

现代英国国家机构中的两党制

費多罗夫著 上海人民出版社

現代英國國家機構中的兩黨制

費多羅夫著 賀玉梅 張超人譯

上海人民出版社

1959年

С. Г. ФЕДОРОВ
ДВУХПАРТИЙНАЯ СИСТЕМА
В ГОСУДАРСТВЕННОМ
МЕХАНИЗМЕ СОВРЕМЕННОЙ
ВЕЛИКОБРИТАНИИ
ИЗДАТЕЛЬСТВО ИМО
МОСКВА—1957

本書根据苏联国际关系研究所出版社1957年俄文版譯出

現代英国国家机构中的两党制

費多罗夫著

賀玉梅 張超人譯

*

上海人民出版社出版

(上海紹興路54号)

上海市書刊出版业营业許可証出001号

上海新华印刷厂印刷 新华書店上海发行所发行

*

开本 850×1168 公厘 1/32 印張 7 1/2 字數 171,000

1959年11月第1版

1959年11月第1次印刷

印數 1—2,500

統一書号: 3074·294

定 价: (十) 20.96 元

內 部 发 行

內 容 提 要

本書詳細地論述了英国两党制在以往历史中以及在目前英国国家生活中的各种表現和作用。本書主要研究下列諸問題：两党制及其在英国政党制度中的地位，英国各个政党的結構和职能，两党制在选举中的組織形式和活動，两党制在現代英国国家机构中的組織形式和活動等等。書中材料較丰富，并附有图表，可供我国研究英国两党制的讀者作为参考。

目 次

引 言	1
第一章 英国两党制的一般特点	10
第一节 两党制的概念	10
一、政党制度及其在现代资产阶级民主中的作用	10
二、多党制与两党制	14
三、两党制是英国宪政制度的一个部分	21
第二节 英国两党制的产生与演变	26
第三节 现代英国两党制中的政党的结构和组织原则	44
一、保守党	44
二、工党	56
第四节 自由党在英国政党制度中的地位	75
第五节 共产党在英国政党制度中的地位	78
第二章 选举机构和英国的两党制	84
第一节 英国选举制度的演变	87
一、十九世纪的主要选举法案	88
二、二十世纪的选举改革	93
第二节 政党在选举中的活动	108
一、政党机构和选举机构的联系和相互关系	108
二、选举的筹备阶段	111
三、组织选举运动和进行选举	126

四、各政党在 1955 年議會选举中的活动	132
(1) 1955 年提前选举的原因	132
(2) 各政党的竞选纲领	133
(3) 1955 年的选举运动和选举结果	143
第三章 議會、政府和两党制	151
第一节 两个政党在議會中活动的組織和机构	152
一、英国議會发展概况	153
二、現代的英国議會，它的結構和基本职能	159
三、議會中的政党組織：执政党和反对党。两党制机构的作用 ...	183
第二节 政府和两党制	201
一、英国政府的組織程序、組織結構和基本职能。政府的政党 性質	203
二、政府机构与議会的联系。两党制的作用。政府的立法工作 ...	219
結 論	230

引 言

苏联共产党第二十次代表大会決議提出的有关苏維埃法律科学的一項迫切任务，是要加强对资产阶级国家以及反动政治理論的研究与批判工作。比較深入地研究一般资产阶级国家的理論与实践，特别是研究現代帝国主义国家的理論与实践，在目前情况下有着重要的意义。这不仅有理論上的需要，而且还有政治上的需要，因为资产阶级国务活动家以及他們的那些以反动法学家为代表的仆从們，都想用种种方法维护資本主义，提出各种各样有法律根据的主張，为资产阶级国家作辯护，反对苏联社会主义的现实。英美资产阶级宪法学家在这方面显得特別起勁，他們企图把自己的生活方式說成是現代资产阶级民主最成功的典范，来对抗社会主义国家里似乎存在着的“极权”原則^①。

