



论英国的政府官僚制

谭 融 毕宇飞

摘 要: 英国的政府官僚制属于行政一体化类型,体现为政府权力结构的一体化。内阁集行政权力于一身,对政府官僚系统实行层层控制。政治官僚与职业官僚各成一体,在结构上相对应,高级文官和中下级文官间呈严格的等级关系。英国历史上的贵族政治传统培植了恭顺文化,反映于政府中,一方面要求文官秉承政治中立原则,另一方面将整个中央政府系于政党政治之下。英国的政府官僚系统较少与私人部门和社会直接交流,体现出相对封闭性,其代表性主要通过政府与议会的连接得以实现。

关键词: 英国;政府官僚制;行政一体化;行政集权;恭顺文化

本文源于对英美两国政府官僚制比较的思考。美国著名的比较公共行政学家费勒尔·海迪在《比较公共行政》一书中将发达国家的政府官僚制归为法德的“古典”行政官僚制和英美“公民文化”背景下的行政官僚制。海迪认为,英美两国具有相同的政治传统和公民文化,这对两国官僚组织的构成、行为特征和政治角色具有重要影响^①。怎样理解海迪所指称的“公民文化”官僚制类型?英国的政府官僚制与他国的政府官僚制有什么区别?基于这样的思考,本文将英国的政府官僚制置于英国的政治系统和历史文化背景下去加以分析,揭示其组织形态及权力关系,以探讨英国政府官僚制的内在特征。

一、英国政府官僚系统的组织结构与官员类型

(一) 英国政府官僚系统的组织结构与功能

从组织结构上看,英国政府官僚系统主要包括三个部分:政府各部、行政代理机构和半非行政组织。其中以政府各部为主体。2010 年保守党和自由民主党组成联合内阁上台后,设置了 19 个部、内阁办公厅以及不管部大臣、上议院议长、下议院议长兼掌玺大臣、议会秘书和检察官等重要职务,构成英国中央政府。中央政府各部主要由随内阁而进退的政务官和职务常任的文官两部分人员组成。前者居于各部的决策和领导地位,后者提出政策建议并负责执行。除政府各部外,英国中央政府中还有一种“非大臣部”。此类机构名义上附属于部长,但部长仅就其活动负政治责任,实际由一名非政治性首长领导,享有独立权力^②。截至 2010 年 7 月,英国中央政府有此类机构 22 个^③。

20 世纪 80 年代撒切尔夫人在文官改革中还建立了行政代理机构,以后得以延续,负责为社会提供公共服务。行政代理机构的建立使传统的政府部门被分成政策核心部门和行政

① 参见费勒尔·海迪:《比较公共行政》,中国人民大学出版社 2006 年,第 214、247~248 页。

② 王名扬:《宪法与行政法》,北京大学出版社 2007 年,第 33 页。

③ Cabinet Office, *List of Ministerial Responsibilities: including Executive Agencies and Non-Ministerial Departments*, July, 2010, pp. 86~93.

代理部门,前者负责制定政策和管理行政代理机构,人数少,规模较小;后者负责执行政府政策,提供公共服务。行政代理机构中包括大量中下层文官,与其母部之间不是传统的上下级隶属关系,而是一种松散的契约关系。母部为之制定框架性文件,就代理机构的目标、规模、与部长和部门高级文官的关系、财政体制和人事管理等作出规定,并至少每三年进行一次评估,以决定是否修改框架文件或撤销该机构^①。代理机构在框架文件的约束下享有管理和财政自主权,实行目标、绩效等企业化管理。

行政代理机构的建立使政府部门规模缩小,文官数量减少。1979年,英国文官系统人数为73.5万,2002年下降至48万,其中73%的文官在98个行政代理机构中供职^②,政府的回应性和行政效率有一定程度的提高。20世纪80年代末至今,英国政府行政代理机构的数量呈不断增加趋势,体现了它的功用。尽管如此,也有一些学者认为,代理机构与其母部的关系有所疏远,使政策制定和执行之间鸿沟加大,从而带来负责与控制方面的问题。一些批评家甚至称之为“不负责任的半非行政组织”^③。

