

评论

伦敦城市群跨域协同治理制度研究

万鹏飞*

【摘要】 本文以伦敦城市群为个案，首先厘清了协同治理和跨域治理概念，界定了大伦敦和伦敦城市群的空间范围，接着从法律、规划政策、大伦敦规划、协同机制四个层面系统考察了伦敦城市群跨域协同治理的法律基础和制度安排，最后是全文结论性评估与思考，概括了伦敦城市群跨域协同治理制度安排的特点，指出了其深层次问题。

【关键词】 协同治理 跨域治理 大伦敦 伦敦城市群

随着经济要素跨域流动的加快，跨域协同治理成为一个世界性议题。要解决地方治理中遇到的问题，在很多时候必须超越传统行政区划的界限甚至是民族国家的界限。超越区划之限，释放合作之能，已成为跨域协同治理的普遍追求。本文以伦敦城市群为个案，在厘清基本概念的基础上，围绕伦敦城市群跨域战略性事务，系统考察大伦敦市及各相关治理主体处理这些事务的法律基础和制度安排，最后是结论性的评估与思考。

一 概念界定：协同治理和跨域治理

本研究主题涉及两个重要概念：一是协同治理，二是跨域治理。目前这两个概念使用频率很高，但清晰化程度很低。为了更有效地研究和沟通，本文在国内外学者研究的基础上，对这两个概念做清晰的考察和界定。

所谓协同治理（Collaborative Governance），是指多元主体为了只有依靠大家合

* 万鹏飞，北京大学首都发展研究院副院长，北京大学地方政府治理与创新研究中心主任，北京大学政府管理学院副教授、博导，北京大学国家治理研究基金管理委员会主任，香港大学政治与公共行政系博士（1996~2000年），美国印第安纳大学政治学理论与政策分析中心博士后研究员（2000~2001年）。研究领域包括：比较地方政府与地方治理、跨域治理、公共政策案例分析、突发性公共事件的应急管理、公共服务的组织与管理、社会治理、城镇化战略等。

力才能达成的公共目标，参与和合作制定、管理公共政策的过程和结构性安排，这些主体包括跨域公共部门、不同层级政府、私人或民间机构、公民团体等。^① 协同治理具有以下特性：①所聚焦的公共政策或公共服务议题广阔；②治理跨界，或跨越不同利益界别，或跨越不同辖区；③注重促进协同的规范和规则；④参与各方不断互动，与时俱进，通常具有超过一年以上的长期性；⑤治理依时而变，依时发展，依时调适。^②

协同治理有多种表现，有学者曾根据协同程度高低将协同治理划分为以下几种形式：①沟通，来自不同领域的人们共同商谈；②合作，根据一事一议的原则而建立起来的相对较正式的共同工作方式；③协调，比较正式化的共同工作安排，但如果不执行则不会伴随制裁；④联合，参与各方牺牲一些自治而形成的共同工作结构；⑤一体化，多个组织共同创建联合一个新共同体。^③ 上述几种形式放在一起，共同构成协同治理从高到低的光谱图（见表1）。

表1 协同治理从低到低高光谱图

沟通合作协调联合一体化
低度协同高度协同
以协同方自我为中心 以协同本身为中心
有限或无正式制度安排 正式制度安排
协同各方保持自主协同 各方放弃部分自主权
协同各方工作有不同的目标 协同方工作趋向共享目标
各方控制着资源和资金 共同负责资源和资金
人员由各方自己管理 人员由双方共同管理
聚焦个案
协同着眼于整体
各方各自承担决策责任
共同决策
趋向于那些自愿的或指导性协同事项 有清晰的强制要求的协同事项
聚焦具体活动
协同的实际情形取决于个人
由协同战略规划确定

① 参见 Kirk Emerson, Tina Nabatchi, and Stephen Balogh, "An Integrative Framework for Collaborative Governance," *Journal of Public Administration Research and Theory Advance*, 2012, pp. 1 - 29; Kirk Emerson and Tina Nabatchi, *Collaborative Governance Regimes*, Georgetown University Press, 2015, p. 18.

② Kirk Emerson, and Tina Nabatchi, *Collaborative Governance Regimes*, Georgetown University Press, 2015, p. 19.

③ Horwath, J., and Morrison, T., "Collaboration, Integration and Change in Children's Services: Critical Issues and Key Ingredients," *Child Abuse & Neglect*, 2007 (31), pp. 55 - 69.

续表

沟通合作协调联合一体化
归属于各自机构，受其约束
归属于合作伙伴关系
向各自机构负责 向合作伙伴关系负责

从上述概念可看出，协同治理是一个范围比较宽的概念，具有广泛的存在形式。可以说，在公共治理中，凡是有分工与合作的地方，就存在某种程度的协同治理。跨域治理（Governing Across Jurisdictions）可以说是协同治理的一种，它是指两个或两个以上的行政辖区为应对一些跨辖区问题而从事的制度安排、空间规划、服务提供、设施建设、政策执行、监督评估等活动的总称。跨域治理可和区域治理（Regional Governance）^① 交替使用，在欧洲，人们还经常用另一个概念来指称区域治理的研究，即城市间合作（Inter-municipal Cooperation）。^②

