



英國的政治組織與憲法

何孝怡

一

英

國今日的政治組織，曾經過相當時日的發展，它完全是歷史

上的產物，所以在英國沒有全套的憲法法典。它的憲法，是把各種的重要

法令——一二五年的大憲章(Magna Carta)、一六二八年的權利請求

書(Petition of Right)、一六八九年的權利典章(Bill of Right)、一七〇

一年的踐社令(Act of Settlement)、

一七〇七年的合併令(Act of Union)

、一八三二年的大改革法(Great Reform Act)、一九一一年的議會法

(Parliament Act)、一九二二年的愛爾蘭政府法(Government of Ireland Act)

——拿來做骨子；至於一般人民權利義務的重要原則，不是取材於各審判廳的判例，就是取材於普通法(Common Law)，所以英國憲法

的內容，完全是複合而成的。

并且，英國憲政的運用，最著重在

憲法上的習慣。這種習慣，并不是憲

法本身，它是憲政在立憲的運用上不

得不遵守的道德規範；換句話說，運

用憲政之時，若是遵守這種規範，就

認為是憲政的常道，否則就發生了非

立憲問題了。這種憲法上的習慣，也

是慢慢的由歷史的進展而來的，所以

要想說明英國憲政，非先把它的憲政

史說明不可；若是把憲法史拋開，而

要想充分的了解英國的憲政，這就是

所謂「捨其本而逐其末」，事倍功半

，徒勞心力。

在英國的歷史中，與現今議會政治最有關係的一個時期，就是薩克森（Saxon）時代。當西歷紀元前五十四年的時候，愷撒（Julius Caesar）最初征服了英吉利，可是那時他們還沒有把這地方看作羅馬的殖民地；其後又經過了一世紀，克羅狄阿斯（Claudius）王又重新領兵侵入其地，這時英吉利纔歸屬於羅馬帝國之下。英吉利在羅馬統治之下約有四世紀。等到羅馬人退去了之後，又爲條頓民族中的盎格羅（Anglo）和薩克森（Saxon）兩民族所侵入，他們的子孫，一直傳到現在，所以現在對於英國人，有稱之爲 Anglo-Saxon 的。

條頓民族，本來是極崇尚民主制度的，所以盎格羅薩克森自從侵入了英吉利之後，他們的政治組織，也取了同樣方針，開始就組織了國會，叫做

「賢人會」(Witan or Witanagemot)

這個賢人會，是由於宮廷中的大臣和貴族僧正、大僧正等組織而成的。這機關的權限，固然是國王行政上的諮詢機關；可是對於其他一切，像法律的制定、課稅的徵收、宣戰、媾和、審判等……以及皇儲的選立，他們都有左右否決的特種權利。

賢人會的性質，固然是和現在國會不同，可是由民主精神觀之，則不能不承認它是現議會的前身。英國憲政發達的經過，上面已經把它的大概說過了；但是它的構成原子，絕對不是這樣的單純的。當盎格羅薩克森侵入英吉利之後，中央固然是有這種賢人會的國會組織；這時在各地地方上，並且還有民主的自治制度存在。這種自治制度中的最小單位，叫做 tun（村）或者是 township；在每個 tun 的周圍，都築了土牆圍繞著，用以防範

外人的侵入。那些貴族人們居住的地方，這種土牆比較普通的築得更堅固，也有叫做 Borough 的，這語源就是出在此處。那些 tun 的內部組織，有所謂村會 (townshipmoot or mote)，是由於自由民集合組成的自治機關，在村會中，有村長一人，叫做 reeve；村長的下面，還有辦事員數人，都是由一般人民選舉出來處理村政的。比 tun 更大的，叫做 Hundred。我們在此處不妨把它譯作「郡」；在每一郡裏，都有處理爭訟事項的自治機關，那機關叫做郡會 (Hundredmoot)。這郡會，是由各村的村長和另外四名的德望高尚的人組織而成的。

