



地方政府管理丛书

LOCAL GOVERNMENT
IN THE UNITED STATES

美国地方政府管理

蓝志勇 黄衔明 著



科学出版社

地方政府管理丛书

LOCAL GOVERNMENT
IN THE UNITED STATES

美国地方政府管理

蓝志勇 黄衔明 著

科学出版社
北京

内 容 简 介

美国和中国同是大国，它们在如何统治辽阔的疆土，管理广袤的资源、众多的人口和多元的社会文化方面，各有自己丰富的理论和经验积累，值得相互学习和借鉴。本书从务实的角度系统介绍了美国地方政府的政治、社会和文化环境、组织结构、管理过程和运行方式，用大量的数据对美国州和地方政府的规模和变化进行了描述，可使读者从数字的变化中对美国政府的实际运行指标有更真实的了解。

本书适用于与地方政府政策和管理相关的政府工作人员、研究人员及愿意对美国国家治理体系有更深入了解的读者。中国正处于从传统走向现代、从内向型管理走向国际的历史转折点。本书的内容，对中国对外学习，推进和深化央地关系的改革和制度创新，发展地方治理能力，构建强大、富足、自由、繁荣和创新的现代国家的过程，有不少有益的启示。

图书在版编目 (CIP) 数据

美国地方政府管理 / 蓝志勇，黄衔明著. —北京：科学出版社，2015

(地方政府管理丛书)

ISBN 978-7-03-045237-2

I. ①美… II. ①蓝…②黄… III. ①地方政府—行政管理—研究—美国 IV. ①D77.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 174637 号

责任编辑：魏如萍 / 责任校对：张 红
责任印制：霍 兵 / 封面设计：无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码：100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015 年 8 月第 一 版 开本：720×1000 1/16

2015 年 8 月第一次印刷 印张：10 1/2

字数：211 000

定价：56.00 元

(如有印装质量问题，我社负责调换)

丛书序

地方政府是中央政府的行政臂膀。在人类文明的早期，地方政府就是社会体系中最发达的组织和管理形式之一，被认为是人类文明的基石。它们是人类社会不断发展和变化过程中管理公共事务的最具活力、创新力和嬗变力的生力军。在中国深化改革，全面构建现代国家治理体系，提升国家治理能力的历史背景下，地方政府的重要作用就显得尤其突出。

人们往往不注意的是，地方政府在国家管理过程中的功能，有自己的发展轨迹，经历了从强到弱，又从弱到强的过程。

在农耕时代的后期，随着生产力的发展，人们开始建筑城堡，最初是用来保护氏族、地方豪强或蓄奴者的安全，后来发展成工匠、休闲人、文化人和教育者的活动中心和商铺集聚之地。这些早期以地方管理或服务为主要目的的城邦，便可以被认为是早期地方政府的雏形——它们是处理地方事务，管理地方政治、经济和社会活动的中心。

后来，在人类文明继续发展和壮大的过程中，氏族、城邦甚至民族国家之间开始互相兼并、征服和同化，一些城邦国或治理区域被征服，以地方管理和服务为第一目的的政府的地方功能被减弱和改造。地方政府逐渐成为中央的大封建领主对辽阔疆土的统治工具和财富的供给地。因而，除了繁华的京城都市，大多数地方政府（分封的领地或是郡县的建制）只是维护统治、奉献贡品和税收的管理单元。“地方”成为相对“中央”而言的下级政府，是中央管理地方的执行单元。为了缴纳税收和摊付战争费用，地方自身的经济生活和社会生活往往得不到长足的发展。一些例外的情况，如五代十国或南宋小朝廷时期的一些繁荣的地方经济，都发生在中央政府弱小和对地方失控的条件下。

到了国家意识、领土主权和国际关系的概念深入人心的近代，地方政府成为了执行国家政策、贯彻国家意志、协助国家治理地方的重要机构，被认为是中央政府的行政臂膀。它们执行中央政策，进行和实施地方决策，提供公民服务，促进地方经济发展，维护地方政治、经济和社会秩序。但是，在相当长的一段历史时期内，由于社会的简单性、政治理念的不稳定性、管理技术的不发达性和社会治理的随意性，政权的维护和更替是国家管理者首要关注的问题。地方政府的建设、发展、维护，以及对民事的高效管理和服务功能，往往得不到应有的重视。国计民生的发展、协调、促进和优化也迟迟不能被全方位提上议事日程。

