



[英]

约翰·格林伍德  
戴维·威尔逊 著

YINGGUO XINGZHENG GUANLI  
英国行政管理



商务印书馆



79329

2

DA15610

# 英国行政管理

[英] 约翰·格林伍德 著  
戴维·威尔逊

汪淑钧译

商务印书馆

1991·北京

*John R. Greenwood*

*David J. Wilson*

**PUBLIC ADMINISTRATION IN BRITAIN**

George Allen & Unwin (Publishers) Ltd, 1984

根据英国乔治·艾伦和昂温出版公司 1984 年版译出

YINGGUÓ XÍNGZHÈNG GUǎNLǐ

**英 国 行 政 管 理**

英 约翰·格林伍德 著  
戴维·威尔逊 著

汪淑钧译

---

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

新华书店总店北京发行所发行

河北省三河艺苑印刷厂印刷

ISBN 7-100-00921-9/D·65

---

1991 年 12 月第 1 版

开本 850×1168 1/32

1991 年 12 月北京第 1 次印刷

字数 252 千

印数 0-2,500 册

印张 10 1/4

定价: 3.80 元

## 中译本序言

夏书章

1985年8月15日至24日,联合国组织在北京召开了世界不同地区的文官制度改革研讨会。在会议期间,和我同时应邀为会议顾问出席的英国皇家行政管理学院院长威廉·普洛登博士以出版不久的约翰·格林伍德和戴维·威尔逊两博士合著的《英国行政管理》一书相赠。当时在粗阅之余,即为此书较新和颇有可取之处所吸引,并了解到国内介绍英国这方面情况的资料不多,曾动过译出以供我国行政管理改革和学科研究参考的念头。只是因事忙未果,而现已由汪淑钧同志译出。通读译稿全文,深感这对我国行政管理学界是件有意义的事情,故满怀喜悦的心情为此书的中译本作序。

首先,应当指出和值得注意的是:此书是为理工科大学本科生和研究生开设这门课程而编著的一本教科书。这表明了在英国高等教育中对行政管理知识的重视和普及的程度。想想这种情况的出现并非偶然,因为理工科高校毕业生有很多会作为专家参加政府部门的工作,即使不进入文官行列,或不参加准行政机构和国营企事业单位的工作,仅作为受过高等教育的公民,了解一些行政管理方面的理论和实际,也将有助于行使民主权利和实行民主监督。何况,从事各种专业活动也很难完全不同政府行政当局打任何交道。有所准备,不无裨益。

其次,此书理论结合实际的特点非常突出。这是一门应用学

科,不如此将不可思议。书名是《英国行政管理》,当然不能离开英国的具体情况而专门发空议论;但若停留于罗列事实或堆砌现象,亦只不过是一本“流水账”而已。著者贵能边叙边议,叙中夹议,叙有所据,议有所指,随时进行分析、比较,陈述利弊得失,阐明应兴应革。这样对读者的好处是:既对历史和现状及其演变过程有明确的印象,又对如何改善和发展前景引起思考。应用学科脱离实际固然谈不上应用,而仅仅就事论事也不成其为学科。

第三,著者在这本 260 多页(中译本约为 20 余万字)的著作中,引用的有关著作、资料共达 300 多种,其中官方文件材料约有 50 种。此外还包括日记、回忆录等类材料。可以说已经在很大的程度上吸收了现有的研究成果和各家意见。但这又不同于俗语所说的“天下文章一大抄”,或者人云亦云,并无新意,而是有自己的见解的。此与时下流行的在某些学科领域找几部(有的甚至一两部)现成的书籍为“蓝本”,从而东拼西凑或“生吞活剥”以致大家看起来都差不多的情况实不可同日而语。

