风险时代的“整合政治”趋势
——以英国为例的考察

张佳俊　佘倩影

[内容摘要] 全球高风险时代的降临，加剧了普遍的社会分化，也催生了再整合的需要，这两方面都对当代国家治理提出了全新挑战。就此而言，英国的发展危机及其应对模式具有典型性。在经济衰退和新型冠状病毒肺炎疫情的冲击下，英国面临民主政治、身份政治、生命政治三重危机叠加的风险，国家分化日益严重，其治理变革的核心就在于从“分化的政治”重回“整合的政治”。为此，英国政府发起了罗斯福式的改革新政，从政治、经济、社会等各方面推动国家团结和发展升级，逐渐形成了首相集权、中央主导的强人政治格局。这种风险应对的集中化模式，并非英国特有的现象，它的扩大化和建制化，已然成为风险社会治理的一个显著趋势。

[关键词] 风险社会；整合政治；英国；政府改革；文官体制

一、引言

每当人类社会遭遇危机时，历史的场景往往呈现出某种相似性。在新型冠状病毒肺炎疫情（以下简称“新冠疫情”）大流行的推波助澜下，21 世纪以来不断多元化的世界，正进一步陷入整体意义上的分裂危机：传统力量与新兴力量的高强度竞争、技术飞跃与社会剧变的冲击性共振、上层建筑与经济基础的结构性失衡、全球化与逆全球化的持续性缠斗等交叠迸发，推动世界政治经济秩序进一步分化与再整合，仿若 20 世纪上半叶人类历史的重演。作为百年未有之大变局的重要特征，全球高风险社会已成为世界不得不面对的一种命运。全球高风险社会与国家内部风险的相互关系及其对国家治理模式的影响，正引起广泛的理论思考。在这样的背景下，考察作为西方代表性国家的英国的发展危机及其应对模式，对于探寻全球风险时代的政治经济模式变迁及其内在规律，尤为必要。

二、分化的政治：英国危机的起源与症结

2020 年 3 月，英国“群体免疫论”引发全球哗然，而英国首相鲍里斯·约翰逊本人也成为这场全球疫情中首位“中招”的国家领导人。在重症监护室亲历生死劫后，约翰逊显然更加坚定了重振国家的决心。3 个月后，他以“建设、建设、建设”为主题，发起了号称二战以来英国最激进的新政。毫无疑问，约翰逊新政的高调出场，直指眼下这场疫情危机。然而这并非全部。作为这个老牌海洋国家适度回转民族化和本土化过程中的标志性变革，新政“不仅致力于战胜新冠病毒，还致力于利用这场危机，最终解决这个国家过去 30 年来尚未解决的

巨大挑战”。[①] 那么，如何理解这种“巨大挑战”？其症结又在何处呢？

20 世纪 70 年代末，以英美为首的“自由世界”（free world）阵营普遍进入经济衰退期。而后，撒切尔和里根先后登上政治舞台，隔洋相望的英美两国都推出了以私有化为核心的标志性改革，开启了“新自由主义”（Neoliberalism）政治经济时代。[②] 新自由主义松绑了市场、资本和个体，在向全球延伸的过程中，促成工业生产、自由贸易和跨国资本的内外合流，一度使西方重新焕发生机；但它所构建的“去政治化的政治”[③] 一度遮蔽了资本主义政治经济模式的内在缺陷，在实现资本全球统治的同时，也导致一国之内、国与国之间、地缘区域之间普遍的结构失衡。随着全球金融危机的爆发，世界经济衰退加剧了这种结构失衡，进而出现了波兰尼式的“钟摆效应”，继自由化、私有化、市场化、全球化、普遍主义之后，公平正义、社会保护、国家干预、逆全球化、民族主义等反向而起，由此造成了约瑟夫·斯蒂格利茨所言的“新自由主义的终结”（the end of neoliberalism）[④]。而新冠疫情的突然降临，则进一步摧毁了经济复苏的前景，将摇摇晃晃的新自由主义秩序逼向了历史的拐角。[⑤]

危机之下，英国不仅无法独善其身，而且恰恰成为这场历史巨变的一个缩影。金融危机以后，英国经济复苏乏力，尽管卡梅伦政府一度引领经济振兴，但如英格兰银行首席经济学家安迪·霍尔丹（Andy Haldane）所言，“经济的‘蛋糕’没有迅速做大，而且‘蛋糕’切得并不均匀”[⑥]，结果是贫富差距拉大，“民主赤字”问题日益突出[⑦]。作为困局之下的重大反应之一，起于 2016 年的脱欧，原本被英国人寄予重新掌控国家发展主导权的热望；然而脱欧久拖不决，整整虚耗近四年光阴才勉强完成，反而使英国的内部矛盾更加突出：（1）上层政治纷争不断，主要政党内部以及各政党之间都出现分化，以至于一度出现没有政党占半数议席以上的“悬浮议会”（hung parliament）和少数派政府，立法权和行政权相争，掉入了“否决政治”泥潭；[⑧]（2）国家裂痕逐渐加深，苏格兰再次酝酿独立公投，北爱尔兰分离主义蠢蠢欲动，央地博弈之间的联合王国面临更多的不稳定因素；[⑨]（3）社会分化明显加剧，脱欧催化下的民意进一步撕裂，从脱欧派与留欧派的博弈，到不同性别、受教育程度、年龄、族裔的选民分野，民粹政治、身份政治取代阶级政治而成为影响政治走向的主要因素；[⑩]（4）官民信任深受重创，由于政治体制、主流政党和政

