



地方政府管理丛书

LOCAL GOVERNMENT
IN UNITED KINGDOM

英国地方政府管理

张 钢 李 廷 主编



科学出版社

地方政府管理丛书

LOCAL GOVERNMENT
IN UNITED KINGDOM

英国地方政府管理

张 钢 李 廷 主编

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书主要内容分为三大部分。第一部分主要着眼于英国地方政府管理的宏观背景,包括自然概况、经济社会发展历程与现状、现行政治与行政体制。第二部分全景式地展现英国地方政府管理的架构及其运行,涵盖了英国地方政府的特征及其变革,尤其是新公共管理运动所带来的冲击,地方政府的权力配置、地方议员选举及其角色定位、地方行政监察专员制度,地方政府的结构与职能。第三部分详细介绍了英国地方政府的专项管理,涉及英国地方政府的财税体制及其变革,绩效管理的历史演进及现状,电子政务的发展历程及个案分析。全书通过对英国地方政府管理体制、机制的静态描画与动态分析,意在展现其由旧的“威斯敏斯特模式”向“新式英国治理”的嬗变历程。

本书可供行政管理学、公共事业管理、公共政策学、政治学与行政学等专业的本科生和研究生及科研人员阅读,也可作为资料供各级地方政府部门的管理人员参考及借鉴。

图书在版编目(CIP)数据

英国地方政府管理/张钢,李廷主编. —北京:科学出版社,2015
(地方政府管理丛书)

ISBN 978-7-03-045045-6

I. ①英… II. ①张…②李… III. ①地方政府-行政管理-研究-英国
IV. ①D756.12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 131466 号

责任编辑:魏如萍 / 责任校对:胡小洁
责任印制:霍 兵 / 封面设计:无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015年6月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2015年6月第一次印刷 印张:12 3/4

字数:257 000

定价:58.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

从 书 序

地方政府是中央政府的行政臂膀。在人类文明的早期，地方政府就是社会体系中最发达的组织和管理形式之一，被认为是人类文明的基石。它们是人类社会不断发展和变化过程中管理公共事务的最具活力、创新力和嬗变力的生力军。在中国深化改革，全面构建现代国家治理体系，提升国家治理能力的历史背景下，地方政府的重要作用就显得尤其突出。

人们往往不注意的是，地方政府在国家管理过程中的功能，有自己的发展轨迹，经历了从强到弱，又从弱到强的过程。

在农耕时代的后期，随着生产力的发展，人们开始建筑城堡，最初是用来保护氏族、地方豪强或蓄奴者的安全，后来发展成工匠、休闲人、文化人和教育者的活动中心和商铺集聚之地。这些早期以地方管理或服务为主要目的的城邦，便可以被认为是早期地方政府的雏形——它们是处理地方事务，管理地方政治、经济和社会活动的中心。

后来，在人类文明继续发展和壮大的过程中，氏族、城邦甚至民族国家之间开始互相兼并、征服和同化，一些城邦国或治理区域被征服，以地方管理和服务为第一目的的政府的地方功能被减弱和改造。地方政府逐渐成为中央的大封建领主对辽阔疆土的统治工具和财富的供给地。因而，除了繁华的京城都市，大多数地方政府（分封的领地或是郡县的建制）只是维护统治、奉献贡品和税收的管理单元。“地方”成为相对“中央”而言的下级政府，是中央管理地方的执行单元。为了缴纳税收和摊付战争费用，地方自身的经济生活和社会生活往往得不到长足的发展。一些例外的情况，如五代十国或南宋小朝廷时期的一些繁荣的地方经济，都发生在中央政府弱小和对地方失控的条件下。

到了国家意识、领土主权和国际关系的概念深入人心的近代，地方政府成为了执行国家政策、贯彻国家意志、协助国家治理地方的重要机构，被认为是中央政府的行政臂膀。它们执行中央政策，进行和实施地方决策，提供公民服务，促进地方经济发展，维护地方政治、经济和社会秩序。但是，在相当长的一段历史时期内，由于社会的简单性、政治理念的不稳定性、管理技术的不发达性和社会治理的随意性，政权的维护和更替是国家管理者首要关注的问题。地方政府的建设、发展、维护，以及对民事的高效管理和服务功能，往往得不到应有的重视。国计民生的发展、协调、促进和优化也迟迟不能被全方位提上议事日程。

随着现代社会的继续发展，国家、社会与公民的关系的新理念不断明了，社

会结构更加错综复杂,科学技术日新月异,经济活动花样百出,全球化趋势深入到社会的各个方面,以地方政府为主导的能够造福一方的地方管理的重要性便重新显现出来。人口的增长、地方服务要求的提高、地方发展和扩张过程中的土地兼并、地方人口的卫生健康、环保、经济发展、基础建设等许多问题,都使地方治理水平的提高成为了必需。同时,教育的普及,地方人力资源的大规模开发,也使高质量的地方治理成为了可能。

