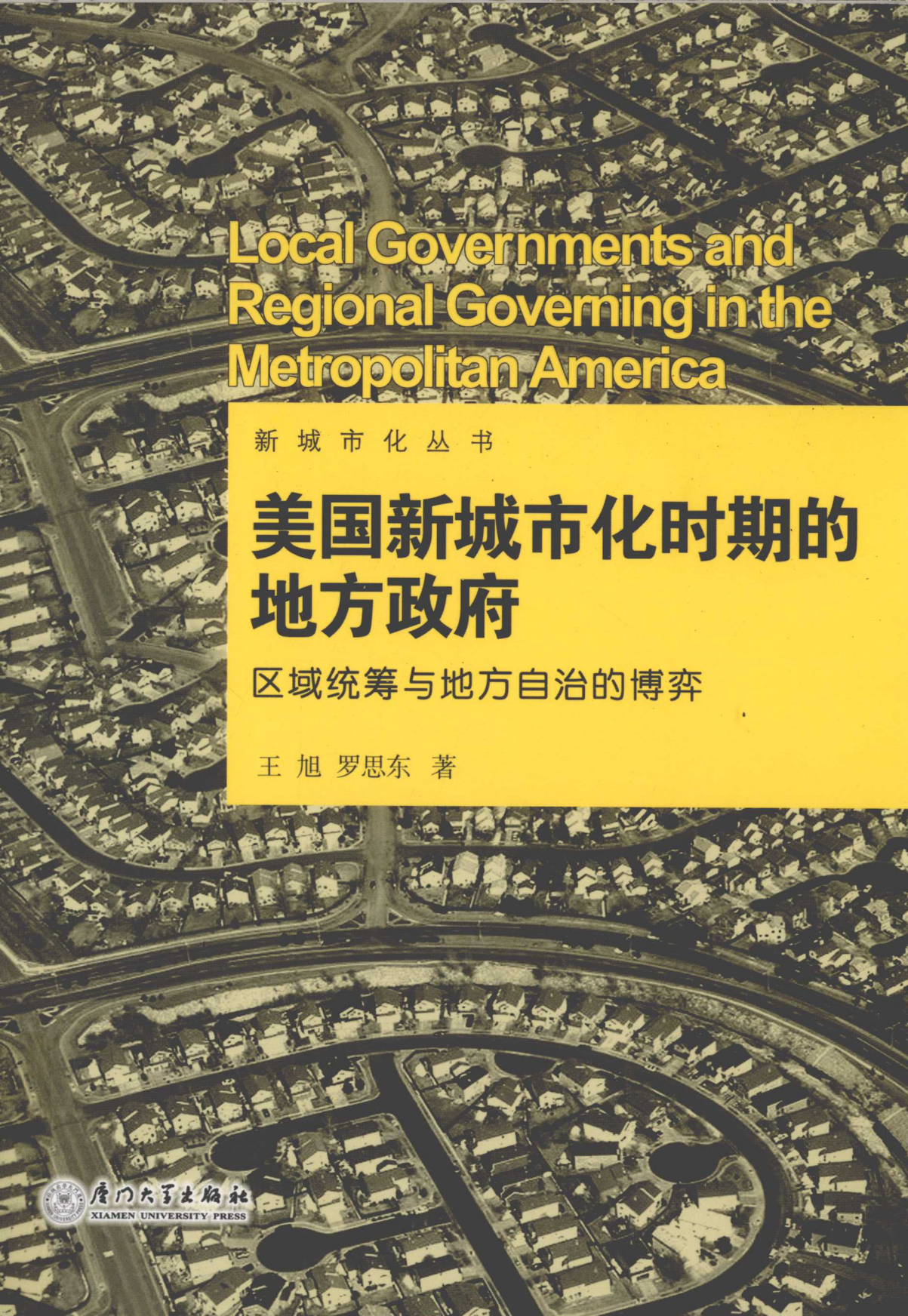




Local Governments and Regional Governing in the Metropolitan America

新 城 市 化 丛 书

美国新城市化时期的 地方政府

区域统筹与地方自治的博弈

王 旭 罗思东 著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

新 城 市 化 从 书

**Local Governments and
Regional Governing in the
Metropolitan America**

美国新城市化时期的 地方政府

区域统筹与地方自治的博弈

王 旭 罗思东 著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

美国新城市化时期的地方政府:区域统筹与地方自治的博弈/王旭,罗思东
著. —厦门:厦门大学出版社,2009.12

(新城市化丛书)

