



宪政古今译丛
Ancient and Modern
Constitutionalism

丛书主编
陈端洪 翟小波

「英」韦农·波格丹诺 著
Vernon Bogdano

李松锋 译 李树忠 校订

新英国宪法

The New British Constitution



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

新英国宪法

The New British Constitution

[英] 韦农·波格丹诺 著
Vernon Bogdano
李松锋 译
李树忠 校订



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



宪政古今译丛
Ancient and Modern
Constitutionalism

丛书主编
陈端洪 翟小波

图书在版编目 (CIP) 数据

新英国宪法 / (英)波格丹诺著;李松锋译. —北京:法律出版社, 2013. 11

(宪政古今译丛)

书名原文: The new British constitution

ISBN 978 - 7 - 5118 - 5539 - 8

I. ①新… II. ①波…②李… III. ①宪法—研究—英国 IV. ①D956. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 248194 号

宪政古今译丛	新英国宪法	[英] 韦农·波格丹诺 著 李松锋 译	责任编辑 易明群 装帧设计 贾丹丹
--------	-------	------------------------	----------------------

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 14.625 字数 330 千

版本 2014 年 9 月第 1 版

印次 2014 年 9 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号 (100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号 (100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 5539 - 8

定价: 45.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

The New British Constitution

© Vernon Bogdanor, 2009

This translation of ***The New British constitutional*** originally published in English in 2009 is published by arrangement with Hart Publishing, Oxford.

英文原著出版于2009年，经英国哈特出版公司独家授权，
由法律出版社出版发行本中文版。

著作权合同登记号
图字：01-2010-7016

《新英国宪法》校订者序

李树忠*

—

英格兰毫无疑问是当今世界宪政的母国。整个启蒙时代,英国人的自由就曾令欧洲人神往,英国宪法被看做是继承了罗马和欧洲中世纪“混合宪法”思想的衣钵,成为启蒙思想家探索良好政体的范本。^{〔1〕}但自19世纪以降,美国版的“成文宪法”成为世界潮流,一度引领着各国的制宪大业,“英格兰却成了例外……”,究其原因,在

* 中国政法大学宪法学教授。

〔1〕 强世功:《“不成文宪法”:英国宪法学传统的启示》,载《读书》2009年第11期。



某种程度上可以说“英格兰,也许是现代欧洲国家中最具宪法精神的国家,但却是唯一没有将其宪法诉诸于正式文件的国家。”^{〔2〕}这种独特性往往让习惯于分析成文宪法的人们无所适从,抑或干脆视而不见。更让后进国家,难以效仿。

英国宪法以不成文著称,这是一部发展的宪法、演进的宪法、历史的宪法,这种独特性给公民大众带来困扰,生活在宪法之中,却难见宪法踪影,但这种特性却为宪法学家提供了展示技艺的机会。自18世纪以来,戴雪、白芝浩、詹宁斯等宪法大家均试图对斑驳芜杂的英国宪法进行提炼、总结、归纳和解释,以致有人认为“这些学者的名著也可视为英国宪法的一部分”。^{〔3〕}并且,实际上,大多数人也确实是以这些宪法学家的文本作为了解英国宪法的窗口。

然而,20世纪末叶以还,英国宪法再度发生了一系列巨大变化。诸如《人权法案》的制定,上议院改革和权力下放等,这些改革均涉及根本法的改变,某种程度上进一步限制了议会主权,将权力下放给人民。英国牛津大学政治学教授韦农·波格丹诺(Vernon Bogdano)的这本《新英国宪法》,便是对过去十多年时间英国宪法改革的总结、提炼和归纳,基于英国的宪法变迁,接续了白芝浩和戴雪的宪法研究,并针对新的宪法演进,提出英国宪法已经更新换代的观点。由于这是波格丹诺的著作首次译介到中国,在此有必要先对作者略作介绍。

〔2〕 [英]麦基文:《宪政古今》,翟小波译,贵州人民出版社2004年版,第11页。

〔3〕 罗豪才,吴瀚英:《资本主义国家的宪法和政治制度》,北京大学出版社1983年版,第12页。

二

韦农·波格丹诺,出生于1943年。1966年,从牛津国王学院以优等成绩获文学(哲学、政治学和经济学)学士后,便开始在牛津大学布雷齐诺斯学院担任政治学导师,后又担任牛津大学副校长,2002年至2003年,担任执行校长。目前的身份是不列颠学会会员,牛津大学政治学教授,伦敦国王学院当代英国史所教授。同时,他还是英国社会科学院院士,法律高等研究院荣誉院士。1998年,因在宪法史领域的杰出贡献,获英王颁发的大英帝国勋章。2009年,获封法国荣誉骑士团勋章。

