

英国政府

·政党制度之部·

(美) 罗威尔 著

上海人民出版社

A. LAWRENCE LOWELL
THE GOVERNMENT OF ENGLAND
PART II.—THE PARTY SYSTEM

THE MACMILLAN COMPANY

New York—1919

本书根据纽约“麦克米伦公司”1919年英文版译出

英 国 政 府

(政党制度之部)

(美) 罗 威 尔 著

秋 水 译

*

上 海 人 民 出 版 社 出 版

(上海福州路54号)

上海市书刊出版业营业许可登记证001号

中华书局上海印刷厂印刷 新华书店上海发行所发行

*

开本850×1168 公厘1/32 印张8 5/8 字数188,000

1959年11月第1版

1959年11月第1次印刷

印数1—3,000

统一书号：3074·299

定 价 · (十三) 1.45元

出版者的話

美

本书是美國資產階級學者羅威爾論英國政府的一部著作。原書分上下兩卷，共七篇，第一篇“中央政府”部分，已由本社翻譯出版，現在譯出的是第二篇“政黨制度”部分。在這部分中，作者對 40 年前英國主要政黨——保守黨、自由黨和工黨的历史沿革、組織機構，它們的地方組織和外圍組織，各政黨之間在選舉中和議會中的鬥爭，以及政黨間力量對比的变化等，都作了詳細的敘述。本書是從維持和鞏固資產階級統治的立場上來論述英國政黨制度的，譯出供研究英國政府制度之用。

目 录

第一章	政党与議會制度	1
第二章	議會內的政党組織	14
第三章	議會外的非党派組織	24
第四章	政党的地方組織	32
第五章	政党地方組織的行動	55
第六章	党团的兴起和沒落——自由党	66
第七章	党团的兴起和沒落——保守党	99
第八章	政党的附属組織	133
第九章	政党組織的功用	150
第十章	工党	156
第十一章	候选人和选举	177
第十二章	政党的团結力	202
第十三章	政治的搖摆現象	233
第十四章	現存的政党	245
I	名辭对照表	261
II	人名地名对照表	265

第二篇 政党制度

第一章 政党与议会制度

政党心理学的缺乏

上一代对于心理学的研究，已有了重大的进展。关于个人的心理活动及其对于每种刺激或印象的反应，尤其是在病态情况下的反应，都比从前任何时期研究得更加精细。社会心理学也出现了，并且，对于民族特性的、变态的或不健康民众运动的心理，特别是群众的心理，都作过许多尝试，试图加以解释。可是，关于支配人们公务关系中普通行为的正常力量，却很少有人作过科学的探讨。简单地說，我們差不多完全缺乏一种政党心理学；目前我們所有的接近于这問題的論著^①，仍是散見在梅因“民主政府”一书里的一些断片。

虽然政党已經普遍化

这种論著的缺乏，是特別令人惊异的，因为它的研究对象，在

^① 罗梦的“政党論” (Rohmer's Lehre von den politishen Parteien)，想把人生 4 个时期天气气质的差别，來說明政党分立的现象；这是很有启发性的試探，可是它的内容是哲学的，而不是心理学的，如同許多关于政治問題的哲学論著一样，它是以作者自己的时代和地域为根据的，而不是以不同情况下人类天性的研究为根据的。

所有現代帶着民主色彩的政府中，几乎都是普遍存在着。經驗告訴我們，在选民众多的大國中，民主政治就包含着政党的永久存在；不难证明，这就事理來說是必然的現象。政党的存在和可能的繼續存在，已經引起了一般的注意。政治家們都承认它是公務生活中不可忽略的一个因素；并且在許多地方，确已作了一些努力从法律方面來加以处理。例如，在美国，地方的党团或党的全国代表大会，以及它們提出候选人的方法，近几年来都已由法律加以規定；同时，在瑞士和比利时，复杂的比例代表制，亦已見諸实行，借以保障少数集团应得的議席。

