

【文章编号】 1002-1329 (2002) 06-0073-04

美国市政体制的确立及其成因

李 壮 松

【摘要】 美国国内采用的市政体制有三种, 即: 市长暨议会制、城市经理制和委员会制。这三种体制确立于 19 世纪末市政改革时期, 在其后的发展过程中, 委员会制逐步衰落; 城市经理制则长足发展; “强市长型”取代“弱市长型”成为市长暨议会制的主要形式, 并在其基础上演化出了另一亚型——行政官制。目前, 不同城市依其规模或各自特点采纳不同的市政体制。美国市政体制确立及发展反映出市政府行政部门权力不断扩大和市政管理专业化等值得注意的趋向。

【关键词】 美国市政府; 市政体制; 市政管理

THE EVOLUTION OF AMERICAN MUNICIPAL GOVERNMENT SYSTEM

LI Zhuangsong

Abstract: Three basic forms of American municipal government are identified as the mayor-council, commission and council-manager, which were founded in the municipal reform at the late 19th century. The commission system was emerged but then developed slowly or even declined; the city manager system proved very successful and became very popular in many medium and small sized cities. Chief Administrative Officers was added to the strong — mayor — council system. Now adays, American cities adopted different municipal systems according to their size and character. Some noticeable trends have been found from the evolution of municipal forms; the

growth of the administrative power and the professionalism of the management.

Keywords: American municipal government; municipal system; municipal administration

【中图分类号】 K712; D771.232

【文献标识码】 A

美国城市所采用的市政体制有三种, 即: 市长暨议会制、委员会制和城市经理制。^① 其确立在理论和实践上曾进行过反复的探讨和尝试, 起点较稳妥, 并且, 市政体制并非全国划一, 而是各依其规模或特点采纳不同体制, 务实可行。本文将着重探讨这三种体制的确立及不同城市采用不同体制的原因, 以便在更深层次上了解这一问题, 寻求市政体制发展的某些规律性认识。

1 美国早期市政体制及其问题

在 19 世纪末以前, 市长暨议会制是美国城市普遍实行的市政体制。这一体制滥觞于英北美殖民地时期的城镇管理模式, 并深受美国独立革命和宪法中所蕴涵的民主思想和原则的影响, 同时也反映了杰克逊民主中的“边疆意识”, 尤其是人们对政客及行政部门的怀疑态度。

这一体制从总体上讲有如下特点: 市议会是市政权力中心, 兼有立法和行政的双重职能。议员大多数是通过党派分区选举产生。在小城市议员人数 5—7 人不等, 但在较大的城市人数相当多, 有的甚至达到上百人。市长只是礼仪上的行政首脑, 任期通常很短。一些行政部门首长通常

是由直接民选产生或由议会任命。州政府有时也越俎代庖, 直接任命诸如警察总长之类的市府要员。由于市政权力倚重于议会, 市长权力较弱, 所以又可称之为“弱市长型”市长暨议会制。

“弱市长型”市长暨议会制是美国城市政府在一定历史时期的产物。由于市长缺乏必要的行政权力以及大量的由单独选举产生的市政官员和委员会的存在, “城市内部形成了主管公园、图书馆、机场、污水清理等一系列的相互独立、互不隶属的政府”^[1]。

美国内战后, 城市化进程突飞猛进。到了 1920 年, 美国已成为以城市居民为主的国家。城市规模的扩大、人口的爆炸性增长, 在交通、卫生、防火、治安等诸方面对市政管理提出了巨大挑战。与此同时, 大量的移民涌入美国, 从 1860 年到一战期间共有 2500 万移民来到美国, 其中大部分人定居在城市^[2]。这些移民大多数是非熟练工人, 几乎都不懂英语, 很难较快地适应城市生活。美国联邦政府在 1990 年代以前, 一直奉行自由放任政策, 对于城市管理从未制定过全国统一的政策和原则; 同时, 各州对于城市的管理也十分混乱。加之“弱市长型”市长暨议会制的严重缺陷, 使当时的市政管理不但无法适应城市发展的需要, 更无法适应这些移民的特殊要求。市政府处于“权力真空”的混乱状态。人人为己、适者生存的社会达尔文主义的流行也加重了整个社会的无政府色彩。

