



英国地方政府制度的法律演变

——一种制度史的描述*

樊玉成

提 要：英国地方政府在制度传统上具有组织自发性、历史演化性、直接民主性与职能有限性四大特征。这些特征共同构成了英国地方政府的传统自治性。十九世纪末期，两部地方政府法的颁布建立起组织结构统一、职能统一且以普选为基础的现代地方政府制度。此后为应对地方分权的诉求，新的立法不断补充和完善原有地方政府制度，产生了区域政府架构。从十九世纪开始，中央政府建立起对地方政府的法律控制机构，并相应出现了济贫法委员会模式、地方政府委员会模式，以及全面与直接的控制模式三大法律控制模式的更迭。在不断深化的中央政府控制之下，地方政府慢慢失去自治色彩，甚至丢掉地方性特色，成为一个国家行政任务的地方分销者。在地方事务、地方知识以及地方财政的去地方化之后，现代地方政府仅是一个身在地方的中央代理机构。

关键词：地方政府；地方自治；法律控制；去地方化

一、传统英国地方政府的制度特色

（一）传统地方政府的组织自发性

传统的英国地方政府在总体上是一种自发和零乱的集合体。^[1]在十九世纪末期的现代地方政府制度建立之前，整个英国的地方政府或者更准确的说是地方当局是互相独立，既不协作也不隶属。这些地方当局根据自身的需要有着不同的管辖范围，它们之间没有对这种零乱的划分有过协调。各地方当局之间除了对自身管理事项清楚外，对其他当局的情况知之甚少。^[2]

* 作者樊玉成，男，上海交通大学凯原法学院 2006 级宪法学与行政法学博士研究生，研究领域为行政法学、地方政府法学、教育法学。E-mail: canacfan@gmail.com

本文系中国发展研究基金会中国发展研究青年奖学金资助项目成果。

[1] 19 世纪末期，研究地方政府制度的英国学者 Chalmers 对传统英国地方政府的现状总结为“这个国家里的地方政府可以被恰当地描述为由杂乱的区域、无序的地方当局以及混乱的地方税所组成。” See Mackenzie D. Chalmers, *Local Government*, Adamant Media Corporation, 1883, p. 17.

[2] See HC Deb 21 February 1870 vol 199 cc638-69, p. 639, HC Deb 03 April 1871 vol 205 cc1115-43, p. 1115.

这种杂乱的局面从地方当局产生之初就一直存在。直至十九世纪末期，现代英国地方政府体制建立之前，遍布在英格兰和威尔士地区的各类地方当局多达数万。它们在英国的各个历史时期，为了特定的地方治理任务而被建立，以最基层的教区(Perish)为地域基础，或联合各区域、或单独划分，每个特定的行政事项都有与其匹配的特定行政区域。这些行政事项及其各自的区划范围是在相当长的一个历史时期内，根据当时社会的具体需要而逐个建立的。建立这些地方当局的时候，尚未存在统筹的规划，缺乏对地方当局的总体性制度安排，这使得地方当局的数量不断膨胀，到十九世纪末期，其数量已达到惊人的地步。^[3]

这种状如原始丛林般的地方政府格局，在历史上各有消长，在政府仅作为守夜人的时代，地方公共事务并不繁多，依靠着地方上的贵族、乡绅以及神职人员，这些地方事务都能得到较好的处理，而不至于成为普遍的社会性问题。^[4]但这种状态到工业革命时期就戛然而止了。工业革命在创造物质财富的同时，同样也大量创造着社会性问题。这些社会性的公共问题在公法上则转化成相应的政府公共职能。^[5]为应对公共问题、履行公共职能，中央政府相应地制定了一系列的管制性立法。^[6]新的公共事务和新的应对性法律安排逐步塑造了新的人民与政府的公法关系，进一步凸显自发性地方政府组织的能力缺陷。

根据现有英国议会的文献记载，在十九世纪末期的英国，任何一位在自治市(Borough)生活的居民都可能受到六个地方当局的叠加管理：它们分别是自治市议会(Municipal Council)、教区委员会(Vestry)、学校委员会(School Board)、丧葬委员会(Burial Board)、济贫法督察员委员会(Board of Poor Law Guardian)和季审法院(Quarter Session)。如若居民住在地方委员会(Local Board)的管辖区之内，那么在法律上他/她具有四种不同的身份，即分属于四个不同的行政区域内：地方委员会辖区、教区、教区联合以及郡，并相应承担不同法律义务的要求。据当时的统计，在整个英格兰和威尔士两地共有不少于 27069 个地方当局，地方税更是多达 18 种以上。^[7]面对着英国地方政府在其组织上的自发和无序，剑桥大学的梅特兰教授在其所著《英国宪政史》中感叹到：“或许将来的某天，某位大学讲师能够用简单和概括的概念来描绘一幅英国地方政府的主要轮廓，但那天依然未到。”^[8]

(二) 传统地方政府的历史演化性

英国地方政府制度史可以追溯到始于公元一世纪的罗马征服时代。罗马人将行省制传入不列颠岛，建立以总督与地方财政官为核心的罗马中央治理结构。在中央之下的不列颠的地方统治则交由土著的凯尔特人及其作为政治实体的部落来完成。^[9]罗马不列颠时期的英国地方政府分为城镇与乡村两类不同组织。城镇继承了罗马式的市政公共设施与市民式的生活方式，城镇公共治理也一并沿用罗马法制。乡村地区土著的凯尔特人分化为罗马化的维拉(Villa)和传统农庄两种组织形式。尽管生活方式与社会组织形式有所不同，在性质上皆为凯尔特人的基层自治行政组织。^[10]罗马征服时代的不列颠尚处民族国家的前夜，中

[3] See W. B. Odgers, *Changes in Domestic Legislation*, in Council of Legal Education (ed), *Century of Law Reform: Twelve Lectures on the Changes in the Law of England During the Nineteenth Century*, Macmillan and Co., 1901, pp. 162-163.

[4] 英国圣安德鲁斯大学的普通法教授密尔松认为“法律和习惯一样，具有地方性。”传统英国地方政府是司法性的，根据以地方性习惯为基础的普通法来进行治理。[英]S. F. C. 密尔松：《普通法的历史基础》，李显冬等译，中国大百科全书出版社 1999 年版，第 3-4 页。

[5] 19 世纪下半叶开始，英国议会通过了大量的社会性与经济性的管制立法，将 19 世纪上半的叶边沁主义的经济改革与社会立法加以修正，约束和限制个人权利的管制立法扩张了中央政府的公共职能及其权力。参见[英]韦德：《行政法》，徐炳等译，中国大百科全书出版社 1997 年版，第 3-4 页。

[6] Patrick Karl O'Brien, *Political Precondition for the Industrial Revolution*, in Patrick Karl O'Brien, Roland E. Quinault (eds), *The Industrial Revolution and British Society*, Cambridge University Press, 1993, p. 128.

[7] See HL Deb 31 July 1888 vol 329 cc907-35, p. 908.

[8] See F. W. Maitland, *The Constitutional History of England: A Course of Lectures Delivered*, Cambridge University Press, 1919, p. 500.

[9] 依据古罗马历史学家塔西佗的记载，罗马帝国对于不列颠地方的治理主要依靠各地原有的凯尔特人部落组织。参见[古罗马]塔西佗：《阿古利可拉传 日耳曼尼亚志》，马雍、傅正元译，商务印书馆 1958 年版，第 22 页。

[10] 参见钱乘旦、许洁明：《英国通史》，上海社会科学院出版社 2002 年版，第 13-14 页。

中央政府从未建立过，但土著的凯尔特人早已依据罗马制度以及自身的部落习惯开始起了地方治理，英国地方政府的传统开始积累起来。^[11]

从公元五世纪初至 1066 年威廉征服，在罗马人撤离不列颠岛之后的五百年内，盎格鲁、撒克逊和裘特等西北欧入侵者在岛上经过互相征战、割据、抵抗与融合，逐渐形成了英格兰区域和与之相关的领土、首都、法律、历史与文化认同。伴随着国家的形成，不列颠岛上已经形成多个部落聚居中心和城市。^[12]在乡村中，从六世纪就已存在并通行于各王国的地方行政区划格局已显示出，撒克逊时代的地方政府已具有习惯法性质的组织制度功能。^[13]在十世纪，这种地方区划的传统形式转化为统一的“百户区”。在整个战事频繁的撒克逊时代，这种完善的基层地方治理格局为英格兰的统一提供了坚实的地方基础。

撒克逊时代的征战向着民族整合与国家形成的方向发展的同时，也将那些原本是旧王国属地或特定区域转变为英格兰诸王国的郡(Shire)。国王从贵族中选出合适人选出任 Ealdorman，负责一郡之内的司法与军务。由于 Ealdorman 具有贵族身份并多兼任其他郡的郡长一职，这种大权在握的地方首脑更注重自身实体利益而慢待国王利益。因此，国王任命新的地方官吏 Shire Reeve(Sheriff)来代理国王在地方上的利益，执掌地方行政事务，并渐渐替代 Ealdorman 而成为一郡之内的最高地方长官。在郡之下的地方还存在着百户区(Hundred)，次一级的地方组织结构。百户区原是战时抽取兵役的军事性质的区划，后渐渐演化为具有一定人口数量的行政区域名称。百户区的长官被称为 Hundredman，他是郡长的下级代理人，在更小的辖区内行使与郡长相似的权力。百户区之下还有村(Village)和镇(Borough)^[14]——地方政府的最低级行政单元。村更多的是一个地方经济管理组织，主要处理与当地农业有关的公共事务；而镇因其多为军事堡垒，后因其位置的重要性而发展为商业中心与行政中心。从郡、百户区到村镇，撒克逊时代的英国已从他们的祖先那里逐渐演化出一套本土的地方政府体制。

