

費

鞏 著

英  
國  
政  
治  
組  
織

生  
活  
書  
店  
發  
行

# 英國政治組織

費 鞏 著

(原名福熊)

上海生活書店發行

民國二十一年十一月

## 序言

本書供學子參考及業餘研究。與尋常課本不同。故編著體裁取材方法亦稍異。不重呆板之敘述。而重政制之過去、現實、批評、及改善。處處以歷史作基礎。爲之系統。而期求得一線索。良以英國政治組織生動活潑。無時不在變化消長中。不能脫離歷史。而又時時須顧到現實。庶所得印象。知其來源。而又真爲今日之實況。英憲柔滑不易捉摸。故於政制以前。先述憲法之特點。期於其大體。先得一明確之概念。英國政制。素稱完美。實則瑕瑜互見。如祇爲呆板之敘述。或且以爲概可取法。未免受愚。且違研究之主旨。故稱揚之餘。必指出其弊病。且謀改善之方。

本書體裁方法如此。故分爲四編。曰歷史背景。曰憲法特點。曰政治制度。

曰政制批評。前之二編爲政治組織之歷史與科學之背景。第三編爲其本身之敘述。而末編爲其弊病之指出與補救之建議。一二兩編根據英人名著爲多。第三編以著者游學彼邦時之所見聞。與教授學者交游之所得。以及倫敦報章政府公報之所載爲材料。第四編之一二兩章。大多採取茂埃傑作「大英如何被治」一書之所論。非敢剽竊。實以惟茂氏批評英憲最深刻透澈。而所擬改革方略亦最適當妥切。應加介紹者也。惟間有爲著者不能與茂氏苟同之處。以及爲茂氏所未提及之處。則均著者個人之意見也。

政治制度一編中王位與內閣兩章。經倫敦大學拉司基教授以其與政界中人接近之所得見告。難能可貴。極應感謝。吏治一章。係摘錄拙著英國文官考試制度一書。承發行者民智書局之允可。一併誌謝。

民國二十一年歲次西曆一九三二年七月序於海上。

# 英國政治組織目錄

## 第一編 歷史背景·····一

### 第一章 憲政之發軔·····一

第一節 中世紀英憲簡史·····二

第二節 十七世紀君主國會之衝突·····四

### 第二章 憲政之基礎·····七

第一節 人權法案·····七

第二節 王位承繼法案·····一〇

第三節 內閣制之胚胎·····一二

### 第三章 憲政之確立·····一六

第一節 責任內閣制之確立·····一六

目錄

第二節 君權之旁落……………十九

第四章 憲政之進展……………二一

第一節 議會重心之轉移……………二二

第二節 議會之改革……………二四

第三節 君主地位之超然……………二八

第二編 憲法特點……………三一

第一章 柔韌連續……………三一

第二章 議會至尊……………三五

第一節 議會至尊之意義……………三五

第二節 議會權力之毫無限制……………三八

第三節 真正之限制……………四〇

第三章 法治統一……………四三

第一節	個人自由之權	四三
第二節	法律上人人平等	四六
第三節	人權爲憲法之源而非其果	四七
第四章	憲法習慣	四九
第一節	法律與習慣之區別	四九
第二節	憲法習慣之例證	五〇
第三節	憲法習慣何以常受遵守	五五
第四節	憲法習慣之效用	五六

### 第三編 政治制度

第一章	王位	五九
第一節	英王法律上之權限	五九
第二節	英王實際上之地位	六〇

第三節	王位之價值	六八
第四節	英王之深得民心	七四
第五節	王位存在之故	七七
第二章	內閣	八〇
第一節	內閣在憲法上之地位	八〇
第二節	歷史上內閣之三時期	八〇
第三節	組閣	八二
第四節	內閣之特點	八三
第五節	首相今日之地位	九一
第三章	吏治	九三
第一節	沿革	九三
第二節	組織	九五
第三節	分級	九六



第四節	考試	九八
第五節	陞遷	一〇二
第六節	酬恤	一〇四
第七節	文官與部長	一〇七
第八節	文官與國會	一〇九
第四章	貴院	一一二
第一節	組織	一一三
第二節	權限	一一五
第三節	職務	一一七
第四節	與衆院之關係	一一八
第五章	衆院	一二一
第一節	選舉制度及競選情形	一二一
第二節	衆院之現狀	一二六