跨域治理也有多种表现形式，有学者根据从易到难的程度，概括了跨域治理的17种表现形式，其中，最容易的有8种，最难的有3种，介于两者之间的有6种。具体见表2。

表 2 17 种跨域治理形式

难易程度	跨域治理形式
最容易者	1. 非正式合作； 2. 地方政府间服务合同； 3. 共同的权力安排； 4. 地方政府被授权对其辖区外快速发展的地区行使规制权； 5. 区域政府间理事会； 6. 联邦形式的、服务于单一目的的区域实体； 7. 由联邦制下州发起成立的规划和发展特别区； 8. 区域服务私人外包
居中者	9. 地方特别区； 10. 政府职能转移； 11. 合并； 12. 区域性的特别区和当局； 13. 大都市区多功能特别区； 14. 改革过的城市县

① 关于区域治理的界定，请参见 William R. Barnes and Kathryn A. Foster, “Toward a More Useful Way of Understanding Regional Governance,” A Paper for Presentation at the September 2012 Conference of the European Urban Research Association, Vienna, Austria, p. 2。

② 参见 Rudle Hulst and Andre Van Montfort, *Inter-municipal Cooperation in Europe*, Springer, 2007; Filipe Teles, *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*, Palgrave Macmillan, 2016。

续表

难易程度	跨域治理形式
最难者	15. 单一层级合并; 16. 两个层级重构; 17. 三个层级的改革

资料来源: David B. Walker, "The Evolution of Regional Governance," in *Regional Government Innovation*, Mcfarland & Company, Inc., 2003, pp. 23 - 31。

相比较而言, 跨域治理更注重治理架构的搭建, 协同治理更注重治理要素的协同, 协同治理未必指向跨域治理, 但在跨域治理中人们必然最大限度地重视协同治理。甚至可以说, 协同治理是跨域治理的重要内容。协同治理可以是项目层面也可以是整体层面的协作、合作、共同行动。当协同治理趋向于总体层面时, 协同治理也可以和跨域治理互换使用。因此, 跨域协同治理既可以在要素层面展开, 也可以在总体层面设计, 前者更偏重于机制层面, 后者更偏重于体制层面。

二 范围界定: 大伦敦与伦敦城市群

为了避免歧义, 界定所要讨论的空间很有必要。这里所说的大伦敦是英格兰 9 大区域之一, 英国首都, 空间上以环伦敦的绿带 (the green belt) 为界^①, 面积为 1583 平方公里, 2015 年中期估算人口为 8673713 人。该辖区内有 大伦敦市政府、32 个自治区政府, 再加上伦敦中心城政府。大伦敦市政府和辖区内 33 个政府之间只有职能的分工, 而无等级的关系。根据 1999 年和 2007 年大伦敦地方政府法, 33 个地方自治政府为单一层级性质政府, 负责提供各自辖区内所有地方公共服务。但是, 大伦敦市政府承担整个大伦敦范围的公共服务 (见表 3)。根据研究的需要, 国内外有学者将大伦敦所辖区统称为大伦敦都市区。

表 3 大伦敦和 33 个自治 (市) 区政府职能分工

职 能	33 个 (市) 区政府	大伦敦市政府
教育	√	
高速公路	√	√
交通规划	√	√
乘客交通		√
社会照料	√	
住房服务	√	

^① Andy Thornley, "London-Institutional Turbulence but Enduring Nation-State Control," in Willem Salet, Andy Thornley and Anton Kreukels, eds, *Metropolitan Governance and Spatial Planning-comparative Cases Studies of European City-regions*, Spon Press, 2003, p. 41.

续表

职 能	33 个（市）区政府	大伦敦市政府
图书馆服务	√	
休闲和娱乐	√	
垃圾收集	√	
垃圾处理	√	
规划实施	√	
战略规划	√	√
地方税征收	√	

根据大伦敦市政府的用法，伦敦城市群是以伦敦中心城为中心，半径 60 英里，覆盖大伦敦、英格兰广阔的东部和东南部地区所在区域。^① 根据伦敦规划 2016 年版，该区域有 156 个地方政府单位，11 个地方企业伙伴关系组织，整个区域在英国通常称为泛东南区域（The Wider South East）。大伦敦位于英国东南部广袤大都市区的中心，该区域有 2270 万人，其中 820 万人在大伦敦市内，1450 万人在东南部地区的其他区域（The Rest of the South East，简称 ROSE）内；整个区域大约有 1210 万个就业岗位，其中 490 万个在伦敦市内，720 万个在 ROSE 内。这是一个快速发展的地区；据预估，在 2011 ~ 2036 年，泛东南区域很有可能实现人口增长 20%（伦敦增长 23%，ROSE 地区增长 19%），就业岗位增长 17%（伦敦增长 18%，ROSE 地区增长 17%）。2011 ~ 2033 年，城市群内家庭数量预计增长 27%（伦敦地区和 ROSE 地区增长率相同）。大伦敦市发展与周边发展的关系将越来越密切，尤其在下述领域：就业、教育机会、住房市场、城镇中心和规划零售、航空政策、交通模式、环境问题（如气候变化、水资源、能源、城市绿化带、下水道、公共空间、垃圾处理的管理）等，协同发展更为迫切。^②

三 制度安排：伦敦城市群跨域协同治理

伦敦城市群被形容为面积广大、人口众多、经济重要、政治制度分割^③，整个区域范围内并不存在正式的、区域性层级政府机构形式来协同整个区域的治理。接下来要探讨的问题是：在没有区域性政府的背景下，伦敦城市群跨域协同治理是如何实现的？

① Andy Thornley, "London-Institutional Turbulence but Enduring Nation-State Control," in Willem Salet, Andy Thornley and Anton Kreukels, eds., *Metropolitan Governance and Spatial Planning-comparative Cases Studies of European City-Regions*, Spon Press, 2003, p. 41.

