



法律程序与行政过程译丛

丛书主编 陈端洪

宪制中的行政机关

——结构、自治与内部控制

THE EXECUTIVE IN THE CONSTITUTION
STRUCTURE

AUTONOMY AND INTERNAL CONTROL

Terence Daintith Alan Page

特伦斯·丹提斯 阿兰·佩兹 著

刘刚 江菁 轲翀 译

高等教育出版社

法律程序与行政过程译丛

THE EXECUTIVE IN THE CONSTITUTION
STRUCTURE
AUTONOMY AND INTERNAL CONTROL

宪制中的行政机关

——结构、自治与内部控制

丛书主编 陈端洪

Terence Daintith Alan Page

特伦斯·丹提斯 阿兰·佩兹 著

刘刚 江菁 柯肿 译

高等教育出版社

图字:01-2005-4477号

© Terence Daintith and Alan Page 1999

The Executive in The Constitution: Structure, Autonomy and Internal Control was originally published in English in 1999. This translation is published by arrangement with Oxford University Press and is for sale in the Mainland (part) of The People's Republic of China only.

《宪制中的行政机关——结构、自治与内部控制》, 原著以英文在1999年出版。本翻译版由牛津大学出版社授权出版并仅限于在中国大陆销售。

图书在版编目(CIP)数据

宪制中的行政机关——结构、自治与内部控制/丹提斯
(Daintith, T.), 佩兹(Page, A.)著; 刘刚, 江菁, 轲翀译.
—北京: 高等教育出版社, 2006. 6

书名原文: THE EXECUTIVE IN THE CONSTITUTION
STRUCTURE AUTONOMY AND INTERNAL CONTROL

ISBN 7-04-018275-0

I. 宪... II. ①丹... ②佩... ③刘... ④江...
⑤轲... III. 国家行政机关-行政管理-行政法-研究-
英国 IV. D956.121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 045911 号

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100011
总 机 010-58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 化学工业出版社印刷厂

开 本 850×1168 1/32
印 张 16.125
字 数 500 000

购书热线 010-58581118
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2006年6月第1版
印 次 2006年6月第1次印刷
定 价 30.10元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 18275-00

译 者 序

本书的主题是如何控制行政机关。传统宪法学采取的路径是外部控制,也就是说,通过议会和法院来控制行政机关。本书作者指出,这种主流的研究方法固然重要,但却存在内在缺陷。原因在于,在当代,行政机关的结构和运作越来越复杂,议会和法院根本无法切实完成控制任务。所以,宪法学必须进行研究视角的转向。本书就是进行这种转向的一次努力。

与传统研究路径不同,本书主要关注行政机关的内部控制,也可称为行政机关的自我控制。多年以来,这是对行政机关的内部结构进行宪法和法律分析的第一部力作。作者指出,内部控制不但是当代条件下的必然选择,也是外部控制得以运转的必要依托。

本书的副标题——结构、自治与内部控制——展示了作者的思路,也是引导我们阅读的一条主线。欲深入到行政机关内部去探究它的控制机制,就必须首先知悉行政机关的结构。而自治则是英国行政机关结构的核心特征。简单来说,作者认为,英国的行政机关并不是单一制的,而是多元制的。也就是说,真正承担行政职能的是各部,各部在法律上是一个一个的自治体,中央行政机关(内阁)在法律上并不能向各部发号施令,内阁对各部只能进行建议和协调。这样一种体制对内部控制有何影响呢?首先,具体承担控制任务的只能是各部,而不是中央。其次,为了避免各部在控制中作出互相矛盾的行为,中央行政机关还要对各部进行控制和协调。所以,在英国这样一种多元行政机关模式下,对于内部控制这个核心问题,一定要留心两个层面:

第一,各部有哪些控制措施?

第二,中央对各部有哪些控制和协调措施?

