

# 英國的憲法

趙達瑜

國立暨南國際大學公行系

聯合國共有一百八十餘國，無論是民主國家或是共產國家都有一部成文憲法，內容或長或短，其目的均在藉明確之憲法條文規範政府機關之運作及保障人民之權利，只有一個國家最特殊，沒有一部成文憲法，那就是英國。<sup>1</sup>以下謹就此最特殊國家的憲法作一簡介：

## 一、有無憲法之辯

英國常被譽為憲政之母，立憲歷史最久遠。但說來奇怪，英國有無憲法還是個可以爭論的問題。美法革命時代，英人佩恩(Thomas Paine)曾批評英國是沒有憲法的專制國家。佩恩同情美國獨立運動，對於美國各州所創設的成文憲法，更為傾心。在他的心目中，憲法應該是部成文法典，人民始能根據此成文法典保護其權利。假如憲法沒有形諸文字，其內容常可因統治者的解釋而變化，對人民權利的保障，是很不利的。佩恩因英國無成文憲法而認為沒有憲法，不能說沒有理由。

相對於佩恩之說法，一般人譽稱英國為憲政之母，理由安在？揆諸英國歷史，十三世紀時(1215年)已經有大憲章(Grand Charter)，雖然嚴格地說，大憲章是貴族們向英王提出的條件，故許多地方只是為貴族的特權講話，尚非權利法案。惟此一先例，使王權有所限制，而臣民的權利有所保障，故英人拳拳於此，以為此乃英人政治智慧的崇高表現。大憲章實為後世權利法案的先例，以後的清教徒革命及光榮革命，皆師其意，提出權利請願書(Petition of Rights)及權利法案(Bill of Rights)，甚邇，現代的憲法都明列國民權利章，詳列國民應享的權利，這就是大憲章所創立的一種制度。從此觀點來說，英國最早有憲法，並不為過。

## 二、英國憲法的內容

英國的憲法，普通稱為「不成文憲法」，因為它未嘗彙編成一部法典。英國的憲法，散見於憲章、政治傳統、普通法(Common Law)、判例、國會制訂法、權威學者的看法以及歐洲聯盟的法律(European Union Law)之中。因此曾有學者Coxall & Robins表示，英國憲法的

---

<sup>1</sup> Anthony H. Birch, *The British system of Government*, London: Routledge, 1993, p.23.

最佳描述方式為「部分成文，但未彙編成一部單一的法典」(partly written ,but uncoded in a single document)。<sup>2</sup>

所謂憲章是指歷史上幾個重要文獻，包括大憲章、權利請願書與權利法案等，這類文獻，都是反專制運動中重要的里程碑。

政治傳統也是英憲中非常重要的部分。我國學者鄒文海即曾言：要了解英國的憲法，必須要知道英國的政治傳統及其發展的歷程。英國的制度，不問是中央的或地方的，不問是議會、法院、或行政機關，皆深植其悠久的歷史之中，並非完全由法令規章或憲法條文來創立的。因此，如果不熟習英國的歷史與政治傳統，則對英王之所以為英王、內閣之所以為內閣，都是不易捉摸其精神的。任何研究憲法的人，都會為英國不規則的組織體系所迷惑，以中央部會而論，有的首長稱國務祕書(State Secretary)，有的稱第一大臣(First Lord)，亦有的稱部長(Minister)，這都是不同時代的歷史產物，沒有什麼一定的理由。但何謂政治傳統，很不容易解釋。一般言之，是指政治的先例，後人予以遵守，乃成為傳統。例如：英王必須任命國會中多數黨領袖為首相即為一例。

至於英國的立國精神，人皆知其以民主自由為本，這亦不易在法律條文中找到根據。惟從法理來說，英王仍享有廣泛的特權，一若專制統治尚未結束。實則英王的特權，或則久已拋棄，或則已落入內閣之手，他不過是高拱的偶像而已。

