

英国的政治制度

胡康大 著



社会科学文献出版社

英国的政治制度

胡 康 大 著

社会科学文献出版社

北京·1993

(京)新登字028号

英国的政治制度
胡康大 著

社会科学文献出版社出版发行

(北京建国门内大街5号 邮政编码: 100732)

新华书店经销 北京燕山印刷厂印刷

850×1168 1/32开本 11.25印张 287千字

印数 0001—1500

1993年4月第一版 1993年4月第一次印刷

ISBN 7-80050-305-4/D·66 定价: 6.90元

版权所有 翻印必究

前 言

英国曾雄霸世界一时，但经过两次世界大战的劫难，国际地位已江河日下，尽管撒切尔政府执政后，雄心勃勃，竭力再展宏图，恢复早已削弱了的声音，然而，毕竟事过境迁，难以有更大的作为。

但是，英国的资本主义活力尚未丧失殆尽，它确实受惠于若干世纪来在行政、立法和司法等方面，不断发展起来的一套行之有效的政治制度。1688年“光荣革命”之后，随着两党制的形成和发展，国家权力的更迭便一直由两大政党严格按照议会的程序和平地进行，从而为英国的社会、经济和政治的发展创造了一个长期安定的环境，同时也为它的对外扩张侵略提供了一个稳定的后方，更重要的是使英国虽处于长期动荡不定的西欧，却排除了出现在大陆一些国家中的独裁统治，始终维护了其资产阶级的民主传统。另一方面，由于盎格鲁—撒克逊的民族特点、地理环境、历史、文化等因素的影响，又使英国的整个社会深深地笼罩在严重的保守主义影响之下，反映在它的政治制度上存在着许多难以变更的缺陷，这就决定了英国发展的速度，特别是战后以来，明显地落后于其他西方资本主义国家，相对地显示出了英国的衰落。

尽管英国的政治制度在许多方面早就成了其他西方资本主义国家模仿的对象，但是，它毕竟有着独特的地方，这才决定了英国有一个与西欧大陆一些国家所不同的历史进程，主要反映在以下几个方面：

首先，英国的政治制度有着持久的连续性：若干世纪来，英国既没有因遭受外来的入侵而扭转它的历史进程，也没有因国内

的革命或法西斯专政而造成政治制度的极端化。英国工人阶级的斗争又始终只以经济为目标，还因为“英国人特有的守法观念还在阻碍着他们从事这种暴力革命”，^①尤其是1688年“光荣革命”以来，争夺控制国家权力的议会程序一直没有变，不仅得到各政党的遵守，同时也为全国人民所接受，其目标也始终是朝不断改进和巩固其资本主义制度的方向发展，以致“我们恐怕很难指出另一种人类制度已经保存了那么多的外在连续性，又有过那么多重要的变化”。^②但是，“由于它带有我国民族的特性，并与理论上的十全十美的状况还相差很远……它并不具备人们可能希望一个模范所包含的那种匀称和合理的结构”。^③正是由于这种连续性，在某些方面又形成了英国政治制度中的顽症，其中最为典型的例子就是对大臣决策起着重大影响作用的高级文官的聘用，一贯强调于人文学科方面的人才，他们不仅脱离社会，更严重的是缺乏管理现代经济所必需的专门知识和特长，因而被称为“天才的门外汉”，然而，他们却又实际主宰着白厅。而真正具有这方面才能的人却又处于从属地位，很难进入决策层，这种情况与美国形成了鲜明的对照，难怪许多朝野人士纷纷指责英国是在用19世纪甚至更早一些时候的方法来管理20世纪的国家，这是导致它发展缓慢、甚至相对衰落的真正的“英国病”之一。

