

华中科技大学人文科学丛书

整合与分散

——美国大都市区地方政府间关系探析

刘彩虹 著



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

华中科技大学
文科学术丛书

整合与分散

——美国大都市区地方政府间关系探析

●—— 刘彩虹 著



hustp

华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

内 容 提 要

美国是世界上大都市区化水平较高的国家,美国大都市区的一个显著特征就是政治分散化,即一个大都市区中存在几十甚至几百个独立的地方政府。为消除这种政治分散化所带来的负面影响,自 19 世纪末起,美国的改革者们进行了一系列有创新意义的尝试,对大都市区内的地方政府关系进行调整,有效地推动了大都市区的经济和社会的发展。

本书即以美国大都市区地方政府间关系为研究对象,追溯了 19 世纪以来大都市区内发生的中心城市兼并、市县合并、联邦式大都市政府构建等结构性改革,并对 20 世纪后期大都市区中的特区、政府间合作、城市县、区域性协调组织等多中心治理现象进行了介绍和分析。在此基础上得出结论:美国大都市区的地方政府间关系在调整的过程中,始终贯穿着整合与分散两种相反的张力,而影响这两种张力的则是众多相互冲突的变量因素。

图书在版编目(CIP)数据

整合与分散——美国大都市区地方政府间关系探析/刘彩虹 著. —武汉:华中科技大学出版社,2010.9

ISBN 978-7-5609-5916-0

I. 整… II. 刘… III. 地方政府-研究-美国-19 世纪 IV. D771.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 237512 号

整合与分散

——美国大都市区地方政府间关系探析

刘彩虹 著

责任编辑:刘 亭

封面设计:潘 群

责任校对:汪世红

责任监印:熊庆玉

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)87557437

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:华中科技大学印刷厂

开 本:850 mm×1 168 mm 1/32

印张:8.375 插页:2 字数:225 千字

版 次:2010 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

定价:19.80 元



华中出版

本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务

版权所有 侵权必究

华中科技大学文科学术丛书编委会

主 编 刘献君

副主编 欧阳康

编 委 姜新祺 张建华 何锡章 张应强
张金隆 张 昆 徐长生 徐晓林
洪 明 尉迟治平 雷 洪 易继明

总 序

全面提高,在提高中发展

刘献君

20 世纪 70 年代末,我们华中科技大学的前身华中理工大学以“敢为天下先”的勇气和进取精神,率先在全国理工科大学中开办文科,文科建设开始起步。1994 年初,以文学院(除经济学以外的所有文科)、经济学院(从经济与管理学院中分离出来)的成立为标志,我校文科进入了快速发展时期。经过文科师生的共同努力,文科建设不断取得新的突破,实现了跨越式发展。至 2007 年 8 月,我校文科已拥有 2 个国家重点学科、6 个博士后流动站、4 个一级学科博士点、23 个二级学科博士点、73 个硕士点、26 个本科专业。

近 30 年的努力,我校文科建设取得了一些经验,其基本经验是:遵循“加强基础,面向社会,交叉见长,特色取胜”的发展方针,从高起点研究入手,尽快进入学科前沿,并依托学校工科、医科的强大优势,走学科交叉之路,发展具有自身特色的文科。具体表现在:新闻与新闻传播学院在全国首创了“网络新闻传播”专业,在新闻传播界树立了良好的文理交叉型教学与研究品牌;教育科学研究院强化研究特色,造就学科品牌,其“院校研究”异军突起,得到了国内外同行的认可;哲学系打造学科亮点,依靠特色取胜,在社

会认识论、生存哲学、科学技术哲学和生命伦理学方面取得了丰硕的成果;经济学院在张培刚和林少宫两位大师级学科带头人的引领下,在发展经济学和计量经济学研究方面走在了全国前列,2006年获得一项国家社科基金重大招标项目;中文系在科学研究方面体现出了传统与现代结合的特点,其汉语言文学学科稳步发展,先后承担了国家社科基金项目和省部级科研课题 20 余项,其中包括 2004 年首批国家社科基金重大项目“汉语信息处理和计算机辅助汉语史研究”;社会学系高度关注社会发展,其移民研究、乡村治理研究在全国独树一帜;法学院则以科技法和经济法研究为突破口,立志创办全国一流的法学院;管理学院沿着“国内一流、国际知名”的目标,调整学科结构,加强师资队伍建设和人才培养,连续 3 年的年科研经费超过 1 000 万元;公共管理学院依托学校理工科优势,把握公共管理的发展趋势,致力于信息技术在公共领域的运用,以“数字城市政府管理”作为自己科学研究和人才培养的特色,取得了初步成效。

