

进步运动时期 美国市政管理的企业化改革

张卫国

(厦门大学 美国史研究所, 福建 厦门 361005)

摘要:进步运动期间,美国出现了众多改革,市政改革在其中占有重要地位。在驱逐“城市老板”的同时,市政体制不断创新,强市长制、城市委员会制和城市经理制三大市政体制相继诞生并逐步确立。此次市政改革借鉴了大企业的卓越管理模式,在体制设计上效仿现代企业制度,深刻体现了企业化管理思想,契合了社会上下对经济与效率理念的信奉和追求,对当时及后世美国城市治理产生了重要而深远的影响。

关键词:进步运动;市政管理;企业化改革;城市经理制

中图分类号:F290 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2013)06-0088-08

美国进步运动发生在19世纪末20世纪初,是以城市为中心的社会改革运动。世纪之交的美国,工业化和城市化迅猛推进,人口、资源逐渐向城市集中,城市在社会生活中跃居首要地位,而原有市政管理模式却明显滞后,远远不能满足时代发展要求,迫切需要改革。在企业界领袖和专业人士带领下,美国市政改革此起彼伏,改革者们提出了四条极具针对性的纲领,都得到较好落实:主张地方自治;增加行政部门权限;改革选举程序和选举方法;市政管理企业化。经过改革,三大市政管理体制诞生并逐步得以确立,尤其是以城市经理制为代表的市政新体制参照了现代企业制度,深刻体现了企业化管理思想,至今依然具有强大生命力。

一 市政旧体制与管理新问题

由于美国宪法对州以下的地方政府只字未提,城市管理在全国范围内缺少统一原则,其实际运行主要袭用殖民地时期以来的老传统,市政管理的内容、方式和体制长期没有引起足够重视,直到进步运动之前一直具有浓厚的自由放任色彩。在市政体制

方面,强议会—弱市长的“议会政府”式结构一直占据主导,市政管理权力主要掌握在由分区选举出的议员组成的一院制市议会手里,市议会集立法、司法、行政权于一体,市长由市议会或州长任命,不是民选官员,无权否决议会决议,也无官员任免权。在管理内容方面,绝大多数城市没有统一的供水、排污、照明、卫生等基础设施,公共服务十分匮乏。在整个19世纪,城市政府一点一点地增加自己的责任和职能,在市议会中逐渐成立了一些专门处理某方面市政事务的专门委员会或理事会,到进步运动之市政改革前,每个城市都有一大堆五花八门的专门委员会或理事会,分管给排水、警察治安、卫生健康等服务项目。由于没有明确而统一的组织机构图,想要弄清楚每个城市市政管理的具体运作是一件极其困难的事情,市民监督更是无从谈起^{[1]87}。

直到1870年之前,美国城镇数量有限,城市规模较小、人口较少,城市在国家社会生活中的重要性也相对有限,同农业时代商业城市生活的相对简单性相对应,粗放式的市政管理模式并未显露出重大

收稿日期:2012-10-01

作者简介:张卫国(1981—),男,山东济宁人,厦门大学人文学院美国史研究所博士,主要研究领域为美国史、城市史。

不妥。自 1870 年开始,美国进入长达半个多世纪的工业化、城市化高峰期,工业化吸引大量人口聚集城市,到 1920 年城市人口达到 51.2%,标志着美国“由农村搬入城市”,成为城市化国家。城市在国家政治、经济和社会生活中的地位越来越重要,城市管理变得举足轻重,但是,延续已久的市政管理模式却明显滞后,远远不能适应城市发展需求。1870 年至 1920 年,高速工业化和经济繁荣吸引了 2500 多万海外人口移居美国,仅 1901 年至 1910 年十年间便有 870 万之多,新移民绝大多数进入城市谋生,在 1860 年至 1890 年间占城市新增人口过半。由于他们主要来自东欧、南欧农村,受教育程度普遍较低,几乎不懂英语,很难适应美国城市生活,大多沦为城市贫困人口,城市负担加重了,而陈旧的市政管理却无法满足不同需求。体制不健全和管理缺位给投机政客僭权以可乘之机,他们用小恩小惠获取移民好感,骗取大量选票,并借助政党支持,摇身变为把持市政的“城市老板”(City Boss)。他们要么亲自出面组织,要么幕后操纵,在市议会中组成小集团,操纵党派机器管理城市事务,并通过政党势力在州议会中对城市事务进行干预,美国城市进入历史上臭名昭著的“影子政府”时期。城市老板利用手中权力到处安插亲信,通过操控工程发包和特许经营,进行黑幕交易和利益分赃,各地城市充斥着严重的腐败、浪费现象,市民利益遭到践踏。对此,美国著名历史学家安德鲁·怀特尖锐批评道:“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。”^[2]³⁶⁵著名学者、英国驻美大使布莱斯勋爵对其症结更是一针见血:“决不能想当然地认为城市老板及其党羽全是邪恶之辈,他们只不过是那种体制的产物,他们的德行无非是由其所处的环境所决定的。”^[3]¹⁹¹城市发展若此,体制改革势在必行。

