



## Greater London Government: the Innovation on World City Regularization

# 大伦敦政府：治理世界城市的创新

文 | 严荣 Yan Rong | 上海行政学院

### 大伦敦政府成立的背景

伦敦是英国首都，是英国的经济、文化和交通中心，也是英国最大海港和首要工业城市。它位于英格兰东南部，跨泰晤士河下游两岸，距河口88公里。伦敦面积约1580平方公里，其东西轴长近48公里，南北轴长42公里。伦敦范围分为两个圈层：内层被称为内伦敦，有12个自治市（borough）和伦敦城（the City of London），面积310平方公里；外层被称为外伦敦，有20个自治市，面积为1270平方公里。由于地方自治的传统面临城市快速发展的挑战，伦敦城市管理体制经历了若干次变迁。

1888年的地方政府法（the Local Government Act, 1888）是英国近代关于地方政府管理方面最重

要的立法，为英国近代地方政府制度奠定了基础。根据该法案，英国有了第一个由选举产生的城市政府——“伦敦郡议会”（the London County Council），由其负责推进内伦敦的现代化。1899年，依据伦敦政府法（The London Government Act, 1899）的规定，除伦敦城以外，内伦敦其余28个自治市都建立了地方议会（the metropolitan borough councils, MetBCs），与伦敦郡议会一起构成管理伦敦的两层体制结构。

进入20世纪，伦敦郡议会面临现代化带来的巨大社会和政治问题，其中最大的管理问题是，越来越多的伦敦居民迁出伦敦郡议会的首辖区域。1906年，有人首次提议将伦敦大都市区域置于单一政府领导下，但该提议受到外伦敦的各个自治市政府强

1 伦敦城：公元200年，罗马人建起长达5公里的城墙，形成伦敦城的轮廓，面积约2.6平方公里。直到17世纪，伦敦城一直是伦敦人口主要聚居地。18世纪后至今，伦敦城逐渐成为金融中心，居住人口下降，因而也被称为“伦敦金融城”。（详见蔡来兴：《国际经济中心城市的崛起》，上海人民出版社，1995年，第189-202页）

烈抵制。经过1945年和1957年的两次调查,1957年的赫伯特委员会建议伦敦采用两级政府体制结构,即52个伦敦自治市议会成为地方政府最基本的单元,直接选举产生的议员所组成的大伦敦市议会(Greater London Council)成为区域性政府。当时的英国政府采纳了该建议,于1965年成立了“大伦敦市议会”,代替了自维多利亚时代以来的伦敦郡议会,同时把先前的52个都市自治市(metropolitan borough)重组为32个伦敦自治市(London borough),管辖伦敦城的“伦敦市政团体”(The City Corporation)保持不变。

从1965年到1986年的21年间,伦敦市一直保持着“大伦敦市议会——自治市议会”的双层政府管理模式。20世纪80年代,撒切尔政府在英国推行大刀阔斧的公共行政改革。在地方政府管理方面,认为应该减少政府管理层级,提高地方政府的自主性和地方治理的民主性。大伦敦市议会作为连接中央政府和自治市议会之间的一级政府,于1986年3月31日被撤消。大伦敦市议会被撤消后,伦敦的管理和运行在一定程度上呈现出多头分散的混乱局面,表现在管理主体的多元化。1997年,工党在其施政纲领中决定采取公民投票表决的办法重新引入由民主选举产生的富有战略意义的大伦敦政府。1998年5月,全民公投同意建立“大伦敦政府”。这样,在经历了14年的多头分散管理的混乱状态后,伦敦又重新恢复了两级政府管理模式。(见表1)

从伦敦城市政府体制演变的过程来看,有以下几个特点:

1、城市政府体制要适应城市社会经济发展状况。伦敦从伦敦老城到内伦敦12个自治市,再到包括20个外伦敦自治市在内的大伦敦,城市在人口、资源、社会环境等方面的状况变化较大,同时所产生的社会问题也不断变化,城市政府必须面对这些挑战,不断改革和创新,调整政府管理体制去适应这些变化。

2、城市政府体制设计中始终存在公共服务统一性与政府贴近市民的矛盾。前者要求大都市政府区域内有一个统一的治理机构,以避免多头分散管理;后者要求大都市区域的治理层级尽量精简,能直接为市民提供高品质的公共服务。所以有学者认为,不管伦敦的政府组织怎样变革,“在伦敦实现全

市性的、协调的、有效的规划与管理的愿望与权衡众多有实力的地方利益的需要之间将永远存在冲突”。(Derk Gowling,1997)