始于 20 世纪 80 年代,以追求效率、效益为目的的全球化分权改革将人们的注意力重新聚焦到地方政府。技术的发展、资源的重新分配、公民参与的热情和管理挑战的增加,使地方政府创新成为了一个十分热门的话题。人们开始重视地方政府的创新能力和在国计民生中的核心功能。

从 20 世纪末开始,中国进入了一个高速发展的历史时期。“五四”文化的熏陶、新民主主义革命的洗礼、社会主义建设道路上的曲折和三十多年改革开放的努力,将中国引向了现代化发展之路。而它辽阔的疆土、多元的区域文化、不同的经济发展水平和迥异的地理条件,又使改革地方政府、提高地方政府的理政效能、全方位提高百姓的生活质量、最大限度地促进经济文化的发展成为了时代的必需。

中国是一个幅员辽阔的国家,文化、经济、政治、地理甚至方言的区域差别都非常大。严格地说,尽管有了数千年的大一统政治统治和人口流动,中国各地的人口在基因特点上依然有着明显的标志。不说西藏、新疆和云贵的少数民族,就是汉民族本身,也有许多不同的体态和面部特征,如高大的西北人、娇小的南方人、强壮的汉中人、文弱的江南人等。虽说历史上几经迁徙,但不同区域的人们生活条件、生活习性、行为方式和长期形成的文化环境区别仍非常明显。如何将区域条件和文化差别大的地区有效地统一和进行治理,也就是如何处理中央和地方管理之间的关系的问题,是这种大区域、多文化国家必须面临的挑战。

进入 21 世纪,中国进入了城镇化快速发展的阶段,作为既充满活力又面临复杂局面的地方政府,乡镇和城市的管理也面临着多方面的挑战。如何处理好中央与地方的关系,改造好地方政府的管理环境,促成地方政府的制度创新,释放出地方政府的改革和管理能量?还有,我们要什么样的城市,如何管理我们的城市,如何处理好城市与农村的关系,如何让乡镇做好城市与农村的桥梁?这些都是目前地方治理中迫切需要解决的问题。

为了给中国的地方政府改革提供借鉴,我们集群体之力,根据作者的特长,编写了这一套“地方政府管理丛书”,以作为地方官员的学习参考、公共管理专业学生和学者的研读素材。我们的切入点包括:各国地方政府的结构和运作,与中央政府的关系,以及与企业、地方发展和地方百姓生活之间的关系。同时,我们又注重每一个国家的政治、文化、历史、经济、法律和地理环境,希望读者能

够从不同管理环境下的管理实践中得到启发，寻求可以攻玉的他山之石，以作为地方改革实践的参考。当然，我们的丛书在描写地方管理方面不可能绝对周全，但我们尽可能将我们所接触到的地方管理的问题和经验都提出来讨论，为读者将来进一步的学习和考察提供方向性的指南。

从定义上来说，地方政府在我国和许多其他国家习惯上被认为是中央以下的政府，包括省级政府。而在一部分西方国家，特别是美国，地方政府被认为是县市级以下的政府，州或省一级政府往往被单列出来，放在一起就叫做州与地方政府（state and local governments）。世界银行等国际组织为了在称呼上统一，将州和地方政府等一概称之为中央以下的政府（或次国家政府）（sub-national government）。本丛书所指的地方政府，沿用的就是中央以下的政府这个概念，这既符合中国的习惯用法，也把对国外州、省一级的研究包括到我们的丛书中来。在此对之特别说明。

丛书以编撰的形式，强调迅速和最大限度地吸取国外的经验，在形式上要求作者深入浅出，使作品容易阅读。在结论上要求不同作者发挥自己的知识优势，结合中国实际，通过观察、理解和比较，寻求对中国地方治理改革的启迪。

蓝志勇

2014年4月

目 录

丛书序

第一章 绪论	1
第一节 英国的自然概况	2
第二节 英国经济社会发展的历史和现状	3
第三节 英国的政治与行政体制	7
第二章 英国地方政府及其变革	14
第一节 英国地方政府的特征	14
第二节 英国地方政府的变革	22
第三节 新公共管理运动与英国地方政府	30
第三章 英国地方政治体制	46
第一节 英国地方政府权力配置	46
第二节 英国地方议会议员的选举及议员的作用	53
第三节 英国地方行政监察专员制度	62
第四章 英国地方政府的结构与职能	70
第一节 英国地方政府的结构	70
第二节 英国地方政府的职能	84
第五章 英国地方政府财政管理	94
第一节 英国地方政府财政收入及其管理	94
第二节 英国税收制度	103
第三节 英国财政体制	112
第六章 英国地方政府绩效管理	120
第一节 政府绩效管理的界定	120
第二节 英国地方政府绩效管理的背景	125
第三节 英国地方政府绩效评估体系	133
第七章 英国地方政府的信息化管理	154
第一节 英国电子政府发展概况	154
第二节 英国地方电子政府	166
第三节 案例: Waltham Forest 电子政府改革	172
第八章 结语	180
参考文献	189
后记	193