我校文科建设经过起步、发展,现在已经进入了提高阶段。这一阶段的主要任务是“全面提高,在提高中发展”。

“全面提高,在提高中发展”,就是要在已经实现“重点突破”的基础上,努力克服学科发展不平衡的状态,大力加强学科建设和专业建设,实现学科的均衡发展。

“全面提高,在提高中发展”,就是要有针对性地引进国内外知名学者,产生出更多的大师级学者,大力培养中青年学术带头人和学术骨干,各个学科形成一个高水平的教授群体。

“全面提高,在提高中发展”,就是要继续大力开展学术研究,要进一步加强基础理论研究,推动文、史、哲等基础学科的建设。基础学科的加强,是其他学科发展的重要前提。同时,要面向社会,大力开展应用研究,积极主动地去争取承担国家重大课题,从而通过我们的研究,为政府和社会有关方面的决策提供依据,推动社会进步和发展,为创建和谐社会做出我们应有的贡献。

为了提高学术水平,推进文科建设,在华中科技大学出版社的大力支持下,1995年开始,我们出版了《华中理工大学文学院学术丛书》,2000年以后,改为《华中科技大学文科学术丛书》,多部学术水平较高的专著先后问世。《华中科技大学文科学术丛书》的出版,在提高教师学术水平、推动学科建设、扩大我校文科学术影响、营造浓厚的学术氛围等方面,产生了良好的作用。

学校已确定“综合性、研究型、开放式”的办学目标和“育人为本,创新是魂,责任以行”的办学理念,因此,学校在发展过程中十分重视文科的建设和发展。我们的文科教师要共同努力,产生更多高水平的学术成果,提高文科学术研究的水平,进一步促进文科“全面提高,在提高中发展”的进程。

2007年10月10日

目 录

绪论	(1)
一、问题的提出	(1)
二、国内外研究现状	(3)
三、框架结构	(11)
第一章 分散化的美国大都市区	(14)
第一节 马赛克式的美国大都市区	(14)
一、美国大都市区及其发展	(14)
二、美国大都市区的政治分散化	(16)
三、美国的地方政府体制	(19)
第二节 美国大都市区政治分散化的成因	(25)
一、许可性建制法	(26)
二、殊分主义(particularism)	(28)
三、获得公共服务	(31)
四、税收规避与商业利益驱动	(35)
五、政治文化传统	(36)
第三节 美国大都市区政治分散化造成的影响	(37)
一、使美国大都市区呈现无限蔓延之势	(38)
二、使大都市区居住隔离情况日益严重	(39)
三、导致了地方政府在财政和服务方面的不均衡	(41)
四、降低了公民的政治参与度	(42)
五、无法实现规模经济和控制外溢效应	(44)
六、中心城市与郊区自治体的矛盾不断加深	(44)
七、中心城市的地位和声望受到削弱	(45)
第四节 美国大都市政府改革理论	(45)

第二章 美国大都市区中心城市的兼并	(52)
第一节 第一波:1850—1910 年的兼并	(53)
第二节 兼并程序	(58)
一、狄龙原则与家乡自治	(58)
二、兼并程序	(60)
第三节 兼并的没落	(65)
一、获取公共服务的途径多样化	(66)
二、中心城市丑闻	(68)
三、分离主义	(69)
四、没落时期的兼并	(71)
第四节 第二波:第二次世界大战后兼并的复兴	(72)
一、宽松的兼并法	(75)
二、未设建制土地	(76)
三、积极的兼并政策	(77)
第三章 美国联邦式大都市政府	(80)
第一节 联邦式大都市政府的起源	(80)
第二节 20 世纪 20—30 年代的联邦式大都市 改革实践	(84)
第三节 20 世纪 50 年代联邦式大都市政府的复兴: 大戴德县都市政府	(93)
一、改革背景	(95)
二、政府结构	(98)
三、职能分配	(99)
四、批评与争议	(103)
第四节 20 世纪 60 年代以来联邦式大都市政府 的理论发展	(108)
第四章 美国大都市区中的市县合并	(114)
第一节 市县合并案例	(115)
一、杰克逊维尔-杜瓦尔县	(117)
二、纳什维尔-戴维森县	(123)

