

Jessica Trounstein

「美」杰西卡·特朗普汀 著

何艳玲 刘滢 译

肖芸 张舒波 校

Political Monopolies in American Cities
The Rise and Fall of Bosses and Regimes

美国城市的 政治垄断

城市治理

与

城市发展
经典译丛

丛书主编
何艳玲

格致出版社



上海人民出版社

城市治理
与
城市发展
经典译丛

丛书主编
何艳玲

Jessica Trownstine

[美] 杰西卡·特朗斯汀 著

何艳玲 刘滢 译

肖芸 张舒波 校

Political Monopolies in American Cities

The Rise and Fall of Bosses and Regimes

美国城市的
政治垄断



图书在版编目(CIP)数据

美国城市的政治垄断/(美)杰西卡·特朗斯汀
(Jessica Trounstone)著;何艳玲,刘滢译;肖芸,
张舒波校.—上海:格致出版社;上海人民出版社,
2017.10

(城市治理与城市发展经典译丛)

ISBN 978-7-5432-2776-7

I. ①美… II. ①杰… ②何… ③刘… ④肖… ⑤张
… III. ①政治-研究-美国 IV. ①D771.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 174793 号

责任编辑 顾悦

装帧设计 人马艺术设计·储平

城市治理与城市发展经典译丛

美国城市的政治垄断

[美]杰西卡·特朗斯汀 著

何艳玲 刘滢 译

肖芸 张舒波 校

出版 世纪出版股份有限公司 格致出版社

世纪出版集团 上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)



格致出版

编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

www.hibooks.cn

发行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印刷 苏州望电印刷有限公司

开本 635×965 1/16

印张 17.75

插页 1

字数 233,000

版次 2017 年 10 月第 1 版

印次 2017 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2776-7/D·94

定价:65.00 元

总 序

迈向中国城市善治

毋庸置疑,城市治理是国家治理的核心。

当下,中国正处于越来越快速的城市化进程中,城市逐渐成为转型中国资源和问题集中之地。土地资源、环境资源、城市公用设施,这些对城市而言非常重要的资源已经变得越来越稀缺,并开始形成各种社会冲突和风险。可以毫不犹豫地说,未来政府所面临的问题大部分将是城市问题。城市如何实现善治,亦即“更少的损耗,更美的服务”,对每个国家的发展都至关重要,对中国也是如此。

从学科研究来看,在美国、英国等国家,城市研究历史由来已久,成果丰硕,城市研究是一门融合了政治学、社会学、人口学、经济学、规划学和地理学的显学。随着中国城市化进程的加快,城市的相关研究也在逐渐升温,但总体来说,城市研究,尤其是从政治与治理角度对城市问题的探讨,仍然是一个有待给予更多关注的领域。尤其是,中国的城市专门研究似乎主要由地理学者或城市规划学者来完成,而政治学与行政学者却较少涉及,这不仅制约了中国政治学与行政学的发展,也制约了中国城市研究的纵深拓展,更制约了我们对各类城市改革计划的理解与设计。

为了推动学科起步,并更好地回应中国问题,我们必须大规模引进和借鉴国外城市研究经典与前沿理论,以更好地了解研究动态,熟

悉和掌握其研究方法；进而开展高质量的研究，以中国大国转型经验为基础，与国际学术界占据主流但主要是基于西方经验的理论展开平等的学术对话。有鉴于此，得益于上海世纪出版股份有限公司格致出版社的大力支持，中山大学中国公共管理研究中心组织编辑了“城市治理与城市发展经典译丛”。译丛精选了数本城市治理与城市发展领域的上乘佳作，内容涵盖城市政治、城市经济、城市社会、城市公共政策、城市规划等领域，其共同特点是选题精确、论述精妙、观点精彩、引人深思。