第三節 立法程序.....一三一

第四節 衆院之職守.....一三六

第六章 政黨.....一四二

第一節 政黨之效用.....一四二

第二節 政黨政治.....一四四

第三節 兩黨制.....一四六

第四節 英國今日之政黨.....一四七

第五節 最近政黨之趨勢.....一五一

第四編 政制批評.....一五七

第一章 內閣之專擅.....一五九

第一節 內閣之萬能.....一五九

第二節 內閣之失職.....一六一

第三節	改革之建議	一六五
第一章	衆院之無能	一七一
第一節	弊病	一七一
第二節	改革之原則	一七四
第三節	改革之方法	一八〇
第三章	貴院之頹痿	一九〇
第一節	貴族院之批評	一九〇
第二節	第二院之理論	一九一
第三節	第二院之產生	一九三
第四節	改革之經過	一九五
第五節	理想之改革	一九七
結論	英憲成功之原因	二〇五

# 英國政治組織

## 第一編 歷史背景

英國憲法本一連續不斷之歷史，經過數百年自然之演進，而有今日葱鬱茂盛足爲舉世表率之憲政。英國政治組織之起源，沿革，變遷，以及其所以形成今日之形式，均莫不有歷史爲之背景。故凡治英憲者，初不能棄其歷史不談，蓋不探其本不求其源，於英憲決難爲真正之認識。爰本斯旨，於述英國政制之前，先約略敘其歷史背景，冀於英國憲法史得一核要之概念，庶幾論及英憲特點及其現在政制時，有線索可尋。爲便於敘述計，姑以英憲歷史分爲四時期。實則英憲進化之史，數百年來未嘗間斷，難爲時期之分。茲不過爲便利計，不足遽據爲確期，強認某年至某年爲英國憲法史之第幾時代也。

## 第一章 憲政之發軔

## 第一節 中世紀英憲簡史

國之起源

英國之有國會

即所謂「巴力門」

蓋已七百餘年矣。國會之起源，殆可爲英憲之開始。西歷一

二一三年英王約翰 King John 命令各郡長，就地各選派忠誠騎士 Discreet Knight

四集於牛津，舉行大會議 Great Council。約翰之有斯舉，蓋欲國內富有之小地主納款以濟國庫之空竭。各地騎士既集，僉欲利此時機，向國君爲自身疾苦之陳情。自有茲先例，從此國君欲向人民籌款，幾莫不出於召集國會之一途。而國君一度有此召集，即人民一度有解除疾苦之要求，以爲納貢之代價。一二五四年亨利三世因戰事需款亟，沿習故事，召集國會，令各郡選派騎士二人出席。亨利既爲諸爵所敗，孟福伯爵 Simon de Montfort 被戴爲攝政王。孟亦以籌款於一二六五年召集國會，被邀出席者，不祇男爵、僧侶、每郡騎士二人，且戰時曾爲諸爵助者之二十一人亦得各派平民代表 Burghers 二人參與。是爲國會中平民亦有代表之始。從茲召集國會幾成慣例。越三十年而有著稱於世之愛德華一世之模範國會 Model Parliament 出。

一二九五年愛德華召集之國會，出席人數達四百人，而足爲百姓代表之城市市民及平民代表

兩院制

之形成

Citizens and Burgesses 佔百七十二人焉。全國各級人士，濟濟一堂，始爲第一次之會

集，世稱模範國會。旋各以其階級分成三個等級 *Estates*，即貴族、僧侶、平民是。分別開

會對國君之需索，亦各別應付，不相爲謀，幾有形成三院制之趨勢。既以實際之利益，誘使併成兩組。男爵與僧侶之勢位較高者，習在一處集議，而成一組。所謂小男爵與小僧侶以利害與平民較爲接近也，則與城市市民及市民代表結合，而另成一組焉。於是國會兩院制粗具雛形，將來之發展，即以斯爲始基。大男爵與大僧侶各以個人應國君之召，而出席國會，猶有封建時代之色彩，合爲一組，而漸成貴族院。小男爵與小僧侶及城市市民，市民代表，雖不以民選，已有代表之意味，衆議院即脫胎於斯。迨一三七七年此兩院制之組織已粗備，但尙無權力可言，一聽國君指揮，鮮有發表意見之機會。然有一事大堪注意者，國君召集國會之目的，無非欲向國人籌款，初非令爲立法也。但國人既假以鉅款，干涉及限制其用度，自爲當然之要求，爲非國君所能抗拒，國會既能干涉財政，自可進而取得立法之權，每於決議捐納賦稅之前，平民代表率以其欲求解除之疾苦，彙爲請願書，陳之國君。再進一步，則可逕以制成法案，而財政權與立法權無形中均漸落國會之手矣。

