

*Mastering
British Politics*

英国政治通论

【英】奈杰尔·福尔曼 著
道格拉斯·鲍德温 著
苏淑民 译

F.N. Forman and N.D.J. Baldwin



中国社会科学出版社

*Mastering
British Politics*

英国政治通论

【英】奈杰尔·福尔曼 著
道格拉斯·鲍德温 著
苏淑民 译

F.N.Forman and N.D.J.Baldwin



中国社会科学出版社

图字：01 - 2012 - 8312

图书在版编目(CIP)数据

英国政治通论 / (英) 福尔曼 (Forman, N.)、(英) 鲍德温 (Baldwin, N.) 著; 苏淑民译. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 5

ISBN 978 - 7 - 5161 - 3399 - 6

I. ①英… II. ①福… ②鲍… ③苏… III. ①政治—概况—英国
IV. ①D7561

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 245580 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 赵 丽

责任校对 李 巍

责任印制 王 超

出 版

社 址

网 址

邮 编

发 行 部

门 市 部

经 销

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2015 年 5 月第 1 版

印 次 2015 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 37.5

字 数 630 千字

定 价 99.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

@ F. N. Forman 1985, 1991

@ F. N. Forman and N. D. J. Baldwin 1996, 1999, 2007

Mastering British Politics fifth edition 2007

Published by Palgrave Macmillan

First published in English by Palgrave Macmillan, a division of Macmillan Publishers Limited under the title Mastering British Politics, 5th edition by F. N. Forman and N. D. J. Baldwin. This edition has been translated and published under license from Palgrave Macmillan. The authors have asserted their right to be identified as the author of this Works.

序

本书是对英国政府和政治的总体介绍。作者试图传达有关此主题每一个重要方面的明确信息，并促进对英国政治制度和当代英国政治的了解。

自本书第四版 1999 年修订以来，英国政坛发生了很大变化。其中最重要的是“现代化”主题的提出，这是新工党上台的标志。“现代化”改革真正起步于 1999 年，因为第一届布莱尔政府执政前两年仍然有意秉持前任保守党政府的开支计划。

然而，现代化主题是如此富有弹性和政治实用性，以至于它几乎延伸并涵盖了政府政策的所有领域。因此，作为“现代化”的体现，分权、人权及其他宪政改革议程被兜售给了议会和国家，同时公共服务领域新的执行议程则展现了另一种形式的现代化，特别是从 2001 年时任首相托尼·布莱尔公开地将其个人威望与现代化主张相联系之后。

在 21 世纪第一个十年，英国政坛另一重大和有影响力的明显主题是，像英国这样中等规模国家的权力及影响力一直在加速流失。我们在第四版序言中对此做了叙述，但随着中国、印度，可能还有巴西等国家，凭借它们充满活力和年轻的人口以及在全球供应和消费链中日益增加的分量而崛起，此项主题承载了额外意义。

对于政治学家来说，上述变化意味着国家的政治制度遇到了来自上下两个方面的挑战，国家管辖权面临着内部和外部的挑战，国家的传统能力遇到了主要在全球媒体和金融市场上出现的新的权力中心的挑战。结果是，书写真实并能明确区分研究领域或社会经验的“英国政治”变得更加困难，同时，生活在这些岛屿上的人们与其他地方的人们一样正不断地看到，作为个体，他们根植于最近的居住地，但同时正越来越与更广泛地域、种族和宗教信仰的人们获得认同。

自“9·11”及“7·7”事件后，公众和政界关注的第三个主题无疑

是“反恐战争”和伊拉克战争以及英国武装力量致力于与美国和其他所谓的“自愿联盟”共同作战所导致的悲剧性后果。这些事态发展的政治和法律意义并不难辨别，因为除其他事项外，它们已经影响到英国社会个人人权与公共安全之间的平衡。这使得公众对英国中央政府系统信任问题（或信任缺失）成为格外关注的焦点，因为英国中央政府即使面对公众的普遍反对仍然我行我素。公众对政府信任的损害是如此明显，可能需要较长时间才能愈合。因此，恢复信任将成为任何未来政府的目标之一。

在此版中，英国真实发生的广泛宪政改革的实际后果是显而易见的，表现在政府和政治日益国际化，在国家安全和个人人权领域的政策发生了变化。本书的结构反映了这些变化——增加了新的篇章，同时对这些事态发展及其后果的概述和解释贯穿全书。