随着现代社会的继续发展，国家、社会与公民的关系的新理念不断明了，社会结构更加错综复杂，科学技术日新月异，经济活动花样百出，全球化趋势深入到社会的各个方面，以地方政府为主导的能够造福一方的地方管理的重要性便重新显现出来。人口的增长、地方服务要求的提高、地方发展和扩张过程中的土地兼并、地方人口的卫生健康、环保、经济发展、基础建设等许多问题，都使地方治理水平的提高成为了必需。同时，教育的普及，地方人力资源的大规模开发，也使高质量的地方治理成为了可能。

始于 20 世纪 80 年代，以追求效率、效益为目的的全球化分权改革将人们的注意力重新聚焦到地方政府。技术的发展、资源的重新分配、公民参与的热情和管理挑战的增加，使地方政府创新成为了一个十分热门的话题。人们开始重视地方政府的创新能力和在国计民生中的核心功能。

从 20 世纪末开始，中国进入了一个高速发展的历史时期。“五四”文化的熏陶、新民主主义革命的洗礼、社会主义建设道路上的曲折和三十多年改革开放的努力，将中国引向了现代化发展之路。而它辽阔的疆土、多元的区域文化、不同的经济发展水平和迥异的地理条件，又使改革地方政府、提高地方政府的理政效能、全方位提高百姓的生活质量、最大限度地促进经济文化的发展成为了时代的必需。

中国是一个幅员辽阔的国家，文化、经济、政治、地理甚至方言的区域差别都非常大。严格地说，尽管有了数千年的大一统政治统治和人口流动，中国各地的人口在基因特点上依然有着明显的标志。不说西藏、新疆和云贵的少数民族，就是汉民族本身，也有许多不同的体态和面部特征，如高大的西北人、娇小的南方人、强壮的汉中人、文弱的江南人等。虽说历史上几经迁徙，但不同区域人们的生活条件、生活习性、行为方式和长期形成的文化环境区别仍非常明显。如何将区域条件和文化差别大的地区有效地统一和进行治理，也就是如何处理中央和地方管理之间关系的问题，是这种大区域、多文化国家必须面对的挑战。

进入 21 世纪，中国进入了城镇化快速发展的阶段，作为既充满活力又面临复杂局面的地方政府，乡镇和城市的治理也面临着多方面的挑战。如何处理好中央与地方的关系，改造好地方政府的治理环境，促成地方政府的制度创新，释放出地方政府的改革和管理能量？还有，我们要什么样的城市，如何管理我们的城市，如何处理好城市与农村的关系，如何让乡镇做好城市与农村的桥梁？这些都是目前地方治理中迫切需要解决的问题。

为了给中国的地方政府改革提供借鉴，我们集群体之力，根据作者的特长，编写了这一套“地方政府管理丛书”，以作为地方官员的学习参考、公共管理专业学生和学者的研读素材。我们的切入点包括：各国地方政府的结构和运作，与中央政府的关系，以及与企业、地方发展和地方百姓生活之间的关系。同时，我

们又注重每一个国家的政治、文化、历史、经济、法律和地理环境，希望读者能够从不同管理环境下的管理实践中得到启发，寻求可以攻玉的它山之石，以作为地方改革实践的参考。当然，我们的丛书在描写地方管理方面不可能绝对周全，但我们尽可能将我们所接触到的地方管理的问题和经验都提出来讨论，为读者将来进一步的学习和考察提供方向性的指南。

从定义上来说，地方政府在我国和许多其他国家习惯上被认为是中央以下的政府，包括省级政府。而在一部分西方国家，特别是美国，地方政府被认为是县市级以下的政府，州或省一级政府往往被单列出来，放在一起就叫做州与地方政府（state and local governments）。世界银行等国际组织为了在称呼上统一，将州和地方政府等一概称之为中央以下的政府（或次国家政府）（sub-national government）。本丛书所指的地方政府，沿用的就是中央以下的政府这个概念，这既符合中国的习惯用法，也把对国外州、省一级的研究包括到我们的丛书中来。在此对之特别说明。

