

英国政府机构

上海人民出版社

英 国 政 府 机 构

上 海 人 民 出 版 社

英国政府机构

«英国政府机构»编写组

上海人民出版社出版

(上海绍兴路5号)

新华书店上海发行所发行 上海中华印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 5.625 插页 1 字数 131,000

1973年12月第1版 1973年12月第1次印刷

印数 1—30,000

统一书号: 3171·124 定价: 0.46 元

内部发行

编 者 说 明

一、本书系根据中外文书籍和报刊中有关英国政府机构的材料编辑而成。

二、出版这本书是为了解英国庞大的资产阶级政府机构提供一些资料。根据英国官方介绍，广义的英国政府机构包括英王、议会、内阁、各部、地方政府和司法机关等。本书介绍了上述机构的组织和职能；英国的“不成文”宪法，则在概述中作了简要的说明。此外，对于英国两党制的形成，以及两大资产阶级政党——保守党和工党的情况，也有概括的介绍。书后附有本届保守党政府和工党影子内阁名单及主要领导人简历介绍。

三、参加本书编写工作的有：复旦大学国际政治系三年级的部分工农兵学员、资本主义国家经济研究所和国际政治系的部分教师。

四、本书内容如有错误和不妥之处，希望读者批评指正。

五、本书系内部读物，请勿公开引用。

《英国政府机构》编写组

1973年11月

目 录

一、概述	1
二、英王	7
(一) 英王的法律地位和实际作用	7
(二) 王位继承和王室机构	11
三、议会	14
(一) 下院	15
1. 下院的选举和组成(15)	2. 下院的职权(21)
3. 下院委员会(27)	4. 下院的行政机构(30)
(二) 上院	32
1. 上院的组成(32)	2. 上院的权力和作用(35)
四、内阁和首相	37
(一) 内阁的由来与枢密院	37
(二) 内阁的组成及其职权	39
(三) 首相和首相控制下的内阁活动	46
(四) 内阁委员会和内阁办事机构	50
1. 内阁委员会(50)	2. 内阁办公厅(52)
3. 政府各部(53)	
五、外交和联邦事务部	54

(一) 英国和英联邦	54
(二) 外交和联邦事务机构	58
六、 财政部	61
(一) 财政部的组织和职权	61
(二) 与财政部有关的机构	63
1. 岁入机构(64) 2. 支付机构(64)	
3. 监察机构(64) 4. 国民经济发展委员会(65)	
5. 英格兰银行(65)	
七、 国防部	67
(一) 国防部的建立	67
(二) 国防部的主要机构和职权	68
1. 海军委员会(70) 2. 陆军委员会(70)	
3. 空军委员会(71) 4. 后勤部门(72)	
八、 其他各部和非部门大臣	74
(一) 内政部	74
1. 内政部的组织和职权(74) 2. 警察(75)	
3. 监狱(76)	
(二) 教育和科学部	77
(三) 贸易工业部	78
(四) 环境事务部	79
(五) 农业、渔业和粮食部	80
(六) 卫生和社会安全部	81
(七) 就业部	82
(八) 苏格兰事务部	82
(九) 威尔士事务部	83
(十) 北爱尔兰事务部	84

(十一) 邮电部·····	84
〔附〕英国广播公司·····	85
(十二) 枢密院长·····	86
(十三) 掌玺大臣·····	86
(十四) 兰开斯特公爵郡大臣·····	86
(十五) 主计大臣·····	87
(十六) 不管部大臣·····	87
 九、文官制度和文官事务部·····	88
(一) 文官制度和文官事务部的建立·····	88
(二) 文官的阶级本质·····	91
 十、司法机关·····	96
(一) 法院系统及其职权·····	96
1. 刑事法院系统(96)	2. 民事法院系统(98)
3. 特设法院(100)	4. 苏格兰的法院系统(101)
(二) 法官和陪审制·····	102
1. 法官(102)	2. 陪审制(105)
 十一、地方政府·····	106
(一) 行政区划和地方政府机构·····	106
1. 当前的行政区划和地方政府机构(106)	
2. 1972 年地方政府改革法案(109)	
(二) 地方政府的职权·····	111
(三) 中央政府对地方政府的监督和控制·····	112
(四) 北爱尔兰问题·····	115
 十二、两党制·····	118
(一) 英国两党制的形成·····	118