② Great London Authority, *London Plan*, 2016, pp. 42 - 43.

③ Peter John, Adam Tickell and Steven Musson, "Governing the Mega-region: Governance and Networks Across London and the South East of England," *New Political Economy*, 2005 (10), pp. 93 - 94.

（一）法律明确规定

英国是一个议会主权国家，遵循越权无效原则，即地方政府是通过议会法案而建立的，它们的所辖区域、职能都由议会法所规定。议会可以赋予、改变或撤销地方政府的权力和职能。否则的话，地方政府的行为就是越权的、无效的和非法的。授权地方政府行使权力的法律并不仅仅是议会所通过的宪政和行政性的法律如地方政府法，还包括议会授权政府各部门所制定的行政规定和法院所做的判决。因为议会法本身往往比较抽象和讲原则，议会经常授权政府各部门围绕相关的法案原则制定具体的实施细则。议会中有专门委员会对这种授权立法进行审查，并向议会报告这种立法在现行的立法框架之内是否有效。法院对有关地方政府的判决既是相关法律的应用，同时也是对现行法律所做的司法解释。^①

相比较而言，英国地方政府缺乏欧洲其他国家所具有的、由宪法保障的地方自治地位。它们的权力大致可分为两大部分：一是根据严格的标准和规则所确定的法定权力，二是许可性或自由裁量性权力。因此，英国学者认为，英国地方政府只有部分的自治权力^②。

在跨域协同方面，大伦敦市政府及相关地方政府不能随意行事，议会通过的法律是基础性的制度安排，必须遵照执行。与跨域协同相关的法律及相关规定如下。

一是1999年大伦敦政府法。根据该法第335、339、348条规定，大伦敦市长跨域协同职责有三条：①在伦敦空间发展战略（伦敦规划）的修改或重新修编事项上，大伦敦市长必须与毗邻伦敦的郡或区进行协商；②在所有涉及伦敦规划或发展以及毗邻伦敦地区的共同利益事项上，大伦敦市长必须向这些地区的地方规划当局通报其看法或主张；③在准备好大伦敦空间发展战略草案后，除了向大伦敦议会提交和向政府职能部门分发外，大伦敦市长还必须向下述机构和个人提供草副本，征求意见：国务大臣、大伦敦空间范围内各自治市或区政府、所有毗邻大伦敦的郡或区政府、市长认为有必要的其他组织或个人。

二是2004年的规划和强制性采购法。根据该法，与大跨域协同治理相关的规定有以下几点：①地方规划机构在准备地方开发文件时，必须遵循和考虑国家和所在区域或相邻区域的空间战略要求。一是必须考虑国家政策、国务大臣颁布的指南性文件中的建议；二是如果地方政府位于大伦敦空间范围内或地方政府所辖区中的任何一部分与大伦敦毗邻，该地方都要考虑或顾及大伦敦空间发展战略（伦敦规划）（第19条）。②大伦敦空间范围内任何地方的开发计划必须书面征求大伦敦市

① David Wilson and Chris Game, *Local Government in the United Kingdom*, 2011, p. 33; J. A. Chandler, *Explaining Local Government: Local Government in Britain Since 1800*, 2007, pp. 35 - 36.

② J. A. Chandler, *Explaining Local Government: Local Government in Britain Since 1800*, 2007, pp. 33 - 34.

长意见。地方规划机构就其开发文件写信征求大伦敦市长意见,也可以就任何其他开发文件写信征求大伦敦市长意见,看看是否与大伦敦空间战略一致(第24条第4节)。^③大伦敦空间范围内任何地方政府的开发文件都必须符合大伦敦的空间战略要求,如果大伦敦市长认为任何地方开发文件与大伦敦空间战略不一致,市长必须发表声明,寻求改变(第24条第1、第7节)。^④国务大臣在地方开发性文件起草、通过、修订和撤销过程中起决定性作用。所有地方开发性文件都要送国务大臣审阅、批准,国务大臣的建议必须服从,如果国务大臣对地方开发文件不满意,可随时要求修改甚至撤销(第20~23条)。

三是2011年地方主义法。该法在第6部分第110条特别规定,各地方政府在与可持续发展相关的规划方面负有合作的义务。^①合作主体:地方规划机构、英格兰区域不具有规划功能的郡议会、法律指定的或法定陈述中所提到的任何机构或个人。如前所述,大伦敦政府、大伦敦空间范围内各市区政府,皆是具有规划职能的主体,与大伦敦毗邻的郡、市政府皆是合作主体。^②合作领域:那些对至少两个规划区域有或将会有重大影响的可持续发展或土地利用事项,包括一些战略性基础设施。^③合作机制:签署合作协议,共同起草联合性的地方发展文件,成立合作委员会。^④合作具体内容,发展规划文件的准备,其他地方规划文件的准备,2009年海洋和沿岸通道法下的海洋规划准备,为上述工作提供直接或间接的支撑的所有活动。^⑤合作原则:以建设性、主动性和持续性原则参与到合作的各项活动中,实现跨区域合作效能最大化。^⑥合作审查:战略性事务中的跨域合作将列入国务大臣审查的范围,即地方规划机构在呈送地方规划给国务大臣审查时,国务大臣要将是否有合作义务的详细说明作为一项重要内容(第110条)。

