

中英文化協會文化叢刊

英 國 的 政 治

劉 迺 誠 著

商務印書館印行

中華民國三十五年二月重慶初版
中華民國三十六年七月上海初版

風

◆(3430 滬報紙)

中英文化協會文化叢刊
英國的政治一冊

定價 國幣貳元

印刷地點外另加運費

版 翻
權 印
所 必
有 究

著 者 劉 迺 誠

發 行 人 朱 經 農
上海河南中路

印 刷 所 商 務 印 書 廠
印刷書館

發 行 所 商 務 印 書 館
各地

導言

余於一九二六年往英讀書，一九三〇年學業結束，繼往歐陸研究二年。在英專攻政治，一九三二年返國後，繼講授各國政制，先後十三載於茲，從未中輟。所講各國之中，以英國政制講解較詳，一因英國對於近代政制，貢獻特多，再因世界民主國家中，其政制或則溯源於英國政制與傳習，後因環境不同，而有演化如美國者；或則模仿英國已成政制，究因傳習各異，不得不作局部。更如法國者；其他如一九二三年以前之義大利，一九二三年以前之德意志，其政治改革上之動機，端在提倡英人所實施之議會制。惟因各該國政治領袖缺乏法治精神，各該國人民缺乏政治素養，其結果適爲畫虎不成，而終於覆敗，余於德義方盛時，已曾一再申述此義，寢及今日，獨裁國家之崩潰，恰如吾人所預料。

余在英專攻政治，於遊美返國之頃，應中英文化協會之聘，主講英國政治。按英國在理論及實施上，貢獻甚大，上段已曾述及。茲略舉其施行至今而仍無衰替之象之數種證例，以爲後進討論之根據。

(一) 英國兩黨制 遠在十七世紀末期，英國有保皇黨與急進黨之別，至十九世紀後期，保守黨與自由黨之名稱出現，二者名稱固屬不同，其政策顯然針鋒相對。至本世紀初期之過渡

時間，工黨應運而生，至第一屆歐戰以後，似有鼎足而三之勢，自是自由黨日就衰替，又有回復兩黨制之象。此兩大黨標榜政綱，競爭選舉，當選議員較多之黨，其領袖出而組織政府，稱為政府黨。當選議員較少之黨，稱為少數黨，既無組織政府之權，其職責在批評政府，其目的在推倒政府，故又有反對黨之稱。兩黨以社會輿論為轉移，而輪流主政，人民乃能以潮流所趨，而定其政治傾向。

(二)英國國會制 英國設有議會，遠在中世紀以前。歷中世紀全部時期，君主每欲行使專斷權力，以致引起議事機關之抗拒，鬭爭結果，君主所受限制逐漸增多，君主專制已不可能。及近代，國會權威逐漸增大，君主極權變為虛君制度後，眾議員全由人民所推選；又自一九一一年國會案通過後，眾議院顯已演成政治中心，國會對選民負其責任，此國會制與責任內閣制二名詞之所由來，固名異而實同，所以示政府與國會兩間之實際關係也。

(三)英國地方議會制 英國地方自治之歷史悠久，肇基於薩克遜時代，距今已歷千餘年，其自治精神一仍其舊，其形式則逐漸民主化，近代化。直至現今，英國地方區域均為自治單位，由人民推選代表，組織地方議會，地方議會兼為立法與執行機關，自行議決，自行執行。中央機關對地方議會，予以監督，而不橫加干涉。最近行政管理雖有擴大形勢，而純粹地方事權，則一任地方政府自由處理，以提倡地方人民之福利，此世人所以指稱英國地方政府為富有地方自治之精神也。

(四) 英帝國 英帝國合本土數島及海外屬地而成者也，以享有自治權之等差言，屬地可分爲三類：(1) 自治領地，(2) 王權殖民地，(3) 保護國。寢及現代，自治領地之地位，與獨立國無異，前此總督純由王權所委任，現今則由殖民地保薦，且可由殖民地人民擔任。又有民選的議會及責任內閣式的政府，與英吉利大致相同。依據一九三一年議案，其議會和政府之地位及權力，與英吉利本國國會和政府完全相等。在王權殖民地中，總督由王權所委任，有全無議會者，其設有議會者，而民選議員之數額，則以所享自治權大小爲轉移。英屬保護國大抵保存其原有政府形態，英政府設有專員，名爲顧問，實爲監督。各該國內政外交之動向，以專員之意見爲依歸，專員則須時時請示於王國政府，在保有殖民地之國家，其殖民政策與行政，比較可觀者，首推英國，此英帝國之殖民行政所以確有研究之價值也。

