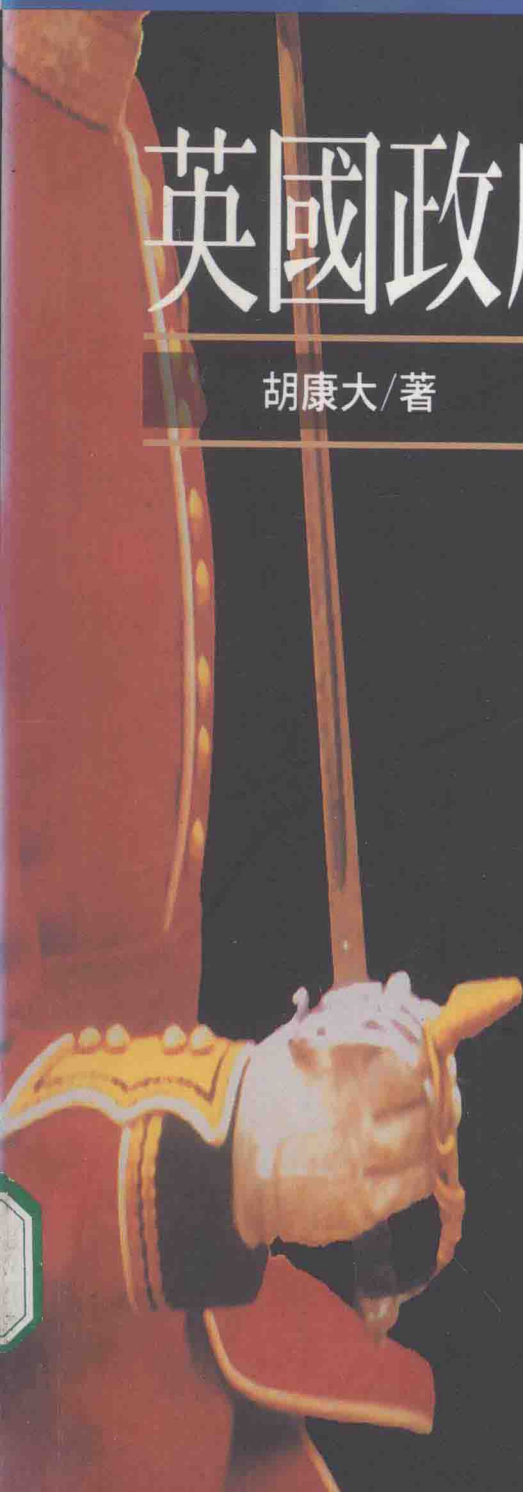


英國政府與政治

胡康大/著

台大教授 李炳南^{博士}/主編



英國政府與政治

[比較政府與政治1]

胡康大／著

李炳南／主編

英國政府與政治

比較政府與政治 I

作 者／胡康大

出 版 者／揚智文化事業股份有限公司

發 行 人／葉忠賢

總 編 輯／孟 樊

登 記 證／局版北市業字第 1117 號

地 址／台北市新生南路三段 88 號 5 樓之 6

電 話／(02)2366-0309 2366-0313

傳 真／(02)2366-0310

印 刷／偉勳彩色印刷股份有限公司

法律顧問／北辰著作權事務所 蕭雄淋律師

初版一刷／1998 年 7 月

二刷／1999 年 5 月

定 價／新台幣 350 元

南區總經銷／昱泓圖書有限公司

地 址／嘉義市通化四街 45 號

電 話／(05)231-1949 231-1572

傳 真／(05)231-1002

ISBN 957-9272-92-1

網址：<http://www.ycrc.com.tw>

✉E-mail：tn605547@ms6.tisnet.net.tw

* 本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換 *

《比較政府與政治》

—叢書序—

近年來，關於我國現行憲法的修改，以及各種政治規範與結構的調整，一直是各界熱烈討論，但也是爭議叢生的焦點所在。而隨著民主化的進程，國民大會、立法院、省市長先後改由台灣地區人民選舉產生，今年三月，我國順利舉行第一次的總統直接民選，在象徵意義上，終於完成最後一個憲政機關的民主化。就在民主憲政開始步入常軌的同時，我國的政治體制還是存在著一些懸而未解的問題，而這些問題多少會和各國政府體制的架構建立和經驗分析有密切的相關，諸如：

