

張慰慈編

英國政府綱要

商務印書館發行

序

這部書是一種編譯本，其中大部份的材料都是從奧格的英國政府與政治（Ogg's English Government and Politics）節譯出來的。

奧格是美國惠斯康新大學（University of Wisconsin）政治教授，他這一本書是於一九二九年出版的，雖則其內容似乎比不上其他名著如哈佛大學校長羅厄爾的英國政府（Lowell's The Government of England），但在這類書籍中卻要算是最簡便並且又是最新的一種。

外國人寫的書本來是給他們本國人讀的，特別是像這類英國政府課本是供給大學第二年級或第二年級以上的大學生讀的，他們都有相當的程度，對於英國歷史的大概情形亦已明瞭，所以原書中對於許多歷史上的事實不妨從略，對於現在的各種政治問題又不妨詳細討論。但中國讀者對於英國歷史大都是很隔膜的，所以我就沒有整個的繙譯原書，祇採擇其中關於政治制度的一部份，並且就是對於這一部份，又自由增減，或重行編過。這或者也許能使那般不明瞭英國歷史的人，讀了以後，可以明白現在英國政府的大概情形。

原稿的大部份曾請高一涵先生看過一遍，並經他改正了許多錯誤地方，編者是非常感謝的。但其他未經高先生看過的部份恐怕不免還有錯誤之處，深望讀者能夠發覺指正。

英國政府綱要

張慰慈

十九年五月二十三日

英國政府綱要

目錄

第一章 英國政治制度的來源	一
(一) 盎格魯撒克遜制度	二
(二) 諾曼盎格焚的貢獻	六
(三) 大憲章	一〇
(四) 行政與司法機關的擴充	一三
(五) 國會的發生	一五
第二章 英國政治制度的發展	二一
(一) 都鐸爾政府	二一
(二) 十七世紀憲法上的衝突	二四
(三) 國會大權的確定	二七

(四)國王與國會關係間的其他問題.....	三〇
-----------------------	----

(五)內閣及內閣制度的發生.....	三二
--------------------	----

(六)國會下議院.....	三四
---------------	----

(七)政黨的發生.....	三六
---------------	----

第三章 現在的憲法與政府.....	三八
-------------------	----

(一)英國憲法的性質.....	三九
-----------------	----

(二)憲法的發展.....	四一
---------------	----

(三)政府制度的重要特點.....	四五
-------------------	----

第四章 國王及其職權.....	四八
-----------------	----

(一)國王的個人與國王的職位.....	四八
---------------------	----

(二)國王的職權.....	四九
---------------	----

(三)王室經費.....	五一
--------------	----

(四)國王在政府中所佔的地位.....	五三
---------------------	----

(五)爲什麼英國還保留國王的職位.....	五五
-----------------------	----

第五章 樞密院行政長官總體與內閣.....五七

(一) 樞密院.....五七

(二) 行政長官總體.....五九

(三) 內閣.....六一

(四) 組織新內閣的手續.....六三

(五) 選擇各行政長官的標準.....六五

(六) 內閣的職務.....六七

(七) 內閣的責任問題.....六九

(八) 國務總理.....七一

(九) 內閣的委員會與秘書處.....七三

第六章 行政部.....七六

(一) 政治的行政部.....七七

(二) 經濟的行政部.....八一

(三) 社會的行政部.....八二

(四) 行政組織改組與職務發展的新趨勢·····	八三
第七章 文官及文官考試制度·····	八八
(一) 政務官與事務官的區別·····	八八
(二) 文官考試制度及其實行以前的狀況·····	九三
(三) 文官考試制度的略史·····	九三
(四) 文官的數目與等級·····	九六
(五) 文官考試委員會及考試的性質·····	九七
(六) 提升任期薪俸與年金·····	一〇〇
(七) 公務員的組織·····	一〇二
第八章 國會下議院——選舉區域與選民資格·····	一〇五
(一) 國會的選舉區域·····	一〇五
(二) 議員的數目及其分配·····	一〇七
(三) 一八三二年以前的選舉制度·····	一〇八
(四) 選舉改革運動及其結果·····	一一二

(五) 一八八五年到一九一八年的選舉問題·····	一二七
(六) 一九一八年與一九二八年的人民代表法律·····	一二〇
(七) 結論·····	一二四
第九章 國會的選舉·····	一二五
(一) 國會的解散與選舉的召集·····	一二五
(二) 候選人的指定及其資格·····	一二六
(三) 選舉運動與選舉費用·····	一二九
(四) 選民的註冊·····	一三三
(五) 投票日期與投票手續·····	一三四
(六) 將來的選舉問題·····	一三八
第十章 國會上議院·····	一三九
(一) 上議員的種類——世襲貴族·····	一三九
(二) 其他的議員·····	一四一
(三) 上議院與第二院的問題·····	一四三

