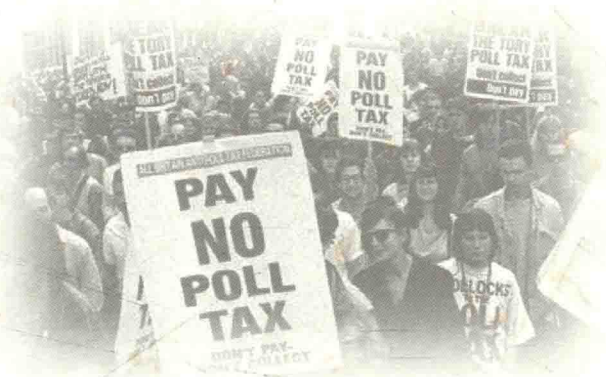




当代英国地方财政研究

黄小东◎著



人民出版社

C RATES
COMMUNITY CHARGE
COUNCIL TAX

当代英国地方财政研究

CENTRAL
LOCAL

黄小东◎著

责任编辑:王新明

封面设计:汪 阳 林芝玉

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

当代英国地方财政研究/黄小东 著. —北京:人民出版社,2017.9

ISBN 978-7-01-017553-9

I. ①当… II. ①黄… III. ①地方财政-研究-英国-现代

IV. ①F815.617

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 068737 号

当代英国地方财政研究

DANGDAI YINGGUO DIFANG CAIZHENG YANJIU

黄小东 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:28.5

字数:576 千字

ISBN 978-7-01-017553-9 定价:65.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序 言

财政是国家治理的基础和重要支柱,古今中外概莫能外。财政愈显其重要,研究愈觉其精奥。对于英国来说,财税问题不仅关乎国计民生,甚至影响历史走向,其历史上的一些重大事件多与财税问题密切相关。作为多种现代制度的诞生地和理论思潮的发源地,英国的财税问题具有重要意义,它既是政治经济问题、历史现实问题,也是思想理论问题。要分析英国某个时期的财税问题,须细致考察其历史源流、政经形势和政策理论等各方面的情况。

英国地方政府和财税体制是逐渐演化成型的。从 19 世纪后期开始,英国地方政府职能得到了极大扩展,这是工业革命的结果和社会发展的需要,也是国家治理体系现代化的题中应有之义。二战之后,随着福利国家建设的推进,地方公共服务职能不断扩大,财政开支和需求不断增长,对中央拨款的依赖不断增强。与此同时,英国逐渐进入公共部门臃肿、经济效率下降、通货膨胀高企、政经危机隐现的时期,帝国辉煌不再。从某种意义上来说,福利国家和干预经济曾经是文明的进步,如今却被视为文明的负担和进步的阻碍。

财税问题是政治经济问题的集中呈现,地方财税改革是英国整体改革的重要内容。进入 20 世纪 70 年代,英国经济社会危机爆发,战后共识彻底破裂,各种思潮明流暗涌,直接催生了一系列改革。工党政府拉开了大幕,保守党政府成为主角。面对国内外压力,中央政府开始收紧地方开支,改革

地方财税,重构地方职能,进而在战略上收缩国家之手,发挥市场作用,加强中央权威,重塑社会共识。在地方财税改革中,中央与地方的博弈,国家与市场的消长,政府与个体的平衡贯穿始终。从支出控制、拨款改革到地税封顶、税制更替,从历史悠久的地方税到喧嚣一时的社区费(人头税),再到基本风定天晴的市政税,随着各项改革的不断深化,英国地方财税体制总体趋于稳定,整个经济社会也逐步走出低谷。在这一过程中,既存在各方分野的逐渐弥合,也伴随有差距对立的逐步扩大。