一、中央政治體制的定位問題。關於此一重大爭議，大約可以歸納為三種主要的方向。主張我國政體為內閣制者，其立論係從憲法本文中明確具有三項內閣制的基本特點出發，亦即信任制

度、副署制度，以及負責制度。主張我國政體為總統制者，是從實際憲政運作的觀點出發，認為我國總統具有實質的決策權力，並強調總統的緊急處分權、閣揆提名權、立法覆議權的實質重要性。也有人主張我國應採行以總統為憲政中心，以行政院長為行政中心的雙首長制，宣稱此制可整合總統制與內閣制的優缺點，並作為過渡性權力平衡的安排。不論是主張那一種體制，都會引用民主先進國家的憲政制度和經驗作為立論的依據。內閣制論者奉英國為主臬，總統制論者以美國為典範，雙首長制論者則標榜法國的先例。

二、副總統兼任行政院長的問題。這個和政體基本定位有關的問題，曾造成朝野政黨在立法院嚴重對立，並在憲法法庭上引發激烈的辯論。持正面看法者常以美國、菲律賓、哥斯大黎加等總統制國家為例，強調總統、副總統和國務院（行政院）本為三位一體的行政機關，而副總統是備位元首，無法定的職掌，和行政院長得在職務並無不相容的問題，在功能上亦無相重疊的地方。持反面觀點者則強調副總統與行政院長在憲法上有不同的權力規範，二者職務理當不能相容。

三、聯合內閣的問題。關於政黨聯合組閣問題的討論充斥於當今的台灣政壇，未來我國立法院出現三黨不過半的可能性也不小，關於聯合內閣應該如何組成的問題，將成為重要的政治議題。從其他國家的先例來看，政治制度的規範與聯合內閣的組成息息相關，例如德國因為有建設性不信任投票制度，故聯合內閣組成方式相當固定；丹麥因為國會沒有閣揆同意權，故容易形成少數內閣；比利時因為憲法的強制性規定，故政權必然是由荷語政黨

與法語政黨分享。

四、廢省或省府虛級化的問題。主張廢省者有以簡化行政層級為出發點，這也牽涉到中央與地方的權限問題。我們觀察其他國家的相關制度，例如法國實行區、省、縣市三級制；日本實施都道府縣、市町村二級制，這些國家的制度當可作為我國的重要參考。

以上四個問題，我們都難免要向其他國家的相關制度汲取經驗，這就是比較政府這門學科存在的必要性。國內學界的前輩對於比較政府的專門論著並不少，像鄒文海、薩孟武、劉慶瑞、羅志淵、張世賢等先進，都是箇中的翹楚。不過如果我們希望找到一套比較有系統、比較詳盡的比較政府叢書，似乎相當困難。因此，揚智文化公司這一套比較政府叢書在台灣地區的出版，自然是本地讀者和研究者的一個福音，因為透過作者新穎周全的資料、縝密細膩的整理、具體明確的論述和妙筆生花的文辭，讀者和研究者必然可以樂在其中地探知這門學科的全貌。當然，如果讀者和研究者想要研究特定國家的政治制度或特定制度的各國比較，也可以輕鬆地從本叢書中得到想要的資訊。因此我們可以肯定，這套叢書將是讀者的啟蒙良師，也是研究者的百科全書。

李炳南

謹述於台灣大學研究室

—序言—

英國曾雄霸世界一時，但經過兩次世界大戰的劫難，國際地位早已江河日下，儘管在柴契爾政府（the Thatcher Government）執政後，曾一度雄心勃勃，竭力再展宏圖，恢復在世界上已削弱的聲音，畢竟時過境遷，終究難以有更大的作為。

但是，英國的活力尚未喪失殆盡，它確實是整個若干世紀來在行政、立法和司法等方面，不斷發展起來一套行之有效的政治制度。1688年「光榮革命」（Glorious Revolution）之後，隨著黨的逐漸形成和發展，國家權力的更迭便一直由兩大政黨嚴格按照議會的程序和平地進行，從而為英國的社會、經濟和政治的發展創造了一個長期安定的環境，同時也為它的對外擴張侵略提供了一個穩定的後方，更重要的是，英國雖處於長期動盪不定的西