① “PM: A New Deal for Britain”（June 30, 2020）, GOV.UK, https://www.gov.uk/government/news/pm-a-new-deal-for-britain, retrieved January 12, 2021.

② 参见 David Harvey, *Spaces of Neoliberalization: Towards a Theory of Uneven Geographical Development*, Weisbaden: Franz Steiner Verlag, 2005, pp.7-19.

③ 参见 [英] 彼得·伯纳姆：《新自由主义、危机与去政治化的矛盾》，赵开开、苏童译，《国外理论动态》2018 年第 5 期。

④ Joseph Stiglitz, “The End of Neoliberalism and the Rebirth of History”, *Project Syndicate*, November 4, 2019.

⑤ 参见 Francis Fukuyama, “Nous allons revenir à un libéralisme des années 1950-1960”, *Le Point*, April 9, 2020。

⑥ Michael Gove, “The Privilege of Public Service”（June 28, 2020）, New Statesman, https://www.newstatesman.com/politics/uk/2020/06/privilege-public-service-michael-gove-s-ditchley-lecture-full-text, retrieved January 12,2021.

⑦ 参见孔新峰、何婧祎：《从 2019 年大选看英国政治的制度韧性》，《当代世界社会主义问题》2020 年第 1 期。

⑧ 参见李靖堃：《英国政党政治的演变与重构：以脱欧为背景》，《欧洲研究》2019 年第 4 期；王展鹏、夏添：《“脱欧”僵局、政治博弈与英国政治转型》，《当代世界》2019 年第 1 期。

⑨ 参见 John Harris, “The Covid-19 Crisis is Accelerating the Breakup of the UK”, *The Guardian*, August 23, 2020。

⑩ 参见李靖堃：《“脱欧”、身份政治与英国政党政治格局的未来走向》，《当代世界》2020 年第 2 期。

治精英无法有效回应挑战，政治精英和普通民众的鸿沟进一步加深。[①] 英国汉萨德学会最新调查报告显示，2019 年英国公众对政府治理体制的评价降至 15 年来最低点，人们对政治无能为力的感觉越发强烈，对国家存在的问题及解决方案感到悲观，并认为政府体制受到操纵，向富人和权贵倾斜。[②] 而其另一份更早的调查报告则显示，多数民众认为他们对国家决策“没有太大影响”或“完全没有影响”，政治家不听公众的意见。[③] 这种混杂着衰退、分化、怀疑、悲观、失衡等因素的“潘多拉魔盒”，随着新冠疫情的致命一击，最终被彻底打开。据英国国家统计局的数据显示，2020 年英国出现了历史上最严重的衰退，其 GDP 下降幅度在 G7 国家中最大，死亡率却在欧洲国家中最高；而 2020 年 3 月至 7 月的失业人数达 73 万，创下近十年新高。[④] 不仅如此，疫情暴露出政府治理的力不从心，不同群体在生命健康处境上的鲜明对比，更使得英国社会的结构性不平等一览无余，这进一步加重了本已垂危的分化困境。正如约翰逊的左膀右臂之一、英国内阁办公厅大臣迈克尔·戈夫（Michael Gove）坦言：“许多公民对有负于他们的政治体制深感失望……人们有一种感觉，在当权者操弄之下，贫富差距不断扩大，公众态度日益分化，而且当权者不再与其他公民团结一致，这构成了 21 世纪头十年出现的权力危机的背景。”[⑤]

合而观之，由新自由主义整体困境引发的民主政治危机、由社会分裂困境衍生的身份政治危机，以及由新冠疫情凸显的生命政治危机，一时间与经济衰退交相叠加，造就了堪比 20 世纪 30 年代的大萧条。这些问题无不指向一个高度分化的大不列颠，尤以政治的分化和民心的凋零为最大挑战；而重新进行国家整合，重建人民对体制的信任，凝聚国家发展的合力，无疑是英国政治的根本出路。事实上，空前分化的局面反过来已经刺激出整合与变革的愿望，“许多英国民众对政党政治冲突明显感到不快，很自然地倾向于被动接受当时无论什么形式的政治霸权”[⑥]，迫切希望出现一个积极有为的政府，来主导真正意义上的改革——既推动政府自身的变革，也带动整个社会的改变。在汉萨德学会 2019 年调查的受访者中，72% 认为英国政府治理体制需要极大改善，75% 认为政党内部分裂严重以至于无法为国家切身利益服务，54% 认为英国需要一位强人领导来打破常规，不必处处受制于议会。[⑦] 英国亟须一场国家治理转型，借用 19 世纪后期英国政坛核心

