

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 200306002

UDC _____

廈門大學

硕士学位论文

多重少数人的统治

——多元民主理论对美国地方政府体制“碎片化”的解读

Multiple Minority Rule: A Probe into the Fragmentation of the American Local Government System in Perspective of Pluralist Democracy

刘福广

指导教师姓名: 罗思东 副教授

专业名称: 政治学理论

论文提交日期: 2006年5月

论文答辩时间: 2006年6月

学位授予日期: 2006年 月

答辩委员会主席: _____

评阅人: _____

2006年5月

厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

- 1、保密（ ），在 年解密后适用本授权书。
- 2、不保密（ ）。

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名：

日期： 年 月 日

导师签名：

日期： 年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

内容摘要

美国的地方政府体制独具特色。以其数量庞大、结构灵活、种类多样、功能与边界相互交叉重叠著称于世。尽管今天的美国地方政府形式多样、差别巨大，看起来杂乱不堪，但是，一个不可忽略的事实是，相较于世界上大多数国家的地方政府体制而言，美国地方政府的各项职能却都履行得很好。那里的一切都显得井井有条。

美国学者主要是从两个方面来解释美国地方政府体制“碎片化”现状的：一方面，这种现状是源于美国人民强烈的“草根民主”意识；另一方面，在经济帝国主义无孔不入的今天，美国人把今天的地方政府体制现状理解为是他们的民主精神在市场价值取向上的体现。显然，民主理论和民主价值是这两方面解释的核心。在众多的民主理论中，笔者认为多元民主理论更具说服力，能更好地解释美国地方政府体制“碎片化”的现状。作为这一理论的主要代表人物，罗伯特·达尔认为，在现代民主政治中，“选举和政治竞争并不以任何颇具重要意义的方式造成多数人的统治，但是却极大地增加了少数人的规模、数量和多样性，领导人在做出决策选择时必须考虑它们的偏好。”而“正是在选举的这一特征——即不是多数人的统治，而是多重少数人的统治中，我们一定会找到专制和民主之间的某种基本差异。”“多重少数人的统治”正是达尔对今天代议民主制的精辟描述。

多元民主理论是如何深入、合理的解释今天美国地方政府体制“碎片化”的现状的呢？对这一问题的回答即为本文的写作目的。著名政治学家托马斯·戴伊提出，有关地方社区权力的多元主义模型强调四个方面的内容，即权势的碎片化、选任官员的影响、有组织集团活动的重要性、公意和选举在决定公共政策方面的作用。本文在介绍美国地方政府体制“碎片化”现状和描述多元民主理论的基础上，尝试从这些基本的方面，论证多元民主理论对于美国地方政府体制“碎片化”特征的解释。论文包括三个部分：第一部分详细介绍美国地方政府体制的“碎片化”现状；第二部分主要介绍多元民主理论的内容；第三部分是本文的重心，以多元民主的视角，从多个层面解析了美国地方政府体制“碎片化”的现状。

关键词：多元民主；地方政府；碎片化

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Abstract

The American local government system is particular. It is world-famous for its large number, its flexible structure, its diverse types, its function and the boundary intercross overlap. Today American local governments look as they are in a mess for the various systems, the obvious differences. However, comparing with most other countries' local government system, American local governments all function well.

The American scholars mainly explain the phenomenon of "the fragmentation" of their local government system from two aspects. On one hand, it arises from the American strong consciousness of "the stock democracy". On the other hand, nowadays the economic imperialism is wide-spread, the American regard the phenomenon as their democratic spirit in market value orientation. Obviously, the democracy theory and the democracy value are the core of the two explanations. The author thinks that pluralist democracy theory is more persuasive than other democracy theories. Robert A. Dahl argues that in modern democratic politics, "the election and the political competition do not lead to the majority's rule by any meaningful way, but increase the size and multiplicity of minority, whose preferences must be taken into consideration when the leaders make policies. However, just because of the character, not the majority's rule, but the multiple minority rules, we certainly can find certain basic difference between democracy and autocracy." Dahl describes representative democracy system as "the multiple minority rule".