(二) 保守党.....	121
1. 保守党的历史简况(121)	
2. 保守党的阶级背景(123)	
3. 保守党的外交政策(125)	
4. 保守党的组织机构(129)	
(三) 工党.....	136
1. 工党的历史简况(136)	
2. 工党的组成与阶级本质(140)	
3. 工党的假社会主义(144)	
4. 工党的组织机构(146)	
附录一 英国本届(1970年6月组成)保守党政府各部大臣和 主要负责人.....	151
附录二 工党影子内阁成员.....	167

一、概 述

英国的正式国名是“大不列颠及北爱尔兰联合王国”，简称联合王国。面积二十四万四千零十九平方公里，人口五千五百三十四万六千五百五十一人。^① 它位于欧洲西部的大西洋中，由不列颠岛和爱尔兰岛东北部的一角以及附近约五千个小岛组成。不列颠岛分为英格兰、苏格兰和威尔士三个地区。在三区中，英格兰的资本主义经济发展水平最高，人口占全国的百分之八十。因此习惯上，人们常拿英格兰代表全国，称这个国家为英国。

英国在公元七世纪开始形成封建制度。十四世纪末期，特别是十五世纪，封建制度解体。从十五世纪最后三十多年开始，英国进入资本主义原始积累时期。十七世纪中期，爆发资产阶级革命。十八世纪后半期，发生产业革命。十九世纪，特别是后半期，是英国资本主义大发展时期。十八、十九世纪，英国侵占了比本土大一百五十倍的殖民地，取得了世界的霸权。1870—1890年，英国工业生产居于世界各国的首位。第一次世界大战后，英国开始衰落，它的霸权地位逐渐为美国所夺取，它的殖民体系也开始动摇。第二次世界大战后，亚洲、非洲、拉丁美洲民族解放运动蓬勃发展，英帝国的殖民地纷纷独立，殖民体系土崩瓦解。

英国的政府机构是最早按照资产阶级的“三权分立”学说建立起来的：议会行使立法权，内阁行使行政权，法院等司法机构行使

① [英]《1973年英国(官方手册)》第1,9页。人口系1971年英国人口普查数字。面积和人口均不包括英王室领地的海峡群岛和马恩岛。

司法权。

英国是一个议会制的君主立宪政体的国家。由于英国资产阶级革命的不彻底性，直到今天，英王仍然是国家元首，贵族院和枢密院等封建时期产生的国家机器还保存着。

十七世纪中期，英国资产阶级和新贵族^①结成联盟，举行资产阶级革命。1649年，封建君主查理一世被送上了断头台，君主制被废除，成立共和国，建立了资产阶级和新贵族的联合政权。但是，资产阶级和新贵族夺得政权以后，与城乡小资产阶级和劳动群众的矛盾上升。资产阶级对劳动群众的恐惧，特别是新贵族与封建制度千丝万缕的联系，决定了他们不可能彻底摧毁封建势力，将资产阶级革命进行到底。由于害怕革命的进一步发展，他们于1653年建立了克伦威尔的军事独裁政权。出于同样的原因，在克伦威尔死后，他们与封建贵族相勾结，于1660年使被推翻的斯图亚特王朝复辟，在英国重新建立起君主制度。但是由于复辟后的王朝损害了资产阶级和新贵族的利益，他们又于1688年发动政变，推翻国王詹姆士二世，扶植詹姆士二世的女婿、荷兰执政者威廉继承王位。这就是英国资产阶级大肆吹嘘的所谓“光荣革命”。马克思说：“‘光荣革命’把地主、资本家这些谋利者同奥伦治的威廉三世一起推上了统治地位。”（《资本论》，《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社版第791页）在这次政变中，英国资产阶级革命就以资产阶级和地主的妥协而告终。政变以后，英国建立了延续到目前的资产阶级君主立宪政体。

此后，随着资产阶级统治的巩固和加强，英王、贵族等封建法权的形式，实际上成了为资产阶级服务的工具。正如恩格斯所揭示的：“人们可以把旧的封建法权形式的很大一部分保存下来，并