① 参见吴韵曦：《“脱欧”博弈背景下英国政党政治的演变逻辑和现实困境》，《当代世界与社会主义》2019 年第 4 期。

② Joel Blackwell, Brigid Fowler, and Ruth Fox, *Audit of Political Engagement 16 (The 2019 Report)*, Hansard Society publication, https://assets.ctfassets.net/rdwvqctnt75b/7iQEHtrkIbLcrUkduGmo9b/cb429a657e97cad61e61853c05c8c4d1/Hansard-Society__Audit-of-Political-Engagement-16__2019-report.pdf, retrieved January 12, 2021.

③ Ruth Fox, *What's Trust Got to Do with It (2010)*, Hansard Society publication, https://assets.ctfassets.net/rdwvqctnt75b/kEDO3ojUsgyUO0mCAkm0/9cc3c5ee247c06254ae64a27d5a16dcd/hansard-society-publication__Whats-trust-got-to-do-with-it-_2010_.pdf, retrieved January 12, 2021.

④ 英国国家统计局报告显示，2020 年二季度英国国内生产总值收缩 20.4%，相比之下，法国收缩 13.8%，意大利收缩 12.4%，加拿大收缩 12.0%，德国收缩 10.1%，美国收缩 9.5%，日本收缩 7.6%。参见 George Eaton，“The UK Suffers the Worst Recession of Any G7 Country”（August 12, 2020）, New Statesman, https://www.newstatesman.com/politics/economy/2020/08/uk-suffers-worst-recession-any-g7-country, retrieved January 12, 2021; E.J. Ward，“Coronavirus: 730,000 Jobs Lost since Lockdown Began”（August 11, 2020）, Leading Britain's Conversation, https://www.lbc.co.uk/news/uk/coronavirus-730-000-jobs-lost-since-lockdown-began/, retrieved January 12, 2021。

⑤ Michael Gove，“The Privilege of Public Service”（June 28, 2020）.

⑥ [英] 奈杰尔·福尔曼、道格拉斯·鲍德温：《英国政治通论》，苏淑民译，中国社会科学出版社 2015 年版，第 480 页。

⑦ Joel Blackwell, Brigid Fowler, and Ruth Fox, *Audit of Political Engagement 16 (The 2019 Report)*.

人物、保守党领袖本杰明·迪斯雷利（Benjamin Disraeli）的话来说："在这个国家，社会陷于迷茫而近乎瘫痪；它将迎来改变，需要相应的制度设计。"[①]

三、整合的政治：一场罗斯福式的英国改革

面对整体性困境，英国治理变革的核心问题，就是如何从"分化的政治"重回"整合的政治"。就此而言，2019 年 12 月的英国大选颇具历史意义。这场被视为决定脱欧和英国命运的大选，最终以保守党凭借远超议会半数的 365 席取得压倒性胜利、首相约翰逊重新掌控议会而告终。这意味着，在被悬置多年之后，英国传统的以中央集权、议行合一为特色的威斯敏斯特"强政府"模式[②]得以重新激活，一定程度上扭转了此前高度分化的政治局面，为约翰逊政府积极施政创造了政治条件——仅仅两个月后，英国就在法律程序上正式脱欧。但是脱欧这一历史遗留问题的基本解决，仅仅是整合政治的开始；后脱欧时代如何收拾政道人心，显然需要更有分量和长远意义的改革，而新冠疫情的突发，正好倒逼出难得的改革契机。2020 年 6 月 27 日，迈克尔·戈夫代表政府公开发表了题为《公共服务的特权》（*The Privilege of Public Service*）的演讲，直言当下英国迫切需要以罗斯福新政为样板，改变病态症状（morbid symptoms），重塑英国的政治生态。[③]三天后，约翰逊本人以"建设、建设、建设"为题发表演讲，宣布以"罗斯福式"（Rooseveltian）的方法推出大规模经济刺激计划。[④]这两次讲话以及讲话前后所推出的一系列政策，都以唤醒罗斯福新政遗产为核心，从政治改革和社会经济政策两方面勾勒出约翰逊重新"团结并升级"（to unite and level up）英国的路线图。

