

ENGLAND

英国
政治制度史

阎照祥 著

人大出版社

目 录

前 言	(1)
第一章 早年岁月(盎格鲁—撒克逊时期)	(1)
一、统一国家的形成	(1)
二、封建制的产生	(5)
三、国王与王权	(7)
四、贤人会议	(12)
五、地方政府:郡区制	(13)
第二章 封建制确立(诺曼王朝和安茹王朝)	(19)
一、诺曼征服与封建制的建立	(19)
二、王位继承与王权盛衰	(24)
三、司法、行政等方面的创制	(28)
四、亨利二世改革	(33)
第三章 议会与君主制(12 世纪初—1485 年)	(41)
一、议会的起源	(41)
1.《大宪章》	(41)
2.议会的产生	(46)
3.两院制的形成	(53)
二、14 世纪议会工作程序和职能	(55)
三、咨议会	(62)
四、上院 5 级贵族的缘起	(67)
五、普通法的成长	(72)

六、15 世纪的王权和议会	(76)
1. 王位争夺和王权演变	(76)
2. 议会新变化	(79)
3. 中古晚期英国议会和君主制特点	(86)
第四章 过渡时代(都铎王朝)	(93)
一、专制君主制的形成和发展	(93)
1. 王权的扩充	(93)
2. 王权的基本属性和历史地位	(102)
3. 专制王权的有限性	(107)
二、议会演变	(114)
1. “王在议会”及“议会至上”原则的萌芽	(114)
2. 上院的衰落和下院的增强	(120)
3. 议会工作程序和机构的变化	(130)
三、行政和法律制度的变革	(133)
1. 从咨议会到枢密院	(133)
2. 衡平法的成长	(138)
3. 地方管理的加强	(142)
第五章 革命与妥协(1603—1688 年)	(146)
一、桀骜不驯的议会	(146)
二、长期议会和资产阶级革命	(153)
1. 走向内战	(153)
2. 刀兵相见	(157)
三、从共和国到护国政体	(163)
1. “残余议会”	(163)
2. 护国政体	(166)
四、复辟时期	(175)
1. 协商议会和骑士议会	(175)
2. 从枢密院到内阁	(180)

3. 政党的起源	(185)
4. “光荣革命”	(192)
第六章 寡头政体(1688—1830 年)	(200)
一、立宪君主制的确立	(200)
1. 立宪君主制的建立	(200)
2. 王权的演变	(204)
二、内阁制演变	(212)
1. 内阁制的萌芽	(212)
2. 沃波尔和内阁制的形成	(216)
3. 内阁制的持续发展	(220)
三、文官制的早期发展和首次改革	(227)
四、政党政治的发展	(234)
1. 合作与争吵	(234)
2. 政党寡头统治的沿革	(240)
3. 政党组织的发展特点和趋势	(244)
4. “反对党”理论的嬗变	(255)
五、“未经改革”的议会制	(264)
1. 议员、选区和选民	(264)
2. 议员选举和下院运行状况	(266)
3. 上院贵族的显赫权势	(272)
4. 上院贵族政治权势延续的原因	(277)
5. 议会改革条件的成熟	(284)
第七章 改革时代(1830 年—19 世纪末)	(290)
一、第一次议会改革及其影响	(290)
二、新型政党的出现	(294)
1. 保守党和自由党	(294)
2. 议会内两党界限的明朗化	(298)
3. 议会外常设性政党组织的出现	(302)

三、责任内阁制的确立	(307)
1. “议会至上”和“虚君制”	(307)
2. 责任内阁制原则的完备化	(311)
四、两党制度的形成和确立	(317)
1. 两党制度形成的标准和时间	(317)
2. 19世纪中叶的党派分化	(322)
3. 政党新型组织系统的形成	(326)
五、19世纪中后期议会嬗变	(337)
1. 第二、三次议会改革	(337)
2. 下院传统成规的变更	(342)
3. 两院摩擦和权力转移	(346)
4. 上院贵族的缓慢衰落	(350)
六、改革范围的扩展	(354)
1. 近代文官制度的建立	(354)
2. 地方政府改革	(361)
第八章 20世纪	(369)
一、内阁权力的扩张	(369)
1. 内阁权力的扩张	(369)
2. 首相地位的上升	(375)
3. “影子内阁”的出现	(377)
4. 内阁权力扩张的原因	(379)
5. 内阁权力扩张与宪制发展态势	(386)
二、上院的衰落和普选制的确立	(388)
三、工党的崛起和自由党的衰落	(394)
1. 工党的起源和建立	(394)
2. 工党上台执政及其原因	(403)
3. 自由党的分裂	(407)
四、世界大战和多党合作	(411)

五、战后的政党制度	(416)
1. 保守党的政治优势	(416)
2. 第三党的积弱不振	(423)
3. 工党改弦更张	(427)
六、文官制度的持续改革	(432)
七、战后地方管理体制改革	(440)
八、下院权力的回升	(446)
结语：岔道口?	(451)
主要参考书目	(459)

前 言

英国人是一个富于创造性的民族，对世界文明的贡献引人注目。在经济部门，他们首先开展工业革命；在科学技术的天国里，牛顿、达尔文等科学巨星格外耀眼；在语言文字领域，曾被欧洲贵族所歧视的英语目前已起着世界语的作用；而在国家政治制度建设方面，英吉利民族的成就也是丰富厚重，异彩纷呈。

英国人在建设本国政治制度时表现出一种原创精神。当欧洲宗教机构和封建割据势力肆虐之际，他们已经建立了独具特色的司法陪审制和地方管理体制；当欧洲封建专政主义普遍加强时，他们又发动资产阶级革命，摧毁封建主义根基，创立了资本主义君主立宪制；当欧洲诸国也开展资产阶级革命时，他们又在政治领域实行广泛改革，创立了资本主义责任内阁制、两党制和文官制。诸多事实表明，英国人是近代资本主义政治制度的开拓者。英国政治制度的发展呈现出鲜明的原创性。

英国政治制度的发展还呈现出连续性和渐进性的特点。例如，该国君主制是目前西方各国最古老的，17 世纪的革命虽曾使之一度中断，但随即而来的斯图亚特王朝复辟又续上了这条长链。又如，某些法律习惯可以追溯到千年以前，议会的历史也有七百多年；责任内阁制、两党制和文官制的历史也相当久远。渐进性的发展特点也很突出。许多机构以及相关制度的产生和发展大多采取了渐变的方式，慢慢地、一点一滴地积累着，经历了漫长的过程。例如，英国议会选举法颁布于 1406 年，以后实施了四百多年，选区分

布、选民人数和议员选举程序都变得极不合理。1830—1832年实行第一次议会改革，废除了一些小选区，设立了若干新选区，选民人数由40万增加到60万，但仍不足全体成年居民的5%。1867年、1883年继续进行议会改革，选民人数增加二百多万，仍不过全体成年居民的8%，占人口半数的妇女依然不是选民。直到1918年和1928年两次颁布新选举法，才最终实现了不分性别和财产资格的成年公民选举制。为此，美国学者海斯等人一针见血地指出：“英国是第一个摧毁专制政体的国家，但也是最后建立民主政体的国家之一。”西欧历史学家哈勒维则评论说：“英国是供宪政考古的博物馆，这里积聚了以往岁月的陈物遗迹。”

英国政治制度发展呈现出原创性、连续性和渐进性特征，原因不止一端。从地理环境来看，不列颠是个岛国，它偏离欧洲大陆，主要居民区地势较平缓，气候温和湿润，宜于发展农牧业。相对独立舒适的自然条件有助于该国居民形成稳健、审慎的“岛国心态”，一方面，他们在政治上容易安于现状，重视传统经验，不易受极端观念、理想主义和个人感情的支配，乐于遵循、服从某些古板陈旧的、约定俗成的习惯法和规定，久而久之，逐渐形成了比较保守的群体心态；另一方面，相对独立安定的社会人文环境还促使他们在政治上注重保持自身特色，善辟蹊径，自成体系，在政治制度的建设中造就自己的风格特点。从历史上看，英国自诺曼征服以来从无外来入侵者扭转其社会发展进程，17世纪内战以来再无革命，这都有助于他们在政治制度方面恋旧守成。英国上层阶级一向奉保守主义为圭臬，善于用某些似显“古板而又颇有道理的原则实现强有力的统治”，又不失主动灵活。为维护阶级统治和等级制度，他们宁肯保留君主和贵族，一本正经地遵循君臣礼仪。在权力争夺的关键时刻，他们宁肯诉诸宫廷政变，邀请外国君主驾临不列颠。面对动荡的社会形势，他们缓进慢退，兼攻兼守，勉强而又不失时机地实行

有限改革,以避免革命冲击。社会安定时,英国政府注意兼顾有产阶级各阶层的利益,不露声色地建立新的政治机构和制度。“偷梁换柱”、“旧瓶装新酒”、“换药不换汤”是他们在保持社会安定的前提下,寻求政治制度更新的惯用手段。英国的中产阶级很长时期内就是政府政策的受惠者,他们在宣传社会改革时,既对身后的下层阶级保持警惕,又能在扩充和行使政治权力时,兼顾各阶层的利益。他们在追求政治目标时所倡导的自由主义、功利主义和激进主义观点都未脱离社会进化论的窠臼,善于采取温和方式调和阶级矛盾,解决社会问题。英国工人阶级资格虽老,但长期受工联主义影响,常把实现经济利益作为主要斗争目标,并像中产阶级那样怀着“特有的守法观念”,若是生活过得去或有所改善,他们宁肯不去诉诸暴力。中小资产阶级的利益追求往往比较现实,是滋生社会进化论观念和社会改良主义的土壤。第二次世界大战以来,西方第三产业迅速发展,英国阶级结构不断变化,福利制度迅速完善,社会矛盾继续缓和。正是在这样的社会阶级背景之下,英国政治制度的连续性和渐进性特征被长期保持着。

灵活性是英国政治制度发展的又一特征。主要表现为:其一,有宪制而无单一的成文宪法。英国宪法成分复杂,包括法律文件、判例、习惯法和惯例等。可以使统治阶级根据形势变化增删修改,解释和运用起来反倒得心应手。其二,分权和权力混合现象兼蓄并存,主要政治权力的分割不够清晰,不受单一固定的成文法的限制;行政、立法和司法之间,立法结构的上院和下院之间,不过于强调权力的平等均衡。所以国家高层行政权和立法权可以由同一批人掌握。其中上院大法官甚至拥有三种权力,中央和地方的关系也可以酌情调整。其三,形式主义和名实不符,表现为有名无实和有实无名,一个官员的名称往往不能表明他的执掌。例如,作为名义国家元首和政府首脑的国王,渐渐蜕变成为政治偶像;而实际上领

导内阁制政府、控制立法权力的首相，却在很长时间里只拥有“财政部首席大臣”的名义，直到 1937 年才得到首相称号。又如，名为政府高级机构的枢密院多年以来已形同虚设，尽管其名号常常在政府文件中出现；而名义上不是国家机构、其名号通常不见于官方文件的政党实际上却在执掌着国家政治权力。所有这些情况，使英国政治制度的研究更加复杂微妙。

英国政治制度史涉及君主制、司法制、议会制、内阁制、政党制、文官制和地方政府制度等许多方面，但始终是线索分明，有主有次。在漫长的封建时代，王权始终居于主导地位；17 世纪资产阶级革命以来，议会则成为国家权力的中心。一部近代英国政治制度史，是议会逐渐取代国王统治国家的历史，是内阁对议会负责之原则产生、发展直至确立的历史，是政党在其内部起源、成长的历史。离开议会制度谈不上君主立宪制、责任内阁制和两党制。而在议会发展史中，下院地位尤其突出；它从无到有，从略有权力到权力至高无上，然后又越过顶峰，逐步失势，成为取得下院多数席位的政党的驯服工具。

如果说君主制和议会制分别是英国古代和近现代政治制度发展的主体，那么民主主义则是牵动英国政治制度不断进步的主线。早在盎格鲁—撒克逊时代英国封建制度初建时期，一些残余的民主精神就被氏族贵族和平民所保留，在司法会议和贤人会议中隐隐约约地体现着。从诺曼王朝到金雀花王朝，由于司法陪审制和议会的存在，“多数首肯”、“多数优先”的原则已在不同程度上体现着和维护着。凭着这一原则，议会曾于 1327 年和 1399 年两度废除国君。甚至在都铎王朝时期，与议会政治相关的民主原则仍被保留着，使由亨利八世和伊丽莎白二世所代表的君主专制无法摆脱“有限性”的特点。近代开始后，尤其自 19 世纪以来，民主主义意识迅速传播，它激励社会进步力量呼吁改革，迫使统治阶级作出让步，

社会下层阶级的利益逐渐得到重视,英国较早地成为福利国家。当然,我们在揭示英国政治制度的发展主线时,又不可夸大英国民主的发展程度。不难看到:在漫长的封建时代,民主精神和多数优先原则常常是一种细弱的潜流;甚至在资本主义时代,其发展也总是被社会既得利益者所遏制,使英国上层建筑的变化一再显露出滞后性。

当我们审视英国政治制度的发展时,还会联想到英国法治传统的演变。长期以来,包括在封建主义中世纪,英国王权的获取和行使在不同程度上受到习惯法、成文法以及贤人会议和议会的限制;王在法下、法律至上的宪法原则得以滋生和成长,由朦胧状态变得比较清晰和不可动摇。而且,在各种法律中,以议会法和普通法对王权的限制作用最为显著。由于议会法本身就是贵族运用传统法规同王权作斗争的产物,前后数百年中逐渐成为制定法律的最重要机构和法律载体,所以议会法对王权的限制和对社会秩序的维护作用明显可见。普通法也是在漫长的岁月中渐渐形成的,具有强健的生命力和可行性,被历代统治阶级认可遵循;而且,由于普通法相对独立于王权之外,不像国王特权法和议会法那样,可被国王和议会修改或废除,所以也就有着更强韧的生命力和效用。相比之下,东方专制主义国度的法律多为申明责任以及训诫惩罚之条款,较少言及权利;君主的一些诏令制文具有至高无上的法律性质,还可以以言代法。由此人们可以领悟到更多的关于各国政治制度发展的内涵和区别。

英国政治制度的持续进步不仅缘起于深厚的社会传统,还是不同时期阶级矛盾和斗争的结果。在封建时代,主要是国王及其亲近与部分贵族的对立;渐次演变为封建阶级与资产阶级和广大民众的斗争;再后演变为贵族寡头与新兴资产阶级的斗争;最后是有产阶级与中下层民众的斗争。国王与贵族的对立导致议会的产生,

国王、封建贵族阶级与资产阶级的对立导致 17 世纪资产阶级革命的发生，贵族寡头与新兴资产阶级的对立促成激进派运动的兴起和议会改革的进行，而资产阶级与人民大众的斗争又致使政治改革的深入；统治阶级一再调整政策，政治制度逐步现代化。

值得注意的是，英国历史上导致政治制度变化的政治斗争始终在加强着法制化的趋势。主要表现为：统治阶级一再运用法律武器建立和巩固其统治地位；不同阶级之间和统治阶级内部的政治斗争多次诉诸法律武器，其行为大多能够限制于法律范围之内，或借助法律名义标榜其行为和要求的正义性。《大宪章》、《权利法案》等一系列议会改革法案的制定，以及议会制产生、议会君主制确立和两党制度的运行等，均属此类典型事例。法制化趋势的逐渐强化还影响和规定着政治斗争的程度和方式，使国内各类政治行为——当然包括政治制度的运行——能够逐渐公开化、合法化和比较温和地进行，较少诉诸暴力和阴谋行为，常常能以较少的社会代价赢得较多的社会进步，同时又加强了英国政治制度的渐进性、连续性和灵活性特点。

英国政治制度的发展是渐进的、自然的，不乏跌宕起伏曲折迂回，但方向是朝前的，并对本国社会历史产生比较积极的影响。封建社会末期，英国君主和议会都在不同程度上维护着本国资产阶级的利益；17 世纪以来，该国政治制度变革加快，为资本主义工商业和科学技术的发展营造了一个有利的社会环境，使英国最早开展工业革命，并在较长时间里执世界经济之牛耳。政治制度的逐步完善和民主法制观念的成长还会影响到人民的行为观念，削弱降低政界头面人物的作用，纵观“光荣革命”后的历史，可知不列颠政界罕见主宰国运的伟人，上层政要的活动大多要置于公众和媒体的监督干预之下，普通国人对政界名流常常会敬而远之，甚至冷嘲热讽。英国政界缺少叱咤风云的强者以及民众对政要所表现出的

社会下层阶级的利益逐渐得到重视,英国较早地成为福利国家。当然,我们在揭示英国政治制度的发展主线时,又不可夸大英国民主的发展程度。不难看到:在漫长的封建时代,民主精神和多数优先原则常常是一种细弱的潜流;甚至在资本主义时代,其发展也总是被社会既得利益者所遏制,使英国上层建筑的变化一再显露出滞后性。

当我们审视英国政治制度的发展时,还会联想到英国法治传统的演变。长期以来,包括在封建主义中世纪,英国王权的获取和行使在不同程度上受到习惯法、成文法以及贤人会议和议会的限制;王在法下、法律至上的宪法原则得以滋生和成长,由朦胧状态变得比较清晰和不可动摇。而且,在各种法律中,以议会法和普通法对王权的限制作用最为显著。由于议会法本身就是贵族运用传统法规同王权作斗争的产物,前后数百年中逐渐成为制定法律的最重要机构和法律载体,所以议会法对王权的限制和对社会秩序的保护作用明显可见。普通法也是在漫长的岁月中渐渐形成的,具有强健的生命力和可行性,被历代统治阶级认可遵循;而且,由于普通法相对独立于王权之外,不像国王特权法和议会法那样,可被国王和议会修改或废除,所以也就有着更强韧的生命力和效用。相比之下,东方专制主义国度的法律多为申明责任以及训诫惩罚之条款,较少言及权利;君主的一些诏令制文具有至高无上的法律性质,还可以以言代法。由此人们可以领悟到更多的关于各国政治制度发展的内涵和区别。

英国政治制度的持续进步不仅缘起于深厚的社会传统,还是不同时期阶级矛盾和斗争的结果。在封建时代,主要是国王及其亲近与部分贵族的对立;渐次演变为封建阶级与资产阶级和广大民众的斗争;再后演变为贵族寡头与新兴资产阶级的斗争;最后是有产阶级与中下层民众的斗争。国王与贵族的对立导致议会的产生,

国王、封建贵族阶级与资产阶级的对立导致 17 世纪资产阶级革命的发生，贵族寡头与新兴资产阶级的对立促成激进派运动的兴起和议会改革的进行，而资产阶级与人民大众的斗争又致使政治改革的深入；统治阶级一再调整政策，政治制度逐步现代化。

值得注意的是，英国历史上导致政治制度变化的政治斗争始终在加强着法制化的趋势。主要表现为：统治阶级一再运用法律武器建立和巩固其统治地位；不同阶级之间和统治阶级内部的政治斗争多次诉诸法律武器，其行为大多能够限制于法律范围之内，或借助法律名义标榜其行为和要求的正义性。《大宪章》、《权利法案》等一系列议会改革法案的制定，以及议会制产生、议会君主制确立和两党制度的运行等，均属此类典型事例。法制化趋势的逐渐强化还影响和规定着政治斗争的程度和方式，使国内各类政治行为——当然包括政治制度的运行——能够逐渐公开化、合法化和比较温和地进行，较少诉诸暴力和阴谋行为，常常能以较少的社会代价赢得较多的社会进步，同时又加强了英国政治制度的渐进性、连续性和灵活性特点。

英国政治制度的发展是渐进的、自然的，不乏跌宕起伏曲折迂回，但方向是朝前的，并对本国社会历史产生比较积极的影响。封建社会末期，英国君主和议会都在不同程度上维护着本国资产阶级的利益；17 世纪以来，该国政治制度变革加快，为资本主义工商业和科学技术的发展营造了一个有利的社会环境，使英国最早开展工业革命，并在较长时间里执世界经济之牛耳。政治制度的逐步完善和民主法制观念的成长还会影响到人民的行为观念，削弱降低政界头面人物的作用，纵观“光荣革命”后的历史，可知不列颠政界罕见主宰国运的伟人，上层政要的活动大多要置于公众和媒体的监督干预之下，普通国人对政界名流常常会敬而远之，甚至冷嘲热讽。英国政界缺少叱咤风云的强者以及民众对政要所表现出的

冷淡轻视,可使我们从一个侧面看到他们在政治上的相对成熟。

英国政治制度在国外的影响相当广泛。尤其是近代以来,随着殖民主义扩张,“日不落”帝国的形成,英联邦的建立和英国政治文化的传播,英国政治制度的某些机构与相关制度被不少国家仿效和借用。甚至在社会主义国家中我们也能看到英国议会制度的影响。所以,英国议会被称为世界议会之母是有道理的。

以上是笔者对英国政治制度史发展的点滴体会,奉上以求方家教正。

写作过程中,笔者吸收了国内外史学界的研究成果,力求对英国政治制度发展中的一些重要问题提出自己的看法。但因本人学术水平有限,书中粗浅、不当和谬误之处在所难免,恳切希望学术界和读者赐教。

本书是我国第九个五年计划社会科学领域的研究课题之一,得到国家社会科学基金的赞助。此书写作过程中,更受到各位师友热情认真的指导和帮助。王章辉研究员、赵克毅教授、钱乘旦教授、李世安教授和许洁明教授审阅了全部或部分书稿,并提出了许多宝贵的修改意见,人民出版社的编辑陆丽云女士为本书的出版付出了辛勤的劳动,笔者在此衷心致谢。

阎照祥

1999年于开封

第一章 早年岁月

(盎格鲁—撒克逊时期)

一、统一国家的形成

英国孤悬欧洲大陆西侧，西临大西洋，东濒北海，东南与法国、荷兰等国隔海相望。现在英国的全称是“大不列颠及北爱尔兰联合王国”，简称“联合王国”，主要由英格兰、苏格兰和爱尔兰东北部组成。其中英格兰人口最多，政治、经济和文化均占优势，故而人们常以“英格兰”代指整个王国。从地理上看，该国主体部分是大不列颠岛，所以“大不列颠”也是英国的称谓。

在远古时代，大不列颠原与欧洲大陆连在一起，后因陆沉作用而分离。根据考古发现可知，很早以前大不列颠岛上就有人类居住，但它首次载入史册是在公元前 55 和 54 年。是时罗马统帅恺撒两次率军来此劫掠奴隶和财富，均被不列颠人击退。岛上居民主要是克尔特人，原属欧洲大陆上一个原始部落，分为布里吞、比尔格、高特尔等部。他们互相征伐，久不统一。公元 1 世纪，罗马皇帝派遣数万精兵蜂拥而至，英格兰再度失陷，成为罗马帝国的一个行省。苏格兰居民的反抗多年未止。

罗马人占领不列颠近四百年，他们在不列颠的殖民机构既保留了帝国的军事化特征，又像宗主国那样向着中央集权的方向发展。不列颠行省分为两部分：军事区和民政区。军事区即高原地区，

包括威尔士、英格兰北部，驻扎着大批罗马军队，修建有许多军用堡垒。民政区即东南部低洼平原地带，以较大城镇为中心，划分为4个管理区——洛克、林肯、科尔切斯特和格罗塞斯特。每区有一个地方官和一个由往届长官组成的类似罗马元老院的议事机构。原有地方部落亦仿效此组织，以村镇为中心，建立起比较简单的地方政权。在民政区，罗马统治者引入了奴隶制，营建了一批大庄园，强迫居民生产粮食供帝国调用。公元5世纪初，罗马本土发生内乱，帝国濒临崩溃。罗马驻不列颠统帅君士坦丁为争夺帝位，带领军队撤出不列颠岛。由于几百年里不列颠始终不存在国家，这段历史自成体系，其管理体制与以后的政治制度也不衔接。

罗马人撤离后留下的政治真空很快被填补。先是一些小公国突兀而起，劫掠残杀，祸害民众。5世纪中叶，在易北河和莱茵河的3个日耳曼人部落——盎格鲁人、撒克逊人和朱特人侵入不列颠。来前，他们处于原始社会末期，氏族公社结构尚未解体。部落首领仍由民众大会选出。由于他们可以利用职权侵吞公有财产，便逐渐破坏了氏族内部的平等关系，使自己蜕变成为氏族贵族。盎格鲁—撒克逊人进入不列颠的原因之一是匈奴人的东进而引起的民族大迁徙。各部落主要沿着泰晤士河、亨伯河、瓦士河逆流而上，深入不列颠腹地。上岸后军事首领率领兵士厮杀劫掠，建立起大小不等的殖民区。各日耳曼部落在迁徙和侵略过程中，难免交往合流；定居后又与不列颠人混杂而居，使原有的氏族公社组织松懈瓦解，不同血缘的人们互相融合，组成了新的社会群体。因为他们仍然隶属于不同的军事首领，有着相对稳定的定居地，便渐渐形成了许多小王国。早期历史著作描写了军事首领演变为国王的过程：起初，各个定居下来的殖民群体都有若干名地位大致平等的头领，平时负责各类事务。一有战争，他们便拮据产生一个军事首脑，临时指挥其他头领和全体居民。战争结束后，各头领又恢复了原来的平等

关系。^①因那时战事频仍,对指挥和组织才能的要求越来越高,个别军事头领的有关素质又得到发挥,其威望明显超出其他头领,其权力逐渐扩充,最终具备了国王的职权和性质。同时,战争加速了私有财产的积聚和贫富分化,动摇了原始公有制的基础。于是,原始社会末期的军事民主制瓦解了,国家渐具雏形。

盎格鲁—撒克逊时代的小国混战延续了一百多年,公元6世纪末归并为若干稍大的国家。其中较大的国家有7个:东部和东北部盎格鲁人的麦西亚、诺森伯里亚和东盎格利亚,南部撒克逊人的威塞克斯、埃塞克斯和苏塞克斯,东南部朱特人的肯特。英国史学家将6世纪末至870年称为“七国时代”。

七国为扩充统治范围和争夺霸权征战不止。肯特王国国王艾塞伯特最先成为霸主,但因国土狭小,霸业难以久存,632年被诺森伯里亚取代。尔后该国两代君主艾德温和奥斯威称雄数十年,被尊为英吉利的“最高统治者”。公元8世纪是麦西亚王国的黄金时代,国王艾塞尔巴德和奥发先后在位80年,随后3个国王又将霸业维持到9世纪20年代。825—829年间,各国为争夺霸权再次较量,威塞克斯国王艾格伯特稳操胜券,被各国尊为“不列颠的统治者”和“全英格兰的国王”。列国君主互争雄长近三百年,征战杀伐不断,民众深受其害。但长远来看,却有积极进步的一面。某强国一旦确立霸主地位之后,可以凭借其军事威慑力,制服异己,这就在一定时间内相对减少了各国之间的军事摩擦,发展联系,得以维持相对安定的社会局面。有的王国还发行全不列颠统一使用的货币,组织调动较多的人力物力修建公共设施。所有这些,均为统一国家的形成准备了条件。

促进英吉利统一国家形成的再一重要因素是基督教的传播。

① H. R. 洛因:《盎格鲁—撒克逊时代英国的治理》,伦敦,1984年版,第12页。

早在 597 年罗马教廷就派遣奥古斯丁来肯特王国传教,受到王室热情接待。国王艾塞伯特首先接受洗礼,并在坎特伯雷建立了第一座教堂。奥古斯丁任首届坎特伯雷大主教。肯特国王还利用其霸主地位通过婚姻关系,劝说别国君主放弃原来信仰,皈依基督教。各国君主的宗教信仰变化对英格兰社会产生示范作用,许多居民成为基督教徒。

在传播基督教方面,希腊人塔苏斯·西奥多的作用也很突出。他于 668—690 年任坎特伯雷大主教,足迹遍及英格兰。672 年 9 月他在赫伯特主持召开了全英格兰宗教大会,制定了教会管理章约,申明神职人员职责和生活道德规范。西奥多还根据不列颠政治格局及其他情况,把英格兰划分为若干主教区,由专职神父主持。西奥多的一系列活动为他赢得了“英国教会第一位伟大组织者”的称号。公元 735 年,罗马教廷又在英格兰北部设立了约克大主教区,约克大主教的地位略逊于坎特伯雷大主教。经过一个多世纪,英国形成了包括两个大主教区、若干主教区和许多基层教区的宗教管理体系,定下了以后一千多年英格兰教区划分格局。基督教传播的重要作用使不列颠多数居民统一宗教信仰,思想上有了一种强韧的凝聚力。这自然有助于统一国家的形成。

反抗丹麦人入侵的斗争是促使英格兰统一的又一因素。丹麦人在东南沿海的海盗式劫掠早就有之,他们以拓土定居为目的的侵略活动开始于 9 世纪中叶。各王国为对付丹麦人经常协同作战屡创战绩,但始终未能遏止丹麦人的攻势。公元 871 年,具有杰出才能的阿尔弗烈德登上威塞克斯王位,经过多方努力和充分准备,他于 876 年 5 月率领各地民军,在爱丁顿与丹麦人展开激战,取得决定性胜利,迫使敌酋签订和约退居北英格兰。南部 4 国由阿尔弗烈德统一治理。886 年他进驻伦敦,成为除“丹麦法区”(即丹麦人占领区)之外所有英格兰人的公认领袖。

为了战胜丹麦人,阿尔弗烈德一方面加强陆上武装力量,如兴建堡垒、扩充骑兵,实行民军轮番作战制等,一方面建造军舰、发展海军,主动追击拦截丹麦海盗船舰。他作为优秀的政治家,还组织人力修编法典,撰写史籍,发展文化教育,把国家治理得井然有序。892年,一支丹麦大军由欧洲大陆进攻英格兰,阿尔弗烈德给予迎头痛击。896年丹麦军队停战撤至法兰西。

阿尔弗烈德死后,几代继任者征伐不止,不但于10世纪中叶全部收复了丹麦法区,还迫使威尔士人和苏格兰人称臣。威塞克斯国王成了整个不列颠的统治者,英吉利统一国家终于形成。从1016年至1042年,统一进程暂时中断。丹麦人卷土重来,丹麦王克努特兼任全英国王(1016—1035年在位)。克努特父子死后,忏悔者爱德华(1040—1066年在位)即位,英国统治权重返威塞克斯王室。

二、封建制的产生

不列颠虽然被罗马人统治多年,但宗主国的奴隶制始终未能生根。罗马人撤离后,流行于东南英格兰一带的奴隶制很快瓦解。尔后侵入的盎格鲁—撒克逊人处在原始社会解体阶段,与土著凯尔特发展水平相当,所以他们在英格兰建立的一些小国,都是从衰老的原始社会母体中脱胎而来。当时虽然已有阶级产生,但对立程度不明显。享有政治特权的氏族贵族“哥塞特”平时帮助国王管理国家,战时随国王出征。可见他们不过是一种类似于王室亲兵的军事贵族,封建领有权一时未能建立起来。封建国家诞生初年的另一社会阶层是占人口大多数的“刻尔”,即享有人身自由的农人。刻尔生活在农村公社中,除集体使用荒山、林地、牧场、池塘外,每户分配一些份地。份地耕种纳入全公社的“两圃制”或“三圃制”或耕

作系统,即所有耕地按春种、秋种或休耕分为 2-3 部分,各刻尔的份地条田散布在大田中,按照计划集体耕作,所有村社成员均有义务参加生产,收获后按照份地条田数额分配成果。份地可供家庭长期占有乃至世代相传,但不得任意转让、出售或误耕。可见,刻尔份地制是一种从土地公有制向封建土地私有制转化过程中特有的土地占有形式。刻尔作为王国臣民,要交纳捐贡,为临幸本地的国王及其随从负担各类开支,又要根据份地大小派出男丁,加入民军,出征作战。当时不列颠还有少量奴隶,原是罪犯和战俘,眼下多是家奴,极少参加生产。以后由于教会和民众的谴责,奴隶使用近乎绝迹。

封建国家的产生促进封建土地私有制的发展。各国国王在征战过程中,常常根据军功大小将掠夺的土地转赐给哥塞特。大约自 7 世纪中叶以来,王室开始通过文书形式正式处理封赐土地的手续。所赐土地被称为“册地”,以别于按照传统方式封赐土地的刻尔份地。册地领有者对所获土地享有充分所有权,可随意处置。现存最早的麦西亚王国在 672/674 年的一份赐地文书上写道:“从今天起,我把我的赐予权、承认权、转交权和指派权给予你们。”这足以说明盎格鲁—撒克逊时代封建土地领有制的性质。国王赐给教会和修道院的土地所有权也是如此。接受国王土地的哥塞特演变为土地贵族,其名称则改为“塞恩”。塞恩将土地分给农户,坐享地租,并能在领主法庭中对他们行使司法特权。有了领地之后,塞恩造舍独居,不必陪住宫廷,其生活费用和武器装备全靠领地收入操办,不得再向王室领取。就这样,军事义务和土地占有密切结合起来,国王与塞恩的关系逐渐成了封君和封臣的关系。同时这也是封建骑士制的萌芽。

为塞恩耕种土地的农奴,是由丧失份地的刻尔转化而来。8—10 世纪中叶战事天灾频繁,捐税增加,农村公社继续瓦解,自由农

民的份地相继减少,生活难以维持。他们为求自身安全和从长久生活着想,被迫出让份地,投靠塞恩或教会,寻求强者的保护。委身之后,农民变为丧失人身自由的农奴,改称“维兰”。维兰不得随意离开份地,必须为塞恩或教会服劳役并承担其他封建义务。各国王室通过法律手段,自上而下地加快自由农民农奴化的速度。做法之一是将失去份地流离失所的农民拘押,然后在公共集会上为他们指定领主。教会、修道院占有的土地相当可观,如在“诺曼征服”之前,温彻斯特主教区的教会土地,可与忏悔者爱德华国王的地产相比;肯特郡的教会占有全郡 1/3 的土地。同时,自由农民在全国人口中降到 12% 左右,而且多半居住在北部丹麦法区。

军事贵族领主化和广大自由农民农奴化标志着英国封建制度的初步形成。封建生产方式和阶级关系是盎格鲁—撒克逊时期英国政治制度发生发展的基本条件。

三、国王与王权

盎格鲁—撒克逊时代是不列颠国家产生和统一国家形成的时期,君主制自诞生之日起就居于阶级社会的顶端,王权始终是国家权力的中心。但因盎格鲁—撒克逊时代历时甚久,君主制的发展也呈现出几个阶段。

5 世纪中叶到 6 世纪属于早期。不列颠正从原始社会向阶级社会过渡。众多小国与原始部落犬牙交错,为邻共处。各王国面积很小,疆域多变,寿命大多不久。由于文字记载的缺乏和考古证据的不足,各国具体制度难以细述,但可以推断到:由于各地发展水平有别,国家出现时间各异,所以各国王权不尽相同。大致而言,管辖面积较大、在位时间较长、军事实力强的国王权力要大些,反之权力则小。有的国家问世不久,其国君尚未脱净部落首领本色。但

可以断定,最迟在6世纪中叶,英格兰一带的原始部落已经绝迹,广大地区各有其主,王权已无处不在。

从6世纪末至870年(即“七国时代”),是王权发展的又一时期。这时封建依附农奴制已经逐渐普及,社会阶级界限日趋分明,国家形态已经定型,各国君主不仅是国内掌权终身的最高统治者,其中被尊为霸主者还可对它国德威并施,颐指气使,王权扩张不必待言。

9世纪中叶,丹麦人入侵英格兰。他们凭借优良装备和战术,攻城略地,气势凶猛。诺森伯里亚兵败称臣。麦西亚屡屡割地。东盎格利亚亡国。威塞克斯战败求和,被迫交纳贡款“丹麦金”,七国时代告终。值此危难之际,威塞克斯国王阿尔弗烈德率领民众艰苦抗战,取得关键性胜利,迫使丹麦王吉斯伦签约,把丹麦法区与威塞克斯的边界确定下来。阿尔弗烈德作为盎格鲁-撒克逊时代最伟大的君主,不仅领导了抗击外敌的斗争,而且在文化、政治和军事等方面卓有建树。其权力和威望均超过以往任何一位不列颠国王,成为公认的超越威塞克斯国界的民族英雄,以及更广泛意义上的“英格兰国王”。所以,阿尔弗烈德在位时期是英格兰王权发展的一个重要里程碑。阿尔弗烈德逝世后一百六十余年间,不列颠社会依然动荡不已,但因统一国家的基础已经奠定,封建王权发展的势头不可逆转。其间国王埃塞斯坦(924—937在位)对国家政权机构实行重大改革,使之在维护国家统一中发挥积极作用。国王埃德加(955—975年在位)把丹麦法区并入威塞克斯王国,创下了盎格鲁-撒克逊时代的盛世。从此,不列颠国王的“英格兰最高统治者”名义,在当时社会和以后史学界均无疑义了。

概言之,盎格鲁-撒克逊王权主要包括几个方面。其中最重要的是军权。5—6世纪到达不列颠的盎格鲁-撒克逊人正处在民主制末期,史称“英雄时代”。男子以从军为荣,追随军事领袖四处征

战。客观形势要求最早的国王都应是能征惯战的指挥人才，所以军权就成了首要权力。最早的史诗《贝尔武甫》主要是歌颂氏族贵族的英勇无敌。考古方面，从一些大墓的随葬品来看，战斧、大刀、矛、头盔和盾等物品，以及权杖、权标和王徽等象征王权的用品，占了很高的比例。由此可以看出军事首领演变为国王的基本特征。从七国争雄到 11 世纪，不列颠内争外侵接踵而至。保护臣民，扩充疆界，夺取和维护霸业，以及抵抗异族侵略成为王国统治者的首要职责。列国诸代君主，只要不是年幼懦弱者，都是国内最高军事统帅。所谓雄君名主的出现主要是凭借他们在军事上的建树。对于作战骁勇者，国王赏赐有加，懈殆军职者严惩不殆。688-695 年间的《伊尼法典》第 51 条规定：“假如一个有土地的贵族玩忽军役，他必须缴纳 120 先令并失去其土地；没有份地的，缴 60 先令。一个刻尔，缴 30 先令作为他疏忽军役的罚金。”

其次是财产权和财政特权。主要在于对土地占有的支配。各国国王都是本国大地主，拥有最多地产，一部分留作王室私田雇农人耕种，其余作为册地封赐亲兵、贵族和修道院，扩大统治基础。国王还可以根据军事需要，征收捐贡税金，征调徭役。

另一特权是在法律方面。国王的旨谕命令不少带有法律效用，国人不得违抗和修改。一些有作为的君主，为了建立和维护统治秩序，还主持修订法典，使王权制度化。再者，就个人而言，国王的司法特权也是无人可比。王权行使需要相应的人员、机构参与。但在盎格鲁—撒克逊时代，各王国幅员不大，财力有限，事务较简单，不需要东方封建大国那样庞大复杂的官僚机构，中央政府总与王室混为一体，政府官员多有官官侍臣的名号。如掌管御玺的文书官，负责起草国王旨谕和赐地文书，草拟法律，处理外交文件和事务。王室总管和司库负责征收实物税、土地税、贸易税，增聚王室财富和政府收益，监造货币。此外，王室官员中还有保卫国王与宫廷安

全的侍卫长,管理武器装备和军饷的军需官。因带有宫廷官号的官员较多些,他们有时领承王命负责本职以外的政务。文书官是典型的文官,常由文化程度较高的宗教界人士担任。宫廷武官则是国王近亲宠幸。

盎格鲁—撒克逊时代的王权,不但向着强大的方向演变,而且在不同程度上受到种种制约。其一是受原始社会军事首领选举习惯的制约。英格兰诸国王位传递迟迟未能确立长子继承制,选定国王需经贤人会议推举。大约在11世纪初,学者埃尔菲利克谈到盎格鲁—撒克逊时代后期的国王选定时依然写道:“任何人都不能自立为王,人们可以选举他们喜欢的人当国王。某人一旦选为国王,便对国民拥有统治权,成为他们脖子上不可解除的枷锁。”^①当然,出身和血统是获取王权的合法前提,国王候选者必须是先王的儿子、兄弟或亲戚。例如,肯特的埃塞尔伯特和麦西亚的奥发都是王室旁支;924年登上威塞克斯王位的埃塞斯坦是长者爱德华的私生子。在同一族系之内,王位候选人的品质、阅历和能力则重点考虑。870年阿尔弗烈德之所以能代侄当国,是他在反抗丹麦人的斗争中表现出杰出品质和指挥才能,得到贵族们的信任,赢得了贤人会议的拥戴和推举。一直到了975年,国王埃德加死后,贤人会议确定他年仅13岁的长子爱德华为王时,长子继承制方显萌芽,但以后很久并未形成制度。

其二是受教会的限制。基督教早期传播者来自文明程度较高的欧洲大陆,他们多是信仰虔诚、阅历和宗教知识丰富的学者,受到罗马教廷的委任,一到不列颠就宣称要凭上帝的旨意和仁爱之心,启发引导芸芸众生脱离迷津,协助世间君主治邦安国。而且英格兰教区系统形成后,地位显赫的坎特伯雷大主教和约克大主教

^① H. R. 洛因:《盎格鲁—撒克逊时代英国的治理》,伦敦,1984年版,第84页。

的活动和影响均不受国界限制。他们与主教以及其他高级教士是王室官员,甚至是王室要员的教父、顾问和导师,可以当面规劝国王忠于上帝,服从教规,约束自身,勤政爱民。国王则投桃报李,封赐土地时格外照顾教会,以图换取灵魂得救。据统计,7-9世纪的近600件赐地文书中,除29件外,都是赐于教会和修道院的。久而久之,宗教界上流人物大多是田连阡陌的大地主,可以出入王室,出席贤人会议,在政界显露身手。教会善于利用各种宗教活动影响和约束王权。其中国王加冕礼则是国王和教会、王权和神权互相利用的最重要仪式。最高统治者认识到加冕仪式强化王权的作用,乐意通过涂洒圣油使威严的王权加上神圣的灵光。而教会领袖则借此机会向俗界统治者展示神权的重要性。加冕典礼有教皇或坎特伯雷大主教主持,地点不固定,后来多在泰晤士河畔的金斯顿举行。

其三是受法律(包括习惯法)的限制。英吉利人是在原始社会解体的基础上直接进入封建社会的,公众民主意识仍以残余形式被顽强地保存着,而长期被公众认可的习惯法有着深厚久远的社会基础,对社会所有成员,包括国王及其王室,都有着强韧的约束力。不少国王在重大场合一再表示自己维护遵守法律。个别违反习惯法的国王还受到惩处。例如,埃塞克斯的一个国王因漠视“古代习惯”过分宽大敌人丧失王位和生命。759年,威塞克斯国王希格伯特因违法行为被驱逐。成文法的作用也不容低估。“七国时代”开始后,许多王国都制定法典,如《埃塞伯特法典》、《伊凡法典》等。法典的内容多是重申现有的不成文习惯,所以一经颁布,对当时和后世国王均起到制约作用。

四、贤人会议

贤人会议是王国中央政府的重要机构。其起源可追溯到欧洲大陆日耳曼人条顿部落的“马克大会”或民众大会。盎格鲁—撒克逊人在不列颠建立王国后,由于人数增加,阶级出现,氏族血缘关系瓦解,旧式民众大会已不敷需要,贤人会议逐渐产生。^①

贤人会议还是一种由国王主持召开的中央会议,会期不定,人数不等。参加会议的“贤者”或“智者”主要有两类人:高级教士和贵族,其中有国王近臣、王室宠幸和地方官员。据载:在931年3月召开的贤人会议中,有坎特伯雷和约克两个大主教,威尔士的两个亲王,17个主教,5个修道院院长,15个地方官和59个塞恩,共101人。934年的温彻斯特贤人会议中,有大主教和主教19人,修道院院长4人,威尔士贵族4人,地方官14人和52个塞恩,共81人。当时交通条件不佳,前去开会难免旅途劳顿,加上其他原因,个别人接到国王召令后不去出席,但有时会受到惩罚。这表明,出席贤人会议不但是一种荣誉和权利,还是一种义务。

“七国时代”贤人会议由各国君主亲自召集,会期、会址和规模形形色色。盎格鲁—撒克逊时代晚期,召开过贤人会议的城镇有六十多个。考虑到当时无统一固定的首都,国王游幸驻蹕处很多,甚至王庄或围场也可用来开会,贤人会议的会址实是无法计数。9—11世纪,伦敦是召开贤人会议最多的城市。圣诞节、复活节、显圣节等宗教节日是理想的集会时间。考古资料显示,较好的贤人会议大厅约有130—150平方米,配有厨房、休息室和资料室等。

① 个别著作根据现存历史文献判定贤人会议产生于8世纪或9世纪,是不妥帖的。

贤人会议成员均属国内显要,职权范围广泛。其一是能参与国家税收、外交、防务和分封等重大决策活动,除上面提到的两例,典型的还有:757年,威塞克斯希格伯特因违反习惯法被褫夺王位。774年,诺森伯利亚国王阿尔莱德因行为不轨被废,另选塞尔莱德主政;5年后,塞尔莱德亦因失职被废,阿尔莱德行状好转,被贤人会议重新召回,再登王位。其二是享有司法权。贤人会议作为群体性机构,是国家的最高法庭,有权审理各种讼案,包括事关王室和达官显贵的要案。地方法庭不能判决的疑难案件,以及涉及地方官员的案件也要由其审理。因为贤人会议的判决是集体行动的结果,国王也无权更动。

贤人会议的再一重要职能是为国王提供有用信息。当时交通条件落后,中央和地方信息交流颇受限制。历代国王常到各地游幸,并在不同地点召集贤人会议,以求了解更多的情况。关于贤人会议的这一作用,似乎常被后代学者所忽视。^①

事实表明,贤人会议是盎格鲁—撒克逊时代不列颠王国的一种特有的中央机构。它拥有行政、立法和司法权力,既是国王的助手,又是王权的制约者。贤人会议存在的重要历史意义,是它在封建阶级社会的新条件下,继续保存了群体表决、多数通过的原则,将古老的民主遗风演变成为一种新型的民主制,并对以后英国政治制度的发展产生了深远的影响。

五、地方政府:郡区制

盎格鲁—撒克逊时代地方管理制度不易备述。前期史料缺乏,

^① 英国当代史学家 R. 巴特着重强调了此点。见其著作《中世纪议会史》,伦敦,1989年版,第4页。

中期各国疆域屡变,管理方式形形色色。直到晚期,以郡、区、村 3 级管理为主,城镇为辅的半自治性的地方管理制度才基本形成。故史学家认为,郡区制的出现是英格兰封建统一国家形成的标志之一。

郡区制的形成颇费时日。就各级区划产生的时间来看,是先由下而上地出现,再定为行政管理体制自上而下地实行的。5—6 世纪封建小国出现时,先有村的设置。各村户数不多,居住相对集中。村长称“里夫”,负责缉捕盗犯、维持治安、征收犯罪罚金。村之上有“百户区”,又称“小邑”。学界有人认为这一建制源于欧洲大陆古代军事组织百人团;有人认为萌发于 7—8 世纪的不列颠,是封建王国为摊派捐贡、调拨徭役、征召民军、加强地方治安和司法管理而设置的。10 世纪中叶威塞克斯国王颁布《百户区法令》,百户区已作为一级地方政府普遍存在。郡的形成过程亦久。英文中的“郡”(shire)是从外文演变而来,原指经济辖区或势力范围,后逐渐演变成为王国的最高行政区划,但确切时间难定。至晚在 9 世纪中叶,诺福克郡和萨福克郡已是东盎格鲁利亚的两大行政区。威塞克斯阿尔弗烈德在位时,郡已普遍成为该国行政区。其中多塞特郡、萨默塞特郡早已存在。肯特郡、苏塞克斯郡、埃塞克斯郡等,原是南英格兰的小王国,被征服后均设为郡。其他中北部各郡,多是 10 世纪以来,在收复丹麦人占领区的过程中逐渐设立的。

与郡区相关的是郡守的出现。郡制没有定形之前,各地统治者称方伯,多是王室宗亲,由国王和贤人会议共同任命。方伯的地位类似于封建诸侯和地方总督,权力可以继承。平时除代管王室领地外,主要负责地方治安,征召民军,主持地方法庭,并有权从地方法庭收益和自治市的贸易税中提取 1/3。再后,方伯减少,其中 3 大豪门——威塞克斯的戈德温氏、麦西亚的里奥弗利克氏和诺斯伯里亚的西华德氏富可比国,一家兼管数郡,是威胁中央的潜在势

力。鉴于此,卡纽特在位(1016—1035)时,采取两项措施限制方伯势力。一是将全国划为4个大区,自己亲掌其一;再是引用丹麦人的伯爵称号取代方伯的称号,同时扩大方伯之下的王室代理人的权限,使其逐渐成为郡内最高长官即郡守。郡守是郡区会议的召集人、民军统领和治安官,他的任命虽然贤人会议无权过问,但其势力却要受到郡政府的限制。

郡政府是一种半自治式似的非常设地方会议,每年开会两次,出席者有教会上层人物、塞恩和各类土地所有者。郡政府职权广泛,负责贯彻国王命令、维持地方治安和管理地方公务。但较重要的是为国王管理税务,行使司法职能。郡法庭负责受理、裁判郡内重大诉讼案件,是地方二审机关。

郡政府既然具有一定程度的自治性质,就无须完全听命于中央。英国学者乔利夫指出:“郡从它被创立时起,就是一个司法单位了,其行政管理方面的职能,是逐渐获得的。不过,王国政府不能(直接)处置它,也难以使它在裁决诉讼之外再进行其他合作。”^①

各郡划分为若干百户区。各郡面积不等,所辖百户区数目不等。如在“诺曼征服”前不久,康沃尔郡有140个百户区,汉普郡、威尔特郡和伯克郡各有120个,埃塞克斯郡仅有20个。百户区设有百户长和百户会议。百户长由郡长任命。百户会议每周召开一次,其成员构成和职能与郡区会议类似,但偏重于处理民众财产讼案和维护地方治安。由于郡区会议开会次数过少,大量地方事务是在百户区会议上处理的。

百户区下属的村庄,是在农村公社的基础上演变而成的社会基层组织。村长由百户长指定或由村民推举,负责召集村务会议、处理邻里纠纷、缉捕盗贼等。重大事务或案件需交上层机构处理。

^① 乔利夫:《中世纪英国宪制史》,伦敦,1937年版,第305页。

自治市管理相对独立于郡区制之外,也是地方一级的政府单位,但其自治程度比郡要大些。全国大小自治市几十个。有的是罗马和丹麦军营所在地,大多是盐、铁、毛织品以及其他产品的出产地和造币点。爱德加在位时,几乎所有的自治市都拥有造币权。一类城市中伦敦居首,1042年约有1.2万名居民,制造全国大约1/4的货币;约克、温彻斯特和林肯次之,居民均在5000人之上。二类城镇里有布切斯特、爱克斯特、牛津、切斯特等。除坎特伯雷、沃塞斯特等主教所在的城市属于教会外,全国九成城市属于国王,税收的2/3要上缴国库。各市政权组织是市政会,每年召开3次,其职能类似郡区会议。大城市划为若干市区,设有区会议和区法庭,经常开会,及时处理商业诉讼及其他案件。各城、区会议成员大多由市民推选,实际上常被贵族富豪控制。

郡区制建立于统一国家形成之际,维护正常社会秩序、保护等级制和财产私有制自然是其首要任务。为此,其3级机构又被称为郡法庭、百户区法庭和村镇法庭。司法审判是各级法庭的主要职责。

英国这一时期审判体制的一个特点,是各级法庭的司法权限原则上无高低之别,诉讼当事人可以向任何一级法庭投诉立案,任何案件一旦经过某级法庭作出判决即视为结案。因为当时未创立上诉程序,对判决不服者不可在其他法庭上诉,但可另行立案重新起诉。由于地域上的便利和百户区会议召开次数最多,当时多数案件是由百户区法庭审理。还有,由于当时无专业法官,所审案件要由与会者集体作出判决,作为法庭主持人的郡守、百户长不得参与。但因判决结果应获主持人认可并由其亲自宣布方为生效,所以身为行政长官的法庭主持人实际上对案件判决结果起着很重要的作用。

各级法庭议案程序大致相同。开庭后,先由原告宣誓,随即对

被告提出控诉,接着由被告宣誓并作出答复。倘若原告和被告宣誓时流露出紧张、愧疚或迟疑,即表明其誓言不足为信,法庭可因此判其败诉。被告若在申辩的时候吞吞吐吐,甚至拒绝答复,也被视为败诉。

被告通过反驳程序后,法庭要作验证,方法形形色色。一是“公正昭雪法”,即先由被告面对众多公证人(12人,24人,甚至更多)起誓,若大多数认为其誓言可信,则判其胜诉,反之败诉。起初“公证昭雪法”的参与人中总有不少是被告的亲友,他们难免会袒护被告,助其胜诉。鉴于此,法庭便事先列一名单,作为见证候选人,再由被告从中挑选若干。11世纪中叶则直截了当地实行了由法庭指定公证人的办法,以防止偏袒现象。“公证昭雪法”普遍使用于刑事案件和民事诉讼,其中已见陪审团的端倪。其二是“誓证法”,即由被告提出两个知情人出庭,二人起誓后陈述案情真相,以证明被告的誓言和申辩是否属实。“誓证法”多用于对财产讼案的审理,因知情人是由被告提名,同样难免亲亲相护之弊。其三是“神判法”,即听凭“万能的神灵公正地判案”。其具体做法希奇古怪。如“热铁判法”由被告手捧烧热铁块行走一段距离,立即包扎,数日后当众解开,法庭可视其手掌状态判其是否有罪。其他还有“热水判法”、“浸水判法”和“吞物判法”,等等,^① 都说明当时司法审判中存在许多弊端和愚昧荒谬现象。而这些情况又是由当时社会的落后、人们文化科学和法律知识的缺乏所决定的。判决公布后,对犯人的处罚没有统一的成文法规定。南部各郡主要依照盎格鲁—撒克逊的习惯。一度受丹麦人统治的南方各郡则另有特点。因当时各级政府财力有限,各地政府很少设监狱监禁犯人,多是以罚代刑,即根据罪行轻重和受害者的地位,对犯人处以不同的罚金。例如杀人案中,被

^① 梅特兰:《英国宪制史》,剑桥大学出版社,1926年版,第117-120页。

害人若是贵族，犯人需交纳 1200 先令的偿命金，普通自由人为 200 先令，农奴为 30—60 先令。

郡法庭、百户法庭和乡镇法庭的封建主义特征显而易见。若是没有势力强大的贵族反抗法庭的判决，他们可以发挥相当的效力，相反其作用会被削弱。鉴于此，一些领主（包括拥有较多地产的教会）便自设法庭，审理案件，对其领地中的农奴在司法方面严加控制。私人法庭不仅存在于盎格鲁—撒克逊时代，“诺曼征服”后又得到巩固，成为英格兰封建主义司法制度的伴随品和重要补充。为了有效地维持各地秩序，埃德加国王明令百户区实行普遍担保制，某人一旦犯罪，其担保人要尽快将其捕获并交付法庭审判；否则担保人要代付罚金。除了这种一对一的担保制外，某些百户区和乡镇还建立了 10 户或 12 户的联保小组。

盎格鲁—撒克逊时代前后数百年，是不列颠国家产生、统一国家形成和封建君主制奠立的重要时期。各种社会历史的共同作用，不仅使英格兰人跨越了野蛮残酷的奴隶社会阶段，使不列颠较快结束了封建割据状态，还使他们继承了原始社会末期极为珍贵的民主制遗产，使英国在逐步形成中央集权国家的过程中，奠定了法制传统、君主制和与社会上层人物共同行使国家权力的机制，形成了以郡区为骨干的半自治性的地方行政和司法管理体系。这种体制不仅呈现了双重分权的特点和趋势，还对以后英国政治制度的较平稳发展以及独特的政治文化的形成产生了积极影响。

盎格鲁—撒克逊时代的政治制度在英国政治制度上属于草创阶段，其许多方面自然还存在粗陋简单的特点，如各级政府机构尚未形成较合理细致的职能分工，司法审判缺少规范合理程序和科学性，等等。这些缺陷的消除需要一个相当长久的过程。

第二章 封建制确立

(诺曼王朝和安茹王朝)

一、诺曼征服与封建制的建立

1066年,英格兰国王病故。大陆诺曼底公爵与爱德华血缘关系较近,要求继承英格兰王位,但因其是私生子,被贤人会议拒绝,而推举戈德温家族的哈罗德为国王,这就给威廉入侵英国提供了借口。罗马教皇正为哈罗德擅自任命坎特伯雷大主教以及英国教会破坏不婚的教规而不满,便纵容威廉夺取英王宝座。经过半年的准备,威廉率精兵渡海,在帕文西登陆。

哈罗德的军队刚在约克战胜挪威入侵者,听到诺曼人登陆的消息后,日夜兼程回师伦敦,很快以疲惫之军与威廉的骑兵和弓箭手在哈斯廷斯展开激战。哈罗德及其卫队全部战死,民军溃败,诺曼军大获全胜。入侵者随即扩大战果,深入英格兰内地扫荡残敌,迫使伦敦不战而降。贤人会议拥戴威廉为国王。当年圣诞节,威廉在威斯敏斯特加冕,称威廉一世,史称“征服者威廉”。

威廉一世征服英格兰并非偶然。大处言之,是诺曼底公国在军事方面占有明显优势。其军事作战体制以封建采邑制为基础。凡领受采邑的封臣(即男爵)必须向封君(即公爵)提供装备齐全、精于骑术战术的骑士,使公国能长期保持一支稳定善战的军队,其战斗力明显胜于英国民军。政治方面,诺曼底公国上下尊卑有致,各

领主之间虽有矛盾冲突,但慑于公爵威势,不敢轻举妄动扰乱公国大局。威廉的个人素质也非哈罗德可比。他8岁时(1035年)因父病死朝圣途中而侥幸继任公爵之位,以后在政治动乱中度过青少年时代,成年后屡经战争考验,多次镇压贵族叛乱,逐渐养成坚忍刚愎的性格、杰出的外交和军事才能。上述因素为他在英国迅速确立封建制度提供了重要条件。

“诺曼征服”加快了英国封建制度的发展。威廉一世在其新国土上尽快推行封建主义土地分封制。他通过一系列的征讨,全部没收了戈德温家族和支持哈罗德反抗他的英吉利人的地产。侥幸保留土地的个别贵族必须向新君效忠,尊威廉为最高领主,承认自己的土地名义上是重新受新主封赐。威廉没收了全国约一半的土地,除将其中1/6和大部分森林留作王室领地外,其余按照诺曼底制度^①一次又一次地实行分封。多次性分封方式致使任何一个大贵族都没有连成一片的土地,却都有可能与王室领地和亲王贵族的领地为邻,自然也就难以形成独立王国,与国王对抗。英格兰领受封地的国王直属封臣共1400人。其中180人为高级封臣。高级封臣分为两类:150名世俗贵族和30名教会贵族。教会贵族历来等级森严,名分清晰。世俗高级贵族包括两级:12人获地最多,地位显赫,称伯爵或大男爵,其余称男爵。^②高级贵族多是威廉亲属、原诺曼底宠幸和军事要员。他们的封地共占全国耕地面积的80%。国王直属封臣仿效上述做法,留下部分采邑作为亲辖领地,其余分给次一级的封臣。

① “诺曼征服”前,诺曼底已有较完善的封建分封制,最高领主威廉公爵把公国全部土地划分为1200个骑士采邑,分给各级封臣。在英格兰,国王领地的数量不仅远远超过任何大贵族,而且分散各地,从而保证了国王在经济和军事上的绝对优势。

② 亚当斯:《英国宪制史》,伦敦,1984年版,第56页。

经济特权恩赐要求相应的回报。所有直属封臣必须根据自己领地的大小向国王提供骑士和所需装备。大男爵提供 40—60 名骑士，中下级男爵提供 10—40 名。其余 1200 人各有一块采邑，则承担一名骑士的义务。高级骑士也是国王直属封臣，军事义务在所难免。坎特伯雷大主教、温彻斯特主教、林肯主教和伍斯特修道院院长的地产与大男爵地产不相上下，分别提供 60 名骑士。其他中下级教士的份地和军事义务多少不等。凭此，威廉一世组织起一支大约 5000 人的规模可观的骑士军队。^①除了军事义务外，威廉一世还要求所有封建领主在王室庆典时根据采邑多寡缴纳礼金；领地更换继承人时缴纳继承税；领地继承人未成年时接受国王的监护，其领地收入全归王室；领主死后无嗣其领地全部归国王，等等。就这样，威廉一世凭其铁腕手段和雷厉风行的做派，迅速建立起以封建骑士领有制为核心的金字塔式的封君封臣体制，尽管这种体制是在特定历史条件下，依靠武力从诺曼底导入的。在当时法兰西，国王对王国的土地所有权近似于一种名义，而在英国却成为事实。关于两国封建制区别，以众所周知的两句断语最为简明：在英国，“我的附庸的附庸也是我的附庸”；而在法国，“我的附庸的附庸不是我的附庸”。英国这时的封建体制及其所体现的政治原则，颇类似于古代中国封建制的“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”的著名信条。

威廉一世为强化中央王权还采取若干措施：

一是加强对地方郡区的改造和利用，并重用郡守，取消前朝多数伯国，贬低伯爵。爱德华时代的 6 个伯国中，威塞克斯因戈德温家族覆灭不再存在，麦西亚伯国和诺森伯利亚伯国被取消。东盎格

^① 其中教会提供的骑士约 780 名。见 R. 伦纳德：《农业社会的英国》，牛津，1959 年版，第 25—26 页。

鲁利亚先委任一诺曼贵族管辖,后因其叛乱被撤消伯国资格。4个伯国均由国王选派郡守管理。切斯特和索尔兹伯里两个伯国被保留,北方达勒姆设为伯国,均是为了防御威尔士人和苏格兰人。另外还有十几个贵族晋升为伯爵,但有爵号无封国,并且不得干预地方政府事务。各郡郡长职权得到扩充,可以全面管理政务,但很快全部由诺曼男爵担任;并规定:郡长职务不得世袭,随时可被国王撤换。为保证国税征收和监督地方,还委派各类专员巡查各地。以前的十户联保制也被保留下来。

二是对民军、私人军队和城堡分别加以利用和限制。国王根据不同情况,先后下令拆除了原撒克逊多数贵族的城堡,若干年后仅有两家原英格兰贵族的城堡得以保存。对于诺曼贵族的私兵和城堡,同样严加监视。并宣布所有城堡归国王所有,而建造它们的贵族名义上只是“管理人”。对于原有民军,威廉有意加以重组和利用。1068—1075年间,先后有几家伯爵兴兵作乱,均被国王征调民军平定。

三是利用和改造原有法律制度,保护诺曼征服者,维持地方秩序。威廉在英国即位之初,明确宣布要保留前国王有关土地和其他方面的可以利用的法律条文,并参照盎格鲁—撒克逊法律,重新编写一部成文法,作为各级法庭办案的依据。他考虑到英吉利人的敌意以及诺曼征服者在新国土上人数过少,^①便在原有十户联保制的基础上专门规定了保护诺曼人的制度。出现命案时首先假定死者是诺曼人并且是被英吉利人所害,要求案发区尽快交出凶手,提供真实证据,以证实被害者不是诺曼人,或死者是诺曼人却并非被英吉利人所害,否则要对该地区全体英吉利人处以重罚,并选一人偿命。

^① 当时英格兰人约一百五十万,诺曼统治者仅万人左右。

四是严格控制教会,削弱其独立性,并抗拒罗马教廷对英国高级教职的任命权。诺曼征服前英国所有教职均由教皇任命。威廉本人征服英国前曾获教皇支持,即位初年对教廷留些情面,有意留用经教皇任命的多数英吉利高级教士。1070年,威廉权力巩固,先立教皇特使兰弗朗克为坎特伯雷大主教,而后数年高级职位全部改为诺曼人充任。1075年教皇格雷高里七世颁布敕令,宣布:“惟有教皇有权任命主教、制定教会法规、决定教区划分”,并有权废除皇帝国王。威廉一世便针锋相对地规定:未经国王赞同,教皇的一切命令不能在英国生效;教徒不得承认任何教皇,不得私自接受教皇函令;未经国王许可,教会法庭不可审判男爵和政府官员,不得将他们开除教籍或施以刑罚。威廉一世最果敢的举措是宣布教会法庭和世俗法庭分离,^①世俗官员不再参加教会的审判工作。这在当时促进了独立的教会法的成长,长远来看还有助于世俗法庭以对等条件申明其相应的独立性,使中高级教士不得过于干涉世俗法庭的审判工作。

安顿了英国政局之后,从1071年起大约十年,威廉将主要精力用来应付大陆上的战争和外交。1085年他平定了诺曼底一系列的社会下层暴动和贵族叛乱,率大军重返英格兰,准备对付丹麦国王的入侵。鉴于军队给养极为困难,他决心了解贵族的财富占有和分配情况。翌年他派出专员到各地普查,将调查结果详细记录在《土地调查清册》中。把许多原来是自由或半自由的人列入了土地清册中的维兰(即农奴)一栏,为此英国人民称这次调查土地的清册为“末日审判书”。《土地调查清册》使威廉明了其封臣的收入,也为以后史学家提供了重要的研究依据。

威廉作为诺曼王朝的奠基者,毕生不懈地加强王权。1086年8

^① 亚当斯:前引书,第60—61页。

月1日，他在索尔兹伯里召开效忠宣誓会，要求英国所有领主对他行臣服礼，保证永远效忠于他，反对其敌人。同年年底，他回到诺曼底，为领土最后一次率军作战。1087年秋威廉一世重伤去世，身后留下了强大的王权和一个庞大的英格兰—诺曼底王国。

二、王位继承与王权盛衰

在中世纪欧洲，各种关系错综复杂。阶级矛盾、民族隔阂、宗教问题以及疆土之争纠缠在一起。国与国之间、王室之间、王室与贵族以及贵族之间互相倾轧，阴谋叛乱此伏彼起，亲友争斗、父子反目、兄弟阋墙屡见不鲜。英格兰—诺曼底王国亦属此类。威廉一世毕半生之功建立了封建主义中央集权的君主制，保留给其继承者的主要任务仍然是巩固王权，延续诺曼王朝的统治。王权继承问题一再成为上层阶级政治和军事斗争的焦点。

威廉一世逝世时，已对后事作了安排。他按照诺曼底的长子继承制，把祖传领地和公爵封号留给长子罗伯特，把他亲自夺取的土地和王冠留给次子威廉·鲁夫斯，即威廉二世（1087—1100年在位）。这种安排不符合撒克逊幼子继承的习惯。况且威廉二世面赤体肥，不善言辞，风度才干均在其弟亨利之下，不为教会和贵族所喜。威廉一世所作安排的致命点是把一个国家的最高统治权分给二子，使新老贵族在王权和公爵权力同时交替时面临效忠问题。其中占居了封臣大多数的诺曼贵族困难更显突出：他们同时在英吉利海峡两边都有地产，很难恰如其分地对两个敌对的主子同时效忠。大贵族奥都道出真情：“假如我们对罗伯特公爵效劳多一些，我们就得罪了其弟威廉，他将剥夺我们在英格兰的收入和荣誉。倘若我们臣服威廉，罗伯特公爵就会剥夺我们在诺曼底的全部祖传物。”不久，奥都纠集一些贵族叛乱，要拥戴罗伯特为王，被威廉二

世镇压。随后，威廉利用其国王名义，君临诺曼底，但做法灵活，能兼顾海峡两边事务。自1089年起，他出资收买了一些诺曼贵族。1095年，不列颠北方贵族叛乱，被王军粉碎。威尔士人东进北上，均被击退。1096年，生性尚武的罗伯特要参加由罗马教皇乌尔班二世倡导的十字军东征，急需高额军费，竟以10000马克把诺曼底典当给鲁夫斯，使国王真正成为英格兰和诺曼底的最高统治者。区区10年光景，威廉二世在各条战线上屡操胜券，国家治理和政治制度建设显有成效，被里昂大主教誉为“英吉利胜利之王”。

威廉二世靠贿赂和征战制服了俗界封臣，却很难得到宗教界的敬重。一是因他生活放荡怪异，终生未婚不育。再是他对宗教流露疑念，轻视教会，侵夺教堂利益。高级教职空缺时，他执意拖延任命时间长达数年之久，其收益悉入国库。基于这种情况，再因当时史籍几乎全由修道士编写，威廉二世的形象难免被丑化。但后世学者根据史实重作定评，认为他行使王权时并不逊于威廉一世。

1100年威廉二世43岁，尚能再建业绩，可8月2日在新森林中箭而死。这究竟是偶然事故还是被暗杀？至今仍是难解之谜。恰巧，其胞弟亨利当时也在新森林狩猎，听到王兄惨死的消息后，“立即有准备地表示哀悼”，然后策马直奔温彻斯特，接管国库；随即登基加冕，宣布《自由宪章》，表示抛弃前王暴政，刷新政制。威廉二世的遗体被草草埋葬。

亨利一世这时32岁。他多年在兄长的争斗中求生图存，用尽心机，养成了果断沉稳、刚柔相济的性格，文化素养和治国才能均超过两个胞兄。他初掌王权时，首先面对诺曼底难题。罗伯特9月即归，拥戴他的贵族分别在海峡两边发起叛乱。英格兰叛军以蒙哥马利伯爵为首。王军连连发动强攻，将之平定。反叛贵族的庄园归入王室领地。亨利深知叛乱祸根远在欧陆，他处理好英吉利时务后，于1105年率精兵挺进诺曼底。翌年9月，双方军队在坦什布雷

进行决战，王军全胜，罗伯特被俘，在牢狱中度过了他最后的 28 年。其他被俘者均被判处终身监禁。撒克逊人认为坦什布雷的胜利消除了他们的亡国之辱，渐渐不把亨利一世及其继承人看作异邦征服者。随着岁月流逝，不列颠已开始吸收同化诺曼人。英格兰—诺曼底王国的最高统治权稳掌在伦敦。

亨利一世实施征服诺曼底计划时，还面临与教会的严重矛盾。诺曼国王与英格兰宗教界和罗马教皇的矛盾源于威廉二世时期。亨利在《自由宪章》中虽然宣布停止征用教会收入，但关于教界授职权问题仍未解决。1104—1106 年间，亨利与坎特伯雷大主教就此问题一再争吵，直到双方达成妥协：亨利放弃圣职授予权，而大主教接受教皇任命后再向国王行臣服礼。事隔数年，亨利一世地位更加巩固后，照样效法威廉二世，对教会严加控制，大主教和某些高级教职重新空缺，其教区财政收入又被王室获取。

亨利一世制服了贵族和教会，腾出手来治理国家。他在中央和地方管理、行政和司法方面卓有建树。

从 1102 年至亨利一世统治末期，英格兰保持了大约三十年的相对和平局面，这在不列颠封建时代，在同时期的欧洲，都是颇为难得的。纵然如此，王位继承之争的幽灵仍未离开英格兰。亨利一世子女多达 23 名，可属合法婚生者仅有一子一女。1120 年，国王爱子，17 岁的无可争议的王位继承人威廉·艾德林在诺曼底近海丧生。亨利一世悲痛欲绝，决意将王位传给公主莫德，可傲慢好战的贵族不赞成女人做他们的主宰。为此，亨利两次召集贵族训话，命令他们郑重宣誓，保证支持莫德，但形式主义的表演未能消除他们的疑虑和牢骚。亨利一世的再一措施是把莫德嫁给安茹伯爵，借此把这个强大的诸侯国同英格兰—诺曼底的安定联系在一起。但这种安排又展示出—一个由安茹人统治诺曼帝国的前景，同样使贵族近臣不满。

1135年12月1日，亨利一世寿终正寝。其时莫德和丈夫正在安茹，未能及时得到消息。威廉一世的外孙斯蒂芬捷足先登。他迅速渡过英吉利海峡，依靠其胞弟（时任温彻斯特主教，管理国库）的支持和贵族拥戴，尽快登基加冕，夺取了王权。

斯蒂芬奋力登上权力的顶端，但缺少运用君权的魄力。他性格温和乐观，可处事优柔寡断，赏罚不明。政府官员和高级教士嫌他平庸，敬而远之。一贯仇视中央集权的贵族见他软弱，渐渐有恃无恐。苏格兰国王兴兵南侵。亨利一世的爱女莫德来伦敦索取王冠。斯蒂芬没有趁机将他长期羁押，而是很快释放。莫德获取自由后竟然留居英格兰四处纠集支持者。1041年内战爆发。斯蒂芬在林肯战役中被俘，英格兰实际上转由莫德统治。不到一年，众多贵族又难以忍受莫德的傲慢自大，上层统治集团发生分化，内战重启。不列颠经历了一场更漫长的战乱，经济凋敝，民不聊生，法律纲纪荡然无存。1048年，莫德返回欧陆。斯蒂芬虽然保住了王位，但封建王权与世俗贵族的合作关系明显破裂，集权君主制不复存在。多数贵族恢复了法律裁判权，兴建城堡拥兵自重。王室岁入明显减少，中央和地方的行政机构均被严重削弱，有些甚至名存实亡。斯蒂芬在王位上勉勉强强地支撑着。1153年1月，莫德20岁的儿子亨利凭着他在欧洲大陆的军事势力和赫赫战果重返英格兰，^①坚持索取本应归属其母的合法权利。风烛残年的斯蒂芬面对青年英雄无心迎战，主动与亨利达成协议：斯蒂芬收亨利为义子，亨利表示愿臣服归顺。翌年，斯蒂芬去世，诺曼王朝终结，安茹王朝建立。因亨利的父亲常在帽子上插一朵金雀花，故安茹王朝又称金雀花王朝。

^① 1147年，亨利年仅14岁时，就率领一支队伍参加英格兰的反政府叛乱。1152年，亨利率兵粉碎了法兰西王国和其他诸侯国的联合进攻。

诺曼时期继续发生的王位继承之争,在中世纪欧洲既具有特殊性,又带有普遍性。所谓特殊性一是受当时英国国王“跨海而治”的政治地理形势的影响和限制;二是因当时英国尚未形成规范的王位长子继承制;三是由于诺曼征服后确立的封建土地等级占有制,和历代国王利用和分化贵族不同集团的措施,会造成潜在性的与中央集权相分离的倾向,增强王室主要成员之间的矛盾。而它的普遍性说明:在缺少民主制约机制的封建集权主义统治下,统治阶级内部,尤其是上层核心集团,为夺取最高权力而引发的政治斗争,往往要比不同阶级之间的矛盾冲突表现得更激烈、尖锐、复杂,并在许多情况下决定着国家民族的前途和命运。

三、司法、行政等方面的创制

诺曼王朝 4 位君主中,以威廉一世和亨利一世最善于管理国家。二人政治上的共同风格是强硬不失灵活,既善于借用前朝固有可行的法律习惯和行政管理办法,又能根据社会新变化及时在司法、行政等方面创建新的政治机构和制度。

威廉一世在位期间更新政制的重大举措之一,是根据民族征服和阶级统治的需要,将原来的贤人会议改造为“大会议”。

大致而言,大会议形成于 11 世纪 70 年代。它与贤人会议的区别,一是在组织成分方面。贤人会议虽然也是以世俗贵族、教会贵族和王室官员为主体,但还包括一些地方权贵和社会贤哲,因而具有较广泛的社会基础。而大会议是一个严格按照封君—封臣关系组成的政治特权会议,依照王命而召开,其成员几乎是清一色的诺曼教俗贵族和王室官员。名义上,国王的直属封臣都有权利出席大会议,但因中下级贵族势微言轻,不愿耗资费时充当大贵族的陪衬,当时客观条件也不容许召开千人以上的大型政治集会,所以 3

类要人自然而然地成了大会议的主体。

会议参加者的变化还引起会议工作语言和会场气氛的明显改变。在贤人会议上，君臣上下都说英语，国王温和谦逊，常作礼贤下士之态。而在大会议上，威廉一世作为全国最高领主，总是盛服驾临，态度威严，出言即如法律。教俗贵族唯唯诺诺，行礼如仪。当时王室政府诏书法令，多用拉丁文书写，但大会议工作语言全是征服者的语言——法语。个别侥幸参加大会议的撒克逊贵族和某些在地方上兼说英语的诺曼贵族，莅会后也只说法语。所以就当时英国而言，语言成了阶级的象征——统治阶级讲法语，被统治者讲英语。语言的分化即是阶级的分化。

再是会议形式和职能上的差别。贤人会议集中开会，行动一致，而大会议自始就存在着一个准常设性核心机构——小会议。大会议作为中央政府最大的群体性政治机构，每年召开3次，会址相对固定，并沿袭贤人会议的做法，尽量选择重大节日召开。威廉一世每次参加大会议时，都先举行加冕仪式。为此，1087年编年史记载：“当威廉驻英国时，一年3次加冕，复活节在温彻斯特，降临节在威斯敏斯特，仲冬节（圣诞节）在格罗斯特。是时全英所有富豪，大主教和主教，塞恩和骑士一起出席。”一些重大活动，如任命教职、册封贵族、接受封臣效忠宣誓等，也在大会议召开之时举行。大会议的主要职责是：（1）作为国家最高司法机构，处理王室与贵族之间的利益冲突；（2）作为议事咨询机构和立法机构，提出建议，协助国王和王室制定政策和法律；（3）作为中央行政机构，处理各类事务。以上3项职责中，最经常性的事务是司法。司法工作中最主要的内容是审理贵族之间的地产讼案。小会议由王室要员和国王亲信组成，人数较少，其召开时间、地点和内容都不固定。在职能上它和大会议似乎没有原则区别。它也是王室法庭，兼理行政、咨询、司法和立法事宜。但因小会议经常召开，其成员一是能够常伺国王

左右,二是当国王离开不列颠时能受王命管辖处理政府事务。所以小会议又被视为大会议的核心组织和类似于常设性的机构。渐渐地,因小会议中个别人物作用尤其突出,以及它分化出专业行政机构文书署和财政署等,它同侧重于司法工作的大会议比较,又呈现出偏重行政管理的发展趋势。还有学者认为:贤人会议和大会议都是议会的早期形态。其中从小会议身上,可以看出以后的枢密院和内阁会议的雏形。这也可视为一家之言。

威廉二世和亨利一世在位较久,国家管理方面多有发展和创制。但最重要的是宰相的设置,以及中书省和财政署的建立。宰相是一种类似王朝摄政的高级官员,起源于诺曼征服之后的国王跨海而治。因国王一再久离英国,所以专设此官代替国王行使职权,其权势类似于摄政王,主管司法、财政等重大事宜。当时这种官职并非常设,威廉一世返英后立即取消,但在威廉二世时,宰相已演变为常设官职。亨利一世任命宰相,很大程度上是出于无奈。1106年他从长兄罗伯特手中夺取了诺曼底,一人同时治理两国。29年里约有一半时间不在不列颠,需要有人在他驻跸诺曼底时,代理行使王权治理英格兰。另外,当时中央政府和王室依然混为一体,王室官员多由小会议成员兼任,即相对固定地由一些贵族世家成员担任,渐渐成为世袭性私产。官职世袭限制了国王选择官员的自由,导致官员基本素质和政府工作效率下降,促使亨利一世采取有效措施革除政弊,选择忠实可靠才具较高的人代掌王权。最初十余年此事尚不急迫,亨利离开英格兰时,可由王后玛蒂尔达和王储艾德林同摄王权。小会议一分为二,一部分跟随亨利去诺曼底,其余留在英格兰。成为代理政府的主体,辅佐王后和太子管理政务。王国重要法令,多由王后委派小议会制定,颁布时同时加盖王后和王储印玺,朝廷要员循序签名,以示郑重。其中担任过大法官、索尔兹伯里主教等职的罗杰署名时总居众官之首,成为王室重臣。1118

年王后病故，又过两年太子罹难，中央政府出现较大的权力真空。久获王室宠信的罗杰脱颖而出，在亨利特许下代行王权。国王离开英格兰时他以国王名义处理行政、立法和司法要务，如监管国库和支配政府财政开支，更动教俗贵族领地，派出法官巡视各地和受理诉讼，等等。亨利返回英国时，他依然统帅百官总理政事，扮演元辅首揆角色。宰相一职大约保留了一个世纪，直到13世纪初年。其间亨利二世在位时，常外出巡查。理查德国王多年参加十字军东征，宰相威势达到顶点。亨利二世初年，曾命二人任首相。1180年格兰威尔任首相，主持改善政府诸多行政和司法工作，撰写法学著作《英国的法律和习惯》。理查即位后，为防尾大不掉，命他参加十字军远征。致使格兰威尔病死戎途。理查在位时的几位著名宰相有威廉·朗香、曾任卢昂大主教的瓦尔特和赫伯特·瓦尔特。其中朗香是擅权而为、专横跋扈的典型，赫伯特·瓦尔特则以其在司法财政方面的改革彪炳史册。1203—1205年，安茹末代君主约翰在欧陆遭受严重的军事挫折，丧失了诺曼底及其在法国的其他领地，只好留居英格兰。因他生性多疑，喜好亲理要事，所以威高震主的宰相已无存在的必要。1234年，金雀花王朝重臣塞奇雷弗因冒犯亨利三世被罢免，宰相一职从此废弃。

恰如小会议从大会议中分化而出，财政署则是从小会议中分化出来的专业职能部门，产生于12世纪初年。据说是由宰相罗杰创建。财政署成员可分为两类。一类是领导层，也是小会议的班底，主持人多为宰相，参加者有中书令、宫廷侍卫大臣、国库大臣和其他贵族，他们在财政署工作时负责对某些原则问题或疑难问题作出决断。再一类是工作部，由国库大臣的代表主持，作为财政署的执行机构专做财政收支类的技术工作。财政署议事时，成员分坐在一长铺有方格布的长桌两旁。台布方格从左至右总共7个，各宽一尺许，分别代表便士、先令、镑、20镑、100镑、1000镑、10000镑等

货币单位。议事时计算小吏使用两种筹码和桌布方格进行计算。计算结果分计在羊皮纸上，装订成册，卷作筒状，作为国库账目保存。这种账册被称作“卷档”。亨利一世时期财政署卷档大多遗失，仅有1130年账册侥幸保存。它包括32张24英寸乘12英寸的羊皮纸，比较详细地载明了各郡和教俗贵族的捐税缴纳或拖欠情况、王室法庭司法收益以及国王领地收益等等。宫廷侍卫大臣的代表负责保管钱库，称量货币，监督制作用作收据的“木码”。“木码”由长达数尺的木棒制成，上刻粗细不同的线条表示收支数目，并用文字记下有关款项的名目。尔后将之劈开为二，一半给郡守等交款人作为收据，另一半留存国库。在英国，木码计数法一直沿用到19世纪。

财政署是从小议会脱胎而来，这决定了它在一定时期内既是国家财务核算机构，又是处理财务争端的法庭。12世纪晚期至13世纪初财政署工作进入全盛期，执掌全国大部分财政权，对拖欠捐税的郡守给以警告和惩罚。但效果时好时坏，人事一再变动。13世纪末爱德华一世在位时，因战争需要，越来越多地依靠国库办理紧急财政问题，并征收由各地王室收税人和郡守直接缴纳王室的捐税，不再经过财政署，为此又导致了国库的兴起。

在中央行政机构中，比财政署更老的是文书署。它萌芽于盎格鲁—撒克逊时期，其成员多是教会中人，数目不定，他们的主要职守是起草、保管证书和令状。11—12世纪，文书署规模扩充，增设副长官协助文书官理事，掌管国王印玺。文书官地位显要，多由主教担任。如亨利二世时，主教托马斯·贝克特前后8年领导文书署并兼任王宫教堂主持，1162年离职后升任坎特伯雷大主教。约翰王时，政府要臣赫伯特·瓦尔特也领导文书署。他于1200年建立证书档案库，命专人复制保管证书和各类公文档案。后档案增多，妨碍文书署跟随国王履行秘书职能，它便渐渐成为固定的政府机

构。

我们谈及诺曼和安茹时期中央行政司法创制时,应当看到:此时和以后相当长时间里,英国中央政府部门中保留了许多的中古特色。例如,其一,恰如当时公法和私法不易区分,王室廷臣和政府官吏也没有区别。所有官吏均由国王任命,但领有者常能长期占有之,甚至可以指定副手、助手和代理人,或传与后世。所以,当时的“王廷”与中央政府几乎是一码事,使用时二者可以互换。政府即是国王的政府,各级官吏仅向国王负责。其二,当时中央办事机构不仅数目很少,而且权限不明,相互重叠。某部门可以同时拥有行政、司法、财政和军事等多项权力,也有可能与其他机构在不同程度上分享这些权力。

亨利一世的政治创制未限于上层机关。为加强中央对地方的管理,他还对传统郡区加以改造。其一是改变过去任命大贵族为郡守的做法,有意挑选忠于王室的小贵族取而代之。同时,亨利还经常调换郡守任区,以防止他们久居一地,结党营私,形成反叛势力。其二是由近臣兼任郡守,某些小会议的成员同时管辖数郡,使各郡的统治权在很大程度上从地方豪强手中转到国王臣仆手中。另外,他还指令王室法官在巡回审判时,检查郡守工作;发现玩忽职守、假公济私者,即由法官代行郡守职责。对于诺曼统治势力较薄弱的北部地区,亨利划为5个国王直辖区,派遣精兵强将,修建城堡工事,并委任军政长官专司镇守。

四、亨利二世改革

亨利二世即位时年方弱冠,但才华出众,精力过人。他立意革故鼎新,有所作为。当时英格兰和整个安茹帝国的形势也迫使他励精图治,强化中央君主集权统治。英格兰在斯蒂芬时期经历了十多

年的动荡。许多大贵族藐视王室，营造城堡，拥兵自重，攻伐兼并，扰乱乡里，致使中央和地方的行政管理、司法体制失效，政令不行，岁入不继。其中地方司法体制相当混乱。公社法庭、领主法庭和庄园法庭并存，他们几乎包揽了对地方治安、农村民事和刑事案件的司法审判权，中央鞭长莫及。中小贵族和民众渴望加强中央政权，清除旧弊。

鉴于此，亨利二世采取一系列有效措施。其一，下令拆除所有未经王室允准而建造的城堡，要求贵族补交在斯蒂芬时期拖欠的部分捐税，并无情镇压那些抗税或企图骚动的封建领主。大约在1156年，不列颠局势恢复安定。其二，收回内战中被大贵族侵占的王室地产，恢复中小贵族的故有封地。其三，仿照先朝明君威廉一世和亨利一世的做法，倚重王室和王亲大贵族掌权辅政。其中典型者有王子杰弗里、王亲格罗斯特伯爵威廉、康沃尔伯爵雷金纳德、萨里伯爵哈默利勒，他们都是拥有100—300多个骑士领地、经济地位可观的大领主，又是国王心腹，担任朝廷要臣最为理想。其四，对于一些没有血亲关系而又实力雄厚、野心勃勃的大贵族，亨利二世宽猛相济，恩威并加。起初，先让他们暂任要职，协理朝政，然后根据具体情况，区别对待。并禁止他们扩充领地和把持郡权。为此，宰相雷彻斯特伯爵罗伯特等大贵族忍痛交出原来由其家族控制的郡权。同时，亨利还尽量以自然减员的方式削减伯爵领，即某伯爵死后，不得指定继任者。此举不假刀兵，收效却显著。1154年伯爵领多达24个，大约三十年后仅余12个。其五，有意延揽社会上层政治精英，逐步擢用提拔，使之成为当朝新贵，某些强干博学者甚至官至宰相。1168—1178年间独掌相权的卢西和1178—1187年间位极人臣的格兰威尔均属此类典型。

亨利二世重建国家政权时，屡次外出巡视，他骑马从帝国的这个角落跑到另一个角落，往返迅速，给人一种他同时出现在许多地

方的印象。这有助于人们对他保持忠诚,还能使他广泛了解到地方行政和司法领域的各种弊病。

亨利二世在巡视中发现了司法方面的诸多问题。12世纪中叶的各地民事案件很多被教俗贵族和庄园的私家法庭所包揽。不少郡区法庭、百户区法庭也被贵族控制,这不仅使政府司法收益大量流失,更使司法无正义可言。在刑事案件和财产诉讼中,盎格鲁—撒克逊时代的“立誓免罪法”和“神命裁判法”仍在继续流行。自诺曼王朝建立以来又引进了诺曼底野蛮荒诞的判案惯例——决斗判决法,即由原告、被告双方手持兵器格杀决斗,直到一方喊怕认输为止;认输者即为有罪。为此教俗贵族专门豢养了狠士杀手,代其出庭肉搏。下层百姓望而生畏,尽量避开司法纠纷,隐忍冤情。

复杂的国际条件也迫使亨利二世着重解决英格兰的政治管理问题。在当时西欧,亨利二世是一位典型的多国之主。他除兼任英格兰国王外,又是诺曼底公爵、阿奎坦公爵和安茹伯爵,并通过婚姻关系拥有曼恩、布列塔尼、波伊图和加斯科尼等地区。其帝国从苏格兰延伸到比利牛斯山,疆域之广袤在西欧诸国中首屈一指。治理这样一个强邻窥伺、兵衅屡起的帝国,要求亨利二世一再离开不列颠,把大部分精力放在欧洲大陆。事实上,亨利二世在位35年,起码有22年是在大陆度过的,这种情况又促使他制定相对划一、切实可行的行政司法制度,以利于代行王权的宰相和其他官员管理国务。

亨利二世改革事关行政、军事和司法等许多方面,但重点是司法改革。自1163年起,他多次颁布召令,推行新法,其措施大致分为两个方面。其一是扩充王室法院的管辖权,削弱领主法庭的权限,以体现审判的公正原则。亨利二世诏示全国:凡自由民(骑士、市民和自由农等)缴纳一定费用可把自己的案件从领主法庭转移到王室法庭,可以越过领主法庭直接向王室法庭投诉,这样可使当

事人避免仲裁法和宣誓法的错判,使教俗贵族法庭作用大减。亨利二世即位初年还诏示全国:从此王国只通行一种法律,即由御前会议制定和由王室法庭颁布实施的法律。这即是英国独具特色的普通法的起源。为此亨利二世在历史上被看成为英国习惯法的奠基人。1178年他指定5名小议会的成员组成中央常设法院。法院常驻威斯敏斯特,随时受理来自各地的投诉。此事被不少学者视为英国高等法院的产生。

巡回审判制也是王室法院扩大司法管辖权、提高判案质量的重要措施之一。巡回审判制的渊源可溯至诺曼王朝前期。亨利二世即位后经常派遣法官赴各郡开庭审案。1166年颁布《克拉伦敦法令》,巡回审判形成制度。10年后又颁布《诺桑普顿诏令》,除重申《克拉伦敦法令》的精神外,还将伪造罪、叛逆罪和纵火罪等一起纳入王室法庭的司法权内。^①巡回法庭的工作使案件审理明显趋于公正,减少了判案谬误,并促进了另一制度——陪审团制的产生和推广。这是亨利二世司法制度改革的又一重要方面。

陪审团的起源,可以追溯到盎格鲁—撒克逊时代的公正昭雪法。又曾是早年法兰克国王用以维护王室利益的一种有效举措。威廉一世来英后,把法兰克和洛林王朝后期的陪审团制引入英国,规定每个法庭应设陪审团,其中诺曼人和英格兰人各半。陪审员主要从农村中产阶级和城市平民中挑选。他们听完证人证词后实行表决,决定案情结局。威廉不仅把陪审团用于民事案件审理,还用于了解民情,监督考核地方官员和实行地方财产税收调查。1086年的全国性土地赋税调查就是依靠巡视法庭的陪审团帮助完成的。亨利二世时期的陪审团人数固定——总是由12名表现良好、了解民情的人组成。陪审团一身多职,既是起诉人、证人,又是法律执行

^① W. S. 霍兹沃思:《英国法律史》,波士顿,1922年版,第1卷,第71—72页。

人。其工作程序一般是：集体起誓后向法庭检举地方犯罪分子；被控告者尽快出席受审；审理时，陪审团成员当众陈述案情，提供证据，接着就被告是否有罪作出判决；最后由钦命法官根据法律量刑定罪。因陪审团制判案比较公正可信，受到当事人的欢迎。1215年后，因教士不再参加与神判有关的宗教活动，神判法实被废弃，决斗法的使用率也大大降低，尽管它作为残余形式一直保留到近代。

当然，此时的陪审团制与现代的陪审团制有所不同。^①在法律意义上，陪审团制所体现的原则也是双重性的。一方面，亨利二世根据“国王是正义之源”的法律原则，规定惟有国王有权组织陪审团，不准私人法庭仿效；另一方面，由于案件实际上要由12名“正直者”秉公审理，这实际上又体现了“法律来源于人民而非由国王臆断”的正义原则。为此，学界公认陪审团制是英国司法制度的核心，它展现了英国普通法法系与欧洲大陆以罗马法为基础的法律系统的一项主要区别。亨利二世司法改革的意义还在于：它使原来相对对立的地方法庭和私人法庭逐步纳入国王司法体系，实现了司法的中央集权化；将诺曼征服后英国法律的两大类别^②（二者互为体系长达几个世纪）融为一体，促进了全国较统一的法律制度——普通法的形成。

亨利二世还在其他领域实行改革。军事上，他取消了由威廉一世创建的封建骑士军队，实行雇佣军制度；并改组民军，以适应不列颠社会防护和大陆作战的需要。传统骑士军队不过数千人，每年仅有40天役期，无法满足亨利在大陆上历时长久的需要。所以，自1159年起，他下令征收代役税，以取消封臣原有的骑士职责，并用

① 现代西方的陪审团在法庭调查清楚之前对案情不甚了了，而且受条件限制，成员构成和工作程序都不尽相同。有时，预选的12名陪审员因故不能尽数出席，还要指定旁观者参加。

② 即盎格鲁·撒克逊时代遗留下来的刑事习惯法和诺曼人的封建民事财产法。

此款招募雇佣军。1181年颁布《军事敕令》，规定各类臣民均要准备武器，以备国王征召。其中年收入16马克的自由人，要自备全套骑士装备——锁子甲、盔、盾、矛等；年10马克收入者，备盔、甲和长矛各一；普通自由人应有盔、矛。所有男性臣民均需起誓，保证遵守国王军令、履行职守。军事改革削弱了封建制度的基础，减轻了国王对贵族封臣的依赖。民军的改革则使英国形成了独特的民军制：平时可用于地方治安管理，有重大战争时它又是理想的雇佣军后备力量。

行政方面亨利沿袭先制，任命宰相和可靠的大臣代掌国务。他指定王室法庭永驻威斯敏斯特教堂，确定伦敦为国都；根据诺曼王朝行政管理的经验和教训，他注重从小贵族中挑选中央和地方官员。1170年通盘检查各郡政务，将一批出身高贵、玩忽职守的郡长免职，由出身较低微的亲信代之。财政方面，亨利二世尽力扩充政府岁入，1166年开始征收个人动产税。1177—1179年使人编成《财政署问答》，书中用对话方式详释税收和财务管理规划，成为众官在财务方面的准绳。

亨利二世改革在英国历史上占有重要地位。它历时较长，内容广泛，既达到了巩固中央集权制的主要目的，又对后世产生了重大影响。这里还应指出的是他的改革风格。亨利二世身为一位能征惯战的统帅，性情高傲暴躁，处事果断坚决，但他在实行新的政治举措时似乎判若二人，总是谨慎沉稳，行止有度。不少情况下，他尽量巧妙地、不露声色地改革某些惯例，清除积弊，扩充王权，小心翼翼地尊重原有形式，可又在旧形式下注入新内容和新精神。他在位时从不张扬自己的改革意图，不公开类似的计划，不经过固定划一的立法程序。改革所促成的结果也是积微成著，逐渐显露，甚至不能为当时多数人所察觉和称道，仅由后世学人智士给予高度评价。改革遇到阻力时，亨利也能灵活处理，必要时以屈代伸。此类事例

以他在处理王权与教权的关系时最为典型。

温斯顿·丘吉尔高度评价了亨利二世：“在英格兰的历代国王中，有比亨利二世杰出的军人，也有比他敏锐的外交家，但就法律和制度方面的贡献而言，却无人能与他媲美。……善于解决行政和法律方面的难题，这是他的成就所在。他的各次战斗的名字早已湮没无闻，但他的名望将同英国宪法和普通法一起永世长存。”^①

诺曼征服是英国历史上第一次有计划有组织的大规模异族军事侵入，不列颠因此改朝换代，国家政治制度发生明显变化。

威廉一世凭借军事胜利很快建立了封建主义的中央集权君主制，骑士领有制迅速确立。英国社会面貌和政治制度在短期内发生显著变化。

然而，诺曼人的军事占领并未导致英国封建主义政治制度史的断裂，盎格鲁—撒克逊时代的一些政治机构和法律制度，不仅在相当程度上得到了保存，不少方面还得到较合理的改造和发展，从而为普通法的形成准备了先决条件。

纵观之，诺曼王朝和安茹的政策不乏起伏跌宕，中央王权和其他政治势力时强时弱。其原因是复杂的。王权与贵族的关系失调和对立，高层统治集团内部的权力之争和当时“跨海而治”的形势，以及因此而引发的各类矛盾，均是导致局势动荡的重要因素，但归根结底在于当时国家政治体制有欠完善。

尽管如此，综观这两个朝代的政治局势，还是平稳多于动荡，前进多于后退。如果说威廉一世是英国封建主义中央君主集权制的缔造者，那么亨利一世和亨利二世则是其理想的继承者、巩固者和发展者。其中亨利一世的统治使不列颠岛享受了30年的太平盛

^① 丘吉尔：《英语国家史略》，新华出版社，1985年版，上册，第200页。

世,亨利二世的司法制度改革则拉开了英国司法集权化的序幕,开始了颇具特色的普通法法系。这些重要举措为英国以后较早地形成一个民族国家准备了重要的先决条件。

第三章 议会与君主制

(12世纪初—1485年)

一、议会的起源

1. 《大宪章》

在中世纪英国政治舞台上,最活跃的是两大势力——国王和贵族。双方在土地等级分封制的基础上,构成了一种颇具特色的对立统一关系。国王作为最大封君,政治和经济实力远远超过任何贵族,要求他们效忠,提供军事义务,缴纳捐税贡赋;同时国王还有责任保护贵族的切身利益,注意采取有效方式和途径,如邀请他们出席大会议共议国是等,发挥他们的作用。否则贵族利益受损,积怨过重,则会联合起来与国王对敌,置王权于被动。可见,英国最高封君国王与封臣之间所维系的并非一种单向的主从关系,而是一种建立在相互依存基础之上的双向契约关系。这种关系受到法律习俗的承认和保护,初步体现出权力分割和制约的宪政精神。

多数情况下,基于共同的利益,英国王权和贵族能够互相依赖配合。尤其在亨利一世和亨利二世时期,王权占据统治地位,与贵族各阶层实现了广泛的政治合作。国王尽意重用贵族,使之参与王国政务,而贵族朝臣积极有效的政务活动,又反过来加强了国王的封建特权。

即便如此，安茹王室还是未能摆脱王位继承难题，王权和贵族的矛盾时隐时现。1188年，亨利二世欲将王位留给幼子约翰，次子理查德^①勃然大怒。他与法国菲力浦结成军事同盟，依靠一些英国贵族的支持，于翌年夏季战胜王军。亨利二世被迫接受了不体面的和平，二日后含恨而歿。

理查德在位不足十年(1189-1199)，留居英国仅5个月。他热衷于十字军东侵，带兵作战身先士卒不避刀箭矢石，赢得了“狮心王”的称号，却把不列颠政务交给贵族朝臣和有关部门。大会议遇到一个扩充实力的机会，效能作用迅速增强。1190年，诺曼底的伊利主教朗香任摄政大臣，处理国务鲜与大会议协商，大贵族怨声载道。理查德闻讯立即派钦差华尔特归国释怨。1191年，华尔特在卢顿桥大会议上宣读国王旨令，要求朗香“根据全国男爵普遍同意的原则”，善理朝政。朗香表示悔改，但贵族仍然历数其专断行径，终于将其罢免并处以流刑。尔后华尔特任政府首席大臣，一改前任作风，他礼待朝臣，及时召开大会议，主动征求贵族意见。又过两年，理查德的胞弟约翰趁长兄被德意志皇帝羈押之际，依靠法王发动叛乱，企图夺取王权，遭到贵族们的普遍抵制。翌年2月，华尔特主持大会议，以“王国普遍同意”的名义，判处约翰背叛国君之罪，没收其全部土地和城堡田庄。以上二例说明，英国贵族及其核心机构大议会均呈现出权力上升趋势。其中大会议已演化为颇有权威的高级权力机构，具备了议会的某些特征。1199年4月，理查德参战负伤，弥留之际指定约翰为其继承人，大会议讨论良久，承认约翰有继承王位的优先权。于是，首鼠两端的“无地者”约翰终于圆了国王梦。

约翰即位前后，英国正忍受着通货膨胀的折磨。1180—1215

^① 亨利二世的长子亨利和三子杰弗里分别于1183年和1186年去世。

年间,小麦、羊毛价格上涨2倍,银价却下降三成。政府支出大幅度增加。世俗贵族乘机恢复劳役地租,维兰地位急剧下降。约翰当政后,为增加政府财力和筹集军费,于1199--1215年间将世俗贵族的兵役免除税提高了16倍,并提高封建继承税。凡不能及时如数缴纳者,即被没收封地或处以重罚。这种政策为贵族领主加重对维兰的剥削提供了借口。他们尽力把经济损失转嫁到维兰身上,从而又激起维兰对国王的憎恨。宗教贵族的景况也不妙。1209--1211年,他从教会掠夺了2.8万镑。城市市民也被课以重税。在国外,约翰在欧洲大陆战争中失败,最后丧失诺曼底。1209年,他因坎特伯雷大主教的任命得罪罗马教廷,教皇英纳森将其革出教门。

终于,约翰认识到如此藐视教皇会使法王得到入侵英格兰的借口,使自己面临多方树敌的险境,便向教会谦恭求和。他答应将英格兰当作教皇采邑称臣纳贡。此举意味着国内民众要缴纳更多的捐税,登时怨声四起。1214年,约翰率军再征诺曼底,又创败绩,消息传来,民众大哗。翌年4—5月,罗伯特·菲茨-瓦尔特、阿恩威克、丹诺等大贵族以约翰未能保护封臣和王国利益为由,联合社会其他力量,发动大规模叛乱。当男爵队伍与王军作战时,市民自动到阵前为叛军助威。王军一败涂地,伦敦洞开城门迎接叛君之师。各种反约翰势力的大联合,使这场封建贵族叛乱具备了人民武装起义的性质,为以后贵族乃至进步势力反对王权提供了范例。但这时,人民还认识不到:约翰的过失不仅致使诺曼底与英国分离,对法国有利,而且长远来看对英国并非坏事。长达一个多世纪的“跨海而治”局面结束了,英国因此摆脱了沉重负担和危险纠葛,把注意力和财力集中在国内事务上,使诺曼底贵族加快了英国化过程。英国上层阶级的利益认同感和民族意识无形中增强。但这仅仅是问题的一方面,以后多年,在正式文件中,英国历代国王仍以兼任诺曼底甚至法国国王而自诩。这种情况最终导致英法“百年战争”

的发生。直到英国战败后,方在名义上放弃了对欧陆大块领土的所有权。

1215年6月15日,约翰和大贵族相聚于泰晤士河畔的兰尼米德草地,贵族代表向他呈递了一份文件。由约翰和25名贵族签署生效。这即是著名的《大宪章》。

《大宪章》洋洋数千言,共63条,涉及问题较多,但主要是重申王国贵族的封建权利和防止国王侵夺这些权利。其中第2、14、38、40和61条尤显重要。所表达的内容有:

第一,宣布了国王不可擅自征税的原则,强调:除传统捐税贡赋外,任何赋税的征收都必须得到“全国人民的一致同意”。所谓“一致同意”,是指当时以大贵族为核心的大会议的同意。《大宪章》中关于不许对商人任意征税的规定,已突破了以往贵族反抗王权的狭隘性,有助于他们与城市市民的联合。其他关于遗产税、未成年继承人的财产监护权、领主遗孀的嫁妆等,都作了规定。

第二,是关于国民的权利。其中比较重要的有:

1. 被协商权。文件在有关立法、征税的多项条文中,都有“应与全国人民普遍协商”或征得“全国一致同意”的字样。其中第14条专门规定:为得到全国普遍认可,国王应在规定的时间和地点召集教俗两界大贵族和有关人员协商。召集令需载明召集理由,于40天前及时发出。

2. 享有人身自由的权利。《大宪章》声明:若不经“合法裁决和本国法律的审判,不得将任何人逮捕监禁,不得剥夺其财产,不得宣布其不受法律保护,不得处死,不得施加任何折磨,也不得命我等群起而攻之和肆行讨伐”。

3. 监督国王和反抗政府暴政的权利。第61条规定,为保证《大宪章》的实行,应成立一个有25名男爵组成的常设委员会监督国王和大臣的行为。若委员会发现政府有违章行为,应当要求国王在

40 天内尽快改正,否则委员会可号召全国人民使用一切手段,包括发动战争,夺取国王城堡财产,逼迫国王改过。此条首次提出建立专门委员会以行使对王国政府的监督权,表明英国贵族希望借助一种常设机构,采用和平的而非公开叛变的方式获取政治上的成功;而暴力手段仅是一种迫不得已的最后手段。

就内容和性质而言,因《大宪章》多数条款是重中国王的权限范围和贵族的封建权利,并且是在封建时代的鼎盛时期颁布的,所以它不过是一个典型的封建法和习惯法文献,用 G. B. 亚当斯的话说,《大宪章》“陈述了旧法律,却未制定新法律”。^①其中所说的人民,主要是指大主教、主教、修道院长老、伯爵和男爵等,以及以他们为主体的大会议;所谓自由,是指封建贵族的自由,因为当时全国绝大多数人都不是“自由人”,为数众多的维兰仍处于农奴地位;所言国王擅自征收的赋税,也不过是一些封建君主向封臣征收的兵役免除税和类似贡赋。尽管如此,《大宪章》的意义仍然是深远的:第一,它通过制定和颁布成文法的方式,比较含蓄地申明和体现了法律至上和王权有限的宪法精神,却把一般性封建原则明确具体地写进条款之中。以后随着岁月流逝,人们渐渐忽略了许多原文,可法律至上、王在法下的法则却被久久铭记。第二点则是《大宪章》起草人始料不及的,即该文件所规定的一些封建原则往往被后人赋予新内容,并根据政治需要另作解释。例如,文件中提到的“自由民”,原意是指以贵族为主体的封建统治阶级,以后扩延至广大民众,甚至将社会下层包括在内;而封建贵族合法反抗国王政府权利则演变为人民大众反对暴政的权利。第三,通过向国王宣告国民有被协商权的原则,明确规定国王必须召开有若干贵族组成的议会,从而为数十年后议会的产生铺垫了一块沉稳基石,为数百年

① 亚当斯:前引书,第 129 页。

后新兴资产阶级参与议会斗争提供了法律依据。正是在这种意义上,后世学者称《大宪章》为“第一个伟大的议会文献”。

《大宪章》颁布后,约翰企图将之废除,为此引发了内战。翌年10月约翰病死,内战结束。教俗贵族总结以往教训,迫使新君亨利三世再三颁布和确认《大宪章》。尔后到中世纪末期,《大宪章》先后又被确认多次。资产阶级革命开始后,它又成为议会权利的一个法律根据而为新兴阶级服务。

2. 议会的产生

在国内外英国宪政史研究中,议会的产生是个见仁见智、争论很久的问题。

比较而言,英国学者显得灵活些。尽管他们观点有别,依据不同,互相争论批评,可同时又不介意学术观点上异帜并树。英国宪政史论著中较典型的观点有1265年“西门议会说”^①和1295年的“模范议会说”^②。还有一些学者无意寻找英国议会产生的里程碑,但注意揭示其产生的历史渊源和时代契机,承认它是一个包括若干历史事件的渐进性发展过程,宁愿述其概略,不作硬性划分。^③

在此问题上我国学者多年沿袭苏联史学观点。即把1215年《大宪章》的制定、1265年“西门议会”和1295年“模范议会”的召开,当作英国议会从起源到形成的三大界标。近年来,传统观点受到挑战,一些论著主张采用“过程论”代替流行很久的“起点论”。^④

篇幅所限,笔者不再详述该问题的争论,但承认国内新观点反

① 如1989年伦敦康斯坦布尔出版的R.巴特的《中世纪议会史》即持类似观点。

② 斯塔布斯:《英国宪制史》,牛津,1896—1897年版,第2卷,第171页。

③ 如亚当斯的《英国宪制史》即属类似观点。

④ 见沈汉、刘新成:《英国议会政治史》,南京大学出版社,1991年版,第一章。又见程汉大:《英国政治制度史》,中国社会科学出版社,1995年版,第73页。

映了我国学界近年来对英国政治制度史研究的深化,并认为“过程说”更有助于说明英国议会萌芽生长乃至形成的基本历程。

约翰国王逝世后,其子亨利三世(1216—1272年在位)即位。因其年幼,政府权力先后由威廉·马歇尔和休伯特·德布尔代掌。大会议无国王主持,连年不得召开。大贵族久处权力之外,难免牢骚怨恨甚至与王军刀兵相见。^① 1127年,亨利亲政,其矛盾个性很快暴露无遗。他酷爱艺术,喜好文化典籍,热心筹建威斯敏斯特教堂等重要工程,但处理国务多疑偏信,情绪波动易变。他继续重用少数宠臣,平时很少听取贵族意见,除非征税时才召开大议会。他重新颁布《大宪章》也只是为了绥靖的需要。任用朝臣时尤其偏爱法国贵族。其中首席大臣彼得·罗杰斯不仅身兼政府要职,还是二十余郡的郡长。大贵族难以忍受,于1234年再举叛旗。王军虽获小胜,但在不久召开的大会议上,众多贵族依靠群体力量,迫使亨利三世罢免罗杰斯等人,允准贵族反对派进入小议会。^②

