

羅志淵 著

戰後英法德政治發展評論

臺灣商務印書館發行

310
E3
648

羅志淵著

戰後英法德政治發展評論

臺灣商務印書館發行

中華民國六十三年四月初版

戰後英法德政治發展評論 一冊

定價新臺幣一百一十元正

著者 羅 志 淵

發行者 臺灣商務印書館股份有限公司

版權所有
翻印必究

印刷及
發行所

臺北市重慶南路一段三十七號
臺灣商務印書館股份有限公司

登記證：內版臺業字第〇一三號

丙 序

孟浩羅志淵教授多年來致力研究公法學，而於英、美、法、德政府的研究尤具心得，均有專書行世。茲更將評論戰後英、法、德政治發展的論文，輯爲一冊付梓。蒸以機緣湊巧，得先觀之快，謹略贅數言以爲序曰：

研究一國政治，可就兩方面著手，其一就該國憲政規章作條文的分析，其二就該國政府實際運作行爲的考察，前者屬靜態方法，後者爲動態研究。本書評論戰後英、法、德三國政治的發展，各就該國政府的實際運作著眼，故能言之有物，凡所評斷，自屬信而有徵。遍讀全文，無不覺其生趣盎然，而不忍釋手。

本書對英、法、德三國政黨的研究所佔篇幅及所費工夫特多。誠以民主政治的本質即爲政黨政治，政府政策的決定，政府工作的進行，無不由政黨作幕後操縱。如言一國政治而不談政黨，無乃霧裡看花，其不實際自屬當然。是以研究一國政治發展，政黨的作用乃爲一重要課題。本書對英、法、德三國政黨之歷史、發展、各黨之特質及作法、政綱等，無不依據充分之資料，故能作輾關入裏之描述及分析。

國內研究政府制度者，由於受環境及資料所限，研究興趣多偏重於英美而略於歐洲大陸各國政府。實則戰後國際局勢的演變，在國際事務上，法德兩國莫不扮演著重要的角色。有關歐洲大陸各國尤其法德政

府及政治的研究，實刻不容緩。羅教授於法德政府及政治均有專書出版，且爲膾炙人口之作，如再參閱本書，則對歐洲大陸之政情風物當可窺得全豹矣。

此外，本書所引資料最新，而評論、預測極爲正確，如無第一手資料，不克臻此，本書之特點甚多，上面所述僅其犖犖之大者而已。

附載論文兩篇，均屬上乘之作。雷文係雷先生於年前赴英考察研究時，深切體會所撰成；楊文乃楊先生生在英十餘年親見親聞的論斷。兩文所論，入木三分。

中華民國六十二年行憲紀念日芮和蒸序

戰後英法德政治發展評論目錄

二次世界大戰後英國政治素質的演變.....	一
從英鎊貶值說到英國政治.....	三〇
話說北愛爾蘭的暴亂.....	四二
論英國保守黨重掌政權.....	五一
論法國的反對黨.....	六六
戴高樂的政治資本.....	九七
論戴高樂的錯誤及其聲望的降落.....	一〇九
論法國一九七三年的大選.....	一二四
西德憲法下的內閣制.....	一三二
論西德新政權的實質.....	一六六
論西德當前的反對黨.....	一九〇
論西德政黨的發展及其參與政治活動.....	二〇〇

附 載

英國近年來之憲政演變

雷飛龍著

二四八

戰後二十五年的英國

楊孔鑫著

二八八

二次世界大戰後英國政治素質的演變

一、緒言

「政治是管理衆人之事」。而所謂「衆人之事」，內容並不單純，其中包含着許多方面的關係：如地理、人民、教育、經濟、社會、輿論等等之所發生及其作用，暨其相互之間牽連併發的關係，都可能直接間接構成「衆人之事」的內涵。換言之，這些交互影響錯綜複雜的關係交織成政治的現象、或表現出政治的行爲；也可以說這些關係乃爲構成政治的各種因素（factors），更可以說這些關係即爲構成政治的素質，其本義實與西洋之所謂「政治基礎」（foundations of politics）者相當。抑有進者、上述諸種關係固爲政治的各種因素，但政治因素並不以這些關係爲限；故茲所論者只就重點立說，並沒有排他性的說法。