资产阶级法学家在他們的著作中特別猛烈地反对社会主义各国的共产党，以及它們在工人阶级专政制度中的领导作用和指导作用。

同时，资产阶级政党制度照例是与社会主义政党制度相对立的，所謂两党制就是资产阶级政党制度的各种形式中的一种。

許多资产阶级国家中的两党制，正如現代資本主义类型的国

^① 参阅摩里逊：“政府与議會”，倫敦，1954年英文版，第144頁；布尔茂—湯麥斯：“大英帝国的政党制度”，倫敦，1953年英文版，第300頁。

家中的一般政党制度一样，是资产阶级议会制度最重要的組成因素之一，它是议会机构的一个不可分割的部分。而议会又是资产阶级国家机构的主要組成部分之一。因而，要想闡明現代两党制在这个或那个资产阶级国家的政治制度中的地位与作用，自然首先必須要对资产阶级议会制度的本质有正确的理解。

一些著名的资产阶级宪法理論家都把资产阶级议会制度說成是一种管理形式，其特征是部长、大臣(执行机关)对作为国民代議机构的议会(立法机关)負責^①。

资产阶级理論家企图掩盖資本主义国家里剝削者的阶级統治，竭力把议会制度說成是真正的民主制度，是国家全体公民平等与自由的象征。例如资产阶级法学家拉維列宣称：“代議制的方式是自由与民主制度的皇冠”^②。十九世紀末，俄国资产阶级学者米朱也夫在“议会制度与代議制的政体”一書中，認為议会是“人民代表机关”。他写道：“代議制的精神……一般是这样的，即人民……亲自……通过议会，表达自己的意志”^③。

资产阶级的法学理論家一面提出民主政治的原則作为议会制度的基本原則，一面又竭力造成一种幻覺，似乎人民是通过自己的

① 參閱戴雪：“英宪精义”，莫斯科，1907年俄文版；裘基：“宪法。国家概論”，莫斯科，1908年俄文版；密尔：“代議制的設想”，圣彼得堡，1863年俄文版；拉維列：“议会制度与民主”，莫斯科，1906年俄文版；米朱也夫：“议会制度与代議制的政体”，圣彼得堡，1906年俄文版；繆尔：“英国是怎样治理的”，苏联社会經济書籍出版局1936年俄文版；艾倫：“法律与秩序”，倫敦，1945年英文版；克里姆斯：“英国立宪史”，英文版；韦德、菲利浦：“宪法”，苏联外国文書籍出版局1950年俄文版；以及其他等等。

② 拉維列：“议会制度与民主”，莫斯科，1906年俄文版，第6頁。

③ 米朱也夫：“议会制度与代議制的政体”，圣彼得堡，1906年俄文版，第88頁。

代表来管理国家事务^①。馬克思列宁主义的奠基人极其清楚地揭露了資產階級議會制度的本質。列宁写道：“每数年一次解决統治階級中什么人应当在国会中鎮压并压迫人民——这就是資產階級国会制底真正本質，不仅在国会制的君主立宪国内是这样，即在最民主的共和国内也是这样”^②。

馬克思列宁主义奠基人一面揭露資產階級民主的階級本質，認為它是剝削階級專政的一种形式，一面又指出受夸贊的資產階級民主實質上是什么东西，資產階級及其以社会民主党右翼領袖为代表的仆从如何虛偽地企图用“一般民主”或“純粹民主”的假面具来掩盖作为資產階級階級統治工具的資產階級議會制度的本質。

列宁指出：“在老的議會制国家里，資產階級已彻底地学会了假仁假义，千方百計地欺騙人民，把資產階級議會制說成是‘一般民主’或‘純粹民主’等等，巧妙地掩盖議會同交易所、資本家的千絲万縷的联系，利用被收买了的报刊，并且以各种办法运用貨幣的力量和資本的权力”^③。列宁又肯定說：“……巧妙地把議會制度弄成‘單純样子’，弄成是‘思想’，而不是‘它真实的情况’”^④。

这样，根据列宁的指示，事情就变得十分明显，資產階級国家里的議會，起着占統治地位的資本家階級的法律辯护人和利益捍卫者的作用。資產階級議會过去和現在在資本主义国家里所表現

① 保羅·拉法格在“議會制度与布朗熱主义”一書中，对该原則作了以下的評價：“議會制度是这样一种政府制度，即人民在这种制度下有一种幻覺，似乎他們自己在管理国家的事务，但实际上，政权却集中在資產階級的手里……”（“拉法格全集”，第1卷第88頁，苏联社会經济書籍出版局1925年版）。

