

陳堯聖著

英
國



臺灣商務印書館發行

CW03/15

中華民國七十五年十一月初版

英國國會 一冊

基本定價一元四角正

版權
所有
翻印
必究

著作者 陳堯聖

發行人 朱建民

印刷所及

臺灣商務印書館股份有限公司

臺北市重慶南路一段三十七號
登記證：局版臺業字第〇八三六號

校對人：吳瑞華 劉斐娟

序

英國憲法是不成文法，國會的成立，不是根據法律，而是九百年來歷史的演變，由三個不同單位，即國王、貴族院和平民院聯合組成。國王從未出席平民院，自斯圖亞特朝代以後，亦不再參加貴族院。祇有在加冕及國會開幕典禮時，與貴族院貴族和平民院議員相見。但兩院制訂的法律，必須經國王同意，方能生效。

按照憲法理論，貴族院與平民院地位相等，無分大小。但自始權限常有變更，尤其近七十年來，更為顯著，原先貴族院本有權反對平民院通過之議案，使之不能成為法律，一九一一年國會法對貴族院此項權力乃開始加以限制，規定若干平民院通過之議案，如有關政府歲出經費及財政案，無須徵得貴族院同意即可成為法律，同時亦限制貴族院拖延平民院通過其他議案之時間，最多二年，一九四九年更減為一年。這種限制貴族院拖延權的理由，是認為貴族院目前職權，祇是修正補充平民院的議案而已，根本上無權否決。

平民院由人民選舉產生，代表全國人民，有權決定由某一政黨來組織政府，向平民院負

責，國會大權集中在平民院，因此本書內容以平民院為主，說明其歷史、組織、權限、議事原則及立法程序等，貴族院則較為簡單。

本書寫作時，蒙內子熊文英鼓勵照料，不勝感激，特此道謝。

目次

序	一
第一章 歷史發展	一
第一節 中古時期	一
第二節 都德及斯圖亞特朝代	六
第三節 一六八八年至一八三二年	八
第四節 一八三二年改革法以後	一
第二章 議員	一六
第一節 席次	一六
第二節 資格限制	二一
第三節 社會經驗	二三
第四節 薪津及待遇	三一

第五節	財政公開	三四
第六節	日常工作	三六
第三章	議長及職員	四一
第一節	議長	四一
第二節	國會監察委員	四四
第三節	編制及經費	四七
第四章	會期	五二
第一節	開會時間	五四
第二節	一天議程	五七
第三節	全年會期	六六
第五章	政黨控制國會	六九
第一節	黨鞭	七〇
第二節	政黨組織	七三
第三節	政黨委員會	七四
第四節	黨魁選舉	七五

第六章	功能	七八
第七章	特別權利	八四
第八章	議事規則	九三
第一節	議案程序	九三
第二節	質詢	九八
第三節	辯論	一〇二
第四節	表決	一〇六
第九章	立法程序	一〇八
第一節	公法案	一〇九
第二節	私人立法	一二〇
第十章	財政程序	一二七
第一節	原則及步驟	一二七
第二節	財政年度進展次序	一三三
第三節	支出控制	一三六
第十一章	委員會	一三八

第一節	起源與演進	一三八
第二節	委員會種類	一四二
第十二章	貴族院	一五一
第一節	歷史與程序	一五一
第二節	貴族院的組織	一五八
第三節	貴族院的功能	一六四
第四節	貴族院的改革	一六七
參考書目		一七五

第一章 歷史發展

英國國會有九百餘年歷史，發展經過可分爲四個階段。第一是中古時期，國會開始成長。第二是都德（Tudor）和斯圖亞特（Stuart）王朝，是國會與國王爭權時期。第三是從一六八八年到一八三二年，建立了政黨在國會中活動及政府部長負聯帶責任的原則，並奠定了內閣制度。最後一階段，是從一八三二年演變到今天，改進了貴族院與下議院間以及整個國會與政府間的關係。

第一節 中古時期

英格蘭政治制度由第五世紀撒克遜人（Anglo-Saxon）開始，建立了政權集中於國王的制度。國王在治理政務時，得向一羣智慧高深的賢人諮詢意見。此種諮詢會議稱爲 Witenagemot。此外，撒克遜人亦開發地方政府基層單位爲鎮（burghs 或 boroughs）與縣（shires）等。

