

英國的民主傳統
王芝芝
輔仁大學歷史系
hist0001@yahoo.com.tw

一、有國王的英國算不算是民主國家？

今天的英國，稱不上霸權大國。¹但是，英國人擁有一個理性、寬容、有秩序、非暴力的政府，全世界人民最豔羨的議會民主政府。「民主傳統」乃是英國人的「希望與榮耀」(Hope and Glory)所在，也是現今世界上各國民主政治制度，不論是總統制或是立憲君主制的源頭。²

英格蘭的議會座落在倫敦城西敏寺(Westminster Abbey)附近；因此，有人稱英國民主為「西敏寺民主模式」。十九世紀以來，由於採用英式自由民主的國家顯見安定繁榮，全世界建國者刻意仿效這種選舉代議的對象。如今，「西敏寺民主模式」不單止是邱吉爾(Winston Churchill)所謂的「英語世界」(The World of English Speaking People)的基本政治體制；全世界很難找到一個國家，完全不受其影響的。³

很久以前，至少有四十年了，在一次國立編譯館的「歷史教科書編輯委員會」會議中，有人提出「英國有國王，不能列為自由民主國家」的問題；當下全場一片嘩然。是的，英國是西方民主代議制度的創始者，一個君主立憲的民主國家，但是，這個傳統又是怎麼發展出來的呢？

二、賢人會議：英民主政治傳統的源起

英國的民主憲政傳統始自中古時代的習慣法。早在七至十一世紀，盎格魯撒克遜人的時代，英自由民設有「賢人會議」(Witenagemot, 古英語 witan 意為賢人，gemot 意為會議)，除為君王提供諮詢服務外，有權選舉君王擁立共主。地方上則設「郡」(Shire)與「百戶」(Hundred)等組織，依「共同習慣」共治，並設法庭仲裁糾紛。這就是英式民主法治傳統的最早起源。

¹俗稱的「英國」乃是「英格蘭」(England, 意指 Anglo-Saxon 人的土地)的簡稱。但是在歷史的進程裏，不同時代，她擁有其他的身份與名稱。首先，由於地理位置在歐洲的不列顛群島(Britain Islands)上，又名「大不列顛」(Great Britain)。其次，英格蘭王伊莉莎白二世(Queen Elizabeth II)是不列顛群島的威爾斯(Wales)、蘇格蘭、以及北愛爾蘭的共主，因此，英國又有「聯合王國」(United Kingdom of Britain and Northern Ireland, UK)。此外，英國自十六世紀以來，從事海外拓展，在十九世紀建立地跨全球的日不落殖民帝國，稱為「不列顛國協」(British Commonwealth of Nations)。

儘管英國在世界政治與經濟秩序上，仍然扮演著重要角色；她是安理會的常任理事，G-7的特定會員，「歐盟」的關鍵性成員。在舊日不列顛國協的勢力範圍內，她也還擁有一定的影響力；但是，隨著「不列顛國協」成員的獨立退出，帝國瓦解是不辯的事實。

² 參看徐泓，2000.09，〈英國國歌不只一首〉，《暨大電子雜誌》，第6期。

³ 參見 Winston S. Churchill, *A History of the English-Speaking Peoples* (London: Cassell and Co., 1956)。

1066 年諾曼地威廉公爵(Duke William of Normandy)擊敗西撒克森王哈洛(King Harold)入主英土，人稱「征服者威廉一世」(William the Conqueror, King William I)。他廢除「賢人會議」，卻保留了「郡」與「百戶」地方制度，使得盎格魯撒克森人的地方自治制度與習慣法庭傳統得以留傳。⁴

三、大憲章、牛津條款：封建制度也有主權在民的傳統

威廉一世入主時，引進歐洲大陸的封建制度，為英國民主憲政帶來新傳統。封建制度的憲政結構是建立在人際契約上的，領主與其附庸雙方，因「采邑」的授與，經基督教禮儀宣誓，在天主的見證下，建立對等性的權利與義務關係，形成封建共識。在封建制度的法治傳統上，王權不是絕對的。⁵他必須尊重封建契約，否則貴族們是可以不接受他的統治。就封建法的精神而言，貴族階級和君王在法律立足點上是平等的。貴族只要信守承諾，不叛逆犯上，便享有封建法規保護的自由權。英民主傳統的最重要文件 - 1215 年約翰王(King John, 1166-1216)所簽署的「大憲章」(*Magna Carta*)，其中所羅列的人權，實際上指的便是這類封建貴族的自由權。