① 系指用资本主义方式经营农场的贵族。

且赋予这种形式以资产阶级的内容，甚至直接给封建的名称加上资产阶级的含意，就象在英国……发生的那样”。（《路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结》，人民出版社1972年版第43页）同封建时代比较起来，英王的称号没有变，但实际上他已成为“统而不治”的人物。资产阶级正是利用保持英王这种形式，宣扬英王“亘古不变”、“万世一统”，妄图证明它的统治也是不可改变的。

英国宪法在阶级本质上，与其他资产阶级国家的宪法并无区别，即“把合乎有产阶级愿望并有利于有产阶级的社会秩序固定下来”。（斯大林：《关于苏联宪法草案》，《列宁主义问题》，人民出版社1964年版第609页）但在形式上，则有所不同，因为英国的宪法是“不成文”的。所谓不成文，并不是说根本没有书面文件，而是指英国的宪法不是集中在一两个主要文件里。英国宪法是由许多分散的、不同年代产生的“成文法”、“习惯法”和“惯例”所构成。

成文法，一般是指涉及国家根本问题的重要的议会法案，以及由议会授权的其他立法机关通过的、具有同上述议会法案同样效力的法案。其中比较重要的有：1215年的“自由大宪章”、1627年的“权利请愿书”、1679年的“人身保护法”、1689年的“权利法案”、1701年的“王位继承法”、1911年和1949年的“议会法”、1931年的“威斯敏斯特法”和1949年的“人民代表制法”等等。^①

“自由大宪章”是大封建主向英王约翰提出、由英王签署颁布的一个文件，它代表大封建主的利益，限制了国王的权力。其中第十二、十四条规定：国王课征超过惯例以外的赋税，必须召集会议，征求“全国公意”。这一规定至今仍被认为是议会拥有监督财政的法律根据。“权利请愿书”、“人身保护法”、“权利法案”和“王位继承法”是在资产阶级革命的过程中产生的，代表了资产阶级和

① 英国重要的宪法法案载中国人民大学编《资产阶级国家法参考资料》；周一良、吴于廑主编：《世界通史资料选辑（近代部分）》商务印书馆1972年版。

新贵族的利益，限制了王权，扩大了议会的权力；特别是后两个文件，规定了英国政治制度的许多基本原则，奠定了英国君主立宪政体的法律基础。时至今日，这些文件对具体问题所作的规定，大部分已经过时，但英国统治者抓住不放，宣布它们仍然有效。这正如上文所述，旧的形式已注进了新的内容，被继续用来为资产阶级服务。随着阶级斗争形势的发展，英国资产阶级又陆续制订了一些新的宪法法案，以适应其统治的需要。1911年和1949年通过的两个“议会法”限制了上院的权力；1931年的“威斯敏斯特法”规定了英国和自治领的关系；1949年的“人民代表制法”形式上规定了英国公民享有普选权。

习惯法也就是不成文法，主要是指起宪法作用的部分法院判决。例如关于英国公民的“自由权利”以及“保护”公民的权利不受国家公职人员和国家机关侵犯的司法程序等等。

所谓惯例，即不是存在于书面文件中，而是存在于习惯中的有关英国国家制度的某些规定。作为宪法的惯例并无法律基础，但对于政府机构却是必不可少的。英王召集和解散议会、宣战和媾和、统率武装部队、颁发勋章和授予荣誉称号等权力，以及内阁由议会多数党组成、政府的辞职、政府与议会的关系、内阁只对下院负责等有关内阁的一些基本原则，都是由惯例规定的。

英国的法院判决和宪法惯例，数量很多。特别是法院判决，简直浩如烟海，而内容则含糊不清，矛盾百出。因此，资产阶级可以取其所需，或者任意解释。总之，随着它统治的需要而取舍，不必加以修改或废除旧的条文，具有便于资产阶级统治的极大的“灵活性”。

英国的议会是资产阶级各国议会的鼻祖，号称“议会之母”。英国议会除包括下院和上院外，名义上还包括英王。下院的议员由选举产生，上院由贵族组成。主要权力集中在下院。按照宪法

惯例，内阁由下院占多数席位的资产阶级政党组成，首相由多数党领袖担任；内阁集体向下院负责，接受它的监督。下院的次多数席位的政党成为英王“忠诚的反对党”，起着“后备政府”的作用。执政党和反对党相互配合，共同为资产阶级服务。

