

美国城市委员会制及其启示

王毓敏

摘要:文章对美国城市委员会制起源、发展和衰落的过程进行了考察,探讨了此市政管理模式的优势和不足,并浅析该体制对我国城市建设和发展的启示和借鉴意义。

关键词:城市委员会制 启示 借鉴

中图分类号:F112.2 **文献标识码:**A

文章编号:1004-4914(2005)03-073-02

一、城市委员会制的起源、发展和衰落

19世纪后半期,随着工业化的迅猛发展,美国的城市化也进入鼎盛时期。但城市的大规模兴起也导致新的社会问题,联邦政府对城市疏于过问,城市老板及其党派机器把持市政,官员贪污腐化,市政管理混乱且效率低下。甚至有人声称:美国的城市政府是基督教世界中最糟糕的政府——最奢侈、最腐败、最无能。日益严重的城市问题,造成尖锐的社会矛盾,也引起了社会各界的广泛关注。19世纪末期出现了旨在取缔城市老板及其党派机器,增强市政管理和效能的市政改革运动,城市委员会制就是在这次改革运动中产生的新的市政体制。

城市委员会制是作为应急手段应用于得克萨斯州加尔维斯顿市后得到推广的。1900年该市遭受飓风和海啸袭击,6000多人丧失生命,财产损失高达2000万美元,而市政当局对如何处置危局争论不休,束手无策。在改革派的倡议下,州议会任命了5位当地著名的企业家组成了一个委员会,负责管理城市,并取得了很大成功,多年的债务被清偿,收支实现平衡,重建工作顺利开展,还修建了5英里长的防洪堤。加尔维斯顿的经验很快得到推广,1907年艾奥瓦州得梅因市采用委员会制,并将创制权、复决权和罢免权等添加入城市宪章,创制权是指公民可直接动议表决通过所需要的法律,复决权指公民有权否决立法机制通过的议案,罢免权是指选民如果对公职人员的服务不满,可以通过请愿进行新的选举以决定其是否有资格留任,出现了所谓“得梅因制”。“得梅因制”为防止小部分人专权,在保留委员会制基本原则的基础上,又增加了一些改进措施,有力推动了城市委员会制的普及。

城市委员会制的发展是相当迅速的,到1910年已有108个城市采用了委员会原则的政府形式,到1917年应用城市数目达到500个,42个州立法认可这种新的市政体制。但此后委员会制逐渐衰落,采用此市政体制的城市数目持续下降,大部分原先实行委员会制的城市也都放弃了该体制,当前主要为一些小城市所采用,实行此体制的城市大约占美国城市总数的2%。

二、城市委员会制的特点、优势和不足

各城市委员会的组织结构不尽相同,但大同小异,委员会拥有立法和行政双重职权,组织简单,直接对市民负责。在选举方面多采用短票制,即只对少数主要官员进行选举,废除分区选举,而由市民直接选出委员管理市政。委员会通常由3-9名成员组成,5名居多,任期2-6年不等。各委员分管城市各项事务,选出一人为协调人或称市长,但权力与其他委员平等,没有否决权,其职能主要是主持议会和作为城市的礼仪首脑。公民一般拥有创制权、复决权和罢免权等民主权利。

城市委员会制实际上是试图在市政管理领域借鉴企业的运作模式,是将城市看作一个企业,选民被当作股票持有者,委员则是董事会成员。立法权和行政权的统一是委员会制的最重要特征,它放弃了分权原则,将政治与管理、立法与执行都赋予了经选举产生的市政机构。委员会成员很少,采用集体负责制,但职能划分明确,每个成员个人负责一个主要的市政部门,市长没有超越其他委员的特殊权力。委员一般通过超党派选举产生并领取报酬,市民可以运用创制、复决和罢免等手段对委员会的工作进行监督和制约。

