

若干海外國家的政府體制： 英國

2000 年 4 月 11 日

黃麗菁女士

立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道 3 號萬國寶通銀行大廈 5 樓

電 話 : (852) 2869 7735

圖文傳真 : (852) 2525 0990

網 址 : <http://legco.gov.hk>

電子郵箱 : library@legco.gov.hk

目錄

	頁
研究摘要	
第 1 部 —— 引言	1
背景	1
範圍	1
研究方法	1
第 2 部 —— 一些基本資料	2
第 3 部 —— 國家元首	3
君主立憲制	3
繼任	3
職能及權力	3
第 4 部 —— 行政機關	5
首相	5
委任	5
罷免／辭職	5
職能及權力	6
內閣制度	7
候選人的甄選	7
委任及撤換	7
職能及權力	7
內閣委員會	8
大臣	9
樞密院	9
組成	9
職能及權力	10
官僚架構 —— 高級公職人員	10
第 5 部 —— 立法機關	11
引言	11
下議院	11
組成	11
選舉方法	11
解散	11
職能及權力	12

立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

上議院	12
組成	12
選舉／委任方式	13
解散	14
職能及權力	14
立法程序	14
表決時對於大多數的規定	15
第 6 部 —— 行政機關與立法機關的關係	16
大臣負責制	16
法律基礎	16
大臣問責制	16
大臣負責制	17
大臣個人負責制	17
大臣集體負責制	18
立法提案	20
非官方議員法案	20
監察行政機關	21
獲取資料的權利	21
質詢時間	21
委員會	22
行政調查員	22
審核公共開支	22
財政預算案的批核	22
政府帳目委員會	23
第 7 部 —— 不同形式的政治參與	24
政黨	24
法律基礎	24
註冊	24
收入和開支	25
近期選舉制度的改革	25
歐洲議會選舉	25
蘇格蘭議會	26
威爾士國民大會	26
與政制改革有關的憲法修訂	26
全民公決	27
附錄	28
參考資料	30

研究摘要

1. 英國並無成文憲法。憲法規則由法規、普通法、常規、慣例及傳統組成。英國的國家元首是君主。君主基本上履行禮儀性的職能。雖然她擁有源自習慣普通法的皇室特權，但她須依照大臣的意見行使這些特權。
2. 首相是政府首長。他是民選國會議員，並通常是多數黨的領袖。內閣由首相及同時須為國會議員的其他大臣組成。內閣的主要職能是制訂政策，以便提交國會。
3. 國會由上下議院組成。下議院議員透過普選產生，任期為 5 年。上議院議員則由貴族互選產生或由君主根據大臣的意見委任。
4. 依照常規，內閣所有大臣須向國會負上個人及集體責任。他們必須就其所掌管的部門的行動向國會作出交代，部門若犯下嚴重過失，內閣大臣便必須辭職。
5. 在 1997 年，國會通過一項決議案，規定大臣須向國會提供準確資料，否則便須辭職。這是大臣向國會負責的書面確認。
6. 國會獲賦予立法權。條例草案可由內閣大臣或國會議員以私人名義提出。每屆會期獲君主批准的非官方議員條例草案為數不多，原因是非官方議員條例草案的範圍受到規限，而且提出這些條例草案的時間亦有所限制。
7. 國會透過多種方法監察行政當局，包括質詢時間及專責委員會。國會有權控制稅收及公共開支。
8. 目前涉及政黨的相關法例包括《1998 年政黨註冊法》(The Registration of Political Parties Act 1998)。這法例並不強制規定政黨須為其名稱及徽號註冊。至於已獲得國會通過，現正等候君主批准的《政黨、選舉及全民投票法案》(The Political Parties, Elections and Referendums Bill)將涵蓋關乎政黨註冊、管制政治捐獻、競選資助及全民投票的進行等事宜。
9. 近期推行的選舉改革包括更改歐洲議會的選舉制度(由得票最多者當選改為比例代表制)、蘇格蘭議會及威爾士國民大會的選舉制度(結合直接選舉及比例代表制)。
10. 迄今為止，英國一共進行了 1 次全國性全民投票及 5 次地區性全民投票。

若干海外國家的政府體制：英國

第1部 —— 引言

1. 背景

1.1 政制事務委員會於2000年1月要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部研究若干海外國家的政府體制。

1.2 本部就政府體制的議題分別撰寫了7份研究報告(RP03/99-00至RP09/99-00)。本報告是其中之一。

2. 範圍

2.1 經事務委員會同意，是項研究的範圍涵蓋

- 行政機關成員的選舉或委任；
- 立法機關成員的選舉或委任；
- 行政機關與立法機關之間在架構及運作上、正式及非正式的相互關係；及
- 政治參與的其他形式，例如全民投票、憲制議會或憲制會議、政黨等。

2.2 是項研究探討了美利堅合眾國(美國)、聯合王國(英國)、法蘭西共和國(法國)、德意志聯邦共和國(德國)、日本、新西蘭及新加坡共和國(新加坡)的政府體制。選取美國作為研究對象，原因是該國實行典型的總統制政府模式。選取英國是因為該國的執政內閣閣員全部為立法機關的成員。選取法國是因為該國的執政內閣閣員不得同時出任立法機關的成員。選取德國是因為該國容許但沒有規定執政內閣閣員須為立法機關的成員。選取日本、新西蘭及新加坡是因為該等國家近年曾對各自的選舉法例進行改革。

