

区 · 域 · 公 · 共 · 管 · 理 · 译 · 丛

大都市治理

— 冲突、竞争与合作 —

Metropolitan Governance: Conflict,
Competition, and Cooperation

理查德·C. 菲沃克 (Richard C. Feiock) 主编



许源源 江胜珍 译



重庆大学出版社
<http://www.cqup.com.cn>

丛书顾问：陈瑞莲 丛书主编：刘亚平

大都市治理

冲突、竞争与合作

Metropolitan Governance: Conflict,
Competition, and Cooperation

理查德·C. 菲沃克 (Richard C. Feiock) 主编

许源源 江胜珍 译



重庆大学出版社

Georgetown University Press, Washington, D. C.

© 2004 by Georgetown University Press. All rights reserved.

The extracted text by J. Eric Oliver in chapter 2 is reprinted with the permission of Princeton University Press from *Democracy in Suburbia*, by J. Eric Oliver, 2001.

本书简体中文版专有出版权由 Georgetown University Press 授予重庆大学出版社有限公司, 未经出版者书面许可, 不得以任何形式复制。

版贸渝核字(2008)第(022)号

图书在版编目(CIP)数据

大都市治理: 冲突、竞争与合作/(美)菲沃克(Feiock, C. R.)主编; 许源源, 江胜珍译. —重庆: 重庆大学出版社, 2012. 8

书名原文: Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation

ISBN 978-7-5624-6933-9

I. ①大… II. ①菲… ②许… ③江… III. ①城市管理—研究 IV. ①F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 183753 号

大都市治理: 冲突、竞争与合作

理查德·C. 菲沃克 主编

许源源 江胜珍 译

许源源 校

策划编辑: 雷少波

责任编辑: 李桂英 版式设计: 雷少波

责任校对: 陈力 责任印制: 赵晟

*

重庆大学出版社出版发行

出版人: 邓晓益

社址: 重庆市沙坪坝区大学城西路 21 号

邮编: 401331

电话: (023) 88617183 88617185(中小学)

传真: (023) 88617186 88617166

网址: <http://www.cqup.com.cn>

邮箱: fxk@cqup.com.cn (营销中心)

全国新华书店经销

重庆川外印务有限公司印刷

*

开本: 787 × 1092 1/16 印张: 11.25 字数: 233 千

2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1—3 000

ISBN 978-7-5624-6933-9 定价: 32.00 元

本书如有印刷、装订等质量问题, 本社负责调换
版权所有, 请勿擅自翻印和用本书
制作各类出版物及配套用书, 违者必究

简介

杰克·巴克利 (Jack Buckley): 波士顿学院教育学助理教授, 纽约州立大学石溪分校政治学博士, 研究兴趣是政治经济学和统计方法。他将在《政治分析》(*Political Analysis*)、《教育评估和政策分析》(*Education Evaluation and Policy Analysis*)、《社会科学政策评论》(*Social Science Policy Review*) 上面发表文章。

杰瑞德·B. 卡尔 (Jered B. Carr): 韦恩州立大学政治学和都市事务助理教授, 佛罗里达州立大学艾思丘公共行政和政策学院博士。他撰写的有关地方界域竞争的博士学位论文以公共行政领域最优秀论文之名获得了 2001 年度美国政治科学学会的伦纳德·怀特奖 (Leonard White Award)。他在《都市事务评论》(*Urban Affairs Review*)、《州和地方政府评论》(*State and Local Government Review*) 以及《政治研究季刊》(*Political Research Quarterly*) 上面都有文章发表, 还是即将出版的《市一县联合》一书的主编。

理查德·C. 菲沃克 (Richard C. Felock): 佛罗里达州立大学政治科学系、迪威尔·摩尔中心公共行政教授、研究员, 并主持地方治理项目。他在很多学术期刊上发表过地方治理方面的作品, 与人合著了《制度约束和地方政府: 一种地方治理的探索》(*Institutional Constraints and Local Government: An Exploration of Local Governance*) 一书。

