

城市应该如何管理

——美国进步时代的市政体制及其改革

罗思东 何艳玲*

“美国不会有社会革命,因为美国天天在社会进步之中,这种革命是渐进性的。”

——胡适,1992[1927]:150

【摘要】论文分析了美国进步时代市政体制改革的背景及其存在的问题,在此基础上对美国市政体制改革的内容,尤其是从传统“弱市长型”市长-议会制转向“强市长型”市长-议会制、城市委员会制以及城市经理制的过程作了深入分析,并以此希望形成关于中国市政体制改革的启示。

【关键词】美国进步时代 市政体制 改革

1888年,英国作家、美国问题观察家詹姆斯·布赖斯(Bryces, 2001[1888])说:“不可否认,美国的城市政府是美利坚合众国一个明显的失败。”不过,进入20世纪以后,很多美国城市政府(比如当时的中西部工业重镇克利夫兰市)却洗刷了“城市之耻”,其办事效率也开始让英国人称羨。在不到50年的时间里,美国如何洗刷了“城市之耻”,“明显失败”的美国城市政府又经历了什么样的变化?回答这些问题必须回到美国19世纪末至20世纪初的城市改革,即进步时代的美国市政体制改革。

进步时代是美国由传统农业社会向现代工业社会转变的分水

* 罗思东,厦门大学政治学系,副教授;何艳玲,中山大学行政管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院,副教授。

本文受中山大学“985二期”国际交流项目“美国进步时代研究”资助。同时感谢匿名评审人详尽的评审意见。

岭。在这一时期,美国完成了历时百余年的西部扩张,科学技术与工业迅速发展,经济高涨,社会富有活力,成为资本主义世界的首要强国;同时,美国资本主义逐步由自由竞争向私人垄断演变,拜金主义和社会达尔文主义盛行,政治腐败,社会矛盾尖锐。而美国城市,作为“各种强大的经济势力、社会势力和政治势力的风暴中心”,相应地具有了由农村民主国家走向半城市、半农村国家这一“根本性转变所包含的一切变化”(梅里亚姆,1984:147)。本文将分析美国进步时代市政体制改革的背景、市政体制存在的问题,在此基础上对美国市政体制改革的内容作深入分析,以此希望形成对于中国市政体制改革的启示。

一、急速发展的城市及其问题

19世纪后期至20世纪初,城市的崛起成为地区工业化进程的标志,特别在美国东北部和中西部地区。1790年美国首次进行人口普查时,城市化人口占全国总人口的比率仅为5.1%,到1920年时,这一比率超过了50%,初步实现了全国人口的城市化。随着遍及全国的铁路网建设以及西部大开发的完成,大量外来移民和农村移民密布于新的市场和货物集散地、矿业城镇,城市数量迅速增加。自美国人口普查局宣布陆地边疆消失的1890年开始至1910年,20年间城市数量增加了61%,达2,262个。在城市数量增加的同时,全国人口开始向大城市集中。1890-1910年间,美国10万人以上的城市增加近一倍,1910年这些城市的总人口超过2,000万人,接近全国城市总人口的一半,约为1890年全国所有城市人口总和(McKelvey, 1973:76)。19世纪最后30年,为了容纳急剧增加的人口,大城市边界不断向周围扩张。

人口的增长和城区的扩大,使城市对基础设施和公共服务的需求持续增长,使老城区的市政设施不堪重负。新城区则更需要供水、排水、消防和警察服务、建设道路及其附属设施,住房和环境卫生也亟待建设和改善,城市政府疲于应付。对于举办学校、医疗机构、图书馆、公园、体育文化设施等反映城市生活品质的服务事业,许多城

市更是有心无力。

随着产业分工的发展,综合性或专业化的大城市成为区域中心城市,对整个区域的经济活动产生了强大的聚集作用,并在郊区形成了大量的中小城市。这些中小城市或是在经济分工上依赖于中心城市,或是成为中心城市就业者的居住之所,成为“卫星城”。由于郊区与中心城市间存在着密切的经济和社会往来,从而在城郊之间产生大量的人流和物流,致使交通基础设施严重不足。因为美国设市的人口标准较低(不少于2,500人),大多数郊区政府所辖人口少,财力有限,无力独自举办公用事业。大量郊区因而不能给居民提供基本公共服务——特别是像给排水这种费用较高的服务项目,而不得不依赖中心城市。因此对于大城市来说,不仅要承担自身的服务重任,常常还要顾及郊区。以芝加哥市为例,1888年到1900年间,芝加哥市的地域扩大了420%,人口增加了110%,税收收入却只增长了35%(Green & Holli, 1987:24),财力日渐捉襟见肘。

公共服务供给在大量新移民和工人家庭居住的贫民窟,情况显得更为糟糕。1879年,纽约市的贫民窟住宅达到2.1万个,到1900年增加到4.3万个,容纳居民高达150万人,约占当时纽约市总人口的40%(王旭,2000:123)。这些贫民窟的住房和市政服务条件极差,住房和街区的采光、通风、照明、排水、管道、消防等条件极为恶劣,环境卫生状况惨不忍睹。当时的一个社会组织哀叹:“极端破旧的建筑,污秽后院里的拥挤出租屋,黑暗潮湿的地下室,滴漏的阁楼,由商店、户外厕所、马厩改建的住所,虽然连牲畜都难以入住,却在这座富裕的基督教城市中容纳了我们成千上万的同胞。”(Riis, 1971:11)目睹这些状况,记者雅各布·里斯(Riis, 1971:229)在结束对纽约贫民窟调查时不得不提出警言:

阶级之间的鸿沟在无形之中出现,且未被冷漠的人们察觉,却在一天天扩大。冗长的司法程序、政治上的权宜之计,都不能让它消失。我们的政府体制可以为抵制其它的危险提供防范和庇护,对此却不能。我知道只有一座桥梁可以通向安全,一座建基于公正的人类良知之桥。

二、城市政治机器与城市政治腐败

美国传统政治生活在农村,乡镇和县是美国民主的发源地和集散地。其选举政治和公共服务,体现了人口稀少的农村地区的分散性、直接性和志愿性。但是,当这一传统机制运行于人口稠密的新兴工业城市的时候,却产生了意想不到的扭曲,形成了影响广泛的城市“机器政治”,背离了美国民主传统所应体现的政治价值与社会伦理。19世纪后期至20世纪初期,外来移民大量涌入工业城市,是导致这一现象的一个主要原因。

外来移民的大多数,比如,俄国移民的88.6%、爱尔兰移民的86.9%、意大利和波兰移民的84.4%、英国移民的75%进入城市。城市人口越多,外来移民的比重越大(梁茂信,2002:132)。美国城市在种族上呈现出越来越多的异质性,进而改变了美国城市的政治生活。由于美国广袤的国土和西部开发的影响,城市中的“扬基佬”(Yankee,美国人的绰称)和来自农村的国内移民在密度上不断被稀释。在辛辛那提、圣路易斯、芝加哥以及许多西部新城,父母出生于爱尔兰或德国的第二代移民,占据了同老移民后裔一样重要的地位。1890年,多数人口在20万以上的城市,外来人口一般占城市居民的69%以上;在两个重要的移民城市圣路易斯和芝加哥,1860-1890年的30年间,父母出生在国外的第二代移民占城市总人口的比例分别高达42.3%和37.5%(McKelvey, 1973:72,63)。

外来移民进入城市后,形成了以血缘、文化、宗教或经济利益为纽带的移民社区。由于城市政府无法为移民提供基本服务,在新移民融入主流社会之前,移民社区发挥了重要作用,使移民初来乍到之时便能获得基本日常生活服务。各社区建立了自己的族裔组织,成立了社区管理委员会,下设负责教会、教育、贸易、消防、医疗、文化娱乐和公共设施的机构,并建立了合作社,提供失业救济、退休养老金和医疗保险等社会保障服务(梁茂信,2002:134-138)。传统的美国地方政治的活动和职位,是志愿性、荣誉性的,这种志愿服务的荣誉,建立在私人财富的基础之上。大城市的移民改变了这种传统及其相应的观念。移民缺乏私人财富的基础,只能以积极的社区政治