(二) 国家政策指引

规划政策指引是英国中央政府社区与地方政府部门为更好地贯彻落实相关规划法律而制定的一系列指导性文件。与大跨域协同治理相关的内容集中于三份政策性文件:一是2012年颁布的《国家规划政策框架》,二是经常更新的《实践指南》;三是2016年6月颁布的《地方规划审查程序实践指南》。

1. 合作的战略性领域

国家规划政策框架进一步明确,在那些跨域的战略性的重大事项方面,地方政府尤其要将地方规划建立在与毗邻的地方政府、公共和私人机构、志愿者组织合作的基础上。中央政府希望那些具有共同利益的领域,各相关地方政府本着互利共赢的原则开展用心而务实的合作。这些跨域重大战略事项如下:^①地区住房和工作需求;^②零售、休闲和其他商业发展设施的提供;^③下述基础设施的提供:交通、通信、垃圾管理、供水、污水、洪水风险和海岸变化管理,矿物和能源(包括供热)的提供;^④卫生、安全、社区和文化设施以及其他地方设施的提供;^⑤气候变化舒缓和调适、自然和历史文化环境、景观的保护和改进。

2. 合作的主体

尽管法律对合作主体已有原则规定,但是,合作主体因合作事项的不同而有所不同。在合作的实践中,地方政府还要根据事项涉及主体的广度和深度确定合作主体。根据《合作义务规划实践指南》,与地方规划相关的合作主体大致可分为三大类:①领导类主体,即地方规划当局议员和官员。他们的职责是在地方规划中就那些战略性的跨域事项主持讨论、进行谈判、采取行动,确保规划有效准备、制定和执行。他们的工作要求是积极主动、持续跟进、问题明确。②职能类公共机构。该文件综合了英格兰城乡规划(地方规划)规制条例等规范性法律文件,列举了主要的职能类合作主体:英国国家环境署、英格兰历史建筑和纪念碑委员会、英格兰自然遗产组织、大伦敦市长、国家民航局、家庭和社区署、临床诊断所、全民健康服务运行委员会、轨道管制办公室、伦敦交通局、各一体化交通局、高速公路管理局、海洋管理组织。③伙伴关系类组织。主要是两类:一是地方企业伙伴关系组织,该组织由英国商业、创新和技能部发起,成立于2011年,是地方政府所辖区域内政府和企业之间的自愿伙伴关系组织,旨在促进地方经济增长。二是地方自然伙伴关系组织。该组织成立于2011年,由中央政府发起,旨在整合地方资源,保护和改善自然环境。法律并没有规定这两类组织在跨域战略事务中必须合作的义务,但是因为它们与这些事务有密切联系,法律要求负有合作义务的领导类主体和职能类主体在地方规划的准备、制定和执行过程中必须要与它们进行合作。

3. 合作的审查

尽管法律已经明确合作义务的履行要列入国务大臣审查范围,但是没有详细阐述。综合规划指导性文件,合作审查的内容包括以下几点:①合作是否贯穿地方规划的全过程;②最好有专门的合作义务履行的陈述。陈述的内容叙写:第一,明确列举需要面对的跨域战略事项;第二,在解决这些事项问题的过程中,各合作方是否全力以赴,合作无间,做了其本应做之事,如各相关方是否有充分的机会影响规划、是否有严肃认真的讨论;第三,提供合作的细节信息作为依据;第四,合作的效果如何,特别关注规划是否积极准备、战略是否恰当、合作是否有效、与国家政策是否相符。

(三) 伦敦规划承诺

根据大伦敦政府法、规划和强制性采购法以及国家规划政策框架相关规定,大伦敦市长、大伦敦范围内的市区政府、与大伦敦毗邻的郡和市政府,在准备或修改其各自的规划时,负有相互协商和告知的职责。在2016年3月发布的大伦敦规划中,大伦敦市长和他的团队将会在跨域战略事项上做出五个方面的承诺。

1. 总体层面合作

大伦敦市长和他的团队、其他相关机构(尤其是大伦敦空间范围内那些市区政府和次区域的伙伴关系组织),应与英格兰东部和东南部的区域及次区域伙伴关系

组织、地方政府和机构进行合作，确保更广阔的大伦敦都市区和英格兰东南部更大的空间范围的可持续发展，加强成长管理，并就其他共同关心的战略话题进行协调沟通。

2. 规划层面协同

大伦敦市长承诺，通过与英格兰东南部和东部地区地方政府及其他合适的伙伴签订有针对性的、实用的协议的方式，开展与各规划当局的合作。

3. 政策层面协同

大伦敦市长将和毗邻区域及大伦敦空间范围内的各个合作伙伴一道，采取最广泛的协同路径，必要时可共同制定规划政策框架。也可共同游说，为区域整体或区域中的局部地区特别重要的领域如人口和经济成长、基础设施和气候变化等争取适时而充分的投资，以回应区域挑战，释放区域潜力。

4. 重点领域聚焦

通过跨域协同，大伦敦市长致力于以下重点领域的合作：①交通和其他基础设施。确保交通（包括港口和物流）和其他基础设施（包括公共空间、卫生、教育和其他服务）建设所需要的资源，为大区域整体和伦敦内部区域的成长地区和经济走廊的最佳发展提供良好的保障。②住房、能源和可持续性的目标。制定共通的政策和程序，最大限度地为毗邻大伦敦的空间区域营造一个公平竞争的环境，注重发展和成长的空间平衡和可持续性，同时满足住房、能源、一系列可持续性目标和空间标准（如停车）的要求。③气候变化、物流供应和共享基础设施。推动制定一体化的政策，以适应和缓解气候变化带来的问题，保障物流服务的供应，优化共享性的基础设施布局。④通勤人口的调节。共同制定一系列政策措施，引导每天不同时间段通勤人口更加合理和均衡地流动，必要时采取措施，鼓励逆向通勤，包括提高公共交通的通达性，方便人们到达一些关键目的地。⑤技能培训和就业促进。整合多方面的发展战略和措施，提供合适、可获得的技能培训，克服和消除就业障碍。⑥信息共享。与毗邻地方政府共商共享信息范围，定期对信息进行搜集、评审和评估。⑦伦敦规划内容评审。大伦敦规划内容的评审会充分考虑毗邻地方政府的规划和战略。

