

英

國

選

舉

制

度

史

叢書

世界

張慰慈編

張慰慈編

世界
叢書

英國選舉制度史

商務印書館發行

英國選舉制度史

目錄

第一章	緒論——選舉權的學理觀念·····	一
第二章	中世紀的選舉制度·····	一三
第三章	英國的下議院·····	三三
第四章	改革前的英國選舉制度·····	五四
第五章	改革時的英國選舉制度·····	六八
第六章	一八八五年以後的英國選舉制度·····	九三
第七章	一九一八年選舉改革法·····	一〇七
第八章	英國殖民地的選舉制度·····	一二六

英國選舉制度史

第一章 緒論——選舉權的學理觀念

在代議制度的民治政府之中，選舉團是政府全部的基礎。所以各種選舉制度和選舉方法確是非常之重要，是民治國人民所不能不研究的。著者的目的就想把英國選舉制度的歷史和現今的選舉方法，詳細敘述，使讀者能够明白這『選舉權』的真確意義，不至於到了投票的時候，被一般腐敗政客利用他們的權利，或者自命清高，放棄這種重要權利。歐美各國選舉制度的歷史確實可以給我們很多的教訓，凡他們已經試驗過而失敗的制度，我們就可以不再採用，他們所受過極痛苦的經驗，我們也可以不必再去嘗試。我們祇須詳確明白他們的歷史，就可以根據於他們經驗，再準酌我們的各種狀況，去走一條最近的路程，達到『好政府』的目的。

各國現今所通行的選舉制度是由各時期的思想和習慣，湊集起來的。從歷史方面着想，普通一般人對於參與政治事務，曾有四種觀念。在最古時代，在社會狀況較簡單的時候，人民

把選舉職務看做國民所必須做的事務，如非和國家脫離關係，他是萬不能放棄這樣的職務。到了中世紀的時代，人民因為有了土地所有權，或爵位，纔能參與選舉政府的官吏，並不是因為他是一個『人』，或是一個『公民』，就能有選舉權。以後到了立憲制度初發生的時候，人民對於選舉的觀念又更改了，他把選舉權當做一種抽象的權利，凡是一個人應當享受這樣的權利，如同他享受生命權利，自由權利一樣的。最後到了十九世紀，我們就把選舉當做政府職務中的一種，是為國家而執行的，是照國家的意志執行的。

在雅典，在古代的政府，人民對於選舉權的觀念是很幼稚的，是根據於那時候的部落觀念。選舉事務並不是政府職務中的一種，又不是一種權利，不過是國民應當做的一種重要職務。凡是國民，一定要參與選舉事務。希臘的國家是由家族推廣出來的，所以一個人既是家族的一份子，同時當然又是國家的一份子。那時候有種種的禮節，提醒各人和其餘一般人的關係，這種種禮節又帶有出源於家族的痕跡。例如公共宴會，或如在斯巴達，兵營和公共食堂，族長會議等類。那時候的國家是很專制，凡人民日常的生活是處處受國家的干涉。所以國家和

人民差不多是分不開的。人民以私人資格所做的事務和以國民資格所做的事，也是分不開的。不過在雅典，並不是個個居民能參與選舉，祇不過所有的國民一定要參與選舉的。

雅典的選舉方法和現今的方法是不同的。雅典的官吏不是由人民投票舉出來的，是用抽籤的法子舉定的。雅典人民以為在民治國，祇有這抽籤的方法是可用的。在文化初發展的時代，人民以為這抽籤方法就是和上帝商議，所以凡是由抽籤被舉的人，完全是神的意思。從荷馬 Homer 時代到羅馬帝國的末期，所有的教士完全由抽籤方法選定的。在雅典，這抽籤方法又用來舉出那時候的行政長官，叫做 Archon，這一個行政官的職務是兼有教士的職務。雖則那抽籤方法是出源於宗教的觀念，但是過了第五世紀以後，人民還是繼續採用這種方法，因為這是一種民治的方法。

這樣一種普通的信仰完全是根據於那時候的特別政治狀況——這就是上邊已經提及的國家和個人合而為一。那時候的人民並不是舉出他們的代表，把他們的自治權利交託代表執行，直至下次選舉時候為止。人民本身是一個集合的團體，能够在全體人民會議之中聚

