

浅论英国维多利亚时代伦敦的市政改革

李思奇
武汉大学

摘要：维多利亚时代，伦敦市政府针对环境污染、公共卫生、住房、贫困、犯罪等突出的社会问题，通过中央与地方性立法，进行了一系列的市政改革。由此，政府的治理观念、管理体制、组织机构以及角色定位逐渐发生转变——从自由放任到国家干预，从无为而治到积极参与。虽然这一时期对城市的管理还处于探索阶段，其立法大都是对紧迫的城市问题的即时回应，尚缺乏总体规划，但伦敦的市政改革毕竟是对城市化发展过程中所出现问题的正视，并取得了一定成效，顺应了时代发展的趋势，为英国探索出一条健康、稳定、繁荣的城市化发展道路做出了积极贡献，对英国未来历史的发展具有重要的意义。

关键词：维多利亚时代 伦敦 城市问题 市政改革

维多利亚时代（Victorian era，1837—1901年）的英国，在经历了轰轰烈烈的工业革命后，在社会组织、经济结构、政治结构、人口结构、地理面貌、社会生活、文化习俗等方面均发生了重大变化。1851年的人口普查表明，英国已有54%的人口聚居在城市里，城市人口首次超过了农村人口，英国已成为了城市化的国家。1800年，全英还没有一个人口逾10万的大城市。到1837年维多利亚女王（Queen Victoria）登基时已有5个；1891年则达到了23个。其城市化的速度之快、规模之大，给人留下了深刻印象。这一时期是英国城市化由兴起到基本实现的过渡阶段，完成了从传统农业社会向现代城市社会的转型，是英国乃至世界历史发展进程中具有划时代意义的重要时段，这一时期的城市化问题也是一个久盛不衰的学术热点问题。长期以来，国内外学者从经济发展、技术变革、人口流动、商业流通等不同角度，对这种社会转型的原因或动力提出了种种解说。19世纪以来，由于城市化进程中的一系列社会问题日益凸显，英国城市史的研究取得了长足的发展。城市问题（如环境污染、公共卫生、住房、贫困和犯罪等）、城市体系发展、城市类型以及新兴工业城镇等方面的研究都受到了学者们的重视，并取得了丰厚的研究成果

¹。然而，对于维多利亚时代英国城市化进程中政府管理理念的转变与城市管理体制的革新却较少论及。历史学家哈蒙德夫妇认为，“这一时期的英国城市看来好像是疲惫得不堪举步的一个时代的产物，却实在是一个充满精力而不顾及秩序、空间和设计的时代的产物。”²维多利亚时代也是英国历史上著名的“改革时代”，英国城市政府的改革经历了一个由鼓吹“自由放任”向强调“国家干预”的逐步转变过程，城市政府发挥出其愈益明显的社会指导与监督功能。

伦敦（London）是大不列颠及北爱尔兰联合王国的首都、第一大城及第一大港，也是欧洲最大的都会区之一。两千多年前，罗马人建立了这座城市，近几百年来伦敦一直在世界上具有巨大的影响力。城市的核心地区伦敦市（the city of London），仍保持着自中世纪起就划分的界限。然而，最晚自19世纪起，“伦敦”这个名称同时也代表围绕着伦敦市开发的周围地区，这些卫星城市构成了伦敦的都会区和大伦敦区（Greater London）。故而，本文所探

¹ 城市史研究几个常见的路径是城市化研究、城市传记研究、主题城市（从经济、社会、建筑等不同角度切入）研究、城市文化研究、城区史研究和城市比较研究等。

² 哈蒙德夫妇：《近代工业的兴起》，北京商务印书馆，1959年，第203页。

讨的“伦敦”在地域范围上指代的是19世纪的大伦敦区。值得注意的是，19世纪早期的伦敦还没有统一的大都市区政府，随着人口的不断增长和城区规模的不断扩张，其管理体制与区划模式滞后于经济、社会发展的矛盾日渐突出。从19世纪30年代开始，英国政府着手对大伦敦的管理体制进行改革，拟建立具有大都市区政府性质的管理机构，并先后进行了许多有益的尝试。而就当前已有的英国城市史研究来看，专门针对维多利亚时期伦敦城市管理体制改革（具体表现为市政改革和建设）的研究做得还不是很深入。

伦敦作为英国的首都，全国的政治、经济和文化中心，无疑在英国的历史发展进程中扮演着关键性角色。相比于维多利亚时期英国西北部的新兴工业城镇而言，如伯明翰（Birmingham）、曼彻斯特（Manchester）、格拉斯哥（Glasgow）等，伦敦所出现的城市问题更能从历史发展的层面反映出英国城市化所造成的社会影响，伦敦市政府针对城市问题所做出的市政改革也往往被当作是其他城市改革的范例。恩格斯说：“凡是可以用来形容伦敦的，也可以用来形容曼彻斯特、伯明翰和利兹，形容所有的大城市。在任何地方，一方面是不近人情的冷淡和铁石心肠的利己主义，另一方面是无法形容的贫穷……”。¹维多利亚时代，伦敦市政府针对环境污染、公共卫生、住房、贫困、犯罪等突出的社会问题进行了一系列的市政改革举措，由此，政府的治理观念、管理体制、组织机构以及角色定位逐渐发生转变：从自由放任到国家干预，从无为而治到积极参与，这在很大程度上推动了英国城市化进程的健康、快速发展。因此，对伦敦市政改革的研究在很大程度上就是对这一时期英国城市管理体制改革的研究。

本文以维多利亚时代英国的工业化和城市化为背景，以伦敦所出现的主要城市问题为切入点，考察伦敦的市政改革措施，透视维多利亚时代伦敦的城市管理理念和管理体制变迁，进而探讨伦敦市政改革的经验与教训，总结其对于英国城市化乃至世界历史发展进程的影响，并探索其经验教训对于我国特大城市管理体制建设、提高我国大都市治理水平的借鉴意义。

一、维多利亚时代伦敦的城市问题

近几百年来，伦敦作为英国的首都，全国的政治、经济和文化中心，也一直是英国的首位城市²，人口数量在各城市中一直稳居第一位，并且还远远超过了其它城市。19世纪早期的伦敦还没有统一的大都市区政府，随着人口的不断增长和城区规模的不断扩张，到了维多利亚时期，伦敦的城市管理体制与区划模式已远远滞后于经济、社会的发展，这是造成维多利亚时期伦敦城市问题最重要、最直接的原因。随着社会矛盾日渐突出，环境污染、公共卫生、住房、贫困、犯罪等突出的社会问题层出不穷。

“人们谈起19世纪中叶的城市，总喜欢以下面这句话概括：‘贫民窟人满为患、拥挤不堪。城市发展越快，拥挤情况就越严重。尽管有个粗略的卫生改革计划，但城市过于拥挤的问题仍然有增无减。有些地方的卫生问题没有恶化，死亡率没有增加，但情况也丝毫没有改善。卫生健康状况要到本书所述时期（1875年）结束后，才开始有了较大、较明显、持续的改善。’”³

大量的移民和贫民窟的出现关联紧密，“新来者可能会像雪崩一样拥入中心区”。⁴虽然在19世纪中期随着铁路的发展，出现了城市郊区化的现象，但在伦敦，大多数工人更愿意往

¹ 弗·恩格斯：《英国工人阶级状况》，载《马克思恩格斯文集》，第2卷，北京：人民出版社，2009年，第304—305页。

² 首位城市：指在一个相对独立的地域范围内或相对完整的城市体系中人口规模最大的城市。

³ 艾瑞克·霍布斯鲍姆：《资本的年代：1848—1875》，南京：江苏人民出版社，1999年，第285至586页。

⁴ H.J.Dyos, *Exploring The Urban Past: Essays In Urban History*, London, 1982, p. 143.

