



An Explosive Analysis of
Britain's Petty Rules,
Health and Safety Lunacies
and Madcap Laws

恶 法

关于英国工党执政十三年期间法律之爆炸性分析

[英] 菲利普·约翰斯顿 (philip johnston) ◎著 范进学◎译

十三年来，发动了一场针对英国的自由、传统和宗教信念的战争。菲利普·约翰斯顿以其智慧和风格，将发生的全部恐怖讲述了出来。

——杰弗·兰德尔

英国《每日电讯报》商业编辑和主持人

上海三联书店



An Explosive Analysis of
Britain's Petty Rules,
Health and
and Medico

恶 法

关于英国工党执政十三年期间法律之爆炸性分析

[英] 菲利普·约翰斯顿 (philip johnston) ◎ 著 范进学 ◎ 译

图书在版编目(CIP)数据

恶法:关于英国工党执政十三年期间法律之爆炸性分析/
(英)约翰斯顿(Johnston, P.)著;范进学译. —上海:上海三联书店, 2017. 12

ISBN 978-7-5426-5546-2

I. ①恶… II. ①约…②范… III. ①法律—研究—英国
IV. ①D956.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 065798 号

恶法:关于英国工党执政十三年期间法律之爆炸性分析

著 者 / [英]菲利普·约翰斯顿

译 者 / 范进学

责任编辑 / 冯 静

装帧设计 / 一本好书

监 制 / 姚 军

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

邮购电话 / 021-22895557

印 刷 / 昆山市亭林印刷有限责任公司

版 次 / 2017 年 12 月第 1 版

印 次 / 2017 年 12 月第 1 次印刷

开 本 / 890×1240 1/32

字 数 / 200 千字

印 张 / 9.625

书 号 / ISBN 978-7-5426-5546-2/D·320

定 价 / 38.00 元

敬启读者,如发现本书有印装质量问题,请与印刷厂联系 0512-57751097

《恶法：关于英国工党执政十三年间法律之爆炸性分析》

[英] 菲利普·约翰斯顿 著 范进学 译

*Bad Laws: An explosive analysis of Britain's Petty Rules,
Health and Safety Lunacies, Madcap Laws and Nit-Picking Regulations.*

by Philip Johnston

Copyright @2010 by Philip Johnston.

Frist published in the English language by Constable, an imprint of Constable Robinson.

This Chinese language edition is published by arrangement with the Little,
Brown Book Group Ltd, United Kingdom.

ALL RIGHTS RESERVED

致 谢

感谢康斯特布尔的安德烈斯·坎堡马尔和罗伯·布莱克赫斯特，是他们在阅读了我在《每日电讯报》上的“大后方”专栏之后使我有撰写《恶法》的想法；感谢《每日电讯报》的前编辑马丁·纽兰，2003年首先给我撰写专栏的机会；感谢我的儿子尼克和亚历山大的鼓励和帮助；感谢卡洛琳·珊顿博士——我的记录助理，热心地给我查阅所有议会的档案；感谢霍华德·沃森帮我把这本书做成今天这个样子；感谢我的妻子朱丽叶慷慨的无私支持和忍受我对假期和周末的不时打断。

译者序：恶法何以形成？

范进学

英国工党于1900年2月由职工大会（即总工会）发起创立，初称“劳工代表委员会”；1906年改称工党。1994年7月，年仅41岁的托尼·布莱尔成为工党历史上最年轻的领袖。1995年在他的领导下将工党的目标修改为“建立多数人享有权力、财富和机会的社会。”他强调工党是一个“跨越民族、阶级与政治界限”，“能够代表所有英国人民”的全民政党。1997年5月1日，工党在全国大选中以绝对优势赢得胜利，获得了659个下议院议席中的419席，占总数的63.6%，比保守党多254席。工党从此开始了它13年的执政期。2010年5月大选，工党失去了执政地位，由保守党与自民党结盟组成的二战以来首个联合政府执政至今。