琳达·约翰逊 (Linda Johnson): 佛罗里达州立大学艾思丘公共行政学院博士生。她的研究兴趣是地方制度、治理和环境政策。她关于市一县联合的研究已经在《政治科学杂志》(*the Journal of Political Science*) 上发表。她在几本已经出版的书籍中撰写过相关章节。

马丁·约翰逊 (Martin Johnson): 加利福尼亚大学河滨分校政治学助理教授。他的研究和教学兴趣是美国政治行为和公共政策。当前, 他正在研究社会情境和其他信息来源如何影响公共舆论和政府的政策选择。他在《美国政治学杂志》(*the American Journal of Political Science*)、《选举研究》(*Electoral Studies*)、《立法研究季刊》(*the Legislative Studies Quarterly*)、《政治分析》和《州政治和政策季刊》上都发表过文章。

保罗·G. 刘易斯 (Paul G. Lewis): 普林斯顿大学政治学博士, 加利福尼亚公共政策研究所研究员, 目前正主持治理和公共财政项目。他是《塑造郊区: 政治

制度如何组织城市发展》(*Shaping Suburbia: How Political Institutions Organize Urban Development*)一书的作者,该书考察了大都市政府结构对都市发展模式的影响。他对地方政府、土地利用和都市政策的研究已经在很多学术期刊和加利福尼亚公共政策研究所的几本著作上发表了。

马克斯·内曼(Max Neiman):加利福尼亚大学河滨分校社会和行为科学中心副主任和项目主管。他的主要兴趣是都市政治经济学、公共政策和土地利用政治学。除了在《美国政治科学评论》(*American Political Science Review*)、《西部政治季刊》(*Western Political Quarterly*)、《社会科学季刊》和《都市事务季刊》(*Urban Affairs Quarterly*)上发表过文章外,他还与尼古拉斯·P.罗夫里奇合著了《公共行政学中的公共选择理论》(*Public Choice Theory in Public Administration*)。他最新的著作是《防御型政府》(*Defending Government*)。

罗纳德·J.奥卡森(Ronald J. Oakerson):霍顿学院政治学教授,学院学术副院长和主任。他写作了大量有关地方治理的文章,其最新的著作是《地方公共经济治理:创建公民的大都市》(*Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*)。

斯蒂芬妮·雪莉·波斯特(Stephanie Shirley Post):德克萨斯州休斯敦市的政治顾问和研究员,赖斯大学政治学博士,并在赖斯大学社会科学学院做了一年的博士后研究。她的研究兴趣是大都市地区政府服务供给和地方政府间合作。她在《都市事务评论》、《政治研究季刊》和《立法研究季刊》上发表过文章。

马克·施耐德(Mark Schneider):纽约州立大学石溪分校政治学教授。他独著或与人合著了六本书,有57篇关于地方政府、城市与学区竞争的论文发表在顶尖的都市和政治科学期刊上。

伊莱恩·B.夏普(Elaine B. Sharp):堪萨斯州立大学政治学教授。她写作了大量的有关地方政府的著作和论文,包括《文化战争和地方政治》(*Culture Wars and Local Politics*)、《美国毒品政策的困境》(*The Dilemma of Drug Policy in the United States*)、《偶然的联系:公共舆论与社会政策》(*The Some Time Connection: Public Opinion and Social Policy*)、《都市情境下的公民需求塑造》(*Citizen Demand-Marking in the Urban Context*)。

安妮特·斯坦尼克(Annette Steinacker):克莱蒙特研究大学政治学院助理教授。她的研究关注于经济发展问题和地方政府结构的变化。利用讨价还价模型去解释提供给商业的位置激励是她即将发表在《政策研究评论》上的论文以及她和理查德·菲沃克共同承担的由国家科学基金资助的项目的核心关注点。她目前也在研究城市中填入式发展的增长及其可购住房水平之间的关系。

吉尔·陶(Jill Tao):俄克拉荷马大学(诺曼)的政治学助理教授。他的研究领域和教学兴趣包括行政比较和发展、社区和经济发展政策、执行理论、政策分析和都市政治与行政。