活动来谋生计,其结果是地方政治的职业化(Monkkonen, 1988: 210)。这种以生存为唯一目标的集团政治,产生了政治机器的大小头目和以政治为职业的城市老板(city boss)^①。这些城市老板与移民有天然联系,熟悉城市事务,“他们拉帮结伙,并投靠某一大党为进身之阶,进而通过层层党派组织操纵竞选、恩赐官职、安插亲信,构成党派机器把持市政”(王旭,2000:115-116)。

从组织架构上来看,基层选区(precinct)及其头目构成了美国城市政治机器的组织基础(图1所示)。

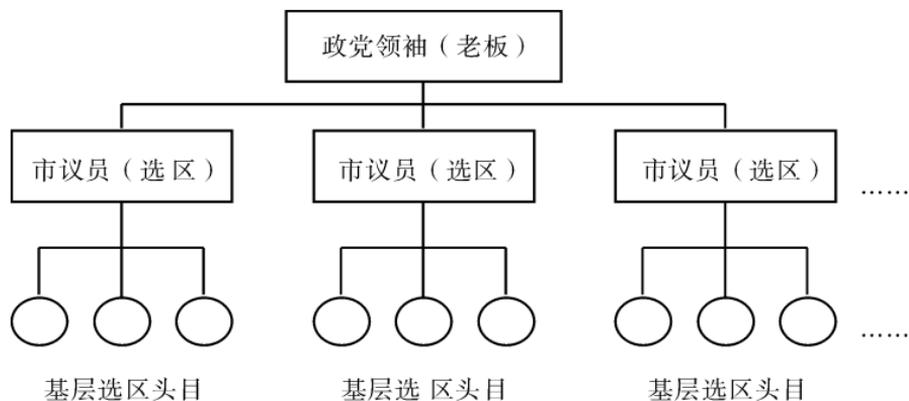


图1 美国城市政治机器的组织结构

一个典型的基层选区一般有400-600名选民,人口多的城市如纽约市,一个基层选区有近500户家庭。政党在基层选区的头目(captain)一年到头奔走于邻里街区,与大多数选民熟知,并经常关心他们的愿望与需要,其任务就是在选举日让支持他的政党的选民去投票。一般而言,30-40个基层选区构成一个选区(ward),由各

^①美国历史学家丹尼尔·布尔斯廷(Boorstin, 1993: 300, 294)发现,“联邦制连同其大量的地方政府和分散各处的政治机会,使得爱尔兰人和其他移民易于在同化之前参与政治”,爱尔兰人为美国政治贡献了“集团政治”这一新的政治形式。在移民社区形成过程中,部分政治活跃分子(特别是爱尔兰人),利用自己对美国政治的熟悉,以及积极的社会活动,逐步成为种族集团的政治领袖,史称“城市老板”。城市老板在美国政治机器体制中的地位举足轻重,其主要职责是为政党候选人筹措竞选经费,代为征集选票,甚至直接出马参与竞选;并在选举胜利后主导政府职位分配,或用政府掌握的经济利益和好处来犒劳追随者。

基层选区的选民选举产生在市议会中代表该大选区的一名市议员 (alderman), 这名市议员大多是该选区的政党委员会主席; 再由这些作为市议员的选区政党委员会主席选举产生该政党的“老板”, 这个老板可以是市长, 但通常并不是。基层选区的头目由选区的市议员确定, 并为市议员工作; 而市议会则最终对城市老板负责。

显然, 这是一个以集权和等级制为特征的组织体系, 城市的政党组织与正式的城市政府结构平行设置, 又混在一起, 城市老板和政党组织由于掌握了选区选民, 更具有实权, 成为城市的“无形政府”。同时, 城市老板及其政治机器还通过选举控制了州议会, 州议会干预市政的做法司空见惯, 甚至还将一些历来由城市自主组织的服务操纵在州政府手中。例如, 密苏里州的圣路易斯市和堪萨斯城的治安服务, 在实施地方自治之前, 处于州长任命的治安委员会的控制之下 (Munro, 1909:251 - 252); 1835 年至 1875 年间, 泽西城的城市特许状被州议会修正了 91 次; 费城一度拥有近 30 个各种名目, 同时有各自独立的委员会 (王旭, 2006:121)。市政体制的分散可见一斑。

从安德鲁·杰克逊总统任期开始, 政府公职通常被用作选举获胜政党的酬谢, 政党分肥成为现代政党政治的惯例。内战之后, 随着经济的发展和城市政治机器的形成, 分肥者的眼睛盯住令人眼花缭乱的政治控制的可能性, 把它们作为取得财富和权力的手段。著名政治学家梅里亚姆 (1984:161) 观察到:

城市的扩充和工业的发展, 在政治冒险家面前展开了一个空前富饶的政治开拓领域。市的特许权和罪恶、县和其他地方政府的税收、州的立法和公共机构、联邦政府的关税、货物税、公地、铁路和公司立法; 还有市、县、州和联邦政府的公共建筑、合同和公共基金, 所有这一切都被添加在最初只包括“职位”一项的战利品之内。

三、传统市政体制及其缺陷

进步主义改革之前的美国市政体制, 延续了殖民地时期市政体制立法与行政不分的传统。在殖民地时期, 一般是由总督授予城市特许状,

规定市政体制和市政府的权限。依据特许状设立的一院制议会,往往集立法、行政、司法于一体,市长、议员和其他主要官员都属于议会成员。这种体制中的市长影响较大,一是因为市长由殖民地总督任命,行使总督乃至英国皇室的职权;二是因为市长的人选,一般具备了丰富的地方政府工作经验,并且已经在地方事务中发挥了重要的领袖作用。但是,该体制的缺陷是市长权力过大,缺乏制度性制约。

独立之后,美国人对行政长官的不信任充分表现出来,尤其是在地方层次。尽管在联邦层次和州的层次,直接选举行政首长已经取得了成功的经验,但直接选举市长却进展甚微,城市政府的主要责任仍然由市议会承担。19世纪中期前后,在杰克逊式民主^①(Jacksonian Democracy)的影响之下,美国地方政府事务特别强调大众参与。这一时期的观念是,政府管理不需要太多的职业技能,因而许多行政官员可以由直接选举产生,选民可以越过市长,直接影响选举产生的主要行政机构的首长(Baker, 1971: 173)。

到19世纪末以前,美国城市普遍实行的市政体制大多是这种松散的市长-议会制,即后来通称的“弱市长型”市长-议会制(王旭, 2006: 118)。所谓“弱”,主要是指市长实际上没有任命行政官员的权力;直接选举之外的行政官员的任命权是在市议会(Lorch, 1983: 296)。市长只是众多选任官员之一,作为市议会的成员,市长既没有权力对市议会的决定实施否决,也无法控制由各机构首长管理的城市行政管理事务,因为这些首长要么是选民直接选举产生,要么由市议会任命。图2与表1可以清晰地表明这种传统的市政体制。

在弱市长型的市政体制中,立法和行政职能集中于市议会,由市议会任命城市的主要行政官员(如果不经选举产生),比如市政工程师、检察官等,市议会议员也常常按分工充任有关委员会的委员。市议会人数少则七、八人,在大城市多达几十人甚至上百人,加上多名由选举产生的行政官员,由此产生所谓的“长选票”,即选票上参加

^①杰克逊式民主源自美国总统杰克逊(Andrew Jackson)。杰克逊是美国历史上第一位平民出身的总统,也是美国第一位民主党总统。任内大力加强总统职权,维护联邦统一,提出“更民主一点”的观念与改革运动,特别是“废除南方蓄奴”活动,颇有政绩,史称“民主政治”。

