

河南大学

硕士学位论文

1855年伦敦管理制度改革

姓名：朱一丹

申请学位级别：硕士

专业：世界史

指导教师：阎照祥

201205

摘 要

19 世纪中期的伦敦已经是当时世界上最大的城市，维多利亚时代的伦敦人第一次面对如何管理一个现代意义上的大城市这个棘手的问题。通过对 1855 年伦敦管理制度改革的研究可以发现，许多在当时困扰人们的城市管理问题，例如城市管理机构的组织形式，公共管理部门应提供的服务，对地方资源进行再分配的方式等等，这些问题今天依然存在。1855 年的改革未能解决存在于城市内部的诸多矛盾，但是它通过《伦敦地方管理法》建立起了一套双层城市管理制度，这一创举为此后的大城市管理问题开辟了新的道路。本文试对 1855 年伦敦管理制度改革的过程做一梳理，并对改革建立的双层管理制度在实施过程中产生的问题进行分析。

本文除引言和结语以外共分三部分：

第一部分：改革前的伦敦。这部分主要介绍 1855 年改革以前伦敦的公共管理状况。涉及这一时期伦敦的城市发展的主要特征和改革背景。

第二部分：1855 年伦敦管理制度改革。这部分主要介绍 1855 年伦敦管理制度改革的主要内容，分析改革建立双层管理制度的原因。

第三部分：1855 年管理制度实施状况。这部分主要介绍了首都事务部和教区委员会的运作状况，并对中心城区改革问题进行分析。

关键词：伦敦，《伦敦地方管理法》，首都事务部，教区委员会，课税价值

ABSTRACT

In the middle of 19th century, London had already been the largest city in the world and people of this city confronted with the tough problem of how to manage a modern metropolis for the first time. Through the management institution reform in London in 1855, it can be found that the city management issue, which confused manage people, still exist today, including the organizational form of city management institutions, services supposed to be provided by public management department, and means for local resource redistribution etc.. The reform in 1855 failed to eliminate the varied conflicts existing inside the city, yet a two-tier city management system was established through Metropolis Local Management Act. This creative action led to a new way for the future management problems of metropolis. In this paper, the reform process of London management system in 1855 is neatened, and the problems occurring in the implementation process of two-tier management system are analyzed.

In addition to the introduction and conclusion parts, this paper also consists of the following three parts.

Part I : London before reform. This part mainly introduces the public management situation in London before 1855 reform. It also involves the many features and reform background of London at that time.

Part II : Reform of the management system in 1855. This part mainly introduces the content of London management system reform in 1855, and analyzes the reasons for establishment of two-tier management system.

PartIII: Implementation of management system in 1855. This part mainly introduces the operation of Metropolitan Board of Works and Vestry, while the problems of the City are also analyzed.

KEY WORDS: London, Metropolis Local Management Act, Metropolitan Board of Works, Vestry,
Rateable Value

引言

所谓城市管理制度是指个人和公私机构用以规划和管理城市公共事务的众多方法的总和。它是为解决城市内部的各种矛盾，协调不同利益群体之间的关系而设计的，强调各类利益相关者都应享有参与管理的权利。在城市管理过程中，最大的挑战是如何平衡城市中的各类资源，高效而公正的使用城市资源是城市管理制度的设计初衷之一。它要求管理系统可以容纳城市中多样化的利益诉求，将官僚机构的行政开支控制在较低水平，在制定地方税率时更加明智，既能帮助贫穷地区又不对富裕阶层造成过分掠夺。

相对于中小城市，大城市的管理存在一些独特的问题。城市中的社会阶层更加复杂，各阶层间的经济资源差异巨大，公共管理事务异常庞杂，传统的管理制度已很难满足城市的需要。19世纪中期的伦敦正是这样的大型城市。工业革命的狂飙突进使伦敦人口出现爆炸式增长，到1850年伦敦人口已超过200万，19世纪末更是达到了500万人。城市发展产生了大量公共管理需求，原有的地区自治管理模式已经难以满足居民的需要，最终触发了1855年的伦敦管理制度改革。改革道路呈现出由地方自治逐步转向集权管理的趋势，改革建立的双层管理制度最初以教区委员会为基础，体现了对地方主义思想的尊重，之后随着一级管理系统膨胀，次级管理系统受到压迫，双层管理制度的重心开始向一级管理系统转移。本文将就1855年改革建立双层管理制度的原因，双层系统的优势和内在矛盾这三个问题展开探讨。

英国城市史研究于20世纪60年代进入繁荣期，产生了一批有影响力的著作。如社会历史学家阿萨·勃里格斯（Asa Briggs）于1963年出版的《维多利亚时代的城市》（*Victorian Cities*），在书中他对19世纪下半叶的英国城市经济社会状况进行了全景式描绘，并通过比较分析的方法探寻维多利亚时代城市发展的特点。1973年由英国城市史先驱哈罗德·戴奥斯（Harold James Dyos）主编的《维多利亚时代的城市》（*The Victorian City*）集合当时多位学者，包括社会历史学家，地理历史学家和城市史专家等对维多利亚时代的城市化特点，城市中的人口流动，城市生活的若干细节做了深入的分析。英国城市史通史类著作的最新成果是2000年出版的《剑桥英国城市史》（*The Cambridge Urban History of Britain*）。

对于伦敦历史的研究起步很早，18 世纪中期就有相关著作问世。约翰·恩蒂克（John Entick）的《伦敦、威斯敏斯特、萨瑟克及周边地区历史研究》（*A New and Accurate History and Survey of London, Westminster, Southwark, and Places Adjacent*）是其中颇有价值的一部著作。在书中恩蒂克详细介绍了伦敦城市特许状的由来，与之相关的特权，城市的法律和习俗，市民的权利和义务以及伦敦的管理制度，这部书为了解前工业化时代伦敦管理模式提供了宝贵的资料。瓦尔特·比桑特（Walter Besant）于 1928 年出版的《伦敦史》（*The History of London*）则介绍了伦敦自建城以来直到 20 世纪初的历史，在书中的最后一部分，他对伦敦的管理状况给予了正面的评价，并认为城市财富的增加是管理制度进步的基础，给予合适的人以参与公共事务的权利可以改善城市管理状况。迈克尔·鲍尔（Michael Ball）和大卫·桑德兰（David Sunderland）共同撰写的《1800-1914 年伦敦经济史》（*An Economic History of London*）则从经济学角度对 19 世纪的伦敦管理制度进行了评价，认为一级管理系统的设置确实提高了资源利用效率，但次级管理机构的潜力没有得到充分发挥。此外约翰·戴维斯（John Davis）的《改革中的伦敦》（*Reforming London*）是关于 1855-1900 年伦敦管理制度问题的总结性著作，详细介绍了 1855 年和 1889 年两次城市管理体制改革的过程，并对 1986 年伦敦郡议会的变动做了分析。

尤其值得一提的是 19 世纪下半叶关注伦敦管理问题的改革者们留下的著作。这些书大多具有很强的针对性，就伦敦管理制度的某一方面展开深入分析，提出解决问题的方案，有时也会批驳对手的观点。例如图尔明·史密斯的《伦敦及其市政管理》（*The Metropolis and its Municipal Administration*），该书集中体现了 19 世纪 50 年代人们对伦敦管理制度的看法。史密斯认为当时伦敦各区的差异性明显，并没有形成所谓的“共同利益”，因此没有建立统一管理制度的需要，改革应着眼于如何完善地区自治制度。在书中图尔明·史密斯给予了传统制度许多溢美之词，对自治制度的赞美体现了人们对地方主义这种深刻影响英国历史的思想的认可。约翰·密尔在伦敦管理制度改革问题上的观点体现在他向下院提交的一系列报告中，密尔设计的改革方案以合并后的教区为基础，区内设置大量市府参事职位，吸引有才能的人加入地区管理，由直接选举产生的全城性管理机构为各区管理提供帮助，最终目的仍然是完善地区自治制度。密尔的思想体现了 19 世纪 60 年代自由主义者对伦敦改革问题的立场。而约瑟夫·弗斯于 1876 年出版的《自治的伦敦》则清晰的表明改革运动的方向已经完全转变，建立集权型管理机构成为了解决伦敦管理问题的主流观点。伦敦改革者们的著作大多带有时事评论的色彩，有时出于

辩论的需要，书中的论据并不客观，但这些著作可以帮助我们更好地把握 19 世纪下半叶伦敦改革运动发展的思想轨迹。

国内的近代英国地方管理制度史研究尚处于起步阶段，对英国近代城市史的研究主要集中于社会史领域。如陆伟芳的《英国中产阶级与 19 世纪城市发展》和《19 世纪英国城市工人之住宅问题及成因》，欧阳萍的《“城市的无冕之王”——论贵族地主在近代英国城市发展中的作用》，李园园的《试析维多利亚时期伦敦工人阶级住房问题及政府对策》等。城市化问题是学界关注的另一个重点。赵煦的《英国早期城市化研究》从经济、社会和公共管理等多方面对英国 18-19 世纪的城市化过程进行了分析，研究城市化发生的原因及影响。陆伟芳的《19 世纪英国城市现代化初探》，廖跃文《英国维多利亚时期城市化的发展特点》也都属于这一领域。与英国地方管理制度研究相关的论文主要有陆伟芳和余大庆的《19 世纪英国城市政府改革与民主化进程》以及樊玉成的《英国地方政府制度的法律演变》。前者通过对 19 世纪英国地方政府改革的研究考察了地方政府在英国政治民主化进程中的作用，指出城市是大众基层民主的摇篮，颇具启发性。后者探究了英国地方政府自治传统的起源，认为英国传统地方管理制度具有组织自发性、历史演化性、直接民主性和职能有限性四大特征。但文中对于英国传统地方自治制度的消极评价似值得商榷。

总体而言，国内学界对于近代英国地方管理制度史的研究还不够深入，尤其缺少针对单一城市的个案研究。但这部分研究还是很有意义的，有助于我们加深对英国近代化进程的理解。

第一章 改革前的伦敦

1855年改革以前，伦敦的管理模式以各区自治为主。教区委员会是当时伦敦最重要的公共管理部门，它们通过征收地方税的形式筹集资金，为辖区内居民提供基本公共服务。随着城市的发展，居民产生了更多的公共服务需求，有一部分要求已超出教区委员会的能力范围。加之各区间的资源差距逐步拉大，贫穷地区的公共服务已难以为继，建立全城性公共管理系统已经成为必然趋势。

一、统一性与多样性并存的现代城市

作为一个古老的城市，伦敦不同于19世纪中后期兴起的一些大城市，它不是由那些过去独立的城镇组合而成，而是由单一的核心逐步发展起来，推动伦敦扩张的主要动力是人口的增长。这样的发展方式使伦敦形成了一种扎实的统一性，这种统一性是那些进入工业化时代后才由小城镇组合而成的城市所难以比拟的。早在18世纪晚期，伦敦的扩张就已经超出了原有的行政区划，依据赫伯特委员会的观点，伦敦中心城区（the City）及其周边地区被称为首都区（Metropolis）。而伦敦中心城区的面积仅为1平方英里，实际上是继承了中世纪伦敦的辖区。19世纪有许多法律也认可了首都区这个概念，并把它作为一个新的伦敦来整体看待，例如1829年成立的首都警察队，1844通过的首都建筑物法，最典型的例子是1851年的伦敦人口普查，当时的总户籍官扩展了人口普查的范围，将整个首都区都列入了普查范围，这一做法被1855年的改革采纳。^①对于伦敦统一性的初步认识是人们在1855年的改革中能接受一个统一管理机构的原因之一。

但维多利亚时代伦敦的地方主义也很明显。当时的人们并不认可伦敦人这一身份，伦敦各区都有一些夸张的特定形象，例如科贝特（Cobbett）是拥挤的，罗斯伯里（Rosebery）是贪婪的，恩格斯（Engels）则是冷漠之地。著名的地方主义者图尔明·史密斯（Toulmin Smith）在他的书中对伦敦的统一性提出质疑，“怀特查佩尔（Whitechapel）

^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.4.

和帕丁顿(Paddington), 朗伯斯(Lambeth)和哈克尼(Hackney), 它们有什么共同点吗?”^①19世纪伦敦的绝大多数报纸也都是地区性的, 如《南伦敦报》、《东伦敦观察家》、《西伦敦观察家》等, 唯一一份以整个伦敦读者为发行对象的报纸是威廉姆斯·桑德尔(William Saunders)在1874年创办的《圆圈》(The Circle), 但也仅存在了四个月。总体来说, 维多利亚时代伦敦人的思维模式仍然是地方主义的, 只是偶尔受到公共生活的冲击。作为一个整体, 伦敦缺乏现代意义上的城市精神。1854年一位皇家委员会成员在谈到伦敦时有一句令人印象深刻的话, 伦敦是“一个有许多房子的地区”。^②

19世纪中后期的伦敦经济处于持续整合过程中, 城市的发展使地区间的依存度不断提高, 但地方主义仍然很有市场, 这与伦敦在空间上的破碎、19世纪前期伦敦管理模式的缺陷和工业化以来的人口流动有关。伦敦的空间被各种物理障碍分割成了许多地区, 河流、铁路、码头和主要的公路都可以造成这种分隔, 连摄政明渠(Regent's Canal)这样微不足道的障碍都可以造成隔离。空间的分割可以使社会产生某种程度的断裂, 这就为地方主义的存在提供了合适的土壤。泰晤士河是伦敦最重要的分隔线, 它使伦敦的南岸和北岸产生了根深蒂固的差异, 北岸经济繁荣, 文化场所众多, 南岸则相对贫穷。19世纪60年代, 伦敦西区曾经有过两次短暂的尝试, 希望使切尔西(Chelsea)和巴特西(Battersea)之间的联系更紧密, 但东区和东南区仍然是隔离的, 一直到19世纪90年代建立了步行隧道后这种情况才有所改观。此外码头也是产生隔离的因素之一, 位于伦敦东区的道格斯岛(Isle of Dogs)就是一个典型的例子。由于东印度码头和西印度码头的隔离, 道格斯岛成为一个独立的海角, 它的居民长期远离伦敦的生活, 形成了深厚的独立传统。城市的边缘地区也很适合地方主义传播, 那里既远离城市中心, 又保持着和农业腹地的联系, 有利于继承传统地方主义思想。

19世纪前期伦敦传统的管理模式也为地方主义的存在提供了有利条件。在1855年改革前, 伦敦唯一的正式公共管理机构是伦敦政务委员会(City of London Corporation), 它的起源可以追溯至公元9世纪, 其辖区也与中世纪的伦敦城区基本吻合, 只有1平方英里, 而19世纪中期伦敦的面积已经达到了120平方英里, 其他地区的地方管理工作只能由当地的教区委员会(Vestry)负责。教区委员会可以提供部分公共服务, 但城市的发展会产生新的问题, 有一些问题, 例如污水处理、疾病预防和环境整治等, 只有通过统一的管理机构才能解决。长期缺乏统一的地方管理机构是地方主义盛行的又一个原

^① J.Toulmin Smith, *The Metropolis and its Municipal Administration*, T.Saunders, 1852, p.24.

^② John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.5.

