

雷飛龍
著

英國

政府與政治



臺灣商務印書館

英國政府與政治

雷飛龍 著

臺灣商務印書館發行

英國政府與政治

作者◆雷飛龍

發行人◆王學哲

總編輯◆方鵬程

主編◆葉幟英

責任編輯◆徐平

校對◆鄭秋燕

美術設計◆吳郁婷

出版發行：臺灣商務印書館股份有限公司

台北市重慶南路一段三十七號

電話：(02)2371-3712

讀者服務專線：0800056196

郵撥：0000165-1

網路書店：www.cptw.com.tw

E-mail：ecptw@cptw.com.tw

網址：www.cptw.com.tw

局版北市業字第 993 號

初版一刷：2010 年 3 月

定價：新台幣 600 元



ISBN 978-957-05-2460-4

版權所有 翻印必究

序

余於民國三十六（1947）年春，就讀國立政治大學法政系四年級，後任英士大學校長之張匯文老師方自英考察回國，擔任「英國政府」講席，為言其時在英主政的工黨，方正推行民主社會主義，建立「福利國家」（Welfare State），對人民生活「自搖籃至墳墓」均予照顧，甚符三民主義及禮運大同篇之理想，余對英國政治，即生景慕之忱。

其後余在政大政治研究所進修，即以「英國工黨組織之發展」為題撰寫碩士論文，並於五十九年（1970）九月承國科會補助，赴英國「倫敦政經學院」（London School of Economics and Political Science）研究一年，雖以英國文官制度為主題，亦旁及英國政府與政治之各方面。嗣後兩度赴英旅遊及考察，均蒐購有關書籍雜誌，累計共達一百餘種，而在英之陳堯聖大使、李恩國、楊孔鑫、毛勤昌諸學長、在美之小女德庸、立庸，知余有研究英國政府之興趣，亦多次購贈有關書籍。

余為報答贈書之親友，於十年前自學校教職退休後，即開始撰寫本書，乃以雜事繁多，時作時輟，加以年老精力衰退，工作效率不高，又復態度謹慎，稿凡數易，於今始告完成。本稿部分曾請沈克勤學長指教，承蒙賜正多處。於此謹對贈書及鼓勵賜正之親友，表示感激。對全時照顧生活，俾能致力寫作之愛妻陳克琇，亦併致謝。由於本書涉及甚廣，作者下筆雖極謹慎，仍恐漏失眾多，敬請讀者不吝賜教，不勝企幸。

雷飛龍序於台北

時在中華民國九十八年四月十四日

目錄

序

第一章	緒論	001
第一節	釋題	001
第二節	漸進發展的典範	003
第二章	英國政治的環境因素	009
第一節	地與人	009
第二節	歷史簡述	013
第三章	英國的社會與經濟狀況	034
第一節	同質與異質	034
第二節	社會階級	044
第三節	經濟狀況	052
第四章	政治文化、政治社會化與政治參與	071
第一節	政治文化	071
第二節	政治社會化	078
第三節	政治參與	085

第五章	壓力團體與政黨	100
第一節	壓力團體	100
第二節	政黨	111
第六章	英國主要政黨的政策與組織	135
第一節	保守黨的思想與政策	135
第二節	保守黨的組織	142
第三節	工黨的思想與政策	148
第四節	工黨的組織	158
第五節	自由黨（自由民主黨）的思想與政策	167
第六節	自由黨（自由民主黨）的組織	172
第七節	政黨的資源	175
第七章	選舉制度與投票行為	205
第一節	選民資格與選權擴大	205
第二節	選區劃分與選民登記	210
第三節	何時選舉及候選人提名	214
第四節	國會議員的競選及投開票的管理	218
第五節	影響選舉勝負的因素	223
第六節	英國選舉制度改革的擬議	226
第七節	民意測驗與公民投票	229
第八章	憲法	242
第一節	英國憲法的意義	242
第二節	英憲的構成部分	243

第三節	英國憲法的特質	248
第四節	改革英國憲法的呼聲	252
第九章	英王	256
第一節	概說	256
第二節	英王的功能	256
第三節	英王的稱號與王位繼承	261
第四節	王制存廢問題	263
第十章	國會與貴族院	272
第一節	起源	272
第二節	貴族院的權力與功能	273
第三節	貴族院的改革	276
第十一章	平民院	281
第一節	概說	281
第二節	平民院的會場與行政管理	282
第三節	平民院議員的社會組成與所享權利	284
第四節	平民院議員的工作	288
第五節	平民院內的政黨組織與黨鞭制度	298
第十二章	內閣制政府	308
第一節	英國內閣制政府的意義及其演變	308
第二節	英內閣制是否已走向首相制？	315
第三節	英國內閣的組成及人選變化	321
第四節	內閣會議的運作及幕僚單位	331