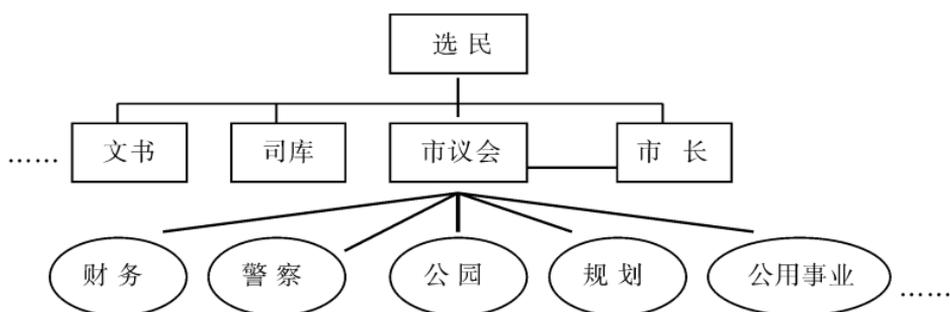


图2 弱市长型市长-议会制市政体制的结构示意图

表1 5000人口以上实行弱市长制的城市中的选任官员

市长与市议会之外,1936年

官员	选举该官员城市的比例 (%)	选举该官员 城市的数量
司库 (Treasurer)	29	883
文书 (Clerk)	24	713
估税员 (Assessor)	13	384
审计官 (Auditor)	10	304
检察官 (Attorney)	8	235
会计长 (Controller)	4	114
治安主官 (Police chief)	4	125
公共工程主管 (Public works director)	1	45
其他 (None of the above elective)	52	1,554

资料来源:Adrian & Press,1968:188

选举的候选人人数众多,选民很难做出负责任的选择。这样既分散、模糊了政治责任,同时行政管理权限也难以集中,城市事务领域之间容易产生管理空隙,从而在正式政府体制之外形成新的社会政治势力的涉足地。“许多19世纪的政党核心小集团就在这种弱市长体制下发展起来”(伯恩斯等,1993:1025)。城市老板及其政治机器,正是通过填补城市政府的管理漏洞,提供服务与福利,在基层选区控制了提名和选举,进而借以获取留任的市议会议员和行政官员的感谢。结果,“行政职能便从市政厅转移到城市老板的总部,而城市老板的权力,决不是用于以低成本提供服务,而是用于政治分肥,封赏

他的随从。”(Baker, 1971: 175)

传统市政体制的缺陷,还可归因于城市与州的关系。美国联邦宪法没有规定联邦政府与地方的关系,在19世纪联邦政府对于城市中的企业行为也基本采取自由放任政策,因此,城市与州的关系对于城市的作为至关重要。虽然“州只是统治,而不管行政”(托克维尔,1997[1835]:90),但州的统治权决定了州议会对地方事务拥有绝对的处置权,包括地方的设置与裁撤,还有城市政府的结构与行政管理权限的范围与大小。在州与地方的法律关系之中,所谓“狄龙规则”(Dillon's Rule)在进步主义改革之前一直占据绝对的主导地位。1868年,艾奥瓦州法官约翰·狄龙在一起诉讼的判词中,对州与城市的关系进行了系统的表述。被总结为“狄龙规则”的判词宣称:“州立法机构为自治机构注入活力,否则自治机构便不可能存在。州立法机构可以创建地方自治机构,也可以摧毁它们。……可以这么说,地方自治机构只不过是寄宿在州立法机构意志之下的房客。”(奥斯特罗姆等,2004[1988]:32)

而在另一起诉讼中,狄龙法官明确了城市法人能够拥有和行使的三项权力:第一、州明文授予的;第二、明示权力必定暗含或必定附带的;第三、对于城市法人申明的目标或意图是绝对必要的——不是便利,而是必不可少的。另外,如果对一项权力是否存在产生怀疑,则由法院按照与地方政府相反的立场加以解释。尽管有些州对此持有异议,但在1903年和1907年的两起诉讼中,联邦最高法院还是先后支持了狄龙的观点(Press & VerBurg, 1991:355)。在狄龙规则约束下,州对城市地方自治权进行严格限制,阻止各城市政府依据新的城市问题进行改进的努力。“州的立法机构常常拒绝放弃其详细地列举地方政治共同体权力的习惯,并仅仅通过在形式上适用于一个以上地方政治共同体的一般性法律。”(古德诺,1987[1900]:34)

州政府对城市政府的结构与权限的列举,体现在由州议会授予城市的两类宪章里。一是州议会通过给每一个城市授予以该市名称命名的“特别宪章”(Special Act Charters),逐条规定市政府行为的

每一个具体的细节。因为情况不同,一个城市的宪章不适用于任何其他城市,每个城市获得的权限也有大有小。这种方式过于繁琐,而且容易给州议会中的核心集团(Caucus)“设租”腐败的机会,因而被许多州禁止。二是授予城市“一般宪章”(General Law Charters),通过对不同的城市进行分类(通常是按人口规模),按类授予城市宪章,修改也是按类进行,适用于同类的所有城市。当然,同类城市也是情况各异,一个城市所要求的修改不一定会被同类中的其他城市所接受。这样就产生了一个有趣的现象,一个城市、特别是较大的城市为了得到特殊的宪章,要求州议会只按自己的人口单独进行分类,由于该类城市只有一个,造成城市的类别随之越来越多。这在一定程度上,实际上是向特别宪章的靠拢,仍避免不了州议会的背后干涉。

“狄龙规则”是从州权的角度对第十条宪法修正案^①进行解释的产物,即保留给人民的权力通过州宪法,而不是通过地方自治表现出来。从历史上来看,“狄龙规则”反映的是19世纪后期州与地方的政治现实。一方面,当时的情况是“农村地区控制着州议会”,州议会“罔顾多数人已经生活于城市地区”,带有反城市的偏见(Baker, 1971:38)。1894年,出席纽约州宪法大会的一位代表的发言颇有代表性:“农村地区的普通居民在知识上、品德上和自我管理方面都优于大城市的普遍居民。”(Judd & Swanstrom, 1998:38)到19世纪末,不管一个城市有多大,美国每个州都能够确保来自农村地区的州议员数量在州议会中占有多数。另一方面,是垄断资本与政党机器的结合控制着州议会,并借此控制地方事务,使19世纪晚期所谓的“强盗式财主”对城市的掠夺合法化。

在农村地区政治势力和城市老板、部分私人垄断大企业的联合压制下,如果城市政府依然保持传统的分散结构和有限的服务职能,

^①这一条款是:“宪法未授予合众国、也未禁止各州行使的权力,由各州各自保留,或由人民保留。”

坐视城市地区公共服务的不足和社会状况的恶化,这显然与20世纪美国工业化所要求的政治社会化、民主化以及城市管理科学高效的发展趋势相违背,市政体制改革成为必然。

四、市政体制改革的基础

面对各类城市问题的冲击,新闻界的黑幕揭发运动(The Muckraking Movement)、宗教界的社会福音运动(Social Gospel Movement)、知识界的社区改良运动(Social Settlement)和市政改革运动一起,汇成了影响深远的进步运动。一般认为,进步主义改革在两个层面同时展开,一是社会改革,主要由新闻记者和一些社会工作者承担,开展“黑幕揭发运动”,关注社会底层,积极影响和促使政府执行进步主义的政策主张;二是结构改革,改革者集中关注城市政府结构,使政府更加廉洁高效。当时的市政改革者相信,“结构与法律的改革,比如改变政府形式、重组政府部门并使之职业化、建设地方自治,是其他改革的前提条件”(Svara, 1999: 11 - 12)。可以说,市政体制的改革,在整个进步运动中占据了核心地位。这一改革的社会和政治基础表现在以下几个方面:

首先,自19世纪70、80年代开始,在一些大城市中相继出现了针对城市老板的改革运动。1870年到1910年间,城市里普通中产阶级的数量增长很快,文秘人员、售货员、政府雇员、技术人员和领薪水的职业人员增加了7.5倍,从75.6万人增加到560.9万人,构成了改革运动广泛的社会基础。而改革运动最主要的推动者和领导者,则是在工业化过程中崭露头角的新兴工业部门中的企业家、商人、银行家以及部分与其利益相关的新中产阶级(王旭,2003: 325),是工业资产阶级的中上层和专业化程度较高的从业者如医生、律师、教师、新闻记者、工程师以及各类管理人员,他们尤其致力于推动对旧的城市机器的改革(Hays, 1973: 212 - 218)。中上阶层的工作和生活背景趋于一致,为了维护资产阶级的整体利益,他们强调整个城

市统一、高效的管理,主张专业化管理与政党政治相分离,对于以分散的选区制为基础的城市政治机器的管理与服务效能极为不满。当然,这种不满还有宗教与文化上的解释。19世纪后期是文化专制主义盛行的时期,中上层的新教徒不能容忍多数属于天主教徒、处于社会底层的新移民来主导城市政府,他们自诩为具有民主信念和公共关怀(**public regarding**)的社会精英,认为城市政府应该由他们这些受过良好教育的人来管理(**Teaford**, 1994: 104 - 105)。

基于这样的观念,这些改革者特别认同布赖斯(2001:429)关于“不可否认,美国的城市政府是美利坚合众国一个明显的失败”的判断。这一败笔的具体表现是:政治分配制的存在;存在通过占据市政职位获取不正当所得的机会;存在大量无知而乖顺的选民;“好公民”政治参与的不足。基于此,改革者的目标是致力于增强“良好阶级”的影响,同时削弱移民选票在城市政治中的影响。只要他们的改革主张获得了支持,首先就是改变正在运行的地方政治机制,比如实施选民登记、改良选举过程(引进澳大利亚选票所体现的无记名投票、秘密投票规则)、进行跨党派的普选,等等。

其次,市政体制的改革,离不开城市与州的关系的改革,特别是减轻狄龙规则的束缚,以争取更多的城市自治权限。州与城市关系中的地方自治最早于1851年出现于艾奥瓦州,由该州议会通过立法赋予城市地方自治权。但一般认为,地方自治的权力应该根植于作为根本法(**Fundamental Laws**)的州宪法,而不是州议会的普通立法(**Ordinary Laws**)。对于这两类立法的分别,麦迪逊(1995:273)在《联邦党人文集》第53篇中说,由人民制定的宪法,政府是不能更改的;而由政府制定的法律,政府是可以更改的。如果城市列举自身权力、设计城市政府形式的自由是由人民通过立宪程序得到的,则将 by 州宪法予以保障;如果该种自由是由州的普通法律给予,那么州议会也可以取消这类立法,从而使城市丧失原有的自治权限。这种情况在城市老板把持州议会的情况下时有发生。为防止这类现象的出现,城市的地方自治权必须得到州宪法的明文保证,倘若州议会立法

予以削弱或取消,则应被视为违宪。因此,城市应该争取的是“宪法的
地方自治”,而不是“法律的地方自治”(Lorch, 1983: 288)。宪法
性地方自治将联邦制原则引入了州与城市关系(伯恩斯等,1993:
1016),根据州宪法,借由城市自行制订、州议会批准的城市宪章,州
与城市的权限得到了明确的划分。

1875年,密苏里州在宪法的意义上赋予圣路易斯市地方自治
权,这被认为是现代城市地方自治的开端。带有地方自治性质的城
市宪章,是城市主动争取与操作的,而不像特别宪章和一般宪章那
样,由州政府施与。自治宪章由当地选民选举一个宪章委员会来起
草,完成后再交由选民投票批准,城市按照新的宪章来重新组织和管
理。进步运动之后,城市地方自治的演变方向,由禁止城市做没有得
到州议会特别授权的任何事情,向允许城市做州议会没有明令禁止
的任何事情的方向发展(Dye, 1994: 284)。城市获得了不受制于州
政府而自主决定城市政府结构与运行机制的权力,为市政体制的改
革提供了法律条件。

在授予城市自治宪章时,最常出现的一个问题是如何界定哪些
是全州性的事务,哪些属于所谓纯粹的地方性事务。较早通过地方
自治宪章的加利福尼亚州通过法定程序,只为州议会原则上保留了
界定州与地方事务界限的权力。1879年,加利福尼亚宪法会议宣布
要创建新的地方自治体制,“明确承认地方自治权,但要受制于州的一
般法律条款,并将制定地方自治宪章的权力扩大到较大的市,但前提
是该种地方自治宪章须经州立法机构在不加修正的条件下予以批
准或否决”(奥斯特罗姆等人,2004[1988]:35)。在此原则下,各州
确定州与地方事务界限的情况变数很大,视州与城市之间讨价还价
的结果而定,各地情况不一而足。加利福尼亚宪法规定,下列事务由
自治宪章决定:1. 市警察的设置与管理;2. 市的全部或部分的下属行
政机构;3. 市政选举的组织;4. 市公务员的人事管理。除此之外,各
地还可以对地方事务进行决策,比如伯克利市宪章规定,市议会对于
地方性事务在不违反州宪法并符合地方自治制度的前提下拥有立法

权(苏鹏飞,1999:84)。奥斯特罗姆(2004[1988]:13-14)高度评价了这种具有地方立法权的地方自治,认为它体现了《独立宣言》中的人民主权原则,由宪法所确立的联邦主义只有在地方也实施自治政府原则时,才算是完整的。

再次,市政体制的改革在行政学理论方面的进展,表现在政治与行政分离原则的确立与行政管理独立地位的形成。传统的市政体制,以及城市政治机器的最大弊端之一,便是政治与行政不分,既易生腐败,又缺乏管理效率。古德诺认为,虽然政治必须对行政进行控制,但同时,“为了保证政府的民治性和行政的高效率,又不能允许这种控制超出其所要实现的合理目的”,因为“政治对行政功能的控制最终容易产生无效率的行政”(古德诺,1987[1900]:21-22,46),并滋生腐败,选民也无法正确判断行政低效与政治腐败间的联系与区别。19世纪末到20世纪初的城市政治改革,正是建立在对政治与行政关系的这种理解和改革意愿之上,力图摆脱政党对政治的控制,使政府的行政职能从政治中独立出来,实现行政集权,提高政府的效率。基于此,伍德罗·威尔逊(Wilson, 1887)首倡行政与政治的分离,大力提倡对行政的研究。他认为,行政问题不是政治问题,政治可以为行政设定目标,但是政治目标不应该影响和操纵官员的行政管理过程。古德诺对行政与政治间的区别进行了更进一步的阐释。他认为:“行政,不包括它执行的那一面,从理论的观点看,与政治是不相干的,从事实的观点看是不应联系在一起。”“行政之所以与政治不相干,是因为它包括了半科学、准司法和准商业或商业的活动——这些活动对于真正的国家意志的表达即使有影响也是很小的。”因此,为了将行政从政治团体的控制下解放出来,必须组织一套完全不受政治影响的政府机构,“它的使命是运用预测和判断,是寻求事实,收集情报,是要对它所打交道的人保持严格的公正无私的态度,是要提倡一个尽可能有效率的行政组织”(古德诺,1987[1900]:21-22,46)。进步主义的市政体制改革,一个重要的方面就是体现了行政管理的科学性和专业性原则。

在实践方面,到 19 世纪末期,各地的市政改革者已经总结出了新的城市治理准则,包括 4 个方面:1. 通过严格的预算管理,确保税收尽可能保持在最低水平,同时以尽可能低的价格提供公共服务;2. 城市政府的日常管理与政治严格分开;3. 由训练有素、富有经验和能力的专家来管理城市服务;4. 在企业中施行的科学管理原则同样也应适用于城市政府,使城市政府能够像企业一样运行 (Judd & Swanstrom, 1998:85)。