3. 研究方法

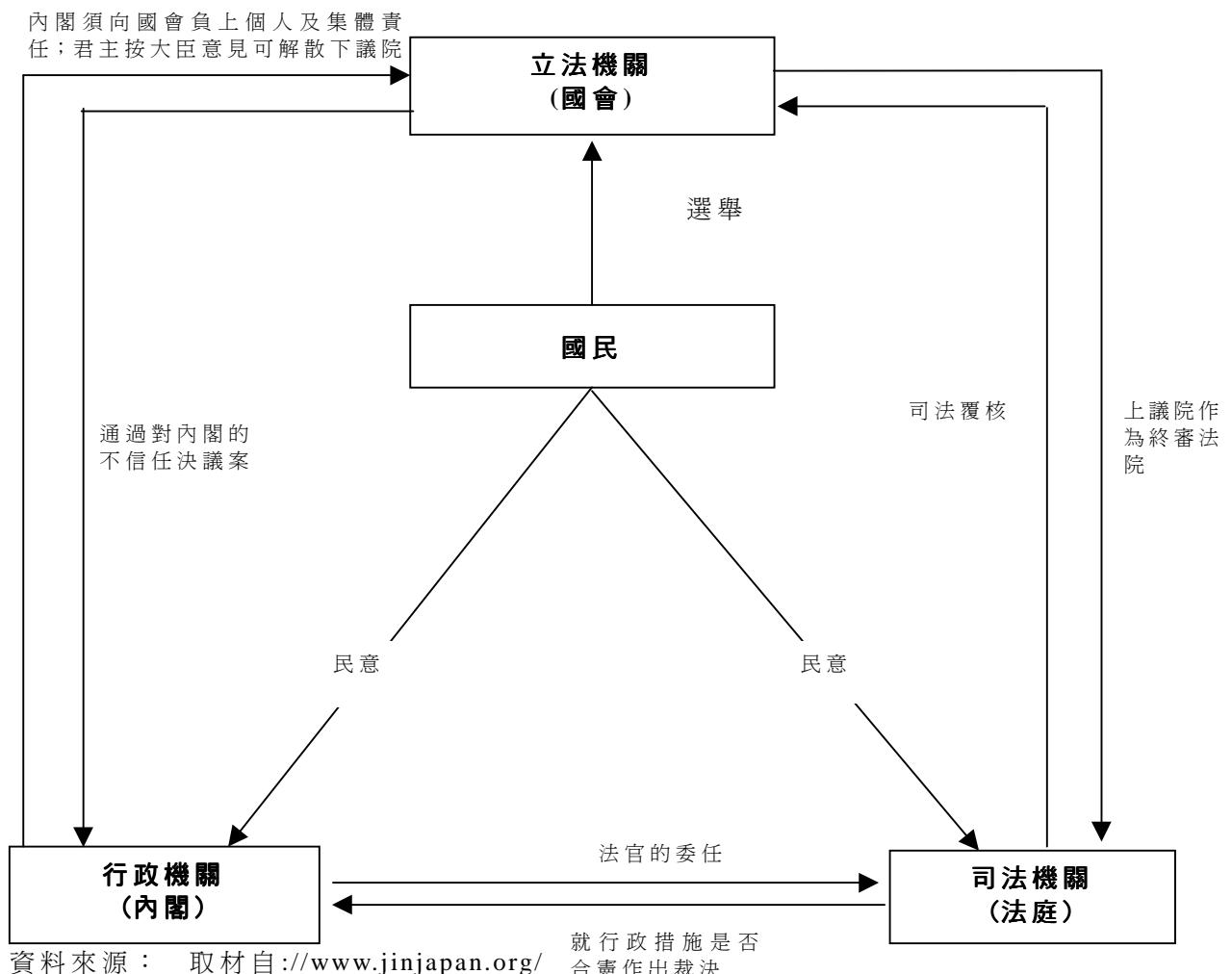
3.1 本報告的資料來自互聯網、政府報告及相關的參考資料。

第 2 部 —— 一些基本資料

4.1 英國在 1997 年的人口為 5 900 萬¹。英國實行議會制，政府首長(即首相)與國家元首(即君主)分立，後者基本上履行禮儀性職能。首相領導由立法機關成員組成的內閣。他們須向立法機關負責。

4.2 英國並無成文憲法：並無任何文獻提述這些憲法規則。英國的憲法由法規、普通法、常規(政治行事方式)、慣例及傳統組成。歐洲聯盟及歐洲人權公約亦對英國憲法最近的發展有所影響。圖 1 列出在英國行政、立法及司法機關之間的關係。

圖 1 —— 行政、立法及司法機關之間的關係



¹ <http://www.statistics.gov.uk/stats/ukinfigs/pop.htm>

第 3 部 —— 國家元首

5. 君主立憲制

5.1 英國實行君主立憲制。² 國家元首是置身政黨政治以外的君主(現任君主是女皇伊利沙白二世)。君主雖說有統治權，但並無實質管治。雖然君主仍擁有若干皇室特權，例如有權任命內閣大臣，傳召國會召開會議及解散國會等，但這些權力的程度和範圍基本上由常規決定。這些權力通常是按大臣的意見行使，憲法上君主不能無視獲提供的意見。

繼任

5.2 王位是根據世襲制繼任。

職能和權力

5.3 依照常規，君主必須保持絕對中立。與所有貴族一樣，她不得參與投票及表達有黨派傾向的意見。君主的職能和權力既有實際作用亦具象徵意義，但須按照大臣的意見行使。以下列出君主的部分主要職能和權力：

- 她可傳召國會召開會議，中止國會的會議及解散國會；
- 國會上下議院通過的法案須獲她以君主身份批准方可成為法律；
- 她任命及罷免所有重要的公職人員，包括法官、高級軍官等，她並頒授勳銜；
- 她是司法機關及軍隊的首長；
- 任何大臣在上任前或組織內閣前必須獲得她的正式批准；及
- 必須獲得她的正式批准才可確認任何條約、宣戰或休戰。

² 'The United Kingdom: Great Britain' *The Europe World Yearbook*, 1999 年第 2 冊第 3632 頁。

5.4 君主的皇室特權源自習慣普通法。這些特權只屬剩餘權力，即君主本身不得擴大這些權力。雖然君主有權向首相表達對政府事務的意見，但兩人之間的溝通過程絕對保密。君主在表達意見後，仍須依照其大臣的意見行事。

第 4 部 —— 行政機關

6. 首相

6.1 首相是政府首長。

委任

6.2 首相是民選國會議員，他通常是多數黨的領袖。君主是根據首相能夠在下議院獲得大多數議員的支持而要求他組織政府。佔少數議席的政黨有時在選擇首相方面亦可發揮影響力。例如在 1987 年，來自兩黨聯盟³的大衛斯蒂爾(David Steel)表明，替戴卓爾夫人(Margaret Thatcher)所領導的聯合政府服務將是“不可思議的事”，結果導致產生由馬卓安(John Major)領導的聯合政府。⁴

罷免／辭職

6.3 依照常規，下議院若通過對政府的不信任投票，首相必須辭職。此外，政府所提出的重要法案(例如《財政法案》)如遭否決，將等同通過對政府的不信任表決。

6.4 自從 1945 年以來，首相是因以下三種原因之一下台⁵：

- 在大選中落敗。此方面的例子有艾德禮(Clement Attlee)、卡拉漢(Jim Callaghan)及馬卓安；
- 因個人選擇、健康欠佳或黨內壓力而退休。例子有波特溫(Stanley Baldwin)及邱吉爾(Winston Churchill)；
- 因失去國會執政黨的支持。例子有喬治(Lloyd George)及戴卓爾夫人。

³ 兩黨聯盟由自由民主黨及社會民主黨組成。

⁴ Kingdom, John, *Government and Politics in Britain*, Polity Press, 1999 年，第 418 頁。

⁵ Thomas, Graham P., *Prime Minister and Cabinet Today*, Manchester University Press, 1998 年，第 62 頁。

職能及權力

6.5 英國並無法定條文規管首相的職能及權力。以下列出依照常規賦予首相的職能及權力：

- 君主必須根據首相的意見行事。這項權力對於首相而言非常重要。例如，首相可要求君主解散國會或透過提出辭職終止政府的任期。這可能迫使內閣對他給予支持。
- 首相可委任及撤換大臣，而無須獲得國會或所屬政黨的批准。內閣大臣由首相挑選，但他只可從國會議員當中作出選擇。然而，這令他對於那些渴望取得或保留高職的議員具有強大的支配力。此外，由於首相對委任上議院議員具有影響力，這令他可把屬意的人引入政府。例如，貝理雅(Tony Blair)便帶引他前度律師行的上司德里艾維里(Derry Irvine)擔任大法官。
- 內閣日常工作的議程由首相決定。這項權力令他可把不欲討論的議題排除於議程之外，從而避免討論這些議題。
- 首相控制內閣委員會的職權及成員組合。首相可委任內閣委員會成員，並把他們的身份保密，甚至內閣其他成員也可能被蒙在鼓裏⁶。

