

尺度重组视角下英国大都市区治理实践及启示*

——基于英格兰6个大都市区研究

张栩晨 David SHAW 赵 民 张艺帅

提 要 全球化语境下,大都市区等区域空间已经成为参与全球竞争的主要载体,其治理问题亦成为区域空间研究的热点议题。从尺度重组视角出发,在梳理大都市区治理发展历程与研究内容的基础上,聚焦英格兰大都市区,从治理主体、治理工具和治理机制等三方面解析英国区域治理演进特征和运作模式。研究发现,在英国大都市区的治理过程中,治理主体从单一走向多元、治理工具从独立走向协作、治理机制从科层走向网络。基于英国经验的启示,针对我国区域治理尺度建构滞后于区域空间尺度重组的问题,从建立都市圈治理架构并界定主体权责、复合使用各类治理工具、完善区域网络治理体制机制等三方面作若干探讨。

关键词 尺度重组;大都市区;区域治理;英格兰

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202404006
文章编号 1000-3363(2024)04-0041-10

作者简介

张栩晨,同济大学建筑与城市规划学院博士研究生,利物浦大学规划系联合培养博士研究生,304741416@qq.com

David Shaw,利物浦大学规划系教授、博导,原系主任

赵 民,同济大学建筑与城市规划学院、自然资源部国土空间智能规划技术重点实验室教授、博导,通信作者, zhaomin@tongji.edu.cn

张艺帅,香港大学建筑学院博士后研究员,讲师

Governance Practices and Implications of British Metropolitan Areas from the Rescaling Perspective: A Research Based on Six Metropolitan Areas in England
ZHANG Xuchen, David SHAW, ZHAO Min, ZHANG Yishuai

Abstract: In the era of globalization, metropolitan areas have emerged as the primary geographic scale for global competition, rendering metropolitan governance a focal point in regional research. Departing from a rescaling perspective, this paper reviews previous research and the development trajectory of metropolitan governance, with a focus on England. It examines the evolutionary characteristics and operational modes of regional governance in the UK by considering the roles of actors, the instruments employed, and the mechanisms at work. The paper finds that UK's metropolitan governance has evolved from relying on singular actors to involving plural stakeholders, from isolated approaches to collaborative methods, and from hierarchical structure to networked systems. Drawing insights from the UK's experience and addressing challenges of governance scale in China's context of regional spatial rescaling, the paper offers recommendations for establishing a metropolitan governance framework, highlighting the importance of delineating actor rights and responsibilities, employing a combination of governance instruments, and enhancing regional governance network and mechanisms.

Keywords: re-scaling; metropolitan; regional governance; England

1980年代以来,经济全球化和信息革命加速了资本全球流动和生产方式变革。为应对外部冲击,大都市区(圈)^①逐渐成了经济发展和参与全球竞争的主要空间单元^[1]。但近年来亦出现了逆全球化趋势,加之受疫情影响,全球的资源—生产—贸易体系和供应链等都面临着挑战,本土化和地方化发展诉求显著增强。

2020年我国提出构建以国内大循环为主的“双循环”发展格局,大都市区(圈)等区域尺度空间作为链接地方和全球的作用更为突显^[2-3],其治理问题也成为新发展格局下的关键议题之一。区域性发展战略和都市圈空间规划均是基于尺度重组和资源整合逻辑,以提升国内和国际竞争力为目标。本文探讨尺度重组视角下的大都市区治理问题,以英格兰6个大都市区^②为例,阐述其治理的演进历程,解析其治理主体调整、工

* 国家建设高水平大学公派研究生(博士联合培养)(基金项目:202206260215)资助成果;上海同济城市规划设计研究院有限公司暨长三角城市群智能规划协同创新中心科研课题“基于多源数据的都市圈发展报告框架研究”(项目编号:KY-2023-YB-B03)资助成果

具选择和机制创新；进而探讨对我国大都市区（圈）治理的启示。

1 大都市区治理与尺度重组视角

1.1 关于“治理”及大都市区治理

关于“治理”，其含义有别于“管理”或“统治”，最早出现在西方社会从福特主义（Fordism）向后福特主义（Post-Fordism）^③转型的时期^④，与应对全球化竞争、弹性经济体系、民众力量成长等新背景而产生的国家危机有关^⑤。但治理理论的成熟则是在1990年代。全球治理委员会（Commission on Global Governance）将治理定义为公共的或私人的个人和机构管理共同事务的多种方式的总和。这是一个持续的过程，通过这个过程，相互冲突的或不同的利益可以得到调节，并可以采取合作行动。它包括有权强制执行的正式机构和制度，以及人们和机构同意或认为符合其利益的非正式制度安排^⑥。据此，可以将治理理解政府、市场和社会团体等治理主体，通过某种方式或制度工具，基于平等协商和利益协调解决共同问题的过程^⑦。

对大都市区的治理可以理解为“治理”概念在大都市区域中的应用。在全球不同制度和社会背景下，大都市区治理模式研究与实践日益丰富；从历时性角度，主要可以分为传统区域主义阶段、公共选择主义阶段和新区域主义阶段。传统区域主义倡导“单中心”统一政府和集权统治，以科层制为主要特征^{⑧-⑨}。公共选择主义倡导权力下放和私人部门参与，强调政府间的竞争关系与“多中心”治理，以市场机制为主要特征^⑩。新区域主义倡导合作网络与多元协调，重视政府角色的同时强调多层治理和多方参与^⑪，以过程性、网络化为主要特征^{⑫-⑬}。目前大部分学者认为多元协作的网络化机制可以克服科层制存在的“巨人政府”问题，以及竞争制存在的碎片化与分散决策问题；但也有部分学者^{⑭-⑮}质疑多治理主体协作的有效性。

1.2 尺度重组视角下的大都市区治理

尺度（scale）则是地理学表征空间度量的重要概念，包含规模（size）、层

次（layer）和相互关系（relation）等三个维度^⑯。从不同视角来看，尺度可以归纳为现实尺度、分析尺度和实践尺度^⑰。现实尺度指基于本体论出发的实体空间和地理格局的真实尺度；分析尺度是基于认识论，从不同角度对现实尺度的分析框架构建，比如尺度的等级化^{⑱-⑲}；实践尺度是基于不同政治、经济背景对尺度效用的主观应用，是一种“社会建构”过程^⑳，其核心是“尺度政治”。

1999年布伦纳将“尺度政治”的概念运用到城市区域的治理框架中，提出了“尺度重组（re-scaling）”概念，认为地理空间的尺度重组伴随着资本的流动和权力的更替^㉑，表现为在全球、国家、区域、城市等不同尺度上的权力上移（scaling up）或下放（scaling down）。因此，从区域治理的视角来看，尺度重组过程不仅涉及实体空间的重新组合^㉒，还涉及其所承载的政治、权利及社会关系的再组织与表达^㉓。