在市区，因为这里的工作机会多，并且打零工的工人住在靠近工作场所的地方比较方便，遇到困难也可以找亲戚朋友帮忙。另外，由于伦敦市中心离郊区较远，工人们移居郊区可能会将较多的时间和金钱花费在路上，工作时间会减少。并且由于当时工厂的工作时间一般较长，住在郊外会不便于往返。“一天十小时的工作外加吃饭和休息，于是从住地到工厂的时间所剩无几。对伦敦大多数零工来说，外在的生存压力迫使他们必须住在有工作的地方。”¹这样，大量工人聚集于市区必然造成了住房的拥挤和房价的上涨。同时，伦敦的市政建设远远跟不上城市人口增长的需要，从而造成居住拥挤，很多房屋没有排水和卫生设施，居住区的卫生条件普遍较差，成为滋生传染病的温床。大批贫穷移民的涌入，不仅使伦敦本已紧张的住房状况加剧，而且使城市建筑杂乱无章，公共卫生环境极为恶劣，并且导致犯罪滋生，社会治安问题层出不穷。

（一）环境污染与公共卫生问题

维多利亚时代的英国城市环境污染严重，公共卫生状况糟糕。城市的环境污染主要在于水体污染和空气污染。城市人口的急剧增多，使得生活污水的排放量大幅度增长。1831和1832年由于饮用水和排泄的污水共用河流，造成饮用水污染，英国431个城市霍乱流行，3万多人死亡，对城市居民的生命安全构成了严重威胁。²水污染的典型首推泰晤士河。19世纪以前，泰晤士河水清鱼多，是举世闻名的鲑鱼产地，也是水禽栖息的天然场所。多少年来豪门宴饮，水产几乎尽数出自泰晤士河。但是到了19世纪，泰晤士河遭到严重污染，水质迅速恶化、病菌滋生，乃至鱼类绝迹。据记载，由于泰晤士河水太脏，1832—1886年间，伦敦就曾4次流行霍乱。仅1849年一次就死亡1.4万人。³在一段长达25英里的河域中，一年中有9个月河水不含氧气。并且，河水的污染也“熏臭”了伦敦。1858年是泰晤士河的“奇臭年”⁴。这年6月，臭气冲天简直到了骇人听闻的地步，就连河边议会大厦的窗户上也不得不挂起一条条浸过消毒药水的被单。当时，泰晤士河中的鱼类几乎绝迹，只有少量鳊鱼，因为能直接游到水面上呼吸，才得以幸存。⁵除了泰晤士河以外，许多其他靠近城市的河流也未能幸免。1860年—1861年，伦敦很多地方仍被臭水沟环绕着，一位医官曾指出“一片方圆数英亩的沼地……没有任何出口，承纳着远近一带的污秽，它所散发的毒气是极有碍卫生的。”伦敦仍然有很多人饮用泰晤士河水。这位官员在1860年说，他“只要取出一点水样在夏日的炎热天气中晒几个小时，就会看到它变成腐水。”⁶

“煤烟曾折磨英国100多年之久，以烟煤为燃料的城市，包括伦敦、曼彻斯特、格拉斯哥……等，在未能找到可替代的燃料之前，无不饱受过数十年严重的空气污染之苦。”⁷伦敦的“雾都”之名即由此而来。根据当时一位伦敦居民的观察，在几天的大雾散去之后，“一些植物的叶子脱落、花朵凋谢，甚至有些变成了黑色”。⁸空气污染会导致各种呼吸道疾病的产生，包括肺结核、支气管炎、肺炎和气喘等。在1873、1880和1892年，伦敦相继发生由燃煤造成的毒雾事件，先后夺去了1800人的生命。⁹

当时英国城市的卫生状况，可以通过著名的社会改革家埃德温·查德威克的调查来说明。1842年，查德威克向政府提交了《劳动人口卫生状况报告书》，详细记述了当时英国城市人

¹ A.E.Holmans, *Housing Policy in Britain, a History*, London, 1987, p.37.

² J.Walwin, *English Urban Life 1776—1851*, p.129.

³ P.A.Sauvain, *British Economic and Social History 1700—1870*, p.206.

⁴ T.May, *An Economic and Social History of Britain, 1760—1970*, New York, 1987, p.126.

⁵ 田德文：《为什么偏偏是英国》，世界知识出版社，1996年，第168页。

⁶ 克拉潘：《现代英国经济史》上卷，姚曾广译，商务印书馆，1964。第65—66页。

⁷ D.Stradling and P.Thorsheim, "The Smoke of Great Cities, British and American Efforts to Control Air Pollution", *Environmental History*, 4(1999).

⁸ D.Stradling and P.Thorsheim, "The Smoke of Great Cities, British and American Efforts to Control Air Pollution", *Environmental History*, 4(1999).

⁹ 梅雪芹：“19世纪英国城市环境问题初探”，《辽宁师范大学学报》，2000(3)。

口,特别是下层民众的生活及卫生状况。他写到“在我国的某些城镇里竟如此缺乏市政管理,以致清洁卫生方面之糟,几乎和一个野营的游牧民群或一支无纪律的军队不相上下。”他甚至认为城镇某些地方的卫生状况比监狱还要糟。¹正是由于环境污染与卫生条件低劣,霍乱接连不断地发生。1832年3月,霍乱遍及英国;1848—1849年,霍乱再次在英国兴起。1832—1886年期间,伦敦就曾4次流行霍乱,导致了上万人丧命。²

(二) 住房问题与贫民窟

维多利亚时代,随着英国工业化和城市化的迅速发展,下层民众的住房问题凸现出来。伦敦作为英国的首都、大商品市场及金融机构的中心、主要港口和工业区,聚集着大量的工人,住房问题尤为严重。伦敦的迅速扩展,人口的急剧膨胀,给城市住房带来很大的压力,迫使人们追求单位面积土地的最大利用价值,以期在狭小的空间里建造尽可能多的住宅,由此出现了大批大杂院式及“背靠背”式房屋³;在低矮潮湿、密不透风的地下室⁴也住满了人;出租给打短工的工人的夜店⁵也大量出现;许多市区三四层高的房屋被分割成一个个小房间出租,形成了大量廉租公寓。

19世纪40年代,查德威克对伦敦较贫困的工人阶级所居住的廉租公寓及其周边街道进行了详细调查,指出其居住空间日益拥挤,生活状况不断恶化的状况。如,在伦敦威斯敏斯特地区(Westminster)的27所公寓(平均每所公寓有5个房间)里,1841年住655人,而到1847年就增加到了1095人。而且公寓里缺少水的供应,缺少厕所,对于卫生、下水道和垃圾清除都没有适当的管理和配套措施。在伦敦国会街上,380人共用一个厕所。这个厕所在一个窄窄的过道上,临近的住房经常臭气熏天。⁶19世纪中期的伦敦,廉租公寓通常被人们称为“乌鸦窝”,像在伦敦的圣贾尔斯、萨弗伦希尔、雅各布艾兰、贝里克大街、圣詹姆、派大街以及威斯敏斯特等地,都存在这样的“乌鸦窝”式的廉租公寓。1850年托马斯·贝姆第一次形象地描述了这种所谓“乌鸦窝”式的廉租公寓。他说:“这些贫民的房子绝大多数是高大的,狭窄的,就像鸟窝一样,在有限的空间里,人群最大可能地拥挤在一起。”⁷

