

英国城市更新中的公私合作治理 ——以地方企业合作组织为例

Public-Private Collaborative Governance in Urban Regeneration in the United Kingdom:
A Case Study of the Local Enterprise Partnerships

刘泓显 杨鑫 唐燕
LIU Hongxian, YANG Xin, TANG Yan

摘要：英国城市更新治理体系自二战结束以来经历了多轮调整，其中2010年形成的“地方企业合作组织”制度曾在帮助发挥市场力量、提升政府规划效能方面取得一定成效，但在近几年被大规模清退和归并。为了探究地方企业合作组织制度的实施效果和更替原因，本文梳理其制度内涵和发展历程，基于合作治理理论建立“主体—结构—机制—环境”分析框架，总结该制度的成功经验和不足之处，并分析其合作治理过程中存在的深层矛盾。进而，笔者对如何推进我国城市更新中的公私合作治理提出了相关启示和建议，包括在主体层面建立合作场域、在结构层面明确权责分配、在机制层面加强整合协同、在环境层面注重稳定渐进等。

Abstract: The British urban regeneration governance system has undergone several rounds of adjustments since the end of World War II, among which the “Local Enterprise Partnerships” system formed since 2010 has achieved certain results in empowering the market and improving the efficiency of planning governance, but it has been facing institutional integration in the past two years. In order to explore the implementation effect and dissolution reasons of the Local Enterprise Partnerships, this paper examines its institutional features and evolution, then establishes a “subject-structure-mechanism-environment” analysis framework based on the collaborative governance theory. By summarizing the strengths and shortcomings of the system, this paper goes deep into discussing the embedded paradoxes of collaborative governance. Finally, it puts forward suggestions on how to promote public-private partnerships in China’s urban regeneration, including establishing institutionalized domain for cooperation, clarifying the distribution of rights and liabilities, enhancing integration and coordination among different parties and reinforcing the stability of external environment.

关键词：地方企业合作组织；城市更新；公私合作治理；伦敦经济行动组织；英国
Keywords: Local Enterprise Partnership; urban regeneration; public-private collaborative governance; London Economic Action Partnership; the United Kingdom

国家自然科学基金面上项目“社会资本参与城市更新的合作机制研究：基于复杂网络的合作关系识别、动因分析与规划策略应对”（52578078），“十四五”国家重点研发计划“城镇可持续发展关键技术与装备”专项项目“城市更新设计理论与方法”（2022YFC3800301）

作者：刘泓显，清华大学建筑学院，博士研究生。hx-liu25@mails.tsinghua.edu.cn
杨鑫，清华大学建筑学院城市规划系，硕士研究生。yangx22@mails.tsinghua.edu.cn
唐燕（通信作者），博士，清华大学建筑学院，教授，博士生导师。
yantang@mail.tsinghua.edu.cn

英国作为工业化和城市规划体系建设起步最早的国家之一，在近百年来的制度探索中形成了较为完善的规划立法体系、规划许可制度、土地利用监管机制和公私合作模式^[1]，可为我国城市治理提供有益参考。其中，地方企业合作组织（LEPs: Local Enterprise Partnerships）制度作为英国城市治理体系中一项新近的实验性政策举措，揭示出在城市更新中推动公私合作的许多可行方法和尚未解决的治理困境。本文从合作治理（collaborative governance）理论出发，基于“主体—结构—机制—环境”四维度探讨这一制度的经验和不足，并借助伦敦案例分析制度细节，以期为我国推进合作型城市更新提供启示。

1 英国城市更新：从城市开发公司到地方企业合作组织

二战结束至今，英国城市更新治理体系大致经历了四个阶段。（1）1979年前福利主义阶段，由政府主导进行战后重建；（2）1980年代—1990年代企业主义阶段，由当地企业代表组成直接向中央负责的半公共机构——城市开发公司（UDCs: Urban Development Corporations），负责以市场导向和房地产驱动的方法推动经济和物质衰败区域的更新^[2]，同时形成了第一轮企业区制度（Enterprise Zone）；（3）1999—2010年区域治理阶段，由公共机构区域发展署（RDAs: Regional Development Agencies）推动城市更新和经济增长；（4）2010年以来的地方主义阶段，在权力下放和去中心化的背景下，英国以半公共的地方企业

合作组织 (LEPs) 替代 RDAs, 并启动了新一轮企业区制度, 旨在鼓励公私合作的城市更新模式, 提高政府投资和治理效率。从 UDCs 到 RDAs, 再到 LEPs, 英国的城市更新治理体系在不同的政治经济背景下经历了政府和市场力量交替主导、权力由集中向分散的转变过程。

在 UDCs 和 LEPs 两个时期, 英国均通过市场化手段加快推动城市更新与再开发。以伦敦码头区为例, 1981 年成立的伦敦道克兰开发公司 (LDDC: London's Docklands Development Corporation, 即伦敦地区的 UDC) 通过运用规划许可权和土地征收权, 在 1981—1998 年间以 18.6 亿英镑的公共资金作为杠杆撬动了 72 亿英镑的私人投资, 推动了码头区交通、住房、商业和金融中心的建设, 其中以金丝雀码头更新最为著名。码头企业区内入驻企业享受 10 年期免税优惠, 推动该地区成为伦敦新的经济增长引擎^[9]。然而, 这种市场主导的开发运作模式引发了社会各界对经济公平性和规划合理性的质疑。因此, 1998 年起 UDCs 被逐步淘汰, 2011 年转由伦敦经济行动组织 (LEAP: London Economic Action Partnership, 即伦敦地区的 LEP) 管理, 更加注重发展的均衡和公平。

