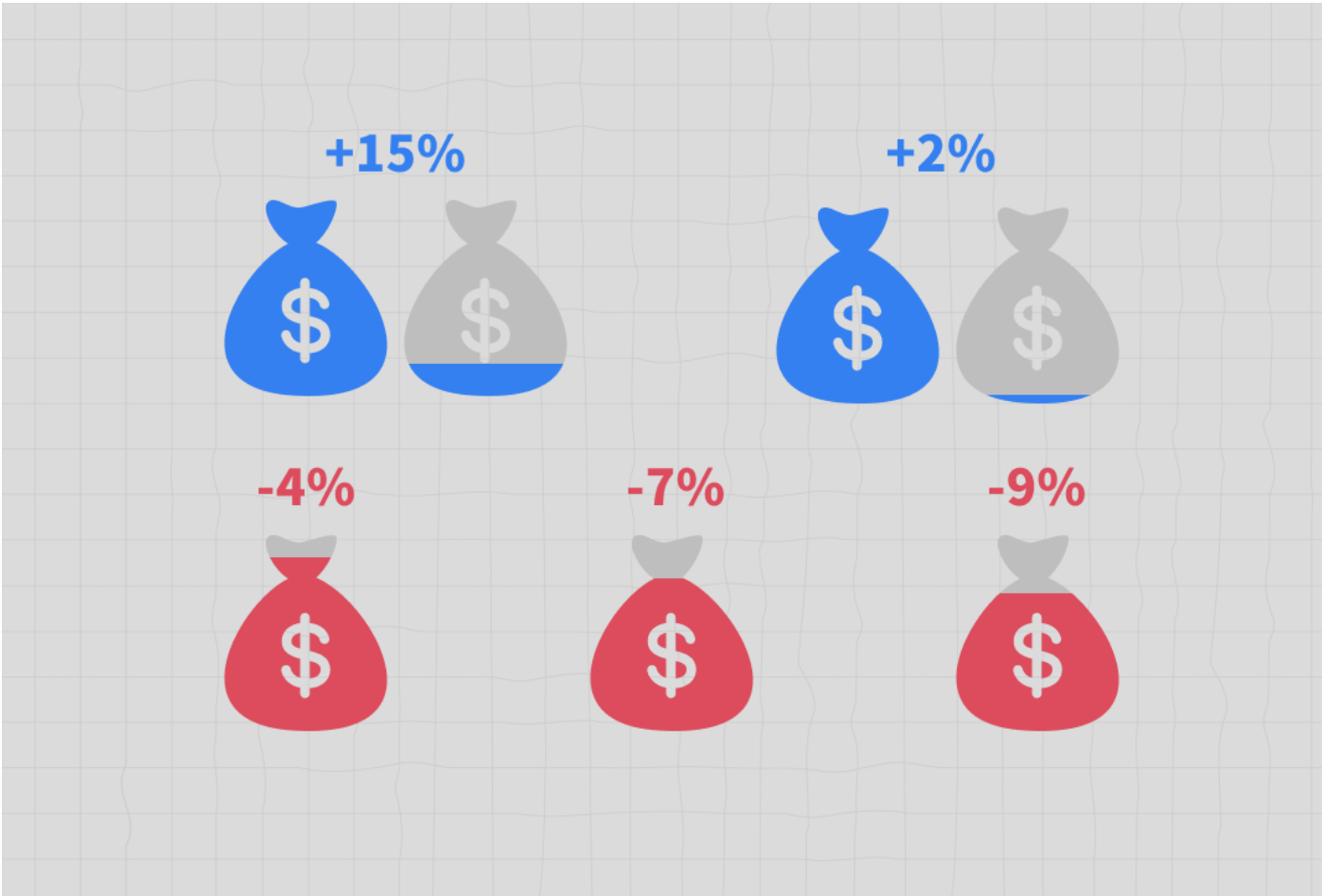


伯明翰破產：緊縮政策下，英格蘭地方政府面對甚麼問題？ | 數洞

總結：問題比個別地方政府理財失當更深遠。



刊登於 2023-09-17

#英國 #數洞

（謝達文：台大社會所博士候選人，喜歡複雜的歷史、乾淨的數據、美好的人們。）

本月初，英格蘭伯明翰（Birmingham，台譯伯明罕）地方政府發布所謂的「114條通知」，也就是一般所謂的宣告破產。

不論是英國還是華文世界的網路上，都有人將破產歸因於一群女性員工控告伯明翰市「同工不同酬」、獎金發放不公。法院判決這群女性員工勝訴，伯明翰市因此必須賠償，相關支出約為七億英鎊。