1842年出版的一期《建筑者》杂志描述了19世纪中期绝大多数工人的住房标准。在首都及其它地方成百上千的住房模式是这样的:没有任何挖掘的污水沟;地板很薄,裂开的地板距离潮湿的地面仅有6英寸;掺有残渣的泥灰和煨烧极差的砖块垒起了相当不牢固的墙;排水管道做得极差。⁸

大批贫穷移民涌入伦敦,或者住在地下室,或者全家挤在廉租公寓中的一间房子里,或者住在一间屋摆五六张床的夜店里,甚至住在自己搭建的窝棚中……久而久之就形成了一块块工人的聚集区,而且这些区域的人口日益增加,住房却得不到及时的修缮,慢慢地便形成了贫民窟。19世纪40年代,恩格斯在英国根据亲身观察发现“每一个大城市都有一个或几个挤满了工人阶级的贫民窟。的确,穷人常常是住在紧靠着富人府邸的狭窄的小胡同里,可是通常总是给他们划定一块完全孤立的地区,他们必须在富裕阶层所看不到的这个地方尽力挣扎着活下去。英国一切城市中的这些贫民窟大体上都是一样的。这是城市中最糟糕的房屋,

¹转引自克拉潘:《现代英国经济史》(上卷)第二分册,商务印书馆,1997,第667—668页。

²梅学芹:“19世纪英国城市环境问题初探”,《辽宁师范大学学报》,2000(3)。

³背靠背式住房属于高密度住房,一般情况下为双排,每所房子仅有前墙和前窗,没有后窗。因为房子的后墙和另一所房子连在一起,两所背对而建的住房共用一堵后墙,因此称为背靠背式住房。“三个房间的房屋、两个房间的房屋和一个房间的房屋——这些房屋都是背靠背的,由于共用一堵后墙,所以南北根本无法通风。”引自 Charles Booth, *Life and Labor of The people in London*, New York, 1979, p. 30.

⁴地下室是最差的住房,住着工人阶级中最穷的一部分人。在这里住着很多爱尔兰穷人,他们在1797年叛乱失败后大量涌入英国,来到伦敦寻找工作机会。很多地下室的高度约为4—6英尺,正常情况下都位于街道水平线之下,很多地面上和阴沟里的污水都渗流到地下室里面,屋内很少能通风换气。引自 P. Lawless and F. Brown, *Urban Growth and Change in Britain: An Introduction*. London, 1984, p. 24.

⁵由于伦敦有大量外来人口和短时期工作的工人,所以出现了供无家可归的人们临时寄宿的夜店,这种临时寄宿房子的住宿费要比旅馆便宜很多。

⁶ J. Burnett, *A Social History of Housing, 1815—1985*, New York, 1986, p. 66.

⁷ Thomas Beams, *The Rookeries of London*, 1970, p. 86.

⁸ J. Burnett, *A Social History of Housing, 1815—1985*, New York, 1986, pp. 87—88.

几乎总是排列得乱七八糟。”¹

（三）社会治安问题

维多利亚时代，英国原有的地方行政、治安体制已不能适应该时期城市发展的需要。工业革命之前，英国的地方行政管理一直沿袭旧制。在国家层面上，枢密院（Privy Council）和巡回法庭（Assize）负责管理全英国的社会事务，巡回法庭是主要形式。在郡和城市一级层面上，依靠治安委员会和治安法官（Justice of Peace）管理社会治安和行政，主要形式是一年召开4次的四季法庭（Quarter Sessions）。在教区²一级层面上，依靠教区牧师和警官管理，前者主要负责道德和民政事务，后者主要负责治安和行政事务。³18世纪80年代，英国的大部分城市还都实行这样陈旧的治安体制。负责地方治安和行政管理的治安法官和警官是不领薪俸、义务工作的，他们主要从地方乡绅中选拔，工作的开展完全依赖于个人的自觉、认真和勤勉，没有过多约束。在许多城市里还设有“巡夜者”，另外还会有一些私人雇用的治安力量。根据菲利普的研究，治安法官和教区警官等在一些较小的城镇和村庄还能发挥一定的效用，因为当地管辖范围很小，他们和民众是一种面对面的、相互熟悉的紧密关系，这有助于工作的顺利开展。⁴但在19世纪，许多发展迅速、规模日益庞大的城市已经开始对这种体制构成严重挑战。

伦敦原本就是英国规模最大的城市。在18世纪末19世纪初，人口更是急剧增长，19世纪40年代达到200万人左右。同一时期，曼彻斯特、利物浦、格拉斯哥、伯明翰、爱丁堡、利兹和谢菲尔德等中北部城市的人口也都增长到10万人以上。城市规模的扩张，外来人口的涌入，人员流动性的空前增强，这种情况下，原有的行政、治安体制就显得捉襟见肘了。值得指出的是，旧式的教区警官和现代意义上的警察是不同的，他们遵循的是1285年《温切斯特法令》（Winchester act）所规定的“看守和警戒”原则，只能够对城市街道上的一些公众纠纷或者邻里争吵、恶语咒骂等这样一些小的事件向治安法庭陈述、呈文，至多抓一些小的扒窃罪犯。当他们真正面对一些有组织的、较大规模的犯罪或者社会动乱时，根本没有什么强制力量。而治安法官大多把这一职务当作是自己身份和地位的象征，很少能够真正履行自己的职责。并且，他们的数量非常少，根本不足以应付随着城市扩大而日趋严重的犯罪问题。治安法官和警官都是不领薪俸的，义务工作很难调动这些中上层人物的积极性，而且他们也没有受过专业的知识和技能训练，工作效率很低。原本根据“看守和警戒”原则，每一个住户都应该承担巡夜责任，但实际上，人们大多通过交纳一定现金的方式，将差使委托给全勤的“巡夜者”。这些“巡夜者”主要是一些上了年纪或者身体孱弱的人。对于他们来说，“巡夜”属于一种福利性的工作，这根本无法满足大城市加强治安、控制犯罪的需求。

综上所述，维多利亚时代，随着英国工业化和城市化的发展，首都伦敦的制造业和服务业提供了大量的就业机会，吸引移民大量涌入市区，人口遂急剧增长。而市政建设、住房供应与人口增长却不相适应，这是造成维多利亚时期伦敦城市问题最重要、最直接的原因。随着城市管理滞后与经济、社会发展之间的矛盾日渐突出，环境污染、公共卫生、住房、贫困、犯罪等突出的社会问题层出不穷，解决这些问题已变得刻不容缓。

¹ 《马克思恩格斯全集》第二卷，第306页。

² 教区是一个以教堂为中心形成的社会共同体，范围和人口不定。它类似于一种自治性组织，其官员负责教区内日常事务的管理，一般情况下由土地所有者或“最显赫的居民”担任。

³ 许洁明：《十七世纪的英国社会》，中国社会科学出版社，2004年，第100页。出自D. Philips, 'Crime, law and punishment in the Industrial Revolution', in P.K. O'Brien, and R. Quinault, *The Industrial Revolution and British Society*, Cambridge, 1993, pp. 161, 163.