目次

序文

導言

卷頭言

各講綱要

第一講	英國兩黨制——政黨政治	一
第一講附錄	兩黨制平議	一五
第二講	英國國會制——責任內閣	二五
第二講附錄	英國之政治制度精神	三八
第三講	英國地方議會制——地方自治	四三
第三講附錄	地方自治之正確意義與真正目的	五七
第四講	英帝國統治下之殖民地與自治領地	六三
第四講附錄	英帝國之過去與未來	七九

英國的政治

第一講 英國兩黨制——政黨政治

吾人談英國政治，每欲探求其樞紐所在，論者或指稱其爲國會，余則以爲不然。英國國會之主要部分爲衆議院，衆院雖爲重要機關，不能自行產生，而有待於選民之推選。選民於推選衆議員時，雖可自由投票，而標榜領導於其間者，則爲政黨。衆院既經產生，其運行則依政黨活動，以定其傾向。又英國政府例由多數黨所組織，當權時盡量實現其政策。少數黨不能參加政權之行使，對於主政政府，則竭其批評與攻擊之能事。故英國之政治，表面似純爲人民之政治，實際則爲政黨之政治。惟政黨之設施，仍以民衆輿論之向背爲轉移，不失其爲真正民主政治也。

(一) 英國政黨制之淵源

英國之歷史悠久，遠在一六八〇年，即有所稱爲急進黨與保皇黨者出現。最初二黨之

爭議，在國王繼承方面，至國王繼承案通過後，則轉移於內政方面。急進黨主張積極改革，擴大衆院選舉權，並欲廢除社會所詬病之糧食案（Corn Law），以改進人民之經濟生活。至十九世紀後期，急進黨改稱爲自由黨，保皇黨改稱爲保守黨。自由黨主張自由貿易，並准許愛爾蘭自治；保守黨則主張保護關稅，並反對愛爾蘭自治案。（註一）

英國政黨組織比較嚴密，惟黨內非必無分崩離合之現象，特不若法國政黨之離合無常耳。又法國政黨之離合，基於私人政見者爲多，故一個大黨，可散爲許多小組織，許多小組織，亦可聯合而成爲一個黨團。英國黨內之分離與黨外之合併，大抵基於政治原則，不附甲則附乙，英人雖亦富於調和性，究以模稜兩可爲非是。一旦脫離原屬政黨，或則投入另一黨，或則根本脫離政治生活。其別樹一幟，另組新黨者，雖非不乏其例，究屬寥若晨星。此英國所以能維持兩黨制如是其久也。茲舉數例，以證吾言之不謬。

保守黨領袖皮爾氏（Robert Peel）於主政時期，對工人生活頗表同情，決然提出廢除糧食案。保守黨議員擁戴迪斯銳里（Disraeli）爲領袖，保守黨乃裂而爲二。斯時英國政治上乃有三個政治團體存在，後皮爾派全部加入自由黨，英國乃回復其兩黨制。至一八八六年，自由黨領袖格蘭斯敦氏（Gladstone）所採行之愛爾蘭政策，使自由黨發生裂痕，自由黨議員九十餘人脫黨，全部加入保守黨，兩黨制迄未動搖。

至十九世紀末期，勞工運動風起雲湧，勞工組織因能突飛猛進。一八六八年舉行第一次工

人大會，一八九三年成立獨立工黨，後復於倫敦開會時，正式組織工人代表委員會，推麥唐納氏爲祕書，一九〇〇年當選衆議員二人，此爲正式工黨參加國會之始。後於一九〇六年當選衆議員二十九人，一九一八年當選五十七人，一九二二年當選百四十二人，一九二三年當選百九十一人，一九二四年當選百五十一人，一九二九年當選二百八十九人，可稱極盛一時。（註二）

論者或以工黨之興起，恐將打破英國所流傳之兩黨制。第一屆世界大戰後政黨上之散亂狀況，以及一九二三年後數次選舉中，政黨間似有鼎足而三之勢，兩黨制誠有動搖之象。惟自由黨在十九世紀及第一屆世界大戰之前，雖能極盛一時，而侵及戰後，一因黨內糾紛迭起，時呈分裂狀態，在選舉上一再失利。再因工黨興起後，自由黨所標榜之政策，介於不新不舊之間，無形中變爲政黨間之分野，無法維持其大黨地位。觀第一屆世界大戰後，自由黨當選議員逐漸減少，顯有落伍現象。（註三）工黨則逐漸增加，一躍而爲第二大黨，並能兩度組織英人所稱少數派政府，論者譏其爲主政，而不爲當權。

