



政治文化与政治文明书系

行政文化与政府治理系列

英国地方自治体制研究

The Study on Local
Self-government System in UK

孙宏伟◎著

天津出版传媒集团
天津人民出版社

英国地方自治体制研究

孙宏伟 著

天津出版传媒集团

天津人民出版社



政治文化与政治文明书系

天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院·天津人民出版社

编 委 会

顾 问:徐大同 赵宝煦

主 编:高 建 马德普

学术委员会:

马德普 王浦劬 王乐理 丛日云 任剑涛 孙晓春
朱光磊 何包钢 应 奇 肖 滨 张凤阳 张桂林
杨 龙 杨海蛟 周光辉 林尚立 徐湘林 徐 勇
高 建 韩冬雪 葛 荃 谭君久

编辑委员会:

高 建 马德普 余金成 吴春华 常士闾 刘晓津
佟德志 刘训练 王 康

政治文化与政治文明书系书目

- 1.《多元文化与国家建设》 常士刚 高春芽 吕建明◎主编
- 2.《当代中国政府正义问题研究》 史瑞杰 等◎著
- 3.《社会管理的理论与实践》 曹海军 李 筠◎著
- 4.《历史中的公民概念》 郭台辉 余慧元◎编译
- 5.《让权利运用起来
——公民问责的理论与实践研究》 韩志明◎著
- 6.《应为何臣 臣应何为
——春秋战国时期的臣道思想》 刘学斌◎著
- 7.《社会转型期城市社区组织管理创新研究》 李 璐◎著
- 8.《党内民主与人民民主》 田改伟◎著
- 9.《当代政治哲学视域中的平等理论》 高景柱◎著
- 10.《美德与国家
——西方传统政治思想专题研究》 王乐理 等◎著
- 11.《民主的否定之否定
——近代西方政治思想的历史与逻辑》 佟德志◎著
- 12.《马克思主义从原创形态向现代形态的发展
——关于中国特色社会主义基础理论的探索》 余金成◎著
- 13.《中国传统政治哲学的逻辑演绎》 张师伟◎著
- 14.《在理想与现实之间
——正义实现研究》 许 超◎著
- 15.《快速城镇化背景下的群体性突发事件预警与
阻断机制研究》 温志强 郝雅立◎著
- 16.《中国共产党执政能力建设研究
——以中国政治现代化为背景》 宋林霖◎著
- 17.《中国公共政策制定的时间成本》 宋林霖◎著
- 18.《当代中国政治思潮(改革开放以来)》 马德普◎主编

- 19.《国家意识形态安全与马克思主义大众化
——基于社会政治稳定的研究视野》 冯宏良◎著
- 20.《国外城市治理理论研究》 曹海军◎著
- 21.《对话当代政治理论家》 [英]加里·布朗宁,[英]拉娅·普罗霍尼克,
[英]玛丽亚·笛莫娃-库克森◎编 黎汉基,黄佩璇◎译
- 22.《混合选举制度对政党体系之影响
——基于德国和日本的比较研究》 张 鑫◎著
- 23.《中国传统政治思想中的公共观念研究》 刘学斌◎著
- 24.《国际秩序与美国对外战略调整》 杨卫东◎著
- 25.《美国印第安人政策史论》 王 坚◎著
- 26.《世界银行营商环境评价指标体系详析》 宋林霖◎著
- 27.《合族之道的反思:当代多民族国家政治整合研究》 常士闾◎著
- 28.《族际合作治理:多民族发展中国家政治整合研究》 常士闾◎著
- 29.《英国地方自治体制研究》 孙宏伟◎著

目 录

前 言 / 1	
导 论 / 3	
第一节 选题缘由及选题意义 / 3	
第二节 研究现状与文献综述 / 9	
第三节 核心概念 / 32	
第四节 研究中采用的理论和方法 / 42	
第五节 研究中的创新点和难点 / 55	
第六节 研究思路和章节安排 / 56	
第一章 英国的地方自治传统与文化渊源 / 60	
第一节 英国的地方自治传统 / 60	
第二节 英国地方自治的政治文化渊源 / 73	
小 结 / 88	
第二章 英国地方自治的历史沿革(440—1979年) / 89	
第一节 英国早期地方自治的形成(440—1832年) / 89	
第二节 英国现代地方自治的发展(1832—1979年) / 104	
小 结 / 121	
第三章 英国地方自治的变革(1979年至今) / 122	
第一节 英国地方自治向地方治理的转变 / 122	
第二节 权力下放引发的苏格兰转变 / 140	
小 结 / 151	

