

● 公法名著译丛 ●

罗豪才 主编



英国宪法

〔英〕沃尔特·白芝浩 著



商務印書館

THE COMMERCIAL PRESS

公法名著译丛

英国宪法

〔英〕沃尔特·白芝浩 著

夏彦才 译

商务印书馆

2005年·北京

图书在版编目(CIP)数据

英国宪法/(英)沃尔特·白芝浩著;夏彦才译.——
北京:商务印书馆,2005
(公法名著译丛)
ISBN 7-100-04231-3

I. 英… II. ①沃… ②夏… III. 宪法—研究—英国 IV. D956.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 081940 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

公法名著译丛

英国宪法

[英] 沃尔特·白芝浩 著

夏彦才 译

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

北京民族印刷厂印刷

ISBN 7-100-04231-3/D·352

2005 年 3 月第 1 版

开本 880 × 1230 1/32

2005 年 3 月北京第 1 次印刷 印张 12 1/8

印数 5 000 册

定价:20.00 元

《公法名著译丛》编委会

主 编 罗豪才

编 委 (按姓氏笔画为序)

王振民 包万超 卢建平 朱苏力 米 健

张千帆 陈弘毅 陈新民 季卫东 信春鹰

姜明安 贺卫方 夏 勇 韩大元

目 录

美国版序言·····	1
一、再版导言·····	5
二、内阁·····	54
三、君主·····	81
四、君主(续)·····	101
五、贵族院·····	128
六、平民院·····	162
七、内阁的改换·····	199
八、意想中的制衡·····	234
九、内阁制政府的前提及其在英国的特有形式·····	263
十、它的历史,以及这种历史的效果——结论·····	278
附录:关于布鲁汉姆勋爵和罗伯特·皮尔爵士个性的	
两篇政论·····	297
布鲁汉姆勋爵的个性·····	298
罗伯特·皮尔爵士的个性·····	342

美国版序言

沃尔特·白芝浩先生所著《英国宪法》一书已经在我们这个国家引起一些关注,但这是一部值得更加广为人们知悉的著作。不过,该书书名对书中所含精义暗示甚少,且肯定不合美国读者胃口并会造成误读,因此,此时出版该书的一个新的、更廉价的版本,为免误读,几句序文或许不无裨益。

众所周知,政治意义上的“宪法”一词在英美两国含义迥然不同。对我们来说,它意味着在某个特定时刻颁布的作为国家最高法律的成文的法律文件。因而,当一本关于美国宪法的书出版时,如果不采取一种历史的方法,它就可能是有关宪法含义的评论。也就是说,它形同某种对某个法律文件进行技术解释的法律论文。而英国人是没有这种书面文件的。国家宪法对他们来说意味着其实际的社会政治秩序——一整套从前代继承下来的且规范当下政府操作行为的法律、习惯和先例。因此,一部关于英国宪法的著作自然使我们联想到它事关英国政治机构和社会生活的结构及其实际运行。

美国宪法经由一次会议“制定”;英国宪法则经由数个世纪渐积而成。因此有关这两种宪法的书籍可能大异其趣。宛如一本木匠手册和一本生理学手册不同一样:前者殆属建造艺术领域,而后者则属自然科学领域。在研究美国宪法时,为了弄清一段印刷文

字的含义,我们常忙于探究“制宪者们的意图”、“建造的规则”和习律者的学识。而对英国法的研究则使我们更直接地面对事实和现象,或者说直面政治活动的规则、社会的变迁和国家的成长。显而易见,这些研究对象适宜于使用科学的处理方法,其目的是探求自然原因和内在法则的运演,因而易使所有学习政治哲学的学生感兴趣。白芝浩先生此书实际上(如果不是形式上)就是本此而写的。书中充满了科学精神,尽管从技术上讲并没有采用科学说明的形式。

许多读者业已通过他那部具有启发意义的名为《物理学与政治学》的巨著知悉作者从科学层面关注公共问题的倾向和能力。《英国宪法》一书同属此类著作,其主题多涉人性的原则和人类社会的自然法则。它是一次对英国政治经验的自由探究;一次对英国政治制度敏锐的、批判性的和非情绪化的讨论,其目的旨在说明这些制度的运行方式,并指明其优长缺失。作者与其说是一位党派活动家和鼓动家,毋宁说是一位冷静的、睿智的探索者。他学识渊博,洞察力强,观点独到,且远免于他所说的那种“以爱国主义为名的地域狭隘主义”的偏见。他对英国制度缺失的批评深刻而犀利,对其优长的肯定真诚、不偏党而明智。由于科学心态的主宰,他对古老传统和现代创新、贵族特权和民主倾向的讨论不带任何