二 市政改革的理论基础和组织准备

进步运动轰轰烈烈,市政改革蓄势待发,此次改革有着深刻的思想基础与组织准备。19 世纪最后 25 年是大企业的黄金时代,美国著名企业史学家小艾尔弗雷德·钱德勒指出,此时的美国已经成为全世界最大、成长最快的市场,新技术、新市场使大量生产和大量分配成为可能,由此带来的变革动力促使美国企业界开始组织创新和市场销售方法创新。从铁路公司开始,美国工业企业由小到大、由弱到强,走上了一条不平凡的发展道路^[4]⁴⁹⁸。企业自负

盈亏的经济人身份决定了在残酷的市场竞争环境下,只有跟上时代发展步伐,抓住机遇主动变革,采用最先进的管理方法,对市场变化做出快速反应,才能在激烈的市场竞争中存活下来。事实证明,成功的企业无不历经淘汰筛选,运转效率极佳。这一时期,以“经理式公司”为典型代表的现代企业制度得以确立,其突出特点是资本所有权与经营权相对分离,经营管理专业化,这些经验具有巨大价值。与经济、高效的企业管理相比,市政管理在同时期却相形见绌,这促使人们转向企业经验中去寻找城市的出路。积极倡导市政改革的人们几乎一致发现,大企业卓有成效的管理极富魅力,应当借鉴来指导市政改革,由是城市管理借鉴企业模式顺理成章。

对科学与效率原则的普遍推崇也为市政改革提供了理论支持。处在工业化高潮期的美国,社会上普遍推崇经济与效率原则,一场经济与效率运动由企业界逐步扩展至社会各领域。在市政改革头几年,经济与效率成为好政府的代名词,甚至被看作社会治理的福音、百试不爽的真理。1894 年,西奥多·罗斯福总统在一次发言中说:“我有两条真理想要奉送改革者们……第一条是道德;另一条是效率……我觉得关于道德没必要再做强调了,但我认为很有必要向你们强调一下实用与效率原则”,显然,他希望改革能够很好地贯彻效率原则^[5]¹⁴⁴。很快,效率原则便在轰轰烈烈的科学管理运动中得以贯彻。1911 年,美国工程师弗雷德里克·泰勒发表文章《效率的福音》,同年出版的《科学管理原理》一书,提出计划职能同执行职能相分离原则,强调应重视科学知识和调查研究,在历史上首次使管理从经验层面上升为科学。泰勒说:“科学管理的基本原理适用于人类的一切活动——从最简单的个人行动到需要最繁复合作的巨型企业的工作”,“无论何时何地,只要正确应用这些原理,都会产生十分惊人的效果”^[6]⁷。在泰勒及其追随者甘特、吉尔布雷斯等人的倡导下,到 20 世纪一二十年代,科学管理运动跃出工厂大门,盛行于社会各领域,“采用企业的行政官僚制度处理社会及政治事务,这种想法到 1917 年时已经根深蒂固了。商界精英们纷纷倡议,将效率理念以及在科层官僚制中采用的专家知识,应用到学校、地方政府、教会和其他社会机构中”^[7]²²⁴。于是,社会组织和政府部门纷纷起而效仿,老罗斯福及其后几任总统无不将企业般的效率设定为重要行

政目标,威廉·塔夫脱总统创立了一个撙节与效率委员会,任命泰勒门徒弗雷德里克·克利夫兰为主席,而威尔逊总统则干脆代之以效率局,到1917年前后,至少有16个州建立了效率局或效率委员会一类的机构^{[8][115]}。这时期的市政改革正是借助于科学管理理念,着眼于企业般的效率,对市政体制和管理理念进行了大胆革新。

