

# 英国大伦敦市政府的组织机构及启示

The Structure of the Greater London Authority and Its Illumination

生小刚 李婷 张锦云 艾晓峰

摘要：欧洲大都市政府自上世纪60年代以来，经历了三个发展时期。面对全球化和国内地方自治的客观要求，英国政府在1990年代组建了大伦敦市政府，成为欧洲新时期大都市政府改革的成功典范。其成功之处就在于大伦敦市政府的组织结构有许多独到之处，值得学习和借鉴。

Abstract: Since 1960s, metropolitan governments in Europe have experienced three stages of development. Facing the globalization and the demand for the regional autonomy, British government set up the Greater London Authority (GLA) in 1990s, which is the paradigm for the metropolitan government reform. GLA's success is the innovations in the structure of authority, which is an illumination for us.

关键词：大都市政府；大伦敦市政府；组织机构  
Keywords: Metropolitan Government;  
the Greater London Authority;  
the Structure of Authority

本文是上海市哲学社会科学规划课题《长江三角洲区域协调的组织机构和运行方式研究》的阶段成果，课题负责人请学青，所在单位上海社会科学院部门经济研究所。

作者：生小刚，李婷，艾晓峰，上海社会科学院部门经济研究所。  
张锦云，上海社会科学院世界经济与政治研究院。

## 1 欧洲大都市政府的历史发展

### 1.1 大都市政府的形成和发展阶段(1960—1970年代)

20世纪初以来，欧洲的城市化高度发展，特大城市集聚区日渐增多，城市间的许多问题需要共同解决。1964年，荷兰的大鹿特丹政府成立。1965年伦敦成立了大伦敦政府。在西班牙，巴塞罗那联合政府(MCB: Metropolitan Corporation of Barcelona)成立于1974年。20世纪70年代中期在欧洲普遍出现了大都市区的行政管理机构，形成了欧洲大都市政府改革的第一个黄金时期。

### 1.2 大都市政府的衰落阶段(1980—1990年代)

这一时期，许多原来的大都市政府被废除。1986年保守党政府废除了伦敦的大伦敦政府，而用提供较少服务的特别机构替代了它。1985年荷兰的大鹿特丹政府废除。1987年巴塞罗那联合政府消失。这些大都市政府失败的原因诸多，概括起来有两个方面。一方面，要解决大都市共同的问题需要依赖地方政府、社会团体和大众的一致努力。这样无形中降低了大都市政府的权威。另一方面，这些大都市政府仍旧是老的等级官僚体系中的一环，它们只是权力的传递者，并不能完全介入地方事务中<sup>[1]</sup>。

### 1.3 大都市政府的黄金时期(1990年代起至今)

1990年代后，几乎所有的欧洲国家均卷入了大都市政府改革的潮流，这一阶段被称作大都市改革的第二个黄金时期(Lefevre, 2001)。1994年，意大利博洛尼亚省的48个自治市签定了ACM(Accordo per la Citta Metropolitana di Bologna)，标志着大都市政府的成立。随后，意大利的其他大都市地区如罗马、威尼斯等都成立了各自的大都市政府。法国也设立了类似的机构。在荷兰，中央政府邀请7个大都市商讨它们公共机构的重构事宜。鹿特丹走在了前面，继1990年出现了地方协调机构(OOR)，1996年又出现了真正意义上的大都市政府。1994年，德国斯图加特地区政府(Verband Region Stuttgart)成立，包括179个自治市和5个县，代表260万居民。2000年，在英国工党政府的推动下，建立了大伦敦市政府(GLA: the Greater London Authority)，包括独立的32个自治市(London boroughs)和1个伦敦城(City of London)。迄今为止，“斯图加特地区政府和伦敦市政府是欧洲大都市改革实践最

[1] 许丰功，易晓峰. 西方大都市政府和管治及其启示. 城市规划, 2002(6)