本丛书以编撰的形式，强调迅速和最大限度地吸取国外的经验，在形式上要求作者深入浅出，使作品容易阅读。在结论上要求不同作者发挥自己的知识优势，结合中国实际，通过观察、理解和比较，寻求对中国地方治理改革的启迪。

蓝志勇

2014年4月

目 录

第一章 美国地方政府和它们的国家管理环境	1
第一节 美国地方政府是美国人民政治、经济和文化生活的中流砥柱	1
第二节 美国的国家管理制度是美国发达的重要原因	4
第三节 美国的地理环境、人口概况、历史沿革和经济状况	6
第四节 美国的文化环境、社会思想和政治体制	11
参考文献	21
第二章 美国联邦、州和地方政府的法律地位和组织形式	23
第一节 美国政府的组织结构	23
第二节 联邦政府的管理结构	26
第三节 州政府的法律地位	31
第四节 迪龙法	34
第五节 地方管理特许权的出现	36
第六节 法律环境是地方创新的保障和催化剂	37
参考文献	38
第三章 美国中央与地方政府关系的过去与现状	40
第一节 美国中央与地方政府关系的几个重要的发展阶段	40
第二节 国计民生中地方治理日益增长的重要性	43
第三节 联邦与地方政府的管理功能和财政收支结构	47
参考文献	50
第四章 美国的州政府	51
第一节 州政府的管理结构	51
第二节 美国各州的人口、经济规模、收入和公共财政状况	55
第三节 州政府的财政危机	64
第四节 州政府未来的挑战	65
本章附录	66
第五章 美国的县和特别管理区政府	72
第一节 县政府简介	72
第二节 县政府的基本形式	73
第三节 县财政	74

第四节 美国的特别管理区政府	76
第五节 市县合一现象	77
参考文献	78
第六章 美国的市政府	79
第一节 市政的历史渊源	79
第二节 美国的城市数量和人口规模	80
第三节 美国市政府的法律地位	86
第四节 美国市政府的组织形式	87
第五节 市政功能	94
第六节 城市发展过程中土地的征用问题	95
第七节 城市文化环境	98
第八节 城市治理的未来趋势	100
参考文献	102
第七章 大城区的管理	104
第一节 大城区的概念	104
第二节 大城区的管理	107
第三节 大城区的未来展望	110
参考文献	110
第八章 美国政府间的关系与运作案例	111
第一节 美国府际关系在变中求不变	111
第二节 美国府际关系中的公共危机管理的管理体系	111
第三节 危机处理过程	115
第四节 卡特里娜飓风的教训	116
第五节 财政联邦中的府际关系	120
第六节 美国府际合作的未来	124
参考文献	124
第九章 美国地方政府的绩效管理	126
第一节 绩效管理是一场全球化的行政改革运动	126
第二节 绩效管理的来龙去脉	127
第三节 美国地方政府的绩效管理	131
第四节 绩效管理的经验总结	132
参考文献	134
第十章 地方政府的人才战略	136
第一节 地方政府的人才挑战	136
第二节 美国市政管理专业化与美国政治生活的关系	137

第三节 市政经理的市政领导功能·····	139
第四节 地方政府的人才战略·····	140
参考文献·····	141
第十一章 地方治理与创新改革·····	144
第一节 创新与地方政府·····	144
第二节 政府模式与政府创新·····	145
第三节 创新的阻力·····	147
第四节 创新战略·····	148
参考文献·····	149
第十二章 美国地方政府管理对中国的启示·····	151
第一节 美国经验与中国的实践·····	151
第二节 中美中央与地方关系的比较·····	152
第三节 其他方面美国地方政府管理对中国的启示·····	154
第四节 绩效管理的目标是促进政府改革·····	156
第五节 走向现代治理·····	158
参考文献·····	158

第一章 美国地方政府和它们的国家管理环境

第一节 美国地方政府是美国人民政治、 经济和文化生活的中流砥柱

美国的地方政府是美国人民政治、经济和文化生活的中流砥柱。这一点，从美国联邦政府两党竞争、轮流执政、政治风潮轮番转，但美国人民的日常生活基本稳定和依然故我的情形中可以很清楚地看出来。在我国和许多别的国家，地方政府习惯上被认为是中央以下的政府，包括省、市、县、镇政府。而在一部分西方国家，特别是美国，地方政府被认为是县、市级以下的政府，州或省一级政府往往被单列出来，称为州与地方政府 (state and local governments)。在本书中，地方政府的概念涵盖州和县市政府。