简介

许源源,男,1974 年生于湖北省黄梅县。2006 年中山大学行政管理专业博士毕业,获管理学博士学位,现为中南大学哲学博士后流动站在站博士后。中南大学公共管理学院副院长、副教授。湖南省普通高校青年骨干教师(2008—2011)、中南大学人文社会科学杰出青年人才(培育)、印第安纳大学—普渡大学印第安纳波利斯(IUPUI)访问学者(2010—2011)。研究方向为地方政府与区域公共管理、公共行政理论与方法。主持完成国家社会科学基金青年项目 1 项、湖南省社会科学基金一般项目 1 项、湖南省软科学重点项目 1 项。现正主持国家社会科学基金一般项目 1 项、湖南省社会科学基金一般项目 1 项。在《中国行政管理》《社会主义研究》《经济与管理研究》等刊物上公开发表学术论文 30 余篇,出版专著 1 部,合著 1 部。

江胜珍,女,1973 年生于湖北省麻城市。2012 年中南大学马克思主义基本原理专业博士毕业,获法学博士学位。中南大学马克思主义学院讲师。研究方向为马克思主义伦理学。主持教育部人文社科基金青年项目 1 项、湖南省社科基金项目 1 项、湖南省社科评审委员会项目 1 项。在《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》《现代大学教育》等刊物上公开发表学术论文 10 余篇。

大都市治理问题是随着城市的发展而逐渐呈现的。在美国,从 20 世纪后半叶开始,大量的人口从中心城市流出到农村地区,进而逐渐形成了一些郊区城市、边缘城市、卫星城市等。这种人口流动方向的变化带动了社会结构、经济发展模式和区域分布特征的改变。从城市政治学的角度来看,其中涉及的一个核心问题是如何处理这些不同地方政府单位之间的关系。因为,不同地方政府形式的出现使得很多问题都成为了“区域性”问题。

这些地方政府间问题的“跨域特性使得碎片化的地方政府有了集体行动的必要,以有效地管理区域性、尽量减少负外部性并使规模经济最大化”^①。理论界对大都市地区应该采取何种治理体制是有争论的。“这些争论有两个极端:一极是主张把现有的地方政府权威统一为超级大都市政府;另一极则是主张依据实际情况,以政策层面的合作为基础,通过不同政策的合作来推动地方政府间合作。在这两极之间,则是主张建立一个新的地方政府层次,即区域政府,它要求保有现存的政治单位,但允许由一个更集中的权威来对区域性事务承担责任。”(第 4 章)这三种主张可简单地对应为“统一的大都市政府模式”“多中心治理模式”和“新区域主义模式”。

统一的大都市政府模式产生得最早,但并没有在实践当中流行起来,“自 1805 年的新奥尔良开始,只有 34 个市—县联合体出现,而且超过 85% 的联合动议都失败了”^②。主要原因是每一个“地方政府都有足够的政治权力来抵抗各种形式的统一,因为提供区域范围的服务和政府职能可能导致额外的税收负担”^③。多中心治理模式则不希望建立一个统一的大都市政府,而是主张“碎片化的大都市政府体系优于一个统一的政府,因为它更民主,允许公民从众多不同服务和税收的社区当中选择其居住

① Feiock, Richard C. 2007. Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs* 29(1):47-63.

② Leland, Suzanne M., and Kurt Thurmaier. 2005. When Efficiency Is Unbelievable; Normative Lessons from 30 Years of City-County Consolidation. *Public Administration Review* 65(4): 475-489.

③ Lin Ye. 2009. Regional Government and Governance in China and the United States. *Public Administration Review* 69(special issues):s116-121.