郡的上面又有州 (Shire)，州另有州會，州會的組織，都是大地主和教會中的職員，此外各村並派村長一人和賢良四人參加在內。在最初的時候

州會議長一席，規定是州伯 (earl or Aeldorman) 當任，其後則改為州知事 (sheriff) 司理。州中一切事情，當然是在州會中討論，並且對於裁判事務，州會亦有這種的特權。

此等地方自治制度，經過相當時日的進步，township 到後來就變成了 Parish、Shire 就變成了 Country、Hundred 就變成了 Districh、都市 (Borough) 就是前面所說過的特種 township 發達而來的。由此觀之，

英國今日的憲政，與往日那些地方自治制度，是有極密切的關係；否，我們不如說那些地方自治制，就是今日憲政一部的構成體。因為自治政治的意義，是說人民自己管治自己，和現在的憲政的本質，完全相同。我們可以看出，當時在各郡會和州會裏，各村都選出四名德望兼優的人做全村人民的代表，這種制度，顯與今日議

院中的代議制度完全符合；所以到了十三世紀，代議制的國會，就自然而然的產生出來了。

總之，英國今日的政治，完全是以薩克森時代的政治制度做基礎，發達而來的；不用說，中間當然是經過了多大的變遷，像諾爾曼 (Norman) 王朝，和不蘭他日奈 (Plantagenet) 王朝，這兩個時期，在憲政發達史上是絕對不可輕易看過的。

二

薩克森時代英國的政治組織，大略已如上述，其後在一〇六六年愛德華 (Edward the Confessor) 王崩去的時候，在現今法國北部地方的諾曼底公爵威廉氏，自稱是英皇直系的承繼者，帶領了軍隊，侵入英國；強迫賢人會選已為王，於是諾爾曼王朝，就在這時開始。

諾曼底公爵，否，諾爾曼王自從獲得了英吉利皇位之後，那些薩克森時代的政治制度，形式上雖然說是沒有什麼變更，可是實際上已大異於昔；在這時期中，最可注意的事件，就是封建制度的建立。正如盧騷所言，這種封建制度，就是日後代議制度的誘因。在諾爾曼王朝的時候，薩克森時代所遺下來的賢人會，也改變了名稱，叫做大會議 (Magnum Concilium)。大會議的組織，大略和賢人會相同；通常在每年之中，開會議三次，因為這時國王的勢力極大，大會議徒有其名，其實它的權力已遠不及賢人會的什一。及至十二世紀的後半，不蘭他日奈王朝秉政的時候，這大會議方纔得到了立法上權力；直至今日，遂形成為英國的貴族院。

在諾爾曼王朝時代，政治上最有勢力的機關，是常任顧問會 (Concilium

ordinarium)，這常任顧問會和大會議有什麼關係？現在已不能明瞭；不過它的構成人員，都是屬於大會議中的那些國王的親信和扈從，這是可以確證的。這常任顧問會的任務，對於立法、司法、行政全般，為國王的輔弼機關；當十一世紀到十二世紀的中間，正值大會議勢力衰微的時候，這顧問會的威勢，大有睥睨一世之概。其後國王的權力漸移入大會議和常任顧問會中，大會議就變成了現今的議會；常任顧問會就變成了行政部和司法部，權力分立的形勢遂成。現在再就議會制度上觀察；現今議會的成立，到底經過了怎樣的過程？我們不難在下文中得到它的梗概。

上面已經說過，英國在薩克森時代就有了國會。不過這種國會的構成人員，都是那些高官、貴族、僧侶等人，並沒有人民公選的議員參加在內；

所以這時的國會，祇能說是貴族人們的機關，當然是說不到代議制的了。

代議制度的發生，是在十三世紀不蘭他日奈王朝的時候，這時大會議正是在衰微的時期中，國王對於全國的統一，勢非得到各封建諸侯的同意不可，所以結果在十二世紀的末葉，立法權又回歸到大會議中，國會中的代議制，在這時方纔現出了一點萌芽。

