

高新军 著

美国地方政府治理

◆ 修订版 ◆

案例调查与制度研究

Local Governance in the United States of America
Case Study & Institution Research



西北大学出版社
NORTHWEST UNIVERSITY PRESS

美国地方政府治理

案例调查与制度研究

(修订版)

Local Governance in the United States of America

Case Study & Institution Research

(Revised Edition)

高新军 著

西北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国地方政府治理 案例调查与制度研究/高新军著. — 2 版.
— 西安:西北大学出版社, 2005. 2 (2007. 4 修订重印)

ISBN 978-7-5604-1997-8

I. 美... II. 高... III. 地方政府 - 行政管理 - 研究 - 美国

IV. D771. 232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 060191 号

美国地方政府治理 案例调查与制度研究(修订版)

作 者:高新军 著

出版发行:西北大学出版社

地 址:西安市太白北路 229 号

邮 编:710069

电 话:029-88302590

经 销:广东联合图书有限公司

销售热线:010-65513628 65512133

印 装:陕西向阳印务有限公司

开 本:889 毫米×1194 毫米 1/32

印 张:9.75

字 数:218 千

版 次:2005 年 2 月第 1 版 2007 年 4 月第 2 版第 2 次印刷

印 数:3001 - 11000 册

书 号:ISBN 978-7-5604-1997-8

定 价:21.00 元



高新军，1953年11月生于江苏南京。1986年毕业于南京大学哲学系，获硕士学位。曾在中央编译局主管的《经济社会体制比较》杂志任编辑、编辑部主任16年。现任中央编译局比较政治与经济研究中心研究员。从1996年起，先后参加或主持了6项政治体制改革和地方政府治理的研究项目，合作或独立出版7部著作，合作或独立主编3部著作，发表论文近百篇。先后多次赴美国或澳大利亚学习、访问和从事研究工作，历时3年多，其中2次在哈佛大学肯尼迪政府学院作访问学者。主要研究领域：比较政治与经济体制；地方政府治理的比较研究；基层民主和政治体制改革；农业、农村和农民问题。

再版前言

这本书是2005年2月初版的，那时它凝聚了我1997年至2004年7年里在美国地方政府治理研究领域的心血。时光荏苒，转眼两年多过去了。从那时至今，我并没有对美国地方政府治理的研究稍有松懈，因为我知道，在这个领域，还有一些我未加研究或未深入研究的问题，更何况美国的地方政府治理也在发展变化。同时，在我国，政府管理体制改革也已再次成为公众关注的焦点，改革和开放新形势下面临的大量新情况和新问题，促使我对自己的研究工作提出更高的要求。

这本书的再版，一方面说明国内的学术界和实际工作领域对了解发达市场经济国家地方政府治理的经验和教训有了更大的需求，另一方面它也给了我一个机会：把自己新近两年多来的研究成果补充进去，使之与时俱进。

在这两年多时间里，我又四次赴美国访问和考察，在以下几个方面有了新的心得：一是我具体考察了非政府组织和民间组织在美国地方政府治理中的作用；二是对城市住宅小区业主、业主委员会、

再版前言

物业管理公司之间的关系和矛盾进行了典型案例调查；三是对美国政党制度的研究更加具体和细致；四是对美国地方政府在财政预算的制定、执行和监督等方面有了新的研究。

可以说，对美国地方政府治理的研究是我毕生的事业。因为我很幸运身处我国改革开放大潮之中，是我国社会变迁的亲身实践者和目击者。同时，我又有机会亲临美国社会对其细胞组织进行解剖。这种研究不仅开阔了我的视野，也使我的研究成果服务于自己的祖国。每当想到此，我都深有成就感和荣誉感。

