

美国地方政府治理（概述一）

高新军

【我要评论】 【该文章阅读量: 1044】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

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）、南部德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年美国宪法通过和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级政府架构：即联邦政府、州政府和地方政府。在州政府以下，不论大小，都是地方政府。所以美国地方政府在经济和人口规模上的差别是很大的。



- 今夜，老大陆无语
- 别了，陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达：在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题：从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗？
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余：以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子，莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇：行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评
选结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发
展项目实习生招募通知

例如，同样是地方政府，波士顿市有60万人，剑桥市有10万人，但塞勒姆市就不到5万人，艾莫斯特镇只有3.5万人，与艾莫斯特相邻的Pelham、Shutesbury和Leverett等地方都是人口不超过2 000的小镇，也是地方政府。

表面上看，美国政府层级的划分过于简单，其实这是与美国实行的分税制紧密相联的。在美国，最大的税种是个人所得税，这基本上归联邦政府所有；消费税主要是州政府的收入；地方政府的收入则主要来自于财产税。

当然，这并不是绝对的，在美国不少地方，所得税、消费税、财产税也有分享的情况，例如，在西雅图市，财产税在该市、华盛顿州政府、金县政府之间分享，2003年它们各占的比例为，31%归市政府；州政府拿走了28%；西雅图市的学校管理区得到23%；金县政府得到13%；其他部门包括：港口3%；医疗急救服务2%。该市8.8%的消费税税率，也是市政府与州政府以及其他部门分享的。其中：州政府是大头，拿走6.5%，占总额的73.9%；市政府得到0.85%，占9.7%；其他部门包括：地铁0.8%；金县0.15%；交通运输0.4%；刑事法庭0.1%。在库帕斯克里斯蒂市，2003年的消费税收入也占了该市一般性财政收入的24%。在豪伍德县，2004年的所得税收入占了该县一般性财政收入的39.65%。消费税同样也是北卡罗莱那州政府与杜姆市分享的税种，州政府拿大头。消费者每消费1美元，需要交纳0.065美元的消费税（食品消费除外），其中61.54%（0.04美元）归州政府；38.46%（0.025美元）归杜姆市所有。2003年，杜姆市拿到了2 790万美元的消费税。2004年这一税种对市财政的贡献达到20%。

这种税收制度，使美国联邦和州政府集中了大量的财政资源，有利于在二次分配中通过转移支付使发展水平不同的地方政府在提供公共服务上尽量达到统一的标准。其中联邦政府依据各个州在上一年的人平均年收入的不同，向各个州进行转移支付，人平均年收入高的少给，低的多给。各州政府也依据州内各个地方在上一年的人平均年收入的不同，向各个地方政府进行转移支付，人平均年收入高的少给，低的多给。

三、两种基本的地方政府组织形式

目前美国地方政府采用的政府组织形式主要有两种：

1. 镇民代表大会或镇民大会+镇经理+镇理事会（Town Meeting）。
2. 市议会+市经理+市长（City Council）。

前者是古老的大民主管理形式，广泛存在于美国东北部的英格伦地区6个州，一般用于规模较小的城市 and 镇，如5~6万人以下的城市 and 镇；后者是被广大美国地方政府采用的最普遍的政府组织形式，但是，也有人口2~3万的小城市采用这种政府组织形式。

美国地方政府一般设有镇经理和市经理，有些城市的这个职位由镇长或者市长来担任。他的职责就是运作市镇的公共财政和负责政府行政机构的日常运作。

美国地方政府的组织结构几乎是复制了公司的法人治理结构。如果从公司的法人治理结构来理解美国地方政府的组织结构是最方便不过的事。

美 国 政 府

联邦政府	州政府	市政府	镇政府	(公司)
- 选民	- 选民	- 选民	- 选民	- (股东)
- 行政长官 总统*	- 州长*	- 市长*或	- 理事会*	- 总裁或
		- 市经理	- 和镇经理	- 首席执行官

众议员435 麻州众议员160 7,9,11或13 “开放”或

参议员100 麻州参议员40 +市长* 代表制*

* 由选民选举产生

我感到，美国地方政府的组织结构包含了一个重要的思想：市场经济体制是一种基本的经济社会形态，它要求作为上层建筑的政府组织形式必须与之相适应。而处于体制转轨时期的我国的地方政府组织形式，则基本上还是计划经济时期的遗产。这也正是我们在今后体制改革中需要借鉴的地方。