現代对于政党的看法

可是，虽然政党的存在几乎是目前普遍的現象，現代形式的政党却是比較新的事情。在十八世紀的時候，沒有人預見到象現在这样的政党政府，包括着起伏不定的一切公務生活的領域。偶尔有个把象柏克这样的人，在提到政党的时候，沒有加以譴責^①；但大多数政治哲学的作者，普通都称它們为私党，并且断定它們是干着破坏社会秩序和妨害公共福利的勾当。人們試看一看他們所熟悉的历史；在雅典和羅馬的政权爭夺；在意大利許多共和国里教皇派与帝王派的相互放逐；在尼德兰的历次暴动；在十七世紀英国的內战和政爭。由于这些事例都摆在他們的眼前，他們自然而然会把政党当作国家兴盛的致命的敌人。對他們來說，一个反对政府

① 在他的“对于‘国家現狀’的观察”（“Observations on ‘The Present State of the Nation’”）和“关于不滿現狀的原因的感想”（“Thoughts on the Cause of the Present Discontents”）里，可以看到这种常被引用的但却極簡略的論調。但25年后，在致理查·柏克的一封信里，他也象当时一般人所讲的一样，提到私党执政的害处。

的政党，与一群自私自利的阴谋家，或者那些危害公共安宁及政制稳定的运动，在观念上是相联系的。

外国的观察家早就指出，在过去的300年中，大陆各国还没有政党的时候，英国就已经有了政党；并且下议院的立法程序又一贯地保护了反对党对政府的攻击^①。这都是正确的，并且，毫无疑问，甚至在十七世纪，政党的斗争就已在议会里和用小册子及公开讲演的方式自由地进行着，其自由的程度是大多数其他国家所未曾听到过的；可是，它们与现在的政党还是两样的。在从前，它们从来不是与暴力相去很远的。那时的反对党，虽然没有实际导向流血，却危险地接近于阴谋和叛乱；而被民众的激愤或议会的反对赶下台的大臣，至少也是在断头台的阴影下消声匿迹。但只是被弹劾过的，而他的政敌沙甫斯柏立是死在荷兰的流亡中的。自从汉诺威王朝即位以后，旧的政治问题都已消散，政治的暴行才平静下来。政治党派遂堕落成为统治阶级的个人私党；直到后来的一代里，新的问题产生时，新的政党才慢慢地演变出来。

“国王陛下的反对党”

据说“国王陛下的反对党”这一短语，是约翰·康·霍布豪斯在第一次改革议案以前创造出来的^②；这个短语，在较早的时期，是没有人能够懂得的；它体现了十九世纪对统治艺术的最大的贡献——就是一个在野的政党，被人承认着对国家制度具有完全的忠诚，并准备着随时上台执政，而不致震撼国家的政治传统。在那

① 锐特立：“英国议会的立法程序”，第74—79页。

② 参阅关于他的未发表过的“多年的回忆”（John Cam Hobhouse: “Recollections of a Long Life”）的书评，载“爱丁堡评论”（“Edinburgh Review”），1871年4月号，第301页。

些民主政治久經巩固的国家，一个反对党，从它的本质來說，并不是被认为不爱国的。相反地，执政的政党絲毫沒有要看到反对党消灭的愿望。它是要自己繼續执政的，基于这个理由，它要人民的多数站在它的一边；但是，它很清楚地知道，如果反对党是这样地軟弱无能，以致竟成了无足輕重的力量，那末，分裂的現象就会在它自己的队伍中发生。在那些較新的民主国家，如法国和意大利，有大批的人們，是抱着革命的目的的，他們的目标是要改变現政府的形式，虽然不一定采用暴力的手段。这批人称为“不妥协分子”，只要他們还采取这种态度，政党間和平地輪流执政所帶來的平靜的政治生活，便始終不可能实现。

优良政党政府的条件

承认反对党是一个合法的团体，能以說服的方式取得政权，这是政党制度成功的主要条件，也是大規模民主政府成功的主要条件。其他的成功条件，都是跟着这一点产生的。

反对党不能有革命性

假使不把反对党当作革命的政党看待，那末，它的目的，無論是在它自己黨員的或是在其他人們的心目中，也一定不是属于这种性质的。正如戴賽教授所說的，政党必須以真正的、重要的而又不是基本的分歧，来划分界綫。当然，沒有显明的界限，可以把那些革命的或基本的东西划分出来；成文宪法偶有的优点，就在这里，它限制着立法机关的职掌，因为它在划出这样一条界綫以后，就把政党的直接精力限制在那公认为非革命性质的問題上了^①。如果

