔斯·普里查德(James Cowles Prichard)是好朋友;而这时他发现自己的兴趣被下面这些事件点燃了:达尔文和A. R. 华莱士(Wallace)的进化论对人类社会的意涵、赫伯特·斯宾塞(Herbert Spencer)把政治作为更广阔的文化史的组成部分进行考察的努力(人类学和社会学研究

的新进展使这成为可能)、亨利·梅因(Henry Maine)爵士在《古代法》中对稳定政体之出现的探究,以及《英国宪制》写作时出现的新作品——1865年卢伯克(Lubbock)的《史前时代》(*Prehistoric Times*) ix 和泰勒(Tylor)的《人类早期历史研究》(*Researches Into the Early History of Mankind*),其中含有有关初民社会的习惯和本质的思想;或者1866年赫胥黎(Huxley)的《生理学基础》(*Elementary Physiology*),其中提到了后天习得特性的遗传问题。在《物理学与政治学》(该书的副标题是“有关把‘自然选择’和‘遗传’原理应用到政治社会上的思考”)当中,白哲特——同亨利·巴克勒(Henry Buckle)一样受到这样一个念头的启发,即“历史科学……一种关于倾向所具有的规律的科学,而这些规律是由思想产生、由身体传递的,而这些规律作用于并且影响着一代代人的意志”——写下了自己有关民族特征和制度的形成过程的想法、有关进化选择的过程的想法,而正是通过这种进化选择的过程,社会获得了权威和秩序,直到这些社会可以从“身份的时代”过渡到“选择的时代”,在后一个时代里,通过讨论进行统治的方法打破了习惯对人们的统治。正是通过这个人类之间相互联系的缓慢进展,以及组织共同的力量为达到共同目标而努力的能力的缓慢发展的视角,白哲特看到了英国宪制的成长,并分析了英国宪制成功运作所需要的条件。

《英国宪制》的目的是阐明英国政府的运作过程,考虑使之成为可能的英国人身上具有的特质,并阐明它相对于其主要竞争者的优点,而“这个竞争者,要是不小心的话,就会在世界进步过程中超过英国”(页12),它就是美国的总统制。所有这些事项都影响着这样一个问题,即其他民族是否能够成功地学习它;而英国的主要殖民地对这个问题特别感兴趣,它们当时处于自治政府的初期阶段。(值得注意的是,1867年[即加拿大成立联邦的那一年]出现的对英国议会制度最细致的描述并不是来自白哲特,而是分别来自于下面两个人:加拿大立法大会[Legislative Assembly of Canada]的图书馆员阿尔菲厄斯·托德[Alphaeus Todd],他利用了白哲特的文章;墨尔本大学的历史和政治经济学教授W. E. 赫恩

[Hearn]。〕白哲特在政治制度进化方面遵循的思想符合这样一种民族精神：他们特别容易把当时所采取的形式上的东西理想化；而且白哲特认为人们都满足于英国的制度安排，而他显然也很满足。但是他并不认为政府机器就没有可圈可点之处了，并且，如果说他的文章开始写作于表面上风平浪静的政治时期，那么这是一个考虑改进办法的好时机，就像他在 1865 年 3 月 25 日和 10 月 28 日的《经济学家》中暗示的那样。英国宪制并非“一个神秘的实体，而是理性的发明……它的好处仅仅在于它能达到一些好的目标”，因此英国宪制可以通过“坚持这些目标并小心朝着这些目标塑造英国宪制”而得到改良。没有什么理由认为“我们的法律、政体和政府管理”不应当被变成“像一架科学的机器一样运作，在细节上精确，又能在总体结果上有效”。喜好运作顺畅的机体，并崇尚科学，这是白哲特的特征。