第四,直言不讳,如实反映是著者治学态度严肃认真、坦率忠诚的一种表现。此书令人信服地认识到:官场争经费、争“地盘”、机构臃肿、效率不高、互相扯皮、抵制改革等等乃是通病。以文官制度著称于资本主义世界的英国尚且如此,其他可想而知。“家家都有一本难念的经”,看来国家也是这样。尽管著者已力求按事情的本来面目去评论,可是,仍不免受到常见的“保密”(有的有必要,有的则往往是不愿或不便公开的借口)条件的限制而增加研究上的困难。这一无可奈何的阻隔,会给事业上的进步带来妨碍和损失。

第五,英国的行政管理相当复杂,研究的难度也因而较大。著者不仅不回避这种情况,而且在论述和分析时尝试达到力所能及的广度和深度。例如对政治与行政管理、环境与行政管理,以及各

机构之间的关系的分析;对地方行政管理和准行政机构等的论述;及时提出若干有趣的同时值得深思的问题等。世所周知,英国文官制度所标榜的一条重要原则是“政治中立”,但在实践中,政治要求还是必须考虑,政治利益和行政效率有时也有矛盾,行政管理对政治家作出让步亦在所难免。这种情况不是理论脱离实际,而是相反。

第六,行政监督在行政管理中是一个很重要而又难奏效的方面。与此有关的内容在书中占有不少篇幅,英国特色也较为明显。试以行政管理工作及其调整为例,解决各类纠纷的途径主要有四个:法院,依法调查,行政裁判所和监察员。但和法国系统的行政法规及专门法院不同,英国注重对官员权力的司法监督。依法调查的过程,有时更象行政活动。行政裁判所的工作通常是既有行政性的,又有司法性的。监察员的问题也有不少可研究处。怎样实行有效监督,实在是行政管理改革中的一个重大课题。

第七,公务员的培训无疑是一项关系全局的工作。英国的文官学院在行政部门中遇到很大的阻力,传统的“通才”观念仍在作梗。学院只作为一个行政机构起作用,大多数工作人员是行政人员,外来的少数教学人员均属短期聘用。它几乎没有开展研究工作,严重的财力限制实际上排除了发展的可能。结果是学院的学习不受重视,有人感到大失所望,甚至认为是失败了。书中还同法国行政学院作了对比,指出后者鉴定甚严,学习成绩直接关系到学员前途。言下之意是英国对高级行政人员的训练,亦可以此作为借鉴。

第八,中文本译者是政治学专业出身,从事过行政学课程的教学工作,又长期担任英语教学工作,先后在三联书店、世界知识出版社、商务印书馆、广东人民出版社等处出版过译著多种。译者对此书的翻译态度严谨,尤其是在新旧译法有出入时,总要反复比

较、推敲。我认为已做到既忠于原文,又注意到对中文本读者的可读易懂。除人名、地名等中译有统一规定者外,按“约定俗成”的原则处理的也有。译者的辛勤劳动应予肯定,做了我想做而未能做的事,更由衷地表示欣赏和致以谢意。

最后,由于此书乃两位学者合著,文字风格不同,这在中译本中也能有所觉察,一般来说是很自然的。另从中国读者的角度来看,有些地方似乎过于详细,但当我们想到原是为英国读者而作时,也就好理解了。此书在英国政治学和行政学界得到的评价较高,认为对实际工作者也很有参考价值。这与著者在具有多年教学经验的同时参加了社会实践有关,因而他们的论述非单纯的“书生之见”可比。有志于行政管理学研究者应当这样,光在校园内、课堂上、书斋中研究这门学科,不接触实际,是注定研究不出什么名堂来的。