地方政府必须尊崇联邦政府的最高法律，同时，它们又有相当独立的地方立法和自主管理权限。各个州和地方政府制定自己的城市管理和经济发展战略和政策，在全国甚至全球市场中竞争。各个州政府办自己的高等教育，同时在全国甚至全世界范围内与别的公立或私立学校进行学术和人才的竞争。联邦、州和地方政府各有各的税源。联邦政府的财政收入以个人所得税为主，州政府以本州的销售税为主，而地方政府则以财产税为主。有五个州 (阿拉斯加、蒙大拿、新罕布什尔、德拉华和俄勒冈) 由于有自己独特的情况，免收或部分免收销售税。因为其认为，销售税会对有消费刚性需求的弱势群体造成不公，可以用其他方法解决^①。一般的年份，州和地方政府对中央政府的财政的平均依赖程度大致在 20% 左右，是既有相关性又有灵活度的合作协调关系 (表 1.1)。

^① 例如，阿拉斯加有几个大石油公司，它们缴纳的石油税是州的主要收入，州政府不收销售税，甚至没有个人所得税。蒙大拿的高所得税使它们不收销售税；新罕布什尔州财产税高，也不收销售税；德拉华州比较小，由于地域好，公司集中，公司税充裕，也不收所得税。而俄勒冈州更有意思，它的所得税高，没有销售税；其相邻的华盛顿州销售税高，但没有所得税。这些政策就给住在跨州界的人们提供了很多选择避税的余地。

表 1.1 2013 年美国联邦政府和州、地方政府的财政收入与支出 (单位: 万亿美元)

收入		支出	
联邦财政收入	2. 8	联邦支出	3. 5
		府际支出	-0. 5
州财政收入	1. 5	州支出	1. 5
地方财政收入	1. 1	地方支出	1. 7
总财政收入	5. 4	总财政支出	6. 1
当年 GDP	16. 8		

应该说, 这种地方政府与中央政府关系的管理格局, 得来并不容易。美国的建国先贤在久远的欧洲文明的基础上, 精心设计了既有统一意志和领导, 又有分权和制衡的三权分立的中央政府管理模式。但在中央与地方关系方面, 却只是轻描淡写, 即只勾画了联邦政府和州政府之间的关系的大致模式, 对州以下的地方政府的管理, 并没有进行详细的讨论和制度设计^①。这一点, 在本书后文中还会讨论到。

联邦政府与地方政府的的关系, 经历了两百多年中央和地方的博弈与磨合, 包括早期的联邦思想大论战、举世闻名的内战(1860~1865年)、历史瞩目的经济大萧条(1929~1933年)和多次政治与改革运动(如科学管理运动、伟大社会运动、新联邦运动等), 才逐步形成了今天的格局。随着时间的推移, 一方面, 中央对地方的影响力越来越大; 另一方面, 地方政府的管理功能也越来越全面和完善。到目前为止, 不论是从规模上还是从功能上来说, 美国的地方政府, 在国计民生起到的作用, 举足轻重。它们使美国人民在重大的联邦政治风波和变化中处变不惊, 游刃有余地处理日常生活, 安享太平, 逐步应对或吸收政治风波带来的变化, 给国家的稳定和可持续发展, 提供了坚实的基础。

表 1.2 是美国地方政府规模比较的一些具体数字。为飨国内读者, 作者特意将中国所对应的情况也列出做一个比较, 以激发读者进行有益的思考。

表 1.2 中美地方政府规模比较

政府和机构数	美国各级地方政府数量/个		中国各级地方政府和人员/人		
		州(state)	50	省级(provincial level)	34
政府数量 ¹⁾			市级(prefecture level)	333	
		县(county)	3 031	县级(county level)	2 852
		市(municipal)	19 519		
		镇(town or township)	16 360	镇级(township level)	40 446
		学区(school districts)	12 880		
		特别管理区(special districts)	38 266		
		总数	90 106	总数	43 665