地^①”。“碎片化政府也被认为更有效率,因为他们能够基于其居民的要求来调整税收和服务,而不是忍受一个大的政府组织所带来的高额成本。相反,统一的大政府可能导致过度的官僚主义、繁文缛节和政治上的无效率。^②”新区域主义认为,“虽然没有统一的大都市层级的政府,但是大都市地区会设法培育一个适用于大都市范围的、适应于特殊大都市地区的多彩的治理世界”。(第2章)

本书对以上三种模式进行了比较和分析,并侧重从新区域主义的角度来探讨大都市治理问题,提出了制度性集体行动的理论框架。当然,无论采取何种模式,其目的都是为了促使地方政府能够有效地解决跨政府的区域性问题。总言之,就是如何使具有竞争性质的地方政府单位之间达成良好的合作以共同处理区域性问题。本书正是抓住了这一本质性的问题,既有宏观方面的理论探索,又有具体的经验研讨。

二

这本书产生于一次研讨会,是城市政治学领域内的一些资深学者和当时崭露头角的年轻学者的知识碰撞。虽然各自成篇,但因为编撰者理查德·菲沃克教授的精心编排和细心组织,使其有很清晰的理论脉络和严谨的组织结构。

第1部分的理论探索,除导论外,探讨了大都市治理的基本理论,提出了大都市合作的理论模型,并构建了大都市治理的制度性集体行动框架。

第2部分的经验调查则依据一个个生动的案例数据探讨了大都市治理当中的具体问题。第5章以对经济发展的态度为例,探讨了中心城市和超级郊区之间的关系;第6章则比较了各城市之间对经济发展的吸引力;第7章通过制度性集体行动的理论框架与社会资本理论分析了区域性伙伴关系形成的条件;第8章以色情业为例,分析了不同类型城市在面临道德问题时的行动策略;第9章以华盛顿特区的特许学校为例,分析了参与等治理理念在赢得竞争中的重要性;第10章比较了不同类型的区域形成方式的利弊;第11章是全书的总结。

其实,编撰者理查德·菲沃克教授在第1章(导论)和第11章(结论)当中对本书的内容和结构进行了非常详细的描述,读者可以先看看这两章,并有选择性地阅读。除此之外,要全面地了解这本书以及新区域主义,还必须熟悉以下一些基本的概念:

——制度性集体行动(institutional collective action)

本书倡导分权治理,认为碎片化的地方政府结构能够达成有效的合作。而这种结论是建立在制度性集体行动理论基础之上的。菲沃克教授(第1章)认为,制度性集体行动这种机制,能够使地方政府之间、不同层级的政府之间、不同地方政府单位和社区其他行动者之间达成合作。制度性集体行动是制度性的碎片化社区联合的“粘合

① 同上。

② 同上。

剂(glue)”。斯蒂芬妮·波斯特(第4章)认为,所有的地方政府间合作,无论正式的还是非正式的,实际上都是制度性集体行动——通过一组共同起作用的制度来实现共享的政策目标。制度性集体行动理论是从个体集体行动理论而来,影响个体集体行动的因素,如群体规模、共同政策目标、强制和/或选择性激励、强有力的领导者或政策企业家等同样影响到制度性集体行动。除此之外,地理(主要是指地理位置和地理密度)也影响着地方政府的合作。第7章还专门利用该理论探讨了区域性伙伴关系的形成。

制度性集体行动理论适应了大都市地区管理的实际。美国的地方政府层层叠叠,很多学者称之为“百衲被(crazy quilt)”形式。既有一般目标政府,如县、自治市和乡等,也有特殊目标政府,如学区、自然资源保护区等单一目标区等。此外,还有大量的非政府组织和企业组织。这些单位都可以作为治理主体对区域性公共问题产生影响。推进各主体之间进行合作,进而有效解决区域性公共问题正是制度性集体行动理论所关注的内容。

——统治与治理(Government & Governance)

统治与治理是政府在不同时期的管理方式(体制)。一般来说,统治比较强调政府的单一权威,通过垂直的官僚机构来实施指令性的强制性的管理;治理则强调多中心,通过政府单位与其他社会主体之间的平等协商和沟通来管理。虽然治理更符合现代民主社会的要求,但统治也有其历史价值。在城市政治学领域,有学者^①概括了统治和治理的特点。从经典的统治观念来讲,它强调正式的制度和选举,有确定的决策程序和行政结构。早期的学者认为,统一的大政府有助于规模经济,且能够为公民提供更加廉价的、高效的服务。第10章所提出的“联合(consolidation)”即为这种大都市结构。而治理则认为现存的制度需要进行不同形式的改造;地方之间能够在自愿和动态的基础上进行有效合作;人们能够通过组织间的横向联系实现自我约束。而且治理还认为地方能够提供公共服务而不必自行生产公共服务。