以后至40年代大贵族与亨利一再较量,屡操胜券。1236年,他们操纵大会议制定《默顿法规》,明确规定了立法、司法和维护土地所有权等事项。这是继《大宪章》后的又一成文法。1242年,大会议断然否决了亨利为进行对法战争而征收新税的要求,就国家外交政策反复讨论。两年后,亨利为征税再次召开大会议,教俗贵族讨论多时,再次回绝,并推举一组法官起草政府改革文件,要求应由他们选出4名“自由维护人”参加小会议;提出不论国王是否同意,只要他们坚持,必须召开议会;呼吁国王保证贵族的参政权,由他们选举代表充任大法官、掌玺大臣等重要官职。^③

实变则名更。随着大会议政治性能的扩充以及贵族实力的增

① 如13世纪初的林肯战役。

② R. 帕特:前引书,第77页。这次大会议创下了逼迫国王改组中央政府的先例。

③ 斯塔布斯:《英国宪制史》,第2卷,第62—63页。

长,人们越来越多地称大会议为“议会”。英文“议会”(parliament)一词的最早使用似乎可以追溯到1081年甚至更早,它是从拉丁文parliamentum、法文parler和意大利语parlamento等几种西方语言转化而来。原指普通人之间的谈话和协商,以及市民会议或公民集会。它与英文talk、speak、parley和conversation等词词义相近,后来用指政要或者他们的代表之间的谈判、辩论和会议。有的学者认为直至1217年编年史中方首次使用它。例如1245年法国国王路易十一和教皇英诺森四世之间的会谈就被称为parliament。法国编年史作家让·儒安维尔(1224—1317)曾在其史作中把法王路易九世与其王后秘密约会的楼梯间称作leur parliament。^①1236年,“议会”一词见于官方文件。当年小会议的记录中有这样的表述:“索尔兹伯里副教长亚当允诺出席1237年1月将在威斯敏斯特召开的议会。”^②翌年,政界人士则把大会议的全体会议称作议会。^③

大议会向议会的名称演变还伴随着其成分的变化。13世纪中叶,平民代表——乡村骑士和城市平民——先后进入议会。

平民代表跻身议会的深层原因,在于一个多世纪以来英国工商业的发展和社会阶级结构的变化。13世纪前期,乡村家庭手工业已在东南地区形成规模。采矿业、冶金业迅速发展,国内外贸易明显强于以往。英国商人浪迹海外,牟取厚利。首都伦敦成为全国经济贸易中心。中小城市多达百余,其中除少数由主教和修道院长所管理的城市之外,绝大多数都获得了自治权。它们颁布行商和市

① 朗福德勋爵:《英国上院》,伦敦,1988年版。诺曼·威尔丁和非力浦·劳恩第:《议会百科全书》,伦敦,1972年版,第520页。又见艾伦·古德曼:《西方法律传统的起源》,联邦出版社,1995年版,第168页。

② 理查德和查尔斯:《议会一词的最早使用》,见《英国历史评论》,1966年,第747—750页。

③ R. 伯特:前引书,第77、79—80页。

政法规,自行征税和选举市政官员。伴随财富积聚,城市平民,尤其是一些家道殷实并有市政管理经验、才干和政治欲望的上层市民,要求参加国家高层政治活动的意识日趋强烈。

商品经济的发展冲击着农村封建主义庄园经济。不少地主允许农民以货币地租代替传统的劳役地租。部分维兰成为自由民。居于贵族阶级底层的骑士自亨利二世军事改革后,可用免役税代替以往跟随国王征伐厮杀的“血税”,目下他们有更多时间和精力参加农牧业或工商业经营,其社会属性和经济利益逐渐与城市平民接近,并开始向新兴资产阶级转化。

城市市民经济实力的发展还使他们所缴纳的财产税在国家岁入中占据重要份额。1221—1257年,中央政府征收的9次骑士免役税只有2.8万镑,可1225年一次城市平民征收的财产税即达5.8万镑。城市中产阶级经济实力的变化,使国王和朝臣对他们刮目相看。大贵族为了扩大对抗王权的基础,注意寻求他们的支持。何况英国自盎格鲁—撒克逊时代起,就在地方法庭中保留着类似代表制的民主遗风;亨利二世时期在司法和财政税收领域推广陪审团制,在一定程度上使诸郡、市平民得到了有益训练。1213年,约翰国王曾召集各郡骑士代表参加牛津大会议,与国王共商国家防务。^①亨利三世在位前期,也多次使用平民代表估产征税,考察地方官员。大量事实证明,在13世纪,中产阶级平民代表进入议会的条件已经具备。

首先进入议会的平民代表是乡村骑士。1254年初,当亨利正在其法国领地率军平叛时,摄政的王后和康沃尔伯爵召开议会,言明国王急需军费。教俗贵族同意缴税,但又说他们的承诺只对自己负责,不代表普通教士和平民。为避免抗税事件,两位摄政通知各

^① R. 巴特:前引书,第13页。

郡选派两名代表参加同年4月的议会扩大会议。通知强调：两名骑士均应选举产生，有权代表郡内所有居民决定税额。通知还要求郡长做好说服工作，保证所选代表按时莅会。^①于是，此届议会成了骑士参加议会的起点。

但是，1254年召集骑士代表与会的做法并未成为定制。1258年的牛津议会仍然只有教俗大贵族参加。这次议会又是在亨利三世急需金钱的情况下召开的——亨利三世正为其幼子争取西西里王位，要向罗马教廷缴纳14万马克的贡礼。以西门·德·孟福尔为首的贵族借机采取武装行动，迅速集结数万名军队，迫使国王召开牛津大会。会前亨利与贵族达成协议：组成24人委员会制定政府改革方案。6月1日，24人委员会向议会提出了内容激进的《牛津条例》。该文件除重申《大宪章》基本原则外，还规定：1. 成立以大贵族为主体的15人委员会参与国事管理，国王必须依照委员会意见治理国家，政府高级官员和地方官员每年应向委员会述职以决定去留。2. 议会每年召开3次，分别定于米迦勒节后第8天、圣诞节次日和6月1日开幕。届时国家所有重大事宜由其解决。3. 每郡选出4名骑士，监督地方官工作，调查民情及时上报。

《牛津条例》是继《大宪章》之后的又一重要的政治和法律文献。其重要意义是在英国历史上首次提出了政府主要大臣要对委员会而非国王负责以及定期召开议会的原则。这等于公开宣布王在法下和议会是全国最高立法机构。其中关于骑士监督地方政府的规定有助于乡村骑士提高政治作用，尔后他们有更多的机会成为议会代表。次年10月，又迫使国王颁布《威斯敏斯特法令》，宣布保护贵族、骑士和市民的权益。

^① B. 威尔金森：《中世纪英国宪制史，1216—1399年》，第3卷，朗曼公司，1963年版，第302—303页。

以后数年里,《牛津条例》被勉勉强强地实行着。国王和贵族进行着政治上的拉锯战。1262年,亨利三世从罗马教廷得到支持,下令取消《牛津条例》和《威斯敏斯特法令》,致使许多贵族聚集在孟福尔周围,组织新的反抗活动。1264年5月,贵族军队击败王军,生擒亨利和王子爱德华。以后年余,以西门为首的贵族集团成了英格兰的实际统治者。他们依靠9人委员会管理国家,借用国王权力和名义控制贵族,但其地位始终未能巩固。于是孟福尔又寻求平民支持。1265年1月,孟福尔在伦敦召开议会。这次除通知部分贵族和各郡骑士代表外,还首次要求各市选派两名“贤良、守法、正直”的市民代表参加,^①从而使社会地位比骑士更低下、成分更复杂的市民开始步入议会。为此,“西门议会”被称为未来下院乃至议会制度的重要起点。也正是从这种意义上,一些学者把它视为英国议会产生的标志。^②

“西门议会”的影响是深远的,可当时不少贵族因它不是由国王亲自召集而视为非法,对西门改革派持观望态度,准备随时支持王室。这一情况决定孟福尔政权必然是短命的。1265年6月王子爱德华逃出囹圄,纠集保王势力打败孟福尔,重新恢复王权。以后数年,亨利渐渐将实权交付爱德华,自己退居威斯敏斯特颐养天年。1272年老王病故,爱德华即位,称一世。

爱德华登基前饱受政治磨练,认识到议会是一种沟通王权与社会各阶层关系的有效工具,若控制得当,可保证中央政府的财政收入和王国安定。因此他在君临英国期间,议会召开明显经常化、制度化。除特殊情况外,通常每年召开两次。35年中共召开52次。

① 斯蒂芬森和马彻姆辑:《英国宪政史资料——公元600年至今的文件选集》,纽约和伦敦,1937年版,第152页。

② 持相反意见者认为:按照英国宪法惯例,由于这次会议不是由国王亲自主持召开,就不应称作议会。

会址多在威斯敏斯特。

议会召开的制度化促使许多贵族在伦敦择室而居,尽情享受都市的优裕生活。这样既利于参与国家事务,又能保持议会的规模。1283年9月出席议会的世俗贵族达110人。连同19名官员、42名市民代表、若干骑士和宗教界人士,总数在300人以上。1295年秋季的“模范议会”里,出席者达400名,包括91名宗教界人士、50名伯爵和男爵、63名骑士和172名城市代表。他们分别代表着社会上的三个重要阶层:教士、贵族和平民。从13世纪晚期至14世纪初,议会三个阶层的代表数额由不稳定趋于相对稳定。高级教士中,多数修道院院长陆续退出议会,爱德华三世时减至20余人。2名大主教和19名主教成为宗教界固定代表。世俗大贵族变化较大,一是当时贵族概念的界定不甚清晰;二是个别人拥有世俗贵族和教会贵族的双重身份;再是由于他们的出席很大程度上要看国王的意愿,倘若不能及时得到国王召令便无法到会。到了13世纪初,议会中世俗贵族稳定在80—100人左右。“西门议会”以后的半个多世纪里,平民代表始终是早期议会中最不稳定的群体。在爱德华一世召开的52届议会中,骑士仅出席12届,市民出席11届。出席时也常因位卑言轻而作用微小。爱德华二世即位时,政局动荡,国王和世俗贵族关系常显紧张。大贵族于1310年迫使爱德华二世同意成立贵族立法团,负责制定政府改革法令。为提高其权威性,立法团自1311年起有意吸收平民代表参加。而国王为加强王权,扩大政府社会基础,抑制贵族势力,也乐意召集平民代表出席议会。从1313年到1325年,只有两届议会没有平民代表。1325年后,“无平民代表即可召开议会的时代最终结束了。”^①英国议会经过一百余年的漫长岁月,终于走完萌芽、产生和形成的历程。

^① M. 麦金塞克:《十四世纪》,牛津,1959年版,第182页。

3. 两院制的形成

在宪政史研究领域,英国议会两院制的形成也是一个众说纷纭的问题,也有“起点论”和“过程论”两类意见。其中持“起点论”的著作中,至少有“1332年说”、“1341年说”和“1343年说”3种观点,^①而且都把议会中贵族和平民分开议事当作两院制形成的标志。持“过程说”者注重考察两院独立议事制度的形成,指出上、下两院及其制度的形成皆非朝夕之事,而是像英国其他制度的形成一样,也经历了渐进性发展过程。^②

笔者注意到了各种观点在史料应用上的细微差别,以及不同观点的相对合理性,试图采用各方之长,既把两院制看作一个渐进性发展过程,又注意撷取史实说明这一发展的若干界标。

13世纪中后期,乡村骑士和市民代表开始进入议会后,整个议会的贵族特色有所褪减,渐渐演变成为一院制多等级联合会议。这种情况未能持久。由于他们所代表的利益不同,所关心的事务有别,加上封建等级制度的礼仪限制,议事时常常人以群分。稍后,一些宗教界代表,主要是修道院院长和下级教士,或不屑于与世俗之人比肩而坐,或对贵族和平民所争论的尘事俗情不感兴趣,便陆续退出会场,自行组成“教士会议”讨论他们每年应缴的税捐。其余高级教士,即大主教、主教和大修道院院长等,人数不多,与宫廷官宦豪门显贵关系密切,而且他们也都是大土地所有者,同样蔑视那些卑微粗俗的平民代表,便与大贵族合而为一组成贵族院。身居贵族

^① “1332年说”见朗福德勋爵,《英国上院》,第32页。“1341年说”见S. 格德纳:《大学英国史》,朗曼公司,1923年版,第243—244页。又见M. 麦金塞克:《十四世纪,1307—1399年》,剑桥出版社,1959年版,第190页。“1343年说”见谢维诺夫:《中世纪史》,三联书店,1962年版,中译本,第177页。又见周一良、吴于廑主编:《世界通史》(中古部分),人民出版社,1972年版,第172页。

^② 朗福德勋爵:《英国上院》,第27页。

底层的骑士一度披坚执锐，在国王和贵族的麾下效命，可自 12 世纪以来，国王作战多用雇佣兵，加上贵族之间私战减少，绝大多数骑士缴纳了免役税，脱离了军务，逐渐演变成为追逐工商业利益的实业者，同一般工商业者利益接近，社会地位渐渐趋于平等，言语比较投机。他们同贵族同室开会时，不愿忍受大贵族的骄横傲慢、颐指气使，宁肯单独聚会。1332 年贵族和平民首次分院议事，尔后又重新合并，这虽属偶然之举，亦可将其看作两院制出现的一个标志。1341 年，议会又因要事分为两院议事，一些官僚指控大主教斯特拉福理财不善，未能尽力筹集对法战争的军费，要求议会立案审判。斯特拉福当即辩解：根据古法旧制，惟有贵族有资格审判他，其他人不得置喙。在场贵族一致赞成。他们退出壁画大厅，到白厅聚合。同年，国王正式免除了下级教士参加议会的义务。两院制终于形成。1343 年，议会档案首次详记了两院议事的情况，两院分离已明白无疑。

议会分院后如何进行磋商和信息交流？为此上院 12 名贵族和下院 12 名代表组成协商会议，反复讨论重要事宜以求达成一致意见；协商会议的决定经下院重新复议并通过后，再由其代表前往白厅禀告国王和贵族。

两院分开后三十多年，下院工作总是由协商会议代表主持。1376 年在贤明会议上，当下院平民代表讨论政府税案时，首先集体起誓要对外严守议会秘密，以防国王贵族刁难干扰；继而推选思路敏捷辩才出众的骑士代表彼得·马克为下院总发言人 (Speaker)，觐见国王和上院贵族，禀报下院讨论情况和要求。尔后这种做法成为制度后，彼得被公认为英国议会史上的首任议长。时隔不久，上院也采取类似做法，推选大法官主持该院会议。大法官职高位显，熟谙法度，具有专业辩才，与王室关系密切，在高层社会交际广泛，便理所当然地成了上院议长。

议会两院形成后,上院地位明显重要。上院贵族具有协助国王管理国家的责任,可参议政府要事,并且他们所在上院还是最高上诉法院,拥有高级司法裁判权,可审理全国下级法院的上诉案件,审理贵族叛国(君)罪和其他重罪。下院虽因经济实力的增长而权限扩充,但群体地位仍在上院之下,甚至在下院内部,拥有末级封臣资格的骑士也总是认为其地位高于平民,可优先出任下院议长。而市民代表因社会地位所限,多是谦恭有礼,低声下气。

二、14 世纪议会工作程序和职能

14 世纪至 15 世纪初,是英国议会发展的重要时期。其间议会组织形态、工作程序及规则基本形成,并一再得到成文法的认定。例如 1330 年、1362 年和 1376 年的议会法规都申明至少每年召开一次议会,必要时可以多开。1300—1340 年共召开 58 届议会。其中 1311 年、1314 年、1328 年和 1331 年各召开 3—4 届。1340—1440 年,英国正进行“百年战争”,因国王多次带兵去大陆征战,议会届数见少,总共召开 92 届议会,接近每年一届。^①

按照规定,议会必须由国王召集。即由大法官厅提前 40 天颁发盖有国玺的召令,通知开会时间地点。“个人召令”直接发给各教俗贵族,“一般召令”分送各郡郡长和市长,指令他们分别遴选两名骑士代表和市民代表。通常,郡中骑士代表由郡法庭按照议会规定选举产生,但当国王因故发出紧急召令,而郡法庭没有时间召开全体会议时,郡长便召开小型会议议决,或由他亲自指定亲朋近幸前往。为此,对选派结果不满者可向国王和议会呈递请愿书,控诉不当之处。城市贫民代表选任中也有类似情况。各郡、市选举权和办

^① 诺曼·威尔丁和菲力浦·劳恩第:前引书,第 817—818 页。

法形形色色。选民较多的郡、市召开选举议员大会时，常用喝彩欢呼的传统方式表决，表决结果难免不准确。选民较少的郡、市常由个别行政长官指定或自充代表。故当选者几乎全是地方富人名流。但相对而言，居民较多的城市情况要好些。况且，一些郡、市为避免在选派议员时发生争执，以及防止被指定者不去开会，宁愿实行议员选举制。选举制实行后，有权有势者把成为议员当作一种显扬乡里的手段，利用种种办法争取选票。于是选民资格问题提上日程。1429年，议会正式通过选举法，规定：“只有居住在本郡的自由领有农每年租金价值至少40先令者，方有选举权。”这个选举法剥夺了许多农民的选举权，保证了地主阶级的选举权。至于城镇选举，没有统一的财产资格规定，各按当地习惯推选代表。以后这种选举制度实行了四百余年。选举法的实行，使全国的下院代表数额渐趋稳定。14世纪中叶，英格兰共置郡37个，每郡选派骑士议员2个，故下院骑士议员最多可达74名。可以选派议员城市的资格来源不尽相同，但多数是通过购买国王特许自治状获得选派议员的资格的。当时，全国议会城市140多个，通常出席议会的市民代表仅150人左右，出席率刚过50%。议会城市分布亦不均匀。怀特郡多达12个，萨里等6郡分别为4—9个不等，约克等4郡各3个，肯特等7郡各2个，白金汉等15郡各派一个。另有3个郡无议会城市。

平民代表报到时携带郡长和市长签发的代表证书，其中一份交存大法官厅，一份随身携带，用作进入议会的证件。议会结束时，各平民代表领有一张加盖国玺的文书，上载该代表报到日期和工作情况，建议地方政府适当发放议员补助。

议会召开地点相当固定。自爱德华三世即位起，除3届议会是在其他城市召开外，其余多次开会地点均在伦敦威斯敏斯特教堂大厅。开幕时，国王、贵族和平民代表聚集一堂。国王高居大厅上

首的中央御座。御座右边是大主教、主教座位，左边是世俗贵族座位，各按级别名分坐定；平民代表立于大厅下首。御座前有几个羊毛包，是为高级法官坐垫。另设大案一张，供书记员使用。开幕仪式相当简短。通常先有大法官致辞，说明开会内容、目的和日程，表达国王爱民之意。接着国王讲话表达仁爱之心。然后由书记官接受代表们的请愿书，经立案官分类整理后再转交有关部门处理或答复。

开幕式结束后分院开会。这是议会工作重点。各院再分组讨论、辩论、研商，得出决定，最后在议会全体会议上形成决议。两院就赋税问题表决时，多采用呼喊方式，根据声音大小判断赞成与否。当时会期尚不固定，一届议会仅开一次会议即宣告结束，时间最长不超过6周。

从13世纪起，议会文书档案管理受到重视。议会书记官把各类资料 and 文件法规归纳分类，写出备忘录，以备国王查询。当时的记录远非正规完整。1316年，来自林肯的书记官爱尔梅恩首次记录下整个会议的详细内容。至此，议会文献保存走向正规。

历经多年发展，议会逐渐具备了几种职能。

其一是司法请愿，即代表民众向国王呈递请愿书，审理上诉案件，仲裁各类法庭在司法审判中遇到的疑难问题，包括裁决贵族之间的财产纠纷事宜。有的学者认为，这是中古时期下院最重要的职权，其中司法特权乃是从大议会那里继承而来。但上院的司法职能与当时的三个普通法法庭（即普通诉讼法庭、王座法庭和财务署法庭）的职能部分重叠。议会两院制确立后，下院享有优先请愿权。请愿分为个人请愿和公共请愿。个人请愿仅仅涉关个别人利益，以个人名义提出请愿书者也不一定是议员。请愿书呈报立案官，由审判法庭予以答复，疑难问题由议会委员会决定。公共请愿书与公共利益有关，以下院名义提出，经议会书记官呈交国王和议会委员会。

请愿也可采取口诉方式,由议会书记官笔录并代写请愿书。请愿书提交议会后即为议案。议会委员会由咨议会和上院议员组成,负责审议审判厅和议会书记官提交的全部议案。若议会委员会支持某议案,便在其背面注明“此案有理”;若反对,则在背后写明反对理由。1348年后,个人请愿交给大法官处理,改革请愿由议会书记官处理。14世纪60、70年代,委员会可对涉关请愿的议案实行修改,并可对个人请愿拥有反对权。但在最后,不管委员会对任何议案赞成或反对,均需递交国王仲裁。

其二是决定征税,干预国家财政。1215年颁布的《大宪章》中就有未经全民同意不得征税的规定。但在议会形成初期,这一职能极其有限,多数情况下国王总能凭其威势和议员崇王惧上的心理轻易得到议会同意。而且在当时和以后相当长的时期内,议会未把骑士免役税、助钱等封建捐税和关税列入议会控制之下。1297年,爱德华一世因对外战争、国库空虚而急需征税,遭到议会强烈反对。他被迫允许以后“未经王国普遍同意”不得征税。自1337年起,爱德华三世陷于长期对法战争(即“百年战争”),需要巨额军费。议会借机约束王权,力求扩大控制征税的能力。1340年议会法案规定:“非经议会中高级教士、伯爵、男爵和平民的普遍同意,国王不得征收任何赋税。”^①从而比较明确地确定了议会决定征税的职权,而且首次将平民和贵族相提并论,以取代过去的笼统提法。1339年和1344年,议会两次拒绝支付国王所要求的款项,迫使国王作出让步,同意任命一个委员会监督国王的财政支出,审查国王的账目。1348年议会又强调:“自此以后没有议会的授予和同意,国王陛下的宫廷会议不可征收任何赋税,不得征收其他任何种类的捐税。”而且还指定两名高级教士、两名贵族和两名法官研究和

^① 亚当斯:《英国宪制史》,第202页。

调查由下院以前和本届议会所提出的、但未得到答复的一切请求，只有当国王按照议会要求处理完毕申诉案件后，议会才批准拨款。此届议会上述条件记入议会档卷，以便以后实行。同届议会里，下院还准许国王征收 3 个十五分之一税，分 3 年各在固定的时间征收，不许多征。^① 这就不仅申明议会有停止拨款权，还意味着议会可以对政府政策实行间接控制。尔后数十年，议会又因税收种类、数额和征收时限等与国王一再对立。大约在 14 世纪后期，议会基本控制了国税的征收权。

议会两院中，下院征税权获取较晚，但扩充反而要快些。下院议员人数较多，由选举产生，自认为更有资格代表全国人民，因而在征税上要求拥有更多的发言权和决定权。1380 年，上院首先同意国王 16 万镑补助金，下院认为数额过大，减去 6 万镑，并对征税种类和总额分别作出规定。到了 14 世纪 90 年代，议会通过的税案上已不再有“经上、下两院批准”的提法，而是改为“征得上院同意，由下院批准”^②。是时，议会，尤其是下院，已初步控制了国家的征税权。

大约在 14 世纪中叶，议会还获得了对政府财政的监督权。主要做法是在通过征税时，明确规定使用范围；任命财政督察员监督税款的征收和使用；组织专门委员会审查政府财政和王室财产情况，防止浪费和挪用。

其三是制定法律。13 世纪中叶到 14 世纪前期，国王和政府习惯上只把郡、市代表视为民众请愿者，而非立法者。国家制定新法之权几乎全被国王及其常设咨议会以及议会上院所把持。咨议会由小会议演变而来，其成员主要由国王任命。它除拥有行政、司法

① 亚当斯：前引书，第 202—203 页。

② 爱德华兹：《14 世纪中叶至 15 世纪中叶的英国议会》，牛津，1979 年版，第 36 页。

等职能外,兼备议政和立法权力。爱德华一世即位不久,一些贵族议员强烈要求参与立法活动。^① 1332年,议会还通过一项重要法令,规定:凡关系国王财产和人民财产的重大议案,均需在意会中讨论制定;凡属重大立法事宜,均需得到国王和议会中教士、贵族和平民的赞同。^② 从此以后议会开幕时总是郑重宣布:立法是议会召开的主要目的。^③ 尽管如此,直到14世纪末,下院议员仍被视为各地派往议会的请愿者,他们只能偶尔作为次要角色参与上院贵族所把持的立法活动。在英国,议会真正成为国家最高立法机关,乃是以后很久的事。

其四是监督、弹劾行政官员。这一原则是在实践中逐渐萌发,然后作为宪法惯例得到认可的。其具体做法是:由下院作为原告对渎职官员提出控告,再由上院作出判决。议会弹劾大臣的最早记录见于1308年,起因是爱德华二世即位伊始就执行类似亨利三世的政策,引起大贵族不满。他们通过议会并以人民的名义对国王宠臣加维斯顿实行弹劾。他们在列举其罪行后说:“由于国王违背国民意志千方百计地袒护他,……所以他未能按法律诉讼程序受到审判并褫夺公民权,因此只好由人民来执行审判。人民请求国王像他在加冕宣誓时所说的那样,维护人民有权选择的法律,接受人民的这一裁决,并予以执行。”议会弹劾大臣的又一典型事例见于1336年的“贤明议会”,当时爱德华三世病重,议会由王亲,即冈特的约翰主持。会上议员们不怕约翰威吓,坚持弹劾国王宠臣拉蒂默和尼维尔。他们分别被指控犯有走私、非法借贷、劫持民众和渎职罪。结果二人均被处以罚款,永远剥夺担任官职权。10年后,议会又弹劾

① B. 威尔金森:《中世纪晚期的英国,1216—1485年》,朗曼公司,1982年版,第362页。

② 诺曼·威尔丁和非力浦·劳恩第:《议会百科全书》,第525页。

③ 塞尔斯:《中世纪英国议会职能》,汉普顿公司,1988年版,第34页。

宫廷大臣萨福克伯爵，并选任 15 名贵族组成一个监督委员会。面对议会两院联合弹劾的狂飙，宫廷只好让步，国王的一批官员被清洗。1388 年 2 月，两院又起诉理查德二世（1377—1399 年在位）的近臣德拉波尔等人，结果被告均被宣布犯有叛国罪，分别被罚款和处以极刑，一些曾与“弹劾派”对抗过的保王派议员也被逐出议会。此外议会还提出新的咨议会成员名单，并就如何监督政府、防止国王近亲干预政府事务等问题作出规定。历史上，这次议会以对保王派进行的全面清洗而得到了“无情议会”的绰号。它再次表明，法办政府佞臣的权力属于议会，而非国王及其政府。

在 14 世纪，英国议会不只弹劾大臣，还把这种权力加以扩充，两次废黜国君。

一次是在 1327 年，议会借国王滞留国外之机，举行会议。会上温彻斯特主教发布“斥国王书”，指出：爱德华重用奸佞，屡铸大错，实属无能。全体议员一致同意将其废黜，立其长子，即以后的爱德华三世为国王。随后议会派出代表团将决议通知国王。他们威胁说：如果爱德华拒绝退位，议会将废除其子的王位继承权，另择新君。爱德华二世无可奈何，含泪接受议会裁决。此届议会在英国政治史具有特殊意义：其一，它是在国王缺席的情况下召开的；其二，它开创了议会弹劾国王的先例。

第二次弹劾行动是在 1399 年，对象是金雀花王朝末代君主理查德二世。议会首先宣布了理查德的退位声明，然后列举其 33 条罪状。值得注意的是，这次行动与 1327 年弹劾爱德华二世不同。国王的主要罪名不是“无能”和“行为不端”，而是“独裁、破坏自由和法律，不正当地利用议会，践踏议会法规，……狂妄地凌驾于法律之上，妄称立法权为国王所独有”，等等。随后上院以最高法庭名义宣布废黜理查德二世。长达 183 年的金雀花王朝寿终正寝。上述两次废黜国王的行动都是在王位更替或改朝换代的关键时刻发生

的,所处的历史背景相当复杂。统治阶级上层宗派集团生死攸关的权力斗争,以及个别权势人物对议会的巧妙利用和控制,决定当时议会弹劾大臣、废黜国王的行动都不是完全主动的;议会的各种职能和权力都带有明显的局限性。尽管如此,它们还是显示出议会的权威在逐步增强。

回首 14 世纪英国政治史,可以看到议会的发展相当迅速。爱德华一世在位时期,议会还只是一个包容社会不同等级、常受王权制约的一院式议事结构;到了该世纪末,它已发展成为具有比较稳定的组织形式、工作程序和多种职能,相对独立的两院制政治机构。究其原因,除了前面提到的统治阶级内部的权力对峙和斗争之外,旷日持久的对外战争给国王和政府造成持久性财政困难,从而为议会扩大自身权力提供了有利条件。此外还有更重要的社会经济和阶级根源。商品货币经济的迅速发展、横扫欧陆的黑死病所造成的人口剧减和劳动力的严重缺乏,以及 1381 年农民起义的冲击,均使英国农奴制衰落瓦解,并致使社会经济面貌和阶级结构发生重大变化。农村契约租地农自由民队伍的日趋扩展,城市人口的不断增加均为议会,尤其是下院的发展奠定了坚实的社会基础。这方面的史实极为丰富,这里不多介绍了。

三、咨议会

综观国内对英国中世纪政治制度史的研究,可以发现一种偏颇:对王权和议会史的研究一向能给予足够的重视,但对当时英国的另一重要机构——咨议会(the Council,也可以译作“御前会议”或“政务会”)——的研究却相当薄弱。

这种偏差会造成学术上的误解,甚至会夸大早期议会在中世纪国家政治生活中的作用,相反,对于其政治功能相当重要的咨议

会，却会着墨极少，或不置一词。

实际上，在中世纪英国，咨议会的实际作用并不亚于议会，甚至可以说有过之而无不及。这主要因为：其一，就发展进程来看，英国议会只是一个在 13 世纪中期之后逐渐成形的政治组织，而咨议会却是早就有之，它脱胎于十一二世纪的小会议，以后慢慢演变，一直保留到中古末期。其二，就机构功能来看，英国议会出现后，一连数百年皆非国家常设性政治机构，每年开会平均不超过数周，其职权范围局限于立法、司法和批准税收等几个方面，而咨议会在绝大多数情况下是一个不可或缺的常设性政府机构，其职能范围包括行政管理、咨询、立法和司法等多项内容。当国王离开不列颠时，它还能领受王命，管辖处理政府事务。

咨议会的前身是作为御前会议的“小会议”，又可被视为大会议的核心组织和常设机构。小会议由宫廷官员和国王亲信组成，人数较少，就社会成分而言，他们多是大贵族。13 世纪以来的咨议会也始终保留了它的贵族特色。

中世纪英国咨议会得以长期保存和发展的原因还有：

第一，在 13 至 15 世纪，先后有几位国王幼龄即位，需要专门的摄政机构代理王权和处理政府事务。如亨利三世即位时不足九岁，必须由以大贵族威廉·马歇尔、休伯特·德·波尔和彼得·德·洛奇等人为主要成员的摄政会处理国事。理查德即位时刚刚十岁，需要由以冈特的约翰为首的摄政会管理国家。亨利六世继承王位时才九个月，出席公开场合和仪式时百事不省，连续多年无法当国理事，必须置于王亲大贵族格洛斯特公爵和沃里克伯爵理查德·比彻姆等人的监护之下。童子国王的多次出现，促成了咨议会的存在和发展。

爱德华三世在位中后期，先是连续多年忙于对法战争，长期不在英格兰，后因年老昏聩没有能力亲政，名义上国家事务是由幼小

的王子代理,实际上是由一个包括高级教士、世俗大贵族和王亲在内的委员会管理。亨利三世在位末年,神智错乱,王权虚设,同样离不开咨议会的帮助。

英国国都的最终确定则是咨议会作用增强的另一原因。14世纪以来,王廷比较稳定地驻留在伦敦一带。各代国王除非远征欧洲大陆,绝大多数情况下定居于威斯敏斯特、肯宁顿、希恩和温莎等地,不必像前朝国王那样常常外出巡游。于是,越来越多的显贵宦官也在伦敦置房长住,伦敦和威斯敏斯特宫成了国家政治、经济、司法和行政管理的中心。国家首都的最后确定有助于咨议会会址和工作范围的确定。

不可忽略的是,咨议会的出现还有其法律根据。如1215年的《大宪章》第61款明确规定,为保证《大宪章》的实行,应该成立一个由25名男爵组成的常设委员会监督国王和大臣的行为;1258年的《牛津条例》规定成立一个以大贵族为主体的15人委员会参与国事管理,国王必须依照委员会意见治理国家,政府高级官员和地方官员每年应向委员会述职以决定去留。这两项法令都为咨议会的存在提供了法律保证。

咨议会形成于何时?说法颇不一致。其实咨议会的发展演变同样经历了一个渐进性发展过程,前后不太一样。1234年的“咨议官宣誓”可以视为咨议会发展的一个比较重要的步骤。为此咨议官必须郑重宣誓,保证忠于国王,同时这种宣誓又可以显示某贵族王亲的显要身份,是被王室重用的一种标志。宣誓内容包括为君主提供良好建议,保护王室领地的完整,根据王国法律和习惯有效、公正和廉洁地执法等等。稍后,1244年的咨议会改革和1257—1265年间的封建大贵族对抗王权的斗争,也是咨议会发展的重要阶段。至此,咨议会的组成和职权都相当明确。

13世纪晚期到14世纪初,“咨议官宣誓”中断。1307年恢复这

种仪式。1341年咨议会成员宣誓时表示：不仅要对国王提出忠告，还要履行国王所赋予的多种职责，为了国王和王国的利益而效劳，并要求获得一种长期有效的行政职能。^①这足以说明常设性咨议会的存在早已成为有目共睹的事实。

在爱德华三世在位末年和理查德二世年幼时，身为咨议会要员的宫廷侍卫大臣循例署证请愿书，署证授权大臣执行命令的文件，并在上面加盖印玺。由此形成了政务会官职恩赐的一整套管理制度。

在12世纪前期的政务会中，身为咨议官的大贵族地位最为突出。13世纪以来由于政法官地位的下降，某些宫廷和政府要员，如宫廷秘书长（国玺保管者）、国库大臣，尤其是作为宫廷总管的宫廷侍卫大臣，成为鹤立鸡群的政务官。其中个别人大权在握，滥用王恩，把持官职任命，受到议会反对。其中休·德斯宾塞在爱德华二世在位期间，惯于利用咨议官身份为亲友换取职位赏赐，成为臭名昭著的政治掮客。15世纪40年代的王宫官员约翰·屈维廉和瓦尔特·丹尼尔公开出售官职。

与诺曼时代的小议会一样，咨议会的咨议官是由国王任命。区别在于，咨议会的成员并非总是唯王命是听。例如，在1237年1月，当亨利三世任命威廉·拉尔夫为他的代言人，要求政务会批准一项普通税种，去满足其婚姻和他妹妹的花费，政务官们缄口无言，用沉默表示反对，亨利只好让步。为了控制政务会，使之成为王权的工具，他采取更换其成员的办法，增添亲信贵族和教皇使节，改变咨议会的成分。^②于是，一些来自大陆的普瓦图人成了国王宠臣和咨政会成员。他们掌握了有利可图的监护权，占据了无继承人

① B. 威尔金森：《中世纪晚期的英国，1216—1485年》，第368—369页。

② M. 鲍威克：《十三世纪，1216—1307年》，牛津克拉伦登公司，1962年版，第66—67页。

的土地和有俸圣职,引起了不列颠贵族反对势力的仇恨。1244年,在教皇的勒索下痛苦不堪的教会贵族和利益受到宫廷侵犯的世俗贵族,怀着对外族人的愤恨联合起来,要求任命一个委员会来确定给国王拨款的条件。他们坚持说,除了一些法官外,首席政法官、国务大臣和国库大臣应由咨议会选举;贵族的代表在咨议会中要占有大多数;咨议会中的4个主要成员应由全体咨议官选举产生,并有权召集咨议会。亨利三世百般无奈,向教会求援。但教会在林肯主教罗伯特·格罗西特斯特的领导之下拒绝了他的要求。尔后,普瓦图人和王亲纵容国王抛开咨议会,实行专制。1248年,亨利一时得意,竟然说:“主人不应评判主人,附庸不应评论领主或用条件束缚他。他们应该听从领主或主人的指使,服从他的意志。”但最终还是没有得到他所急需的款项。

另外,议会产生之后,多次在反对派贵族的领导和推动下,对咨议会的王室佞幸实行批评弹劾。如在14世纪末的“贤良议会”上,威廉·拉蒂默被弹劾丢官,理查德的宫廷侍卫大臣西门·波利和威廉·斯科罗普被处以死刑。这种行动产生了威慑力,迫使兰开斯特的君主在选用政务官、任命其他官员和使用国玺时,变得相当谨慎。一些政务官也不敢过分攀附王权,抗拒议会和贵族反对派。

咨议会作为兼理中央多种政务的权力执行和政府管理机构,同国王和上院贵族的关系十分重要。当咨议会在贵族群体中有着较广泛的基础并能得到议会的支持时,就能融洽贵族和官僚政府的关系,它在政府中的工作范围就会增加,就能作为国家的最高常设性管理机构,发挥多种功能,英格兰上层关系比较融洽,政局也会相对稳定;否则,当咨议会为奸佞宵小和宗派分子所盘踞,成为国王的御用工具肆意而为时,就会遭到议会,特别是上院贵族的反对,甚至引发内战动乱。爱德华二世在位后期、亨利六世在位后期至理查德三世在位时期,咨议会始终得不到绝大多数贵族的支持,

其权力核心甚至被称为“少数派”，从而致使社会极度动荡。以家族为组织纽带的贵族集团兵燹屡见，王朝连连更替，均是最好的说明。

四、上院 5 级贵族的缘起

如果说英国议会是众国议会之母，那么英国大会议则是不列颠议会之母。作为大会议和早期议会核心成员的教俗贵族，在英国封建主义国家政治生活中始终发挥着重要作用，所以，了解英国上院 5 级贵族的产生，对于了解此时和以后英国政治制度的贵族特色、议会上院的基本构成以及不同时期的政治作用都是很有必要的。

按照中古大陆各国通行的社会等级制，宗教贵族作为上帝福音的传播者，理应成为社会第一等级，享有最多的权势。但在同时期的英国，情况却不然。例如，当威廉一世在不列颠建立封建君主制时，高级教士和大贵族都是以国王直属封臣而不是以等级代表的身份由国王召集参加大会议或议会并委以重任的。原因之一是教会贵族人数较少，总体力量难与世俗贵族集团相匹敌。英国世俗贵族在社会上层中，始终是经济、政治和军事实力最强大的群体力量，作用尤显突出。

在英国 5 级贵族中，伯爵出现最早。个别学者认为伯爵爵位来自欧洲大陆，至迟在公元 900 年的法国，伯爵已成为公爵的封臣。但更多的学者认为英国伯爵(Earl)与法国伯爵(Count)并无继承或连带关系；而且英国伯爵称号是 5 种贵族称号中惟一的英文词，是由古英语 eorl 转化而来。大约在盎格鲁—撒克逊时代后期，因王权不够强大，英格兰广大地区曾划为几个较大的伯爵管辖区(great earldom)。而伯爵爵位却是在 11 世纪初由丹麦国王克努特

引进英格兰的。11—12 世纪中叶之前的伯爵多是镇守一方的诸侯。他们大多是一人治理数郡，所以又被称为“方伯”。诺曼大公威廉侵入英国后，担心他们权势过重，危及王权和国家统一，遂将方伯权力加以分割，移交给他的亲信。每个伯爵的辖区仅限一郡，与国王有着极其明确的封君封臣关系，倘敢兴兵作乱便会被王军镇压，或受其他贵族制裁。伯爵职权名号可由后代继承，但会因为有的伯爵缺少继承人而使总数有减无增。斯蒂芬在位时，破格加封格奥弗雷·德·曼维尔为艾塞克斯伯爵。自 1328 年由亨利三世增封玛奇伯爵领地之后，伯爵不必行使地方管理的职责。在重大正式场合，伯爵穿着镶有白色毛皮边的深红色丝绒外套，软帽上缝镶着三条貂皮以表明爵位级别，冠冕上有一镀金银圈，上沿饰有 8 个银球；而国王则称伯爵为其“真正可信可爱的伙伴”。

盎格鲁—撒克逊时代已有男爵(Baron)一词，但无男爵爵位，而且词义不够确定。似有“自由者”或“国王的臣仆”之意，但无尊贵的含义。英国男爵出现于 11 世纪。到 12 世纪初国王大部分高级世俗贵族都被封为男爵。其中少数与王室关系密切、封地较多者又被称作“大男爵”，其地位在伯爵和男爵之间。很快，大男爵发生分化，显赫者升为伯爵，其余与普通男爵不分伯仲。正因当时男爵在世俗贵族中占了很高比例，以至于“男爵”一词长期作为贵族的集合名词使用。11—14 世纪，男爵的封号和封地可通过血缘和婚姻关系传递，但不得随意出售和转让，历代国王也不随意增加或褫夺贵族封号。1387 年，理查德二世首次补封男爵爵位，比奥查姆波·德·豪尔特被封为基德敏斯特男爵。以后数百年至今居于 5 级贵族之末的男爵始终人数最多。在正式场合，男爵穿着与伯爵同样的外套，帽子上镶有两条貂皮，冠冕上有一浅色银圈，饰有 6 个银球。

依次出现的是公爵(Duke)。早在罗马帝国时期，欧洲大陆的公爵称号通常授予那些守疆拓土、军功卓著的高级指挥官，以后因

重大政治变化而中断。几百年后,公爵爵位又见于德国。大约在公元970年,德国皇帝奥托初设公爵爵位。不久法国和欧洲大陆其他地区也建立了公国。在英国,公爵是仅次于国王或亲王的最高级贵族,与作为一国之主的欧洲大陆的“大公爵”(即大公)有所不同。英国公爵爵位出现很晚。1337年,爱德华三世把康沃尔郡升为公国,将公爵爵号授予年方7岁的“黑太子”爱德华。该王储16岁参加百年战争,锋芒显露;1355年前往法国指挥作战,军功卓著。父王对他赏赐有加,使太子身兼多种称号,如1343年封为威尔士亲王,1362年加封为阿基坦公爵。为突出公爵的特殊地位,以后多年里除女王配偶和王子外,其他王亲均不许称王,最高可获公爵爵位。随后,爱德华三世及其继承人又先后建立了兰开斯特公国(1351)、克拉伦斯公国(1362)、约克公国和格洛斯特公国(1385)、赫里福德公国(1397)、贝德福德公国(1413)和萨默塞特公国(1443)。这些公国的领有人都是王室宗亲,他们得此高级爵位后,在贵族中鹤立鸡群,威势不凡,为以后争夺王权、扰乱朝纲、制造战乱埋下了隐患。自从1483年建立诺福克公国以后,公爵爵位开始授予王亲以外者,但很少建立公国。而且能获此最高爵位者多是军功显赫的统帅。行政界政务家即使任职多年,政绩昭著,也难获此殊荣。在正规场合公爵也穿深红色的丝绒外套,帽子上镶四条貂皮。其冠冕上有一个金环,上饰8枚红色金叶片;国王则称公爵为“我们真正可信和最为敬爱的伙伴”。

再看侯爵(Marquess)。就词源而言,它由德文markgrave演变而来。侯爵原意与“方伯”词义相近,系指统辖一处的封疆大吏。在英格兰,拉丁语“侯爵”一词最初用指威尔士边疆的领主。那时只说明他们领地的位置靠近边界,并不说明其地位高于伯爵。1385年涵义变化。第9代牛津伯爵罗伯特·德·维尔被封为都柏林侯爵。1397年,萨约塞特伯爵约翰被封为多西特侯爵和萨默塞特侯

爵。地位和尊荣程度不甚明确,大约在公爵和伯爵之间,一段时期内不被看重。亨利六世在位期间,约翰·德·比奥福特被国王免去侯爵爵位,下院为此向国王请愿,要求恢复比奥福特的爵位。但他本人却反对乞求国王,并说:“侯爵乃是一个新的荣誉称号,完全不为先人所知。所以,应对此冷漠视之,并不认为接受它是明智之举。”^①到了15世纪,这级爵号稳定地保持了它在贵族爵位中的第二级地位以后,才被贵族们所看重。与其他4个等级的贵族相比,侯爵的数目一向最少。在重大场合,侯爵也穿红色丝绒外套,帽子上镶有三行半貂皮,冠冕上装一银环,带有4片金叶和4个银球。国王对他的称呼一如对待公爵。

上院贵族中子爵资格最浅。子爵称号(Viscount)源于法国,原为郡守,地位在伯爵之下,但有时可能是实力强大的诸侯。在英国,1440年比奥芒特的约翰被封为子爵,位居所有男爵之上。子爵帽子上有两行半貂皮,冠冕上加一银环,饰有6个银球。

直到此时,英国5级大贵族方完备成形,成为相对固定的贵族等级制。在学界,有一种很流行的说法:英国5级贵族是上院的当然成员。史实却非如此简单。在13—15世纪,尽管所有大贵族都拥有出席上院的资格,但每届议会召开前还必须得到盖有国玺的国王召令,否则不可前往开会。自14世纪起,伯爵、子爵、男爵以及公爵之子又称为“勋爵”(lord),其涵义与“显贵”(nobility)一词相近。另外,在英国“贵族”一词始终有广义和狭义之分。广义贵族(aristocracy)源于拉丁文,原义为地位较低的自由人,并含有“愚蠢”、“平庸”的贬义,尔后同形异义地转化为英文词,意为服兵役的农民。从诺曼征服到近现代,aristocracy用来称呼包括骑士在内的

^① 诺曼·威尔丁和菲力浦·劳恩第编:《议会百科全书》,伦敦,凯索公司,1968年版,第466页。

大小贵族。5级贵族形成后,为示区别,又用 peers 以及集合名词 nobility 和 peerage 专称上院大贵族。^① 后来 Nobility 除用指上院贵族外,有时还泛指政界要员。

与欧洲大陆的西班牙、葡萄牙、瑞典、法兰西等国贵族相比较,英国贵族集团的特点之一,是人数较少。长期以来,贵族称号以及相应的财产权和政治特权只是由爵位领有者本人所拥有,其家属虽为贵族家庭成员,但政治地位接近一般自由民,不得忝列上院。贵族爵号和封地按照相当严格的长子继承制传递。若长子早歿,依次由长孙、次子、幼子或其他家庭成员依序递补。若某贵族没有继承人,可根据其遗嘱或生前安排,并经国王和高级法庭批准认可后,由其近亲继承其封号封地。但在大多情况下是被国王收回爵位。通常,英国贵族爵位和封号不可随意转让、出售。历代国王为保持世俗的群体规模和出于其他方面的考虑,大多会适量增补贵族。

某要人一旦获得一种爵位,并非固定不变。若新获显赫军功、政绩卓著或受到国王格外宠爱,可以晋升更高级的爵位,或兼领新爵位。除此之外,贵族联姻也是获取、增添或提高爵位的良好机会和方式。因爵位封地耀眼可人,为社会上不少人所仰慕,所以拥有贵族身份和家产者及其长系继承人总能轻易得到爱慕者和求婚者。例如兰开斯特王朝的兴建者亨利四世,其即位前所拥有的公爵爵位就是由他的母亲布里奇从娘家带来。布里奇是亨利三世的曾外孙女,她除拥有兰开斯特公国外,还拥有德比、林肯和莱斯特的伯爵领地。更典型的是亨利四世 20 岁的表弟约翰·伍德维尔,他为得到爵位和封地竟与年近 80 岁的老姑娘、女公爵凯瑟琳一起步

^① 英国上院贵族是在爱德华二世时期自称 peers 的。见朗福德勋爵:《英国上院》,第 36 页。

入教堂,举行婚礼,创下了一项奇异的婚配记录。

英国中古时期贵族的发展演变是一个内容丰富的课题。这里仅仅说明,英国5级贵族大致定型于13—15世纪。

五、普通法的成长

普通法是英国法律的主要渊源。集中体现了英国法律的特征。它是在封建社会的漫长岁月里,在盎格鲁—撒克逊习惯法的基础上,经过诺曼王朝和金雀花王朝逐渐发展起来的。

盎格鲁—撒克逊法在其发展中曾受到不列颠原有居民凯尔特人的习惯法的影响,但不明显。因盎格鲁—撒克逊侵入英格兰初期野蛮杀戮当地居民,余者被迫迁徙威尔士,他们与入侵者混居乃是后事。所以双方风俗习惯不可能有大的融合。可盎格鲁—撒克逊法却会受到丹麦法的影响。因为在丹麦人侵入不列颠之后,不仅大量斯堪的那维亚人曾与盎格鲁—撒克逊人混居,他们的首领还一度登上英格兰王位。

盎格鲁—撒克逊习惯法的特点之一是分散性。它因地而异,所用术语有别,使用起来颇为不便。这同当时多数时间里不列颠岛上列国并存、王权不够强大、封建制度不完备的情况是分不开的。

从诺曼征服到13世纪初,是英格兰普通法产生的重要时期。威廉一世及其继承人相继执行巩固王权的政策,从御前会议中分设出王室法庭,选任法官组成流动法庭,实行巡回审判制度。王室法庭派往各地的巡回法官在审判案件中,除依据国王敕令外,主要依靠当地习惯,所以审判的过程也是了解和运用以往习惯法的过程。巡回法官返回伦敦重聚威斯敏斯特时,他们研究磋商,遂使各地分散的习惯法熔于一炉,成为统一的法度,以利推行。这种统一的法律习惯就是普通法。换言之,普通法的含义就是在中央集权的

政治国度中形成,并且可以通行全国的法律。它不但有别于诸如英格兰领主法院之类的习惯法,还不同于仅适用于社会特定阶层、行业或群体的法律(如行会法)。亨利二世时期的司法改革揭开了中央司法集权化的过程,王国司法权和普通法庭的创建工作逐渐展开。大约在1187—1189年,首席法官格兰威尔与其侄子胡伯特·华尔特合写了关于普通法的第一部著作《论英国法律和习惯》,其中对王室令状加以解释,明确提出法律源于王室,由国王法庭制定,适用于全国。此书的问世也被人们当作普通法产生的标志之一。^①

13世纪以来,普通法的成长加快。其促进因素是多方面的。例如1215年的《大宪章》和1258年的《牛津条例》的颁布,采用文字立法形式确认了贵族联合反抗国王斗争的成果。又如著名法学家布莱克顿的《英格兰法律和习惯》,是一部汇编英国多年法院案件的著作,于亨利三世在位时发表。稍后又有布利顿的法律著作完稿,惜书名佚失,作者身份履历不详;但因此书卷首附有爱德华一世的敕令,宣布在全国施行,所以流传颇广。

爱德华一世在位时期,王室尤其重视立法活动。一系列法令或在议会通过,或由行政部门颁布施行。为此爱德华一世又被称作“英国的查士丁尼”。

爱德华二世在位时,普通法推广势头未减。1357年建立理财法院,审理财政部的违法行为,所有法官和律师可在其中开会决定疑难问题。1362年,英语取代法语成为法院工作语言。6年后成立季审法院并设立治安法官制。地方贵族和骑士获得委任后,可协助郡长实施治安法令。治安法令可用即决方式审理轻微案件。还是在14世纪中期,一部记录案件辩护要点的《年鉴》问世,表明案件

^① 国内外不少有关著作将亨利二世时期视作普通法产生的时期,这是流行观点。

判决可以确定为法律原则,供法官处理同类案件时参照使用。

法律专业人员的出现是普通法形成的又一标志。其中一批是国王选任的法官。但因政府岁入不定,官员薪给偶有短缺,故他们需要借助其他方式保障生活,甚至公开索贿枉法,勒索当事人,但还是有相当一部分薪俸取自诉讼收入。另一类专业人员是代诉人。他们经过专门训练,通晓法律、案例和审判程序,熟知胜诉奥妙,又从国王那里得到从业许可,代理当事人打官司容易取胜,并可以获取报酬。他们是律师的前辈,出庭时和法官一样受到尊重。

法律专业人员逐渐增多,需要专门机构。13世纪后期英国开始建立法学协会。一些法学学生常涉其中,根据实习见闻、专业知识展开讨论,研究各类案件。他们在法庭听审时的记录汇编成年鉴,成为后代同行学习的范本。此类协会乃是以后法律学校的原型。

英国人在创造普通法的过程中,欧洲大陆正处罗马法复兴热潮,所以也就不可避免地受到了一些影响。例如,伦巴第法学家华卡雷斯(Vacarius)曾于1149—1170年间旅居英格兰,在牛津大学讲授罗马法。英国普通法权威布莱克顿、菲利莫尔等均受到罗马法的熏陶。布莱克顿的《英国的法律和习惯》大部分取材于罗马法资料。^①

施行普通法的中央法庭较多,职权各有偏重。其中一类即高等民事法庭,又称普通诉讼法庭,设在威斯敏斯特,主要审理民事案件,重点判决财产纠纷,并有权改正地方法官的判决。《大宪章》规定高等民事法庭工作地点固定,不必随国王驻蹕的变更而转移,这一规定有利于该法庭独立办案。一类是“王座法庭”(Court of King's Bench),即国王御前法庭,因国王出席主持而得名,其前身

^① 由嵘主编:《外国法制史》,北京大学出版社,1992年版,第141—142页。

是御前会议中的国王法庭，曾一度兼有立法和行政职能。它庭址不固定，随国王转移，主要审理关系王国和平的刑事和民事案件，以及有重大影响的特权人物的案件，并监督王室官吏的行为。再一类是巡回法庭，上面已经述及，其最重要的职能是审理有关土地占有权的案件和刑事民事诉讼案。14世纪以来它与议会的关系渐渐密切。与巡回法庭和高等民事法庭密切相关的是地方法庭。此类法庭是随着14世纪开始的行政调查和地方审判制度的建立而出现的，工作中接受巡回法庭和高等民事法庭的指导。此外还有财政署法院，主要审理有关财政的案件。

在中古晚期，各地治安法官在推行实施普通法方面也起到了一定作用。英国治安法官出现于14世纪，最早是根据1361年的《治安法官法》发展起来的。治安法官主要由地方头面人物担任，他们按照普通法要求协助巡回法庭、郡守和地方法庭维持地方秩序，审理讼案。当然，由于时间限制，治安法官的作用还不很明显。

英国普通法系的特点之一是具有相对独立性。其实施运行一向不受国王特权的干涉。尽管高级法官需由国王任命，但因他们的薪俸主要来自法庭的诉讼收入，而非由国王发放，他们在司法活动中还是保持了较为独立的行为品格。同时这也是英国普通法具有较强生命力的原因所在。

除中央法庭外，还有其他多种封建法庭。如教会法庭、森林法庭、矿业法庭和大学法庭等，顾名思义可知他们的职权范围。数目最多的是在不同程度上享有司法特权的封建主法庭，他们的作用和发展受到普通法的限制。

普通法的一个重要特点，是他相对独立于王权之外，不会像国王特权法和议会法那样可以被国王和议会任意修改或废除，所以它对王权的限制作用也是长久有效的。

普通法产生和发展的意义不限于法律制度领域。它犹如巨大

的多维网络,时时刻刻地影响着国家的政治生活,制约着国民的行为,潜移默化地增强着不列颠民众的向心力和凝聚力;对于英国政治制度的发展和英吉利民族的形成,也有着不容低估的作用。

六、15 世纪的王权和议会

1. 王位争夺和王权演变

15 世纪已是中世纪的黄昏,又是英国历史上朝代更替最频繁的时期。从 1399 年金雀花王朝终结到 1485 年都铎王朝建立,前后不足百年,却一再改朝换代,篡权夺位事件屡次发生。

1399 年亨利·博林布鲁克建立兰开斯特王朝,称亨利四世。翌年,前王理查德三世被害于蓬特夫拉特城堡。^①

1461 年,约翰公爵的长子爱德华带领亲兵战胜王军,即位称四世。约克王朝建立。亨利六世外逃,1465 年被俘囚于伦敦塔。1470 年 4 月,亨利六世趁爱德华离开首都之际,重登王位。爱德华逃往尼德兰,几年后卷土重来,1471 年夏又创胜绩重获王冠,亨利六世被处死在伦敦塔中。

1483 年 4 月,爱德华病死。12 岁的爱德华五世即位,由其叔父格罗斯特公爵摄政。同年 10 月,理查德代侄而立,称三世。爱德华五世及其幼弟尔后遇难。^②

1485 年,亨利·都铎率军在波斯沃思原野击毙理查德三世,

① 1414 年亨利四世驾崩后,其子亨利五世将理查德三世的遗体安葬于威斯敏斯特教堂,以赎父过。在此稍前,王储曾经逼迫亨利四世退位,后因亨利四世病危而停止家庭之争。

② 两位少年的骨骸直到 1674 年方在伦敦塔中找到。据载,都铎王朝创建人亨利七世也参与了这一暴行。

都铎王朝建立。

由此可见,1399—1485年间的每次改朝换代,都有一具国王的尸体奠基,而为此受牵连危及身家性命、丧爵丢官的王亲贵族更多。无怪乎后人惊呼:15世纪英国高层权力的斗争过于惨烈!在莎士比亚的剧作里,亨利四世饱受谴责,理查德三世被刻画成一头嗜血成性的怪物。

设或置疑:当时封建制已如明日黄花,中世纪的殿堂即将关闭,为何争夺王位的斗争愈演愈烈?篡位者为何能够成功?这种斗争对当时政治制度的发展有何影响?

15世纪争夺王位斗争剧烈进行的原因之一是王权的衰落和大贵族的崛起。而导致王权衰落和大贵族崛起的因素又不止一端。旷日持久的“百年战争”耗费了英国大量的人力物力,这场战争最后又以英国失败而告终,政府元气和王室威望均受损伤。与此形成鲜明对照的是一些大贵族的实力膨胀,尤其是14、15世纪高级爵位和领地的封赏,抬高了部分贵族的政治和经济地位。他们豢养亲兵,执掌军权,跻身政府,操纵议会,纠集帮派,积聚实力,酿造阴谋,觊觎王位,遇到机会就兴兵作乱,制造宫廷政变,不择手段地夺取王权。可螳螂捕蝉,黄雀在后。某大贵族夺取王位不久,又遇到另一个贵族集团的挑战;接着又是阴谋和流血,如此周而复始,形成政治上的恶性循环。另外,还有更深刻的原因,是多年以来,由于商品经济发展和封建农奴制瓦解,原有的宗法式的封建君臣关系已在相当程度上被打破,国家政治权力的天平发生倾斜,家族关系和利益不同的新老贵族一再拼斗格杀,矛盾逐步升级,到1455年演变成为长达30年的“玫瑰战争”。以红玫瑰为标记的兰开斯特家族和以白玫瑰为标记的约克家族多次刀兵相见。正巧他们同属爱德华一世的后裔,似乎都拥有登上王位的资格。1461年约克家族获胜,但不久又发生内讧,贵族帮派重新分化组合,政治和军事斗

争更加激烈。直到 1486 年，原属兰开斯特家族的亨利七世和约克家族中爱德华四世的女儿伊丽莎白完婚，贵族之间的斗争方告结束。

值得注意的是，即便在刀光剑影之际，几乎每个篡位者都努力寻找理由，强调其行为的合法性。恰好，当时还是君权神授说、血统论和王在法下观念同存并行的时代，每个觊觎王位者都可利用政治、宗教、法律和血缘关系等因素为其行为遮羞辩护。例如，亨利四世即位前夕，就编排了一系列合法理由：他是爱德华三世的孙子；其母是亨利三世的曾外孙女；理查德二世“自愿退位”时曾指定他为继承人，并将象征王权的印玺和戒环亲赐给他，等等。甚至编造说兰开斯特公国的祖先埃德蒙才是爱德华一世的长子。最后，他把所有这些“理由”用文字“模糊地混合起来”，提交议会。又如理查德三世从亲侄手中抢夺王冠时，指使亲信白金汉公爵向议会呈递议案，谎报已故国王与伊丽莎白的婚姻纯属非法，企图说明爱德华五世原是私生子，本无资格继承王位。

纵观之，英国王权在中古后期经历了一个由强转弱，然后又由弱变强的曲线发展。其中由强转弱是从 13 世纪初至 15 世纪中叶，前面已多次提及；由弱变强主要是爱德华四世在位时期（1466—1483）。

爱德华加强王权的措施主要有：其一，没收敌对贵族的地产，较大幅度地扩大王室领地，增加王室岁入。其二，加强对关税的控制，使关税成为国王终身独占的正规收入。国王对进出口税的控制可以追溯到 15 世纪初。早在 1415 年，议会就授予国王亨利五世终身享用关税。亨利六世即位后，该项特权重新得到确认。爱德华五世在位期间，不仅独享关税，还通过面谈、劝说等勒索方式，迫使官宦贵族和富商平民“自愿捐赠”，尽快充实国库。作为变相回报，他吸收平民进入宫廷咨议会，同时扩大咨议会权力，使之与旧贵族和

议会抗衡。其三,参与商业贸易,与民争利。主要是通过代理人将国内商品运到国外,与希腊、意大利等国商人做生意。以上种种措施使爱德华财大气粗,可以较少地召开议会,自然也就免去不少干扰。爱德华四世在位 17 年,总共只召开过 8 次议会。这与 13 世纪中叶以来历代国王的做法形成鲜明对比。鉴于此,国内外一些史家认为:爱德华四世在位期间,英国已开始了从等级君主制向专制君主制的过渡。^① 爱德华加强王权的做法,还为以后都铎王朝建立专制君主制提供了经验。

2. 议会新变化

在 15 世纪,每个国王在夺取和维持王权时,除论证其合法性外,还颇为重视议会的配合。例如亨利四世即位时,百年战争正处炽热阶段,北方贵族不断发动叛乱。连年内征外战使王室财政濒于崩溃,国王债台高筑,行为受阻。其他如亨利五世和爱德华四世均有类似难处,面对经济困境,国王被迫向议会让步以换取议会批准拨款。

通常,王权的衰落会导致贵族势力的膨胀,甚至形成少数政要长期控制政府的寡头体制。可当时英国政治状况却并非如此。某一贵族头领通过战争或政变方式登上王位后,不能像东方专制帝王那样恣意而为。贵族之间,政府、王室和议会之间的权力对峙常常近于平衡,并对王权形成制约之势,使国王在政治上无法走得过远。这是大略情况。具体而言,主要是由于咨议会成分和作用的变化以及议会对它的控制。英国封建中央政府中的咨议会是在 13 世纪由于议会的产生而从小会议演变而来,渐渐成为政府的核心机构,很长时期内与王室宫廷关系密切。亨利三世未成年时期,咨议

^① 蒋孟引:《英国史》,中国社会科学出版社,1988 年版,第 234—236 页。

会起着摄政委员会的作用。其成员中有首席政法官(即宰相)、王宫总监、财政大臣和王座法庭的法官,以首席政法官的作用最为突出。1268年以来,首席政法官长期空缺,宫廷侍卫大臣取而代之成为实际上的首席大臣。以后直到15世纪初,政府法令大多由咨议会起草,然后再由议会通过,议会常常显得被动,并为此一再提出抗议。尔后,议会为限制王权,力图干预咨议会的组成并插手其工作。15世纪前半期,经议会提名、由大贵族和个别非贵族高级官员组成的咨议会几乎包揽了全部的中央行政权。咨议会成员负责执行议会法规,监督政府财政和向议会提出报告。这么一来,一批最显赫的大贵族既是上院成员又是咨议会骨干,表明当时英国在一定程度上存在着立法和行政交叉混合的二位一体机构。说明上院地位仍然超过下院。1422年,亨利六世不满周岁,护国公格罗斯特公爵以王叔身份和先王遗嘱为由,要求出任摄制王。上院反驳道:摄制者的权力不是来自他的王族血统和先王的遗嘱,而是来自议会的承认。并规定护国公必须在由17名贵族组成的咨议会的同意下行事,任何重要决策都必须有4—6名以上的咨议会成员参与。几年后,格罗斯特重新要求摄制权,又遭议会拒绝。1429年,议会干脆取消格罗斯特的护国公称号,仅保留首席大臣名分。以后直到15世纪60、70年代,议会一再重申对王位继承问题的干预权。当上院贵族权势炙手可热时,下院经常追随上院投赞成票,实际上是受到上院影响和控制。正是在这一时期,贵族院渐渐被称为“上院”(The Upper House),而平民院则被称为“下院”(The Lower House)。而咨议会则成了后来都铎王朝枢密院的前身。

大贵族控制议会的局面维持到15世纪中叶,尔后由于“玫瑰战争”进行,贵族火并空前激烈,使许多贵族殒命,幸存者中又有一些曾与国王或得势贵族对抗冲突而被褫夺爵禄。久而久之,上院元气大伤,规模缩小。14世纪末,出席上院的教俗贵族议员通常为百

名左右，^①其中世俗贵族略过半数。由于当时能得到国王召令并前来开会的贵族通常少于全体贵族的半数，故我们估计当时世俗贵族超过百名。可在15世纪下半叶，上院世俗贵族一再减少：1461年有44名；亨利七世召开的第一届议会中降为29人。其中宗教界人士却超过世俗贵族人数：计有两名大主教，19名主教，28名修道院院长，共49名。

中古末期的王权式微和贵族衰落反衬出下院地位的提高，主要在于下院财政权和立法权的扩充。

下院财政权的扩充主要表现为由下院动议和最后决定税额的拨款程序的形成。1407年，亨利四世先与上院商定，要征收数目可观的财产税和羊毛出口税，过后方将决定通知下院。下院议员抗议国王和上院侵犯了他们的权利和自由，并郑重宣称他们代表全国人民，理应拥有率先提出税案以及最后决定税额的特权。亨利四世被迫收回成命，宣告：“今后任何税收均由下院提出和批准，并由下院议长亲自向国王禀报，在议会通过征税案以前两院均不可向国王报告有关征税案的任何讨论情况。”^②又如1472—1475年间，爱德华四世为改变财政困境，借口要进行反法战争，屡次要求征收财产所得税。上院贵族迫于压力，将税额稍作削减后批准了国王的征税要求。此案转到平民院，议员们经过认真商讨，直到国王作出特别允诺后方批准征税，并对此税用途作了严格限制。^③这些冲突的直接后果是创立了一项惯例，即国王政府的征税案应先提交下院，讨论通过后再转送上院。国王还要议会把当时批准补助金的程序记录在案，以备后来查询。政府岁入的用途也趋于明确：王室地产

① J. A. 麦凯：《早期都铎王朝，1485—1558年》，牛津，1962年版，第191—198页。

② J. 马里奥特：《英国政治机构》，牛津，1925年版，第79页。

③ J. R. 兰德：《中世纪后期英国王权的限制》，多伦多大学出版社，1989年版，第10页。

收入用于维持国王及宫廷用度,对进口货物征收的吨税和磅税用于发展海军和加强海防,羊毛税用于加莱防务,其他税款用于一般的国防开支。

尽管如此,这一惯例还是和其他新生惯例一样,从产生到确立需要一个发展过程。下院在行使财政案动议权、监督权和批准权时,其作用仍然是有限的,常常受到各种干预。国王有时作出让步,只是为了取得金钱而采取的权宜之计。他一旦渡过难关,还会否认以前的承诺,使惯例无法生效。而且即使在税收批准方面,国王也并非完全受议会控制。他还可另寻门道。例如理查德二世就曾向富人强行借贷,充实国库,并且总是借而不还。尔后爱德华四世屡操此技强迫臣民“志愿贡献”。1483年下院提出抗议但未见结果。原因之一是当时下院在税收问题上与国王并非一贯对立。一些议员为了自身利益或从其他方面考虑,多数情况下宁愿支持国王征税。所以,那时由下院提出财政创议并决定税额的做法,仅仅是偶尔地,或者说是时而不时地产生作用。这一惯例的最终形成,还需要一个相当漫长的过渡期。

随着商品经济的发展和经济活动的扩展和社会化,社会经济立法事宜终于提上议会工作日程。1461年12月9日,下院首次正式提出的一个有关商业贸易的议案,得到国王爱德华四世的重视,他特意邀请下院议员来到上院,与贵族议员和大法官共议此案。^①此举使下院职权范围得到扩展,还为以后下院继续参与社会经济立法活动提供了先例。

立法权的扩充也有类似之处。直到14世纪末,议会法案起首部分的格式化用语总是这样表述:法律是根据下院的请愿,经上院同意,由国王在议会中制定的。甚至在1399年,坎特伯雷大主教托

^① R. 巴特:《中世纪议会史》,第575页。

马斯·阿伦德尔仍然代表国王向议会宣布：“下院是请愿者和提出要求者，而决断是国王和上院的事。”^①可是到了1404年，情况终于改变。亨利四世宣布：没有“全国各等级”的同意，任何人不得更改法规。因为“各阶级”包括下院平民代表，这等于在某种程度上将下院与上院相提并论。

下院地位的相对提高还表现在：其一，越来越多的请愿书呈交给“议会中的下院”。如在1422—1461年间，亨利六世在位时，写给下院的私人请愿书共66份，约占请愿书的1/3，与14世纪的情况形成鲜明对比。其二，13—14世纪的立法是由政府或上院提出，而15世纪的法案几乎全部由下院提出。为此一位史学家断言：“在兰开斯特王朝统治时期，所有法规都是在下院请愿书的基础上制定的。”^②其三，下院在立法中不仅有创议权，而且与上院共享同意权。在此方面，1414年的议会是一重要标志。当时下院强调，因为他们是议会的当然成员，所以他们不但应是请愿书的提出者和法案批准人，而且要求那些以下院请愿书为蓝本所制定的法律，在内容和形式上都不应与请愿书相抵牾。这实际上是下院首次要求得到严格意义上的立法权。41年后，财政法庭要员询问议会书记官柯比：什么是议会法案生效的前提？后者当即回答：需仅国王、上院和下院的一致同意。与此同时，法案序言的措辞也发生变化。1420年以前，官方文件通常载明是在“平民的请求下，经教俗贵族同意，特制定以下法规”；而1420年以后则改为：“凭议会权威，经教俗贵族和平民的同意，特制定以下法规。”这种文字表述等于申明：议会是一个整体，两院合同立法，缺一不可，尽管当时下院尚未取得与上院平等的地位。

① R. 伯特：前引书，第457页。

② 雅各布：《十五世纪，1399—1485年》，牛津大学出版社，1961年版，第409页。

到了约克王朝，下院立法功能继续增长。在“玫瑰战争”的贵族混战中侥幸得到王冠的爱德华四世为巩固王权有意拉拢平民院。1461年他在其首届议会的开幕会上宣布：他是靠下院的支持才重新得到应有的权力的。随即议会在确认以前的议会法案时，坚持所有修改部分都必须征得平民院同意。^① 这种规定促成了正规的立法议案制度的确立，也是议会两院地位趋于接近的标志。

15世纪中叶，即亨利六世在位年间，议会两院通过法案的“三读”程序形成。立法议案分为私议案和公议案两种。前者源于私人请愿书，内容仅仅事关个人、集团或地方利益，公议案多由下院书记员按照法规格式和术语拟就，经两院充分讨论后方经国王批准生效。两院讨论过程分几个步骤：“一读”时提出议案名目，列入议程；“二读”时讨论议案基本内容，必要时任命专门委员会根据辩论中的意见加以修改；“三读”时对送返本院的议案进行表决。在上院，议员们依次唱名表决，表决情况记录在案。在下院，因人数过多，表决时仍然采取欢呼的方式。当赞成者的声音压过反对者的声音时，即视为通过某案；反之则为否决。上院有权修改下院提出的议案，但是若有较大更动则必须经下院复议方能生效。三读程序的出现不仅有助于议会工作朝着完善的方向发展，而且利于下院行使职权。

下院作用逐步增强之时，议员的辩论自由和在议会开会时免遭逮捕等特权也渐渐得到承认。如在1397年，议员托马斯·哈克塞因为在议会中提出一项批评国王理查德二世及其廷臣的议案而被判以重罪，并被没收全部财产。许多议员愤愤不平。亨利四世即位不久，议会两院分别通过决议，宣称：政府以叛国罪随意拘捕议员的行径侵犯了议员的权利，应予以撤消。1401年亨利四世接受

^① 威尔金森：《十五世纪英国宪制史》，伦敦，1964年版，第285页。

下院请求,恢复了哈克塞的名誉,退还其财产;同意给议员以充足的时间展开辩论,并声明以后在下院结束辩论之前,不接见任何议员,不听信任何报告和传言。而后经过国王的重申和认可,大约在15世纪30年代,国王、公众社会和法律都相信议员享有自由议事和在开会期间免遭逮捕的特权。可这些权利的最后确立仍然是在近代时期。

15世纪英国议会在政治方面的重要进展是制定了若干选举法规。第一个选举法于1406年颁布,它规定:郡长必须按照正当的选举程序组织选举,选举应当是完全自由的,选民不应受外界压力的影响。^①而后又作出补充规定,授权大法官监督各郡选举,对违犯选举法的郡长处以重罚或监禁,1429年的选举法明确规定了郡选民的财产资格,凡年收入达40先令的土地持有人拥有选举权。1432年又申明选举人必须在参选郡中居住或在该郡拥有地产。至于被选举权,1445年法规宣布:各郡竞选议员者的社会地位必须在骑士之上,当选骑士应有20镑以上的年收入。各项选举法规的制定,有助于各地议员选举趋于一致,同时也显示了封建统治者限制普通人民参与政治生活的意图。

虽然有了以上法规,选举情况几乎混乱如昔。尤其是许多城市的许多议席依旧被骑士和乡绅所占有,致使下院中骑士阶层的比例逐渐增多,城市市民陆续减少。如在1478年议会下院中有一半市民代表由乡绅充任。许多城市的选民仅有几十人,十余人,甚至几人。事实证明,在封建主义时代,是不会有比较民主的选举制度的。但在另一方面,我们还应看到上述法规的现实和历史意义:当时,它们不仅在一定程度上限制了王权,还为近代资产阶级民主的建立准备了条件。

^① 斯蒂芬森和马彻姆辑:前引书,第275--276页。

3. 中古晚期英国议会和君主制特点

从13世纪到15世纪后期,前后二百余年。其间很重要的政治事件是议会的产生和发展。关于这一时期英国议会与欧洲大陆国家等级会议的异同是一个值得分析探讨的问题。

首先是共同点。从英国议会两院构成来看,因上院是由世俗贵族和大修道院院长组成,下院是由郡、市骑士和平民代表组成,两院成员的社会地位和阶级差别显而易见,所以英国议会仍在一定程度上保持着类似欧洲某些国家等级会议的特点。形成这一特点的原因也是毋庸置疑的:英国议会产生和发展于封建主义时代,历史条件的制约决定当时乃至以后较长时期内,不列颠议会不可能免除阶级和等级的差别。这些差别乃是该国社会上阶级和等级差别在议会两院中的反映。

另一方面,由于英国与欧洲各国在政治、经济、社会阶级结构和历史文化等方面的差异,又决定英国议会别具特点:

其一,就议院划分而言,英国议会仅仅设置两院,而不是像法兰西那样严格按照教士、贵族和平民等三大社会群体分别组成为三个等级会议。其中上院既有高级教士又有世俗贵族,成分略显复杂;下院包括各郡骑士和自治市代表,社会阶级面貌形形色色。是时英国议会中还有一个在宪法意义上尚且不太清晰明显的组成部分——君主。不列颠国王因拥有召集、解散议会和最后批准或否决议会法案等特权,已被视为不列颠议会中地位崇高、不可或缺的重要组成部分。尽管此时“君在议会”和“英国议会中君主、贵族院和平民院三位一体”的宪政观念尚未形成。

其二,从议会下院的产生来看,他们不是以社会等级的名义,而是以地方郡和自治市代表的名义,经过推选前来参加议会工作的。

从召开次数、职能范围和工作程序来看,英国议会不仅在名义上拥有请愿、咨询、立法、控制政府财政、批评监督乃至弹劾罢免国王及其廷臣等多项权利,而且还确实能够屡次开会切实行使其职能。从1295年“模范议会”召开到1485年都铎王朝建立,190年中共召开175届议会,大约每年一届。并且逐渐形成一套较为可行的议事立法程序。尽管它还不能像近现代资本主义议会那样,成为常设性代议制立法机关,拥有多种实权,但其作用和效能远非当时欧洲大陆各国的等级会议可比。

其三,从历史渊源、发展趋势和两院关系来看,英国议会源远流长,一脉相承,前有贤人会议和大会议为其先驱原型,以后又发展成为颇为完善的资本主义民主代议制。议会贵族院和平民院之间以及各院内部虽有社会等级差别和政治摩擦,但不列颠社会长期形成的法制观念以及议会两院之间互相制约、协作、调和与补充的议事程序和规章制度,又在相当程度上减弱缓解了这些矛盾,使两院之间和各院内部不易发展成为势不两立的冲突,而使它们免于两败俱伤或同归于尽。创始于1302年4月的法国三级会议(Estate-General)则是另外一种情况。它在发展方面虽然可以追溯到12世纪的行会代表制,可后来在政治上一再俯仰沉浮,既无类似英国《大宪章》式的宪法性文件来保证它的长期存在和正常运行,又多次受制于王权,屡对国王俯首听命。14世纪50年代,该会议试图行使行政提案权未能成功,以后直到15世纪末始终没有形成系统可行的议事制度。三级会议的一个主要弱点是它的三个等级由于厉害冲突而无法达成协议,并因它与王权的矛盾而常被国王弃如敝屣。

与英国议会特点交相辉映的是该国封建君主制的特征。与同时期欧洲大陆封建国家一样,英国的君主政体也被称为等级君主制。

不列颠君主政体之所以也被国内外学者称作封建等级君主制,原因是多方面的。一则,从社会居民成分来看,当时英国和欧陆其他君主国一样,也是存在着除农奴以外的三个等级——教士、贵族和平民,每个阶级又包括不同的阶层。各个等级又分别具有明确的政治经济地位和相应权利,甚至服饰语言都有所区别,(* 1363年颁布一项限制私人花费的法律,对不同社会等级的服饰作了限制。)可谓社会层次分明,序列井然。其次,在社会等级金字塔的顶点,傲立着凌驾数百万臣民之上的国王。经济方面,他是全国头号领主,经济实力远远超过任何贵族;在国家事务方面,他威势赫然,拥有最高行政权、立法和司法权,可任免官吏,恩赐爵位封地,召开关闭议会,征召军队作战,并拥有捐税贡赋摊派、关税征收、商品专卖权恩准、食品征发等多种特权。另外,在等级君主制下的宫廷咨议会,以社会等级为大致标准而组成的两院制议会,以维持王国秩序为首要职责的地方治安法官,以及郡和百户区法庭和领主庄园法庭,都是压迫城乡下层民众的工具,也都体现出该时期封建国家的等级君主制特征。所以,此时英国的国家政体被称为封建等级君主制是颇有道理的。

然而,正如 1215 至 1485 年间英国社会经济、阶级结构都在发展变化一样,居于国家上层建筑之核心的王权也必然处于动态变化之中。纵观之,由于封建主义的逐渐衰落和国家政治机构的演变,致使王权强而复弱,国王在国家政治生活中的地位,以及他与其他政治群体的关系,前后均有明显不同。久而久之,英国封建国家的等级制特点在渐渐地变化着,到了 14 世纪中后期和 15 世纪,若与欧洲大陆诸国相比较,英国的君主制已经发生异化,不同于原来的等级君主制了。

导致英国封建等级君主制特点逐渐变化的原因上面已经简略述及,如议会的产生和发展,百年战争的进行,等等。这里应补充的

还有：

第一，贵族、平民财产权的扩充以及他们与国王关系的变化。诺曼王朝时代，贵族与国王之间的财产依附关系十分严格，国王有权根据个人意愿处置臣下采邑，并严格要求他们履行军务，即使在13世纪末，爱德华仍能为增加王室收入随意处置豪门巨富的遗产而不会遇到反抗。可与此同时，贵族们的经济政治实力已在潜移默化地加强着。约在12、13世纪，已有部分贵族和骑士已通过缴纳免役税摆脱了军务，将主要精力转向农业管理或参与商业贸易。1327年，议会通过一项法规，允准财力雄厚的王室封臣(Tenants-in-chief, 又译为“总佃户”)随意转让地产。到了14、15世纪，英格兰贵族的经济独立性和财产处置权继续增强。其中某些贵族领主通过联姻扩大地产，经济实力增强；同时利用军事特权，募集亲兵，发展武装，制造内乱，觊觎王权，酿成宫廷政变，导致王朝更替，对传统封建关系构成严重威胁。发生在15世纪的“玫瑰战争”便是典型事例。

比起贵族阶级来，成分更为复杂的平民中产阶级实力增长更快。14世纪以来，由于英国封建社会已经越过鼎盛期开始衰落，商品货币关系稳步发展并深入农村，货币地租逐渐占据主导地位，平民在经济上的总体实力明显增强，政治生活中渐渐与贵族发生联系或分享秋色。1376年，伦敦富商彼得·德·拉·迈尔爵士任玛奇伯爵的管家；1376—1380年间，另一位伦敦商人理查德·莱昂斯在国内政治事务中发挥重要作用；1377年10月，巨商威廉·沃尔沃思和约翰·费尔珀特为政府提供大宗军费，在社会上格外引人注目；伦敦食品商领袖尼古拉·博莱姆伯里与理查德二世过从甚密，1388年解囊襄助宫廷。

在1376年“贤良议会”上，下院平民议员显示出空前的主动性和勇气，他们提出议案，受理请愿书，抨击廷臣和政府，实属财足气

壮。在各郡法庭中，多出贵族的管家控制会场，其中大多是家道小康的乡绅、郡骑士和社会地位类似的平民地主。

地方各类活动不仅扩大了中产阶级各阶层的影响，还加强了他们的联系，其中有的人撞破了社会等级制的藩篱，地位上升；还有少数骑士在战争中频频得手，成为巨富。例如莱尔家族，通过一系列的成功婚姻，由骑士等级上升为贵胄。又如托马斯·道格沃思爵士，1347年从其俘虏手中得到4900镑赎金，登时身价百倍。同年约翰·哈勒斯顿爵士在对法战争中得到的财富也多达1583镑。他们的财力已不亚于多数贵族的水准。甚至在战火纷飞之际，仍有一些乡绅远离骚乱而忙于经营地产，积极参与地方政府的行政事务，逐步扩大社会影响。因此可见，13—15世纪的英国是一个颇不稳定的社会。尽管人民很看重门第世系，但它更照顾那些雄心勃勃努力向上的人，用一位当时人的话说，是照顾那些“或运用心智、或依仗体力、或凭借勇武、或采取其他借以升迁的手段”来抓住机遇的人。^①与此形成鲜明对照的是许多旧贵族血胤中断、家道中落或迅速衰败。据载，在1066—1327年间，英格兰仅有36份直属封臣的领地依照男系世袭继承下来，^②而许多男性的地位上升，靠的是牺牲大地产者。大量事实证明，英国社会具有明显的开放性特点。随着社会各等级的交汇融合，它们之间的差距已经缩小，英国封建等级君主制的特征也渐渐淡化。

中产阶级经济和政治实力的发展不仅导致地方政府管理和自治能力的加强，还致使中央和地方政府的关系发生变化。不少富家豪门控制了地方政府的职位，他们或自任某职，或指定副手代行职权，家族权势炙手可热。为此亨利六世时期的学者约翰·福特斯古

① 阿萨·勃里格斯：《英国社会史》，人民出版社，1991年版，第109页。

② 阿萨·勃里格斯：前引书，第68页。

爵士指出：对国王而言，^① 国内一些地区的情况已是如此不妙，王室的官职任命权已经受到地方势力的严重威胁。同时，中产阶级还将其实力的触角延伸到中央部门中，据统计，中古晚期英国中央政府中由国王直接任命的文官总共不过 1500 人，其中骑士、乡绅、约曼农和贵族随侍者在 250—300 人之间，而且大多位居要津：150 人在高级法院供职，100 人在财政署理事。^② 中产阶级在政治上的扩展不但会影响到原有的社会等级秩序，而且还会潜移默化地削弱王权。

在思想文化方面，14 世纪晚期英国出现了约翰·威克利夫倡导的西欧最早的教会改革运动。威克利夫作为罗拉德派的首倡者，他的学说远远超过了盲目排外的反教权主义思想，其核心是主张以《圣经》作为信仰的惟一源泉，不分贵贱僧俗，人人可拥有一本《圣经》；此外，他还主张：教会应当放弃财产，教士应离开修道院，娶妻生子。尽管威克利夫的学说未曾触及世俗贵族和王权，却给那些以祷告为国王服务的“第一等级”以及以主教为代表的教会等级制度以严厉抨击，客观上也冲击了封建等级君主制和社会等级制。

在威克利夫学说传播的同时，还发生了罗拉德派运动，要求把土地交给农民村社并废除农奴制。罗拉德派的宣传促成了瓦特·泰勒农民起义的发生。该派传教者约翰·博尔是起义骨干人物之一。他们引用《圣经》谴责社会等级制。其中博尔提到贵族时说：“假如不是篡夺的结果，那么他们的特权来自何处？要知道，当亚当耕作夏娃织布时，是根本没有贵族的。”罗拉德派的宣传和泰勒农民起义，更猛烈地冲击了英国社会等级制度。

正是由于 13—15 世纪的英国政治体制具有上述特点，约翰·

^① J. R. 兰德：前引书，第 23 页。

^② J. R. 兰德：前引书，第 21 页。

福特斯丘在其代表作《英国法律赞》中把英国政体称作“混合型”，以别于国家权力过于集中的“君主型”和权力显得松散的“政治型”，并以生动而不无夸张的语言断言英国式的混合型政体最利于保障臣民的财产和自由。^①

^① J. R. 兰德：前引书，第 3 页。

第四章 过渡时代

(都铎王朝)

一、专制君主制的形成和发展

1. 王权的扩充

都铎王朝前后 118 年,历经 3 代 5 位国王。其中亨利七世、亨利八世和伊丽莎白女王都是王权显赫、在位较久而又颇有作为的震国雄主。他们承前启后,一再扩充王权,造成了颇具特色的专制君主体制。

亨利七世即位时,他被恭顺的议会誉为由上帝派往人间从暴君手中拯救黎民百姓的约书亚第二,^①又被看重血统的人们称作王位篡夺者,是“诺曼征服”以来有争议的王位占有人之一。亨利的母亲玛格丽特是冈特的约翰的第三任妻子的后代,冈特的婚姻有悖教规,议会在特许证书中规定其后代不可继承王位。亨利七世在位期间,始终为觊觎王位者的名分所困扰。为了巩固新建王朝,他不遗余力地采取了几项措施。

缔结政治婚姻是上层阶级加强王权和国力的有效方式,亨利七世使用起来得心应手。1486 年初,他迎娶爱德华四世之女伊丽

^① 约书亚(Joshuya)是继摩西之后犹太人的首领,见《圣经》。

莎白为王后，这既把玫瑰战争中势不两立的两大家族联合起来，又增添了都铎王朝的合法性。不久，国王喜得贵子，取名阿瑟。小王子刚满3岁，亨利就通过外交斡旋，促使阿瑟与西班牙阿拉贡王室的公主凯瑟琳订婚，旨在争取欧洲强国的承认和支持。1501年10月，阿瑟与凯瑟琳完婚，亨利七世喜气洋洋。谁料5个月后，新郎一命呜呼，国王心痛如焚。所幸次子亨利已过10岁，都铎王位后继有人。两年刚过，亨利七世又将14岁的公主玛格丽特嫁给苏格兰国王詹姆斯四世，暂时绥靖了英格兰北方边陲。1509年，亨利七世病危，临终前要18岁的太子亨利与比他年长数岁的寡嫂成婚，目的还是为了保住英国与西班牙的联盟。

亨利七世一手炮制政治婚姻，一手镇压王位觊觎者和潜在的敌人。博斯沃斯战火刚熄，他就把爱德华四世的侄子、年仅10岁的沃里克伯爵关进伦敦塔，数年后将他秘密处死。1486年和1497年，约克派贵族两次拥立冒名顶替者，发动大规模叛乱，均被王军血腥镇压。亨利七世撒手人寰时，约克家族男嗣断绝，都铎王朝似乎已经江山永固。

亨利七世的铁血政策取得了显著成果。大约在1504年，一位驻英国的威尼斯观察家写道：“在过去的20年中，有3位具有王族血统的王子、4位公爵、40位伯爵以及300多位其他人死于暴力。”同年的《取缔家兵法规》规定：凡是豢养家兵的人均应在星室法庭受审，一经“供述、审讯以及验明证据确凿后”，即可将被告定罪。^①

继后亨利八世虽然不必像先王那样大事杀戮，却也未掉以轻心。1521年，他将安分守己的白金汉公爵处死，主要是考虑到他是爱德华一世的后代，比自己有着更多的帝王血统。1539年和1547年，他先后将潜在的王位争夺者埃格斯特侯爵和萨里伯爵送上断

^① 见阿萨·布里格斯：前引书，第125—127页。

头台,从而干净利索地消除了约克王朝复辟的可能。另外,他一直委派郡督监视各地军队和贵族。在爱德华六世、玛丽和伊丽莎白统治时期,郡督的权力始终得到法律的确认。郡督在各地治安法官的协同之下拆除封建城堡,^①解散贵族亲兵,收缴各种武器,不遗余力地维护着各地秩序,使16世纪英国的社会治安明显有别于以往。

在残酷镇压敌对派贵族的同时,都铎王朝的君主们还不拘出身门第,努力罗致有才干的人作为政府的核心人物。15世纪的几位权臣,如托马斯·沃尔西、托马斯·克伦威尔和威廉·塞西尔等,都出身于乡绅平民家庭。其他如培根、达德利、罗素、霍华德和西蒙等,都是凭仗劳绩、军功和经济实力而迅速崛起的新封贵族。都铎君主积极起用中产阶级新贵的做法,改变了政府和议会的阶级结构,扩大了专政王权的社会基础。

稳定充实的财政收入是不列颠封建政府存在的必要条件。亨利七世在英国历代国王中无疑是开源节流和敛财聚富的老手。他上台不久,就获得了海关岁入、法庭罚金等封建经济特权。在镇压贵族叛乱时又趁机没收了一些敌对分子的领地和财产,较大幅度地扩充了王室领地。亨利七世时期的王室领地大约增加了60%,^②其中大部分是亨利七世在位时所得。15世纪80年代,王室领地年收入大约为10000镑,亨利七世在位晚期升至40000余镑。同一时期关税年度收入则由38000镑增加到约40000镑。这些比较固定的收入使国王在财政上大大改观。况且亨利七世力求避免对外战

① 15世纪末年建成的最后一批城堡是为了显示家族威望,而不是用于军事目的,所以在结构布局上已大有变化。即便如此,它们还是被优美别致的乡间别墅所取代。

② S. J. 冈恩:《早期都铎政府,1485—1558年》,麦克米伦公司,1995年版,第25页。

争,努力减少军事开支。他在位24年,仅在1492年进行过一次规模较小的短期战争。以后对苏格兰也是先兵后礼,把议会所拨军费几乎全部节省下来。亨利七世还巧立名目,采用多种罚款方式收罗钱财。其中以对违犯禁养家兵门客法者的处罚最重。牛津伯爵为此被罚10000镑。其他如官吏任职不佳、商人走私、农人触犯王室森林法,等等,俱被加以重罚。据载,他即位的初年岁入平均5万余镑,可在位末年增加到142000镑,平均每年有4000镑的节余。亨利七世还效法爱德华四世,积极从事对外贸易,并将巨款贷给商人,坐收红利。为了节省王室开支,亨利七世还巧妙地利用贵族们的附炎趋势和虚荣心理,任命一些显贵和社会名流短期担任王官官职,3个月一轮换。这种做法的直接后果,是过去以履行王国中央政府为主要职能的王室官官,演变成为大部分不领薪给的荣誉职务,从而扩大了政府的影响和社会基础,宫廷开支却有减无增。^①雄厚的经济实力使国王不需过于依靠议会拨款,因而也不必经常召开议会。亨利七世在位前半期共召开6届议会,大约两年一届;后半期12年只召开一届议会。经济独立性和政治实力同时加强。

概观之,亨利七世政治上的主要打击对象是世俗贵族,其政权建设限于政府机构,似乎没有触动本国教会。实际上亨利七世作为开国君主,在宗教问题上进退有度,手法比较谨慎隐蔽。他“从教士中选拔大臣,从大臣中任命主教”,这就一方面安抚了宗教界上层人物,同时又部分地不露声色地改组和控制了教会。为此有的学者认为,早在亨利七世时期,“英国君主实际上已逐渐成为政教合一的集权者”,国王在宗教界的地位已经提高。^②亨利七世的这些做

① 洛阿德斯:《都铎王朝时期英国的权力》,麦克米伦公司,1997年版,第6页。

② 李慷:《亨利八世的专制统治及其思想》,见《世界历史》,1988年第5期,第55页。

法为亨利八世以后继续加强王权而进行宗教改革奠定了基础。

亨利八世在位时极为引人注目的扩充王权事件是实行宗教改革。与同时期欧洲大陆国家的宗教改革相比较,其突出特点在于它不是在教会内部首先发起,而是依仗世俗王权自上而下地发动推行。

亨利八世与罗马教廷的决裂,是英国宗教改革的前奏。表面看来,此事似乎带有偶然性和强烈的君主个性色彩——它发生于16世纪20年代末,因教皇拒绝批准亨利八世与王后凯瑟琳的离婚要求所引起,而亨利八世之所以蔑视教廷、执意改革是因他担心都铎王朝断嗣而盼子心切。但稍加分析,可知这场运动有着深厚的社会历史原因和政治背景。

从王权发展趋势和运作范围来看,亨利八世时代的宗教改革很大程度上是出于政治需要而客观地提上政治斗争日程的。就国际范围而言,以教皇为最高首脑的罗马天主教教廷乃是一个体系严整、权势煊赫的超国界国际宗教组织。长期以来,教皇被奉为上帝派往人间的最高代表,国王仅是上帝法令的卑恭仆从。教廷有权向天主教世界的各国君主发号施令,摊派勒索。各国君主须向教皇称臣纳贡。若有违抗会被褫夺教籍,甚至被重兵讨伐,夺去王冠。正因为如此,中世纪欧洲教权强大时的许多君主国还不是完整意义上的主权国家,各国王权也难以在政治上获得至高无上的地位。就国内来看,英国教会作为国际天主教会体系的组成部分,也是约束限制王权的重要力量。经济方面,教会占有全国大约三成的土地,有权向全国民众征收什一税和其他多种捐献,其总体收入远远超过王室。政治上,高中级教士能担任政府许多重要官职。如在宫廷会议和议会上院中,高级教士常常要占其成员的一半以上。在司法和文化教育领域,宗教势力无孔不入。教会可自设法庭,并按照教会法审理有关案件,而教士犯罪时却常常能够拒绝接受世俗法庭

的审判。那时学校几乎全由教会经办,各类出版物须经教会审查。多年来,英国分设为两个大主教区,下设 19 个主教区和多计的小教区,教堂和修道院比比皆是。倘若触犯教规,轻则罚款监禁,开除教籍,重则处以极刑。整个看来,在英国政府统治前期,天主教会是除贵族之外的又一支能与王权抗衡的重要力量。鉴于亨利七世时期的王权扩充仅限于世俗领域之内,为了牢固树立国王在世间的绝对权威,就必须摧毁掌握神权的天主教会。

英吉利民族意识的增长也是亨利八世进行宗教改革的有利条件之一。15 世纪以来,由于欧洲文艺复兴和宗教改革运动的影响,英国民族意识空前高涨。1500 年左右的一些文学作品已流露出坚定的民族认同意识。并强烈地表现在“英国是一个主权王国”、“英国是一个帝国”的提法上。1513—1514 年,英国两艘新船分别被命名为“亨利皇帝”号和“玛丽皇帝”号。在外交场合中,英国上层人士也有意声明英国是一个帝国而非二流王国;都铎国王本是亚瑟王的后裔,有权继承先辈遗产重建帝国。实际上,当时英国人所说的“帝国”,并非指国土的辽阔、国威的显赫和由皇帝治理的大国,而是喻指独立自主的民族国家。随后亨利八世自上而下发起的宗教改革运动,在很大程度上体现了英吉利民族的独立意识。

再就离婚事件而言,因其核心问题是为了确保王位继承人,便决定这场改革基本意义是在政治方面,而非单纯的宗教问题。当时的情况非同小可,亨利八世提出此事时,仅有一个女儿玛丽。以前英国没有女王践祚的先例,而王后凯瑟琳已年过四旬,生育似已无望。若不及时采取措施,离婚娶妻生子,英国有可能重新出现“玫瑰战争”那样的动乱,都铎王朝就会是短命的。

英国宗教改革始于 1529 年“改革议会”的召开,此届议会历时 7 年,共召开 8 次会议。在首次改革议会上,它通过颁布《遗嘱验证法案》、《丧葬费法案》和《兼领圣职法案》,限制教会勒索死者及其

家属财产和以教皇许可为由兼领圣俸的特权。上院主教和修道院院长虽然反对,但在国王压力下被迫从命。

翌年冬,国王在最高法院的代言人以侵害王权罪起诉整个教会,最后判教会缴纳 11.8 万英镑的巨额罚款。^①亨利八世乘胜扩大战果,要教会召开专门会议正式承认他是教会最高首脑,是教会“仅有的保护者,惟一的和最高的主人”。在 1530 年议会上,托马斯·克伦威尔崭露头角,他主持议会和政府事务,颁布了一系列否定教廷、压制教会的法令。

1532 年春,下院向国王呈递《控诉主教书》,谴责教会滥用司法特权,漠视王权。教士会议讨论良久,终于递交一份被称为“教士的屈服”的文件表示:教会未经国王允准不再制定新的法官律令;现有教会法律要经国王任命的 32 人委员会修订;委员会所认可的法律再经国王同意方能生效。至此,亨利七世实已成为王国最高立法者。此次议会还通过《首年年俸法案》,禁止本国高级教士将其任职第一年的部分俸禄送教廷。可亨利为换取教皇批准他的离婚要求,暂将此案束之高阁。翌年 3 月 20 日,亨利与已经怀孕的安妮秘密结婚。

在此稍前开幕的第四次改革会议上,议会通过《上诉法案》宣布:“英国是一个帝国,已被全世界承认,英国由一个至高无上的国王统治,国王拥有相应的至高无上的尊严和财产。”^②此案是宗教改革中最重要的文件之一,它对亨利八世的专制君主地位作了明确的法律表述,标志着英国在司法领域内正式与罗马断绝关系。

1534 年是宗教改革的关键时刻,改革会议召开两次。年末,议会在《至尊法案》中郑重宣告:亨利八世及其继承人是“是英国惟一

① D. G. 纽科姆:《亨利八世和英国改革》,伦敦,1995 年版,第 44 页。

② H. 吉和 W. 哈迪:《英国历史文件集》,伦敦,1914 年版,第 189 页。

的最高首脑”，拥有决定一切宗教事务的权力和权威，可派随员巡视并纠正各种弊端。这已暗示着国王要对修道院实行更沉重的打击。至此，罗马在不列颠的教权已被彻底粉碎，英国与罗马教廷已彻底决裂，安立甘国教的最高统治地位已由国王牢牢占据。

随即，亨利任命托马斯·克伦威尔为大钦差(Vicar General)，负责调查估算教会资产；派遣特使分赴全国各地，调查罗织修道院劣迹秽行。诸如买卖教职、出售赎罪券、诱奸民妇、滥施刑律等等，俱成为国王进攻修道院的证据。1536年2—4月改革议会的最后一次会议召开，会上通过议案，宣布解散374所年收入不足200镑的小修道院。其余186所大中型修道院于1538—1540年间陆续查封。修道院资产全部没收，大批修道士被强迫还俗。没收修道院的大量浮财地产，多半由国王转让出售。其中少量由贵族获得，大部分被乡绅、富商或其他新贵买走。著名哲学家弗兰西斯·培根的父亲尼古拉斯，利用他在王室供职的便利条件，拿出6500镑购买了大宗教会土地。亨利八世获利多达1300000镑。^①

亨利八世时代英国宗教改革对于该国政治制度发展有着重要意义：其一，使王权在较短时期内迅速膨胀，变得空前强大，以后无论是在理论上和还是在实践中均被僧俗两界奉为国家最高首脑。神权与王权抗衡的双重社会结构终于被神权从属于王权的一元社会结构所代替。其二，使英国成为一个真正独立的主权国家，并且只有在主权国家中国王的权力和特权才能充分得到保证。其三，使国王和议会的关系发生明显变化。改革期间议会两院积极而又被动地配合，成为国王的得力工具，其中上院教会贵族成分发生重要变化，高级教士的总体势力大大削减，上院总体实力远非昔比。为

^① D. G. 纽科姆：前引书，第61页。又见埃尔顿：《都铎王朝统治下的英国》，牛津大学出版社，1961年版，第145页。

此一些史学家把英国贵族院的这种嬗变称为“上院的衰落”。再者，由于亨利七世在没收修道院大宗财产后财政力量大大加强，就不必像前朝君主那样依赖议会，议会召开的次数减少。其四，一些与宗教改革相关的新机构因之建立，从而加快了政治体制改革的步伐。

爱德华六世在位(1547—1553)时，因他年幼羸弱，由他的舅父赫特福德伯爵(很快被封为萨默塞特公爵)做监护人，王权一度衰落。但宗教改革并未停止，只是做法略显和缓，重点改革宗教仪式和教义，吸收大陆国家的新教内容。至此，教民对先贤偶像的崇拜和对往者的追念都成了过眼烟云，往昔基督教教士的傲慢矜持现在几乎荡然无存了。同时还解散和取消与天主教相关的机构和设施，如礼拜堂、宗教社团、慈善堂、同业公会等，最终完成了教产的转移。英国安立甘教的教义区别于天主教，但它毕竟还是保存了教阶制度和天主教的某些形式和内容，所以仍然不能被那些忙于经营、敌视天主教的中下层激进分子所接受，16世纪又发生了旨在清除天主教残余的清教运动。玛丽女王(1553—1558)在位时，天主教一度卷土重来。为了加强天主教地位，她不惜与年仅11岁的西班牙的腓力二世结婚，并血腥镇压参加暴乱的反对者，三百多名反抗者被处以极刑，这使她获得了“血腥女王”的绰号。直到她病逝伦敦后，宗教改革的成果才未被断送。1559年，议会通过《信仰划一案》，标志着英国安立甘国教的确立。

伊丽莎白女王在位时，英国王权进入鼎盛时期。亨利七世和亨利八世已为她营造好了集权君主制的大厦，她只需稍加修整就会更加雄伟坚固。她在位前期，指使议会连续通过法案，严格规定：凡是否认女王合法的王位继承权、散布颠覆政府的言论、制造动乱、发动内战、夺取女王武装力量、纵容外敌人侵英国、包庇营救叛国罪犯、私自接受教皇饬令、要求与罗马教廷和解者均为叛国罪。一

且违犯严惩不怠。1559年女王下令成立高级宗教法庭,负责审理触犯国教权威的案件,受理各种教会法庭的上诉案件,强制推行宗教划一政策。对天主教徒和清教徒实行严厉镇压。在文化教育领域,都铎专制政府的管理控制作用尤其突出,教师任用和教材使用要严格遵循国教规定,图书出版和进口,一律要接受政府审查,并及时得到政府的特许证,否则处以重罚。伴随着专制主义统治加强、反对西班牙海战的胜利、海外市场的开拓和英国国力的迅速增强,政府里、社会上和出版物中各种吹捧颂扬女王的过誉之词屡见不鲜。1568年,伊丽莎白女王的诞辰定为宗教节日,王室徽章陈列在每座教堂里。女王声威权势扶摇直上。

我们在审视考察都铎王权的发展轨迹,并将它与以前英国各朝代的王权加以比较时,就会发现在此问题上的一个相当微妙而又颇为重要的法理变化。在漫长的中古时期,某人若反对、谋害和对国王进行战争虽然属于叛逆罪,可在法律上大多被解释为是对国王个人的权威的侵犯和叛逆,而非对非人格化的国家或政府的背叛。倘若暴虐无道的国王不顾众意擅用刑罚妄举刀兵,有时会遇到贵族封臣的联合抵制。但在建立了专制君主制的都铎王朝,身为政府、教会和国家首脑的国王或女王不仅是国家的最高代表,而且成了国家的化身。在法理上同样变得非人格化。这种情况说明,英国都铎王权已经在该国历史上达到了空前绝后的高度。

2. 王权的基本属性和历史地位

纵观英国君主制度史研究,以对都铎王朝君主制特性的意见分歧最多。仅就名号而言,多数学者在承认它是专制君主政体(Autocratic monarchy)的前提下,还有“新君主制”(New monarchy)、“强大君主制”(Strong monarchy)、“绝对主义君主制”(Absolutism monarchy)、“有限君主制”(Limited monarchy)和“混合

君主制”(Mixed monarchy)等不同提法。

既然多数学者都承认都铎王权具有专制主义特征,为何又提出诸多名号?答案也非一端,起码在于:

第一,对“专制”这一概念理解的差异。在西方,古希腊哲学家柏拉图认为,所谓专制政体就是不受法律约束的政体。法国启蒙思想家孟德斯鸠则解释说,君主专制的特征就是“即无法律,又无规章,由单独一人按自己的意志和反复无常的心情领导一切”^①。依照中国的通行解释,专制是“专断”和“专横”的同义词和近义词,而君主专制政体则寓含着君权的至高无上和鲜受制约、帝王的恣意而为与残忍暴虐。帝王之下的各类政府机构也不过是君权的维护者、服从者、执行者和依附者。当我国与西方学人带着这些传统意识和对封建专制主义的习惯性理解,以及根据某些国王的个人性格特征去评判都铎王朝专制君主制时,有时难免发生舛误。容易把都铎时期国王权力的扩充、议会对王权的顺从以及王国政府恐怖政策的实施等,均视作国家政体的根本特征,而对于决定着都铎时期英国国家政体基本属性的更重要的方面,譬如该时期英国政治制度的基本发展趋势和历史地位、英国政权机构各部分的主从关系和制约作用等,倒有可能漠视忽略。既然东方学人在英国评析都铎政府体制时会有照猫画虎之误,那么以英国史学家为主体的西方学者在研究同一课题时,自然也会出现类似偏差。

第二,国内外学者看待这一问题的视角和侧重点不同,难免会见仁见智,出现上述各种提法。例如“新君主制”最早是由英国辉格党史学家 J. R. 格林于 1878 年在其著作《英国人民史》中提出来的,旨在强调约克王朝和亨利七世时期所肇始的专制君主体制是取决于中产阶级的支持、强大的财政实力、议会和贵族的衰落等多

① 孟德斯鸠:《论法的精神》,商务印书馆,1982年版,第8页。

种因素的。^①这一提法以后长期被许多学者借用,尽管理由不尽相同,但都强调一个“新”字,大多能够说明都铎王朝建立前后,英国正处在从封建社会向资本主义社会过渡的重要时期,国家政治制度正发生着空前迅速的变化。“强大君主制”可顾名思义,重在指明当时英国王权的扩充、议会对王权的屈服、王权对本国新兴阶级利益的维护,以及对外战争的重大胜利和该国国威的上升,等等。称“绝对主义君主制”则指出王权的至高无上、政府对国民的严格控制,以及对清教徒和下层民众的镇压。持“有限君主制”观点者大多侧重于分析专制君主与议会的关系,说明都铎君王虽然有权召开和解散议会,赞同或反对议会所做的一切,但在征税时需要得到议会两院的批准,而且在政治上由于“王在议会”的原则已经形成,君主只有在议会中才能充分行使其最高权力,所以说都铎王权是“有限的”。而且比较起来,持此观点的理由最为清晰一致,从发展势头来看,已为许多英国学者所认可。持“混合君主制”观点者以 G. R. 埃尔顿为代表,认为在都铎政治体制下,国王和议会两院共同拥有最高权威,国王仅能分享而不能垄断立法权,所以说都铎君主制是一种介于专制君主制和立宪君主制之间的制度。^②

关于都铎王朝君主制度的基本属性,笔者的意见主要有两点:第一,应认清都铎王权的重要历史地位,并据此去判断基本属性;第二,赞同传统的“专制君主制”的观点,承认国王在国家政治生活中的主导作用,但又不忽视法律和议会对王权的限制。根据以上两点,我们可以看到过渡时期的都铎王权在英国王权发展史上的承

① J. R. 格林:《英国人民史》,伦敦,1878年版,第4卷,第27—28页;兰德:《中世纪后期英国王权的限制》,第53页;G. R. 埃尔顿:《都铎政府革命》,牛津大学出版社,1953年版,第19页。

② 见其史作:《都铎和斯图亚特政治和政府研究》,剑桥大学出版社,1983年版,第2卷,第235页。又见刘新成:《英国都铎王朝议会研究》,首都师范大学出版社,1995年版,第316页。

上启下作用。

都铎专制君主制产生发展于约克王朝和都铎王朝，其间封建主义制度日趋没落，资本主义迅速发展。在16世纪，资本主义生产方式已在工农业生产中占据主导地位，手工工场星罗棋布，大型手工工场雇佣几千名工人。传统行业（如酿酒、造船、采矿等）内部分工更加精细，生产技术一再改进，产品质量数量稳居欧洲之首，其中煤产量超过欧洲各国产量之和。资本集中趋势已经出现，有的矿业公司的资本高达数万镑。个别富商的资产竟愈10万镑。^①新兴工业生机勃勃，前景广阔。在新旧产业中，以号称英国民族工业的毛纺织业发展势头最佳。16世纪中叶，毛纺织品除满足了国内需求之外，还畅销欧洲各国，年出口量是100年前的十多倍。英吉利商业贸易勃生暴长。16世纪中叶以来外国在英商人特权取消，不列颠富商借机成立大型外贸公司，填补汉萨同盟衰落后所造成的“真空”；英吉利商人浪迹海外，不遗余力地攫取高额利润。

