

外国政体与官制史丛书



英国政体与官制史

彭献成 著



中南工业大学

图书馆藏

111

◆ 湖南师范大学出版社

外国政体与官制史丛书



ISBN7-81031-878-0/K·051 定价: 12.00 元

ISBN 7-81031-878-0



9 787810 318785 >



外国政体与官制史丛书

英国政体与官制史

彭献成 著

英国政体与官制史

彭献成 著

责任编辑 谭南冬

责任校对 全 健

湖南师范大学出版社出版发行

(长沙市岳麓山)

湖南省新华书店经销 湖南大学印刷厂印刷

850×1168 32开 9.75印张 227千字

1999年12月第1版 1999年12月第1次印刷

印数：1—700册

ISBN7—81031—878—0/K·051

定价：12.00元

序

由湖南师大文学院历史系世界史教师集体研究、撰写的《外国政体与官制史》丛书，经过数年的努力，终于问世了。作为主编，我的心情自然不能平静。

世界史的研究是一件异常艰苦的工作，旁人很难体会到其中的曲衷。虽然史学在两千多年前的中国就成了“显学”，但世界史作为一门学科建立起来，则是新中国成立以后的事情。老一辈史学家如陈翰笙、周谷城、吴于廑、齐思和、林志纯诸先生，开拓我国的世界史研究事业，呕心沥血，功不可没；另如向达、杨人缵、周一良诸前辈，毅然放下自己所钟爱的原有研究领域，投身于世界史学科的建设，精神可嘉。几十年来，特别是新时期以来，世界史学科蒸蒸日上，研究工作也不断深入，高水平的成果不断涌现，在学界和社会上的影响也越来越大，颇有令史学界同仁刮目相看之势。近年来，学科新人辈出，研究工作无论是纵向还是横向，无论是深度还是广度，都有了长足的进步。完全可以说，老一辈学者的夙愿已经实现。

尽管如此，世界史研究仍然只是处在初创阶段，因为她毕竟太年轻了，半个世纪的成长还只铸成了她的粗胚，要使她丰满起来，成熟起来，还得精心地培育。建设世界史学科的大厦，还得进一步添砖加瓦，辛勤劳动，这是每一个世界史学人义不容辞的责任。而且，这个工作得一点一滴地去做，扎扎实实去做，来不得半点的投机取巧。由于世界史研究的特性，研究的成果可能难以产生轰动效应，或者不一定能引起注意，甚至还可能招来鄙薄不屑的眼光，可我们还得默默地去做。唯其如此，才能扭转那些

本来就不太对头的学术偏见。

1995年初，国家教委将我校历史系确定为“国家文科人才培养和科学研究基地”，我们自然感到光荣，更感到一种责任，同时更坚定了为世界史学科建设做点贡献的决心。经过全体人员长达一年的思索和推敲，我们最终选定了外国官制连同政体的演变史作为我们运用集体力量研究世界史的突破口。

应该看到，世界史学科还有许多基础性的工作要做，外国官制和政体演变的研究就是其中之一。研究历史，固然要研究“全面的历史”，但不是说不要政治史，政治史无疑仍是其中最重要的方面之一。当然，政治史不能仅停留在对事件和人物的描述上，而应该开挖更深层次的内容，应该探讨政治人物活动的社会环境和制度背景，探讨政治人物的社会定位及其行为作用的约束机制。研究官制和政体，应该说能在这方面起到一些作用。如果说，我们所做的工作能够得到学界同行的支持和鼓励，研究的初步成果能够对学界在这方面的深入探讨有所裨益，起到抛砖引玉的作用，我们也就心满意足了。

我们也感到，历史研究不只是担负探讨历史规律、预示人类社会发展方向的任务，还应该为广大人民群众提供精神食粮。因此，历史作品不应该只面向学术界，不应该只满足于在学术界小圈子里流传赏玩，而应该服务大众。雅俗共赏应成为我们的努力目标，融深刻的学术性、史实的真实性于活泼流畅的文笔之中，应成为我们所要达到的境界。当然，努力是一回事，结果又是另一回事，这就要由读者诸君来检验了。