本书认为治理优于统治,并进行了详细的理论分析和经验证明。第2章区别了统治和治理的概念内涵,并提出了大都市地区治理的特征:公民参与、共识的政治风格、代表性、公共企业家精神、社区差异和责任。第9章以特许学校为例,指出参与程度高和积极回应的学校更受家长的青睐。第8章和第10章通过探讨治理结构指出,分权性结构以及由此而存在的各主体之间的平等协商和自主发展比集权性结构环境下的统一行动更能促进地方发展和解决公共问题。

——竞争与合作(Competition & Cooperation)

竞争与合作是相伴相随的。当今社会的竞争已经走过了“零和博弈”的竞争,而进入到“合作的竞争”。合作是为了更好地竞争,竞争能够通过合作来更好地实现。

^① Savitch, H. V., Ronald K. Vogel. 2000. Paths to New Regionalism. *State and Local Government Review* 32(3):158-168.

合作是本书的主题,它既从理论上探讨了合作的各种模型,也从实践经验上分析了不同情境下的合作途径。就合作的具体途径来说,地方政府之间存在的各种各样的“社会网络有助于建立信任、创建互惠规范和减少交易费用,从而增加了地方政府官员开展服务合作的可能性”^①。这正是本书所倡导的治理结构。而有些学者从实践层面记录了城市群内地方政府间成功合作的关键因素:“相互信任、彼此是朋友、克服狭隘的地方意识、不要试图控制对方(特别是大城市)、市长和市议会的政治支持、专业化的城市经理。”^②而它又被本书所证明(第7章和第8章)。

地方之间不仅有合作,还存在着大量的竞争。第5章、第6章分别从郊区与中心城市的关系、经济发展等角度探讨了地方之间的竞争,第8章和第9章则在探讨涉及了特定公共问题当中的竞争环节。第5章指出,超级郊区对中心城市的威胁非常大,而且怀有远大抱负,在有些地区甚至取代了传统中心城市的地位(虽然它并不是中心城市)。中心城市必须积极应对这种竞争压力,并与之展开竞争。第6章通过对地方经济发展政策的三种解释进行比较发现:社区之间更深层的竞争感会导致更高层次的地方经济发展努力。

三

本书的翻译是一个艰苦的过程。自2008年9月开始组织翻译,中间几易其稿。本打算在一年之内完成任务,但因为要应付其他事务,导致一拖再拖,今日才得以最后完成。

本书也是集体智慧的结晶。在组织翻译之初的前三个月,所有译者在每个星期都会集中在一起共同探讨翻译过程中的问题,在语词、结构和表述习惯等几个方面尽量做到一致。全书由许源源、江胜珍主译,具体分工如下:

- 前言(许源源、江胜珍、李松);
- 第1、2章(许源源、江胜珍、徐俊);
- 第3、4章(许源源、江胜珍、付正华);
- 第5、6章(许源源、陈静、谢娟);
- 第7、8章(许源源、邹丽、徐桂珍);
- 第9、10章(许源源、黎海峰、张艳);
- 第11章(许源源、李松、谢娟);
- 编著者简介、索引(许源源、江胜珍、李松)。

许源源负责全书的校对工作,徐桂珍负责了部分图表编辑和校对任务。

本书的完成得益于诸多学者专家的帮助。感谢中山大学马骏教授、陈瑞莲教授和

^① LeRoux, Kelly, Paul W. Brandenburger, and Sanjay K. Pandey. 2010. Interlocal Service Cooperation in U. S. Cities: A Social Network Explanation. *Public Administration Review* 70(2): 268-278.

^② Thurmaier, Kurt. 2006. High-Intensity Interlocal Collaboration in Three Iowa Cities. *Public Administration Review* 66(12): 144-146.