第一章 绪 论

对地方政府的内涵，有狭义和广义两种理解。狭义的地方政府概念，从空间范围而言仅指国家最基层政府，从事务范围而言又仅指地方行政系统，典型如《国际社会科学百科全书》的定义：“地方政府一般可以认为是公众的政府，它有权决定和管理一个较小地区内的公众事务，它是地区政府或中央政府的一个分支机构。地方政府在政府体系中是最低一级，中央政府为最高一级，中间部分就是中间政府（如州、地区、省政府等）。”

广义地方政府概念，则是在与中央政府相区别的意义上理解地方政府的。如果以管辖事务的范围和性质来对中央和地方政府进行划分，那么，除了对国防、外交等全国范围和全民利害的事务进行管辖的中央政府外，其他均属于地方政府，而且地方政府的事务范围也不仅仅局限于行政领域，还包括地方立法和司法活动。

对地方政府内涵的理解，虽然至今并未达成一致，但是人们对于地方政府区别于中央政府的职能特征，还是达成了一定的共识。与中央政府不同，地方政府具有双重职能，即执行职能和领导职能。地方政府既要执行中央政府的立法和政令，推行中央政府的政策，又具有对其管辖区内的公共政治和行政事务进行领导的权力。从这个意义上说，地方政府既是中央政府的执行机构，又是地方利益的代表机构。这种双重角色特征使得地方政府的运行和管理具有了不同于中央政府的鲜明特色。

本书倾向于采用广义的视角来理解地方政府，并以此为基础对英国地方政府的职能、运行以及管理模式进行介绍和分析。作为较早完成资产阶级革命、第一个进行工业革命、20世纪后半叶又率先开始公共管理改革的国家，英国政府的政治和行政，无论在历史上还是在今天，对于世界公共管理的实践和理论发展，都有着重要的影响和贡献；而具有悠久历史传统的英国地方政府，虽处于“单一制”国家体制之中，却又极富自治精神，素有“地方自治之家”的称号，这又使得英国地方政府的运行和管理模式极具特色。研究英国地方政府，对于处在经济社会转型时期的我国地方政府改革无疑具有重要的现实意义。为了使对英国地方

政府的分析建立在更加厚重而广阔的背景上，本章有必要首先对英国的自然、经济、社会和政治等的历史与现状进行概述。

第一节 英国的自然概况

英国位于欧洲大陆以西，全称“大不列颠及北爱尔兰联合王国”，其中“大不列颠”由英格兰、苏格兰和威尔士组成，而北爱尔兰则包括爱尔兰岛东北部及附近一些小岛。英国东濒北海，面对比利时、荷兰、德国、丹麦和挪威等国；西邻爱尔兰，横隔大西洋与美国、加拿大遥遥相对；向北过大西洋可达冰岛；向南穿英吉利海峡行 33 公里就到法国。英国的纵向跨度接近 1000 公里，横向跨度的最宽处则为 500 公里，总面积 24.24 万平方公里，相当于中国的广西壮族自治区的面积。英国的地势复杂，大体上可以分为四个区域：英格兰东南部和苏格兰中部为两个平原区域，土壤肥沃，适合耕种；苏格兰北部和南部多山地丘陵；北爱尔兰大部分地区为高原。

英格兰全境面积为 13 万平方公里，占大不列颠岛的大部分。这一地区自西向东分为 4 部分：以塞文河流域为中心的米德兰平原；海拔 200 米左右的高地；伦敦盆地；威尔德丘陵。

威尔士面积有 2 万余平方公里，境内多山、地势崎岖。威尔士境内有 1/4 的土地被列为国家公园及自然保护区。

苏格兰及其周围的许多小岛，面积共为 7.8 万平方公里。全境均属山岳地带，只有中部较为低平。

北爱尔兰面积 1.4 万平方公里，隔爱尔兰海与大不列颠岛遥遥相望。北爱尔兰地区湖泊较多，英国的第一大湖——讷湖就卧波其间，沿湖为平原。

英国河流湖泊众多，主要河流有 346 公里的泰晤士河，354 公里的塞文河等，其中泰晤士河流经伦敦、牛津等城市，是英国南部最为重要的河流。英国的海岸线曲折，长达 1.14 万多公里，是世界上海岸线最长和最曲折的国家之一。

英国属于典型的温带海洋性气候，虽然位于北纬 $50^{\circ}\sim 60^{\circ}$ ，但由于受西风与墨西哥湾暖流的影响，气候总体来说湿润而温和，全年平均气温 10° ，最冷月的平均气温 5° ，最热月的平均气温 15° ，很少出现酷热和严寒，气温很少高于 32°C 或低于零下 10°C 。尽管东部比之西部和北部要干燥些，但全年的降水分布仍十分均匀，年平均降水量在 1600 毫米左右。受高纬度的影响，英国昼夜长短的变化特别明显。冬季日短夜长，夏季则日长夜短。英国虽然气候温和，但天气多变。一日之内，时晴时雨。多变的天气也为人们提供了经常的话题，在英国甚至