值此再版之际，我向所有支持过我、帮助过我和关心过我的老师、朋友、家人表示衷心地感谢。感谢韩方明博士，本次再版仍将他为本书第一版所作之序，放在正文之前和读者见面。

此书的再版只是我研究的新起点。

高新军

2007年4月24日于北京通州区寓所

第一版序

在我的认识和经验的范围内，写序一般都是大人物干的事。新军兄坚持让我这个朋友来写，并举出了若干理由和必要性让我无法推却，只能遵命。

记得那时我在哈佛大学费正清东亚研究中心修改翻译我的博士论文英文版，而他作为哈佛肯尼迪政府学院的访问学者，来中心作关于中美地方政府治理比较研究的学术报告。他所做的两国地方政府的实地调查材料，引起了我的兴趣。那时，我也在进行一些中国乡村基层政权组织和选举方面的研究。因此，我们又在一起进行了更广泛的讨论。此后，我们渐渐成了相熟的友人，我也曾应邀去相邻的麻省理工学院“亚洲精英论坛”为新军兄的另一场报告捧场助阵。

回国后，我读了他陆续写出的多篇关于美国地方政府研究的案例调查报告，他也将这些研究成果，分别发表在不同的杂志和报纸上。使我感兴趣的是，他的研究报告并不是那种纯学究式的晦涩理论，而是建立在丰富调查材料上的通俗表述。我建议他将这些案例调查结果编辑出版，让更多的中国

官员和学者了解和借鉴发达市场经济国家在地方治理方面的经验。新军兄认为当时的材料还不够全面，坚持还要去美国进行补充调查，以使对美国地方政府治理的介绍更加全面一些。2004年5月初，他返国后，写出了对美国10个不同地区的地方政府治理的案例调查报告。不能说新军兄的这项研究工作涵盖了所有的美国地方政府治理的模式，但是，可以说，他的工作为我国社会科学领域在这方面的研究，填补了空白、开创了先河。在这个基础上，他又利用其掌握的丰富的实际材料，进行了5个方面的专题研究，从而与实地调查的报告相得益彰。

美国是发达的市场经济国家，其地方政府治理的模式，在许多方面值得借鉴。过去我国许多官员和学者赴美访问后，都对那里地方政府治理的方方面面进行过点滴的评价。由于各自观察的角度不同，接触的对象不同，难以给人一个较为全面系统的概念。新军兄的这本书正好通过对不同案例的实地调查和理论分析，给出了一个美国地方政府治理的全景式的概览。这便是本书的价值所在。

实事求是地说，目前我国正在进行的地方政府管理体制的改革和创新，在不少方面应该可以从新

第一版序

军兄的研究案例中得到启示和借鉴。比如，地方政府行政的透明度；权力的制衡；对地方政府官员的监督；联邦和州政府对地方政府教育的支持；地方政府基础设施建设的筹资方法；多数原则、程序公正原则和保护少数原则的有机统一；听证在决策中的作用，等等，都值得我们在进行地方政府管理改革和创新上学习和借鉴。事实上，我在今年的全国政协十届二次会议上的一份关于农村地方财政转移支付的发言的大部分观点和数据都来自新军兄的研究和调查。引用他的研究成果为我国的行政管理体制改革建言献策，相信也是他很乐意见到的事。

最近以来，中央决策层一直在提倡加强执政能力建设，倡导以科学的发展观建设和谐发展社会。新军兄的研究正好可以为我们的地方政府治理和管理体制改革提供一个比较广阔的国际视野和可资借鉴的范例。希望这本书的出版能为我们国家的现代化发展和管理体制的改革起到积极的抛砖引玉的作用。也衷心祝愿新军兄的研究能更上层楼。

是为序。

韩方明

2004年12月初于香港

第一版前言

促使我下决心从事美国地方政府治理的实地调查和研究的原因，是我自 1995 年开始的对中国县乡两级政治体制改革的课题研究。

其实，早在 1993 年，当我还在《经济社会体制比较》杂志社当编辑部主任时，就与河南省密县（后改为新密市）有了较多的交往。当时，我们就感到中国政治体制改革的突破口最好选在基层。