^① 在法国和意大利，宪法都沒有在实际上完成这种任务；因为这两国的宪法，除了規定政府的組織大綱而外，沒有更多的东西，它們都沒有对立法行动加以有效的約束；又因为“不妥协分子”根本否认宪法本身有道德的拘束力。

没有这样一种宪法，则政党的活动必须限制在习惯的范围以内，而这种范围就是当时舆论所承认的实际政治的界限。很清楚，这个问题不能牵涉到生死攸关的事情，如生命或没收财产之类。在法国革命正在进行的时候，一位演说家曾为责任内阁制的主张作辩护，他补充说：“我们认为责任的意义，就是死亡”，他在这里拥护的原则是与各政党和平地轮流执政这点不相符的。

分界线不能依据社会的阶级

为了同样的理由，如果政党的分界线与不同的社会阶级相符合，也有极大的危险，因为在这种情形下，一方面很可能认为另一方面是在摇动着社会的基础，而且会煽起象在内战爆发时一样的忿怒。政党如果根据那把人类清楚地划分为各种集团的深刻情感来划分的话，任何时候都不能避免这种情形；尤其是在同一的路线上，有两三种这样的情感存在。作为英国政治里的一个因素来说，爱尔兰民族主义的主要困难，在很大的程度上是由于它的分界线是同时属于民族的、宗教的、社会的和经济的性质的。

分歧的问题必须在公务的基础上

为了使政党的斗争不仅安全，并且健康，它的基础必须是对于整个社会的需要有着真正分歧的意见。只要这种斗争的目的，不是为着公益而是为着私利，无论这是个人的、阶级的、富人或穷人的集体利益，那末政治都会在相应的程度上腐化成为追求私利的人们互相争夺。

政党与政治制度的关系

在考察这些条件在英国实现的程度以前，我们必须先来考虑英国政党所采取的形式，以及产生它的那种制度。事实上，只有英国是政治制度与政党制度彻底协调的唯一大国。

在美国

美国的制宪者，沒有預見到政党在民主政府里所起的作用^①，他們在所拟的計劃里，沒有关于政党的規定；可是在他們所建立的制度里，政党却是一个必需的条件。一开始就是不可避免的而在以后更加明显的一个事实是：总统的真正选择，不是依靠总统选举团的判断——这种結果，由于下列两种規定而更加确定：第一，它規定总统选举人須在各州聚集，因此便不能作为一个整体来集在一起商議；第二，它規定，总统选举团中，不能有国會議員及現任联邦政府官职的人員，那就是說，所有在全国公务生活方面的领导人物都不包括在內^②。假使总统选举团不能真正地选择总统，那末，它就只能作为記錄全国人民投票的一种机器，而总统候选人就得預先以其他的方法来指定。

在一个較小的地区，选民数目既少，意見的交換又可以自然地用非正式的會議进行，公务官員是可以不需要任何提名的机构徑由人民投票选举的；但是，在一个大的选区里，选民們彼此不相識，抱有同一目标的人就必須聚集起来，協議一个候选人，然后再推荐给公众。否則，选票就会因分散而失去作用，而結果是否符合真正

① 关于这些人在政党或“私党”和公务生活的关系方面所持的見解，見“联邦主义者”(“The Federalist”)第10号，麦迪生的論著。

② 法薩教授(Professor Max Farrand)向我指出，全国的总统选举人在一个地方集会的这一問題，曾在制宪會議中討論过，并且曾被拒絕，改用現有的办法，因为在后一种办法之下，“选举人可以在全国同时投票，并且彼此距离这样地远，以致可以避免阴谋集团的重大弊端。”亨特：“麦迪生論著集”(G. Hunt: “Writings of Madison”), 第4卷，第365—366頁。阴谋集团有一种含糊而又鬼怪的意义，但可以包括属于政党性质的任何东西。国會議員和联邦政府官員被排除在总统选举团之外，也是根据同样的理由的。参閱“联邦主义者”，第68号。

