

# 第 一 章

## 英国中央与地方政府 关系的演变

### 第一节 战后关系的和谐期

在英国的历史上，随着时代的变迁，中央与地方政府的关系出现过几种不同的模式：第一，在较早历史时期，由于中央权力比较薄弱，其覆盖面达不到全国范围，即便如此，其影响力也极为有限。在这种情况下，中央对地方政府的事务基本上采取一种不干预态度，或是作一点有限的指导和要求；第二，在社会不断发展的进程中，中央的权力逐步有所增强，其影响也越来越大，进而对地方政府事务采取一种促进态度，说服或促使地方执行中央的政策，以便保证政府的政策能在全中国得到有效的贯彻执行，以取得预期的效果；第三，尤其是战后以来，由于福利国家的实行及其规模的日趋扩大，中央对地方的拨款愈来愈多，无论是占国民生产总值的比重，还是占政府开支的比重，都呈不断上升的趋势。为了确保中央的拨款能得到有效的使用，同时防止地方官员的腐败，中央干预地方事务的范围便越来越广、越来越细，控制也越趋严厉，并辅之明确的经济、行政和政治上的惩罚，从而使中央与地方政府之间的关系出现了明显的变化，在经济不景气的情况下，双方的矛盾和冲突不时发生，甚至有趋激化和表面化

的时候。

地方政府的管理作用受中央某种形式的控制和变化始终是中央—地方政府关系的特点。由于历史，也由于传统，地方政府的管理职能始终存在着。

19 世纪后期以来，地方政府承担了一些新的服务项目及其管理，中央政府也便拥有一定范围的权力来控制地方政府。在这些权力中，比较突出的有：(1) 制定一些规范地方行动的法规或规则（指导原则）；(2) 进行视察和检查；(3) 地方政府如不履行某一责任，中央可以采取适当行动予以敦促；(4) 地方的某些决定或计划需得到政府大臣的批准；(5) 大臣有权否定地方的一些决定，如规划上的决定，尤其是由第三党控制的地方政府的申请。此外，在传统上，大臣还有权处理地方的争端。而代执行权则往往是作为最后一种手段，而不是作为控制地方政府的一般方法来使用。总的来说，中央对地方的控制倾向于制定广泛的政策提纲、要点和主要原则，令地方政府遵照执行。

中央对地方政府的控制或影响，最初是通过立法、通告以及有选择性的批准地方的资金项目开支等办法来实现的，尤其是每当中央政府采取一项新政策，或是对地方政府提供的服务采取一种新的管理结构时。此后几经改革，地方政府就对这些服务进行直接管理，于是政府也便通过建立各种委员会来对地方政府管理体制进行监督和控制，其原则是，中央政府避免承担地方的行政管理作用，这种作用应由地方机构负责。

在 30、40 年代，地方政府的作用或功能经历了一场较为明显的重要改革和重新组织；若用现在的标准来衡量，那就是在政府加强中央化的同时，地方政府丢失了原先由它们提供或管理的一些职能，如主干线路（1936 年）、主要公路（1946 年）、医院（1946 年）、公共援助（1934 年和 1948 年）地方政府失去的对主要公共设施的控制是：电力供应（1947 年）、煤气（1948 年）

等。在经历了这些重大的改革之后，地方政府的财源受到了极大的削弱，因此在财政上不得不开始并不断加大对中央拨款的依赖，由此也大大削弱了其原先享有的较大幅度的自主权，从而引起地方政府的普遍不满。

1945年以来，由于工党政府大搞福利国家，地方政府又承担了一些新的作用，其中有的甚至比以前更大。在服务方面，地方政府的作用也发生了变化，从原先的提供实物和服务——如公共设施，转换到一种进行重新分配或是一种福利目的的作用，导致中央对地方政府的许多明确的控制曾一度有所放松。