集起來，自行通過一切的法律。如果那種官吏執行一種不合於民意的政策，人民就可以否決他們的政策。不過那官吏可以不必因之而辭職，他們總是服從人民會議的意志。希臘的行政官和兵官確實是人民的公僕，現今各民治國的總統或國務總理在形式上自然是人民的公僕，不過在實際上決沒有像希臘那時候的名實相符。這抽籤選舉方法還有兩種重要的根據：（一）凡奸雄的人物，非人民會議所能駕馭得住的，不一定能够當選得到；（二）凡是國民，無論他的地位是怎樣低，也有當選做官的機會。

除出這抽籤選舉之外，那時候的民意還有別種方法可以表示出來，這就是在法庭裏的投票。希臘的法庭制度是很特別的，凡服務於政府的人往往被最低微的國民在法庭控告，這也是管束官吏的一種方法。但是被控人物在法庭定案之後，也沒有什麼大不了的事，其結果祇不過像現今各國的執政者在選舉時候失敗一樣。希臘的著名人物均被人民在法庭控告過，不過他們的聲望並不因之而受多大的影響。那時候的法庭使人民有批評執政者之機會，如同現今在選舉競爭的時候，人民可以責備各黨的領袖一樣。所以雅典的法庭是非常之活動，

不像此刻的法庭祇能解釋各種法律，判決各種訴訟而已。人民在法庭內的投票，如同在人民會議中的直接投票一樣，是一種選舉的方法。

那時候政府各機關所有職權，如立法機關的，司法機關的，選舉團的完全在人民手中，其中以那第三種——選舉職權——為最重要。在雅典，行政權並不在於那一般執政者手裏，却在人民會議。政府中各種職位並沒有什麼實權，做官的人也不因做官能有大權纔想做官，因為那抽籤選舉方法往往舉出平庸的人物，而政府各機關祇不過是行政方面的機械，並不是決定政策的主體。

在羅馬，雖則公民的範圍較之雅典公民的範圍廣，這兩國的政府却有一個相同的特點，就是他們都是城市國家，沒有代議制度的議會，行政官是由全體人民推舉出來的，法律是由全體人民制定的。羅馬公民的政權是平等的，但是羅馬所採用的方法，和希臘時代的制度完全不同。羅馬人民確實用選舉方法，選舉政府官吏。

羅馬在共和時代的末期，共有三個選舉機關：（一）貴族議會 *Comitia Curiata*，（二）百人

會 *Comitia Centuriata* (II) 平民議會 *Comitia Tributa* 在從前的王政時代，貴族議會是很重要的，其職權是選定新國王，賦予國王以最高的和終身的權力。但是到了共和時代，這個選舉機關的權力早已失去，祇不過是舊時制度所留下來的一種痕跡。百人會是以有當兵資格和有自由財產權力的平民及貴族合在一處組織起來的，其目的想調劑階級的不平，使貴族和平民都有參與政治的權力。那時候所有重要的官吏均是由這百人會選擇出來的。平民議會是在共和末年設立的，是最有名的立法機關。當時舊有的機關仍舊存在：百人會做選舉執政官的機關，和裁判執政官犯罪的最後審判廳，對於和戰問題，並有最後的判決權；貴族議會喪失了從前政治上的權力，不過還有管理宗教事務的權力；元老院 *Senatus* 有支配政府大部份的權力。大概羅馬平民的要求不在支配公務，祇在選舉支配公務的官吏；不要自己有做官的權利，祇要自己有權使官吏負責，阻止官吏濫用威權來侵害自己。

日耳曼民族也有同樣的觀念，以為凡屬於一族的人民，因為他們是族裏的一份子，一定要參與選舉事務。所有各種議案，均由幾個族長提出，預先在族長會議之中，詳細討論，然後交付

人民表決，在人民會議之中，先由族長發表意見，人民均帶有軍器，以軍器相觸爲不贊同的表示，呼喝爲允諾的表示。

在中世紀的意大利和法國南部的各城市中，這樣的選舉觀念還是存在。有許多城市還是用抽籤方法，選舉各種官吏。但是在這種城市之中，公民的範圍有很嚴格的規定，到了後來，祇有少數舊家族的人纔有公民的資格。在現今時代，各國還沒有完全脫離這一種觀念的影響。現今各國的選舉法，均規定國籍爲選舉人資格之一種。這就是確實的證據。

第二種的選舉觀念是中世紀國家選舉制度的根據，是把選舉當做一種特別權利，爲地主所特有的。這一種觀念是中世紀封建制度的出產品。當時人口增加，全體國民實不能召集在一塊地方開會，古代的直接民治制度就因之而消滅。希臘的城市國家是以人民做基礎的，中世紀的國家是以土地做基礎的，是代表地主階級的。實在說起來，那時候確實沒有一個普通的人民團體，可以代表社會上各部份的人民。民族國家還沒有發生，當時社會上人民的三個階級——教士，貴族，平民——沒有共同的利害關係，他們的界限，如同國界上，英國人，法國人，