这些原则除了体现行政学家的观点,还反映了当时声誉日渐隆盛的弗里德里克·泰勒 (Frederick Taylor) 的影响。20 世纪初期,许多城市结合市政改革运动,积极争取更多的地方自治权,纷纷向州议会申请,对原有的城市宪章进行修改。修改的内容,既体现了政治与行政相分离的原则和行政管理的专业化色彩,同时也彰显了追求民主化与城市事务公开的进步主义时代特征。1907 年,波士顿市由州长任命产生了一个财政委员会,对波士顿市政府的财政状况进行调查。1909 年,该委员会提交了一份调查报告,对 1885 年宪章实施以来波士顿市政府的组成和实际存在的管理问题进行了分析,讨论了改进措施,并建议对该市宪章进行修订。这个委员会向州立法机关提出的城市宪章修订意见,充分反映了当时市政体制改革的思路,主要意见包括:选票设计要简单,尽可能减少选任官员;取消政党提名;市议会要精干,由全市选民普选产生;行政权力要集中,由市长负责;行政部门的管理由训练有素的专家执行;设立一个永久性财政委员会对市政府进行监督,保证政府行为的公开性。按照进步主义时期“好政府”的改革理念,这些措施可以让一个好的市长和市议会给市民真正好的管理,通过打破政党机器的束缚,使选举保持公正。即使一个坏人当选公职,这些改革措施也能够防止他以权谋私、玷污公共服务的公益性质。在这些改革的实施中,尽管涉及政党体制和选举方面的修订在各州议会遭到不同程度的挫败,行政权力的集中相对来说却获得了广泛认同。1892 - 1902 年间,俄亥俄州的克里夫兰、托莱多、哥伦布 3 个城市因其行政权力高度集中进而给城市带来

迅捷、负责、经济的公共服务,故此受到广泛关注且在全国范围内赢得赞誉(Sidlo,1909:591-597)。

五、三大市政体制的初步确立

在20世纪的前20年,作为进步运动整体进展的一个主要方面,美国三大市政体制得以初步建立^①。

“强市长型”的市长-议会制在“弱市长型”市长-议会制的旧胎中开始生长,始于进步运动初期,出现于1880年的布鲁克林和1885年的波士顿。作为全新管理体制的城市委员会制和城市经理制,则肇始于20世纪初。1901年,得克萨斯州的加尔维斯顿市(Galveston)率先推行委员会制;之后不久,1908年,在弗吉尼亚州的斯汤顿市(Staunton)出现了美国第一位城市经理。城市委员会制在最初的10多年中取得了快速发展,到1917年已经有500多个城市实行委员会制;之后则出现了持续的衰落,少有城市继续效仿,即便是原来实行委员会制的城市,也有90%放弃了该管理体制(Adrian,1999:55-56)。与之相反,经过20年的初步实践,城市经理制从大萧条时期开始,特别是随着战后郊区化的兴盛,在美国获得了持续的发展,被多数的中小城市所采用。到1960年,城市经理制已经被大多数中等城市所采用。

至此,美国三大市政体制形成,并在不同规模城市中呈现出不同的分布格局,且大致稳定地延续至今(见表2)。表2显示,包括“强市长型”与“弱市长型”两种亚类型的市长-议会制在25万人以上或1万人以下的城市中占据多数地位。在人口较多的大城市当中,不同的利益团体相互矛盾,需要一位得到多数民意支持的强市长;而

^①关于三大市政体制的建立过程采用了李壮松:《美国城市经理制:历史到现实的综合考察》(厦门大学博士学位论文,2002年)第一部分的观点,已获得作者同意与授权。

在小城市里,居民的利益相对一致,他们更为关心政府的成本,可以接受志愿的或者兼职的公职人员也多,则采用传统的“弱市长型”市长-议会制。城市经理制则在战后飞速发展的同质性极高的郊区社区大受欢迎,这些社区规模多在1万到2.5万人之间。

表2 1960年三大市政体制在不同规模城市的分布状况对比

城市规模 (万人)	城市 数量	市政体制(占总数的百分比)		
		市长-议会制	城市经理制	委员会制
100以上	5	100		
50-100	15	73.7	26.7	
25-50	30	40	43.3	16.7
10-25	80	37.5	48.8	13.8
5-10	190	35.3	50.5	14.2
2.5-5	388	34	52.8	13.1
1-2.5	1,005	49.7	40.3	10.0
1以下	1,257	66.7	28.1	5.2

数据来源:Kessel, 1962: 615-620

以下介绍“强市长型”市长-议会制、城市委员会制、城市经理制三种主要市政体制的具体形成过程。

(一) “强市长型”市长-议会制

在进步主义改革浪潮的推动下,针对“弱市长型”市长-议会制的缺陷,1895年在芝加哥成立了第一个全国性的改革派组织,即全国市政同盟(National Municipal League,后改为全国民政同盟, National Civic League)。该组织聚集全国46个地方改革团体的力量,以根除城市老板及其帮派势力,建立有才干的企业家管理的、廉洁而富有效能的城市政府为改革目标。

在19世纪末期之前,也有些城市试图对“弱市长型”市长-议会制进行改进,但都显得零星、分散,即便出现过被人们誉为“否决市长”的布法罗市市长克利夫兰,也无力在整体上改变整个市政体制的松散局面。全国市政同盟成立之后,在其努力推动之下,市长的权力开始在真正意义上得到加强。1898年,全国市政同盟通过了第

一个城市宪章范本 (Model City Charter), 提出建立强市长制, 将行政权力集中在经选举产生的市长手中, 给予市长人事任命权和控制城市管理各部门的权力, 而市议会则控制立法权。改革者希望通过将市政权力集中在选举产生的官员手中, 杜绝城市老板操纵市政的现象, 使更多的人可以参与城市管理。市政同盟还提出改进城市财政系统, 通过任命合格的财政官员和行政官员作为各部门主管, 全面提高市政管理水平。虽然将大量的责任集中到市长手中, 并不能必然保证行政绩效, 但至少这一作法明确了市政管理的主要责任, 在一定程度上可以保证市长能够更好地组织、管理市政部门的工作, 改善当时的市政管理状况。从此, 市长 - 议会制开始由传统的“弱市长型”向“强市长型”过渡 (见图 3)。

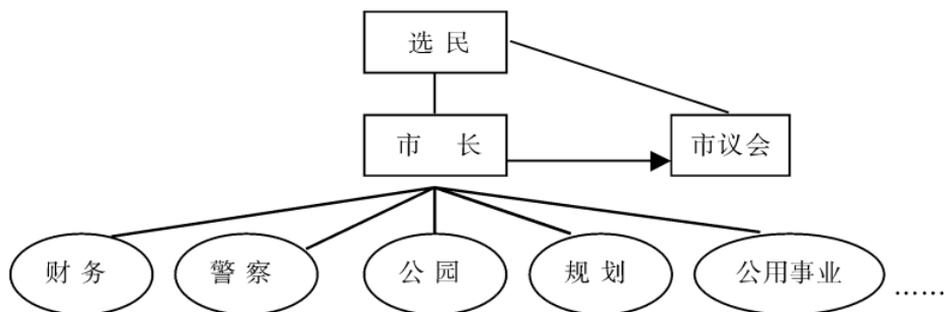


图 3 “强市长型”市长 - 议会制市政体制

在“强市长型”市长 - 议会体制中, 城市政府的行政权力集中在市长手中, 市长和议会共享立法权。通过推行短选票选举, 市长成为唯一由民选产生的行政官员, 他有权任命和撤换市政府各部门的首长, 而无需征得市议会的同意; 市长任期有所延长, 通常为 4 年, 可以连任; 市长不仅提出市政府的年度预算, 还要对预算的实施负责, 由此市长可以在充分考虑各行政部门的意见后, 采取较为切实合理的财政预算政策; 市长可以否决市议会的决议, 后者需要 2/3 或 3/4 的多数才能推翻市长的否决。在这些制度的保障下, 市长拥有了比较充分的市政管理权限, 使他能够把握整个城市的需要, 从而提出全面的政策, 有效执行管理职能。同时, 由于市长是民选的行政首长, 他不但成为强有力的市政管理者, 还可以在政治方面发挥领导作用。