一〇六六年法國諾門人(Normans)在威廉一世領導下，征服英格蘭，沒收撒克遜貴族土地，以封建方式分賞或租與有戰功、效忠國王、遵守國王命令的諾門人。威廉一世更改革地方制度，使地方人士不至違抗國王，並強烈統治中央政府，同時亦控制擔任重要政治角色的教會人士。亨利二世(Henry II)登位後更形加強，減削了反叛他的貴族和教會人士的權力，授權由地方選舉產生出來的 sheriffs 作為中央政府在地方的代表，負責在各縣鎮執行法律及徵收租稅，並委派若干名法官，審理司法案件，後來演變出有歷史性的普通法。

為協助國王決定政策，處理政務，亨利二世設立兩個機構，即大會議(Magnum 或 Great Council)與王廷(Curia Regis 或 King's Court)，前者與撒克遜時代的 Witenagemot 一樣，由國王召集大主教、王室官吏及向國王租有土地之貴族等組成，每年開會三次或四次，審核政府工作，執行司法權，修改或制定法律。至於後者並非完全獨立，參加者為大會議中接近國王的人士，並不時常舉行，每次開會僅數天。國王得隨時按照他的意願，接受或拒絕此兩會議的建議，但可聽取他們對國事的意見，並獲得他們的支持。

隨著時代進展，Curia Regis 逐漸與大會議分開，因國王諮詢事件日益繁重，乃增加不少律師、財政家和才能卓越者參加。其後一部分司法人員逐漸脫離一般行政而成為普通法院。

亨利二世以後，政務擴充，需要更多經費，以後繼承的國王，必需開闢財源，如加重貴族們稅額及向縣市中新興階級人士，如自由人等課稅，受到人民反抗。人民尤其對約翰國王極為不滿，要求他先清查受害人民的冤情予以賠償。一二一五年貴族們在 Runnymede 強迫他簽訂大憲章 (Magna Carta)。此憲章乃是人民有權抗拒國王權力的重要文件。十三世紀若干國王深感彼等私人歲收進益及貴族捐獻之財政協助尚不足應付政府支出，於是召集王家庄土地承租人，各縣、各城鎮的代表出席大會議，要他們支持國王增加賦稅的要求。此大會議參加者除去國王指派者外，亦有各地區社會組織的代表（平民）。此兩種不同代表組成的機構，連同國王本人在內，即稱為國會（巴力門 Parliament）。此名詞正式見於一二三六年的記載，其最早意義乃是指相聚討論某一事項的集合。一二五四年，亨利三世因在 Gascony 對法國作戰，需要經費，教會及非教會大地主均允許協助，但以國王必須公開承認願意遵守自由憲章 (Great Charter of Liberties) 同時所增加稅額也要由納稅人同意為條件。大主教即召集教會重要人士開會決定遵辦，各縣的縣長 (sheriffs) 亦各推派騎士 (knight) 兩名及自由人出席國王所召集的大會議 (Great Council)，並說明國王迫切需要經費原因。此次大會議係臨時性質，故不能稱為國會，但仍關重要，因為這是第一次各縣市代表奉召出席會議討論財政事項，為以後同樣性質的會議，開一先例。

一二六一年英格蘭發生內戰，勝利者爲 Simon de Montfort 男爵。彼於一二六四年及六五年召開國會，參加者除每縣兩名騎士外，另有各城鎮各推派代表兩名。此爲歷史上第一次有縣城代表集合在一起討論一般國事及政策。其後三十年內，國會數度開會，但平民不常參加。一二九五年，法國軍隊在英格蘭多伏而(Dover)海港登陸，國王愛特華一世即召集各有關人士共同商討危急情勢及應變辦法。此次國會有模範國會之稱，出席者有大主教二人，主教十九人，大修道院長四人，伯爵貴族二名，男爵貴族四一名，另外集體召集每縣選派騎士二名、每城公民二名及每鎮(borough)所選派的市民等四百人。各縣市奉召出席的代表，並不參加協商。當國王與主教貴族們討論重要政務時即須退席，他們被召目的僅是使他們知道協商的內容及國王規定繳收之稅額，但他們也可以向國王陳述地方上不公平之事，請求公正處理。這種封建式的會議日後逐漸發展成爲全國性的組織。代表當時三種階級的人士即教士、貴族與騎士及縣市代表。這三種階級的人士，都分別向國王繳納租稅，國會應當分有三院，但事實僅兩院，原因是主教們與貴族結合爲一，演變爲貴族院。低級教會執事，自行在坎特白雷及約克(Canbury & York)舉行教士會議(Convocation)，決定其所擔負稅款。直到一六六四年，有權選舉議員後，方才決定稅款與平民相等。各縣騎士出身與貴族地主相同，本可彼此結合，祇是騎士們對於政治不熟練，地位較貴族爲低，在大會議開會時，國王命令彼等與