从 1865 年 5 月到 1867 年 1 月，随着他有关宪制的系列文章的进展，不但有关机器调整的问题，而且有关更为根本的变化的问题，被提上了重要议事日程。帕默斯顿在 1865 年 10 月的去世为新的罗素内阁在 1866 年 3 月提出议会改革法案扫清了道路。辉格党兼自由党的反对者们同保守党一道投票在 6 月毁掉了这个法案，并使政府下台；但是 7 月 22 日至 23 日的海德公园暴乱以及一系列的地方大规模集会形成了来自大众的改革压力，于是在 1867 年 2 月 5 日的女王演讲中德比 (Derby) 的少数派保守党内阁着手对付这个问题。8 月，它的措施变成了法律，其最终形式通过在市镇选区实行男性家庭普选极大地扩大了工人阶层参与选举的范围。尽管白哲特极其反对任何导向民主的东西，但是他在 1859 年（当时正在讨论另外一个改革法案）出名就是因为在一篇文章里写到一个在较大的市镇将选举权扩展到男性工人的方案，并且他在 1864 年 12 月 24 日《经济学家》的一篇文章里重复了这一计划，现在他又在自己的最后一篇文章里归纳了这个观点，并且在结集出版的《英国宪制》里作为附件重印。

更为遥远的事情也产生了影响。普鲁士力量的上升，特别是

1866年7月在柯尼希哥拉兹(Königgrätz)战胜奥地利,以及对法国国王拿破仑三世的计划的担忧,他在5月公开声称自己对1815年的欧洲安排不满,这两个事件使人们重新开始担忧英国显然失去了在欧陆事务上的影响力,担忧英国军事和行政制度安排同普鲁士和法国的制度安排相比是否更优。这也可以帮助我们理解白哲特1866年10月发表的第7篇文章的内容,即“论内阁之更替”。这篇文章表面上是因1866年6、7月间罗素下台和德比政府上台而起,但实际上却是批评数个世纪以来积累下来的英国行政制度,而普鲁士和法国的制度一直都潜伏在背景之中,即“新的机器,在开明的时代里为完成其恰当的任务而造就的机器”(页144)。这篇文章插在那里,这在部分上导致了第8章的尴尬位置,即“其假设的制约与平衡”,它其实是有关王室的第3、4两章的延续,因为它讨论的是王室在行政机构解体时的权力和义务。白哲特认为自己在讨论贵族院和平民院之前不能讨论王室解散议会、创设贵族的权力,但无论如何“制约与平衡”一章同有关上下两院的章节被有关内阁的讨论分隔开了。《英国宪制》不够完美的体例在部分是时事使然,也是因为白哲特没有时间为结集出书而修改自己的作品。它从来没被意图当做学术论著,它越来越成为时代的战斗檄文。

xi

英国人特有的宪制

《英国宪制》第一段把“活生生的现实”和“纸上谈兵”、“生活”和“书本”、“粗糙的实践”和“文字理论”并列在一起,以打破误解、揭露内幕的期望来吸引读者。为了满足读者被勾起来的欲望,白哲特做了两件事。第一,在最根本的层面上,他分析了英国宪制为什么运作得成功,这一分析是基于一种政治心理学的观点,按照这种观点,国家的统治机关(即宪制中“有效率”的部分)所运用的权威产生自人们本能地对“高贵者”、主要是王室的尊崇,以及更为一般地对“社会的戏剧表演”的尊崇(页5,30)。因此,“这些少数人

通过把持权力进行统治,不是凭借大众的理性,而是凭借他们的想像、他们的习惯;凭借他们对自己根本就不了解的遥远事物的想像,凭借他们有关自己非常了解的眼前事物的习惯”(页33)。第二,白哲特描述了英格兰的或英国的(他习惯性地将“英格兰的”和“英国的”互换使用)宪制机器事实上是怎样运行的。他拒绝了自己所称的有关权力(立法权、行政权和司法权)分立或者权力(国王、贵族院和平民院)均衡的流行观点,以显示出他所称的宪制“有效率的秘密”,即“行政权力与立法权力的紧密联合和几乎完全的融合”,这又与内阁联系在一起,内阁是一个将行政权力与立法权力二者联合起来的“连字符”和“皮带扣”(页8—9,10)。内阁被定义为“立法机构的一个委员会,它被选举出来成为行政机构”(页9),而正是内阁政府构成了英国宪制的定义性特征,也是它同美国宪制形成对比的主要地方。