5. 重要空间突破

伦敦城市群在空间上的跨域协同分为三个层面：①国家发展战略区域，包括国家确定的两大增长区域，即泰晤士河流入口、伦敦－斯坦斯特－剑桥－彼得伯勒。大伦敦市长将和其空间范围内的市区政府、毗邻区域的相关机构一道，竭诚合作，支持该区域的发展。②大伦敦和战略发展区域，包括西部三角洲地带（从西伦敦到泰晤士流域）、万达流域走廊（南伦敦和盖特维特机场外围）、伦敦－卢顿－贝德福德战略协作走廊。大伦敦市长将会帮助协调该区域的政策发展与执行，鼓励地方运用地方战略和建立多个开发机制进行推动，加强协同。③外伦敦各市区与东部和东南部跨界区域。隶属于大伦敦市政府的外伦敦委员会将把现行和新的交通基础设施

施和跨界的区域的土地利用和开发能力进行整合,建立更加灵活有效的跨界工作机制,促进商业在该地区的集聚。例如,西伦敦区域政府、企业 and 非政府组织为更有效开发三条交通走廊,促进西三角洲地区经济和社会发展,共同成立了西伦敦伙伴关系组织。

(四) 协同机制构建

法律层面的规定和规划层面的要求还需要操作性的机制落实和补充。尽管1999年大伦敦政府法和随后的相关法律都有跨域协同的规定,但是伦敦城市群跨域协同机制的探索历程也是最近的事情。

1. 初步构建(2012~2014年)

2012年10月,大伦敦市长发布《大伦敦跨域战略规划》征求意见稿,邀请大伦敦空间范围内的各市区政府和次区域合作伙伴、大伦敦地方政府协会、跟大伦敦毗邻的各郡政府规划机构、其他相关组织,就伦敦和大都市区跨域战略规划的合作目标、合作内容、合作机制等通过电子邮件发表意见和主张。征求意见历时2个月,到当年12月底截止,大伦敦市长将指定专人负责收集。如果各方回应积极,大伦敦市长将在2013年1月或2月邀请各相关方召开讨论会,就沟通和合作机制、重点合作问题和如何共同解决这些问题进行讨论。

2013年2月22日、10月18日,大伦敦市长召集了两次跨域战略规划协调会,就相关战略规划问题进行研讨,会议得到大伦敦内外各政府规划机构的积极响应。2013年10月25日,关于住房和人口问题的非正式讨论会召开,2013年12月6日战略规划小组会召开。

经过几次会议讨论,相关各方在2014年3月7日召开的战略规划协调会上一致同意,有必要建立一个正式的官方工作组,其任务是讨论战略规划问题,考察如何建立常态的协调和合作机制。经过协商,工作组定名为“战略空间规划官员联络小组”(Strategic Spatial Planning Officer Liason Group,简称SSPOLG)。在会后发布的公报中,SSPOLG的定位和角色有了具体明确的规定。

(1) SSPOLG的功能定位。基于前几次会议和本次会议的各方意见,大家一致同意,该小组还处于初创阶段,功能限定如下,暂定一年不变。后经各方同意后,可再检讨、修改和确认。①促进对战略规划的政策前提、问题认定、解决对策的共同理解,必要时,推动规划的执行;②改善共享数据和标准的使用,增进共识,加强监测;③增进大伦敦和伦敦城市群范围其他地区各战略空间规划政策协同机制选择的对话;④讨论如何在战略交通、经济发展和环境基础设施方面采取协同措施;⑤在必要时,发布和传播研究和工作的的心得。

(2) SSPOLG的工作范围。与会者一致同意,小组工作范围(不限于)如下:①提供讨论主题战略空间规划政策问题的论坛;②扮演大伦敦规划政策论证的技术委员会角色;③传播旨在改进特定技术问题认知的信息;④为地方政府和其他相关

机构就特定技术问题提供协商渠道；⑤总结和推广好的协同机制；⑥向中央政府提供伦敦城市群规划制度运行中的重大的关键性技术问题；⑦通过小组成员单位的共同努力，通过整合课题成员组织方的研究资源，通过课题委托，承担研究任务。

(3) SSPOLG 的工作方式。大家一致同意：①小组每年举行四次会议；②会议通常在大伦敦政府办公楼举行，时间尽可能安排在周五下午两点；③会议正常时间不超过两个半小时；④小组会由大伦敦市政府的一名官员主持，大伦敦外的一名地方政府官员担任会议副主席；⑤小组指定一名秘书做好支持和资源保障工作。