1988年7月于中山大学

# 目 录

|               |    |
|---------------|----|
| 序言            | 1  |
| 一 英国行政管理的一般情况 | 5  |
| 什么是行政管理?      | 5  |
| 政策与管理的关系      | 6  |
| 环境的影响         | 7  |
| 行政管理的范围       | 9  |
| 行政管理与私人组织的管理  | 11 |
| 英国行政管理范围的扩大   | 14 |
| 二 部门与部门主义     | 18 |
| 什么是政府部门?      | 18 |
| 部门的组织         | 20 |
| 部门的组织与文官      | 24 |
| 改革部门的组织       | 25 |
| 咨询机构          | 29 |
| 部门的型式         | 30 |
| 部门工作的动态       | 36 |
| 三 中央行政部门的协调   | 40 |
| 什么是协调?        | 40 |
| 非正式的协调途径      | 43 |
| 部门内部的协调       | 45 |
| 部门之间的协调       | 49 |
| 中央政策检查组       | 55 |

|   |                       |     |
|---|-----------------------|-----|
| 四 | 内阁制 .....             | 62  |
|   | 内阁的职责 .....           | 62  |
|   | 能影响内阁的因素 .....        | 65  |
|   | 内阁的组织成分与规模 .....      | 69  |
|   | 内阁委员会 .....           | 71  |
|   | 内阁办公厅 .....           | 75  |
|   | 专为首相办事的机构? .....      | 77  |
| 五 | 中央行政机关的活动 .....       | 83  |
|   | 中央行政机关的主要工作人员 .....   | 83  |
|   | 文官的作用与特点 .....        | 86  |
|   | 文官与大臣: 工作关系 .....     | 87  |
|   | 一个统治阶级? .....         | 93  |
|   | 特别顾问 .....            | 96  |
|   | 总的看法 .....            | 97  |
| 六 | 改革官僚制度 .....          | 99  |
|   | 十九世纪的改革要求 .....       | 99  |
|   | 诺思科特-特里维廉报告 .....     | 100 |
|   | 富尔顿的分析 .....          | 101 |
|   | 富尔顿的建议 .....          | 106 |
|   | 实行富尔顿的主张 .....        | 107 |
|   | 总的看法 .....            | 119 |
| 七 | 地方政府: 行政结构与政治结构 ..... | 121 |
|   | 行政结构的复杂性 .....        | 121 |
|   | 发展与组织结构 .....         | 122 |
|   | 地方政府的职责 .....         | 128 |
|   | 各个地方政府之间的关系 .....     | 130 |
|   | 地方的政治与民主 .....        | 132 |
|   | 地方政府的财政 .....         | 137 |
| 八 | 地方政府的内部情况 .....       | 143 |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 正式的结构 .....             | 143 |
| 共同筹划 .....              | 145 |
| 地方议员 .....              | 148 |
| 地方官员 .....              | 152 |
| 地方官员与地方议员的关系 .....      | 153 |
| 九 中央政府和地方政府的关系 .....    | 159 |
| 分析模式 .....              | 159 |
| 正式的关系 .....             | 164 |
| 工作关系 .....              | 169 |
| 关系在改变: 八十年代初期 .....     | 172 |
| 地方国家? .....             | 177 |
| 总的看法 .....              | 179 |
| 十 准行政机关 .....           | 180 |
| 引言 .....                | 180 |
| 半非行政组织的数目与型式 .....      | 182 |
| 非部门的公务机关: 成立的基本理由 ..... | 184 |
| 控制与负责 .....             | 185 |
| 任意授与官职的权力 .....         | 188 |
| 非部门的公务机关会消失吗 .....      | 190 |
| 结论 .....                | 191 |
| 十一 实行国有 .....           | 193 |
| 国有制的有关术语和多种解释 .....     | 193 |
| 国有制的发展 .....            | 195 |
| 国有制与私有化 .....           | 196 |
| 国有制的形式 .....            | 199 |
| 国营企业的活动 .....           | 205 |
| 改革国营企业 .....            | 215 |
| 十二 地区管理组织 .....         | 218 |
| 地区管理组织的结构 .....         | 218 |

