

ENGLAND

英 国 政治制度史

阎照祥 著

人 民 出 版 社

英 国 政治制度史

阎照祥 著

人 民 出 版 社

责任编辑:陆丽云

装帧设计:曹 春

图书在版编目(CIP)数据

英国政治制度史/阎照祥著.

-北京:人民出版社,1999.9

ISBN 7-01-003052-9

I. 英…

Ⅱ. 阎…

Ⅲ. 政治制度-历史-英国

N. D756.19

英国政治制度史

YINGGUO ZHENGZHI ZHIDU SHI

阎照祥 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街166号)

新华出版社印刷厂印刷 新华书店经销

1999年9月第1版 2003年3月北京第2次印刷

开本:850毫米×1168毫米1/32 印张15.375

字数:369千字 印数:2,001—5,000册

ISBN 7-01-003052-9/D·860 定价:23.50元

前 言

英国人是一个富于创造性的民族,对世界文明的贡献引人注目。在经济部门,他们首先开展工业革命;在科学技术的天国里,牛顿、达尔文等科学巨星格外耀眼;在语言文字领域,曾被欧洲贵族所歧视的英语目前已起着世界语的作用;而在国家政治制度建设方面,英吉利民族的成就也是丰富厚重,异彩纷呈。

英国人在建设本国政治制度时表现出一种原创精神。当欧洲宗教机构和封建割据势力肆虐之际,他们已经建立了独具特色的司法陪审制和地方管理体制;当欧洲封建专政主义普遍加强时,他们又发动资产阶级革命,摧毁封建主义根基,创立了资本主义君主立宪制;当欧洲诸国也开展资产阶级革命时,他们又在政治领域实行广泛改革,创立了资本主义责任内阁制、两党制和文官制。诸多事实表明,英国人是近代资本主义政治制度的开拓者。英国政治制度的发展呈现出鲜明的原创性。

英国政治制度的发展还呈现出连续性和渐进性的特点。例如,该国君主制是目前西方各国最古老的,17 世纪的革命虽曾使之一度中断,但随即而来的斯图亚特王朝复辟又续上了这条长链。又如,某些法律习惯可以追溯到千年以前,议会的历史也有七百多年;责任内阁制、两党制和文官制的历史也相当久远。渐进性的发展特点也很突出。许多机构以及相关制度的产生和发展大多采取了渐变的方式,慢慢地、一点一滴地积累着,经历了漫长的过程。例如,英国议会选举法颁布于 1406 年,以后实施了四百多年,选区分

布、选民人数和议员选举程序都变得极不合理。1830—1832年实行第一次议会改革，废除了一些小选区，设立了若干新选区，选民人数由40万增加到60万，但仍不足全体成年居民的5%。1867年、1883年继续进行议会改革，选民人数增加二百多万，仍不过全体成年居民的8%，占人口半数的妇女依然不是选民。直到1918年和1928年两次颁布新选举法，才最终实现了不分性别和财产资格的成年公民选举制。为此，美国学者海斯等人一针见血地指出：“英国是第一个摧毁专制政体的国家，但也是最后建立民主政体的国家之一。”西欧历史学家哈勒维则评论说：“英国是供宪政考古的博物馆，这里积聚了以往岁月的陈物遗迹。”

英国政治制度发展呈现出原创性、连续性和渐进性特征，原因不止一端。从地理环境来看，不列颠是个岛国，它偏离欧洲大陆，主要居民区地势较平缓，气候温和湿润，宜于发展农牧业。相对独立舒适的自然条件有助于该国居民形成稳健、审慎的“岛国心态”，一方面，他们在政治上容易安于现状，重视传统经验，不易受极端观念、理想主义和个人感情的支配，乐于遵循、服从某些刻板陈旧的、约定俗成的习惯法和规定，久而久之，逐渐形成了比较保守的群体心态；另一方面，相对独立安定的社会人文环境还促使他们在政治上注重保持自身特色，善辟蹊径，自成体系，在政治制度的建设中造就自己的风格特点。从历史上看，英国自诺曼征服以来从无外来入侵者扭转其社会发展进程，17世纪内战以来再无革命，这都有助于他们在政治制度方面恋旧守成。英国上层阶级一向奉保守主义为主臬，善于用某些似显“古板而又颇有道理的原则实现强有力的统治”，又不失主动灵活。为维护阶级统治和等级制度，他们宁肯保留君主和贵族，一本正经地遵循君臣礼仪。在权力争夺的关键时刻，他们宁肯诉诸宫廷政变，邀请外国君主驾临不列颠。面对动荡的社会形势，他们缓进慢退，兼攻兼守，勉强而又不失时机地实行

