

行政再政治化：美国城市经理制的 专业主义及历史变奏*

刘博然**

内容摘要 19 世纪末 20 世纪初，借鉴商业化模式的有益经验，美国公共行政领域以专业主义为基点，创立政治-行政二分法。基于该理论，进步主义者们发起市政改革运动，城市经理制应运而生。与传统市长制不同，城市经理制在市议会的政治控制下具有科层管理、行政至上、专业本位等商业特征，将城市公司化，以“去政治化”达到提升治理效率的目的。伴随美国城市现代化的历史进程，城市经理制有“再政治化”的发展趋向，行政与政治之间再度“融合”，尤其在民意代表性问题上，城市经理与社区之间开始建立紧密联系，对政治-行政二分法构成了挑战。有必要指出的是，行政再政治化并非复古的历史循环，其所显化出有别于传统二分法的新特性，需从专业主义视角重新审视，以更新二分法的内涵与解释向度。通过省思行政与政治关系的变与常，能够为当下公共行政看待政社关系提供理论突破。美国城市经理制的历史经验，亦能为中国城市治理提供域外镜鉴。

* 本文系国家社科基金一般项目“20 世纪美国地方政府公务员专业化的历史进路研究”（21BSS003）、广西高校中青年教师科研基础能力提升项目“专业主义视阈下的美国城市经理制研究”（2024KY0060）阶段性成果。

** 刘博然，历史学博士，广西师范大学政治与公共管理学院讲师，研究方向为美国史、美国政治。

关键词 美国城市经理制;政治-行政二分法;专业主义;城市治理

一、问题的提出

科学革命范式在商业领域的蔓延衍生出功利性的工具理性。理性往往要求人们按照有效的步骤达成目的,工具则限定理性为一种切实可行的手段。自资本主义勃兴以来,现代社会具有强烈的目的导向性,工具理性甚至成为一种自发的理性,控制着人的行为逻辑。^①以这一技术性观念为起点的专业分工奉行效率至上,旨在通过模式化的操作手段,满足资本主义社会的创收需求。而专业主义在政治领域的延伸,致使行政成为一种独立的执行性权力,具体在美国,是政治-行政二分法的确立。美国市政改革中的城市经理制,可看作是该理论的实际应用。

美国城市经理制基于政治中立的原则,将行政一职仅作为工具意义的执行官员。在经济增长为城市共识,革除政治腐败为市民希冀的历史情景下,城市经理制获得了美国学界的高度评价。^②但自二战后,城市社会利益的多元化与复杂化提高了城市治理的难度,学者们发现原初隔绝政治的城市经理开始与市议会、城市社区有了频繁的政治互动。在探讨城市经理制具体运作中时,城市经理已然成为实际

① Troy Jollimore, "Why Is Instrumental Rationality Rational? ", *Canadian Journal of Philosophy*, Jun., 2005, Vol.35, No.2, p.290.

② Charles A. Beard, *The American city government: A Survey of Newer Tendencies*, New York: The Century CO. 1912; Richard S. Chids..., "Professional Standards and Professional Ethics in the New Profession of City Manager", *National Municipal Review*, Vol.5, No.2, 1916; Leonard D. White, *The City Manager*, Chicago: The University of Chicago Press, 1927; Clinton Rogers Woodruff, "The City-Manager Plan", *American Journal of Sociology*, Vol.33, No. 4, Jan., 1928, pp.599-613; Thomas H. Reed, "City Manager Plan", *The American Political Science Review*, Vol.17, No.3, Aug., 1923, pp.419-421.

上的城市领导人。^①正因如此,政治-行政二分法的合理性遭受质疑。尽管有学者仍然从社会基础与制衡角度为原初政治-行政二分法辩护,^②但此种规范主义的解释路径过于苍白。更多的学者试图重新深描行政-政治的关系,美国学者斯瓦拉(James H. Svara)甚至以“互补性”对其重新诠释。^③

值得注意的是,斯瓦拉所提的互补性前提,是在政治-行政二分法的理论框架内,所以讨论的一个基础共识在于,政治-行政二分法仍然奏效。不过关键在于,互补性并不能回答行政与政治之间何以发生变化,行政与政治之间关系变化的特性是什么,政治-行政二分法如何重新诠释以与城市治理现实匹配。凡此种种,要回到行政得以独立的专业主义中寻求答案。为了回答上述问题,本文并不着重于重复讨论城市经理制在具体运作层面的技术性变化,而是通过观察专业主义治理逻辑的流嬗,讨论美国城市经理制演进的历史变量,并以行政主位的视角重构行政与政治的关系,揭示二者在实际运作中的新特性,由此思考城市治理中技术性与公共性的平衡,进而探索城市治理中专业主义的规范性作用。

-
- ① Stanley T.Gabis, "Leadership in a Large Manager City: The Case of Kansas City", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.353, City Bosses and Political Machines, May, 1964, pp.52-63; David R.Morgan, Sheila S.Watson, "Policy Leadership in Council-Manager Cities: Comparing Mayor and Manager", *Public Administration Review*, Vol.52, No.5, Sep.-Oct., 1992, pp.438-446; Gordon P.Whitaker, Kurt Jenne, "Improving City Managers' Leadership", *State & Local Government Review*, Vol.27, No.1; A Symposium: Should Chief Executives Be Strengthened? *Themes from the Winter Commission Report*, Winter, 1995, pp.84-94; Kurt A.Steward II, *The Career Paths Of City Managers: A Quantitative Approach For Determining The Impact Of City Population On City Managers' Career Paths*, Dallas: The University Of Texas, 2009.
- ② Patrick Overeem, "The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators", *Administrative Theory & Praxis*, Vol.27, No.2, Jun. 2005, pp. 311-329.
- ③ James H. Svara, "The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration", *Public Administration Review*, Vol.58, No.1, Jan. - Feb., 1998, pp.51-58.

二、专业主义的应用起点:政治-行政二分法

专业主义源于 19 世纪末科学革命的知识体系在工业资本主义社会的应用,其效率至上的核心原则渐被生产与商业领域奉为圭臬。专业主义一方面通过科学管理的制度设计,保证企业有效有序地运转;另一方面构建经验性与理论性的专业知识体系,助益技术层面的优化,以“提高每一个单位劳动力的生产潜力”^①。专业主义应用于美国城市治理的理论起点是政治与行政二分法的创立,也是公共行政区别于政治的核心特征。

在美国政治史中,有限政府是构建美国政治制度的理论底色。自《五月花号公约》始,自治理念便成为北美地区的社会共识。在推崇自治的社会情境下,具体的治理问题交由社区自行处理。1787 年,美国制宪者们不仅考虑到这一传统,而且深化了以洛克为首的古典自由主义政治哲学,尤其是洛克对于君主独裁的惧惮,^②在美国宪法中引入了“以野心对抗野心”的制衡机制。该提法最早见于制宪会议的弗吉尼亚方案。^③不同于欧洲政治传统,制宪者认为,“立法权力过大相比立法权无为有更大的危险,所以立法权的分立是可取的,因为这将推进有限(联邦)政府的发展”^④。因此,应将执行权分立出来,首席行政官同样经由民选,以获取挟制国会的合法性。同时,在央地关系上,宪法采用纵向分权节制中央权力,各级政府的制度设计也因循分权制衡的原则。在此制度安排下,政府干预较少,社会层面呈现出高度政治化的特征。

① Frederick Winslow Taylor, *The Principle of Scientific Management and Shop Management*, London: Routledge Thoemmes Press, 1993, p.43.

