

内阁办公厅

现代政府的诞生

[英] 安东尼·塞尔登 (Anthony Seldon) [英] 乔纳森·米金 (Jonathan Meakin) 著
李钢 万泰雷 杨柳 译

The Cabinet Office 1916—2016

The Birth of Modern Government

英国文官制度的百年演变史
“事务官”的工作指南

中信出版集团

The Cabinet Office

1916—2016

The Birth of Modern Government



内阁办公厅



现代政府的诞生

安东尼·塞尔登 (Anthony Seldon) 著
[英] 乔纳森·米金 (Jonathan Meakin) 著
李钢 万泰雷 杨柳 译

中信出版集团 | 北京

图书在版编目(CIP)数据

内阁办公厅：现代政府的诞生 / (英) 安东尼·塞
尔登、(英) 乔纳森·米金著；李钢，万泰雷，杨柳译
——北京：中信出版社，2019.7 (2019.9重印)

书名原文：The Cabinet Office 1916-2016：The
Birth of Modern Government

ISBN 978-7-5217-0386-3

I . ①内… II . ①安… ②乔… ③李… ④万… ⑤杨
… III . ①政治制度史—研究—英国 IV . ①D756.19

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 070473 号

The Cabinet Office by Anthony Seldon & Jonathan Meakin

Copyright © Anthony Seldon & Jonathan Meakin 2016

This translation of The Cabinet Office is published by arrangement with Biteback Publishing

Chinese translation copyright © 2019 by CITIC Press Corporation

ALL RIGHTS RESERVED.

本书仅限中国大陆地区发行销售

内阁办公厅：现代政府的诞生

著 者：[英] 安东尼·塞尔德 [英] 乔纳森·米金

译 者：李钢 万泰雷 杨柳

出版发行：中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编 100029)

承印者：三河市中晟雅豪印务有限公司

开 本：880mm×1230mm 1/32

印 张：14.5 字 数：350千字

版 次：2019年7月第1版

印 次：2019年9月第3次印刷

京权图字：01-2019-2977

广告经营许可证：京朝工商广字第8087号

书 号：ISBN 978-7-5217-0386-3

定 价：69.00元

版权所有·侵权必究

如有印刷、装订问题，本公司负责调换。

服务热线：400-600-8099

投稿邮箱：author@citicpub.com

中文版序言

作为研究唐宁街 10 号和内阁办公厅的历史学家，看到本书的中文译本付梓，我深感荣幸，也希望此书能够得到广大中国读者的青睐。

本书讲述了现代英国政府在过去 100 年里的演进历史。在此期间，英国在外交、经济、政治和文化方面成为世界上举足轻重的国家之一。书中阐释了纷繁复杂的英国政府各部如何相互协调，各司其职。

英国政府由约 100 名来自议会的大臣和约 50 万名非选举产生的公务员组成，他们负责着财政部、外交部、教育部、卫生部等约 20 个政府要部的运行。

内阁办公厅通过内阁委员会系统联结各要部。1916 年以前，英国政府在很大程度上只是一系列独立的部门，各部门各行其是。内阁作为英国政府的最高机构，由上述各部大臣构成。彼时的内阁，既没有任何正式议程，也没有任何会议纪要或讨论记录。但所有这些在 1916 年第一次世界大战期间发生了改变，内阁的运行开始有序可依、有的放矢、有法可循，并产生了一系列委员会，负责协调政府事务，落实施政目标。

对于中国读者，本书的主要益处是帮助读者以史为鉴，并以井然有序、恰当适宜的官员制度施今日之政。同时，本书也是确保政府目标明确，高效施政的绝佳参考。

我对中国怀有深厚情谊，故在此特向广大中国读者致以诚挚的问候。

安东尼·塞尔登

前 言

不确定这是不是作者的写作意图，但安东尼·塞尔登（Anthony Seldon）的这本书完全可以说是一本内阁秘书长工作指南。当听到我这样讲之后，一位前内阁秘书长（Cabinet Secretary）表示，他当初在接手内阁秘书长这份工作时能有一本这样的指南就好了！本书不仅回顾了英国政府的百年历史，更简明扼要地记述了公务员和大臣之间关系的演变以及集体责任的本质。