封建制度下的課稅方法，是甚麼樣子呢？國王對於自己直轄的領地，纔有直接的課稅權；各諸侯領地的徵課，與國王是絕無關係的，所以到了後來，國家的費用膨脹了，收入不足，勢不得不請各諸侯獻納貢金。在十三世紀初葉的時候，國費的支出，又有強度的膨脹，這時各州都派遣四名的騎士做人民代表參加國會，一則是要監視國王權力的濫用，一則是要伸張一般人民的權力，這種制度，在一二

一五年所發表的大憲章中，已確實的肯定了。

當亨利第三（Henry III）即位的時候，又欲增加新稅，此議竟為騎士等所拒絕；其後由騎士方面選出指揮者（Simon de Montfort）攝理國政，然對於國費的膨脹，仍舊毫無辦法。

一二六五年，由西蒙（Simon）召集大會議，除各州派遣二名騎士之外，並令二十一都市各派出代表，協議國政，從歷史上看起來，這 Simon de Montfort，我們可以說它就是英國議會的始祖，亦未嘗不可。其後在一二九五年，愛德華第一（Edward I）又重新召集了大會議；這時參加人數，除一百一十個都市都派了代表之外，并且一般僧侶也有他們的代表。這會議就是最著名的所謂「模範會議」。這模範會議，是召集國中各方面各階級的代表而開的大規模會議。這會

議的組成人員，一共可以分爲三部：第一部，是封建諸侯和各州所選出的騎士；第二部，是僧正、僧院長和一般僧侶的代表；第三部，是各都市所選出的代表。在性質上看來，這種組織法，和現在的三院制毫無相異，不過當時的代表者，是階級的代表者，團體的代表者，並不是一般人民的代表者而已；此外，像會議的召集，當時完全是基於封建的、義務的，所以一些人們都力求避免當選爲一村一州的代表，因爲他們當選了之後，就是赴任的旅費，都得自己掏出腰包來支付。這種事情，和現在的代議制度顯有不同。

英國在十九世紀初葉的時候，地方上的選舉權，還是屬於地方團體；地方團體選舉情形，不問其都市的區域大小如何，都各有選出等數國會議員的權利。這種制度，當然是極不公平

的。據說當時有一處很小的地方，這地方在從前是一個極其熱鬧的都會，後來因爲經過了時勢的變遷，就衰落下來，祇剩下一棟的房屋，在這房屋裏，一共也不過是七個人居住在裏面。然選舉的時候，居然在這七個人之中，還選出兩個人去做議員。像這樣不近情理的事，當然是不能長久存續的；所以在一八三二年大改革法頒布了之後，這種以地方團體爲主體的選舉制度，也就推翻了。這種制度廢除了之後，所採用的新制度，就是現行的個人主體選舉制；更明瞭的說：一八三二年之前的代議制度，是團體代表，一八三二年之後的代議制度，是個人代表。最近更有以利益團體爲基礎，而從事選舉議員的。這種傾向，不能不認爲是代議制度發達階級上的另一階段了。

上面已經把英國議會經過說過了

。據法國厄里斯教授說，英國議會所以會很順調的發達到現在，其理由大概有下記三種：

第一、因爲英國的封建制度，根本上和大陸諸國不同；英國的封建制度，是繼著諾爾曼王朝之後而起的。當時雖然改行了封建制度，但是大權仍舊在國王手裏；大陸諸國則不然，她們的封建制度，因爲是隨著羅馬帝國瓦解後而起的。在這樣無政府狀態之下，所以就是改行了封建制度，而君主對於封建諸侯，也不能加以駕馭。據這種情形看來，我們可以說英國的封建制度，是中央集權的封建制度；其他大陸各國的封建制度，是地方分權的封建制度。并且就當時大陸諸國政治組織的內容來說，都市人民的代表，是和封建諸侯立在相反的地位的；所以他們常和國王聯絡一氣，對抗封建諸侯的壓迫。等到封建諸侯被打

倒了之後，封建制度崩壞了之後，人民代表的力量，就不能和國王相頡頏；這時國王的權勢益形伸張，於是就形成了專制政治。英國則不然，英國的人民代表和貴族，是立在同一陣線上的，他們因為要保全他們自己的利益，所以大家都協力起來，抵抗國王的獨斷和專制；英國今日立憲政治的形成，不可謂無因。