最沉默寡言的人也喜欢谈论天气。

英国是欧盟中能源资源最丰富的国家，也是世界主要生产石油和天然气的国家，主要能源有煤、石油、天然气、核能和水力等。硬煤总储量 1700 亿吨；铁的蕴藏量约为 38 亿吨；西南部康沃尔半岛有锡矿；在柴郡和达勒姆蕴藏着大量石盐；斯塔福德郡有优质黏土；康沃尔半岛出产白黏土；奔宁山脉东坡可开采白云石；兰开夏郡西南部施尔德利丘陵附近蕴藏着石英矿；在英国北海大陆架石油蕴藏量为 10 亿~40 亿吨；天然气蕴藏量为 8600 亿~25 850 亿立方米。

英国的森林覆盖面积 279 万公顷，约占英国本土面积的 11.5%，其中英格兰的森林覆盖率约为 8.7%，苏格兰约为 16.9%，威尔士约为 14.1%，北爱尔兰约为 6.1%。

第二节 英国经济社会发展的历史和现状

一、英国经济社会发展的简要历史回顾

公元前 3000 年左右，欧洲大陆的伊比利亚人移居不列颠群岛南部的冈陵上，这是英国历史上最早的居民。伊比利亚人创造的古代原始文明遗迹在今天英格兰南部萨尔斯巴利平原上得以保存，这就是著名的“巨石文明”。公元前 700~前 100 年，原先居住在欧洲西部的凯尔特人部落分三批移居到不列颠，其中的一支称为“不列颠人”，此时开始出现了最早的城市。公元前 1 世纪中叶，罗马帝国的恺撒征服了不列颠，将其变为罗马的一个行省，此后直到公元 5 世纪，不列颠一直在罗马人控制之下。公元 442 年罗马人撤离不列颠之后，原居住在欧洲大陆易北河口附近海岸和丹麦南部的日耳曼人中的弗里西安人、盎格鲁人、撒克逊人和朱特人等部族相继入侵不列颠，并陆续建立起一些盎格鲁-撒克逊小王国，至公元 6 世纪中叶到 9 世纪，这样的小王国共有 7 个，史称“七国时代”。公元 827 年，七国之一的威塞克斯王国统一了七个小王国，并开始使用“英格兰”这一名称，史称“盎格鲁-撒克逊时代”。

1066 年诺曼底公爵威廉渡海征服英格兰，建立诺曼底王朝（1066~1154 年）。威廉把从贵族和自由民那里没收来的大量土地分封给自己的亲信和教会，并要求所有臣属宣誓效忠国王，这就是“对国王的忠诚高于一切人”的英国臣属原则。到 13 世纪，英国手工业和商业发展起来，城市迅速崛起，市民阶层日益壮大，城市商品经济同时也开始向乡村渗透。市民阶层要求王权保护商品经济的发展，但反对国王滥征捐税，而封建大贵族则要求削弱王权，坚持其封建特权，

反对国王随意没收封臣领地。王权与贵族矛盾的深化导致 1215 年 6 月贵族迫使国王签署《大宪章》，重申各种封建贵族的特权不得受到侵害；除非经合法审判，不得随意侵害人身自由；非经贵族“大会议”同意，不得随意征收额外税金；保护市民的商业自由，统一度量衡等。《大宪章》所贯穿的精神是“王权有限”。1264 年 5 月，国王在与贵族的斗争中失败，以孟福尔为首的贵族于 1265 年召开由教俗贵族、骑士和城市市民三个等级参加的英国首届国会。1295 年，英王爱德华一世为筹集战费，再次召集国会，此后国会经常召开。1297 年国会获得批准赋税的权力。14 世纪国会又获得了立法权。1343 年国会分为上、下两院，上议院由教俗贵族组成，俗称“贵族院”，下议院由骑士和市民代表组成，俗称“平民院”。

1337 年开始的英法为争夺法国王位和领地的“百年战争”，到 1453 年以英国失败而告终，英国元气大伤。1455~1485 年执政的兰开斯特家族与英国东南部的约克家族开始了长达 30 年的“红白玫瑰战争”，1485 年兰开斯特家族的远亲都铎家族取得战争胜利，亨利七世继位，从此开始了都铎王朝时期。到斯图亚特王朝时期（1603~1625 年），英国资产阶级与新贵族联合反抗王权的革命开始酝酿形成。1628 年由资产阶级和新贵族控制的英国国会提出了包括“未经国会同意，国王不得向人民强行征税和借债；未经法庭判决，不得逮捕任何人或剥夺其财产”等内容的《权利请愿书》。

