

樓邦彥著

不列顛自治領

商務印書館印行

樓邦彥著

不列顛自治領

商務印書館印行

中華民國三十三年十二月重慶初版
中華民國三十四年十二月初版

(*3118滬報紙)

不列顛自治領一冊

定價國幣壹元伍角

印刷地點外另加運費

著者 樓邦彥

發行人 王雲五
重慶白象街

印刷所 商務印書館
商務印刷廠

發行所 商務印書館
各地

版 翻
權 印
所 必
有 究

序

兩年前，我在國立武漢大學講授「憲法」一課程，原擬在「國家的組成」一編內，提出近世兩個比較特殊的國家組合——蘇聯與不列顛聯合國——來加以分析說明，後來因為在關於聯邦制度的一般問題上花了較長的時間，竟致絲毫沒有提及那兩個特殊的國家組合的性質；對於那一班孜孜向學的幾十位青年學子，我至今尚深覺歉仄。然而也正由於此，我才儘先就不列顛自治領的法律性質一個題目，先後在「世界政治」發表了好幾篇專論，從那幾篇專論的內容，讀者當能推求我對於不列顛聯合國的性質的解釋。爲要履行我對於「憲法」班同學們的諾言，今把那幾篇專論集成這一本小冊子，並請國內賢達之士加以指正。

關於這本小冊子，我特別要感謝戴克光和王鐵崖兩位先生。在戴先生主編「世界政治」期內，承他屢次索稿，我才繼續比較有系統地寫了那幾篇專論，要不然，這本小冊子是難以集成的。王先生是我多年的朋友與同事，在學問的切磋上，我是得益甚多的，本書第四章至第六章在發表前皆經他仔細校閱一過，給我機會重新考慮好幾個不妥當的地方。

本書集成時，適值胡寶玉女士與我結婚的第四年紀念日，今謹以本書獻給胡女士，以表達我對於她四年來幫助我鼓勵我的感謝的心意。

樓邦彥 三十二年十月十五日重慶沙坪壩

目次

序

第一章

不列顛自治領與英主

一

第二章

不列顛自治領與英國國會

一九

第三章

不列顛自治領與帝國會議

二九

第四章

不列顛自治領的對外關係

三八

第五章

不列顛自治領與戰爭

五六

第六章

不列顛帝國的締約權

七二

附錄

一

梅里奧特：『不列顛帝國與聯合國之發展』（書評）

八八

二

李考克：『不列顛帝國』（書評）

九三

不列顛自治領

第一章 不列顛自治領與英王

如果一個講究邏輯的民族必徘徊於理想的園地，那麼一個重實際的民族自不致以邏輯爲一切行動的準則。英國人之重實際原爲盡人皆知的事實，就某一個觀點說，它產生了不少顯然不合乎邏輯的法制，英憲中關於不列顛帝國的一部份可以說是最典型的一個例子，其中尤以自治領與英王的關係爲最顯著。

不列顛帝國的法律性質，姑不在此加以討論，它之爲一個統一的個體，恐難加以否認。一言蔽之，英王是統一的不列顛帝國的表徵。不但英王的權力可以及於不列顛帝國的每一部份，即不列顛帝國的每一部份亦皆共同的歸依於同一個英王。英王固然是英國的皇帝，他又是所有的自治領與殖民地的皇帝。

不僅表面上的情形是如此，英王又有一種神祕的作用。一般人除掉敬崇英王以外，且以偶

像視之，這不是用單純的理由能作適當的解釋的。譬如，自治領對於英國政府的政策或措施可以不盡表同情，然而唯其英王是居於超然的地位，自治領並不因而懷疑效忠英王的態度。又譬如，對於殖民地的人民，特別是文化比較落後的民族，英王是唯一的他們所能瞭解的制度，因為種種理由，他們自然無法去理解不列顛憲法的許多複雜的部份，他們以英王為偶像，以英王為他們生活的中心，他們知道英王是一個真正的活的制度，高高的處在上面，以他的名義做出了各種政府的行為。因此要是沒有了英王，不列顛帝國的各部份將各自成為獨立的個體，統一的不列顛帝國將必然的遭遇解體的命運。