另外,以伍德罗·威尔逊和弗兰克·古德诺为代表的公共行政学理论,也是市政管理改革的重要思想来源。1887年,威尔逊在《行政学研究》一文中提出“政治与行政二分论”,他认为,政治与行政是两种内容不同的政府领域,“政治是在重大而且带普遍性的事项方面的国家活动,而行政管理则是国家在个别和细微事项方面的活动”^{[9]210-211},政治是为行政制定任务,行政是对公共规则具体和系统的执行。无独有偶,1900年,古德诺出版的专著《政治与行政》一书,也认为“在所有政府体制中都存在两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能,……这两种功能分别就是政治与行政”^{[10]22}。为使国家意志的表达和执行协调一致,政治应当控制和监督行政,但为了保证政府的民治性和行政的高效率,这种控制必须限定在行政所欲达目标的必要范围之内^{[10]36-38}。根据二人理论,联邦事务以政治至上,地方事务以行政至上,市政管理以行政治理为主,应当适度集权,以便建立高效政府。政治与行政二分原则不仅为行政权从市议会掌控下独立出来提供了理论依据,也为城市政府结构重组指明了改革方向,还为新市政体制的诞生提供了理论支持。

在上文所述思想理论指导下,“在每个城市里,企业界领袖与专业人士联合发动并主导了市政改革运动”^{[11]159},企业领袖甚至入主市政厅,直接参与到市政管理中去,凭借他们丰富的企业管理经验对市政管理进行改革。在以商会为代表的商业组织团体推动下,各地出现了一些市政研究机构,形成了市政研究局运动(The Municipal Research Bureau Movement),有力推动了市政体制改革展开,著名的纽约市政研究所(The New York Bureau of Municipal Research, 1907)便是在这一时期诞生的。与此同时,广大市民纷纷组织起来,成立了许多改革团体,既有地方性的改革者联盟或俱乐部,也有全国市政同盟(The National Municipal League, 1894)一类的全国性

社团组织,还编撰了一些出版物,不断进行改革研究和交流,一些高校还开设了专业学位课程,培养市政管理专门人才,为改革储备人才。在改革者们的合力推动下,市政体制改革风生水起。

三 进步运动时期的市政体制改革

进步运动时期的市政改革主要着眼于机构调整,旨在取缔城市老板和机器政治,提高市政机构效能。这一市政改革突破了“议会政府”旧体制,并经历了三个阶段的发展变化:通过强化市长的行政权力,形成强市长制;通过让企业家精英直接管理市政,创造出城市委员会制;通过在城市管理中引入企业管理模式,创造出城市经理制。

1. 强市长—议会制(Strong-Mayor-Council Plan)的诞生

由于城市人口不断增长,城市事务变得越来越复杂,服务需求增多不断挑战着既有管理体制,市议会任命官员逐渐成了轮流坐庄,无人负总责,林林总总的专门事务委员会严重割裂了市政统一性,机构间摩擦不断,党派冲突和州议会干预更是让市政管理雪上加霜。由于市长权力弱小,无法进行有效协调,一院制议会主导的市政管理旧体制暴露出极大弊端。为统一高效地进行管理,一些城市慢慢开始尝试进行权力结构调整,不断增大市长权力,渐渐扩及提案、财政和行政事务等,并享有否决权,成为名副其实的行政首脑。至此,城市行政权从立法机构中独立出来。通过强化市长作为行政首脑的权力,1880年布鲁克林市和1885年波士顿市率先过渡到强市长制,其后又有克利夫兰、纽约、底特律、费城和芝加哥等大城市采用强市长制。早期市政官员一般由市议会任命,后来许多重要部门演变为民选,但改革者们发现,民选官员并不必然意味着将官员控制在市民手里,城市老板可以利用提名职务候选人来控制市政运作,即使建立相互牵制的两党委员会,也不能制止政党分赃制带来的腐败。于是,改革者倡导进行“短票”(Short Ballot)选举改革,减少民选官员数量,市长成为唯一民选官,其他行政官员改由市长任命并对其负责。改革后,市议会地位下降,由常见11—13名议员减为5—9名,市议员任期一般四年,市长任期一至四年不等,以两年最常见,市长和市议员均由党派或超党派选举产生,除较大城市外一般多为兼职。由此,松散的弱市长—议会制(Weak-Mayor-Council Plan)最终演变为强市长型的

