

美国特别区政府自治评价

张 力

内容提要:在现代行政国家,政府承担着越来越多的公共服务职责,其自身的组织形态和生活方式也随之发生改变。在美国,作为与公民日常生活最为贴近的政府层级,地方政府正面临着民众对更多、更好公共服务日益增长的需求。美国地方政府的形成和运作素有公民自治的传统,这不仅体现在一般目的地方政府的设立和运作上,而且还反映在地方政府类型的创设上。特别区政府属于与一般目的地方政府相对的特殊目的地方政府。其治理模式的形成与普遍发展便是在自治传统的支持下对公民需求的回应。发展至今,该治理模式远非完美,它正遭遇不经济、低效、碎片化、隐匿性乃至不民主等指责。但是,不能简单地将这些指责等同于特别区治理模式的困境;而是需要回溯其自治传统,在反思都会化改革理论、公共选择理论的基础上,对公共服务领域的自治传统进行重塑,才能避免公共服务的异化,实现行政权及其法律规制的顺利转型。

关键词:公共服务 特别区 自治

张力,中国政法大学宪法学与行政法学 2010 级博士研究生。

一 特别区政府及其运作模式

在美国的政府架构中,特别区政府(special district)属于地方政府的一种组织形式,它是承担部分功能的一级地方政府,是在一般目的地方政府辖区上的“叠床架屋”,自然也是具有独立地位的政府法人。这表明其并非临时性的机构,亦非某级政府或某个政府部门创设的机构,而是拥有独立权力来源的常设性地方政府。在美国地方政府的组织架构中,存在多种组织形式,其中还包括郡、镇区(township)、镇(town)、市等。尽管特别区以及市、镇区等均位于郡的辖区之内,但从与民众的关系角度出发,由于它们都为民众提供公共服务,与民众发生直接的关系,所以可以说它们都属于地方政府。可见,美国的地方政府被界定为“最为贴近民众的政府单位”,^[1]这不完全是根据地理层级的因素,而更主要是从民众视角观察得出的结果,也隐含着公民自我治理之义。

[1] Sandra M. Stevenson, *Understanding Local Government* (second edition), (Newark: LexisNexis), 2009, p. 1.

(一) 现状、概念及特征

截至 2007 年,根据美国普查局的统计,美国地方政府的数量是 89476 个,其中特别区有 37381 个,占总数的 41.7%。^[2] 而在 1957 年,特别区的数量不过是 14405 个,在半个世纪的时间里增长了近 160%。^[3]

关于特别区的定义,美国学界对此并无统一认识,这一方面是由于特别区的发展过于迅速,新的种类与形式不断涌现,名称上未能保持一致;另一方面则是因为不同学者的侧重点不同,论述的范围自然也有所不同。如有的学者便将公共机构(public authority)与特别区政府区分开来,主张两者虽然都仅提供单一有限的公共服务,并且皆未被授予广泛的职权,但是,前者更为独立,与包括其设立者在内的其它地方政府联系更少,同时,两者之间最主要的差异是,公共机构无权课税。^[4] 如纽约和新泽西港务局(Port Authority of New York and New Jersey)的名称中就含有“公共机构”。

然而,另有学者认为公共机构与特别区并没有本质上的差别,拥有同样权力和治理结构的机构实体在有的州可能被称作“公共机构”,在其它州却可能以“特别区”的名义出现,两者的差别往往只是形式上的。^[5] 为了下文论述方便,笔者将统一采纳美国普查局的统计口径和概念界定,将特别区视作除郡、市政法人、镇区或学区以外的有组织、独立的地方实体,经其所在州的法律授权提供一种或有限数量的功能,并拥有充分的行政和财政自主。在这个意义上,名称上是否包含“区”无损于该实体属于特别区的事实。

根据以上考察和描述,特别区的特征如下:

首先,它是一种独立的、法人化的政府组织形式。特别区政府不是公用企业,更不是私人机构,而属于美国地方政府诸多形式中的一种。尽管某些特别区政府,如企业型特别区所从事的活动可能近似于公用企业或私人机构,但它们在法律依据、管理层构成和产生、财政收支以及所行使的权力等方面均不同于公用企业。譬如在法律依据上,它们必须遵循州政府法典,进行信息公开等,其管理层也往往通过划分选区并进行选举这样的民主方式产生。

其次,作为地方政府的一种组织形式,特别区的边界实际上可以是跨郡或跨市的,在某些情况下基于州际协议或联邦法律,特别区的边界甚至还可以跨州。之所以称之为“特别”就在于特别区边界的划定从根本上来说依据的是政府的特定功能和目的,它可能与郡、市等一般目的地方政府存在边界重叠。比如某个区域存在空气污染问题,民众又希望有专门性的政府能处理这一问题,便可能依据污染范围设置特别区政府。

再次,特别区拥有自己的管理层和组织体系,在提供公共服务时拥有独立的行动能力。与独立的组织体系和行动能力相对应的是独立的责任能力,特别区政府与辖区所涉郡、市政府之间无隶属关系,一般来说需对辖区选民负责;有限的例外多发生在跨越若干个郡或市的特别区,此时需要设置该特别区的法律专门规定,其管理层主要由州政府任命。^[6]

最后,与郡等一般目的的地方政府(general purpose local government)不同,特别区权力

[2] U. S. Census Bureau, *Local Governments and Public School Systems by Type and State*; 2007.

[3] U. S. Census Bureau, *Governments in the United States, number 1 of Vol. I (Governmental Organization)*, 1957.

[4] Sandra M. Stevenson, *Understanding Local Government (Second Edition)*, pp. 127 - 128.

[5] Megan Mullin, *Governing the Tap: Special Districts Governance and the New Local Politics of Water*, (Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2009), p. 27.

[6] Richard Briffault and Laurie Reynolds, *Cases and Materials on State and Local Government Law*, (Seventh Edition), (St. Paul: West, 2009), p. 15.

有限,主要限于作为一级地方法人的行为能力和征税权等,原则上并不拥有警察权。与之相应,它的主要职责是提供公共服务,若遭遇辖区公民偷漏税、抗税等情况,它可以依据其征税权请求郡审计官、征税员的协助,或是采用中断服务的方式给当事人制造压力。有必要注意的一点是,单个特别区一般只提供有限的公共服务,虽然由于都市化和区域协作的需要,单个特别区所能提供的公共服务数量也在增加,如在加州,专为尚未法人化地区提供公共服务的社区服务特别区所承担的服务职能高达32种,^[7]但是,它们仍未拥有像一般目的地方政府那样普遍广泛的权力。

(二) 历史演进:以加州为范例

1. 产生的背景

美国的特别区政府是在公民自治和对公共服务的需求两者相互作用的背景下产生的。在18世纪后半叶,由于某些地方政府不能及时有效地提供公民所需的消防服务,一些地区的居民自我联合起来,组建了志愿性的消防公司,公司向特定区域有需求的居民收费,并在发生火灾时提供灭火服务,这构成了早期特别区的雏形。

就历史来看,特别区的产生和发展与美洲大陆的人口扩展和土地开发有关。美国地方政府是自下而上建立的,是公民自治的体现,当既存的地方政府组织形式无法完全满足人们的诉求时,人们便容易从过去自我治理的经验出发,寻找以新的方式联合起来为自身提供特定类型公共服务的可能性。对此,立法者不得不对法律制度加以调整,来规范和满足人们的这一需求。在加州,1887年3月经立法机关通过的《赖特法案》授权成立灌溉特别区,以帮助中央谷地地区的小农场主联合起来,集中利用资源,将附近的河水资源引入中央谷地进行灌溉。同年6月,特洛克(Turlock)灌溉特别区即告成立,这也是加州的第一个特别区。^[8]