② [英]洛克:《政府论》(下篇),瞿菊农等译,商务印书馆,2017 年,第 55 页。

③ Convention U S C, Farrand M, Matteson D M, *The Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven: Yale University Press, 1937, Vol.1, p.33.

④ Matthew C, Stephenson, “Does Separation of Powers Promote Stability and Moderation? ”, *The Journal of Legal Studies*, Vol.42.No.2, June 2013, p.333.

受益于资本主义革命,美国在 19 世纪末发展迅猛,到了 1913 年,其工业生产已经占据了全球三分之一以上的份额,^①城市人口与数量陡增,^②“从而引发了社会、经济资源在城市的高度集聚,使得更高效率的生产力成为可能,现代体制变得更为有效”^③。在城市现代化进程中,美国人实用主义精神与资本逐利性的结合,催生出社会普遍重视利益最大化的行为逻辑。在 19 世纪 80 年代,尼采便曾生动地描述了当时欧美社会的变化:“人们已经对什么都不做感到羞耻;长时间的深思几乎让人心生愧疚。一个人拿着手表思考,就像吃午餐时眼睛要盯着财经新闻一样——他们生活得像那些可能一直在‘错失某些东西’的人一样。宁愿做任何事情也不愿意无所作为——甚至这一原则本身也是扼杀一切文化和更高审美的绞索。正如所有形式都明显受到工作者匆忙地破坏一样,对形式本身的感觉也是如此,对动作旋律的视觉和听觉也是如此。”^④尼采的洞见清晰表明,资本主义带来的经济增长显化了人们逐利的自然本性,商业秩序的社会化致使以“手段的适当性与有效性”^⑤为核心的工具理性大行其道,对行为效益的强调决定了“现代资产阶级社会生活理想的一个重要部分”。^⑥

重利的社会风气在城市政治中尤为显现。镀金时代的美国,城市权力掌握在以“城市老板”为首的城市政治机器手中。所谓的“城市老板”,是指控制地方政党的首要人物,他们并不参加城市选举,而是通

① Gary M. Walton & Hugh Rockoff, *History of the American Economy* (11 edition), Mason, OH: South-Western, Cengage Learning, 2010, p. 299.

② Harold G. Vatter, *The Drive to Industrial Maturity: The U. S. Economy, 1860-1914*, Westport, Conn: Greenwood Press, p. 223.

③ [美]布赖恩·贝利:《比较城市化》,顾朝林等译,商务印书馆,2016年,第3~5页。

④ Friedrich Wilhelm Nietzsche, *The Gay Science: With a Prelude in German Rhymes and an Appendix of Songs*, Translated by Josefine Nauckhoff, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 183.

⑤ 高承恕:《理性化与资本主义——韦伯与韦伯之外》,联经出版事业公司,1988年,第110~111页。

⑥ [德]马克斯·韦伯:《新教伦理与资本主义精神》,阎克文译,上海人民出版社,2010年,第200页。

过私相授受的手段影响选区内市政服务的分配和选举的结果,^①进而控制城市官员,以达成自身及其所代表社群的利益。尽管城市老板在解决城市治理问题上起到过一定的积极作用,^②这种“通过城市选举控制公权力,将利益私有化”^③的行为在过渡时期有其合理性,不过其利益代表性有限,且垄断市政的政治分赃恶化了本就“瘫痪”的市政府。辛辛那提的城市老板考克斯(George B. Cox)在把控市政期间,城市卫生部门连天花、感冒之类的流行病都难以应付。^④不仅如此,传统的议会-市长分权体系在市政问题上互相推诿,权力斗争成为常态。即便是未有城市老板的城市,私人公司也把控着公共事务。而同样逐利的本质往往会损失更多的城市利益,例如1889年西雅图大火就是私人供水系统出现问题所致。^⑤

政党机器控制城市的政治乱象,在资本主义的垄断阶段导致社会利益分配的严重失衡,从而加大了阶级间的贫富差距,而困于现状的市政府却束手无策,甚至与政党机器共谋,其时有学者评价:“城市政府是美国一个明显的失败。”^⑥为祛除城市政治腐败,持有进步主义观念的市民发起市政改革运动,呼唤市政府介入来维护城市社会的公平。19世纪末20世纪初,美国新闻界发起揭发黑幕运动,其中,纽约市政改革派人物林肯·斯特芬斯(Lincoln Steffen)以“城市之耻”为

① Kenneth Fox, *Better City Government: Innovation in American Urban Politics, 1850-1937*, Philadelphia: Temple University Press, 1977, p.6.

② Jr. Alexander B. Callow, *The City boss in America: An interpretive reader (First Edition)*, New York: Oxford University Press, 1976; Lyle W. Dorsett, “The City Boss and the Reformer: A Reappraisal”, *The Pacific Northwest Quarterly*, Vol.63, No.4, Oct., 1972, pp.150-154.

③ 石庆环、刘博然:《“进步主义”背后的另一个面相:美国纽约市政改革中的坦慕尼协会》,《史学集刊》2021年第3期,第113页。

④ Zane L. Miller, *Boss Cox's Cincinnati: Urban Politics in the Progressive Era*, New York: Oxford University Press, 1968, p.66.

⑤ Mary McWilliams, *Seattle Water Department History 1854-1954*, Seattle: Dogwood Press, 1955, pp.4-6.

⑥ James Bryce, *The American Commonwealth*, Philadelphia: J. D. Morris and Company, 1906, p.241.

主题,撰写文章痛斥美国城市的黑暗,呼吁政治改革,^①旋即市政改革的风潮从部分地区蔓延至全国。^②1900年,全国市政联盟颁布的《市政方案》(*A Municipal Program*)与《示范城市宪章》(*Model City Charter*)将强市长制作为市政改革的突破,试图缩减市议会权力,提高行政权重。^③但因其忽略民主性,且过往亦不乏政治强人担任市长,却仍受政党控制,同时与进步时代对效率与专业化的追求不符,故未产生广泛影响。

高度政治化的政府体制无法应对资本主义所带来的新变化。因此,市政改革呼唤政府一改过去的羸弱角色,在交换与分配上担任积极的仲裁者,以维护社会正义。^④至于政府如何有为,市政体制的改革则受到了当时公共行政学的影响。被称为现代行政学之父的伍德罗·威尔逊最先提出行政独立的概念,他认为,在政府角色愈发重要的当下,行政“要有一个科学的管理方式,来减少政府的不作为,加强和净化组织内部,并要求其尽职尽责”^⑤,也就是说,行政领域是业务领域,政治与行政应该被区分开来。行政学家古德诺在呼吁市政自治的基础上,^⑥强调“政治与行政分开的必要性在城市政府问题上表现得十分明显。因为就行政这个词的狭义来说,城市政府所管的更是一种行政事务”^⑦。不难看出,行政之所以独立于政治,其基点在于专业主义理念。二分法“将工程思维和概念应用到对工作和管理者角色的理解和设

① Lincoln Steffens, *The Shame of the Cities*, New York: Sagamore Press, 1957.

② 早在 19 世纪 80 年代,便出现了市政改革的社会组织,其中较有代表性的是 1882 年成立的纽约“城市改革俱乐部”(City Reform Club),1885 年马里兰州巴尔的摩市成立的“改革联盟”(Reform League)与 1887 年成立的“马萨诸塞州促进良好公民协会”(The Massachusetts Society for Promoting Good Citizenship)。

③ National Municipal League, *A Municipal Program*, New York: the Macmillan Company, 1900, p.159.

④ 参见 Steven Kelman, Limited Government: An Incoherent Concept, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.3, No.1, Autumn, 1983, pp.31-44.

