

国际论坛：地方政府创新与公民社会发展

给分权划底线，为创新设边界

——地方政府创新的法律环境探讨

[美国] 蓝志勇

(美国亚利桑那州立大学 公共管理系, 亚利桑那 凤凰城 3720, 411N)

[摘 要] 美国界定联邦与州政府、州与地方政府关系的几个重要法案,对于更好地建设当代中国中央与地方关系、政府与公民关系有着一定的借鉴意义。美国联邦宪法中对州政府要求的互惠条款和不得作为条款,界定了州与州之间的关系和联邦对州的绝对控制权;在特殊情况下的授权和应急法案,给了政府官员和职能部门在危机事件发生时必要的自由裁量和应急权力;宪法对公民权的界定和保护,确立了包括联邦和地方各级政府行政权力的边界。在州法层面,迪龙法和地方管理特许权法一张一弛,既确定了州政府对地方政府的绝对领导权,又给了地方政府发挥自主能动性的巨大空间。这些法案是集权和分权的底线、政府创新的边界,它们既维护了上级政府的领导权,保护了公民的基本权利,又给予地方相当的自主管理权和发展空间。

[关键词] 中央与地方关系; 迪龙法; 地方管理特许权; 分权; 地方政府

[中图分类号] D035.5 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1008-942X(2007)06-0016-09

The Bottom-line of Decentralization and Boundaries for Innovation : A Discussion on the Legal Environment for Government Innovation

LAN Zhi-yong

(Department of Public Affairs, Arizona State University, Phoenix 3720, 411N, U. S. A.)

Abstract : This paper discusses the critical articles and clauses in the U. S. Constitution and state legislations on the relationship between Federal and State Governments and between the State and Local Governments with an emphasis on their relevance to China's central/local government relations reform. The principle of reciprocity and the mustn't-do terms in those laws clarify the working relationship between state governments and the federal supremacy over the state; the articles on delegation of power in emergency situations give relevant government officials and departments necessary authority to handle emergency situations at the time of need; the articles on citizen rights set boundaries for governmental administrative authority. Also, at the state government level, Dillon's Rule and the Home Rule charter work in tandem to maintain state supremacy over local government while at the same time give local government autonomy in handling local affairs innovatively. These articles and clauses serve as the bottom lines for

[收稿日期] 2007-06-28

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[作者简介] 蓝志勇(1956-),男,美国亚利桑那州立大学公共管理系教授,浙江大学光彪特聘教授,公共管理学博士,主要研究方向为公共行政和公共政策理论、地方政府、市政管理等。

decentralization and set the boundaries for governmental innovation. They create a legal environment in which authority of the upper level government is maintained while at the same autonomy and innovations are allowed to the local government for handling their own affairs.

Key words : central local relations ; Dillon's Rule ; Home Rule ; decentralization ; local government

一、引言

苹果公司创建者之一卡瓦萨奇 (Guy Kawasaki) 说过:“ 在生活中, 你可能犯的最大错误是接受已知的东西, 拒绝未知的。你应该正好相反, 挑战已知, 拥抱未知。” 林肯也说过:“ 过去那些安静的成规, 对暴风雨式的当前形势是不合适的。既然我们面对新的问题, 我们就必须要有新的思维和新行动。我们必须解除我们过去的束缚, 然后我们才能拯救我们的国家。” 这两段话, 前者是现代高科技公司生死存亡的金科玉律, 后者是开创美国新纪元的指路明灯。它们的共同特点就是不满于过去, 勇于创新, 拥抱未来。

但是, 创新概念运用在公共管理或政府工作领域, 则又有一些更多的考虑。因为“ 公共管理是人类协调合作的技术 它是人类控制自己文化和环境的工具。它的目标是既维护稳定又同时争取变化和革新”^[1]。也就是说, 政府创新是以稳定为前提的。从更一般的意义上来看, 稳定和变革是一对博弈的力量, 没有稳定, 就谈不上变革; 同样地, 不变革, 就不可能有长期的稳定。在实践中, 只有兼顾二者, 才能相得益彰。