在政治改革方面，以"让政府更贴近人民"、弥合官民鸿沟为主旨推动英国政府转型，提升政府治理绩效和官员能力，形成鼓励大胆创新的政府文化及容错机制，成为新政的政治主线。戈夫认为，罗斯福的精神遗产在于，他始终关注那些被遗忘的、因危机和不平等而受害的弱势群体，不仅从结构、抱负和组织上彻底改变政府，使之成为具备灵活性、适应性和经验主义特质的进步力量，而且还赋予改革者权力，鼓励在危机中尝试和探索不同路线的冒险精神，敢于开展"大胆而持久的实验"。[⑤]按照这一逻辑，英国改革的第一要务，就是"更多地关注那些被忽视和被傲慢相待的人，以及那些在生活中因种族主义和偏见而伤痕累累的人"，让政府更好地为所有人而非少数权贵阶层服务，建设更加包容的社会。在此意义上，"公共服务"不是公职人员谋取私利或安于现状的特权，而是一种以促进公民繁荣为目标、推动政府治理创新的机会和责任。具体到政府改革事项上，又体现为如下两点。首先就是拉近政府和人民之间的距离，例如将政府税收和福利政策的决策中心从伦敦扩展到英国的不同地区（特别是北威尔士、苏格兰东北部等相对边缘

① 转引自 Vernon Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, Oxford: Hart Publishing, 2011, p.1。

② Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven/London: Yale University Press, 2012, pp. 9-20.

③ Michael Gove,"The Privilege of Public Service"（June 28, 2020）.

④ "PM: A New Deal for Britain"（June 30, 2020）.

⑤ Michael Gove,"The Privilege of Public Service"（June 28, 2020）.

地带），并且适度推动权力下放，赋予地方政府更多决策权，实现政策制定过程的多元化参与。其次是真正提升政策的有效性——衡量标准是“能真正帮助公民实现繁荣”，这意味着对政府方案和项目的评估既要严格又要大胆，不仅要计较成本，更要关注实效。[①]

而要推动上述两项改变，最关键的还是改造僵化保守的行政作风，提升官僚群体的能力。为了使公务员群体适应新技术革命时代的治理需求，改革力图从选聘、培训、轮调、晋升等方面打破固有机制，树立“科技政治”这一全新的用人导向，将公务员队伍的素质结构从偏重人文转向偏重数理、经济和自然科学，以专家型行政克服形式繁冗的文书政治弊端。为了扭转“敌视冒险和实验”的保守作风，戈夫认为，英国政府需要更多的而不是更少的激进主义，改革将“转向一种制度，在这种制度中，那些提出创新、与众不同、具有挑战性的建议的人，会有进步的空间，必要时，容许失败”。[②]

在社会经济政策方面，以大规模经济刺激计划为引擎，通过政策上的破旧立新来解决英国区域发展不平衡、创新动力不足、社会阶层固化等问题，成为新政的社会经济主线。

“基础设施革命”（infrastructure revolution）是约翰逊经济刺激计划的重中之重。为了“建设一个拥有世界级基础设施的英国”，约翰逊政府早在 2020 年春公布的预算中，就提出未来 5 年投资 6400 亿英镑（约合 5.6 万亿人民币）用于基础设施的升级优化；在 6 月末的新政宣言中，约翰逊宣布实施 50 亿英镑的基础设施建设项目，以促进就业和经济复苏（见表 1）；[③] 秋季，英国政府又发布国家基础设施战略，明确了能源网络、公路和铁路、防洪和垃圾处理等核心基础设施的建设方向。为了给经济建设“开绿灯”，约翰逊政府加快推动项目落地（见表 2），彻底改变 1947 年以来的规划法规体系，大幅压缩规划审批和项目建设及交付的时间，放宽土地性质变更和房屋改建政策；[④] 而英国央行也加大量化宽松力度，计划增加 1000 亿英镑量化宽松，总规模达到 8450 亿英镑（约合 7.6 万亿人民币）。[⑤] 为了刺激地产经济、解决年轻人和弱势群体住房难题，英国政府一方面出台了房产印花税减免新政，另一方面计划在未来若干年内投资 120 亿英镑建设 18 万套保障房，以价格优惠、共享产权、租金减免等方式投向需要人群。[⑥] 为了促进区域协调、实现英国整体发展，中央政府将在给地方“输血”投资的同时，也计划与地方政府合作，加快苏格兰、威尔士和北爱尔兰的基础设施建设，全方位改善四个区域之间的交通互联设施，以形成一个更加紧密的联合王国。[⑦]

---

① Michael Gove,“The Privilege of Public Service”（June 28, 2020）.

② Michael Gove,“The Privilege of Public Service”（June 28, 2020）.

③“PM: A New Deal for Britain”（June 30, 2020）.

