

# 英國政治制度

約翰·高蘭著



---

# 英國政治制度

約翰·高蘭著  
希 銘 譯

世界知識社

1956年·北京

---

JOHN GOLLAN  
THE BRITISH POLITICAL SYSTEM

Lawrence & Wishart  
London, 1954

根據英國勞倫斯-韋沙特書店一九五四年版譯出

英國政治制度

(英)約翰·高蘭著

希 銘 譯

世界知識社出版 (北京東總布胡同忠厚里)  
北京市書刊出版業營業許可証出字第55號  
北京新華印刷廠印刷 新華書店發行

開本 $787 \times 1092$ 公厘 $\frac{1}{32}$ ·印張 $6\frac{3}{4}$ ·字數126,000

1956年5月第1版

1956年5月北京第1次印刷

印數1—6,500 定價(7)0.60元

統一書號3003·218

## 目 錄

第一章	誰統治英國？	1
第二章	誰控制議會？	25
第三章	君權和政治	45
第四章	搗亂的議院	64
第五章	政黨	81
第六章	國家機器	109
第七章	資本主義的衛兵	138
第八章	“法律和秩序”	157
第九章	前進的道路	185

# 第一章

## 誰統治英國？

### 資本主義國家

由于工党政府治下的經驗，工人階級运动的各部門現在都在討論政策了。一九四五年被击败和挫折了銳气的保守党人居然还能当选执政，使得許多工人不禁大为震驚。保守党人在选举中的失敗——劳工运动的工人曾經为之献身的目标，不但未能在英國社会的和政治的歷史中开辟新紀元，結果却反而又回到了保守党的政府。

这一政治經驗对于劳工运动的影响頗为深远。工党工人和工会工作者在問，为什么一九四六年的社会改革政策会讓步于一九五〇年的精簡節約和重整軍备政策。他們在問，为什么工人階級的傳統敌人和帝國主义的支持者保守党人居然会对工党政府的外交政策予以廣泛的支持。他們在問，为什么在对外貿易和工資問題上，工党能和英國大企業的不足信賴的傳統政策如此一致。

在劳工运动的許多部門內，这种事已經不僅只是疑問了。工党政府的失敗，造成了劳工运动中廣泛的政治騷动和反对，而这种騷动和反对正方兴未艾，表现为要求一种新

的政策——一种对苏联保持和平和獲致協議、削減軍事費用和擴大社会事業、終止殖民戰爭、發展东西方貿易、社会主义國有化、牺牲利潤和富人利益以增加实际工資和养老金的政策。

这一对于新政策的要求，是有十分重要的意义的，但是有再進一步的必要。对整个英國的政治制度，对存在于資本主义英國的民主政治的本質，对議會統治的本質，尤其是对英國國家政治权力的階級现实加以檢查的时机，已經到來了。

英國是个資本主义國家。不僅因为資本家的托辣斯握有工厂、土地和財富而把經濟权緊緊地握在手里；全部的憲法和國家机器，不論由哪一个政府執政，都緊緊地握在他們手里。英國的憲法制度是多年發展的結果，是資本主义統治的表現，也是为了保护資本主义的社会秩序的。

照傳統講來，保守党是企業界的政党，保守党人的統治就是他們的統治。事实上，工党政府也是为了大企業的利益來治理全國的。它完全在資本主义憲法傳統的限制与慣例內來進行活动。它也是在所謂傳統的英國兩党制度中，作为資本主义的第二大党來進行活动的。

但是上層的形势虽如上述，下層的实况却迥然不同。一九五〇年和一九五一年的大选結果，虽說有一种实际的公开的联合，却标志着一种根深蒂固的社会与政治的分裂。工党与工会运动內部的形势，產生了一种贊成新政策的日益增長的反对領導的傾向。即使一九四五年后在处理潜伏

的危机有了明顯成功时，却仍然使統治階級因此而感到驚慌。一九五〇年三月七日，邱吉尔在下議院中表現了他的驚慌，他說，“如果我們分裂成兩個國家，我們就無法生存了；可是这正是我們目前所走的道路，迄今為止，我們還不曾見到或走到旅途的終點。”在邱吉尔看來，这个終點在四年以後，或是在未來，都是不會有的。这一所謂大選的僵持局面（勢均力敵）僅僅使得保守黨以少數選票而在下議院中獲得微弱的多數。

