

# 19 世纪伦敦政府构建中的文化心态初探<sup>\*</sup>

陆伟芳

**摘要：**伦敦城市政府问题的出现，与工业革命以来伦敦迅速膨胀密切相关。英国过于拘泥传统的文化心理，使得伦敦在管理上因循旧俗。19 世纪大半部分时间里，传统文化心态始终掌握着优势，阻碍着伦敦地方政府的构建。但社会进步与城市发展的现实，又迎来了要求权力适度集中的需要。19 世纪末的伦敦政府改革，就在这两种文化心态的较量中进行。保守文化心态决定了伦敦政府构建的艰难，以伦敦城为代表的古老势力不愿意放弃旧式特权，也不愿意额外承受着可能增加的经济负担，伦敦西区的社会精英还害怕市政民主危害他们的特权地位。

**关键词：**19 世纪；伦敦政府改革；文化心态

**中图分类号：**K561.4 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833(2015)03-0156-07  
DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2015.03.016

**作者简介：**陆伟芳，上海师范大学都市文化研究中心教授（上海 200234）

工业化改变了英国的经济结构和经济地理，使一大批城市发展壮大，英国成为了城市国家。在这个过程中，英国的政治也发生了翻天覆地的变化。在国家层面，19 世纪的三次议会改革，使新兴企业家逐渐跻身于议会政治，而文官制度改革、军事改革、教育改革等，则为资产阶级踏入各类政府机构创造了条件。在地方层面，1835 年的地方政府改革，则使新兴工业城市建立起民选的市政府，也使资产阶级代替土地贵族掌握了城市的统治权，使上层建筑适应新的经济基础。英国的城市化与民主化进程似乎水到渠成、顺理成章。不过，进步远非如此线性，英国的政治民主化进程其实特别缓慢、特别艰难曲折、充满矛盾与争议，伦敦城市政府改革中各种不同文化心态，在很大程度上影响甚至左右改革走向，决定城市政府的模式。对此，我国学者还没有进行过专门的研究<sup>①</sup>。英国学者也认为，不研究伦敦政府“问题”显然是不可能了解伦敦的<sup>②</sup>。因此，研究这世界上第一个工业化和城市化国家首都政府构建中涉及的各种文化心态，显然有助于我们了解政治进程的艰难。

收稿日期：2014-11-07

\* 本文系教育部规划基金项目“集中与分散的博弈——伦敦现代地方自治体制的形成”（项目编号：12YJA770035）的阶段性研究成果。

① 阎照祥的《英国政治制度史》（人民出版社 1999 年版）有部分章节涉及 19 世纪地方政府的改革，对伦敦政府的变迁也有所涉及；于军编译的《英国地方政府行政改革研究》（国家行政学院出版社 1999 年版）则专门研究当代英国地方政府的行政工作。因此总体来说，国内还没有专门的文章来分析研究伦敦城市政府改革过程中文化心态所起的作用。

② Martin Daunt (ed.), *The Cambridge Urban History of Britain*, Vol. 3, 1840-1950, Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 95.

伦敦城市政府问题的出现,是与工业革命以来伦敦迅速膨胀密切相关的。工业化的展开,也开始了英国的城市化进程,城镇人口在总人口中的比例不断攀升。从1801年到1911年的长时段中,英国总人口只增长了4倍多,而城镇人口却几乎增长了9.5倍<sup>①</sup>。大城市的生长更快,1800年全英还没有一个超过10万人口的大城市,到1911年居住在10万人以上的城市里的居民已达到43.8%<sup>②</sup>。19世纪是伦敦人口爆炸的世纪,1801年到1901年,伦敦人口占英格兰和威尔士总人口的比例从10%猛增到21.4%<sup>③</sup>。从1801年到1891年为止,伦敦人口几乎以每10年增20%的速度飙升。1801年伦敦的人口有958 863人,到1901年,大伦敦的人口上升到6 586 000人<sup>④</sup>。到1901年,伦敦的人口等于英国紧随其后的18个大城市人口的总和,几乎等于欧洲大陆4个最大城市巴黎、柏林、维也纳和圣彼得堡人口的总和。工业化和城市化早期的观察家如威廉·科贝特(William Cobbett)说,伦敦是国家肌体里的一个肿瘤<sup>⑤</sup>。丹尼尔·笛福(Daniel Defoe)则称东西伸展仅4英里的伦敦为一个巨型怪物<sup>⑥</sup>。真不知道他俩要是目睹1901年的东西宽18英里、方圆几乎70平方英里的伦敦会发出什么样的感叹!

