

伦敦大都市区治理体制变迁及其启示*

高秉雄 姜 流

摘要：大都市区治理是当今世界面临的重大课题。为了实现大都市区的善治，不同地区的政治家们在不同的时期进行了不同的尝试。伦敦是世界上最早形成大都市区的城市，并且在发展的不同阶段对大都市区治理体制进行了多次变革。伦敦大都市区治理体制的变革反映了大都市区治理体制变迁的普遍趋势，分析、总结这些变革的特征、经验以及变迁背后的原因对于探索大都市区治理体制具有重要意义。

关键词：伦敦；大都市区；治理；变迁

中图分类号：D561.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-854X(2013)07-0074-05

大都市区是近代工业革命的产物，并在近两个世纪里获得了迅速的发展。大都市区的出现和发展不仅意味着更大的城市规模，也意味着公共事务的治理^①更加复杂。随着公共产品供给的不断扩张，大都市区治理体制需要进行相应的变革。伦敦是世界上最早形成大都市区的城市，并在其发展的不同阶段对大都市区治理体制进行了多次变革。这些变革使伦敦在大都市区治理上积累了丰富的经验，当然其中也不乏教训。分析伦敦治理体制变革的历程，对于我们探讨大都市区治理体制具有十分重要的启示意义。有鉴于此，本文探讨了伦敦大都市区早期、伦敦郡议会时期、大伦敦议会时期、多头分散自治时期和大伦敦市政府时期的治理体制及其绩效，并试图从公共事务治理的需要、政治民主化要求、中央政府的地方政策及地方特殊情势四个变量来对体制变迁进行解释，以期对探索大都市区治理体制有所助益。

一、伦敦大都市区的形成及大都市区治理的早期实践^②

伦敦最早的城市形态是伦敦城（City of London），其面积仅为1平方英里。由于国内外商业的繁荣，伦敦在工业革命兴起之前就已获得很大的发展，但就其人口数量、城市面积等方面而言还称不上大都市区。对伦敦大都市区的形成起决定性作用的是英国18世纪30年代以来兴起的工业革命：一方面，工业的发展吸引大量的农村人口来城市就业，城市的人口和面积急剧膨胀；另一方面，城市中富裕阶层向郊区迁移，带来了城市的郊区化。虽然尚不能确定伦敦大都市区形成的确切时点，但可以肯定它在19世纪上半叶已初步成型。

伦敦大都市区早期的治理主要是按地域来进行分割的。其中，伦敦城由伦敦城法团（City of London Corporation）治理，它由市长阁下（Lord Mayor）、治安法官

（Sheriff）、参事议政厅（Court of Aldermen）和政务议政厅（Court of Common Council）组成。其中，市长阁下是伦敦城法团的首脑，任期1年。按照传统，每年先由各同业公会会员从市府参事中提名2名，再由参事议政厅从中选出1人。其职权在于主持政务议政厅的会议，代表伦敦城履行一些礼仪性的职能，并担任伦敦城的首席司法官。治安法官有2名，由同业公会会员从市府参事选举产生，任期1年，其职责在于协助市长履行司法职能。参事议政厅由25名市府参事（Alderman）组成，他们从伦敦城的25个区（Ward）中选举产生，任职终身。参事议政厅的职能非常有限，如批准新的同业公会的成立和承担伦敦城内的部分司法职权。伦敦城法团的绝大多数权限由政务议政厅承担，它由市府参事和100名议员（Common Councilman）组成。议员也从区中选举产生，按人口数量标准在各个区中分配名额，任期为1年。市府参事和议员在政务议政厅的作用类似于英国议会中的上、下院议员。政务议政厅具体权限的履行依靠其设立的各种专门委员会，其行政事务交由市办事员（Town Clerk）统一负责。伦敦城以外的大都市地区则由众多的教区委员会治理。各教区治理体制纷繁复杂，差异很大，但大多数设立了一些专门委员会来处理教区内的下水道、交通等市政事业。诚然，伦敦城法团和各教区委员会提供了居民所需的部分公共产品，但在涉及整个大都市区范围内的公共服务供给上，众多的治理主体之间难以协调，公共服务供给效率低下。为此，伦敦也在设立覆盖整个大都市区的治理机构方面作了一些尝试，如1829年建立的大都市警务局、1848年建立的都市下水道管理委员会和1855年建立的大都市