(4) SSPOLG 的议程设置。各方一致同意，议程设置程序如下：①每次会议前一个月，向各方征集议程主题；②议程主题将由小组主席、副主席和秘书通过正式会议或电话会议的方式确定；③最迟一周前，应告知参会各方会议议程；④每次会议都应包括下述常规性内容：一是本次会议提出和讨论的新问题，二是小组各方一致同意的重要行动的报告，三是更新后的规划（包括一些新问题和相关案例材料），四是上一次会议纪要的确认；⑤每次会议应就小组工作范围内的 1~2 个关键议题进行充分准备，相关各方或以文章的形式或以 PPT 的方式向小组汇报，必要时还要辅之以行动方案；⑥在小组和其他相关机构同意的基础上，小组应以书面形式准备好会议纪要，并发布于大伦敦政府官方网站和地方政府的网络平台。

(5) SSPOLG 的资源保障。大伦敦市政府指定一名秘书负责资源的保障工作。秘书的承担的角色如下：①承担和管理议程的汇集；②召集主席、副主席，共同协商议程安排；③为会议制作或直接准备文件；④确保事先预定会议地点和布置好会场；⑤联络可能出席会议的其他所有参会者；⑥在会议上支持主席和副主席的工作；⑦负责会议记录，并记录下大家一致同意采取的行动；⑧密切关注会议间隔期间协同行动的动态；⑨根据相关的最新规划和问题为会议提供情报支撑；⑩通过联络各工作小组成员和更广泛的利益相关者，为可能成为小组会议的议题识别和确认提供支持。

2. 探索改进（2014~2016 年）

自 SSPOLG 成立后，伦敦城市群的协同治理有了一个官方性的制度安排机制。但是，这并不意味着传统机制的退出，而是根据需要选择合适的机制。2014 年 3 月 27 日和 2014 年 6 月 25 日，大伦敦市政府先后 2 次就 2015 年伦敦规划内容的微调向大伦敦和泛东南空间范围内的每个地方政府发出邀请，召开咨询协商会，每次有 50 多名行政官员和选举官员参加。

SSPOLG 的成立的确深化了大伦敦和英格兰东部和东南部的合作。根据法律规定的合作要求，大伦敦市长与英格兰东部和南部地方政府规划机构进行了多次协商。2015 年 3 月，在大伦敦市长、英格兰东部地方政府协会、英格兰东南部地方政府理事会共同推动下，首届伦敦城市群空间范围内（泛东南区域）的地方政府峰会顺利召开。全区域 156 个地方政府都受邀参加了此次会议，100 多人出席了会议。会议集中探讨了两大问题：一是讨论和明确那些需要更有效战略协调的问题事项，

二是讨论和探索各种可能的协同性机制安排。会议决定,将通过一系列圆桌会议来讨论各种机制安排。2015年7~9月,大伦敦市政府、英格兰东部地方政府协会、英格兰东南部地方政府理事会先后召集5次圆桌会议,就各种可能的协同机制进行讨论和会商。

2015年12月11日,第二届伦敦城市群(泛东南区域)地方政府峰会召开,区域内地方政府领导人和地方企业伙伴组织的领导人受邀出席。会议利用了前几次圆桌会议的成果,讨论了最佳的协同推进机制,确立了优先工作的领域。与会者一致同意并进一步明确了(泛东南区域)协同治理机制架构。

(1) 伦敦城市群(泛东南区域)协同治理机制的目的:有效应对和处理泛东南区域面对的高层、跨域规划和投资问题,尤其是支撑整个区域经济繁荣的住房需要和交通投资问题,这些问题意义重大,利用现有的伙伴关系和组织体制难以解决这些问题。

(2) 伦敦城市群(泛东南区域)协同治理机制的组织原则:①“触摸屏”原则,协同治理架构将承担类似“触摸屏”一样的功能,轻触一下,大到整体协同,小到专门协同,都可自如选择;②“旧瓶装新酒”原则,协同治理架构将充分利用现行的组织体制或工作小组,尤其是英格兰东部地方政府协会、英格兰东南部地方政府理事会、大伦敦市长和他的合作伙伴。

(3) 伦敦城市群(泛东南区域)协同治理机制作用的空间范围:大伦敦、英格兰东部、英格兰东南部、与专门战略性议题或区域相关范围如跨域发展走廊、定居点的集聚地。

(4) 伦敦城市群(泛东南区域)协同治理机制构成如下。

第一,伦敦城市群(泛东南区域)地方政府峰会。该峰会由英格兰东部地方政府协会主席、英格兰东南部地方政府理事会主席、大伦敦市长负责召集,一般是每年一次,但必要时可增加频次。参会主体广泛,包括伦敦和大都市区域内所有地方政府和地方企业伙伴关系组织。峰会的任务有三:一是为峰会下辖的常任性的政治领导小组的活动提供战略指引并授权,二是听取政治领导小组的工作汇报,三是确定下次峰会召开时间。

第二,伦敦城市群(泛东南区域)政治领导小组。在多次讨论和各方一致同意的基础上,峰会决定成立小规模、常任的泛东南区域政治领导小组,成员组成兼顾整个区域的地域代表性和政党代表性,人数15人,由英格兰东部地方政府协会、英格兰东南部地方政府理事会和大伦敦市长各提名5名,设主席1人,轮流担任,议程及会务共同准备,协商办理,每年开会2~3次。根据这次峰会的意见以及会后协商结果,政治领导小组的主要职能是更具体地处理峰会确认的那些重大事项,发起、指导和共商泛东南区域那些跨域性的战略合作活动。具体职权范围如下:一是扮演论坛角色。对那些峰会确定的重大关键问题进行政治协商和讨论,寻求接触和共同行动的机会,确认参与大伦敦规划的渠道。二是向峰会和成员机构负责。处