確實，這筆七億英鎊的支出，加上資訊系統建置問題又必須追加一億英鎊解決，兩者同時發生，可以說是伯明翰市受到的最後一擊。但更核心的問題是，伯明翰的財務為何如此不堪一擊？英格蘭第二大城市的財務，怎麼會被一場訴訟加上一次資訊系統更新打倒？

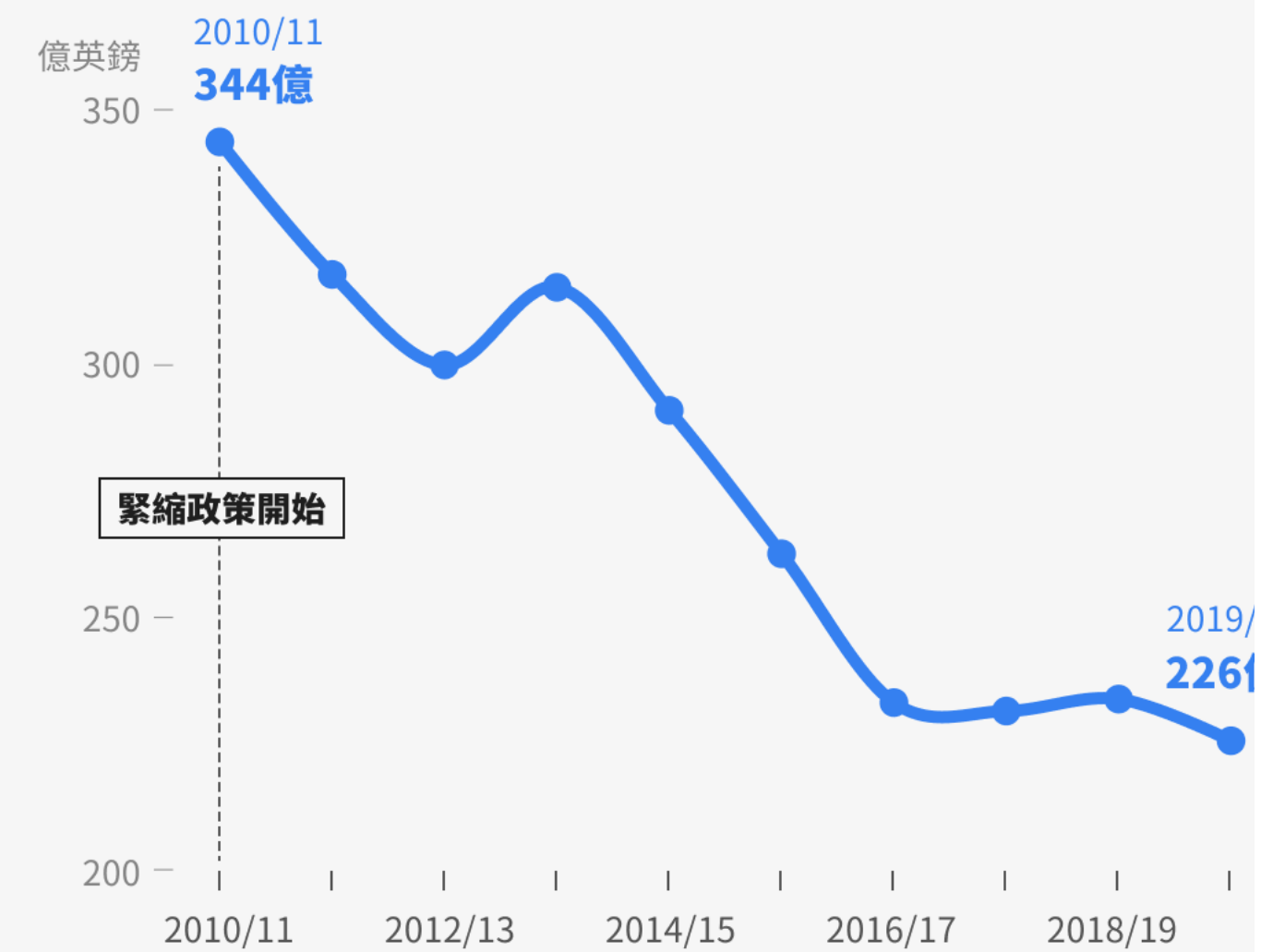
這似乎反映了更根本的體質問題。而這個問題並非伯明翰獨有：截至2018年，英格蘭歷史上只有一個地方政府曾經「宣告破產」，但2018年至今，包含伯明翰在內，已經有六個地方政府宣告破產，其中位於倫敦南部的克洛敦（Croydon）甚至在兩年內宣告三次。更有甚者，有研究報告評估，兩年內可能會有26個地方政府步上破產的後塵；地方政府官員的問卷調查也顯示，在北英格蘭、中部及南部海岸的47個地方政府中，高達三分之一的地方政府正在考慮明年是否要宣告破產。

