一　资本主义的先驱

在浩瀚的大西洋东部、欧洲的西部，镶嵌着一串珍珠般的大小岛屿。这里西隔大西洋遥望美洲大陆，东、南部隔北海、多佛尔海峡和英吉利海峡同欧洲大陆相望，蓝色的海洋是其与外界联系的主要通道。这种特殊的地理位置，使这里的一切都显得独特而不平凡。这里便是大不列颠及北爱尔兰联合王国——英国。公元前，大不列颠岛上住着克尔特人；公元 5—6 世纪盎格鲁撒克逊人开始移入；11—15世纪诺曼底人侵入；7 世纪形成封建制度；后又经英法百年战争、玫瑰战争等历史磨难与波折，资产阶级革命与产业革命等历史巨变，终于成为一个由英吉利人、苏格兰人、威尔士人、爱尔兰人等民族组成的强大的资本主义国家。尤其是 17 世纪的英国资产阶级革命具有划时代的世界历史意义：它开辟了资产阶级革命的新时代，成为世界近代史的开端，使英国成为资本主义世界的先驱，在世界历史舞台上长期一路领先近 300 多年，并从此奏响了英国和世界的现代化的强音。

1. 划时代的革命
——50 年斗争奠定强国基础

1625 年 3 月 27 日，查理一世(1600—1649）登上英国的王位，

需要全本请访问 www.ertongbook.com

成为斯图亚特王朝的第二任国王。查理一世即位之后，全盘继承了父亲主张“君权神授”的专制思想，且更加专横，在顽固不化、刚愎自用方面较其父詹姆士一世有过之而无不及。这时，议会与王权的斗争进入一个更加尖锐激烈的新阶段。当时，议会中反映资产阶级和新贵族利益的代表，对政府的各项封建专制政策不断进行指责，于是在议会里逐渐形成了与封建王朝对立的反对派。

1628 年，英国议会与王权的斗争进入短兵相接阶段，斗争的矛盾从国王大臣、政府政策转而指向王权本身。 1628 年 3 月，在查理一世被迫重新召开的议会会议开幕式上，议员们不顾国王的威胁，声明必须首先革除弊政，然后才能考虑拨款。随后，激进派议员们提出了一个著名的《权利请愿书》，内容主要涉及当时民愤极大的弊政，包括以下四点：第一，未经议会同意不得强行征收任何赋税、借款、捐赠；第二，除非通过正当法律不得拘捕任何人；第三，军队不得进驻民房；第四，不得在平时随意实施战时法。议会宣称 如果国王批准这个《请愿书》，议会就拨款 35 万镑作为补助费。查理一世为了获得议会对他的金钱补助，勉强批准了这个《请愿书》。

《权利请愿书》是英国走向议会君主制过程中的一个重要文献。它在技术策略上和精神实质上都与 1215 年制定的后被称为“第一个伟大的议会文献”——《大宪章》一脉相承。它没有就国王与议会、国王与法律的关系作任何抽象的说教，也没有规定任何笼统的一般性宪法原则。其内容具体而现实，根本动机是剥夺国王高于法律的特权，将国王的行为限制在法律和议会许可的范围之内，其最终结果必将是国家主权从国王手中转移到议会手中。

但查理一世一俟 35 万镑拨款到手，便立即把《权利请愿书》抛在一边。他曲解该请愿书的条文，并继续不经议会同意而征收

赋税。当议会号召人民拒绝向国王交税时，查理一世竟于 1629 年解散议会，此后连续 11 年未再召开议会会议。议会与王权彻底决裂了。王权摆脱了议会的羁绊，达到无所限制的地步，肆无忌惮地横征暴敛。

然而,议会从 1295 年起就已成为英国封建国家的一种固定的政治机构。那种不要议会的个人专制显然背离了“国王在议会中”的历史传统，更与新兴的工商业资产阶级日益增长的参政要求水火不容。

