

度, 而把主要精力放在提升就业能力和服务整个硅谷地区的能力上, 促成圣何塞长远的可持续发展。当然, 这三篇文章只是从不同层面上进一步探析美国城市史与区域史的尝试, 希望它们可以为国内开展的美国史研究带来一些启迪。

城市地域扩大, 政府规模变小

——20 世纪美国城市和区域发展的基本走向

王 旭

(厦门大学 历史系, 福建 厦门 361005)

摘要: 在 20 世纪美国城市化的地域范围不断扩展的过程中, 地方政治却出现“零碎化”的现象, 与区域经济一体化需求不相协调。从美国近百年的理论探讨和改革实践中可以看出, 两个走向都有其存在与发展的理由, 不宜简单地以是非而论, 所需要的是细化而深入的研究, 以从中寻求到值得借鉴的经验教训。

关键词: 美国; 城市; 区域; 大都市区化

作者简介: 王旭(1953-), 男, 吉林长春人, 厦门大学历史系特聘教授、博士生导师, 从事美国城市史研究。

基金项目: 国家社科基金项目“美国大都市区管理模式研究”, 项目编号: 04BSS004

中图分类号: K712 文献标识码: A 文章编号: 1000-7504(2008)01-0127-06 收稿日期: 2007-10-22

20 世纪, 在美国城市和区域一体化发展过程中, 出现了一个反差强烈而耐人寻味的现象, 这就是: 在空间结构上, 城市发展的地域范围不断扩大, 城市和乡村互动发展, 进而形成大都市区, 在美国社会经济生活中发挥越来越重要的作用; 但在政治结构上, 却出现地方政府数量不断增加、规模变小的地方政治“零碎化”现象, 与区域经济一体化的要求相去甚远。这种现象很早就引起美国学界和政界的高度关注, 在整个 20 世纪, 主张建立大都市区政府的呼声不绝于耳, 但在实践中却屡屡受挫。这种看似矛盾的现象直至今日仍无缓解的迹象。这显然是一个非常具有学理意义和实践意义的研究课题, 有必要进行具体而深入的探讨。本文拟对这一现象作初步梳理, 以为进一步研究提供一些思路或值得考虑的问题。

一、走向之一: 城市与区域的联动发展与大都市区化

城市与区域联动发展, 进而形成大都市区, 是城市发展到一定历史阶段必然出现的现象。

在美国城市发展的初期和中期, 即从殖民地时期到 1920 年, 城市化的主要特征是人口由农村向城市集中, 城市由小城市到中等城市, 再发

展为大城市, 以单核城市的发展为主。在这个阶段, 城市的发展主要集中在城市建成区内, 郊区的发展尚未提上日程, 因此城市发展的区域化色彩还不明显。这个时期可称为“传统城市化”时期。

到 1920 年, 美国城市人口超过农村人口, 初步实现了城市化, 此后, 人口和经济活动开始向郊区扩展。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。开始了美国城市发展的第二阶段, 即“大都市区化”或“新型城市化”时期。

在第二阶段有几个标志性的年份: 1940 年, 大都市区人口占全国总人口的比例将近一半, 美国开始成为一个大都市区国家; 1990 年, 人口在百万以上的大型大都市区人口占全国总人口的比例超过一半, 美国又成为一个以大型大都市区为主的美国; 截至 2000 年, 大都市区人口占美国总人口的比例已高达 80% 以上, 其余人口也多半居住在大都市区 25 英里范围之内^[1]。百万人以上的大型大都市区数量达 47 个, 占美国总人口的比例进一步增至 58%; 居住在 500 万人口的大

型大都市区内的人口几乎占全国人口的三分之一,在马萨诸塞州和加利福尼亚州,大都市区人口占其总人口的比例竟分别达到 97%和 90%。大都市区的地域面积也由此不断扩大。目前全国 318 个大都市区,一半以上拥有一个县,15 个占 5 个县以上;部分规模较大的甚至跨越州的界限,其中有 31 个跨越 2 个州,4 个跨越 3 个州。此外,同大都市区、尤其是大型大都市区的发展相联系,还在东北部、中西部和太平洋沿岸形成了三个大都市连绵带,其人口几乎相当于全国总人口的一半。在美国南部的墨西哥湾地区,休斯敦—达拉斯大都市连绵带也在形成之中。