ISBN 978-7-5615-3434-2

美… II. ①王…②罗… III. ①大城市-城市管理-研究-美国②地方政府-研
究-美国 IV. F299.712.3 D771.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 232194 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

<http://www.xmupress.com>

xmup@public.xm.fj.cn

厦门集大印刷厂印刷

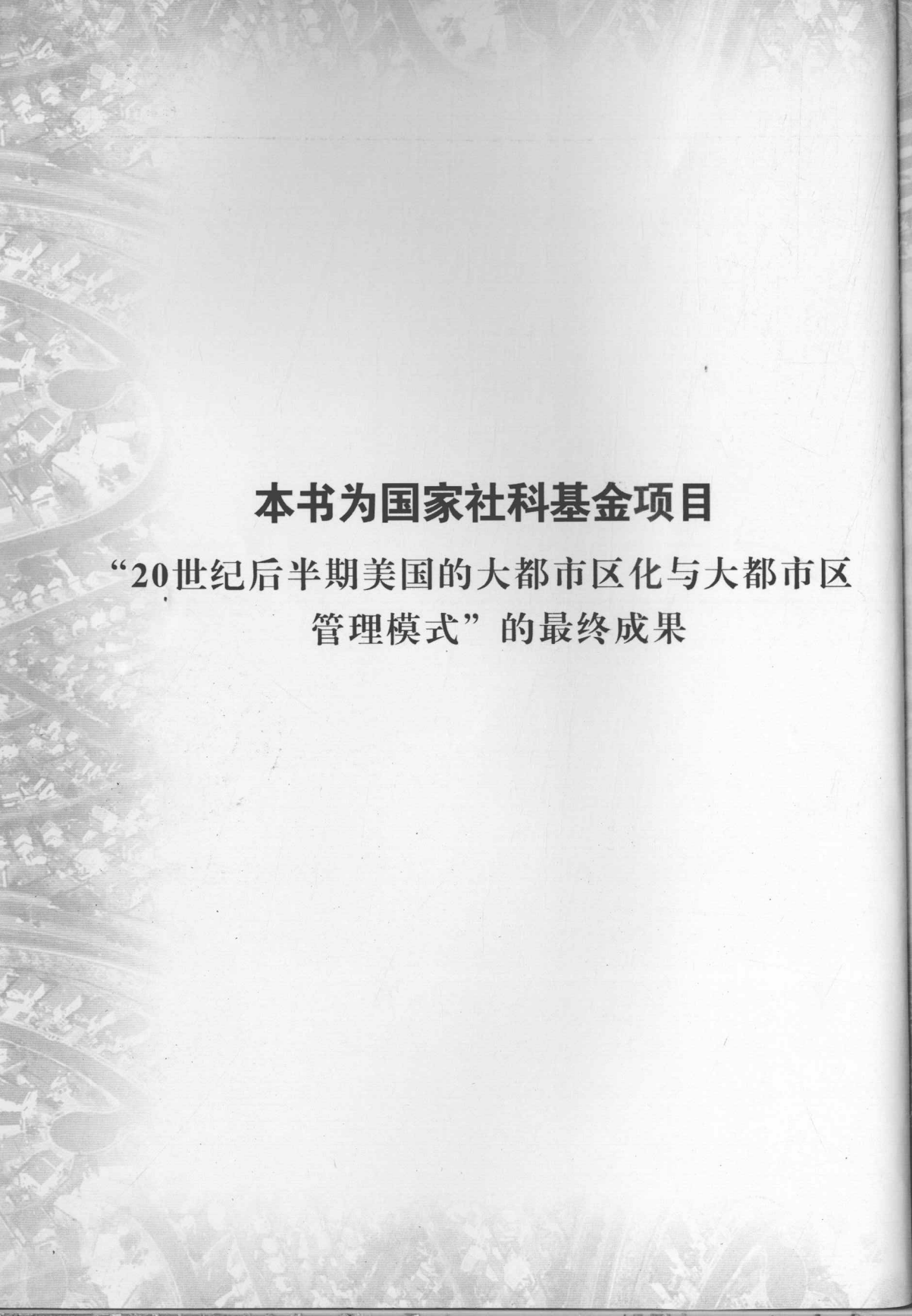
2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

开本:787×960 1/16 印张:23 插页:2

字数:385 千字 印数:1~4 000 册

定价:42.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

An aerial photograph of a city, likely New York City, showing a large circular park in the foreground and a dense urban area with many buildings and streets. The image is in black and white and has a slightly grainy texture.

