

英国政府

· 中央政府之部 ·

罗威尔著

上海人民出版社

A. LAWRENCE LOWELL
THE GOVERNMENT OF ENGLAND
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

·中央政府之部·

罗 威 尔 著

秋 水 译

*

上 海 人 民 出 版 社 出 版

(上海绍兴路54号)

上海市书刊出版业营业许可证出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14 7/8 字数324,000

1939年8月第1版

1959年8月第1次印刷

印数1—2,700

统一书号：3074·288

定 价：(十三)2.45元

封面设计：任 意

序

拿持久性、缺乏劇烈騷動、法律和秩序的維持力、人民的一般幸福和滿足以及對其他國家的政治思想和制度的影響程度來衡量，英國政府是世界上聞所未聞的最出色的一個。因此，在任何突出的時代，對它作一番研究，不是沒有價值的；而現在便是一個突出的時代，因為這個國家實行幾乎等於所有成年男子的普選權，在城市已有 40 年之久，在全國也在 20 年以上；這段時期，假使還不足以產生民主政治的最終效果，却也足夠發生它的初步效用了。再者，英國的政府，是許多民主政府中最饒興趣的一種，因為它一直是自由發展的，很少受到剛性憲法人為的阻礙。它是一個經常與環境相適應的有機體，因此，能與國情取得完全的協調。本書所作的努力，就是想把这个有機體的現在形式，和維持它的平衡的各種力量描寫出來。

任何人在準備作這種研究的時候，都感到有限制它的範圍的必要，正如亞塞爾·海爾卜斯所說的那種簡化分母的工作。因此，本書所包括的，只限于現行的英國政府；並且又只限于有普遍意義的中央和地方制度。英國的憲法充滿了例外，充滿了鎮邑胥吏們必須熟知的一些地方習慣及特殊法律的。它們在這些人們的道路上滿布了陷阱，但對於政府的一般原則，卻沒有嚴重的影響，所以這裡都無意加以敘述。就是蘇格蘭和愛爾蘭的制度，其本身雖很

饶兴趣，但也只是在它们与中央政府发生关系或说明它的运用时才提到它们。

即使加以这样的限制，这个题目还是不无困难的。必须探讨的各种力量，并不是摆在表面上的，有些并没有在任何文件上记载，也不能在任何著作上发现。它们只能从与公务机构有关系的人们那里获悉。所以，从事研究的人，必须在很大程度上，依靠个人谈话，而这种谈话，又只能当作资料来使用，不能当作权威来征引，于是要衡量他的结论的正确性，便多半要依靠少数直接了解所述事情的人们来判断，而很少能根据注释所提的参考资料来给以鉴定。各式各样力量运用的准确效果，必然是一种主观判断的事，熟悉情况的人们，也许会对之抱不同的见解，所以著者也只能按照他所得的印象加以描写。

这种研究，若没有别人的多方协助，是决不能进行的；著者趁此机会，向对他给予帮助和提供资料的许多人士，向属于不同党派的公务人员，向中央的和地方的常任官员、各政治团体的职员、法学家、政论家以及许多其他的人士表示谢意。著者对所受到的经常款待，尤其是一些地方官员在没有任何介绍或任何请求的情形下所给予的款待，现在回忆起来，还感十分的愉快。作者特别要表示感谢的是：约瑟·张伯伦阁下，费兹马锐司勋爵，约翰·摩黎阁下，已故的威廉·哈科特爵士，锐耶勋爵，腓特立克·哈利逊先生，威廉·詹姆士·法锐尔爵士，亚力山大·哈格锐夫士·布饶恩爵士，腓特立克·卜拉克爵士，西·皮·路克斯爵士，哈锐士·卜隆凯蒂爵士，锡德尼·韦伯先生，葛莱韩·瓦勒士先生，威廉·坎甯汉博士，佛郎西士·赫斯特先生，已故的密特尔顿上尉，保守党全国总会的苏士霍尔先生和自由党出版部的查理·季克先生。

還須特別致謝的有：戴賽教授，柯德雷·伊爾伯爵士，現在加利福尼亞大學的摩爾斯·史提芬斯教授，和哈佛大學的孟羅教授，他們除了供給著者許多資料以外，還很樂意地為校閱了一部分原稿和校樣，並提出了許多有價值的建議。尤其是对現任英國駐美大使詹姆士·布萊斯閣下，著者須致最深切的謝忱；他是所有研究近代政治制度的人們的老師和指導者；他的不辭勞悴的協助、指導和鼓勵，在本書的寫作過程中一直是經常的助力；並且，除了有關帝國的各章外，他還校閱了全部校樣。由於這許多朋友們的協助，本書的編寫才變為可能，並使作者避免了許多誤謬。當然，他們對於書里的各種論點，是不負任何責任的，並且，事實上著者對於當前的政黨政治，也力圖不表示和不形成（在可能範圍內）任何意見。