封建制度是一種「君權旁落，地方分裂」的政局。貴族接受君王授與采邑後，往往自行冊封其他貴族為其附庸，形成與君王無直接契約的私權紐帶。許多貴族分別由不同領主取得封土，封建身份錯綜複雜，效忠對象多元化；因此，君王與貴族間，經常在封建關係的界定上，各有堅持，進而引發戰爭。封建君王並無常設軍隊和官僚組織來落實統治，必須依靠封建貴族提供軍事義務與宮廷服務，才能君臨天下；因此，貴族使用藉口不盡義務時，政治能力弱的君王便莫可奈何了。相反的，貴族可以聯合制裁暴君，要求他尊重貴族的自由權，1215 年約翰王被迫簽署「大憲章」便是一例。強勢的貴族曾經強迫君王修改封建契約中的權利義務關係，例如：1258 年，貴族們迫英王亨利三世(Henry III)簽的「牛津條款」(*Provisions of Oxford*)，除重申封建自由權及禁止徵收新稅外，更以協助君主治國為名，迫其接受貴族組成的常設性委員會，協助統治，意圖架空君王。其後，因為亨利三世毀約貴族們發動戰爭(*Barons' War*, 1263-67)。這些中古時代封建貴族在權利與義務對等關係上的認識，以及為保衛自由權所引發動的政治事件和留下的重要文件，乃是英國民主憲政傳統中，民權發展的重要里程碑。

中古歐洲，根據基督教社會的理念，貴族們的反叛行為，是具正當性的。因為基督教徒雖相信天主為安排適合人贖罪的旅途，而授予王者統治權；但是君王仍是不能僭越「天主」的法。理想的君王除了服從基督教信仰、教會的教義詮釋及宗教禮儀規範等之外，必須按封建法、習慣法(*custom law*)，以及經全社會認可的共同法(*common law*)行君王之道；因此，源自神授的是有限制的君權(*limited*

⁴ 由於他廢除「賢人會議」，因此，賢人會議對於日後議會立憲民主制度，沒有直接的關係。反倒是習慣法，因為英王亨利二世(King Henry II, 1133-89) 得以保存光大，影響英人的法律傳統。亨利二世為了推展王法，建立巡迴法官制，派中央皇家法官前往地方主持審理疑難案件，並考察地方法庭；又仿羅馬法典，匯集習慣法為法典。

⁵ 君主的權利乃是貴族的義務，而貴族的權利則是君主的義務。

kingship)，它不是絕對的。⁶而根據天主的法，君王有責任伸張社會公義(King's justice)，建立社會秩序(King's Order)，維護治安(King's Peace)。倘若君王的統治有違天主賦予的職責，便等同違反天道，頓失其統治的正當性；此時，人民有權反抗(The right to revolt)，必要時甚且可以弑暴君(tyrannicide)。1642-49年「清教徒革命」(Puritan Revolution)，克倫威爾(Oliver Cromwell, 1599-1658)就根據「有限制的君權」與「人民的革命權」的理論，成功地推翻司圖亞特王朝，把查理一世(King Charles I, 1625-1649)送上斷頭臺，確立「主權在民」的民主傳統。

四、英國國會議員也打群架：代議政治的實驗

代議制度(representative system)是英國在民主政治上的另一貢獻。代議制度的發展始自封建君王們利用「主權在民」觀念解決政治難題。中古世紀的君王們在對抗教會、增加新稅、或發表無舊法陳規的新法時，常在其直屬貴族院(House of Lord)，加入地方騎士鄉紳代表，和城市平民代表，形成所謂代表全國各階層的「議會」(Parliament)。議會做的工作，依君王所需，內容包羅萬象 - 政治諮詢、發表政治聲明、審理法庭申訴、認證法令、確定新稅…等；最重要的工作是對王的提案行使同意權，製造經全民認可(ruled by the consent of the people)的假像，以便合理化其統治。最初，君王們主控一切，包括代表的人數與資格、會議時間(揭幕、休會、閉會)、議程內容等。議會代表無法反抗也無從拒絕，只能順旨背書。⁷代議制度成為君王得心應手的橡皮印後，舉凡教會法、封建法、習慣法裏無前例可循的新稅和新法律措施，均以「經議會全民代表同意」的方式背書。長此以往，君王對議會的依賴，累積出許多案例，逐漸塑造出「君王的統治必須經人民同意」的習慣；於是，議會代表們對自己的權利與地位有了新的認識，開始與君王展開權力拉鋸戰⁸

