



英国地方 行政改革研究

于 军 编 译 任 进 校

国 家 行 政 学 院 出 版 社

12156.117

英国地方政府行政改革研究

于 军 编译
任 进 校

国家行政学院出版社

京新登字 323 号

图书在版编目(CIP)

英国地方政府行政改革研究/于军编译. —北京:
国家行政学院出版社, 1998. 6

ISBN7—80140—013—5

I. 英… II. 于… III. 国家机构—体制改革
—研究—英国—地方 N. D756. 132
中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 13081 号

英国地方政府行政改革研究

于军 编译

任进 校

*

国家行政学院出版社出版

地址:北京市海淀区厂洼街 11 号(100089)

新华书店发行

北京房山宏伟印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 开本 7.25 印张 130 千字

1999 年 1 月第 1 版 1999 年 1 月第 1 次印刷

印数:5000 册

ISBN7-80140-013-5/D·5 定价:15.00 元

目 录

上篇 原则与实践

第一章	议员、官员与管理	(3)
	一、议员的选举	(3)
	二、议员的背景	(9)
	三、议员的作用	(16)
	四、政治控制	(20)
	五、地方政府管理	(24)
第二章	竞争与提供服务	(29)
	一、公共选择方法	(29)
	二、授权地方政府和强制性竞争投标	(37)
	三、对合同承包的理论思考	(50)
第三章	竞争和地方政府的内部组织	(62)
	一、竞争与直接供给服务组织	(63)
	二、中心的作用	(65)
	三、风险管理	(76)
第四章	地方政府财政	(78)

一、地方政府营业性开支经费的筹措·····	(80)
二、固定资产开支·····	(100)
三、外部审计·····	(104)
第五章 地方政府的职能·····	(106)
一、教育·····	(106)
二、社会服务和住房·····	(111)
三、公路、运输等其他方面·····	(115)

下篇 绩效管理

第六章 背景·····	(119)
一、立法压力·····	(120)
二、管理哲学与管理方式的变化·····	(125)
三、分权与分权管理·····	(127)
四、以质量为本·····	(128)
五、地方政府的新作用·····	(129)
第七章 术语和概念·····	(132)
一、术语·····	(132)
二、责任·····	(135)
三、绩效管理的模式·····	(136)
第八章 绩效管理框架·····	(143)

	一、绩效管理体系和程序——部分主题	(143)
	二、绩效管理——整合管理方式	(148)
第九章	绩效评估(一)	(167)
	一、审计委员会的三个 E	(167)
	二、绩效评估体系	(175)
	三、评估什么——区分不同绩效特征的分析框架	(183)
	四、顾客和公民	(187)
第十章	绩效评估(二)	(201)
	一、几个特殊问题	(204)
	二、绩效评估主题的主要类型	(214)
	三、绩效评估的一种实际方法	(218)
	四、以团队为基础的评估	(224)

上 篇

原则与实践

第一章 议员、官员与管理

本章研究英国地方政府传统的运转方式和管理情况。这里之所以用“传统”一词，是因为地方政府运转的方式由于竞争的影响在日渐改变。服务水平协议 (service level agreement) 和内部市场 (internal market) 等新的机制正在改变部门间相互作用的方式和政策执行的方式 (地方政府传统运转方式的变化将在二、三两章中作详细介绍)。然而，地方政府中很大的一部分还是按照更为传统的方式运转的。本章介绍这种传统方式，在某种程度上具有引言的意义。

地方政府的管理涉及公众、议员和地方政府官员之间相互作用的过程。地方政府是民主组织，民选产生的代表称议员 (councillors 或 members)。本章先介绍议员的选举和背景，然后讨论议员的作用、政治控制 (political control)、官员的管理、职业化的治理及向联合管理 (corporate management) 转移而形成的对职业化的抨击。