地方政府在政策执行、公民服务、地方经济发展、维护和改进地方政治、经济、社会和环境的基础设施中起到至关重要的作用^[2]。长期以来, 人们认为政府特别是地方政府是保守的, 反对变化的。在一篇探讨美国州政府和地方政府创新的报告中, 海斯指出, 地方政府“ 绝对充分地具备了明天还做今天一样的事情的能力。这种政府不是设计为从事高效、高反应性、高灵活性和进行创新工作的政府。任何想要这样做的人必须与现有的习惯势力作斗争, 反潮流而动。而现有的政府结构完全没有任何多余的能力来创新 新的项目和思想慢慢地适应性地在完全恶意和不适的环境中进行”^[3]。

海斯的话代表了很多人对地方政府的看法, 在一定意义上也反映出地方政府的管理现实, 如资源不够, 传统惯性势力强等等。最近几十年来, 西方国家的分权、减税和新自由主义改革, 更使得地方政府必须面对递减的中央政府或联邦政府拨款、递增的公民要求和不断增长的地方服务责任。在此情况下, 不少地方政府捉襟见肘, 更不用说有多余的人员或资源来从事创新。但同时, 困境也使得地方政府另辟蹊径, 寻求新的出路^[4-6]。地方政府创新, 正是在这样的条件下成为了热门话题^[7]。

在中国, 建国以来的几十年间, 地方政府的重要功能常常不能得到高水平发挥, 间或也会发挥过度, 以致使中央感到失控, 要上紧箍咒。中央与地方的关系, 走不出中国历史上常见的“ 一抓就死、一死就放、一放就活、一活就乱、一乱又抓、一抓又死 ” 的怪圈。因此, 中国的传统智慧倾向于主张稳定压倒一切, 而代价往往是社会能动性和原创力受到影响, 巨大的社会能量被压抑和内耗。

改革开放后, 巨大的社会能量被激发, 中国的社会管理机构 —— 中央和地方政府 —— 面临着新一轮的治理挑战。其中, 中央政府如何处理与地方政府的关系, 做到抓而不死, 活而不乱, 允许和鼓励地方政府创新, 走出历史的怪圈, 成为一个紧迫而艰难的课题。以往中国的中央与地方关系类似于唐僧与孙悟空的关系。唐僧对孙悟空过大的本事心有芥蒂, 不到完全发挥出来就要念紧箍咒, 早

早卡死,以防万一失控,不好收拾。处理中央与地方关系的理想目标应该是将其改变为如来佛与孙悟空的关系。孙悟空有能力尽量发挥,出不了大问题,有了问题也能被如来佛轻而易举地解决。

那么,如何使这种如来佛与孙悟空的关系成为可能呢?本文在考察美国多级政府间关系创新的历史经验基础上提出,如果中国能够找到创新地方政府法律环境的途径,给地方政府分权设底线,为创新设边界,则地方政府的创新潜力就可以大大发挥。也就是说,建立新型合理的法律环境,是鼓励地方政府创新,激发中国经济、社会和政治发展的有效路径。

二、创新治理概念,界定中央与地方政府之间的关系

在不同历史时期,政府处于不同的社会环境,有着不同的特点和治理目标,依靠的是不同的技术和不同的组织结构。这些特点,从政治、经济、社会和组织层面集中反映在表 1 中^[8]:

表 1 不同社会形态、政府目标及其社会特点

社会形态	原始社会	封建社会	现代社会	后工业社会
政治	法理依据	天赋王权	法理契约	权威表述
	政府目的	国王领主利益	经济发展	人性的发展
	政治价值观	隶属领主	民主、平等、稳定	民主、平等、和谐
经济	主要经济组织	家庭、氏族	企业	有效虚拟
	主要产业结构	游牧农耕	第一、二、三产业	第三产业
	生产力	低下	丰富到过剩	高度
	科学技术使用	无或少	大规模	自动
	交通信息交流	慢	快	无障碍
	决策模式	家长	立法和组织讨论	开放参与
	资源	存在但不能开发	少量开发	大规模开发
社会价值观	礼仪	重天、人	多元化	多元淡化
	价值观念	命中注定	土地是命根子	有钱能使鬼推磨
社会组织	社会形态	流动/农村	城市	对生命和幸福的追求高于一切
	社会结构	父系、母系	现代科层	乡村都市
	政企社会关系	封建科层	网络	网络、能动、多元、制衡
	家族统治	绝对君主权力	税收、规制、利益团体	