② “列宁文选”两卷集，第1卷，人民出版社1958年版，第199頁。

③ “列宁全集”，第29卷，人民出版社1956年版，第514頁。

④ “列宁全集”，俄文版，第10卷，第269頁。

的形式，是—定階級的国家領導机关，而不是“全民”的代議机关。議會制度的經驗証明，資產階級議會虽然在口头上是全民的机构，而事实上却永远代表少数人的利益，剝削者的利益。“資產階級的議會，甚至是最民主的共和国中的最民主的議會，只要国内还保存着資本家的所有制和資本家的政权，就总是一小撮剝削者压迫千百万劳动群众的机器”①。

、資產階級學者竭力把議會說成是真正的全民立法机关，是“人民主权”的某种体现②。

只要議會是少数人的机关，是資產階級政权的机构，它在实际上就不可能被認為是“人民”的机关，它作为社会上少数剝削者的組織，是与劳动人民格格不入的，因此劳动人民总是被千方百計排除出参加管理国家的事务。資產階級民主和資產階級議會，与劳动人民的利益之間有着不可避免的根本矛盾，因为資產階級議會完全代表一小撮大資本家的利益。

这就是在壟断以前的資本主义发展阶段的条件下所形成的資產階級議會制度和資產階級議会的真实本质。

然而，这并不意味着議會今后仍然只能是純粹的資本主义的机构，只能是壟断資本的統治机关，毫不反映大多数人民的意志。某些資本主义国家的劳动群众为爭取自己的权利作了坚持不懈的斗争，取得了形式上平等与直接的普选权，这就使資產階級議會里开始出現了許多进步的民主党派和社会主义党派，第一次世界大战以后又出現了共产党人。于是議會斗争活跃起来了，愈来愈多地

① “列宁全集”，第28卷，人民出版社1956年版，第409頁。

② 參閱裴基：“宪法”，莫斯科，1908年俄文版，第410頁；戴雪：“英宪精义”，莫斯科，1905年俄文版，第44頁；韦德、菲利浦：“宪法”，苏联外国文書籍出版局1950年俄文版，第59—60頁。

引起了劳动群众的注意。議會就开始具有重大的意义，成了宣傳的講坛。第二次世界大战以后，在意大利和法国等国家，共产党和社会主义的党派在群众中間起着很大影响，由于有了比例代表选举制，工人运动的代表在議會中取得了相当多的議席，于是开始有“可能在議会上提出实行一定的有利于社会改革的工作問題。就在这些压力下，意大利的宪法里訂入了必須实行深入的社会改革的条文。

議会的这种演变当然不符合資产阶级的要求。陶里亚蒂写道：“仔細地研究几乎所有資本主义国家目前存在的情况，或者只仔細地研究国内工人运动蓬勃发展、政治局面不稳定的那些欧洲大陆国家目前存在的情况，我們就会看出，資产阶级統治集团里愈来愈趋向于不重視議會，……趋向于改变議会的实质（使之更反动——著者），甚至逐漸摆脱議會”^①。

然而，这些資产阶级統治集团，以及它們的政党和政府的代表，在目前条件下，不能象法西斯分子所做的那样，使議會脱离政治生活，因为希特勒和墨索里尼的制度垮台以后，人民决不允許他們这样做。因而資产阶级不能取消議會，但是他們却竭力使議會保持壟断机关，統治阶级机关的作用。

同时，資产阶级也懂得，議會这一国家組織和巩固資本主义制度的工具，現在可能已变成力图对社会进行社会主义改造的那些政党所掌握的有效工具。目前，世界上存在着团结第三部分人的社会主义陣营，而遭受着总危机的資本主义則大大地失去原有的势力，社会主义思想以及社会主义制度必然建立的信念越来越深入