半非行政组织又称非部类公共组织,是由政府部门建立或接收的组织,政府为之提供资金去完成政府希望完成但又不愿意由某大臣或部直接负责的任务^④。此类机构非属政府机构,有一定的自主性,不直接对大臣或民选政治家负责。但是,其负责人由政府委任,接受政府的财政资助和控制。半非行政组织中包括四种机构:(1)执行性机构,履行事务性、行政性、规制性或商业性功能;(2)咨询性机构,负责就广泛领域的问题向大臣提供独立、专业性的建议;(3)裁判机构,负责在某一法定领域行使裁判权;(4)独立监察机构,负责监狱管理、移民遣送及移民羁押等事务。截至2009年3月,英国政府所资助的半非行政组织有766个,其中包括192个执行机构、405个咨询机构、19个裁判机构和150个独立监察机构^⑤。

行政机构形态的多样性及其功能的特殊性打破了英国中央政府传统的一体化组织形态,使之变得碎片化,并由此引发了一系列问题。由于一些机构不直接受控于各部大臣,各部与之呈松散的关系状态,使各部大臣就部务向议会负责的传统机制效用有所降低。因此,1997年以来英国政府试图通过缩减此类组织的数量和规模去解决这些问题。2010年英国政府发布《非政府公共机构报告》,建议取消和合并200多个机构,并将其中一部分转移至私人部门。

(二) 英国政府官僚系统的官员类型和特点

英国政府官僚系统在人员结构上包括两类:第一是集议员、执政党成员和政府行政官员于一身的政治官僚,又称政务官,与内阁共进退,经政治任命而任职。第二是保持政治中立、职务常任的职业官僚。两类官僚统一于中央政府中,各成体系,界限分明。作为部门“政治主人”的政治官僚通过大臣负责制领导文官,并就部务对议会负责;职业官僚即文官则为之提供政策建议并执行其决策。

英国的政治官僚包括各部主管大臣、国务大臣、议会政务次官以及不管部的兰开斯特公爵(兼上议员议长)、掌玺大臣(兼下议院议长)和主计大臣(兼内阁办公厅主管大臣)等。各部主管大臣为第一级大臣,担任各部的政治首长,在内阁及委员会中代表本部参与内阁决策和部门协调,并就本部部务对议会负责,其中财政大臣、外交大臣和内政大臣居于最为重要的地位^⑥。国务大臣为中级大臣,地位居于主管大臣和议会政务次官之间,协助主管大臣领导该部。一般一个部设1至3名国务大臣。议会政务次官属下级大臣,亦称初级大臣,基本职责为协助大臣联系议会,为大臣提供议会信息;协助大臣动员议员支持本部乃至整个政府的政策,必要时承担该部的特定职责。一般一个部设1至4名议会政务次官。

职业官僚又称文官或事务官,是经公开竞争考试择优录用、保持政治中立和职务常任的政府公职人员。英国中央政府中的文官包括在中央政府及行政代理机构、半非行政组织中任职的常任官员,不包括

① Cabinet Office, *Executive Agencies: A Guide For Department*, 2006, p. 181.

② 比尔·考克瑟等:《当代英国政治》,北京大学出版社2009年,第327页。

③ “Executive Agency. ‘Issues and Reports’”, from Wikipedia, The Free Encyclopedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Executive_agency. This page was last modified on 3th. December, 2011.

④ 约翰·格林伍德等:《英国行政管理》,商务印书馆1991年,第182页。

⑤ Cabinet Office, *Public Bodies* 2009, pp. 5~7.

⑥ Cabinet Office, *List of Ministerial Responsibilities: Including Executive Agencies and Non-Ministerial Departments*, July 2010, p. 75.