三、印第安纳波利斯-马里恩县	(125)
第二节 市县合并的效果	(130)
一、削减开支	(130)
二、效能与效率	(132)
三、外部效应的控制	(134)
四、经济活力	(135)
五、社会和种族隔离	(136)
第三节 市县合并的影响因素	(138)
一、政府数量与县的角色	(139)
二、种族因素	(140)
三、公众的不满程度	(141)
四、社区性质	(143)
五、投票率	(144)
六、政治领导人与大都市政府改革	(145)
第五章 美国多中心大都市治理	(147)
第一节 特区	(147)
一、特区概况	(147)
二、纽约港务局	(153)
三、特区与大都市治理	(156)
第二节 政府间合作	(161)
一、非正式合作(informal cooperation)	(162)
二、政府间服务合同(interlocal service agreement)	(164)
三、一揽子服务协议(package of service)	(166)
四、共同权力协定(joint-powers agreement)	(170)
五、职能转移(transfer of functions)	(171)
六、政府间合作与大都市治理	(174)
第三节 城市县	(176)
一、城市县的发展	(177)
二、城市县存在的不足	(180)
三、改革城市县	(181)

第四节 多中心主义理论	(183)
一、以足投票	(183)
二、公共物品的生产和提供	(184)
三、多中心治理体制	(186)
四、协作生产	(189)
五、对多中心主义理论的评价	(191)
第六章 美国大都市区中的区域委员会	(197)
第一节 区域委员会概况	(197)
一、区域委员会的概念	(197)
二、区域委员会的形式	(200)
三、区域委员会的发展	(203)
四、三个区域委员会实例	(207)
五、区域委员会与大都市区治理	(211)
第二节 双子城大都市委员会	(218)
一、成立背景	(219)
二、大都市委员会的结构	(220)
三、大都市委员会的功能	(221)
四、税收收入共享机制	(223)
五、对大都市委员会的评价	(226)
第三节 波特兰大都市政府	(229)
一、成立背景	(230)
二、政府间关系	(234)
三、评价	(236)
结语 美国大都市区治理体制图景	(240)
一、同时促进整合与分散的因素	(240)
二、促进整合的因素	(242)
三、促进分散的因素	(244)
四、美国大都市区地方政府间关系变迁的模型	(245)
参考文献	(249)

绪 论

最初城市是神灵的家园,而最后城市本身变成了改革人类的主要场所。

——刘易斯·芒福德^①

一、问题的提出

20 世纪末,全球化成为一股席卷全球的浪潮,对各国经济、社会各个方面产生了深刻而全面的影响。作为当代资金、物质、人才、信息集散中心的大城市成为全球经济发展的节点,集中了全世界的指挥、管理和信息等职能,其重要性日益凸显。诸如纽约、伦敦、巴黎等大城市,都是各自国家经济增长的引擎,掌握着经济发展的命脉。在此背景下,国际竞争主要体现为大城市之间的竞争。与此同时,各国不断增长的社会发展问题和环境压力也集中体现在人口高度密集的大城市中。从城市化角度看,各国的城市发展多处于大都市或大都市化阶段,在空间上表现为一个由中心城市,以及与该中心城市有着较高的社会经济整合程度的邻近郊区组成的巨大区域——大都市区。这种大都市区一般都超出了地方政府甚至区域政府管理和服务的范围,其内部复杂的政治和经济结构对经济发展、社会状态及人们的生活方式都有着深远影响。此种情形迫使各国政府开始认真思考应当如何构建大都市区内的政府间关系,通过行政、经济等手段解决大都市区各利益群体的矛盾冲突,促进经济的稳定发展,从而为城市和国家综合竞争力的提升创

^① 参见刘易斯·芒福德的《城市发展史——起源、演变和前景》,倪文彦译,中国建筑工业出版社,1989 年版,第 421 页。

造良好的条件。

美国是世界上大都市化水平较高的国家,早在 1940 年,美国半数以上的人口就居住在大都市区中,目前美国人口分布的分类标准主要是大都市区和非大都市区,而非城乡之间的区别。到 2000 年,大都市区人口已占美国总人口的 3/4,其余 1/4 人口的绝大多数也是居住在大都市区 25 英里(1 英里=1.609 3 公里)范围之内。大都市区已成为美国城市发展的主导模式。