抑又有進者，英王的世襲制度也是蘊藏在英王的神祕性中的。換言之，英王對於不列顛帝國的功用，與世襲制度發生非常密切的關係。二十五年前，現任南非國務總理斯末資將軍曾在倫敦聲稱，不列顛聯合國(British Commonwealth of Nations)要是沒有了英王，而代之以一個民選的總統，像這樣一件把不列顛聯合國變成共和國的工作，簡直是超乎任何人的智力的。同時，還有一個事實是我們研究不列顛帝國時所不能忽略的，即不列顛帝國是一個活的至今尚在繼續不斷發展中的制度，在它發展的過程中，最令人注意的是組成不列顛帝國各個體的逐漸自治的趨勢。各個體的自治程度愈高，英王在不列顛帝國中所居的地位也愈重要，所以如果說各個體的自治趨勢是一種離心力，逐漸的分化不列顛帝國的統一，那麼英王的功能無疑是種向心力，促使不列顛帝國繼續的保持其統一的性質。不列顛帝國的神祕便在於此，一方面各

個體可以儘量的向自治的方向發展，另一方面英王的權力仍可以及於各個體，這就是說，自治不影響英王的統一功能，統一也不妨礙各個體的自治趨向。相反相成形成了不列顛帝國的特質，也使得不列顛帝國澈底摒棄了邏輯的準則。

我們扼要的敘述了英王在不列顛帝國中居的地位以後，當可分段來討論自治領與英王這一個問題。

一九二六年的帝國會議會對「自治領地位」一名詞下過一個很著名的定義，析言之，可以歸納爲下列三點：

（一）無論在內政或外交上，自治領是不列顛帝國內的自主個體，與英國享有平等的地位；

（二）自治領與英國自由的聯合組成所謂不列顛聯合國；

（三）自治領與英國共同歸依於一個王位，同時又不妨礙其自主平等的地位。

這裏我們所要特別提出來加以研究的是第三點，即：因爲對於英王的共同歸依，究竟產生了甚麼樣的結果？

所謂共同的歸依，其意義甚爲費解，很難加以確定。它可以有兩種可能的解釋：第一，自治領與英國共同歸依於一個王位，英王以同一個身份或地位而爲英國與各自治領的皇帝；第二，

自治領與英國雖共同的歸依於一個王位，英王却以不同的身份或地位爲英國與各自治領的皇帝，如果依照第二種解釋，不列顛帝國便成爲一個所謂身合國（Personal Union）了，與一六〇三年至一七〇七年的英格蘭與蘇格蘭，一七一四年至一八三七年的英格蘭與漢諾威，一七八三年至一七八九年的英格蘭與愛爾蘭，一八一五年至一九〇五年的瑞典與挪威，或一八六六年至初次大戰終了與奧大利與匈牙利所組成的身合國一樣；英王除掉是英國的皇帝以外，又以不同的身份或地位而爲加拿大的皇帝，愛爾蘭的皇帝，南非的皇帝，澳大利亞的皇帝，以及紐西蘭的皇帝——以一個人而佔據了六個王位。紐西蘭的政治家或將採納第一種解釋，南非的政治家如海超格將軍與斯末資將軍無疑將採納第二種解釋，愛爾蘭雖與南非一樣的一向以第二種解釋爲是，近年來則根本對此問題不感到興趣。所以對於共同歸依的解釋，也可以作爲我們確定不列顛帝國的法律性質時的一個根據。

英王既爲不列顛帝國各組成個體的一個共同的制度，各自治領自與英國享有同樣的地位，對於這個制度的內容有決定之權。根據憲法習慣，有三個法則是與此有關的：自治領國會議決修正關於帝位繼承或帝號的法律，必須獲得所有其他自治領與英國的國會的同意，此其一；再則英國國會議決修正關於帝位繼承或帝號的法律時，即使不擬適用於自治領或爲自治法律的一部份，亦須獲得所有自治領的國會的同意，此其二；復次，英國國會議決修正關於帝位繼承或帝號的法律時，如擬適用於自治領成爲自治領法律的一部份，必須由自治領請求，且獲得所有

自治領國會的同意，此其三。一九三一年的威斯敏斯脫法(The Statute of Westminster, 1931)的序文明白承認上述的憲法習慣，雖然嚴格言之，法律的序文與法律本身在法律效力上是有區別的，因此以上云云，除掉南非的部份已爲南非國會正式列爲南非法律的一部份以外，至今尙屬於憲法習慣的領域，然而這並不影響實際的情形，我們如把威斯敏斯脫法的序文加以分析，可歸納而得下列數點：

