

# 20世纪初美国市政改革中的专家参政现象 ——以纽约为例

侯波

南开大学历史学院 天津 300071

【摘要】19世纪末20世纪初是美国城市化进程的高峰期。城市的蓬勃发展使工业化时代的种种疑难问题在人口密集、工厂林立的城市得以汇聚集中,给市政管理带来了前所未有的挑战。为解决城市问题,改善市政管理,美国各大中城市在19世纪末吹响了市政改革运动的号角,提出用专家而非职业政客来治理城市的诉求。与此同时,一些大学学者尤其是社会科学学者开始作为专家参与到市政事务中来,这一现象构成了20世纪初美国市政改革的一大特点。本文以纽约市为例,考察了大学学者在20世纪初纽约市政改革中所发挥的作用。

【关键词】市政改革 专家 纽约 市政研究局

## 一、市政管理对专家的需要

伴随着内战后工业主义的全面到来,美国社会在世纪之交进入了城市化的高峰。1900年时,美国城市人口占总人口比例达39.6%,城市数量较40年前亦有显著增加,以至于基督教福音派领袖乔赛亚·斯特朗在1898年断言,美国即将成为一个“城市国家”。<sup>[1]</sup>

城市的蓬勃发展使工业化时代的种种疑难问题在人口密集、工厂林立的城市得以汇聚集中。城市交通、公共卫生、基础设施、贫民窟以及街头犯罪等一系列问题无一不亟待市政当局的有效整治。与之相左的是,19世纪末的美国城市普遍陷入了由“城市老板”滋生的市政腐败中。城市老板既无政治思想,又乏管理才干,只知拉帮结派,侵吞公款,以权谋私,一手遮天,最为典型亦最为臭名昭著的是纽约市的“城市老板”——威廉·特威德。

在19世纪末的城市改革者看来,对改革市政的合理办法是效仿大公司的企业管理经验,将市政管理交给训练有素、具备专门知识的专家而非职业政客,正如《国家》杂志写到:“应用顶尖的专业人才”取代市政机构中的政治分赃者。1898年《纽约论坛报》的一篇文章也呼吁“科学市政”,主张由市政管理方面的专家取代政党老手的“臆断”。<sup>[2]</sup>

城市问题的涌现以及市政管理中专家的需要,引起了大学及学者们的关注。芝加哥大学校长哈里·贾德森认为城市里的大学应服务于城市。他写到:“在一座人口密集的城市中,大学的职责范畴将被视为等同于城市本身的范围。换言之,大学不应该仅仅满足于探寻科学真理,……而是应该特别致力于研究和传播与城市直接相关的各种知识形态。”纽约的哥伦比亚大学校长尼古拉斯·巴特勒也认为,尽管大学是一个面向全国的教育机构,“但它在很大程度上……依赖于其所在城市的支持”,因此,城市问题“应成为一个(大学)予以研究性、专业性和技术性考察的领域”。<sup>[3]</sup>

在大学的鼓励下,学者们对城市问题的关注集中于如何提供专业性的分析、建议和解决之道。如霍普金斯大学经济学教授理查德·伊利在其《当代问题》一书表达了对其所所在的巴尔迪摩市的关注,专门撰写了两篇关于城市发展的论文:“令城市更美好的力量:谈巴尔迪摩市的前景”、“再谈巴尔迪摩市市的前景”。芝加哥大学教授埃德温·乔丹从细菌学的角度来关注城市污染和公共卫生状况,他相信:“大城市应将其自来水供应交由专家实行专业化的操控,从而避免无知而马虎的社会人士”。<sup>[4]</sup>

市政管理对专业知识及专家的需要,同大学及其学者对城市问题的关注最终汇聚为一股大学学者作为专家参与市政的潮流。1894年,美国46个主要市政改革团体在费城成立了全国性的市政改革组织——“全国市政联盟”。联盟汇聚了当时具有改革理念的政治家、律师和记者,还包括大批来自大学的社会科学教授,如哥伦比亚大学的弗兰克·古德诺、芝加哥大学的爱德华·贝米思、哈佛大学的劳伦斯·洛威尔、康奈尔大学的杰拉米·詹姆斯、宾夕法尼亚大学的埃德蒙德·詹姆斯和列奥·罗。1900年,全国市政联盟公布了用以指导全国性市政改革的纲领性文件——《市政大纲》,涉及市政体制、公共会计、政府债务、州宪法的修订、城市公司法的制定等诸多方面的内容。在《市政大纲》的11篇署名文章中,超过一半合6篇出自大学教授或博士学位获得者之手。

