

英國首相制與美國

總統制之比較研究

樊德芬著

南京鍾山書局印行  
民國二十三年初版 定價六角



## 拉斯基教授序文

作者譯

吾信中國研究政治學者，讀樊君書，必能發生濃厚之興趣。樊君之書，對於英國首相制與美國總統制所有特質，均有精細之研究。此二制度，除英美本國外，在其他國家，尙未見有真能與之形神相似者。二者均爲託基於民意之領袖政體，爲中國所亟應了解者也。蓋英國首相與美國總統均一方面握有重權，而他方面又無時不受民選議員之監督；依予個人之判斷，實吾西方試驗民主政治之成功最大者也。中國研究政治學者，對於其成功之所以然，自須努力以求之。

吾非謂此二制度可完全移植於其他一政治環境不同之國家，而無須修改。蓋二者之特性，均由歷史上特殊背景所形成，而此等背景，固不克在其他國家重行依樣製造也。但『比較政治制度研究』，可將政治中所含之一般特性尋出，供一切有組織國家之參考；其重要處，端在於此。吾意一偉大首相，如英之格蘭斯頓，或一偉大總統，如美之林肯，其所樹立之領袖模範，實爲中國今日所急需。樊君之書，當可爲有意了解此二制度者之臂助；因此之故，予甚樂見其付梓行世，與中華一般人士相見也。須知吾英人士，多以爲中國政治之能否上軌道，實與全世界幸福，有密切之關係。

拉斯基序於英國倫敦大學經濟政治學院。

## Preface

Chinese students of politics will, I am sure, find much to interest them in Mr. Fan's book. It is a careful study of the salient features of two remarkable institutions the like of which has hardly yet developed in any other country. Both the British Premiership and the American Presidency represent types of controlled leadership the understanding of which in China is of great importance. For the occupants of these offices have at once room for the exercise of wide powers; while, at the same time, they are under the constant scrutiny and permanent control of the elected representatives of the people. They are, in my own judgment, the most successful experiments in democratic leadership we so far have in the Western world; and it is important for Chinese students of politics to grasp, if they can, the secret of their success.

That does not, of course, mean that such institutions can be transferred to another political environment without change. Each of them owes its peculiar virtues to the special circumstances of an historic tradition incapable of reproduction with any exactitude. But the comparative study of institutions has the important service to render of bringing out those universal features of government which offer similar institutional opportunities in all well-organized states. I believe that the kind of leadership supplied by a great Prime Minister like Mr. Gladstone or a great President like Mr. Lincoln is the kind of leadership of which China most stands in need. Mr. Fan's book ought to help in the discovery of its secret; and for that reason I am glad it is to be available for students in a country upon whose success in self-government many of us believe the welfare of the whole world to depend.

Harold J. Laski

The London School of Economics and Political Science.

## 作者自序

「首相制」與「內閣制」之在英國，實爲意義相同之名詞。因作者之用意，在於分析英國首相與美國總統之職位權力及與各方面之關係，以比較二國政治制度之利弊得失，故用「首相制」一名詞，而不用「內閣制」。因我國人士多習聞「內閣制」，而不習聞「首相制」，故略釋之。

關於英國首相制及美國總統制之論著，據作者收尋所及，祇散見於討論政治之各書，與各首相及總統之傳記，尙無一綜合各端系統完全之著作。不亦奇乎？是亦學術界之缺憾也。本書以二制度之實際情況爲經，以歷史事變及古今人物爲緯，比短較長，評其優劣；對於是種缺憾，或不無彌補。

本書原爲作者之碩士論文，初未存心發表；後以拉斯基教授之勸，以爲如在國內發表，則於我國政治前途，將不無補益；因譯成本國文字，與我國人相見。至於二制度之重要，則已具見於拉先生序文中，無須作者詞費。

本書承張曉峯先生勞神校對，並代爲出版公世，作者極爲感激，謹附此申謝。  
德芬學植淺薄，自揣恐不免於錯誤，尙祈海內外諸先進惠加指導。若本書出版，可爲拋磚引玉之機，得收切磋琢磨之效，則尤幸甚。