撒克逊时代的地方政府是一种司法性组织。^[15]早期地方政府组织在形式上是民众大会(Moot)，集会较少且会期固定；而地方事务多为地方习惯所约束，即使是单个地方事务或法律争议也一样对地方居民具有普遍影响，因此使得地方政府的行政主要表现为司法行政，即对案件的审理与执行活动。^[16]地方上的公共治理之目的更多的是通过个案来确认和保持地方习惯。在从郡、百户区到村镇的三级地方组织中，都以法庭作为其执行地方公务的单位。定期的开庭时间、适格的参与人以及各自专属的事务管辖范围形成了三级地方政府之间明确的治理分工。^[17]

撒克逊时代的王国政府很少出现在英格兰人的生活中，除去服兵役、维护桥梁与修缮防御工事(Trinoda Necessitas)三大传统的国家义务以外，地方居民所背负的公法义务主要源

[11] 参见彭献成：《英国政体与官制史》，湖南师范大学出版社 1999 年版，第 187 页。

[12] 参见[英]阿·莱·莫尔顿：《人民的英国史》（上册），谢琰造等译，北京三联书店 1976 年版，第 32 页以下。

[13] 参见[英]摩根主编：《牛津英国通史》，王觉非等译，商务印书馆 1993 年版，第 73 页。

[14] 撒克逊时代的 borough 与威廉征服之后的 borough 性质上不同。后者是指获得皇家令状而具有豁免和特权的城镇自治组织，常被译为自治市；而前者是在撒克逊时代区别于 village 而言的 town，由于其在军事、商业和行政上的位置较之 town 更为重要，并具有一些行政特权，而单独命名之。See Knappen, *Constitutional and Legal History of England*, Harcourt, Brace and Co., 1942, p. 42.

[15] 诺曼征服之后的英国所沿用的地方法庭和习惯法在当时都只是独立的地方政府的制度组成，普通法正是从地方政府体制及其习惯中演化出来。参见[美]库恩：《英美法原理》，陈朝璧译注，法律出版社，第 13-14 页。

[16] 以郡为代表的地方组织在法律上是一个实体，通过审理活动来展现其作为地方上生活共同体、权力共同体与义务共同体的政府性质，郡法庭只是郡内的贵族与自由民行使自我管理权的地方机构。See F. W. Maitland, *The Constitutional History of England: A Course of Lectures Delivered*, Cambridge University Press, 1919, p. 44.

[17] 在主教的协助下，郡长每年举行两次巡回审理活动(tourn)。第一次是在复活节后的一个月，第二次是米迦勒节(michaelmas)后的第一个月，在郡下的每个百户区巡回审理各类（宗教的与世俗的）刑事案件。郡内的民事案件的审理由郡长主持，郡内自由民(freeman)以 suitor 身份成为案件审理者，每四周举行一次。郡下的百户区和庄园各设有百户区法庭与民事法庭(leet)定期处理轻微的刑事案件，设男爵法庭(court baron)定期处理民事案件。See John Reeves, *History of the English Law: From the Time of the Saxons to the End of the Reign of Philip and Mary* (vol. 1), Luke White, 1787, pp. 6-7.

于地方政府。^[18]这个时代的地方治理“其所能赖以行使政府之职权者，端在地方法庭而不在中央议会也。”^[19]撒克逊时代是英国民族国家的确立时期，在中央政府尚未登上历史舞台之前，陷于长期征战挾伐的英格兰之所以能够不断发展，其中一个重要的原因就是英国地方政府传统得以长期保持与演化而未有中断，这是一个被英国学者称为地方政府的“黄金时代”。^[20]

1066 年的诺曼征服之后，威廉一世及其继任者继承了撒克逊时代的习惯与制度，王朝的更迭主要发生在上层，而下层的地方政府的治理结构与管辖权限经过普通法对习惯法的发展而称为不成文宪法的一部分。^[21]在十二和十三世纪，尽管国王致力于通过建立中央法院的途径来打破地方上的郡法庭与百户区法庭对法律争议的排他管辖权，但地方贵族向约翰王施加压力，迫使其签署《大宪章》(Magna Carta)，确认以贵族为主的地方当局对地方事务的管辖权以及城市经皇家令状所获得的自治权力与自由。^[22]接下来的中世纪、文艺复兴直至工业革命，地方政府制度未有大变化，只是治安法官取代郡长成为郡的最高权力者，成为这段地方政府史的主角。^[23]教会扩展到世俗世界的各个方面，教区承担了地方济贫与道路维护的公共职能。尽管地方政府制度在中世纪发生了一系列的变化，但这一切并未改变撒克逊时代积淀下来的地方政府的制度传统。

从演化制度史的角度来分析，罗马征服时代的不列颠地方政府虽是制度史的一个环节，但真正给予英国地方政府以传统并保持至今的要从撒克逊时代算起。^[24]传统的英国地方政府在本质上是演化性的，它与普通法的发展遵循着相同的方式，历任英国的君主对于地方政府制度的调整具有个案处理的性质，长期的微调让地方政府既保持了自身特色，又形成了制度演化的历史轨迹而终成传统。

(三) 传统地方政府的直接民主性

研究英国宪政史的学者 Erskine May 认为，英国人之所以有能力享受政治自由，主要因为地方政府的自治传统训练了他们对公共事务的管理能力。^[25]一般意义上说，政府的第一特征是其作为公共事务处理者的身份特征，由于公共事务最早表现为地方事务，故从政府诞生之刻，地方性就是相伴而生的政府第二特征。^[26]从英国宪政史可以追溯到的最早期间——撒克逊时代来观察，地方政府都是先于中央政府而存在。从郡、百户区到村镇，每个地方区域内的自由民、乡绅与贵族通过直接参与或选举代表的方式，在各级地方法庭以争议处理者的身份来切实履行地方政府的职能。^[27]由是观之，英国人最早实践民主、行使自由权利的场所，不在议会或中央政府而在地方政府。

在本质上，传统的地方政府是原始的直接民主制的产物。从撒克逊时代以来，直到十九世纪下半叶，英国地方政府一直保持着作为地方居民集体处理地方事务的公共机构特征。^[28]传统的地方政府在行事方式上具有司法特征，地方法庭不仅是处理地方上法律争议

[18] See William Blake Odgers, *Local Government* (2nd edn), Macmillan and Co., 1883, p. 16.

[19] [英] S. 李德·布勒德：《英国宪政史谭》，陈世第译，中国政法大学出版社 2003 年版，第 14 页。

[20] See Mackenzie D. Chalmers, *Local Government*, Adamant Media Corporation, 1883, p. 23.

[21] 参见[英] 卡内冈：《英国普通法的诞生》（第 2 版），李红海译，中国政法大学出版社 2003 年版，第 13 页。

[22] 参见[美]格伦顿、戈登、奥萨魁：《比较法律传统》，米健等译，中国政法大学出版社 1993 年版，第 95-97 页。

[23] 参见[英] 詹宁斯：《法与宪法》，龚祥瑞等译，北京三联书店 1997 年版，第 143 页。

[24] See Edward Fischel, *The English Constitution*, Bosworth and Harrison, 1863, p. 292.

[25] See Thomas Erskine May, *The Constitutional History of England Since the Accession of George the Third: 1760-1860* (2nd edn) (vol. 2), Crosby and Nichols, 1863, p. 460.

[26] 参见[英]詹姆斯·布赖斯：《现代民治政体》（上册），张慰慈等译，吉林人民出版社 2001 年版，第 130 页。

[27] 自由民有权参加镇的大会，而各镇则有权向百户区和郡派出代表参与各级地方政府事务，而这些地方事务是不区分立法的、司法的或行政的性质。See Mackenzie D. Chalmers, *Local Government*, Adamant Media Corporation, 1883, p. 24.