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 供水工业 .....          | 220 |
| 国民卫生管理部门 .....      | 227 |
| 结论 .....            | 237 |
| 十三 议会与责任 .....      | 238 |
| 立法工作 .....          | 238 |
| 议会与公共财政 .....       | 245 |
| 内阁的责任 .....         | 248 |
| 检查与纠正 .....         | 256 |
| 十四 行政管理工作及其调整 ..... | 263 |
| 法院 .....            | 263 |
| 依法调查 .....          | 264 |
| 行政裁判所 .....         | 265 |
| 对行政裁判所的控制与调查 .....  | 270 |
| 委派监察员 .....         | 273 |
| 议会的行政特派员 .....      | 274 |
| 卫生工作特派员 .....       | 281 |
| 地方行政特派员 .....       | 283 |
| 途径太多? .....         | 286 |
| 参考材料 .....          | 289 |
| 索引 .....            | 315 |

## 序 言

本书的目的主要在于满足攻读行政管理、政府与政治,已达到学位水平的学生的需要。但是它适用的范围很广,特别适合要在实践中提高和参加专业考试的以及与专业技术学士和A级课程要求程度相当的人学习。

英国的行政管理是比通常对它的认识复杂得多的一门学科。它不仅仅是研究政府的。教师和著作家们由于没有意识到这一点,常常给学生,特别是初学的人带来很大的困难。这本教科书把英国行政管理的复杂性作为论述的基础,试图正视一些难以解决的问题,而不是加以回避。对材料的说明力求做到既有条理、简明易懂,又不歪曲事实。不同的问题虽然分章论述——使学生能集中注意他们最感兴趣的部分——但全书是把英国的行政管理作为一个整体进行分析的(不象许多互相竞赛的教科书那样只讲中央政府和由选举产生的地方政府,其他方面都不谈,或者“一笔带过”)。

全书着重说明的是在一个比较广阔的政治环境中的实际工作关系,而不是某些教科书仍在描述的那种正式的,即法定的或者符合宪法的状况。对各个题目论述的深度显然不可能完全一样,但是,我们试图做到适当地全面论述英国行政管理的各种问题。我们冒着打断论述的“连续性”的危险,让各个部分能互相参照,以着重表明使行政系统具有一致性与灵活性的一些连锁关系。我们还试图尽量通过官方的报告和权威著作者的说法与想法来解释英国

的行政管理。引用的材料共有 300 多种，我们相信其中至少有一些可供要求进一步研究这个题目的读者加以利用。

由于集中研究和综合利用了大量已经出版的有关英国行政管理的著作，显然我们曾依靠很多作者的帮助，其中既有专家学者，也有实际工作者。但是，我们特别要感谢许多朋友，他们看过初稿的重要部分，提出了很多有益的意见，对本书的完成帮助很大。本书原来准备于 1983 年 3 月出版，但在 1983 年普选后又根据新的情况作了一些必要的修改。约克大学的安德鲁·邓赛尔教授、雷丁大学的罗伊·格雷戈里教授和诺丁汉大学的戴维·里根教授都对初稿的一些重要内容提出过具体的意见，帮助特别大。伯明翰大学政治学系主任伦纳德·蒂维对有关公有制的部分提供了许多资料。金斯顿工业大学的保罗·卡曾斯博士对书中的几章提出过很好的意见，还有莱斯特工业大学的鲍勃·博思威克博士和罗伯特·派珀看过原稿的第 13 章，也发表过意见。《泰晤士报》的彼得·亨尼西认真看过关于中央政策检查组和内阁的部分，并提供了很多“实际”材料，丰富了这方面的内容。莱斯特工业大学的同仁在检查具体材料方面也曾大力相助。我们应当感谢梅里尔·克拉克、马丁·戴维斯、艾伦·弗莱彻、罗杰·霍尔、尼尔·霍克、伊恩·麦克劳德、帕特·蒙菲尔德、格里·斯托克和托尼·斯托特。