波格丹诺教授在政治学和宪法学领域,均有丰富著述。除了这本《新英国宪法》外,较为重要的著作还有《民主政治中的宪法》(Constitutions in Democratic Politics),《联合王国的权利下放》(Devolution in the United Kingdom),《多党政治和宪法》(Multi-Party Politics and the Constitution),《政权和人民:宪法改革指南》(Power and the People: Guide to Constitutional Reform)等,这些著作作为分析和阐释英国政治提供了独特视角,在当今英国具有非常重要的影响力,他也由此成为当今英国最著名的宪法专家之一。

除了执教杏坛,传道授业解惑,枯坐书斋,进行宪法学和政治学的著述之外,波格丹诺还积极参与国内外的宪法政治实践。他的头衔至少有以下诸种:汉萨德学会议会制政府委员会委员,贵族院欧共体特别委员会专家顾问,同时,他以欧盟委员会委员和美国律师协会代表的身份担任捷克、匈牙利、以色列和斯洛伐克宪政与选举改革顾问,地方政权协会专家组成员,汉萨德学会立法程序委员会委员,英联邦政府在中欧和东欧民主机构以及少数



群体权益保护会议的代表团成员,经济与社会理事会主管“白厅”事务的成员,平民院公共服务委员会特别顾问,瑞典宪政改革项目组成员,国家少数群体高等委员会顾问团成员,特立尼达总统宪法顾问,英国国家经济和社会研究委员会权力下放项目专家。

波格丹诺教授还经常在电视、广播电台和报纸等公共媒体上发表意见,积极扮演“意见领袖”的角色。他是独立电视新闻在大选期间的专家顾问,不仅面向大众普及宪法学知识,更试图用自己的观点影响大众。波格丹诺教授不属任何政党,但属于亨利·杰克逊学会会员——这是设在剑桥的一个智囊机构,旨在传播民主政府理念。2010年5月大选之夜,波格丹诺教授作客BBC,实时分析大选结果。当天,戴维·卡梅伦当选为英国第53任首相。因卡梅伦就读牛津大学时,曾是波格丹诺教过的“最优秀的学生之一”。波格丹诺教授也以此晋升为“相师”。但教授对这位昔日弟子的某些政治观点仍持保留意见,特别是卡梅伦提出的“权利法案”,波格丹诺称之为“考虑不周……”,戏言“他可能忘了我教过他的知识”,并开玩笑说,“如果他愿意的话,我可以给他补习一下公民自由方面的课程”。^[4] 2011年5月,针对比例代表制举行全民公投和市镇选举时,波格丹诺再度作客BBC,对选情进行实时分析。

近年来,波格丹诺更是利用公共媒介大力疾呼,为维持联合王国的统一,需要特别注意英国的民主赤字,要求进一步推动民主进程,真正彻底地还权于民,变议会至上为人民至上。整体来说,波格丹诺支持宪政改革,包括采取比例代表制,但主张保留英王。总而言之,波格丹诺既是当朝首相卡梅伦的老师,同时也是

[4] Will Woodward, *Cameron's call to repeal legislation would not end deportation battles, say ministers*. The Guardian, June 27, 2006.

一位重量级的宪法学家,英国宪法改革的推动者,在政治学、宪法学领域均有很高的造诣,又经常在电视、报刊发表政治评论,传播民主政府理念,由此可见,他在英国的地位炙手可热,毫无疑问是影响今天英国政治的著名“公共知识分子”。

三

《新英国宪法》接续前贤,立足历史。倘若不了解“旧”英国宪法,便很难读出今天的“新”来。为此,作者开篇第一部分先交代“旧宪法”,并指出戴雪和白芝浩等前辈著述为何无法涵盖今天的宪政实践,成为被历史无情淘汰的旧作。但由于作者旨在述“新”,而非念“旧”,所以,第一部分的论述多是一笔带过,点到为止。

其实,无论历史怎么发展,也不管学者如何评价,英国的宪政史均应追溯到800年前的《大宪章》。1215年的《大宪章》无疑是世界历史上第一份限制国家(国王)权力,保障社会成员(贵族)权利的宪法性文件。^[5] 尽管有史学家主张,这部契约与其说是“自由大宪章”,倒不如译作“一长串特权目录”更为合适,因为保障的都是损害国家利益的贵族特权,但重要的是,它“从头至尾给人一种暗示,这个文件是个法律,它居于国王之上,连国王也不得违反”。^[6] 仅此限权精神便足以在人类历史上为英格兰奠定宪政母国的根基。

