

英国伯明翰“宣布破产”：地方政府的入不敷出，是由哪些原因造成的？

现在，保守党尚且可以主张地方政府经营不善，但到未来，新的替罪羊又能是谁呢？



2023年9月6日，英国伯明翰，一名无家者坐在议会大厦外。摄：Christopher Furlong/Getty Images

章罗储林刊登于 2023-09-12

英国政治

9月5日，位于伯明翰维多利亚广场的伯明翰议会大楼二楼的一间会议室内气氛低沉。伯明翰市议会（Birmingham City Council）副领袖约翰·科顿（John Cotton）向市议会全体成员宣布了第114条通知，媒体习惯性地将其称之为“伯明翰宣布破产”。

这一说法并不精确。根据英国法律，英国地方政府无法破产。《1988年地方政府财政法》（Local Government Finance Act 1988）规定，当地方政府的首席财务官认为地方政府收支严重不平衡时，他就负有义务在不经过地方政府成员同意的情况下发布通知。发布第114条通知也不意味着地方政府将立即“关门”，而是意味着地方政府自发布通知之日起只能严格依照原有预算执行，并在21天内召开会议以解决收支严重不平衡的问题。

当然，发出该通知实际上意味着地方政府实际上已入不敷出，“破产”这一层面上是成立的。以伯明翰的情况来看，根据伯明翰市议会财务总监向市议会的报告，外部会计师已确定伯明翰的账目未考虑伯明翰的特别负债，因此无法结清账目，这使得伯明翰市议会即时面临8700万英镑的年度财务缺口，而很明显伯明翰市议会没有任何收入来源来填补亏空，因此市议会依法发布了第114条通知。

伯明翰市议会面临的财务状况的确有其特殊性，自2012年以来，它一直面临同工同酬的法律诉讼。2012年开始，数百名从事助教、清洁工等职务的女性员工发现自己比从事同种工作的男性员工少领了奖金。在英国总工会（GMB）的协助下，他们向伯明翰市议会提起了诉讼。法院经审理后裁定伯明翰市议会违反同工同酬的要求，并裁定需要向女性员工支付补偿。根据伯明翰市议会的披露，过去十年间伯明翰市议会已经支付了11亿英镑的赔偿款。

但是，在过去的十年间，相同的个案不断地涌现，而每个新个案都带来了新的赔偿要求。协助员工的英国总工会和斯特凡·克罗斯（Stefan Cross KC）都批评伯明翰市议会不断回避一个系统性的解决方案同时采取各种法律手段拖延支付赔偿。根据英国总工会的计算，由于伯明翰市议会的拖延和回避，相关赔偿每分钟就增加了342英镑。最终，伯明翰市议会不得不承认相关赔偿高达6.5至7.5亿英镑，而且以每月至少500万英镑的速度持续累积，而伯明翰市议会一年的总收入不过7.5亿英镑。负债最终拖垮了伯明翰市议会，这也成了保守党攻击在伯明翰市议会工党的最佳利器。

只不过，伯明翰不是唯一一家发出114条通知的地方政府。过去几年内，共五家地方政府发出了此通知，其中既有保守党执政，也有工党执政。

不可能平衡的预算

自2010年保守党开始“紧缩的十年”，英国地方议会所收到的公共补助金从465亿英镑下降到280亿英镑，实际削减达到40%。

相较于威尔士、苏格兰和北爱尔兰，英格兰的地方政府结构实际上非常复杂。其中既有如大伦敦这样特殊的“郡”（London boroughs），如赫尔（Hull）这样的单一管理区（Unitary councils），如利物浦这样的都会自治市镇（Metropolitan district councils）一样的单一政府（Single tier councils），也有如诺福克郡（Norfolk）议会这样的郡议会（County councils）及其下属的诺维奇（Norwich）市议会类似的区议会（District councils）等两级政府构成的双层政府（Two-tier councils）。在某些地方，还设有城镇或教区委员会（Town and parish councils）处理本地事务。自2009年，不少地区开始设置地方联合当局（Regional governance），处理经济建设、交通等以往属于中央权责的事务。



2023年9月5日，英国伯明翰，工人在市政厅大楼外广场清洁。摄：Mike Kemp/In Pictures via Getty Images

也就是说，尽管在中文常常统称为地方议会，但实际上所指的地方政府及他们的权力范围可谓天差地别。这种碎片化的地方政府结构，实际上跟英格兰仍然未能实现充分的权力下放（Devolution）有关。这种权力下放的缺乏不仅产生了诸如西洛锡安问题（The West Lothian question，即由于英格兰没有独立的议会，英格兰选举产生的议员不能决定苏格兰本地事务，但苏格兰产生的议员可以投票决定英格兰事务）这样的宪政问题，更重要的是，这使得英格兰的财政与政治资源都高度集中于以威斯敏斯特为代表的中央政府。这就为地方政府的运作带来了许多问题。