樊德芬序於倫敦。

中華民國二十三年五月二十七日

# 目次

## 導言

- 一、立意倣效而結果適得其反
- 二、小同而大異
- 三、比較其利弊得失

## 第一章 二制度來源之概溯

- 一、英國首相制爲歷史上之偶然事件
- 二、首相制爲議會與王室爭權之結果
- 三、樞密院之演化及首相之產生
- 四、俄爾勃與喬治一世二世兩王之關係及氏對於首相制之貢獻與小彼得對於首相制之重要及十九世紀首相制之成熟
- 五、美國總統制爲事刻意計劃之制度
- 六、一七八七年斐州制憲會採取總統制之原因
- 七、早年提出候選總統人之慣例及副總統與外交部長獲選爲總統之層見迭出
- 八、第十二條憲法修正案及繼承總統與計算選票二事之最後決定

## 第二章 關於英國首相與美國總統職位方面各種情形之比較

- 一、資格薪俸津貼特權及護衛
- 二、首相與總統之任期及美國限制第二任之習慣
- 三、任官與頒爵
- 四、全政府首領與行政部首領
- 五、一國元首與王之首臣
- 六、職權與個人
- 七、林肯捷克生派之總統與卜克南塔虎特派之總統及小彼得喬治路易派之首相與愛士葵派之首相
- 八、時間壓迫與補救辦法

## 第三章 英美二國政黨與行政首領之關係之比較

- 一、英美兩大黨對立之習慣
- 二、政治制度對於政黨發展之影響
- 三、英美政黨黨魁其人物地位之差異
- 四、美政黨黨魁爲短期之事業英政黨黨魁爲長期之事業
- 五、英制易於吸收人才美制易於掩護庸材

- 六、美制浪費人才而英制則提拔人才而訓練之
- 七、美國政黨政治不及英國之完全
- 八、美總統以官職爲黨員之酬庸而英首相以爵位爲籌措黨費之工具

#### 第四章 美總統與英首相和選民之關係之比較

- 一、英國選舉無正式首相候選人之提出而美國提出總統候選人之手續則極爲複雜
- 二、間接選舉事實上已變爲直接選舉
- 三、美大選之紛擾及費用均過於英
- 四、英美政黨均能以少數票勝選
- 五、庸材得志之機會在英美孰大
- 六、英國選期無定制與美國選期確定制之得失
- 七、選民爲行政首領之權力最後寄託處

#### 第五章 總統及首相與國會之關係之比較

- 一、一在國會之外一在國會之中
- 二、美國立法責任之分散與英國立法責任之集中
- 三、行政部與財政法案之關係





- 四、立法部與委任官吏之關係
- 五、行政部與立法部於對外事務所生之關係
- 六、行政部與立法部種種彼此互相裁制之關係
- 七、責任集中制與行政立法分立制所生其他不同之影響
- 八、美總統利用憲法以外之方法以領導立法

## 第六章 英首相與美總統對於內閣之關係之比較

- 一、英美內閣均起於實際需要而非憲法產物
- 二、閣員之任命與罷免
- 三、英美兩國之內閣會議
- 四、連合負責與一人負責
- 五、英美兩內閣體積之大小與其得失之比較

## 結論



## 導言

### 一、立意倣效，而結果適得其反。

斐州憲法大會，舉行於一七八七年，當是時也，歐羅巴諸領袖大國，均受治於獨裁君主之下，其含有民權之成分，而克保障一般之自由者，則惟有英吉利。其時法儒孟德斯鳩之名著「法意」，方公世不久，對於英政制度，贊美異常，舉世耳目爲之一震。且英人爲美之同種民族，精神與感情均易接近。製憲諸君子，奉英制以爲模範，實意中事也。詎能料英制自身，正在變遷演進之中耶？試爲譬以明之；十八世紀末之英憲，猶蠶在蛹中之時期也，美人倣英制以製憲，則所得者自爲蛹。及十九世紀，英憲漸臻成熟，連度變遷，不啻由蛹而蠶矣。雖美人視之，不能無動於衷，然無奈美憲屬於剛性，一旦頒布，修改極難，故直至今日，英美二國政治制度之面目，猶迥異也。世之求是而成非者，蓋無過於此矣！