把握了这样两条线索,阅读这部著作就比较容易,也不会把

它看作一部行政学的著作。在这个框架下,作者从人员、钱财和法律三个方面,具体探讨了行政机关的内部控制。

在翻译过程中,我们做了以下技术处理:

1. 原著的注释比较特别,没有采用脚注或尾注的形式,而是在行文中用括号给出简单的注释。我们仍采用了原著的体例。关于注释引文的详细信息,读者可查阅书后的参考书目。

2. 原著的第 xv—xvi 页是缩略语表,主要是书中出现的机构和职位名称。在翻译过程中我们将其全部译成中文,删去原著的缩略语表并作了一份机构和职位译名表。读者在阅读过程中,如欲查阅某个机构对应的英文,可参阅此表。英国历史悠久,政府机构复杂,很多机构名称无法找到特别贴切的中文译法。所以有些译名读来有些别扭,如“财政部的顾部问”。不过,细心的读者从具体内容中还是可以了解这些机构的地位和职权。我们希望这份机构和职位译名表能对读者有一定帮助。

3. 原著中互相援引的页码,我们都注明为译著的边码。

4. 索引词条对应的页码,都是原著的页码,读者可根据译著的边码来查找。

5. 原文中有些单词用的是斜体,此乃原著者强调之意,所以我们在译成中文时用着重号标出。

本书的翻译分工如下:

刘刚,第 1—6 章、第 11—12 章;轲肿,第 7—8 章;江菁,第 9—10 章。全书的校对和统稿由刘刚负责。

这部著作篇幅较长,翻译工作持续一年多。现在终于交稿了,却是既轻松又不安。希望读者在批评之时,给予我们宽容和鼓励。

福特基金会会对本书的翻译工作给予资助,在此致谢。

最后,对高等教育出版社法学分社宋军编辑和编辑制作部高英编辑的热心和耐心,我们在此表示诚挚的谢意。

译者

2005 年 11 月 8 日

前 言

本书所做的大部分研究都是在经济与社会研究理事会的基金(No. L124251003)资助之下展开,并属于该理事会的“白金汉宫”项目框架之组成部分。这项资助使得我二人可暂从教学中脱身一年(不过,唉,仍无法摆脱所有其他职业义务,如今,这类义务已成为学术生活的一部分),并为我们提供了宝贵的研究协助。我们从该项目提供的跨学科交流中受益匪浅,这里要尤其感谢理事会主席劳德·罗德斯教授,感谢他积极而周到地完成自己的工作,感谢他为我们提供的实际帮助。

本书乃共同合作与个别努力的结晶。它的结构体现了我们对于如何组织和分析大量材料的共同看法——这可不是轻易达成的——因为这些材料的宪法相关性,或实际是法律相关性,经常模糊不清。在此结构之内,我们大致根据主题做了章节的写作分工。丹提斯负责导论和财政与法律资源方面的章节,不过,法律资源方面的立法一章则属例外,佩兹负责行政机关、文官、立法、公民宪章和开放政府,以及结论部分。不过,所有章节都经过了我们的深入讨论,我们每人都对整部作品承担责任,不过,各自的错误则自己承担。

联合王国的行政机关越来越愿意以一种我们甚至在十年前都难以想象的方式,公开自己的行为 and 看法,以供公众批判,白金汉宫项目既是此种转向的反映,也是实现该转向的机会。我们偶尔也曾批评某些部门仍不够开放,不过,这绝非表明我们对自己从行政机关中获得的大量便利和配合不存感激之情。许多高级文官和公共机关中的其他人都曾腾出大量时间,接受访谈,来信信往,参加研讨会,向我们提供情况,并参与讨论我们的观点和问

题,对此,我们都不胜感激。根据一种尚未过时的惯例,我们在此不透露他们的姓名,不过,我们保证,他们在接下来的章节中,定能找出他们所做贡献的实质体现,以及我们对此的感切之意。

