

From Tradition to Modernization: The Changes of Local Governance in UK

陈国申 著



从传统到现代： 英国地方治理变迁

中国社会科学出版社

山东农业大学地方与基层治理研究书系之一

从传统到现代： 英国地方治理变迁

陈国申 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

从传统到现代: 英国地方治理变迁 / 陈国申著. —北京:
中国社会科学出版社, 2009. 12

ISBN 978-7-5004-8234-5

I. ①从… II. ①陈… III. ①地方政府-行政管理-
研究-英国 IV. ①D756.132

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 176753 号

策划编辑 冯春风

责任编辑 李易蓉

责任校对 郭 娟

封面设计 王 华

技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 12 月第 1 版 印 次 2009 年 12 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 8.5 插 页 2

字 数 215 千字

定 价 25.00 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发行部联系调换
版权所有 侵权必究

本书出版受到山东农业大学博士基金资助，同时亦为教育部重大招标项目“地方与基层治理转型的国际经验及对中国乡村治理的启示”（07JJD8/0158）的成果之一。

目 录

绪言	(1)
一 问题的提出：为什么要研究英国地方治理变迁.....	(1)
二 关于英国地方治理变迁的研究综述	(4)
(一) 国内研究状况	(4)
(二) 国外研究状况	(10)
三 核心概念的界定	(20)
(一) 治理	(20)
(二) 地方治理	(26)
(三) 地方政府	(27)
(四) 地方自治	(29)
四 研究对象的选取、研究方法及框架	(33)
(一) 研究对象的选取	(33)
(二) 研究方法	(36)
(三) 分析框架	(38)
第一章 传统国家的地方治理	(42)
一 英国地方治理的起源——罗马行省制	(42)
(一) 罗马时代英国地方政府的产生	(42)
(二) 罗马行省制对英国地方治理的影响	(44)
二 英国地方治理体系的初步建立——盎格鲁 -	
撒克逊王权下的郡区制	(44)
(一) 盎格鲁 - 撒克逊王权的孕育	(44)

(二) 盎格鲁-撒克逊王权下的郡区制	(50)
(三) 盎格鲁-撒克逊时代英国地方治理的特点及影响	(56)
三 英国地方治理体系的发展——封建王权下的地方治理	(59)
(一) 封建王权的形成与发展	(59)
(二) 封建王权下的地方治理体系	(67)
(三) 封建时代地方治理的特点及影响	(78)
四 英国传统国家地方治理的特点及影响	(80)
第二章 绝对主义国家的地方治理	(83)
一 绝对主义国家的产生和发展	(83)
(一) 贵族势力受到严重削弱	(83)
(二) 阶级分化	(85)
(三) 行政改革	(86)
(四) 宗教改革	(88)
二 绝对主义国家的地方治理	(92)
(一) 治安法官地位的提升——取代郡长成为郡最高长官	(92)
(二) 教区性质的转变——从基层教会组织到基层政府	(99)
(三) 地方特权法庭的设立——特殊地区的特殊治理	(106)
三 绝对主义国家地方治理的特点及影响	(108)
第三章 “守夜人”国家的地方治理	(110)
一 “守夜人”国家的到来	(110)
(一) 虚君立宪制的形成	(111)
(二) 人民主权的确立	(115)
二 “守夜人”国家形成中的地方治理	(123)