表 1 说明,政府创新就是在新的思维和价值观念基础上,运用新的方法、新的管理机制,实现新的目标。从社会形态的变革来说,政府创新实际上是有边界的。从原始社会、封建社会到现代和后工业社会,每一种社会形态都有自己的显著特点,从不民主和不公正走向民主和公正,使用的技术手段和管理机制也越来越复杂。现代政府的基础是法理契约,也就是政府与人民的关系不是统治与被统治的关系,而是人民创造自己的政府机构来为人民服务的关系。国家的主体,从君为民纲的封建时代进入了以民为本的新时代。从这个意义上来说,中央与地方政府的关系就是共同为民服务的合作者的关系,不是谁大谁小的关系,它们共同寻求的是将服务效率最大化的目标。中央政府对地方政府的领导地位,是建立在经过讨论的法理基础之上的。

这一概念在美国的府际关系中得到了很好实践,值得我们认真研究。有人说,美国是联邦制的分权国家,而中国是中央集权的国家,文化传统不同,没有可比性。但事实上,联邦制也是一种中央集权制。它要解决的是如何将具有很强自治传统的美国地方政府(殖民时代的产物)纳入到中央权

威的旗帜之下。美国建国两百多年来联邦政府与地方政府的博弈,反映的就是这个主题。另一方面,中国具有中央集权的悠久传统。改革开放政策取得成功的一个重要经验就是中央给地方放权,鼓励地方的积极性和创造性。中美两国看似截然不同的过程,却走向同一个目标,即寻求中央与地方权力的合理分配和职能分工。关键之处不是英雄从哪里来,而是英雄要到哪里去。基于这个立论,我们先来看看美国的具体做法。

三、美国联邦宪法对州政府权力的定义与限制

美国是两级立法的国家。联邦政府制定国家大法,对州政府的权力、地位及其与联邦政府的关系作了详细具体的定义和限制。州政府则在联邦政府的法律范围内具体管理县市以下的政府。州政府有对州内事务管理的绝对权力,但必须以联邦宪法为边界。这就是所谓的不得作为法案。

联邦宪法的第一款第十节明确规定,任何州政府之间不得订立条约、建立同盟或成立联合体;不得铸造钱币;不得发放信用券,或用金银币以外的任何形式偿还债务,或通过就事论事地剥夺财产、改变合同责任或授予崇高荣誉的法律(在事件发生后,在没有事先存在的法律基础上临时立法)。

除非在执行绝对必要的检验法,任何州都不能在没有国会同意的条件下,设立进出口的关税;在特殊情况下得到的任何进出口关税收入,都归联邦政府国库所有。并且,所有的相关法律,国会都有控制和修改权。

在和平时期,没有国会同意,任何州都不得收取港税、豢养军队、战舰,或与其他州、国外政权签订条约,或参加战争,除非已经遭到实际的侵犯或面对紧急的、不可避免的危险。

宪法中还有要求各州互惠的条款,展现大国统一管理的原则。比如,宪法第四款第一节规定,各州互相承认各自的政府法令、文件、司法程序。国会也指定相关的法律,使各州的公众法令、文件和司法程序得到认可。第二节规定,各州的公民也享受别州的公民权和豁免权。一个在某一州犯罪的人,如果因躲避司法公正逃到其他州,并在其他州被发现,应该应他所逃离的州的行政官员的要求,将其递解回他犯罪的州。任何在某一个州有服务和劳工责任的人,即便逃到了别的州,也不能逃避他在本州服务和劳工的责任,在责任州的要求下,应被遣返。