人民失去了议会阵地，但并没有停止反抗专制的斗争。 1637 年后，人们纷纷抗税，广泛的抗税斗争动摇着查理一世的个人专制统治。1638 年苏格兰人民为反对查理一世为了将英国圣公会教义强加于他们而爆发起义这宣告了无国会统治末日的来临。 1639 年，苏格兰起义军攻入英国国境。查理一世为了筹措镇压起义所需的经费,不得不求助于议会,于 1640 年 4 月被迫召开议会会议，企图使议会通过他所需要经费的要求，给予征税拨款，以便他组织军队去同苏格兰人作战。然而议会里的许多代表非但拒绝给予国王所需的经费，而且提出了议会的权利问题，并立即要求国王惩处他的大臣和停止未经议会同意的一切非法税收等。查理一世一怒之下，于 5 月初再次解散了这个刚刚恢复起来的“短期议会”。此后，伦敦市民举行了声势浩大的游行示威，农村爆发农民运动，全国各地人民纷纷提出请愿书，要求政府迅速同苏格兰媾和，立即召开议会会议。9 月，查理一世召开贵族会议，与会贵族也要求召开议会会议。清教徒则援引《圣经》，号召反对国王。10 月，查理一世与苏格兰人议和，但对方提出在和约签订之前，英国必须承担每月 2.5 万镑的苏格兰起义军费用。连这笔款项，查理一世也无法筹措。这样，内外交困、走投无路的查理一世不得

不于 1640年 11 月 3 日再次召开议会会议。这届议会一直存在到1653 年，长达 13 年之久,史称‘ 长期议会”。

“ 长期议会 ”开幕伊始就对王权展开积极而猛烈的进攻，进一步限制王权。特别是，议会通过了《三年法案》，规定每 3年必须召开一届议会，每届议会开幕后 50 天内，未经议会本身同意，不得强行解散、休会。这就限制了国王召开、解散议会的随意性。长期议会的斗争，严重削弱了王权，导致国家主权开始从国王手中转向议会。“ 长期议会 ”召开后，它成为反对以查理一世为首的封建统治集团的领导中心，英国资产阶级革命由此开始。

查理一世不甘王权的丧失，从伦敦城内秘密逃往封建贵族势力强大的北部地区，在那里招兵买马，企图以武力逼迫议会就范，于是挑起了一场与议会势力进行殊死搏斗的内战。最终议会获胜，国王沦为了阶下囚。1649 年 1 月，议会成立特别最高法庭，审判查理一世，以“ 暴君、叛徒、杀人犯和我国善良人民的公敌 ”之罪名，判处查理一世死刑。

1649 年 3月 17 日,长期议会通过决议,宣布废除君主制、取消上议院。5月 19 日，议会正式宣布英国为共和国。这是英国历史上破天荒第一次出现的共和国，也是英国资产阶级革命发展的顶点。在 1640—1649 年这个革命发展阶段，英国社会的中、下层人民群众和作为他们代表的平等派，起了决定性的作用，因而赋予了这个阶段的英国革命事件以资产阶级民主革命的性质。

审判国王，处死国王，在封建制度还统治着全球的时代，足以让全世界震惊。而代表新的社会政治制度的英吉利共和国的诞生，在当时的欧洲更是一件了不起的壮举。它有力地打击了君权神授和专制思想。然而，共和国的建立并不意味着英国资产阶级革命的彻底胜利，资本主义政治制度的完全建立。当时，英国的

政局仍动荡不定。克伦威尔当上了共和国的首脑，英国政权落入代表中等资产阶级与新贵族利益的独立派手里。1653年，克伦威尔用武力解散了“残阙议会”，存在13年之久的长期议会宣告结束。12月，克伦威尔又改共和政体为护国政体，自任终身护国主，实行军事独裁。英吉利共和国昙花一现般地消失了。