伦敦人口与空间的扩展,意味着“伦敦”内涵概念的变化。事实上,在19世纪,人们常用大都会/首都(Metropolis)或全伦敦(all London)来表示整个伦敦地区。但一直没有正式的界定,在议会历次讨论的伦敦政府改革法案中,伦敦一般指整个伦敦地区,有时与大都会互用。伦敦原先只指伦敦城,19世纪外省人把包括伦敦城在内的建成区都说成是伦敦。到1851年人口普查中,正式定义伦敦为大于伦敦城1平方英里的区域,首次确认伦敦(London)并不等同于伦敦城(City of London)。19世纪70年代,统计表上出现了另一个单位——大伦敦(Great London),大致相当于伦敦警务区(Metropolitan Police District)的管辖范围,即以查灵十字路口为中心伸展24公里的区域<sup>⑦</sup>。在后来历次提出的伦敦政府改革法案中,包含的伦敦范围也不尽相同。所以,伦敦这个概念本身是动态的,不同的时期,其代表的地域范围并不完全相同。随着时间的推移,伦敦经历着从只有1平方英里的伦敦城,扩展到包括伦敦城外的区域,再到大伦敦这样的历史演变<sup>⑧</sup>。

英国过于拘泥传统的文化心理,使得伦敦在管理上因循旧俗。尽管伦敦人口在增长、地域在扩展、内涵在改变,但其管理却相对滞后、得不到相应的发展。一直到19世纪中叶,伦敦仍然没有任何形式的全城范围的政府组织,属于多头多层、条块分割的碎片化管理模式。当时的伦敦行政单元有伦敦城和许多教区,互不相属,彼此独立。地方机构管理主要有伦敦法团、教区会和区议会。管理伦敦城的是伦敦法团(City Corporation),由伦敦市首长、伦敦市府参事庭(Court of Aldermen)和普通议事庭(Court of Common Council)组成,负责伦敦市中心1平方英里的古老伦敦城,也就是今天的伦敦金融城。管理伦敦其他地方的基层组织是教区(parish),规模较大的由选举产生的教区会(select vestry)管理,规模小的则由几个教区组成的区委员会(District Board)管理<sup>⑨</sup>。随着城市的扩展和城市公共事务的增多,根据议会私人法案,设立了名目繁杂

① C. W. Law, "The Growth of Urban Population in England and Wales, 1801-1911", in *Transactions of the British Institute of Geographers* (1967), Vol. XLI, p. 132.

② John Burnett, *A History of Housing 1815-1985*, 2nd, London and New York: Methuen, 1986. p. 141.

③⑤⑦ Martin Daunton (ed.), *The Cambridge Urban History of Britain*, Vol. 3, p. 98, p. 99, p. 96.

④⑥ Stephen Inwood, *A History of London*, London: Macmillan, 1998. p. 411.