### 二、小同與大異。

英首相與美總統在二國政治上所居之地位，猶拱門之頂石也。吾人今研究此二制度及其與其他政治機關所生之關係，則於二國政治可全體瞭然，不啻由頂窗探首，以瞻巨

度也。予之目的，在將此二者作一比較之研究。今世之爲比較研究者，率首衡異同，但英首相美總統二制度，根本相異，其與議會內閣政黨及選民等之關係，無一相同，卽間有相似處亦屬枝節問題。故異同相比之方式，於此無所用之。

### 三、比較其利弊得失。

生物學家之研究生物標本也，先之以分類，再進則考其各部器官之功用，而後定其在大自然演進過程中所居之地位。予今之所爲，亦頗類此。先分析首相與總統和其他政治機關所生之關係，再進則考察其功用，而後比較二制之得失，以定其價值。前二者爲方法，後者爲目的，方法者，乃求獲達目的之工具也。無論制度爲何，率兼有善與不善之部分，是以其最後之判價，則在於善者與不善者相較之差數。予將於以下各章，列舉英首相與美總統二制度之優劣，以瞻其得失相差之大小。

英美二制，面貌神情之不同，隨處可見。吾人如加以研究，非惟有用，亦極有趣也。美利堅聯邦國，以世界最穉之民族，據新闢之土地，而首先採用全部成文憲法。英吉利則不然，非惟爲習慣憲法之發源地，且擁有歷史相延，強固而老大之政情。是以就二國之發展，可窺見政治真理甚多。政治學者，視英首相制與美總統制之發展，猶觀二巨人之角力於運動場也，反覆考其成敗得失，不稍厭倦。及至今日，錦標雖已大半入於英手，然美人究未全失之也。據予研究所得，美制亦有數點，較英爲佳。

## 第一章 二制度來源之概溯

### 一、英國首相制，爲歷史上之偶然事件。

語云，英國王室，統而不治。雖名義上王權極大，然施行之責，大部操於首相掌握，英王僅唯唯畫諾而已。首相之所以能手握大權，駕凌王室者，亦非一朝一夕之故，考諸歷史，其所經循之途徑，既長且曲。此種驚人之發展，純由事實演進而來，其始也，蓋無任何個人或任何團體，爲之設計規劃。是以首相職位之成立，並非根據任何議會之法令，其名詞係譯自法文，初非正式官銜也。及佛爾勃 (Sir Robert Walpole) 當權，始流用稍廣，用之者多爲俄氏政敵，寓有指摘輕蔑之意，蓋以首相名詞與自由不能並存，且不見英國典章，認爲牴觸憲法。尤可怪者，俄氏於其答辯之中，竟認首相之稱不合事實，爲存心誣蔑者所用之詞。勞爾史 (Lord North) 在位時，亦不喜首相名稱，家居之時，人從無敢以首相呼之者，此事係由其女傳出，自屬可靠。降及十九世紀，情勢大變，自由黨要人哈可特 (Sir William Harcourt) 等，人以首相稱狄士雷 (Benjamin Disraeli) 則色喜。是時首相名詞，雖經成立，然從未經法律承認。及後柏林條約序文中，稱英國代表狄士雷，爲英格蘭之首相，雖事出偶然，然條約一經批准，即成國家法律，首相之獲得法定地位，端自此始。又首相一職，因不見典章之故，以致社會地位，亦付闕如。

遇有國家大典，首相於秩序單中，從無一定之地位。直至一九〇五年十二月，英王愛德華七世 (Edward VII) 下諭，將首相置於約克大主教之後，其事始定。綜觀以上諸事，英國首相制之爲歷史上偶然事件，自屬信然。