其次，英国的政治制度还突出地反映着比其他资本主义国家少有的灵活的适应性：英国没有一部成文宪法，关于宪法性法律的制定、修改或废除，都是由同一机构——议会、同一程序，以及同样的成员——议员，来做，并没有如其他有成文宪法国家那种特殊的机构、程序等规定，这样，使英国的法律或宪法性法律能及时适应不断变化的国内外形势；立法与行政之间权力的消长、内阁与首相之间权力的消长，同样是由于没有明确的规定所致，尤其是首相的权力可以不断增加，对此，既没有议会的监督，也没

① 《马克思恩格斯全集》第一卷，1956年，第551页。

②、③ 休·塞西尔：《保守主义》商务印书馆，1986，第138页。

有内阁的约束，战后以来这种趋势尤为明显，而内阁决策日趋分散而导致其权力的削弱，实际上这已成了首相加强个人权力的一个重要原因，在撒切尔政府中就更加引人注目。这些与有成文宪法的国家对权力的严格规定，并有司法上的监督同样形成鲜明对照。“这种适应性的来由主要在于英国人民具有一种独特的寻找借口的本领”。^①

第三，英国的两党制是通过互相竞争而实现轮流执政，工党虽然也受一点先进思想的影响，但其根本目标都是为维护资本主义制度。战后工党内部进行了严格的甄别，不允许政治上的极端分子的渗入，并坚决排除通过议会内外的阶级斗争方法来实现改革英国社会的观点。事实上，英国的两党制自初期的托利党和辉格党，到后来的保守党和自由党，以及目前的保守党和工党，它们之间的斗争始终集中在物质利益上，而不是原则或理论上的斗争，因此，特别强调制度的实用性，这就决定了两大政党不仅在彼此的政策上有许多相同的地方，而且在立法上同样存在着很大的趋同现象，战后以来至70年代末，这种现象就更为明显，这就在彼此的政策和立法上形成了一种“你中有我，我中有你”的独特现象。

第四，在政治制度发展的过程中，改革的进程缓慢而困难，无不反映出其根深蒂固的保守主义。若干世纪来，各项政治制度并不乏一些甚至是重要的改革，尤其是在有关权力的转移方面，斗争往往是很激烈的，也是长期的，但最终还是新的政治势力取得了胜利。因此，英国政治制度的发展是缓慢的、渐进式的和积累式的，而这种改革又几乎完全是自然的，并非是按预定的、经审慎拟定的计划进行，英国民族天然的守旧思想决定了他们不可能接受非常革命的东西，也决不会使改革超出实际需要的程度，用他们自己的话来说是，改革的步伐只能以英寸计，决不能以英里计。

^① 休·塞西尔：同前引书，第139页。

总之，英国的政治制度是复杂的，它既有现代的色彩，也包含着古老陈旧的部分，既有有法可依的，也有无章可循的，既有灵活而不断发展的，又有不可逆转的，内容丰富，时间跨度大，应该说可探索的东西还很多，本书所涉及的几章，也还只是个大概。笔者愿将这本小书为读者进一步了解英国的资本主义政治制度提供一点方便，由于水平有限，文中错误之处在所难免，望读者不吝指正。

在本书的写作中，杨祖功同志给予了热情的帮助，谨此致谢。

作 者

目 录

前 言

第一章	议会	(1)
第一节	议会的发展.....	(1)
第二节	上院向下院权力的转移.....	(6)
第三节	下院权力向政府转移.....	(13)
第四节	政党是权力转移的渠道.....	(21)
第五节	下院的改革.....	(24)
第二章	宪法	(35)
第一节	宪法的构成.....	(35)
第二节	宪法的特点.....	(40)
第三节	几点看法.....	(49)
第三章	司法	(55)
第一节	不统一的司法系统.....	(55)
第二节	独特的陪审团制度.....	(63)
第三节	行政法庭.....	(65)
第四节	司法制度的特点.....	(71)
第四章	责任内阁制	(79)
第一节	内阁的起源与发展.....	(79)
第二节	首相与内阁.....	(82)
第三节	内阁的作用及其特点.....	(91)
第四节	内阁委员会.....	(98)
第五章	高度的中央集权	(109)
第一节	首相政府之争的由来.....	(109)