⑧ 今天的伦敦的行政区划分为伦敦城和32个自治市,伦敦城外的12个自治市称为内伦敦,其它20个自治市称为外伦敦。伦敦城、内伦敦、外伦敦构成大伦敦市;大伦敦市又可分为伦敦城、西伦敦、东伦敦、南区和港口。伦敦城是金融资本和贸易中心,西伦敦是英国王宫、首相官邸、议会和政府各部所在地,东伦敦是工业区和工人住宅区,南区是工商业和住宅混合区,港口指伦敦塔桥至泰晤士河河口之间的地区。

⑨ William Blake Odoeges, *Local Government*, London: Macmillan, 1913. p. 223. [http://www.archive.org/stream/localgovernment00odgerich/localgovernment00odgerich\\_djvu.txt](http://www.archive.org/stream/localgovernment00odgerich/localgovernment00odgerich_djvu.txt).

的专门机构，像卫生委员会、教育委员会、警务委员会等条状组织，各司其职。在 19 世纪中叶，整个伦敦大约有着 300 来个区委员会，受大约 250 个地方法指导、1 万多人从事伦敦的各项管理工作<sup>①</sup>。这样，伦敦法团和教区会、区委员会的块状机构，与专门委员会的条状组织，形成了条块之间的分割，往往使得同一项工作涉及多个部门，很难实行有效管理。一条横穿几个教区的街道，就可能受几个不同的铺路委员会管理，效果就很难说得清。据说，19 世纪 50 年代，伦敦有 84 个不相属的铺路委员会<sup>②</sup>。总之，英国城市的发展，特别是伦敦的人口增长和城区扩展，并没有相应的城市政府机构改革，英国保守的文化传统，使伦敦政府停留在传统框架里。

## 二

英国传统的文化心态，在一定程度上决定了伦敦各级机构希望维持现状，以地方分权作为基本模式。正如托伦斯（W. M. Torrens）所说：我们有着旧式的英国观念，相信有权选派独立代表到议会的每个自治市，应该自身拥有自己的城市中心和资源，好坏与否，这是世代地方自治领域的基本原则。专制君主和野心勃勃的大臣多次试图颠覆它，但他们从未持久，实用的社会良知总是重获被剥夺的特权；我们认为我们没有理由受到不同的对待，或被告知放弃我们的独立的自治家园<sup>③</sup>，这种心态确保了伦敦城市管理的变革进程异常缓慢。当然，虽然传统文化心态始终占据着主导地位，但是，19 世纪伦敦是一个迅速扩张的大都市，管理变革势在必行，在自治基础上进行城市集中管理。

19 世纪大半部分时间里，传统文化心态始终掌握着优势，阻碍着伦敦地方政府的构建。它首先是成功地把伦敦排除在 1835 年的城市地方政府改革之外。一方面，认为古老的伦敦城是地方民主的模板，根本不是一个需要解决的问题，而且伦敦 1831 年实行教区会的民主选举，这已经是一个巨大的历史进步<sup>④</sup>。另一方面，1834 年英国济贫法改革后，建立一个集中的管理机构，使许多人对此产生怀疑。所以，虽然皇家委员会在 1837 年提出了后续调查报告，提出整个伦敦选举产生一个单一的民选政府，但却得不到响应。连主导 1832 年议会改革的辉格派领袖格雷爵士也反对建立一个包括整个伦敦的市政当局<sup>⑤</sup>。传统文化在这里取得了优势，决心保护伦敦的地方主义传统，坚持反对中央的介入。因此，伦敦依然维系着传统的管理模式，1835 年的市政自治机关法绕过了伦敦<sup>⑥</sup>。传统势力占了上风。

其次，是把 1855 年设立的首都公共事务委员会（Metropolitan Board of Works, MBW）局限在有限的权力范围内。由于伦敦的人口与空间扩展，城市管理越来越不适应，因此在 1854 年，再次设立皇家委员会调查伦敦管理问题。皇家委员受传统文化心态影响，坚持自治思想，根本没有提出构建覆盖全伦敦范围的单一市政当局的想法，而建议建立 7 个市议会，取代基层教区会，每个市议会对应伦敦的 7 个议会选区，每个市议会向单一的首都公共事务委员会派遣代表，由首都公共事务委员会负责全城符合公众利益的公共工作<sup>⑦</sup>。这是一个联邦式管理框架，充分尊重传统的自治文化。然而，传统文化心态实在过于强大，连这个方案都太过“激进”。因此改革“基本上以伦敦城为例，根据伦敦城市长自己的原则建立”<sup>⑧</sup>，它只成立了一个首都公共事务委员会，而把实权仍然交给基层组织。首都公共事务委员会的 46 个成员，从划分的选区（与议会选区地