的民意,只是决定于机会。简单地說,必須有提出候选人的某种方法,也就是,某种政党組織;选民愈多,这种需要就愈切。现在,实际选举美国总统的选区,要算世界上空前未有的一个最大的单选举区。在事实上,值得注意的是,全欧洲的民主国家,都遵循着一种习惯,把全国按照政治的目的分为比較小的选区;同时在美国,也有一种习惯,即为了选择它們的主要行政首长的目的——各州的州长或全国的总统,把整个社会作为一个单选举区;这种情况产生了复杂的政党提名机构,因此形成了民主基础上建立的龐大政党組織。

因此,在美国政府的形式下,政党是不可能避免的;可是,它們却没有以国家的經常机构来执行任务的机会。在政府的組織里,沒有規定任何方法,可以使一个政党制定和执行它的政策,为高級职位选定它的候选人,保障他們作为政党的真正領袖的地位以及控制它的行动的权力^①。所以,政党的机构,从全国代表大会到立法机关的党团,就不得不在政府組織以外建立起来,并且不能很好地与后者配合。

在欧洲大陆

另一方面,采用英国議會制度的欧洲国家,普通都抄襲了那些显而易见的表面特征,如責任內閣制,可是同时忽略了这制度所根据的基础,防止摩擦的程序,或提供动力的民族傳統。結果证明了,

^① 亨利·卓恩士·福特先生在他的“美国政治的兴起和成长”(Henry Jones Ford: "Rise and Growth of American Politics")一本充滿精辟自示的书里,說到政党在美国存在的理由是:使宪法所設立的独立公務机构,能够获得协调;使人民的各种代表,能够采取一致的行动。古德諾教授在他的“政治与行政”(Goodnow: "Politics and Administration")一书里,又从另一种观点发挥了同样的論点。但是,特別由于各公務机构間的协调很差,各人民代表的行动很少取得一致,以及政党在选举中的巨大影响,著者认为:可以更正确地說,美国的政党是为选选候选人而存在的。

与英国大党制度配合得很好的政府形式，不能完全适合于有多数党派存在的許多大陆国家^①。在法国，近几年来，情形确已有了很大变更，立法的程序已逐漸能更好地适应議會制度，內閣也已达到稳定，但是許多困难，还没有被克服。在有些較小的国家，如比利时和瑞士，政府的形式和政党的制度不相配合的地方較少；其原因是，比利时比較忠实地追随了英国的前例；瑞士則由于地区較小，并且采用了联邦組織，以致創造了一种它自己的新的政体，使政党沒有得到根据于宪法的活动范围，只能居于罕有的从属地位。但在这許多国家中，没有一个国家的政府形式，是象在英国那样同政党制度完全和諧的。

英国議會制度是从政党制度产生的

在英国，和在別处一样，政党制度与那些严格的法定政治制度——如国王、上議院和下議院之間，并不是配合无間的；可是它与那些在法律上无明文規定但构成了实际宪法的慣例，却是絕對协调的。它之所以能与它們协调的原因是，它們是从政党斗争中产生出来的，是在政党生活中成长的。責任內閣的政府，不是下議院与国王間长期斗争的必然結果。其他的方法很可以用来夺取国王个人控制的行政权力。它确是下議院本身的情况所决定的結果；因为，假使議會沒有分为輝格与托利两个政党，就不可能想象到会有这种政治形式出現。事实上，如果没有政党的存在，这整个計劃是沒有意义的。一个內閣在它所提的議案被拒絕时提出辞职的理由是，这种拒絕表示着执政党的政策已經失去了一般的信任，并且

^① 这个問題在下列各书里都有較詳尽論述：杜伯銳的著名著作“內閣論”(Dupriez: "Les Ministres")、波德雷的“法国”(Bodley: "France")以及著名的“欧洲大陆各国的政府及政党”(“Governments and Parties in Continental Europe”)。