第二节	首相的权力及其发展·····	(112)
第三节	撒切尔政府进一步加强中央集权·····	(118)
第四节	对首相权力的限制·····	(125)
第六章	两党制 ·····	(133)
第一节	政党的起源与两党制的发展·····	(133)
第二节	两党制长期稳定的原因·····	(140)
第三节	两党制的特点·····	(142)
第四节	反对党的作用·····	(148)
第五节	两党制的前途·····	(152)
第七章	文官制 ·····	(159)
第一节	文官制的发展·····	(159)
第二节	大臣与文官·····	(167)
第三节	文官制的特点·····	(174)
第四节	80年代的改革与发展·····	(179)
第五节	文官制的缺陷·····	(185)
第八章	地方政府 ·····	(190)
第一节	地方自治的传统与改革·····	(190)
第二节	地方选举·····	(198)
第三节	地方政府的作用·····	(202)
第四节	地方政府的特点·····	(204)
第五节	中央与地方政府的关系·····	(211)
第九章	选举制度 ·····	(220)
第一节	选举制度的历史变革·····	(220)
第二节	影响选举的因素·····	(222)
第三节	选举的特点·····	(232)
第四节	选举制的弊病及其改革·····	(236)
第十章	查弊制度 ·····	(243)
第一节	议会查弊制度·····	(244)
第二节	地方查弊制度·····	(251)

第三节	保健服务查弊制度·····	(256)
第十一章	议会委员会·····	(262)
第一节	下院委员会的发展·····	(262)
第二节	下院委员会的种类及其作用·····	(265)
第三节	上院委员会·····	(273)
第四节	议会委员会的特点及其意义·····	(277)
第十二章	压力集团·····	(282)
第一节	压力集团的产生与发展·····	(282)
第二节	压力集团的特点·····	(288)
第三节	压力集团的作用·····	(303)
第十三章	新闻控制·····	(310)
第一节	宣传工具的发展·····	(310)
第二节	一个封闭型的国家·····	(312)
第三节	政府与宣传工具·····	(324)

第一章 议 会

英国议会两院制的发展和权力转移的演变，在某种程度上与宪法的发展有一定的相似之处，它们都不是按事先设想的计划进行的，而是一种简单的、自然的演变，随时适应着不断变化的环境和需要。

议会的发展基本上反映了这么两点：第一，一切变革只是限于对国王权力的限止，上、下两院权力的消长，以及议会内部机构的调整，并没有对任何一方予以替代或取消，（除17世纪短期的例外）基本上维持了完整的延续性。第二，在权力转移的过程中，下院是一根主线，它从无到有，从无权到有权，从小有权力到取得至高无上的权力，然后，跨过顶峰，又逐步失去权力，以致成为“取得下院多数席位的政党的驯服工具”。^①直到本世纪70、80年代，才又稍许恢复了一点已为现代议员所不了解、不熟悉的原有的权力。在权力转移的过程中，政党是个渠道，它通过政党有组织、有纪律的活动来逐步实现权力的转移。

第一节 议会的发展

英国议会的历史是一个不断发展和演变的历史，这种发展和演变是对古老机构的修正而不是对它的替代或取消。这一过程大致经历了这么几个阶段：中世纪时期议会的早期发展；都铎王朝时期；斯图亚特王朝时期，议会与国王争夺国家的最高权力，1688年“光荣革命”结束了国王与议会的权力争夺，1689年的权利法

^① 休·塞西尔：《保守主义》，商务印书馆，1986年版，第148页。

案确立了议会的最高权力，政党制度开始出现于议会，发展了大臣责任制的原则，并奠定了内阁制的基础；汉诺威王朝以来下院与上院之间的关系，议会与政府之间的关系都起了很大的变化，但确保了议会的合法统治。