市长—议会制。

强市长制的出现明确了市政管理责任,实现了政治领导人和市政管理者两种身份合一。尤其在人口较多的大城市中,利益多元化要求行政权适当集中,强有力的民选市长有利于快速有效地处理复杂事务。从全国范围来看,强市长制主要被规模较大的城市所采用,人口一般在 25 万以上,地域分布上多半集中在东北部和中西部老城市,因为这里最紧迫的问题是平衡各种族、各利益集团的关系,强市长制显然更受欢迎。1899 年,全国市政同盟制定了《模范城市宪章》(Model City Charter),主张推广强市长制。强市长制的出现,打破了传统的“议会政府”旧模式,标志着行政权崛起,市政体制改革继续向纵深发展。

2. 城市委员会制(Commission Plan)的出现

强市长制能够适应城市事务复杂化的发展需求,在一定程度上发挥了积极作用,但由于选区选举市议员的传统方式并未改变,城市老板的影响力未能根除。此外,强市长制对市长素质要求过高,在现实中很难找到既是市政管理专家又具政治才能的合适人选。可见,强市长制仍然不能令人满意。于是,改革者们开始探索更佳市政管理体制,城市委员会制应运而生。

1900 年 8 月,坐落在墨西哥湾北岸的加尔维斯顿市遭受一场飓风灾难,一夜间 6000 余人丧生,整个城市的生命和财产损失巨大,弱市长制下的市政府却束手无策。在当地一个由富商大贾组成的俱乐部推动下,州议会批准成立了一个临时组织:由当地一批素有名望的企业家临时组成一个小型委员会来处理市政事务,每人分别负责一个领域,各委员地位平等。这便是城市委员会制的原型。城市委员会制让企业界精英直接入主市政厅办公,无疑是市政管理模式的新突破。历史学家塞缪尔·海斯曾经撰文详述匹茨堡市和得梅因市的市政改革过程,明确描述了企业家阶层的中流砥柱作用^{[11]159-160}。匹茨堡市的市政改革主要在“市民俱乐部”和“投票者联盟”两个组织推动下进行,绝大多数成员都是 1870 年后从事钢铁和机械制造等工业而发家致富者,改革的领导力量则是银行家和工业家阶层。在得梅因市采用城市委员会制的改革道路上,最重要的推动力量是得梅因市商会。其改革者们宣称,新体制的目标就是要建立由企业精英参与治理的“企业体制

型”市政府,“将职业政客从市政府中排除出去,代之以有才干的企业精英进行管理”^{[11]160}。1906 年 1 月份,由商界精英和专业人士组成的“民众会议”召开,在其选出的专门委员会推动下,排除掉下层和部分中层市民的阻力,于 1907 年 6 月正式采用了城市委员会制。后来,在新体制中又加入了市民议案创制权、议案复决权、对不合格官员罢免权等一系列民主权利,让市民直接参与市政管理和监督,城市委员会制变得更加完善,这便是史上著名的“得梅因制”(The Des Moines Plan)。

1870 年,美国开始进入长达半个多世纪的工业化高潮,商业利益的地域跨度不断增大,企业精英、专业人士和上层名流无不期望政府管理也能突破传统地域观念,跟上经济地理扩展步伐。在改革者推动下,城市委员会制的委员会成员不再由选区选出,这有利于委员跳出狭隘的地方本位主义,更直接地代表整体城市利益,这有利于消除城市老板利用门徒逐个街区游说拉票的现象,大大削弱了城市老板势力存在的底层根基。在一些城市里,改革更进一步,采用候选人名单更少的短票选举办法,仅对少数几个主要官员进行投票选举,将民选官由过去的几十人减少到几人,便于选民详细了解候选人并做出明智选择。为杜绝党派纷争,以及城市老板借助于政党势力通过州议会干扰城市事务等现象,选举采取超党派措施,候选官员不再由政党提名,候选人也不再标注政党身份,这些措施减少了城市老板和党派机器上下其手的机会。在城市委员会制下,委员会集立法、行政于一体,由 3—5 名身兼各行政部门首脑的委员组成(后来有的城市增至 7 或 9 人),委员由超党派普选产生,任期 2—6 年不等,市长从委员中选出,并无超出其他委员的权力,只是象征性政府首脑。

3. 议会—城市经理制(City/Council Manager Plan)的诞生

城市委员会制在 1907 年至 1920 年间快速传播开来,1917 年达到顶点时约有 500 个城市采用,此后逐步减少,许多城市在试用后又放弃,1930 年后几乎没有新城市再采用,甚至连诞生地加尔维斯顿市也于 1960 年放弃了,到 1984 年仅剩 177 个城市,主要分布在太平洋沿岸、中西部和英格兰各州,多为 1 万人以下的小城市^[12]。城市委员会制仍有许多问题需要改进,主要表现在:由企业界组成的委员