当然，中央各部门对地方政府的控制和影响也不尽相同，有的大一些，有的小一些，如交通运输部门通过对主要道路的建设就可以直接影响地方政府的规划。教育和科学部对地方政府行动的控制力就弱得多。英国的三大部分，即英格兰、苏格兰和威尔士，与中央的关系也不完全一样。如，中央与威尔士地方政府之间有着更为密切的接触，威尔士事务部在解决威尔士的地方财政问题，以及促进地方政府的积极性方面起着很好的作用。苏格兰的情况比较特殊，一方面，苏格兰事务部掌管着自己的立法工作——仅适用于苏格兰，在传统上，它比中央对英格兰和威尔士地方政府的控制，尤其在财政和教育方面，有着更大的法律上的控制和自由酌定的处理权。另一方面，苏格兰有着一个单一的地方政府协会，在协调中央与苏格兰的关系中往往能发挥较好的作用。

更值得注意的是，苏格兰常常作为中央—地方关系的试验地。也就是说，中央的新政策往往率先在苏格兰进行试验执行，成功了再推广到英格兰和威尔士等地，或要做适当修改、政府的让步等也都在苏格兰先行试验。如果推行不下去，也就不再输入到英格兰和威尔士等地。中央政府这么做的原因，固然有其历史传统的一面，因考虑到苏格兰的历史地位不同于英格兰和威尔

士，但其中也不乏政党政治的因素，这种情况在 80 年代的撒切尔政府时期更加明显和露骨，因为该地的地方势力一向较强，同时也几乎一直是工党的势力范围，保守党在这里的势力很薄弱。其内在含义是，一项新政策如能在苏格兰顺利执行，自然也会得到英格兰和威尔士等地的欢迎，也就不会产生任何政治影响。如若先在英格兰进行试验而又遭到激烈反对，无疑，那就将是保守党的政治灾难。因为这里是保守党的传统势力范围，倘若后院起火，保守党当无宁日。

50 年代，中央对地方政府财政开支的控制有所放松，尤其是从 1958 年开始放松了对地方政府的现金开支的控制，即中央采用税收支持拨款的办法代替了对地方每一项服务的指定款项拨款，允许地方政府按其认为合适的办法在各项服务中分配资金。这一新措施的实际意义是，它授予地方政府可以自主酌定处理权。从那时以来，地方政府在制定其地方政策，尤其是对每一项服务所需资金的多少，就有了更多的决策自由。另一方面，中央对地方政府的拨款坚持这一原则：务必使各地方政府之间在资源上有一个大致的平衡，同时使地方政府提供的各种服务能达到规定的全国性标准。

严格地讲，地方政府享有一定自主酌定的处理权，仍然是来自于议会的立法，每当议会规定地方政府提供一项新的服务时，地方政府除了必须使这一服务达到并维持全国水平外，还可以根据其本身财力的大小，适当提高一些服务的标准。但是，地方政府在制定地方政策时，仍要受到一定的控制和压力，其中有些是法律性的，有些则反映着中央的影响，还有一些是职业上、乃至政治上的，当然最重要的还是财政上的控制，地方政府可以自由决定征收地方税的水平就是其享有自由酌定处理权的最为明显的标志。

在实现中央政策的总目标上，一般来说，地方与中央能维持

一致，但也常会出现一些争执，尤其是在某种服务项目的开支上。中央对地方资金项目的严格审批就是双方发生冲突的主要领域。至于中央与地方之间的公开冲突则很少发生，除非地方政府拒绝执行中央的某一政策。

自60年代后期起，中央对地方政府执行政策的情况越来越关心，尤其着重在两个方面，一个是住房，另一个则是教育。还在战后初期的保守党丘吉尔政府时期，解决居民的住房问题曾是政府的头等重要政策。那时，政府对提供住房基金的水平特别重视，试图制定出更有效的政策以满足人民的需要（因受战争的严重破坏），同时对政府提供这种基金的效益也极为关注。由此，促使政府在提供基金的方法上有所变化，在70年代政府财政越来越紧张的情况下尤其如此。教育方面也是这样，中央对各地教育的标准和全部课程的设置情况日趋重视，特别是对教育质量以及家长为自己的孩子对学校性能的选择。此外，对于特殊的社会问题和经济问题在现行的政策无法予以解决时，更需要中央政府采取一些主动行动。这样一来，中央对地方事务的参与或控制就增多了，特别明显的是采用立法的手段来规定地方服务的标准，以及审批地方的特殊财政计划。