(一) 光荣革命前的地方治理——对地方控制 权的争夺	(123)
(二) 光荣革命到议会改革之间地方政府的自由 发展——团体自治的形成	(129)
(三) 1832 年议会改革后地方治理的民主化 改革——居民自治的开始	(139)
三 “守夜人” 国家地方治理的特点及影响	(148)
第四章 福利国家的地方治理	(151)
一 福利国家的酝酿与形成	(151)
(一) 失业与贫困等问题的恶化	(152)
(二) 劳工阶层的抗争	(153)
(三) 普选权的实现	(155)
(四) 福利国家的发展与国家干预的深化	(158)
二 福利国家中的地方治理	(163)
(一) “主权在民” 在地方——现代地方政府体系 的确立	(163)
(二) 合并与重组——地方政府横向关系的重构	(167)
(三) 地方国家——中央与地方关系的重构	(173)
三 福利国家地方治理的特点及影响	(180)
第五章 后福利国家的地方治理	(184)
一 后福利国家的产生	(184)
(一) 英国病与共识政治的瓦解	(184)
(二) 撒切尔主义中的国家理念	(188)
(三) 布莱尔与第三条道路	(192)
二 后福利国家的地方治理	(196)
(一) 地方治理的市场化改革——撒切尔主义对 “英国病” 的医治	(196)
(二) 新治理——第三条道路中的地方治理	(208)

三 后福利国家地方治理的特点及影响	(229)
结语：对英国地方治理变迁的思考	(233)
一 英国地方治理变迁的主要趋势	(233)
(一) 地方治理职能的变化	(233)
(二) 地方治理主体的变化	(235)
(三) 地方治理方式的变化	(236)
二 英国地方治理变迁的原因	(238)
(一) 国家形态的变迁	(238)
(二) 经济与社会条件的变化	(240)
(三) 社会观念的变化	(241)
三 英国地方治理变迁的效果	(243)
(一) 对国家形态变迁的影响	(243)
(二) 经济与社会效果	(244)
(三) 对公民的影响	(245)
主要参考文献	(247)
后记	(267)

绪 言

一 问题的提出：为什么要研究英国地方治理变迁

地方治理转型，是世界上所有国家都要面临的一个共同问题。无论是西方发达国家、新兴工业化国家，还是发展中国家和苏东剧变之后的国家，无不处于这一进程之中。

只是处于不同发展阶段的国家，所面临的问题不一，解决方式也不尽相同。西方发达国家所面临的主要问题是进一步满足地方居民对公共服务的需求，解决问题的方式主要是通过中央和地方、政府与社会各方力量的合作来提高服务水平；新兴工业化国家则面临着更多的中央与地方的矛盾，解决的主要方式是实行地方自治，给地方自主权；而许多发展中国家和苏东剧变的国家所面临的问题更为棘手，一方面他们需要一个强大的中央政府来促进经济的迅速发展，另一方面还面临着民主化的政治转型问题，甚至许多国家连起码的国家统一都难以保证，因此，这些国家在加强中央集权的同时又要不断地向地方放权。当然上述概括是相当整体性的描述，事实上，世界各国的地方治理转型都非常复杂。

在这一地方治理转型的世界潮流中，中国毫不例外地面临着诸多亟待解决的问题。第一，我国地方治理转型面临的一个问题是城乡差距过大。这种差距不仅仅是表面上的收入差距，更重要的是不同城乡治理方式所造成的公共服务水平的差距。如果说收入的差距是经济上的差距，那么由城乡治理差异所造成的公共服

务水平的差距则体现了一种政治上的歧视。城乡治理方式的差异不消除，三农问题就不会解决，我国的城市化和工业化也会受到掣肘。第二，我国地方治理转型面临的另一个重要问题是中央与地方关系问题。我国是一个具有两千多年中央集权传统的国家，清末预备立宪虽然试图以地方自治来结束中央集权，但此后的地方自治实验非但未能带来有效的地方治理，反而使国家陷入战乱与割据，这种混乱的局面直至1949年中央人民政府成立才基本得以终结。此后，宪法对中央与地方关系作出了明确规定，但中央与地方关系并未因此而理顺，毛泽东同志的《论十大关系》和民主集中制的原则成为处理二者关系的最高准绳，“一收就死，一放就乱”的问题至今未能解决。第三，我国的地方治理转型还面临一个如何完成国家统一的问题。在维护国家统一方面，我国基本上采取了三种政策：民族聚居的地方实行民族区域自治，在港澳地区实行特别行政区制度，台湾虽然一直被视为中国的一个省，但中央政府并未实现对它的有效统治。要真正实现全面的国家统一，我们还必须在地方治理方式上进行制度创新。因此，如何有效完成地方治理转型，成功解决这些问题，将是我国政治实践长期要面临的重要课题。