體質問題的一大成因是營養不良，至於為何營養不良，就必須從2010年起英國政府的緊縮政策（austerity，又譯撙節政策）談起，這篇文章將以五個圖表說明這個情況。

緊縮政策導致中央撥款節節下降

2010年起，保守黨主政的聯合政府宣稱由於政府赤字過高，所以必須大幅削減預算，而給地方政府的經費便首當其衝。

2010年起， 中央給地方政府的經費下滑超過三



註：價格經以2019/20年物價為準調整。2013/14年起，經費除了中央政府分配款以外，還包含中央政府允許地方政府不須依原規定上繳的地方稅。

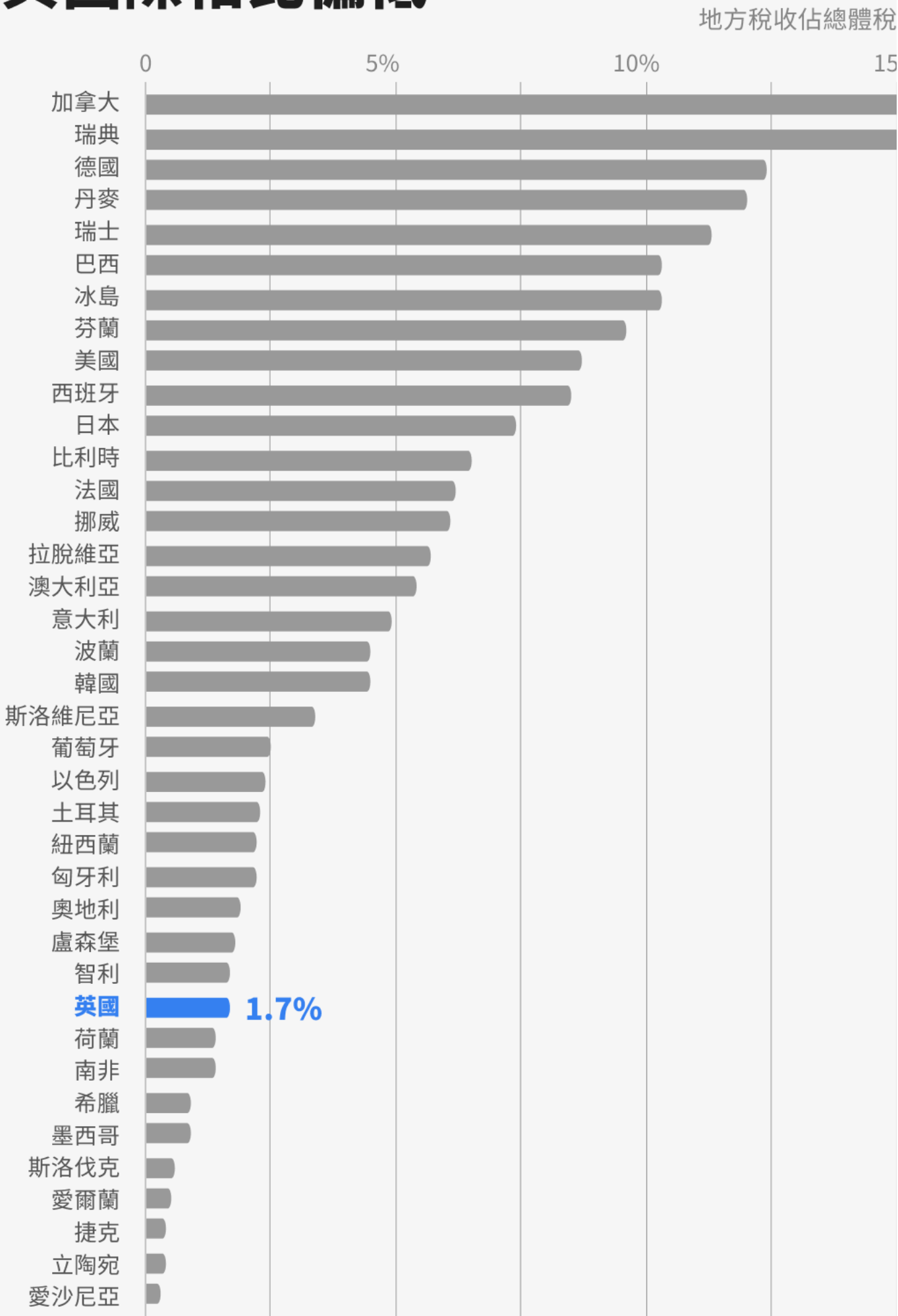
資料來源：National Audit Office



這也就是所謂的緊縮政策（austerity measures）。從2010/11年度起，中央分配給地方政府的經費大幅下滑，一直到2016/17年才開始穩定。十年間，總經費從344億英鎊下滑至226億（經2019/20物價校準），跌幅超過三成。

主要財源削減三成，造成的困難已經可以想見，但這點在英國又特別嚴重。這是相對其他國家，英國各地方政府收稅能力很低，財務因此更高度仰賴中央政府。

英格蘭地方政府徵稅能力，與國際相比偏低



資料來源：OECD



根據經濟合作暨發展組織（OECD）統計，在2018年，英國的地方政府稅收佔總稅收比率只有5.1%，換言之，英國人一年繳的稅，一百英鎊當中只有五英鎊是繳給地方政府，是世界七大工業國中最少，在 OECD 38個成員國中，也只有9個國家少於英國。

當然，各國的中央地方權責劃分不同，地方政府的法定地位和必須承擔的任務也差異很大，不能直接從稅收能力推斷地方政府的財政困難與否。但正是在這樣的制度背景下，中央政府政府給予地方的經費一旦大幅縮減，英格蘭各地方政府就更左支右絀。