是为序。

刘景华

1998年2月于岳麓山里仁村

目 录

第一章 宪法与政府体制	(1)
一 宪法的构成.....	(1)
二 宪法的主要原则.....	(7)
三 宪法的突出特点	(11)
四 宪法的修改、解释和违宪审查	(16)
五 政体的演变	(18)
第二章 象征国家的“虚位元首”——英王	(24)
一 王朝的变迁与国王权力的演变	(24)
二 英王的法律地位和实际作用	(39)
三 王位的继承和王室机构	(49)
四 当今女王伊丽莎白二世	(52)
第三章 议会制度	(59)
一 议会的产生与发展	(59)
二 议会的组成	(67)
三 议会的职权	(76)
四 议会的会议制度	(81)
五 议会权力向政府转移	(83)
第四章 责任内阁制	(87)
一 内阁的形成	(87)
二 责任内阁制的特点与影响	(90)
三 内阁的组成、职责与职权	(92)
四 内阁的组织机构	(97)

目 录

五 内阁首相·····	(100)
六 中央政府结构·····	(105)
第五章 文官制度·····	(118)
一 文官制度的形成与发展·····	(118)
二 文官的分类、特点与作用·····	(131)
三 文官的考试、录用、考核与晋升·····	(135)
四 文官的工资待遇与退休·····	(139)
五 文官的管理与培训·····	(143)
六 官员纪律与惩戒规定·····	(148)
第六章 司法制度·····	(152)
一 英国法的渊源·····	(152)
二 司法制度的产生与发展·····	(157)
三 司法组织系统·····	(163)
四 审判制度·····	(177)
第七章 地方政府制度·····	(187)
一 地方政府的产生与发展·····	(187)
二 行政区划、地方政府机构与职权·····	(195)
三 市政的发展、组织及管理·····	(201)
四 中央政府对地方政府的监督与控制·····	(206)
五 北爱尔兰问题·····	(209)
第八章 两党制·····	(217)
一 政党制度的产生·····	(217)

目 录

二 政党制度的发展·····	(226)
三 保守党和工党的组织机构·····	(240)
四 两党制的特点与反对党的作用·····	(245)
第九章 选举制度 ·····	(252)
一 选举制度的历史变革·····	(252)
二 选举的特点·····	(258)
三 选举资格与选举方法·····	(262)
四 选举过程、选举监督与争讼·····	(266)
第十章 行政监察专员制度 ·····	(272)
一 行政监察专员制度的形成与发展·····	(272)
二 议会行政监察专员制度·····	(277)
三 其他行政监察专员制度·····	(284)
四 关于英国行政监察专员制度的思考·····	(293)
附录一 ·····	(295)
附录二 ·····	(298)
后记 ·····	(302)

第一章

宪法与政府体制

英国是近代宪政运动的策源地，享有“近代宪法之母”之称。它所确立的一系列宪法原则，对资本主义国家的宪法具有重大影响。但英国宪法并不是被集中规定在一个宪法文件里，而是由许多分散的、不同年代的成文法（即宪法性法律）、习惯法和惯例构成，而且宪法性法律和一般法律的效力几乎等同，也没有制定和修改宪法的特别程序。因此，英国宪法被称为“不成文宪法”或“柔性宪法”。它内容丰富，成为“展示英国继续发展的法律博物馆”。^①

一 宪法的构成

英国的宪法是由宪法性法律、宪法性习惯和宪法性惯例等构成，具有多样性。正如芒罗所说：“英国的宪法是一种机构、原则和实践相结合的复杂的混合物。”^② 它所具备的性质是在几个世纪中逐渐浸染而成的。

① （英）V·巴哈旺等：《英国的宪法》，1984年英文版，第18页。转引自胡康大《英国的政治制度》，第35页。

② 佐藤功：《比较政府制度》，第110页。

首先是宪法性法律。这是英国宪法结构中的主体，一般是指涉及国家根本问题的重要议会法案，以及由议会授权的其他立法机关通过的、具有同上述议会法案同样效力的法案。英国宪法性法律主要有：