(一)王位是不列顛聯合國組成個體的自由聯合的表徵；
(二)不列顛聯合國組成個體的聯合是由於對王位的共同歸依；
(三)關於帝位繼承與帝號的法律的變更，不但須得英國國會的同意，並領得所有自治領的國會同意；

(四)非經自治領的請求與同意，英國國會制所定的法律不得適用於任何自治領而成爲自治領法律的一部份。

到了一九三六年，因爲英王愛德華八世的婚事，而引起了一個很嚴重的問題，它是與上述威斯敏斯脫法的序文所明白承認的憲法習慣發生直接的關係。是年，英國醞釀着一個社會問題，政治問題，和法律問題，它非但爲英國一般人所關心，且牽涉到整個的不列顛帝國，並爲全世界各方人士所注目。關於愛德華八世的婚事始末，鮑爾溫首相的措施，社會各方人士的不

同反響；等等。這皆非此處所能論及。本文僅擬在這件事裏去觀察關於自治領與英王的關係的三方面問題。其第一問題，是英王與英國一國人相關心，且牽涉皇室問題的不與英帝國，並與英事實的背景是如此：愛德華八世擬與一位曾經離婚數次的美國婦人結婚，鮑爾溫政府不加以贊同，促使愛德華八世不得不出諸讓位一途；其結果就是英國國會於一九三六年十二月十一日制定了愛德華八世讓位法 (His Majesty's Declaration of Abdication Act, 1936)，喬治六世隨即登位。關於這個事件，各自治領究竟是處於甚麼樣的地位呢？

除掉愛爾蘭自由邦以外，各自治領對於愛德華八世讓位事本身似皆絕對沒有異議，加拿大，澳大利亞，與紐西蘭且很快由國會議決，表示同意於英國國會所制定的愛德華八世讓位法，並承認其為各該自治領法律的一部分。更不用提英屬西印度羣島同意，並向英政府表示南非的地位則比較特殊。根據南非國會所制定的南非地位法 (The Status of the Union Act, 1934)，它一方面明白承認適用威斯敏斯脫法，另一方面又規定英國國會所制定的法律不能當然的適用於南非；因此南非堅持由其國會自己制定一個讓位法，它的地位因而與拿澳紐三個自治領大不相同了。不甯唯是，南非對於讓位法的施行日期亦有不同的見解，它認為愛德華八世既於一九三六年十二月十日簽署讓位書 (The Instrument of Abdication)，則為要避免王位的中繼，讓位法自須於讓位書簽署之日施行，這就是說，喬治六世乃於愛德華八世簽署讓位書之日登位，而為南非的皇帝。這種見解與情形是與英國不同的，英國國會於十二月十一日制

定了讓位法，喬治六世亦卽於是日登位，而爲英國的皇帝；加澳紐三個自治領既同意承認英國國會所制定的法律爲各該自治領法律的一部份，喬治六世當然的亦於十二月十一日起爲加拿大，澳大利亞，與紐西蘭的皇帝。

至於愛爾蘭自由邦，始則對於愛德華八世讓位事未正式表示贊同或反對，後來英國國會於十二月十一日制定了讓位法，愛爾蘭自由邦國會隨卽於翌日亦制定了一個法律，這個法律規定了好幾件事情，其中也明白承認愛德華八世的讓位與喬治六世的繼承帝位。於是，在法律上說，喬治六世是從十二月十二日起爲愛爾蘭自由邦的皇帝的。

於此可見，就不列顛帝國的立場來說，愛德華八世的讓位與喬治六世的繼承帝位，在各地是有效於不同的日期的，一九三六年十二月十日起喬治六世做了南非的皇帝，十二月十一日起他又做了英國，加拿大，澳大利亞，與紐西蘭的皇帝，十二月十二日起他最後又做了愛爾蘭自由邦的皇帝。在法律上說，在十二月十日與十二月十二日之間，不列顛帝國呈現着一種畸形的現象：在十二月十日那一天，愛德華八世尙爲英國，加拿大，澳大利亞，紐西蘭，與愛爾蘭自由邦的皇帝，而喬治六世已爲南非的皇帝了；在十二月十一日那一天，愛德華八世尙爲愛爾蘭自由邦的皇帝，而喬治六世則已做了不列顛帝國其他組成個體的皇帝了。直至十二月十二日以後，不列顛帝國才又恢復了正常的情形，它的各組成個體才又共同歸依於同一個皇帝。