当然，自从本书最后一版印刷八年左右的时间以来，并非所有的一切都发生了变化。英国和它的政治制度仍然被公认为与20世纪90年代及以前一样。当然，在这篇序言中提到的三个大型主题都留下一个在英国“搞政治”的明显标志，我们倾向于认为现在出现了以传统意识形态的衰落和转瞬即逝的名流的兴起为特征的新的政治模式。我们希望使用本书的人非常明确，无论是否熟悉这些材料或遇到的是全新的概念，英国政治都是无止境的迷人课题，对其仔细研读，不管是专家还是外行，都将获得回报。

在此版本及更早版本中出现的真知灼见，很大程度上归功于那些多年来与我们讨论此主题的人们。任何有关事实与观点的错误都由我们自己负责。

F. N. 福尔曼
N. D. J. 鲍德温
伦敦和莱克斯顿
2007年7月

目 录

第一部分 政治和选举背景	(1)
第1章 英国政治文化:一个例外的政体?	(3)
1.1 关键特性	(3)
1.2 其他重要特征	(18)
1.3 欧洲与全球背景	(20)
1.4 结论	(22)
第2章 演进中的宪法	(24)
2.1 主要特点	(24)
2.2 宪法观	(28)
2.3 变革的压力	(33)
2.4 结论	(41)
第3章 选举制度	(42)
3.1 目前的制度	(45)
3.2 评估标准	(54)
3.3 关于英国选举制度的争论	(58)
3.4 结论	(60)
第4章 选民参与与投票行为	(62)
4.1 两党政治	(62)
4.2 选民参与	(63)
4.3 影响投票的因素	(69)
4.4 对投票行为的影响因素	(79)

2 目 录

4.5 结论	(88)
--------------	------

第二部分 权力、压力和民意资源 (91)

第5章 政党	(93)
--------------	------

5.1 起源与发展	(93)
-----------------	------

5.2 功能与活动	(94)
-----------------	------

5.3 原则与组织	(104)
-----------------	-------

5.4 结论	(124)
--------------	-------

第6章 压力集团	(127)
----------------	-------

6.1 一些定义	(127)
----------------	-------

6.2 压力集团的分类	(127)
-------------------	-------

6.3 主要功能	(130)
----------------	-------

6.4 组织和权力	(132)
-----------------	-------

6.5 影响渠道	(136)
----------------	-------

6.6 参与政策制定与决策	(139)
---------------------	-------

6.7 结论	(142)
--------------	-------

第7章 媒体	(145)
--------------	-------

7.1 现况	(145)
--------------	-------

7.2 报刊面临的问题与挑战	(153)
----------------------	-------

7.3 电子媒体面临的问题与挑战	(162)
------------------------	-------

7.4 媒体与政治	(169)
-----------------	-------

7.5 结论	(172)
--------------	-------

第8章 公众舆论	(175)
----------------	-------

8.1 舆论的形成	(176)
-----------------	-------

8.2 舆论的来源	(180)
-----------------	-------

8.3 舆论的影响	(187)
-----------------	-------

8.4 公共舆论的背景	(191)
-------------------	-------

8.5 结论	(195)
--------------	-------

第三部分 议会	(197)
第9章 君主	(199)
9.1 权力和功能	(199)
9.2 君主制的财政供养	(211)
9.3 君主制、媒体和公众	(212)
9.4 结论	(215)
第10章 上议院	(217)
10.1 起源和历史发展	(217)
10.2 组成	(222)
10.3 权力和功能	(225)
10.4 贵族的工作和影响	(231)
10.5 上院改革与现代化	(234)
10.6 结论	(238)
第11章 下议院	(240)
11.1 组成	(240)
11.2 主要职能	(247)
11.3 下院权力	(254)
11.4 议会现代化	(259)
11.5 结论	(260)
第四部分 中央政府	(263)
第12章 首相和内阁	(265)
12.1 首相职位的历史发展	(265)
12.2 首相权力	(269)
12.3 内阁制政府	(275)
12.4 中央政府变动中的平衡	(284)
12.5 结论	(291)
第13章 政府各部 and 部长	(293)
13.1 各部的结构和工作	(294)