现实是历史的延续,亦是未来的历史。政治角力、制度改造和理论纷争有时看似尘埃落定,但随着时势变化,过时的理论可能复兴,萎缩的力量可能焕发生机,先进的制度可能落后于形势,不同的体制亦会彰显其价值。不断回望历史,有助于更好地理解 and 面对现实,正所谓读史明智、以史为鉴。财税问题看似属于国内问题,但随着各国联系交往日益密切,相互影响更加显著,尤其是一些大国,财税政策和货币政策一样牵动各方、备受关注,认真研究有关历史十分必要。英国的地方财税改革因其持续较长、力度较大、争议较多而广受瞩目,在同期的世界改革浪潮中颇具典型意义,其影响一直延续至今。对于正在或将要进行相关改革的国家而言,英国的经验是个很好的镜鉴。

本书主要内容正如以上所述。全文就战后英国地方财政问题形成和改革过程进行了分析论述,时间范围上溯及二战以前,下延至千禧之后,主要集中于20世纪70年代中后期至90年代前期,内容涵盖制度演进、思潮流变、经济兴衰、政治博弈、社会变迁、国际影响等多个方面,细致考察了其中人物事件、党派团体、政策法规、数据指标等因素。在进行全面论述的同时,还尝试选取了案例分析。书中运用了档案文件、专著论文和报道等,力争做到史实全面详尽、论述客观有据。希望能尽个人微薄之力,对相关领域研究略有助益。

在个人研学和本书写作出版过程中,得到了许多学者的指导、帮助和鼓励,在此特别表示感谢。感谢中国人民大学历史学院王皖强教授,导师的治学处世和言传身教使我受益良多,本书从选题、写作到出版都离不开他的关

心指导,同时亦特别感谢李世安教授的悉心指导与帮助。感谢伦敦大学国王学院的理查德·维南教授(Richard Vinen),作为我在英国联合培养期间的导师,他在本书框架和文献方面给予我许多指导。再次赴英研学期间,欣闻维南教授荣获英国沃夫森历史学奖和坦普勒军事奖,我亦感到与有荣焉。感谢原英国皇家历史学会主席、剑桥大学人文与社会科学学部主席马丁·道顿院士(Martin Daunton),我两次赴剑桥研学都得益于他的指导帮助,他德高望重、学问精深,在本书的选题、思路和观点方面给予我很多启发。感谢中国人民大学刘后滨教授、许海云教授和赵秀荣副教授,感谢中国社会科学院张顺洪研究员、赵文洪研究员和吴必康研究员,感谢清华大学梅雪芹教授和首都师范大学施诚教授,他们的各种帮助与鼓励给了我无尽的动力。

感谢多位人士为我查阅文献资料提供了专业热情的服务,他们是剑桥大学丘吉尔档案中心的安德鲁·赖利先生(Andrew Riley)、牛津大学波德林图书馆保守党档案员杰里米·麦基尔维恩先生(Jeremy McIlwaine)、人民历史博物馆(曼彻斯特)工党档案中心达伦·特雷德韦尔先生(Darren Treadwell)以及英国国家档案馆、利物浦档案局、朗伯斯档案室、大英图书馆、剑桥图书馆、伦敦国王学院莫恩图书馆、中国人民大学图书馆的多位工作人员。感谢王室法律顾问艾德里安·威廉森博士(Adrian Williamson),伦敦大学国王学院讲师丽莎·菲尔比博士(Liza Filby)、迈克尔·帕斯莫尔博士(Michael Passmore),江苏师范大学鞠长猛副教授,伦敦大学国王学院杨硕、程一帆,北京大学魏运高丽和中国人民大学石烁等博士生,他们在论文参考、文献收集和文稿校对等方面为我提供了宝贵帮助。特别感谢人民出版社黄书元社长、责编王新明博士,因书结缘实为美事。亦感谢周六小历史等沙龙、读书会和博学多才的朋友们的启迪陪伴。此外,感谢国家留学基金委给予的资助支持。

最后,特别感谢父母、妻子和诸位亲人,他们的牵挂叮咛饱含着浓浓亲情,多年来一直温暖于心,激励我前行。还有很多前辈与良师益友在各方面给予我关心帮助,点点滴滴皆深情厚谊,在此请恕不能尽列尊名,谨以此书作为最好的致谢。