目前，我有幸担任内阁秘书长这一特殊职位，并且有幸可以从若干杰出前任那里寻求建议、鼓励与支持。有些情形和挑战只有他们才经历过。这本书将帮助人们了解内阁秘书长一职。我也希望公务员系统内外的人都能通过这本书了解内阁秘书长的作用，以及更深入地了解内阁办公厅（Cabinet Office）在英国政府中扮演的角色。

在我看来，内阁秘书长的职责是落实各项事宜。我们为首相和内阁履行其宣言提供支持，确保行政部门将他们的各项决定落到实处，并且确保行政部门自身始终保持必要的工作能力和专业经验，无畏无偏、公平公正地服务于当下及未来各届政府。

从莫里斯·汉基（Maurice Hankey）于第一次世界大战后奔走于凡尔赛（Versailles）谈判的各个会场，到诺曼·布鲁克（Norman Brook）在办公桌旁凝神细思苏伊士危机（Suez Crisis）带来的后果，到格斯·奥唐奈（Gus O’Donnell）于2010年促成建立联合政府，内阁秘书长一直扮演着独特的双重角色。一方面，他是首相的左膀右臂，在扎实证据的基础上向首相提供支持和建议；另一方面，内阁秘书长要确保政府平稳

运行、充分履职，确保政治家的初衷能够实现，造福民众。

内阁秘书长有时是孤独的，但我和我的历届前任一直有幸得到内阁办公厅的支持。这里汇聚了这个国家最伟大的思想，凝聚了一批最具才干、最尽职尽责的行政官员，他们默默无闻、兢兢业业地协调政府各部门的工作，造福英国乃至世界人民。

在更近的历史时期，内阁秘书长通常也是公务员系统的领导者，可以获得与成千上万的公务员共事的特权，领导并激励他们实现民选政府的目标。

世界在不断变化，内阁办公厅也随之不断演进。从中央政策评审委员会（Central Policy Review Staff）到督查室（Delivery Unit），从督查室到国家安全委员会（National Security Council），我们的组织架构不断发展，以便为首相和内阁提供最佳建议。内阁办公厅开创了一些前沿做法，如成立了行为学研究小组（Behavioural Insights Team）和政府数字化服务小组（Government Digital Service），在英国和世界范围内都产生了积极的影响。我希望随着大数据的普及以及人们对其认识的加深，我们比以往任何时候都更加确定，我们的工作对世界产生了真切的积极影响。

鉴于本书的史书性质，它在很大程度上是一部托马斯·卡莱尔（Thomas Carlyle）口中的“伟人”历史，意思是说，它是从少数内阁最高官员的视角进行叙述的。值得注意的是，绝大多数英国首相都是白人男性，只有两位例外。在过去的100年里，内阁办公厅和政府其他行政机关反映了其他大型机构及社会主流文化的总体情况，当时，英国大多数的高级官员都是白人男性。

我们正在努力改变这一现状。我希望在接下来的100年里，每个人，不论性别、种族和出身，不论信仰如何、禀赋高低，都能战胜眼

前的挑战，加入一个数字化、多样化、杰出的公务员系统中来。

杰里米·海伍德（Jeremy Heywood）

2016年10月

引言

当大人物起身赴宴时，
秘书仍留守原地，他日渐消瘦，
绞尽脑汁，回忆并汇报
那些在他看来领导会认为是他理应想到的事情。

——佚名

在过去的 100 年里，内阁办公厅一直处于英国政府及国家的核心地位。它设立于 1916 年 12 月，当时被称为“内阁秘书处”（Cabinet Secretariat）。现代英国政府的起源可追溯至内阁办公厅设立之时。英国政府其他要害部门，如财政部（HM Treasury）、外交和联邦事务部（Foreign and Commonwealth Office）、国防部（Ministry of Defence）、唐宁街 10 号（10 Downing Street）等可谓妇孺皆知，但内阁办公厅却始终很神秘，甚至很多人根本不知道有这样一个部门存在。一部分原因是内阁办公厅与其他政府部门不同，它很少与民众直接打交道。但它在英国历史上举足轻重，这意味着它在公务员系统中的领导地位以及其工作内容理应被更多人知晓。