* 本文系国家社会科学基金一般项目“地方治理转型的域外经验与我国地方治理改革”（09BZZ039）的阶段性成果。

区工作委员会。其中，根据《1855年大都市区管理法》而建立的大都市区工作委员会已初步具备了伦敦大都市区地方治理机构的雏形。大都市区工作委员会对伦敦城以外的教区进行了改组，保留了较大的教区（Vestry）^③，合并较小的教区组成区（District）^④，并承担了大都市消防队的运营，道路、下水道、桥梁以及泰晤士河岸的修筑和维护等方面的公共服务。

三个因素深深影响了大都市区早期的治理实践。首先，从公共事务治理的角度来看，早期治理机构的产生都是为了回应大都市区公共事务治理的需要。当时伦敦的经济社会发展阶段决定了早期公共服务都是一些基本的服务，与此相适应，早期大都市区的治理体制也比较简单。随着大都市区的进一步发展，居民对公共服务的数量和质量的要求将会进一步提高，大都市区治理体制也会变得复杂起来。其次，从伦敦的特殊情势来看，英国有着浓厚的地方自治传统，以伦敦城为代表的“地方主义”势力反对建立统一的治理机构。伦敦城凭借其特殊的地位在之后很长的一段时间内都很少受到触动。最后，从中央政府的地方政策来看，中央政府在这一阶段对大都市区采取了较少干预的政策。虽然中央政府也牵头成立了一些治理机构，但分割和分散的地方自治还是大都市区治理的主要形态。

早期的治理实践提供了居民所需的一些公共产品，改善了城市居民的生活环境，如城市的下水道建设就大大改善了城市的卫生状况。然而，早期的治理实践也存在一些缺陷。伦敦城法团和传统的教区委员会在涉及大都市区范围的公共产品的供给上缺少协调。这些机构在服务供给上效率低下，且贪污腐败现象严重。虽然也建立了协调治理的大都市区工作委员会这样的机构，但因其不是由辖区居民选举产生，缺乏权威性，较少受到居民的监督，也不能改变这种各自为政的格局。这种格局对城市公共产品的供给来说是非常不利的。伦敦大都市区治理体制的变革需求由此产生。

二、伦敦郡议会时期

英国议会颁布的《1888年地方政府法案》和《1899年伦敦政府法案》确立了伦敦郡议会时期的治理体制。根据《1888年地方政府法案》，伦敦行政郡（Administrative County of London）得以成立，其地域范围拓展到伦敦城之外原先属于米德尔塞克斯郡、肯特郡和萨里郡的部分地区。^⑤大都市区实行“伦敦郡议会——自治市议会”两级治理体制。其中，伦敦郡议会实行议会委员会制，它由主席、市府参事和议员组成。议会主席的职责在于主持议会的会议并行使伦敦郡某些礼仪性的职权，任期1年。议员人数最初为118名，他们从57个选区和伦敦城中选举产生，任期3年。市府参事由每6名议员中选举产生一名，共有19名，任期6年，每3年改选一半。^⑥和议员相比，市府参事除履行立法职权外，还承担伦敦郡议会的行政权和部分司法职权。郡议会设有各种专门委员会，以负责具

体领域的公共政策的制定。这些委员会由议员或者是非议员的专家组成。委员会的具体事务由按职能分工的各部门承担。在郡议会以下，新设立28个大都市区自治市（Metropolitan Borough）以取代原先的教区委员会和区委员会。各自治市议会也实行议会委员会制，其结构类似于伦敦郡议会，由市长、市府参事和议员组成，但其总人数不得超过70人。伦敦城仍由伦敦城法团负责治理。它虽属于伦敦行政郡，但为了非行政目的则和伦敦郡各自单独成为一个郡，因而很少受到伦敦郡议会的影响。伦敦郡议会主要负责承担涉及整个大都市区范围的公共服务。在建立之初，伦敦郡议会除接管大都市区工作委员会的职责外，还承担如主要道路和桥梁的修建和维护、地方法规的制订、医疗卫生官员的任命等职权。^⑦各自治市议会的职责则包括：承担之前教区委员会或区委员会的公共服务职能；履行由郡议会转移给自治市的部分职权，如对障碍物的清除和木质房屋的注册；管理自治市内的主要公路。^⑧此外，两级议会共同承担如制订地方条例与房屋拆迁等方面的职能。^⑨