① 本书中具体提到美国时来用联邦与州的描述方式, 而泛指时则采用中央、省和地方的描述方式。

续表

政府和机构数量	美国各级地方政府数量/人		中国各级地方政府和人员/人	
	机关法人			250 271
	事业法人			729 718
	社会团体	1. 5million in 2012		215 597
	其他			1 134 290
政府雇员数	联邦政府雇员 (federal governments employees)	2 792 736 ²⁾	政府机关雇员 (agencies and organizations)	8 000 000
	州政府雇员 (states governments employees)	5 280 102	事业单位雇员 (institutions)	30 000 000
	地方政府雇员 (local governments employees)	106 442 653 ³⁾	国有企业雇员 (enterprises)	30 000 000
	总人口 (total population)	3 190 029 874 ⁴⁾	总人口 (total population)	1 360 720 000

1)数据来源于美国, U. S. Census Bureau: 2012 Census of Governments, 2012年更新; 中国,《中国统计年鉴 2013》, 2014年更新。2)数据来源于 U. S. Census Bureau, 2014年3月6日更新。3)数据来源于 U. S. Census Bureau, 2012年更新。4)数据来源于 U. S. Census Bureau, 2014年10月1日更新

如表 1.2 所示, 美国的地方政府包括 50 个州政府、3 031 个县政府、19 519 个市政府、16 360 个镇政府、12 880 个学区政府、38 266 个特别管理区政府, 总数为 90 106 个。这也就是我们常说的, 美国不只是一个政府, 而是有多个政府。严格来说, 美国总是把州政府单列, 而地方政府, 一般是指州以下的县、市和镇政府, 而且美国没有直辖市。谈到地方政府, 一般是指州和地方政府, 即每一个州, 在不违反联邦宪法的前提下都拥有自己的立法权。所以说, 在一个州的合法行为, 到另一个州有可能并不合法。美国把学区作为一级政府, 作为具有制定功能的一定县市域内专管教育的行政区。其有自己独立于县市的财政税收, 专门管理大学前的学校的教育, 负责制定政策、教学大纲, 设立学校, 雇用教员等。其优点是教育管理专业化, 一般的地方政府不可能动用教育资金。州政府收税后, 直接将州议会通过的教育经费拨给学区, 专款专用。

从地方政府的规模来看, 有大有小, 根据其所所在州的政治历史和文化传统不同而异。有的州(如 Illinois)有 6 963 个政府, 而有的州(如 Hawaii)则只有 21 个地方政府。

相比较而言, 拥有人口数量是美国人口数量 4.3 倍的中国, 却只有 43 665 个地方政府(包括省级)。根据组织理论, 每个领导人的精力、时间、知识、信息掌握的程度和能够直接管理的人和物都是有限的, 因而要根据管理技术和条件, 用设立多个科层的方法来解决这个问题。中国是中央、省、市、县、乡五级管理结构; 而美国是联邦、州、县/市、镇四级管理结构, 其中把特区和学区单列,

作为镇级单位管理。也就是说，中国地方政府的每一个管理单元（政府单元），要管的辖区和人口都比美国的地方政府要大和多。同时，美国的上一级政府，又可以用比较扁平的科层结构，直接管理较多较小的地方政府单元。较小的政府管理单元，可以减少地方政府的管理挑战，提高管理效能。同时，政府管理过程中层级较少，可以减少官僚行为的烦琐报告程序，提高透明度。这里可以提出的相应问题如下：什么是最合理的地方政府的规模，如何改革管理技术和条件，如何使用更扁平的、科层层级更少的管理体制。

从政府工作人员数量来看，美国的联邦政府有 279 多万名雇员。州政府有 528 多万名雇员，而县市及其以下的地方政府，总雇员数接近 1 065 万名。加起来，美国有 1 872 多万名政府工作人员。这个数字，不包括学校教师数（公立的中小学教师和工作人员为 184 万名，公立高等学校教职工为 171 万名，其中 55 万名为高校教师，数据来源于 2012 年美国统计局数字），也不包括为政府工作的非营利机构工作人员数。例如，有研究估算，在小布什改革后，仅在首都华盛顿就有将近 120 万名服务于私营或非营利机构、完全依赖政府的资金、只为提供公共服务和政府为目的工作的雇员。相比之下，中国的国家公务员为 500 万人左右，加上在政府工作的非公务员，有 1 100 多万人，其中并不包括非营利机构、事业单位和学校的人员数。这个数字，少于人口数量是中国 1/4 的美国。从公共财政支出来看，美国的公共财政支出占同年国内生产总值（GDP）的 36.3%^①，而中国的官方数字为 24.3%^②。从这个角度看，中国公共服务的水平，还有相当的提升空间。而中国的地方政府，也有广阔的发展和提高的前景。在系统讨论地方政府之前，我们先来看一看美国地方管理所处的人文、地理、资源、政治和管理环境。这个铺垫，对我们全面解读美国地方政府的特点，大有裨益。