英国资本主义早期发展的一个突出特点是资本主义商品经济迅速渗透乡村。货币地租普遍流行，资本主义农场应运而生。毛纺织业的发展提高了对羊毛的需求量，以暴力掠夺为主要方式的圈地运动随之而起。城市和工业人口的增长，粮价的上涨，又使圈地运动加剧。它破坏了封建领主土地占有制和农民份地制，农业经营方式很快改变。

英国资本主义经济的迅速发展势必引起社会阶级结构的变化，主要表现在封建旧贵族的没落、资产阶级工商业者队伍的扩充、乡绅新贵族的崛起和农民的两极分化。至于多数旧贵族没落的原因，除了“玫瑰战争”使一些名门望族家亡嗣绝外，其他如旧贵族

^① L. 斯通：《英国社会变化和革命，1540—1640年》，朗曼公司，1980年版，第116页。

生活的奢侈糜烂和挥霍浪费、土地经营方式陈旧过时,以及“价值革命”引起货币贬值,也使其余许多旧贵族家道中落,入不敷出,变卖地产。1558-1602年,英国7个郡中贵族地产减少1/4;1561-1640年,以上7个郡的2500多个庄园中,旧贵族的占有率由13.1%降至6%,而乡绅地主的庄园占有率却由67.1%上升到80.5%。^①

经济实力的上升带来社会政治地位的变化。一些精于管理的乡绅在社会等级的阶梯上步步高升,其中有的被封为骑士,进入地方政府,担任治安法官;甚至成了大贵族,得以出入宫廷,忝列议会,跻身政府,成为都铎王室所依靠的中坚力量。例如,在约克郡西区(West Riding),1439年仅有7名骑士、缙绅乡绅担任地方治安法官,1513年增至25名,1545年达到45名。在肯特郡,仅1517至1528年间担任地方治安法官的乡绅数目就增加了一倍。^②封赐爵位封号成了都铎王室拉拢收买褒赏嘉奖士绅、增加财政收入的手段。截至1628年,上院44%的议员是获得爵位不久的士绅。^③为此,著名史学家屈威廉在其《英国社会史》中写道:“对于士绅而言,伊丽莎白统治时期是一个极为重要的时代。他们的数目、财富和重要性都因为居于他们和国王之间的旧贵族的没落、修道院财产的分配以及新时代商业的欣欣向荣和土地经营的改进而得到增加。”

1485-1603年间英国社会经济基础和阶级结构的演变逐渐导致上层建筑的变化,并在很大程度上决定着都铎君主制的最基本特征。而且,由于这一变化正在进行,尚未达到相当成熟的地步,都铎社会中的封建特征和资本主义特征就错综复杂地拥挤在一起,都铎社会也变成一个既有封建主义又有资本主义的社会。而

① L. 斯通:《英国社会变化和革命,1540-1640年》,第42页。

② S. J. 冈恩:《早期都铎政府,1485-1558年》,第28-29页。

③ 西曼:《新编英国史,410-1975》,麦克米伦出版公司,1981年版,第23页。

且,就实力而言,此时新兴资产阶级还不是十分强大,在国内他们需要强大的王权戕灭贵族的分离势力,消弭动乱,建立统一的民族国家,镇压下层阶级的反抗,在海外殖民扩张,与列强抗衡争霸,维护他们的利益。可见,英国15、16世纪的专制君主制度是王权与新兴资产阶级利益的微妙结合物,是英吉利民族国家在其初建时所需要的。

科学社会主义创始人的精彩论述为我们了解都铎专制政体产生的社会历史条件提供了理想的锁钥。1847年,马克思在《道德化的批判和批判化的道德》中写道:“君主专制发生在过渡时期,那时旧封建等级趋于衰亡,中世纪市民等级正在形成现代资产阶级,斗争的任何一方尚未压倒另一方。因此构成君主专制的因素决不能是它的产物;相反,这些因素却构成了它的社会前提。”^①由于都铎专制君主体制形成发展于英国封建主义已经衰落、资本主义迅速发展的历史变革时期,并且在很大程度上代表着维护着新兴资产阶级的利益,所以它的阶级属性明显区别于以往的封建主义王权。

3. 专制王权的有限性

英国都铎王权虽然有着明显的专制主义特点,但又区别于欧洲大陆和东方的绝对主义王权。它具有相当突出的“有限性”。概言之,主要表现在几个方面。

其一,受议会的限制。

比较而言,亨利七世时期议会对王权的限制作用还不够突出。尤其是在亨利七世在位晚期,由于他财政情况良好,极少召开会议,议会对王权的限制作用也就大打折扣。1504年初,当他在其最

^① 《马克思恩格斯选集》,人民出版社,1972年版,第179页。

后一届议会上,以长子亚瑟受封骑士时以及和公主玛格丽特成婚时曾耗费巨资为借口,向议会勒索一笔巨额补助金时,当即遭到青年议员莫尔^①的坚决反对。亨利七世勃然大怒,可碍于议员议事特权,不能逮捕莫尔。只好将怒气发泄在莫尔父亲身上,把老人投进伦敦塔监禁。^②

到了亨利八世时期,国王与议会的关系进入蜜月阶段。尽管亨利八世性格暴躁专断,但由于它和议会在反对教皇、建立高效政府等重大问题上立场一致,两者互相利用,关系空前和谐,国王的要求大多都能得到议会的支持。加上政府首席大臣托马斯·克伦威尔操纵议会熟练老到,善于利用议会下院议员对国王和政府的敬畏、期盼和屈从心理,利用多数平民议员抵制罗马教皇的情绪,控制议会辩论和表决,使政府的或有利于政府的议案总能顺利通过。1529年至1536年,“改革议会”连年召开,打击天主教会的议案提交议会后总是畅通无阻,便是说明国王与议会关系融洽的典型事例。

爱德华六世时,议会下院的独立性步步增强。甚至由国王亲自参与起草的议案也会被故意俄延或直接否决。玛丽女王在位时,在宗教问题上倒行逆施,下院多数议员执意反对。政府提出的有关税收、教会财产归还、恢复与罗马教廷关系、女王婚姻、王位继承、叛逆罪惩处等多项议案,大多被议会否决、修改或搁置。为此,有的宪政学家认为,尽管玛丽女王残忍暴虐,在宗教问题上与议会公开对立,但仍然未能完全摆脱议会,有时与后者的关系还比较和谐。

玛丽女王与议会的一次尖锐冲突发生在1555年。当时政府秉承女王旨意,力图恢复罗马教廷在英国的宗教税收特权,遭到下院

① 即著名的人文主义者、空想社会主义者、《乌托邦》的作者托马斯·莫尔。他在亨利八世在位时期曾担任多种要职。

② 奥西诺夫斯基:《托马斯·莫尔》,商务印书馆,1990年版,第8页。

部分议员的坚决抵制。女王恼羞成怒，下令将他们锁在会厅之内。数日后，下院为防止政府故伎重演，也是为了表示抗议，主动将他们反锁在议会大厅，用果敢行动重申了国王不得随意侵夺议员议事特权的惯例。

在整个都铎王朝时期，以伊丽莎白与议会的关系最显紧张。女王权力巩固，在位长久，功业丰满，性情高傲，难免会漠视议员特权，与议会的冲突也最显频繁。大略看来，她与议会的摩擦主要有几个方面。

首先是宗教问题。伊丽莎白坚持：只要能确保国王在宗教界的首脑地位，不必更动教义。曾与玛丽女王关系密切的枢密院于1559年向下院提交《至尊法案》，在宣布国王拥有宗教最高首脑地位时，有意回避了教义问题。下院议员——尤其是那些曾受玛丽女王宗教迫害之苦的新教派议员——极力抵制，他们坚持使用体现1552年新教教义的祈祷书。此案屡经辩论，最终以双方妥协告终：伊丽莎白抛弃初衷，授意枢密院提出体现新教教义的《信仰划一法》，下院稍作让步，同意女王对1552年祈祷书略作修改，保留少许旧教仪式。这次较量表明，议会下院并非一个可被王权轻易制服的虚设机构。以后女王和政府又提此事，下院议员重新抵制。

其他在王位继承和社会经济立法等重大问题上也是互见高低。1587年，议会迫使伊丽莎白签署议会文件，处死了她的拥有英格兰王位继承权，但笃信天主教，并参与天主教阴谋暗杀活动的苏格兰近亲玛丽·斯图亚特。下院在经济立法方面与伊丽莎白最激烈的较量是围绕女王滥用专利权问题进行的，前后历时多年，风波迭起，最后还是女王作出妥协。

下院与女王在立法创议权上的斗争最为激烈。自1523年起，下院在议会开幕式上提出创议权的做法成为惯例。亨利八世、爱德华六世和玛丽女王一般都同意授予下院这种权利。可伊丽莎白即

位后,有意限制下院议员的言论自由,力图剥夺他们的立法创议权。自1566年起,屡次在议会开幕时明令禁止下院行使这一特权。1571年,下院议员沃尔特·斯特利克兰(Strickland)要求改换宗教祈祷书。女王认为他越权犯上,下令禁止斯特利克兰出席议会,并将他交付法庭审讯。^①只因下院多数议员强烈抗议,女王才“恩准”他重返议会。事后有人提议:今后下院中发言不可对外界任何人透露,包括女王在内。1576年,白金汉郡议员保尔·温特沃思就议员发言自由问题演讲,他委婉地指责了以往侵犯议员权利的做法,使听者大惊失色。随即,温特沃思被法庭审讯,送押伦敦塔。11年后,这位斗士重提议员发言自由问题,又遭逮捕。他的一些支持者也被送到伦敦塔,领略铁窗风味。但下院多数议员不畏强权,他们运用两个世纪多以来的有关法规惯例为温特沃思等人辩护,终于使他获释。这些事件表明,虽然王权在与议会的斗争中常常占据优势地位,但英国强韧的议会政治传统还迫使它一再作出让步。不少情况下,双方力量处于势均力敌状态。即便如此,还是说明了都铎王权的有限性。

当我们论及英国都铎议会对王权的限制作用时,不可避免地要谈到“王在议会”(king in parliament)这一著名的政治术语,以及“议会至上”宪制原则萌芽的问题。篇幅所限,将在本章下一节论及。

其二,受法律,特别是议会法和普通法限制。

比较而言,议会法限制王权的作用较为显著。由于议会本身就是贵族运用传统法规(例如《大宪章》)同王权作斗争的产物,以后数百年又成为制定法律的重要机构和法律的载体,所以议会法对

^① J. E. 尼尔:《伊丽莎白一世及其议会,1559—1581年》,伦敦,1953年版,第306—307页。

王权的限制是毋庸置疑的。从15世纪晚期到16世纪末,王家财政实力得到加强,国王对议会拨款的依赖有所减弱,但历年议会法规的作用仍然不被忽视。特别是在宗教改革期间,亨利八世打击天主教会、加强王权的一系列法令都是通过颁布议会法的方式得以实现的,其结果必然会造成法律对王权的限制,以及君主对议会法的认可。

尽管如此,在都铎王朝时期,由于历史文化传统和现实社会条件的限制,人们对议会法之权威的认识还需要一个过程,还会产生分歧和对立。亨利八世的主要谋臣托马斯·克伦威尔与长期坚持反宗教异端立场的空想社会主义者托马斯·莫尔就是这样两种典型。适值宗教改革的关键时刻,深知议会法作用之奥妙的克伦威尔耗用了大量时间和精力,主持起草了一系列提交议会的草案;同时极为谨慎地操纵和利用议员们的表决权,使政府议案得以顺利通过,尽快成为议会成文法,从而保证改革的进行。性情倔强的莫尔则对议会法和议会持否定和怀疑态度。他公开宣布自己决不服从那些与基督教法规相悖的议会法,由世人制定的法律必须和放之四海而皆准的基督教法保持一致;并担心所有富于独立见解的人会被某些把持了最高立法权机构的人们所牢牢控制。克伦威尔针锋相对地表示,在人世间和法律方面,没有议会法案不能解决的问题。为了推进宗教改革和惩戒反对者,1535年7月,克伦威尔根据国王旨意并经议会批准,将莫尔处死。^① 在英国文化史上,莫尔的遇难无疑是一场悲剧,但从此我们还是能够在一定程度上看到议会法的重要性。而且,从克伦威尔的做法里,我们同样也会联想到议会法对王权和国王政府的限制作用。

回头再看普通法。由于普通法是在漫长的岁月里逐渐形成的、

^① 埃尔顿:《都铎王朝统治下的英国》,第316页。

具有强健的生命力和可行性,被历代统治阶级认可和遵循,还由于普通法有着相对独立于王权之外的特点,它就不能像国王特权法和议会法那样,可以被国王和议会法任意修改和废除,所以它对王权的限制作用也是长久有效的。鉴于普通法的形式主义和缺少弹性,英国在15世纪,为了加强国王御前会议的司法管辖权,还创制了衡平法。衡平法施行的通常做法是:由御前会议提出诉讼,再将其职权授予由国王任命的大法官;大法官有一个专门的有效机构行使给所有的官员签发司法和行政令状的权力。都铎王朝建立后又成立了由国王授予特权的星室法庭。所谓星室法庭,用梅特兰的话来说就是“一个由强制实施一项政策的政客组成的法庭,而不是一个由适用的法官组成的法庭”^①。它同衡平法院各自作用,在一定程度上威胁到普通法的权威和权限。即便如此,就整体而言,普通法在司法领域的主导地位仍然不可撼动,衡平法和特权法庭只能作为普通法法庭的一种补充而存在。故而普通法对王权的限制还是一如既往的。我们在审视普通法对王权的限制作用以及国王特权法庭对王权的维护功能时,还会联想到枢密院的立法职能。1539年《公告法法案》规定,在来不及召开议会制定急需法规的情况下,国王有权根据枢密院的提议颁布公告(proclamation,又可译作“国王法令”),违者由枢密院组成的司法机构给予处罚。甚至在这种情况下,国王公告的法律效能还是无法同议会法和普通法相比。事实上,有不少人违犯了国王公告法,都未被施以重罚,大多是以罚款或拘押了事。国王特权法在效能方面低于普通法和议会法的事实,同样说明英国都铎时期依然存在王在法下的宪制原则。都铎王权的有限性也是有目共睹的。

英国议会法和普通法对都铎王权的限制性作用当时就被时人

^① 梅特兰:《英国宪制史》,剑桥大学出版社,1926年版,第263页。

所认可。16世纪前期,曾先后担任最高法庭首席检查官和大法官的托玛斯·奥德利评论道:所有与普通法和议会法相悖的宗教法均属无效,所以任何人都不可依仗国王的至尊地位对俗人滥施号令,因为“我们将制定法律,可以使叛教的罪名加在你的头上,以确保我们俗人能够凭借普通法和议会法享受我们世代所具有的权利”^①。1559年,伊丽莎白女王即位不久,社会名流约翰·爱尔默就在一篇评论王权的文章中写道:“如果议会行使他们的特权,国王没有他们的(许可)则不能作出规定;……首先不是她(按:即伊丽莎白女王)在统治,而是法律在统治,……不是由她,而是由尊贵的议会法官制定成文法和法律。”正是由于法律的限制,都铎王朝的每个君主在即位时都郑重宣誓要尊重法律,而且从来没有某个国王或女王敢于声明其地位凌驾于法律之上。

当人们论及普通法和议会法对都铎专制王权的限制作用时,还不会忽略英国中古时期法律至上和王在法下等传统宪法思想的重要的和潜移默化的影响与作用。关于此点,英国现代学者哈耶克的一段论述颇为中肯:“正是由于英国较多地保留了中世纪盛行的有关法律至上的理想——这种理想在其他地方或国家则因君主专制主义的兴起而遭到了摧毁——英国才得以开创自由的现代发展进程。”^②倘若没有这些传统的限制作用,随着都铎王权的加强,英国也可能会在17—18世纪建立大陆法国式的绝对主义专制王权;当阶级力量对比的天平朝着不同的方向倾斜时,英国17世纪中叶的资产阶级革命很可能会提前或者推迟发生。

此外,与欧洲大陆一些君主国相比较,都铎政府在军事方面继续保持着独特的临时募兵制传统,始终没有建立一支强大的常备

① 埃尔顿:《都铎宪制——文件和评论》,剑桥大学出版社,1960年版,第16页。

② 弗里德里希·冯·哈耶克:《自由秩序原理》,三联书店,1997年版,上册,第204页。

正规军；其官僚行政机构不像大陆强国那样庞大完备，管理和镇压力量时显不足；都铎王室在财政方面还必须遵循“国王应靠自己收入”的古老传统，用较少的王室领地、关税和议会拨款来维持宫廷和政府的各项开支，并多次出现财政拮据入不敷出的窘迫状况。所有这些因素共同作用，加重了都铎专制王权的有限性，表明都铎王朝的国家政体乃是一种典型的、处于从封建主义向资本主义发展的关键性转折阶段的有限专制君主制度。

二、议会演变

1. “王在议会”及“议会至上”原则的萌芽

英国议会始终在发展演变着。而都铎时代议会的变化不仅有形式上的，而且还有性质上的，其发展速度和程度明显超过以往各个朝代。

比较突出的是都铎议会性质的变化。这自然要首先提到“王在议会”宪政原则的萌芽和发展。这一短语包含着相当深奥微妙的宪政思想，多年来用以表达国王在议会中的作用以及国王与议会两院的关系。但因其涵义总是循时而变，所以它虽然一再被人们使用，可若要作出确切明了的解释却并非易事。^①

据史书记载，早在14世纪中叶，英国就萌发了这一习惯法原则。即法律的制订和废除只能借助于议会成文法，而成文法又只能在“君在议会”的情况下制定。在约翰·福特斯丘的《英国法律赞》中，此原则被他当作判断英国政体特征的最重要的论点之一，说凭

① 例如到了现代，王在议会的宪法概念依然存在，名义上君主还是议会的组成部分，但其功能却主要是形式主义的，在国家政权中作用微乎其微。

此可以看出中古晚期英、法两国君主制的主要区别。^①

“王在议会”的概念出现虽早,但直到15世纪还只是处于萌芽状态和早期发展阶段。从爱德华三世到亨利七世的两百多年中,在大多情况下,因王权的地位常常凌驾于议会之上,所以国王和议会之间主要还是两个彼此分离的政治实体。根据当时的情况,所谓“君在议会”(king in parliament)的英式表述,实应理解为“君临议会”。

“王在议会”原则形成之前,很长时期内绝大多数人认为议会是由教士、贵族和平民3个等级组成的两院制机构。那时不少人认为它与欧洲大陆国家的三级会议大同小异或完全相同。甚至到了1523年,一位英国学者仍然写道:议会法案是由“国王及其前辈,以及议会中的僧侣、贵族和全体国民制定的”。这句话中的“以及”二字表明国王是被置身于议会之外,或者与议会并列。可在宗教改革开始不久,还是这位学者修改了他8年前的论文,改称国王是“议会的首脑和主要成员”^②。大约自16世纪20、30年代起,特别自亨利八世进行宗教改革以来,都铎王朝历代君主都不否认“王在议会”的政治现实和必要性。在各种政治文件中,较早明确表述国王和上下两院三位一体共同组成议会的是1534年的《限制任教职者支付首年年俸法案》(又称“豁免法”),它宣布此案“由现届议会中的最高统治者国王、教俗两界贵族和平民共同行使权力制定”^③。这等于声明英国立法权属于议会中三位一体的国王和上、下两院。甚至刚愎自用的亨利八世也极其形象地表白说:“朕在任何时候都不如在议会时具有更高的为王身份,在这里,朕如首脑,

① J. R. 兰德:《中世纪后期英国王权的限制》,第26页。

② 埃尔顿:《都铎和斯图亚特政治和政府研究》,第2卷,第34—35页。

③ 埃尔顿:《都铎宪制——文件和评论》,第358页。

你们(按:指两院议员)如同躯干四肢,我们连在一起,组成国家。”^①到了此时,人们已较为普遍地认为:议会是由国王、上院和下院三部分联合组成;而非由过去多年所说的僧侣、贵族和平民,尽管在正式文件和人们谈话中还会见到旧提法。

顺便指出,16世纪20、30年代是英国议会史上的重要发展时期。尤其是“改革议会”先后保留7年,多次开会议事,并在其间最早成立了议会委员会。以后3年里又两次选出新议会。而且每届议会开会时间大大超过以往。从而使两院(尤其是下院)议员在短短10年内,得到了比较充分的政治锻炼与合作,加强了议员之间的政治联系和个人感情,增强了下院里中等资产阶级的政治凝聚力。正是从这个意义上,有的史学家断言这时的英国议会已经演变成一个近似于政府常设机构的政治团体,而不再像以往那样仅仅是一个可由国王临时召集的短期会议。^②尽管这种说法不无过头之处,但也有助于我们理解都铎时代议会作用增强的趋势,以及议会对王权的限制作用。

爱德华六世和玛丽女王时期,英国议会“三位一体”原则依然得到承认。伊丽莎白在位时,王权上升到空前高度,女王与两院的关系有别于以往。但“王在议会”的宪法精神继续流传。最明确的表述是女王要臣塞西尔的一段话:“上院贵族是议会的组成部分之一,代表全国平民的郡邑下院议员也是议会的成员。女王陛下亦然。这三者构成可以立法的议会机构。”^③国务大臣托马斯·史密斯在1565年的论述更为精彩全面:“在英格兰王国,最崇高和最完整的权力存在于议会之中。……议会废止旧法律,制订新法律,针对以往和以后事务发布命令,更改个人权利和私有财产,使私生子

① 埃尔顿:《都铎和斯图亚特政治和政府研究》,第2卷,第270页。

② 埃尔顿:《都铎王朝统治下的英国》,牛津,1983年版,第174页。

③ 埃尔顿:《都铎和斯图亚特政治和政府研究》,第2卷,第32页。

得到合法身份,建立宗教仪式制度,改变度量衡,决定王权传递,阐释尚未经过法律认定的存在疑义的权利,规定补助金、财政核算、税收和附加税,下达特赦和赦免,作为最高法庭恢复血统家世和名誉,判罪或赦免那些将被王公贵族交付审判者。简言之,凡属罗马人曾在百官法庭或保民官厅可做之事,作为全国首脑和躯体、代表并拥有整个王国之权利的英国议会俱可为之。”^①

这里应当指出,都铎年间的所谓“王在议会”的含义,主要是就宪法意义和国王的实际立法作用而言,却并非意味着国王可以任意或者随时参加议会的辩论和立法活动。某国王若要前往议院,也主要是去履行其崇高的、形式主义的职能。即去出席并主持议会开幕和闭幕仪式,并在闭幕会议上允准或否决议会呈递的法案。仅此而已。但是,这种惯例的确立也需要一个过程。据说,亨利八世曾不止一次地前往议会。可是根据罗马帝国特使欧斯塔斯·恰普伊斯在1531年的细心观察,国王是直到议会开会的最后一日方去议会,在那里仅逗留了一两个小时,并且是在上院;他始终没有去过下院。翌年,又风传亨利八世要去“议会两院目睹他的支持者大获全胜”,但这毕竟不过是一种未经证实的传闻。以后他的3个子女,即爱德华六世、玛丽一世和伊丽莎白一世,大体上都能严守此惯例。仅有的一次例外现象,是玛丽女王于1554年10月在议会开会期间,偕同新婚不久的丈夫(即西班牙国王菲利普二世)前往议会作正式的礼节性访问,同时表示赞同一项关于恢复枢机主教的议案。^②

都铎年间历代国王不在会期之时驾临议会的惯例的形成,无论是在当时和以后,对于保持两院议员活动的相对独立性和行为

① 埃尔顿:《都铎宪制》,第240—241页。

② D. 洛阿德:《都铎王朝时期英国的权力》,第92页。

自由,都有着不容低估的意义。此外,这种做法还为以后英国“君王不可为非”的宪法惯例,乃至虚君制的形成提供了先决条件。

我们纵览英国政治制度史,还会发现:都铎时代“王在议会”宪制原则的确立不仅造成当时王权的有限性,还促成了“议会至上”宪法精神的萌发。换言之,“王在议会”的原则已初步体现了议会至上的宪政精神,并堵塞了英国退往绝对主义君主专制的道路。尽管这一精神有着明显的时代局限性,同近代的议会至上原则有着本质性区别。

世间事物往往是相反相成。导致议会至上的因素也是如此。如果说造成都铎专制王权有限性的原因之一是议会的限制,那么导致议会至上萌发的因素,除了必不可少的政治文化传统和当时客观的社会条件之外,很大程度上还有都铎王权的相对强大。国王在法理上已和议会两院逐渐融为一体,并且在三位一体的议会中占据着主导地位,这无疑会加重议会在国家政治天平上的分量,提高议会两院的政治功能,使上至宫廷多数朝臣下到众多黎民百姓更加看重议会的作用和权威。从这种意义上来看都铎王朝的政权属性,可知它是一种介于封建主义和资本主义之间的国家政治制度,是一种比较典型的过渡性国家体制。在这种政治制度中,已在滋生着立宪君主制的因素。所以,国内外一些著作将都铎君主专制政体称为“混合君主制”是颇有道理的。

如何理解都铎时期的议会至上原则?这也是一个比较复杂微妙的宪法概念,起码包含两层含义:第一,由于国王和两院三位一体地共同组成议会,所以国家最高权力应由三者共享。无论是作为一国之主的国王,还是人数众多的上下两院都不能单独构成议会。第二,在议会中,三者地位高低不同,权力大小不等。其中国王始终居于主导地位,拥有最多的权力和特权。上面提到的亨利八世的所谓首脑和躯干的比喻,已恰如其分地说明了国王和两院的主从关

系。按照宪法惯例和议会成文法,惟有国王拥有议会召集权、休会权、解散权和议会法案批准权;可以通过册封贵族、发放贵族集会召令、增设或取缔选区等方式决定和改变两院的成分。由于这些权力均属独占性特权,所以国王可以根据政府财政状况和政治需要,选择有利时机召集、解散议会。此外他们对议会的憎恶与否也是决定召开议会次数多少的重要主观因素。正因为如此,都铎时代各位君主在位时所开议会的届数和开会累计时间颇为不同。据统计,亨利七世在位 24 年,仅召集 7 届议会,累计开会时间 60 周。亨利八世在位 37 年,召开 9 届议会,累计时间 183 周。其中一届议会(即 1529—1536 年的“改革议会”)就保持 7 年,先后开会多次。他在位的最后 18 年里召集 5 届议会,累计 136 周。爱德华在位 6 年召开 2 届 5 次会议,共历时 62 周。玛丽女王 5 年里召开 4 届议会,共 28 周。伊丽莎白女王对待议会的态度宛如亨利七世,她在位 45 年,仅召开 10 届议会,开会 13 次,历时累计约 140 周。^①此外,议会刚开时,国王可以借议会开幕致辞之机,显示君威,震慑异己。议会开幕之后两院分别开会时,又能利用政府官员和任命两院议长的做法,使他们操纵影响议会工作进程和表决结果。会前和会下还可以召见心腹近臣,面授机宜,指示他们操纵影响两院工作进程。

在议会中,常被国王利用的官员、议员主要有 4 类:一是大法官,他是上院的当然主持人,实际上有时也是国王在上院的最高代理人,他的职位是由国王任命的,所以大多情况下总会遵照君旨行事。再一类是高级教士。尤其在宗教改革之后,国王成为国教最高领袖,牢牢掌握高级教职的任免权,而修道院院长被赶出上院后,侥幸留在上院的二十余名大主教和主教在不长一段时间里多被更

^① N. 威尔丁与 P. 劳恩第:《议会百科全书》,第 819 页。又见埃尔顿:《都铎宪制——文件和评论》,第 233 页。

换,新任主教者或惧怕君威,不敢随意而为;或初获君恩,乐于顺从上命。第三类是出席下院的枢密大臣,此类居官议员的数目逐渐增加:亨利七世时2名;玛丽女王时约8—10名;伊丽莎白时几乎所有未获贵族封号的枢密大臣都成了下院议员。^①此外还有一些得受王恩的中下级官吏,他们是国王和枢密大臣在下院的助手,逢到政府枢密大臣在议会中人数过少或因故缺席时,他们就代行管理控制之职能。指定和变相任命下院议长更是国王影响和控制下院的有效手段。例如,在亨利八世亲政时期的5位下院议长中,有4位议长——托马斯·莫尔爵士(1523年)、托马斯·奥德雷爵士(1529—1532年)、哈弗雷·温费尔德爵士(1533—1536年)和尼古拉斯·海尔爵士(1539—1540年)——都曾担任过国王的法律顾问。^②故而当时政界认为,无论是由君主任命,还是在下院选出的议长都是国王的仆人。这使历代国王在任命议长时可以任凭己意,在许多情况下使议长成为政府在下院的得力工具。

2. 上院的衰落和下院的增强

都铎王朝年间专制王权的扩充、宗教改革的进行,以及“议会至上”的萌芽和“王在议会”原则的形成,不仅提高了议会的政治地位,扩大了它的特权,而且还改变了两院的成分、关系和作用,显露出上院的衰落和下院权力的增强。

都铎王朝前期,上院变化不止一端。其一是议员成分出现较大变动,教俗贵族的比例明显颠倒。亨利七世时首届议会中,教会贵族占上院多数,共49人,世俗贵族降至29人。其比例大约为1.7比1。宗教改革之后,修道院解散,31个大修道院院长于1540年退

^① 参阅刘新成:《英国都铎王朝议会研究》,首都师范大学出版社,1995年版,第28页。

^② 埃尔顿:《都铎王朝统治下的英国》,第171—172页。

出,贵族院仅余 2 名大主教和 19 名主教,教会贵族在总体实力上已退居二流地位。以后主教人数又添 5 名,使教会贵族达到 26 人,但他们在贵族院所扮演的次要角色仍然未能改变。与此同时,亨利七世和亨利八世增封了 40 余名新贵族,除了某些世俗贵族无男嗣而终造成自然减员外,到都铎晚期上院世俗贵族仍然达到 59 人,超出教会贵族一倍多。^①

其二是世俗贵族得到了完整意义上的议会出席权和“单独组院权”。这包含两层含义:第一,凡是拥有 5 级贵族称号之一者均可出席议会上院活动。因为在都铎王朝建立前的漫长岁月中,并非所有贵族都可出席议会,尽管很早就形成了拥有男爵和男爵以上贵族称号者都有可能出席议会的惯例。可是在很大程度上和多数情况下贵族出席情况要看国王的意图来定。某贵族与宫廷关系密切,自然会得到国王,或由大法官厅以国王名义发出的议会召集令状,倘若接不到召令则只好望洋兴叹。进入 16 世纪以来,特别是在宗教改革期间,亨利八世亟需得到上院贵族支持以保证其政策的顺利实施,乐意召集所有世俗贵族与会。于是,所有拥有公、侯、伯、子、男等封号者都有权成为上院议员,循例出席议会。说明这一惯例最终成为制度的典型事例,是一份于 1536 年发往居住在海峡对岸卡莱城的召集令状,上面写道:“各位世俗贵族都应收到议会召集令状,这是制度。”^② 另外,由于贵族爵位可以逐代相袭,出席议会从此成了他们按照长子继承制代代相传的政治特权。第二,除大主教和主教之外,凡无 5 级贵族称号之一者一律不准参加议会上院活动。1539 年,议会通过议案专门规定了此点。这就从此将为数

① R. 吉尔斯:《都铎议会》,伦敦,1969 年版,第 30 页。又见埃尔顿:《都铎宪制——文件和评论》,第 247 页。

② H. 米勒:《亨利八世在位时上院出席状况》,见《历史期刊》第 10 卷,1967 年,第 4 期,第 330 页。其中惟有最大的城市伦敦仍然选送 4 名议员。

不多的法官、大法官厅官员和国王专门顾问排除于贵族院之外。上院也至此成为完整意义上的“贵族院”。

其三是国王和政府加强了对上院的控制，使他们面对王权更加驯服。有关此点，上面已经提及，不再赘述。

下院成分的变化更加明显。一是表现为骑士议员和其他平民议员比例的变化，再是议员总数的大幅度增加。1510年，下院来自37个郡的骑士代表仍为74名，而来自100个城镇选邑的议员却由14世纪至15世纪晚期的不足200名增加到222名，下院议员总数为296名。亨利七世在位时，选区、选邑以及下院议员数目保持不变。亨利八世时增设了38个选邑和两个郡选区。以后在爱德华六世、玛丽一世和伊丽莎白女王在位期间分别增设34、25和62个议席。到了1601年都铎王朝最后一届议会中，下院议员多达462名，即增加了56%。由于威尔士的12个郡分别得到选派一名议员的权利，加上英格兰增设蒙默斯郡和柴郡，使下院骑士议员由74人增加到90人。于是，曾经保持了多年的下院骑士议员和平民议员实力大致平衡的局面被打破了，^①未领骑士称号的乡绅和市民代表渐渐成为下院议员的主体。尽管各地人口密度、经济发展水平和选区选邑的分布情况不尽相同，但大致看来，全国所有地区在下院都有了各自的代表。下院的代议制性质已在逐步增强。而且，正是16世纪选区、选邑的大量增加，使得都铎时期成为英国议会史上议员人数增添最快的朝代。

下院成分虽有较大变化，可议员选举制度并无明显改变。15世纪前半期制定的有关选民和候选人财产资格的选举法继续有效，但实际执行情况与法律规定往往相差甚远。例如，1588年大选时，蒙哥马利郡符合条件的选民约为1600-1700人，可因管理混

^① 洛阿德斯：《都铎王朝时期英国的权力》，第84页。

乱,真正参加选举的人竟超过 2000 人。况且,由于一个多世纪以来英国经济迅速发展,年收入分别达到 40 先令和 10 镑以上的居民人数大量增加,全国选民总数也非昔日可比;加上当时封建传统和社会等级观念依旧相当浓重,权贵富豪世家望族控制垄断选区议席的状况比比皆是,选举腐败现象司空见惯。有的选区因选民过少或因豪门势力过大,其席位竟然成了他们可以唾手而得的囊中物,甚至可以代代相传。萨福克公爵家族、诺福克公爵家族、贝德福德伯爵家族,以及在伊丽莎白时期权倾当朝父子同荣的塞西尔(伯利男爵)家族,都是控制一方或数方议员选举的巨擘。1550 年,下院规定贵族长子可以非贵族身份参加竞选,成为议员。^①这又为政府和上院要员直接控制下院议员选举提供了方便。最典型的是自 1572 年以来任财政大臣的威廉·塞西尔勋爵,他通过其担任枢密大臣和下院议员的长子罗伯特操纵地方选举,竟在平民院控制了大约三十名议员。综观整个都铎时代,最积极主动的议会选举操纵人应首推托马斯·克伦威尔。1536 年,他通过对各地头面人物实行收买赞助以及向坎特伯雷市长和市政会议下达指令等方式,使国王所内定的候选人当选。议会开幕后又采取多种办法吸引拉拢议员,组成行动一致的政府帮派,以保证政府动议顺利通过。为此,史学家称他是英国“专注于下院成分并有意施加影响使之有利于政府的第一人”;“是该国第一个议会政治家”;是英国“第一个为在下院建立‘政府党’而系统干预影响议会选举的王室大臣”。^②

随着议会内部议员成分的变化,上、下两院之间的人数对比也今非昔比。从 14 世纪至 15 世纪末,贵族院和平民院的议员很少达到 1 比 2。可在伊丽莎白女王晚年的议会中,能出席上院会议的成

① 洛阿德斯:前引书,第 87 页。

② 埃尔顿:《都铎王朝统治下的英国》,第 172、175 页;洛阿德斯:前引书,第 94 页。

年贵族通常不到 80 名,而同时下院议员却高达 460 余名。两院议员的比例超过 1 比 5。

都铎年间议会两院成分的变化呈现出宗教人士大量减少、世俗议员不断增多的趋势,是否会促使两院政治力量对比和工作效能发生相应的变化?这一度是一个在英国学术界引起争论的议题。可是自本世纪中叶以来,在多数有关论著中,对于当时上院的衰落和下院实力的增长问题已经达成共识,并认为主要表现在上院立法能力的削弱和下院立法能力的增强。

上院立法功能的削弱最迟开始于 15 世纪,由于社会经济的变化和贵族集团之间的明争暗斗,以及“玫瑰战争”中数十年的火并厮杀,许多贵族世家灰飞烟灭,贵族总数在较短时期内锐减。他们在上院的立法功能非同往昔。亨利七世在位时,又将几乎所有具有王族血统的贵族戕杀殆尽,并有意不去及时适量地补充贵族缺员,加上自然减员,出席上院的成年贵族所剩无几。其政治作用可想而知。

上院地位降低和下院地位上升的关键时期是 16 世纪 20 年代之后。亨利八世凌厉果断的宗教改革政策,干净利落一劳永逸地剥夺了大修道院院长的上院立法特权,加上对高级圣职人员连连更换调整,这就不仅使上院教会贵族实力大减,还使世俗贵族慑于君威或感于王恩而在议会活动中变得相当温顺随和,绝大多数情况下总能主动配合政府。尤其是在 16 世纪后期,伊丽莎白女王政府的议案总能在上院顺利通过。仅有的一次麻烦是在 1559 年她刚刚即位不久时,一批反宗教异端的世俗贵族和为数不多的“斯图亚特·玛丽女王派”主教联合反对《划一法案》。此外,借助着宗教改革的有利形势,亨利八世政府还促使议会开创了政府议案必须首先提交下院审议的先例,致使上院保持多年的立法优势地位一去不返,从此政府议案大多是由下院创议。到了玛丽女王时期,由上

院创议的议案已经降至议案总数的 1/4。以后到了伊丽莎白在位后半期,上院提案已不到议会提案总数的 1/5。^①

上院立法地位的下降很快引起人们的注意。伊丽莎白在位前期,已有人断言教俗贵族立法作用微乎其微,上院似乎已经多余,原因是“议会下院中的每个议员都比勋爵或主教有着更强的发言能力,只需国王与其平民就可以维持议会”。不可否认,这种评判确有过头之处,因为在都铎时代乃至以后很长时期内,人们的社会等级意识依然相当浓重,职高位显、财大气粗的贵族还能够利用他们与王室和政府的密切关系,直接地或者潜移默化地影响着议会立法,使他们提出的议案成功率大大超过下院的立法创议。即便如此,上述说法还是比较准确地道出了上院衰落的事实。

概言之,说明下院政治地位提高的事实主要有两个方面——立法职能的加强和议员特权增长。其中立法职能的提高主要表现在议会多数议案应由下院创议,而有关社会经济立法和财政拨款的议案则必须先由下院提出和决定。

关于下院立法职能的加强,上面已经提及,这里稍作补充。进入 6 世纪之后,下院立法效能已明显增强,提案数量和议案通过率均呈上升趋势。例如,亨利八世时期的宗教改革议案多由下院提出,并且几乎都能通过。又如玛丽女王时期 5 届议会中:1553 年下院创议立法 12 项,通过率为 35%;1554 年创议立法 12 项,通过率达 60%;1554—1555 年创议立法 12 项,通过率是 57%;1555 年创议立法 18 项,成功率升至 72%;1558 年下院立法创议数略有下降,但成功率仍达 62.5%。伊丽莎白时期历届议会中由下院所创议的提案数和成功率亦呈类似趋势。^②

① 洛奇:《都铎王朝治下的议会》,牛津大学出版社,1991 年版,第 140 页。

② 格雷夫斯:《都铎议会——君主、贵族和平民,1485—1603 年》朗曼出版公司,1985 年版,第 104、139 页。

议会经济立法主要是一些诸如内外贸易、币值升降和物价浮动,以及经济犯罪等事关经济发展和社会稳定的重要事宜,直接或间接地影响到一些社会群体和个人的利益。早在1461年下院就开始了这方面的工作。16世纪以来,由于商业经济活动的迅速发展和由此所引起的相关事宜日益增多,社会经济立法在议会立法中所占的比重越来越大,下院议员创议议会社会立法议案的活动也显得更加频繁和重要。如在16世纪晚期,下院仅就酗酒问题就提出了10多项议案。1597年,因农业歉收和商业投机导致粮价飞涨,下院议员又提出11件议案,力求尽快解决这一社会难题。

都铎时期下议院对社会经济立法空前关注的原因是多方面的。第一,平时下院议员中的一些人,如律师、医生、乡绅、地方官员等,比上院贵族更接近社会现实,更能体察了解世态民情,所以在有关社会经济问题上有着较多的发言权。第二,下院议员中有不少人本身就是经济活动的参加者和管理人,利害攸关,促使他们积极主动地参加议会中社会经济立法工作。第三,正是由于下院一些人直接参与经济管理,故而在他们所拟订的议案的基础上所制定的经济法规具有更高的效率和可行性,鉴于此,越来越重视法令实效的都铎政府根据以往的经验教训,也宁愿将有关社会经济问题的议案首先提交下院,听取平民议员意见。第四,如同其他权利一样,下院对社会经济立法的创议权也是他们经过斗争所获得的政治成果。伊丽莎白在位前期议会两院在制定《破产法》时的矛盾冲突便是颇好的证明。此法案自1559年起,多次由枢密院提出,要求根据所谓实情加重惩罚破产者,都遭到下院部分议员的反对。1566年,此案在下院搁浅。5年后此案重提,政府要臣威廉·塞西尔为避免下院干预,先将它提交上院,可当上院审议此案时,枢密院及时劝告:上院专门委员会应主动征求下院议员的意见。终于,此案还是听取了下院的建议,将原方案中不分青红皂白严惩所有破产者的

提法,改为只惩罚那些弄虚作假以求开脱债务的所谓破产者。

议会社会经济立法活动中,一个颇为重要而又相当敏感的争议点是关于国王颁发商品专卖特许状的问题。为了扩大政府财政收入或弥补赤字,都铎历代君主,尤其是伊丽莎白女王,多次滥用君王特权,对诸如矿石、金属制品、煤炭、火药火柴、毛刷、棋牌、香粉、茴香、牛胫骨、鲸油、皮革、成衣等许多商品,都发放了专卖特许状,以此换取富商现款,填补政府财政亏空。对于食盐之类的重要生活必需品,则实行政府垄断性专卖制。^① 这些做法,严重损害了多数工商业者和广大民众的利益,不利于该国商品经济发展。为此,下院议员多次在议会提出抗议。尽管未能取得理想结果,还是使各位君主在做法上有所收敛。其中伊丽莎白直到去世都未能摆脱巨大财政亏空的困扰。

同社会经济立法相比较,议会下院在控制政府财政方面所取得的成果更加引人注目。早在1489年,鉴于下院财政权的增长,上院法官们就一致认为:某项根据国王旨意提出的褫夺财产权议案在上院通过后,还必须经过下院认可方能成为法案。16世纪以来,下院在控制政府财政方面扩充战果,大约在亨利七世年间基本确立了财政拨款议案只能先由下院提出和决定的惯例。对此,后世英国学者的形象说法是:下院已经抓紧了束系国王钱袋的绳索。

议会下院与国王和上院在政府财政问题上的最激烈斗争发生在16世纪末。当时伊丽莎白政府因战费开支过高,财政极度窘迫,亏空额高达40万镑,亟需议会批准加征重税和追加拨款。议会两院就政府财政拨款问题各持己见。上院贵族大多表示首肯,平民议员总是反对。1593年,两院在伯利召开联席会议。会间贵族院发言人公布政府开支账目,力陈女王陛下财政困难,同意一次增拨3项

^① 参阅埃尔顿:《都铎宪制——文件和评论》,第323页。

补助金,而非下院所允准的两项。下院代表毫不妥协,当场就本院财政特权问题与上院贵族展开论争。哲学家、政治家弗兰西斯·培根声称:只有平民院拥有提出和决定拨款数额的权利,并警告贵族不要染指此事。在另一次发言中,培根断言:如果非要通过上院提案,那么乡绅将被迫卖掉他们的杯盏碗碟、农场和铜壶。最后,这次在16世纪议会史上最激烈的两院冲突还是以下院的胜利宣告结束。贵族们提出的3项补助金分作3年拨出。培根为此丢官6年,但下院却成功地捍卫了他们创议财政议案的权利。^①

下院政治特权的增强也包括密切相关的几个方面:

其一,下院议员在议会的自由发言和在议事期间免遭法院逮捕的特权一再得到伸张和体现。1512年,下院议员斯特罗德因在议会中维护矿工利益遭到锡矿法庭逮捕,议会立即要求撤除判决,并郑重宣告:“本届和未来议会中的任何议员,若因在议会发言而受审,所作判决概属无效。”^②

都铎年间由下院议长出面直接争取言论自由的正式发言最早见于1523年托马斯·莫尔的首次就职议长演说。他明确请求国王允许下院议员自由发言:“鉴于陛下召集议会所讨论的皆是事关王业社稷重大之计,是应让谦恭谨慎的下院议员们畅所欲言,而不会使圣颜震怒。陛下应使他人相信言者无罪,否则于君于国不利。因此,恳请至尊至圣的陛下、最仁慈的国王,概允各位议员自由地、就其所见一切问题直陈己见。我们恳请最高贵的陛下以仁爱之心宽宥体察我们的一切言论,无论我们言辞是何等拙劣,恳请陛下明鉴,我们的每句话都是为了国家利益,以及对陛下及陛下荣誉的至诚珍重和热爱。”^③以后多年里,下院议员为维护和确立自由发言,

① 埃尔顿:《都铎王朝统治下的英国》,第461—462页。

② 梅特兰:《英国宪制史》,第241—242页。

③ 埃尔顿:《都铎宪制——文件和评论》,第270页。

以及在会期和会期前后一定时间之内免遭逮捕的特权，一再奋起抗争。尽管是输赢均有，但总的看来是越来越见胜多负少。大约在16世纪中叶，不仅基本确立了议员在议事期间以及会期前后各40天之内免遭法庭逮捕的特权，并且将此特权扩延到他们的仆从。其理由是某议员之随从被羁押，必然会影响该议员正常地安心地履行职责。另外，下院中具有律师身份的议员，还利用他们的专业知识和辩才，在议会内外比较有效地维护议员特权。所有这些做法，不仅在当时，而且对以后议会工作的正常运行都有重要意义。

其二，下院获得对本院议员的处分权。都铎王朝建立之前，涉及下院议员政治特权的案件均由上院和大法官厅裁决。都铎王朝开始后，尤其自16世纪以来，这种权力逐渐改为下院独立行使。显示下院此项特权的一个典型事例是在1543年，下院议员乔治·费若斯在一私人诉讼中败诉，被判处监禁。议会下院为维护议员政治特权，要求尽快释放费若斯，并且惩处了侵夺议员权利的伦敦商业区官员。由此下院开始了争取自行控制本院议事特权的斗争。^①

其三，下院议长的地位和作用不断提高。随着下院重要性的增强，该院议长的地位和作用也渐渐发生变化。尽管在大多情况下议长还是由宫廷指定，并被要求按照政府要求控制下院议事日程。但在名分上他已不再只是国王自己的仆从，而是被认为同为国王和下院的共同仆从。有时还必须屈服于本院多数议员的压力。而且，自1558年起，每届会议开始时，下院议长总要循例代表整个下院，语气谦恭但又不惧君威地向国王吁请发言自由和有关政治特权，每次都能得到肯定性答复。

下院立法职能的增强和政治地位的提高，自然还有助于加强议员们的参与意识、阶级认同感和政治独立观念。这些发展不仅会

^① 埃尔顿：《都铎王朝统治下的英国》，第174页。

促使他们更加积极地从事议会辩论和立法活动,而且对于 17 世纪英国议会政治的迅速发展都有着重要的作用和意义。

3. 议会工作程序和机构的变化

都铎王朝是英国议会发展史上的一个重要阶段,也是英国议会工作程序、规章和议事机构趋于定型的重要时期。但由于都铎王朝时跨 118 年,并且处于英国社会发展的重要转捩点上。所以,该朝议会工作程序、规章和机构设置不仅同以前朝代相比有着明显区别,而且就该朝前后观之,也能发现不少改进、补充和更新。

直到亨利八世在位时,多数议案还是抄写在羊皮纸上,不便于修改,后来规定所有议案都要誊写在纸上。^① 一如往常,议会召开后,总要收到大量议案。根据内容,它们被分为“公议案”和“私议案”两类。但随着都铎时代议会的发展和社会活动的扩充,两类议案的范围已显然超出前朝。私议案是指涉及私人、集团或地方利益的(诸如遗产传递赠授、剥夺某人的公民权、授予某人国籍和地方自治问题等)的议案,由议员以个人名义或代表某团体、某地区提出。公议案是指涉及国家利益的议案,多由政府提出。私议案种类繁多,内容庞杂,处理起来颇占时间。为此有人一再提议:应在专门时间内处理私议案,必须留出足够的时间处理公议案。1529 年以来,两院都把大部分时间用来处理政府提出的公议案。

都铎年间,两院议事程序都在逐步臻于完善,各院“三读”程序已与近代大致无大差异。按照惯例,两院均有提出议案之权。但不论议案在何院创议,都须履行“三读”程序,以示认真。有的议案内容复杂或难度较大,审议起来就不止“三读”,而是反反复复,一议再议,直到大致妥善方休。“一读”、“二读”时,一些议案,尤其是私

^① 埃尔顿:《都铎宪制——文件和评论》,第 250 页。

议案,纷纷落马,不再继续审理。凡经“二读”通过的议案,要重新誊写清楚,送交专门委员会审查。这是都铎年间的一项重要新增审议程序。各委员会由本院擅长处理某种事务的议员组成,人数多少不等。委员会审理议案时根据议院辩论中的意见加以修改。委员会分“特别委员会”(special committee)和“常设委员会”(standing committee)两种。比较起来,“专门委员会”工作目标明确集中,效率高,用得较多。议案在委员会经过修改之后,送交本院“三读”表决。在上议院,贵族们依次唱名表决,表决情况记录在案。在下议院,因人数过多,唱名表决太费时间,在都铎前期还是采用呼喊的方式来区别赞成与否。当赞成者的声音压过反对者的声音时,即视作通过议案;反之为否决。有时,某项议案得到绝大多数的支持,喊声震耳欲聋,传到厅外。还有的时候,赞成者与反对者音量难辨高低大小,甚至会出现双方音量大小和人数多寡的相反现象,于是到了都铎后期采用分组表决的办法,具体做法是:议案赞成者离开会场,到走廊集合,议案反对者、弃权者留在大厅,双方计点各自票数,最后由议长宣布表决结果。通常,下院议长不参加表决,倘若双方人数相等时,便由他投下极其关键的一票。某项议案经过了“一读”、“二读”、委员会审查修改和“三读”等四道程序后,便送到另一院,将上述程序照演一番。议案经两院一致通过后还须呈送国王,经国王批准后方可作为正式法令颁布实施。可见,一项法案从提出到最后通过,先后要经过9道关卡。

可见,都铎年间议会议事程序已经比较完备。两院工作相对分离。1517年下院会址由威斯敏斯特教堂餐厅迁到王宫中的圣斯蒂芬小教堂。下院的活动在形式上更显独立。下院会议通常在上午8点30分开始,午间视工作进展情况或早或晚结束。原则上,议员必须按时出席。但由于英国议会不是常设性政府机构,议员行动比较随便,缺席者司空见惯。很早以前曾规定:凡议员不能参加议会

日常活动,应事先得到国王许可。可此规定不易实行。身为一国之主的国王也不愿经管此类琐事。1515年,议会通过议案,授权下院议长复查议员出席事宜。但仍有一些议员缺席,迟到早退者更是在所难免。为此,议会又作出新规定:无故缺席者每天罚款4便士,用作济贫费。会间,名义上由国王派出的红衣卫官守卫在议院门口,负责安全,必要时帮助议长维持会场秩序。遇到讨论重大问题,为使更多的议员出席,下院有时照册点名。

在主持下院工作时,议长作用尤其重要。常常出现这种情况:大家针对某项颇受关注的动议或议案辩论时,同时会有数人站起来要求发言,为防止七嘴八舌场面混乱,起立者须得议长依次允准方可发言。因下院人数甚多,通常情况下,每个议员仅能得到一次发言机会。

在16世纪,议会两院并非仅仅各占一室,互不往来。在讨论某些重大问题时,为求得意见一致和节省时间,有时两院召开联席会议。亨利八世即位后,联席会议多次召开。会上,上院贵族难免盛气凌人。他们的爵位是世袭的,有终生出席议会的特权,在辩论方面富于经验;而地位低下的平民议员则显得畏首畏尾。为了抵制贵族主教的影响,下院专门作出规定:在事先未得到本院指示的情况下,出席联席会议的平民议员不应对任何事情表示赞同。渐渐地,联席会议开得少了,1581年以来,两院难得在一起开会。

16世纪中叶以前,议会专有保密规定,要求议员在开会期间不得随意将讨论内容对外泄露。违反者轻则被谴责,重则判处监禁。1558年,保密规定不再认真实行。议员们可以在酒馆茶肆自由谈论议会中发生的任何事情。^①

^① 埃尔顿:《都铎宪制——文件和评论》,第254页。

三、行政和法律制度的变革

1. 从咨议会到枢密院

都铎年间,在国王或女王之下行使王国事务管理权力的是咨议会。咨议会由国王牢牢控制,成员由其亲自选定,并且仅对国王本人负责。咨议会职权范围涉及行政、司法和立法、中央和地方管理、内政和外交等许多方面。而且,由于当时议会仍非政府常设机关,宫廷王室与政府长期以来界限不明,所以诸多国务必须有一专门机构经管,这就决定着咨议会要在国家政治生活起着不可取代的重要作用。

咨议会的前身可追溯到诺曼王朝的御前会议,其职能类似于当时的小议会;13—15世纪,逐渐演变成为以帮助国王谋划国事为主要职能的顾问机构。亨利六世即位后,先因其年幼无力执掌国祚,1440年亲政后专注于宗教和教育事业,忙于创办伊顿公学和扩建剑桥大学,中年又患精神病,王权式微,致使咨议会在一伙贵族长期把持。爱德华四世以来,王权迅速增强,咨议会的功能又重新得到恢复和加强。都铎王朝建立后,咨议会规模不断扩大,由亨利七世在位初年的15—16人,增加到后期的40—50余人。其成员仍由国王亲自选定,其中包括较多贵族、4—8名主教、数名修道院院长以及一些骑士、缙绅、国王法律顾问和宫廷官员。其中经常出席会议的核心人物有6位:坎特伯雷大主教约翰·默顿、温彻斯特主教理查德·福克斯、宫廷侍官吉勒斯·道伯尼勋爵和托马斯·拉维尔爵士、国王法律顾问兼政府行政官爱德蒙·达德利和理吉纳德·伯利。^①咨

^① S. J. 冈恩:《早期都铎政府,1485—1558年》,第49页。

议会成员大多无薪酬,但因其政治地位显赫,可以借助国王的宠信,依附王室,跻身政府,扩大社会影响,故而愿为者趋之若鹜。据不完全统计,仅亨利七世在位时,先后任咨议官者多达 150 人。^①与前朝咨议会相比,其突出特征是中产阶级成员明显增多。亨利七世为削弱旧贵族势力,有意擢用新兴阶级代表人物。其中吉勒斯、伯利、拉维尔、伯伊宁斯和伯尔克纳等,都是来自乡绅上层的新封贵族。会址由威斯敏斯特教堂改迁到王宫的“星室”(Star Chamber)。

是时,咨议会职能比较广泛,包括辩论,商讨国是,管理行政事务和审理、仲裁案件等。亨利七世常常出席并主持这一机构,亲自决定工作议程,作长篇发言,对重大事宜发表旨意,允准与会者讨论有关问题。亨利七世在位前期,咨议会很像一个大委员会。16 世纪末年,又根据政府工作门类,并经议会成文法批准分划为与议会委员会同名的“常设委员会”和“特别委员会”。常设委员会中比较典型的有司法委员会,可以审理判决刑事案件和监督刑法的执行,出席高级法庭听取辩论申诉。特别委员会由数名律师、一名主教、两名世俗咨议官组成,审议判定诸如居民身份地位之类的专门性案件,其效率超过常设委员会。

咨议会职能范围虽广,但其作用受到会期限制。它每年仅开会 16 个星期。一旦闭会,多数成员返归故里重操旧业。鉴于此,亨利七世每逢咨议会闭会,便依靠少数在政府中任职的咨议官处理政务。由此又在咨议会内部派生出一个常设性核心机构,称作“小咨议会”(Inner Ring),其成员多是宫廷政府官员,经常陪伴国王尽力协理政务,因此他们又被称作“国王随身咨议官”(Councilors Attendant on King)。

^① 埃尔顿:《都铎宪制——文件和评论》,第 89 页。又见该书第 61 页。

亨利八世在位时,有意剔除咨议会冗员,频繁地召集小咨议会,尽力发挥它的效用。咨议会虽然照常召开,但已经较少经管政治事务,而是改为主要经办司法事宜。其职能已难比往昔,而且不再召集到星室开会。从亨利八世即位到宗教改革之前的相当一段时期内,咨议会工作曾由国王和政府权臣托马斯·沃尔西^①共同主持。沃尔西在其中安插亲信,纠集帮派;1526年奏请国王将咨议会人员减为20名。很快又根据政务门类和从效率考虑,从中分出“星室法庭”。1529年,沃尔西以叛君罪被捕,小咨议会由亨利八世亲自掌握,他在托马斯·克伦威尔的协助下,通过咨议会及其核心成员,策划主持政府事务,起草各种议案,利用议会支持,大刀阔斧地进行宗教改革。自1534年起,克伦威尔还秉承上意,逐渐改组咨议会。两年之后,存在了多年的咨议会终于演变成为“枢密院”(Privy Council)。

改造后的咨议会为何称作枢密院?这一名称的使用究竟始于何时?由于英国政治制度的许多方面都具有渐进性特征,又因为这一机构并非是在某一固定时间正式宣布成立的,多年来学者对此众说纷纭,莫衷一是。本世纪中叶以来,英国研究都铎宪政史的权威学者G. R. 埃尔顿先后发表系列性著作,认为1540年8月10日的政务会议已开始被称作“国王陛下的枢密院”(His Highness Pryvey Counsaill),可作为“枢密院”之名称产生的标志。而且,埃尔顿还对这一名称的含义作了顾名思义的解释,说它是一个由某些“与国王关系较为密切的谋臣”所组成的一个具有保密之职责的

① 16世纪英国政治家。1507年任亨利七世的宫廷司铎。1514年由亨利八世推荐,被教皇任命为林肯主教和枢密大主教,翌年兼任大法官,1518年成为教皇特别代表。他利用权势聚敛财富,其家产仅次于王室。亨利八世提出要与凯瑟琳离婚时,命令他前往教廷斡旋未果;加上他出身微贱而又盛气凌人,引起众多贵族憎恨,并促使国王进行宗教改革。

机构。^①在亨利八世在位时乃至以后伊丽莎白时期,枢密院很注意保密事宜。例如,后人发现:该院虽是常设性职能机构,还设有专职书记员,但遗留下来的有关其工作的文案资料甚少。这是因为在各种情况下,书记员列席会议时,从不记录会上讨论内容,只能记下会上作出的决议。而且,当枢密院(尤其是院内核心人物)研商重大机密问题时,书记员还必须退席。

亨利八世时期的枢密院与以往咨议会的区别主要有3点。一是人数少而精干,其成员几乎都是宫廷和政府大臣。二是由于分出了星室法庭,其职能范围主要集中于咨议和行政管理。换言之,它不仅是国王的私人顾问委员会,而且是中央政府行政工作的核心机构。例如1540年的枢密院共有19人,其中有高级神职人员3人,即坎特伯雷大主教、达拉姆主教和温彻斯特主教;上院贵族7名,其中6人是政府大臣;爵士9名,其中除2人是国王秘书外,其他7人名义上是宫廷官员,实际上几乎都是政府中的不固定具体职权范围的“不管性”大臣。^②与此同时,又专设一文书官管理枢密院工作日志,原有各级文书官大多派到星室法庭。三是成为常设性政府机关,可以根据实际需要随时集会。综观以上可知,亨利八世在位后期的枢密院实与都铎早期的小咨议会并无多大区别。正因为如此,小咨议会的出现乃是英国咨议会向枢密院转变的一个中间环节。我们也可以认为枢密院仅仅是小咨议会的变体,不过是换了一个名称和减去了司法职能而已。

亨利八世去世后,爱德华六世冲龄即位,性格荏弱,难以控制枢密院。个别权臣借机在其间纠集帮派,扩充势力。都铎王朝中期,摄政者萨默塞特公爵以及诺森伯兰公爵、温彻斯特主教斯蒂芬·

① 冈恩:《早期都铎政府,1485—1558年》,第317页;A. F. 珀拉德:《都铎王室治下的枢密院》,《英国历史评论》,第38号,第42—44页。

② 埃尔顿:《都铎宪制——文件和评论》,第92、96—97页。

伽蒂诺等权贵先后在枢密院各立山头,勾心斗角,争权夺利,致使该机构作用严重削弱。1550年,上院威廉·佩吉特勋爵怀着良好愿望向枢密院递交一份构思复杂的文本,力图保持改革年间运行准则,限制该院规模,恢复工作效能。但因多种因素制约而难以实施。1553年玛丽女王即位时就接受了一个多达43人的枢密院。^①而且她为了稳定政局,除有意保留此机构原有成员之外,又用枢密院职位奖赏收买心腹宠臣,致使该院人员重新膨胀,效能降低。鉴于此,佩杰特又想在枢密院内部组建一个能与玛丽一世的丈夫、西班牙国王菲力普二世保持密切关系的小型委员会,提高政务效率,协助女王在英国重振天主教声威。可这次又因主教伽蒂诺掣肘而使计划付之东流。

伊丽莎白即位后,英国王权再度上升。政府首席大臣威廉·塞西尔及时建议女王解决枢密院冗员过多问题,将其成员减到12-18人之间。而且,由于枢密院内部不再设立常设委员会,也就难以形成争权夺利的帮派集团。这种良好状况一直保持到伊丽莎白一世在位末年。为了继续增强枢密院的效能和权力,女王又责令组成一个包括财政大臣和国务大臣在内、总数不超过4-5人的小型核心班子,主管政府大部分工作。他们定期议事,内容通常不对枢密院其他成员公开。枢密院重建工作完成后,伊丽莎白牢牢控制其成员的任命权,似乎到了极为敏感的地步。连她的宠臣艾塞克斯伯爵也得耐心等待多年方能成为其中一员。可在另一方面,女王一旦将枢密院人员选定,便放手让他们尽心尽力理事,极少亲自出席该院会议。另外,女王除于1586年允准坎特伯雷大主教威特吉夫特参与枢密院活动之外,未再准许任何教会人员进入其中,从而将枢密院变成一个纯由世俗官员组成的政治机构。以上是都铎后期该院

^① 冈恩:《早期都铎政府,1485—1558年》,第32页。

在成员构成方面的几个特点。

除此之外,还应指出枢密院发展的另一个特点:从亨利八世时期到16世纪末,由于司法权与行政权逐渐分离,甚至大法官也不再是该院的成员。

君主不再出席枢密院活动,那么工作由谁主持?根据现代研究成果可知,早在1529年,萨福克公爵就一度扮演了咨议会主席的角色,尽管其职权范围不够明确。1552年,诺森伯兰乐于被人称为枢密院院长,这似乎意味着其地位已在其政治上的主要竞争对手萨默塞特之上。如果他不能莅会,则由国务大臣或财政大臣代为主持。综观之,大约从克伦威尔以来,最经常主持枢密院的高级官员应首推国务大臣。但当时大家又公认为,在理论上所有成员的地位应是平等的。

英国枢密院体制是在都铎时代王权扩张的情况下得以形成和发展的,同时还反过来加强了王权。枢密院的出现不仅提高了当时政府的工作效率,还同18世纪内阁制的形成和运行有着若隐若现、藕断丝连的联系。

2. 衡平法的成长

衡平法与普通法既有联系又有区别,广义而言,它是最早实行普通法的英国法律制度的组成部分,是为了调整法律关系而产生,并与普通法服务于同一社会制度。

衡平法的萌芽可以追溯到都铎王朝建立之前。在14、15世纪,一些在各种普通法法庭涉讼的当事人,向国王、咨议会或议会提出请愿的现象越来越普遍。其中咨议会接到诉讼后,将其职权授予大法官。大法官利用强有力的大法官庭,行使对王国所有官员签发司法行政令状的权力。根据史书记载:1474年,大法官托马斯·罗瑟拉姆以自己的名义签发了第一个令状。自此,衡平法开始作为法律

制度而稳定发展起来。

衡平法系的形成是在都铎王朝时代。而且,大权在握、专横跋扈、拙于财政管理的托马斯·沃尔西却在建立衡平法系过程中起到了极为突出的作用。他虽然没有接受过专门的法律训练,却擅长于法律事务。作为大法官他利用职权并克服种种困难,建立了常设性的大法官厅,尽快将众多的案件吸引过来,力求提高办案效率。正因他通过大量工作奠定了衡平司法体系的坚实基础,并能使之与普通法抗衡竞争,互补共处。所以史学界称他既是“身为政府主要大臣的旧式官员的代表,又是所有新型法官中的第一人”。以后政界、司法界的活跃人物,如托马斯·莫尔、托马斯·奥德利、理查德·理奇、托马斯·里奥塞斯利、托马斯·古德里奇、斯蒂芬·伽蒂诺、尼古拉·培根和爱勒斯迈尔勋爵等,都为衡平法原则的创立、阐释和发展起了重要作用。但衡平法基本原则的完善和确立却是在17世纪。^①

导致衡平法产生的原因是多方面的,这里仅提两点。

一是由于普通法有着某些缺陷,需要新的法律体系加以补充。例如普通法法庭在审理案件时讲究形式主义场面,程序比较复杂,实施和解释时缺少弹性,诉讼费用高昂而又不能对胜诉的讼案当事人给予合理补偿,不能为法律关系提供适当保护。为此衡平法给予补救。但对于一些普通法能够充分发挥效用的场合,衡平法并不介入。正因为如此,18世纪著名法官考珀(Cowper)评论说:“衡平法既不能创造普通法,也不能破坏普通法,而是辅助它。”19世纪宪政史权威梅特兰则指出:衡平法与普通法之间的关系是“法典主体与辅助内容、法律条文与条文注释的关系”;又说将普通法去掉,

^① 埃尔顿:《都铎王朝统治下的英国》,第81、412—413页。

衡平法就不会存在；而把衡平法去除，普通法仍会存在。^①

加强王权和提高社会管理控制，以及实行专制主义的阶级压迫是衡平法产生的又一重要原因。都铎王朝初期，统治阶级内部的权利之争仍然相当激烈，亨利七世在采取铁腕方式镇压真真假假的王位觊觎者的同时，也急需新的法律和行动比较快捷的法庭，审理处罚敌对者。尔后宗教矛盾激化，亨利八世又利用新的法律体制压制惩罚反对派；没收处理修道院财产。16世纪中期，清教运动和反圈地的斗争此伏彼起，伊丽莎白政府又加紧利用普通法法庭严酷处罚异端分子和无地流民。在普通法法庭里，对所谓犯人实行严刑拷打以及处以割耳、监禁乃至极刑的残忍做法司空见惯。

渐渐地，衡平法与普通法的区别和特点表现出来，主要在于：第一，在法律行使上，两者具有不同的法律系统，互不隶属。例如都铎年间的衡平法院星室法庭和大法官厅都与国王有着极其密切的关系，其主要成员俱由国王亲自任命，故被称作“国王良心的守护人”。在司法活动中衡平法庭的法官具有更大的自由裁量权，加上衡平法院不采取陪审制，所以审理过程较短。衡平法院在处理案件时，不仅依据本系统的判例法，还循照罗马法的一些原则。

第二，在管辖权上，衡平法具有突出的补充性特点。主要在于，衡平法法庭所审理的案件是：普通法法庭不予受理的案件；普通法法庭虽然受理但却不能给予适当救助的案件；普通法法庭虽已审理并且准备提供适当补救但因程序的缺陷而难以执行的案件。就案件种类来看，衡平法主要调解民事诉讼，而普通法在理论上可以对所有案件行使管辖权，可以调整全部法律领域，但在实际上并非如此。例如已被衡平法法庭处理过的案件，普通法法庭则不得进一步审理。

^① 梅特兰：《衡平法》，剑桥大学出版社，1910年版，第156页。

第三,衡平法执行时比较简捷,这在前面刚刚提到。这里再举2例:衡平法法庭可直接对被告发出禁止令状(writ of prohibition),而普通法法庭所颁发的令状则只能通过行政官员执行;普通法法庭文件主要使用拉丁语写就,衡平法法庭以英语为工作用语。

衡平法与普通法的冲突很早就见端倪,并且很快就有学者试图通过著述调解这类矛盾。此类著作首推15世纪圣·吉曼的《博士与学生对话录》,该书从道德伦理上论证了按照衡平法对法庭给予当事人适当补偿的必要性,从而使两种法律系统可以相互补充的关系得以明确。稍后,土地转让现象相当普遍,法学家利特尔顿于1481年出版了《土地保有法》,使解决土地纠纷案件得到法律依据。都铎王朝建立后,国王、枢密院和议会出于政治需要,一再颁布法令支持衡平法的实施,普通法与衡平法的矛盾暂时被压抑和掩盖。

恰如普通法的实施必须借助于诸如高等民事法庭、王座法庭和巡回法庭等司法机构,16世纪英国衡平法也同样需要具有特别管辖权的、相应的法律实体。在都铎时代各种衡平法法庭中,较早出现的高等法院一是“大法官厅”,再是行使特别刑事管辖权的“星室法庭”。由于大法官厅最高代表是当朝重臣,权势显赫,经常参与并主持该厅事务,所以大法官厅处理案件尤其灵活、迅捷。星室法庭初见于都铎王朝初年。1487年,根据议会法令,大法官、国库大臣、掌玺大臣等5名咨议会要员,以及王座法庭和高等民事法庭的首席法官联合组成特别法庭,审理诸如私养家兵、聚众滋事、滥用官职权力,贿赂陪审员等案件。7年后,星室法庭脱离咨议会,采用衡平法和刑讯方式,专务司法职能,审理案件时常用严刑拷打获取口供,结案时可对犯人处以鞭打、割耳、断肢、火烙、监禁乃至死刑。为加强对兼并地区和边陲地区的司法管理,都铎政府还相继建立了“威尔士边境委员会”和“北方委员会”。其他还有偏重于人员监

护、财产让渡、遗嘱验证等专门性法院。它们不仅在应用衡平法方面起着重要作用,同时还是衡平法系形成的标志。

衡平法系的重要作用之一是维护和加强了都铎君主专制政体,而王权的加强又反过来促进了衡平法的发展。

3. 地方管理的加强

都铎王朝的君主们在加强专制王权和改组政府的同时,还尤其重视地方管理,其措施也明显区别于前朝,并对后世造成久远影响。

都铎政府加强地方管理的有效措施之一,是尽力削减郡守权力和充分发挥治安法官作用。治安法官出现于14世纪中叶。那时由于长期的对法战争和稍后的贵族火并,地方郡区管理体制一再削弱,不少官吏依附豪门显贵,纠集劣顽无赖,横行乡里,玩忽职守,漠视法度,滥取贿赂,成为不安定因素。爱德华在位时,曾多次促使议会颁布法令约束郡守行为,但收效不大。于是又于1327年、1361年颁布《治安法官令》,赋予刚刚出现不久的治安法官以维持地方秩序、审理轻微刑事或民事案件的管理和司法权力。亨利七世即位后,立即责令各地治安法官负责监督郡守行迹。其具体做法是:要求治安法官平时注意收集郡守和其他治安法官的劣迹,并将有关情况及时禀报巡回法庭,巡回法庭返回后上报星室法庭,审理后再由国王政府决定惩罚去留。据载,在沃尔西当政时和伊丽莎白女王在位时期,大约8%—9%的地方官吏因涉嫌腐败而受到惩处。^①

都铎年间,国王赋予治安法官的再一职能,是作为国王的郡级主要司法人员行使司法权。根据议会法令和国王授权,当巡回法庭

^① 冈恩:《早期都铎政府,1485—1558年》,第100页。

不在时他们可以据情逮捕、审讯或保释嫌疑犯,可对地方滋事者强制征收保证金以防止他们继续惹事生非。此外他们还经常仲裁民事纠纷,调解邻里矛盾,拘捕和遣返流民乞丐,修筑道路和桥梁,颁发酒业执照,监督教区工作。玛丽女王在位时期,议会又颁布成文法,增强他们在调查犯罪行为、取证立案、传讯嫌疑人出庭受审等方面的作用。治安法官在地方管理和司法领域的重要作用越来越受到统治阶级高层集团的重视,他们利用立法手段,明文规定治安法官的职权范围。据统计:截至伊丽莎白在位末年,英国议会起码颁布 309 项法令,以加强和阐释治安法官的地方治安管理和司法职能。其中大部分是于 1485 年以后颁布的。而且在数量上呈明显上升趋势:1485—1547 年间共 60 项;1547—1558 年间 37 项;1558—1603 年间达 77 项。^①其中有些法令内容简单,不甚重要;但绝大多数发之有因,规定具体,针对性强。如有的法令要求治安法官除了负责观察反抗政府的动向之外,还要留心查看“滋肇事端的酒馆”和“非法的竞技活动”;有的法令责令治安法官管理好桥梁公路,加强执行工资和物价管理法令;有的要求他们监管羁押无业游民;有的指令他们采用强制性手段征集地方特别税,用来赈济贫困者。

地方治安法官的职权一是来自议会法令,再是来自政府每年发布的“治安委任令”(Commission of the peace)。中古末期,就已对治安法官的职权范围大致作出了 7 项规定。都铎王朝建立后,随着时间的推移,这些规定渐渐不能满足现实需要,1590 年终于对它们作了全面修订。新的治安委任令以后实施了三百余年,它授权治安法官:(1)执行实施所有事关社会治安的议会法规,保护行为端庄的良民百姓,监禁行止不轨者;(2)参与对各类违法犯罪行为,

^① 埃尔顿:《都铎宪制——文件和评论》,第 466 页。

以及从郡守到王田管理人的渎职行为的调查、侦破和审理；(3)根据公诉审理案件；(4)听取和判决各类违法行为；(5)在王座法庭法官和巡回法庭法官离开之际，不越权处理重大案件；(6)定期召开会议。^①

在此之前(1355年)，议会法还责令地方法官负责监督所辖教区的桥梁和公路管理。教区委员会须任命一公路监督人，各教民每年应服役4日。《1601年济贫法》又赋予教区赈济穷苦人的职责。以后二百多年教区则成为治安法官之下的重要的地方基层单位。

上述一些比较切实可行的法律措施，不仅规定了治安法官的职权范围，使他们取代郡守成为真正的地方统治者，还在组织上为他们的活动提供了保证。各郡治安法官会议每年召开4次，既有全体会议，又有小型会议。各郡治安法官人数多年里呈迅速上升势头。都铎王朝建立初年，每郡治安法官均在10名之下。16世纪中后期平均各郡为40—50人之间。例如，地处高原农业区、居民较少的卢特兰郡仅有15名治安法官，而经济富庶、人口众多的肯特郡的治安法官多达80名。^②为防止治安法官滥用职权，亨利八世年间创立了督尉制。即每郡设郡督、郡尉各一名，有权推荐治安法官人选，监督他们的工作，并负责训练民军，招募军队。督尉制的建立使地方政府各类官吏各负其责，互相监督钳制，从而加强了中央对地方政府的管理和控制。

都铎年间的治安法官体制是一套比较切实可行的地方管理制度。其特点主要有：

第一，实施范围相当广泛。不仅整个英格兰全部实行治安法官管理制，而且很快将这一制度推广到威尔士^③和西北边境。1536

^① 埃尔顿：《都铎宪制——文件和评论》，第465—466、472—474页。

^② 埃尔顿：《都铎宪制——文件和评论》，第465页。

^③ 15世纪，英国正式兼并威尔士。

年,英国政府首次下令在威尔士和柴郡的切斯特区任命治安法官,用以监督约束当地贵族的分裂势力。

第二,所有治安法官不领薪给,而是作为义务兼职者为王国政府和地方履行职守。尽管如此,由于他们拥有行政和司法两方面的权力,政治地位显赫,总是有许多人愿任其职。都铎政府巧妙地利用了人们的这一心态,并有意起用乡绅担任治安法官,从而以低廉的代价营造了一个效率颇高的地方管理体制。

第三,鲜明的阶级属性。各地治安法官大多是由豪门贵族和乡绅地主担任,他们中的不少人都是都铎政府优惠政策的得利者,对新王朝怀有感激之情,拥护专制君主政体。所以,他们不仅参与地方行政和司法管理,而且对反国教异端分子和因圈地运动而丧失谋生条件的下层民众一再实行残酷镇压。当时政府法令要求他们拘捕处罚的所谓流民乞丐,大多是丧失劳动能力的老弱病残和无地农民。尽管如此,我们考虑到都铎王朝的阶级局限性和社会历史条件的限制,还是认为16世纪形成的治安法官体制的历史作用主要是积极的,应该基本肯定的。

第五章 革命与妥协

(1603—1688年)

一、桀骜不驯的议会

1503年,年方14岁的英格兰公主玛格丽特嫁给苏格兰国王詹姆士四世。苏格兰诗人威廉·邓伯(William Dunbar 1460?—1520?)写了《荆棘和玫瑰》一诗庆贺此事。他在诗中神秘地预言这两个不断打仗的王国将恰巧在100年之后合而为一。伊丽莎白逝世之前,指定苏格兰国王为其继承人。1603年詹姆士六世南下继承英格兰王位,称詹姆士一世,预言竟然成了现实。斯图亚特王朝自此开始。

这时詹姆士一世不过37岁,可已在北国占据王位36年,执掌实权近20年。故自称是富于治国经验的国王。3月24日,这位独掌两国王权的国王喜气洋洋地戴上第二顶王冠后,却又很快发现自己面对诸多难题。

在经济领域,变革正加速进行。圈地运动正往纵深发展。工业各部门采用了新的生产组织形式。商业贸易空前兴旺,一些对外贸易公司转运商品,贩卖黑奴,在资本原始积累的巨大漩涡中傲然面对挑战。金融业生机勃勃,伦敦城成为英国金融中心。

经济变动改变了社会经济关系。一些乡绅依靠资本主义经营方式聚敛财富,很快成为令人刮目相看的新贵。不少大商人把从破

产贵族那里买来的土地交给他人经营,兼享资本主义地租,同样也跻身于新贵集团。新贵族在经济利益上与资产阶级日趋一致。前者反对政府征收“骑士捐”和其他封建性赋税,后者对政府贸易专卖制深感不满。经济利益的一致导致政治上的接近。在法庭上,新贵族挺身为资产阶级辩护;在议会里他们又充当资产阶级的代言人。就这样,乡绅新贵和资产阶级由衷地结成了同盟关系,面临着共同的反封建任务。在社会变革的急流中,宗教问题同样引人注目。资产阶级越来越感到国教的腐败。烦琐复杂的宗教仪式浪费了他们用于赚钱的宝贵光阴,各类宗教开支耗费了他们的钱财。更重要的是,国教教会是国王巩固专制制度的支柱。资产阶级和新贵族联合起来,他们以加尔文教为武器,开展了反国教的清教徒运动,要求废除主教制度,抛弃偶像崇拜,简化宗教仪式,建立比较民主的宗教组织。

在如此形势下,詹姆士一世面对不同国情,仍要按照“苏格兰习惯”行事。他极力宣扬“君权神授说”,强调君权来自上帝,议会的权利来自国王。他来到英格兰不久,亲自撰写出版了一本题为《神权》的著作,遭到反对派议员的敌视和抗议。他加紧迫害清教徒,引起社会民众的强烈反感。他在外交上乖张失措,为巩固专政统治而向奉行天主教的西班牙频送秋波,引起国内反天主教势力的愤懑。

詹姆士一世所面临的另一棘手难题是在财政方面。当时,政府名义上从属于王室,政府的开支要从国王的财库中支取。16世纪以来,政府组织日益庞杂,各项开支明显增多,加上“价格革命”的冲击,王室地产收入和经议会认可的关税收入实际上已经减少,加上宫廷又兴奢靡之风,国王只好采取其他方式,如出售专卖权、征收骑士捐、卖官鬻爵、出售王室森林等平衡政府开支。可是收支仍不相抵,他只好按照传统,召开议会,要求批准加征新税。

1604年3月詹姆士一世时期的第一届议会召开。会间,他所要求的款项仅有一部分获得批准。议员们着重讨论的却是议会特权问题。下院专门起草了一份文件,申明议员享有选举自由、言论自由,以及在议会开会期间免遭逮捕的权利。此外,议会讨论并批评了国王的内政外交政策,使这位来自异国的君主既难以理解又无法忍受。便威胁说:“臣民辩论国王在行使其最高权利时所做的任何事情无疑于煽动政变,朕不乐意人们议论朕之权力。”^① 议员们针锋相对地回答道:议会有权“自由讨论一切有关臣民及其权利或者国家的事务”。争辩多次,各不相让,国王于1611年解散议会。

1614年4月,新议会召开。人多势众的反对派议员一如既往地批评政府,当年6月就被解散。因这次议会存在时间短又未办理任何重要事务,后被讥称为“无用议会”。以后六七年里,政府采取多种方式聚敛钱财,财政千疮百孔。1621年,詹姆士一世再次召开议会,要求拨款50万镑。议会仅仅批准了15万镑,条件是国王必须对西班牙开战。同时,议会一再行使弹劾职能,指控国王宠臣,致使国务大臣米都塞克斯丢官入狱;著名哲学家培根以贪污罪送交高级法庭审讯,险遭罚款和长期监禁。时隔不久,詹姆士又要求拨款90万镑,议会反复讨论后,仅以7万镑敷衍了事。面对桀骜不驯的议会,一向骄横傲慢的国王百般无奈,他叹息道:“下院是一群无首之鸟,议员们发表意见时毫不顾及礼仪。每逢开会时,只听他们狂呼乱叫。想不到我们的祖先竟然允准出现如此之机构。朕不是本地人,到这里时它已存在,所以朕只好容忍这个无法撤消的机构。”^②

① G. M. 屈维廉:《斯图亚特王朝统治下的英国》,梅修因公司,1980年版,第99页。

② 戴维斯:《早期斯图亚特王朝,1603-1660年》,牛津大学出版社,1959年版,第18页。

政府反对派议员在同国王及其代理人的斗争中,比较娴熟地利用了议会这一阵地,并尽力将之改进更新。下院开会时,总要立即成立几个常设委员会分别讨论处理有关议会权利、民间怨情、选举和宗教问题。鉴于历代国王和詹姆士一世为操纵议会总要任命其亲信担任议长,反对派议员要求成立一个包括所有议员在内的“全院委员会”。1606年,这一要求得到实现。全院委员会主席由全体议员选举产生,开会时代替议长主持工作。这样,议员们就可以比较随便地发言了,议长的地位却明显降低。^①1621年的一天晚上,反对派议员发言尤其激烈,议长理查森见势不妙,想尽快终止讨论,遭到众人的厉声谴责:“您只能是下院的忠仆,而不是主子,更不是某个主子的助手。”而且,为防备议长趁开会过久众人疲乏时突然提出提案并要求仓促表决,下院专门通过决议:未经议会讨论的议案不得付诸三读。

综观詹姆士一世在位时议会的反专制主义斗争,既能看到反对派议员态度的坚定性,又可以看出他们的不成熟之处:

其一,他们在更新改造议会的某些传统形式时,未能及时采用成文法形式,把一些新做法固定下来,并借此扩大成果。例如他们虽然有着建立全院委员会和以委员会主席代替议长主持工作的实践,却未能将此做法坚持下来,致使下院议长仍能在多数情况下,继续扮演重要角色,为国王效力。

其二,尽管政府反对派议员曾多次就议会特权问题同保王势力展开斗争,但还未能像以后资产阶级思想家那样,直接反对“君权神授说”,明确提出“议会至上”的理论。

其三,政府反对派的组织水平还不高,其中虽然不乏活跃分子,

^① J. P. 凯尼恩:《斯图亚特宪制——文件和评论》,剑桥大学出版社,1980年版,第35页。

但仍然没有出现像以后平姆、伊里奥特和汉普顿那样的核心人物。

其四,反专制主义的斗争主要限于下院,上院贵族的政治分化还不明显。

存在上述情况毫不奇怪。17世纪初,资产阶级和封建阶级之间的矛盾虽然已经发展,但还未达到激化的地步;资产阶级和新贵族在议会中的活动带有分散性和自发性。由于历史条件的限制,他们在政治上还需要一个成长过程。至于当时上院在反封建斗争中作用不强,除了阶级原因外,还由于国王利用封官赐爵拉拢控制他们。伊丽莎白女王临终时,上院计有世俗贵族55名,可詹姆士一世即位不过7年就增加到80名。新封贵族中不少人与宫廷关系密切,有的在政府中任职,有的从国王那里得到专卖权,对王室暂时还有亲近之感。

1625年春,詹姆士一世撒手人寰,其子查理一世即位。新君践祚月余就与法国公主完婚,引起民众的普遍不满。他指令佞臣白金汉公爵主持外交事务,后者行事纰漏百出,怨恨之声溢于四野。他纵容国教教会迫害清教徒,致使反国教情绪比日而上。当时正值瘟疫流行,道旁尸体不绝于目,伦敦街头冷冷清清。人们认为这是上帝在对英国施加惩罚,对政府的不满情绪与日俱增。同年6月,新议会开幕,会上废除了国王可以终身征收关税的特权,规定今后每年就国王征收关税问题表决一次;同时对政府政策和白金汉提出了严厉批评。国王恼羞成怒,下令解散议会,但由于政府军队仍在对西班牙作战,迫切需要军费,查理一世只好于1626年初再次召集议会。3月下旬,查理一世命其宠臣约翰·康威前往议会宣布君命:议会必须在3日之内批准拨款,否则要被解散。下院表示:宁肯被解散也决不会让步;^①还是坚决要求罢免白金汉,交付法庭审

^① C.卡尔顿:《查理一世传》,伦敦,1983年版,第85页。

判。国王不肯示弱，悍然下令逮捕反对派领袖伊里奥特和迪格斯。5月20日，国王派遣使者，向下院公开表达了他对议会这一古老机构的厌恶：“诸位知道，在所有信奉基督教的王国里，直到君主们开始认识到它的力量时，议会才发挥作用。终于，君主们发现了议会的狂暴脾性，开始逐渐维护加强他们的特权，整个基督教世界的议会全被废除。”^①

查理一世的发言就等于声明，英国议会是一个多余的机构，它如若继续与政府为难，查理就要像欧洲君主那样将它废除。

查理一世的行径，促使议会走得更远。在这两届议会中，几位杰出人物脱颖而出。其中爱德华·柯克爵士(1552—1634)担任过民事法院首席法官，一贯主张普通法至高无上，十多年前就因领导一些律师，反对衡平法院对普通法法院管辖权的侵犯遭政府迫害。柯克精通法律，善于援引史实和和议会先例为反国王活动辩护。1625年议会中关于废除国王终身征收关税特权的意见就是由他首先提出的。约翰·伊里奥特爵士(1592—1632)正值盛年，血气方刚，不畏强暴，在议会发言时咄咄逼人。清教徒约翰·皮姆(1584—1645)在律师界享有盛名，一贯反对政府任意征税，要求革除教会弊端，支持资产阶级的经商自由和殖民活动。皮姆组织能力出众，善于利用有利时机提出反政府的议案，发言辩论时口若悬河。3人之外，约克郡议员托马斯·温特沃思和肯梯什的达德利也很突出。下院中反对派领导群体的产生，有助于团结资产阶级力量，标志着英国议会斗争进入新阶段。

议会解散后，柯克、皮姆等人鼓动民众抗捐抗税，迫使国王于1628年3月召开第3届议会。开幕那天，查理一世恫吓议员：务必立即批准政府所要求款项，否则他将采取非常方式“去抢救由于某

^① C. 卡尔顿，《查理一世传》，第85页。

些人的蠢行而可能丧失的东西”^①。议会不仅不退让,反而在柯克和伊里奥特领导下,起草了重要文件《权利请愿书》,援引大量史实说明英国人民自古就拥有各种权利,谴责国王“侵犯了人民的权利,违反了国家的法律和法规”,并规定:(1)今后未经议会同意,不得强迫人民承担或缴纳贡物、贷款、捐助赋税和其他类似负担;(2)非根据国家法律和法庭判决,不得逮捕关押任何人或剥夺其财产;(3)政府军队不得占据民宅;(4)不得根据军事戒严令任意逮捕公民。为了换取议会拨款,查理一世于7月28日忍痛签署了《权利请愿书》,但无诚意履行议会要求,不久下令议会休会。休会期间,白金汉公爵遇刺殒命,次年1月,议会复会,根据《权利请愿书》有关规定,仅批准国王征收一年关税。当他们听到国王又要解散议会的消息后,怒不可遏,两名身强力壮的议员挺身而出,把浑身颤抖并准备退席的议长约翰·芬奇爵士强按在座椅上,^②黑杖侍卫官^③也被拒于会场之外。议员们以鼓掌欢呼的方式火速通过3项决议:(1)任何想输入天主教或有类似行为者即被视为国民公敌;(2)任何未经议会认可而建议征收赋税者,即被视为国民公敌;(3)凡“自愿缴纳”未经议会认可的“吨税”和“磅税”^④者,即被视为英格兰的叛徒和国民之敌。^⑤随即,议会各门洞开,议员们一拥而出。几天以后,议会被解散,伊里奥特和其他一些骨干分子被捕。英国自此步入长达11年的无议会时期。1625—1629年的议会斗争在英国政治制度史上占有重要地位。其间广大议员得到充分锻炼,组织水平

① 凯尼恩:《斯图亚特宪制——文件和评论》,第80—81页。

② 按照英国下院立法惯例,若议长从其座位上站起,议员们必须立即停止发言和辩论,否则议长有权命令违反者退出;若议长退出会场,会议自行终结。

③ 引导下院议员前往上院听证并负责维持议会秩序的官吏,因手持黑杖得名。最早见于1361年,以后总由具有贵族血统的退伍军官担任。

④ 吨税是对酒类所征收的入口税,磅税是对羊毛等货物征收的出口税。二者均属关税类种。

⑤ 戴维斯:《早期斯图亚特王朝,1603—1660年》,第45页。

和斗争艺术均有明显提高。他们注意提出目标明确内容系统的政治文件,这对他们稍后发动反对封建主义的资产阶级革命做了必要准备,并对以后政治制度的发展起着潜移默化的作用。

二、长期议会和资产阶级革命

1. 走向内战

查理一世抛开了议会,实行专制主义统治。9名骨干人物被捕,罪名是唆使暴徒刺杀政府大员白金汉公爵和用武力胁迫下院议长。伊里奥特被指控为首犯,3年后死在狱中,其余幸存者被关押到1640年。

然而,专制政体须臾不可缺少财政支持。为扩大财源,政府推广实行专卖制,增加关税,强征船税。起初船税只在沿海城镇中征收,1635年扩大到内地。查理一世想借此获得每年20万英镑的固定收入,使其永远不必召开议会,但很快引起抗议。1630年,政府颁布命令,对所有未出席国王加冕仪式的骑士处以罚款。这一罕见做法加深了中小地主的不满。宫廷还重提以前王室林地的所有权,要求使用者补缴重税。此等土地目前多在大贵族之手,有的已经营二百年,查理一世得罪了他们,加速了贵族的分化。在实行政治镇压和经济搜刮时,对清教徒的迫害变本加厉。坎特伯雷大主教劳德依仗“星室法庭”对各种出版物严加审查,清教徒作家被处以枷刑、烙刑和割耳刑。教会强制实行严格的宗教仪式,凡未到教会做礼拜的教徒被法庭传讯,每次罚款一先令。清教徒断定英国要恢复天主教,纷纷移居国外。

专制主义是政治危机的温床,资产阶级和新贵族积极准备新的反抗。30年代末,各地爆发了失业工人和贫民的示威活动,反圈

地的斗争波及全国。

1636—1638年，政府把宗教迫害扩大到苏格兰，引起新的反抗，他们召集大会，宣布取消祈祷书和主教职位。查理一世发兵镇压苏格兰人，可出师不利，1639年2月，王军战败求和。

查理一世为了筹集军费，于1640年6月召开议会。一些反对派议员重新当选。他们继续抨击国王宠臣斯特拉福德和政府暴政，反对重新对苏格兰开战。国王无奈，立即解散议会。因为这届议会只存在3个星期，史称“短期议会”。同年8月，苏格兰军队又发动进攻，英格兰军队节节败退。

局势更加紧张，全国各地纷纷要求召集议会，查理一世进退维谷，宣布重新举行大选。皮姆和约翰·汉普顿周游全国劝导人们选举清教徒。11月3日，新议会开幕，“短期议会”的议员中有3/5重新当选。这次议会一直保留到1653年4月，史称“长期议会”。

长期议会显示了空前的革命性。它一开始就逮捕了斯特拉福德伯爵和劳德大主教，以叛国罪交付审讯。其间有人提出疑义：其一，根据英国法律，只可把侵犯国王利益的罪行视为叛国，而斯特拉福德的行为是得到国王批准的，怎么可以被控叛国？其二，根据现有法律，本由国王召开的议会是否有权将政府要员判罪？为扫除法律障碍，下院通过一项特殊法律——“褫夺公权法”。据此斯特拉福德以“企图推翻英格兰和爱尔兰古老法律”的罪名被宣布为叛国。4月21日，下院以204票对59票通过了对斯特拉福德的死刑判决书。但在两院联席会议上，仍然有人质疑：议会怎能将国王大臣判罪？奥利弗·圣约翰立即站起回答：英国议会作为代表全民族利益的机构，不同于一般法庭，它有权根据形势需要制定新法律，对腐败者叛处极刑。^①可见由于阶级意识的增强和斗争的需要，资

^① 温斯顿·丘吉尔：《英语国家史略》，上册，第628—629页。

产阶级对议会的职能作出了革命的解释。查理一世心如火焚，多次驾临上院，设法营救斯特拉福德，全无济于事。愤怒的伦敦市民聚集威斯敏斯特宫附近，胁迫上院贵族和国王通过了判决书。5月12日，在20万人的围观之下，斯特拉福德伯爵身首异处。英国资产阶级革命推向高潮。议会权力达到了空前的高度。

议会革命力量借机扩大成果，在以后几个月内连续通过几项重要法令。

其一是《三年法案》，5月9日迫使国王签署。它规定以后至少3年召开一届议会；未经议会同意，国王不得过早解散或终止其会议。^①《三年法案》表达了资产阶级和新贵族永远结束英国专制统治的愿望，对于当时削弱封建王朝的势力有着重要的作用。也正是由于这一法案的通过，这届议会才有可能成为“长期议会”。当然，应该看到，以后在克伦威尔、查理二世和詹姆士二世时期，《三年法案》未被认真遵守，但这只是暂时的。“光荣革命”之后，重新制定了另一个《三年法案》，1642年法案的精神重新得到体现。所以，当我们纵观17世纪政治史时，更加理解1642年《三年法案》的历史意义。

其二是《关于吨税和镑税的法案》，6月22日通过。它明确宣布废除国王终身征收关税的特权。

其三是关于废除“星室法庭”和其他特权法庭的两项法令，7月5日通过。这对于铲除封建阶级政治和宗教特权具有重要作用。

另外还有：8月7日的关于不准任意扩大征收船税的法令，8月14日的关于限制国王对使用王室林地者罚款的法令，以及不准强迫接受骑士称号和对骑士任意罚款的法令。^② 这批法令的通过

① 凯尼恩，《斯图亚特宪制——文件和评论》，第219—220页。

② 特纳，《十七世纪英国宪制冲突，1603—1689年》，剑桥大学出版社，1960年版，第96—99页。

对于反对封建主义统治和扩大资本主义法权,有着重要意义。

长期议会召开初期,内部分歧尚未明显,但在处死斯特拉福德之后,随着革命的深入,议会立法工作愈加繁多,矛盾终于暴露。夏季,下院讨论《根枝法案》^①时,一些议员反对此案,认为废除了主教制,实行教会平等,会激发下层人民要求取消封建等级制度,进而反对世俗地主。辩论良久,法案在下院强行通过,在上院遭到否决。此后不久,爱尔兰人民揭竿而起,要求摆脱殖民统治。清教徒和王党势力一致主张对爱尔兰天主教徒实行镇压,但都怕对方借此机会组织和控制军队,在击败爱尔兰人之后再用来镇压政敌。在此关键时刻,皮姆和汉普顿等人提出一份重要文件——《大抗议书》,要求限制主教权力,没有提出废除主教制度,但仍然引起主教和其他保守势力的强烈反对。抗议书中事关紧要的内容是要求国王必须在议会所信任的人中任命政府主要官员,^②这已在某种程度上意味着责任内阁制。

下院表决时,相当一部分议员认为抗议书对王权限制过多,结果仅以微少多数通过。其中赞成者 302 名,反对者 230 名。仅有 14 名议员采取中间立场。这些数字表明:在阶级斗争的关键时刻,绝大多数都根据自己的阶级利益和政治立场作出了选择,一向形体上比较一致的议会即将一分为二,议会与国王分庭抗礼刀兵相见的日子已经不远了。

1642 年 1 月 4 日,查理一世不顾惯例,闯入下院,要以叛国罪逮捕皮姆等人。他们事先得到消息,前往伦敦商业区躲避。国王要求议长交出钦犯,威廉·伦索尔慨然回答:“我的眼睛只能朝着本

① 《根枝法案》源于 1640 年的《根枝请愿书》,法案中所说的“根”,是指大主教、主教等教会上层人物,“枝”是指由主教们领导的全国各级宗教机构。根枝同用来喻指教会等级制度。

② 参阅《外国法制史资料选编》,上册,北京大学出版社,1982 版,第 309 页。

院指出的方向看,耳朵也只能听取本院的指示,我是这里的仆人。”国王一无所获,愤而离开下院,一些议员以“特权!”“特权”的呼声相送。由于这个事件形成两个有趣的惯例:其一,每逢议会解散或新议会召开等重大活动,当上院黑杖侍卫官前往下院通知召开两院联席会议时,下院总是将大门关闭,黑杖侍卫照例要举杖击门3下,然后打开大门准其入内。17世纪以后,下院坚持这种做法,是为了提醒国王和上院贵族不得侵犯下院立法特权,不许随意逮捕下院议员。选自伦敦市的议员在议会开幕时可以坐在政府大臣席上,则是下院对1642年伦敦市保护5名议员的行动表示的永久性感谢。

国王带兵闯入下院的消息传开后,伦敦市民怒不可遏。他们自发地聚集在王宫外示威,国王急忙逃离伦敦,去外省征集军队。内战很快爆发。尊国王为教俗之首的王党议员纷纷脱离议会,投效王军。至此,议会公然成为反对派议员的独占场所和革命战争的领导机构。

2. 刀兵相见

在国内史学界,多数有关著作把1640年11月长期议会的召开作为英国资产阶级革命开始的标志。这很有道理。正是从这时起,资产阶级、新贵族以崭新姿态登上了政治舞台,发起了反对封建主义的革命。但我们还要看到,直到1642年前,议会推广的一切法令,形式上还要经过国王的批准,尽管查理一世是在压力之下被迫签署的。所以就宪法意义而言,国王还是当时国家立法机构的组成部分。

进入1642年以后,情况发生变化。1月4日国王带卫兵去下院捕人,是对议会两院权利的严峻挑战。不久他又逃往约克组织反议会力量,致使议会无法再以国王名义制定和颁布法令。同年3

月，议会通过一项《民军法案》，派专使呈请国王批准，查理一世嗤之以鼻。至此，英国的两个权力中心已经形成，内战很快爆发。

战争促使议会迅速发生分化。一部分议员，特别是一些上院贵族，陆续投靠到国王方面。根据1644年查理一世的召令，大约一半以上的上院议员和百余名下院议员^①在牛津开会，他们组成“保王议会”。保王议会作为国王的附庸，实际作用很小。保王势力主要依靠英格兰东北和西北等落后地区的支持。

其余议员组成革命议会。他们得到东南、中部和沿海城市的支持，其主体是清教徒资产阶级议员。早在革命前的清教运动中就出现了长老派和独立派两个派别。这种情况很快在议会中反映出来。内战初期，议会上层人物多是家世显赫、崇尚长老派教义的大贵族。如议会军总司令艾塞克斯伯爵、高级将领曼彻斯特勋爵、柏德福伯爵等，都是著名的长老派教义信奉者，他们控制了革命军队的领导权，在同独立派议员合作时，难免发生分歧和矛盾。

1642年6月1日，议会向国王提出一份最后通牒式的文件——《十九条建议》，明确要求：(1)枢密院成员、各大臣等重要官员应由议会委任；(2)议会应该控制民军并用以平定爱尔兰；(3)以何种教派为国教应由议会决定。^②这等于直截了当地向国王索取政治、军事和宗教大权，使国王成为形同虚设的傀儡。他们对自己所从事的斗争性质，有着相当明确的理解。例如一位叫勒德洛的圆颅党军官指出：“我们同保王派的分歧所在，是国王应该像神一样实行统治，全国人民像野兽一样受到强制；还是人民应该受到自己制定的法律的统治，并生活在根据他们自己的愿望而产生的政府

^① 在英国史学界，关于“保王议会”人数说法很不一致，他们的活动也缺少必要的介绍。原因之一是“保王议会”的文件焚于战火。

^② 参阅凯尼恩：《斯图亚特宪制——文件和评论》，第244-247页。

之下。”^①

另一方面，议会中贵族成分的存在，还决定当时议会难以提出彻底废除君主制、建立共和国的要求。因为废除了君主制，贵族体制也要随之瓦解。1642年7月，下院在委任艾塞克斯为议会军总司令的决议中宣称：他们为之斗争的目的，是“为了国王个人的自由，保卫两院和服从两院的人，保护王国的宗教、法律、自由与和平”。^② 当时议会的各种法令仍以“国王和议会”的名义颁布。

颇具讽刺意味的是，对议会恨之人骨的查理一世，为了分化革命力量和得到较多的支持，也暂时搁下“君权神授说”，避而不谈他同议会军作战的目的。例如，他逃亡约克郡不久，就发出一个公告：“朕的愿望是，用已知的本国法律保全臣民的自由和财产。……朕在上帝鉴临之下庄重而真诚地宣誓，我要维护议会的正当特权和自由。”^③

当然，这亦是策略之言。上层资产阶级把建立立宪君主制作为政治目标，需要一位国王；封建势力为了自身目的一时也不能丢下议会这块招牌。德国史学大师兰克说得真切：在当时英国的两大势力中，“一方维护有君主存在的议会制，另一方维护有议会存在的君主制”。^④ 17世纪资产阶级革命爆发不久就显露出它的保守性和妥协性。内战期间，长期议会作为最高革命领导机构，在政治、军事和宗教方面做了大量工作。

议会面临的最迫切问题是在财政方面。它必须设法得到足够的款项去招募和维持兵员较多的军队，否则就难以获取军事上的

① 汉尼勒·泰勒：《英国宪制的起源和发展》，波士顿，1904年版，第2卷，第319页。

② 特纳：《十七世纪英国宪制冲突，1603--1689年》，第118页。

③ 参阅C.卡尔顿：《查理一世传》，第239页。

④ 温斯顿·丘吉尔：《英语国家史略》，上册，第639页。

胜利。但由于议会不能像国王那样容易得到大量捐款，就必须靠征税补充财源。

1642年3月，议会通过了第一个征税法令，计划在半年内征收40万英镑的税款。以后此类法令不断颁布。当时英国处于非常时期，革命力量和反革命力量犬牙交错，难以按正规方式收税。为此，议会采取了“估算”的办法征收直接税。即根据各地人口、富庶程度等因素分配税额，由各郡的税收委员会按时收齐上缴。各地税额相差很大，例如在1642年2月24日，议会命令各地收齐一周应缴的税款以敷军用，其分布情况是：^①

伦敦市区，10000 镑；
威斯敏斯特区，1250 镑；
伯克郡，550 镑；
贝德福德郡，250 镑；
布里斯托尔市，55 镑 15 先令；
安格尔西市，25 镑；
……

有趣的是，革命前遭到资产阶级抵制的船税现在成了一项重要的直接税。

依靠直接税不能满足不断增加的开支，1643年7月，根据皮姆的建议，议会下令征收一种新的间接税——消费税。起初决定征收3年，征收物品主要限于奢侈品，可后来没有废除，征税项目越来越多。截止到1647年，平均每年征收消费税三十多万镑。为了监督各地消费税的征收，专门设立了消费税局，直属议会领导。对于抗交税金者，议会责令地方政府严加惩罚。除了各种税收之外，议会还以种种借口在居民中募捐，以10%的高息向富豪和商业公

^① 凯尼恩，《斯图亚特宪制——文件和评论》，第374—375页。

司贷款,没收所有反对议会的罪犯的财产和地产,王室和各主教的土地首先在没收之列。^① 如果某个保王分子脱离了国王营垒,就改没收为罚款。依靠这一措施,议会获得了巨额资金,在相当程度上动摇了封建地主阶级的经济基础。根据新贵族的要求,议会还于1640年初通过法令,宣布废除名存实亡的骑士领有制,但与这些土地相关的农民的义务和负担却全部保留。议会还出面维护新贵族的圈地活动,保护革命前成立的垄断公司,其阶级属性极其鲜明。

长期议会的宗教政策带有明显的保守性。它始终没有废除什一税。这是因为,在内战前和内战期间,一些地主在购买教会地产时,同时获得了什一税的征收权。所以,内战爆发不久,长老会的势力得到扩展。另外还有外交方面的原因。1643年来,皮姆等人为争取苏格兰人的军事援助,与他们缔结了《神圣盟约》。在这种情况下,议会就必须正式承认长老会。各长老会团体借机扩展势力,干预民政,引起国教徒、独立派教徒和天主教教徒的不满。

长期议会面临的另一项极为重要的任务是组织革命军队。1642年7月4日,即在国王正式宣布讨伐议会之前,议会就指令成立了一个“安全委员会”,由5名上院贵族和10名下院议员组成,主要负责各武装部队之间的联络工作。^② 可是,在内战初期,议会军编制混乱,纪律涣散,缺少训练,各郡民军地方主义严重,指挥官争权夺利,不易于实行集中领导和组织大兵团作战,议会军多次失利。军队问题引起强烈不满。在内战中兴起的军事明星克伦威尔告诫议会:如果不重组军队,议会军就会失去民众支持,最终使议会缔结屈辱性和平。1645年初,议会通过了整军法案,授权费尔

① B. 科沃德:《斯图亚特时代,1603—1714年》,朗曼公司,1980年版,第181页。

② 特纳:《十七世纪英国宪制冲突,1603—1689年》,第118页。

法克斯和克伦威尔组建“新模范军”。这支队伍包括一支骁勇的骑兵和一万数千名善战的步兵。同年10月，“新模范军”创下纳西比大捷，半年后攻下牛津城，第一次内战胜利结束。

此后，资产阶级议会和封建势力之间的矛盾暂时缓和，而议会内部的矛盾和斗争却迅速激化，上升到主导地位。斗争的核心问题，在于能否把革命向前推进，以及建立何种类型的政治制度。

代表大资产阶级和新贵族上层利益的长老派议员认为革命已经结束，急于同国王谈判，筹建君主立宪政体。他们还看到：由议会亲自锻造的“新模范军”是一把两面有刃的利剑，它刚刚打败国王，还会对议会造成威胁。因此，长老派议员主张釜底抽薪，以减轻国民赋税负担为借口，遣散军队。议会左翼独立派议员代表中等新贵族和资产阶级利益，认为革命尚未结束，斗争不应停止，但他们在议会中力量单薄。1645年议会通过“自抑法案”以来，人数众多的长老派议员控制了议会，并试图削弱军队。

形势变化致使被独立派牢牢控制的军队出现波动。以李尔本为首的“平等派”代表小资产阶级利益，坚决主张把革命进行到底。1647年3—7月间，他们5次去下院呈递请愿书，谴责议会破坏英国人民的自由和特权，促使态度游移不定的独立派高级军官向议会施加压力，使议会取消了消费税，清除了一些民愤极大的长老派议员。

7月26日，众多长老派教徒冲进议会大厅，要求召回被赶走的本派议员，独立派议员仓皇逃入军营避难。议会公开分裂。8月上旬，军队进入伦敦，长老派议会通过的决议均被取消，首要人物受到惩处。以后第二次内战爆发，部分长老派显贵竟然投靠国王，帮助王军作战。这就为军队上层分子打击政敌提供了借口。1648年12月6日，上校普莱德率兵把守下院各个入口，赶走了所有的长老派议员。此为著名的“普莱德清洗”。

三、从共和国到护国政体

1. “残余议会”

清洗后的长期议会被称为“残余议会”。起初下院开会时经常不足 60 人，勉强超过规定的最低立法限额。^①以后又有增补，最多时仍不过 125 人。议员的分配也不合理。全威尔上仅有 3 名议员，有的郡甚至没有代表。^②“残余议会”的首要工作，是于 1649 年 1 月 2 日，向上院提出了审判国王的决议。理由是他犯下了“叛国罪、挑起内战罪、破坏法律和英国人民自由罪”。

这时的上院更不景气，总共仅有十几名议员。尽管如此，根据宪法惯例审判国王还须征得他们的同意。垂头丧气的贵族们接到文件后，立即认识到他们的日子已经不多了，就不惜背水一战，一致否决了下院议案。

登时，下院的局势非常严峻：上院否决了他们的议案，意味着要放弃审判国王；而若不审判国王他们的安全就无法得到保障。于是，在独立派军官的支持和民众的推动下，下院决心破坏宪制。1 月 4 日，下院通过一项著名决议，郑重宣布：“在上帝庇荫下，人民是所有正当权力之源泉，故选自人民并代表人民的英国议会之平民院理当拥有国家最高权力。凡议会下院制定后颁布的法令仍应具有法律之效力，全国人民亦当遵照执行。”^③

决议公布后，下院获得了行动自由。2 日后，议会又通过了《成

① 自 1640 年以来，英国下院形成惯例：参加立法活动的议员不得少于 40 名，否则，一经提议，应当立即休会。

② 特纳：《十七世纪英国宪制冲突，1603—1689 年》，第 125、164 页。

③ 凯尼恩：《斯图亚特宪制——文件和评论》，第 324 页。

立最高法庭议案》，责令组成一个包括议员、法学家、将军和其他资产阶级代表，多达 150 人的法庭。20 日，法庭开始工作，查理一世被带上被告席。30 日，在白厅外的广场上和成千上万人的围观下，查理一世被推上了断头台，英国资产阶级革命达到最高点。