英国与美国制度之间的对比集中在是否具有一个有效的主权权力。“霍布斯在很久以前就告诉我们”,白哲特在他几乎是惟一一处引用政治理论文献时说,“而且现在每一个人都理解,在每一个国家、每一个点上必须有一个最高的权威、一个终结性的权力。政府的概念就暗含了这一点——如果这个概念被正确地理解了的话。但是政府有两个类型。在一个类型当中,在所有地方的最高决定权都是相同的;在另外一个类型当中,这种最高权力在不同的地方是不同的——一会儿是在宪制的一个部分当中,一会儿又在另外一个部分当中。美国人认为自己是模仿英国人,他们把自己的宪法建立在最终的原则之上——对于一类事务有一个最高权威,而对于另一类事务又有另外一个最高权威”(页150)。英国宪制的优点在于,它是属于前一种类型,而基于被认为是英国宪制之精髓的(总统和国会之间)权力分立的美国宪制则属于第二种类型。在白哲特的概念里,行政权和立法权统一在内阁手里,而内阁实际上是由平民院选择和解职的;从这一概念必然引出,平民院实际上在行使主权权力。白哲特确实把“人民”看作最终的主权者(页96),但按照一般的自由主义风格,白哲特认为人民主权是无法

由全体人民行使的。“人民政府的原则是”，他主张，“最高权力，即在政治事项中的决定权，掌握在人民手中——不一定、也不通常是掌握在全体人民手中、掌握在数量上占多数的人民手中，而是掌握在一些优秀者手中，他们是精挑细选产生的。”他认为，数量上占大多数的人热切地想要把自己选择统治者的权力委派给“择优选出的少数人”，他看起来是用这个词指那些议会选举人。在这一分析当中，中产阶级——“普通的受过教育的大多数男子——在今天的英国拥有专制的权力”（页 19, 30）。但是，他的计划要求第二阶段的授权，即授权给平民院：它是“真正的主权者”，并任命“真正的行政者”；并且“当自己能肯定民意、当自己是新近被选出的时候，它就是绝对的，可以按照自己喜欢的方式统治和决策”（页 98，页 154）。

相比较而言，贵族院和王室几乎没有命令的权力。它们被认为是机器的部件，既非必要，也并非很有效率。贵族院自从 1832 年以来就不能抵抗由心意已决的公众所支持的坚决的平民院，若它再不能修补下院工作方式中的一些缺陷，那么它就成了多余的 xiii了。即使对于它能够履行的功能来说，其成员也训练得十分不够：世袭原则并没有产生适应政治或其他事务的优秀能力或勤勉，并且贵族们过于受到富有的土地主的视角和利益的左右了。君主制是世袭原则的一个更为糟糕的例子。尽管君主事实上不再任命行政者、也不再拥有立法否决权，白哲特认识到它仍旧可能起到具有重大政治意义的功能。当多数派政党已经确立的偏好没有事先作出选择时，一位有能力的君主可以在选择首相的时候扮演有益的角色；而且，在运用白哲特认为防止政府机器失灵或被滥用所必须的两个机制的时候，一位有能力的君主也可以扮演有益的角色——这两个机制包括：“安全阀”，它允许创设贵族，以克服上议院对下议院的不妥协的抵制；以及“调节器”，作为主权利力的平民院的反复无常、党派之见和组织的“自私性”这些缺陷可以通过解散议会而得到制约。不仅如此，这样一个人可以通过针对大臣们明智地行使这些“权利”来施加有益的影响，白哲特把这些权利定