(四)上議院的改革問題.....	一四六
(五)一九一一年的國會法.....	一四九
(六)現今的第二院問題.....	一五一
第十一章 國會的組織.....	一五三
(一)國會的會期.....	一五三
(二)下議院的職員.....	一五五
(三)下議院的委員會.....	一五八
(四)上議院的組織.....	一六〇
(五)議事規則.....	一六二
第十二章 國會的職務.....	一六四
(一)監督政治.....	一六四
(二)財政權.....	一六八
(三)立法權.....	一七四
第十三章 政黨.....	一八一

(一)政黨制度與英國內閣制的關係·····	一八一
(二)歐戰以前的保守黨與自由黨·····	一八四
(三)勞工黨·····	一八七
(四)戰後的政黨情形·····	一九三
(五)政黨的組織·····	一九五
第十四章 司法制度·····	二〇一
(一)英國與歐洲大陸司法制度不同之點·····	二〇一
(二)民事訴訟與民事法庭·····	二〇二
(三)刑事訴訟與刑事法庭·····	二〇五
(四)上議院的司法權·····	二〇八
(五)英國司法制度的優點·····	二〇九
第十五章 地方政府·····	二一四
(一)中央與地方政府的關係·····	二一五
(二)州政府·····	二一九

(三)區與村·····	二二四
(四)城市政府·····	二二六
(五)倫敦政府·····	二二九
第十六章 威爾斯蘇格蘭與愛爾蘭·····	二三二
(一)威爾斯·····	二三二
(二)蘇格蘭·····	二三三
(三)愛爾蘭·····	二三六
(四)愛爾蘭的自治運動·····	二四〇
第十七章 愛爾蘭自由國·····	二四五
(一)新芬黨與獨立運動·····	二四五
(二)一九二〇年的愛爾蘭政府法律議案·····	二四七
(三)一九二一年的條約與自由國憲法的成立·····	二四八
(四)北愛爾蘭政府·····	二五〇
(五)愛爾蘭自由國憲法的性質·····	二五二

(六)愛爾蘭自由國政府的組織·····	二五三
第十八章 大英帝國·····	二六五
(一)大英帝國的政治區域·····	二六五
(二)英國政府與帝國各區域間的關係·····	二七〇
(三)各自治殖民地及其國際地位·····	二七五

英國政府綱要

第一章 英國政治制度的來源

英國政治制度在二十世紀文化中所佔的地位是特別的重要，因為（一）現在全地球六分之一以上的土地，除了英國本部以外，包括美國，加拿大，澳大利亞，新西蘭，與非洲的大部份區域，其中人民都是從英國遷移來的，他們的政治制度是從英國移植來的，他們的語言與文字是英文；（二）還有在同樣廣大的區域，人民的種族與文化雖不是英國的，但英國的政治勢力卻已樹立，英國憲法與政治經驗方面的種種形跡也很可以看得出來；（三）末了，在英國勢力範圍以外其他許多國家，從法國，德國，比利時到日本與中國，再轉到南美洲的祕魯與智利，英國政治經驗的影響雖不十分顯露，但也很可以從各方面看出很多有關係的地方。

世界所有的宗教並不都是猶太人創立的，哲學與美術不都是希臘人創造的，法律也不都是羅馬人貢獻的，政府的原則與制度也不都是英國人發明的。關於這幾種文化，全世界各處都有各的貢獻。可是英國對於政治方面的貢獻卻最偉大最有價值，如同希臘在思想方面，與羅馬在法理方面一樣。現今各國的政治制度差不多都與

英國的政治經驗有關係的；假使不明白英國的先例，就很不容易明白現代政府的原則。現代政府幾種根本的制度與觀念，如司法制度，法治的精神，代議制度，人民監督財政，責任內閣，及最重要的人民主權觀念，都是英國歷史上的出產品。

這本書的目的是敘述現在英國政府制度；可是敘述就不得不包含解說，所謂解說又得要說明政治制度與政治習慣是怎樣發生的。歷史方面的事實往往可以說明種種不能以其他方法說明的原因；並且關於英國方面，歷史的事實差不多可以說明政治制度的一切因果。英國政治經驗的特點就是幾百年來繼續不斷的逐漸進化。