[28] 参见[美]伯尔曼：《法律与革命》（第 1 卷），贺卫方等译，法律出版社 2008 年版，第 202-203 页。

的司法场所，更是地方上的行政机关，司法的过程本身也是行政的过程。^[29]地方事务的处理在原则上必须以习惯法作为依据，而习惯法的正当性和公信力主要来自它是公共意志的体现。^[30]习惯法的运用只有通过当地居民的直接参与或选举代表方才具有效力。因此，直接民主、地方自治与习惯法都三位一体的，地方治理的过程就是地方居民以直接民主原则，适用习惯法来达成地方自治状态的法律过程。^[31]对于英国宪政发展而言，也正是这种直接民主性，在成就英国地方政府的自治传统的同时，还成为了英国不成文宪法中自由原则的制度基础。^[32]

自治市作为英国地方政府的一类，尤其能代表地方政府的直接民主与其自治制度之间的关系。自治市所拥有的中世纪最广泛的地方自治权，一方面来自于自治市比其他地方富有，财富本身能够创造更多的权利空间；另一方面就是自治市通过与国王的讨价还价，在确保王国税收的最大化的同时，为自治市赢取社会事务、商业事务、司法事务以及税收上的自我管理权。^[33]尽管自治市的历史及其所获得的皇家令状中的权限不尽相同，但在中世纪的漫长时间里，英格兰大大小小的自治市所演化出的自治权核心范围大体一致。^[34]如代表国王利益的自治市长官 Reeve 的产生就由市民以自由选举方式选出，再交由郡长并由其推荐到财政部获得最终的皇家许可。民选的地方政府官员反过来又作为确保与推进自治市市民的自由捍卫者：排除郡法庭与百户区法庭的司法干涉、独立行使审判权，自由选举自己的地方政府官员，并有权与财政署协商税收负担等问题。^[35]一个依靠市民直接广泛参与地方事务治理的地方政府制度，在保护与促进共同利益的同时，训练了市民作为社会管理者的能力，继而凭借这种能力捍卫和争取更多的自治权限。^[36]

尽管传统的地方政府制度是自由体制，但享受这种政治自由的人相当有限。中世纪以来的地方选举都与个人财产及其缴纳的地方税多少有直接关系。^[37]这种被称为复数选票制度的地方选举传统进入十九世纪之后，受到新兴社会阶层的强烈反对。^[38]伴随着十九世纪三十年代严重的经济危机，英国工人和新兴城市的市民在辉格党的带领下提出废除腐败选邑，授予新兴工业城市以选派议会代表的权利，同时要求增加议员与扩大下议院规模。经过惊心动魄的罢工、示威与政治较量，以格雷为首的辉格党终于在 1832 年迫使议会与国王同意《人民代表法(1832)》(Representation of The People Act 1832) (又被广泛称为《改革法

[29] See F. Pollock, F. W. Maitland, *The History of English Law: Before the Time of Edward I* (vol. 1), Cambridge University Press, 1895, P. 542.

[30] 撒克逊时代的习惯法源于部落习惯，而部落习惯则是全体成员以直接民主方式对公共事务的处理规则。参见[捷]纳普主编：《各国法律制度概况》（国际比较法百科全书·第 1 卷），高绍先、夏登峻等译，法律出版社 2001 年版，第 1504-1505 页。

[31] 继受英国地方政府传统的美国新英格兰各州的地方政府的治理就是一个典范。在托克维尔眼里，地方的管理权被尽可能打碎，以让尽可能多的当地居民参与公共事务，决定公共事务，而将执行工作交由他们选出的官员来处理。参见[法]托克维尔：《论美国的民主》（上卷），董果良译，商务印书馆 1996 年版，第 75 页。

[32] 英国不成文宪法中的自由原则的另一个制度基础是议会制度。See E. Creasy, *Rise and Progress of the English Constitution* (6th edn), Richard Bentley & Son, 1892, p. 376.

[33] See William Stubbs, *The Constitutional History of England: In Its Origin and Development* (3rd edn) (Vol. 2), Oxford Clarendon Press, 1887, p. 577.

[34] 参见陈绪纲：《法律职业与法治——以英格兰为例》，北京：清华大学出版社，2007 年，第 77、79 页。

[35] See William Stubbs, *Constitutional History of England in Its Origin and Development* (3rd edn) (Vol. 1), Oxford Clarendon Press, 1880, pp. 623-629.

[36] 密尔在论述地方代表机关之时指出地方政府是唯一能够为地方居民提供广泛参与社会管理的机构，不仅能够训练他们的智识与社会管理能力，还能培养好的地方代议制度。这种直接民主的参与机制在客观上又能反过来促进地方自治。See John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, Harper & brothers, 1862, pp. 288-289.

[37] 如在选举地方上济贫法委员会的督察员时，依据当地居民所缴纳的地方税之多少来确定其投票数，最多可达 6 票。See William Blake Odgers, *Local Government* (2nd edn), Macmillan and Co., 1883, p. 109.

[38] 工业革命后，工商阶层作为新兴的财富拥有者却无法享有选举权；新兴的城镇虽然富有且人口众多，但却没有独立的选区及代表资格。参见[英]比几斯渴脱：《英国国会史》，清代翰墨林编著印书局编译，北京：中国政法大学出版社，2002 年，第 213 页。

(1832)》)。[39]新法对传统的英国议会选举制度做出了内容广泛的变革：它直接扩大了下议院规模、调整了选区、增加了代表人数，在地域和人口的代表性上修正了半个世纪以来的错误，赋予新兴工商阶层以合理的选举资格。[40]

《改革法(1832)》的施行对于地方治理而言，确立了真实有效的地方选区与代表人口，是对地方的社会与经济发展的一种宪法性确认。下议院议员代表的选举改革，不仅是国家宪政层面的变动，如果考虑到议员身份的正当性，不仅来自于形式合法的选举规则，更来自于实质上公正与合理的地方上的选区划分与名额分配规则的话，那么这次改革又是一次对地方政府民主基础的现代化变革。[41]《改革法(1832)》的制定是十九世纪影响最深刻的宪政改革，它不仅推进了英国议会民主的现代化，还深刻动摇了传统的地方行政区划的正当性，将基于传统区划范围的地方政府置于一种制度脱节的尴尬局面，让地方政府的现代化问题被提上改革日程。[42]

(四) 传统地方政府的职能有限性

正如上文所述，传统的英国地方政府具有直接民主性与司法性的特征。乡村地区的地方精英与居民通过直接参与或选举代理人的途径，以地方法庭为组织形式，以案件审理为权力运作过程，借司法之名行使管理地方事务的公共职能。乡村地方政府组织的司法性特征，一方面是由乡村的地方事务的特点所致，另一方面也由习惯法是当时的主要治理规则的这一客观情况所决定。就第一点而言，相比较市镇中的市场管理职能而言，乡村是不设置市场，没有行会等商业组织的，乡村地区的地方政府更多的是具有一种消极性的社会治理职能，如地方税的征收、法律争议的解决、公共安全的维护、限制性行为的许可以及贫苦人群的救济等方面。[43]就第二点来说，乡村是英国封建主义最根深蒂固的地方，而土地权属与其所附带的封建税赋的确定则是封建制度的基本问题。大量有关土地占有、继承与领主权的法律争议成为地方政府的核心事务与最重要的公共事务，而地方政府对这些事务的处理则主要依靠地方上自然形成的习惯法和诉讼程序。[44]因此，在地方事务的消极性特征与法律规则的习惯性特征的作用下，乡村政府不仅职能有限，而且行使权力的形式类型也极为有限。

根据普通法标准来判断，传统的英国市镇地区的地方政府是具有法人资格的地方团体，即依据普通法或皇家令状（又称特许状）而获得特定区域内的地方税的征收权以及相应的地方事务管理权。[45]伯尔曼认为，在那些获得成文的皇家令状的市镇，连同那些没有成文的皇家令状的市镇里，皇家令状是设立市镇政府组织和确立市民基本权利的基本法，

[39] 参见[美]戴维·罗伯兹：《英国史：1688年至今》，鲁光桓译，广州：中山大学出版社，1990年，第195-196页。

[40] 1832年《改革法》减少了56个人口不足两千的腐败选邑(rotten borough)共计111名代表资格，30个人口不足四千的自治市各削减一名代表资格，两个自治市各削减两名。22个规模较大的市镇，包括都市区，各获得两名代表资格，20多个其他的镇各获得一名，人口多的郡的代表资格从原来的94增加到159，人口规模较大的郡再对其划分选区。这一系列的改革措施大大推进了地方居民的民主选举权。See Thomas Erskine May, *The Constitutional History of England Since the Accession of George the Third: 1760-1860* (2nd edn) (vol. 1), Crosby and Nichols, 1863, pp. 338-339.

[41] 1832年的改革法所建立的议会选举制度与既有的地方政府的选举制度有很大不同，这使得地方政府选举的民主性与地方政府传统结构之间的张力加大，地方政府本身的改革需要变得显而易见起来。See Colin Rallings and Michael Thrasher, *Local elections in Britain*, Routledge, 1997, p. 24.

[42] See Colin Rallings & Michael Thrasher, *Local elections in Britain*, Routledge, 1997, p. 17.

[43] See Edward Fischel, *The English Constitution*, Bosworth and Harrison, 1863, pp. 289, 292.

[44] 地方上的郡法庭、百户区法庭、领主法庭所审理的案件主要为涉及土地权属纠纷或附在土地上的税赋等法律问题，且土地案件是地方上习惯法的主要存在领域。参见[英]哈德森：《英国普通法的形成——从诺曼征服到大宪章时期英格兰的法律与社会》，刘四新译，北京：商务印书馆，2006年，第48、51、54、86-87页。

[45] See H. A. Merewether, A. J. Stephens, *The History of the Boroughs and Municipal Corporations of the United Kingdom: From the Earliest to the Present Time: with an Examination of Records, Charters, and Other Documents, Illustrative of Their Constitution and Powers* (vol. 1), Stevens and sons, 1835, pp. 294-296.