四、选举产生的地方政府官员不光是市、镇长和议会议员，地方政府重要部门的领导人也是由选民直接选举产生的

由于地方政府运作的是公共财政，使用的是公共权力，花费的是纳税人的钱，照顾的是公共利益，所以，美国地方政府的组织人事安排，并不完全是照搬以利润为中心的公司治理结构，而有其自身的特点。在考察中，我感到美国地方政府组织结构与公司治理结构最大的不同，在于地方政府中不仅州长、市长和理事会成员必须由选民直接选举产生，而且，政府的重要部门的领导人如财政部门、土地管理部门的领导人等也必须由选民直接选举产生，直接对选民负责，而不是由州长、市长和理事会任命。由于地方政府运作的是公共财政，至少还包括：教育委员会成员、图书馆理事会成员（部分地方政府）、法官、审计官、房产税基评估官、律师、警察局长、财政局长等。许多市政府的咨询和顾问机构的成员也是由选民选举产生的。

在马萨诸塞州的艾莫斯特镇，我了解到，由于镇政府操持的是公共财产，所以政府一些管理部门的领导人直接由选民选举产生，如住房管理局、再开发委员会、教育委员会。财政委员会领导则由选民选出的镇代表会议直接任命。这是第一层。第二层是由理事会直接任命的各种机构领导人，如人力资源委员会、住房合作部门、政府商业关系委员会、选民注册部门、土地规划批准理事会、设计审查理事会、儿童服务咨询委员会、人事部。以上这些机构有些是只具有咨询作用的，另一些则有制定规则的权力。这些部门在地方政府中的作用重大，也是最容易出现腐败等问题的地方。这些部门一方面要对选民、市政理事会或镇代表会议负责，同时也要协调好与市镇经理的关系。第三层才是由镇经理任命的部门和机构，包括：财产评估理事会、自然保护委员会、历史文物委员会、规划理事会、公共交通委员会、医疗卫生理事会、固体垃圾处理理事会、老年人理事会、残疾人委员会。据我调查，美国地方政府中的这种做法十分普遍，大同小异，其所包含的内容无非是反映了长期以来美国的一贯思想：即权力不能太集中，过分集中的权力只能产生腐败和官僚主义，侵蚀选民的基本权利。所以，但凡有可能造成权力集中的地方，他们都要在制度设计上加以防止，哪怕这种设计会在行政中造成种种不便也在所不惜。

五、两套政府班子

这恐怕是美国地方政府最有特色的治理内容之一。一套是由不拿报酬（或只有少量补贴）的市民志愿者组成的各种理事会和委员会，他们对政府决策起参谋和咨询作用。另一套是以市政经理为首的行政机构，他们受雇于市政府，是全日制的政府雇员，是政府决策的执行者和政府日常事务的管理者。

美国地方政府的议案通常是由市政府的各个部门提出，由市议会或镇理事会做出。但是在决策的过程中，主要由市民志愿者组成的各种理事会和委员会起着很大的作用，也是市民参政议政的主要渠道之一。

在库帕斯克里斯蒂市实行的“市政议会+市政经理”的地方政府管理模式中，由选民直接选举产生的市政议会和市长一起制定政策和决定什么事情要做，由市政经理及其行政机构来执行。在市政议会下面，设有51个专门的理事会和委员会，共有500多名市民作为志愿者在这些专门的理事会和委员会里为城市的立法机构的决策提供咨询服务。这些理事会和委员会的成员由市民自我申请，任期2~3年

不等，领导由市政议会任命。这其中最重要的是“城市计划委员会”。按照库帕斯克里斯蒂市的《城市章程》有关条款规定，该委员会由9人组成，由市议会任命，任期3年，负责对包括财政预算、土地规使用、资本项目开发、信息收集、今后5年的发展等有关城市全面发展的各个方面的计划提出建议，参与修改，对城市发展起重要的咨询和监督作用。

在西雅图市，除了专职的政府行政官员之外，还有41个由专家、政府官员、市民志愿者组成的各种理事会和委员会，有470多名市民为市议会、市长和市政府各个机构提供咨询服务和帮助。

在杜姆市，活跃着25个主要由普通市民参加、与市民生活质量有关系的委员会和理事会。参加人员有290多人，其中80%的人员是普通市民。他们参加城市的管理，由自己申请，市议会和市长任命。这些市民从事这些工作，大部分是没有任何报酬的。这些委员会和理事会对从有线电视、历史遗迹保护，到公共交通服务和城市工程开发等一系列的公共事务，为市政府的决策提供建议和咨询。在那些与杜姆县有关系的委员会和理事会，组成人员中也有1/3到1/2是来自杜姆县的公民。

与其他美国地方政府不同的是，为了培养市民了解和参与政府的工作，杜姆市和杜姆县政府专门为市民开办了一所“杜姆邻里学院”（Durham Neighborhood College）。学院开办的宗旨是“鼓励和支持市民去建设更好的杜姆市”。市民可以在秋季学期（9~11月份）和春季学期（2~4月份）的每个星期四的晚上6~9点钟和星期六上午在学院接受总共10个星期的教育。学院每个学期招收25名学员。晚上课程开始前，学院还为学生准备了简单的免费晚餐。在学习中，学院将请市政府和县政府的不同部门来向学员介绍市县是怎么运作的。在2004年秋季学期的课程里，就包括：（1）为什么要参与公共事务。学员要了解市县政府的结构、他们是如何工作的、地方政府是如何影响居民生活的。学院还要组织学员就市县的公共服务、社区发展、紧急情况服务、健康和人类服务、市县财政预算过程、环境保护等问题展开讨论。学员将这些知识带回自己的社区，成为社区活动的积极分子。