④ 参见 Levi Winchester,“New Homes to Get ‘Automatic’ Planning Permission Approval to Speed-up Building”（August 2, 2020）, The Sun, https://www.thesun.co.uk/money/12293731/planning-permission-home-property/retrieved January 12,2021。

⑤ 参见 Philip Aldrick,“The Times Bank of England Will ‘Set Up QE’ If Economy Struggles Again”, *The Times*, August 11, 2020。

⑥ 参见“Jenrick Unveils Huge £12 Billion Boost for Affordable Homes”（September 8, 2020）, GOV.UK, https://www.gov.uk/government/news/jenrick-unveils-huge-12-billion-boost-for-affordable-homes, retrieved January 12,2021; Gordon Rayner,“Stamp Duty Holiday to Kickstart Economy”, *The Daily Telegraph*, July 8, 2020。

⑦“PM: A New Deal for Britain”（June 30, 2020）.

表 1　约翰逊新政英国基础设施建设部分项目一览表

序号	投资金额	投资内容
1	15 亿英镑	医院维修和翻新，加大建设医院力度和提高医院急救能力
2	1.1 亿英镑	29 个道路维修项目，以及加大开发力度，打破曼彻斯特铁路的瓶颈
3	10 亿英镑	资助学校 10 年重建计划
4	7.6 亿英镑	学校和基础教育学院的维修和升级
5	2.85 亿英镑	100 个法院的数字升级维护，维护监狱和青少年罪犯监管设施，建设临时监狱场所
6	9 亿英镑	英格兰中部和北部地区的基础设施建设项目
7	0.96 亿英镑	101 个城镇改善公园、街区和道路交通

资料来源："PM: A New Deal for Britain"（June 30, 2020）。

表 2　约翰逊政府的房地产新政一览表

主要政策	具体内容
投资 120 亿英镑建 18 万套保障房，一半为共享产权房，另一半以优惠租金（减免 10%）供给弱势群体	修改共享产权房计划 (Shared Ownership Model），最低购买份额从 25% 降低到 10%
	推出首套房计划（First Homes），先以 1500 套为试点，给首次购房者 30% 的价格优惠
启动项目加速计划（Project Speed），彻底改变 1947 年以来的规划法，加快规划审批和建房速度	改革土地属性审批制度，以美式分区制取代现有规划体系，允许更多土地用于住宅开发
	要求地方政府将住宅规划审批周期从 7 年缩短至 2 年，最晚 30 个月内发布全局规划方案
	允许大多数商业物业未经规划申请，永久改建为住宅或商办；允许绝大多数商业地产未经规划申请，即改为住宅；允许空置或废弃住宅未经规划申请，直接拆除并重建
颁布印花税新政	将 2020 年 7 月 8 日至 2021 年 3 月 31 日期间购买英国房产的印花税起征点提升至 50 万英镑（原来为 12.5 万英镑）

资料来源：Levi Winchester, "New Homes to Get 'Automatic' Planning Permission Approval to Speed-up Building"(August 2, 2020); "Jenrick Unveils Huge £12 Billion Boost for Affordable Homes"(September 8, 2020); Gordon Rayner, "Stamp Duty Holiday to Kickstart Economy"。

与经济政策联动，约翰逊政府还密集推出科技、人才、移民、教育、环境等领域新政，为英国中长期振兴布局。对科学和人才的投资是约翰逊政府的一个关键优先事项。2020 年 3 月初，约翰逊亲自主持召开科学技术委员会会议，主张发挥科学家在应对未来挑战中的重要作用，承诺进一步提高研发支出，要求委员会围绕医疗、交通、能源和机器人等重点领域，比照"登月行动"

（moon-shots）标准，制订高目标的英国科技发展计划。[①] 此后，英国政府发布详细的“英国研究与发展路线图”（UK Research and Development Roadmap），还在首相府专设人才办公室（office for talent），积极延揽全球顶尖人才。[②] 为此，尽管英国政府以“计分制移民”新政彻底终结了 46 年来的欧盟人口自由流动原则，历史性地收紧了移民政策，但其对全球顶尖科学家、研究人员、企业家、高技能人员等重点人才，却推出了不设限的“全球精英签证”（global talent visa）；[③] 对于优秀留学生，签证新规允许博士生毕业后留英三年，允许所有学生在英国境内转换其他签证类型。[④]

此外，在教育领域，针对多年来英国大学滥发“无条件录取”的问题，英国教育部推动改变以预估成绩提前招生、有利于中上阶层的大学招考制度，代之以先出考试成绩、再申请大学的新制度，让招考更加公平和透明，在一定程度上打破阶级固化、促进社会流动。[⑤] 在环境领域，约翰逊提出“绿色复苏”（green recovery），不仅拨出 3.5 亿英镑用于削减重工业排放，积极发展节能技术和新能源产业，而且扩大植树造林面积、投资生态保护项目，创造更多的绿色就业机会。[⑥]