在传统上，城市研究有三个经典问题，即谁使用了城市权力，城市治理的性质，市民如何影响这些权力和治理以及如何被这些权力和治理所影响。可以说，从政治与治理角度来看，城市研究的关键词是权力、治理和市民。本译丛所选择的书都贯穿并回应了与这三个关键词相关的城市重大问题。而这些问题，无疑也是中国城市走向善治的关键环节。事实上，如同国外城市发展所经历的一样，促成城市善治的中国城市研究也必须回答如下问题：城市决策过程是怎样的？这一决策过程的参加者是谁？是哪些因素在影响他们各自在城市权力分配中的地位？哪些是中国城市中的重要决策议题？全球化以及城市政府主动推进的城市化对于城市政治与治理过程有没有影响？这些影响可能是什么？城市权力结构在多大程度上影响着城市公共服务供给与分配，这种分配对城市不同社会群体有什么影响？城市中是否存在城市治理所指向的网络？城市政治与治理过程有没有冲突？这些冲突如何得以解决并达成共同行动？对这些问题的回答，需要更多具有问题意识的研究者来参与，在扎实的理论基础上通过大量扎实的实证研究，建构本土解释，并与国外有关研究展开有质量的对话。我们期待这套丛书的出版，能让城市研究者、城市管理实践者以及有关专业的学生从中受益，并为促进政治与治理框架下的中国城市研究作出贡献。

中山大学夏书章教授是中国行政学创始人之一，同时也是中国市政学创始人之一。延续他所创立的学科根基，呼应当前中国实际，

中山大学已将城市治理研究确定为未来学科发展的重中之重。“扎根真实世界,回应中国问题,建构本土理论,参与国际对话”,这是中山大学全体政治学与行政学人秉承的宗旨。我们衷心希望能够继续坚持这一宗旨,继续依托教育部文科重点研究基地中山大学中国公共管理研究中心,继续依靠国内外所有同仁的帮助与支持,竭尽全力在城市政治与城市治理研究领域搭建对话平台,促成学术共同体,构建一个属于全体学人的温暖家园!

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'L. Zhang' or similar, written in a cursive style.

致 谢

非常感谢在我完成论文的过程中给予我帮助的人们，他们为我消耗了精力、教给我知识并给予我支持。其中，埃米·布里奇斯不但是我的指导教授、导师，也是我非常亲密的朋友，是她激发了我对城市政治的兴趣。在埃米耐心的指导下，我度过了研究生生涯并完成了自己的第一部作品。她毫不吝啬地与我分享她的数据和才思，用她的学术热情感染我，并且坚定不移地支持我。我对她的感激之情难以言表。

除了我的导师外，我很幸运地在研究生阶段遇到了许多学识渊博并且非常支持我的老师和同仁。佐尔坦·哈伊纳尔启发我将城市政治与民主这一更大的问题联系起来，并教我如何将自己的观点量化。他的大门总是为我敞开，给了我很多建议并与我合作，即使现在我们相隔两地，他也依然如此。伊丽莎白·格伯对我的研究设计进行了指导，使我的理论更加清晰，并且帮我牵线认识了许多社会科学家。史蒂夫·伊利和布鲁斯·凯恩一直慷慨热情地帮助我，给了我许多宝贵的建议。另外我还要感谢加里·考克斯、凯瑟琳·卡宁厄姆、加里·雅各布森、迈克·凯利、萨德·库塞、萨姆·波普金、克里斯·肖特、托尼·史密斯、梅洛迪·瓦尔蒂尼以及定性研究方法联盟第二届年会的与会者，是他们给予了我很多有益的反馈意见。

在离开加利福尼亚州立大学圣地亚哥分校以后，我很幸运地得到了普林斯顿大学一个学术机构的支持。戴维·刘易斯包容了我频

繁的打扰，他读了这本书的一些章节，给我提出了很多宝贵意见。而查克·卡梅伦在读了这本书的初稿后，列出了一系列详细的建议，使我的文章更具说服力、更严谨，我尤其要感谢他在数据收集方面的建议。此外，我还要感谢克里斯·阿尚、道格·阿诺德、拉里·巴特尔斯、布兰迪思·卡内斯让、马特·克利里、乔希·克林顿、马丁·吉伦斯、弗雷格·格林斯坦、孝祐今井、卡伦·贾斯科、贾森·莱尔、诺兰·麦卡蒂、亚当·梅罗威茨、塔利·门德尔伯格、塔莎·菲利普、马库斯·普赖尔、朱莉·泰勒、乔希·塔克、里克·瓦勒里和罗伯特·威利格，他们在研究设计、数据分析、起草初稿以及出版过程等方面给予了我许多有益的反馈意见。