本书为国家社科基金项目

**“20世纪后半期美国的大都市区化与大都市区
管理模式”的最终成果**

本书为国家社科基金项目
“20 世纪后半期美国的大都市区化与大都市区
管理模式”的最终成果

丛书总序

城市化作为一个世界历史进程中重大历史现象,有其规律可循。自20世纪初至今,世界各国相继向一个有别于“传统城市化”的阶段加速迈进,我们把这个崭新的时期称为“新城市化”阶段。

所谓“传统城市化”,大致相当于城市发展的初期和中期。其主要特征是人口和经济活动由农村向城市集中;城市规模由小到大,逐级递进;城市周边地区发展迟缓,郊区完全处于依附地位,是城市化的预留空间;由于郊区发展滞后,因此城市的空间布局以单核或单中心为主。

所谓“新城市化”,与“传统城市化”既有联系又有区别。第一,在这个阶段,人口和经济活动开始出现相对分散化的趋势,郊区或城市外围地区逐渐反客为主,成为带动区域发展的主导力量;第二,中心城市与郊区经济重新定位,功能互有置换。中心城市的集聚和辐射效应依然存在,但在区域经济中的主导地位有所下降,制造业、零售业等在郊区获得广泛的发展空间;第三,在郊区普遍兴起的城镇中,出现一些经济独立性很强的次中心,与原有的中心城市共同构成复中心或多中心结构,优化了区域资源配置和生产力布局。结果,城市与郊区从此消彼长的博弈到同步依存,进而形成城乡一体化统筹发展的新的地域实体(一般称大都市区)。这标志着,城乡关系有了实质性的良性互动,城市化从单纯的人口转移型向结构转换型过渡,进入高级发展阶段。与之相适应,城市与区域规划、市民社会和社会群体关系、地方政治和政府政策等,都发生了明显的变化。

这两个阶段的分水岭是城市人口超过农村人口。这既是“传统城市化”的成熟期或称鼎盛时期,也是城市发展的困难期:有限的城市空间开始出现饱和现象,“城市病”凸显,如城市住宅紧缺、环境污染、交通拥堵、社会治安等问题层出不穷,无形中增加了城市发展的额外成本,城市的规模成本逐渐大于规模效益,聚集经济变成了聚集不经济。相形之下,郊区开阔的空间和宜居环境、公共交通的改善、私家车的普及等,比较优势凸显,城市和郊区之间“推力”和“拉力”此消彼长。故此,从“传统城市化”向“新城市化”的过渡是城市经济社会等方面结构性变化的必然结果。

世界各国城市化起点不一,发展速度各异,但在 20 世纪初年,一些经济较发达国家城市相继进入新城市化的起步阶段,20 世纪中叶进入快速发展阶段。其中最具有典型意义、地位最重要的首推美国。1920 年,美国城市人口超过农村人口,初步实现了城市化,其后,人口和经济活动开始大规模向郊区扩展。到 1940 年,大都市区人口占全国总人口的比例将近一半,美国成为一个大都市区国家;到 1990 年,百万人以上的大型大都市区有 40 个,其人口占全国总人口的比例超过一半,美国又成为一个以大型大都市区为主的国家。相比较而言,欧洲国家的新城市化进程则因两次世界大战的影响而有较大的起伏,二战后方走上快车道;亚洲的日本、韩国等国城市化的快速发展也是在二战后;我国的香港和台湾紧随其后;拉美国家由传统意义上的城市向大都市区的过渡,发展速度与其他经济较发达国家一致,只是裹挟了很多传统城市化时期积压的社会问题。

在这些先行一步的国家,城市和周边地区,实际上已无清楚界限可言,两者之间的界定也越来越模糊,“城”、“乡”这两个传统的地域概念已不能准确概括新的人口分布趋向了,因此很多国家出台新的概念。在英国,类似的城市化区域被定名为“大都市郡”和“大都市区”,法国为“城市化区域”,德国为“城市区域”或“都市化地区”,澳大利亚为“统计大区”,加拿大为“人口统计大都市区”,日本为“都市圈”。这些概念,尽管标准略有不同,但对其空间结构的认识是统一的,都包括核心区和边缘区两部分,或称中心城市和郊区县域,而且,都是以城市的实际影响范围即功能区域为依据,不受行政区划的局限。美国自 2000 年起,就已经不再使用城市和乡村的概念进行人口统计,取而代之的是大都市区和非大都市区。在人们的实际生活中,城市,抑或大都市区,已经不仅仅是概念问题,而成为某种思维定势。