1658年，克伦威尔逝世，他的儿子庸碌无能的理查·克伦威尔继任护国主。高级军官趁机彼此争权夺势，国内政局四分五裂，陷于混乱。逃亡国外的查理一世之子查理二世乘机策动王党叛乱，于1660年进入伦敦，登上王位，斯图亚特王朝得以复辟。结果，1660—1688年成为英国革命中的“王政复辟时期”。

复辟王朝的国王查理二世（1660—1685年在位）和詹姆士二世（1685—1688年在位）没有取消、也不能够取消共和国的种种改革。但是，他们却试图恢复个人统治，加之他们追随封建的法国王室，鼓励天主教，便愈来愈不得人心。复辟王朝的反动政策引起辉格党人的反对，于是资产阶级、新贵族与部分封建土地所有者实行妥协，发动了1688年的宫廷政变，推翻了复辟王朝，大地主、大资产阶级联合夺取了政权。次年2月13日，詹姆士一世的女婿、荷兰的奥伦治亲王威廉被英国议会宣布为英国国王。这次政变被资产阶级史学家称为“光荣革命”或“不流血的革命”。

这样，英国资产阶级革命自1640年起至1689年止，通过内战、共和国、护国政治、复辟王朝、“光荣革命”，一共持续了整整50年。最终资产阶级与新贵族同某些封建势力相妥协，建立了君主立宪制政体，政局方告稳定。

这场长达半个世纪的革命，终于取得了胜利，在英国确立了君主立宪制的资产阶级专政，为资本主义的发展扫清了道路。英国资产阶级革命对英国社会，对欧洲乃至对整个世界历史的发展

需要全本请访问 www.ertongbook.com

都起了重大的推动作用，具有划时代的伟大历史意义。

第一，在经济上，这场革命基本上摧毁了封建土地所有制，确立了资本主义制度；它破坏了封建的自然经济基础，加速了统一的民族市场的形成。

第二，在政治上，革命后君主立宪政体的确立，保证了英国资本主义经济的发展。

第三，“光荣革命”，大大改变了欧洲国际力量的对比。由于荷兰统治者威廉入主英国，英荷结成的联盟孤立了称霸欧洲的法国。荷兰开始依附英国使得英国的军事力量得以增强，尤其是海军更加壮大，使法国望尘莫及。这就极大地增强了英国的国力。英国在革命后 20 年内采取了许多重要措施，赢得了首次挫败法国路易十四霸权的重要胜利。

资本主义政治、经济制度的确立，国际力量对比的增强，大大促进了英国社会生产力的发展，使之很快走在世界各国的前列，从而奠定了英国后来握有世界霸权，成为“日不没国”的基础。

这场革命的意义还不仅限于英国，它远远超过了大不列颠岛及爱尔兰岛范围，对欧洲，以至全世界都具有深远的历史意义。一方面，革命后英国建立的君主立宪制和议会高于王权的原则，比当时世界上其他各国的政治制度都要优越和进步得多，它成为世界其他国家资产阶级进行反封建斗争所效法的榜样。另一方面，在革命中所形成的英国资产阶级的政治哲学思想体系——唯物主义世界观，对于后来法国启蒙思想的形成，以及北美独立战争和欧美其他国家资产阶级革命思想的准备，都起了巨大的作用。英国资产阶级革命对于正处在封建社会末期的欧洲的影响不可估量。所以马克思对 17 世纪的英国革命和 18 世纪的法国大革命都作了高度评价，说“这两次革命不仅仅反映了它们本身发生的地区即

英法两国的要求，而且在更大得多的程度上反映了当时整个世界的要求”。

2. 西方民主政治的源泉和典范

英国资产阶级革命，不仅确立了资产阶级和新贵族的统治地位，同时在英国革命中及其以后一段时期内逐渐建立起典型的资产阶级现代民主政体，形成了一种在资本主义世界有着广泛影响的政治制度模式——英国模式，为资本主义民主政治（西方民主政治）的形成开辟了道路，被公认为西方民主政治制度的源泉与典范。