越需要錢的地方，反而越拿不到

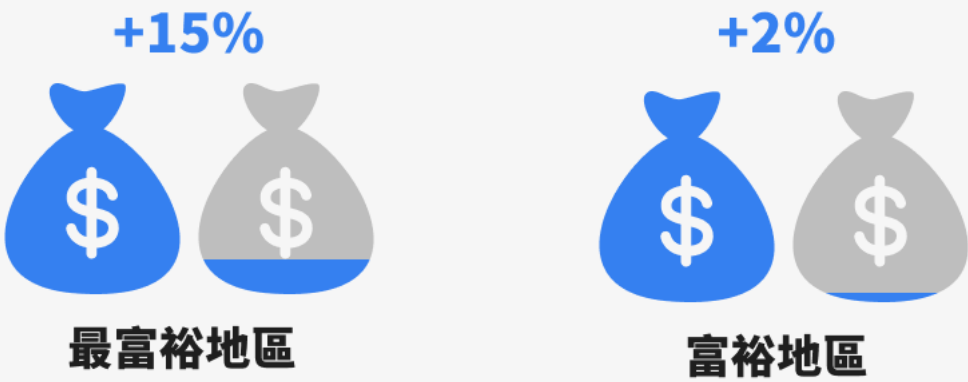
在這個大趨勢下，全英格蘭各地地方政府都在苦撐。但社經條件越差的地方，財務緊縮帶來的壓力反而越龐大。這是因為條件較差的地區本來就更仰賴中央政府的支援。

緊縮政策下， 經費並未按照各地需求分配

分配不公，對弱勢地區的地方政府更不利

 = 依照需求公平分配下應得經費

實際經費 > 應得經費



實際經費 < 應得經費



註：各地區社經條件優劣以英國政府發布的 Index of Multiple Deprivation (IMD) 為準；IMD 是考量收入、就業、教育、犯罪等的綜合指標。分類是依據地區總數五等分，未依人口加權。

資料來源：Institute for Fiscal Studies



英國最知名且無黨派的智庫Institute for Fiscal Studies (IFS) 於今年8月發布報告，直指英格蘭的財務分配體系已經崩潰 (broken down)。智庫的研究人員綜合各項因素（人口、失業家庭子女數、道路長度等），在「總經費不變」的前提下，估算2022/23年的經費如果「按照需求公平分配」，各地方政府應該分得多少。接著，他們將這個經費需求估算與各地方政府實際獲得的經費比較，結果發現，社經條件最差 (deprivation，由收入、就業機會、疾病、犯罪等指標綜合計算) 的區域獲得的經費，其實照理來說應該要增加9%，也就是每人平均應該多分得92英鎊的地方政府經費，才算是公平分配，次差的區域也該增加7%、每人平均68英鎊，反而是條件最好的區域多拿了15%，也就是每人平均108英鎊。

為何如此？原來英國政府實際上所執行的緊縮政策，不只把餅做小，也讓餅的分配更不公平。

IFS另一份研究報告指出，在2015/16年之前，也就是經費刪減最嚴重的期間，政府完全沒有考慮到各地經濟差異，所有屬於同一法定類別的地方政府，中央分配款都被以相同的幅度刪減。但比較富裕的區域，地方稅收通常較高，受到的衝擊還相對小一點；反而是比較窮困的區域（比如伯明翰），地方稅收較低，本來就更仰賴中央的分配款項，所以中央分配款刪減對財務的影響更為巨大，讓他們更難支應在地居民的需求。