然而 LEPs 制度亦未能持续, 自 2023 年起在英国全国范围内被逐渐废止。为什么 UDCs 和 LEPs 等公私合作治理制度存在不稳定性? 其内在原因是什么? LEPs 在 UDCs 的基础上优化了哪些制度设计, 又面临哪些难以解决的制度痼疾? 下文基于合作治理理论, 综合梳理政府工作报告、政策文件、学术文献和伦敦实践案例, 分析 LEPs 的运作特征和制度得失, 探究英国城市更新治理体系频繁变革背后的深层矛盾。

2 地方企业合作组织的制度内涵和发展历程

2.1 制度内涵

英国 LEPs 是一类由中央政府管理的半公共机构, 由政府人员、企业和社会代表组成, 具有鲜明的公私合作特征。LEPs 由中央政府提供运作资金, 基础职责主要有: (1) 负责编制区域内的战略经济规划 (SEPs: Strategic Economic Plans); (2) 为政府一系列资助基金制定分配政策和投资计划^[4]; (3) 建立和管理“企业区”^①。

从制度演进视角来看, UDCs、RDAs、LEPs 一脉相承, 均受中央资助并向中央负责, 但在空间规模和运作模式上具有较大差异。UDCs 最接近于我国的城投公司, 能代替地方当局行使城市更新和土地开发职能, 可强制收购土地和不动

产, 规模灵活且有极强的项目实施导向; RDAs 管辖范围最大, 官僚色彩最明显, 侧重区域层级空间和经济发展的战略统筹; LEPs 规模适中, 地位较模糊, 强调主体构成的地方性和多元性, 不具备 RDAs 的资金自由裁量权和 UDCs 的土地开发控制权, 更接近于政府顾问角色。可以说, LEPs 是 RDAs 与 UDCs 部分特征的混合体, 既保留了 RDAs 的战略规划职能, 又借鉴了 UDCs 的公司组织形式和企业区制度, 同时规避了 RDAs 机构臃肿且易脱离地方实践、UDCs 权力过度集中的弊端, 以小体量、地方化、灵活边界为特征, 实现公私合作下的政府决策服务和地方治理 (表 1)。

2.2 发展历程

自 2011 年开始运行到 2022 年启动清退归并, LEPs 的发展历程可分为起步、发展、调整、退出四个阶段 (表 2)。2010 年联合政府上台, 出于机构臃肿、官僚主义、目标宽泛、不能反映地方特征等原因解散 RDAs^[10], 启动英国新一轮地方主义导向的治理变革, 发布《地方主义法》(Localism Bill), 建立 LEPs 并恢复企业区制度。2011—2015 年, 政府不断加大对 LEPs 的资金支持, 补充了 LEPs 制定战略经济规划 (SEPs) 的职能, 使其地位不断上升。2016—2017 年, 法定部门中的市长联合当局 (MCAs: Mayoral Combined Authorities) 体系日渐成熟, 对次区域一级经济发展、交通建设和空间规划的职责接管持续强化^[11], 不断挑战 LEPs 的地位并对其提出质疑——投资决策缺乏透明度、权责模糊、专业技术力量不足、区域间实施模式差异大等^[12]。2017 年底, 第一个 LEP 被归入当地的 MCA, 预示 LEPs 制度开始走向终结。2022 年, 政府发布了逐步清退和归并 LEPs 进入 MCAs 等正式机构的相关政策 (表 2)。可见, 伴随 LEPs 衰落的是 MCAs 的崛起, 是治理权力向官方机构集中的政治性接管理程^[13]。LEPs 制度虽然延续时间不长, 但作为英国权力下放政策的“活实验室”^[14], 其制度探索积累了多方面宝贵经验, 也揭示出地方合作治理在政府与市场、中央和地方之间面临的深层次困境。

3 地方企业合作组织的“主体—结构—机制—环境”分析

3.1 基于合作治理理论的分析框架

随着现代社会公共问题的日益复杂化, 治理无法依赖单一公共部门或政府体系, 社会主体跨界合作越发重要^[15]。合作治理指众多利益相关者共同协作处理公共事务, 强调伙伴

① 企业区性质近似我国的“经济技术开发区”, 规模一般为 50~150 hm², 是城市更新和经济增长的高潜力区, 区域内企业可享受税收优惠和资金倾斜。LEPs 有权划定企业区内税收优惠范围, 并获取企业区在固定年限内的税收增额以满足自身运作和再投资需求, 从而增强财务自主性。