第二、因為英國的議會和大陸諸國的等級會議，在性質上完全不同。其不同點，大概可以分出兩種：（一）大陸諸國等級會議中的代表，不過是一部分人民的代表；英國議會中的代表，是全國人民自由選出的代表。換句話說：大陸諸國的等級會議，是由貴族、僧侶和具有特權的都市代表組織而成的；英國則不然，英國的國會中，並且有各州的州代表參加在內。英國的下院（House of Commons）就

是這些州代表和都市代表組成的；所以到後來英國的議會，就成爲一個立憲國國民的代表機關。（二）英國的議會是採用二院制；這一點，和大陸諸國的等級會議完全不同。二院制的長處，一方面可以使自己內部的結合力更加強固；他方面並可以增進對外的抵抗力。

第三、英國人的國民性，極其堅強謹慎。這一點與英國立憲政治的發達，也是有很大關係的。

厄斯曼教授的見解，可謂另具隻眼。英國議會的存續和發達，與其特殊的國民性及二院制法的採用，有密切的關係，我們實難否認。

三

英國議會上下兩院的關係和權限，古今當然是迥有不同；在十三世紀的時候，下院的態度極其消極，因為他

們是義務的人民代表，並且對於國王的誅求，力圖避免，這種態度一直到十四世紀，方纔漸漸的改變。十四世紀以後，議會的權限，大略可以分爲下記三種：（一）對於立法上的協贊權；（二）對於財政上的同意權；（三）對於行政上的監督權。現在爲敘述的便利計，先就立法說起：

在十四世紀前半的時候，凡關於租稅的法案，都得徵求下院同意；並且下院對於某項法規的制定，可以採用請願的形式，把法案提出。到了十五世紀之後，情形又一大變，這時每一法律案的成立，自下院提出法案之後，若經兩院協贊，國王裁可，形式上的手續就算是告終了。實際上說起來，國王對於立法上的權限，不過祇有一種拒否權（Veto）存在而已。國王對於兩院所協贊的法案，裁可與否，在當時固然是全憑國王的自由，可是

有的時候，國王還可以發布代替法律的勅令（*lex regia*）來制止法律的奉行。從這樁事件看起來，當時國王專制權的行使仍舊還沒有全部消滅。追後在十七世紀清教徒革命和名譽革命的時候，這種專制權力纔漸次的衰微下去；十八世紀以後，纔完全絕滅。現今英國憲法上的重要憲法習慣，其歷史的發展大略如此。

現在再就同意權觀察，在十三世紀中，議會召集各州和各都市的代表參與會議，其目的不外是對於國家課稅上，想得他們的同意。到了十五世紀，一切國家的財政問題，下院尤有優越的權利。當亨利第六（*Henry IV*）治世中，因為當時的國王，尚有莫大的世襲領地存在；此外關於財政上的收入，像重要間接稅的收入、敕令違反罰金的收入、權限內和外國通商的收入……等，都與國會毫無相干，所以

當時議會對於財政的管理，還不能說是完全包攬，全權在握。其實，嚴格的說來，一個國家的財政，國費和皇室經費，不可不詳細的把它分析清楚。

從前國費和皇室經費，完全把它看作是同一種的東西，所以國家的收入，時常會把它挪來充作皇室經費；反之，國王私人領地的收入，又會把它拿來移作國費。像這樣混淆弊病的發生，完全由於沒有把個人的「君主」（*King*），和國家公共機關的「國王」（*Crown*）詳細區別的緣故。其後到了十七世紀，清教徒革命和名譽革命暴發了之後，這種觀念方纔有了判然的分割。一六八九年以後，每當一個君主即位，立刻就把他位中的皇室經費決定了；這筆費用，是由國庫中支出。英國國會對於國家財政的統制，直至此時方臻完善之域。在英國人當中，他們對於這私人的「君主」*King*

