

英国

近代国家的形成

——16世纪英国国家机构
与职能的变革

郭 方 著



商務印書館

英国近代国家的形成

——16 世纪英国国家机构与职能的变革

郭方 著

商务印书馆

2007 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

英国近代国家的形成/郭方著. —北京:商务印书馆,
2007

ISBN 978-7-100-05197-2

I. 英… II. 郭… III. 国家机构—研究—英国—
近代 IV. D756.19

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 099411 号

所有权利保留。
未经许可,不得以任何方式使用。

本书出版得到华夏英才基金资助。

YING GUÓ JIN DAI GUÓ JIA DE XING CHENG

英国近代国家的形成

郭方 著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-05197-2

2007年12月第1版

开本 850×1168 1/32

2007年12月北京第1次印刷

印张 7¼

定价: 15.00 元

目 录

前言:试论从中世纪国家向近代国家过渡的基本条件	1
第一章 革命性的变革:问题的提出与有关论著	13
第二章 变革的基本力量:新经济、新阶级、新人物的兴起	23
第三章 使政权的根基适应新经济结构:国家财政制度的 改革	35
第四章 近代国家中央政府制度的发端:集中、精简与部门化 的枢密院的形成	49
第五章 国家权力实施的环节与基础的改造:司法系统与地方 政府的改革	66
第六章 代表新兴统治阶级力量与意志的最高权威:近代议会 的开创	93
第七章 从封建社会的最高权威到完全从属国家政权的专门 机构:教会改革	120
第八章 综述:英国都铎王朝王权的演变	150
第九章 16 世纪英国社会等级状况例析	188
结语	225
参考书目	228

前言：试论从中世纪国家向近代国家过渡的基本条件

本书论述的题目，是英国 16 世纪国家机构与职能的变革，也就是在马克思《资本论》第一卷第 24 章中，首先明确论述的资本主义原始积累时代，英国的国家机构与职能，随着经济社会的巨大变化发生了哪些变革，而这些变革又对英国的政治、经济、社会的发展有什么重大深远的影响。几个世纪的历史证明，英国是第一个实行近代立宪君主制、近代议会制、近代法治的国家，是第一个实现农业资本主义革命、第一个实现工业化社会的国家，是第一个全面发展了大规模的国际贸易和近代财政金融体制的国家，是第一个全面进入近代科技时代的国家，也是建立了全球性的殖民帝国并衍生了美国、加拿大、澳大利亚、新西兰等近现代发达国家的母国。英国这几个世纪所取得的成就，主要是依靠国家的武力、权威、法制、支持以至放任取得的。王家海陆军、王家特许贸易公司、王家交易所、王家专利、王家船队、王家学会、王家特许殖民地、王家自治领地等名称，说明了这些成就就依靠国家力量支持的渊源。而这些成就与国家机构与职能的关系，则均可追溯到英国 16 世纪发生的变革。这就牵涉到西欧（在确切意义上是指罗马天主教会统治的欧洲地区）型的中世纪封建国家在向近代适应于资本主义

2 英国近代国家的形成

发展的国家演变时,国家机构与职能需要有什么变革的问题。

对于国家的机构与职能由中世纪型向近代型变革的判断标准,各国历史学家、政治制度史家、政治学家、历史社会学家提出了种种不同的观点^{①②③④⑤⑥⑦},参考这些学者提出的各种标准,结合16世纪英国与西欧的现实,而不过多地探究其定义与概念,首先讨论一下英国国家机构与职能的变革是否符合向近现代国家转变的方向,是有必要的。

近现代国家的一个主要条件是领域国家(country, territory)、民族与人民国家(nation, people)与政治国家(state, body polity)应当基本是一致的。古代与中世纪的国家往往不存在这些概念与其现实基础,或在实际上它们是分离的。在中世纪西欧这种状况尤为明显,国家实际上是国王通过征服、继承与封建臣属关系结合的个人领地,时时可以因这三种因素的变动而得失。人民则既缺乏民族认同概念,也缺乏经济、社会、政治、文化各方面的一致性联系,而是随着上述几种因素的变化,往往不自觉地成为某个国王的臣民。国家机构这个概念通常也不存在,国王的大臣源于为国王个人服务各种事务的宫廷侍仆,即使他们的职责有所发展变化,在体制上仍未脱离原有范畴。地方当权者往往只是与国王有个人主从关系的领主,并以此关系为原则统治自己的领地。商品经济与城市的发展虽然部分地打破了这一格局,但单独靠这种力量并不能走上近代民族统一国家之路,意大利与德意志的历史就说明了这一点。而英国16世纪国家机构与职能的变革则基本上完成了这一任务。王权由15世纪各派大贵族争夺控制的目标,转变为通过在“议会中的国王”、“在枢密院的国王”、国家教会首脑、国王各