刘亚平博士的工作安排,让我收益良多;感谢印第安纳大学—普渡大学印第安纳波利斯校区(IUPUI)的何达基教授和彭翰湘教授,他们为本文的经济学和统计学术语的翻译提供了大量的帮助;感谢雷少波编辑,没有他的督促指导,本书的完成可能还需更长时间。

翻译虽然努力,但其中定有不少错误和疏漏之处,还请大家不吝指正。

许源源

2010年10月21日于印第安纳波利斯

2002年10月,位于塔拉哈西(Tallahassee)的佛罗里达州立大学召开了一次以“分权治理”为主题的研讨会。那次研讨会由佛罗里达州立大学迪威尔·摩尔经济政策与政府重要问题研究中心(DeVoe Moore Center for the Study of Critical Issues in Economic Policy and Government)主办。本论文集即是该次研讨会的成果。所有对该集子有贡献的人都参加了那次会议。对我们中的一些人来说,该会议具有转折性意义。因为它不仅仅把地方政府研究方面的权威学者召集在一起报告了他们的研究,更依据政治科学的准则对都市政治学的研究现状进行了盘点。

一般认为,都市政治学的研究现状并不令人满意(第1章将探讨其原因)。然而,其他领域对地方政府研究的兴趣复苏以及该领域的新学问所追求的理论和方法论的严苛性,却催生了很多令人兴奋的现象。这种在政治科学中讨论大问题的狂热和期望催化了现今呈现在此的集子。

本论文集如果没有迪威尔·摩尔中心及其主任戴维·拉斯姆森(David Rasmussen)的慷慨支持是不可能面世的。许多同事参加了会议并且(或者)提供了有关作品的书面评论。他们是:Charles Barrilleaux、Robert Bradley、Tom Carsey、Timothy Chapin、Jim Gwartney、Carolyn Herrington、Keith Ihlanfeldt、David Rasmussen、John Scholz和Christopher Stream。第1章和第3章中的一些素材来源于国家科学基金资助的工作(编号:0214174)。这些素材中的很多观点、发现和结论或者建议均为作者的,并不代表国家科学基金会的意见。

郑孟基(Moon-Gi Jeong)在组织、准备和编辑初稿的过程中给予了巨大的帮助。斯科特·拉莫斯(Scott Lamothe)仔细阅读了整个稿件,并且提供了详细的评论和建议。雪莉·赖斯(Sherry Rice)和迪威尔·摩尔中心的成员们在最后阶段提供了很大的帮助。

将本论文集献给我曾经的和现在的博士生们。我很幸运能够和一些天才般的学生一起在佛罗里达州立大学工作,并且很高兴地看到他们中的许多人成为了著述颇丰的年轻学者。

第1部分 理论探索

- 1 导论:区域主义和制度性集体行动 / 理查德·C.菲沃克 · 2 ·
- 2 大都市治理研究 / 罗纳德·J.奥卡森 · 12 ·
- 3 大都市合作的博弈理论模型 / 安妮特·斯坦尼克 · 31 ·
- 4 大都市地区治理与制度性集体行动 / 斯蒂芬妮·波斯特 · 45 ·

第2部分 经验调查

- 5 老问题面临新情况:大郊区和大都市的经济发展 / 保罗·G.刘易斯 · 62 ·
- 6 招商:城市间经济发展的竞争 / 马丁·约翰逊,马克斯·内曼 · 82 ·
- 7 制度性集体行动:社会资本和区域性伙伴关系的形成
/ 理查德·C.菲沃克,吉尔·陶,琳达·约翰逊 · 98 ·
- 8 大都市结构和色情业 / 尹莱恩·B.夏普 · 106 ·
- 9 特许学校:地方学校治理变革的工具 / 马克·施耐德,杰克·巴克利 · 122 ·
- 10 我们在玩谁的游戏? 地方政府界域的改变与大都市治理 / 杰瑞德·B.卡尔 · 142 ·
- 11 结论性的思考:区域主义、都市政治学与治理 / 理查德·C.菲沃克 · 160 ·