2. 对原有地方政府体系的法律冲击:理论与实践

特别区政府的产生和发展对美国原有地方政府体系的冲击是巨大的,一方面,它在地理疆域上打破了原先各地方政府互不重合的状态,直接在其它地方实体的辖区内建立自己的辖区;另一方面,它所承担的职能以及提供的公共服务不可避免地会与其它地方政府产生冲突,甚至对后者的活动产生干扰,这会直接影响到原有的政治结构。加州在19世纪末直至20世纪上半叶围绕特别区法律地位的一系列争议便很好地反映了这一冲击。

在加州,都市化的迅猛发展产生了包括环境污染、交通拥堵在内的许多问题,这些问题带来的影响并不以规模有限的市政法人乃至郡为界,而是弥散至特定的整个区域。对此,特别区被视作一种颇具针对性的治理模式,被运用到区域问题的治理当中。然而,特别区的治理再一次证明了法律常常落后于实践,它在相当长的一段时间内并未进入加州宪法的视野,这使其发展不断遭遇合法性的质疑。

1879年的加州宪法文本在肯定市政法人(市、乡镇)自治地位的同时,并未规定特别区的法律地位。因此,以处理区域问题和提供公共服务为表征的特别区一度处于灰色地带。在20世纪上半叶的都市化进程中,像人口迁徙一般,特别区治理模式同样从偏远地区走入城市群,这直接导致了它与当时加州宪法第11条第6款的冲突:“特别法不得创设基于市政

[7] California State Senate Local Government Committee, *What's So Special about Special Districts? A Citizen's Guide to Special Districts in California* (Fourth Edition), 2010.

[8] Alan M. Paterson, *Land, Water, and Power: A History of the Turlock Irrigation District 1887-1987*, (Glendale: Arthur H. Clark Co., 1987), p. 63.

目的而设的法人团体。”^[9]毫无疑问,基于个别问题治理的需要,许多特别区乃是经由特别法授权所设,同时为确保独立性和行动能力,它们原则上又是法人团体,那么,若要避开与宪法该条款的冲突,唯一的方法只能是论证特别区并非“基于市政目的而设”。

加州最高法院在 1957 年的“圣巴巴拉水务机构诉所有人”案中正是这么做的。它通过援引 1921 年“人民诉瑞纳”一案作为先例,对上述条款进行缩小解释,认定圣巴巴拉郡解决区域性水资源短缺的特别机构并非“基于市政目的而设的法人团体”,以此来避免和当时的宪法条文发生直接抵牾。^[10] 如果说法院的这一文字游戏因尚未触及其它地方政府市政(自治)事务而勉强得以维持的话,那么,当特别区的活动侵入传统市政领域之时,必然会引起人们对维护市政法人自治传统的忧虑;而在该自治传统得到宪法支持的加州,特别区的法律地位显然需要进一步加以厘清。

法院对“准市政法人(quasi-municipal corporation)”概念的应用在很大程度上缓和了特别区在法律上所受到的责难。1925 年,为了验证机构的合法和有效性以及确保所发债券的安全,“公用事业特别区”一案以无相对方当事人的方式被提交上法庭,法院明确将此类未经听证即告成立的公用事业特别区称作“准市政法人”。而后,在 1928 年的“帕萨迪纳市诉张伯伦”案中,法院又将洛杉矶地区的大都市水区视作“准市政法人”。虽然有观点认为,大都市水区等特别区涉及“市政事务”构成了对市政法人自治活动的干涉,但是,法院借助“准市政法人”的概念塑造,裁定认为大都市水区等特别区并非向市政法人辖区内的居民供水,而是向市政法人供水,由后者自行向其居民进行水资源分配。因此,特别区并未干涉其它地方政府的“市政事务”。^[11]

除此之外,为了厘清各类特别区的法律地位,法院还通过“更大市政原则(larger municipality doctrine)”和“州目的原则(state purpose doctrine)”来调和各类特别区与既存地方政府之间的冲突。在“更大市政原则”下,只要特别区的活动涉及多个市政法人,是为后者提供公共服务,即使其活动涉及“市政目的”也不违反包括加州宪法第 11 条第 6 款在内的各项规定,这便使得将特别区有意解释为与“市政目的”无涉的做法显得不那么生硬,同时也为州立法机关的介入提供了合理论证。^[12] 而“州目的原则”则为诸多从事跨区域工程建设的特别区提供了合法性和正当性依据,其中最为典型或许乃是金门大桥与高速路特别区。在 1931 年的“金门大桥和公路特别区诉菲尔特”一案中,法院认为,州高速公路网络的发展显然属于“州目的”,而非“市政目的”,州立法机关有权采取征税方面的措施来辅助此类特别区的活动,而不致违反宪法有关市政法人自治的规定,损及后者权利。^[13] 值得一提的是,这

[9] 1879 Constitution of the State of California, article XI, section 6.

[10] Wayne A. Brooks, “The Metropolis, Home Rule, and the Special District: a Discussion of the Legal Validity of the Special District Used in the Solution of Metropolitan Problems in California (Part One)”, 11 *Hastings Law Journal* 110, pp. 116 - 117 (1959).

[11] Wayne A. Brooks, “The Metropolis, Home Rule, and the Special District: a Discussion of the Legal Validity of the Special District Used in the Solution of Metropolitan Problems in California (Part One)”, p. 125; Wayne A. Brooks, “The Metropolis, Home Rule, and the Special District: a Discussion of the Legal Validity of the Special District Used in the Solution of Metropolitan Problems in California (Part Two)”, 11 *Hastings Law Journal* 246, 249 (1960).

[12] Wayne A. Brooks, “The Metropolis, Home Rule, and the Special District: a Discussion of the Legal Validity of the Special District Used in the Solution of Metropolitan Problems in California (Part Two)”, 248 - 250.

[13] Wayne A. Brooks, “The Metropolis, Home Rule, and the Special District: a Discussion of the Legal Validity of the Special District Used in the Solution of Metropolitan Problems in California (Part Two)”, 250 - 253.

一原则能够打破疆域限制,从而弥补“更大市政原则”的不足。譬如,对于某些完全位于某个市境内的灌溉特别区,凭借对其内含的“州目的”的论证,它们同样可以规避规范市政法人的宪法条文约束,进而更好地应对都市化以及公民对公共服务的巨大需求。

实际上,20世纪以来特别区治理模式的发展所蕴含的不仅是政府结构的变革,而且还包括宪法本身的变迁,这或许是当初出于自治民情和对公共服务需求而组建志愿消防公司的人们所不曾预料到的。对此,尽管法院通过判例总结、提炼并发展了若干基本原则,大致界定了不同类型特别区的法律地位,也合乎当时社会发展的需要,但是,如此巨大的变革与挑战或许更为需要人民而非法院来整体承担和解决。^[14]就加州而论,如今的加州宪法已然明文规定特别区属于地方政府组织形式之一,这一方面确定了特别区作为地方政府的法律地位,另一方面意味着可以在地方政府的整体思路下,对特别区的成因和困境予以通盘思考。