中世纪时期议会的发展

英国的议会至少起源于13世纪至14世纪。诺曼国王时期的大议会主要由贵族和教会中的重要人士组成，这就是上院的前身。13世纪时，国王先从每个郡召来四名骑士开会，后来又从每个自治市召两名自由民来开会，这常常被看作是下院的起源。至爱德华一世时，他召集了首次大议会，有骑士、自由民、公民及贵族共500多人参加。开会时，大家合在一起作为一个院，但在对税收进行投票表决时，分成国王与牧师、贵族与骑士、镇的人民代表三个院，后来，前两者合为一院，成为上院，另一个则为下院，从此发展起了议会的两院制。在他在位的25年中，共召集了30次议会会议，但下院不常被召集，总共不超过4次。在爱德华二世时，便正规地召集下院了，到爱德华三世，已不得不经常召集他们，要议会增加税收来为战争服务，下院开始给予有条件的拨款。由此，国王的要求便成为下院对控制国家财政发挥影响的基础。总的来说，在几个世纪中，议会并不是按预定的模式发展的，而是自然地演变着，随时适应不断变化的形势的需要。

下院的出现、发展和权力的不断增加与国王对税收的需要密切联系在一起，甚至可以认为，国王对金钱的需要是促使下院出现的重要条件。由于战争频繁，开支浩大，封建的税入不足国家所需，国王们不得不寻找新的财源，扩大税收范围，向新的阶级——郡中的自由人征收额外税收，这便促成了产生代表的原则。到14世纪中期之后，国王便开始正规地召集当时全国三大阶级的代表，即牧师、贵族和平民，商讨税收事宜。由此，下院不仅加强了它的地位，而且增加了权力，尤其在国王为了战争而需要钱时。最终，下院要求制定预算，以便控制国王的开支。

下院权力的增长。在中世纪，下院已确立起了以下几项重要的权力：首先在财政上，只有在同意或至少认可国王的政策的情况下，下院才答应给予拨款，由此，国王必须经常向下院解释他的政策。其次，在税收上，没有下院的允许，国王不得采取任何征税的措施。第三，下院可以任命一个委员会来审计政府的账目。第四，下院不仅可以任命政府大臣，而且还可以废黜国王。此时，政府便担负起提出政策建议的任务，下院专司对政府的监督、批评，以及在必要的时候实施控制。

下院利用其权力开始对全国性的不公平情况，向国王提出请愿，这种活动最终发展成为现代的立法程序。议会散会后，国王与他的常设顾问磋商如何执行在会上的决议，这又常常需要有一项成文法，在起草中，对决议的修改往往有利于国王，引起下院的不满。于是，在15世纪初，亨利五世同意今后不颁布与下院的请愿相违背的立法。到16世纪便为公议案采取了一定的程序。从此，国王只能用拒绝同意的办法才能影响下院的议案。

都铎王朝时期(1485—1603年)

自从下院在玫瑰战争(1455—1485年)中崩溃之后，只有国王才能任命一个有力的政府。在亨利七世统治的24年中，他很少召集下院开会。亨利八世决定利用下院作为取得他所需政策的有用工具，并依靠一项成文法与罗马教皇断绝关系，于1534年成为英国国教的最高首领，以及决定了王位的继承。

伊丽莎白女王与下院关系比较和谐，一旦重要事情完成后，她并不立即解散下院，而是让它维持得更久一点。但下院的权力仍在她的控制之下。当下院与她的意见不合时，她一方面威胁要把他们送上绞刑架，另一方面则设法取得妥协。这样，下院实际上拥有了国家中仅次于国王的权力。

这一时期，下院程序的轮廓已经粗定，在较大的集会中，保持了有秩序的辩论。在16世纪中期，下院终于在威斯敏斯特宫第一次取得了永久性的立足点，同时创立了议会委员会制度。

斯图亚特王朝时期(1603—1649, 1660—1714年)