## 二、纽约市政改革与大学学者的参与

作为美国第一大城市,纽约市在美国城市中的主导地位自内战后不断加强。1900年时,这里支配着全美67%的进出口贸易,设立有69家百强大企业的总部。1880至1919年入境的移民中有约2/3在纽约登岸并大量滞留。经济的繁荣和人口的膨胀对市政管理提出了严峻的挑战。尤其是1898年布鲁克林并入后,新的大纽约市的人口一跃而增至近350万,是“第二城”芝加哥的两倍,是仅次于伦敦的第二大国际性都市。

与此同时,纽约市的市政一直受到城市老板所领导的政客集团——“坦慕尼协会”的操控,市政腐败与管理不善的形势相当严峻。在这一背景下,一些具有改革意向的纽约市民和年轻政治家自1880年代起成立了各种市政改革团体,吹响了纽约市政改革的号角,较有代表性的是1882和1890年分别成立的“城市改革俱乐部”和“人民市政联盟”。

糟糕的财政状况是令纽约市政当局困扰万分的重大难题之一。1898年“大纽约市”成立后,纽约市政府的债务惊人,甚至超过了纽约州以外各州的政府债务总和。为了调查和缓解财政困难,纽约市长乔治·麦克莱伦于1905年召集了“税务与财政委员会”、“城市债务与特别评估委员会”和“会计与统计委员会”。在这些委员会中,专家学者开始受到市政当局的起用,如哥伦比亚大学经济学教授塞利格曼任职于税务与财政委员会,哥伦比亚大学政府学教授弗兰克·古德诺任职于城市债务与特别评估委员会,纽约大学财政学教授弗雷德里克·克利夫兰成为会计与统计委员会主席。尽管三大委员会只承担临时的调查、顾问职能,却代表着“专家与政府官员为解决纽约市的财政而走到一起”的趋势。<sup>[5]</sup>

身为会计与统计委员会主席,纽约大学财政学教授克利夫兰对担任政府的临时顾问并不满意。1905年,克利夫兰找到了在宾夕法尼亚大学沃顿商学院执教的威廉·艾伦,拟筹建一个独立的专家机构,为纽约市的市政管理及改革提供长期的技术支持。在克利夫兰和艾伦的召集下,许多大学学者都参加到这一机构的筹建中来,如塞利格曼担任了筹建委员会的理事长,克拉克学院院长兼统计学教授卡罗·赖特、霍普金斯大学博士艾伯特·肖亦在其中任理事。

1906年,克利夫兰等社会科学学者一手打造的“市政研究局”在纽约成立,其目的是要“让科学知识而非义愤填膺成为市政改革的动力”。<sup>[6]</sup>市政研究局的早期工作主要由克利夫兰、艾伦以及一直关注城市下层的社会改革家亨利·布鲁埃尔三人共同负责,另聘请宾夕法尼亚大学博士威廉·帕特森和5名注册会计师担任技术专家。从1906年成立至1921年更名为“公共行政研究所”的15年间,纽约市政研究局基本上是一个由专业社会科学学者领导的专家机构,如塞利格曼于1907年任研究局主席。几年后,哥伦比亚大学社会学家萨缪尔·林赛也担任过研究局的秘书长。1915年后,该局逐渐由哥伦比亚大学历史学和政治学家查尔斯·比尔德、哥伦比亚大学博士卢瑟·古立克接管。

市政研究局独立于市政体制之外,不隶属于任何政府部门,但也并非普通的市民团体,而是一个由专业社会科学学者和社会改革家组成的独立的、半专业性的组织。克利夫兰将市政研究局比作政府的“医生”,它要对政府进行科学的诊断,以此为基础开出药方,来确保政

(下转第431页)

NGO,是英文“non-government organization”一词的缩写,它的原动力是志愿精神,也是公民社会兴起的一个重要标志。它们不是政府组织也不是经济组织,所以不依靠权力和利益驱动。