第 1 部分

理论探索

THEORETICAL EXPLORATIONS

导论：区域主义和制度性集体行动

1

INTRODUCTION: REGIONALISM AND INSTITUTIONAL COLLECTIVE ACTION

◎ 理查德·C. 菲沃克

当前大多数有关地方政治与公共行政的著作都在强调统治和治理的区别。在地方层面上,治理不仅包含城市政府或县政府,同样涵盖了志愿性组织、非营利性组织和私人组织以及政府间的联结关系。通过对分权治理的关注,本书强调在部门内和部门间的竞争与合作。它同样描述了市政府在大都市治理中所扮演的核心角色,城市政府的组织和结构通过影响进入统治性权力的成本而塑造着地方治理。本书阐述了地方政府配置是如何影响公共的和私人的政策决定、适用于公民的服务供给选择、地方单位通过集体行动来解决区域问题的能力。

对大都市地方政府组织的关注催生了城市政治学领域一些最重要的和最持久的话题。在大都市地区,对地方公共机构和政府组织的兴趣复兴与“新区域主义”运动的兴起相吻合。近几年来,区域主义概念吸收了政治科学、城市规划和公共行政领域在地方政府研究方面的成果(Wheeler, 2002)。通过区域路径来解决美国城市地区所面临问题的呼声也越来越高(Downs, 1994; Brookings Institution, 2002)。

对许多人来说,区域主义需要大都市的传统处方,比如政府和功能的集权化和统一化,区域性组织的创设等(Stephens and Wikstrom, 2000; Stavitch and Vogel, 2000)。区域治理的第一种路径建立并拓展了自进步主义传统以来一直强调的地方政府结构变革(Lowery, 2000)。20世纪初期的进步主义改革运动依赖于权威的集中化,它从已经支配着市政政治的政治机器手中夺取了对地方政府的控制权。在公共行政领域有关地方政府集权化和统一化的讨论中,这场运动一直被认为是能推进效率、公平和责任的方式(Carr and Feiock, 2003)。

本书描绘了区域治理的一种可替换的路径,或者说是第二种路径的轮廓。该路径以大都市地区分权化的政府单位间的合作和竞争为基础。区域主义的分权化路径强调通过组织间的纵向和横向联系而实现自我治理。尽管这些联系主要存在于政府之间,但它们仍然包括志愿性组织、非营利组织和私人组织与服务供给者——换句话说,即分权治理。在探讨这一路径之前,我们先花点时间了解一下第一种路径。

区域治理的新进步主义路径

新区域主义的提倡者们坚定地指出,有关政府集权化和碎片化的争论不仅仅是效率问题。大都市地区的政府组织涉及民主治理、经济增长、环境的外部性和平等等一系列问题。

新近对进步主义改革传统的研究认为,统一现有的统治单位或创设具有强权控制土地使用和发展的区域性政府能够更好地推进经济发展、减少不平等现象并解决外部性问题。也有人提出这种研究强调集权化从而增强了民主控制。但经验性材料是不全面的,能获取的有限证据不足以为这些观点提供强有力的支撑。

有几个方面的探索为区域性政府的新进步主义个案提供了理论基础。第一个方面集中于民主政治在个体层面的必要条件。政府有效的民主控制要求公民获取关于政府正在做什么和做得怎么样的确凿信息。娄尔瑞和他的伙伴声称政府的碎片化体系削弱了政府责任,并且使得公民难以识别具体的服务供给者(DeHoog, Lowery and Lyons, 1990; Lowery, 2000)。新近的研究反驳了这种观点。它们指出,一小部分知情的公民消费者能够推动公共物品市场,从而在政策制定和公民偏好之间建立强大联系(Teske et al, 1993)。

第二个方面是从社会资本角度探讨政府或组织。更强大的社区联系和公民约定,预计会以具有较高效力和政治参与的形式在统一化的环境中出现。一些近期的研究已经检验了对于公民参与而言的管辖区范围和郊区分隔的含义。这些研究表明,至少在初始参与层次上,“越小的是越好的”(Oliver, 2001)。