地方政府官员和国有企业职员等。在英国,政治中立、职务常任和匿名性^①是其文官制的三大特征,等级性与半封闭性则是其文官系统的两大结构特征。英国人因此称其文官系统如同一个黑箱,文官们在其中默默地服务于任何政府,呈现为工具性和功能性。

英国的文官又分为高级文官和中下级文官,二者表现出不同特点。高级文官位于政府行政部门上层,与政治官僚直接发生联系,为之提供政策建议,协助政治官员制定政策。长期以来英国政府上层一直存在一个一体化的职业官僚群体,其中的高级文官很早便进入政府,任职多年,彼此有着相似的社会教育背景。他们多为男性、白人,出身于中产阶级。根据1996年英国内阁办公厅的统计,60%的1级文官、63%的2级文官和45%的3级文官均毕业于牛津、剑桥,构成一种半封闭的等级系统^②。

英国的高级文官主要来源于三个途径:(1)直接从大学录用,又称“快速通道”;(2)从政府中晋级上来;(3)从外部任命。经“快速通道”进入文官队伍的大学毕业生,常常从21、22岁进入文官系统干到退休,退休后方能到私人部门任职。对于这部分人英国政府有特殊的晋升机制。一般文官升至执行官后,便会遭遇到“天花板”,终其一生停留在这一等级。而“快速通道者”进入文官系统后,定级为行政学员,随后可晋升为高等执行官,之后越过特等执行官直接晋升到主管一级。大部分“快速通道者”至少能够晋升到助理次官一级,通过这一途径最终成为高级文官者几乎占英国高级文官的一半^③。当然,要想谋求更高职位,除积累行政经验外,还需谋求与政治官僚的良好关系。在英国,一般不存在由私人部门转入文官系统的情况,文官系统因而被称之为“封闭的集团”^④。

英国的中下层文官指5级以下(不含5级)的执行级和办事员级文官,主要负责政策执行和其他事务性工作。与高级文官相同,中下层文官同样具有等级性和封闭性特征,职位空缺时仅从本机关同类人员中升任,不得任用其他机关或不同职类的人员。

英国文官普遍遵循政治中立的传统原则,但高级文官和中下层文官在程度上有所不同。根据1949年马斯特曼委员会制定的有关文官政治中立的报告,中下层文官遵循不完全政治中立的原则:低级文官可以参加全国或地方政治活动,若要参加议会竞选,应在提名日前辞去现职;若未能当选,应在公布选举结果一周内恢复原职。中级文官除议会候选活动外,经本部门批准,可以参加大部分政治活动。而高级文官则除经批准参加地方政府的政治活动外,不得参加全国性的政治活动^⑤。

二、英国政府官僚系统的权力关系

(一) 英国政府官僚系统的政治关系

英国政府官僚系统的政治关系主要体现于官僚系统与议会、政党、首相和内阁之间的关系,同时表现为政治官僚与职业官僚政治关系的区别。

在英国,政治官僚常常同时具有政府高级官员和议员双重身份,他们与内阁共进退,通过内阁政府向议会负连带责任,并就其所管辖的部向议会负责。在英国责任内阁制下,政治官僚与首相之间形成一种同僚关系。理查德·罗斯说,“自上而下,英国政府更像是一座山脉,而非金字塔。”^⑥当然,作为执政党领袖和政府首脑,首相置身于英国政治、行政机器的顶点和政治官僚之上。正如丘吉尔所说:“第一和第二、第三、第四的位置不存在可比性,第一就是第一”,“首相可以选择做他想做的”^⑦。

英国在长期的历史发展中形成两党制,其政党政治造就了内阁政治,政党在维系内阁稳定方面具有举足轻重的作用,成为连接议会和政府的桥梁。作为英国政府重要组成部分的政治官僚,也融于政党政

①匿名性(anonymity)是英国文官制的一大特色,基于大臣负责制而产生,指大臣代表各自部门对议会和公众负责,文官则在幕后向大臣提供政策建议,而不能公开与议会或公众接触。

②Edward C. Page & Vincent Wright, *Bureaucratic Elites in Western European States*. London: Oxford University Press, 1999, pp. 192~194.