[5] 程汉大:《〈大宪章〉与英国宪法的起源》,载《南京大学法律评论》2002年秋季号,第27页。

[6] [英]温斯顿·丘吉尔:《英语国家史略》(上册),薛力敏、林林译,新华出版社1983年版,第234页。



吊诡的是,英格兰至今没有制定出一部称之为“宪法”的法典或文本,这不仅在某种程度上限制了英国宪政思想的域外影响,也为英国宪法研习者提出了挑战。因为“英国宪法是任何作者都作不出透彻说明的一组智慧的产物,它所具备的性能是它在几个世纪逐渐浸染而成的”。^{〔7〕}用恩格斯的话说,“英国宪法是历史的发展起来的”。^{〔8〕}因此,欲要了解英国宪法,必先了解英国历史。无论是英国宪法的精髓(宪政精义),还是装点宪政思想的皮囊(宪法性文件、惯例和法院判决),都隐藏在英国历史的故纸堆中。当然,在这一点上,不仅是英国,而是任何一个国家都有自己的历史。只有了解这些历史,才能理解我们今天面临的问题、危险、挑战和机遇。

需要特别指出的是,历史的宪法,并不等于无原则地承认所有的历史事实,并不意味着只是对政治治理的简单历史描述,不等于“存在即合理”。简言之,历史的宪法,源自历史,但又不等同于历史。只有那些经过岁月洗涤,围绕宪政精义形成的代际共识,才能称之为历史的宪法,政治的宪法。可谓之,铅华洗尽,方显宪政本色。诚如,违反“大宪章”之约,篡夺贵族特权的国王行径就不是宪法。虽然宪法的具体含义还有见仁见智之分,但政府应当遵守法律,依法行事,权力有限、个人自由,毫无疑问属于宪法的核心要素。倘若没有这些共识,今日的英国宪法恐不可想象。

大浪淘沙,历史千回百转,蓦然回首,英国宪法的足迹竟清晰可辨。从1215年《大宪章》至今,800年的宪政史,实际上就是至高无上的王权不断遭到拆分的历史,是权力分解和转移,权利勃

〔7〕 佐藤功:《比较政治制度》,刘庆林等译,法律出版社1984年版,第109页。

〔8〕 〔德〕恩格斯:《英国宪法》,载《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1985年版,第680页。

兴和保障的历史(历史变革的转折点见表1)。

表1 英国宪政史上主要的宪法性变革

时间	事件	主要描述
1215	大宪章	国王服从法律
1265	孟福尔议会	每个县有4名骑士组建了第一届议会
1414	平民院与贵族院平等	亨利五世宣布,法律应获平民院与贵族院的批准
1429	选举法	5%成年男性拥有平民院代表的选举权
1445	选举法	各市镇可选2名代表,代表须是当地居民,且是骑士或乡绅
1489		法院判决,立法需获两院同意
1533	上诉法	废除宗教法庭向罗马教皇的上诉权(国王成为世俗与宗教的最高法庭)
1534	最高法	国王成为英国宗教领袖(而非罗马教皇),成立英国圣公会
1534	第一退位法	议会通过未来的国王退位法,国王接受
1536	解散小修道院法	解散小修道院及其资产,归国王所有。修道院院长清除出贵族院,废除了大多数“圣职贵族”
1536	威尔士与英格兰联合	英格兰法扩展到威尔士,24名威尔士议员加入议会
1641	三年任期法	议会至少应三年召集一次;如果国王不发布召集令,议会将“自我召集”
1641	反解散法	不允许国王单方解散议会
1642~1660	内战和英联邦	克伦威尔之后的议会统治时期(1641年议会)
1660	布雷达宣言	恢复议会君主制,英国重回1641年8月宪法(即反解散法之前)