## 一一、首相制爲議會與王室爭權之結果。

一部英國政治進化史，簡言之，一議會與王室爭權史也。因以一人之身，統治一民族，爲不可能之事，故雖在憲法未成熟之時，首相制尙未萌芽，英王卽常有重臣一人，其地位職掌，略具首相之規範。當王室與議會政爭劇烈之時，王之大臣，常立於爭鬪前線，爲議會攻擊之的。良以英王個人，爲國家元首，具有無上尊嚴，直接施以攻擊，責令擔負政治失措之責，則實際困難甚大。當英王查理一世 (Charles I) 與長期議會爭鬪之時，首作犧牲者，爲重臣斯塔福 (Stratford) 與勞德 (Laud)。議會所用之武器，先爲彈劾，後爲剝奪公權。及後丹伯 (Danby) 當政，竟因執行英王書面命令，受議會彈劾。王之大臣，須得議會信任，此原則在查理一世之時，爲議會大請願書 (The Grand Remonstrance) 中所規定，直至一六八八革命以後，始大致爲舉國默認。其時英王威廉三世 William III，從大臣孫德蘭 (Sunderland) 之議，將國家要職，盡令在議會占有多數議席之惠格黨 (Whig Party) 領袖擔任。以政治原理而言，則已由議會信任行政部之階段，再進而爲一黨專政矣。降及安后 (Queen Ann) 之世，惠格黨復在議會占有多數，

后雖心袒陶銳黨 (Tory Party)，但此種新政治習慣，已深入人心，勢不得不延請惠格黨領袖執政。及俄爾勃氏 (Sir Robert Walpole) 執政，雄才大略，時期又長，議會政治，遂大體完備。當俄氏權勢鼎盛之時，首相幾完全免去王室干涉，如俄氏者，可謂爲英國近代首相之始祖矣。

議會屈伏行政之劇，大體可分爲三幕：責令王室大臣負政治責任，第一幕也；堅持議會多數黨組閣，第二幕也；首相制之產生，爲第三幕；蓋此爲多數黨統治國家及英王不列席閣議必有之結果。

## 二、樞密院之演化及首相之產生。

首相爲內閣之產物，而內閣本身則發源於樞密院 (Privy Council)，吾人若欲充分了解首相之性質，則必須追溯此段演化之步驟。

英國被諾曼人征服 (Norman Conquest) 以後，威廉大帝曾設置諮政會 (Curia Regis)，時時與公侯大臣商討一切。此機關後變爲帝政會，在十三十四兩世紀，握有重權，行政效率亦大。及十五世紀其名乃變爲樞密院，爲英國行政之中樞，在提由多王朝 (Tudor Dynasty)，爲中央集權之有效工具。後以委員增多，以致笨重不靈，失其行政效率，不得已乃將數項政務，委交數委員會擔任之。一六六〇年查理二世復政，以酬賞有功，升擢多人入院，分子龐雜更甚，非但不能保守秘密，且不能推行其職務，是以查

理二世，於一六七九年毅然停止其活動，樞密院之政治壽命，實際於此時告終。

當樞密院疲敝之際，內閣已乘機萌芽，在十七世紀之初，即曾引人注意。查理二世停止樞密院活動後，曾採克萊元登氏之奏陳，將國家政務，分交四組委員會執行：一曰外交委員會，二曰海陸軍委員會，三曰商務委員會，四曰民隱委員會。但除此四者之外，另有一委員會，並非正式設置，實近代內閣之先驅，會中人物均屬王之重要大臣，常秘密集議，討論國事，俾避免國會之注意。自斯時起，內閣閣員均屬王之心腹，直至內閣須對國會負責之義大定，情形始變。

國會多數黨組閣之義，自威廉二世選擇陶銳 (Tory) 惠格 (Whig) 兩黨黨員，共組內閣之計失敗，採孫德蘭氏 (Sunderland) 之議，組織純粹惠格內閣時，已有長足之進展。嗣以政黨日臻強健，黨魁日形重要，首相之設立，已成必然之勢。然其發展甚緩慢，直至英王脫離閣議與閣員連合負責二義大定後，首相之地位，始完全確定。