(三) 设立方式与程序

经过长时期的发展,美国特别区政府体制已逐渐稳定下来。如在目前作为人口第一大州的加州,从2006年(4778个)到2011年(4772个),特别区政府的数量并未出现大的增长。^[15]随着体制的稳定,特别区的设立方式与程序也渐渐定型。

在美国,特别区的设立主要由州法规定。州立法机关既可以通过一般性授权法的方式规定特定种类特别区的设立程序,也可以借助特别法来建立特别区。由于各州规定不同,因此不存在整齐划一的设立程序。但是,综合各州情况,一般存在三种设立方式:

首先,州立法机关可以通过特别法在本州范围内自行创建特别区政府。在这种情况下,设立程序往往是由州立法机关的议员以提出法律案的方式启动的,而在议员法律案的背后,通常又有特定地区居民或利益团体的游说作为推动力量。^[16]

其次,一般目的地方政府如郡和市等有权要求在其辖区内建立特别区。在加州,以这种方式建立特别区需要经过提议和投票表决两个不同的阶段。在提议阶段,郡或市政府必须举行公开听证,听取相关各方的意见和建议,以决定是否要进行下一步的投票表决。而在投票表决中,惟有所涉地区多数选民同意,特别区方能得以设立。^[17]

第三种方式是自下而上的方式,公民有权通过请愿的方式创设特别区。^[18]以加州为例,若特定地区的居民打算自行创建特别区,他们必须先向所在郡的“地方机构设立委员会”(LAFCO)提出申请,申请书应详述拟议特别区的边界、公共服务种类、收入来源等,委员会将为此举行公开听证和审批。审批通过后,委员会还将专门举行反对意见的听证,若该地区反对意见占多数,设立程序即终止。否则便进入投票表决阶段,一般情况下以多数决的方式表示通过。最后由委员会存档备案以示特别区的成立。根据第二和第三种方式设立的特别区政府应当符合所在州有关法律规范的规定,可见其具有组织法上的依据。

[14] Wayne A. Brooks, "The Metropolis, Home Rule, and the Special District: a Discussion of the Legal Validity of the Special District Used in the Solution of Metropolitan Problems in California (Part Two)", 266.

[15] *Special Districts Annual Report of California State Controller, 2010-2011*, p. vi.

[16] Nancy Burns, *The Formation of American Local Governments: Private Values in Public Institutions*, (New York: Oxford University Press, 1994), p. 123.

[17] Brian P. Janiske and Ken Masugi, eds., *The California Republic: Institutions, Statesmanship and Policies*, (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2004), p. 170.

[18] Ann Bowman and Richard Kearney, *State and Local Government (Eight Edition)*, (Boston: Wadsworth Publishing, 2010), p. 290.

(四) 种类及其运作模式

对特别区进行分类是为了更好地理解其运作模式,而不是为了穷尽特别区的类型,不同分类方法下的特别区之间存在交叉,譬如非企业型特别区中既有单一功能也有多功能的特别区。

1. 企业型 (enterprise) 与非企业型 (non-enterprise)

以特别区是否向享受公共服务的居民收费为标准,可以将其划分为企业型特别区与非企业型特别区。^[19] 前者在日常运作中采用了一些企业经营手段,最突出的便是根据“使用者付费”原则,将使用公共服务的居民视作消费者,要求他们为服务支付一定的对价。在加州,这些服务包括机场、电力、港务、医院、交通运输、废弃物处理和水务,承担这些公共服务的则有水区、污水处理区等。之所以能采用这种治理方式,一方面是由于此类公共服务的可区分性,若单个居民拒绝支付相关费用,管理者能够有针对性地停止服务,另一方面则是因为它们的私益性更强,个体所获收益更为明显。而后者之所以被称作非企业型则是因为它们所提供的服务通常不应适用“使用者付费”原则。它们更像传统观念中的政府,主要依靠不动产税、许可收费、财政转移等维持运作,所提供的公共服务往往不具备可区分性,即外部效应过强,容易产生“搭便车”效果,同时更为重要的是,此类特别区的公益性更为明显,公共服务指向的是整个社区的福祉,如图书馆特别区和公园特别区等。

该类型划分实际上涉及公共财政的收支体系,这是地方政府运作的核心事务之一。在 2010 - 2011 年度,加州特别区的不动产税收为 49 亿美元,其中只有 14 亿属于企业型特别区,另 35 亿归非企业型特别区。但这并不意味着前者缺乏收入来源,前者在 2010 - 2011 年度的总收入为 257 亿美元,要远远大于后者的 147 亿。就收入结构来看,以废弃物处理活动为例,同样是在 2010 - 2011 年度,相关特别区的运营性收入为 28.9 亿,来源包括服务收费 (25 亿)、接收费、服务类型评估费、其它服务和销售收入共五项;非运营性收入为 5.9 亿,来源包括税收 (3.1 亿)、利息收入、财政转移、特许经营费和其它。反观非企业型特别区的一般性收入,123 亿美元里共有 34 亿美元来自税收 (另有 39 亿来自社会保险收入),只有 17 亿来自服务收费。^[20] 可见,企业型特别区拥有更为庞大的收入,这些收入主要来自其提供的公共服务收费;非企业型特别区则颇为依赖税收、财政转移等。

再来看财政收入的支出使用,同样以 2010 - 2011 年度的废弃物处理活动为例,相关特别区的运营性支出为 28.5 亿,用于污水收集、清化、处理、固体废弃物处理、行政管理、资产折旧和其它运营性开销共七项。^[21] 除了必要的行政成本,企业型特别区的收入基本上都用于其提供的公共服务,大致实现了收支平衡,正是在这个意义上,此类特别区的“企业型”特征尤为明显。反观非企业型特别区的支出,以同年度的“优洛郡和索拉诺郡空气质量管理区”为例,395 万美元的开支中,有 254 万用于人员开支,56 万用于服务及其相关用品。该特别区在开支上采取的是专款专用的基金制度,分设三个独立核算的基金项目,一般性基金主要用于工业固定污染源、农业焚烧、石棉粉尘等项目;其它两个流动性基金项目的资金来源分别是车辆管理局征收的每车 6 美元费用以及索拉诺郡的不动产税,前者须被用于清洁空

[19] Little Hoover Commission, *Special Districts: Relics of the Past or Resources of the Future?* p. ii.

[20] *Special Districts Annual Report of California State Controller, 2010 - 2011*, p. xix.

[21] *Special Districts Annual Report of California State Controller, 2010 - 2011*, p. xvii.