6.6 首相行使上述權力時受到若干限制。首相雖然可撤換內閣大臣，但若過度行使這項權力將令公眾覺得他所領導的是一個分裂的政府，並可能影響公眾對於首相的信心，懷疑他是否有能力組織一個團結的政府。

6.7 此外，首相的支配權可能被誇大。委任大臣時可能受制於維持黨內團結的需要。一位謹慎的首相會盡量挑選一個可平衡黨內各個派系利益的內閣，並力求避免那些不被委任的成員產生對抗及猜忌。

⁶ Thomas, Graham P., *Prime Minister and Cabinet Today*, Manchester University Press, 1998 年，第 74 頁。

7. 內閣制度

7.1 內閣制是於 18 世紀由當時身為大臣的樞密院官員的非正式會議發展起來。自 1945 年以來，內閣的人數介乎 16 至 23 人之間。現時的內閣共有 22 名由首相挑選的閣員。內閣的主要職責是制訂提交國會的政策。

候選人的甄選

7.2 內閣大臣必須是國會議員。他們並非獨立於立法機關。法律容許有 22 名受薪內閣大臣。

委任及撤換

7.3 內閣大臣由首相委任或撤換。

職能及權力

7.4 與首相一樣，內閣並無特定法例依據行使權力和職責。內閣只是依照常規產生。由於內閣成員必須來自立法機關，故內閣被稱為"政府的立法及行政的核心"⁷：內閣是制訂和改良政府政策的地方。

7.5 內閣所履行的主要職能包括作出決定、討論政策議題及代表國家和政黨的不同利益⁸。

7.6 內閣會議均閉門進行。會議的過程保密，不過，涉及內閣的文件經過 30 年後可公開讓公眾查閱。

7.7 內閣大臣同樣依照常規，須個人及集體向下議院負責。

⁷ Loveland, Ian, *Constitutional Law: A Critical Introduction*, London: Butterworths, 1996 年, 第 355 頁。

⁸ Thomas, Graham P., *Prime Minister and Cabinet Today*, Manchester University Press, 1998 年, 第 197 頁。

內閣委員會

7.8 設立內閣委員會的目的是協助內閣的工作。它們可以特設或常設的形式設立。內閣委員會有兩方面的作用⁹。首先，它們會盡量解決各項事務，或澄清問題及確定分歧所在，從而減輕內閣所承受的壓力。第二，它們透過確保所作出的所有決定均經過深思熟慮及其最後判斷有足夠的權威性，令公眾期望整個政府會為此承擔責任，從而捍衛集體負責制的原則。內閣委員會透過內閣的間接授權行事，它們所作的決定與內閣的決定具同樣地位。

7.9 內閣委員會的成員包括內閣大臣及非內閣大臣，例如初級大臣及公務員等。

7.10 某些內閣委員會的地位崇高，尤其是由首相或高級內閣大臣主持的委員會。其一例子是由首相貝理雅領導的憲制改革政策委員會(the Committee on Constitutional Reform Policy)。

7.11 有學者認為¹⁰內閣委員會的角色似乎較內閣更為重要，有人擔心它們已把內閣降格為橡皮圖章。亦有學者認為¹¹，內閣委員會的角色已擴大到這樣的步：它們作出大部分決定，而內閣已淪為一個進行匯報及東拉西扯的地方。然而，內閣委員會制度的細節仍屬秘密。首相及大臣均以首相本人擬備的“大臣質詢程序”的文件所訂下的原則為由，拒絕公開內閣委員會制度的詳情。

7.12 “大臣質詢程序”文件第 17 段¹²規定“在內閣及內閣委員會上表達的意見的私隱應得到保護。……內閣及委員會文件往往載有根據公眾利益應予保護的資料。因此，在符合披露資料的指引的情況下……大臣應採取必要措施，以確保他們及其職員保守內閣議事的秘密及保護政府文件的安全，此點至為重要。”

7.13 只有當內閣委員會已作出某些非常重要的決策的消息被泄露後，內閣委員會的重要性才為人所知。例如，《1994 年教育令》(the 1994 Education Act)是貝特勒(Butler)所領導的內閣委員會的產物。三叉戟防禦系統的更換及福克蘭群島的前途是由戴卓爾夫人所主持的特設內閣委員會決定。

⁹ <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1997/mcode/p02.htm>.

¹⁰ Kingdom, John, *Government and Politics in Britain*, Polity Press, 1999 年，第 413 頁。

¹¹ James, Simon, *British Cabinet Government*, Routledge, 1999 年，第 3 頁。

¹² <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1997/mcode/p02.htm>.

8. 大臣

8.1 大臣由首相委任及撤換。他們履行各種重要的職能，並被視為“政府運作的機器”。他們負責各自部門的行政管理、委聘及撤換屬下職員、處理供其運用以提供部門服務的公帑等事宜。

8.2 內閣大臣掌管政府部門。他們通常稱為大臣(Secretaries of State or Ministers)或擁有特別職稱，例如財相(Chancellor of the Exchequer)。

8.3 某些大臣可能只有很少或甚至沒有掌管政府部門的職責。他們稱為非部門大臣，負責執行由首相指派的職責。此方面的例子有身為下議院領袖的樞密院院長及同為內閣內務大臣的蘭開斯特公爵郡大臣(The Chancellor of the Duchy of Lancaster)。

8.4 國務大臣(Ministers of State)是中級大臣。他們通常有具體的職責。此方面的例子有能源及工業大臣。

8.5 初級大臣通常是國務大臣或次官。他們由首相而非大臣委任，但首相可能會就有關任命諮詢有關的大臣。初級大臣並無正式權力。依照常規，大臣須向國會負責，而初級大臣則向大臣負責¹³。

9. 樞密院

組成

9.1 現時共有 400 名樞密院官員¹⁴，當中包括所有內閣大臣、若干中級政府大臣、上下議院的反對黨領袖、高級法官及來自英聯邦的獲委任人士。樞密院會議由君主主持，而負責的大臣是樞密院院長，後者通常是多數黨的成員及內閣的重要閣員。

¹³ James, Simon, *British Cabinet Government*, Routledge, 1999 年。

¹⁴ <http://www.royal.gov.uk/today/privyc.htm>.