有限改革,以避免革命冲击。社会安定时,英国政府注意兼顾有产阶级各阶层的利益,不露声色地建立新的政治机构和制度。“偷梁换柱”、“旧瓶装新酒”、“换药不换汤”是他们在保持社会安定的前提下,寻求政治制度更新的惯用手段。英国的中产阶级很长时期内就是政府政策的受惠者,他们在宣传社会改革时,既对身后的下层阶级保持警惕,又能在扩充和行使政治权力时,兼顾各阶层的利益。他们在追求政治目标时所倡导的自由主义、功利主义和激进主义观点都未脱离社会进化论的窠臼,善于采取温和方式调和阶级矛盾,解决社会问题。英国工人阶级资格虽老,但长期受工联主义影响,常把实现经济利益作为主要斗争目标,并像中产阶级那样怀着“特有的守法观念”,若是生活过得去或有所改善,他们宁肯不去诉诸暴力。中小资产阶级的利益追求往往比较现实,是滋生社会进化论观念和社会改良主义的土壤。第二次世界大战以来,西方第三产业迅速发展,英国阶级结构不断变化,福利制度迅速完善,社会矛盾继续缓和。正是在这样的社会阶级背景之下,英国政治制度的连续性和渐进性特征被长期保持着。

灵活性是英国政治制度发展的又一特征。主要表现为:其一,有宪制而无单一的成文宪法。英国宪法成分复杂,包括法律文件、判例、习惯法和惯例等。可以使统治阶级根据形势变化增删修改,解释和运用起来反倒得心应手。其二,分权和权力混合现象兼蓄并存,主要政治权力的分割不够清晰,不受单一固定的成文法的限制;行政、立法和司法之间,立法结构的上院和下院之间,不过于强调权力的平均衡衡。所以国家高层行政权和立法权可以由同一批人掌握。其中上院大法官甚至拥有三种权力,中央和地方的关系也可以酌情调整。其三,形式主义和名实不符,表现为有名无实和有实无名,一个官员的名称往往不能表明他的执掌。例如,作为名义国家元首和政府首脑的国王,渐渐蜕变成成为政治偶像;而实际上领

导内阁制政府、控制立法权力的首相，却在很长时间里只拥有“财政部首席大臣”的名义，直到 1937 年才得到首相称号。又如，名为政府高级机构的枢密院多年以来已形同虚设，尽管其名号常常在政府文件中出现；而名义上不是国家机构、其名号通常不见于官方文件的政党实际上却在执掌着国家政治权力。所有这些情况，使英国政治制度的研究更加复杂微妙。

英国政治制度史涉及君主制、司法制、议会制、内阁制、政党制、文官制和地方政府制度等许多方面，但始终是线索分明，有主有次。在漫长的封建时代，王权始终居于主导地位；17 世纪资产阶级革命以来，议会则成为国家权力的中心。一部近代英国政治制度史，是议会逐渐取代国王统治国家的历史，是内阁对议会负责之原则产生、发展直至确立的历史，是政党在其内部起源、成长的历史。离开议会制度谈不上君主立宪制、责任内阁制和两党制。而在议会发展史中，下院地位尤其突出；它从无到有，从略有权力到权力至高无上，然后又越过顶峰，逐步失势，成为取得下院多数席位的政党的驯服工具。

如果说君主制和议会制分别是英国古代和近现代政治制度发展的主体，那么民主主义则是牵动英国政治制度不断进步的主线。早在盎格鲁—撒克逊时代英国封建制度初建时期，一些残余的民主精神就被氏族贵族和平民所保留，在司法会议和贤人会议中隐隐约约地体现着。从诺曼王朝到金雀花王朝，由于司法陪审制和议会的存在，“多数首肯”、“多数优先”的原则已在不同程度上体现着和维护着。凭着这一原则，议会曾于 1327 年和 1399 年两度废除国君。甚至在都铎王朝时期，与议会政治相关的民主原则仍被保留着，使由亨利八世和伊丽莎白二世所代表的君主专制无法摆脱“有限性”的特点。近代开始后，尤其自 19 世纪以来，民主主义意识迅速传播，它激励社会进步力量呼吁改革，迫使统治阶级作出让步，

社会下层阶级的利益逐渐得到重视,英国较早地成为福利国家。当然,我们在揭示英国政治制度的发展主线时,又不可夸大英国民主的发展程度。不难看到:在漫长的封建时代,民主精神和多数优先原则常常是一种细弱的潜流;甚至在资本主义时代,其发展也总是被社会既得利益者所遏制,使英国上层建筑的变化一再显露出滞后性。