表 1 地方企业合作组织 (LEPs)、区域发展署 (RDAs)、城市开发公司 (UDCs) 特征比较

机构特征	地方企业合作组织 (LEPs)	区域发展署 (RDAs)	城市开发公司 (UDCs)
运作时期	2011—2022 年	1999—2012 年	1981—1998 年
政治经济背景	受 2008 年全球金融危机冲击；2010 年保守党和自由民主党成立的联合政府上台	1990 年代在民主社会主义和新自由主义之间的“第三条道路”兴起；1997 年新工党上台	受 1970 年代末全球金融危机和新自由主义思潮冲击；1980 年保守党政府上台
机构性质	非法定半公共机构	法定公共机构	法定半公共机构
机构地位	对中央负责，成员由政府任命或公开招聘	对国务大臣负责，官员由国务大臣任命	代替地方当局行使城市更新职能，向中央环境部负责，成员由环境大臣任命
机构权力	编制地方战略经济规划；协助政府基金管理和分配；建立和管理企业区	编制区域经济战略和区域空间战略（2004 年后为法定规划）；自行投资落实行动计划	拥有管辖范围内法定土地开发控制权，可强制收购、持有、管理、改造土地和不动产；建立和管理企业区
资金来源	中央提供启动资金和运作基金；企业区税收增额筹资	多部门提供资金；自主筹资	中央财政拨款；土地和房地产销售收入
聚焦空间层级	次区域级（39 个，全覆盖），对应 48 个企业区	区域级（9 个，全覆盖）	城市片区级（13 个，并非全覆盖），对应 38 个企业区
管辖范围与划定方式	按功能导向的经济地理边界划定，接近郡级边界，可局部重叠，规模约数十万 hm ² 。企业区规模为 50~150 hm ²	按区域行政边界划定，规模约为 200 万 hm ² ，管理区域覆盖英格兰	按更新需求划定，以旧工业区为主，规模为 67~4 565 hm ² 。企业区平均占地 450 hm ² 左右
工作内容与目标	发挥地方性优势，促进多方交流合作，推动经济与就业增长，提高政府资金使用效率	推动区域伙伴合作与城市更新，吸引外来投资，缩小区域发展不平衡	土地开发的前期准备工作；将土地出售给开发商；引导私人投资，实现快速再开发
工作特点	地方化、多元化、市场化	官僚化、战略化、规模化	市场化、非官僚化、项目化
外界质疑	空间边界模糊，与地方当局对接困难；资金运作不透明；规划质量不高；缺乏公众参与	机构臃肿，官僚主义凸显；目标宽泛，规划体系繁杂；不能反映地方特征	缺乏空间统筹规划，开发无序；地方政府权力架空；区域绅士化；忽视社区参与

资料来源：作者根据参考文献 [5-9] 整理绘制

关系与一致决策，是民主制度下重要的治理新范式。学界对合作治理的定义范围不一，可指政府发起的公私合作^[16]，也可指广义的多主体合作^[17]，本文参考埃默森等 (Emerson et al.) 的定义^[17]，将合作治理界定为多主体、跨部门的公共政策决策和管理的一种过程和结构性安排。基于合作治理理论，本研究搭建起“主体—结构—机制—环境”四个维度的分析框架。

主体、结构、机制（过程）和外部环境是理解合作治理的四个核心维度。参与主体的多样性与差异化能力是合作治理的前提，处理效率与包容性之间的矛盾则是关键：相较于单一主体意志的宣贯，多元主体的包容性参与需要消耗更多时间和资源，当内部分工不平等引发主体“倦怠”时，整体合作效率将进一步下降^[18]。由主体衍生的关系“结构”与合作“机制”，是解析合作治理“黑箱”的重点^[19]，二者有密切的相互作用。“结构”是维持组织地位和生存能力的关键，包括目标规则、分工协作、权力关系等要素^[20]，涉及组织合法性的概念，展现组织本身及其行为在组织成员或外部人士眼中的重要性和可信度^[21]，分为内部合法性和外部合法性。内部合法性要求主体将自己视为组织的一部分，

明确认知并信任组织的工作方式与价值，并致力于组织层面的目标实现；外部合法性则需要组织塑造良好的整体形象并响应外部期望。内外合法性的建立标准可能存在差异或冲突。“机制”即合作建构的动态过程，包括原则性参与、共同动机和集体行动力等^[22]，不同主体的运作逻辑和动机可能出现抵触，如市场灵活性逻辑与行政稳定性逻辑之间就存在矛盾^[18]。此外，布赖森等 (Bryson et al.) 还强调制度环境的重要性，分为实质性与象征性（即正式与非正式）制度，二者相互制约、相互转化。正式制度环境以政府政策、命令为代表，能直接决定合作组织的存亡并影响其基本工作模式；非正式制度如地方性文化、隐性知识和非成文规则等，亦能产生多方面影响^[23]。

主体层面个体需求与集体利益的冲突^[24]、权力不平衡^[20]、包容性与效率的矛盾，结构层面内部合法性与外部合法性的张力，机制层面稳定性与灵活性的矛盾，环境层面多重制度逻辑的冲突^[20]等，会导致以权谋私、信任破裂、运作低效等问题，并最终造成合作治理的失败，英国 LEPs 制度也不例外。下文按照图 1 所示框架，具体分析 LEPs 制度的“主体—结构—机制—环境”得失。