How does the pluralist democracy theory explain the fragmentation of the American local government system? This paper focuses on answering this question. Thomas R. Dye, a renowned political scientist who proposed that pluralism models about local community authorities, emphasizes four aspects: the fragmentation of power; the influence of official appointments and elections; the significance of organized group activities; the function of public opinions and elections in public policy making. This paper, on the basis of introducing "the fragmentation" of local government system and the pluralist democracy theory, attempts to explain the fragmentation of the American local government system by the multiple democracy theory. The dissertation includes three parts: The first part introduces the fragmentation of the American local government system. The second part mainly introduces the pluralist democracy theory. The third part is the key of this paper,

which analyzes the fragmentation of the American local government system in perspective of pluralist democracy.

Key Words: The pluralist democracy; Local government; Fragmentation

厦门大学博硕士学位论文摘要库

目 录

引 言.....	1
一、美国地方政府体制的“碎片化”	3
(一) 地方政府体制“碎片化”的涵义	3
(二) 一般地方政府——县、市、镇	7
(三) 学区和特别区地方政府	9
二、罗伯特·达尔的多元民主理论	12
(一) 民主理念的演变	12
(二) 多元民主理论的提出及主要观点	13
(三) 民主化的理论尺度——四项制度标准	18
三、多元民主理论维度下的美国地方政府	21
(一) 多元民主政治的基石——“新英格兰模式”的出现及社会背景分析	21
(二) 权势“碎片化”的表现——地方政府的组织结构	26
(三) 多元民主社会最迫切的需要——地方分权	30
(四) 多元民主政治理念的践行——美国的地方自治制度	33
(五) 非政府组织的参与——利益集团政治	38
(六) 美国政治制度的稳定因素——多元民主的益处	39
结 语.....	42
参考文献.....	44
后 记.....	46

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Index

Introduction.....	1
I The " fragmentation" of the American local government system	3
i The connotation of the “fragmentation” of local government system	3
ii General local government- county, city, town	7
iii School district and special district local government	8
II The pluralist democracy theories of Robert A. Dahl.....	12
i The evolution of Democracy ideas.....	12
ii The Putting forward and main standpoints of the pluralist democracy theories	13
iii The theoretical measurement of democratization - four system standards	18
III A probe into the American local government system in perspective of pluralist democracy	21
i The foundation of the pluralist democracy politics - the emergence of “the new England mode” and its social background	21
ii The manifestation of “the fragmentation” of power - the organization structure of the local government	26
iii The decentralization-the most urgent need of the pluralist democratic society	30
iv The practice of pluralist democracy principle - the local self-government system of the United States	33
v The participation of non- government organization - interest-group politics	38
vi The stable factors of American political system - the advantage of the pluralist democracy	39
Summarize	42
Bibliography	44
Postscript	46

厦门大学博硕士学位论文摘要库

引言

无论从哪个角度来讲，美国的地方政府体制都独具特色。美国地方政府以其数量庞大、结构灵活、种类多样、功能与边界相互交叉重叠而著称于世。在 1997 年的时候，大都市地区^①内地方政府的数量就到达了平均 114 个，包括两个县、42 个市或镇、49 个特别区和 21 个学区，每 10 万大都市区居民中存在的政府数量平均为 18 个。在 15 个最大的大都市区中，芝加哥大都市区内的地方政府数量最为庞大，达 1,458 个；圣路易斯大都市区每 10 万居民中存在的政府数量居于首位，达 31.7 个。^②“普通公民受到五、六个层次的政府的管理。他们向所有这些政府——联邦政府、州政府、县政府、市政府和其他政府——纳税，并帮助挑选所有这些政府单位的领导人。”^③美国学者将美国地方政府体制的这种状况称为“碎片化”(Fragmentation)。^④

尽管今天的美国地方政府形式多样、差别巨大，看起来杂乱不堪，但是，一个不可忽略的事实是，相较于世界上大多数国家的地方政府体制而言，美国地方政府的各项职能却都能得到很好的履行。那里的一切都显得井井有条。那么，有着欧洲政治制度血统，与世界上大多数国家同为代议民主制的美国，其地方政府体制为什么会如此与众不同呢？这样一种“碎片化”的地方政府体制又是如何堪负其责的呢？在这样一个庞大而“碎片化”的地方政府体系的背后，支撑它的是一种什么样的政治理念呢？

美国学者主要是从两个方面来解释他们的地方政府体制“碎片化”现状的：一方面，这样一种现状是源于美国人民强烈的“草根民主”意识。这是从美国人民民主价值的源头来说的。美国人民今天所追求的并体现于其政治制度中的民主价值，正是他们对先辈们“草根民主”意识的传承、积淀、完善和升华。另一方面，在经济帝国主义无孔不入的今天，美国人把今天的地方政府体制现状理解为他

^①大都市地区 (Metropolitan Areas) 是美国人口与地方政府统计的基本单位。

^② Alan Altshuler, etc.(ed.), *Governance and Opportunity in Metropolitan America*(Washington, D.C.: National Academy Press, 1999), p.23.