“尺度重组”与“大都市区”具有内在关联性，是因为大都市区是通过尺度重组而“定义”的空间范畴。一方面，为应对资本的全球扩张和生产组织方式变革，国家赋权于大都市区，以提升大都市区的国际或全球竞争力；另一方面，新的“地方化”（localism）需求促使城市的部分权力上移到大都市区层面，以打破零和博弈和实现高效发展^㉔。在这个过程中，全球、国家、区域、城市等的尺度相互嵌套和不断动态重组，以应对快速变化的外部环境。其中，大都市区的治理尺度重组包括了治理主体、治理工具和治理机制这三个方面。总体而言，尺度重组的概念在大都市区的治理研究和实践探索中已经较为常见，但基于尺度重组视角的研究还有待加强；发达国家的相关发展历程和治理经验则可以提供借鉴。

2 英国大都市区治理的演进与运作

2.1 背景综述

英国是以议会主权为基础的单一制政府体制，拥有中央集权和渐进主义的政治文化传统。长期以来，英国基本地

区构架决定的地方主义（localism）时常对中央集权的单一制政府模式提出挑战；为回应地方需要，从19世纪以来多次权力下放（devolution）。但相较于联合王国中的苏格兰、威尔士和北爱尔兰的权力下放，对英格兰的权力下放较为滞后，其实践最早可以追溯到1840年代基于民防区^㉕设立的“标准区域（standard regions）”^㉖；该分区最早被用于公共服务、统计等功能，而后演化至9大“区域”（regions of England），并逐渐赋予其经济规划单元、区域规划单元等治理功能。在这个过程中，大都市区也广受关注，在1974年曾成立6个大都市区域政府，即都市郡政府（图1），开启了英格兰大都市区的新治理。而后，在集权和分权的摇摆中，大都市区曾先后经历区域政府废除、权力拆解，成立非正式的地方政府联合委员会、争取权力、权力下放、成立大都市区市长联合机构和地方企业合作组织等不同阶段。见图2。

2.2 演进历程与事件解析

2.2.1 1986年以前：成立大都市区域政府，并创设内城合作组织及城市开发公司

多年来，英国一直试图在大伦敦之外的大都市地区设立区域政府。直到1972年《地方政府法》（Local Government Act 1972）出台，大曼彻斯特（Greater Manchester）都市区、西约克（West Yorkshire，核心城市为利兹）大都市区、默西塞德（Merseyside，核心城市为利物浦）大都市区、南约克（South Yorkshire，核心城市为谢菲尔德）大都市区、泰恩威尔（Tyne and Wear，核心城市为纽卡斯尔）大都市区、西米德兰兹（West Midlands，核心城市为伯明翰）大都市区这6个大都市郡政府才得以成立。自此，这些大都市区的地方政府结构变成了两级结构，即郡政府（Metropolitan County Council）和区政府（Metropolitan District Council）。郡与区政府有较为明确的职能划分，前者管理面上的事务，如道路基建、公共交通、紧急服务、废物处理等，以及城乡战略规划等区域职能；后者主要负责诸如公共服务、图书馆、基础教育等社会事务。

从1980年代初开始，大都市区内的

核心城市将内城复兴作为战略优先事项，陆续成立了内城合作组织^[27]（Inner City Partnerships），以促进与内城发展相关的公私部门合作，涉及利物浦、伯明翰、曼彻斯特和索尔福德（Salford）、纽卡斯尔和盖茨黑德（Gateshead）等城市。同时，从1981年开始，由中央和地方政府各自主导的城市开发公司（Urban Development Corporations）相继成立，旨在推进废弃工业地区的再开发和振兴经济。利物浦默西塞德开发公司（Merseyside Development Corporation）和伯明翰核心区开发公司（Birmingham Heartlands Development Corporation）便是首批成立的城市开发公司，属于法定机构，拥有辖区（一般为大都市核心区）规划和开发权限。比如，利物浦开发公司专注于利物浦荒废港区的再开发，旗舰项目是阿尔伯特码头区（Albert dock）改造与功能开发，主要工作是基础设施建设以及吸引投资和新项目入驻。

2.2.2 1986—1997年：废除大都市区政府，成立地方政府联合委员会

在大都市区郡政府设立10年后，中

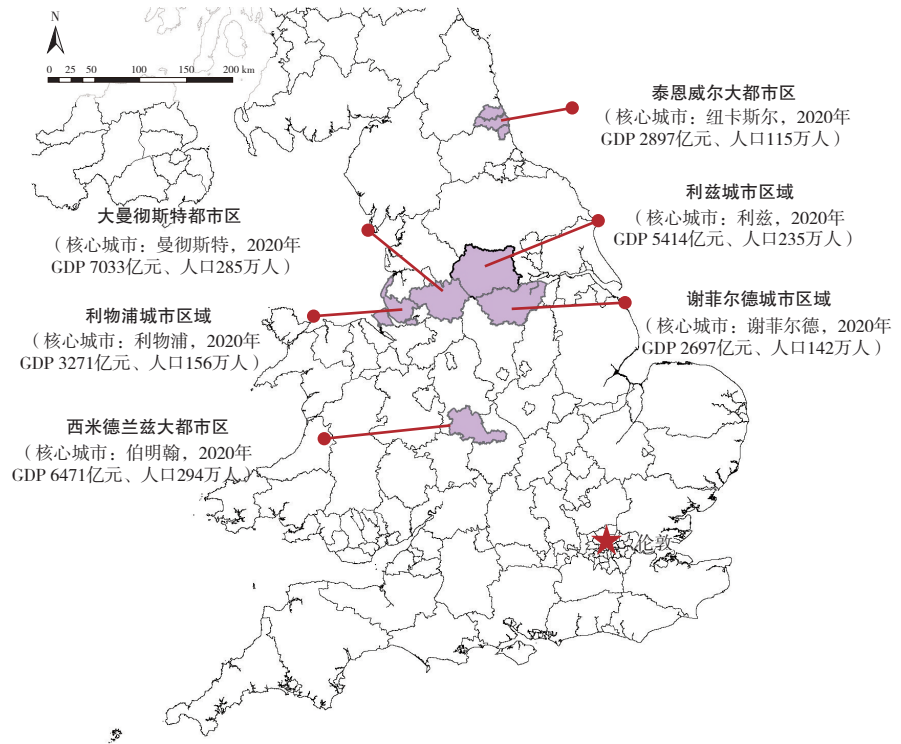


图1 英格兰6个大都市区的空间分布与基本情况
Fig.1 Spatial distribution and basic conditions of the six metropolitan areas in England