发达的现代社会需要拥有发达的各类非政府组织,有数据显示,美国社会存在的非政府组织总数目前超过200万个,其所有的经费总数超过5000亿,为其工作的人员超过900万人。而如此庞大和活跃的非政府组织机构(NGO),是与美国“大社会、小政府”的制度结构相配套的。社会体系庞大而复杂,如果非政府组织单一且力量薄弱,必然很难起到社会与政府之间缓冲器的作用。

在我国,目前非政府组织的发展经历着一个缓慢、曲折的萌生过程,国内目前已具有一定规模。2011年社会蓝皮书显示,截至2009年底,登记注册的社会组织将近42.5万个。伴随着社会主义市场经济的进一步发展、改革开放的深入进行和思想的进一步解放、社会的进一步发展,中国非政府组织将迎来更快的发展速度,将为政府与群众之间建立起更加完善的沟通渠道,沟通内容也会更加全面而细致。非政府组织在我国方兴未艾,前景广阔,大有可为。同时,中国非政府组织又处在一种举步维艰的境地,存在种种不利条件的制约,诸如法制建设不完善,税收优惠不到位等等,致使各种非政府组织普遍规模偏小、资金有限、人员不足、服务质量不高,对政府、企业和社会公众的影响力也十分有限。由此可见我国非政府组织的发展还有巨大的空间,发展非政府组织还有艰巨而漫长的路要走。“小政府,大社会”不仅是现代社会的基本趋势,也是中国发展的必然要求,是我国政治体制、社会管理体制改革的必由之路。因此,中国政府应该积极鼓励和大力推动非政府组织的建设,适当放权给非政府组织,减轻政府负担,为政府职能的转变提供持续的动力。

#### 第四,增强政府公信力,改善干群关系

政府是连接国家和人民的纽带,政府和群众有矛盾,必然导致政府的公信力下降。在我国,几千年沿袭下来的“官本位”现象严重存在。干部作风不正,处理事情形式主义、官僚主义,让处在利益链末端的老百姓苦不堪言,长期积压的不满情绪,很容易就被激发出来,酿成重大群体性事件。

一旦出现恶性事件,政府就往往暴露在处理问题态度上的漏洞和缺陷。先是封锁消息,如不慎消息泄露,要么避而不谈要么立刻发布虚假信息掩盖其真实性。现在网络的发达,人民群众素质的提高,谎言很容易被揭穿。政府要做到信息公开,加强透明度,揭开“封锁消息”

的神秘面纱,让大家看到真真切切为老百姓服务的政府。此外要加强群众监督和问责机制,依法约束政府官员的行为。

而群体性事件的处理过程中,为了保证问题的合理平稳的解决,使群体性事件由“隐性”变为“显性”的推动者是政府。政府要改变职能首先要求党政干部要摆正心态,不应将群体性事件简单定性,只看其坏的一面,根据唯物辩证法的观点,事物都具有两面性,在一定条件下也可以相互转化。政府治理模式的转变跟不上公民权利意识觉醒的速度。这样的情况迫使政府职能的转变,使其由管理型政府转向服务型政府。“‘服务型政府’是指在公民本位、社会本位理念指导下,在民主制度框架内,把服务作为社会治理价值体系核心和政府职能结构重心的一种政府模式或曰政府形态。”<sup>[1]</sup>让更广大群众有机会更广泛的参与政府管理。这样政府才能深入群众,了解群众,帮助群众。服务型政府首先是民主的政府,政府不包揽一切,要适度放权给社会组织、团体等,实现由全能型政府向有限型政府的转变。在建设服务型政府时,要坚持“以人为本”,以最广大人民群众的利益为本,增强政府的服务理念,改善干群关系,提高政府办事效率。只有这样,才能真正消除使群体性事件发生的根源,促进社会健康、稳定、和谐发展。

#### 参考文献

[1] <http://news.sina.com.cn/c/2008-11-27/034916732305.shtml> 访问日期:2011-09-21

[2] 让·诺埃尔·卡普费雷.谣言——世界上最古老的传媒[M].郑若麟译.上海:上海人民出版社.2008(8)

[3][法]吉斯塔夫·勒庞.乌合之众[M].桂林:广西师范大学出版社,2007(56)

[4] 施雪华.“服务型政府”的基本含义、理论基础和建构条件[J].社会科学.2010(2)

注释  
[1] <http://news.sina.com.cn/c/2008-11-27/034916732305.shtml> 访问日期:2011-09-21

[1] 让·诺埃尔·卡普费雷.谣言——世界上最古老的传媒[M].郑若麟译.上海:上海人民出版社.2008(8)

[1][法]吉斯塔夫·勒庞.乌合之众[M].桂林:广西师范大学出版社,2007(56)

[1] 施雪华.“服务型政府”的基本含义、理论基础和建构条件[J].社会科学.2010(2).