根据法律，地方政府的财政收入主要来源于三个渠道：中央资助、地方商业税收和该地居民所缴纳的市政税。而地方政府需要负责的服务却非常多元。首先，地方政府需要负责包括交通、教育、垃圾等在内的法定基本服务。除此之外，地方政府还会有针对性地提供诸如市镇卫生、福利在内的附加服务。在过去二十年内，地方政府的服务范畴不断拓展，同时，社会也希望地方政府与其他机构（诸如NHS）合作承担更多责任，比如，2014年护理法（The Care Act）立法中，就规定地方政府有义务提供NHS未能包括的某些类型的护理服务。

问题是，伴随着不断增加的服务内容和服务压力，地方政府的财政收入正在不断萎缩。自2010年保守党开始“紧缩的十年”，英国地方议会所收到的公共补助金从465亿英镑下降到280亿英镑，实际削减达到40%。即使在疫情中央政府提供更多补助的期间，实际收入仍然下降了21%。由于大多数中央资助需要地方政府“竞标”，最贫穷的地区所收到的资助反而少于最富有的地区。

而英国低落的经济状况也降低了地方政府能够收到的商业税收，更何况依法其中50%需要上交中央政府以重新分配。最终，在2019年，英国地方政府52%的收入来自市政税，27%来自商业税收，只有22%的收入来自中央补助。

与此同时，英国老龄化的人口结构使得护理需求激增，由于护理是法定义务，地方政府为此支付了许多款项，仅2020年至2022年，地方政府就有48.4%的支出付给了成人护理服务。为此，地方政府不得不削减其他的服务。2009年至2019年间，地区的公交线路覆盖减少了14%，三分之一的图书馆被迫关门，而越贫穷的地区受影响越深。

由于增加市政税将面临法定上限，同时也有可能使得地方政府在下次选举中直接面临压力，许多地方政府的重心逐渐转移为促进经济发展。更有甚者，许多地方政府开始直接进行投资活动，他们借入资金来进行基础设施的建设，希望一方面提高商业税的收入，另一方面靠投资来获利补贴市政服务，最终在经济低潮和疫情的双重打击下背上沉重的债务。最早发出114条通知的沃金市议会（Woking Borough Council）就是最好的例子。这个一年仅能收取1100万英镑的地方政府借了18亿英镑来为一个现代化城市的规划买单，最终背上了12亿英镑的债务而不得不发出114条通知。

不为人所知的运作细节

由于权力集中，全国性媒体的资源和新闻内容高度聚焦于威斯敏斯特和伦敦，而伴随着互联网的发展，本该发挥重要作用的地方媒体正面临严重的衰落。

这就暴露出资源过度集中于威斯敏斯特的第二个问题，地方政治的运转既不透明也无人关心。这并不是说地方政治是一个黑箱，而是地方政治的运作细节现在很少能被呈现到普通人的面前。



2023年9月5日，英国伯明翰，两名男子在地盘旁边坐著聊天。摄：Mike Kemp/In Pictures via Getty Images

由于权力集中，全国性媒体的资源和新闻内容高度聚焦于威斯敏斯特和伦敦，而伴随着互联网的发展，本该发挥重要作用的地方媒体正面临严重的衰落。根据英国政府向议会提交的书面陈词，地方报纸的收入在2010年至2020年间下降了70%，超过320家地方报纸已经停刊，而未停刊的地方报纸实际上有70%由三家大公司控制，其中不乏历史悠久的地方报纸。以本次发布114条通知的伯明翰为例，其前身在英国宪章运动中曾发挥过重要作用的《伯明翰日报》（Birmingham Post）现在是拥有每日镜报（The Mirror）的瑞驰集团（Reach Plc）的一部分。其网站中现在充斥着广告和与瑞驰集团旗下其他媒体相类似的“本地报导”，《卫报》称之为“有一点地方色彩的通用故事”，对地方政府的运作实际上很少着墨。

上述陈词中指出，当地报纸的每日发行量与地方选举投票率之间存在显著的正相关关系，当地报业的衰落及其对新闻业造成的负面影响也减少了对民主职能的审查。也就是说，越来越少的关心本地政治的运转，也越来越少的人愿意投身地方政治。还是以前述的沃金市议会为例，独立审查指出，地方议员缺乏商业专业知识，在没有适当的风险评估或商业案例的情况下做出重大决定，并且违反了财政部的借款规则。而当地居民却少有人注意。