## 第二节 70年代矛盾与冲突的上升期

在70年代，中央政府试图用一定的法规来使地方政府的作用和角色更明确化。为此，在1977年关于地方政府财政的绿皮书中，政府考虑采用一种以（地方）需要为基础的中央拨款制度，在同年的住房法中又规定了地方政府必须为无家可归者提供住房的责任。而在过去，地方政府则可以自由决定它们在这一领域里的政策。同年，教育和科学部开始采取措施促进全国性的课程的应用，并为此专门建立一个机构进行调查和督促。由于70

年代经济危机的爆发，失业人数的日益增多，严重缺乏对离校者进行培训，这就迫使中央政府比过去更加直接地参与到教育领域。如在 1974 年建立“人力服务委员会”。此外，政府还专门建立了青年就业津贴和青年就业机会计划等。应该指出的是，上述中央的这些活动在一定程度上却避开了地方教育当局。

总之，在 60 年代后期和 70 年代初期，中央对地方管理服务方面效益的关心比以前更加强了。1974 年重新改组地方政府的动机之一就是中央要增加对地方政府的控制，一个比较容易的办法就是扩大地方政府的规模，减少地方政府的数目。而政府也通过立法取消了许多中央对地方政府的呆板控制。

在这一时期的中央—地方关系中，还不能忽略全国性地方政府协会所发挥的作用。自 70 年代初期全国地方政府进行重组以来，地方政府协会的重要性已有所增加。不同的地方政府协会——包括大城市地方政府协会、郡议会协会和区议会地方政府协会，代表着不同的地方政府与中央进行各种谈判和讨价还价，尤其在财政上，如政府对地方拨款的增长率、在不同类型的地方政府之间总的拨款的分配，并就共同关心的重大财政和经济问题进行正规的协商和合作，特别是对长期和短期资源的调度。当政府即将制定新政策并涉及到地方政府时，它就能使地方政府在这种政策制定的初期就可以参与并跟政府进行协商。地方政府协会在加强中央与地方的联系和了解、缓和双方之间在政策上的矛盾与分歧中，确实起到了一定的积极作用。例如，地方政府财政协商理事会的建立就是个典型的例子。

这一时期，中央—地方关系的另一面是中央与地方政府之间的冲突确实增多了，而且反映出两个特点：其一是冲突有加剧的趋势；其二是冲突中充满了政党政治的因素，也就是反对党控制的地方政府与中央在一系列政策上发生的分歧、矛盾和抵制。

1964—1970 年，工党政府最初并不打算以立法的形式来重新组织

中等教育的政策，而是通过发布通告并辅以财政上的刺激来予以促进。这样做不至于会对中央—地方关系有任何不利的影 响。但是到 60 年代末，一些由保守党控制的地方政府便反对执行政府的综合性教育政策。1969 年，在上述措施无效的情况下，工党政府便决定对此政策予以立法，以便加强执行。后来，由于 1970 年大选失败，工党政府被迫下台，这件事被搁置起来。在 1970—1974 年保守党希思政府执政期间，同样在一些问题上与工党控制的地方政府发生了冲突。比较显著的有：首先是 1971 年政府突然取消了中等学校中学生一贯享受的免费牛奶，工党控制的地方政府便予以抵制。其次，1972 年，政府颁布了“住房财政法”，旨在对公房采用市场租金，克莱克罗斯地方政府拒不执行中央的这一政策。第三，1974 年保守党的地方政府继续反对工党政府的综合性教育政策，结果导致中央与塔姆赛德地方政府发生冲突，并在同年颁布了“教育法”，使这一政策成了强制性的政策。第四，1977 年，工党政府与南约克郡议会就便宜的交通费政策再起争执。实际上，这件事就预示着 80 年代保守党政府对大伦敦议会的便宜的交通费政策进一步发生冲突的征兆。