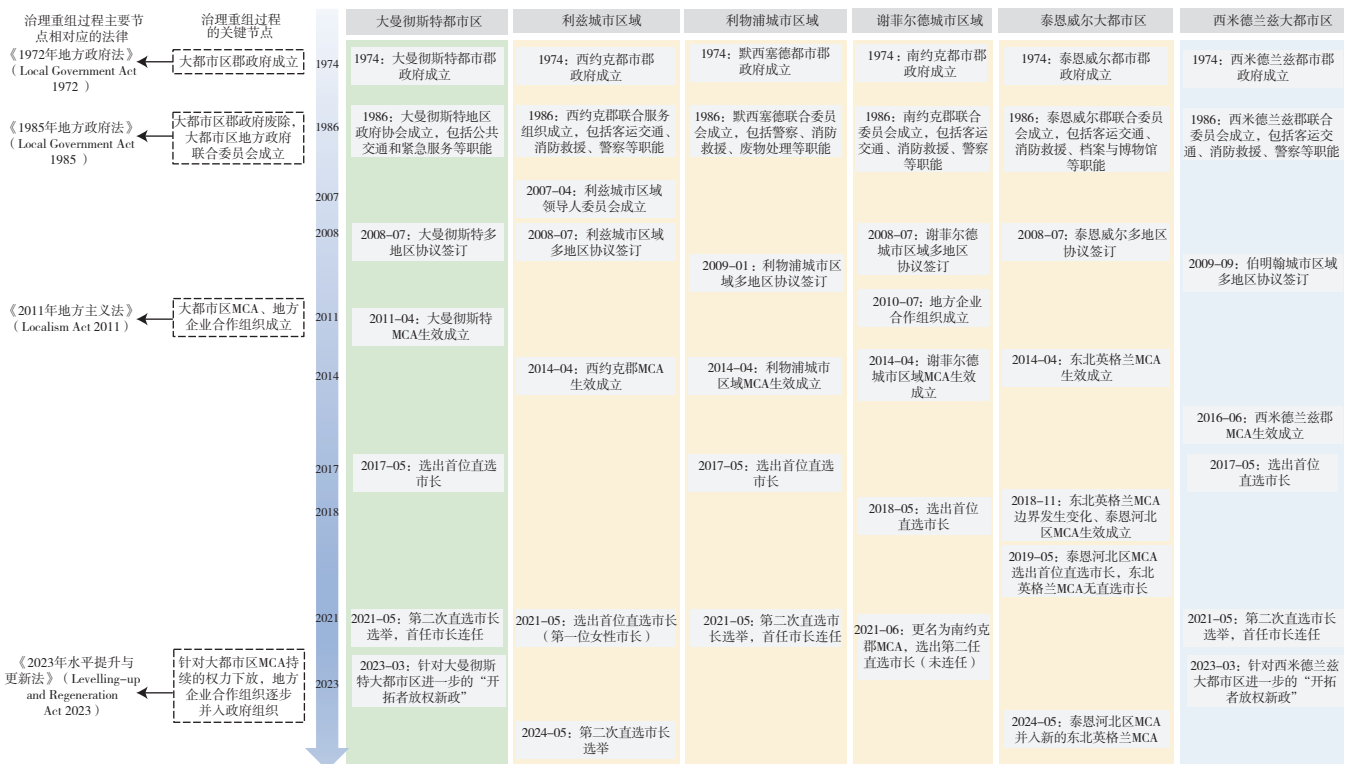


图2 英格兰6个大都市区治理的演进历程示意图
Fig.2 The evolution of governance of the six metropolitan areas in England

央政府认为其效率低下且存在赤字现象，于是通过颁布《地方政府法》(Local Government Act 1985)将其废除^④。各地随即成立地方政府联合委员会，接管了郡政府的部分职责，诸如客运交通、消防救援、警察服务、废物处理、档案与博物馆等，其余职责，诸如民防、旅游、贸易、规划等则移交给区政府。

其中的大曼彻斯特都市区，作为一个功能经济区域，内部的十个地方政府机构达成了共识，成立了大曼彻斯特地方政府联盟(The Association of Greater Manchester Authorities)，该联盟作为大曼彻斯特的统一对外主体，可积极向英国政府寻求权力下放、向欧盟等组织提出诉求和游说资金，以及向全球营销大曼彻斯特(Marketing Manchester)。同时，大都市区内部的区政府在其行政辖区范围内仍享有地方政府的所有权力，但亦可基于自愿原则，在大曼彻斯特地方政府联盟的指导下开展合作，主要负责公共交通和紧急服务等管理职能，并希望促进跨政区合作。

2.2.3 1997—2011年：设立“大区”机构，成立城市更新公司及签署地区协议

1997年英国工党执政后将区域治理的视野转到了“大区”层面，1998年即设立了8个区域发展机构(Regional Development Agencies)和8个区域议会(Regional Assembly)：前者主要负责促进经济发展和复兴、提高商业效率和竞争力、促进就业和加强就业相关培训等职能，并编制区域经济战略(Regional Economic Strategy)；后者旨在促进区域层级的合作伙伴关系，并负责编制区域政策指引(Regional Policy Guidance)。区域政策指引后又改为区域空间战略(Regional Spatial Strategy)，但在2008年至2012年期间均被废除。

至1998年，根据相关立法所规定的期限，早年设立的城市开发公司都终止了运作；工党政府在2000年左右引入了城市更新公司(Urban Regeneration Company)，以图促进私营部门加大投资，鼓励以房地产为基础的经济发展^[28]。谢菲尔德城市更新公司、利物浦城市更新公司、东曼彻斯特城市更新公司是首批成立的城市更新公司。至2007年，城市更新公司被中央政府赋予了更广泛的经济

发展职能，以致力于更加高效的经济发展，为此逐步将城市更新公司更名为经济开发公司(Economic Development Company)。谢菲尔德和利物浦城市更新公司分别于2007年和2008年改为经济开发公司，东曼彻斯特城市更新公司则于2011年成为曼彻斯特市政府的下属公司。

2008年开始，针对区域与次区域跨界地区合作问题，陆续签署了近20项多地区协议(Multi-area Agreement)，其中包括大曼彻斯特、利物浦城市区域、利兹城市区域、南约克郡、泰恩威尔郡、伯明翰城市区域等6个地区。该类协议旨在促进不同行政区之间的合作和区域经济发展，同时也为后来的地方政府与企业合作奠定了基础。其中，大曼彻斯特都市区和利兹城市区域在2009年被授予“城市区域”法定试点地位，即允许这两个地区整合资源和成立法定联合政府。

2.2.4 2011—2022年：创设市长联合机构(MCA)和地方企业合作组织(LEP)

从1986年以来，大曼彻斯特地方当局一直在探索基于自愿的治理架构和机构合作，且从2000年开始一直积极地向中央政府争取某种正式的政府结构。在此背景下，英格兰除大伦敦政府(Greater London Authority)^⑤之外的第一个大都市区市长联合机构(Mayoral Combined Authority，简称MCA)于2011年在大曼彻斯特地区成立，该政府机构由市民直选出的一个大都市区市长(Directly Elected Mayor)领导，主要负责交通运输、经济发展与再生、战略空间规划、教育与技能培训、警察服务、消防救援、公共健康、废物处理等8项职能，

可以行使强制购买权和全权规划其管辖的开发地域(Mayoral Development Area)，并可创设和管理开发公司(Mayoral Development Corporation)。此后，西约克郡、利物浦城市区域、谢菲尔德城市区域、东北英格兰的MCA于2014年4月成立，西米德兰兹和泰恩河北区的MCA(原东北英格兰MCA管辖行政边界发生改变)于2016年6月和2018年11月相继成立，泰恩河北区与边界调整后的东北英格兰重新组合成立新东北英格兰MCA则于2024年5月成立(表1)。这些地区性政府机构依据相关的立法规定承担相关事项的管理职责。