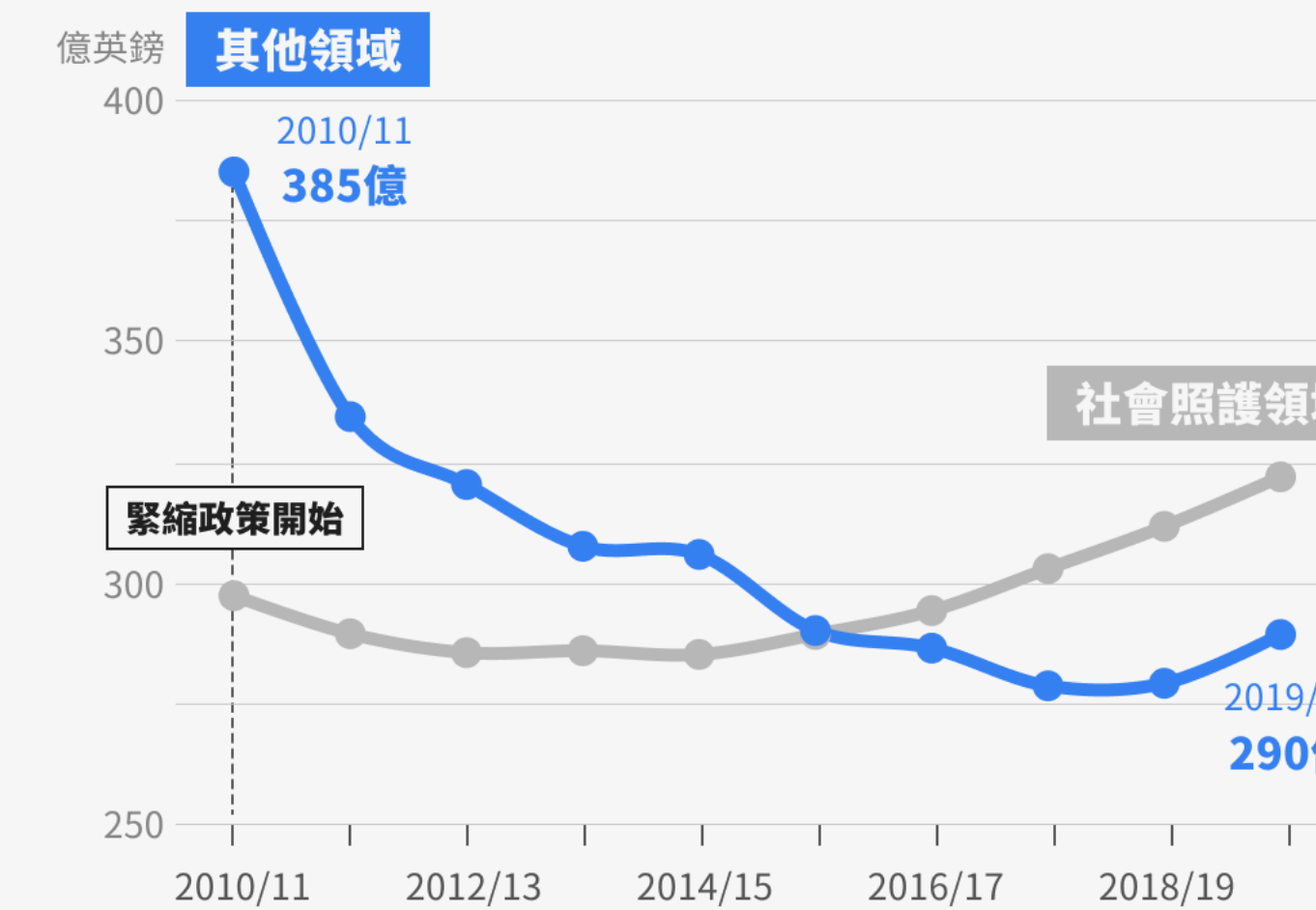
法定義務不能縮減，只好關閉圖書館、不修馬路

但不論貧富，經費大幅受限下，英格蘭各地方政府只好縮減各種開支。

但是，有些經費是不能削減的：英格蘭有部分地方政府，依法必須擔負社會照護支出，照顧老人、身心障礙者、有特殊需求的兒童等。這些法定義務大致明確，地方政府不太有迴避的空間，加上人口高齡化等壓力，十年來地方政府社會照護總支出因此不減反升，上漲了8.3%。

這也意味著地方政府必須拿其他領域開刀。整體而言，社會照護以外的領域，地方政府從385億英鎊下降到289億，總支出下跌了四分之一。

社會照護以外領域， 地方政府支出下跌四分之一



註：價格經以2019/20年物價為準調整。

資料來源：National Audit Office



Init

其中受傷最深的就是被認為最不迫切的領域。十年來，文化相關的支出下滑最多，降幅高達36.8%，超過三分之一。另外，地方發展與計畫的經費被大砍35.7%，用於協助特殊教育學生等業務的經費也縮減31.6%，道路交通則下滑23.6%。