1688 年“光荣革命”以后，英国逐步建立了资产阶级和封建势力相妥协的君主立宪政体，这是英国政治制度现代化的开端。英国政府机构是世界上最早按照“三权分立”学说建立起来的，即议会行使立法权、内阁行使行政权、法院等司法机构行使司法权。英国资本主义民主政治制度的主要形式为议会制、选举制、两党制以及责任内阁制，它们构成了英国的现代政治体制。其主要特点是，以议会内阁为核心，以两党制为国家权力运转机制。

（1）议会制

议会最早产生于 13世纪的英国，来源于英国封建制级会议，是由封建大会议演变而来的，已有 700年的历史。它是世界上最早建立的代议制机构，对其他国家的代议制产生了重大影响。事实上，议会是由英国产生而推广到世界上许多国家的。

英国之所以产生议会，还有其古老的历史根源，即恩格斯所称的盎格鲁撒克逊时代的英国“贵族民主制”。在整个盎格鲁撒克逊时代(公元 9—11 世纪），英国还保留了许多民族关系和部落王国时期的社会制度的残余。那时英国的中央政府机构不完善，势力尚幼弱，国王只不过是一位军事首领和最大的土地贵族，其权力要受“贤人会议”的限制。贤人会议是由高级僧侣、大贵族、亲王、郡长和教士组成的，这些人都是一些拥有大大小小的领地，并在地方上很有权势的土地贵族。这些权贵能够左右国王，有权选举和废黜国王，国王必须在贤人会议的协助下才能行使统治。因此，恩格斯称之为“贵族民主制”。这成为限制王权的议会的历史传统。

同英国议会历史直接有关的，乃是诺曼人统治英国时代的“大会议”。1066 年,诺曼底公爵威廉征服英国,号称威廉一世。他首先剥夺了反对他的盎格鲁撒克逊贵族的土地，将其赠给随他出征的法兰西诺曼底的骑士，并更换英国教会的主教，改由法籍僧侣担任，而他自己则独占英国大量耕地，成为全国最大的封建领主。因而，英国产生了许多新的封建主，出现了封建等级制度，这加速了英国的封建化过程。威廉一世只从效忠他的新贵族中选派心腹（包括大贵族和大主教）参加“贤人会议”。于是，“贤人会议”便蜕变成了王封的封建贵族的“大会议”了。这种“大会议”已没有任何主动权，成了国王的咨询机构。

然而，英国诸侯同国王的争权夺利斗争从未中断。亨利二世统治英国时，他依靠骑士和市民的支持同大封建主作斗争，扩大了同大封建主进行斗争的依靠力量。他也经常召开“大会议”，始终把大会议作为一种推行改革计划的政治工具加以利用，结果不自觉地淡化了大会议的封建色彩，强化了它的政治性能。到 12世

纪末，大会议在性能和作用上已经演化为以议决国家要事为主的全国性政治机构。这时的“会议”已具有“准议会”的特征。出席大会议的人员不仅限于公爵、男爵、大主教和修道院长，也准许骑士与小地主的代表参加。他们都是由国王颁诏召集而来的。英国的议会就是从这种“大会议”直接演变而成的。

1215年，由于约翰国王任意践踏贵族的封建权利，导致了一场在大贵族男爵们领导下的贵族骑士和市民联合反对国王的大暴动。暴动者们包围了伦敦。约翰王被迫于1215年6月15日，在刀光剑影之下，无可奈何地签署了英国历史上著名的《大宪章》。尽管它是一个封建性的政治文件，但在英国政治制度发展史上产生了深远的影响。

《大宪章》对英国政治制度的重大积极作用在于，它确立了议会民主制的精神原则，首次把过去的成规集中在一个正式文件中，以文字形式确定下来，强迫国王接受。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”。它以具体申述封建习俗的含蓄形式，体现或宣告了一条崇高的宪法原则——王权有限、法律至上。在此后漫漫的历史长河中，《大宪章》“一直作为国王应遵守法律的象征而矗立着”，成为英国有限君主制传统的永久的历史见证。