歐；卻排除了出現在一些大陸國家中的獨裁統治，始終維護了其民主傳統。另一方面，由於盎格魯·撒克遜民族（Anglo-Saxon）的特點、地理環境、歷史、文化等因素的影響，又使英國的整個社會深深地籠罩在嚴重保守主義的影響之下，反映在它的政治制度上迄今仍然存在著許多難以變更的缺陷，這就決定了英國發展的速度，特別是戰後以來，明顯地落後於其他西方資本主義國家，相對地顯示出了英國的衰落。

英國的政治制度不僅由於其成熟，而在許多方面早就成為其他西方國家模仿的對象，而且由於它確實有著一些獨特的地方，這才決定了英國有著與西歐大陸所不同的歷史進程，主要反映在以下幾個方面：

首先，英國的政治制度有著持久的連續性；若干世紀以來，英國既沒有因遭受外來的入侵而扭轉它的歷史進程，也沒有因國內的革命或法西斯專政而造成政治制度的極端化。英國工人階級的鬥爭又始終只以經濟為目標，而且因為「英國人特有的守法觀念仍在阻礙著他們從事這種暴力革命」^①，尤其是1688年「光榮革命」以來，爭奪控制國家權力的議會程序一直未變，不僅得到各政黨的遵守，同時也為全國人民所接受，其國家也始終是朝不斷改進和鞏固其資本主義制度的方向發展，以致「我們恐怕很難指出有另一種人類制度已經保存了那麼多的外在連續性，又有過那麼多重要的變化」^②。但是，「由於它帶有我國民族的特性，並且理論上之十全十美的狀況還相差很遠……，它並不具備人們可能希望一個模範所包含的那種勻稱和合理的結構」^③。正是由於這種連續性，在某些方面又形成了英國政治制度中的頑症，其

中最為典型的例子就是對大臣決策起著重大影響作用的高級文官的聘用，一貫強調於人文學科方面的人才，他們不僅脫離社會，更嚴重的是缺乏管理現代經濟所必需的專門知識和特長，因而被稱為「天才的門外漢」，然而，他們卻又實際主宰著白金漢宮（White Hall），而真正具有這方面才能的人卻又處於從屬地位，很難進入決策層，這種情況與美國形成了鮮明的對照，難怪許多朝野人士紛紛指責英國是在用十九世紀甚至更早一些時候的方法來管理二十世紀的國家，這是導致它發展緩慢，乃至相對衰落真正的「英國病」之一。

其次，英國政治制度還突出地反映著比其他資本主義國家少有的、靈活的適應性：英國沒有一部成文憲法，關於憲法性法律的制定、修改或廢除，都是由同一機構——議會（Parliament）、同一程序，以及同樣的成員——議員，來作出決定，並沒有如其他有成文憲法國家那種特殊的機構、程序等規定，這樣，使英國的法律或憲法性的法律能及時適應不斷變化的國內外形勢；立法與行政機構之間權力的消長、內閣（Cabinet）與首相（Prime Minister）權力的消長，同樣是由於沒有明確的規定所致，尤其是首相權力可以不斷增加，對此，既沒有輿論的監督，也沒有內閣的約束，戰後以來，這種趨勢尤為明顯，而內閣因決策的日趨分散和小型化所導致其權力的不斷消弱，實際上這已成了首相加強個人權力的一個重要原因，在柴契爾政府中就更加引人注目。這些與有成文憲法的國家對權力的嚴格規定，並有司法上的監督同樣形成鮮明對照。「這種適應性的由來主要在於英國人民具有一種獨特的尋找藉口的本領」④。