内阁办公厅设立于 1916 年 12 月第一次世界大战期间，因此很多人认为战争结束后内阁办公厅就将不复存在，更没有人想到它会扮演核心角色。在过去的 100 年里，几乎所有影响深远的重大政府决策都是在内阁办公厅的监督下做出的。自 1916 年至今，仅有 11 人担任过

内阁秘书长一职，这 11 位性格各异的男士均十分具有影响力，辅佐过 19 位英国首相，从第 36 任首相劳合·乔治（Lloyd George）到第 54 任首相特蕾莎·梅（Theresa May）。

本书将围绕以下观点展开。

在过去的 100 年里，英国在很大程度上得益于公平公正、超越党派偏见、专业能力高超的高级公务员文职体系，该体系大多数时间由内阁秘书长领导。内阁办公厅并非永远正确，但在很大程度上做到了忠诚地为各届政府服务，从总体上对那些试图无视惯例和内阁的首相采取了关键制衡措施。2010 年，原来的“国家文官制度”（Home Civil Service）中“国家”一词被去掉，变为“文官制度”（Civil Service），内阁办公厅成为所有公务员的主管机构。由于公务员极少撰写回忆录或公开日记，并极少接受媒体采访，在过去的 100 年里，内阁办公厅的职责与重要性并不为公众所知，关于英国的历史书籍也对其鲜有提及。我的第一本书——出版于 1981 年的《丘吉尔的祥和晚年：1951—1955 年的保守党政府》（*Churchill's Indian Summer*□*The Conservative Government, 1951—1955*）的中心论点就是，公务员尤其是内阁办公厅的公务员应得到历史学家的更多关注。但 35 年过去了，情况并无改观。公务员在受到攻击时很难像各部大臣那样为自己发声。故本书旨在提高公众对内阁办公厅作用的认知水平，帮助公众了解内阁办公厅自 1916 年以来在促进、支持各级政府工作方面所做的重要贡献。

现代英国政府的起源可追溯至 1916 年内阁办公厅成立之初。第一次世界大战期间，英国政府的规模及职权大幅度扩大。战争结束后，政府规模并没有被削减至 1914 年的水平，反而继续扩大。新增部门主要集中在经济和社会政策领域，如劳工部（Ministry of Labour）、卫生部（Ministry of Health）、交通部（Ministry of Transport）等。大幅

扩张后的战后政府部门众多，需要内阁办公厅发挥黏合剂的作用来加以巩固。

首相若想取得最佳执政效果，必须与内阁办公厅特别是内阁秘书长密切合作，并在内阁政府的惯例下行使职权，比如履行集体责任，而非大权独揽，实行自上而下的专断统治。因此，在第一次世界大战和第二次世界大战期间，劳合·乔治和丘吉尔一直与内阁办公厅保持着紧密联系，而和平时期最出色的两位首相克莱门特·艾德礼（Clement Attlee）与玛格丽特·撒切尔（Margaret Thatcher）（公众并不这么认为）与文职官员成功合作，在绝大多数情况下遵守了内阁政府的惯例。在各届政府主要因为议会的对立而备受困扰时，内阁办公厅为政府提供了尤为重要的支持，如劳合·乔治的联合政府（1916—1922），拉姆齐·麦克唐纳（Ramsay MacDonald）的工党政府（1929—1931），丘吉尔和平时期的保守党政府（1951—1955），哈罗德·威尔逊（Harold Wilson）第二任期政府（1974—1976），约翰·梅杰（John Major）的保守党政府（1990—1997），以及面临一系列全新挑战的戴维·卡梅伦（David Cameron）联合政府（2010—2015）。本书接下来所记述的历史一次又一次证明，没有内阁办公厅沉着冷静、专业卓越的辅佐，首相会艰难得多。