上述中央与地方政府之间发生的种种矛盾与冲突，反映了这么几个问题：

1. 地方政府不愿意代表中央来执行它们不同意的政策，尤其是中央的政策在一定程度上有趋向于限制地方政府自由酌定的处理权时。简言之就是，中央的政策有在一定程度上削弱它们的自主权的情况下，地方政府就有较大可能予以抵制，尤其是在由反对党控制的地方政府内。

2. 在 60 年代后期和 70 年代初期，地方政府的政治作风和行为有了某种程度的变化，也就是说，政党政治因素在地方政府中得到了越来越快的发展，特别是在一些由几个政党共同控制的地方政府中，在地方议会和委员会的会议上，党派偏见在 70 年代

更容易导致政策上的分歧。

3. 财政紧张是中央—地方间冲突的最大根源。自 1973 年石油危机以来，英国经济形势每况愈下，这就迫使政府不得不逐渐减少对现有福利国家各种服务的拨款，更不用说再扩大了。这是当时西欧大多数国家所面临的一个共同问题。70 年代中期，中央开始控制对地方政府的拨款水平。1976 年又实行资金限制的税收支持拨款制度。实际上，这一政策一直到 80 年代中期都是中央与地方政府间发生冲突的主要根源。针对这种每况愈下的中央拨款情况，地方政府宣称，使它们不得不降低服务水平。中央与地方政府的矛盾和冲突已无法避免。

4. 在全国的地方政府中存在着利益。除了上述不同政党的政治控制外，不同类型的地方政府在其经济利益方面同样存在一定差距。政府的一项政策要想弥合各种利益上的差距确非易事。同样，在中央各政府部门之间也存在着差距。如财政部与环境部就不一样，前者不存在与其他政府部门进行竞争的问题，也不负责由地方政府管理的服务项目。而后者则不同，它不仅要与其他部门如教育部等向财政部竞争（夺）拨款，同时跟其他服务部门还有着特殊的政策责任，跟地方政府的的关系尤为密切。

但是，值得注意的是，在同样面临经济持续不景气的西欧、北美、乃至斯堪的纳维亚半岛，却很少出现有如英国这种中央—地方间的尖锐冲突及其处理这种冲突的方法。据英国学者认为，至少有三个理由可以说明这一切：

第一，跟其他西方资本主义国家不一样，英国采取了中央化的办法来处理这种危机，而其他大多数国家却是反其道而行之，采取非中央化的办法解决。在西欧，英国素以一个中央化的国家而著称，现在它在这条道路上走得更远了，以致一些评论家把英国描写为除东欧国家之外最为中央化的国家；

第二，在服务责任方面，西欧国家大都承担其大部分，地

方政府只承担较小部分。英国却正好相反，中央政府除承担着社会安全和防务之外，很少承担其他方面的服务责任，地方政府却担负起了很多普遍接受的福利国家的服务项目，如住房、教育、福利等；

第三，英国一向要比其他西方资本主义国家更容易采用一些激进的办法来实现政党的政治许诺。由于英国实行的是两党轮流执政，为了争取执政，两大政党虽在大目标上一致，但在具体政策上毕竟有所分野，以吸引选民手中的选票，政党政治因素的影响比其他西方国家强得多。

70年代的中央—地方关系似乎可以给人们如下一些启示：

首先，中央加强对全国经济管理的控制和改革与地方政府间关系是70年代中央—地方关系的一个特点。在整个70年代，地方的开支决定越来越受到中央关于公共开支审查制度的影响，同时，地方政府在开支目标上的急剧变化可直接归因于英国经济的波动，由此导致中央与地方政府的关系无法摆脱跟中央对经济的管理纠缠在一起，不管当时是保守党执政还是工党执政，概莫能外。事实上，工党政府在影响公共开支方面跟保守党政府并无太大区别。70年代中央—地方双方关系的新发展，与其说是由于议会的立法所致，倒不如说是长期以来英国经济发展形势的另一种反映。