总的来看，尽管约翰逊政府被视为 20 世纪 80 年代以来英国最右翼的政府，但其政策导向并未极化，而是兼容保守党和工党的诸多理念，走向典型的中间路线。

四、挑战幕后政治：“首相集权–中央主导”体制的浮现

理顺并推动政治与行政的相互协同，是现代国家治理变革的核心难题。[⑦] 随着改革蓝图的确定，约翰逊政府的最紧迫问题就是如何推动行政官僚系统高效地执行政治决策。作为“再造政府”工程的开端，约翰逊一上台就向以文官集团为主体的“幕后政府”（deep state）发起挑战，试图加强内部权力整合，“把整个政府系统重新连接起来”（rewire the whole system）——这是一项过去几任英国领导人想做却没做成的难事。[⑧] 其结果是，文官选任政治化趋势突出，上层集权显著加强，英国政府“从集体内阁制转变为以首相之名、完全由中央主导的运行体制”，形成了“帝国首相”（imperial premiership）独揽大权的强人政治格局。[⑨]

从历史上看，闻名遐迩的英国文官体制一度以中立性著称。在党派轮流执政、内阁频繁换将

---

① “Readout of Prime Minister’s Council for Science and Technology”（March 4, 2020）, GOV.UK, https://www.gov.uk/government/news/readout-of-prime-ministers-council-for-science-and-technology, retrieved January 12, 2021.

② “UK Research and Development Roadmap”（July 1, 2020）, GOV.UK, https://www.gov.uk/government/publications/uk-research-and-development-roadmap, retrieved January 12, 2021.

③ Pallab Ghosh, “Global Talent Visa: New System to Keep UK ‘Open to Talented Scientists’”（January 27, 2020）, Future a/ccountant, https://www.futureaccountant.com/news/global-talent-visa-new-system-to-keep-uk-open-to-talented-scientists/i21ua/, retrieved January 12, 2021.

④ “UK Research and Development Roadmap”（July 1, 2020）.

⑤ Ed Southgate, “Students Could Apply to University After They Get Their A-level Results and Start in January”（June 27, 2020）, The Sun, https://www.thesun.co.uk/news/11967643/students-may-apply-university-after-results/, retrieved January 12, 2021.

⑥ “PM: A New Deal for Britain”（June 30, 2020）.

⑦ 张佳俊：《“驯服”行政？——中美治道变革比较》，《文化纵横》2020 年第 1 期。

⑧ James Forsyth, “Mission Impossible: Boris’s Attempt to Rewire the British Government”（July 4, 2020）, The Spectator, https://www.spectator.com.au/2020/07/rewiring-the-state/, retrieved January 12, 2021.

⑨ Jill Rutter, “Boris Johnson’s Imperial Premiership”（July 6, 2020）, UK in a Changing Europe, https://ukandeu.ac.uk/boris-johnsons-imperial-premiership/#, retrieved January 12, 2021.

的情况下，不变的唯有终身任职的文官群体，因而其也被称为“永不更迭的幕后政府”。然而随着科层体制和部门利益的固化，文官群体本身也成为一种高度政治化的存在。特别是由于政府各部大臣任职的不稳定性，高级文官在为大臣提供决策咨询意见和情报的过程中往往握有部分实权，随着从政年限的增长，甚至会变成“准大臣”或形成“小内阁”；[①] 他们虽对大臣、首相等上层负责，却也代表着本部门及其身后文官群体的利益，一旦某项政策或改革触及文官利益，势必会遭遇阻击（如富尔顿文官改革[②]）。这种内在的官僚政治化趋势，使得“行政稀释政治”成为一个自然结果。正如英国政治讽刺剧《是，首相》（*Yes, Prime Minister*）中戏剧化表达的：“（如果首相非要我们帮助他们）可以按照‘四阶策略’（four-stage Strategy）来应付：第一阶段我们说，不会有事的；第二阶段就说，也许有事发生，但我们不能轻举妄动；第三阶段就说，也许我们该行动了，但我们什么都做不了；第四阶段就说，也许当初我们能做点什么，但现在为时已晚。”[③] 正因为如此，首相、内阁与文官集团之间的博弈日益成为英国行政之治的常态。特别自撒切尔打破传统直接干预文官选任以来，高级文官的政治理念和立场成为重要的选任标准，[④] 首相们都通过人事调整加强对文官群体的政治控制，即以外在政治化对抗官僚内在政治化。约翰逊也不例外，而且还将这种内部斗争公开化了。