著者對於他在哈佛大學所教的一些學生也表示感激，他們在某些問題方面做過一些研究。雖然其中有些比較重要的貢獻已在注釋中提及，但不可能逐一提到它們。最後，著者對於在研究中從3位助教所得的幫助，特別表示謝意：現在耶魯大學的愛麥生·大衛·費特先生，現在哈佛大學法學院的羅伯特·李·海耳先生和哈佛大學研究院的多馬斯·胡佛先生，最後的一位，還復校了本書的引証並編制了索引。

1908年4月。

修訂版序

本书出版以后，著者从許多朋友和以前并不熟悉的人士那里接到了許多来信，指出了各种錯誤。著者对于这些来信是十分感激的，并且其中的很多建議使他能在这本书中作了許多訂正。在修正紙版的时候，为了討論本书問世后发生的各种事件而作广泛的更改，已属不可能；不过，凡是必須作出明确說明的地方，則尽量在注釋里提到，或者将原文本身加以修改。

报纸方面，有时对著者作了些一般性的批評，說他对工党未来的重要性估計过低；而事实上，最近其他劳工分子追随工党队伍的情况，尤其具有特别重要的意义。該党目前的实力的确很大，比以前任何时期要大得多，并且，它的独立的力量的重大发展，对于現行議會政府的运用方法，无疑地会引起决定性的改变。不过，对于一个观察家来講，也許只作观察，不作預言，比較妥当些。

1908年11月。

1912 年版序

对于一国政府的任何叙述，只能对它所描写的时期保持其正确性。任何修改的尝试，即使是在一个较短时期以后，也不免和在底版上复印照片一样，徒使形象模糊。可是，在过去的几年，英国的改革是这样大，以致有关这个王国政府的一本书的新版，不能不加以提及。其中最重要的和最显明的，是上议院权力的削减，因此，就在原来叙述该院的各章后面，插入了附加的一章。关于该院改革问题上的困难的讨论，仍旧保留，因为虽然情况已由立法加以变更了，可是并不表示问题已经完全解决。这个机构的组成，还没有变更，甚至它的权力，也只是由于“财政法案”遭到否决引起了公愤，而得到了一种粗暴的和临时应急的解决；它只是快刀斩乱麻而已，并没有彻底解决杂乱的难题。

还有一些有关制度方面的重要改革也实施了。从政治的立场来看，其中最重要的是议会的任期减到5年^①，和关于下议院议员薪给的支付。这后者不是以法律来规定，而是由1911年8月10日的一个单独的决议案提出来的；“本院的意见，认为应当规定：除了现任本院职员、国务员、国王陛下宫内官员而已领有薪俸的议员以外，本院每个议员都应支給每年400英镑的薪俸”。接着就于8月

^① “乔治第五法令集”，第1—2卷，第13章，第7节。

14日，在撥款委員會上，票決通過了所需的撥款。包括該項撥款在內的撥款案，也經上議院無修正地加以通過，并于8月18日得到國王批准。保守黨人在原則上是反對議員們支薪的，并对通過這個決議案所採用的程序以及議員們為自己的當年薪給舉行投票這一事實，表示反對。

其他政治性質的變遷是：南非聯邦憲法的施行^①，規定城市中特邀參議員不得參加推選特邀參議員的投票，任滿的特邀參議員不得參加市長的選舉^②；和婦女得當選為郡議會及市議會的議員或特邀參議員^③。還有值得注意的是，1909年下議員們已經取消反對貴族參加選舉的決議案；和在喬治第五登極時，新的加冕誓辭里，已刪除了舊的觸犯天主教徒的辭句^④。

在社會立法方面，也有兩大文件成為法律。第一種是“養老金法”^⑤，規定：英國臣民，凡在聯合王國居住20年，年滿70歲，及收入在30基尼以下者，得享受每周1—5先令的養老金；這筆經費統由國庫支付。第二種是1911年的“全國保險法”^⑥，規定了勞動人民疾病和失業的強迫保險。在這方面，政府捐助所需款項的大約四分之一，其餘數目由僱主和職工平均分攤。