因。

19世纪伦敦的人口流动模式也与地方主义紧密相关。和维多利亚时期的许多英国城市一样，伦敦的人口流动是频繁的，但多数局限在短距离范围内，长距离的流动并不常见。全城的人口流动是发散式的。城市的中心地区向商业区转变，工人被迫搬离中心区，但他们无法离工作场所太远，因此在靠近中心区的内环区形成了工人住宅区，例如著名的马斯特曼聚居区（Masterman's Ghetto），这个环形聚居区从谢普德的布什（Shepherd's Bush）延伸到码头区，又从德普特福特（Deptford）延伸到巴特西，形成了“工人围栏”。^①一些人（多数是中产阶级）有条件居住在离工作场所较远的地方，他们便搬到郊区，形成了庞大的中产阶级社区。无论是工人社区还是中产阶级社区，其居民的稳定性都在稳步提高。尤其值得一提的是工人社区的居民，有些家庭几代人都生活在同一个社区中，房屋的租用权世代传承，周围的亲属和邻居也很稳定，这培养了居民对于社区的忠诚感，这种忠诚感和那些中产阶级社区中拥有房屋产权的居民同样强烈。1911年的人口普查加入了地方人口出生地归类，可以发现工人社区中在当地出生的人比例最高。此外，成熟的财产政策还使伦敦形成了一些高级住宅区，主要集中在西区和远郊，居住在其中的富有阶层在地方主义者的影响下有意识地培养乡村身份观念，他们虔诚的怀念地方历史，追忆田园牧歌式的生活。这种孤立性甚至超越了地方主义的范畴，使富有阶层产生了强烈的与城市分离的倾向。

如果说各种地理障碍造成了伦敦的空间破碎，那么19世纪的人口流动则直接造成了伦敦的社会断裂。由经济因素主导的人口流动使经济地位相似的人居住在同样的社区中，在城市管理制度改革过程中，他们都努力为自己所在的区争取利益。矛盾是显而易见的，济贫税是一个明显的例子，富裕的区不愿支付这种被穷人消费的公共服务，一些人为了躲避济贫税甚至搬到了伦敦管辖以外的地区。对当时的富裕阶层来说，搬到地方税收负担较轻的地区是一种很有吸引力的选择，这一现象说明在缺乏统一管理的情况下，教区委员会根本无法对社会财富进行有效的再分配。人口流动使城市东区和西区的差异增大，东区的居民多是贫穷的工人，西区则聚集了大量财富，到19世纪末，管理混乱公共资源贫乏的东区被认为是伦敦最黑暗的地区。

伦敦的发展过程表明，地方主义并未在城市的整合过程中消亡，反而随着城市的发展而不断得到强化。在某种程度上，对于整个城市的认同也是建立在对于社区的忠诚之

^① C.F.G.Masterman, *The Heart of the Empire*, T.F.Unwin, 1901, p.13.

上，地方主义为统一的城市观念的形成提供了情感基础。伦敦的发展伴随着社会分裂，但同时也产生了大量的公共服务要求，这些要求使人们逐渐接受了公共利益观念，在捍卫地区利益的同时也要为公共利益作出适当让步。地方主义的观念和利益与统一的公共服务的需求之间的矛盾贯穿了整个 1855 年改革，这也是改革最终建立了一种双层管理模式的原因之一。

19 世纪中期伦敦的发展使城市经济不断融合，社会领域的差异却日益明显，这种冲突正是城市问题产生的根源，即城市经济的统一性和社会多样性之间的对立。

二、1855 年以前伦敦城市管理状况

1855 年以前，伦敦的管理状况混乱，主要是由于城市的扩张超出了旧管理机构的辖区，伦敦政务委员会固守传统辖区，其他各区只能各行其是。这说明伦敦的管理制度已经远远落后于现实的需要。相较于同时期的英国其他城市，伦敦的管理制度改革也明显滞后，很重要的一个原因是当时伦敦的管理制度表现出一定程度的民主性，至少在表面上如此，而民主化正是 1835 年市政改革法案的原则之一，这使人们错误的把伦敦排除在了改革法案之外。另外议会对伦敦的态度也影响了管理制度改革，它认为伦敦的重要性远超一般城市，并始终关注着伦敦的城市设施、公共服务和管理结构。由于伦敦的管理事务经常要被放在国家背景下考虑，改革受到的限制也比其他城市更大。这些因素使伦敦管理制度改革落后于英国其他城市。

改革前伦敦的公共服务主要由三方提供，伦敦政务委员会，教区委员会和各种功能单一的法定团体。伦敦政务委员会的辖区是中心城区，它在伦敦的管理系统中扮演着一个独特的角色。相对于其他各区，伦敦中心城区的面积虽小，但财力更雄厚，管理系统也更完善，并热衷于保护传统的独立地位，强硬地抵制管理制度改革，尤其反对建立统一的管理机构。

伦敦其他各区的管理状况大多不尽人意。改革前伦敦有 78 个区，这些区的规模差异极大，有路易舍姆（Lewisham）这样占地 5774 英亩的大区，也有面积不足 10 英亩的小区。人口的差异也很大，圣乔治的汉诺威广场（Hanover Square）是一个人口超过 6

万的区，^①还有4个小区的人口都不足1000人。由于人口呈离心趋势的迁移，伊斯灵顿（Islington）和朗伯斯这些位于外围的区人口日益稠密，中心城区的人口则逐渐减少。到1891年向外围的迁移大体结束时，全国只有7个城市的人口密度比伊斯灵顿大，朗伯斯区的人口密度比贝尔法斯特（Belfast）还要大。规模和人口的差异导致各区的公共管理水平差别很大。由于缺乏统一的管理机构，各区的公共服务只能依据自身的财力水平提供，在那些居民比较富裕的区，管理机构能得到较多的税收用于支付公共服务，而贫穷的区则可能连最基本的公共服务，例如道路清洁和街道照明，都难以保障。即使是在富裕的区里，由于教区委员会控制在纳税人手中，将税收控制在最低水平是他们更关心的问题，这使教区难以提供令人满意的公共服务。多数区都长期受到资金不足的困扰。

相较于同时期的其他管理机构，教区委员会的组织形式更民主一些，最民主的一种模式被称为开放教区。那里的所有决定都由男性纳税人通过举手表决的方式决定，如果多数与会人员要求，也可以组织区内全体纳税人投票。教区委员的人数依据各区的人口数量决定，由30-100人不等。^②但实际上居民仍然很难真正参与教区的管理，除了纳税人这一资格限制外，教区委员会在实际运作时也没有为居民的参与提供便利，例如会议经常在工作日上午召开，时间不规律，也很少举行投票，这些都使得居民对于教区的管理事务缺乏兴趣。有趣的是，教区的居民对于教区管理的民主化并不感兴趣，因为当时的民主仅仅局限于纳税人，而纳税人更多的参与管理只会进一步降低税收，使管理机构的资金更加匮乏，而那个时代公共服务的受益者比纳税人要多得多。

19世纪早期，教区委员会的主要职能是救济贫民，1834年《济贫法修正案》（Poor Law Amendment Act）通过后这项职责转移给了地区济贫法联合会，教区委员会便承担起了提供地方公共服务的职责，但实际上教区委员会并不从事具体的管理工作。教区委员是一个无薪职位，而且每年选举一次，因此多数委员根本不愿在这项工作上花费精力。具体的事务交给一个规模更小的类似于常务委员会的机构处理，它负责诸如道路养护、墓地管理和街道照明之类的地方事务，但同样没有薪酬。这些无薪工作使贪污渎职的现象极易发生，管理方面的知识和经验也很难延续。由于资源有限，教区委员会很少雇佣带薪员工。多数教区会雇佣一名文书，他的工作极为繁重，需要参加区内的所有会议，处理各种函件，监督教区的财务状况，薪水却很低。文书之下有一批地方税征收员，他们不仅效率低下，还常常发生腐败行为。1835年《公路法》（Highways Act）通过后又

^① Michael Ball & David Sunderland, *An Economic History of London, 1800-1914*, Routledge, 2001, p.395.

^② Michael Ball & David Sunderland, *An Economic History of London, 1800-1914*, Routledge, 2001, p.395.

增加了一批公路巡检员。总体而言，这一时期教区管理的成本是低廉的，但是并不算高效和廉洁。

无论是伦敦政务委员会还是教区委员会，他们所提供的多数公共服务都是通过信托公司和一些特别委员会来实现的。19 世纪中期，为满足工业化时期的城市对公共服务的要求，在伦敦一些发展较快的区，教区委员会授权了大量信托公司。当时依据约 250 条地方法令，共有近 300 家信托公司和特别委员会得到授权，处理着各区的日常事务，提供铺路、照明、

清洁、供水甚至治安和消防等服务。显然这些彼此独立的机构之间难以形成有效的合作，最典型的例子是当火灾发生时，消防队必须要等待一名官员前来打开水阀后才能灭火，因为他们无权直接使用供水公司的阀门。

由一些各自为政的小机构提供城市所需的公共服务，其弊端是显而易见的。由于缺乏统一的服务标准和规章制度，这些小机构很容易变得效率低下，贪污事件时有发生。某些提供特定服务的公司还容易形成垄断，这一点在供水公司中表现的最明显。几乎没有哪个机构对地方纳税人负责。19世纪早期，一些对伦敦公共管理感兴趣的人就已经开始设想建立一个更大效率更高更透明的管理机构来提供各种城市所需的公共服务，虽然这种想法在当时受到地方主义者的反对，但随着城市的扩张，对于统一管理机构的需求日益迫切，传统的管理模式受到越来越大的压力。人们批评信托公司提供的公共服务质量低劣，抨击教区委员会的再分配政策不够公平，这些争论推动了伦敦管理制度的改革。最终触发改革的是一个看似偶然的问题，伦敦糟糕的排水系统。

19世纪早期伦敦共有8个负责城市排水事务的委员会，其中7个是皇家委员会。这项管理制度最初是由亨利八世颁布法令建立的，委员会的职责是处理伦敦的地表污水，而19世纪以来出现的大量地下污水，却长期得不到有效治理。19世纪前期，伦敦绝大多数居民的生活污水只能排入污水坑中，多数区都明令禁止家用污水排入公共排水系统。直到1815年，威斯敏斯特区还有一项罪名是向公共排水系统中排放家用污水。但是随着人口的增长和抽水马桶的广泛使用，污水排放量明显增加，污水坑已经难以满足人们的排污需要，加之清理水坑的成本昂贵，越来越多的污水坑溢满导致邻近的干净水体被污染。各区不得不自筹资金建设排水管道，但还是存在许多困难。首先资金匮乏，由于工程昂贵而各区的资金有限，许多排水系统的工程质量不高且容易坍塌。在缺乏统一规划的情况下，多数区都没有独立的出口把水排入泰晤士河中，而是经常把水排入邻区。这种混乱的状况在1842年济贫法委员会委员埃德温·查德威克（Edwin Chadwick）出版的《英国工人卫生状况》（*The Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain*）中受到了批评。^①在书中查德威克把工人的贫穷和疾病归因于恶劣的卫生条件，这本书在当时引起巨大反响，促使政府授权两个皇家委员会调查他提出的问题，并最终于1848年通过了《排水系统法》（*City Sewers Act*），建立首都排水系统委员会

^① Michael Ball & David Sunderland, *An Economic History of London, 1800-1914*, Routledge, 2001, p.397.

(Metropolitan Commission of Sewers) 接管过去 7 个皇家委员会的职责，管理除伦敦中心城区外整个城市的排水系统。

最初这个委员会被寄予厚望，人们认为它会比教区委员会更有效的提供这项公共服务，这也意味着地方民主的幻象可能要让位给效率优先的现实了。然而集权性的排水系统委员会却令人大失所望。在建立之初，由于要对现存系统做一个全面调查，建立新排水系统的计划被暂时搁置。在随后的规划过程中又产生了很多争论，除了工程师们对排水管道的结构存在技术分歧外，还有一些因个人恩怨导致的争吵。1849 年委员会轻率地决定要冲洗所有管道，结果导致带有霍乱菌的粪便倾入了泰晤士河，引起当年的霍乱流行，这一意外事件使委员会的声望受到严重打击。查德威克离职后委员会招募了更多的工程师，情况才有所好转，但工程进展依旧缓慢。到 1855 年，委员会只铺设好了几英里的主管道，它的主要工程维多利亚街的排水管道因技术问题而坍塌。

排水委员会的失败使人们意识到仅仅依靠建立集权性的市政机构无法解决城市问题，相反，大型行政机构中所固有的官僚主义倾向如果得不到有效的控制会产生更严重的危害。查德威克领导下的委员会对传统的地方自治制度咄咄逼人的态度令伦敦政务委员会和教区委员会印象深刻。作为当时伦敦唯一的正式官方机构，排水系统委员会无视各区的自治权，竭力推行集权化管理制度，使它受到各区的联合抵制。而它的失败在很长一个时期内成为教区反对建立统一管理制度的论据。

相对而言，中心城区在处理排水事务时更成功一些。除了有雄厚的资金做保障外，一个很重要的原因是中心城区负责处理排水事务的排水系统委员会 (City Commission of Sewers) 计划更周密，执行力也更强。它制定了一项新的卫生计划，内容包括个人清洁，人畜粪便处理和填除污水坑等，规定中心城区内所有新建房屋都要配备与街道排水管相连的下水管道，还要有一个蓄水池，继而强制老建筑也要达到同样的标准。它还说服为中心城区供水的新河供水公司 (New River Water Company) 增加供水次数，由每天一次改为每天两次。这些革新措施收到了很好的效果，1849 年，当伦敦霍乱爆发时 11000 名遇难者中只有 211 名是中心城区居民。^①

理想的地方管理机构对所辖地区的居民来说必须有足够的代表性，能高效的完成它的职责，并保持较低的行政开支。各区的自治虽然成本低廉，却无法提供城市的公共服

^① Michael Ball & David Sunderland, *An Economic History of London, 1800-1914*, Routledge, 2001, p.398.

务要求；全城性的集权型公共服务机构又会因官僚化而变得低效，同时对于居民来说，它的运作模式也不像教区委员会那样透明，缺乏有效监督使它容易滋生腐败。如何建立高效的城市管理制度是 1855 年以前伦敦面临的困难之一。

第二章 1855 年伦敦管理制度改革

早在 19 世纪 30 年代，伦敦管理制度改革就已经开始，但改革过程断断续续，一波三折。人们对于新的管理制度应倾向于集权还是地方自治争论不休，地方主义一度落于下风，它被当作古老传统的遗产，在现实需要的压迫下其生存空间越来越小，直到首都排水委员会失败后地方主义者才重振旗鼓。从某种程度上说，1855 年的《伦敦地方管理法》(Metropolis Local Management Act)是地方主义的胜利。它创造了世界上第一个双层城市管理制度，这项制度的重心仍然在教区。这说明人们对查德威克的失败依然记忆犹新，对统一的城市管理机构心存疑虑；但仅就职责而言，教区委员会承担的工作的确涵盖了城市公共服务的大部分内容，从技术角度看，新管理制度的重点也应在教区。当 19 世纪中期国家主义在欧洲大陆国家盛行之时，这一选择显示了地方自治思想在英国的深厚根基。《伦敦地方管理法》构建的双层管理制度由两部分构成，统一管理机构以首都事务部 (Metropolitan Board of Works) 为核心，负责提供一些在城市级别的平台才能提供的公共服务，其余事务由各区委员会处理。