職能及權力

9.2 樞密院的權力已隨著內閣制的發展而減弱，其主要職能是令在英國屬土所作的決定具有效力。樞密院就各種事宜向君主提供意見，例如批准樞密院令¹⁵。此外，樞密院亦發揮各項顧問職能，所涵蓋的範圍包括科學、工業、醫藥及農業。樞密院轄下最重要的機構是司法委員會(the Judicial Committee)，該委員會擔當英國屬土終審法院的角色。

10. 官僚架構 —— 高級公職人員

10.1 《公務員管理守則》(The Civil Service Management Code)申明，公務員的憲制及實質角色是，“以正直、誠實、不偏不倚及客觀的態度，協助……聯合王國政府……制訂政策、執行決定及管理他們所負責的公共服務。”

10.2 公務員並非向國會直接負責(會計總管(Accounting Officer)¹⁶除外)。他們向各自的大臣負責。《公務員管理守則》規定可對公務員採取紀律處分程序，但這些程序並非由大臣或國會主動提出，而是由公務員所屬的部門或機關提出。

10.3 高級公務員只有一個中央級別，即常任大臣(Permanent Secretaries)。常任大臣由首相根據內部公務員主管(the Head of Home Civil Service)的推薦委任，後者則根據高級職位遴選委員會(Senior Appointment Selection Committee)的建議作出推薦。高級職位遴選委員會由一小部分的常任大臣組成。當中通常包括財政部常任大臣(Permanent Secretary to the Treasury)及首席公務員事務專員(First Civil Service Commissioner)。高級公務員通常以公開角逐或內部聘任的方式招聘。透過公開競逐招聘的高級公務員的比例約為 30%¹⁷。

¹⁵ 樞密院令制定附屬法例，範圍包涵屬土的憲法及國際污染問題。
(<http://www.royal.gov.uk/today/privyc.htm>)

¹⁶ 會計總管是由財政部委任的常任大臣。他負責該部涉及撥款、貿易及其他帳戶的事宜，並須確保該部在控制開支方面遵從國會的規定。他可能會被傳召在下議院政府帳目委員會上解釋所有這些事宜。

¹⁷ Daintith, Terrance and Page, Alan, *The Executive in the Constitution: Structure, Autonomy, and Internal Control*, Oxford University Press, 1999 年，第 83 頁。

第 5 部 —— 立法機關

11. 引言

11.1 藍國國會由上下議院組成。某一屆國會所作的決定對以後各屆國會並無約束力。任何一屆國會均可加入、修訂或廢除任何法例及否決具憲法地位的任何常規。

12. 下議院

組成

12.1 下議院共有 659 名議員¹⁸，每位議員由一個地方選區選出。在 659 個議席當中，529 席代表英格蘭，40 席代表威爾士，72 席代表蘇格蘭，18 席代表北愛爾蘭。國會議員可在大選或補選(當有在任議員逝世、辭職或被罷免時)中當選。

選舉方法

12.2 議員是在單一議席選區由所有年齡在 18 歲及以上的公民以直接普選選出，任期最長為 5 年。

12.3 除神職人員外，任何有投票權的人均可參選國會議員。公務員如打算參選國會議員，須辭去公務員職位。

12.4 政府採用“得票最多者當選”的制度決定當選者。

解散

12.5 首相可請求君主解散國會及宣布舉行選舉，這種情況通常在距離 5 年任期屆滿尚有一些時間或當形勢似乎對執政黨有利時出現。

¹⁸ <http://www.parliament.uk/parliament/guide/coelec.htm>

職能及權力

12.6 鑑於國會具有至高無上的地位，故可自行決定履行職責時的規則及程序。以下列出下議院的主要職能：

- 研究新立法建議；
- 透過就徵稅建議進行表決，以延續政府的工作；
- 審核政府政策及行政，包括開支建議；
- 就當時的主要議題進行辯論；及
- 成立政府。

12.7 下議院可透過對政府的“不信任”決議案或否決一項重要建議(政府視這等同不信任決議案)迫使政府下台。

12.8 提出不信任決議案的情況非常罕有。首先，若政府在下議院掌握大多數議席，這些決議案不大可能獲通過。第二，反對黨可能擔心，提出不信任決議案可能令執政黨更為團結。因此，提出不信任決議案的情況並不常見。對上一次獲得成功的不信任決議案是在 1979 年 3 月，當時該動議以 311 票對 310 票一票之差獲得通過，結果迫使當時的首相卡拉漢(Jim Callaghan)及其政府倒台。

13. 上議院

組成

13.1 由 2000 年 3 月 1 日開始，共有 670 名貴族¹⁹有權在上議院取得議席。這些貴族包括世襲貴族、由君主冊封的終身貴族、上議院執掌司法的議員、大主教及主教組成。表 1 列出上議院的成員組合。

¹⁹ <http://www.parliament.uk/parliament/guide/lords.htm>

表 1——上議院的成員組合

政黨	終身貴族	世襲貴族			獲委任	主教	總數
		由世襲貴族選出	由整個議院選出				
保守黨	180	42	9	1			232
工黨	178	2	2				182
自由民主黨	49	3	2				54
跨黨派 ²	130	28	2	1			161
大主教及主教					26	26	
其他	11						11
總數	548	75	15	2	26	26	666 ¹

備注：
 1. 不包括 4 名告假的終身貴族。
 2. 跨黨派是指那些不願與政黨結盟的議員。

資料來源：<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldbrief/ldana1.htm>

選舉／委任方式

13.2 在《1999 年上議院法》(The House of Lords Act 1999)制定前，上議院議員並非由選舉產生。他們是世襲貴族、因傑出公共服務而獲英王冊封的終身貴族或牧師。截至 1999 年 11 月 1 日，上議院由 758 名世襲貴族、542 名終身貴族及 26 名大主教及主教組成。

13.3 《1999 年上議院法》是政府全面逐步改革上議院的第一步。當局已設立一個皇室委員會，研究如何作進一步改革。與此同時亦引入一個新的提名上議院議員的獨立制度。

13.4 根據《1999 年上議院法》，現時及將來的世襲貴族不再有權出席上議院會議及參與表決。但根據上議院議事規則的規定，有 90 名世襲貴族則屬例外。上述議事規則亦就這 90 名世襲貴族的選舉方式作出規定。即當中 75 人由全體世襲貴族選出，其餘 15 人由整個上議院選出。

解散

13.5 上議院不可被解散。

職能及權力

13.6 一般而言，在立法、辯論及質詢行政當局方面，上議院的職能與下議院相類似。但有兩大重要分別：上議院議員並不代表任何選區及並不參與關乎徵稅及財務的事宜。上議院的角色一般被視為對下議院的補充。

13.7 上議院的權力受到《國會法》(The Parliament Acts)的限制。任何法案經下議院通過後，上議院只可延遲但不能阻止這些法案成為法律。尤其是上議院無權參與涉及財政或影響國會任期的法案。根據《1949 年國會法》(The Parliament Act 1949)，任何經下議院在連續兩屆會期通過的法案可不經上議院同意直接提交君主批准。

13.8 上議院的其中一項與眾不同的地方是其在司法方面的職能。上議院是英國本土民事訴訟案以及英格蘭、威爾士及北愛爾蘭刑事訴訟案的終審法院。不過，此方面的職能並非由上議院履行，而是由以大法官為首的受薪上議院執掌司法的議員執行。

14. 立法程序

14.1 國會議員或政府均可向上下議院提交法案，然後以法案形式進行辯論。任何法案均須通過數個步驟。第一步，在提出重要法案前通常會先發出諮詢文件及白皮書，以便進行廣泛討論。在決定政策後，便會擬備法案及開始首讀、二讀及三讀的過程。

14.2 假設法案先提交下議院。首讀只是政府或國會議員提交法案的形式。二讀才是重要的步驟，過程中會進行認真的辯論。議員有時可能認為有必要逐一研究法案的各項條文，因此會成立“法案委員會”研究法案。這些法案委員會將在研究有關法案後便解散。法案委員會會向國會全體大會匯報，後者會詳細辯論每一項條文。在此階段可就法案提出修訂。修訂完成後，法案便進入三讀階段。