（2）你是合适人选吗？告诉你什么条件可以使你在地方政府的管理中发挥作用。这其中包括：必须是本地居民、有在当地缴纳汽车和财产税的证明、参加了10个星期学期的至少8个星期的专题讨论、完成了每次讨论的评价、对市县政府工作有兴趣，并且知道他们是如何为居民服务的。（3）参加学习的成本。每学期要缴纳25美元的学费，只有很少的奖学金。（4）对参加者的期望。参加者必须挤出时间来参加每星期一次的专题讨论，并获得学分，表示你完成了课程。

我在其他美国地方政府调查时，虽然也遇到过市民培训班这样的学习机构（如西雅图市），但是，像杜姆市和杜姆县这样通过开办学院的方式来培养普通市民参与公共事务管理的情况，还真的是第一次。从这里我们也可以看到美国地方政府行政公开、透明的鲜明一面。

豪伍德县与其他美国地方政府一样，也有42个主要由普通民众组成的咨询和顾问理事会或委员会，参与民众有约400人。这些理事会和委员会的工作内容涉及了地方政府工作的方方面面，虽然他们每年的活动次数有限，但是他们在向政府的相应部门提供制定政策的意见和建议、反映普通民众的呼声、监督政府的运行方面起着重要的作用。这些人作为志愿者虽然不从政府那里取得任何收入，但他们是美国地方政府运作模式非常重要的组成部分，体现了自治基础上的民众对政治进程的充分参与。

在布鲁克林镇，由镇理事会任命的部门和委员会有5个，他们分别是：计划和发展部，它下属：仲裁局、考试局、建筑委员会、经济发展咨询理事会、住房咨询理事会、计划理事会、文物保护委员会。行政与财政部，它下属：财产鉴定局、人力资源局、选民登记处、退休管理处、信息技术咨询委员会。公共工程部，它下属：环保委员会、固体废物处理咨询委员会、交通运输局、植树委员会、公墓理事会。文化和休闲服务部，它下属：布鲁克林镇电视台、庆祝委员会、布鲁克林艺术委员会、公园和娱乐委员会。人类服务部，它下属：公共健康咨询理事会、宽带检测办公室、残疾人委员会、妇女委员会、老龄理事会、大屠杀纪念委员会、人类关系和青年资源委员会。

以上这些布鲁克林镇政府的工作人员中，大多数都是不拿或少拿镇政府工资的，他们都是兼职的镇政府工作人员，有自己的职业。这也是美国地方政府管理的传统，不拿工资的地方政府工作人员从事着志愿者的工作，监督着全日制的政府工作人员正确履行自己的职责。

在艾莫斯特镇，由镇代表会议的代表组成的、具有咨询作用的镇财政理事会拥有动用镇紧急备用金的最终决定权。

这其实是美国地方政府治理公开、透明、参与的一个特点，我几乎在所有调查过的美国地方政府都看到了这种现象。让市民在政府的日常管理和决策中就起顾问和咨询的作用，从而不仅在开始的选举环节和最后的结果对地方政府进行监督，而且在政府的日常运作中的每一个月和每一项决策上都充分考虑了市民的参与。

六、自治式的社区管理

美国大城市的社区实行的也是自治式的管理。但在市政府下面，设有若干个“居民服务中心”（Neighborhood Service Centers）或者叫做“小市政府”（Little City Halls），它们是市政府的派出机构，在各自的区域为当地居民提供服务，并没有很强的管理职能。

与这些“居民服务中心”相应的，城市有若干个“区理事会”（District Council），并由他们的代表和部分政府官员共同组成“城市居民理事会”，由它与市政府的“邻里部门”（Department of Neighborhoods）一起承担起城市社区的管理和开发。如图：

西雅图市社区服务和管理结构图

市政府的“邻里部门”（Department of Neighborhoods）

城市居民理事会（City Neighborhood Council）

-

（由13个区理事会各2名代表和政府相关官员组成）

13个区理事会（District Council）

各种基层组织代表

-

如：社区理事会、地方商会、非盈利性组织，等

来源：《美国地方政府治理》 来源日期：2005-3-28 本站发布时间：2005-3-28

[【关闭窗口】](#) [【打印稿】](#) [【E-mail推荐】](#)

相关链接

用户名： 密码：

标题：

内容：

！注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。