在实效上,它们是最早的近代成文宪法。^[46]市镇政府的管辖范围及其权限职能,部分源于习惯法上的既有权力,而主要则来源于皇家令状的确认与授予。如根据保存下来的皇家令状的记载,早在亨利一世时期,伦敦市民就取得国王的皇家令状,获得由市民选举郡长、按固定数额缴纳年税、排他性司法管辖、货物免税同行等地方自治权。^[47]这些特权与自治权有部分属于市民,另外则属于地方政府本身。由于市镇多是商业活动的聚集地,因此市镇政府的职能,除了必要的社会与公共生活方面的管理外,还延伸到商业领域之内,如行会的管理、产品质量标准、商品价格制度、工作时间与假日,甚至商店开设的间距等事项都由市镇政府或者辖区内的行会来负责。^[48]总体来说,市镇政府的职能,在法律上受到皇家令状、成文法与习惯法的约束,在内容上仅限于与特定地区相关联的公共事务。

在前现代的中央与地方关系中,地方政府仅处理与一个地区的居民有关的或者只涉及局部利益的事务,不成文的宪法性惯例所确立的地方分权体制是地方政府职能有限性的另一种概括。^[49]随着工业革命的到来,社会生产力被大幅度提升的同时,被一并带来的还有各种经济与社会危机。工业化与城市化带来了生产方式与生活方式的变革;经济与社会的双重集中造就了两个现代公共领域,以及经济与社会的两种管制方式及其相应的立法。由于新兴公共事务的普遍性特征,使得地方政府不再具有自主管辖上的适格性,取而代之的是议会立法确立了中央政府在這些领域内的主导地位。^[50]地方政府的职能发生了结构性变革,作为中央政府的法律与政策工具,地方政府行使着成文法规定的广泛但有限的管理权。转变后的地方政府的职能角色,已从传统的全流程的公共服务提供者转型成为一个处于公共服务链条末端的分包商。地方政府的职能开始朝着功能意义上的有限性方向发展。

二、现代英国地方政府的制度流变

(一) 现代英国地方政府的制度发端

《地方政府法(1888)》与《地方政府法(1894)》两部法律的生效被认为是英国新旧地方制度的分水岭。^[51]两部成文法在尊重和继承中世纪传承下来的地方政府传统的同时,为适应工业化和城市化所分化出的清晰的城乡两元格局,对地方政府的结构加以重新设计并初步形成现代地方政府制度。

根据 1888 年的法律规定,英国的地方政府在层级结构上表现为双层结构(Two-tier)。郡是地方政府的第一层级,它主要渊源于撒克逊时代的古郡。在该法生效之前,英格兰和威尔士两地共保有 52 个古郡。尽管它们在地名和边界上依旧存在,但都不再具有行政区域和管辖范围上的法律效力。新法设置的行政郡共有 62 个,它们的区域绝大部分与古郡域保持一致,只有 7 个古郡被各自拆分为 2、3 个行政郡。在郡之下,新法设立了地区(District)和自治市一级的地方政府。

1894 年的法律,将地区分为市镇地区(Urban District)和乡村地区(Rural District),将自治市分为郡自治市(County Borough)和非郡自治市(Non-county Borough)。凡人口在五万以上的镇都可申请获准郡自治市的资格。新法将那些尚不具有自治市头衔的镇都变为市镇地区。这样就将传统的镇这个第二层级的地方政府组织全部转换为地区和自治市的形式。^[52]

[46] 参见[美]伯尔曼:《法律与革命》(第1卷),贺卫方等译,北京:法律出版社,2008年,第387页。

[47] See William Stubbs, *Select Charters and Other Illustrations of English Constitutional History: From the Earliest Times to the Reign of Edward the First* (9th edn), Oxford Clarendon Press, 1921, pp. 128-129.

[48] See J. W. Willcock, *Law of Municipal Corporations; Together with a Brief Sketch of Their History, and a Treatise on Mandamus and Quo Warranto*, J. S. Littell, 1836, p. 79.

[49] 参见王名扬:《比较行政法》,北京:北京大学出版社,2006年,第114-115页。

[50] See Martin Loughlin, *Legality and locality: the role of law in central-local government relations*, Oxford University Press, 1996, pp. 28-29.

[51] 参见王名扬:《英国行政法》,北京:中国政法大学出版社,1987年,第54页;彭献成:《英国政体与官制史》,长沙:湖南师范大学出版社,1999年,第190页。

[52] 有关英国地方政府各级组织名称的翻译一直缺乏统一性。笔者所做出的名称翻译,一方面参考了前人的经验,另一方面也对其不准确之处改用概念自身的功能意义上重新命名。如前人所做出的翻译有:

两部法律生效之后，英格兰地区存有 61 个郡自治市，威尔士地区则只有 2 个。郡自治市具有几乎与郡相同的管辖权限，尽管其身于郡辖区之中，但独立于郡议会管辖之外。

两部法律施行后，在英格兰和威尔士地区的地方政府被划分为市镇性质的和乡村性质的两种。市镇的地方政府由于其教区议会(Perish Council)不再设置，因此仅有郡和区两级；乡村的地方政府存在着从郡、区到教区的三级体制。这在一定程度上恢复了撒克逊时代地方政府的郡、百户区与村镇的三层模式。原有的各类地方当局大部分被裁并，如地方委员会、公路委员会、付费公路信托（委员会）(Turnpike Trust)不再存在，其所有管辖权限被转入所在地的地方政府，绝大部分的丧葬委员会被撤销，乡村地区的济贫法监督员也被其所在地区的议员兼任。^[53]总之，新法所塑造的英国地方政府具有较为统一的组织体系与民主的选任机制，继承原有地方当局的大部分职权，同时又是地方事务的统一管理者，其已脱胎换骨为真正意义上的现代地方政府。^[54]

关于教区是否是地方政府的问题，在不同学科背景中有着不同的观点。政治学认为教区能够组织辖区公众并有权做出具有的决定，而这些决定又能够治理辖区内的公共事务，因此是最基层的地方政府。^[55]历史学也持相似的观点，从教区演化的历史进程及其扮演的公共职能角度进行界定。^[56]但法学上，尤其是规范分析法学，并不承认教区的这一地位。尽管制定法授予教区有济贫和管理道路的权限，但这种权力是部门法授予的特定行政权。^[57]从行政组织法来看，更类似于对既有公共组织的一种职权授予。因此，教区尽管与地方政府一样管理地方事务，但仅是一个特定行政组织，而非地方政府。^[58]

尽管有的学者在研究英国地方政府制度史时，把《市自治团体法(1835)》及其所创设的都市自治市(Municipal Borough)看作是现代地方政府的发端，但此种学术上的判断主要基于一种个案角度，即作为地方政府一类的镇，依照该法率先建立起统一模式的地方政府的组织形式与权限范围。^[59]实际上，“地方政府”作为一个正式概念第一次出现在 1835 年的市自治团体皇家委员会的报告之中。但当时的地方政府概念仅是一种简单的类型归纳，并不包含作为总体制度的地方政府的意义。^[60]都市自治市的建立，仍旧延续了地方政府制度发展的演化路线，在国家制度层面并未引入统一有序的现代地方政府体制。直到 1888 年与 1894 年两部法律的生效，地方政府制度才具有一套前所未有的总体性制度安排，才被认为是现代地方政府制度的诞生标志。

（二）当代英国地方政府的制度变迁

英国地方政府的历史发展是处在一个没有根本性宪法变革的历史过程中。地方政府的制度发展没有如梅特兰所说的那样，从习惯法(Folk-Law)到法官法(Jurist-Law)的清晰的制度变迁痕迹。英国公法学者习惯用当代的法律理念来审视地方政府制度，“职业性”地将法律视为一种能在司法上联结权利和义务的纽带，进而自然而然地忘记法律同样也是一种

特别市(county borough)、县(county)、市(municipal borough)、镇(urban district)、乡(rural district)、村(parish)。参见孔大允：《比较地方政府图表》，战地图书出版社，1942 年，第 53 页。

[53] See W. B. Odgers, *Changes in Domestic Legislation*, in Council of Legal Education (ed), *Century of Law Reform: Twelve Lectures on the Changes in the Law of England During the Nineteenth Century*, Macmillan and Co., 1901, pp. 164-165.

[54] See F. N. Forman, *Constitutional change in the United Kingdom*, Routledge, 2002, p. 11.

[55] See J. T. Smith, *The Parish*, H. Sweet, 1857, p. 489.

[56] See N. J. G. Pounds, *A History of the English Parish*, Cambridge University Press, 2000, p. 4.

[57] 作为地方行政组织的教区多分布于英国乡村，管辖制定法授予的特定的济贫与公路管理等事务，在性质上更类似于一个基层授权自治组织。参见[英]沃克：《牛津法律大辞典》，李双元等译，北京：法律出版社，2003 年，第 834 页。

[58] 尽管 1894 年《地方政府法》创立了教区议会，但并非是基层必须的组织，同时其从原来的教区委员会(vestry)手中取得的管辖权限也并不完全。The Local Government Act 1894 (56 & 57 Vict. c. 73) s. 6, s. 8.

[59] 这部法律仅是英国现代地方政府制度的一个开端，它仅就自治市中的地方政府体制做出规定，但并不适用于当时全部的自治市。See John G. M. Rimmer, *Local Government Law in a Nutshell* (3rd edn), Sweet & Maxwell, 1950, p. 8.

[60] See Bryan Keith-Lucas, *The Unreformed Local Government System*, Routledge, 1980, p. 13.