本书就是在这种国际和国内背景下进行英国地方治理变迁研究的，之所以选定英国作为地方治理变迁的研究对象，主要有以下几点理由：

首先，英国是世界上最早实行现代地方自治的国家，享有“地方自治之母”的美誉。它的地方自治制度，对许多国家的地方治理转型产生了不同程度的影响。比如日本地方自治制度的实行，在第二次世界大战前就经由普鲁士间接学习了英国；战后作为美国占领区，日本的地方自治改革又渗透了一些英国因素。^①当然影

① [日] 松村岐夫：《地方自治》，经济日报出版社1989年版，第9页。

响最为直接的，还是英国昔日的殖民地国家和地区。比如澳大利亚、加拿大、新西兰、南非等国家就以英国体制为蓝本，美国的县制和镇制也渊源于英国。^① 因此，我们研究地方治理转型，必须对英国的地方治理变迁有一个清晰的认识。

其次，英国建立了世界上最早的现代国家。相对于传统国家而言，现代国家有两大基本特性：一是民族—国家；一是民主—国家，前者是现代国家的组织形式，以主权为核心；后者是现代国家的制度体系，以主权在民为合法性基础。^② 英国之所以能够形成世界上最早的现代国家，地方自治制度在其中发挥了比较重要的作用：既保证了主权在其领土内的有效实现，推动了现代民族—国家的形成，又作为“主权在民”的一部分促进了现代民主国家的建立。当然现代国家的建构并无终结之日，至今英国还在通过“权力下放”来解决苏格兰、威尔士问题，正在形成一种具有联邦制色彩的新型单一制。^③ 因此，从现代国家建构的角度来看，英国地方治理也很有研究的价值。

再次，英国是世界上实现城市化和工业化最早的国家。随着工业化、城市化的到来，农村大量人口涌入城市，同时造成了城市和农村两方面的治理危机。一方面，给农村带来了空心化、过疏化、税基减少等问题；另一方面，给城市造成了城市膨胀的困难，交通、排污、住房、郊区化等一系列问题迎面而来。如果城市地方治理无法回应这种要求，农村人口就无法转移到城市来，城市化就无法实现；如果农村地方治理不及时消除这些危机，农业发展、农村生活质量就无法保证，城市化也会缺少后劲。英国

① 项继权：《外国农村基层建制》，华中师范大学出版社1995年版，第20页。

② 徐勇：《“回归国家”与现代国家的建构》，载《东南学术》2006年第4期。

③ 张海廷：《20世纪末英国地方分权改革研究：英国具有联邦色彩的单一制实践》，北京大学2002年博士论文；John Kendle, *Federal Britain: A History*, London and New York: Routledge, 1997.

作为最早实现工业化、城市化的国家，在地方治理方面有着其他国家所无法比拟的优势。

最后，英国是 20 世纪后各股地方治理改革的先行者。20 世纪之后，世界上共有三波地方治理的改革浪潮，分别是福利国家带来的中央集权倾向改革、新公共管理运动和狭义的“地方治理”改革。而这三次改革浪潮，都是最先发生在英国，并且以英国的改革最为典型。

综上四点所述，英国在地方治理变迁方面几乎一直处于世界前列，堪称地方治理变迁的领航者，在地方治理变迁上积累了丰富的经验，当然其中也不乏教训。但无论如何，如果想要研究地方治理变迁这一课题，英国是首选个案。