1641 年 11 月国会通过了《大抗议书》，列举国王种种过失，要求工商业自由，重申下议院掌握财政权。1642 年 8 月 22 日国王向国会宣战，英国内战爆发。1644 年 7 月和 1645 年 6 月，国会军两次打败国王军，国王查理一世逃亡苏格兰，第一次内战结束。1648 年春，英国王党发动第二次内战，8 月国会军打败支持国王的苏格兰军队，到年末，第二次内战结束。1649 年 1 月 27 日，下议院成立特别高等法庭，宣判查理一世死刑，并将其送上断头台。1649 年 5 月 19 日，下议院宣布废除君主制，取消上议院，建立共和国。

1660 年国会军中的王党成员、驻苏格兰总司令蒙克把查理二世扶上王位，斯图亚特王朝复辟。在查理二世（1660~1685 年）和随后的詹姆斯二世（1685~1688 年）执政期间，虽然也实行了不少推动资本主义发展的政策，但也实行了包括迫害清教徒在内的大量不利于经济社会发展的措施，这引起了新贵族和资产阶级的不满，他们迎请詹姆斯二世的女婿、荷兰执政奥伦治·威廉来英国。1688 年 11 月，威廉率军在英国登陆，12 月进入伦敦，詹姆斯二世逃亡法国。1689 年 2 月英国国会宣布威廉为国王，称威廉三世（1688~1703 年），其妻为女王，称玛丽二世。这就是著名的“光荣革命”，它确定了君主立宪制。

1707 年英格兰与苏格兰合并, 1801 年又与爱尔兰合并。18 世纪 60 年代至 19 世纪 30 年代, 英国成为世界上第一个完成工业革命的国家, 到 19 世纪中叶, 英国已变成世界上最大的工业强国, 被称为“世界工厂”。据统计, 1850 年, 英国生产了全世界 60.2% 的煤、50.9% 的铁, 加工了世界棉花总产量的 46.1%。到 1914 年, 英国占有的殖民地相当于本土面积的 100 多倍, 是第一殖民大国, 自称“日不落帝国”。

第一次世界大战后英国开始衰落。战争使英国死亡了近 75 万人, 损失了 1/3 的国民财富, 70% 的商船队, 变卖了 1/4 的海外投资。英国战前是世界上最大的债权国、世界的金融中心, 而战后英国不仅国内债务增加了 9 倍, 而且成为美国的债务国, 世界金融中心从伦敦转移到纽约。1919 年英国的出口贸易比战前降低了 45%, 在整个世界工业生产中的比重也急剧下降。1921 年 12 月 6 日, 《英爱条约》签订, 爱尔兰被分为南北两个部分, 南部 26 个郡组成“爱尔兰自由邦”, 作为自治领留在英帝国内, 东北部工业最发达的 6 个郡划归英国, 英国改称“大不列颠及北爱尔兰联合王国”。1931 年, 英帝国议会通过了《威斯敏斯特法》, 从法律上全面确定了英帝国的内部关系, 自治领取得了独立确定内外政策、与其他国家交换外交代表和参加国际协定的权力, 英国与自治领的关系在共同效忠英国国王这一纽带下重新联结起来, 成立了由英国、加拿大、澳大利亚、新西兰、南非、爱尔兰和纽芬兰组成的“英联邦”。

第二次世界大战又严重削弱了英国的经济实力。战争军费耗资 250 亿英镑, 因空袭而损失 40 亿英镑, 战后英国国债由战前的 72.47 亿多英镑增加到 214.7 亿多英镑, 外债达 30 亿英镑。英国拍卖了战前海外投资的 1/4。战后英国的国民生产总值不仅落在美国之后, 而且到 20 世纪五六十年代, 又逐渐被联邦德国、法国和日本超过, 居世界第五位。随着 1947 年印度和巴基斯坦相继独立, 英国的殖民体系也开始瓦解, 到 20 世纪 90 年代中叶, 昔日“日不落帝国”的殖民体系已经彻底消失了。

二、英国经济社会现状

根据 2013 年 8 月 8 日最新发布的《联合王国年度人口预估报告》, 截至 2012 年 6 月 30 日, 大不列颠与北爱尔兰联合王国人口总数预计为 6370 万人, 排在德国和法国之后, 居欧盟第三位, 其中, 英格兰 5350 万人、苏格兰 530 万人、威尔士 310 万人、北爱尔兰 180 万人。65 岁及以上人口 1080 万人、占总人口的 17%。人口中 68.5% 为英国白人, 16.47% 为其他地区白人, 5.3% 为南亚人,

6%为黑人, 2.6%为其他少数民族。英国名义上没有官方语言, 实际上以英语为主要语言, 英格兰以外地区有其他官方语言, 如威尔士语(威尔士人口的26%)、苏格兰盖尔语(6万人使用)等。英国居民多信奉基督教新教, 主要分英格兰教会(亦称英国国教圣公会, 其成员约占英国成人的60%)和苏格兰教会(亦称长老会, 有成年教徒59万人)。另有天主教会及伊斯兰教、印度教、锡克教、犹太教和佛教等较大的宗教社团。