11位内阁秘书长在不同历史时期都做出了独一无二的贡献。莫里斯·汉基（1916—1938）塑造了内阁办公厅，并使其延续下来；爱德华·布里奇斯（Edward Bridges，1938—1945）带领内阁办公厅出色地应对了第二次世界大战，与其搭档——丘吉尔的首席军事顾问黑斯廷斯·伊斯梅（Hastings Ismay）携手共事，全无忌妒之心、为难之意，开启了内阁办公厅的现代化进程，创立了委员会制度；诺曼·布鲁克（1947—1962）改革了内阁体系，以实现战后重建、发展

福利国家、应对英国全球实力衰落、辅佐深陷困境的首相，特别是丘吉尔和安东尼·艾登（Anthony Eden）；伯克·特伦德（Burke Trend，1963—1973）在遭遇哈罗德·威尔逊及其他内阁大臣对内阁传统前所未有的质疑之时，在面临工会、爱尔兰恐怖主义和经济动荡所带来的一系列新挑战之际，始终确保内阁办公厅保持了最高的职业道德水准；约翰·亨特（John Hunt，1973—1979）强有力地领导内阁办公厅辅佐了三任难以应对的英国首相；罗伯特·阿姆斯特朗（Robert Armstrong，1979—1987）将内阁秘书长与文官长一职再度合二为一，促使玛格丽特·撒切尔接受并遵守内阁惯例和程序，引导撒切尔与都柏林（Dublin）的爱尔兰政府就北爱尔兰问题达成和解；罗宾·巴特勒（Robin Butler，1988—1998）在撒切尔失去民心后，辅佐她度过了执政期的最后两年，为陷入党内斗争、四面楚歌的首相约翰·梅杰提供支持，并引导托尼·布莱尔（Tony Blair）登上首相之位；理查德·威尔逊（Richard Wilson，1998—2002）在艰难时期竭力维护内阁政府，强有力地领导了文官系统；安德鲁·特恩布尔（Andrew Turnbull，2002—2005）同样竭力维护内阁政府，同时推进文官制度的现代化改革；格斯·奥唐奈（2005—2012）确保了从托尼·布莱尔政府到戈登·布朗（Gordon Brown）政府的平稳过渡，辅佐布朗首相，迎来第二次世界大战以来英国和平时期首个联合政府，而上一届和平时期联合政府还是在第一次世界大战之后、第二次世界大战之前；最后，现任内阁秘书长杰里米·海伍德（2012年至今）辅佐联合政府度过了一系列危机，直至2015年该政府完成使命。海伍德监督了两次全民公投，加速了由其前任发起的英国文官制度的现代化改革进程。

内阁秘书长对首相负责，同时也对整个内阁负责，因此其职责一

直存在模糊性。内阁秘书长这一职位名称从未更改，历任内阁秘书长都十分清楚要对内阁整体负责，但有时，这一职责难免会导致内阁秘书长与时任首相的关系定期呈现紧张状态。当首相将自己视为政府首脑而非同僚中之首席时，情况更是如此。

内阁秘书长向首相提供建议的职责是另一处模糊地带。内阁秘书长汉基竭力维持“内阁秘书处”这一称谓，并与首相劳合·乔治共同主张，它的职责仅是撰写会议记录并履行秘书职责。但内阁秘书长的职责是何时从被询问时向首相提供有关内阁事务及会见安排的建议转为主动向首相提供政策建议的？何时从仅在被询问时提供建议并预测未来可能出现的问题变为主动提供政策建议，持有并推行他们个人观点的？在这一方面，莫里斯·汉基是最大胆果敢的，他也是唯一一位将日记公之于众的内阁秘书长。