一、改革法案

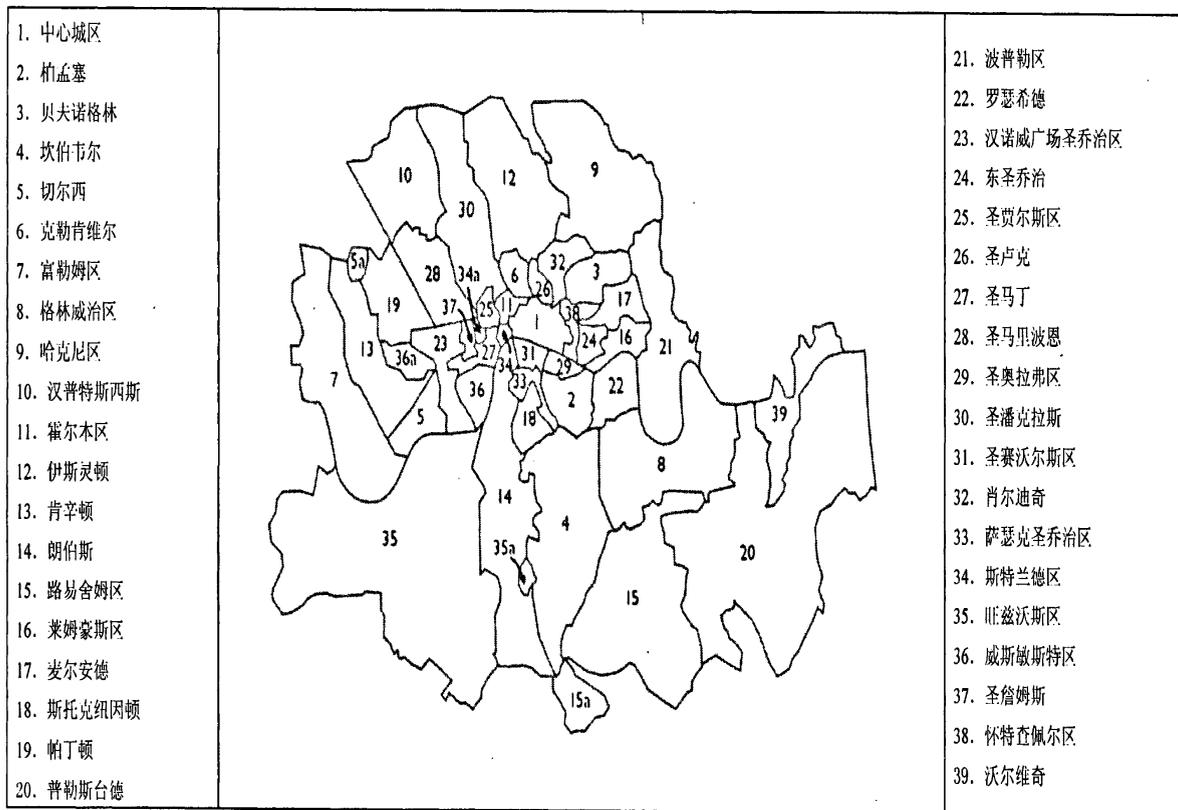
1855 年改革法案首先肯定了教区在城市管理中的基础性地位，同时对各区的管理进行了一些整合。伦敦共有 78 个教区和 8 个非教区管理的地区，大多是律师学院。其中 23 个区被认为适合自治，都由直接选举出的教区委员会管理，根据居民人数的不同，教区委员会的成员从 18 人到 120 人不等。其余的 55 个区以同样的方式选举出教区委员会，随后编入 15 个地区事务部 (District Boards of Works)，这些事务部由构成他们的教区委员会选举产生，其职权与自治区的教区委员会相同。构成地区事务部的教区委员会在选出他们的代表后就不再履行其他职责，它们只是在表面上参与了管理系统，实际却被剥夺了活力。这一弊端在规模较小的教区中表现得更加明显。其余的 8 个非教区管理地区

大多面积狭小，人口也不多，他们的开支由首都事务部提供，通常不参与城市管理。^①为完善教区的公共服务，1855 年改革法案还把一些过去由信托公司经营的浴池和图书馆交给教区委员会管理，墓地的管理仍然是独立的，但管理者通常由委员会提名。

通过对教区委员会的整合，1855 年改革法案初步构建了次级管理系统，但一级管理系统的设计更加棘手。在此之前唯一一个为伦敦提供统一公共服务的官方机构就是失败的首都排水系统委员会，用委派的形式建立统一的公共管理机构似乎不太可行，因此 1855 年改革法案决定在教区委员会的基础上创建首都事务部。它由 45 名成员组成，伦敦政务委员会选出 3 名代表，最大的 6 个教区每区选出 2 名代表，其余的教区和地区事务部各选出 1 名成员。

^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.12.

图 2-1 1855 年伦敦行政区划图^①



^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.15.

这种由教区间接选举产生首都事务部的组织形式可以确保新制度的核心仍然在教区，同时又可以粉碎查德威克及其追随者对伦敦管理制度破碎零散的批评。首都事务部的成员可以在他们之中选出一位主席。依据《伦敦地方管理法》，除主席、教区长和在教区中有职权的委员外，每个代表机构的每名成员每三年选举一次，每年每个机构中必须有三分之一的成员辞职。因此每年每个教区委员会和地区事务部以及首都事务部都有三分之一的席位要重新选举。但作为一个间接选举机构，1855 年改革法案在规定首都事务部的人员构成时存在一个致命的缺陷，它只规定首都事务部的成员由教区委员会和地区事务部选出，并未要求候选人必须来自教区委员会和地区事务部，这就变相削弱了纳税人对首都事务部的监督力度，因为教区委员会和地区事务部可以推举并未得到选民认可的人进入首都事务部。

二、双层管理制度建立的原因

当人们谈到双层管理制度建立的原因时常常会提到伦敦的城市规模，并认为是伦敦庞大的规模使单层管理制度难以实施有效管理，但双层管理制度的建立更可能是在各种压力下的一种妥协。首先是地方主义传统和现代城市管理需要之间的妥协。对 19 世纪的英国人而言，地方自治不仅仅是一种管理模式，它还带有强大的精神感召力。地方自治被看作是个人自由的保障和象征，不属于国家政治机器。这种思想如此坚固，使统一的城市管理机构很难建立和运作。而城市发展产生又出越来越多的需求，各区都无法凭借单独的力量满足这些要求，唯有建立统一的城市管理机构才能解决问题。双层管理制度通过在次级管理系统中保存地方自治机构，在此基础上用间接选举的形式建立统一的公共管理机构来调和地方主义和城市需要之间的矛盾。在地方主义得到认可后，人们关注的焦点转向一级管理系统的构建问题，以图尔明·史密斯为首的一批地方主义者反对建立凌驾于教区委员会之上的管理机构，他们主张由教区委员会组建一个新的联合管理机构，但这个新机构只是各个教区委员会商讨事务的场所，并无其他权力。与之相反的一种观点则要求废除教区委员会，由议会直接委派一个城市管理机构并赋予它全面的管理职能，负责整个伦敦的管理事务。双层管理制度是这两种观点的折衷方案，它通过选民选举教区委员会再由教区委员会选举首都事务部的方式既保留了原有的管理机构又建

立了新的统一管理机构。最后，双层管理系统还综合了大型管理机构和小型管理机构的利弊。一般而言，小型管理机构更易监督，但也容易出现自私的倾向，由于缺乏统一的规章标准，可能会变得不负责任。大型管理机构则很难避免官僚化倾向，衍生出的大量行政程序会使管理机构效率低下，监管难度也更大。这些问题在1855年管理制度的实施过程中都表现得很明显。

表2-1 1855年改革后伦敦各区概况^①

	教区/地区事务部	人均课税价值 (镑)		代表人数	
		1856	1896	首都事务部	地区事务部
	中心城区	9.44	114.09	3	-
自治教区	柏孟塞	2.74	4.88	1	-
	贝夫诺格林	1.16	3.49	1	-
	坎伯韦尔	3.84	4.52	1	-
	切尔西	3.86	8.07	1	-
	克勒肯维尔	3.32	5.95	1	-
	汉普特斯西斯	6.43	10.43	1	-
	伊斯灵顿	4.58	5.26	2	-
	肯辛顿	5.5	12.14	1	-
	朗伯斯	3.52	5.66	2	-
	麦尔安德老区	2.66	3.6	1	-
	纽因顿	2.93	4.07	1	-
	帕丁顿	9.29	10.7	1	-
	罗瑟希德	3.59	5.36	1/2	-
	汉诺威广场圣乔治	12.15	24.77	2	-
	东圣乔治	3.43	14.13	1	-
	萨瑟克圣乔治	2.41	4.75	1	-
	皮卡迪利圣詹姆斯	11.3	34.76	1	-
	圣卢克	3.02	8.36	1	-
	圣马丁	10.15	43.52	1	-
	圣马里波恩	6.34	11.35	2	-
	圣潘克拉斯	4.23	6.84	2	-
	肖尔迪奇	2.3	5.65	2	-
	沃尔维奇	2.87	6.56	1	
地区事务部 及下属教区	富勒姆区	3.88		1	
	富勒姆		4.93		15
	哈默史密斯		5.63		24

^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, Appendix I.

1855 年伦敦管理制度改革

	格林威治区	3.57	5.15	1	
	格林威治				30
	德普特福特圣尼古拉斯				6
	德普特福特圣保罗				21
	哈克尼区	4.43		1	
	哈克尼		4.95		51
	斯托克纽因顿		6.23		6
	霍尔本区	3.84	13.02	1	
	格拉斯豪斯				1
	萨弗隆				9
	圣安德鲁和圣乔治				33
	圣塞珀克尔				6
	路易舍姆区	8.51	6.6.	1/2	
	路易舍姆				24
	潘吉				3
	莱姆豪斯区	3.06	5.2	1	
	莱姆豪斯				15
	拉特克里夫				12
	沙德维尔				6
	威平				3
	普勒斯台德区	5.34		1/2	
	查尔顿				9
	埃尔特姆				6
	基布鲁克				1
	李				9
	普勒斯台德		3.38		12
	波普勒区	4.63	4.34	1	
	布恩				9
	布罗姆利				15
	波普勒				24
	圣贾尔斯区	4.84	11.55	1	
	圣贾尔斯				27
	布鲁姆斯伯里圣乔治				21
	圣奥拉弗区	4.99	17.97	1/2	
	霍瑞斯登				15
	萨瑟克圣奥拉弗				12
	萨瑟克圣托马斯				1
	圣赛沃尔斯区	4.51	13.74	1	
	萨瑟克克里斯特彻奇				15
	萨瑟克圣赛沃尔斯				24
	斯特兰德区	5.84	26.42	1	
	里伯特				3

1855 年伦敦管理制度改革

	圣安娜				18
	圣克莱门特				15
	斯特兰德圣玛丽				3
	科温特圣保罗				9
	普瑞赛克特				1
	旺兹沃斯区	5.89		1	
	巴特西		5.21		12
	克莱普汉姆				18
	帕特尼				6
	斯瑞特姆				9
	图丁				3
	旺兹沃斯				9
	威斯敏斯特区	3.91		1	
	圣玛格丽特				30
	圣约翰				27
	怀特查佩尔区	3.06	5.52		
	斯皮塔佛德克里斯特彻奇				12
	霍利崔利特				1
	麦尔安德新区				6
	诺顿弗门				3
	阿提勒利				1
	老塔区				1
	圣布里奇				6
	圣凯瑟琳				1
	怀特查佩尔				27
	查特豪斯			-	-
非教区管理 区域	弗尼瓦尔			-	-
	格雷律师学院			-	-
	内殿律师学院			-	-
	林肯律师学院			-	-
	中殿律师学院			-	-
	圣彼得			-	-
	史泰博			-	-

第三章 1855 年管理制度实施状况

1855 年伦敦管理制度改革建立了世界上第一个双层城市管理系统,改革者希望在不伤害地区自治制度的前提下为伦敦居民提供更好的公共服务。但职责庞杂的首都事务部很快掌握了大量城市资源,虽然它的工作颇有成效,但确实使次级管理系统受到了压迫。事实上双层管理系统中各个部门的工作至少是合格的,但整个系统运转不畅,继续改革势在必行。改革方向由地区自治逐步转向集权型管理制度。

一、首都事务部

自 1855 年建立到 1889 年被伦敦郡议会 (London County Council) 取代,首都事务部在其存在的 30 多年中成果卓著。最初它被当作首都排水系统委员会的替代品,职责仅仅是建设和维护排水管道,但随后它的职能快速膨胀。可以说首都事务部主导了这一时期伦敦的市政建设,主要成果包括修建伦敦排水系统,在西伦敦区的泰晤士河两岸建筑河堤以及在公共空地方面取得的进展。

排水管道建设工程是首都事务部的首要工作之一。最初工程进展并不顺利,工程师们在管道设计方面存在分歧,资金也不充裕。其间还有一些官僚主义的争吵,例如首都事务部为节省资金希望把总出水口建在离城市较远的地方,但议会希望它可以更靠近下游一些。种种因素使工程被一再拖延,直到 1858 年盛夏一场罕见的干旱降临,泰晤士河散发出的恶臭笼罩全城,为平息居民的不满,议会迅速取消了对首都事务部的资金限制,给予它有担保的贷款权,并在全城统一征收污水处理费作为贷款利息。工程最终于 1868 年大体完工,包括 5 条东西走向的大口径独立管道,总计 82 英里长,三条在泰晤士河北岸,两条在泰晤士河南岸,在沿途可能会受到重力影响的地方设有水泵站。这 5 条主排水管道将已经存在的南北走向的排水管连接成一个网络,使污水向东流动。这项宏大的工程是当时世界上最大的排水系统,每天可以处理 4 亿加仑污水。整个工程最终

耗资 460 万英镑，远远超出了 280 万英镑的预算。^①此外首都事务部还改造了 165 英里旧排水管道，耗资 75000 英镑，修建了暴雨排水管，耗资 70 万英镑。19 世纪 80 年代后期又修建了一个沉淀池，可以用来分离固体和液体，固体垃圾被扔进大海和垃圾厂。

伦敦西区的泰晤士河堤工程是首都事务部实施的另一项比较成功的市政工程。自 19 世纪 40 年代起伦敦开始出现要求改善城市环境的呼声，人们要求在泰晤士河两岸建筑河堤以便利用河边土地。在 1862 年《泰晤士河堤法》(Thames Embankment Act) 通过前，曾经有一些出于商业目的建筑的小规模河堤，但码头老板和其他一些利益团体强烈反对河堤建设计划，直到排水管道工程取得成功事情才有所转机。泰晤士河堤主体工程于 1865 年动工，包括河堤顶部的公路和人行道，沿河的主要排水管道、供气、供水管道和电线。南岸的阿尔伯河堤 (Albert Embankment) 于 1869 年完工，它可以保护朗伯斯区免受洪水侵袭，同时也改善了南岸拥挤的交通状况。北岸的维多利亚河堤 (Victoria Embankment) 于 1870 年完工，河堤的东部终端与维多利亚街相连，直通市中心。这项工程使人们从泰晤士河得到了 30 多英亩可利用土地。在河堤建设过程中，伦敦政务委员会与首都事务部的矛盾开始显现，伦敦政务委员会强烈反对河堤工程包含的维多利亚女王街建设计划，因为该计划侵入了它的辖区，但首都事务部仍然坚持既定方案。政务委员会先后尝试接管辖区内的道路建设工程和铁路建设工程，都以失败告终。这无疑加深了伦敦政务委员会和一级管理机构之间的矛盾。

这一时期伦敦的公共空地建设也取得了一些进展，特别是在 1866 年《首都公共用地法》(Metropolitan Commons Act) 通过后，首都事务部获得了公有土地的控制权，接受了许多慈善团体和大土地所有者捐赠的空地。到 19 世纪 80 年代后期，首都事务部管理的公共土地达到 2600 多英亩。在公众的要求下，首都事务部利用这些空地建设了一批公园，包括著名和芬斯伯里公园 (Finsbury Park) 和萨瑟克公园 (Southwark Park)，它们分别为伦敦的北区和南区提供了珍贵的公共绿地。实际上提供公园并非一级管理机构必须履行的职责，但当时公众要求改善城市环境的呼声很高，教区委员会便不断催促首都事务部买下空地，在各种压力下，首都事务部不得不付出远高于市场价格的补偿金来满足公众的热望，这种情况在首都事务部存在的 30 多年中屡屡出现。

道路建设是首都事务部的另一项重要工作。在 1855 年的改革法案中，首都事务部得到授权，成为伦敦的道路管理机构。1859 年首都事务部着手制定了一份街道改造总体规

^① David Edward Owen & Roy M. MacLeod, *The government of Victorian London, 1855-1889*, Harvard University Press, 1982, p.65.