第四章 英国地方自治发展变革的影响因素	/ 153
第一节 地方政府的差异性和创新性因素	/ 153
第二节 英国单一制国家结构形式的影响	/ 161
第三节 多种政治哲学理念的影响	/ 183
第四节 经济、社会环境和政治的影响	/ 189
小 结	/ 199
第五章 对英国地方自治及未来发展的评析和预测	/ 200
第一节 对英国中央政府与地方政府间关系的评析	/ 200
第二节 地方利益诉求与地方自治的发展	/ 215
第三节 对英国地方自治未来发展的预测	/ 219
小 结	/ 233
结 论	/ 234
参考文献	/ 239
后 记	/ 256

前 言

英国是一个具有深厚地方自治传统的单一制国家,地方主义、自治和法治传统,以及自由主义和个人主义、多元主义、参与主义、经验主义和实用主义的政治文化是其地方自治的基础。英国地方政府的形成早于中央政府,经历了早期地方自治的形成演变、现代地方自治的发展和地方自治变革三个阶段。英国是世界上最早建构起现代地方自治体制的国家,也是20世纪以来最早实行地方自治改革的国家。然而第二次世界大战(二战)以来,英国的中央集权趋势日增。20世纪后期,地方自治受到很大削弱,中央与地方矛盾日益尖锐。地方政府要求打破限制、寻求更多自治权力,自我创新愿望不断增强,双方呈现持续性权力关系博弈的状况。

在英国,影响其地方自治发展变革的因素主要包括:地方政府的差异性和创新性因素、单一制国家结构形式、多种政治哲学理念,以及政治、经济和社会环境等。英国的区域政治传统、地方政府的多样性和创新能力、新的地方治理理念,以及全球化趋势和欧盟为英国地方政府提供的发展机会等,都推动着英国地方自治的发展。尽管如此,基于英国的单一制体制、不成文宪法和议会主权传统,使英国不具有保护地方自治的成文法和大多数欧洲国家地方政府所拥有的“一般权限”(general competence)。地方政府被视为“议会的创造物”,受到越权原则的限制,地方的财政权限不断受到侵蚀。在城市化和工业化的进程中,由于地方政府无法单独应对发展中出现的新的挑战,需要中央政府的援助和规范,从而导致中央政府更多的控制。此外,英国的政党也将地方政府作为彼此间相互竞争的场所,参与到地方政治和社会活

动中,进而限制了地方的自主性和活力。在错综复杂的地方政治过程中,诸种因素纵横交错,共同推动和抑制着英国地方自治的发展。

英国地方自治问题,同时也是英国中央和地方的关系问题。英国的中央政府和地方政府在不同历史时期呈现不同的关系结构特征。从早期王权与地方分权并存到二元政体,发展到现代地方政府体制下中央集权主义与地方主义并存,再到当代地方治理下中央和地方的新型“伙伴关系”,不同时期双方关系结构的重心不同。基于英国悠久的地方自治传统,长期以来,英国人始终尊重地方自治的现实,并希望此种地方政府体制能够继续发挥其功能,在此基础上,进而出现了“新地方主义”,即综合中央主义和地方主义的新的发展趋势。英国的地方自治体制是中央集权型的地方自治类型,此种类型体现为一种矛盾体,既具有浓厚的地方自治传统,又呈现为中央政府不断侵蚀地方权力,不断走向集权的趋势。

导 论

第一节 选题缘由及选题意义

一、选题缘由

本研究源于对英国地方自治传统和发展的思考。英国是一个典型的单一制国家,但却是“地方自治之母”。英国地方自治的独特之处能够为其他国家的地方自治提供经验借鉴。

首先,英国是典型的单一制国家,却有着强大的地方自治传统。这就使得它不同于地方自治权较大的联邦制国家,也有别于地方自治权较小的单一制国家。英国作为单一制国家,宪法^①上由在威斯敏斯特的国家议会这个单一的机构进行统治。宪法规定地方政府以及苏格兰、威尔士和北爱尔兰议会都处于隶属地位。英国地方政府都是威斯敏斯特议会的创造物,并且英国不像大多数欧洲国家那样拥有成文宪法,也就没有对地方自治内容、原则及如何保护地方自治的明确规定。英国地方政府的这种宪法地位会影响到英国的政治权力分配、民主特征以及政治概念。^②

但是法外制度比提供政治体制框架的法定制度对政治体制的影响更

① 英国宪法的独特特征:以传统惯例为基础,渐进的和不成文的宪法。

② Lawrence Pratchett and David Wilson, *Local Democracy and Local Government*, Hampshire: Macmillan, 1996, p.58.