③龚祥瑞:《英国行政机构和文官制度》,人民出版社1983年,第77页。

④Patrick Dunleavy, *Developments in British Politics* 8. New York: Palgrave Macmillan, 2006, p. 300.

⑤龚祥瑞:《英国行政机构和文官制度》,第80页。

⑥Richard Rose & Ezra N. Suleiman, *Presidents and Prime Ministers*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980, p. 1.

⑦Patrick Dunleavy, *Developments in British Politics* 8, p. 259, 255.

治之中,在整个政治生涯中依赖于其所属的政党。遵守和服从政党纪律成为内化于政治官僚的重要原则,政治官僚也因而成为保持政府高度一体化的政治群体。

与政治官僚不同,英国的职业官僚不与议会直接发生关系。根据1975年的《下议院剥夺资格法案》,文官不得参加下议院选举,若要参加议会选举,必须放弃文官职位,目的在于使文官服务于任何政党控制的政府。文官中立原则在英国不仅仅是一种文件上的规定,它成为内化于文官系统的价值规范,为文官所认可和接受。20世纪80年代以来,撒切尔政府实施改革,使文官不得不出现在议会面前,向议会说明所负责的事项,并接受议会特别委员会和行政监察专员的调查。此种情况被指称破坏了文官的匿名性,导致英国高级文官的政治化。尽管如此,英国文官依然属于一个非政治化的群体。20世纪80年代以来出现的高级文官政治化的倾向多为政治控制的结果,而非高级文官自身的选择^①。

在与首相的关系方面,一方面,基于职业官僚中的高级文官由首相任命,使之不得不服从和服务于首相。但另一方面,此种任命仍要受到执政党内多种因素的制约,还要依据文官长和高级文官任命选拔委员会根据各部门建议所提出的意见,使职业文官尤其是高级文官能够在较大程度上保持相对独立性^②。此外,英国首相私人办公室设有主任秘书和副秘书长,其中4名副秘书均为来自各部的文官,负责内政、外交和经济等事务^③,成为首相联系各部和职业文官的中介,亦成为职业文官谋求升迁的重要途径。

(二) 英国政府官僚系统的行政关系

英国政府官僚系统的行政关系主要涉及政府官僚系统的内部关系,包括财政部与中央政府各部的关系、各部大臣与高级文官的关系、高级文官与中下层文官的关系等。

1. 财政部与中央政府其他各部的关系。台湾学者张金鉴曾说,英国政治制度中占最重要地位者,除议会和内阁外,就是财政部^④。因此财政部又有“所有政府部门的中央部门”、“各部之上的部”、“超级大部”等称谓。英国中央财政部是英国历史上最古老的部门,依王室特权而建,其法律权威源于英国的习惯法。中央财政部自1714年以来一直保留了7人委员会的形式:首席财政大臣由首相兼任;度支大臣实际执掌财政部大权,由首相最为亲信者担任;另外5名财政委员均为执政党在议院中的党鞭^⑤。财政部中度支大臣和财政部秘书均为入阁大臣,财政部中的一名政务次官担任下议院多数党首席党鞭。财政部中设有2名常务次官,分别负责人事和财政^⑥。其中负责人事的常务次官除担任财政部的文官长外,还与内阁秘书轮流兼任中央政府文官长一职,居于各部常务次官之首^⑦。