显然,在世界范围内,城市的发展确实可以、而且有必要分为前后衔接但又各具特色的两大阶段,这是世界城市空间结构的总体发展规律,任何国家或地区,都或迟或早地会经历这两个阶段,我国也不例外。我国目前城市发展迅猛,即将全面跨入新城市化门槛,在这个关键时期,迫切需要从其他先行一步的国家寻求借鉴,深入准确地认识新城市化时期城市的发展规律,打破传统城市化阶段形成的城乡差别和行政区划的束缚,争取经济和社会又好又快发展。新城市化势必带来一系列重大而快速的变化,我们要有理论研究方面的前瞻性准备。

遗憾的是,尽管近年来我国的城市化研究几成“显学”,但城市化基本理论

方面没有重大建树,对上述新地域实体的认识也沿袭传统城市化的思路,有“城市圈”、“城市群”、“城市联盟”、“城市综合体”、“集合城市”等十几种称呼,倚重城市,未能准确反映城乡一体化统筹发展的真谛。事实上,城市和郊区已高度融合,构成大都市区不可分割的两个有机组成部分,你中有我,我中有你,不宜厚此薄彼。也有些学者过分强调郊区横向蔓延的消极后果,把多中心与横向蔓延划等号,将其简单归结为“逆城市化”或“摊大饼”现象,认为其不符合中国国情和目前城市发展阶段的需要。我们不必讳言,国外新城市化过程中也有很多负面问题,如地域蔓延过度、经济成本过高、居住区隔离、地方政治零碎化等问题,这些负面问题在美国尤为突出。但这些问题有其特定原因,多半是新城市化过程中不可避免的过渡性现象,我们不能因噎废食,以此否定城市发展的总体趋势。在我国城乡二元化结构影响根深蒂固、城乡差异有增无已(甚至出现“欧美城市、非洲农村”的尴尬局面)的情况下,重新认识这个问题,更有不可替代的学理意义和实践意义。

总之,我们需要使用 21 世纪的理论解读 21 世纪的城市。传统的城市化理论指标单一,过于强调人口的集中和城市数量及自身规模的扩大,适用于阐释从城市发展的初期到中期的基本规律和问题,对于城市发展高级阶段的很多问题无法解读,更难以为我国城市的进一步发展提供理论支持,需要修正。修正的基本思路应该是:从新城市化的宏观视角切入,统筹考虑城市与郊区,而不是因循传统城市化的思路,将注意力仅仅局限在城市本身,以城市这个带有“封闭性”的地域行政单位来应对目前已经高度一体化的区域问题。

呈现在读者面前的这套丛书,就是我们在新城市化方面的系列性研究成果。自 2006 年起,我们相继完成了《美国城市发展模式——从城市化到大都市区化》、《美国城市经纬》、《美国高科技城市研究》3 部著作(均在清华大学出版社出版),对新城市化现象进行了初步的探索。现在,我们所撰写的这套丛书,共 8 部独立成篇的专著,进一步从区域经济一体化与地方自治的关系,市民社会与城市公共空间,城市规划的理论与实践,城市公共住房政策,市民与城市社会运动等方面进行系统深入的解读,从不同层面认识新城市化的某些典型特征。这套“新城市化”丛书,是跟踪学术前沿、理论创新的一次尝试,希望能引起学术界同仁的关注和认同。

目 录

丛书总序

绪论·····	1
---------	---

第一章 美国城市发展的两大阶段·····	11
----------------------	----

一、从乡村到城市——传统城市化阶段·····	13
二、从城市到大都市区——新型城市化阶段·····	29
三、大都市区城乡经济的统筹发展·····	33
四、新城市化在世界范围内的普遍意义·····	40

第二章 大都市区的横向蔓延与地方政府零碎化·····	47
----------------------------	----

一、大都市区的横向蔓延与郊区化·····	49
二、大都市区横向蔓延的社会影响·····	56
三、零碎化的地方政府·····	66
四、联邦、州政府与地方政府零碎化·····	83

第三章 市政体制的改革与完善·····	93
---------------------	----

一、早期市政体制的缺陷·····	96
二、进步运动与市政体制改革·····	102
三、新型市政体制的内在运行机制·····	110
四、城市经理制与地方行政管理的专业化走向·····	114

第四章 构建大都市区政府的尝试·····	131
----------------------	-----

一、构建大都市区政府的理论探讨·····	133
二、传统改革方式之一：兼并·····	142
三、传统改革方式之二：市县合并·····	151
四、传统改革方式之三：“联邦式”大都市区政府·····	169