会采用议行合一方式,抛弃了立法权和行政权相分离原则;各委员地位相当,互不统属,难以协调;无人对全市行政负总责;委员是分配到某部门的,不能保证是专家;在开支计划等问题上,委员们容易互投赞成票。

城市委员会制的缺陷促使改革者们继续寻求更佳方案。1908年,弗吉尼亚州斯汤顿市的市政改革者在试图修改州宪法所规定的市政机构时受挫,他们发现,虽然不能改变州宪法规定的职位,却能另外创设新职位,在三名市议会委员发起下(其中两位具有很深的商业背景),参照“经理式公司”管理模式设置了“城市经理”一职,于1908年在市议会得以通过,这便是著名的“斯汤顿实验”,它标志着城市经理制的雏形诞生^[13]。这种新体制立即引起市政改革领袖理查德·蔡尔斯(Richard Childs)的关注,他将“斯汤顿实验”与“得梅因制”相结合,提出了更完整的城市经理制方案,他本人因而被誉为“城市经理之父”。1911年,纽约州洛克港市提出将城市经理制作为市政府的一种选择方案,虽然宪章最终被州议会否决,但城市经理制的理念却得以广泛传播。1913年,南卡罗来纳州萨姆特市通过全民投票成为首个正式实行城市经理制的城市。1914年,俄亥俄州戴顿市遭遇罕见洪水,在市商会的推动下,戴顿市成为第一个采用此制的较大城市。

在城市经理制下,城市的立法、行政、司法等权力统一于市议会,其中,行政权力交由市议会任命并对其负责的城市经理之手;市议会由超党派选举产生,规模通常很小,一般5—7人;有些城市还设有民选市长,但只是礼仪上的代表;普遍采用短票选举。城市经理制优点突出:实现了政策制定与行政执行相互分离,行政权集中在城市经理手中,利于适度集权、统一行政;城市经理由议会任命,非民选没有政治色彩,因而不会被过分牵连进党派政治纠纷中;经理人选从全国范围内聘用,具有专业管理才干。该体制声誉日隆,1915年全国市政同盟在《模范城市宪章》第二版中正式添加了城市经理制宪章,标志其在全国范围得到认可和推广。1921年,城市经理协会宣告成立,创办了月刊《城市经理简报》,并于1924年制定了《城市经理专业准则》,城市经理职位迈向专业化。到1920年,有158个城市采用此制,到60年代为大多数中等城市普遍采纳。城市经理制一般被1—25万人的中小城市和郊区城市采用,

也是采纳城市最多的一种市政体制。虽然诞生在东部和中西部,但地域上却主要分布在西部和南部的新兴城市,例如圣迭戈、达拉斯、圣安东尼奥等。这些地区发展速度较快,城市建设与发展是当务之急,以效率著称的城市经理制正合所需。

总之,经过改革,三大市政体制得以确立,市政管理面貌焕然一新。纵观改革过程,无论是企业家亲自出面参与市政管理,还是在他们推动下进行市政体制改革,企业家阶层都发挥着无可替代的重要作用,特别是在城市委员会制和城市经理制的诞生和推广过程中,处处可以看到企业精英和企业理念的影子,可以说,改革与企业理念之间有着极为密切的关联性。

四 市政改革对企业模式的移植

进步运动时期的市政改革与企业理念之间既有内在联系又有外在关联,充分体现了对企业家阶层和企业管理经验的高度重视。改革让企业家直接参与市政管理,并大力借鉴企业管理经验,移植企业模式,不仅成功复制了企业组织结构,还借鉴了企业管理理念。

1. 城市属性再定位

作为市政改革的首要前提,对城市属性的认识具有不可忽视的重要性。以司法界对法人概念的判定为先导,理论界和经济界首先掀起了思想解放,成为市政改革的先导。在美国思想观念中,法人是个很宽泛的概念。1886年,联邦最高法院在圣克拉拉县诉南太平洋铁路公司一案判决中宣布:“一家私营公司就是美国宪法保护下的一个法人”^{①[14]107-108},此后这个论断被广泛采用,成为企业发展史上的里程碑,企业社团被认为是具有充分自治权限的“经济人”,这为企业在市场中独立经营、承担有限风险开辟了道路。城市与之相似,自殖民地初创起即被授予自治宪章,一个城市如同一个享有完全民事能力的自治体,类似于一个企业自治法人。1832年,美国历史学家杰瑞德·斯帕克斯向托克维尔写信介绍美国地方政府,他在通信《关于马萨诸塞乡镇制度的观察》中将美国城市同银行、医院、大学、保险机构和制造业公司并列,归为同一类社团。无独有偶,安德鲁·怀特也认为,将美国城市简单视为政治体的观点是非常片面的,他在1890年阐释说:

我的基本观点是,城市是一个法人团体,一

个公司。……城市事务涉及到铺路、建楼、卫生、下水道、供水、供气、供电、特许经营等事务,还涉及到为公共健康与舒适计而建设公园、林荫大道、图书馆和博物馆。城市的工作就是城市财产的增值与保值,在逻辑上城市就应当由那些创造者们,那些拥有产权之人,或占有巨大份额之人,像管理财产那样来管理它,这些人才会对它有强烈的责任感。^{[15]103}

这种观点无疑是对城市属性的明晰界定,它将城市从纯粹政治化的观念藩篱中解放出来,赋予城市以更多的经济法人色彩,无形之中拉近了城市与企业的距离。

从理论上讲,在市场经济条件下,现代企业制度的核心是产权制度(即界定和保护参与企业的个人或经济组织的财产权利的法律和规则),产权制度是决定企业组织和管理模式的基础,企业组织制度和管理制度在一定程度上反映着企业财产权利的安排,如果没有明晰的产权制度,那么企业组织形式(即企业组织形式的制度安排,它规定着企业内部的分工协作、权责分配关系)和经营管理制度(即企业在管理思想、管理组织、管理人才、管理方法、管理手段等方面的安排)就将失去基础,变成无源之水、无本之木,企业便无法运作。安德鲁·怀特的观点恰好理清了城市的产权问题,无疑为城市借鉴企业模式在理论上做好了潜在铺垫,为在市政管理中模仿企业进行改革扫除了观念上的障碍。

2. 市政体制企业化

进步运动时期的市政改革最大成就在于创新并确立了三大市政体制,尤以城市委员会制和城市经理制最能体现企业化特点。对于城市委员会制的运作模式,全国市政同盟委员克林顿·R·伍德拉夫曾分析说,城市委员会制“用简洁的、直接的、企业化的方式管理城市事务……把在商业和工业领域里普遍的、成功的企业管理方式,应用于市政管理领域之中”^{[16]29-30}。它让企业家精英直接入主市政厅,由企业精英根据企业管理经验亲自管理市政,体现了对企业家阶层和企业化管理经验的推崇。相较而言,在引入企业化管理模式方面,城市经理制比城市委员会制更胜一筹。

仔细分析不难发现,在城市经理制体制下,一个城市就像一个股份有限责任公司,市民如同公司股票持有者,选择定居城市如同购买公司股票,市民就

是城市这个大公司的受益人和风险承担者,市民的权益由城市来保障,服务性需求由城市来满足,城市越繁荣,市民受益越多,除了用手投票,市民还可“用脚投票”,表达对城市优劣的评判,通过移民来去对城市服务施加压力。市议会如同公司董事会,由全体市民选举产生,是政策制定者,有权决定城市发展方向和规划。城市经理是专门管理人才,如同公司总经理或首席执行官,负责城市事务管理和日常行政办公,由市议会聘用并对其负责,贯彻执行市议会制定的政策和决议,向其提供咨询,肩负着实现城市利益最大化的重任,“城市经理”这个称呼直接复制于公司经理,一语道破市政体制企业化精髓。此外,有些城市还设有城市检察官,类似于公司法律顾问,通常由选举产生或由市议会任命,在法律事务中代表城市和市议会,并提供法律建议。有些城市还设有城市审计官,负责对城市运营和服务进行独立评估和报告,通过绩效审计来加强城市的社会责任意识,增强城市政府的效率与效益,同时向市议会、公众、城市经理、市政府各部门和其他利益相关者提供独立、可靠、准确的信息,其职能类似于企业中的监事会或监察委员会。

3. 市政管理理念企业化

改革不仅借鉴了企业组织形式,还在市政管理中引入了专家治市、科学管理,政治与行政分离、行政集权、注重效率、经济节约等原则,使得企业经营管理模式在市政管理新体制中也得到良好体现。