⑤ Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, Vol.2, No.2, Jun., 1887, p.201.

⑥ Frank Goodnow, *Municipal Home Rule: A Study in Administration*, New York: Macmillan and Co., 1895, pp.18-20.

⑦ [美]弗兰克·J.古德诺:《政治与行政:一个对政府的研究》,王元译,复旦大学出版社,2011年,第48页。

计上”^①,在功能上将行政作为一种专业分工,以至于“无论是私人企业部门还是公共政府机构,在科学管理上都使用着许多相似的办法和手段”^②。

可以说,政治-行政二分法早已成为进步主义时代美国各级政府职能转型的指导性原则。在之后的市政改革中,如何提高政府效率的同时,维持行政的可控,从而保育民主性,达到“去政治化”的实际效果,是市政制度设计的首要考虑。显然,在多种市政策略中,城市经理制更为契合这一目标。

三、专业主义实践:美国城市经理制及其特征

秉持专业主义价值观、重视行政独立的市政改革理念催生出新的市政体制。1908年艾奥瓦州的得梅因市(Des Moines)最先放弃市长职位,创立了委员会政府,由小规模在市议会全权统一市政。但因权力分配上的平均化,且议员专业知识匮乏,存有与强市长制相同的缺陷。而以委员会制为基础上建立的城市经理制,在平衡效率与民主上有着更好的表现。

1905年,美国学者查尔斯·梅里亚姆(Charles Merriam)推荐芝加哥市议会选举专业的行政人员,^③设立行政经理的设想逐渐发酵。1908年,弗吉尼亚州斯汤顿市(Staunton)设立“全权负责和控制市政府各部门的所有行政工作”的“总经理”(General Manager)一职,^④工程师查尔斯·阿什博纳(Charles Ashburner)被任命为该市首任经理,斯

① John Nalbandian, *Professionalism in Local Government: Transformations in the Roles, Responsibilities, and Values of City Managers*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991, p. 13.

② 石庆环:《20世纪初工商企业的科学化管理与美国政府的行政改革》,《东北师大学报(哲学社会科学版)》2004年第1期,第42页。

③ Ernest S. Griffith, *A History of American City Government: The Progressive Years and Their Aftermath, 1900-1920*, Washington, D.C.: University Press of America, 1983, p. 164.

④ Tso-Shuen Chang, *History and Analysis of The Commission and City Manager Plans of Municipal Government in the United States*, Iowa City: The University, 1918, pp. 163-164.

汤顿由此成为第一个正式雇用经理处理市政事务的城市,^①“斯汤顿试验”(The Staunton Experience)遂获得了广泛关注。1909 年,美国学者查尔斯·柴尔兹(Richard S. Childs)将委员会与斯汤顿市政改革经验结合,创立了美国城市经理制,其核心逻辑是将城市事务寄望于专业的行政强人以解决传统市长-议会制的羸弱与低效,摒除政治因素对城市发展的负性影响,保证事实民主。^②具体而言,美国城市经理制将行政与立法的决策权统一在规模相对较小的市议会手中,原有的市长职位则为一种代表性的虚职,一般由市议员充任;至于具体城市政策的执行,则全权交由一名被称为城市经理的高级公务员,该职由市议会聘用,对市议会负责。

20 世纪 20 年代是城市经理制被广泛采用的第一次高潮,经理制城市在数量上达到了 400 个之多。随着城市郊区化与联邦政府对城市治理的介入,二战后十年可看作是第二次高潮,经理制城市增至 2200 个。^③直至现在,美国采用经理制的城市与市长制大体相当。相较于市长制,美国城市经理制有如下特征。

(一)商业化模式的制度底色

与城市经理的命名一样,其设计灵感来源于商业公司的管理模式,这恰恰迎合了当时多数市民对于城市政府的转型需求。在当时美国人民的心目中,商业公司几乎是效率的代名词,以同样出色的方式作出管理城市的设计自然令人满意。^④因此,美国市政管理普遍带有

-
- ① John Porter East, *Council-Manager Government: The Political Thought of Its Founder*, Richard S. Childs, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1965, p.76.
 - ② Richard S. Childs..., "Professional Standards and Professional Ethics in the New Profession of City Manager", *National Municipal Review*, Vol.5, No.2, 1916.
 - ③ Richard J. Stillman II, *The Rise of the City Manager*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1971, p.20.
 - ④ Harry Aubrey Toulmin, Jr., *The City Manager: A New Profession*, New York and London: D. Appleton and Company, 1915, p.51.

明显的“企业化”倾向,^①科学预算、人事管理、分类系统和效率评级技术被广泛引入到地方政府的日常运作之中。^②

(二)专业本位

专业主义是城市经理职业价值排序的首位,专业性是第一道德,也就是说,专业知识与专业能力是城市经理掌握行政权的资格准入条件。因此在市议会聘用城市经理时,会着重考察他们的专业背景,以及是否有行政管理的任职经历。^③配合科层制的组织架构,采用城市经理制的政府便如同精妙的工具,“最好的机械师不能用有缺陷的工具做好工作,而一个平庸的工人用好的工具也可以事半功倍”^④。

(三)行政至上

作为城市治理的首席执行官与市政技术专家,城市经理坚守行政至上。对于这一原则,应有两层理解。首先,城市经理应在政治上中立。美国城市经理制的制度理念基于一个前提,即“管理是政府进程中的一个中立部分,亦是政府成功与否的一个关键因素”^⑤。一方面,城市经理的工作要与政党政治、社区政治和政策制定相分离,另一方面,城市经理对于一个代表性政府主体而言,仅仅是一个政治中立的行政专家。^⑥其次,城市经理在行政权上具有独立性,甚至是垄断。城市经理的宪章一般规定在决策的执行上市议会不得插手,公务员的

① 参见张卫国:《进步主义时期美国市政管理的企业化改革》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2013年第6期。

② Frisby Michele, Separating the powers, American City&County, 1999, <https://www.americancityandcounty.com/1999/11/01/separating-the-powers/>, accessed July 14, 2023.

③ Clarence Ridley and Orin Nolting, *The City Manager Profession*, Chicago: University of Chicago Press, 1934, p.40.

④ National Municipal League, *The story of the council-manager plan most democratic and efficient form of municipal government* (The Fifth Edition), New York: University of Michigan Library, 1954, p.3.

⑤ James M.Banoevtz (ed), *Managing the Modern City*, Washington, D.C: International City Management Association, 1971, Forward.

⑥ John Nalbandian, *Professionalism in Local Government: Transformations in the Roles, Responsibilities, and Values of City Manager*, San Francisco: Jossey-Bass Inc, 1994, p.6, 19.