为成功的两个典型<sup>[1]</sup>。

## 2 大伦敦市政府建立的历史背景

1800年,伦敦初步形成了由中心城市和城市近郊区组成的城市经济圈,区域半径约8英里,总面积约200平方公里,总人口约260万,中心城区人口约100万。1901年,伦敦城市圈半径扩大到12英里,总人口达655万。为了防止伦敦城市的无限膨胀,20世纪40年代英国议会专门制定了“绿带法”,决定用环城绿化带把伦敦大都市包围起来,并且把伦敦大都市圈分成三层——市中心、内伦敦和外伦敦,总面积约1580平方公里;同时,还针对战争的毁坏及贫民窟问题,提出了伦敦大都市的规划与重建。因而自50年代起,伦敦的绿地建设、城区开放空间扩大、中心城区人口密度降低、周边区域的平衡协调发展等,在赢得共识的基础上,得到了法律保障。但整个大都市地区仍然属于众多互不隶属的行政区管辖,一体化发展也较难顺利实施。为此,在1964年创立了“大伦敦地方议会”,专门负责整个大伦敦地区的协调管理,但这又不可避免地同城区的地方管理机构发生一些冲突。

1980年代,在撒切尔夫人主政期间,奉行市场主导型区域开发政策,重点是加强民营企业在区域开发中的主导地位,进行不动产先导型的城市再开发和扶持中小企业及服务型经济。为配合以上政策的实施,成立了城市开发公司(UDCs:Urban Development Corporations)、企业特区(Ezs:Enterprise Zones)和规划审批特区(SPZs:Special Planning Zones)。由于要削弱官僚机构的层级和权力,“大伦敦地方议会(the Greater London Council)”这个战略规划与协调发展的行政性机构在1986年被撤消了,取而代之的是大伦敦被分成32个较小的“自治市”和伦敦城,实行分块各自管理。伦敦市长同时被取消,伦敦成为一个没有市长的城市。地方协调管理的战略层次被上交到了中央政府,根据《地方政府法案》规定,由中央政府的环境部承担地方的发展战略规划协调。同年,为了填补“大伦敦地方议会”撤消后留下的空

白,成立了“伦敦规划咨询委员会(London Planning Advisory Committee),作为大伦敦发展的研究咨询机构。1994年,针对地方发展的战略协调问题,中央政府决定在各大区域设立“政府办公室”,从而就有了“伦敦政府办公室”——中央政府在伦敦下派的办事机构,专事伦敦地方层次的战略规划和协调发展。不久,中央政府决定在全国9个区域设立“区域发展机构”,负责区域的持续协调发展。即使如此,伦敦的发展在总体上仍然缺乏战略性思路,导致了城市发展的零散和不协调,出现了明显的地区不平衡。在相当长的时期内,伦敦西部地区特别是希思罗机场以西地区就业和住宅增长迅速,人们的收入高,是经济发展的热点地区,但也出现了劳动力短缺,土地和住房价格飞涨,交通拥挤严重等问题。相反,伦敦东部地区吸引的投资很少,废弃土地大量积存,处于衰退状态。即使“伦敦的总体人均收入高出全国平均收入41%<sup>[2]</sup>,失业率仍居高不下。财富和生活质量的两极分化使得社会问题更为严重,富人更富,穷人更穷。

1997年5月,工党在大选中取得彻底胜利,击败执政18年的保守党政府。鉴于全球化的压力和民众对政治民主化的要求,布莱尔领导的工党政府启动了宪政改革,改革的主要内容之一就是向地方政府分权。其分权的主导思路是将中央政府中涉及经济发展、居住、健康、社会服务、地方道路、公共交通及教育等的权力分配给各个地区,而诸如外交事务、防御和宏观经济管理及确定有关服务规定的基本标准等仍由位于威斯敏斯特的英联邦议会掌控。在工党的努力下,英国先后有苏格兰、威尔士以及北爱尔兰等9个地区获得了较大的地方自治权。根据1999年的《大伦敦市政府法案》<sup>[3]</sup>(Greater London Authority Act 1999),大伦敦市政府(GLA)于2000年经选举成立。该法案对大伦敦市政府的组织机构构成、运作方式、大伦敦市政府与各自自治市的权力分配等做了明确的法律规定。大伦敦市政府统辖整个大伦敦地区32个自治市和1个伦敦城。2003年,区域内人口738.8万人,其中伦敦城人口8000人<sup>[4]</sup>,总面积1580平方公里。大伦敦市政府的主要职

[1] Christian Lefevre: Metropolitan Government reform in Europe: Trends and challenges, *Revue Suisse de Sciences Politiques*, 7, 3, automne 2001, pp 136-141.