伦敦郡议会时期治理体制形成的原因可以归结为以下几个方面：首先，从公共事务治理的角度看，体制变革首先是为了满足公共事务治理的需要。早期的治理实践证明教区委员会这种具备单一职能或几项职能的治理机构已不能满足大都市治理的需要，加之1880年之后英国遇到了空前的经济危机，社会失业和贫困等问题恶化，社会矛盾激化。为了缓解社会矛盾，地方政府需要承担诸如济贫、失业救助等方面的公共服务，因此复杂多样的公共服务需求要求建立综合性的地方政府。其次，从伦敦的特殊情势来看，地方自治传统仍是影响治理体制变迁的重要因素。伦敦城法团和各教区委员会极力反对建立大都市区统一治理机构，虽然32个自治市得以建立，但伦敦城依然保持之前的治理形态。再次，从政治民主化角度来看，《1884年人民代表法》的颁布使伦敦大都市区居民参与公共事务的意识增强，居民强烈要求建立地方议会。最后，从中央政府的地方政策来看，中央政府这一时期虽很少对地方进行干预，但主张成立覆盖大都市区的地方政府。中央政府曾成立专门的皇家委员会负责大都市区的治理方案的制订。这一方案的内容大多体现在英国议会制定的《1888年地方政府法案》和《1899年伦敦政府法案》中。

伦敦郡议会在其存在的76年时间里推动了伦敦地区的协调发展。但其当时治理的区域还仅限于今日所称的内伦敦地区。随着英国工业革命的继续推进，伦敦不断向周边扩张，大大突破了先前的管辖区域。城市的进一步扩张要求地方政府提供更多的公共服务并在更广阔的区域内进行协调治理。此外，伦敦郡议会和各自治市议会缺乏强有力的联系，各自治市之间也缺乏正式的协调途径，相互牵制，各自为政，这些都严重影响了都市管理的质量和成效。因此各方都迫切要求改革和厘清两级地方政府之间的关系和职权划分。

三、大伦敦议会时期

根据英国议会颁布的《1963年伦敦政府法案》，大伦敦议会于1965年成立，由它专门负责整个大伦敦地区的协调治理。大伦敦（Greater London）的地域范围包括新成立的伦敦自治市（London Borough）、伦敦城以及内殿法律学院和中殿律师学院（Temples）^①。这一时期大都市区实行“大伦敦议会——自治市议会”的两级治理体制。其中，大伦敦议会由100名议员和16名市府参事组成。每个自治市选出的议员数量在法案中得到了明确的规定。^②议会选举主席1名，任期1年。主席除主持议会事务外，还履行代表整个大伦敦的职能。议会设有各种委员会以承担各项具体事务，其行政工作由雇员组成的各部门承担。在大伦敦议会之下，原有的85个自治市被重组为32个。原先伦敦郡的12个自治市被称为内伦敦自治市，另外20个自治市被称为外伦敦自治市。各自治市议会也由议员和市府参事组成，市府参事数量为议员的1/6。自治市议会选举市长1人，任期1年，其职责类似于大伦敦议会的主席。伦敦城依然维持先前的治理形式。由于这一阶段处于英国福利国家的高潮时期，伦敦郡议会、伦敦城法团及各自治市议会所承担的公共服务职能大大拓展。这些公共服务职能主要体现在法案的第2至第7部分，分别为道路交通及机动车辆的管理、住房建设及其规划、教育及青年雇佣方面的服务、下水道建设、公共健康、社会福利保障。^③这其中，大伦敦议会主要负责提供战略性的服务，诸如消防、主要道路和下水道的维护、车辆的注册登记、大伦敦开发法案的制订。^④各自治市则负责区域内的公共服务供给，如区域内的道路和下水道的维护、地方规划、公共卫生、住房建设以及对残疾人和老人的救助。^⑤至于教育服务，内伦敦将这项服务交给伦敦内城教育局负责，外伦敦自治市则由其自身负责教育服务。^⑥中央政府通过《1972年地方政府法案》对大伦敦议会和各自治市议会（伦敦城除外）内部结构进行了一些改变，废除了之前议会中存在的市府参事。^⑦