政府的碎片化不利于经济发展的观点同样被用于区域性政府的辩护。寄希望于区域性政府,通过一致的区域规划、有效的发展认同,以及排除辖区内发展补贴竞争来促进经济发展(Hawkins, Ward and Becker, 1991)。在这个问题上,经验性证据是很清晰的,政府组织的统一化不能促进经济发展(Carr and Feiock, 1999, 2003)。

区域性政府也能提供一种大都市内的再分配机制,特别是鉴于郊区和中心城市的经济联系性(Barnes and Ledebur, 1998; Downs, 1994; Gainsborough, 2001)。有证据表明,管辖范围的碎片化恶化了大都市穷人与富人,或者少数民族群与白人之间的分隔(Neiman, 1976)。威尹尔(Weiher, 1991)指出,大都市地区的政治界域提供了强化住宅和学校分隔的信号,但同样的,这个证据也是不完整的。

解决区域内紧迫问题的需要是众多区域性政府复苏诉求的核心。碎片化的地方政府不能解决城市肆意扩张过程中产生的住房、环境和交通问题(Rusk, 1995; Downs, 1994)。假设竞争使得区域合作近乎不可能,那么可以得出这样一个结论:分权化的政府单位不可能解决区域外部性问题或者说溢出问题。这些问题表现为一个社区的政策选择往往使得另一个社区的成本增加。例如,如果

一个社区通过提供补贴来吸引企业以求发展,那么这种新的发展将导致相邻社区出现日益增加的交通堵塞、拥挤不堪的学校或者环境问题。

分权治理和制度性集体行动

制度性集体行动(institutional collective action, ICA)提供了一个理解没有大都市政府的大都市治理体系的理论框架。这一理论假定,地方政府能够集体行动以建立一个公民社会。它通过一个网络化的志愿性协定和组织以及公民的集体选择将多个管辖区整合为一个区域。

一些人认为,分权的政府系统能够同时产生竞争和合作收益听起来是非常不现实的——正所谓鱼与熊掌不可兼得。这种反应在很大程度上反映了分权化争论中的理论分歧。一方面,分权理论的支持者有一个以正式模型和经验证据为支撑的强大的经济理论体系,该体系可以用来解释公共物品供给竞争以及它所产生的普遍的积极效率意蕴。另一方面,用来解释分权的政府系统是如何有效地合作以解决多个管辖区或区域性问题的理论论据并没有被清晰地表达和论证。

集体行动理论提供了理解这种路径的基石。制度性集体行动这种机制,能够使地方政府之间、不同层级的政府之间、不同地方政府单位和社区其他行动者之间达成合作。制度性集体行动是制度性的碎片化社区联合的“粘合剂(glue)”。

我们先从地方政府之间的合作说起。制度性集体行动可以被视为一种能够产生“统治制度”的集体行动方式。像个体集体行动一样,制度性集体行动产生的动机在于单独行动无法实现集体利益(Feiock, 2002)。制度性集体行动是在地方政府单位面临集体行动问题时订立政治契约的动态过程中产生的(North, 1990; Libecap, 1989)。地方政府促进经济发展、减少污染、缓解扩张和其他提升都市生活质量的政策行动,能够产生正外部性,并溢出到周边管辖区。这些外部效应或溢出效益会使大都市中的社区产生强烈合作的动机以实现共同的或区域性的目标。当潜在的利益很高,谈判、监督和执行政治契约等交易成本很低时,合作行动和制度就会产生(Hackathorn and Maser, 1987)。制度性集体行动的范围可以很小,小到两个相邻管辖区共同修复街道的行动,也可以很大,大到控制都市扩张或者促进经济发展的区域性努力。

近40年来建立在曼瑟尔·奥尔森(Mancur Olson)的《集体行动的逻辑》(*The Logic of Collective Action*)(Olson, 1965)基础上的研究证实了集体目标和共同利益不足以推动集体行动的产生。内部和外部力量有助于决定制度变革的益处和交易成本(Alston, 1996)。

对于制度性集体行动来说,政策企业家的作用比在个人集体行动中更为关键。集体行动是由那些有动力去克服集体行动成本的个体领导者们所发起的