任免权也同时交给城市经理,政治对行政的干预极尽克制。更为重要的是,城市经理在治理上拥有自由裁量权。民选官员在专业问题是模糊的,而城市经理在专业知识上占据高位,是否可行、如何可行、可操作性皆取决于城市经理的判断。换言之,城市经理在专业主义层面的垄断,保证了其行政地位的独立,政治在执行阶段难以对其造成有效的牵制。

(四)权力整合体系代替制衡体系

就权力架构与治理逻辑而言,城市经理制颠覆了过往的权力制衡体系。权力制衡体系的目的在于限制政府权力破坏社区自治,侵犯公民权利。为达到此目的,行政与政治两权在民意代表性以及职能分工上存有一种现实张力,权力施与上呈对冲性,这似乎是一种刻意为之的制度安排:权力流动往往是一种向内的彼此钳制,在政治妥协与达成共识中,彼此的政治意志遭到不同程度的削弱,权力也因之消耗。市政府的行政权与立法权在决策层面上的事务共享与博弈,稀释了政府的社会参与,造成了社区与政府共享,甚至是主导治理权的结果(如图 1)。在社会问题尚未复杂化,治理性事务较为单一时,制衡的分权化处理有其合理性,政府无为是当时广泛民众对于好政府的理

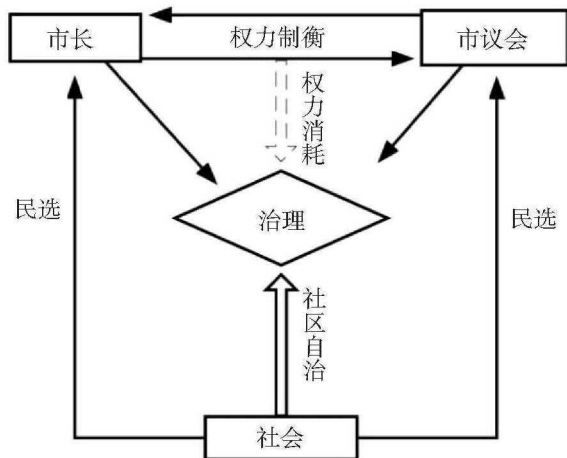


图 1 传统市政府权力制衡体系运作结构

解。但随着现代化进程的加快,社会的分配与再分配已然超出社区的能力范围,民众需要政府承担更多的公共责任,内部的权力制衡反而成为一种窒碍,政府无法适应社会转型下新的公共需求。那么,城市经理制的推而广之则提供了一种新的政府运作理路。

为改善市政权力内部的过度消耗,城市经理制的组织结构倾向于一种整合性的权力体系。不过,对于这一权力体系的理解,应注意到其有分亦有合。所谓的分,不同于互相制衡的分享权力,而是功能上的区分,立法与行政因此更为具象,即特指治理过程中的决策阶段与执行阶段。而至于合,则是一种集权的结构路径。市议会与城市经理的关系,已变为隶属性的等级关系:城市治理与发展的目标由市议会决定,城市经理执行市议会意志,对具体政策不作置喙。市政部门则由城市经理统筹,辅助城市经理完成市政规划与建设。行政权整合于城市经理一人手中,而城市经理由市议会通过功绩制进行控制,薪酬、考评、晋升或解聘由市议会决定。^①如此,以立法为主体统辖的整合性权力体系得以构建。那么问题是,城市经理制的民主性又何以体现?一般来说,采取美国城市经理制的城市往往废除分区选举,并以短期投票的形式维持市议会的代表性,但同时又精简议员规模,以保证市议会在决策层面上的效率。市议会代表民意,城市经理执行市议会意志,也就是间接执行市民意志,市政府以此在民意与治理效率之间达到了平衡,且提升市政效率解决公共事务问题,也保证了事实民主。(如图2)

① Craig M. Wheeland, "Evaluating City Manager Performance: Pennsylvania Managers Report on Methods Their Councils Use", *State & Local Government Review*, Vol.26, No.3, Autumn, 1994, p.155.

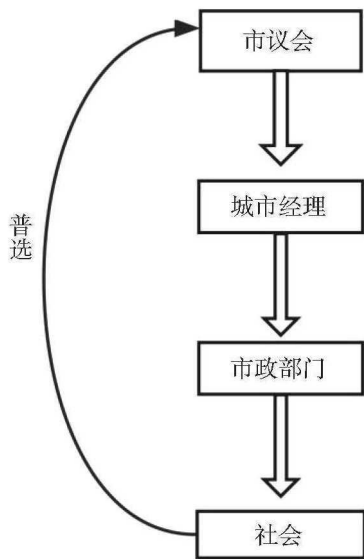


图2 城市经理制整合性权力体系运作结构

总体而言,原有的权力制衡体系被瓦解,政策制定与执行被隔离开来,市政效率得以提高。整合性的权力体系是一种向外的权力施与,在效率与专业上达成统一,以解决公共事务。二战前,市民对于城市经济增长这一问题有着普遍共识,城市利益集中,美国城市经理制发挥了重要作用,即便是大萧条期间,城市经理制也在缓解经济危机上做出了应有的贡献。^①

四、专业主义内涵的更新:美国城市经理制的社会性转向

基于理想态的专业主义愿景,辅以城市经理制的权力整合体系,在市政专才的统筹下,城市将成为正向的经济有机体,劳动力的社会

^① National Municipal League, *Council-Manager Cities During The Depression*, New York: The Press of GEORGE Bosch & COMPANY BROOKLYN, 1934.

再生产将保证城市资本的正向循环,普遍性的城市利益也一定程度上消解掉了尖锐的城市阶级矛盾。但显然,制度并非运行在预设的真空,城市经理所面对的,是美国城市现代化进程加快导致的复数社会问题,这直接造成了理想与现实的对勘。质言之,严肃的历史现场要求城市经理超越行政技术与执行,对实在的城市社会进行考量,并适应性地调整自身策略。

(一)美国城市经理制所面临的现实考验

城市经理制在美国城市的普遍应用证明了其制度的有效性,但制度并非静态的机器,“制度的形成及运行本身是一动态的历史过程”^①。美国城市现代化发展,为城市经理制的专业治理带来挑战。

1. 政治代表性的制度争议

尽管美国城市经理制甫一出现便广受欢迎,但仍有一些或曾锐意改革却最终放弃,或施行一段时间后重回传统市政体制的城市。之所以会对该制存疑,归纳起来,有如下考虑。首先,以往行政-立法制衡体系的解构造成了民众对市议会专权的担忧。权力制衡是自殖民地时期便已存有的政治意志,政府失位所造成的治理僵化固然造成了普遍性的恐惧,但以市议会体现民众利益,以城市经济作为效率代表,似乎并不能完全适配所有城市的情况,以至于难以缓解,甚至会激化这样的恐惧。以美国西雅图在1924—1926年的城市经理运动为例,其时西雅图对现行市政体制的效率问题已有共识,但城市经理制同样遭到指责,认为这将“导致政府疏远人民,并在市议会营造‘沙皇主义’”^②。反对城市经理制的西雅图市议员罗伯特·B.赫斯基(Robert B. Hesketh)认为城市经理制是“建立大型政治机器的好机会”,“它创建了一个拥有绝对权力的城市经理,他可以随意任命和罢免城市雇员

① 邓小南:《走向“活”的制度史——以宋代官僚政治制度史研究为例的点滴思考》,《浙江学刊》2003年第3期,第100页。

② “City Manager Plan Debated before Demos”, *Seattle Post-Intelligencer*, December 21 1924, p.70.