约翰逊执政之初，曾通过强硬撤换党内留欧派议员或开除其党籍、辞退一批内阁大臣等方式，促成了保守党内部整合，组成了以强硬脱欧派为主的新内阁，而后又赢得大选、重掌议会，大体上巩固了行政主导的政治局面。[⑤] 然而在行政系统内部，握有实权的文官群体却趋于僵化保守，大多数公务员希望英国永远不要离开欧盟，[⑥] 例如，时任英国公务员系统一号人物、内阁秘书兼国家安全顾问马克·塞德威尔爵士（Sir Mark Sedwill）就是公认的亲欧盟官员。为了克服官僚主义、扫除施政障碍，约翰逊及其核心幕僚策划推动一系列人事调整，一面排除那些不愿脱欧或疑惧改革的旧人，一面寻求引进拥有数理科工专才的新人，迫使一些高级文官纷纷离职。[⑦] 英国知名智库“政府研究所”所长布朗文·马多克斯（Bronwen Maddox）直言：“公务员压力很大。本届政府中有一种不容异议的论调：‘你要么站在我们这边，要么就不站在我们这边。’公务员制度的中立性受到质疑，这是前所未有的。”[⑧] 尤其值得一提的是，2020 年 6 月，作为首席公务员的塞德威尔爵士也宣布辞职，其后首席公务员的重权被分割，内阁秘书和国家安全顾问不再由同一人兼任。此举震动了英国政界，《新政治家周刊》（*New Statesman*）认为，这意味着英国政府的运作方式

① 参见 [英] 戴乐：《英国高级文官》，王世宪译，商务印书馆 1946 年版，第 1—18 页。本文引用的是该书的上海初版，该书的重庆初版是 1944 年版。

② 参见 [英] 约翰·格林伍德、[英] 戴维·威尔逊：《英国行政管理》，汪淑钧译，商务印书馆 1991 年版，第 119—120 页。

③《〈是，首相〉公务员的“四阶段战术”》（2020 年 12 月 21 日），bilibili 视频，https://www.bilibili.com/video/av628220282?fromvsogou=1&bsource=sogou&fr=seo.bilibili.com, 最后浏览日期：2020 年 1 月 21 日。

④ Colin Campbell, *Public Service and Democratic Accountability*, Edinburgh: University of Edinburgh Press, 1993, p. 124; P.G. Cocker and Alistair Jones, *Contemporary British Politics and Government*, Liverpool: Tudor Business Publishing Press Ltd., 1993, p.228.

⑤ 参见王展鹏、夏添：《“脱欧”僵局、政治博弈与英国政治转型》，《当代世界》2019 年第 1 期。

⑥ Anna Joyce, “Boris Johnson Launches War on U.K.’s Own Deep State”, *New York Times*, March 7, 2020.

⑦ 例如，英国外交部常务次官西蒙·麦克唐纳（Simon McDonald）、内政部常务次官菲利普·鲁特南（Philip Rutnam）、司法部常务次官理查德·希顿（Richard Heaton）、教育部常务次官乔纳森·斯莱特 (Jonathan Slater)、政府法律部门负责人及法务部常务秘书乔纳森·琼斯（Jonathan Jones）。

⑧ Anna Joyce, “Boris Johnson Launches War on U.K.’s Own Deep State”.

发生重大变化，政府改革的长期目标迈出重要一步。[①]

上述文官选任变化的事例，只是半个世纪以来英国文官体制从所谓中立性转向政治化之整体趋势的一个自然延伸，其目的是建立一支能够准确理解和执行中央决策的公务员队伍，最终服务于中央政府有效治理的需要；而这一政治化过程，也只是半个世纪以来英国中央集权式行政改革的一个组成部分。[②] 约翰逊改革显然不止于此。为了加强对行政权力的集中掌控和运用，约翰逊还改变了首相对内阁和文官的领导机制，具体如下。

其一，新设以首相为中心、协作抗疫的“委员会模式”。为了集中力量应对疫情，在首相之下、内阁各部之上设立医疗保健、一般公共部门、经济与商业、国际事务四个执行委员会（implementation committees）。首相与各委员会负责人形成五人小组，日常召开新冠疫情防控会议，而后各委员会再指导相关部门做好具体决策，从而实现疫情防控的统一指挥和上传下达。[③] 其二，通过控制内阁各部下属的特别顾问（ministerial special adviser）来制约内阁大臣。以往，尽管特别顾问必须经由首相许可任命，但其一直由所在部的大臣管理。现如今，首相直接越过大臣对特别顾问发号施令，特别顾问也直接向首相府汇报本部门工作，这就使得特别顾问对大臣的政治建议，“被改造成了唐宁街的控制工具”[④]。其三，借应对疫情之机，实现对各部信息情报及其发布渠道的集中统一管理。为了集中通报疫情防控情况，首相府建立了统一的信息汇总和发布机制，要求各部下属的信息联络组直接向首相府请示和汇报，而各部大臣也受首相府节制，不能随意公开发表意见。随着这一重要机制被固化下来，信息管控权都集中于首相府，以至于内阁“被降格为另一组政府发言人，只有当首相府允许时才能对外发声”[⑤]。其四，提升首相府常任秘书（permanent secretary）的地位，要求高级官员向其汇报首相政策的执行情况，并将内阁办公室秘书处（cabinet office secretariats）纳入首相领导之下，使之从首相与内阁之间的协调平衡者转变为服务首相的直接工具。