#### 四、俄爾勃與喬治一世二世兩王之關係，及氏對於首相制之貢獻， 與小彼得對於首相制之重要，及十九世紀首相制之成熟。

國會通過繼統法案 (The Act of Settlement) 後，漢諾佛王室，遂由德入主英國。此事關係極大，為歷史上不可思議之變化。其始主為喬治一世，對於英國政治，極不

感興趣，時常離開英國，歸省漢諾佛舊地。且終身不諳英語，對於內閣集會，從不參加，將一切政務，付於諸大臣之手，其最要者，則爲俄爾勃氏。喬治二世之不解英政，及喜遊漢諾佛，一如其父。卽位以後，俄爾勃氏，非但得王之信任，且獲王后之擁護，權勢日增，一時無兩。

當英國政治制度變化劇烈之秋，途徑混淆之際，因喬治一二兩世之入主英國，俄爾勃之秉政二十一載，其演進之方向，遂受重大之影響。莫烈曰：「兩喬治如爲英人而不自德來，或自德來而具有相當之賢能與懷抱，或卽無此等賢能與懷抱，而具有堅強之意志，則俄爾勃氏絕不能樹立議會政治之基礎如此堅強，雖以喬治三世之倔強堅毅，亦不克搖動」。

見莫著之「俄爾勃」第四十九頁

賀恩教授論俄氏對於英政之貢獻有言曰：「始倡根據我國特

殊之情形以定施政之方向者，俄爾勃也；始終堅持一切要政須取決於衆議院者，俄爾勃也；始倡閣員連合負責者，俄爾勃也；衆議院克成爲主要權力之機關凌駕貴族院而上之者，俄爾勃之力也；失却衆院信任，卽立辭首相之職，置王室信任於不顧，此義之克獲昌明者，俄爾勃以身作則之功也」。

見賀著之「英國政府」二百二十頁

俄爾勃於一七四二年去職，繼任者不克嚴守俄氏各種政治原則。及喬治三世卽位，一反其祖其父之行爲，立意恢復王權，實現包林布魯克氏「愛國君王」

包氏所著之書名之理想。

王勤儉幹練，威權甚大，所有首相、內閣、議會等，似均爲其個人服役機關。當此議會



政權行將傾落之際，忽得小彼得爲相二十年，非但將俄氏之政治原則，完全恢復，且光明而昌大之。氏力言首相地位之重要，公然不諱，其態度完全與俄氏不同。蓋俄氏末年，其政敵曾斥其弄權跋扈，以首相自居，而俄之辯護詞中，竟完全否認首相頭銜。可見首相制度之基礎，經小彼得之努力，已大有進步矣。

降及十九世紀，尤其在維多利亞女王（Queen Victoria）卽位以後，王室、首相、內閣、議會間之關係，及其自身之職務，均明白安定。此事之完成，政治家與政治學者均屬有功。莫烈氏編著格蘭斯頓傳有言曰：「格氏一生之精力，完全消費於完成我國政治制度」。除格氏之外，皮爾（Sir Robert Peel）與狄士雷（Benjamin Disraeli）二氏，均屬顯著之人物。至於政治學者，則白芝浩（Walter Bagehot）賀恩（William E. Hearn）及陶德（Alpheus Todd）三人，對於闡明分析英國政府之複雜運用，均有偉大之貢獻。

## 五、美國總統制，爲事先刻意計劃之制度。

執英國首相以較美國總統，則現顯著之不同。首相之產生，緣於政治習慣；總統則不然。非但成於一特別會議之手，且成於一特定之時期，其職權範圍，均明定於憲法之中，非若首相之依賴不成文法也。蓋美之總統制，爲斐列德斐亞製憲大會新創之制度。司丹梧有言曰：「斐州製憲諸代表，自由甚大，既無舊制度之須取消，舊習慣之須違犯