五、大都市区政府体制改革的困境	196
第五章 60 年代公共选择学派与美国地方自治传统	201
一、美国的地方自治传统与公共选择理论	205
二、专区与大都市区公共服务的规模化	214
三、公民参与的组织化与城市治理的分散化	223
四、公共选择的理论缺陷	239
第六章 新区域主义与大都市区治理	243
一、新区域主义运动的兴起	246
二、新区域主义的系统主张	254
三、新区域主义的政策议程:精明增长	258
四、新区域主义的合作议程:“棕色地带”治理	268
五、地方政府间的协作与协调	278
六、大都市区治理的问题和基本走向	291
结论	300
附录 1992 年波特兰大都市区章程	307
索引	324
主要参考文献	337

图表目录

图 1-1	大都市区及其中心城市和郊区人口占全国人口百分比	30
表 1-1	1920 年至 2000 年城市和大都市区人口增长比较	32
表 1-2	2004 年大都市区在美国经济所占比重情况	36
表 1-3	1965 年以来世界高收入国家或地区大型大都市区人口变化趋势	41
表 2-1	1940 年至 1990 年全国前 10 位大都市区(及休斯敦和印第安纳波利斯)中心城市和郊区人口的变化	59
表 2-2	县政府的职能	69
表 2-3	1952 年至 2002 年美国地方政府数量变化情况	72
表 2-4	美国 25 个最大的大都市区政治地理零碎化情况	74
表 2-5	卡本代尔市居民向杰克逊县政府纳税的清单(1991 年)	75
图 3-1	“弱市长型”市长暨议会制结构示意图	96
图 3-2	城市委员会制结构示意图	106
图 3-3	城市经理制结构示意图	107
图 3-4	“强市长型”市长暨议会制结构示意图	110
表 3-1	美国市政体制近年来的发展情况	121
表 4-1	1950 年至 1980 年人口流失的 12 个最大城市的地域规模	143
表 4-2	20 世纪 70 年代最大的兼并	150
表 4-3	20 世纪成功的市县合并	153
表 4-4	启动合并议程地方的精英对区域主义议题的认定	157
表 4-5	市县合并后的印第安纳波利斯大都市区地方政府概览	164
表 4-6	阿尔伯克基大都市区合同化合并与试验性合并的主要内容	165
表 4-7	不同人口规模的县提供不同服务的百分比(%)	174
表 4-8	双城大都市区以收入和地区为标准的可负担住房情况(1992 年)	193
表 5-1	政府提供城市化服务的综合比较	215
表 5-2	专区政府的功能	216
表 5-3	大都市区和非大都市区专区数量比较	219
表 5-4	1970 年以来居住区协会发展状况	232
表 6-1	部分大城市在美国总统大选时投票情况的变化	249

绪 论

2004年7月4日,美国独立日,我正巧在旧金山湾区的奥克兰市小住。晚饭后,与朋友一道,散步到海湾边看节日焰火。这里视野开阔,整个湾区一览无余,视线所及,沿岸地势蜿蜒,掩映在绿树碧水之间的各式建筑错落有致,灯火璀璨,别有一番诗情画意。但是,却未能如愿地看到在国内城市中到处可见的节日焰火盛景。偌大的湾区,只有零零落落的些许焰火,忽东忽西,像打冷枪一样,令我们游兴阑珊,不仅没有体味到节日的欢愉和喜庆,反倒有了几分凄凉的感觉。其实,这个场景对我来说,应该是意料之中的。我专门研究美国大都市区地方政府,当然知晓美国地方政府的零碎化现状:在旧金山湾区,大大小小的城市有上百个,彼此独立,各有一本账,不愿出资合在一起放焰火,即使居中心位置有一定规模的大城市,也不愿用本地纳税人的钱来为他人撑门面。但今天身临其境,仍不免感伤,同时也更加有了研究的紧迫感。事实上,旧金山湾区无论在地理上还是在经济上,都有一体化特征,但地方政府却各自为政,这似乎是匪夷所思的事情,但又是实实在在的现实。这个矛盾现象的背后,显然有很多深层次的缘由。

从根本上说,这是20世纪美国城市发展过程中的特定现象。在20世纪美国城市发展过程中,一直有着这么一种反差强烈而耐人寻味的现象,这就是:在空间结构上,城市发展的地域范围不断扩大,城市和乡村互动发展,进而形成一体化程度很高的大都市区,在美国社会经济生活中发挥越来越重要的作用;但在政治结构上,却出现地方政府数量不断增加、规模变小的地方政治“零碎化”现象,与区域经济一体化的要求相去甚远。