⁴ D. Philips, 'The Black Country magistracy 1835—1860: A changing elite and the exercise of its power', *Midland History*, 3(1976).

二、伦敦市政府针对主要城市问题的改革举措

维多利亚时代,英国中央政府通过一系列立法加强了伦敦地方政府在城市管理方面的权限,同时逐渐增强了对伦敦地方政府的监督和制约权,从而使其立法得到更加有效地执行。在此基础上,伦敦市政府针对环境污染、公共卫生、住房、贫困、犯罪等突出的社会问题,通过中央与地方性立法,进行了一系列的市政改革,并在当时取得了一定的成效。

(一) 环境污染治理和公共卫生管理

维多利亚时代英国城市的污染、卫生问题达到如此严重的程度,与城市基础设施建设、人们的认识以及城市管理体制等都有关系。19世纪40年代以前,在城市治理方面,英国采取的是城市自治和自由放任政策,一般由市民和企业治理,中央政府很少干预。自治市、改善委员会和教区委员会负责城市的卫生工作,主要是清扫街道和清除垃圾等;供水则由企业实行营利性经营。城市卫生治理基本上处于无序的状态,缺乏统一的指导和管理,既没有公共卫生管理机构,也没有可遵循的法律条例。

因此,为了改善公共卫生环境,1848年,英国政府颁布实施第一部《公共卫生法》。该法规定成立中央卫生局,统一管理环境卫生工作。同时,规定各级市议会具体负责城市的卫生管理,包括水的供给与排放、垃圾清理、卫生检查等。1855年,政府又成立了城市卫生局,专门负责城市污水的排放、街道清洁、照明设备等。1866年,英国政府颁布新的《公共卫生法》。该法主要涉及居民饮用水的供应,同时还包括垃圾处理和排污。1875年又颁布了更为完善的《公共卫生法》。该法的内容相当完备,对城市的排水系统、清洁卫生、供水系统、水资源的保护、流行疾病的预防以及医院的建设等都做了明文规定。通过这部法律可以看出,城市政府已经认识到城市排水系统对于公共环境卫生的重要性,因此对城市下水道的建设进行了精心的规划与设计。同时,对于城市传染病的多发性与流行性给予了高度的关注,并制定了相关的预防措施。¹通过这些法律的制定和实施,到19世纪70年代,随着饮用水质量的提高和排水等城市卫生基础设施的改善,城市流行病的发生率明显下降,死亡率也大幅度降低。伦敦在25年内死亡率从50%下降到25%,平均寿命从25岁增至37岁。可见,政府的努力是卓有成效的。²

在城市供水和排污治理方面,1832年英国议会通过《霍乱法》,建立卫生局负责预防霍乱。³政府虽然开始立法,但此时并未建立有效的检查和监督制度,卫生状况并没有得到改观。1838年,伦敦瘟疫猖獗,济贫法委员会秘书查德威克建议派出一个医务委员会进行调查。同时,英国政府在艾希利勋爵(Lord Ashley)和女王丈夫的私人敦促下,组建了一个大城市和人口稠密地区的卫生调查委员会。该委员会作了大量调查,并起草了一个报告,这个报告于1844年公布,史称“1844年卫生调查委员会调查报告”。从卫生调查委员会报告开始,英国政府对城市卫生问题真正重视起来,并于19世纪中叶做了一系列切实有效的工作。卫生调查委员会还首倡建立中央卫生委员会,进行必要的清洁、铺路、排污和供水工作。1848—1854年间,全国共成立了182个地方卫生委员会,此后25年中又有数百个地方卫生委员会面世,负责城市的排污、供水和清洁等工作。⁴像伦敦、曼彻斯特、利兹和利物浦等大城市,还分别据此颁布了当地的卫生管理法规。如1855年出台了《消除污害法案》,首都工作委员会取代了排水委员会,管理整个伦敦市的排水系统,并要求建造伦敦整个地区的排水网络。⁵由此,各大城市陆续改进了供水、排污和垃圾处理办法。

¹ Joel.H.Wiener, *Great Britain :The Lion at Home*.New and London,1974,pp.2287—2306.

² 李冈原:“英国城市病及其整治探析”,《杭州师范学院学报》,2003(6)。

³ 任其铎、吕佳:“从住房和卫生条件的改善看近代英国的城市治理”,《内蒙古大学学报》,2004年第4期。

⁴ 陆伟芳、余大庆:“19世纪英国工业城市环境改造”,《扬州大学学报》(人文社科版),2001年第5期。

⁵ John Nelson Tarn, *Five percent philanthropy ,An Account of Housing in Urban Areas Between 1840 and 1914*,p.67.

1847年，利物浦任命了第一个保健医官。次年，约翰·西蒙（John Simon）被任命为伦敦城区的保健医官。“到1854年，保健医官成为必须任命的职务，这一职务不仅在争取城市制定供水、排水、贫民窟的清洁规划方面起了重要作用，而且对确保有关建筑和人口不会过分拥挤的规章的执行方面具有重要意义。”¹ 1872年，英国颁布了《公共卫生条例》，城市实行保健医官制度。

到了19世纪60年代，英国卫生法规散见于地方条例、工厂条例、丧葬条例，以及种痘、煤烟、食品掺假等条例之中。1875年的《公共卫生条例》规定，各城市在中央的地方政府事务部的领导下处理卫生问题。伦敦、曼彻斯特、利兹、伯明翰等大城市，先后颁布了当地卫生管理条例。1891年《伦敦公共健康法》出台，要求伦敦各委员会在各自管辖范围内进行定期的卫生检查，各教区委员会和地区委员会也要担负起卫生机构的职能，同时建立伦敦下水道管理委员会。该法案要求伦敦地方机构制定地方法规，以确保居民区有充足的排水装置，并定期对不卫生的居住区域进行及时消毒。1894年，《英格兰和威尔士地方政府法案》出台，英国政府把伦敦等80多个大城市确定为郡级市，直属内政部管理，其余中小城市分属所在郡管理。此举是为了加强对城市的控制，客观上有利于城市卫生和其它各种问题的治理。²

1850年，伦敦开始用化学药剂消毒自来水。³ 1854年8月，霍乱再一次袭击伦敦，9月1—10日的10天之内，伦敦的索霍区就有500人死于霍乱。斯诺（John Snow）的理论⁴和实验使人们初步了解了水污染是霍乱的根源。从1859年开始，在伦敦下水道委员会首席工程师巴扎尔盖蒂的主持下，伦敦开始大规模改造供水和排水系统，由过去地面的开放式排污，改成封闭式的、由耐用陶瓷构成的地下管道排污，并将饮用水管道和污水管道分开。1875年，伦敦建成了133公里长的新交叉下水道，穿越整个城区。伦敦的下水道工程，解决了饮用水和污水分离的大问题，在城市卫生治理的历史上做出了开创性的贡献，为其它城市所效仿。