理峰会交办事项,同时向峰会提出建议性重大讨论议题。三是根据轻重缓急安排协同工作和资源。立足泛东南区域整体发展要求,推进共识性行动计划,确保战略行动落实到人。明确官员工作小组的职责,审核其成员的资格和任期要求,促使他们为政治领导小组和峰会提供有力支持。四是为各工作小组提供咨询性意见。领导小组应了解那些超越现行组织架构而成立的专题性和地域性的工作小组的需要,为他们提供咨询性意见,更好地应对和处理战略性问题。五是支持并跟踪跨域协同行动。领导小组负责监督和保障协同行动中相关的机构和人之间沟通网络畅通、有效,确保会议间隔期间协同行动的向前推进,并为泛东南区域所有地方政府定期提供最新的动态。六是联合中央政府和利益相关者推进跨域协同。政治领导小组应利用集体的影响力联合中央政府和各利益相关者,共同促进一体化战略目标的实现。七是接受其他相关小组和组织的工作汇报。其他相关工作小组和组织应根据泛东南区域跨域协同的轻重缓急安排向政治领导小组汇报。

第三,SSPOLG。这次峰会明确了SSPOLG与上述两个机制之间的关系,会上和会后又进一步界定了SSPOLG的职能和职权范围,重新审核了SSPOLG的成员资格、人数及会议频次。联络小组由18名高级官员组成,具体分配如下:英格兰东部地方政府协会提名8位,英格兰东南部地方政府理事会提名10位,大伦敦市政府和伦敦地方政府理事会共同提名8位,成员兼顾地域代表性和地方政府层级的代表性。小组成员每年至少开会4次,可委派其他人出席,必要时可邀请合作伙伴参会。联络小组共同推举会议主席、共同准备会议议程及其他相关会务工作。

SSPOLG应服务于伦敦城市群(泛东南区域)政治领导小组和伦敦城市群(泛东南区域)地方政府峰会的需要。特别要做好以下几点工作:一是根据泛东南区域政治领导小组的工作进度安排,调整自己的工作节奏,告知各方政治领导小组的战略安排。二是为政治领导小组安排会期、准备会议议程。三是对政治领导小组负责,处理其交办的事项。同时,向政治领导小组提出重大关键性讨论议题。四是共同为政治领导小组和峰会的议程安排、会务准备和文件起草做好支持工作。五是协同推进政治领导小组基于共识而交办的事项,在行动支持中促进相互理解。六是确认协同所需的资源和专门知识,为会议间隔期间协同工作提供战略性的技术支持。七是超越法律规定的合作、沟通和协商的核心义务要求,在规划制定方面开展更有效的战略合作。八是向泛东南区域所有地方政府发布会议成果和工作成效信息,并登之于泛东南区域协同官方网站。九是在必要时,在小组下成立专家工作组,进一步调查专门的战略问题,支持议题性或地域性专门项目组的工作。

第四,建立伦敦城市群(泛东南区域)跨域协同治理网站。大伦敦市长、伦敦地方政府理事会、英格兰东南部地方政府理事会、英格兰东部地方政府协会共同在大伦敦官网上开辟专门的跨域协同治理网站——泛东南区域政策和基础设施协同网。该网站履行以下几个功能:一是代表多元主体(156各地方政府,11个地方企

业伙伴关系组织)；二是发布或链接相关法律和政策；三是发布协同相关信息，包括历次地方政府峰会、政治领导小组、战略空间规划小组、圆桌会会议文件、协同行动相关新闻等；四是预告下次峰会、各小组会议和圆桌会议时间。

综合以上内容，我们可以将伦敦城市群的跨域协同治理制度结构以图示的方式表示如下（见图1）。

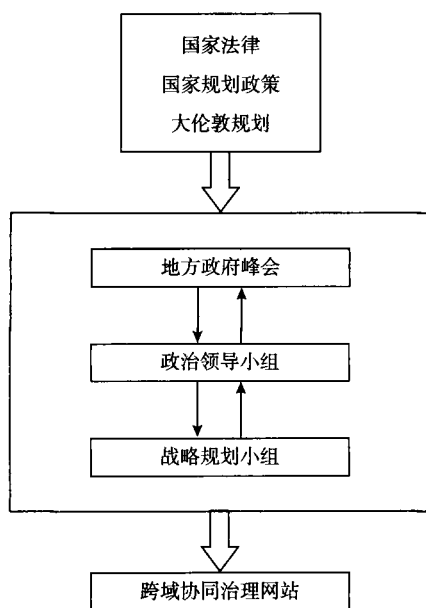


图1 伦敦城市群跨域协同治理制度结构

四 结论：评估与思考

从制度层面看，伦敦城市群的跨越协同治理架构具有以下几个鲜明的特点。

(1) 法律为基础，结构体系化。跨域协同治理充分体现了英国地方治理中依法行政、越权无效的原则。三部议会法构成了跨域协同的法律基础，对合作议题、合作主体、合作机制、合作审查等均有原则性而具体的规定。在法治的前提下，跨域协同治理呈现一种阶梯式的安排，即国家层面的规划政策架构负责将法律的规定进一步具体化。大伦敦规划则从空间上将国家层面的法律和政策做了更进一步的规定，开始趋向实操层面。在法律、政策和规划之下，跨域协同机制的建立就顺理成章。