盛世美好,静心研学却有不易,治史更难。本书从成文到付梓,多为工余之力,加上本人水平所限,难免有不足或纰漏,恳请读者见谅和指正。

黄小东

2016年12月于北京

目 录

序 言	1
第一章 英国地方财政体制概述	1
第一节 地方政府职能体系	1
第二节 地方财政基本制度	16
第三节 有限的地方财政自治	38
第二章 地方财政存在的问题	53
第一节 地方支出的持续膨胀	53
第二节 公共支出与英国困境	69
第三节 地方政治的政党化	78
第三章 工党政府的地方财政改革	87
第一节 “U”型转弯与工党新举措	87
第二节 财政咨商机制与莱菲尔德报告	99
第三节 1976 年英镑与借款危机	109
第四节 工党政府的财政紧缩政策	120
第四章 地方拨款和支出制度改革	141
第一节 保守党的政策思想转型	141
第二节 拨款削减与支出控制	160
第三节 地方对策与选民态度	173

第四节 改革成效及存在的问题	183
附案例：利物浦预算危机	202
第五章 地税封顶政策及其影响	218
第一节 地税封顶政策的出台	218
第二节 地税封顶与地方反抗	228
第三节 地税封顶政策的影响	242
附案例：朗伯斯反地税封顶运动	251
第六章 从地方税到社区费	264
第一节 地方税制度存在的问题	264
第二节 地方税改革方案的形成	275
第三节 社区费制度的出台实施	291
第四节 社区费改革的失败	306
第七章 地方财税新体制的形成	321
第一节 撒切尔时期财税改革成效	321
第二节 地方税制改革的经验遗产	330
第三节 市政税的实施及其影响	341
第八章 地方财税中的三个关系	354
第一节 中央与地方的博弈	354
第二节 国家与市场的消长	369
第三节 政府与个人的平衡	383
参考文献	396
附表	425
译名对照	431

第一章 英国地方财政体制概述

财政制度是经济制度,也是政治制度。英国地方政府体系是伴随工业革命的展开,特别是自由主义改革逐步演化成型的,而地方财政体制是伴随地方政府体系的形成逐渐发展起来的。要理解英国的地方财政,首先需要了解英国地方政府,特别是地方政府职能的发展历程。英国的地方财税基本制度主要包括地方税制度、中央拨款制度和地方借款制度等,地方税是地方的唯一税种,中央拨款是地方的重要收入来源,借款主要与资本性支出相关。

没有脱离中央的地方,也没有离开地方的中央。英国作为典型的西方单一制国家,地方政府在财政方面既有显著的自治权力和传统,又在一定程度上受到议会主权体制的限制。也就是说,英国实行的是有限的地方财政自治,这既不同于美国等联邦制国家,又有别于其他单一制国家。英国独具特色的地方政府体系和地方财税制度,加上典型的国家政治与经济体制,既为地方财政问题产生提供了条件,也为系列改革的推进奠定了基础。

第一节 地方政府职能体系

英国主要由英格兰、苏格兰和威尔士以及北爱尔兰组成,具有悠久的历史 and 灿烂的文化,对世界文明产生了深远影响。英国是工业革命发源地和多个近现代制度的诞生地,也是多种理论思潮的肇始之地,在长期发展中形成了独特的政治经济体制和国家治理体系。整体上看,中央政府为全国制

定政策,国会议员来自全国各个选区,地方政府按照议会授权范围活动。作为整个国家制度和治理体系的重要组成部分,英国的地方政府体系不是依照理论蓝图建立起来的,而是在漫长的历史实践中发展形成的,特别是在工业革命与民主浪潮中演化成型的。英国地方政府职能也不是按照某种意旨或逻辑分配设定的,而是在回应各种需求过程中逐步确立的。