工黨勢力既逐漸增大，自一九二四年後，於保守黨組織政府時期，已爲公認的反對黨。反之，自由黨則日就衰替，既有潰不成軍之勢，後此必無捲土重來之望。英國政治上仍爲兩大黨輪期主政，向之保守黨與自由黨相互對抗，至是則爲保守黨與工黨兩間之競政，英國似仍能保持其兩黨政治。

就此吾人尙須注意者：一國如僅組有兩黨，非必卽爲兩黨制。兩個政黨可以同時存在，而

不發生重大政治作用，如在專制政體之下然者。兩個政黨可以個別發生作用，而其力量不相平衡，一則能壟斷政治，爲所欲爲，一則僅有政黨之名，根本不能發生重大影響，其與一黨專政，雖有程度上之差別，初無根本上之不同點。又如兩個政黨雖可各自發生作用，並能輪期主政，而其獲得政權之根據，不在人民之擁護，而仰賴軍力之支持，或更劫持民意，則亦失去兩黨制之意義。

同理，一國政治雖由政黨所運用，非必即爲政黨政治。政黨政治固不拘於兩黨制，在多黨制下，政黨政治亦能運行，惟其靈活程度則較低，戰前法國是爲顯例。至於兩黨制之真正意義，即在兩黨之能實施政黨政治，英美卽是如此，兩黨制確應如此。

(2) 英國政黨政治之發軔

英國政黨政治之發軔，始於威廉三世 (William III) 主政時期，國事聽由國會自由處理，謂之爲偶然事實也可，謂之爲政黨政治之初期形成也可。緣此時急進黨與保皇黨意見甚深，強大政黨對於各部大臣，或遇事非難，或大肆攻擊，政府受國會之牽制，設施上頗感棘手。桑端納氏 (Sunderland) 深知此弊，因對國王建議，此後選任大臣，應屬意於強大政黨之領袖，大臣不能獲得多數議員之擁護，則應辭職，而由國王另選賢能。此種辦法實施後，頗能應台政治上之需要，又自華頗氏 (Walpole) 代替國王，充任內閣主席後，首相一席因之確立。英王

此後例由多數黨選任首相，首相提出內閣與政府名單，交由國王委任，至是政黨政治之形式與精神畢具矣。

(3) 英國政黨政治之實際運行

至於政黨政治之實際運行，茲舉實例，以證明之。例如英國於衆議院選舉之後，如果原政黨選舉失敗，反對黨當選之議員較多，英王照例委派該黨公認領袖組閣。此僅爲形式上之手續，實際該黨領袖於選舉勝利之後，已會同次要領袖，擬定其內閣及政府名單，於國王召見之日，提出徵求同意。國王照例同意，即有對於某一關員或部長表示異議，祇能出以建議方式，首相如不認可，即作罷論，無堅持己見之可能。到了近代，國王大抵採超然態度，絲毫不加干涉，因國王不負任何政治責任，首相則須時時對衆院負其責任。

國王委派次多數黨組織政府，雖亦不乏其例，究不多見，且有其他原因存於其間也。例如一九二三年包得溫主政時，因欲變更前屆保守黨政府財政政策，不得不解散衆院，重行選舉，藉以覘民意之所在。選舉結果，保守黨當選議員二百五十八名，工黨當選百九十一名，自由黨當選百五十九名。國王委任麥唐納組織第一屆工黨政府，其原因厥在保守黨於此次選舉之後，雖仍爲最大黨，較之上屆選舉，喪失議員至九十餘名之多，足證選民對於保守黨之變更財政政策，表示反對，包得溫乃不得不將組織政府權，轉讓於麥唐納。惟此次工黨政府既非絕對多

數，且非比較多數，論者指稱其爲少數黨政府，良非虛語。因此，工黨不得不採行近似自由黨之政策，希望能得該黨一部分議員之擁護，以維持其脆弱的政府，其不能盡量實現其政策者，非無因也。自由黨議員不予支持，工黨政府即不能存在，故第一屆工黨政府執政不及一年，遭受國會之反對，麥氏乃要求國王解散國會。選舉結果，保守黨大勝，（註四）其領袖包德溫氏組織其第二屆政府，當政五年之久。一九二九年五月，包德溫解散衆院，競選結果，工黨一躍而爲最大黨，（註五）麥唐納組織其第二屆工黨政府，仍不爲絕對多數黨，仍不能盡量實現其政策。後因工黨內部分裂，第二層領袖不復能信任麥唐納及其左右人員，而麥氏希圖戀棧，不惜祕密勾結保守黨及一部分自由黨議員，聯合組織轟傳一時之全國協力政府。