第二节 美国的国家管理制度 是美国发达的重要原因

美国是一个疆土辽阔、人口众多、资源相对丰富、天灾频繁、政治和宗教派别众多、种群和阶级矛盾鲜明、相当富裕，并且在工业、科学、军事和社会管理程度上高度发达的现代国家。在过去一个世纪中，特别是第二次世界大战后，美国在经济、政治、军事、科学和外交方面强势崛起，直至在全世界独领风骚。是什么原因使年轻的美国能够在短短时间内，赶上甚至超过世界上有数百年帝国历

① 数据来源：2012 Annual Survey of State Government Finances。

② 数据来源：《中国统计年鉴 2013》。

史的西方列强或有数千年古文明的东方大国，成为独占鳌头、领袖群雄的核心大国呢？

这个问题，也曾被许多国家的领导人、先知先觉的思想家、遍及美国内外崇尚美国或反对美国的文化人、企业家、政治家等反复提出或探讨过。有人说美国之所以发达，得益于它得天独厚的地理位置。与其他国家相比，它有世界上最长的海岸线，丰富的陆地和海洋资源，远离外部威胁的地理条件。也有人说美国的富强得益于它的新教文化，其中，坚韧、勤俭、刻苦、创新和自立的精神，是美国的建国之本。还有人认为美国发达的最主要原因是其自由民主的政治制度。许许多多的美国政治家和学者，也对其民主和自由的制度感到自豪和骄傲。更有人认为，美国之所以是美国，完全是由于它的幸运。在美国建国时期，美国涌现出了一批博古通今，具有革命和创新思想的优秀知识分子、思想家和政治家，他们在新大陆上设计和创建了一个民主、和平和高效的治理体系，即以宪法为基础、以自由为理想、以制衡为机制，最大限度地发展个人的潜力，追求财富的积累和生命的极大化的治理体系。他们没有因袭的重担，也没有传统制度和思维体系的制约，因此在一张白纸上写下了最宏伟的篇章。也有人说，美国之所以能成为今天的美国，是因为它年轻和蓬勃，一旦衰老，它也不可能如此顾盼雄飞。

这些可能的答案都似有理，但仔细深究起来，并不具有足够系统的说服力。例如，一些非洲国家也有很好的海岸线和自然资源，但迟迟得不到好的发展。英国对美国的殖民和控制的历史，并不亚于它对非洲的控制。亚洲四小龙的资源并不丰富，但在 20 世纪 60~70 年代也大踏步发展，进入发达国家或地区的行列。资源真有决定性的作用吗？新加坡较之于马来西亚，日本较之于尼日利亚，谁更有资源优势呢？而谈到民主，欧洲实行这样的制度也有很多年了，为什么还落在美国之后呢？曾几何时，中国在没有民主制度的条件下，也达到了经济社会发展和繁荣的巅峰。而且新教文化的发源地是欧洲，为什么发源地没有享受到这一文化因素的优势，却让文化底蕴不深的美国后来居上呢？此外，美国是一个多元文化而非单一基督新教文化的国家。它多元文化的特点，使其与世界很多国家之间的交流都有一定的基础。20 世纪 80 年代以来的许多文献都在论证，美国的发展得益于它的多元文化。例如，受东方文化强烈影响的加利福尼亚州，是一个经济欣欣向荣的大州，2011 年其地区生产总值达到全美的 13%^①。

更重要的是，美国的繁荣，与它的国家管理制度息息相关。它的公共管理平台，既符合美国国情，又使多元和多层级的社会得以共存，允许它们发挥各自的优势，不断创新，解决面临的问题。美国著名的公共管理学者沃尔多曾经说过，“公共管理创造人类文明，是人类文明的基石，为人类文明的发展提供舞台”。一