英国地方政府发展经历了几百年的演变过程。最初,一些地方事务由国王委派的长官负责,此后,随着司法形式的地方政府不断发展,衍生出越来越多的行政职能,一些自治市依据皇家特许状进行治理,当时的王公大臣们对外交军政兴趣浓厚,对于地方治理等内部事务关注较少。郡教区逐渐发展成公共管理的基本单位,根据 1597 年和 1601 年《济贫法》,教区的角色作用得到了重构和强化。理查二世在位时期,治安法官的一些权力连同其他权力被授予自治市,这些自治市主要是维护秩序以及表达经济诉求。为应对各类社会问题,随着城镇的发展,一些自治市开始发展住房、学校、医院和工场,管理职能交由自治机构承担。

17 世纪到 19 世纪早期,地方管理职能不断增加。随着工业化和城市人口增长,政府开始对地方事务产生兴趣,乡村人口向城市地区转移带来了人口聚集、社会秩序、疫病卫生等问题,在应对社会问题的过程中,各类地方机构发展起来,这些机构多由乡绅、地主及商人、企业家主导,与地方政府机构一起发挥作用。^① 很多机构具有特定职能,比如提供污水处理、供水、道路等设施改善服务,这些机构多种多样,职能边界时有重叠,委派管理人和托管人的途径也各有不同。尽管有些私权法案授权特定地方机构来开展活动,但关于地方政府的全国性立法还很少。

19 世纪上半期,议会通过了一系列决定地方职能和管理形态的立法。其中 1834 年《济贫法修正案》和 1835 年《市政机构法案》确立了地方政治和行政管理原则,并主导塑造了 19 世纪的市政机构组织,但是这一时期中央并未重视地方政府,而宁愿扩大自治机构和郡法官的权力。为督促落实

^① John Michael Lee, *Social Leaders and Public Persons*, Oxford: Clarendon Press, 1963.

济贫法,1835年法案建立了督察员理事会。对疫病的恐惧催生了1848年《公共卫生法案》,随后建立了卫生总理事会以及地方卫生区和地方卫生理事会。1844年开始委派区审计员来核查市政机构的账目,1870年和1876年《初等教育法案》设立了学校理事会以及学校巡视员。

此外,原有体制无法适应城镇化的不断发展,对公民事务也缺乏管理。为此,根据1835年《市政机构法案》,广泛建立比较规范的市镇议会。此时的自治市与现代地方政府职能多有不同,公民选举资格限于少数居住超过三年时间并缴纳地方税的男性,但地方自治的原则就此建立起来,地方自治市或自治机构的普遍设立被广泛视为“当代地方政府体系的发端”。^①

19世纪中期,地方管理的发展受到了杰里米·边沁的影响,边沁认为地方政府在许多方面都是中央政府的附属。埃德温·查德威克将边沁的理念用于实践,并发表文章推动行政管理中央集权化,他在多个机构担任委员,并在推动立法和管理中发挥了重要作用,他们认为行政权力不应该囿于地方利益,要求建立中央控制下统一的地方行政机构。尽管也有一些人反对中央集权化,但中央对地方的影响和控制力还是随着地方职能扩大而增加。1871年中央集权又往前迈进一步,设立了地方政府理事会,接管了济贫职责,并对卫生理事会进行管理,实际上是扮演了地方政府的角色。^②

在维多利亚时期,地方治理不断发展,但这种发展缺乏规划,带有一定的随意性。公共服务职能的种类和范围不断扩大,中央和地方都要参与服务运行管理,许多专门机构不断发展,这些机构是现代半官方机构的先行版,并成为地方服务职能运行的常见模式。新的专门职能机构与相对复杂过时的传统机制嫁接在一起,形成了一个非常复杂的地方政府体系,地方政府成为各种机构的混合体。在一个时期里,这类机构组织给英国的行政管理造成了一些混乱,有些甚至成为低效、腐败等问题的滋生地。

19世纪最后几十年,现代形式的地方政府建立起来。1867年《国会改

① Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, London: Macmillan, 1991, p. 1.