具体而言，《大宪章》就国王与国民的法律关系，宣告了以下四条重要原则：

①宣告了国王无权擅自征税的原则。它规定，除传统封建捐税外，任何赋税都必须经过“全国人民普遍同意”才可征收。那时这指的就是须经“大会议”的同意，这就说明了“大会议”有决定国王征税的权力，从而限制了王权，置王权于大会议所制定的封建法律约束之下。随着大会议向议会的演变，这项原则成为

议会征税权的法律依据。

②宣告了国民有协商权的原则。在其有关征税、立法等条款中,都规定应‘与全国人民普遍协商”,征得‘全国普遍同意”。其中还规定了国王与国民协商的具体方式、时间、地点等。

③宣告了国王应受监督和国民有权合法反抗政府的原则。它规定,由男爵推举25人组成一个委员会,监督国王及其大臣的行为,保证《大宪章》的执行。若委员会中的4人发现政府有违反《大宪章》的行为,应立即请求国王改正。40天后若仍未见改正,4人应报告给25人委员会。经委员会多数同意后,可联合全国人民采取一切手段,包括使用暴力夺取国王城堡、土地和财产,强迫国王改正。这就首次把判断国王政府的行为是否合法的裁决权置于王权之外的特定委员会中,是企图创建独立的国王监督机构的第一次尝试,它预告了未来议会对行政机关的监督职能。

④宣告了国民享有人身自由的原则。它规定,对自由民国王不得非法拘留、监禁、没收财产、褫夺法律保护权,或加以放逐、伤害、搜查、逮捕。若无可靠证据,不得进行司法审判。这些规定奠定了未来公民权的法律基础。

因此,尽管当时议会并未产生,但《大宪章》确是“第一个伟大的议会文献”。

13世纪上半期,在大贵族反对王权的斗争中,大议会作为合法的斗争工具,完成了向议会的职能转变。在亨利三世(1216—1272)时,随着大会议越来越多地讨论、协商、处理重大政治问题,人们开始称之为“议会”。在1217年编年史中,首次使用“议会”一词,1236年,议会一词出现于官方文件。

13世纪,贵族和国王矛盾激化,以西门德·孟福尔为首的大贵族反对派在内战中获胜。1265年,孟福尔为了争取骑士和市民

的支持，以摄政名义召开了由贵族、僧侣、骑士和市民参加的会议，史称孟福尔议会。此为英国议会的雏型。 1295 年，国王爱德华一世(1272—1307 年在位）为了征税，召开有各等级代表约 400 人参加的议会，史称“模范议会”。从此，议会成为英国封建国家的一种固定的政治机构。此后，议会常仿此例召开。 1343年议会分裂为上、下两院。上院由僧侣、贵族组成，称贵族院；下院由骑士和市民代表组成，称平民院或众议院。此时，英国议会制才正式确立。15 世纪末英国君主专制确立后，议会很少召开。

英国议会最初并不是代议制机构，其议员均非选举产生（后来众议员才逐渐地实行了选举制），也无立法权。封建时代的议会实际上只是英王主要为征税而设立的机构。

议会的立法权也是逐渐取得的。到 15 世纪，英国议会才开始取得立法权。众议院的立法权才开始占有重要地位。但在封建时代，议会当然不可能拥有最高的立法权。尽管有规定，而那时国家军政大权仍掌握在国王及其“常设咨议会”手中。

16 世纪末，新兴资产阶级尤其是新贵族的经济势力强大之后，处于封建社会中在英国已有几百年历史的议会便开始同国王的专制统治展开斗争。17 世纪初斯图亚特王朝统治时期，这种斗争愈演愈烈,终于导致 1640 年资产阶级革命。资产阶级和新贵族以议会为武器，把下院作为斗争的主要阵地，同国王决战。他们依靠自耕农和城市市民的革命力量终于战胜了王权。资产阶级在反对王权的斗争中，通过议会限制王权，进而通过内战确立了自己的统治，议会权力也随之扩大。如 1649 年 1 月“残阙国会”通过决议，明确宣布议会（下院）享有最高主权，决议写道：