当我们审视英国政治制度的发展时,还会联想到英国法治传统的演变。长期以来,包括在封建主义中世纪,英国王权的获取和行使在不同程度上受到习惯法、成文法以及贤人会议和议会的限制;王在法下、法律至上的宪法原则得以滋生和成长,由朦胧状态变得比较清晰和不可动摇。而且,在各种法律中,以议会法和普通法对王权的限制作用最为显著。由于议会法本身就是贵族运用传统法规同王权作斗争的产物,前后数百年中逐渐成为制定法律的最重要机构和法律载体,所以议会法对王权的限制和对社会秩序的维护作用明显可见。普通法也是在漫长的岁月中渐渐形成的,具有强健的生命力和可行性,被历代统治阶级认可遵循;而且,由于普通法相对独立于王权之外,不像国王特权法和议会法那样,可被国王和议会修改或废除,所以也就有着更强韧的生命力和效用。相比之下,东方专制主义国度的法律多为申明责任以及训诫惩罚之条款,较少言及权利;君主的一些诏令制文具有至高无上的法律性质,还可以以言代法。由此人们可以领悟到更多的关于各国政治制度发展的内涵和区别。

英国政治制度的持续进步不仅缘起于深厚的社会传统,还是不同时期阶级矛盾和斗争的结果。在封建时代,主要是国王及其亲近与部分贵族的对立;渐次演变为封建阶级与资产阶级和广大民众的斗争;再后演变为贵族寡头与新兴资产阶级的斗争;最后是有产阶级与中下层民众的斗争。国王与贵族的对立导致议会的产生,

国王、封建贵族阶级与资产阶级的对立导致 17 世纪资产阶级革命的发生，贵族寡头与新兴资产阶级的对立促成激进派运动的兴起和议会改革的进行，而资产阶级与人民大众的斗争又致使政治改革的深入；统治阶级一再调整政策，政治制度逐步现代化。

值得注意的是，英国历史上导致政治制度变化的政治斗争始终在加强着法制化的趋势。主要表现为：统治阶级一再运用法律武器建立和巩固其统治地位；不同阶级之间和统治阶级内部的政治斗争多次诉诸法律武器，其行为大多能够限制于法律范围之内，或借助法律名义标榜其行为和要求的正义性。《大宪章》、《权利法案》等一系列议会改革法案的制定，以及议会制产生、议会君主制确立和两党制度的运行等，均属此类典型事例。法制化趋势的逐渐强化还影响和规定着政治斗争的程度和方式，使国内各类政治行为——当然包括政治制度的运行——能够逐渐公开化、合法化和比较温和地进行，较少诉诸暴力和阴谋行为，常常能以较少的社会代价赢得较多的社会进步，同时又加强了英国政治制度的渐进性、连续性和灵活性特点。

英国政治制度的发展是渐进的、自然的，不乏跌宕起伏曲折迂回，但方向是朝前的，并对本国社会历史产生比较积极的影响。封建社会末期，英国君主和议会都在不同程度上维护着本国资产阶级的利益；17 世纪以来，该国政治制度变革加快，为资本主义工商业和科学技术的发展营造了一个有利的社会环境，使英国最早开展工业革命，并在较长时间里执世界经济之牛耳。政治制度的逐步完善和民主法制观念的成长还会影响到人民的行为观念，削弱降低政界负面人物的作用，纵观“光荣革命”后的历史，可知不列颠政界罕见主宰国运的伟人，上层政要的活动大多要置于公众和媒体的监督干预之下，普通国人对政界名流常常会敬而远之，甚至冷嘲热讽。英国政界缺少叱咤风云的强者以及民众对政要所表现出的

社会下层阶级的利益逐渐得到重视,英国较早地成为福利国家。当然,我们在揭示英国政治制度的发展主线时,又不可夸大英国民主的发展程度。不难看到:在漫长的封建时代,民主精神和多数优先原则常常是一种细弱的潜流;甚至在资本主义时代,其发展也总是被社会既得利益者所遏制,使英国上层建筑的变化一再显露出滞后性。

当我们审视英国政治制度的发展时,还会联想到英国法治传统的演变。长期以来,包括在封建主义中世纪,英国王权的获取和行使在不同程度上受到习惯法、成文法以及贤人会议和议会的限制;王在法下、法律至上的宪法原则得以滋生和成长,由朦胧状态变得比较清晰和不可动摇。而且,在各种法律中,以议会法和普通法对王权的限制作用最为显著。由于议会法本身就是贵族运用传统法规同王权作斗争的产物,前后数百年中逐渐成为制定法律的最重要机构和法律载体,所以议会法对王权的限制和对社会秩序的维护作用明显可见。普通法也是在漫长的岁月中渐渐形成的,具有强健的生命力和可行性,被历代统治阶级认可遵循;而且,由于普通法相对独立于王权之外,不像国王特权法和议会法那样,可被国王和议会修改或废除,所以也就有着更强韧的生命力和效用。相比之下,东方专制主义国度的法律多为申明责任以及训诫惩罚之条款,较少言及权利;君主的一些诏令制文具有至高无上的法律性质,还可以以言代法。由此人们可以领悟到更多的关于各国政治制度发展的内涵和区别。