描述，一种对社会本身的规范性描述。^[61]就法律是对社会本身的规范性描述而言，透过英国当代地方政府的立法，我们能从规范文本中审视到英国地方政府制度的流变。若将地方政府视为一种社会治理的次级结构的话，那么当代的英国地方政府具有一个非常重要的制度发展趋向——地方分权(Devolution)。

尽管英国是单一制国家，领土由英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰四个不同区域组成，但迫于宗教、民族、语言文字、文化和历史等的差异，除英格兰地区外，英国议会在威尔士、苏格兰与北爱尔兰地区确立了特有的区域政府体制。^[62]这种安排在英国的宪政结构中被称作地方分权或权力下放。^[63]地方分权下的英国，在英格兰地区不存在一个所谓的英格兰政府，但威尔士、苏格兰和北爱尔兰却各有其区域政府存在。现代英国的国家治理模式是通过制定分别针对威尔士、苏格兰和北爱尔兰地区的专门的宪法性法律来确定它们各自的地方分权体制，并据此建立起各自的议会和政府系统，明确各自在法律范围内的政府结构与职能，从而构建起中央政府与三个地方之间的法律关系。^[64]

由权力下放而建立的区域政府与传统的地方政府有着诸多不同之处。首先，区域政府是根据具有宪法性质的成文法而建立；而传统的地方政府则从历史上就存在并演化，至今近代才被成文法所规范。^[65]其次，区域政府所管辖的事务主要是类似联邦国家成员国的“国家性”事务；而传统的地方政府仅管辖地方上的社会性事务，即与居民生活直接相关的公共事务。^[66]再次，建立区域政府的法理基础在于英国境内的三个特定区域具有民族与文化方面的特质性，中央政府赋予其区域内居民以民族事务自决权的自治权力，这种权力是中央政府下放到特定的地方政府手中的，具有政治权力性质；而传统的地方政府存在的法理基础则是作为社会基层单元而必须具有的公共产品的提供功能，在治理目的上是非政治性的。^[67]最后，尽管现代的区域政府和地方政府的职权都由成文法加以规定，但时至今日某些地方政府仍旧行使着历史上留下的普通法上的权力。^[68]

尽管有英国学者指出，地方分权制度的确立是英国半法典化(Semi-codified)宪法的一次重大变革，它在英国整体上确立了宪法中民主原则所必须具有的地方性色彩，由此而将英国从单一政府体制(Unitary System of Government)推向“准联邦”(Quasi-Federal)的宪政制度。^[69]然而，英国毕竟不是联邦制国家，区域政府也不能等同于州政府，更不是英联邦中

[61] See Martin Loughlin, *Legality and locality: the role of law in central-local government relations*, Oxford University Press, 1996, p. 4.

[62] 尽管在 1998 年地方分权的立法获得通过，创立了威尔士、苏格兰和北爱尔兰三个区域政府，但英格兰地区却没有相对应的机构设置。而现实中，英国民间已开始兴起了英格兰意识(sense of Englishness)。虽然没有英格兰的区域政府，但英国的中央政府已有了英格兰的区域治理意识。See John Tomaney, *The Regional Governance of England*, in Robert Hazell (ed), *The State and the Nations: The First Year of Devolution in the United Kingdom*, Imprint Academic, 2000, p. 117.

[63] Devolution 作为一个法律概念，最早用于教会法和财产法之中，具体是指权利(权力)人因不行使或有其他行为而导致的权利(权力)移转于其他主体，包括财产的、身份的、资格的等法律上的转移。参见《元照英美法词典》，北京：法律出版社，2003 年，第 412 页。《布莱克维尔政治学百科全书》将 devolution 界定为“把上级单位的权力转交给下级单位的做法；把由一个由国家的立法机关或部长们行使的职权转交给次一级的由选举产生的地区性机构。”《布莱克维尔政治学百科全书》(修订本)，北京：中国政法大学出版社，2002 年，第 209 页。

[64] 英国中央政府在与威尔士、苏格兰以及北爱尔兰当局存在着传统上的分权关系，即以上三地历史地享有地方自治权(home rule)。在当代，这种府际关系通过三个主要的宪法性法律加以明确，即 Government of Wales Act 1998, Scotland Act 1998, Northern Ireland (elections) Act 1998.

[65] See A. W. Bradley, K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law* (13th edn), Pearson Longman, 2003, pp. 47-48.

[66] 在 Whaley v. Watson 案件中，法院对地方政府行政行为的审查，不仅可依据成文法之规定，还可根据传统的普通法来进行，而对于审查区域政府而言，后者并不能作为审查根据，这是因为依据地方分权法成立的区域政府，具有与地方政府不同的宪法地位。See Richard Cornes, *Devolution and England: What is on Offer?*, in Nicholas Bamforth, Peter Leyland (eds), *Public Law in a Multi-Layered Constitution*, Hart Publishing, 2003, p. 116.

[67] See Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, 2001, p. 288.

[68] Percy Ashley, *English Local Government*, T. C. & E. C. Jack, 1905, p. 7.

[69] Russell Deacon, Alan Sandry, *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh University Press, 2007, pp. 1-3.

的自治领。我们不得不承认，至少在现阶段，根据现有的成文法之规定，区域政府仍旧是地方政府的一种。但区域政府不同于传统的地方政府，它在制度上突破了地方政府的传统功能，即在担负地方事务之外，兼具地方上的政治治理功能。地方分权制度是对传统地方政府制度的一次宪法性变革，将地方政府的发展带入一种新的维度。

三、对地方政府的法律控制

（一）济贫法委员会模式

1834 年的新济贫法(Poor Law Amendment Act 1834)设置的“济贫法委员会”(The Poor Law Commission)是第一个管理和控制地方政府的中央政府机构。^[70]从中世纪以来，济贫是基层地方当局的基本公共职能之一。^[71]然而，旧的济贫法体制所创设的院外救助体系，在工业革命时代受到市场经济与功利主义的夹击，变成一种危害自由主义的福利安排。^[72]新济贫法采用了功利主义立法理论，以更少适格性(Less Eligibility)为原则，把对贫困人群的道德救助变为一种制度压迫，人为造成院内救济的非人道主义。^[73]

济贫法委员会尽管有权制定那些教区不乐意去服从的指令，但它更多地是通过联合教区以形成特定的行政区域来专辖出生、死亡和婚姻登记的地方管理事项。^[74]安多夫济贫院丑闻(Andover Workhouse Scandal)之后，新设的济贫法委员会(Poor Law Board)代行替代原来的委员会。1871 年，其所有的职权都被“地方政府委员会”(Local Government Board, LGB)所收纳。至此，通过济贫法委员会模式而形成的中央对地方政府的管理就此结束。

济贫法委员会虽是第一个以管理地方政府及其事务为其行政业务的中央政府机构，但并不是现代意义上的中央对地方政府的法律控制。十九世纪的英国地方政府依旧保留着中世纪以来的封建特征，以治安法官为地方长官的地方政府只是传统上国王派驻地方的执行机构，在确保国王对地方收税权的同时，处理所谓的地方自治事项。新济贫法的施行，一方面继续着剥夺治安法官的地方管理权的这一历史进程，另一方面也尝试着将这些剥离的权力纳入到一个新设的统一的中央机构之中。这一中央机构将那些早在十七世纪初就属于教区的具有地方福利行政性质的济贫权力置入中央控制之下。

原本在伊丽莎白一世时代属于地方上教区所负责的具有地方事务性质的济贫职能，由于工业革命和经济危机的作用，竟然成为了十九世纪上半叶的全国性事务。^[75]出于中央政府对全国性事务的主管责任，设置济贫法委员会只是为了更好地集合地方政府的能力和资源而采用的一种制度工具，最初并不以管理地方政府的地方事务为业务内容。因此，围绕着济贫这项福利行政的实施，济贫法委员会搭建起一个中央政府与地方政府合作的公共行政平台。这种看似民主的模式建立并不是当代行政法上公众参与的精神与制度的产物，只是在中央政府有能力控制地方政府的前夜而不得不采取的一种行政业务上的管理措施，是那个时代中央与地方政府关系所选择的制度结果。

作为主管地方政府事务的第一个中央机构——济贫法委员会，其所创立的特别委员会模式被其他两个中央机构所复制，成为监管地方政府所通用的制度，即涉及地方健康问题的中央主管机构：1858 年前的总健康委员会(General Board of Health)与此后的地方政府法办公室(Local Government Act Office)。负责监管地方政府事务的三个中央机构中，唯有济贫法委员会是独立的中央政府部门，在地方驻有长期性的检查人员，并且从事系统地

[70] See Martin Loughlin, *Legality and locality: the role of law in central-local government relations*, Oxford University Press, 1996, p. 40.

[71] 旧济贫法的宗旨在于惩罚和制止各种形式的流民，从而达到维护地方封建秩序的目的。See Thomas Pitt Taswell-Langmead, *English Constitutional History: From the Teutonic Conquest to the Present Time* (6th edn), Stevens and Haynes, 1905, p. 379.

[72] 参见[英]诺曼·巴里：《福利》，储建国译，吉林：吉林人民出版社，2005 年，第 32 页。

[73] See Samuel Edward Finer, *The Life and Times of Sir Edwin Chadwick*, Taylor & Francis, 1980, p. 257.

[74] See Great Britain Poor Law Commissioners, *Report of the Poor Law Commissioners to the Most Noble the Marquis of Normanby*, W. Clowes and sons, 1840, p. 140.

[75] 19 世纪上半叶屡屡爆发的霍乱让英国中央政府看到地方政府在流行病控制方面的先天不足，统一的和强有力的中央管制体制必须建立和加强。See L. C. B. Seaman, *Victorian England: Aspects of English and Imperial History 1837-1901*, Routledge, 1990, p. 54.