其次，中央—地方关系之间的混乱和含糊也可说是这一时期的特点。据认为，保守党政府在这种混乱和含糊之中有着既得利益。这一结论同样为“地方政府财政调查委员会”的报告所证实。因为任何一项制度，不管它是多么粗糙、不成熟，它应该有着明确的责任和说明义务。一旦缺乏这些，剩下的就是混乱和含糊。而希思政府的经济政策——从改变国家干预的市场经济政策很快又退回到国家干预的政策，也许就是一个良好的例子。

第三，中央—地方政府关系的操作是在一种以强有力的行政

传统为特点的制度中进行的。中央政府处于政治权力的顶端，它可以单方面作出决定和制定政策。同时，应该说它也是一个政党的机器，执行着政党的政策。在中央集权制的英国，中央与地方双方的关系永远是不平等的，也不可能是平等的。70年代国家形势的发展表明，中央想要取得对地方政府进行控制的新的权力，似乎已不太容易，即使有，也不大可能会是稳定的，因为国家的利益往往与政党的利益纠缠在一起，孰重孰轻只有依赖于当局者的明智。这一点在80年代中进一步得到了证实。

第四，从长远来看，不管是哪一个政党执政，一项较好的政策只有取得地方政府自愿的合作，才能使中央—地方关系得到建设性的发展。不言而喻，中央拥有多种手段来影响或使地方政府就范。但是，说服、劝说、讨价还价和合理的妥协等软手段，较之于侧重于指导和惩罚等硬措施来说，应是一种更为稳妥、并更能令地方政府悦服的办法。可以说，任何中央化的政策必将由于地方政府的不服从而减少其效果，甚至有可能会被一些始料不到的意外而搞得混乱不堪。70年代的情况是如此，80年代到90年代初的撒切尔政府时期的情况就更加清楚，尤其是一系列拨款制度及地方税收制度改革上所造成的混乱均可列为战后之冠，而这种混乱又无一不是脱胎于强硬的中央化政策。

第五，地方政府协会作用的重要性增加了，它不仅代表地方政府参与跟政府进行财政拨款的谈判，而且还参与对地方工资的谈判。如果说财政部代表中央要扼制地方政府的开支，那么，全国性的地方政府协会就成为地方政府反对扼制开支斗争中的同盟军。

### 第三节 80年代矛盾和冲突的高潮期

80年代，中央与地方政府关系的重点反映在经济上，但是

在经济的背后，同样包含了比以往任何时期都要强烈的政党政治因素的作用。国家经济形势的好坏一向是中央—地方关系变化的直接动因。因为这将关系到政府对地方拨款的多少以及对地方开支的严格控制。但是，自从撒切尔夫人上台执政以后，她执行了一套全新的、有别于战后以来历届政府（包括保守党政府）所执行的凯恩斯主义的经济政策，代之以市场经济为原则的货币主义经济政策。即使在国家经济不断好转并取得高于欧盟内其他主要资本主义国家的经济增长率的情况下，中央与地方政府的關係不但没有得到缓和，反而日趋紧张和恶化。造成这种状况的原因，除了政府政策的转变之外，撒切尔政府的风格和处理中央—地方关系的指导思想和采取的手段都发生了根本的变化。

在保守党撒切尔政府执政之前，国家饱受通货膨胀之害，生产效率低下又导致缺乏国际竞争力，地方政府开支的庞大早已成为政府的沉重包袱。这种种不良的情况就成了迫使保守党政府改变政策的直接原因。因此，政府不仅把控制公共开支、并实行大规模的私有化作为其管理全国经济战略的一部分，而且把重建福利国家作为一个更为深远的政治战略的一部分。政府声称，在社会服务方面要扩大市场的作用，减少政府的参与。在决策方面，由于中央—地方双方关系已经日趋恶化，在行为上就发生了显著的变化，尤其是财政部和环境部的决策，明显地抛弃了过去一贯的协商程序，而改为单方面决策的独断风格，由此造成的后果是：首先，在中央取消协商的情况下，地方政府也逐渐失去耐心，在中央政府的巨大压力面前，想方设法采取种种措施来进行抵制和反对；其次，在工党控制的地方政府数量越来越多的情况下，也就越来越明确地显示出它们漠视中央政府在开支上的法令；第三，在中央—地方关系日趋紧张的情况下，双方都显示出更大的意愿采取司法程序来解决彼此之间的矛盾和分歧；第四，各种冲突已不再局限于中央与地方政府之间，而是同样也蔓延到