^① 数据来源：Legislative Analyst's Office: Cal Facts 2013。

个国家、一个民族，甚至是一群人，之所以能够在一起共同努力、群策群力，有所成就，一定是有它的原因，而这个原因一定是和协调群体的力量而非个人的力量有关。在这个协调的机制中，地方政府的职能、其与中央政府之间及其与别的地方政府之间的关系，都是举足轻重的因素。

第三节 美国的地理环境、人口概况、 历史沿革和经济状况

(一) 地理环境

美国全称为美利坚合众国 (the United States of America)。它地处北美洲，北临加拿大，南接墨西哥，东有北大西洋，西为北太平洋。据 2004 年的统计数据可知，美国总面积达 9 857 306.35 平方千米，其中包括陆地面积 9 158 022.15 平方千米，水域面积 69 917.07 平方千米^①。直观上来说，美国面积是俄罗斯的 1/2，非洲大陆的 1/3 多，南美洲的 1/2，稍大于中国和巴西。在世界的格局中，算得上是少有的几个泱泱大国之一，在土地面积上仅次于俄罗斯和加拿大，在人口上仅次于中国和印度。

美国的地理气候大多温湿，如太平洋中的夏威夷和东南部的佛罗里达是热带气候、北极的阿拉斯加属北极气候、密西西比河以西的平原带属半干旱气候、西南盆地属干旱气候。西北地区虽处于寒带，但落基山脉东坡干暖的西南风时会吹过来，缓解北方寒冬的凛冽程度。总体说来，美国有宽阔的中部平原、西部的大山和东部的丘陵山地，可耕地面积为土地面积的 44.7%^②。

美国自然资源和矿藏丰富，煤、铜、铀、金、铁、汞、镍、锌、钨、钾、磷、矾土、石油、天然气、木材等许多稀有金属和工业原料应有尽有。但同时，不广为人知或常常被人们忽略的是，美国也是一个多灾多难的国家。常见的自然灾害包括太平洋盆地附近的海啸、火山爆发、地震；大西洋和墨西哥外海边的飓风；中西部和东南部的龙卷风；加利福尼亚的土崩；西部地区的森林大火；时而出现的洪灾；阿拉斯加北部的冻土层；等等。这些都是影响美国人民发展经济、安居乐业的掣肘，也是激励美国人民不断创新、追求科学，与大自然斗争的环境因素。

科学技术的发展也对生态造成相当严重的破坏。美国是世界上燃烧化石燃料最多的国家，每年释放出大量的二氧化碳及其所引起的酸雨和空气污染十分严

① 数据来源：U. S. Census Bureau; United States Summary 2010。

② 数据来源：世界银行，《世界发展指标》。

重。农药和农用化肥的大量使用也引起了水资源的污染。随着化工用品的多样化、人口的增长和对土地需求的增多也使固体废弃物的处理越来越难。在缺少淡水的西部地区,如何管理和使用水资源,防止沙漠化,是美国政府和人民必须认真面对的问题。

(二)人口概况

截至2014年10月,美国有3.19亿人口,中位年龄为37.6岁。而按2005年7月的估计数可知,当时美国有近3亿(295 734 134)的人口,平均年龄为36.27岁,平均家庭人数为2.77人。其中,男女比例协调,总体为0.97:1。人口平均寿命为78.74岁。

从种族构成来看,根据2013年的统计数据^①可知:白种人口占77.0%,黑人或非裔美国人占13.2%,印第安人和阿拉斯加原住人口占1.2%,亚裔人口占5.3%,夏威夷和太平洋岛屿原住人口占0.2%。其中,能说英语的人口占79.2%,能说西班牙语的人口占12.9%,能说其他印欧语言的人口占17.8%,能说亚洲和太平洋岛屿语言的人口占15.6%,能说其他语言的人口占4.6%。据2011年的美国全国人口普查,使用非英语的语言在家中进行交流的人口比例达20.8%^②,其中有11%是第一代的移民。这也可以佐证,美国从过去到现在一直是一个移民的国家。此外,美国人民的识字率很高,在十五岁以上的人口中,能够读写的人的比例超过了97%。