和公共機關的「國王」*Crown*的區別，原沒有這種意識存在；我們因為是要想理解英國的憲政組織，所以對於這種細微的區分，有注意的必要。

最後要敘說的，是對於行政上的監督權。這種權利，在十四世紀的時候就存在了。一三七六年上下兩院的權分：下院對於大臣，可以直接彈劾；上院則專司審理。其後在一三八六年，下院的權力益加伸張，此時不但是彈劾，並且還可以假上院的法廷實行它的審理職權。大臣彈劾制度的起源，大概即始於此時。

英國國會議員選舉上的種種弊端，迨至十八世末葉以後，方纔慢慢的把它從根本上改革了。改革的方法，可以分作下記的三種：第一、樹立完全的政黨內閣——政黨內閣主義，在一七八二年以後，就有了這種聲浪，實現大概是在一八三〇年前後。第二、

選舉法的改正——一八三二年，選舉法的大改革，主眼是在矯正往日選舉區制的不公平。這種選舉法，其後在一八六七、一八八四、一八八五、一九一八、等年度中，經過幾番的訂正，方臻完善。現行的選舉法，就是一九一八年改訂後的選舉法。該法案的內容，除實行普通選舉之外，並且還承認女子亦有參政的權利。第三、上下兩院的關係——從十四世紀以後，國家對於財政上問題的取決，都全視下院的意思如何；下院地位的優越，在政黨內閣主義確立和選舉權擴張之後，尤覺不可一世。英國貴族院中的議員，一向都是保守黨黨員占多數；所以當自由黨秉政的時候，貴族院時常有意與其為難。如一九〇九年的稅制改革案一樣，該案已經由下院通過，到了上院，竟受駁斥；所以在一九一一年議會法制定的當時，就實行把

它的權限範圍縮小了，從此之後，大凡關於財政上的法案，祇須下院通過，國王批准即可。至於其他的法案，也祇須經過下院三回的議決和通過，然後由國王批准，就算完全成立；上院所有的權限，不過祇有一種停止權（Suspensive veto）而已。在現今政黨內閣政治的時候，若是上下兩院勢力均等，不過徒添政治上的紛爭而已。至於說把上院完全取消，又恐下院對於權力的行使，過於跋扈，最合理的辦法，就是聽憑兩院仍舊對立存在，一切國家事務，則偏重由下院取決，上院不過只盡其牽制的職能而已。歐戰休止後，多數國家對於它的新憲法編制上，無不採用這種主義。兩院勢力不均衡，這也是勢所不得不然，否則政黨內閣政治，亦決不能出現。

四

英國議會史的發展，大略已如上述。總之，英國的大會議，在二十世紀末葉的時候，勢力又漸漸的回復過來；不過所回復的，祇是立法權而已。司法權和行政權，這時都在常任顧問會的掌握中；其後在司法部門下，又有許多的小委員會出現。司法權分化的同時，常任顧問會中的司法部，也就成為獨立的審判機關了。

英國的司法，有兩個泉源：一個是民主的泉源；一個是君主的泉源。民主的泉源，就是前面說過的 hundred 和 shire 的地方團體會議（Moot），君主的泉源，就是國王具有的最高裁判權。及至移動審判廳發達了之後，人民自治的地方審判機關遂亦歸併於中央，人民代表，不過以陪審官資格列席而已。故欲研究英國陪審制的起源，對於移動審判廳的發達，是絕對不可忽視的。

英國的中央審判機關，和常任顧問會中的審判部，完全是各自獨立的。

常任顧問會的主要職司，是行政權的行使，這機關就叫做樞密院（Privy Council）。

樞密院從原則上講起來，對於國家一切的國務，都得在它的樞密院總會中提出附議；這格事，不但是對於政治運用上多感不便，並且亦不勝其麻煩。所以後來認為有附議必要的事項，纔交與樞密院總會附議，他項不關輕重的事，則不必採取同樣的手續。這種習慣，在亨利第三時代——十三世紀——就存在了；當十七世紀前半查理第一（Charles I）在位時候，掛名的顧問官人數，頓形激增。當時對國務的處理，再由那些顧問官中選出國王親信的幹材，組成委員會，在樞密院的秘密會議室（Cabinet）中討議一切。這種的會議，當時叫做