1215年的《大宪章》。《大宪章》是英国贵族与王权激烈斗争的产物。诺曼王朝建立以后，英国中央集权制得以建立，王权得到巩固。此后的金雀花王朝（又称安茹王朝），王权为迫使农奴、佃农安分守己接受封建统治这一主要目的服务的宗旨并没有改变，但阶级关系趋于紧张。国王约翰当政后，在国内征收高额盾牌钱^①，常没收封臣的土地，干涉封建法庭的工作。这些措施的推行，既违反了封建习惯，破坏了传统的封建秩序，同时也威胁到包括大贵族在内的社会各阶层。约翰在与教皇的斗争中遭受失败，不仅向教皇屈服，而且自认为是教皇附庸，并按年向教廷纳贡，这使国王的威信大大受损，使国内各界深感屈辱。同时英国在与法国的角逐中，也一再失利，丧失了原属英国的欧洲大陆上的大部分领地。这一切，使得英国国内的矛盾激化。在此背景下，一向反对王权过于强大的大贵族乘机联合其他阶层，于1215年掀起反抗王权的运动。约翰在武装反叛的威胁之下，终于在同年6月15日被迫签署了《大宪章》。

《大宪章》由1个序言和63个条文构成。当然，今天对它的解释远比其原意要广，而且许多条款所包含的法律意义也被改变了。^②但大多数条款反映了世俗和教会贵族的呼声，要求限制国王的权力，保障贵族的政治、经济和司法特权不受无故侵犯。一

① 在封建英国，从亨利二世时代起，国王便规定，骑士以交纳盾牌钱来代替服兵役，国王用收到的钱再去招募士兵。

② 参阅（英）伊·勒·伍德沃德著、王世训译《英国简史》第34页，上海外语教育出版社1990年版。

般认为,《大宪章》规定了下列内容:政府增加新的税收,须经贵族会议批准决定;全体自由民享有自由权,教会的自由和权利不受侵犯;非经合法审判,不得逮捕、监禁自由人和没收自由人的财产;不得强迫骑士及其他拥有自由保有土地者服额外的军役;应承认伦敦及其他城市拥有自由和习惯之权;应有统一全国的度、量、衡;由25名大贵族组成一个委员会,监督《大宪章》的执行,国王如有违反,可采取包括剥夺其土地和财产在内的一切手段予以制裁等等。

《大宪章》虽然存在历史和阶级的局限性,但它仍具有重要的意义。首先,它确立了御前扩大会议的批准征税权;其次,维护了各级封建法庭的司法裁判权,形式上确立了中央御前扩大会议的权力高于国王个人的权力;再次,第一次迫使国王正式承认了封建法,明确了国王要服从法律的原则,为以法律限制王权奠定了基础;最后,建立的25人委员会是大贵族试图建立限制王权的机构所作的第一次尝试,对英国日后的政治生活有很大影响。^①

总之,《大宪章》虽是主要反映大贵族的主张和要求,是一个封建性的政治文件,但它作为英国最早的宪法性文件,所折射出的基本精神,即法律高于王权、王权受法律限制的原则,对英国宪法后来的发展产生了长久而重要的影响。它为日后英国各阶层反抗王权、反对国王专制提供了一个重要的法律依据,为其后英国政治体制的确立和运行奠定了基础。特别是资产阶级高举《大宪章》的旗帜,并予以全新的解释,使之成为建设资产阶级法制的重要依据之一。此外,由于《大宪章》保障城市市民的若干权利,初次把市民阶层作为一种必须加以考虑的政治力量,也

^① 参阅沈汉、刘新成《英国议会政治史》,第19~20页,南京大学出版社1991年版。

给予自由农民某些法律保障，以后农奴摆脱人身依附关系的人数增多，这种保障就更具有较广泛的意义。《大宪章》问世后 100 年间，就重新颁布了 38 次。^① 宪章精神日益深入人心。

1628 年的《权利请愿书》。查理一世上台以后，继续推行强制借款的政策，但仍未能筹足所需费用，而国内矛盾因此更加尖锐。为了解决财政匮乏问题，查理一世于 1628 年 3 月召开了他在位期间的第三届议会。在会上，国王与议会相互妥协，一方面议会批准了总数为 30 万英镑的款项，另一方面，查理一世接受了议会议员提出的《权利请愿书》。

《权利请愿书》是在资产阶级革命酝酿时期，经议会两院通过的限制王权的重要文件。其主要内容有：未经议会同意，国王不得强迫任何人交纳任何赐物、恩税、德税或类似的税收；重申了《大宪章》中有关保护公民自由和权利的内容，规定若无国家法律或法庭裁决为依据，不得逮捕、监禁任何自由人，或剥夺其财产；不得以军事法规审判和处罚普通居民，海陆军队不得驻扎于居民住宅内；任何人都不得中止或干预任何案件的审判过程，也不得建立临时法庭进行审判。