“在上帝明鉴之下，人民是一切公正权力的源泉。……由人民选出并代表人民的平民院享有国家最高权力。……由平民院制定

需要全本请访问 www.ertongbook.com

或宣布的任何法律，即使没有得到国王或贵族院的同意与批准，也具有法律效力。”

1649 年 2 月，作为贵族势力堡垒的上院被取消，英国君主制被废除。资产阶级革命把王权打翻在地，同时把议会下院送上了权力的顶端。在废除君主制和上院的同时，议会还宣布：“从现在起，英国作为一个共和国和自由国家，将由国家的最高权力机关，即由人民代表组成的议会和位于他们之下、由他们任命、为人民谋利益的大臣和官员进行统治。”从此,议会控制了全部国家权力。

议会与国王的斗争虽几经反复和曲折，但 1688 年“光荣革命”之后，议会终于变成了资产阶级的议会制度，在英国实现了议会君主制。而英国近代资产阶级议会君主制的建立，在光荣革命之后却经历了一个漫长的历程。它是在威廉三世和安妮女王统治时期始告确立的，后来渐趋完善。

奥伦治亲王威廉入主英国，称威廉三世。他被宣布为英国国王的前提条件即接受英国议会提出的《权利法案》，其基本内容为：①国王不得侵犯议会的征税权；②国王无权废止法律；③不经议会同意，国王不得组织常备军；④人民有请愿权；⑤国王不得干涉议会的言论自由，不得因政治行为拘禁议员； ⑥必须定期召开议会。

1701 年，英国议会又通过了《王位继承法》，实即《权利法案》的补充。其中规定：威廉死后若无子，王位则由詹姆士二世的次女、忠于新教的安妮继承。安妮死后若无子，王位则由忠于新教的汉诺威选帝侯继承。它还规定，国王的法令须经有关大臣签署才能生效，所有大臣均须执行议会的决议，不同意议会决议的大臣就须辞职；并规定了司法官的任期为终身制，国王不能任意罢免，如不称职，唯有议会才能罢免之。此后国王便不能任意

干涉司法工作了。

以上两个法案，确立了“议会至上”和“议会主权”的原则，使国王的权力转到议会，议会遂成为国家最高权力机关，享有决定预算、王位继承等许多重大权力，为英国近代议会制度奠定了基础。这样，议会以英王的名义立法，国王不能独断专行。这种受到法律限制的君主政体，就是英国资产阶级最初建立并延续至今的资产阶级议会制度（又称议会君主制或君主立宪制）。

资产阶级议会制的初步确立，只是英国民主政体的开始形成，是英国政治现代化的开端，而英国君主立宪制的完善，“虚君制”的形成，却经历了漫长的改革斗争过程。直到 19 世纪 30 年代以后，议会取得至高无上的地位，国王丧失了原有的各项实权，近代资产阶级议会君主制才告完全确立。

（2）责任内阁制与首相

内阁及内阁制也源于英国，现已成为世界资本主义国家比较普遍实行的一种政府组织形式。

英国现行的行政机构包括：政府、内阁及其直属机构、政府各部、枢密院和地方行政机构。它们各自有效运转，其中内阁为英国政府机构的核心。

英国内阁是由英国枢密院（原是代表王权的最高行政机关）的外交委员会演变而成的。早在中世纪的英国，除议会外，国王还有一个由其近臣和顾问组成的“常设咨议会”，这是一个代表国王执掌行政大权的机构。到 15 世纪，它便演变成为枢密院。17 世纪初，由于枢密院人数不多，英王便常在王宫的内室召集外交委员会的部分亲信讨论决定重大事务。