[2] 蒋洁. 英国新宪政改革述评. 河北法学, 2004年3月

[3] 该法案共分12个部分, 425条。具体目录如下:

- PART I THE GREATER LONDON AUTHORITY
- PART II GENERAL FUNCTIONS AND PROCEDURE
- PART III FINANCIAL PROVISIONS
- PART IV TRANSPORT
- PART V THE LONDON DEVELOPMENT AGENCY
- PART VI POLICE AND PROBATION SERVICES
- PART VII THE LONDON FIRE AND EMERGENCY PLANNING AUTHORITY
- PART VIII PLANNING
- PART IX ENVIRONMENTAL FUNCTIONS
- PART X CULTURE, MEDIA AND SPORT
- PART XI MISCELLANEOUS AND GENERAL PROVISIONS
- PART XII SUPPLEMENTARY PROVISIONS

[4] 数据来源: 英国国家统计局网站<http://www.statistics.gov.uk/>

责有, 研究制定伦敦发展战略规划, 致力于实现大伦敦地区的经济、社会、环境的整体协调发展, 着眼于15~20年的长远发展战略。重点研究解决的问题包括人口变化与合理分布, 创造城市的持续发展繁荣, 确保城市交通的通达性和便利性, 为市民及旅游者提供高质量的环境等。大伦敦市政府和各自治市之间是合作和协调关系, 大伦敦市政府的组织结构为维持和巩固这种关系提供了组织保障。

### 3 大伦敦市政府的组织机构

2000年3月, 大伦敦市政府成立。大伦敦市政府由伦敦市长<sup>[1]</sup> (Mayor of London) 伦敦地方议会 (the London Assembly) 组成。大伦敦市市长是伦敦对外形象的代表, 负责制定大伦敦市的战略规划和各部门预算草案, 伦敦地方议会拥有监督、质询市长, 有独立调查权以及向市长提出建议的权力。大伦敦市下属大伦敦警署 (MPA: Metropolitan Police Authority) 伦敦消防和紧急救济局 (London Fire and Emergency Planning Authority) 伦敦发展局 (LDA: the London Development Agency) 伦敦文化协会 (the London Cultural Consortium) 和伦敦交通局 (TfL: Transport for London) 等机构, 协调和管理32个自治市和1个伦敦城。市长代表大伦敦市的对外联络和交往, 职责在于促进经济增长、福利改善、社会发展和环境改善。同时负有推广伦敦文化和旅游的责任。市长的日常工作如下: (1) 制定规划, 主要涉及交通、发展计划、经济发展、文化和环境保护。规划的制定必须符合可持续发展和维护伦敦居民健康的原则。(2) 制定年度预算。预算资金主要用于大伦敦市政府、警署、交通、伦敦发展局、伦敦消防和紧急救济局。(3) 任命交通管理委员会成员和伦敦发展局理事会成员。警署与伦敦消防和紧急救济局是独立机构, 但市长有权任命由伦敦地方议会提名的部分警署成员。伦敦消防和紧急救济局成员则需由伦敦地方议会和各自治市提名后, 经市长任命。掌管体育、建筑遗产以及表演艺术等的伦敦文化协会成员以及市长内阁也由市长任命。由市长任命的成员须广泛代表社会各阶层。(4) 通过城市空间发展战略——伦敦规划 (the London Planning), 制定伦敦新建筑和土地利用的方针。主要的规划实施权力由自治市移交到了市长手中, 市长有权否定不符合大伦敦整体发展的各自治市规划。著名的国会广场 (Parliament Square) 和特拉法加广场 (Trafalgar Square) 也属于市长的管辖范围。

#### 3.1 伦敦地方议会

伦敦地方议会由25名成员组成, 与市长同时选举产生。旨在监督市长的权力, 并且就关乎伦敦市民的重大事件做出调查、评论和建议。地方议员的产生方式比较复杂。32个自治市在选举中组成14个选区, 每个选区选出1名代表; 另外11名则代表大伦

敦地区, 并且还要考虑到政党和独立候选人之间的比例。

#### 3.2 大伦敦市下属机构

##### (1) 大伦敦警署

大伦敦警署根据1999年《大伦敦市法案》建立, 管辖伦敦32个自治市的警务, 但是伦敦城拥有独立于大伦敦警署的警察机构。大伦敦警署委员会由23名成员组成, 12名来自伦敦地方议会, 4名来自地方法官, 另有7名独立人士参与。其中1名独立人士由国家内务大臣委派, 委员会主席在23名成员中选出。