第十三章	中央行政部門	345
第一節	中央部會的發展經過	345
第二節	各部組織與首長職權	350
第三節	文官制度	355
第四節	變更中的國家機構	367
第十四章	英國的地區政府	383
第一節	北愛爾蘭	383
第二節	蘇格蘭	396
第三節	威爾斯	399
第四節	英格蘭地區政府及大倫敦市政府	402
第十五章	英國地方政府	411
第一節	地方政府的涵義	411
第二節	地方政府的職責	412
第三節	地方議會的議員與官員	415
第四節	地方政府的財務問題	417
第五節	地方政府的改革問題	420
第十六章	司法制度	426
第一節	英國司法制度的特點	426
第二節	法院制度	427
第三節	法官的任命、薪俸與保障	431
第四節	英國的律師、陪審，與法律援助制度及司法體制的改革	434

第五節	司法審查與行政訴訟	438
第六節	個人權利與群體安全	440
第十七章	英國警察、檢察、監獄及情報制度	448
第一節	英國警察制度	448
第二節	英國檢察制度	451
第三節	英國監獄制度	452
第四節	英國情報制度	454
第十八章	英國的外交、國防政策、大英國協及歐洲聯盟	460
第一節	英國的外交與國防政策	460
第二節	大英國協	464
第三節	英國與歐盟	469
第十九章	英國的經濟政策與政府財務管理制度	488
第一節	英國的經濟政策	488
第二節	英國政府的財務管理制度	494
第二十章	英國的社會政策	504
第一節	社會福利政策	504
第二節	國民保健服務	511
第三節	教育政策	518
第四節	環境政策	525

附錄一	英國元首表	539
附錄二	英國內閣及英王在位時間表	542

第一章 緒論

第一節 釋題

英國的正式名稱是：「大不列顛及北愛爾蘭聯合王國」（The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland），簡稱「聯合王國」（the United Kingdom: UK）。其中大不列顛包含英格蘭（England）、威爾斯（Wales）、蘇格蘭（Scotland）三邦，北愛爾蘭則指北愛六縣。由於英格蘭地大人眾，首都設在倫敦（London），向來是大不列顛島上的主宰，故又簡稱英國。

英國四邦的土地（依UK 2003. P.3）及人口（依2005年9月National Statistics）為①：

- ◎英格蘭土地 130,433 平方公里，佔全英總面積 53.93%，人口 50,093,800 人，佔全英總人口 83.7%；
- ◎威爾斯土地 20,778 平方公里，佔全英總面積 8.56%，人口 2,952,500 人，佔全英總人口 4.9%；
- ◎蘇格蘭土地 78,822 平方公里，佔全英總面積 31.90%，人口 5,078,400 人，佔全英總人口 8.5%；
- ◎北愛爾蘭土地 13,576 平方公里，佔全英總面積 5.61%，人口 1,710,300 人，佔全英總人口 2.9%

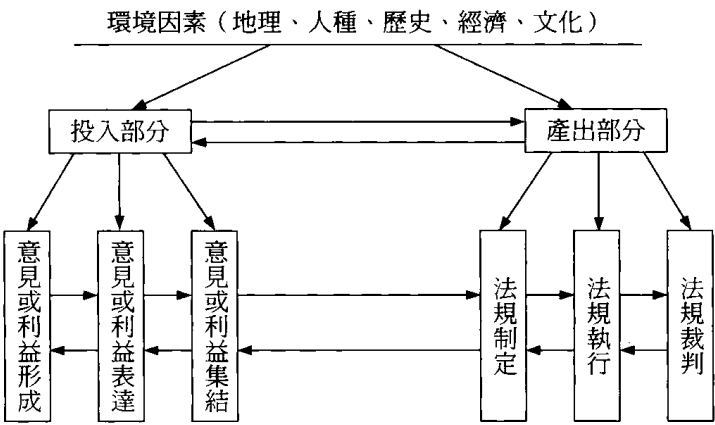
總計全英土地面積二十四萬三千六百一十平方公里，人口五千九百八十三萬四千九百人。威爾斯 1284 年合併於英，蘇格蘭 1707 年合併於英，愛爾蘭則是英格蘭與之爭戰多年後於 1801 年合併於英，英國始定名為「大不列顛及愛爾蘭聯合王國」，1922 年南愛二十六縣脫離英國獨立為「愛爾蘭自由邦」（Free State of Ireland）（1937 年又改名「愛爾蘭共和國」（Republic of Ireland）），英國始改用今名②。