(上接第429页)

府的长久健康。因此,市政研究局与市政府之间的联系,最初是通过横向合作来展开的。

研究局与市政当局之间的合作始于1906年对曼哈顿区市政开支的调查。该调查得到财政局长梅茨的配合,结果发现曼哈顿区区长、坦慕尼协会成员约翰·埃亨存在违法及渎职行为。纽约市长麦克莱伦任命了独立派民主党人约翰·米歇尔对埃亨进行审查。在研究局负责人之一布鲁埃尔的协助下,米歇尔于1907年7月向麦克莱伦提交了审查报告,肯定了市政研究局对埃亨提出的“低效、渎职、浪费和腐败”的严重指责,直接导致埃亨遭到罢免。

“埃亨事件”肯定了研究局调用市政记录的合法性,为市政研究局进一步被市政当局接纳打下基础。由于克利夫兰和艾伦等财政学家对城市财政的关注,研究局主要致力于将预算制度引入市政机构。如1906年,由于市卫生局资金匮乏、财务混乱,研究局在对卫生局进行了调研后,公布了一项《制定地方预算》的报告,建议卫生局通过职能划分、会计分类和详细记账的方式,对该局的财政收支进行完整监督。1907年,研究局又与财政局、新成立的市政调查与统计局合作,将预算制度扩大至更多的市政部门,如合同监察局、人事服务局、教育委员会等。预算制度要求各部门在详细的职能分类的基础上,“提交反映各类要做的工作或公共服务所要求的拨款总数的预算”,从而有效约束了腐败官员对市政资金的肆意侵吞。研究局以预算制度来改革市政的努力引来了许多市政官员的赞赏。如财政局长普伦德加斯特在1915年写道:“市政研究局提供的服务和榜样作用对城市行政管理有极大的帮助。”合同监管局局长蒂尔登·亚当森也坦承该局十分依赖研究局,他说:在拟定年度预算时,“我们全权委托市政研究局为我们工作,(布鲁埃尔)先生和艾伦博士都很慷慨,尽其全力给我们帮助,我们不仅欢迎它,而且需要它。事实上,没有他们的帮助,我们几乎

寸步难行”。<sup>[7]</sup>

由于研究局在纽约市政改革中的突出表现,该局的一些专家学者陆续受到政府的任用,在政府机构中担任要职。1911年,克利夫兰被塔夫脱总统任命为节约与效率委员会主席。该委员会撰写了一份《国家预算的必要性》的报告,旨在将纽约市政研究局发起的预算改革推广至联邦政府,最终使国会在1921年通过了《预算与会计法》。1914年,随着改革派官员约翰·米歇尔获选为纽约市市长,与之一直密切合作的布鲁埃尔被任命为市财政局局长和退休金委员会副主席兼秘书长。1915年,艾伦亦离开市政研究局,来到华盛顿,在威尔逊总统的工业委员会中担任顾问。

总而言之,在20世纪初的纽约市政改革中,大学学者是通过组建市政研究局和个人受任公职两种方式向市政当局提供专家服务的。纽约市政改革中的“专家参政”现象,尽管万个案,却在一定程度上反映出日益复杂的工业-城市社会中政府事务对专家的需要,这也是20世纪初美国从城市到州、联邦层面的进步主义改革的一大特点。

#### 参考文献

[1] Josiah Strong, The Twentieth Century City, The Baker & Taylor CO., 1898, p33.

[2][6] John Louis Recchiuti, Civic Engagement: Social Science and Progressive-era Reform in New York City, p33, 104.

[3][4] Steven Diner, A City and Its Universities: Public Policy in Chicago, The University of North Carolina Press, 2009, p19-20, 28.

[5][7] 乔纳森·卡恩:《预算民主:美国的国家建设与公民权,1890-1928》,格致出版社/上海人民出版社2008年,第8、52页。