大伦敦议会时期治理体制的形成可以归结为以下三个方面的原因：首先，从公共事务治理的角度来看，战后伦敦大都市区的急剧膨胀引起了伦敦的社会范围与地方政府单位的冲突，从而使大都市区的很多公共服务不能得到有效供给。大伦敦议会正是为了解决传统地理区划所造成的管辖权分割问题而产生的。此外，自治市合并的原因在于通过扩大地方政府规模来提高公共服务的规模效益和解决财力不足的问题。其次，从中央政府的地方政策来看，中央政府推行的福利国家政策使伦敦大都市区议会及各自治市议会所承担的公共服务职能大大拓展，地方政府变成了中央政府实施福利国家政策的工具。最后，政治民主化在这一时期体制变革中起到了有限的作用。比较突出的一个方面表现在大伦敦议会和各自治市中的市府参事被废除。议会中市府参事的存在一直被认为是非民主的，《1972

年地方政府法案》顺应民主化的要求，废除了市府参事。

大伦敦议会的建立改善了大伦敦地区公共服务的供给。首先，都市辖区的扩大使地方政府能够在更大的地域范围内提供公共服务，从而可以更好地发挥公用事业的潜力和提高公共服务的质量。其次，改革后的体制具有很强的灵活性，公共服务可以在两级政府之间进行空间规模的调控。通过大伦敦议会对各自治市的干预以及各自治市之间的组织协调，使公共产品的供给不受地方政府条块分割的限制。但是，这一时期的两级治理体制仍存在职能合理划分的问题。改革扩大了各自治市的权力，而留给大伦敦议会发挥作用的余地不足，这使其在宏观调控方面发挥的作用不大。此外，两级政府在诸如规划、住房、交通等职能分工方面很难明确分解。缺乏责任的清晰界定使得政府间的协商和合作难以高效进行。

四、1986—2000年的多头分散治理时期^⑧

英国议会颁布的《1985年地方政府法案》废除了大伦敦议会，取代其履行治理职能的是众多的机构，大都市区治理呈现多头分散治理的局面。这一时期的治理主体大致可以总结为以下三个层级：第一层级，32个自治市议会、伦敦城法团及其委员会。大伦敦议会废除后，原先由其履行的众多职权移交给了自治市议会和伦敦城法团，如城市规划、道路、桥梁和街道的维护，垃圾和下水道的管理，防洪以及司法判决等。^⑨此外，为了能够协调部分公共产品的供给，自治市还联合起来成立了若干覆盖大都市区整个范围或部分区域的各式各样的委员会或联合董事会，如大伦敦联合规划委员会。^⑩第二层级，中央政府及其指派的组织。大伦敦议会撤销后，中央政府在大都市区内行使的权力得到大幅度的扩张。大都市区协调治理的战略层次被上交到中央政府，并先后由中央政府的环境部、伦敦规划咨询委员会和伦敦政府办公室来承担。然而，从中央政府及其指派的机构的角度出发为地区制定规划时存在着很多的缺陷：其一，削弱了居民地方自治的权利；其二，所制定的战略规划在各自治市和伦敦城之间难以协调。此外，中央政府也设立了专门负责提供大都市区某项公共服务的机构，如交通局、警察局等。第三层级，私营部门和志愿部门。这一时期市场机制被引入大都市区公共服务的供给并采取强制性竞标政策，这使得私营部门和志愿部门也参与到公共产品的供给上来，这是伦敦大都市区治理体制产生的一个重大变化。上述分类仅仅是对伦敦政府组织体系进行高度简化和概括的基础上得出的，实际的情况远比上述分类复杂得多。甚至有学者估测，伦敦单纯由各级政府任命的半官方组织就多达272个。各类组织形成了纵横交错、相互交织、高度复杂的管理体系格局^⑪，甚至让地方居民在接受服务时有些无所适从。