地方政府之间，以及它们与其全国性组织——地方政府协会之间等。

总之，可以这么认为，除了 1945—1951 年的工党艾德礼政府之外，保守党撒切尔政府是最为激进的。这届政府强调货币主义政策、市场经济，其目的就是要打破前 40 年中执行的凯恩斯主义经济政策的传统，强调社会服务和工业的私有化，人们要自己照顾自己，而不是期待国家的关心和照顾，等等。所有这些政策明显脱离了战后以来的一贯政策，变革速度之快、之激烈，极为罕见，从而造成地方政府活动范围的迅速缩小，地方政府在奋力寻求保护它们的地位和自主权时，跟中央政府发生的冲突创下了战后以来的最高记录，更是欧盟中的一大奇观。

纵观撒切尔政府执政期间的中央与地方政府之间的关系大致具有以下几个特点：

1. 中央对地方政府的财政控制大大严于以往，具体表现在几个方面：(1) 地方的资金开支计划不仅需要中央有关部门的批准，更设置了资金开支限额；(2) 建立与中央拨款有关的开支评估制度；(3) 严格规定了地方的征税率；(4) 对超支的地方政府要进行惩罚；(5) 地方政府如要求补充增加税收，必须举行公民投票。在 1982 年的地方政府财政法中，干脆取消了地方政府征收补充税收的权力，等等。此外，在此期间，在中央对地方政府的财政政策中，不可捉摸的因素增加了。自 1979 年以来，中央对拨款制度先后进行了多达七次重大改革。如此频繁的改革，不仅使地方政府在制定地方预算中感到困惑和捉摸不定，同时也表明中央本身也拿不准到底哪一种政策才能最有效地控制地方的财政开支。中央政策的混乱更激起了地方政府的不满。

2. 大规模的私有化运动增加并激化了两级政府之间的磨擦和冲突。战后，第一届工党艾德礼政府实行大规模的国有化运动，后来保守党政府曾一度把钢铁工业和道路运输业由国有化改

为私有化，但随后的工党政府再次予以国有化之后，一直到 70 年代初期的保守党希思政府时虽曾考虑要执行市场经济的政策，结果由于国内外形势的变化而不得不予以放弃，重新实行国家干预。撒切尔政府搞私有化运动不仅态度坚决，所涉及的范围也是空前的。

政府利用两个办法来实现它的私有化战略：一个是削减公共开支，逐渐缩小公共部门的规模。另一个是加强市场原则，把地方政府提供的若干项服务项目拿出来供私人公司或私人企业招标。这么做造成了如下一些后果：（1）增加消费者的服务开支；（2）增加地方政府的收入，如公房提租——既有政府的“鼓励”，也包括强制手段；（3）证明哪些服务项目有收费义务，可作为进一步向外签定合同的合适候选者；（4）建立一项服务（如公共汽车费）的真正费用，就可明确那项服务中的津贴因素。

以住房为例，1980 年颁布的住房法要求地方政府出售公房，更重要的是，该法中还包含着这样的条款，即对于不服从该法的或是拖延销售公房的地方政府，环境部大臣就可以任命一位住房专员来直接负责执行这一计划。实际上，这就是大臣在行使代执行权，也就是强制执行。但是，由于政府对新公房的资金开支的压缩已重新造成英国总的住房的短缺，这种结果被看作是一种严重的政策危机，可环境部对此却无动于衷，而负责住房的财政大臣基本上拒绝跟任何人谈论关于住房政策。<sup>①</sup>此外，1980 年颁布的教育法中加强学生家长们对学校选择的权利，实际上也体现了同样的精神。