② Alex Henney, *Inside Local Government: A Case for Radical Reform*, London: Browne, 1984, pp. 17-8.

革法案》扩大了选举权,促进了地方政府的民主化。1888年《地方政府法案》将治安法官手中的行政权力收回,索尔兹伯里领导的保守党政府据此建立了直接选举产生的、具有多种职能的郡议会,人口超过五万的城镇还建立了选举产生的郡自治市议会,拥有对地方服务的完全管理权,并完全独立于郡议会。1894年《地方政府法案》又迈出一步,设立了选举产生的非郡自治市议会、城市区议会和乡村区议会,在乡村地区还有教区议会。至少在英格兰地区,“在19世纪即将落幕的时候,托克维尔关于民主必胜的预言实现了。”^①

19世纪30年代地方政府改革业已就绪,但直到20世纪前期才接近尾声,1929年和1933年《地方政府法案》是标志这一过程完成的里程碑。^②19世纪末,经过一系列重组和改革,英国建立了由郡、自治市、郡自治市、城市区、乡村区和教区组成的行政区划和管理模式,首次在全国范围内形成了选举产生的多功能综合性地方政府体系,这一行政管理架构除了细微变化外,一直维持到1974年地方区划重组。^③1945年,在英格兰(除伦敦外)和威尔士一共有81个郡自治市,61个行政郡和1356个郡区(包括非郡自治市、城市区和乡村区),伦敦地区包括伦敦郡议会和28个大都市郡自治市。相比1888年,增加了20个郡自治市,减少了208个郡区,这一增减体现了社区发展和人口变化。^④

英国虽然是单一制国家,但地方政府体系相对比较复杂。有的研究将英国地方政府按区域划分为三个类别,具体分为英格兰非大都市、大都市、内伦敦、北爱尔兰等十种体制。^⑤其中,包括伦敦在内的英格兰和威尔士地

① Josef Redlich with Francis W. Hirst, *Local Government in England*, London: Macmillan, 1903, vol.1, p.215.

② Martin Loughlin, *Legality and Locality: The Role of Law in Central-Local Government Relations*, Oxford: Clarendon Press, 1996, p.52.

③ Alex Henney, *Inside Local Government: A Case for Radical Reform*, London: Browne, 1984, pp. 18-9.

④ Alan Alexander, *The Politics of Local Government in the United Kingdom*, London: Longman, 1982, pp.4-5.

⑤ Edward Page, “Comparing Local Expenditure: Lessons from a Multinational State”, *Studies in Public Policy* (Number 60), Glasgow: University of Strathclyde, 1980, p.13.

区占到了英国的绝大部分,苏格兰以及爱尔兰地区情况比较特殊,多数情况下,主要以英格兰和威尔士为分析论述对象,并以此代指整个英国的情况,有时也会就苏格兰地区情况进行概括分析。

工业革命的到来,使英国政治经济与社会形态发生巨变。随着城镇化和人口流动的展开,地方职能范围不断扩大。首先是人口增长带动了许多公共服务需求:有了汽车,就需要有更好的道路;企业和城镇居民增加,就对供水和污水处理提出了要求;随着工业发展,燃气和电力供应也都成为地方职能。其次是技术进步提高了对服务质量的要求,包括警察和消防、医疗和福利等方面。再者是现代轻工业兴起和重工业下滑,一些非产煤区迅速发展起来,这些地方的服务需求大量增加。同时,社会观念和公众态度也发生了重要变化。19世纪80年代的经济衰退导致大量失业,个体无法应对,需要整体加以预防,死亡率、疾病与住房条件之间的因果关联,要求加强社会服务。于是,政府行为随之迅速增多,中央政府角色也发生了变化,中央政府提出地方政府公共服务范围和标准,而这些又都取决于国民经济状况和财政支付能力。^①

19世纪末期地方改革之前,郡议会的权力职能并不多,教育和社会服务由其他机构负责,区议会负责道路,干道桥梁、动物疫病、技术教育、河域治理等事务尚未成为沉重负担,而城市区是些较小的城镇,它们没有自治市的名分地位,不能负责自己的法定服务。^② 1888年《地方政府法案》带来了改革,许多属于治安法官的管理职能移交给了新选举产生的郡议会。最初,改革后的多功能地方机构与专门职能机构共存,随着时间推移,多功能地方机构逐渐吸收了专门机构的大多数职能。^③ 不过,此时的地方政府职能和规模仍然比较有限。

① Clifford Pearce, *The Machinery of Change in Local Government 1888-1974: A Study of Central Involvement*, London: Allen & Unwin, 1980, pp. 6-8.