在这种情况下, 一些职业政

客依托党派势力，在部分工商业利益集团和外来移民的支持下，乘机左右市政大权，形成美国市政史上的“城市老板”时期。城市老板（city boss）及其党派势力安插党羽，营私舞弊，既不善于也无心管理城市，使本来就很松散的市政机构更加混乱，社会问题丛生，社会矛盾日益激化。

19世纪末正值美国从自由资本主义向垄断资本主义过渡、农业国向工业国转化接近于完成的重大历史转变时期。城市的迅速发展，亟需建立高效、负责的市政管理机构，以适应社会经济发展的需要。资产阶级中上层（大企业主、大商人、大银行家以及部分与其利益相关的新中产阶级）既对城市老板仅仅代表某个党派或部分财团的利益深怀不满，又对与下层移民结合在一起的“城市老板政治”极为敌视。为维护本阶级整体权益，他们力促改革，取缔腐败的城市老板及其党派机器，增强市政效能。

内战后正是美国大企业蓬勃发展的黄金时期，美国钢铁公司、美孚石油公司等大型企业取得巨大成功。商业活动成为美国社会举足轻重的力量，商人和大企业对社会价值观的形成起着决定性的作用。这些公司经理——洛克菲勒、卡内基、福特等名字也家喻户晓。专业经理人的概念深入人心。成功的大企业普遍实行了董事会经理制，并聘用大量的专业人员从事管理工作。企业管理理念大大影响了美国的政治和行政思想。众多的市政改革团体和学者大力倡导将企业管理成功经验应用于市政管理以提高其效率。“按企业管理的模式进行市政管理”^[3]。1896年，著名的改革者约翰·H·佩特森在俄亥俄州的戴顿市发表演讲时称：“一个城市就是一个大企业，市民即是股票持有者。”“城市事务应建立在严格的商业基础之上”，“不是由政党——无论是共和党还是民主党，而是应由熟悉企业管理和社会科学、训练有素的人员来管理”^[4]。改革者们的创见在市

政改革以及后来所确立的委员会制、城市经理制中得到了不同程度的体现。

市政体制改革者还提出了很多相关改革措施，其中较为重要的有考绩制、短票选举（short ballot）、超党派普选等，以期通过较为全面的改革措施，根除城市老板及其党派势力，并建立由企业家管理的、经济与有效能的城市政府。1895年，改革团体组成“全国市政同盟”推进改革。此时，进步运动也在州和联邦的范围内全面展开。在改革浪潮的推动下，市政改革取得了很大的进展，在市长暨议会制进行调整的同时，委员会制、城市经理制应运而生。

2 三种市政体制的确立

2.1 “强市长型”市长暨议会制

加强市长的行政权力是市政改革的目标之一，也是城市发展的客观要求。1898年，全国市政同盟制定了“城市规范章程”，主张加强城市行政部门的权力，实行“强市长”制，使当时存在的“弱市长型”市长暨议会制得到了部分改善。从此，市长暨议会制开始由“弱市长型”向“强市长型”转化。

“强市长型”市长暨议会制的行政权力集中在市长手中。实行短票选举，市长是唯一由民选产生的行政官员，有权任命和撤换政府各部门首长，而无需征得议会的同意。市长任期有所延长，通常为四年，可以连任。市长提出并负责实施市政年度预算，由此可以在充分考虑各行政部门的情况后，采取较为切合实际的财政预算政策。市长可以否决议会的决议，通常议会需要2/3或3/4的多数，才能推翻市长的否决。

议会处于次要地位。由于市长对市政管理状况有全面的了解，可以就公众关心问题向议会提出立法或政策建议，又拥有否决议会议案的权力，因此议会立法不得不与市长相协调，其职能

反映了一定的行政参与色彩。议员人数通常减为7~9名，由党派或超党派普选产生。任期四年，除了较大的城市议员是专职外，大多数议员都是兼职。这更使议会在市政权力架构中处于相对从属的地位。