普通法是諾曼大帝(1066)以來所建立的習慣法，它所以稱為普通法，因為它通行全國，這是王權伸張後始能做到的，國王派遣法官，巡行各地，代平民雪冤，法官所依據者為古老的習慣，有時候當然亦依據帝王所發布的敕令。其後法官逐漸取得獨立地位，亦常依據習慣法以反抗國王的特權，所以此種習慣法又成為保障人權的傳統，不僅英國深受其賜，美國亦常以普通法中的原則來衛護人權，例如陪審制度及正當法律程序(due process of law)等，即是普通法中常被提到的原則。

判例是法官於判決書中所表示的意見，其後為法院所採取者。在習慣法的國家，法官的判例一定具有很重要的地位，因為習慣法通常不會很完整，故以法官的解釋來彌補習慣法的空隙自屬必要。

制訂法是指國會所通過的法律。英國因立法權與制憲權不分，故巴力門(即英國的國會)所通過者，可能是國家的基本法，例如：近世紀中，一九一一年的國會法(Parliamentary act)，一般認為屬於憲法的性質；一九三一年的不列顛國協法，因它規定大英國協的性質，故亦屬憲法的內容。然而，從數量上講，這些成文法，只佔英國憲法一小部分，惟目前重要性漸增。<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Bill Coxall & Lynton Robins, *Contemporary British Politics*, London : the MacMillan Press LTD ,1994, p.88.

<sup>3</sup> 胡康大著，《英國政府與政治》，台北市：揚智文化，1997年，頁51。

自從英國政府於 1972 年簽署條約，加入歐洲共同體(European Economic Community，現已改為歐洲聯盟，簡稱歐盟<sup>4</sup>)。歐洲聯盟的法律(European Union Law)即成為英國憲法的內容之一，至少有 43 巨冊，其中包括 2900 項規則(regulations)及 410 項命令(directives)<sup>5</sup>。

### 三、英國憲法的特性

#### (一) 憲法的內容不確定

我人雖謂憲章、政治傳統、判例、制訂法、普通法等皆為英國憲法的內容，但並非所有的判例、制訂法及普通法都是憲法。英國憲法內容的不確定，是無法否認的事，英國的憲法，經常是憲法學者推論之下的憲法。英國憲法學者白芝浩(Bagehot)以來，戴雪(Dicey)及勒寧等人，他們的意見對憲法內容即發生很大的影響，英國憲法學者所受到的尊重，別的國家實無法與之相比，因政治家是創造傳統的人法官職在適用法律，不能對制訂法是否為憲法表示任何意見，只有憲法學者能憑他的客觀立場來表示意見。

因憲法內容不確定，致英國在制度上較富彈性，適應環境的能力亦較強。所謂制度富有彈性，即是指制度經常改革，而且多數改革並不經國會立法，係以內閣的實際行動作決定。十九世紀初葉的思想家柏克(Edmund Burke)甚至認為利便(Expediency)一詞是英憲的基本原則。這當然也是很危險的事情。任何國家的政治人物，不說他們都有建立威權的欲望，最少總有因利就便的習慣。換言之，政治人物於興革之際，但問是否有利及是否便宜，而不會尋章摘句地推敲法律條文，但行政上便宜者未必合於社會公道的標準，政治人物不重視公道而僅重視便宜，自然很容易流弊百出。

所幸英國於制度上的興革雖可便宜用事，但牽涉人民權利者則法官多數堅持普通法中的正當法律程序，使制度上的興革不至為害人民的權益。英憲內容雖不確定，然政府的興革，仍能有利於民主，而不會退向專制的方向發展，主因即在此。

#### (二) 憲法是長期、逐漸演變的產物，是智慧和機會的結晶

英國憲法主要的精神是在延續中求創新，因為它是延續的，所以它的憲法仍以憲章、普通法及傳統為重要內容、英國依舊由國王統治、依舊由貴族掌握司法上的最後裁決權。惟在舊的形式中，時時有新精神灌輸進去，所以國王的統治無害於演化出向平民院負責的內閣；貴族掌握司法權之形式下，無害於任命法律專家為法律大臣，這兩個是比較顯著的例子。故英憲無一處不是新舊交錯，無一處不是在舊形式下灌注新精神。英國的憲政，以舊瓶裝新酒作比喻，最為確當。因之，欲了解英國憲法，必須明辨虛實，而且還得新舊兼顧，不