划，主要涉及主干道的建设工程，截至1888年，首都事务部建设了包括查林十字路（Charing Cross Road）、诺桑伯兰德大道（Northumberland Avenue）和沙夫茨伯里大道（Shaftesbury Avenue）等一系列主干道，大多集中于伦敦西区和中心城区。

1865年首都事务部又接管了消防队，这是一项明显属于一级管理机构权限内的工作。19世纪早期伦敦的消防工作由教区委员会、慈善团体和保险公司共同承担。保险公司于1832年组建消防队，其下有19个消防站，80名消防员和2艘消防艇，每年运营经费需8000英镑。消防队成长迅速并取得了巨大成功，1833-1865年间，消防队共处理32376起火灾，其中三分之一灾情严重。到1861年，消防队共有117名消防员，27台马拉手动引擎，1台蒸汽引擎，28台手摇泵和2艘蒸汽动力艇。^①但保险公司严格控制消防队的开支，将其运营经费视为成本的一部分，制约了消防队的发展，在蒸汽泵出现后的几十年后，保险公司为节约成本仍然要求消防队使用手摇泵。在随后的1861年6月图利街（Tooley Street）大火中保险公司损失惨重，赔偿金额超过200万英镑。他们便开始游说议会要求组建首都消防队，并威胁要解散其下的消防队，经过一番慎重的考虑，最终议会于1865年指定首都事务部接管消防队。消防队的运营经费由一项特殊的地方税提供，此外保险公司按照每100万伦敦火灾保险每年缴纳35英镑的标准缴费，财政部也承诺每年会提供至少1万英镑的补贴。此后消防队发展迅速，到1888年雇员由130人增加到674人，建立了新的消防站和消防栓，购买了新设备。自1865年起，伦敦的严重火灾数量大大减少。^②但自1832年起就存在的一些保守习惯仍然保留在首都消防队中，例如只有当过水手的人才能被雇佣，有些人为了满足条件不得不出了一次海。

从1855年到1888年，首都事务部的职能一直在增加。根据1855年改革法案，首都事务部除了要主持排水管道建设工程外，还是主要的道路管理机构，此外还要帮助教区委员会实施地区改造计划。1865年牛瘟疫情出现后，首都事务部又被授权管理屠宰场和乳制品厂，随后又被要求监管易燃易爆品、煤气销售和儿童保护，这些零散的工作由教区委员会具体处理，但公众需要首都事务部履行监管职责，确保次级管理机构提供的服务能达到统一的标准。1875年《十字法案》（Cross Act）又授权首都事务部处理城市改造中的搬迁问题。

首都事务部职能的大幅增长至少说明了两个事实。首先伦敦的发展确实需要统一的

^① Michael Ball & David Sunderland . *An Economic History of London, 1800-1914* , Routledge , 2001 , p.407.

^② David Edward Owen & Roy M. MacLeod , *The government of Victorian London, 1855-1889* , Harvard University Press , 1982 , p.130.

公共管理，而首都事务部是当时最有力的一级管理机构，这使得新增的公共服务要求被不断加入首都事务部的职责中。其次，次级管理系统存在严重缺陷，使得许多原本属于教区委员会和地区事务部的职责不得不由首都事务部履行。例如在早期的建筑立法中，地区改造的搬迁问题由各区自行处理，但由于教区委员会资金匮乏，无法满足住户提出的补偿要求，这项工作不得不转移给首都事务部。

首都事务部权力膨胀产生的直接后果是税收增加，整个19世纪下半叶伦敦的地方税收从不到300万英镑增加到了1100万英镑。一级管理系统的开支不断增长，消耗了大量税收。1863-1864年，一级管理系统消耗了24%的地区新增税收，而到首都事务部存在的最后一年也就是1888-1889年，一级管理系统至少用掉了当年54%的新增税收。这使得富裕地区的管理机构大为不满，在他们看来，首都事务部抢走了当地的资源，实际上这种情况在首都事务部撤销后依然没有改变，1893-1894年富裕的圣詹姆斯区只有19%的税收收入用于当地。^①只要双层管理制度继续存在，资源的分配问题就不会消失。

尽管首都事务部成果卓著，但公众对它的评价普遍不高，原因是多方面的。开支巨大是首都事务部受到批评的主要原因。尽管得到了部分地方税收的支配权和议会的支持，但首都事务部仍然经常受到资金短缺的困扰。一方面是由于首都事务部的权限范围过大，本身就容易出现资源不足的问题，以排水管道工程为首的一系列大型市政工程所需的资金规模更是惊人，以至于在最初的几年中，首都事务部的主要工作就是筹措资金。地方税是一项基本的资金来源，但这笔相对固定的收入很难满足工程建设的庞大开销，特别是许多大型工程的开支一再超出预算，引起了伦敦纳税人的强烈不满，银行也不愿为这样高风险的工程提供贷款。解决方法之一是为特定工程项目提供专款，这需要说服议会通过一些法案。例如1861年维多利亚女王街道的改造计划就是从酒税和煤税中划拨专项资金完成的。另一个办法是由议会为工程贷款制定一个上限，这种政府担保的形式可以有效降低贷款成本，但开支压力常常迫使议会修改贷款上限，如1858年在修建主排水管道时，议会将工程贷款的上限确定为300万英镑，到1863年有上调为420万英镑。1869年通过的《贷款法案》(Loans Act)是帮助首都事务部筹集资金的另一种尝试，它授予首都事务部发行无期有息公债的权力，所募资金用于偿还贷款利息。新公债流通性很好，在投资者中大受欢迎，这使首都事务部的贷款成本进一步下降，贷款利率降低了将近

^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.200.

25%，由4.5%下降到了3.5%。^①随着伦敦经济的发展，税源大大增加，从1856到1886年，伦敦的课税价值^②几乎增加了3倍，土地价格的上涨使地方税的基础强大起来，这从根本上缓解了首都事务部筹措资金的困难。一级管理系统扩张后，首都事务部有了更多的贷款渠道，滥用贷款事件不断增加，到1875年，议会不得不通过新贷款法案，开始限制首都事务部的借款权，规定重大开支项目每年须报请议会。

伦敦市政建设工程中的赔偿要求也是首都事务部开支巨大的原因之一。一级管理系统的权限膨胀使首都事务部成为各种利益集团关注的焦点，他们不断游说事务部称某些地区有廉价的空地可以买下作为公共土地，而实际上这些地区的土地所有者往往会要求高额补偿。以汉普特斯西斯（Hampstead Heath）为例，早在1855年公用地保护团体和一些公众名人就要求首都事务部买下这块位于伦敦北部的荒地，但是土地主人一直不愿出售。直到1870年首都事务部支付给了土地主人295000英镑后这里才成为公共土地，而他们最初的计划是以45000-50000英镑买下这块土地。^③

除直接用于购买土地的开支外，首都事务部还要处理其他赔偿要求。在修建河堤的工程中，五花八门的赔偿要求令首都事务部大伤脑筋。为确定赔偿金额，工程师们制作了大量地图，在上面用不同的颜色作出标记。蓝色表示工程必须占用的土地，红色表示会受到工程影响的土地，黄色表示无关紧要的土地。最初估定的赔偿价格为419500英镑，为谨慎起见，1863年首都事务部又雇佣了一位更著名的估价师，这次的估价结果比第一次略低。例如白厅码头（Whitehall Wharf），最初的估价是16300英镑，第二次估价为14639英镑；加农街（Cannon Row）最初的估价是22550英镑，第二次估价为17600英镑。^④码头主是赔偿的主要对象，很多码头都是经过多次谈判才达成最终协议。以白厅码头为例，首都事务部最初开出14500英镑的补偿金，但码头主坚持要求按照第一次估价赔偿。经过多次谈判最终把赔偿金额定为15000英镑。除码头外，一些需要搬迁的公司也会提出赔偿要求。例如位于阿德菲码头（Adelphi Wharf）的贝克联合公司（Beck Henderson & Child）是一家批发和零售种子的公司，为满足河堤工程的需要，该公司要搬迁至上泰晤士街（Upper Thames Street），公司索赔6754英镑。首都事务部认为公司搬迁

^① David Edward Owen & Roy M. MacLeod, *The government of Victorian London, 1855-1889*, Harvard University Press, 1982, p.166.

^② 课税价值是为课税的需要，由估价人员评估的作为计税依据的价值。

^③ David Edward Owen & Roy M. MacLeod, *The government of Victorian London, 1855-1889*, Harvard University Press, 1982, p.150.

^④ David Edward Owen & Roy M. MacLeod, *The government of Victorian London, 1855-1889*, Harvard University Press, 1982, p.82.

后的位置比原位置更好，因此只同意赔偿2514英镑。但该公司宣称水路运输对公司的业务至关重要，远离码头使公司蒙受了重大损失。最终双方确定以4000英镑为谈判基础。还有一些沿河居住的住户，河堤工程完工后他们的房屋可能不再临河，一些人据此提出高额补偿要求。一位叫格温（Gwynne）的工程师向首都事务部索赔4万英镑，作为他在巴特西一所沿河房子的赔偿金，而这座房子购入时的价格只有7000英镑。双方的律师在法庭上争论了5天，最终首都事务部不得不付出了14000英镑的补偿金。仅1863年11月到1865年12月间，首都事务部支付的计划外赔偿金就高达200977英镑。^①

首都事务部开支中的很大一部分都用于支付高额补偿金，这种情况在其他工程项目中也屡屡出现。例如维多利亚女王街工程中的赔偿要求使首都事务部支付了200万英镑，教区改造过程中也有大笔资金用于补偿住户。赔偿问题阻碍了伦敦实施更宏大的城市改造计划，与同时期的巴黎相比，伦敦的市政工程建设显然缺少计划性。漫长的补偿程序会造成工程的拖延，高额补偿金会增加建设成本，但赔偿问题造成的困难在城市建设中是难以避免的。而首都事务部的特殊性在于他们常常要付出远高于市场价格的补偿金才能从所有者手中买下产权，这很大程度上是由于公众的压力所致。首都事务部主持的许多工程都是公众要求实施的，因此他们无法像私人开发商一样衡量工程的成本和效益。由于一些搬迁计划带有强制性，付出高额补偿金也就在所难免。首都事务部曾经尝试多种方法希望能减轻赔偿金的压力，例如卖出一些毗邻改造工程的空地。在市政工程完工后，周边环境的改善可以使这些土地的价格上涨，首都事务部希望能利用这部分增值抵偿部分赔偿金。但这些土地的面积往往很小，以市场价格出售所得收入远低于当初购入时的价格。于是首都事务部又试图说服议会通过一项法案，向因市政工程获益的不动产所有者征收一项增值税来抵消补偿金，但没有成功。直到1879年首都事务部才得到授权，在修建和维护防洪设施时可以向受到保护的房产所有人收取费用。这说明人们对于公共利益观念发生了转变，向受益人收取费用来实现公共利益的做法得到认可。

尽管没有什么证据表明首都事务部的开支巨大与腐败现象有关，但腐败问题确实是首都事务部饱受批评的重要原因。在它存在的33年中，腐败现象一直没有消失，反而呈现愈演愈烈之势。早在1860年，也就是首都事务部建立仅仅五年后，时任主席的约翰·思韦茨爵士（Sir John Thwaites）就认为有必要整治腐败现象。到19世纪80年代，党派竞争使大批丑闻曝光，成为首都事务部被撤销的导火索。多数腐败现象都与土地交易有关。

^① David Edward Owen & Roy M. MacLeod, *The government of Victorian London, 1855-1889*, Harvard University Press, 1982, p.83.

由于首都事务部掌握了大量公共空地，并有权出售多余土地，一些官员便利用职权向购买者收取佣金。除了这种常见的谋私手段外，还有一些官员想方设法得到首都事务部掌握的优良地产。由于议会禁止他们直接购买事务部出售的土地，转手交易便成为常见的方式。1883年，首都事务部委员乔治·菲利普斯(George Phillips)从斯坦森·霍布森(Statham Hobson)那里购买了位于克勒肯维尔(Clerkenwell Road)的一块地皮，后者在不久前刚刚从首都事务部手中买下这块土地，面对皇家委员会的质询，菲利普斯坚称霍布森只是因为对这块土地的前景不乐观才转手交易给他。另一名官员阿尔弗雷德·埃德温(Alfred Edwin)的儿子购买了首都事务部出售的一块土地，老埃德温声称对此事毫无兴趣，事实上这块土地在一周后就转手到了他的名下。其他形式的腐败行为更是不胜枚举，来自麦尔安德(Mile End)的首都事务部委员罗伯特·琼斯强迫一间剧院老板给他一个私人包厢，因为这家剧院就建在首都事务部的土地上；乔治·布朗动用事务部下属的工人维修自己的房屋；来自哈克尼的约翰·朗茨(John Runtz)让自己的儿子掌管了首都事务部的拍卖活动；自1870年起担任首都事务部主席的詹姆斯·麦加勒尔·霍格爵士(Sir James McGarel Hogg)同时也是掌管事务部存款的银行主管。^①1888年皇家委员会对首都事务部的调查显示，一些官员已经把利用职权谋取私利视为额外的工作津贴，而这些官员面对质询时表现出的满不在乎的态度也激怒了公众，很难想象第一次做这种事的人面对调查会如此从容。

腐败现象在首都事务部的官员中盛行，反映了间接选举机构的本质缺陷。威廉姆·罗宾逊在他的书中指出，间接选举制度助长了腐败行为。^②在直选机构中官员的行为更容易受到监督，但腐败也并非间接选举制的必然产物。首都事务部的问题根源在于它缺乏有效的负责机制。

首先，作为一个间接选举产生的管理机构，首都事务部的压力不像其他直选机构那样大，它的成员无需担心自己会因为政策失误而被选民抛弃。因为教区委员会和地区事务部在选择他们在首都事务部中的代表时非常谨慎，毕竟这些人将要进入一个向他们征税的机构。出于这种顾虑，次级管理机构往往倾向于选择那些有长期公共管理经验的人。结果导致首都事务部成员的选举缺乏竞争性，一些区连续多年都提名相同的人进入首都事务部。1856-1878年，共有132人担任过首都事务部委员，其中只有13人没有被教区委

^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.109.

^② William Alexander Robson, *The government and misgovernment of London*, G.Allen&Unwin, 1939, p.331.

员会再次提名。^①这大大削弱了选民对首都事务部的影响，一个突出的例子可以反映出首都事务部是如何与选民的意愿背道而驰的。1888年，朗伯斯的福勒在任首都事务部委员期间的贪污行为被皇家委员会揭发，导致他在竞选教区委员时落败，但随后又被教区委员会重新提名进入首都事务部。由此可见，在这种制度设计下，选民难以制约首都事务部成员的行为，首都事务部也不对选民负责。

其次，首都事务部也无需向选举他们的教区委员会和地区事务部负责。如前文所述，虽然首都事务部的职权范围广大，在城市管理中担任着举足轻重的角色，但它并未被看作是一个凌驾于次级管理系统之上的权威机构。伦敦各区的管理机构习惯性地把首都事务部视为商讨共同事务的组织。它们对首都事务部的看法类似于18世纪的英国人对议会的态度，认为事务部的委员是地区在一级管理系统中的代表，负责保护当地的利益。因此许多教区委员会相信他们的代表无需为首都事务部的行为负责，这种观念实际上保护了整个首都事务部的成员，使他们可以逃避因事务部的政策适当或贪污丑闻受到的批评。次级管理机构这种不合时宜的观念可以被看作是地方主义思想的余韵，它把首都事务部成员的行为从首都事务部的活动中剥离出来，等于放弃了对首都事务部的监督。

对选民而言，制度设计的缺陷使他们无法有效制约首都事务部的活动；对教区委员会和地区事务部而言，对首都事务部的监督无从下手，因为对机构的监督也就是对其成员的监督，而按照这些次级管理机构的观念，首都事务部的成员并不对他们构成的机构所采取的行动负责。这样唯一能监督首都事务部活动的就只有议会了，事实也的确如此。19世纪70年代以后，议会对首都事务部的控制明显加强，不仅对它提出的贷款要求严格审查，还多次驳回购买供水供气等公共服务的计划。而这一时期英国其他城市的市政建设正在蓬勃发展，《自治市镇公债和地方贷款法案》(Borough Funds and Local Loans Acts)生效后地方贷款更加自由，促进了市政建设活动。首都事务部的负面形象阻碍了伦敦公共事业的发展。但议会对首都事务部的监督权只在涉及立法时有效，对后者日常活动的监管仍然是一片空白。

缺乏竞争性和监督机制使首都事务部的成员很快形成了一个带有封闭性的团体，并展现出“危险的统一性”。^②最明显的例子是他们在19世纪80年代一致反对议会对首都事务部展开调查。

巨额开支和腐败盛行是首都事务部的两个主要问题，除此以外，成员老龄化也对首

^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.30.