行地检查工作，与之相比的其他两个机构，它们对地方上的检查只作提供技术性建议而已。^[76]

（二）地方政府委员会模式

1871年的《地方政府委员会法》(Local Government Board Act 1871)所创设的“地方政府委员会”是第一个专司地方政府事务的中央政府部门。^[77]地方政府委员会拥有广阔的对地方政府的控制权力，除去从济贫法委员会手中接管济贫职权以外，它还拥有从其他中央政府机构移转来的有关公共卫生与地方政府管理方面的职能。具体的管理权限有：（1）出生、死亡和婚姻登记；（2）公众健康；（3）地方政府；（4）污水排放与卫生；（5）浴室与洗衣房；（6）公共改善；（7）市镇改善；（8）手工业者与工人住房；（9）地方税收的返还；（10）疾病预防；（11）疫苗接种；（12）原有济贫委员会的全部权限。^[78]1872年，地方政府委员会又从内政部手中接收了付费道路与公路的管理权、城市供水的管理权以及环保方面的管理权（盐酸气体的排放控制）。

地方政府委员会除了拥有具体事项的管理权限外，其最主要的职能在于作为一种中央政府控制和处理地方政府事务的制度工具。它能够视察和监督地方政府的履职是否符合成文法的要求，处理地方政府以及和地方税纳税人间的争议，调整地方政府的区划边界，授予镇和都市自治市以郡自治市的地位等。^[79]然而地方政府委员会并不直接管理地方政府的事务，它不会告诉地方政府该做什么和不该做什么，而只是处理程序的、法律的、统计的和财政的地方性问题，以确保地方政府行为的廉洁、合法与形式上的负责性。根据法律的规定，地方政府委员会的权限可分为四种，一为成文法授予的命令和规章的制定权；二是部分的警察权；三是准司法权；四是确保地方政府的公众责任之职权。^[80]

作为处理和调整地方政府法律上事务的中央机构，地方政府委员会主要的任务是根据成文法的规定对地方政府做出特定事项上的授权，居中裁决地方政府之间的法律争议，如区划调整时的不动产归属争议；裁决地方政府和当事人之间的争议，这在很大程度上是一种类似于今天的行政复议的职能。由于这种行政业务上的特点，地方政府委员会的工作类似于法院那样是一种个案处理(Case Work)的模式。1919年生效的《卫生部法(1919)》(Ministry of Health Act 1919)废除了地方政府委员会这一机构，将其所有职权移转到这个新设立的卫生部手中。虽然，以部来取代理事会或委员会的发展过程显示出中央政府不断加强对地方政府的监督，但由于法律上的控制大都作用于地方政府的职能与权限，不直接涉及行政过程等实体内容，因此中央政府的监督力度仍然十分有限。^[81]

（三）全面与直接的控制模式

如果说十九世纪中央政府对地方政府的法律控制着重在组织控制上，即特别委员会（济贫法委员会）与政府部门（地方政府委员会），那么二十世纪之后，对地方政府的监管则更多来自于大量施行的管制性立法。根据这些立法，地方事务按其性质被分为教育、卫生、食品与药品、住宅、治安、饮用水提供等不同事项，被不同的部门法纳入到各自独立的管制体系之中。在各个管制领域内，中央政府通过运用命令与管制、计划审批、人事

[76] See Christine Bellamy, *Administering Central-Local Relations 1871-1919: The Local Government Board in Its Fiscal and Cultural Context*, Manchester University Press, 1988, p. 113.

[77] See J. A. Chandler, *Local government today* (3rd edn), Manchester University Press, 2001, p. 218.

[78] See A. T. Carter, *Changes in the Constitution*, in Council of Legal Education (ed), *Century of Law Reform: Twelve Lectures on the Changes in the Law of England During the Nineteenth Century*, Macmillan and Co., 1901, pp. 122-123.

[79] See Milo R. Maltbie, *The English Local Government Board*, 2 *Political Science Quarterly* 232 (1898), pp. 242-245.

[80] See Christine Bellamy, *Administering Central-Local Relations 1871-1919: The Local Government Board in Its Fiscal and Cultural Context*, Manchester University Press, 1988, pp. 134-137.

[81] 参见[英]约翰·W·F·艾利森：“独立行政法的理论与制度基础”，载[新西]塔格特编：《行政法的范围》，金自宁译，北京：中国人民大学出版社，2006年，第93页。

控制、财政控制，甚至是针对个案的听证会等法律程序来全面控制地方政府。^[82]部门法所确立的公共事务管制体系犹如一张越编越密的网，将地方政府的行政牢牢控制。

在这张管制网络里，中央政府摇身一变成为管制结构中的舵手，负责设定管制目标，地方政府则变为划桨者，专事执行被分解下来的具体任务，其角色相应被调整为中央政府的地方性管制工具。但由于传统地方政府的制度惯性，适应了自治角色的地方政府难以短时间内完成角色转换，地方性的管制目标难以与传统的中央事务做清晰区分，导致实践中地方政府无法将公共服务的质量标准与一致性要求做到统一的程度。^[83]中央政府不得不细化立法，确定地方政府的具体任务，并辅以财政支持的方式来化解这一难题。如为了应对不断扩大的城市规模，英国议会通过了《住宅与城乡规划法》(Housing and Town Planning Act 1919)，规定在人口超过二万的城市，当地政府负有制定土地利用方案的管制责任，中央政府则以公共补助金的方式协助其完成法定的管制目标。^[84]中央政府的控制密度让英国公法学家詹宁斯惊呼道“现在几乎没有任何事项完全留给地方自由裁定”。^[85]

二战之后，中央政府为了便于对地方政府的组织控制，通过 1972 年的《地方政府法》将地方政府简化为统一的郡和区这两种组织形式，并将人口稠密的城市改设为都市郡(Metropolitan County)，在其下设置都市区(Metropolitan District)，降格教区为社区组织，从而实现城乡统一的两元结构。^[86]调整后的地方政府双层结构使其组织扁平化，中央政府的控制难度与成本得以降低。完成组织结构调整后，中央政府将法律控制的重点转移到对地方政府的权限与责任的监管上。保守党政府上台后，对地方政府的内部控制成为中央政府的政策目标，如 1988 年通过的《地方政府法》确立了强制性竞争招标(CCT)机制，地方政府必须在公共建设与服务项目中必须以招标方式与报价最低或服务最优惠的竞标人签约。工党执政后，1999 年的《地方政府法》废止了强制性竞争招标机制，改以最佳价值(Best Value)作为地方政府绩效考核的标准。^[87]从削减地方政府的开支到进一步控制地方政府的行政方式，中央政府把地方政府行为的利益诉求点从公共服务提供者的角度转变为公共服务的消费者；从着重于地方政府“要做什么”到强调该“如何去做”，理念的进步把中央政府对地方政府的法律控制向前推进了一大步。^[88]

中央政府对地方政府的法律控制还表现在地方政府的财政方面。^[89]1974 年成立的地方政府财政调查委员会(Layfield Committee)花费 21 个月完成了一篇近五百页的报告(Layfield Report)。Layfield 报告首次在总体上分析与研究了 1914 年至 1976 年间英国地方政府的财政体制及其状况，指出地方政府的财政体制的设计必须建立在某种中央政府与地方政府关系的理论之上并为之服务。根据得出的地方政府高度依赖中央政府财政支持的实际情况，Layfield 报告建议：如果想要地方政府有更多的自由空间，那么减少其对中央政府财政上的依赖，并允许其开征地方个人收入所得税(Local Income Tax)就成为必要。^[90]Layfield 报告揭示了二十世纪以来的英国地方政府在财政上已丧失其独立地位，其财政体系呈现出越

[82] 参见龚祥瑞：《比较宪法与行政法》，北京：法律出版社，1985 年，第 370-371 页。

[83] See OECD, *United Kingdom: challenges at the cutting edge*, OECD Publishing, 2002, p. 33.

[84] 尽管 1909 年的《住宅与城乡规划法》已规定了方案制定，但并未将其作为地方政府的管制义务。See Peter Roberts, *The Evolution and Purposes of Metropolitan Strategic Planning*, in Roberts, Thomas and Williams (eds), *Metropolitan Planning in Britain: A comparative Study*, Routledge, 2002, p. 25.

[85] [英]詹宁斯：《法与宪法》，龚祥瑞等译，北京：北京三联书店，1997 年，第 145 页。

[86] 1972 年《地方政府法》将英格兰和威尔士地区的地方政府数从 1391 个削减到 422 个，并使地方政府的改革成为地方事务中央化的一个过程。See Martin Loughlin, *Legality and locality: the role of law in central-local government relations*, Oxford University Press, 1996, p. 57.

[87] 参见[英]莱兰、安东尼：《英国行政法教科书》（第 5 版），杨伟东译，北京：北京大学出版社，2007 年，第 59 页。

[88] See George Jones, John Stewart, *Central-Local Relations since the Layfield Report*, in Paul Carmichael, Arthur Midwinter (eds), *Regulating Local Authorities: Emerging Patterns of Central Control*, Routledge, 2003, p. 15.

[89] See Stephen P. Taylor, Deborah Upton, *Knowles on Local Authority Meetings: A Manual of Law and Practice* (5th edn), LCSA Publishing, 2007, pp. 103-104.

[90] See HL Deb 19 May 1976 vol 370 cc1415-22, p. 1415-1416.