2.2 城市委员会制

城市委员会制正式确立于得克萨斯州的加尔维斯顿市。该市在此之前实行“弱市长型”市长暨议会制，行政权力分散在形形色色的民选官员手中，市政管理极为混乱。1880—1900年，城市债务增加了300万美元，以贴补财政赤字^[5]。纳税人及商业团体一直强烈要求进行市政改革。恰逢1900年该市遭到飓风和海啸的袭击，腐败无能的市政府束手无策。改革派敦促州议会任命了5位在当地著名的企业家组成一个委员会负责管理城市，出色地组织了重建工作。加尔维斯顿的成功引起了广泛关注。衣阿华州得梅因市深受这种“商人政府”的感染，建议州立法机关允许该州城市采用委员会制，并将其他的改革措施，如“创制权、复决权、罢免权和考绩制”等添加到城市宪章中，史称“得梅因制”。

在实行委员会制的城市，委员会同时拥有立法、行政权，委员除立法职责外，还分别担任各行政部门的首长。委员会通常由3~7名成员组成，由超党派普选产生，任期四年。市长由民选产生或由委员会成员担任。一些城市由在选举中得票最多的委员兼任。市长没有超出其他委员的权力，其职能主要是主持会议和作为本城市的礼仪首脑。市府官员中只有议员是由民选产生。公民拥有创制权、复决权、罢免权等民主权力。

委员会制的出现提供了比“弱市长型”市长暨议会制更为现代的市政管理体制，从好的方面来说，它将立法与行政权集中于委员会一身，体现了企业管理中的决策权集中原则。结构简洁，避免了立法部门与行政部门

之间的掣肘。其诸多改革措施对于城市老板僭权在制度上给予了一定限制，同时使选民对政府的参与也有所增强。

2.3 城市经理制

在实践中，委员会制在体制上逐渐暴露出一些严重缺陷：一是民选委员往往不具备市政管理方面的专门知识，无法有效完成其行政职能；二是缺乏内部制衡机制，委员集立法与行政于一身，易于揽权。更由于地位平等，权力分散，无人对全面的行政管理负责，不易集中进行有效的市政管理；三是由于主要行政部门的数目因委员的数目而定，所有的政府行为不得不集中掌握在有限的几个部门手中，倘若不顾城市的规模大小，盲目划定各部门的规模和管辖范围，其职能的执行和监督势必十分困难；四是在体制上缺乏政治领导人。

由于城市委员会制存在诸多缺点，因此，改革者们仍在探索更佳的方案。1899年，加利福尼亚《市政论坛》编辑黑文·A·梅森曾建议设立“市政经理”并列举了其必备素质，提出“每一个年度收入或支出5万美元的城市都应有一位拿工资的经理^[6]。”同时，他还建议在大学设立专门的系，以培训从事市政管理的专门人才。1908年，弗吉尼亚州斯汤顿市设立了一名“总经理”管理城市事务，由议会任命，随时可以被议会罢免。“城市经理制之父”——市政改革领袖理查德·蔡尔斯（Richard Childs）将斯汤顿实验与“得梅因制”相结合，提出了完整的城市经理制方案。

与城市委员会制相比，城市经理制更充分地体现了企业化管理原则。其基本思想是将行政权力集中在由议会任命的专家手中，按企业管理的模式改组市政府。^⑤如果把城市比作一个大企业，那么市民相当于股票持有者，市议会相当于董事会制定全面的政策，市经理相当于总经理，有效执行议会制定的政策。议会通常由5、7或9名成员组

成，由超党派普选产生，任期四年。议员是唯一的民选官员，向公众负责。市长通常在议员中选出，或由在选举中得票最多的议员担任，也有一些市长由选民直接选举产生。市长主持议会，但只是礼仪上的行政首脑，并没有实际权力。城市经理掌握行政权力，向议会负责，议会视其政绩确定其任期。城市经理是具有专业水平的管理人才，有权任命专业管理人员负责市府各部门工作。下层行政官员依考绩制遴选。

3 三种市政体制的内在机制及其比较

19世纪末20世纪初的市政机构改革，开创了新的市政体制，适应了当时美国社会政治、经济结构变动的需要。其后美国城市各依其人口多寡而采纳不同的管理体制，并在实践中不断完善。其内在机制及其特色，值得进行专门比较。

市长暨议会制的不同类型分别被美国的大小城市普遍采用。其中“弱市长型”经过改良主要存在于美国较小的城市和乡镇，其原因在于“弱市长型”是遍布美国乡镇传统的管理体制，而且在较小的城镇，市政职能很少，也几乎没有城市老板的存在，因而，采用新的市政体制的动力也不大。