亨利·帕里斯曾这样描述财政部和其他各部的关系,他说:“其他部门就像汪洋大海上的小舟,各自沿着自己的航线行使,几乎不会热络地相互联系。财政部则相反,它与其他各个部门始终保持接触。”^⑧ 财政部相对于其他部门的优先地位在于它对各部财政和人事的控制。财政部掌握各部财政资金的发放,监督检查各部的财政支出;协调各部政策、尤其是协调各部与经济政策相关的行为。如奈杰尔·劳森所说,“财政部是名义上兼实际上的第一部,对政府咬的每一口饼都要插手过问”。^⑨ 财政部对部事务的干预,使各部对财政部的权力过大感到担忧。一个下议院财政委员会报告提到,“社会保障部认为,财政部正在负责福利改革进程”,而“贸易工业部认为,财政部已经接管了微观经济政策”。^⑩ 英国人对这样的抱怨司空见惯,称财政部的特权体现的是“财政部的古老权威”^⑪。尽管20世纪80年代以来英

① Mattei Dogan. *The Mandarins of Western Europe: the Political Role of Top Civil Servants*. New York: Sage Publications Inc., 1975, p. 31.

② Edward C. Page & Vincent Wright. *Bureaucratic Elites in Western European States*, p. 184.

③ 曹沛霖、徐宗士:《比较政府体制》,复旦大学出版社1993年,第103页。

④ 张金鉴:《西欧各国政府》,台湾三民书局1975年,第64页。

⑤ Cabinet Office. *List of Ministerial Responsibilities; including Executive Agencies and Non-Ministerial Departments*, July 2010, p. 87.

⑥ N. H. Gibbs. *The British Cabinet System* (2nd. ed.). Westport, Conn: Greenwood Press, 1978, p. 131. 与财政部不同,其他各部一般仅有一名入阁大臣,设一名常务次官。

⑦ K. W. Walker. *Government in Britain and the New Commonwealth*. High Holborn, London: George G. Harrap & Co. Ltd., 1965, p. 83.

⑧ Henry Parris. *Constitutional Bureaucracy: the Development of British Central Administration since the Eighteenth Century*. London: George Allen & Unwin Ltd., 1969, p. 247.

⑨ Edward C. Page & Vincent Wright. *Bureaucratic Elites in Western European States*, p. 197.

⑩ A. W. 布拉德利、K. D. 尤因:《宪法与行政法》,商务印书馆2008年,第673页。

⑪ 特伦斯·丹提斯、阿兰·佩兹:《宪制中的行政机关:结构与自治与内部控制》,高等教育出版社2006年,第113页。

国中央财政部的权力有所下降,但财政权力的重要性使之依然保有对其他部门的监控权。

2. 各部大臣与高级文官的关系。英国中央政府呈现为行政集权下的等级化,在这一体制下,大臣个人负责制是调节大臣与文官之间关系的基本前提,伴之以文官匿名性原则。具体体现为:大臣领导各部,并就部务向议会负责;文官保持匿名性,其行政行为均以大臣的名义进行^①。英国的大臣个人负责制建立于19世纪,初衷是议会通过大臣去控制行政。然而伴随政党政治的发展,议会权力下降,内阁在事实上控制了立法和行政权力,从而使政府官僚系统得以强化。在匿名性原则和大臣个人负责制的庇护下,文官可以与利益集团或其他社会群体就政策问题加以协商,而不必担心会受到议会或外部舆论的干预。通过磋商,提出包括各种可行和不可行因素的详尽的政策报告,上报至常务次官,再呈交给大臣,大臣最终对所制定的政策负责。由此使政策过程井然有序,避免了诸多麻烦,形成了文官、大臣和内阁之间的相互保护关系,强化了英国政府官僚系统的统一性。

3. 高级文官的政治化。在英国,一般而言,政治官僚和高级文官彼此迥异,各自具有很强的内在同质性,高级文官不会像欧洲大陆国家那样流动到政治官僚系统中去。然而20世纪八九十年代以来,英国出现了高级文官政治化的趋势。C. 克利福德和V. 莱特将文官政治化界定为两种情况:一是自下而上的政治化,即文官承担越来越多的政治事务,越来越多地参与到政治活动中去;二是自上而下的政治化,即政府对文官控制的加强。英国高级文官的政治化体现为第二种情况^②。