这种现象与我们所熟悉的城市化显然相去甚远。我们所熟悉的城市化,大致发生在美国城市发展的初期和中期,即从殖民地时期到1920年,城市化的主要特征是人口由农村向城市集中,城市由小城市到中等城市,再发展为大城市;城市的发展,主要集中在城市建成区内,并且以单核城市为主;在这个阶段,几乎是城市的一统天下,郊区完全处于依附地位,是城市化的预留空间。这个时期可称之为“传统城市化”时期。

到 1920 年,美国城市人口超过农村人口,初步实现了城市化,尔后,人口和经济活动开始向郊区扩展。郊区逐渐反客为主,成为带动区域发展的主导力量。在郊区化的带动下,美国城市发展突破传统模式,由单核型向多中心型过渡、由局限于城市地区到向外围地区周而复始地扩展,进而形成郊区和中心城市联动发展的大都市区,开始了美国城市发展的第二阶段,即“大都市区化”或“新型城市化”时期。

这个阶段有几个标志性的年份:1940 年,大都市区人口占全国总人口的比例将近一半,美国开始成为一个大都市区国家;1990 年,人口在百万以上的大型大都市区人口占全国总人口的比例超过一半,美国又成为一个以大型大都市区为主的国家;截至 2000 年,大都市区人口占美国总人口的比例已高达 80% 以上,其余人口也多半居住在大都市区 25 英里范围之内。^①在马萨诸塞州和加利福尼亚州,大都市区人口占其总人口的比例竟分别达到 97% 和 90%。百万人以上的大型大都市区数量达 47 个,占美国总人口的比例进一步增至 58%;居住在 500 万人口的特大型大都市区内的人口几乎占全国人口的 1/3,其中,仅纽约、洛杉矶、芝加哥、旧金山、费城五大都市区就拥有全国 1/5 的人口;大都市区的地域面积也由此不断扩大。全国 317 个大都市区,一半以上拥有 1 个县,15 个占 5 个县以上;部分规模较大的甚至跨越州的界限,其中有 31 个跨越 2 个州,4 个跨越 3 个州。此外,同大都市区,尤其是大型大都市区的发展相联系,还在东北部、中西部和太平洋沿岸形成了三个大都市连绵带,其人口几乎相当于全国总人口的一半。在美国南部的墨西哥湾地区,休斯敦—达拉斯大都市连绵带也在形成之中。

上述现象是城市发展到一定阶段,城市功能外延,城乡联动发展,城市化地域范围不断扩展的表现,换句话说,这已经形成了不同于以往仅限于通过拓展城区而发展城市的规律性现象,出现了新的地域实体。原有的以 2500 人口为底线的城市(city)概念几乎失去意义,“城”、“乡”两个传统而宽泛的地域概念已不能准确概括美国人口分布趋向了。对于这种新的地域实体,美国学术界先后提出多种称谓,如“边缘城市”、“无中心城市”、“都市村”、“多节点大都市区”、“城市国家”、“零碎的大都市区”等,来界定这种新式空间结构的主要特征,也有的学者索性以“后郊区化”时代城市一概论之。“边缘城市”概念的首

^① U. S. Census Bureau, Census 2000, Population and Housing Unit Counts, United States, <http://www.census.com>.

创人乔尔·加里尤很形象地说明了这几个发展阶段特征。他认为,“边缘城市”(Edge Cities)代表了半个世纪以来美国居民向新边疆推进的第三个阶段。第一个阶段,我们把住房从传统上称为城市的地方搬出来,这就是美国的郊区化,主要发生在二战后;之后,我们厌倦了每天往返城市与郊区去获得生活必需品,所以我们把市场搬到我们住的地方,这就是美国的购物城市化,主要是在六七十年代;今天,我们把产生财富的手段即城市化的本源动力搬到我们大多数人住的地方,这就导致边缘城市的兴起。^①

美国人口统计署很早就注意到这个特殊现象,于1910年正式启用大都市区概念。所谓大都市区,大致是指人口在10万人或10万人以上的中心城市及与中心城市连绵不断、人口密度达150人/平方英里的地区,具体统计以县为单位。标准的大都市区,起码拥有一个县,少量规模较大的大都市区,可以跨越几个县。美国城市由一般城市扩大到大都市区;城市本身从相对窄小的社区到地域面积达数百英亩的大都市区,囊括数十个甚至上百个城市。

所以,从1920年美国成为一个城市化国家到1940年成为一个大都市区化国家,再到1990年成为大型大都市区为主的国家,是大都市区在美国长足发展并居主导地位的时期,即“大都市区化”(metropolitanization or metropolitanization)阶段,为便于理解和比较,也可称为“新型城市化”阶段。大都市区已成为现代社会经济生活的最重要的基本功能单位,州和地方行政区划与经济增长的关系则越来越淡漠。这是城市与区域一体化发展的一个具有历史意义的转折。