义为“知情权、鼓励权和警告权”(页60)。白哲特在很大程度上低估了王室的实际政治影响力,至少是在像维多利亚女王这样的人手里,她固执地维护自己的特权,并且到19世纪60年代晚期,与她的几乎所有的大臣们相比,她拥有更多的政治经验、特别是对欧洲事务更为熟悉。随着《英国宪制》的发表,她想要解决这个问题的欲望影响着德比内阁关于是否进行议会改革的决定。但是,白哲特想要说明的是,世袭原则极少会产生这样高质量的人物。历史表明,“只有在当下君主统治的期间,英国立宪君主的职责才得到了良好的履行”(页64)。总体来说,对解散议会和创设贵族的致命权力的有效行使可能更应当放在首相而非君主手中;当“全国人民持续地关注政治、持续地控制自己的代表”(页162—163)的时候,政党和议会滥用权力的危险(原则上君主可以作为一个保护措施)可以忽略。因此,世袭君主制并不是必须的,对于议会制政府可能是不利的,而且国家的真正结构是,按照白哲特的观点,英国是一个“隐蔽的共和国”(页183注6,页185)。

尽管白哲特创造了摘掉面纱的气氛、使用了尖锐的语言,但是这其中并没有说明该宪制为什么会让任何熟悉有关这个题目的文献的人吃惊。尽管它们仍旧可以在较老作者的作品中找到,比如布鲁厄姆勋爵出版于1862年的《英国宪制》(*British Constitution*)第3版,甚或在较新的作品,比如豪漠山姆·考克斯(Homersham Cox)1863年的《英国政府机构》(*The Institutions of the English Government*),但是较为粗糙的权力分立制衡概念早就不流行了。显然,如果不把其组成部分相互结合起来,宪制就不可能、也无法运行。在1807年和1809年的《爱丁堡评论》(*Edinburgh Review*)中,弗朗西斯·杰夫里(Francis Jeffrey)是第一个指出这一点的人。他认为,宪制运作方式“静悄悄的”转变致使平民院中的成员中混杂了君主、贵族和选举人的影响力,使平民院变成了进行必要制衡的地方。他论辩说,在平民院之中,“作为国家政治权力的伟大贮藏所,作为全部三个等级的实际代表,政府的主要优点和力量都习惯性地在居住在那里。”这一原则被伦敦国王学院的第一位法学教授J. J.

帕克(J. J. Park)在他有关《宪制教条》(*The Dogmas of the Constitution*)(1832年)的讲座中支持,帕克自称是“刚刚萌芽的归纳政治学学派或观察政治学”的信徒,他通过显示“真正的”结构提前完成了白哲特驱散有关宪制的流行“错觉”的任务。到白哲特开始写作的时候,这样的观点已经很平常了。一位政治实践者的重要研究,即格雷伯爵的《为改革对议会制政府进行的研究》(*Parliamentary Government Considered With Reference to Reform*)(该书于1864年出了新版,并且白哲特的著作与之有很多类似之处),强调了行政权和立法权在对议会负责,特别是对平民院负责的大臣手中的实际结合,而对于最高权力的争夺恰恰是主要在平民院中进行和完成的。