市长与大伦敦警署之间的关系是: (1) 大伦敦市市长有权从伦敦地方议会中挑选12名议员担任警署委员会成员; (2) 调整警署预算, 但是不得低于内务大臣规定的最低限额; (3) 对内务大臣推荐的警长人选做出评价。警长属于皇家任命范围, 由内务大臣在综合大伦敦市市长和警署委员会成员的意见后向上一级机关推荐。

伦敦地方议会和警署之间的关系是: (1) 12名警署委员会成员来自于伦敦地方议会; (2) 批准市长关于警署的经费预算; (3) 质询任何一个警署成员。

##### (2) 伦敦交通局

伦敦交通局是一个新成立的机构, 直接对市长负责, 贯彻市长的交通战略, 管理大伦敦市大部分的交通系统。伦敦交通局的主要职责在于管理伦敦的公交、码头轻轨 (Docklands Light Railway) 及哥莱登电车系统 (Croydon Tramlink), 管理伦敦道路系统、水运服务, 保障泰晤士河的客运和货物运输安全, 以及管理伦敦的交通指示灯系统等。

市长直接负责伦敦的交通战略规划, 会就交通规划向交通局、伦敦地方议会和各自治市咨询。同时全权负责伦敦交通局, 局长及15个非执行委员均由其任命。各自治市政府在伦敦交通系统中也继续扮演着重要的角色。它们保留了伦敦95%的高速公路交通管理的权力。在交通规划方面, 它们和大伦敦市长是合作伙伴关系。它们可以就各自管辖范围与整体交通战略相关的部分提出建议, 并且有权要求将各自治市的交通作为整体交通战略的组成部分来实施。而伦敦地方议会则会在战略的实施向市长提出建议, 监督和批准预算的执行。

##### (3) 伦敦发展局

伦敦发展局为市长工作, 直接对市长负责, 理事会成员由市长任命。年预算三亿英镑, 主要用于扶持工商业, 与产业界、公众和自愿组织一道促进伦敦的经济发展。伦敦发展局与英国其他8个地方发展局组建于2000年7月, 享有1998年《地方发展局法案》(the Regional Development Agencies Act 1998) 和1999年《大伦敦市法案》赋予的权力, 与其他发展局不同之处在于其向伦敦市长汇报工作, 而非向内务大臣汇报。

[1] 2000年5月4日, 利文斯通 Ken Livingstone 当选大伦敦市市长, 并于2004年6月10日再次当选市长, 任期至2008年结束。

伦敦发展局的主要工作包括,促进伦敦经济重组和发展;促进商业效率的提高、投资和竞争;增加伦敦地区的就业;提高市民的就业技能;保持可持续发展。伦敦地方议会与发展局的关系:(1)向发展局就其理事会成员的任命提供咨询;(2)提供关于市长战略草案的咨询;(3)批准发展局的预算案以及审核发展局的会计报表;(4)有权旁听发展局理事会会议。

各自治市与伦敦发展局的关系:(1)协同发展局和市长一同促进伦敦经济发展;(2)各自治市有权在各自区域内实施促进本地区经济发展的政策。

#### (4) 消防和紧急救济局

消防和紧急救济局直接向市长汇报工作,由17名成员组成,9名来自伦敦地方议会,另外8名由各自治市联合提名。

#### (5) 市长内阁

市长内阁由社会和政府内部的关键人物组成,职责在于给市长提出建议,讨论重要事务,并且帮助市长确认政策的连贯性。

### 3.3 32个自治市及伦敦城

除涉及大伦敦市的共同事务由大伦敦市政府管辖或者由大伦敦市政府和各自治市共同解决外,其他事务,例如教育、社会服务、住房、街道清扫、垃圾处理、图书馆事务、各自治市规划等均由各自治市选举产生的议会负责执行。