多头分散治理体制形成的原因可以归结为以下四个方面：首先，从公共事务治理的角度来看，“从摇篮到坟墓”的福利国家战略带来了大都市区地方政府机构臃肿、

人浮于事、行动僵化和效率低下等弊端，严重影响了大都市区公共事务的治理。其次，从中央政府的地方政策来看，新上台的撒切尔保守党政府开启了新公共管理运动，并在地方层面上推行分权化和公共服务市场化的改革。再次，从伦敦的特殊情势来看，当时工党党魁利文斯通领导的大伦敦议会与撒切尔保守党政府之间存在权力的对抗，双方在执政理念上存在着尖锐的矛盾。这直接导致大伦敦议会被废除。最后，从政治民主化的角度来看，传统的治理体制强调权力在政府内部的分配并排除居民对公共事务治理的参与。这与当时伦敦居民强烈要求增加治理的透明度并加强对公共事务治理的参与是相悖的。居民对增加大都市区治理民主性的要求推动了多头分散治理体制的形成。

多头分散治理的效果可以分为正反两个方面。一方面，这种治理体制减少了地方政府层次，过去由大伦敦议会行使的部分职权被交付给各自治市议会，自治市的自主权的确因此获得了增加，行政开支也相应减少。另一方面，多头分散治理局面制约了大伦敦地区的整体发展，削弱了城市的竞争力，使得大伦敦地区各种“城市病”凸显。当时，对于伦敦的规划和管理系统的不满是很广泛的，一是它缺乏代言人；二是对伦敦人来说这个系统太复杂、混乱；三是没有有效的战略规划；四是战略规划与交通运输方面都缺少协作。^④两相权衡，多头分散体制所带来的负面效果要大于其正面效果，大都市区治理体制面临新的变革。

五、大伦敦市政府时期

大伦敦市政府时期的治理体制主要由英国议会颁布的《1999年大伦敦市政府法案》确立。这一时期的大都市区治理体制可以通过以下四个方面来考察：第一，建立了大伦敦市政府这一战略层次并对政府结构进行了创新。根据《1999年大伦敦市政府法案》，覆盖大伦敦的大伦敦市政府得以成立。与传统地方政府采用的内部结构即议会委员会制不同，大伦敦市政府改由直接选举产生的市长（Mayor of London）和独立于市长且由选举产生的伦敦议会（London Assembly）组成。其中，市长由选民直接选举产生，任期4年，其职责主要在于制订和实施泛伦敦战略，编制预算，指导职能机构的工作，促进伦敦经济、社会的发展等。市长的职责主要通过四个职能部门即市长警务办公室、伦敦交通局、伦敦发展署、伦敦消防和紧急规划局来履行。伦敦议会由25名成员组成，其中14名是选区议员，另外11名则代表大伦敦地区。议会的职权在于审查和修改大伦敦市政府的财政预算，调查大伦敦市政府的行政事务以及审查市长法定权力的履行等。第二，大都市区实行“大伦敦市政府——自治市议会”的双层治理结构。两级政府之间是一种合作而非隶属的关系。其中，大伦敦市政府主要负责大伦敦地区整体的规划和治理，各自治市政府则负责对大伦敦市政府的战略予以执行并提供各

自区域内的公共产品。此外，各自治市的地方政府结构也从传统的委员会制变为议会—经理制、市长—内阁制和领导人—内阁制三种中一种。第三，建立了一种政府部门、私人部门和志愿组织合作提供公共服务的新的治理模式。与传统的服务提供者角色相比，大伦敦市政府更多地是扮演一个“授权者”的角色，即通过支持和授权其他的组织或机构来代表政府提供公共服务。例如，《1999年大伦敦市政府法案》就对大伦敦公共交通领域中的“公私合作协议”作了比较明确的规定。^⑤第四，强调公民对治理过程的参与。为了实现大都市区的善治，伦敦地方政府实施了很多旨在吸引当地居民参与地方决策的政策，如大伦敦市政府每年举行的“伦敦现状辩论会”和“人民质询时间”。^⑥公民参与式治理机制的引入，旨在推进以公民为中心的治理模式。