发不稳定的特征，并慢慢发展成一种行政目标由中央政府决定，而地方只能被动接受的宪法性惯例。^[91]

二十世纪之后，尤其是二战结束以来，英国地方政府受到的中央控制是历史上前所未有的。1994 年的一个案例显示，英国 Somerset 郡政府竟然失去在其所有的土地上的发布禁止狩猎之规定的权力。^[92]英国学者桑普森更是一针见血地指出，英国地方政府所面对的可能是一个欧洲最严厉的中央集权国家的控制。^[93]

四、现代英国地方政府的去地方化

（一）地方知识的去地方化

传统的地方自治的理论假设有两个，其一是地方上的居民比任何人都了解地方上的需要；其二是地方上的事务事关地方居民之生活并不会对地方以外的人产生重大影响。^[94]于是，这里就产生一个最为基本的原则，即由于地方事务的地方属性，它们必须且只能由地方自有的政府组织来处理和控制。^[95]在交通和资讯尚不发达的时代，地方治理的主要内容就是处置各种地方事务，而官员对于地方事务的处理，除了有限的法律知识的储备外，几乎全部需要依靠地方性的知识，尤其是地方习惯来完成。^[96]

但随着工业革命的完成，运河、铁路以及付费公路的广泛普及，邮政与电报事业的发展，使得在全国范围内通过交通网和电报网而建构的信息网络得以成为现实。^[97]技术进步降低了全国范围内的人流、物流和信息流的成本，扩大了流动范围与频率，使得那些具有地方经验的人、带有地方制度特色的物和包含地方知识的信息得以从物理上割裂的地方区域内逐步扩散到其他地区并在中央得以集中。以前那些被认为是地方治理中最有用的地方知识，被作为典范和成功经验而被集中化，成为中央政府的一般性知识；而那些近代科技发展而得到的科学知识，如公共卫生与健康方面的指南、操作规范与技术标准，使得地方治理不能再单纯依靠地方知识来实现。^[98]

知识结构的去地方化趋势严重侵蚀了地方自治的正当性基础，为中央政府的权力侵入寻找到一个符合理性标准的理由。“权力可以地方化，但最有用的知识必须集中；……”^[99]这种基于科学技术上的规律性认识慢慢改造了地方政府治理中的知识依赖路径，即从单纯的地方知识的依赖转而投向普适的集中化知识的依赖。从凭借地方性经验到依靠普遍性的科学知识作为认识论基础，国家有足够理由来以统一立法的形式取代传统的分散管理体制。新设置专门的委员会或部门，利用大学、专家以及专业组织等集中知识的拥有者，来论证统一行政的正当性及其标准化。同时，越权无效原则(*ultra vires*)和判例法

[91] See George Jones, John Stewart, *Central-Local Relations since the Layfield Report*, in Paul Carmichael, Arthur Midwinter (eds), *Regulating Local Authorities: Emerging Patterns of Central Control*, Routledge, 2003, p. 13.

[92] See David Eastwood, *The State We were in: Parliament, Centralization and English State Formation*, in Richard English, Charles Townshend (eds), *The State: Historical and Political Dimensions*, Routledge, 1999, pp. 36-37.

[93] 参见[英]桑普森：《最新英国剖析》，唐雪葆等译，北京：中国社会科学出版社，1988 年，第 248 页。

[94] E. P. Hennock, *Central/local government relations in England: an outline 1800-1950*, 9 Urban History 38 (1982), p. 39.

[95] J. T. Smith, *Local Self-government and Centralization*, J. Chapman, 1851, p. 32.

[96] 传统的习惯法本质上就是地方性的，可能一个地方的习惯在 50 里外的另一个地方就完全不同。参见[美]伯尔曼：《法律与革命》（第 1 卷），贺卫方等译，北京：法律出版社，2008 年，第 293 页。

[97] 以铁路为代表的交通网的形成极大地促进了工业生产的标准化，使得原本各地生产的机器与零件等置于统一的标准体系之中，技术进步使得原本属于地方的工业知识、技术与经验都不断集中化。与此同时，电报技术也突飞猛进，从 1837 年 Cooke 和 Wheatstone 申请电报专利到 1852 年，不到 20 年间，英国铺设了 4000 英里的电报网络。See Jocelyn Hunt, *Britain 1846-1919*, Routledge, 2003, p. 62, and John Bray, *Innovation and the communications revolution: from the Victorian pioneers to broadband Internet*, Institution of Electrical Engineers, 2002, p. 34.

[98] See William Blake Odgers, *Local Government* (2nd edn), Macmillan and Co., 1883, p. 11.

[99] See John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, Harper & brothers, 1862, p. 304.

制度也将集中化的知识源源不断地向地方输送,并根据立法所确立的地方政府的职责来相应地划定其所必须做到的国家统一的最低标准。^[100]

地方知识的去地方化,在根本上动摇了地方自治的基础。尽管地方政府依然有权在地方事务上做出决定,但集中化的知识已清晰地论证了地方事务所具有的普遍性特征。除了自治理念和民主原则还在顽强地支撑着地方政府自治权存在的正当性以外,地方政府已不可逆转地向“地方的政府”(Government Local)转变,成为中央政府忠实的命令执行者。

(二) 地方事务的去地方化

在地方知识去地方化的同时,地方事务的传统内涵也在发生改变。传统的地方政府的基本职能是处理一定区域内影响其居民共同利益的事务。这些事务的影响仅局限在特定范围与特定人群之中,只有与其有直接利害关系的当地居民才有处理需要,而中央政府在权限与财力上都无法应对。^[101]这些从产生到结束的各种地方事务可能在几个地方甚至是全国范围内都具有相似性,但传统上都各自解决之。直到工业革命,现代科学知识与技术普及才让人们看到了地方事务的普遍性一面,而中央政府此时不仅有必要而且有能力处理之。通过颁行大量的经济与社会方面的法律,地方事务已不再是特定区域与特定群体的个别事务。

在经济领域内,1844年的《铁路法》设定了铁路运输服务的普遍服务原则、1850年的《工厂法》对纺织工厂规定了统一的工人工作时间、1850年的《煤矿检查法》确立了对安全生产的统一要求、1854年的《铁路法》限制铁路公司间的合并与市场垄断、1860年的《食品与药品法》首次规定不准对食品掺假以及添加有害添加剂、1872年的《许可证法》统一确定酒吧不准营业超过23点(乡村地区)或24点(市镇地区)、1872年的《煤矿管理法》细化了安全生产的必要设备与措施、1874年的《工厂法》确立每天工作不准超过10个小时的统一标准、1878年的《工厂与工场法》对超过50人以上的工厂与工场要求强制接受中央政府派出的检查员的检查。^[102]

在社会领域内,1848年《公共健康法》是第一部规范公共健康的法律,确立了中央政府的主管权限、1866年的《卫生法》确立了中央政府对地方当局在公共卫生方面的强制性公共服务内容与要求、1872年的《公共健康法》将全国划分为若干卫生当局区域(Health Authority District)并配备若干健康医疗官(Medical Officer of Health)作为地方公共卫生主管机关、1875年的《公共健康法》细化了地方当局在公共卫生管理中的权限、1876年的《教育法》确立了基础教育的普遍原则和贫困帮助原则、1881年的《教育法》首次确立小学教育的义务原则、1891年的《经费资助法》(The Fee Grant Act 1891)开始确立小学义务教育的免费原则。^[103]地方事务之外的其他自治事务也一并打上了中央色彩。如十九世纪五十年代,中央政府通过立法干预大学招生的标准,废止了不准招收非英国国教徒的大学传统。^[104]1871年的《大学考试法》更是以一种权威的姿态明令取消大学入学考试中宗教信仰的测试要求。

大量的立法使得那些原本属于独立团体或地方政府的自治权,因为所涉及事务的属性发生认识性改变而逐步脱离地方事务或自治事务的范围,成为中央政府可插手的全国性事务。新的立法授予地方政府各种新的职能并将其传统职能转移至中央政府名下。对此现象梅特兰这样评价到:“这是两个不同的过程,却各自相应地发生;一边是不断增加的新的地方政府机构;一边是不断成立的新的中央政府部门;……”^[105]尽管这样一个有趣的现

[100] See E. P. Hennock, *Central/local government relations in England: an outline 1800-1950*, 9 Urban History 38 (1982), pp. 41-42.

[101] See William Blake Odgers, *Local Government* (2nd edn), Macmillan and Co., 1883, p. 1.

[102] See A. H. Ruegg, *Changes in the Law of England Affecting Labour*, in Council of Legal Education (ed), *Century of Law Reform: Twelve Lectures on the Changes in the Law of England During the Nineteenth Century*, Macmillan and Co., 1901, pp. 258-266.

[103] See W. B. Odgers, *Changes in Domestic Legislation*, in Council of Legal Education (ed), *Century of Law Reform: Twelve Lectures on the Changes in the Law of England During the Nineteenth Century*, Macmillan and Co., 1901, pp. 141-155.

[104] See L. C. B. Seaman, *Victorian England: Aspects of English and Imperial History 1837-1901*, Routledge, 1990, p. 203.

[105] See F. W. Maitland, *The Constitutional History of England: A Course of Lectures Delivered*, Cambridge University Press, 1919, p. 498.