羅威爾

1912年6月。

-
- ① “愛德華第七法令集”，第9卷，第9章。
 - ② 同上書，第10卷，及“喬治第五法令集”，第1卷，第19章。
 - ③ “愛德華第七法令集”，第7卷，第33章。
 - ④ 同上書，第10卷，及“喬治第五法令集”，第1卷，第29章。
 - ⑤ “愛德華第七法令集”，第8卷，第55章。
 - ⑥ “喬治第五法令集”，第1—2卷，第55章。

序 (1917年)

麥克米倫公司通知我說，本書現在的版本，已經售完，新版亟待付印。但是，在戰爭時間，準備一個適當的新版，是不可能的。本書的主旨，是敘述在正規情形下和在二十世紀初葉那個特定時期的英國政治制度的實際運用。它不是任何較早時期的正確寫照，並且也許不是任何未來時期的正確素描，因為政治制度及其特點所產生的傳統和思想，是在成長和變化中的。戰爭，無疑地將會加速這種過程，並且也許將在英國政治生活上留下永久的痕跡。但是，目前要預言，這樣帶來的變化將是什麼樣的面貌，還嫌過早，因為戰爭時期的情況，必然是不正常的，並且，在衝突結束以後，是不能繼續不變的。這些情況，有的會在某種程度上永久繼續下去，而另一些則會產生反應。

有效地進行着的戰爭，自然會促使權力集中，因為沒有其他任何方式可以使一個國家發揮它最大的力量。但是，在英國，權力的集中，並不是已經發生的唯一的政治變遷。在那裡，過去的議會制度，是根據、並且按其本性來說也決定於下述的事實：兩個政黨輪流唱對台戲，內閣代表着並領導着下議院里的多數黨，同時另一個黨則作為國王陛下的反對派，經常批評和盡力丑化執政的政黨，並企圖取而代之。但當戰爭已經爆發後，保守黨至少大体是贊成這個戰爭的，並且跟議會里政府議席的議員們完全一樣地決心支持

政府努力进行作战。有組織的反对派，很快地不見了，多数派与反对派的斗争，烟消云散了；結果，不久就形成了一个混合內閣，代表着两大政党，并且事实上代表着議會里所有政見不同的各个集团，唯一的例外是爱尔兰民族主义派，他們曾拒絕接受参加政府的邀請。

在这种情形下，英国議會制度的运用，已經失去了它的正常性。政党的团結，已經变成无关重要的事情，取而代之的是着重个人才能的民族的团結。参加混合政府或参加已大大扩充的各行政部門的人数与类别，都有了增加；同时，另一方面，軍事政策的指导权，則集中在由5个政府人員組成的战时內閣手中。很明显，这都是应付战时紧张局势的安排，并且是在战争结束后不可能长远存在的。战后的政治生活将恢复到常态，虽然不是与战前完全一样的常态。这种恢复，也許不会馬上实现，因为战争的压力，将会留下不少的困难問題——財政的、經濟的和社会的——为了解决这些問題，还需要集中的权力。

可以肯定地說，有两个方面将会出現重大的变化——爱尔兰对大不列顛的关系和自治殖民地对帝国事务的关系。-对于一个沒有利害关系的外国观察家來說，爱尔兰問題是具有高度启发性的，它孕育着民主政府的許多經驗教訓。爱尔兰民族主义者，虽然是联合王国人民中一个极小的少数，但却如帕尼尔所預料的，在困扰大不列顛使其承認他們的要求方面，已經获得了成功。由于征購土地的法律，爱尔兰的地主們都已被收买过来了，因此，消灭了一个反对的阶級。可是，爱尔兰人中的一个少数民族——阿尔斯特人的敌視行动，并没有减少。虽然民族主义者的愿望，是想把全島都包括在爱尔兰政府統治之下，并且反对放弃这个島上一个最富

足的地区,可是,如果不是因为其中有爱尔兰天主教徒的緣故,阿尔斯特可能已被割去而合并在联合王国内;最后,在阿尔斯特的边区,橙带党员(Orangemen)处于少数派地位的那些地区,也成了一个問題。所以,停留在这一个阶段的問題是,在英国議會中代表少数民族中的少数派的一个少数派的待遇問題。民主政治并不是經常由多数派专政的政府。在欧战开始前不久,由于处理失当,英国政府几乎要陷入对爱尔兰发生內战的状态;并且,事实上,这种情况是德国估計英国不致參战的因素之一。可以肯定地說,所有英国政治家对于这个問題,無論任何的解决方式,只要南北爱尔兰双方的人民愿意接受,都是欢迎的。但是,对于每一个公正的观察家来說,这个問題实在是极其困难的,而阿尔斯特人表现的爱国热情,与罗吉士·凱司門爵士陰謀中的亲德傾向以及都柏林的叛乱比較起来,更使这种困难加深。