“强市长型”集中了诸多市政改革成果，克服了“弱市长型”的若干缺点，成为市长暨议会制的最主要形式。其一，这种体制采用了考绩制和文官制度；其二，开创了全面的市政规划和市政预算的做法；其三，市长由民选产生，集权力责任于一身，这使他成为公众领导的中心，可以在一定程度上发挥政治领导人的作用。在大城市，庞杂的管理机构以及纷繁多变的政治、经济利益冲突都需要坚定有力的政治领导者。因此，许多人认为“强市长型”是大城市最佳的管理体制，它提供了强有力的政治领导，并使市政府能够对城市进行

有效的行政管理。将市权力集中于少数人手中，使产生“无形政府——拥有权力的人不公开为权力的使用负责”的可能性大大减少^[7]。目前，美国人口在25万以上的大城市大部分采用“强市长型”市长暨议会制，这显然是极有说服力的佐证。

这一体制弱点在于对市长素质的要求过高，很难找到既是市政管理的专家，又具政治才能的市长。而且集政治、管理职能于一身的市长往往疲于应付错综复杂的城市事务。为弥补这一缺陷，市长暨议会制在“强市长型”的基础上演化出了市长暨行政官制（The Strong Mayor-council Plan with Chief Administrative Officer）作为其补充。行政官一般都是有能力、富于经验的行政管理专家。由市长任命，对市长负责。其职责主要集中在三个方面：在市长认可下任命除部长以外的其他各级市府官员；协调并监督市政府各行政部门的工作；提出市政预算并监督预算的执行；向市长提供有关市政管理等方面的专业化咨询。

行政官制既保持了市长作为公众领导和政府责任中心的地位，又建立了富于管理能力的、强有力的行政部门。使市长能够摆脱具体事务的烦扰，更好地处理全局和各部门关系。当然，行政官的出现也是专家治市原则在市长暨议会制中的体现。总的来说，无论是原来的“强市长型”，还是增设行政官，都明显反映了城市行政部门权力日益上升的趋势。原因正如有些学者所总结的：“美国联邦一级政府主要进行公共决策，是政治至上的，而地方一级主要负责公共管理，是行政至上的^[8]。”

城市委员会制只是对城市老板把持市政大权的一种反击，在当时确有一定的积极意义，但毕竟不适应城市长期发展的需要。19世纪30年代以后，几乎没有新的城市采用这种体制，而且许多城市，尤其是大城市都放弃了这种体制。到2000年，美国

李壮松
美国市政体制的确立及其成因

2500 人口的城市中，只有 2.1% 实行城市委员会制⁸¹。实行这种体制的城市也对其做了一些修正，体现了一些城市经理制或市长暨议会制等现代管理体制的特点。如：北达科他州的法戈市采用了“部长职责 (portfolio)”制，每个委员监督一定数目的行政部门，每个行政部门都有各自的行政首长；一些城市设有行政管理的专家作为委员代理，负责对行政部门的管理，另外一些城市则建立起了对委员会负责的现代市政预算机构。

城市经理制一经确立，就以其企业化、专业化的管理特色引起了人们广泛的关注和赞誉。

(1) 城市经理制强调专业化、科学化管理，开市政管理科学化之先河。(2) 城市经理制放弃了制衡原则，避免了立法权与行政权分立所造成的两个部门之间的矛盾和摩擦，从而避免了由此所产生的政治僵局。(3) 城市经理制与委员会制不同，行政权与立法权被严格区分，行政权掌握在城市经理手中，立法权集中在市议会，建立了有效的批评与监督的机制。(4) 城市经理由市议会任命，而非民选产生，既明确了城市管理责任，也有利于启用专门人才进行行政管理，确保管理者的质量，既保证了市政管理的效率，又通过普选或分区选举议员的方法在议员中较均匀地分布了市政决策的权力，使市民间接地参与了市政决策。

当然，在实践中管理与政治无法完全分开，也很难明确划分制定政策与实施政策的界限。市议会所采纳的大部分政策和建议都是由城市经理提出的。在市政决策时，城市经理总是处在比议会更有利的位置。有学者统计：城市经理 1/3 的时间用在制定政策上，1/5 的时间花在另外一些政治活动上。如：对州立法委员和其他民选官员施加影响，出席讨论地方事务的会议等等⁹¹。市经理对市议会负责，由市议会以简单多数任免。议会内部力量对比的变化，对城市经理有很大影