2006年春天，普林斯顿大学政治系和民主政治研究中心联合资助了一次原稿讨论会，这让我有机会得到大家对本书初稿所提出的正式反馈意见。与会者给了我很多建设性的意见，埃米·布里奇斯、道格拉斯·梅西、戴维·梅休、约翰·莫伦科夫、丽贝卡·莫顿和保罗·彼得森仔细分析了我的初稿，为此倾注了大量时间并且提出了详尽的修改建议，这极大地提升了我的初稿质量。芝加哥大学出版社负责审阅本书书稿的两名审稿人也提出了很有价值的建议，其中约翰·特兰斯凯是一名很出色的编辑，他在审阅过程中一直很热情、耐心、平易近人，还展现出了深刻的洞察力，这让我非常信任他。另一位审稿人罗德尼·鲍威尔也给我提出了很多宝贵的建议。

许多城市及县的官员都曾帮助我查找数据，包括圣何塞秘书室的工作人员、圣克拉拉县的登记员以及圣何塞公共事务部的官员，他们都给予了我很多的帮助。其中，罗伯特·利伯特给我邮寄了一份关于芝加哥的宝贵数据，理查德·辛普森与我分享了他对芝加哥市议会及其政治弱点的看法，克里斯滕·鲍道尔、扎克·爱泼斯坦和席瓦妮·古普塔也给我的研究提供了很大的帮助。此外我还要感谢所有的受访者，感谢他们的坦诚相待，是他们花费了许多的时间帮助我才使我能够更好地了解圣何塞市的权力结构。

在此，我要将本书献给我的父母——玛丽、席琳、菲尔和黛比，正

是因为有了他们,才有了这本书的诞生。他们不但给了我无限的爱,还给了我许多写作上的建议,他们对城市政治的见解也让我受益匪浅。让我感到非常幸运的是,我的兄弟姐妹们同时也是我在这个世上最好的朋友,他们分别是大卫、艾米、瑞恩、帕特里克和几乎可以算是我的亲姐妹的杰玛,并且他们也是我认识时间最久、最信赖的知己。布莱恩是我家的新成员,他使我能保持专注和冷静,并不断给我带来欢笑,此外他总是不厌其烦地听我谈论关于政治垄断的话题,还非常支持我。我要向以上提到的所有人表达最衷心的感谢。

目 录

致谢	/ 1
绪论	/ 1
第 1 章 政治垄断的逻辑	/ 22
第 2 章 政治垄断的根基	/ 44
第 3 章 协调垄断	/ 65
第 4 章 建立政治垄断	/ 114
第 5 章 政治垄断的影响	/ 149
第 6 章 垄断崩溃	/ 184
第 7 章 党派领袖与改革者的兴起与衰落	/ 232
参考文献	/ 252
译后记	/ 269

绪论

芝加哥和圣何塞是两座在很多方面都截然不同的城市。在政治上,它们分别代表着两种不同的政府形态——机器型政府和改革型政府^①。这两种政府间的巨大差别引起了几代学者的关注。20 世纪的芝加哥有着活跃的城市脉动。在臭名昭著的党首和声名狼藉的罪犯头目的相互勾结下,芝加哥市从来没有真正执行过禁酒令,执政者获得连任也是轻而易举,即使是阿尔·卡彭这样的人也能一夜暴富。在这座城市中,数以百万计的城市移民蜗居在工厂和屠宰场。等级分明的芝加哥市作为政治机器的典型代表,具有腐败、政党分肥(patronage army)和一党执政制度等特点。其中,一党执政制度由党首建立,因有工人阶级选民的支持而维持了数十年。

与此同时,位于美国另一端的、只有小块商业街区的圣何塞作为一个节奏缓慢的农业社会逐渐在世界上崭露头角。城中的名流既不是政客也不是帮派分子,而是技术创新者。近几年来,圣何塞已经连续当选为美国最安全、最富有的大城市之一。通常来说,人们一般从目标和制度结构的角度来定义像圣何塞这样的改革型政府:通过简化政府办事流程,以高效的行政、客观公正的态度,为全体人民提供优质的服务。上层阶级、中产阶级和商人都是改革体系最强有力的