象表面看起来是两个独立的过程，但实际却是一幅地方事务中央化的图景，而这种趋势在二战之后表现得更为明显。二战以前的评论者在谈及英国地方政府时往往会使用“地方自治”(local self-government)的字眼，尽管这种表述可能会被批评，但它的确代表了二战前，甚至到二十世纪六十年代的情形。^[106]然而，在这之后，地方原有的习惯与秩序被大量地排挤出去，生产与生活方面的统一性的秩序与标准被不断建立，地方事务不再由地方政府说的算。^[107]

(三) 地方财政的去地方化

英国地方政府财政体制的建立始于 1601 年旧济贫法的颁布。^[108]地方财政制度建立的初衷是要让地方当局通过征收地方税的方式来全权负责地方事务。济贫税所建立起来的地方事务由地方税收负担的地方财政原则，历经三个世纪逐步拓展到其他各项地方事务上，如地方上的郡税、治安税、公路税、桥梁税、监狱税、教会税等。^[109]传统的英国地方财政是地方政府赖以存在的经济基础，也是地方公共服务得以延续的物质保证。地方事务之所以能够按照地方居民的意愿得以处理，除了地方政府有其政治上的自治传统之外，最实际的原因就是地方财政能够由地方自行解决。在 1888 年之前，除了中央政府以特别拨款形式支付地方政府所从事的分派事务之外，地方事务的处理基本依靠自给自足的地方财政。^[110]

从十九世纪后期开始，这种平衡开始被打破，地方政府的财政支出开始以两倍的速度超越地方应税财产的价值增长。^[111]据统计，在 1868-1903 年间，英格兰与威尔士地区的地方应税财产的价值从 1 亿英镑增长到约 1.91 亿英镑，增长率为 91%；而同期的地方政府支出却从约三千万英镑猛增到约 1.29 亿英镑，增长率约为 330%。包含在高速增长的地方财政支出之中，中央政府的财政拨款的增长速度更是快的惊人。在 1868-1888 年间，中央政府对地方政府的财政拨款从约八十万英镑跃至约四百万英镑，二十年间增长了五倍之多。^[112]与此同时，地方税收开始减少，如 1877 年《监狱法》将地方监狱移转中央政府管理后，地方上年均三十万英镑的监狱税随之被取消。^[113]据统计，在二十世纪初，地方政府的年度财政支出中约 90%来自于地方税收、地方公共服务收费以及出售财产等方式，仅有 10%是中央政府的拨款；^[114]而二十世纪七十年代以后直至今日，其年度财政支出的一半以上都要依赖于中央政府的财政支持。^[115]随着越来越多地依赖中央拨款，地方政府逐步丧失其地方事务的自主处理权，地方政府的地方性被中央政府的财政工具慢慢剥离。

一般来说，中央政府对地方政府的财政拨款有两种主要的形式。一种是特别拨款，针对地方政府特定的公共服务或行政目标而单独给予的财政支持；另一种是一般性拨款，地方政府有权按照自己的意愿来使用的财政资金。^[116]二十世纪初以前的中央拨款多为特别拨款，名义上是为那些在地方上的非地方事务埋单，实际却存在干涉地方自治之嫌，因此

[106] See Ivor Jennings, *Principles of Local Government Law*, (4th edition), University of London Press, 1960, p. 6.

[107] See Geoffrey P. Wilson, *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law* (2nd edn), Cambridge University Press, 1976, p. 403.

[108] 该法授权教区组织通过收取济贫税的方式来承担地方上的济贫职能。See Percy Ashley, *English Local Government*, T. C. & E. C. Jack, 1905, P. 144.

[109] See Bryan Keith-Lucas, *The Unreformed Local Government System*, Routledge, 1980, p. 140.

[110] 如 1846 年中央政府对于济贫法医疗官与老师的薪水的拨款；1856 年警察法的颁布而使中央政府部分承担地方上警察的薪金与着装的开支；1867 年疫苗法的颁布使中央政府承担对公众接种员资格认证环节的费用；1861 年的教育法让中央政府承担起对学校拨款的义务；1872 年的公共健康法让医疗官等人员的一半薪水由中央政府支付。See Christine Bellamy, *Administering Central-Local Relations, 1871-1919: The Local Government Board in Its Fiscal and Cultural Context*, Manchester University Press, 1988, pp. 25-26.

[111] See William Blake Odgers, *Local Government* (2nd edn), Macmillan and Co., 1883, p. 32.

[112] See E. P. Hennock, *Central/local government relations in England: an outline 1800 - 1950*, 9 Urban History 38 (1982), p. 44.

[113] See Edwin Cannan, *The History of Local Rates in England* (2nd edn), P.S. King and son, 1912, p. 138.

[114] See Percy Ashley, *English Local Government*, T. C. & E. C. Jack, 1905, P. 140.

[115] Department for Communities and Local Government, *Local Government Finance Key Facts: England*, National Statistics Publication, 2008, p. 3.

[116] 参见龚祥瑞编著：《英国行政机构和文官制度》，北京：人民出版社，1983 年，第 59 页。

后期多以一般性拨款为主。无论何种形式的拨款，中央政府对地方政府的财政支持的目的主要有三：其一，增加地方政府的财政力量，为地方居民提供更多更完善的公共服务；其二，通过不平衡的财政拨款来平衡各地方政府之间的公共服务水平，创造一个较为公平一致的公共服务质量体系；其三，降低地方税的比例，保护地方纳税人。^[117]然而，无论何种目的，中央财政的大力支持实际上使得地方支出骑虎难下，另外也逐步抹杀了地方公共服务的特色。

二战以后，地方政府主要依靠中央财政拨款维系地方事务处理与战后重建工作。七十年代以后，地方财政不断扩大导致地方居民的地方税负担越来越重。至 1989-1990 年度，地方税甚至占到地方开支的 53%。^[118]为限制地方政府在地方税问题上的“过度”自主权，1984 年通过的《地方政府财政法》引入地方税封顶(rate capping)的原则，试图控制地方财政开支但却未果；其后采取更激进手段，于 1990 年取消当地税(domestic rate)改以人头税(poll tax)形式，不问贫富而以划一税率征收(flat rate)；鉴于这种方式的成本高昂且效果不佳，在 1993 年被议会税(council tax)最终取代并沿用至今。^[119]针对地方财政制度的一系列改革，以限制地方政府的财政自主权为主要目标，力图削弱地方税收在地方支出的比例，客观上迫使地方政府花中央政府的钱做其分派的事。^[120]财政的去地方化在推动地方政府担负更多公共服务提供者职能的同时，最终将其沦为中央政府的地方代理人。^[121]

五、结语：宪政演进视域下的地方政府制度史

地方政府制度的研究不仅在政治学、历史学或行政学领域内有着重要地位，而且由于其作为政府制度的重要一环，以及宪政发展的重要场域而应当在宪法学与行政法学领域内受到高度重视。英国地方政府的制度演化及其变革，从一个侧面记载了英国宪政变迁的历史过程和当下状态。它不仅在英国宪政史研究中占有重要的地位，而且对于现代英国地方政府而言，其组织结构、权限范围、与中央政府的关系（中央政府的法律控制）、乃至地方行政的变迁等，都在构造着公法学的一个重要领域。这个领域的重要性在于，地方政府是整个行政权力赖以运行的基层制度，在中央政府尚未成立或因战争、灾难与紧急状态而无法正常发挥作用时，只有良好的地方政府制度才能维系公共行政得以继续。这一点不仅在英国等普通法系国家适用，在德国等大陆法系国家中也得到过历史的验证。^[122]英国的经验告诉我们，地方政府制度决定了英式政府的制度特色与优越性，构成一个国家宪政发展的重要一环。^[123]

在英国地方政府制度的现代化过程中，我们不仅能看到行政国与福利国的时代到来，还能从大量的经济性与社会性管制立法中看到英国行政法规范的涌现。在中央政府不断通过制定法律与成立机构来控制地方公共事务的同时，英国的行政法制度也在慢慢演化。尽管，英国宪法学家戴雪坚持对身边发生的行政法案例视而不见。^[124]但是到二十世纪初，当

[117] See Arthur Midwinter, Paul Carmichael, *Central Grants and Local Spending in Britain: A reappraisal of the Post-Layfield Period*, in Paul Carmichael, Arthur Midwinter (ed), *Regulating Local Authorities: Emerging Patterns of Central Control*, Routledge, 2003, p. 51.

[118] Local Government Information Unit, *The Review of Local Government Finance and Structure*, Local Government Information Unit Special Briefing, 1991, p. 35.

[119] See John Kingdon, *England and Wales*, in J. A. Chandler (ed), *Local government in liberal democracies: An Introductory Survey*, Routledge, 1993, p. 15.

[120] 二十世纪九十年代以后的地方政府开支中有 80%要求助于中央政府的财政支持。See Michael Chisholm, *Structural Reform of British Local Government: Rhetoric and reality*, Manchester University Press, 2000, p. 5.

[121] 参见[英]卡罗兰·哈洛、理查德·罗林斯：《法律与行政》（上卷），杨伟东等译，北京：商务印书馆，2004年，第57-58页。

[122] 二战后作为战败国的德国政府随即垮台，在被同盟国分割统治的“亡国”时代，地方政府扮演着保持国家行政的基础任务。参见[德]哈特穆特·毛雷尔：《行政法学总论》，高家伟译，北京：法律出版社，2000年，第547页。

[123] See Jesse Macy, *The English Constitution: A Commentary on Its Nature and Growth*, Macmillan Company, 1897, p. 129.

[124] 参见[英]戴雪：《英宪精义》，雷宾南译，北京：中国法制出版社，2001年，第403页以下。

英国学者检讨以前的判例兼与回顾法制史时才发现，其实早在十九世纪上半叶，伴随着中央政府职能和机构的扩张，以及现代地方政府的建立，行政法已经存在和茁壮成长了。^[125]

（初审编辑：高涛）

[125] See A. V. Dicey, *Development of Administrative Law in England*, 31 L. Q. Rev. 148 (1915), p. 149.