伊丽莎白之后,詹姆斯一世继承王位,因他坚持神权天赐,强调他的皇家特权,很快便与下院发生矛盾,结果被下院废黜。查理一世时,导致了一场内战,失败后于1648年被迫签署了请愿权,随后遭到审讯、被杀。在这之后,克伦威尔宣布取消王权和上院,议会于1649年正式宣布英格兰为一个“共和国”,1653年采用了一部成文宪法,即“政府的文件”。此法将行政与立法的权限用文字详细加以规定,立法机构改为一院。但当时议会未能接受,使英国失去了制定成文宪法的一次历史性机会。克伦威尔与议会的关系不协调,他的新宪法未能扎下根来,在他死后,英国又恢复了君主制。

查理二世在位时,他使皇家权力与议会的最高权力之间达成了某种妥协,并设法永不危及他的地位。詹姆斯二世继位后,不久又与议会发生争执,结果导致1688年的“光荣革命”,詹姆斯二世逃往法国,这便最终结束了国王与议会对国家权力的争夺。

在这一时期,宪法的重要发展是确立了议会的最高权力。为了防止国王与议会之间再次发生冲突,议会制定并颁布了一项严厉的法律,这就是有名的1689年的“权利法案”。这是英国宪法史上最重要的成文法之一,正如亚当斯教授所评,它“在英国历史上,最接近于成文宪法的本质”。^①它宣布了议会是最高的立法机关、再次否定了国王的征税权和进口权、坚持定期召开议会会议,同时公布了不许侵犯个人自由的单子,还规定了王权的继承办法,凡基督教徒或与基督教徒结婚的人,都不得继承王位,禁止重复过去不合法的行动等。这一法律牢牢地树立了议会的最高权力,并标志着宪法发展的一个高潮。

与此同时,枢密院同样发生了一场革命,其规模已扩大到有40名成员,也不再仅仅局限于向国王提供顾问的作用,进一步发展到负责管理贸易、监督司法、控制财政等,几乎所有的部门都在

^① 转引自V·巴哈旺、V·巴塞:《英国的宪法》(英文版),1984年,第12页。

它的监督之下。由于其规模较大，不能有效地发挥它对国王的顾问作用，查理二世在他的枢密院中成立一个核心圈子，负责在重要的机密问题上向他提出忠告，这便成为后来内阁制度发展的前身。

汉诺威王朝以来(18世纪以来)

在这一时期，英国宪法的轮廓已基本完成，政治制度的原则也大致确立，不再会有遭到挑战的危险，从而使英国成为一个有限的君主制国家，有意义的变化有以下几个方面：

根据1716年的延续七年法，议会的任期从3年增加到7年。从1771年开始，下院允许对政府报告进行辩论，这对发展资产阶级议会民主无疑是重要的一步；

国王的实际权力下降：1689年的权利法案虽然确立了议会拥有最高权力的原则，但并未使国王丧失一切权力，他仍接近于权力的中心，如选择他的顾问和国家的主要官员，控制着政府的政策，而且在决定之前，无需与议会磋商，在将近20年内，国王继续行使他的否决权。乔治一世继位后，形势发生了变化，乔治一世和乔治二世对英国的政治不感兴趣，他们甚至不会讲英语。到18世纪中期，国王基本上不再实行对政府的控制，大权乃旁落到大臣和议会手里。乔治三世曾试图恢复皇家原有的影响，但毫无结果，他的继承者们也就逐渐习惯于新的形势，没有再坚持他们的最高权力；

内阁制度的逐步形成并不断取得发展；

下院的逐步民主化及其地位超过上院：下院的民主化进程是19世纪进行的一系列改革所引起的，尤其是从1832年开始的改革起，下院的情况发生了明显的变化。从很早时候起，议会的成员从贵族、牧师发展到骑士、地主，再往后便有了自由民的代表，那时，很多席位都控制在贵族、地主们的手里，甚至公开买卖。在这种情况下，下院根本谈不上什么民主，也很难比上院有更大的代表性。正如芒罗所说：“在18世纪末期，下院在形式上是个代