① J. Renwick Seager, *The Government of London: under the London Government Act, 1899*. London: P. S. King & Son., 1899. Introduction, xi. [http://www.archive.org/stream/governmentoflond00seag/governmentoflond00seag\\_djvu.txt](http://www.archive.org/stream/governmentoflond00seag/governmentoflond00seag_djvu.txt).

② H. Jephson, *The Sanitary Evolution of London*, London: T. F. Unwin, 1907. p. 12. <http://www.archive.org/details/sanitaryevolutio00jephsoft>.

③ HC Deb 04 July 1884 vol 290 cc58.

④⑦ Stephen Inwood, *A History of London*, p. 432.

⑤ HC Deb 08 July 1884 vol 290 cc 525.

⑥ Martin Daunton (ed.), *The Cambridge Urban History of Britain*, Vol. 3, p. 101.

⑧ HC Deb 21 March 1899 vol 68 cc1576.

域范围相同)即教区会(每区有一两个代表)、区委员会和伦敦城中产生。实权则在38个基层组织手中,包括23个大教区和由55个较小的教区组成的15个区,这样,传统心态取得了又一次胜利,把古老的教区制度保存下来<sup>①</sup>。

英国民主传统确保1855年的伦敦政府改革的结果符合基层的利益。这次改革具有明显的地方主义倾向,首都公共事务委员会的成员是基层间接选举的,这在一个民主国家,意味着其权力是可疑的。伦敦城的财务长官本杰明·斯科特(Benjamin Scott)认为,首都公共事务委员会是一个“在似乎赞同代议制政府的希望,与否定其实际操作的决心之间的妥协”<sup>②</sup>。在基层保留了每个现存的教区组织,所有的重大权力仍然掌握在地方,如教区会或区议会,而新成立的首都公共事务委员会的权力虚弱,其间接选举方法,使其成员是被任命的而不是选举的,虽然有民主的成份,但只是一个民主的伦敦范围政府的可怜替代品而已,缺乏直接选举可能产生的权威和公众支持,从来没有获得广泛的群众支持<sup>③</sup>。它也没有成功地把自己树立为代表伦敦人利益的主人。它在议会没有官方代言人,许多议员只把它看作教区会的放大而已,而且并不对其纳税人负责。与伦敦法团不一样,它并没有历史根源、没有丰富多彩的盛大庆典,没有什么能激起传统主义者的共鸣。它也不能满足激进改革者的愿望,他们反对首都公共事务委员会的间接选举制度,使以保守著称的本地教区会成员几乎构成了首都公共事务委员会成员。这样一个由思想狭窄、神秘秘的商人组成的机构,怎么能够把方方面面团结在一起、并且激发出伯明翰和利兹一样的市民荣誉感和认同感<sup>④</sup>?可见,即使在1855年的改革以后,伦敦仍然没有普通英国自治市享有的普遍组织和公共参与。这再次说明传统文化心态有多么强大。

第三,在改革大势所趋的情况下,顽强地保持传统的权力和模式。在1884年伦敦政府改革法案的辩论中,芬斯伯里(Finsbury)议员托伦斯(W. M. Torrens)高兴地指出,自法案提出以来的3个月里,已经提交了180份反对的请愿书,其中不少于140份是由公共机构或公众集会的主席签名的,他们代表的纳税人不少于4—5万人,但支持的请愿书却不足一打<sup>⑤</sup>。包括伦敦城市长、伦敦法团在内竭力反对,终于使法案遭到搁置。后来还是把伦敦包括进1888年地方政府改革法案中,才确保伦敦政府的改革。然而,即使在这个改革中,也确保水电煤气等传统权力不变,教育、住房、城镇规划、供水、警察、伦敦港、批发市场、济贫等教区委员会的本地权力也没有受到触动。最重要的是保住伦敦城的传统地位,它仍然是伦敦郡内的一个自治市(虽然并不是一个独立的郡级自治市)<sup>⑥</sup>。