大。^①英国通过“权力下放”(devolution)来解决苏格兰、威尔士问题并建立地方议会,使其政治制度具有了联邦制色彩的新型单一制性质。此种权力下放更加强化了英国地方自治的不对称性(asymmetric)。此外,政治实践也修改着宪法运行的方式,在英国历史上的大多数时期,地方政府在实践中通过自由裁量权也在不断发展自己的权力和责任,提供各种服务,只是这种自由裁量权没有得到宪法的保护,中央政府可以随时减少或撤回。所以从国家结构形式的角度来看,很有必要对英国地方自治制度进行梳理。

其次,英国地方自治在世界上具有引领地位。享有“地方自治之母”美誉的英国是最早实行现代地方自治的国家,也是最早实现城市化的国家,在地方自治方面有着丰富的经验,可以为后来转型期国家在地方自治领域提供宝贵的财富。F.J.古德诺(Frank J. Goodnow)认为:“在地方自治政府体制下,由地方选举和受地方控制的官员执行国家法律;在行政集权体制下,由中央选举或受中央控制的官员经常执行地方的政策。两种体制都不会在国家和地方政治共同体之间产生有效率和融洽的政府非常需要的那种协调关系。由于这个原因,在人们感到执行国家意志是绝对必要的情况下,那些几乎完全采用了地方自治政府体制的国家倾向于放弃这一体制而采取行政集权的制度。地方自治之乡的英国,在19世纪里一直很快地集中着它的行政体制。”^②所以英国在20世纪后还是最早实行地方自治改革的国家,并且其改革最为典型,^③由中央政府发起。其特征是呈现中央政府集权化的趋势,不断削弱英国地方自治,而此时其他国家的政府间关系却呈现一种分权趋势,不断扩大地方政府的自主决策权,比如北欧国家的“自由市镇试验”、法国和日本地方

① [美]F.J.古德诺:《政治与行政》,王元译,北京:华夏出版社,1987年,第1页。

② 同上,第31页。

③ 20世纪之后,世界上共有三波地方自治的改革浪潮,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。

分权法的颁布和实施、美国和德国的州向地方分权。^①英国地方自治的发展有其独特的路径，所以我们有必要对英国地方自治的发展有一个明确的认识。

再次，从英国地方自治在世界上的影响变化来看，有必要重新认识英国地方自治。早期英国地方自治在世界上的影响非常大。它不仅直接影响昔日的殖民地国家和地区，比如美国、澳大利亚、新西兰、南非等国家，也影响了欧洲大陆的法国和德国。日本学者松村岐夫认为：“英国的中央地方关系可以说是相互独立的。英国的这种组织体制，曾对普鲁士、德国的施泰因市政改革、十九世纪七十年代的俾斯麦改革产生过影响，经由普鲁士，也影响过战前的日本。英国的地方自治影响到各国，成为众多学者的标准模式。”^②

但是到了20世纪后期，英国地方政府这个欧洲国家曾经的模范，却被削弱到不可接受的程度。1997年6月，欧洲议会的地方和地区政府委员会公布了其对四十多个国家地方民主状况的决议，认为六个国家（英国就是其中之一）的地方民主存在严重问题：他们那些原本高度中央集权甚至趋于“超中央集权”的政府制度，其集权程度仍然在进一步提高。^③所以英国地方自治今后如何定位、如何发展，是一个值得深思的问题。

最后，英国地方自治对民主政治有着推动作用。民主政治最好的学校和民治成功最好的保障，乃为实施地方自治。以托克维尔(Alexis De Tocqueville)为代表的西方学者普遍认为，地方自治具有自由的价值。地方自治本身所蕴涵的效率、民主与自由的价值，使其在现代社会中成为一种潮流。在英国政治民主化的过程中，地方自治发挥出巨大的推动作用。其中，地方自治制度

① [瑞典]阿姆纳等主编：《趋向地方自治的新理念？》，杨立华等译，北京：北京大学出版社，2005年，第2页。

② [日]松村岐夫：《地方自治》，孙新译，北京：经济日报出版社，1989年，第9页。

③ [英]戴维·威尔逊、克里斯·盖姆：《英国地方政府》（第三版），张勇等译，北京：北京大学出版社，2009年，第167页。

是其宪政制度的一项重要内容,对于防止中央权力过分膨胀起到一定作用,与此同时,地方自治制度保证了国家政治权力和社会权力的平衡,有效协调了英国中央与地方的关系。英国学者詹姆斯·布莱斯(James Bryce)曾指出:“地方自治第一种贡献,在于能养成人民对于公共事务的关心,使人人人都知道有监督公共事务之执行的责任。”^①