在采纳“强市长型”体制的城市中,市议会处于次要地位。它的职能虽然除立法和制定政策之外,还要监督市政部门工作,但由于市长对于城市管理状况有全面的了解,可以就通常是公众关心的焦点问题向市议会提出立法或政策性的建议,而且拥有否决市议会议案的权力,因此市议会的立法职能的行使也不得不与市长相协调。在这种情况下,市议会的立法职能反映了一定的行政参与色彩。经过改革,市议员人数通常裁减为7-9名,由党派或超党派普选产生,任期4年,除了在较大的城市内议员是全职之外,大多数议员都是兼职工作,这更使议会在市政机构中的地位有所降低。

“强市长型”市长-议会制的主要问题在于:选民们很难确切地知道,一个在政治上信得过的人是否具备令他们满意的行政管理能力;更重要的是,一个有能力当选市长的地方政治家,一般缺乏行政管理的经验,或者并不乐意从事行政管理工作。这样,从20世纪30年代开始,许多大城市对此类市政体制进行了改良:在市长之下设立“首席行政官”(Chief Administrative Officer, CAO)职位,并明确其在市长的领导之下履行行政管理的职能。

(二) 城市委员会制

改革者在将加强市长的权力作为改革目标的同时,也注意到分权、制衡原则的重要性。古德诺认为,所有行政权力都由市长掌握,会限制议会作用的发挥。因此,加强市长的作用只应该是完善议会领导的一个步骤。他建议确立城市政府的“议会体制”,“建立议会体制有很大好处,它可以最大可能地避免市政部门之间的矛盾和摩擦”(Goodnow, 1974[1910]:180)。于是,在探讨设立新型市政体制的过程中,一些城市曾经尝试使用类似委员会制的管理模式,不过它们的尝试未被其他城市所仿效。直到20世纪初,具有普遍意义的委员会制才在市政改革运动的推动下,在得克萨斯州的加尔维斯顿市(Galway)应运而生。

加尔维斯顿是得克萨斯州的主要港口和南部商业中心。该市在“弱市长型”市长-议会制下,市政权力分散在形形色色的民选官员手中。握有市政实权的职业政客们各自为政,肆意妄为。其弊端表现之一就是税额很高,而市民所享有的市政服务却极少。在1880-

1900年,城市债务增加了300万美元,用以贴补财政赤字(Munro, 1923:399)。有鉴于此,纳税人及商业团体不断地要求改变城市管理现状,改革呼声日渐高涨。1900年,加尔维斯顿市遭到飓风和海啸的袭击,损失严重,6,000人被夺去生命。腐败无能的市政府——市长以及12位市议员对如何处置危局争论不休,束手无策。在改革派的联合敦促下,州议会任命了5位在当地素有名望的企业家组成一个委员会,负责管理城市。这一机构运行起来颇有效率,使城市的重建工作得以顺利进行。1903年,加尔维斯顿修改新的城市宪章时,试图将运行良好的委员会制固定下来并继续工作下去。新宪章拟规定这个委员会的成员3名由州长任命,2名由所在城市选举。然而,法院判定由州长任命委员会成员是违宪的,在紧急状态解除后,一个城市就有权按平常的作法,自己选举市议会的成员。州议会遂规定加尔维斯顿城市委员会的所有5名成员均由选举产生(Adrian & Press, 1968:199)。

加尔维斯顿的委员会制获得了很大成功,得到了全国的广泛关注。艾奥瓦州得梅因市(Des Moines)的检察官十分认同加尔维斯顿市的这种“企业家政府”新型市政体制,1907年,他敦促艾奥瓦州的立法机关允许该州城市采用委员会制,并将其他改革措施如“创制权、复决权、罢免权和考绩制”等添加到城市宪章中。这些动议被采纳后,出现了所谓的“得梅因制”(Des Moines Plan)。“得梅因制”在保留当时已有的委员会制基本原则的基础上,又增加了一些相应的改革措施,打消了人们对权力集中在一个小型委员会将产生专制的疑虑,对委员会制的普及起到了实质上的推动作用。

在实行委员会制的城市,委员会拥有立法、行政双重职权。委员会的委员除担当立法职责外,还分别担任各行政部门的首脑。委员会通常由3-9名成员组成(多为5名),经超党派选举产生,任期2-6年不等。大多数城市同时选举所有委员,也有些城市采取差额轮换制。各城市通常对委员的工作时间有不同规定,有全职也有兼职。行政官员任命权归委员会,有些城市由市长在其他委员同意下行使任免权。市长由民选产生或由委员会中的一员担任,一些城市由在选举中得票最多的委员担任市长。市长与其他委员权力同等,没有否决权,其职能主要是主持议会和作为本城市的礼仪首脑。公

民拥有创制权、复决权和罢免权等民主权利。

加尔维斯顿所运行的委员会制是市政改革者力图在城市管理领域借鉴企业管理体制的最初尝试。如果把城市视为一个大企业,那么就应该设法将商业管理方式应用于公众服务,选民应被视为股票持有者,而委员会则是一个普通企业的董事(Weistein, 1972:220)。委员会制的出现提供了比“强市长型”市长-议会制更为现代的市政体制。从好的方面说,它将立法与行政权力集中于委员会一身,结构简洁,避免了立法部门与行政部门之间的摩擦,也易于被选民所接受和理解。一位全国市政同盟委员认为,委员会制是“用简洁、直接、企业化的方式管理城市事务,……是把在商业和工业领域普遍的、成功的企业管理方式应用到了市政管理领域”(Hays, 1964:168)。委员会制放弃了分权、制衡原则,简化了城市政府;另外,委员会制所采用的超党派普选、直接民主等一些改革措施,对于城市老板僭权在制度上给予了一定的限制;创制权等措施的实行也在一定程度上增强了选民对政府的控制。

由于委员会制采用了诸多改革措施,体现了改革派的初衷,得到了较快的推广。委员会制确立不久就得到了全国短选票协会(Short Ballot Association)的大力支持。纽约一位致力于推进市政体制改革的企业家、全国短选票协会领导人理查德·S·蔡尔斯(Richard S. Childs,被称为“城市经理制之父”)认为,过多的候选人混淆了选民的视线,是党派机器能够攫取市政大权的主要原因。他认为,如果选民只选举少数担任施政责任的重要官员,就可以明确官员职责,打破党派机器通过选举攫取市政权力的组织架构。蔡尔斯的观点得到了进步主义改革领袖、时任普林斯顿大学校长的威尔逊的支持和帮助,威尔逊亲任短选票协会主席,向州及地方政府推介委员会制,使委员会制在1910年代中期达到了发展的鼎盛时期。

然而,委员会制在实践中也暴露出一些体制上的严重缺陷:第一、城市问题极其庞杂,需要市政管理方面的专门知识,而民选委员往往不具备这种才能,出现许多委员无法胜任工作的情况;第二、委员会制内部机构设置完全放弃了分权与制衡原则,几个委员地位平等,权力分散,不易进行有效的城市管理。而且,每个委员集立法与行政于一身,易于揽权,又无人对全面的行政管理负责,都从自己部