14.3 三讀基本上只是形式。此階段不會進行辯論及修訂。某項法案若獲得下議院大多數議員支持，便會提交上議院進行類似的程序。上議院若提出修正案，有關法案便會交還下議院重新考慮。最後，法案必須獲得君主批准。法案獲得君主批准後，便正式成為國會法令。

15. 表決時對於大多數的規定

15.1 任何法案若在上下議院獲得過半數議員的支持便被視為獲得通過。

第 6 部 ——行政機關與立法機關的關係

16. 大臣負責制

法律基礎

16.1 依照常規，內閣向下議院負責。大臣負責制具有複雜含意。當中包括大臣須就其掌管部門的行動向國會交代，以及當部門犯了重大錯誤，不論是否公務員的過失還是大臣並無參與其中，有關的大臣均須辭職。

大臣問責制

16.2 依照常規，大臣須為其掌管的部門的工作交代。議會制包括許多制衡措施，以確保政府的問責性及不會濫用權力。最終而言，政府必須獲得下議院大多數議員的支持才可維持執政地位。

16.3 大臣在下議院的質詢時間，休會辯論，議案辯論，不信任議案辯論時以及專責委員會制度之下履行其問責性。

16.4 上議院的質詢及辯論時間亦為議員提供批評及審核政府政策的機會。

16.5 大臣問責制會隨著大臣對公務員的控制程度而有所變化。當某大臣對政府部門並無控制或監管權力時，他便不會被期望承擔問責責任²⁰。大臣若直接及嚴密控制政府部門的活動，便須為屬下部門的行動解釋或交代。然而，大臣須向國會作出何種程度的解釋並無明確規定。國會許多時並不滿意大臣所給予的解釋及所提供的資料。這亦導致國會通過決議案，明確訂明大臣如何履行其向國會問責的標準及對他的期望。此點會在第 16.15 至 16.18 段詳加探討。

²⁰ Woodhouse, Diana, *Ministers and Parliament*, Oxford University Press, 1994 年，第 26 頁。

大臣負責制

16.6 大臣負責制可再分為兩部分：首先是大臣個人負責制，其次是大臣集體負責制。

大臣個人負責制

16.7 現代的大臣個人負責制有兩種模式。第一種涉及大臣的政治或行政管理才幹；第二種則關乎其個人道德操守。²¹

才幹規則

16.8 才幹規則原先規定大臣須就其所掌管部門的公務員的任何舉動向國會負責。視乎公務員的表現如何，大臣會因而居功或受責備。若某個錯誤的後果非常嚴重，公眾會期望大臣辭職。個別公務員不會因犯錯而受到國會的監察或公眾的指責。他們只會面對部門內的管理層的責難或紀律處分。

16.9 最近的變化重新演譯了這項規則，現時要求大臣須親自知悉屬下公務員所犯的重大錯誤。此方面的例子有卡靈頓勳爵(Lord Carrington)在 1982 年辭職²² 以及詹姆斯普賴爾(James Prior)拒絕於 1983 年辭職²³。

²¹ Loveland, Ian, *Constitutional Law: A Critical Introduction*, London: Butterworths, 1996 年，第 362 頁。

²² 卡靈頓勳爵於 1982 年因阿根廷侵略福克蘭群島辭去外相職位。卡靈頓認為他低估了阿根廷的威脅的嚴重性。外交部當時認為有可能與阿根廷爆發衝突，阿根廷可能採取軍事行動，但卡靈頓仍認為阿根廷不會入侵。

²³ 1983 年，愛爾蘭共和軍囚犯在美斯監獄越獄。當時的北愛事務大臣普賴爾拒絕辭職。他辯稱，首先，他並無下令放寬監獄的保安措施，其次是就這次事件所進行的調查顯示，這次逃獄是監獄長管理錯誤所致。結果普賴爾選擇把監獄長革職。

道德規則

16.10 大臣若做出傳統道德所不容的事情，可能需辭職，公眾總是把大臣的才幹與其私生活相提並論。某大臣若私生活不檢點，這便反映他不適宜履行公職。柏金遜(Parkinson)於 1983 年辭職²⁴及梅勒(Mellor)於 1992 年辭職²⁵是這方面的例子。

大臣集體負責制

16.11 我們可以發現有三項常規規則規管大臣集體負責制。分別是信任規則、一致性規則及保密規則。

信任規則

16.12 信任規則規定，政府若得不到下議院大多數議員的支持，便須下台。政府若在一項明確的不信任動議中落敗，此項規則便會適用。

一致性規則

16.13 一致性規則規定內閣所有大臣於公開場合須全心全意支持內閣的所有決定，即使他們在內閣討論時反對有關政策。某大臣若認為某項政策難以接受，可提出辭職。常規要求全體內閣閣員忠於集體決定。

²⁴ 柏金遜當時是貿易及工業大臣，他與姬思(Keays)小姐有婚外情。他起初計劃與姬思成婚，但當他發覺她已懷孕後，他改變主意。他最終決定重回妻子懷抱。他的婚外情反映他不夠果斷及可靠。他違背對姬思的承諾令人質疑他是否適合當大臣。

²⁵ 傳媒首先報道當時是國家產業部大臣的梅勒與一名女演員有婚外情，其後發現他曾接受一名地產發展商的禮物和款待。他接受禮物和款待反映他欠缺大臣應有的判斷力。

保密規則

16.14 大臣通常不會披露內閣議事過程的資料。他們對內閣大臣負有保密的道義責任。不過，某些大臣有時會無視這項規則。其中一個例子是科羅斯曼(Crossman)日記案²⁶。鑑於法庭在此宗案確認保密規則的存在，因此，保密規則對於內閣大臣仍具約束力，大臣可以此為據拒絕向國會披露所有資料。

最近的發展

16.15 規管大臣問責制及負責制的常規似乎已失去對大臣的控制。在 1994 年，兒童支援局(Child Support Agency)的行政總監因被指要對該局的差劣表現負責而須辭職。儘管國會行政專員專責委員會(Select Committee on the Parliamentary Commissioner for Administration)得出結論，指出兒童支援局的行政失當“不可能與掌管有關架構的大臣的責任全無關連”²⁷，但有關的大臣仍拒絕承擔任何責任。同樣地，監獄總監(Director General of the Prison Service)被指須為 1995 年的越獄事件負責，他拒絕辭職，結果被革職。在這宗事件中，內政大臣否認須為此事負上任何責任，並拒絕辭職。

16.16 在 1996 年，下議院公務員事務委員會(The Public Service Committee)曾調查大臣問責制及負責制。這個調查是由理查·斯科特爵士(Sir Richard Scott)在其調查報告《給予伊拉克的出口國防相關器材及雙重用途的貨物及相關指控》中所發表的結論而引發的。他被要求確定大臣有否根據大臣負責制的常規行事。他在向下議院提交的報告中指出，大臣問責制的關鍵並非在於提出辭職的威脅，而是向國會報告的義務。