上述现象是城市发展到一定阶段、城市功能外延、城市化地域范围不断扩展的表现。换句话说,这已经形成了不同于以往仅限于城区扩大的城市发展的规律性现象,出现了新的地域实体。对于这种新的地域实体,西方学术界先后提出多种称谓,如“边缘城市”、“无中心城市”、“都市村”、“多节点大都市区”、“城市国家”、“零碎的大都市区”等,来界定这种新式空间结构的主要特征,也有的学者索性以“后郊区化”时代城市而一概而论之。美国管理与预算总署很早就注意到这一问题,于 1910 年人口统计中首次使用了大都市区(Metropolitan District)概念。所谓大都市区,是指人口在 10 万或 10 万以上的中心城市及其周围 10 英里范围内的郊区人口或与中心城连绵不断、人口密度达 150 人/平方英里的地区,均可合计为大都市区人口。具体统计以县为单位,标准的大都市区起码拥有一个县,少量规模较大的大都市区可以跨越几个县。

这样,美国城市由一般城市扩大到大都市区;城市本身从相对窄小的社区到大都市区,囊括数十个甚至上百个城市,使原有的城市界限和定义几乎失去意义,“城”、“乡”两个传统而宽泛的地域概念已不能准确概括美国人口分布趋向了,其他概念也很难准确反映这一巨大变迁,取而代之的是大都市区和非大都市区,以 2500 人口为底线的城市(city)概念也鲜见使用。所以,从 1920 年美国成为一个城市化国家到 1940 年成为一个大都市区化国家再到 1990 年成为大型大都市区为主的,是大都市区在美国长足发展并居主导地位的时期,即“大都市区化”阶段。在这种情况下,州和地方行政区划与经济增长的关系已越来越淡漠了。大都市区已成为所有近代社会经济生活的最重要基本功能单位。这是城市与区域一体化发展的一个具有历史意义的转折。

在人们的实际生活中,城市,抑或大都市区已经不仅仅是概念问题,而且也成为某种思维定式。例如,当我们谈及旧金山,多半是指“湾区”

(Bay Area)大都市区,而不仅仅是旧金山市。在旧金山湾区,另外两个中心城市圣何塞、奥克兰与旧金山三足鼎立,再加上 20 世纪 60—70 年代“硅谷热”期间所出现的几十个次中心城市,整个湾区形成一个颇有规模的旧金山—奥克兰—圣何塞大都市区,人口 700 多万,在美国排名第五,而旧金山市不过是旧金山半岛上 70 万左右人口的中等城市而已。波士顿和大波士顿也有颇大差异。波士顿市,人口 54 万,而大波士顿即波士顿大都市区人口则多达 545 万,囊括美国著名高科技区 128 高速公路环绕的大部分地区,其中包括世界著名学府哈佛大学和 MIT 以及一些高级研究机构,大波士顿由此而声名远播。同样,当我们谈及洛杉矶,也要先申明是洛杉矶市(Los Angeles City)还是洛杉矶大都市区(LA),即大洛杉矶(Greater Los Angeles)。洛杉矶市人口为 307 万,但洛杉矶大都市区的人口达 1640 万之众。不过,纽约大都市区的优势地位还是不易撼动的。它地处美国东北部城市密集区,已不仅仅是一个大都市区独立发展,而是与相邻的几个大都市区连成一片,形成横跨 4 个州,囊括 27 个县,729 个市和镇区,人口逾 2000 万的联合大都市统计区(Consolidated Metropolitan Statistical Area),其全称为:纽约—北泽西—长岛大都市区。居住在该大都市区的新泽西州北部居民可能首先认同自己是大纽约人,其次才是新泽西人;康涅狄格州和宾夕法尼亚州在大纽约的所属县份的居民也多半持类似的定位,甚至纽约州的居民,如果住在大纽约附近,肯定也把个人的第一身份认定为大纽约人,其次才是纽约州人。在这里,城市和区域实际上已无清楚界限可言——城市区域化了;其地位大幅提升,行政区划则明显淡化。