不过,我们可以透露两个人的姓名,他们的贡献同样不可缺少,他们就是塞西莉亚·奥里瑞和克里斯·威利斯,我们在该项目上的研究助手。我们各自所在的机构——伦敦大学高等法律研究所和敦提大学法律系在许多方面提供了支持。在高等法律研究所主办的两次研讨会上,我们得以在一种比较、学科内部和专业氛围中,讨论我们的看法,并从与会者的评论和批评中吸取许多教训。

我们各自所深爱的家人,一直陪伴我们完成这个项目,这个过程可能比他们想象的要长(不过,经此难熬的时日之后,他们也尝尽其中艰辛),在此,也要感谢他们对我们的行为一直保持的宽容理解。最后,我们还想再加一句,感谢那位出色的苏格兰厨师——大卫·威尔逊。在1994年的一个特别黑暗而又暴风肆虐的冬日夜晚,就是在他于法夫郡开设的饭店里,我们决定要写这本书。作这样一个决定所需的乐观,如果不是全部,也要在很大程度上归功于他的热情友好以及香醇的酒食,所以,我们很高兴写明他的贡献。

特伦斯·丹提斯

阿兰·佩兹

1998年12月

伦敦和敦提

机构和职位译名表*

亚当斯密研究所	Adam Smith Institute
商业任命顾问委员会	Advisory Committee on Business Appoint- ments
总检察长办公室	Attorney-General's Chambers
审计实务理事会	Auditing Practices Board
优化管理任务组	Better Regulation Task Force
优化管制工作组	Better Regulation Task Force 1998b
优化管制组	Better Regulation Unit
调查委员会	Board of Enquiry
内阁办公室	Cabinet Office
内阁办公室与财政部	Cabinet Office and Treasury
内阁办公室政府机制和行为标准组	Cabinet Office Government Machinery and Standards Group
公民宪章小组	Citizen's Charter Unit
文官专员	Civil Service Commissioners
文官政治行为委员会	Committee on Political Activities of Civil Serv- ants
员工委员会	Committee on Staffs
公共行为标准委员会	Committee on Standards in Public Life
立法准备委员会	Committee on the Preparation of Legislation
文官委员会	Committee on the Civil Service

* 机构和职位译名表是译者后加的。由于很多机构和职位的名称很难找到对应的中文译法,所以请读者参照此表查找英文原文。此处按照英文字母顺序排列,并不代表这些名称在原文出现的先后顺序。——译者注

- 总审计长 Comptroller and Auditor General
- 控诉工作组 Complaints Task Force
- 捐助机构 Contribution Agency
- 司法服务机构 Court Service
- 王室公诉处 Crown Prosecution Service
- 国防委员会 Defence Committee
- 社会保障救济机构部 Department of Social Security Benefits Agency
- 社会保障捐助机构部 Department of Social Security Contributions Agency
- 社会保障部 Department of Social Security
- 民诉指挥官 Director for Civil Proceedings
- 效率和效益促进组 Efficiency and Effectiveness Group
- 外交和联邦事务办公室 Foreign and Commonwealth Office
- 效率促进组 Efficiency Unit
- 政府账目办 Government Accountancy Service
- 政府法律服务机构 Government Legal Service
- 政府法律服务联络组 Government Legal Service Liaison Group
- 政府诉讼代理人组 Government Litigators Group
- 霍尔丹委员会 Haldane Committee
- 议会议事录协会 Hansard Society
- 陛下办公用品局 Her Majesty's Stationery Office
- 历史苏格兰 Historic Scotland
- 陛下关税与货物税办事处 HM Customs and Excise
- 内政部 Home Office
- 下议院支出委员会 House of Commons Expenditure Committee
- 下议院概算委员会 House of Commons Estimates Committee
- 下议院财政与文官委员会 House of Commons Treasury and Civil Service Committee
- 上议院负责委员会工作的特别委员会 House of Lords Select