门的利益出发来主持各该部门，“在5个委员周围往往形成5个互不统属的政府”。同时，在实践中，一个委员为得到其他委员的支持，往往相互达成妥协或交易，支持彼此的计划，形成“滚木头”（logrolling）现象，结果委员会制政府几乎成了“没有制动阀的花钱机器”（Maddox & Fuquay, 1981:299）；第三，实行委员会制的城市政府在体制上缺乏政治领导人，除非一位民选市长具有极强的个人影响力，否则难以发挥政治领导人的作用。由于委员会制在体制上的缺陷，20世纪20年代之后，不但实行该体制的城市不断减少，而且原先采用委员会制的城市也大都选择了放弃。

（三）城市经理制

委员会制在实践中暴露出的体制缺陷，促使改革者们不断探索更好的市政体制议案。早在19世纪90年代，就有改革者提出设立“市政经理”的建议。1908年，弗吉尼亚州的斯汤顿市（Staunton）进行了意义重大的市政改革。该市在1761—1906年间一直处在一院制议会的管理之下。1908年，因为该市人口越过了1万人，属于弗吉尼亚州法律界定的一级城市。在州议会的要求下，该市建立了两院制议会，市会议员从12人增加到22人，市政权力分别由近30个不同的议会委员会承担。这样，市政职能分散，加之没有全职的市政主管，各市政部门群龙无首，管理十分混乱。为改变这种状况，市议会任命了一个联合委员会来研究委员会制，探讨该市实施委员会制的可行性，以解决市政管理所面临的危机。联合委员会的调查结论是：根本没有必要建立人数和委员会数量都很多的议会来管理城市事务，建议聘用一个全职“经理”管理市政，并由其向议会负责。这一建议得到了广泛的支持。1908年4月，两院立法委员会通过法令，决定聘用一位“总经理”。该法令规定：由总经理全权负责城市行政事务，管理市政各部门，领导各部门主管及其下属，由总经理签署所有劳动和供给合同。这样，就将原属各委员会的职能，除财政、立法、教育、审计外，都集中在总经理手中。一位道路工程师成为第一任总经理，斯汤顿市称其为“城市经理”（city manager），这一称谓被社会各界普遍接受，采纳至今。

“斯汤顿经验”随即引起了蔡尔斯的注意。蔡尔斯认为，委员会

制虽然实现了立法权与行政权的统一和短选票选举的原则,但民选官员承担行政职责,无法保证提供有效的专业化行政管理。“斯汤顿经验”弥补了这些缺陷:在委员会制的基础上设立一名行政首长,可能取得更好的效果。借此,蔡尔斯将“斯汤顿经验”与“得梅因制”相结合,提出了完整的城市经理制方案。1910年,纽约的洛克波特贸易委员会(Board of Trade of Lockport,即纽约商会)建议纽约市采用委员会制,蔡尔斯为其起草了宪章,并称之为“最新的委员会制宪章”。这是第一个包含城市经理制基本设想的宪章,有3个要点:采用短选票选举原则;市政权力统一于议会;行政权力集中于由议会任命、对议会负责的城市经理。1911年,该宪章被提交纽约议会,虽被否决,但宪章中包含的城市经理制的理论却得以广泛传播。1912年,南卡罗来纳州的萨姆特(Sumter)成为第一个效仿者。

1914年,俄亥俄州的代顿市(Dayton),在当地商会的大力推动下,成为第一个采用城市经理制的较大城市——同加尔维斯顿一样,它也是因为自然灾害,而迫切需要改革效率低下的市政体制。由于代顿市的城市规模较大,而且在实行城市经理制之后,取得了“令人信服的、惊人的管理成就”(Griffith, 1983:166),使得该市的改革实践产生了很大的影响,从而大大推动了城市经理制的普及。1915年,全国市政同盟在城市宪章范本中增加了城市经理制宪章。这一年,采用城市经理制的城市数量达到49个,1920年上升至158个(Adrian & Press, 1968:204)。

城市经理制最为显著的特点,是体现了当时行政学理论的最新发展,将政策制定与政策执行职能区分开来,市议会与城市经理之间有明确的分工。议会负责制定城市政策,由议会招聘、任命,对议会负责的行政首长(城市经理)对城市进行专业化的管理。同时,城市经理制淡化了政治层面的分权,这体现在市长通常在议员中选出,或者由选举中得票最多的议员担任。也有一些城市,市长由选民直接选举产生,市长主持议会,但只是礼仪上的行政首长,并没有实际的行政权力,城市的行政权集中在城市经理手中。根据城市经理制宪

章,城市经理由市议会任免,向议会负责,由议会视其业绩确定其任期。城市经理是具有专业水平的管理人才,由他任命专业管理人员负责市政府各部门的工作,下层的行政官员依照考绩制遴选专业人员担任。议会通常由5名、7名或者9名成员组成,由超党派普选产生。只有议会由选举产生,其他不属于市政管理执行性质的官员由议会任命,这些官员同城市经理互不隶属,他们之间为合作关系。城市经理制的结构如图4所示。

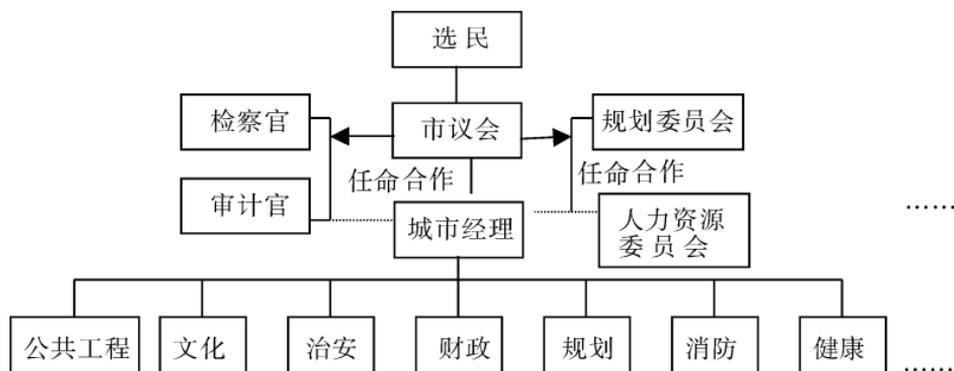


图4 城市经理制

与委员会制相比,城市经理制更充分地体现了企业化管理原则。如果把城市比作一个大企业,那么市民相当于股票持有者,市议会相当于董事会制定全面的政策;城市经理相当于总经理,有效率地去贯彻执行所制定的政策。行政权力集中在城市经理手中恰恰符合企业管理中的“经济与效率”原则。蔡尔斯(Childs, 1913:80)着重强调了城市经理制与企业管理结构的相似性:城市经理制与企业的董事会经理制相类似,他既提供了稳定的集体决策(议会),同时建立了负责执行政策的单一的行政官职位(城市经理)。

蕴含在城市经理制中的理念是:一名有能力的专业经理人管理市政、无党派的民选官员制定公共政策,这正是当时进步主义政治理念的体现。进步时代的改革者认为,公共利益在当时政治体制中并没有得到很好保证,应建立公正无私而非因人而异、取舍偏狭的政治体制。城市经理非政治化的特色正好符合进步时代的价值观,而改革者的主要政治价值,即平等参与政治、管理集权,在城市经理制中

得到了充分展现。城市经理制的实施带来了引人注目的社会效益。戴顿实行经理制 5 年后,城市状况大为改善。城市经理制也受到了企业界的欢迎。

当然,城市经理制也有其问题,在城市经理制中缺乏一名政治领导者。在理论上,市议会掌管立法权,议员之间权力平等,市长没有超出其他议员的权力;城市经理保持价值中立,只负责执行市议会的决策。因此,除非民选市长有非凡的个人影响力,否则无人能担当政治领导者。