本书作者菲利普·约翰斯顿(Phillip Johnston)曾是一名首席政治记者与社论作家，在英国《每日电讯报》工作20多年。本书是在2010年工党执政结束之年出版，作者就工党自1997年执政开始以来的13年里通过的法律进行了深刻的反思与评判，揭露了工党政府执政以来制定的许多令人烦恼的恶法。作者探讨了一些政府广泛介入人们生活的例子，从数据库社会和监视人们每一个行动的森林般地覆盖着的监控器，到足以令生活愈加困难的吹毛求疵的法律；此外，还有那些剥夺

言论自由、允许陌生人闯入个人的家里、授予政府盗窃人们的财产、禁止数世纪以来一直属于合法的活动以及禁止合法抗议的法律。作者强调的焦点集中于恶法所造成的主要问题上,这些问题归结起来就是刑事司法、许可证、身份证、教育和儿童照顾、吸烟、DNA 数据库、反恐、健康和安

人们可能会问:何谓恶法?恶法是如何形成的?按照作者的观点,判断一部法律是否是恶法的主要标准是看一部限制公民自由权利的法律是否合乎比例原则的限制,换言之,这种限制是否适当?学理上,比例原则涉及限制自由权利的理由是什么以及限制的强度大小,是由四个子原则或标准组成,即法律限制的目的是否具有正当性、目的与限制之间是否具有合理关联性即适当性或妥当性原则、限制是否合乎最小程度限制的必要原则以及限制所带来的利益是否大于导致损益的权衡。我们知道,任何自由与权利都不是绝对的,都是法律内的自由与权利,但是法律对自由与权利的限制得有个度或界限,或者说是适当的,不能肆无忌惮地予以限制。正如作者所说:“无论是其字义还是隐喻,法律就是要促进人的自由事业与限制国家权力”;“自由是免于法律专横行使的自由,即使行使它的人相信是基于你自己的利益做事情”也不行。所以,法律虽然可以设置人的行为边界,但却不能对其发号施令。对于人的自由的某些限制显然是基于我们自身的利益。作者自己承认,限制或禁止曾经是一种完全接受的、能够有权利做的行为方式,尽管它本身不是恶的,但只要对自由的限制是适当的,法律就实现了它原来的目的。问题就在于:自 1997 年工党上台执政后,整个情况发生了颠倒,不仅制定了大量的法律,关键是制定的很多法律是不符合比例原则的,缺乏正当的目的或原则。作者抱怨道:“立法机关替我们制定了数十、数百、数千计的新法律”;“每年有 20 或 30 部议会通过的重要法

律,在过去 12 年里,达到了 350 部实质性立法,每一部法律又产生次级规章数十个。自 1997 年以来,英国内政部单独提出了 60 个法案,提出了 100 多个咨询文件,至少制定了 350 部规章,从而创造了惊人的 271 个新违法行为。在托尼·布莱尔担任首相十年,他主持了超过 3000 部新法律的讨论会议,超过 1000 个监禁条款。英国首相戈登·布朗又增加了数百部。工党创造了新违法行为超过前保守党政府的两倍,这方面已经糟糕透了。”作者指出:“工党一开始立法步伐是缓慢的,之后加快了立法的进程。1998 年是工党执政的第一年,这一年通过了 160 件新的犯罪立法,至 2000 年增加到 346 件,2005 年达到 527 件。”

如此之多的法律出台,意味着国家干预人们生活的广度与深度都是空前的,而这种干预不是出于对人们自由与权利的保护,而是予以不适当的限制,甚至是侵害。作者评价说:过去十年,因为政府干预人们的生活以及国家对个人自由的侵犯,因此几乎肯定地说,这是现代和平历史时期最糟糕的时期。其结果就是像自由民主党领袖尼克·克莱格观察到:“这个国家比以前自由更少了,政府与被统治者之间的信任被明显侵蚀的事实将会存在。随着新法律的增加,不堪负重的法律全书并没有取代良好政府。”譬如,作者认为,禁止猎狐就是对人的自由的不正当的干预,因为一些人不喜欢少数人这样做。这是一种纯粹的刁难,完全可归结于密尔所认为的过度侵入,因为一方作为群体的成员从来就不喜欢猎狐者。在一个政党拥有庞大的议会多数议席的场合,如果要对抗一个政府的专断权力以保护个人或小群体的自由将是很困难的,因为政府能够要求作为党员的大多数立法者对它的完全忠诚。即使相当大的部分政党成员反叛,也不能削弱这种多数。议员们对自由的保护变得漠不关心,他们认为,反对一个必然通过立法的多数是毫无意义的。