但是当代许多公共服务的中央集权化,规避地方政府以及地方政治的减少都促使民主政治不断地忽视地方事务,过分强调国家政治。在地方层面,民主的实践和习惯曾是英国民主文化的基础,但目前也正在衰退。近些年来,英国人所理解的民主也出现了新概念:民主被解释为把公民作为消费者(consumer),而不是一个在政治过程中积极的参与者。^②所以研究英国地方自治问题,能够使我们深度思考地方民主的理论和实践,提出增加地方政府机构民主的意见,确定民主参与的新形式。

综上所述,从英国地方自治传统、引领地位、影响力变化和对民主政治的推动作用来看,英国地方自治制度的这种独特发展路径是研究地方自治的首选案例。

二、选题意义

英国既是“地方自治之母”、最早的现代国家、最早实现城市化和工业化的国家,又是20世纪地方治理改革的先行者。所以研究英国地方自治具有重要的理论和现实意义。

(一)理论意义

对英国地方自治研究有助于我们对地方自治理论、地方治理理论与地

^① 王建勋编:《自治二十讲》,天津:天津人民出版社,2007年,第120页。

^② Lawrence Pratchett and David Wilson, *Local Democracy and Local Government*, Hampshire: Macmillan, 1996, p.x.

方民主理论的深刻理解,从而丰富政治学理论。“地方自治”“地方治理”和“地方民主”都是当代政治学中流行的概念,是高度抽象的术语,是很难解释和容易引起激烈争论的概念,在许多国家的学者看来,这些都没有真正的意义,而是由制度安排、经济环境、社会条件和文化传统相互影响出现的词语,学术界和实践者对其赋予了不同的含义。

地方自治体现的是一种国家治理模式,宏观层次上涉及中央与地方的权力分配关系;微观层次上涉及地方社会内部的治理方式,是民众参与型的多元政治。地方自治是西方民主政治的重要组成部分,它与三权分立共同构成旨在实现权力合理划分与制约的分权理论。地方自治是宪政民主制的基础性结构,同时也是政治发展的重要标志。由于实行分权,地方政府获得相对独立的地位,拥有了一定改革与发展的自主权力,地方自治由此成为英国实现政治发展的一种途径。随着地方自治和地方治理实践的发展,地方自治与治理理论也要不断演变,需要新的框架和新的分析工具研究地方自治与治理经验。通过研究英国地方自治,我们能够掌握地方自治、地方治理与地方民主这些复杂的概念及理论,并梳理它们之间的关系,能为中国地方政府改革、治理与创新提供一些借鉴。

(二)现实意义

对英国地方自治研究的现实意义在于,英国地方政府在其发展与变革的过程中,不断采用新理念、新形式、新方法进行创造性的自治,能够使英国地方政府不断发展与完善自己,也能从其失败经历中吸取经验教训,为英国地方自治提供经验启示。

在中国,党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的全面深化改革总目标,党的十九大报告进一步明确这一目标。地方治理作为国家治理的重要内容,是中国全面深化改革的重点领域。汲取英国地方自治与治理改革精华,能够为中国地方政府创新和地方治理转型提供经

验启示。

在全球化背景之下，各个国家的地方自治呈现趋同趋势。随着中国经济、政治和社会条件的变化、公民政治需求的增大，以及新兴政治文化的形成，中国也需要提高政府民主治理的水平。改革开放以来的中国地方政府也在不断重组和改革。从2000年开始，中国创建了“中国地方政府创新奖”，目的是为地方政府交流改革经验创建平台。至今，先后有一千五百多个省、市、县和乡镇等各级地方政府申报此奖。中国的政府创新遵循着政治现代化的五个普遍性发展趋势，即从管制政府走向服务政府，从全能政府走向有限政府，从人治走向法治，从集权走向分权，从统治走向治理。^①研究英国地方自治问题时，我们会发现，自二战以来，英国中央政府集权化程度不断地增加，英国地方自治被逐渐削弱，面对这种情况，英国地方政府也不断地进行着结构、功能、财政等方面的改革。从1997年开始，英国进行的现代化地方政府项目有：新的政治结构、社区领导、民主复兴、通过“最佳价值”(best value)来提高绩效，等等，来试图平衡中央与地方的关系，这些改革都会为中国的地方政府创新提供经验和教训。