英國人通常被稱為 the English，此一名稱乃由 Angles 得來，但威爾

斯人及蘇格蘭人仍喜被稱為不列顛人（the British），其國名為「不列顛」（Britain）或「大不列顛」（the Great Britain）^③。而不列顛之所以得名，乃因其前居民色爾特人（Celts），操一種名為 Brythonic 的語言，故其地被稱為 Britain ^④。

所謂政府，一般係指該國公權力的正式運作機關。在英國，即指名義上包攬一切權力並代表國家的國王（the Crown）、操立法權的國會兩院、決定政策和執行法令的內閣及所屬行政部門、職司裁判爭訟和處罰犯罪的法院，及其在中央及地方的所屬機構。

依現代政治功能理論，上述國王、國會、內閣及行政部門、法院等所承擔的代表國家、法規制定、執行、裁判等功能，乃屬政治程序中的產出部分（output），其所以有此產出，乃因有其前一階段的投入（input），這包括政治意見或利益的形成（political opinion or interest formation）、政治意見或利益的表達（political opinion or interest articulation），和政治意見或利益的集結（political opinion or interest aggregation）；及其更前一階段影響政治投入及產出的環境（environment），包括人種、地理、歷史、經濟、文化等因素，也都是研究政治程序所應注意的。試以下圖表示其相互關係的概略：



由於意見或利益的形成、表達與集結，係由政治社會化或公民教育、利益或壓力團體、政黨等機構所承擔，因此本書以下章節，大致即依上述架構進行敘議。

鑑於英國在政治、經濟、文化各方面均屬先進國家，而我國則相對地落後；一個半世紀以來，受盡先進國家的欺凌，現正奮發上進之時，於研究英國政府與政治，對其現制的由來、運作的狀況、已知的缺失和改進的建議，自宜特加注意，以期取其所長、棄其所短，對自己國家的發展，能有借鑑之益。

第二節 漸進發展的典範

外國人研究英國政府，很早而卓著聲譽的，要以哈佛大學校長羅偉爾（A. Lawrence Lowell）為第一，他於二十世紀初年所著《英國政府》（*The Government of England*, New York: Macmillan, 1908）的序言中說：「衡以歷史之悠久、法律秩序之維持、少有暴力騷動、人民的富裕與滿足等標準，以及對他國制度及政治思想之影響，英國政府乃是已知世界上最值得注意的」^⑤。

羅偉爾所謂歷史之悠久，自然不是說英國立國的歷史，而是說英國的現行政府體制，亦即虛君共和、議會民主，和內閣制度等。英國的虛君共和與議會民主是一體兩面的，內閣制度則是議會民主運作有效的條件。英國國會「巴力門」（parliament）正式出現於官文書，係在 1258 年的「牛津約章」（*Provisions of Oxford*），其中約定由英王及諸侯各舉代表十二名，討論國事。1265 年孟迪福（Simon de Montfort）更於傳統的諸侯及主教代表之外，另請每縣各派騎士二人，各市派市民代表二人出席，這是英國歷史上第一次最具代表性的「巴力門」，後人以此為英國國會之始。但當時的「巴力門」，是名實相符的「談話會」（按 parliament 一詞源自法文 *parlement*，即是「談話」之意），讓國王聽取民間意見，並無實質權力。今日國會的各種權力，是經長久演變，並經內戰流血，以及光榮革命，而後逐漸獲得的。國會於光榮革命後，重訂「人權法典」

(Bill of Rights)，並規定國會必須定期召開，非經國會通過，不得設常備軍；1701 年更通過「王位繼承及其他問題處理法」(Act of Settlement)，規定王位由瑪麗第二 (Mary II) 之妹安妮公主 (Princess Anne) 及其後由漢諾威 (Hanover) 選侯夫人蘇菲亞公主 (Princess Sophia) 的新教徒後裔繼承，法律未經國會通過者無效。雖然其時國會對政府用人尚無干預權力，但立法權和徵稅同意權由國會專有，則已確定。現代各國國會權力、兩院制度、立法三讀程序等，率皆仿自英國。英國為「議會之母」(mother of Parliament)，自無疑問。