表示着宁愿另外一批領袖們帶着一種不同的政策出來執政。假使不是這樣的話，那末，瑞士那種繼續任職而只對所爭執的問題作一些讓步的辦法，還要更有意義。所以，議會制度，是統治的一院分為兩大政黨的一種合理的表現。

它使政黨更加堅強

議會制度或政黨制度，內閣對下議院負責制或永久劃分為兩黨的制度，都不是在一天之內成長的。在整個十八世紀的時期，責任內閣的原則，只是模糊地被承認着；同時，政黨又有時自行崩潰，政府的車輪靠着舞弊的方法來運轉，這舞弊的方法，是歷來政府機器失靈時當作潤滑油用的。但政黨的競爭，時斷時續地、一点一滴地建立起了責任內閣的制度，而這個制度又轉過來幫助了政黨分立的延續；因為，議會制度，如同每種合理的政府形式一樣，能反應和加強它本身存在的狀況。它靠政黨成長，同時根據它本質上的規律，又能促進政黨的成長。閣員們看到他們的安全有賴於團結，於是出現一種聯合陣綫，並說服他們的朋友照樣去做。反對黨的領袖們也看到了採取同樣的途徑，可以增加上台的機會。就這樣，兩黨不斷地擺出它們互相對抗的陣容，同時議會里的每一個議員，便有力地被牽入到這一黨或那一黨的旗幟下，隨時隨刻地跟着它跑。他不能就事論事地考慮各種議案的優缺點，而必須顧慮到他這一票的最後影響。當人們認識到一件政府議案的失敗將意味着內閣的改組時，便會產生一種壓力，使他們為了黨所主張的更大的原則而犧牲他們個人對於那件議案的意見；並且，這種制度發展得越完備，則依照議員個人對某些議案的意見的投票，和為維持他所擁護的政黨執政的投票，兩者就越顯得不可相容。簡單地說，正如我們已經看到的，由於閣員們逐漸地把越來越多的立法創制權和程

序方面的控制权抓在手里，下議院的行动也就越来越多地变成政党的行动。

它是政党的政府

英国政府是象一个城市那样地建設起来的，它的本身就是一个单位，而政党是这建筑物的一个不可分割的部分。所以，政党是在正常的政治制度里面而不是在它外面发挥作用的。事实上，就議會來說，政党的和政府的机构，不只是协调的，它們簡直是同一个东西。政党的阴谋集团已經变成了政府的議席。內閣的閣員們都是政党領袖，他們不是以人为的方法而是因个人卓越才能而被挑选出来的；下議院的多数党議員就是在这批領袖們指导下活动的政党本身，他們制定法律，票决撥款，管理和監督行政，并且支持或抛弃閣員。在英国自然成长起来的議會制度，在来历和性质方面，都是一个由习惯所默許和鍛炼出来的政党政府。在那个方面，它不只是与任何其他中央政府不同，就是与英国的地方政府，也是两样。这后者不是政党的产物，而是象其他各国許多現存的民主制度一样，由人为地設計出来而不是自然发展起来的。在那里，象我們以后将要讲到的，政党与統治机构沒有有机的联系，并且也沒有象在中央政府的事务里那样的監督权威。

它只能在两党制之下获得成功

假使責任內閣的存在通常意味着政党的政府，那末，它也需要两党制度，作为成功的条件。法国、意大利及其他国家議會中多党分立現象所发生的弊病，現在已是人們的老生常談。在那些地方所产生的后果，与在行政机关不对立法机关負責的国家比較起来，有很大的不同。在后一情况，多党存在的結果，也許产生了只能代表少数选民的一个总统、一个国务院或一个国会；假使是这样，民

众的意志也许不能真正地表示出来。可是，这政府还能毫不动摇地继续下去，直到下一次定期选举时为止。但是，如果在议会制度的国家发生同样的情形，则行政方面本身就必然软弱无能，它的地位就不稳固，它的任期就要靠着一派人的善意，而这些人又可能为了一个目标准备牺牲一切。帕尼尔的计算是完全正确的，他说：如果他能将爱尔兰自治的拥护者团结起来，直到他们在下议院有左右均势的力量，那末，两大政党的任何一党，必定来和他们妥协，否则议会政府就无法发挥作用。