以满足自己的愿望”,无疑,“这个计划是向沙皇和专制更近了一步”。^①

其次,城市经理与市长的职能存在一定混淆,民众认识滞后。一个关键的厘清点是,城市经理对于市议员负责,代表市民利益的民选机构是市议会。然而,最早接受城市经理制的代顿市于 1919 年修订城市宪章,将城市经理改为民选。原因正如一位代顿市的著名商人所说:“大多数人希望在选择首席执行官时有发言权。”^②从中不难看到,民众存有一种滞后的理解,即城市经理无非是专业化的市长,也应是民选官员,这直接构成了城市经理的合法性危机。如果城市经理是民选的,那么经理还能被视为经理吗?纵然代顿市之后将城市经理任命的权力归还给市议会,但至今一些城市仍然对市长与城市经理的关系存有疑惑。

最后,城市经理制缺乏公众代表性。按照制度设计的专业主义理念,市政效率提高以达到城市增长的结果是城市经理的职责所在,民选代表性则交由市议会。但悖论是,为防政治腐败,采用城市经理制的城市一般精简市政机关,市议会规模也随之缩小,并辅之以普选,重视短期选票,一定程度上忽略了整体性利益与民众感受。坦帕市一位公共官员曾评论该市的城市经理制:“城市的债务大幅增加,而且可以肯定的是,城市的大部分地区和相当一部分人口都没有得到足够的考虑。”^③甚至是当下,缺乏代表性仍然是地方政府改变体制的关键因素。例如,2003 年里士满放弃了城市经理制,其市政改革发起人,亦是城市经理制废除后的第一任市长怀尔德(L. Douglas Wilder)在呼吁改革时,强调里士满的城市经理制将“公众被排除在城市愿景和战略规划的讨论之外”,因此,市长-议会制更能代表公共利益,所以“政府的议会经理制形式应当改变”^④。

① “Debate City Manager”, *The Seattle Daily Times*, December 21, 1924, p.3.

② Arthur W. Bromage, *Manager Plan Abandonments: Why 51 Communities Shelved Council-Manager Government*, New York: National Municipal League, 1954, p.15.

③ Arthur W. Bromage, *Manager Plan Abandonments: Why 51 Communities Shelved Council-Manager Government*, New York: National Municipal League, 1954, p.18.

④ “Richmonders have tolerated mediocrity long enough” [N/OL]. *Richmond Times-Dispatch*. June 2, 2002. <https://infoweb-newsbank-com.mcplidmocl.org/>, accessed November 29, 2023.

2. 国家与城市治理的互动

同样不能忽略的一个关键历史转折是新政之后国家的登场。1954年,联邦推动城市更新(Urban Renewal)政策,^①对城市直接拨款,二者互动更为密切的同时,^②联邦的行政控制因而加强。^③在这一阶段,城市经理制因行政效率获得了更多的关注,不少城市选择这样的市政体制助力城市更新。但同样,城市经理所扮演的角色也愈发复杂。为了促成城市更新项目,城市经理不得不建立更多的社交网络。联邦资助的地方更新,需要联邦政府、建筑企业、公民协会、邻里团体以及与相关机构的密切参与,城市利益的公共性决定了所有牵涉的因素要尽可能地协调一致。^④作为城市的首席行政官,城市经理需要更多地去理解城市需求以及社区利益的差异性来达成广泛共识。显然,城市治理内容的变化改变了城市经理过往仅负责执行政策的被动与中立状态。而联邦拨款机制的引入,尤其是城市联邦联络办公室(Federal Liaison Offices in the Cities)的设立,^⑤亦令城市政府在执行规划政策时受到束缚。对此,当时塔夫脱(Taft)的城市经理颇为悲观:

-
- ① 城市更新是二战后美国联邦政府为了改善城市破旧面貌,维护城市经济稳定以及社区发展,从而推进现代化进程所制定的城市规划发展项目。E. Bruce Wedge, "The Concept 'Urban Renewal'", *The Phylon Quarterly*, 1st Qtr., 1958, Vol.19, No.1, 1st Qtr., 1958, pp.55-56. 对于该项目,已有不少学者讨论:Richard M. Kovak, "Urban Renewal Controversies", *Public Administration Review*, Vol.32, No.4, Jul.-Aug., 1972, pp.359-372; Kevin Fox Gotham, "A City without Slums: Urban Renewal, Public Housing, and Downtown Revitalization in Kansas City, Missouri", *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol.60, No.1, Special Issue: City and Country: An Interdisciplinary Collection, Jan., 2001, pp.285-316; 李文硕:《寻找“合适的衰败区”:联邦与城市关系视角下的美国城市更新》,《社会科学战线》2021年第7期。
- ② 从城市更新项目预付联邦资金的最初申请来看,当拟议项目将涉及由提交申请的地方公共机构(例如市政府)以外的其他实体开展活动时,申请必须附有令人满意的证据,证明该其他实体将实际开展此类活动并有能力这样做。此类证据可能包括该实体首席执行官的适当声明。Urban Renewal Administration, Local Public Agency Letter, No. 45, 1954, pp.1-14.
- ③ James L Sundquist & David W. Davis, *Making federalism work: A study of program coordination at the community level*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1969.
- ④ George S. Duggar, "The Relation of Local Government Structure to Urban Renewal", *Law and Contemporary Problems*, Winter, 1961, Vol.26, No.1, Urban Renewal: Part 2, Winter, 1961, pp.49-69.
- ⑤ 该城市组织的核心作用是发起和协调联邦拨款。

“该市实施的大部分政策并非源自本地……该市 95% 的收入（包括从何处获得以及如何使用）由州和联邦政府控制。地方政府是一个正在衰落的实体……正变得越来越复杂和多样化。”^①联邦分类拨款对地方决策的影响普遍且持久，城市不再能单独解决问题，他们必须依赖国家和州的资金，制定更为广泛的应对措施。^②联邦行政的复杂性直接导致了效率折损，以及在具体分配政策上的不满。^③对于采取经理制的城市来说，城市经理责任加重，所考量因素增多，尤其是在财务与联邦政府打交道上，这也意味着，要获取决策与执行上的主动，城市经理应更懂得变通。

对城市经理更为深层的挑战，还在于联邦政府与城市政府之间在城市更新理念上的差异。前者更倾向于社会公平的实现，即贫民区的清理与住房问题的解决；后者则更重视城市经济的恢复与增长，即商业开发。^④为了获得联邦资助，城市经理在平衡公众需求与经济增长上存在行政困境。尼克松政府后，新自由主义政策的推进致使国家开始克制地介入城市，但各级政府间的权力互动却保留了下来。

3. 城市现代化与社会转型

受城市虹吸效应影响，越来越多的人口聚集于城市，至 1950 年，美国 57% 的人口以及 70% 的就业机会集中在中心城市。^⑤伴随城市经济的持续增长，美国社会产生了更多的中间阶层，他们拥有较高的收入水平，低廉的交通成本令他们涌入郊区，美国的城市现代化随之进

① Sali and Walt Damon-Ruty, “Former Taft City Manager Tells Viewpoints”, *The Bakersfield Californian*, March 10, 1977, p.33.

② Morley Segal & A. Lee Fritschler, *Emerging Patterns of Intergovernmental Relations, The Municipal Year Book 1970*, Washington, D.C.: The International City Manager Association, 1970, p.13.

③ The Intergovernmental Grant System as Seen by Local State, and Federal Officials, Washington, D.C.: Advisory Commission on Intergovernmental Relations, A-54, 1977.

④ 参见李文硕：《寻找“合适的衰败区”：联邦与城市关系视角下的美国城市更新》，《社会科学战线》2021 年第 7 期。

⑤ Robert W. Wassmer, *Urban Sprawl in a U.S. Metropolitan Area: Ways to Measure and a Comparison of the Sacramento Area to Similar Metropolitan Areas in California and the U.S.* Report, Lincoln Institute of Land Policy, 2000, p.2.