英國的內閣制度，雖較議會為後起，但仍為各國內閣制度之先進。如果說議會制的精髓是議會代表民意，掌握立法和徵稅的同意權；內閣制的精髓就是政府的行政權力，由君主及其信任的少數大臣，轉由獲得議會信任的政府大員掌握，這段轉變過程，就是內閣制的發展歷史。這段發展歷史是相當長久的，因為現代內閣制，第一是內閣人事進退以議會信任與否為準，第二是內閣為首相領導下的合作團隊。前者有待於議員自主性的提高或國王影響力的降低，後者有待於政黨制度的健全或政黨紀律的建立。這兩者的發展，由女王安妮 (Queen Anne) 的無力獨自決事，和其後喬治第一第二父子 (George I and George II) 不喜參與內閣會議，乃得有內閣出現的時機；再後有喬治第三 (George III) 當政時的美國獨立，及工業革命的發展使英國社會經濟大變，議會選舉不得不進行改革，選權擴張、腐市取消、選區重劃，均使國王影響力降低，議員自主性提高；政黨因此不得不走向選區，加強組織，終於使庇爾 (Robert Peel) 於 1841 年在維多利亞女王 (Queen Victoria) 對之雖不歡迎仍須請其組閣，真正的議會內閣制方才出現。其後政黨組織益趨嚴密，英國逐漸將議會制政府 (Parliamentary Government)，變成內閣制政府 (Cabinet Government)，實現了議會有權、內閣有能的理想，各國之採行議會內閣制者，大抵皆以英制為藍本，再斟酌本國情況稍加變通。美國總統威爾遜 (Woodrow Wilson) 所著《國會制政府》(Congressional Government, 1884)、美國政治學會政黨委員會 (Committee on Political Parties, American Political Science Association) 1950 年提出的《走向更負責的兩

黨制度》(Toward A more Responsible Two-Party System)，均或明或暗地主張美國改採內閣制。雖然美國由於多種原因，並未改採內閣制，但英國內閣制對各國的影響，由此可見一斑。

羅偉爾所謂法律秩序之維持，少有暴力騷動，人民的富裕與滿足，在羅偉爾 1908 年出版《英國政府》時，確屬如此。富裕而後好禮、饑寒或起盜心，這對一般人而言，可說是普世皆然的事實。在十九世紀後半、二十世紀初期，英國乃是最強盛、最富裕的國家。其時英帝國統治了世界上五分之一的土地、四分之一的人民，是名實相符的「日不落國」(The sun never set on the British Empire)。當時是海權時代，英國擁有全世界最強大的海軍，1897 年 6 月 26 日，英國慶祝維多利亞女王登基五十週年，舉行海軍大檢閱，在樸茨茅斯 (Portsmouth) 海岸，排開六線長三十哩的艦隊，這是世界上從未見過的強大艦隊^⑥。其時英國擁有的船艦，佔全世界三分之一；在 1890~1914 年間，英國建造下水的船隻，佔全世界三分之二，其載運的海上貿易，佔全世界二分之一。英國的海外投資，佔全世界 43%，其利息的收入，使英國外匯收支有很大贏餘，使英鎊匯率居高不下^⑦。這時英國人的驕傲與滿足，自不待言。

法律秩序之維持，少有暴力騷動^⑧，除國家富裕之外，政府執法公允而嚴格，亦有重大關聯。英國早在金雀花王朝 (Plantagenets) 的亨利第二 (Henry II, 1154~89 在位) 時，即已建立通行法 (Common Law) 及陪審制 (Jury system)。通行法係由國王派出的巡迴法官對爭訟案件作通行全國的判決，以代替原由各地法院依各地習慣所作的裁決。其與歐洲大陸所行的羅馬法之不同，即判例法或法官造法，與制定法或國王命令造法的差異。而陪審制則係陪審團對刑事犯罪之成立與否作集體的判斷，以代替法官的個人判斷。邱吉爾 (Winston Churchill) 以為「這使英國人的自由，不繫於國家的立法，而繫於自由人組成的陪審團，在公開審案的法院，依長久以來逐漸成長的習慣所作成的一件件判決」^⑨。光榮革命以後，法律必須國會通過，非依法律不得徵稅，法官非經國會通過不得免職或減俸，使法官更能獨立審判，都對英國人的自由與財產，有更完美的保障。但是，人民如真正犯罪，英國的刑罰也是著名的嚴苛。小罪

鞭笞（現已不行），大罪或流放澳洲，或逕行處死，自 1788 年至 1832 年，罪犯流放澳洲者共達十七萬人^⑩；自 1770 至 1830 年，處死者共達七千人，每年平均達一百人以上，在歐洲算是最嚴苛的^⑪。英國人的謹守法律秩序，少有暴力騷動，似亦與此有關。