²⁶ 科羅斯曼在 1964 年至 1970 年期間是內閣閣員。他希望提供有關內閣運作的第一手資料。結果他保存了有關內閣作決定的完整日記。他在退出內閣前逝世，他的遺孀決定公開有關日記。政府向法庭申請禁制令，企圖加以阻止。政府辯稱，法庭應為大臣的資料保守秘密。但科羅斯曼的出版商指出，內閣保密規則並無法律基礎，而不過是道義責任。法庭最終判保密規則有效，但又指出，除非披露有關資料威脅國家安全，否則此方面的責任在有關事情發生 10 年後便會消失。既然已過了 10 年，有關的日記可予公開。

²⁷ Woodhouse, Diana, 'Ministerial Responsibility: Something Old, Something New' *Public Law* , 第 277 頁。

16.17 斯科特在報告中亦向下議院建議通過一項關乎問責制的決議案，目的是強調大臣和公務員有義務“與國會開誠布公，而非誤導國會”。

16.18 政府其後提出反建議，從決議案中刪除“公務員”的提述。結果獲得國會同意，並於 1997 年獲得通過。(詳情請參閱附錄 I)。該決議是以書面確立大臣有義務向國會提供準確資料，否則有關的大臣便須辭職。該決議令國會可向行政機關重申權威。

17. 立法提案

17.1 雖然英國國會獲賦予立法權，但立法主要取決於政府，因為各大臣每年所提出的大量政府法案基本上能以原先的內容獲通過成為法律。因此，非官方議員法案是一個讓國會議員履行獨立立法職能的途徑之一。

非官方議員法案

17.2 從 1945 年至 1998 年期間，只有 681 條非官方議員法案獲得君主批准。²⁸ 國會每屆會期獲君主批准的非官方議員法案平均有 13 條。導致非官方議員法案的數目甚少的原因有二。分別是對非官方議員法案範圍的規限以及對提出非官方議員法案的時間所施加的限制。

17.3 非官方議員法案的範圍受到限制。若非官方議員法案的主要目的是要求增加政府開支，便不能提出。若增加開支與法案的主要目的有必然的附帶關係，在常設委員會研究法案涉及財政的條文前，須由有關的政府大臣提出涉及財政的決議案。因此，若得不到政府支持，這類法案根本無法展開立法程序。根據觀察，非官方議員法案普遍集中於社會、倫理或環保議題。這方面的例子有《1959 年淫穢發布物品令》(The Obscene Publications Act 1959)、《1968 年終止懷孕令》(The Termination of Pregnancy Act 1968)及《1991 年等待屠宰動物福利令》(The Welfare of Animals at Slaughter Act 1991)。

²⁸ House of Commons Information Office, *The Success of Private Members Bills*, 2000 年 1 月。

17.4 容許提出非官方議員法案的時間亦受到限制。每屆會期只有 10 個星期五預留讓議員提出私人法案。因此，獲分配議會時間提出私人法案的議員為數不多。議員可依照三種程序提出私人法案。它們分別是抽籤、10 分鐘規則及普通提交程序。(詳情載於附錄 II)。

18. 監察行政機關

獲取資料的權利

18.1 國會若要有效管制行政當局，獲取資料的權利非常重要。然而，《官方保密法》(The Official Secrets Act)為行政當局提供理據，可拒絕向國會披露某些資料，這令國會難以深入查探政府的工作。

18.2 《官方保密法》訂明，若干政府僱員若在未經授權的情況下披露任何在工作期間獲取的資料，即屬違法。聲稱披露有關資料符合公眾利益並不能作為免責辯護的理據。但政府卻往往以“公眾利益”作為拒絕公開資料的理據。

18.3 由國會委託的斯科特報告批評政府未有向國會提供有關資料及誤導國會。斯科特報告在國會引起激烈辯論，其後導致在 1997 年的一項決議，要求政府向國會披露所有相關資料。

質詢時間

18.4 下議院每次會議(星期三及星期五的會議除外)的頭一小時會預留給議員向大臣提出質詢。質詢可以口頭或書面提出。在星期五舉行的會議上，質詢時間會延長至兩小時。而在星期三的會議上，議員獲給予半小時的時間向首相提出質詢。

18.5 國會議員的質詢被視為套取涉及政府意向的資料的最佳途徑。議員每年提出大約 50 000 項質詢，政府多數以書面作答。不過，大臣往往拒絕作答涉及某些議題的質詢。這方面的例子包括涉及保安或商業秘密的質詢。²⁹

²⁹ <http://www.parliament.uk/parliament/guide/acques.htm>.

委員會

18.6 國會甚多工作是由委員會進行。當中許多是專責委員會。專責委員會有權傳召人員、索閱文件、紀錄及召開公開會議。委任這些專責委員會的目的是查核指定的政府部門及相關公營機構的開支、行政管理及政策。

行政調查員

18.7 國會行政專員 (The Parliamentary Commissioner for Administration)(亦稱為行政調查員)是根據《1967 年國會行政專員令》(The Parliamentary Commissioner Act 1967)設立，專門調查公眾對於政府工作的投訴。國會行政專員只獲准調查由國會議員轉介的個案，而有關投訴亦不得循法律途徑處理。

18.8 《1967 年國會行政專員令》賦予國會行政專員廣泛權力，可查核政府文件，並要求大臣及公務員作證。專員由首相委任，並只可在上下議院均同意的情況下被罷免。

19. 審核公共開支

財政預算案的批核

19.1 財政預算是每年一度的財政報告及稅制檢討。財相通常在春季發表財政預算演詞，但在對上一年的 11 月亦會有“財政預算預備報告”，讓國會議員可在預算案公布前數月對預算案作出評論及予以審核。

19.2 緊隨預算報告發表後是一般性辯論，通常持續大約 4 天。傳統上是由反對黨領袖而非影子財相對財相的報告作出回應。

19.3 預算案的各項建議列於《財政法案》(the Finance Bill)內。當財政法案進行二讀時國會議員首次有機會討論該法案。在國會佔多數議席的政府會期望在二讀時贏得對預算案的所有表決。政府若在《財政法案》二讀時落敗，這便等同通過對政府的不信任表決。³⁰

³⁰ House of Commons, FAQ. (<http://www.parliament.uk/commons/lib/fin-bill.htm>)

19.4 《財政法案》的基本原則獲批准後，法案便進入委員會審議階段。所有議員均可出席的國會全體委員會會處理一些較具爭議、重要或新穎的條文，其他條文則由法案委員會處理。

19.5 通常反對黨、執政黨的後座議員及甚至大臣本身會對《財政法案》提出大量修訂建議³¹。

19.6 《財政法案》在獲得下議院大多數議員支持後，會提交上議院。《1911年國會法》及《1949年國會法》對上議院在管制政府財政方面的權力加以限制。根據該兩項法令，上議院不得修改涉及財政的法案，包括《財政法案》。因此，《財政法案》可在未經上議院同意的情況下提交君主批准。

政府帳目委員會

19.7 在 1861 年設立的政府帳目委員會(The Public Accounts Committee)被視為國會中最有效的委員會。政府帳目委員會負責審核政府各部門的帳目，包括由審計總長(The Comptroller and Auditor General)就政府開支提交的衡工量值報告。