議會代表們對於君王不再予取予求；而且乘著君王有急難需要「新稅」，提出要求，也常設定條件，大打折扣，甚至以「歉難同意」脅迫君王，爭取有利承諾，例如：未經人民同意不得徵稅收費、有權彈劾權臣及審計君王的財政支出等等。平民階層的代議士更爭取到專用休息場所，非經同意，英王也不得隨意進入；這個場所就是日後的「下院」(或稱「平民院」，House of Commons)的來源。貴族成員的議事處所，便相對地被稱為「上院」(或貴族院，House of Lords)，形成英議會的兩院制。英王召開議會，宣佈開議後，兩院自行討論，選出「議長」(Speaker)來維持會場秩序。議長同時負責表達院內的共同決意，與君王溝通協商。下院既然是由休息場所發展出來的，傳統上，院內秩序比較隨性。議員議事時不像上院那麼拘泥形式；用辭

⁶這和日後英王詹姆士一世(King James I, 1603-1625)與布丹(Jean Bodin, 1530-1613)等人所討論的「君權神授」(Divine Right)理論不同。

⁷君王決定會期、提案、代表資格與人數。平民代表由君王下令地方薦舉。由於代議工作無利可圖，純屬義務，無薪俸，必須長途跋涉，久滯京城，荒廢家計，返鄉後還得負責佈達政令；因此，人人視為畏途，以至於英王必須三番四令地嚴懲無故缺席。這與現代議會選舉時四處拜託的盛況，真乃「不可同日而語」。初始時，平民院的代表們既無權參與討論，也無強烈得必須表達的階級意識，但求早日結束此等苦役。

⁸根據歐洲中古時代封建君王建立這種代議會議，西班牙的「卡斯底爾」(Castile)是第一個，稱為「可底斯」(Cortes)，法王也建有「三級會議」(General Estate)；但是能夠順利建立民主政治傳統的，唯有大不列顛的議會。

率真，甚至以不雅的市井俚語漫罵，必要時還上演暴力械鬥。

近年來，我們在新聞報導上，看見立法院議員們打架時，總覺得野蠻可恥，殊不知這可是有傳統的喲！只是英國下院早已迷途知返，訂下議事規範，各黨設黨鞭規範同黨維持風紀。議事會場內，規定兩黨在議長左右手，各據一方，黨員們面對面排陣坐下；第一排席位前方地板上，劃有風紀線，與會者不得越雷池半步。兩線間距保持在兩把劍無法抵觸的範圍，防止雙方一時失控，拔劍械鬥。

五、光榮革命：君主專制政體復辟的失敗

英王們很快便認識到這種有權利意識的議會決非昔日阿蒙，賢明的君王如都鐸王室(Tudor Family)的伊利莎白一世(Queen Elizabeth I, 1533-1603)，都有「非不得已，沒有絕對把握，決不召開議會」的智慧，盡量另覓管道解決政治困境。⁹1603年伊利沙白一世去世，無子嗣，由來自蘇格蘭司圖亞特王室(Stuart Family)的詹姆士一世(King James I, 1603-1625)繼承。王圖亞特王朝係外來政權，缺乏行政資源，不能不召開議會籌資；與英議會纏鬥多年。