- Committee on the Committee Work of the House
上议院公共服务特别委员会 House of Lords Selected Committee
on the Public Service
上议院委任权力审查特别委员会 House of Lords Select Commit-
tee on the Scrutiny of Delegated Powers
税务局 Inland Revenue
公共政策研究院 Institute for Public Policy Research
委任立法联合委员会 Joint Committee on Delegated Legislation
宪法改革联合咨商委员会 Joint Consultative Committee on Consti-
tutional Reform
法律工作人员管理组 Lawyers Management Unit
检察官的法律秘书处 Legal Secretariat to the Law Officers
大法官与检察官部 Lord Chancellor's and Law Offices' Depart-
ments
大法官部 Lord Chancellor's Department
能源部 Ministry of Power
复兴部 Ministry of Reconstruction
国家审计办 National Audit Office
国家储备处 National Savings
新阶段革新体制小组 Next Steps Team
诺兰委员会 Nolan Committee
北爱尔兰事务办公室 Northern Ireland Office
国家统计局 Office for National Statistics
公共服务办公室 Office of Public Service
林业部 Office of Woods
议会顾问办 parliamentary counsel office
公共账目委员会 Public Accounts Committee
公共行政委员会 Public Administration Committee
公共记录办公室 Public Record Office

- 公共服务委员会 Public Service Committee
- 雷顿委员会 Renton Committee
- 民用机构皇家委员会 Royal Commission on Civil Establishments
- 皇家文官委员会 Royal Commission on the Civil Service
- 刑事程序皇家委员会 Royal Commission on Criminal Procedure
- 负责私人制造商和武器交易的皇家委员会 Royal Commission on
the Private Manufacture of and Trading in Arms
- 政府行为标准皇家委员会 Royal Commission on Standards of Con-
duct in Government
- 海军概算特别委员会 Select Committee on Navy Estimates
- 欧洲立法特别委员会 Select Committee on European Legislation
- 收入与支出特别委员会 Selected Committee on Income and Ex-
penditure
- 苏格兰事务办公室 Scottish Office
- 苏格兰狱政机构 Scottish Prison Service
- 苏格兰事务国务大臣的法律顾问 Solicitor to the Secretary of State
for Scotland
- 委任立法特别委员会 Select Committee on Delegated Legislation
- 议会行政专员特别委员会 Select Committee on the Parliamentary
Commissioner for Administration
- 重大欺诈办公室 Serious Fraud Office
- 补助津贴委员会 Supplementary Benefits Commission
- 制定法公布办公室 Statutory Publications Office
- 程序特别委员会 Select Committee on Procedure
- 服务优先小组 Service First Unit
- 社会保障救济机构 Social Security Benefits Agency
- 住房和地方政府部 the Ministry of Housing and Local Government
- 首席编制官 The Principal Establishment Officer
- 农业、渔业和食品部 the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food

救济金机构 the Benefit Agenc

贸易和工业委员会 Trade and Industry Committee

财政部 Treasury

财政委员会 Treasury Committee

财政部的顾问部 Treasury Solicitor's Department

儿童资助机构 the Child Support Agency

国内文官首长 the Head of the Home Civil Service

联合王国边境机构 United Kingdom Passport Agency

评估办公室机构 Valuation Office Agency

威尔士事务办公室 Welsh Office

制定法、规章等表

联合王国制定法

- Animal Health Act 1981 (1981, c. 22) 《1981 年动物健康法》 345
- Appropriation Act 1862 (25 and 26 Vict. , c. 71) 《1862 年拨款法》
183
- Bank of England Act 1998 (1998, c. 11) 《1998 年英格兰银行法》
30, 113
- Bill of Rights 1689 (1 Will. and Mary sess. 2, ch. 2) 《1689 年权利
法案》 23, 34, 104
- British Nationality Act 1981 (1981, c. 61) 《1981 年不列颠国籍
法》 340
- Civil Service (Management Functions) Act 1992 (1992, c. 61)
《1992 年文官(管理职责)法》 64, 67, 72 - 74, 389
- Competition and Service (Utilities) Act 1992 (1992, c. 43) 《1992 年
竞争与服务(设施)法》 350
- Continental Shelf Act 1964 (1964, c. 29) 《1964 年大陆架法》 178
- Contingencies Fund Act 1974 (1974, c. 181) 《1974 年应急资金法》
170, 186 - 7
- Crime and Punishment (Scotland) Act 1997 (1997, c. 48) 《1997 年
犯罪与制裁(苏格兰)法》 253
- Crime (Sentences) Act 1997 (1997, c. 43) 《1997 年犯罪(量刑)
法》 253
- Crime Justice Act 1987 (1987, c. 38) 《1987 年刑事审判法》
222, 288