象这样的一本教科书，没有行政管理的实际工作者帮助，是写不出来的。我们两人都很幸运，由于长期在莱斯特工业大学担任行政管理学的课程，得以接触到公务部门各个部分的各级行政人员。我们相信多年来和他们的交往使我们能够对行政管理的“实际情况”有所了解。对我们有帮助的人很多，由于篇幅和需要保密的关系，这里只能提到看过本书的部分内容并提过意见的一些人的名字，如泰晤士河管理局的罗杰·波林和莱斯特市议会前任司库肯·韦伯斯特，后者曾认真帮助我们解决在研究地方财政问题

时遇到的困难。

最后但绝对不是最不重要的，是我们的妻子休·威尔逊和帕姆·格林伍德帮忙核对过很多具体材料，而最重要的是在本书编写期间，她们（和我们的孩子们）度过了一年多比较寂寞的生活。所以，帮助过我们的人很多，但是，书中若有错漏不妥之处，应完全由我们自己负责。

约翰·格林伍德

戴维·威尔逊

1983年8月于莱斯特工业大学



## 一 英国行政管理的一般情况

### 什么是行政管理?

若要给行政管理(public administration)下一个简单的定义,是注定要失败的。如沃尔多的书<sup>①</sup>中(1955,第2页)说过的:“要用一句话或者一段话给行政管理下一个定义,与其说会对人有所启发和引起思考,不如说会立即引起思想混乱。”原因是这个领域的复杂性使人无法对它作出简单的概括。例如,所谓“行政”(“public”)是单一的呢,还是多种多样的?不管正式的符合惯例的说法是什么意思,英国行政管理的实际情况实在是复杂的。关于政府机构的各种组织图表总是让人看到一个整整齐齐、有条不紊的领域,但是,什么也不能脱离行政管理的现实。本书的主题是:罗兹在他的书中(1981,第28页)所强调的“意义不明确、混乱与复杂”乃是中央政府和地方政府的各种关系的特点,这实际上也就是英国整个行政管理的特点。

首先是由于“行政管理”一词有多种不同的用法而引起了一些误解。按弗莱彻的书中(1967,53—54页)所作的解释,这个词可以用来指:

1. 行政人员的活动。
2. 行政结构:行政人员借以进行活动的各种机构与关系。
3. 对前两项的研究。

换个说法就是:行政管理是“一种活动,一套机构和一门学科”(斯

---

<sup>①</sup> 本书作者提到的有关著作均见书后所附的参考材料。——译者

坦耶尔和史密斯,1976,第11页)。作为一门学科,它“能极好地集中研究政府的各种制度、组织机构和作出与执行决定的过程。它基本上是一门‘正规的’学科,所涉及的是决策的安排与程序,而不是这些决定的实质或影响”(邓利维,1982,第215页)。本书的目的是要把迄今为止散见于各个方面的或者完全被忽略了的材料收集起来,对英国的行政管理作出全面的分析。参考材料中列举的有关著作很多,希望能引导学生进一步深入了解一个不断变化的但是非常吸引人的研究领域。

## 政策与管理的关系

使定义陷于混乱还由于“管理”(administration)一词的意思根本不明确。邓赛尔在书中(1973)说过,这个词至少有15种意思,从执行决议到拟定政策都可以用到它。有时会把“政策”或“政治”与“管理”或“行政”加以区别,认为前者是当选的政治家的事,后者是官员或者行政人员的事。但是,仔细检查起来,又不能说有这种区别,理由主要有两点:

1. 政策和管理基本上是难以区分的。任何政策性的决定在某种程度上都要考虑如何执行的问题。例如,任何政府在知道如何实施以前,实际上都不能作出这样的政策性决定:把某个人送上月球。而且行政决定——关于执行一项政策的决定——本身也需要执行,所以常常表现为另一项政策性的决定。例如,要执行一项减少通货膨胀的决定,会采取若干种办法:控制物价和收入,改变收税办法,控制货币投放量等等。假定是采取第一种办法,那实际上就会变成一项政策——物价和收入政策,它本身也需要关于执行的决定。例如,是控制所有的