入了郊区化的阶段,“在郊区化的带动下,美国城市发展突破传统模式,由单核中心型向多中心型过渡、由局限于城市地区到向外围地区周而复始地扩展,进而形成以大都市区发展为主的局面”^①。郊区化形成了一些诸如特区、市镇等微型政府,或与中心城市共存,或被其兼并,产生了多中心的“巴尔干化”布局。^②城市治理难度的提高致使城市经理制备受追捧,^③但也正因如此,经理往往需要在多政府重叠管辖的大都市区寻求政策执行上的共识,这无疑增加了城市经理的政治沟通成本。20世纪70年代后,美国本土制造业与工业向全球转移,服务业成为中心城市缓解经济衰退的新兴产业,拥有高学历的中产阶级与文艺工作者发起了“返回城市”(Return to the City)运动,形塑了城市空间的新趋向,即绅士化(Gentrification)。^④他们成为城市更新计划中的消费主力,逼退老旧城区的人离群索居,“隔都”(Ghetto)现象因之较之以往更为明显,并呈现“从民族文化向种族和阶级文化的转变”。^⑤

美国学者路易斯(Louis Wirth)在最开始研究犹太人隔都现象时,称其为一种容忍的形式:通过社区隔离,在基本问题上存有矛盾冲突的群体间可以建立各自的生活方式。^⑥但现实表明,当下城市社区的隔绝更为复杂,拥有经济能力的群体以阶级、族裔等因素划分你我,工人与更为贫苦的人流离失所,成为城市中的“异乡人”。更为糟糕的是,故有社区的内部凝聚力被打散,有学者因此指出,这是“经济和政治边缘化的一种有力形式”^⑦。城市社区的重组叠加了包括分配正义

① 王旭、罗旭东:《美国新城市化时期的地方政府:区域统筹与地方自治的博弈》,厦门大学出版社,2010年,第29页。

② 具体体现为地方政府的原子化,但却在功能与辖区上具有重叠。Harrigan and Vogel, *Political Change in the Metropolis*, New York: Pearson, Longman, 2007, p.11.

③ Richard J. Stillman II, *The Rise of the City Manager: A Public Professional in Local Government*, pp.23-24.

④ 绅士化是指富裕居民以及企业的涌入改变了过往城市社区的面貌,与老旧城区一同被清理的,还有贫穷的原住民。

⑤ 梁茂信:《战后美国城市隔都的质变》,《世界近现代史研究》(第十五辑)2018年,第3页。

⑥ Louis Wirth, "The Ghetto", *American Journal of Sociology*, Jul., 1927, Vol.33, No.1, p.58.

⑦ Shatema Threadcraft, "Intimate Injustice, Political Obligation, and the Dark Ghetto", *Signs*, Vol.39, No.3, Spring 2014, p.739.

上的政治矛盾,“社会不平等和社会形象被不停地生产和再生产出来”^①,以至于城市骚乱、暴力频发。与此同时,民权运动所形成的多元文化主义政治思潮放大了个体的差异性,基于种族、宗教、文化、性别的群体利益代替了社区性的群体利益,强调群体性立场与感受的身份政治成为新的对抗性民主范式。社会矛盾尖锐使得城市治理更为困难,经济增长与城市发展的绑定随之松弛,城市不能再被看作是简单的经济综合体。

(二)引入社会性:美国城市经理制的适应性变化

城市经理已然认识到,城市治理不能停留在专业知识的扩展与应用上。作为应对新问题的第一人,他们所要关注的问题更为复杂,尤其是联邦、州政府的介入,导致城市经理的中立地位难以自持,过往集中的行政事务也已被分散。^②面对此种情况,经理或必须参与政治游戏,摒弃对技术的执拗;或利用自己的技术影响城市政治,后者要求更高,但却是“城市经理作为一种职业存在的唯一理由”^③。很明显,政治社会是他们的新职场。根据城市经理制具体运作的动态调整,有如下特征。

1.城市经理与市议会互补性共享伙伴关系的建立

城市经理所承担的实际责任必然牵涉政策制定,城市利益与治理的复杂性决定了城市经理的复合专业领导者角色。^④行政管理学的

① [英]约翰·伦尼·肖特:《城市秩序:城市、文化与权力导论》,郑娟等译,上海人民出版社,2015年,第116页。

② Richard J. Stillman, II, “The City Manager: Professional Helping Hand, or Political Hired Hand?”, *Public Administration Review*, Vol.37, No.6, Nov. – Dec., 1977, p.662.

③ Bollens, J. C., and Ries, J. C., *The City Manager Profession: Myths and Realities*, Chicago: Public Administration Service, 1969, p.48.

④ Fremont J. Lyden & Ernest G. Miller, “Policy Perspectives of The Northwest City Manager”, 1966–1974 Continuity or Change? *Administration & Society*, Vol.8, Issue 4, 1977, pp.469–480.

量化研究已表明城市经理在政策制定与决策中的重要作用。^①而市议会在让渡决策权时,也随着自身专业水平的提升开始染指于具体执行层面的程序。^②一定程度上说,城市经理是以行政权力为筹码来赢得决策上的领导权,因此城市经理“必须协调责任与可塑性之间固有的紧张关系”^③。但不可否认的是,城市经理的决策权重已占据主导地位。

2. 社区代表性

为平衡城市内部利益差异,城市经理与公众的联系加强。经理们过去与社区的关系,集中于提供市政信息的解释,并为市议会的决定进行游说和演说。但当社区空间解构,整体性共识原子化后,市民被纳入若干以个体性需求所集结的利益集团之中,城市经理不得不在政治制定与执行过程中活跃于公众当中,^④以最大限度促成利益分配上的全面与公平。与社区互动的加强改善了以往诟病经理缺乏民主代表性的争论,而城市经理的专业业务水平也较市长更容易获得市民的信任。也就是说,“在尊重代表性、个人权利和社会公平价值观的同时集中性的解决问题,可以建立一种对集体利益的义务感,也是对待社区建设的一种方式”^⑤。

-
- ① Charldean Newell, & David N. Ammons, “Role Emphases of City Managers and Other Municipal Executives”, *Public Administration Review*, Vol.47, No.3, May–Jun., 1987, pp.246–253; David R. Morgan, & Sheilah S. Watson, “Policy Leadership in Council–Manager Cities: Comparing Mayor and Manager”, *Public Administration Review*, Vol.2, No.5, Sep. –Oct., 1992, pp.438–446; Barbara Coyle..., “Turnover among City Managers: The Role of Political and Economic Change”, *Public Administration Review*, Vol.68, No.2, Mar. – Apr., 2008, pp.380–386.
 - ② Tansu Demir....., “Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council–Manager Relations [with commentary]”, *Public Administration Review*, July/August 2012, Vol.72, No.4, pp.528–529.
 - ③ Yahong Zhang and Richard C. Feiock, “City Managers’ Policy Leadership in Council–Manager Cities”, *Journal of Public Administration Research and Theory*: J–PART, April 2010, Vol.20, No.2, pp.461–476.
 - ④ Kimberly L. Nelson & James H. Svara, “The Roles of Local Government Managers in Theory and Practice: A Centennial Perspective”, *Public Administration Review*, Vol.75, No.1, January /February 2015, p.57.
 - ⑤ John Nalbandian, “Facilitating Community, Enabling Democracy: New Roles for Local Government Managers”, *Public Administration Review*, May – Jun., 1999, Vol.59, No.3, May – Jun., 1999, p.189.