^② John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.32.

都事务部的工作产生了不利影响。1885年它的46名成员中有16位年龄超过65岁，有5位超过70岁，有13位在19世纪90年代之前去世。能查出出生日期的44名成员平均年龄为61岁，而1889年直接选举产生的伦敦郡议会其成员的平均年龄只有46岁。^①次级管理机构在选择他们的代表时过于谨慎，加之无限制地重复提名使首都事务部委员的实际任期往往很长，事务部的工作成了老人政治。由此产生的直接后果是首都事务部对次级管理机构的要求反应迟钝，教区委员会中的激进主义者无法进入一级管理机构中发挥影响，只能致力于通过立法手段瓦解它，而不是从内部改变它。老龄化问题加剧了首都事务部的孤立性。

尽管存在诸多缺陷，但首都事务部至少是一个高效的管理机构。以现代标准衡量，它的雇员很少，行政开支长期保持在低水平上。最初首都事务部只有15名雇员，他们工作是监督各区地方税的征收和使用。随着职能增加，雇员人数逐步上升，到1861年共有136名雇员。1867-1868年由于新增了污水处理系统，首都事务部的雇员人数才达到了300人。^②与伦敦郡议会相比，首都事务部还是一个决策效率更高的机构。因为它的规模足够小，又没有党派政治的分歧。在首都事务部内部存在着一个核心小组，由五六名资深委员组成。核心小组的权力很大，他们可以制定工作日程，决定讨论内容。核心小组的成员会形成一定的独立性，甚至可以摆脱提名他的次级管理机构的约束。哈克尼的约翰·朗茨在进入首都事务部的核心小组后就很少出席地区事务部的会议，还投票反对地区事务部的议案。这从一个侧面反映出核心小组的权力之大。由核心小组领导的首都事务部显然缺乏民主的根基，这使他们在19世纪80年代后受到越来越多的批评，每一次错误的决策都会招致更猛烈的攻击。19世纪下半叶英国政治的民主化潮流势不可挡，继《1832年改革法案》(Reform Act 1832)后，《1867年改革法案》(Reform Act 1867)和《1884年人民代表法案》(Representation of the People Act 1884)连续扩大下院选民基础。在这样的氛围中，人们对民主的要求可能会压倒对其他问题的思考，首都事务部的缺陷被放大。实际上，虽然伦敦的双层管理制度运转不畅，但首都事务部的工作大体上仍然是合格的。

1886年10月，《金融新闻》发表系列文章披露了首都事务部官员两年前的一起腐败事件，这一事件直接导致首都事务部被撤销。1879年首都事务部计划修建沙夫茨伯里大

^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.31.

^② David Edward Owen & Roy M. MacLeod, *The government of Victorian London, 1855-1889*, Harvard University Press, 1982, p.161.

道，皮卡迪利广场的帕威林音乐厅（Pavilion Music Hall）被纳入拆迁计划。当时音乐厅的承租人是维利耶（Villiers），为了在拆迁后能得到更好待遇，他给了首都事务部首席估价师戈达德（Goddard）一笔钱。1883年音乐厅拆迁前，维利耶和戈达德及其助手罗宾逊达成协议，两人许诺帮助维利耶取得更好的租约，维利耶则同意让出一块地方给罗宾逊的兄弟经营酒馆。1884年11月，戈达德和罗宾逊向首都事务部提交的报告称该地的价值是每年3000英镑，尽管当时有人出价4000英镑，但他们还是推动首都事务部尽快将合同给了维利耶。此后戈达德继续接受维利耶奉上的贿赂，到1886年音乐厅转手前，他共得到了5000英镑的贿金。由于该丑闻涉及首都事务部的高级官员，下院于1888年2月16日决定授权皇家委员会对此事展开调查。委员会的调查证实《金融新闻》的报道属实，同时还揭露了首都事务部的其他腐败现象。最终议会紧急立法，通过了《1888年地方管理法》，决定废除首都事务部，它的职责由直接选举产生的伦敦郡议会接管。

丑闻是首都事务部被撤销的直接原因，但根本原因在于它的管理方式无法使公众的权利和义务取得平衡。每一个财产所有者都要缴纳地方税，其中的很大一部分用于支付首都事务部的开支，但他们的意见却无法影响事务部的活动。纳税人也很难了解首都事务部的资金使用情况，许多建筑合同都是在非公开的状态下签订的。公共管理中的权力与义务失衡最终导致首都事务部被撤销，取代它的伦敦郡议会是一个直接选举产生的机构，除此以外郡议会的职能和辖区都与首都事务部无异。但这一改变在当时已经满足了人们的期望，希望省钱的纳税人认为直接选举产生的议会会更关心选民的利益，乐观的城市改革者则把它视为社会变革的起点。

同一时期一级管理系统中还有一些其他机构。在首都事务部的工作受到公众怀疑后，议会倾向于建立新的独立管理机构提供某种单一的公共服务。1870年建立的伦敦教育委员会（London School Board）是其中很有特色的一个机构，首先它是通过直接选举产生的，这在当时的一级管理系统中是比较少见的，同时它还允许妇女参与选举，这使教育委员会得到许多社会名流的支持。从1870年建立到1904年并入伦敦郡议会，教育委员会一直致力于为伦敦的贫穷儿童提供充足的教育资源。尽管在1880年以前，议会尚未通过关于儿童强制入学的法令，但教育委员会仍然试图以地方法规的形式强制家长让5-13岁的儿童入学。1891年《教育法修正案》通过后，儿童辍学率有所下降。^①在此之前，家长每周要为孩子支付2-3便士的学费，1891年以后初等教育完全免费，教育委员

^① Stephen Inwood, *A History of London*, Macmillan, 1998, p.690.

会的地位也随之上升。到19世纪80年代末，伦敦教育委员会建造了数量可观的学校，可以容纳35万名儿童接受教育。

总体而言，1855-1889年一级管理系统的工作是颇有成效的，虽然存在各种弊端，但它基本满足了伦敦这个现代化大都市提出的各项公共服务要求。考虑到许多问题并无先例可循，它们的工作更具开创意义。

二、次级管理系统

1855年的改革将双层管理制度的重心放在教区，次级管理系统成为城市管理最重要的部分，受到的批评也最多。按照狄更斯的描述，公众对教区委员会不满的历史几乎和教区的历史一样长。人们在评价教区委员会时总是存在一些固执的偏见，认为教区委员会被控制在吝啬的小店主手中，他们都是些像法国农民一样“社会地位低下，受教育程度低，思想狭隘，目光短浅”^①的人，他们痛恨在公共服务方面投入资金，对提高地区管理水平不感兴趣。居民对于教区管理事务也缺乏热情，导致教区委员会对当地的建设投入不足，还常常出现腐败现象。但事实并非如此。实际上在伦敦的公共建设过程中，次级管理机构投入了大量资金。早在首都事务部成立之前，教区就为居民提供着廉价的公共服务。首都事务部成立后，教区又在公共建设方面投入重金。以排水管道工程为例，首都事务部铺设了主管道后，各区与主管道相连的排水管多数是教区委员会投资建设的。他们还投入大笔资金用于修建公路系统，1856-1900年教区在公路建设上的投资超过了英国任何一个官方机构，其中只有三分之一的资金来自首都事务部。^②此外，教区委员会还投入重金用于修建社区公园、公共浴池和图书馆，19世纪70年代甚至还出现过一次兴建市民集会所的热潮。这些都说明在教区委员会中，作为市民自豪感和地方自治精神一直没有消亡。把教区视为实施统一城市管理的障碍是不公正的，恰恰相反，教区的实践活动实际上促进了居民公共意识的觉醒。对于教区管理腐败混乱的描述大多出自政治辩论，缺乏坚实的事实依据，即便这种情况真的存在，也不应归罪于教区委员会这种管理机构本身，而应当归因于制度设计的缺陷。

^① David Edward Owen & Roy M. MacLeod, *The government of Victorian London, 1855-1889*, Harvard University Press, 1982, p.16.

^② Michael Ball & David Sunderland, *An Economic History of London, 1800-1914*, Routledge, 2001, p.401.

1855 年的改革在分配次级管理系统职责方面是失败的，它使教区委员会承担了过多的责任。按照改革法案的要求，教区委员会负责本区的排水管道建设及维护、道路清洁、街道照明、垃圾收集以及其他公共设施建设，每区至少还要任命一名医务官和一名治安督察员，薪金由地方税支付。这些安排确实考虑到了居民的需求，但并不符合教区委员会的实际情况。早在首都事务部建立以前，各区的公共管理就饱受资金不足的困扰，改革并未解决教区的实际困难，反而增加了更多责任。由于资金匮乏，多数区都无法雇佣足够的医务官和治安督察员。1858 年伦敦各区总共只有 48 名医务官，而且大多是兼职。1885 年，柏孟塞（Bermondsey）每 86000 名居民有一名医务官，在麦尔安德每 105000 居民才有一名医务官。^①治安督察员的工作只是针对人们的投诉采取行动，而不进行预防性调查。为了节省资金，一些公共服务不得被外包。例如垃圾清理，这项工作本身没有报酬，承包人通过卖掉垃圾获利，他们经常因为效率低下受到批评。受雇于教区的工作人员人手不足，工作繁忙且待遇很差。1888-1889 年，20 个教区委员会和地区事务部付给他们的医务官总计 200 英镑的报酬，19 世纪 90 年代，有 15 个区付给道路清洁工的报酬低于每周 21 先令的贫困线。^②哈默史密斯区（Hammersmith）和圣贾尔斯区（St Giles）的雇员没有假期，也得不到病假工资。次级管理系统的员工在如此恶劣的条件下工作，很难要求他们提供高质量的公共服务。

资金不足是困扰多数教区委员会的老问题，但就整个管理系统而言，各区的资源差距过大是一个更严重的问题。19 世纪下半叶的人口迁移使地区间的贫富差距拉大，中心地区变成商业区，导致地价上涨，人口流失。越来越多的居民迁入租金更便宜的区居住，使那些原本贫穷的教区不堪重负。人均课税价值是反映这一变化的重要指标。1871 年的统计资料显示，当时伦敦最富裕的区是圣詹姆斯和皮卡迪利（Paccadilly），它们的人均课税价值是最穷的区贝夫诺格林（Bethnal Green）的 7 倍。到 1901 年，最富裕的区圣马丁的人均课税价值是最穷的区麦尔安德的 13 倍。^③如此巨大的资源差距使各区管理机构很难履行相同的职责，而这恰恰是 1855 年改革法案的要求。为了得到规定数目的税款，贫穷地区必须制定比富裕地区更高的税率，由此形成了伦敦饱受诟病的地方税收制度。在当时英国的其他城市中，公共管理所需开支多是通过向全城征收统一的地方税筹得，相比之下，伦敦的的税收政策显然不够公平。除济贫税是由一级管理系统在全城范

^① David Edward Owen & Roy M. MacLeod, *The government of Victorian London, 1855-1889*, Harvard University Press, 1982, p.223.

^② John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.39.

^③ John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.33.

围内按统一税率征收外，其他地方税都由教区委员会单独核定，结果导致各区的税率差异极大。1880 年圣詹姆斯区的地方税征收标准是每英镑缴纳 $9\frac{1}{2}$ 便士，同一时期的怀特查佩尔却高达 3 先令 3 便士。即使是在同一个地区事务部中，各教区的税收标准也不一致，因为那些富裕教区不愿意帮助他们的穷邻居。莱姆豪斯（Limehouse）是位于泰晤士河北岸一个比较贫穷的区，该地区事务部管辖下的圣约翰区情况稍好，它的地方税征收标准为每英镑缴纳 1 先令 $2\frac{1}{2}$ 便士，而莱姆豪斯的其他区都在 2 先令以上。^①

依靠教区委员会筹集公共管理经费必然会导致税负不均。当时对于一个租房者而言，如果他每周的房租为 10 先令，每年的课税价值约为 15 英镑。如果他居住在贝夫诺格林，那么每年应缴地方税约为 1 英镑 1 先令，这些税款足够支付两周的房租，而如果他居住在圣詹姆斯则只需交纳 7 先令。税负不均问题加剧了伦敦各区的贫富差距，富有阶层乐于搬到富裕的区居住，因为那里的税负更轻，提供的公共服务质量更高。穷人却常常因为工作和房租问题无力搬离贫穷地区，他

表 3-1 1878-1882 年人均课税价值和地方税增长表^②

教区/地区事务部	1881年人均课 税价值（镑）	地方税		
		1878, 1880, 1882		
		先令	便士	排名
圣詹姆斯	22.27(1)	3	8¾	(36)
圣马丁	21.86(2)	3	5	(38)
汉诺威广场圣乔治	18.75(3)	3	6¾	(37)
圣奥拉弗区	17.12(4)	4	5½	(27)
斯特兰德区	13.39(5)	3	9	(35=)
帕丁顿	11.10(6)	3	9½	(33)
圣赛沃尔斯区	10.63(7)	4	3¾	(30)
肯辛顿	10.10(8)	3	10¼	(32)
威斯敏斯特区	10.00(9)	3	9½	(35=)
汉普特斯西斯	9.18(10)	4	8	(25)
马里波恩	8.93(11)	4	4¾	(29)
霍尔本区	8.13(12)	5	5¼	(12)
圣贾尔斯区	7.90(13)	5	4¾	(14=)
路易舍姆区	7.12(14)	4	11¾	(23)
圣潘克拉斯	6.13(15)	4	7¼	(26)
圣卢克	5.94(16)	5	10	(5=)

^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.35.

^② John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.34.

1855 年伦敦管理制度改革

旺兹沃斯区	5.62(17)	5	1	(19)
莱姆豪斯区	5.44(18)	5	10	(5=)
罗瑟希德	5.36(19)	4	10	(24)
切尔西	5.28(20)	5	0	(22)
怀特查佩尔区	5.25(21)	5	6½	(11)
普勒斯台德区	5.16(22)	5	10¼	(3)
伊斯灵顿	5.11(23)	3	11¾	(31)
朗伯斯	5.06(24)	5	0¾	(20)
哈克尼区	5.05(25)	4	5¼	(28)
富勒姆区	4.75(26)	5	9	(7=)
克勒肯维尔	4.73(27)	5	4¾	(14=)
格林威治区	4.70(28)	5	7	(10)
肖尔迪奇	4.55(29)	5	0¼	(21)
柏孟塞	4.35(30)	5	3¾	(15)
坎伯韦尔	4.31(31)	5	2	(18)
波普勒	4.28(32)	5	8¾	(8)
东圣乔治	4.22(33)	6	0	(2)
圣乔治	4.04(34)	5	9	(7=)
纽因顿	3.69(35)	5	3¼	(17)
沃尔维奇	3.19(36)	5	7¾	(9)
麦尔安德老区	3.18(37)	5	3	(16)
贝夫诺格林	2.82(38)	6	3	(1)

们承担着沉重的税负，忍受着低劣的公共服务。在首都事务部撤销以前，伦敦纳税人缴纳的地方税中只有济贫税符合均等化要求。自 1867 年起，济贫税按每英镑缴纳 6 便士的标准在全城范围内征收，然后按人口比例分配给各区，这样富有的区就要为贫穷的区提供资金，而且随着富裕地区财富的增长，他们提供的资金会增加。但仅仅一项税收的均等化无法改变不合理的地方税收制度，直到 1894 年《伦敦地方税均等化法案》(London Equalisation of Rates Act) 通过后，税率倒置的现象才得到改观。

表 3-2 1880 年教区和地区事务部地方税收表^①

5个最富裕的地区	先令	便士	5个最贫穷的地区	先令	便士
1. 皮卡迪利圣詹姆斯	0	9½	贝夫诺格林	2	2½
2. 圣马丁	0	10½	麦尔安德老区	1	10½
3. 汉诺威广场圣乔治	0	9½	沃尔维奇	1	8½
4. 圣奥拉弗区	0	10½	纽因顿	1	11½
5. 斯特兰德区	0	11	圣乔治	2	1½

在查德威克的首都排水系统委员会失败后，地方主义思想出现了扭曲。人们总是希望次级管理机构能体现更多的地方性，尽可能地保留地方自治的各项特征，包括地方税

^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.35.