气基金项目,后者则被指定用于索拉诺郡。^[22]

需要说明的一点是,无论多么像企业,企业型特别区依然属于地方政府,若无专门法律规定,其管理机构由辖区选民选举产生,这既是民主政治的体现,也是与政府公司的主要不同之处。

2. 单一功能与多功能

根据特别区所提供的公共服务数量,在美国存在单一功能特别区与多功能特别区。在美国的语境中,一级地方政府未必就是综合性的,特别区同样是一级地方政府,而非隶属于一级政府的政府部门或被派出的独立政府机构。但是,多数特别区却只具备单一功能。就历史起源来看,特别区的建立主要是为了向居民提供单一服务。就美国全国范围而言,92%属于单一功能特别区。^[23] 就加州而言,这里面最典型的恐怕就是遍布全州的252个公墓特别区。不过,值得注意的是,随着人口增长以及与之相伴的公共服务需求增加,在加州,以多功能为特征的郡服务区和社区服务特别区在近年来得到了显著发展,后者能够提供包括道路维护、饮用水、垃圾清理等在内的一系列公共服务。截至2008年,两者数量分别比1978年增加了168个和112个,达到了895个和325个。与之形成鲜明对比的是,水区等其它类型的特别区数量却有不同程度的下降。^[24] 由此可见,提供多项公共服务的特别区治理模式响应了民众对公共服务的复杂需求,也在一定程度上和辖区与之重叠的一般目的地方政府形成竞争。

3. 独立型与非独立型

美国学界和官方对于独立型特别区和非独立型特别区的划分存在一定争议。根据美国普查局的界定,无论特别区的管理层是经由选举或是任命产生,只要主要成员不是由来自其设立者政府的官员构成,那么它便属于独立型特别区。^[25] 而在加州,独立型特别区既包括管理层经由选举产生的特别区,也包括管理层成员虽属任命,但有固定任期的特别区,成员构成的来源并未得到特别的强调。根据这一界定,2007年,在加州所拥有的2765个特别区中,有三分之二左右属于独立型特别区。^[26] 与之相对的是,如果某个特别区的管理层与相关的一般目的地方政府的管理者是“两块牌子、一套人马”,那么,该特别区便属于非独立型特别区,上述郡服务区即为典型。

(五)作为特例的跨州特别区

虽然特别区拥有悠久的公民自治传统作为理念支撑,并具有应对跨区域问题的制度能力,但受限于强大的州权和法律规范的不统一,跨州的特别区并不多见,其设立与运作方式带有一事一议的色彩。具体来看,跨州特别区大致可通过州际协议和联邦法律这两种方式设立。

纽约和新泽西港务局正是以前者方式设立的典型代表,^[27] 纽约州和新泽西州在经历了

[22] Yolo-Solano Air Quality Management District, *Final Budget*, 2011/2012.

[23] Ann Bowman and Richard Kearney, *State and Local Government* (Eight Edition), p. 291.

[24] California State Senate Local Government Committee, *What's So Special about Special Districts? A Citizen's Guide to Special Districts in California* (Fourth Edition), 2010.

[25] Megan Mullin, *Governing the Tap: Special Districts Governance and the New Local Politics of Water*, p. 28.

[26] U. S. Census Bureau, *Individual State Descriptions: 2007*.

[27] Richard Briffault and Laurie Reynolds, *Cases and Materials on State and Local Government Law*, (Seventh Edition), p. 269.

1916 年的诉讼后,于 1917 年联合设立了港务咨询委员会。根据该委员会的建议,两州在 1921 年通过州际协议设立了港务局,由港务局来管理相关事务。由 12 名委员组成的港务局委员会负责领导整个机构,两州州长经其参议院批准后可各自任命 6 名委员,委员任期 6 年,不得取酬。此外,委员会有权任命执行主管负责日常事务。港务局须遵守两州州法有关会议和信息公开的规定,公民有权参加其会议,并查阅有关公共档案。就财政收入来看,作为企业型特别区的港务局不得征税,其主要收入来源是租金、通行费等,两者在 2011 年度的港务局合计 38 亿美元的运营性收入中占据近 23 亿。值得注意的是,港务局的盈余资金须移至其专门设立的两支储备基金,不得挪作他用。

以后者方式设立的特别区代表是跨越七州的田纳西河流域管理局,它是在 1933 年由联邦国会以制定《田纳西河流域管理局法》的方式建立的,其管理和运作均须依据该法。^[28] 管理局的管理层由 9 名成员组成,他们由总统在参议院批准后予以任命,任期 5 年,其中至少有 7 名须是管理局辖区的居民。与港务局相类似,他们也可以任命具体执行人员负责日常事务。管理局负责的事务包括航运、发电、防洪乃至地区的经济发展等,但无权征税,其收入来源主要是电力销售收入(如 2011 年度的 117 亿美元)等,并且应当向有关州和地方政府“纳税”。以联邦特别法的方式建立特别区实际上是对用州的特别法来设立特别区的“效仿”,这有助于在具体情境中明确特别区的运作规则,因地制宜处理相关事务。

二 特别区的制度成因及治理困境

(一) 制度成因

就根本原因来看,美国地方政府的自治传统与公民对公共服务的迫切需求是特别区产生和发展的两大渊源和动力。不过,若要进一步地细致观察,特别区治理模式的迅速扩展远非上述两者所能够解释,还需要把这一与既有体制“格格不入者”同时放在整个地方政府体系中,综合其外部和内部原因加以分析。

首先,一般目的地方政府在疆域和财政上所受约束凸显了特别区的相关优势。受法律、历史传统和既定事实的限制,前者的辖区边界难以随意变动,它们难以轻易拓展或缩小自身边界,来适应某个区域特定居民群体对公共服务的诉求。对政府机构拥有相同或类似公共诉求的居民可能生活在不同城市的毗邻地区,这一方面,他们所在的城市政府可能无法像邻近城市政府那样为其提供迅速、快捷、经济和有效的公共服务;另一方面,一般目的地方政府的辖区边界本身也会影响到统一和有效的公共服务供给,例如,出于经济、效率等方面的考虑,相邻的两个片区可能只需要一个统一的消防服务提供者,但是在无法自如调整的情况下,固有的城市疆界却难免会固执地将这个需求割裂开来,由此产生两个消防服务提供者,致使需求和供给出现不对称的情况。反观特别区政府的制度理念与实践,借助居民需求的视角来进行观察,我们可以发现,居民对公共服务等的需求实际上并不以边界为限,也不可能受到所在地方政府辖区界限的抑制,而特别区的设立与存在是在一般目的地方政府辖区

[28] 有关田纳西河流域管理局的争议集中在它的属性上,有人认为它属于企业,有人认为它属于特别区,笔者认为两者皆有道理,端看是在讨论经济还是政府领域的话题。不过,就美国官方统计和描述而论,田纳西河流域管理局无疑被视作特别区的一种,参见 EPA, *Profile of Local Government Operations*, Diane Publishing, 1999, A - 10.

上的“叠床架屋”，它的辖区边界较之一般目的地方政府要灵活得多，加之美国地方治理长久以来的公民自治传统，特别区能够在这一传统的支持下较为灵活、有效地与有关民众的需求相对接，也就是说，边界灵活、针对性较强的特别区能够较为有效地满足这些“越界”的需求。

就财税方面的约束而论，郡、市等一般目的地方政府的收入在很大程度上来自于消费税和财产税，这些收入经州财政的统一调配，很大部分定向转移至教育事业。与此同时，为了防范债务风险，各州往往还对地方政府的债务上限作出规定，这些措施极大地约束了它们的财政能力。与之形成对照的是，特别区则能够通过向服务对象收费来扩大财政基础，并可以根据需要自行发行债券。^[29] 两者之所以在财政制度上存在这一差异，既是美国政治和公法的传统结构中州与郡、市等地方政府之间的关系使然，同时也是特别区政府的制度或公共活动特性所致，毕竟，以公共服务为主要活动内容、遵奉自我组织和自我服务的特别区理应拥有更多的财政自由空间。由于一般目的地方政府受到财税约束而促使特别区发展的典型事例发生在二十世纪七十年代的加州，为了应对日益高涨的不动产税，在1978年，加州公民以全民公决的方式通过了著名的第13号公民表决案(Proposition 13)，该表决案旨在减少纳税人财产税负担，其主要内容是以应税不动产在1976年的市场价值为标尺，将不动产税率上限限制在1%，这固然大大减少了不动产所有人的纳税负担，但同时也拉低了地方政府的财税收入，客观上加重了政府的财政负担。此前，“地方机构设立委员会”本希望抑制乃至削减特别区的数量，但与该表决案相伴生的财政压力却对“地方机构设立委员会”的希望和努力产生了消极影响，人们不得不成立更多的企业型特别区以解决地方政府财政收入缩减所带来的公共服务短缺问题。