所有这一切，在政治領域內反映了英帝國主義的長期危机，而这种長期危机則由于第二次世界大戰和艾德禮政府與邱吉尔政府所執行的一般政策而日益惡化了。英國的議會制度受到危机的影响很深，危机使得这种制度日益變質。坎平勳爵在下議院中任秘書多年，是个了解議會的出色的權威人士，在他的近著中論到了這個問題時說：

“把議會制度當作賢良政府的秘法良方，是十九世紀下半期的特色，但對此的無可置疑的信心的日子……早已成為過去，看來也不會再回返了。”<sup>⊖</sup>

列寧在他有名的著作“國家與革命”中，論及十九世紀末葉和二十世紀初葉先進的資本主義國家的歷史時，曾談到一般的趨勢：“……一方面無論在共和制的國家……，或在君主制的國家……，都形成着‘國會權力’；另一方面，瓜分和重分官吏位置‘贓物’的各資產階級政党和小資產階級

---

⊖ 坎平勳爵：“議會研究”，第九頁。

政党，为搶夺政权而斗争，而資產階級制度的基礎却始終不变，——最后，‘行政权力’，其官吏机关和軍事机关，又臻于完备和巩固。”<sup>①</sup>他指出，在帝國主义时代，特別可以見到“‘國家机器’都异常加强起來，官吏軍事机关都空前增長起來”<sup>②</sup>，以压制人民。

資產階級以一种極為歪曲的形式对目前的組織机构狀況進行例行的批評，这正反映了列寧的卓見。事实上他們所批評的，是把壟断时期以前的議會与國家机器牽強地去適應壟断帝國主义时期的殘酷的節奏和需要以及英國的危机。

坎平勋爵总结了批評者的意見：

“他們永不厭倦地指出这个國家中傳統的議會制度所受到的歪曲——行政权力日益超越議會；由于國家活动範圍不断擴大，下議院受商業集团的攻击而淪于式微；政党紀律的日益嚴格和政党机器的飛揚跋扈；由于人民最高权力的理論和‘对議員的委托’，使得議員的身份日益低落。”

一方面是选举的“僵持局面”，另一方面是英國議會制度所受的压力，二者同时都反映了这个政治制度正在發展的危机。在英國政治史上說來，这个政治制度是英國統治階級为了要在整个資本主义秩序發生問題的时候，阻止社

① 載‘列寧文选’兩卷集，第二卷，人民出版社一九五四年版，第一八七頁。——譯者

② 同上書，第一八八頁。——譯者



會變革而設計和形成的。只能在二者之間選擇其一，或者是跨一大步走向真正的人民民主政治，或者是資本主義的“改良”，后者事實上是犧牲那些千辛萬苦得來的政治上的民主權益。

在和考茨基爭論資本主義的民主政治與工人的民主政治的性質時，列寧寫道：

“‘純粹民主制’是自由主義者用來愚弄工人的謊話。歷史上既有代替封建制而起的資產階級民主制，也有代替資產階級民主制而起的無產階級民主制。”<sup>①</sup>

在“國家與革命”中，他總結說：

“供極少數人享受的民主，供富人享受的民主，——這就是資本主義社會的民主制。”<sup>②</sup>

這些話全可以用來說明英國，因為這裡是資產階級民主政治的發源地和老家。英國統治階級的民主政治觀念，絕不容許任何對於資本主義制度的社會所有制有所挑釁。幾世紀來，他們已經發展了一種憲法理論和政治制度，這種理論與制度的基石就是維護資本家的財產和資本家的剝削。整個國家制度、法庭、警察都為此而設。只要危機一露，所有民主政治的甜言蜜語都退而讓位於“緊急權力法案”的丑惡的現實了。