5 偏见。内阁、君主、上院、下院,在一个接一个地论及这些东西时,他是从可称之为其相互间能动反映的角度加以考虑的,且与英国人的习惯、传统、文化和性格相联系。书中无疑充满了诸多富有教益的事件、对人性中行为动机富于洞察力的反思、个体或政治实体权力的行使、社会制度对生活于其中的不同阶层的生存质量和环

境的适应以及不计其数的无往而不适且让所有政治学和社会事务的学生甚感兴趣的哲学观念。

白芝浩先生此书内容对我们这个国家的状况多有启发性的干涉。他在诸多地方对内阁制政府和总统制政府所进行的比较提出了一些与我们自己的制度相关联的问题。这些问题的重要性随着我们这个民族阅历的增加而与时俱增。不过,美国人阅读此书不仅应该是因为其中所含的有趣信息及其对一个伟大民族内部政体的精到揭示(我们自己的制度多以这种政体为渊源),而且因为它将对我们这个国家的心智施以不断扩大的、自由化的影响。我们这个国家是极易带着一种偏执的轻蔑审视所有其他国家的政府的。我们的政治学,由于主要纠缠于一些自私和肮脏的利益和苦涩的个体竞争,倾向于将所有科学的东西和对政治原则的广泛和自由的研究排斥在这个思想领域之外。狭隘的观念导致了对所有与我们自己制度和实践不同的外国事物的轻视。我们一所著名大学的一位知名教授说,当学生们在其最后学年好不容易学得一些 6 政治科学方面的理念时,他们由于其自己国家的局限而造成的所有相关知识的缺乏——对比较政治学之类的东西无知——是极其损人颜面的。这种狭隘性的惟一纠正途径是从事旅行和进行视野更加开阔的观察,或进行相关研究和阅读相关书籍,只要这些研究和书籍给出有关其他主要国家政治的清晰而公正的概念。白芝浩先生对英国宪法的分析将有助于我们达此目的。而且我们怀疑,国人在游历英国之前是否有比这本书更有用的书籍可供阅读。它将有损于美国人理解许多发生在一个古老国家的、起初使他们感到困惑和不快的事情。在这个有着古老历史的国度,所有给人印

4 英国宪法

象最深的东西与我们这边所习见的东西又如此不同。

需要进一步说明的是,白芝浩先生此书具有引人入胜的可读性,这一点从其书名及其主题看来即不容置疑。此书以一种自然的生动笔调写就,加上一种轻快的机智和恰当的文体,这些足以使它跻身于高品位的美文之列。

附录于现版且此前未曾在我国见到的关于布鲁汉姆和皮尔两人个性的研究文章谅会被人们热读,因为它们不仅足以给予现代英国政治以进一步的阐明,而且足以就在过去一代公共生活中身名显赫的两个杰出人物的智识生活向我们提供有趣的见解。

E. L. Y.

1877年2月于纽约

一、再版导言

一个著者要想试图素描一部活生生的宪法——一部处于实际运行和效力中的宪法——殊非易事。难处在于,所要描画的对象一直变动不居。一个历史著者则不会遇到此种困难;他只与过去打交道;他可以明确地说,该宪法在他动笔之年以如是如是方式运行,在他搁笔之年其运行方式又在如是如是方面有所不同。他在一个确定的时间开始,又在一个确定的时间结束。但是一个当代著者要想试图描画他眼前的东西则会感到迷茫和困惑:他所看到的东西每天都在变。他必须按照事物在某个时刻的实际情状加以描述,否则就会在其表述中将那些实际上绝不会同时发生的东西拼凑在一起。如果一个著者在论及一个现时的政府时自然地将它与其他一些很重要的现时政府进行比较的话,这种难度就更大。因为这些政府也在变。他所揭示的东西以某种方式被改变,这些被揭示的东西的本源可能会以一种不同的方式被改变。在准备推出本书的第二版时,我就一直面临这种困境。本书论述的宪法是1865—1866年间的宪法。大致上说,它论述的是帕麦斯顿勋爵^①