1998年设立的区域发展机构于2012年被废除，其部分职能转至地方政府及新成立的地方企业合作组织(Local Enterprise Partnerships，简称LEP)。LEP是地方政府与当地企业之间的自愿合作组织，由英国的商业、创新和技能部于2011年创导，以图聚焦于地方经济优先事项并引领地方经济增长和创造就业机会。大曼彻斯特都市区、利物浦城市区域这两个地区的LEP边界与MCA的管辖边界从成立之初便保持一致，其他地区的LEP边界则发生过不同程度的调整，有的目前与其MCA的管辖行政边界一致，有的不一致，还有的与周边的LEP存在重叠(表1，图3)。对于大都市区的治理，MCA和LEP都发挥了重要的作用；大体上，前者主要负责包括经济发展在内的诸多综合性事务，后者则主要关注经济与产业发展。

2.2.5 2022年至今：发布水平提升与更新法案和开拓者放权新政

随着2016年英国脱欧、欧盟基金的

表1 与大都市区对应的MCA、LEP名称以及三者边界对应情况

Tab.1 MCA and LEP names corresponding to metropolitan areas and their three boundary correspondences

大都市区名称	对应的MCA	对应的LEP	边界对应情况
大曼彻斯特都市区	大曼彻斯特MCA	大曼彻斯特LEP	MCA、LEP边界与大都市区范围一致
利兹城市区域	西约克郡MCA	利兹城市区域LEP	MCA、LEP边界与大都市区范围一致
利物浦城市区域	利物浦城市区域MCA	利物浦城市区域LEP	MCA、LEP边界与大都市区范围一致
谢菲尔德城市区域	南约克郡MCA	南约克郡LEP	MCA、LEP边界与大都市区范围一致
西米德兰兹大都市区 (核心城市：伯明翰)	西米德兰兹MCA	大伯明翰和索利哈尔 LEP、黑郡LEP、考文垂和 沃里克郡LEP	MCA与大都市区范围一致 LEP边界与大都市区范围不一致
泰恩威尔大都市区 (核心城市：纽卡斯尔)	东北英格兰MCA	东北英格兰LEP	MCA、LEP边界比大都市区范围更广

撤回以及2020年以来新冠疫情对经济的冲击，英国地方政府面临着极大的财政紧缩压力。同时，通过放权创设的MCA和LEP自2011年以来在促进区域和地方经济方面发挥了良好作用。因此，2022年英国政府发布了“水平提升白皮书”(Levelling Up White Paper)，提出要扩大、深化和简化放权。扩大放权包括邀

请9个郡或独立管理区与中央政府商定权力下放新政，比如扩大对东北英格兰MCA的权力下放；深化放权包括对西米德兰兹地区和大曼彻斯特地区的新一轮权力下放政策，以及鼓励其他MCA在新的放权框架下、通过竞争获得更深度的放权；简化放权是指要制定更加清晰的权力下放框架 (devolution framework)，

并希冀通过立法创设一种郡县级联合政府机构 (County Combined Authority)，以便在相应的功能地域范围内形成单一的责任主体。2023年，“开拓者放权新政”(Trailblazer Devolution Deal)、“水平提升与更新法”(Levelling Up and Regeneration Act)相继发布，从而实现了制度化治理。“开拓者放权新政”的核心内容包括提供一揽子财政方案 (single departmental-style settlement)，建立新的问责制度，建立数据支撑伙伴关系，以及下放包括交通和住房等在内的其他管理权限。见表2。

3 尺度重组视角下英国大都市区治理主体和运作创新

英国的大都市区尺度重组、治理结构调整和放权等不是一次性事件，而是一个过程，因而需要结合对其过程的回溯来分析其治理主体和运作演进。

3.1 治理主体和模式调整：从单一到多

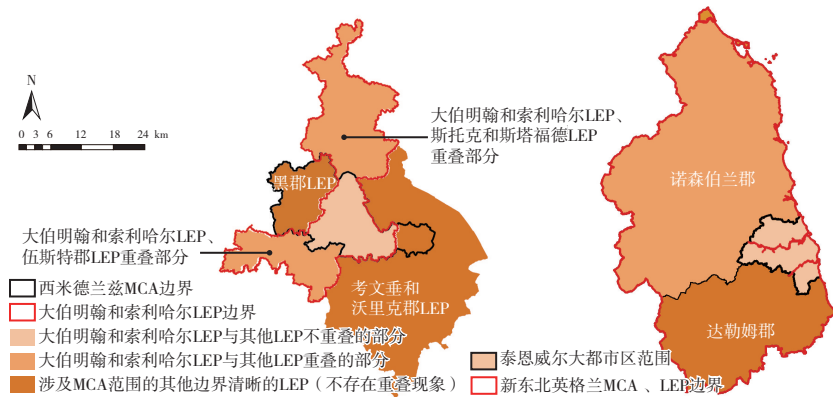


图3 西米德兰兹大都市区、泰恩威尔大都市区范围以及与对应的MCA、LEP边界的关系

Fig.3 The boundaries of the West Midlands Metropolitan Area, Tyne and Wear Metropolitan Area and their relationships to corresponding MCA, LEP boundaries

表2 大曼彻斯特都市区、西米德兰兹大都市区的下放权力与大伦敦地区对比一览表

Tab.2 Devolved powers in Greater Manchester Metropolitan Area, West Midlands Metropolitan Area compared to Greater London

政策领域	大伦敦地区	大曼彻斯特都市区	西米德兰兹大都市区
交通	交通:地铁,有轨电车,公共汽车,主干道,出租车管制,河流服务 征收拥堵费、排污费、工作场所停车费的权力	交通:有轨电车、公交专营; 征收拥堵费、排污费、工作场所停车费的权力; 综合票价系统,将铁路车站纳入大都市区交通系统,包括资金	交通:有轨电车、公交专营; 征收拥堵费、排污费、工作场所停车费的权力; 综合票价系统,将铁路车站纳入大都市区交通系统,包括资金
经济	本地企业伙伴关系;经济增长中心;英国共享繁荣基金;市属开发公司;旅游业发展	本地企业伙伴关系;经济增长中心;英国共享繁荣基金;市属开发公司;投资基金	本地企业伙伴关系;经济增长中心;英国共享繁荣基金;市属开发公司;投资基金
就业支持	工作与健康管理支持	工作与健康管理支持;就业支持的协同设计	就业支持的协同设计
环境	废物及回收论坛;市长对废物处理机构下达指令的权利	废物处理当局;净零排放和物业改造资金	净零排放和物业改造资金
住房	可支付住房计划;伦敦土地基金	房屋贷款基金;棕地住房基金;可支付住房计划	棕地住房基金;可支付住房计划
警察	大都市警察局	大曼彻斯特警察局	西米德兰兹警察局
消防	伦敦消防长官	大曼彻斯特消防和救援服务	—
文化	市长任命的伦敦艺术委员会 伦敦博物馆委员会	—	—
规划	空间发展战略(伦敦规划); 确定具有战略重要性的实践; 有权指示各区根据伦敦规划改变地方规划	大曼彻斯特空间发展战略(暂未编制,但已编制联合地方规划,有9个地方当局参加,1个地方当局未参加)	—
技能培训	成人教育预算;技能训练营;免费就业课程;提高计算能力培训项目	成人教育预算;提高计算能力培训项目;联合职业委员会;16—19岁技术教育联合战略委员会;免费就业课程;技能训练营	成人教育预算;提高计算能力培训项目;联合职业委员会;16—19岁技术教育联合战略委员会;免费就业课程;技能训练营
健康	健康平等战略	公共卫生责任	公共卫生责任
资金	37%商业税保留;制定市政规范;营业费率补充;道路使用者收费(交通拥挤费、低拥堵区、超低拥堵区);票款收入;市长社区基础设施税	100%商业税保留;制定市政规范;制定商业收费补充、公共交通、道路使用者收费的权力;单一财务结算	100%商业税保留;制定商业收费补充、公共交通、道路使用者收费的权力;单一财务结算