第三，英國的兩黨制是透過互相競爭而實現輪流執政的，工黨（Labour Party）雖然也受一點先進思想的影響，但其根本目標卻是為了維護民主政治制度。戰後，工黨內部進行嚴格的甄別，不允許政治上極端分子的滲入，並堅決排除透過議會內外的階級鬥爭方法來實現改革英國社會的觀點。事實上，英國的兩黨制自初期的托利黨（the Tory）和輝格黨（the Whig），乃至後來的保守黨（Conservative Party）和自由黨（Liberal Party），以及目前的保守黨和工黨，它們之間的鬥爭始終集中在物質利益上，而不是在原則或理論上，因此，特別強調制度的實用性，這就決定了兩大政黨不僅在彼此的政策上有許多相同的地方，而且在立法上同樣存在著很大的趨同現象，戰後以來至七〇年代末，這種現象就更為顯著，故而在彼此的政策和立法上形成一種「你中有我，我中有你」的獨特現象。

第四，在政治制度發展的過程中，改革的進程緩慢而艱難，無不反映出其根深抵固的保守主義來。若干世紀以來，各項政治制度並不乏一些甚至是重要的改革，尤其在有關權力的轉移方面，鬥爭往往是很激烈的，也是長期的，但最終還是新的政治權力取得了勝利。因此，英國政治制度的發展是緩慢的、漸進式和累積式的，而這些改革又幾乎完全是自然的，並非是按預定的、經過審慎擬定的計畫進行，英國民族天然的守舊思想決定了他們不可能接受非常革命的東西，也決不會使改革超出實際需要的程度，用他們自己的話來說是：「改革的步伐只能以英寸計，決不能以英里計。」

第五，縱觀英國的政治制度，實際上包括了兩個問題，一個

是權力問題，另一個則是對權力的監督問題，政治制度的內容就清楚地反映了對「權力必致腐敗，絕對的權力絕對的腐敗」的信服和信守，所以，在歷史發展的過程中，國王、議會、政府、內閣、首相之間儘管存在著不同程度的權力消長，但各種權力都受到不同方面和不同程度的監督和制衡，因此，可以這麼說，不受制約的權力就不是英國政治制度的特點，唯其如此，才使英國政治制度很早就享譽世界。

總之，英國的政治制度是複雜的，既有現代色彩，也不乏古老陳舊的部分；既有有法可依的，也有無章可循的；既有靈活而不斷發展的，又有不可逆轉的，內容豐富，時間跨度大。應該說可探索的東西還很多，本書所涉及的這幾章，也還只是個大概，倘能為讀者客觀地了解英國政治制度提供一點方便的話，筆者的目的就達到了。由於水準有限，文中錯誤之處在所難免，敬請讀者不吝指正。

作者 胡康大

—目錄—

叢書序

序言

前言 1

第 1 章 兩院制議會 5

第一節 議會的發展 6

第二節 上院向下院權力的轉移 12

第三節 下院權力向政府轉移 19

第四節 政黨是權力轉移的渠道 29

第五節 下院的改革 33

第2章	不成文憲法	46
第一節	憲法的構成	46
第二節	憲法的特點	53
第三節	幾點看法	64
第3章	獨特的司法系統	70
第一節	不統一的司法系統	71
第二節	獨特的陪審團制度	80
第三節	行政法庭	82
第四節	司法制度的特點	89
第4章	責任內閣制	99
第一節	內閣的起源與發展	99
第二節	首相與內閣	103
第三節	內閣的作用及其特點	113
第四節	內閣委員會	122
第5章	高度的中央集權	130
第一節	首相政府之爭的由來	130
第二節	首相的權力及其發展	134
第三節	柴契爾政府進一步加強中央集權	141
第四節	對首相權力的限制	149

第 6 章	競爭的兩黨制	158
第一節	政黨的起源與兩黨制的發展	158
第二節	兩黨制長期穩定的原因	166
第三節	兩黨制的特點	169
第四節	反對黨的作用	175
第五節	兩黨制的前途	179
第 7 章	保守的文官制	188
第一節	文官制的發展	188
第二節	大臣與文官	197
第三節	文官制的特點	206
第四節	八〇年代的改革與發展	212
第五節	文官制缺陷	219
第 8 章	地方政府	223
第一節	地方自治的傳統與改革	223
第二節	地方選舉	232
第三節	地方政府的作用	237
第四節	地方政府的特點	240
第五節	中央與地方政府的關係	248
第 9 章	選舉制度	259
第一節	選舉制度的歷史變革	259
第二節	影響選舉的因素	262