在作者看来,这种立法根本没有制定的必要,纯粹是为立法而立法。为何制定法律?因为议员们相信,他们的强大作用就是每年连续不断地制定出大量的新法律,即使当缺乏立法要求的时候。如果建议任何政治派别的部长,他们可以努力参加议会会议而不进行立法,他们就会把你当疯子看待。作者讥讽说:毕竟,政治家不进行立法,他们将做什么呢?应该把“我们立法,因为我们是政治家”写在威斯敏斯特宫的大门上。针对大量刑事司法立法,作者曾在一次新闻发布会上问一位内阁部长,在新法律生效时,应该暂缓制定未来的法律,他得到了只是半开玩笑地答复:“对我们的生存来说,我们要做什么呢?”他们当中的许多部长拥有太多的时间,而且他们相信,任何危机、任何察觉到的社会积弊都是希望立法。而频繁立法的结果就可能出现这种情况:有些法律变成了不知道为何制定它们的范例:它们是对社会弊病一种下意识的回应,过后又后悔莫及;它们本质上是不公正的;或者它们完全是对无辜的人们生活方式的限制,最初制定法律的原因与他们无关。因此,不仅只是存在太多的法律,而且大多数法律是没有用的。在过去的十年里,有些措施制定出来了,但是在它们生效之前就被废止了;还有其他措施数年前就已经通过,但却没有颁布。

考察 13 年来的政府立法,存在的问题是立法的标准与动机改变了,同时所制定的法律缺乏议会的严格审查。立法标准应当是密尔在 1859 年出版的《论自由》一书中所设立的立法原则与标准,即“有违任何文明社会成员意志的权力行使,其正当的唯一目的在于防止对他人的伤害,”也就是,“政府干预的最重要的正当性在于它拯救那些受到力量比他们自己更强大的其他人干涉的个人。在许多方面,这应当是唯一的正当性”。然而,20 世纪看到了一个逐渐接受的观点,即“政府有权利进行干预,目的是为了保护自己免于自己行为的伤害”。这就造成

了“立法多半是企图改变人们的行为方式，而不是处理他们的不当行为所造成的后果”。同时，政府立法的动机不是出于对公民自由权利真正保护，而只是打着保护公民自由权利的旗号。作者指出，“表面上，政府是为了保护我们自己的利益，实际上却力图对我们生活的各个方面进行愈来愈多的控制”。人们几乎没有意识到，我们已经成为世界上窥探最严重的国家，从摇篮到坟墓，电子设备自动跟踪我们每一个人。我们最隐私的资料会被永久存储，所有这一切都打着为了保护我们自己的利益的旗号。政府日趋成为了一个家长式的、保姆式政府，但在作者看来：“没有什么比一个家长式的政府更坏，这一政府相信它有权利干涉我们大部分个人生活，其正当性则建立于利他的基础之上。至少面对专制政治，你知道你所处的状况：专制独裁者正试图行使强加于个人的权力，这样做很少是出于博爱的原因。倘若这种专制政治更加危险，则极易抱怨他们。然而，一个善良的、民主国家，通过不断运用立法程序，限制我们做什么，形塑我们的人格——有时确实如此——这种权力的掩盖性增强，从长远来说，更具危害性，因为它创造了一个由悲苦的个人结成的社会，这些人永远寻求其他人来帮助他们。个人责任被摧毁了，它让位于这样一种理念，即国家以及许多机构将提供一切。我们变得依赖别人而不是依靠自己；我们变成了国家的恳求者和顾客”。