注: 黑体内容为“开拓者放权新政”的新增权限

元，各类主体合作共商

在英国执政党的更替和集权分权政策摆动过程中，大都市区的尺度重组与治理主体调整不断发生。见表3。

总的来讲，由于战后重建与经济复苏的需求，早期英格兰的大都市区治理主要关注城市核心区，以“内城发展”为目标，并在地方层面设立若干的治理主体；后期由于需要面对经济全球化及欧盟统一市场和资本流动的冲击，大都市区治理目标逐渐转向了“区域发展”。国家权力和地方权力在大都市区层面实现整合，治理主体逐渐从大都市郡级政府、地方政府联合委员会的单一主体模式，转变为“市长联合机构+大都市区独立机构+地方企业合作组织+市属开发公司”等多元主体模式。见图4。

3.2 治理工具选择与运作特征：从独立到协作，多种工具复合并存

英国属海洋法系国家，但成文法律也不断出台，在推行某项重要政策时通常会颁布相应的法律及政策文件依据。对应大都市区治理的发展历程，英国政府在各个关键节点均颁布了相应法律或政策文件。诸如1985年的《地方政府法》、2011年的《地方主义法》等，2011年后中央政府还连续发布了关于放权的新政（Devolution Deal）和政令（Devolution Order）。截至2021年7月，涉及6个大都市区的政策或法案共计达120余项（表4），涉及交通与基础设施、企业与增长、金融服务、技能培训、规划等不同领域。在治理的操作层面，英国政府还曾在大都市区设立各类享受特定政策的园区，如企业特区（enterprise zone）、商业改进区（business improvement district）以及投资区（investment zone）、免税港（freeport）等；此外还曾对大都市区提供各类财政资助。现存的财政资助类型包括地方增长基金、城市转型基金、英国共享繁荣基金、水平提升基金等。在市场主体一侧，则有英国工业联盟（Confederation of British Industry）、中小商业联合会（Federation of Small Businesses）等经济组织，私营部门通常是通过加入相关的经济组织或委员会而参与大都市区治理。在1980年代的内城更新中，私营部门曾经发挥了重要的作用^[29]；在21

表3 英格兰6个大都市区治理主体的动态调整

Tab.3 The dynamics of governance actors in six metropolitan areas in England

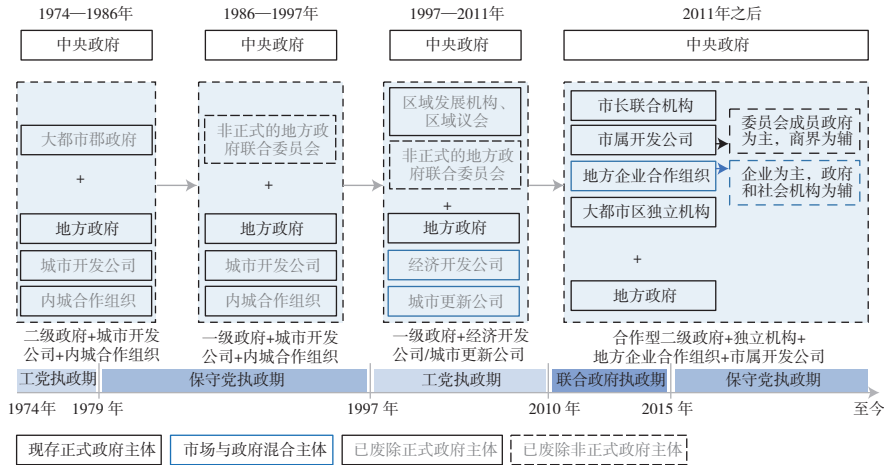
治理主体	大曼彻斯特都市区	利物浦城市区域	利兹城市区域	谢菲尔德城市区域	西米德兰兹都市区	泰恩威尔大都市区
大都市郡政府	√	√	√	√	√	√
城市开发公司		√			√	
内城合作组织	√	√			√	√
非正式的地方政府联合委员会	√	√	√	√	√	√
城市更新公司	√	√		√		√
经济开发公司		√		√		
市长联合机构	√	√	√	√	√	√
市属开发公司	√	√	√	√	√	√
地方企业合作组织	√	√	√	√	√	√
大都市区独立机构	√	√	√	√	√	√

注：表中“√”表示该大都市区曾经/现在设立过该类治理主体

表4 英格兰6个大都市区权力下放新政或政令涉及领域一览表

Tab.4 The areas covered by devolution deals and orders in six metropolitan areas in England

大都市区	资产使用	健康	企业与增长	犯罪	儿童服务	金融服务	交通与基础设施	规划	消防	就业	技能培训	能源与环境	住房
大曼彻斯特都市区	1	2	2			1	3	2	1	2	2		1
西米德兰兹都市区	1	1	6	1		5	7	3		2	5	1	1
利兹城市区域			1	1		2	4	1			2		1
利物浦城市区域	1		5	1	1	5	5	3			5	4	
谢菲尔德城市区域	1		6			3	5	2		1	3		
泰恩威尔大都市区			2			5	1	1			1	1	
小计	4	3	22	3	1	21	25	12	1	5	18	6	3



注：截至2023年，大曼彻斯特地方当局联盟作为非正式政府主体仍未被废除。

图4 英格兰大都市区治理主体和模式的调整

Fig.4 The adjustments to the actors and modes of governance in England's metropolitan areas

世纪初期，私营部门可通过参加城镇中心管理合作组织（Town Centre Management Partnerships）等社团而参与有关决策讨论^[30]。

英国的大都市区治理可谓采用了混合工具，诸如法律与行政手段的结合、行政机制与市场机制的互补以及政策法律与空间规划的配合等（图5、图6）。其中的区域空间规划作为尺度重组和治理策略的综合载体，是各利益主体的诉求表达、参与协商和决策的重要平台。对应于大都市区治理的发展历程，大都市区空间规划经历了“结构规划+地方规划”“单一管理区发展规划”“地方发展框架”“空间发展战略（spatial development strategy）+联合/单独地方规划（local plan）”等演变。

目前英格兰的6个大都市区中有4个被授予了编制空间规划的权限，包括大曼彻斯特都市区、利物浦城市区域、利兹城市区域、谢菲尔德城市区域。其中的利物浦城市区域正在编制《利物浦城市区域空间发展战略2040》，将制定利物浦城市区域土地开发和使用框架，其中包括住房、经济和就业、基础设施和自然环境等方面的规划内容。

总的来说，早期的大都市区治理工具大多处于分散状态；在大都市郡级政

府被撤销之后，大都市区层面的治理工具处于缺位状态，地方层面的治理工具则效用有限。2011年之后，大都市区层面的MCA陆续成立，加之中央政府下放权力，使得大都市区政府的治理体制和职责趋于完善，并可基于“空间发展战