同美国早期的市政管理形式相比,城市委员会制的优点非常明显,这也正是其迅速推广的原因所在。委员会制的组织极为简单,行政和

立法权均属一委员会,委员人数少且兼任行政部门的领导。这种做法使得市民只注意这惟一的政府,并且政府直接对市民负责而不至于相互推诿;立法方面由于委员人数少,意见易于一致,行政方面部门责任专属一人,避免了意见分歧和责任不清,因此增进了办事效率;委员会制实行超党派选举且只选举少数官员,程序简单,选民的任务简化,职业政客和政党很难操纵选举;由于结构简单,职能明确,一般市民容易了解市政机构,政府政策也较易推行。而且委员会式的市政体制有助于增进官员合作和行政决断能力,委员由于人数少且权力集中于少数人手中,相比较权力分散于多人的体制,市政官员们更易于互相合作,内部的纷争和冲突也更少;立法与行政权统一赋予小部分人,在处理危机事件,采取关键的紧要的行动以应付迫切的问题时尤其有效。市民可以通过创制、复决和罢免等权利直接监督市政,评估委员会的工作,提出意见和建议,并罢免不合格的委员。此外由于行政机构和人员都较少,实行委员会制还可以最大限度地节省行政费用,减轻市民负担。

但在实际中,委员会体制中的一些重要缺陷也暴露出来:实行委员会制的城市缺乏强有力的政治领导人,由于权限不集中于一人,各委员地位平等,没有一个行政主脑总揽全局,无人对全面的市政管理负责,当委员之间发生争执时难于处理;城市问题极其庞杂,需要市政管理方面的专业知识,民选的委员一般不具有此项能力,出现许多委员不胜任工作的情况;由于该体制放弃了分权与制衡的原则,各委员集立法与行政权力于一身,易于揽权,并从各自部门利益出发处理事务,在各个委员周围往往形成互不统属的政府。

由于委员会体制上的缺陷和更新的市政体制——城市经理制的出现,美国的城市委员会制在经历了迅速的发展之后很快衰落下去,有人曾预言这种城市管理模式的消失,但现在美国仍有大约2%的城市沿用此制度,主要应用于小城市其中人口在10000以上的城市约有100个。

三、城市委员会制的启示和借鉴意义

改革开放以来,随着有中国特色社会主义市场经济体制的完善,中国社会步入了一个崭新的转型时期,与此相对应,城市化的进程也急剧变动。城市数目不断增多,规模不断扩大,而且城市的空间质量不断优化。这种发生在经济知识化、全球化、现代化背景下的城市化过程,必然冲击原有的城市制度。我国的市政体制发端于20世纪初,但直到20世纪80年代才真正进入完善阶段。90年代后,由于城市加速发展以及历史积累的沉淀,出现了一系列的新问题,暴露出现存市政体制与快速城市化进程不相适应的矛盾。尽管中国已进入城市化快速增长时期,但城市化水平低,滞后于工业化的发展,对经济与社会的协调和可持续发展产生了极大的负面效应。在传统体制下,高度集中的计划经济安排把城市化局限在非常狭窄的渠道之中,导致了城镇基础设施严重滞后,城镇的人口承载能力低下,同时以重工业为核心的投资体制,决定了一系列不利于城市化的相关制度安排。虽然近年来中央政府不断调整制度规定,为城市经济发展和要素流动提供了日益宽松的制度环境,但总体来看,市政体制建设缺乏宏观的战略构思,标准单一,管理不规范,市政机构设置不科学,过于庞大臃肿,解决这些问题的关键在于制度创新和管理体系的更新,而美国城市委员会形式的管理体制可以提供有益的借鉴和启示。

首先,中国地域广阔,自然条件复杂,社会经济空间差异很大,各地区经济发展阶段也不一样,因此绝不能用一种标准去考虑市政管理体制的发展。现在美国就存在市长暨议会制、委员会制和经理制的城市政府体制,而我国的市政制度显得过于单一,长期以来实行统一的固定标准,缺乏灵活性与现实性,很难适应快速发展经济和深化改革开放的要求。我们设想,是否可以根据各个地区的不同状况,分别采取不同的市政管理模式,而没有必要实行完全一致的体制标准,从而更好地为城市建设和发展服务。

(下转第75页)

