

18世纪:超稳定的英国议会制度

阎照祥

(河南大学 历史文化学院,河南 开封 450001)

[关键词]英国议会,超稳定现象,议会工作程序,选举腐败,激进派运动

[中图分类号]G63 [文献标识码]B [文章编号]0457-6241(2013)07-0068-06

英国议会经过了17世纪的剧烈动荡之后,随即是近一个半世纪的“超稳定”时期,其间,议会选举制未发生明显变化。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,英国一些学者将光荣革命至第一次议会改革之前的不列颠落后的议会制称之为“未经改革的制度”。

一、议员、选区和选民

光荣革命后,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;两个大选区——伦敦商业区和威默斯,各选送4名议员;196个大小不等的选区各选送2名议员,两所大学——牛津大学和剑桥大学各选送2名议员;另有5个选区各选送1名议员。威尔士的议员一半来自郡选,一半来自选区,每个选区、选区各选送1名议员。苏格兰的议员30名代表选区,15名代表选区。

1800年,爱尔兰和不列颠王国正式合并。翌年,向威斯敏斯特议会下院选派100名下院议员。其中32个郡各选派2名议员,都柏林和科克各2名议员,都柏林大学和31个城镇选区各选派1名议员。

在英格兰各个郡选区中,选举权统一授予所有年收入40先令的地产者。这一选民财产条

件竟是1429年的议会法所规定的。

在各个选区中,选举资格五花八门。直到18世纪晚期,英格兰和威尔士的选区仍然可被粗略地划分为5类:一是“自由民选区”,享有市民特权的人才拥有选举权。二是“缴纳地方税者选区”,所有缴纳济贫税的户主都是选民。三是“地产者选区”,拥有一个菜园,一个破旧的谷仓或地窖的都可获得选举权。四是“自治市选区”,只有市长和市镇机关成员拥有选举权。五是“户主选区”,投票权毫无例外地授予所有的“家长”,甚至未成年人、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年议会通过法案:各郡的议员的年收入至少达600镑的人来充任;各选区的议员的年收入则不低于300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,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,一是内阁得不到下院支持可以提前解散议会实行大选,再是由于国王的操纵,想借大选改善其宠臣的地位。而且,近代英国的议员候选人不受居住条件的限制,这就有利于各党政客依照本党领袖的指派,选择选区选区。

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

【收稿日期】2013-02-12

203 个选邑中,选民千人之上的只有 20 个,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。

苏格兰的议员选举更缺少民主性和代表性。其中最大的郡——阿伯丁也只有 170 余名选民,奥克尼和谢特兰郡都只有 7 名选民,布特郡有 12 名选民。

二、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。这在许多选区中颇为简单,多有人事先定下。小选邑更是如此,裙带关系纵横交错,一次破费不多的宴请或礼品发放就可以解决选送问题。

不仅小选邑,较大的选区也总被当地豪族长期控制。兰开郡一次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。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。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候选人;还有的候选人带家丁扈从示威,暴力威胁选民和竞选对手。

在竞选中,一些较现代的方式渐渐普及。有的候选人连续多日向选民游说;有的雇用报人为其制造舆论,宣传自己当选后会给地方带来何种实惠;有的让爱妻襄助,艳妆浓抹,娇声软语,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区 100 张选票中的 94 张,轰动一时。还有一些富户借助教士在布道时盛赞他们的善行,奉劝选民把选票投给他们。

地方自治机关经常涉于议员竞选。1761 年,索德伯里自治市公开拍卖议席。7 年之后,牛津的自治团体通过决议:假如辖区内某议员能为市自治团体还清债务,让他连选连任。

种种做法提高了选举费用。1698 年,一个成功候选人的花费不到 200 镑。1748 年增至 1360 镑。1784 年大选中,法尔默斯勋爵为 3 个席位花费了 9000 镑。大选区选民较多,花费亦高。1754 年牛津郡的竞选费用高达 40000 镑。议员戈斯特维克在 1698—1713 年间的竞选费用多达 26700 镑,负债累累。

在竞选活动中,政府派候选人可以得到政府的财政支持,有着明显优势。

竞选费用的高昂、贵族世家对选民的控制以及政府对选举的干预,使许多财力微薄者打消了竞选念头,致使许多选区竞选不激烈,或没有竞选。1722 年,约一半选区发生了竞选。1761 年大选时,仅有 61 个选区进行竞选活动,不足选区总数的两成。

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。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。