续表

时间	事件	主要描述
1664	第二部三年任期法	要求至少三年召集一次议会,但废除了自我召集条款
1673	审查条例	禁止天教徒和异端教派(主要是长老会和清教徒)担任公职
1689	权利法案	威廉和玛丽联合作王;确认陪审团的审判权;议会内言论自由;和平时期不允许有常备军;禁止天主教徒继承王位
1690	财政法案	政府财政收入分为国王正常岁入和议会特别拨款,前者供王室、宫廷和政府日常开支,后者用于战争及其他非常需要
1694	第三部三年任期法	修改了此前的三年任期法,议会至少每三年集会一次,最长任期设定为三年
1689 ~ 1702	威廉三世的先例	年度税收法案,专项税收,专项预算,国王预算审计,军事和外交事务咨询议会,设立英格兰银行
1698	皇室开支法	为威廉三世生活提供税收支持,但每年70万英镑,超过部分需获得议会同意
1701	和解法	未经议会同意,国王不得离开大不列颠,议员不享受王室薪俸
1706	摄政法	安妮女王去世后,成立了摄政委员会;弱化了1701年关于议员薪俸的规定,议员可以担任有薪职务,但担任新职务后需要重新参与选举
1707	苏格兰和英格兰联合	取消苏格兰议会,45名苏格兰议员加入“英格兰”平民院,9名选举产生的贵族加入贵族院
1711	财产资格法	平民院的市代表年收入应为600镑;镇代表为300镑

续表

时间	事件	主要描述
1716	七年任期法	修改第三部三年任期法,议会最长任期为七年
1801	与爱尔兰统一	取消爱尔兰议会,100 名爱尔兰议员加入“英格兰”平民院,32 名新贵族加入贵族院
1828	废除审查法	允许天主教徒和异端新教徒竞选或通过任命担任政府职位
1829	天主教解放法	允许天主教徒担任议员
1832	重大改革法	城镇选举权予以统一,男性选民数量增长 1 倍;重新分配席位
1833		大英帝国废除奴隶制
1835	市政组织法	用选举产生的镇委员会取代了 178 个未经选举产生的市政府;在当地居住三年以上的成年男性纳税人都有地方选举权
1859		废除议员选举的财产资格要求
1867	第二次改革法	所有成年男性有产者都可参加议会选举;重新分配议席,扩大镇界限;不再要求新当选议员就任或改变政府职位
1869	市政选举法	市政选举权扩展至女性纳税人
1872	投票法	初选引入秘密投票
1883	腐败行为法	根据选民规模,限定候选人选举开支
1884	第三次改革法	选举权扩展至年租金 10 英镑以上的租户
1885	重新分配议席法	重新分配席位;将大多数 2 名议席选区分解为单一议员选区
1911	议会法	减少贵族院的否决权(贵族院只能搁置立法 2 年);修改了七年任期法,议会最长任期为 5 年;议员首次获得薪水



续表

时间	事件	主要描述
1918	第四次改革法; 人民代表法	男子满 21 岁, 妇女满 30 岁, 均享有普选权(很少的居住限制)
1918	重新分配议席法	增加平民院规模, 选区规模相当, 重新分配议席
1922	爱尔兰自由国家	重新成立爱尔兰议会; 除北爱尔兰外, 不再召集爱尔兰议员
1928	选举权平等法	妇女享有与男子同等的选举权(21 岁)
1948	人民代表法	废除大学席位, 重新分配议席
1949	议会法	贵族院的搁置立法权减少到 1 年
1953	欧洲人权公约	超国家法律体系的影响
1958	终身贵族法	设立终身贵族, 允许妇女担任贵族院贵族
1973		英国加入欧盟, 1975 年全民公投予以确认
1981	人民代表法	被监禁 12 个月以上的人无资格担任平民院议员
1998	政党登记法	政党需要登记(防止混淆选民)
1998	人权法案	将《欧洲人权公约》中大量实质性条款引入国内法
1999	权力下放	实质性政策制定权下放威尔士和苏格兰; 首次选举产生“新”苏格兰议会和威尔士国民会议
1999	贵族院法	将世袭贵族限定在 92 位
2004	宪政改革法	实现司法独立
2009	成立最高法院	解释和发展英国法律; 全英民事案件的最高审判机构; 除苏格兰外, 刑事案件的终审法院; 裁判涉及苏格兰、北爱尔兰和威尔士的权利下放事务

《大宪章》并不是立法或宪法式文件,而只是国王与贵族之间关系的契约。当时,也没有人认为《大宪章》彻底解决了所有重大问题,它的重要性不在于具体的条款,而在于广泛确立了“国王也要服从法律”这样一条原则。“国王不应该服从哪个人,但是应该服从上帝和法律。”这一点自此开始明确。国王也有自己的权限,在这个权限范围内,他可以“为所欲为”。但如果越出这个权限,就必须强迫他退回去。“国王不能为非”的时代一去不复返。这是权力首次在国王与贵族之间分解,在某种程度上也可以理解为部分王权转移到贵族。