财政机构、国王各法院与各法官、王家海军等各种体制中确保其行使的全国最高权威；议会具有全国代表机构，以及在政治、经济、社会、宗教一切国家生活领域中最高立法权威的地位；枢密院摆脱了宫廷侍仆的地位，成为既集中又各专司其职地处理国家事务的中央政府。教会法院和旧的地方封建法院被废除或被实际剥夺了大部分权力，普通法院、王家大臣法院、北方与威尔士法院、治安法官担负了执行议会法案和国王法令的统一任务。英国国家教会斩断了与罗马教会的关系，以国王、议会为最高权威建立起来，剥夺了教士僧侣不受国家管制的特权。王家海军作为国家威力的突出体现建立起来。威尔士在体制上完全并入英国。苏格兰未来合并的基本条件也已准备好。上述变革使英国实现了成为统一强大的近代民族国家的目标。

近现代国家机构与职能的一个重要标准，是各机构及其职能在制度上与实际运作中，既应当是高度集中整合的，又应当是明确专职分化的。古代中世纪的国家机构或其雏形，在其职能上不是做不到这两点，就是在这两点上存在着不可克服的矛盾。中世纪西欧的国王、领主、国王臣仆、地方当权者，往往集政治、财政、经济、司法、军事各权力于一身，又在体制上和实际行使上不能有效运用其权力，个别人的意志、能力、品质、成败、生死常常成为国家命运的关键因素，更不用说近现代社会所需求的民主、法治和系统政治变革是无从由此产生的。另一方面，中世纪西欧先后产生的行使政治权力的机构，如王廷、领主、城市当局或城市国家、等级会议、各种司法机构与人员、教会权力及其领地等，它们之间的关系又往往是分离以至对抗的。不能够整合为一个有权威、有体制、有

4 英国近代国家的形成

效率的统一国家系统。在各权力机构间的分离与对抗无法解决的情况下,或者如法国、西班牙,王权基本压倒或消灭了其他机构,从而将旧专制王权的弊端延续发展下去;或者如意大利、德意志,各机构间的斗争对抗造成两败俱伤,无法克服中世纪封建割据的害处,又常使国家处于外来势力的侵略与奴役之下。而英国 16 世纪国家机构及其职能的变革,则将这种整合与专职化过程同时进行。国王成为全国至上的权威,但这种权威又必须通过议会、通过枢密院行使,并要遵从法律和司法机构的传统制度。议会上院容纳了教俗贵族,但其成员变化在很大程度上取决于国王;下院实际上成为全国小贵族、乡绅、手工业主、商人、律师的代表会议,在当时较为广泛的基础上经常自行选举。这在实际上确立了国家重大决策需要国王、上院、下院一致同意的体制。议会主管立法、枢密院主管行政、各法院主管司法的职责也开始明确,它们之间既不互相隶属,又在王权之下相互协调,各自依其体制运作不相冲突对抗。郡与自治市的官员、治安法官、教区职员遍布全国,他们受国王委任,执行国王与枢密院的命令、议会法案、王家法院判决,而在实际上他们又是依据其地方上的经济、政治、社会地位,由地方上推举的无薪人士,具有相当范围的自主权,并要代表和照顾地方与同业的利益。他们依靠王权提高在地方上的地位和获利,又凭借在地方上的地位声望取宠受惠于王权。这就为国家各机构之间的整合协调、在体制上的分权分责打下了初步基础。

近现代国家的一个基本条件是国家的体制、机构和职能应当具有及时调节的功能,以使国家的目标与政策与国家经济的发展变化相促进和相制约。古代中世纪有过许多富庶强盛的国家,由