中国的地方治理也面临国家统一、民主政治建设、市场经济完善、工业化与城市化、城乡统筹发展、环境保护等一系列共时性矛盾。而作为最早实现工业化国家的英国经历了与我国类似的发展阶段。在面对一系列社会矛盾的关键时刻，英国地方自治制度发挥了巨大作用，成为缓冲矛盾的调节器。例如在19世纪50年代，英国城市人口已经达到50%，到2012年，已经达到90%以上；而中国的城镇化率在2011年时才达到50%，到2017年年末，达到58.52%。因此，我们可以借鉴英国很早之前积累的经验，避免在城市化的过程中走弯路。

需要说明的是，尽管中英两国的国情、改革背景、改革理论和改革举措

^① 俞可平主编：《中国地方政府创新案例研究报告（2009—2010）》，北京：北京大学出版社，2010年，第2页。

都不同,但这并不妨碍两国在学术和实践上的相互学习。在研究英国地方自治的经验时,需要把一些共时性矛盾还原为一系列历时性矛盾,这就找到与英国相类似问题的处理经验,为中国地方政府的制度改革和创新提供一些思路。

第二节 研究现状与文献综述

目前,中国学者关于英国地方自治制度专门性研究的专著并不多见,有少量论文仅集中研究英国某个时期的地方自治制度。从比较政治学角度来阐释英国地方自治的也并不多见,大多只是一笔带过。在国外,把英国地方自治作为一种制度来研究的著作也不是很多。尽管学术界对于英国地方自治制度专门研究很少,但是对英国地方政府和地方治理的相关研究较为丰富,这为我们研究和分析英国地方自治提供了可利用和借鉴的资源。以下分别介绍国内外学者有关英国地方自治的研究情况。

一、国外研究现状与文献综述

英国地方自治拥有非常悠久的历史,最早可追溯到罗马不列颠时期(约公元前55—440年),其地方自治传统形成于盎格鲁-撒克逊时期(约440—1066年),一直发展到当代(20世纪80年代至今)的地方治理,国外学者凭借着丰富的资料,相关研究很具体、很细化,也很深入。依据其研究内容和视角,主要分四类进行总结。

(一)关于英国地方自治的研究

安东尼·伯奇(Anthony H. Birch)的《英国政府体制》(1979)一书中有一章介绍英国地方政府特点,中央与地方关系特点和地方自治优点等。^①休·阿

^① Anthony H. Birch, *the British System of Government*, London: George Allen and Unwin, 1979, pp. 199-211.

特金森(Hugh Atkinson)和斯图尔特·威尔克斯-希格(Stuart Wilks-Heeg)的著作《从撒切到布莱尔时期的地方政府:创造性的自治政治》(2000)集中分析中央政府如何控制地方政府与地方政府努力寻找创造性自治这两者之间动态性的紧张关系。^①埃里克·阿姆纳(Erik Amna)等主编的《趋向地方自治的新理念?》(2005)重点分析了撒切尔执政时期和新工党上台后出现的英国地方自治新理念。^②科林·库珀(Colin Copus)等的著作《英格兰地方政府:中央集权、自治和控制》(2017)^③阐明英格兰地方政府的自治、权力、角色、功能和责任是怎样被侵蚀、中央集权者与地方主义者各自对待地方政府宪法地位的观点,以及地方政府在英格兰政府中的整体作用。

休·惠伦(Hugh Whalen)的文章《地方自治的意识、民主和基础》^④关注的是地方自治与民主的关系问题,以及在一个民主国家里如何对待地方自治。文中引用了赞成地方独立的伟大理想家图尔明·史密斯(Toulmin-Smith)的话:“他支持地方自治,反对中央集权,把中央集权比喻为可怕的龙,不停地啃食着伟大的世界自由之树(Yggdrasil)的根,而地方自治是真正的乌尔达(Urda)泉水,只有纯净的水才能永远保持世界自由之树的强大和成长。”^⑤这个比喻高度赞扬了地方自治的价值。

高登·克拉克(Gordon L. Clark)的文章《地方自治的理论》试图构建一个新的地方自治理论,从豁免权和主动权(immunity and initiative)这两个原则来解释地方自治。豁免权是指地方有权力免于国家高层的监管,主动权是指

① Hugh Atkinson and Stuart Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair: the Politics of Creative Autonomy*, Cambridge: Polity, 2000, p.3.

② [瑞典]阿姆纳等主编:《趋向地方自治的新理念?》,杨立华等译,北京:北京大学出版社,2005年,第106~136页。

③ Colin Copus, Mark Roberts, Rachel Wall, *Local government in England: Centralisation, autonomy and control*, London: Palgrave Macmillan, 2017.

④ Hugh Whalen, “Ideology, Democracy, and the Foundations of Local Self-Government”, *the Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol.XXVI, No.3, 1960, pp.377-395.

⑤ Ibid., p.380.