各國政治學者都視英國的政治是屬較爲穩定的類型，但自第二次世界大戰以迄今茲，其政治素質已有若干不容忽視的演變。按英國雖於一九三九年九月三日對德宣戰而爆發成第二次世界大戰，但英德兩國的實際重大作戰則始於一九四〇年。一九四〇年以迄現在一九七〇年，爲時恰恰已足三十年。在西洋說、三十年爲一個世代（generation），是敘義時事演變的一個段落時期。所以說第二次世界大戰以迄今茲英國

政治素質的演變，即是說最近三十年來英國政治因素的發展及其變化。惟有應注意者、政治發展的本身有其一貫性，所以有些政治因素的敘議不能呆板地起自一九四〇年，有些事實不得不追溯到一九四〇年之前。

二、地 理

衆所週知、英國的正式名稱是稱爲「大不列顛與北愛爾蘭聯合王國」(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)。其中大不列顛是包括於第九世紀時由威塞克斯 (Wessex) 王併合當時之六國而成立英格蘭王國 (Kingdom of England) 的英格蘭、於一二八四年爲英王愛德華 (Edward I) 所征服而被併吞於英格蘭的威爾斯 (Wales)、及一七〇七年與英格蘭合併的蘇格蘭 (Scotland)；而北愛爾蘭則於一九二二年愛爾蘭 (Ireland) 脫離聯合王國成爲愛爾蘭自由邦 (the Free Irish State) 後，仍自行決定與大不列顛結合。又不列顛是脫脫於西歐大陸北岸；其位置南方是以英吉利海峽 (the English Channel) 爲界，東方是以北海 (the North Sea) 爲界，北方以大西洋 (the Atlantic Ocean) 爲界，西方以大西洋、北海峽 (the North Channel)、愛爾蘭海 (the Irish Sea) 及聖喬治海峽 (St. George's Channel) 爲界。北愛爾蘭東以愛爾蘭海和北海峽與大不列顛分離，北以大西洋爲界，西南則以愛爾蘭共和國 (the Republic of Ireland) 爲界。總觀大不列顛和北愛爾蘭諸島，實佔有不列顛島 (the British Isles) 的大部分，而不列顛島包括着五千個大小島嶼。總計大不列顛海岸線達四、六五〇英里，北愛爾蘭海岸線二四五英里 (註一)。至於海峽寬度、就英法間的杜佛海峽 (the Straits of Dover) 說，則爲二十一英里 (註二)。

聯合王國以島嶼立國，孤懸海上，以大列顛海嶼與歐陸隔絕，這種以海爲防的形勢，使英國在近千年來免受外力的侵略。正因爲無外患之焦慮，乃得致力於修明內政，發展企業。民主政治的養成，工業革命的出現，直接間接都與這一形勢有關。而自新大陸發現後，更處於世界貿易要衝的樞紐。復以海軍勢力的發展，造成海上霸權的地位。凡此所陳，均屬常識的說法，無待深論，茲所應具論者，即第二次世界大戰時，英國之所以得免亡國之慘，而不爲法國之續，固然有諸種原因，而叨這海防之惠實爲最主要之一因。按英法均於一九三九年九月三日向德宣戰。當時德國致力於東戰場的戰事，以消滅波蘭的武裝勢力，故未與英法兩國實際交綏。迨一九四〇年夏初德國征服波蘭之後，乃移兵西向，於五月十二日攻擊法國邊境，以風馳電掣的行動，攻破馬基諾防線（Maginot Line），於六月十四日進軍巴黎，法國政府瓦解，不復成爲一個國家。而英軍在法境作戰者，在鄧扣克港市（Dunkirk）被德軍包圍，倉卒之間作狼狽撤退，遁回英國本土。英國即靠了這二十一英里的海峽，得以苟延殘喘；否則，她能否如同法國一樣，能作三十二天的抵抗，然後亡國，實是疑問。德軍因不能跨海以消滅英軍，乃於八月八日開始以空軍猛炸英倫，同月十五日出動飛機千架，遠及蘇格蘭以作殘酷的猛炸。自八月八日以迄十月三十一日英國遭炸死傷慘重，只倫敦一地就死亡一萬四千人。然而德國先後損失飛機二三七五架（註三），終不能征服英國。嗣以冬季來臨，蒙霧滿天，轟炸乃弛緩下來。所以我們可以說，海使英國得免亡國，霧使英國得鬆一口氣，這些都是地理環境之所賜。