从理论上讲,区域化的大都市区,当然需要区域化的协调、规划和统一治理,甚至需要建立大都市区政府。但在大都市区范围内,却是小规模的地方政府大行其道,与经济一体化发展的大都市区极不协调。

在美国,州以下的政府都泛称为地方政府。美国地方政府由县、市、镇区、校区和专区等组成。20世纪里,美国地方政府总的数量在不断上升,尤其是第二次世界大战后更是如此。其具体表现是:校区、镇区数量不断下降,县的数量变化不大,市的数量有所增长,专区则高速增长。这样,到2002年,全国地方政府的数量已多达近8.8万个。1996年,州政府开销5110亿美元,地方

^① Joel Garreau, *Edge Cities: Life on the New Frontier* (New York: Doubleday, 1991), p. 4.

政府的开销高于州 60%，为 7780 亿美元。^①就人口和地域面积而言，大多数地方政府都很小。例如，全国 2/3 的市镇不足 5000 人，有一半地域面积不足 1 平方英里，地域面积达 25 平方英里以上的地方政府不到 200 个。在大都市区内这种现象就更为突出，平均每个大都市区有 100 个地方政府。在此方面有很多比较极端的例子。如匹兹堡大都市区内地方政府数量 418 个，包括 6 个县政府，412 个市或镇区政府，相当于每 10 万个居民有 18 个地方政府。^②在芝加哥大都市区，竟有 1200 个以上有征税权的行政辖区，有些媒体索性用“芝加哥大区”来取代大都市区的称呼。至于专区数量的急剧增长，更强化了这种小政府的局面。

美国地方政府多如牛毛，其数量之多、名目之繁杂，在世界上几乎无出其右，因此社会上对这些政府便有“零碎化”、“巴尔干化”、“分散化”、“多中心”、“马赛克”、“百衲被”和“银河”之类的形容以及“玩具”或“花生”政府等诸多称谓，不一而足。对于这种现象，美国著名城市史学者乔恩·C. 蒂福德在其专著《城市与郊区》的开头中有一段生动的描述：

从西部进入芝加哥大都市区后，沿途要经过一连串的城市：温菲尔德、惠顿、西切斯特、维拉帕克、格伦艾林、郎博德、埃尔姆赫斯特、希尔塞德、布罗德维尤、梅伍德、福里斯特帕克、伯温、西塞罗等等城市，最后才能抵达芝加哥市。各个城市都是紧紧连在一起，没有任何区别，只是有一个小小的路标，提醒路人又进入一个新城市。在每一个城市里，路人都会看到市政厅、消防站、警察局。麻雀虽小，五脏俱全。每一个都服务于一小片社区。各城市边界相互缠绕，难分彼此，不亚于进入神圣罗马帝国的诸侯国，这就是当今的美国大都市区！波士顿、旧金山如此，芝加哥、纽约、洛杉矶或迈阿密也是如此，某个单一的城市化区域里可能有数以百计的彼此分离的政府进行着管理。^③

① David Y. Miller, *The Regional Government of Metropolitan America* (Westview Press, 2002), p. 11.

② Myron Orfield, *American Metropolitcs: The New Suburban Reality* (Brookings Institution Press, 2002), p. 312.

③ Jon C. Teaford, *City and Suburb: The Political Fragmentation of Metropolitan America, 1850-1970* (The John Hopkins University Press, 1979), p. 1.

地方政府零碎化的局面实际上还远不止于此,美国还有 28 万个居住区协会或业主协会之类的准政府组织,见于规模从几户人家到几万人口不等的社区,所涉及的人口占全国总数的 19%,覆盖范围遍及美国 1/8 的住宅单元。当然,其确切数字很难进行统计,但据粗略估计,在新兴的“阳光带”地区的城市,70%的新住房都有某种形式的业主政府。虽然这些非政府社区组织权力有限,但它们可以对土地使用进行管理、提供公共服务,并且大多数位于大都市区内。它们对城市居民的影响是最直接的。

