

丁雲孫編

英國政府大綱

商務印書館發行

英國政府大綱

此書有著作權翻印必究

中華民國十九年四月初版

每冊定價大洋伍角

外埠酌加運費匯費

編纂者 丁雲孫

發行者 上海商務印書館

發行所 上海及各埠商務印書館

THE OUTLINE OF ENGLISH GOVERNMENT

By

TING YUN SUN

1st ed., April, 1930

Price: \$0.50, postage extra

THE COMMERCIAL PRESS, LTD., SHANGHAI

All Rights Reserved

自序

這本小小的著作，當我在大學時候就產生了。彼時因為讀比較政治，我曾經盡量去搜求關於各國政治的中文參考書，結果使我很失意的。因為祇有商務書館出版的幾本政治叢書如美國政府大綱、法國政府大綱等等。其他關於英、德等國的政治概況的書籍，則付之闕如，我深以為憾。總想將以前所缺的部分補充起來：英國政府大綱不過是這種補充工作之一，有暇當再討論其他國家的政府，這便我做此書的動機。

民國十五年春季，因為有金大教授貝德士先生（Mr. Bates）的慫恿，我開始編著。貝先生又為我選擇參考書，幫助我計劃本書的章次，這樣直到夏季畢業，草稿乃成。

同年秋季任教江西豫章中學，校課匆忙，無暇修改，遂將稿本置之篋中。既而任事開封一中，亦無暇晷。

十七年改任開封一師教員，授課之餘，取舊稿加以修正。但舊稿成立距今已二年，此二年中，

政局不無變易，恐所述未必恰合現代時事，乃請金大教授劉崇本先生介紹新書，於是重輯新稿，凡五閱月始得脫稿。脫稿後更請劉先生爲我改正數處，乃成此稿。

貝先生贊助於前，劉先生代我校正於後，我對於他們兩位表示十二分的謝意。

我自己的學識淺薄，參考材料也不豐富，書中也許有錯誤或疏忽的地方。我很誠懇的希望讀者加以正確的批評和指教，使我有修正的機會。

中華民國十七年十二月一日丁雲孫序於上海旅次

英國政府大綱

目錄

第一編	緒論	一
第一章	英國政治起源	一
第二章	英國現行憲法	一五
第二編	中央政府	一二三
第三章	國王	二三
第四章	國務員與行政制度	三一
第五章	內閣	四二
第六章	國會之組織及其內容	四七
第七章	國會的職權及立法手續	六四

第八章	司法制度	七六
-----	------	----

第九章	愛爾蘭政府與殖民地政府組織	八九
-----	---------------	----

第三編	地方政府	一〇三
-----	------	-----

第十章	地方政府	一〇三
-----	------	-----

第十一章	城市政府	一二一
------	------	-----

第四編	政黨	一三七
-----	----	-----

第十二章	政黨的派別及組織	一三七
------	----------	-----

英國政府大綱

第一編 緒論

第一章 英國政治起源

(一) 最初居住英國的民族。

英國原有的土著，是布列顛人（Britons）。他們當石器時代就住在英國。他們的社會組織非常簡單，祇有部落而無政府，對於政治方面，沒有一點貢獻。

繼布列顛人到英國的，有色勒特人（Celts）。他們是一種野蠻民族，長於作戰，社會組織以部落為單位。部落裏面善戰的人，就推為首領，統轄各部。在部落中，無所謂法律，祇有一個公

正人擔任調解各部落間的糾紛，但是他的評判時常無人遵守。

色勒特人之後，又有羅馬人 (Romans) 到英國。羅馬人在政治上有許多偉大的建設，大概言之，可分三種。第一，推行羅馬法，確定英國法律的根基。第二，創設區議會 (district council)，促進地方自治。第三，建築道路，便於通商。

羅馬人雖有這樣的建設，但是影響英國政治極微，因為有兩種緣故。第一，羅馬人克服英國，志在開拓富源，無心留意政治。他們不願結合土人，而一般土人也把他們視作異族，不敢親近，因為這種疏遠的關係，羅馬人離英以後所遺下的文化，就無人負保留之責了。第二，當羅馬人衰微的時期，又有撒克遜人 (Saxons) 乘機侵略英國，驅逐羅馬人。他們對於羅馬文化的遺迹，祇知摧殘，不知保存，羅馬的文化因而一蕩無餘。

後到英國的撒克遜人，因為善於聯絡，常和土人接近，所以他們的政治建設得以存留後世。

綜觀以上，可知布列顛，色勒特，羅馬，三種民族，或因戰爭不能發展，或因文化無人保存，或

因不能與土人合作；他們的文化，結果無一傳於後代。所以關於以上三種民族，不作詳細的討論，而從撒克遜時代，作我們研究的起點。

(二) 英國憲法發達史上的分期。

(1) 撒克遜時代——此時代起於撒克遜政府，止於諾曼人 (Normans) 攻英，是英國憲法發達史上第一個分期。同時到英國來的，又有盎格爾斯人 (Anglos) 和覺茲人 (Jutes)。現在英格蘭 (England) 一字，就是盎格爾斯一音之轉。他們是衰弱民族，在政治上沒有位置，所以從略。不過這個時期中，如國王職權的規定及地方行政區域的劃分等等，乃是英國憲政發達的濫觴，今且分述如下。