構成聯合王國的各分子，各有其不同的人種、文化、歷史各方面的歧異；尤其是各自處於獨特的地區，以各地區的特徵湊合上人種、文化及歷史的關係，自然而然會潛滋着一種地方歧異的意識（regional atti-

ferences)，簡言之，即為地方歧見。由地方歧見的發展而影響到政治意識的架構，那也是頗為自然的一種傾向。這些地方歧見的意識如何？當分別論之。按威爾斯於十三世紀之末為英王愛德華一世征服後，乃淪為一個公國（Principality），同時愛德華封其子為威爾斯親王（Prince of Wales），以主宰該地，因而威爾斯統治者有繼承英格蘭皇統的權利，這樣英威關係已頗為密切了。及後英王亨利八世（Henry VIII, 1509-47）將威爾斯劃分成縣治，推行英格蘭各種法制。久而久之，威爾斯英化日深，英威關係的密切，殊非地方意識之所能分化。所以現在固然也有所謂威爾黨（the Plaid Cymru ("the Welsh Party"）），但沒有什麼可觀的作用。蘇格蘭本以獨立國的姿態自願與英格蘭結合，但允許她仍保有獨特的法律、教育及宗教各種制度，這些自然可以孕育出蘇格蘭的民族主義（Scottish nationalism），並且也有所謂蘇格蘭國民黨（the Scottish Nationalist Party），惟沒有影響國政的作用。北愛爾蘭是新教徒控制之地，他們因不願意為天主教當權的愛爾蘭所吸收，乃自願與大不列顛結合而為聯合王國之一部分，他們在一九二二年固然已成立了他們自己的「國會」（Parliament），但這是為計議地方事務而設，有關聯合王國事宜另選派十二個眾議員去參加韋斯特敏斯特（Westminster）的國會，這些議員總是由反對與愛爾蘭結合的統一黨人（Unionists）當選。總之，威爾斯、蘇格蘭、北愛爾蘭固然各有自己的政黨組織，但這些政黨只能在地方選舉和

地方事件上發生作用，對於全國的總選舉殊少影響，即其存在和活動沒有全國的意義。觀乎蘇格蘭國民黨與威爾斯黨在最近三次總選中的所獲，可得徵解：

蘇格蘭國民黨及威爾斯黨競選平均百分比

總選舉	蘇格蘭國民黨		威爾斯黨	
	競選議席	每席佔有 效總票平 均百分比	競選議席	每席佔有 效總票平 均百分比
1959	5	7.0 %	20	9.7 %
1964	15	10.7	23	8.4
1966	23	14.7	20	8.7

更就最近三次總選舉的地方關係言之：自一九四五年以來，工黨只有兩次總選在英格蘭（五一席）獲得過半數，即一九四五年和一九六六年，但無論如何，在威爾斯（三十六席）時常都獲得過半數的；保守黨只有一次（即一九五五年）在蘇格蘭（七十四席）獲得過半數議席，但在北愛爾蘭（十二席）總是保守黨佔過半數。威爾斯產生的議席雖不甚多，但在一九五〇年和一九六四年兩次總選中，均以微妙的多數使工黨掌握政權。按一九五〇年的總選舉，保守黨在英格蘭以二五二席對工黨的二五一席。保守黨在北愛爾蘭的十二席中獲得十席，於是在這兩地獲有十一席的多數。但在蘇格蘭工黨獲四十九席以對保守黨的四十五席；使保守黨的多數降為只有七席。在這局勢下威爾斯予工黨二十七席，保守黨四席；工黨以這二十三席沖銷保守黨的七席後，以十六席的多數穩定了她的政權。一九六四年保守黨在英格蘭以二六二席對工黨二四六席，以十六席的領先加上北愛爾蘭的十二席成為二十八席的多數。蘇格蘭工黨以四十三席對保守黨的二十四席，以這十九席多數，使保守黨的二十八席多數沖銷成只多九席。而在威爾斯工黨以二十八席對保守黨六席，這二十二席多數沖銷保守黨的九席後，以十三席的多數使工黨出而組閣（註四）。總上以觀，足徵聯合王國各分子，雖不無地方歧異的意識，

也各有自己的政黨組織；但地方歧見沒有發展成有關國政的作用，各地政黨組織也只於地方選舉或補選中得有所獲，對於全國的總選沒有影響，全國總選是由全國性的兩大黨在分子地方分別佔有優勢。這些政黨不能有如愛爾蘭於一九〇五年所組織的新芬黨（Sinn Féin）一樣，具有重大的意義（註五）。總括一句，英國的地方意識沒有發展成政治意識。何以致此呢？這自然也是地理環境的關係。誠以，這個孤懸海上的島國，在地理上已構成爲一個獨特的地理單元，在這地理環境上已產生一種統一的，也可以說是一致的意識形態。而且在這一獨特的地理單元上，各地方的交通非常方便，益以大衆傳播的作用，使統一的或一致的意識克制了地方意識。