### 三

虽然传统文化心态始终主导着伦敦政治,但社会进步与城市发展的现实,迎来了要求权力适度集中的呼声。19世纪末的伦敦政府改革,就在这两种文化心态的较量中进行。

建立统一的伦敦政府是城市发展的必然趋势。从首都公共事务委员会到伦敦郡的构建,说明了权力集中的趋势。首都公共事务委员会是进行集中管理的一个尝试。它毕竟把全伦敦的城市基础设施建设统一管理起来,如控制排水、改善城区、管理街道与桥梁、管理消防队。但伦敦郡政府的建立,最终说明了要求权力集中的革新力量的胜利。

1888年地方政府改革则是政府因势利导的结果。从19世纪70年代起,公众舆论开始向中

① Stephen Inwood, *A History of London*, p. 433.

② B. Scott, *A Statistical Vindication of the City of London*, London: Longmans, green, 1867. p. 131. <http://www.archive.org/details/astatisticalvin00unkngoog>.

③ Martin Daunt (ed.), *The Cambridge Urban History of Britain*, Vol. 3, p. 102.

④ 19世纪中叶,英国绝大多数工业城市进行巨大的市政建设工程,建设起宏伟的市政厅,漂亮的街道,从而使市民们获得极大的市民荣誉感。像伯明翰的老张伯伦进行的所谓“市政社会主义”改造,取得了令人瞩目的成就。

⑤ HC Deb 04 July 1884 vol 290 cc55.

⑥ See Joseph Firth Bottomley, *London Government Under the Local Government Act, 1888*. London: Knight and Co.

央化集权演变。19世纪70年代中叶和80年代早期,涌现出了一大批强有力的改革团体——伦敦市政改革同盟、伦敦社会民主联盟、市政改革协会,当然费边社是其中最为著名的。保守党、自由党、费边主义者及社会主义者都发出了改革的呼声。1870年查尔斯·巴克斯顿(Charles Buxton)、1875年埃尔科爵士(Lord Elcho)提出了提案,建议把伦敦法团的管辖权扩展到整个伦敦。1878年,下议院通过了一份决议案,建议召开一个直接选举的伦敦政府,这些都是革新派试图把伦敦管理中央化的尝试,是民众的心态发生变化的表现。1884年4月,哈考特(Harcourt)的伦敦政府提案也提出把伦敦法团改造成一个民选的权力机构,收回首都公共事务委员会、教区会和其他行政机构的权力。但首相格拉斯顿还是搁置了这份提案<sup>①</sup>。

1886年,人们再提伦敦管理改革事宜,索尔兹伯里的保守党新政府把伦敦的改革问题整合到全国民选郡议会改革计划当中。这样,《1888年地方政府法》创立了一个以首都公共事务委员会管辖区域为基础的新伦敦郡,即从帕特尼(Putney)到普拉姆斯泰德(Plumstead)、从汉普斯特德(Hampstead)到刘易舍姆(Lewisham)的区域。伦敦郡议会(London County Council, LCC)接管公园、排水、建筑交通道路、桥梁、收容所和娱乐执照的管理权力<sup>②</sup>。伦敦郡议会是民选政府机构,包括了118个议员、19个参事和1个主席。其中议员由选举产生,伦敦城产生4个议员,其他57个议会选区各选出2名。3年后全部改选。参事员由郡议员选举产生,每3年改选其中的9—10人。郡议会每周二为开会日,由26个常设委员会负责日常工作<sup>③</sup>。伦敦郡议会扫荡了铺路、照明委员会百年来积聚起来的错综复杂的机构,负责伦敦城市管理的几乎所有权力,这似乎是革新派要求的权力集中的实现。1888年的改革,奠定了伦敦地方政府的基本轮廓,创立了一个事实上的两级制政府,实现了统一与碎化、分权与中央化之间的妥协,这种形式一直持续到1986年废除大伦敦议会为止。尽管就其架构和权力分配来说,新制度与旧制度并没有质的差异,但其精神却是全新的<sup>④</sup>,表明了革新思想对传统文化心态的胜利。