许多法律的通过缺乏议会的严格审查，所以，人们指责那些没能制止法律通过的人——国会议员们，实质上是缺乏议会对行政权的抑制。因为，议会原本意味着维护公民免遭行政机关的侵害，现在它却默认纵容政府对我们的权利进行一次次侵犯。这样做的方式是通过日益侵入性与限制性的立法实现的。议员们一直知道，他们通过了太多的法律，以致不能适当地审查它们。他们甚至通过了一项特别法，在根本没

有送达议会之前就允许改变现行法律。公众并不知道这一点,大多数人认为法律仍然要经由议会通过。例如 2004 年制定的《国家突发事件法》明显地扩大了部长们的专断权力,但几乎没有经过公开或议会辩论。如此以来,每年数千部法律,在缺乏严格审查的情况下,以法定文件的形式制定。确实有太多的基本法律,议会没有足够的时间对其展开适当的辩论。所以,作者希望在新法律制定之前,现行法律应当发生效力,并期待一种彻底的监督。

作者承认国家政府干预的必要性。作者认为,国家对于它自己国民的干涉与自由并不矛盾,事实上,国家是自由的守护者。国家显然需要维持法律与秩序、从事战争、提供重要的基础设施以及保护少数人免于多数人的暴政。正是国家侵入的程度才是问题所在,逐渐干涉的权力篡夺,使人们日益感到无力反抗。问题是,为了他们自己的利益而惩罚和限制其他人的行为,在多大程度上才是正当的?实际上,看起来“做某件事”需要法律,其实召开一场新闻发布会或许足够。作者引用乔治·奥维的话说:“对自由的最大侵害,既不是国家的监禁,也不是国家的刑讯,而是按照国家的命令进行思考”。这可能才是问题的本质。也就是说,政府希望公民按照政府的设计去生活,而不是按照公民的意愿生活。因为,在一个真正自由的社会,只要人们没有违反法律,就希望保持宁静而不引起国家注意,这应当是可能的。正如 A. J. P. 泰勒观察到的,在第一次世界大战之前,普遍公民与政府相互打交道的方式大部分限于纳税。直到 1914 年,一个明智的、守法的英国人在其一生经历中,几乎注意不到国家的存在,除了邮局和警察。他可以住在他喜欢的地方,只要他喜欢。他无需官方登记号码或身份证。他可以出国旅行或者选择留在国内,不必有任何的护照或任何形式的官方许可。他可以没有限制地兑换现金。他可以像在家里一样从世界上任何一个国

家购买物品。直到 20 世纪,特别是第二次世界大战之后,政府开始积极地干预人们的生活,尤其是按照它想象的模式去改变社会、塑造人们。频繁立法,并没有给人们带来自由,相反,这再也不是“一个自由的国度”了。

解决的路径何在? 作者认为:只要政治家相信人民能够作出他们自己的决定,并在最低限度的干预下能够经营他们自己的生活就够了:当人民需要政府和期盼政府的时候,他们应该伸出援助之手。最重要的是,它意味着:政府,无论哪个政党掌权,都应该停止干预。如何防止呢? 作者给出了一个可能的答案,这种答案是来自于兹卢卡斯(Zaleucus)的一本书,兹卢卡斯是立法者,他统治着意大利洛克里:任何一个打算提议制定新法律的洛克里人,都要站在集会的众人面前,脖颈处套上绞索绳,一旦法律提议被否决,提议者立即被绞死。所以,作者由此提出:在威斯特敏斯特若有较少的议员们的话,我们可能被管理得更好。