一、议员的选举

在地方政府里，最终的总体控制和责任掌握在议员的

手中，尽管中央政府在近年里对地方政府施实了更多的控制。与此同时，议员对地方政府官员的控制也有所增强。而且地方议会在最近几年里也显得更加政治化。日益增强的政治化已成为地方政府的一个长期趋势。地方政府的管理越来越围绕着政党政治的思想体系运转，因而地方政府中政治控制的程度也就变得更有意义。例如，与公司董事会的董事不同，地方议员已经变得比以前更热衷于干涉组织和管理问题。议员们日益期望高级官员们熟悉并贯彻他们的誓言，当他们觉得圈内的职业化建议不合他们胃口时，他们更倾向于征求顾问们的意见。

议员由民主选举产生，在每个选区得票最多的候选人当选为议员，下面介绍地方政府选举的一些特点。

议员一般任期四年，但苏格兰是例外。在苏格兰，经过 1996 年的重组，全部议员每三年要改选一次（事实上，苏格兰议员在重组后的第一阶段仍将任职四年，其中一年是政府开始运作前的影子政府时期）。

选举时间的确定根据不同地区、不同政府形式而变化。在英格兰，郡议会（county council）议员都是每四年举行一次选举。继 1997 年的选举之后，将于 2001 年和 2005 年举行选举。选举通常是在五月份的第一个星期四进行。与此相比，在都市区（metropolitan districts）和一些选择这种做法的非都市区（通常是少数较大的地区），议员都是在两次郡选举之间的三年中分三次选出。

整个议会的所有议员第四年一次性选出的选举体制也适用于伦敦区所有地方政府。教区(parishes)和社区(communities)的选举每四年进行一次,上次在1995年,下次在1999年。

选民必须年过18岁,而且被记入选举名册。选举名册是通过到所有住所记录10月10日前来此居住的居民而编纂成的。这项工作每年进行一次。每年12月左右发表选举名册的草稿,次年2月16日发表正式名册。这个选举名册也用于大选。能入选举名册并能参加地方选举的人必须是英国公民,或是另一个英联邦成员国的公民,或是爱尔兰共和国的公民。马斯特里赫特条约(Maastricht Treaty)生效后,欧洲联盟成员国国民也能在英国地方政府的选举中注册投票。有选举权的人不能因犯过腐败罪、或受过监禁、或曾被精神病院收留而被剥夺选举权。

最近几年,有相当多的选民未能注册,这引起广泛的关注。工党的一份研究报告表明在1993年有7.1%的选民未能注册,调查还发现了导致注册率降低的一些原因,例如,在未注册的选民中,27.6%的人在选举前的一年内搬迁,38.2%的人住在私人出租的住所,20.4%的人住在内伦敦,而年龄在30岁以下者的注册率低于平均注册率。

在地方选举中,候选人的资格与选举人的资格相比,在某些方面的要求比较宽,而在另一些方面则比较严。候选人必须是英联邦成员国公民,必须年满21岁,并具备下列

条件之一：

(1) 注册为地方政府辖区的选举人

(2) 在辖区内作为拥有者或出租者而占有土地或房产的时间在被提名前已长达 12 个月

(3) 被提名前在辖区工作 12 个月

(4) 被提名前在辖区内居住 12 个月以上

没有候选资格的人包括被地区审计员查出负有 500 英镑以下债务的人、被判定是破产的人和被判处 3 个月以上监禁的人。

根据 1989 年的《地方政府与议会法案》，地方政府的高级官员不得作为候选人参与选举，其他不能被提名为候选人者包括监视官员、主管官员和部门的正副领导。44 级以上级别的官员及占据敏感职位（如经常代表议会发言的人）的官员也不允许被提名为候选人。

对高级官员的限制起源于对“双轨制”（twin-tracking）的争论。“双轨制”是威第康伯委员会调查时所用的一个说法，意指某人既可在某一地方政府里出任官员，同时又是附近一地方议会里的议员。该委员会在对地方议员的调查中发现，16 % 的工作人员和 10 % 的议员都是其他某个地方政府的雇员，多数是教师。