二、走向之二:地方政治的“巴尔干化”

从理论上讲,区域化的大都市区当然需要区域化的协调、规划和统一治理,乃至建立大都市区政府。但在大都市区范围内却是小规模的地方政府大行其道,与一体化发展的大都市区极不协调。

美国地方政府由县、市、镇区、校区和专区等组成。20 世纪,美国地方政府总的数量在不断上升,尤其是第二次世界大战后更是如此。其具体表现是:校区、镇区数量不断下降,县的数量变化不大,市的数量有所增长,专区则高速增长。这样,到 2002 年,全国地方政府的数量已多达 8.8 万个(见下表)。就人口和地域面积而言,大多数地方政府都极其小。例如,全国三分之二的市镇不足 5000 人,有一半地域面积不足 1 平方英里,地域面积达 25 平方英里以上的地方政府不到

200 个。在大都市区内这种现象就更为突出, 平均每个大都市区有 100 个地方政府。在此方面有很

的美国大都市区! 波士顿、旧金山如此, 芝加哥、纽约、洛杉矶或迈阿密也是如此, 某个单一的城

1952—2002 年美国地方政府数量变化情况

| 政府类型 | 1952 年 | 1962 年 | 1972 年 | 1982 年 | 1992 年 | 2002 年 | 1952- 2002 年变化 | |
|------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------|--------|
| | | | | | | | 数量 | 百分比 |
| 县 | 3,052 | 3,043 | 3,044 | 3,041 | 3,043 | 3,034 | - 18 | - 0.5 |
| 市 | 16,807 | 17,997 | 18,517 | 19,076 | 19,296 | 19,431 | 2,624 | 15.6 |
| 镇区 | 17,202 | 17,144 | 16,991 | 16,734 | 16,666 | 16,506 | - 696 | - 4.0 |
| 校区 | 67,355 | 34,678 | 15,781 | 14,851 | 14,556 | 13,522 | - 53,833 | - 79.9 |
| 专区 | 12,340 | 18,323 | 23,885 | 28,078 | 33,131 | 35,356 | 23,016 | 186.5 |
| 总计 | 116,756 | 91,185 | 78,218 | 81,780 | 86,692 | 87,849 | - 28,907 | - 24.8 |

资料来源: 美国人口统计总署 2002 年度统计(政府分卷)分析报告, 其网址为: http://ftp2.census.gov/govs/cog/2002COGprelim_report.pdf

多比较极端的例子。如匹兹堡大都市区内地方政府数量 418 个(6 个县政府, 412 个市或镇区政府), 相当于每 10 万个居民有 18 个地方政府^{[2](P312)}。在芝加哥大都市区, 竟有 1200 个以上有征税权的行政辖区, 有些媒体索性用“芝加哥大区”(Chicagoland)来取代大都市区的称呼。至于专区数量的急剧增长更强化了这种小政府的局面。

地方政府零碎化的局面还远不止于此, 美国还有 18 万个社区协会 (residential community associations)之类的准政府组织。其规模从几户人家到几万人口的社区, 弗吉尼亚的莱斯顿、马里兰州的哥伦比亚是其荦荦大者, 所涉及的人口占全国总数的 12%, 覆盖范围遍及美国八分之一的住宅单元。当然, 其确切数字很难进行统计, 但据粗略估计, 在新兴的“阳光带”地区的城市, 70%的新住房都有某种形式的业主政府。虽然这些非政府社区权力有限, 但它们可以对土地使用进行管理、提供公共服务, 并且大多数位于大都市区内。

对于这种现象, 美国著名城市史学者乔恩·C·蒂福德在其专著《城市与郊区》的开头中有一段生动的描述: “从西部进入芝加哥大都市区后, 沿途要经过一大串城市: 温菲尔德、惠顿、西切斯特、维拉帕克、格伦艾林、郎博德、埃尔姆赫斯特、希尔塞德、布罗德维尤、梅伍德、福里斯特帕克、伯温、西塞罗等等城市, 最后才能抵达芝加哥市。各个城市都是紧紧连在一起, 没有任何区别, 只是有一个小小的路标, 提醒路人又进入一个新城市。在每一个城市里, 路人都会看到市政厅、消防站、警察局。麻雀虽小, 五脏俱全。每一个都服务于一小片社区。各城市边界相互缠绕, 难分彼此, 不亚于进入神圣罗马帝国的诸侯国, 这就是当今