从宗教上来说,截至2008年美国的新教教众占成人人口总数的15.8%,罗马天主教教众占25.1%,摩门教信徒占1.4%,犹太教教众占1.2%,穆斯林教众占0.6%,非教徒占15%。从数字上看,美国人民有宗教信仰的比例很高,宗教种类也很多。但是即使在新教之中,也是各种教派林立,区别非常之大。种族宗教的多元化,导致了文化差异,其中的矛盾也是层出不穷,甚至有些是非常尖锐的。

(三)历史沿革

美国在1776年进行独立革命,宣布立国,从英属殖民地的地位中解放了自己,并在1783年签署的《巴黎条约》上得到了国际社会正式的承认。19世纪和20世纪是美国成长、发展和壮大的时期。在这期间,美国国土在建国初的13个州的基础上另外增加了37个州,并获取了一些海外领地。其中包括杰弗逊在1803年用当时的1500万美元重金从法国手上买来的路易斯安那及其以北的80万平

^① 美国每十年做一次全国人口普查。在2000年的人口普查中,人口普查局决定不再将拉美裔作为族裔档。因为占人口总数为12.5%的拉美裔(包括古巴、墨西哥、波多黎各裔)人口,可能同时也是其他族裔。

^② 数据来源: Language Use in the United States: 2011。

方英里(1平方英里=2.5900平方千米)的土地,以及于1846年的美国—墨西哥战争后从墨西哥夺来的得克萨斯、加利福尼亚和西南地区的一些领土。19世纪中叶,美国开始了西部大移民,美国居民开始跨过落基山脉,建筑铁路,不断对西部地区进行开拓。在这个过程中,早期的爱尔兰工人和华工都做出了巨大的贡献。

著名的“路易斯安那购买”(Louisiana Purchase of 1803)使美国的领土面积在一夜之间翻了一倍。这些土地包括后来的路易斯安那州、阿肯色州、密苏里、艾奥瓦州、得克萨斯州、北达科他州、南达科他州、新墨西哥州、内布拉斯加州等州的所有或部分土地。

美国—墨西哥战争的起因是得克萨斯州在1836年宣布从腐败和集权的墨西哥独立,但没有得到墨西哥承认。于是宣布独立的得克萨斯寻求机会加盟美国,却没有得到立即接收。截至1846年2月,美国国会才投票决定兼并得克萨斯,将其设为美国的一个州,并派了驻军。当时的墨西哥政府对此非常不满意,并且早在1843年的8月,当时的墨西哥桑塔·安娜(Santa Anna)政府就照会美国——如果美国兼并得克萨斯,就相当于对墨西哥宣战。墨西哥在1846年4月25日派兵进攻得克萨斯南部边界,并向美国驻军发起攻击。美国随即应战并反击,参战人数从6000人迅速增加到115000多人。战争持续了17个月,美国将军温菲尔德·斯科特在1847年9月14日占领墨西哥城标志着此次战争的结束。1848年2月2日,美国和墨西哥在瓜达卢佩(Guadalupe Hidalgo)签订和约,墨西哥将得克萨斯、加利福尼亚、部分新墨西哥州和现有的全部西南州领土划给美国。

美国和墨西哥的战争,是美国军事史上伤亡最惨重的战争。战争直接阵亡率为1.5%。但另有15%的士兵死于疾病,还有12%的士兵由于受伤、疾病被迫退伍,并且很多人长期受病痛和伤残的折磨,所以说战争的直接伤亡率达25%以上。如果再将战争结束后继续受战争创伤的病痛折磨的人员算上,战争的直接伤亡率高达35%~40%。

美国建国以来有过两次重大的历史转折。一次是南北战争(1861~1865年),这也是美国建国以来的第二次革命。代表新兴工业资产阶级的北方统治者与代表南方农奴主阶级的保守的庄园主之间以战争的方式,解决了不可调和的统治阶级之间的思想矛盾,解放了黑奴,统一了南北经济区,加强了联邦政府的领导,为美国的全面工业化拓平了道路。

另一次大的历史转折是20世纪30年代的大萧条后的罗斯福新政。这一历史事件残酷地揭示了放任自由资本主义在大规模生产的条件下可能会对社会造成巨大伤害,也使美国人民学会了用公共管理的手段对社会的经济活动和百姓的生老病死问题进行更大的干预,用社会化管理的手段解决了原始资本主义经济理论上的不足。用一些学者的话来说,就是用社会主义的手段拯救了美国的资本主义,