三、人 民

不列顛最初的住民爲伊伯利安人（Iberian），後有塞爾特人（Celt）迨第一世紀前羅馬人侵入不列顛，而在羅馬人撤退前後（450-600 A. D.），條頓諸族人如盎格魯人（Angles）、薩克遜人（Saxons）、及遮德人（Jutes）等相繼移入。而在第九世紀之際，復有挪威人（Norwegians）和丹麥人（Danes 是即所謂 Vikings）之入侵，而一〇六六年時英格蘭更爲法蘭西西北部之諾曼人（Normans）所征服。這些不同種族的人們之互相搏鬥，以爭雄長，乃爲無可避免的悲劇，但年代長久之後，彼此相識相諒，以至於互通婚姻，亦爲自然發展的史實。更由於互通婚姻而發生的聯帶關係，卒將這些種族融化成爲一種混合的種族（mixture of the races）。他們之間固然還有人自認爲英格蘭人、威爾斯人、蘇格蘭人、北愛爾蘭人，但這些稱謂並未具有種族或民族的意味。更就居住地區的人數看，居住英格蘭者佔總數的百分之八一點五，居

聯合王國人口 (1931-1961)

	1931	1951	1961
英格蘭	37,359,045	41,159,213	43,430,972
威爾斯	2,593,332	2,598,675	2,640,632
蘇格蘭	4,842,980	5,096,415	5,178,490
大不列顛 共計	44,795,357	48,854,303	51,250,094
北愛爾蘭	1,243,000	1,370,921	1,425,462
聯合王國 總計	46,038,357	50,225,224	52,675,556

住蘇格蘭者佔百分之九點八，居住威爾斯者百分之六，居住北愛爾蘭百分之二點七（註六），然而佔百分比數少者，並不意為是少數民族，所以在英國者是沒有地方性黑人或猶太人的團體，也沒有蘇聯那樣的種族集團（ethnic blocs）。而且英國更少有帶着外國文化的大量移民，為數微小的移民（註七），很容易被英人同化了（註八）。總括一句，在混合種族的情勢下，英國是沒有少數民族問題，這在英國的內政上是少了許多無謂的困擾。

英國在十八世紀中葉的人口才不過七百萬。十八世紀中葉時，人口增加頗鉅。一八〇一年英國舉行第一次人口普查，其數為一千零五十萬。迄十九世紀增加仍極速。一九〇一年達到三千七百萬；一九三一年以迄一九六一年的三次普查（一九四一年因在大戰嚴重期間故未舉辦普查）之人口數，有如上表（註九）。

抑有進者，一九三一年至一九五一年的人口增加率為百分之九稍強，而一九五一年至一九六一年的增加率約為百分之五。一九六一年的人口總數中，女人為二七、一九七、

七一九，男人二五、四七七、八三七。在一九六一年時，女人在每千男人中的比率爲一〇六六人，在一九五一年時則爲一〇八三人，蓋一九五一年尙屬緊接第二次世界大戰之後，大戰中男子的犧牲自然較女人爲多。

依一九六一年普查之所示，聯合王國人口密度最甚者爲英格蘭和威爾斯，計每方英里爲七九〇人，北愛爾蘭每方英里二六一人，蘇格蘭爲一七四人。按世界人口密度最高者爲荷蘭之每方英里八九三人，英格蘭已越一九五八年比利時之每方英里七六九人而居第二位了。

依十年普查一次之例，下一次普查當爲明年。惟一九六七年時曾有聯合王國之人口估計數字發表，計總數爲五五、二三五、〇〇〇人（註十），除其中包括海峽群島（Channel Islands）一六、〇〇〇人及人島（Isle of Man）五〇、〇〇〇人外，實增一、三九三、四四四人。

人口中年齡差別情形，亟宜注意。葛拉斯高大學（University of Glasgow）教授莫代（Moodie）根據一九五七年人口估計總數五一、五〇〇、〇〇〇人而得年齡分配如上（註一一）：