市化区域里可能有数以百计的彼此分离的政府进行着管理。”^{[3](P1)}

三、两种走向的矛盾冲突与改革的困境

大都市区经济发展出现集中化的需求, 地方政治却在分散化的道路上越走越远, 这就不可避免地产生产矛盾和冲突, 大都市区统一治理与地方民主似乎成为鱼和熊掌不可兼得的问题。

大都市区的迅速发展产生很多新的问题, 需要在整个大都市区范围内的统一筹划和实施。诸如大都市交通问题, 中低收入家庭的住房问题, 跨越州界的空气污染问题, 城市与郊区之间发展不平衡问题, 上下水供应, 固体废物处理等。另外, 大都市区人口剧增, 要求建造新的基本设施、提供新的服务等。零碎的地方政府显然无力解决这些问题, 况且, 很多郊区地方政府受税收限制, 也难以承受额外的开支。各个地方政府在经济资源、人口构成及价值观念等方面各不相同, 因而在管理上常常是洁身自好。这就造成一个矛盾的现象: 一方面, 地方政府数量多如牛毛, 分化割据; 另一方面, 大都市区又不断出现很多管理缺口或真空, 与大都市区的一体化发展的客观要求相去甚远。在这种情况下, 如果没有更高层次行政组织的协调, 大都市区中有许多问题便不易解决。在现有地方政府零碎化格局之下被动应付上述问题的结果就是效率低下, 政令混淆, 责、权、利不均衡。比如说, 有 5 个城市供水部门向本来可以由一个进行服务的区域提供服务; 10 个警察局在一个原本可以统一规则以消除混乱的辖区中值勤; 20 个市议会分别为一个区域制定法令, 等于给区域性规划的努力设置人为的障碍。有天

鹅绒般柔顺的草坪的郊区可以摆脱中心城市犯罪问题的困扰,同时又不至于为巨额社会福利开支所困扰;富庶的工业郊区享受着低税率,而低收入的城市中心居民却承受着高税率所产生的负担。上述矛盾和冲突不仅涉及管理方面,而且也导致社会矛盾,如居住区隔离、城市化地域蔓延失控和城市与乡村的某些失衡现象等等诸多矛盾迫切需要化解。

历史上,城市扩展的方式是对周边地区的兼并。但是随着郊区化的迅速发展,周边地区组建自己的地方政府后,独立性增强,兼并的路就行不通了。此后,对外扩展的方式由兼并转为合并或联合,但也有很多阻力。二战后至70年代是美国历史上合并或联合的高潮,但在1949至1971年间的29起县—市合并中,只有9起获得了成功。事实证明,这条路几乎行不通。此后,尽管仍有很多人坚持主张大都市区地方政府合并,但他们也认识到成功的可能是微乎其微的^[4](P1-45)]。

建立大都市区政府的尝试既然难以成功,唯有退而求其次,选择其他替代性措施。这些措施主要有地区间协议、政府间协议会和大量设立专区等。其中,专区在目前地方政府零碎化的局面下成为次优选择,发挥了一定的作用。专区(special districts)一般可由州或县、市等常规性地方政府产生,也可自下而上地经民选产生,主要履行单一功能,如上下水、交通、电力、消防、住房、社区发展、图书馆、公园与娱乐设施、保健、机场港口等。专区的特点是职能单一,以服务性功能为主,所服务的地域范围与县、市政府有交叉,但又不依附于后者,有很大独立性。但专区也有其消极影响或代价:首先,本来大都市区的发展,客观上要求区域问题的通盘解决,而专区处理区域问题的方式恰恰与之背道而驰。专区服务范围很窄,只是履行某种单一功能,对这种单一目的的范围之外的区域问题它们既不关心,也没有权力处理其权限以外的问题。其次,专区的存在使大都市区管理更复杂化。它们构成又一级政府,其辖区往往与居民所熟悉的常规性政府的辖区不一定吻合,这就容易令人产生困惑。还有人提出建立准联邦制大都市区政府,但也不是解决矛盾的根本方法。