表 2 地方企业合作组织制度发展历程

阶段	时间	事件	变革要点
起步阶段	2010.4	保守党和自由民主党在竞选宣言中提出对地方空间治理和战略规划进行彻底改革	LEPs 取代 RDAs
	2010.5	联合政府成立，宣布关闭区域发展署 (RDAs)，建立地方企业合作组织 (LEPs)	
	2010.10	发表《地方增长：实现每个地方的潜力》白皮书，批准第一批 24 个 LEPs 成立	
	2011.3	财政大臣宣布由 LEPs 负责新一轮企业区的建立与管理	强化职能
发展阶段	2011.11	政府宣布向 LEPs 分配 5 亿英镑“地方增长基金” (Growing Places Fund)	加强资金支持
	2013.3	RDAs 关闭。政府宣布将为 LEPs 提供更多资金，包括单一地方增长基金，以及 2014—2020 年间共 53 亿英镑的欧洲结构和投资基金等	
	2014.3	除大伦敦地区外的 38 个 LEPs 向中央政府提交了战略经济计划 (SEPs)	强化职能
	2014.4	默西塞德郡、谢菲尔德城市地区、东北和西约克郡建立市长联合当局 (MCAs)	强化次区域级行政体系
	2014.7	政府宣布 2015—2021 年间向 39 个 LEPs 提供 120 亿英镑的增长协议基金 (Growth Deals)	增强资金支持
	2014.11	中央政府和曼彻斯特联合当局签署了权力下放协议，允许直接选举市长	强化次区域级行政体系
	2015.5	保守党政府上台，财政大臣宣布了英格兰以城市为中心的权力下放计划	
	2015.7	政府宣布在 2016—2021 年间向 LEPs 提供 10 亿元的增长协议基金	加强资金支持
调整阶段	2016.1	颁布《城市和地方政府权力下放法 2016》(Cities and Local Government Devolution Act 2016)，允许在主要城市地区建立 MCAs，赋予其很大的经济、住房、规划、交通和警务权力	强化次区域级行政体系
	2016.3	国家审计办公室 (National Audit Office) 发布对于 LEPs 的研究报告，指出绩效考核不明确、专业技术力量不足、信息公开不完善等问题	LEPs 受质疑和审查
	2016.11	政府发布《地方企业合作组织国家保证框架》(Local Enterprise Partnership National Assurance Framework)，加强对于 LEPs 运作规则的指导	
	2017.3	斯蒂芬·巴克莱 (Stephen Barclay) 议员致信国家审计办公室审计长，对大剑桥大彼得伯勒地方企业合作组织 (GCGP LEP: Greater Cambridge Greater Peterborough Local Enterprise Partnership) 提出质疑	
	2017.5	大剑桥大彼得伯勒地区选举出第一位市长	强化次区域级行政体系
	2017.11	国家审计办公室发布关于 GCGP LEP 的审查报告，没有发现公款滥用的证据	LEPs 受质疑和审查
退出阶段	2017.12	GCGP LEP 董事会辞职，LEP 职能归并当地 MCA	LEP 归并次区域级行政机构
	2018.7	社区和地方政府部 (Department for Communities and Local Government) 发布对 LEPs 的审查报告，明确其角色和责任、活动和目标，要求改革领导和治理模式、问责制、财务报告等，并在 2018 年 9 月 28 日之前消除管辖区域的重叠	LEPs 受质疑和审查
	2022.3	政府发布将 LEPs 职能整合入地方权力下放机构 (如 MCAs 等) 的指引	LEPs 归并次区域级行政机构

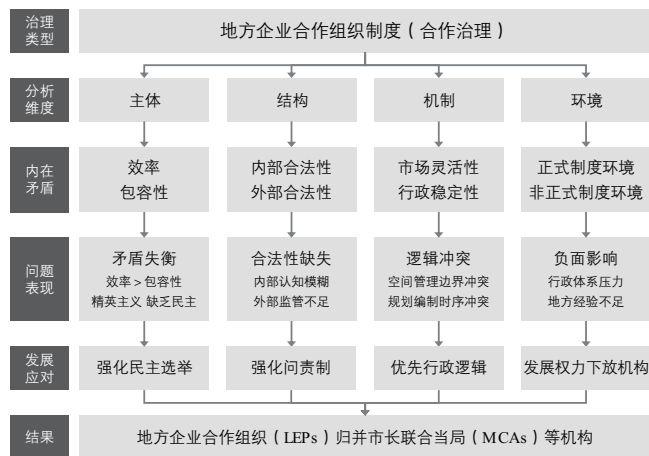


图 1 合作治理理论视角下地方企业合作组织制度的分析框架

3.2 主体维度：效率与包容性的矛盾

LEPs 成员可以涵盖地方政府官员、当地企业代表、大学专家和社会组织成员等各界人士，但由于 LEPs 的核心目标是“促进增长”并规避传统民主决策中过时、繁琐、不确定的机制^[25]，故 LEPs 在成员选择上更倾向于追求效率而牺牲包容性，如选择大型企业领导人而非普通居民。英国政府意识到这一问题后，于 2016 年发布《地方企业合作组织国家保证框架》，要求 LEPs 董事会成员有一半以上来自私营部门，且必须有一位中小企业界代表，还需定期发布成员构成的“多样性声明”^[26]。以伦敦经济行动组织 (LEAP) 为例，其组织架构包括董事会和委员会两级，不同委员会分头负责基金分配、投资、企业区管理等事务 (图 2)。根据 LEAP 年度报告，截至 2020 年 3 月，LEAP 董事会有 20

名成员——7名来自公共部门，13名来自私营部门，8名由政府任命，12名为公开招聘；董事会主席由伦敦市长担任。这种以市长牵头、私营部门力量为主的主体构成较好兼顾了运作效率和公共利益。此外，LEAP在董事会成员选拔中特别注重性别比例、地区均衡和行业多样性，以确保充分考虑多元观点和方法，董事会会议为每季度定期举行^[27]。

然而，各地LEPs中的成员构成并不一致，可能出现力量失衡状况。部分LEPs具有较强政府色彩，服从MCAs的治理安排，如伦敦、曼彻斯特、利兹等，相对注重成员构成包容性和成员选拔民主性；也有部分LEPs由企业实际主导而与地方当局保持距离^[28]，可能加剧普通公民与商界精英之间的紧张关系。有访谈研究指出，中大型企业领导人更有可能胜出成为LEPs成员，LEPs也偏向为大企业和成熟企业发声，社区、民众在LEPs决策中普遍缺乏参与机会^[29]。可见，虽然LEPs相较于UDCs实现了更广泛、多行业的动员，但仍未真正打通自下而上的决策通道。