(一) 盎格魯撒克遜制度

英國地方最初時期的居民是介路多人 (Celts)，羅馬人與撒克遜人 (Saxons)。羅馬皇帝於紀元前五四年渡過海峽侵入英國時候，介路多人就已佔據英格蘭及其鄰近的島，但他們對於英國現代政治制度並沒有任何的貢獻。羅馬人雖把英國南部與中部劃做行省，但直到紀元後四〇七年離開英國時候為止，也沒有對於以後政治制度的發展有任何的影響。現代英國憲法的起源可以追溯到盎格魯人民與撒克遜人民侵入時候。這個所謂盎格魯撒克遜時期 (Anglo-Saxon period) 是從第五世紀的中期起，到一〇六六年，諾曼人 (Norman) 侵入為止，約共有六百多年。在這個時期所建立的政治制度有兩種：(一) 國王的制度，(二) 地方政府制度。

可是盎格魯撒克遜人民卻到了英國才有國王的制度，當他們初來的時候，他們的領袖祇是酋長。所以英國

國王的制度是本地的出產品，並不是從外邊運進來的。那時候的盎格魯撒克遜人民也分爲許多部落，有許多部落的酋長，因爲戰勝了英國，也就稱爲國王，各自佔據一個區域。這許多散處於各處的獨立小區域，以後就逐漸合併起來，成爲七個王國；其中有一個王國卻能逐漸擴充勢力，逐漸併吞其他王國，到了第九世紀時候，才把全國的區域都歸併在一個國王的勢力之下。

但國王的勢力並不十分莊嚴；假使他是一個柔弱無能的人，那便更沒有勢力可說。第一，國王的職位並不是世襲的，卻是選舉的，是由一個叫做『哲人會』（witenagemot, or council of wise men）選舉出來的。雖則在選舉時候，『哲人會』往往從一個確定家族中選舉一人充當國王，但對於那種不合格的或非所願的長子亦往往棄絕不舉。第二，國王雖是立法者，可是也要得到『哲人會』的同意後，才能公布法令；法令是又少又簡單，內容大概祇是規定擾亂治安的刑事處分而已。第三，國王的權力又得要受人民方面逐漸發生的風俗與習慣的限制。國王算是最高的司法官，一切的犯罪行爲都算是侵犯國王的行爲。可是他的實權也有限得很，因爲他對於地方上的司法例行事務是管不到的。並且在事實上，他對於任何的地方事務都管不到的。他最主要的職務，並且也是人民所希望他做的，就是在戰爭時期，很勇敢的領導人民作戰。照原來的用意，國王的職位祇是一種永久的軍事首領。雖則在撒克遜時期，國王已經不單是一個軍事首領，但也決不是一個專制的國王，就是最利害的人充當國王，也不能有專權的行爲。

『哲人會』是全國最重要人物的會議。無論是宗教或凡俗兩方面的人都有，可是會員卻沒有一定數目；每年在全國各處開三次或四次會議，由國王召集出席人員。這並不是一種代表性質的會議，因為其中沒有民選的會員。但國王亦不能自由選擇出席人員，有幾種人物是不能不召集的，大概時常到會的人有王室的主要官吏，各州的長官，主教及教會中其他重要人員，政府中各種重要官吏，及國王的主要封臣。『哲人會』的職務也同樣的不確定，其實權大概是與國王的權力成一反比例。概括的說起來，凡關於國家與教會的重要事務，『哲人會』有參與的權；國王公布的法令須得其同意；最高的法庭是『哲人會』與國王共同組織的；一切的條約與土地的讓棄也要經其同意；但對於財政方面的事務，卻沒有關係的，這是因為那時候並沒有現代那種賦稅制度。國王是由他選舉的，也可以由他廢除。這就是為什麼盎格魯撒遜時代國王不能專制的一個原因。一個英國學者說：『我們憲法歷史上一個最重要的特點：就是在學理上，國王不得一個顧問機關的勸告與同意，決不能自由處理國事。』『哲人會』可以算是以後的『大議會』及現在的內閣的一種模型，所以是很重要很有興趣的一種制度，但我們卻不能認定這種制度含有現代行政會議或國會的性質。

除了國王職位以外，盎格魯撒遜時代對於英國政治制度最大的貢獻是在地方政府範圍以內。那時候全國的居民大都是居住在一間屋的草房，圍集成爲小村莊（township），四週圍又各有草地，森林地，與耕種地。這類村莊就自然然而各有各的地方政府機關，大概是一個村莊會議，一個行政長官，叫做 reeve 及其他的民選官。