其实，威第康伯委员会并没将“双轨制”作为关注的重点，但委员会又认为地方政府的高级官员不应是政治上的活跃分子，因而该委员会建议从法律上剥夺高级官员当

议员的权力。威第康伯委员会的这一建议后来成了1989年《地方政府与议会法案》中的一个条款，该条款禁止地方政府高级官员被提名为地方选举的候选人。

在地方选举中，候选人不需要像参加全国大选那样支付保证金，但必须有一个提议人和一个附议人及当地另外8名选民的支持。

在全国性选举中，预期有70%的选民投票，而在地方选举中，选民参加投票的比率要低一些，经常在40%左右浮动。自1973年以来，这一比率有所提高。虽然在地方选举中，选民投票的比率低得令人失望，但从另一个观点来看，比率又惊人地高。期望有很少的选民参加投票的论点被看做是投票的自相矛盾（the paradox of voting）。这一问题最初是被斯桂纳（B. F. Skinner）间接提到的，他说：“一个选民的投票决定全国选举结果的机会……比他在去投票处的路上被杀死的机会小得多。”

斯桂纳的思想后来被当斯（A. Downs）和图洛克（G. Tullock）描述得更全面。投票的自相矛盾在于这样一个事实——人们对影响选举结果的可能性的考虑会使他们觉得参加投票是不值得的。投票的自相矛盾还在于，尽管如此，许多人仍然去投票。

影响选举结果的可能性是选举结果由一张选票决定的可能性。在全国大选中，这种可能性几乎不存在。比如，在美国总统选举中，这种可能性小于一千万分之一。甚至在

每个候选人拥有 1800 个选民（包括教区的议员）的英国地方选举中成为具有决定性选民的可能性也是微乎其微的。

如果选民对投票进行个人代价—收益分析，结果可能是这样：收益是通过影响结果的可能性和达到预期目标的可能性来表达的，而代价与投票的时间和在投票中遇到的麻烦有关。代价一般要大于收益，根本原因在于很低的影响结果的可能性只能带来很小的收益。

通常从这种自相矛盾中解脱出来的办法就是让选民看重投票活动本身的价值，而不要考虑他的这一票会不会影响选举的结果。

通过对地方选举中投票人数的经验性研究发现，当两个竞争者进行一场势均力敌的比赛的可能性存在的时候，参加投票的人数会有所增加，而一张选票影响选举结果的可能性也会更大。如果在选举过程中有一个特别引起争论的问题（如 1990 年的“人头税”选举），那么参加投票的人数也会有所增加。单个成员的选区（即只选出一个议员的选区），分三次选举的选区和非常小的选区参加投票的人数都稍有增加。

其他一些增加投票人的方法有：在比较容易到达的地方建立投票站，延长投票时间，将投票时间安排在周末或确定一个公共假日作为投票日。

投票人与政客的比率叫做“代表比”（representative ratio）。在诺顿（A. Norton）所考察的九个国家中，英国的

平均代表比是最高的。这九个国家是英国、美国、加拿大、日本、法国、意大利、德国、瑞典和丹麦。代表率最低的是法国，每个议员代表 110 个居民，英国每个议员代表 1800 个居民。在瑞典，一个议员或候补议员代表 270 名居民，而且参加选举的人数基本上比英国多。

二、议员的背景

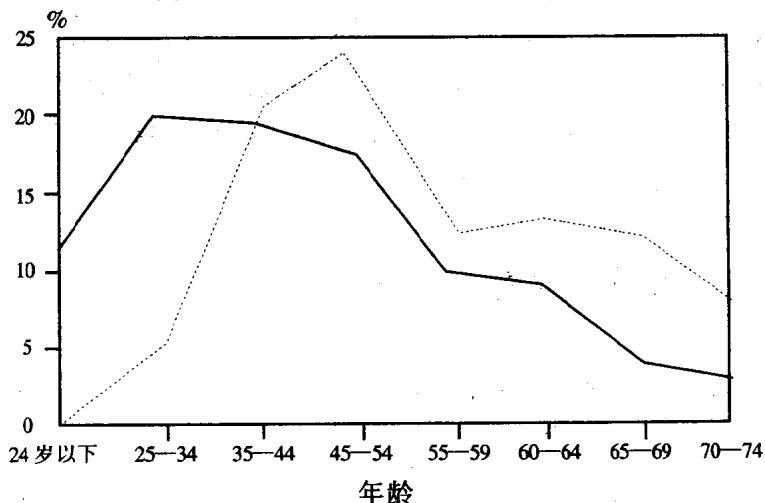
什么样的人才能成为议员呢？就此问题进行了大量的关于地方议员背景的研究。最近的一次最为广泛的研究是威第康伯委员会于 1986 年进行的。该委员会考察了在年龄、性别、婚姻状况、房产、教育及收入等方面议员到底比普通百姓优秀多少。