枢密院的外交委员会跟其他委员会不同，它不是一个正式、公开的委员会，而是一个完全依附于国王的秘密委员会。那时在英国，外交权一向归国王专有，国王总是在两位国务大臣（一位负责欧洲北方各国的外交事务，一位负责欧洲南方各国的外交事务）和个别亲信的协助下亲自处理外交事宜。常设外交委员会出现于 1617年 。1640—1642 年长期国会与王权尖锐对立期间，外交委员会销声匿迹。1660年斯图亚特王朝复辟后，查理二世在重建枢密院时，恢复了隶属国王的外交委员会。外交委员会成为中央政府的核心机构。

17 世纪后期，由于外交委员会是国王秘密召集，通常议会于国王内室秘密讨论，因此当时它便有“内阁”之别称，由于内阁是一个完全依附于国王的秘密决策机构，因此在其产生初期一直不受议会欢迎和信任。“光荣革命”之后，内阁的地位才日趋巩固。17 世纪末 18 世纪初，内阁与政府日益溶为一体，内阁成员趋于稳定。到 18 世纪初，内阁作为国家最高决策和行政管理机关的性质更加鲜明，一个新名称“政府”开始与内阁通用，并日益广泛地流行开来。英国开始从以往由不担任直接行政职务的成员组成但却享有统治权的枢密院政府时代跨入由行政部门首脑组成的内阁政府时代。有人把这一变化称为过去 200 年内“文明世界所发生的行政机构的重大改革之一”。

近代内阁制的形成，其首要前提是国王退出内阁。 1714 年是英国近代内阁制形成过程的一个分水岭。1714 年以前，内阁会议及内阁日常工作皆由国王亲自主持。在国王干涉内阁会议的状况下，近代的向议会负责的内阁政府是不可能产生的。时机终于来临，1714 年，德意志汉诺威选侯乔治·路易斯继承英国王位（史称乔治一世）。乔治一世入主英国时，年已 54 岁，他不懂英语，也

不甚了解英国的政治文化传统和社会现实，与大臣们商谈政务很不方便。因此，1717年后，乔治一世便不再出席和主持内阁会议了。乔治一世开创的这一先例为以后历代英国君主所遵循。（在特殊情况下有例外，但从乔治三世起，再没有一位国王出席过内阁会议）。

国王退出后，内阁会议及其日常工作便由其中某一大臣出面主持，于是首相便由此产生。人们普遍认为1721年出任第一财政大臣的辉格党首领罗伯特·沃尔波尔（1676—1745）所领导的内阁是英国内阁制建立之始。罗伯特·沃尔波尔，是18世纪上半期英国最著名的国务活动家，既是英国的第一任首相，又是英国内阁制的开创者。1730年主管外交的国务大臣唐森被迫辞职后，沃尔波尔开始控制内阁，变成内阁的实际首脑，独揽行政大权，这时有人称他为“首相”。当时“首相”一词带污蔑讽刺之意，沃尔波尔也反对称他为首相。但他长期执政，实际上已成为英国名副其实的第一任首相了。英王乔治二世（1727—1760年在位）为了尊重和奖赏沃尔波尔，曾把距议会很近的唐宁街十号一座砖房送给他作为官邸。自此，伦敦这个唐宁街十号就成为英国首相办公与居住之所。

1742年，沃尔波尔因遭到下院的反对而被迫辞职。他的下台开创了内阁首相在失去下院多数支持时应当辞职的宪法先例。

当然，在沃尔波尔时期，内阁制与首相只是初建，尚不完善。到19世纪中期，英国的责任内阁制在宪政实践中，通过宪法惯例的积累逐步完备并最终形成。

按照惯例，每届（次）议会大选后，即由英王召见多数党领袖，任命其为首相并授权组阁。该党领袖与本党其他领导人会商后，从本党议员中提出阁员名单，请英王任命。一般情况下，均