德國人的界限，分得一樣清楚。就是以後中世紀的克路林琴帝國 Carolingian 分裂後，歐洲大陸上發現了許多民族國家，這許多國家還是『階級的國家』，是由地主的武力組織起來的，是由地主的智力維持的。英國這一方面的發展也是相同的。那有特權的貴族團體，由英王召集攏來，作爲顧問，以後就變成英國的上議院。上議院議員的資格完全是根據於地產的多寡和產業權的性質。以後到了十三世紀和十四世紀，英國和大陸各國發現下議院的時候，下議院議員和選舉人的資格也和上議員相同。

這一種把選舉當做特別權利的觀念，從英國移植到美洲殖民地，以後直到十九世紀，美國的選舉法律還受這種觀念的影響。不過美國地多人少，差不多人人可以有一塊土地，人民有了土地所有權，就能有選舉資格，所以這第二種的選舉觀念在美國不覺得有十分不合於民主主義的趨向。直到最近的時候，英國的選舉制度還是根據這種觀念。在各國選舉制度之中，有種種奇妙的方法，使財產階級佔特殊的地位。例如加重的選舉 Weighted Voting，從普魯士的三級選舉制度，比利時的複數選舉制度等類。這種種方法，在名目上雖則不同，在實

際上均脫不離第二種選舉觀念的影響。

就是在封建時代的選舉觀念最通行的時候，有幾個哲學家已經表示一種根本不同的選舉觀念。在選舉學說歷史上邊，這一種觀念可以算是第三種選舉觀念，是發源於中世紀主張人權的哲學家，成熟於立憲制度初發生的時候。照這一種觀念，人民應當有選舉權，因為選舉是人民自然權利之一種。這樣的觀念雖則到了法國革命時候纔通於全歐洲和美洲；但是在法國革命和美國革命之前，這樣的觀念早已發生了。在中世紀的時候，經院學派中第一個學者阿奎拉聖太摩士 St. Thomas Aquinas 已經把一種抽象的人民選舉權利表示在他的人民主權學說之中。以後馬獻僚 Marsiglio of Padua 更說君王的權力是從人民方面得來的，人民並有制定法律的權。同時又有維廉 William of Ockham 和尼古拉 Nicholas of Cusa 主張人民主權更加厲害，更加激烈。他們說：君王的權力完全是由全國人民委託的，君王之所以能使人民服從，因為人民情願把權力委託了他。

在十四世紀的時候，這樣的學說總算是一種夢想。但是這種夢想，到了後來，居然有了事

實的日子。代議制度首先實行於宗教事務方面，再由宗教方面推行到政治方面。在十七世紀的時候，這抽象的選舉權學說首先實現於歐美兩洲。以後又因法國革命、美國革命的結果，這人權學說就非常之發達。西洋歷史從法國革命以後，總算開了一個新紀元，叫做『人權時代』。不過當時提倡人權學說的人，份子非常複雜，我們很難確定究竟那一方面的力量居多。例如有宗教家浩克爾 Hooker，非宗教家盧梭 Rousseau，哲士孟德斯鳩 Montesquieu。

在十九世紀，歐洲人民就奉這人權學說為神聖不可侵犯的真理。就是現在，普通人民的選舉觀念，還是以這個人權主義為根據的。社會契約說和人權主義說至今還沒有完全打破。在歷史上邊，無憑無據的政治學說是非常之多，但是有很多這樣的學說往往能使人民達到真正的目的。這人權學說就是這樣學說的一種。從一千七百八十九年以後，民治主義之所以能大發展，差不多完全因為普通一般人民都信仰那『人權學說』的結果。人權學說雖則能使世界人民脫離舊時的專制政體，組織現今的共和政府，使直接的代議制度，議會政府制度推廣到世界各國，但是現今有名望的政治學者差不多沒有一個人還承人民有天然的選舉權利。

這第三種觀念的錯處在於把選舉團當作全國國民。政府的權力雖則是由人民方面得來的，但並不是因為選舉時候選民舉了他們，他們纔能行使政府的權力。如果是這樣的，那末，所有沒有選舉權的人和少數黨人均不能參與政治的生活。在選舉的時候，選民並不是行使他們天然的權利。選舉權祇不過是一種特權，是由全國人民給與選舉團的。選舉團選舉代表的權力和議會的立法權均受全國國民的監督和節制，所謂全國國民是包括選民和非選民在內。換一句話說，就是全國國民的公意。