英国政治制度的持续进步不仅缘起于深厚的社会传统,还是不同时期阶级矛盾和斗争的结果。在封建时代,主要是国王及其亲近与部分贵族的对立;渐次演变为封建阶级与资产阶级和广大民众的斗争;再后演变为贵族寡头与新兴资产阶级的斗争;最后是有产阶级与中下层民众的斗争。国王与贵族的对立导致议会的产生,

国王、封建贵族阶级与资产阶级的对立导致 17 世纪资产阶级革命的发生,贵族寡头与新兴资产阶级的对立促成激进派运动的兴起和议会改革的进行,而资产阶级与人民大众的斗争又致使政治改革的深入;统治阶级一再调整政策,政治制度逐步现代化。

值得注意的是,英国历史上导致政治制度变化的政治斗争始终在加强着法制化的趋势。主要表现为:统治阶级一再运用法律武器建立和巩固其统治地位;不同阶级之间和统治阶级内部的政治斗争多次诉诸法律武器,其行为大多能够限于法律范围之内,或借助法律名义标榜其行为和要求的正义性。《大宪章》、《权利法案》等一系列议会改革法案的制定,以及议会制产生、议会君主制确立和两党制度的运行等,均属此类典型事例。法制化趋势的逐渐强化还影响和规定着政治斗争的程度和方式,使国内各类政治行为——当然包括政治制度的运行——能够逐渐公开化、合法化和比较温和地进行,较少诉诸暴力和阴谋行为,常常能以较少的社会代价赢得较多的社会进步,同时又加强了英国政治制度的渐进性、连续性和灵活性特点。

英国政治制度的发展是渐进的、自然的,不乏跌宕起伏曲折迂回,但方向是朝前的,并对本国社会历史产生比较积极的影响。封建社会末期,英国君主和议会都在不同程度上维护着本国资产阶级的利益;17 世纪以来,该国政治制度变革加快,为资本主义工商业和科学技术的发展营造了一个有利的社会环境,使英国最早开展工业革命,并在较长时间里执世界经济之牛耳。政治制度的逐步完善和民主法制观念的成长还会影响到人民的行为观念,削弱降低政界头面人物的作用,纵观“光荣革命”后的历史,可知不列颠政界罕见主宰国运的伟人,上层政要的活动大多要置于公众和媒体的监督干预之下,普通国人对政界名流常常会敬而远之,甚至冷嘲热讽。英国政界缺少叱咤风云的强者以及民众对政要所表现出的

冷淡轻视,可使我们从一个侧面看到他们在政治上的相对成熟。

英国政治制度在国外的影响相当广泛。尤其是近代以来,随着殖民主义扩张,“日不落”帝国的形成,英联邦的建立和英国政治文化的传播,英国政治制度的某些机构与相关制度被不少国家仿效和借用。甚至在社会主义国家中我们也能看到英国议会制度的影响。所以,英国议会被称为世界议会之母是有道理的。

以上是笔者对英国政治制度史发展的点滴体会,奉上以求方家教正。

写作过程中,笔者吸收了国内外史学界的研究成果,力求对英国政治制度发展中的一些重要问题提出自己的看法。但因本人学术水平有限,书中粗浅、不当和谬误之处在所难免,恳切希望学术界和读者赐教。

本书是我国第九个五年计划社会科学领域的研究课题之一,得到国家社会科学基金的赞助。此书写作过程中,更受到各位师友热情认真的指导和帮助。王章辉研究员、赵克毅教授、钱乘旦教授、李世安教授和许洁明教授审阅了全部或部分书稿,并提出了许多宝贵的修改意见,人民出版社的编辑陆丽云女士为本书的出版付出了辛勤的劳动,笔者在此衷心致谢。