英国议会是在英国资产阶级革命过程中建立和发展起来的。当英国资产阶级夺得国家政权而成为统治阶级的初期，为了继续排挤贵族势力，巩固自己的统治地位，曾赋予议会较大的权力。但是，随着资本主义从自由竞争阶段过渡到垄断阶段也就是帝国主义阶段，随着无产阶级力量的增强和阶级觉悟的提高，垄断资产阶级为了对内加强统治，对外扩大侵略，逐步削弱议会的权力，这样，“议会至上”就转变为“内阁专横”。内阁通过在下院的执政党议会党团而左右议会，议会的立法权完全成了为内阁的内外政策制造法律根据的形式。

英国政府由全体大臣（包括国务大臣、政务次官）和执政党的议会督导员等共约一百人所组成。而内阁则是英国政府内部的领导核心。目前希思内阁由外交和联邦事务大臣、国防大臣、内政大臣、枢密院长和大法官等十九人组成。内阁拥有漫无限制的权力，是英国资产阶级专政最重要的工具。首相是内阁的主宰，内阁的一切活动都是在首相的直接指挥和控制下进行的。1970年11月，英国中央政府改组，对一些部进行了合并或调整。目前，英国政府共有十五个部和五名非部门大臣。

在英国，内阁是经常更迭的，但执行政策的文官是不变动的。文官由考试选任，不与内阁共进退。文官制度对于保证资产阶级政策的连贯性，和加强资产阶级的统治，起了很大作用。

英国法院大致分为中央法院和地方法院两级；按照审判案件的性质，又可划分为刑事和民事两大类；苏格兰的法院系统又有所不同。组织极为复杂。法官由委任产生，一经委任，终身任职。统

治阶级对于法官的资格限制甚严，只有忠实维护资产阶级利益的人才可能被选为法官。

英国是单一制的国家，由英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰四个地区组成。行政区划除首都大伦敦市外，划分为行政郡和郡级市。行政郡再划分为郡属区：自治市、市郊区和乡村区。在苏格兰，则划分为城市的郡和郡，郡分为大的和小的市镇。英国标榜“地方自治”，各级行政地区受本地区的议会管理，地方议会任命委员会作为它的执行机构。实际上，地方政府完全处在中央政府的控制之下，权力极为有限。

英国是实行两党制最典型的国家。英国的两大资产阶级政党根据下院席位的多寡，分为执政党和反对党。如果在某一届大选后，两党的力量发生变化，原来的反对党的席位超过了执政党，则执政党的所有政府成员都宣告下野，由原反对党的成员上台组织政府。两党这种互易位置，轮流执政，散布民主假象，转移群众视线，具有很大的欺骗性。英国的两大政党——保守党和工党在本质上并没有区别，都是大资产阶级的御用工具。但是工党挂着工人的招牌，打着“社会主义”的旗号，在工人中间散布改良主义和机会主义，破坏工人运动，起着保守党所不能起的作用。

英国国家机器是实行资产阶级专政的工具，但各个部分又有分工：内阁统辖各个部，直接控制和指挥军队、警察、法院和监狱等暴力工具，是统治英国人民的真正权力机关；议会通过内阁的政策措施，经过英王批准成为法律，为内阁的行动披上合法的外衣，欺骗人民；两大资产阶级政党则影响和操纵选民，通过竞选，控制议会和内阁，实行大资产阶级的政策，维护大资产阶级的利益。

二、英 王

英国的君主立宪政体，作为资产阶级和地主妥协的产物，是在1688年资产阶级和新贵族发动政变后建立起来的。1689年通过的“权利法案”和1701年通过的“王位继承法”，为英国资产阶级议会制的君主立宪政体奠定了法律基础。“王位继承法”还规定，威廉三世(1689—1702)^①死后，由詹姆士二世的幼女安娜继位，安娜之后由詹姆士一世(1603—1625)的孙女索菲亚继位。1714年，安娜去世时，索菲亚已死，王位就由索菲亚的儿子汉诺威选侯^②继承，称号乔治一世，从此在英国开始了汉诺威王朝。现在的女王便是汉诺威王朝的第十一代君主。她的称号是：“蒙上帝恩惠，大不列颠及北爱尔兰联合王国、以及她的其他领土和领地的女王，英联邦的元首，基督教的保护者伊丽莎白二世”。