1995 年，在荣敬本老师的领导下，我们申请福特基金会的研究资金获得成功，从 1996 年开始正式把研究的视点转向了基层，转向了县乡两级，并把河南省新密市作为我们研究的案例。经过两年的实地调查和研究，我们将现有的政府领导体制概括为“分权式的压力型体制”，并出版了《从压力型体制向民主合作体制转变：县乡两级政治体制改革》的研究报告，在学术界和政府决策部门引起了较大的反响。

为了将研究引向深入，从 1998 年开始，在福特基金会的支持下，我们又进行了东（江苏锡山市）、中（河南新密市）、西部（陕西咸阳市秦都区）

县乡两级政治体制改革的比较研究，并在 2001 年出版了《再论从压力型体制向民主合作体制转变：县乡两级政治体制改革的比较研究》。与此同时，我们还对无锡市的商会、无锡市的县乡地方政府治理进行了专题研究，先后出版了《地方经济与民间商会——培育发展民间商会的比较研究》和《无锡市地方政府治理研究报告》。

在进行这些课题研究的同时，一直困扰着我的一个问题是：在我们进行案例调查和理论研究时，有没有一些可资借鉴的经验和样本可以参照和学习？我们既然可以在经济体制改革方面向发达的市场经济国家学习和借鉴，那么，在政府治理方面我们为什么不能很好地研究一下他们的经验和教训呢？其实，自从进入上世纪 90 年代以来，随着我国经济体制改革的深入发展，对政治体制改革的呼声也越来越高。不少国内的报纸、杂志也开始陆续介绍一些发达国家在地方政府治理方面的某些做法和访问观感。但是，这些介绍大都失之零碎、片面和缺乏系统性，有时甚至是以讹传讹，造成国内对某些发达国家地方政府治理方式的误解。

正是在这时，我有幸获得了多次赴美访问、学

第一版前言

习和做研究工作的机会。我认为，美国既然可以在生产力的发展上处于世界第一，就必然有其体制上的先进之处。地方政府是一个政权的基础，因此它在整个美国政治体制的运行中自有其重要的份量。尽管中美两国的历史、文化传统和意识形态不同，但我相信正如只要搞市场经济就必须遵循统一的规律一样，要实现政治的现代化，也有大致相同的规律需要遵循，其中，在地方政府一级尤其如此。

我之所以选择以案例的方式对美国地方政府治理进行研究，也是深受我们在国内进行了多个案例研究课题的影响。同时，在美国政治学界，对地方政府治理研究感兴趣的学者寥寥无几，仅有的书籍中对地方政府治理的介绍不仅线条过于粗疏，而且靠这些也解决不了中国的问题。在这种情况下，采取个案解剖的方式，不仅最有说服力，而且是最容易进行比较研究的途径。

调查的过程是紧张和辛苦的。为此，在前后四次历时一年半多的时间里，我驾车行驶了几万英里，从美国的东部到西部，从北部又到南部。有些地方我去过多次。感谢美国地方政府的行政透明度，没有这一点，我将一事无成。实地调查的结

果是我获得了大量的第一手资料，先后有近两大箱。

在将这些材料消化并形成了初步的研究报告后，我在一些研讨会和座谈会上进行了交流，并将其中的内容写成“美国地方政府治理调查”一文，登在《中央编译局要报》上。书中有关美国政党政治的研究也吸收进了中央组织部关于“一些外国政党处理党群关系问题的主要做法和基本经验”的课题报告。在此期间，热心的同仁们向我提出了许多新的问题，也促使我更加深入地思考和进行补充调查。事实上，不仅对美国地方政府治理的研究是一个动态的过程，因为他们的实践在不断发展和变化，而且我国经济和政治体制改革的实践也会提出更多的新的问题。所以，今天呈现给读者的仍旧是我对这个问题研究的阶段性成果。我在消化了现有材料的同时，也在不断地发现新的问题，需要在今后的研究中加以解决。