② Bryan Keith-Lucas and Peter G. Richards, *A History of Local Government in the Twentieth Century*, London: Allen & Unwin, 1978, p. 13.

③ Robert Leach and Janie Percy-Smith, *Local Governance in Britain*, Basingstoke: Palgrave, 2001, pp. 49-50.

19 世纪的最后二三十年,集体主义观念逐渐对个人主义的意识形态霸权发起挑战,托马斯·格林的唯心主义哲学为新自由主义提供了基础,他认为国家是社会生活的核心和积极因素。而费边社的青年人也认识到了不断增长的自治趋势,强调地方政权不仅是私人服务的管理者和引导者,还是基本服务的所有者和提供者,这就不可避免地走向了集体主义和更高程度的社会规划管理。^①

19 世纪晚期和 20 世纪早期,地方政府架构相对稳定,地方职能迅速发展。1900 年至少有 291 部地方法案获得通过,大多数是地方为了扩大职能权力范围,之后,此类法案的数量开始下降。^② 这一时期,很多国家职能都由地方来具体履行,包括环境卫生、警察治安、城镇规划、低成本住房建设以及各种福利服务,比如电、气、水等公用设施。还有的地方提供图书馆、休闲娱乐服务,比如赫尔及格拉斯哥地区还提供电话通信,纽卡斯尔可以提供技术学校,地方政府还负责贫困救济,提供医疗卫生服务。同时,地方政府其他职能也有所扩大,比如学校理事会的学校服务职能于 1902 年被移交给了地方教育局以及地方议会,1905 年《失业工人法案》授权地方建立地方劳工办公室,以帮助失业人员求职,1909 年第一个《住房和城镇规划法案》获得通过,1929 年发生了最后一次主要权力移交,济贫法督察职责移交给了郡和郡自治市。^③

与 20 世纪中后期公共服务导致商业作用弱化不同,商业领袖在维多利亚时期的城市发展过程中扮演着关键角色。某种程度上,城市发展是地方商业领袖们经营逐利活动的副产品,也是他们个人慈善事业的结果,通常也源于他们积极参与地方政治。约瑟夫·张伯伦就是一个典型例子,他从伯明翰的螺丝制造业中获取财富后,逐渐参与到当地激进的自由主义政治中,

① John Sheldrake, *Municipal Socialism*, Aldershot; Avebury, 1989, p.1.

② Bryan Keith-Lucas and Peter G. Richards, *A History of Local Government in the Twentieth Century*, London; Allen & Unwin, 1978, p.36.

③ Alex Henney, *Inside Local Government: A Case for Radical Reform*, London; Browne, 1984, pp. 22-3.

他于1869年成为伯明翰地方议员,1873年成为伯明翰学校理事会主席,同年还成为了伯明翰市市长。在三年市长任期内,他和伯明翰的一些自由党人一道,推动了地方燃气和供水设施建设等雄心勃勃的市政发展项目,并在建设伯明翰大学中发挥了领导作用。^① 其他一些地方议会也紧随伯明翰的步伐,于19世纪晚期开始了燃气和供水服务。