在过去的 100 年里，一直存在争议的另外一个问题是，内阁秘书长一职和文官长是否应由一人担任。在内阁办公厅成立之初的 30 年里，英国政府的实权派包括财政部、外交部（Foreign Office）、内政部（Home Office）的常务副大臣（Permanent Under-Secretaries），其次是海军部（Admiralty Office）和陆军部（War Office）的常务副大臣。但早在布里奇斯于 1956 年从文官长之职退休之前，诺曼·布鲁克就已经被认为是政府的实权人物。在布里奇斯 63 岁离任之际，内阁秘书长诺曼·布鲁克又接过了文官长一职。布鲁克于 1963 年卸任，两个职位再次由不同的人担任，但这种各司其职的结果总是不尽如人意，因此当罗伯特·阿姆斯特朗（Robert Armstrong）于 1981 年和 1983 年先后接任内阁秘书长和文官长之职时，上上下下基本上都是赞同之声。自此之后，内阁秘书长同时出任文官长成为一个惯例，仅在 2012—2014 年有过短暂的分离。两个职位由同

一个人担任的好处是文官长能够与行政长官——首相保持日常性接触，不利之处在于一个人很难在完成管理工作的同时还出色履行内阁秘书长和文官长两份职责，于是，2014年设立了一个新的高级职位来协助内阁秘书长进行管理，这才使这份工作变得容易了一些。

在过去的100年里，内阁办公厅的职责增减主要依时任首相的想法而定，但也取决于政府角色诠释中出现的各种情形与变化。1 一直以来，内阁办公厅保留的核心职责是：服务于内阁及各委员会的秘书职能，搜集并提供情报，就礼仪及道德规范提供建议，管理政府机制，授予荣誉及编纂史料，等等。其他曾一度由内阁办公厅管辖过的领域包括科学、统计、社会应急、监督联邦事务、战略规划和危机管理〔由内阁办公厅应急小组（COBR）履行这一功能〕等，成立过众多机构、小组。自成立之日起，内阁办公厅就积极致力于处理英国和欧盟的关系、协调英国政府在欧盟各司中的工作。现在，内阁办公厅也将在英国“脱欧”一事中发挥重要作用。

内阁秘书长一职可追溯至中世纪历朝君主的首席顾问一职。君主的首席顾问，尽管名称各异，但其职责本质上都是担任君主高级顾问、协调政府工作、保障国家安全、保存史料以及防止国家从内部瓦解。自1530年起，各朝君主在白厅宫（Whitehall Palace）^①理政，内阁秘书长则在白厅宫的办公室里办公。

在过去的100年里，共产生18位财政部常务副大臣，18位内政部常务副大臣，25位外交部常务副大臣，但内阁秘书长却只有11位，其平均任期是上述各常务副大臣的两倍。对首相来说，这些内阁秘书

① 也译为“怀特豪尔宫”。——译者注

长比任何一位大臣都更重要，一部分原因是他们的工作领域及专业知识横跨各个政府部门。内阁秘书长在任职期间都保持了极高的道德水准，没有一位内阁秘书长在离任后爆出丑闻。

走马上任的首相及其政府会带来一系列有待实施的政策，而内阁秘书长则要发挥才智，保证内阁办公厅这一国家机器发挥作用，为首相及其政府提供服务，落实政策。当这一合作机制运行良好时，内阁秘书长就如同左脑，负责逻辑、分析和保持客观，而首相则相当于右脑，负责直觉、政治意识，发挥主观能动作用。当两者协调一致时，政治上就会出现最佳结果。内阁秘书长需要首相负责政治事务，而首相则需要内阁秘书长高效地处理日常事务，并对未来可能出现的问题做出专家式预判。