反对党不完全出于真诚

在英国的制度下，大部分重要议案的创制权，都是操在作为占优势政党的代表和领袖的阁员们手中。他们的职务是提议，反对党的职务是反对。但是后者的态度是不十分自然的。它只在极稀有的场合，对于政府所采取的并由它所热忱支持的行动，向政府表示祝贺。比较普通的是，它吹毛求疵地对每种事情提出批评。它自己没有足够力量来立法，便试图阻止多数党这样做；它不甘于只是表示它的观点和记录它的抗议，于是就在一件议案的程序中每一个阶段提出异议；并且，有时极力延宕，甚至毁灭那些假使它自己执政时也要制成法律的议案。事实上，它的直接目标是要使内阁失去信用。这好象是有恶意的，并且，如果议会是最末政治权威的话，是势必如此的。可是，政党的地位，实在相当于在陪审员面前辩论一个案件的律师，这陪审员就是全国的选民；并且，经验证明，与历代非专业的法律改革家所抱的偏见相反，获得正义的最好方法，是在一个公正的裁判官面前，双方由有力的辩护人相互辩论。不幸的是，在这种事件里的陪审员，并不是守正不阿的人士，而所有的辩论，也大都是为他们自己的利益而发的；可是，这种困难，与民

主制度或任何的政府形式，是分不开的。

才能的浪費

政党政府經常受人大声反对的另一結果，是它所牽涉到的才能浪費問題。人們問道：为什么一个极优秀的行政家，只因与他主管的部毫无关系的某一議案——这一議案，也許他自己曾在內閣里反对过——遭到了下議院的拒絕，就应当辞职？这种制度，影响了政策的連續性，而在外交和內政的事务上，这种連續性又常是决定成敗的主要关键；无疑的，这是一种缺点；可是由于存在着一批訓練有素的常任官吏，他們继承了許多傳統，并在很大程度上控制着各部門的政策，这个缺点，在英国并不象人們所想象的那样严重。这种制度还阻遏了公务方面一半才能为国家服务的机会；不过这种不幸，为了这个或那个原因，在某种程度上是各个时代的所有国家都存在的。把全国聪明才智的人才，不管他們的政見如何，都集合起来，献出他們最好的才能来为国家服务，这是多么誘人的想法，可是这从来没有在任何地方持久地实现过。

問題不能完全根据它本身的优缺点来决定

对英国政党政府所作的另一种批評是，人們不能在一个問題上支持执政党，而在另一个問題上又反对它。在上次选举的时候，如果一个选民，一方面有力地反对財政政策的任何变更，另一方面又同样頑强地反对关于爱尔兰自治問題的任何让步，他必定陷于左右为难的境地。他就不得不在他认为最主要的一个問題上，作出决定，而把另一个問題听凭天意来决定。在一个政党政府里，如果內閣遇到它的主要議案被拒絕时，就必须提出辞职，那末，那些議案便不能由个人根据它們本身的优缺点来加以考虑。这一个或那一个政党的政策，必須全部地加以接受。这当然是对于个人行

动自由的一种限制,并且在严格的政党政府范围内,确是一种束缚。政党制度确实也意味着意见的妥协;可是,无论政党存在与否,每一种议案的通过,都包含着某些妥协的意义,因为立法者在票决任何议案时,从来没有对其中的每条条款都是完全满意的。

政党政府不是一个理想的统治方式。和其他的各种事物一样,它有它的好处,也有它的坏处。一个完全避免一切冲突和一切浪费的政治组织,确实是不可能的事,并且,由于松弛了努力和埋没了人类天性的朝气,也许还是不相宜的事。目前要把英国政党制度的优缺点,作出最后的总结,还为时过早;如果在这里作这样的尝试,也是没有成功的希望的。它的好处和坏处,将会在继续的讨论中更充分地显示出来。