从解释学的角度,文本一旦完成了,作者就死去了,剩下的就是读者的理解与诠释。每个人都是文本的解释者,人人也都是文本的创造者,或许每个人对本书读出各不相同的意味。

作者之所以把工党执政 13 年来制定的许多法律称之为恶法,是因为作者认为这些法律是政府过多地对英国人的传统意义上的消极自由与权利进行了干预或限制。英国自古就是一个自由的国度,在人类自由史上,它占据重要的地位。从 1215 年的《大宪章》开始就奠定了依据传统与习惯之普通法要求自由与权利的基础。近代以来自由主义思想家如霍布斯、洛克、弥尔顿、哈林顿、亚当·斯密、密尔、边沁、阿克顿、罗素、伯林、哈耶克等皆是英国人,是他们引领了人类政治、经济自由主义的前行之路。所以,英国人不能容忍政府对人民自由生活的过分干涉。

作者在第一章标题中就提出“常识”被盗窃了的主题，最后一章标题问到，“我们现在还能回到常识中吗？”所谓“常识”其实就是指传统意义上的消极自由，即免于他人干涉的自由。1958年以赛亚·伯林就任牛津大学社会与政治理论讲座教授的演讲中提出两种自由即消极自由和积极自由，他对消极自由的基本阐释是：“若无人干涉我的活动，则通常说我是自由的。在此种意义上的自由仅仅只一个人可以不受他人阻碍地行动。”因此，消极自由的根本内涵在于强调自由不可侵犯，自由是个人的自由而非社会群体的自由，自由不仅是精神的自由，更是行为自由，不受他人干涉的自由才是真正的自由。而自1997年工党执政以来，却变成了立法的机器，以法律的“合法”形式不断干预人们的自由生活，从而使得“这个国家比以前自由更少了”。作者也承认说，新制定的法律并不总是恶的，而是说，没有必要制定许多从一开始就明显缺乏效力的法律，它们不过是介绍某种政治观点，而不是使任何人的生活更好，或更简便，或更自由。对于社会生活的干预必要还是不必要？作者认为许多法律的制定是没有必要的，像《性取向法》、《禁猎法》、《禁烟法》等一大堆限制自由而不是增加我们自由的法律。有的法律是因偶然事件引发而制定，譬如《危险犬法》、《枪支法》等；有的法律则借着反恐的名义授予了政府无限的权力，如2000年《恐怖主义法》第44章赋予了警察一张“空白”的权力清单，警察在某一指定的地点可以要求任何人停下并质问他们，它不再要求提出对一项发生的犯罪行为作任何合理的怀疑。2004年制定的《国家突发事件法》，几乎没有经过公开或议会辩论就通过了并明显地扩大了部长们的专断权力，允许一个部长若有必要可以暂缓议会开会和宣布银行休假日完全关闭交易；任何恐慌或骚乱都能够招致在大街上部署军事力量；根据政府法令，如果觉得需要禁止另外的暴行，财产可能被毁或被征用，禁止集会，调动军队以

及成立特殊法庭对付疑似情况。因此,政府要做的是,停止立法脚步,尽可能少地干预人们的生活。作者在本书最后开出的药方是:“最重要的是,在政府管理上,需要一种文化上的彻底改变。对持续的立法修改、无休止的干涉、侵入、微观管理、保姆式的国家、虚张声势,白厅最好知道的信条是:它所拥有的这一切必须停止。”只有如此,才能找回失窃的常识。不过,人们依然会存有疑问:在今天这个日益全球化、利益多元化、风险危机四伏的现代社会,国家或政府的职能还能回到那个守夜者的消极自由的王国世界之中吗?人民到底需要一个怎样的政府?怎样的政府才称得上“好政府”?这也许就是本书所引发并留给人们的思考。



目 录

C O N T E N T S

译者序	恶法何以形成？	1
导 言	有些东西在英国已经腐烂 / 1	
第 一 章	失窃的常识 / 6	
第 二 章	不仅仅有太多的法律 / 23	
第 三 章	不加思考的立法：立法匆匆，后悔莫及 / 57	
第 四 章	法律与刑事司法制度 / 83	
第 五 章	小丑进场：2003 年《许可法》 / 114	
第 六 章	它是一个自由的国家，是吗？ / 141	
第 七 章	童年的盗窃 / 170	
第 八 章	驱走烟雾！ / 194	
第 九 章	DNA 数据库 / 207	
第 十 章	你认为你会去哪里？反恐怖法律的滥用 / 222	
第十一章	雨天路滑：健康和 safety 发疯了 / 255	
第十二章	我们现在还能回到常识中吗？ / 281	
译者后记		291