^① 陶里亚蒂：“論利用議會途徑过渡到社会主义的可能性”，載1956年3月7日苏联“真理报”。

劳动群众，許多資本主义国家的工人阶级都有“现实的可能把絕大多数人民团结在自己的领导下，并使基本生产資料轉入人民手中”^①。右翼资产阶级政党和它們所組成的政府，正越来越遭到破产。在这种情况下，工人阶级只要把絕大多数人民团结在自己的周围，对投机分子的妥协政策給予坚决的反击，他們“就有可能击败反动的、反人民的势力，取得議會中的稳定的多数，并且使議會从资产阶级民主的机构变成真正代表人民意志的工具”^②。

苏联共产党第二十次代表大会的決議中所訂出的关于許多资产阶级国家可能利用議會途徑过渡到社会主义的这一原理，是馬克思列宁主义关于向社会主义过渡的各种形式的理論的創造性发展，它紧密地联系着阶级斗争的实际情况与实践的发展。

陶里亚蒂在上面援引的一篇文章中說，如果投票权普及到全体公民，如果基于比例原則的公正的选举法真正生效，同时，如果由坚强而又組織得很好的政党所領導的工人运动和人民运动能够存在的话，那末就有可能在議會中形成符合人民意志的多数，从而真正能够为实行深刻社会改革創造有利的环境。

资产阶级对这个情况了解得很清楚，他們一方面保持着资产阶级民主制度，另一方面却又利用他們所拥有的一切工具，来阻撓进步的劳动人民政党在竞选中获胜，并且使进步政党不能参加議會和其他的国家机构。

議會方面发生的情况，和现阶段为保持民主自由，为遵守与发展民主自由而作的斗争中所发生的情况相同。

资产阶级过去利用这些自由来巩固自己的政权，巩固自己的統治阶级的地位。可是资产阶级当时宣布的民主权利与自由一旦

①② “苏联共产党第二十次代表大会文件汇编”，人民出版社1956年版，第1185頁。

被劳动群众利用来建立与发展自己的阶级組織，并扩大社会主义运动的时候，资产阶级就把这些民主自由限制、約束和縮减到最低限度。在議會問題上也发生同样的現象。资产阶级称贊議會是“全民”的代議机构，是领导国家的机构，它有权公布法令，决定国家的預算問題，檢查政府工作，甚至規定上述的工作。这种情况只有在资产阶级还能使議會保持寡头政治代議机关的性质以前才存在。而一旦根据普选制与比例原則，議會舞台上出現了势力相当大的反对派，提出深入改革經濟和社会制度的綱領，这时候资产阶级便对議會不信任和怀疑起来了。正因为这样，资产阶级便依靠制訂各种特別法令，防止大多数人在議会上得到与获票数成正比的相应的席数，以限制选举权，使选举制度空有其名，也就是他們用尽各种办法使議會保持为一小撮保守和反动的壟断資本家的工具。

議會作为政治领导机构，作为执行机关的监督机构，在大多数的場合下，却是理論上的存在多于实际上的存在，因为它已变成隶属于壟断資本，从而丧失其独立性和自主性的机构。至于組成政府，以及解决重要的經濟問題和政治問題方面，资产阶级国家的执政党竭力在議會以外寻求解决。同时由执行机关自行决定的問題越来越多，有时甚至可以不顾議会的決議。

在这整个过程中，资产阶级都是使本阶级的政党起巨大的作用。

正如許多资产阶级宪法学家所公認的，英国两党制是现代资产阶级国家政党制度的組織与活动的典范。本書的任务，就是要研究有关现代英国两党制的理論与实践方面的各个問題，首先是两党制在英国国家机构中的作用。

本書的主要目的，在于探求两党制在英国国家机构中的作用，

特別是在該机构的两个基本环节——議會与政府——中的作用。同时,当然不能不談到完全适应两党制需要的选举制度。

为了比較完整地說明两党制在議會与政府的組織和活动中的作用,本書将对这两个机构以及它們的实践活动中的几个最重要的方面作概括的評述。这样,一方面不仅能使大家熟悉議會与政府的結構,而且还能熟悉它們的工作內容,另一方面,又能帮助大家更正确地理解(用两个主要的国家机构作例子)两党制在資产階級国家机构中的作用和意义。本書的基本結論是:英国的两党制是統治階級手中极其方便的制度,可以用来維持和巩固对統治階級合适而有利的資本主义制度。