---

① 列寧：“無產階級革命與叛徒考茨基”，載“列寧文選”兩卷集，第二卷，人民出版社一九五四年版，第四三八頁。——譯者

② “列寧文選”兩卷集，第二卷，人民出版社一九五四年版，第二三六頁。——譯者

尽管由于人民多次斗争获得了若干民主权利，英国的真正权力还是集中在大托辣斯、銀行和一小撮有钱人的手里。他们控制了土地、大工业、金融和贸易。国家是他们的国家，法官、高级官吏、外交官、将军和警长都是从他们这一社会圈子里出身的，满脑子都是他们的这种观念。学校中的课程也反映了这一种观念。他们掌握了报纸，控制了广播系统。在目前情况下，对于大多数人民来说，民主政治受到了一小撮富人的势力和特权的限制。它经常受到攻击，言论自由与结社的权利，甚至是罢工的权利，也经常有被警察和行政措施以及立法所削弱的危险。

一种民主政治和一种预定要使工人阶级永远成为工资奴隶的宪法制度，决不能限制工人阶级的发展。如果英国工人阶级的目标在于变革社会制度，那末还应当变革宪法制度。必须以社会主义国家代替资本主义国家，因为国家的形式是社会制度的反映。这是英国的出路，也是每一个资本主义国家的出路。

### 宪法——表面与实际

什么是英国的宪法呢？一般公认的权威人士所描述的形式上的见解约如下述。迪塞解释说，英国的宪法是一系列的法律与惯例。有些法律是具有重要的宪法意义的，如大宪章、权利法案、人身保障法；决定皇室继承的法律；决定上议院地位的议会法；法院条例；以及有关选举权、选举制度、办理选举的一些条例。

作为憲法的慣例并無法律基礎，这些慣例是經過斗争才建立起來的。照迪塞的說法，議会的最高权力是这个政治制度的主要特点。一切合法的事情，議會都可以做。但是这种最高权力却没有作为一种成文法确定下來，它是人民对英王斗争的結果。选民在政治上的無上权力被認為同議会在法律上的最高权力一样是根本的。

迪塞認為“法治”是这个政治制度中最具有特征的特点。这話的意思即是說“我們之中，一个人可能因違法而受懲罰，但是除違法以外，是不能加以任何懲罰的。”他說，沒有一个人或一个階級可以超越法律，而“憲法是这个國家普通法律的成果”。在憲法制度中，对于个人的政治权利从未在条文上加以保証。

慣例为內閣政府提供了重要的規定。这些規定包括：要求君主遴选大选中獲勝政党的首領來組織政府，組織政府的方法，政府的辞职，政府与議会的关系，內閣只依賴下議院等等——这一切都是憲法的慣例。政府与选民的关系，如不經选民的委托就不能通过爭論未決的議案，不能执行与选民公开意見根本对立的政策——这一些也都是慣例。

总之，这是形式上的見解。实际上是怎樣的呢？斯大林在一九三六年关于苏联新憲法的講演中說：

“資產階級憲法是一致依据于下述的前提：社会是由彼此对抗階級，即占有財富的階級和沒有財富的階級所組成；無論由哪一个党來执政，而对于社会的國家領導权(專政)，总应当屬於資產階級；憲法所以需要，

是为了把对于有產階級愜意而有利的社会秩序固定起來。”<sup>⊖</sup>

英國就是这样的，正如馬克思所說的，國家是“資產階級的執行委員會”，这一点將于后文論到。但是英國的國家之被大托辣斯所掌握这一事实，只要檢查一下政府中的职位都由一小撮有代表性的二十八个有势力的托辣斯的董事們來担任就可看出來了。其中有十家保險公司，五大銀行，一家貼現公司，十二家工業托辣斯。它們是：聯盟保險公司、商業聯合保險公司、鷹星保險公司、監护保險公司、倫敦蘭开夏保險公司、北英商業保險公司、挪威聯合保險公司、鳳凰保險公司、万全保險公司和皇家保險公司等保險公司；巴克萊銀行、勞合銀行、密德蘭銀行、國民地方銀行和威斯敏斯特銀行；聯合貼現公司；聯合电气工業公司、柯圖爾德公司、寇提兄弟公司、通用电气公司、奎納斯父子公司、國際鍊公司、帝國化学工業公司、半島及东方航运公司、紡織機器制造公司、鋼管投資公司、聯合鋼鐵公司及維克斯公司。