伦敦城是英国最古老的中心区,也是伦敦的金融中心和商业中心,拥有很多著名建筑,并且保留了古老的英国传统。例如,伦敦城议会由大市长、参议员和普通议员组成,“奉行无党派政治”<sup>[1]</sup>;有自己独立的警察、国民刑事法庭和规划部门。除政府机构外,行业协会和独立的功能性管理机构也在伦敦城的管理中发挥着重要作用。伦敦城管理委员会就是一个民间管理的理事会,由一个选举产生的常设机构和执行理事管理着这个城市的日常事务,其本身更多地代表着城内企业和居民的利益,并且在引进投资方面扮演着最为积极的角色。伦敦开发公司(The Corporation of London)则提供了诸如批发市场、河道管理、桥梁、防疫站等诸多公共产品和服务。

## 4 大伦敦市政府治理模式的启示

首先,大伦敦市实行两级政府管理,大伦敦市和各自治市之间权责划分明确。大伦敦市负责关乎伦敦整体发展的战略性问题,而各自治市负责各自区内的日常事务。权责划分明确,避免了两级政府之间互相推诿,或者争抢对各自有利的权力范围,即“坏事没人做,好事抢着做”,在最大限度上减少了内耗。

第二,两级政府间权力层次清晰,有利于发挥各自的优势,精简机构。各自治市最接近社会生活,因此在处理社区内日常事务时得心应手;大伦敦市政府着眼于伦敦的战略发展规划,能够

从局部利益中解脱出来,有利于协调各自治市的冲突和纠纷,促使总体福利改善。同时,由于大伦敦市政府仅仅负责战略规划和整体协调,部门设置达到了最精简的程度——日常管理的部门不必要在大伦敦市政府的层次上设置,只需设置涉及整体战略规划的部门。

第三,两级政府并非上下级关系,而是合作和协调关系,制度设计充分考虑到了各利益主体的博弈,有利于实现利益各方的平衡和社会意愿的表达。大伦敦市市长受伦敦地方议会的监督,议会成员有半数以上来自各自治市,市长受到来自两级政府的直接或间接监督。大伦敦市警署、消防和紧急救济局均有来自于各自治市的代表,各自治市也可以就交通、消防以及伦敦发展等总体战略性规划的内容提出各自的意见供市长参考,或者在各自治市上提出相关措施。各自治市因此可以在平等的层面上与市长及其所代表的大伦敦市进行交流和磋商,并在此过程中寻找各方能够接受的方案。

第四,强调民间组织和代表的参与,有利于征集各方意见,实现社会公平。市长对成员的任命充分考虑到代表的广泛性,在政府组成中,既有社会精英,又有来自黑人、亚裔、妇女、残疾人等方面的代表。行业协会和民间团体更是参与了伦敦城的日常管理。

第五,议政合一,提高了政府的组织效率。大伦敦市地方会议员不仅参与议会对政府的监督,而且大部分议员也是政府下属机构的成员,这使议员既能够从总体考虑问题,也能够深入实际,了解各方面情况,集两种角色于一身。因此在决策的过程中,减少了争论,对政府效率的提高帮助很大。

第六,机制设计巧妙,减少了改革中的阻力。在欧洲的大都市改革实践中,由于区域内部某个核心地区的权力和上级政府的权力分配不匹配,产生了很多失败的案例。意大利米兰地区的改革遇到了来自伦巴底的抵制,西班牙的改革也遇到了来自巴塞罗那的抵制(Lefevre, 2001)。鉴于伦敦城在整个国家中占据相当的地位,以及其本身运作的特殊性,大伦敦市政府决定伦敦城实行相对独立于大伦敦市的体制和规划,伦敦城的权力没有被削弱,来自城市核心区域的阻力自然减少,其他各自治市实力相差不多,协调更加容易。

#### 参考文献

1. 许丰功,易晓峰.西方大都市政府和管治及其启示.城市规划,2002(6)
2. Dave Shaw著.王红扬译.战略规划:大都市地区有效治理的方向盘——大伦敦战略规划的演变与最新发展.国外城市规划,2001(5)
3. 王凤鸣,李艳.英国新工党的宪政改革.当代世界社会主义问题,2002(2)
4. 英国大伦敦市政府网站: <http://www.london.gov.uk>
5. 孙施文.英国城市规划近年来的发展动态.国外城市规划,2005(6)
6. Christian Lefevre: Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review, International Journal of Urban and Regional Research: 9-25, 1998.

[1] 严荣.世界级城市伦敦政府管理体制的特色及其启示.党政论坛,2003年第10期