^① 帕麦斯顿勋爵(Lord Palmerston 1784—1865),辉格党活动家,曾两任外交大臣和两任首相(1855—1858、1859—1865)。在其首相任内,正值英国处于工业革命完成以后成为“世界工场”的经济繁荣期。但在政治法律上,业已成为英国社会一股强大社会力量的工人阶级政治上仍无选举权,而他们发起的高潮迭起的宪章运动的主要目标之一

时代宪法的运行情况。而自那以后发生了许多变化。有的涉及精神,有的涉及细节。在如此短的时间内很少发生如此多的变化。如果我按现时的情景描绘帕麦斯顿时代的情景,此种素描就会在诸多方面是不真实的;如果我将七年前的情景改换成现时的情景,则不免会使这幅画图变得模糊不清,且会画出某种使二者同样不相仿佛的东西。

在这种情形下,最好的做法便是将原画原封不动地予以保留,恰如其初写成时一样。然后将那些要么是宪法自身的变化,要么是与之相比较的宪法变化作为外在素材简要地加以描述。本书中,诸多笔墨涉及一些它初版时尚活着的人和尚在发生的事;而现在我仍刻意地将它们保留了下来。它们或许可以提醒读者他所阅读的是哪个时代,因而可以防止其在描画日期的问题上造成误解。接着我讲述了发生在宪法自身中以及在阐释宪法的其他制度中的变化。

不过,试图评估 1867 年改革法的效果目前为时尚早。依此法案获得选举权的人们尚不知道他们所拥有的权力:仅仅一次选举不仅远远未能让我们得知他们将如何行使其权力,甚至不足以向他们解释其所拥有的权力。1832 年的改革法在数年间竟没能展示其真正的结果。一位 1836 年的著者,无论他对这些结果持赞成还是否定态度,也无论他是忽视还是夸大了这些结果,都肯定会在

就是要求获得选举权。帕麦斯顿勋爵力主将英国全部注意力集中于对外扩张,而不热衷于进行议会改革。但此时英国社会主流的政治要求是进行进一步的议会改革,让工人阶级获得选举权。两年后,这种政治要求由于 1867 年第二次议会改革法的出台而得到了满足,英国议会民主制从此开始有了一个“普选”的基础。——译者

有关这些结果的问题上出错。一部新宪法,只要它辖下的公民在旧宪法环境中长大,只要其辖下的政治家受过该旧宪法的训导,就不会展示其全部的效果。只有当它被没有受到不同经验训导的政治家和民众付诸操作时,它才会受到真正的检验。

从一个侧面上讲,对上次的改革法的效果我们的确特别容易作出错误的判断。不容置疑的是,我们的政治生活中近年发生了巨变。人们常说,“帕麦斯顿大厦片瓦无存”。1865年以来的这种变化不是一个点上的变化,而是成千上万个点上的变化;不是某个特别细节上的变化,而是无所不在的精神变化。如今,我们在就一部教育法^①的微小细节进行争论;而在帕麦斯顿勋爵时代,根本不会有这种法律通过。在帕麦斯顿勋爵时代,乔治·格雷爵士曾声称,取缔爱尔兰教会是一种“革命行动”^②,而现在,该教会经绝大多数人同意已经被取缔,乔治·格雷爵士本人也予以首肯。一个与旧世界不同的新世界已经出现;我们自然将这个变化归功于改革法。只是,这完全是一种误解。如果没有改革法,英国政治也会发生巨变。已经发生的变化属于这样一类:它尤其引起其他的变化——一种时代的变化。一般来说,一代政治中人几乎默默地继承了另一代;而在任何时候,30岁到70岁这个年龄段的人都有相当大的影响。每年都有许多老者逝去,所有其他的人变老,又有许多新人诞生。代际过渡是如此缓慢,以致人们对它难以察觉。政治公司的董事们每年都有些许微小的变化,因此,其股票持有者们