上列各公司的董事分任內閣中下列职位<sup>⊖</sup>：外交大臣、財政大臣、樞密大臣、物資供应大臣、殖民大臣。担任其他政府职位的有空軍大臣、燃料与动力大臣、貿易大臣、外交副大臣、运输与民航大臣。这就是說在三十三個政府职位

---

⊖ 斯大林：“論苏联憲法草案”，載“列寧主义問題”，人民出版社一九五三年版，第八〇九頁。——譯者

⊖ 董事如担任政府职位，在任职期內必須辭去董事之职，但仍允許保留公司的股權。

中占了十个。

总的說來，这些托辣斯，在下議院中有十八个董事，在上議院中有七十个董事。他們对于國家机器的掌握既深且廣。他們有五个董事担任出口信貸保證部顧問委员会委員，一个任資金撥款委员会主席，三个任資金撥款委员会委員，一个任公共工程貸款委员会主席，在殖民地開發公司中占有四席，担任小麥委员会的主席，國家開發研究协会主席，和在科学及工業研究部的顧問委员会中占有若干委員的席位。

他們在英國海外航空公司董事会中占有兩席，担任空运顧問委员会的副主席。他們担任英國廣播公司的理事長和兩個理事的职位，而且是“泰晤士报”的董事長。他們在王室里占了七个职位——宮务大臣、王室事务大臣、御馬長官、三个女王侍从、一个是女王侍衛团的衛士。

这些公司中的董事們还担任下列軍事职銜：陸軍方面有一位陸軍元帅、一位上將、一位准將、一位中將、兩位少將和六位上校；空軍方面有一位空軍元帅、一位空軍上將、一位空軍准將；海軍方面有一位海軍元帅。

令人吃驚的情况是这些托辣斯正是具体而微的國家机器。以鳳凰保險公司为例，这公司的資產有七千一百万英鎊，董事共十一人。董事中有兩人放弃了公司的領導权而成为邱吉尔政府的外交大臣和空軍大臣。另外有兩人参加了上議院。有一位董事是英國廣播公司的理事長，另一位則是“泰晤士报”的董事長。一位董事是殖民地開發公司負責

人之一，又一位是英國海外航空公司董事。一位董事是准將，另一位則是上校。

斯大林對於資產階級憲法任務的評述，以及列寧在“國家與革命”所指出的論點，差不多是完全符合於英國統治階級對英國憲法的作用的基本看法的。巴爾福勳爵在他為巴佐特的維多利亞王朝古典著作“英國憲法”所寫的那篇經常為人所引用的序言中，總結了統治階級的观点。他寫道：

“我們先後交替的內閣，雖然屬於不同的政黨，但是社會基礎却並無不同。事實十分明顯，我們的全部政治機器預示我們的人民基本上是團結一致的，使他們完全可以經得起吵嘴；對於自己的中庸之道如此有把握，即使在永無休止的政治糾紛的喧嚷之中，也不會受到有害的干擾。但願永遠如此。”<sup>⊖</sup>

大体上說來這是真實的。民權黨與保王黨，後來則是自由黨與保守黨間的黨爭，所涉及的是征服及剝削工人階級和壓迫殖民地人民，將議會的控製權從地主貴族之手轉到工業資本主義勢力方面，以利資本主義的興起。十九世紀下半期中，貴族與財閥間大大地溶合起來了。有爵位的人參加了商業公司的董事會，大資本家成了有爵位的人。

### 憲法理論的基石

英國的議會制度不懷疑也不應懷疑現存的社會的資本

---

⊖ 世界經典著作版，第二四頁。

主义基礎，这种“理論”是資產階級憲法与政治理論的奠基石。伯里达尔·基斯教授寫道：

“……过去內閣制度所以獲得成功的主要基礎，是由于各政党接受了某种基本理論。尽管重視的程度各有不同，但他們都相信……現行的經濟制度一般說來是健全的。他們接受了全國人民的地位……应在逐步改良……的基礎上逐漸改善的理論……一旦抛弃了这些基本理論，那末議會民主政治的未來就朝不保夕了。道地的社会主义學說極可能發展到由國家來管理个人，这样就使目前政府的形式成为不可能的了。”<sup>①</sup>