从首都公共事务委员会到伦敦郡议会的历程表明,在整个19世纪,伦敦从仅表示伦敦城,到表示更广泛的区域,从一个统计学上的、地理上的概念,变成一个行政概念。但在随后,传统文化心态还会再次扬威。

由于传统势力的影响,1888年改革以后,伦敦郡议会的权力和责任还是很有限的,对警察没有控制权(仍然掌握在内政局手中),对教育(控制在伦敦教育委员会手中)、济贫法管理也无控制权<sup>⑤</sup>。伦敦郡议会也没有控制供水、煤气和电力(其利润本可以支持其他市政活动),即使1904年伦敦供水终于转到公有时,它并不是交给市议会,而是交给都市供水部。

保守党首相索尔兹伯里是传统文化心态的捍卫者。他在1897年11月的一次发言中宣称,他相信伦敦并不是“一个巨大的自治市,而是……一个自治市的集合体”<sup>⑥</sup>。这些传统势力还组成了伦敦市政学会(London Municipal Society),呼吁市议会权力分散化,转交给加强的下级市政机构,这个组织受到了保守党大力支持。这样,《1899年伦敦政府法》就以保护传统为己任,强调地方自治传统的延续。1899年伦敦政府法重新创立了28个伦敦自治市(加上一个伦敦城)<sup>⑦</sup>,以取代之前的127个地方当局(包括73个教区会、12个区委员会、1个地方卫生部、12个殡葬委员会、19个图书馆委员会、10个沐浴与浴室委员会)<sup>⑧</sup>。这28个伦敦自治市由选举产生的市长、参事和议员管理。议员由选举产生,议员再选举参事员,其人数为议员的1/6,市长也由自治市

①④⑥ Stephen Inwood, *A History of London*, pp. 439-440, p. 440, p. 443.

② See Joseph Firth Bottomley, *London Government Under the Local Government Act, 1888*. London: Knight and Co.

③③ William Blake Odgees, *Local Government*, p. 224, p. 228.

⑤ Martin Daunton (ed.), *The Cambridge Urban History of Britain*, Vol. 3, p. 102.

⑦ 阎照祥:《英国政治制度史》,人民出版社1999年版,第367页。这28个伦敦自治市为: Battersea, Bermondsey, Bethnal Green, Camberwell, Chelsea, Deptford, Finsbury, Fulham, Greenwich, Hackney, Hammersmith, Hampstead, Holborn, Islington, Kensington, Lambeth, Lewisham, Paddington, Poplar, St. Marylebone, St. Pancras, Shoreditch, Southwark, Stepney, Stoke Newington, Wandsworth, Westminster, Woolwich.

议员选举产生。自治市议会接管了教区、区及各种专门委会的所有权力。许多新自治市只是在旧教区会上加个市长、市议员和市政府的庆典。其他是教区会的合并: 如旺兹沃思 (Wandsworth) 和巴特西 (Battersea) 合并, 普拉姆斯泰德并入伍利奇 (Woolwich), 罗瑟希德 (Rotherhithe) 并入柏孟塞 (Bermondsey), 圣·吉尔 (St Giles) 并入霍尔本 (Holborn), 白教堂 (Whitechapel)、迈尔恩德 (Mile End)、莱姆豪斯 (Limehouse) 和圣·乔治 (St George's) 合并为斯特尼 (Stepney) 自治市, 圣·詹姆士 (St James's)、圣·马丁 (St Martin-in-the-Field)、斯特兰 (Strand) 和汉诺威广场 (St George's Hanover Square) 及圣·玛格丽特 (St Margaret) 加入到威斯敏斯特市 (City of Westminster)。