宪制的演化使平民院称为实际的主权者,这是一个人们熟悉的概念。大卫·休谟早在1742年(“论议会之独立”[*On the Independency of Parliament*])就主张,平民院“绝对控制政府的所有其他部分”,这比大多数版本都更完整,并被爱丁堡的多加尔德·斯图尔特(Dugald Stewart)所呼应。边沁主义法学家约翰·奥斯丁在《为宪法申辩》(*A Plea For The Constitution*)(1859年)中强调了议会的主权而非平民院的主权,他认为后者的主权是由选举人授予它的;但是他仍旧接受这样的观点:下议院如果“被公众的持续意见支持”,那么君主和贵族院就都不是它的对手。两年后,密尔在《论代议制政府》中根据任何宪制的最终控制权都一定在某一个地方的原则作出结论说,“宪法不成文的原理——换句话说,国家的实证政治道德”,要求首相一直都应当由平民院“实际任命”,这使这个机构成了“国家的真正主权者”。内阁是协调行政权和立法权、指引平民院行使主权的主要机构,主权不能被留给一个大型的议会无组织地使用,这也同样是一个被广泛接受的观点——特别是麦考利在他的《自詹姆士二世即位以来的英格兰历史》(*History of England From the Accession of James the Second*)1855年出版以后,在该书中,他解释了它是怎样在光荣革命后形成的,是使“议会制”政府运行的必要机制;他将其定义为“两院的领导议员的一个委员

会”，它由君主提名，但“完全由这样的政治家组成：他们有关当时紧迫问题的观点基本上同平民院中多数派的观点一致”。奥斯丁认为内阁在一个层面上是君主的大臣，而在另一个层面“实际上是议会两院的常设委员会”，没有它，议会就不能进行“组织行为”。相同的观念也出现在白哲特的朋友、辉格党政治家乔治·康沃尔·刘易斯 1863 年出版的《关于最佳政府形式的对话》(*Dialogue on the Best Form of Government*)之中，刘易斯本人在 1863 年去世前一直是一位内阁大臣。《对话》也详细讨论了英国实际上是一个共和国这一命题。君主的实际权威受到了轻视，这一观点当时很流行，以至于特罗洛普(Trollope)在《你能原谅她吗？》(*Can You Forgive Her?*) (1864 年)中借激进党议员博特(Bott)之口对其进行了讽刺：“‘我的意思是，女王会任命平民院指令她去任命的人’，伯特先生说，他认为自己已经深入地理解了我们光荣的宪法。‘让任何人理解女王其实与其无关，这是多么得难……统治这一伟大国家的权力并不属于君主。它位于平民院的萧墙之内’。”

xvi 因此，白哲特对于宪制运作的描述属于对其进行表述的一个早已确立的方法，这特别适合于辉格党—自由党议员的经历、理解和需要，他们在之前的 35 年里只有大约 7 年没有政府在里使用它。这并不意味着它是完整的或必然正确的。在政治学家和宪法学者看来，它没有说明的东西与它已经说明的东西同样引人注目。白哲特几乎没有谈到司法权、法治、新闻自由的重要性、或作为进行自治教育和抵制官僚集权化的来源的地方政府，尽管它们是最广义上的宪制的重要特征。因为 1830 年之后他们必须熟悉的问题主要是政府问题，所以具有白哲特痕迹的辉格党人和自由党人是从政府的视角来看待政治的。他们对权力的配置和有效使用更感兴趣，而非对限制政府和保护臣民自由更感兴趣，他们认为自己不会侵犯后者。对于像白哲特这种人来说，为臣民自由而进行的斗争已经结束了，因为一个适当运作的代议制政府体系就其本质来说是保证了臣民自由。现在政府的一个主要问题是，在英国人民通过数个世纪的斗争摆脱了行政专制、获得了自由之后，他们仍旧

不能弃绝对于行政者的不喜欢,无法将在人民控制之下的政府看作自己意志的善意代理人。白哲特发现了托克维尔钦佩英国地方政府,认为它是防止已经过时的集权压迫的堡垒:“我们不必关心有多少权力被委派给了边缘的机构、有多少权力被保留给了中央机构。我们已经拥有了自治市镇所能给予我们的教育:我们已经经历了这一切。现在我们已经很成熟了,可以摒弃孩子气的东西了”(页182)。值得注意的是,白哲特至少在1867年的扩大选举权中看到了这个优点:“人民权力现在稳固地居于主导地位”,这会有助于接受一个强势的行政政府。“英国的国家”,他声称,“仅仅是英国人民的代名词,而害怕国家就是害怕我们自己。”