① 原文中为 machine government 和 reform government,本书中分别译为“机器型政府”和“改革型政府”。——译者注

后盾。这样看来,党首和改革者成为了两个完全不同政治世界的代表。

然而,尽管芝加哥和圣何塞之间差异巨大,但这两座城市却有一个明显的共同点:政治领袖的执政时间非常长。在理查德·戴利执政芝加哥的同时,安东尼·哈曼正管理着圣何塞,他们二人既是政治集权者,也是现象级的、异常强大的联盟领袖。20世纪50年代初,戴利和哈曼分别在这两座相距2000英里的城市莅任,执政时间均长达25年之久。但是在20世纪70年代后期,两人领导的政权随政治运动的兴起而衰落。那么,既然机器型政体和改革型政体差别很大,为什么这两个城市却有着相同的政治模式?为什么戴利和哈曼均能在这两个差别如此巨大的城市执政长达几十年之久?答案在于这两个城市的政客们在竞选中都采取了相同的手段:使政策体系向在任者偏斜。

过去,许多学者认为党首和市经理分别在健康政府指标范畴的两端,机器型政府处于反民主的一端,而改革型政府处于民主的一端。这种表述使我们很难理解代议制民主制度运作及其失败的过程。我认为,政府是否代表人民并不取决于它是机器型政府还是改革型政府,而是取决于政府能否成功地暗中为自己攫取利益。当政治联盟降低了自身在长期内被击败的可能性并消除了有效竞争时,他们就获得了政治垄断。在这种情况下,居于垄断地位的执政联盟就可以只对一小部分选民负责,当然代价是牺牲掉更广大群体的利益。

戴利和哈曼所领导的政治联盟都是为了获得并巩固其政治垄断地位。这种组织在美国政治中并不像人们想象的那么罕见。在20世纪,美国有近30%的大城市政府被单一政治联盟控制达10多年之久。本书旨在研究这些联盟为什么建立政治垄断、如何建立政治垄断,并且探讨垄断给这些城市带来的影响以及这些垄断最后衰败的原因。

城市政治研究曾经在政治科学领域占主导地位,在地系统理论

也曾帮助我们更全面地理解政治。然而如今的城市研究却常常是其他研究领域的副产品,如种族政治和民族政治、公共管理和经济发展领域。对于那些非常关注城市的人来说,他们有一个共同关心的主题:城市是受限的并且通常城市的未来不在自己的掌控之中。正如道格拉斯·雷所描述的那样,美国大部分城市像坐以待毙的鸭子,就算改革已经迫在眉睫,它们也无法有所行动(Rac, 2003:xvii)。这一观点意味着城市政府本身对于理解重要结果、分析因果影响而言并不是最重要的。本书明确反对这一观点,有意识地将对话的重点重新放回到城市本身和政治上来,同时进行一些具有前瞻性的分析。

简言之,我认为许多城市政府采用的改选策略破坏了选民和议员之间的关系,削弱了选民对被选官员的控制力。政治科学研究认为,竞选活动是投票人督促政府提升其代表性和回应性的最佳机会(Key, [1949]1984; Downs, 1957; Mayhew, 1974)。通过选举,市民可以选出自己的议员,并赋予他们权力。理论上,政客们具有强烈的连任愿望,他们会为了获得更多的选票而服务选民。但实际上获得更多的选票并不是确保赢得选举的唯一方法。对政客们而言,还有另外一个更具吸引力的选择,那就是使政策体系倾斜于在任者。换言之,就是无论政府的表现和代理人的质量如何,政治联盟都会主动采用那些能使己方竞选获胜的政策体系。当政客们对连任没有后顾之忧时,他们就可以无所顾忌地去实施那些不符合选民偏好的政策。他们也有能力不断壮大自己和支持者的势力,从而继续维持那些使自己赢得选举的政策。然而具有讽刺意味的是,这种行为却恰恰会使政治联盟自取灭亡。政治联盟只关注一小部分选民,并建立严格的制度来避免自身政权遭受挑战,其实这些做法本身就暗含着垄断崩溃的诱因。随着时间的推移,垄断逐渐为政权的覆灭埋下了隐患。

考虑到美国城市政治垄断出现的时间及其多样性,本文将从一个对20世纪美国城市政治所做的比较分析开始展开叙述。每个主导城市政治垄断的人,从起家到巅峰,都有着不同的故事,他们凭借