3.3 结构维度：内部合法性与外部合法性的紧张关系

LEPs彰显了英国都市治理的半正式和非政治化协商的特

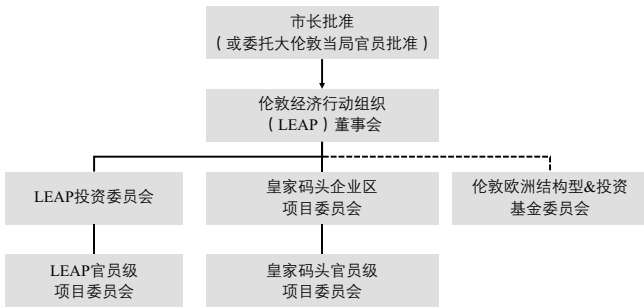


图2 伦敦经济行动组织架构

资料来源：作者译自参考文献[27]

色^[25]，在治理体系结构中既能纵向联动中央和地方，又能横向对接社会合作伙伴，灵活运用“官方”和“非官方”属性身份，将各方主体聚集在一个“中立空间”中交流^[12]。对内，LEPs优先安排的发展项目可免去公共参与过程，以开发咨询报告的形式替代规划许可，强化了内部合法性。相较于一般性政府主导、委托企业运作模式，如此可以增强私营部门投资意愿。对外，LEPs不像早期城市开发公司（UDCs）以企业区土地出让作为主要收益来源，而是通过长期发展计划从企业税收增长中获取收益^[4]，以减少外界对其“赚快钱”的嫌疑，提升外部合法性。

以LEAP为例，该组织可收取企业区内为期至少25年、预计超10亿英镑的商业税收增长额用于再投资^[27]，为主体提供了有效激励。对外，LEAP的信息公开制度完善，会在年度报告与政府网站上披露详细的资金来源、财务支出和项目进展。同时，LEAP以实际行动提升组织可信度和社会形象，包括：利用各类政府基金制定了一揽子就业、创新与社区资助计划；重点关注中小企业和落后区域发展（表3）；在伦敦皇家码头企业区划定税收减免范围，设立皇家码头良好增长基金；与各级政府和社区共同推动更新建设与公共资产管理等^[31]。例如：在企业区占地20hm²的银镇（Silvertown）片区已废弃约40年，2023年在LEAP、政府和地产公司的合作下启动重建，预计将创造1万个新工作岗位并提供6000余套新建房屋，且50%房屋将作为可负担住房^[32]。

然而，作为一个形式自由、职责模糊的机构，LEPs更多时候面临的是内外合法性的双重紧张。首先，由于政府未作出明晰界定，LEPs内部成员对自身归属于地方还是中央的观点不一^[12]；面对工作职责扩张，有的乐于接受，有的则强烈反对；全职员工数量从0~80名不等^[33]，对工作标准的理解也不一致；制定的战略经济规划（SEPs）从43页到456

表3 伦敦经济行动组织在2020—2021年间的主要工作内容

项目类型	项目及其内容
技能培训	市长数字人才计划（Mayor’s Digital Talent Programme）：为初创企业和中小企业、学校、青年人提供数字技能方面的就业能力和创业能力培训 市长工程学院（Mayor’s Construction Academy）：培训建筑工人工人
基金资助	挑战伦敦（Challenge LDN）：基于LEAP资助的市长公民创新挑战的成功经验，与各社区合作确定13项挑战计划，邀请来自各个领域和学科的创新者和企业家共同合作，应对商业街重振、空气质量提升、公平薪酬保障以及心理健康支持等挑战 伦敦商业中心（London Business Hub）：为企业提供线上和线下的商业业务支持，通过COVID-19热线支持了超2000家企业，为超3000家企业提供了中高强度支援 良好增长基金（Good Growth Fund）：为公共、私营和第三部门提供资本资助、再生咨询、设计支持和知识共享机会 伦敦人技能基金（Skills for Londoners Capital Fund）：改造教学资产和设备，包括建设大学校园，为有特殊教育需求和残疾的学习者提供无障碍教学空间等
社区建设	伦敦众筹（Crowdfund London）：资助社区主导的富有想象力的再生项目，涵盖公共空间改造、社区厨房、文化项目等 空气质量（Air Quality）：创建6个商业低排放社区，规划可持续交通方案

资料来源：作者根据参考文献[30]绘制

页不等，且质量参差不齐。这导致其他部门对 LEPs 业务能力产生怀疑，比如政府规划部门就普遍希望 LEPs 只扮演“执行者”角色而不要过度干涉法定规划。其次是外部监管权力的不足，LEPs 通常由一个指定的地方当局或联合当局作为问责机构^[28]，但 LEPs 的成立与决策均由中央政府审批，地方当局缺乏对 LEPs 的有效监管权力。

内外合法性标准的差异进一步加剧了紧张关系。在外部官僚人员眼里，LEPs 的非等级结构和包容性决策过程可能被视为不合法^[23]。例如：大剑桥大彼得伯勒地方企业合作组织（GCGP LEP）的主席是一建筑公司董事长，该公司承接了该 LEP 管辖企业区内一项建设项目，这遭到一位议员的质询，该 LEP 当即停止运营并接受审查。虽然最终没有发现腐败的证据，但审计署认为该 LEP 在监督制度、决策程序、会议记录和信息披露方面均不完善^[34]，间接导致整个组织在 2017 年被取缔。这类状况并非个例——2014 年的一项第三方调查表明，公布年度账目的 LEPs 不到 1/3，公布年度报告的不到一半，超过四成的地方相关人士认为 LEPs 运作不够透明^[35]。随着 LEPs 的职权扩张，外界对于 LEPs 的不信任和不满情绪也逐步累积。