处决国王后，议会又于 2 月 6 日通过决议，宣布废除“无用而又危险的上院”，实行一院制；次日又通过了废除君主制的决议，5 月 19 日正式宣布英国为共和国。为表示严肃慎重，议会强调：今后所有政府文件中要清除“国王”之类的字眼，代之以“人民自由的守护者”的提法。甚至连人们常用的“御道”一词，也由“公路”代之。1 年后又宣布：凡年满 20 岁之男子，必须郑重保证忠于共和国，否则就得不到法庭的应有保护。^① 如某人敢直言共和国的下院不是人民最高政权机构，即为犯下叛国罪，会被立即收监羁押。共和国的形象，被抬到了盛气凌人的地步。

国王枭首了，原来君主制下的各类谏议和行政机构，诸如枢密院、财政部和海军部，也同时化为乌有。为保证有效处理政府各类事务，议会于 2 月 13 日决定成立国务会议。国务会议共 41 人，负责组织国家武装部队和主持国家内外政策的执行，其行动对议会负责。可是，由于该机构中竟有 31 人是议员，而且当时议会开会时出席人数总是极少，就使国务会议极易得到议会多数的支持，并使其转而支配议会活动。可在另一方面，由于这种体制把立法权和行政权集中在几乎同一部分人手中，十分有助于维护资产阶级，特别是独立派资产阶级和新贵族的利益。例如在经济方面，根据议会有关决议，成立了几个专门委员会，领导和指导本国商业活动。为了保护工商业资产阶级的利益，调整了金融业务。

“残余议会”在经济立法和对外政策方面的重大举措，是于

^① 特纳：《十七世纪英国宪制冲突，1603—1689 年》，第 162 页。

1650年公布了《扩大商船队和奖励英国航海法案》(简称《航海法案》),规定:非经英国政府允许,外国商人不得与英国殖民地通商。次年,又补充规定欧洲以外地区的商品必须由英国商船运入,欧洲货物须用英国船只或原商品出产国的船只运入英国商港和殖民地。“残余议会”还把较大精力用在土地立法方面,多次颁布法案,出售王室和教会土地,限定购买者必须在半年内交清相当于土地年收入10倍的款项,致使这些土地多被贵族地主、军官和大资产阶级买走。对于下层阶级利益,议会不屑一顾。在整个共和国时期,什一税和消费税照常征收。

在政治方面,以“残余议会”为代表的共和国面临着多方面的攻击:王党分子准备卷土重来;长老派推波助澜;平等派积极出版《人民公约》谴责政府的专横行为;掘地派发表宣言阐述空想社会主义纲领;爱尔兰人揭竿而起,反抗殖民统治。为了摆脱政治危机,议会任命克伦威尔为远征军总司令,扬帆西进,对无辜的爱尔兰人大加杀戮。1650年起,议会又下令没收并出售爱尔兰人的土地。爱尔兰战火不息,克伦威尔又率军镇压了苏格兰上层分子的叛乱。1652年对苏格兰战争即将结束时,议会命令没收大贵族和王党分子的土地,使一些高级军官率先得利。这两次战争,其中尤其是对爱尔兰的战争,使一支战功卓著的革命军队迅速蜕变成成为凶神恶煞的侵略军,使一批曾为革命事业建功立业的军官变成了土地寡头。他们担心斯图亚特王朝复辟,更怕下层阶级掀起新的革命,一意要维护他们的既得利益。于是,他们就难以容忍“残余议会”的指手画脚了,盼望建立强有力的军事独裁政权。

克伦威尔巧妙地利用了对议会不满的情绪。1652年8月2日,他指使一些军官向议会请愿,要求实行改革。“残余议会”未掌军权,无法实行有效抵制,只好借故讨论新宪法俄延时日。翌年4月19日,一批军官和议员在白厅聚会,召集人克伦威尔带领30名

火枪手赶到下院，演了一出比当年查理一世进入下院捕人更精彩的闹剧，他挥舞着帽子，臭骂一通，下令拿开象征议长权威的权标，把议长威廉·莱塞尔拉下坐席。然后他走向文书官，夺过议会新方案，锁门而去。

当天下午，国务会议正在开会，克伦威尔前去说：“要是你们作为私人在此聚会，我不来打扰你们；如果这是一次国务会议，这里没有你们的位置。”“请注意，议会已经被解散了。”^①于是，国务会议的活动也立即终止。

就这样，在长达13年的政治斗争中发挥了重要作用的长期议会，面对暴力草草收场。将近四百年来，英国第一次出现了既没有国王、又没有议会的奇异景况。

在回顾这段历史时，英国著名宪政学家W. I. 詹宁斯写道：“英国历史的特色是，专制主义仅存在于共和政体这一短暂的时期中。”^②若就整个英国政治制度史来看，詹宁斯的论断尚有值得商讨之处，但其所包含的精义——国民自由和民主程度的多寡并非总与政体形式有关，或者说在名义上的民主共和的国家政治体制之下却未必就有真正的民主——却一再被英国和其他许多国家的历史所证实。

2. 护国政体^③

克伦威尔早就渴望成为独裁者，可眼下还不敢立即戴上王冠。

① 约翰·布坎：《克伦威尔传》，伦敦，1934年版，第144—155页。

② 詹宁斯：《法和宪法》，三联书店，1997年版，第33页。

③ 关于克伦威尔军事独裁统治开始的时间和标志，史学界有两种意见：1653年4月残余议会的解散和同年12月小议会的解散。实际上，克伦威尔的独裁统治并非一蹴而就，而是逐渐建立的，早在1649年“普莱德清洗”时就初露端倪，到了1653年达到水到渠成的地步。所以，以残余议会为标志、或者以小议会为标志，都未尝不可。

为了稳定时局,他在1653年5月和他的军官委员会秘密协商,并听取了“第五共和国派”^①领袖托马斯·哈里逊的建议,决定从各郡独立派教区中挑选一百四十来名“敬畏上帝的忠诚正直者”组成一个新议会。关于此届议会的人数,有138人、140人和144人等说法。其中5名来自苏格兰,6名来自爱尔兰。这就使此届议会成为历史上“第一个以三国的名义召集而来”的立法团体。

自有议会以来,从没有一届议会能像此届议会那样获得如此之多的绰号。它的正式名称为“英格兰共和国议会”;因人数较少而被称为“小议会”;因其成员是由克伦威尔任命被称作“被指定者议会”;因其中不少人是“第五共和国派”成员而被称作“圣徒议会”;还因其最好的一位发言人名为贝本而被称为“贝本议会”。此届议会几乎全是中小资产阶级和新贵族的代表,封建贵族和长老派大资产阶级统统被排除在外。因此,仅从议会成分来看,它似乎要比长期议会更激进些。小议会成立时就分为两派:一派是以克伦威尔的爱将约翰·兰伯特为首,包括军官、富豪和其他名流的上层集团;一派是以哈里逊为首,以“第五共和国派”为核心的激进分子。兰伯特一伙人数虽多,但其他事务也多,不少人很难经常参加议会活动,致使哈里逊一派占据多数,推动议会做了一些有益的工作。

小议会首先着手整顿国家财政,清点了国库账目,把消费税的征收,由包税人经办改为由政府官员负责。在宗教问题上,议会虽然未能达成取消什一税的决议,但作出了公民结婚可以不经教会,以及把出生和死亡的登记权转交给地方治安法官的决议。这在当时社会条件下有着进步意义。哈里逊等人还以旺盛的激情从事

① 一个成分复杂的教派,其骨干分子为城镇破产者。他们宣称:继巴比伦君主国、波斯君主国、马其顿君主国和罗马君主国之后,一个没有压迫、人人平等互助的“基督千年王国”就要到来。他们认为“残余议会”是“基督王国”到来的障碍,应当把它废除,并盼望实现某些改革。

法律改革，于8月5日废除了开支极大效率颇低的大法官厅。他们还继续讨论，企图制定一部“易懂、明晰、篇幅较小”的“袖珍法典”，以取代现行的庞芜繁杂的习惯法，并借以达到修改农民土地法权和实现缩编军队、削减军官薪俸等多方面的改革。

“第五共和国派”的议员们在设计未来社会制度的蓝图时，忽略了很重要的一点：克伦威尔和高级军官们召集议会是为了控制议会，使之成为军事独裁的民主点缀品和驯服工具，而不是为了真诚的民主目的。倘若议会的行动违背了克伦威尔等人的初衷，这些兵酋们就会使之罹难遭殃。

1653年12月16日，在军官集团的策划下，议长弗兰西斯率领五十余名右翼议员前往白厅，“自愿地”把权力交给“权力的来源者”克伦威尔，大约二十多名强硬分子留在议会大厅抗议，被两名上校指挥一队火枪手驱散。次日，兰伯特等人向议会呈交了宪法性文件《政府约法》。16日，此文件公布，克伦威尔在盛大仪式中就任英格兰、苏格兰和爱尔兰共和国的护国主。

《护国约法》的内容集中体现了护国政体的资产阶级军事独裁性质和特点。这个多达39款的成文法规定：英吉利共和国的最高权力由护国主和代表人民的国务会议共同掌管。其中护国主终身任职，兼任英格兰、苏格兰和爱尔兰陆海军总司令，并拥有任免官吏和赦免罪犯的权力。立法权属于护国主和议会。护国主每3年召开一次议会，议会从召集之日起未满5个月不得解散；议会为一院制，议会法令须经护国主同意后方能生效。各地议员名额由文件具体规定；一些小选邑应被取消选派代表权，名额转交给各郡和较大的城市，财产不足两百镑者不得参加竞选，天主教徒和参加反议会战争者丧失选举权。

行政权归护国主和国务会议，护国主的内外政策必须征得国务会议的同意。国务会议的人数在13—21人之间，其成员由护国

主共同任命，终身任职。

以上可见，所谓护国政体实际上是一种把君主因素（护国主）、贵族因素（国务会议）和民主点缀（议会）混合在一起的独裁体制。其中护国主统掌立法权和行政权，作用突出，几乎与国王无异；国务会议在行政方面只能扮演辅佐角色；议会在立法方面也无法发挥独立作用。

1654年9月3日，按照《政府约法》选举产生的新议会开幕。在大约400名英格兰和威尔士议员中，城镇代表130多名，各郡代表260多名，分别为33%和67%，明显区别于以前的议会。爱尔兰和苏格兰各派出30名议员。开幕式上，克伦威尔强调指出：新议会的基本任务，是为国家的福利实行若干温和改良，但它不应破坏现有的社会关系，致使“佃户和所有主平等”；并要求议员们加深理解《政府约法》的所谓真意，努力巩固现有政体。

然而，新议会仍不顺从。一些议员自始就主张限制护国主权力，要把国家最高权力全部转交给议会，还主张大量削减军队，最终以民军代替军队。克伦威尔怒火中烧，9月12日，他赶到议会，以其惯用的腔调威胁说：“你们是自由议会，但同时要知道我是护国主，是召集你们前来的权威，……我宁可被碾得粉碎，以丑恶的名声进入坟墓，但决不许任意颠覆这个统治，弃置这些基本原则。”^①

骂毕，要求所有议员在维护现有政体的宣誓书上签名。约有二百四十名议员迫于压力无奈照办，其余拒绝签名者被赶出议会。此后，又采取类似做法限制和干扰议会的正常工作。为了在形式上不过分违背宪法，克伦威尔坚持了四个多月，终于以按阴历计算已达

^① W. 阿伯特编：《奥利弗·克伦威尔书信和演说集》第2卷，剑桥大学出版社，1945年版，第343页。

5 个月份为借口,于 1655 年解散议会。

议会解散不久,一个代表社会下层利益的宗教派别——教友派,迅速崛起。他们要求取消教会组织和什一税,实现人们之间的互助平等,王党分子在各地发起叛乱。克伦威尔为了有效地镇压各方的反政府势力,于同年 4 月建立了“少将制度”,即把全国划分为 12 个军区,各派一名少将管理地方军政事务。1656 年夏季政府财政发生危机,克伦威尔决定重新召开新议会。

9 月 17 日,克伦威尔时期的最后一届议会开幕。政府采取的首项措施是把 100 多名“行为不端”的议员赶出议会;另有 60 名议员出于厌恶或恐惧不再参加议会活动。^①

其余议员变得相当恭顺。一连数月议会中风平浪静。翌年 1 月,一些温和分子起草了一个宪法草案,准备用来取代《政府约法》,使护国主能以“国王的名义、风采、称号和尊严”治理英国。2 月 23 日,草案呈交议会讨论,很快通过。4 月间,他们再次劝进,恳请护国主早遂众愿。他们的宪法草案被称作《最恭顺的请愿书和劝言》。

目睹劝进闹剧,克伦威尔踌躇再三。2 月 27 日,一百多名高级军官面见护国主要求他拒绝称王。以后以普莱德为首的三十多名军官又向议会呈递请愿书,反对劝进行为。克伦威尔的 3 名将领——德斯巴勒、弗里特伍德和兰伯特,均持反对态度。克伦威尔经过两个月的反复斟酌,终于表示:“我不能以国王的名义执政。”^②

5 月下旬,议会重新审理宪法草案,取消了劝进条款。6 月 26 日伦敦举行盛大典礼,克伦威尔正式接受新宪法。

根据新宪法,护国主权力继续扩大:(1)有权指定护国主继承

① 特纳:《十七世纪英国宪制冲突,1603—1689 年》,第 189 页。

② 《奥利弗克伦威尔书信和演说集》,第 2 卷,第 126—129 页。

人；(2)有权从高级军官、法官、国务会议成员和其他显要人物中任命 40—70 名终身贵族，组成“第二院”；(3)批准拨款 120 万镑作为政府军事开支；(4)废除国务会议成员的终身任职制，由护国主决定任免事宜。^①这一变动削弱了国务会议的权力，使之降格为一个类似旧时枢密院的机构。

以上种种变故难免使人感到费解：近在 1654 年，还有许多议员主张削弱护国主权力，可为何不过两年，议员们就变得如此驯服，反过来要求扩大护国主的权力？

答案应从当时局势变化中寻求。1654 年议会召开时，护国政体刚刚建立，“新模范军”的高级军官因没收土地而迅速成为新贵，在政治上踌躇满志，难免会引起贵族资产阶级的嫉妒和不满。以后两年中护国政府在强化独裁统治的同时，注意照顾资产阶级各阶层的利益，不满情绪得到缓和。另外，护国政府还有效地镇压了王党势力，凡被揭发参与阴谋活动者均给予没收财产、驱逐出境或死刑的惩罚。未参与反政府活动的保王分子也遭到牵连，失去地产，甚至嫌疑分子也要缴纳年收入的 10% 作为罚款。所有没收的土地，大部分转售给资产阶级地主。政府还于 1665 年颁布了取消封建税务衙门的条令，使大地主摆脱了一切封建束缚。在广大农村，圈地运动同样受到保护。为保护本国工商业资产阶级的利益，政府还下令成立了由各大商业区的代表参加的专门委员会，鼓励改进生产技术，推行保护关税制。护国政府的殖民政策也是为工商业资产阶级谋利益的。第一次英荷战争结束不久，政府派兵海外，夺取法国、西班牙等国的殖民地，扩大了商品市场。在欧洲外交事务中，护国政府积极主动，同法国、荷兰、葡萄牙、丹麦和瑞典等国签订了一系列有利于英国的条约，使资产阶级欢呼雀跃。护国政府建立时

^① 凯尼恩：《斯图亚特宪制——文件和评论》，第 343—348 页。

间虽然不长,但资产阶级,尤其是同政府关系密切的中上层资产阶级受益不浅,为了维护和扩大既得利益,他们宁肯不顾政体差别,改变政治初衷,卑颜劝进。

尽管如此,克伦威尔仍未放松对议会的戒备。1658年2月,当下院部分议员要求恢复共和政体和一院制议会时,他毫不迟疑地宣布解散议会。1658年9月,克伦威尔病危。弥留之际指定其子理查为护国主继承人。

然而,理查缺少他父亲那样的才干、威望和魄力。上台不久,护国政体就面临危机。

高级军官首先发难。自10月起他们每周在圣詹姆士宫召开一次会议,并很快向护国主提出:今后应在军人中任命总司令;总司令有权任命下级军官;凡军官只有经过军事法庭判决才可被免职。^①

理查不愿答应这些要求,但别无良策,只好求助于国务会议和议会。国务会议力图扩大政府的社会基础,很快取消了5年前颁布的议会选举制度,下令仍然按照旧制选举议员。1659年1月,新议会召开,马上就重大问题展开讨论。人数较多的共和分子对现有政体不满,要求废除“第二院”,建立真正的共和国。还有一些议员想把护国主当作约束军队的工具,为此他们要求:“在以后开会期间,未经护国主殿下和议会两院的指示、允准和命令”,禁止召开军官会议。^②

议会中的分歧给军队领导人以可乘之机,他们威逼理查解散议会。一群军官通宵未眠,专候护国主答复他们的要求,并尽力向伦敦进兵。1659年4月22日,理查宣布解散议会,不久又放弃了

① 特纳:《十七世纪英国宪制冲突,1603—1689年》,第202页。

② 特纳:《十七世纪英国宪制冲突,1603—1689年》,第204页。

护国主称号。一下子,英国各种势力处于僵持状态。兰伯特和弗里特伍德等高级军官虽然能将理查拉下护国主宝座,但他们当中却无人能独掌大权;广大民众和下级军官尽管一直拥护共和制,可无法对高级军官采取有效的制裁措施;保王分子和长老派希望在英国建立君主制,但他们的力量比较分散,暂时还难以采取一致行动。为使政府机器不至于停转,军队领导人于5月6日返回议会,履行职责。次日,42名议员梦幻般地回到6年前离开的议院,以后增加到90人。高级军官们之所以恢复“残余议会”,是想和一些独立派议员加强关系,扩大政治实力。

可是,这个靠军队复活的“残余议会”也不愿沦为军人奴仆。他们一开会就抨击高级军官的胡作非为,要求大批军队领导人辞职,把最高权力交给民选议会。军队也发生了分化,一些中下级军官打算拥戴驻苏格兰英军总司令乔治·蒙克,使之统帅军队。同年夏、秋两季,保王分子和长老派联合发动叛乱,国内局势紧张。拥兵自重的蒙克看准了时机,于1660年年初率军南下,兵不血刃地进入伦敦。

蒙克到了首都,首先邀请在“普莱德清洗”中失去议席的议员重返议会。这些长老派议员已经蜕变为保王分子。议会宣布废除1648年议会清洗后制定的一切法规,任命蒙克为全军总司令。3月16日,议会自行解散。

蒙克立即同正在流亡的查理二世谈判。4月14日发表了《布列达宣言》,表示新君一旦即位,除“弑君者”外一概免罪,并应允信教自由,补发军队欠饷和尊重现有的产权关系。

25日,新议会召开,其中长老派大资产阶级和保王分子占据多数。新议会一致通过决议:要求国王陛下在最短时间内,接受国王称号,行使职权。5月25日,查理二世在多弗尔登陆,不列颠岛上重新树起王旗,斯图亚特王朝复辟。

斯图亚特复辟事件向后世提出了疑问：经过革命锻炼的广大民众为何没有奋起捍卫共和国？一些大资产阶级为何也去促成复辟？

人民群众没有起来捍卫共和国，是因为共和国没有给他们带来好处。内战期间，作为反封建主力军的农民，为了资产阶级革命的胜利流血牺牲，但在共和国建立后，他们的封建世袭领有农和公簿持有农的地位没有改变。无地农民依旧贫穷，政治上没有获得任何权利；相反，一些农户在租税的重压下和圈地运动的劫掠下继续破产。城市贫民不愿支持资产阶级共和国，是因为他们的赋税有增无减，加上政府对平等派、教友派和其他进步势力的镇压，使他们认识到共和国并非是他们自己的政府。此外还有时代的原因，以及阶级本质的限定，使小资产阶级不能出面领导新的革命，而当时的无产阶级和那些不属于资产阶级的城市贫民阶层，还没有组成一个独立发展的阶级。

多数资产阶级在 1660 年热烈欢迎王政复辟，也有着深刻社会历史原因。在暴风骤雨式的内战时期，几乎所有的资产阶级都反对封建政权。后来长老派大资产阶级公开向旧势力谋求妥协，但独立派和平等派中的中小资产阶级仍要推进革命。再后，随着独立派和平等派分歧的加深，一些因战争而暴发的独立派军官变成资产阶级和大地主利益的代表，终于失去了广大群众的支持。他们所关心的不是如何发展共和国的民主成分，而是考虑哪一种政体能够更充分、更完整地保护他们的既得利益。在 50 年代的大部分时间里，他们托庇于军事独裁，尽力维护自身利益。但护国政体未能持久，克伦威尔一死，军事独裁的大厦立即倒塌，资产阶级面前只有两条道路可供选择了。

其中一条是通向共和国，沿此可以满足民主阶层的要求，但资产阶级的政治特权和经济利益都将受到威胁。所以，他们宁愿向右

转,同封建势力达成妥协,使斯图亚特王朝在英国复辟。

四、复辟时期

1. 协商议会和骑士议会

随着复辟时期的到来,英国历史发展的车轮出现了逆转。然而它并不像许多人们想象的那样整整倒转一周。首先因为这次复辟不但是国王的复辟,更是议会的复辟。曾在40年代发挥了重要作用、在50年代被冲荡得几乎面目全非的议会,现在又尽快恢复了革命前的面貌。它终于走完了一条坎坷崎岖、多灾多难但又不乏意义的路途,踏上另一条平坦安全可又缺少生气的发展道路。

1660年的议会不是国王召开的,所以它不是完全合法的议会,故被称为“协商议会”。当时不少人认为:不合法的议会必然是短命的,国王一旦即位它就要寿终正寝。

事实上,协商议会在17世纪不属于短命之列,它被保留了8个月。饱尝颠簸流离之苦的查理二世惟恐国内局势不稳,不想立即准备进行新的议会选举。所以,他承认现有议会的合法性,并在重大问题上作出让步。

正因为如此,又决定复辟时期政治制度的又一特征:王权远非革命前那样强大,查理二世的政治地位也明显区别于查理一世。很突出的一点是他不能随意不要议会,不可漠视安立甘教的国教地位。詹姆士二世在此方面走得远了些,仅仅在位3年就失去了王冠。

再次,查理二世被迫同意不再恢复于革命时代被消灭的封建税务衙门,认可议会关于完全取消国王与封建主之间的附庸关系的决议,承认议会在财政和赋税政策方面拥有优先决定权,同意议

会为其规定的每年收入 120 万英镑的限额。^① 在地产问题上,国王和保王派大地主都面对困境。保王党人的大部分土地也是在革命时期为偿付罚款由本人卖出的,在法律上属于自愿买卖行为,不得索回。王室和教会的土地虽属强制性没收,但尔后多经拍卖转让,若要恢复就会牵涉到极为复杂的产权问题。而且这些土地大部分落入长老派资产阶级手中,他们现在也属于保王阵营。面对复杂现实,国王、主教和保王派贵族只好同意议会规定的妥协性解决办法。

上述因素,决定着查理二世不再是一个纯粹的封建主义的国王,而是一身二任,同时是“克伦威尔和查理一世的继承人”^②。英国政治制度同时具有资本主义和封建主义的特点,其发展趋势也决非只有倒退,而是在某些方面和在某种程度上具有“退一步、进两步”的特征。

作为报答性措施,议会在政治上也满足国王的某些要求,如逮捕“弑君者”,处以死刑,克伦威尔的尸体也被扒了出来,运到海德别墅绞首示众。数万名士兵被迅速遣散。

1661 年 5 月,英国历史上为期最长的一届议会开幕。其成员多为信奉国教的保王分子。长老派拥有不到六十个席位,^③为此人们称之为“骑士议会”,另外,还有大约一百名议员参加过查理一世时期的长期议会,目前他们中不乏老态龙钟者。所以,这届议会又被称为“领取养老金者的议会”。

协商议会召开不久,通过决议:“根据英吉利王国古老的宪制,

① 这是国王的主要收入,因为在革命中王室绝大部分土地已被拍卖,复辟后王室土地仅有 5 万镑收入。

② J. K. 琼斯:《复辟时期的君主制,1660—1688 年》,麦克米伦出版公司,1986 年版,第 73 页。

③ G. 克拉克:《后期斯图亚特王朝,1660—1714 年》,牛津大学出版社,1978 年版,第 55 页。

政府应当由国王、上院和下院组成。”一些信奉国教的贵族陆续回到议院。骑士议会召开后，离开议会多年的主教们也恢复了他们在上院的席位。议员成分的变化，直接影响到国家政策和制度，1661—1665年间，骑士议会连续通过克雷伦登政府提出的恢复国教的法令，在国内实行野蛮的宗教迫害。这些法令被人们借用当时政府中首席大臣克雷伦登的名字，统称为“克雷伦登法典”，其中包括1661年颁布的“市镇团体法令”，要求市镇供职人员必须采用国教的圣餐仪式。1662年的“划一法”要求所有的不信国教者必须服从圣公会的教义。以后又禁止举行国教以外的公共祈祷会，否则将违反者逮捕流放。1664年的《非法宗教集会法》，要求各级神职人员一律承认英国国教的基本教义，并宣誓绝不反对国王和国教会。约有1760名僧侣拒绝宣誓。1657年公布的《五英里法案》是专为防止那些流浪教士继续进行反政府活动而颁发的，它禁止所有不宣誓的教士进入自己过去的教区和距有市政府的城市的五英里之内，违者罚款40镑，交不出罚款者收监羁押。对不信国教的世俗百姓，也横加速捕和罚款。

国教势力恢复后，国王行动更加大胆。为在财政上摆脱议会控制，查理二世违反英国反法传统，同天主教专制主义法国频繁勾结。1662年，他把英国在大陆上的据点——敦克尔克出卖给法国，换取了120万镑的巨款，可在一定时期内不再要议会拨款，行动上有了较大自由。1667年英荷战争^①结束后，英国、荷兰和瑞典结成三国同盟对抗法国。为破坏三国关系，路易十四和查理二世秘密谈判，约定英王以英国退出同盟国为条件换取法国的补助金。1670年又签订了“多弗尔密约”，使查理二世一次获得15万镑，在法国对荷兰战争期间还可获得25万的补助金。条约还规定了缔约双方

^① 又称“第二次英荷战争”，发生在1665—1667年。

在英国恢复天主教所应采取的一些措施。

对不信国教者的镇压和同法国的勾结,使查理二世及其政府声名狼藉,加深了议会中的不满情绪。根据“国王不可为非”的原则,克雷伦登代君受过,离职后匆忙逃亡国外。

为了防止国王像革命前那样长期不召开议会,议会于1664年重新通过《三年法案》,要求国王3年中至少召开1届议会。^①查理一世深知以后难有这样-一个保王分子较多的议会,打定主意尽量延长骑士议会存在的时间,使之更好地为其服务。进入70年代后,一些资产阶级的有识之士发现了国王的意图,在议会中明确指出:一届议会存在的时间不应过久;国王应当解散现有议会。曾担任过协商议会议长的长老派议员哈博特尔·格里姆斯顿讲得干脆利落:每届议会的活动期限应当确定;现有议会长期不解散是一个绝大的憾事,因为“一个常设的议会就像一支常备军那样有害无利”^②。

查理二世可以利用特权延长骑士议会的会期,但无法阻挡议会中议员成分的变化。随着时间的推移,下院中长老派议员由1661年的约60名增加到1675年的100名,而王党议员却因病退死亡、受封贵族后进入上院等原因陆续减少。据统计,截止到1675年,先后有271名议员补选进议会。^③这不仅意味着议员中新贵族和资产阶级力量的增长,使国王最终难于控制议会,而且还要致使两院发生矛盾和冲突。

上、下两院的矛盾60年代已有所表现,进入70年代后很快明朗化。他们主要围绕三方面问题进行争吵。

其一是关于财政法案的审议权。早在革命前,下院在审议政府

① 凯尼恩:《斯图亚特宪制——文件和评论》,第383-389页。

② B.肯普:《国王和下院,1660-1832年》,麦克米伦公司,1957年版,第19页。

③ 詹宁斯:《政党政治》,剑桥大学出版社,1961年版,第2卷,第18页。

财政法案时就拥有较多权力。内战结束后,上院被取消,下院便独揽此权。斯图亚特王朝复辟后,一些王党贵族想借机扩大上院财政权,与下院平分秋色。而下院资产阶级议员想继续扩大下院在财政方面的特权,并尽力援引历史,说明下院自古就享有审议财政法案的优先权。经多次辩论,下院在1671年4月13日通过决议:在所有下院授予国王的补助金中,一切税率和税种都不应经上院修改。^①7年之后,上院贵族又想就遣散军队问题插手财政拨款法案,下院又坚决反对,并作出决议说:一切拨款法案都“应在下院提出。并且在这样的法案中,下院具有无疑的和独有的权力,指示、限制和规定这种拨款的目的、作用、设想、条件、界限和范围;这些都是不能由上院加以变更或改变的”^②。从此以后,下院始终坚持这种原则,并拒绝考虑上院的补充或修改财政条款的法案。上院贵族从来没有明确地承认过这种规定,但在事实上却是向它屈服的。

其二是关于上院的司法权。早在14、15世纪上院就拥有部分司法权。但在“玫瑰战争”后的一个多世纪里,这种权力停止行使,1626年重新恢复。资产阶级革命爆发后,上院取代星室法庭审理重大案件,负责印刷品检查,司法权有所上升。但是到了50年代上院化为乌有,下院便兼掌司法职能审理重大案件。60年代,上院贵族不仅要求恢复革命前所拥有的司法权力,还要求获得星室法庭和其他特权法庭失去的权力,因此和下院发生冲突。1666年,一位叫托马斯·斯肯诺的富商上书国王,控告东印度公司在苏门答腊抢劫他的财物。枢密院从中调停,但无进展。次年1月,此案经国王交上院审理,上院作出了不利于东印度公司的判决。公司理事向下院请愿。下院对上院的做法表示不满。以后几年中,两院针对司

① 凯尼恩:《斯图亚特宪制——文件和评论》,第13、417-418页。

② 凯尼恩:《斯图亚特宪制——文件和评论》,第4-9页。

法权行使问题多次发生摩擦,均无结果。1675年,两院又就另一案件发生激烈争吵。上院先声夺人,郑重声明它在司法方面拥有“毋庸置疑的权利”,对下院的某些“越轨行为”表示抗议。终于,下院让步了,默认上院在司法方面拥有较多特权。

其三是关于弹劾权。对此两院达成协议:通常由下院负责起诉,而山上院作出判决。

2. 从枢密院到内阁

英国内阁制经历了漫长的发展演变过程,其前身可追溯到中世纪的御前会议。征服者威廉一世对贤人会议进行改造,使之成为规模较大的“大会议”,主要讨论司法、财政等重大问题。每年定期开会数次,每次会期不长。同时,他又指定一个新的顾问机构——“小会议”,偏重于处理日常行政事务。到了中古时代,伴随着议会的产生和发展,小会议又演变成为咨议会。咨议会很快具备了常设性政府咨询机关的特征,并于都铎王朝初年由亨利七世改造为国家最主要的政府机构——枢密院。

就枢密院职权范围来看,它最初继承了古代小会议和咨议会的咨询、行政和司法等多种职能,但在都铎时代中后期,由于社会经济的发展、人口的增加,国家管理工作日益庞杂繁重,它逐渐呈现出与司法职能相分离和其成员逐渐增多的发展趋势。为保证中央政府的工作效率,国王又指定若干要员组成枢密院常设性核心会议以及常设委员会和特别委员会。到了17世纪,由于革命和复辟所带来的政局动荡,又出现两种现象:一是在革命期间枢密院被撤销,被主要掌管行政事务的国务会议所取代;再是在复辟时期国王为扩大巩固王权有意拉拢政府官员和议员,使他们进入枢密院,结果又导致该机构迅速膨胀,最多时竟达一百多人。

人员的膨胀给枢密院工作带来诸多不便,如召集困难、容易出

现意见分歧、不利于保守秘密,等等。这些弊端又势必会影响政府工作效率。为此查理二世抱怨道:“枢密院人员过多……不宜于保密和办理许多重要事务。”因此,斯图亚特政府又仿照都铎王朝的做法,在枢密院中成立核心机构——秘密委员会和各类委员会。秘密委员会最早于1660年建立,商议政府要务,然后再提交枢密院研究。秘密委员会是枢密院的核心,由财政大臣奥蒙德公爵、阿尔伯玛尔将军、国务大臣尼古拉斯和茅利斯,以及大法官海德组成,^①人员可根据情况调整。另外两种委员会是常设委员会和特别委员会。常设委员会负责处理商议国家和政府的经常性持久性工作,如1616年的爱尔兰事务委员会、海军委员会和王室事务委员会,1623年成立的教区委员会和军队委员会等,都属常设性质。临时性特别委员会顾名思义,即处理专门性和临时性事务,数量较多,任期大多短暂,特定工作完成后立即解散。如1622年的伦敦码头出租事务委员会、1626年的处理北海渔民冲突委员会、复辟时期的国王加冕典礼筹备委员会和普特尼大桥修建委员会等,均属此类。委员会迅速增加的时期是复辟时期前段。据统计,仅在1660—1667年间,形形色色的常设性委员会和临时性特别委员会就有72个之多。

为加强对各种委员会的管理控制,身兼政府要员的枢密院大臣常常参加并主持和指导多种委员会的工作。如在1634年两位国务大臣参加了所有5个常设委员会。复辟时期的各类委员会中也几乎都有政府权臣参加。委员会人数多寡不等,但最低不少于5人。

复辟时期,由于社会阶级矛盾反映到枢密院内部,加上当时未形成规范性工作制度和纪律,各种委员会大多效率不高,迟到早退

^① 约翰·麦金托什:《英国内阁》,凌森出版公司,1968年版,第6页。

者有之，扯闲论虚者有之，其场面甚至不如当时的议会。但大处观之，委员会的设立和运行有助于政府事务的分工管理，有利于政府政策的制定和执行；委员会在各自分管的工作领域内，发挥了不可取代的作用。委员会的建议大多数情况下总能被枢密院、政府乃至国王所采纳。枢密院委员会出现和发展的再一后果是枢密院自身的变化，为以后高效新型的中央管理机构的出现准备了条件。

在政治动荡、社会矛盾格外尖锐的 17 世纪，与宗教矛盾、阶级斗争和国际政治对抗密切相关的国家外交事务显得极其重要和敏感，对此枢密院、议会乃至社会各阶层都颇为关注，并为此一再展开互不妥协的斗争。詹姆士一世和查理一世基于政治立场和财政需要，急于同天主教的法国示好，但又惟恐引起议会和社会进步势力反对，便利用国王所专有的外交特权，指使两位负责英国与欧洲事务的国务大臣和其他近臣一道密商处理外交事宜，尽量不露声色地改善与天主教法国的关系以换取巨额补助金，借此摆脱议会的限制。复辟时期外交委员会(Committee for Foreign Affairs)最早出现的具体时间尚待可信资料证实，但根据相关史实可以判定，起码在 1667 年已经存在。1617 年，常设外交委员会成立，由 7 位政府要臣和 5 名贵族组成，当年要务之一是处理与西班牙王室联姻问题。至此，该委员会依旧循照都铎年间枢密院核心委员会的惯例对机密工作不留文字记录。但根据当时大臣信函和西班牙大使的报告可以断定，枢密院外交委员会不但肯定存在，而且其活动已为外界所了解。查理一世在位期间，外交委员会人员组成已经常见于枢密院档案。其人数总是在 10 人之下浮动，两个国务大臣、掌玺大臣、国库大臣、海军大臣、大法官和个别王室官员总是参加在内。外交委员会一般情况下每周集会一次，会址设在白厅，会议由国王亲自主持。

斯图亚特王朝复辟后，枢密院重建。查理一世总结先王教训，

一方面尽量安插枢密院中的政府亲信参加议会,努力控制下院活动;另一方面吸引下院议员进入枢密院,使之成为外交委员会成员,试图以政治荣誉换取他们的效忠和让步。查理一世的灵活作派曾为克雷伦登所不满。1667年,国王借故将其罢免。

17世纪60年代至70年代初,由于外交委员会总是由国王私下召集,悄悄议事,行动诡秘,其内情不被外界所知,因此越来越多地被人们称作“内阁”或“奸徒”(Junto意为“秘密小集团”)。在政治生活中,内阁成员和其他枢密官的明显区别,是只有他们能够参加政府重大活动,明了外交委员会即内阁会议的成员名单。多数情况下,该委员会只就重大方针政策问题展开讨论,提出初步处理意见,供国王最后裁决时参考。但若事先得到国王允准,也可直接于会上作出决定。一般性事务通常因国务大臣在会后提请枢密院认可后,交有关部门人员执行。涉及外交方面的重大决定则由该委员会自行实施。例如在1661年,葡萄牙与英国交涉两国王室联姻问题,查理二世主持外交委员会研究此事,作出决定后由外交委员会直接与葡萄牙大使谈判交涉,事情明朗前对枢密院保密。1662—1663年,外交委员会多次研商将敦克尔克出售予法国之事,枢密院始终未能知晓。在60年代的枢密院档案中,记载的全是日常琐事,由此可知枢密院主要权力已被外交委员会所窃取。70年代末,查理在告别枢密院时承认自己多年来一直在重大事务上依靠外交委员会,“有时只征求其中几个人的建议”^①。随着内阁的出现,以往颇受国王重用的宫廷宠臣政治作用降低。一些政策只让少数大臣了解或参与制定。为此,为示区别,少数内阁大臣又被称为“真正的大臣”。其中个别权臣作用突出,被称为“内阁之首”。1674—1677年间,丹比伯爵就曾获此殊荣。政府反对派则把这些行动一致、忠

^① 1. 马里奥特:《英国政治机构》,牛津,1925年版,第74页。

于王室的内阁成员贬称为“卡巴尔”(Cabal 意为“阴谋集团”)。1679年5月,一场半真半假的“天主教阴谋事件”在政界社会上纷纷扬扬,根据“国王无非”的原则,丹比代君受过,失去官职。

迫于社会压力,也是为了博得反对派议员的好感,查理二世在丹比被弹劾之前不久(1679年4月20日)有意解散了原枢密院,建立了一个以反对派议员为主体、共35人的新枢密院。这就因而牵涉到一个国王与枢密院和议会的协调合作关系问题。很快,国王发现事与愿违,便抛开枢密院自行其是。同年5月,查理不与枢密院商议就关闭议会,7月将之解散。随着党派斗争的加剧,形存实亡的“反对党枢密院”也很快销声匿迹。为了保证政府工作的正常运行,就在原枢密院被解散时,查理指定9名政要组成了“情报委员会”(Committee of Intelligence)。他经常出席委员会会议,商讨国是。如此看来,这个所谓的“情报委员会”不过是原来外交委员会的翻版。1681年,政府反对派政治上失利,他们在“情报委员会”中的异己分子被立即清除。从此到詹姆士二世即位之前,查理二世一直是在一伙近臣的支持下治理国家。在当时报纸上“情报委员会”重新被称为内阁会议(Cabinet Council)或“外交委员会”。

詹姆士二世在位时,因其企图在英国恢复天主教,所以只是偶尔地依靠内阁。1685年的内阁由大法官杰弗雷斯、枢密大臣桑德兰、国库大臣罗彻斯特、海军大臣道特默斯和侍卫大臣戈多尔芬组成,每逢周末开会。当内阁多数成员表现得不太顺从时,他便主要依靠桑德兰和耶稣会士爱德华·彼得利作为内阁“核心顾问”,裁定国是。詹姆士的专断行为,很快受到议会批评。

斯图亚特王朝时期4位国王先后组建枢密院委员会、外交委员会、情报委员会和内阁等政府核心机构的做法,为后代君主和政治家提供了有益启示:其一,在多数情况下,国王有权挑选重用心腹大臣秘密委以重任,提高政府效率。如果有人对此提出批评,也

只是针对某些法令和大臣,而不是批评君主。这种情况有助于“君王不可为非”的宪政原则的发展。其二,长远看来,在“议会至上”原则已经相当发展和社会阶级矛盾比较尖锐的情况下,国王在组建政府核心机构时,应当尽量处理好与议会的关系,否则有可能遇到种种麻烦。查理二世在位时屡遭政治风险,詹姆士二世很快丢掉王冠,俱与此点有关。其三,正因为1603—1688年间的各类政府核心机构未能与议会保持和谐关系,内阁对议会负责的政治原则尚未萌发,所以当时政府的各种核心机构充其量也只能被称作内阁,而非内阁制。

3. 政党的起源

70年代中期以来,议会和政府之间以及议会内部,还围绕内政外交、宗教和王位继承问题进行斗争,使议员中的政治分歧日益加深,终于导致辉格党和托利党的产生。

导致两党产生的重要事件是所谓“天主教徒阴谋”。而这条令人毛骨悚然的消息,是一个名叫泰特斯·奥茨的好事之徒最先传开的,是说在1678年4月下旬,一些耶稣会天主教徒曾在伦敦的一家酒店聚会。他们炮制了一个阴谋性计划,要火焚伦敦,靠法国

了一份所谓阴谋活动参加者的黑名单，目的是报复那些轻看他的耶稣会士，争取政府赏赐。

奥茨被送去面见国王和政府，查理二世明知此事不实，却不敢立即否定。他惟恐为此引起信奉新教的民众的仇视。在以后几个月中，以丹比为首的政府官员组成专门机构，根据奥茨的告发，逮捕了一些有牵连的和无辜的天主教徒。审讯期间，政府官兵还从约克公爵的秘书家中搜出一个函匣，其中有些信件提到在英国恢复天主教的问题。信件发现后，人们对天主教徒约克公爵的反感情绪有增无减，还使奥茨免除了伪证之嫌。几个月后，民众普遍认为“天主教徒阴谋”已经过去，不料又发生了地方法官格德弗雷爵士被害事件，许多人认为他是被耶稣会上所害，国内反天主教情绪再次激起。

这场真真假假的“天主教徒阴谋”事件使很多议员信以为真，心怀愤恨。因为在当时人民心目中，天主教统治实为暴虐政府和苛捐杂税的同义语。还有少数议员明知真相，却要假戏真唱，把它当作摧毁政敌的武器。他们在审理天主教徒时积极好事，在格德弗雷事件发生后推波助澜。这些人很快获得了“辉格党”的称号，他们的政敌则被叫作“托利党”。

用今天的标准来衡量，当时的两党不过是议会中的两个政治派别。其中托利党以丹比为首，代表没落封建地主阶级利益。该派议员中的一些人或者他们的父辈兄长曾在查理一世麾下效力，是资产阶级的死敌。内战后他们丧失了部分土地和政治权利，但斯图亚特王朝的复辟又使他们的利益有所恢复。所以，他们把自己的命运同王室的命运联系在一起，极力主张扩大王权，限制议会作用。从宗教信仰来看，他们属于英国国教会派，主张根据“克雷伦登法典”对清教徒实行镇压。

托利党以沙夫茨伯里为首，其成分比较复杂。其中既有以圈占

土地发迹、在革命时期站在革命方面的新贵族，又有精于谋财治业的商人、金融家和自由职业者。该派承认保存君主制的必要性，又坚持限制王权，增强议会权力。从宗教观点来看，该派主要由较为激进的国教教徒组成，主张实行宗教宽容政策，但对天主教满怀仇视。

两党在骑士议会中屡次争斗。在该届议会的末次会议（1668年10-12月）上，辉格党议员提出和通过了弹劾国王宠臣丹比的决议，理由是丹比曾支持国王同英国死敌路易十四签订秘密条约。在议会不满情绪迅速增长的情况下，查理二世行使特权，于1679年1月宣布解散骑士议会，重新举行大选。新议会组成后，辉格党依然占据绝对优势，他们特别坚持取消约克公爵的王位继承权，并为此通过了著名的《排斥法案》和《人身保护法》。所谓《排斥法案》就是反对约克公爵继承英国王位的法案，在当时反王权和反天主教的斗争中起了积极作用。《人身保护法》于1679年5月通过，目的是为了限制国王及其臣属的专横暴虐行为，使他们不得任意处置反政府人士。这一文件共有20款，其主要内容有：在押人或其代表有权向高级法庭请求发给“人身保护状”，限期将在押人员移交法庭；法庭以较为简易的程序审理案情，如法庭认为无正当拘押理由，在押人立即释放，或从速接受审判。这项法案送到上院3次均遭到政府派贵族否决，后因下院议员的坚持和民众的压力，上院和查理二世才被迫批准了此案。即便如此，这项法案的法治意义还只是在立宪君主制建立之后才比较充分地显示出来。

作为报复性手段，国王于同年7月解散了议会。1680年大选中，辉格党议员在各地制造舆论。他们公布了反对《排斥法案》议员的名单，号召选民不要选他们。结果新议会召开后反对派依然占据多数，重新提出了取消约克公爵王位继承权和对天主教斗争的问题。国王一怒之下，再次解散议会。

继后，沙夫茨伯里等人周游各地，鼓动他们的支持者举行请愿活动，要求召开议会。另一派也组织类似活动，对政府反对派冒犯国王特权的行为表示极端厌恶。为了扩大影响，两派文人政客撰写了一些小册子互相指责攻击。与此同时，伦敦街头的咖啡店和酒馆也显得格外热闹起来，各类职业的人们经常聚集在那里对议会中的斗争加以评论争辩。其间难免秽语屡出，一些挖空心思而得出的诨名绰号，如“排斥分子”和“保王分子”、“宫廷党”和“地方党”、“请愿者”和“厌恶者”、“托利党”和“辉格党”，等等，一并用来贬称政敌。其中“托利党”和“辉格党”这对称号，寓意幽默，嘲弄辛辣，加上音节较少，书写简便，所以以后使用最为广泛。^①

这对诨号同属外来语。“辉格”一词最早见于17世纪40年代，原指苏格兰西南地区一伙清教徒盟约分子。他们曾杀死一名天主教大主教，发动了反对国王的起义。政府派用它来称呼沙夫茨伯里一派是因为他们也反对天主教，“限制和侵犯国王特权”。“托利”一词最早见于复辟王朝初建时期，原指爱尔兰的一些天主教流民。他们的土地被英国殖民者掠走，被迫以劫掠为生，时常攻击和杀害英籍居民和士兵。沙夫茨伯里一派用此来回骂政府派议员，是因为他们越来越倒向天主教徒，对斯图亚特王朝表示热烈支持和顺从。由此可见，这对名词原属贬义，但以后用得多了，人们就忽略了它们的本义。1680年以来，“辉格党”和“托利党”的称号开始在议会中被两派“自豪地采用”，以后长期使用竟达二三百之久。

英国为什么早在三百多年前就出现了两个政党？一个重要原因，是议会制的创立和发展。

英国议会创立于13世纪，先是封建贵族同国王、后是新生资

^① R. 洛奇：《从斯图亚特王朝复辟到威廉二世逝世的英国史》，纽约，1923年版，第169-170页。

产阶级同封建贵族及其代理人不断斗争的结果。英国议会的创立和发展对于政党的产生和发展具有重要意义。它为统治阶级各阶层的代表提供了一个合法活动的场所。以后随着议员发言自由和在议事期间免遭逮捕的政治特权的确立,议会的地位和作用不断增强,终于成为国家政治体制中一个相当重要的、具有多种职能的、不可或缺政府机构。正是在议会中,数百名议员召开会议,发表意见,提出议案辩论投票。有时一部分议员则站在反政府的立场上结成帮派,攻击政府宫廷政策。相应之下,国王宫廷和政府里的某些显官要宦,也利用他们的实权,行使种种拉拢收买手段扶植亲信和代言人。久而久之,宗派萌芽了,集团出现了,直到后来出现政党。由此可见,议会的存在和发展,是英国政党产生的重要前提和必备的客观条件。

翻开英国议会史,派别和派别斗争屡见不鲜。在13—15世纪,议会中的反政府势力采取传统的贵族反对派形式。都铎王朝建立后,王权逐渐加强,国王有事召开议会,无事则关闭或解散议会。但是即便在这种情况下议会中仍有反对派存在;而且,议员们为捍卫自身权利所作的不懈斗争,以及不断完善的议会议事制度也在加强和维护着他们的政治权利,使议会派别斗争渐渐被视为正常,而非叛忤篡逆,犯上作乱。1586年,著名政治评论家胡克就在其论文中记载了当时议会中的情形:国王枢密院成员和政府主要官员总是坐在下院议长座位两旁较低的席位上。伊丽莎白女王在位末年,又有人建议反对派议员坐在议长左侧的座椅上,以示区别于政府派。^①可见,当时反对派不仅有之,而且具有一定的阵容。

议会中派别组织的迅速发展是在英国资产阶级革命发生前

^① 弗德:《国王陛下的反对党,1714—1830年》,牛津大学出版社,1964年版,第35—36页。

后。这一时期的派别组织与以往截然不同。第一，从斗争性质来看，不再是封建统治阶级内部的矛盾和冲突，而是新贵族、资产阶级同以斯图亚特王室为首的封建势力之间的斗争，是当时社会阶级斗争在议会中的直接反映。正因为如此，两派之间的斗争表现得异常尖锐。作为新兴资产阶级代表的政府反对派，在斗争中表现出空前的坚定性和主动性。国王宠臣被弹劾罢免，甚至被送上断头台。不久，两派议员中，反对国王的一方被称为“圆颅党”，拥护国王的一方被称为“骑士党”。第二，从双方力量来看，参加两派斗争的议员在议会中占了一个很大的比例，其中反对派更是一个严整而宏大的队伍。内战爆发前夕，议会中两派对垒阵线分明，绝大多数议员都参加或倾向于其中一个派别。

英国资产阶级革命前后的派别斗争，同几十年后骑士议会中辉格党和托利党的斗争有着不可分割的联系。从阶级属性来看，这时的国王反对派同以后的辉格党一样，代表中产阶级和新贵族利益。为此，我们不妨把资产阶级革命时期的圆颅党和骑士党的斗争视为复辟时期辉格党和托利党斗争的前奏，而后一时期的斗争则是前一时期斗争的继续。也正是在这意义上，英国一些史学家指出：复辟时期的辉格党和托利党，很大程度上是由圆颅党和骑士党演变来的。^①

第三，辉格党和托利党的出现，还有着根本的社会原因，是当时复辟政府倒行逆施，致使阶级斗争逐渐激化的结果。其次是政府对不信国教者的迫害和与法国的勾结，促使两个政党的产生和对立。

第四，两党的产生，同骑士议会中议员成分的变化有着直接关系。骑士议会存在 18 年之久，在此期间，议员成分一再更动。据统

^① N. 威尔丁和 P. 劳恩第：《议会百科全书》，第 546 页。

计,截止到末次会议时,有 320 个议席发生变动,始终不变的议席仅有 78 个。^① 许多王党议员离开议会,新贵族和资产阶级力量迅速增长。这种一增一减的变化逐渐破坏了复辟初期议会中王党分子的优势,一个反政府派别成长起来。而且,骑士议会的长期存在致使许多议员能保持相对稳定的联系,极易于出现政治专业化,使有组织的、在公认领袖领导之下行动的政党萌芽。1673 年,沙夫茨伯里伯爵因发表反政府演讲被免去政府要职,愤而组织政府反对派。他的显赫的社会地位、杰出的政治才能,很快赢得了反对派议员的赞赏,使之成为他们共同的领袖。1675 年,他在伦敦组织了“绿带俱乐部”。俱乐部主要在夜间活动,参加者在帽子上缀一条绿色布条。每当议会开会时,许多反对派议员和一些对现状不满的文人、律师聚集在这里,指责政府官员,攻击当局政策,评议议会活动。作为俱乐部主持人的沙夫茨伯里等人常在此讨论他们的行动计划,起草议案,指定议会发言人。反对天主教徒詹姆士继承王位的《排斥法案》就是在这里预先拟就的。^② “绿带俱乐部”还沟通了上、下两院的关系,加强了反对派的力量,同时促进了另一党派的产生和发展。1679 年,两派在王位继承问题上发生严重分歧,标志着两个政党的产生。在此前后,又有诸多俱乐部在伦敦成立。为表示针锋相对,支持约克公爵的托利党议员及其支持者在帽子上系一红色布条。

复辟时期辉格党和托利党的产生是英国历史上的重大事件。两党的出现,其中尤其是作为政府反对派的辉格党的出现,是对王权的再次挑战,标志着英国议会政治进入一个新水平。正是在这一起点上,以后又经过一个多世纪的发展,最后形成了作为资本主义

① 詹宁斯:《政党政治》,第 2 卷,第 18 页。

② 戴维·艾伦:《斯图亚特王朝复辟时期伦敦的政治俱乐部》,《历史期刊》,1976 年第 3 期,第 561—580 页。

国家政治典范的两党制度。

4. “光荣革命”

当辉格党人在 1680 年的新议会中重新提出《排斥法案》时，其内部发生分歧。主要问题是：如不让詹姆士继承王位，那么王冠终将谁属？一批辉格党人提出由詹姆士的长女玛丽和她的夫君、荷兰执政威廉共主英国，另一些辉格党人，其中包括沙夫茨伯里则坚持应由查理二世的私生子蒙默斯公爵执掌王权。最后，多数辉格党人接受了沙夫茨伯里的建议，其余党人忿忿不平。查理二世巧妙地利用了这一分歧，于 1681 年解散议会，并决定新议会将在同年 3 月召开。

3 月 21 日，新议会在牛津城召开。国王派出大批禁卫军，荷枪实弹以示威胁，辉格党人招募壮士担当护卫。双方支持者高呼口号表示声援或反对。辉格党议员不惧威吓，他们深知此时国王财政紧绌，若鼓动下院议员拒绝批准拨款议案，会迫使国王向议会屈服。他们尚不知道，国王已与法国大使秘密谈判，以不参加荷兰执政威廉组织的反法联盟为条件，换取了一笔巨额补助金。金钱到手后，国王决定解散议会。结果，此届议会仅保留了一个星期。辉格党人被迫离开牛津，返归故里。从这时起直到 1688 年政变，辉格党人失去了议会阵地。

议会解散后，查理二世依靠托利党人、国教会和政府武装镇压辉格党人。他们首先打击辉格党在外省的势力，然后在首都实行清洗。许多政府职位换上了托利党人，凡是不信国教者都被赶出政府。

1682 年，辉格党骨干分子图谋暗杀查理二世和詹姆士，事败后受到残酷镇压。沙夫茨伯里事先已逃往荷兰，很快客死异乡。其他几位辉格党首领因组织暗杀活动被捕，或自毙狱中，或处以绞

刑。“绿带俱乐部”被政府封闭。

以后两年中,反动势力甚嚣尘上,反政府力量较强的市镇被收回了自治权。政府还利用各种借口,扩大国王卫队,加强镇压力量。辉格党残余分子害怕再次发生内战,放弃采取新的行动。

1685年2月6日,查理二世逝世,约克公爵终于得到王冠,称詹姆士二世。新王即位不久就有步骤地实行专制主义政策。他拉拢托利党人组成新议会,要求议会拨款200万镑作为他的终身收入,自此就不必每年召集议会要求拨款了。此外,他还不经议会批准私自征税。詹姆士的宗教迫害计划是分两步实施:第一步,借助国教会和托利党人的支持,处罚那些妨碍他继承王位的清教徒;第二步,在英国恢复天主教。

新政府一开始就遇到反抗。5月,苏格兰山民在阿盖尔领导下起义。政府利用英格兰的民族感情,很快将其镇压。在南方,蒙默斯公爵谋反。他发表公告,声称其母和父王的婚姻是合法的,谴责詹姆士二世的篡权行径和宗教迫害政策;许诺他一旦登上王位便实行信仰自由,每年召集议会,减少政府开支等等。公告使许多人深信不疑,不多日就有万余人参加,有产阶级惊慌失措。军队、托利党议会和地方官联合起来支持国王采取镇压行动,蒙默斯及其辉格党幕僚在关键时刻犹豫动摇,未能继续在社会下层做发动工作。7月6日,在萨默塞特郡的塞季默尔战役中,起义者遭到残酷镇压。

两次起义为国王扩大常备军提供了口实。军队由原来的5000余人激增到3万人。其中13000人驻守京都,以威慑政治异己分子。

有了强大的军队,国王着手恢复天主教。他任命天主教徒担任军职,在爱尔兰组织天主教军队;让天主教徒进入枢密院,担任主教,参加中央政府地方机构。詹姆士的一系列行为招致众多人的反

对,甚至天主教徒也担心这么一来会加强国内反天主教情绪,致使他们的处境恶化。1685年11月,议会复会,不少议员抨击国王的做法,要求解除天主教徒的职务。詹姆士下令议会休会。同年法国宣布取消“南特敕令”,^①大批胡格诺教徒逃到英国,在各地控诉天主教会迫害异教徒的残暴行径,使英国民众更加敌视天主教和封建专制主义。

1687年4月,詹姆士二世颁布宗教宽容宣言,终止那些不许天主教徒担任军政职务的法律的效力,遭到议会反对。詹姆士下令解散议会。翌年5月,他再次颁布宗教宽容法令,宗教界大哗。不久坎特伯雷大主教向国王呈递请愿书,要求取消这一法令,詹姆士下令将他逮捕。

这下走得太远了。很快,托利党绅士改变了态度,蛰伏了数年的辉格党主动和托利党接近。他们寄希望于未来,盼望年已55岁的国王尽快病故,好将王位传给他的继承人玛丽。

1688年6月,国王后娶的信奉天主教的王后莫黛娜为他生了一个儿子。此婴将在天主教的直接影响下成长。根据王位继承惯例,由于王子在继承权上优先于玛丽公主,英国未来的国王必为天主教徒无疑。而且,一旦新君即位英国可能会出现天主教的全面复辟。面对严峻局面,两党首领仓促决定邀请荷兰执政威廉武装干涉英国。同年6月30日,两党6位领袖和一名主教联名发出邀请,声称英国人民极不满于目前的政府,盼望他前来保护他们的“宗教、自由和财产”。

这些曾经势不两立的党人之所以捐弃前嫌联合发动政变,是因为他们都害怕国王在英国恢复天主教,又不愿依靠下层民众发

^① 1598年亨利四世颁布的敕令,据此胡格诺教徒获得信仰自由和担任官职的权利。

动革命。因为情况是如此复杂：天主教一旦恢复，他们就得归还原来在宗教改革时期获得的教会财产，工商业资产阶级的利益也要受到威胁；而发动革命则会把英国推向流血和动乱，旧制度旧传统将会被冲击，他们仍然要失去财产、爵位和响应的特权。惊恐踌躇之下，他们看中了荷兰执政威廉。威廉既是斯图亚特王室的亲戚，又是资本主义新教国家的首脑和法国的死敌。由他和玛丽来英国执掌王权，既在一定程度上符合欧洲国家和本国贵族世家所公认的近亲继承制，又能得到一个代表和维护他们利益的君主。

威廉接到邀请后，慨然应允出兵。他之所以乐意入主英国，不仅因为他是詹姆士二世的女婿，更是为了借用英国强大的人力、物力和反法情绪继续对法国作战。经过几个月的准备，同年11月5日，威廉带领一万数千名步骑士兵，度过英吉利海峡，在德文郡的托尔贝港登陆。

大军压境，数万名英军不愿迎战。一些主要将领甚至带兵投降。法王路易十四正在莱茵河组织会战，对英国事务爱莫能助，詹姆士被迫逃逸法国。

在我国史学界，长期以来认为1688年的事件是一场由资产阶级、新贵族和封建阶级联合发动的成功的宫廷政变，它的发生和完成标志着英国资产阶级革命的结束。又因它是在兵不血刃的情况下获得成功的，并且长期以来为西方资产阶级学者所津津乐道，誉之为“光荣革命”，可见其保守性和非革命性相当明显。本书作者在旧作《英国政党政治史》中，实际上是比较简单地接受借用了国内的传统观点。

以后，在继续阅读有关史籍的基础上，我对自己以往的论断进行认真冷静的反省，认识到自己实际上是受了英国史学界传统观点和苏联史学观点的影响，在看待和解释这场重大历史事件时失于简单化、教条化，过分地强调了它的阶级妥协性的一面。

实际上,1688年的英国事件有着明显的双重性特点,即保守性和革命性。

关于这次事件的保守性,国内史学界过去已有较多的解释,如在政治上没有废除君主制和贵族院,经济上没有解决农民的土地问题,等等。这里仅在理论方面补充一点,即主要是受到历史条件的限制,发动和维护这场革命的人们(包括比较激进的辉格党理论家在内),还不可能像18世纪的法国启蒙思想家那样,事先就运用社会契约论、天赋人权论和人民主权说去直截了当地为他们的行动作宣传鼓动。他们之中的佼佼者至多也只不过像约翰·洛克那样,只是在立宪君主建立后,才著书立说,运用社会契约论和分权论,为“光荣革命”和新生政权作辩护。而在1688年事变之前,他们最多不过是借用古老的宪法观念,宣称从很古的时候起,王权就受到议会和法律习惯的限制;詹姆士的行为破坏了议会的传统权力和法定的臣民自由,背弃了他们的信托,所以,人民有权利采用必要手段,反抗暴君。至于长期以来推崇君权神授的托利党人,政治腔调更低,他们的少数宣传家至多认为:威廉三世是靠征服夺取王位的,因为他本身就是一个强有力的亲王,能在一场正义战争中合法地使用武力,拯救人民。托利党的另一部分宣传家则根据传统的君权神授说宣称:威廉三世之所以能成为英国国王是神灵庇护的结果。即上帝对新教和英国人的特别关照,才使威廉的舰队顺风漂过英吉利海峡,使他在自己的生日那天登上英格兰土地,而且确保詹姆士二世安然逃往法国。^①

“光荣革命”的革命性也并非虚说。主要在于:

第一,从发生和进程来看,其间不乏武装行为和暴力现象,所

^① 哈克·狄金逊:《1688年“光荣革命”的革命性问题》,《世界历史》1988年第6期,第85页。

谓“兵不血刃”的说法实为过分之言。因为常被国内学术界所忽略的一点是：辉格党和托利党领袖在詹姆士二世拥有数万名正规军的情况下，之所以邀请奥伦治的威廉来英国即位，除了政治、经济、宗教和对外关系等方面的考虑外，还由于他们考虑到这位荷兰的资产阶级执政不但具有丰富的军事经验和指挥才能，而且还拥有一支兵员可观、装备精良、训练有素的军队，在军事上有着较大的优势和战胜本国国王军队的可能性。而威廉接到邀请后，经过数月的精心准备后方乘风扬帆挥师西进，也是为了发动一场很可能会是相当惨烈的征服性战争。甚至当他率军在托尔贝港登陆时，也没有预料到他在军事上会如此轻易地获取成功。虽然仅有詹姆士的少数臣民武装起事反对威廉，实际是威廉强大的军事力量使他匆匆外逃。而且，如果我们把观察历史的视野放得更宽更远些，就会看到更多的武装斗争、军事抗争的事实。仅就英格兰来看，早在17世纪80年代初，辉格党首领亚瑟·艾塞克斯、阿尔杰农和威廉·罗素等人就认真策划过“赖伊堡阴谋”，准备在伦敦郊区的一条公路上埋伏下数十名敢死之士击溃国王卫队，截杀查理二世和詹姆士，然后在国内反对大规模武装暴动。后因一些偶然性事件使国王兄弟提前返京，以及随后的告密出卖行为，才使他们的计划破产。“光荣革命”前不久，曾经流亡国外的辉格党激进分子（包括著名政治思想家约翰·洛克在内）又进行周密的谋划，准备积极配合威廉三世的大规模军事行动。威廉带领军队登陆后，英格兰曾发生过支持新君的示威游行，苏格兰出现过一些比较激烈的战斗，爱尔兰发生了支持和反对征服的内战。直到1689年威廉三世率军亲征，才暂时将信奉天主教的爱尔兰人制服。

第二，从王位更替来看，由于协商会议把王冠同时献给威廉和玛丽，就已经严重违背了严格的长子继承制，打乱了王位继承顺序，并建立了一种奇特的一国二君体制。这些做法说明1688年事

件的发动者在事关国家前途的关键时刻,不乏政治果敢性和创先精神。而且,当6位大主教、主教和数百名教会僧侣拒绝向二位新君作效忠宣誓时,他们很快都被褫夺了教职,这也说明威廉三世与政敌矛盾的不可妥协性。

第三,从1689年到18世纪初,英国议会又通过了一系列重要法案,奠定了英国立宪君主制的政治和法律基础,使英国顺利实现了从封建主义到资本主义的重要过渡,这就既为17世纪40年代以来的资产阶级革命划了一个比较丰满的句号,又为以后该国资本主义的迅速发展提供了不可缺少的政治前提。由此可见,“光荣革命”的革命性、进步性也是相当明显和不应被抹杀的。大量事实证明,所谓“革命解决”(revolution settlement)既是辉格党和托利党的共同杰作,又是英国资产阶级、新贵族在与封建阶级经过长期和反复的政治较量之后,在特定的重要的历史关头,所作出的慎重的双重性选择。英国社会经过了若干曲折迂回的发展阶段,终于找到了它的政治归宿,资本主义立宪君主制将在这块国土上建立了。

17世纪英国处在重要的社会转折时期,英国政治制度史也经历了一个空前曲折复杂的发展过程。其间不同阶级间的革命斗争是主要内容,表现为议会同以国王为首的封建势力之间、议会内部革命力量与反革命保守势力之间、议会两院之间,以及辉格党与托利党的斗争。妥协现象也处处看见,并与革命交替发生,或纠集在一起,表现为议会与国王之间的妥协、议会向军事独裁势力的妥协、议会两院之间和两党之间的妥协,等等。革命的总趋势促使英国政治制度发生本质的变化,使封建专制君主制演变为资产阶级议会制,使议会从一个权力颇小的封建等级会议,较快地转变成为资产阶级反对封建阶级的革命领导机关和代议制机构。妥协行为则使英国政治制度的发展速度和程度减弱,使资产阶级和封建势

力在绝大多数情况下总能在议会中占有一席之地,使中古时期议会中的贵族成分、选举制度和立法程序基本上都保留下来,使英国经历了一个漫长的螺旋式发展过程,才最终建立了君主立宪政体。

英国近代历史的特色之一是,专制政体仅仅出现于十七世纪英国资产阶级革命中,并且使用了共和国的名义。而后至今再未有过类似的发展。仅此可见,社会的安定与动荡和国民自由的多寡并非总与政体形式相关。此种似乎矛盾的现象以后又被他国的历史一再地证实。

第六章 寡头政体

(1688—1830年)

一、立宪君主制的确立

1. 立宪君主制的建立

英国资产阶级立宪君主政体,是在“光荣革命”后十几年间,通过一系列法案的制定而逐渐建立的。

威廉到达伦敦后,于11月21日下令召集查理二世时期最后3届议会的议员、伦敦市参议员和市政委员会开会。会上授权他以临时元首的名义向全国发出通知,尽快选出议会代表。1689年1月22日,新议会开幕。由于这时国王詹姆士逃亡海外,玛丽和威廉尚未正式即位,所以此届议会只能被称为“协商议会”。协商议会的首要任务是解决宪政危机,确定王位继承权。为此,28日议会通过决议指出:“因国君詹姆士二世抛弃了国王和人民之间的原始契约而力图破坏王国宪政,又因其听从耶稣会士和其他奸佞之徒的意见而违背了基本法,加之他又离开了英国,他目前已经逊位,王位因此空缺。”^①不难看出,这是一个把社会契约思想和传统宪制观

^① 斯蒂芬森和马彻姆辑:《英国宪制史资料——公元600年至今的文件选集》,第600页。

念巧妙地糅合在一起的文件。它一方面指出詹姆士二世因违反了“原始契约”而失去了王位，一方面又不肯直接承认国王是被他们赶跑的。文件还努力避免任何具有篡权夺位含义的词语，尽量委婉含蓄地表达了他们的愿望：目前尽快让新君即位补上“空缺”。

即便如此，以诺丁汉伯爵为首的上院多数贵族和右翼托利党人还是不愿违反长子继承制和“君权神授”的封建原则，主张实行“摄政制”，即保留詹姆士二世的国君称号，由议会指定摄政者管理国事。摄政者的理想人选首先应是詹姆士的长女玛丽。他们如此提议，是因为他们长期以来与斯图亚特王朝关系密切，并想继续保持这一关系。辉格党右翼议员想把王位奉送玛丽，让威廉为摄政王；该党激进的一翼坚持抛弃斯图亚特王朝，只让威廉成为英国国王。

一贯顺从夫君的玛丽拒绝单独为王，性情高傲的威廉既不愿屈居为“女王的配偶”，也不愿行摄政之职，威胁说托利党人如果不想冒内战的危险，就必须放弃对詹姆士二世的忠诚，改变他们的意见。各方讨价还价终于达成妥协：由玛丽和威廉同登王位，一国二主，称玛丽二世和威廉三世。以后由于玛丽很少过问政事，威廉实际上成了独掌王权的国君。面对既成事实，托利党要员折衷地表示：他们反对奥伦治亲王继承王位，不承认这种情况是合法的；但因他已经即位，故目前必须授予威廉王权，并期望他作为“事实上的”国王保护他们。

代表新兴阶级利益的辉格党人赞同玛丽和威廉共掌王权，但要求他们遵守一定的规范，一些不愿承认威廉为合法国王的托利党人借机联合辉格党人，对王权实行限制。1689年2月，协商议会通过《权利宣言》。同年12月16日宣言经国王和女王共同签署生效，称《权利法案》。

《权利法案》首先列举了詹姆士二世破坏宪政的种种行为，提

出了限制王权的 13 条规定。其中最关键的条款有：第 1 条，凡未经议会同意，以国王权威停止法律或停止法律实施之僭越权力，为非法权力。第 4 条，凡未经议会允许，借口国王特权，为国王征税，或供国王使用而征收金钱，超出议会准许的时间或方式者皆为非法。第 6 条，除经议会同意外，平时在本王国内招募或维持常备军，皆属非法。第 9 条，议员在议会内有演说自由、辩论或议事之自由，议员不应在议会之外任何法庭或任何地方受到弹劾或讯问。^①

《权利法案》各条款限制王权的作用是显而易见的。其中第 1 条关于国王无权废止任何法律的规定，保证了议会的立法权；第 4 条不得征税的规定，保证了议会在财政上对国王的限制和监督，迫使国王在财政上屈服于议会；第 6 条不得私自招募和维持军队的规定则是干净利落地剥夺了国王建立独裁统治所必须的武器；第 9 条不得终止议员发言权的规定意味着国王带领卫队搜查逮捕反对派议员的现象不会重演了。可见，《权利法案》是 1688 年之后建立立宪君主制的最重要文件之一。

1694 年，议会又通过《三年法案》，规定议会至少 3 年召开一次，每届议会不得超过 3 年。《三年法案》是对《权利法案》的重要补充，它使国王不可长期不要议会，使议会能够成为一个常设性立法机构；其中每届议会不得超过 3 年的规定，是为了防止国王和权臣在议会中培植自己的势力。这样一来，英国历史上常见的“无议会时期”、“长期议会”和“短期议会”等现象一去不复返了。

协商会议还很注意利用财政问题限制王权。1689 年 3 月，下院通过拨款法案，授予国王每年 120 万英镑的税款，并规定其中 60 万英镑用于宫廷和非军事性开支，其余用作海陆军开支。^② 威廉三世

^① 斯蒂芬森和马彻姆辑：前引书，第 600—604 页。

^② 约翰·米勒：《光荣革命》，郎曼公司，1983 年版，第 40 页。

即位后实行积极的对外政策,组织较大规模的对法战争,每年拨款总不够用,经常向议会要求额外补助金。议会巧妙地利用了政府的财政困难,提出新的法案继续限制王权。1694年的《三年法案》则是这种情况下的产物。1697年议会又通过《年金法案》,规定自翌年起,每年拨出固定款项作为宫廷开支,长期不变。^①

1696年底,玛丽女王病故,威廉三世获嗣无望。王位继承问题很快提上日程。部分托利党人提议将王冠传给詹姆士的儿子弗朗西斯·爱德华,引起辉格党人和其余托利党人的强烈反对。多数议员主张,王位应由玛丽女王之妹安妮继承。1700年7月,安妮11岁的儿子夭亡,王位继承问题重新引起极大关注。经过反复讨论,议会于1701年1月通过《王位继承法》,明确规定以后英国王位不得传给天主教徒,而应由信奉新教的汉诺威王室的索菲亚及其后裔继承。该法案的重要性不仅在于它从法律上根除了斯图亚特王朝再次复辟的可能,还在于制定法案的行动本身——议会可以议立新君——是对“君权神授”思想的又一次冲击,是“天赋人权”观念的重大胜利。此法案还规定:凡非出生于英国者不得担任议员和政府官员;非经议会两院的奏请,国王不得免除终身任职的法官的职务;国家的一切法律与条例非经议会通过,均属无效,从而使下院掌握了监督国王行政活动的权力。

议会对国王采取的另一限制行动是1707年《任职法案》的通过。它规定:凡议员得到国王任命或从国王那里领取薪俸后,就失去了议员资格。制定此法案的目的也是为了防止国王在议会中安插培植亲信。

这一系列法案的通过和实施,极大地限制了国王的权力,扩大了议会的作用,标志着立宪君主制在英国的莫立。

^① 斯蒂芬森和马彻姆辑:前引书,第610页。

2. 王权的演变

“光荣革命”后英国政治制度被称为“立宪君主制”，说明它不同于封建时代的君主制，关键在于国王要受到法律和议会的限制。然而，问题在于1688—1832年间王权究竟受到多大程度的限制，对此国内外有关著作中存在着较大的分歧。

美国学者罗威尔指出：英国17世纪40年代的政变使一个国王掉了脑袋，1688年政变使另一个国王失去了王位，“下议院逐渐把国王的权力纳入他自己的掌握之中，可是它虽然这样做，却没有严重地削减国王在法律上的权力。所以国王在法律上仍旧具有他的前辈们所具有的特征”。^①

在我国，主要是在本世纪80年代之前，相当一些著作写道：英国近代国王“统而不治”，王位“形同虚设”。甚至说：随着“光荣革命”的发生和一系列限制王权法令的通过，英国国王很快沦为政治偶像。

英国的贝梯·肯波则代表着该国学界多数学者的观点，他在其著作《国王和下院，1660—1832年》中指出：从“光荣革命”到1832年议会改革，英国国王和下院的关系在不断变化着。其中1689年至1716年是国王和下院“确定关系”的时期；1716年至1783年是两者关系保持“均衡”的年代；而在1784年至1832年，两者之间的均衡关系遭到破坏。^②肯波所说的“关系”，是指国王和下院之间的权力分配关系。而且肯波关于1689—1832年间国王和议会权力一再变化的描述，还为我们重新审视英国近代前期王权的演变，提供了有益的启示。

^① 罗威尔：《英国政府·中央政府之部》，上海人民出版社，1959年版，第2页。

^② 肯普：《国王和下院，1660—1832年》，第5页。

实际上,英国近代王权同中世纪王权一样,同样也经历了较为曲折的变化。尽管我们看到,就总的趋势而言,它是朝着衰落的方向发展着,但具体到该时期的各阶段而言,又有一个由强变弱、由弱变强和强而复弱的曲折演变过程。而且,在17世纪末至18世纪初立宪君主制建立的初期阶段,英国王权虽然受到许多法令的限制,但并非很快一落千丈。大量史实证明:当时国王仍然拥有立法和行政方面的权力,能在一定程度上影响、控制议会和政府。

先看立法方面。“光荣革命”后议会虽然剥夺了国王的许多特权,但又保留了国王的部分立法权力。当时通行的仍然是“王在议会”、三位一体的宪制理论,即由国王会同两院组成议会,同掌立法权。每项议案须经上、下两院和国王认可方能生效。尽管三方的立法权限并非均等。

第一位立宪君主威廉三世相当珍视他的那部分立法权。1689年下院提出《三年法案》,他立即否决。直到1694年,出于对外战争的需要,威廉三世才签署了此案。^①

《任职法案》的通过更费周折。它最早在1692年提出,先被上院否决,次年议会重提此案,又被威廉三世否决。以后如此多次,直到1707年作了有利于国王的修改后,才由安妮女王签署。^②但以后很长时期内,此案并未被认真执行。下院中总有不少议员在政府和宫廷中任职或者领取薪俸而并未失去议席。

自1707年起,英国君主不再行使议会立法否决权,但在法律意义上仍然保留着这一权力。而且,国王有时还可以通过赏赐官职、年金、任命上院议员等手段控制议会。

英国退出“西班牙王位继承战争”一事是君主运用上院贵族任

① 肯普:《国王和下院,1660—1832年》,第22页。

② 卡特:《首相的职位》,伦敦,1955年版,第19页。

命权控制立法机关的典型事例。1702年,英国参加有荷兰、奥地利等国组成的“大同盟”对法国作战,土地贵族满腹牢骚。1710年,安妮女王罢免了不愿停战的辉格党大臣,任命托利党人组阁,以求很快结束战争。1711年,下院通过停战法案,但被在上院占据多数的辉格党贵族所阻挠。为此,女王于当年年底一次将12名托利党人封为贵族,改变了上院党派力量对比,使英国退出战争。^①

如果说封赐贵族是国王控制上院的有效方式,那么赏赐官职俸禄则是最常用的控制下院的方式。据载,18世纪初有120名下院议员从国王和政府那里得到职位、年金,以后多年此类议员有增无减。这些议员对国王感恩戴德,惟命是从,被称为“宫廷党”。

再看行政方面。17世纪末英国出现了一党内阁,但这种内阁始终没有摆脱萌芽状态,很重要的一点是,当时缺少一名能够取代国王独自领导内阁的首相。威廉三世名义上和实际上都是政府首脑,他直接任命内阁成员出席并主持内阁会议,在讨论重大政策时,他的旨意常常起到拍板定音的作用。

1702年的安妮女王才能平庸,健康不佳,但她并未因此放弃国家元首职责。她一贯坚持“臣为君仆”的封建传统观念,屡次根据个人好恶任免大臣。她先后重用的几位要臣都是其宠幸亲信。其中元帅莫尔巴罗被重用,是因其夫人萨拉是女王最宠信的宫官;财政大臣戈多尔芬飞黄腾达的原因之一是他与莫尔巴罗结成了儿女亲家,萨拉会在女王跟前为其添加美言。即便如此,戈氏也未能官星长照。1701年他与安妮稍有不快,很快被罢免。女王在命令他离职的信中写道:“由于你对我的种种不敬,……使我难以将你继续留用。”^②

整个看来,英国近代王权是朝着削弱的方向发展的。但这种发

① 科沃德:《斯图亚特时代,1603—1714年》,朗曼公司,1980年版,第395—399页。

② 卡特:《首相的职位》,第19页。

展并非直线进行,而是呈现出一条蜿蜒有致的曲线,宛如一股入海流水,时沿着平坦河床匀速而下,时遇到崇山峻岭盘旋迂回。就近代前期来看,在行使王权方面,安妮女王不如威廉三世主动全面,其后在汉诺威王朝前期,即乔治一世和乔治二世在位时期(1714—1760年),王权衰落加快。其中尤其是乔治一世,他来自北欧封建主义国家,即位时年事已高,对英国事务既不熟悉又无兴趣,尤其厌恶议会中无休无止的辩论争吵,就渐渐地失去了参加内阁会议的兴趣,而指定一位大臣代为主持。随后在位的乔治二世沉湎酒色,懒理政事。而且他与其父一样一身二任:既是英国国王又是汉诺威选帝侯。日耳曼北方的秀丽原野,雅致幽静的乡间别墅,对君主温驯顺从的臣民,常吸引他重返故土。此类情况,必然会导致王权的削弱和议会、内阁权力的加强。

乔治三世在位前期王权陡然膨胀。这位傲慢自大的国王仰慕旧时专制君主的显赫威势,企图恢复乔治一世以来大大削弱了的王权,为此他授意设立一个专务收买议员的机构,并亲自审阅议会投票记录,对称意的投票者加以赏赐。随着乔治三世的崛起,长期盘踞政府和议会的辉格党人很快失势,而久不得志的托利党人迅速恢复元气。他们在政府里议会中根据国王旨意打击排挤辉格党人。对此恩格斯指出:“1760年乔治三世的即位,他把乔治一世时起几乎一直在执政的辉格党人赶下台,开创了一直延续到1830年的托利党人独霸的局面。”^①

乔治三世恢复个人专制统治的行为很快受到批评。在议会里,激进派议员丹宁提出议案,指出:“国王的势力已经增长,现在正在增长,但应当被削弱。”革命民主主义者托马斯·潘恩的批评最为深刻。他在其著作《常识》中大无畏地写道:英国君主政体是“臃杂

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷,第667页。

着一些新的共和政体因素的两种古代暴政的残余。”继而他十分感慨地指出：“国王仅仅因为给人以津贴，才获得他那全部的权力，这一点是不言而喻的；因此尽管我们十分聪明，曾经对专制君主政体关门下锁，但同时我们也十分愚蠢，曾让国王掌握了钥匙。”^①

议会内外激进派和民主主义者的批评对于限制王权起到了一定的作用。但对这种作用的效果仍然不可夸大。1801年，内阁首相小皮特就爱尔兰天主教徒问题附署了《解禁法案》，立即引起乔治三世的不满，面对国王压力，依旧得到议会多数支持的小皮特被迫辞职。这一史实表明：直到19世纪初，国王在国家政治生活中仍然起到一定作用。

“光荣革命”后英国国王享有某些特权，原因是多方面的。

首先，同立宪君主政体的发端——“光荣革命”——有直接关系。这场政变为6位世俗贵族和一位主教所发动。其中4位是代表工商业和金融业资产阶级利益的辉格党贵族，3位是具有尊王传统的托利党领袖。资产阶级由于本身条件的限制，只在政变前后演了配角。所以，就“光荣革命”性质而论，它不仅是资产阶级和新贵族之间的一场合作，更是资产阶级、新贵族与封建势力之间的妥协，是利益不尽相同的大地产者主持编写的一部“杰作”。

当时国王某些政治特权的保存也本是英国上层统治者的初衷。他们明了：若是威廉来英国只能做一个统而不治的虚君，英国就不会在短期内实现政局稳定，他们的利益就不会得到有效的保护。同样，如果威廉得不到一名国王所必须的部分国家权力，去实现他借助英国人力、物力和财力对法国作战的目的，他也决不会离开荷兰到英国去当一名政治傀儡。“光荣革命”之所以是一场政治妥协和利益交易，就在于它不是一项一方得利、另一方蚀本的交

^① 《潘恩选集》，商务印书馆，1989年版，第6—8页。

易,而是一桩双方互利的通力合作:英国上层集团主动将王位奉送威廉,后者则运用王权维护他们的利益。

其次,是深刻的社会阶级原因。主要是大地产者长期掌握国家政权,政治领域保留大量封建残余。

1688年“光荣革命”主要是由土地贵族发动的,新政权建立后,俸禄和官职这些政治上的战利品理当在他们中间分配。在政变中扮演配角的资产阶级未获得内阁职位和议会席位,这就造成大地产者长期执掌国家政权的局面。还有,新政权建立后,不仅政变的策划者得官封爵,荣耀风光,而且不少前朝的显官巨宦,如保王分子的一些子弟——哈利法克斯侯爵、桑德兰伯爵、西德尼·戈多尔芬和前王军总司令约翰·丘吉尔(即莫尔巴罗公爵)等,依然荣华富贵,仕途得意。不但在政府里,在议会里也是大地产者占首要地位。据载,在1701年下院的513名议员中,全部或部分代表土地贵族利益者竟达400多名。^①土地贵族始终控制着国家政权,为英国王权的保留提供了必要的阶级基础。

“光荣革命”后英国长期保存王权,还有着一定的思想理论基础,其中最重要的是约翰·洛克的“分权”论和以威廉·布莱克斯通为代表的具有混合性特征的“均衡制”宪政理论。

按照洛克的分权论,国家政治权力应分为三种:立法权、行政权和联盟权。其中立法权属于议会。议会定期开会,通过法律,但议会不能干预法律的执行。行政权属于国王,国王指导法律的执行,否决议会法案,使议会不致夺取全部权力而破坏“公民的自然权利”。联盟权亦属国王,即由其处理宣战、媾和等外交事务。分析洛克的分权论,可见其基本特点是限制和削弱但又不抛弃王权,表现了明显的不彻底性,打上了醒目的阶级妥协的烙印。正是本着这

^① 沃尔科特:《十八世纪初的英国政治》,牛津,1956年版,第161—182页。

一精神,英国议会通过种种法令,限制国王权力,同时又在不影响国家本质的前提下保留了国王原有的许多特权。由于历史条件的限制,洛克在撰写发行《政府论》时,还无法预见到内阁制形成、政党政治深入发展以及国家主要权力出现混合趋势的政治远景,所以他的分权理论对于保存王权仍然在一定程度上起着作用。

布莱克斯通(1723--1780)是英国近代著名法学家,曾任法官、议员和牛津大学新律师学院院长。其代表作《英国法释义》(1765—1769年出版)是对18世纪英国法律最系统、明晰和出色的阐述。布莱克斯通关于国家权力划分、运作和混合性、均衡性关系的论点,在一段众所周知的精彩文字中集中得到表达:“国王是议会的一部分,所以也是他适当享有立法权的理由。宪法赋予国王‘否决’权力而不是‘决定’权……,君主毫无权力胡作非为,而只是‘防止’胡作非为。当既定法律提出时,君主不得自始就擅作变动,但可以同意和反对两院提出和赞同的变动。而且,没有行政机构的同意,立法机构亦不得剥夺目前行政机构依法获得的任何权利。既然法律像当前那样必须长久生效,就只有当君主和两院都同意时才可作变动。由此可见,英国政体实有优越之处,它使各方面互相牵制。在立法机构中,人民牵制贵族,贵族牵制人民。两院则防止行政机构越权,……就这样,我们国家机器的各个部分,支持着其他方面而又得到其他方面的支持,控制着其他方面而又被其他方面所控制……,好像三种权限不同的修理工。他们在各自不同的方面,各尽其职,协力发动机器。”^①

可见,布莱克斯通“均衡制”宪法理论旨在强调各种权力合理划分和互相制约,它同洛克等辉格党激进派思想家的“议会至上”

^① 转引自 E. N. 威廉斯辑:《十八世纪宪制——文件和评论》,剑桥大学出版社,1977年版,第74—75页。又见《英国历史文件,1714—1783年》,第10卷,伦敦,1969年版,第89—90页。

观点相比较,似乎更缺少构思意境,在政治上也有所退步,但它却更接近于18世纪英国政治制度的现实,也有助于国王名正言顺地保留其合法权利。

与布莱克斯通同时期的代理人为维护现有政体的所谓“均衡性”,反对任何旨在加强下院权力的主张。为维护和加强王权,他们提出具体做法:1. 国王必须保留挑选大臣的权力。决不能容许议会依仗多数限制国王挑选自己的臣仆,否则行政机构就会成为议会的仆从和下院的囚犯。2. 必须授予国王足够的年金和必要的“秘密活动款项”,使之保持行动上的自由而不受议会的摆布。3. 为了采取有效的行动击败国内外宪政的敌人,必须批准国王控制足够的常备军,甚至和平时期也不例外。^① 这些论点不仅有利于王权的保存和扩展,还有助于贵族和一党寡头统治的长期存在。

“光荣革命”后一段时期内王权继续保存,还存在着法律根据,即同英国法律制度的基本特点密切有关。

众所周知,17世纪末和18世纪初英国议会多次通过议案,削弱王权。但还以“默认”的方式保留了国王的许多特权。对此,英国学者威廉斯说得真切:“光荣革命”后的一系列法令“确定了国王不得违反的某些法规,而对其能够怎样行动却未明确规定”^②。之所以如此,在于法案的制定者认为国王毕竟是一国之主,只要他不谋求专制地位,保留其若干特权是不言而喻的。于是乎,国王就理所当然地承受了以往国王的诸多特权:可以批准议会法案,关闭解散议会(当然此点与过去明显有别),任命上院议员,任免大臣,担任军队最高统帅,对外代表国家宣战、媾和、委任和撤换使节。1698年,威廉三世与别国政府谈判,签订了反法联盟密约。可是如此重

^① 迪金森:《自由和财富》,纽约,1977年版,第154—155页。

^② E. N. 威廉斯:《十八世纪宪制——文件和评论》,第67页。

大之事直到 1700 年方为议会所知。对此，威廉三世处之泰然，因为他是在行使其政府首脑的分内职责，未明显超出法定的外交势力范围。英国法律制度的基本发展态势对于保留王权所起的作用，还包括以下几个方面：

第一，英国确立立宪君主政体的法律是逐步颁布的，开始主要颁布一些宪法性法律，其他行政部门法颁布较晚，工业革命完成后才渐趋完备。所以国王能有较广的自由活动范围。第二，历代国王不能严格执行法律。如威廉三世就违反 1689 年《权利法案》和《叛乱法案》的规定，在 1689—1702 年和平时期维持了超出规定数额一倍的军队。对此议会并未认真干预。第三，英国是一个重视宪法惯例超过重视成文法的国家。而一种新的宪法惯例的形成需要相当长的时间。

二、内阁制演变

1. 内阁制的萌芽

“光荣革命”后，随着立宪君主制建立，议会与国王和政府大臣的关系发生重要变化，从而为内阁制的萌芽提供了政治前提。

内阁制的萌芽也非一蹴而就。第一代立宪君主威廉三世性情刚愎，富于政治和军事才能，起初总想在没有内阁顾问的情况下亲自决断大事。可是当他于 1690 年夏季率军征伐爱尔兰，又因玛丽女王性格荏弱而难以独掌王权时，便建立了一个 9 人内阁，襄助女王处理国务。为时不久，玛丽嫌内阁揽权过重，觉得她自己成了次要角色，于是抱怨道：“朕确信从无一人总是正直诚恳的。”^①

^① 约翰·麦金托什：《英国内阁》，第 42 页。

威廉三世即位后,政党地位和作用以及两党关系均发生变化,两党领袖要求执掌政权的愿望日显强烈。摆在他面前的问题在于:究竟是重用辉格党,还是托利党?是重用一党,还是两党并用?对此,威廉三世在位初年曾反复考虑,一再改变做法。

在发动 1688 年政变时,辉格党人的作用超过托利党人,若是论功行赏,威廉三世理应重用辉格党人;况且,在基本利益上,他们也与新君比较一致——资产阶级的执政本应偏爱代表资产阶级利益的辉格党人。但实际情况并非如此。威廉三世在即位后的头几年尽力维持一个兼容两党的混合内阁,企图用扶弱抑强的手段来加强自己的势力。在他组成的新政府中,丹比任枢密院院长,哈里发克斯任掌玺大臣,国务大臣分别由托利党领袖诺丁汉和辉格党领袖希鲁茨伯里担任,财政委员会由 4 名辉格党人和 1 名托利党人组成。

威廉三世最初有意起用托利党人还有其他原因。正是由于托利党人的积极斡旋,才使他能于 1677 年与詹姆士二世性情温顺的长女玛丽结成终身伴侣,为他后来入主英国带上了某些合法色彩。况且,比起辉格党人来,托利党更尊重王权。相反,多数辉格党人在提出《排斥法案》时,宁愿拥戴蒙默斯公爵继承英国王位,对此,威廉难免耿耿于怀。

然而,事与愿违。以乡绅地主为主体的托利党人不愿支持开支浩大的对外战争,在议会里,他们反对增加拨款,在政府中消极怠工,贻误战机。这种情况持续 4 年。直到 1694 年,威廉三世再次出国战争时,才改变态度,任命辉格党人组成了第一个一党内阁,其核心被称为“奸徒”和“勋爵委员会”(the Lords of Committee),他们积极支持国王的对外战争政策。

1695 年秋,威廉归来,间或亲自主持内阁会议。据统计,1695 年 10 月至 1697 年 10 月,共召开了 110 次内阁会议,其中 53 次是

没有国王参加的小型内阁会议。在小型会议中，通常研商一些稍显次要的专门性问题，如更换硬币、考虑领事任命人选、调查行刺国王的案件等。^① 内阁全体会议总是在王宫召开，出席人员相当稳定，约在十人左右，通常包括大法官、两名国务大臣、宫廷总管大臣、侍卫大臣、掌玺大臣、海军大臣、爱尔兰总督坎特伯雷大主教等。^②

威廉三世组建辉格党一党内阁的做法受到 19 世纪自由党人的赞赏。麦考莱称 1694 年内阁为“近代第一例”，即第一个在下院拥有该党多数议席的一党内阁。麦考莱的观点以后被不少学者所接受，并影响到别国史学界。苏联著名史学家塔塔里诺娃亦持此种观点。她在其著作《英国史纲》第七章前言中指出：1689—1763 年是“两党制建立”时期。其基本理由是：“从 17 世纪末起在英国出现了一党内阁，根据哪一个党在议会中拥有多数而轮流执政。”^③

比较而言，安妮女王更厌恶党人。1706 年，辉格党人获得了议会多数席位，要求进入内阁，女王执意不准。她在写给财政大臣戈多尔芬的信中表达了她在国家事务上的独立性和对政党的厌恶：“朕所希望的是支持和任用所有同政府保持一致者的自由……不论他们是辉格党人或托利党人——而不受某个政党的限制。否则，朕将不幸地受制于人；尽管朕名义上是国君，实际上却是他人之仆。这对朕来说是不堪设想的，是寡人的最大失败。相反，摒除政府中的政党派别，政府将建立在永久的基础之上。”^④

安妮女王努力实践她的政治信念。她在位前期重用的大臣多为党派观念淡薄者。1710 年，她听取了厌战情绪强烈的托利党人

① 麦金托什：《英国内阁》，第 43—44 页。

② E. N. 威廉斯：《十八世纪宪制——文件和评论》，第 111 页。

③ 塔塔里诺娃：《英国史纲》，三联书店，1962 年版，第 207、219 页。

④ 格利哥：《安妮女王》，鲁特奇和克甘·保尔公司，1980 年版，第 223 页。

的意见,罢免了不愿停战的辉格党人,任命组成了托利党一党内阁。此时一党内阁的出现是英国近代政治制度史上较重大的事件,这种内阁是英国历史上最早的政党政府,是政党直接参与国家统治的开端。一党内阁的出现冲击了多年来残留在人们心目中的传统观念,使统治阶级中的许多人逐渐认识到一党内阁比混合内阁有着更高的工作效率,并尽量把它改造为得心应手的政府核心机构。但是,此时的一党内阁的组成同议会中的议员成分还没有确定的必然的关系。1694年,威廉三世任命辉格党人组成第一个一党内阁时,议会中的多数派是托利党人及其支持者。直到次年大选时,辉格党人才成为议会中席位较多的党派。这就不难看出,辉格党人在1695年的胜利不是他们组阁的原因,而是结果。这种先组织内阁,后得到选民认可的史实,说明当时有内阁而无责任内阁制。而且,不仅1694年内阁是如此组成的。在威廉三世和安妮女王时期,没有一届内阁是议会直接选举的结果。^①

其次,当时的一党内阁还不是惯常现象。其成分也因国王干预而逐渐变化,有的阁员辞职了,有的被国王罢免,空出的职位被托利党人和王室宠幸所占据。到了1700年,就变成一个混合内阁了。由于这种变化是慢慢进行的,不易被时人发现。而且,当时一些著名阁员,既非多数党领袖,又非内阁首相。个别大臣虽然被人冠以“首席大臣”和“首相”的称号,只是其作用和影响高于其他阁员而已。

总之,在17世纪末和18世纪初,当国王有权根据个人好恶任免大臣时,还不会出现两党制度下的责任内阁。所谓内阁制也只是处于萌芽状态。

^① 英国不少著作指出此点,如克拉克:《后期斯图亚特王朝,1660—1714年》,第227页;K. R. 琼斯:《地方和宫廷》,第303、320页。甚至麦考莱的侄孙、正统派史学家屈维廉在其《斯图亚特王朝统治下的英国》中也指出了此点。

2. 沃波尔和内阁制的形成

英国内阁制的形成,是和沃波尔密切相关的。

罗伯特·沃波尔(1678—1746)是18世纪前期英国著名国务活动家。出身于乡绅地主家庭,其父是辉格党议员。1701年他进入下院,开始了漫长的政治生涯。

在下院,沃波尔肥胖的身躯、出色的演讲和组织才能,很快引起人们的注意,并博得王室和辉格党领袖的青睐。他自1708年先后担任海军司库等职,得以接近莫尔巴罗和戈多尔芬。1710年沃波尔被免职。不久因得罪托利党政要而陷身囹圄。

1714年,汉诺威王朝建立。一贯坚持《王位继承法》原则的沃波尔时来运转,他先在政府中任主计大臣,不久升财政大臣。其间他着手进行改革,计划削减国债利息,减少财政赤字。但其努力为国王和政府中的两位要臣——斯坦霍普和桑德兰——的对外战争政策所抵消。无奈,沃波尔与姻兄汤森德一道辞职,加入政府反对派。1720年,英国发生了被称为“南海泡沫”的股票大丑闻,政府垮台。沃波尔重回内阁负责收拾残局,再次显示理财才能。1721年,他第二次担任财政首席大臣并兼任国库大臣,全面主持政府工作。从此,他成为英国历史上任职最久的“首相”。

随便指出,到了18世纪,财政部已成为各部门中最重要的——部,是国家行政方面的核心部门。它主要由于财政方面的原因,能与政府其他各部门保持频繁联系,并在财政上监督它们。正因为如此,财政部首席大臣通常也是部级主管大臣中地位最高、作用最突出的。

沃波尔长期担任财政大臣的原因之一,是他在制定政府政策时颇为重视土地所有者的利益。1727年他将国债利息降低20%,^①

^① 约翰·克拉潘:《简明不列颠经济史》,上海译文出版社,1980年版,第401—402页。

使分担偿还国债的乡绅地主为之欢呼。30年代以来,政府又将土地税削减3/4,得到土地所有者的衷心拥护。^①沃波尔作为有远见的政治家,还尽量兼顾工商业资产阶级的利益。他根据重商主义精神调整关税,限制外国商品进口,鼓励本国工业品出口。

其次是他努力争取王室的支持和信任。1722年,少数詹姆斯分子企图颠覆政府,事泄后沃波尔严加惩罚,获得国王好感。他还多次向国王情妇馈赠礼品,使其在国王面前代添美言。1727年6月,乔治一世病卒,年过五旬的沃波尔策马急驰向王储报讯。而这位与父王多年不和的新君正想摆脱先王老臣,让其心腹康普顿取代沃波尔。值此关键时刻,沃波尔在下院提出将王后年金定为10万镑,以取代康普顿提出的6万镑;同时还建议国王年金由70万镑提高到80万镑。乔治二世欢欣之余,立即认识到非沃波尔不能控制下议院,遂放弃“换马”之念,让沃波尔继续担任财政大臣。

沃波尔长期任首相,同当时两位国王的素质有关。这在上面已经提及,如对英国政治事务不感兴趣,经常回汉诺威等。据记载,乔治一世曾7次返回汉诺威,每次历时数月半年不等。乔治二世12次离开英国去汉诺威。乔治二世每逢前往故国,总要指定王后凯瑟琳摄政。凯瑟琳为人好强,谦卑恭顺的沃波尔成了她理想的股肱之臣,许多重要事宜,悉凭他做主处理。这就造成一种后果:国王在政府中作用明显减弱,而大权在握的沃波尔却成了政府实际首脑。

也许是仿照先朝经验,沃波尔为巩固其领导地位,保持内阁行动的一致性,建立了“小内阁”(Inner Cabinet)。沃波尔亲自主持内阁会议。会上,他的意见最有权威。与会人数在3—17人之

^① 马歇尔:《十八世纪的英国,1714--1783年》,朗曼公司,1980年版,第108页。

间。^①除了财政大臣沃波尔外,还有大法官、枢密大臣、海军大臣、军器总监、爱尔兰总督、苏格兰事务大臣、掌玺大臣、侍卫大臣、宫廷总管大臣和坎特伯雷大主教。这些阁员中,有些身居显职但不直接参加国家管理,如坎特伯雷大主教和一些宫廷事务大臣。他们出席内阁会议主要是一种政治荣誉和特权,但其中个别宫廷要员,如侍卫大臣等,因为经常参理国是,逐渐演变成为不管部大臣。为避免会议过长,沃波尔总是先找几位有实权的大臣——国务大臣、大法官、枢密大臣等,预先交换意见。如要研究政府中某一专门性问题,该部门长官就被指定参加。

预备会议经常在沃波尔府邸召开,有时主人设宴款待来者,边吃边谈,气氛和谐。这就形成了一个由主要阁员组成的“小内阁”。小内阁的出现,使内阁中形成了一个以首相为首的领导核心,提高了政府工作效率。

平常,沃波尔始终重视内阁行动的一致性,对于个别好自作主张的阁员,他坚决迫其出阁。1724年,国务大臣卡特赖特违背内阁的温和外交政策,纵容国王进行对外战争,沃波尔将他罢免。1730年,其姻兄汤森德与他发生严重争执,沃波尔同样要他辞职。以后不久,沃波尔迁居唐宁内街10号,这所不起眼的房舍自此成为历届首相的官邸。

沃波尔为保证内阁各种事务顺利进行,努力寻求下院支持。为此,他甚至拒绝接受贵族封号,长期担任下院议员。1723年,王室考虑到他的业绩,要他晋升贵族,被他婉言谢绝。^②他直到晚年辞职后才欣然接受奥福德伯爵的称号。

① 安森:《法律和宪法惯例》,第2卷,牛津,1935年版,第111—112页。又见巴斯尔·威廉斯:《辉格党的优势,1716—1760年》,牛津大学出版社,1962年版,第38—39页。

② 撒尔:《英国首相合传》,伦敦,1974年版,第1卷,第31页。

为得到下院多数的支持,沃波尔还充分利用他掌管的财权,收买拉拢议员。当时政府财政部用于收买议员和选民的专项经费,每年用度在4.5万—10万镑之间;1734年大选时高达117145镑。对此,反对派惟有望洋兴叹。

沃波尔领导内阁的一系列做法,对于当时内阁制的形成和以后内阁制的发展产生了重要影响。而且,与19、20世纪英国两党制度下的责任内阁制相比,此时内阁有几个特点。首先,沃波尔长期担任政府最高职务同王室支持很有关系。前面已经提到此点。再如,1731年来政府实行税制改革,引起非议,沃波尔主要依靠王室支持,更换了政府官员,恢复了议会多数,度过危机。正因为如此,多年未能进入政府的卡特赖特感慨而言:“谁能得到国王的支持,谁就能蔑视一切!”^①其次,从政府的维持来看,议会中支持沃波尔的力量不是来自一个政党。当时的辉格党由于其对立面托利党已经衰败,分裂为若干派别,其中有的支持政府,有的与政府对立。沃波尔所依靠的力量中,除了几个辉格党团体外,大多是代表乡绅地主利益的非党派议员,总数约在150—200人左右,^②是下院中一支不可忽略的力量。因此有的学者认为:沃波尔不是一个纯粹的党人,他在很多场合下自称辉格党人,是为了把自己同那些企图复辟旧王朝的托利党人区别开来,以便赢得王室和辉格党老帮派的支持。沃波尔的和平外交政策未能长久贯彻下去。30年代中期,议会反对派势力迅速发展起来。其中最强大的一派是代表金融家和大商人利益的辉格党团体,迫切要求进行对外战争以夺取新的原料产地和商品市场。面对压力,沃波尔作出让步,1739年对西班牙宣战,很快遭到失败。反对派借此又攻击沃波尔。1742年2月,沃波

^① 巴斯尔·威廉斯:《辉格党的优势,1716—1760年》,第17页。

^② 西曼:《新编英国史,410—1975年》,第293—294页。

尔遭到议会多次否决后被迫辞职。^①

沃波尔遭到议会否决自动辞职一事被当作英国内阁制形成的标志。但当时的内阁制还不是两党制度下的责任内阁制。这是因为：沃波尔辞职不是由于议会中某一反对党派获得多数议席，而是一些辉格党人放弃了对他的支持。换言之，沃波尔是被辉格党人赶下台的。第二，沃波尔下台时并未创下内阁集体辞职的先例。原内阁绝大多数阁员，如国务大臣纽卡斯尔和哈林顿、主计大臣配兰、侍卫大臣德文和掌玺大臣哈德威克等继续留任。仅有的变化是卡特赖特官复原职，原国务大臣哈林顿改任枢密大臣。可见沃波尔的辞职给政府带来的直接影响不过是个别议员的调整和补充，并非全体阁员的集体辞职。沃波尔的倒台主要是他个人政策的失败，而不是政党的失败。这些事实说明，责任内阁制尚未在英国确立。

3. 内阁制的持续发展

从沃波尔下台到 19 世纪最初 30 年，英国内阁制缓慢而持续地发展着。一些做法偶尔出现，但未能很快形成内阁运行准则和宪法惯例；可长远看来，它们对于责任内阁制的发展仍具有重要的影响和意义。另一方面，这一时期的内阁制发展并非总是一帆风顺、平稳运行，而是有进有退，进退交替。若干内阁制原则陆续创立，为 19 世纪中叶责任内阁制的确立准备了必要的前提。

与英国议会制密切相关的责任内阁制原则之一，是内阁全体阁员对政府事务集体负责，并与首相在政治上共进退。这种现象最早出现在亨利·配兰领导内阁时期（1743—1754）。

1746 年，乔治二世听取了卡特赖特勋爵和威廉·普特尼的意

^① 詹宁斯：《政党政治》，第 2 卷，第 32 页。

见，否决了由配兰提出的任命威廉·皮特（即老皮特）为国防大臣的建议。配兰等人毫不退让，于2月10日带领全体阁员和其他非阁员大臣集体辞职。乔治二世恼羞成怒。当时就任命巴思伯爵（即波特尼）为财政大臣，受命组阁。巴思伯爵不是下院议员，又缺少一位能帮助他控制下院多数的得力助手，很难得到下院的必要支持。当他邀请上届内阁的阁员入阁时，被冷言回绝，无可奈何之下，他只好在2月12日辞职。就这样，他总共只当了两天“首相”，在英国近代政治史上创下了一个新纪录。他和卡特赖特组成的“双人内阁”被讥讽为“48小时内阁”。乔治二世面临政治危机，只好再请配兰等人复职。他们立即向国王提出了相当苛刻的条件：不得继续听信“幕后人物”的意见；支持内阁工作等等。配兰等人的行动创下了内阁集体辞职的先例，对于以后内阁制的发展有着重要意义。

乔治三世即位后，执意建立个人专断体制，致使王权很快上升，辉格党迅速失势，形成不久的内阁制原则遭到削弱。

年轻气盛的国王即位不足半年，就开始改组政府。1761年3月，他任命其老师布特勋爵为国务大臣，后者立即成为政府中最有权势的人物。布特遵照国王旨意策划与法国媾和，以求尽快结束对法战争（即1756—1763年的“七年战争”），遭到以老皮特为代表的工商业资产阶级的反对。皮特在对同事演说时声称要“对人民负责”，把战争进行到底。卡特赖特（即格伦威尔伯爵）立即反唇相讥：“这位先生谈到对人民负责，这是下院的惯用语。他忘了在内阁里，他只对国王负责。”^①皮特别无良策，于同年10月辞职。翌年3月，在政府中盘踞多年的老政客纽卡斯尔丢掉了官职，反战分子格伦威尔被擢升为国务大臣。树倒猢狲散，纽卡斯尔下台后，其亲信大多自动辞职或被新内阁罢免。

^① 丘吉尔：《英语国家史略》，下册，第121页。

乔治三世的个人专断统治致使内阁和内阁首相更换频繁。从1761年10月到1770年1月,先后换了6届首相,平均每届只有1年零4个月。其中除老皮特因健康状况不佳主动辞职外,其他5名首相中有3名直接或间接地迫于国王压力而辞职,另一位辉格党首相罗金厄姆侯爵被国王直接罢免。布特的情况与其他几位首相截然不同。1763年,他遭到议会否决后辞职,但在以后两年中继续干预政府事务,成为有权无职的幕后人物。直到1770年,被讥称为“国王之友”的宫廷党中坚分子诺思勋爵被任命为财政大臣后,这种连连更换首相的现象方告结束,乔治三世的个人统治达到顶峰。

诺思担任内阁首脑达12年之久。他上台伊始,就完全迎合国王旨意行事,对英属北美殖民地实行不断升级的镇压政策,激起当地人民奋起反抗。北美革命发生后,英军屡遭败绩,反对党在议会中连续抨击政府在北美洲的冒险计划和行为。1781年末,康华利在约克镇率军投降的消息传来,国内危机四起。反对党加紧批评政府。内阁在议会中失去优势地位。

1782年3月18日,即内阁倒台前夕,诺思在给乔治三世的信中哀叹:“现政府的命运已经绝对地、无可挽回地被否定了,……狂潮如此凶猛,难以阻挡。陛下深知,在这个国家里,圣上不可执意反对下院深思熟虑的决议。”^①

诺思下台还引起一场类似集体辞职的事件。原内阁中,除2人之外,其他13名阁员一起离开政府。诺思内阁的垮台标志着乔治三世个人统治的惨败和责任内阁制原则的发展。曾被国王无端罢免的罗金厄姆侯爵重返阔别了16年的政府,第二次组阁。

1782年建立的新内阁,是一个以罗金厄姆派为首,联合其他

^① 《英国历史文件》,第10卷,第122页。又见贝蒂:《英国政党——文件和评论》,伦敦,1970年版,第1卷,第58页。

派别组成的混合内阁。其中罗金厄姆任财政大臣，在内阁中占据了最重要的职位。但乔治三世不愿承认他是内阁首脑，别有用心地把国务大臣谢尔本也以“首相”对待，故意在两派阁员中制造对立。而罗金厄姆无视谢尔本的非议，利用自己的身份，把本党派骨干分子安插到政府要害部门。在议会斗争中，罗金厄姆等人深知他们不是在完整意义上取得胜利的，多数议员反对诺思政府并不意味着辉格党罗金厄姆派取得了议会多数。为了利用有利时机进行改革和扩大本党力量，他们还必须暂时联合谢尔本派一道行动。随即，他们鼓动议员通过一系列议案，剥夺了所有政府包税商进入下院的权利。6月，又通过议案，褫夺了从宫廷领取年金者当选议员的资格。7月初，议会再次采取重大行动，通过了由爱德蒙·伯克提出的《文官定员法案》，以求限制王室开支，限制国王行使恩赐官职权。