麥氏協力政府之組織，對於英國政治發生數種重大影響：

（一）麥氏聯三黨，而合組政府，使工黨內部發生分裂，麥氏及其次要領袖不容於本黨，分裂後則反唇相稽，大行抨擊本黨，使工黨在選舉上失利甚大。工黨驟失其原有領袖，不免有倉皇失措之感，對內領導乏人，進退失據，對外喪失信任，似有潰不成軍之勢。惟另一方面，工黨就此一度清黨，黨內團結或可增強，並乘此檢討其政策，使政綱益復明朗化，戰後之政治前途，或更有一番新氣象，亦未可知。（註六）

（二）協力政府計劃接洽安定後，麥氏以工黨領袖，重拜組閣之命，內閣中有國家工黨，國家自由黨，及保守黨各派領袖，保守黨人數最多，而後此之政治設施，不啻執行保守黨之政

策，（註七）直接破壞英國歷代相沿之政黨政治。而在改選期中，麥唐納斯諾敦輩大肆攻擊工黨所採行之政策，選舉結果，政府派獲得空前勝利，反對派勢窮力蹙，（註八）間接使政黨政治無法適當運行。

（三）麥唐納既不得志於本黨，不惜違反本黨人士之意見，與他黨份子勾結，冀圖延長其政治生活，而於選舉時期，甚至大肆攻擊其生平所服膺，及前此所實施之工黨政策，論者譏麥氏爲機會主義者，任意拋棄其政治原則，顯爲缺乏政治道德之表示。麥氏又於國際和平時期，採取非常措施，既無實施權宜政策之必要，其爲違反英國政治傳習與政治理想也，至爲明顯。

（四）麥氏提出其協力政府計劃，保守黨欣然接受，雖則激於愛國觀念，而不能拒絕參加，實則冀圖假手於麥氏諸人，以分裂工黨；假手於麥氏等抨擊工黨之政策，使多數選民確認其爲不當；並欲假手於麥氏所組織之政治機構，以實現保守黨之政綱。徵諸過去英國政治經驗，一黨內部分裂，則選舉必然失利；一黨政策動搖，則必喪失人民之信任。果然，一九三五年選舉結果，協力政府獲得空前勝利，保守黨則認爲是該黨之勝利，是人民擁護保守黨政策之表示。自余觀之，保守黨事先接受麥氏組織協力政府之計劃，是欲促其失敗，一九三五年選舉後，接受麥氏之領導，是實踐其諾言，稍待時日，自必揮之使去，而自行主政。（註九）麥氏於一九三三年明爲因病辭職，實則受保守黨之排擠，而不得不掛冠而去。至是表面由三黨合組之協力政府，實際變爲保守黨所支配之協力政府。現今英國雖號稱爲協力政府，政黨停止一切政

治活動，而在補選上，充分證明英國仍爲保守黨與工黨之競政，世界大戰一停，此幕即可揭開矣。

（4）政黨的政治與政黨政治之區別

在詳細分析政黨政治之前，吾人須能辨明政黨的政治與政黨政治。所稱政黨的政治云者，係指政黨參加或支配政治之謂，不論其爲一黨專政，或爲多黨競政；不論各該黨是否爲少數人所組織，或爲一部分人所竊持；不論各該黨能否實行主政，或僅爲統治人之工具。吾國自鼎革以後，政黨林立，自革命性的組織，以至御用的機關，應有盡有；（註一〇）國民黨於統一全國後，實行一黨專政；共產黨失敗於華中，流走陝北後，編立軍隊，組織政府，近更出席參政會，共商國是。凡此種種，均爲政黨的政治之各種形態，吾人殊不能以政黨政治目之也。

然則，政黨政治之意義何在？政黨政治所須具備之條件爲何？均爲吾人所須研究之問題。

簡言之：政黨政治係政黨依民衆輿論之征違，以定其政綱，標榜其政綱，以競爭選舉，當選代表人數最多之黨（如在兩黨制下者），或能聯成多數之黨團，以受命於主權人民之根據，組織責任政府，直接對人民代表機關負責，間接對人民負責。一旦社會輿論轉變，或失去國會信任時，則該黨或該黨團不得違反輿論，竊持政權，而須退避賢路，聽由反對黨出而主政；並須退爲反對黨。而監督政府，此爲政黨政治之精義，發軔於英吉利，後逐漸發展，而演成現今之形