略”而整合各类资源和多方主体利益诉求，以及通过空间规划编制而制定大都市区未来空间发展框架。同时，LEP发挥联系企业、社会团体和政府的桥梁作用，以促进各类治理工具的协同运作。见图7。



图5 利物浦城市区域空间发展战略编制协商过程（左图）和利物浦大学专场公共咨询会（右图）

Fig.5 Consultation process for the preparation of the Spatial Development Strategy for the Liverpool City Region (left) and dedicated public consultation session at the University of Liverpool (right)

资料来源：左图来源于利物浦城市区域MCA官网（会议发生时间2023年11月），右图来源于自摄

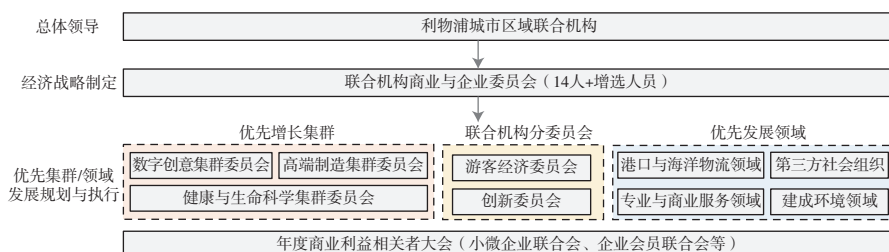


图6 利物浦城市区域商业与企业委员会（原地方企业合作组织）架构

Fig.6 Organizational structure of Liverpool City Region Business and Enterprise Board (formerly LEP)

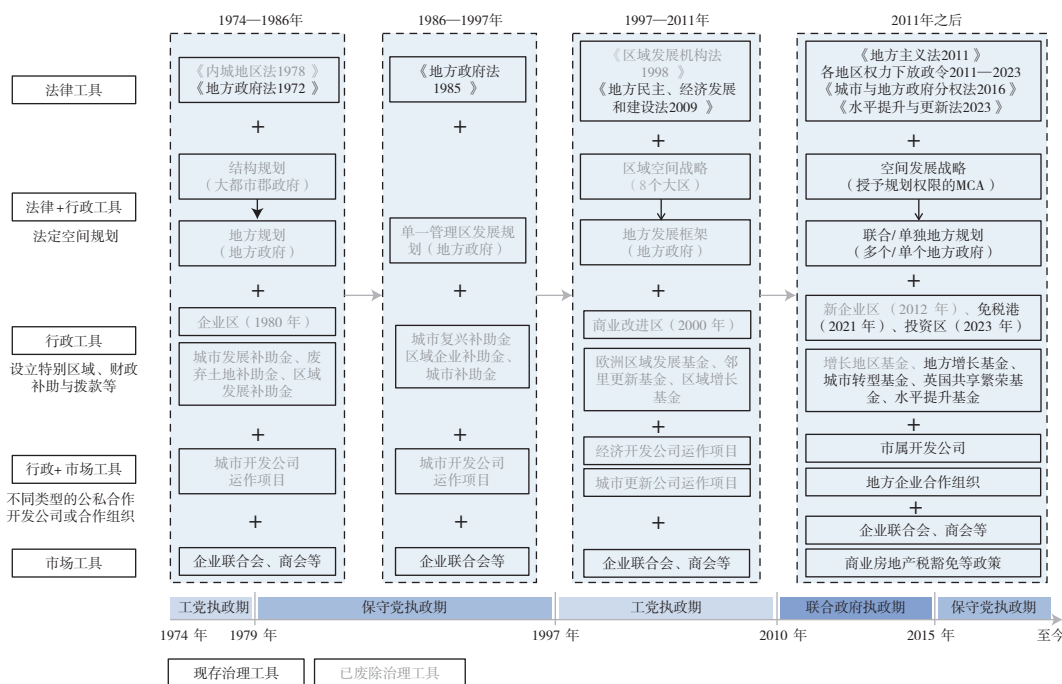


图7 英格兰大都市区治理工具的选择与重组

Fig.7 The selection of governance instruments in England's metropolitan areas

3.3 治理体制机制创新：从科层到网络，多主体多工具相配合

随着英格兰大都市治理主体和治理工具的多元化，治理机制也相应发生了变化。1970年代，新成立的大都市郡政府与地方政府基于明确的事权划分承担不同的管理职能，前者负责编制结构规划（战略层面的发展规划），后者负责编制地方规划，属于典型的科层制治理机制。而后，随着大都市郡政府被废除，各地区相继成立地方政府联合委员会，继续提供大都市区层面的部分管理服务；但这类委员会是各地方政府基于自愿原则成立的，与地方政府并非是非羁束关系，且在同时期的大都市区层面也没有相对应的空间规划。在1990年代后期，中央政府曾在大区层面设立过区域发展机构和区域议会，其所负责编制的区域发展战略和区域空间战略对地方发展框架的制定有一定指引作用；但在大都市区层面则仍没有空间规划及管理机构。

从2011年开始，各地区陆续成立MCA，并以“市政理事会+直选市长”的模式开展工作^⑥。MCA管理区域交通、技能培训、经济发展、空间发展战略等方面的事务，直选市长则有权设立和掌管开发公司——以大都市区的视角统筹考虑重点地区的开发和复兴。配合MCA，以企业为主导的LEP相继成立，为企业主体、学术与志愿性机构与政府的沟通交流提供了平台，并借以融入大都市区治理网络。此外，之前的地方政府联合委员会的下属机构也逐步转变为大都市区的独立机构并提供相关服务。至此，英格兰大都市区形成了新的多层级、网络化的治理体制和机制。见图8。

在各大都市区的MCA内部，其组织架构会有一定差异。比如西米德兰兹郡MCA，将职能部门分为战略发展委员会和政策发展与执行委员会/小组。见图9。

4 若干讨论

在外部环境变迁和全球城市一区域竞争格局不断重塑的背景下，大都市区链接地方与全球、并作为参与外部竞争的基本单元的作用已不容置疑。在中国这样一个大国则是以大都市圈为尺

度^[31-32]，其在双循环发展新格局中的作用也已经日益凸显。本文以英格兰6个大都市区为案例，系统梳理了英国大都市区治理的演进历程，解析了不同时期的治理主体、治理工具和治理机制，旨在汲取有益的启示。分析亦表明，英国的区域治理体制变迁、规划体系和机制等调整，往往是缘于党派争斗及政府更迭，因而并非所有的政策创新或实践都是基于合理性原则。由此也可见，对国外经验的引介务必基于对其语境的真切把握，切忌盲目性。

遵循上述原则，辨析英格兰大都市区治理演进趋势及实践经验，探讨对我国的大都市圈治理的启示：①为保障大都市圈的治理效率，借鉴英格兰的经验，

在“明确事权”的基础上探索建立合作型大都市圈政府。根据我国2023年修改的《中华人民共和国立法法》，有立法权的地方人大及其常委会“根据区域协调发展的需要，可以协同制定地方性法规，在本行政区域或者有关区域内实施”。根据这个规定，都市圈内有立法权的政区人大可以协同制定地方性法规，以创设必要的管理机构，并赋予其管理都市圈协同发展的法定事权。②善用各类“治理工具”，尤其是刚性的法律工具和柔性的区域政策，以及介于两者之间的空间规划制度；通过人大立法并辅以政府规章和规范性文件，明确不同治理主体的权责及边界；搭建多方主体协商对话和利益诉求的平台，并建立系列配套制度。