2000~2007年, 英国国内生产总值(GDP)一直保持正增长, 年均增长率为3.16%, 由于全球金融危机的影响, 2008年和2009年分别下滑为-0.97%和-3.97%。2010年以来, 经济开始复苏, 2013年GDP增速为1.4%, 失业率7.8%。根据世界银行2013年12月18日发布的GDP全球排名, 2012年度英国的GDP总额为24 717.84亿美元, 排全球第六位, 人均GDP为36 700美元。

传统上来说, 工业主要集中在英国北部, 服务业主要集中在英国南部。随着过去几十年中服务业的快速发展和工业的相对滞后, 南部地区获得了迅速的发展, 而北部地区经济发展相对缓慢。2012年英国工业产值占GDP的21.29%, 服务业产值占GDP的78.19%, 农业产值占GDP的0.52%。

英国农业是技术密集型产业, 全国仅有1.4%的人口从事农业生产。由于英国人口稠密、土地稀少, 种植业只占到农业产值的1/3, 其余2/3是畜牧业。根据MarketLine的统计, 2002~2012年, 农业产值以0.64%的速率递减, 2012年的农业产值是73.8亿英镑, 约合113.2亿美元。

过去20年, 工业产值占GDP的比重稳步下滑, 工业部门的主要产品包括机床、电力设备、自动化设备、铁路设备、轮船、飞机、汽车及零部件、电子通信设备、金属、化工、煤炭、石油、纸张及纸制品、纺织品和服装。英国拥有许多国际知名的工业品牌, 其主要出口品包括工业制成品、燃料、化工产品、食品和饮料。据MarketLine统计, 2003~2012年工业产值以2.46%的速率增长。2012年产出达3019.9亿英镑, 约合4632.6亿美元。

像绝大多数发达国家的情形一样, 服务业在过去十年实现了快速发展, 并逐步成为英国最重要的部门。伦敦是世界上最大的金融中心, 金融服务业在服务业中占主导地位, 尤其是保险和银行业务。近年来, 随着英国越来越受国外富裕人群和学生群体的青睐, 旅游业和教育产业逐渐成长为国民经济的重要部分。由于全球金融危机对金融服务业的冲击, 近年来公共服务业和国防产业的重要性也日益凸显。据MarketLine统计, 2003~2012年, 服务业以每年4.59%的比率增长, 2012年服务业产值达到11 091亿英镑, 约合17 013.9亿美元。

据欧洲统计局的数据, 英国政府债务自2001年以来持续增长, 2012年已经

达到 GDP 总额 90% 的警戒数额。2012 年财政赤字占 GDP 的 6.3%，2013 年下降到 5.7% 的水平。据国际货币基金组织（IMF）统计，2012 年，英国经常账户赤字占 GDP 的 3.31%，2013 年增加到 4.48%。

英国的主要贸易伙伴毫无疑问是欧盟成员国。2011 年，英国对外贸易额分别是德国 10.9%、美国 9.9%、荷兰 7.9%、法国 7.4%、瑞士 7.1%、爱尔兰 6%、比利时 5.3%。2011 年，英国进口份额如下：德国 12.5%、中国 8.2%、荷兰 7.1%、美国 7%、法国 5.7%、比利时 4.8%、挪威 4.7%。2012 年出口总额是 7774.4 亿美元，进口总额是 8415.4 亿美元，贸易逆差 641 亿美元。

根据联合国《贸易和发展投资报告 2012》，2011 年外国直接投资额 539.4 亿美元。因为不断上涨的财政赤字，惠誉和穆迪从目前的 AAA 评级调低一级，标普维持了 AAA 评级，并且对 2013 年持负面展望态度。

在国民教育领域，英格兰、威尔士和苏格兰实行 5~16 岁义务教育制度，北爱尔兰地区实行 4~16 岁义务教育制度。英国的识字率是 99%，2011 年国家将 GDP 的 5.37%（1780.1 亿美元）投向教育领域。在 OECD 国家中，英国接受高等教育的人数最多。

英国公立学校学生免交学费，约占学生总数的 93%；私立学校师资条件与教学设备都较好，但收费高，学生多为富家子弟，约占学生总数的 7%。英格兰和威尔士的中学生接受高等教育的比例是 30%，苏格兰为 40%，北爱尔兰为 45%。大学及高等学院共计 153 所 [不包括开放大学（Open University）]。