这种思路同白哲特的如下意见是一致的:内阁制政府相对于美国总统制政府的优点在于所谓的它能够更有效率地提供有效的行政权威。具体说,与总统不同,内阁可以保证通过政府所需要的立法。白哲特声称,所有的行政“在文明时代中都要求协助性立法的持续支持和伴随”。在英国,“在关键时刻,内阁可以通过威胁辞职或者威胁解散议会来强迫立法机构;但是这两个办法都无法在总统制国家内使用”(页13)。一个其首脑可以援用王室解散议会的权力(以及在必须强迫贵族院时创设新贵族的权力)的内阁显然要比立法机关处于强势地位。越是仔细地研究白哲特对于议会的描述,就越是清楚:他很难将其有关“它只要存在并且团结在一起,它就是国家中最为强有力的机构”(页11)的描写同他的如下观点结合起来:议会制政府体现了人民(或中产阶级)的主权,该主权被授权给立法机构行使,而内阁只是其中一个“委员会”。他必须承认一个十分奇特的现象:一个“委员会”可以解散产生自己的机构——“这个委员会所拥有的权力却是一种任何议会都不会被说服授予任何委员会的权力——除非是历史偶然造成的、并且实际效果又不错”(页11)。关于整个结构的某种不安表现在他第二篇《双周评论》文章的第一个自然段(在成书时被删去)之中,他承认自己“很清楚地意识到……这只是对英国政府的一个大致描写——是勾勒它倾向于是什么,而非它实际上是什么”。事实上,

从他所说的话可以清楚地看到,内阁并不是“立法机构的一个委员会,它被选举出来成为行政机构”。它是由首相选出的,首相应君主要求组建内阁,并且首相通常拥有(君主有时拥有)相当的选择自由。它更像是被委托的行政权,而不像立法机构的一个委员会(但前者是后者的一个组成部分),而且白哲特所描述的构成了“英国政治的全部生命力”的“内阁同议会之间的作用与反作用”就是如此,即两个权力之间的相互作用,而非两者“融合”的产物。

xviii

同议会制政府的辩护者愿意承认的相比,行政权可能是两者之中更为强大的权力。它解散议会和创设贵族的能力所产生的惩戒威胁并非它惟一的资源。它发动和控制议会事务的功能(这受到1832年后平民院程序发展的稳定帮助)及其在平民院中(通常的)多数党的领导地位也同样重要。格雷伯爵的经历告诉他,“议会制政府在本质上是通过政党统治的政府,因为它存在的条件就是君主之下的大臣通常应该能够指引议会的、特别是平民院的决策;而所有的经验都证明,除非通过政党组织,没有办法可以使群众性的议院在公认的领袖之下稳定地行动。”在很多方面,政党才是宪制真正的“有效率的秘密”,也是行政权与立法权之间真正的相互连接的纽带。当面对他的由平民院中658位各式各样的绅士行使主权这一想法所暗示的荒谬的“通过一个公开会议进行统治”(页99)时,白哲特必须同意格雷的意见:除非通过政党组织,否则他们什么都做不了。“议会的效率要求团结一体的稳定投票;而这种投票是通过尊敬地追随某些人,或者通过相信这些人所代表的原则而集聚到一起的,而它们得以维持是因为对这些人的惧怕——这种惧怕是,如果你投票反对他们,你可能很快就会发现自已根本就没有投票权了。”(页101)除了惧怕被解散,作为内阁对其追随者的一种惩罚的武器,他可以再加上对职位的渴望以及对行政者仍然享有的相当程度的庇护所带来的其他好处的渴望。

如果说白哲特在描述宪制运作时不自然地把“内阁制政府”理论(它阐明了英国行政者所具有的主动权和控制权)生硬地塞进由具有主权的平民院主导的“议会制政府”,那么这可能是因为,在他