美国学术界一直在苦苦探求破解这种矛盾的出路。20世纪初,美国学术界就提出削减地方政府数量、合并组建大都市区政府、完善管理体制的主张,走“区域主义”(Regionalism)的道路。到70年代末,所发表的论文已多达数百篇,论著数十部,结果却依然如一位专攻城市政治的学者在40年代末所言:“可能除了天气之外,没有任何国

内问题能够引发这么多的讨论,能做到的又如此之少^[5]。这种主张在60年代受到以肯定地方政府零碎化、强调地方自治为基调的“公共选择”学派(Public Choice)的激烈抨击而一度消沉。到90年代,“区域主义”再度兴起,但研究重心已从体制改革转向强调大都市区“治道”(governance)的改革,是为“新”区域主义。

这两大派别在有关美国地方政府体制与管理方面的主要问题上都持截然相反的态度和观点。“区域主义”观点从政治学和社会学角度看问题,提出“一个区域一个政府”,看重规模效益;“公共选择”学派则从经济学角度诠释政治问题,肯定市场经济的普遍性价值,并强调民主精神和公众参与。至今这种讨论已历经整整一个世纪,在重大问题上仍未达成共识,与讨论的对象一样,讨论本身也成了一个令人费解的谜。

四、讨论:值得重视的几个问题

不难看出,上述现象有很多值得我们深入思考的问题,限于本文的篇幅和笔者的能力,仅对如下问题进行讨论。

第一,构建大都市区政府,从理论上讲,毫无疑问是符合城市发展需要的理想方式,但现实却难遂人意。出现这种情况的原因,除了体制因素、经济因素、社会因素乃至技术因素外,更重要的是,这是美国普通选民的自愿选择。美国民众的这种政治取向,有其深厚的历史和文化根基。他们崇尚独立和个性自由、推崇小政府的传统由来已久。美国民主思想奠基人托马斯·杰斐逊的格言“管理最少的政府是最好的政府”在美国几乎家喻户晓,得到广泛的共鸣。尽管美国大多数人居住在城市,但它并不是欧洲经典意义上的城市国家。它是一个由小到中等城市社区组成的国家,在美国历史上从未有三分之一的人口居住在10万人口以上的城市中。四分之三的美国市镇的人口规模不到5000人。这些中小城市都把自我管理看得很重。久而久之,形成传统而不易更改。新英格兰地区从殖民地时期就已采用的镇民会议(Town Meeting)政府形式至今仍是该地区主要政府形式,几百年来不改初衷就是最好的例证。二战后在很多中心城市大量出现的隔都区(ghetto)及其带来的社会矛盾冲突更使许多人转而支持政治权力分散化。1969年,纽约市市长竞选过程中,两个竞选人不约而同地将竞选纲领集中在一个口号上——“还政于邻里”(power to the neighborhood)。新市长上任不久,就宣布一个“邻里政府计划”,以寻求减少公民对遥远的中心城市政府的疏远和心理距离^[6](P11)]。近年来,倡导小政府的主张仍有强劲势头。1998年美国总统大选

民主党候选人乔治·利伯曼进行了大量调查后宣称,“亚地方政府”(sub-local government,指邻里或社区政府)是21世纪民主真正的希望所在[7](P166)。这足以证明,在美国这样一个崇尚地方自治的国度,构建大都市区政府的体制改革绝非易事。

说到底,美国民众已经用选票赞成了这些独具特色的政府形式,因此,不论我们是否赞成,它们都是客观存在,不能简单地以是非而论。从美国学术界各学派重大学术交锋过程中也可以看出,他们的研究重点从推崇构建大都市区政府的体制改革转变为注重地方政府管理结构的“治道”改革,就是向地方政府发展客观现实倾斜的理论选择。这个转变值得我们思考。