密室會議（Cabinet Council），這密

室會議，就是今日內閣（Cabinet）的前身。

其實，當時所謂的內閣，不過是國王專制權行使上的補助機關，其性質與現在內閣決不相同。所以在當時，內閣就是一般國民的怨府，他們叫它做 Junco 或者是 Cabal，意思不外是說：都是一般奸黨的密會場所。這種密室會議，迨至名譽革命發生後，方纔把它從根本上徹底的改革了。

現今的內閣，並不是單純的國王顧問機關；它是與國王分離獨立而存在的。國家一切的事務，各國務大臣都聚攏在這內閣中討議取決。由這一點上看來，與十七世紀中的所謂密室會議，其權限和組織，顯有不同。英國國王的不參與閣議，是從喬治第一時代開始；因為喬治第一是德國人，不解英語，所以當時的國務，完全委諸各大臣處理。其後至喬治第二，此制

度亦未有更改，從此之後，遂成為慣例。

現在再講到責任內閣制度。責任內閣和立憲政治，是有極密切的關係的；責任內閣的存在與否，就是立憲政治的存在與否。好像一個人和他的影子一樣，人走開了，影子絕對不會單獨的留下來。立憲國的責任內閣制度，其要領大略有下記三點：（一）君主的一切行為，完全是無責任的；（二）國王行使其大權的時候，非得大臣的副署不可；（三）大臣須負一切責任。總之，大臣應負全般的責任，這就是君主無責的前提。從理論上講起來，國王以自己的意思施行的政治，而大臣們負其全責，這是極不合乎情理的事；不過此處所謂負責，是指國王濫用其大權的場合而言，可是實際上，憲政的本義，亦決非如此。

大臣責任制度，是從大臣彈劾制度

發達而來的。下院對於大臣的彈劾，和上院對於大臣的審理，這種制度，一如上面所述，在十四世紀的時候就存在了。不過在當初的時候，還祇限於大臣意識所作出政治上的違法行為時，下院方纔有此權利；十七世紀末葉以後，下院的彈劾權，益形擴張，

贊同，直言之，就是不能得到多數人民的贊同，那末，違背民意的內閣，在立憲政治之下，是絕對不能容許的。所以政府在議會表示不信認意思之後，只有自己引退，別無他法；立憲政治和責任內閣中間的連鎖關係，於此可見一般了。

★ ★ ★

就是政治上的事項，不秉公正誠實態度措置時，下院亦得干涉之。現在的大臣責任制度更加發達了；下院若是對於政府的施政方針認為不滿意，他們可以議決對於政府表示不信任。這種不信任的意思提出了之後，不問政府的行為是合法與不合法、是過失和非過失，這時大臣都得即刻引退。因為各大臣都是由議會選出的，他們得了多數人的信任，纔能秉理國政；他們的施政方針既不能得到多數議員的

英國政治發展和其憲法的概要，大略已如上述。總之，在從前的時候，立法、司法、行政的三大權，都歸國王總攬，也沒有公私的區別；國王身邊的唯一顧問機關，祇有顧問會而已。現在的憲政，根本上與此完全不同；立法權屬於議會，司法權另有審判廳，行政權則由議會監督之下的內閣中執行，這種組織法，就是所謂三權分立。

三權分立，並不是說三權分離，互相爭抗的意思。立憲政治的主眼，是要使三權能夠協力，所以它們的勢力，是絕對要保持均衡的。議會對於政府的行政，一方面是監督，他方面是支持；所以政府的組成人員，都是由議會中選出的。因為這樣，方纔能夠得到多數議員來做他們的後盾，從而他們的施政方針，纔可以藉以圓滑的運用，這是議會對於政府所有的權力。至於政府對於議會呢？如果議會的意思，有違反民意的時候，政府可以把它解散，重新改選，以視民意的歸趨。這樣，立法和行政兩者間的勢力，方纔可以保持均衡。至於國王的地位，則完全中立，超越於政爭之外。以上是英國憲政的大略，也可說是一般君主立憲國憲政的常道。