19.8 政府帳目委員會的成員組合反映下議院內各黨派的成員的比重。政府帳目委員會的主席通常由反對黨的知名議員出任。該委員會獲得審計總長³²及國家審計局(The National Audit Office)主管協助工作。國家審計局負責審計政府各部門及許多公營機構的帳目，並向國會提交衡工量值報告。

³¹ 國會議員在審核 1997-98 年度的財政條例草案時，共提出 57 項修訂及兩項新條文。

³² 審計總長隸屬下議院。

第 7 部 —— 不同形式的政治參與

20. 政黨

法律基礎

20.1 目前涉及政黨的相關法例是《1998 年政黨註冊法》(The Registration of Political Parties Act 1998)。若獲得君主批准，已獲國會通過的《政黨、選舉及全民投票法案》(the Political Parties, Elections and Referendums Bill)將取代《1998 年政黨註冊法》。

20.2 《1998 年政黨註冊法》旨在就政黨的名稱及徽號訂定註冊制度。這法令並不涉及政黨或選舉的更廣泛議題(例如內部黨派組織、政黨及選舉的經費或選舉規則及程序)。所有這些議題將在《政黨、選舉及全民投票法案》中論及。

20.3 這法案涵蓋選舉委員會的設立、政黨註冊、管制政治捐獻、對競選活動的資助及全民投票的管理等事宜。

註冊

20.4 目前，英國並無強制規定政黨須為其名稱及徽號註冊。不過，《政黨、選舉及全民投票法案》將會強制規定，政黨在派人參與任何選舉前必須註冊。

20.5 《1998 年政黨註冊法》的目的只是防止競選對手使用一些容易令選民與較知名政黨混淆的誤導性措述(例如“Conversative”, “Literal Democrat”, “New Labour” or “The Tory Candidate”。)在 1997 年的大選時曾有數名此類候選人。

20.6 根據這法令，已註冊的政黨可進行政黨政治廣播。政黨亦可在選票印上已註冊的徽號。

20.7 政黨名稱及徽號的註冊事宜由同時處理公司註冊工作的公司註冊局(The Company House)負責。

選舉委員會

20.8 《政黨、選舉及全民投票法案》規定設立選舉委員會，負責政黨註冊、審核政黨的收入和開支、檢討選舉法例及安排全民投票等事宜。這法案若獲得君主批准，選舉委員會預計於 2000 年年底前成立。

收入和開支

20.9 《政黨、選舉及全民投票法案》規定已註冊的政黨須保留收入和開支帳目，亦規定政黨須向選舉委員會按年提交帳目報告。

20.10 這法案對政黨接受捐獻的來源施加限制，禁止政黨接受來自海外或匿名的捐獻。政黨所收取的捐獻若超過某個款額，須向選舉委員會報告。

20.11 這法案亦對政黨在不同級別的選舉所動用的競選開支作出規限。

21. 近期選舉制度的改革

歐洲議會選舉

21.1 《1999 年歐洲議會選舉法》把選舉制度由“得票最多者當選”更改為比例代表制。該法令規定，英國在歐洲議會的代表須以地區名單形式選出。根據地區名單制，英格蘭劃分為 9 個地區，蘇格蘭及威爾士分別組成一個地區，每個地區選出 4 至 11 名歐洲議會議員。

21.2 根據新的選舉制度，各個政黨可按本身選定的次序提出一份候選人名單。個別獨立候選人亦可參選。選民只可投一票。他們可選擇投票予一份政黨候選人名單(會印上某政黨所有候選人的名字)或個別候選人。議席大致上會根據政黨及個別獨立候選人在各地區所得票數的比例分配。

蘇格蘭議會

21.3 在 1999 年，蘇格蘭和威爾士設立了獲轉交權力的立法當局。蘇格蘭新設立了經選舉產生的議會，該議會有權就所有涉及本土的事宜立法及獲授權對聯合王國政府所徵收的稅項作幅度達 3% 的調整。蘇格蘭議會共有 129 名議員，每隔 4 年以一個結合直接選舉與比例代表制的形式選出。

21.4 根據這樣的組合選舉制度，共有 73 個選區，每個選區根據“得票最多者當選”的制度選出一名議會議員，其餘 56 名額外的議員則根據比例代表制選出。

威爾士國民大會

21.5 威爾士國民大會接管以往由聯合王國政府轄下的威爾士事務部負責的事宜。該個有 60 名議員的大會的選舉方式與蘇格蘭議會的制度相同。

22. 與政制改革有關的憲法修訂

22.1 英國並無成文憲法。憲法條文見於法規、普通法、常規、慣例及傳統。因此，修憲可藉由立法機關以過半數通過、法庭的判決、國際協議及普遍接受的慣例和傳統的變更等方式進行。

22.2 近期的修憲包括向蘇格蘭及威爾士轉交立法權力，及更改選舉歐洲議會的制度。詳情參看第 21 節。.

23. 全民公決

23.1 迄今英國只曾進行一次全國性的全民公決及 5 次地區性的全民公決。表 2 列出有關詳情。

表 2 —— 英國曾進行的全民公決

年份	議題	全國性或地區性
1975	保留在歐洲共同體的成員國地位	全國性
1979	向蘇格蘭轉交權力	地區性
1979	向威爾士轉交權力	地區性
1997	向蘇格蘭轉交權力	地區性
1997	向威爾士轉交權力	地區性
1998	地方政府的改革	地區性

23.2 有意見批評，全民公決只讓國民作出“是”或“否”的選擇，此舉把問題過分簡單化，因為選民根本不可能更改議題，他們可能受到掌握資料的政黨或組織的不當影響。亦有人可能認為，全民公決會損害代議政制政府及議會民主。³³自由民主黨的查爾斯·肯尼迪 (Charles Kennedy) 把全民公決概括如下：

23.3 “全民公決只提供某一天的公眾意願，並無反映全面的情況，仿如電影裡的某一個定格。在所有民主社會，雙方的競逐和辯論將會持續，並不會在某年某月某日當投票箱封閉後便終結。”³⁴

23.4 然而，工黨政府已承諾就歐洲單一貨幣及選舉制度問題進行全民公決。工黨政府似乎較為傾向利用全民公決為其所推行的政策合理化。

³³ Kingdom, John, *Government and Politics in Britain*, Polity Press, 1997 年，第 228 頁。

³⁴ Gay, Oonagh and Winetrobe, Barry, *Referendum*, Research Paper No 93/80, House Of Commons Library 1993 年 7 月 20 日。

附錄 I

國會就大臣問責制提出的決議

克蘭邦尼子爵(Viscount Cranborne)動議，本院[上議院]認為，以下原則應規管陛下的大臣處理涉及國會事宜時的行為：

1. 大臣有責任就其部門及下一級機構的政策、決定和行動向國會作出交代，及承擔作出這樣的交代的責任；
2. 大臣應向國會提供準確及真實的資料，盡早糾正任何因疏忽造成的錯誤，此點至為重要。大臣若故意誤導國會，應向首相辭職；
3. 大臣應盡可能與國會開誠布公，只有當提供有關資料不符合公眾利益時才拒絕提供這些資料；
4. 大臣應要求代表其本人及依其指示向國會委員會作證的公務員盡量合作及提供準確、真實及全面的資料；
5. 第(3)段“公眾利益”一詞的理解須以符合政府頒布的《獲取政府資料守則》(Code of Practice on Access to Government Information)(第2版，1997年1月)為原則；而遵從第(4)段所述的責任須以《公務員守則》(Civil Service Code)(1996年1月)所訂的公務員職責為依據。