英國將罪犯流放澳洲，不只使本土習慣性犯罪的人口減少，法律秩序易於維持，也可減少本土的人口壓力，使本土的富裕得以長保。英國在伊莉莎白第一（Elizabeth I: 1558~1603 在位）之時，即已在北美維吉尼亞（Virginia）殖民，1607 年並正式在其地建立 Jamestown。其後凡值災荒，或有宗教迫害時，人民移往北美者絡繹不絕^⑫。在 1815~1914 年間，英國移出口共達一千七百萬人口，其中 80% 移往美國及加拿大，其總數超過英國人口三分之一^⑬。而英國在亞非等地殖民，青年無業而有野心者，可至印度等地擔任文武官員^⑭。其對英國本土人口壓力的紓解、本國財富的維持、法律秩序之確保，該有多大的貢獻！

推原英國議會之能由貴族主控而漸變由資產階級及勞工階級主控；內閣之由對國王負責漸變為對議會負責，英國之能富強甲於全球，法律秩序之得以保持，均與英國在航海時代來臨，新大陸發現後，能因地利之便，利用原有紡織工業基礎，發展海外貿易及在北美殖民，再因商業之需要，利用本土資源，首先工業革命，並進而發展為龐大帝國。對此，將於後文析述，今須說明者，即在 1897 年英國展示其最大海軍艦隊時，德國的產鋼量，第一次超過英國^⑮。嗣後在美德等國的競爭下，英國工業生產力逐漸落後，1870 年英國工業產品佔世界三分之一，美國不到四分之一；1913 年美國進為世界第一，佔全世界工業產品 35.3%，德國第二，佔 15.9%，英國第三，佔 14.1%^⑯。英國經濟逐漸落後的原因很多，最基本的是人口及天然資源均較美德二國為少，只因發展在先，故能稱雄一時。二十世紀以後，經過兩次世界大戰，英國損失慘重，原有殖民地紛紛獨立，英國的經濟和軍事力量已經大不如前，只能算是二等強國。不過，英國政治制度的效能、文化與科學的發達，仍舊是世界最進步國家之一，尤其是其柔性憲法、虛君共和、內閣領導、議會運作、文官功能、政黨制度、社會福利、全民健保、陪審制度、新聞自由諸端，多足為後

進國家模楷，追倣典範。這些制度的成長過程、運作現況、優劣所在，本書當詳加探討，下文先就其人種、地理、歷史與環境因素，試為分析。

【注釋】

- ① 英國人口 2005 年之統計，見 Robert Leach, Bill Coxall & Lynton Robins, *British Politics*. New York: Palgrave Macmillan. 2006. P. 36.
- ② 英國國旗亦有聯合王國的涵義，稱為 Union Jack，它以深藍色為底，上蓋以代表蘇格蘭的 St. Andrew 的白色斜十字，代表愛爾蘭的 St. Patrick 的紅色斜十字，然後蓋上代表英格蘭的鑲白邊的紅色正十字，而成俗稱的米字旗。（Mark H. Mullian, “The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.” in Wayne C. Thompson ed, *Western Europe*, 1998. Harpers Ferry W. V.: Stryker-post 1998. P. 242.）
- ③ Alexander Grant and Keith Stainger, eds., *United The Kingdom? The Making of British History*. London: Routledge. 1995. P. 5. note 4.
- ④ Mark H. Mullian, “The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland,” in Wayne C. Thompson, *Western Europe* 1998. W. V.: Stryker-post 1998 P.245
- ⑤ Preface to 1908 edition of *The Government of England*. New York: Macmillan. 1912. Vol. I. P.V.
- ⑥ Malcolm Pearce and Geoffrey Stewart, *British Political History, 1867-2001: Democracy and Decline*. London: Routledge. 2002, 3rd ed. P. 138.
- ⑦ Jeremy Black, *A New History of England*. Strood: Sutlon, 2000, PP. 190-191.
- ⑧ 英國在 1750~60 年代常有選舉暴動及糧食暴動，1780 年 Gordon 領導的反天主教暴動，更癱瘓倫敦達一週之久，同時工人反對工廠使用機器亦常有搗毀機器的暴動，但在十九世紀以後，暴動確少出現，例如 1926 年全國總罷工九日，社會平和，確屬難得。
- ⑨ Winston S. Churchill, *A History of The English Speaking Peoples, Vol. 1. The Birth of Britain*. New York: Dodd, Mead. 1961. P. 225.
- ⑩ Birdsall S. Viault, *English History*. New York: McGraw-Hill. 1992. P. 205.
- ⑪ Michael Foley, *The Politics of the British Constitution*, Manchester: Manchester Uni-