二 关于英国地方治理变迁的研究综述

（一）国内研究状况

地方治理研究在西方特别是英国一直是政治学的一个重要领域，但在国内却遭遇了另一番命运。这主要是因为地方政府在西方政治体系中有比较独立的法律地位和政治利益，而在我国却只具有一种附属地位。相应地，地方治理研究的地位也非常尴尬：清末立宪到 1949 年之间，地方自治曾是国内政治改革的一种重要尝试，地方治理研究也掀起了一股热潮；之后，这种研究便随着国内政治气氛的凝重而冷却下来；20 世纪 80 年代后，随着乡村体制改革、市场经济及依法治国的确立，地方政府也逐步取得了相对独立的地位和利益，地方治理又重新被纳入了政治学的研究范畴。随后，包括英国在内的国外地方治理也再次进入了我国政治学者的视野。

国内关于英国地方治理的研究滥觞于清末地方自治的尝试。学术研究起源于实践需要，这已是尽人皆知的道理。英国地方治

理的研究，也正是被当时国内地方自治改革实践的需要而推动的。国内关于英国地方治理的研究，首先来源于日本学者的介绍。《地方自治精义》（1911）^①便是这样一本由日本学者水野练太郎考察英、德、法三国地方自治制度的著作，后由商务印书馆编译所编译以供预备立宪之用，由此打开了国人对英国地方治理的视野。国人自撰的英国地方治理研究成果，大概可以首推张君勱的论文《英德美三国市制及广州市制之观察》（1922）^②。后来周成专著《各国地方自治纲要讲义》（1922）^③已有专门一章介绍英国地方自治制度。何炳贤《地方自治问题》（1930）^④一书更以英国地方自治制度开篇，足见其对英国地方治理的重视。最早专门以英国地方治理为主题的专著大概是刘迺诚的《各国地方政治制度·英吉利篇》（1936）^⑤。刘骞纲的《地方自治之研究》（1941）^⑥也有一节讨论英国地方自治制度。孔大充所著的《比较地方政府图表》（1942）^⑦也以图表形式简要勾勒了包括英国在内的各国地方政府的概貌。

刘迺诚的《各国地方政治制度·英吉利篇》可算是国人在这一阶段对英国地方治理研究的代表性成果了。该书先是简要介绍了英国地方制度的历史，然后详细阐述了英国地方政府的结构、功能、运行及中央与地方政府的关系等问题。该书对英国地方制度阐述之全面与细致，甚至是当代许多英国地方治理研究所无法比拟的。遗憾的是，该书写作的年代相当久远了。出版之后

① [日] 水野练太郎：《地方自治精义》，商务印书馆 1911 年版。

② 苏社出版部编辑：《地方自治》，苏社出版部 1922 年版。

③ 周成：《各国地方自治纲要讲义》，泰东图书局 1922 年版。

④ 何炳贤：《地方自治问题》，北新书局 1930 年版。

⑤ 刘迺诚：《各国地方政治制度·英吉利篇》，正中书局 1936 年版。

⑥ 刘骞纲：《地方自治之研究》，青年书店 1941 年版。

⑦ 孔大充：《比较地方政府图表》，战地图书出版社 1942 年版。

英国地方治理又发生了许多变化，而且许多变化是相当重大的。比如，地方政府合并重组、中央与地方关系的重构、新公共管理及新治理理念的贯彻等，这些内容是本书无法关注的。

1949年新中国成立后，地方制度不再成为学者们争议、研究的对象，英国地方治理的研究也便进入了一个低潮。其间，只有《英国政府机构》编写组的《英国政府机构》（1973）^①中的一章介绍了20世纪70年代之前的英国地方政府机构。这种状况一直持续到“文革”结束。

20世纪80年代之后，随着乡村治理改革的推行，英国地方治理研究又开始复苏。在此期间，出现了一定数量的关于英国地方治理的作品。根据其内容和研究视角，大致可以分为以下三种类型：