虽然 Garside 认为, “新的机构并没有消灭伦敦郡议会的权力。确实, 人们认为它提升了伦敦郡议会的形象。随着都市自治市议会提供了一种骄傲的焦点, 伦敦郡议会能更容易致力于本地利益, 规划和发展伦敦范围的政策和决策框架”<sup>①</sup>。但是, 客观地说, 可以明显看出这是传统文化心态的结果。

#### 四

历时几十年的伦敦政府构建, 在传统文化心态与革新力量、集中与分权的思想中反复较量, 新旧势力、新旧机构在权力、利益、观念、态度上的不断博弈, 呈现出一些鲜明的特征, 值得我们总结。

第一, 伦敦城等传统势力的保守文化心态, 决定了伦敦政府构建的艰难。伦敦作为英国首都的特殊地位, 因为其强大的传统势力, 躲避改革, 维持传统势力对城市的统治。从伦敦法团到教区会等既得利益集团, 成为阻碍改革与创新的主要阵地。教区会的选举由非政治性的纳税人协会控制, 他们尽可能避免公众对市政事务的兴趣。教区会往往挑选最年老、最稳重的成员进首都公共事务委员会, 首都公共事务委员会又由最年长的核心成员控制, 可以完全不管公共舆论<sup>②</sup>。在 80 年代的改革中, 伦敦城市长福勒 (R. N. Fowler) 承认, 伦敦政府改革法案“显然有着外省支持, 但没有大都会伦敦的支持”<sup>③</sup>。伦敦法团担心传统的财富、权力和特权的丧失, 用大手笔来阻挠改革。正如威廉·哈考特 (William Harcourt) 在 1884 年伦敦政府改革法案二读辩论时指出的那样, “从未指望伦敦城市长和伦敦市政法团支持法案……伦敦城市长和伦敦市政法团竭尽所能, 在市政厅内外进行斗争”<sup>④</sup>。果然, 1884 年, 伦敦法团花费 14000 英镑之巨来唤起民众反对改革<sup>⑤</sup>, 他们组织大规模的请愿, 出版 50 本小册子并操纵了报刊舆论。《评论季刊》表达了他们的担忧, 认为给予伦敦人选举权的提案, “他们大多数人对公共事务一无所知、许多极度贫困者”, 将会控制“世界上最富裕和最重要的城市区域”。还有基层组织教区会也维护既得利益, 自然也起而反对<sup>⑥</sup>。伦敦城市长、西兰开夏议员克劳斯 (Sir R. Assheton Cross) 和卡汶 (Cavan) 议员比格尔先生是议会里竭力捍卫伦敦利益的骨干<sup>⑦</sup>。

第二, 伦敦传统文化心态, 还包括不愿意额外承受着可能增加的经济负担。理论上说, 伦敦问题的出路在于一个“大伦敦”, 在更大范围内平衡开支 (包括威尔斯 [H. G. Welles] 在内的许多人这么认为)。伦敦东区与西区存在巨大的经济差异, 若以整个伦敦为一个单元, 意味着东西区之间的某种财政统筹。创立伦敦郡议会, 就是希望在一定程度上用伦敦西区的经济财力,

① Martin Daunton (ed.), *The Cambridge Urban History of Britain*, Vol. 3, p. 102.

②⑥ Stephen Inwood, *A History of London*, p. 437, pp. 439-440.

③ HC Deb 08 July 1884 vol 290 cc519.

④ HC Deb 03 July 1884 vol 289 cc1925-1926.