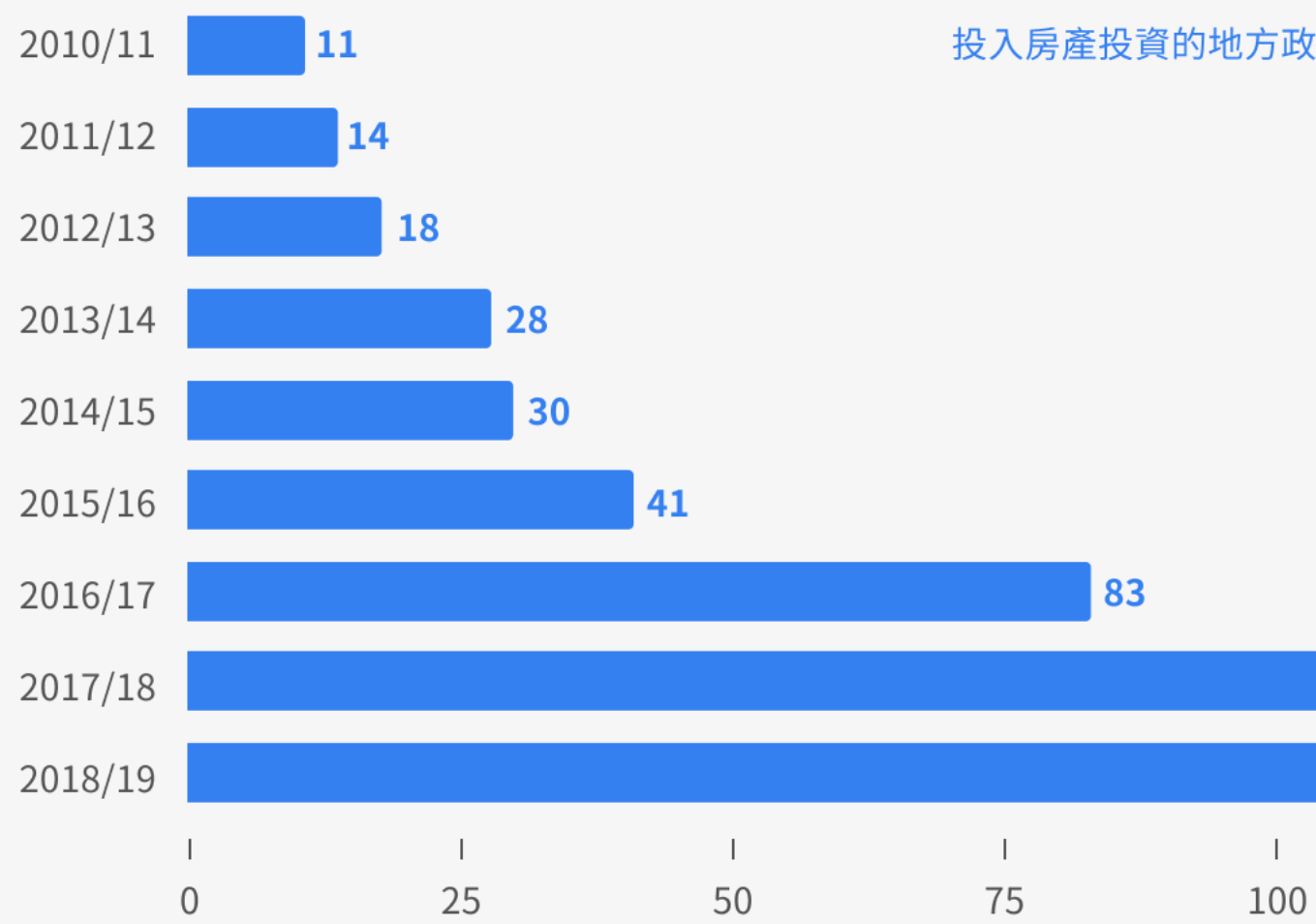
影響所及，許多地方政府因此必須關閉圖書館、公園、博物館、社區活動中心、游泳池、足球場，甚至公共廁所；道路欠缺維護，遇到問題修復也很緩慢；公車更被迫減班甚至停駛。