1688年的“光荣革命”及次年的《权利法案》确立了国王与议会,个人与政府之间的关系。这场革命和此后的一系列宪法性文件(譬如,较有代表性的是1689年的《权利法案》和1701年的《王位继承法》),不仅遏制了此前专制主义蔓延的趋势,并且通过更换国王、“宪法决议”和“财政决议”,改变了国王与议会之间的关系,从而扭转了英国的政治发展趋势。^[9]在这个宪法性法律里,强化了三个核心理念:宪制王权,议会至上和个人自由。虽然议会至上在当时并不尽意,但随后的发展对此作了丰富和充实。尽管当时的个人自由还很有限,但后来不断延展的个人权利清单证明了这场革命的价值。政府权力趋向有限,个人权利不断丰满,成了未来的发展大势。

1707年,英格兰与苏格兰合并,标志着大不列颠联合王国的出现。尽管联合王国的组成部分还不时发生变化(1801年与爱尔兰合并,1922年爱尔兰独立,1999年又尝试权力下放等),但大不列颠作为联合王国的性质一直延续。特别是联合王国各组成部

[9] 程汉大:《“光荣革命”与英国中央权力结构的变化》,载《山东师大学报》(社会科学版)1992年第5期。



分之间权力配置的不平衡,影响并挑战着今天的英国宪法,促使英国在“中央与地方”关系上寻求解决之道。

1721年至1742年,国王与议会之间的关系再度发展。首相的出现架起了国王与议会之间的桥梁。在此之前,国王就是自己的首相,首相就是国王。但罗伯特·华尔波尔勋爵1721至1742年的执政,为行政权从国王转向内阁奠定了基础。在法律上,国王依然是自己的首相,但主要的执行者已经发生了改变。1688年的光荣革命虽然为议会君主制确立了宪法基础,但从1689年至1721年,由于政治上的动荡,这个体制并不能有效运转。沃尔波尔的出现,为国王和议会提供了紧密联系。沃尔波尔任内,发挥着双重作用:既是国王在议会的大臣(minister),又是议会在王室的使者(minister)。尽管和大多数英国宪法问题一样,截止1742年,这个转变并未结束,但这个旅程已经开启,且不可逆转。

1832年,平民院的民主化改革迈出了第一步。当年的《重大改革法》为更新个人与政府的关系打开了大门。随后,选举权不断扩展,直到1918年,普选权得到认可。而1911年,议会两院之间的斗争,最终确立了平民院相对于贵族院的优越地位。英国算是真正完成了从王权政治到民主政治的转型。权力先是从国王转向一小部分权贵占据的贵族院,而后又从贵族院转向覆盖范围较广的平民院,再又从平民院转向人民大众。英国宪法主体逐步经历了从“国王”到“国王在议会中”再到“我们人民”的发展演变。尽管在波格丹诺看来,直到今天这个转变还不彻底,但这个转变方向已毋庸置疑。

1953年,欧洲人权公约的实施,为英国宪法注入了域外法律体系,同时也涉及对民主和人权保障的要求。特别是域外法律的影响力,对英国宪法来说,是全新的要素。1972年,英国加入欧共体,这一要素进一步得到强化。欧共体法的优势地位,对英国传

统宪法(波格丹诺所谓的旧宪法)中诸如议会主权和政治主权都构成了挑战。

1998年开始的权利下放,彰显了联合王国中联合的因素,而不是一元化。尤其是各组成部分之间在政治、经济、人口等多方面的不对等性再度对议会主权提出挑战。而同一年制定的《权利法案》,虽然“在保护个人权利上仅仅是开了空头支票……这些权利可以被修改而且该法案自身也可以被下议院的简单多数票废除;该法案没有被赋予特殊的法律地位,不能自动撤销以前与之不一致的法案”,很大程度上仍受制于议会主权,但“从政治上讲,废除是不可能的。在英国立宪主义的背景下,宣告立法无效的权力和宣告与公约权利不一致的权力之间的区别或许仅仅是一个技术问题”。^[10]

由此可以看出,每一个重大转折都不是改革的终点,充其量只能说是改革的起点,都需要经过不同年代的认证和完善,才能真正进入英国宪法的视域。从这个意义上来说,如果美国宪法的演进重视三权之间的横向对话、协商、妥协的话,英国宪法则是通过历史的纵向对话、协商和妥协来缓慢推进。宪政是关于权力的科学,但不是一场你死我活的斗争,而是一门妥协的艺术,所以,真正成功的宪政,没有终极意义上的赢者,也没有一个失败者。宪政革命只能是“光荣革命”,而不是血流成河的王者之争。

四

英国宪法一直处在发展演变之中,即便是今天的“新英国宪

[10] 李树忠:《1998年〈人权法案〉及其对英国宪法的影响》,载《比较宪法》2004年第4期。