运气、境遇和顽强的毅力获得了成功。虽然他们生活和执政的环境各有不同,但却并非截然不同的个体。机器型组织和改革型组织的领导者的相似之处在于都能成功连任几个任期,且在此期间,其权力没有遭遇过较大威胁。除此之外,这两种组织的领导者都只关心他们的支持者的利益,最后也都因为无法适应政治世界的变化而导致政权的崩溃。

将美国城市作为本研究切入点的另一大理由是这些城市具有非常灵活的选举制度,使城市政治制度变得多种多样。其中一些城市由市长管辖,一些城市则由市经理管理,还有一些城市兼具两者。城市的立法机构在规模和构成方面也大不相同,有的城市的立法机构是按行政区或教区选举产生的,有的立法机构是由整区选举^①产生的。由于我主张制度变化对执政联盟是有利的,所以这种差异将有助于我研究规则变化对垄断控制的影响。

基于这个框架,我对现有文献中的一些结论提出了挑战。首先,学者普遍认为政治机器已是一种过时的产物,在现代社会中既没有必要,也不可能存在。然而我认为,若将机器型政府放到政治垄断这一大框架中来看,这个结论则是不正确的。现在的政客们虽然不能无所顾忌地将选票投入河中,但他们还是可以采用一些策略来减少选举所面临的竞争。当今政客们对统一、权力和集权的渴望和过去一样从未减少。

导演马歇尔·卡里(2003)在电影《街头竞选》中记录了美国新泽西州纽瓦克市在2002年的一场市长选举。这部电影描述了一部即将消亡但依然很强大的政治机器的运作。影片中,科里·布克企图将当时还在任的市长拉下马。然而,已连任五届的现任市长夏普·詹姆斯多次受到警察的保护。布克的活动却频频受到警察的镇压。布克的竞选标语被移走,总部也被摧毁。他的支持者被威胁会失去

① 整区选举(at-large election),美国城市代议机构的选举制度可以分为整区制和分区制两种。在整区选举中,所有议员或委员都在整个城市范围内选举产生。——译者注

城市合同(city contract),就连他会见追随者的场所也被市当局关闭了。最终,布克败选了。^[1]同年新上任的是来自拿骚的托马斯·苏奥奇,他是纽瓦克市30年来首位民主党市长。新市长号召人们摒弃机器政治文化,并声称在他的治理下,工人们的报酬不再由其政治关系决定,而是由他们的绩效决定。两年后,苏奥奇因强迫一名政府雇员提供政治服务而受到指控,并因收受竞选的政治献金而接受调查。2002年,两名圣安东尼奥的议员因涉嫌参与政治机器的腐败而受到指控(引自Robbins, 2004:1B)。《纽约时报》称,新泽西州哈德森县的民主党是全美最强大的政治机器之一,并且有越来越强大的趋势(Hernandez, 2003:A2)。只要政治联盟在行动时继续讲究策略,那么垄断就始终有可能存在。

了解政治垄断的影响对研究城市政治和推动民主实践具有重要意义。通过垄断控制政府并不是城市治理所特有的现象。垄断其实是很难建立和维持的,因此更常见的是城市选举制度,其包括了回应性政权、竞争性政党、分治政府和派系政治。然而,政治垄断确实在不同时期、不同类型的城市中进行过统治。^[2]20世纪,巴尔的摩和费城在镀金时代曾出现政治垄断,辛辛那提和纽约在进步时代也曾出现政治垄断。第二次世界大战期间,芝加哥和达拉斯这两个如此不同的城市同样出现了政治垄断。而在第二次世界大战之后,纽黑文、圣安东尼奥和伯克利这些城市也都出现了政治垄断。纵观整个20世纪,美国的每一个地区都曾出现政治垄断。有证据显示,美国的25个东北部城市、22个南部城市、9个中西部城市和8个西部城市都曾出现政治垄断。这些城市的人口概况各有不同,且其人口规模随着时间的变化而变化。在这些出现过政治垄断的城市中,最小的当时只有75 797的人口(罗得岛州波塔基特市),而最大的是纽约市,当时有超过700万的人口。^[3]

考虑到上述差异,搞清楚政治垄断控制政府的时间、原因和方式可以帮助研究者和实践者评估美国民主制度让步的程度。为了实现政治垄断,政客们试图构建一个在一定程度上能增加自己连任机会