備注： 上述決議案於1997年3月20日獲上議院通過。下議院於1997年3月19日通過原則相同但形式稍有分別的類似決議案。

資料來源： 1. 上議院議事錄，1997年3月20日。
2. <http://www.leeds.ac.uk/law/teaching/law6cw/min-4.htm>

附錄 II

提出非官方議員法案的程序

抽籤

由於下議院就考慮非官方議員法案所撥出的時間有限，辯論由後座議員提出的法案的時間甚為緊迫。使用此方面時間的先後次序會在國會每屆會期後不久進行的抽籤決定。根據常規，大臣、執政黨黨鞭、反對黨領袖及議長不會參與抽籤。經抽籤後排名最前的 10 名議員可申領最多達 200 英鎊(或 2,510 港元)³⁵的草擬開支。

通常超過 400 名議員會參與抽籤。據報在這些議員當中，甚多人心目中並無任何提出法案的特定議題。壓力團體及執政黨黨鞭會試圖游說排名較前的議員為他們提出他們所構思的法案。

10 分鐘規則

藉 10 分鐘規則提出的法案通常並非有認真的立法企圖。有關法案的目的只是建議更改法律或提倡某項主張。

普通提交方式

議員亦可在發出適當的預告後提出法案。不過，他們不得提交這些法案，直至經抽籤排序的法案已被提出及排期進行二讀為止。因此，以這樣的方式提出的法案不大可能在會議討論議題中排在前列位置。

資料來源： House of Commons, *Fact Sheet No.4: Private Members' Bill Procedure*, 1999 年 2 月

³⁵ £ 1=HK\$12.55, Census and Statistics Department, *Hong Kong Monthly Digest of Statistics*, 2000 年 2 月，第 117 頁。

參考資料

書本及文獻

1. Bogdanor, Vernon, 'Ministerial Accountability', *Parliamentary Affairs*, Vol. 50 No.1, 1997.
2. Brady, Chris, 'Collective Responsibility of the Cabinet: An Ethical, Constitutional or Managerial Tool?', *Parliamentary Affairs*, Vol. 52, No.2, April 1999.
3. Burch, Martin and Holliday, Ian, *The British Cabinet System*, Prentice Hall, 1996.
4. Carroll, Alex, *Constitutional and Administrative Law*, Financial Times Management, 1998.
5. Copeland, Gary W. (ed.), *Parliaments in the Modern World*, University of Michigan, 1994.
6. Daintith, Terrence, and Page, Alan, *The Executive in the Constitution. Structure, Autonomy, and Internal Control*, Oxford University Press, 1999.
7. De Smith, Stanley and Brazier, Rodney, Constitutional and Administrative Law, Penguin Books, 1994, 7th Edition.
8. Dickson, Brice and Carmichael, Paul (eds), *The House of Lords. Its Parliamentary and Judicial Roles*, Hart Publishing, 1999.
9. *DOD's Parliamentary Companion 1999*, Vacher DOD Publishing Ltd., 1999.
10. Elgie, Robert, *Political Leadership and Liberal Democracies*, Macmillan, 1995.
11. Gay, Oonagh and Winetrobe, Barry, *Referendum*, Research Paper No 93/80, House of Commons Library, 20 July 1993.
12. Gay, Oonagh and Winetrobe, Barry, *The Registration of Political Parties Bill. Bill 188 of 1997-98*, House of Commons Library, 1 June 1998.
13. Gay, Oonagh and Wood, Edward, *The Political Parties, Elections and Referendums Bills - Referendums and Broadcasting. Bill 34 1999-2000*, House of Commons Library, 7 January 2000.
14. Gay, Oonagh, *Voting Systems - The Government Proposals*, House of Commons Library, 9 April 1998, Revised Edition.

15. Giddings, Philip, 'Parliament and the Executive' *Parliamentary Affairs*, Vol. 50 No.1, 1997.
16. Hazell, Robert and Sinclair, David, 'The British Constitution in 1997-98: Labour's Constitutional Reform', *Parliamentary Affairs*, Vol. 52 No.2, April 1999.
17. Hill, Dilys, 'The Westminster and Whitehall Model of Governance: A System under Stress,' *Parliamentary Affairs*, Vol. 49, No. 2, April 1996.
18. House of Commons Information Office, *The Success of Private Members Bills*, January 2000.
19. James, Simon, *British Cabinet Government*, Routledge, 1999.
20. King, Anthony, 'Ministerial Autonomy in Britain', in Laver, Michael and Shepsle, Kenneth A. (eds), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
21. Kingdom, John, *Government and Politics in Britain. An Introduction*, Polity Press, 1999, 2nd Edition.
22. Laver, Michael and Shepsle, Kenneth A., 'Cabinet Government in Theoretical Perspective', *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge University Press, 1994.
23. Loveland, Ian, *Constitutional Law: A Critical Introduction*, London: Butterworths, 1996.
24. Meny, Yves and Knapp, Andrew, *Britain, France, Italy, Germany. Government and Politics in Western Europe*, 1998, 3rd Edition.
25. McAllister, Laura, 'The Road to Cardiff Bay: The Process of Establishing the National Assembly of Wales,' *Parliamentary Affairs*, Vol. 52, No.4, October 1999.
26. Mitchell, James, 'The Creation of the Scottish Parliament: Journey Without End,' *Parliamentary Affairs*, Vol. 52, No. 4 October 1999.
27. O'Toole, Barry J. and Jordan, Grant (eds), *Next Steps, Improving Management in Government?* Dartmouth, 1995.
28. Patterson, Samuel C. & Mughan, Anthony, *Senates Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus: Ohio State University Press, 1999.
29. Pyper, Robert (ed.), *Aspects of Accountability in the British System of Government*, Tudor, 1996.
30. Thomas, Graham P., *Prime Minister and Cabinet today*, Manchester University Press, 1998.

31. *Vacher's Parliamentary Companion*, Vacher Dod Publishing Ltd., September 1999.
32. Woodhouse, Diana, 'Ministerial Responsibility in the 1990s: When Do Ministers Resign?' *Parliamentary Affairs*, Vol.46, No. 3, July 1993.
33. Woodhouse, Diana, 'Ministerial Responsibility: Something Old, Something New', *Public Law*.
34. Woodhouse, Diana, *Ministers and Parliament*, Oxford University Press, 1994, p.26.
35. Youngs, Raymond, *English, French and German Comparative Law*, Cavendish, 1998.

網址

1. <http://www.cabinet-office.gov.uk/>
2. <http://www.hmso.gov.uk/>
3. <http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/>
4. <http://www.parliament.uk/commons/lib/fin-bill.htm>
5. <http://www.parliament.uk/parliament/>
6. <http://www.publications.parliament.uk/>
7. <http://www.royal.gov.uk/>