1878年，英国颁布《整顿法》，确立了工厂卫生检查制度，实行饮用水和废水分离，这是保证饮用水质的关键。⁵同时，人们还意识到，城市水质问题是关乎居民生命健康的大问题，不能留给私人公司来经营，自来水市营问题开始提上议事日程。城市自来水的供应最初由私人公司经营，存在许多弊端，随着对卫生问题的重视，19世纪40年代以后，英国的城市政府逐渐把供水权从私人手中收回，转为市营。1846年—1865年，共有51个城市新建或购买了私人供水公司，其中包括伦敦。19世纪60年代以后，伦敦实现了自来水的市营，大体解决了城市的供水问题。⁶为避免河流溪水被城市的污水、粪便和垃圾所污染而造成饮用水不卫生，伦敦成立了专门的自来水公司，在上游取水，进行净化处理后供给居民饮用。以后，随着城市治理的深入，伦敦公用事业市营范围不断扩大，受益民众明显增加。到19世纪末，越来越多人用上了自来水。继之如煤气、公共照明、街道铺设、图书馆、医院，甚至洗衣房、浴室、公园、电力和有轨电车等公用事业也逐渐转归市营。公用事业的市营客观上也给市政府带来了一定的收入，增强了市政府的财力，使市政府除在征税、借贷之外，又有了一项新的资金来源，有利于进一步进行公共环境建设，提高市民的生活质量。

¹ 【英】肯尼思·摩根：《牛津英国通史》，商务印书馆，1993年，第468—469页。

² 任其铎、吕佳：“从住房和卫生条件的改善看近代英国的城市治理”，《内蒙古大学学报》，2004年第4期。

³ 任其铎、吕佳：“从住房和卫生条件的改善看近代英国的城市治理”，《内蒙古大学学报》，2004年第4期。

⁴ 当时的人们虽然知道霍乱是一种传染病，但却一直混淆了它的传染原因和传播途径，1849年的一份议会文件曾经做出这样的推断：“每一种传染病，尤其是霍乱最主要的传染原因是潮湿、污秽以及食物腐烂。总之，这些使得空气污浊。”这种认识上的错误使人们一直不能认真地对待水污染问题。也是在这一年，约翰·斯诺医生发表了著名的《论霍乱的传染方式》，他认为霍乱并非通过呼吸道传染，而是经过消化道传染，病人的粪便中带有病菌，这种病菌一旦进入饮用水源中被他人饮用，病菌就自然传染给了他人。通过这种方式，霍乱在破烂不堪、卫生条件极差的城市环境中迅速传播。引自 L. Stephen and Sidney Lee, *The Dictionary of National Biography*, London, 1977, pp. 615—616.

⁵ 任其铎、吕佳：“从住房和卫生条件的改善看近代英国的城市治理”，《内蒙古大学学报》，2004年第4期。

⁶ Kart, *City Geography of England and Wales in Nineteenth Century*, London, 1990, p. 209.

在英国，空气污染现象很早就被注意到了，并有过一些对策，其历史可追溯到13世纪。1273年，伦敦曾以对人体健康有害为由，发布过限制使用煤炭的命令。1306年，国王爱德华一世（King Edward）颁布诏书，禁止伦敦工匠和制造商在议会开会期间用煤，违者第一次罚款，第二次捣毁炉灶，第三次处以极刑。¹1843年，英国议会讨论通过了控制蒸汽机和炉灶排放烟尘的法案。²1863、1874和1906年英国相继颁布两个《碱业法》和一个《制碱法》，以控制化学工业排放的有毒有害气体。³

此外，城市垃圾处理问题随着城市人口的增长，日益令市政当局和市民感到头痛。为此，伦敦建立了固定清扫垃圾的制度，雇佣清洁工定时清扫和清理垃圾。对于收集垃圾的处理，伦敦向承包商出租专门地块，以作为倾倒街道和市场垃圾的用地。

因此，按照梅雪芹教授的说法，到19世纪80年代中期，“合乎卫生的都市生活的起码要素，在所有较大的城市社会中都早已具备了……尽管城市卫生治理中还存在许多问题，然而英国的城镇还是居于世界上最卫生的城镇之列，并且肯定是旧大陆最卫生的城镇”。⁴“城市卫生条件的改善使英国人倍感自豪“伦敦的污水池会像蜂巢一样多，城市里的墓地鳞次栉比，但是生为一个伦敦人比生为一个巴黎人还要好些，生为一个1820年的伦敦人比生为一个1760年的伦敦人也要好些，生为一个普通的英国人比一个普通的法国公民，或者一个20年代几乎完全农村型的普鲁士公民更要好得多，如果生活的好坏可以用一个标准来衡量的话。”⁵

（二）针对伦敦住房问题的城市管理改革

从1868年到1890年，英国政府共制定、实施了六项住房法，并赋予地方政府三大权力：（1）执行卫生立法的权力；对新建房屋实行监督，禁止现有住房的不卫生使用，并改善那些对健康有危害的居住环境；（2）关闭或拆除不适于居住的房屋的权力；（3）拆除和清理不卫生住宅区的权力。显然，政府解决住房问题的举措是以指导性的政策法规为取向的，而在有关的立法和实践中，政府受公共卫生运动的影响，主要强调对现有住房的卫生条件和健康环境的改善，并没有大规模地兴建住房来满足工人们对于住房的需求。1890年议会修改并通过了新的《工人阶级住房法》，“授权地方政府占有土地，建造或者改造一些建筑以适合工人阶级居住；公共工程借贷管理局被授权为此目的而垫款。”⁶

在19世纪40年代之前，伦敦一直采用1774年建筑法案中的住房标准，但到维多利亚时期，该法案已明显不适应时代的发展。伦敦市政府和社会团体为改善工人阶级极端恶劣的住房状况做了一些尝试。19世纪50年代以后，伦敦出现旨在改善住房的团体，如“首都改善勤劳阶级住房协会”、“改善工业住房公司”、“皮博地信托公司”等，这些团体都提出要为工人阶级建造廉价住宅。但它们实际起到的作用有限，到1875年，它们建造的房屋只安置了不到33000人；到第一次世界大战前夕，皮博地、吉尼斯和刘易斯三家信托公司提供的房屋不到100000间，只够安置伦敦两年增加的人口。⁷同时，伦敦郡议会和自治市议会通过税收补贴，降低地皮价格，延长公共工程贷款委员会的偿还期等措施，鼓励兴建廉价住房。在伦敦，19世纪60年代兴起了“模范住宅”运动，建造了大量虽然拥挤但却比较卫生的房屋，低价租给下层民众；1894年，伦敦颁布了建筑法：规定建筑物后面的空地必须和它的高度成比例，对住房和其他建筑物进行规范。⁸根据纳尔逊在其《百分之五的慈善——1840至1914年城市区域住

¹ A. Kiss and D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge, 1993, p. 331.

² 赵承杰：“英国对空气污染的法律调整”，《国外环境科学技术》，1989年第1期。

³ 梅雪芹：“工业革命以来英国城市大气污染及防治措施研究”，《北京师范大学学报》，2001年第2期。

⁴ 【英】约翰·克拉潘：《现代英国经济史》，中卷，姚曾虞译，商务印书馆，1997年，第564页。

⁵ 【英】约翰·克拉潘：《现代英国经济史》，上卷，姚曾虞译，商务印书馆，1997年，第83页。

⁶ J. Burnett, *A Social History of Housing*, New York, 1986, p. 138.