此时，罗金厄姆刚刚年过半百，正要再显身手。可惜天不假年。7月1日他骤染急症身亡。乔治三世喜出望外，立即指定谢尔本为财政大臣，重建内阁。议会中宗派摩擦立即转为公开冲突。

罗金厄姆派在议会中有着微弱优势，不愿在政府里唱配角。为加强他们在政府中的地位，福克斯建议由本党领袖之一波特兰公爵补任财政大臣，国王不予理睬。福克斯等人立即辞职，该派其他几位阁员（里奇蒙、凯佩尔、康威）恋栈官场，受到本党人士的嘲弄和训斥。7月6日，该派三十多名议员聚会，辩论本派议员在政府中的去留问题。伯克作了长篇发言，批评里奇蒙等人不与本党阁员在政治上共进退的“反常”做法。里奇蒙泪流满面，无言对答。

这时，内阁首脑谢尔本的情况同样窘迫。最大的问题是他在下院中缺少有效多数。在所有558名议员里，支持政府的谢尔本派和“国王之友”总共仅有140人，大约为反对派人数的2/3。谢尔本忧心忡忡，他深知：只要福克斯派（即原来的罗金厄姆派）和诺思派联

合起来,再得到少许无党派议员的支持,就可以把政府逼入死地。所以,为使政府保持主动,他尽力与其中一派维持良好关系。同年秋,政府关于北美殖民地和谈的文件受到里奇蒙等人的批评,他们又相继辞职。政府陷于分裂。面对困境,谢尔本只好设法寻求新的支持者。

他首先派人面见福克斯,请他重新任职,遭到回绝;他又派人求见诺思,请他支持政府与北美殖民地和谈的方案。诺思听后不置可否。

官场失利的诺思竟然不理睬谢尔本飞来的媚眼,是因为他明了各派在议会中所处的态势,并决意和福克斯派采取共同行动,挫败政府,建立联合内阁。诺思的想法与福克斯不谋而合。

筹划方定,二人于1783年3月14日会见,当即达成倒阁协议。21日,下院通过一项对政府的不信任案,谢尔本被迫离开政府。谢尔本内阁的垮台使乔治三世痛心疾首而又无可奈何。他甚至想到退位,去汉诺威过清静生活。但终于还是让步。4月2日,英国近代第一个联合内阁——福克斯—诺思内阁成立,波特兰公爵任财政大臣,是名义上的内阁首脑,实际上在政府中起主要作用的是外交大臣^① 福克斯和内务大臣诺思。

很快,联合内阁也遇到同样难题:下院党派分野复杂,很难使政府得到稳定多数。谢尔本依靠国王支持,联合人数众多的无党派议员,组成反对党,对政府构成严重威胁。同年秋,福克斯根据工商

^① 长期以来,英国外交事务由两名国务大臣共管,他们的职务分别称为“南方国务部大臣”(Secretary of State for Southern Department)和“北方国务部大臣”(Secretary of State for Northern Department),即分管英国与南欧和北欧等国的外交关系以及在殖民地问题上与这些国家相关的事务。1782年,罗金厄姆领导内阁时,实行中央政府机构改革。将“南方国务部”改为“内务部”(Home Office),主管内政;“北方国务部”转为外交部(Foreign Office),统管国家外交事务。福克斯成为英国首届外交大臣。

业资产阶级的要求,提出了“印度改革议案”,议案在下院勉强通过,但在上院遭到否决。乔治三世事先警告上院贵族:谁投票赞成福克斯,谁就是国王之敌。^①议案被否决后,国王利用有利时机,不到24小时就宣布解散联合内阁,任命年方24岁的小皮特(老皮特之子)为财政大臣,建立新政府。

小皮特初任首相时,下院反对派议员报以嘲笑。称他为“学童”,说他是凭着先父的声望极不光彩地登上首相之位的。面对险恶局面,少年老成的小皮特依靠国王支持,别出心裁地解散了议会,宣布进行大选。结果政府取胜,一百多名反对派议员落选,换上了小皮特的人。

从1782年3月诺思离职到1784年大选,不到两年中政府遇到5次危机。这在英国近代史上实属罕见。不少史书称之为“宪政危机”。危机的出现,一是由于当时政局动荡,英国在北美遭到惨败,国际地位明显下降,国内民主势力和其他反政府势力上升,王权下降到自1688年以来的最低点,使国王无法左右政治局势。再是由于当时议会党派斗争中出现了三足鼎立的形势,而且其中任何一派都不是多数党,无法建立巩固的统治。

“宪政危机”过程曲折,但对于说明18世纪60年代英国内阁制的发展却很重要。其中1782年诺思下台时绝大多数阁员相随,再次为以后政府提供了内阁集体辞职的范例。同年7月里奇蒙等人未能随同本派阁员一起离职而受到同党的谴责,说明“集体负责”的观念已经相当普及和深化。1783年谢尔本的辞职则是乔治三世政治上的又一次失败,表明国王不顾议会多数的意愿随意解散内阁、罢免首相的时代行将结束。同年4月组成的联合内阁虽然打破了党派界限,但由于它获得了下院相对多数的支持,就在一定

^① 布里格斯:《改革时代,1783-1867年》,朗曼公司,1984年版,第78页。

程度上体现了责任内阁制原则。同年年底,乔治又罢免了联合内阁,但这一次是在内阁失去了议会多数的情况下行使罢免权的,与他在1766年罢免罗金厄姆内阁的情况有所不同,而且他以后再也没有不顾宪法惯例随意罢免过任何一位首相,这都说明了内阁制的发展。

引起宪政学家和历史学家极大兴趣的是小皮特解散议会的问题。小皮特于1784年采取这一措施时,离规定的议会解散时间尚差3年,这就打破了实行多年的议会法——《七年法案》,构成了新的宪法惯例:内阁失去议会多数支持时可以不辞职而解散议会,实行新的大选,即抛弃原来议会,直接求得选民的认可和支持。因为按照当时和以后一些法学家的解释,下院议员是由选民选出的,应是选民利益的代表者;选民把权利交给代表们行使,必要时还可收回;如果政府在新议会中仍然没有获得多数,说明它违背选民意愿,应当辞职;如政府在大选中获胜,则说明原有下院议员不支持政府的做法是错误的,是违背选民意志的。总之,小皮特在1784年解散议会重新举行大选的方式,加强了内阁对议会的依赖性,对以后英国政治制度的发展产生了深远的影响。

小皮特解散议会重新举行大选并获得成功之事是否标志着英国责任内阁制的确立?回答是否定的。主要在于,这种做法在英国历史上仅仅是第一次,所以它是一项宪法惯例的创立而非确立。因为从此时起直到第一次议会改革,又经过多次大选和内阁换届,其中没有一届内阁是因此而建立或因此而倒台的。

另外,小皮特的权力虽然超过英国任何一位首相,但他依然不能完全摆脱国王的控制。1785年他提出议会改革议案,建议扩大选民数额,废除腐败选区。乔治三世表示反对,小皮特只好把议案搁置起来。1801年,他提出了在政治上对天主教徒解除禁令的议案,又遭到国王反对,小皮特被迫辞职。这些史实又从另一方面说

明了英国政治制度的发展状况：国王的权力虽然大大削弱，还没有达到形同虚设的地步；责任内阁制原则虽然不断发展，但由于王权和议会、内阁和议会、内阁与王权的关系均接近于均势状态，以及政党的组织水平仍然不够高，所以它始终没有达到最后确立的程度。在这种情况下，英国依然不会出现两大政党根据议会多数轮流执政的政党制度。

进入 19 世纪以后，出现了新情况，利物浦伯爵从 1812 年到 1827 年连续任首相 15 年，在“贵族首相”中创下了最长的任期记录。^①而且，利物浦伯爵不仅任职长久，其内阁还空前稳固。从其建立到 1822 年 10 年中，内阁成员大多都始终任职。其中大法官爱尔登伯爵、枢密大臣哈罗比伯爵、掌玺大臣斯特摩里伯爵、陆军和殖民大臣巴塞特伯爵和海军大臣邓达斯等人，都与内阁相始终。这种情况对于一些历时较长的内阁来说，实属罕见。原因还是由于王权的继续衰落、政党组织水平的提高和议会作用的加强，这些发展均为尔后责任内阁制的确立准备了必不可少的前提。

三、文官制的早期发展和首次改革

自中世纪起，英国宫廷和政府之间就没有明显界限，为数不多的各类官员主要由国王直接遴选，并被视为国王的仆人，惟王命是从，其薪俸主要来自王室收入，所以当时也不存在文官和文官制，尽管“文官”(civil servants)一词已经出现。

^① 在 18 世纪，几位任期最长的首相——沃波尔、配兰、诺思和小皮特等，均是身兼下院议员的“平民首相”，他们的任期分别为 21 年、11 年、12 年和 19 年，共计 63 年。而在利物浦组阁之前的 9 位贵族首相，总任期也只有 10 余年。一些学者认为：造成这种差别的重要原因，是经常出席下院的平民首相容易直接领导和指导该院本党派的活动，易于维持议会多数和控制议会。

资产阶级革命发生后,议会先与国王分庭抗礼,而后成为国家最高权力机构;依附于王室宫廷的旧式行政体制解体。诸般事务,如征兵、征税和军需供应等,由议会委员会委派专人办理。文官由此萌生。

共和国和克伦威尔军事独裁统治时期,王权倾覆,国务会议继续选任行政人员处理行政事务。是时文官职守和薪俸比较固定,但由于议会作用被逐渐削弱,他们同政府的关系不甚明确。

斯图亚特王朝复辟后,王权恢复,枢密院重新成为政府行政核心。但革命期间的文官多数仍被留用。而且,由于此时废除了包税制,一些重要税种(如关税、灶税等)改由政府雇用专人征收,加上财政部人事权扩充,其下属部门和管理人员渐渐增加,文官规模明显超过以往。

君主立宪制建立后,政府管理事务增加,机构人员屡屡增添。国王和权贵借机行使带有封建特权主义色彩的职薪恩赐权(patronage),在政府中安插收买亲近,力图以此影响控制下院。议会一再抗议,并借通过《王位继承法》、《任职法案》之机作出专门规定,禁止领受职薪者进入议会,参与政治活动。效果虽不太显著,影响却是久远的。渐渐地,政府官员大致归为两大类:一类是高级官员,可担任议员和政府要职,其中部分可参与政府决策;一类为中低级官吏即文官,专事政策贯彻和行政管理。至此,文官制略具雏形。到了1797年,英国政府共设机构大小75个,雇用文官16267人,年度支薪共计137万镑。绝大多数文官属于国家财政系统,隶属财政部。其中关税和消费税官吏分别为6004人和6580人,两部门人员共占文官总数的77%。^①

^① E. W. 科汉:《英国文官制的成长,1780-1939年》,伦敦,1941年版,第23、34-35页。

到了18世纪末,由于“恩赐制”的影响,文官系统相当紊乱,表现为:

其一,文官录用无常规可据,任凭要人指定。文官录用权主要依靠国王、宫廷权贵和各部长官直接行使;部分高级文官通过特许证书获得职位后,也可以任命手下职员。于是,私人关系和个人感情就成了官职获取的关键因素,关系网在行政部门纵横交错。并因此造成买卖官职,雇人代职,一身多职,短职长任等一系列弊端。官职恩赐权行使的典型时期是乔治三世在位初年,当时国王把政府中绝大部分的官员任命权掌握在自己手中,根据议会投票情况发放官职薪俸,企图以此控制议会。1786年,海军部主计长查理·米德尔顿收取官位佣金300基尼,他对此举直言不讳。海军部财务处长官和陆军部主计处长官每年分别花费500镑和1000镑雇人代职,官俸剩余部分留作己用。内务部首席书记员查理·布里耶兹克本有81镑13先令的职薪,可他一面雇人代行此职,一面为大法官厅高级文官威廉·弗雷泽代行职守,每年获取227镑3先令的薪给。^①就这样,文官职衔买卖转让成了合法行为。而且文官任期不定,年龄不限,只要恩赐者允准,即可连续任职。所以,当时文官中,幼年冲龄者有之,老态龙钟者有之;个别人任期长达五十年以上。

其二,文官管理混乱,工作效率低下,腐败公行。多年来文官管理缺少统一有效的管理监督,升迁、使用、奖惩和任免缺少常规章法,人员调配不当,工作时间长短不一。有的部门迟作早息,每日仅工作5—6小时,众人懒懒散散,浮游度日;个别机构早开晚闭,工时超过10个小时,连日超负荷运行,大家疲于奔命。还有一些工作无实际意义,差人忙碌一番,编册造表,敷衍上司,虚应故事。顽症痼疾之一是某些官员尸位素餐,不理政事。例如财政部审计处早在

^① 科汉:前引书,第25—26页。

1559年就已经建立,享有查阅所属机构的账册、调查贪污受贿和渎职的特权。可到了18世纪,该处两名高级审计官均已蜕变为雇人代理的闲职。所谓审计处也是形同虚设。在缺乏监督检查的情况下,腐败渎职现象比比皆是。突出表现是账目混乱不堪。当时国库账簿,大多先用阿拉伯数字记毕,再译成拉丁文本,上报财政部时再作改动。账目一再辗转誊抄,错误屡增,最终失去可信性。账目管理不善又给营私舞弊造成可乘之机。一些文官拖欠、挪用公款,赚取利息。据调查,1764—1778年间,陆军主计处账目亏空高达445735镑。1780年,土地局税吏共拖欠398748镑税款。^①

其三,文官薪给参差不齐,收入多寡不等,实职、虚衔和干薪并存。当时各部门文官薪俸无统一级别。部门之间同类文官年薪差别大略在15—50%之间。例如,外交部各级文官年收入在80—1250镑之间,内政部文官在70—850镑之间,财政部文官在100—889镑之间。薪给来源形形色色。财政部文官薪俸可直接从关税中提取;内务部和外交部的年俸则沿袭旧制,从国王年金中划出……。除固定的薪金外,额外收入在文官——尤其是高级文官——的收入中占据了重要份额,甚至远远超过薪金。额外收入中以小费最为可观,并且因情况变化而上下浮动。例如,陆军部军需处的出纳和会计每年小费分别约在1000镑—1500镑和500—1000镑之间;北美战争期间的1779年,因公务加重,捞取外快的机会增多,二人小费分别为7175镑19先令9便士和1501镑7先令9便士。1783年,两名领取干薪的审计官的小费竟高达16565镑和10331镑,超过薪金数十倍。此外,一些文官还享有多种特惠津贴,如免费邮寄信件包裹、赠阅报纸、在重大节日领取礼品礼金,乃至免费接受官房公寓,累计数额相当可观。比如内政大臣的首席录事每年总

^① 科汉:前引书,第32页。

收入为 553 镑 10 先令 10 便士,其中职薪仅为 175 镑,不足 1/3;而得自东印度公司的礼品价值 5 镑 5 先令,邮资 280 镑,免费领取报纸折价 75 镑 5 先令 10 便士。有些部门和官员还有意开辟财源,增加额外收入,改善待遇。最显荒唐的是一批领取干薪者的存在。他们虚领职衔,无所事事,按时支薪,不愁衣食。是典型的寄生者。18 世纪 30 年代,第一任内阁首相沃波尔的儿子尚在幼年,每年即可支取 400 年金。至 1780 年,有的审计官已有三十余年没有履行职守。个别部门中,领取干薪或雇人代职者的人数竟然超过实际理事的文官。

在职文官的收入五花八门,退休文官的退休金也是形形色色。个别机构设立退休基金,即从在职文官薪金中提取少量份额,使退休文官领取大约相当于原薪 1/3 的年金。多数部门未设立退休基金,被迫采用种种措施,如让退休文官领取少量补贴,或充任虚职领取干薪,或由现任文官“自愿”赞助已退休的前任。在这种情况下,难免会有一些退休文官生活缺乏保障,捉襟见肘。

文官系统的腐败、渎职和低效引起政界和世人的关注和批评,财政混乱问题则成为批评的焦点。1780 年,反对党发言人爱德蒙·伯克抨击历届财政大臣从未能够正确掌握和大略估算每年的财政支出数字。数年后纳尔逊勋爵目睹政府文件中的虚假文字而愤然谴责道:“政府显然已被最丑陋最卑劣的手法所蒙骗。我仅仅能够想象到的竞争是:谁能够瞒天过海,登峰造极。”^①

与此同时,下院责令成立专门委员会详细调查政府财务和文官收支状况。委员会依据大量事实先后写出 27 份报告,痛陈现有文官体制中的种种弊端,提出了一系列改革举措,其中有:严格财务管理制度,统一账簿誊写格式和文字;废除闲职干薪,裁减冗员,

^① 科汉:前引书,第 22、37 页。

明确职守；实行统一等级薪俸制，废除额外收入；实行统一的退休和退休金制度；财政部、内政部、外交部和海军部的高级文官必须立誓廉洁守法，如若违反立即罢免……。

公共账目调查委员会的首批报告提交议会，引起议员们的热烈讨论。1782年，下院通过11项决议，以廉洁和效率为基本目标的文官制改革由此肇始。翌年，曾力倡行政改革的伯克进入政府，任主计大臣。在他的推动下，文官改组工作逐步进行。一名部门主管职员畏罪自杀，另一名文官因掩饰过错被绳之以法。

正当文官制改革顺利进展之际，法国大革命爆发，英国保守主义甚嚣尘上，一些主张改革的头面人物很快改变态度，成为旧体制的维护者，反法战争成了托利党政府的首要任务，文官制改革陷于停顿。所幸这种局面历时不久。90年代中期，行政管理混乱和因战争引起的巨大财政亏空使政府工作受阻，促使议会旧事重提，继续落实80年代初的调查委员会建议和下院行政管理改革法案。1797年，财政特别委员会建立，改革步伐加快。拿破仑战争结束后，由于首相利物浦勋爵的支持，改革势头见猛。以后直到1840年，改革工作时快时慢，取得一些成果。

比较来看，财政机构整顿仍然是改革重点。早在1885年，议会已通过议案，责令财政部组建审计署，以取代懒散无为的赋税审计员，审查各部门账簿，监督财务人员。经过整顿，部门经费超支现象有所遏制，税款入库速度加快，但拖延呈报账目以躲避财政审查的现象仍然无法根除。1806年，一位权威人士透露：各种未经审计的公款高达4亿5500万镑，竟然超过了当时国债的总额。^① 侵占公款，损公肥私者远未绝迹。一些财务账册仍未达到规范化标准，拉丁文和拉丁数字仍在使用。

^① 科汉：前引书，第48页。

褫夺干薪闲职是与财政改革密切相关的又一重要方面,同样是步履蹒跚。起初,政府碍于传统压力,采用“自然消亡”的方式——某一闲职出现空缺后不再增补——逐渐减少闲职数量。结果十多年中仅有46个闲职被取消。1797年以来,方式改变,政府借助议会立法直接清除了关税和土地税等部门中的一批闲职。即便如此,仍属网开一面,1810年,下院特别委员会全面调查政府文官设置状况时发现:各部门仍有闲职242个,当年领取薪金近30万镑。据此,委员会建议:彻底废除干薪限制,禁止雇人代官,缩减编制。可3年后有关议案送交议会后,被上院贵族否决。无奈,下院采取折中办法,允准某些高级闲职废除后,原任职者可以领取年金;对代官者则规定了代理年限,期满后截止。1816年,利物浦内阁采取比较强硬的措施,通过议会立法将文官薪金由政府各部自筹自管,改为由议会核定,这为以后政府各部门实行统一的级别工资制准备了重要的先决条件,所余闲职继续减少。又过4年,利物浦首相主动放弃了历来由首席财政大臣所掌握的关税文官恩赐权,剩余闲职寥寥无几。^①以后,出于党派斗争的需要,闲职数量又有所回升。1834年100个,所费薪酬97803镑。其他在文官结构重组、在职文官薪制、退休文官福利待遇等方面,也是既取得一些成绩,又存在不少问题。

在当时文官制改革中,突出问题是不能实行统一有效的方式,把守文官录用、考核与晋升的关口,切实改善文官素质,提高政府工作效率,祛除腐败渎职现象。

18世纪末、19世纪初英国文官制改革困难重重的基本原因,是当时仍然处在寡头统治时期,土地贵族的政治优势仍很强大,他

^① J. 哈纳姆:《十九世纪宪制,1815—1914年——文件和评论》,剑桥大学出版社,1969年版,第314页。

们极力维护传统的政治特权,使全面实行行政管理体制改革的条件难以形成,无法从根本上触动恩赐制。例如,仅就议会而言,当时上院里土地贵族始终占据着绝对的统治地位,任何稍嫌激进的改革议案都会轻易搁浅;1817年下院中仍有57名托利党议员享用着闲职干薪。为了维护既得利益,他们同样不愿在文官制改革的道路上急走远行。在当时社会上许多人的观念里,恩赐制是现有政治制度中维护上层阶级特权的有效润滑剂和保护层,干薪闲职是一种可以世代相传的私人财产;并担心废除这类特权后会危及神圣的财产私有和社会等级制度,使英国出现法国革命那样的政治大动荡。执政党从维护自身狭隘利益出发,也不愿意放弃官职恩赐权。利物浦的做法就受到党内的批评。而且,由于社会文化和教育的总体水平所限,英国尚缺少较多的、合格的行政管理人才,一时难以形成比较系统完善的文官管理体制,这就决定当时文官制改革无法达到一个较高的水平,文官的总体素质和工作效率不能从根本上得到改善。

尽管如此,该一时期英国文官制改革的历史作用仍不应低估。大处言之,它毕竟在一定程度上纠正了文官体制中的一些问题和偏差,确定了以廉洁和效率为目标的整顿基调,为以后建立近代文官制提供了经验。

四、政党政治的发展

1. 合作与争吵

“光荣革命”发生后,随着新型国家政权的建立,两个政党均发生较大的变化。

一方面,两党在政治上消除了重大的原则分歧,关系明显改

变。具有反封建传统的大多数辉格党人热烈欢迎威廉三世登上英国王位，而参与 1688 年政变的托利党人也害怕詹姆士二世依靠法国帮助恢复君主制和天主教，甘心和辉格党人一道，维护新建的立宪君主政体。政治主张的接近使两党结束了过去那种势不两立的紧张关系，为它们在议会中和政府里实行合作准备了前提。

政党的地位也发生了本质性变化。1688 年的成功突出地显示了政党的力量。多谋善算的威廉三世深知他自己能够登上王位，全在于辉格党人和托利党人的支持，一旦在政治上走得过远，失去他们的支持，他也可能在政变中下台。他有意对党人表示好感，对领导政变的政党领袖封官赐爵，委以重任。其中辉格党领袖希鲁斯伯里伯爵和德文夏伯爵晋封为公爵，爱德华·罗素和亨利·西德尼受封为伯爵；托利党领袖丹比伯爵改封为卡玛理侯爵，数年后晋封为利兹公爵，理查德·鲁姆累受封为斯卡伯罗伯爵。即使对那些一度反对过他的极端派托利党人，威廉也有意拉拢，授以职位。如在他建立的第一届内阁里，诺丁汉伯爵担任了国务大臣的要职。

种种封赏博得了辉格党人和托利党人的好感。1693 年，一本题为《占领者威廉国王和玛丽女王》的小册子问世，其中将威廉三世与诺曼底征服者威廉一世相提并论，引起威廉三世的极大反感。辉格党人和托利党人共同驳斥了书中的观点，议会下令焚烧此书。同时上院还通过决议，指出：“所谓威廉国王和玛丽女王是通过占领英国方即位为王的说法，是对二位陛下的中伤。”^①

政党之间的合作表现为他们互相照顾对方的经济利益。威廉三世在位期间，议会多次通过法令对外国商品征收高额关税，对英国许多出口商品完全取消了关税。1691 年，取消了对牛肉、奶油和蜡烛的出口税，取消了一切毛织品、谷物和其他许多商品的关税。

^① 迪金森：《自由和财富》，第 5 页。

然而，两党之间在经济利益上毕竟存在着某些差异。这些差异表现在工商业和农业政策、金融政策和对外战争等许多方面。围绕这些问题两党之间展开了激烈而持久的争吵。

代表资产阶级商人和企业主利益的辉格党议员，为巩固他们在国内市场的垄断地位，力主限制法国商品进口。1689—1698年间，辉格党人依靠议会多数一再通过法令，对法国货征收高额关税。几年之后托利党人控制了议会多数，尽力改变这项政策，因为乡绅地主希望扩大法国商品进口，以降低国内市场上许多商品的价格，为此遭到辉格党人的反对。

对外战争是两党长期论争的问题之一。17世纪末至19世纪初，英国参加了5次规模较大的对外战争，即1689—1697年的“奥格斯堡战争”、1702—1713年的“西班牙王位继承战争”、1756—1763年的“七年战争”、1775—1783年的反对北美殖民地独立的战争以及1793—1815年的反对法国大革命和与拿破仑帝国争夺欧洲霸权的战争。头3次战争使参与军火生产和从事银行业的部分辉格党人大发横财，因为战争给他们开辟了商品市场和原料产地，迫使政府举借国债。而没有经营军火业和银行业的托利党人不但没有因战争增加收益，而且还要承担军费，缴纳多种捐税。为此他们牢骚满腹，利用种种机会反对政府的战争政策。威廉三世在位期间，托利党人的反战斗争不够有力。安妮女王在位前期，国外的詹姆士分子依靠法国援助而使复辟危险再现时，托利党人占多数的议会就暂时迎合辉格党政府的对法战争政策。以后英国军队在西班牙王位继承战争中连连获胜，又促使两党组成联合内阁，共同进行对外战争。但到了1710年，费时过久的战争使托利党人无法忍受，他们就依靠乡绅议员，寻求安妮女王的同情和支持，主张与法国及其盟国媾和，最后签订了结束西班牙王位继承战争的《乌特勒支条约》。在“七年战争”期间，两个政党采取了类似的态度。

乔治三世在位前期，辉格党失去了长达半个多世纪的政治优势，从执政党沦为在野党；加上国王和政府北美殖民地加紧搜刮并实行政治高压政策，激化了宗主国和殖民地的矛盾，严重损伤了英国工商业者和金融业者的长远利益，多数辉格党人为此利用议会讲坛，一再抨击“国王之友”和个人专断统治。法国大革命爆发之后，该国封建王权和等级制度遭受惨重打击，并对英国君主制和贵族寡头体制带来明显冲击，对欧洲整个政治格局产生重要影响，两党之间和辉格党内部也发生严重对立和分化。可以后旷日持久的拿破仑战争又严重威胁到英国在欧洲的大国地位、经济利益和殖民主义势力，一度反对干涉法国的辉格党福克斯派在政治上陷入死角，终于变得噤若寒蝉了。

引起两党激烈争吵的另一问题是国债问题。战争使军费连年增加，名目繁多的税收仍然不能使政府摆脱财政困难，就常向银行举借国债。“光荣革命”前，这种借款名义上被看作国王的个人债务，不受议会监督，但必须交纳 8 厘至 1 分 2 厘的利息。而且借款时还必须得到银行家的信任。威廉三世在位初年，政局不够稳定，政府一时没有得到银行家的信赖，只好委曲让步，交付较高的利息以得到贷款，然后再由议会批准某项税收来偿还本息。鉴于此，政府积极寻求新方式解决财政困难。1694 年，辉格党政府宣布：凡参与向政府提供巨额贷款者，分享发行纸币的垄断权。告示一出，120 万英镑的股本在 10 天内被伦敦银行家抢购一空，一个永久性的金融机构——英格兰银行产生了，国债制度随之建立。

国债制度建立后，政府能以较低的利息借到所需资金，暂时渡过财政困难。然而，较高的利息刺激政府一再增加借款次数和数额。1697 年，国债达 2000 万英镑；西班牙王位继承战争期间，增加到 5200 万英镑。由此造成一种恶性循环，政府必须征收更多的赋税偿还本息，引起以地租为主要经济来源的托利党乡绅地主的不满。为

了同英格兰银行对抗,托利党人企图建立他们的银行——土地银行,只因股金不足和经营不善很快倒闭。1697年,英格兰的对手联合行动,突然要求兑换大量纸币,取光了银行的全部金银储备。在此关键时刻,辉格党政府出面帮助自己的债主,英格兰银行顺利渡过难关。长远看来,对辉格党人来说,国债制度的建立具有双重意义:政治上,加强了金融贵族在政府中的地位;经济上,英格兰银行能把大量的资本用于投资利润最高、最稳妥的工商业部门,从而促进了工商业和金融业的发展,密切了政府与资产阶级的联系。18世纪20、30年代,出身于乡绅地主家庭的沃波尔注意照顾土地贵族的利益,政府一再降低国债利息,筹措偿债基金,国债数额增加速度暂时放慢。可是以后大型对外战争接踵而来,国债数额激增,到了1763年增加到1.3亿镑,1784年仅年息支付就达900万镑。1800年为4.56亿镑。1801年国债年息达2000万镑。^①政府无力偿还本金,终于成为英国长期实行财政赤字政策的一个重要因素。

此外,两党还围绕宗教、王位继承和其他问题展开斗争。比较而言,在宗教问题上,托利党人不如辉格党人宽容。例如,1710年他们依靠安妮女王的支持把好战的辉格党人赶出政府不久,就促使议会通过《偶然尊奉国教法案》,规定:凡不信奉国教者,只有“偶尔地”采取圣公会的宗教仪式,如领取圣餐,才有资格担任公职。1714年夏,政府又颁布了《教会分离法案》,宣布关闭教会兴办的学校,剥夺了广大不信国教的群众受教育的权利,在国内招致更大的反感。与此同时,女王近臣博林布鲁克积极网罗心腹,安插亲信,劝说女王于当年7月罢免了不愿实行极端政策的财政大臣罗伯特·哈利,成为政府首席大臣。是时,博林布鲁克得意地算计着:只

^① R. 博特:《十八世纪英国社会》,伦敦阿伦·拉尼公司,1982年版,第132页。

需 6 周,他们就可以控制军队,重新审查王位继承问题,使流亡国外的觊觎王位者弗兰西斯·爱德华登上王位,使斯图亚特王朝神祚长存。可惜,哈利刚被免职,女王病危。久受压抑的辉格党人看到了重新掌权的希望。他们于 7 月 30 日的枢密院会议上,根据《王位继承法》,重申了汉诺威王室继承英国王位的权利,惊破了博林布鲁克的复辟之梦。托利党极端派仍未死心。安妮女王逝世不到两小时,博林布鲁克、哈考特、帕塞斯特、温德汉、奥曼德和罗彻斯特主教就拟定出一个政变计划,只因他们担心政变失败后会危及身家性命才被迫放弃阴谋行动。当然,在 1689 年以后的上层统治阶级内部,这仅是惟一的一场并且夭折于襁褓之中的未遂性政变。总的看来,17 世纪末到 18 世纪中叶的党派斗争还不像 19、20 世纪那样阵线分明,很难保持前后一贯的政党界限,党派之间常常交叉联合。例如,在反对“詹姆士党人”颠覆活动的斗争中,部分托利党人和绝大多数辉格党人能够联合行动,维护汉诺威王室的王位继承权和社会安定。

从“光荣革命”到第一次议会改革的一百多年间,英国正处于工业革命的酝酿、发生、顺利进行和接近完成时期,国内局势相当繁荣稳定,资本主义迅速发展。在这种形势下,大致而言,英国统治阶级内部各阶层的关系比较融洽,他们在社会上和议会里,虽然不乏摩擦斗争,但始终没有过分尖锐的矛盾和冲突。这种情况表现在政党政治方面,则是合作和争吵兼而有之,明争暗斗并存。在绝大多数情况下,政治上的胜利者执政之后,一方面努力排斥压制反对党,一方面又允许政敌参与合法机构,运用合法方式,“循规蹈矩”地进行合作和斗争;相应之下,在野党派在政治上虽然难免不满和牢骚,通常也能安身认命,极少采用极端方式去获得政治目的。而且,在国内阶级斗争和对外军事斗争趋于激化的关键时刻,它们往往还能够抛弃前嫌,主动配合,协力渡过难关。总而言之,它们无论

是合作也好,争吵也罢,均取决于各党之间既有区别、又有共同点的复杂微妙的社会阶级关系。

2. 政党寡头统治的沿革

在英国两党制度形成之前,英国政党政治的发展很大程度上受国内阶级斗争、尤其是统治阶级内部斗争的制约。政党的命运同王室的兴衰密切联系,国王的改换、王室的更替常常引起政党地位和作用的变化。1714年,斯图亚特王朝气数罄尽,汉诺威王室在英国建立。随着这一重大变动的发生,辉格党人否极泰来,他们极力支持汉诺威王室,设法排挤托利党人,尽量扩大他们的政治阵地,在大约半个世纪里大权独揽,踌躇满志;而托利党人却长久屈居台下,怅恨忧郁,牢骚满腹。因此一些史书高度概括,称这段政治史为“辉格党的优势”,实指辉格党寡头统治时期。

乔治一世到达英国后,很快听到博林布鲁克等人图谋政变的情况,极为震怒,他迅即放弃了同时重用两党的初衷,立意重用辉格党人,排斥和镇压托利党人。

新君即位伊始,大行赏罚。他不顾托利党在议会中占据多数席位的事实,任命成立了汉诺威王朝的第一届辉格党内阁。除了诺丁汉伯爵因为反对缔结乌特勒支条约和支持汉诺威王室王位继承权而被任命为枢密大臣外,内阁中其他主要成员全是辉格党人。乔治一世随意任免大臣,使许多托利党人惊恐不安,但又不敢辞职,惟恐因此落个轻视新王朝的罪名。10月,乔治一世将行加冕礼,部分托利党人借机捣乱。庆典过后,他们继续散发小册子,攻击谩骂政府。国务大臣汤森德发布命令,要求伦敦地方官立即下令逮捕滋事者。

1715年,新议会建立,辉格党人稳获多数席位。乔治一世和政府立即加快了镇压步伐。下院以“通敌”等罪名对主持签订“乌特勒

支和约”的哈利、博林布鲁克、奥曼德^①和斯特拉福德4人提出弹劾。博林布鲁克和奥曼德见势不妙，仓皇逃往国外。政府立即宣布二人为叛国者。哈利罪名较轻，在伦敦塔中羁押两年。

早在1701年詹姆士二世逝世时，13岁的弗兰西斯就在路易十四的扶持下宣布为英国国王，称“詹姆士三世”。一些托利党人和天主教徒舍家离国，追随弗兰西斯，企图有朝一日重返故国再建斯图亚特王朝。这些死硬分子连同他们在国内的同情者，被统称为“詹姆士分子”。博林布鲁克逃到法国后，很快被任命为“国务大臣”。此时流亡宫廷正筹划重大行动，想趁汉诺威王朝初建之际，配合国内反政府势力发动叛乱，重建旧祚。

9月21日，英国政府先发制人，逮捕反政府骨干分子，托利党人兰斯顿和哈利之婿都波林伯爵与下院6名托利党领袖银铛入狱。其中有著名的詹姆士分子威廉·温德汉，罪名是配合“觊觎王位者”煽动叛乱。数日后温德汉逃跑，政府悬赏拿获后送往伦敦塔关押。

与此同时，詹姆士分子发动叛乱。叛军主力是苏格兰北部高地山民，9月初由玛尔伯爵带领仓促起事，两月后扩充到1万人。他们厉兵秣马以图南下。可是，英格兰叛军惨败的消息动摇了他们的军心。11月底，“觊觎王位者”在彼德兰登陆时，玛尔的队伍减至3000人，在政府军追击下四处窜扰。1716年初，弗兰西斯潜逃法国，各处叛乱均被平定。再后，国内小股托利党人配合国外流亡分子，又于1717、1722年两次策划阴谋事件，俱被粉碎。以后直到40年代，辉格党历届政府都以少数托利党人参加过叛乱为借口，把绝大多数托利党人污蔑为“詹姆士分子”，不择手段地把他们排斥在

^① 自1712年任英军总司令，他根据博林布鲁克的命令，停止同反法联盟国家的军事合作。

政府之外。1716年诺丁汉伯爵对镇压策略置微词,就被赶出政府。同年7月,议会通过《七年法案》,把每届议会任期由3年延长到7年,这就更利于辉格党人长期控制立法机构。

1717年,哈利获释,较为严厉的镇压告一段落。博林布鲁克在法国居住不久,与流亡宫廷发生争执。他就此却步,致力于历史和哲学研究,政治观点发生变化。1723年,他通过贿赂国王情妇等手段,得到了乔治三世的谅解,返回英国。两年后议会通过法令,退回其地产,但政府拒绝恢复他的爵位。博林布鲁克遇赦一事,标志着政府镇压活动的基本结束。

1745年7月,詹姆士二世的孙子、“年轻的觊觎王位者”查理·爱德华趁英法交战之机,窜到苏格兰,宣布其父为英国国王,叛乱爆发。由于这次叛乱煽动了苏格兰人的民族情绪,其威胁性要比1715年叛乱严重些。9月,爱德华率军攻入爱丁堡,尔后在一次战役中告捷,队伍扩大到5000人。12月,叛军挺进英格兰,因得不到支持返回苏格兰。翌年4月,政府军队在库尔登战役中打败叛军,查理·爱德华逃回法国。

叛乱又使辉格党政府得到一次打击政敌的机会。一些托利党人再次被蔑称为詹姆士分子,使反对党中的一些辉格党人不敢与他们公开联合,从而又使辉格党人的政治优势一直保持到18世纪50年代。

辉格党一党统治延续了大约半个世纪。乔治三世即位不久,为重振君威立意打击多年执政的辉格党人。当时的政治形势也为乔治三世实行个人专断统治提供了有利条件。1756年来,英国陷于“七年战争”。就战争问题,资产阶级不同派别和地主阶级在政府和议会中多次发生争执。欲壑难填的大商人和大银行家,对执政辉格党人在战争中的游移态度颇感不满,他们寄希望于王室,支持国王作为一种凌驾于政府和议会之上的力量集中行使国家权力,好使

他们借机向政府提供大宗贷款,承办军需用品,获取巨额利润。在感情上大多属于托利党人的乡村地主不愿承担日益增多的军事费用,期望新君是一位“反战国王”,尽快行使特权,使英国尽快退出战争。个别久不得志的政客还渴望借国王之力,重整托利党队伍。

当时社会经济发展水平和阶级状况也有助于国王和地主互相寻求支持。乔治三世即位时,英国还是一个农业国,土地仍是社会财富的重要来源,乡村地主仍是一个颇为强大的社会势力。他们控制着地方政府的职位,占据了议会 2/3 的席位,并借助其代言人傲然宣称:“地主才是我国政治航船的真正主人,资本家只是船上乘客。”^① 随着经济发展,尽管他们也资本主义化,但在政治感情上,还是社会上最保守、封建忠君意识最强的阶级。他们反对任何不符合其利益的政治制度,苛求王室出现一位中兴王政的“明君”,取缔内阁制和辉格党人的寡头统治,恢复、扩大并长久保护地主阶级的经济利益和政治地位。可见,乡村地主阶级是乔治三世得以建立个人专断统治和托利党寡头统治的社会阶级基础。

辉格党人的组织状况也有助于托利党人依靠乔治三世支持重获元气。50年代以来,流亡法国的觊觎王位者无力进行复辟斯图亚特王朝的叛乱活动,不少党羽相继离去,威胁汉诺威王位继承权的隐患彻底消除。执政多年的辉格党人失去了政治对立面,逐渐衰落或瓦解,分裂成为互相倾轧的几大家族势力。各派都缺少严密的组织机制,仍以家族亲友关系为联系纽带。这种派别林立的政党组织状况,为托利党人依靠王权重整旗鼓、取代辉格党人创造了便利条件。

从乔治三世即位到托利党寡头政府的确立,大约经过了10年

^① 迪金森:《博林布鲁克》,伦敦,1970年版,第290页。

的过渡期。从此直到 1830 年,60 年中仅有两个短暂的中断。一次是从 1782 年 3 月至 1783 年 12 月,其间换了 3 届内阁,为时最长的也只有 9 个月,很难有大的作为。再一次是从 1806 年 2 月至 1807 年 4 月,由格伦维尔和福克斯出面组成“人才内阁”。它之所以以“人才”冠之,主要因为财政大臣格伦维尔和外交大臣福克斯等人雄心勃勃,决意在动荡局势下建立起稳定持久的政府。但是,辉格党人把他们在野期间的派系矛盾带进了政府,主要领导人在战争与和平问题上发生分歧:格伦维尔决心继承小皮特遗愿对法国继续作战;福克斯等人主张对法言和,因为“一个和平的时代可能成为一个改革的时代”^①。“人才内阁”建立不足一年,福克斯离开尘世,改革计划大多成为泡影。1807 年 4 月 10 日,下院就政府议案分组投票,以 258 票对 226 票被否决,国王立即宣布解散内阁。托利党寡头统治重新复活,一直延续到 1830 年再无中断。

汉诺威王朝建立后一个多世纪里,辉格党和托利党先后实行一党寡头统治,尽意对政敌采取压制排挤政策,除因两党固有的阶级属性差异、经济利益区别以及有产阶级政党的自私和狭隘性之外,还与当时政党组织水平不高、议会民主程度较低直接相关。

3. 政党组织的发展特点和趋势

第一次议会改革前的辉格党和托利党是政党吗?国内不少著作作了肯定回答。权威性的观点可见上海辞书出版社的《辞海》,其中“政党”条云:“最早的资产阶级政党是 17 世纪 70 年代的辉格党和托利党。”还有一些著作,尤其是政治学著作提出了否定意见。^②

^① 奥戈尔曼:《英国两党制度的产生,1760—1832 年》,纽约,1982 年版,第 37 页。

^② 罗毫才、吴颢英:《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 137 页;杨伯华、明轩:《资本主义国家的政治制度》,世界知识出版社,1984 年版,第 325 页。

在英国史学界,本有定论:早在复辟时期,英国就出现了政党——辉格党和托利党,以后交替统治国家多年。但在1929年,刘易斯·纳米尔首先发难:“1760年不存在正规的政党组织,尽管流行政党名称和术语。”^①

一些学者从纳米尔著作中受到启发,继续探讨这一问题。40年代以来,纳米尔的一位合作者提出类似观点:“托利党人明明是乡绅,是一个与宫廷无联系的社会团体,但不是一个政党。”^②

可见,国内外学者判断第一次议会改革前英国辉格党和托利党是否政党的主要根据是关于组织发展问题,即是否具有比较健全的组织系统和领导机构。鉴于此,我们不妨把辉格党和托利党、自由党和保守党看作一个整体发展过程,探明第一次议会改革以前英国政党组织的发展特点和趋势,这将有助于我们认清英国近代资产阶级政党的发展水准、历史地位和作用。

大致看来,从“光荣革命”到1830年,英国政党组织发展曲折,并呈现出若干阶段性特点。

(1)立宪君主制初建时期。

这时议会中下院议员不是简单地划分为两个政党。例如在1701年的议会中,就组合方式来看,所有党派可分为三类:

第一类议员由海陆军军官和政府官员组成,这是下院中惟一不是靠私人关系组成的党派团体,共38人,他们都是借助宫廷政府力量进入议会的,在议会中绝对维护政府利益。

第二类包括7个通过亲朋故旧等关系组成,并以一个或几个贵族为核心的家族式小集团,人数从12至50余人不等。其中可以比较明确划为辉格党的有2个,计80人;可以划为托利党的有2

① 刘易斯·纳米尔:《乔治三世即位时英国的政治结构》,前言第10页。

② 约翰·布鲁克斯:《1754—1790年的英国下院》,伦敦,1964年版,第1卷,第273页。

个,计78人。其余3个小集团中,“混合小集团”由12名宫廷派辉格党人、7名托利党人和3名无党派议员组成;“莫尔巴罗—戈多尔芬小集团”主要是无党派议员,此时正处在向“宫廷党”的转化过程中;“哈利—福利小集团”由在野辉格党人和在野托利党人联合组成。7个小集团共计212人,加上政府派小集团38人,尚不到下院议员的一半。其中第二类7个小集团,都是通过私人关系组成的。

第三类包括其他263名议员,大多是未参加任何党派的乡绅。其中101人支持政府,94人反对政府,他们分别被笼统地称为“宫廷党”和“地方党”。^①

以后到了安妮女王时期,私人关系仍然是促使党派形成的重要因素。

(2)18世纪前期,沃波尔政府的反对派。

1714—1760年间,部分辉格党人大权独揽,实行寡头统治。他们不需专门的政党组织,仅依靠政府机构和相关便利条件就足以达到组成多数议席的目的。所以,这时的反对派倒是值得探讨的政治力量。

沃波尔主持政府工作初年,因托利党人被诬为“詹姆士分子”和辉格党人的分裂尚不明显,他在议会中未遇到强有力的反对派。直到20年代初,新的反对派方逐渐形成。其中不仅包括一些以博林布鲁克为首的老托利党人,还包括一些辉格党人,他们在沃波尔的政敌斯坦霍普和桑德兰逝世后,依附于威廉·普特尼,在议会中一贯反对政府。曾参与反政府阴谋的威廉·温德汉放弃了极端做法参加普特尼小团体,成为出色的发言人。1730年,沃波尔的另一位政敌卡特赖特从爱尔兰归来召集徒众,与普特尼一伙联合;时隔

^① 沃尔科特:《十八世纪初的英国政治》,第198—215页。

3年他们又与切斯特菲尔德领导的“少年爱国者”汇合。^① 18世纪20年代末,反对派的活动还得到威尔士亲王弗雷德里克的支持。他多年与父王不和,1728年起与反对派议员交往频繁。为了活动自由,他搬到伦敦郊外雷塞斯特府居住,使这座府第成为反对派议员集会的场所。这种在18世纪连续出现的由王储出面纠集议员反对政府的现象,在英国史籍中被称为“汉诺威传统”。除上述各派别外,还有三十余名由威廉·西本和爱德华·哈利领导的托利党人。

可见,当时反对派组织状况相当复杂。1726年有人呼吁各派联合,但收效甚微。阻碍他们实现联合的原因之一,是当时缺少众望所归的领导者。各派首领或偏执嫉妒,或冷漠懒散,相互关系颇不理想。1734年,赫维男爵评论道:“卡特赖特勋爵和博林布鲁克勋爵毫无一致之处,普特尼先生和博林布鲁克勋爵互相敌视,卡特赖特勋爵和普特尼彼此嫉妒,威廉·温德汉和普特尼的关系也是如此。”^②

为便于行动,个别山头领导人有时在议会开会前临时聚会,就某些问题达成协议,但会后常分道扬镳。这种情况分散了反对派的力量,使他们长期难操胜券。反对派议员组织方面的另一重大问题,是很多议员行动散漫,对党派活动漠不关心,一些党派议员擅自行事不会受到任何处罚。

缺少统一的领导机构和组织纪律,使反对党投票能力大受限制。18世纪20、30年代,反对党席位滞留在百个左右,难以挫败政府。沃波尔离职之后这种情况仍未改变。

(3) 乔治三世在位前期,“有组织的反对党”的出现。

1760年乔治三世即位时,辉格党分为4个派别:纽卡斯尔派、

① 弗德:《国王陛下的反对党 1714—1830年》,第142—145页。

② 同上,第135页。

坦普尔派、格兰尔派和“布鲁茨伯里帮”。^① 1762年5月，纽卡斯尔迫于国王压力，辞去首相职务。一些失势辉格党人或改换门庭，或收身敛迹。同年圣诞节罗金厄姆侯爵纠集纽卡斯尔的旧部成立了宴会俱乐部，此举标志着英国历史上第一个组织性颇强的反对党——罗金厄姆派的发端。以后该派被称为“有组织的反对党”，主要因为它打破了旧的关系界限，由一些对当时重大政治问题看法比较一致、思想比较激进的议员组成，其领袖是一些有名望的职业政客。该派在议会斗争中行动一致，常常根据需要预先召开各种类型的党务会议。小型会议5—7人，出席者为本党要人；中型会议在大贵族伦敦府邸召开，出席者20至30人；大型会议在宴会俱乐部召开，本派议员均可参加，多时达70余人。在大型会议中，督导员是负责组织工作的主要人物。直到18世纪80年代初，罗金厄姆派始终站在反政府斗争的前列。

(4) 18世纪末，法国大革命的爆发和辉格党的分裂。

1782年罗金厄姆逝世，福克斯成为“有组织的反对党”的领袖，该派改称福克斯派。两年后，他们在首都建立了议会外活动机构——宴会俱乐部。其他一些城市的辉格党支持者仿效为之，相继成立了不少俱乐部。它们与伦敦俱乐部保持联系，接受福克斯的指导，为此被统称为“福克斯俱乐部”。辉格党人的行动启发了他们的政敌。托利党的支持者也在各地建立了“皮特俱乐部”。众多俱乐部的出现，表明政党组织有了新的发展。

正当辉格党人积极发展自己的力量时，法国大革命爆发了。这一重大事件激发了英国人民的革命思想和激进情绪，却使统治阶级大为惊慌。成分复杂的辉格党人在对待法国革命问题上发生严

^① 巴恩斯：《乔治三世和威廉·皮特，1783—1806年》，斯坦福大学出版社，1939年版，第7页。

重分歧,组织上很快分裂。1792年以爱德蒙·伯克为首的辉格党右翼分子同福克斯公开论战。前者很快投靠了托利党。^①辉格党人的分裂反过来加强了托利党人的优势地位,造成了数十年的托利党寡头统治。

(5)19世纪初,督导员制度的形成。

19世纪以来,党派混杂现象继续存在,但党派议员的比例明显提高。18世纪中期参加党派活动的议员经常不足议员总数的1/3。而在1805至1806年间,政府派议员180人,反对派议员150人,共占下院议员总数的一半。1812—1816年间,约有250名议员总是支持政府,150名议员经常反对政府,两方议员共占下院议员总数的61%。另有61名议员倾向于政府或反对党,约占下院议员总数的24%。不常参加党派投票的议员约百名,仅占15%。1812—1818年间,不常参加党派投票的议员降至46人。^②

19世纪以来党派议员比例的提高决非偶然,很关键的一点在于政党组织工作的增强。从议会内部来看,督导员制度基本形成。不论政府派还是反对党,都有首席督导员一人和普通督导员数人。他们及时发出通知,要求本派议员尽量出席会议,参加辩论和投票。据记载:1807—1818年间有150名议员履行过督导员职责,1818—1820年有80名议员担任过督导员。^③议会外党派活动也超过以往。伦敦的辉格党人常在林顿堡聚会,显示本党实力。

以上史实启示我们:第一次议会改革前英国政党在组织发展方面呈现出4个特点。

一是局限性,即各党派主要在议会中活动。先后虽然出现一些

① 米切尔:《查·詹·福克斯和辉格党的分裂,1782—1792年》,牛津大学出版社,1971年版,第194—238页。

② 奥戈尔曼:《英国两党制度的产生,1760—1832年》,第63—64页。

③ 弗德:《国王陛下的反对党,1714—1830年》,第453页。

政治俱乐部,但他们毕竟只是议会中党派分子的自发性聚会场所和外围组织。与议会中的党派并无明确的主从性组织关系,在当时政治斗争中仅起辅助性作用。

二是分散性。在漫长的岁月中,英国并非始终不变地存在着两个政党,而是党派林立,派系庞杂。

三是断续性,或称非连续性。曾有不少著作认为,17、18世纪的辉格党和托利党分别演变为1832年以后的自由党和保守党。这种说法不够准确。严格说来第一次议会改革之前英国并不存在两条前后一贯的、平行的政党发展沿袭线。一些党派的发展断断续续,党派之间关系错综复杂,多次发生分化演变和交叉融合。比较突出的事实是威廉三世时期的多数托利党人和少数辉格党人混合而成的“地方党”,到了安妮女王时期演变成为行动比较一致的“宫廷党”。这意味着托利党的重建。类似情况还在汉诺威王朝建立初年、18世纪60年代和1830年前后发生过。

设或提出疑问:难道“有组织的反对党”不是带有连续性的辉格党派别吗?朝前追溯,他们是纽卡斯尔、沃波尔所领导的辉格党人的旧部,他们自己也声称是那些发动了“光荣革命”的功德显赫的辉格党人的后代;往后看,该党领导人代代相传,线索分明,罗金厄姆之后有福克斯,福克斯之后有格雷。这不说明了连续性的存在吗?

事情并非如此简单。首先,尽管罗金厄姆、福克斯和格雷之间有继承关系,可他们不是通过正常的组织方式交接领导权的。家世、地位、财产和私人关系依然是他们成为领导人的重要原因;他们与沃波尔、纽卡斯尔的关系并不十分明确。其次,很难说他们就是那些反对了1688年政变的辉格党人的后代,实际上倒有不少重要成员是托利党人和其他保守反动人物的后裔。例如,罗金厄姆派的骨干人物达特茅斯伯爵是詹姆士二世所重用的一位海军上将的

曾孙,威廉·道笛斯威尔出身于托利党世家,理查曼德公爵和格兰夫顿公爵都是查理二世私生子的后裔。^①可见,家庭出身并不能说明当时政党发展有着连续性。而且,我们还应明了:“有组织的反对党”是当时组织水平最高的党派。这样一个派别尚且不能免除断续性发展的特点,其他党派的组织水平更是可想而知了。

四是不稳定性。此点与前几点密切相关。综观 1830 年以前的英国政党政治史,容易看到一种现象:许多党派团体多是以其领袖之名称呼的。例如“莫尔巴罗—戈多尔芬小集团”、“福克斯派”和“坎宁派”等等。而且,多数党派的寿命常与本党派领袖的政治生命或生命同时终结。例如,1728 年,威尔士亲王弗雷德里克初次从汉诺威来到英国,“太子帮”很快形成;1751 年这位王储病故,该派很快瓦解。^②再如,1770 年乔治·格兰维尔逝世,其追随者大部分投靠诺思政府,“格兰维尔派”不再存在。此类事例,不胜枚举。政党组织发展的不稳定性还表现该党派议员数目的大起大落。如 1765 年罗金厄姆领导内阁时,下院中该派议员多达 111 人;次年 7 月他离开政府,减至 54 人。^③此类史实,屡见不鲜。

第一次议会改革前英国政党组织始终处在动态发展之中。所以,他们在组织方面不仅呈现出上述 4 个特点,还显示出由封闭向比较开放、由分散向比较集中、由断续性向比较有连续性、由不稳定性向比较稳定的发展趋势。这些趋势随着岁月流逝而逐渐加强。而且这些趋势越明显,原有的特点越不突出,两种发展在程度上成反比。17 世纪末至 18 世纪中期,以议会为主要场所的两党至多在首都各建立一两个院外组织,18 世纪晚期以来两党支持者都在全国

① 弗德:《国王陛下的反对党,1714—1830 年》,第 312 页。

② 贾勒特:《1688—1815 年的英国》,牛津,1973 年版,第 235—236 页。

③ 奥戈尔曼:《英国政党的崛起——罗金厄姆辉格党人,1760—1782 年》,伦敦,1975 年版,第 219—232 页。

各地建立了许多政治俱乐部。17 世纪末、18 世纪初的政党分为许多大小不同的小团体,18 世纪末和 19 世纪初,党派集团数目有所减少。18 世纪中期以前,两党之间和各党内部不断分化演变,界限时隐时现,前后继承关系不易确定;18 世纪中期以来罗金厄姆派首次突破旧的社会宗亲关系,成为一个“后继有人”的政治派别。到了 19 世纪初辉格党组织机构更显复杂,1830 年春开始选举本党下院领导人。^① 就连在组织发展方面向来显得迟缓的托利党也有了比较清晰的领导权继承关系。这些发展是重要的,舍此不会有 1832 年后新型自由党和保守党的形成。然而,值得指出的是,从 17 世纪晚期至 19 世纪初,英国政党组织的发展虽然是向前的,还是缓进的。辉格党和托利党虽然经历了一百多年的曲折演变,但始终没有达到消除局限性、分散性、断续性和不稳定性的程度。他们始终不是组织上比较完备的全国性政党。

第一次议会改革前英国政党组织的种种发展特点,源于深刻复杂的社会历史条件。

首先是政治方面。主要在于政党出现后很长时期内,有产阶级内部争夺权力的斗争始终没有停息,有时还相当尖锐。大致看来,“光荣革命”后影响政党发展的重大斗争有 3 次。第一次发生在汉诺威王朝建立前后;第二次在 1745 年。这两次斗争均围绕着王位继承问题展开,都与阴谋活动和军事斗争联系在一起。而且每次斗争结束后都为执政党提供了打击政敌的武器,其结果总是使反对党元气大伤,组织涣散,原有的党派组合被支解,某些骨干分子的政治影响和法律地位被削弱。第三次发生在 1790 年前后,即法国大革命的爆发致使福克斯派分裂。其他一些重大政治变动,如

^① 阿斯匹诺尔:《十九世纪初英国政党组织》,见《英国历史评论》1926 年号,第 393 页。

1688年政变后立宪君主制的建立,1760年乔治三世即位后王权的上升,18世纪70—80年代北美殖民地的独立,以及拿破仑战争结束后议会改革运动的高涨,都曾促使党人面对现实作出新的选择,致使政党发生分化演变,加重了政党在组织上的分散性、断续性和不稳定性特点。

分析政治原因时自然不应忽略当时落后腐败的议会选举制度,以及人们,尤其是统治阶级对党派矛盾和斗争的看法,这些方面将在下面专作介绍。

其次是经济原因。同城乡居民的比例、城市人口的分布、交通和宣传条件的水准有直接和间接的关系。就整个国民经济而言,直到18世纪中叶英国基本上还是个农业国,大部分居民住在农村,相当一部分人口住在伦敦。安妮女王时代,英国人口约600万,伦敦人口达50万,比国内第二大城市的居民多十几倍。^①一个世纪后全国人口激增到1250万,伦敦人口突破百万,仍相当于爱丁堡、格拉斯哥和曼彻斯特等各个大城市人口的10倍。^②城市人口的过度集中决定伦敦必然要成为全国政治生活的中心,客观上造成了政党活动主要限于首都、限于议会的局面。

农业国的经济特点还决定当时多数议员是土地所有者及其代理人。英国学者约翰·托马斯指出:直到1832年,两个政党的主体仍然是土地所有者,他们在下院658名议员中占了400多名。其中相当一些人目光短浅,思想保守。对他们来说,私人关系和地域乡土观念往往高于政治原则。他们不愿意、不善于,也不能够在较广的范围里从事政党组织工作。

经济的相对落后还造成国内交通条件的落后。工业革命开始

① 约翰·克拉潘:《简明不列颠经济史》,第261—263页。

② 沃森:《乔治三世在位时期》,牛津大学出版社,1960年版,第10、13、517—518页。

时,国内最好的道路仍然是中世纪修筑的大道,路基坚实,路面宽阔,但里程有限。^①多数道路是质量低劣的土路。18世纪初,辉格党思想家笛福抱怨兰开郡最好的道路不过是些用卵石铺就、宽1.5码的小道。^②18世纪末激进主义思想家弗兰西斯·普利斯依然抱怨格拉斯哥至伦敦的道路过于狭窄,每逢车马相遇,一方需驶进路旁沟内,让对方先过。^③落后的交通条件限制了人们的交往,使各党派议员,尤其是反对派议员难以保持广泛而经常的联系,活动近于停顿,由此决定了政党组织发展的局限性。

落后的交通条件还不利于报刊的发行。1712年全国郡级报纸仅十余种,各种印数为300—2000份不等。限制报刊发行的原因很多。一是印刷技术欠佳。1780年一台手摇印刷机每小时仅印出250份报纸。二是发行困难。1784年,伦敦的邮车驶往曼彻斯特要跑24小时,逢到坏天气费时更久,故报纸多属地方性质。三是政府和上层阶级担心各类消息的传播不利于社会安定,设法阻止地方上办报纸。如在1797年,每份报纸要交3.5便士的印花税,超过印刷成本。^④种种限制使各党派难以发行较多的报纸以扩大政治影响,这也不利于政党组织的发展。

各种因素交互影响,使第一次议会改革之前英国政党组织呈现出种种特点。但这些因素和特点并非一成不变,而是处在发展变化之中。故又决定这一时期政党在组织方面还显露出由封闭向比较开放、由分散向比较集中、由断续性向比较有连续性、由不稳定向比较稳定发展的趋势。

18世纪后期,工业革命神话般地改变着社会面貌:新的工业

① 希尔:《英国经济和社会史,1760—1982年》,伦敦,1985年版,第46—47页。

② 屈维廉:《英国社会史》,朗曼公司,1978年版,第281页。

③ B.威廉斯:《辉格党的优势1716—1760年》,第102—104页。

④ 詹宁斯:《政党政治》,第1卷,第136—138页。

区、工业城市拔地而起，城市人口很快接近于农业人口；宽阔的公路代替了羊肠小道，新建的运河在国内交通方面发挥着重要作用。1825年斯蒂芬森发明火车成功，标志着“铁路时代”的即将到来。

工业革命不久改变了人们的生产方式和交换方式，还使人们的交往和信息传递方式发生变化，使国内报刊的种类、印数俱有大幅度的增加。19世纪初，报纸普遍采用蒸汽印刷机，功效提高4倍。1772—1795年，托利党的权威性报纸《晨邮报》徘徊于300份上下，1803年增加到4500份。^①各地方报纸也由18世纪末的50种增加到150种。经济领域的变革荡涤着旧时代的愚昧状态，开阔了人们的视野，加强了相互联系，为政党组织和党派活动从议会内向议会外、从首都向全国的初步发展准备不可缺少的物质条件。

经济变革还使英国社会阶级结构发生重大变化。工业革命开始后，工场企业主演变成经营工厂生产的工业资本家，特别到了19世纪20、30年代工业革命接近完成时，他们的经济实力接近或赶上了大地主，政治雄心急剧膨胀，便利用人民力量，发起激进派运动，号召进行议会改革，要求重新分配国家政治权力。议会改革的兴起不仅促使两党力量发生新的组合，还使他们面对现实，注重发展各自的组织机构，逐步摒弃陈旧过时的政党组织特点。

4. “反对党”理论的嬗变

英国是最早出现政党的国家，但政党的作用并未在该国很快引起足够的肯定和重视。在相当长时间里，绝大多数上层人物没有预料到以后政党活动会继续发展，直至渗透于国家生活的许多方面；对政党的评价也是贬多褒寡。17世纪初，著名政客哈利法克斯侯爵经常谴责政党追求狭隘的利益，制造分裂和混乱。甚至一些党

^① 詹宁斯：《政党政治》，第1卷，第138页。

人,如辉格党活跃分子约瑟夫·阿德森和著名托利党思想家斯威夫特也哀叹党派对立导致“内战和流血”,“使国民充满怨恨仇视”;并断言“政党冲突必将危害国家”。^①

政党的声誉如此不佳,反对党尤其可憎。根据《牛津英语词典》中的解释,1704年一位叫查理·戴维纳特的知名人士认为:“那些被认为接受了法国贿赂的人以后组成反对派。”这里“反对派”一词竟成了“里通外国者”的同义词。还有不少人认为,大凡反政府党派实是一些自私自利的阴谋家,蝇营狗苟,为非作歹,破坏传统制度,违背宪政精神。乔治二世则把沃波尔政府的反对派称为“流氓”、“无赖”和“自高自大者”,对他们的活动加以限制。

对政党,尤其是反对党的厌恶情绪还表现在其名称上面。直到18世纪20年代,在绝大多数情况下,还未用词首大写的“Opposition”(反对党)一词去称呼政府反对派。词首小写的“opposition”一词主要用指反对派的反政府活动,而不是指政党本身。那么如何去称呼反对派呢?称号五花八门。除了“辉格党”、“托利党”、“地方党”等叫法外,还常用“牢骚分子”、“反宫廷分子”、“敌对者”等贬义较多的称号。到了18世纪30年代,才逐渐用词首仍然小写的“opposition”(反对派)一词去称呼反政府派别。

这些做法损害了政党,尤其是反对党在人们心目中的形象。一些自奉廉洁正直者拒绝参加党派活动,并用“君子不党”观念训诫后代。1705年1月16日,老皮特的祖父格维诺在给老皮特的父亲罗伯特的信中写道:假如到了议会,“不要陷身于宗派集团,决不能带着偏见进入议会;要积极参加辩论,凭着自己的良心投票,无论如何都不能带着邪恶的目的”^②。17世纪末、18世纪初英国上层分

^① 迪金森:《自由和财富》,第100页。

^② 纳米尔:《乔治三世即位时英国的政治结构》,第16页。

子如此贬责反对党事出有因。很重要的一点是当时有产阶级之间的斗争还相当尖锐,反对党的活动还常和阴谋和叛乱联系在一起。对此,前面已有不少介绍。

城门失火,殃及池鱼。一次次由少数党人参与的阴谋事件损害了反对党的声誉,为统治阶级贬责反对党提供了事实根据。

既然反对党已经产生多年,反对党的存在又是无法抹煞的事实,人们对反对党的看法终会发生变化。18世纪20年代以来,首先在反政府人物中,有人著书立说,为他们的活动辩护,并初步论证了反对党的性质和作用。

较早从事这方面工作的是两位激进的辉格党人特伦查德和戈登。他们看到,汉诺威王朝建立初年,旧的政党界限被政府当作打击政敌的借口和依据,使一些党人惟恐沾上阴谋分子的嫌疑,在反政府的斗争中却步不前。为此,他俩声明:目前“辉格党”和“托利党”只是作为一对术语而存在,不再用于解释国内有实在意义的政治分歧;目前执政的只是少数辉格党人,他们的专制精神不亚于以往的托利党人。相反,以前的托利党人,现在却处于反对党地位,尽力捍卫古老的宪政。鉴于此,遭受排斥的人们最好去和本分的托利党人联合,而不要支持腐败的辉格党寡头政府;目前真正的界限是在执政党和反对党之间,反对党的职责是限制执政党的权力,捍卫国民自由。^①

反对党领袖博林布鲁克、普特尼和切斯特菲尔德等人也很注意揭露宫廷党排斥地方党的做法。博林布鲁克多次著文指出:本来,辉格党和托利党有很大区别,但自“光荣革命”以来,“两党特有的、真正的区别已不存在了,……尽管他们的幽灵还在继续作祟,以后又使我们分裂多年;这个时代没有,也不可能有任何党派区

^① 迪金森:《自由和财富》,第178页。

别,共同的意识、同样的诚实无欺使现阶段在目前宪政指引下的人们团结一致”^①。同时他们号召具有爱国之心的人们抛弃前嫌,共同捍卫宪政,反对惟利是图的宗派主义的宫廷党。

针对宫廷党的污蔑性宣传,他们很注意阐释反对党监督政府的良好作用。1714年,一位反对党宣传家简要地论证了反对党对政府的监督作用:“我总希望一个政党愿意审查(政府的)行动,并准备控制每届政府的政务会议……,这个政党鼓励人们不要驯服地屈从于任何偏见,它维护那应当出现在议会辩论中的生气和自由,它努力制止那些执政者愚蠢的随心所欲的臆想。”^②

次年,一本小册子申明了同样的观点:一个真正的反对党是合法的、忠诚的、通情达理的,其真正的职责是“纠正我们宪政中在不同时期所造成的错误,确定公民的那些没有被正确理解的权利,恢复那些被忽略的东西”^③。

斗转星移,有关“反对党”的理论逐渐深入。反对党代言人除要求获得监督权外,还大胆迈进一步,提出了取代宫廷党上台执政的思想。1738年10月17日,由博林布鲁克创办的《常识》杂志上发表文章指出:“爱国者并非不应做官,相反,就像我们的宪法已经变化了那样,他担任官职要比不担任官职能作出更大的贡献。”^④

反对党怎样才能成为执政党呢?他们也作了颇有意义的构想。1741年,切斯特菲尔德在给朋友的信中提到:他们应该“依靠数量上的胜利”打通获取官职的道路。即是说,反对党可以通过争取议会多数的途径成为执政党。这尽管还是只言片语,但由于是在缺少靠获取多数的途径而使反对党上台执政的先例的情况下提出来

① 迪金森:《自由和财富》,第180页。

② 弗德:《国王陛下的反对党,1714—1830年》,第147页。

③ 同上,第234页。

④ 同上,第147—148页。

的,并且已经预见到以后两党运行的基本程序,所以具有重要的历史价值。

另外,由于历史条件的限制,地方党代言人的“反对党”理论还未主张建立一个永久的反对派。甚至反对党的领袖博林布鲁克也持类似观点。尽管如此,他们的宣传工作仍然产生了重要的社会影响。不仅反对党议员受到启发,比较积极地参加反政府活动,甚至个别无党派分子也认识到反对党的存在对于协调国家机器的必要性。1747年,一位叫汉姆波顿的律师发表了《罗马英国宪法比较》一书,对反对党“反政府活动”的种种益处作了概括:“无论反对者成就如何,民众都从‘反对政府活动’中获益匪浅,因为它使大臣恪守其职,并时常制止他们实行冒进政策……,同时,对权力的渴求,因失望造成的愤懑,激烈的反对者们对公务的专心致志,远远超过微不足道的职薪对他们的刺激。通过这种活动,反对党成为能干的政治家,当他们担任大臣时,就不但能为不适当的计划辩护,而且,当他们乐意时,能制定良好的计划。”^①英国学者论断:汉姆波顿是第一个对反对党的现实作用作出超党派评价的人。

乔治三世即位后,为恢复王权执意排斥执政多年的辉格党人,力图做一个超脱于党派利益之上的国王。国王的做法削弱了党人的力量。一些政治上的失势者慑于国王威势,不再参加反政府活动。还有个别以“超党派”自居的人们,现在对国王格外顺从。老皮特则是后一类人中的典型代表。

为了迎合国王的专权意图,老皮特提出一套诽谤党派理论:行为端庄的人履行公职时不应受他人影响,不得顾及私谊,因为政治上的友谊意味着党派团体的存在;任何议员都不应通过党派团体从事“令人可疑”的反政府活动;一个错误议案提出后,议员有权

^① 弗德:《国王陛下的反对党,1714—1830年》,第248页。

反对,等到该议案的错误被改正后,议员的反对行为应该停止;如果以后再有什么错误议案,议员们还可以反对,但参加这次行动的议员已不完全是原来那些人了,因为每个议员都是以个人名义,根据自己的意志在议会中行动,而不是以党派的身份与别人采取统一行动。老皮特强调说:一个爱国者必须摒弃宗派观念,他在议会中的反对行为只能是“对议案不对人”。

老皮特的行为深受乔治三世赞赏,1766年夏,他应邀出任首相。两年后,老皮特因病辞职,但继续宣传其论点,引起罗金厄姆派的反感。出于对国王专权行为和老皮特观点的厌恶,罗金厄姆要求该派著名政治理论家爱德蒙·伯克撰文驳斥否定反政府行为的理论,宣传本派基本主张。

1770年初,伯克精心撰写的《对于不满现状之原因的感想》问世。文中回顾了乔治三世之前英国宪政的发展,指出以往多年里,由于几位国王的明智和让步,已出现了以党人为主体的政府。而现在乔治三世任用小人拼凑“国王之友”,组成幕后内阁,破坏了宪法的均衡。^①

伯克重点论证了政党存在的必要性。他指出:当无赖之徒纠集在一起时,正直者必须联合起来。因为在目前情况下,单独个人无法在议会中采取有效行动。某人参加了政党,权利不仅没有丧失,还可以借助集体力量发挥才干实现自己的愿望。可见,一个无足轻重的党人要比一个伟大的“孤独者”的作用强得多。在论证政党的必要性时,伯克还写道:所谓政党,就是那些“根据统一的特定原则,以联合的努力去增进国民利益的人们的集合体”^②。这句话,后人评论说是最早的政党定义。

① 《埃德蒙·伯克文集》,伦敦,1981年版,第2卷,第258页。

② 《埃德蒙·伯克文集》,第2卷,第317页。

伯克不仅论证了政党在议会中的必要性,还提出了政党政府的思想。他针对老皮特的“对议案不对人”的说教,指出:一个政党的议员履行职责时,即反对错误的议案,也反对该议案的制定者,并希图击败他们,取而代之。政党把追求公职看作第一需要,不是为了谋求薪俸,而是要占据“强大的政府堡垒”,去实现他们的有益计划。^①可见,政党不是什么邪恶的东西,而是一个使政党、议会和全体选民之间的关系达到充分协调的中介性工具。关于政党政府,伯克还提到一些细节问题。如一个党成为执政党后,反对行为应立即停止,某党无论在朝在野,其组织不可废弃,等等。

伯克的《对于不满现状之原因的感想》是为政党,而非单单为反对党正名的,所以,其理论具有高屋建瓴之势,更有助于为反对党辩护。它不仅是罗金厄姆派在政党问题上的宣言,还是英国历史上较早地论述政党问题的政治文献。本世纪的一位学者科尼盛赞它“已经发现了英国政治和宪法应当遵循的发展路线”,“在英国的政治思想和政治实践领域,开辟了新纪元”。^②

如果说伯克的著作是为所有政党正名的,十几年后亨利·麦肯齐(1743—1831)的著作《1784年议会主要活动评论》则专门肯定了反对党的作用,如:“英国的反对党是一种起码在我们政府中名声极佳并得到确认的公务团体。这个非官方团体的职责……是审慎地监督政府的行动,纠正弊病和抵制政府滥用权力,制止过度行为,使轻率活动得到节制,并补充政府议案的不完善之处。”^③同时,反对党领袖福克斯则宣告他们的目的是成为执政党以削弱王

① 《埃德蒙·伯克文集》,第2卷,第320页。

② 科恩:《伯克和政治性质——美国革命时代》,肯塔基大学出版社,1957年版,第193、203页。

③ E. N. 威廉斯:《十八世纪宪制——文件和评论》,第103页。

权。^①

在18世纪,反对党的作用在逐渐增强着,英国上层阶级对反对党的看法也在潜移默化地变化着。但整个看来,直到18世纪末,人们对反对党的谴责仍未停止,反对党也没有完全摆脱“欺君犯上”和“干扰政府日常工作”的政治嫌疑。如在1794年,以福克斯为首的反对党还被骂为“雅各宾分子”和“祖国的敌人”,无法进行有效的反政府活动。以后三十多年中,英国上层阶级陷入对法战争狂潮,沙文主义情绪取代了宗派主义观念,他们似乎暂时顾不上对反对党评头论足了。拿破仑战争结束后,议会中党派活动明显增强,反对党的活动日显活跃,英国舆论界对反对党的看法迅速改变。1822年10月,一家权威性刊物《季度评论》发表了专文高度评价反对党:“一个能干的反对党存在的必要性……仅次于内阁的存在。尽管这一团体是自封的,难以得到宪法的书面承认。反对党必须对国家履行极为重要的政治职责。它必须扮演宪法和法律的保护者和拥护者、大臣行动的检查者、大臣的失职做法和不端行为的告发者的角色,并作为民族的领导者反对大臣的议案和试图把他们赶出政府”。^②

反对党拥有这么多的重要职能,并且可以取代执政党上台执政,当然就非有不可了。尚且存在的问题是如何改动一下反对党的名称,使之带上合法色彩。

这一工作也很快有人着手了。1826年春,下院就政府提出的《年金法案》展开辩论。会上,激进派议员约翰·霍布豪斯在发言中,仿效“国王陛下的大臣”这一颇具尊重意味的习惯用语,别出心裁地杜撰出“国王陛下的反对党”的新短语,以代替使用了多年的

① 弗兰克·奥戈尔曼:《英国两党制度的产生,1760-1832年》,第28页。

② 贝蒂:《英国政党——文件和评论》伦敦,1970年版,第1卷,第63-64页。

含有贬义的“反对党”。霍布豪斯的语音刚落，立即引起在座议员，尤其是政府派议员的哄堂大笑。

笑了几次，嘲讽之意转化为幽默感。接着，下院领袖乔治·梯尔尼专门就“国王陛下的反对党”作了通俗的解释：“我们尊贵的朋友不能再发明一个更好的短语来称呼我们了，因为我们实际上是国王政府的一部分，过去一些时候的活动表明，虽然对面的先生也担任官职，我们也还掌握权力。议案是我们的，但所有的职薪是他们的。”^①

梯尔尼的发言，又使议员们大笑一场。一年以后人们发现，英国的一些大报已经经常使用“国王陛下的反对党”这一短语了。很快，短语的幽默感又被忘却，终于具备了重要的宪法意义。20世纪初，美国宪政学家劳伦斯·罗威尔盛赞“国王陛下的反对党”这短语，说它“体现了19世纪对政治艺术的最大贡献——就是一个在野的党，被人承认着对国家制度具有完全的忠诚，并随时准备着上台执政，而不至于震撼国家的政治传统”。他还指出：“承认反对党是一个合法的团体，能以说服的方式取得政权，这是政府成功的主要条件。”^②

为何存在多年的反对党能在19世纪20年代上升为“国王陛下的反对党”？这同当时社会形势有关。反法战争结束后，英国陷于经济危机，工人大批失业，《谷物法》的实施又使工业资产阶级和城市居民深感不满。经济危机导致政治局势紧张，工业资产阶级不甘心政治上的无权地位，极力呼吁议会改革；“彼得卢”暴力镇压事件激起无产阶级和城市居民的愤懑。这种形势使许多有产者认识

① 即议长左侧的执政党议员。

② 贝蒂：《英国政党——文件和评论》，第1卷，第60—61页。

③ 罗威尔：《英国政府·政党政府之部》，上海人民出版社，1959年版，第3—4页。

到：为了避免革命，有必要发挥反对党的作用，使处事较温和的辉格党不仅有批评政府的全部权利，必要时还可以取代目光短浅的托利党上台执政，以更好地维护现有国家制度。

五、“未经改革”的议会制

1. 议员、选区和选民

英国议会是国家政治生活的中心，是党派活动的重要场所。1834年前英国议会设在威斯敏斯特区。

比较来看，下院会厅没有上院会厅宽敞豪华，但这并不妨碍它在代议制的政治制度中发挥更大的作用。1707年前，英国下院共有513名议员。1707年英格兰和苏格兰正式合并后增加到558名，其中489名来自英格兰，24名来自威尔士，45名来自苏格兰。在英格兰的245个选区中，40个郡选区各选举2名议员，两个大选邑——伦敦商业区和威默斯，各选送4名议员，196个大小不等的选邑各选送2名议员；两所大学——牛津大学和剑桥大学各选送2名议员；5个选邑——阿宾顿、本伯利、比尤德雷、希格兰费勒斯、蒙默斯，各选送1名议员。威尔士的议员一半来自郡选，一半来自选邑，每个选区、选邑各选送1名议员。苏格兰的议员30名代表选区，15名代表选邑。

在各个郡选区中，选举权统一授予所有年收入40先令的地产者。但在各个选邑中，规定了五花八门的选举资格。直到18世纪晚期，英格兰和威尔士的选邑仍然可被粗略地划分为5类。

一是为数最多的“自由民选邑”。在这里只有那些由于出身、购买不动产，或因学徒期满而享有市民特权的人才享有选举权。

二是“缴纳地方税者选邑”。所有缴纳极品税的户主都是选民。

三是“地产者选邑”。凡拥有地产者均享有选举权，这种选举资格属于封建性规定，因为它使选举权与财产直接联系起来。到了18世纪中后期，这一规定已经到了荒谬可笑的地步。在一些腐败选邑中，某项地产可能只是一个菜园，一个破旧的房舍，一个毁坏了的谷仓或地窖。一个地主以不多的款项购买了一项地产，同时也就获得了附属于该地产的选票。

四是“自治市选邑”。只有市长和市镇机关成员拥有选举权。

五是“户主选邑”。这里的选举最具有大众化特点，所有结婚成家自立门户者都有选举权。其中个别选邑把投票权毫无例外地授予所有的市民，甚至儿童、乞丐都能参加选举。

关于议员的被选举资格，长期以来未作统一规定。1710年土地贵族和大资产阶级为了长期控制下院，通过法案：以后各郡的议员只能由年收入至少达600英镑的人来充任；各选邑的议员则由年收入不低于300英镑的人充任。

18世纪初，议会实行《三年法案》，换届较勤。1716年，辉格党人为长期控制议会，以保证其寡头统治，操纵议员通过了《七年法案》，规定7年举行一次议会选举，每届议会的保留时间不超过7年。1780年前，《七年法案》执行得比较认真，55年里召开了10届议会，其中5届议会保留了7年。乔治三世在位后期，情况变化了，40年里召开了9届议会，其中没有一届保留到7年。出现这一变化的原因，一是内阁制的发展，即内阁得不到下院支持可以提前解散议会实行大选；再是国王不甘心王权削弱，总想借机显示君主威势，解散议会以改善其宠臣的地位。下院议员多是大地产者和他们的代言人，但仍有一些议员来自别的阶级阶层。在当时法律意义上，这些背景不同的议员是由选举产生的，而且按照通行的解释，每个议员进入议会后，在其心目中不应作为某个选区或选邑的代表参与立法辩论，而是超越狭隘的地域观念，作为全国选民的代表

参加议会活动。这种解释等于取消了议员候选人居住条件的限制，有利于各党政客随意选择选区选邑，其中不少选邑的候选人可直接由政党领袖指派。

仅就全国选民人数来看，下院议员也并非全国人民代表。1761年全国700万居民中只有25万选民，不足居民总数的4%。在英格兰所有203个选邑中，选民在千人之上的只有20个，其中最大的选邑威斯敏斯特的选民超过9000人。而多数选邑只有数百名、百余名选民，不足百人的选邑也是有个较大的数目。有的“袖珍选邑”或“腐败选区”仅有几十名、十几名，甚至数名选民。就这样，英格兰所有8.5万选民向下院输送了401名议员，占全体议员的73%。

比起英格兰和威尔士来，苏格兰的议员选举更缺少民主性和代表性。各自治市的选举全被少数政治寡头操纵。各郡选区的选民都很少。其中最大的郡——阿伯丁也只有170余名选民，其他小郡的选民更少，如奥克尼和谢特兰郡都只有7名选民，布特郡有12名选民。在1788年，苏格兰所有33个郡总共只有2662名选民，大约相当于英格兰布里斯托尔市选民的一半。^①

基于这种情况，恩格斯指出：当时的下院“无非是一个不依赖人民的关门的中世纪同业公会”^②。

2. 议员选举和下院运行状况

下院议员选举共分4步进行。第一步是推出候选人。这在许多选区、选邑中都很简单。一切都是安排好了的，无需一般选民费心劳神。小选邑更是如此。1705年，著名文学家迪福评论说：“在英

^① 约翰·坎农：《1640—1832年议会改革》，剑桥大学出版社，1982年版，第29页。

^② 《马克思恩格斯全集》，第1卷，第687页。

格兰的一些城镇中,很难说有议员选举。市镇自治机关很小,选民少而贫穷。某人出身于贵族之家并买得爵爷的职位,就让他遂愿吧,他也自信会进入议会的。”^① 在一些小选邑中,裙带关系纵横交错,故而一次破费不多的宴请就可以解决选送问题。

不仅小选邑,一些较大的选区也总是被当地豪族长期控制。兰开郡一次又一次地在丹比家族中挑选议员,坎伯兰郡兰斯德家族一代又一代地提出候选人。在这里,投票选举实属多此一举。为此,一位乡绅抱怨说:“依我看来,这是他在郡中的一份极不适当的财产。”^② 如果某选区有两家势力较大的世家大族,则各派出一名候选人。只有少数选区、选邑提出两名以上的候选人,在这种情况下,才会发生竞选。

第二步是拉票活动。这是议员选举中最持久、最关键和最精彩的阶段。拉票的手段花样百出:有的候选人用马车接送并宴请选民;有的馈赠钱财礼品;有的大地主威胁其佃户必须把选票投给指定的候选人,倘若某佃户胆敢随意投票,地主将会对他提高地租,乃至夺佃;还有的候选人及其支持者带家丁扈从为争夺选票不惜大打出手,伤残人身。

在竞选中,一些较“文明”的方式渐渐普及开来。有的候选人在大选几个月前就亲自向选民游说;有的雇用当地律师、报人为其制造舆论;有的印发宣传品论证自己当选后会给地方带来何种好处;有的让爱妻襄助,艳妆浓抹,娇颜陪笑,啾啾软语,博取选民好感。1767年,默佩斯城的苏姗·邦伯里女士为丈夫赢得本选邑100张选票中的94张,轰动一时。^③ 还有一些富户巧妙地利用了当地的

① 坎农:《1640—1832年议会改革》,第37页。

② 沃尔科特:《十八世纪初的英国政治》,第10页。

③ 《1734年至1832年间的英国议会活动选举代理人》,《英国历史评论》,1969年号,第12-35页。

教会机构，恳请当地教士在布道演说时盛赞他们的无量功德，奉劝选民“看在上帝的分上”，把选票投给他们。

地方自治机关经常涉干议员选举活动。有些自治团体选举那些付出最高代价的候选人。1761年，索德伯里自治市公开登报拍卖议席。7年之后，牛津的自治团体竟然正式通过决议：假如辖区内某议员能为市自治团体还清债务，就让他连选连任。

种种竞选做法极大地提高了选举费用。据估计，在1698年，一个成功候选人的费用不到200镑。1748年增加到1360镑。^①在1784年大选中，法尔默斯勋爵为3个席位花费了9000镑，蒙特勋爵为6个议席花费了13000镑，蒙塔古勋爵为2个议席破费4000镑。^②大选区选民较多，花费亦高。威廉·嘉雷爵士在肯特郡的两次大选中花费了22000镑。1754年牛津郡的竞选费用高达40000镑。^③贝德福德郡的议员戈斯特维克在1698—1713年间的竞选费用共有26700镑，因此他负债累累，致使其子女以后尽数变卖家产，离家出走。

在竞选活动中，政府派候选人居于明显优势。他们可以得到政府的财政支持。比较看来，在18世纪，沃波尔政府在竞选方面花费最多。以后配兰政府的花费有所减少，每年仍有2万—5万镑。1754年大选时配兰病危，其兄纽卡斯尔公爵出任首相，政府对选区的控制也很快达到炉火纯青的地步。他指使政府官员及时向政府各选区分发现款，并亲自处理有关信件，帮助各地候选人收买选民。而政府在各选区的候选人一旦钱财短缺，也会立即向他求救。

竞选费用的高昂、贵族世家对选民的控制、政府对选举的直接干预以及《七年法案》的实行，使许多财力微薄者望而生畏，打消了

① 詹宁斯：《政党政治》，第1卷，第81页。

② 特伯维尔：《十八世纪英国上院》，牛津，1927年版，第465页。

③ 詹宁斯：《政党政治》，第1卷，第84页。

竞选念头,从而致使许多选区竞选不激烈,甚至没有竞选。据载:1722年所有314个大小选区中,有158个举行竞选,约占选区的半数。到了1761年大选时,仅有61个选区进行竞选活动,不足选区总数的1/5。^①

由于同样的原因,议员们在下院的活动生涯不断延长。1695年,每位下院议员在议会中的平均活动时间不足17年,1734年增加到24.18年。^②

在这种情况下,没有必要建立常设性竞选机构和全国性政党组织。

第三步是投票。各选区设有临时投票站。1872年前,英国一直实行公开投票制,即选举人公开表示意向,使大家知道某人把选票投给何人。公开投票的方式依当地习惯而定。其中有唱名投票、举手投票、记双名投票等。各种公开投票方式违背自由选举的原则,使大多数选民无法自由行使投票权。

作为公开投票制的补充,当时还存在复数投票现象。牛津大学和剑桥大学的学生不仅可以在大学选区,还可以回到家乡投票。某人在数处拥有不动产,就可以在几个选邑中参加选举。况且当时大选时并未规定统一投票日。于是就有一些选民利用时间差,奔波于几个选区之间,尽量多投票。

最后一步是申诉。根据宪法惯例,投票结果公布后,落选候选人及其支持者可据实向议会呈递揭发性质的申诉书,指控选举中的不法行为,如计票不准、投票舞弊、恫吓和贿赂选民,等等。于是某些新选议员的种种劣端和隐私都成了申诉人努力搜罗的材料。申诉书送到下院,交给专门的投票委员会处理。委员会要迅速断定

^① 坎农:《1640—1832年议会改革》,第27页。

^② 同上,第38页。

被检举议员的资格是否有效,并建议对有舞弊行为的候选人和有关人物给予处分。但在绝大多数情况下,木已成舟,申诉无用。

大选结束,新议会开幕。国王在上院致辞之际,政府已开始计点所获票数。如果政府派议员不足半数,政府可以借用国王名义或直接从国王行使恩赐官职、发放干薪等方式收买拉拢无党派议员,扩大“宫廷党”的势力。1742年下院中有139人是政府官员,1780年增加到180人。^①基于这些事实,英国一些史学家指出:“在18世纪,去谈论什么赢得或输掉选举是毫无意义的。”^②因为政府总能取得大选的胜利,轻易拼凑议会多数。

在18世纪,不仅下院议员选举制度与中世纪相差无几,其组织状况和立法程序也无多大变化。

“三读”的立法程序被保留下来。“一读”是由议会秘书宣读议案的名称和要点,如无人反对,可继续审理;如有人反对审理某议案或提出并通过留待以后审理的动议,即视为否定此案。“二读”是宣读议案全文,读毕议员们开始辩论。辩论中,吹毛求疵者有之,攻击取笑者有之,也有议员提出修改意见。整个看来,“二读”是最重要的阶段。随后,议案交委员会审查,审查时根据辩论中的意见进行修正。“三读”后进行表决,除缺席或弃权者外,参加投票的议员中如有较多的议员赞成,即视为通过。

当一个议案经过几个阶段时,下院场面一再变化。通常“一读”时就座议员很少,甚至不过数十人。“二读”时出席者增多,特别是讨论重要议案或重要人物发言时,所有的座位都被占满了,找不到座位者只好站立。可是逢到讨论次要议案或次要人物发言时,议员们又纷纷离开座位,到休息室、图书室中排遣时间。有些议员为

① R. 博特:《十八世纪英国社会》,伦敦,阿伦·拉尼公司,1982年版,第81页。

② 韦布:《近代英国》,麦森公司,1964年版,第54页。

防止重回会场时找不到座位便把书籍、帽子或手套等物放在原座位上,表示占座。其他没有找到座位而又不愿离开会场的议员只好“望座兴叹”,这种情况又促使议会于1734、1737和1741年3次做出决定:“凡议员不得在会场内放置书籍、手套、纸张或其他什物。”^①“三读”时要进行表决,亦很关键。无论政府派还是反对派领袖都敦促本党派议员到会参加分组投票,以求挫败对手。这时最积极最活跃的是双方的督导员。他们负责通知本党派议员到会,要求他们按照党派意向投票。可在18世纪虽然有督导员,由于议会内党派组织水平不高,很难达到动员本党派所有议员的目的。

18世纪前期下院的重要变动是形成了“唱对台戏”的阵势。通道的尽头,是下院议长的高大座位;通道两旁是相对的一排排座椅,一排比一排高。直到汉诺威王朝建立时,绝大多数议员还是随便择席而坐,辩论发言时场面显得较乱。如需分组表决,政府反对派议员退出会厅,以便计点双方票数。进入30年代以来,政府反对派议员越来越习惯于坐在议长左面的座位中,政府派议员则坐在议长的右侧。双方的头面人物和主要发言人总是坐在前面最低的两排座椅上,被称为“前座议员”;一般议员坐在后面较高的座椅上,被称为“后座议员”。众多无党派议员也都属于“后座议员”,坐得比较随便。

在30年代,两派议员分席而坐的习惯正在形成过程中,就难免出现例外现象。反对派领袖威廉·普特尼却总是在右侧紧靠沃波尔就座。有人推测他这么做是为了妨碍政府派领袖交换意见。到了1742年,两派分席而坐的习惯最终形成。^②

在18世纪,下院议长一职也有明显变化。1728年,英国最著

① 弗德:《国王陛下的反对党,1714—1830年》,第155页。

② 同上,第155—157页。

名的议长亚瑟·昂斯劳就职,以后他连续在5届议会中任议长达33年,在英国议会史上创下记录。昂斯劳的活动可分为两个阶段。在前14年里,他作为辉格党骨干人物,与沃波尔等政府官员关系密切,并兼任海军司库长官,在下院活动中尽量维护政府利益。1742年沃波尔下台后,昂斯劳辞去政府职务,全力行使议长职能,并能在议会斗争中尽量保持中立,为此,他被称为“第一个认识到议长职位的不偏不倚和独立的重要性”的人物。1790年,议会通过议案,授予议长6000镑的年薪,使其专心下院工作。尽管如此,在18世纪末至19世纪初,历届议长总不能超脱于党派斗争,并且总是由政府派议员担任议长。

3. 上院贵族的显赫权势

近代英国贵族阶级始终是一个人数较少的社会集团。1688年政变时英格兰世俗贵族约160名;1704年上院共有161名世俗贵族和24名宗教界贵族,共187人;1780年计有24名公爵、1名侯爵、76名伯爵、16名子爵、65名男爵,连同大主教和主教,以及苏格兰的16名贵族代表,共224名;1800年英国吞并爱尔兰后又增添了28个由当地贵族选举产生的终身贵族代表和4名主教。即便如此,1830年上院贵族总数也不过300余名,其增长甚至低于同时期人口的增长。

近代英国贵族人数较少的原因:一是上院贵族为保持其社会特权地位而反对君主和内阁滥封贵族。汉诺威王朝建立后,国王封赐贵族问题引起两院重视。1719年,为防止国王再次为了党派目的增封贵族,也是为了维持辉格党寡头统治和贵族议员的尊荣,上院通过了萨默塞特公爵提出的《贵族爵位法案》,要求以后把英格兰贵族的数额限制在184名,由25名苏格兰贵族取代现有的16名贵族代表,清除该院代议制因素。二是爵位继承较严格地实行长

子继承制,某贵族无男嗣而终,其封号同时失去。三是一些贵族终身不娶。同时,有的已婚贵族终身无子,国王必须陆续加封新贵,以维持贵族集团的规模。英国贵族的受封对象限于王室成员、宫廷宠幸、政府要员和高级军官,一些行政官员和平民无法进入“蓝血阶级”。再者,贵族互相通婚的做法也有助于保持贵族集团的稳定性。据统计,1700—1900年间,大约40%的贵族继承人在贵族之家得到配偶。^①

君主赐爵制、长子继承制和贵族相互通婚,使一些贵族大家久盛不衰,长期占据政府要津。名义上,所有贵族都由国王封赐,实际上,在王权不够强大时,多由首相推荐,所以首相和国王亲近就容易成为近水楼台,从而加强了贵族阶级内部的爵位循环。据统计,在18世纪的229名上院新贵里,贵族子、孙和曾玄孙者77人,贵族门婿29人,贵族兄弟、堂兄弟和姻亲兄弟20人,侄甥、侄孙18人,其他各类亲属21人,由苏格兰和爱尔兰转来的贵族41人,共206人,约占新封贵族的90%。^②

比起下院来,上院开会时出席率较低。安妮女王时期通常有90人出席会议。1741年2月12日讨论沃波尔去留问题时,出席者最多,达135人。大致说来,18世纪上院议员出席率浮动于1/3至1/2之间。^③“光荣革命”后,一些大贵族继续把持着国家政权。从法律意义上看,上院仍然是国家立法机构的组成部分,法案在下院通过后必须再经上院通过,否则就无法付诸实施。

比较来看,18世纪60年代以前,上院贵族数额更显稳定,政

① 贝克特:《1660—1914年的英国贵族》,布莱克威尔公司,1986年版,第104页。

② 约翰·坎农:《贵族世纪——十八世纪英国贵族》,剑桥大学出版社,1984年版,第113页。

③ 特伯维尔:《十八世纪英国上院》,第4—6页;克里斯·库克和约翰·史蒂文森合编:《英国历史实录,1760—1830年》,麦克米伦公司,1980年版,第50页。

府在下院提出的议案转交上院后总能顺利通过。这就加强了辉格党寡头统治。自 60 年代以来,由于乔治三世的直接干预,上院贵族在下院的势力逐渐减弱,但上院仍不失为辉格党人反击托利党人的重要阵地。一些法案在下院通过后,送到上院被否决。因此,乔治三世抛弃习惯做法,自 1784 年起加快封赐贵族,头一年就使 11 名亲信得到爵位。截至 1801 年又有 80 多名新贵进入上院。1800 年,爱尔兰正式合并于英国,上院贵族又增加了 32 名世俗贵族。^①

行政权之机,借用国王名义,恩赐官职,收买下院议员。内阁其他职位也多被大贵族占据。英国近代内阁人数多在10—20人之间,一些荣誉职位,如大法官、枢密大臣、侍卫大臣和掌玺大臣等,通常需由贵族领衔;几个拥有实权的职务,如国库大臣、外交大臣等,多出贵族担任。18世纪负责外交事务的44名阁员中,28人是大贵族,10人是贵族子孙,6名平民外交家成为新贵,其余仅5人未入上院,但大多获士绅称号。又如,1780—1820年所有65名阁员中,贵族43人,贵族子孙16人;余下8人中6人来自士绅家庭,而且3人退休后进入上院。^①

再看军队。近代英国虽无“贵族以宝剑为国王服务”的规定,但军队一向是他们显身扬名的理想场所。1769年,陆军27%的上将是大贵族;各步兵团一百多名校官中,贵族和贵族之子约占1/3。1800年,30%的中高级军官拥有爵位和封号。

除在内阁和军队中任要职外,不少贵族在各级政府和宫廷得到职位。“光荣革命”以来,党派斗争始终未息,恩赐官职和分配干薪成了宫廷和政府结党营私、拼凑上院稳定多数的有效手段。据近年研究成果表明:1739年支持政府的95名上院贵族中,74人得到官职和干薪,而反对派74名贵族中仅有8人得获此惠。18世纪50年代的180多名世俗贵族中,除数名王室贵族、12名天主教徒、11名未成年者和2名犯有过失者无权担任官职外,余下的153人中约有90名担任了宫廷和军政职务,另有10人从宫廷领取补助金。^②

大贵族的权势还表现为对下院的控制。“光荣革命”前,追随国王的大贵族无法控制下院,两院多次发生冲突。1688年以来,贵族

^① 古茨曼:《英国政治精英》,伦敦,1963年版,第113页。

^② 坎农:《贵族世纪——十八世纪英国贵族》,第95页;纳米尔:《乔治三世即位时英国的政治结构》,第221、225页。

寡头统治在英国逐渐建立，贵族对下院的控制步步加强。1747年，由上院贵族控制的下院议席有167个；1786年达210个，占下院议席总数的37%。^①19世纪初，贵族阶级对下院议员的控制达到顶点：1802年大选中有226名候选人靠大贵族的赞助进入下院；5年后，此类议员增加到236名。

第一次议会改革前，议会选举制度极其腐败，大贵族中出现若干操纵地方议员选举的巨擘。18世纪初，辉格党贵族沃顿勋爵控制了25个议席，被称为国内最大的选举赞助人。1715年，21岁的纽卡斯尔公爵在大选中大显身手，声名鹊起，不几年他就支配了7个郡中18个选区的议员选举。其中萨塞克斯郡是纽卡斯尔公爵的配兰家族的势力中心，郡内名门大户多与之结成亲戚，众星捧月，使其成为称霸一方的“萨塞克斯之王”。18世纪中叶，纽卡斯尔达到一生政治活动的顶点，两次出任首相，操纵议会选举极其老道。每逢大选，他总要指定一个秘书组，处理各地选务，乔治三世即位后，他宦途失意，年老多病，财政情况不佳，但仍不辍于收买选民和议员。1768年3月，他在行将就木之前，还余威未减地函告福德镇地方官、陪审团和市民：“现议会之解散迫在眉睫，我冒昧向各位推荐本届议会之边迪勋爵和麦克雷先生为尔等下届大选之候选人。迄今，在我的一生中因您们总是尽力尊重我的意愿，我毫不怀疑您们还会尽力而为。”^②上院贵族对下院的控制早就引起人们的不满。1790年议会改革家亨利·弗勒德断定：“下院是一个二流的贵族机构，而不是大众代议制机构。”^③1844年，恩格斯在评论18世纪英国政治制度时写道：在英国，“上院议员的权力不表现在上

① 特伯维尔：《十八世纪英国上院》，第459页。

② 特伯维尔：《十八世纪英国上院》，第456页。

③ 理查德·佩尔斯：《国王乔治三世和政治家》，牛津大学出版社，1973年版，第43页。

院而表现在下院”^①。20世纪不少学者指出：英国下院是各个政党厮杀的前沿阵地，上院则是各党（尤其是执政党）的后方指挥所。

大量事实说明了“光荣革命”后英国贵族阶级对国家权力的垄断，证实了英国政治制度的贵族化特点。1827年，托利党宣传家詹姆士·克洛克一言中的：“在这个国家中，没有贵族的帮助，政府一无所能。”半个世纪后，恩格斯评论说：“在英国，资产阶级从来没有掌握过全权。甚至1832年的胜利，也还是让土地贵族几乎独占了所有的高级职位。”^②

4. 上院贵族政治权势延续的原因

英国贵族集团长期把持国家政权，有着深刻的社会历史原因。

首先，同英国近代立宪君主制的发端——“光荣革命”有直接关系。这场政变是由7位领有爵号的土地贵族发动的。其中几个辉格党贵族同时代表着资产阶级的利益，几个托利党人代表具有封建主义倾向的土地贵族的利益。为此英国史学家屈威廉认为：“这次革命实际是地主阶级实力的一次显示。”^③

“光荣革命”后，英国政权的基本形式也为贵族等级制度的长期存在提供了必要的政治条件。立宪君主制属于资本主义性质，但在形式和内容上却不同程度地带有封建主义特征。它存在的前提之一是承认并保留贵族的特权。在这种制度下，贵族与国王共存共荣，息息相关。贵族是君主制的热烈拥护者，国王是贵族爵位的敕封人；贵族居于社会金字塔的顶层，国王是金字塔的塔尖。很难设想，当时一个没有贵族的国家能保留一个国王；同样，难道一个没有君主的国度会保存贵族等级制？英国有产阶级长期保留君主和

① 《马克思恩格斯全集》，第1卷，第684页。

② 《马克思恩格斯选集》，第3卷，第399页。

③ 屈威廉：《1688—1689年英国革命》，牛津大学出版社，1965年版，第7页。

贵族的目的是表明他们的阶级统治是不可改变的。对此，克洛克也是一语道破：“没有国王，没有贵族，就没有社会制度中的不平等。”^①

其次，带有封建主义残余的资本主义大地产制和贵族阶级的资产阶级化是英国等级制度长期存在的社会经济原因。革命后确立的资本主义大地产制不同于旧的封建土地制度。在经营上，以贵族为核心的大地产者主要采取3种方法：(1)自行招募农业工人直接经营农牧场；(2)把土地交给租地资本家，根据租约坐享地租；(3)依照传统方式把土地分成小块交给佃户经营，佃户应交纳地租并履行义务。前两种方式显然属于资本主义性质，代表着英国农业的发展方向。但是到18世纪后期和19世纪初，由于工业革命的推动，英国出现了第二次圈地高潮，传统租佃关系和自耕农逐渐消亡，资本主义大地产制进入鼎盛时期。

大地产制依赖于商品市场，促使土地所有者改进技术，发展生产，获取更多利润。工业革命前，一些贵族地主已致力于农业改革。如辉格党政治家汤森德在粮田中轮种芜菁，被称作“芜菁汤森德”；同期的纽卡斯尔公爵、波特兰公爵、罗金厄姆等，则因经营农场有方被誉为“第一流的农场主”。18世纪末，贝德福公爵建立模范牧场，培育优质绵羊，被后人称为“创立新型农业体系的先驱者”。19世纪初，斯宾塞伯爵积极宣传土地改良和良种培育，被同代人视为“英国农业的伟大支持者”。还有一些贵族利用优越的社会地位和财力，创办或赞助农业研究机构，举办农业博览会，发行书刊，鼓励发明创造。

具有现代经济头脑的英国贵族未把自己束缚在农牧场里。他们在资本主义利润的吸引下，投身其他领域，在工业化商业化的新

① 坎农：《1640—1832年议会改革》，第261页。

天地中大显身手。

与地产密不可分的矿业是贵族地主最感兴趣的工业部门。18世纪前期,诺福尔克公爵、钱多斯公爵、博福特公爵、布特侯爵已在其地产中兴建煤矿场。18世纪后期至19世纪中叶,诺萨伯兰公爵、布克留奇公爵、伦敦德利侯爵、斯卡伯罗伯爵、德比伯爵、菲茨威廉伯爵等等,都是赫赫有名的大矿主。很长时期内,贵族矿业在各地所占比例很高。沃尔河畔的17个煤矿场中,有11个属于大地产者。^① 他们的资本在同类企业里相当靠前。19世纪30年代前,达拉姆伯爵的6处矿场共投资40万镑。^② 其他像德文公爵在德比郡的铅矿和铜矿,格罗夫纳伯爵在弗林茨郡的铅矿等,都是资本雄厚的大企业。

矿业发展对交通运输提出了更高要求,交通运输业很快成为贵族地主感兴趣的又一重要部门。英国交通运输变革是从开凿运河开始的。18世纪50年代末,布里奇沃特公爵就修成了当时最著名的沃斯利运河,将他的煤矿区和曼彻斯特中心区连接起来。以后几十年里,萨内特伯爵、菲茨威廉伯爵、斯坦福伯爵、达德利伯爵和布特侯爵群起效尤。19世纪20年代,“铁路时代”来临,又给贵族资本家提供了一个新的投资领域。1826年,用于修筑利物浦至曼彻斯特铁路线的资金中,40%由贵族和士绅提供,仅斯坦福公爵就拥有20%的股金。1830年,英国中部东区第一条铁路雷塞斯特—斯旺宁顿线开工,41%的股份来自贵族地主。英国工业革命期间工矿业和交通运输业的发展促进城市人口迅速增加,城镇区域一再扩大,导致地价上涨。贵族大地主趁机出租房地产,牟取重利。

大量事实证明,在近代绝大多数时间里,英国贵族阶级能够适

① 弗林:《英国煤矿业史,1700—1830年》,牛津克拉伦登出版社,1984年版,第37—39页。

② 贝克特:《1660—1914年的英国贵族》,第217页。

应本国资本主义发展趋势,不断增加自身资本主义化程度;其中一批佼佼者甚至长期居于经济变革的前列,个人财产不少于一般资本家,资本增殖率不低于多数资产阶级财产积累的速度。优越的经济地位不仅巩固了英国贵族阶级同工商业资产阶级的联盟,维护了大贵族的政治特权地位,扩大了他们的社会基础,而且使他们在新兴工业资产阶级产生后仍有资格、有条件长期控制国家权力。

不容忽略的是,英国贵族一方面兴办资本主义农场和工商企业,一方面坚持和维护封建主义的财产等级制和继承原则,尽力扩充地产,以巩固他们享有社会特权地位所赖以存在的经济基础。几十年来,英国史学界出版了一批研究英国贵族阶级大地产制的著作,揭示了资本主义时代英国农业中的封建残余现象。但是,这些成果未能在我国英国史研究中得到足够的反映。

近代英国大地产制的存在亦与资产阶级革命有很大关系。17世纪资产阶级革命只是部分地打破了旧的土地关系,它废除的主要是社会上层的“骑士领有制”,广大农民并没有变成独立的小土地所有者,他们依然遭受传统的地租剥削并承担某些封建义务。依靠这种半封建式的生产关系,贵族阶级大地产制被长期保留下来并有所发展。资产阶级革命前,尚有一些大贵族家道中落,难以维持与其相称的社会地位,可在革命后,英国几乎无贵族不富,无贵族不是大地主。他们的地产占有量同旧贵族相比有过之而无不及。据调查,17世纪末,全国约有15%—20%的地产属于英格兰和威尔士的贵族地主,^①与15、16世纪情况类似。到了1790年,400家土地贵族的收入在全国农业收入总额中升至20%—25%,各家平均收入达10000镑。而同期10万个中小农户的年度收入只占全国

^① 明盖伊:《乡绅——统治阶级的兴衰》,朗曼公司,1978年版,第59页。

农业收入的 15%—20%，平均每户收入为 150 镑。^① 对于这种现象，恩格斯的分析非常深刻：“贵族的权力也并不在于它有权在立法机关中获得世袭的席位，它的权力表现在完全不同的东西上面。贵族的势力就在于他的大地产，在于他的全部财富。”^②

英国近代贵族阶级拥有大量地产，原因不止一端。诸如：“光荣革命”后议会通过大量法案，支持土地贵族圈占土地；由贵族阶层把持的政府长期征收低额土地税和颁布“谷物法”，维护其经济利益；一些贵族地主趁工业化之机出租土地和兼营工矿运输业，再用所获利润扩充地产；一些贵族尽力在地主阶级内部联姻，伺机扩大地产，等等。

还有一些属于封建主义残余的财产制度，对于维护贵族阶级大地产制也起着重要作用。

一是贵族财产等级制。17 世纪资产阶级革命以妥协为结束，有关贵族受爵财产条件的法律条文和习惯法不仅未被废除，相反，立法机构还一再强调这些原则。1701 年，上院提出一项动议，主张子爵每年起码要有 4000 镑的固定收入，男爵的年收入不低于 3000 镑。^③ 国王和内阁在敕封贵族时，有意遵照土地产权法和土地继承的惯例和规章行事。多数贵族也尽量循章置办一些与其爵位相当的地产以求名实相符。此类例子很多，这里举其荦荦者。1702 年，反法总司令马尔伯罗伯爵因军功待升公爵，但财产不足，其妻萨拉劝他谢绝，不久，萨拉从宫廷得到 5000 镑的年金，马尔伯罗便欣然领受最高爵位。1712 年，理查德·诺顿有望受封子爵，他高兴地禀告财政大臣牛津伯爵：“我极其乐意在上院为您效劳。我