宪法也对联邦政府的责任和权力有所定义和限制。一方面,宪法明确说明了国会、总统和法院的各项权力;另一方面,也对这些权力进行了限制。

在权力责任方面,联邦宪法第八款指出,国会有权规定并征收税金、捐税、关税和其他赋税,用以偿付国债并为合众国的共同防御和全民福利提供经费;但是各种捐税、关税和其他赋税,在合众国内应划一征收;以合众国的信用举债;管理与外国的、州与州间的,以及对印第安部落的贸易;制定在合众国内一致适用的归化条例和有关破产的一致适用的法律;铸造货币,调议其价值,并厘定外币价值,以及制定度量衡的标准;制定对伪造合众国证券和货币的惩罚条例;设立邮政局及延造驿路;为促进科学和实用技艺的进步,对作家和发明家的著作和发明,在一定期限内给予专利权的保障;设置最高法院以下的各级法院;界定并惩罚海盗罪、在公海所犯的重罪和违背国际公法的罪行;宣战,对民用船舶颁发捕押敌船及采取报复行动的特许证,制定在陆地和海面虏获战利品的规则;募集和维持陆军,但每次拨充该项费用的款项,其有效期不得超过两年;配备和保持海军;制定有关管理和控制陆海军队的各种条例;制定召集民兵的条例,以便执行联邦法律,镇压叛乱和击退侵略;规定民兵的组织、装备和训练,以及民兵为合众国服务时的管理办法,但各州保留其军官任命

参见 *The Constitution of the United States*, 详见 http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm, 2007-05-21。以下关于美国联邦宪法的引文皆来源于此。

权和依照国会规定的条例训练其民团的权力;对于由某州让与而由国会承受,用以充当合众国政府所在地的地区(不超过 10 平方英里),握有对其一切事务的全部立法权;对于经州议会同意,向州政府购得,用以建筑要塞、弹药库、兵工厂、船坞和其他必要建筑物的地方,也握有同样的权力;并且为了行使上述各项权力,以及行使本宪法赋予合众国政府或其各部门、官员的种种权力,制定一切必要的和适当的法律。

在权力的限制方面,宪法修正案第一款指出,国会不得制定关于下列事项的法律:确立国教或禁止信教自由,剥夺言论自由或出版自由;剥夺人民和平集会和向政府诉冤请愿的权利。修正案第二款指出,管理良好的民兵是保障自由州的安全之所必需,人民持有和携带武器的权利不得侵犯。修正案第四款规定,人民的人身、住房、文件和财物不受无理搜查扣押的权利不得侵犯;除非有合理的根据认为有罪,以宣誓或郑重声明保证,并详细开列应予搜查的地点、应予扣押的人或物,不得颁发搜查和扣押证。修正案第五款规定,非经大陪审团提出报告或起诉,任何人不受死罪或其他重罪的惩罚,唯在战时国家危急时期发生在陆、海军中或正在服役的民兵中的案件不在此限。任何人不得因同一犯罪行为而两次遭受生命或身体伤残的危害;不得在任何刑事案件中被迫自证其罪;未经正当法律程序,不得剥夺任何人的生命、自由或财产;非有恰当补偿,不得将私有财产充做公用。

第十五修正案第一款规定,合众国公民的选举权,不得因种族、肤色或以前是奴隶而被合众国或任何一州加以拒绝或限制。

宪法对联邦政府与州政府的权力也有限定,如第四款第三节规定,国会有权接纳新的州进入联邦,但不能在没有州立法机构和国会本身同意的情况下,在现有的州内建立新的州。国会有权力制定或者废除与国家的土地和财产有关的规制,但不能有对国家或州有偏见的要求。第四节规定,美国政府将保证每一个州都拥有共和形式的政府,保护各州不受外来侵犯,或在立法部门或行政官员(当立法部门无法开会的情况下)的请求下,保护州不受内乱暴力的骚扰。第十修正案明确指出,宪法中没有明确赋予联邦政府但也没有被明文禁止的政府权力,归于州政府或者人民。即州政府被认为是人民权益的最终代表。

宪法中还有一些应急法案,使得在紧急情况下,有人负责对事情的处理采取措施。如第三款讨论总统权力时规定,总统应经常向国会报告联邦的情况,并向国会提出他认为必要和适当的措施,供其考虑;在特殊情况下,他得召集两院或其中一院开会,并得于两院对于休会时间意见不一致时,命令两院休会到他认为适当的时期为止。

第二十五修正案第一款规定,如遇总统被免职、死亡或辞职,副总统应成为总统。第二款规定,凡当副总统职位空缺时,总统应提名一名副总统,经国会两院都以过半数票批准后就职。第三款规定,凡当总统向参议院临时议长和众议院议长提交书面声明,声称他不能够履行其职务的权力和责任,直至他向他们提交一份相反的声明为止,其权力和责任应由副总统作为代理总统履行。