4 目 录

13.2	部长的角色	(299)
13.3	中央政府的权力平衡	(306)
13.4	结论	(308)
第14章	文官	(310)
14.1	组成	(310)
14.2	职能	(313)
14.3	永久性价值和变动中的行为准则	(315)
14.4	现代化与改革	(316)
14.5	监督和控制措施	(319)
14.6	长期存在并关注的问题	(322)
14.7	结论	(326)
第五部分	国家的角色转变	(329)
第15章	从提供者到推动者和监管者	(331)
15.1	背景	(331)
15.2	从公有制向私有化的转移	(332)
15.3	更广义的公共部门的增长	(335)
15.4	志愿机构的作用	(343)
15.5	监督、控制和监管	(344)
15.6	结论	(347)
第16章	分权与地方政府	(349)
16.1	历史背景	(349)
16.2	结构和人员	(351)
16.3	权力、职能和财政	(354)
16.4	结论	(360)
第17章	地方政府	(361)
17.1	功能和权力	(361)
17.2	结构	(365)

17.3	财政安排	(369)
17.4	组成和人员	(372)
17.5	地方与中央关系	(374)
17.6	中央控制的方式	(377)
17.7	地方政府:代理人还是伙伴?	(380)
17.8	结论	(381)
第 18 章	法律制度	(384)
18.1	刑事司法	(385)
18.2	民事司法	(388)
18.3	司法上诉	(391)
18.4	行政法	(394)
18.5	监督与控制的方式	(396)
18.6	结论	(400)
第六部分	英国的民主	(403)
第 19 章	公民与国家	(405)
19.1	英国方式	(405)
19.2	臣民与公民	(406)
19.3	自由与约束	(408)
19.4	警察的作用	(420)
19.5	公众关注的问题	(421)
19.6	结论	(423)
第 20 章	政策制定与决策	(426)
20.1	政策制定和决策进程的各个阶段	(427)
20.2	优势和劣势	(445)
20.3	现有的和潜在的改进措施	(447)
20.4	结论	(451)
第 21 章	英国与欧盟	(453)
21.1	历史背景	(453)

6 目 录

21.2 法律和宪政意义	(455)
21.3 政治和宪政影响	(461)
21.4 欧洲一体化的动力	(470)
21.5 结论	(474)
第 22 章 英国议会民主制	(476)
22.1 主要特点	(476)
22.2 其他显著特点	(480)
22.3 过去的教训和未来的坐标	(483)
22.4 结论	(489)
注释	(490)
索引	(572)
译后记	(586)

第一部分

政治和选举背景

第1章 英国政治文化：一个例外的政体？

“政治文化”一词是指英国政治制度发挥作用的特定历史、文化和观念背景。¹ 它的一些关键特性影响了英国的政治进程与结果。

1.1 关键特性

阐述英国政治文化的主要特征非常容易，但如果要对英国政治专业的学生更有帮助，就需要对其加以限定和完善。经常被提及的英国政治文化的特征是：英国政治受政治制度进化适应性的影响，显著的历史连续性，议会主权概念，国家的单一制特性，社会的基本凝聚力，在根本问题上达成政治一致的程度。传统上，历届政府均奉行相当温和的政策，与之相适应，除了出现政治危机或竞争激烈的选举能激发媒体和公众兴趣外，公众对政治过程相当疏远。

此种概述充斥于书刊，有时还带有某种沾沾自喜的语气。然而，只接受这些表面价值是不明智的，最好要考察其与今天的政治条件相契合的程度。

进化适应性

在撒克逊时期，国王受到“智者会议”或“贤人会议”的指导。贤人会议由王国内最重要的世俗与教会人物组成，成员并非固定不变，每年由国王召集三次或四次。正如罗纳德·伯特（Ronald Butt）指出的那样，“国王的顾问们当然是长老，是那些拥有实力、地位、影响力、经验和知识的人”。² 贤人会议成员包括皇室主管和其他国家高级行政人员、代表中央政府的各“郡官”、主教和其他高级教士、直接从国王获得土地的重要人物等。贤人会议的功能并没有明确界定，但包括“讨论与宣布”法律，

换言之，它是咨询性的、批准法律的会议。此外，贤人会议还充当王国最高法院。它的实际权力与特定时间内国王的权力呈反比。国王与贤人会议共同构成了国家的最高权威。

1066年，当诺曼底的威廉公爵在黑斯廷斯战役（the battle of Hastings）中击败了觊觎王室宝座的撒克逊人哈罗德（Harold）后，国家政治制度发展迎来了一个新阶段。征服者威廉（他以此知名）在充足的时间内开展了一系列活动，保证了他对该国无可争议的控制地位。威廉声称通过继承获得王位。结果他宣称保持一定程度的连续性，并力图保留许多撒克逊先辈的法律。与此同时，他也从诺曼底带来了一种新的统治方式，即封建制度。据此，国家的大部分领土由领主或贵族管理，他们直接从国王那里获得土地，条件是他们必须保卫国王征服的疆土。到1085—1086年末日调查（the Domesday survey）期间，只有大约8%的土地仍然掌握在英国人手中；事实上只有两位领主是英国人。