导言：有些东西在英国已经腐烂

1

作为政治记者虽工作多年，但我却从未见过威斯敏斯特宫的真正宝藏。它们珍藏于维多利亚塔中，该塔矗立于威斯敏斯特宫的西南角尽头，属于查尔斯·巴里爵士的哥特式杰作，距离同样蜚声海外的、最著名的大本钟楼有几百码之遥。在这里，你可以找到自1497年以来国会通过的超过150万份法律档案。这些法律中不仅包括了一些对后来英国法律发展具有重大影响的法律（它们是大不列颠民族的精髓），如1628年的《权利请愿书》、1679年的《人身保护法》、1689年的《权利法案》、1807年和1833年的《奴隶贸易法》、1832年的《伟大改革法》以及1911年和1949年的《国会法》；而且还包括了一些最好是能被人遗忘的法律，如1991年的《危险犬法》、2006年的《身份证法》、2006年的《保障弱势群体法》、无数的《刑事司法法》、2005年的《许可证法》以及一大堆限制自由而不是增加我们自由的法律，比如禁止吸烟或禁止对宗教怀有敌意的评论。

倘若我们把今天通过的法律与以往的法律作一比较的话，它们之间存在着根本性差异，即：经过数百年来抗争，无论是其字义还是隐喻，法律就是要促进人的自由事业与限制国家权力；但近年来，情况发生了颠倒。议会原本意味着维护公民免遭行政机关的侵害，现在它却默认纵容政府对我们的权利进行一次次侵犯。这样做的方式是通过

日益侵入性与限制性的立法实现的。表面上,政府是为了保护我们自己的利益,实际上却力图对我们生活的各个方面进行愈来愈多的控制。

2 这里的观点不是一种反政府的观点,本书也不是一本反政府的书,而是一本关于应当适当限制政府的书。近年来,政府在重大方面皆超越了其底线,特别是1997年工党执政以来,对国家制度施以讥笑,并持有一种打碎它们的傲慢决心。然而,这并不意味着是一本反工党的书,毫无疑问反而使人感觉到是一本支持政党的书。如果不同风格的新政府继续过去大约十年的执政,都将会遭受同样的批评。尽管其声称代表英国人民,但新工党实际上让人们感觉到好像是一个外星人闯入到了这片古老的土地上,宣讲着对现代主义的迷恋,却鄙薄其传统。它表现出来的倾向就是对个人行为进行微观管理,欺凌人们的自由,而二者绝非是英国的特征。

我们十几年来都在进行毫无意义的、常常是有害的立法修补工作。这并不是说,新制定的法律总是恶的,也不是断言所有政府的行为都是有缺陷的。这显然是荒谬的。而是说,没有必要制定许多从一开始就明显缺乏效力的法律,它们不过是介绍某种政治观点,而不是使任何人的生活更好,或更简便,或更自由。大量刑事司法措施的颁布,使得部长们可能说他们正在做什么事情,而不是因为他们有什么影响。我们在学校方面进行着改善标准的永久性变革;一把斧头被送进国家宪法大厦,^[1]如此刻意地、即使杂乱无章地放在一起几个世纪;数据库的迅速发展已损害到个人隐私的损害;闭路电视摄像头装饰着我们的城市;

[1] 这里的“斧头”,叫行刑斧或断头斧(The Executioner's Axe),制作斧头的目的是针对卡托街的反叛者行刑。1820年5月1日,在十万人面前,绞死的犯人须伦敦新门监狱门口用这把斧头把犯人的头颅砍下。这次事件之后,这把行刑斧就再也不用过——译者注。