宪法还规定,任何一州在参议院的代表出现缺额时,该州行政当局应发布选举令,以填补此项缺额。但任何一州的议会,在人民依该议会指示举行选举填补缺额以前,得授权本州行政长官任命临时参议员。

美国联邦宪法是美国建国时期的政治和社会精英分子广泛讨论和争论的结果,加上后来的若干修正案,它清楚地界定了州政府权力、义务和州与州之间的互信互助关系,也承诺对州政府的义务和保护。它是具有至高无上威力的国家大法。联邦宪法使一个历史上分散的国家团结在有统一理念和宪法法治的精神之下。比如说,各州相互承认法令、文件和程序,使得在一个州获得的驾驶证、身份证、车牌或一些企业营运执照可以自由地在另外一个州使用,简化了公民的迁徙手续和过程,鼓励了全国市场的形成。州政府不具备外交、军队和货币印刷的权力,也不能互订条约,避免了地方政府与联邦政府分庭抗礼的可能。司法引渡保证了全国范围内的治安水平。公民权和地方政

府权力的保护,限制了各级政府行政权力的无限扩大化。应急条款的存在,使法律不至于过分僵化,维护了国家机器在特殊情况下的正常运转。有了这样的国家大法,并用强有力的司法体系来保障它的严肃性,中央政府担心地方做大的疑虑就可以大大降低了。

四、迪龙法(Dillon's Rule)

美国联邦宪法界定了联邦与州政府的关系,但对州以下的地方政府管理却只字未提。这为后来的州与地方政府的关系留下了悬念。

这个问题在19世纪中叶由于两个重要的法庭判例而得到了解决,即迪龙法和地方管理特许权法(Home Rule)。这两个法律,相辅相成,一张一弛,是美国州政府管理地方政府的法宝。要了解美国的地方政府,必须从这两个法律出发。它们开始时被用来界定城市(集团)与州政府的关系,后来延伸到县、镇和县区政府。这两个法律,对建立中国地方政府的法律环境有着重要的启示意义。

在西方国家,市政府(或曰“市政集团公司”)与国家之间的关系贯穿整部文明史。西方文明的源头常常被追溯到尼罗河和中东的底格里斯、幼发拉底两河流域。从那个时候开始,到古希腊、古罗马、中世纪的欧洲和新大陆的英国,西方出现过许许多多的自治城邦。市(municipal)这个词,就是从罗马语 municipium 演化过来的,意为虽然从属于罗马但又是自由的和有能力治理地方事务的城邦。在17世纪英国向外殖民的时候,集团公司或治理区都是由殖民地政务官(governor)签署的合同或宪章而设立的,它们是相对独立的管理单元。

在美国独立后的许多年里,地方政府的主要部分——城市政府——都享有十分宽松的自治自由,很多城市继续按原有的宪章运作,相当独立。1820年以前,美国的城市人口都在5万人以下,没有值得州政府注意的大规模行为。州政府也没有习惯或传统干预地方事务。地方事务也比较简单,地方政府也不注重城市公共服务。比如说,有的城市开始禁止牲畜出户,但是却让猪满街乱跑,原因是猪会吃城市垃圾。

19世纪中叶以后,工业化进程的加快使城市服务的压力增大。城市政府一般都比较小,组织不完善,政治腐败,不能妥善应对急剧增加的社会矛盾。公众普遍认为城市是万恶之源。于是,州政府加大对地方政府的干预力度,开始积极参与地方事务,其中与市政府争夺管理权的矛盾日益突出。

州政府开始对市级政府加大控制力度,市级政府也进行反弹。于是,密西根法官汤姆库利(Thomas Colley)等提出了地方政府具有生而有之的地方自治管理权的主张。他们认为,这种权力可以被追溯到历史上的殖民时代,当时的市政府都是自治的。他们指出,宪法定制者们承认了这个从殖民时代留下来的地方政府自主权,除非州政府的宪法中已经有具体条款否定地方政府的这种自治权,否则这种权力就应该归市政府所有。有几个州的法院采纳了这种地方政府生而具有自主权的意见。到19世纪中叶,州政府与地方市级政府如何分权已成为了许多州面临的紧迫问题。这是迪龙法问世的历史环境。