第四種觀念是把選舉權常做政府職務的一種，是現今的選舉觀念。不過就是在十八世紀人權學說極盛的時候，已經有人提出過這樣一種觀念。在法國革命時候，有人想保護中等階級的權利，不致全為第三階級人民所侵沒，就想出一個學說：說一國的公民，有主動公民和被動公民的區別，被動公民就是不納稅的或納稅不多的人民，所以不能有參與政府事務的權利。行使公共職務並不是一種權利，祇不過是一種義務，官吏的義務較之公民的義務更加大。

雖則在初發生的時候，這個觀念的範圍是很狹小，但是現今多數的政治學者均承認選舉

權是一種公共職務，並承認這個觀念較之那一種以選舉權爲人民天然權利的觀念，格外適合於民主主義。選舉權是由法律規定的，並不是先有選舉權，然後有法律。所以選舉權和公民權的性質是不同的。公民權是公民最低度的安寧保障品，是人人應該有的。但是選舉權不是人人應該有的，也不是人人所能有的。如同議會中的人民代表不是人人所能做的一樣。因爲選舉團和立法部均是國家的機關，是由法律設立的，並且隨時可以由法律更改，使之適合於當時的政治狀況。

現今世界各國，根據於這樣的選舉觀念，纔規定了許多的選舉法律。如人人有天然的選舉權利，那末，所有各種的選舉法律均無須制定了。選舉法的唯一目的，就是想於最短時期之內，使人民得到政治方面的訓練和經驗，以便實行普通選舉制度。因爲政府的選舉機關須得有相當的能力，然後纔能使這樣一種職務，不致發生別種弊端。因爲選舉團須代表全國各部份的人民，所以少數人的意見也得用種種方法，使之能表示出來。現在最通行的方法是比例代表制度和少數代表制度。強迫選舉和選舉票改良的宗旨就是要增加選舉團的效率。選

舉權雖則不是人民的天然權利，但無論什麼人，如有相當的資格，就應該有這選舉權。有了參政權，人民纔能有服務於社會的機會。

這是現今的選舉權觀念。抽象的權利觀念早已打破了。現今人民所享受的一切權利，均是根據於人格的尊嚴，並且是發展個人人格所必須要的條件。選舉權也是這樣一種權利。但照現今的選舉權觀念，人民執行選舉權的時候，却有一種極重大的責任，並且社會一方面也有很大的責任。所以照各國的通例，凡是在道德上或智識上沒有相當資格的人民，決不能盡他們應盡的義務，所以不能享受這選舉權利。

第二章 中世紀的選舉制度

歐洲古代的國家大半均是城市國家，就是羅馬帝國也是發源於羅馬城。所以歐洲的文化，歐洲的民治制度均是發源於城市。希臘羅馬文化極盛的時代，就是城市的極盛時代。自從日耳曼民族侵入羅馬之後，城市日見衰敗，其原因是日耳曼民族向來靠農業爲生，素來不慣城市的生活，他們到了羅馬以後，就覺得城市生活非常討厭，所以還是去做他們農村的生活。

在這一個黑暗的時期，時局是非常擾亂，商務也因之不振。城市向來是依靠商務爲生的，今商務不振，城市就沒有機會得到他所需用的原料，也沒有機會去銷售他的出產品。所以古代的城市日見衰敗，而日耳曼人民又沒有設立一個城市。雖則在東方的城市沒有受多大的影響，雖然在意大利，西班牙，高而的南方，有幾個城市還能保守他們羅馬時代的習慣，但是在這個時候，城市生活的範圍早已縮小，城市的一切情形也早已更變了。

歐洲中世紀的城市有一個根本上相同的特點。在第九世紀，第十世紀的無政府時代，教士算是地方上最有勢力的人，他們往往把持城市方面的管理權。那時候城市的事務完全爲教會所管理，關於城市的行政完全在教士手裏。歐洲有一句古諺：『在耶教的十字架之下，可以過安穩的日子。』這就可以見得當時教會所管轄的城市確能孚衆望。日耳曼帝王把教區以內的一切司法和行政職權均交給教士，並且他還有權任命一切城市的官吏。市民對於這一般有勢力的教士或大地主當然是不能反抗的。那一般教士以後還增收市民的人口稅，和別項罰款，對於市民並有無限制的生殺之權。教士的收入全以市民數目的多寡爲定，市民