我的研究不是教科书式的、纯理论式的，其中，介绍的内容分量较大，但是它具有大量的实际信息量，是实实在在的案例研究。在行文中，我力求文字活泼、生动。由于这些研究是我在几年中陆

第一版前言

续完成的，所以，细心的读者会发现书中的一些文字有重复的地方。我之所以在将这些文章编辑成书的过程中，保留了这些重复，一是因为有些内容确实重要，有必要在不同角度的研究中，加以反复强调；二是我相信很多读者会选择书中他们感兴趣的内容进行阅读，而不会通读全书，这样就可以使读者不致漏掉重要的信息。在研究中，我并没有给出中国地方政府治理改革方面的现成答案，而是希望读者通过阅读，自己得出结论。我不能说我的研究是十分全面的，但是，我可以说，通过这本书，读者可以获得关于美国地方政府治理的完整轮廓。

对于这本书的出版，我首先要感谢福特基金会对我的支持。正是由于我多次参加了由他们资助的研究课题，并获得了多次赴美学习、访问和做研究工作的机会，才会有今天的研究成果。我还要感谢荣敬本老师，他不仅是我研究工作的引路人和导师，也是我进行这项研究的支持者。我还要感谢香港“第一铨龙投资有限公司”董事局主席韩方明博士，韩博士不仅是我的研究工作的热情支持者，与我多次讨论过书稿的内容，而且为这本书作序。我更要感谢我的夫人张丽晶女士，她为我的研究提

第一版前言

供了许多有价值的材料，并几次亲自陪同我去调查。在美国期间，她对我的调查提供了经济上的帮助和生活上的照顾。我还要感谢哈佛大学肯尼迪政府学院 Tony Saich 教授、波士顿大学 Joseph Fewsmith 教授、华盛顿大学 Kazimierz Poznanski 教授、马萨诸塞州塞勒姆州立学院 (Salem State College) 政治学系 Richard Levy 教授的大力帮助，以及我所调查的马萨诸塞州艾莫斯特镇、塞勒姆市、布鲁克林镇、华盛顿州西雅图市和金县、德克萨斯州库帕斯克里斯蒂市和纽艾塞斯县、北卡罗莱那州杜姆市和杜姆县、马里兰州豪伍德县的政府有关工作人员的热情接待和无私地帮助，没有他们，我的研究工作也是无法进行的。我要感谢的人还很多，我希望用自己今后更多的研究成果来报答他们，我会一直努力的。

高新军

2005 年 1 月 11 日于北京

目 录

第一版序	(1)
------	-----

第一版前言	(4)
-------	-----

· 概 述 ·

美国地方政府治理的 20 个要点	(1)
------------------	-----

· 案例调查 ·

马萨诸塞州的艾莫斯特镇和塞勒姆市	(28)
------------------	------

附件:

一个独立宣言吗?	(62)
----------	------

有一个好的政府并不是坏事	(65)
--------------	------

大波士顿城区里的布鲁克林镇	(68)
---------------	------

美国南方的库帕斯克里斯蒂市和

纽艾塞斯县	(82)
-------	------

美国西部的西雅图市和金县	(93)
--------------	------

大学城——杜姆市和杜姆县	(105)
--------------	-------

有一个真正的县政府——马里兰州

的豪伍德县	(114)
-------	-------

美国民间组织参与地方政府治理调查	(127)
------------------	-------

发生在美国的一次业主委员会的 改选风波·····	(136)
-----------------------------	-------

· 制度研究 ·

美国的政党政治及其运作规律和 特点·····	(145)
从美国地方政府的预算管理和执行 看行政的透明度·····	(176)
地方政府治理中公共事务的公众 参与方式与制衡·····	(182)
美国地方政府公共服务资源的源泉—— 平衡的地方财政运作和通过资本 市场筹资·····	(189)
美国社会是怎样监督地方政府 官员的·····	(196)
美国地方政府预算中的权力制衡·····	(204)

附录：访美随感

我所知道的美国·····	(216)
在美国感受汽车文明·····	(229)