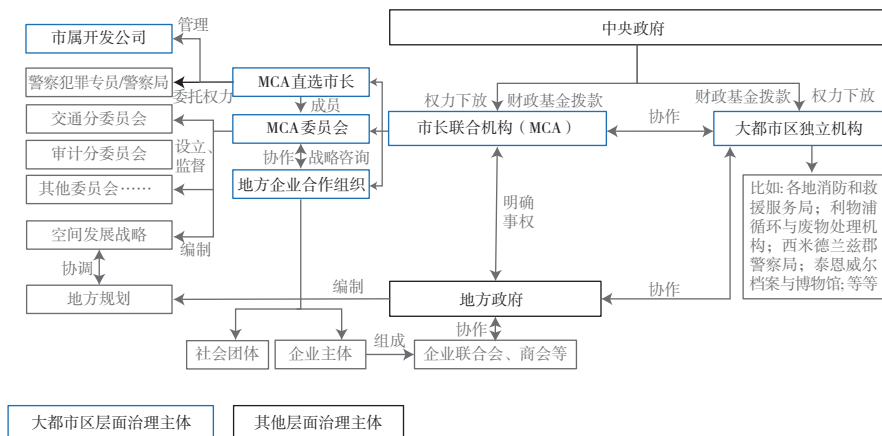


图8 英格兰大都市区治理体制机制示意

Fig.8 Schematic representation of institutional mechanisms for the governance of metropolitan areas in England

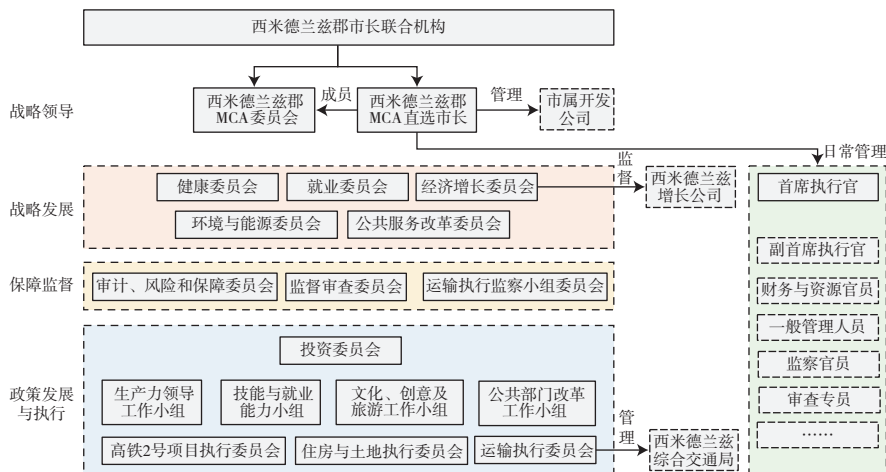


图9 西米德兰兹郡MCA的内部组织架构示意

Fig.9 Schematic internal organizational structure of the West Midlands MCA

③通过“合作型政府”“参与式行政”等体制机制创新,真正将各级各类行政主体、市场主体和社会主体纳入大都市圈决策和治理体系,并不断增强治理体系的适应性和韧性。

此外,还有必要结合对英格兰的案例经验借鉴,探讨治理范式和空间尺度的“非固定性”。首先是治理范式的“非固定性”,需要在实践中不断优化。在英格兰大都市区治理中,政府在决策过程中仍发挥主导作用;但在权力下放和地方自治推动下,各类市场组织和社会团体在区域发展的特定事务中也拥有一定的话语权甚至主导决策过程。同时,英格兰的各个MCA被赋予的权力也不尽相同,其内部的组织架构以及采用的治理工具也都具有差异性。由此可见,大都市区治理或并不存在“最佳路径”,因而要摒弃“固定模式”等思维^[33];在我国的大都市圈治理中,也并非创设一个大都市圈政府就能一蹴而就,而是需要在探索实践中不断反思和优化。

其次是空间尺度的“非固定性”需要适时合理调整。在1980年代左右和2011年之后,英格兰的大都市区治理的空间尺度均为“城市—区域”(city-region)层面,在1990年代,治理的空间尺度下沉到区(district)或自治市镇(borough),并一度上移到“大区”层面。我国自改革开放开始就曾探索跨省市的经济区和规划机制;在“十一五”时期首次提出将城市群作为区域协调发展的抓手,空间尺度从省域转向城市群;“十三五”时期,区域协调发展战略上升为国家战略,但城市群建设则聚焦到都市圈尺度,在发达地区则扩展至大区域尺度,如京津冀、长三角、粤港澳等。可见,空间尺度从未固定(never fixed),其在范围、内容、相对重要性和相互关系方面将不断被再定义和重组尺度^[34]。

注释

- ① 文中所指大都市区(metropolitan area)指由一个或多个具有区域带动力的核心城市作为功能空间主体,与周边存在紧密的社会、经济及交通等网络联系的城市所共同组成的功能地域,兼具地域邻近与跨域联系特征^[35-36]。各国对“大都市区”的描述和定义有所不同,比如美国的大都市统

计区(metropolitan statistical area^[37])与巨型都市区(megapolitan^[38])等、英国的大都市经济劳动区(metropolitan economic labour area^[39])与就业通勤区(travel to work area^[40])等、欧洲地区的大都市区域(metropolitan regions and areas^[41])与跨境都市区(cross-border metropolitan^[42])等。在中国,本文的大都市区包括城市群(megapolitan cluster)和都市圈(metropolitan region)等形态。因此,本文不再对其相关概念作单独区分,均统称为“大都市区”。

- ② 英格兰6个大都市区的说法源自中央政府颁布《1972地方政府法》(Local Government Act 1972)成立6个大都市郡政府(Metropolitan County Council)的提法。虽然后来6个大都市区也有部分地区被认定为“城市区域”(city-region)或者功能经济区(functional economic area),但本文选择沿用6个地区最初的提法,即大都市区。
- ③ 福特主义发展于1910年代至1960年代,倡导大规模生产、标准化、集中管理和凯恩斯福利社会;后福特主义从1970年代发展至今,倡导柔性生产、个性化、弹性结构和新自由主义。
- ④ 6个大都市郡政府在当时均由工党控制,中央政府执政党为保守党。因此,部分学者认为废除大都市郡政府是出于政党政治动机。国家和地方政府官员协会秘书长将其描述为“完全见利忘义的伎俩”。
- ⑤ 大伦敦政府与大都市市长联合机构存在诸多差异,比如大伦敦政府与下层各区政府不存在法律关系,大伦敦政府在各区政府之间进行战略性运作,并拥有完全独立的权力和职权范围。但联合机构核心决策权由“市政理事会”掌握,市政理事会成员一般由下层各区政府领导人和直选市长组成。因此,下层政府领导人作为联合机构委员会的成员拥有正式的决策权。
- ⑥ 在1974年至1985年期间,大都市郡政府成员由各地方政府成员组成,但负责人从郡政府成员中选出,并非居民直选。联合机构负责市长由居民投票直选,为获得选民投票,市长主要对选民负责。同时,为保证权力下放资金用途符合英国优先战略以及地方政府的完整性,市长也需要对联合机构负责。

参考文献

- [1] 张衡春,赵勇健,单卓然,等.比较视野下的大都市区治理:概念辨析、理论演进与研

究进展[J].经济地理,2015,35(7):6-13.