- Crime Justice Act 1988(1988, c. 33) 《1988 年刑事审判法》 291
- Criminal Procedure and Investigations Act 1996 (1996, c. 25)
- 《1996 年刑事程序与调查法》 291, 295, 332
- Crown Estate Act 1961(9 and 10 Eliz. 2, c. 55) 《1961 年王室财产法》 168
- Crown Lands Act 1702(1 Anne, St. 2, c. 18) 《1702 年王室地产法》 167
- Crown Proceedings Act 1947(10 and 11 Geo. 6, c. 44) 《1947 年王室诉讼法》 34, 212, 334
- Customs and Excise Management Act 1979(1979, c. 2) 《1979 年关税和货物税管理法》 63, 292 - 293
- Deregulation and Contracting Out Act 1994(1994, c. 40) 《1994 解除管制与任务外包法》 47 - 49, 271, 273, 279, 389
- Education(School) Act 1992(1992, c. 38) 《1992 年教育(学校)法》 350
- Environmental Protection Act 1990(1990, c. 43) 《1990 年环境保护法》 254
- European Communities Act 1972(1972, c. 68) 《1972 年欧共同体法》 232, 266 - 267, 280 - 281, 283, 396
- Exchequer and Audit Departments Act 1866(29 and 30 Vict., c. 39)
- 《1866 年国库与审计部法》 112, 116 - 121, 126, 132, 1. 41 - 42, 160, 164, 166, 170 - 171, 177, 193 - 195
- Exchequer and Audit Departments Act 1921(11 and 12 Geo. 5, c. 52)
- 《1921 年国库与审计部法》 112, 119, 132, 171 - 172, 193 - 195
- Export and Investment Guarantees Act 1991(1991, c. 67) 《1991 年出口与投资保障法》 204
- Finance Act 1998(1998, c. 36) 《1998 年财政法》 106, 251
- Financial Services Act 1986(1986, c. 60) 《1986 年财政服务法》 280
- Government of Wales Act 1998(1998, c. 38) 《1998 年威尔士政府

法》 60,103

Government Trading Funds Act 1973 (1973, c. 63) 《1973 年政府贸易基金法》 135 - 136

Government Trading Funds Act 1990 (1990, c. 30) 《1990 年政府贸易基金法》 135 - 136, 389

Health and Safety at Work etc. Act 1974 (1974, c. 37) 《1974 年工厂卫生与安全等事项法》 253

Historic Buildings and Ancient Monuments Act 1953 (1 and 2 Eliz. 2, c. 49) 《1953 年历史建筑和古迹法》 167 - 168

Import, Export and Customs Powers (Defence) Act 1939 (2 and 3 Geo. 6, c. 69) 《1939 年进口、出口与关税(国防)法》 243

Inland Revenue Regulation Act 1890 (53 and 54 Vict., c. 21) 《1890 年国内税收管理法》 292

Insolvency Act 1985 (1985, c. 65) 《1985 年破产法》 212

Law Commissions Act 1965 (1965, c. 22) 《1965 年法律委员会法》 223

Law Officers Act 1944 (7 and 8 Geo. 5, c. 25) 《1944 年检察官法》 223, 236

Law Officers Act 1997 (1997, c. 60) 《1997 年检察官法》 222, 223, 236

Law Officers' Fees Act 1872 (35 and 36 Vict., c. 70) 《1872 年检察官酬金法》 233

Local Government Act 1992 (1992, c. 19) 《1992 年地方政府法》 250

Ministerial and Other Salaries Act 1972 (1972, c. 3) 《1972 年部长及其他人员薪金法》 33

Ministers of the Crown (Transfer of Functions) Act 1946 (9 and 10 Geo. 6, c. 31) 《1946 年王室大臣(职能转移)法》 36 - 37