3. 专业道德价值观的更新

作为全美支持城市经理制的核心组织,国际市/县管理协会(ICMA)最初于1924年颁布的道德准则将经理的专业性视为第一道德,有学者阐释该准则“要求成员承诺为所有公民提供优质的公共服务,并支持代表性民主制度,按照社区选举官员的指示行事”^①。该准则几经修订,如今仍然强调经理们的中立特征,但同时规定“成员们应向民选官员提出政策建议,向他们提供相关事实,并且在政策选择上给予专业和技术性上的支持。在政策实践上,与其合作,共同为社区和组织设定目标”^②,并“鼓励和促进社区成员与所有地方政府官员之间构建更为积极的互动与沟通”,ICMA的成员们应确保社区人民能够积极地与当地政府接触,消除技术性壁垒,支持社区参与到城市的治理进程中。^③从中不难窥见,城市经理的职位被重新定位,他们不再被视为中立的专家,而是被要求在决策上做积极主动的参与者,^④这无疑扩容了城市经理的专业价值观。虽然效率与专业能力仍是城市经理的道德基础,但市政服务的目的已不仅仅是经济增长,还要兼顾分配正义与社区公平,^⑤就这一意义而言,城市经理是兼具效率与代表性的领导型市政专家。

① Frisby Michele, Separating the powers, American City&County, 1999, <https://www.americancityandcounty.com/1999/11/01/separating-the-powers/>, accessed July 14, 2023.

② Tenet 5, ICMA Code of Ethics with Guidelines, 2023 by the International City/County Management Association, p.3, file:///C:/Users/lau19/Downloads/ICMA%20Code%20of%20Ethics%20(June%202023).pdf, accessed July 28, 2023.

③ Tenet 9, Guidelines, ICMA Code of Ethics with Guidelines, 2023 by the International City/County Management Association, p.4, file:///C:/Users/lau19/Downloads/ICMA%20Code%20of%20Ethics%20(June%202023).pdf, accessed July 28, 2023.

④ Richard J. Stillman, II, “The City Manager: Professional Helping Hand, or Political Hired Hand?”, p.665.

⑤ Edward G. Schilling, Stone&Youngberg, *The Values of City Management*, in H. George Frederickson (ed), *Ideal & Practice in Council-Manager Government*, Washington D.C: ICMA, 1995, p.118; John Nalbandian, *Professionalism in Local Government: Transformations in the Roles, Responsibilities, and Value of City Managers*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991, p.103.

五、再政治化:专业主义的治理逻辑演进特性分析

观察美国城市经理的治理机制变化,不难发现,在社会性进入专业主义的治理视域中时,专业主义的内涵与治理逻辑随之更新,致使行政再政治化。所谓再政治化,与原初“去政治化”理念不同,在具体实践中,政治因素被纳入考量,行政人员参与到政治决策的过程,甚至染指城市选举,因而产生了有别于原初政治-行政二分法所显化的特性。

威尔逊在阐释公务员改革时指出:“通过建立公共服务在公众信任中的神圣性,以及非党派化的服务来净化公共生活的道德氛围,这为行政的实务化开辟了道路。目的性增强也能够改善工作方法。”^①基于此,进步时代对于政治-行政二分法的普遍共识在于政治中立,行政独立的意义是为隔绝政治渗入对公共事务造成负性影响。不过即便行政与政治隔绝成为美国城市政府应秉持的公共道德,但行政本就脱胎于政治,以中立来剪断两者的“脐带”也仅能停留在观念上。有学者研究发现,最早在1927至1936年间,二分法已经扩展至超越公共政策之上的政治。^②同样,二分法实际上也在实证研究中难以成立。^③即便对于贯彻政治-行政二分法最为彻底的城市经理制政府来说,人们也普遍认为成功的城市管理者实际上是更为熟练的政治家。^④所以,从政治中立的角度解释政治-行政二分法难以奏效。但有必要指出的是,这并不意味着政治-行政二分法的“失效”,而是过于强调政治中

① Woodrow Wilson, *The Study of Administration*, p.210.

② Alasdair Roberts, “Demonstrating Neutrality: The Rockefeller Philanthropies and the Evolution of Public Administration”, 1927-1936, *Public Administration Review*, May-Jun., 1994, Vol.54, No.3, pp.221-228; David Rosenbloom, “The Politics-Administration Dichotomy in U.S. Historical Context”, *Public Administration Review*, Jan.-Feb., 2008, Vol.68, No.1, p.60.

③ Tansu Demir & Ronald C. Nyhan, “The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice”, *Public Administration Review*, Jan.-Feb., 2008, Vol.68, No.1, pp.81-96.

④ B.Douglas Skelley, “The Persistence of the Politics-Administration Dichotomy: An Additional Explanation”, *Public Administration Quarterly*, WINTER 2008, Vol.32, No.4, p.566.

立造成了对该理论的误判,以至于陷入了一种循环的理论困境。

相较于政治中立,当下的行政与政治在处理彼此关系时更为重视政治理性。所谓的政治理性,即治理效率与政治原则的有机融合。当下的城市治理,完成的要素不再仅仅是技术优化与分工细化,而是要考虑更多的政治变量,确保决策与执行在政治价值观上的一致,以最大程度地符合公共利益。为此,行政与政治的互动应被承认。政治理性调整了两者合作上的行为逻辑,同时基础的权能关系未发生改变。其一,行政是受政治控制的。尽管美国行政学者奥弗里姆(Patrick Overeem)坚守原初规范性的政治-行政二分法,^①并提出了制衡概念,“与三权分立原则非常相似,二分法主要是为了检查政治家和行政人员的权力,从而保护自由”^②。但很明显,奥弗里姆又将行政治-行政二分法拉回到了进步时代之前的政府权力体系中去。历史已表明,行政的功能性独立恰恰是通过权力整合提升治理效率,维护公众信任;且就二分法实践的主舞台而言,施行城市经理制的政府,宪章上规定市议会与城市经理的权利义务关系是一种雇佣关系,即便城市经理在逐渐成为政策领导人的当下,两者也倾向于一种不对等的控制关系。其二,政治中立是官僚共享的价值观。斯瓦拉指出,政治中立指的是适用于任何政治上级的公正服务理念,^③也就是说,政治中立是一种政治价值观,它旨在抛却党派偏见与利益冲突,着眼于民主治理,以实现普遍性价值,无论是技术官僚还是民选官员都应秉持中立的价值观。其三,行政与政治的互补。城市经理已在很大程度上介入政策制定以及民选官员的政治生涯,市议会的民选官员亦会听取城市经理

① Patrick Overeem, “The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators”, *Administrative Theory & Praxis*, Vol.27, No.2, 2005, pp.311-329.

② Patrick Overeem, “In Defense of the Dichotomy: A Response to James H. Svara”, *Administrative Theory & Praxis*, Vol.28, No.1, Mar., 2006, p.144.

③ James H. Svara, “Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept”, *Administrative Theory & Praxis*, Vol.28, No.1, Mar., 2006, p.122.

等行政专员的建议。^①对此,斯瓦拉将其概括为一种互补性(complementarity)关系。^②不过,我们仍然不能将互补作为二分的替代性理论。

互补性关系尽管具有角色重叠以及相互影响的特性,但依旧是一种类型二分法关系。^③应该说,互补性是基于二分法的一种理性进化,是在分的前提下讨论合的关系。对于城市治理,行政与政治的视角并不一样。行政的目的在于达成,是确定性的;而政治在于合乎市民的利益,但这往往是不确定性的。一旦缺乏对城市社区与市民利益的准确判断,行政可能会变得不确定。政治缺少技术性的反馈,亦会引发民众对政府信任的危机。进而言之,治理的无能会直接构成城市政府运转的失灵与公众信任的瓦解,这最终推动了两者在治理目的与结果上的一致。那么,为了提升城市治理的效能,城市经理便不能仅仅停留在技术层面,民选官员也应充分理解通过专业化路径如何促成民意的达成,即两者在专业与民主上的信息互通与市政效度上的“共谋”。因此,两者基于自身不同的功能面向,在城市治理中互为观照,构成了合作性的等级关系。

以专业主义视角阐释行政如何看待政治可以发现,美国城市经理介入政治的原因并不在于权力争夺或博弈,而是将政治看作为一种完成城市治理的工具。在这里,我们可以引入布迪厄社会理论中对资本的诠释。布迪厄对资本的诠释超越了经济的范畴,涉及符号资本、文化资本、人力资本等诸多方面。其中,作为关系的社会资本,是在特定社会场域中占据高位的关键。^④一般来说,社会资本“需要靠关

① Poul Erik Mouritzen & James H. Svara, *Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2002, p.170; James H. Svara, “Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined Politics-Administration Relationship”, *Public Administration Review*, Jan.-Feb., 2008, Vol.68, No.1, p.49.