- [2] 方辰昊,赵民.“双循环”新格局下的城市发展趋势及规划应对[J].城市规划学刊,2022(1):18-26.
- [3] 刘玉博,李鲁,张学良.超越城市行政边界的都市经济区划分:先发国家实践及启示[J].城市规划学刊,2016(5):86-93.
- [4] BOB J. The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?[J]. Economy and Society, 1995, 24(3): 307-333.
- [5] 陈小卉,闫海,胡剑双,等.跨界治理:理论·规划·机制[M].北京:中国建筑工业出版社,2022.
- [6] Commission on Global Governance. Our global neighbourhood: the report of the Commission on Global Governance[R]. U.S.A: Oxford University Press, 1995.
- [7] 俞可平.治理和善治:一种新的政治分析框架[J].南京社会科学,2001(9):40-44.
- [8] JONES V. Metropolitan government[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1942.
- [9] NEWTON K. Metropolitan governance[J]. European Political Science, 2012(9): 409-419.
- [10] GEORGE A B. Public choice theory and local government structure: an evaluation of reorganisation in Scotland and Wales[J]. Local Government Studies, 1997, 23(3): 56-72.
- [11] WALLISA A. The third wave: current trends in regional governance[J]. National Civic Review, 1994(3): 290-310.
- [12] LARNER W, WALTERS W. The political rationality of “new regionalism”: toward a genealogy of the region[J]. Theory and Society, 2002, 31(3): 391-432.
- [13] OLIVIER S, ALEXANDER N. The scale of the century? the new city regionalism in England and some experiences from Liverpool[J]. European Planning Studies, 2021, 29(11): 2056-2078.
- [14] VINCI I. Governing the metropolitan dimension: a critical perspective on institutional reshaping and planning innovation in Italy[J]. European Journal of Spatial Development, 2019, 17(1): 1-21.
- [15] JUDITH W W. Utopian visions: cooperation without conflicts in public/private ventures[J]. Santa Clara Law Review 31, 1991(2): 313-344.

- [16] RICHARD H. Scale and the other: Levi-nas and geography[J]. *Geoforum*, 2002, 33(3): 299-313.
- [17] 刘云刚, 王丰龙. 尺度的人文地理内涵与尺度政治: 基于1980年代以来英语圈人文地理学的尺度研究[J]. *人文地理*, 2011, 26(3): 1-6.
- [18] TAYLOR P J. A materialist framework for political geography[J]. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 1982, 7(1): 15-34.
- [19] SMITH N. Homeless/global: scaling places [M]//BIRD J, CURTIS B, PUTNAM T, et. al. *Mapping the futures*. London: Routledge, 1993.
- [20] MARSTON S A. The social construction of scale[J]. *Progress in Human Geography*, 2000, 24(2): 219-242.
- [21] BRENNER N. Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union[J]. *Urban Studies*, 1999, 36(3): 431-451.
- [22] 胡剑双, 孙经纬. 国家-区域尺度重组视角下的长三角区域治理新框架探析[J]. *城市规划学刊*, 2020(5): 55-61.
- [23] 张艺帅, 黄建中, 王启轩, 等. “尺度重组”与“元治理”视角下我国都市圈治理模式的建构思路研究[J]. *规划师*, 2023, 39(4): 19-27.
- [24] 朱劭, 胡德. 分权化过程对都市区空间结构和规划的影响: 基于两种分权模式的考察[J]. *城市规划学刊*, 2011(3): 81-86.
- [25] SMITH B. *Regionalism in England 2: its nature and purpose 1905-1965*[M]. London: Acton Society Trust, 1964.
- [26] BALCHIN P, SYKORA L, BULL G. *Regional policy and planning in Europe*[M]. 1st ed. Routledge, 1999.
- [27] NABARRO R. Inner city partnerships: an assessment of the first programmes[J]. *The Town Planning Review*, 1980, 51(1): 25-38.
- [28] HENDERSON S R. Urban regeneration companies and their institutional setting: prevailing instabilities within the West Midlands, England[J]. *Local Economy*, 2014, 29(6-7): 635-656.
- [29] KRASNIQI F, BLAGDEN J, TANNER T. Turnaround: how to regenerate Britain's less prosperous communities by helping them take back control[M]. Onward, 2021.
- [30] IAN R C. Private sector involvement in urban governance: the case of business improvement districts and town centre management partnerships in England[J]. *Geoforum*, 2009, 40(5): 930-940.
- [31] 张婷麟, 孙斌栋. 关于当前我国都市圈规划空间范围划定的探讨[J]. *城市规划学刊*, 2023(4): 104-109.
- [32] 申明锐, 王紫晴, 崔功豪. 都市圈在中国: 理论源流与规划实践[J]. *城市规划学刊*, 2023(2): 57-66.
- [33] 罗超, 黄经南, 彭建东, 等. 尺度重组: 大都市区域主义理论下的区域治理转型与规划实践研究[J/OL]. *国际城市规划*, 2023. <https://doi.org/10.19830/j.upi.2022.172>
- [34] ERIK S. Globalisation or 'glocalisation'? networks, territories and rescaling[J]. *Cambridge Review of International Affairs*, 2004, 17(1): 25-48.
- [35] 赵民. 都市圈规划既要借鉴国际经验, 更要基于国情和彰显区域协调功能[EB/OL]. 中国城市规划网. 2021-09-03. <https://mp.weixin.qq.com/s/JqJQA-PlpyVq8SQTsngxBug>
- [36] 张艺帅, 赵民. 我国都市圈的空间界定、特征解析及分类探讨[J]. *城市规划学刊*, 2023(2): 67-76.
- [37] LANG R E, LIM J, DANIELSEN K A. The origin, evolution, and application of the megapolitan area concept[J]. *International Journal of Urban Sciences*, 2020, 24(1): 1-12.
- [38] LANG R E, DHAVALE D. Beyond megapolopolis: exploring America's new "megapolitan" geography[R]. U. S. Virginia Tech: Metropolitan Institute Census Report Series, 2005.
- [39] HALL P. The containment of urban England[J]. *The Geographical Journal*, 1974, 140(3): 386-408.
- [40] PROTHERO R. Travel to work area analysis in Great Britain: 2016[R]. London: Office for National Statistics, 2016.
- [41] VIVIANA R. Models of metropolitan and regional governance[R]. London: METREX-The Network of European Metropolitan Regions and Areas, 2020.
- [42] NELLES J, URAND F. Political rescaling and metropolitan governance in cross-border regions: comparing the cross-border metropolitan areas of Lille and Luxembourg[J]. *European Urban and Regional Studies*, 2014, 21(1): 104-122.

修回: 2024-04