其次，政治因素。从政治的角度来看，创建一个新的特别区要更为简单、方便和低风险，毕竟，由于涉及公共财政，要改变原有的郡或市边界的活动很可能陷入政治争议和僵局，设立特别区却能在最大程度上避免类似争议，解决需求问题。^[30]

第三，特别区能够结合商业运作和专家治理的优势。特别区的运作与私人企业具有一定的相似性，公共服务的提供通常又尽可能地避免政治干扰而讲求高效，这既契合了传统政府向服务型政府转型的要求，又促使其在管理活动过程中可以通过专门的技术性人才完善自身服务。^[31] 事实上，保健特别区的产生正是该治理逻辑自然发展的结果，它通常仅对使用者(患者)收费，并采纳了一定的商业运作和专家治理手段，缓解了包括病床短缺在内的医疗资源紧张问题。

第四，其它政府的推动。为了避免毗邻地方政府实力的增强，单个地方政府在回应特定地区公民诉求时，可能会采用设立特别区的方式来防止该地区加入毗邻的地方辖区；而在两个相邻地方政府竞相提供特定公共服务时，特别区的设立也可能作为一种妥协方案而得到采纳。此外，联邦和州政府在特定情况下，也会通过特别的项目方案来资助特别区的设立和

[29] The Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *The Problem of Special Districts in American Government* (A-22), 1964, p. 54.

[30] The Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *The Problem of Special Districts in American Government* (A-22), 1964, p. 57; Neil D. McFeeley, "Special District Governments: The 'New Dark Continent' Twenty Years Later", *The American Review of Public Administration*, Vol. 12, No. 4, p. 215 (1978).

[31] The Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *The Problem of Special Districts in American Government* (A-22), 1964, pp. 57-58.

运作。^[32]

最后,独立性的诉求。根据约翰·博伦斯教授的解释,在美国地方传统中,始终存在着一种“草根政府”的观念,人们更倾向于支持简单和独立性强的地方政府,反感复杂性。他们认为:“如果政府保持较小规模,人们就能对其进行更好地监督和控制。”^[33]这一观念显然已成为美国民情的一个重要组成部分,它既与美国地方政府的自治传统相通,对特别区的形成起到促进作用,同时也使人们对当下特别区的复杂化保持警惕。

通过对特别区成因的综合考察可以发现,它之所以能够在当今美国地方政府体系中占据举足轻重的地位,有功能性和规范性两类原因。

就功能性原因而论,若将公共服务的提供视为一种“市场”的话,那么特别区政府便是这个“市场”中的胜出者,它比郡、市等一般目的政府更具灵活性和力量,更能满足公民的个别化需求。在现代国家,对公共服务的需求日益增长,能否有效地提供公共服务甚至成为评判地方政府的主要标准,而当传统地方政府模式不能完全适应这一趋势,在公共服务供给的效率、回应性等方面不如特别区之时,特别区数量的膨胀以及在公共服务领域扮演重要角色便不难理解。

美国地方政府体制中的公民自治传统以及公民对自我治理的共同信念是特别区蓬勃发展的规范性原因。与其它国家相比,美国自殖民时代开始便拥有自治传统:地方政府是基于特定群体公民的需要,由公民自下而上组建而成的。这种建立方式随着美洲大陆的开拓而被推广开来,并在如今各州的法律中得到一定的保障。在美国,地方政府不存在千人一面的组织结构,民众也信奉根据自身需要来确立相应政府结构这一观念。若说现代国家和公共服务需求的增长是各个国家共处的时代环境,那么,对自治的信念以及通过法律来彰显该信念便是美国所特有的。这一独特的规范性原因使得其公民能够依据自身意愿绕过一般目的政府,理直气壮地组建特别区,以更好地满足自身需求。

(二)治理困境

随着特别区治理活动的日渐多样化和复杂化,弊端逐渐显现,这在一定程度上导致了其治理困境的产生,即特别区机制所提供的积极效果正慢慢地被负面现象所蚕食,从而使整个治理模式显得有些不堪重负。对此,美国学界和官方、半官方机构已经进行了一些个别性和区域性的探讨。

其一,特别区政府似乎在蓬勃发展的伊始便被质疑其“不经济”的乌云所笼罩。有学者认为,特别区无法享受到大规模政府所带来的人力资源整合以及集中采购、维修等财政优势,缺乏规模优势的小政府运作成本较高,提供的服务也更为昂贵。缺乏规模效应与成本高昂之间的关联显而易见。^[34]如有学者的相关研究表明,在都市化地区,与一般目的地方政府相比,特别区政府所提供的服务单位成本更高。^[35]特别区运作中的不经济后果难以在政府体系内部自我消化,成本高将直接推高公共服务的价格,亦即转移到公民个人身上。

其二是低效。特别区治理模式向来以解决问题的行事效率著称,通常情况下,人们认为

[32] John C. Bollens, *Special District Governments in the United States*, (Berkeley: University of California Press, 1957), pp. 11 - 13.

[33] John C. Bollens, *Special District Governments in the United States*, p. 11.

[34] John C. Bollens, *Special District Governments in the United States*, pp. 255 - 256.

[35] Ann Bowman and Richard Kearney, *State and Local Government (Eight Edition)*, p. 292.

专家治理、削弱政治干扰等内在特征将有助于特别区在公共服务提供方面的效率提升。由此,效率因素往往成为人们支持特别区政府的一项重要理由。然而,特别区政府数量的剧增所带来的更多是一种杂乱无章的状态,为数众多的特别区提供相同或类似的公共服务,这加剧了重复性的竞争和不同政府之间协调沟通的难度,在更广阔区域内影响了问题处理的效率。^[36] 该弊端在 1998 年与南加州水资源涵养特别区相关的数个案件中得到了充分的体现,在这些案件中,不少批评意见认为有关特别区的设置冗余、低效,主张进行合并以提高效率。^[37]

其三是碎片化。这是由特别区自身历史特征所决定的,公民对公共服务的需求直接决定了它的设立和发展,而这种需求的多样性以及特别区重功能、轻地理疆域的特质则对今天的碎片化局面具有显而易见的催化作用。从组织理论与法律规制角度来看,碎片化对特别区治理模式的昂贵和低效起着推动作用,它阻碍了规模优势,增加了交易成本,法律难以对其作出大致齐整的规范,这又影响到人们对特别区政府活动的预期。更为重要的是,碎片化将加大普通公民对特别区的识别难度。^[38] 若特别区只是市场经济中的服务公司,公民对其是否有充分的了解,这或许并不重要,但在公民与政府的关系中,公民的认知障碍将使政府逐渐不再关心服务的质量,进而埋下脱离良善运作轨道的隐患。