第二,从美国城市发展的历史进程看,城市化空间结构的总体发展规律是:城市发展到一定程度,必然要突破城市原有的界限,向周边地区拓展,进而和区域整合为一体,“经济并未在城市的边界止步”[8]。结果,不存在没有区域腹地的孤立城市,也不存在没有城市的空泛区域。城市与区域高度整合表明美国城市化实际经历了一个更高级的发展阶段,即由单核城市向多中心的城市化地域即大都市区的转变、过渡的阶段。

这种变化对传统的城市化概念提出挑战,传统的城市化理论已无法圆满地解释这种世界范围内新的规律性现象,迫切需要修正。本文提出城市发展分两大阶段,即传统城市化和大都市区化或新城市化,就是在城市发展基本理论方面一个初步尝试。

这种变化也表明,联邦政府和州政府层面的宏观经济作用正在日益下降,行政区划的作用也在下降,其作用部分被充满活力的城市化区域即大都市区经济取代。大都市区地位的上升反映在社会经济生活的方方面面,但最直观也是最令人瞩目的是其经济地位。例如,如果把大都市区作为国家计算,全世界前100个经济体中有47个是美国大都市区。其中纽约的国内生产总值超过澳大利亚。10个最大的美国大都市区的国内生产总值合计可在世界构成地位不可小觑的第三强国[9]!正如美国统计部门已用大都市区概念取代传统的城市概念一样,美国学术界和政府有关部门现在已更多地使用大都市区生产总值(Gross Metropolitan Product,简称GMP)的概念,而不仅仅是国内生产总值来反映经济增长的实际。克林顿政府的《2000年城市状况年度报告》就这样总结:“我们更应把美国经济看成是以大都市区经济为中心的‘共同市场’。”[10]如此说来,21世纪国际间竞争的基本单位既不是企业,也不是国家,而是大都市区。

这种认识对于仍存在巨大城乡差异的我国来说有其重要的借鉴意义。城市发展离不开乡村的支持;乡村的发展也要与城市同步进行,两者的联动发展到一定阶段,形成大都市区。在此过程中,城乡之间、大中小城市之间的块块分割状态必须打破,方可向一体化方向发展。换个角度看,一体化发展到一定程度,可以考虑划定大都市区。在我国某些经济较发达地区如长三角和珠三角等已初步具备了这些条件。

第三,既然大都市区化是一个必然趋势,那么,它和地方政府之间的关系就是地方政府要适应大都市区化的发展,而不是大都市区化适应零碎化的地方政府。至于地方政府如何适应大都市区化发展的需要,美国已作出过很多尝试,尤其是在大都市区治理方面已有一些成功经验值得借鉴,其中涉及到很多技术性问题,这里不一一展开。在体制改革方面,尽管尚未大量建成大都市区政府,但也有可圈可点的业绩。例如,专区的产生,尤其是穿插在中心城市和郊区之间的大都市区专区提供某些上述政府无法提供的服务,弥补大都市区内体制零碎化的不足,这是地方政府适应大都市区统一管理的次优选择,在目前看来,它是值得肯定的一种体制。1977年,大约有25%专区的辖区或是与一到两个县相连或是服务区域大于一个县。到1997年,这种“区域化专区”数量在所有专区中所占的比例已经达到34%[11]。另外,准联邦制大都市区政府,或许也是一种易被各方接受的选择。应该说,美国社会各界经历上百年的理论探讨和实践尝试,当可提供很多有益的借鉴。

第四,在强化大都市区的统一管理时,也要注意保护地方政府的积极性。一方面,这是由地方政府的性质所决定的。有的美国学者曾这样表述:“所有的政治都是地方性的”(all politics is local),因此,“所有政府都是地方性政府”(all government is local)[7](P157)。这就是说,地方政府最接近选民,最能反映选民的利益和需要,当然也是选民最关心的。选民更多地直接受市政厅和市政府的影响,而不是白宫或州政府。这样的例证随处可见。儿童在地方学校上学;乘用地方交通体系;垃圾清理和废品回收等清洁是在城市范围内进行的;结婚证书、离婚文书、遗嘱等均由县法院签发;民事诉讼和刑事犯罪审理也是地方法院负责;娱乐设施和项目由地方管理。地方政府还可回避大量的政治纷争。对比之下,对于联邦和州政府,政治几乎是政府的主要工作内容,立法与行政的冲突司空见惯。地方政府奉行行政至上原则,尽管不能完全避免政治冲突和矛盾,但毕竟比州和联邦政府少多了。