① 明盖伊：《十八世纪英国农业社会》，伦敦，1963 年版，第 22—24 页。

② 《马克思恩格斯全集》，第 1 卷，第 684 页。

③ 斯佩克：《稳定和冲突》，阿奈尔德公司，1977 年版，第 35 页。

的地产年收入不低于 4000 镑,并能够一贯如此。”^①1814 年,“世界征服者的征服者”威灵顿晋封为子爵,议会考虑到他的财政状况和赫赫军功,通过决议:拨巨款资助他购买地产,以维持其贵族尊荣。^②

二是长子继承制。贵族遗产分配的长子继承制本属欧洲中世纪封建主义财产法则,但“光荣革命”后却被保留下来。按照法律条文和惯例,贵族长子把少量现金“恩赐”其同胞手足,即可心安理得地独占遗产。只有少数最富有的大贵族才把部分地产分给家庭其他成员。地方法庭处理贵族财产诉讼时,总是将地产完整无缺地判给男性长房继承人。1764 年,约翰·道尔利普尔估计,大约 50% 的英格兰地产是根据旧的财产继承制代代相传的。

近代英国贵族长期控制国家政权,还同该国有产者内部阶级力量对比有关。18 世纪中叶之前,英国还是一个农业国,资产阶级中的大商人和金融家人数较少,其经济实力难与贵族地主抗衡。工业资产阶级的前身——工场企业主大多从事小规模生产,尚未积聚可观财产,无资格参与国家政权,只得听任土地贵族垄断政府职位和议会席位。18 世纪中期之后,英国开始了工业革命,随着生产力的发展,工场企业主演变成为工厂资本家,新的阶级意识逐渐形成。但在工业革命前期,他们的力量仍不强大,在社会阶梯上仅属于“中等阶级”,掌权意识也不强烈。况且,工业资产阶级作为暴发户通常没有受过很好的教育,不能在重要场合扮演政治家的角色,只好把高级职位让于那些曾在牛津大学和剑桥大学受过“通才教育”的贵族。

除上述原因外,英国贵族集团颇为灵活的统治策略和贵族阶

① 贝克特:《1660—1914 年的英国贵族》,第 44—45、66 页。

② 诺曼·加什:《1815—1865 年间的人民和贵族》,阿纳尔德公司,1983 年版,第 17—18 页。

级本身的开放性特点也有助于贵族制度长存。

在经济上,他们在多数情况下注意维护资产阶级的利益或实行若干让步政策,调整有产阶级内部矛盾。17世纪末和18世纪,政府逐渐废弃了前王朝限制工商业发展的规章条例,多次颁布新法令,扶植本国工商业和防止外国商品竞争。如在1699年勒令爱尔兰的羊毛只准运入英格兰;1720年禁止印度棉布进口不列颠;再后辉格党内阁根据重商主义理论调整关税,鼓励本国工业品出口,限制外国商品进口,甚至在国内实行限制性消费政策。在国外,英国多次进行战争,确立了海上霸主地位,为本国资本家开辟了广阔市场。共同的利益,把工商业资产阶级和土地贵族连在一起,使得资产阶级能够容忍贵族阶级长期把持国家政权。况且英国贵族虽有大宗地产,但同欧洲大陆贵族相比较经济特权甚少。最突出的是他们必须交纳直接税,不得承包税收,这就将其置于与资产阶级同等的地位,使其他有产者少有怨气。

在政治方面,英国贵族虽然维护某些传统特权,但始终坚持资本主义的国体,并在法律上予以确认。如议会颁布的《权利法案》、《王位继承法》等等,都是在他们的直接参与和主持下制定的。到了19世纪,国内外民主运动此起彼伏,托利党寡头政府迫于压力适时做出让步。1822—1827年,首相利物浦伯爵听任乔治·坎宁、罗伯特·皮尔和威廉·赫斯金森等少壮派阁员改革刑法,实施自由主义贸易政策和外交路线,博得了资产阶级的赞赏。

在社会关系方面,近代贵族内部通婚未形成制度,整个时期总有些贵族与资产阶级通婚。这不仅使某些贵族通过亲戚关系获取了对方财产,还使一些资产阶级有幸继承其贵族亲戚的地产和爵位,更多情况下是依靠其身居要津的贵族亲戚的支持,利用其他名义受封贵族。1820年,上院中主要借婚姻关系拥有爵位者24人,约占贵族总数的8%。在政界,因内阁首相拥有封爵建议权,部分

官运亨通的国务活动家也容易成为贵族。如乡绅出身的“平民首相”沃波尔晚年成为奥福德伯爵；来自富商家庭的老皮特被封为查塔姆伯爵。英国贵族在社会关系等方面的开发性特点不仅缓和了统治阶级的内部矛盾，也改变了贵族集团的阶级成分，致使资产阶级未能形成与贵族集团截然对立的阶级意识；使他们难以像某些大陆国家的资产阶级那样，主动领导扫荡封建残余的民主革命。

5. 议会改革条件的成熟

19世纪20年代，英国工业革命接近完成。工业资产阶级的总体经济力量已经相当强大，足以与大地产者和银行家抗衡。但是，工业资产阶级的政治地位和他们迅速膨胀的经济实力不相称。他们大多不能利用自己对城市居民的经济统治地位去获得议席，因为依附于他们的居民不是选民。工业资产阶级政治地位和经济地位的不相称，同腐朽的议会制有很大关系。

工业革命开始以来，英国社会面貌发生了很大变化。人口迅速增长，经济布局不断改观。18世纪初，英格兰和威尔士人口不足600万，到了19世纪20年代，超过了1200万。工业革命前，英格兰东部经济最富庶，人口最稠密；北部和西北部仅有一些古老静谧的小村镇、禽兽出没的森林、人迹罕至的沼泽地和土地瘠薄的田野。工业革命开始以后，由于纺织、冶金和采煤工业的发展，西北部出现了一些人口众多的新兴工业城市。其中较大的有曼彻斯特、利物浦、伯明翰、利兹、格拉斯哥、设菲尔德等等。相反，一些本来很富庶的农业区，却由于圈地运动的进行，自耕农的逐渐减少，变得很不景气。在这些地方，除了原有的“袖珍选邑”外，又增添了一种“腐败选邑”。这种选邑本来选民较多，现在减少到几十名、十余名甚至更少。其中丹维兹由于海潮的冲刷和地形变动已经沉没北海，名义上的30名选民早已迁居其他地方，其议员名额照样保留。每逢大

选,一家富豪指派数名选民乘船入海投票。再如老萨拉姆已成为一片荒凉的山地,仅存旧房舍数座,选民7人,但仍向下院选送2名议员。在众多“腐败选邑”中,盖顿堪称魁首,它仅有2名选民。换言之,该地两名选民每逢议会选举总能极其轻易地“当选”为议员。^① 18世纪末,“人民之友社”在其调查报告中指出:来自英格兰和威尔士的513名议员中,有70名代表着几乎没有选民的选邑,90名来自不超过50名选民的选邑。在各郡选区中,选民和议员的分布也不合理。英格兰康沃尔郡在工业革命前人口较多,划分为两个选区和20个选邑;工业革命后期,此郡人口大大减少,几乎所有的选区都没落了,但仍然能够选送44名议员。同时期的兰开夏郡,人口高达130万,仍然只能选送2名议员。苏格兰拥有数百万人口,也仅能选送45名议员。在西北部新兴工业城市中,1831年曼彻斯特有18.2万居民,伯明翰有14.9万人,利兹有12.3万人,却都无权选送议员。

除议席分配不合理外,英国各地,特别是郡选区居民里选民所占比例过低。第一次议会改革前英国2400万居民中,仅有40万人享有选举权,约占成年居民的3%。其中苏格兰人口最多的爱丁堡郡约有居民20万,仅有100人是选民。人口最少的布特郡人口超过1.4万,仅12人享有选举权。^② 在这种腐败的选举制度下,贿买选民和指定议员的现象司空见惯。1787年,一位擅长议会史研究的学者根据一年前的议会选举做出估计:在513名英格兰和威尔士议员中,大约370人是通过非正当手段当选的。^③ 1827年,根据托利党政论家约翰·克洛克的估计:议会658名议员中仍有270名受大地主赞助人的控制,其中受托利党支配的就有203名;8名

① 克里斯·库克和史蒂文森:《英国历史实录,1760-1830年》,第54-57页。

② 埃文斯:《1832年改革法案》,梅修因公司,1983年版,第3、58页。

③ 克里斯·库克和史蒂文森:《英国历史实录,1760-1830年》,第59页。

大贵族支配了 57 个议席。这些根本不具备代表性质的议员,在议会活动中极力捍卫土地贵族、大商人和金融家的利益,而对其他阶级的利益不屑一顾。1815 年《谷物法》的通过就是一例。

工业革命的发展、社会经济地理的变化和新兴资产阶级的成长反衬出英国议会选举制度的陈旧过时,使政治改革问题提上了日程。随着国内政治危机的加重,不仅广大群众和资产阶级激进派参与不同形式的斗争。甚至在上层统治阶级内部,一些有识之士也认识到了实行改革的必要性。

为了改变陈旧过时的议会制,新兴资产阶级从 18 世纪 60 年代起发动了以改革选举制度为目标的激进派运动。

“威尔克斯事件”是英国议会改革斗争的重要界标。1763 年 4 月 23 日,议员、政治家约翰·威尔克斯在其主办的报纸《北不列颠人》第 45 号上匿名发表文章,抨击国王和政府。内阁在国王的支持下不顾议员的政治特权将他逮捕;议会迎合国王旨意宣布取消他的议员资格。受牵连被捕者五十余人。一周后,大法官以政府行为破坏议会权利为由,开释威氏。但在同年秋下院又搜集了威尔克斯的文章,再次控告他犯诽谤罪,将他除名,他只好逃往国外,法庭对他缺席判罪。4 年后,威氏毅然回国参加大选,当选议员后再次被政府指示议会否决。政府的迫害行为激起社会上的普遍反感,“威尔克斯和自由”成为当时人们反对暴政、鼓动政治改革的口号。首都及附近各郡再次掀起了声援威尔克斯的抗议活动,并成立以议会改革为主要斗争目标的政治组织。1769 年初,威尔克斯的支持者组成“保卫权利法案协会”,奋力抗争,使其重返议会,他们还要求实现平等代表权,杜绝贿选现象。1775 年,约翰·卡特赖特发表政治小册子《抉择》,要求实行男子普选权、每年改选议会、平均代表权、秘密投票、议员支薪等主张;5 年后又成立“宪法知识协会”,广泛开展宣传活动。

法国大革命的爆发激发了英国人民争取民主的政治愿望,激进运动再现高潮,其间最著名的政治组织是“伦敦通讯协会”,其成员多是社会中下层人士,他们提出了更广泛的政治改革纲领。其他改革组织数以百计,彼此之间建立了密切联系。资产阶级民主主义者托马斯·潘恩的《论人权》对于唤起民众争取政治权利起到了突出作用。

激进派运动的迅猛发展威胁到统治阶级。小皮特政府宣布“人身保护法”停止生效,政府一再审判、流放民主人士,并对进步报刊实行了“事先限制”,禁止民众集会,资产阶级激进派运动转向寂寞。

反拿破仑战争结束后,激进派运动再次出现高潮。这一次斗争的特点是资产阶级把反对《谷物法》和争取议会改革结合在一起,并把宣传重点转向下层群众。而在另一方面,工人阶级随着自己队伍的壮大,开始成为议会改革运动的主力,一部分先进工人成立了独立的组织,提出了目标更鲜明、更激进的政治主张。1818年8月16日,曼彻斯特60000名工人和市民在圣彼得卢广场集会,要求改革议会选举制度,取消禁止结社法和《谷物法》,遭到军队残酷镇压,死伤数百人。对此惨案,人们以滑铁卢比之,称“彼得卢惨案”。12月议会通过“六项法令”:禁止出版、结社自由,禁止较大性聚会,禁止藏匿、使用武器和进行武装训练等。高压政策激起更加猛烈的反抗。1820年2月,发生了暗杀大臣的加图案件。随即,格拉斯哥及其附近地区有6000工人举行政治罢工。

日益严峻的反抗局势,迫使某些托利党人认识到:镇压政策有引起革命的危险;为了缓和国内矛盾,应当实行一些社会改革。1820年夏,利物浦伯爵改组内阁。新阁员坎宁等人雄心勃勃,主张在维护土地贵族利益的原则下适当照顾工业资产阶级的利益。坎宁派的自由化措施相对缓解了社会矛盾,但引起政府中以威灵顿

为首的右翼势力的不满。多亏利物浦首相从中调解，两派才未公开分裂。1827年春，利物浦重病辞职，坎宁受命组阁。威灵顿等人离开政府。而坎宁亦属重病在身，上任数月故去。随后性格懦弱的戈德里奇心力交瘁地应付了5个月，无奈辞职。威灵顿就任首相。

威灵顿一上台就面临多种难题，议会改革仍是其中之一。当时，在两个小选邑中发现了严重舞弊现象，辉格党发言人约翰·罗素在下院提出议案，要求取消它们选派议员的权利。托利党极端派主张把两处议席转给政府控制的地区。赫斯金森领导的坎宁派认为至少应把其中一个选邑的席位转让给新兴工业城市伯明翰。威灵顿为维护托利党和政府团结也在两派中斡旋，但当有人提出议会改革案时，他断然宣称：“只要我还在政府任职，我将始终抵制这样的议案。”

然而，威灵顿抵制议会改革计划同时就受到几个方面的压力。在议会中，反对党屡次为此抨击政府。在托利党内部，坎宁派深感不满，1828年5月先后辞职。政府基础明显削弱。在爱尔兰，天主教徒早就为争取平等权利而进行斗争，并成为托利党政府的又一棘手难题。多年来，少数英国国教徒以殖民主义者的地位控制了爱尔兰的政治和宗教，实行惨无人道的暴力压迫和经济掠夺。1800年英国彻底兼并了爱尔兰，使之成为不列颠王国的一个组成部分，但当地的天主教徒却完全被排斥在政府和议会之外。19世纪30年代，欧洲民族民主思想不断高涨，爱尔兰律师丹尼尔·奥康内尔领导建立了天主教联盟，力图在爱尔兰重建议会，使当地天主教徒拥有自己的代议制机构，爱尔兰在英国统治下实行自治；而且，奥康内尔认识到实现计划的第一步是使天主教徒获得公民权，选举他们的代理人进入威斯敏斯特。两年后天主教联盟取得了第一个胜利，又过两年奥康内尔竞选成功，但都被托利党政府宣布无效。爱尔兰人义愤填膺，举行大规模示威游行。这一系列问题提醒威灵

顿：如果政府继续拒绝承认天主教徒的选举权，爱尔兰就会爆发革命，英国就会陷于政治动荡。为避免内战发生，威灵顿被迫改变态度，说服国王和同僚正视现实，并于1829年强使议会通过了《天主教徒解禁法案》。

《天主教徒解禁法案》实际上成了托利党寡头统治终结的闭幕曲。它缓解了爱尔兰的局势，却损害了托利党的内部团结。该法案实施后，几十名天主教议员进入英国下院，在相当程度上改变了议会中的力量对比。从此，下院中爱尔兰人的投票成为英格兰政治生活中的重要因素，每当某党——通常是辉格党——缺少可靠多数时，他们的支持显得格外重要。

威灵顿失去了托利党极端派的支持，成了政治上的残废者。辉格党人和激进派敦促政府实行改革，但威灵顿为了保持本派议员的支持，不愿朝前迈步了。1830年英国政治局势更加紧张。城市工人失业率达15年来的最高水平。农村中因歉收出现了破坏性的“斯温运动”。与此同时，法国发生了“七月革命”，推翻了波旁复辟王朝；比利时也进行了革命，脱离荷兰而独立。在欧洲民主势力的影响下，国内改革运动空前高涨。同年4月，国王乔治四世去世。依照惯例，重新进行大选。

新议会召开后，坎宁派很快投向辉格党。右翼托利党人仍为天主教徒解禁之事耿耿于怀，他们以迫不及待的心情盼望威灵顿政府倒台。11月15日，下院就政府提出的年金问题进行分组投票，辉格党人、激进派、坎宁派、托利党极端派和爱尔兰议员怀着不同的目的联合起来。他们以29票的多数击败政府，威灵顿内阁立即解散。辉格党元老格雷伯爵出面组阁。这一变动标志着寡头统治的结束。至此，议会改革条件已经成熟。

第七章 改革时代

(1830年—19世纪末)

一、第一次议会改革及其影响

辉格党内阁建立后,首要任务是在英国避免革命。所以,它一方面对“斯温运动”和下层劳动人民的其他反抗实行血腥镇压,一方面举起了议会改革的旗帜。他们想借改革之机扩大政治影响,彻底挫败政敌托利党以保证辉格党的长期统治。

新内阁建立不久,格雷就任命了由约翰·罗素、德拉姆、格拉姆、丹坎农和里奇蒙公爵组成的议会改革草案起草委员会,并指示他们:起草改革方案时应注意维护现有财产制度、地理区划和基本政治结构;最佳议案应是一个尽量少地满足公众的改革要求,最大可能被议会两院和国王接受的文件。^①本着这一原则,委员会在1830年底写成草案,随即呈交内阁讨论。会上大臣们“循着保守的方向”作了审慎的修改。

1831年3月1日,久经盼望的议会改革方案终于问世了。当罗素宣读草案条款时,下院里人声嘈杂。议案规定取消60个不足2000人的小选邑,47个居民在2000—4000人之间的较小选区则失去一个议席。余出议席的大部分将分给那些代表人数不足或没

^① 撒尔:《英国首相合传》,第1卷,第344页。

有代表的工业区。

两院围绕该议案连续辩论3周。尽管议案中不乏“财产”之类的字眼，托利党人仍然断言议案本身就是一场革命，它“将推翻等级制度和财产的所有天赋权利”^①。23日凌晨2点过后，下院进行了规模空前的分组投票，议案仅以一票之差（302票对301票）险获通过。忐忑不安的格雷亲临上院作了长篇演说。该院议长在结束演说时跪倒在地，恳求贵族们不要轻率地否决此案。尽管如此，上院还是通过了一项毁灭性的修正案。

迅即，国内舆论大哗。为继续扩大政府在下院的力量，格雷根据惯例，要求国王解散议会重新进行大选。

大选在空前激动人心的气氛中进行。托利党候选人纷纷落马。辉格党人以一百多席的绝对多数取胜，重新通过改革议案。但在10月7日提交上院后，以41票之差遭到否决。

次日凌晨，各家报纸报道了这一消息，改革派报纸特意公布了反对改革的议员的名单。国内出现了暴动和混乱。内阁中出现了严重分歧。一派人希望重新制定一项措辞更温和的议案，另一派要求国王加封足够多的贵族，改变上院的力量对比，以确保政府议案的通过。被改革问题折磨了一年的格雷忧心忡忡，破口大骂：“天杀的改革！”并尽力说服阁僚保持团结。

1831年12月，罗素第三次提交改革议案，在下院以绝对多数通过。翌年5月，在上院以44票的差额否决。就宪法意义而言，贵族们否决民选议院的决议，意味着上院反对人民的意志。格雷前往王宫，敦促国王作出选择：要么批准政府辞职，要么加封足够的贵族以保证政府议案通过。国王挑选了前者，邀请威灵顿和皮尔组阁，希望他们能像解放天主教徒那样实行改革，避免两院对立。但

① 布里格斯：《改革时代，1783—1867年》，朗曼公司，1984年版，第241页。

皮尔不肯从命。在这关键时刻，国内局势再度动荡。人们纷纷到英格兰银行提取存款。激进派严厉抨击托利党人。大城市举行游行示威。威灵顿的住宅受到袭击，不敢再次出面组阁。威廉四世进退维谷，只得同意加封足够的贵族，并建议托利党贵族以缺席的方式来避免采取这种非常手段。6月4日，议案再次提交上院。表决时，政府席位上熙熙攘攘，反对党一边空空荡荡。法案终于以绝对多数通过。

根据1832年改革法令，56个腐败选区被废除，30个较小的选区失掉一个席位。在伦敦和其他新兴城市，新设了40多个新选区。即使如此，仍有一些仅有数十名选民的小选邑被保留下来；相反，一些人口较多的城市依然无权选送代表。长期存在的郡选区和城镇选邑之间席位分配不合理的现象几乎未作任何改变。新议会法实行后的第一次议会选举结果表明：总人数超过1000万的郡选区选出了189名议员，而人口不足600万的城镇选邑竟产生了364名代表。换言之，拥有不列颠64%人口的所有郡选区，仅仅选出下院34%的代表，而仅占相应人口36%的城镇选邑却产生了66%的下院议员。^①改革法案还保留了选举人的财产资格，规定地主或房主年收入达10镑者、租地经营达50镑者才有选举权。故而选民增加不多。在英格兰和威尔士，各郡选民由20多万人增加到37万人，城镇选民由18万人增加到28万人。全国选民大约增加了30万，即由1831年的51万增加到81万。选民在全国成年居民中的比例由5%提高到8%。

1832年议会改革令初步改变了英国下院的成分，却远未动摇土地贵族的优势地位。据载：在1833年新议会中，贵族子弟仍有

^① 伍利：《1833年议会之成分》，见《英国历史评论》，1938年4月号，第59页。

217人；全部或部分代表土地所有者利益的议员共有444人。^①只是到了19世纪60年代后，土地贵族在议会中的优势地位方明显变化。

1832年议会改革是英国政党政治的转折点。辉格党借机重整旗鼓，扩充实力，将长期盘踞英国政治舞台的托利党赶出政府，在以后几十年间相当稳固地把持着政治权力，从而造就了一个“自由主义”时代。

1832年议会改革的保守性是相当明显的。在这场斗争中担任了绝大部分斗争任务的无产阶级和广大人民群众，依然没有选举权。对于他们来说，改革犹如一场骗局。新法案实行不久，工人群众的革命报刊《贫民卫报》载文揭露说：在世界上所有已经提出的法案和阴谋中，辉格党的法案是“最不开明、最暴虐、最可憎、最不光彩和最下流的”^②。1855年，马克思愤怒地抨击了这次改革：在英国历史上，“恐怕没有一个这样强大的、看来似乎成功的人民运动得到这样微不足道的结果”^③。

尽管如此，1832年议会改革仍然是英国历史上的重大事件，是自17世纪资产阶级革命后英国实行政治改革的重要起点。这次改革暂时调整了统治阶级的内部矛盾，为工业资产阶级代表打开了议会的大门。这在当时历史条件下，有着巨大的进步意义。

值得注意的是英国第一次议会改革之后政府实行制度变革的进度和幅度。从“光荣革命”到第一次议会改革之前，英国政治制度的变化是缓慢的，轻微的。最突出的是产生于中世纪的议会选举制度不仅毫无触动，反因工业革命所引起的人口快速增长和工业布局的变化而显得更加腐败。为此，这将近一个半世纪中的落后过时

① 伍德沃德：《改革时代，1815—1870年》，牛津大学出版社，1962年，第92页。

② 张芝联译：《1815—1870年的英国》，商务印书馆，1961年版，第54页。

③ 《马克思恩格斯全集》，第11卷，第437页。

的政治制度被英国后世学者称为“未经改革的制度”。

1832年以后,情况不同了,议会制度经历了一次次的改革;责任内阁制迅速确立;两个旧的政党——托利党和辉格党演变为保守党和自由党,政党活动范围也由过去的以议会为主转变为面向全国,继后又建立了较为严密的全国性政治组织。随着资产阶级新型政党的出现和政党组织水平的提高,资产阶级两党制很快形成,政党成为国家政治生活中极为重要的组成部分,内阁成为国家行政权力的核心,而君主却沦为有名无实的政治偶像。此外,随着政治改革的扩展,世界上第一个常任文官制度在英国建立起来。其他像司法制度、地方政府等多方面的重大改革也发生在1832年议会改革之后。政治制度的多方面变化,使该国出现了一个长达半个多世纪之久的改革时代。

二、新型政党的出现

1. 保守党和自由党

1832年议会改革是该国政党政治发展的转折点,两大新型政党——保守党和自由党——随之出现。

然而,英国保守党和自由党并非像许多政党那样,定于某时某地,召开专门会议,正式宣告成立的,而是在较长的时间内经历了一个逐渐发展的过程。1832年议会改革是英国两大政党始终参与的重要事件。恰巧在此之后,托利党和辉格党加快了分化演变的步伐,并分别获得了“保守党”和“自由党”的称号。

“保守党”一词衍生于法语,最初以形容词形式传入英国,后转化为名词,意为“保护人”或“守旧者”。该词的英文形式“保守党”最早用于1830年1月号的托利党刊物《季度评论》。于此,威灵顿的

朋友、托利党活动家兼新闻记者约翰·威尔逊·克罗斯写道：“如同我们一贯那样，我们现在明白无误地归属于称为‘托利’的政党。更确切地说，托利党应被称为‘保守党’。”^①

初用该词，颇含新意。为此，丹尔·奥康内尔指出：“保守党”是一个时髦术语，“在目前政治界，这个新近流行的短语用于称呼托利党”^②。到了1832年大选前后，已被广泛采用。^③当然，“托利党”一词因书写方便，至今仍被使用。

可以看出，“保守党”一词最初用来称呼以威灵顿为首的托利党人。这不仅因为他们反对议会改革，还因为他们继承了老托利党的“保守主义”传统。这种保守主义在哲学和政治上的特征是：只承认渐变，不承认突变；只承认进化，不承认革命；墨守成规“对现状进行毫无思想原则的赤裸裸的辩护”^④。按照英国政党史研究中流行的观点，一般把进行温和改革、领导反法战争的小皮特称为保守主义的最早实践者，把《法国革命观感录》的作者伯克称为保守主义理论的奠基人。1832年前后，托利党发生分化，以后罗伯特·皮尔重建托利党，公开采用了“保守党”的称号。鉴于此，英国不少学者称威灵顿为近代英国最后一位托利党首相，皮尔则是第一位保守党首相。尽管在许多情况下，广义的“保守党”不仅用来称谓皮尔领导的议员及其支持者，还把许多旧托利党人笼统地包括在内。托利党和保守党在政治上、组织上的连续性和继承关系是不容忽视的，但新老政党之间并不存在着一条明显的界限。

政党名称的变化后面还隐藏着阶级成分和政治策略的变化。

① 罗伯特·布莱克：《保守党——从皮尔到撒切尔》，麦森公司，1985年版，第6页。

② 斯图尔特：《保守党的奠定，1830—1867年》，朗曼公司，1978年版，第69页。

③ E. 哈勒维：《十九世纪英国人民史》，第3卷，《1830—1841年改革的胜利》，伦敦，1960年版，第66—67页。

④ 《马克思恩格斯全集》，第1卷，第680页。

从成分上看,托利党代表土地贵族中最保守、最反动的一翼;而保守党的骨干分子主要从坎宁派演变而来,他们不仅代表土地贵族的利益,而且开始代表资产阶级的利益。皮尔就出身于大工厂主家庭。托利党和保守党的主要区别,表现在对待工业化和政治变革的态度上。旧托利党人最关心的是地产者的利益,他们留恋过去,尽力维护王室、英国国教和土地贵族的种种特权,对工业化和议会改革持敌视态度。而皮尔领导的保守党,承认工业革命所造成的变化,开始关心工业资产阶级的利益。在议会活动中,保守党人逐渐改变了他们前辈的守旧态度,承认议会改革的既成事实。1835年,皮尔在议会竞选时发表了《塔姆沃思声明》,承认1832年议会改革是对英国重大宪政问题的最终解决,并保证他和同伴一旦掌权,就要执行一种明智审慎的改革政策。在宗教问题上,皮尔一伙抛弃了其前辈的极端主义做法和偏见,主张不同的派别宽容相处,甚至还支持自由党政府的宗教改革政策。尽管如此,19世纪两大政党的政治斗争仍然含有较多的传统宗教色彩。由托利党演变而来的保守党主要是从国教徒中寻求支持;自由党则是依靠非国教徒的投票。

总的看来,保守党人在社会问题上的基本态度同自由党人日趋接近,为两党在政治上实行合作、轮流执政打下了基础。

“自由党”源于西班牙语。1808至1814年,西班牙发生资产阶级革命,其间行动最坚决的一个派别被称为自由党人。1822年,西班牙革命再次进入高潮。为反抗“神圣同盟”对这场斗争的镇压,英国志愿兵纷纷渡过海峡,到西班牙援助“自由党”。一时间英国民众异常关心西班牙局势,“自由党”一词也从此进入了英国社会。20年代后期,此词用来称呼托利党左翼分子,即1822—1827年间推行改革政策的坎宁派。最著名的一次使用是在1828年,恰值该派核心人物赫斯金森退出威灵顿内阁之后。是日,伦敦《黑林》杂志载

文庆贺：“感谢上帝！我们终于摆脱了自由党人，并再次有幸生活在一个纯粹的托利党政府之下。”^①

1831年，英国议会改革进入高潮，以格雷为首的辉格党政府接连几次提出议会改革案，使托利党人大为光火。他们连续发表文章攻击格雷一伙，并用“自由党”一词贬称他们。

1832年后的二十多年里，“辉格党”和“自由党”两个词同时使用。这是因为，当时工业革命处在完成阶段，多年来主要代表大土地贵族和金融贵族的辉格党，若彻底演变成为代表工业资产阶级和其他中产阶级利益的自由党，还需要一段过渡时间。在19世纪中叶，一些占有政府主要职位的老辉格党人，对动摇了贵族阶级政治和经济特权的“自由主义”现象十分敏感，缺乏继续民主改革的诚意和长远目标。为此，他们在进步人士特别是无产阶级进步势力的印象中，有愧于“自由党”的“光荣称号”。而该党的中坚人物，尤其是右翼势力，出于对自由主义的厌恶，也不愿使用“自由党”这一名号。再者，第一次议会改革的相当长时间内，自由党队伍相当庞杂，其中有以老辉格党人为主体的议会改革派，还有支持和参加辉格党政府的激进派。19世纪50年代皮尔逝世之后，其追随者“皮尔派”也包括在广义的“自由党”之内。此外，议会中一贯支持自由党的爱尔兰“奥康内尔派”议员也被笼统地称为自由党人。

自由党的阶级属性不同于其前身。像托利党那样，过去辉格党主要也是土地贵族的党。1832年议会改革之后，越来越多的自由党贵族步入工商业界，加速了他们同新兴工业资产阶级的融合；尤其是数目可观的代表新兴工业资产阶级利益的激进分子参加了自由党，使其成分发生较明显的变化。自由党的这种变化无疑扩大了

^① 哈勒维：《十九世纪英国人民史》，第2卷，《1815—1830年自由的觉醒》，伦敦，1960年版，第81—82页。

它的社会基础,为以后数十年中长期占据政府、创造资本主义强劲发展的“自由主义”时期准备了必不可少的阶级条件。

保守党和自由党的出现,是英国政党政治发展的一个重要转折点,它促进了两党制度的形成。

2. 议会内两党界限的明朗化

第一次议会改革前,议会各党派都没有稳定的组织系统。无党派议员大量存在,议会中党派界限模糊。1832年后,这种局面很快结束,整个议会,尤其是下院划分为界限分明的两大政治集团。

这一发展并非一蹴而就。议会改革后召开的第一届议会中,两党内部都相当松散。原因在于:新议会法实行后,选区设置和选民数目都有所变动,暂时打乱了旧的选举体系,使政府和豪门大族无法照旧控制选民和议员,这当然也会暂时削弱两党在议会中的组织水平。

再一原因是两党在下院中的力量过于悬殊。执政党自恃人多势众,会在议会投票中立于不败之地,对组织工作掉以轻心;反对党明知自己势单力薄无法动摇对手的优势地位,也懒得发展政党组织。

两党组织上的松弛涣散还有各自的内部原因。执政的自由党被笼统地称为“改革派”,由不同的宗派组成。其中左翼代表中产阶级下层利益,一贯倡导民主改革,他们对辉格党议会改革案和自由党政府的保守主义倾向怀有不满,在组织工作上缺乏积极态度。右翼激进派代表中产阶级上层利益,同门阀贵族联系密切,他们满足于现状,在组织方面是一种潜在的离心力量。爱尔兰奥康内尔派亦有其独立的利益和主张。这些不同的派别之所以能暂时地联合在一起,是由于不久前在议会改革运动中形成的政治感情尚未消融。一旦政府政策违反自由党某一派的切身利益,它们就会与政府分

道扬镳。

保守党的情况更为不妙。第一次议会改革后,该党力量锐减。不少议员情绪低落,不经常出席议会活动。有关议会档案载明,在议会改革后的头届议会中,两年内仅有一次分组投票时保守党的出席人数超过其总数的 $\frac{2}{3}$,达129人。保守党内部也有宗派分歧,皮尔和托利党极端派的分歧起码可以追溯到1829年天主教徒解禁令颁布前后。这时,保守党突出的弱点是缺少一位众望所归的领袖。

与下院两党内部涣散状态相映成趣的是较多无党派议员的的存在,通常约占议员总数的20%。他们不少来自新设选区,一时还未确定党派归属。1834年6月,曾在格雷政府中任国防和殖民大臣的爱德华·斯坦利(即以后3次出任首相的德比伯爵)因爱尔兰管理问题与其他要员发生争执,愤而辞职。很快,他纠集一些右翼辉格党人和无党派议员,组成一支游移自由党和保守党之间的党派团体。该党派一度增加到近百人,史称“德比帮”。

两党内部的涣散状态没有长期持续下去。自1832年起,各党上层人物就注意发展组织,增强纪律。

在组织工作上,自1830年以来几乎一直执政的辉格—自由党占有明显优势。其首相即是党魁,内阁则是政党的最高领导机构,不存在群龙无首问题。尤为重要的是,身为最高行政长官的首相拥有恩赐爵位、官职和补助金的特权,可根据本党议员的能力和效忠程度予以提拔和奖励。此外,自由党骨干分子约翰·罗素、霍布豪斯、丹坎农等人均重视院外活动,善于利用节日集会、俱乐部、聚餐等活动笼络本党议员,激发他们的党派感情和政治热情。1835年3月28日,260名议员举行盛大宴会。会上,自由党领袖呼吁本党各派在新议会中通力合作,尽快挫败保守党内阁。此宴会尤其使奥康内尔派受到鼓舞。他们为了维护其根本利益,乐意与主张宗教宽容

和在爱尔兰实行比较灵活的殖民政策的辉格党人结成政治联盟。此举不仅加强了自由党的势力,还无形中降低了奥康内尔在天主教徒中的威信,削弱了奥康内尔派的政治独立性。

和奥康内尔派一样,最初许多激进派议员也是怀着临时观念参与党派活动的。辉格党权贵也仅把他们看作可以暂时利用的同盟者和支持者,不愿一视同仁地对他们赏官赐爵,委以重任。为此,一些激进派议员和报刊鸣不平。1837年大选时不少激进派议员或与辉格党人融为同党,或加入保守党。如此而为的结果是:削弱了自由党的投票力量,但减弱了它的党派联盟色彩,使之加速演变为比较统一的政党。

自1834年起,保守党上层人物,尤其是皮尔,开始为增强保守党内部团结而努力。这时皮尔虽然不是保守党公认的党魁,但也无人否认他是反对党中最有才能的资深政治家。同年年底,威廉四世召请他组阁,承认他是保守党最主要的领导人。皮尔身居相位仅有数月,但他不失时机地利用了他在党内和政府里的无人可以取代的地位,发表了英国历史上第一个竞选文件——《塔姆沃思声明》。名义上,声明是皮尔为在其选区竞选而发表的,实际上它是一份内容全面、影响广泛的保守党施政纲领。它的发表不久扩大了保守党的政治影响,还巩固了皮尔在党内的领导地位;标志着保守党基本上结束了自1832年以来的分裂状态,由一个主要靠宗亲近朋关系维持的党派,转变成为一个具有公认领导人、统一政治主张的新型政党。像辉格党人那样,皮尔等人也很重视院外集会的作用。1835年5月,保守党为年届半百的皮尔举行生日宴会,共有315名议员和支持者莅临,^①其中已包括了刚刚丢掉“第三党”名号的德比帮。

^① 诺曼·加什等著:《保守党人》,伦敦,1977年版,第69页。

两党在组织方面的不同努力自然要影响到它们力量的消长。加上其他原因，它们的实力趋于接近。在议会改革后的首届议会里，自由党拥有一个高达三百多席的多数。以后逐渐下降，1837年仅余数十席。两党力量的接近促使各党加紧组织管理。督导员制度又有新的发展。执政党首席督导员的薪俸接近于内阁大臣的官饷，3个助手薪俸减半。反对党督导员通常是3人，地位也很重要，却无薪金。但在轮流执政的两党制度时代，反对党有可能上台执政，他们的工作热情也可以保持良久。

督导员的工作相当繁重。平时，他们与本党议员保持频繁接触，了解他们的情绪，对出席和投票情况尽量做到心中有数，并随时向本党领袖报告。议会开会前，首席督导员参加由党魁支持的党务会议，讨论制定本党行动计划。议会开会时，督导员负责动员和召集本党议员及时参加下院分组投票，并说服动摇者和无党派议员一道行动。分组投票时，他们通常任验票员，负责核实投票结果。在“党鞭”的驱赶下，议员们不可按照各自的意愿投票，否则会留下对党不忠的记录，以后难在政府中得到职薪，在大选中易于落选。由于督导员的工作，几乎所有的议员都站在某党的旗帜之下，随时参加本党的集体活动。投票时，各议员不能就事论事地考虑某个议案的优缺点，却必须认识到他的一票对于巩固本党执政地位或挫败执政党的重要作用。

议会内政党组织的发展，有助于提高议员出席率和政党投票率。在第一届新议会里，自由党占去四百多个议席，保守党有一百多个议席，两党共占下院议员的80%，但两党的出席率和投票率明显低于此数。1835年大选后两党力量趋于平衡，当年就有594名议员参加了全年的下院活动。在所有5次分组投票中，有240名议员一直支持自由党，242名议员始终支持保守党，这些人都是坚定的党人。另有54名议员3次投票支持自由党，31名议员3次投

票支持保守党,他们是不坚定的党人。无党派议员仅 27 人。1837 年有 567 名议员参加了全年的投票活动,在所有 3 次分组投票中,282 名议员每次投票都支持自由党,274 名议员始终支持保守党。动摇者和无党派议员仅 11 人。^①

动摇者和无党派议员人数甚少,他们的行动极易引起两党上层和新闻界的关注,成为两党报刊评议攻击的对象,不利于他们以后的政治活动。1837 年大选过后人们发现,前议员中的落选者的落选多半因“政治变节”或“党派立场不明”所致。他们不容易赢得地方政党组织和党派观念强烈的选民的支持,难以战胜两大政党的候选人。

总之,上述事实说明第一次议会改革之后,下院已彻底划分为组织水平较高的两大营垒。这对于说明当时两党制度的形成具有重要意义。只有如此,才能有效地提高政党的立法作用,政党对议会负责的责任内阁制才会确立,才可能出现完全依靠议会多数轮流执政的资产阶级两党制度。

3. 议会外常设性政党组织的出现

第一次议会改革前,英国各党派均无院外常设性组织。首都及各地虽然出现过一些政治俱乐部,但大多是自发地产生,与议会中的政党没有明确的隶属关系,而且寿命不久,几乎无助于各党议员选举。况且,当时议会制度极其腐败,许多选区中选民很少,易被地方豪门大户控制。故而在一般情况下,不需要其他机构影响支配选民。

当然也有例外,少数大城市选民较多,如布里斯托尔市、首都

^① 戴维·克罗斯:《1832—1841 年间下院中两党队伍的形成》,见《英国历史评论》1969 年 4 月号,第 273、275 页。

伦敦选区、威斯敏斯特选区等，选民多达数千乃至万余，在此不易于大量收买和控制，加上政治力量复杂，即使是豪强巨富也会被弄得倾家荡产。所以这些地方较早出现了专务选举的政治机构。例如在1807年，弗兰西斯·普利斯在威斯敏斯特选区建立了选区协会，以后该协会支持激进派候选人几度获胜。不过这些组织都不属于两大政党。

1832年议会改革是英国两党院外组织发展的分水岭。由于小选区的废除或失去一个席位，以及新选区在工业区和大城市的建立，选民数目有所增加。随着选举权的扩展，一时间英国出现了许多“政治真空”，操纵选民的傳統方式已难以奏效，建立和发展议会外政治团体的工作客观地提上两党日程。

自由党捷足先登。新选举法颁布不久，沃威克郡的自由党人首先创立了选民协会。尔后他们派出使者动员其他地区的自由党人如法效尤，在较大的选区建立基础组织，名为“选民登记社”。自由党人建立这类组织的目的是使本党支持者登入选民册，要求他们按时参加投票以便本党候选人顺利当选。协会和登记社骨干分子挨户游说，争取动摇者，参与推荐议员候选人。

自由党发展地方组织先声夺人并不奇怪。一则，其内部的激进派议员已有经验可供借鉴；二则，代表新兴中产阶级利益的激进派议员为了巩固新得议席，增强政治独立性，也希望发展地方选举机构，以求稳妥地得到选民的支持。1834年，曾任掌玺大臣的激进派领袖德拉姆伯爵告诫同党：应当在各个城镇乡村建立政治协会，“有了这类组织，我们就不会再被疯狂的托利党人或羞怯的辉格党人所出卖”^①。另外，自由党人的中坚辉格党人是改革草案的制定者，并在两年的斗争中提高了政治威望，所以能比较容易地吸引选

^① 詹宁斯：《政党政治》，第2卷，第91页。

民,特别是那些新设选区的选民参加他们的组织。同保守党人比较,自由党人组织发展工作的弱点,一是利用宣传媒介不够,再是该党领袖——格雷伯爵和墨尔本子爵都是上院贵族,素常不参与竞选活动,对院外组织工作缺少兴趣。

在建立地方政党组织方面,保守党后来者居上。1833年初,朗登德里勋爵在德拉姆郡建立了第一个保守党协会。翌年,兰开夏和伯明翰相继建立保守党协会。到了1837年,保守党的这类组织多达数百,遍及全国。从会员成分来看,保守党在工业区的组织可分为两类,一类以社会中上层阶级为基本成员;另一类偏重于吸收贫苦阶层参加,称为“工商业者协会”。后者在选区中作用较小,类似一般协会的外围组织,但他们的存在无疑扩大了保守党的社会基础。1835年前保守党协会的建立多属自发性质。第一届皮尔内阁建立后,该党上层人物积极引导,使发展和完善保守党协会的工作在全国普遍进行。1837年,皮尔在塔姆沃思政治协会上呼吁其支持者:“登记,登记,登记!”

保守党发展地方组织费力较大,他们在议会中的力量也扶摇直上。1841年大选时,该党在全国各地频频告捷,一举击败自由党。在英国历史上,一个反对党完全依靠大选的胜利上台组阁,这是第一次。

在两党竞相建立选区协会的同时,旧的组织形式——政治俱乐部,被改造利用。早在格雷首次组阁时,托利党上层人物为抵制议会改革案,在首都建立了党务委员会,但会址未固定。翌年6月,新议会召开,约翰·罗素第二次呈交议会改革案时,威灵顿等15名领袖在本党下院议员普兰塔的府邸集会,建立了保守党院外总部,并责令普兰塔和霍尔默斯等人处理日常工作。只因这座建筑地处查尔斯大街,那些时常出入总部的托利党人被称为“查尔斯大街的帮派”。不久,他们又嫌普兰塔的房舍过小。1832年5月,在皮尔

和威灵顿的指导下，“卡尔登俱乐部”正式建立。包括报名费在内，参加者第一年需交纳 10 镑现金，以维持俱乐部的财政开支。俱乐部成立的当月就接纳了 500 名会员，一年后增加到 800 人。并取代了原托利党总部的职能。直到 1868 年前，卡尔登俱乐部始终是保守党的最高院外机构。^①

概言之，卡尔登俱乐部的职能主要有 3 项：其一，是该党两院议员和支持者的聚会场所。逢到周末和议会闭会时，该党议员来此讨论工作，党魁对有关事务随时作出指示。来自各地选区的协会负责人在这里拜见本党要人，汇报工作。不少居住在伦敦的支持者也参加这里的活动。其二，协助两院督导员处理议会事务。其三，即俱乐部最重要的工作，作为连接议会和各地保守党选区协会的信息中枢，帮助各类地方组织开展竞选工作。此外，俱乐部还指定数人征集和管理一项竞选基金，资助本党候选人竞选。

在卡尔登俱乐部中，最活跃的人物首推下院督导员弗兰西斯·博拉姆。正是根据他的建议，皮尔于 1835 年在俱乐部中建立了保守党中央常设委员会。

自由党的最高院外常设机构——“改革俱乐部”，建立于 1836 年。作为该党总部，它像卡尔登俱乐部一样，内设一委员会行使类似职能。

比较而言，保守党的组织工作在首都和地方都胜自由党一筹。保守党人自 1830 年长期在野，政治上受到压抑，故在组织工作方面颇有一种执著精神，所获成绩也多。新选举法颁布时，托利党仅在北爱尔兰和不列颠一些经济不发达的郡区拥有优势。经过数年努力，大约 80% 的郡选区被保守党控制。他们在威尔士、苏格兰和爱尔兰的影响也稳步上升。甚至在一些大城市，保守党的各类组织

^① 斯图尔特：《保守党的奠定，1830—1867 年》，第 68—72 页。

也逐渐增多,使他们在竞选中能与自由党对垒抗衡。

第一次议会改革后议会外政党组织的普遍发展,使两党斗争的气氛明显增强。1836年,一位爵士不无夸大地断言:“整个英国已分裂为两大对立政党。”政治上的对立情绪还影响到人们的社会关系。在新设选区伯明翰,一位目睹者惊叹:所有的选民“都站在这一党或那一党投票”。院外政党组织的发展和党派意识增强的直接后果是,选区竞选增多了。18世纪中叶,全英格兰不足1/5的选区发生竞选。甚至在18世纪末和19世纪初,选区竞选率仍然不过30%左右。第一次议会改革后情况迅速变化。头一次大选时,竞选比率高达74%。即使在1847年,即因《谷物法》的废除而造成的政党分裂和混乱年月,仍达47%。^①

19世纪30、40年代的英国正处在政治变革的起点上。新兴工业资产阶级刚刚进入议会,土地贵族在上层建筑领域的优势地位尚未根本动摇,从而决定当时统治阶级政党的组织发展带有双重性特点:一方面,为数众多的政治俱乐部和协会不同于以往任何昙花一现的政党组织,他们已开始摆脱了宗亲关系的束缚,在首都和各地长期驻足。另一方面,它们在组织形式和成分上仍保留不少旧痕迹旧影响,两党总部和各地选区协会之间的关系主要是指导和被指导,而非领导与被领导的关系。在绝大多数情况下,各党领袖和院外总部还只是影响和支持,而非直接领导和控制地方协会的选举活动。即便如此,第一次议会改革后两大资产阶级政党的组织发展在英国政党政治史上仍占有重要地位。形形色色不同层次的政治俱乐部、选区协会和选民协会的出现,为以后建立系统完善的全国性政党组织奠定了必要的基础。

① 贝蒂:《英国政党——文件和评论》,第1卷,第131页。

三、责任内阁制的确立

1. “议会至上”和“虚君制”

英国的责任内阁制又称“责任政府制”或“代议政府制”，处于资产阶级内阁制的较高发展阶段。它主要是指国家行政机构的核心——内阁，由多数党组成，并对议会负责。换言之，“议会至上”或“议会主权”原则是英国内阁制奠定的基石，是与“虚君制”并存的。

1832年之前的英国内阁制宛如一辆缺少御手的马车，时而疾驰，时而缓行，间或倒退。历时一个多世纪，政府对议会负责的责任内阁制始终没有确立。第一次议会改革之后，王权迅速削弱，内阁对议会的依赖性迅速增强，仅仅数十年英国出现了“虚君政治”。

1834年9月，根据新选举法举行大选，辉格党获胜，格雷内阁继续留任。1834年夏，格雷内阁辞职，因辉格党仍在下院占据多数，该党领袖墨尔本出面组阁。墨氏面对爱尔兰问题束手无策，内阁发生分裂。对辉格党一向不怀好感的威廉四世借机解散了内阁。因为此举是英国近代史上最后一次国王不顾议会多数肆意解散内阁的行为，它违背了正趋于确立的责任内阁制原则，故被后世学者称为“政变”。1836年7月，墨尔本追思此事时讲道：当内阁依旧得到民选下院支持时，即使是遇到上院的反对和国王的错误对待，仍然不必辞职。^①

墨尔本辞职不久，国王召回了正在罗马观光的皮尔并任命他

^① 乔治·汤姆森：《英国首相传略——从罗伯特·沃波尔到玛格丽特·撒切尔》，伦敦，1980年版，第110页。

为首相。皮尔上台后,无法得到下院多数支持,于是仿效当年的小皮特,解散议会,重新举行大选。

为了争取广泛支持,皮尔政府努力制造舆论。1834年12月8日,他在英国最有影响的几家报纸上破天荒地发表了英国历史上第一个政党竞选文件,较为系统地鼓吹保守主义观点。说明现有政府的行动方针是同王国选民团体的意见一致的,吁请民众相信他能够“成功有效地管理政府”。皮尔等人百般努力,保守党人在下院的力量显著增加,但仍非多数。寿命刚过百日的皮尔内阁宣布解散,威廉四世爱莫能助,很快召请墨尔本组阁。

1837年,威廉四世病故,年方18岁的维多利亚继承了王位。女王个性倔强又天真幼稚,感情容易冲动。从政三十余年的墨尔本成了她的良师益友。为了更稳妥地争取王室对内阁的支持,老谋深算的首相刻意为她制造了一个辉格党环境,把女王寝宫中的侍官换成清一色的辉格党贵妇。平时女王难得见到一个保守党人,万一得到机会,她又按照墨尔本的关照,有意避开。就这样,潜移默化,维多利亚在政治上采取了辉格—自由党立场,常常流露出厌恶托利党的情绪,对于经常“刁难”政府的保守党领袖皮尔爵士尤其反感。1839年,墨尔本政府在下院多次遭到保守党批评,在围绕政府重要政策表决时,内阁仅获5票多数。墨尔本决定辞职。维多利亚伤心落泪。墨尔本老马识途,婉言相劝:一个立宪君主随时有接受反对党领袖任内阁首相的义务。可是,使维多利亚愤怒的是,皮尔得寸进尺,非要她解散宫廷中的辉格党贵妇,以改变寝宫中的“纯粹自由主义”气氛。女王愤然回绝。皮尔拒不组阁。墨尔本继续留任。1841年5月,自由党政府在财政预算问题上受到保守党攻击。7月,皮尔提出议案,在下院表决时得到1票多数,组阁问题再次提上日程。此时女王新婚燕尔,其丈夫阿尔贝特亲王告诫她:身为立宪君主,面对党争应持不偏不倚的超脱态度,至少表面上

应该如此；同时注意任用能在下院获得多数的人为首相。政治上渐趋成熟的维多利亚当即接受劝告，邀请皮尔组阁。皮尔故伎重演，敦请女王改组宫廷。历时两年的“寝宫危机”以皮尔的胜利结束。

1841年皮尔在缺少王室支持的情况下单靠竞选胜利组阁的事实，再次体现了责任内阁制原则。在此前后发生的易被视为生活琐事的宫廷改组问题，也寓意深刻，说明由多数党总揽行政权力的“虚君制”已开始在英国建立。

在行使权力方面，皮尔堪称19世纪英国首相中的典范。他不像以往许多首相那样，在内阁中充当国王的“总管”，甘居“同级阁臣之首”(the First among Equal)，而是居高临下，全面控制内阁及下属各部。1842年，他甚至越俎代庖，亲自制定政府预算案，而以往这一职责总是由财政部主管大臣行使。在重大政策上，他要求各部主管者预先禀告首相裁决，并且垄断了向女王报告政府工作的机会，不准其他阁员“越级行事”。皮尔的行动，包括他要求女王改组宫廷的做法，引起英国后世学者的重视。其中一些成为宪法惯例，被宪政学家一再引证。

随着政治体制的变革，英国通行的宪政理论发生了重要变化。19世纪中后期的宪政论著，如第三代格雷伯爵的《代议制政府》、巴奇霍特的《英国宪政》和戴赛的《宪法原理讲演导言》等，都一致指出：英国政治制度最突出的特点是议会至上，甚至说英国下院除不能把男人变成女人或把女人变成男人之外几乎无所不能。相应之下，地位崇高的君主仅余3种微不足道的权利——被咨询权、鼓励权和警告权。凡属议会通过的议案，女王总是毫无例外地签署，使之尽快成为法律。内阁和行政部门呈报的文件，包括外交部的公文，她也是同样处置。即便如此，某些漠视君主的大臣总感到把公文呈交女王审批的例行手续是一项多余的程序，渐渐采取了不予

理睬的态度。1846至1851年间任外交大臣的帕麦斯顿经常这样做。重要的外交部公文,不是呈报过晚使女王来不及审批,就是压根不去呈报。对此,维多利亚难免抱怨,还专门发函给首相罗素,写道:“为防止将来发生任何误会,朕思应简略说明朕对外交大臣之期望。朕要求:(1)他得清晰表述他在一个既定事件中的意图,以便朕得知自己裁决何事;(2)一切方案,一经朕裁可,大臣便不得擅自更改或修正。发生此类行为,朕便认为对君上无诚意,并理所当然地行使朕的宪法权利,罢免该大臣。”^①罗素遵照女王旨意,把这封最后通牒式的御函转交帕麦斯顿,帕氏仅道歉了事,女王毫无办法。目睹王权日下的情景,女王丈夫的密友兼政治顾问史多特玛哀叹道:自由党人和共和主义者相去不远,“他们和君主的关系正如狼对羊的关系”。他还警告说:不久的将来英国大多数的国民会认为国王无非是一个玩偶,随大臣的意旨,赞成,点点头;反对,摇摇头,仅此而已。久而久之,女王习惯了这种类似违宪的君臣关系,对大臣们不符合传统的行为变得熟视无睹,懒得过问了。终于她沦为“统而不治”者。维多利亚女王的变化博得了资产阶级政治家和学者的赞颂。温斯顿·丘吉尔就夸奖她“树立了君主制的新典范,以后一直是各代国王的行动准则”^②。

当然,所谓“虚君制”只是一种相对性提法,是同第一次议会改革之前的君权相比较而得出的结论。主要因为,在宪法意义上,国王或女王仍然是国家元首、政府首脑、国教教会领袖,可以任免首相、大臣、高级法官和海外殖民地总督,有权晋封贵族、任命大主教和主教……,等等。就任期和实际作用而言,由于英国近代多数君主在位时间比起同时期首相的任从来,大多要长得多,尤其是维多

^① 《维多利亚女王书信集》,第2卷,伦敦,1908年版,第238、264页。

^② 丘吉尔:《英语国家史略》,下册,第361页。

利亚女王,在位长达64年。其间经历了20届内阁11位首相。漫长的在位时间,使她能够更多地参与和了解国家政治事务,能够在内阁不断更替的情况下,对新任首相及时地提出合理化建议,从而保证政府政策的连续性。由于维多利亚女王经常参与和关注国际交往和外交事宜,以及王室与欧洲多国宫廷长期形成的错综复杂的亲戚关系,她对一些外交事务常常能有独到而深刻的理解和了解,能够就外交政策主动提出一些修改方案,使政府避免错误。为此,格莱斯顿指出:“君主平时对于她的国务员们商讨与处置方面的影响,总的说来,无疑是很大的,这使政府的行动,臻于永久和巩固,并给国家带来很多利益。”尤其应该指出的是,19世纪以来,英国已经发展成为拥有广袤殖民地的“日不落”大帝国,而英国国王或女王则成为这一帝国中无人可以取代的名义上的最高统治者和政治象征,对本国殖民—帝国主义者和沙文主义者来说,具有巨大的号召力和影响力。换言之,英国君主对于该国推行殖民主义政策,加强殖民主义统治,长期发挥着不容忽视的作用。

2. 责任内阁制原则的完备化

随着议会至上原则的确立和虚君制的出现,英国资产阶级内阁制有了长足发展,责任内阁制原则增添了不少新内容。这时的内阁制不仅保留了过去形成的某些原则和宪法惯例,如首相取代国王主持内阁工作,政府失去下院信任后必须辞职或重新进行选举等,还形成了若干新原则:

其一,首相和内阁需从下院多数党中挑选,并依靠其多数优势以保证执政党政策和法令的顺利实行。

第一次议会改革之前,这一原则已经出现,但它只是被模糊地承认着。一方面,在不少情况下,首相是由国王从拥有下院多数党派支持的政党中任命,然后由其组阁;另一方面,又有一些宫廷宠

幸是在缺少议会多数的情况下,由国王先任命为首相,然后靠王室和政府恩赐官职拉拢议员等做法,争取到下院支持的。所以,这类首相就不一定是议会多数党派所公认的党魁。

第一次议会改革之后情况改观。新议会法实行后的格雷政府之所以连任,就是因为辉格党在1832年大选后在下院得到了一个绝对多数。稍后在1841年,皮尔及其领导的保守党获得了大约八十多个席位的多数,就理所当然地由反对党成为执政党。皮尔仅靠自己和本党同仁的努力,制造舆论,扩大影响,取得了英国议会史上的第一次少数党竞选的成功。

皮尔和保守党“孤军作战”所取得的胜利很早就引起政治界的关注。1841年7月,即大选揭晓前,新闻记者约翰·克罗克评论道:“选举妙不可言,奇特之处在于公众都被罗伯特·皮尔的名字所吸引。这是我所知道的我国历史上的第一次由人民为国王挑选首相的做法。小皮特在1784年之举是距此最近的类似事件,但那时人民仅仅认可了国王的选择;而目前各位保守党候选人,使用简单明了的语言,申明自己是罗伯特·皮尔的支持者,并凭此当选。”^①

19世纪中叶的责任内阁制的“多数原则”不仅要求首相和内阁从多数党中产生,还意味着执政党必须依靠它在下院中的优势力量去行使权力,否则政府提出的法令和政策就无法在下院通过和成为法令,更谈不上贯彻执行了。19世纪中叶的两党领袖相当清楚地认识到这一点,一旦本党执政后,就尽力依靠政治组织和纪律巩固发展其投票力量,利用它在下院的优势通过法令。相反,反对党力量弱小,不仅难以否决,而且很难修改和拖延政府议案,只

^① 哈纳姆:《十九世纪宪制,1815--1914年——文件和评论》,剑桥大学出版社,1969年版,第63-64页。

能借助议会讲坛行使批评职能。1841年1月,反对党领袖詹姆斯·格拉姆用简洁的语言强调了议会多数的重要性:“拥有下院多数事事可行;没有下院多数一事无成。”^①

其二,所有阁员对政府集体负责,并与首相共进退。按照英国学者的观点,这是英国责任内阁制中最重要的一点。

在英国,内阁成员“集体负责”的观念形成较晚。第一次议会改革前内阁集体辞职的典型先例发生在1782年,但它毕竟是一次例外,不足以说明责任内阁制的集体负责原则的确立。从1783年小皮特第一次组阁到1830年格雷上台之前,没有一届内阁是因在下院中就立法或征税等重大问题遭到挫折而集体辞职的。1832年之后,由于议会内外政党组织的发展和政党意识的强化,内阁成员集体负责的观念很快明朗化。它起码表现在两个方面:第一,内阁所有成员维护内阁的“集体形象”,注意保持执行本党政策的一致性。1834年墨尔本在向威廉四世报告政府工作时指出:不可使外界了解内阁中的意见分歧,否则不利于贯彻实行政府的政策。又如他在内阁讨论进口谷物税则时讲道:“我们要怎么讲呢?是使谷物贵些?便宜些?还是稳定谷物价格?我都不在意,但最好我们都要统一口径。”^②第二,阁员与首相共进退。第一次议会改革后,内阁集体辞职的现象越来越多。首相的失败意味着整个执政党的失败,所有阁员同首相一道辞职。

当然,在19世纪的中期,“集体负责”和“集体辞职”的观念和做法要由政党领袖倡导,甚至由首相依靠个人权威强制阁员们执行。它们属于宪法惯例,而不是成文法规定,故而英国政论界对此

① 转引自伯奇:《代议制和责任制政府——关于英国宪制的论文》,多伦多大学出版社,1969年版,第131—132页。

② 豪金斯:《“议会制政府”和维多利亚时期的政党,1830—1880年》,《英国历史评论》,1989年7月号,第651页。

的解释也不一致。直到 19 世纪末 20 世纪初,方由一些著名的法律学者根据英国政治制度中继续出现的新因素,对它们作了明确具体的阐述。

其三,政府在大选失败后必须立即辞职。

议会改革前,准确说来是在 1835 年前,内阁的组成和倒台,与议会召开和解散的时间不一致。如在 1715 年至 1783 年间英国实行《七年法案》时,共进行 10 次大选,内阁首相却换了 19 次,其中任期最长者 21 年,短者仅有两天,没有一届是在大选后立即辞职的,不少内阁所取得的大选胜利都发生在组阁之后。

1841 年 6 月大选结束,墨尔本内阁也未立即辞职。因为政党组织虽有较大发展,但系统完善的全国性政党组织仍未建立起来,两大政党的领袖无法立即得知所有议员,特别是新当选的议员的政治态度及党派归属,而要等新议会召开后,根据分组投票验明两党议席确数。同年 8 月,保守党在下院提出了不信任政府案,投票时得到了近八十多个席位的多数,墨尔本内阁自大选结束后又拖延了两个月,终于在 8 月 31 日辞职,皮尔于次日上台组阁。

到了 19 世纪 60 年代,英国两党政治又有了新发展,保守党和自由党都建立了全国性政党组织,几乎所有的候选人都由各党上层指定或由基层组织选出。故在投票结束时,两党在伦敦的总部都可迅速计算出他们各自的席位数,不必经过分组投票验证。因此,当自由党在 1868 年 11 月底大选取得重大胜利后,保守党领袖迪斯雷利未等新议会召开就挂冠而去,到了 12 月 9 日,以格莱斯顿为首的自由党内阁就建立起来。

1868 年的内阁更替不仅创立了政党在大选失败后必须立即辞职的先例,还为英国内阁制的发展划了一个句号。至此,首相和君主、内阁和议会等多项关系都已基本固定,责任内阁制的各项重大原则都已具备。从 1868 年到现在又有一百多年过去了,英国资

产阶级内阁制又有变化,但它再没有像 19 世纪中叶那样,能在较短的时间内不断创建和确立新的责任内阁制原则了。

英国责任内阁制确立之时,正是内阁权力借助政党和议会的力量得以扩张之际。但就形式来看,英国自由党和保守党既不是国家机关又不是政府组织,在英国成文法条文中找不到“两党制”这一概念。然而,随着两党作用的增强,人们不得不承认英国政党政治已成为该国政治制度中一个不可缺少的因素,并渗透到英国立法和行政两个方面。它既属于传统立法机构的主要部分,又支持着政府行政机构的运行。正因为如此,执政党可以利用其议会多数的优势改变和操纵议会工作议程,使之有利于由执政党所把持的内阁,这自然又会导致内阁权力的扩充。

在 18 世纪,内阁主要是一个行政机构,内阁大臣主要负责王室所赋予的行政管理事务,议会中有关公共政策的法案通常是由议员以个人名义而不是政府集体提出。当时,议会长久形成的立法日程、程序和制度也较少给内阁以优先权。在两院辩论时,任何议员都有权发表冗长演说去妨碍和拖延他所不赞成的议案的通过,并可以随时提出议案呈交议会讨论。

19 世纪以来,议会立法规则和惯例开始变化。自 30 年代起,这种变化明显加快,并主要表现在彼此相关的两个方面:一是对政府事务和一般议员动议的区分,再是对议员个人立法权的侵夺。

1811 年议会通过《工作日程法》,规定每周星期一和星期五专门用于讨论政府政策和由内阁提出的“公议案”。1835 年又把这类工作日增至每周 3 日。为了使议会工作循照内阁的日程表运行,执政党又操纵表决机器,建立了若干新委员会,其职责是淘汰由议员以个人名义提出的但被认为是无关紧要的“私议案”。而且,每逢“政府事务工作日”,执政党议员尽量到会,参加辩论和投票,以保证政府提案稳妥迅速地通过。就这样,英国政府体制中的某些分权

制原则实已削弱,由执政党上层人物组成的内阁成为连接英国最高行政和立法机构的纽带,首相集国家行政和立法大权于一身,成了权势显赫的“无冕之王”。

英国政治制度的发展带有突出的渐进性特点,它使学者们难以确定英国在何年完成了从“分权制”到“混合制”的演变,也不易得知一些新观念,如内阁同时兼管行政和立法工作、重要议案应由政府提出,以及凡同政府议案相抵触的议案难以在下院通过等等,是何时成为普遍现象并被广大议员容忍和接受的。但人们可以发现,至少在19世纪50年代,这一转变就基本完成了。1855年,下院议员查尔斯·伍德根据其亲身经历写道:“当我(在1825年)初次进入议会时,政府的职能主要是行政管理。我们的法律变更由个别议员提出,并作为非党派问题靠双方议员的联合行动实行。现在,当某个非党派议员提出一项计划时,并非等于自行提出议案,而是为了唤起政府的注意。”^① 1861年伦敦有家报纸注意到:“就数量和重要性而言,下院9/10的议案是通过政府之手。”执政党对议会立法工作的垄断使议员的个人立法权几乎被剥夺殆尽。据记载:在1846至1868年间,仅有8项遭到政府反对的私议案有幸通过并成为法令。^②

正因为内阁通过执政党控制了议会立法工作,当然它就要求国王和两院遵循“议会多数”的原则,要求本党所有阁员对其法令和政策“集体负责”。这样会有利于执政党权力的延续,也有助于政局的相对稳定。

① 盖利·考克斯:《有效的秘密——英国维多利亚时代的内阁和政党发展》,剑桥大学出版社,1987年版,第51页。

② 同上书,第50页。

四、两党制度的形成和确立

1. 两党制度形成的标准和时间

在英国史学界,关于两党制度形成的问题争论已久。正统派辉格党史学家麦考莱认为英国很早就出现了两党制度。他把两党制度的形成定在威廉三世和安妮女王在位时期。麦考莱的侄孙、钦座教授屈威廉持类似观点,他在其著作中强调了17世纪末至18世纪初辉格党和托利党在当时政治生活中的突出作用。以麦考莱、屈威廉为代表的正统观点,长期以来在英国史学界有较大影响。

1929—1930年间,以研究18世纪英国政治史见长的刘易斯·纳米尔首先向正统派观点发起强有力的挑战。他在专著《乔治三世即位时英国的政治结构》中,对当时议会成分、议员们的社会关系等进行详细研究,指出所谓18世纪中期英国已存在两党制度的传统观点与史实不符,理由之一是“1760年以前不存在真正的政党组织,尽管流行政党名称和术语”^①。纳米尔的新观点激起一场较为广泛的学术争论。他的研究方法被不少学者所仿效,逐渐在英国政治史研究中形成一个新学派——纳米尔派。

除了纳米尔派的挑战和反挑战外,还有一些学者,以超脱论争的姿态另辟蹊径,着重研究第一次议会改革前英国政党政治的某段历史、某个人物或某一方面的问题,提出了同上述两派观点既有接近之处又有区别的中派意见,使原有的学术争论变得更加复杂,并有助于人们形成这样的观念:第一次议会改革前虽然没有形成两党制度,但政党组织和党派意识都在逐渐发展着,为19世纪中

^① 纳米尔:《乔治三世即位时英国的政治结构》,第10页。

叶新型政党的产生和两党制度的形成准备了条件。

在我国英国政治制度史研究中,关于英国两党制度形成问题亦属众说纷纭,仅就两党制度形成的时间而言,至少有5种意见:(1)17世纪末至18世纪初,即威廉三世和安妮女王在位时期;(2)18世纪前半期,即沃波尔领导内阁时期;(3)18世纪晚期,即小皮特任首相时期;(4)18世纪末至19世纪初;(5)1832年议会改革之后。前后涉及的时间界限,竟差一个多世纪。国内外有关著作在英国两党制度形成问题上存在种种意见,除因对英国政党政治发展史的研究不够深入系统之外,还由于:第一,对“两党制度”的理解很不一致。一些著作认为“政党政治”即“政党制度”,反之,“两党制度”即“两党政治”。第二,在判断英国两党制度的形成上缺少一个较统一的标准。有的著作把两党的出现作为两党制度形成的标准,有的以内阁制度的形成为标准,有的以新型政党的出现为标准,有的则强调综合因素。故而,分别赋予“政党政治”和“政党制度”以确切一致的涵义,探究和确定英国两党制度的形成,在英国近代政治制度史研究中,具有重要的学术意义。

大约在20年前,笔者就认为,“政党政治”和“政党制度”是两个既有联系又有区别的政治概念。“政治”一词涵义广泛,照目前较流行的解释,所谓政治,是社会经济的集中表现,是在经济社会中,各阶级、阶层和集团为维护各自的经济利益彼此之间展开的各种形式的斗争。因此,政治所要处理的关系,包括阶级之间和阶级内部的关系、民族关系和国际关系。其表现形式为各政党、社会集团和社会势力在国内和国际关系方面的活动。

比起“政治”来,“制度”(实为“政治制度”)的涵义要窄些。政治包括政治制度,政治制度被包容于、从属于政治。政治制度是指国家政权的组织形式及其有关的制度,其确立和变更由阶级斗争的具体条件而定,是和国家根本性质相适应的。

至此我们就可以大略地确定资产阶级政党政治和政党制度的基本涵义了。政党政治涵义较宽,包括资产阶级政党的产生和发展、政党之间的矛盾和协作关系、政党制度的形成和发展等多方面的内容。而政党制度则主要指资本主义国家中统治阶级的政党有组织地参加国家管理的制度。从两者关系上看,正像政治包括政治制度,政党政治则包括政党制度。两者之间不可划等号。从时间上看,政党政治先于政党制度;有了政党就有了政党政治,而政党制度则是政党政治发展到一定阶段的产物。

确定和区别资产阶级“政党政治”和“政党制度”的涵义,有助于我们把握英国两党制度的基本特征。

目前发达的资本主义国家的政党制度可分为“多党”和“两党”两种。其中多党制度是统治阶级的几个政党有组织地参加资本主义国家管理的制度。两党制度是统治阶级的两个政党有组织地参加资本主义国家管理的制度。

英国政党制度是在同议会制度、内阁制度互相依赖、彼此影响的情况下发展起来的。两党最初出现于议会,议会中的党派对立促使内阁制度逐步成长,而内阁制度的成长又反过来影响了政党分立的延续和两党制度的形成。可见,离开议会制度和内阁制度,就不会有两党制度。

再看英国两党制度的运行:整个国家由资产阶级的两大政党采用轮流执政的方法实行统治,在议会中占多数席位的政党成为执政党,组织责任内阁制政府,直接行使国家权力;在议会中占次多数席位的政党成为在野党,行使“反对”和监督职能,并起着“后备政府”的作用。由此可知,英国两党制度实为两党根据议会多数轮流组织责任内阁制政府的制度。换言之,两党根据议会多数轮流组阁的做法体现了英国两党制度最重要、最基本的特征。

除了上述重要特征外,英国两党制度还有这样的特征:多数党

党魁理所当然地成为内阁首相,取代国王行使最高行政权,有权挑选阁员;内阁一旦失去议会多数的支持,或在大选中失败,必须集体辞职等等。

基于以上分析,我们就可以比较顺利地确定英国两党制度形成的时间了。这个问题包括两个方面:

其一,第一次议会改革之前,英国政党政治始终未发展到两党制度形成的水平。说明这一结论的最重要根据,是在这漫长的岁月中,英国始终未确立责任内阁制度。具体表现在:(1)从17世纪末到第一次议会改革的大部分时间里,内阁的组成与倒台与议会的召开和解散的时间不一致。(2)在不少情况下,内阁首相不一定是议会多数议员所公认的党魁。(3)内阁集体辞职的情况十分罕见。

第一次议会改革之前英国始终未形成内阁制并从而限制着两党制度的形成,原因亦是多方面的。其中很直接、重要的一点,在于王权的相对强大;另外,还同当时政党组织的发展水平和统治阶级内部的斗争状况有很大关系。这些内容,前面已有许多,这里不再赘述。

其二,第一次议会改革之后,英国两党制度迅速形成。主要在于:第一,由于英国近代两党制度是同新型的资产阶级政党同生并存的,恰恰在第一次议会改革之后,托利党和辉格党分别演变成为保守党和自由党。第二,新的政党需要新的政党组织机构。恰恰在第一次议会改革之后,两党在议会内外尽力发展政党组织,整个下院分成为界限分明的两大政党。第三,两党制度是同完备的责任内阁制相依共长的,恰恰在第一次议会改革之后,英国确立了比较完善的责任内阁制度。说明此点的最典型、最突出的史实,是皮尔在1841年领导保守党,在缺少王室支持的情况下,竞选胜利得以组阁。此类内容,前面已有许多,这里不再列举。

除以上原因外,19世纪中叶两党制度的形成,还同社会历史

条件有很大关系。当时,在国际范围内,正统主义君主制度已走向下坡路。在国内,1832年议会改革使新兴资产阶级分享了政治权利,统治阶级内部矛盾缓和,但无产阶级和其他劳动群众都没有选举权和被选举权。随着阶级矛盾的深化,无产阶级反对资产阶级的斗争迅速发展。他们在斗争中建立了自己的组织,提出崭新的口号,以独立姿态登上政治舞台,并展开了声势浩大的宪章运动,对资产阶级和现行国家政体构成严重威胁。无产阶级的崛起迫使英国统治集团改变和完善政治体制。两大政党角逐的轮流执政颇富于资产阶级的民主色彩,它不仅有助于继续调整统治阶级内部的矛盾,还以“你上台、我下台”的轮流执政模式给下层人民以某种虚虚实实的希望,可以在一定时期内缓和社会矛盾,达到维护资产阶级统治的目的,故深为统治阶级所推崇。此点恰如英国前共产党领袖约翰·高兰所说:“英国近代政党制度是工业革命……以及工人阶级有组织地进行政治斗争的产物。”^①

统治阶级内部成分的变化也有助于两党制度的实行。19世纪中叶,英国完成了工业革命,新兴工业资产阶级成长为统治阶级中最强大最富有的阶级,土地贵族的寡头统治迅速崩溃。统治阶级各部分经济实力的变化,终究要体现在新兴工业资产阶级及其代表在政府和议会中一步步地扩充势力。1832年格雷组阁时,所有13名阁员中有9名是领有爵号的贵族,其余4人中仍有3人出身于贵族世家。但在5年后墨尔本领导内阁时贵族阁员下降为5人,又过了数十年,当德比伯爵第三次组阁时,内阁中的“平民”反而比贵族阁员多了一倍。^②下院议员成分的变化与内阁相似。1830—1865年,代表地产者利益的议员由占议员总数的66%下降为44%;而

^① 约翰·高兰:《英国政治制度》,世界知识出版社,1956年版,第81页。

^② 古茨曼:《英国政治精英》,第36页。

工业资产阶级及其代表的数额由 24% 上升到 56%。

在英国,比较看来,主要经营农业生产的土地贵族政治上相对保守,崇拜君权,满足于寡头统治。他们一旦执掌政权难免要排斥异己,打击政敌,有时甚至把议会反对派中的中坚人物污蔑为阴谋分子和叛国者。而从事大规模现代化经济管理的工业资产阶级胸怀比较宽阔,在处理统治阶级内部关系时具有更多的可变性和兼容性;迫于形势发展和维护其长远利益,能对国家政治制度实行更多的政治改良。根据英国 17 世纪以来的历史经验和为了保持英国的资本主义制度,他们愿意循照责任内阁制的原则,采用两大政党轮流执政的方式,和平地交接内阁职权。从经济发展来看,19 世纪中叶的英国处在资本主义自由竞争的高峰阶段。“自由主义”和“放任主义”成为中产阶级热烈鼓吹的经济纲领和口号。这种意识表现在政治上则是他们对本国两党在议会和政府内展开“平等”竞争的容忍和支持。

从政党自身来看,19 世纪中叶各类常设性政党组织的出现和发展,也提高了自由党和保守党在国家政治生活中的地位和作用。

2. 19 世纪中叶的党派分化

1832 年议会改革搬开了英国历史变革的制动阀,社会改革接踵而至。资产阶级各阶层不满足于新议会法所带来的有限变化,要求进一步扩大选举权,废除《谷物法》和实行自由贸易。工人阶级不甘于受压迫受剥削的奴隶地位,要求实行普选权和其他民主改革。所有这些要求凝聚成不可阻挡的巨大力量。在这种新的历史条件下,无论是保守党还是自由党都无法继续坚持旧观念旧政策,否则就难以保持执政地位或难以成为执政党。在两党内部,由于工业资产阶级及其代表人物逐渐增多,原有贵族特色不断减弱,两党演变为新型资产阶级政党。从自身利益出发,他们也宁愿实行一些有利

于资本主义发展的自由主义政策。再者,在两党内部,尤其在保守党内,还存在着可观的土地贵族势力。他们出于对传统经济生活和特权制度的留恋,也会借助于人道主义的旗号,在社会上和议会内,抨击工业资产阶级的贪恋,揭露工业发展所造成的罪恶现象,甚至提出议案要求实行某些社会改革。这就决定,这一时期由政府颁布实行的改革政策,并非完全是某党所独有的主张。不少改革法案的通过往往要依靠两党议员的支持,所以在不少情况下,执政党的内阁主要是作为最高行政机构颁布和执行了某些改革政策。

19世纪30年代是自由党改革的黄金时代,格雷和墨尔本内阁利用议会改革所造成的有利形势,实行了几项改革措施,如在大英帝国内废除奴隶制,以求把殖民地改造成为更理想的商品市场和原料产地;颁布工厂法,推行所谓“十小时工作日”,为以后英国工厂立法提供了范例;通过《印度法案》,取消东印度公司垄断东方贸易的权利;实行《新济贫法》,创办“劳动院”;实施《市镇自治机关法》,扩大市镇自治机构的工作职能和权限,等等。整个看来,自由党政府的改革是有限的,带有明显的阶级局限性。

1841—1846年间罗伯特·皮尔领导保守党政府。此时,工业革命已经完成,英国即将登上“世界工厂”的宝座。然而,经济危机导致阶级矛盾激化。早在1838年,一批工业资产阶级在曼彻斯特建立了政治压力团体“反谷物法同盟”。进入40年代后他们在全国各地召集群众集会,散发宣传品,呈递请愿书,强烈要求废除《谷物法》和保护主义关税制度,实行自由贸易。宪章运动继续开展,一个新的高潮即将形成。受命于危难之际的皮尔依靠内阁中具有自由主义和开拓精神的人物,实行较全面的改革。他在财政大臣古尔波恩和贸易大臣格莱斯顿的参与下,取消和降低了一千多种商品的进口税,全部废除了进口税,使旧的关税制度遭到严重破坏,自由贸易占据上风。此外,皮尔政府还征收居民所得税,增加财政收入;

限定纸币发行,制止通货膨胀;降低国债利率,筹措偿债基金……。

皮尔的一系列经济政策得到工业资产阶级的赞赏,但自始至终遭到国内旧势力,特别是保守党内部土地贵族的反对。其中最有代表性的是一个由迪斯雷利领导的右翼派别——“青年英国”。该派在议会内外鼓噪数年,致使皮尔政府的改革蹒跚而行。随即一场农业危机横扫英国和爱尔兰,小麦减产和马铃薯枯萎病使数百万人难举常炊。面对社会压力,皮尔不顾党内和内阁分歧,经过四个多月的激烈辩论,终于在自由党的支持下,于1846年5月通过议案,废除了《谷物法》。

《谷物法》的废除无异于炉中取炭,既损害了皮尔内阁又分裂了保守党。该党右翼保护关税派攻击皮尔是党内“犹太”。自由党借机发难,联合保护贸易派挫败皮尔政府。皮尔离开政府后,在议会中采取超然态度,无意参与党派活动。其原来的追随者成了“没有皮尔的‘皮尔派’”,他们在格莱斯顿等人的领导下,凭借着中产阶级的理解和支持,以第三党的姿态在下院存在了十多年。

然而,三党鼎立的局面不利于英国政党制度的运作。它使执政党难以在下院建立一支稳定的多数队伍,这自然会影响到政府的工作效率。英国统治阶级中的上层人物为此焦虑,盼望和谋求两党竞争模式的复归。1847年大选刚过,罗素内阁中的智囊人物、国库大臣伍德爵士就一面为政府能得到皮尔派的支持而感到庆幸,一面担心皮尔派有朝一日突然成为竞争对手。他一语道破玄机:只有当下院分为两个派别时,“我们才会充分安全”^①。1852年3月17日,维多利亚女王在写给比利时国王的信中吐露:“有件事确定无疑:即鉴于目前的混乱的纷争局面,一种完好的状态应该出现。像

^① 科纳彻:《皮尔派和政党制度,1846—1852年》,伦敦,1972年版,第37页。

以前那样,会重新存在两个政党。没有两个政党就没有强大的政府。”^① 1856年,格莱斯顿在《季度评论》上著文指出:《谷物法》废除以来,英国两党轮流执政的程序已被打乱,这不仅使议会工作效率降低,还使政府和在野党同时软弱无力,因为在英国,两党轮流执政的模式不仅使执政党好自为之,还给反对党以上台执政的前景和希望。所以,在英国议会里,“一个强大的反对党使政府强大,……一个软弱的反对党使我们拥有一个软弱的政府”^②。

当时英国资本主义发展的基本趋势和政党政治发展的水平也不允许第三党长期存在。从《谷物法》废除到19世纪60年代,英国资本主义进入自由竞争的“黄金时代”,社会改革成为时髦口号和不可阻挡的趋势,而且是政党存在的必要条件。无论哪一个政党上台,都必须标榜和实行社会改革,否则就会失去选民和进步力量的支持,减少下院投票力量,失去执政机会。在这种情况下,屈为第三党的皮尔派人少力单,影响较小,它所一贯坚持的自由主义改革主张很容易被其他任何大党接过去,并靠掌权机会加以实施,结果使其进步主张淹没在执政党的喧嚣之中。

当时政党的组织水平也使皮尔派难有出头之日。在英国,各类地方选区都是以自由党或保守党的名义组建的。《谷物法》废除后英国下院虽然出现了3个派别,但地方上的竞选活动还是遵循着两党竞争的模式。皮尔派一时难以建立起独立的地方组织,缺乏牢固的基层组织基础,就难以摆脱昙花一现的命运。在议会中,多数议员是怀着求官入仕的愿望参与执政党或在野党的活动的。所以他们总是乐意参加执政机会较多的大党,而不愿为了单纯的政治信仰和组织观念而轻易断送自己的政治前程。皮尔派人数较少,其

① 《维多利亚女王书信集》,第3卷,第464页。

② 贝蒂:《英国政党——文件和评论》,第1卷,第126-127页。

成员政治前途暗淡,对其他议员缺少吸引力,自然是力量只减不增,逐步消亡。

目睹本派衰落,格莱斯顿等人思索反省,寻求政治出路。他们主动与自由党接近。1852年末,保守党德比内阁提出一个有利于土地贵族的财政方案,在下院引起激烈辩论。格莱斯顿与自由党发言人轮番发难,把国库大臣迪斯雷利的财政预算案驳得一无是处。不久分组投票时,反对派联合行动,以305票对286票击败政府。其中皮尔派的33票起了举足轻重的作用,^①德比内阁垮台。这一事件促成了皮尔派和自由党的接近。随后在阿伯丁领导的联合政府里,6位皮尔派阁员与罗素、帕麦斯顿等自由党元老连续共事数年,政治感情和联系又加深了一层。1859年是皮尔派关系发展的重要一年。3月间,德比内阁为了增加本党选民,提出了一个调整选区席位的议案,在下院以330票对291票被否决。为了继续执政,德比宣布解散议会,进行新的大选。6月选举结束,两大政党的席位分别都超过300个。但在新议会召开之前,双方领袖对各自的力量仅有一个大略的估计,心中难免忐忑不安。在这关键时刻,自由党权贵立即拉拢当时仅有23个议席的皮尔派。6月6日,自由党和皮尔派在一家旅馆举行宴会,双方正式合并。

19世纪中叶英国政党政治的一个突出特点,是自由党占据明显优势。从1846年7月至1868年,仅有3年是保守党执政。这主要因为当时英国处于资本主义发展的鼎盛时期,较多实行自由主义改革政策的自由党容易赢得选民的支持。

3. 政党新型组织系统的形成

第一次议会改革后十多年里,英国政党组织开始带有广泛的

^① 诺曼·加什:《1815—1865年间的人民和贵族》,第298页。

社会性。可是从1846年到60年代,大约二十年地方组织的发展处于混乱和停滞状态。原因在于:宪章运动失败后,国内多年没有新的议会改革运动,多数群众仍然没有选举权,各地政党组织不能扩大其社会基础和获得较大的推动力;议会中两党对立格局打乱,影响到地方;各类地方政党组织工作范围狭窄,组织建设和日常活动中缺乏民主精神,不少成员失去了热情和主动性。

第二次议会改革是英国近代政党组织发展的又一里程碑。新选举法使选民和选区又有所变动,为政党组织发展注射了新的激素。1872年议会又通过《投票法案》,确立了秘密投票制,在一定程度上保证了选举自由。资本主义议会民主的扩展,要求英国两大政党在代议制的基础上,重建政党组织,使选民们(特别是面临党派选择的新选民)尽多地被它们控制。

19世纪60—80年代英国政党组织的发展包括几个方面:地方政党组织的改进,全国性政党组织的建立,中央领导机构的完善和政党附属性组织的出现。

地方政党组织的改进可追溯到1848年。即利物浦市的保守党登记协会按照代表制原则改组为宪政协会。当时,它宣称其主要目的是:“以一切合法的方式去促进本市议员选举,使赞成和坚持本协会原则者当选。”^①利物浦宪政协会是在本市分选区的基础上建立的。各分选区保守党人选出一名主席、一名书记和区委员会。各区主席和书记组成协会总委员会,共30人。

尽管利物浦保守党宪政协会开英国地方组织代表制之先河,但由于上述原因,它未被其他各地政党组织所仿效。

第二次议会改革后,伯明翰的自由党人率先行事。新选举法刚刚宣布,该市自由党协会秘书威廉·哈利斯就建议将其改组为代

^① 布尔默-托马斯:《英国政党制度》,伦敦,1933年版,第18—19页。

表制组织。会章规定：凡捐助一先令的自由党人均可成为协会会员；协会每年开会一次，推选4名职员和执行委员会的20名委员。此外，该组织还包括：由各分选区委员会选出的3名委员，由执行委员会聘选的4名委员，以及各分区委员会的不超过24名的代表，等等。新党团的正式名称是“伯明翰自由党总委员会”，通常人们又根据它的成员数称之为“四百人委员会”。鉴于哈里斯在创建该委员会中的突出作用以及该委员会在英国政党发展史上的地位，他被称为“英国党团之父”。

在建立代表制党团方面，为何伯明翰的自由党人捷足先登？这是因为该市多年来就是中产阶级激进派的活动基地和宪章运动的中心之一。自30年代以来，一些以争取普选权为目标的政治组织先后出现。它们的活动增强了当地居民的民主意识，为以后该市建立代表制组织提供了先例。再是根据1867年选举法的规定，伯明翰和其他几个大城市各产生议员3名。鉴于选举法中有每个选民只可选2名候选人的规定，而且自由党在该市拥有3/5的选民，若是选票分配得当，有可能获得所有3个席位。伯明翰自由党人决心建立代表制党团，并通过精密计划和纪律约束，要求本党选民“合理”投票。而为了激起他们对党务的兴趣并接受纪律约束，就首先应使地方党组织建立在较民主的基础上。1868年大选时，伯明翰自由党团一举获得圆满成功。其具体做法是要求各分选区“按照要求投票”^①，即指定某分选区投候选人甲和乙的票，另一分选区投乙和丙的票，第三个分选区投甲和丙的票，等等。最后使3名自由党候选人以大致相等的票数全部当选。以后1874年和1880年大选中这种做法屡试不爽。

1873年，自由党伯明翰党徒领袖约瑟夫·张伯伦当选为该市

^① 奥斯特罗戈斯基：《民主和政党组织》，第1卷，伦敦，1922年版，第163页。

市长，他立即利用其地位和号召力，重新改组了伯明翰自由党党团。规定以后把分选区当作党团的基础组织，每年召开一次会议；所有居住该分选区者不论是否选民或提供捐献，只要赞成协会宗旨和执行其多数决议，都可参加活动。年会选举本选区的委员会以及主席和秘书各一人。他们和另外 3 个代表都可参加市党团的总委员会。各分选区参加党团执行委员会的人数有所增加。所以，1877 年，该党团全体委员会的人数多达 594 人，称为“伯明翰六百人会议”。其活动范围，除了决定党团的政策、提名议会候选人外，还扩大到提名学校董事会候选人和支持各分选区候选人等方面。1873—1876 年，改组后的伯明翰自由党党团的作用明显增强。它在这几年里选出了所有 3 名下院议员和学校董事会的多数委员；在市议会选举中，赢得了 70 个席位中的 68 席，使市议会几乎成为清一色的自由党机构。正因为如此，市长张伯伦才得以顺利地实施其市政改革计划，使伯明翰市成为地方改革的典型，并为他自身进入政界上层准备了阶梯。

伯明翰自由党的竞选成功产生了较大影响。很快自由党的这类组织在全国各地广泛出现，1878 年达 100 个，1887 年增加到 700 多个。

保守党在发展地方组织方面，不如自由党那样民主化，但保守党地方组织发展的特点是工作更加广泛、迅速，注重吸收工人阶级新选民，该党党魁、中央总部和全国委员会一开始就对此给予指导和支持。1867 年夏季，当议会辩论保守党内阁的议会改革案时，保守党地方协会就在北方城市中蓬勃发展起来。新选举法颁布后，他们继续在工人中活动。1874 年大选时，他们在下院获得了自 1841 年以来的第一次多数议席。

在保守党的地方组织中，类似自由党伯明翰党团的是北方的布莱德福特协会。1872 年拥有 2500 名会员。同年，在保守党全国

总会上,根据上层人物的提议,着重介绍了布莱德福特协会的典型经验,在各地推广。以后,保守党协会的数目很快增加,1876年,英格兰和威尔士的各种协会增至800个。由于自由党组织的激烈竞争和格莱斯顿在1880年大选中的胜利,迫使一些大城市的保守党协会效法敌手,逐步实行党组民主化。到了1887年,保守党全国协会也在广泛民主的基础上实行改组,设立了不同层次的代表制大会。

在建立全国性政党组织方面,保守党先行一步。1867年11月,保守党54个城市和伦敦大学的代表在首都成立了“保守党协会和宪政协会全国联合会”。会章规定:凡保守党协会或宪政会议,每年缴纳1基尼会费者,均可加入联合会,并有权选派两名代表出席联合会代表大会。为吸引捐款,会章还规定:凡每年缴纳1基尼者为联合会名誉会员;每年捐款5基尼者为名誉副会长;一次捐款20基尼者为终身副会长。联合会还尽力邀请有爵位的人物参加,担任名誉副会长。到了1872年,联合会的副会长和名誉会长多达365人,名誉会员也有219人。^①保守党人建立全国联合会的目的,主要是协助建立地方协会和收集传递信息,以帮助保守党获取大选胜利。但它无权指导党的政策。原因之一是该党领袖没有直接参与和主持联合会的工作,仅由下院首席督导员指定一名代表担任联合会的较重要职务。

尽管保守党联合会在1874年大选中积极活动,支持迪斯雷利建立了拥有较大多数的内阁,可各地保守党人对它的兴趣依然增长较慢。直到1878年,保守党的950个协会中仅有268个参加了联合会,其中派代表出席大会的只有47个。

1877年5月31日,95个自由党协会的代表在伯明翰召开了

^① 罗威尔:《英国政府·政党政府之部》,第99-100页。

“自由党全国总会”成立大会。张伯伦被推选为主席。他在开幕词里阐明了该组织的特征和目的：它是“帝国议会之外的一个会议，即一个真正的自由党议会；它将不同于帝国议会，而是由普选产生，并且相当照顾到政治力量的公平分配……。我们的联合行动，会使我们以少许的温和的压力，获得这些改革的实现，并且用这种方式可以使我们对自由党的未来政策，发挥很大的影响”^①。会议决议案明确表示：这个新组织是要在自由党政策的指导下起重要的，甚至是主要的作用。其任务是安排议会所应做的工作和议员们应该采取的立场。为此，以后自由党所有重大决定的创制权，大部分将由议会“前排议席”转移到自由党全国总委员会。在组织上，大会会章规定它包括两个机构：代表大会和总委员会。前者由各地协会大致按照当地人口比例选出的代表组成，每年举行一次年会，选举正、副会长和名誉秘书。后者由总会职员、各地协会代表和它聘选的超过 25 人的委员会组成。总委员会的主要职责是协助各地自由党人，建立代表制协会，协调各地协会采取一致的行动。

自由党全国总会成立后，积极开展工作。加入它的协会数目逐年增加。事实表明，该总会未能像它在成立大会上所宣布的那样，成为“一个帝国议会之外的议会”，而是议会中自由党集团的支持者和推动者。而且，就其自身各机构的作用来看，重心不是在代表大会，而是在总委员会。后者并非根据民主原则选举产生。即便如此，它的作用是异常突出的。1880 年大选时帮助自由党候选人在各地获胜，使格莱斯顿重新组阁，张伯伦同时入阁。为此他辞去了总会会长。大约在张伯伦辞职前后，总会活动范围扩大，权力增加。例如，代表大会在 1881 年 1 月正式通过决议，敦促政府实行各种改革，其中包括修改土地法、扩大农业区选举权、重新分配议员名

① 罗威尔：《英国政府·政党政府之部》，第 67 页。

额和建立郡区代议制等等。总委员会还围绕现实政治问题,干预本党议员活动,鼓励地方协会去迫使各自议员支持内阁。此类做法在议会辩论爱尔兰土地法时达到高潮。总委员会明确要求各自由党选区,“对于在国家重大危机时不支持政府的本区代表,施用合法压力”^①,要求它们的代表投票时站稳党派立场。伯明翰自由党的“八百人会议”召开正式会议,警告本党所有的“不忠诚议员”将会失去他们的议席。其他地区的自由党协会还举行了示威和请愿活动。这些施压做法难免会在议员中引起不满,但却达到了预期的效果。

爱尔兰问题告一段落,自由党全国总会转向扩大郡选区选举权问题。1883年,总会与曼彻斯特的“全国改革运动联合会”及“伦敦和各郡自由党联合”合作,在利兹市召开联席会议。到会的有500多个协会的2000名代表。会上通过议案宣称:政府在下届议会中有责任提出扩大郡区选举权和重新分配席位的议案。一年后,自由党政府促使议会通过了第三次议会改革法令。自由党在全国总会上提出的建议大多都实现了。

1886年,自由党上层因爱尔兰自治问题发生严重分裂。双方争夺全国总会领导权的斗争也立即开始。统一派首领张伯伦虽然是自由党总会的创建者,其威望毕竟难比全党首脑格莱斯顿。很快总会代表大会以压倒多数通过修正案,支持政府的爱尔兰自治计划并感谢首相在这方面的贡献。自由党分裂后全国总会的团结力和影响力都被削弱。为使之摆脱张伯伦的影响和控制,一年后格莱斯顿下令将总会的常设办公机构迁往伦敦,与“自由党中央总部”同占一座大楼。这些做法加强了该党领袖对总会的控制。1888年,总会拥有的协会增加到716个,比自由党分裂之前增加了一倍多。

^① 罗威尔:《英国政府·政党政府之部》,第72页。

自由党总会的积极活动反衬出保守党联合会的弱点。最突出的是它缺乏代表性,是一个“自荐式”的机构。1883年,保守党内部反对派首领伦道夫·丘吉尔发表演说,抨击保守党联合会的非民主性,要求把“党组织的控制权,能从一个自己选自己的机构的手中,转移到一个真正选举出来的机构手中”^①。1884年,保守党全国联合会大会在选举常务委员会时,采取了直接投票的方式,一次选出了36个委员,丘吉尔再次当选为主席。但由于他在保守党内威望颇低,就难以控制联合会和用它与保守党权贵分庭抗礼。1885年6月,丘吉尔加入了索尔兹伯里内阁,一年后又与同僚发生冲突而辞职。他想依靠联合会支持成为保守党党魁的企图成为泡影。

同时,索尔兹伯里等人着手改组全国联合会,防止它再被个人利用。1886年5月,600名代表通过新会章,规定联合会的目的是:组织协会的一致行动,互通消息和通力合作;协助建立地方协会;宣传保守党的政治宗旨,等等。各协会加入联合会的纳费标准降至每50人1基尼,此外没有任何正式手续。在改组后的联合会中,最大的变化是英格兰和威尔士的10个区分会的设立。它们是保守党地方协会和全国联合会之间的中介,每年举行一次年会,并设有常务委员会;各区分会之间相对独立。设立区分会的目的名义上说是为了发挥地方上的积极性,其真实用意是要把联合会分割成互相隔离的单位,使保守党的院外组织不易受某些野心家的操纵。经过这一变动,保守党的整个组织机构变得比较协调,其效率不亚于自由党的同类机构,并真正成为—一个全国性政党组织。1887年它拥有地方协会1100个,会员总数超过了自由党总会。

在完善中央领导机构的过程中,各党党魁的产生问题也很重要。长期以来,尤其在第二次议会改革之前,两大政党的最高领导

^① 罗威尔:《英国政府·政党政府之部》,第108页。

权主要按照惯例传递,而非根据任何固定的章程和理论。就宪法意义而言,19世纪任职最久的利物浦伯爵和其他首相都是以国王首席大臣的身份,而非以政党领袖的名义就职的。甚至保守党创始人皮尔也自认为如此。他们还认为:政党观念和政党联系固然有助于志同道合者的政治团结和争取选举胜利,但政党主要是一种用来达到某种目的的工具,而不是目的本身。一旦目的达到,这种工具就会被弃置一旁。在这种情况下,也常有人认为没有必要选举政党领袖,也谈不上政党领导权的赋予和继承问题。议会中某位国务活动家被公认为某党党魁,主要是凭借他的个人条件,如家世、财产、社会关系、任政府大臣或反对党领袖时所表现出的才干等等,而非经正式选举产生。他们在社会上的影响也受到限制。一些任职较长的首相,如利物浦、墨尔本、罗素、阿伯丁和帕麦斯顿等,都不是在议会内外拥有广泛群众基础的政治家;他们掌握最高行政权力后往往忽略党外民众的支持。英国第一位刻意争取公众支持的首相是皮尔,但他并非一贯如此。德比和迪斯雷利是第二代保守党领袖中最善于诉诸公众者,可他们在演讲时总要标榜自己如何尊重、效忠和服从女王,难以树立起比较丰满的党魁形象。

英国历史上毫不掩饰自己党魁身份的高层政治家是格莱斯顿。他在1868年兰开夏大会上,公然以自由党最高领袖的姿态发表演说。当年自由党大选获胜后,又以党魁身份组阁。1880年,自由党再次取得大选胜利,维多利亚想借机压制格莱斯顿,故意邀请自由党下院领袖哈廷顿和上院领袖格兰维尔组阁。他俩虽有此意但都无法得到议会内外的广泛支持,只好婉言谢绝。格莱斯顿则表示他决不会在哈廷顿或格兰维尔之下担任二流角色。^① 延宕周余,

^① 詹宁斯:《格莱斯顿:辉格党人和自由党的领导》,见《历史期刊》1984年,第354—358页。

女王不得不向她所憎恶的自由党公认领袖格莱斯顿发出邀请组阁的公文。

在英国议会内，政党民主制出现很晚。下院领导人的选举最早出现在 1830 年，但以后多年并未形成制度。1876 年，下院实行半正式的领袖选举。即先由督导员主持投票，再把投票结果报告另一院本党领袖和所有竞争者；上院领导人表示没有异议，得票最多的哈廷顿即被认为是赢得了选举，随后在党的会议上宣布他为下院领导人。以后这种做法还是偶然试之。因为按照流行观点，议会政党领导人最好是在长期的议会活动中“自然涌现”出来，而非选举产生。

某党有了两院领导人，谁任党魁？这亦无明确规定。首相无疑是执政党最高领导者。反对党党魁通常由“前首相”担任；若没有“前首相”，则由“自然涌现”出来的地位较高的某院领袖充之。当某党两院领袖声望不相上下时，由二人联合领导本党议员。一党二领袖的弱点是不利于该党在行动上协调一致。当执政机会到来时，可能发生权力之争。

平时，各党党魁和前排议员既要制定和实施各项政策，又要出席议会，所余时间不多，难以亲自处理议会内外党务工作，许多事情交付督导员们办理。在各类党务人员中，议会督导员（尤其是下院督导员）的工作最为繁重。他们的职责主要有 3 项：其一，作为本党最高参谋部和情报部，经常向本党领袖汇报工作，听取指示，提出建议。其二，作为党内最高顾问机构，指导、协助或直接参与本党全国联合会（或总会）的工作。其三，作为本党议员的管理机构，组织本党议员参加辩论和投票。这是他们工作的中心。

在 19 世纪后期下院各党派中，组织纪律最严的是爱尔兰自治党。它不仅有自己的领袖、督导员和党务会议，还要求每个议员严守党纪。1885 年大选开始时，该党要求所有参加竞选的议员作出

书面保证：“我……保证自己在议会选举过程中同爱尔兰议会党站在一起，一道行动，一道投票。在党召开的某个会议上，特别是根据预先通知讨论某个问题，而此问题又得到全党多数的决议支持时，如果我未能履行上述之保证，那么我将随时辞去我的席位。”^①

由于督导员的努力和党派意识的增强，各党组织纪律都有明显提高。1860—1894年间，自由党人参加分组投票的百分率由59.8%增长到86.9%；保守党人同一百分率由57.3%增长到94.1%。由于党内纪律的约束，每个议员都不可独立表达自己的真正意愿。他们必须在本党领袖、督导员的严格监督下顺从地投票表决，否则会断送政治前程。仅此可见英国议会民主的局限性。

英国两大政党的附属组织形形色色。最重要的是中央总部。自由党中央总部于1860年重建于伦敦，名为“自由党登记协会”，任务是帮助各地自由党人建立登记社和指导它们的工作。总部一建立就由该党督导员控制，成为他们处理院外党务工作的办公处。以后随着工作范围的扩充，“自由党登记协会”改名为“自由党协会”，但它习惯上被称为“自由党督导员办公室”。

保守党中央总部的重建经历了一个过程。1868年1月先设立了一个“中央委员会”，以指导各地保守党协会竞选。两年后建立正式的“保守党中央总部”。中央总部作为议会政党领袖们直接控制的最高级附属机构，日常工作范围相当广泛：除了众所周知的指导各地本党选民登记、协助建立新协会、主办报刊、印发宣传品、提供信息和咨询之外，还向选区介绍推荐议员候选人和向本党候选人提供竞选费用。1886年前，执政党可以从国库中合法地领取10000英镑的“秘密经费”，用来补助本党议员候选人，无须报销账目。1886年取消了此项经费，随之设立了一种被戏称为“作战费”的基金，主

^① 哈纳姆：《十九世纪宪制，1815—1914年……文件和评论》，第166页。

要靠本党富人解囊赞助,其回报是爵位官职或各种荣誉称号。当然,这种钱、权交易是非常隐蔽的。中央总部从不公开账目。政府授予某位捐款人职位称号时,总要找到一种借口。

英国两大政党的其他附属组织名色繁杂,主要是政治俱乐部、妇女协会等等。篇幅所限,不再列述。

由上可见,在1867年议会改革后的20年里,自由党和保守党均建立了比较完备的现代化组织系统。它们在结构上都呈金字塔形。塔的顶端是党魁。党魁不仅直接控制督导员、本党议员、中央总部和全国性组织,还通过它们间接地操纵着本党的基层组织和附属组织。

19世纪最后几十年是英国两党制确立和稳定发展的时期,也是自由党、保守党的代表制组织网络形成的时期。两党新型组织系统的组成不但反过来促进了两党制度的发展,还在较大程度上限制了工人阶级政治觉悟的提高,使一些工人和工人团体的活动受两党中央和地方组织的影响和控制,沦为两大资产阶级政党争权夺利斗争的附属品。

五、19世纪中后期议会嬗变

1. 第二、三次议会改革

1832年议会改革案通过时,在政治上被称为“顶点约翰”的罗素当即宣布:长期不合理的现象已经得到“最终的解决”,以后没有必要提出议会改革问题了。

事实上,由于第一次议会改革极不彻底,英国上层政治的贵族特征尚未消除。议会下院的多数议席依旧被土地贵族所控制。例如,在1862—1867年的议会下院议员中,包括从男爵在内的贵族

家庭成员仍有 200 余名,另有大约 100 名议员因婚姻和继承关系与贵族有密切联系。整个看来,土地贵族仍在下院占有大约一半的议席,所有地产利益的代表则超过 400 余人。1832- 1865 年间,土地经营者的代表仅下降 6%,下院的阶级结构仍未发生根本变化,议会改革任重道远。

1852 年初,罗素为提高政治威望重新提出一项相当保守的议会改革案,其中仅提到放宽选民财产资格问题,使自由党人和激进派认为没有必要为它辩护,保守党人则觉得无须对它实行攻击。罗素内阁很快垮台,这项议案随之流产了。

保守党领袖德比和迪斯雷利对罗素的虚张声势洞若观火,又不想让自由党垄断这个问题。经过一番准备,他们于 1859 年 2 月抛出了保守党的第一个议会改革案,声称要使诸郡增加 50 个席位,但尽量维持城镇选区原有议席数目。自由党人嗤之以鼻。一个月后下院通过了罗素的谴责性动议,保守党议案随即夭折。1859 年夏自由党重返政府,翌年再次提出一个带有党派偏见的议会改革案,拟将城镇选区中户主选民的财产资格降到年租 6 镑,而各郡租地人的财产资格却不少于年租 10 镑。这一议案也很快搁浅。事实表明,即使在资本主义自由发展时期,自由党和保守党都无意实行真正民主性质的议会改革,而只把改革的旗号当作扩充自身实力和打击政敌的工具。两党议会改革案的共同之处在于都不让工人参加选举,使他们处于政治上的贱民地位。从 1848 年宪章运动失败到 50 年代后期,英国议会中除了偶尔上演的改革游戏之外,始终没有出现群众性的议会改革运动。

第一国际建立后,在马克思、恩格斯的指导下,英国工人阶级争取普选权的斗争进入新阶段。1865 年初,根据马克思的建议,第一国际总委员会同意英国工人阶级和资产阶级激进派结成暂时联盟,以扩大斗争规模。很快,“全国改革同盟”在伦敦成立,其领导机

构中工人代表和激进派人物各半。同盟在全国各地设立了分支机构,发布各种宣传品,号召民众积极参加争取普选权和秘密投票的斗争。

同年11月,被称为英国政治改革“制动器”的内阁首相帕麦斯顿死去,经济危机来临。改革同盟利用形势加强宣传鼓动。1866年3月自由党内阁因形势所迫,授权格莱斯顿提出一个相当保守的改革议案,预计将选民增加40万。尽管如此,该议案既没有满足激进派的要求,又遭到保守势力的反对,6月间以11票之差被否决。罗素内阁立即向女王呈递辞职书。德比伯爵第三次组阁。

新内阁一建立就面临着严峻局面:其一,本届政府是在自由党偶尔发生意外的条件下侥幸上台的,在下院缺少多数,随时有垮台之虞。其二,工人阶级争取普选权的斗争正迅猛发展,若处置不妥会引发革命。当年夏季在特拉法加广场和海德公园等地的大规模集会很快证实了此点。这次改革浪潮正好与爱尔兰的革命运动遥相呼应,对政府构成极大威胁。德比等人提心吊胆地拖过数月,最终还是认为议会改革势在必行。1867年3月8日,迪斯雷利提出新的议会改革草案,规定:凡缴纳直接税20先令者和缴纳地方济贫税的市镇居民均可获得选举权;但为了防止工人获得较多选票又作了某些限制。议会辩论中,不少议员认为它不比罗素的议案更开明,难以缓解工人阶级的反抗情绪,即便如此,保守党右翼势力仍嫌本党领袖步子过大,实行议会改革的作法违背了托利主义传统。错综复杂的政治形势迫使保守党领袖采取较果断的措施。迪斯雷利提醒同党莫忘历史:托利党因缺少灵活性,政治上长期屈居劣势;只有当辉格党发生内部分裂时,他们才可短期执政。为使政府不重蹈前辙,保守党必须迈出一大步。与此同时,改革同盟加紧了政治攻势。4月初成立了一个300人的代表团要与政府面谈实行普选权的要求。1867年5月6日,50万民众聚集在海德公园;数

百名议员聚首于下院大厅,心神不宁地倾听政府发言人介绍新的改革议案。7月15日,文件经自由党修改补充后在下院通过,一个月后经上院和女王的批准成为法律。

1867年议会法规定:凡缴纳济贫税的房主和定居一年缴纳10镑以上年租的房客,可获得选举权;在各郡,凡每年土地收入达5镑的农户或缴纳5镑租金的佃农可成为选民。根据新的选举条例,英国选民由改革前的130万增加到200余万,即增加了80%左右,但在当时2500万居民中比例依然很低,全国半数以上的男子和所有妇女仍然没有选举权。法案调整了选区设置,46个“腐败选区”被清除,曼彻斯特、利物浦、伯明翰和利兹等大城市拥有3个席位,选民甚多的伦敦选区则独得4个议席。

1867年议会改革的突出进展是迫使土地贵族和金融贵族再次让步,使工业资产阶级及其代表开始在政治舞台上扮演主角。但在另一方面,贵族地主虽然丧失了下院优势,可在上院和地方政府中还有相当大的势力,还可在一定程度上利用贿赂威胁手段控制部分选民。这些腐败现象有待于以后通过秘密投票、继续扩大选举权和实行反贿选措施加以限制。

其二,迫使自由党和保守党继续进行改革。1867年议会改革使一部分工人获得了选举权,选民阶级结构发生明显变化。这使两个统治阶级政党以后不得漠视工人阶级的投票力量。为了争取更多的选票,他们在制定政策时必须考虑工人的生活状况和要求,否则就无法在政治角逐中占据优势。