英国高级文官的政治化始于20世纪80年代撒切尔上台,此后延续至梅杰和布莱尔政府时期,集中表现为首相大量参与高级文官的任命。撒切尔政府时期,常常以是否与其政见相同作为任免标准。此种极端政治化和个人化的任命方式导致1979年至1985年间,包括文官长和副文官长在内的43名常务次官和138名副次官迫于政治压力离开文官队伍。留任的高级文官迫于政治压力,“积极行动者”的比例逐渐超过传统的“谨慎者”^③,文官的匿名性和政治中立原则受到严重侵蚀。此间首相还大量任命外部人员进入政府任高级文官,在首相办公室、内阁办公厅和各部部长办公室中任命大量政策顾问,使首相的权力急剧增长,高级文官的权力被架空,大臣与文官之间的关系也发生了变化。

英国政府高级文官的政治化,原因在于政治活动范围的扩大和行政事务的日益复杂,给政府行政系统提出了更高的要求,选民对政府寄予更多期望,由此而推动了文官的政治化。此外一些人提出,政府中的高级文官本身就是“政治动物”,对政治具有高度敏感性,对党派政治持尊敬而非鄙夷态度,在长期的职业生涯中逐渐融入到政党一体化的文化中^④。尽管如此,基于英国的传统和政府体制,大臣负责制依然是调节高级文官与大臣间关系的基本制度和保持政府行政责任制的基本原则。

4. 高级文官与中下层文官的关系。英国实行统一的文官制,在这种统一性之下,高级文官与中下层文官在考试录用和晋升等方面又有诸多不同。在考试录用方面,首先是录用标准不同:行政级(即高级文官级)任职条件为20至27岁、大学毕业并持有一等或二等荣誉学位;执行级要求任职者17.5至21岁、大学或文法学校(吸收优质学生的中等学校)毕业;事务级要求更低。其次是录用机构不同:行政级和执行级由中央文官管理机构统一组织考试录用;事务级则由中央委托各部实施。在晋升方面,高级文官和中下级文官之间相对隔绝。以高级文官为例:大学毕业生经考试进入行政级,由副主任做起,任职7年后经考试升任主任,再任职11至12年可望升任次官。在这一过程中,牛津、剑桥等名校背景和资历成为晋升为高级文官的重要条件^⑤,以较低条件录用的执行级文官难以晋升为高级文官。1968年《富尔顿报告》严厉批评了这一点,由此而建立起“开放结构”,使1至3级高级职位向文官内部以及其他职业团体开放,但实际效果十分有限。1971年英国政府建立行政见习生制度,使执行级中的行政见习生有可能越级晋升为主管,成为如今英国高级文官的重要来源。然而其他大多数中下级文官在升任至执

① Henry Parris, *Constitutional Bureaucracy: the Development of British Central Administration since the Eighteenth Century*, p. 106.

② B. Guy Peters & John Pierre, *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: the Quest for Control*. London: Routledge, 2004, p. 102.

③ Edward C. Page & Vincent Wright, *Bureaucratic Elites in Western European States*, p. 199.

④ Mattei Dogan, *The Mandarins of Western Europe: the Political Role of Top Civil Servant*, p. 31.