约翰·迪龙是一位著名法官。他在1865年任阿华任法官任上,裁决了一个克拉克对迪摩斯城的判例,由此建立了迪龙法的先例。当时的的问题是,权力腐败严重,州或市政府的工程承包特权化,给它们的关系户从中获利;同时,市政债务增加。迪龙的判例对如何界定城市的独立法人地位,以免债务继续增加提出了一个解决方法。但迪龙法真正产生影响是在迪龙当上联邦大法官后,他在1872年写了一本名为《市政公司》的巨著,系统论述了市政府的功能及其与州的关系。他还将这一思想运用到联邦法院的判例之中。

迪龙生长在美国工业化初期的混乱年代。许多城市发展迅速,同时也非常腐败、低效。腐败的政治操作笼罩着许多地方政府。迪龙对地方政府和地方官员的信任感极低。据称他说过:“那些智

慧的、有企业管理经验和道德修养的人,一般都不在地方的市政府任职。市政府的行为常常是奢华和不够聪明的。^[10]

在 1907 年亨特对匹茨堡的判例中,联邦最高法院引用了迪龙《市政公司》中的思想,采用了迪龙强调的州政府对地方政府的管理权。联邦判例还支持了宾夕法尼亚州政府在大多数居民的反对下,要将两个城市合并的决定。至此,迪龙法被许多州的法庭广泛采用,成为了界定美国州与地方政府关系的一个重要支柱。

迪龙法的具体内容是,地方政府基本没有生而具有的自主管理权,它只有三种权力:(1)州政府白纸黑字中明确赋予的权力;(2)这些赋予的权力中必然隐含的权力;(3)那些与市政府所表述的目的有必然关系而不只是能给它带来方便的权力。迪龙法对地方政府的制衡较大。迪龙认为,当在赋予地方的权力上有争议的时候,解释权和决定权在州政府。

迪龙写道:“市政公司(市政府, municipal corporation)是州议会所创立,也从州议会得到它的权力和地位。州议会赋予市政公司生命,否则它就不能生存。既然州议会能创立它,也就能够使之消亡,当然也能够控制和管理它。”^[11]在 1907 年亨特对匹茨堡的判例中,联邦最高法院写道:“市政公司是州政府的政治分支,是州建立的执行州政府政治意图的机构,它们的数量、功能、权力、管辖区和拥有权力的时间完全取决于州政府的决定。”^{[11]167}

尽管当时对迪龙法的反对意见不少,但它很快开始占据主流地位。由于联邦宪法没有对州议会进行制衡,州政府开始深刻介入市政管理,甚至深入到要制定特别法律来管理某个市乃至某个市里面的部门(局)。州政府经常修改市政宪章,而且还推行特别法案,照顾州议员们自己的朋友,惩罚他们的敌对力量,以增强他们自己的利益和权力。州政府也会与地方政府同流合污。

五、地方管理特许权的出现

面对这种滥权,州政府也开始制定法律,限制自己制定过细的地方特别法。有的州则完全禁止制定地方特别法。州政府开始用笼统的、一般性的法则赋予地方政府(市政府)一揽子权力,而不是就事论事地制定很具体的法律。

早在 1884 年,新墨西哥地区就开始让市政府根据州宪法成立市政集团,即成立像公司一样具有法人地位的政府。1911 年 1 月 21 日生效的新墨西哥的州宪法严格限制州议会制定地方特别法律条款的权力,目的是限制州政府对地方事务过细干预以及限制州的腐败行为。不少州开始制定类似的法律。但是,由于这些州政府没有同时修改州宪法来赋予地方政府更多地方自主管理权,这就形成了一个权力真空。州议会的权力受到了限制,但相应的权力却没有下放给地方政府。对城市改革者来说,一个新型的州与地方(市县)的关系必须形成。一方面,地方政府必须要有权力处理好地方事务,而不必事事都要请示州政府,他们要求通过特别法律。另一方面,州政府对地方政府的绝对管理权又不受挑战,这是迪龙法的精神。这两方面就是地方自主管理特许权的核心思想。