(A) 國王——國王由議會公舉。他的權力僅限於立法方面，例如出席會議，表決關於治安法律的議案。司法方面國王雖為全國最高法官，但有逮捕權而無審判權。地方事件國王無干涉之權。所以實際上國王法權很小。

(B) 賢人會議 (witanagemot) ——這個會議是輔助國王議事的機關。列席議會者，

有皇親，高級教士，御隨 (theens)，州長 (eldermen)，和掌管王土的官吏，平民不能參加會議的次數無有一定，大概每年招集三次或四次常會不等。

議會權力可分六項：(一)制法律，(二)訂稅則，(三)訂條約，(四)任命教長，(五)選舉國王，(六)受理各地方未決之案件。

(C) 地方行政區域——地方行政區域有鎮 (township)，百 (hundred) 及州 (shire) 之別。

鎮的區域最小，多半是沃田森林的鄉村。每鎮有個議會 (town moot)，議員由公民充之。此外有執政官 (reeve) 一人，執行全市政務，與鎮相等的區域有城 (borough)。城和鎮的異點有二：(一)城比鎮政治自由大，(二)城的居民比鎮多。

邑為許多市區組織成的。邑有邑長 (hundred-man) 一人，總攬全邑行政事宜。按法邑長當由公民推舉，但在習慣上，係本處富紳所指派。又有邑議會 (hundred-moot)，作議員的人，是各市區之管理員，教區牧師，及四個哲人 (wise-men)。普通每月招集常會一次。

議會的性質，不甚易辨；表面雖爲立法機關，事實上則兼有司法機關的職務，例如判決地方上刑事及民事之案件，就是個證據。

州是許多邑構成的。每州有個總督，總督是國王及議會從全州最負聲望之人中派的。

總督以下有州執政官 (shire-reeve) 及州議會 (shire-moot)。

州執政官是國王的代表。他的職務有三種：(一)管理國王在各州的財產，(二)代收國王應得之罰款，(三)代收國王每歲應得之其他稅項。

州議會是一州的立法機關，開會的時候，總督或主教 (bishop) 作主席，凡屬自由民都有參加之權，遇有特別事故不能到會時，可以遣派代表。

州議會的職權，大半關於司法方面者居多，例如解決關乎土地的糾紛或裁判邑法院不受理之案件。此外州議會還可以受理關於宗教上的訴訟案件。

(2) 諾曼時代——此時代起於常勝將軍威廉 (William the Conqueror) 入英，終於一二一六年約翰王 (King John) 之死，是英國憲法發達史上第二個分期。此期有三種變化

應當注意。

第一，從前的時候王權很小，威廉到英之後，首先削奪藩王（feudal lords）的權柄圖謀統一，舉凡一國之土地，兵事賦稅，宗教，都歸國王管理，此時的國王，不啻一國的主人翁；所有各項事業，由中央直接管理。威廉所以能統一英國的原因有二：（一）削去藩王的權力，使他們歸順中央；（二）設立司法財政兩部，統制全國司法財政事項。每部設部長一人，部員若干人。又有司法財政兩部主要人員共同組織的一個團體，這個團體的人員分爲兩部，一部分人員專司到各地方開庭審判案件，一部分人員專司到各州籌款。這兩種人員是受中央委託而到地方作事的，他們的用途，乃是作中央和地方兩者之間的疏通人，他們的成績對於統一上很有幫助。

第二，威廉時代，也有個議會，叫做大議會（great council）。遇有立法，財政，公安等事項，國王立即招集開會，議員仍舊是些僧侶，皇親，貴族和武士，平民不得參加。但是大議會的議員所包括之階級比以前多，這點不能不認爲是一種進步。

第三威廉王和在他以後的亨利第二 (Henry II.) 他們雖是極端專制，建設上却很可觀，如設立法院，行陪審制，整理軍隊等等，爲司法方面及軍事方面的一大進步。

亨利第二卒後，他的兒子虞其德 (Richard) 和約翰 (John) 相繼嗣位。他們的聰明智慧，遠不及乃父，但是性情昏憤的程度，已達極點，所以到約翰王時代，遂發生巨烈的革命。約翰王乃依照民衆的請求，頒布大憲章 (Great Charter)，這一段革命，纔算結束。大憲章是君民間的一種和約。他的價值，不僅保障英國人民的自由，還能表示出來真正的立憲精神。他的內容，約有七項：(一) 貴族的依附者應和貴族享有同樣之特權及自由。(二) 宗教信仰自由。(三) 保留郡縣制。(四) 劃定自治城的權限。(五) 維持商業。(六) 公民的財產，不經法院的裁判，不得歸爲公有。(七) 關於國家財政事件，國王必先取得議會同意方可執行。