- 第三節 選舉的特點 273
- 第四節 選舉制的弊病及其改革 277

第10章 查弊制度 285

- 第一節 議會查弊制度 286
- 第二節 地方查弊制度 294
- 第三節 保健服務查弊制度 301

第11章 廣泛的壓力集團 307

- 第一節 壓力集團的產生與發展 308
- 第二節 壓力集團的特點 314
- 第三節 壓力集團的作用 332

第12章 嚴格的新聞控制 340

- 第一節 傳播媒體的發展 340
- 第二節 一個封閉型的國家 343
- 第三節 政府與傳播媒體 356

第13章 外交政策 373

- 第一節 戰後初期和五〇年代的外交 374
- 第二節 六〇、七〇年代的外交 386
- 第三節 八〇年代的外交 恢復英美間的「特殊關係」 392

註釋 395

參考書目 403

前言

英國，全名為大不列顛及北愛爾蘭聯合王國（United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland），包括英格蘭（England）、蘇格蘭（Scotland）、威爾斯（Wales）和北愛爾蘭（Northern Ireland），面積242,534平方公里，從南部海進到蘇格蘭的最北處長約1000公里，東西最寬處約500公里。由於受墨西哥灣暖流的影響，全國屬海洋性溫帶潤葉林氣候，溫和濕潤，四季溫差不大，氣溫最高很少超過32°C，最低難得低於零下10°C。全年平均雨量在西部和北部山區多達1600毫米，東部和中部較少，不足800毫米。

英國是個島國，位於歐洲西部，由大不列顛島、愛爾蘭島東北部及周圍小島組成，隔北海、多佛爾海峽、英吉利海峽與歐洲大陸相望。人口有5548.7萬人，其中英格蘭4616.1萬、威爾斯279.9萬、蘇格蘭495.7萬、北愛爾蘭157萬（均為1992年所統計）。全國通用英語，但在威爾斯北部還通用凱爾特語（Celtic），蘇格蘭西北高地及北愛爾蘭通用蓋爾語（Gaelic）。人民多信奉基督教，主要分英格蘭教會（英國國教）和蘇格蘭教會，分屬聖公會教和長老會教，分別有成年教徒約874萬人和97萬人。此外尚有天

主教徒500萬人，伊斯蘭教徒40萬人，猶太教徒約24萬人，及少數佛教徒。

從西元43年起，羅馬人的統治持續了三百多年，西元408年，羅馬人最後撤離，接著便出現了一段日益嚴重的混亂時期，在這期間，英格蘭和威爾斯便遭到來自北歐的盎格魯人（Angles）、撒克遜人（Saxons）和朱特人（Jutes）的侵入，而「英格蘭名字就來自於盎格魯人，在以後的兩個世紀中，入侵者便定居下來，並建立起一些小的王國，布立吞（Britons）人獨立地生活在現在的威爾斯和康沃爾（Cornwall）的範圍內。」在這些小王國中，出現了一個更強大的王國，聲稱對整個國家擁有霸權，首先是在北部（Northumbria），然後是在中部（Mercia），最後是在南部（Wessex）。但是，來自斯堪地那維亞（Scandinavia）的北歐海盜繼續入侵並定居下來。

1066年發生了最後一次對英格蘭成功的入侵，諾曼地（Normandy）的威廉公爵（Duke William）在黑斯廷斯（Hastings）戰役中，打敗了英格蘭人，於是諾曼人（Normans）和來自法國其他地方的人便定居下來。在此後的三個世紀中，法語也就成了高貴的語言，司法以及在某種程度上社會結構都受到盛行於海峽對岸的影響。

威爾斯儘管常常處於英國的影響範圍之中，但仍保持為一個凱爾特人的堡壘，然而，隨著林威林王子（Prince Llywelyn）在1282年的一次戰鬥中喪身，愛德華一世（Edward I）成功地發動了一場運動，把威爾斯置於英國人的統治之下。在1536年和1542年頒布的「聯盟法」（Hu Acts of Union）之下，威爾斯便與英格蘭在行政上、政治上和司法上統一起來了。