⁷ 王章辉、黄柯可：《欧美劳动力的转移与城市化》，北京：社会科学文献出版社，1999年，第334页。

⁸ 任其悻、吕佳：“从住房和卫生条件的改善看近代英国的城市治理”，《内蒙古大学学报》，2004年第4期。

房统计》¹中对19世纪至20世纪初关于伦敦的住房管理立法的描述，按照其发展状况，下文将以19世纪90年代为界，将其分为两个时段加以探讨。

1、19世纪90年代之前的初步改革

1844年出台的《首都建筑法案》取代了1774年建筑法案。该法案扩大了首都的地理区域范围，涵盖了周边的行政区：帕丁顿、汉普斯特德、托特纳姆、哈克尼、格林尼治、兰贝斯和斯特雷特姆等，并规定每幢住宅楼的后面应有不少于100平方英尺的空地；每所建筑楼要设置通道以使清洁工的手推车可以自由进出。1844年法案开始涉及居民建筑周边开放空间的相关规定，但是法案没有设置专门的执行和监督人员，而且因伦敦市内土地稀缺，造成许多房产商都尽可能地圈占土地盖房，并采取一切手段逃避首都建筑法的规定。

1855年新首都建筑法颁布。该法案确认了1844年建筑法的各项内容，并对有关问题做出进一步规定，如所有居住住房的高度不能低于7英尺。1855年，国家出台了《城市管理法案》和《消除污害法案》。这些法案的出台第一次为伦敦建立了新的地方机构体系。上述法案规定在伦敦既有教区²选举产生的23个新的教区委员会，代替原来数不胜数的小教区机构；又将一些较小的教区重新组合，选举出更切实可行的地区委员会行使职权；同时设立首都工作委员会代替原来的排水委员会，管理整个伦敦的排水系统工作。³但是，新设立的教区委员会和地区委员会，尤其是前者中的机构内部成员本身大多来自有地产的人（或与此相关的人），因此他们不想耗费钱财改善贫民窟的状况和修缮住房。“为获取尽可能多的房屋租金而减少开支，许多人公然反对卫生改革，阻碍对贫民窟住房的维修，建筑法案无论在伦敦旧城区，还是在新城区都遭到公然的践踏”。

《1862年首都管理修正法》规定，在小于50英尺宽的街道旁，不能建造大于街道宽度的住宅。《1878年首都管理修正法》允许首都工作委员会制定法规，管理建筑住房用地的合理使用，保证建筑材料的质量，以及防止质量差、且对健康有危害的投机性住宅的建设。1882年新建筑法通过，规定居民住宅若没有毗邻的街道可以保证充分的日照和通风，那么必须在建筑物后面或两边开辟一定的空地，面积以建筑物正面的长度为标准，若长15英尺，那么空地面积不应少于150平方英尺；长度超过30英尺，空地面积不应少于450平方英尺；此外居民建筑后面的空地不能被新建筑占用。该法案的出发点是为了保护居民健康，但在伦敦城区，尤其是中心城区很难找到一整块空地，而且很多开发商钻了法案条文的空子，比如法案规定了空地的面积，却没有规定其具体的长度和宽度，因此开发商为尽可能利用土地而又不违反法律，就在建筑物的后面留出一条狭长的带状区域，只要保证带状区域的面积达到法律要求的面积，就在剩余的地方大肆建房。这些都与相关规定的初衷大相径庭。

这一时期的法案也对伦敦的地下室做了规定。1855年之前用作居住的地下室可继续使用，但必须有3英尺宽，地下室的顶部要与街道持平，而在此之前的很多地下室的顶部是低于街道的，而且通风和日照极差，经常有污水流入地下室。1855年之后新建用以居住的地下室房间高度最低不能低于7英尺，地下室顶端必须高于街道一英尺。然而这些规定并未完全得到强制执行。

1868年国家颁布了《托伦斯法》，准许伦敦地方政府可以勒令住房卫生条件不过关的房主自己出资将房子拆除或加以修理。《1875年工人阶级住房法》的颁布标志着议会将清除贫民窟提上了议事日程，并要求首都工作委员会必须购买贫民窟区域的土地，并清除其上的建筑，首都工作委员会可以拥有土地规划的权力。1879年的《罗斯法》准许地方政府自己制

¹ John Nelson Tarn, *Five percent philanthropy, An Account of Housing in Urban Areas Between 1840 and 1914*, Cambridge, 1973.

² 教区是一个以教堂为中心形成的社会共同体，范围和人口不定。它类似于一种自治性组织，其官员负责教区内日常事务的管理，一般情况下由土地所有者或“最显赫的居民”担任。

³ John Nelson Tarn, *Five percent philanthropy, An Account of Housing in Urban Areas Between 1840 and 1914*, p.67.

定改善贫民区计划。¹1882年，国家颁布了新的工人阶级住房法，规定首都工作委员会在建造完成国家所规定住房数量的基础上，每一项目均可自行增加建造15到20套住房。²随后又出台了《1885年工人阶级住房法》。但是由于国家未形成一套完善的制约机制，伦敦众多的地区和教区委员会纷纷制定地方法规以逃避中央对伦敦的控制，而且首都工作委员会侧重于卫生条件的改善，而非住房管理，它不愿过多地关注工人阶级的住房改善，因此当时伦敦住房管理机构各自为政，缺乏统一领导。

2、19世纪90年代之后的深入改革

19世纪90年代之前，中央政府出台的专门针对伦敦建筑管理及建筑标准的立法并没有得到有效的执行，一方面是由于立法的某些内容没有切合伦敦的实际情况；另一方面在于伦敦的教区委员会和地区委员会抵制中央对伦敦的控制，在伦敦43个卫生管辖区中仅有9个真正依据国家制定的卫生法规行事。

1888年，国家出台了《地方政府法案》，取消了首都工作委员会，创建郡议会，其中包括伦敦郡议会。³伦敦郡议会作为伦敦的住房管理机构，专门负责伦敦住房管理事务，监督中央政府颁布的各项法案在伦敦的实施，并清除贫民窟以及建造新的住房。它接替并延续了以往首都工作委员会没有完成的工作，同时将工作重点转向改善工人阶级的居住条件并为其提供住房，制定了很多切实可行的住房政策和住房方案。但由于中央政府在成立伦敦郡议会的同时，并没有约束各教区委员会和地区委员会的职权，因此这一时期教区委员会和地区委员纷纷制订地方法规，其中就包括很多规避中央立法的条文。后来，伦敦郡议会才通过整合伦敦众多地方住房管理机构，逐渐成为伦敦拥有最高职权的住房管理机构。

1890年，议会通过了新的工人阶级住房法，“授权地方政府占有土地，建造或者改造一批住房，以适合工人阶级居住；公共工程借贷管理局被授权为此目的而垫款。”⁴1890年工人阶级住房法的颁布，标志着伦敦地方机构为工人阶级提供大范围租赁住房的开始。该法案还规定地方政府任命地方官员监督法案的执行。不仅如此，该法案也加强了国家对伦敦地方机构的制约和监督，规定伦敦郡议会在完成对贫民窟的改造后，新建住房可居住的人数最低要与从贫民窟搬出的人数相等，而国家内政部有权力调控贫民窟改造区域内重新居住人员的数目。法案也强制性规定地方机构要在三年之内购买国家指定的土地用来建房，以适应伦敦激增的人口，若违反规定，国家将予以制裁。此外，地方机构购买土地区域等重要规划方案须经过内政部的同意。⁵

《1894年工人阶级住房法》进一步强化了伦敦地方机构的权力，并给予财政支持，可贷款的范围也从购买贫民窟以及补偿搬迁居民的贷款，扩大到建造新街道和下水道等配套设施的贷款。1900年的工人阶级住房法还规定，为建造工人阶级住房，允许伦敦地方机构购买不属于其管辖范围内的土地。⁶

《1894年伦敦建筑法案》规定伦敦郡议会作为首都伦敦首要的住房管理机构，以立法的形式确立了伦敦郡议会在伦敦住房管理方面的中心地位。同时该法案修正了既存的建筑法案，并进一步巩固了其权威性，法案对居住楼房底层的日照和通风，对1894年以后新建街道上的新住宅、居民住宅、居住房间的高度作出了统一的规定，对住宅后面空地面积的标准也重新进行了界定。

在居民住宅的开放空间方面，该法案订立了种种详细的规定：若楼房底层用于居住，为保证日照和通风，必须在底层毗邻的地方开辟不少于100平方英尺的空地；如需要在建筑物后面设置空地，则空地面积应与住宅的高度成一定的正比关系，为避免此前出现的一条条奇

¹ John Nelson Tam, *Five percent philanthropy, An Account of Housing in Urban Areas Between 1840 and 1914*, pp.74—81.