(3) 諾曼以後的政治改革。

(A) 國會的起源和發達。

約翰王以前，無所謂國會，即如威廉時代之大議會，名稱既非指現在的 parliament

所包的階級也不普遍，直到亨利第三和愛德華第一（Edward I.）的時候，正式國會纔成立。

國會發達的程序，複雜的很，但就重要者言之，約有五期：（一）撒克遜時期，有估價官（assessor）估計土地或財產的價值，賦稅就按估計的價額徵收，平民既不能反抗，又不能派代表到議會去陳說，因為當時的議會平民無有參加之權。（二）十三世紀諾曼政府的時候，民間對於納稅問題漸有意見，以為納稅人對於他所納之稅應當有過問之權。換句話說，就是無論何種稅項，必須經議員——人民的代表——的討論和贊同，方能有效。因此約翰王下的大憲章，就有一條規定國王徵稅須得大議會通過纔能實行。（三）一二五四年亨利第三的時候，纔有正式國會的組織，國會中議員，除原有之貴族教士外，又有各城之市民代表，較前平民不能參加議會，總算進步。（四）一二九五年愛德華第一招集模範國會（model parliament），議員為貴族，教士，平民三階級，從此國會有了固定的組織。但是貴族，教士，平民三階級，因為階級不同利害各異，時常起衝突，衝突的結果，派別發生，

貴族和高級教士聯合，在一處議事，稱做貴族院 (House of Lords)，平民和下級教士結合，也在一處議事，稱做平民院 (House of Commons)，國會於是分做兩院。一院是貴族，教士居多，仍然繼續郡縣時代的大議會，一院是各州選的公民代表居多，為先代所無。(五)一三七七年愛德華第三時，國會組織更完善，職權也較先為大。國會差不多有立法全權，一切稅則全由國會規定，國王不能干涉。

(B) 常備顧問院 (Permanent Council) 及法院之起源。

國會創立以後，又有常備顧問院的組織。這個顧問院也是從大議會產生的，十五世紀以後，改組樞密院 (Privy Council)。議員全是政府官員及國王特別邀請之司法、財政等專家。所議之事，大概不外行政、司法、財政諸條。議事的方法，採用委員制，按事項的類別，分成數個委員會逐條去討論。

法院組織起於十二世紀。十四世紀中期之常備顧問院裏邊的司法專門委員，負有司法的專責。當時共分四大法院：(一) 財務法院 (Court of Exchequer) 處理關於財產

的案件。(二)辯護法院(Court of Common Pleas)裁判一切民事訴訟。(三)皇家法院(Court of King's Bench)受理較為重要的案件。(四)衡平法院(Court of Chancery)裁判一切關於衡平法(law of equity)的案件。以上四大法院，屬於同級。上訴案件，必須直送國王處理。

(4)一四八五到一六八九年英國政治上的變化。

此時期的前半期，英國的國王屬於條脫(Tudor)家，當時英國正在興兵打仗，人民因為想要鞏固國勢，對於雄才大略的國王，任他行使他的特權不加干涉。國王如約翰第八及伊利塞伯后(Queen Elizabeth)就利用時機擴張自己的權力，果然國家因此富強來，但是人民所受的專制痛苦也不為小。

到後半期的斯脫特(Stuart)家柄政時候，專制程度更甚，四十年間起了兩次大革命。一六四九起第一次革命，推倒查理第一(Charles I.)的政府，建設共和政治，以克倫威爾(Cromwell)做主席。一六八九起第二次革命，驅逐詹姆士第二，迎威廉夫婦為英王。新王

即位之初，遂順從民意頒布民權書 (bill of rights)，解除他們的苦痛。民權書的內容有三項是特別重要：(一)取消斯脫特家之特殊權利。(二)允許人民信教自由。(三)國會必須時常開會議事。

(三)一六八九年以後英國的政治狀況。

(A)王權的墜落——自從一六八九年以後，國會勢力漸大，王權反而縮小。例如一七一四年韓諾威 (Hanover) 家諸王，差不多完全受國會和各部長的轄制。直到一八三七年維多利亞后 (Queen Victoria) 做英王的時候，國王的權勢一天比一天大起來；因為他會運用他那靈敏的手腕，措置國家大事，使得人民愛慕而不覺有越權的行動。由此看來，一個國王權力的大小，法律沒有限制的能力，純粹在乎個人的作事能力。一樣的事情，聰明人去做不露痕迹，低能人去做，顯著處處是不對。

(B)平民院權力之陡增——平民院在威廉及安恩后 (Queen Anne) 時的權勢很小。一七二一年魯伯特威泡耳 (Robert Walpole) 組閣，平民院的權勢陡然增長，因為有三種