⑤ 李广训:《各国人事制度》,台湾五南图书出版公司1983年,第101页。

行级后,便几乎停留在这一级别终其职业生涯。

(三) 英国政府官僚系统的社会关系

根据英国学者比尔·考克瑟的研究,在英国,社会利益集团游说的对象和程度依次为:行政人员(政府部门)>部长>媒体>议会^①。英国特有的政治和行政体制使内阁成为英国事实上的最高权力机构,政府行政部门及其官员也因而成为社会利益集团游说的首要目标。政府在决策前往往要协调各方利益,如建立由利益集团代表、相关领域专家、文官和大臣共同组成的咨询委员会,或通过文官和利益集团代表之间的非正式沟通加以协商。在这一过程中,文官获取与政策相关的技术和信息,同时向利益集团说明政府的意图,以求在政策问题上达成共识。爱德华·C.佩奇认为,在英国政府与利益集团的关系结构中,政府居于更为强势的地位^②。与美国相同,英国也属于崇尚多元政治的国家,允许多种利益存在,鼓励利益集团参与政策过程。但英国奉行“共识”文化和“公共利益”观,在强调利益集团参与决策过程的同时力求达成共识和避免冲突。因此一方面,政府在决策过程中居于主导地位;另一方面,政府和利益集团双方能够在协商的过程中作出让步,从而使政策过程更加协调有序。尽管如此,英国文官在总体上仍视自己为公共利益的代表,并不希图与利益集团保持过于密切的联系。

传统上,英国政府官僚系统与私人部门之间呈现为一种相互隔离的关系结构,集中体现于政治官僚、文官与私人部门之间的流动上。一般情况下,政治官僚一旦成为议会成员,就心无旁骛,将自身命运与所属政党紧紧联系在一起,不再与私人部门打交道。此外文官的外部流动性也比较差。如1992年约翰·奥顿在检视了英国的文官状况后发现:大部分文官进入政府系统后,就很少出进进了。高级文官中或许有退休后进入私人部门任职的,但半路出家从私人部门到文官系统任职的并不多见^③。英国的精英阶层包括政治精英、行政精英和商业精英等,不同领域的精英保持相对独立,并不相互渗透。

基于英国政府官僚系统的相对封闭性,一些批评家提出,英国的“政治参与仅存在于选举中”,此种情况由英国的代议制所造成。“一个在下议院拥有多数的政府不情愿选择一种直接负责方式,而更倾向于选择传统的间接负责方式”^④,使文官较少与社会直接接触,而是通过大臣去对议会负责,再通过议会、尤其是议会选举间接地面向社会。

三、英国政府官僚制的集权性和一体化

(一) 英国政府官僚制的“一体化”及代表性

在总体上,英国的政府官僚制体现出集权性和“行政一体化”的特征,此种特征由英国“行政权和立法权之间的紧密联合”、甚至是“一种几乎完全的融合”的政治体制所决定^⑤。白芝浩认为,美国的政制是一种复合性的政制,在这种政制下,最高权力被分置于诸多实体和职能机构中。而英国的政制则是一种简单的政制,解决所有问题的最终权力掌握在同一些人手中^⑥。在这一体制下,内阁居于顶点,控制着整个政府行政系统,政府官僚表现出高度的统一性。在此种自上而下的权力体系中,政治官僚与职业官僚形成各自的等级体系。政治官僚由首相任命并对首相负责;职业官僚则忠实地执行大臣的决策。职业官僚、尤其是高级文官因其教育背景和社会阶层的相似性,显现出较强的同质性。高级文官与中下层文官之间等级清晰。严格的层级结构和行政控制机制使英国的官僚制呈现出明显的一体化特征。

英国政府官僚系统的一体化还体现为政治官僚与职业官僚在政治文化上的融合。英国的文官秉承政治中立原则,远离党派纷争。但这并不意味着文官就是纯粹的工具,没有独立的人格和意识;相反,基于英国的传统,英国的文官对政党政治持有一种敬畏的心理,由此而与政治官僚密切配合。他们同政治

① 比尔·考克瑟等:《当代英国政治》,第232页。

② Edward C. Page. *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis* (2nd ed.). Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1992, p. 116.

③ Edward C. Page & Vincent Wright. *Bureaucratic Elites in Western European States*, p. 191.

④ Donald C. Rowat. *Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study*. New York: Marcel Dekker, Inc., 1988, p. 82.