由下院中的多数党组成一党内阁。

从法律上讲，国王还有权任命首相之外的其他内阁大臣，并且只要他满意，大臣即可一直任职。但实际上，这一权力已转入首相手中。新任首相，总是根据个人地位、威望、能力、影响以及在选举中的贡献大小，从本党议员中选任阁员，因此内阁成员都是上院或下院议员。行政机关和议会密切结合在一起，成为近现代英国政治制度的一个突出特点。

首相及内阁的巨大权力源于下院，反过来，下院也要求首相和内阁对它负责。如果下院不支持内阁的重大政策，即不信任内阁时，内阁必须辞职。到 19 世纪中叶，内阁集体责任制原则确立起来。这一原则要求内阁大臣在重大政策问题上和首相一起共同对下院负责。1878 年索尔兹伯里对该原则作了如下表述："对于内阁通过的一切决定，每一个内阁成员都负有绝对的、不可推卸的责任。任何成员都无权在事后说，他同意某某决定是出于让步或是因为被同僚所说服。……一旦作出决定，人人有责。这是支撑着政府向议会集体负责的唯一原则，是已经确立起来的向议会负责的最基本的原则之一。"如果某一大臣不同意内阁的政策，则应辞职以摆脱责任。对内阁政策持有异议而未辞职者，则必须在下院辩论和投票中支持内阁，一旦该政策遭到下院或者选民的批评，不能以自己本来不同意该项政策为由而声称与己无关。如果某个大臣擅作主张，宣布一项新政策，内阁或予认可，承认为内阁的政策；或予明确否认，责令该大臣辞职。假如出现重大政策失误，内阁集体辞职。这样，"一个财政大臣可能因外交大臣处事不当被免职，一个优秀的内政大臣可能因愚蠢的战争大臣的失误而受罚。内阁是一个统一体——如同王权或立法机关一样的统一体。当内阁的意见提交国王和议会时，就像一个人的意见一样。……内阁

的第一特征就是统一而不可分割的责任制。”集体责任制有利于保证内阁大臣行动一致和提高政府工作效率。

到19世纪70年代以后，随着选举权的扩大、新型资产阶级政党的兴起、贵族势力在地方政权中的消灭，王室的权势更加衰落，而首相的权力却大大增强了。此时，首相不仅可以任意选择大臣，也能解除某个大臣的职务。19世纪晚期，确定了只有首相才能召开内阁会议的惯例。1918年以后，解散议会的决定不再由内阁作出，只由首相作出了。19世纪末，女王对内阁的影响仅限于劝告、鼓励和警告而已。国王仅有的重要权力即授与式。1936年，首相和内阁甚至能废黜一个国王。

首相职务一直基于习惯和惯例，长期未见诸公文，不为法律所承认。首相之名第一次正式使用，是在1878年的《柏林条约》。该条约中称迪斯累里（1804—1881）为“英国女王陛下的第一财政大臣和首相”。1905年，首相职务才正式为法律所承认。早期，首相多由贵族议员出任，后来下院议员任首相者居多。1902年起，首相只能由下院多数党领袖担任并由英王任命已成为宪法惯例。

内阁的职权主要有：①对提交议会的政策作出最后决定；②按照议会拟定的政策行使最高行政权力；③协调和确定政府各部的职权。内阁掌握全国的最高行政权，领导政府各部，掌管全国的内政外交，直接指挥和控制军队、警察、监狱，制定和执行一切重大政策。内阁的活动一向高度保密。内阁成员对政府政策和行动不论是否存在意见分歧，对外必须保持一致。但自20世纪70年代以来，内阁的“严守机密”和“保持一致”这两个惯例，曾在欧洲共同体等问题上被打破，其约束力已明显减弱。

内阁的构成：1937年颁布的《国王大臣法》规定，大臣分阁员大臣和非阁员大臣。政府中只有部分大臣参加内阁，阁员人数

需要全本请访问 www.ertongbook.com