于帝王和统治阶层的野心、愚蠢、滥刮民财、滥用民力、征战冒险、荒谬政策而贫穷、衰败、灭亡。在16世纪的西欧，西班牙、德意志帝国、罗马教廷等也都有过收入丰厚、搜括过度反而入不敷出，以致国家财政破产的事例，甚至引发了大规模的战争与革命。16世纪英国的规模与财富不能与欧陆诸强相比。但在国家财政收支、和战问题与国家经济发展的关系方面，却避免了大的弊害，这与国家机构与职能的适当变革有关。议会和法院系统、地方当局坚持了“国王靠自己生活”的原则，而在随着民族统一国家的形成和经济政治的巨大变革，王权实际上不可能做到这一点时，便逐步建立了与国家经济发展较为协调的国家财政税收体制与机构。在向近代国家转变的关键时刻，确立了国王及国家征税必须向议会下院申明特别理由、由议会讨论通过的原则，征税额经议会批准、由地方当局按个人财产比例估算收取的原则，羊毛税、吨税、镑税由议会批准给国王，以进出口贸易额按固定比例征收的原则。这就使国家的财政收支、内外政策受到了全国掌握经济活动与财富的各阶层的制约，使国家的财政与国内经济发展、财富增长、进出口贸易的兴旺及时而密切地联系起来。国王和政府为实现任何目标与政策时，必须首先考虑国家经济问题和掌握国家经济活动的各阶层赞同与否。都铎王朝各国王在处理财政收支时不得不大部分按商品经济的原则办事，如买卖王室土地，投资商业航海，出售商业、殖民特许状和发明经营专利，支付士兵薪饷和购买军事装备等。即使是宗教改革时期国王对修道院教会土地的大规模没收，也要通过建立各专门财政法院，处理租约、给僧侣生活费。进行土地买卖交易各种问题，最终导致大部分没收的土地通过商品交易落入

6 英国近代国家的形成

最善于经营的乡绅和工商业者手中。国家机构与职能使国家的目标、政策、财政不得不服从于经济和国民财富的发展状况和承受能力,是国家向近现代经济社会进步的基本保证。

近现代国家发展还有一个重要的条件,就是要具有较为健全而为全国通用公认的法制,这种法制不应以宗教、神学或某种特定意识形态为准则,不应以统治者的个人意志为转移,不应以脱离实际,脱离民众的理论为依据。它应当基于实际社会生活、基于理性和经验,有得到社会相当大程度公认的原则、程序和标准,有相当的连续性和稳定性,其体系又有开放性,能够随着经济、社会、政治的发展变化而有程序地修改增删,使人们普遍认为有法可依,知道自己的权利与义务,责任与补偿所在。英国的普通法在原则上是以传统常识,而非神意和君主或法官个人意志为标准的。国王必须申明尊重法律、司法和臣民已有的权利和自由。在司法程序中根据确定的令状双方进行对抗式辩论,由民众组成的陪审团作判定,法官据判定裁决。但这种源于中世纪的法制程序僵化。效率低、费用高,易受地方势力操纵影响,若不变革就面临被淘汰取代的命运。欧洲大陆国家即在此时改用了罗马法,但也同时带来了君王与官僚意志专断,法律体系僵化的恶果。而英国 16 世纪司法机构与职能的变革,既保留了普通法的优点,又建立了吸取罗马法长处的衡平法系作为补充,废除了罗马教会法,把教会的大部分司法权归属世俗权力,废止了大部分封建地方法,建立了一系列法院及时有效地处理新问题,议会立法开始全面地成为法律的最高权威来源,这就开始了将中世纪法律体系向近代国家的宪法、民法、刑法、商法等转化的进程,使法律与司法既集中、统一、全面、有效

率、稳定,又在相当程度上避免了个人专断,制度僵化、脱离民众与实际的教条或宗教影响,并具有易于国际交往和输向海外的开放性。

近代国家还需要随着其经济社会情况的发展,在国家政治中具有开放的参与性。中世纪封建国家中,只有贵族与高级教士能够担任国家职务,参与国家政治事务,再有就是国王个人通过其侍仆非正式地操纵国家权力。后来自治城市和等级会议的出现只是从外部施加了一些政治影响,并没有改变国家政权机构人员本身的状况。只有随着国家经济、社会、思想文化的发展,将能够代表这种发展趋势的人得到政治参与的条件,并将这种政治参与条件通过国家机构与职能的变革达到一定的体制化,才能使国家政权与国家经济社会、思想文化的发展进步之间相互起积极稳定的促进作用。16世纪英国国家机构与职能的变革开始向这种体制迈出了第一步。从1530年代宗教改革起,担任枢密院主要大臣、各种法院法官、地方官员、海军将领的基本是平民出身的人,他们是以其杰出的知识和才能被选用的,托马斯·克伦威尔(Thomas Cromwell),托马斯·克兰麦(Thomas Cranmer),托马斯·史密斯(Thomas Smith),威廉·塞西尔(William Cecil),弗朗西斯·沃尔辛厄姆(Francis Walsingham),托马斯·格雷善(Thomas Grasham),霍金斯(Hawkins)、德雷克(Drake)、瓦尔特·雷利(Walter Raleigh)、弗朗西斯·培根(Francis Bacon)、爱德华·科克(Edward Coke)等人多方面的成就证明了这一点。世袭贵族(大多数是新封的)与教士在政府机构中已不起关键作用。完全由平民组成,经选举产生的议会下院在这场变革中所确立的重大作