其三,刺激两大政党加紧组织建设。第二次议会改革前后,英国工会团体已广泛出现,它们把许多工人特别是熟练工人吸收在内,在经济和政治斗争中起着重要作用。第一国际成立后,工人阶级的组织水平和政治觉悟又有明显提高。这些都促使两党领袖和骨干分子抓紧组织工作,尽快建立起比较系统的全国性政党机构。

全国政党组织的出现增强了自由党和保守党的现代化特征,使英国两党制度最终确立。

第二次议会改革虽然扩大了选举权,但在议席分配和选区划分方面进展不大,不合理现象有目共睹。概括而言,是城镇选区比郡选区拥有的议席多,农业郡比工业郡的议席多,英格兰东南部比其他地区的议席多。大小选区之间的居民和选民差别还很明显。改革后仍有 70 个选区居民少于 1 万人。如珀塔林顿居民不足 3000,选民仅有百余,它却仅比拥有 50 万居民和 6 万选民的利物浦少选一名议员。据统计,全国拥有 1369 万人的郡选区总共只有 170 个议席,而不过 1119 万人的城镇选区却拥有 281 个席位。

与议席分配不公并存的是选举腐败行为的存在。为消除腐败和威胁选民行为,多年来一再有人倡导秘密投票制,均因统治阶级上层既得利益者的反对而未能成功。1852—1853 年,议会两次通过议案,宣称贿买和威胁选民均属刑事犯罪,但因缺少相关措施而未获明显效果。1872 年,格莱斯顿政府向议会提出并通过了《秘密投票法案》,各投票站开始采用无记名投票法,选举腐败行为明显收敛。

而后不久,两大政党争夺统治权的斗争加剧。曾在 19 世纪中期长期执政的自由党实力在逐渐削弱。以约瑟夫·张伯伦为首的自由党激进派和其他团体在全国各地召开数百次会议,呼吁继续改革,实现男子普选权。与此同时,保守党完成了组织更新,在各地加强竞选活动。自由党激进派和保守党的双重压力已对自由党政府构成威胁,迫使格莱斯顿实行新的议会改革,以改变自由党和政府景况。

第三次议会改革的序曲是 1883 年颁布的《取缔选举舞弊和非法行为令》。它明文规定禁止贿赂、款待、威胁以及冒名顶替等不正当行为,违者处以罚金和监禁。但在另一方面,此令还规定了所谓

“合理费用”，用来支付监票人的报酬、竞选宣传和公共集会的开支，这为各党候选人及赞助者从事变相舞弊提供了借口。尽管如此，此令仍具有积极意义。颁布之后，议会选举中的腐败现象明显减少。1880年大选中，全国候选人共支出“必要”选举费用1736781镑，1885年下降为1026645镑，1900年仅余777429镑。尽管有人采取变相手段和隐蔽方式继续舞弊，但比起过去的英国议会选举与当时美国总统选举和国会选举来，已经好得多了。

1884年12月，格莱斯顿促使议会颁布了新的议会改革令。法令对郡区选民和城区选民规定了同样的财产资格，每年收入10镑的成年男子均可成为选民。大批农业工人获得了选举权。英国选民由1883年登记的315万人增加到改革后的570余万。但仍有40%的男子和所有妇女没有得到选举权。1885年，议会还通过了《重新分配议席法案》，废除了实行数百年的由各选区选派两名代表的制度；规定除22个城镇选区和牛津、剑桥大学选区外，各选区均选送一名议员。81个居民不到15000人的城镇丧失了选派议员的资格，被取消议席的选区并入郡选区；居民在50000人之下的选区各减少一个议席。下院议席总数增至670人。

比起前两次议会改革来，第三次议会改革是在英国政治体制实行较快改革时期，由政府出面，比较主动地进行的。议会改革的完成，为两大政党建立完善全国性组织机构，添加了新的动力。

2. 下院传统成规的变更

在议会制度研究中，引人注目的是议会选举制度、工作程序和机构的变化，易被忽略的是某些成规惯例的变化；而且，常常是这些变化蕴藏着更多、更深刻的背景和内容。

综观19世纪中后期英国议会下院成规惯例的演变，比较重要的有两点：

一是议员资格限制的松动。在各种限制条件中,最突出的是宗教方面的限制。16世纪以来,英国政治斗争多次和宗教问题纠合在一起,议会制度即是在与政治斗争密切相关的宗教斗争中发展起来的,议会下院曾经是宗教和政治斗争的前沿阵地。“光荣革命”后,新兴阶级及其代言人在建立和巩固立宪君主制的关键时刻,积极使用各种手段排挤和压制政敌,尽力加强国教的统治地位。直到19世纪初,议会始终是安立甘国教会议员的独占场所。而且,议会下院开会时,所有议员必须履行旨在排斥天主教徒的宣誓程序。所有天主教徒、犹太教徒以及拒绝履行下院国教宣誓程序的新教派别(在当时英国,主要是教友派)和无神论者、英国国教的神职人员及苏格兰和爱尔兰牧师,均被禁止进入议会。其他不可进入议会的还有上院议员、政府常任官吏、接受政府养老金者、与政府订有承包合同以及不符合1710年所规定的财产条件^①者、苏格兰的16名贵族代表以外的其他贵族和罪犯等。

多年来,天主教徒——特别是爱尔兰的天主教徒——为争取政治权利平等进行了不懈斗争。1800年,当英国吞并爱尔兰,并废止当地议会时,爱尔兰人民的反抗斗争一再进入高潮。1823年7月,爱尔兰人领袖丹尼尔·奥康内尔在克莱尔郡议员选举时获得最多票。为防止发生民族暴乱,威灵顿政府被迫于翌年促使议会通过了《天主教徒解禁法》,使部分天主教徒成为选民,并有可能进入议会。以后议会一再对议员的誓言进行修改,宗教限制继续放松。

1847年,伦敦城犹太人利奥耐尔·德·罗思柴尔德在议员选举中大获全胜,但在议会内外引起持久争议。以后,伦敦城继续选举他为议员,致使议会进退两难。迪斯雷利等犹太人坚持斗争,终于使议会在1858年解除了对犹太人的限制;教友派也开始当选为

^① 即郡选区议员必须拥有600镑的年收入,城镇议员必须拥有300镑的收入。

议员。随后又以“身份验明”取代宗教宣誓,放宽了下院的宗教限制。1888年,议会通过内容温和的《宣誓法》,各教派议员均可接受。

进入19世纪以来,议员财产资格的限制渐渐被人们忽视,其作用微乎其微。到了1858年,议会正式将它废除。

英国下院对议员的宗教和财产限制是在英国资本主义民主不断发展之际逐步解除的。这种宽松乃是政治进步的直接体现,符合该国议会制度发展的趋势和广大新兴中产阶级的要求。可从另一方面来看,这些进步又是缓慢的、有限的,还会出现反复。如在1875年,爱尔兰蒂伯雷里郡选举民族主义者约翰·米切尔为下院议员,其议员资格就被下院否认,理由是他曾于27年前犯下反叛罪,并在刑满之前逃脱。蒂伯雷里郡选民藐视议会的决议,又将选票投给米切尔,并就此事上告法庭;法庭驳回上诉,米切尔始终未能成为议员。

为时不久,又发生了“布雷德劳事件”。查理·布雷德劳是一位无神论者,多年从事反基督教和节育宣传。1880年大选时他当选为诺萨姆顿的代表,为此使议会再次陷入无休无止的争论:一个无神论者能否通过传统的宗教宣誓,获得下院议员的资格?如果不能,非宗教宣誓是否可行?下院不顾格莱斯顿政府的劝解,坚持将布雷德劳排挤出议会;上院上诉法庭支持下院的决断。以后布氏又3次当选,均被排斥于议会之外。此类事实,说明了19世纪后期英国议会民主的局限性。但整个来看,19世纪下院在运用其政治特权甄别议员资格时,已具有较高的灵活性。当反传统势力过于强大并得到选区坚决支持时,它宁肯接受政府的建议,妥协让步,而不去招惹社会舆论的谴责。正因为如此,19世纪的英国才没有出现“威尔克斯事件”式的轰动性政治丑闻。

19世纪中后期议会下院成规惯例的再一重要变化,是议长在

党争中坚持“政治中立”之原则的确立。

在近代英国,议会下院议长始终是该院的重要人物。他主持下院辩论和立法,安排议事日程,指定发言人……。不少情况下,议长们都是政府的支持者,在议会活动中带有鲜明的政治倾向。18世纪中期,著名议长亚瑟·昂斯劳开始超越党派斗争界限,谢绝担任政府职务,并维护少数派权利,赢得了两党的认可,被后人称为“议长之典范”。可在他前后的绝大多数议长,都毫不掩饰自己的党派立场,总是攀附政府,积极参加辩论和分组投票。1815年的下院议长查理·阿伯特就是一位党派观念强烈的政客。尔后在1816—1835年间任议长的查理·曼内斯-萨顿的党派情绪更为浓重,在下院中政治态度明朗,平时与托利党右翼领袖过从甚密,甚至反对威灵顿政府提出的《天主教徒解禁议案》。改革时代到来之后,曼内斯-萨顿的做派显得不合时宜。辉格党人对他常有怨言。1835年新议会召开时,多数议员反对他连任议长。

随后詹姆士·阿伯克罗比就任议长时,议员们纷纷发言强调:远离党争是一位下院议长理当遵循的准则。1839—1847年,肖·勒费弗尔在议长职位上严守政治中立,成为19世纪下院议长中的表率。到了1911年,议长超脱于党派斗争之外已成为下院活动中的固定惯例。

同时,还形成了一些与议长超脱党派斗争相关的做法:下院议长人选应先由党派意识较为淡薄的后座议员在资深议员中提名,经两党领袖协商后再经下院投票选出;议长可以连选连任,直到退休为止;议长所在选区应支持他顺利当选;为保证议长在下院集中精力工作,应由他人代他做好选区工作;万一议会分组投票出现平局,可由议长投出关键的一票来决定胜负。

自1911年起,下院议长还有权确认哪些议案是财政议案,某议案一旦被议长确认为财政议案并经下院通过,上院贵族不可轻

易将之否决。

上述有关议长工作规范的一系列惯例是在两党制度确立之际逐渐形成的,故而也对两党制度的运行起着促进和维护作用。当议会党派斗争不再具有阶级对抗的含义时,执政党和在野党的政治摩擦很像一场体育比赛。议长应成为公正执法的裁判,而非直接上场竞赛的运动员。

3. 两院摩擦和权力转移

第一次议会改革后,工业资产阶级虽然开始掌握国家政治权力,但远非掌握国家全权。土地贵族在许多部门仍有赫赫优势。

1832—1903年的12位首相中,有9人——格雷伯爵、墨尔本子爵、威灵顿公爵、帕麦斯顿子爵、德比伯爵、阿伯丁伯爵、罗素伯爵、索尔兹伯里侯爵和罗斯伯里伯爵——是贵族或贵族之子。其余3人中,迪斯雷利于1876年被封为比康斯菲尔德伯爵,皮尔是爵士,终身与爵位封号无缘的只有格莱斯顿一人。直到索尔兹伯里之后,大贵族才不再染指首相职位。

1830—1900年的外交大臣全部是贵族。其他阁员中,具有贵族身份者仍然多于非贵族阁员。

1875年陆军高级军官中来自贵族和贵族家庭者占50%;第一次世界大战前夕仍占40%以上。^①

1832年议会改革后,选民逐渐增加,一些“袖珍选邑”被撤消,但贵族寡头对下院选举的操纵并没有结束。大约四十多名贵族继续在各地指定议员候选人,并帮助他们获胜。1833年下院中贵族亲属仍有151人。^②只是在1872年颁布《秘密投票法》之后,上院

^① 贝克斯特:《1600—1914年的英国贵族》,第409页。

^② 阿斯皮诺尔:《1833年议会人员状况》,《英国历史评论》,1938年号,第246页。

贵族才无法操纵大批选民。

有人认为,在议会活动中,上院只是下院的应声虫。其实这是一种误解。在整个 19 世纪,托利—保守党贵族一直在上院中占据优势,多次修改和否决下院辉格—自由党的议案。其中较典型的有:在 1831—1832 年的政治高潮中否决辉格党的议会改革案;1860 年否决自由党的纸税法案;1893 年击败格莱斯顿的第二项爱尔兰自治案……。为此,英国共产党领袖约翰·高兰概括说:上院多年的立法记录就是“一部可耻的反动历史”。

在近代议会史上,上院权力向下院权力的转移表现了议会权力变更的总趋势,而且这种转移早在“光荣革命”前就开始了。17 世纪 40 年代的内战无意中加强了下院的地位,加强了它在税收上的权力。1671 年和 1768 年,下院两次通过议案,强调下院拥有对国王的财政援助和拨款的惟一权力,一切税率和税种都不应经上院修改。但上院仍然保留了拒绝一般议案的权力,并将它保持到 19 世纪。此外,在立法上,两院享有同等权力。说明此点的典型事例是 1715 年《乌特勒支条约》的签订。事前托利党政府得到安妮女王支持,力图停止旷日持久的西班牙王位继承战争,决议在下院通过后,遭到为数众多的辉格党贵族的反对,值此关键时刻,女王一次将十多名托利党人封为贵族,改变了上院党派力量对比,使停战条约得以签订。

从汉诺威王朝建立到 19 世纪初,除短促间断外,因两院党派分野和阶级成分都比较一致,而且下院的许多成员是受上院贵族赞助而当选的,上院控制着下院的构成,两院关系比较和谐。

两院和谐时期结束于 1829 年,即威灵顿政府的《天主教徒解禁议案》受到上院右翼贵族的强烈反对之时。两院首次重大冲突发生在第一次议会改革之际。托利党上院贵族强烈反对议会改革案,直到政府坚持要求国王封赐足够的辉格党贵族以改变该院党派构

成时,上院贵族才被迫作出让步。这一事件促使辉格党领袖总结教训,努力对付上院保守势力。1836年6月5日,约翰·罗素正告内阁务必重视增封本党贵族,以防止上院否决和修改政府重要议案。1839年4月22日,墨尔本勋爵根据自身经历写道:当内阁依旧得到国王和民选议院支持时,即使遇到上院的反对,仍然不必辞职。^① 1867年,英国著名宪政学家巴奇霍特在其代表作《英国宪政》中写到:自第一次议会改革以来,“贵族院已成为一个修正和延搁的议院。它可以更改议案,可以拒绝下院和国民没有全力坚持的议案。他们的否决是一种假定的否决。他们说:‘我们一次、两次或甚至再三拒绝你们的议案,如果你们照旧将它转来,最终我们将不得再拒绝它。’”巴氏的论断虽有少许夸大之处,还是能够反映出上院权力继续向下院转移的政治现实。

1869年,因不满迪斯雷利支持议会改革而退出保守党政府的索尔兹伯里侯爵断言:倘若某议案遭到上院否决后重新又在下院通过,那么该议案理应成为法律;议会某院若没有民众的支持,不可让它支配另一议院。^②

以上观点集中体现了一种宪法精神:在下院至上和责任内阁制原则已经确立的改革时代,一个世袭的团体,无论其个人的地位和影响如何与众不同,都不应具有与代议性质的下院同等的权威。

即便如此,英国贵族仍然兼守兼攻,努力扼守传统领地。19世纪中期,自由党人在大部分时间里占据了政府,并通过封赐新贵逐渐改变了上院成分,两院冲突减少。两次较严重的摩擦分别发生在1860年和1871年。上院先拒绝了自由党政府的“纸税法案”,后则反对取消陆军军职的买卖。尔后,英国自由主义显露颓势,保守党

^① 哈纳姆:《十九世纪宪制,1815—1914年——文件和评论》,第181页。

^② 同上书,第183—184页。

人先与自由党人平分秋色,尔后又占据政治优势,多年执政;他们敕封的贵族也相应增多,终于使上院成为保守党的政治工具。

除政治和经济问题外,宗教问题是上院贵族倍加关注的一个方面。18世纪50年代,他们不顾社会舆论,坚持反对犹太人进入议会。稍后又反对在牛津和剑桥大学废除宗教考试、取消宗教税。1868—1869年,上院贵族又因爱尔兰教会非国教化问题与下院和政府对抗,几乎引起一场宪政危机。^①

为了维护自身的特权地位,上院贵族尽力保持本院成员的爵位继承特色,反对增添任何非传统因素。1856年,政府一方面考虑到上院作为不列颠群岛的最高上诉法庭,应当具有足够的法律人才,另一方面为了限制上院规模扩大,提议将一位著名的债务法庭法官詹姆士·帕克爵士,改封为终身贵族。上院立即抵制这一提议,迫使政府将帕克改封为温斯雷德尔男爵。直到1876年,由于保守党首相迪斯雷利的娓娓劝说,终身任职的法律贵族的任命才成为现实。

随着上院保守党势力的加强,两院冲突逐渐升级。1880年,上院拒绝了关于赔偿爱尔兰被逐佃农的法案。1893年,以419票对41票的悬殊票差否决了自由党政府的第二个《爱尔兰自治案》,使格莱斯顿奋斗了多年的爱尔兰改革计划化作泡影。翌年,彻底修改了由下院转来的《教区议会法案》和《雇主责任法案》,迫使自由党政府将它撤回。自由党人强烈抗议,保守党人则利用大选胜利形势对政敌冷嘲热讽,宣称上院重新恢复了青春,并说由于坚持超越内阁和下院多数而直接诉诸于全国人民,它已再次成为国家的一个重要机构。

① E. A. 史密斯:《英国政治和社会中的上院,1815—1911年》,朗曼公司,1895年版,第124—125页。

然而,上院的权力行使只能是有限的暂时的。在19世纪中后期下院权力上升到历史最高点的时候,他们对于下院议案的否决和拖延只能是试探性的,而不能走极端;并且,如果政府、下院和舆论非要坚持的话,他们最后就必须让步。20世纪英国议会政治的发展很快证实了此点。

19世纪中后期议会两院的摩擦和权力转移还表明:英国下院地位的上升和上院的衰落都是缓慢的、渐进式的,而且上院地位缓慢下降同该国贵族的发展态势有关,有着深厚的社会历史背景。

4. 上院贵族的缓慢衰落

一方面,上院贵族的经济实力仍很可观。作为大地产者,他们在全国土地经营者中的优势地位仍未明显变化。直到1883年,约占全国农户万分之四的400家大地产者(其中主要是上院贵族)共有耕地约573万英亩,占全国耕地总数的17.4%,平均每户占地约14000英亩。同期其他各类农户计97万家,共有土地2700万英亩,平均每户仅有28英亩。值得注意的是贵族所占地产的大小,基本与爵位相称:4家最大地主都是公爵;在地产超过10000英亩的311名大地主中,有21名公爵、19名侯爵、74名伯爵、10名子爵、50名男爵。他们在各级贵族中所占的比例分别为95%、89%、64%、40%和20%。许多贵族的地产不止一处。19世纪60—70年代,布克勒诺公爵的地产分布于14个郡。英国近代这种“贵族即地主”、“大地产者多是贵族”的现象十分引人注目。故而,保守党领袖德比伯爵在上院发言时解释说,所谓贵族,“是这个国家中的一批土地所有者”^①。

英国贵族长期垄断国家权力的行径激起了社会进步人士的愤

^① 巴格利:《德比伯爵世家》,朗曼公司,1985年版,第172页。

懣。18世纪末民主主义者托马斯·潘恩主张用征收累进所得税“消除不人道的长子继承制所产生的巨大影响”，废除大地产制和贵族制度。^①19世纪初，经济学家李嘉图宣扬“自由贸易”论揭露土地贵族的寄生性。功利主义思想家詹姆斯·穆勒谴责贵族成员不但智力日下，无法胜任政府工作，而且随心所欲地剥削社会其他成员。潘恩等人的铿锵之音虽没引发大规模的反抗运动，却成了以后资产阶级反对贵族斗争的先导。

1832年以后改革使贵族垄断政体首次遇到严重挑战。议会改革增加了中产阶级的舆论监督作用，在议会外形成了一个压力集团。1867年议会改革改变了下院的阶级成分，剥夺贵族政治特权的法令接踵而至。1870年，格莱斯顿政府发表文官制度改革令，规定多数文官需经过竞争考试择优任命，贵族失去了垄断国家行政权的权利。1872年实行无记名投票制，在一定程度上保证了公民投票自由。1883年颁布《取消选举舞弊及非法行为法》，贿买选民现象明显减少。1884—1885年进行第三次议会改革，农业工人成为选民，并重新划分选区，使大贵族无法像昔日那样操纵选民和议员。1867年大选中，曾有113人通过不正当手段当选，1885年下降为46席，1900年只有15席。^②下院和内阁成分也发生变化。1868—1892年下院中有72名地主阶级代表，1900年减至29名。1868—1892年历届内阁中贵族阁员占58%，1895—1919年降至33%，而且多数贵族是作为资产阶级改革者入阁的。出于党派斗争需要，自由党内阁率先向贵族输送新鲜血液。1835年，金融家亚历山大·巴林被封为阿西伯顿伯爵；1856年工厂主爱德华·斯特拉特成为“第一个工业贵族”^③。19世纪后期，保守党演变为资产阶级政党，同

① 《潘恩选集》，第316页。

② 古茨曼：《英国政治精英》，第81页。

③ 切斯特：《英国工业社会的兴起》，朗曼公司，1982年版，第289页。

样在工商企业主和金融家中封赐贵族。1886—1892年,最后一个贵族首相索尔兹伯里侯爵领导内阁时,新封贵族中资本家约占1/3;1901—1919年,179名新贵中仅有20人来自地主阶级。^①

在剥夺贵族阶级特权时,资产阶级及其代理人重视废除大地产权制,呼吁制定新土地法。1868年初,牛津大学学者托马斯·格林抨击大地产权制“使社会上层人物过度腐败,中产阶级趋炎附势,下层民众贫困愚昧;只要生活在土地上的人们不能从中得到长久利益,就无法治愈这种愚昧”;因而,修改土地法是日前立法机构的主要任务。^② 美国人道主义者亨利·乔治的畅销书《进步与贫困》传入不列颠岛,不久又在英国再版,销量很快超过40万册。书中主张用征收高额地税或实行土地公有的措施去消除土地垄断和社会分配不公。^③ 一些争取土地改革的社会团体相继出现,较有影响的有1870年建立的“地方改革委员会”和1883年出现的“土地改革联盟”。前者鼓吹土地国有化,后者主张发展小农个体经济。自由党人为争取下层民众的选票,乘机发布纲领(如1887年的《诺丁汉纲领》)呼吁进行土地改革,使人过上“三英亩地一头牛”的田园生活。热衷于“渗透战术”的费边社也抛出农业改造计划,要求逐步废除土地私有制和地租剥削。上述活动虽多属改良性质,却形成一股强大的反对贵族大地产权制的社会压力,推动政府实行政治改革。1894年,由财政大臣哈考特主持,自由党内阁开始征收遗产税和累进所得税。大地主恨之入骨,称此举使他们经受了“比置身断头台和吊死在路灯杆上较为缓慢、较少痛苦的毁灭”^④。

① 明盖伊:《乡绅——统治阶级的兴衰》,第171页;古茨曼:《英国政治精英》,第104、122页。

② 格林利夫:《英国政治传统》,梅修因公司,1983年版,第2卷,第134—135页。

③ 阿德尔曼:《工党的崛起,1880—1945年》,伦敦,1925年版,第3—4页。

④ 格林利夫:前引书,第233页。

土地贵族面临的比政治和经济改革更难抗拒的是国内农业的衰落。19世纪50—60年代,圈地运动已经结束,绝大多数地主将土地出租给农业资本家经营,高额地租使本国农产品价格高于其他国家,不利于市场竞争。《谷物法》被废除后,欧洲、美洲和大洋洲的廉价谷物涌入英国。1879—1894年小麦价格下降一半,一片片农田沦为荒地或变成了富人寻欢作乐的场所。持久性农业危机加速了贵族阶级衰落的过程。1888年英国地租收入共5900万镑,1901年降为4200万镑。^①

贵族在工业领域的境况也不佳,这在很大程度上是受贵族资本家在工业化时期所具有的某些局限性的影响:

其一,他们大多经营与地产相关的企业,开办制造业者甚少,投资矿业和运输业者较多,固定资本更新困难,经济衰退时不易减、停、转产,难以承受危机的打击。贵族资本家多是大地主,这就决定了他们在坎坷多变的市场经济中,竞争意识和应变能力不如商业资本家。19世纪后期和20世纪初,英国工业衰退,贵族企业更不景气。1872年,大矿业主达德利伯爵的收入高达41.7万镑,1907年降至3.7万镑。^②其他像卡文迪什伯爵、顿多德利伯爵、钱多斯伯爵……,都是类似情况。贵族地主过高的房地产收入使社会其他阶级心怀不满,并成为20世纪初自由党政府向他们征收高额所得税、遗产继承税、土地税的主要借口。

其二,坐享利润者过多,直接参与生产管理者甚少。英国贵族在工业领域虽有建树,但毕竟是一个具有封建主义思想意识和生活方式的社会群体,具有好逸恶劳的本性和权力欲。特别是那些出身世家大族者,或沉湎于声色犬马,或身陷政治活动,不愿或不能

① R. 恩索尔:《1870—1914年的英国》,牛津大学出版社,1963年版,第285页。

② 贝克特:《1660—1914年的英国贵族》,第234页。

参与企业管理,只好雇用代理人经办企业或出租其资源、设施和企业。雇用代理人需支付大笔薪俸,出租企业的利润要在原主和经办人员间另行分配,这都不利于积累资本和扩大生产。贵族企业所有人脱离生产实际,承租者急功近利,不太关心企业设备的更新,企业缺乏后劲,很难在竞争中占据优势,破产可能性较大。如在约克郡西区,工业革命初期许多纺织厂是由贵族地主建立的,但在18世纪90年代就有人退出管理。到1850年,该区仅有不足6%的纺织厂仍归他们所有。受贵族身份、门第观念的影响,贵族易于蔑视工业管理。19世纪前期,斯坦福公爵声称:贵族不宜扮演企业经纪人角色,应完全退出矿业管理。1858年,贝德福公爵为保持其田园美景拒绝在其地产上开采铁矿。随着时间的推移,贵族资本家上述两个特征越来越明显,致使贵族阶级在全国经济中的实力一再降低。经济实力的降低必然会导致政治权力的失落。

六、改革范围的扩展

1. 近代文官制度的建立

议会改革拉开了政治变革的制动阀,行政、司法制度和地方政府管理体制改革接踵而至。19世纪中后期的英国出现了一个“改革时代”。

大略看来,此时中央行政改革主要在两个方面:一是根据日益增加的社会管理工作和对外扩张的需要,增设了一些政府部级机构。如在1854年增设殖民地事务部;1857年镇压印度民族大起义后立即建立印度事务部。其他如贸易部(1867)、公务部(1852)、农业部(1889)、济贫部(1847)地方事务部(1871)、教育部(1899),等等,也都是为了适应不断扩充的政府工作需要,陆续建立的。枢密

院所属委员会也有所增加。二是对文官体制进行全面整顿和根本性改革,建立了近代文官制度。

英国近代文官制度建立于19世纪50至70年代决非偶然,而是由多种原因促成的。

19世纪中叶,英国完成了工业革命,生产规模、技术水平和商品贸易均居世界之首。不列颠傲然成为“世界工厂”。议会改革使工业资产阶级开始占据统治地位,代表工业资产阶级利益的自由党人屡次执政。工业资产阶级及其代言人从当时最有影响的功利主义观点出发,要求建立一个廉洁、高效的政府,从政治上促进本国经济发展,提高国民生活水准。

英国政党政治的发展也要求建立新型文官制。两党制度形成后,随着两党轮流执政,内阁和政府高级官员频繁更换。某党一旦掌权,极力安排本党骨干分子,占据要害职位,编织关系网络,而另一政党上台后如法炮制,并有意更改前任政策。在这种情况下,如何保持政府政策的连续性和稳定性,成为统治阶级中的有识之士备加关注的问题。

此时英国文官系统的状况也迫切要求实行根本性改革。就文官规模来看,19世纪前半叶一再发生变化:1797年总数为16227人,1821年增加到27000人,以后经过整顿,1841年复减至16750人。可在19世纪40年代,由于社会救济、工厂和铁路监督、贸易扩充等多种因素,仅仅10年又猛增到3.9万人。^① 人员膨胀给恩赐官职造成可乘之机,显官贵胄、执政党魁竞相在政府中安插亲近,文官素质每况愈下。批评谴责之声不绝于耳。

恰巧,19世纪前期印度殖民政府和牛津、剑桥两所大学先后进行改革,它们的一些有效措施,如实行公开竞争考试选拔人才、

^① 哈纳姆:《十九世纪宪制,1815—1914年——文件和评论》,第318页。

奖优汰劣、奖勤罚懒等,为全面实行政官制度改革提供了宝贵经验。而在印度殖民政府和两所大学的改革中涌现出来的一些骨干分子——本杰明·乔伊特、罗伯特·劳、斯坦福·诺斯科特和查理·屈维廉等,则成为 50—70 年代文官制度改革中的关键人物。

自 1848 年起,议会任命了一些专门委员会,调查政府经费使用状况。诺斯科特和屈维廉积极参加。他们依据大量事实,深刻分析,提出了文官制度改革的基本思路,并及时得到了自由党政府要员格莱斯顿和麦考莱的支持。1853 年财政部授权诺斯科特和屈维廉拟订并提出了《关于建立常任英国文官制度的报告》,统称为《诺斯科特—屈维廉报告》。

报告尖锐批评了文官制度的种种弊病:缺乏合理适当的分工,高级文官苦于日常琐事,多数文官庸碌懒散,人才浪费巨大。文官候选人的年龄没有统一限定,各部级别划分不等;文官录用和晋升办法问题严重,虽有少数部门采用了考试和试用期制,但考试科目多寡不等,难度不一;试用期短则 3 个月,长达 3 年,徇私舞弊现象屡屡出现;多数部门仍然沿袭恩赐制,任用亲信,买卖官职,致使贤路梗阻。缺少适当可行的晋升制度,某人一旦录用,即可终身任职;晋升只看资历年限,不论业绩能力,缺少奖惩激励机制,致使多数文官工作消极懒散,不求上进,效率低下,冗员充斥。部门内部不善于培养物色优秀人选,部门之间缺少经验和人才交流,导致文官缺少竞争意识,部门偏见滋长……。

针对上述问题,对文官的选任、使用和晋升等,提出了一整套改革计划。大致来看,有以下几方面内容:

其一,区分文官类别,统一规定文官录用的年龄和薪俸标准,量才使用。报告认为:所有文官应划分为两大类。其中高级文官要求具备多方面的才能、丰富的知识和经验,受过高等教育,所以,此类职位的候选人应从牛津、剑桥等一流大学中招收,也可秉公选用

其他部门中的佼佼者。低级文官主要处理部内例行公事和带有一定机械性的工作,录用时以一般中等教育为标准。低级文官录用的年龄限制在17—21岁之间,高级文官在19—25岁之间。诸如文字抄写之类的事物性工作雇用计件工办理,各部门之间的事务性文官实行统一的薪酬标准以利于部门间的调动。高级文官脱离日常杂务,致力于政策制定和实施。

其二,实行公开竞争考试录用制。祛除恩赐制弊端,选拔优秀人才。报告建议考试工作由枢密院教育委员会负责,其中高级文官的考试由中央授权专门机构主持,低级文官由各地成立的地方考试中心主持。应试人应出具品德和健康证明。少数特殊性质的文官暂不实行考试。至于考试科目,乔伊特认为主要应有4类:古典文学;数学和自然科学;政治经济学、法学和近现代哲学;现代语言、近现代史和国际法。

其三,严格文官工作考核,实行政绩晋升制,奖优汰劣,奖勤罚懒。

1854年2月,诺斯科特—屈维廉报告正式提交议会,在政府、议会和社会上引起热烈反响,少数有识之士,如政界要人格莱斯顿、查理·屈维廉,功利主义思想家约翰·米勒等人,对报告高度赞扬,说公开竞争“将有利于绅士子弟”,文官改革是“一次伟大的改革,它的实行将开创一个历史时代”^①。多数人持怀疑观望态度。保守分子恶言相加。王室年俸审计长乔治·阿伯斯诺特在议会发言中攻击“诺斯科特—屈维廉报告”是对当时文官制度的“一次不公正的非难。”正是由于保守议员的反对,该报告提交议会后又被内阁撤回。

^① 哈纳姆:《十九世纪宪制,1815—1914年——文件和评论》,第326页;科汉:《英国文官制的成长,1780—1939年》,第107页。

不料，一场多国战争成了文官制改革的催化剂。这时，俄罗斯抢夺奥斯曼帝国“遗产”的战争已有一年，英国为控制地中海和加强在东方的殖民统治，正式对俄国宣战，参加克里木战争。战争使政府问题暴露无遗：众多机构混乱，官员玩忽职守，军事物资不能及时供应，前线士兵因伤重或饥饿而大量死亡。阿伯丁政府欲盖弥彰，遭到议会和舆论界强烈谴责。内阁因此倒台，帕麦斯顿就任首相。1855年5月上旬，民间压力团体“行政改革协会”宣告成立，它在国内各大城市组织群众集会，散发宣传品，呼吁结束“尸位素餐者充斥政府”的现状，建立廉洁高效的文官体制。多家报纸连续报道有关消息。越来越多的人认识到了文官制度改革的必要性和紧迫性。

帕麦斯顿一向反对文官制度改革，可目下他面对公众的强烈不满，为了满足党内自由主义势力对改革的强烈要求，宁愿做顺水人情。1855年5月21日，他不经议会讨论，直接以枢密院的名义颁布了文官制度改革的正式法令——《关于录用王国政府文官的枢密院命令》。法令规定成立三人文官制度委员会，负责审查文官候选人的年龄、身体、品格等条件是否合格，然后允准参加考试。对考试合格者颁发证书，分配到各部用人机构，经过6个月的试用期后，再决定是否正式录用。

1855年文官改革令在英国政治史上占有重要地位，它是以择优取士的崭新方式取代官职恩赐制的重要起点，因而也是不列颠现代文官制度建立的起点。但是，这次改革令的局限性和不彻底性也是明显的。从文官录用来看，它虽然将国王、少数政治寡头和高级文官的恩赐官职特权转交到文官委员会，但由于法令没有规定公开统一的竞争考试和考试标准，只要求在被推荐的候选人中进行起码的及格考试，并且仅限于报考低级职位者，加上提名文官候选人的权力仍然保留在各部门长官手中，所以一旦出现职位空缺，

所在部门长官仍有权利根据个人意愿,有目的地“推荐”一至数名候选人,从而为徇私舞弊留下一道无形之门。除印度事务部文官考试向全社会开放外,国内多数政府部门仍然是贵族世家显身扬名的世袭领地。鉴于此,数十年后美国学者劳伦斯·罗威尔评论说:此等考试的“目的显明地是淘汰低能,而不是测验优秀,因为在这些考试中,即使采用有限的竞争考试,也只占极少的比例”^①。所幸首届文官制度委员会——由财政部总管助理爱德华·兰恩、上院高级职员肖·勒费弗尔和审计署主管爱德华·罗米利组成——成立之后对推荐的文官人选状况作了审查,及时调查掌握了文官候选人素质普遍较差的状况,并通过考试淘汰了大约一半的候选人。以后情况逐渐好转。个别部门(如军务部和印度事务部)认真履行推荐、试用、考试和正式任命的程序,职员素质有所提高。其中印度事务部于1859年竞争9个文官职位时,共有391人参加了公开考试。

1860年,议会成立文官录用调查委员会,对几年来文官制度委员会的工作进行全面调查,总结经验教训,重新提出了实行公开竞争考试录用制的建议。但总的看来,1855—1860年的文官制度改革仍然显得温和保守,一些合理性措施未能全面推广。以后多年里,支持公开竞争考试的社会舆论继续升温。

1868年,自由党大选胜利,格莱斯顿就任内阁首相,很快擢用罗伯特·劳为财政大臣,政治改革核心形成。政府在采取措施之前,仍然先作调查。结果发现:在1855—1868年所录用的9826个文官中,仍有7033人未经任何竞争性选拔而得到任命,经过有限竞争选拔2765人,完全经过公开竞争考试的仅28人。^②1870年6

① 罗威尔:《英国政府·中央政府之部》,上海人民出版社,1959年版,第151页。

② G. 德鲁里和T. 布彻:《现代文官制》,巴兹尔·布莱克韦尔出版公司,1988年版,第45页。

月4日,颁布了关于文官制度改革的第二个枢密院命令,规定:多数重要文官职位必须按照文官制度委员会的要求,通过公开竞争考试择优录用;委员会委员在财政部的监督下,有权独立决定被录用文官的基本条件。但为了避开保守势力的压力,又规定外交部和内政部可以例外,某些高级官员(如法官和各类视察员)的职位仍可不经考试而由内阁直接任命。同时,财政部发出通知:文官考试分两类进行,按相应标准录取。自此,文官划分为高、低两级。

除了1855年和1870年枢密院令外,在此前后,政府还通过文官制度委员会和财政部,并借用枢密院的名义,多次发出命令、报告和通知,对文官的录用、分级、薪酬、晋升和组织管理等诸多方面逐渐修正和补充,使文官制度逐渐趋于完备。但文官制度的最重要、最基本的原则,主要是由这两道枢密院命令确定下来的。所以,历史上都把1870年6月4日枢密院命令的颁布当作英国近代文官制度建立的标志。

19世纪50—70年代的英国文官制度改革是温和的和不彻底的,公开竞争考试还未成为文官录用的惟一方式,恩赐官职制仍在一定范围内存在。直至19世纪末,执政党党魁、内阁大臣和其他权势人物还能把部分肥缺赏赐给下属亲信。

尽管如此,其进步性和历史意义也是不可低估的。首先,这次改革是在工业资产阶级在政治领域已经开始占据统治地位的自由主义时代进行的,并把夺取封建残余势力在行政部门的垄断权作为基本目标,所以它必定会巩固、扩展19世纪中期两次议会改革的成果,重创土地贵族和金融资产阶级的政治势力,加强资产阶级自由派在政府行政机构中的优势地位,有助于英国资本主义的迅速发展。

其次,这次改革在一定程度上清除了文官体制腐败和不合理现象,对于英国政府节约行政开支、提高工作效率具有积极作用。

而且,英国文官制度改革中的一些重要做法,也为欧美国家建立和改造本国文官制度提供了宝贵经验。

再次,在19世纪中后期,英国两党制度已经确立,政党要人已获取了部分的官职恩赐权,自由党和保守党的政治角逐空前激烈。而现代文官制度的建立,从体制上比较明确地划分了与首相、内阁共进退的政务官与常务文官的区别,而后又确定了文官不得参与党争的惯例,这对于减弱英国政界的腐败风气、防止朝着美国式的“政党分赃制”方向发展,不无积极作用。

2. 地方政府改革

英国近代地方政府制度发展缓慢。直到第一次议会改革之前,地方政府仍然沿用中世纪的区域划分和管理系统。究其原因,一是17世纪内战和“光荣革命”均没有触动传统的地方管理体制;而王权的倾覆和式微、枢密院的衰落,又减弱了中央对地方的控制,增强了地方政府的管理能力。例如治安法官除受王座法院颁发的特许证限制之外,不再受中央的行政监督。二是英国自1688年以来没有出现过任何形式的独裁政体,中央政府对地方的管理控制依旧比较松弛,加上强烈的地方主义的影响,贵族世家对地方的控制,就排除了进行强制性改革的可能性;即便有些变化,也是温和的微小的。另外,从立宪君主制建立到第一次议会改革之前,英国议会制度变化微小,多数时间里地方政府又基本能够适应当时经济和社会变化,没有必要进行地方管理制度的改革。

在各个地方政府和下属区划中,教会基层教区(parish)是重要的基层单位,全国多达15500个。早在都铎时代,尤其在英格兰南部,由于宗教活动对普通民众的影响日增,教区已根据政府法令,逐渐扩充权限,兼管非宗教事务,取代了村或领主庄园的地位。教区管理人员由教区委员会任命,不领薪俸,义务工作,工时依情

而定。17 世纪初,教区根据政府法令,担负济贫职责。18 世纪,由于各种议会立法加强了济贫事务的管理,由法官任命或由纳税人选举监护人监督救济品的分配,教区的济贫作用相对减弱,但在其他方面的作用有增无减。

大致而言,各教区工作由几个区吏分管。其中教会执事主要负责教产管理、宗教税征收和对教民的教化训诫。贫民监察吏负责繁杂的赈贫事宜,羁押递解流浪者,防止没有居住证者留居本区。巡查吏负责检查教区内道路桥梁情况,发现问题呈报地方治安官,监督修缮工作,征收罚款捐税。下级警官执行上级警官的命令,维护地方秩序。几名区吏均配有若干下属助手,设有账目和工作日志。教区区吏每年从本教区上流居民中推选,其中教会执事由教区委员会和现任牧师推选,其他 3 人由地方法官推荐。少数村庄的教区委员会属“公开型”。它们循照惯例召开会议,讨论诸如公有地管理和公共设施营建等,挑选公田管理人,民主气氛较重。后来因贫民增多而建立“劳动院”,由一些教区根据合同联合管理。在伦敦和工业区,贫民救济和劳动院管理主要指定义务人员业余管理,他们中不少人责任心差,工作效率很低,贪污中饱在所难免。有些地方的教区官吏由委员会遴选聘任,按时发放薪俸。如在 19 世纪初,利物浦教区委员会每年定期召开会议,会上各区吏分别汇报工作,公布账目;检查前会议决议的执行情况,言明以后工作计划,制定财政预算,确定工作人员工薪,等等。^① 这些教区,管理体制比较完备,效率也高。

再一种地方基层区划是“庄园”(manor)。其前身是封建时代的贵族采邑。主要存在于英格兰北部少数地方。“庄园”事务由所谓“男爵法庭”(court-baron)或“特权法庭”(court of leet)负责。其

^① E. N. 威廉斯:《十八世纪宪制——文件和评论》,第 275--278 页。

中男爵法庭原是庄园主的私人法庭,现由大地主或其管家主持,佃户可以出席。法庭解决地方纠纷,决定农事、市场、码头和其他有关地产的事务,任命官吏执行其法规。特权法庭原是旧时从国王那里购买了司法特权的村镇法庭,目下亦由豪门管家主持,负责处理地方刑事案件,指定下级官吏(如酒类检查官、警官等)和陪审员,检查法规的执行。18世纪末期,两类法庭渐渐融合为一种。在庄园里,民主因素较少,管理效率较高。

长期以来,郡作为高级地方行政区划,变化甚微。郡督是郡中最高长官,名义上仍由国王任命枢密院中的贵族成员担任,可以指挥民军、任命副手和其他官员,偶尔处理地方民事冲突。郡督通常不插手地方行政管理,却常常参与地方党争和政府官职恩赐事宜。所以,某郡若发生了不同于原有党派的郡督撤换,往往会引起地方官吏的更换。

为数众多的自治市镇同样变化很小。居民较少的市镇多被豪门大户控制,腐败和玩忽职守司空见惯。人口较多的自治市拥有专门的市政机构,设有市长和议会。市政机构行使类似于教区委员会的职能。但随着政党政治的发展,当地司法、行政和立法权力大多集中于少数地方寡头手中。有的城市行政管理和立法职能形同虚设,仅余司法职能。

可见,从17世纪到19世纪30年代,英国地方行政机构始终保持着一定程度的自治特征,王室和议会均很少过问地方事务,中央亦无专门的管理地方事务的政府部门。

英国地方管理体制具有鲜明的多样化特点。它本是农业社会的产物,随着时间的推移,工业社会的兴起,变得很不适应,腐败和低效问题越来越突出。表现在:多数官吏实行无薪酬义务工作制,无法保持长久和积极主动的工作态度,贪污和玩忽职守者比比皆是。多数地方机构缺少公开性透明度,易被豪门大户和富商大贾所

控制。一些居民众多的新兴工业城市,如曼彻斯特、里兹、伯明翰、布莱福德、哈里法克斯等,仍由治安法官和教区等旧式机构治理,管理松弛,问题尤显严重。工业革命所造成的人口拥挤、环境污染、社会秩序混乱、犯罪率上升,等等,逐渐引起人道主义者、功利主义思想家和其他民间有识之士的关注和批评。土地贵族势力出于对传统经济生活和特权制度的留恋和对新兴资本主义工业体系的憎恨,也借助人道主义的口号,在社会上议会内,抨击工业资产阶级的贪恋和因资本主义发展所造成的种种罪恶现象,呼吁实行地方管理制度改革。工业资产阶级及其代表出于政治竞争的需要,为了更多地吸引、控制和影响选民,抢占敌对势力的世袭领地,缓和社会矛盾,也主动打出地方改革的旗帜。

1832年议会改革成为英国改革时代到来的标志,地方改革很快开始。

1834年,议会通过《新济贫法》,废除了由教区征集济贫税赈济穷人的“斯宾汉姆兰制度”,设立“劳动院”,采用强迫劳动的方式发放救济金。此法案由终身从事地方卫生改革工作的医生爱德温·查德威克爵士提出,虽局限于济贫事宜,却提出了有关地方政府职责的3项重要原则性要求——设立专门机构解决地方贫民救济问题,实行教区联合、改组地方机构,通过中央政府的济贫法官员加强地方管理。鉴于此,该法案可视为19世纪地方政府改革的序曲。

1835年9月,议会在任命专门委员会作了充分调查的基础上,通过宪法性文件《市镇自治机关法》,宣布取消两百多个陈旧过时的市镇自治团体,设立一百多个有权选举议会的市镇。规定所有市镇自治机构的人员——市长、市府参事、市议会议员等——均应投票选出。其中市府参事由市议会选出,任期6年;市议会议员由地方所有居住满3年的纳税者选举产生,任期3年。镇议会必须定

期公布账目和年度预算,市政收入必须用于当地居民,地方政府可以制定必要法规。这个法令扩大了市镇机关的工作职能和权限,削弱了土地贵族和权贵们的势力,使地方选举中的腐败现象有所收敛,从而保证了中产阶级对多数城镇乡村的控制。法令还废除市法官和法院的职权,将其权力转交治安法官和郡法院。这就实现了地方行政权力和行政管理的分离,有助于减少地方司法领域中的不合理现象。1835年市镇改革的再一重要举措,是褫夺了地方教会的行政管理权,把教会势力排除于地方行政事务之外,使工商业资产阶级控制了地方政权。另外,由于市镇选举的选民财产资格低于选举议会下院议员的选民财产资格,所以,它就不仅是对1832年议会改革法的补充,还有助于推动以后进行新的议会改革。

此法令的缺陷是缺少建设性规定,未能通过中央控制作用来改变自治市大小不等、区域划分和地方管理多样化的局面。所以当时多数地方政府仍然存在腐败和低效问题,未能设立监督委员会督促地方建立各类公益设施,加强社会管理。

19世纪中期,英国人口高速增长。大城市的供水和卫生问题恶化,严重影响社区居民健康。1847年,霍乱病流行,55000人丧生。民众和自由主义者一方面要求提高公共开支,反对不干涉主义;另一方面又要求加强地方自治和反对建立法国式的中央官僚体制。为此政府建立济贫部,由一名大臣负责全国的济贫和卫生事务。1848年,议会通过《公众卫生法》,要求各地改善卫生条件,地方政府的卫生管理职能随之加强,卫生管理机构纷纷建立。12年后,接受中央卫生部管理的地方卫生局多达670个。^①1856年,政府还授权各郡组建警察队伍,由季审法院的治安法官组成警察局;

^① J. 哈弗和 L. 巴瑟:《英国宪制和政治》,麦克米伦公司,1983年版,第401-402页。

允准地方机构检查食品饮料、建立公益设施、发放酒店饭馆和屠宰店营业执照。1870年,政府颁布《教育法》,原由教会和民间经营的教育事务移交地方政府。自此各地又选举教育局,管理和募资兴办学校;一些自治市或教区联合组成学区。然而,由于19世纪30—70年代的一系列改革均缺少全局规划,各种行政机构名目繁多,权力交叉重叠,地方税征收和选举混乱。

第二次议会改革令颁布后,原有区域划分略有更动。不久政府任命一个皇家卫生委员会。通过调查,该机构于1871年提出报告,批评地方政府效率低下,建议成立一种简便的地方专门机构,一部可以广泛实施的保健法规和一个强有力的中央主管部门。很快,几项重大举措得到实施。1871年,迪斯雷利政府将济贫部改建为地方事务部,监督除警察、教育、供水和交通管理之外所有重要的地方事务。翌年,政府颁布《公共卫生法》,将所有城市内各种卫生管理机构统一改称为“市区卫生局”,其他乡间保健部门统称“乡村卫生局”,接受地方事务部的监督。1875年,又将多种卫生法改编为新的《公共卫生法》,由全国推行。

19世纪中期英国中央主管机构的设立虽未妨碍地方加强自治权力,地方政府的自治能力和民主色彩委实有所加强,但仍未形成统一的地方管理系统。许多小镇邑仍由卫生局或教区区吏管理,民主气氛淡薄。

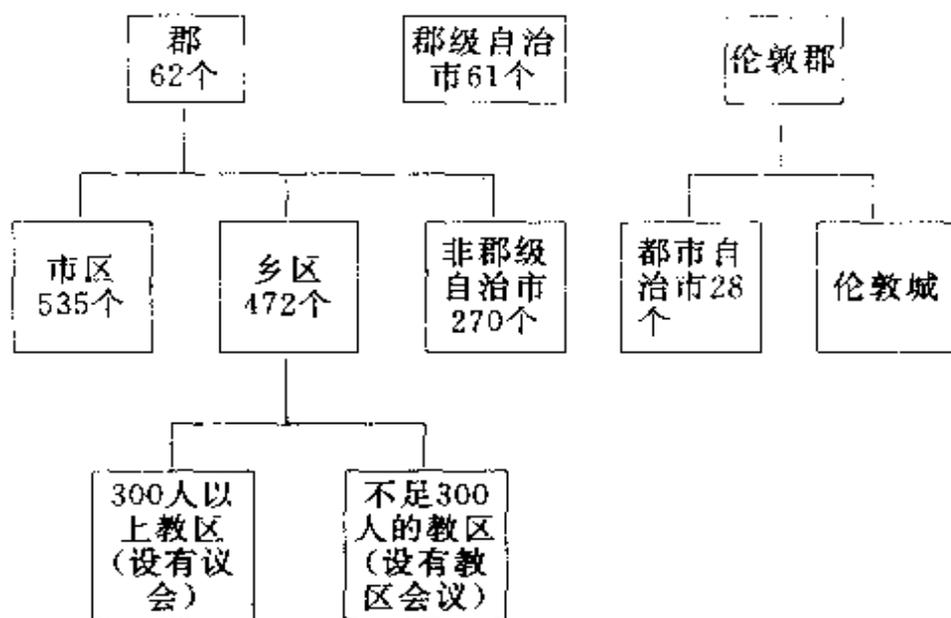
19世纪80年代以来,英国地方政府改革进入一个新阶段,全国统一的地方管理体制很快建立起来。是时,议会颁布实施的主要法令有:

其一,《1888年地方政府法》。据此在英格兰和威尔士建立了62个郡(其中52个与原来的郡区划相同,其余是重新设立和划分的新郡),61个人口在50000名以上的郡级自治市(county borough)和伦敦郡。3种行政区的政府均由选民直接选举产生。翌年,

又颁布《议会法》，在苏格兰建立了类似的地方自治机构。这些法令奠定了现代地方政府管理制度的基础。

其二，《1894年地方政府法》。据此进一步简化地方机构，在全国62个郡议会管辖的区域建立了535个市区议会、472个乡村区议会和270个人口在50000人之下的非郡级自治市议会。其中乡村区议会仍然下分为若干教区，居民达到300人的教区应拥有区议会，居民不到300人应有一个教区会议。至此英国将新型的3级地方管理体制推广到全国，旧的区域划分和管理体制彻底瓦解。6年后颁布《城镇议会法》，在苏格兰建立了相同的地方自治机构。

其三，《1899伦敦政府法》。据此在1888年建立的伦敦郡区内，重新组建了28个自治市议会和一个伦敦城，取代了原有的38个教区委员会和区议会。至此，建立全国统一的地方行政区划和自治性管理体系的任务终于形成。英国3级地方管理体制的划分如图示：



英国地方政府进行改革之时，正是该国两党制度形成、确立和议会一再实行改革之际。所以，因地方政府改革所出现的职位变动和空缺就成了两党争夺的对象。而且，由于参加国家议会选举的选

民和参加地方选举的选民有极大的重合性,而且某个政党只有尽可能地在地地方上扩大影响和实力才能够更稳妥地获取较多议席,所以占据地方政府和议会就与争夺威斯敏斯特的议会席位具有同样重要的作用和意义。换言之,某党在地方政府赢得了优势地位,也有助于它营造政绩,建立良好形象,赢得选民支持,借机在当地发展政党组织;并通过地方政党组织约束控制选民,获取更多的地方政府职位。二者相得益彰。在此方面,伯明翰自由党人堪称典范。1873年,张伯伦当选为该市市长,他在当地首创教育改革,兴建学校,提高入学率;拆除贫民窟,改造供水排水系统,改善居住和卫生条件,一系列的以市办公用事业为主要内容的新政很快取得成功,张伯伦声名鹊起。他和同党借机在当地建立和发展自由党党团,扩大政治影响,为长期获取国会席位和占据市政府营造了牢固的基础。渐渐地,一些地方政府打上了党派标记。有的人认为,由单一党派控制的地方政府,想法一致,行动统一,会有较高的工作效率。^①

英国改革后各级地方政府的一个重要特征,是其官员和议员由当地居民选举产生,而非由上级任命,当选官员和议员应对选民而非对上级负责。这种体制在当时尽管难免阶级和时代局限性,可仍在相当程度上体现了民主主义精神,有助于民众对官员的选择、监督和更换;更重要的是它彻底终结了带有封建主义特色的由高级政要行使的官职恩赐任命制度,在一定程度上堵塞了任人唯亲的腐败之源,净化了官风吏治。尽管此时英国地方政府官员的选任和管理制度还会有某些问题和局限性——例如这种改革实行得委实晚了些,但其成就仍然是主要的,其经验是值得后人借鉴的。

^① 哈纳姆:《十九世纪宪制,1815—1914年——文件和评论》,第375页。

第八章 20 世纪

一、内阁权力的扩张

1. 内阁权力的扩张

19 世纪晚期和 20 世纪初,英国内阁权力继续扩张,主要表现在:

其一,内阁对议会立法工作的全面支配。英国成为“世界工厂”后,政府机构不断增加,内政外交事务日益增多。内阁惟恐其政策不能迅速全面地实施,遂依仗其在议会的多数票优势,一再更改议会工作日程表,使议案和辩论尽量集中于“国家中心问题”,即内阁事务。根据有关材料统计,在 1900 年前后,内阁已合法地占用了下院 4/5 的议事时间。另据议会记录:1878—1887 年,政府议案占去下院 83% 的工作时间,1888—1897 年增加到 84.5%。

由于议会划给议员个人使用的时间过少,许多私议案不能列入议事日程。为此,有人建议用抽签的方式对私议案进行筛选,中签者可在规定时间内排队审议,不中者无论何等重要,也要搁置一旁。少数中签议案还常常因为缺少议会党派的支持而在议会委员会中剔除,侥幸走完各审议阶段的议案屈指可数。据载,在 20 世纪初,每年只有 10—15 件私议案能在议会通过。有些议员忍无可忍,大声抗议他们所受的不公平待遇,甚至失声痛哭。对此情况,美国

宪政学家罗威尔评论说：英国“下院解决时间问题的办法，是把大部分时间划给政府，由它去随意使用，把剩下的时间划给议员个人，让他们去争夺”^①。

自由党和保守党轮流执政时竞相扩充内阁立法特权的行为，难免遭到小党和某些失意议员的抵制。19世纪70年代，拥有八十多个议席的爱尔兰民族主义者一反过去追随自由党的做法，自行组成议会党团。为迫使政府实施爱尔兰自治，该派领袖巴涅尔组织自治派议员以无休无止的发言干扰议会正常工作，使内阁——尤其是反对爱尔兰自治的保守党内阁——的许多议案无法通过，执政党政策难以贯彻。为了挫败爱尔兰自治派的“拖延术”，迪斯雷利政府在1877年针锋相对地通过了《中止辩论程序法》，其中规定：当有人提出制止辩论的建议并得到起码100人的赞同时，议长可随时截止“过于冗长”的发言。此法实施后立即见成效。

1882年，正当自由党首相为爱尔兰自治和其他问题大伤脑筋时，下院通过了《关于紧急状况的决议》，规定首相可以“情况紧急”为由，要求议会对他提出的议案不经讨论立即付诸表决。此案对政府更为有利，并使爱尔兰议员的议会捣乱术失去效力。

1893年又通过所谓“断头台法”，规定某问题在一定时间内，不论是否讨论完毕，均当交付表决。当然这还是有利于内阁。

另一项类似法令是在1909年通过的。是时自由党政府的各项改革政策正在实施，容不得反对党和后排议员占用议会的黄金时间。为此它依靠工党和爱尔兰议员的支持，通过所谓“袋鼠法”，授权下院议长自行挑选业经提出的议案交付审议，或搁置某些议案。至此，从政府领取高薪的议长便可毫无顾忌地决定审理那些由内阁提出的、事关国家大政方针的公议案。而那些私议案即使是中了

^① 罗威尔：《英国政府·中央政府之部》，第305页。

签也会被搁置起来。

对反对党(尤其是保守党)打击最大的法令是1911年的议会法,它规定:凡政府财政案经下院通过并转送上院后,上院须在一个月内修正和通过,否则下院可直接呈送国王签署生效。此法案等于取消了上院对所有议案的否决权,使之仅余一点微不足道的拖延权。而且在此法令颁布后,内阁不仅能使其绝大多数财政案畅通无阻地在议会通过,还可用“夹带”的方式,将其他非财政法案与之联系起来,例如把教育、防务和社会福利等问题与赋税和拨款问题互相联系,使上院在表决时无法行使拖延权。

第一次世界大战爆发时,议会又通过《授权法》。据此,内阁获得了不经议会参与直接发布行政命令以代替议会立法的权力,大大提高了内阁领导国民进行战争的能力和效率。

上述诸项法令加强了内阁立法职能和对议会的支配,被议会修正的政府议案不断减少。1867—1869年政府议案在议会被修正的共17项,平均每年5.7项;1880—1885年在议会中被修正的政府议案仅11项,平均每年1.8项;1896—1900年间只有一项政府议案被修正,平均每年0.2项。^①20世纪以来,政府议案更难被反对党修正或否决了。有些年份政府议案的通过率高达99%。为此反对党戏称议会为“内阁的专用议事厅”。

其二,内阁对议会选举的控制。大致以1868年为界,英国内阁制发生了重大变化。由此追溯到1832年议会改革,内阁在35年的党派斗争中更替了10次,其中除1841年和1859年两次更替发生在大选之后,其余8次都因内阁在议会活动中遭到挫败自动辞职,从而体现了内阁对议会负责的原则。而在1868年以后的50年中,政府变更也是10次,其中除1885年、1886年初、1892年和1895

^① 罗威尔:《英国政府·中央政府之部》,第311页。

年的4次更换是因内阁失去多数自动辞职外,其余6次皆因执政党在议会大选中失败而被迫让位。这在一定意义上体现了内阁对选民负责的精神。19世纪晚期和20世纪初内阁“负责”对象的变化,使大臣们清楚地认识到议会选举胜利对于延续内阁任期的重要性;懂得了在许多情况下,由首相要求解散议会重新进行大选的做法是使内阁在议会斗争中绝处逢生的手段。因此,内阁更加重视对大选的操纵。况且,在议会外,执政党常有“人和”之便,可以较合理地指定和支持本党候选人进行大选,利用各类组织控制选区,操纵本党选民进行“有效投票”。例如在1906年初的大选中,保守党刚刚下台,上层分裂,未能发挥院外组织的作用,尽管它得到了全国43.6%的选票,却只得到下院23.8%的席位;而上台不久的自由党得到全国49%的选票却赢得了下院59.7%的席位。换言之,保守党每得到一个席位平均要比自由党多获1.3倍的选票,投票有效率不及自由党的一半。再如1910年大选中,保守党获得全国46.9%的选票,只得到40.7%的议席,依然屈居台下;自由党却以43.2%的选票得到41%的席位,心安理得地继续掌权。1910年再次举行大选,保守党比自由党多得247306张选票,但两党所获议席相等;加上自由党可以依靠工党和爱尔兰自治派的支持拼凑议会多数,使得保守党仍居反对党地位。此类事实说明,尽管英国经过几次议会改革,选民一再增多,但由于实行“选区简单多数制”(即各选区只选出1名议员,各党都可以在同一选区提出候选人,最后以得票最多者当选为议员),得利者常常是组织水平较高的执政党。而且老谋深算的首相在行使解散议会重新进行大选的特权时,又总是审时度势,尽量选择执政党民意看涨的有利时机突然解散议会,使其重新取得议会多数,延长内阁任期。因此,仅从大选结果看,是很难发现选民投票的真实意向的。1900年1月,保守党利用英布战争期间国内沙文主义情绪高涨之际,突然实行

的大选就属此类。是时内阁要员张伯伦告诉选民，每投一张反政府票无异于向布尔人提供一颗子弹，结果政府以压倒多数轻易取胜。

随着内阁控制议会选举能力的增强，内阁任期相对延长。1830—1868年，内阁在两大政党的角逐中更换了12次，平均任期3.17年，但在1868—1916年内阁权力扩大之时，两党轮流执政11次，平均每届任期4.36年。内阁任期较长有助于执政党实行其政纲；反之，短命内阁犹如流星掠空，鲜有建树，实际权力也相对缩小。

其三，内阁和政府规模的扩大。长远看来，英国内阁始终呈逐渐扩充之势。例如：1830年格雷内阁共有13名阁员，在当时居平均水平；1841年皮尔内阁计有14名阁员；1874年迪斯雷利内阁减至12人；但1905年的坎贝尔-班纳曼内阁又增加到18人。从此至今总在20名左右浮动。^①其中除了首相是以首席财政大臣名义任阁揆，以及大法官主持上院司法事务并担任上院议长外，其余阁员分为两类：管部类阁员和不管部类阁员。截止于1782年，英国内阁中管部类阁员较少。除国库大臣、主计大臣、外交大臣、内务大臣和海军大臣，各有其对应的部门和比较专门、固定的职权范围外，其余掌玺大臣、枢密大臣、宫廷侍卫大臣、兰开斯特公国大臣等均为荣誉性强、工作范围不够确定、职权比较宽泛的不管部类阁员。以后随着大英殖民帝国的建立、人口的增加和政府管理事务的加重，一些新的部级机构相继增设，内阁成员逐渐增多。

新设机构主要通过3种途径。一是衍生于国务大臣办公处，二是由后设的部门委员会演变而来，三是根据新的需要增建。

其中内务部、外交部、战争事务部、殖民事务部和印度事务部

^① 詹宁斯：《内阁制政府》，剑桥大学出版社，1959年版，第534页。

均是在 18 世纪后期至 19 世纪中期,先后从内务大臣办公处直接分出或派生。19 世纪中期,上述 5 部长官可被笼统地称作“国务大臣”,但以内务大臣权力最大,地位最显赫。19 世纪中后期,英国在世界各地加紧了殖民地掠夺,并极力争夺和巩固其霸主地位,外交事务尤其显得重要和复杂,外交大臣的地位最显突出。颇为典型的事例是帕麦斯顿勋爵、罗斯伯里勋爵均以担任过外交大臣的重要资历出面组阁,荣任首相;曾担任过首相的约翰·罗素勋爵、阿瑟·巴尔福离开首相职位后担任外交大臣;以及索尔兹伯里几度以外交大臣的名义担任首相。

由旧的部门委员会演变而来的部门有贸易部(1867 年)、教育部(1899 年)等。

19 世纪晚期至 20 世纪新建的部级机构有地方事务部、爱尔兰事务部、农业部、卫生部等等。

到了 20 世纪初,归属内阁管辖的中央部一级行政机构达二十多个。其中除海军仍实行委员会外,其他机构绝大多数以部称之。内阁下辖部委如此之多,不可能使各部长官都进入内阁。所以政府部级大臣中又有阁员大臣和非阁员大臣的区分。例如在 1905 年建立的以坎贝尔-班纳曼为首的自由党中央政府中,有阁员大臣 18 个,非阁员大臣 2 个。

应该指出的是,19 世纪晚期和 20 世纪初英国内阁制政府规模的扩大,除了某些主观因素外,很大程度上是为了满足不断增加的政府工作的客观需要,是生产力发展和社会活动范围扩大所造成的必然结果,是上层建筑根据经济基础变化所作的必要调整,而且是同当时欧美多数国家竞相扩充政府机构的大趋势相一致的。由此来看,此时英国内阁增设部门则无可厚非。但如此而为势必会扩大内阁和首相的权力。

2. 首相地位的上升

英国内阁制确立后,首相地位稳步提高,一代强过一代。其中议会改革后的第二代党派领导人格莱斯顿在权力行使方面又比皮尔进了一步。他4次出任首相。1868--1892年间自由党所制定的重大政策,大多是在他亲自主持下形成法令并贯彻执行的。

迪斯雷利和格莱斯顿等人逝世后,新一代首相更加专断。1916年,劳合·乔治开始领导战时联合政府时,当即建立了一个小型的“战争指导委员会”,使主要阁员摆脱部务,全力参与战争事务;首相权力亦达空前程度。就首相与内阁大臣的关系而言,过去各部对内阁集体负责的制度已变为对首相一人负责,首相有权打破旧制在议会外物色大臣。除“战争指导委员会”5位成员外,其他阁员的地位模棱两可,只有当他们各自主管的部务被列入讨论日程时,方可应召参加内阁会议。在军事上,文职出身的劳合·乔治也要独揽大权。他任首相不久,就不顾总司令海格和参谋长罗伯逊的反对,坚持实行其“东线战略”。1917年,他指令海军部实行护航制,在紧要关头挫败了德国的潜艇战,并要求美国出兵东援。翌年,他不与军界要员相商,同意法国元帅福熙任协约国联军统帅,但对海格的增援要求置之不理,使英军受到重创。他在不通知外交部的情况下,多次接见外国大使或令其秘书经管外交事务,使外交大臣降到了副大臣的地位。劳合·乔治的许多做法在英国史上未见先例。其权力即使同当时的美国总统相比,也不逊色,因此时人称他为“总统式首相”^①。

当然我们也不否认,近代晚期英国首相权力的行使还与他们各自的品格和才能有关。诸如格莱斯顿、劳合·乔治之类的国务活

^① 马里欧特:《现代英国,1885—1945年》,商务印书馆,1963年版,第410页。

动家,才能出众,性格倔强,在特定的历史条件下,能依靠党人的有力支持,把最高行政权力运用到极致。但说到底,还是不以人们意志为转移的客观历史条件在发挥着关键作用。19世纪后期至20世纪初,英国政治制度已经相当成熟,一些二三流的政客——如亨利·阿丁顿、斯宾塞·珀西瓦尔和戈德里奇勋爵等^①——已无法登上政界最高层。只有那些辩才出色、组织能力高超、政治威望出众、经验老道、禀性坚毅的党魁才能爬上权力的最高点。

劳合·乔治作为首相,在英国内阁史上的一次里程碑式的行动,是他在第一次世界大战结束时,未同内阁商议就自行要求乔治五世解散议会并进行大选。而在此以前,首相总要事先征得内阁全体成员的同意,以显示集体负责精神,否则就会遭到指责。1841年墨尔本勋爵欲解散议会进行新选举,因多数阁员反对而作罢。1868年迪斯雷利采取相同行动之前,只通知主要阁员而未召开全体会议,众大臣气愤之下,批评首相独断专行。可是,半个世纪后劳合·乔治重演故技时,不仅自由党人认为他的行动是合乎宪法的,就连保守党领袖巴尔福也慨然支持:“无论如何,我认为解散议会的职权一定要由首相行使。”^② 20世纪以来,所有首相都是独立行使向国王建议重建议会的权力的。一种新的政治惯例就这样形成了。

实变则名更。首相地位提高后,他作为执政党党魁就不再被看

① 亨利·阿丁顿、斯宾塞·珀西瓦尔和戈德里奇勋爵分别于1801—1804年、1809—1812年和1827—1828年间任首相,他们都是依靠王室信任或家族名望,侥幸登上高位的比较无能的政治家。其中阿丁顿在议会中不善于演说、在政府里处理要事时常无良策,故而后人评价他的政治生涯“显得十分单薄和乏味”、“不过是个过渡人物”。珀西瓦尔为人胸襟不够宽阔,政治上缺少大度,处理内政外交事务时多次陷于困境。1812年5月他在下院休息室惨遭暗杀,此事竟然被认为:对于英国的繁荣、幸福和独立来说,“是一起非常幸运的事件”。戈德里奇在英国历届首相中堪称无能者中的典型,当乔治四世通知他组阁时,他竟说:“事情完全弄颠倒了。”他任阁揆5个月,始终未能使内阁协调一致,被迫含泪辞职。时人评论他是“昙花一现的、令人难为的怪物”。

② 布莱克:《默默无闻的首相》,伦敦,1955年版,第385页。

作“同辈阁员之首”了。1905年12月,经国王爱德华七世批准,正式被授予“首相”的称号,在法律上明确了首相与其他阁员的主次关系。而在此以前,历任首相都是以财政大臣、外交大臣或掌玺大臣的名义行使最高行政权的,其地位一向不够明确。

诸多事实说明,在19世纪晚期和20世纪初,英国内阁不仅是中央行政机构的中枢,实际上也是国家政权总系统的顶点和最高决策机关。

3. “影子内阁”的出现

在19世纪晚期至20世纪初的英国,内阁权力的扩张和首相地位的上升还与“影子内阁”的出现同时发生。所谓“影子内阁”(Shadow Cabinet),实是由反对党上层领导集团组成的后备政府。它有公认的党魁,可以随时出面组阁,可以从原来的反对党高层人物中有针对性地任命所谓内阁成员和政府其他重要官职。但在两党制度形成之前和两党制度的早期发展阶段,这些条件尚不够完备。尤其是在反对党队伍发生分裂之际,反对党缺少公认的领袖和稳定明确的领导层;一旦得到执政机会,总是仓促上台,急忙组成内阁,由此决定内阁成员中仅有一部分是新首相的比较理想的“内定人选”,凭偶然性原因攀龙附凤得以入阁者亦有人在。第二次议会改革后,议会内外完备的政党组织系统形成,两党制度迅速确立,1867—1915间,保守党和自由党轮流执政各23年,在政治上平分秋色。迪斯雷利、格莱斯顿和索尔兹伯里侯爵都不止一次地领导组阁,人员相对稳定的“影子内阁”也及时出现。

在英国政治史上,最早被后世英国学者称为“影子内阁”的是1868年3—12月间由格莱斯顿领导的反对党上层集团。它主要以1865年10月下台的自由党罗素内阁的班底组成。除格莱斯顿本人外,还包括阿吉尔、格兰维尔、福特斯古、卡德威尔、布兰德和格

伦,总共7人。议会休会时,他们常常在格莱斯顿家中聚会,讨论有关爱尔兰教会的议案条款,制定反对党在议会的行动计划。同年5月,影子内阁的院外工作会议定期召开,自由党两院首席督导员有时出席。1874年,格莱斯顿内阁垮台,经过一段身心调整后,格莱斯顿于翌年重新召集原内阁成员,研商如何反对迪斯雷利内阁的关于禁止外国奴隶上英国战舰避难等问题。两年后,格莱斯顿又召集影子内阁就如何反对保守党政府的近东政策周密策划,而自由党下院领袖哈廷顿则动员本党议员在分组投票中支持他们的领导人,致使政府有关提案1项被修改,3项被否决。^①可见,影子内阁的工作,增强了反对党的政治实力。

相反,影子内阁的解体或未能认真组成还会影响反对党在议会中的战斗力,甚至会使反对党发生分裂。1885年,格莱斯顿在其第二届内阁垮台后,一度心情郁闷,懒于政治活动,并拒绝了哈科特要求召开影子内阁议事的建议。以后到90年代末,自由党分裂加重,保守党政治优势明显上升。

“影子内阁”并非的自由党的专利品。1873年,格莱斯顿再次提出爱尔兰教育改革议案,在分组投票时仅得3票,决定辞职。保守党可以借机组建少数派政府。值此关键时刻,迪斯雷利召集保守党原内阁成员开会,商谈是否出面组阁。会上得出了一致性的否定性意见。后世学者便把此次会议视为保守党影子内阁的起源。^②

19世纪80年代末和1892—1895年间,保守党的影子内阁已经很好地组织和运行。和内阁一样,影子内阁同样强调阁员行动的一致性和集体负责的精神。1906年以来,连续数年,保守党在反对自由党政府财政法案时行动不够坚决一致。于是,在由原保守党内

① 麦金托什:《英国内阁》,第259页。

② 同上,第298页。

阁阁员组成的影子内阁会议上,该党党魁巴尔福讲道:“如果影子内阁是一个真正的内阁,其中持不同意见者就必须遵循两项原则中的一项:要么是少数持不同意见者辞职,要么缄口无言地服从多数成员的决议。”^①这些话并非妄语。翌年,沃尔特·龙就以实际行动体现了这一原则,果断地离开了议会反对党领导人的前排议席。而自由党的党内反对派早在19世纪90年代末已有类似之举——3名持不同意见者(罗斯伯里、哈科特和莫利)一再停止出席该党影子内阁会议,拒绝忝列议会中的反对党前排座席。

渐渐地,有关影子内阁的某些习惯做法得到公认:(1)当某大党居反对党地位时,该党原内阁成员被认为有参加影子内阁的“当然权利”;(2)党魁可以召集并非原内阁成员者以及两院督导员,但如果原内阁成员被无故排斥在外便会引起非议。另外,除两大政党外,包括第三党在内的其他小党一向没有执政机会,不必组织影子内阁。

英国两大政党是一对互相对立、互相依存的政治组合体。当反对党队伍涣散、实力下降时,执政党的队伍终究也会发生混乱。相反,当反对党极力发展议会内外组织系统,组建影子内阁时,也会刺激执政党上层集团加强组织工作,尽量扩充内阁权力。

4. 内阁权力扩张的原因

除了影子内阁的出现之外,近代晚期英国内阁权力迅速扩展,还有着深刻复杂的历史原因。

首先,它是英国政党政治发展到较高水平的产物。随着议会改革的进行,两党制度很快形成和确立。两大政党轮流执政的格局确定下来,政治竞争机制也空前增强。在议会内,两大政党发展督导

^① 麦金托什:《英国内阁》,第260页。

员制度,严格管束本党议员。分组投票时,各党议员必须铭记他那一票对本党获取和维持执政地位的作用,这意味着内阁对政府政策集体负责的观念已扩及到所有的议员。在议会外,政党组织迅速系统化、现代化,相当完备的组织网络已经形成。党魁可以直接控制本党督导员、议员、中央总部和全国性机构,并通过它们间接地操纵本党的基层组织。

英国两大政党现代组织系统的形成,产生了两种政治效果:一是对选民的“教育效果”,表现为选民政治参与意识的增强和大选时改变党派立场者的减少。据估计:1857年大选时,约有19%的选民改变原有政治立场;1868年实行新选举法,选民增加,大选时改变原有党派立场者仅占选民的5.5%;1885年降至3.5%;1910年不足2%。很多选民投票时并未认真考虑本党政策的利弊,而是凭着平时养成的政治热情,在党内上层人物的诱导下和地方组织的鼓动下盲目行动。久而久之,英国流行着一句政治笑话:有个坚定的党人在投票时直言不讳地说:“即使党让一头猪参加竞选,我也要投票赞成!”这无疑是一些选民愚忠本党的心态写照。

其次,是选民和院外组织对本党议员所造成的“压力效果”。1880年,16名自由党议员投票反对格莱斯顿的爱尔兰土地政策,情况披露后舆论大哗。翌年,自由党全国总会得知本党某些议员将在表决土地案时弃权,遂发表声明:“在下院占据自由党席位的议员中,有人并非全心全意地效忠领袖,……在目前会期中,对党的不忠行为再次出现,威胁到政府并使之难堪。”^①因此该党表示,为了最适当、最有效地执行其职责起见,“必须邀请各自由党选区,对在国家重大危机时不支持政府的本区代表,施加合法压力”^②。很

^① 奥斯特罗戈斯基:《民主和政党组织》,第209页。

^② 罗威尔:《英国政府·政党政府之部》,第317页。

快,总会号召各地协会和众多党人寄信发电报,正告他们的代表投票时站稳立场,警告党内“不忠议员”不得轻举妄动,否则地方组织应要求其辞职或以后不再选他们。这些施压行为虽使议员反感,却能达到预期效果。尔后除了1886年以约瑟夫·张伯伦为首的统一派在议会中投反对票导致自由党垮台外,至今执政党内再未出现过类似的内讧事件。

既然19世纪后期两大政党都建成了现代网络,那么执政党和在野党都会受益,又为何导致内阁权力的扩张?这是因为:第一,执政党作为议会第一大党往往有人和之利,其有利条件要比在野党高出一筹。例如,内阁首相是执政党的公认党魁,可以更好地操纵本党投票机器。而反对党有时会出现散漫无序、群龙无首的状态,^①不能一贯有效地对执政党发动攻势。第二,执政党许多议员在议会中领有职薪,乐意服从首相领导;其他议员也指望在支持本党的辩论和投票中得到酬报,不愿自行其是。而反对党上台时间不定,党内多数议员对本党前景感到渺茫,在党派斗争中容易倦怠散漫。所以,内阁的优势地位无形中得到巩固。

再次,同议会委员会的发展和内阁委员会的创立有关。英国议会中常设委员会和特选委员会建立较早,但多年变化不大。19世纪中后期两党制度确立后,不仅议会委员会数目增多,而且在人数分配上能反映出下院党派力量的对比,执政党总是拥有多数;加之委员会人数较少,不像人数众多的下院那样容易出现党派对立,所以按党派投票的现象发生较少。以1899年为例:在专门委员会的53次投票中,仅有6次是按党派进行的,而在同年下院的357次

^① 在英国,反对党议会党团的内部民主制实行很晚。其中保守党直到1965年在野时才正式选举党魁。参阅P.诺顿:《英国政体》,朗曼公司,1984年版,第111页。

分组投票中,按党派投票共 242 次。^①委员会的工作主要是处理公议案,其党派投票次数又如此之低,自然还是对内阁有利。

尽管如此,执政党仍不满足。20 世纪初年两党内阁又仿效议会委员会的模式,建立了若干归内阁直接领导的专门事务委员会,简称内阁委员会。保守党第一个内阁常设委员会建立于 1903 年,称“帝国防务委员会”。^②自由党的第一个内阁委员会建于 1908 年 4 月,负责研究贸易部等部门的人事变动。1910 年 6 月至 1913 年 7 月,又有 8 个委员会相继问世,分理财政、军事、殖民和教育等方面的重大政策或个别典型案例。^③内阁委员会与议会委员会的区别在于:后者由各党派的议员联合组成,主持人不一定是执政党议员,工作程序由议会决定,讨论结果对议会公开;而内阁委员会是由执政党议员和政府各部要员组成,分别由负责相关事务的大臣主持,活动情况对议会保密。一系列内阁委员会建立后,分理各类事务。这样内阁就不必频繁地召开全体会议研究那些与多数阁员无关的问题。这不仅减轻了内阁成员的负担,提高了行政工作效率,也使首相和内阁便于把握全局,使事先经过内阁专门委员会审议过的政府议案易于在议会通过。

最后,也是较为重要的一点,是两大政党之间合作基础扩大,阶级区别越来越模糊。19 世纪中叶以前,两党激烈斗争屡屡出现。甚至在 19 世纪 40 年代自由党和保守党围绕《谷物法》辩论时,双方依然攻讦嘲讽,秽词百出,立场难以调和。然而,19 世纪晚期、20 世纪初内阁权力一再扩张时,反对党倒显出宽容态度。讨论政府重大决策时,两党之间多次停止攻击,互相协助,配合默契。较为突出

① 罗威尔:《英国政府·中央政府之部》,第 317 页。

② L. 罗宾斯辑:《英国政治机构——发展和变化》,朗曼公司,1987 年版,第 22 页。

③ 哈纳姆:《十九世纪宪制,1815--1914 年——文件和评论》,第 94-96 页。

的事件有：1870年议会讨论格莱斯顿的《爱尔兰土地法案》时，迪斯雷利带领保守党投赞成票。1875年迪斯雷利为使英国夺取苏伊士运河的控制权，未经议会许可就借支巨款购买了运河股份公司的近一半的股票。反对党对此漠视议会权威的行为，不仅不予以指责，反而在事后予以承认。1880年自由党内阁的《雇主债务法》虽然损害了部分有产者的利益，但在下院仍以绝对多数通过。^①1899年保守党政府抛出《劳工赔偿法案》时，在议会竟不经分组投票就轻易通过了。英国大党合作的典型事例是第一次世界大战时联合政府的建立。它汇集了保守党、自由党和工党的头面人物，历史上称之为“超级内阁”。是时议会中刁难扯皮现象甚少，内阁动议总能迅速通过。

促使英国议会大党合作的深层原因是两大政党阶级属性演变的趋同性。1832年议会改革之前，尽管辉格党和托利党上层同属贵族地主，但比较起来，辉格党更多地代表工商业资产阶级的利益，托利党主要代表乡绅地主阶级的利益，两党斗争不乏阶级对立性质。1832年之后，土地贵族的垄断局面开始被打破，但贵族阶级的影响仍然相当突出；下院中地产者的比例虽然有所下降，但他们仍然是一个人数最多的阶级集团。保守党旧势力同自由党资产阶级的冲突并未超出阶级竞争的范围。1867年第二次议会改革后，政治变革加快，保守党势力很快扩展到首都和其他城市，保守党逐渐变成一个代表工厂主、商人和银行家的资产阶级政党。1867年下院里保守党中尚有46%的地产者，各类资本家仅占31%；自由党议员中地产者仅占26%，工商业资本家达50%。到了1895年，保守党议员中的地产者降到20%，资本家增至52%，从阶级属性

^① 托马斯：《1832—1901年的下院》，卡地夫，1933年版，第159页。

看,已与自由党无明显区别。^①两党阶级属性的趋同决定了它们之间的斗争只能是围绕一些较次要的问题展开。在重大问题上,如对内抵制社会主义的发展和马克思主义的传播,对外进行领土扩张,均持相同立场。只要对有产阶级的长远利益和整体利益有利,执政党的政策即使过分了点,反对党也会予以容忍。

促使大党合作的另一个原因是英国国际地位的变化。19世纪70年代,英国工业垄断地位开始动摇。上层阶级不甘心损失其经济利益,加紧海外扩张。殖民地的增加与否关系到大英帝国的存亡。因此,议会强硬派希望加强国家机器,扩充政府权力,使内阁成为国家强有力的政权核心,以维护其海外利益。1886年,自由党激进派首领约瑟夫·张伯伦就公开说过:“我认为,从军事和帝国的观点来看,民主政府应该是世界上最强有力的政府……。问题在于将全权授予它,诱导人民少去役使它,多去依照他们乐于实施的普遍原则和那些能够普遍实施这些原则的人们去作出决定。无论如何,我们的激进主义是期望建立一个强有力的帝国政府。”^②

国王和贵族势力的衰落也是近代晚期内阁权势扩张的重要因素。19世纪中期,虽有个别大臣冒犯女王,但仍有一些大臣敬畏宫廷,常就国是禀报女王,征求意见。以土地贵族为主要成分的上院也一再支持多年在野的保守党,有意刁难自由党政府。1867年议会改革后,情况发生明显变化。自由党首相格莱斯顿对女王敬而远之,极少就重要政事向她讨教。一日,当女王对内阁人选表示不满时,他愤然告诉阁僚:“我觉得这是无法令人忍受的,我仅仅出于礼貌才使女王了解这些任命。”^③海军大臣乔治·戈申竟然说:“政府

① 古茨曼:《英国政治精英》,第104页。

② 转引自D.里德:《1868-1914年的英国》,朗曼公司,1985年版,第317页。

③ 麦金托什:《英国内阁》,第242页。

的最好形式是让女王久居苏格兰,从不干预阁臣。”^① 甚至一向对王室谦卑恭敬的保守党首领迪斯雷利在汇报政府工作时,也只告诉女王有关政府政策和官员任命的既成事实,对她的建议或非议同样置若罔闻。再后,迪斯雷利的继承者索尔兹伯里侯爵“对君王全无感情可言”。20世纪第一位保守党首相巴尔福决意不让国王爱德华七世知悉内阁绝密文件。^② 1908—1916年间领导自由党政府的阿斯奎斯,习惯于每次内阁会议之后,以敷衍的态度写上只言片语,呈报国王了事。内阁要员的傲慢态度从反面教育了国王。维多利亚女王在位后期,为回避党派矛盾,总以一副不偏不倚的超然姿态对待党争问题;对大臣们的某些不符合传统的做法和反对党派领袖的牢骚装聋作哑。到了20世纪初,终于形成了一种新的宪法惯例:国王在政治上必须严守中立,既无权干预内阁重大决策和人事任免,也不得支持在野党反对执政党。这种惯例实际上有利于内阁放手行使国家权力。不过数十年,王权对国家所起的作用,已变得无足轻重,最后只剩下一些微不足道的形式主义的特权了。

在英国,王权的沉浮同贵族的命运息息相关。因为国王是贵族体制的最高象征,各级贵族是君主制赖以存在的社会基础。当土地贵族财大气粗并能维持其寡头统治时,不但身为“荣誉之源泉”的国王拥有若干特权,而且贵族院也可以行使否决权,阻碍议会通过政府议案,限制内阁行使不利于地主阶级的政策。可是到了近代晚期,首相实际掌握了封赐贵族的权柄。倘若上院过分干涉政府工作,他既可以要求国王按照其上报的名单,一次加封足够数量的新贵,尽快改变上院阶级成分和党派分野,又可以以“议会至上”而实为“下院至上”的宪法原则为依据,制定和通过具有宪法权力的议

① 麦金托什:《英国内阁》,第238页。

② 同上,第239、241页。

会法,剥夺上院的绝大部分权力。下面即将提到的1911年议会法的通过,即是典型事例。

5. 内阁权力扩张与宪制发展态势

了解19世纪晚期、20世纪初英国内阁权力扩张问题,有助于全面把握近现代英国政治制度发展的基本态势。

首先,我们可以看到:英国资本主义政治制度因时而变,到了1900年前后,内阁已成为国家权力核心,所谓“议会至上”原则已大打折扣。

国内有关著作比较重视个别重大历史事件(如“光荣革命”和1832年议会改革等)所产生的重要影响,并常用个别政治术语,如“分权制”、“议会至上”或“虚君制”等,笼统概括英国“光荣革命”后二百余年的政治制度史。

其实,近代英国并未实行严格的分权均衡体制,也未始终如一地奉行某种宪法原则。例如,就分权理论而言,在近代前期,约翰·洛克的分权说并未在不列颠岛牢固生根。它在英国资本主义政权建设中的功用远不如在北美大陆那样大。一个多世纪后,英国政治制度发展变化较大。“议会至上”的理论尚在流行,个别有远见的政治理论家已看到政治体制中权力混合、集中的趋势和特征,明确认识到居于政权关键部分的内阁已成为最重要的权力实体。1867年,宪政学家沃尔特·巴奇霍特在其代表作《英国宪政》中指出:内阁是把国家的立法部分同行政部分结合起来的“纽带”;内阁本属行政机构,但在职能上亦属立法机构。巴氏还断定英国宪政制度“有效运行的秘密,是行政权和立法权的密切结合和近乎一体的融合”。进入20世纪后,坚持和发展巴奇霍特观点的人迅速增多。他们认为,19世纪晚期以来的英国政治制度实际上是一种“混合体制”,主要在于首相领导的多数党内阁既是国家法律政策的制定

者,又是执行者。诸多学者中,宪政学家艾弗尔·詹宁斯的观点颇有代表性。他直截了当地指出:“内阁是英国宪政制度的核心,是最高领导机构。内阁将一些有可能发挥多种职能的不同权力结合在一起,使英国政府体系达到了统一。”^① 研究英国内阁制的权威约翰·麦金托什则断定:“下院的任务是支持投票产生的内阁并通过其法规……,到了20世纪初年,内阁已控制了英国政府。”^② 另一位学者伯纳克·克利克也认为:“在所有具备自由政治机构的国家政权中,英国政府表现出最显著的集中。”^③

其次,承认1900年前后英国内阁权力的扩张和议会至上原则的相对失落,并非要导出英国“内阁专横”的结论,而是要辩证地看待近代晚期英国内阁制的演变。

一方面,该阶段英国内阁权力的扩张和内阁下属机构的大量增加,既是为了克服中央政府中长期存在的部门不健全的弱点,扩大政府机构的职能范围,以适应社会发展的客观需要,又取决于明显的主观因素。对于英国统治阶级来说,政府工作效率关系到资产阶级的总体利益,这比任何抽象的宪法原则更重要。为了实现其政治、经济和军事目的,统治阶级宁愿让首相和内阁掌握国家主要权力,占据政治中心。

另一方面,我们承认此时英国内阁扩充权力的事实,并非要得出首相和内阁完全垄断了国家权力、英国已出现了内阁专横的寡头政治的结论。目的在于说明:

第一,从理论上考察,国外一些著作只是在相对意义上使用“内阁专横”之类的术语,指明19世纪末和20世纪英国最高行政权力不断扩充的发展趋向,但实际上中央行政权力并未达到极度

① 詹宁斯:《内阁制政府》,第1页。

② 麦金托什:《英国内阁》,第174页。

③ 克利克:《议会改革》,伦敦,1964年版,第16页。

膨胀的地步。

第二,从政治实践来看,英国内阁只是在议会政治所允许的范围內扩张权力,其行为虽非昔比,却并没有越出议会政治的轨道。在议会里,执政党和内阁仍随时受到在野党监督,政府重要议案亦需预先反复修改,以便使其顺利地成为法令和政策。即使当首相选择有利时机重新大选以延长内阁任期时,也要受到议会会期和选民投票意向的限制。倘若得不到足够议席,必须交权让位。

第三,从社会历史条件来看,英国内阁是在该国政治民主化的重要时期扩张权力的,其权力的行使必然要受到其他政治因素的制约。19世纪晚期和20世纪初,英国几次进行议会改革,多数居民得到了选举权,民众意向已经能够通过其他渠道得到表达。执政党上层集团也比以往更重视选民情绪,在必要时刻还能作出许诺和让步,甚至在一定程度上削富济贫,变更税种、税率,调整财政支出,以反映民众的要求和呼声。权衡此时内阁和选民的关系,还会发现,权力控制不是单方面的,虽然政府能在一定程度上控制选民和支配议会选举,但仍要对选民负责。否则政府在内政外交上造成的重大失误,就会激起民怨,改变基层选民的态度和党派力量的对比,引起执政党的重大分歧,致使内阁垮台。另外,行政部门文官制的建立,褫夺了多年来主要由首相把持的官职恩赐权;大众传播媒介和院外压力集团的发展,扩大了政治舆论效应。所以这些因素的相互作用,就在社会上造成了一种不容忽视的监督批评机制,约束着执政党和内阁的行动,使英国政治制度在扩张行政权力的同时,不能偏离资产阶级议会民主的轨道。

二、上院的衰落和普选制的确立

为了争取工人阶级选民的支持以长期执政,自由党内阁于

1906—1914年间,进行比较系统的社会改革,先后实施了《劳资争议法案》、《养老金条例》、《国民保险法》、《行业委员会法》等法令,奠定了20世纪英国福利国家的基础。

改革中,自由党政府实施社会福利计划需要巨额开支,这就要求它不断调整财政政策和增加预算。

1906年,阿斯奎斯制定第一个预算案时,承受了348万英镑的盈余。翌年他在新的预算中,对年收入超过2000英镑的“非劳动所得”征收超额所得税;对15万英镑以上的产业征收累进遗产税。1908年,阿斯奎斯仿效当年皮尔的做法,以首相的身份制定了第三个预算案,使政府财政赢余增加到500万英镑,为当年实行养老金制提供了条件。

1909年,自由党的福利政策和军事改革计划同时实施。照此下去,不出一二年,政府以往的财政盈余不但会耗费殆尽,而且要承受一笔高达1600万英镑的赤字。所以,新任财政大臣劳合-乔治决心实行更大胆的财政改革。4月29日,他提出一个称为“人民预算案”的财政计划。此案不仅保留了累进税制和对高收入者征收附加税的做法,还大幅度提高遗产税,增收土地税。

“人民预算案”一经提出,即遭到反对党的猛烈抨击。保守党领袖鲍尔弗及其追随者不仅在下院痛斥劳合-乔治“劫富济贫”,还动员上院保守党贵族去否决它。财政大臣不甘妥协,在议院内外演说中谩骂上院不是宪法的守护者,而是鲍尔弗的哈巴狗。劳合-乔治的努力不无效果,财政法案在下院以379对149票通过。

同年秋末,当预算案送到上院时,引起一场反对风浪。有人发言说:这不是一个寻常的财政案,它比普通预算案有更重大的后果,所以,在诉诸选民之前,应毫不妥协地加以拒绝。上院议员经过长时间的辩论,以350比75的绝对多数通过了保守党领袖兰斯多恩勋爵的动议:在提交全国人民作出判断之前,本院没有理由同意

这项法案。

贵族们的做法立即引起愤怒。下院和新闻界一致谴责上院侵夺了久已确认的由下院单独掌管钱袋的权力，是违宪行为。由于此事还与两党对立有关，它很快成为1688年以来的最严重的宪法争端。

1906年大选时自由党获胜，控制了下院3/4的选票，但上院仍然是保守党独霸的场所。它一再行使否决权刁难自由党政府。1906年它摧毁了教育法案，拒绝了关于取消复数投票权的法案。在1906--1910年间，自由党提出的210个议案中，有18个未能在上院通过。众多事实说明，甚至在20世纪初，英国上院还不是一个清谈馆和养老院，它隶属于党派斗争并总与保守党站在一起；一旦自由党政府在推行政策时行车超速，它就傲然出面充当刹车角色。

上院接二连三的“刹车”行为迫使自由党政府采取措施。1906年末，坎贝尔-班纳曼对夭折的教育法案志哀时，就提议：“我们一定要找出一个办法，并且也能找出一个办法来使通过本院的民选代表所表达的民意得以实现。”^①4年后，劳合-乔治在牛津大学的一次讲演中把问题提得更加明确：“如果贵族院坚持它目前的政策，那就要采取一项比教育案广泛得多的措施。那项措施将涉及这样一个问题：国家究竟是应由国王和贵族来治理呢，还是由国王和人民来治理。”^②在劳合-乔治的鼓动下，工党主张根本取消上院，但自由党宁愿改造保留。执政党的强硬态度，使保守党中个别老练的贵族预见到这场斗争的可怕后果。奥德文勋爵致函兰斯多恩，直率地指出：“我认为正当而又聪明的方法，是把转到我们这里来的预算通过。”但后者对此不予考虑。阿斯奎斯政府当即接受了挑战，

① 马里欧特：《现代英国1885--1945年》，第270页。

② 同上，第308页。

解散了议会。

1910年大选后,自由党的下院多数减少到两名,只是由于工党和爱尔兰自治党的支持,它才拼凑了大约一百二十名的多数,勉强能够执政。1910年4月29日,新选下院对劳合-乔治的预算案略加修改而重新通过。上院面对自由党政府在大选中的胜利,不便再作刁难,只好照它以前许下的诺言,不经分组表决就匆匆通过了。

自由党不肯就此罢休。政府重提财政议案之前,就在下院通过决议宣称:应该以法律剥夺上院拒绝或修正财政法案的权力;上院对其他法案的权力也应该加以限制,任何法案在下院经过连续3次会期的通过和经国王批准之后,可以不经上院的批准立即成为法律。同时还通过一个决议,规定:议会的任期应当限制在5年。在上述议案通过的当夜(4月14日),阿斯奎斯傲然宣称:如果上院贵族继续抵制下院的决议,政府将请求国王加封足够的贵族来改变上院的党派成分。

国王爱德华七世不愿支持政府。他否决了阿斯奎斯敕封400名自由党贵族的建议,只同意两党各加封100名新贵。不料,爱德华七世不久去世。乔治五世即位,两院斗争暂时休止。夏秋两季,两党领袖频频会面,以求达成协议,但无结果。政府再操故伎,12月重新进行大选。自由党依靠工党和爱尔兰自治党的联合,获得多数,重新就上院否决权问题提出议案,主张削弱上院权力。1911年3月,下院以368票对243票通过二读。5月又以同样的票数通过三读,转送上院。同时首相宣称:大选之前,他已得到国王恩准,在必要时敕封足够的自由党贵族。下院多数党的态度十分强硬。上院为自救通过了形形色色的所谓改革第二院的修正案,除一件外,全被下院否决。上院保守党领袖兰斯多恩建议他的追随者放弃投票,让政府议案照原样通过,但一些死硬人物决心顽抗到底。又经

过一段波动,最后政府议案以 131 票对 111 票通过。新法令于 8 月 18 日颁布,20 世纪的一项重要的议会法正式产生了。

《议会法》开宗明义地指出:本法案规定上下两院关系,并声明将来要以代表民众而不是以世袭贵族为基础所组成的一个第二院来代替现在的贵族院,尽管这种情况还不会立即到来。法令第一条规定:凡下院通过的议案,于闭会一个月前提交上院,而上院于一个月未加修正和通过者,该法案就可直接呈请国王批准而成为法令。对于其他法案,则规定:任何公议案,经过下院连续 3 次通过,交上院被 3 次否决后,可直接呈请国王批准而成为法律。这些规定,使上院余威大减。以后,上院中虽然还是由保守党占据多数,但它再也不是该党扼杀自由党或工党议案的有效工具了。这一法令还降低了许多贵族参与立法活动的兴趣,他们常常缺席,甚至成年累月地不进上院大厅。上院确实成了一个老朽政客的清谈馆和养老院。

《1911 年议会法》的再一重要规定是关于议员支薪制。即议会每名下院议员每年可从政府领取 400 镑的薪金,以后随着国民收入的逐渐提高,下院议员薪金又一再调整,使他们的实际收入高出国民平均收入水平。这种举措对无固定收入的大多数工党议员来说无疑是很必要的。自此,他们免除了生活上的窘迫状态,增加了政治独立性。《1911 年议会法》最后规定:议会的任期由 7 年改为 5 年。^①

然而,这并非事情的结束,1949 年议会再次通过法令,继续削弱上院的残余权力。法令规定:财政法案只能由下院提出,上院不得随意修改。至此,上院对财政议案就失去了所有的重要权力。

与上院权力衰落形成鲜明对比的是议会民主化的完成,突出

^① 《英国历史文件》第 12 卷第 2 分册,伦敦,1977 年版,第 157 - 159 页。

表现为妇女普选权的实现和复数投票制的废除。

在英国,妇女选举权问题可以追溯到很久之前。早在18世纪末,女作家玛丽·沃斯通克拉夫特(1759—1797)就已发表《女权辩护》,提出妇女应当参加议会和地方选举。19世纪中期,功利主义思想家、世界上第一个妇女参政会的创办人约翰·穆勒发表3部著作——《承认妇女的选举权》、《妇女的屈从地位》和《妇女的参政权》,倡导男女政治平等。尔后各地建立妇女选举权协会,采用集会、示威游行、向议会呈递请愿书等形式进行斗争,呼吁男女平权。但直到20世纪初,议会始终未能通过授予妇女选举权的法案。第一次世界大战期间,英国妇女积极参加伤员救护、军需生产、后勤供应和各级政府的管理工作,作用有目共睹,为妇女获取选举权赢得了社会舆论的支持。

1918年2月,世界大战的炮火仍在燃爆,英国议会通过法案,在授予所有成年男子普选权的同时,授予年满30岁的妇女以普选权。八百八十万妇女成为选民。选民在成年人中的比例由1884年的28.5%上升到1918年的74%。法案还规定:大选时所有选民在同一天投票,以限制某些人在多处投票。复数投票权名存实亡。法案再次划分了议会席位,规定大约每7万人为一选区,可选送一名议员。1928年,又将妇女选举权的年龄限制降低到21岁,使全国女选民达到1500万人;选民总数在成年人中的比例高达97%。^①

1948年,议会颁布《人民代表法案》,正式废除了复数投票制。历经一百多年的漫长岁月,“一人一票”议会民主制终于在英国形成。

^① 成年人中选民的比例低于100%,是由于一些人受到居住时间(6个月)的限制。

三、工党的崛起和自由党的衰落

1. 工党的起源和建立

英国是资本主义发展最早的国家,英国工人阶级很早就组织起来开展独立的政治斗争。第二次议会改革之后,城市熟练工人获得了选举权,但早出晚归的工厂生产制度使他们难以行使投票权。与此同时,个别较有名望的工人活动家试图竞选议员,但总是面对财政困难而退却。在缺少选民或工会团体支持的情况下,他们无力支付高昂的竞选费用;如果竞选成功,到伦敦后又无法支付繁杂的生活费用和其他用度。因为直到1911年议会活动仍被视为有产阶级的特权,下院议员始终没有薪俸。

限制工人代表进入议会的再一原因是工联主义的盛行。19世纪中叶,工人阶级发生较明显的分化。部分熟练工人收入颇丰,并较早建立了自己的工会——“新模范工会”。新模范工会实行关门主义和宗派主义,对参加者征收高额会费。在处理劳资冲突时,工会领导人热衷于谈判协商,反对采用激烈的对抗行动,不许会员参加以推翻资本主义制度为目标的政治斗争。工联主义的长期蔓延严重腐蚀了工人的阶级意识,使熟练工人和非熟练工人之间产生隔阂和对立,削弱了无产阶级的团结和战斗力,阻碍了社会主义思想的传播和无产阶级政党的建立。在这种情况下,一些被排斥在工会之外的工人选民易于接受自由党或保守党的影响,加入它们的选民协会和政治俱乐部,在政治上沦为资产阶级的附庸。还有一些工会团体因缺乏独立的政治主张和热衷于阶级合作,很快成为两大资产阶级政党的政治尾巴,被它们支配利用。

整个看来,在19世纪后半叶,各地工会绝大多数支持自由党。

自由党政府的一些社会措施，赢得了工人上层分子的赞赏，密切了工会领导者和自由党上层的关系。他们号召工人支持自由党政府，甚至主动接受格莱斯顿等人的指导。为此他们被称为“自由党劳工派”。

在这种情况下，仍有一些工会团体保持着斗争精神，试图利用工会基金和会员的投票权，推选自己的议员候选人。1868年大选时，伦敦工人协会派出3名候选人，但首次出师无法得胜。当年全国工会代表大会的召开促进了工会的联合意识，一些工会联合成立了“劳工代表同盟”。它在1874年大选中共提出13名候选人。其中2人当选。以后历次大选中，“劳工议员”的数目缓慢地增加着：1880年3人；1885年11人；1886年9人；1892年15人。名义上，“劳工议员”有自己的组织，宣称对有产阶级两大政党保持独立；实际上却越来越紧密地靠拢自由党。况且他们人数过少，在立法活动中对任何大党都构不成威胁，其作用只是加强了自由党的左翼。1886年，著名“劳工议员”布罗德赫斯特甚至参加了自由党政府，任内务部副大臣。为此，他们很快也被称为“自由党劳工派”。该派作为工人群众中资本主义特权的最早受惠人，总是反对社会主义，反对建立工人阶级政党。

19世纪70年代末，英国再次陷于经济危机，大量工人失业，资本家借机压低工资。新模范工会无力领导工人起来斗争，会员人数迅速减少。社会矛盾的激化促进了进步思想的传播。1879年美国学者亨利·乔治的畅销书《进步与贫困》传入不列颠岛，书中主张用征收高额地税或实行土地公有的措施去消除土地垄断和社会分配不公。亨利·乔治还周游英国，宣讲其理论，使之在城乡劳动群众、工人运动活动家和中产阶级知识分子中均产生较大影响。与此同时，法国社会主义工人党建立并积极开展活动。所有这些对英国政党组织的发展起到了推动作用。

1881年,伦敦激进派俱乐部的一些工人联合自由党左翼的著名人士,建立了社会民主同盟。社会民主同盟成立初年,出版了一批阐释社会主义的书报刊物,并召开演讲大会,揭露本国政府的帝国主义行径和资本主义所有制的罪恶,宣传土地和工业资本国有化,在群众中产生好的影响。但同时它在理论宣传中和组织方面还存在着工联主义、无政府主义、空想社会主义和宗派主义的弱点,其右翼领导人对政治斗争认识不足,左翼人物缺少足够的支持者,致使它难在工人群众中扩大影响。1884年,该组织发生分裂。其左翼领导人退出同盟,另外组成了社会主义同盟。其后不久,该组织同样发生两翼分化,多数领导人同样存在着重视理论宣传、忽视工会工作的弱点,不善于使社会主义理论和工人运动结合起来。1887年,无政府主义者占据了同盟的领导职位,左翼人士相继退出,3年后社会主义同盟自行瓦解。

1884年初,英国另一个社会主义团体——费边社,在首都建立。费边社的名称源于古代大将费边·昆克塔托的名字。他倡导缓进战术,试图用迂回和避免决战的策略战胜迦太基军队。这个名称鲜明地表达了费边社的改良主义性质。该社成员大多是政治热情较高的中产阶级知识分子。1884年5月至1886年,新闻记者、演说家肖伯纳、政府职员西德尼·韦伯、西德尼·奥利维尔和社会鼓动家格厄姆·华雷士先后入社。他们把休谟、李嘉图、边沁、密尔等人的经济学观点、功利主义理论和其他一些庸俗进化论以及空想社会主义思想糅合改造,炮制出一种新理论——费边主义。费边主义者在他们的论著中斷言:现在的英国,重大社会变革不可避免。然而,有助于社会进步的变革只能是渐进的、温和的、合乎宪法的;旧制度应该逐渐演化为新制度。所以人们不必诉诸阶级斗争和暴力革命,只需依靠英国现有的民主的国家机器,逐渐消灭土地和工业资本的私有制,使之属于国家,再通过各种机构逐步进行改

革,最终改变社会的资本主义性质。1892年,学识渊博的悉尼·韦伯和比阿特丽丝·波特结为夫妻,共同著书立说,成为费边社最重要的一对理论家。此后,费边社不但倡导缓进式的社会改造方案,还在政治上提出了“渗透”政策,主张本社成员在政府要员中宣传费边主义观点,争取他们的了解和支持;动员和鼓励该社成员加入工会和其他激进团体,尽量扩大费边主义的影响。在政治策略上,费边社反对依靠无产阶级和其他下层群众。他们认为,无产者大多缺少理智和教养,易走极端,故而领导民众完成社会改造的重任便历史地落到了知识精英身上。费边社的这些政治主张和策略观点,与英国政治制度的历史发展态势大致相吻合,容易在有产阶级中产生共鸣。而且费边社尽管人数不多,但能量颇强。它号召其成员广泛参加各类竞选,设法进入各级议会、济贫委员会和政治团体,使费边社会主义广为传播。以后数十年中,费边社会主义的影响和作用超过其他各种改良主义,成为工党的指导思想和20世纪福利国家建设的基本理论。

随着工人运动的发展和社会主义思想的传播,建立全国工人政党的任务提上日程。1888年8月,苏格兰社会主义者凯尔·哈迪等人在格拉斯哥召开代表大会,建立了苏格兰工党。会上通过的纲领规定:党的任务是从政治上教育人民,力争本党同志进入议会和各类地方团体,促使实施政治改革,指定劳工立法和确定八小时工作制。为了吸引较多的群众和社会团体参加,纲领未把社会主义作为最终目标。以后数年内苏格兰工党成长为北方工业区一个最有影响的政治组织。1892年大选时,它在北方推出5名候选人,但因内部分歧和组织不力无一取胜,而哈迪却作为独立的工人代表在伦敦的西哈姆南区当选,昂然进入议会,一时舆论界为之轰动。

哈迪竞选之所以能够成功,一是他在长期的政治生涯中赢得了众多工人的爱戴,容易得到工人选民的支持,再是由于英国新工

会的发展为其竞选成功营造了良好的社会条件。

新工会运动开始于 80 年代末和 90 年代初,它是英国工人阶级对工联主义者统治地位所实行的一次大规模冲击。新工会与旧工会的区别主要是在成分上和斗争策略上:它由非熟练工人和普通工人组成,某些领导人接受马克思主义影响,并号召工人积极开展罢工斗争。1889 年夏,伦敦码头工人在新工会领导下举行大罢工,参加者超过 10 万人,最终迫使资方作出较大让步。翌年各新工会响应第二国际庆祝第一个“五一劳动节”的号召,在伦敦组织了 20 万工人的大示威。

由于苏格兰工党的带动和新工会运动的发展,各地先进工人纷纷建立新的政治团体。如 1890 年成立的布雷德福劳工联合会和曼彻斯特独立工党等。它们的出现为独立工党的建立拓宽了组织基础。

1892 年,哈迪出面领导新政党的筹建工作。拥有 21 个劳工俱乐部的约克郡的布雷德福成为筹备中心。1893 年 1 月,苏格兰工党和布雷德福劳工联合会等工人组织在布雷德福召开大会,合并成立了新的政党。与会 120 名代表,多数来自英格兰北部和苏格兰工业区,其中约克郡的代表多达 48 名。^① 社会民主同盟兰开郡各支部派了 6 名代表,肖伯纳和费边社北方支部的 10 名代表出席了成立大会。^②

经过反复商讨,大会决定党的名称为“独立工党”。表明它源于和将植根于各地工会组织和其他工人团体,并独立于自由党和保守党。最后经大会通过的党纲规定:独立工党的任务是通过议会斗