众所周知,大都市区是美国郊区化的产物,其最显著的特征就是边界内的政治分散化——一个大都市区中存在几十甚至几百个独立的地方政府。如芝加哥大都市区地跨伊利诺伊州和印第安纳州,沿密歇根湖延伸,由 318 个普通型政府(县、自治体、镇区)、362 个特区政府、261 个独立学区组成^①。如果一个人驱车准备从西面进入芝加哥市,那么他首先从西芝加哥市进入芝加哥大都市区,然后经过温菲尔德村向惠顿市和格伦艾林村进发,在穿越了朗伯德、维拉帕克、埃尔姆赫斯特、希尔塞德、韦斯特切斯特、布罗德维尤、福里斯特帕克、伯温和西塞罗一大批小自治体后,他才最终到达芝加哥市。不到一个小时的路程,需要经过十几个地域面积大小不等的人口在 10 万左右的地方政府的地界。这就是现代的大都市,一个从波士顿到旧金山所有美国人都熟悉的破碎集合体。在整个国家,一大片杂乱的“高地”、“公园”和“森林”包围着现代的中心城市,将大都市从法律上和社会上分割为无数的群落。在芝加哥,在纽约,在洛杉矶或迈阿密,情况都是一样的。数百个独立的政府共同统治着一个单一的城市地区。^② 这些地方政府互不隶属,一般

① 美国的地方政府按其功能,可以分为普通目的(general purpose)和特定目的(special purpose)两大类。前者包括县、自治体和镇区,其权限和服务范围较广;后者包括学区和特区,通常履行单一的政府功能,由特殊的征税方式筹集经费。

② 参见 Jon C. Teaford, *City and Suburb: The Political Fragmentation of Metropolitan America, 1850-1970*, The Johns Hopkins University Press, 1979, P. 1。“高地(Height)”“公园(Park)”“森林(Wood)”都是美国大都市区中地方政府常用的名称。

享有较大自治权,就像巴尔干半岛上的小国林立一般,因此常常被称为“巴尔干化”现象^①。美国大都市区内高度的政治分散化产生了许多消极影响,如服务质量与经济效益低下,区域性无法有效解决,地方在财政、税率和服务等方面不平衡,经常为争夺税源和资源展开恶性竞争,从而影响了整个大都市区的发展潜力。

为了克服大都市区政治分散化所带来的种种弊病,19世纪末20世纪初以来,美国大都市区一直在不断探索,从中心城市兼并、市县合并、联邦式大都市政府构建等传统的结构性改革到建立特区、促进政府间合作、加强城市县和建立区域性协调组织,从“统治”走向“治理”,改革者们进行了一系列有创新意义的尝试,有效地推动了大都市区经济和社会的发展。从政治学和行政学研究的角度看,大都市区一个多世纪的改革实践成为人们研究美国城市治理体制变迁的极好素材。

二、研究现状

1. 美国的研究现状

美国政治史学家查尔斯·密勒姆在维克多·琼斯的经典之作《大都市政府》一书序言中写道:如何构建现代大都市区有效的管理组织一直是现代政治学最难解答的问题之一。^②从20世纪早期开始,大都市区的巴尔干化现象就已备受美国学者关注,如1912年约翰·纳伦就提出,要在波士顿大都市地区设立一个“大都市规划委员会”,以减轻地方政府多样性所导致的服务问题。世界上没有哪个地方存在与大波士顿相类似的政治情形。38个与人们的日常生活紧密相关的镇和市,既没有权力也没有任何手段

^① 参见 Bryan T. Downes, *Politics, Change, and the Urban Crisis*, Duxbury Press, 1976, P. 42。

^② 转引自 G. Ross Stephens, Nelson Wikstrom, *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, Oxford University Press, 2000, P. 167。

以保障供水、污水处理、公园维护、建设或改善公共设施。^① 美国学者从各个角度对美国大都市区的“巴尔干化”现象和治理体制改革进行了研究,目前已有大量的专著和论文面世,此外还散见于各类相关著作的相关章节之中。在查阅了相关学者的著作和最新资料后,笔者认为,美国学术界对大都市区地方政府间关系的研究成果可以分为四大派别:一是大都市政府改革学派;二是以文森特·奥斯特罗姆为代表的多中心治理学派;三是 20 世纪 90 年代兴起的新区主义;四是国际关系学派。

1) 大都市政府改革学派

这一学派认为:小的政府单位是非专业化的和低效率的;大都市区内政府辖区的重叠意味着服务的重复,即浪费和效益低下;而政府机构的重叠使得机构职责不清,公民对官员的政绩无法评定,无法控制政府的公共决策。因此,这种改革理论主张通过兼并、合并等结构性改革方式消除大都市区内众多的地方政府,建立一个统一的大都市政府,并使该政府拥有统治大都市区的一般权力,从而对大都市区内的各种事务统筹规划,进而增进政府的工作效率和经济效益。另外,由于权力集中,政府职责分明,公民也有可能对官员进行监督。这一派的成果众多,比较有代表性的主要有保罗·施奈德恩斯基的开创性著作《美国大都市区的政府》(Paul Studenski, *The Government of Metropolitan Areas in the United States*, National Municipal League, 1930)、维克多·琼斯的经典著作《大都市区政府》(Victor Jones, *Metropolitan Government*, University of Chicago Press, 1942)、广为传阅的罗伯特·伍德的《1 400 个政府》(Robert C. Wood, *1 400 Governments*, Harvard University Press, 1961)。