3.4 机制维度：市场灵活性与行政稳定性的冲突

LEPs 在空间管理、规划计划和资金运作上遵循快速响应、强适应性和非官僚主义的市场逻辑。LEPs 以自行确定的功能性经济地理范围（FEA: Functional Economic Area）为管理边界，不同 LEPs 的管理边界可以重叠^[36]，有利于跨边界商业合作。LEPs 编制的 SEPs 虽然名为战略规划，实际上更像短期商业计划，有极强的项目实施导向，能弥补政府法定空间规划的不足。LEPs 的资金来源鼓励竞争性分配方式，如区域增长基金需通过竞标申请，增长协议基金需要基于 SEPs 与政府谈判获得；同样，LEPs 下放的支持资金也常采取公开竞争申请方式，并且会持续跟进获助项目的进展状况，以确保“物有所值”。例如：LEAP 负责的伦敦良好增长基金在 2017—2020 年间共收到 535 份申请，但仅有 171 个项目入围、139 个项目获助。

然而，LEPs 灵活的市场运作思维会与地方政府行政思维产生冲突，降低治理效率。空间上，LEPs 功能性边界与地方行政管辖边界交错叠置，每个 LEP 平均对接 9 个地方当局，37 个地方当局的辖区范围对接一个以上 LEPs，难以厘清管理权责和争取对口支持^[28]。时间上，地方政府的法定空间规划常常面临修改、搁置或撤回等状况，而 LEPs 制定的 SEPs 需追随不断变化的市场状况，二者难以同步有效对接，导致 SEPs 无法发挥其参考价值^[12]。此外，竞标模式下，中央下发资助的额度取决于 LEPs 的能力表现，导致地方财政

越来越依赖于城市经济绩效的改善^[25]，形成滚雪球效应，一定程度上抬高了经济发展不平衡风险。

3.5 环境维度：正式制度环境与非正式制度环境的冲突

采取 LEPs 这样地方性的、较小的合作组织结构有助于进行充分的面对面接触交流^[37]，推动各主体从互惠关系转向“心理契约”的长期承诺，使合作关系更为稳固^[38]。当地方具备公私合作传统、优越的非正式制度环境时，LEPs 就能利用已具备的流程和组织能力快速启动并有序运转，如在公私合作伙伴关系已存在 20 余年的大曼彻斯特地区^[37]。然而，当地方非正式制度环境中缺乏公私合作经验或有力领导者时，LEPs 就需要与各部门进行长时间磨合，制度效果将大打折扣，并可能沦为政治力量博弈的场域^[14]。

同时，LEPs 对非正式制度的依赖引发了正式制度的紧张与施压。中央政府作为 LEPs 的创建者和管理者，在审批控制、任务布置、职能吸收三方面施加影响：首先，LEPs 并没有如 RDAs 的自主决策权力，其报给中央政府审批的提案必须契合中央的关注重点，否则会被一再退回^[39]；其次，政府的任务时限常常过于仓促，如从政府发布编制 SEPs 的指导意见到 LEPs 提交 SEPs 仅有 9 个月时限，而过去 RDAs 编制区域经济战略往往需要两倍时间^[12]；再者，行政体系中 MCAs 不断强化，最终全国议员、地方领导人和新当选市长共同推动了 MCAs 对 LEPs 职能的解构、吸收^[13]。

3.6 地方企业合作组织的合作治理模式总结

笔者通过在坐标系四象限中融合四维度分析内容，形成了合作治理模式的直观定位图（图 3）。当 4 个点落在 2 条斜的均衡线上时，意味着该治理模式在四种矛盾或张力间取得了基本平衡，有助于制度稳定维系；当点与均衡线发生偏

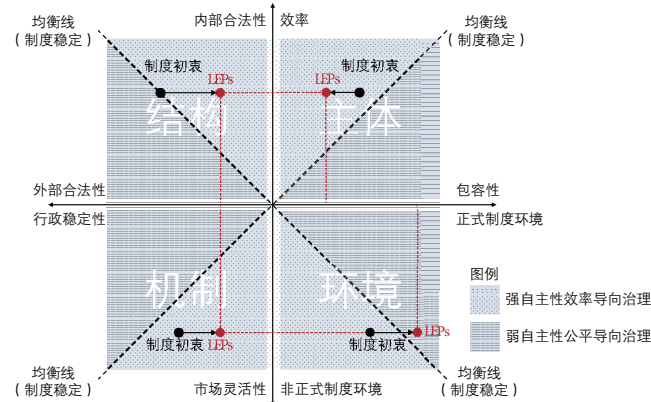


图 3 “主体—结构—机制—环境”四象限分析图

离,根据落入区域可分为“强自主性效率导向治理”和“弱自主性公平导向治理”两类。LEPs在主体、结构和机制维度可归入前者,在环境维度却受到较强的正式制度环境的影响。

LEPs制度建立的初衷是在各维度均衡的基础上向“强自主性效率导向治理”合理偏移,以实现权力下放和地方自主发展,但在现实中,由于权责界定等配套制度尚未完善就快速启动,导致LEPs的偏移被放大,出现主体构成不够民主包容、钱权交易嫌疑等问题,政府不得不强化行政力量干预,但这种仓促施压又进一步加剧了制度动荡。LEPs制度的最终解体是四维度内部失衡和整体失衡的综合结果:单维度上包容性不足、外部合法性缺乏、行政稳定性欠缺和正式制度环境施压不当,整体上过分偏重“强自主性效率导向治理”,与正式制度的要求之间形成了不可调和的冲突。不过,LEPs制度生命短暂更多是出于政策仓促和政治变迁等原因,就该制度本身的价值取向和地方运作模式而言,仍有许多可圈可点之处。