① 指1870年的福斯特教育法。——译者

② 在近代英国政治法律文化语境中,“革命”一词往往意味着超乎常规破坏传统甚至不合法的极端行为。——译者

感觉不到突变。但有时确有突变。不时会出现这样的情形：几个年龄相当的执行董事活了好多年，且经年经营着公司，继而几乎同时从舞台上消失。在这种情形下，公司事务容易发生较大变化。变化有好有坏：有时公司会变得更红火，有时会变得一团糟，但不会停留于以前的状态之中。1865 年以前就发生过这种事。在 1832 年至 1865 年这一整段时间内，“32 年前”^①的那些政治家们——如果我可以这样称呼他们的话——德比勋爵、罗素勋爵和帕麦斯顿勋爵都手握重权。帕麦斯顿勋爵自始握有极大的令行禁止的权力。虽则从某种程度上说他从不显老，但他对年轻一代没有丝毫的同情心。他没有带出任何年轻人。年轻人所希冀的任何东西他都予以阻挠。结果是，当他辞世时，一个新生代突然涌入了生活，“32 年前的人”则突然消失了。大多数政坛新人完全可以说是属于帕麦斯顿勋爵的孙辈。帕麦斯顿勋爵于 1806 年进入议会，而他们进入议会的时间则是 1856 年后。操作者年龄的这种巨变必然引起试图操作的类型的巨变，从而也引起操作方式的巨变。可以更肯定地说，我们所谓政治“精神”的变化是由人的换代所引致，而不是由任何其他类型的变化所引致。即便没有改革法，这个单一的原因也会引起巨变。

6 单单对改革问题的解决也会引起巨变。如果问题可由其他变化加以解决，或不由任何变化来解决，那么解决的眼前效果仍会是显著的。新的问题会立即出现。一个政治国家恰如一片美洲森林：只需砍倒老树，新树就会立即长出来取而代之；种子在地下蓄

① 指 1832 年第一次议会改革法出台以前。——译者

势待发,并随着老树被清除后阳光和空气的进入而开始破土成长。这些新问题会营造一种新的氛围、新的政党和新的论辩。

当然我无意争辩说像 1867 年改革法这样一次如此重要的制度创新不会产生非常重大的效果。它极有可能产生奇效。我只是说,就眼前而论其效果不为我们所知。^① 1865 年以来有目共睹的巨变从严格意义上说肯定不是由它引起的。即便从一般意义上讲,可能也不是由它引起。我们还得猜测它将要引起的后果以及它所不能引起的后果。

主要的问题很自然地这些论文的主旨中产生。我已说过,内阁制政府在英国之所以成功可能是因为英国是一个谦恭的国度。我的意思是,名义上的选民并不是真正的选民;广大的“十镑”房户^②并不能形成自己的观点,也不能强迫他们的代表听从这种观点;他们作出判断时实际上受到了比他们更有教养的阶层的引导;他们倾心的是来自这些阶层的代表,给予他们更多的信任。如果一百个小店主奇迹般地走进了 1832 年代的议会,他们在那里就会有异类之感。没有什么东西会比由选民中的一般群众充斥其间的议会更加不伦不类。我当然不是说这些十镑房户十分崇尚知识

① 或许是由于时距太近,作者似乎低估了 1867 年议会改革法的作用。这次改革法出台以后,英国的社会变革便踏上了“合法化”轨道。各种社会力量争取权利、完善权利的斗争被限制在一个合法的框架内,即在改革和完善议会制度的框架内进行。经过 20 世纪两次进一步的议会改革(1918 年和 1928 年),普选权成为了现实。英国社会因此既保存了传统的自由,又实现了充分的民主。而这一切都是在避免了法国式的革命的前提下取得的。——译者

② 根据 1867 年改革法,每年支付租金不少于十镑的城市房客有选举权。——译者

或欣赏品位。众所周知,大体而论,他们根本不具备这种素质:具备这种素质的英国人寥寥无几。他们不受观念的影响,而受事实的影响;不受看得见的东西影响,而受看不见的东西影响。说句不中听的话,他们受身份和财富的影响。他们中间较好的一部分无疑相信,那些在不容争辩的诸方面比他们强的人在不可感知的观念和知识方面也会比他们强。但是,老的选民群体并不多加思索:他们喜欢让一个“高贵者”来代表他们;如果他富有,就会得到他们的尊重;而如果他是一位勋爵,就更会得到他们的垂青。摆在这些选举人面前的问题是:两位富人中你将选择哪一位?这些富人中的每一个都由大党推出,而这些政党的见解就是富人们的见解——其规划就是富人们的规划。选民们不过是选出了一两个富人来执行一两个富有党团的计划罢了。