迨都圍皇族 (*Tudors*) 繼位，國會基礎已立。故亦可曰，約在一四八五年，英憲重要基礎已定。都圍

都國朝  
之政府

朝精明強幹之主輩出，若亨利八世若愛麗沙伯斯女皇，均以嚴峻著，大權獨攬，為君主專制最盛時代。但國內克享承平，社會安定，故雖專制，人民並無反感。當時國會式微，且重心在貴族院，依順君主，供為工具，一以君主之意志為意志，國君反可藉是制為法律，以令衆庶。國會之存在，於君主有利無弊。是故君主之權雖大，決無廢之之心。國會因此保全，偷安一時。

## 第二節 十七世紀君主國會之衝突

詹姆士  
一世

愛麗女皇既歿，一六〇三年，蘇格蘭之詹姆士即位，是謂英王詹姆士一世。詹姆士志大才拙，信奉羅馬教，而英吉利固耶教之邦，宗教上即難相容。詹且迷信神權政治，以為君主之權乃天與之，上帝命治斯民，非人民所得反抗。既入繼大統，欲力行專政，人民惡之，釀成君主與國會空前之衝突。國會堅持有監督財政及其他國政之權，詹姆不可，國會與君主，以此爭執，幾至破裂。

查利  
一世

查利一世繼位，政策未嘗稍變，而財政益窘，需款尤鉅，國會不肯與。查利乃以他法籌款，若強迫借款，政府專賣，需賣爵位，以及駐兵民地，武力征稅，而在駐兵之地，頒佈

軍法，均足侵犯人權，而爲國會所深惡痛疾者。國會爰有一六二八年權利請願書 *Petition of Right's* 之提呈。查利厭之，不欲復與周旋，不加召集者凡十一年。一六二九至一六四〇年民怨益深，加以宗教不同，與查利更積不相能。迄一六四〇年，查利以軍費無着，不得不乞援於國會，而重加召集，軒然大波，亦隨茲掀起矣。國會與君主間之衝突，且訴諸武力，以兵戎相見。血戰數年，查利卒以援絕見執，竟非法被判死刑，斬於倫敦市中，國人哀之。

共

和

查利被弑，貴族院以會爲王祖，亦被廢。專制餘孽既盡掃除，斯時國會，祇號爲足以代表民意之衆院一院，可以爲所欲爲矣。一六四九年國會正式改國體爲共和，推軍人克靈威爾 *Cromwell* 爲執政 *Lord Protector*，軍人專政者凡十一年。克威望膽識，足可鎮攝一時。克既逝，其子黯弱，不能繼父業。

復

辟

國人眷念王室，漸厭軍政，遂有一六六〇年之復辟。查利二世以放逐之身，兵不血刃，安然返國主政。兩院制之國會隨之恢復。然君主與國會間之關係，以宗教之不同，固未嘗改善也。初二世復辟前，許於登位後，授國會以處理宗教之全權。國會即據是弄權，對羅馬教人大施壓迫，通過不利於羅馬教之種種法律。二世雖怨恨，然鑒於往事，不敢公然與國會異致，故終查利二



世之世，君主與國會，僅免於衝突。

革

命

然而如此局勢，衝突終難倖免，不過決裂有遲早耳。查利二世之繼承者詹姆士二世，有乃兄之才具而見解忍耐弗逮遠甚。詹崇信羅馬教最力，既登位，自矢必為同教追回已失之權利，使與耶教中人同享宗教之自由。詹既有此決心，遂悍然不顧，抗國會，逆法庭，發令許羅馬教人宗教自由，逐牛津耶教學生於校外，殺七主教於市曹，且復厚增兵力，以為己助。國人大喧，因此激起一六八八年之革命。詹權出奔法。羣迎詹婿威廉詹女曼麗嗣位。威廉荷蘭王子，本奉耶教，且王位之來，出於國會擁立，自不復敢如司徒朝 *Stuarts* 詹姆查利等君主之與之拂逆。從此君主國會相安無事，憲政基礎始確立，進展如入坦途矣。