用与权威地位,更是开放性政治参与体制化的开端。治安法官与城市当局被系统全面地纳入国家地方行政体制的机构与职能之中,受过法律教育和律师训练的人以其专业知识和技能占据了各个法院的位置,地方民兵和海上武装力量也并不全掌握在国王与贵族手中,乡绅与工商业者在人员与资金方面有相当的控制力量。虽然具有这种政治参与可能的是全国一小部分人,但就当时历史条件相比较而言,还是最具开放性的,这就为将来英国首先向西方民主政治发展初步创造了条件。

近现代国家的形成与发展还有一个重要条件,就是在国家中有重大影响或据统治地位的意识形态,应当有利于国家的独立、团结、强盛,并应当具有随着经济、政治、思想、文化的发展而发展的自由开放性,而不应当成为国家民族进步的桎梏。中世纪西欧是罗马天主教会的一统天下,罗马教会一方面是凌驾于各国政权之上的超国家神权组织,在相当大程度上控制着各国的王权、重要官职、司法、土地权和经济收入,并形成了一个国中之国的教士、修道士特权阶层,严重损害了各国政治经济上的独立,另一方面又通过众多的教义、教规、戒律,以教会严密的组织与司法系统控制干涉人们的婚姻、子女出生、遗嘱继承以至从生到死一切日常生活,并有着惩治异端异教,进行思想监督迫害的系统组织与手段,全面地束缚了民族与个人的各方面发展。亨利八世的国王离婚案看来是个偶然事件,实际都触及了这两方面的基本问题。由此引发了英国的宗教改革,建立了英国国教会。国教会虽然尊国王为最高首脑,但并未给予其代神行道的权力,而是由议会法案和法院规定教义教规。英国国教会虽然也迫害清教徒与天主教徒,但一般是以

进行危害国家安全与安定的活动为理由,其迫害程度与规模比罗马教会的宗教裁判所小得多。国教会折衷的教义教规也为以后的务教派发展与宗教容忍留下了余地。宗教改革不但保障了英国的统一与独立,也为发展特有的英国民族精神开辟了道路,可以说,没有宗教改革就没有英国工商业、贸易、航海、思想、文化的繁荣。宗教改革后教会与教士由蒙受神恩,听命罗马教廷的特权阶层,变为执行国家法令、政策的机构与人员,这就为以后案行政教分离,宗教和思想宽容创造了条件。

近现代国家还要求国家机构与职能的涵盖面与功能要全社会化,以至达到国家与每一个国民有多方面的直接联系,并且这种联系具有互有权利与义务的双向性。古代与中世纪国家与国民的关系基本是间接、片面、单向性的,人们往往受家族、领主、地方势力、宗教团体及其法规的控制束缚,只偶尔或在个别方面与国家有联系,往往只有纳税、当兵、服役的义务而无任何权利可言。16世纪英国资本主义因素在农、工、商务业的普遍发展,剧烈的社会变革,使国家政权及统治阶层为了其安全与稳定的原因,不得不通过议会立法、国王宣告、法令等各种制度化的形式,使国家机构及职能开始具有全社会性的功能。这反映在如济贫法、圈地法、学徒法、工资物价法等为数众多的议会法案和国王宣告、法院法令中,同时也在制度上规定了具体执行、监督、管理的机构与人员,把全国性的和某个地方的经济与社会问题依法经常性地管理起来。这是在打破各种旧的封建、教会、行会关系之后,面临资本主义原始积累时期的大量经济社会问题,国家不得不开始担负起全社会性的职能。在16世纪许多政治家、思想家的著作中,开始明确提出了“公

共福利”(Common Weal)的概念,并把公共福利提高到关系国家兴衰存亡的首要地位,大量经济、社会问题成为议会讨论、著作、演说、布道最关心的论题。尽管此时远谈不到一般民众对国家有什么明确权利,“公共福利”主要指的是国家政权的稳定和乡绅与工商业者的利益不受威胁,但国家机构一旦担负起处理全国性经济社会问题的职能,就要与每个国民日常的切身利益打交道,就要产生出国家政权利益与国民利益相互间是协调一致还是冲突对抗的问题。这就摆下了国家与公民间权利义务问题的新对局,为近现代广大民众参与国家生活的公民国家初步开创了条件,“公共福利”后来成为英国资产阶级革命时期国家政体(commonwealth)和英联邦的称号,也是由此肇始的。