关于这次战争的結果将使帝国組織更加密切这一点,似乎任何人都不会怀疑的。各自治殖民地是这样地靠攏英国,英勇作战,以致可以說在将来的对外政策上,以及可能在某种范围内在經濟事务上,都将給予发言的权利。至于这种权利将具有什么样的内容,和将由什么样的机构来执行,則取决于、并且也可以影响到从战争中发展起来的英国政治制度。

但是,这都只是一些純粹的推測而已,不是本书所拟提供的对于現存情况的叙述,而竟有人被引入这条路上去的事实就提示着:企图对动蕩中的不正常情况加以描述,是不适当的。

目 录

中央 政 府 之 部

关于宪法的引言..... 1

第 一 篇 中 央 政 府

第 一 章	国王.....	15
第 二 章	国王与内閣.....	26
第 三 章	内閣与国务員.....	50
第 四 章	行政各部.....	76
第 五 章	財政部.....	106
第 六 章	零杂官职.....	121
第 七 章	常任的文官制度.....	135
第 八 章	管部大臣与文官.....	163
第 九 章	下議院——选举区与选民.....	184
第 十 章	下議院——选举程序.....	208
第 十 一 章	下議院——不合格的条件, 特权, 会期.....	229
第 十 二 章	下議院的立法程序——下院: 規程与職員.....	239
第 十 三 章	下議院的立法程序——委员会与公务議案.....	255
第 十 四 章	下議院的立法程序——財政議案与公务會計.....	271
第 十 五 章	下議院的立法程序——截止辯論.....	284

第十六章	下議院的立法程序——會議与議事日程	295
第十七章	內閣对下議院的控制	303
第十八章	下議院对內閣的监督	321
第十九章	法律的形式与內容	349
第二十章	私議案立法	360
第二十一章	上議院	387
第二十二章	內閣与上議院	399
第二十二章A	上議院与1911年的法律	417
第二十三章	內閣与全国	429
I	名辞对照表	441
II	人名地名对照表	448

关于宪法的引言

宪法这个词的各种不同意义

德·托格維勒說过，英国的宪法不是真正存在的^①，他之所以这样說，是由于在他的心目中，“宪法”这个词是意味着一种完全确定的东西，而在英国却没有与此相符合的东西。可是考察一下現代各国政府，就可看出，这种东西也絕不象他所想象的那样确定的。

体现主要制度的文件

“宪法”这个词，通常是在这样一种尝试上使用的，即希图将一个国家的基本政治制度体现在一种或少数几种有权威的文件之内。不过这种尝试，假使有的話，也少有完全成功的；并且，即使一部宪法在制定的时候包括了作为那个政府的基础的一切主要原则，但是常常发生这样的事情：这些原则在实践中有修改，或者又出现了其他一些原则，以致这部宪法与这个国家的实际政府不再完全相吻合。例如在法国，内阁只有在保有民选議院的信任的时候才能在职的这个原则（简单的說，就是内阁对議會負責的原则），在1814年或1830年的宪法并没有提到，但在路易·腓力普在位时，它却稳固地建立起来了；还有值得注意的是，英国自治殖民地整个政治体系所依据的同样原则，既没有見之于“英属北美洲

^① 德·托格維勒：“美国的民主政治”（De Tocqueville: La Démocratie en Amérique），第1卷，第6章。

法”，也沒有見之于“澳洲联邦法”。“英属北美洲法”遵循英国的傳統，只說到加拿大的樞密院^①，但从沒有說到內閣或国务大臣；至于“澳洲联邦法”虽进了一步，提到了女王的国务大臣^②，但沒有提到他們对議會負責^③。还有，在美国，宪法中关于总统由选举团选举的規定，在实践上也发生了变动，以致总统选举人必須选举他們自己的党（即支持他們当选为总统选举人的党）所提出的候选人。由于习惯的关系，他們在总统的选举上，只是一部机器，如同英国国王批准議會两院所通过的法案一样，他們选择的自由，也跟国王的否决权一样被弃置不用。所以，从这种意义来講，英国的宪法，只是在程度上，而不是在性質上，不同于其他各国宪法。它所不同的是：由于它是由許多法律所构成的，文件很多，习惯所起的作用异常大。

不能以普通立法程序来更改

德·托格維勒心目中所特別注意的，是一般認為“宪法”这个名詞所具有的另一種意义。那就是，宪法是一种特別神圣的文件，与所有其他法律的性質不同；并且只能以一种特殊程序予以更改，多少与普通立法形式两样。特別神圣当然是一种情感方面的事，无法給以精确的定义的，但英国宪法在这方面較之其他各国宪法，可以說并无逊色。至于修改的特殊程序，即布萊斯先生曾据以区分剛性宪法与柔性宪法^④的所謂制宪权与立法权的分立，曾有长