^③ [美]詹姆斯·伯恩斯 等：《美国式民主》，中国社会科学出版社 1993 年版，第 1014 页。

^④ “碎片化”本身是一个形容地方政府体制特征的中性词。但在对该词的实际应用中，存在两种含义，一是批评者从碎片化产生的经济社会的消极后果着眼，对该词的使用多含贬损；二是赞赏者认为这一特征恰恰体现了美国的民主精神，多避免使用这一词汇，而称其为“百衲被”现象，意即地方政府的多样性能够被有效地整合起来。本文从地方政府体制的客观特征这一角度，使用该词。

们的民主精神在市场价值取向上的体现。把经济学理论运用于政治学的公共选择理论认为，政治领域本质上也是一个市场，自然，政治市场的民主精神必然体现为某种市场价值取向。他们认为今天美国地方政府体制“碎片化”的现状正是美国的民主政治选择了这种市场价值取向的结果。显然，民主理论和民主价值是这两方面解释的核心。而在众多的民主理论中，笔者认为多元民主理论更具说服力，能更好地解释美国地方政府体制“碎片化”的现状。作为多元民主理论的主要代表人物，罗伯特·达尔认为，在现代民主政治中，“选举和政治竞争并不以任何颇具重要意义的方式造成多数人的统治，但是却极大地增加了少数人的规模、数量和多样性，领导人在做出决策选择时必须考虑它们的偏好。”而“正是在选举的这一特征——即不是多数人的统治，而是多重少数人的统治中，我们一定会找到专制和民主之间的某种基本差异。”^①“多重少数人的统治”正是达尔对今天代议民主制的精辟描述。

多元民主理论是如何深入、合理的解释今天美国地方政府“碎片化”的现状的呢？对这一问题的探讨即为本文的写作目的。著名政治学家托马斯·戴伊提出，有关地方社区权力的多元主义模型强调四个方面的内容，即权势的碎片化、选任官员的影响、有组织集团活动的重要性、公意和选举在决定公共政策方面的作用。^②本文在介绍地方政府碎片化现状和描述多元民主理论的基础上，尝试从这些基本的方面，论证多元民主理论对于美国地方政府体制“碎片化”特征的解释。论文包括三个部分：第一部分详细介绍美国地方政府体制的“碎片化”现状；第二部分主要介绍多元民主理论的内容；第三部分是本文的重心，以多元民主的视角，从多个层面解析了美国地方政府体制“碎片化”的现状。

^① [美]达尔：《民主理论的前言》，三联书店 1999 年版，第 181 页。

^② Thomas R. Dye, *Politics in States and Communities* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994), p.391.

一、美国地方政府体制的“碎片化”

历经两百多年的发展历程后的美国自认为是世界上最民主的国家，拥有最完美的民主。美国人骨子里崇尚的个人主义、自由、自治的理念，源于他们的先辈对个人直接参与地方事务治理的民主价值的不懈追求。美国开国先辈们心目中的民主，“是指一种直接表达大多数人意愿的政府体制，表达的途径通常是类似于古代城邦小区域能实现的民众聚会。”^① 美国人的先辈们所认可的并内化于他们心灵深处的这种被称为“草根民主”精神外化在了几个世纪以来美国政治制度和政府体制的发展历程上，在地方政府体制上就表现为地方政治权力的自治、分散化和地方政府体制的“碎片化”。