一、概括研究英国地方政府制度的作品。龚祥瑞的《英国行政机构和文官制度》（1983）^②曾用一章篇幅研究英国的地方政府。王名扬的《英国行政法》（1987）^③也把英国地方政府制度放在了非常重要的地位，紧接第二章中央政府之后介绍了英国的地方政府制度。陈嘉陵、田穗生主编的《各国地方政府比较研究》（1991）^④首次以哲学社会科学国家重点课题成果的形式展开了对世界各国地方政府体制进行了专题研究，英国地方治理也成为其中的重要内容。胡康大《英国的政治制度》（1993）^⑤一书也用了一章介绍英国地方政府制度。刁田丁、刘德厚主编的《地方政府教程》（1994）^⑥作为国内第一本地方政府学的教材，

① 《英国政府机构》编写组：《英国政府机构》，上海人民出版社1973年版。

② 龚祥瑞：《英国行政机构和文官制度》，人民出版社1983年版。

③ 王名扬：《英国行政法》，中国政法大学出版社1987年版。

④ 陈嘉陵、田穗生主编：《各国地方政府比较研究》，武汉出版社1991年版。

⑤ 胡康大：《英国的政治制度》，社会科学文献出版社1993年版。

⑥ 刁田丁、刘德厚主编：《地方政府教程》，高等教育出版社1994年版。

其中也有一章重点介绍英国的地方政府制度。任进的博士论文《比较地方政府》(1994)^①就把英国地方政府制度作为一种类型进行研究。项继权《外国农村基层建制》(1995)^②一书又对国外地方制度展开了更有针对性的研究,对国外十个国家的农村地方体制给出了一个全景式的描述,其中也用了一个章节专门介绍英国农村地方治理体制。潘小娟《发达国家地方政府管理制度》(2001)^③一书主要勾勒了六个发达国家的地方政府管理制度,其中用了一个章节的篇幅为我们提供了一个英国地方政府管理制度的梗概。陆伟芳、余大庆的论文《19世纪英国城市政府改革与民主化进程》(2003)^④则为我们介绍了19世纪英国城市地方政府改革的内容及意义。张越的《英国行政法》(2004)^⑤也分别有一个章节介绍英国地方政府的相关法律规定。严荣的论文《大伦敦政府:治理世界城市的创新》(2005)^⑥、生小刚等人的论文《英国大伦敦市政府的组织机构及启示》(2006)^⑦都专门介绍了大伦敦政府的政治架构。

二、研究英国地方自治的作品。杨光斌的论文《中央集权与大众自治:英国中央—地方的新型关系》(1995)^⑧专门以财政关系为视角探讨了英国中央与地方关系的新变化。项焱的论文

① 任进:《比较地方政府》,中国人民大学1994年博士论文。

② 项继权:《外国农村基层建制》,华中师范大学出版社1995年版。

③ 潘小娟:《发达国家地方政府管理制度》,时事出版社2001年版。

④ 陆伟芳、余大庆:《19世纪英国城市政府改革与民主化进程》,载《史学月刊》2003年第6期。

⑤ 张越:《英国行政法》,中国政法大学出版社2004年版。

⑥ 严荣:《大伦敦政府:治理世界城市的创新》,载《城市管理》2005年第3期。

⑦ 生小刚等:《英国大伦敦市政府的组织机构及启示》,载《国外城市规划》2006年第3期。

⑧ 杨光斌:《中央集权与大众自治:英国中央—地方的新型关系》,载《欧洲》1995年第4期。

《试论 11—13 世纪英国城市自治权的封建性——兼论英国城市的法律地位》(2000)^① 重点讨论了英国早期自治城市的封建属性。李培锋的论文《中世纪前期英国的地方自治形态》(2002)^② 主要揭示了中世纪前期的英国地方自治的意义。张丽娟博士论文《西方国家地方自治之研究》(2005)^③ 也有一章专门研究英国地方自治。白贵一的论文《论地方自治与宪政——兼论英国地方自治影响及价值》(2005)^④ 主要揭示了英国地方自治与其宪政制度之间的关系。陈日华博士论文《中古英格兰地方自治研究》(2005)^⑤ 从史学的学术背景,研究了中古时期英格兰的地方自治制度,但他是把这种制度当作“地方行政制度”来研究的。任进、石世峰的论文《英国地方自治制度的新发展》(2006)^⑥ 主要介绍了英国工党 1997 年上台执政给英国地方自治制度带来的一些变化。