六、结 语

美国的市政体制改革在相继实行了“强市长型”市长 - 议会制、城市委员会制和城市经理制之后,一改以往“弱市长”型市长 - 议会制腐败无能的状态,对当时一系列城市问题的解决都起到了重要推动作用。这三种体制的共同点在于,它们都使市政体制恢复了自由之身,能够在解决社会问题、社会冲突时大展拳脚,无后顾之忧。其中:“强市长型”市长 - 议会制削弱了议会对行政工作不应有的控制,扩大了市长的权力,市长有权任命各局局长并直接统率行政事务,并且掌握了财政预算编制权;城市委员会制坚持行政权和立法权的集中统一,进行超党派直接选举;城市经理制实行立法权和行政管理权严格分开,并且强调市政选举的无党派原则。这些市政体制加上公民的参与形成了政府在市政管理中的新面貌,使许多社会、经济问题得以有效解决。

在城市行政权力扩大化的同时,美国的城市管理呈现出了企业化趋势。19 世纪下半叶,美国经济的迅速发展刺激了一大批现代工商企业的崛起。这些现代企业与传统企业的主要区别在于所有权和经营权的分离,受过专业训练的受薪经理在企业经营中占据重要地位。城市委员会制和城市经理制的出现,在一定程度上就是模仿了现代企业的组织形式和管理方法。准确地说,进步时代的美国市政改革重点在于如何在市政体制上体现企业化管理原则;此后,1990 年代美国又出现了一次城市改革的高潮,而这一次改革的重点则是如何更充分地能在城市管理过程中实施企业化管理方法。两者侧重

点有所不同,但都强调了企业化思想。这在某种程度上说明,公共组织的管理与私人组织的管理确实具有内在共性。

“进步时代是美国国家建设历史上至关重要的时期,是一个关键性的国家治理转折时期”(马骏,2008)。反映在城市中,经过进步运动大潮的洗礼后,美国“市政改革改变了城市政府的面貌,城市委员会制,城市经理制及强市长制的出现,使城市的管理跟上了现代城市的发展”(李剑鸣,1992:290)。作为现代行政管理体制的一部分,现代市政体制的生成和确立,充分体现了进步时代美国城市政治革新、政治与行政分立暨行政管理企业化、专业化,以及州与城市政府间关系改革的进展,同时也彰显了现代城市民主管理、理性价值与科学管理的原则。这一切,对于我国城市管理无疑具有借鉴意义。

(责任编辑:朱亚鹏)

参考文献

- 丹尼尔·布尔斯廷(1993). 美国人:民主历程. 上海:三联书店.
- 弗兰克·古德诺(1987[1910]). 政治与行政. 北京:华夏出版社.
- 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊(1995). 联邦党人文集. 上海:商务印书馆.
- 胡适(1992[1927]). 漫游的感想. 载姚鹏、范桥编《胡适散文集》. 北京:中国广播电视出版社.
- 李剑鸣(1992). 大转折的年代——美国进步主义运动研究. 天津:天津教育出版社.
- 李剑鸣(2002). 美国通史:美国的奠基时代(1585-1775). 北京:人民出版社.
- 李壮松(2002). 美国城市经理制:历史到现实的综合考察. 厦门:厦门大学博士学位论文.
- 梁茂信(2002). 都市化时代:20世纪美国人口流动与城市社会问题. 沈阳:东北师范大学出版社.
- 马骏(2008). 经济、社会变迁与国家治理转型:美国进步时代改革. 上海:公共管理研究,6.
- 梅里亚姆(1984). 美国政治思想(1865-1917). 台湾:商务印书馆.
- 苏鹏飞(1999). 从伯克利市宪章看美国地方自治制度. 美国研究,3.
- 托克维尔(1997[1835]). 论美国的民主(上卷). 上海:商务印书馆.
- 王旭(2000). 美国城市史. 北京:中国社会科学出版社.
- 王旭(2006). 美国城市发展模式:从城市化到大都市区化. 北京:清华大学

出版社.

文森特·奥斯特罗姆、罗贝尔·比什、艾莉诺·奥斯特罗姆(2004 [1988]). 美国地方政府. 北京:北京大学出版社.

詹姆斯·伯恩斯、杰克·W·佩尔塔森、托马斯·E·克罗宁(1993 [1987]). 美国式民主. 北京:中国社会科学出版社.

Adrian, C. R. & Press, C. (1968). *Governing Urban America*. New York: McGraw - Hill Book Company.

Baker, J. H (1971). *Urban Politics in America*. New York: Charles Scribners Sons.

Bryce, J. (2001[1888]). The American Commonwealth. *The Journal of Federalism*, 31(4):107 - 130.

Childs, R. S. (1911). Short Ballot and the Commission Plan. *The Annals of the American Academic of Political and Social Science*, 38(3):146 - 152

Childs, R. S. (1913). The Theory of the New Controlled - Executive Plan. *National Municipal Review*, 2(1): 79 - 81.

Childs, R. S. (1952). *Civic Victories: The Story of an Unfinished Revolution*. New York: Harper & Row.

Dye, T. R. (1994). *Politics in States and Communities*(Eighth Edition). Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Green, P. M. & Holli, M. G. Eds. (1987). *The Mayors: The Chicago Political Tradition*. Carbondale: Southern Illinois University Press.

Griffith, E. S. (1983). *A History of American City Government: The Progressive Years and Their Aftermath (1900 - 1920)*. Lanham: University Press of America.

Goodnow, F. J. (1974[1910]). *City Government in the United States*. New York: The Century Co. Reprinted by Arno Press.

Harrigan, J. J & Vogel, R. K. (2000). *Political Change in the Metropolis*, New York: Longman.

Hays, S. P. (1964). The Politics of Reform in Municipal Government in the Progressive Era. *Northwest Pacific Quarterly*, 55: 157 - 169.

Hays, S. P. (1994). Municipal Reform in the Progressive Era. In Chudacoff, H. P. Ed. *Major Problems in American Urban History*. Lexington: D. C. Heath and Company.

James H. & Svara, J. H. (1999). The Structure of Local Governments.

In Kemp, R. Ed. *Forms of Local Government: A Handbook on City, County and Regional Options*. Jefferson: McFarland & Company, Inc., Publishers.

Judd, D. R. & Swanstrom, T. (2004). *City Politics: Private Power and Public Policy*. Boston: Pearson Education, Inc.

Kessel, J. H. (1962). Governmental Structure and Political Environment: A Statistical Note about American Cities. *The American Political Science Review*, 56(3):615 – 620.

Lorch, R. S. (1983). State and Local Politics: the Great Entanglement. Englewood Cliffs: Prentice – Hall, Inc.

Maddox, R. W. & Fuquay, R. F. (1981). *State and Local Government*. New York: D. Van Nostrand Company.

McKelvey, B. (1973). *American Urbanization: A Comparative History*. Glenview: Scott, Foresman and Company.

Monkkonen, E. H. (1988). *American Becomes Urban: The Development of U. S. Cities and Towns (1780 – 1980)*, Berkeley: University of California Press.

Munro, W. B. (1909). Notes on Current Municipal Affairs. *The American Political Science Review*, 3(2):251 – 252.

Munro, W. B. (1923). *Municipal Government and Administration (I)*. New York: Macmillan.

Peel, R. V. (1933). The Political Machine of New York City. *The American Political Science Review*, 27(4):611 – 618.

Press, C. & VerBurg, K (1991). *State and Community Governments in a Dynamic Federal System*. New York: HarperCollins Publishers Inc.

Riis, J. A. (1971). *How the Other Half Lives: Studies Among the Tenements of New York*. New York: Dover Publications, Inc.

Ross, B. H. & Levine, M. A. (1996). *Urban Politics: Power in Metropolitan America*. Itasca: F. E. Peacock Publishers, Inc.

Teaford, J. C. (1994). A Reappraised of Bosses and Reformers in City Government. In Chudacoff, H. P. Ed. *Major Problems in American Urban History*. Lexington: D. C. Heath and Company.

Sidlo, T. L. (1909). Centralization in Ohio Municipal Governmen. *The American Political Science Review*, 3(4):591 – 597.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2):197 – 222.