收的独立性。在一些地方主义者看来,赋予教区委员会的责任是对地方主义的认可。1855年的改革满足了这些要求,在教区管理已经出现严重困难的情况下,大量地方管理工作仍被分配给次级管理机构,这看起来更像是出于政治上的考虑。事实证明,多数教区委员会和地区事务部根本无力承担这些职责,很多工作只能陆续转移给首都事务部。

资金不足使次级管理机构无法提供令人满意的公共服务,而它们引以为荣的民主性也在 19 世纪下半叶受到公众越来越多的质疑。当时的教区委员会选举普遍缺乏竞争性,居民对选举的参与度很低。19 世纪 80 年代以前,有据可查的 60 次地区选举中,只有一个区举行过投票,有 25 个区不存在竞争。坎伯韦尔(Camberwell)在选举教区委员时的最高投票记录是 67 票,在三次选举中,候选人仅凭借个位数的得票当选。到 1880 年,150 次地区选举中仍然只有 19 个区举行投票,47 个区不存在竞争。1885 年议会的调查结果显示,200 次地区选举中只有 90 次存在竞争,共组织投票 40 次,其中有 32 次候选人得票未超过 50 张就赢得了选举。^①19 世纪中期的大部分时间里,批评家们热衷于抨击一级管理机构,次级管理机构凭借民主化的组织形式仍然备受推崇,但到了 19 世纪 80 年代,经过议会改革的洗礼后,这种徒有其表的民主已经远远无法满足人们的期望。

表 3-3 1880-1882 年圣奥拉夫地区事务部教区选举出席人数^②

	1880	1881	1882
St Olave	8	6	15
St Thomas	2	5	4
St John, Horselydown	8	9	10

与当时英国的多数大城市不同,19 世纪 90 年代以前的伦敦管理机构基本上是非政治化的,地区间的利益分歧多于党派纷争。在一级管理系统中,首都事务部的活动主要由其核心小组主导;在次级管理系统中,地方纳税人团体控制着教区委员会的政策。政党政治对伦敦管理机构产生广泛影响要到 19 世纪 90 年代以后。19 世纪五、六十年代自由党人在地区选举中一度颇为活跃,但参选多是候选人的个人行为,政党组织在地区选举中的作用有限。经费不足是限制政党参与伦敦次级管理机构选举的主要原因。当时伦敦许多区的人口规模已经相当庞大,一些区的人口甚至达到了 50 万之巨。这导致竞选费用提高,候选人花钱越多赢得选举的机会就越大,加之党派经费主要依靠党员捐款,富有的党派成员在政党中的作用日益凸显。1868 年威斯敏斯特地区选举中,威廉姆·亨

^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.28-29.

^② John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.30.

利·史密斯(William Henry Smith)投入了比对手多 4 倍的竞选资金最终胜出,从 1869-1880 年,他共为威斯敏斯特区保守党组织捐款 7935 英镑,占该组织这一时期总收入的 59%。^①资金问题使地方党派组织很难约束其成员,某些强势候选人甚至可以一边资助其所属党派一边反对它的某些观点。到 19 世纪 60 年代,英国其他城市中的地区政党组织已经开始在选举中发挥关键作用,伦敦各区却仍然鲜有常设党派机构。遇有重大选举活动时党派组织会帮助候选人募集资金、组织演讲,平时则销声匿迹。党派政治的缺席是次级管理机构选举缺乏竞争的原因之一,它使教区委员会容易被一些有权势的个人控制,许多地区管理改革方案无法通过委员会实现。

地方纳税人协会是降低次级管理机构选举竞争性的另一个因素。这类自发性团体具有高度的组织性,它们致力于保护纳税人的利益,关注具体的地区事务,例如街道清洁、排水管道维护和道路照明等,并尽量保持非政治化的风格。普勒斯台德(Plumstead)的地方纳税人协会章程中明确规定,“本组织严格去政治化,任何成员在会议讨论中涉及政治问题,主席有权立刻终止,本规定绝不改变。”^②此类规章反映了纳税人协会在政治上的一贯立场,他们认为地方利益高于政治纷争,政党政治不应介入教区管理事务,因为这会导致原本统一的地区利益发生分裂。基于上述考虑,多数地方纳税人协会都热衷于限制教区委员会选举的竞争性。

财政问题是纳税人协会对教区委员会竞选持抵触态度的另一个原因。地方纳税人团体的经费并不充裕,激烈的竞选会增加他们的额外开支。为应付选举开支,一些纳税人协会不得不向他们支持的候选人收取费用,贝夫诺格林纳税人协会下设的选举机构就曾向他们的每名候选人收取 10 先令 8 便士的费用用于支付选举开销。富裕教区的纳税人协会财政状况稍好,19 世纪 80 年代,汉诺威广场的纳税人协会每年有 45 英镑收入,斯托克纽因顿(Stoke Newington)的纳税人协会每年也能收到大约 20 英镑的捐款。但是多数纳税人协会似乎更热衷于对教区委员会的渗透,一旦协会在教区内得到完全认可,竞选也就没有必要了。为达到这一目标,作出必要的妥协是非常重要的,斯托克纽因顿的纳税人协会展示了这类组织的运作特征。由于协会的首要目标是控制教区委员会,教区委员便成为他们的主要对手。斯托克纽因顿纳税人协会在成立次年的教区选举中遭到迎头痛击,教区委员们在教堂的支持下,投入大笔竞选资金赢得了选举。纳税人协会迅速调整策略,与教区委员会保持接触,消除敌意,并努力说服教区委员着重考虑地方纳

^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.24.

^② John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.26.

税人的利益。在随后四年中，斯托克纽因顿的教区选举都不存在竞争，直到 1890 年纳税人协会内部产生分裂后才出现了两名敌对候选人。事实表明，一些纳税人协会对教区委员会的渗透是相当成功的，例如 1887 年的伊斯灵顿纳税人协会中有四分之三的成员是教区委员。与同时代的其他团体类似，纳税人协会受地方税影响很大，地方税率增加会导致其成员大量流失，许多曾经风光一时的协会很快就衰落了。

纳税人协会主导下的教区选举混乱不堪，西德尼·韦伯（Sidney Webb）认为“如此混乱的选举过程即使在维多利亚时代早期都闻所未闻”。^①尽管纳税人协会也建立了一些竞选组织，但它们关注的焦点是选票本身而非选举过程。首先，协会成员通过举手表决的方式选出他们的代表作为教区选举候选人，这个过程通常不存在竞争，之后协会便把精力投入到赢取选票上来。纳税人协会下属的竞选机构很少组织公开演讲一类的常规竞选活动，它们只在投票日当天出现在投票站外，使用各种手段让本协会支持的候选人得到更多选票。由于当时许多教区的选举都没有正规选票，用假选票替换选民的自制选票便成为纳税人协会的常用手法。此外，投票率偏低也是纳税人协会能够操纵教区委员会选举的一个重要因素。按照 1855 年法案的规定，教区选举只需提前 24 小时通知，这本身就限制了公众的参与。1885 年伦敦四分之三的教区选举既不存在竞争也未组织投票，即使组织投票，参与人数也相当有限。

实力强大纳税人协会在其鼎盛时期几乎可以垄断教区选举，协会可以同时支持多个候选人，并帮助他们赢得选举，其他候选人则完全没有胜算。例如在 1885 年莱姆豪斯的地区选举中，纳税人协会支持的 23 名候选人全部当选，他们的得票数在 246-304 票之间，其他候选人得票最多者仅 72 票。同年在帕丁顿的地区选举中，纳税人协会支持的 5 名候选人获胜，得票数为 182-201 票，落选的 5 名候选人得票数为 51-66 票。^②纳税人团体对地区选举的强大控制力使次级管理机构的选举很难产生竞争。

各教区的规模差距过大是次级管理机构选举缺乏活力的另一个原因，地区事务部制度放大了这一缺陷。当时伦敦大约三分之二的人口生活在 23 个大教区中，15 个地区事务部下辖的 55 个教区委员会辖区内生活着伦敦三分之一的人口。一些小教区的居民人数过少，使教区委员会很难保持活力。1885 年怀特查佩尔的霍利崔利特（Holy Trinity）教区委员会就曾抱怨自己的教区太小，很难选出法定的 18 名教区委员。凯瑟琳

^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.27.

^② John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.28.

(Katherine) 区的地方纳税人总共只有 11 名,“所有纳税人都被认为是教区委员”。^①财产标准的限制使贫困衰败的小教区中符合条件的候选人极度匮乏,这阻碍了次级管理机构的发展,地区事务部制度则进一步伤害了小教区居民参与本地公共事务的热情。如前文所述,根据 1855 年改革法案的规定,55 个教区委员会并入 15 个地区事务部,由地区事务部代行管理职能。由于教区委员会的人数依各区人口而定,小教区在地区事务部中没有多少发言权。以怀特查佩尔地区事务部为例,该事务部共有 58 名成员,其中有 27 名委员来自圣玛丽区,其余 31 名委员来自 8 个不同的教区。同样的情况也出现在霍尔本(Holborn)地区事务部中,该区下辖 4 个教区委员会,共有 49 名成员。其中 33 人来自圣安德鲁和圣乔治(St Andrew and St George)教区委员会,其余三个教区委员会总共只有 16 个席位。小教区委员会的代表们无力在地区事务部中为本区争取利益,教区委员也就成了虚职,自然很难吸引公众参与到选举中来。选举只对那些在地区事务部中占据多数席位的大区是有意义的,如哈克尼、莱姆豪斯和旺兹沃斯等,在这些区中参与选举的居民也较多。地区事务部制度伤害了小教区的利益,也损害了地方自治的精神,以至于 19 世纪晚期的改革者科斯特罗认为,伦敦地区改革的重点就是要尽可能地撤销地区事务部。

地区管理机构选举缺乏活力所产生的直接后果是次级管理系统的代表性严重不足。精英阶层和下层民众都未参与地区管理,小店主成为教区委员会的实际控制者,正如加勒斯·琼斯(Gareth Stedman Jones)所说,“伦敦完全是小店主的城市。”^②这种既非精英领导又缺乏民众参与的管理模式很难取得公众的信任。

居住在西区的贵族是伦敦天然的精英阶层,但他们从未把伦敦看作自己的城市,处理城中的公共事务自然也不是他们的职责。贵族们更乐于花时间打理他们在英国各地的产业,伦敦只是他们居住和消费的场所。西区的教区委员会中偶尔也会出现贵族的身影,但总体而言,贵族阶层对伦敦的公共事务缺乏影响力。工厂主阶层在 19 世纪下半叶已跻身上流社会,作为新兴的经济精英,他们在一些工业城镇的地区管理事务中发挥了积极作用。但在伦敦,工厂管理中的温和专制主义很难被应用到公共管理中。伦敦的城市规模过于庞大,社会阶层更加复杂,居民缺乏工厂工人的服从性,雇主阶层也不够稳定。因此工厂主在参与地区管理时只关注经济问题,对其他公共事务并不热心。由于缺乏社会精英和经济精英的领导,教区委员的才能问题一直是伦敦地区管理事务中的难题。

^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.29.

^② Gareth Stedman Jones, *Outcast London*, Clarendon Press, 1971, p.29.

如果说精英阶层主动放弃了伦敦各区的管理权，那么多数民众则是被剥夺了参与地区公共事务的权利。19 世纪的三次议会改革主要局限于中央层面，1835

表 3-4 教区委员职业构成^①

	坎伯韦尔教 区委员会 (1871)		汉普特斯西 斯教区委员 会 (1871)		汉诺威广场 圣乔治教区 委员会 (1871)		东圣乔治教 区委员会 (1871)		圣乔治教区 委员会 (1857)		圣潘克拉斯 教区委员会 1888)																																																																																																																																																
	数量	%	数量	%	数量	%	数量	%	数量	%	数量	%																																																																																																																																															
商业：													酒商	1	1.2	4	16.7	2	1.9	2	5.7	1	2.1	11	9.2	建筑商	3	3.6	4	16.7	8	7.4	1	2.9	1	2.1	14	11.7	小店主	14	16.9	4	16.7	20	18.5	11	31.4	16	33.3	39	32.5	其他	10	12.0	3	12.5	20	18.5	14	40.0	18	37.5	28	23.3	工业/贸易	9	10.8	0	-	13	12.0	4	11.4	3	6.3	9	7.5	技师	20	24.1	5	20.8	8	7.4	1	2.9	4	8.3	15	12.5	办事员	11	13.3	1	4.2	1	0.9	0	-	0	-	2	1.7	士绅													业主	8	9.6	2	8.3	30	27.8	0	-	0	-	0	-	未定	7	8.4	1	4.2	6	5.6	2	5.7	5	10.4	2	1.7	总计	83		24		108		35		48		120	
酒商	1	1.2	4	16.7	2	1.9	2	5.7	1	2.1	11	9.2																																																																																																																																															
建筑商	3	3.6	4	16.7	8	7.4	1	2.9	1	2.1	14	11.7																																																																																																																																															
小店主	14	16.9	4	16.7	20	18.5	11	31.4	16	33.3	39	32.5																																																																																																																																															
其他	10	12.0	3	12.5	20	18.5	14	40.0	18	37.5	28	23.3																																																																																																																																															
工业/贸易	9	10.8	0	-	13	12.0	4	11.4	3	6.3	9	7.5																																																																																																																																															
技师	20	24.1	5	20.8	8	7.4	1	2.9	4	8.3	15	12.5																																																																																																																																															
办事员	11	13.3	1	4.2	1	0.9	0	-	0	-	2	1.7																																																																																																																																															
士绅													业主	8	9.6	2	8.3	30	27.8	0	-	0	-	0	-	未定	7	8.4	1	4.2	6	5.6	2	5.7	5	10.4	2	1.7	总计	83		24		108		35		48		120																																																																																																									
业主	8	9.6	2	8.3	30	27.8	0	-	0	-	0	-																																																																																																																																															
未定	7	8.4	1	4.2	6	5.6	2	5.7	5	10.4	2	1.7																																																																																																																																															
总计	83		24		108		35		48		120																																																																																																																																																

年的《市议会组织法》(Municipal Corporations Act) 也无法对伦敦独特的管理模式产生影响，实际上伦敦地方管理的民主化进程大大滞后于英国政治的民主化。以至于 19 世纪中后期，大批伦敦居民已经成为议会选民，但却无法参与教区委员会选举。最低财产标准是民众参与地区公共事务的主要障碍。依照传统，教区委员会的选举权只授予房产所有者，进入 19 世纪后，为适应人口流动带来的变化，越来越多的区制定了最低财产标准，给予区内更多居民以选举权。1855 年改革把最低财产标准统一为 40 英镑，如

^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.22.