大伦敦市政府时期治理体制形成的原因可以归结为以下三个方面：首先，从公共事务治理的角度来看，多头分散治理体制给大都市区的治理带来了混乱，使公共事务不能得到很好的治理，大伦敦市政府正是基于这一原因而成立的。此外，传统的议会委员会制很难胜任新形势下的大都市区治理，新的大伦敦市政府内部结构的改革正是为了弥补委员会制的缺陷。其次，从政治民主化的角度来看，由中央政府直接或授权特别委员会行使大都市区治理的众多职权这一情形，削弱了地方治理的民主性。这与伦敦居民民主治理意愿是相悖的，而大伦敦市政府正是为了回应这一要求而产生的。最后，从中央政府的地方政策来看，重新上台执政的工党政府推行大都市区治理的新理念，包括：重建大都市区战略层次，改革地方政府结构，塑造地方政府治理主体间的新型伙伴关系以及加强公民对地方治理的参与。这些理念对大都市区新的治理体制的形成起到了十分重要的作用。

新的治理体制扭转了之前伦敦大都市区多头分散治理的局面，建立了一个战略性政府与自治政府职权划分较为清晰的双层治理模式，提高了地区的治理绩效，具体表现在地区的整体竞争力提高、政府对民众要求和外部环境的回应性增强、透明度和责任性提升、居民参与度提高等方面。伦敦市政府的改革措施也成为其他城市借鉴的对象。^⑦然而，新的治理体制仍面临着一些尚待解决的问题和挑战，如治理中责任的模糊性问题、治理的效率问题、财政支出的居高不下问题等，而这些问题需要治理体制在将来进行相应的改革来解决。

六、伦敦大都市区治理体制变迁的启示

伦敦大都市区治理体制经历了上述四次大的变革。虽然变革后的治理绩效各有不同，但这些变革都是为了回应公共事务治理的需要而产生的。总结伦敦大都市区治理体制变革的历程，我们可以得到如下启示：

首先，大都市区治理体制需要因时制宜地进行变革。伦敦大都市区治理体制变迁的历程告诉我们：大都市区治

理体制不应该是一成不变的，它需要随着客观环境的变化而进行相应的变革。这主要是因为，体制一旦形成就很容易发生固化的现象。当既有体制不能满足公共事务治理要求和不利于大都市区的发展时，如果拒绝对其变革或变革的力度不够，大都市区治理绩效就会大打折扣，治理的民主性也会受到压制。此外，现代社会的一个显著特点就是社会变迁速度加快，这也要求治理体制具有很强的灵活性和开放性，能够根据大都市区发展的需要来进行变革。

其次，大都市区治理体制变革的目的在于提高公共服务供给的能力。伦敦大都市区治理体制最初形成的缘由在于解决工业化和城市化进程中所产生的公共问题。随着城市化的推进，大都市区对公共服务的需求进一步增加，且要求地区公共服务的协调性供给，覆盖整个大都市区的综合性政府于是得以成立。进入福利国家时期，大都市区通过合并自治市以及增加地方政府的公共服务职能来承担急剧膨胀的公共服务。后福利国家时期，地方政府由于自身财力匮乏等原因无力承担繁重的公共服务，大都市区治理体制于是逐步引入了私营部门、志愿组织和公民个人的参与。可见，伦敦的经验就在于通过对大都市区治理体制进行变革来提高公共服务的供给能力。

再次，大都市区治理体制变革的趋势是治理主体和治理方式的多元化。伦敦大都市区早期的治理主体主要是地方政府，到后来逐渐引入了私营部门、志愿组织和公民。伴随这种治理主体多元化趋势的是治理方式的多元化，即地方政府与私营部门、志愿组织和公民通过多种形式的合作来提供公共产品。大都市区治理的这两种趋势与以下两方面原因密切相关。一方面，当今大都市区所需的公共服务日趋繁多复杂，导致地方政府无力全部承担这些服务，这便需要它与社会力量相互合作、采取多元方式来提供所需的公共产品。另一方面，治理主体和治理方式的多元化也与政治民主化的趋势相契合。随着公民权利的普遍获取以及公民参与公共事务的意识日益增强，很难想象地方政府能不顾公民的意愿，对大都市区采取单独治理的形式。