固然，從表面上看來，關於愛德華八世讓位與喬治六世繼承帝位一事，僅在一九三六年十

二月十日兩三天內稍呈混亂的情形；可是我們如果站在嚴格的法律立場來說，兩個重要的事實是不能加以忽略的：第一，英國國會制定愛德華八世讓位法以外，南非與愛爾蘭自由邦的國會又個別的各自制定一個讓位法；第二，喬治六世的登位，在不列顛帝國的各組成個體開始有效於三個不同的日期。觀乎這個事實，可知自治領與英王的關係一個問題的微妙；證諸這兩個事實亦可知自治領與英國雖共同歸依於一個王位，英王恐怕並不是以同一個身份或地位而為英國與各自治領的皇帝的。

以上可以說是解釋自治領與英王之間的靜態的關係，至此我們進而來解釋自治領與英王之間的動態的關係，這便牽涉到英王的權力如何行使於自治領的問題了。

根據憲法的慣例，英國政府以及不列顛帝國各組成個體的政府的各種權力，皆得自英王並以英王的名義行使出來的。在過去，英王往往親自行使其大部份的權力；不過後來，英王逐漸的放棄他的權力，或授權他人行使原先由他親自行使的權力，這些行使權力的機關就是我們普通所知道的國務員，國會，以及法院等。法律上嚴格的說起來，無論國務員是怎樣的向代議機關負政治上的責任，他們是英王的國務員，是英王的臣僕；無論國會是怎麼樣由人民選舉所產生的，它是英王或其代表與議員合起來所組成一個機關，也不管法院是怎樣的在獨立行使職權，它們是英王的法院，在執行英王的法律，藉以維持「英王的正義」。惟自一九三六年以後，愛

爾蘭自由邦的地位非常特殊，不能與其他的自治領相提並論，它與英王之間的動態的關係亦顯然不同，本文當另分段加以說明，以下所論者暫以其他的自治領爲限，而不包括愛爾蘭自由邦。

英王在各自治領的地位既如上述，同時他在事實上又不能在各自治領親自行使他的權力，乃不得不在各自治領，愛爾蘭自由邦除外，設置總督，以英王的名義在各自治領行使英王的權力（總督的名稱並不一律，加拿大，南非，與澳大利亞的總督稱謂 Governor-General，唯獨紐西蘭的總督稱謂 Governor）。

在過去，總督同時是英王與英國政府駐於各自治領的代表，到了一九二六年以後，總督的地位才重新加以確立，從英國政府的代表變爲純粹英王的代表，這個變更是具有很重要的意義的。一九二六年的帝國會議的報告書有下列一語，說明自治領總督如何進入了一個新的階段；

「依照我們的意見，組成不列顛聯合國各個體間所存在的地位的平等，產生了一個主要的結果，即一個自治領的總督是王位的代表，在所有主要的場合，當他與自治領公務的行執發生關係的時候，是居於相同於英王在英國所居的地位，他不是英國政府或其任何中央行政部的代表或代理人。」

從此，總督的地位便有了新的確定，他是英王的代表，向英王負其責任；從此，除非自治領政府明白的承諾，總督既非英國政府的代表，便不再是英國政府與某一個自治領政府公事往還時的媒介了，兩者可以直接的往還公事。

關於總督的任免，我們也可以看出自治領地位的發展。總督的任命，在形式上一向爲英王所有，可是在過去，實際上的情形是如此。英國政府經向自治領政府諮詢意見後，提請英王任命各該自治領的總督，並且被任命爲總督者總是英國的有地位有聲望的人物，祇有愛爾蘭自由邦在一九二六年以前即能堅持它所屬意的人（當然是愛爾蘭人）被任命爲總督。一九三〇年的帝國會議對總督的任命一事提出了一個確定的具體主張，它認爲根據憲法習慣，英王必須依負責的國務員的建議而有所行爲，這個憲法習慣也應該同樣的適用於總督的任命，不過在這種情形之下，所謂負責的國務員乃指自治領的負責的國務員而言，換言之，當英王任命某一個自治領的總督的時候，必須依各該自治領的負責的國務員的建議而行之。目前的實際情形便是這樣，自治的內閣如果提請英王任命一位自治領的公民爲總督，英王必允其所請；唯獨紐西蘭仍維持過去的辦法，它的總督至今還是英國政府提請英王任命的，所以他至今還是英國政府與紐西蘭政府公事往還時的媒介。總督的通常的任期爲五年，在任滿以前，自治領政府亦可提請英王免去總督之職，根據憲法習慣，英王自必允其所請。所以英王的任免自治領總督乃僅爲形式上的事情，實際上自治領行政首長的任命去留（除紐西蘭不計外），皆爲屬於自治領政府的權限。