其四是隐匿性。特别区不但在公民面前显得神出鬼没,它在不少政策制定者那里也颇为神秘。以加州为例,曾有专门的政府调查报告指出,尽管特别区政府同样受到阳光政府法约束,同样需要接受独立的财务审计以及向州审计部门提交报告等,但这些传统方式在治愈隐匿性方面乏善可陈:虽然公开了会议过程,但事前未有充分的公告,开会的时间设置对居民而言也不方便(如在白天的上班时间内);虽然有财政状况的报告,但这些报告却未满足易获取、易理解和易反馈回应的标准;虽然公开了其财政、活动等方面信息,但这些信息却常常不够全面,而且未通过更为便捷的方式如互联网让民众知晓。^[39]

最后是不民主的困境。隐匿性对不民主困境的生成起到了推波助澜的作用,正是对特别区治理模式不民主的批评构成了对其最大的反讽。具体而言,特别区的不民主困局体现在这么两个方面:

一方面是投票参与率低。自二战以来,无论是在特别区的管理者选举中,还是在其活动审批中,投票率低始终是困扰人们的一个难题。在 1962 年的一份报告中,加州湾区的特别区选举仅有 27% 的投票率,而在州初选和大选中,这一数字分别是 64% 和 81%,在那一级是 67%,在市一级是 45%,两厢对比,高下立见。^[40] 更为有趣的是,在 1969 年的德州格林伍德,在一项事关 250 万美元的发债和征税提案表决中,最终只有 4 名选民参加投票,并表决一致同意通过了这项提案。^[41] 从数据来看,尽管不少地方的特别区政府选民投票率在近二

[36] Sara C. Galvan, "Wrestling with MUDs to Pin down the Truth about Special Districts", 75 *Fordham Law Review* 3041, pp. 3065 - 3068 (2007).

[37] Little Hoover Commission, *Special Districts: Relics of the Past or Resources of the Future?* pp. 12 - 13.

[38] Brian P. Janiske and Ken Masugi, *Democracy in California: Politics and Government in the Golden State*, (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2004), pp. 114 - 115.

[39] Little Hoover Commission, *Special Districts: Relics of the Past or Resources of the Future?* pp. 17 - 26.

[40] Institute for Local Self Government, *Special Districts or Special Dynasties?: Democracy Diminished*, 1970, p. 19.

[41] Virginia Marion Perrenod, *Special Districts, Special Purposes: Fringe Governments and Urban Problems in the Houston Area*, (Texas: Texas A & M University Press, 1984), p. 47.

十年来已有所改善,但与市委员会的选举相比,仍有待人们采取进一步措施加以改善。

另一方面则是投票权重的不平等。“一人一票”原则是人类社会的巨大进步,它推动并完善了民主国家的政治制度建设,也满足了现代国家中人们对平等的基本诉求。在该原则的适用范围中,尽管不可避免地仍然存在某些区别对待的情形,如年龄、居住地等,但任何区别对待都需要进行正当性的论证。

1964 年,在美国联邦最高法院审理的“雷诺兹诉西姆斯”一案中,首席大法官厄尔·沃伦代表法院作出了裁决,他援引宪法第十四修正案的平等保护条款,宣告阿拉巴马州立法机关一项有关席位分配的提案无效。正是在这项裁决中,沃伦法官对投票权问题作出了一个著名的阐述:“立法者代表的是人民,而非树木或土地。他们由选民选举产生,而非由农场、城市或经济利益选出。只要我们的政府采取代议制的形式,只要我们的立法机关是直接民选政府的组成部分,是人民的直接代表,那么,以自由、未遭克减的方式选举立法者的权利就是我们政治制度的基石。”^[42] 该判决所确立的平等投票权原则很快便被适用到州和一般目的地方政府的投票事务当中,并在 1970 年被拓展适用于特别区。在“哈德利诉初级学院特别区”一案中,联邦最高法院大法官雨果·布莱克代表多数撰写了法院判决,主张包括州以及学区在内的地方政府公职选举均应当一体适用第十四修正案的平等保护条款,适用“一人一票”原则,即“所有适格选民均应当有平等的机会参与选举”。^[43]

然而,事情的发展并非如此顺利,“一人一票”原则在特别区治理领域很快遭到重创。1973 年,联邦最高法院对著名的“塞勒地产公司诉图拉湖盆水资源涵养特别区”一案作出裁决,对将选举水区管理者的投票权给予不动产所有者、并且允许特别区根据不动产价值来分配投票权重的方案表示了支持,认为其并不构成对平等保护条款的违背,理由是该类选举针对的乃是专门性的有限目的,选举结果对不动产所有者来说将具有更大影响。^[44] 对可能受到特别影响的公民群体赋予更大权重的投票权,这种做法并不违反“一人一票”原则。这一司法逻辑在 1981 年的“鲍尔诉詹姆斯”案以及 1990 年的“纽约市诉纽约州”案中得到了贯彻,至今仍然有效。^[45] 无怪乎有学者在谈及该问题时,会多少有些揶揄地表示“官员们代表的是土地,而非人民”。^[46]

综上所述,无论是从管理角度出发所看到的不经济、低效和碎片化,还是从政治角度观察而发觉的隐匿性与不民主,今日的特别区在一定程度上正面临治理困境。它褪去了当年公民自我治理的色泽,越来越像现代国家中对公共服务大包大揽的“保姆”,正是在这个从自治到“保姆”的蜕变过程中,我们可以看到:它不考虑服务的成本,不注重效率,甚至利用政府权力进行相互竞争,从而扭曲了公共服务的价格;它对公民是否了解自己的组织与活动漠不关心,对公众参与心不在焉,甚至可能以为某些特殊群体的狭隘利益就是治下居民的诉求。在这种状况下,公共服务的“公共”二字已然显得滑稽可笑,民众不过是身处于特别区政府所塑造的“柔性专制”环境当中;而“服务”一方面像是特别区政府在其它地方政府面前

[42] 377 U. S. 533.

[43] 397 U. S. 50.

[44] 410 U. S. 719.

[45] Sandra M. Stevenson, *Understanding Local Government* (Second Edition), pp. 158 - 159.

[46] Robert M. Myers, “Public Officials Represent Acres, Not People: Saylor Land Co. v. Tulare Lake Basin Water Storage District”, 7 *Loyola of Los Angeles Law Review* 227, 227 (1974).

为了论证自身正当性的修辞,另一方面则是构筑“柔性专制”的手段。可见,特别区治理模式若要走出上述困局,理应正视这些弊端,并在理论和实践层面一道反思纠正解决之策。

三 迈向“多中心的自治”

(一) 公共选择学派的视角

在美国,但凡讨论特别区治理或是专门化治理,都难以回避都会化改革理论(Metropolitan Reform Theory)与公共选择学派之间的争论:前者着眼于都会化趋势,对特别区的零碎、不统一持忧虑态度,它主张对特别区政府体系进行统筹安排,强化区域中心来提高治理效果;后者则属于经济学和政治科学的交叉学科,其成员使用大量的模型工具来分析现实政治活动,通过对比市场和政府活动,他们认为特别区治理模式是刺激政府相互竞争的良好机制,最终受益的乃是公民(消费者)。基于本文的逻辑脉络,笔者无意对这两种理论进行全面细致的分析,而只想承接对上述困境的讨论对两者稍加阐释和说明。

人们或许会很容易发现,上述对特别区治理困境的讨论基本上是在都会化改革理论的语境下进行的,该理论对齐整、统一治理中心的强调实际上恰是出于对特别区不经济、低效、碎片化乃至隐匿、不民主的判断。如今,持都会化改革理论观点的学者通过对媒体和民间团体的影响,已经成为舆论主流,甚至在学界也保持了智识上的优势。^[47] 而公共选择学派则针锋相对地提出了“多中心的政治制度”,反对单一中心的治理模式,也正是在这一观念的主导下,前述困境并不能完全被视作为“困境”。相反,所谓的“困境”一方面或许是评估标准不一带来的错觉,另一方面却反倒可能是特别区治理的优势和经验所在。

