

高新军 著

美国地方政府治理

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

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

高新军 著

西北大学出版社



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5项政治体制改革和地方政府
治理的研究项目，合作或
独立出版著作5部，合作或独
立主编著作3部，发表论文
80多篇。先后5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、农民和农村问题。

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。由于各人观察的角度不同，接触的人不同，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军兄的研究案例中得到启示和借鉴。比如，地方政

序

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

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对象。经过2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4次赴美访问、学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

前言

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分量。
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。

我之所以选择对美国地方政府治理进行案例研
究的方式，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 4
次历时 1 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
地方政府我去过多次。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，并将其中的一些内容写成“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

前言

的过程中保留这些重复，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，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，我可以这样说，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。

在书中，作为附录，我还收录了8篇我的访美观感。这可以成为笔者理论研究的一点补充。我是从制度建设的角度来观察美国的，因此，它们可以与地方政府治理的研究形成互补。

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，我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“第一钻龙投资有限公司”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，而且为这本小册子作序。我更要感谢我的夫人张丽晶女士，她为我的研究提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，包括西北大学出版社的同志，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

序 韩方明
前 言 (1)

· 概 述 ·

美国地方政府治理的 18 个要点 (1)

· 案例调查 ·

马萨诸塞州的艾莫斯特镇和塞勒姆市 (22)

附录:

 一个独立宣言吗? (56)
 有一个好的政府并不是坏事 (59)
 大波士顿城区里的布鲁克林镇 (62)
 南方的库帕斯克里斯蒂市和
 纽艾塞斯县 (76)
 西北部的西雅图市和金县 (87)
 大学城——杜姆市和杜姆县 (99)
 有一个真正的县政府——马里兰州
 的豪伍德县 (108)

· 制度研究 ·

美国的政党政治及其运作规律和
 特点 (121)

从美国地方政府的预算管理和执行	
看行政的透明度·····	(146)
地方政府治理中公共事务的公众	
参与方式与制衡·····	(152)
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·····	(159)
美国社会是怎样监督地方政府	
官员的·····	(166)
附录：访美随感	
我所知道的美国·····	(174)
在美国感受汽车文明·····	(187)
我所认识的在美中国非法移民·····	(197)
我所知道的美国旅游业收费状况·····	(204)
我和美国警察的七次交道·····	(212)
独立日里看美国·····	(225)
9·11 以后的美国机场安检见闻·····	(233)
在美国遭遇堵车·····	(236)

· 概述 ·

美国地方政府治理的 18 个要点

摆在读者面前的这本小册子，是笔者自 1997 年至 2004 年从事美国地方政府治理研究的阶段性结果。研究是以案例调查的形式展开的，目的—是为人们具体了解美国地方政府治理和运作提供不同的范本；二是因为理论是灰色的，实践则是常青的。

从 1997 年到 2004 年，笔者先后 4 次赴美国进行美国地方政府治理的实地调查和案例研究，时间长达 1 年半之多。在此期间，我先后对美国东北部新英格兰地区马萨诸塞州的艾莫斯特镇（Town of Amherst）、塞勒姆市（City of Salem）、布鲁克林镇（Town of Brookline）；西部华盛顿州的西雅图市和金县（City of Seattle and King County）、南部得克萨斯州的库帕斯克里斯蒂市和纽艾塞斯县（City of Corpus Christi and Nueces County）、东中部北卡罗莱那州的杜姆市和杜姆县（City of Durham and Durham County）、马里兰州的豪伍德县（Howard County）等 10 个地方政府进行了实地调查，收集了大量的第一手资料。经过研究，掌握了美国地方政府运作的基本情况和一般规律，为我们学习和借鉴其合理成分提供了样本。现摘其要点简要介绍如下，为读者在阅读本书的案例研究之前，提供一个关于美国地方政府治理的大致轮廓。

一、自治体制

与中国政府自上而下的任命制“金字塔”结构不同，美国各级政府实行的是自下而上的自治体制。在那里，用一句简单的话来说，自治就是在宪法的范围内，一切都是由选民说了算，他们拥有极大的自主权。这里的选民不仅可以直接选举领导人，不仅可以决定地方政府的组织形式，不仅可以决定什么时候需要对管理体制进行改革，决定预算如何使用，而且可以对在一个州范围内经过全民公决已通过的议案，由于本地区多数选民不同意，而向州政府提出给予特殊照顾和区别对待，不然就要与州政府对簿公堂，等等。

既然是自治，各州和各地方政府就都有自己的法律。美国的大多数法律是州制定的。地方政府在运作中主要是依据州的法律，来制定自己的《城市章程》。

在美国的联邦政体中，州政府的权力一般大于联邦政府，这是由美国的历史所造就的。民众相信宪法和法律，但是对政府的信任度就比较低。一般来说，民众对政府的信任度，从地方政府到联邦政府，逐步递减。在美国，民众最不容易信任的是联邦政府，其次是州政府，处于民众直接监督下的地方政府是美国民众最信得过的政府。

1787年美国宪法通过，至1789年华盛顿就任第一届美国总统时，美国还没有一个完整的联邦政府，而只有简单的“邦联”，权力都在各个州政府手里。10年后，由于“谢斯起义”引发的对联邦政府的需求，才正式产生了联邦政府。

二、三级政府架构

与我国的5级政府架构不同，美国实行的是3级政府