<sup>4</sup> 歐洲經濟共同體於 1987 年改名為歐洲共同體，1993 年改為歐洲聯盟。

<sup>5</sup> Colin Pilkington, *The Politics Today Companion to The British Constitution*, Manchester : Manchester University Press, 1999, p.6

知其舊，將無以知其新。

英憲所以是舊瓶盛新酒，主要因為它是自然生長的，亦即英國政治家沒有根據理論來設計一部憲法，而只是根據實際的需要，隨時添置合用的機構。樞密院及內閣固然是在此情形下產生的、平民院也是在此情形下產生的。英國的制度不很規則，有時甚至令人有雜亂無章之感，也就是這個道理。

比較研究英法兩國憲法的人都會有一種感想：法國人愛好完整，愛好對稱，他們發現原來的設計有缺憾時，一定去之而後快，然後再設計新的；英國人注重實際，貪圖便利，他們發現原來的設計有缺憾時，只修補有缺憾的地方，不肯整個破壞。因之，英國的憲法猶如百衲之衣，到處有縫補的痕跡，英國人愛好此百衲憲法，說這是自然生長的，雖破舊卻異常合身。<sup>6</sup>

### **(三)成文與不成文的結合**

一般而言，英國沒有成文的憲法，確切地講，應是一部分是成文的，另一部分是不成文的。說它是不成文的主要原因有二：第一，成文的部分少，不成文的部分多，而且也沒有彙編成一部完整的法典；第二，成文的部分也不是在某一時候寫成的，而是若干世紀來的累積每當頒布一項新法，就為成文法增添新的內容，並不是要改變整個憲法。事實上，英國憲法的基本原則和法規都是成文的，雖然並不容納在一個法典中，英國的憲法是成文法與不成文法的結合，因此，英國憲法的結構與西歐其他國家的成文憲法有著很大的不同，反映了它容量複雜、範圍廣、時間範圍大的特點。

### **(四)法律主治(Rule of Law)**

法律主治是英國憲法的另一特點。英國並未頒布一項規定公民基本權利的立法，這並不意味英國人民享受不到任何權利，實際上，人民是透過法律主治取得各種權利，這些都包含在議會的各種立法、司法的裁決和習慣法之中。無論是公民、政府官員、國王都得服從法律，這一點跟美國、法國都有明文規定不一樣。

法律主治包含三個明確的概念：第一，非經法院依法定程序審理任何人不得受到懲罰；第二，法律之前人人平等；第三，根據習慣法，法院保護個人的權利，如個人的自由權利或參加公共集會的權利等。

### **(五)議會至上(Parliamentary Sovereignty)**

1689年的權利法案確立了議會下院的最高權力，議會的至上就是下院的至尊——具有至高無上的權力，正如馬里奧特(J.A.R. Marriot)所說：「從任何一個觀點來看，英國的議會是最獨立的、最有權力的機構，也是最老、裁決權最廣的機構，它的權力是無限的」。

議會至上表現在法案之制定上，議會可以制定任何它所希望的法律，而且只要有需要，它還可以修改、甚至廢除上屆議會頒布的一

<sup>6</sup>鄒文海，《比較憲法》，台北市：三民書局，1977年3月，第五版，頁41~49。

般法律，乃至具有憲法性的法律。因為在英國的憲法中，憲法性的法律與普通法律之間沒有明顯的區別。由於英國沒有成文憲法，所以，具有憲法意義的法律同樣由下院制定、修改或取消，沒有特別的程序予以限制，也沒有專門的法定機構來處理，一切都在議會中決定，不像有成文憲法的國家對憲法的修改都有複雜的程序，而且很困難。針對此點，英國著名憲法學者戴雪曾形容「英國國會除了無法將一個女人變成男人、將男人變成女人外，什麼都可以做」。<sup>7</sup>