政府管理进入了一个新阶段。

6. 政府管理企业化。政府公共管理可以借鉴企业经营管理中行之有效的运作机制,改造传统的僵化的官僚体制,重塑政府运作机制,使政府充满活力、创造力和积极性。参照企业管理,以企业家精神改革政府成为西方国家行政改革的又一主要动向。主要措施包括:倡导顾客至上理念,制定顾客服务标准;删除规章制度;下放权力给基层和一线人员;推动绩效评估;将企业广泛使用的质量管理、目标管理、项目成本预算等管理模式引入政府管理等。在行政管理方式上,简化履行公务的规章制度及行政程序。在公共事务复杂多样、情势瞬息万变的当今社会,政府应该简化过多过细的规章制度,简化办事的行政程序,废止或修订过时的规章制度,以使政府机构和公务员放开手脚为公众提供便捷的优质服务。

三、对于企业家政府的反思

企业家政府主张公共行政人员应学习企业家精神,成为“官僚企业家”(bureaucratic entrepreneur)。企业家政府的倡导者,通常只着眼于企业家开创新局和承担风险的能力,认为政府绩效不彰单纯地只是归咎于公共行政人员的无效率和缺乏远见及担当所致,所以要求公共行政人员师法企业家的精神,而将此视为行政改革的良方。然而企业家政府的倡导者显然未能深思企业家精神的本质。事实上,企业家精神是经济学当中所谓生产四要素之一,从经济学的原理而论,企业家之所以愿意努力开创新局并承担风险,乃是由于诱因的存在,他们的各种作为是以可预期的报偿为前提。而公共行政人员在政府部门任

职,并不能如同私人公司当中的企业家对于自己的付出期待一定的回报,毕竟公共行政的本质是一种服务人群的事业,它所追求的是公共利益而非私人利益。为此,产生于私经济领域中的“企业家精神”,是否能够应用在公共行政当中,令人置疑。经济学的基本假说是将人视为追求自我利益极大化的理性人,由于有诱因的存在才有所谓的企业家精神,而企业家政府所提供的论述,只偏重于企业家的创新能力却忽视其背后的自利动机,未能深切体现公共行政与私经济活动在本质上的差异。政府和商业机构在本质上存有差异,政府并无法完全像企业一样经营。政府的最终目标是谋求公共利益,而企业是创造产品和追求利润,基于截然不同的组织目标,公私部门成员的诱因和面对风险及报酬的看法,自然有所不同。何况,民众并不希望政府像企业一样关起门来迅速做决定,牟取私利。事实上,企业家政府并不是要公共部门完全像商业机构一样;人民所期望的是政府不要太官僚化,而在官僚体制与企业化之间,是否总是存有着开阔的空间,政府可以在其间找到适当的利基。

企业家政府理论与实务的最主要危机,在于有意与无知的与“企业化政府”的误用。由于政府正义公平管制与企业成本利益竞争基本目标差异,如果政府部门运作的最终理想是期望改型为如企业般的逐利组织,则当代社会的民主体制,当是首当其冲遭受伤害。建立起企业家政府,将企业管理的方式引进政府组织内,试图借市场竞争的模式,给予政府各部门绩效上的压力,以提升政府整体效率。基本上,政府再造与企业再造原理相同,

都在提升效率与因应变化,但追求利润是企业的主要目标,过程中注重成本与效益,而政府须秉持公平、正义的原则,追求人民的最大福祉。企业家政府过度重视立即而明显的绩效,对于法定程序采取权宜和规避的措施,显然矫枉过正,将会导致一种不良的倾向,即侵蚀了民主社会的根基——依法行政,而此种发展将导致社会长远利益遭受伤害的恶果。企业型官僚,既以革新理念为经,以管理手段为纬,进行公共利益的追求,在工具理性的主导下,容易养成上述的官僚意识形态,偏重效率、效能以及经济的管理价值,相对地忽略了多元主义、行政伦理、正当法律程序及实质公平的法律价值。

西方的政府再造的新思维标志着当代政府治理理念的一个根本性变革,对我国的行政改革也不乏启发意义。但是,它仍有其难以摆脱的局限和困境,如果我国行政革新的做法仅是依样画葫芦,未必能够奏效。我们应当借鉴西方行政改革经验以及企业家政府的积极举措,以确立与社会主义市场经济和我国国情相适应的新的政府治理模式。