表性的机构，但在实际上是个很不具有代表性的机构”。^①从1832年起，下院开始走上民主化的道路。1832年的议会改革法扩大了公民的投票权，并在一定程度上调整了按人口的代表数。在以后的改革中又进一步扩大了公民权，并规定了竞选的条件，如1918年的“人民代表法”，1928年再次扩大公民的选举权，大大增加了议会中当选代表的成分，使改革达到了高潮；

下院的地位超过上院：在汉诺威王朝时期，议会两院的重要性发生了重大的变化。“光荣革命”之前，毫无疑问，上院行使着超过下院的权力，但在此后的30年中，上院的势力逐渐削弱，两院的地位便从慢慢趋于平等发展到最终下院超过了上院；

政党制度的出现：这是这一时期最明显的发展之一。早在1688年之前就有一些称作为兰开夏郡人、约克郡人、骑士和园头等，但他们只是一些派别，还谈不上今天意义上的政党，只有到斯图亚特王朝后期的辉格党和托利党才被称作政党。在整个18、19世纪，政党制度逐渐成熟，议会中的少数派也不再是国王的敌人，而是“国王陛下忠诚的反对派”。在过去的200年中，政党制度的发展使英国的政治发生着最有意义的变化。

第二节 上院向下院权力的转移

在1689年的权利法案确立了下院的最高权力之后，国王从此退出了对国家权力的争夺，权力的转移开始在议会内部展开，也就是从上院逐渐向下院过渡。18、19世纪，下院比上院的贵族、地主代表着更为广泛的利益，反映了一部分中产阶级和工人的要求，自由党的发展反映了这一变化，这种利益上的冲突必然要反映到政治权力的争夺上来。采取的方法同样由武力争夺演变为和平过渡，以及逐步积累。当然，这种和平过渡并不意味着上院自愿拱手让权，而是在激烈的政治较量中不得已而为之。

^① 转引自V·巴哈旺、V·巴塞：同前引书，第14页。

权力的转移具体反映在以下诸方面：

上院权力的早期削弱：从14世纪往后，上院的历史主要就是逐渐向下院转移其权力的过程，到14世纪末，下院利用它是唯一的税收来源，并能拨款给国王的这一独特能力，建立起了它自己的权力和地位。不过，在中世纪，上院基本上仍保持其为国王的主要顾问。

实际上，上院地位的削弱，国王起的作用比下院还大：玫瑰战争把贵族们搞得精疲力尽，损失惨重；在都铎王朝时期，国王已转而征求枢密院的忠告和帮助，而不再是上院，同时求助于下院对他的行动给予合法化。在斯图亚特王朝时期，国王与下院的和谐关系告一段落，上院重新在政治中发挥重要作用，并一度作为国王与下院之间的调解人。

1660年虽然重新恢复了上院，但是，内战加强了下院的地位，确定了它在税收上的原有权力。1671年，下院通过一项决议，否定了上院修改税收计划的权力，接着1678年又通过了一个更加综合性的决议，强调下院在给予国王财政援助或拨款上的唯一权力。这一权力在理论上一直维持到1860年，不过，这并不影响上院可以拒绝一项财政议案。此外，在立法上，上、下两院享有同等的权力。

18世纪两院之间的和谐：在18世纪，上院与下院之间大体上能和谐地相处，这是因为有几个重要因素起着决定作用，尤其是两院之间的基本利益是一致的，包括政治和经济利益。首先，18世纪的政治制度是建立在必不可少的财产基础上的，无论是上院或下院同样代表着地主、贵族的利益；其次，两院的主要领导人都是贵族，包括首相在内的政府中高级官员同样由上院的贵族担任；第三，下院的许多成员都由上院提名后选举产生，上院控制着下院的构成。所以，从外表上看，两院的人员没有多大区别。

1832年改革法的影响：

1831年改革时的社会背景是，人民的投票权极不正常，在二