1642年，英國議會與司圖亞特王朝的權力拉鋸戰，引發了「內戰」。1646年議會派戰勝，展開「主權在民」的憲政實驗。1649年，議會推翻史圖亞特王朝，處決了意圖逃亡的查理一世(King Charles I, 1625-49)。其後，選舉克倫威爾為「護國主」(Protector)，建立共和(Commonwealth)。在當時，英國議會這一套的和政治是非常富於爭議性的，國內保皇派否定其合法性，伺機反抗；國際上，歐陸各國視克倫威爾的政府為叛逆集團，法王路易十四(King Louis XIV)繼續支持司圖亞特王朝王儲，愛爾蘭與蘇格蘭叛變，荷蘭發動海上侵略。所幸的是英國與歐洲大陸隔著一道「英倫海峽」；海峽平時可航渡不妨礙經濟文化交流，戰時卻能隔離歐陸侵略者的大舉入侵，提供英國憲政實驗一個比較安全的空間。¹⁰此外，克倫威爾是一位有宗教使命感，又非常有能力的強人，他領導英國渡過內憂外患，穩住革命政權。

1660年，克倫威爾去世，後繼無人，「護國主統治」(Protectorate)結束。英議會為避免內戰，務實地與流亡法國的司圖亞特王嗣簽約，理性和平地迎回查理二世(1660-1685)。「復辟時期」(Restoration)的議會繼續管控稅收，審計政府開支，隨時防止英王濫權。¹¹1688年，英議會發動不流血的「光榮革命」(Glorious Revolution)，驅逐不信國教的天主教暴君-詹姆二世(King James II, 1685-88)；從荷蘭迎回詹姆二世的女兒與女婿(Queen Mary and King William)，再次確立了英國「主權在民」的議會君主立憲政體；從此，建立英人「不以流血暴力解決政治問題」的和平改革傳統。翌年，洛克(John Locke, 1632-1704)提出「契約論」，闡明新政權的合法性，成為西方民主政治必要引用的經典。¹²

⁹ 早期的英國議會是臨時性的，完全由英王決定的。1628年查理一世受議會脅迫，接受「權利請願書」後十一年不曾召開議會。直到1698年才有「三年法」規定英王至少每三年召開一次議會。

¹⁰ 法國大革命時，法國人就沒有這麼幸運，革命政權必須面對歐洲王室的六國聯軍干預入侵。

¹¹ 1660，查理二世復辟時，簽的 Clarendon Code，承認其父 Charles I 在 1642 年的 Triennial Act，因此，他最少必須每三年開一次議會。

¹² 1689, John Locke 發表 "Two Treaties on Government"，主張人生而有自然權，先是彼此放棄一些權利，以社會契約建立社群，；繼而為增進社群的福祉再與有才幹的賢者建立契約，給予絕對的統

六、強盜對上海盜：兩黨政治與內閣制的形成

自 1688 年「光榮革命」以後，憲政制度繼續以和平漸進的方式發展。英國議會業經確立為兩院制，上院由貴族世襲，掌管立法；下院代表來自地方與城市甄選掌財政預算，朝向立法行政專署發展，兩院均不再兼管司法審判。比較重大的新發展是政黨政治的形成。議會的立法權架空君權後，但見議會代表間，或因政治理念，或因權利鬥爭，結聚成黨，彼此以惡名相呼，例如：自由黨的前身惠格黨(Whigs)，「惠格」一詞出自蘇格蘭語，意為「橫行高地的強盜」。而保守黨的前身托利派(Tories)，「托利」一詞意為「愛爾蘭海的海盜」。這種黨派鬥爭基本上是當權派與在野派的權謀大對決，各派的共同政治目標，不外乎爭權奪利。角力鬥爭時，為加強內聚力，各派不約而同，朝向加強黨組織，制定黨綱，樹立黨紀發展；至十九世紀，終於出現了近代化的保守黨與自由黨。