响。据 1980 年代的一项统计，有 1/3 以上的市经理帮助市议员连任。另外，城市经理体制上缺乏一名政治领导者。在理论上，市议会掌管立法权，议员之间权力平等，市长没有超出其他议员的权力；城市经理保持政治中立，只负责执行市议会的决策。因此，除非民选市长有非凡的个人影响力，否则无人担当政治领导者的责任。

瑕不掩瑜，城市经理制将行政管理权集中，专家化、科学化管理等诸多优点集于一身，适应了现代化城市管理的需要，代表了市政体制改革的方向。在城市经理制的影响下，新英格兰地区的许多城镇会议也设置了一名“城镇经理”处理镇务；一些县也设立了县经理的职位，纽约市在各区也设立分区经理管理政务；在委员会制和市长暨议会制下，也相继设立了一位“行政官”，并赋予其不同程度的行政管理权限。1915 年全国市政同盟在城市规范章程中正式列入了城市经理制。其后，越来越多的城市相继采用这一体制，而且在被采用以后，放弃这一体制的城市极少，充分地证明了这一体制旺盛的生命力。

目前，美国人口在 25000 以上的有 63% 的城市、人口在 10000 以上的有 57% 的城市、人口在 5000 以上的有 53% 的城市都采取了城市经理制⁸¹。5000 人口以下的小城镇有时也与其他小城镇共同聘用一个总经理轮流管理各城镇的事务。但在 50 万人口以上的大城市中只有少数几个城市采用这种体制，超过 100 万人口的城市更少采用这一体制，其原因在于，大城市通常种族混杂、收入差别悬殊，历史遗留问题较多，不同利益集团之间的政治斗争也较为尖锐。城市经理作为由议会任命的、非民选的管理专家很难有效地协调尖锐复杂的政治冲突，平衡不同政治、经济利益集团之间的关系。^③

纵观美国三种主要市政体制的确立及其后来的发展，可以得

出对美国市政体制设置的一些规律性认识：

(1) 市政管理的科学化、专业化原则需要体制上的保证。这一点突出体现在市经理或市政官员的人员选聘方面的专家治市原则。市政管理是一门科学，需要真正富于管理能力的专业人才用科学的方法去运作，这也是现代社会和城市化发展的需要。

(2) 明确立法权与行政权的界限，既保证城市立法的民主性，又要保证行政管理权相对的独立和集中，这样才能对城市事务进行有效的管理。城市经理制的勃兴正体现了这一规律，而城市委员会制衰落的主要原因即在于行政权与立法权相混杂，缺乏监督及制约机制，因而无法有效地完成政府职能，这是一个有力的反面例证。

(3) 行政首长具有独立的行政全权。随着城市化的发展，城市事务日趋复杂，行政首脑必须拥有足够的行政权力才能有效地完成行政管理的职能。行政权力的逐步扩大是现代管理机制的趋势之一，“强市长型”市长暨议会制、委员会制、城市经理制都体现了这一趋势。当然，行政权力的增长是建立在具有完善的制约机制基础之上的。

注释 (Notes)

① 新英格兰地区还存在城镇会议 (Town meeting) 和城镇代表会议，但只是地方性体制，不具有普遍意义。

② 1990 年代美国又出现一次城市改革的高潮。这次改革的重点是如何更充分地在市政管理中实施企业化管理方法。而本世纪初的城市改革，重点是如何在市政体制上体现实施企业化管理原则。两者侧重点有所不同，但都强调企业化思想，这是很有意义的现象。对此现象探讨较集中的是 David Osborne and Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector* [M]. Addison-Wesley Publishing Company, Inc. 1992.