實際上，議會至上並不表示著它在立法上可以為所欲為，仍受到約束，如議會必須服從選民的選舉，從這一點講，選民掌握著國家的根本權力；議會至上並沒有任何憲法性的文字規定，它僅是一種習慣的表示和人民對它的默認。但是，英國的政治現實是，議會在行使它的最高權力時，要受到許多習慣和人民道德法的約束，即議會不能制定任何違背英國國情的法律；議會受公眾輿論的約束，它不能通過一項違反人民意志的法律。所以，乍看起來，議會在制定法律上享有不受限制的權力，事實上，它既受國際法的約束，又受國內輿論和傳統的限制。

#### (六)靈活性

從本質上講，英國的憲法是很靈活的，由於英國的普通法律與憲法性的法律沒有什麼區別，它的制定、修改，乃至廢除，都取決於議會，程序也完全一樣。由此充分顯示出了英國憲法的靈活性，它比任何國家的成文憲法都更加隨時準備適應國內外環境的變化和形勢的需要，這一點符合英國政治上一貫的求實作風，不拘泥於刻板、教條的形式。

此外，由於沒有單一的文件可以稱為「憲法」，因此沒有所謂「違憲」的問題。議會(特別是平民院)能夠任意通過任何法案。因此，英國的政治體系能夠在不造成體系危機的情況下，隨著時間演變而成長、變革。美國羅斯福總統的若干措施，被最高法院決議為「違憲」的窘境，不曾出現在英國。

#### (七)不明確的三權分立

英國沒有完全接受權力分立的理論。英國認為，分立的權力有可能導致僵局，甚至公開的衝突，如美國經常發生的那樣。因此，它雖有三種不同的權力機構，卻並沒有像美國那樣明確的分立，而是以稍許不同的方式發展了一種互相監督和制衡的制度，如議會的立法機構分成上、下兩院，內閣的權力由反對黨的批評來制衡，文官的行為管理由法律來審查等等，這種做法在政府的效益上，在阻止出現暴政上，同樣發揮了重要的作用。<sup>8</sup>

<sup>7</sup> M.A. Fazal, *A federal Constitution for the United Kingdom an alternative to devolution*, England: Dartmouth publishing Company LTD, 1997, p.6.

<sup>8</sup> 王業立主編，鄭又平等譯，《各國政府與政治：比較的觀點》台北市：韋伯文化，1999年4月，頁4。

#### 四、結語

英國對其不成文憲法歷來感到很自豪，認為只有在政治上不成熟的國家才需要成文憲法。惟自 1960 年代及 70 年代起，由於英國國力持續衰退，逐漸有改革憲法的呼聲出現，1980 年代及 90 年代更為頻繁。主要的改變，首先發生於「議會至上」的原則，英國自 1973 年加入歐洲共同體後，對憲法的主軸有重大的影響，英國國會之立法，不得抵觸共同體的法律，否則會被歐洲法院(European Court of Justice)所挑戰甚至推翻。

此外，有關憲法的改革出現兩派的聲音，一派贊成漸進的改革，另一派偏好制定一份成文憲法，二派各有理由，相持不下，但這二派間也有相當的共識，例如：將國會議員之任期固定為四年，強化國會對抗行政部門的能力、改革貴族院，由選舉產生等(但不包括保守黨的看法，因其根本不贊成憲政改革)。

其中較有爭議的是有關皇室特權的保留，例如：在選擇首相及首相欲解散國會時，須先向英王提出請求，工黨(Tony Benn)贊成廢除王室制度，部份改革者認為仍可將王室保留下來，但將所有剩餘的特權均予取消。

未來如採漸進改革派的建議，對英國的憲政的改變會有影響，但仍非全面性的影響，若採制定一部成文憲法之建成，則英國憲政將會有非常重大的改變，至少「國會之上」就不再是英國憲法的主要特徵，成文憲法的位階性才是最高的。英國的憲法未來到底如何發展且讓吾人拭目以待！<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Bill Coxall & Lynton Robins, *Contemporary British Politics*, London : the MacMillan Press LTD ,1994,p.85~103.