参考文献:

1. [美] 奥斯本,盖布勒著. 改革政府: 企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996
 2. 孙学玉. 企业家政府的语义阐释及其界说[J]. 南京: 江苏行政学院学报, 2003(2)
 3. 张成福, 党秀云著. 公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002
- (作者单位: 西南政法大学 重庆 400031) (责编: 贾伟)

(上接第73页)

其次,我国的政府结构是层层隶属,且城市等级划分层次较多,对下级政府管得过宽过死,束缚下级政府的积极性和创造力,而发达国家一般提倡城市自治与行政地位平等。其中美国是联邦体制,各州相对独立,各城市的独立性很强,强调各市自治,委员会制就是其中的一种城市自治形式。美国政府的结构大致是四级: 联邦政府、州政府、县政府、市政府(镇、村严格意义上已没有太多的政府职能)。各级政府没有从属关系,只管法律赋予自己的事情,而且尽量少管事,管理职能越少越好,市政府一般只管理税收、建设、社会福利和社会安全等。美国的城市委员会制充分体现了相对独立和自治的原则,经过民主投票选出市政管理人员,并通过创制、复决和罢免等进行必要的监督。实际上,在经过科学论证和试验的基础上,灵活地给予一些城市以相对独立和自主的权限是符合社会主义城市现代化要求的,而在较低级的政府层次运用民主程序选举市政官员也体现了社会主义民主政治发展的方向。

再次,科学设置市政机构,是市政管理高效运转的基本保证,而我国的市政机构设置显得过于庞大臃肿,市政职能错位,政府承担了大量的经济职能,经济管理部门过多,由于分级管理的行政体制,市政府设置大量的相关职能机构来完成上级部门下达的任务。这种状况不仅加重了财政与地方政府的经济负担,而且造成行政效率低下,人浮于事。我国机构改革最主要、最艰巨的任务在于削减撤并机构,缩小政府规模,减轻财政压力,建立起“小政府、大社会”的市政管理模式。相比较而言,国外的市政机构则较少,组织结构也较简单。在实行委员会制的城市,委员人数很少,且职能划分明确,每个成员各负责一个主要的市政部门,体现了精简、统一和注重效能的原则。合理地借鉴此市政模式追求简约、实效的特点,有助于转变城市政府职能,精简市政机构,从而提高管理效率。

最后,我国的国情和经济建设的实践已证明,小城镇发展是农业产业化、农村现代化的必由之路,是加速推进城市化的必然选择。建国以来,我国小城镇建设成就举世瞩目,但仍存在许多亟待解决的问题,小城镇的管理制度的创新和发展是其中难点。为适应小城镇综合改革和发展的要求,根据“小机构、大服务”的原则和方针推进小城镇行政体制创新和发展,建立廉洁高效的服务体系,有必要吸取和借鉴国外先进的市政体制,以实现管理机制由固定不变的旧式计划经济机制向灵活多变的新式市场经济的动态机制转变。参考美国委员会制的城市治理模式,吸取其中有益的经验,因地制宜地应用于一些小城镇,有选择地进行试点,在有条件的城镇试行并推广是切实可行的。

当然借鉴国外经验,要符合中国国情和社会主义的发展方向,不能盲目搬用而不顾实际情况。城市化是世界上所有国家和地区都必须经历的过程,城市化必然涉及到市制建设。虽然应用于美国的城市委员会制度具有许多区别于中国的特点,但仍有很多值得借鉴和思考的地方,有必要吸收其中成功的经验和启示,为社会主义城市建设和发展服务。

参考文献:

1. 孟洛. 市政府与行政. 商务印书馆, 1935
 2. 王旭. 美国城市史. 中国社会科学出版社, 2000
 3. 叶裕民. 中国城市化之路——经济支持与制度创新. 商务印书馆, 2001
 4. 刘君德, 汪宇明. 制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论. 东南大学出版社, 2000
 5. 李树琼. 中国城市化与小城镇发展. 中国财政经济出版社, 2002
- (作者单位: 厦门大学人文学院 福建厦门 361005) (责编: 贾伟)