上述私有化运动涉及到中央对地方的控制和规定，跟拨款制度的改革是一致的。私有化对中央—地方关系有着重要的影响，

<sup>①</sup> R. A. W. 罗兹：《英国中央—地方关系的继续和变化：保守的威胁，1979—1983》，《英国政治科学杂志》，1984 年，第 279 页。

因为所有这些措施都在减少着公共部门的规模，而地方政府最不能接受的就是它们提供服务项目的减少或消失，这意味着地方自主权的缩小。

3. 政府单方面改变了游戏的规则，以决定和命令取代了战后以来一贯坚持的原则——协商和谈判。1979 年之前，中央与地方政府之间不管有多大矛盾或分歧，一般都采取协商或讨价还价的方法来求得解决，这基本上早已成为一种宪法性常规。但是撒切尔政府上台执政后，“协商就停止了……它不是一种协商，那只是一种讲坛。在此，他们（指中央）告诉你，你该去做什么”。<sup>①</sup>很明显，中央已单方面修改了游戏规则，不仅在中央的拨款方面，其他的决策领域也大致如此。

4. 利用法规来加强政府的意图并裁决中央—地方矛盾，这种相当正式的办法跟 1979 年以前中央广泛采用更为非正式的办法来解决中央—地方关系中的矛盾形成了鲜明的对照，表明两级政府间冲突过于尖锐，以致无法调解或妥协，有时政府方面已失去了进行调解或妥协的意愿。

战后以来，由于地方政府不执行中央的政策而被中央弄到法院去追究责任或予以某种惩罚的，这种情况确实有过，却不多见。一般来讲，中央宁愿把这种做法作为对地方政府的一种威慑，或最后的一种手段。但是，在撒切尔政府时期，由于双方的矛盾和冲突不仅频繁，而且日趋尖锐，在这种情况下，双方求助于司法解决的意愿比以往任何时候都强烈。因此，法院裁决中央—地方关系中的冲突不仅扩大了司法的职责范围，同时也进一步表明，处理中央—地方关系的正常程序已大大受损，乃至达到一定程度的破裂。更值得注意的是，这种政策上的冲突并不只

R. A. W. 罗兹：《英国中央—地方关系的继续和变化：保守的威胁》，1979-1983》，第 273 页。

局限于中央与地方政府之间，在保守党和工党各自控制的地方政府中，在如何削减地方开支方面照样存在着相当尖锐的分歧，其后果是增加了不同地方政府之间的司法斗争，就如由工党控制的大伦敦议会与保守党控制的伦敦自治市之间的冲突那样。此外，在这些冲突中行使司法职能的不仅有上诉法院，有时甚至不得不由上院出面裁决。例如，大伦敦议会向伦敦的纳税人发布了一道征收补充税收的命令，用于弥补交通费的减少。上院裁决，大伦敦议会这一做法超越了 1969 年（伦敦）交通法中的条款规定，故而是越权。大伦敦议会的命令被否决。

5. 地方的财政开支不服从中央的指导。由于政府放弃了协商的手段，地方政府同样也不与政府进行合作，尤其在地方财政开支上，地方政府不遵守政府指导。据报道，在保守党执政的头三年里，由工党控制的地方政府的开支平均要比保守党的高出 2%，其中有一年的差距竟高达 4.5%；工党控制的地方政府有近一半其开支超过中央的规定之上。与此同时，由保守党控制的地方政府开支低于中央的规定者有 6%；即使在 1983—1984 年度，两党控制的地方开支都超过了中央规定，然而工党的地方政府却超出规定 7.7%，大大超过了保守党的 0.3%。<sup>①</sup> 如此高比例的差距不仅反映了工党地方政府对中央规定的强烈不满和反抗，而且引起了两党控制的地方政府之间的矛盾。必须注意的是，工党地方政府如此激烈的反抗是在政府立法中规定将对超支者予以惩罚的情况下出现的。中央—地方政府关系恶化的程度由此可窥其一斑。过分强调一致反倒不能达到一致。在行使强硬的高压手段之下，中央收获的是地方的混乱和反对，失去的是政府乃至政党的长期声誉。