(一) 英王的法律地位和实际作用

君主立宪是资产阶级专政的一种形式。在这种形式下，君主的权力受到保护资产阶级利益的宪法的限制。所以，君主立宪制也可以称作有限君主制。

英国宪法规定，英王是英国世袭的国家元首，立法机关的组成部分，法院的首领，联合王国全部武装部队的总司令和英国国教的

① 指在位年份，下同。

② 选侯是有权选举神圣罗马帝国皇帝的诸侯。“汉诺威”是当时德国的一个公国。

世俗领袖。英王有权任免首相、各部大臣、高级法官和各属地的总督,有权召集、停止和解散议会,有权批准法律,有权加封贵族和授予荣誉,有权进行审判,有权统率军队、宣战和媾和。英王被看作“一切权力的源泉”、“国家的化身”。英国政府被称为“英王陛下政府”,英国的武装部队是“皇家”部队,英国所属的领地被说成是“英王陛下的领地”,甚至议会中的反对党也称为“英王陛下忠诚的反对党”。

从法律上看,可以说英王独揽大权,是权力最大的统治者。但实际上,英王的权力,只是虚有其表。正如恩格斯在《英国宪法》一文中指出的,“王权实际上已经等于零”。(《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社版第682页)英王早已成为“临朝而不理政”、“统而不治”的人物。他的活动,多数是属于礼仪性质的。

在英国垄断资产阶级当权的今天,法律上赋予英王的权力,都由代表大资产阶级和大地主利益的内阁和议会行使。那些必须由英王亲自行使的权力,英王也只是形式地批准而已。譬如解散议会,英王必须根据首相的建议采取行动。英王批准法律,必须由内阁或议员提出议案,并经议会通过,而后由英王履行一下批准手续。根据宪法惯例,英王通常总是任命下院多数党领袖担任首相,实际上也不存在由英王选择谁当首相的问题。

现在,不是首相、大臣服从英王;相反,却是英王“须根据他的国务员的建议执行职务”。^①英王的一切政务活动,完全服从内阁的安排和控制。英王在议会开幕的演说词,当然由内阁撰拟;英王的任何带有政治性质的演说和答复,也由内阁准备;所有上呈英王的文件和报告,以及下颁的文告,需由内阁的一个成员经手;甚至贵族要进谒英王,也必须由内政部办公厅约定进谒日期。所有这

① [美]罗威尔:《英国政府(中央政府之部)》中译本第9页。“国务员”是首相和重要大臣的通称。

一切都说明，英王不过是徒有虚名而无实权的国家元首。

早在十九世纪中叶，研究英国资产阶级宪法的鼻祖巴杰特曾说过，英王有“三种权力——被谘询权，鼓励权，警告权”。^①也就是说，英王只能对首相、大臣起某种影响作用，而不能起决定作用。

英王尽管不处理具体政务，但首相必须经常向他报告重要问题，内阁和内阁所属各委员会的决议、记录和报告也必须送他过目，他与英国外交官员也有密切的联系。而且英王在位较久，有的长达数十年，他对于内政外交的了解往往超过在位数年数月的首相和大臣。因此他可以向首相和大臣提出问题，发表意见，接受他们的谘询。但是，英王被谘询的作用也是不大的。因为在内阁意见形成之前，一般是不向英王征求意见的，内阁意见一致了，就很少因英王个人的意见和好恶而加以推翻，或作重大的修改。

英王的“鼓励权”表现在，他可以册封贵族，授予各种荣誉称号，并参加各种典礼社交活动。但这些都必须按照内阁的提名和安排。

英国法律上还有“国王不能犯错误”的原则。这一方面反映了英国资产阶级形式上尊崇国王、愚弄人民的意图；另一方面也说明了国王不管政务，不决定国家政策，不负实际的政治责任；一切责任都由首相和大臣承担。这样，当然也就没有“错误”可言。

虽然，英王作为英国的国家元首，只具有象征的地位，但是英王仍然是英国资产阶级专政体系中不可缺少的部分，起着其他政府机构不能起的作用。具体表现在以下三方面：

第一、把英王作为让人民崇拜的偶像。为了充分发挥英王这方面的作用，每当英王参加礼仪社交活动，特别是当英王即位、加冕、结婚、生日的时候，资产阶级总是“隆重”庆祝，开动各种宣传机

① 转引自〔美〕罗威尔：《英国政府（中央政府之部）》中译本第38页。