市鎮代表同處一室，故後來即演變成爲平民院。一三七六年平民院選舉議長一名，代爲陳送請願書，並向國王及貴族院傳達意見。每逢國王需要增稅籌款，必需召開平民院，此舉使平民院居於一強硬地位，具見如下述：

第一，平民院所代表的是富有資財的新興商人，增加租稅多半由他們承擔。平民院單獨開會後，他們力量更加強大。一三九五年曾記載給國王的補助金，是由平民院撥付的。一四〇七年亨利第四公開承認凡補助金須由平民院撥付，貴族院同意，然後由平民院議長面陳。此一原則沿用至今。

第二，平民院有矯正及賠償不公平事件之權力，以後會同貴族院爲之，此爲立法的起源。當國王召開國會時，經由大法官(Lord Chancellor)或其他部長說明需款原因，或諮詢其他事務意見。人民遭受不公平待遇時，亦得陳請國王救濟、賠償。私人請願書可由司法當局或行政人員加以處理，但亦有涉及整個社會者，即由平民院代爲呈送給國王。國王如需款孔殷，有如愛德華三世時代，平民院即以此要挾國王於辦好請願書所請事項後，方可領得稅款。此項呈送請願書過程即變爲後來之立法程序。國會散會後，此項請願書由國王及其部長處理，有時需要制訂法律，但其內容多對國王有利，平民院不滿而加批評。一四一四年亨利五世同意以後處理須經平民院核准。之後，私人議案得呈請國王核准，於是立法程序不根據請願

書而根據法律，成爲定例。新的法律上必註明是經過平民院同意，後來又加上經平民院的權力核定，由此證明法律的權力來自國會中的兩院。

平民院政治權力之擴展是由控制財政而來。平民院核定撥付國王經費是有時間限制的，因此爲了要增加新的補助金，平民院乃須經常聚會，政治權力也逐漸擴大，甚至在一三九九年李查二世召開平民院，反被院會趕逐退位。自此英國國王皇位要靠平民院來保持。十五世紀中葉以後，國會權力減少，因被貴族們所控制，同時國王終身有取得補助金之權，故終止亨利五世所定每年召開國會的制度。

第二節 都德及斯圖亞特朝代

經過玫瑰戰爭後，國會權力大減，由國王統治政務。在亨利七世當權二十四年中，國會召開僅七次。亨利八世登位後，利用國會作御用工具來貫徹他私人政策，如一五三三年由國會通過法律解除他與凱塞琳皇后的婚約，一五三四年利用國會斷絕與羅馬天主教教宗關係，自任英國國教首長並解散寺院。國會自甘聽命於國王，減削了自身權力；但從長期看來，也建立了國會制訂法律的至高權力。十六世紀後期下議院變倔強，議員開始批評國王政策，幸

賴伊麗沙白一世運用智慧才能，避免國王與國會間關係破裂。爲便於完成她的政策，她選擇少數樞密員(Privy Counsellors)，使國會變成永久性的機構，由她來控制。國會在都德(Tudor)王朝時代建立了國會處事程序的綱要，如辯論須有秩序和防止行政部門侵犯國會等，同時貴族平民兩院都開始出版公報，記錄每天事務。一五四七年以威斯敏斯德王宮的聖史提文教堂(St. Stephen's Chapel)爲國會會場。委員會制度也在伊麗沙白女王朝開始。