R. A. W. 罗兹：《英国中央—地方关系的继续和变化：保守的威胁，1979—1983》，第 276 页。

6. 地方政府权力被严重削弱：撒切尔首相对地方政府一向怀有很强的偏见，认为地方政府是一种浪费资源的机构。执政伊始，她便执行了加强中央集权和削减地方政府权力双管齐下的政策。

7. 中央化趋势的进一步加强。在削弱乃至剥夺地方政府权力的同时，政府加强了中央化的趋势，尤其是通过立法手段来确立中央对地方的全面责任，同时尽量使决策和管理分开，中央较多地负责决策，地方则侧重于管理，如制定竞争性的投标、审批地方政府的管理计划、决定地方资金的分配、限制社区服务收费的最高限额、决定全国性的非国内税收、制定新的法律给予中央政府广泛的斟酌处理权，尤其是 1990 年的《地方政府和住房法》等等。此外，中央对地方政府权力的限制同样有着中央化的影响，它取消了地方政府潜在的可自由酌定的处理权，诸如向学校提供基金、对综合性学校的管理，尤其是在全国性课程的设置和测验等方面、对自发的民间组织提供拨款，以及有关规划、食品安全和环境保护等方面政府的新建议。这些建议一方面在很大程度上减少了郡议会的规划作用，另一方面却增加了政府大臣在这方面的决定权。中央化的结果使中央背的包袱越来越大，越来越重，形成尾大甩不掉的局面。

总之，撒切尔政府在加强中央集权的同时，对各种社会福利服务的中央化大大损坏了战后以来中央—地方之间的和谐关系，并把这种关系引入了前所未有的紧张状态。撒切尔政府时期中央与地方政府关系明显恶化，从表面上看，这是撒切尔政府的政策使然，究其实质，却有其深层次的原因。

首先，财政紧张。这是决定任何时期中央—地方政府关系好坏的一个不变因素。70 年代以来，由于国家经济形势不景气，造成政府财政危机频频，迫使中央不得不采取强制措施来控制乃至削减公共开支，而其中削减地方政府开支则几乎是各届政府的

首选目标。

其次，地方政府除面临来自中央的双重压力外，还感受到社会的压力。它被看作是一种福利国家的官僚政治机构，对消费者来说，它已变得越来越没有效益和不负责任，而作为提供服务更有效的途径，市场手段已开始被大家所接受，这种变化就向地方政府的传统结构和作用提出了挑战，同时也包含了要增加消费者法律权利的内涵，由此地方政府就不可避免地要适当调整自己的社会角色，以便更好地适应社会的需要。

第三，政治共识的不断削弱直至完全决裂。战后以来，两大政党在政治、经济上的政策有着基本的共识，而且在立法上同样有着高度的趋同现象。但在 70 年代末和 80 年代初，两大政党的政治态度都发生了很大的变化，双方都摆脱了原有的立场——保守党的中右立场和工党的中左立场，结果，前者更偏向于右倾，后者则严重左倾。政治立场相左必然导致两党政策上的冲突。这样，工党地方政府采取激进的新政策来扩大福利国家的作用自然与保守党政府鼓励采取市场的原则来限制福利国家的作用不相符，以致导致中央与尤其是工党控制下的地方政府关系更加紧张。而撒切尔政府一举取消大伦敦议会及 6 个大城市郡的根本理由也就在于此。

第四，中央，尤其是财政部与地方政府在价值观上的分歧加剧了双方间的冲突。保守党政府对经济和公共开支的关心与工党控制的地方政府越来越多，使两种价值观的碰撞进一步渗入到政党政治之中，中央一级的政党冲突进入了中央政府与地方政府的冲突之中。

第五，除了上述经济方面的原因外，就是政治上的原因了。撒切尔政府的一系列政策，确实是想在两个方面发挥作用：一方面旨在扭转英国经济不景气的状况，另一方面想要通过严厉改革工会、削弱工会权力、打击工会在 70 年代的嚣张气焰，以及取