3、伦敦城市政府体制的变化与政党政治密切相关。20世纪80年代,撒切尔政府之所以撤消大伦敦市议会,很大程度上为减少由不同政党控制的大伦敦市议会与中央政府之间的摩擦。同样,工党从自身利益角度考虑,认为设立大伦敦政府可以使工党更好地控制大伦敦区域。

4、伦敦城市政府管理是朝着城市统一管理的大方向演进的。尽管在这一百多年的历史内,管理大伦敦区域的机构有设有废,但随着全球化浪潮越来越强势,城市竞争也进入整体和综合实力的层面。所以在设立大伦敦政府之时,大伦敦政府承担着一项重要使命就是用统一的声音,提升伦敦在世界的地位。

## 大伦敦政府的结构与功能

目前,伦敦地区的政府体制由大伦敦政府(the GLA)、伦敦自治市(London Boroughs)和伦敦城(The City of London)的议会及一些联合委员会组成。

### 一、大伦敦政府的组成与功能。

大伦敦政府主要由市长(the Mayor of London)<sup>2</sup>、五个政府组织(GLA Group)(其中大伦敦政府部门是事务性组织,其余四个是职能部门)和伦敦市议会(London Assembly)组成,是一种全新的、独特的、具有战略性和跨区域性的政府形式。依据1999年《大伦敦政府法案》,伦敦市长和伦敦市议会议员每4年举行一次选举,任何人不能同时当选市长和议会议员,如果出现同时当选的情况,必须放弃议员席位。

(一)市长。市长由大伦敦地区居民直接选举产生,其职责是为伦敦的发展制定战略决策,涉及警察、交通、消防、创新、规划、可持续发展、文化、公共卫生以及伦敦在全世界地位的提升等公共事务。目前的市长是肯·利文斯通。在大伦敦政府,有近600名政府雇员组成的部门直接为市长和伦敦市议会服务,这个部门被称为“大伦敦政府部门”。该部门有一位行政长官和六个小组,负责直接执行市长所做出的相关决策。六个小组各自承担着不同的职责。(见表2)

(二)四个执行部门。市长为五个政府组织制定

2 the Mayor of London是大伦敦政府市长的称呼,伦敦城(The City of London)的市长被称为the Lord Mayor of London。两者不仅在区域上有区别,而且在产生、职能以及性质上有很大不同。比如,大伦敦政府市长是政党政治的产物,而伦敦城的市长是荣誉性职务,不受政党政治影响。

城市政府体制设计中始终存在公共服务统一性与政府贴近市民的矛盾。前者要求大都市政府区域内有一个统一的治理机构,以避免多头分散管理;后者要求大都市区域的治理层级尽量精简,能直接为市民提供高品质的公共服务。

年度预算,这五个组织被称为“大伦敦政府群体”,包括大伦敦政府部门、交通局、首都警察局、伦敦发展署和伦敦消防队。其中伦敦交通局(Traffic for London, TfL)、首都警察局(the Metropolitan Police Authority, MPA)、伦敦发展署(the London Development Agency, LDA)、伦敦消防队(London Fire Brigade, LFB)四个组织是具体执行市长的战略决策,履行相应的公共职能部门。

(三)伦敦市议会。伦敦市议会由25名民选成员组成,其中14名是选区议员,11名是非选区议员。所有25名成员和市长同时选出。伦敦市议会履行监督市长工作和对市长的战略决策提出质询的职责。伦敦市议会对市长的监督职能主要体现在:1.市长做战略决策时必须向议会进行咨询;2.市长必须向议会通报所有重大决策并解释原因;3.市长必须向议会提交财政预算报告并由议会决定通过与否;4.接受议会的质询。伦敦市议会中设立了预算委员会、儿童和青年委员会、文体和旅游委员会。

## 二、伦敦自治市和伦敦城议会的运作。

伦敦的地方政府主要是指32个自治市议会和伦敦城议会及其所属的各类机构。在伦敦,地方政府都实行议行合一制度,即代议权和行政权合一,在议行合一制下,不论是代议权还是行政权基本上都是由地方议会统一行使。

伦敦的地方议会都是由选民直接选举产生的代表组成,均下设若干委员会,分别负责不同方面的事务。以西敏寺市议会为例,下设日常服务、社区发展、财政、消防、信息技术、停车娱乐及图书馆、警察和公共设施等八个部门。

作为大伦敦地区最古老的中心区,也是英国的金融和商业中心所在,伦敦城保留着许多古老的传统,并自成一个行政单位。它通过大市长、参议员和普通议员的运转来提供地方政府服务。伦敦城的政府运行有两个特色:第一,它是建立在无政党政治的基础上;第二,除了承担一般自治市的职能外,