的选举制度和管理制度。这就意味着,制度性变化常常能反映出政治目的和政治妥协。一旦某一政治联盟开始掌权,垄断体系就可以影响政府的财政开支和政策倾向。垄断深深影响着政务官和事务官的产生,决定着何时可与人分享权力。垄断还影响着选民参与投票的意愿,而选民是否参与投票又影响着选举结果。因此,研究垄断有利于深入研究城市官僚组织和市政府的决策模式。要探究一座城市由谁掌控、如何运作,就必须要知道这座城市是否被垄断支配,以及这些垄断政权代表谁的利益,又不代表谁的利益。总而言之,研究政治垄断是研究民主的关键。如果我们期望人们能通过选举制度选出自己的代表,那么就必须确保全体社会成员拥有平等的投票机会,同时也必须确保在任者是通过其水平和在任时的表现获得连任。

到目前为止,人们对城市政治体系拥有何种程度的竞争性、代表性民主还没有达成共识。学者对党首控制城市的手段(regularity)还存在争议,蒙罗等一些学者认为,“美国的一些大城市的确有底气宣称自己并没有被党首控制,但这些城市的数量一只手就数得过来”(Munro, 1933:12)。最近,修正主义城市历史学家认为,相比于控制城市本身,城市机器更多的是通过控制进步的改革者的思想来支配城市(Shefter, 1976; Teaford, 1984; McDonald, 1985)。斯特夫等(Stave et al., 1988)解释说,“值得注意的是,只有一小部分政治机器能够长期控制市政府,几乎没有证据能够证明政治机构同时具有回应城市大众需要的意愿和能力”。另外,除了布里奇斯(Bridges, 1997)、戴维森和弗拉加(Davidson and Fraga, 1988)以及弗拉加(Fraga, 1988)这些学者之外,几乎没有人认为,改革者能组成一个长期具有凝聚力的政治联盟来管理城市。许多研究者都曾研究改革型政府的影响(如 Welch and Bledsac, 1988),但这些影响常带来意想不到的后果。正如罗丝和莱文在他们编著的城市政治学教科书中所说的那样,“改革有助于肃清城市政治,让市政府更加专业和高效,但改革也会带来一些意料之外的负面影响”(Ross and Levine, 2001:159)。

在本书中我想阐明的是,虽然机器型政体和改革型政体比较少

见,但它们确实存在。我引用了一些新的数据来证明政治联盟支配着城市选举,并且这些联盟是目标导向型的,形成了明确的政府支出模式,就连其工作成果也具有很强的目的性。丰富的城市政体案例研究为理解政治垄断打下了良好的基础,然而这些因果解释都只是针对特定案例的。我试图将这些研究系统化,以此来判断这些因果关系在何种情况下能具有预测性或解释力,从而揭示出一般性的经验规律。我希望我的研究发现能够更广泛地应用于城市和民选政府当中。我也会努力增进自身对城市政治机构的了解,并厘清实践及其结果之间的联系,例如,解释清楚究竟为什么政治赞助(patronage)^①会产生政治机器,以及为什么无党派选举对改革者有利。

现有的关于城市选举制度的文献不足以解释为什么芝加哥和圣何塞的政治史有许多相似之处。人们普遍认为政治机器是垄断的缩影,而改革则与之相反。早期对政治机器的分析是由改革者自己撰写的,普遍的观点是城市政党组织通过贿赂,获得了不知情的移民大众的支持,而由此产生的政治垄断会造成政府腐败、低效(Bryce, 1888; Steffens, 1902)。在这种观点看来,机器型政府与改革型政府是截然相反的,改革者试图建立的是由专家管理的清廉政府,其支持者也是知识渊博的、坚定的选民。机器型政府被谴责说“是美国民主政治中最薄弱的一环,是没有意义的政治”,其唯一的目标就是赢得选举(C.Stone, 1996:446)。而改革型政府则与机器型政府完全相反(Finegold, 1995)。

第二代研究者试图不采用规范叙述方式,而是引用社会科学理论来解释政治机器的运作和影响。罗伯特·默顿(Robert K.Merton, 1957)等理论家认为,政治机器之所以能够长期控制城市,是因为它们具有完整的社会功能,例如它们能提供社会福利、建立政府与企业间的非正式关系以及实现权力的集中。政治机器还能帮助移民融入

① 政治赞助(patronage),意为提供职位以换取资助。在下文中,patronage jobs译为赞助型职位。——译者注