⑤ 在 1884 年 7 月 8 日对伦敦政府改革法案的辩论中, Lyulph Stanley 先生指出, 伦敦城市长甚至不想否认伦敦法团花了 2 万镑来挫败改革法案, 伦敦城甚至为此雇了一个犯有贿赂罪的保守党代理人。参见 HC Deb 08 July 1884 vol 290 cc529.

⑦ HC Deb 03 July 1884 vol 289 cc1929.

支援解决伦敦东区的问题。1871年，最富裕的教区——圣·詹姆士和皮卡迪里——人均可税价值几乎是最贫困教区贝塞尔格林（Bethnal Green）的7倍。到1901年，这条鸿沟扩大了：圣·马丁（St Martin-in-the Fields）的人均价值是迈尔恩德（Mile End）的13倍<sup>①</sup>。当然，事实上，伦敦西区的显贵和伦敦城的金融巨头对自己所在区以外的伦敦并不热心，富裕的西区不愿意为了东区和南区的市政建设掏自己的腰包，西区的政治和金融巨头不愿意为东区和南区的基础设施建设埋单。“私有财产神圣不可侵犯”观念的根深蒂固，增加了构建全伦敦政府的难度。

第三，伦敦西区的社会精英还害怕市政民主危害他们的特权地位。他们害怕贫穷百姓在政治上的发言权会摧毁精英政治和绅士社会。如伦敦城采用的非常古老的选举制度，虽然选举普通议事庭议员不需要什么财产资格限制，但选举参事法庭、市长显然有着许多资格限制。而各教区会、区议会一直也是由当地的头面人物控制，实行的是一种精英政治。这就容易解释为什么在1884年伦敦政府改革的议会辩论中，伦敦的既得利益者反对改革居多，据George Hamiton爵士称，“大都会感觉几乎一致反对改革法案，几乎所有地方机构反对该法案。值得注意的是首都的绝大多数议员也反对该法案。议会里总计有22个首都的议员，其中3个是政府成员，余下的19人中，14人反对该法案，5人支持”<sup>②</sup>。因此，在历次改革中，伦敦城、伦敦城市长一直顽强地抵制。传统文化、保守心态在伦敦城、伦敦城市长身上表现得最为明显。

19世纪伦敦地方政府的构建始终贯穿着传统文化心态与进步变革思想的斗争，在伦敦政府到底应该是分权还是集中上不断较量，最后形成了中央与自治市的某种制衡，正如《剑桥城市史》所言：19—20世纪的伦敦政府是一个中央化和分权化的、选举的和非选举的、富有想象力又循规蹈矩的奇怪混合体、一个非常“现代”的秩序和多样化的结合体<sup>③</sup>。不过，从19世纪初，伦敦的保守文化心态占绝对优势，到世纪末向革新思想让步，说明以伦敦城为代表的保守文化，正在历史进步的脚步下，缓缓退却。伦敦在传统与变革之间，逐渐建构着适合自己的管理模式。

（责任编辑：陈炜祺）

## On the Cultural Mentality of Nineteenth Century London Government Construction

Lu Weifang

**Abstract:** The Emergence of London Government problem was closely connected with rapid urban expansion since the Industrial Revolution. The cultural mentality of British sticking excessively to the tradition made London governance wear old hats. Traditional cultural mentality always took control of situation, blocked the construction of London local government. The reality of social advance and urban development, however, ushered in the needs of proper centralization of governance. The London government reform precede during the competing of these two mentalities. Conservative Cultural mentality determined the difficult of London government construction, which included that old forces, take City of London as a example, wouldn't willing to let the old privileges to go and to bear extra economic burden. Social elite of London were afraid that municipal democracy would endanger their special status.

**Keywords:** Nineteenth Century; London Government Reform; Cultural Mentality

<sup>①③</sup> Martin Dauntton (ed.), *The Cambridge Urban History of Britain*, Vol. 3, p. 103, p. 104.

<sup>②</sup> HC Deb 08 July 1884 vol 290 cc523.