果区内满足条件的住户不足六分之一，则把标准下调至 25 英镑。^①这一标准明显高于 1832 年议会改革法案和 1835 年《市议会组织法》关于财产标准的规定，加之伦敦各区的经济水平差距很大，制定统一的财产标准本身就过于武断。19 世纪 60 年代，40 英镑的财产标准在圣马丁区被认为是很低的标准，但直到 1886 年，汉普特斯西斯的纳税人联合会仍然认为这个标准高得离谱。

进入 19 世纪 70 年代，富裕教区开始出现上层中产阶级参与地区管理的趋势。但伦敦东区那些贫困的教区中缺少中产阶级，人数众多的工人阶级很难取得教区委员会的选举资格，小店主们仍然控制着地区管理机构。这些代表性不足的自治机构很难为居民提供满意的公共服务。

总体而言，1855 年改革没有推动伦敦次级管理机构本身的发展，在某些方面甚至出现了倒退。教区委员会缺乏足够的财政支持，又承担了过多的责任，难以保证公共服务的质量。教区的自治活力衰退，次级管理系统民主化进程滞后。导致这些问题的原因是多方面，改革法案在规划次级管理系统时不够慎重，一味满足地方主义者的要求，使教区委员会运作困难。但更重要的问题是伦敦各区资源差距过大，贫穷的教区希望改革可以重新整合伦敦全城资源，使他们得到更多帮助，富裕教区不愿在改革中失去既得利益，这使次级管理系统改革举步维艰。伦敦中心城区问题是这一矛盾的集中体现。

三、伦敦中心城区问题

1855 年改革以前，中心城区是伦敦管理最优良的地区之一。作为这座城市历史最悠久的区，中心城区形成了一套完整的管理制度，伦敦政务委员会是其中最具代表性的机构。政务委员会享有许多古老的特权，但并不负责处理日常事务，政务委员会的政策大多由民众政务会（Court of Common Council）制定，该机构在每年 12 月的纳税人大会上选举产生。民众政务会之上有一个市府参事委员会（Court of Aldermen），它是由民众政务会选举产生的独立机构，民众政务会的发展已经弱化了该机构的功能，但市府参事仍然是政务委员会中的显要人物。他们的任期是终身制的，配有专门的办公场所，其角色相当于治安法官，中心城区的市长也多由市府参事中选择。排水系统委员会（City

^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.21.

Commission of Sewers) 是民众政务会下属的一个高效执行机构, 负责征收地方税并履行多数地区管理职能, 职责与教区委员会相当。伦敦政务委员会自身只掌握治安权力, 它控制着一支独立的警察队, 并成功抵制了 1829 年和 1839 年两次合并浪潮, 这支警察队成为中心城区自治地位的宝贵象征。民众大会 (Court of Common Hall) 是中心城区最具象征性的组织, 它由 12000 名行会会员组成, 每年 9 月召集会议, 主要任务是向市府参事委员会提名两人作为市长候选人。中心城区的市长 (Lord Mayor) 并不是该地区的行政长官, 这仅仅是一个荣誉职位, 享有一些形式上的特权。市长通常由一名市府参事担任, 任期一年, 卸任后继续履行市府参事的司法职责。民众大会的权力甚微, 但其人数众多, 兼有提名市长的职能, 因而成为中心城区管理制度民主化的重要象征。此外中心城区下辖的 26 个区中各有一个区市民会议 (Court of Wardmote), 负责处理本区日常事务, 每名纳税人都可参加。^①

与伦敦其他地区相比, 中心城区的管理制度更加优越, 管理系统的运转更为流畅, 公共服务几乎没有受到一级管理系统和次级管理系统矛盾的影响。就中心城区而言, 把纳税人资格作为参与地区管理的条件比 40 英镑的最低财产标准更为宽松, 扩大了管理机构的民主基础, 将纳税义务与参与公共管理事务的权利联系在一起也体现了权利与义务的平衡。这套完善的管理系统为居民提供了优良的公共服务, 是中心城区长期保持自治地位的因素之一。

雄厚的经济实力是中心城区长期独立于伦敦管理体系之外的另一个原因。19 世纪中期以前, 中心城区就是伦敦最富裕的几个区之一, 大量传统特权为中心城区管理机构带来了丰厚的收益。以伦敦政务委员会为例, 依据城市特许状和各项古老的法令, 委员会被授予大量经济特权。在邮政总局 (General Post Office) 周围方圆 20 英里范围内出售的煤要按每吨 13 便士的标准向政务委员会纳税; 进入伦敦港的谷物, 向政务委员会缴纳的税款是每英担 $\frac{3}{16}$ 便士; 在市政厅周围 7 英里范围内, 政务委员会享有垄断经营权; 此外它还是许多遗产和基金的受托管理人。^②行会是中心城区经济资源的另一个组成部分, 与政务委员会类似, 行会的雄厚实力与他们悠久的历史密切相关。19 世纪 80 年代, 中心城区共有大型行会 12 个, 中小型行会 60 个。在名义上每个行会仍然与一个特定行业相关, 但他们的商业功能已然淡化, 只有少数行会, 如鱼商行会和金匠行会, 在行业

^① David Edward Owen & Roy M. MacLeod, *The government of Victorian London, 1855-1889*, Harvard University Press, 1982, p.229.

^② John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.52.

管理方面仍然表现活跃。大多数行会依靠地产和信托基金的收入即可维持运作，一些行会仍然承担着救济会员和职业培训的职责。截至 1880 年，中心城区行会每年的总收入是 80 万英镑，其中四分之三来自伦敦城内的地产收入。

表 3-5 1850-1890 年伦敦政务委员会地租收入增长表^①

	租金收入(镑)	十年增长率(%)	自1850年起的增长率(%)
1850	50,477	--	--
1860	59,452	17.78	17.78
1870	76,228	28.22	51.02
1880	111,141	45.8	120.18
1890	156,816	41.1	210.67

进入 19 世纪下半叶，中心城区的商业化使地价大幅上涨，伦敦政务委员会的资金更加充裕。1850-1890 年，仅政务委员会的地产收入就增长了 3 倍，达到 15 万英镑。此外，垄断经营权每年可以为它带来 11 万英镑的收入，煤税每年有 10 万英镑，委员会投资的信托基金每年也有大约 12000 英镑的收益。^②商业化的另一个结果是人口快速流失，事务所、仓库和火车站取代了住宅区，中心城区人均课税价值大幅上升，这意味着管理机构的收入更多，但公共服务的预算却无需大幅增加即可维持良好的管理状况。到 1901 年，中心城区的人均课税价值是伦敦人均课税价值的 20 倍。

表 3-6 1861-1901 年中心城区人口，课税价值及人均课税价值^③

	人口	课税价值(镑)	人均课税价值(镑)
1861	111,784	1,319,188	11.8
1871	74,688	2,500,714	33.48
1881	50,618	3,500,968	69.16
1891	37,678	4,087,746	108.49
1901	26,293	4,756,404	180.9

在雄厚的资金支持下，19 世纪下半叶中心城区的市政建设活动异常活跃。为适应城区商业的发展，伦敦政务委员会提出了一项宏大的基础设施改造计划。从 1850-1870 年，中心城区实施的大规模市政工程包括修建维多利亚女王街，延长加农街，重建布莱克法尔（Blackfriars）大桥并免除萨瑟克桥的通行费，恢复比林斯盖特市场（Billingsgate

^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.55.

^② Joseph Firth Bottomley Firth, *Municipal London*, Nabu Press, 2010, p.190.

^③ John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.54.

Market), 重建史密斯菲尔德 (Smithfield), 改造舰队街。这一系列工程堪称维多利亚时代市政建设的典范。此外政务委员会在社区建设方面也投入重金, 建设新市政厅图书馆、音乐学校和一批工人住宅。大规模的建设投资为中心城区的管理机构赢得了良好的口碑, 至少在 19 世纪 60 年代前, 伦敦政务委员会领导下的管理体系备受赞誉, 被地方主义者看作是地区自治的典范。

在查德威克时代, 中心城区曾联合其他各区共同捍卫自治传统, 反对集权化体制, 并最终确保新管理制度的重心仍然在教区。但进入 19 世纪 60 年代, 随着改革的深入, 越来越多的教区意识到中心城区已经成为进一步完善伦敦管理制度的障碍。

作为伦敦最富裕的地区, 中心城区的财富是其他教区觊觎的首要目标。中心城区的面积仅占伦敦总面积的 $\frac{1}{120}$, 却拥有 $\frac{1}{8}$ 的税源, 多数教区都迫切希望重新整合伦敦经济资源, “从中心城区这只鸟身上拔下一大把毛”。^①同时伦敦政务委员会拥有的各项经济特权也与那个时代的自由贸易原则相抵触。1855 年《伦敦地方管理法》授予首都事务部在中心城区征税的权利, 19 世纪 60 年代首都事务部开支膨胀, 中心城区的税收负担大幅增长, 导致两个管理机构之间关系紧张。在这场争执中, 多数教区都选择支持首都事务部, 表明伦敦政务委员会已经失去号召力。商业化为中心城区带来了丰厚的经济利益, 同时也损害自治机构的民主活力。图尔明·史密斯曾盛赞中心城区的区市民会议制度是地方自治的范例,^②但在 1 平方英里范围内划分的 26 个区, 其规模之小可想而知。这需要公众以极大的热情参与公共管理才能维持自治制度的活力, 人口流失使这个要求很被难满足。19 世纪 70 年, 区市民会议制度趋于崩溃, 民众政务会也受到了影响。1866-1881 年中心城区的 416 次选举中, 只有 59 次存在竞争, 有 7 个区没有出现一次有竞争性的选举。民主活力的衰退使中心城区管理体系失去了对地方主义者的吸引力。此外中心城区使用财富的方式也受到公众的质疑, 仅行会每年花在游艺活动中的钱就有 10 万英镑, 约翰·密尔认为这种挥霍是“现代投机和古代贵族纨绔作风的混合体”^③, 中心城区管理机构奢华的品位也与改革者的要求格格不入, 在改革者看来, 讲求实际和禁欲主义才是现代城市管理机构应具备的作风。最后一点, 在图尔明·史密斯去世后, 改革运动的基调发生了转变, 复古主义被逐渐抛弃, 进步主义成为引导改革的主流思想, 中心城区悠久的独立传统也就失去了它的感召力。

^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.57.

^② J.Toulmin Smith, *The Metropolis and its Municipal Administration*, T.Saunders, 1852, p.42.

^③ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, Cosimo, Inc., 2009, p.218.

基于上述原因，中心城区在改革运动中的角色发生了逆转，由 1855 年以前改革运动的支柱变为改革的对象。将伦敦管理制度的缺陷归因于中心城区是不公正的，但有一点毫无疑问，伦敦政务委员会一直在抵制那些可能威胁自身利益的改革方案。在政务委员会看来，设置庞大的一级管理系统不仅毫无必要，还会使伦敦的公共管理状况恶化。它们吞噬着中心城区的财富，剥夺了管理机构的行政和财政自主权。为缓解越来越大的改革压力，伦敦政务委员会提出了一个彻底的地方自治方案作为回应，这个荒唐的方案主张在 1855 年建立的管理制度基础上进一步下放权力，扩大次级管理机构的规模，给予它们更多的自主权，严格限制一级管理机构的权限。政务委员会没有意识到，伦敦多数教区并没有中心城区那样优越的经济条件，无法依靠自身力量提供令人满意的公共服务，因此整个改革运动的趋势必然倾向于强化一级管理系统的权力，以完成对整个城市资源的整合。而中心城区的利益所系正在于尽可能降低伦敦管理制度的集权程度，保护自治权利，这是维护其既得利益的唯一方法。整个 19 世纪下半叶，围绕中心城区改革问题产生了众多方案，但正是由于存在这对根本矛盾，中心城区改革进展甚微。

早在 1855 年改革初期，中心城区问题就已经被提上日程，越来越多的人认识到中心城区的管理不应长期游离于伦敦管理体制之外。但进入 19 世纪 60 年代以后，伦敦管理制度的缺陷日益凸显，使中心城区问题复杂化，改革方向难以确定，仅仅改造伦敦政务委员会将其并入一个已经被证明存在明显缺陷的体系内并非明智之举。中心城区改革与伦敦管理制度改革合流，历任政府都不愿面对这个艰巨的挑战，试图推进改革的主要是一些独立改革者。

19 世纪 60 年代，陶尔哈姆莱茨区 (Tower Hamlets) 议员阿克顿·艾尔顿 (Acton Smeed Ayrton) 和萨瑟克区议员约翰·洛克 (John Locke) 是下院中试图推进伦敦改革的主要力量。两人都认为伦敦管理制度的主要缺陷是缺少可以信赖的全城性管理机构，但洛克更信任中心城区管理模式，他主张取消次级管理系统，扩大伦敦政务委员会辖区，将其作为伦敦唯一的城市管理机构，其他管理机构成为它的下属部门。艾尔顿则更倾向于强化首都事务部的权力，使其成为强有力的集权型管理机构。中心城区多次抵制整合的事实使他相信，伦敦政务委员会已经成为改革的最大障碍，只有首都事务部强大到足以控制中心城区时改革才能向前推进。与洛克不同，艾尔顿的方案保留了次级管理系统，但坚持剥夺伦敦政务委员会的特权，把中心城区纳入次级管理系统中，改革后伦敦管理制度的重心将转移到一级管理层。

这一时期在议会外推动改革的主要力量是圣詹姆斯和皮卡迪利区的激进主义者，他们的领导者詹姆斯·比伊尔（James Beal）是一名来自摄政街（Regent Street）的房地产经纪人，他对 19 世纪 60 年代的伦敦改革运动产生过深刻影响。最初比伊尔主张合并教区，以议会议员选区为蓝本建立次级管理系统，在此基础上通过间接选举的方式组建一级管理机构。但不久之后爆出的丑闻使他对首都事务部失去信心，放弃了间接选举的方案，转而联合中心城区。比伊尔从来不是中心城区管理体系的拥护者，但他希望把伦敦政务委员会纳入自己设计的管理制度中，并在其中发挥关键作用。为此比伊尔领导下的伦敦市政协会（Metropolitan Municipal Association）花费数年时间致力于改善政务委员会与伦敦其他管理机构的关系，并试图说服中心城区接受他的改革方案。但伦敦政务委员会坚决反对任何建立一级管理系统的计划，中心城区的强硬态度迫使比伊尔在 19 世纪 70 年代转向集权化立场。

1867-1868 年伦敦改革运动的旗手是约翰·密尔，这一年他当选为威斯敏斯特区议员，在改革运动中表现活跃。与多数改革者不同，密尔并不太关心伦敦管理制度的具体形式，而是强调议员素质问题。在密尔看来，地区自治制度是“培养政治能力和大众才智的学校”，^①但小店主控制下的教区委员会无法实现政治教育功能。1867 年密尔向下院提交了他的改革方案，主张撤销以教区为基础的次级管理系统，在议员选区基础上将伦敦划分为九个区，加上被取消特权的中心城区，共计十个区。区内的管理模式效仿中心城区，每区设一名市政官，提供大量市府参事职位，以吸引优秀人才参与市政工作。此外还要通过直接选举的方式建立一个全城性管理机构，负责管理供水、供气和治安等公共服务。尽管做了几次修改，但密尔的折衷方案仍然没有获得通过。中心城区不愿损失任何既得利益，拒绝交出手中的资产；艾尔顿的支持者又认为密尔的方案表现出对中心城区的过分偏袒，与他们建立集权型管理制度的设想不符。1868 年，密尔在大选中落败，他的改革方案也被搁置。

19 世纪 70 年代中期保守党开始介入伦敦改革运动，1874 年他们赢得了中心城区的两个议员席位，迪斯累里宣称，“任何关于伦敦改革的方案都不能缺少政务委员会的支持”^②，保守党对中心城区的支持使问题进一步复杂化。在随后的五年中，比伊尔和他领导下的伦敦市政协会继续艰苦的尝试，他们试图说服中心城区领导改革运动，但政务委员会不为所动。比伊尔又提出过多个做出重大让步的改革方案，中心城区却始终拒绝交

^① John Stuart Mill, *Representative Government*, Forgotten Books, 2008, p.181.