年齡組別	人數（百萬）
0—14	11.96
15—29	9.82
30—44	10.79
45—59	10.37
60—69	4.72
70以上	3.79

從政治科學的立場說，人民問題之所以值得注意者，實以人口數字的增加實課政府以重大的經濟責任。英國天然資源本不豐厚，而農糧產品從來都是入超，此一入超數字的平衡，有賴於工業產品的出超。英國人口日在增加之中，姑自一九三一年說起，由四千六百餘萬，至一九五一年增至五千六十餘萬，至一九六七年時達五千五百二十餘萬，三十六

年之間，人口增加近千萬，此於農糧產品的輸入壓力至大。爲抗衡這一壓力，只有加強工業產品的輸出，而欲擴大產品的外銷，其道固不止一端，但將英鎊貶值，削低商品價格，以爭市場，實爲英國政府一再而三所採取的政策。按英國政府將英鎊貶值已有三次：第一次是在一九三一年九月十八日放棄金本位幣制，英鎊值大跌特跌，至一九三二年三月，對美元比率始漸趨穩定，由原先一比四點六七五，降爲三點三三五，貶值幅度幾近四分之一。一九三九年九月初二次世界大戰爆發，英國嚴格管制外匯，將英美匯率固定爲一比四點〇三。迨二次大戰結束後，英國在戰後經濟蕭條之際，人口却在增加。乃於一九四九年九月十八日，再度實施英鎊貶值，由每鎊對四點〇三美元，跌至二點八〇美元，貶值幅度達百分之三十點五。及至一九六七年十一月十八日，復作第三次的英鎊貶值，由二點八〇美元，降爲二點四〇美元，即貶跌了百分之十四點三。第二、三兩次的貶值都是在工黨主政的時代，而一九六七年貶值後，威爾遜政府全力從事於經濟發展的工作，以安定全國人民的經濟生活。最近經濟情況稍爲好轉，威爾遜乃以此作爲政治資本，遂有提前於本年六月十六日改選國會之舉。至於英國人口密度之高，自與政治經濟息息相關，這是意味着人民謀生之不易，政府所需荷負之職責非輕。所幸英國人民年齡分配的情勢，顯示出英國人民少壯者多，衰老者少，依前表數字以言，則超過六十歲者未達百分之九，是爲極可樂觀的現象。

衆所熟悉，海洋性的溫和氣候薰陶出英國人民的特殊性格——即爲保守與進取之巧妙混合（*a curious mix of conservatism and enterprise*）的國民性。申言之，英國人民的性格富有追求自由（*freedom*）以謀發展的精神，也有崇尚容忍（*toleration*）循序而進的氣質（註一一）。其見之政治組織者有勞工黨與保守黨之相尅相制；其見之於政治行爲者，有勞工黨之亟圖國有制度，而保守黨則尊重個人私產。但工黨國有

制度的實施，先經周密計議，謀定而動，循序而進，絕不鹵莽；而保守黨雖反對國有，亦非盲目之舉，自有其一套理論，且已經施行國有的事業，不作根本的推翻，乃就其根基予以充實。這些都足為保守與進取混合氣質的表徵。

四、教育

布萊斯 (James Bryce) 在撰他的「現代民主政治」著作時，即已注意到教育的重要，第一卷第八章「民主政治與教育」(Democracy and Education)，即專門致力於這一課題的討論。其論旨是認定教育乃為履行公民職責之必要的準備，蓋以為現代民主政治的理論是基於兩個原則以為其兩個支持的樁柱：賦與選舉權乃使人民有行使選舉權的意志，授予智識乃使人民有正當行使選舉權的能力。由是肯定、民主政治教育愈佳，則其政府將愈好（註十三）。這種以政治觀點的教育論，自然迄今還是無可否定。然而，今日政治學者之論教育，則不但基於政治的觀點，也着重於經濟和社會的關係。蓋以為人民所受教育的深淺，乃為獲致職業好壞的關鍵，而職業之好壞，又為收入多寡的因素，且收入多寡，復與社會地位高低有關，是即教育不但關聯經濟，更為社會流動性 (Social mobility) 之所繫了。

英國教育的開始，實與基督教之傳入同時。千餘年來，英國的教育幾乎完全掌握於教會，國家對教會辦理的私立學校予以補助始於十九世紀之初，直至十九世紀後期的一八七〇年始制定法律施行強迫義務教育制度。一九〇二年的教育法 (the Education Act of 1902) 廢除了學校董事會 (the school boards) 擔當初級教育的辦法，確定以縣、市議會為負責一切公共教育的機關。依該法的規定，這些地方教育機關（