③ 如圣迭戈市在 19 世纪 50 ~ 60 年

(下转第 83 页)

其公民的孩子或孩子们的世界提供一个健康的未来。那么它能起到的最重要作用之一，就是为步行的、骑自行车的和乘坐轨道电车的人而投资再建城市。为了每个人的长期健康，汽车、无序扩展、高速公路和尽快燃烧油料的时代就必须结束，而只有在政府开始投资于一种非常不同的城市模式，即投资于我们的三类实验城市时，这个结果才会到来。

最后，请注意山地人居的作用。本文正是为了一次主题与可持续发展相关的山地人居学术研讨会而写的（即中科院建设部山地城镇与区域研究中心在2001年11月在昆明主办的第二届“山地人居生态环境可持续发展国际学术研讨会”——译者）。我感觉非常遗憾不能出席这次会议，但我愿意解释一下，我在全世界宣读论文时都演示自己拍下并制成的关于山地人居环境的幻灯片。那是因为在这些人居环境中，常常出现一些小小的城镇或村庄，它们让人看见：在布局得紧密亲切的社区内，容纳了全部

的重要功能，而自然景观就紧靠其周边，而这些村镇又常常形成地球上最美丽的景观。例如在尼泊尔和位于印度的喜马拉雅山南麓，我注意到人居社区都一概地相对密集，房顶被用作某些功能，抑或为了精神的原因，抑或为了融洽自然景观。因为地面是陡峭的，所以任何建成的平坦表面都特别受人赏识并得到充分利用。再者，人们还使用垂直维度，进行水平运动之外的上下走动。许多这样的村镇都很古老，远离更加现代化的都市及其机械化运输体系。故此，这些村镇首先是为人而不是为机器而建成的。结果，我们最美好的范例中，就包括了山地人居环境，它们供我们思考与借鉴。考虑我们在各地建设的大规模城市究竟需要什么。这些山地人居环境的宁静和夜间的璀璨星空，不仅仅是因为节约能源，减少污染的“邻近相通”，还因为它们将神奇和诗情画意带到了处处皆有的山地人民的生活之中。我们需要懂得这些山地人居环境，使它们何以

能够帮助我们重新整合我们对未来城市的构思。

【作者简介】

理查德·雷吉斯特，男，国际生态城市学会主席，美国生态城市建设者股份有限公司总裁。
林光奕，男，重庆大学副教授，中科院建设部山地城镇与区域环境研究中心资讯部主任。
黄光宇，男，重庆大学教授，博士生导师，中科院建设部山地城镇与区域环境研究中心主任。

【收稿日期】2002—04—17

（上接第76页）

代，城市经理制运行良好。但到1970年，圣迭戈市达到了700 000人口，就此产生了城市是否应无限增长的争论。城市经理无法有效协调这一政治纷争。于是，市长皮特·威尔逊逐渐加强了市长办公室，削弱了城市经理，建立起了强有力的选举联盟，成功地平息了这一政治纷争。（见 John J. Harrigan. *Politics and Policy in States and Communities* [M]. Harper Collins College Publishers, 1994.

参考文献 (References)

- 1 Charles R. Adrian and Charles Press. *Governing Urban America* [M]. McGraw-Hill Book Company, 1977. 158.
- 2 David C. Staffell. *Politics and Public Policies* [M]. McGraw-Hill Publishing Company, 1900. 64.
- 3 David R. Morgan. *Managing Urban America: The Politics and Administration of American Cities* [M]. North Scituate; Duxbury

- Press, 1979. 45.
- 4 Landrum C. Bolling. "Dayton, Ohio" [A]. Frederick C. Mosher. *City Manager Government in Seven cities* [C]. Chicago: Public Administration Service, 1940. 266.
- 5 William Bennett Munro. *Municipal Government and Administration* [M]. The Macmillan Company, 1925. 399.
- 6 Charles R. Adrian and Charles Press. *Governing Urban America* [M]. McGraw-Hill Book Company, 1977. 169.
- 7 James MacGregor Burns. *State and Local Politics: Government by the People* [M]. Prentice Hall, Inc. 1987. 186.
- 8 金灿荣. 平淡中见精彩: 评《美国地方政府的管理: 实践中的公共行政》[J]. 美国研究, 1999, (1): 141.
- 9 <http://www.icma.org>.
- 10 Nancy Klemiewski. "Local Business Leaders and Urban Policy: A Case Study" [J], *Insurgent Sociologist*

14, No. 1 (winter 1987).

【作者简介】

李壮松 (1971—)，男，满族，厦门大学美国史研究所博士。

【收稿日期】2002—03—06