⑤ 沃尔特·白芝浩:《英国宪法》,商务印书馆2005年,第62页。

⑥ 沃尔特·白芝浩:《英国宪法》,第240页。

官僚一样,视自己为公共利益的代表,在履行职能的过程中保持着对政治的敏感,力图在平衡各方利益和有效应对议会的前提下为大臣出谋划策。

海迪将英国归为公民文化背景下的官僚政治模式,认为它与法德模式的区别在于代表性和回应性不同。英国的文官制是经代议机关提出要求建立起来的,自建立之日起便显现出代表性和对公民的回应性。英国文官不直接与公众接触,而是在幕后服务于大臣,通过大臣和议会间接地回应公众和社会,从而使英国的政府官僚制呈现为间接代表性。一项对英国、德国和意大利文官政治态度的调查表明,反政治的情绪在意大利很普遍,在英国和德国并不明显。英国文官更多地表现出对政治的尊重^①,同时显现出对公共利益更多的回应性。

(二) 英国的政治文化与其政府官僚一体化

英国是一个具有渐进式政治发展传统的国家,其政府官僚制的发展也不例外,是英国政治自然发展的结果。阿尔蒙德在比较英美两国政治文化时指出,虽然英美两国都属于公民文化,但体现出不同的“臣民与参与者”的组合程度。在美国,参与者的角色占据相当大的比例,公民对政府的不信任感很强;相反,在英国,驯服的臣民角色更为普遍,因而对政府的信任感更强。英国的臣民能力出现于公民能力之前,但臣民能力并没有随公民能力的增长而削弱。换句话说,尽管在英国,公民具有较强的现代社会政治能力和参与取向,但依然保持着对政府权威的极大敬意,使英国同时具有高水平的政治能力和行政能力^②。白芝浩认为,英国民众普遍存在一种“崇敬心”和“政治满足感”,数量上占多数的愚者希望由数量上占少数的智者来统治,这个数量上的多数愿意并渴望将选择其统治者的权力赋予特地经过挑选的少数来行使,并对之表示忠诚与服从^③。虽然一些人批评白芝浩的观点具有贵族倾向,但英国历史上的贵族政治培育了英国国民对权威的恭敬和顺从之心,却是一个不争的事实。此种政治文化造就了民众对政府的信任、对政府权威的尊重,使英国建立起行政集权性的一体化政府官僚体制。在此种政府体制下,政府行政组织和行政官僚凝聚在一起。行政集权非但没有带来美国式的不信任,相反,政府中的官僚系统表现出对政府及其权力结构的服从,形成自上而下一体化型的英国行政集权式民主^④。

总之,英国的政体造就了英国的政府官僚制,使之呈现为行政集权性、官僚体系高度一体化和间接代表性的特征。由单一政党所维系的内阁集行政权力于一身,实行层层控制。政治官僚与职业官僚各成一体,在结构上相对应,高级文官和中下级文官间呈严格的等级关系。英国的政府官僚系统较少与私人部门和社会直接交流,呈现出相对封闭性。传统恭顺文化与现代公民文化的结合,一方面要求文官秉承政治中立原则;另一方面将整个中央政府系于政党政治之下,推动了英国政治和行政稳定有序地发展。

■作者简介:谭 融,南开大学周恩来政府管理学院教授,历史学博士,博士生导师;天津 300071。

毕宇飞,中国民生银行天津分行职员。

■基金项目:国家社科基金一般项目(07BZZ019)

■责任编辑:叶娟丽

①Mattei Dogan. *The Mandarins of Western Europe: the Political Role of Top Civil Servants*, p. 31.

②加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、德尼·维巴:《公民文化:五国的政治态度和民主》,浙江人民出版社1989年,第544页。

③沃尔特·白芝浩:《英国宪法》,第276页。

④David Marsh. "Understanding British Government: Analyzing Competing Models", *British Journal of Politics and International Relations* 2008, 10, p. 263.