大都市区经济发展出现集中化的需求,地方政府却在分散化的道路上越走越远,这就不可避免地产生矛盾和冲突,大都市区统一治理与地方民主似乎成为鱼和熊掌不可兼得的问题。

大都市区的迅速发展,产生很多新的问题,需要在整个大都市区范围内统一筹划和实施。诸如大都市交通问题,中低收入家庭的住房问题,跨越州界的空气污染问题,城市与郊区之间发展不平衡问题,上、下水服务,治安、消防、医疗、固体或液体废料处理等。另外,大都市区人口剧增,也要求建造新的基础设施、提供新的服务等,零碎的地方政府显然无力解决这些问题。况且,很多郊区地方政府受税收限制,也难以承受额外的开支。各个地方政府在经济资源、人口构成及价值观念等方面各不相同,因而在管理上常常是独善其身。这就造成一种矛盾的现象,一方面,地方政府数量多如牛毛,分化割据;另一方面,大都市区又不断出现很多管理缺口或真空,与大都市区的一体化发展的客观要求相去甚远。在这种情况下,如果没有更高层次行政组织或有关机制的协调,大都市区中有许多问题便不易解决。在现有地方政府零碎化格局之下,被动应付上述问题的结果就是,效率低下,政令混淆,责、权、利不均衡。比如说,有 5 个城市供水部门向本来仅需要一个部门供水的区域提供服务;10 个警察局在一个原本可以统一规则以消除混乱的辖区中值勤;20 个市议会分别为一个区域制定法令,等于给区域性规划的努力设置人为的障碍;有天鹅绒般柔顺的草坪的郊区可以摆脱中心城市犯罪问题的困扰,同时又不至于为巨额社会福利开支所困扰;富庶的工业郊区享受着低税率,而低收入的中心城市居民却承受着低税率所产生的负担。上述矛盾和冲突不仅涉及管理方面,而且也导致社会矛盾如居住区隔离、城市化地域蔓延失控和城市与乡村的某些失衡现象等诸多矛盾,迫切需要化解。

在 19 世纪传统城市化时期,城市的扩展方式主要是通过对周边地区的兼并。但是随着郊区化的迅速发展,周边地区组建自己的地方政府后,独立性增

强,兼并的路就行不通了。此后,对外扩展的方式由兼并转为合并或联合,但也有很多阻力。二战后至20世纪70年代曾一度有过美国历史上合并或联合的高潮,但成功者为数寥寥。此后,尽管仍有很多人坚持主张大都市区地方政府合并,但他们也认识到成功的可能是微乎其微。^①

建立大都市区政府的尝试既然难以成功,唯有退而求其次,选择其他替代性措施。这些措施主要有地区间协议、政府间合作和大量设立专区等。其中,专区在目前地方政府零碎化的局面下,作为次优选择,发挥了独特的作用。专区主要履行单一功能,如上下水、交通、电力、消防、住房和社区发展、图书馆、公园与娱乐设施、保健、机场、港口等。专区以服务性功能为主,所服务的地域范围与县、市政府有交叉,但又不依附于后者,有很大的独立性。但专区也有其消极影响或代价:本来,大都市区的发展,客观上要求区域问题的通盘解决,而专区处理区域问题的方式恰恰与之背道而驰。专区服务范围很窄,只是履行某种单一功能,对这种单一目的范围之外的区域问题无力,也没有权力处理。其次,专区构成又一级政府,其辖区往往与居民所熟悉的常规性政府的辖区不一定相吻合,使大都市区管理更复杂化。有的城市还试图建立类似联邦制的双层式大都市区政府,但也不是解决矛盾的根本方法。

美国学术界也一直在苦苦探求破解这种矛盾的出路。20世纪初,就有很多学者提出削减地方政府数量、合并组建大都市区政府,走“区域主义”的道路。到20世纪70年代末,所发表的论文已多达数百篇,论著数十部,结果却依然如一位专攻城市政治的学者在40年代末所言:“可能除了天气之外,没有任何国内问题能够引发这么多的讨论,能做到的又如此之少。”^②这种主张在60年代受到以倡导地方政府零碎化、力推地方自治的公共选择学派的激烈抨击,一度消沉。由于美国地方政府是其居民的自愿选择,是自下而上建立和管理的,因此,公共选择学派很容易在美国市民中引起共鸣。这两大派别在有关美国地方政府体制与管理方面的主要问题上都持截然相反的态度和观点。“区域主义”观点从政治学和社会学角度看问题,提出“一个区域一个政府”,看

① Stephen Calabrese et al, "Local Government Fiscal Structure and Metropolitan Consolidation," in William G. Gale et al ed., *Papers on Urban Affairs 2002* (Brookings Institution, 2002), pp. 1~45.

② Thomas H. Reed, Progress in Metropolitan Integration. *Public Administration Review*, 9(Winter 1949), pp. 1~10.