4 英国地方企业合作组织对我国城市更新治理的启示

4.1 明确多主体公私合作场域,平衡治理效率和包容参与

自1980年代以来,政府和社会资本合作模式(Public-Private Partnership,下称PPP模式)在我国日益频繁并逐步规范化。城投公司作为我国城市建设和更新经营的重要主体,性质近似于英国城市开发公司(UDCs),可以借鉴英国LEPs的运作模式,构建起公私合作的制度化场域,动员多方力量投入城市建设。例如:我国部分城市由国有企业、实力民企、大型金融机构等牵头建立了城市更新联盟、城市更新基金等,可汇集多方资源统筹协调。借鉴LEPs经验,应推动此类市场化平台获取官方背书,与政府规划联动,并面向企业代表、街道社区、专家学者、社会组织等主体成立半公共咨询机构,形成更具包容性的协商过程,将经济可行性分析前置,使规划过程更加“商业友好”。

4.2 形成权责清晰的制度供给,强化信息公开与运作监督

LEPs重“权”轻“责”、终被取缔的教训表明,机构的合法性就是生命力,清晰的问责机制、信息公开与完善的监督机制是公私合作制度平稳运行的重要保障。当前我国城市治理主体越发多元,许多大学、规划院和企业的专家人员兼职承担责任规划师等工作。对于此类双重身份参与者,可以借鉴英国政府对LEPs成员采取的管理准则,签署并公开涉及职位、股权、资产、关联方交易、成员资格乃至家庭成员利益等的利益登记册^[13],完善利益公开和利益回避制度。同时吸收LEPs的教训,提升工作程序规范性、考核科学性,

在规避以权谋私的前提下给予合理激励,不断调整治理结构,趋于内外合法性的平衡。

4.3 整合空间战略与经济政策,加强规划协同与有序传导

我国五年经济发展规划和国土空间规划体系存在二分现象,有待进一步强化编制联动。汲取英国战略经济规划(SEPs)难以对接法定空间规划的教训,我国需明确各级各类规划的编制时间线,理顺发展规划、空间规划、实施计划、项目策划的传导关系,不能以底层资金运作便利驱动顶层战略规划内容,同时要避免空间规划脱离经济实际与效益量化评价。对城市中更新“租差”最大、潜力最高、发展优先级靠前的区域,应学习LEPs的企业区制度,强化直接管理与实施把控,引入税收增额融资模式,形成社会资本投资收益与片区税收增长挂钩的机制,或推动更新绩效考核与政府奖补挂钩。

4.4 提供稳定的外部制度环境,注重弹性留白与渐进变迁

稳定的外部正式制度环境是合作治理规范化、秩序化的基础,适宜的非正式制度环境能为合作的持续生长提供支持。随着我国市场经济体系的日益成熟和公民素养的提升,城市治理将越发依赖多元社会主体自发协作,需要在正式与非正式制度环境之间取得动态平衡:政府政策应为“长效稳定”与“动态修正”的统一,营造稳定的合作氛围,避免朝令夕改下地方主体的无所适从;正式与非正式制度的运作界限需明确,从而规制正式权力的扩张倾向,提供非正式制度的生长空间,鼓励地方层面的自由对话、市场合作和企业家精神;及时将不合时宜、不能因地制宜的正式制度弹性化,将有效的非正式制度正式化,并实现二者的灵活转化。由此,形成注重弹性留白和渐进变迁的外部制度环境,推动合作治理的良性运作循环。UPI

注:文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

参考文献

- [1] 张兴. 谋求城市保护与现代发展共赢之路:英国城市更新实践经验与借鉴意义[J]. 现代城市研究, 2021(12): 56-60.
- [2] 王婷婷. “二战”后英国城市更新“管理向治理”、“区域向地方”的转变[J]. 城市发展研究, 2018, 25(10): 75-79.
- [3] 杨滔. 大规模城市更新中整体与局部的互动:伦敦道克兰区案例[J]. 北京规划建设, 2009(3): 109-112.
- [4] UK Government. Local Enterprise Partnerships: integration guidance[EB/OL]. (2022-04-04)[2024-03-01]. <https://www.gov.uk/government/publications/local-enterprise-partnerships-integration-guidance>.
- [5] LAWLESS P. Urban Development Corporations and their alternatives[J]. Cities, 1988, 5(3): 277-289.
- [6] DEAS I, ROBSON B, BRADFORD M. Re-thinking the Urban Development Corporation ‘experiment’: the case of central Manchester, Leeds and