地方自主管理特许权是州政府将自己的权力授予它属下的一个政府管理单元,如县、市、镇、村。Home Rule 也常常被翻译为地方自治权。由于中国也有自治区,并且含义不太一样,直接翻译为地方自治有可能会造成理解上的偏差。准确地说,Home Rule 应该被翻译为地方管理特许权。因为这种权力是特许的,内容不尽相同,处于宪法和各种管理条例的约束之下。一般来说,州政府在法律条文中界定市政府的权力,这些权力包括地方管理授权的特别条款,一般性或分类性授

参见 Hunter v. Pittsburgh, 207 U. S. 161[1907]。

权条款(适用一组或一类特点相同的城市,如人口数量达到多少人以上),或综合的地方自主管理权条款。这种特许权只限于一些特定的管理领域,需要经常性地对其作出司法解释。但它不是完全自治的概念,而是增加地方管理的自主灵活性、限制州政府对地方政府过于经常性地干预的概念。换句话说,地方并不是完全自治的,只是在管理过程中有权避免被上级政府过细和过于频繁地干预。这种管理的特许权没有一个全国的统一标准,在每个州甚至每个市县都可能不同。每个州对地方管理特许权的条款由州立法机构通过和批准,一旦形成生效,要下一次立法讨论才能变动。可见,它不是自治,而是在上级政府授权的条件下,地方管理权限的一种有条件和有底线的扩张,是一种上级政府对下级政府用立法的方法来进行管理的一种形式。所以说,Home Rule 这一概念的准确翻译,应该是“地方管理特许权”。

一般说来,拥有地方管理特许权的地方政府能享受更大程度的地方自主管理权,而处于那些不允许地方管理自主的州的地方政府,其自由度相对较小。而且,并不是所有的地方政府都将这种授予它们的地方管理权用到极致。相对而言,功能方面的权力最经常被使用,并尽可能被扩大。

地方管理特许权一般有四种:第一种有关地方政府机构设置,比如说,地方政府被赋予自己选择政府形式、政府宪章和修改宪章的权力;第二种有关政府权力功能,即地方政府被授予自行管理地方事务的权力,有的是比较宽泛的权力,而有的又会受到各种不同程度的限制;第三种是财政方面的自主权,即地方政府被授予决定它们财政收入的来源、税率、借款和其他与财税相关的活动的权力;第四种是人事管理权,即授予地方政府在制定人事雇佣法则和条件,包括工资水平和工会条例、集体协商谈判等方面的决策自主权。

地方管理特许权也许不一定适合所有的城市,但在管理方面它有很多好处。它可以迅速而有效地解决复杂的地方问题,而不必等待州政府立法;它可以让社区自己选择最适合它们的政府管理形式,选择解决它们自己问题的最好方法,鼓励创新。有条件的地方政府都会申请特别地方管理权,这样,除了州法明文规定不属于它们的权力外,它们都有相当的地方自主权力。有时,在同一个州,有的县市申请了地方管理的特别权力,有的则没有。比如说,在新墨西哥,大多数县市政府还是处于迪龙法管理之下,只有少数县市政府申请了地方管理特许权。

六、法律环境是地方创新的保障和催化剂

美国联邦宪法将联邦政府与州政府之间的关系以及州政府在政治权力层面的行为作了清楚界定。宪法中对州政府要求的互惠条款和不得作为条款,界定了州与州的关系以及联邦政府对州政府的控制能力;在特殊情况下的授权和应急法案,给了政府官员和职能部门在危机事件发生时必要的自由裁量和应急权力。只要这部宪法得到执行,地方政府与中央政府分庭抗礼的可能性和紧急条件下政府工作一筹莫展的可能性就大大降低了。

迪龙法把县市级地方政府的生杀大权毫无保留地交给了州政府,分权的底线得到了清楚界定,也就没有了争议。地方管理特许权则从管理灵活性角度出发,把不同类型但相对自由的管理权限,以订立契约的方式交给了有能力的县市级地方政府,不经程序不得随意改动,使地方政府有了相当大的自主空间,供地方官员和人民发挥想象力和创造力,挥洒他们的创新热情。这些地方管理特许权都有自己的边界,不可随意逾越。但在这个范围内,创新的空间很大,没有风险。当然,法律环境还要靠文化环境和管理环境来支撑。但是,没有制度化的法律环境,地方政府的创新就难以保有持久的活力。