2012 年伦敦奥运会开幕式上，NHS（国民医疗体系）被作为英国的一项功绩介绍给世界。NHS 是在 1948 年作为一个单独的管理当局创建的。伴随着向地方政府的分权，英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰拥有它们各自自由公共税收支撑的健康服务。虽然存在独立的健康管理组织，但是，大不列颠和北爱尔兰联合王国的四个组成部分各自提供了绝大部分的医疗服务。2012 年通过的《健康与社会照顾法案》（The Health and Social Care Act 2012）旨在削减由人口老龄化带来的迅速攀升的医疗费用支出。政府预计，通过扩展治疗选择权，NHS 的费用支出可以削减 45%，但其具体效果有待进一步观察。据 MarketLine 统计，2011 年英国的医疗支出是 2241 亿美元（占 GDP 的 9.08%），显示出居民对医疗照顾服务的依赖性。2011 年每千人医生拥有数是 2.8 人，低于 OECD 平均 3.1 人的水平；每千人护士拥有数是 9.1 人，高于 OECD 平均 8.6 人的水平。

第三节 英国的政治与行政体制

英国是一个君主立宪的单一制议会民主国家，现任女王伊丽莎白二世为国家

元首。英国自18世纪初颁布《王位继承法》以来,就实行“三权分立”的政治体制,即议会行使立法权,内阁行使行政权,法院等司法机构行使司法权。

英国宪法与绝大多数国家宪法不同,它不是一个独立的文本文件,而是由成文法、习惯法、惯例组成的,其中惯例指的是那些不是法定的但对于政府工作来说又是必不可少的规则和做法。构成英国宪法主要部分的有《大宪章》(1215年)、《人身保护法》(1679年)、《权利法案》(1689年)、《改革法案》(1832年)、《议会法》(1911年、1949年)、《人权法案》(2000年)以及历次修改的《选举法》、《市自治法》、《郡议会法》等。

根据英国宪法,英王是世袭的国家元首、最高司法长官、武装部队总司令和英国国教——圣公会的“最高领袖”,形式上有权任免首相、各部大臣、高级法官、军官、各属地的总督、外交官、主教及英国圣公会的高级神职人员等,并拥有召集、停止和解散议会,批准法律,宣战媾和等权力,但实权在内阁。现任英国女王伊丽莎白二世的全称是:“伊丽莎白二世,蒙上帝之恩,为大不列颠及北爱尔兰联合王国及其属下其他王国和领土之女王,英联邦之元首,信念之捍卫者。”英国女王的政治角色在更大程度上只是仪式所需,她要根据内阁大臣的意见行使职权。英国女王和其他皇室成员常常参加一些传统仪式,同时他们也参与大量的慈善工作。

议会是英国最高立法机构,由国王和上议院(贵族院)、下议院(众议院)组成。上议院议员包括王室后裔、世袭贵族、新封贵族、上诉法院法官和教会大主教及主教等。1999年11月,上议院改革法案通过,除92名议员留任外,600多名世袭贵族失去了上议院议员资格,非政治任命的上议院议员将由专门的皇家委员会推荐。2003年2月英国政府提出七项上议院改革议案,但均遭议会否决,改革上议院的计划暂时搁浅。2006年7月,拥有600多年历史的上议院首次通过选举产生新议长,改变了过去上议院议长由内阁宪政事务大臣兼任的做法。2007年年初,布莱尔政府出台议会改革白皮书,提出上议院50%的议员由选举产生的议案,同年3月,下议院通过了要求上议院议员80%或100%直选产生的提案,但是这些提案均遭否决。截至2014年2月,上议院共有议员760名。

下议院议员由普选产生,投票是非强制性的,由年满18岁的公民以无记名投票的方式进行,选举采取最多票当选的小选区选举制度。下议院议员任期5年,但政府可决定提前大选。2010年4月12日时任首相戈登·布朗向英国女王伊丽莎白二世提出解散议会,提前进行大选。根据选区边界委员会对英格兰、威尔士和北爱尔兰选区的检讨,整个英国被划分为659个选区,每个选区的选民人数约为5万名,每一个选区都要选出一名代表成为下议院中的一名议员(MP),

所以下议院一共有 659 个席位。英国下议院选举的原则是每一个选区都有数目相等的选民，每一个选民都有平等的选举权，用一句话概括来讲就是“一人、一票、一价”（one man, one vote, one value），选举的方法是“简单多数票当选”（first-past-the-post），即每一个选民只能投一票给一个候选人，在这个选区内获得最多数票的候选人当选为本选区的下议院议员。最终，保守党获得下议院 306 个议席，工党获得 258 个议席，自由民主党获得 57 个议席，其他小党和无党派人士获得剩余的 38 个席位。2010 年大选，出现 1974 年 2 月以来的首个“悬浮议会”（hung parliament）——无多数党议会。最后，保守党与自由民主党达成协议，组建 65 年来首个和平时期的联合政府，保守党党魁戴维·卡梅伦出任首相，自由民主党党魁尼克·克莱格出任副首相，卡梅伦成为英国 200 年来最年轻的首相。2015 年 5 月 8 日，保守党以 331 位议员的超半数席位获胜，卡梅伦成功连任首相，重新组织多数党议会。