首先,与都市化改革理论不同,公共选择理论并非严格依照公共服务的成本来评判效率及经济问题,而更主要是采用居民偏好和服务水平之间的契合度作为判断标准。^[48] 换言之,如果居民自身偏好一种高品质的服务,而像特别区这样的“小政府”能及时对此作出反应(在公共选择学派那里,该假设模型是成立的),那么,即使该服务的成本较高,也不能说其不经济和缺乏效率。

其次,在公共选择理论的语境下,“民主”亦非简单的参与或治理问题。1956年,公共选择学派的代表人物之一查尔斯·蒂布特在其代表作中将政治领域中的选民行为比作市场中的消费者行为,选民(消费者)受不同地方政府财税和开支的影响,受其所提供的公共服务状况的影响,会根据自己的偏好选择要居住的地方;政府的数量越多,人们的偏好就越有可能得到充分的满足。^[49] 这在很大程度上奠定了公共选择理论对民主的论调:只要地方政府的数目足够多,居民就可以像市场中的消费者那样进行选择,决定是否继续居住还是迁徙至另一个地方政府辖区,亦即“用脚投票”。特别区的治理模式符合该模型对地方政府体系的构想,以提供公共服务为主要任务的特别区数量庞大,为居民实现自身偏好提供了足够的选

[47] Megan Mullin, *Governing the Tap: Special Districts Governance and the New Local Politics of Water*, (Boston: Massachusetts Institute of Technology, 2009), p. 33; Brian P. Janiskee, “The Structure of American Local Government”, *Perspectives on Political Science*, Vol. 33, No. 2, p. 91 (2004).

[48] Megan Mullin, *Governing the Tap: Special Districts Governance and the New Local Politics of Water*, (Boston: Massachusetts Institute of Technology, 2009), p. 34.

[49] Charles M. Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, pp. 418 - 419 (1956).

项。此外,由于特别区多半属于单一功能或是有限功能的,选民更容易通过投票明确表达自己对政府活动的偏好,外界也可以更为清楚地判断选民的真实想法。

再次,在公共选择学派眼中,特别区的隐匿性很可能只是公民对其公共服务持满意态度的副作用。由于具体特别区治下的公民对其服务并无不满,他们便未必关心该特别区政府的存在或是运作状况,后者也就不具备将自身活动透明化、公开化的动力。而从公民满意度的视角出发,人们还可以发现,对特别区治理模式中公众参与不足的指责很可能忽视了一个常识,即在分工细致的现代社会中,民众对政府运作的基本满意自然导致他们无需亲自关心、参与后者的运作。

最后,让都会化改革理论者颇为头疼的碎片化困境,这在公共选择学派看来不过是其倡导的“多中心政治体系”的自然反映。就特别区而言,在不存在外部效应的条件下,正是这种“碎片化”为政府之间的公共服务竞争提供了前提,而“多中心”的竞争将形成一种市场环境,从而最大程度地满足公民对公共服务的需求。^[50]可见,“碎片化”并不代表着无序,相反,它可能与美国地方政府体系中的“百衲被”模式相勾连,“组织秩序可能就存在于政府间关系的模式和某一特定政府的内部结构中”。^[51]所谓的“碎片化困境”正是特别区治理模式在公共选择理论语境下的逻辑起点,它为提升公共服务水平、反映公民的偏好与诉求,以及为公民创造更多的选择和活动空间提供了制度保障。

综上所述,都市化改革理论与公共选择学派在对待特别区治理模式上存在立场性的分歧,就都市地区治理来说,如果说前者即使并不以剔除特别区政府模式为己任的话,那么也是在努力通过合并和合作,希望建立一个单一的区域中心来统一调配各项资源;但对后者而言,单一中心绝非地方政府体系良好运转的关键,要确保政府善治,要满足公民对公共服务的需求,就应当在一定条件下借助“多中心的政治制度”,在政府体系内部建立一种市场化的竞争,在制度设计上为公民“用脚投票”创造基本框架和前提条件。两厢对比可以发现,公共选择学派的视角更为贴近美国地方政府的自治传统,也更为契合特别区政府的未来发展:一方面,它为特别区的大量存在提供了正当化论证,碎片化的特别区政府体系实际上是公民自治的必然体现,多中心既是人们根据自己的需求和意愿组建地方政府的结果,同时也为充分实现公民自治提供了制度空间;另一方面,公共选择理论在方法论上是个人为起点,这便意味着特别区的公共服务理应围绕着公民个体展开,而非政府实现自身利益的活动,对特别区问题的观察势必要回归到公民个人这一原点,反思公民在现代公共服务供给中所应处的地位。值得注意的是,多中心并不必然意味着公民自治的实现,它只是为其创造了良好的制度环境,若要真正实现“多中心的自治”,则需要对具体制度予以进一步观察。

(二)从他治回归自治

回顾历史,公民组成一定规模的团体,自我管理团体事务,并为团体内部的个体提供保护和服务,这是美国地方政府的历史起点,同时也是特别区政府体系所分享的政治传统。不可否认,前述都会化改革理论在现象描述上并非无的放矢,现代国家和社会事务的复杂化与技术化使特别区治理模式在发展过程中,逐渐向公共服务供给这一重心转移,并渐渐地忽视

[50] Vincent Ostrom, Charles M. Tiebout and Robert Warren, “The Organization of Government in Metropolitan Areas: a Theoretical Inquiry”, *American Political Science Review*, Vol. 55, No. 4, p. 838 (1961).

[51] [美]文森特·奥斯特罗姆、罗伯特·比什、埃莉诺·奥斯特罗姆:《美国地方政府》,井敏、陈幽泓译,北京大学出版社2004年版,第84页。

了公民个体在这当中的历史地位,进而造成了公共服务的异化。换言之,公共服务在特别区治理活动中本应只是工具和手段,但却异化成了目的,特别区政府自身形成了一个独特的利益团体,以一种“保姆”式的形象支配着辖区内公民的生活,而本应作为目的的公民个体却迷失在公共服务的“他治”当中。

要扭转特别区治理过程中的公共服务异化趋势,必须回溯其自治传统,也就是特定区域内公民自我治理的传统,由公民自身来决定具体某个特别区的公共服务供给活动,并对其加以评估和改进。根据这一思路,前述“单一中心”和“多中心”之争的意义主要便是在形式上,因为区域中心的构建同样不能脱离自治的理念,否则,上文所述的困境会在一种大而无当的状况下进一步恶化;而“多中心”也需要公民自治作为治理的基本框架,毕竟,在政治领域,公民不可能像市场中的消费者那样如此低成本地变更自己的选择,他们有时更愿意去改变而非逃避所处的环境。更为重要的是,忘却自治的“多中心”在最好的情况下不过只是一个包揽一切的“保姆”,而在最坏的情况下却会蜕变为一个封闭的王国,最终,当一切“多中心”都腐化后,公民个人所拥有的看似丰富的选择难免沦落为对现状的被迫接受。因此,在自治的框架下反思特别区治理中的问题,就必须在更为贴近公民自治传统的公共选择理论基础之上,从多中心出发,去思考如何在制度设计上实现“多中心的自治”这么一种状态。