十八世紀時，又形成內閣制(Cabinet)。1714 年，來自日耳曼的漢諾瓦王朝(Hanoverian Kings)入主。喬治一世(King George I, 1714-27)不諳英人政治環境，喬治二世(King George II, 1727-1760)對行政無興趣，兩人信任掌控「下議院」優勢的權臣羅伯特沃波爾(Robert Walpole, 1676-1745)。沃波爾遂以「首相」(Prime Minister)之名組「內閣」(Cabinet)掌政，長達四十二年(1721-1743)之久；從此君權旁落，下議會取得行政權。1742 年，沃波爾失去議會控制權，被迫辭職，其內閣隨即解散；喬治二世改請多數黨領袖重組內閣；於是，建立了「多數黨組閣」以及「內閣隨首相總辭」的「內閣制」傳統。下院議員們紛紛結黨參政，爭取多數黨組閣權。勝利的一方是執政黨，失利的一方是在野黨。在野黨蓄勢待發，積極籌謀政黨輪替扮演反對黨的角色，號稱「國王陛下最忠誠的反對者」(His or Her Majesty's Royal Opponents)，負責監督攻訐執政黨的行政；議事時，嫉惡如仇，用辭嚴峻，與執政者形同死敵，水火不容。執政一方除了努力地實踐政見，服務國家外，必須隨時為自己的政策辯護。他們行事謹慎，如臨深淵，如履薄冰；因為稍有閃失，便遭對方揪住猛攻，嚴重時除道歉外，還得倒閣下臺，甚至面對司法審判。雙方就在這一來一往的攻防戰中，建立了政黨輪替的民主傳統。

七、實踐中成長的民主政治楷模

十九世紀以降，英國民主政治的憲政結構大致已成形，例如：以虛權的立憲君王為國家領導；司法獨立；民選議會設上下兩院掌控立法、行政、政府財政收支預算；下院多數黨領袖擔任首相兼組內閣；政黨輪替等等均已落實。歐洲人經過法國大革命的洗禮後，對於英國這一套務實的民主政治法統，有了更深的認識與肯定。英國人乘著「拿破崙戰爭」後的勝利光輝，邁入由產業革命帶來的繁榮社會對未來充滿了信心。但是在理性、務實的自由民主傳統敦促下，英國人認識到，他們的這一套憲政離開理想的近代民主政治尚有距離，不足以應對產業革命後的社會需求，例如：人民的選舉權有財產限制，女性沒有選舉權，選舉時不採秘密投票方式，選區與實際人口分佈大有出入，上議院為私利偏執地否決下議院的改革法

治權，只保留廢不勝任庸君和反抗暴君的權利。

等。

英國式的民主傳統最值得喝彩的地方，是它一直在實踐中成長，從 1832 年的「改革法案」以來，英政府在政黨輪替的機制主導下，制定法令，以和平漸進的改革方式，不用激進的流血革命手段，逐步降低選舉權資格的門檻，採行秘密投票，根據人口重新調整選區，改革議會組織，讓所有的成年男女公民均有投票與參政的權利等等，在將近二百年的歷史進程中，一步步地建立舉世視為楷模的虛君民主政體。

相關網頁與參考文獻

1. 儲安平，《英國採風錄》，台北：臺灣商務印書館人人文庫，1967。簡體字本，北京：東方出版社，2005 年 10 月。
2. 布勒德(Brett, S. Reed)著，陳世第譯，《英國憲政史譚》，台北：臺灣商務印書館人人文庫，1966。簡體字本，北京：中國政法大學出版社出版，2003。
3. The House of Common
http://www.parliament.uk/about_commons/about_commons.cfm
4. The House of Lords
http://www.parliament.uk/about_lords/about_lords.cfm

1. 賢人會議



2. 下院議場



3. 上院議場



4. 英國國會大廈



5.大憲章

Glone

et singula in apiculis p[ro]p[ri]o contem-
ta facient et exequentur n[on] obstan-
te q[uo]d apiculus ille in omib[us] cu[m]
deo statuto Glone n[on] concordat

Explicunt apiculi Glonenses
Iunguntur explicationes eor[um]dem

Per modum p[ro]p[ri]um de
gem et iustit[ia] suos p[ro]p[ri]os
sunt quedam expla-
nationes quorundam ap-
iculorum superius portor[um]
videt[ur] ad p[ro]p[ri]um apiculum ubi illi
qui h[ab]ent ingressu[m] p[er] diffidam
citant dampna sua a tempore
statuti p[ro]p[ri]i eodem modo
de h[ab]itu de ingressu sup[er] diffidam

De dampnis in omib[us] h[ab]itu
moris antecessoris consanguini
etis aut[em] et p[ro]p[ri]um De utrisq[ue]
ne vel de f[aci]o p[ro]p[ri]o et quodamq[ue]
h[ab]itu aut[em] dampna sua post
impedimentum h[ab]itu cor[um] eos qui