阎照祥

1999年于开封

目 录

前 言	(1)
第一章 早年岁月(盎格鲁—撒克逊时期)	(1)
一、统一国家的形成	(1)
二、封建制的产生	(5)
三、国王与王权	(7)
四、贤人会议	(12)
五、地方政府:郡区制	(13)
第二章 封建制确立(诺曼王朝和安茹王朝)	(19)
一、诺曼征服与封建制的建立	(19)
二、王位继承与王权盛衰	(24)
三、司法、行政等方面的创制	(28)
四、亨利二世改革	(33)
第三章 议会与君主制(12 世纪初—1485 年)	(41)
一、议会的起源	(41)
1.《大宪章》	(41)
2.议会的产生	(46)
3.两院制的形成	(53)
二、14 世纪议会工作程序和职能	(55)
三、咨议会	(62)
四、上院 5 级贵族的缘起	(67)
五、普通法的成长	(72)

六、15 世纪的王权和议会	(76)
1. 王位争夺和王权演变	(76)
2. 议会新变化	(79)
3. 中古晚期英国议会和君主制特点	(86)
第四章 过渡时代(都铎王朝)	(93)
一、专制君主制的形成和发展	(93)
1. 王权的扩充	(93)
2. 王权的基本属性和历史地位	(102)
3. 专制王权的有限性	(107)
二、议会演变	(114)
1. “王在议会”及“议会至上”原则的萌芽	(114)
2. 上院的衰落和下院的增强	(120)
3. 议会工作程序和机构的变化	(130)
三、行政和法律制度的变革	(133)
1. 从咨议会到枢密院	(133)
2. 衡平法的成长	(138)
3. 地方管理的加强	(142)
第五章 革命与妥协(1603—1688 年)	(146)
一、桀骜不驯的议会	(146)
二、长期议会和资产阶级革命	(153)
1. 走向内战	(153)
2. 刀兵相见	(157)
三、从共和国到护国政体	(163)
1. “残余议会”	(163)
2. 护国政体	(166)
四、复辟时期	(175)
1. 协商议会和骑士议会	(175)
2. 从枢密院到内阁	(180)

3. 政党的起源	(185)
4. “光荣革命”	(192)
第六章 寡头政体(1688—1830 年)	(200)
一、立宪君主制的确立	(200)
1. 立宪君主制的建立	(200)
2. 王权的演变	(204)
二、内阁制演变	(212)
1. 内阁制的萌芽	(212)
2. 沃波尔和内阁制的形成	(216)
3. 内阁制的持续发展	(220)
三、文官制的早期发展和首次改革	(227)
四、政党政治的发展	(234)
1. 合作与争吵	(234)
2. 政党寡头统治的沿革	(240)
3. 政党组织的发展特点和趋势	(244)
4. “反对党”理论的嬗变	(255)
五、“未经改革”的议会制	(264)
1. 议员、选区和选民	(264)
2. 议员选举和下院运行状况	(266)
3. 上院贵族的显赫权势	(272)
4. 上院贵族政治权势延续的原因	(277)
5. 议会改革条件的成熟	(284)
第七章 改革时代(1830 年—19 世纪末)	(290)
一、第一次议会改革及其影响	(290)
二、新型政党的出现	(294)
1. 保守党和自由党	(294)
2. 议会内两党界限的明朗化	(298)
3. 议会外常设性政党组织的出现	(302)

三、责任内阁制的确立	(307)
1. “议会至上”和“虚君制”	(307)
2. 责任内阁制原则的完备化	(311)
四、两党制度的形成和确立	(317)
1. 两党制度形成的标准和时间	(317)
2. 19 世纪中叶的党派分化	(322)
3. 政党新型组织系统的形成	(326)
五、19 世纪中后期议会嬗变	(337)
1. 第二、三次议会改革	(337)
2. 下院传统成规的变更	(342)
3. 两院摩擦和权力转移	(346)
4. 上院贵族的缓慢衰落	(350)
六、改革范围的扩展	(354)
1. 近代文官制度的建立	(354)
2. 地方政府改革	(361)
第八章 20 世纪	(369)
一、内阁权力的扩张	(369)
1. 内阁权力的扩张	(369)
2. 首相地位的上升	(375)
3. “影子内阁”的出现	(377)
4. 内阁权力扩张的原因	(379)
5. 内阁权力扩张与宪制发展态势	(386)
二、上院的衰落和普选制的确立	(388)
三、工党的崛起和自由党的衰落	(394)
1. 工党的起源和建立	(394)
2. 工党上台执政及其原因	(403)
3. 自由党的分裂	(407)
四、世界大战和多党合作	(411)

五、战后的政党制度	(416)
1. 保守党的政治优势	(416)
2. 第三党的积弱不振	(423)
3. 工党改弦更张	(427)
六、文官制度的持续改革	(432)
七、战后地方管理体制改革	(440)
八、下院权力的回升	(446)
结语：岔道口？	(451)
主要参考书目	(459)