具体而言,由于特别区政府身处美国地方政府结构体系之中,从其设立到运作的许多环节均与其它地方政府相关联,为了达致理想的治理状态,人们需要从其外部和内部两个视角进行观察、分析。

从外部视角来看,由于郡、市政法人等一般目的地方政府的公民参与程度更高,政府建制也比较健全,公民的自我治理可以借助这些政府的现有机制。无论是在比较具有单一中心趋向的地区,还是在更适合多中心发展的地方,公民都可以采取行动,通过既有的政治机制影响一般目的地方政府的活动,由它们出面来对特别区的各项公共服务予以监督、控制。其中,监控的方法既包括在郡一级对特别区的财政收入进行重新分配,^[52]以强化单一中心色彩,也包括依照多中心的逻辑,推动郡或市政法人为设立新的特别区提供便利,形成竞争压力。此外,公民还可以借助郡的大陪审团来评估相关特别区的活动,并提供各项建议。就加州的经验来看,设立在各郡的大陪审团有权就地方政府的运作进行调查,并向郡法院提交报告。其中,对特别区政府的监督是大陪审团活动的重要组成部分。以加州北部的优洛郡为例,该郡的大陪审团在1981-1982年度的报告中曾建议郡管理委员会对辖区内特别区政府的运作,尤其是财政方面事宜,展开全面调查;^[53]并曾在2001-2002年度、2002-2003年度、2003-2004年度,连续三年对优洛郡的防洪和蓄水特别区的管理状况穷追不舍,直至该特别区升级了账户管理系统,聘请了富有经验的专业主管并承诺对行政人员加强培训才停止调查。^[54]

而从内部视角观察,针对上文所揭示的各项弊端与困境,若要改善特别区的治理模式,最根本的是要将公民的自我治理纳入其中,即像在其它地方政府那样,公民应当成为特别区重大事务的最终决策者,并对其管理层形成有效制约。因此,首先需要的是克服特别区政府

[52] Little Hoover Commission, *Special Districts: Relics of the Past or Resources of the Future?* p. 76.

[53] *Yolo County Grand Jury Report*, 1981-83.

[54] *2001-2002 Yolo County Grand Jury Final Report*, *2002-2003 Yolo County Grand Jury Final Report*, *2003-2004 Yolo County Grand Jury Final Report*.

的隐匿性,要求其公开自身的各项信息,为公民在公共服务方面的自我治理创造前提。毕竟,即使是在公共选择理论的多中心模式下,如果公民连对所处的特别区都浑然不知,选择又从何谈起?

尤其是在面对特别区的不民主困局时,应当努力提高特别区治理的公众参与程度——能对公共服务诸项事宜发挥直接作用的参与,而非旁观式的参与。这意味着,不但需要在制度安排上尽可能提高选民的投票率,如与其它地方政府的选举合并进行,而且还应赋予辖区居民对公共服务的全程控制权,譬如在特定范围内要求停止提供服务的权力等,以确保公共服务的自治属性,防止“保姆”式的他治异化。正是在民主参与过程当中,尽管面对的可能是充满技术性和复杂性的特别区事务,公民也能够从自身需求出发,在公共服务的自我治理中得到锻炼,从而与特别区政府建立一种良性的互动关系,最终将所在的社区共同体和作为地方政府的特别区重新联系起来。可见,在自主、自我负责的公民追求完美公共服务的过程中,具体的单个特别区政府将得到完善,进而促使整个特别区政府体系真正迈向“多中心的自治”。

四 结 语

20 世纪以来,与国家和社会生活变革形影相随的是行政权的深刻变迁,其最直接的表现便是行政国家及其法律规制的显现。从自治传统中生发出来的特别区治理模式,它固然顺应了国家和政府转型的需要,在很大程度上成功地扮演了现代社会公共服务提供者的角色。但是,基于一切官僚结构概莫能外的他治本性,随着时间的推移,特别区也正面临某些困境。在美国语境下,若要对此加以纠正,最为根本的是需要回溯其自治传统,在公共服务领域重建公民的自我治理机制,以此防止现代行政国家蜕变为无所不包的“柔性专制”牢笼。

对于转型中国来说,特别区模式颇具借鉴意义和实践价值。首先,就对现行地方体制的冲击来看,特别区一般并不具有警察权——亦即维护秩序、要求公民按一定规范行事的权力,而仅仅拥有作为独立公法人的行为能力和财税权等,这便在一定程度上避开了许多敏感问题,不会直接涉及对现有社会管理体制的调整。

其次,在如环保、水资源分配、市政服务等领域,当前中国同样面临地方政府各自为政、缺乏协调的问题。特别区制度有助于打破既定疆界的划分,在特定区域内统筹资源,共同应对问题;同时,由于剥离了区域内地方政府的特定职责,也有助于减轻其财政负担。值得借鉴的是,由于省情不同,加之各省均有地方立法权,以特别区制度来统筹区域发展可以先从省内统筹开始,由各省制定总括性的特别区法律规范,为公民自下而上建立特别区提供渠道。

再次,特别区制度有助于以增量改革的方式推动服务型政府的建设。当前政府转型的主要内容之一便是从管理型向服务型转变,但服务型政府绝非通过单纯的转变工作方式、作风等就能确立,它涉及包括财政体制在内的深刻的政府变革。对特别区制度的借鉴并不直接影响到现有的地方政府构造,而是从提供公共服务的角度出发,另行建立一套新的地方政府制度,以这种“增量”方式实现政府转型。

第四,转型期往往也是矛盾多发期,地方政府在某些领域与民众之间可能存在紧张关系,该紧张关系会导致两者的疏离。作为公民在公共服务领域实践自我治理的地方政府制度,运行良好的特别区可帮助拉近地方政府与民众的距离,化解矛盾。譬如,由特定区域的公民自己决定来征收特别收益税,并用于该地区的指定事务,这非但不会引起对税负的抱

怨,反而会因扩大公众对日常事务的参与而改善公民和政府之间的关系,并在相当程度上实现本地区的发展。

最后,尤为值得期待的是,对于中国这样的公民美德和精神尚未得到充分彰显的国家,特别区制度在有效利用专家治理的同时,亦能够在公共服务这一直接关系民生的领域,通过一系列具体的制度安排,激发地方民众的参与热情。转型期的公民有望先在公共服务领域得到有效的锻炼,逐渐学会理性的自我治理,实现他治到自治的过渡,从而为国家的顺利转型奠定社会基础。

[**Abstract**] In modern administrative state, government is more and more responsible for public service and its organization and function shift accordingly. In America, as the level of government closest to the daily life of citizens, local government is faced with the growing demand for the more and better supply of public service. There is a tradition of self-governing in the history of American local government. It is not only embodied in the formation and operation of general purpose local government, but also in the creation of types of local government. Special district is a special purpose government. With the support of the tradition of self-governing, the model of special district governance is able to respond to the citizens' demands. Up to now, it is far from perfect and confronting with criticisms such as being uneconomical, inefficient, insidious, undemocratic and fragmented. However, they don't simply mean that the model gets trapped in the difficulties. It is necessary to trace the tradition of self-governing and restructure it in the field of public service on the basis of the reflection of both Metropolitan Reform Theory and Public Choice Theory. Only in this way alienation could be avoided and transformation of administrative power and relevant legal regulation could be realized.

(责任编辑:田 夫)