① K. 莱伯恩和 J. 雷纳兹:《自由主义和工党的崛起,1890—1918 年》,纽约,1984 年版,第 43 页。

② 亨利·佩林:《工党的起源,1880—1900 年》,牛津大学出版社,1983 年版,第 116 页。

争以改善工人劳动保护条件和法定八小时工作制,在中央和地方政府中实行民主政治。会议还绕过“社会主义”一词,直接提出党的任务——“争取实现生产、分配和交换手段的集体所有制”^①。大会选举产生“全国管理委员会”作为党的专门机构执行该党年会形成的决议。首届管理委员会共15人,有哈迪、艾威林、伯吉斯、钱皮恩和肖伯纳等。哈迪当选为全会主席。

独立工党的建立是英国工人运动和社会主义运动史上的重要事件,它使英国工人有了一个脱离资产阶级两大政党的组织。但是,独立工党依然不是全国性工人阶级政党,自始就存在着领导集团不团结、基础组织涣散、指导思想混乱和宗派主义等问题,难以在议会选举中扩大成果。1892年,即独立工党成立之前,尚有15名工人代表进入下院;可在1895年大选中,该党28名候选人无一当选。劳工议员降至12名。为此,韦伯夫人称它是“一个残缺不全的政党”^②。

纵然如此,英国社会主义运动仍未停止发展。1891年以来,社会主义活动家和理论家罗伯特·布拉奇福德在他创办的《号角》报上发表文章,描绘社会主义前景,因行文通俗流畅深受工人欢迎。1894年布拉奇福德将其论文编辑成书,以《欢乐的英国》为名发表,一年内就售出75万册,成为国内最有影响的理论读物。《欢乐的英国》启发了工人群众的阶级意识,对于以后建立工人政党不无作用。

国内政治生活的某些不利因素也迫使各社会主义团体的领导人和工会领袖们捐弃前嫌,寻求合作,加快建立全国性工人政党的步伐。进入90年代以来,资本家为削弱工会力量和对付罢工斗争,

① 亨利·佩林:《工党的起源,1880-1900年》,牛津大学出版社,1983年版,第119-120页。

② 保罗·阿德尔曼:《工党的崛起,1880-1945年》,朗曼公司,1972年版,第23页。

针锋相对地采取了雇主联合和同盟歇业的方式。1893年“全国自由劳工委员会成立”，参加者多为厂矿工头。尽管该组织以后作用不大，但其示范作用不容低估。很快，类似组织相继出现，对罢工者构成极大威胁。1897—1898年，机器制造商全国联合会实行全国性闭厂歇业。不久，雇主义员们又成立了议会党团，进行反工会立法活动。此外，雇主们还向法庭控告工会，要求赔偿他们的经济损失。法庭尽力襄助，作出有利于资方的判决。实践使工会领袖们认识到：在英国，没有工会的支持，要建立一个具有广泛群众基础的统一政党是不可能的；而缺少这么一个政党，下院也无法形成一个独立于两大资产阶级政党的劳工议会党团。

1899年1月，哈迪在《十九世纪》上载文指出：自由党已完成了它的任务，政治发展史上新的一章已经揭开，建立工人阶级新政党的时机已经成熟。

1899年9月，工会代表大会召开年会。会上提出议案，要求大会指示它的委员会邀请各地工会、合作社和社会主义团体的代表召开特别会议，制定增加工人议席的措施。经过激烈辩论，大会以54.6万对43.4万的团体投票通过提案，随后加快了全国性政党的筹建工作。

1900年2月27—28日，来自各工会和社会主义团体的129名代表在伦敦法林顿街纪念馆召开特别大会。会上通过了乔治·巴恩斯和哈迪提出的议案，决定：“在议会中建立一个独特鲜明的工人团体，它要有自己的督导员和统一政策，它应准备同当前从事促进劳工直接利益之措施的党派合作，并准备联合任何党派的群众反对与之相背的措施。”^①

大会的主要成就是宣布成立了劳工代表委员会。劳工代表委

^① 詹宁斯：《政党政治》，第2卷，第246页。

员会共 12 人,包括工会代表 7 人,社会民主联盟和独立工党的代表各 2 人,费边社代表 1 人。独立工党党员拉姆赛·麦克唐纳当选为书记。大会规定其主要任务是促进和协调争取劳工代表进入议会的计划。

特别代表大会召开时,不列颠岛正笼罩在因英国入侵南非而引起的沙文主义狂潮中。劳工代表委员会的产生未在社会上引起重视。几乎无人认识到它完成了工党的奠基工作,只是到了 5 月 10 日,《号角》报上出现了一段较为中肯的评论:“一小片不大于手掌的云翳已出现在天际,它有可能成长为‘联合工党’。”^①以后人民才认识到:1900 年劳工代表委员会成立之时,正是工党诞生之日。

劳工代表委员会没有明确的政治纲领和足够的活动经费。同年 8 月大选时,它既不能制造强大的舆论去抨击保守党政府的帝国主义政策,也无法资助自己的候选人当选。对于工会和社会主义团体的 15 名候选人,它仅仅发表了少量传单表示“良好的祝愿”,外加 33 镑的补贴,结果只有哈迪和铁路员工联合会书记理查德·贝尔当选。在下院,“自由党劳工派”依然占据着劳工议员的多数。在议会外,仍有许多工会组织没有参加劳工代表委员会。1901 年初,其会员共 37.6 万人,在全国 202 万工会会员中仅占 18.5%。^②

促使更多的工会团体加入劳工代表委员会的较大事件,是 1901 年 7 月上院对塔夫·维尔案的判决。此案由 1900 年的一次罢工引起。罢工期间,铁路公司提出控告,要求铁路员工委员会赔偿因工会在罢工中设立纠察队、劝说工人参与罢工而造成的经济损失。上院司法机构执意维护雇主利益,判处该工会支付塔夫·维

① 亨利·佩林:《工党的起源,1880—1900 年》,第 210—211 页。

② 库克和史蒂文森:《朗曼英国历史手册,1714—1980 年》,朗曼公司,1983 年版,第 153 页。

尔公司 2.3 万英镑的赔款和一笔巨额诉讼费。这一严重挫折使多数工会领袖认识到：在有产阶级完全控制立法和司法机构的情况下，工会组织的作用依然微不足道；只有依靠劳工代表委员会去建立人数较多的议会劳工团体，雇主们控制议会的局面才会被打破。1902 年，劳工代表委员会的会员增加到 49.6 万人，1903 年增加到 86.1 万人，在全国工会会员中的比例上升到 43.3%。

劳工代表委员会借此机会巩固组织，在 1903 年纽卡斯尔年会上，将其所属工会和社会主义团体缴纳的款项从每千名会员 10 先令提高到 5 镑，以此设立了一项专门基金，用来支付本党候选人的竞选费用和议会薪金。这一措施不仅减轻了党内竞选人和议员的经济负担，还无形中加强了对本党议会党团的约束力，有助于严肃本党议会党团的纪律。会议还明确规定：今后劳工代表委员会必须“严禁参加自由党或保守党，严禁做助长自由党或保守党任何一派利益的事”^①。此次年会的变革性措施增强了劳工代表委员会的实力和独立性，使之成为工党早期发展史上一个重要转折点。

在此前后，保守党陷于危机，大选有可能提前进行。麦克唐纳和自由党下院领袖赫伯特·格莱斯顿秘密会晤，达成协议：在即将到来的大选中，劳工代表委员会的大部分代表将不再受到自由党的反对。不久，保守党渡过了难关。但麦克唐纳和格莱斯顿秘密结盟的做法却意味深长。只要以后下院中还存在着三党鼎立的局面，这种两党私下勾结的韬略还会被再次使用。

1906 年大选时，劳工代表委员会共提出 50 名候选人。因其绝大多数提名者未与自由党候选人竞争，竟有 29 人当选。新议会召开后，他们组成议会党团，选出了自己的干事和督导员。同年 12 月，他们在下院发起一场重大辩论，使下院通过了《劳资争议法

^① 亨利·佩林：《英国工党简史》，上海人民出版社，1977 年版，第 14 页。

案》，使工会罢工和纠察行为完全合法，并凭此推翻了塔夫·维尔案的判决。

劳工代表委员会的成功轰动了英国政界。同年它正式采用了“工党”的简称。就这样，经过几十年的努力，劳工代表终于站住了脚跟，英国政党竞争的舞台上出现了一支令人刮目相看的生力军。

2. 工党上台执政及其原因

英国工党诞生后十余年发展缓慢，前景似乎渺茫。然而，第一次世界大战的硝烟刚刚散去，它就在政治上迅速完成了一个“三级跳”：1918年成为议会第三党；1922年末第一次占据“国王陛下的反对党”的座席；又过一年上台执政。至此，两个老党轮流执政的旧格局被打破，以社会主义标榜的工党成为保守党的强硬对手，参加国家权力的角逐；历史悠久的自由党沦为次要角色，长期萎靡不振。

英国工党迅速崛起的原因之一，是它从诞生之日起，就是一个把通过议会道路上台执政作为基本目标的群众性政党，当时欧洲和英国工人运动的发展态势也为它实现这一目标创造了有利条件。

英国工党问世之际，正是机会主义泛滥之时。1896—1898年初，德国伯恩斯坦连篇累牍发表论著，鼓吹“和平长入社会主义”。伯恩斯坦主义出现后，立即博得了第二国际右翼领导人的赞赏和支持，很快成为一种国际现象。1899年6月，法国社会主义同盟的首领米勒兰入阁任工商部长，直接实践了伯恩斯坦主义。在“议会道路”思潮的影响下，工党在其成立大会上特别强调了“进入议会的计划”，一开始就把“议会道路”当作实现政治目标的基本途径。恰好，英国有着悠久的议会传统，为工党实现其目标提供了理想的物质条件。

从1900年到第一次世界大战,是工党政治思想的准备阶段。其间,工党的理论逐渐系统化。它继承了旧工会的工联主义,在同自由党的合作中接受了费边社会主义,受当时国际思潮的影响发展了它所固有的议会道路思想,形成了以社会主义为标签、以改良主义为实质的思想体系。

是时,麦克唐纳是工党最活跃的政治理论家。其代表作《社会主义和社会》出版于1905年,影响颇广。书中他运用社会进化论的观点,说明社会是统一的、有组织的关系体,各人都作为社会的组成部分去寻找适合自身景况的生存条件;随着社会民主化的增强,那些所谓水火不相容的矛盾将得到缓解,劳资之间、生产者和消费者之间的冲突就会终止。^① 麦克唐纳攻击马克思主义的阶级斗争和阶级分析方法,断言英国由于多年来合作社、互助会和工会组织的发展,阶级界限已相当模糊;马克思主义关于资本主义国家存在两大对立阶级的说法“不但不符合英国社会事实,还会使工会误入歧途”;所谓阶级斗争理论则是一种不明智的、“令人厌烦的表述”。^② 费边社的主要思想家韦伯夫妇和肖伯纳等,也尽力向工党群众灌输福利国家思想,使费边社会主义在工党理论体系中占据统治地位。

即便如此,工党在其最初十余年里,进展并不顺利。1910年大选时席位高达42个,可以后几年中因补缺选举失利,降至30多个。造成这种情况的原因,一是1906年以来,自由党政府致力于经济改革,使许多工人尝到甜头,许多工人一时不愿脱离自由党,甚至对工党活动家关于社会前景的描述持冷漠态度,从而迫使工党支持自由党的政策,在政治上充当了自由党的配角和尾巴;鉴于

① 克里斯·库克和兰·泰勒:《工党——历史结构和政治的介绍》,朗曼公司,1986年版,第8—9页。

② 安妮·赖特辑:《英国社会主义》,朗曼公司,1987年版,第70—78页。

此,英国学者称当时的工党为“压力下的压力集团”^①。再是工党在组织方面,成分庞杂,派别林立,宗派主义长期存在,多数工人除非参加工会或社会主义团体,不能以个人名义加入工党。这限制了工党队伍的扩大。另外,还有最重要的一点,是工党缺少一个统一的党纲,不能向公众明确表达其独立的政治主张和社会改造计划。对此,费边社批评家 G. 科尔于 1917 年指出:工党的致命弱点在于它“既不是自由主义的一翼,又不是某种意义上的独立的社会主义政党”。另一位学者 J. 温特则评论说:工党在 1914 年以前积弱不振,是因为它在行动中“缺少一种前后一贯的政治职能观念”^②。

第一次世界大战结束后,上述问题被逐步解决。1917 年 8 月,工党议会党团主席阿瑟·亨德森退出战时联合内阁,集中精力重建工党。1918 年 2 月,工党特别大会通过了麦克唐纳和西德尼·韦伯起草的党纲,第一次明确指出:党的目标“是在生产公有制和对每一工业或行业所能做到的最佳的民众管理与监督的基础上,确保手工与脑力生产者获得其辛勤劳动的全部成果和可行的最公平的分配”^③。这对于那些希图改变自身经济情况的下层民众很有吸引力。同年 6 月,工党根据新党纲召开第一次会议,会上通过了韦伯起草的政策声明《工党与社会新秩序》,提出了“国民最低生活标准”、“工业民主管理”、“国家财政情况改革”和将“剩余财富用于公共事业”的四项基本原则,补充了 2 月工党党纲在社会改造方面的不足。后人把“二月党纲”和《工党与社会新秩序》看作一个整体,统称为“1918 年工党党纲”,认为它纯为“费边社会改良主义的蓝图”^④,并成为以后几十年中工党政策的基础。

① 亨利·佩林:《英国工党简史》,第 19 页。

② J. M. 温特:《社会主义和战争的挑战》,朗曼公司,1974 年版,第 273 页。

③ 保罗·阿德尔曼:《工党的崛起,1880—1945 年》,第 114 页。

④ R. 米利博尔德:《议会社会主义》,朗曼公司,1967 年版,第 62 页。

值得注意的是,1918年的工党党纲还在组织方面规定:所有承认党纲党章的组织和个人都可以参加工党。这不仅意味着以后工党支持者可以通过参加社会主义团体或工会来取得工党党员的身份,从而把一些工会主义者(中产阶级知识分子和妇女等)吸收进党内地方组织,还反过来促进了工党基础组织的建立和工会党员的增加。1918年大选时,工会地方基础组织甚少,管理混乱,以后5年内增加到近3000个,除3个选区外,不列颠数百个选区都建立了工党分支机构。工党妇女团体的成员达15万人,少年协会也已建立。工党工会党员由1914年的157万增加到1920年的432万,占全国工会会员的2/3。

英国工党迅速崛起并上台执政的再一原因,是它在第一次世界大战中曾与两大资产阶级政党通力合作,进行帝国主义战争。这不仅使它在很大程度上赢得了本国统治阶级的信赖和支持,还使它以后上台执政取得了一些管理经验。

第一次世界大战结束后,英国工党继续宣传其“和平改造社会”的计划和实施“议会道路”的方略,是它得以上台执政的另一原因。

十月革命后,西欧资本主义国家联合起来,组织武装干涉,企图扼杀新生社会主义政权,但英国工人阶级向往社会主义的感情更加强烈,他们多次举行罢工和示威游行,要求政府裁减军备,停止武装干涉,继续进行社会改革。利用这种形势,工党上层人物一面反对干涉俄国,一面著书立说,攻击暴力革命和无产阶级专政。其中最活跃的仍是麦克唐纳。1919—1921年,他先发表《议会和革命》、《议会和民主》,谴责布尔什维克的“过火行为”,断言以暴力方式建立的俄国社会主义政权必将夭折,而英国工党凭议会选举胜利就可获得列宁所得到的全部权力;再后他在其代表作《批评的和建设的社会主义》中,剖析资本主义社会矛盾,详细阐述所谓靠“公

民投票权利”取得政权和依靠渐进式变革实现社会主义的和平改造计划,尽力把工党的政治活动引向本国宪政所允许的范围之内。1922年末,麦克唐纳重进议会,担任工党议会党团主席和议会反对党领袖,他又及时提出英国历史上第一个社会主义改造提案,要求下院授以合法权利,逐渐改换资本主义,建立一个立足于生产和分配公有的、民主管理的工业制度和社会制度。麦克唐纳等人的理论宣传和社会改造计划丰富了工党的“1918年党纲”,扩大了它在英国选民尤其是在工人群众中的影响,在政治上树立起它的大党形象,使之在以后几次大选中步步获胜。

1918年大选时,工党派出388名候选人,虽然只获得56个议席,却得到了238万张选票,占全国选票总数的22.2%。显示了工党的政治潜势。1922年11月大选中,工党加强宣传攻势和组织工作,共派出414名候选人参加角逐,结果得到全国29.5%(424万张)的选票和141个席位,堂而皇之地成了“国王陛下的反对党”。以后一年里,以鲍尔温为首的保守党实行保护关税政策,在国内引起不满,加重了党内矛盾。为重新得到议会支持,他于1923年底解散议会,举行大选。在新议会中,保守党占258席,工党占191席,自由党仅获159席。保守党虽为下院第一大党,但其席位不足半数,无法控制议会投票机器。自由党在阿斯奎斯领导下团结起来,决意支持工党执政。1924年1月22日,麦克唐纳亲吻国王之手,成为第一任工党首相。英国政党政治史掀开了新的一页。

3. 自由党的分裂

英国工党的崛起是以自由党的衰落为代价的,而自由党丧失大党地位的主要原因是内部分裂。自由党的分裂最早可追溯到1886年,即以约瑟夫·张伯伦为首的“自由党统一派”与保守党联合起来,否决格莱斯顿的第二项“爱尔兰自治案”的时候。1895—

1902年间,围绕对南非政策和英布战争问题,自由党内讧又起,形成了以阿斯奎斯、格雷为首的帝国主义派和以埃贝尔-班纳曼、劳合-乔治为首的反战派。1916年战火纷飞之际,自由党陷于致命分裂。以阿斯奎斯为首的战时联合内阁指挥战争不力,受到反对党和报界的严厉攻击。不愿久居人下的劳合-乔治借机向首相发出最后通牒:要么组成一个由他亲自领导的核心内阁,要么阿斯奎斯退出内阁。经过几天的混乱和会谈,老党魁被迫挂印,劳合-乔治位极人臣。但由于新首相主要是依靠保守党的支持推翻阿斯奎斯的,结果他逐渐脱离了自由党的大本营,自由党的分裂变得不可收拾。以后五六年里劳合-乔治虽然干得有声有色,不失为英国近代最有作为的首相之一,但细观之,可以看出他主要是借助于战争形势和社会改革的润滑剂,才将联合政府维持下来。1922年10月19日,保守党在卡尔登俱乐部召开大会,通过了关于终止与自由党联合的决议,劳合-乔治内阁随即垮台。自由党不仅至此失去了单独执政的机会,还丢掉了组织“影子内阁”的资格,以后历次大选中,它在下院中的席位很快降到数十个、十几个甚至更少,政治上无足轻重,名存实亡。

自由党的急剧没落使人吃惊。人们没有忘记:19世纪中后期,自由党曾长期占据政治舞台的中心,本世纪初它还多年掌权,有声有色地进行社会改革,为不列颠福利国家的建设铺设了奠基石。还有一些辉格派史学家颂扬自由党1906—1914年的社会改革功德,缅怀自由主义兴盛时代,悲叹历史对自由党的不公,谴责下院选民的忘恩负义。阶级局限性和唯物史观的缺乏使他们无法得出合乎逻辑的答案。

实际上,自由党没落的基本原因在于资本主义发展的“自由阶段”的结束。随着英国经济的衰退和它在大国竞争中的落伍,该国奉行多年的自由主义政策已经过时,由约瑟夫·张伯伦首倡的保

护关税政策势在必行。1917年2月,由格雷和鲍尔温领导的工商政策委员会在一项报告中指出:大战后英国政府应该实行帝国特惠政策。此建议在当年召开的帝国战时会议中顺利通过。1918年12月劳合·乔治发表的竞选纲领中也包括了帝国关税特惠政策和保护工业政策,并在以后几年中得到“谨慎而周到”的实行。翌年,联合政府财政大臣奥斯丁·张伯伦在年度预算中声明帝国特惠原则已纳入英国财政制度。1921年又制定《工业保护法》,明文规定对大英帝国以外国家输入英国的主要工业品加收33.33%的从价税,并授权贸易部采取强硬手段抵制他国产品倾销,甚至迫使外商在不列颠岛折本出售货物,以后两三年里,由于一般民众担心保护关税政策会引起国内食品价格上涨,自由贸易口号一度再提,但实际上这已是自由贸易者的“临终遗言”了。1925年保守党重返政府后,再次颁布《保护工业法》,进入30年代以后又制定一系列法令,对外国各种商品征收高额关税。至此,19世纪建立起来的自由贸易大厦完全倒塌。自由党失去了赖以生存的条件,就只有急剧没落,政治上让位于工党。

不可否认,19世纪中叶以来,主要代表工业资产阶级利益的自由党在社会改革方面颇有建树。其中1906—1914年的改革,如劳工介绍所的建立、行业委员会法和国民保险法的实行,客观上维护了劳动者的利益。尽管如此,人们不难发现,当时自由党实行改革的主要动因不只是对下层民众的同情,还是为了缓和阶级矛盾,争取选民支持以求长期执政。况且,那场改革毕竟来得急了些,走得远了点。某些政策(如对所谓“非劳动所得”征收高额附加税等)是采用强制性立法手段对社会财富作有利于下层民众的再分配,损害了多数地主和部分资本家的经济利益,违背了两百多年来一直被资产阶级奉为天理的“私有财产不可侵犯”原则,使他们放弃对自由党的支持。颇有力的说明是当时自由党实施改革措施时,其

下院席位却一直下降：1906年获得了大约400个议席；1910年降至275席；同年第二次大选降至272席，与保守党不分高下。这还不是事实的全部，1911—1914年间，又有12个席位在补缺选举中被保守党夺去。^①执政党反而低于反对党24席。若不是它能够得到工党和爱尔兰议员的支持，以及当时国际局势紧张使英国统治阶级不愿进行大选和更换政府，自由党的执政资格恐怕在第一次世界大战爆发前就彻底丢掉了。故而，纵观英国近现代资产阶级政党史，不难发现，自由党在1906—1914年间的社会改革，不过是它利用保守党的暂时虚弱和工党的尚未强大而进行的一次背水之战，是它政治命运终结前的回光返照。而且，尽管自由党为英国福利国家的建立铺设了第一块基石，可它的政策同工党全面实行福利国家建设的计划相比，显得差强人意。自由党缺少麦克唐纳和西德尼·韦伯那样的社会主义理论家，无法描绘出更为诱人的社会改造蓝图。而且，历史传统和阶级局限性的羁勒决定它不能提出“财产公有”之类的口号，不易长期得到占选民大多数的工人群众的支持，就只好让位于在社会改革方面更为雄心勃勃的工党。从这点来看，由工党取代自由党参加轮流执政乃是历史的必然。

这里，极易想到的问题是：众多自由党议员和选民成了离队者，最终去向何处？尽管我们没有十分准确的数字去说明他们的归宿，但根据当时补缺选举和几次大选中的基本情况，以及平时议会中不少自由党议员改变党籍的事实，可以断定：大战前多数离队议员转入保守党，不少下层选民参加工党；大战后，自由党少数选民和议员转向了保守党，大部分进入工党。1920年，甚至联合政府的首脑劳合—乔治本人就承认：自由党人多年来互相倾轧，无疑使很

^① 克拉克：《1910—1913年自由党和工党的地位》，见《英国历史评论》，1975年10月号，第828—836页。

多自由党人因失望而进入工党,而且在工党里已经有相当一部分自由党人在破坏着政府的威信。

四、世界大战和多党合作

英国政治上的灵活性之一,是在该国面对政治经济危机或进行对外战争之际,各大党总是能够自觉休战,主动配合,共渡难关。

英国各大党在关键时刻积极合作的根本原因,是受阶级总体利益的驱使。若用英国上层人物的最常用的说法是:每当民族总体利益受到威胁时,各党都能捐弃前嫌,共同站在女王的旗帜之下抵御外敌。由统治阶级所掌握的新闻媒体也善于把少数人的狭隘利益说成全民族的利益。

历史多次证实了此点。20世纪开始时,英国正陷于经济危机和布尔战争,^①最富于帝国主义精神的保守党出面执政,为争取侵略战争的胜利,不遗余力地调用全国的人力物力。政府和新闻机构极力倡导、渲染沙文主义精神,1900年的大选被称为“咋吼选举”。保守党核心人物约瑟夫·张伯伦别出心裁地警告议员和选民:每投一张反对票都无异于帮助布尔人。结果保守党政府以134个席位的压倒多数获胜。以自由党领袖阿斯奎斯和格雷为首的帝国主义者谎称战争是由布尔人强加给英国的,并组织一个专门机构为政府献策。该党左翼人物劳合-乔治和约翰·莫利等人反对这场不义之战,被党内狂热分子辱骂为“布尔分子”和“卖国者”。

如果说英国统治阶级政党在进行恃强凌弱的帝国主义对外侵略战争时尚且能够志同道合,那么,它们在面对列强的霸权主义挑战时,更会配合默契了。第一次世界大战开始不久,阿斯奎斯即把

^① 即1899—1902年的英国争夺南非的战争。又称“英布战争”。

1902年由保守党创建的“帝国防务委员会”改建为人员精干的“战时委员会”，由首相、国防大臣、印度事务部大臣、外交大臣、财政大臣、海军大臣和保守党元老巴尔福等人组成。该委员会拥有较多的行政权力，可以直接向各部下达命令。几个月后，战事紧急，内阁陷于危机，阿斯奎斯又彻底打破党派界限，在较广泛的基础上建立了“国民联合内阁”。其中除自由党要员阿斯奎斯、基钦纳、格雷和兰西曼各任原职外，曾偶称德国是其“精神上的故乡”的霍尔丹被夺去职位，在海战中失利的丘吉尔被贬到内阁底层，任兰卡斯特大公，很快又离开政府。多年夙敌保守党人得到高位：鲍尔弗接任海军大臣、博纳劳任殖民事务部大臣、兰斯多恩侯爵任不管部大臣、奥斯丁·张伯伦任印度事务部大臣。其他人阁的还有爱德华·卡逊、沃尔特·朗和弗·史密斯等。就人数而言，保守党和自由党在内阁中旗鼓相当；可从发展趋势来看，保守党将胜自由党一筹。自18世纪末以来，英国所进行的大规模战争大多是由托利—保守党领导的。同自由党人相比，保守党人的扩张主义精神和军事指挥能力都要强些。目下英国卷入世界大战，保守党人理当发挥重要作用。

第一次世界大战期间，使英国“国民联合内阁”多党合作特点更加突出的崭新因素，是工党主席阿瑟·亨德森首次入阁任教育大臣，另外两名工党议员担任较低职位。

亨德森入阁事件在当时欧洲工人运动中并非罕见。在英国亦非偶然。大战刚刚爆发时，工党议会党团曾反对英国参战，麦克唐纳的态度最为坚决。可到了1914年8月4日自由党政府正式向德国宣战时，工党全国执行委员会和议会党团的多数议员立即改变态度，投票支持政府的军事预算，迫使麦克唐纳辞去议会党团主席。到了8月下旬，工党不仅支持政府征兵和允诺在战争进行时停止竞选活动，还与工联代表大会联合通过决议，要求工人“以民族

主体利益为重”，与资本家携手共事，避免冲突。

第一次世界大战对英国议会制度产生的再一重要影响是：本来最迟应在 1915 年解散的议会，一直保留到大战结束，寿命长达 8 年之久，成为英国自 1679 年以来最长的一届议会。英国政治制度的灵活性再次表现出来。

第一次世界大战所导致的多党合作并未在战火熄灭之时结束。面对战争浩劫所造成的种种棘手问题，保守党领袖宁愿让在战争中崛起的劳合-乔治继续担任内阁元首。1918 年大选中，保守党和自由党领袖博纳·劳和劳合-乔治发表联合宣言，呼吁全国民众支持联合政府解决战后种种问题。而且，凡响应这一号召的候选人，都可以领到一张证明书——“联票”，以保证他们在竞选中不会自相争斗，并有效地对付反对政府的候选人。为此，1918 年大选被称为“联票选举”。据后人统计，当时政府共向 541 个选区的 364 名保守党人、159 名自由党人和 18 名其他党派的候选人发了“联票”。在不列颠岛的其余 61 个选区中，政府有把握取胜，故未发“联票”。^①

1924 年以来，英国两党制度中的党派角色发生变化。工党开始取代自由党参加轮流执政。1929—1931 年，经济危机蔓延资本主义世界，英国失业工人高达两百多万，工党内部派别活动加剧，终于引起分裂。在风雨飘摇之际，英国三大政党再次联合组阁，建立了以保守党为主体的“全民政府”(National Government)。麦克唐纳名义上担任首相，政府航向实由枢密大臣斯坦利·鲍尔温掌握。1935 年 7 月，麦克唐纳与鲍尔温交换官位，多党合作名存实亡。

^① T. 威尔逊：《联票和 1918 年英国大选》，《近代史期刊》，1964 年 3 月号，第 29—35 页。

即便在两党制度暂时消失之时，反对党批评、监督政府和在关键时刻与执政党合作的作用仍然未被政府所忘记。1937年，国王乔治六世签署《朝臣法案》(The Ministers of Crown Act)，正式授予执政党党魁“首相”称号和薪棒时，同时拨款支付反对党党魁一笔可观薪金。至此，反对党的法律地位被抬举到最高点，其活动更加合法化、制度化。

这时，新的战争策源地已在德国形成，欧洲已笼罩在世界大战的阴影之中。首相内维尔·张伯伦放任意大利侵占埃塞俄比亚，容忍弗朗哥在西班牙建立独裁政权，签署了纵容希特勒扩张侵略的《慕尼黑协定》。保守党党魁的绥靖政策，同时遇到两种力量的反对。在党内，丘吉尔和安东尼·艾登等人激烈批评张伯伦，呼吁加快战争准备。在反对党队伍中，整个30年代后期，贝文、艾德里等人始终要求英国重整军备，采取强硬的外交政策对抗德国、意大利的威胁。1939年9月1日，德国突然进攻波兰，第二次世界大战爆发。丘吉尔的预言得到证实，名望大增，张伯伦威信扫地，民怨沸腾。工党领袖艾德礼表示不愿接受他的领导，张伯伦被迫辞职，丘吉尔出任首相兼国防大臣。

丘吉尔参照第一次世界大战的做法，建立起一个小型的多党战时内阁，除他之外，有枢密大臣张伯伦、外交大臣哈利法克斯、掌玺大臣艾德礼和不管部大臣阿瑟·格林伍德。3个政党在海军部、陆军部和空军部均有代表。其他重要职务的任命，也是由丘吉尔出面协商。工党能得到这么多的职位，一是由于它在重建“全民政府”时作用突出，再是由于舆论界公认它在国内得到了广泛的支持。以后内阁几经变动，但始终保持了两大党的大致平衡。1940年9月，战时内阁扩大为7人，贝文参加在内。1942年，艾德礼成为副首相，丘吉尔出国时由他主持内阁。势力衰微的自由党人也作了相应安排，在政府中得到了若干职位。

应该指出,第二次世界大战所引起的政治制度变化主要是幕后的、非正式的,没有经过正式的立法程序,以至于公众都不知道什么时候发生的变化,或由谁造成了变化。

最重要的变化是反对党的自觉让步。大战爆发之前,政府和反对党达成协议——双方实行一次“竞选休战”。即约定在补缺选举中,工党不提名候选人与执政党候选人对抗,执政党亦不提名候选人与工党候选人对垒,使拥有议会席位的各政党依旧维持现状。换言之,正常的民主程序暂时中止了。此后又颁布一项法令,延长下院任期,本应在1939年—1940年间举行的大选要拖延到大战结束。暂时的议席空缺,除个别外,则由1939年拥有议会席位的政党提名予以补充。这种做法表明:英国选民最重要的权利——挑选议员并以此对选民施加压力——被搁置一旁了,下院对舆论的敏感程度自然也降低了。

“竞选休战”又导致政党休战。为体现“举国一致”精神,工党领袖一进入内阁,就决定停止行使反对党领导人的职权,不再领取由政府支付的2000英镑的年薪。反对党全部改变了对立态度。仅4名独立工党议员和1名共产党议员作了一些不痛不痒的批评。以后他们又发生分化。反对党实际上消失了。

反对党的消失导致下院非内阁议员力量的重新崛起。政府也有意笼络未能入阁的议员。在这场战争的最初阶段,该院成立了一个“国家支出特别委员会”,全部由非内阁的议员组成。他们可以监督政府,防止滥用职权的行为发生。

在战争环境下,下院未能像往常那样与公众舆论保持联系。当时,它的大部分议员还是1935年选出来的,那次选举已与现在没有关系了。其余议员大部分没有经过竞选,从宪法意义上看,他们并不是由选民选举产生的。

另外,议院的很多会议都是通过秘密的程序进行的,所以它作

为公众舆论传声筒的作用也相应受到了限制。议会公开会议和公开投票也完全不具备政党竞争的意义。各党的主动配合使丘吉尔政府从未失去过议会的信任。例如,1941年5月6日,丘吉尔故意挑起一次对政府的信任投票,以检验政府力量。辩论时,多数发言人指出:这次投票毫无必要,结果仅有1名共产党人、10名社会党人和1名无党派人士投不信任票,投赞成票者多达477人。翌年1月27日,丘吉尔感到议会有抱怨情绪,再次实行信任投票,结果支持政府者464人,反对者仅1人。大战期间,此类投票结果屡次出现。

粗略算来,仅在20世纪前期,英国多党合作联合执政的时间就长达二十余年。事实表明:每逢阶级斗争、民族矛盾尖锐时,各大党总能偃旗息鼓,停止争斗,主动聚集在“爱国主义”的旗帜下,为本国宪政制度的长治久存和国家的安全密切合作,共同奋斗。这不仅充分说明了英国政治制度的灵活性,同时也是英国与美国两党制度的一个重要区别。

五、战后的政党制度

1. 保守党的政治优势

近年来,英国学者回顾近百年来的英国政党政治史,深感保守党政治优势突出,为此他们称20世纪为“保守党的世纪”。

最能说明保守党政治优势的,是它的累计执政时间。1900年以来,保守党单独执政6次,共49年;工党执政6次,共22年;自由党仅执政1次,9年。可见,保守党单独执政的时间超出其他两大政党执政时间的总和。

保守党不仅执政时间久,长任期还最多。尤其是在战后。1951

年它重返政府后，连续掌权 13 载。1979 年以来，又连续执政 18 年，创下了自 1830 年以来连续执政最久的纪录。任期长短并非简单的算术问题。在西方议会制国家，通常需有较长的任期，才会使某党有足够的时间改变前政府的政策，全面实施自己的政纲。反之，某党任期过短，快上快下，如掠空流星，过眼烟云，如何能有大的建树？

在实行责任内阁制的英国，政府任期是由议会中的投票能力作保障的。换言之，能否在下院拥有足够多数是决定各党在朝在野的关键条件。保守党多次具备这一要素。1900—1992 年间，它先后 12 次赢得大选胜利，平均每次占有下院 59.3% 的议席，最高时达 77%。其主要对手上台时常常元气不足。本世纪历次大选中，工党共取胜 8 次，平均每次占有下院 49.7% 的席位，最高占有率也只有 61%。工党最勉强的胜利是在 1923 年末的大选中，仅获下院 31% 的席位，尔后作为议会第二大党侥幸组阁，故时刻离不开自由党的襄助。同年 10 月，自由党终止了对政府的支持，工党内阁立即倒台。第二次世界大战以来，工党除在 1945 年和 1966 年两次取得较多的议席体面上台之外，另外 6 次大选均为小胜，所得席位刚过或不足下院半数，其中 1976—1979 年的卡拉汉内阁必须依靠小党支持方能苟延残喘，为此被政敌戏称为“少数党政府”。某党若在下院缺少可靠多数，投票能力差，同样难有大的作为。

以上还不是问题的全部。保守党的政治优势不仅表现为累计执政时间最久和长任期最多，还表现为它在多党联合执政时总能居于主导支配地位，占有大多数要职。例如，在 1916—1922 年的三党联合政府中，保守党起码拥有内阁六成以上的职位。在 1931—1935 年的国民政府中，重要职务几乎全由保守党担任。1935—1945 年间，历届国民政府均由保守党党魁出任首相。为此一些人干脆将它们笼统称作保守党政府。如果考虑到这些情况，保守党在

20 世纪的执政时间就不止 48 年了,而是多达 60 余年,其政治优势更显突出。

为何保守党能在 20 世纪英国政治竞争中独占政治优势?重要原因之一,是它比起自由党和工党来,有着更灵活的政策。简言之,是它不必根据任何既定原则制定党纲,规定本党长远目标;相反,其政策具有实用主义、功利主义特色,可因时因势而变,甚至可以照搬其政敌的政策。

保守党上层人物制定政策时向左转的事例可追溯到 150 年前。1846 年皮尔废除《谷物法》、1867 年德比伯爵和迪斯雷利领导第二次议会改革,以及 20 世纪 20 年代后期卫生大臣内维尔·张伯伦的一系列社会改革举措,都一再改善了保守党的政治形象。

20 世纪保守党向左转的最重要行动,是它在第二次世界大战后立即实行政策更新。是时艾德礼工党政府刚刚建立,保守党上层对本党大选失利原因作了深刻反省,决意委托巴特勒等人组成“工业政策委员会”,审查和改造本党政策。委员会调查研究年余,提出一份称作《工业宪章》的文件,重申了原由工党提出的国有化和福利国家方针。稍后,又就农业、帝国政策、妇女和民族问题拟订一系列文件。其中《农业宣言》也是工党政策的翻版。巴特勒等人的政策改造工作,缩短了保守党和工党在政治上的差距,使它们达成了一致遵循的“共识政治”。1951 年,保守党重返政府并连续执政 13 年,很大程度上受惠于政策调整。

保守党向左转可以捞取政治资本,向右转可以退守保守主义基地。在本世纪向右转的事例中,以“撒切尔革命”最典型。70 年代初,“共识政治”的经济政策不再奏效,保守党中坚势力要求改弦更张。1975 年,玛格丽特·撒切尔当选为保守党党魁,曾影响英国经济政策多年的凯恩斯主义很快被扬弃,货币主义备受推崇。又过 4 年,撒切尔夫人就任首相,大刀阔斧地实行改革。起初,她尽力控制

通货膨胀,改革税制,鼓励自由竞争与发展市场机制作用;接着,实行将国有企业私有化的战略性政策,并调整福利保障系统和采用强硬手段对付桀骜不驯的工会。不过数年,“撒切尔革命”大见成效,以“滞胀”为主要症状的“英国病”基本治愈,英国经济发展速度居于西方国家前列。撒切尔夫人私有化政策的政治作用不容低估。其一,由于大批工人从国有企业转入私有企业,加之收入政策所造成的高失业率,选民加入工会的比例由1981年的30%下降到22%,削弱了工会势力,有助于政府维持社会秩序。其二,私有化政策使全国持有股票的人数由1979年的7%上升到20%,许多新生的私有者乐意把选票投给保守党人。

灵活的政策要靠适当的策略手段贯彻执行。在政策宣传方面,保守党比工党棋高一招。他们善于把握选民的心理,注意利用现实政治中最受关注的生活问题,投放诱饵吸引选民。例如在1961年大选中,保守党利用经济危机形势和战后住房紧缺问题,在宣言中许诺:一旦由它执政,定要使英国摆脱经济困境,并保证每年建造30万套住房。再如1959年大选时,该党的口号是:“跟着保守党走,生活更美好!勿让工党毁掉美好生活!”并借用美国熟语手册中的一句名言——“你的日子从来没有过得这么好!”——提醒选民莫忘保守党政绩。在以后几十年的历次大选中,保守党屡操此技,胜多败少。另外,比起工党领袖来,具有更多执政经验的保守党领袖更善于使用“振兴经济迎接大选”的办法,即尽量避开经济发展周期中的衰落和危机阶段,挑选复苏和繁荣阶段解散议会进行大选,以延续该届内阁的寿命。1955、1959、1983和1987年的大选俱属此类,并且都获得理想结果。

坚韧的内部凝聚力是保守党稳操政治优势的另一原因。当然,保守党内部也有矛盾,但与工党相比,起码有两个长处:第一,党内派别活动较少,剧烈的、长久的党派对立更少;第二,多数内争都能

较温和地进行,党内分歧通常不会对本党领袖的地位构成威胁,不会导致党的分裂。

本世纪保守党首次内部斗争发生在1903年,是围绕国家经济政策进行的。约瑟夫·张伯伦要求该党和政府放弃自由贸易,实行保护关税政策。首相鲍尔温虽然内心赞同,但担心此举会引起食品价格上涨,使下层民众不满,所以迟迟不肯接受张伯伦的建议。于是,张伯伦等人离开了政府,由此造成1905年的内阁辞职。但在以后新议会中,保守党赞同保护关税政策者稳操多数,自由贸易者逐渐改变主张,内争很快平息。保守党经历了这一波折,始终未减弱内部凝聚力,为其在第一次世界大战时进入联合政府和大战后执政准备了条件。1922年,该党因多党合作问题发生分歧,由于该党领袖注重说服工作和采用民主表决方式,意见很快达成一致。从1923年至50年代,保守党主要由两位资深党魁领导。其中斯坦利·鲍尔温老练谨慎,善于依靠党内权贵驾驭党内有才干者,消除党内矛盾;温斯顿·丘吉尔是著名大政治家,才干威望鲜有人能比,又有众多助手和追随者,可在党内顺利地实家长式领导。

60年代中期,出身名门世家的老派政客相继退出政坛中心,中产阶级代表人物逐渐进入该党上层。为了保证领导权顺利传递,保守党抛弃了陈旧过时的“领袖自然涌现”和在必要时由党内元老议定的惯例,采用民主方式在本党议员中竞选党魁。自那时至今,该党3任领袖——希思、撒切尔和梅杰——都是靠选举成为保守党领袖的。而且,由于该党在意识形态上始终没有不可调和的矛盾,其宗派斗争总是围绕着如何维护本党威望而进行的,中心目标是巩固或争取执政党的地位,而非另立山头,制造分裂。甚至有人为了维护党的统一和团结,忍痛退出权力圈。保守党近年来最富于悲剧色彩的一次权力传递发生在1990年11月。当时,撒切尔政府的内外政策陷于困境,前国防大臣赫塞尔廷要与首相竞选党魁。工

党领袖金诺克预料保守党将发生分裂,呼吁马上进行大选,要由人民而不是由保守党的下院多数席位来决定统治权。值此关键时刻,一向刚愎专横的“铁娘子”含泪辞去首相职务,退出党内选举,并推举其门生、财政大臣梅杰参加竞选。她将这一决定通知内阁时,潸然泪下,说道:“如果我能退出,让内阁同僚参加竞选,这对党的统一和大选的胜利有益。”不久,梅杰以略低于半数的选票取得第二轮的胜利,其对手赫塞尔廷和赫德慨然服输,并号召保守党团结在新领袖周围。于是,第三轮选举就不必进行了。梅杰对其对手们的绅士风度表示感谢,并保证将重用他们。保守党议员共同庆祝领袖选举工作的圆满结束。梅杰执政以来,也一再遇到类似情况,但他大多能够依靠党内政要的支持,顺利渡过难关。

正因为保守党的内部斗争大多是为提高党的威信和维护党的统一而进行的,所以,失意者虽然有可能退出政府,丢掉行政职位,或由前排议员降为后排议员,却极少脱党转党。对于离队者,保守党上层也善于作“冷处理”,以便吸引政治游子早日归队。归来者若有才干,照样委以重任。一代名相丘吉尔就有此等经历。这些做法有助于增强保守党的内聚力。

有效的组织工作是保守党保持较强内聚力的另一因素。在此方面保守党毫不保守。第二次世界大战结束不久,伍尔顿勋爵就卓有成效地领导了保守党组织改革工作,尽力扩大党的队伍,筹集活动基金,并组建斯温顿学院培养党务工作者,发展基础和外围组织。综观战后保守党在组织发展方面,比起其对手来,起码有3项优势:积极分子多、专职雇员多和活动经费多。头项优势的具备是因为保守党一向有闲阶级最多,他们有足够的参与党务活动。第二项优势的存在是由于该党活动经费充裕,有条件雇用专门人员从事党务工作。活动经费多则是因为该党最受有产阶级拥护。保守党的经费主要来自垄断企业捐赠,其数额总是远远超过工党的

政治基金。^①如在1986年,保守党财政收入多达1100万镑,高出工党财政收入(450万镑)一倍多。这当然有利于保守党开展宣传活动和竞选工作。

此外,保守党执政长久,这本身就是一种优势,有助于该党政治上良性循环。一个世纪以来,保守党的14任党魁都担任过首相,这不仅便于他们提高自己在党内、国内乃至国际上的影响,还有利于他们通过分配官职、爵位、封号等手段笼络党内骨干分子,使他们前程宽广,官运亨通,乐于效忠,这同样有利于保守党稳定军心、巩固队伍。

英国保守党的政治优势不是平白无故产生的。除有赖于该党灵活的政策和较强的内聚力外,还有着深刻的社会原因,英国学者颇重视这方面的探讨,其中一些人重视社会环境和历史传统对英国政党政治所产生的影响,其做法有可取之处,但也有偏颇之处。他们夸大了一些超越社会形态因素的作用,对近现代英国社会中某些更有效地导致保守主义盛行、保守党强盛的原因言之不足。这里略作补充。

英国社会阶级结构具有相对稳定性特点。尽管英国在战后经受了福利国家和国有化混合经济的影响,但始终是一个以私有经济为基础的资本主义国家。与这种阶级结构衣带相关的英国资产阶级,也没有像德国、法国、意大利和俄国的资产阶级那样,由于重大历史事件的发生而大起大落。而且,英国垄断寡头的特点之一是贵族在其中起着重大作用。如迄今不列颠仍保留着让有爵号者点缀大公司的习惯。如在1978—1979年全国50家大公司和24家银行的董事长里,有11名勋爵和31名爵士。同英国资产阶级乃至整

^① 安东尼·塞尔顿:《1945年以来的英国政党》,菲利普·阿兰公司,1990年版,第21页。

个社会结构一样,保守党的阶级属性变化也比较缓慢。尽管它自称代表整个国家,大选时尽力争取中下层选民的选票,甚至否认它与垄断资本的关系,但它在本质上仍是英国资格最老的资产阶级大党。最有说服力的是该党上层阶级的成分。如1951--1983年间,保守党所有当选议员中,主要代表中上层资产阶级的“专门职业者”略有上升……由41%升至45%,工商业主的比例大致不变

由37%降至36%,体力劳动者始终未突破1%。^①在这样的国度里,保守党能在政治舞台上屡屡扮演主角,乃是可以理解的。

说到保守党的政治优势,不可忽略该党的帝国主义精神。自19世纪以来,保守党就代表着英国统治阶级中殖民扩张欲最强烈的社会群体,为建立“日不落帝国”立下殊勋。本世纪开启时正进行着的英布战争即由保守党人挑起。尔后数十年里,英国两次卷入世界大战,为夺取战争胜利和巩固英国的大国地位,英国统治阶级宁愿让善于行使帝国主义政策的保守党主持联合政府。第二次世界大战之后,英国历届政府迫于国际形势和殖民地人民的反抗,实行了较灵活的对外政策,但其殖民—帝国主义精神并未丢掉。一旦其国外利益受到较大损害,出面领导战争的还是保守党。1982年的马岛战争便是一例。撒切尔夫人不愧为体现帝国精神的保守党战神。所以,在这样一个老牌帝国主义国家里,素以帝国主义为其宗旨的保守党能比其他政党拥有更多的“政治责任”,是完全可以理解的。

2. 第三党的积弱不振

二十多年来,英国政界引人注目的事件之一是第三党的复苏和缓慢发展。所谓第三党,1981年前主要指自由党,1981年以后指

^① 安东尼·塞尔顿:前引书,第24页。

社会民主党—自由党联盟和 1988 年以来的自由民主党。

上面已经指出,自由党的衰落开始很早。起码在本世纪初就显露了。但以后因经济危机和世界大战所导致的多党合作,在一定程度上掩盖了自由党衰落的事实。第二次世界大战后,自由党多次大选失利,上台无望,第三党的帽子无法摘除了。

60 年代末,情况略有好转。1961 年补缺选举中,自由党夺取工党一个席位,翌年麦克米伦倒运时又获一个议席。不久《每日邮报》测验民意发现,支持自由党者达 30%,分别比工党和保守党多 0.1% 和 0.8%。1966 年,自由党席位增至 12 个,该党主席格里蒙德趁机与工党党魁协商,希望共同奉行激进政策,对抗保守党。可当时工党在下院拥有足够多数,不在乎工党这点人马。1970 年大选时自由党士气低落,仅获 6 个席位,被讥称为“一轿车议员”。

尔后自由党为扩大其作用和影响百般努力。1970 年年会上,其积极分子要求发展基础组织,加强竞选工作。1972—1973 年间,它先后在 7 次补缺选举中获胜;1972 年 2 月大选中,它破天荒地得到 600 万张选票,占总票数的 19.3%。同年 10 月大选中其得票率虽降至 18.3%,仍不愧于第三大党称号。

不料在 1979 年大选之前,该党前主席索普被控杀人罪出庭受审,自由党声誉下降,得票率落至 13.8%。

正当自由党升而复降之际,工党发生重大分裂。4 名前大臣不满于党内左翼势力的扩展,于 1981 年与工党决裂,创立了社会民主党。从阶级成分上看,该党既不像保守党那样主要依靠社会中上层,也不同于工党主要反映中下层利益,而是一个各阶层人数较为平均的混合体。^①政治上,它力图占领两大政党之间日益拓宽的中间地带。

^① 参阅希思等:《英国选举状况》,伯加蒙出版社,1985 年版,第 26 页。

社会民主党领袖久居政界,深知两大政党实力雄厚,单靠一党实力无法打破传统格局。恰好该党阶级成分和政治观点与自由党相似,自由党主席蒂斯尔又有联合的愿望,便有意和自由党建立联盟。蒂斯尔喜气洋洋,傲称他是能让本党要员“准备当政的第一位执政党领袖”^①。

1983年大选时,联盟首次与两大政党竞选,就国家经济、防务和工会等重大问题提出典型的中派纲领,并坚持改革议会选举法和采用比例代表制。大选结果表明:联盟共获778万张选票,得票率高达25.4%,比第二大党工党仅低2个百分点,但因选票分散,只获23个席位。以后,联盟实力无显著变化。1987年大选获得22.6%的选票和22个席位,成绩略逊于1983年大选。

社会民主党从两次大选中看到:在英国,不但打破两大政党轮流执政的格局并非易事,而且其前途不佳;为避免夭折,主动与自由党合并方为明智。于是,经过磋商,两党于1988年合并,简称自由民主党。以后,这个新党继续坚持中间路线,企图先在政坛上造成鼎足之势,再成为有权组织影子内阁的第二党,然后上台执政。可是,1992年大选表明:中间突破并非易举。自由民主党的得票率明显下降(5%),席位减至20个。1997年大选中,情况好转,自由民主党共获46个议席,法国《世界报》评论说该党取得了“前所未有的胜利”和“意想不到的重大收获”,但其得票率仍然不过7%。

战后英国第三党步履维艰,原因不止一端。其一,是受政治传统的制约。英国长期实行两党制,多数选民已在长期的两党对峙过程中形成了“二大选一”的惯性心态,不相信第三党能成气候。历次大选中总有七成以上参选选民支持两大政党,一贯支持第三党者多年不超过10%。近年来大选中虽有1/6至1/4的参选者投了第

^① 桑普森:《最新英国剖析》,中国社会科学出版社,1988年版,第130页。

三党的票,但其中不少是“游动选民”,即两大政党的暂时离队者,他们偶尔支持第三党是表示自己对本党政策的不满,并非希望它上台执政。第三党缺少党籍稳定的议员,发展难免受阻。

其二,同第三党的政治地位有关。第三党长期在野,掌权无望,其为数不多的议员虽能跻身议会,但作用很小,前程渺茫。所以,在英国,凡有较高才能和抱负的政客,都不愿把政治赌注压在第三党和其他小党上。自由民主党缺少有才华的党务工作者,发展势头难以持久。

其三,也是重要的一点,是受议会选举制度的限制。1918年以来,英国历次大选都按照简单多数制(又称多数出线制)选举议员,即各党都可以提出候选人,但惟有得票最多者当选。这种选举制度总使大党受惠。因为保守党和工党拥有严格的组织系统和充足的经费,经营多年,各自培养了数目可观的“保险选区”。所以每逢大选,它们只在两大政党实力接近的选区中激烈竞争。第三党缺少稳定的支持者,力量分散。它虽能在全国范围内得到数万张选票,所得席位总是寥寥无几。如在1992年大选中,自由民主党获得了18%的选票,却仅得到3%的席位;保守党得到43%的选票,却获得半数以上的席位。倘若英国像欧洲大陆多数国家那样实行比例代表制,自由民主党就可以在这次大选中获取大约一百二十个席位,是目前席位的6倍。可是在英国,议会选举制度的变更掌握在大党手中。保守党和工党多年来从中受益不少,当然不会轻易改变它。自由民主党虽有怨言,却无可奈何。

其四,自由民主党的政策对选民缺少持久的吸引力。该党政策似乎不偏不倚,但细察之,可发现它与保守党的政策更接近些。在西方社会,貌似中立的政策往往缺少鲜明色彩,这就决定自由民主党无法凭靠其政策同人多势众的保守党竞争。再者,在战后的英国,两大政党还多年实行“巴茨克尔主义”式的共识政治,致使当时

的第三党无法提出更激进的纲领,取代两大党的混合经济体制和福利国家政策。80年代,保守党成功地实施了一系列以私有化为核心的货币主义改革政策,迫使工党改弦更张。所以,一旦两大党达成新的共识政治,它们之间的中间地带就会越来越狭窄。自由民主党不但会陷入战后自由党的命运,寿命甚至会更短些。其结局很可能如保守党政治家黑尔什姆所言:“在权力政治对峙的形势下,柔软的中心总是先消失。”^①

自由民主党为了摆脱困境,可能会与工党谋求联合,以建立强大的反对党,尽快争取上台执政。但在实现这种愿望的过程中会遇到两股阻力。一股来自工党,因为它作为第二党,不乏执政机会。其高层人物大多认为多党联盟是脆弱的、难以持久的,不利于国家长治久安。另一股阻力来自自由民主党内部。自由民主党的骨干大多是前自由党人。他们中的有识之士认为,政治上的一加一并不等于二,在野党的联合或合并只能暂时扩大反对党的实力。时间久了,小党就会在与大党的合作中失去信心和元气。历史悠久的自由党有过这方面的沉痛教训。所以,他们宁愿在困难情况下保持独立形象,也不愿成为某大党的配角。所有这些造成了自由民主党在政治上的恶性循环。

3. 工党改弦更张

在政策方面,工党的变通范围也不宽广。首先,它作为一个拥有社会主义政纲并宣称代表英国工人阶级利益的政党,必须坚持和实施“和平改造社会”的方略,不断提高国民生活水平,否则就不能维持占选民大多数的工人群众的支持,就会得罪实力强大的工会,陷于政治危机。

^① 桑普森:《最新英国剖析》,第119页。

其次,在英国工人运动中,不少人恋栈旧原则旧传统,对新思想持怀疑甚至反对态度。这恰如前工党影子内阁成员布莱恩·古尔德所形容的那样:一听见有人说“转变”就想到是背叛,致使工党领袖不敢随意改弦更张。此等事例俯拾即是。如在50年代,工党在大选中连败3次,右翼领导对党的政策发生怀疑。盖茨克尔等人断定:党的社会主义目标和国有化方针吓跑了大批中间阶层的选民;为了改变工党在选民中的形象,它应坚持现有混合经济,废除党章中要实现生产资料公有制和公平分配收入的第四条。这等于抛弃了社会主义的标志,使工党由所谓工人阶级政党变成全民党。工党右翼的要求遭到左翼的抵制,两派还在其他方面发生激烈争吵,从而削弱了该党的实力。

60年代中期至70年代末,工党先后两次执政,但都在政治上处于两难境地。它想提高工人工资,可是缺少足够资金。国有化企业普遍受官僚主义干扰,呈亏损趋势,成为纳税人的负担。政府为遏制通货膨胀,保证国家收支平衡和英镑地位,被迫采取收缩政策,限制工资增长率,引起劳动者不满,致使工党下台。尔后多年,工党的问题越来越突出,主要是:理论上守旧,缺乏创新精神,始终未能提出能够吸引选民的新纲领,不能依照该国多数民众不断要求更新的心理,及时更新政策。政策上的缺陷使工党饱受在野之苦,一再就意识形态和政策问题展开辩论。1981年,以洛伊·詹金斯为首的4人退出工党,另建社会民主党。致使工党党员减少八万余名,1983年大选中只获得27%的选票和209个议席,无法改变在野地位。

面对一次次惨败,工党领袖福特辞职,金诺克继任党魁。他在1987年工党年会上,呼吁对党的政策进行全面审查,同年大选失败后,专门组织了有关问题的讨论,在与欧共体的关系、防务、经济政策、工会政策以及妇女、民族等方面都提出了一些新思路,但最

终还是囿于“党的原则”而未能公开修改党纲。1991年,金诺克试图悄悄取消党章第四条,让人印了许多没有第四条的党证,立即引来了严厉批评,党证只好作废。1993年初,工党继任领袖约翰·史密斯在对本党议员讲话时宣布:党要奉行一项政策,“反对教条和采取一些切实的通情达理的解决办法”,并断言:工党只有放弃它过去一贯奉行的社会主义方针,才可能重新当选。史密斯的讲话激怒了党内的左派。资深党务活动家托尼·本攻击说:史密斯的讲话放弃了党对社会所作的承诺,“好像是要要求工党自行解体,准备参加一个联合政府似的”。保守党发言人则说:史密斯实际上剽窃了他们的政策。外国评论家认为,工党的政治变化有可能使它向右转,结果会丧失其政策的鲜明性,并有可能引起内部分裂。即便如此,史密斯仍然坚持党内改革,在组织方面,试图采用全党党员“一人一票制”选举领导人,以取代过去的集团投票制和议会党团推选制。比起金诺克来,史密斯的改革比较顺利;然天不假年,1994年5月,他心脏病发作突然去世。二人更改党纲的愿望均未实现,他们的经历和结局不乏悲剧色彩。

政策上的分歧容易导致组织上的波动。英国三大政党中,以工党内讧最多,而且一再引起该党分裂。例如在1931年,工党政府因财政问题出现争吵,首相麦克唐纳在保守党、自由党上层人物合谋之下,突然宣布解散内阁,组织联合政府。麦克唐纳的叛党行为遭到党内批评。工党通过决议,开除麦克唐纳及其追随者。后者另立山头,成立国民工党。1949—1955年间,工党左翼议员组成“比万派”,在外交防务问题上固执己见,被右翼领袖开除出议会党团。1979年工党大选失败后,其领导权逐渐转入左翼手中,洛伊·詹金斯等人不甘屈辱,于1981年1月成立了社会民主党,工党再次分裂。尔后十多年里,工党上层团结有所改善,但派别斗争依然存在,内部形势仍很复杂。鉴于工党内讧不已并多次分裂,英国人竟

认为：不列颠岛上的政治斗争主要不是在工党与保守党之间，而是在工党内部进行的。甚至说它不是一个政党，而是“二党一体”。^①

1994年7月，年仅41岁的托尼·布莱尔在工党领袖竞选中脱颖而出，以高票率成为英国工党历史上最年轻的党魁。早在1983年，布莱尔就进入下院，成为工党最年轻的议员，1988—1994年历任反对党影子内阁能源大臣和内政大臣，显露出精明强干的政治家特点。他刚担任党魁时，有人把他与前工党领袖哈罗德·威尔逊相比。事实证明此言不虚。他任党魁不久就极力主张党内政策的更新变化，非常欣赏并努力实践威尔逊的一句名言：“工党是一部列车，如果你驾驶它高速运行，车上所有的人不是异常兴奋，就是眩晕呕吐，这样你就没有任何麻烦。但是，当你停下时，他们都会从车上下来并争论车子该向什么方向开。”^②1995年4月29日，他在工党特别大会上敦促工党放弃坚持了七十多年的公有制国有化政策，修改了工党党章第四条，将工党的目标改为“建立多数人享有权力、财富和机会的社会”。第一次对混合经济、市场及私营经济采取了肯定性提法，使党的目标和价值观明显区别于原党章。党章更改的目的，是适应国内外形势的变化，改变工党多年的政治被动局面，赢得一些中产阶级的支持。其中对公有制条文的删除，为工党制定更加灵活的社会经济政策打下了基础，同时也改变了长期以来工党意识形态色彩过于浓重的形象。此外，布莱尔还根据以往的经验教训，有意拉开工党与工会的距离，注意同企业界联络感情，甚至宣称工党是同时代表企业主利益的政党。这些做法，无疑扩大了工党的社会基础。布莱尔出奇制胜的“法宝”是强调工党是一个“跨越民族，跨越阶级，跨越政治界限，……再次能够代表所有

① G. 奥尔德曼：《英国：一党制国家？》，伦敦克里斯托弗·赫尔姆公司，1989年版，第1页。

② 转引自思社：《托尼·布莱尔》，见《世界知识》，1997年第10期，第17页。

英国人民”^①的全民党。以后一两年里,工党多次在议员补缺选举中取胜。1996年底保守党仅余1席多数,只是由于一些小党的支持才勉强维持着执政党地位。在1997年3月中旬的民意测验中,工党竟领先于保守党25个百分点。几乎所有的大报都支持工党,以至于正式投票之前,保守党上层人物都承认败局已定。

1997年5月1日,工党以该党空前的绝对优势获胜,得到了659个下院议席中的419席,占总数的63.6%,比保守党多254席。这是第二次世界大战后历次大选中最高的得票率。

事实证明,工党的这次胜利还取决于两党制下的“钟摆法则”。所谓“钟摆法则”是实行两党制国家中的一种不容忽视的社会心理要素。其基本要旨是不仅承认反对党具有监督、反对与合作的职能,还有意维护其取代政敌上台执政的权利。这意味着英国众多选民不愿让某一大党过久地霸占政府职位,甚至把两大政党轮流执政的模式看作是英国民主和自由是否存在的标志和象征。平心而论,这次大选举行时,英国经济正处在良性发展阶段。增长率较高,失业率较低。可以说,在欧盟主要国家中,英国的经济形势是最好的。政治方面,尽管梅杰领导内阁期间保守党内部一再发生分歧,而且多次出现丑闻,但它在议会中的态势仍属良好。例如,自1992年大选以来,保守党政府在议会分组投票中仅有4次败北,可1970—1974年间的希思政府却被击败6次,1974—1979年工党政府则失利59次。关键在于保守党占据政府权力已长达18年,是1806年1月小皮特逝世后一党执政最久的。于是乎,选民对保守党政要的熟面孔看厌了,期望国内能见到新变化,出现新局面,宁愿让工党上台执政,一试身手。况且,从竞选纲领来看,工党和保守

^① 托尼·布莱尔:《新英国——我对一个年轻国家的展望》,世界知识出版社,1998年版,第43—44页。

党在大政方针上并无明显区别。

但就根本而言,工党的这次大选胜利不是偶然的。导致工党政策变化的最根本的社会深层原因是战后英国社会阶级结构的变化,出现了一个人数不断扩大的以知识分子(学者、医生、律师和公司白领职员等)为主体的中等阶级,加上第三产业就业人员的扩大,原有的产业工人队伍渐趋萎缩,熟练工人的比例反而提高。在如此社会条件下,工党若要得到掌权机会必须重视争取中产阶级的支持。由此看来,工党在政策上的右倾化乃是历史的必然,是顺应了本国阶级变化的趋势。

工党在政策方面的改弦更张还会再次引起两大政党政治上的接近。英国会又一次出现“共识政治”。

六、文官制度的持续改革

1870年枢密院《文官制度改革令》颁布后,英国文官规模一再扩大。人数变化情况如下表:

1871—1989年文官人数变化表

年	文官人数	年	文官人数
1871	53,874	1922	317,721
1881	50,839	1939	387,400
1891	79,241	1943	710,400
1901	116,413	1950	684,800
1911	172,352	1979	732,300
1914	280,900	1986	594,400

资料来源:G. 德鲁雷和 T. 布切尔:《现代文官制度》,第 48 页。

可见,英国文官规模变化较快的时间,一是在 1881—1914 年,即大英帝国迅速扩张之际,政府活动范围和机构设置不断扩大,文官总数在 33 年里增加了五倍多;再是在第二次世界大战期间,4

年内增加了三十余万人。

英国文官制度的发展特点,是历次改革都不彻底,总有一些问题留待以后解决。1870—1885年间,约有85%的文官是通过竞争考试录用的,文官素质明显增强。19世纪80年代后期,以里德利为首的文官事务调查委员会发现,当时的突出问题是高级文官过多,不少人从事低级文官工作,造成巨大的人力和财力浪费,再是在高级文官中实行多种工资制,在低级文官中实行6小时和7小时两种工作制,不利于文官的统一管理使用,造成部门分割。另外在文官晋升、管理等方面也存在不少问题。据此,委员会提出了针对性很强的改革报告,要求:压缩高级文官编制,根据部门实际需要,确定两类文官比例;两类文官改称为一类和二类文官,统一级别标准和工资标准;强化公开竞争考试;二类文官增加外语和速记两种考试科目。

报告提交政府,立即得到重视。两种文官级别划分的建议得到认可,其中二类文官统一实行7小时工作制;并决定采用自然减员的办法逐渐压缩高级文官编制。但在文官晋升、管理和退休制度方面并无系统可行的措施。

20世纪前期,文官制度改革重点转向文官录用、管理等方面。政府多次组织调查委员会,对文官制度进行全面调查,提出报告,采取了一系列重要举措,它们是:

(1)全面实行公开竞争考试,然后由文官委员会选拔优秀人选担任所需官职,彻底肃清部门长官直接任命高级文官的恩赐官职制残余。此项工作在第一次世界大战前后完成。

(2)针对牛津、剑桥两所名牌大学毕业生垄断高级文官职位的现象,要求清除社会等级和门派限制,奉行机会均等原则,提高了其他大学毕业生在高级文官中的比例。据统计,1906—1910年间,顺利通过一类考试而进入内政部和印度事务部的476名高级文官

中,来自牛津、剑桥大学者高达 82%;而在 1925—1929 年期间内政部等 3 个部门录用的 414 名高级文官中,两所名校所占的比例降至 67%。

(3)根据资历、业绩并重的原则,限制和杜绝非正当私人关系对高级文官晋升的影响。建立包括管理级、行政级、办事员级、文字助理级和打字级的五级文官体制,统一文官级别和工资标准;先后建立文官管理处和文官编制委员会,加强对各部文官工资标准、人员调配的管理,改善长期享有文官人事管理特权的财政部和其他部门的关系。这些工作均在 20 年代完成或告一段落,比较完善的文官管理体制建立起来。

(4)通过仲裁法庭和协商会议等有效方式,解决国家政府和文官之间的矛盾。其中仲裁法庭建立于 1916 年,旨在处理文官和政府间的冲突和纠纷;翌年又按照行业系统协商制度的模式,召开由政府高级官员和文官代表参加的协商会议,研商与文官整体利益相关的问题,处理诸如工资待遇、工作条件等方面的争执,并以此成为制度。这两种机构互相补充,成为调解文官与政府之间矛盾的重要方式。通常做法是:较小的问题,尽量通过协商会议解决;比较复杂的事端,移交仲裁法庭审理。比较而言,仲裁法庭的协调和裁判机能比较明显。1917—1929 年间,它妥善解决了四百余件纠纷。

与此同时,政府还逐步接纳妇女进入文官行列。但在很长时期内,性别歧视严重存在,致使广大妇女不能进入重要岗位,只能担任抄写、打字和收发之类的工作,多数是临时雇员,大多集中在邮电部门和文秘类,而且受到年龄和婚姻限制,同工不得同酬。面对种种不合理现象,英国文官界妇女在社会进步势力的声援下,长期坚持斗争。1919 年,议会通过法案,规定:任何人不应因性别或已婚而被剥夺担任文官的资格。两年后财政部又首先制定接纳妇女担任文官的实施细则,允准妇女参加文官考试,平等竞争各类文官

职位,但同时又规定女文官候选人必须是单身女子,一旦结婚必须辞职;个别破例聘用的已婚妇女必须经过部门长官推荐、文官考试委员会和财政部的审核方能继续使用。正因为如此,直到第二次世界大战之前,仍然只有少数妇女能获此幸。部分妇女进入高级文官阶层,则是几十年以后的事情。

随着文官制度的完善化,几项事关文官职业特点和行为规范的重要原则逐渐确立。

其一,是文官职业的长久性。即各个文官一旦应聘,若无严重过错或其他意外,便可终身任职。正是由于这种职业上的长期稳定性,政府要求绝大多数文官不得兼有第二职业。文官任职的永久性与政务官的短暂性形成鲜明对照。例如,在1951—1964年的保守党政府中,大臣的任职时间平均只有两年多;1964—1970年的工党政府里,内阁大臣的平均任期仅有1年零8个月。撒切尔夫人领导内阁时期大臣更换更勤。加上他们还必须花费多半时间参加内阁、议会和其他活动,多数大臣没有足够时间积累足够经验来制定稳妥适当的政策。所以,在许多情况下,他们不得不依靠常任文官的经验和才干,根据文官的建议来领导部门工作,使部分高级文官的意图不露声色地得到贯彻和实现。正是由于此点,一些高级文官被称为“白厅的实际决策人”。

其二,是文官工作的隐名性。即按照常规,文官只是在内阁(政务)大臣的领导下,“默默无闻”地从事自己的分内工作,不公开向大臣提出忠告或建议,一切主要责任,包括功过褒贬,均由大臣承担。甚至在某部大臣对某事务不了解和不在场的情况下,若因该部常务次官作出的错误决定而造成了政策失误的话,也只能由大臣自己承担责任或为之辩护,决不可将之推卸于文官。为此,英国学者断言隐名性是英国文官制度的关键性原则,没有这一点,其他像职业的长久性和政治上的中立性都无从谈起。

但在事实上,所谓大臣负制定政策之责,文官负执行之责的说法又只是相对的和表面的。由于各部文官直接参与政策制定,实际上他们在部门乃至内阁决策中都在发挥着作用。若遇到一些不符合他们意愿的决策,文官们也会通过建议、俄延等方式要求大臣改正。张伯伦对希特勒的绥靖政策就曾受到外交部文官的抵制。该部常务次官范西塔特为此丢官,所谓文官职业的长久性也成为虚言。

其三,是文官政治上的中立性。早自 1884 年起,政府就多次申明,禁止文官参加议会竞选和类似活动,某文官若有志进入政界,必须辞去文官职务;任何文官不得因政治观点有别而反对大臣,违抗命令。1927 年,议会专门通过法案,规定文官协会不可参加任何政党或与工会保持联系。至此,文官政治中立已作为一项法律准则确定下来。不论由哪个政党执政,文官都必须执行现任大臣的政策和命令,原则上不得有远近亲疏之分。久而久之,广大文官适应了这些要求。稍有经验的文官在内阁变换和长官更替时,都尽量将文书档案中有关党派倾向和前任长官意见的敏感性文字去掉,在汇报工作时尽量做到不偏不倚,以防引起不满或激起新任首脑的党派情绪。

英国文官制度强调职业的长久性、工作的匿名性和政治上的中立性决非偶然,而是该国两党制度所提出的必然性要求。英国统治阶级为了维护国家的政治安定,十分重视保持政策的连续性和一贯性,惟恐因政府的更替引起政府人事变动和其他波动,影响政府机器的正常运转。由此看来,上述文官制度的准则乃是该国两党制度的逻辑性产物。

英国文官制度的完善化是该国政治制度发展中的重要内容,但同时还存在着缺陷和问题,并且随着时间变化而显得突出起来。大约自 50 年代起,政府内外批评文官制度的言论越来越多,主要

嫌文官领域效率过低、开支过大、专业人员欠缺。1961年,保守党麦克米伦政府提出一个《普洛顿报告》,企图压缩财政拨款,整顿文官体制,后因政府忙于其他紧迫问题而作罢。工党领袖威尔逊领导内阁时,重提文官制度改革,但因经济危机一拖再拖。直到1968年,工党政府经过近三年的详尽调查,方正式提出一部长达5卷的《富尔顿报告》。英国历史上的又一次重大的文官制度改革似乎又将开始。

若就内容而言,《富尔顿报告》可与1854年的《诺斯科特—屈维廉报告》媲美。它分为两部分:一是对当时文官制度的现状进行分析。为此,它列举了现行文官制的若干缺陷:

其一,过于重视“通才”的优势,低估特殊技术的作用。此点在高级文官中尤其突出,他们大多是“有才华的门外汉”,地位显著,待遇丰厚,可不少观点和做法脱离实际;相反,文官中科学家、工程师和其他技术人员数量过少,而且不能得到应有的权力、责任和机会,他们被排除在高级的决策和管理之外。

其二,文官机构层次过多,严重影响政府效率。各类文官中,行政官员分为6级,执行官员和科技官员均为7级。推诿扯皮、人浮于事和争权夺利现象比比皆是,工作项目层层报批,延误时日,部门之间缺少联系。

另一部分是对其改革所提出的重要建议。报告认为,现有文官制是“19世纪哲学的产物”,已不符合20世纪的现代化管理和科技发展的需要,必须加以纠正。其改进要点主要有:

建立文官部,接管原由财政部负责的文官管理事务;文官部由一位内阁大臣负责,并置于首相控制之下;重用专家,发挥他们的作用;精简文官层次,代之以统一的等级结构;任命超脱于部门利益的人负责部际协商,统一领导;实行各类官员之间、政府官员和其他行业人员之间的交流,破除行政官员系统的封闭性;建立文官

学院,使行政官员学到专业知识,科技官员受到行政管理训练;高级文官承担少部分的向议会解释的义务,接受权力限制。

报告还对文官的结构、录用、晋升、管理、退休、效率、开支等许多方面提出了意见。详尽的内容和庞杂的体系使它成为近代文官制度建立以来最复杂的调查和改革报告。

不料,该报告实施时却不顺利。首先在于,它篇幅虽长,却没有涉及如何削减政府开支和克服官僚主义问题。其中关于各类官员互相交流的建议被讽刺为“脱离实际的臆想”。社会上层不少人继续坚持偏见:治理国家需要眼界开阔的通才,仅有一技之长的专家不可能管好政府。更重要的是,富尔顿的改革建议触犯了高级文官的特权和利益,引起了强烈不满。后者利用自己在行政部门中的经验和手段,设法抵制,使不少改革措施或大打折扣,或中道夭折,或束之高阁。

这次改革中最显眼的举措之一是于1968年建立文官部。文官部在文官录用、简化级别、管理和培训等方面做了一些实际工作。但为时不久,就受到执掌财政大权的财政部的掣肘。财政部官员利用调查文官部开支之机,设法加以控制,使文官部有名无实。加上负责文官部的大臣对该部事务不感兴趣,在内阁中地位偏低,以及高级文官照常根据他们的意愿来操纵行政工作,使文官部名存实亡。1981年撒切尔政府宣布撤消文官部。

改革的再一重要举措是于1970年成立文官学院。它在伦敦、森宁和爱丁堡设立3个中心。课程包括经济、统计、人事管理、公共管理和社会学等。但其规模和教育质量都不理想。而且该院创立不久就出现资金短缺问题,被迫接受财政部控制。加上与政府各部门关系冷淡,各部门文官晋升仍以工作表现为主,极少考虑文官在学院的学习成绩,致使学院形同虚设。

其他像通才与专才的矛盾、现代化管理条件的欠缺等,都未能

认真解决。由工党政府发起的文官制度改革只得到了“雷声大、雨点小”的效果。70年代，“英国症”继续加重。人们把国民经济的持续“滞胀”和社会的混乱归咎于高级文官的无能和腐败，甚至对他们的政治倾向表示怀疑和批评。

稍后保守党希思政府和工党卡拉汉政府相继提出整顿计划，试图解决文官权力过大、管理素质过低的问题，俱因文官抵制而半途流产。

撒切尔夫人上台后，英国文官体制才真正遇到了冷面杀手。铁娘子断定：文官队伍臃肿庞大不利于提高政府效率，不利于财政紧缩；高级文官我行我素不利于加强中央权力。于是，她怒骂文官部长官渎职，要求他执行削减计划。此外，她还采用集权主义方式，加强首相办公室和内阁秘书处；作出重大决策时避开主管部门高级文官；撤消文官部，把文官管理权集中于内阁，实际上由她亲自掌握高级文官任免权。撒切尔夫人以其特有的作风整顿行政机构，各部文官既痛恨，又无可奈何。用女首相的话形容：“他们和我一样震惊，却一个个变成缩头乌龟。”

区区数年，行政整顿初见成效。文官总数由73万人减至59万人，政府工作效率提高。即便如此，撒切尔的成功仍然是有限的。文官体制的一些顽症痼疾，如官僚主义、门户之见，并非轻易可根除。可以预料，以后英国还会进行新的文官制度改革，其结果仍有可能不甚理想。

英国文官制度虽有种种问题，毕竟还有不少值得肯定的东西。其中一些在漫长岁月中形成的规章制度，如通过严格考试和考绩来控制文官的选拔、晋级，以保证行政官员的起码素质，建立多种监督制度防止政府官员贪赃枉法、玩忽职守等，都是值得他国借鉴的。

七、战后地方管理体制改革

20世纪英国地方政府发展呈现出两个时期。上半期由于两次世界大战的影响,地方政府改革未能开展。仅有的一项举措,是于1929年颁布《地方政府令》,宣布废除济贫部,并将这项职权移交地方政府。

第二次世界大战结束后,英国社会面貌发生很大变化。农业、林业、牧业和渔业人口急剧减少,第三产业人口比例提高,全国绝大多数人口集中在城市;人口向英格兰中部、南部流动,各郡区和郡级城区人口差距拉大。另外,由于社会福利、社区管理和服务项目逐渐增多,原有管理体制已不符合需要,地方政府改革问题终于提到日程上来。

1958—1972年是地方政府改革的准备时期。其间议会多次组建调查委员会,了解地方管理所存在的问题。

委员会调查过程颇费周折。1966—1969年间,以雷德里克夫·莫德为首的皇家委员会经过全面考察,提出一份颇有见地的报告,指出存在多年的地方政府体制早已不再适应现代英国人民的工作和生活,而且这种不适应性还会因社会、经济和科学技术的变化而更加突出。其弱点主要有:

其一,地方政府规模过小,缺少效率和实力,尤其无力承担大规模的卫生保健、基建设施、社区教育和其他公益项目。又因地方区划过小,不少人工作和生活不在一处,造成管理困难。

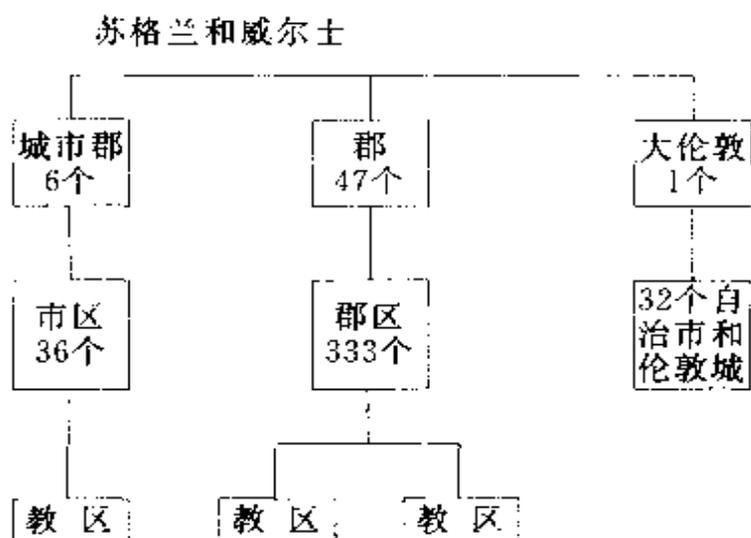
其二,郡级市位于郡之中或与郡为邻,城区和乡区边界犬牙交错,市和郡、城区和乡区之间经常发生矛盾。

其三,某些地方政府过分依赖中央拨款,并由此承受了过多的限制,上下关系失衡。

其四,地方政府与社区民众之间关系冷淡,选民投票率过低。统计数字表明:通常只有 1/3 的选民参加投票;在郡级选举和乡区选举中,总有一半以上的候选人轻易当选。

报告还提出了解决问题的办法:简化地方政府体制,扩大其管理权限。

翌年 2 月,威尔逊政府针对报告中的改革设想,发布了一份名为《英格兰地方政府改革》的白皮书,但因不久工党下台,改革计划未能及时实施。1971 年 2 月,保守党希思政府发表了题为《英格兰的地方政府》的白皮书,提出较为保守的改革意见。翌年 9 月,议会通过了新的《地方政府令》,全国地方政府分为 2—3 级。高一级为郡,低一级为区;其中乡郡又划分为教区。英格兰和威尔士共有 53 个郡,包括 6 个城市郡、47 个郡和大伦敦市;它们共辖 36 个市区、333 个郡区、36 个伦敦市区和伦敦城。其大致情况如下图:



这次改革将原先的数百个郡级市撤消,大多并入它们周围的郡。新设 6 个城市郡是利物浦、曼彻斯特、伯明翰、利兹—布雷福德、设菲尔德和纽卡斯尔—桑德兰,每个城市郡都是以一两个较大城市为中心,包括若干小城镇和郊区,形成专门的城市管理系统。城市郡之下的市区也比先前的城区大得多,拥有更多的权力和实

力。

除了6个城市郡之外,英格兰设39个郡,威尔上有8个郡。现在的郡比以往要大些,类别简单划一。教区依旧存在,大多由几个教区合并而成。教区议会能够提供体育设施和村公所。在威尔上,各社区设有议会。

早在1963年,原来的伦敦郡就已改为大伦敦,并且作了区划调整。1972年的改革承认了这一现实。

《1972年地方政府令》颁布后,又做了一些准备工作,自1974年4月开始实施。

同年还颁布了《北爱尔兰地方政府令》,将原来的73个地方机构减至26个,按照比例代表制选举产生。

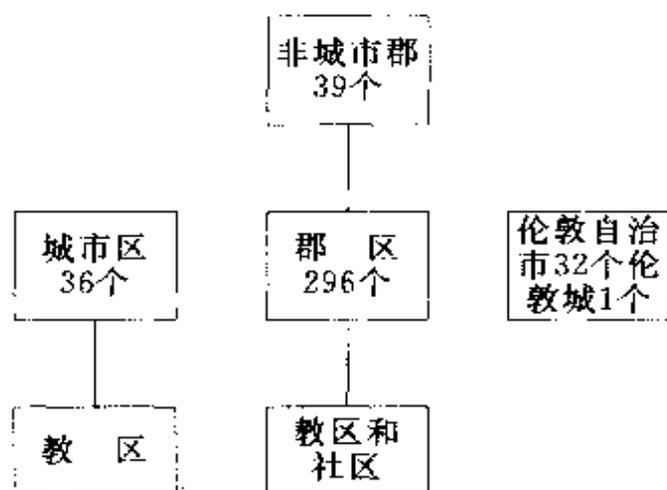
1973年颁布《苏格兰地方政府令》,将1929年以来的四百多个地方政府机构重新划分,设置了2级3类区域机构,它们是:9个大区机构,下辖53个区机构和3个岛区。其中最大的斯特拉斯克莱德区又称格拉斯哥大都市区,包括前格拉斯哥市、艾尔、比特、邓巴顿、拉纳克、伦弗鲁诸郡全部,阿盖尔郡大部,斯特灵郡小部地区。人口多达250万;全区分为20个行政区,其中最大的行政区有85万居民。人口最少的大区仅有10万居民,居民最少的高地行政区仅有9000居民。3个岛区居民各在20000—30000之间。在第二级行政区之下,是1350个社区。《苏格兰地方政府令》自1975年生效。

英国的地方政府改革一次比一次有所进展,但每次都要留下一些问题。当地方政府过小时,实力和效率不高;可地方政府规模扩大之后,又有尾大不掉、对抗中央政府之嫌。尤其是大伦敦和6个城市郡,居民众多,实力甚强,都被工党控制,对保守党构成威胁。另外,由于社会变化和地方政府工作日趋复杂化,各种涉及法律、财政、教育、城市规划、工程建筑、环境治理和其他社会和自然

科学等方面的问题,已远非以业余兼职人员为主的地方官员所能应付,势必要适当求助于职业人员或更多地听取专家建议,提高政府效率。1979年,铁娘子撒切尔夫人刚刚组阁,就有大臣强烈批评地方政府“挥霍浪费、玩忽职守、不负责任和失去控制”,要求重建地方机构,重点解决财政混乱问题。只是由于当时保守党政府忙于经济整顿,此事暂被搁置。此外还有反面意见,认为中央权力过于集中,应进一步实行改革,继续简化和减少地方区划设置,增强地方政府作用。

1983年大选结束后,撒切尔内阁立即着手实施一项较为彻底的重建地方政府计划。当年10月提出白皮书,力求精简机构,修改1972年的地方政府法和1963年的伦敦政府法。

1985年7月,议会通过《1985年地方政府令》,取消城市郡议会和大伦敦市议会。把它们的职权转交给市区议会和郡区议会。调整后的地方政府结构如图示:



合理的地方选举和管理制度是实行民主管理的关键,为此英国人民多方努力,一再促使官方修改选举条例,形成一套健全的制度。

按照规定,各级地方政府均由当地选民直接选举产生。居民较少的教区除外,那里事务不多,所有选民都可参加会议,没有必要

建立议会。所以,地方选举主要是指郡议会、城市议会和次一级的行政区议会选举。

目前,地方选举权授予所有年满 18 岁的公民,罪犯、精神病患者除外。选民每年登记,名单公布,力求高度的精确性。法律规定:地方议员候选人应是年满 21 岁并在该地居住 12 个月的选民,具有在该地或主要在该地工作 12 个月的经历,但大选期间宣布的破产者、任地方议员期间违法超支一定款项或被罚款 500 镑者、因犯罪被监禁达 3 个月者、在本地区有腐败行为或在选举中违法者,以及地方政府中的领薪雇员等不得成为候选人。候选人除按规定由人书面提名外,还可自行提名一位代理人协助竞选,但选举经费不得超过法定限额,并要如实呈交官方审查。

地方选举定时举行。各类地方议会选举每 4 年举行一次,重新选举全部地方议员。其中城市区议会在没有郡一级选举的年代里,每年改选所有区议会成员的 1/3。地方选举采用秘密投票和简单多数制,凡得票最多者即可当选。但在大约一半的被政党所控制的选区里,候选人必须参加或附属于某个政党方能获取成功。

随着地方民主的增进,英国地方政府管理水平逐步提高,民主监督机制加强,向地方民众提供的服务项目逐渐增多。根据 1966 年的《莫德报告》,地方政府的工作多达 3 类六十余种,其中属保护性质的有警察、消防、民防、消费者保护、环境治理等;便民性质的有道路、桥梁、码头和停车场修建等;福利性质的有地方教育、供水、排污、娱乐设施提供和住房等。1972 年的地方政府法规定得更加详细,并且明确了各级地方政府的工作范围和侧重点。而且,地方政府不仅是负有责任的执行机构,还应督促其他机构执行有关地方公益的政策,并根据情况向上级部门乃至中央政府反映地方要求。

鉴于多数地方议会不经常召开全体会议(一般每年 4—6 次,

每次 3 小时左右),所以,在日常管理中,地方政府十分注重发挥委员会的作用。委员会可从不同角度划分为若干门类。如可根据工作时间设立“专门”和“常设”两种。其中专门委员会处理临时问题,如赈灾、纪念活动等,一旦事情结束便宣告解散;常设委员会存在时间长,每年任命一次,负责图书馆、住房等特殊服务项目。委员会构成及职责不尽一致,但在两党竞争或多党相持的地方,必须兼顾各党人选。必要时还要在地方议会之外聘请专门人才参加委员会工作,这就可以抵消党派因素所造成的一些弊端。另外,诸如年龄、性别、职业面貌、地区的广泛性等,都是应考虑的因素。在被一党控制的地方议会,不仅多数委员会的重要职位被该党所占据,而且在委员会开会之前,又事先召开党务会议商议工作日程,研究提交委员会的问题决策。实际上这就存在着两套决策议事机构。政党斗争进入地方政府的作用是双重性的。一方面,它会使地方决策接受多数党的影响;另一方面,多数党为了长期保持其优势地位,也必须制定一些便民政策,获取一些政绩,以争取选民的支持。

地方委员会承担着地方政府的大部分工作,经常根据地方议会授权对事情进行调查,提出报告,采取行动,并可代表地方议会对各部门实行监督。地方委员会的工作大多属于义务性质,但由于它们是民主机制的产物并接受民众监督,绝大多数成员都有较强的兴趣和责任感。

在地方政府不断发展改善之时,监督机制也逐渐健全起来。多年来,选民对地方事务的干预受到约束和限制,地方机构的一些会议内容对公众保密。1972 年地方政府法规定:地方会议不仅完全向选民公开,而且还可接受新闻媒介的采访,由报纸、电台和电视报道。地方事务透明度的增加有利于选民的监督。此外,英国地方政府法规定:凡有贪污、腐败及其他不法行为者不得在地方政府供职;地方议员要公布其财产。地方政府的账目,必须接受选民的检

查和中央政府委派的审计官的审计。1980年《地方政府规划和土地法》进一步规定：地方政府应及时公布税收、财政收支的年度报告，接受纳税人、选民对其工作的评论和检查，并对新闻媒体和各种组织的有关报道和活动作出应有的反应。

英国议会为了加强对地方政府的监督，还于1974年通过地方政府法，建立起地方查弊制度。地方查弊专员应具有地方工作的经验，经内阁大臣推荐，女王任命，终身任职。查弊专员每年要收到许多申诉书，调查各种侵犯公民权利的弊政，建议有关部门给予纠正。但由于这种制度出现不久，查弊专员的权限受到限制，地方政府有意无意设置了不少调查禁区，其效果尚不理想。

和英国政治制度的其他方面一样，该国地方政府经历了漫长的发展变化，以后还会继续这一历程。

八、下院权力的回升

战后英国政治制度发展是平稳的，却依旧呈现出首相和内阁权力不断扩展的趋势。

首相几乎包揽了国家所有的大权。最重要的是他掌握了对内阁大臣和非内阁大臣的任命权、高级文官的任命权、贵族的敕封权等重大的人事权，以及控制国家预算、决定内阁的议事日程、解散议会、宣布紧急状态、任命内阁委员会和建立政策小组等各种权力。

首相和内阁权力的扩张势必导致政府之间权力的转移。20世纪以来社会多种事务大幅度增加，政府在许多领域里承担着越来越多的责任，决策范围日益扩大，技术水平不断提高，政府部门也相应增加。对此，下院既缺少明确意向，又未能及时建立对应的机构和力量与这种发展保持同步，于是，决策中心便逐渐转移到内阁

和内阁委员会。对此,欧美学者把内阁与议会的关系比喻为“主人”和“仆人”的关系。战后,政府的实权更日益集中于首相及其亲信大臣和顾问手中。

到了60—70年代,政府几乎完全控制了下院。这时,内阁和议会的关系又被进一步比喻为“主人”和“奴隶”的关系。突出表现为政府控制了下院的绝大部分立法。1964—1973年间,政府提出的公议案大部分都获得通过,平均成功率为98.2%,最高达100%。^①而后座议员提出的私议案成功率通常仅有10%左右。政府议案在提交下院之前,尽量征求本党议员们的意见,有时还同有关压力集团商议过,并就有关意见作适当修改和让步,比较有把握之后方正式提出。正因为如此,1979年,以撒切尔夫人为首的保守党领袖一致认为:“下议院已不再是所有事件的中心了,有关权力和原则的大问题会在别处决定。”^②

内阁权力的扩展和政党政治的发展不断削弱着议会的传统权力,多次引起人们的关注和批评。1970年,工党政要克罗斯曼宣称英国的内阁制政府已被“首相制政府”(Prime Ministerial Government)所代替。以后又有人断言英国出现了总统制或准总统制。

对议会的批评也很尖锐。人们发现:下院的结构和工作程序存在着诸多缺陷,使之易受内阁控制;议员活动受到党派利益、地方利益和其他团体的限制,不能正常发挥立法作用。对此,下院程序委员会提出:要通过议会自身力量,保持下院的独立性,建立起新的权力平衡。1978年以来,议会先后通过一系列法令,并采取重要措施,维护和恢复下院权力。

首先,是根据1978年的《下院管理法》,建立“下院委员会”。

① 理查德·罗斯:《英国政治》,斯科特、福里斯曼公司,1988年版,第113页。

② 玛格丽特·撒切尔:《唐宁街岁月》,远方出版社,1997年版,第2页。

“下院委员会”由议长、大党领袖、执政党的一名非大臣成员、反对党一名代表和其他少数党公推的一名代表组成。其中执政党未能占据多数,权力不受司法部门的干预。该委员会的职能之一是裁决本院内部开支。部分财政自主权的确立有助于保证下院的独立性。

其次,是根据 1979 年的议会动议建立 14 个与政府部门(财政、内政、外交、防务、教科文、就业、能源、环境、外交社会服务等)相关的专门委员会,以加强下院独立性和对政府事务的评议、审查、修正和管理。其中财政、内政和外交 3 个委员会可以任命各自的附属委员会。每个委员会由 9—11 人组成,并在成分上反映出各党在下院中的力量;其主席由全体成员选出。委员会负责调查政府有关部门的开支、管理和政策,针对问题提出建议。委员会可自行选定调查对象;可要求专家协助调查;可就专门问题传唤和询查有关官员,获取所需信息。调查结果可向全院报告,鼓励议员展开辩论。

再次,是设立两个向下院负责的专业性法定机构——国家审计局和政府账目委员会。它们均是根据 1983 年议会通过的《国家审计法》建立的。其中审计局与政府行政系统分离,开支由下院控制,不受财政部支配。其领导核心由审计长、议会各党领袖和 7 名非大臣议员组成,一般职员由审计长任命。审计局主要负责审查政府各部门和其他公共机构的账目,调查资源利用的效益和效率。该机构设立后,政府开支从此置于一个仅对议会负责的外部机构监督之下,这就不仅减少了政府的不合理开支,还有效地维护了下院在财政监督方面的传统特权。政府账目委员会是一个在组织、工作目的等许多方面和国家审计局相似的机构。它由该会主席、下院各党领袖和 7 名非大臣议员组成,不仅有权任命国家审计局清理账目的高级职员,还负责审查国家审计局的年度预算。有人在概括政府账目委员会的功能时,说它既是审计局的监督者,又是它的保护

者。尽管该委员会中总是由执政党占据多数，但因法律条文保证了它由议会授权和仅对议会负责，所以其人员和工作均不受财政部的压力和影响。

最后，是拨款日的调整。从19世纪中叶到第二次世界大战，议会下院的立法和辩论时间越来越多地被政府所占用，下院立法和投票表决程序也保证了国家立法机器在绝大多数情况下总是围绕政府事务运转。对此，后座议员颇为不满，他们在全院会议和部门委员会的报告中屡次提到此点，要求更改下院工作时间表，压缩被政府过多占用的拨款日数。1980年，下院任命了一个程序委员会重新考虑政府拨款时间和有关事宜。翌年7月，程序委员会提出一份调查报告，指出法定的用以讨论政府拨款的时间，远未得到充分利用。并建议由32日减为8日。以后又经过反复讨论，确定下院仅用3日讨论政府预算，具体时间由一委员会选定。此决议自1983/1984财政年度开始实行。

下院政府预算日减去29个，作何用场？议院按照先例，将其中17日划归最大反对党支配，3日由第二反对党利用。这样，反对党就可在它们各自控制的日子中选择任何问题进行辩论。它们对政府的控制和监督作用也相应加强。

以上种种措施的实施，必然会使下院权力回升，从而增强下院的独立性，使政府政策比以往更多地接受下院的调查和监督。但这一回升又毕竟是有限的。主要在于：

其一，在两党制度之下，政府和执政党绝大多数议员之间已经达成政治默契，并且有纪律限制，他们在下院活动中自然会维护政府利益。而此种维护又可以不露声色完成，实非一般的立法程序或工作规则所能限制。仅此可以断定：在两党制度运行之际，下院无法作为一个整体来表达和行使其政治意志。

其二，是上述措施存在明显缺陷。如各个委员会都缺少正式的

决策权,它们的任期、调查范围都有所界定,而且经费有限,更不可进行立法性调查,其作用只能是监督和顾问性质。

尽管如此,我们仍应对 20 世纪 70 年代末和 80 年代下院权力的回升予以充分肯定。它表明:英国政治制度始终具有较大的灵活性和应变调整功能,可以根据国家权力分布态势酌情改变立法机构的组织和功用,加强立法机构的制约作用,在一定程度上维护议会民主,使以首相和内阁为代表的政府部门无法在权力扩张的道路上走得过远。

结语：岔道口？

100年又要过去了，英国政治制度将再次站在新世纪的起点上。

我们回首20世纪，可见英国政治制度的发展空前平稳。它既没有17世纪式的内战和政变的冲击，又缺少类似18世纪海外独立战争和资产阶级革命的影响，也没有19世纪那样的群众性政治改革运动的推动，而是借助传统惯性，在新形势新情况之下，温和地逐渐地发生着变化，致使该国政治制度的各个方面明显区别于以往。

20世纪英国政治制度发展出现这种特点和趋势并不奇怪。资本主义民主发展到一定的水准，政治制度成熟到一定的程度，通常都会出现比较平稳的发展。

在英国政治制度发展史中，究竟有多少因循守旧的因素？多少变化革新的成分？我们很难作出准确的回答。但我们不难看出，它一方面保留了许多旧制度的形式和习惯，另一方面，又在逐渐发生着量和质的变化，向人们不时提出一系列的新问题。举其要者，起码有几点：

其一，是君主政体的前途。英国君主政体经过了漫长的岁月，它有过辉煌，有过衰落，一度被取消，又曾复辟和被改造。20世纪的大部分时间里，英国王权的形式主义作用被发挥得淋漓尽致，成为不列颠民族主义和大英联邦的象征，可在90年代，王室丑闻屡出，君主制度声望空前低下。坊间街头，人们常常议论英国是否还

有必要保留君主制；报纸上，揭露王室成员色情密闻的照片、文章赫然排在显要位置；电视节目里，竟然出现“吾主吾民”之类的政治专题节目，各色人等聚坐一起，一本正经地建议如何在未来打破常规，越过查尔斯王子，将王权直接传给王孙。所有这些，都在不同程度上影响到君主制度的前途。

其二，是上院的命运。20世纪以来，上院的权力、威望和作用在不断下降。1948年，各党联合组成协商会议，审查第二院的作用。会议发布声明：以后各党都不应该在上院长期拥有多数；爵位继承不应再成为上院成员的资格；退出上院的贵族可以竞选下院议员。1949年，议会通过新的议会法，对《1911年议会法》作了进一步修改。它规定财政议案只能由下院提出，上院不得对其进行修改；上院对公共议案的延搁权被减为一年。至此，上院特权已被严重剥夺。1958年，首相开始任命非世袭性的“终身贵族”，上院成分的重大变化和世袭贵族的自然减员不可遏止。截至目前，英国上院中的终身贵族约占总人数的1/3。名义上，上院成员总数多达一千二百余名，但其中每年能够出席该院一半会议的成员仅有1/6。1963年，议会正式准许世袭贵族退出上院参加下院选举，该院成分变化加快。

在反对第二院的势力中，以工党态度最为坚决。它一贯主张取消上院，理由是贵族院是一个非由选民选举产生的特权机构，是国家立法机构中不负责任的一部分，是社会民主的障碍，目下已无多大实权，将之废除于国于民有利无害。工党取消上院的决定可追溯到20世纪初，以后在1918年、1935年重申此点。1964—1970年工党执政时，一再就上院前途问题提出讨论：有的主张将之废除；有的主张取消其世袭成分，将它改造为新型的第二院。1978年首相卡拉汉对上院严加谴责。两年后，工党屈居台下，却照样提出取消上院的动议。1983年大选时旧话重提。工党对上院的最近一次恫

吓是在 1998 年，它利用执政的优势地位改组上院。

11 月 24 日上午，女王伊丽莎白二世驾临上院，宣布政府将剥夺 759 名世袭贵族议员在上院的席位和表决权，废除延续了六百多年的传统世袭贵族在上院的特权，以期达到英国宪法改革、上院民主化的目标。

当女王宣布政府将废除上院世袭议员时，上院议员一致摇头反对，大厅内发出一片嘘声。一位贵族大臣——他同时又是该院的主要司法者——在向女王递交了由工党政府撰写的讲演稿后，不是面向女王倒退着离去，而是反常地转过身来背对着女王走开。而一向以优雅守礼著称的一些贵族官员，也有意在这次会议上缺席。据说，这也是英国历史上，英国国君在议会宣读文告时，第一次面对台下的反对之声。

翌年 1 月 20 日，英国政府公布了旨在取代议会上院中世袭贵族的改革计划要点：

第一，公爵、侯爵、伯爵、子爵和男爵将在当年夏天失去在上院的席位，仅允许 91 位上院议员在过渡期留任。欧洲议会议员、其他教派的领袖、各地区的代表和更多的终身贵族将取代离任的世袭贵族。

第二，撤消 12 位上院高级法官的席位，但保留圣公会的 2 位大主教和 24 位主教的席位。

第三，一个独立的委员会将任命一些由公众提名的无党派人士为“人民的贵族”。

第四，首相将放弃他对反对党提出的终身贵族候选人的否决权。

第五，在过渡期，上院的职责不变，但最终的调整必须实施。其中包括缩短上院延搁下院法案审议的时间，并采取措施缓和两院之间的关系。

可见,在英国世袭贵族的特权地位丧失之时,第二院的地位和作用也面临着微妙而重大的变化。

几百年来上院和贵族等级制度的命运还与王权息息相关。在英国等级社会的金字塔上,上院贵族始终居于顶层,而国王或女王则是金字塔尖上的一颗最耀眼的明珠。倘若不列颠废除了贵族院和贵族制度,不列颠金字塔顶端的明珠是否还会光芒依旧?

其三,是宪法的形式。习惯上,人们常说英国的宪法是非成文法;实际上它是一种把宪法性文件、惯例、习惯法、判例法和权威性宪政著作包拢在一起的混合物。是成文法和非成文法的结合,也可说它是一种未经统一编撰和整理的宪法体系。英国宪法体制蕴含着法治和议会至上等重要原则,具有明显的灵活性,但不强调明确的分权法则。英国人历来为他们的非成文法而自豪,盛赞它是在社会不断发展变化情况下的“最有生命力的有机体”;它维护了盎格鲁—撒克逊民族的传统和习惯,使英国避免了西欧大陆诸国发生的种种灾难;甚至认为只有政治上不成熟的国家才需要成文宪法。但是,在社会面貌迅速变化、国家之间联系空前密切之际,英国的宪法体制也遇到挑战。

挑战之一是君主制度和贵族体制的前途问题。因为,英国宪法是不列颠独特的社会历史的产物,它来源于并且依附于英国政治制度。倘若将来某时,该国君主制和贵族院都要进入历史的博物馆,而且世界所有共和制国家中均为成文法,那么,与其息息相关的不列颠宪法体制是否能够保留?

挑战之二来自“欧洲联盟”。欧洲联盟起源于战后西欧人民反对战争、要求联合的共同愿望,其前身是1951年建立的“煤钢共同体”,以及1957年建立的“欧洲原子能共同体”和“欧洲经济共同体”。1967年,上述3个国际组织联合改组为“欧洲共同体”。面对西欧联合趋势,一向傲慢自大的英国采取了不合作、不参与的孤立

主义姿态。它多年以一流强国自诩,实力下降后仍抱着“大英帝国”的幻觉不放,宁肯追随美国维护“大西洋利益”,不屑与西欧国家为伍。它本能地反对任何超国家权力机构,反对通过授予国家主权或是接受多数表决制等形式,将其决策权或部分立法权让渡给一个超国家机构。50年代末以来,英国经济问题加重,而欧洲经济共同体成员国却发展迅速。1961年,它首次提出参加欧洲经济共同体,因附加条件过多,遭到法国总统戴高乐的单方面否决而未能成功。1967年和1969年又两次重新申请,均被回绝。直到1973年,欧洲共同体大国态度改变,英国才终被接纳为欧洲共同体成员国。

按照欧洲共同体的法规,它具有超越于国家之上的立法权力,尽管这种立法权与国家立法权不同,而仅是一种得到成员国认可的派生性权力;立法的主要目的是制定共同体的各种政策措施,以及为实施政策提供有关规则。但由于近年来欧洲议会参与立法的权力在不断加强,加上该组织活动的扩展,将来有可能会对英国宪法和法律制度提出难题:第一,英国独特的宪法体制以后是否会与欧洲联盟的成文法体制发生矛盾?第二,在欧洲联盟法律之下,英国如何保持本国宪法的灵活性、独立性和至尊性?是否可以继续使用其别具一格的宪法体制?随着欧洲共同体法律系统的扩展和渗透,英国是否会不断加重本国宪法中的成文法比重?进而言之,英国是否会“入乡随俗”,与别国一样采用单一性成文法?

其四,是关于议会选举制度的改革。1832年以来,英国选举制度多次改革,选民一再增加,20世纪实现了不受性别和财产限制的普选制。与其他西方国家尤其美国相比,英国选举制度的特点是对各选区内候选人竞选的费用有着严格的限制。如1969年《人民代表法》规定,在每个拥有60000选民的郡选区中,候选人的法定开支为1250英镑,大城市选区略微多些。1987年大选中,英国三大

政党的开支总共不到 1000 万美元。不足美国总统选举的 1/100。而且,为了保持选举的严肃性,规定每个候选人必须交纳一定的保证金。如果某候选人得不到本选区内选票总数的 1/8,则会失去保证金。各种限制导致竞选活动简单化,而且大选历时较短。从宣布大选到大选结束,前后不过数周。政府对各党使用电视竞选的时间专门分配,总共不过几小时,每次均为 10 分钟。这些都说明英国议会选举的温和性。

英国议会选举的弊病也是明显的。就选举方式而言,英国长期实行简单多数制,即在一个选区内,可由得票最多的人当选,但不论这一多数是否达到或超过选区内总票数的一半。简单多数当选制导致执政党得票偏少,不能充分代表民意。1935 年以来的 16 次大选中,执政党的得票率没有一次达到 50%。最高的一次是在 1955 年大选时,保守党获得 44.7% 的选票。而在 1974 年 2 月的大选中,工党仅获 37.1% 的选票便可上台执政。

英国议会选举制度的另一不合理现象,是各党在下院中所得到的议席与其所获选票不相符,甚至出现反差。例如在 1974 年 2 月的大选中,工党赢得 37.1% 的选票,却获取 47.4% (301 席) 的席位;保守党赢得 37.9% 的选票,只得到 46.8% (297 席) 的席位。最受委屈的是自由党。它得到 19.3% 的选票,却只得到 2.2% (14 席) 的议席。即是说,工党每获取一个议席平均需要 38669 个选民的支持,相反自由党每赢得一个席位却需要 433 105 名选民的支持。两者比较相差十余倍。英国两大政党在历届大选中获取席位率过高,一是由于它们有着比较完备的政党组织系统,培养了许多“安全选区”;再是这种选举制度提高了保守党和工党的“票值”,有效地维护了它们的政治利益。

选举制度不合理导致选民投票率偏低和两大政党得票率的下降。在 50 年代的 4 次大选中,选民参选率超过 80%,两党赢得了

所有 93.7% 的选票。可在 1983 年大选中, 选民参选率仅有 72.7%, 两党总共得到了所有参选者的 70% 的选票, 仅占全国选民总数的 51%。选民投票率偏低和两党得票率下降, 反映出许多选民对现行选举制度不满和对两党争夺的政治游戏不感兴趣。英国选举制度的再一个弊病是对妇女和少数民族的歧视。战后半个世纪以来, 妇女在下院中的席位从未达到 5%。有色人种和亚裔人极难进入下院。

针对选举制度的不合理性, 本世纪上半期屡次有人建议采用比例代表制, 多因上院反对而使创议搁浅。战后, 工党参与轮流执政, 英国政府权力由它和保守党分享, 要求改革选举制度的意见只有靠自由党和其他议会小党提出。而且, 选举制度改革是一个涉关国家宪法的大事, 有关提案必须首先在议会通过之后方能成为法令。而议会下院又始终被两大政党牢牢控制。没有它们的支持, 任何改革建议都不能成为现实。由此看来, 今后英国只要存在两党制度, 比例代表选举制就很难实现。

与英国选举制度密切相关的是 1975 年“全民公决”(referendum)。起因是关于英国是否继续留在欧洲共同体内。英国 2/3 的选民参加了公决投票, 并以 2:1 的绝对多数同意英国继续保留成员国资格。这一重大行动不仅建立了新的宪法惯例, 而且已经影响到英国议会选举制度和宪法的权威性。以后如果英国较多地实行全民公决, 继续强调全国民意, 是否会促使民众要求实行议会选举的比例代表制?

其五, 是政党制度的形式, 即是否会实行一党制或多党制。在英国, 一党制实际上没有存在的可能。前些年保守党长期执政时, 曾有人担心如果不改变现状, 可能出现一党独霸局面。可在 1996 年, 工党以明显优势重归政府, 人们的这种怀疑又很快打消。英国同样没有可能实现多党制。

英国长期实行比较稳定的两党制的一个重要原因,是行使多年的选举制度保证了两大政党的有利地位。另外,该国统治阶级一向认为:惟有在两党制度下,才能保证国家行政权力和立法权力的密切结合,才能产生稳定而有效的政府。英国普通民众也从本国的两党竞争中得到一些经济实惠,支持反对党对政府的批评和监督,不易产生改换政党制度的想法。再者,英国两大政党有着严格的组织和纪律和比较明确的执政纲领和活动能力,也容易在大选中夺取胜利。所有这些,都保证了英国两党制度的相对稳定性和经久性。

另外,还有人英国的内阁制和文官制发展作出种种猜测。篇幅所限,不再赘述。

可见,英国政治制度的各个方面,是互相关联、互相制约的,总是牵一发而动全身。所以,虽然会出现一些局部性调整和改革,但事关该国政体和宪制的较大幅度的改革一时还不会出现。