² *Ibid.*, p.108.

³ Peter Malpass, *Housing associations and housing policy, a historical perspective*, London, 2000, p.49.

⁴ J. Burnett, *A Social History of Housing, 1815—1985*, New York, 1986, p.138.

⁵ Peter Malpass, *Housing associations and housing policy, a historical perspective*, London, 2000, p.49.

⁶ John Nelson Tam, *Five percent philanthropy, An Account of Housing in Urban Areas Between 1840 and 1914*, p.124.

特的狭长带状区域，要求建筑物后面的空地宽度，必须以建筑物本身的宽度为标准，必须达到10英尺或10英尺以上的宽度；若住宅不能在其后设置空地，那么必须提供一定面积的内部庭院用以通风和日照。对于1894年新建街道上的新式建筑则有着更为严格的要求：若一幢楼有100平方英尺的地下室作为居住用途，那么地面上必须有不少于150平方英尺的空地；若没有地下室，楼房底层也不住人，那么楼房在二楼要有一定面积的空地；一般情况下，空地都设在地面，空地上除了厕所和低于9英尺的墙之外，不能建造其它障碍物；住宅的房间最低高度增加到8英尺6英寸，顶层阁楼也不能低于8英尺，阁楼面积要大于普通房间面积的一半；每个房间的窗户面积要大于房间面积的十分之一。同时，居民住宅的高度也受到限制。当时很多设计师和建筑商认为楼层越高，越能体现一个城市的现代化和繁华，因此纷纷建造高楼，但由于有些住宅建筑质量较差，造成有些较高楼房的地面出现塌陷，而当时对较高楼层的供水也很困难。因此，1894年立法决定限制住宅高度，规定新建居民楼的高度不能超过80英尺，已建住宅不能私自增加楼房高度，而以前楼房超过规定标准的必须予以改建，以符合要求。

《1894年伦敦建筑法案》制定了很多以前建筑法案中未涉及的住宅标准，同时进一步巩固了既存法案中合理的部分，确立了伦敦郡议会作为法案执行机构的地位。《1898年首都建筑修正法案》对工人阶级住房内外部的空间作了更加合理的修正。由于这个法案规定伦敦地方官员要监督法案的执行，因此效果比较明显。伦敦郡议会在90年代市营公共住宅的建筑标准上，逐渐将新法案的有关规定付诸实施，取得了显著效果。1905年的修正案侧重于工人阶级住宅中的防火设施和建筑材料的防火性，《1909年建筑法案》要求工人阶级的公寓楼房内要有充足的食物储藏间，而且对建筑材料钢、铁和混凝土的使用也作了规定。

1909年，英国通过《住房及市镇规划法》，其目标定为：“建立健康的家庭，漂亮的住房，令人愉快的城镇，庄严肃穆的城市和清洁宜人的郊区。”¹该法的重点在于要求地方当局加强城市整体规划。

经过努力，19世纪下半叶伦敦城市住房问题已经有了明显的改善。19世纪80年代，英国城市中居住条件“过分拥挤”的人口比例下降到了12%，90年代更是降到了10.9%。²19世纪末、20世纪初，英国各城市关闭了许多地下室，拆毁了危旧房屋，建造了大量光线充足、通风良好和清洁卫生的住房，英国城市住房的面貌在总体上已经有了很大改变。

（三）行政和治安管理体制改革

维多利亚时代，为了应对日益严重的犯罪问题，英国政府和社会做了初步的尝试和努力，其中最主要的是改革地方行政和治安管理体制，但改革的过程并不顺利。1785年的《伦敦治安法令》意在伦敦建立一支正规的、管辖全城区的警察力量，但未获英国议会通过，此后一直到1829年的44年间，多项治安法令均未获议会批准。³治安法令受阻的原因是多方面的。英国人素来尊崇“自由主义”传统，因此对中央政府控制强大的警察力量持不信任态度，害怕会演变成专制统治的工具，所以中间阶层激进派和少数辉格党自由派议员对治安改革持反对态度。广大的城市下层民众，包括工厂工人和手工业者在内，都疑惧警察力量主要是用来镇压下层运动，因此也反对治安改革。真正能阻挠治安改革的是当时掌控议会的贵族乡绅阶层，他们考虑到自己在地方的既得利益，不愿意改变原有的行政、治安体制。

然而，随着工业化、城市化的深入发展，矛盾对立日趋激烈，加之法国大革命思想的影响，下层工人运动此起彼伏。犯罪，特别是城市犯罪现象呈恶化之势，社会有动乱失序之虞。这些都使英国统治阶层深感威胁，他们所持的保守顽固地反对治安改革的想法逐渐开始改

¹ 丁建定：《从济贫到社会保险——英国现代社会保障制度的建立（1870—1914）》，中国社会科学出版社，2000年，第248页。

² 高德步：“英国工业革命时期的‘城市病’及其初步治理”，《学术研究》，2001年第1期。

³ D. Philips, 'Crime, law and punishment in the Industrial Revolution', in P.K. O'Brien, and R. Quinault, *The Industrial Revolution and British Society*, Cambridge, 1993, p. 159.

变。虽然政府主观上是为维护统治，但其客观效果却是打开了治安改革之门。1829年，英国政府突破重重阻力，最终使议会通过了具有转折意义的《伦敦治安法令》。¹该法令批准伦敦建立一个统一的警察机构，负责大伦敦地区的治安事务。“苏格兰场”²（Scotland Yard、The Yard）由此正式建立，成为以后英国各地区、各城市警察力量建设的范本。

同时，治安法官也从过去不领薪俸的、由业余人士担任的行政管理官员，逐渐向领取薪俸的、由专业法律人士担任的司法官员转变。1835年的“市政机关法”正式确立了地方城市行政权与司法权相分离的原则，治安法官原有的行政管理职权被剥离给市长、议会等市政机关成员，他们逐渐变成专一职能的司法官员。1792年，伦敦出现了科洪等3个领薪的专职治安法官，他们为应对所在地区的犯罪问题，做了大量卓有成效的工作。³前文论述城市住房问题时所提到的19世纪50年代伦敦的23个委员会中，每个委员会都已配备了领取薪俸的治安法官，他们大多由受过良好专业训练的律师担任。⁴这些官员处理案件的效率，比起原来不领薪俸的乡绅业余治安法官有了显著提高，他们已经是现代意义上的法官。19世纪上半叶，曼彻斯特、伯明翰、利兹、利物浦、谢菲尔德、加的夫、梅瑟蒂德菲尔以及斯塔福德郡的一些工业城市也都出现了个别领取薪俸的专职治安法官。⁵