(2) 法律是纽带，构建共同体。区域共同体的构建有多种路径，法律是一条极其重要的路径。具体而明确的法律在共同体的构建发挥着两方面的作用：一是行为上依法行政。法律对相关决策主体有政策指引和行为约束作用，使得整个城市群区域即使在没有实体性区域治理机构的情况下也能趋向共同的目标。二是政策、规划和机制建设上提供行动依据。当然，跨越协同不能单靠法律，还需要其他手段做补

充。因为越权无效原则，法律成为受约束主体一切行动的源泉。从这个意义上说，政策规划和机制都是法律的进一步延伸，法律为伦敦城市群大共同体的构建提供了一种契约基础，它将国家意志、区域内各主体的合作意向化成客观的、彼此应尽的义务，成为维系共同体发展的纽带。

(3) 中央和地方，合力推协同。从地方层面看，跨域协同涉及相关主体为所辖区的156个地方政府，但是，从整体来看，中央政府更是重要的利益相关方，在整个伦敦城市群的跨域协同治理中发挥着极其重要的作用：一是通过法律和规划政策贯彻国家意志。二是中央政府通过国务大臣依法进行调控，这主要表现在：地方开发性规划要提交国务大臣征求意见、审阅和批准；地方政府应向国务大臣提交跨域协同的详细陈述及其成效说明，作为开发性规划能否获得批准的重要前提。伦敦城市群区域内各地方政府则在法律、政策的规定和指引下，在中央政府的调控下，通过举办地方政府峰会、建立政治领导小组、官员联络小组等机制，加强跨域协同事务的沟通、组织和领导。

(4) 政府为主导，参与多主体。伦敦城市群的跨域协同无疑是由中央政府、大伦敦市政府和泛东南区域的所有地方政府共同主导的，但是，多主体的参与也很引人注目，最明显的就是邀请地方企业伙伴关系组织参与到跨域协同中来。地方企业伙伴关系则以政府、企业、大学为主，包含了公共部门、私人部门和第三部门等多元主体。地方政府峰会每次都邀请区域内11个地方企业伙伴关系组织参与，这使得跨域协同治理更具有开放性和参与性。

(5) 协商建机制，具体可操作。尽管伦敦城市群的跨域协同有法律规定和政策指引，但是对建立什么样的协同机制并无详细说明。伦敦城市群空间范围内的各地方政府通过地方政府峰会和多次政治圆桌会议进行探索和协商，在共识的基础上明确了，机制就是一个协同的平台，而且要充分借助于现有的组织架构，灵活安排。机制的运行安排体现了民主和共和的精神，权力路径清晰，职责具体明确，规定相当细致。

从实证层面看，伦敦城市群跨域协同治理的制度安排还处在探索和建设，制度的有效性和遇到的挑战还有待实践的检验。目前，这方面的实证材料和研究还有有限，但一些体制层面的深层问题可能会使伦敦城市群跨域协同的努力面临挑战。

其一，复杂、缓慢和过时的规划系统会影响协同的效率。跨域协同中基础设施规划不可避免要走地方和国家的规划流程。地方政府规划尤其是涉及跨域的规划不仅需要征求毗邻政府的意见，还要向社会征询意见，更要报中央政府，听取其意见，申请其批准。如果反对声音大，数量多，公开垂询的时间会很长，如横贯铁路希思罗机场终点站的选址公开征询意见时间持续3年。

其二，利益相关者多，协调难度大。156个地方政府加上中央政府各职能部门、参与其中的企业，每一项协同规划都会面对众多的利益相关者。一些地方政府可能会受到选民的压力而对协同规划提出反对和修改意见，这些都有可能导致伦敦城市

群协同规划的流产或使规划需要更长的反复协商时间。^①

其三，大伦敦和伦敦城市群区域内其他地方政府地位和影响的不对称性可能影响到协同的公平性。伦敦作为首都，影响力很大，地位举足轻重。泛东南区域的地方政府众多，各有自身的诉求和问题，分割和分化明显，协调一致难。这使得大伦敦的声音和诉求容易听到和表达，一些重大的跨域基础设施规划会变成以伦敦为中心的解决方案。^②

总之，伦敦城市群的跨域协同治理是一个长期的、动态的过程，从低度协同到高度协同还有很长的路要走。英国各界也一直在不断地探索，人们甚至在问：伦敦和泛东南区域是否应超越现行的合作义务要求而进入一个区域整体治理的状态？当伦敦的成长跨越自身界限进入泛东南区域时，谁应该为新交通基础设施和社区买单？伦敦的边界是否应重新划定？^③

A Study on Collaborative Governance Arrangements Across London and the Wider Metropolitan Area

Wan Pengfei

Abstract: Based on a case study of London and its wider metropolitan area, this article first clarifies the following four concepts: collaborative governance, governance across jurisdictions, greater London, and the wider metropolitan area (the wider southeast). This is followed by a systematic examination of collaborative governance arrangements in London and the wider metropolitan areas from four perspectives: acts of Parliament, national planning policy, the Greater London Plan, and governance mechanisms. The article concludes with reflections and assessments.

Key Words: Collaborative Governance; Governance Across Jurisdictions; Greater London; The Wider Metropolitan Area

① Stephen Glaister and Tony Travers, "London: Crossing London: Overcoming the Obstacles to CrossRail," *Public Money & Management*, 2001 (21), pp. 11 – 18.

② Peter John, Adam Tickell and Steven Musson, "Governing the Megaregion: Governance and Networks Across London and the South East of England," *New Political Economy*, 2005 (10), pp. 91 – 106.

③ "Working Beyond Boundaries: A London 2050 Briefing Paper," *Future of London*, 2014, p. 4.