① “維多利亞法令集”(Victoria)，第30—31卷，第3章，第11节。

② 同上书，第63—64卷，第12章，“宪法”，第64—65节。

③ 关于国务大臣責任的这些条文，与比利时宪法(第63, 64, 65, 88, 89, 90各条)及普魯士宪法(第44, 45, 60, 61各条)差不多相同；但在比利时，內閣对于下議院負政治上的責任，在普魯士，內閣是不負这样的責任的。

④ 布萊斯：“历史和法学研究論文集”(J.V. Bryce: Studies in History and Jurisprudence)，第3篇。

远的历史并且经过许多讨论；但是，这两种型式的对比虽极重要，可是由于产生了一些介乎两者之间的型式，这种区别，作为一种分类的根据，已经不够精确了。后来的宪法及更加晚近的实例，已使这种区别趋于模糊。事实上，在成文宪法中，对制宪权与立法权的分立，不一定是有所规定的。例如，意大利宪法中就没有关于修改的条文，它可以并且在事实上曾经用普通的立法程序来修改^①。1830年法国宪法也是这样^②。西班牙最近颁布的宪法，也省略了关于修改的一切条文，但可断言，如果历时长久，需要修改的话，将会经由普通立法程序进行修改。

将可以用普通立法程序修改根本宪法的那些国家，跟制宪权与立法权操在显著不同的机构手里的另一些国家比较，我们可以看出它们之间的差别是极细微的。例如在普鲁士，修改宪法的程序，与制定法律的程序不同之处只在一点，即它须经相隔 21 天的二读程序。在这里，修改宪法的方法和修改其他法律的方法，在法律上是有显然差别的；但我们也可以说，在宪法上列入一条条文，规定一切法律都需要经过相隔 21 天的二读程序，本质上并没有改变这宪法的性质，可是在理论上讲，这样一来，便把这宪法由刚性的变为柔性的了。其实，在普鲁士，根本法受到立法机关支配的程度，与在英国的情形相等^③。这在法国也差不多是一样；因为，虽

① 参看布魯薩：“意大利”，載馬貴特生：“公法手冊”(Brusa: Italien, in Marquardsen's Handbuch des Oeffentlichen Rechts), 第 12—16 頁, 181—182 頁。

② 戴賽教授在“憲法論”(Dicey: Law of the Constitution; 第 5 版, 第 116 頁及注釋 2)一書中指出德·托格維勒認為這憲法(由於沒有關於修改的條文)是不能修改的,但事實上,它曾經象普通法律一樣被修改過。

③ 就現在的論點來說,普魯士不是一個主權國家這一點,是無關重要的,因為它在這一憲法之下,作為一個獨立的主權國家,已經存在了 16 年。

然它的宪法的变更是由两院联合开会的国民会议进行，可是，只有在两院对于国民会议的召集分别作出了一致的决议之后，国民会议才能开会；并且，在事实上，两院又惯于在事前各自投票表决将在国民会议提出的宪法修改案。因此，在法国，宪法在实际上也是受立法机关无限制的支配的。

这区别已失去实际的重要性

在某些国家，制宪权与立法权的分立，不但由于修改宪法的程序更加简单化，并且由于制定法律的方式更加复杂化，以致大大地降低了它的实际重要性。例如在瑞士，1848年宪法的修改需要全民投票，而法律的变更却不需要这样做；但自从1874年实行了人民对于普通法律的复决权以后，这种区别就大部分消失了，现在通过宪法修改案与通过普通法律案的方法上的区别，是比较细微的。关于普通法律，需要有30,000公民或8个州的请求，才举行全民投票，过半数票即作为决定；至宪法修改案，则无论有无请求，都必须提交全民投票表决，并且要半数以上的州都有过半数票及整个联邦的过半数票，才算批准^①。

在更改宪法和更改其他法律程序的区别最为显著的那些欧洲国家中，更改宪法的特殊手续是：立法机关的过半数票通过，或者在修改案最后通过之前举行一次大选，或者两者都用。在英国，这种要求先行举行大选的条件，事实上也并不是不熟悉的。在那里，有一种日益增长的感觉，认为凡是根本的或重要的修改，除了为这问题举行了一次大选从而使议会得到全国选民的命令之外，不得擅予进行。这个原则并不影响法律，但却影响到在英国宪法中起重要作用的习惯。

^① 宪法修改案也可以由人民的倡议提出，但普通法律是不可以这样提出的。