市政事务的复杂性对城市领导人的专业管理能力提出了较高要求。1896年,市政改革领袖约翰·H·帕特森发表演讲时说:“一个城市就是一个大企业,市民就是股票持有人,……城市事务应当严格建立在商业基础之上,不是由政党——无论共和党还是民主党,而应当是由熟悉企业管理和社会科学的人员来管理。”^{[1]2}城市经理制恰好满足了这种需求。城市经理在全国范围内聘任,以绩效评估和业绩表现为评聘标准,全都经过专业培训,许多人还拥有相关专业学位,他们大多在基层历练多年,兼有专业管理知识和实践经验,能够发挥专家治理优势;而且城市经理不是民选官,其超党派性有利于政治中立,便于摆脱党派利益和政治纠纷,将主要精力专注于具体事务处理。在以往市政体制中,政治与行政杂糅不分,决策与执行难以协调,而城市经理制克服了市长制下市长政治、行政一把抓的弊端,还克服了城市

委员会制下委员扯皮推诿、互投赞成票的弊端,优势明显。在城市经理制下,市议员由市民选举产生,代表市民参与决策,实现了城市政府的政治代表性和合法性,城市经理总揽行政大权、统一管理,实现了政治与行政相分离,同时还做到了分散决策与集中管理相结合,而且城市经理有权任命行政官员,能随时掌握全局信息情报,便于宏观统筹和集中管理,大大提升了决断效率。此外,在有些城市里,城市经理每周发布公告,互动性和时效性非常突出。采用城市经理制的城市政府规模普遍较小,避免了机构臃肿和官僚层级过多。例如,加利福尼亚州西南部城市曼哈顿海滨市,2000年总人口33,852人,全职雇员仅274人,大大节省了财政开支,同时也提升了运转效率。

综上所述,对城市的市场化自治法人属性的界定,将城市从传统观念的藩篱中解放出来,为借鉴企业模式扫除了观念上的障碍;城市改革积极效仿现代企业制度,不仅完成了市政体制企业化,还做到了市政管理理念企业化,成功实现了市政管理企业化重大转向。新创立的城市经理制无疑是市政管理企业化的典范。

五 市政管理企业化改革的深远影响

进步运动时期的市政改革从体制设计到管理思想无不浸透着浓厚的企业化理念,改革实现了管理方法科学化、管理过程规范化、管理人员专业化,城市治理效率显著提高,甚至在20世纪30年代史无前例的经济大危机中,采用城市经理制的城市仍能照常运转,足见其生命力之顽强。市政改革有力反击了城市老板势力,遏制了市政体制性腐败,丰富了地方自治内容,在一定程度上完善了美国民主。在美国历史上,分别在20世纪20年代、二战后头十年、90年代出现过三次采用城市经理制的高潮,许多县政府也采用了此制,甚至还被加拿大和爱尔兰的市、县和其他地方政府所采纳。经国际市/县管理协会确认,1935年美国有418个城市和7个县政府采用经理制,到2001年有3302个城市和371个县政府采用此制,其中菲尼克斯市是全美最大的采用此制的城市。另据国际市/县管理协会发布的

《2011年市政年鉴》显示,有53.1%的美国城市采用城市经理制^{②[18]},城市经理制走过了一个世纪,依然长盛不衰。

硬币总是有两面,城市经理制也不例外。经过企业化改革的城市,虽然可以通过借贷、发行债券等方式自筹资金进行市政建设以及为市民提供公共服务,但同时也存在与企业相似的难题:破产危险。当城市经营不善、难以为继时,可以向法院申请破产,只承担有限责任。可是,城市毕竟是一个地域实体,不能像企业一样随便重组和任意兼并。因此,当1975年纽约市因财政危机濒临破产时,联邦和州政府不得不拨款支持。在通常情况下,企业属于市场化法人社团,内部基本无政治色彩,具有完全市场化特点;而城市则有所不同,规模一般比企业大,由于不同人群存在不同政治和经济利益诉求,城市事务往往极为复杂,作为联邦与州政府体系的组成部分,城市带有一定政治色彩,无法实现完全市场化。由此可见,城市与企业之间还是存在一定差异的。不过,即便如此,市政管理和运作仍可借鉴企业模式,毕竟在市场大潮中搏杀的企业也是一种社会化生产组织,承担一定社会责任。借鉴企业化理念进行市政改革并非真把城市变成企业,市政企业化改革也并非完全照搬企业模式,问题的关键在于寻找最佳契合点,以达到借企业运作方式为城市公共事务服务之目的。

通过历史回顾和理论分析不难看出,进步运动时期美国市政管理改革最突出的特点在于其企业化走向,改革成功借鉴了企业理念和管理模式,诞生了以城市经理制为代表的新体制,成为克服市政腐败的法宝,适应了经济社会发展对城市管理提出的新要求,是美国市政管理史上的第一次重大调整,对当时及后世美国城市治理产生了重要而深远的影响。此后美国市政管理更加强调顾客导向和市场选择,美国城市也越来越倾向于从企业经验中寻求灵感,将企业化理念引入公共管理领域,不断重塑政府形象,美国市政管理从此带有了明显的企业化色彩。

注释:

①百分比数通过数据计算得来。

② *Santa Clara County v. Southern Pacific Railroad*. 118 U.S. 394 (1886).