不提及近现代国家形成发展的一个重要条件就是不全面的,即武装力量要属于国家,忠于国家,遵照国家的法制行动。中世纪欧洲国家的军队,不论是封建义务兵还是雇佣兵,都是只为君主、领主、贵族等个人服务,并经常变换服务对象,由此引起的封建混战常连年不断,君主也常进行违背国家利益的征战冒险,英国的百年战争与玫瑰战争就是突出的历史教训,16世纪的英国国王如亨利八世也企图重温征服法国的旧梦。很明显,国王若有财力组织一支只为其个人服务的强大常备军,就可以为所欲为,对内厉行专制暴政,对外凭野心征战冒险,国家的法制也将屈从于君王的个人意志。而英国的乡绅与工商业者及他们在议会与法律界的代表人物敏锐地意识到这个要害问题,他们可以支持国王在16世纪初、30年代与60年代对封建贵族割据势力的镇压,运用法律强制手段除掉贵族豢养的家臣,但从不批准给国王长期维持大量军队的

经费,使国王只有通过与他们协商而不是压服来贯彻各项国家内外政策。英国作为一个内乱基本消除的岛国,当时没有维持常备陆军的必要,由地方上出资组织的民兵和巡警一般只依地方上的实际利害行动。这样英国在不具备陆军国家化的条件下,防止了专制王权最有力的镇压工具的产生。王家海军则是另一种情况,它既是保卫整个国家免遭外敌入侵的可靠力量,又是商业外贸活动的实力后盾,还是进攻外国,掠取财富,进行海外扩张殖民的强有力手段,海军的出现决定了英国此后几个世纪扩张的方向与方式。王家海军自建立起就有组织规章严格的海军部主管,有专门的海事法院,海军大臣是枢密院重要成员,海军需要先进的技术和专门训练的人员,时刻有代表国家与外部世界打交道的意识,可以说是国家化职业军队的雏形。海军的巨额经费非国王能独立供给,而是与工商业者的利益与支持密切相关。海军在客观上也不能凭国王个人意志调动进行国内镇压活动,17世纪革命中海军站在议会一边反对国王就证明了这一点。

以上根据各政治史学家、政治学家的论点,结合16世纪英国的历史事实,综述了近现代国家产生的八个条件,作为本文叙述分析的理论出发点,但理论必须以历史事实为依据。以下分述英美史学家的观点;英国的经济社会状况;国家财政,中央政府,司法与地方政府,议会、教会各国家机构与职能的变革情况,最后以王权为中心综述王权与国家各机构的关系。理想类型与实际状况之间当然是难于完全契合的,只能以历史发展的角度摘取其有重要意义的方面,而略去次要的行将消亡被淘汰的另一面,得当与否,祈望各家学人不吝赐教。

12 英国近代国家的形成

注释:

① Tilly, C. , (ed.) *The Formation of National States in Western Europe* , Princeton, 1975.

② Guene, B. , *States and Rulers in Later Medieval Europe* , Blackwell, 1985.

③ Anderson, P. , *Lineages of the Absolute State* , London, 1974.

④ Anderson, P. , *Passages from Antiquity to Feudalism* , London, 1974.

⑤ Wallestein, I. , *The Modern World System, Vol. I* , New York, 1974.

⑥ Moore, B. , *Social Origins of Dictatorship and Democracy* , Boston, 1966.

⑦ Huntington, S. P. , *Political Order in Changing Societies* , Yale, 1968.

第一章 革命性的变革:问题的提出与有关论著

恩格斯在为《社会主义从空想到科学的发展》1892年英文版所写的导言中,把16世纪前半叶席卷全欧的宗教改革运动,称为资产阶级反对封建制度的第一次大决战。对于英国在1529~1559年间进行的宗教改革,在这场大决战中应居于什么地位,却历来缺乏明确与一致的评价。在这场运动中英国没有出现如路德、加尔文、慈温利这样具有独创思想和巨大影响的改革家,没有志在改革的大规模农民或市民起义,也没有改朝换代的大内战,英国宗教改革从表面上看,是一种在王权控制下,以加强王权为目的的自上而下推行的改革。但如果仔细研究一下有关的历史文献与专著就可以看出,这些表面现象不一定反映历史事件的本质。本质性的东西,应当深入到这场运动对于这个国家经济、政治、思想文化、社会生活各领域发展上的作用去寻找。经过认真考察我们就会发现,英国宗教改革具有独特的重大意义:这场运动适应了并且大大促进了英国全国城乡农业、工业、商业中资本主义因素的发展,新兴贵族、乡绅与工商业资产阶级在改革中利用了王权和整个国家机器,对天主教会与旧贵族封建势力进行了一次大规模打击,造成了经济、政治、思想文化、社会生活各方面重大而迅速的变革,