诺曼底贵族在其拥有主权的领土上组成法庭，规范租约事务，解决彼此之间的争端和组织军事征服活动。于是，领主们被召集起来，包括世俗和宗教界代表，组成了著名的玛格南咨议会（Magnum Concilium）或大议会（Great Council）。这种集会协助国王制定国家政策，监督公共管理，行使最高法院职能，制定或修订法律。大议会每年只召集三至四次，每次只有几天。正因如此，库瑞亚·罗格斯（the Curia Regis）或“国王御前会议”逐渐出现——作为大会议的内部圈子——其主要职能是在大会议长期休会期间协助君主处理日常事务。这种政府制度有效运行了一段时间，但到了12世纪末，国王及其“大人物”之间的紧张关系开始加剧。由于约翰王滥用专制权力，矛盾开始浮出水面，结果在1215年，由于约翰王的地位因战争和治理不当受到削弱，贵族们抓住了机会，迫使其签署了玛格南宪章或大宪章（Magna Carta or Great Charter），确定了一些明确的规则，阻止君主进一步滥用权力。贵族们并非意图创造一个新的政府制度，而是要保证在现有制度框架下的良好治理。该协议预示了之后议会的发展建立在三个主要原则基础上，即：

- 王在法下；
- 只有征得被治理者的同意，国王才可以制定法律和征税；
- 国王的臣民并非对国王绝对的或无条件服从。³

简言之，它宣称了王权受限的特性——有条件的或“立宪”君主原

则成为议会在17世纪针对王权行动的主要动力。

然而，在大宪章签盖国王玉玺三个月后，它所象征的协议即被打破。约翰于1216年10月去世，年仅9岁的亨利三世继位。亨利三世在位56年，在此期间，国王与贵族的斗争主导着政治生活。国王与贵族关系不断恶化，最终导致了武力冲突，以西蒙·德·孟福尔（Simon de Montfort）为首的贵族取得了胜利。1265年，德·孟福尔召集了议会（顾名思义，一次“谈话聚会”），出席者不仅有贵族、教士、各郡的骑士，还有各市镇派出的两名拥护贵族事业的市民。这被广泛认为是威斯敏斯特议会的真正开端，因此，英国议会被宣称为世界上最古老的议会之一。

在此后的几个世纪，召开包含县、镇代表的“议会”（Parliaments）成为广为接受的惯例和实践，“议会”自身成为政府制度的特性。议会并没有确切的成立时间，它只是作为国王统治下的谘商论坛和王国政治的重要部分长期演化的结果。到大约1485年——都铎时期开始时，可以说，英国君主立宪制的宪政基础已经确立。

都铎君主们发现在制定国家政策时，如亨利八世与天主教会决裂，伊丽莎白一世决定反对西班牙国王，可以获得人民代表通过议会法案支持的政治优势。因此，没有任何都铎君主意图驱散议会，他们反而充分利用议会的支持。然而，当时的议会会期是非定期的和简短的。即使在伊丽莎白一世在位45年期间召开议会次数超过以往的情况下，两院（贵族与平民）会期平均每年仅三周多一点。在此期间，贵族院变成了主要是世俗的机构，平民院在规模上增加了三分之一，达到300名议员。到了16世纪末，议会成为仅次于君主的权力主体。

宪政的紧张局势在斯图亚特王朝时期显现出来，尤其是在詹姆斯一世和查理一世期间，他们宣称“君权神授”，并力求减少或取消议会在都铎王朝时期获得的特权。不断加剧的君主和议会之间的分歧最终导致了内战（1642—1649年），结果议会力量获胜，查理一世被处决，君主制本身被废除。之后国家由被称为护国公的克伦威尔统治，直至1658年克伦威尔去世后君主复辟，1660年查尔斯二世宣称恢复王位。然而，君主与议会的关系并没有比内战前得到较大好转，甚至因詹姆斯二世重申君权神授而更加恶化。结果议会和人民联合起来反对国王，迫使其1688年逃离英国，1689年由奥伦治的威廉（来自荷兰）及其英国妻子玛丽——詹姆斯二世的女儿所取代。这种宪政权力从一个君主到另一个君主的和平转移——实