当时还允许“复数投票”。牛津大学和剑桥大学的学生不仅可以在大学选区,还可以回家乡投票。某人在不同地点拥有不动产,就可以在几个选区中参加选举。当时大选时未规定统一投票日。一些选民可利用时间差,奔波于几个选区之间,尽量多投票。

最后一步是申诉。即在投票结果公布后,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。竞争者的种种劣端有可能成为申诉人搜罗的材料。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,申诉无用。

大选结束,新议会开幕。政府开始计点所获票数。如果政府派议员不足半数,政府可以用恩赐官职、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。

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,如有人反对或提出留待以后审理,则予搁置。“二读”是宣读议案全文,读毕议员们辩论。辩论中,或有人吹毛求疵,攻击取笑者,或提出修改意见。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。“三读”时要进行表决,政府派和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。但在 18 世纪,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,两旁是相对的两列坐椅,一排比一排高。18 世纪初,绝大多数议员还是随便择席而坐,场面较乱。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。30 年代以来,政府反对派议员习惯于坐在议长左面的座位中,政府派议员坐在议长的右侧。双方的头面人物和主要发言人总是坐在前面最低的两排坐椅上,被称为“前座议员”;一般议员坐在后面较高的坐椅上,被称为“后座议员”。无党派议员都属于“后座议员”,坐得比较随便。到了 1742 年,两派分席而坐的习惯最终形成。

此时,下院议长一职也有明显变化。1728 年,最著名的议长亚瑟·昂斯劳就职,而后他连续任议长达 33 年,在英国议会史上创下纪录。

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,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,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”的重要人物。1790 年,议会通过议案,授予议长高额年薪,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。

三、“超稳定”的原因

1688—1830 年间,英国议会长期存在“超稳定”的态势,原因不止一端。

首先,大处看来,是在光荣革命后,议会通过并实施了一系列的重要法令,如《权利法案》《三年法案》和《王位继承法》等,在一定程度上削弱了国王的权势,逐步建立了体现了“议会至上”的君主立宪制,大致完成了英国近代早期资本主义政治变革的任务,使上层之间的权力分配矛盾有所缓和。这样一来,起码到 18 世纪中后期,英国暂无新的、更激进的民主变革任务。18 世纪七八十年代,英国激进主义运动兴起,可随后的法国大革命和旷日持久的反法战争,激发并延续了本国的民族主义情绪,将议会改革的时间表一直俄延拿破仑战争之后。

另一方面,光荣革命后的权力结构致使英国政治保守主义盛行,使之难以启动政治改革的阀门。17 世纪末至 19 世纪中叶,居于国家权力中心的,是一批为数不多的贵族大地产者。他们不仅占有全国大约 1/4 的地产,还垄断了包括议会两院席位,以及内阁、军界和文官体制等多方面的职位,并长期将其他社会阶层排斥权力核心之外,从而致使君主立宪的英国,在国家权力的阶级属性上还具有贵族寡头体制特点,使激进民主的政治改革难以发生。

汉诺威王朝建立之后,英国政党政治的发展趋势,还加重了同一时期英国的贵族寡头体制的特征。从 1714 年到 18 世纪 60 年代,得到新王朝青睐的辉格党人始终占据着议会多数议席,独占

着内阁职位，形成了典型的辉格党寡头统治时期。18世纪60年代以来，随着乔治三世个人专断的出现，依附于王室的托利党人否极泰来，除个别短期的中断外，它也将一党寡头统治延续到1830年。这样一来，不具备贵族资格和适当的党派身份的众多资产者很难进入国家权力中心。而两个政党的贵族寡头，也百般维护他们的既得利益，反对任何卓有成效的政治改革。

另外，英国议会改革迟迟未能到来，还归因于该国常见的“政治改革滞后性”。这主要在于，其一，直到18世纪中叶，英国还是农业国，在经济上仍然处在工业革命的准备期。人数较多的工商业者和金融家尽管实力逐步增强，但作为社会成员和个体经营者，他们的社会威望、文化素养和政治才能尚且不高，还居于社会的中层，在经济实力上还难与贵族大地主匹敌。工业革命开始后，英国工商业资产阶级阶级的经济实力迅速增强，但直到19世纪前期，他们中的绝大多数还忙于经营，不愿将较多的精力投入政治斗争，加上工人阶级力量的相对薄弱，还不能掀起大规模的政治运动。所有这些，导致了英国政治变革的滞后性，推迟了议会改革的到来。

四、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，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的经济强势地位去获得议席，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600万，19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，北部和西北部土地瘠薄人口稀少。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、伯明翰等。相