- Bristol[J]. *Progress in planning*, 2000, 54(1): 1-72.
- [7] 曲凌雁. 更新、再生与复兴: 英国 1960 年代以来城市政策方向变迁 [J]. *国际城市规划*, 2011, 26(1): 59-65.
- [8] 祝贺. 城市更新与城市设计治理: 英国实践与中国探索 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2022.
- [9] 罗超, 王国恩, 孙靛雯. 从土地利用规划到空间规划: 英国规划体系的演进 [J]. *国际城市规划*, 2017, 32(4): 90-97.
- [10] MARLOW D. Local Enterprise Partnerships: seven-year itch, or in need of a radical re-think? -lessons from Cambridgeshire and Peterborough, UK[J]. *Local economy*, 2019, 34(2): 139-148.
- [11] Centre for Cities. Everything you need to know about metro mayors: the most frequently asked questions about metro mayors[EB/OL]. (2024-02-29) [2024-03-03]. <https://www.centreforcities.org/publication/everything-you-need-to-know-metro-mayors/>.
- [12] PUGALIS L, TOWNSEND A, GRAY N, et al. Planning for growth: the role of Local Enterprise Partnerships in England final report[R]. London: Royal Town Planning Institute, 2015.
- [13] UK Government. Review of Local Enterprise Partnership governance and transparency[EB/OL]. (2017-10-26)[2024-03-18]. <https://www.gov.uk/government/publications/review-of-local-enterprise-partnership-governance-and-transparency>.
- [14] WAIN M J. The English experiment: Local Enterprise Partnerships and their effects on innovation policy design and implementation[D]. Manchester: The University of Manchester, 2021.
- [15] KETTL D F. Managing boundaries in American administration: the collaboration imperative[J]. *Public administration review*, 2006, 66: 10-19.
- [16] ANSELL C, GASH A. Collaborative governance in theory and practice[J]. *Journal of public administration research and theory*, 2008, 18(4): 543-571.
- [17] EMERSON K, NABATCHI T, BALOGH S. An integrative framework for collaborative governance[J]. *Journal of public administration research and theory*, 2012, 22(1): 1-29.
- [18] PROVAN K G, KENIS P. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness[J]. *Journal of public administration research and theory*, 2008, 18(2): 229-252.
- [19] 蔡长昆. 合作治理研究述评 [J]. *公共管理与政策评论*, 2017, 6(1): 85-96.
- [20] BRYSON J M, CROSBY B C, STONE M M. The design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature[J]. *Public administration review*, 2006, 66: 44-55.
- [21] HUMAN S E, PROVAN K G. Legitimacy building in the evolution of small-firm multilateral networks: a comparative study of success and demise[J]. *Administrative science quarterly*, 2000, 45(2): 327-365.
- [22] EMERSON K, NABATCHI T. Collaborative governance regimes[M]. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2015.
- [23] BRYSON J M, CROSBY B C, STONE M M. Designing and implementing cross-sector collaborations: needed and challenging[J]. *Public administration review*, 2015, 75(5): 647-663.
- [24] THOMSON A M, PERRY J L. Collaboration processes: inside the black box[J]. *Public administration review*, 2006, 66: 20-32.
- [25] DEAS I. The search for territorial fixes in subnational governance: city-regions and the disputed emergence of post-political consensus in Manchester, England[J]. *Urban studies*, 2014, 51(11): 2285-2314.
- [26] UK Government. Local Enterprise Partnership national assurance framework[EB/OL]. (2016-11-10)[2024-03-05]. <https://www.gov.uk/government/publications/local-enterprise-partnership-national-assurance-framework>.
- [27] Greater London Authority. London's Local Enterprise Partnership(2012-2023) [EB/OL]. [2024-03-07]. <https://www.london.gov.uk/who-we-are/what-mayor-does/priorities-london/londons-recovery-coronavirus-crisis/london-partnership-board/londons-local-enterprise-partnership-2012-2023>.
- [28] PIKE A, MARLOW D, McCARTHY A, et al. Local institutions and local economic development: the Local Enterprise Partnerships in England, 2010- [J]. *Cambridge journal of regions, economy and society*, 2015, 8(2): 185-204.
- [29] NEWMAN J, GILBERT N. The role of the private sector in subnational governance: learning lessons from England's Local Enterprise Partnerships[J]. *Local economy*, 2022, 37(1-2): 66-83.
- [30] LEAP. LEAP annual report 2020/21[R/OL]. [2026-01-16]. https://www.london.gov.uk/sites/default/files/2024-02/LEAP_Annual_Report_2020%E2%80%9321_FINAL.pdf.
- [31] Royal Docks. Why the Royal Docks?[EB/OL]. (2016-02-12)[2024-03-13]. <https://royaldocks.london/opportunity>.
- [32] SLA. Silvertown: reinventing the industrial Royal Docks as a 50-acre vibrant waterside community and a new destination for London[EB/OL]. (2023-02-01)[2024-03-11]. <https://www.sla.dk/cases/silvertown/>.
- [33] National Audit Office. Local Enterprise Partnerships[EB/OL]. (2016-03-23)[2024-03-08]. <https://www.nao.org.uk/reports/local-enterprise-partnerships/>.
- [34] National Audit Office. Investigation into the governance of Greater Cambridge Greater Peterborough Local Enterprise Partnership[EB/OL]. (2017-11-29)[2024-03-08]. <https://www.nao.org.uk/reports/investigation-into-the-governance-of-greater-cambridge-greater-peterborough-local-enterprise-partnership/>.
- [35] The Next LEPS: Unlocking growth across our localities[EB/OL]. (2015-03-02) [2024-03-11]. <https://www.localis.org.uk/research/the-next-leps-unlocking-growth-across-our-localities/>.
- [36] 2010 to 2015 government policy: Local Enterprise Partnerships (LEPs) and Enterprise Zones[EB/OL]. (2015-05-08)[2024-03-15]. <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-local-enterprise-partnerships-leps-and-enterprise-zones/2010-to-2015-government-policy-local-enterprise-partnerships-leps-and-enterprise-zones>.
- [37] ROOK A. The shift from a one-size-fits all model towards Local Enterprise Partnerships in England[D]. Groningen: University of Groningen, 2012.
- [38] RING P S, VAN DE VEN A H. Developmental processes of cooperative interorganizational relationships[J]. *Academy of management review*, 1994, 19(1): 90-118.
- [39] JOHNSTON L, BLENKINSOPP J. Challenges for civil society involvement in civic entrepreneurship: a case study of Local Enterprise Partnerships[J]. *Public money & management*, 2017, 37(2): 89-96.

(本文编辑: 高淑敏)