最后，大都市区治理体制在变革时需考虑各地的特殊情势。不难发现，伦敦大都市区治理体制的四次变革都是由中央政府制定的法案来启动的。在启动变革时，中央政府改革的立法除了要回应地方公共事务治理和政治民主化的要求以及贯彻自身的政策外，还需要考虑地方特殊情势的影响。这些地方特殊情势在某些阶段内对大都市区治理体制的变革起到了十分重要的作用。因此，为了使治理体制能更好地满足地方治理的需要，地方与中央之间需要存在一个良好的沟通和互动渠道，以便将地方的特殊情势顺利传达到中央政府。

注释：

① 治理 (Governance) 一词的含义，学界的认识是不断发展的。在早期，治理的主要内涵是统治，并具有从传统国家统治向现代国家统治转型的特点。随着新公共管理运动的兴起，治理被认为是新公共管理，指以分权、竞争的市场原则来管理政府事

务，以此提高政府对公民的服务效率。近十几年来，随着新公共服务运动的兴起，治理被认为是对新公共管理的超越，强调的是国家、市场和志愿部门共同参与公共事务的管理。（参见高秉雄、张江涛《公共治理：理论缘起与模式变迁》，《社会主义研究》2010年第3期。）本文旨在探讨伦敦大都市区治理体制的变迁过程，在使用治理这一概念时，在不同的时期赋予它不同的内涵。

② 在伦敦郡议会成立之前，伦敦大都市区治理的主体是伦敦城法团和众多的教区委员会，它们相互之间缺少协调和合作。虽然也成立了一些覆盖整个大都市区的治理机构，但仍改变不了各自为政的局面。因此，本文将伦敦郡议会成立之前的伦敦大都市区治理称为大都市区治理的早期实践。

③④ Metropolis Management Act 1855 (UK), II; XXXI.

⑤⑦ Local Government Act 1888 (UK), s40(1) and (2); ss40(8), 11, 6, 16 and 3.

⑥ 伦敦郡议会中议员和市府参事的人数在不同的时间段内是不同的：1889-1919年，议员为118名，市府参事为19名；1919-1949年，议员为124名，市府参事为20名；1949-1955年，议员为129名，市府参事为21名；1955-1965年，议员为126名，市府参事为21名。

⑧⑨ John Hunt, *The London Government Act, 1899: The Law Relating to Metropolitan Boroughs and Borough Councils*, Boston: Adamant Media Corporation, 2006, pp.115-117, 119-122, 129; pp.122-128.

⑩ 内殿法律学院和中殿律师学院是伦敦四大律师学院（律师专业人员协会）中的两个，其职责主要在于监管和训诫其会员并培养律师专门人才。

⑪⑫⑬⑭⑮ London Government Act 1963 (UK), sch1, ptI; pts II, III, IV, V, VI and VII; ss48, 6(2), 35(3)(a), 20 and 25(3); ss6(1), 35(2) and (3)(b), 25(5), 45(1) and 21(1) and (2); s30(1) and (2).

⑯ Local Government Act 1972 (UK), sch2, ptI.

⑰ 由于覆盖整个大都市区的地方政府被废除，大都市区治理呈现多头分散治理的情形，本文将这一时期的伦敦大都市区治理体制称为多头分散治理体制。

⑱⑲ Local Government Act 1985 (UK), ss3, 8, 9, 11 and 12; s5.

⑳ 马祖琦：《伦敦大都市管理体制研究评述》，《城市问题》2006年第8期。

㉑ [英] Derek Gowling：《伦敦的城市规划和管理：最近的变化》，《国外城市规划》1997年第4期。

㉒⑳ Greater London Authority Act 1999 (UK), ptIV, chapVII; ss47 and 48.

㉔ [英] 杰瑞·斯托克：《英国地方治理的新发展》，《中共浙江省委党校学报》2007年第1期。

作者简介：高秉雄，男，1961年生，湖北京山人，华中师范大学湖北城市社区研究中心教授，湖北武汉，430079；姜流，男，1990年生，安徽凤阳人，华中师范大学政治学研究院，湖北武汉，430079。

（责任编辑 刘龙伏）