智库“变化欧洲中的英国”（UK in a Changing Europe）高级研究员吉尔·拉特（Jill Rutter）认为，这些改革流露出首相对内阁的不信任感，意味着首相正绕过内阁来施政，其结果无疑会强化首相之权，而贬抑内阁各部门及其大臣的权力。[⑥]

五、余论

现代人类历史上每一次应对高风险、大危机的经历，都会催动从器物到体制再到思想的新一轮变革过程，最终引起系统性的重新整合，结果一般有两种：一种是形成新的结构性制衡，在应对某些政治危机时尤其如此；一种是走向新的集中化模式，在应对经济危机、自然灾害危机时尤为明显。本轮新冠疫情大流行的危机就属于后者。它已经激发意识形态层面的体制之争，使得主

① Ailbhe Rea, “Mark Sedwill’s Exit Serves Two Purposes for Boris Johnson”, *New Statesman*, June 28, 2020.

② 参见宋雄伟：《二战后英国行政改革的内在逻辑：中央集权抑或分权？》，《政治学研究》2018 年第 5 期。

③ “New Government Structures to Coordinate Response to Coronavirus”（March 17, 2020）, GOV.UK, https://www.gov.uk/government/news/new-government-structures-to-coordinate-response-to-coronavirus, retrieved January 12, 2021.

④ Jill Rutter, “Boris Johnson’s Imperial Premiership”（July 6, 2020）, UK in a Changing Europe, https://ukandeu.ac.uk/boris-johnsons-imperial-premiership/#, retrieved January 12, 2021.

⑤ Jill Rutter, “Boris Johnson’s Imperial Premiership”（July 6, 2020）.

⑥ Jill Rutter, “Boris Johnson’s Imperial Premiership”（July 6, 2020）.

导全球数十年的新自由主义从一种终局性的答案变成一个高度不确定的被反思对象。而政治实践的变化则比思想之争更先一步。我们注意到，一种风险应对的集中化模式，正通过民族主义、经济管制、社会干预、行政集权、强人政治等形式，不同程度地在全球铺展开来，甚至连弗朗西斯·福山也不得不承认，“疫情大流行再次表明，一个强大的国家是必要的”[①]。老牌自由主义国家英国也未能突破这席卷寰球的洪流，其在重重危机之下的种种反应，已经不可避免地加剧了从政治到经济的本土化和集中化特征：一边是不放弃全球化，但经济重心持续向本土回调，经济民族主义高涨；一边是突破常规政治，极力推动“整合的政治”，危机越深重，政治与行政的关系越紧密，国家治理体制也越集中。这不是英国特有的现象，而是已成为全球高风险时代国家治理变革的显著特征之一。[②]

然而这还只是一个开端。全球危机状态远未结束，连锁反应仍在继续，随着第二波疫情反扑而来，英国已进入全面“封国”状态。相对于英国面临的短期危机和中长期挑战而言，约翰逊政府业已推出的种种政策，依然是局部性的，其改革能否起到力挽狂澜的效果，还面临政治、经济、社会等多方面的考验。政治上，重塑政府阻力重重，扭转官僚政治积弊绝非易事。正如《旁观者》杂志所言，约翰逊并非政府改革先锋，事实上近两代英国政治家都在努力让政府变得更好，但收效甚微，约翰逊的计划听起来很棒，却是“不可能完成的使命”[③]。经济上，尽管卡梅伦时代的紧缩政策为约翰逊撒钱攒下家底，但疫情冲击之下，英国负债水平 57 年以来首次超过 GDP，债务占 GDP 的比例已超过 100%，纵使英国央行印钞“放水”，大规模经济刺激能否一干到底，会不会导致政府收支失衡、经济泡沫等问题，都有着极大的不确定性。社会上，种族平权运动和国内反封锁反疫苗抗议游行此起彼伏，民众焦虑有增无减，政府行动备受苛责。在此情境下，约翰逊的国家整合政治能走多远？是受挫后撤，导向一个新自由主义的改良版，还是一往无前，导向危机集中模式的建制化乃至扩大化，抑或是两者的“混元一体”？无论结果怎样，英国政治制度这部“从来没有被改装过”的“大机器”[④]，已经到了需要改装的时候。

第一作者系北京大学法学院博士研究生

第二作者系北京工商大学法学院讲师

① 参见 Francis Fukuyama，“Nous allons revenir à un libéralisme des années 1950-1960”。

② 参见张佳俊：《美国背叛美国？——党派政治与美国行政权的整合》，《东方学刊》2020 年第 1 期。

③ James Forsyth，“Mission Impossible: Boris’s Attempt to Rewire the British Government”（July 4, 2020）.

④ 钱乘旦、刘成、胡传胜等：《英国通史·第 6 卷　日落斜阳——20 世纪英国》，江苏人民出版社 2016 年版，第 30 页。