因此，怪不得那些資產階級的憲法批評家恋恋不舍地回顧着工人們还不能投票表示自己对于議會統治的理想的上一世紀。坎平助爵認為，維多利亞王朝中期是“議會政府的極盛時期”。对于社会中权力日益增長的資本家無疑是愉快的。但他自己也承認，那些研究政府基本原則的人，也不能滿意于那种“不包括全國約百分之九十的人”的意見和利益的綜合。

馬克思在一八七一年痛切地提到人民的民主权利不过是“在三年或六年中才能決定一次由哪个統治階級人物在議會中做人民的假代表”。恩索寫道，在那些当时有傳統思想的領袖人物看來，“十九世紀議會政治之能順利工作，因为議會和內閣中的人物仍然是……上層階級，而下層人士

<sup>①</sup> 基斯：“維多利亞女王至喬治六世時期的英國憲法”，第一卷，第二一頁。

的职务，只限于給予这一制度以一般的認可，办法是帮助选择两个贵族党派中由哪一个來执政。”<sup>⊖</sup>

从一八三二年的选举修正法到一九二八年的选举修正法，整整進行了一个世紀的斗争，才獲得了普选权。每一个讓步都是从統治階級手里逼出來的。这一統治階級的民主观念是：不应对于資本家拥有財產的社会制度提出任何的疑問。原來就被認為是英國政治的特色的所謂妥协与容忍的原則，政府与“忠誠的”反对党的原則，也是从这个观念一脉相傳下來的。如果基本的观点沒有差別，每一方自然都可以容忍对方，因为双方原是代表同一个統治階級的。一位著名的哈佛大学教授曾經寫过一篇在一九一四年以前具有权威性的論文，論到英國政府，他对于“反对党”这一制度有如下的看法：

“十九世紀对于政府藝術最偉大的貢獻，在于在野党被認為是完全忠誠于國家制度的，而且准备随时重行执政而毫不影响國家的政治傳統。”<sup>⊖</sup>

照頑固的保守党人阿梅利的說法，內閣大臣們就職时就接受了一种对英王負有的压倒一切的责任，因为英王“代表了民族及英帝國生命的統一和繼續，保衛着更廣泛的民族和帝國的利益”。他还說：“在这些方面，反对党的责任也不見得小于执政党和它的拥护者。”<sup>⊗</sup>

---

⊖ “一八七〇——一九一四年的英格蘭”，第三八七頁。

⊖ 罗威尔：“英國政府”。

⊗ 阿梅利：“憲法雜論”，第三一頁。



## 女王陛下的社会主义者

这种关于女王陛下的反对党的十九世紀的观念（这是在两个现存政党对于社会制度本质基本上并無分歧的时期所發展起來的）之被保守党人阿梅利在目前強調鼓吹，不是件偶然的事情。整个統治階級的目的，就是要把劳工运动和工人階級的代表捕獲到英國憲法的網罟中來，而且，到目前為止，他們的确有了很大程度的成功。

这一做法之所以能獲得实现，就因为与國家有关的社会民主主义的理論毒害了工人階級部分領導人物的頭腦和观点。从藍姆賽·麥克唐納一直到“新”費边主义分子，社会民主党人就孜孜不倦地在販賣資本主义國家“中立性”的理論。麥克唐納寫道：“社会主义國家業已在資本主义國家內出現”（“批判的与建設的社会主义”）。艾德礼的观点則說，“我國政府与行政制度是几世紀演化的結果，它随时与新的形势相適應。……我相信利用这个机器，我們可以达到我們所企望的基本变革……”<sup>⊖</sup>

一九四五年工党政府执政时，完全在資產階級憲法慣例的範圍之內行事。它的活动嚴格地遵循着傳統的憲法机器，这一傳統的憲法机器是由統治階級为了保护資產階級剝削与利益的社会秩序而發展起來的，斯塔福德·克利浦斯爵士在他还是“左派”时，經常威脅說，一旦工党执政就要

⊖ 艾德礼：“工党的展望”，第一六九頁。