内阁办公厅得以延续至今，并不是一件理所当然的事情。它必须与手握大权的政府部门，尤其是外交部和财政部争夺势力范围。财政部一直想掌控内阁办公厅，并坚持让自己任命的人担任内阁秘书长及首相首席私人秘书（Principal Private Secretaries），而且在大多数时候，它都达到了目的。财政部也会受到首相的打击，尤其是在 20 世纪 60 年代至 80 年代，首相通常选择与内阁办公厅联合起来对抗财政部。内阁办公厅在成立初期便胜过了内政部，在 20 世纪 50 年代胜过了外交部，在 80 年代胜过了财政部，确立了在权力体系中的突出地位。

近水楼台先得月。与首相离得近是关键。第二次世界大战期间以及 1963 年以来，内阁办公厅便紧邻首相办公室及官邸。距离近也解释了为什么文官长之职最好由内阁秘书长而非与首相距离较远的官员担任，因为后者无法与首相保持日常接触。

历任内阁秘书长在首相提出某些敏感要求时，始终面临着失去客观性的风险。与首相保持适当距离一直是历任内阁秘书长所面临的

挑战，当首相试图使内阁秘书长成为“权力核心”的一员时，尤其如此。诺曼·布鲁克被认为与丘吉尔、艾登和麦克米伦（Macmillan）走得太近，伯克·特伦德则被认为太过严肃，与威尔逊和希思（Heath）过于疏离，而布里奇斯则尺度拿捏得刚刚好。

内阁秘书长与首相是否合拍比任何工作要求都更有效。就算双方权责关系保持不变，历任首相和内阁秘书长的关系也会因性格不同而发生微妙变化。

每一任内阁秘书长究竟有多重要最终都是个谜。就算阅读了几百万页的档案材料，再加上个人证词，都不可能准确了解历任内阁秘书长的影响力。

各个内阁秘书长的出身基本相同：都是白人男性，都来自英格兰，而且都来自中产阶级。只有两位（特恩布尔和奥唐奈）毕业于英国公立学校，也只有两位（汉基和奥唐奈）本科不是就读于牛津大学（University of Oxford）和剑桥大学（University of Cambridge）。

世界上很多国家都仿效英国设立了议会及内阁办公厅。非常难能可贵的是，尽管面临重重挑战，内阁办公厅在与历任唐宁街 10 号及白厅宫各部门政治领袖共事时，始终能够保持客观性。

安东尼·塞尔登

2016 年 10 月

中文版序言 / V

前 言 / VII

引 言 / XI

第一章 1916 年之前的内阁 / 001

内阁的产生 / 003

王权的衰落（19 世纪） / 013

帝国国防委员会 / 021

第一次世界大战（1914—1916） / 023

**第二章 内阁办公厅的建立：内阁秘书处和第一次世界
大战（1916—1918） / 033**

战时秘书处的成立（1916 年 12 月） / 036

汉基在行动 / 042

1917 年的困境 / 044

**第三章 莫里斯·汉基与两次世界大战期间的岁月
（1918—1938） / 053**

汉基的深远影响（1919—1922） / 059

被夹击的内阁秘书处（1919—1922） / 064

博纳·劳和内阁秘书处的幸存（1922—1924） / 068

保守党政府（1924—1929） / 077

1931 年经济危机 / 081

权势式微（20 世纪 30 年代） / 083

退位危机（1936 年） / 084

汉基与第二次世界大战的到来（1936—1938） / 086

第四章 爱德华·布里奇斯和第二次世界大战

（1938—1945） / 093

爱德华·布里奇斯 / 096

布里奇斯上任的第一年（1938—1939） / 102

“虚假战争”时期的内阁办公厅（1939 年 9 月—1940 年 5 月） / 106

丘吉尔出任首相（1940 年 5 月） / 109

重要的内阁会议 / 115

战时内阁委员会及其在内阁办公厅的存续 / 120

战时内阁办公厅的演进 / 125

战争结束 / 129

第五章 诺曼·布鲁克：20 世纪中期的指挥官

（1946—1963） / 133

布鲁克的履历和性格 / 135

效忠艾德礼（1941—1951） / 139

丘吉尔重掌大权（1951—1955） / 143

艾登和苏伊士危机（1955—1957） / 155