反，一些本来很富庶的农业区，却因圈地运动的进行，自耕农的减少，变得很不景气，“袖珍选邑”和“腐败选邑”增多。其中老萨拉姆已成为一片荒凉的山地，仅存旧房数座，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，却总能极其轻易地“当选”为议员。18世纪末，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。各郡选区中，选民和议员的分布也不合理。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，此郡人口大减，但仍然能够选送44名议员。同时期的棉纺织业中心兰开夏郡，人口高达130万，却只能选送2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，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。在这选举制下，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。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。

随着议会腐败的加重，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，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”是英国议会改革运动的重要界标。1763年4月23日，议员约翰·威尔克斯在其主办的报纸《北不列颠人》上抨击国王和政府。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 50 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，激进运动再次出现高潮，并与反对《谷物法》和争取议会改革结合在一起，把宣传重点转向下层群众。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 6 万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。人们称之为“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。格拉斯哥及其附近地区举行政治罢工。

严峻的局势迫使某些托利党人认识到，镇压政策有可能引发革命；缓和之举是实行社会改革。1820 年夏，利物浦伯爵改组内阁。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，但引起政府中右翼势力的不满。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。而坎宁上任数月病故。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，在两个小选区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，要求取消当选派议员的权利。托利党极端派主张把两处议席转给政府控制的地区。威灵顿左右为难，继而抵制。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，成为托利党政府的又一棘手难题。多年来，少数英吉利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，必须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

(下转第 14 页)

2. 一则报道的困惑

教师给学生读一则自己看过的新闻报道：

“1996年，人们在林觉民家乡福州仓前公园建造了他的塑像。后来公园改建，塑像被废弃在一座公厕旁的杂草丛中长达两年。身体大部分被毁，残留部分被一些不愿付3角如厕费的人当作小便槽。所幸塑像的脸部完好无损，目光依然坚毅地看着前方……”

说明：这个结尾试图通过一个并不和谐的情感冲突事件，激发孩子们在情感之上的价值判断和心灵震撼。

至此，有两种做法可以对学生思想产生“余震”，这需要以教师平时和临场的判断为前提。若学生理解较好，教师接着启发学生：“如果辛亥英烈在天有灵，他们将会作何感想？”如果学生不好理解，教师就用自己的情感去感染学生：“当老师看到这个报道时，百感交集。我首先涌上心头的是惊讶、愤怒、悲痛，感觉愧对先驱！但这种情感迅即被一阵羞愧、刺心的寒流打了下去：出现如此情况，我们有没有责任呢？同学们可以一起来思考这个问题！”

我相信，这种引导虽然不一定是最好的，但一定比向学生灌输“教条”要好。因为现在的大多数学生已经不再欢迎“牧师”，不再虔诚于成年人告诉的真理，他们需要的是榜样！是他们自

(上接第72页)

僚正视现实，于1829年强使议会通过了《天主教徒解禁法案》。

这一举措成了托利党寡头统治终结的挽歌。该法案实施后，几十名天主教议员进入英国下院，改变了议会中的力量对比。从此，每当某党——通常是辉格党——在下院缺少可靠多数时，他们的支持显得格外重要。

托利党分化之际，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，畏缩不前。1830年的国内局势更加紧张。城市工人失业率达15年来的最高水平。农村中出现了“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

已感悟的道理！

三、教学方法与策略

1. 教学方法 教学的第一、二环节，以教师展示史料和讲述为主，指导学生阅读理解材料、归纳体悟。教学的第三环节，在教师提问、提示和补充资料的基础上，由学生自己思考、讨论得出结论。

2. 教学策略 教学中依据学生的情况，随时调整。学生从图片中准确提取历史信息有困难时，教师可作一定的图片内容提示，如果学生解读书文献材料、归纳提炼观点有一定困难，将视实际情况临时设置台阶性的问题帮助学生；如果学生谈体会“动情”有先后，可以改成先小组学习、交流，再向全班表述的方式。如果教学时间紧，无法充分展开最后的新闻报道介绍，就采用下发预先印制好的资料，改为课后学生阅读与思考的形式；反之，如果时间宽裕，可以在课堂上让学生表达看法。

【作者简介】陈洁，女，中学中级教师，华东师范大学第四附属中学历史教师，主要研究方向为中学历史教学。

【责任编辑：王雅贞】

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窝火，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，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。

【作者简介】阎照祥，男，河南大学历史文化学院教授，河南大学世界历史研究所研究员，主要从事世界史和英国史的教学和研究。

【责任编辑：王雅贞】