① 转引自 G. Ross Stephens, Nelson Wikstrom, *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, Oxford University Press, 2000, P. 33.

2) 多中心治理学派

这一派别的代表人物大多是公共选择学派的学者,他们认为,与单一的大都市政府相比较,大都市区内众多地方政府的存在构成了一种“多中心治理体制”,可以更好地满足分散的公民服务需求与偏好。公民可以通过“以足投票”——定居在能更好地满足他们偏好的社区,并可积极参与政府服务的协作生产。众多地方政府为居民提供服务,可以消除由政府垄断所造成的问题,促进在服务提供上的竞争,实现高效、优质、负责,以及规模经济等多项好处。大都市区中的地方政府通过政府间协议、区域委员会等经常性和定期性联系构成了一套大都市治理体制,能够成功地应对大都市范围内的服务与政策挑战。主要代表著作有文森特·奥斯特罗姆、查尔斯·M. 蒂伯特及罗伯特·瓦伦合写的《大都市地区的政府组织:一种理论探讨》(Vincent Ostrom, Charles M. Tiebout, D E Robert Warren, *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, *American Political Science Review*, Vol. 60, 1961), 文森特·奥斯特罗姆和埃莉诺·奥斯特罗姆的《公益物品与公共选择》(Vincent Ostrom and Elinor Ostrom, *Public Goods and Public Choices*, in E. S. Savas, ed., *Delivering Public Services: Toward Improved Performance*, Westview Press, 1977), 罗伯特·比什和文森特·奥斯特罗姆的《理解城市政府:大都市改革再思考》(Robert L. Bish and Vincent Ostrom, *Understanding Urban Governments: Metropolitan Reform Reconsidered*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1973), 罗伯特·瓦伦的《大都市组织中的市政服务市场模型》(Robert Warren, *A Municipal Services Market Model of Metropolitan Organization*, *Journal of the American Institute of Planners*, 1964, Vol. 30)等。

3) 新区域主义

新区域主义是最近几年一些在城市与区域事务上有丰富经验的学者和政治领导人提出来的。这一派别的学者也对大都市区的政治分散化进行了批评,并建议通过改革实现一定程度的整合。但与过去的大都市政府改革学派不同的是,他们更多从维持经济活力和增强全球竞争力的角度而不是从效率角度来论证大都市区改革的必要性。新区域主义者认为,有序的大都市区治理体制将会解决分散化的政府结构所导致的负外部性(如经济与社会隔离),帮助穷困的中心城市重新焕发活力,使得整个大都市区域在变动的全球化经济中更富竞争力。新区域主义者也不再呼吁建立正式的统一的大都市政府结构,而是强调通过各种自愿性合作在大都市区培育一种持续互动的“治理过程”,这一过程不仅涉及公共部门,也包括私人部门。新区域主义的代表著作主要有戴维·腊斯克的《没有郊区的城市》(David Rusk, *Cities Without Suburbs*, The Woodrow Wilson Center Press, 1995)、奈尔·R. 皮埃尔的《城市国家:在一个竞争性世界中城市美国如何实现繁荣》(Neal R. Pierce, *Citistates: How Urban America Can Prosper in a Competitive World*, Seven Locks Press, 1993)、安东尼·唐斯的《都市美国的新图景》(Anthony Downs, *New Visions for Metropolitan America*, The Brookings Institution, 1994)、亨利·G. 希思诺斯主编的文集《交织的命运:城市与国家》(Henry G. Cisneros, ed., *Interwoven Destinies: Cities and Nation*, Norton Press, 1993)等。

4) 国际关系学派

这一学派认为,大都市区的地方政府行为类似于国际舞台上的民族国家,它们首先寻求维护自身的独立与自治,并为了发展而彼此竞争。像民族国家一样,地方政府通过兼并与合并扩张领土,寻求势力范围。外交是大都市区地方政府运作的关键因素,它们出于防卫目的形成联盟如郊区自治市联盟,为必需性服务如供水