它有自己的警察队伍,要维护一些属于中央的公共机构,如中央刑事法庭。

## 三、一些法定的联合委员会

(一)伦敦政府办公室(the Government Office for London, GOL)。它代表中央政府一些部门(如首相办公室、内政部、工商部、交通部、环保部等)和遍布伦敦的合作组织一起工作,充当中央政府与社区之间的一座桥梁,承担增进中央政府政策和计划得以执行和落实的职能。

(二)伦敦地方政府协会(the Association of London Government)。代表伦敦33个地方议会,致力于用更响亮的声音为伦敦发展争取更多资源,充当各个自治市在政策动议方面的思想库,以及提供其他一些有价值的服务。该协会有170名雇员,主要由领导者委员会、犯罪和公共保护小组、文化和旅游小组、经济发展小组、教育小组、财产委员会、大伦敦地方议会、健康和社会服务小组、住房小组、交通和环境委员会等部门组成。

## 大伦敦政府的创新特征及其意义

### 一、大伦敦政府的创新特征

(一)在结构上,创设新型的治理层级结构。随着大伦敦政府的建立,伦敦市的治理层级在形式上又恢复到了两级管理体制,但与传统的两级体制有较大不同。主要表现在,两级之间不存在隶属和管辖关系,而是一种合作和伙伴关系。两者之间最大的区别在于各自所担负的职责有异,而不是两者在地位上有差异。两者都要面向市民,贴近市民,为市民提供一些公共服务。但从整体上看,大伦敦政府代表整个伦敦,而各自自治市只是代表各自区域。所以,这种两层治理体制是一种新型的层级制。

(二)在体制上,创新传统的上下一致的治理模式。大伦敦政府实行决策、执行和监督三权分立的模式,而伦敦自治市(包括伦敦城)实行议行合一

3 core GLA,按照英文原译应该是“核心大伦敦政府”,但由于其主要承担办事职能,另外也为区别于“大伦敦政府”所以本文翻译为“大伦敦政府部门”。

制，即代议权和行政权合一。这既有历史的原因，更多的还是适应各自职责的必然。大伦敦市长作为英国第一个民选的地方行政首长，肩负着大伦敦持续繁荣的重任，强调其战略和规划是否符合有利于提升伦敦在世界的地位，因而需要有一个民选的机构为其提供咨询并进行监督。而自治市因为较多的是直接为市民提供服务，更侧重其有效性和高品质。这种体制，一方面能确保地方自治权的实现，另一

方面也能提高地方公共事务治理的连续性和统一性。

(三)在职能配置上，以法制化破解世界城市治理的难题。世界城市在高速发展进程中，也面临着许多负面效应所带来的“城市问题”。(管卫华、姚士谋，2000)其中，城市各级政府职能上的“错位、越位及不到位”问题尤为严重。通过《大伦敦政府法案》(1999)与《地方政府法》(1985)的规范，伦敦政府职能设置实现了相对法制化和明确化。从总

表 1：伦敦政府管理体制的变迁

年份	法案	事件
1888	Local Government Act	伦敦郡议会成立
1899	London Government Act	28 个大都市自治市议会成立，伦敦城保持
1963	London Government Act	建立大伦敦市议会 (1965)，32 个伦敦自治市，伦敦城保持，成立内伦敦教育局 (ILEA)
1985	Local Government Act	大伦敦市议会撤消 (1986)，内伦敦教育局撤消 (1900)
1999	Greater London Authority Act	大伦敦政府成立 (2000)

表 2：大伦敦政府部门组织结构

市长办公室	行政长官办公室	秘书小组	政策和合作小组	组织服务小组	财政和绩效小组
自治市联络	治理	议会支持	文化	数据管理	核心财政
外部沟通	媒介联系 (市长)	委员会服务	发展和规划	经济学部	核心绩效和项目
政府联络	提升与公共声明	媒介联系 (议会)	环境	人力资源和行政	战略性财政
伦敦住房		监督和检查	住房和无家可归者	信息技术	战略性绩效
私人部门			奥运馆和泰晤士入口	法律	交通
公共事务			政策支持	公共联络	
公共咨询				研究图书馆	
服务传递					

表 3：战略型政府与日常运作型政府

比较项目	战略型政府	日常运作政府
目标	长远和可持续发展	满足市民对公共产品和服务的需求
职责	决策和规划，提升城市综合竞争力	提供具体的公共产品和公共服务
内部组织	决策、执行与监督部门分立	执行与监督部门
面向	变化着的环境	公共事务
权威	影响力	执行力