从英国城市总的情况来看，19世纪中叶以前行政、治安改革的影响依然是有限的，各城市对1835年法令的贯彻情况并不一致。该法令只是准许，并没有强制要求各地建立警察力量，许多城市治安体制改革进展缓慢。1839年，曼彻斯特、伯明翰和博尔顿3个主要工业城市是日益高涨的“宪章运动”开展的中心地区，而这3个城市在当时却连统一的市政机构都没有，警察力量十分薄弱，中央政府为增强镇压力量，以防不测，只得向这些城市加派警力，⁶但这只是临时性的措施。1841年伯明翰人口达到18.3万人，警官却只有30名。⁷该时期治安法官的状况除了在伦敦得到真正改变以外，在全国其它城市变化不大。许多依然是由不领薪俸的乡绅或者中间阶层议员充当，十分缺乏专业性。1842年，内政大臣詹姆斯·格雷姆爵士向皮尔首相建议，各郡、各城市都应雇用一些领取薪俸的律师来协助治安法庭工作，但由于保守党乡绅的激烈反对，这一提议最终作罢。⁸英国治安法官和警察状况的总体改变，要到19世纪末、20世纪初才最终实现。

综上所述，维多利亚时代伦敦城市社会所出现的的大部分问题都是通过中央与地方性立法予以解决的。由于对城市的管理还处于探索阶段，其立法大都是对城市问题的应付和即时回应，还缺乏总体规划。但这一时期伦敦的市政改革毕竟是对英国城市化发展过程中所出现问题的积极回应。由此，政府的治理观念、管理体制、组织机构以及角色定位逐渐发生转变——从自由放任到国家干预，从无为而治到积极参与，并且在当时取得了一定的成效，顺应了时代发展的潮流，从而为英国探索出了一条健康、稳定、繁荣的城市化发展道路，对英国未来的历史发展具有重要的意义。

¹ D.Philips, 'Crime, law and punishment in the Industrial Revolution', in P.K.O'Brien, and R.Quinault, *The Industrial Revolution and British Society*, Cambridge, 1993, p.162.

² 苏格兰场 (Scotland Yard、The Yard): 伦敦警察局总部的别称。苏格兰场本身既不位于苏格兰，也不负责苏格兰的警备，这个名字的来源，可能是由于当时的伦敦警察局位处以前苏格兰国王访问英国时所住的宫殿，或苏格兰驻英国大使的官邸旧址。

³ D.Philips, 'Crime, law and punishment in the Industrial Revolution', in P.K.O'Brien, and R.Quinault, *The Industrial Revolution and British Society*, Cambridge, 1993, p.164.

⁴ J.Davis, 'A poor man's system of justice: the London Police Courts in the second half of the 19th century', *The Historical Journal*, 27(1984).

⁵ D.Philips, 'The Black Country magistracy 1835—1860: A changing elite and the exercise of its power', *Midland History*, 3(1976).

⁶ D.Philips, 'Crime, law and punishment in the Industrial Revolution', in P.K.O'Brien, and R.Quinault, *The Industrial Revolution and British Society*, Cambridge, 1993, p.162.

⁷ S.Palmer, *Police and Protest in England and Ireland, 1780—1850*, Cambridge, 1988, p.400.

⁸ F.C.Mather, *Public Order in the Age of the Chartists*, London, 1959, pp.64—65.

三、小结

通过以上对维多利亚时代伦敦的市政改革的相关考察，我们可以看出：

首先，相比于19世纪英国西北部的新兴工业城镇而言，如伯明翰、曼彻斯特、格拉斯哥等，维多利亚时代伦敦的城市发展及其出现的城市问题具有特殊性。近几百年来，伦敦作为英国的首都，全国的政治、经济和文化中心，也一直是英国的首位城市¹，人口数量在各城市中一直稳居第一位，并且还远远超过了其它城市。自19世纪起，“伦敦”这个名称同时也代表围绕着伦敦市开发的周围地区。这些卫星城市构成了伦敦的都会区和大伦敦区。但值得注意的是，维多利亚时代，在工业革命的带动下，新兴城市不断涌现，“不是伦敦，而是曼彻斯特、伯明翰、利兹、格拉斯哥以及无数的中小城市为新时代鸣锣开道”²。虽然如此，维多利亚时代的伦敦却依然是英国的政治、文化中心，也依然是英国最大的港口城市，拥有相当大的经济影响力。首都伦敦的制造业和服务业提供了大量的就业机会，吸引移民大量涌入市区，人口遂急剧增长，而市政建设、住房供应与人口增长却不相适应，这是造成维多利亚时期伦敦城市问题最重要、最直接的原因。因此，维多利亚时代伦敦的城市问题犹能从历史发展的层面反映出其滞后的城市管理体制同当时社会、经济发展间的激烈矛盾。

其次，随着维多利亚时代伦敦人口的不断增长和城区规模的不断扩张，伦敦却还没有统一的大都市区政府，其管理体制与区划模式滞后于经济、社会发展的矛盾日渐激烈，环境污染、公共卫生、住房、贫困、犯罪等突出的社会问题层出不穷。从19世纪30年代开始，以1835年市政机关法（Municipal Corporations Act 1835）的颁布为开端，英国政府改变了原先“自由放任”的管理理念，转而走上了“国家干预”的道路，着手对伦敦的城市管理体制进行改革，拟建立具有大都市区政府性质的管理机构，通过一系列中央和地方性的立法，先后在环境卫生治理、公共卫生管理、住房管理和行政治安管理等方面进行了许多有益的改革尝试，并取得了不错的成效。

再次，本文考察的对象是维多利亚时代伦敦的市政改革，主要内容包含了环境卫生治理、公共卫生管理、住房管理和行政治安管理等方面，间接涉及到了英国史学界长期争论的重大问题之一——生活水平问题。通过对比分析以哈蒙德夫妇为代表的“悲观派”和以克拉潘为代表的“乐观派”的基本观点，本文主要从历史发展的角度来看待这一时期所出现的社会问题。从实证主义出发，通过具体考察伦敦的市政改革，客观分析其成效得失，可以得出以下基本结论：维多利亚时代伦敦城市社会所出现的大部分问题都是通过中央与地方性立法予以解决的。由于对城市的管理还处于探索阶段，其立法大都是对城市问题的应付和即时回应，还缺乏总体规划。但这一时期伦敦的市政改革毕竟是对英国城市化发展过程中所出现问题的积极回应，由此，政府的治理观念、管理体制、组织机构以及角色定位逐渐发生转变——从自由放任到国家干预，从无为而治到积极参与，并且在当时取得了一定的成效，顺应了时代发展的潮流，从而为英国探索出了一条健康、稳定、繁荣的城市化发展道路，对英国未来的历史发展具有重要的意义。

最后，联系中国当今的实际状况，我国正处于城市化和现代化发展的重要历史时段，因此，深入探讨并总结维多利亚时代伦敦市政改革的经验教训，对于我国特大城市管理体制的建设，提高我国大都市治理水平等均有着重要的借鉴意义和参考价值，对这一问题的深入研究也印证了史学研究的实用价值和现实意义。

¹ 首位城市：指在一个相对独立的地理范围内或相对完整的城市体系中人口规模最大的城市。

² 【法】费尔南·布罗代尔：《15至18世纪的物质文明、经济和资本主义》第一卷，第664页。