《权利请愿书》是议会争取自由和权利而与国王进行斗争所取得的胜利成果，是英国历史上最早的人权法案。但在事实上，国王查理一世当时之所以接受它，仅仅只是以此来换取议会批准补助金，并无意真正准备实行这一文件。因此，当议会批准了补助金后，而在关于征收吨税和磅税等方面仍坚持国王享有征税权的期限为 1 年并提出抗议时，查理一世在盛怒之下下令解散议会。自此英国进入无议会的专制统治时期，这也使《权利请愿书》在事实上已被国王所抛弃。但在英国资产阶级革命之后，在

^① 黄健荣：《略论自由大宪章确立的“王在法下”的原则及其意义》，广西师范大学学报（哲学社会科学版）1987 年第 4 期，第 70 页。

恢复召开议会的同时，也重新对《权利请愿书》进行了解释，赋予其新的内涵，并把它作为英国宪法的渊源之一。

1679年的《人身保护法》。在英国资产阶级革命中，辉格党人为保护自己免受国王的非法迫害，于1679年5月起草了《人身保护法》，并经过3次讨论，迫使查理二世于当月26日批准。全文共20条。其主要内容有：除叛国罪和重罪外，被逮捕的臣民及其代表，有权要求法院发给人身保护令，限定20天内将被捕者从警察机关移交法院，并说明其被捕的理由；法院在审核逮捕理由是否合法后，应决定将被捕者释放，或酌情取保释放，或从速审判；被释放者不得再以同样罪行遭拘禁。为防止被捕者失去申请人身保护令的可能，该法令还规定禁止将英国臣民送往海外领地监禁。此法令虽未规定任何实体权利，但在英国仍被视为保护公民自由和权利的重要武器。

1689年的《权利法案》。该法案规定，未经议会同意，国王不得颁布法律或终止法律的效力；不得征收和支配税金；不得招募和保留常备军；不得征收超额保释金和滥施罚款；不得滥施残酷异常之刑罚；臣民有权向国王请愿；应当自由选择议会成员，议员在议会中的发言、争论或提出议案不应受到法院或议会外任何地方的审讯；不得另行建立宗教法院或特别法院；在审理重大叛国案时，应有陪审员参加等。

1701年的《王位继承法》。该法案根据长子继承制的原则，规定了威廉国王死后的继承人，旨在防止王权落入信奉天主教的人手中；规定凡非出生于英国的人均不得担任议会议员和其他高级职务，以防止政权落入外国人之手；规定非经议会解除职务，法官必须终身任职，以限制国王对司法活动的干预，确保司法独立；国家的一切法律条例，未经议会通过和国王批准，均无效力。

1911年和1949年的《议会法》。1911年的《议会法》规定：

财政法案只能由下院提出和通过，即使未获上院通过，也得送交国王批准公布；非财政法案上院拥有否决权，但只限两次，如果下院连续 3 次通过，法案即可成立。另规定，议会每届任期由 1716 年《七年期法》规定的 7 年改为 5 年。1949 年的《议会法》进一步削弱了上院的立法权。

此外，还有不少关于议员选举的法律，如 1918 年、1928 年、1948 年和 1969 年的《人民代表法》，1937 年的《内阁大臣法》，1970 年的《法院法》和 1972 年的《国家豁免法》。另有 1931 年的《威斯敏斯特法》、1972 年的《欧共体法》和《地方政府法》等。

其次是宪法性习惯。宪法性习惯是指起宪法作用的某些法院判决。在英国，许多宪法原则是通过法院的判决确立的。英国法院，尤其是高等法院在司法实践中对某些案件的判决和解释，具有宪法性法律解释的意义，对以后法院判决具有某种宪法性原则指导和约束作用。如 1670 年确立的“司法独立”原则与 1678 年维护法官的某些豁免权等都是从判例中引申出来的。又如 1895 年“安德森诉戈理案”中确立了法官的特免权，即法官对其履行职务中的言行不负民事或刑事责任。