伊麗沙白一世女王逝世後，英格蘭王位即由蘇格蘭斯圖亞特(Stuart)朝國王詹姆斯六世兼任。都德朝國王知道如何管理國會以達到自己的志願，斯圖亞特朝國王們却缺乏這種巧妙手段。同時，由於通貨膨脹，物價上升，國王必須召開國會要求增加政務費用，於是雙方發生衝突。平民院控制財政，建立了若干基本權力，而國王依靠其皇室特權，亦擁有普通法所賦與之權力，如有權召開或解散國會，停止或廢止法律，維持軍隊，以及徵收租稅等。查理一世乃詹姆斯一世之子，一六二五年接位，威迫國會就範，後者不從，國會就停止開會十一年之久。在此時期，彼用各種非法手段，搜括政府經費，均無成效。一六四〇年再度召開國會，但裂痕已深，無法合作，結果引起內戰，克倫威爾(Oliver Cromwell)掌握政權。一六四九年查理一世戰爭失敗，並被處死刑，君主及貴族院均被廢除。一六五三年英國成爲共和國(Commonwealth)，英國憲法的成長中斷，政府由兩個獨立團體主持，即是護國者(Protect-

Oliver 與國會，後者並無貴族院。但此試驗因克倫威爾在一六五八年去世而中止。一六六〇年恢復君主，迎立查理二世，皇帝特權並無變更，但國會也繼續存在，兩者仍繼續爭權衝突。

第三節 一六八八年至一八三二年

這種國王與國會的不和諧，產生了冗長的憲法鬥爭。新興商人階級視平民院爲國會，國王則控制貴族。平民院議員們反對國王，堅持課稅須得平民院核准，國王則稱政策是由他決定，與平民院無關。平民院更認爲國王不能專制獨裁，行事須依照法律，亦即須獲得平民院同意。此時期平民院是由平民組成，反映社會中政治均勢的變更。平民院聲勢浩大，有兩個國王被平民院廢黜，繼任國王反而依賴平民院保持王位，承認平民院有崇高地位。平民院掌有財政權。一六七一年通過決議案，拒絕貴族院有權修改租稅案。一六七八年更堅持祇有平民院有權決定政府支出數額。

查理二世在位二十五年，一六八五年去世，由其弟繼位稱詹姆斯二世。彼爲天主教徒，英國大部分人民乃是基督教教徒，對彼已經有反感，後來彼又故意攔置已經國會通過之法律，引起平民院不滿。一六八八年六月，一部分有聲望人士邀請查理一世之孫，詹姆斯二世長

女瑪麗之夫荷蘭奧倫治朝太子威廉(William, Prince of Orange)率領軍隊來英，保護人民之自由，結果產生不流血革命，詹姆斯二世失去人民擁戴，被迫離英。一六八九年平民院自行集會，議決將詹姆斯二世廢去，以威廉爲英國國王。

此次平民院另一重要決議爲通過權利法(Bill of Rights)，承認威廉爲英吉利國王，瑪麗爲皇后，限制國王特權，確定平民院有最高立法權，有權質詢政府財政開支。政府治理政務，須與平民院協商並徵得同意，同時保證平民院議員由人民自由選舉，得有自由發言辯論之權。此權利法之目的，並非在變更憲法，而是譴責詹姆斯二世處理不當，使國王不能漠視國會之意向，尤其地位重要之平民院。

一七〇一年威廉三世去世，國會深恐繼位之安妮公主(Princess Anne 詹姆斯二世次女)，將來身故後無繼承人，乃通過法案(The Act of Settlement of 1701)，限定須由斯圖亞特朝代最親近之基督教徒詹姆斯一世之孫女蘇菲亞(Sophia, Electress of Hanover)及其後嗣繼承安妮公主，不准天主教徒或與天主教徒結婚者爲國王。從此英國君主必須爲基督教徒。一七〇五年安妮女王認爲蘇格蘭及英格蘭兩國可在同一君權及同一國會下合作而成立大不列顛國。此對英格蘭有利，因當時對法國作戰，可以增加兵源，徵收戰費，但對蘇格蘭也有好處，因藉此可發展海外貿易。一七〇七年蘇英兩國合併，共同設立一國會，貴族院中有十六