另一方面,地方政治零碎化现象对于大都市区的一体化管理而言似乎弊多利少,但是地方政治零碎化又往往和平等、自治、直接民主、草根参与等民主理念联系在一起,不仅不宜简单否定,甚至对其某些方面应该予以保护和倡导。例如,城市与乡村(在美国,城市主要指中心城市,乡村则是郊区以及郊区中的小城镇)是平等的,县域内可设一个或若干个城市,它们与中心城市或彼此之间无行政上的隶属关系。从地域面积上讲,最大的地方政府单位是县。县政府是由州政府由上而下产生的,类似州政府的分支机构,一般是向未建制的农村地区提供服务。市是具有法人地位的政治实体,可实行地方自治,因此又称为“自治市”,主要面向城市化地区提供服务。其权限限定在市区范围内,作为法人单位(而不是行政单

位,更不是政治单位)实施企业化管理。县与市既然是平等的,没有隶属关系就没有什么级别高下之分,这样便不存在以剥削农村为代价发展城市的情况,县政府反而可为自身利益抑制城市的兼并和扩展。当然,与此同时,城市政府也可能洁身自好,不关心所在县份或周边地区的发展。但地方自治传统的坚持,毕竟保证了平等发展,保证了选民的利益。至于有些地方政府以平等为幌子,抵制统一规划,妨碍大都市区的发展就是另外一个问题了。

总的看来,大都市区的集中化发展和地方政治的分散化现实,也许不是一个鱼和熊掌不可兼得的问题,而是一块硬币的两面,矛盾并存的关系。其中的许多问题都是深层次的,值得深入细致的探讨。

参考文献

- [1] U.S. Census Bureau. Census 2000, Population and Housing Unit Counts, United States[EB/OL]. <http://www.census.gov>.
- [2] MYRON ORFIELD. American Metropolitcs: The New Suburban Reality[M].Brookings Institution Press, 2002.
- [3] Jon C. TEAFOTD. City and Suburb: The Political Fragmentation of Metropolitan America, 1850- 1970[M]. The John Hopkins University Press, 1979.
- [4] STEPHEN CALABRESRE et al. Local Government Fiscal Structure and Metropditan Consolidation[A].Papers on Urban Affairs 2002[C]. Brookings Institution, 2002.
- [5] THOMAS H. REED. Progress in Metropditan Integration[J]. Public Administration Review, 9 Winter, 1949.
- [6] DOUGLAS YATES. Neighborhood Democracy: The Politics and Impacts of Decentralization[M]. Lexington, Mass., 1973.
- [7] Thad L. Beyle. State and Local Government, 2000- 2001[M]. Washington, D.C., 2000.
- [8] ERIC SCHMITT. Cities and Their Suburbs Are Seen Growing as Units[N].New York Times, July 10, 2001.
- [9] US Conference of Mayors. If the U.S. City/County Metro Economies Were Nations[EB/OL]. <http://www.usmayors.org/70thAnnualMeeting/metroecon2002/MetroNations.pdf>.
- [10] Housing and Urban Department. The State of the Cities 2000[EB/OL]. <http://www.huduser.org/publications/pollleg/tsoc.html>.
- [11] U.S. Census Bureau. Census of Governments. Volume 1, 1977, 1997[EB/OL]. <http://www.census.gov/govs/www/cog.html>.

[责任编辑 王雪萍]

Expansion of Urbanized Areas and the Fragmentation of Local Governments ——Two Trends in the Urban and Regional Development in USA

WANG Xu

(History Department, Xiamen University, Xiamen, Fujian 361005, China)

Abstract: During the process of integration of central cities and surrounding hinterlands, there are contradiction between the expanding urbanized areas and the fragmentation of local governments. Some American administrators and scholars try to solve such issues in many ways for almost a century long but fail. It is not fair to ascertain “yes” or “no” to such complicated phenomenon, but instead we need more deep and detailed research so as to figure out some valuable references.

Key words: the United States; cities; regions; metropolitization