^② Paul Smith, *Disraelian Conservatism and Social Reform*, Routledge and Kegan Paul, 1968, p.198.

出手中的资产。此后改革运动转向更加强硬和激进的方向，比伊尔的地位逐渐被约瑟夫·弗斯（Joseph Firth）取代。

约瑟夫·弗斯出生于 1842 年，19 世纪 70 年代进入中殿律师学院后开始关注伦敦改革问题。他比比伊尔年轻 13 岁，比艾尔顿年轻 26 岁，因此盛行于 19 世纪中期的地方自治主义对弗斯的影响有限。弗斯把地区管理机构理解为一个纯粹的功能性组织，他认为“地区管理机构是为人们的共同利益而存在的，不是为了培养人们的品味和帮助他们相互了解，它之所以存在是因为民众有许多相似的要求，采取统一行动可以更好地满足这些要求”。^①1876 年弗斯出版了《自治的伦敦》一书，书中三分之二的內容都是在批评伦敦现存的管理制度，伦敦政务委员会、教区委员会、地区事务部、首都事务部和公共事业公司都受到全面抨击。在其余篇幅中，弗斯提出了他的改革方案。他主张全面摧毁伦敦现存管理制度，按照几何方法将伦敦划分为 40 个选区，取消原有的地区分界。之后由选区中的房产所有者和租户共同选出地区代表进入地方委员会（Local Council），该委员会将作为伦敦最高管理机构，其下属机构按职能而非地区划分。弗斯这一带有空想色彩的改革方案无助于伦敦问题的解决，但是它至少说明整个改革运动的主流已经完全转向集权化。

回顾 19 世纪下半叶伦敦管理制度改革运动的轨迹，可以清晰看到两条截然不同的道路，分权和集权。中心城区是分权思想最坚定的支持者，因为唯有这样才能保住它的优势地位。实际上在 19 世纪 70 年代以前，伦敦政务委员会几乎没有考虑过伦敦改革问题，他们致力于维护中心城区的独立地位，并希望从首都事务部手中夺回部分被侵占的权力。每当受到批评时，政务委员会就不断重申他们要求单独自治的意见，这种行为实在令改革者难以接受，以至于中心城区最终沦为蓄意阻挠改革的角色。

毫无疑问，改革运动的趋势逐渐倾向于集权道路。图尔明·史密斯曾对教区委员会和中心城区的区市民会议制度推崇备至，1855 年设计的管理制度建立在教区基础上，首都事务部作为一个统一管理机构在本质上是很弱小的，这反应了当时人们对地区自治思想的推崇。比伊尔设计的城市管理制度，其重心由次级管理系统转向一级管理系统，弗斯则推出了彻底的集权型管理制度。导致这一变化的原因是多方面的。中心城区强硬的不合作态度固然是原因之一，它使部分改革者这认为传统管理制度的存在就是为了保护中心城区的利益，只有效仿其他城市建立强有力的统一管理机构才能解决伦敦管理问题。

^① Joseph Firth Bottomley Firth, *Municipal London*, Nabu Press, 2010, p.600.

其次对于效率的关心也是改革者转向集权道路的原因，以教区委员会为基础的次级管理系统在提供公共服务时不够高效，首都事务部的工作使改革者认为统一管理机构有能力提供更高效率的公共服务。最后，如前文所述，伦敦各区资源差距过大，需要一个强有力的统一管理机构来重新分配资源，这是改革转向集权化的内在原因。

四、双层管理系统的关系

自 1855 年改革以来，双层管理系统之间逐渐形成了一种微妙的关系。一方面次级管理系统确实需要更多的帮助，尤其是财政支持。在某种程度上，一级管理系统起到了重新分配资源的作用。以首都事务部为例，19 世纪 70 年代，教区中 50% 以上的公共工程是在首都事务部的帮助下完成的。在事务部存在的 30 多年中，它为教区委员会提供了数百万英镑用于各区改造计划，另有许多教区通过首都事务部的担保得到了成本更低的贷款，节约了大量资金。没有首都事务部的帮助，教区委员会很难说服地方纳税人接受那些风险较高的改造计划。但另一方面争夺城市资源的现象在双层管理系统之间确实存在。次级管理机构也意识到，一级管理系统的存在会增加纳税人的负担，引起纳税人对次级管理机构的不满。20 世纪 70 年代中期莱菲尔德委员会所作的调查表明，人们对地方税收负担的抱怨多指向税收机构（通常是次级管理机构），而不是制定税收的机构。如何在双层管理系统之间恰当的分配城市资源是伦敦管理制度需要解决的难题之一。

事实上首都事务部在分配资源时表现的非常谨慎，它认为自己的职责是帮助次级管理机构顺利运作，以保证伦敦的公共服务水平，而不是消除各区之间的资源差距。关于如何帮助次级管理系统这个问题，首都事务部的首任主席约翰·思韦茨爵士曾经制定了一个原则，“首先要考虑这个改造计划是否是公众迫切需要的，其次它是否超出了地区管理机构的能力”。^①在成立之初的几年里，对于伦敦西区和中心城区提出的改造计划，首都事务部通常不会给予资助，因为这些区内拥有大量课税价值，地区管理机构可以从取得丰厚税收。尽管如此，首都事务部的工作还是无法让各区满意，次级管理机构的抱怨层出不穷。马里波恩（Marylebone）抱怨本区的火灾保险金额只占伦敦总保险金额的 $\frac{1}{50}$ ，却要支付消防队开支的 $\frac{1}{13}$ ；哈克尼抱怨首都事务部收入的 $\frac{1}{35}$ 都来自本区，却只得到了事务部开支的 $\frac{1}{97}$ ；沃尔维奇（Woolwich）抱怨首都事务部在 30 年里只给该区投入

^① John Davis, *Reforming London*, Clarendon Press, 1988, p.43.

过 7000 英镑的资助。除此以外，首都事务部也很难说服各区代表超越地区利益，边缘城区代表坚决反对内城区的改造计划，不临河的区反对在全城统一征收防洪费。^①一直到首都事务部存在的最后几年，双层管理系统之间才就资源分配问题达成了一种微妙的平衡。首都事务部开始把资金投向那些富裕地区，因为这些地区的课税价值更高，缴纳的地方税更多。这也解释了首都事务部为何如此热衷于街道改造而不是新建计划，因为伦敦原有的主要街道都集中在西区和中心城区，街道改造可以让事务部将资金名正言顺的用于这两个地区。1868-1880 年，首都事务部把总收入的 49%都用于中心城区改造，这使伦敦政务委员会和一级管理系统的关系有所缓和，但也引起了西区的不满。更为重要的是，首都事务部使用资金的方式具有明显的政治妥协色彩，并不以城市管理的需要为出发点，失去了作为一级管理机构的价值。

除资源分配问题外，双层管理系统中的权力分配也是一个难题。类似于排水系统建设这样规模宏大的工程当然须由统一的管理部门承担，而街道照明这类琐碎的服务由地方提供更合适。但这样容易划分的例子是很少的，有许多公共服务如火警，统一的调度自然必不可少，但具体的事务还要由地方服务点处理。即使是一些毫无争议的地方公共服务有时也需要统一的城市管理机构为其设立固定的服务标准。

双层管理制度确实会带来一些棘手的组织问题，系统中究竟有多少行政和财政权力需要集中，多少应当下放，富有的地区应怎样帮助贫穷的地区，这一系列问题的核心是权力应如何分配。资源和权力的分配是一个既涉及公正性又带有技术性的问题。伦敦的经验表明，双层系统中权力如何分配取决于次级地区的发展状况。在理想状态下应尽可能下方权力，保持地区自治的活力，严格限制一级管理机构的权力，以防止次级管理系统受到压迫。但如果系统中存在着众多资源匮乏的小单位，则应强化一级管理机构的权力，以防止各区资源差距过大，保障贫穷地区的基本公共服务。对资源进行重新分配必然会使地方自治权利受到侵蚀，并带有一定的社会掠夺性，同时还会使一级管理机构面临被富裕地区疏离的危险，因此建立集权型管理机构必须非常慎重。

^① David Edward Owen & Roy M. MacLeod, *The government of Victorian London, 1855-1889*, Harvard University Press, 1982, p.67.

结 语

赫伯特委员会曾把“行政高效、代表性良好”作为优秀地区管理制度的主要特征，显然 1855 年的伦敦管理制度在这两方面都没有达标。整个改革过程缺乏稳定的领导阶层，多数民众也没有参与其中，改革者在分权和集权两种管理模式之间摇摆不定，改革方向经常被舆论左右。实际上整套管理制度正是在地方主义者的喧嚣声中匆忙建立起来的。

19 世纪中期伦敦的教区委员会制度正在丧失活力，这一点毋庸置疑。但必须指出的是，这并非自治制度本身的问题。在 1855 年改革以前漫长的历史时期中，多数区完全依靠教区委员会这样的自治机构提供各项公共服务，教区委员会以极其低廉的成本满足了居民对基本公共产品的需求。教区自治制度在 19 世纪中期迅速衰落在很大程度上是由城市商业化导致的，各区资源差距迅速拉大，人口的发散式流动加剧了这一问题。人口流动区对教区委员会制度造成的冲击容易被人们忽视，对于地区自治制度而言，保持居民的相对稳定性是很重要的。纳税住户搬离，大量贫民涌入正是 19 世纪中期许多教区委员会面临的难题。对于绝大多数教区而言，人口流动打破了教区内部的平衡性，财政入不敷出，难以为继，管理机构也很难保持活力。

首都事务部是一个本质上非常弱小的机构，1855 年改革法案并未授予它足够的权力处理全城性事务。但经过短短几年的快速膨胀，首都事务部已经有能力对城市资源进行一定程度的再分配。它确实帮助一些贫穷的教区改善了地区管理状况，但同时也伤害了自治制度。19 世纪 60 年代，首都事务部实际上成为一个设置在次级管理系统之上的监督机构，权限大大超过了制度设计者的初衷。它监督各教区实施改革法案制定的统一管理标准。在此之前，各区的公共服务标准由纳税住户自行决定，多数教区本着量力而行的原则，在财政条件允许的范围内提供服务。改革法案为教区管理制定统一标准，初衷是希望各区居民，尤其是贫穷教区的居民，能享受到更好的公共服务。但统一标准削弱了自治制度的一大优势，即保持地区管理的多样性。为达到所谓的统一标准，贫穷教区不得不制定更高的地方税率以筹集到足够的管理经费，结果是更多的纳税住户搬离教区，使教区管理状况进一步恶化。

伦敦城市管理制度的缺陷不应当仅仅归因于制度设计的问题，伦敦复杂的社会结构和管理领域长期的政治真空使改革缺乏足够的动力。优良的城市管理制度反应了城市中社会、经济和政治力量的平衡，19 世纪中期的伦敦恰恰无法满足这三方面的平衡。

经济资源的不平衡性是长期存在的，商业化确实会加剧这一问题，但寄希望于一个集权型管理机构重新分配城市资源以消除各区资源差异是不现实的，实际上也无助于大城市问题的解决。我们必须承认，在城市快速扩张的过程中，经济资源分配失衡是城市生活的常态。对城市管理制度的设计者而言，最重要的是为剧烈变化的城市寻找到一个相对稳定的平台，避免经济资源的差异延伸至社会领域，造成社会阶层的断裂。

经济资源的差异会使居民利益出现分化，形成不同的利益团体。在房租、职业、薪酬和工作地点等因素的驱使下，经济地位相似的居民往往会聚集到一块特定的区域内生活，这使以区为单位的自治制度具有一定的可行性。地区自治制度可以有效运用区内资源，毕竟居民比任何人都更关心其所在区的利益，同时也避免了集权型管理机构潜在的腐败问题。如前文所述，如果一级管理机构以行政手段过渡干预地区自治，即便出于良好的意愿，结果也只能适得其反。制定硬性的公共服务标准而没有充足的财政援助，会导致贫穷地区的管理状况恶化；将过多的城市资源集中到一级管理系统手中进行重新分配则可能激起富裕地区的不满，甚至使社会不同阶层间的鸿沟加深。

1855 年改革把教区自治制度作为伦敦管理制度的基础，这一决定本身是明智的，但次级管理系统的表现并不尽如人意，究其原因，教区委员会的代表性严重不足是一个致命缺陷。最低财产标准的限制使多数居民都无法参与地区管理事务，自治制度徒有其表。因为自治机构的活力来源于其充分的代表性，只有置身其中的代表保持多元化才能反映社会各阶层的利益，自治制度的主动性才得以发挥。就整个管理系统而言，教区委员会的代表性不足无异于釜底抽薪，使地区自治制度的优势难以发挥。

作为当时世界上最大的城市，伦敦的管理无先例可循。兰开斯特式的精英管理模式无法应用于伦敦，政党政治尚未对伦敦管理制度产生影响。显然伦敦需要一套更优秀的管理制度。双层管理制度的实践表明，充分发挥地区自治制度的潜力是解决大城市问题的关键所在，而确保自治机构具有良好的代表性则是整套管理系统高效运作的基础。

参考文献

一、英文参考书目:

- [1] John Davis , *Reforming London* , Clarendon Press , 1988.
- [2] Joseph Firth Bottomley Firth , *Municipal London* , Nabu Press , 2010.
- [3] J.Toulmin Smith , *The Metropolis and its Municipal Administration* , T.Saunders , 1852.
- [4] C.F.G.Masterman , *The Heart of the Empire* , T.F.Unwin , 1901.
- [5] Michael Ball & David Sunderland , *An Economic History of London,1800-1914* , Routledge , 2001.
- [6] David Edward Owen & Roy M.MacLeod , *The government of Victorian London,1855-1889* , Harvard University Press , 1982.
- [7] William Alexander Robson , *The government and misgovernment of London* , G.Allen&Unwin , 1939.
- [8] Stephen Inwood , *A History of London* , Macmillan , 1998.
- [9] Gareth Stedman Jones , *Outcast London* , Clarendon Press , 1971.
- [10] John Stuart Mill , *Considerations on Representative Government* , Cosimo, Inc. , 2009.
- [11] John Stuart Mill , *Representative Government* , Forgotten Books , 2008.
- [12] Paul Smith , *Disraelian Conservatism and Social Reform* , Routledge and Kegan Paul , 1968.
- [13] Walter Besant , *The History of London* , Forgotten Books , 1928.
- [14] Martin J. Daunton , *The Cambridge Urban History of Britain: 1840-1950* , Cambridge University Press , 2000.

二、中文参考书目:

- [1] [美]乔尔·科特金.王旭等译.全球城市史[M].社会科学文献出版社,2010.
- [2] 阎照祥.英国政党政治史[M].中国社会科学出版社,1993.
- [3] 阎照祥.英国政治制度史[M].人民出版社,2003.
- [4] 阎照祥.英国政治思想史[M].人民出版社,2010.
- [5] [英]肯尼·O·摩根.王觉非等译.牛津英国通史[M].商务印书馆,1993.
- [6] [意]贝纳沃罗.薛钟灵等译.世界城市史[M].科学出版社,2000.

三、英文论文:

- [1] Ken Young, "The Conservative Strategy for London, 1855-1975." *The London Journal*, Vol.1, No.1(1975): 56-81.
- [2] Ben Weinstein, "'Local Self-Government Is True Socialism': Joshua Toulmin Smith, the State and Character Formation." *The English Historical Review*, Vol.123, No.504(2008): 1193-1228.
- [3] Samuel H. Beer, "The Representation of Interests in British Government: Historical Background." *The American Political Science Review*, Vol.51, No.3(1957): 613-650.

四、中文论文:

- [1] 樊玉成:《英国地方政府制度的法律演变》,《中山大学法律评论》,2010年第8卷第2辑。
- [2] 陆伟芳,余大庆:《19世纪英国城市政府改革与民主化进程》,《史学月刊》,2003年第6期。