不仅如此,就国家税收的征收而言,广大十镑房户群体所属的
8 阶层——下中阶层——在所有社会阶层中却成了税负最重的一个。一个小店主或小职员,收入刚够或勉强刚够缴纳所得税,或许是这个国家惟一被课以重税的人。除所得税外,他们还得交地方税、茶税、糖税、烟草税和啤酒税。而他们的财产少得可怜。奇怪的是,这个理论上拥有无上权威的阶层竟成了经济上的惟一受虐者。在我们以前国会的全部历史中,被国会所采纳的那些政策从未曾出自选民之手,就像太阳系未曾出自他们之手一样。

正如我在本书中力求说明的那样,老选民们对比他们高贵者的崇敬是我们旧体制所赖以维持的惟一途径。无疑,可以设想出这样一些国家:其选民完全能够形成健全的见解。与此相近的情形如今是存在的,这是令人欣慰的。但那些英国小店主们的情形

却不是如此。他们只能在两套高贵的观念中作出选择；或者说在两个对立的党派中作出选择，其中每个党派都在宣讲由这些观念构成的信条。小店主们所能做的只有这些。他们自己的观念，如果我们就此对他们发问的话，总会显得混乱不堪和愚不可及。他们能够就高贵阶层所选择的问题作出决定，此外他们一无所能。

现在面临的一个严重问题是：这个独特的旧体制能走多远？什么时候才会发生变化？我想我得马上打消这样一个念头：它将脱胎换骨，且朝着好的方向变化。我不能指望那些新阶层的选举人会真的比老选举人更能在复杂的问题上形成健全的见解。^①的确曾有这样一种观点——本书初版发行时非常流行的一种观点——当时存在着一个未被代表的熟练工艺阶层，他们能够就国是形成高深的见解，而且应该拥有发表这些见解的渠道。为使他们得到这种渠道，我们制定过精细的计划。但1867年的改革法施惠所及并不止于技工；它还让非技工获得了选举权。没有人会争辩说，一个没有特殊技能且仅因拥有一套房子才交税的普通劳工能够就诸多知识事项作出判断。一个办公室信差并不比一个职员拥有更多知识，其所受教育不是更好而是更差。但这个信差也许是新获得选举权阶层的一个理想的标本。一般人只能靠干粗活挣得微薄的薪水。他们没有时间改善自身的条件，因为他们整天都在劳作。他们早年所受的教育微不足道，人们不禁可以怀疑，即使有充裕的时间，他们是否能够用之于正途。新获得选举权的阶层并不比旧有的阶层更少需要贤达者引导。相反，新阶层更需要引导。真正

① 本书作者有一种贵族倾向，这种倾向在本书中是随处可见的。——译者

的问题是,他们会听从这种引导吗?他们会以同样的方式敬重财富和身份以及作为财富和身份粗略象征和通常伴生物的高贵品质吗?

回答这个问题特别困难。一般来说,通过一项法案时所进行的辩论中包含着不少关于人们可对它作何期许的有益启示。但是人们关于 1867 年改革法的辩论几乎没有告诉人们什么。国人不知道当时在干些什么。其时我碰巧在造访一个纯农业的保守郡,当我问当地的托利党人,“你们理解这个改革法案吗?你知道你们的保守党政府提出的是一个比以前任何法案都更激进的法案,而且它还极有可能得到通过吗?”我得到的答复是:“你说什么呀!它怎么可能是一个激进的改革法案呢?布莱特^①为什么要反对它?”要想用一种让一个“普通陪审团”能够理解的方式来回答他们的问题是不可能的。该法案受到了《泰晤士报》的支持,而受到了布莱特先生的反对;因此保守党人们以及普通持温和态度的人们,不论他们持何党见,对该法案的实质都一无所知。如果有人试图对他们进行解释,他们会说这是“伦敦废话”。国人的确通常指望议会中的辩论能让他们明白该法案的实质。然而就此而论,没有任何一个党派能说得明白。很多人,也许包括多数有头脑的保守党人,对该提案的效果心存疑惧;但由于提案系由其本党领袖们提出,因此他们无心反对,且其党纪也迫使他们拥护它。另一方面,包括多数有头脑的自由党人在内的很多人对该法案的内容感到惊愕;提出改革法案是他们多年的习惯;他们知道每个法案之间的不同点,

① 参与制定 1867 年改革法案的政治活动家之一。布莱特主张将选举权扩大到那些经济上能够自立的“体面工人”身上,而反对给予那些不能自立的“社会渣滓”选举权。——译者