固然,某些研究政党制度問題的英国专家認為,“英国的政党制度不能仅理解为拟訂机构中的一个部分,它出色地保証在取得被管理者的配合下进行管理工作”,他們并建議說,要完全理解該制度的作用,就应去体会圍繞該制度的某种特殊气氛(精神)。作者繼續說:“这种精神既不能在成文的宪法中,又不能在立法程序中体现出来。只有去接近那些参加过政党斗争的人,才能研究这种精神,出席下議院的人就經常能看到这种精神,而在外人不得入內的威斯敏斯特会堂^①里却表現得最为明显”^②。

我們相当詳細地举出布尔茂—湯麦斯的意見,以便表明資产階級作家們用什么方法使社会輿論不去注意資产階級民主制度与机构的真正目的和階級趋向。

然而,議員們的玄妙“精神”未必能掩盖这样一个事实,即英国两党制并不是別的,而正是两大政党参加資本家統治階級对人們

① 威斯敏斯特会堂是英国議会会堂。——譯者

② 布尔茂—湯麦斯:“大英帝国的政党制度”,倫敦,1953年英文版,第310

进行国务领导工作的一种特殊形式。英国两党制中的政党与国家机构的关系(通过议会、政府及其他国家政权机构)非常密切,以致英国两党制成了决定英国国家机构全部活动的主要杠杆之一。此外,由两党制拟订并固定下来的许多宪法惯例,都已进入英国实际的国家生活中,这便可以断言,目前英国正在进行着政党机关国家化的特殊过程,也就是两党制将变成英国国家机构的组成部分之一。

第一章 英国两党制的一般特点

第一节 两党制的概念

一、政党制度及其在现代资产阶级民主中的作用

资产阶级一直认为政党在议会机构中的活动是有意义的，早在资产阶级民主和议会制发展的初期，就创立了政党责任内阁制的宪法原则^①，这样便为制订统治阶级的政党参加资本主义国家事务的特殊制度——政党制度——奠定了基础。

目前政党制度是资产阶级民主的一个必不可少的因素，是传统的议会制度的主要组成部分之一，而通过议会制度，它又成了资本主义国家整个国家机构的一个组成部分。严格地说，政党制度并不能理解为国家机构，因为现代资产阶级国家的国家机构是为垄断资本专政处理日常工作的国家机关和组织。政党制度既不是国家的机关，也不是国家的组织。但是统治阶级的政党（首先是执政党）与国家机构的关系（通过议会、政府、地方政权机关、行政官署等）是这样的密切，以致政党制度在形式上虽不属于国家机关和组织体系，但它却是资产阶级国家的国家机构中一切活动方向

^① 参閱斯·劳：“英国的国家制度”，圣彼得堡，1908年俄文版，第七章，“政党的政府”，第99—115页。

的主要杠杆之一。

根据资产阶级国家中统治阶级的政党所起的实际作用，政党制度可以认为是统治阶级的政党（利用执政党的党的机关）有组织地参加资本主义国家管理工作的制度，用以维持和巩固资本主义制度。

这个定义指出了现代资产阶级民主国家中政党制度的下列特点：

（1）这种政党制度并不如某些维护资产阶级法权的理论家所企图描述的那样，是“普遍民主”和“全民”的制度。它是一种资产阶级民主的制度，因而它的使命是保护特定阶级的利益，即资产阶级的利益；

（2）这种政党制度带有局限性，因为只有统治阶级的政党才能够参加这种制度。劳动人民的政党（即使它们也参加竞选，在许多国家中还在议会内占有席位）实际上却不能参加管理国家的工作；

（3）资产阶级国家的政党制度是全国性的制度，因为它参加国家的一切范围的活动——选举、议会、政府、司法、行政等方面的活动；

（4）在资产阶级民主制度中，政党制度的最后一个特点是：它是垄断资本用以束缚劳动群众的极其方便的手段，因为它具有比资产阶级国家的官方机关和组织更为圆滑和巧妙的方法，使群众对它服从。

因此，资产阶级在资本主义国家的管理工作中乐于采用和利用政党制度，其原因是很显然的。

在资产阶级民主和议会制度发展的初期，资产阶级已经承认了政党的作用，但还没有对政党制度十分重视，而现在，资产阶级