② James H. Svara, “The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration”, *Public Administration Review*, Mar.-Apr., 2001, Vol.61, No.2, pp.176-183; James H. Svara, “Politicians and Administrators in the Political Process—A Review of Themes and Issues in the Literature”, *International Journal of Public Administration*, Vol.29, No.12, Nov., 2006, pp.953-976.

③ Tansu Demir, “The Complementarity View: Exploring a Continuum in Political-Administrative Relations”, *Public Administration Review*, Sep.-Oct., 2009, Vol.69, No.5, p.885.

④ Pierre Bourdieu, “The Forms of Capital”, in John Richardson ed., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York: Greenwood Press, 1986, pp.241-258.

系的建立和维持”而获得。^①那么,在城市治理中,社会资本的场域即社区,参与治理的主体为市民与城市行政人员。因此,在治理实践中,政治被视为社会资本,一是完成的资本,二是说服的资本。所谓完成的资本,即城市行政人员介入社区政治是为了完成治理目标。当城市利益复杂提高治理难度时,行政人员必须获取足够多的信息资源提供参考。为获取社区信息,与市民建立互动关系便十分必要。而说服的资本,则是为了保证政策执行的顺畅与市民建立起来的沟通信任。尽管在结果上,行政与政治皆旨在实现普遍性的城市利益,不过单就行政而言,专业主义的视角往往与社区的理解有出入。未免遭致反对,熟悉便是一个关键的变量。也就是说,社区足够了解,并逐渐信任城市经理等行政人员时,往往会默认城市政策,让渡同意的权利,以保证治理的效率。同样,城市经理在执行层面与市议会的政策理解有出入,因此也需要沟通协商。

正如 ICMA《道德准则》中对于技术性道德的强调,^②我们可以将城市经理介入政治进程的行为看作是专业主义层面上对社会资本的获取,它往往是技术性扩张的需求,这恰恰强化了专业主义,以至于丰富了行政的公共性。

六、结论与讨论

在原初专业主义的工具理性规训下,权力结合与职能分工的统一是城市经理制的主要原则。^③基于此,行政有强烈的“去道德化”的倾向,理性化的管理目标与手段是公共行政的唯一侧重。也就是说,

① [法]朋尼维兹:《布赫迪厄社会学的第一课》,孙智绮译,城邦文化事业股份有限公司,2005年,第73页。

② Tenet 8, Guidelines, ICMA Code of Ethics with Guidelines, 2023 by the International City/County Management Association, p.4, file:///C:/Users/lau19/Downloads/ICMA%20Code%20of%20Ethics%20(June%202023).pdf, accessed July 28, 2023.

③ Ernst B. Schulz, *American City Government: Its Machinery and Processes*, New York: STACKPOLE & HECK, INC, 1949, p.389.

一切所谓社会性的、人格化的感性要素,或尚未被理性处理的,皆应是保持行政独立所要警惕的对象。而当理想态的行政独立与实然的治理实践不相匹配时,尽管一些学者试图从政治中立的角度为其背书,但也都无法阻止行政的再政治化。这一过程中专业主义治理逻辑的演进,可以较为清晰地看到社会性因素的引入。

也应看到,美国城市仍被掌握城市建设主动权的资本家和商人看作是经济增长的容器,而城市治理与规划或主动或被动地服膺于此,甚至对社区隔离与分配不均的城市现实保持冷漠,“城市成为一部成长机器,经济成长是首要目标,在追求土地增值的欲望下,穷人和中产阶级的需求被漠视”^①。就目前的情况来看,美国城市政治有着更为复杂、矛盾的社会性因素,单讨论行政一极恐怕难以破局。相比之下,当下中国城市现代化势头正盛,行政结构完整,通过协商民主建立了地方治理的互动机制,但就城市社会而言,事实上已呈现出后现代的复杂图景。为加速经济增长,在治理与规划逻辑上我们更倾向于秉持效率至上的专业主义,城市市场化现象较为突出。虽然短时间内能够看到市场化给城市带来的实际效益,但同样也产生了诸如城市空间的同质化、社区阶级化以及基层治理冲突化等问题。

对城市的非人化体验,汤因比指出,当下的城市是一种机械化城市。这里“充斥着恼人的喧闹、肮脏以及一切最糟糕的事情;机械化城市是无心灵的,因为没有心灵,所以是无爱的。加工制造过程中的机械化程度越高,它所给予人们的满足感就会越空洞”^②。对此,中国政治学界已有自觉,吴晓林等指出,中国在城市政治学研究中要更多考量“公民”因素,“不要过度、过早地引入‘效率至上’,要比以往更加关注发展与公平的平衡,构建公民主体性的城市治理理论”^③。在城市空

① [美]彼得·莫斯科维茨:《杀死一座城市:缙绅化、不平等与街区中的战斗》,吴比娜等译,山西教育出版社,2022年,第161页。

② [英]阿诺德·汤因比:《变动中的城市》,倪凯译,上海人民出版社,2021年,第146页。

③ 吴晓林、侯雨佳:《新自由主义城市治理理论的批判性反思》,《中国行政管理》2017年第2期,第143页。

间生产规划中,苏曦凌强调应“实现精英规划与公众参与、统一整合与多元包容、整体变革与渐进更新有机互动、平衡与衔接”^①。具体在治理层面,亦有学者提到“人感城市”^②、“人民城市”^③等概念。也就是说,当下城市治理应强调公共性与人本主义是中国学界的共识,这也是“柔性治理”“情感治理”^④等城市政治热词出现的原因。正因如此,行政人员应超越专业执行的范畴,将技术性与公共性有机融合,着重伦理义务与社群关系。^⑤进而言之,行政应注重结果达成后的社会反应。

正如有学者所言,现代化“是一场斗争”,且“无休止地重新开始”。^⑥现代化仍然是一种进行时,围绕城市治理的专业主义理念同样也是动态的。按此推演,随着专业技术的迭代,行政经历再政治化之后,也可能会再专业化,尤其是推广智慧城市建设的当下。

-
- ① 苏曦凌:《建构与进化的有机融合:空间生产行动的理性逻辑》,《学海》2023年第4期,第27页。
- ② 孟天广、严宇:《人感城市:智慧城市治理的中国模式》,《江苏社会科学》2023年第3期,第104~112页。
- ③ 宋道雷等:《政党、城市与国家——政党驱动的城市与国家治理现代化路径》,天津人民出版社,2022年。
- ④ 何斌等:《城市情感治理的内在逻辑及其过程机制——以“淄博烧烤”为例》,《北京交通大学学报(社会科学版)》2023年第3期。
- ⑤ Bellah, R. N., *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life*, Berkeley: University of California Press, 1985, p.211.
- ⑥ Henri Meschonnic..., “Modernity Modernity”, *New Literary History*, Spring, 1992, Vol.23, No.2, Revising Historical Understanding.