19世纪30年代，托克维尔走访美国时是这样描述他所看到的情景的：“使旅游美国的欧洲人最吃惊的，是这里没有我们通常所说的政府或衙门。美国有成文法，而且人们每天都在执行它。一切都在你的周围按部就班地进行，但你到处看不到指挥者。操纵社会机器的那只手是隐而不见的。”^② 那些操纵社会者变成了社会自身的一部分，每个人首先是他或她自己的统治者，比如在马萨诸塞州，“行政权几乎全为乡镇所掌握，但却分散在许多人之手。”^③

170多年过去了，今天，那里一如既往。美国社会的一切仍然在你周围按部就班地进行，而你仍然看不到“指挥者”在哪里。在那里，许许多多的个人通过种种不同的政府设置来参与着各级社会事务的治理。“其结果是，每个人都服从法律，不允许任一种政府变成控制整个社会的永久的、支配性的权力中心。这些就是奠定美国政府体制基础的原则和结构。”^④

（一）地方政府体制“碎片化”的涵义

美国地方政府体制的“碎片化”有确切的涵义。根据美国学者的定义，碎片化是“在城市地区，由于政府职权的划分和政府管辖权限与边界的增值而产生的

^① [美]理查德·霍夫施塔特：《美国政治传统及其缔造者》，商务印书馆1994年版，第16页。

^② [法]托克维尔：《论美国的民主》（上卷），商务印书馆1997年版，第78页。

^③ [法]托克维尔：《论美国的民主》（上卷），商务印书馆1997年版，第80页。

^④ [美]奥斯特罗姆等：《美国地方政府》，北京大学出版社2004年版，第25页。

复杂状况。”^①奥斯特罗姆从地方公共经济组织的角度，提出碎片化“可以定义为某一种特定服务安排者的集体消费单位的数量。”^②碎片化的具体内容是指，“地方政府不仅在数量特征上表现为大量的碎片，而且这些政府在地域和功能上彼此交叉重叠”，^③“在公共计划中缺乏协同”。^④在美国，大量有关地方政府的文献提及一种叫做“百衲被”（crazy-quilt）的地方政府组织模式，这是今天美国地方政府的“碎片化”现象的积极表述。这些文献甚至认为今天美国地方政府的现状只不过是历史偶然的积累，对于理性的观察者来说毫无意义。美国地方政府体制“碎片化”的真实景况由此可见一斑。

1. 地方政府的种类与数量

美国的地方政府种类多样，数量繁多，分布零散。即使是在一个州内部甚至是在一个城市地区，地方政府的多样性和差异性也是很明显的。美国地方政府大致可分为一般性和特殊性两大类。一般性政府包括县、市、镇这三种，而特殊性政府，主要有学区和特别区。特殊性政府是美国地方政府的独特之处。特殊性地方政府的特点是职能单一，以服务性功能为主，所服务的地域范围与一般性政府有交叉，但又不依附于一般性政府，有很大独立性。

可以毫不夸张的说，美国是一个国家，50种制度。事实上，美国也确实被称为是一个拥有许多政府的国家：一个联邦政府、50个州政府、87849个地方政府。在如此庞大的地方政府中，县政府为16506个，市政府为13522个，镇政府为3034个，学校特别区政府为19431个，特别区政府为35356个^⑤。仅芝加哥都市地区就有大约1000个各种不同类型的、在辖区上互有重叠的地方政府单位^⑥。而且，地方政府的数量仍在呈增加趋势。^⑦的确，单就其绝对数字而言就很大：根据美国人口普查局1987年的统计数字，美国的地方政府就有83166个。^⑧2002年时为87,525个。（见表1）

美国的一般地方政府在法律地位上的互不相属，并且具有独立的财政与行政

^① Richard Dagger, 'Metropolis, Memory, and Citizenship.' *American Journal of Political Science*, Nov., 1981, p.724

^② [美]奥斯特罗姆等：《美国地方政府》，北京大学出版社，2004年版，第131页。

^③ John J. Harrigan and Ronald K. Vogel, *Political Change in the Metropolis* (New York: LONGMAN, 2000), p.11

^④ Thomas R. Dye, *Politics in States and Communities* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994), p.368.

^⑤ (US Census Bureau, 2003)

^⑥ (James M. Burns et al., 1993: 187)

^⑦ [美]奥斯特罗姆等：《美国地方政府》，北京大学出版社，2004年版，第1页。

^⑧ [美]奥斯特罗姆等：《美国地方政府》，北京大学出版社，2004年版，第25页。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库