第三是宪法性惯例。宪法性惯例是指没有明文规定，仅由一些历史原因而形成的事实逐渐被国家确认并赋予法律效力的宪法性制度和原则。如“国王统而不治”和国王在政党之间恪守中立，内阁由议会多数党组成及政党领袖为当然首相，内阁必须取得议会下院信任，文官不得参加党派活动，内阁大臣必须是国会议员等。今天，这些惯例仍对英国的宪政起着重要的影响和作用，只有议会通过立法才能加以改变。

第四是权威性经典著作。在没有成文法或其他成文来源的情形下，一些权威性的经典政治学和法学著作所阐释或声明的有关规则，常被假定作为司法裁决的证据而加以引用。如 19 世纪的

A·V·迪塞、约翰·奥斯汀，20 世纪的艾弗·詹宁斯、胡德·菲利普、E·C·S·韦德、肯尼思·韦尔等人的著作就常起这样的作用。其中的重要著作有《议会政治》、《法律和宪法》和《对英国宪法的评论》等。

二 宪法的主要原则

议会主权原则。“议会主权”是英国宪法的根本原则之一，也是英国政府体制的支柱之一。议会在英国具有悠久的历史，它由等级会议和御前会议发展而来。在中世纪，议会与王权经常发生冲突，在很大程度上限制了王权，但当时王权较强大，议会只不过是国王的咨询机构。国王不愿受议会的约束，常破坏议会的法律。而议会主要由贵族组成，能部分地代表民意的下议院权限尚小。15 世纪、16 世纪，议会逐渐强大起来。到资产阶级革命时期，议会与国王的矛盾空前激化，最终将国王送上了断头台，议会取得了胜利。虽然英国资产阶级革命很不彻底，王权仍保留下来了，但经过这场大革命后，议会的最高权威终于被确立起来，在议会中，资产阶级力量开始占据优势。到 19 世纪，议会的权力达到了顶峰，在宪法下，没有任何其他权力能同议会相抗衡，能否决议会的立法。议会的立法权是无限的，议会无论立了什么法，除它自身外，没有任何机构能予以废止。这是因为英国宪法与普通法的立法程序相同，均由议会通过或废止，没有类似美国的最高法院进行司法审查、宣布议会的立法无效，也没有任何法院能干预议会的立法程序。基于议会至高无上的权力，法国学者德洛姆说英国议会除了不能把男人变成女人或把女人变成男人外，能够做一切的事情。^① 爱德华·柯克爵士也指出：“关于议

^① 詹宁斯：《英国议会》，商务印书馆 1959 年版，第 2 页。

会的权力和管辖范围，在通过法案来制定法律方面，是非常卓越和绝对的，所以无论是对人或对事，都不能限制在任何界线之内。关于这个最高权力机关，下面的话是说得对：就年代看，它是一个稀奇古物；就地位看，它是至尊无上；就权限看，它是无所不包含复载。”^① 不过，19世纪末以来，随着行政权力的加强，英国议会的地位有所下降。

法治原则。法治原则是英国宪法的又一个基本原则，是英国政府体制的又一支柱。19世纪英国宪政学者戴雪在著名的《英宪精义》这本书中分析了英国宪政体制的方方面面，说明该体制已经不同于传统的人治体制，它的特点是法律的统治，即法治。英国的所谓“法治”起初是指君主的权力必须来自法律，并受立法和司法的限制。后来，伴随资产阶级统治的巩固和政治制度的完善，“法治”实质上就是资产阶级的统治。按照戴雪的分析，英国宪政体制的法治原则主要表现为：第一，是以法律制约专断权力。意思是国家除依据法律统治之外，不再存在专横武断的权力和其他特权，英国人由法律统治，任何英国人都可以做法律不禁止的事情而不致受到惩罚。第二，无论官吏还是平民，都同样接受普通法院实施的普通法律的管辖。此话相当于我们今天所说的“在法律面前人人平等”。第三，公民的权利不是宪法的产物，而是宪法所依赖的基础。可见，这里所言的“法治”是强调“法律的统治”，它是“人的统治”的对立物。所谓人的统治就是国王的统治，而法律的统治则是新兴资产阶级占主导地位的议会统治。在中世纪的英国，对专横的主权缺乏有力的制约，法治常遭破坏。在1688年“光荣革命”后，王权被置于议会之下，过去的“人治”变为“法治”。可见“法治”就本质而言，就是指用法律的统治取代人的统治，法律高于统治者的个人意志。后来

^① 詹宁斯：《英国议会》，商务印书馆1959年版，第1页。