態。

(5) 推行政黨政治所須具備之條件

既經說明政黨政治之意義，吾人可以進而簡陳一國在推行政黨政治時所須具備之條件：

(一) 真正政黨政治祇能存在於自由民主的國家，人民須能享有結社自由，自由組織政黨，自由宣傳主義，而不受任何干涉與阻礙。(二) 政黨須確為人民之代表，並能注意社會輿論。不為少數人所竊持，不能抹殺民意。更須採行固定政綱，競求人民之擁護，政府無人民之支持，則不能發揮政治力量，人民無政黨之領導，則不能了解政治問題之所在。(三) 政黨在自由組織下，須能自由競爭選舉，以定輿論之向背，不得受政府機關之操縱或干涉，賄選尤須根絕，以免選舉失其意義。(四) 政府之組織，應以政黨間競爭選舉結果為轉移，勝利黨因獲得人民之擁護，而有組織政府之權，人民信仰不衰，則可繼續主政，盡量實現其政策。一旦輿論轉變，選舉失利，則須即時引退，而予他黨以主政機會。(五) 在政黨政治下，政黨領袖須能堅守其政治原則，以實施各該黨之政策，須能極端遵守政治道德，竭盡全力以維護之，須能注意社會問題，而設法作有效的解決，須能注意民衆需求，而予以充分的滿足。總之，政治領袖於行使權力之時，須能時時感覺，充分了解，行使權力之根據，在能獲得多數人民之擁護，行使權力之目的，在能實現多數人民之需求，此為行使權力之唯一道德根據，別無其他任何解釋之

可能。(六)政黨政治之順利運行，尤賴人民有政治素養，對於政治問題表現興趣，並能相當了解，人民亦具有判斷能力，而能明辨問題之是非得失，更須能時時留心政治，對於各級政府及其設施，而能加以連續不斷的監督，必要時且能採取必要的與適當的行動。當然，民衆有無政治素養，視乎人民有無參政經驗，參政經驗祇能得之於參政機會。民衆有無判斷社會問題之能力，則以其所受教育程度爲轉移，文盲愚民不能發現社會問題之所在，智識份子才能注意此類問題，才能相當了解，所認是非得失，雖未必正確，究能自行判斷，並能理解其他人民之意見，是爲有政治意識的公民，其對社會問題所能發生之影響，則以其能否積極參加政治。民主政治祇能存在於有教育有智識的人羣團體，歐美政論家教育家已曾先吾而言，誠有至理寓於其間也。

(6) 兩黨制下之政黨政治與多黨制下之政黨政治

至此，吾人尙有一點必須辨明者，兩黨制下之政黨政治，與多黨制下之政黨政治，雖同爲政黨政治，其最後目的雖亦大致相同，而其運行之方式及其所能發生之政治影響，則亦大相懸殊。例如，在兩黨制下，一黨選舉失敗，則勝利必屬於其他一黨；一黨所組政府不能存在，則必由他黨起而組織，國家元首於授委組閣權時，僅能作形式上的召見，幾無實際影響之可言。政府之產生，比較簡易，而政府政策之變更，可於政府輪替上斷定之，英國即屬此例。

在多黨制下，其情形則大異，於選舉時期，不但有衆多政黨競爭選舉，而一部分政黨間在選舉上頗有合作之可能。選舉揭曉後，衆院中幾無絕對多數黨之可能。國家元首於授予組閣權時，有時頗費周章，甚至歷時甚久，政府無法產生，（註一二）此在法國已曾屢見不鮮，顯非張大其詞者可比。例如，法國政府一旦傾覆，總統例須召見參衆兩院議長及前任總理，探詢兩院政黨形勢，何黨領袖有組織政府之可能，然後授以組閣權。某黨領袖於受命之後，開始與本黨接近之左右諸政黨接洽，希望可以湊成衆院中之多數，一方面須作政綱上之商討，一方面又須作閣員席位上之分配，各方商妥後，此聯合黨團乃能組成。此種政黨組合，其中因難甚大，有時須經相當時間，始能接洽妥當。亦有某黨領袖於接洽之後，遭遇障礙甚多，自認無組閣可能，不得不報告總統，請另簡賢能。更有黨團似已組成，惟一經出席衆院，則又不能存在，由總統另行物色組閣人員。

法國多數黨團，例由若干政黨組織而成。蓋法國政黨衆多，（註一二）迄今從未產生一個絕對多數黨，政府勢不得不由若干政黨聯合組織。既須合數黨在組織一個政府，於主政之後，自不能實施任何一黨之政策，其比較多數黨亦必不能壓迫他黨，以接受該黨之政策。因此，歷屆法國政府首先由參加組織政府之數黨領袖，商定一種妥協政策，是即此數黨可以合作之範圍。施政以後，即遵而行之，期能合作至相當時期。惟一有重要問題發生，各黨必須表明其立場時，或政黨領袖間在政府政策上意見不同，甚至因私人間權利之爭，則此項政團即無法維持，其所