再以食品安全為例：地方政府食品衛生稽查的次數下滑49%，幾乎腰斬；地方政府依法排定的食物安全檢查，只有37%真的有執行——畢竟財務壓力下，地方政府被迫遣散食品衛生稽查人員，人力縮編45%，不但缺乏經費，也根本缺乏人力執行法定職務。

財務危機下，地方政府冒險投資

如上所見，地方政府財務緊縮，各項服務已經砍到見骨，但增稅的空間有限。為此，各地方政府必須另覓財源，其中有許多就轉向房產投資，但這反而可能帶來更大風險。

財務緊縮下，投資房產的英格蘭地方政府數大幅上升



資料來源：National Audit Office



在緊縮政策實施之初，英格蘭各地方政府通常還無意投資房產，前三年都只有十來個地方政府活躍於房產市場。但隨著財務越來越困難，更多地方政府起而效尤，尤其在2016/17年度，活躍於房產市場的地方政府從41個倍增到83個。

這些地方政府在金錢壓力下，希望透過投資開源，但投資也意味著風險。今年6月，沃金（Woking）政府宣告破產，主因正是房產投資失利，以致無力償債。而克洛敦政府也鋌而走險，借貸5.45億英鎊投資一座購物中心和一棟旅館，卻沒能獲得預期的收益，購物中心關閉，旅館破產，等到疫情一發生，馬上無力應付。

“Nothing works in Britain anymore”

到目前為止，幾個破產的地方政府，都遇到投資失利，或是意料之外的開支，才引爆財務危機——沃金和克洛敦的投資策略太過冒險，伯明翰在發放獎金時偏袒男性員工，被法院要求賠償女性員工等量金額，卻拿不出錢來。

但是，緊縮政策實施13年後，英格蘭各地的地方政府都已經有嚴重的體質問題。這些遇上即時導火線的地方政府最早被擊倒，但許多地方政府也已經在破產邊緣。地方政府面對的問題，在其他領域也已經逐漸顯現。當初，保守黨政府為防選民大幅反彈，在推動緊縮政策沒有直接關閉學校、醫院，但暫緩投資、減少撥款的後果經過長時間始終會浮現。

經過13年，問題浮現的時刻終於到來——除了地方政府服務縮減以外，政府減少醫療投資，導致急診等候時間大幅飆升；校舍翻新與整修的計畫經費被砍，而目前英格蘭已有至少147所公立學校面臨校舍倒塌的危機；此外，本月英國一名重刑犯越獄，也有保守黨議員將矛頭指向這幾年來的監獄維安預算縮減。

「在英國，已經沒有任何一件事能辦得好」（Nothing works in Britain anymore）——這句話看似非常極端，但有民調顯示，已經有過半、高達58%的民眾贊同這句話。保守黨內部也有人擔憂，這樣的論調將主宰下次的選戰，讓保守黨更有可能潰敗。許多媒體都出現「崩壞的英國」（Broken Britain）這樣的用語，就連立場偏右的《旁觀者》雜誌（The Spectator）都刊登了經濟組主編的評論，標題就是〈崩壞的英國：哪裡做錯了？〉，文中也把矛頭指向緊縮政策期間錯誤的資源分配。

面對地方政府破產問題，首相至今仍可堅稱，問題出在個別地方政府的財務管控失當。但是，面對緊縮政策的長期後果陸續浮現，生活的各個面向都出現警訊，選民是否真的買帳，就是另一個問題了。

[#英國 #數洞](#)

本刊載內容版權為端傳媒或相關單位所有，未經[端傳媒編輯部](#)授權，請勿轉載或複製，否則即為侵權。

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](#)