三、研究英国地方政府行政或公共服务改革的作品。徐浩的系列论文《中世纪英格兰农村的行政、司法及堂区体制与农民的关系》(1986)^⑦、《中世纪英国乡村体制构架补论》(2001)^⑧ 比较系统地描绘了中世纪英国乡村治理体制的图景。王皖强的博士论文《国家与市场——撒切尔主义研究》(1999)^⑨ 也有一节

① 项焱：《试论 11—13 世纪英国城市自治权的封建性——兼论英国城市的法律地位》，载《武汉大学学报（人文社会科学版）》2000 年第 1 期。

② 李培锋：《中世纪前期英国的地方自治形态》，载《史学月刊》2002 年第 6 期。

③ 张丽娟：《西方国家地方自治之研究》，中国人民大学 2005 年博士论文。

④ 白贵一：《论地方自治与宪政——兼论英国地方自治影响及价值》，载《理论与改革》2005 年第 4 期。

⑤ 陈日华：《中古英格兰地方自治研究》，天津师范大学 2005 年博士论文。

⑥ 任进、石世峰：《英国地方自治制度的新发展》，载《新视野》2006 年第 1 期。

⑦ 徐浩：《中世纪英格兰农村的行政、司法及堂区体制与农民的关系》，载《历史研究》1986 年第 1 期。

⑧ 徐浩：《中世纪英国乡村体制构架补论》，载《贵州师范大学学报》2001 年第 4 期。

⑨ 王皖强：《国家与市场——撒切尔主义研究》，湖南教育出版社 1999 年版。

专门讨论撒切尔新保守主义的地方政府改革。王振华、刘绯主编的《变革中的英国》(1996)^①一书中就有四篇论文专门讨论20世纪七八十年代的地方政府改革,分别为陈叔平《撒切尔政府的地方税制改革》、韩红《1979年以来英国保守党政府的城市政策》、胡康大《中央与地方政府关系中的政党政治因素》和林甦《英国地方政府的改革》。彭献成《英国政体与官制史》(1999)^②有一章概括介绍了英国地方政府的变革史。于军编译的《英国地方行政改革研究》(1999)^③比较系统地介绍了英国近年地方行政改革的最新进展。杜钢建的论文《英国地方政府绩效评估的改革》(2000)^④介绍了英国地方政府绩效评估的有关情况。王庆兵的论文《英国地方政府公共服务改革:最佳价值模式的评析》(2003)^⑤为我们介绍了英国1997年上台后实施的地方政府公共服务改革的内容和特点。谢峰的论文《英国工党的地方政府改革》(2006)^⑥主要交代了工党上台之后的地方政府改革的措施及动因。此外,介绍英国地方政府改革绩效考核改革的论文还有徐长河等人的论文《英国地方政府绩效考核考察报告》(2006)^⑦。

四、有少量专门从“治理”角度讨论英国地方治理的作品。

① 王振华等主编:《变革中的英国》,中国社会科学出版社1996年版。

② 彭献成:《英国政体与官制史》,湖南师范大学出版社1999年版。

③ 于军:《英国地方行政改革研究》,国家行政学院出版社1999年版。

④ 杜钢建:《英国地方政府绩效评估的改革》,载《小城镇建设》2000年第4期。

⑤ 王庆兵:《英国地方政府公共服务改革:最佳价值模式的评析》,载《中国行政管理》2003年第5期。

⑥ 谢峰:《英国工党的地方政府改革》,载《学习时报》2006年11月6日第5版。

⑦ 徐长河等:《英国地方政府绩效考核考察报告》,载《资料通讯》2006年第12期。