英国议会的权力中心在下议院，而上议院的权力基础是建立在其作为法律修改机构对下议院的补充而非对立的原则上的。上议院有权将大部分法律的通过阻延一年，但极少运用这个权力。议会的程序中包括对方方面值得考虑的提案的辩论。下议院的质询时间使得国会议员们有机会向部长们发问，议会下属的一系列委员会也同样可以在准备有关公众政策的报告之前质询部长和公务员。上下两院开会都通过电视和电台传播，有时还进行现场直播，但通常经过录音和剪辑。作为欧盟的成员国，英国执行欧盟的各项立法及政策，并向欧洲议会输送了 87 名当选议员。

枢密院是英国历史上遗留下来的古老的机构，它是在法律上辅助英王行使立法、行政和司法权力的最高政府机构，其成员称为枢密院顾问官，由英王根据首相建议以特许状形式任命，为荣誉职位，终身任职。枢密院的主要职权是发布有法律效力的公告和枢密院令，其内容由内阁决定。虽然枢密院在法律上是英国的最高政府机构，但在实际上是个没有实权，且不负实际责任的形式机构。枢密院的职责主要是礼仪性的，而内阁才是英国政府中实际行使政治及行政权力的机构，它由首相、枢密院大臣和某些重要大臣组成，是政府内部的领导核心。

内阁由下议院中获得最多票数的政党组成，由女王委任该党的领袖为首相。作为政府的首脑，首相要任命约 20 名内阁大臣和约 80 名国务大臣。他们对政府为集体负责制，同时对其分管的政府部门各自负责。在下议院中占少数议席的最大政党则成为正式的反对党，拥有自己的领袖和“影子内阁”。反对党有义务对政府的政策提出不同意见，同时提出可供选择的政策方案。

内阁的职权主要包括两个方面：其一，行政方面的职权，包括对提交议会的

政策作出最后决定，按照议会规定的政策行使国内行政的最高管理权，协调和制定各行政部门的权力，此外，内阁还行使“非常权力”，如有权宣布全国处于紧急状态，采取各种紧急行动，但须经过英王批准，议会确认；其二，立法方面的职权，包括为国王起草在每一期议会开幕时的演说文稿，立法提案权，国会通过的各种法案都由内阁提出，并由阁员解释，内阁还控制下议院开会的绝大部分时间和立法程序。

内阁的组织机构包括首相、内阁办公厅和内阁委员会。首相是内阁的首脑，处于国家实际行政首脑地位。内阁办公厅是内阁的办事机构，负责安排内阁议事议程，担任内阁会议记录，沟通内阁和政府各部的联系，并负责编写和分发内阁决议实施情况的定期报告，其下设 5 个机构：内阁秘书处、中央统计局、人事管理局、历史档案馆、政府的主管科学的官员。内阁委员会又分为两类，一类是常设委员会，另一类是特别委员会。内阁委员会的设置由各届政府决定。

英国政府机构分为中央政府机构（图 1-1）和地方政府机构。中央政府机构包括：①2 个首脑办事机构，其中，枢密院，是英王的顾问机构，也是代表王权的最高行政机关；首相府，协助首相处理行政事务。②24 个内阁部门，即总检察长办公室，内阁办公室，商业、创新和技能部，社区和地方行政部，文化、传媒和体育部，教育部，环境、食品和农业事务部，国际发展部，交通部，就业和退休保障部，能源和气候变化部，卫生部，外交和联邦事务部，财政部，内政部，国防部，司法部，英国出口融资部，北爱尔兰事务部，苏格兰总检察长办公室，下议院领导办公室，上议院领导办公室，苏格兰事务部，威尔士事务部。③22 个非内阁部门，即皇家检察署，食品标准署，林业委员会，政府精算署，税务海关总署，国家储蓄与投资部，竞争和市场委员会，打击犯罪局，测绘局，法务部，国家档案局，铁路局，煤气及电力市场管理办公室，资格与考试局，教育标准局，反严重欺诈局，英国最高法院，英格兰和威尔士慈善委员会，皇家地产局，水务局，英国统计局，英国贸易投资局。④354 个公共机构和其他公共团体。⑤11 个公共公司，即建筑师注册委员会，BBC（英国广播公司），BBC 全球世界服务广播电台，核监管办公室，石油与管道局，养老金保障基金，第 4 频道，民航局，历史悠久的皇家宫殿，伦敦和大陆铁路有限公司，S4C（威尔士语广播公司）。

现行的英国地方政府的行政区划分为英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰四部分。英格兰划分为 43 个郡；苏格兰下设 32 个区，包括 3 个特别管辖区；威尔士下设 22 个区；北爱尔兰下设 26 个区。苏格兰、威尔士议会及其行政机构全面负责地方事务，中央政府仍控制外交、国防、总体经济和货币政策、就业政策以