一般而言，议员比普通百姓的年龄大，受过更多的教育，也比普通百姓富有。“传统的议员形象是白人，中年，白领男性”。

与普通百姓相比，议员们更可能处于所有者的地位，而且绝大多数是男性。威第康伯发现，选出来的议员作为一个整体不能代表全体百姓。

图 1—1 和图 1—2 表明在总人口中男女议员的年龄分布情况。图中的虚线表示议员的年龄分布情况，实线表示总人口的年龄分布情况。一般来讲，地方议员的年龄比总人口的年龄大，他们几乎不能代表 24 岁以下的人。但这并

图 1—1 1985 年不同年龄的男性议员



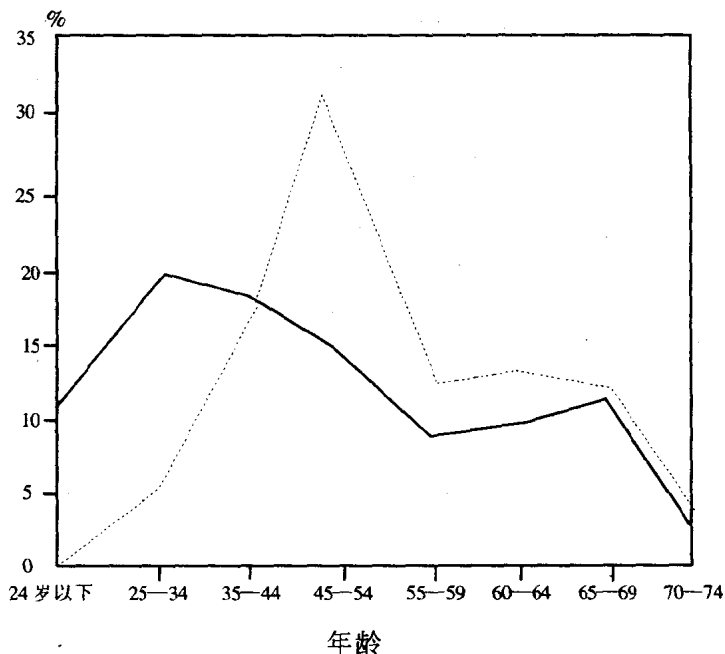
资料来源:《威第康伯委员会报告 C》,1986 年。

不奇怪,因为议员的法定年龄是 21 岁以上。35 岁以上的议员足能代表总人口中 35 岁以上的人。议员的年龄多数在 45 岁到 54 岁之间,特别是女议员在这一年龄段表现的更显著。威第康伯报告表明,在 1976 年到 1985 年,青年议员的数量有所增加。

表 1—1 表明了议员在性别上的分布情况。从表中可以看出,虽然自 1964 年以来女性在人口中的比例在慢慢提高,但至 1985 年女性议员所占的百分比 (19%) 仍大大低于女性在总人口中的比例 (51%)。

就婚姻状况看,一般情况下,和总人口相比,议员已

图 1—2 1985 年不同年龄的女性议员



资料来源:同图 1—1

表 1—1 1964、1976、1985 年的议员在性别上的分布情况

	1964 %	1976 %	1985 %	人口 %
男性	88	83	81	49
女性	12	17	19	51
总计%	100	100	100	100

资料来源:《威第康伯委员会报告 C》, 1986 年, 第 19 页。

数据只适用于英格兰和威尔士