直到第一次世界大战前,尽管政府雇员人数、职能和支出不断增长,国家机制也发生变化,但并没有彻底改变。在一些重要领域,国家机构的作用与19世纪相比保持了稳定。一战之后,英国政府和行政管理体系已经不同于以往,19世纪那种以私人企业与国家行为相结合为特点的机制不能满足一战的需要,经济领域日渐被国家主导,一些经济控制机制逐渐建立,包括财政、煤矿、制造业、农业、交通以及一些国际合作机构。但在两次世界大战之间,国家在经济和社会福利等领域的作用没有发生根本变化,政府机构体系依然维持了19世纪的结构。^②

有人认为,第二次世界大战之前是英国地方政府的全盛期。在将近半个世纪里,地方议会逐渐具备了主要市政职能,并进行了一些创新,比如伦敦郡议会领导人赫伯特·莫里森以其拥有的权力和资源,可以对中央政府置之不理,推动建设了新的滑铁卢桥。从这个角度看,二战之后,英国地方政府经历了持续的衰落,包括西德尼·韦伯的集体主义社会价值观和地方政府的实际职能地位都有所削弱。地方职能虽有所增加,但有些职能由公共企业承担,有些移交给了中央政府。地方财政独立性也有所降低,不过,中央政府控制地方政府的努力常常并不如预期的那么成功。^③

二战对英国的影响是巨大的,英国政治经济社会发生了深刻变化,综合实力大幅下滑,国际地位摇摇欲坠。战争期间,英国出台了一系列远景计划,

① Robert Leach and JaniePercy-Smith, *Local Governance in Britain*, Basingstoke: Palgrave, 2001, pp.48-9.

② Geoffrey K.Fry, *The Growth of Government: The Development of Ideas About the Role of the State and the Machinery and Functions of Government in Britain Since 1780*, London: Frank Cass, 1979.

③ Richard Kerley, *Managing in Local Government*, London: Macmillan, 1994, pp.26-7.

最重要的是《贝弗里奇报告》和1944年《就业政策白皮书》。战后,在广泛接受贝弗里奇社会政策和凯恩斯经济政策基础上,工党与保守党推行“共识政治”。^① 管制经济和福利国家的建立标志着政府角色与作用的彻底转变,经济的快速恢复和充足的中央拨款则为地方政府职能扩张提供了条件。

与二战前相比,地方政府的机构组织和职能出现许多变化,但仍然是公共服务的提供者和公共资金的主要使用者,地方政府承担的职能不断增加和集中,地方支出规模也不断增加。1944年《教育法案》扩大了地方教育部门的职能,1947年《城镇和乡村规划法案》将职能集中到郡和郡自治市手中。1945年之后,消防和警察职能也更多集中到较大单位来运行,1946年《警察法案》取消了非郡自治市的警察力量,将其并入郡警察队伍,郡和郡自治市警察力量也开始融合。1948年《儿童法案》赋予郡和郡自治市满足儿童需求的重要职责。^②

地方政府成为建设福利国家的主要工具。“从摇篮到坟墓”的福利照顾成为地方政府的主要活动,曼彻斯特城市议会的服务指南上,从第一项的机动车相关服务,到最后一项的斑马线资料,刊登的服务信息达700多种。^③以非大都市郡区为例,共计承担了12个类别的近百种服务职能。^④不同类别的地方政府所承担的职能范围也有差异,比如伦敦自治市要承担道路安全、给排水和垃圾处理职能,郡议会就不必承担这些职能。而诸如规划、街道照明等职能,无论是伦敦自治市、大都市区,还是郡议会和区议会都要承担。^⑤

按照一个比较通用的划分方法,这些地方服务大致分为五类:一是安全

① 参见 Dennis Kavanagh and Peter Morris, *Making Contemporary Britain: The Consensus-From Aulue To Thatcher*, Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1989.

② Ken Young and Nirmala Rao, *Local Government since 1945*, Oxford: Blackwell, 1997, p.52.

③ Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, London: Macmillan, 1991, p.5.

④ Bruce Wood, *The Process of Local Government Reform 1966-1974*, London: Allen & Unwin, 1976, p.179.

⑤ *New to Local Government?* Local Government Department of Conservative Central Office, Oct. 1988. (PUB 99/7)