自從一九二六年以後，總督的地位既爲純粹的英王的個人代表，同時因爲各種客觀的情形，英國政府與自治領政府的關係不得不靠適當的媒介來維持，於是便有代表英國政府的高級專員（High Commissioners）的設置，這是自治領總督居了英王的個人代表地位以後所產生的一個結

果，高級專員的地位相等於派駐外國的公使，不過他不僅是一個外交代表，並且是個商務代表，後一個地位與普通的公使是不相同的。英國政府於一九二八年起派遣駐加拿大的高級專員，於一九三〇年起派遣駐非高級專員。又於一九三一年起派遣駐澳大利亞的高級專員。紐西蘭的總督因為始終是英國政府提請英王所任命的，英國政府也便沒有派遣高級專員駐紐西蘭的必要。

在原則上說，因為自治領地位的發展，英王在自治領所能行使的特權都可以授與總督行使的，實際上的情形也幾乎都是如此。有人以為關於對外關係的特權，英王是不能授與總督行使的，這一點似乎尚有商酌的餘地，特別是二次大戰爆發後的幾個事實證明這一點自不甚正確。愛爾蘭自由邦的維持中立，以及其他各自治領的單獨宣戰，皆足以確定即關於對外關係的特權，總督也可以為英王在自治領行使的。

自治領地位的發展，大部份是自治領國會的地位的發展，在自治領與英王之間的動態關係中，亦以與自治領國會有關者為最重要。這裏我們特別提出英王或其代表（自治領總督）的三個比較重要的權力來加以討論，它們的行使客體都是自治領國會，其影響於自治領的地位甚大。這三個權力就是：（一）解散自治領國會權，（二）保留自治領法律案權，與（三）否決自治領法律權。

首述解散自治領國會權。自治領的政治制度都是以英國政治制度為典型的，它們都是實行

所謂責任政府；一方面有一個民選的國會，產生內閣，監督內閣，或意致推翻內閣，另一方面內閣則向國會負政治上的責任，在領導國會感覺到棘手的時候，得請求解散國會。在形式上，行使解散自治領國會權者為自治領總督，學者們對於總督的如何行使解散權尙多爭論，而無一致的見解，他們的爭論的具體焦點是著名的一九二六年加拿大的解散國會事件。在一九二六年當金氏(Mackenzie King)為加拿大國務總理的時候，因為關於稅務行政受國會的攻擊，乃請求總督賓氏(Lord Byng)解散國會，但為賓氏所拒絕，金氏不以賓氏的拒絕為合乎關於總督的憲法習慣，即憤而辭職，賓氏乃另任命保守黨領袖梅恩(Meighen)為國務總理，組織新內閣，但梅恩並不能獲得國會大多數的擁護，於是就請求賓氏解散國會，賓氏雖拒絕金氏解散國會於先，却應允梅恩把國會解散而舉行重選。在重選時，金氏即以自由黨領袖的地位，特別提出了賓氏的「違憲」行為而競選，結果得到了勝利，賓氏就不得不任命他為國務總理。因此次事件，至少引起了三個法律上的問題：第一，自治領總督是不是享有解散國會的自由裁量權？第二，英王是不是享有解散國會的自由裁量權？第三，關於解散國會的權力，自治領總督所居的地位是不是相同於英王的地位？多數的學者對於第二個問題似無多大的疑問，蓋在責任政府之下，原則上英王雖必須以內閣的意思為意思，但根據歷史的事實，解散國會權乃屬英王的自由裁量權，雖然一百年以來內閣的請求解散國會從未被英王拒絕過。至於第三個問題則牽涉到自治領總督的整個地位，一九二六年的帝國會議曾加以確定，自治領總督以王位的代表的地位，「在所有主要的場