Ministers of the Crown Act 1964 (1964, c. 98) 《1964 年王室大臣

法》 30,32,37

Ministers of the Crown Act 1975 (1975, c. 26) 《1975 年王室大臣法》 28,32,37,64

Ministry of Health Act 1919 (9 and 10 Geo. 5, c. 21) 《1919 年卫生部法》 34

Ministry of Pensions Act 1916 (6 and 7 Geo. 5, c. 65) 《1916 年部门退休金法》 33

National Audit Act 1983 (1983, c. 44) 《1983 年国家审计法》 141,170,175,193-195

National Health Service (Invalid Direction) Act 1980 (1980, c. 15) 《1980 年国家卫生服务(无效指令)法》 302

National Loans Act 1968 (1968, c. 13) 《1968 年国家贷款法》 120,170

Northern Ireland Act 1998 (1998, c. 47) 《1998 年北爱尔兰法》 230

Northern Ireland Constitution Act 1973 (1973, c. 36) 《1973 年北爱尔兰宪法案》 230

Oil Taxation Act 1975 (1975, c. 22) 《1975 年石油税收法》 157

Overseas Development and Co-operation Act 1980 (1980, c. 63) 《1980 年海外开发与合作社法》 35,172,204

Parliamentary Commissioner Act 1967 (1967, c. 13) 《1967 年议会专员法》 373

Petroleum (Production) Act 1934 (24 and 25 Geo. 5, c. 36) 《1934 年石油(生产)法》 178

Prosecution of Offences Act 1879 (42 and 43 Vict. c. 22) 《1879 年追诉犯罪法》 222

Prosecution of Offences Act 1985 (1985, c. 23) 《1985 年追诉犯罪法》 221,288-289,291

Public Interest Disclosure Act 1998 (1998, c. 23) 《1998 年公益揭发法》 101

- Scotland Act 1998 (1998, c. 45) 《1998 年苏格兰法》 29, 60, 103, 236
- Secretary for Scotland Act 1885 (48 and 49 Vict. c. 61) 《1885 年苏格兰大臣法》 237
- Secretary for Scotland Act 1887 (50 and 51 Vict. c. 52) 《1887 年苏格兰大臣法》 237
- Social Security Act 1986 (1986, c. 50) 《1986 年社会保障法》 201
- Statutory Instruments Act 1946 (9 and 19 Geo. 6, c. 36) 《1946 年法定条规法》 258 - 259
- Supreme Court (Offices) Act 1997 (1997, c. 69) 《1997 年最高法院 (职位) 法》 213
- Telecommunication Act 1984 (1984, c. 12) 《1984 年电讯法》 31
- Treasury Solicitor Act 1876 (39 and 40 vict. c. 18) 《1876 年财政部法律顾问法》 218
- Tribunals and Inquiries Act 1992 (1992, c. 53) 《1992 年裁判所与调查法》 378
- Value Added Tax Act 1994 (1994, c. 23) 《1994 年增值税法》 14
- Water Industry Act 1991 (1991, c. 56) 《1991 年用水行业法》 30

联合王国规章

Prerogative Orders in Council

- Civil Service Order in Council 1870 《1870 年枢密院文官令》 78 - 79, 384
- Civil Service Order in Council of 22 July 1920 《1920 年 7 月 22 日枢密院文官令》 66 - 67
- Civil Service Order in Council 1995 《1995 年枢密院文官令》 67, 70, 78, 80 - 81, 83 - 84, 100
- Civil Service (Amendment) Order in Council 1997 《1997 年枢密院文官 (修改) 令》 83, 94