最终，由于地方政治依法不能产生赤字，地方议会必须绞尽脑汁增加收入或减少服务，在服务内容不断增长的今天，这完全是一个不可能的任务，而缺乏选民的监督和参与使得地方议会几乎变成了一个小圈子，在没有充分考虑的情况下做出决定。最终，蒙眼狂奔的地方议会坠入了悬崖。

削减的服务，上涨的市政税，不可见的未来

保守党执政的中央政府坚称任何地方政府的财政困局都是地方政府治理不善的结果，目前改革和资助都看起来遥遥无期。

尽管发出114条通知并不等于政府关门，大多数发布114条通知的地方政府最终都无外乎以增加市政税、贱卖其所拥有的资产，和减少其非法定服务及法定服务的具体内容，来解决财政困境。沃金市议会已决议关闭其拥有的公厕、游泳池和艺术中心，减少对地方活动的支持和对特殊居民的补助金。而伯明翰市议会则可能被迫削减非法定服务的支出，例如公共设施、高速公路、维护、绿地和社区团体拨款，并出售其所拥有的大量资产，甚至每周收集垃圾、保持图书馆定期开放等法定服务内容也不能保持继续以同样的方式提供。

更可怕的是，财政紧张正如瘟疫一般在英格兰蔓延。英国广播公司的一项调查显示，到2025年，英格兰的地方政府将平均面临3300万英镑的赤字，尽管地方政府已努力削减预算，但代表地方政府的地方政府协会（the Local Government Association）指出，到2026年，全英国地方政府将仍然面临52亿英镑的赤字。代表英格兰47个地方政府的市政当局特别利益团体（Special Interest Group of Municipal Authorities）则警告说，未来两年内其成员中将有将近20个地方政府预期不得不发布114条通知。

英国特许公共财政与会计学会（the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy）的调查显示，超过56%的地方政府财务官对他们能否实现平衡预算以及能否继续在下一财年提供服务信心不足；未来资金流的不确定性正在挑战稳健的财务规划。这已充分反映出目前的地方政府财政结构面临严

重缺陷。

与此同时，地方政府用以解决财政困境的办法也面临许多问题。首先，许多地区的市政税已经超过了其居民平均工资的10%，而收入越低的地区市政税占比反而越高，很快提高市政税的方法将无以为继。其次，长期的服务削减已使得公共服务几近崩溃，公众对公共服务的满意度下降至2012年的最低水平，削减公共服务很快也将面临无服务可削减的境地。最后，由于出售资产只能获得一次性收入，而这些收入将首先用于偿还债务，地方政府仍将面临资金不足的窘况。



2023年9月5日，英国伯明翰，一名男子在街道上走路。摄：Mike Kemp/In Pictures via Getty Images

因此，许多智库和研究人员已经大声疾呼，政府应该投资于地方。首先，政府应当在短期内向地方政府提供紧急援助。而从中长期来看，地方政府的财政结构应当做出大刀阔斧的改革，地方政府应当获得更多收入来应对服务增长的压力。目前，只有7%的税收由地方政府拥有，而这一比例在意大利为12%，在德国为32%，而在加拿大则接近32%。与此同时，政府还应该探索对地方媒体的新资助模式，以加强地方层面的问责。

剑桥大学研究员杰克·肖（Jack Shaw）指出，随着日常公共服务的提供持续恶化，未能对地方当局进行投资的后果是显而易见的。除了不作为本身会产生长期的社会后果之外，如果下一个财政年度出现更多议会破产，可能会引发多米诺骨牌效应。这可能会影响政府的借贷能力并推高向财政部收取的利率，从而使政府的整个财政状况面临风险。

但是，保守党执政的中央政府坚称任何地方政府的财政困局都是地方政府治理不善的结果，目前改革和资助都看起来遥遥无期。多米诺骨牌已经开始倒下，现在，保守党尚且可以主张地方政府经营不善，但到那时，新的替罪羊又能是谁呢？

[#英国政治](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经端传媒编辑部授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。

端傳媒八週年 | 另一個世界仍然有可能

訂閱端傳媒，期待改變的你，
與亟待突破的我們，共同撐起另一個世界。

8週年尊享會員 特別優惠 **20%OFF**

立即訂閱 →

端傳媒的下一程，需要你的守護。今天就成為訂閱會員，支持我們走下去，支持華文世界不可或缺的深度報導和多元聲音。點擊了解更多[會員計畫](#)