迪龙法和地方管理特许权法案一张一弛,既赋予州政府对地方政府的绝对领导权,又给了地方政府巨大的发展空间和自主能动的空间。此外,联邦宪法中对公民权的界定和保护,设定了政府行

政权力的边界。这些法案是集权和分权的底线、政府创新的边界。它们的存在既维护了中央和上级政府的领导权,保护了公民的基本权利,又给了地方自主管理和发展的空间。这些方法突破了那种一抓就死、一死就放、一放就乱、一乱又抓的管理格局,对中国中央与地方关系的改进、政府与公民关系的现代化,有着一定的借鉴意义。

中国是有着几千年文明历史的古国,有许多传统智慧得到重视和尊重。但随着时间的推移,技术的改进,环境条件的变化,传统智慧有不适应新形势的可能。以往一些自上而下的管理方法,曾经有效、稳定、简单易控,但在技术发展、人民要求提高、思想解放的今天,却常常是创新、民生民权、经济发展的障碍。从这个意义上来说,中国中央与地方关系的创新,决定着中国在现代世界的国际竞争力和经济、科学、社会和政府的发展水平。

美国的联邦管理思想和以法律为依据的管理方法,建立在西方现代革命理念基础之上,是一种既有集中统一,又有个人权利保护,还有相对灵活的地方意志的管理体系。它中间也有许多问题和挑战,但较之于无章可循的拍脑袋决策或传统的以政治实力为基础的博弈,中央与地方在既定的法理制度基础上的博弈更符合国家长治久安的现代治国理念,值得中国理论家和政府工作者认真研究。在中国快速发展的过程中,创造相应的法律环境,使各级政府权责明晰,就能降低地方和中央政府的创新风险(稳定又灵活),既保证创新不偏离国家意志的轨道,又鼓励和促进地方的创新努力。

(非常感谢浙江大学余逊达教授对本文初稿的精彩点评和郁建兴教授在编辑发表本文时所做的努力。)

[参 考 文 献]

- [1] Rosenbloom, D. H., Goldman, D. D., Ingraham, P. W. Contemporary Public Administration[M]. New York: McGraw-Hill College, 1994.
- [2] 蓝志勇. 中国地方政府的组织与责任的若干问题及未来的改革方向[A]. 沙安文, 沈春丽. 地方政府与地方财政建设[C]. 北京: 中信出版社, 2005. 110 - 118. [Lan Zhiyong. Issues Related to the Organization and Accountability of Chinese Local Government and Future Directions in Reform[A]. Shah, A., Shen Chunli. Local Public Finance and Governance[C]. Beijing: CITIC Publishing House, 2005. 110 - 118.]
- [3] Hays, F. Innovation in State and Local Governments[A]. Hays, F., Rasmussen J. Center for Innovation in the Cities and States[C]. San Francisco: San Francisco Press, 1973. 1 - 20.
- [4] Berman, D. R. State and Local Politics[M]. Armonk: M. E. Sharpe, 2000.
- [5] Gold, S. D. The Fiscal Crisis of the States: Lessons for the Future[M]. Washington D. C.: Georgetown University Press, 1995.
- [6] Stephens, G. R., Wikstrom, N. American Intergovernmental Relations: A Fragmented Federal Polity[M]. New York: Oxford University Press, 2007.
- [7] Wheeler, E. T. Government that Works: Innovation in State and Local Government[M]. Jefferson: McFarland and Company, 1993.
- [8] 蓝志勇. 政府管理创新的瓶颈因素及其分析[J]. 学术研究, 2006, (7): 73 - 78. [Lan Zhiyong. An Analysis of the Bottleneck Elements in the Innovation of Governmental Administration[J]. Academic Studies, 2006, (7): 73 - 78.]
- [10] Lang, D. Dillon's Rule and the Birth of Home Rule[EB/OL]. <http://www.nmml.org/Dillon.pdf>, 2007 - 05 - 21.
- [11] Berman, D. R. Local Government and the States[M]. Armonk: M. E. Sharpe, 2003.