参考文献:

- [1] Dennis R. Judd and Todd Swanstrom. *City Politics: The Political Economy of Urban America* [M]. 5th ed. New York: Pearson Education, Inc., 2006.
- [2] Kenneth T. Jackson and Stanley K. Schultz eds. *Cities in American History* [M]. New York: Alfred A. Knopf, 1972.
- [3] Howard P. Chudacoff. *Major Problems in American Urban History* [M]. Lexington, Massachusetts: D. C. Heath and Company, 1994.
- [4] Alfred D. Chandler, Jr. *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business* [M]. Cambridge, MA: Harvard Belknap, 1977.
- [5] Melvin G. Holli. Urban Reform in the Progressive Era [C] // *The Progressive Era*. ed. Lewis L. Gould. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1974.
- [6] Frederick Winslow Taylor. *The Principles of Scientific Management* [M]. N.Y.: Harper & Brothers Publishers, 1919.
- [7] Mansel G. Blackford and K. Austin Kerr. *Business Enterprise in American History* [M]. 3rd ed.. Boston: Houghton Mifflin, 1994.
- [8] Samuel Haber. *Efficiency and Uplift: Scientific Management in the Progressive Era, 1890 - 1920* [M]. Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- [9] Woodrow Wilson. The Study of Administration [J]. *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, Jun., 1887.
- [10] Frank Johnson Goodnow. *Politics and Administration: A Study in Government* [M]. N.Y.: The Macmillan Company, 1900.
- [11] Samuel P. Hays. The Politics of Reform in Municipal Government in the Progressive Era [J]. *The Pacific Northwest Quarterly*, Vol. 55(4), Oct., 1964.
- [12] Bradley R. Rice. Commission Form of City Government [EB/OL]. [2013-10-16]. <http://www.tshaonline.org/handbook/online/articles/moc01>.
- [13] About Staunton [EB/OL]. [2013-10-16]. <http://www.staunton.va.us/about-staunton>.
- [14] (美)伯纳德·施瓦茨. 美国法律史 [M]. 王军,洪德,杨静辉译. 北京:中国政法大学出版社, 1989.
- [15] Andrew D. White. City Affairs Are Not Political [C] // Dennis R. Judd and Paul Kantor eds.. *American Urban Politics: The Reader* [M]. 4th ed.. New York: Pearson Education, Inc., 2006.
- [16] Clinton Rogers Woodruff. *City Government by Commission* [M]. New York: D. Appleton & Company, 1911.
- [17] Chester Edward Rightor, Don Conger Sowers, Walter Matscheck. *City Manager in Dayton; Four Years of Commission-Manager Government, 1914 - 1917; and Comparisons with Four Preceding Years under the Mayor-Council Plan, 1910-1913* [M]. N. Y.: The Macmillan Company, 1919.
- [18] International City/County Management Association. *Municipal Year Book 2011* [R]. (2011-4-15) [2013-10-16]. http://bookstore.icma.org/FreeDocs/43640_InsidetheYearbook.pdf.

The Enterprization Reform of American Municipal Governments in the Progressive Era

ZHANG Wei-guo

(Institute of American History, Xiamen University, Xiamen, Fujian 361005, China)

Abstract: In the United States, the municipal reform played an important role in numerous reforms appeared during the Progressive Movement. Along with the expulsion of “city bosses”, the municipal institutional innovation moved on. Three new kinds of government plans, i.e., the strong mayor council plan, the commission plan and the city manager plan were created and gradually established. The reform borrowed ideas from the excellent management model of big enterprises and emulated the modern enterprise system in the institutional design. The reform deeply embodied the thought of enterprization management, which corresponds to the pursuit of economy and efficiency. It had a significant and far-reaching impact on the American cities from then on.

Key words: the Progressive Movement; municipal administration; enterprization reform; city manager plan

[责任编辑:凌兴珍]