体上看,大伦敦政府主要担负这些职责:大伦敦区域的交通、警察、消防、经济发展、规划、文化和公共卫生等事务。在大伦敦政府内部,市长负责做决策,五个政府组织负责执行,伦敦市议会负责监督。值得一提的是,依据1999年的大伦敦政府法案,大伦敦区域(伦敦城除外)的警察事务交由大伦敦政府管理,结束了之前一直保持的首都警察由内阁大臣管理的历史。

## 二、大伦敦政府的创新意义

(一)大伦敦政府的成立是英国行政管理体制改革的风向标。

新工党执政以来,英国行政体制一直在进行持续的改革,其中地方政府的改革尤为高度优先的政策领域,而理解英国地方政府改革的关键节点就在于大伦敦政府的成立。新工党政府采用了“第三条道路”作为其施政方针的标榜,对政府进行“民主化”改革,力图使政府朝着更加透明、法治、高效、负责的方向转变,成为公众可以信赖的公共机构。在政府改革中,工党提出了“整体型政府”的概念,协调政府内部各个部门之间的关系。英国工党还着手改革中央与地方的关系,扩大地方自治,向地方放权,使之承担更多与本地居民有关的职能,充分发挥地方的积极性、主动性和创造性。(向文华、马军亮,2006)《大伦敦政府法案》中明确指出大伦敦政府要提升“3E”(economy, equality and environment),以民选市长的创新制度设计来促进治理的民主性,以精简的机构设置来达到政策整合,以战略型的政府定位来应对政府层级间的难题。工党政府以此为模板向其他地方政府推广伦敦改革模式,在全国地方政府掀起了一波又一波的改革浪潮。

(二)大伦敦政府的成立是对世界城市治理体制的突破。

大伦敦政府的成立,在形式上虽然是恢复了两级体制,在实质上却与传统的两级体制是有很大差异的。这主要体现在大伦敦政府是作为战略型政府而运作。战略性政府作为政策整合和协调多中心治理机制的一个平台,重点不在提供具体的日常公共服务,而在着眼于城市长远和可持续的发展与竞争力。(见表3)

(三)大伦敦政府的成立是世界城市竞争的标杆

从历史上看,掌握了先进思想文化,建立起先进体制的国家要比文化保守、体制落后的国家有竞争力。从现实来看,制度改革走在前边的城市其竞争力要高于转制慢的城市。“制度要素大于技术要素,政治要素不亚于经济要素,制度的力量是根本

的竞争力,要充分认识制度可能带来的经济活力。”(仲大军,2003)鉴于此,新工党政府全力推行伦敦区域的制度改革,不仅重新设立泛伦敦区域的政府组织,而且突破英国地方政府议行合一的传统,设计市长民选机制。大伦敦政府现任市长肯·伊文斯通在其就职演说中谈到新型政府成立的重要意义之时就说,其重要使命就是提升伦敦在世界城市竞争中的地位,他在任期间的所有重要政策也将以此为焦点。可见,大伦敦政府的成立演绎着世界城市竞争的逻辑,同时也引领着世界城市治理的风向。

参考文献:

1. Derk Gowling,伦敦的城市规划和管理,孙刚译,最近的变化,1997年第4期
2. Thomas, Hew. Joining-up Government With Principle, *International Planning Studies*, 2001, (1):6
3. 蔡建明、薛凤旋,界定世界城市的形成——以上海为例,《国外城市规划》,2002年第5期
4. 顾建光、陈惠康,经济全球化与“世界城市”的战略意义,《上海交通大学学报(社会科学版)》,1999年第2期
5. 管卫华、姚士保,世界城市未来展望与思考,《地理学与国土研究》,2000年第3期
6. 宁越敏,世界城市的崛起和上海的发展,《城市问题》,1994年第6期
7. 沈金藏、周一星,世界城市的涵义及其对中国城市发展的启示,《城市问题》,2003年第3期
8. 沈金藏,东京世界城市的形成发展及其对北京的启示,《经济地理》,2003年第4期
9. (英)托尼布莱尔,《新英国——我对一个年轻国家的展望》,世界知识出版社,1998年
10. 王振宇,第三条道路——对全球化的一种回应,《欧洲》,2000年第5期
11. 谢守红,经济全球化与世界城市的形成,《外国经济与管理》,2002年第4期
12. 向文华、马军亮,试析英国工党“第三条道路”的执政实践,《聊城大学学报(社会科学版)》,2003年第2期
13. 仲大军,城市竞争何处长“力”,《解放日报》,2003年6月23日第6版
14. 周冯琦,世界城市纽约对上海新一轮发展的启示,《世界经济研究》,2003年第7期

[ ] 责任编辑:徐振昌