



祝灵君：美国地方政府的组织模式——以县、市政府为例

时间:2005年8月4日 作者: 祝灵君 来源:学习时报

美国实行三级政府架构：联邦政府、州政府、地方政府。州以下的县、市、村、自治市、镇、乡、学区、特别区等都属于地方政府，形式多种多样，名称千差万别，但都高度自治。以县、市政府为例，早期成立的市或镇政府是新移民出于自身安全等原因而“自行组织起来的联合体”（托克威尔），其成立时间早于县政府。后来，统一的法律与秩序、经济与贸易等因素是市或镇政府成立的主要原因；早期的县政府作为州政府在地方的派驻机构并由州政府确定地域界限，其建制纯粹出于行政考虑，仅提供本地区的市、镇政府所不能提供的司法、监狱等服务。后来县政府也开始具有地方政府的职能，为本地公民提供更多的公共服务，并成为与市、镇等平等的自治政府。由于历史、经济和人口规模的差别，美国地方政府的组织模式也不尽相同，按照权力分割的特点以及行政管理发展的趋势，大致可以划分为以下四种模式：

一、决策权包含行政权。这种模式体现了决策权与执行权的高度统一，展示了公民直接参与政府管理的特点。早期开放的市、镇会议时期，公民直接选举市、镇行政委员会，行政委员分别承担不同的行政责任，分工负责各个行政部门的工作。后来的市政府中的委员会制，公民选举产生包括市长在内的委员会，每一名委员分别负责不同部门的行政工作；县政府中的“传统的委员会制”非常接近市政府中的委员会制，选民直接选举产生包括主席在内的县委会和县长，县长成为名义上的行政长官，县委会成员通过四种方式享有执行权：1、分工负责制。委员被直接分派为某个行政部门的首脑，负责相关执行机构的工作；2、集体负责制。全体委员集体负责某项或几项行政工作；3、主席负责制。委员会主席负责日常行政工作，但委员会对所有行政事务负有最终责任；4、委员会监督制。委员会成员分别监督不同行政部门的工作。传统委员会制是目前美国县政府的主要模式，以乔治亚州为例，一半以上的县政府采用了这种模式。至1992年，该州还有14个县采用了一种独特的“单一委员会制”，即由民选的单一委员同时掌握决策权和执行权。由于权力过于集中，这种模式受到了学者们的批评。此外，“委员会——行政官”体制中，当选的县委会会有权任命包括行政官在内的众多行政部门主管，县委会同时拥有决策权与执行权，这也是在美国比较普遍的地方政府组织模式。

二、强行政权、弱决策权。这种模式采用了近似于联邦政府和州政府中权力分离并制衡的基本原理，当选的市理事会或县委员会拥有决策权，当选的市长或首席执行官拥有执行权，两权分离，互相制衡。强行政权、弱决策权模式的优点是可以通过提高行政执行的效率，缺点是行政集权容易导致腐败和降低决策的科学性。市政府里的“强市长”体制属于这种模式，市长拥有广泛的权力，可以任免部门官员，拥有预算建议权，可以行使对市议会决议的否决权，还可以任命专业的执行官如城市执行官、首席执行官、行政助理、常务副市长等职务；市理事会对执行权影响的手段有限，仅通过预算方式来制衡行政权扩张；县政府中的“当选执行官”体制的“强行政官”也属于这种模式，“当选执行官”的行政权力可大可小，权力的分配根据地方选民的意志。强执行官的模式与“强市长”模式一样，一经当选，便拥有任免部门领导、预算建议、否决县委员会决议等权力。

三、强决策权、弱行政权。这种政府模式源于公民对执行权的不信任，因此，不但市长的权力与议会的权力要分离，而且许多行政职务的主管官员也必须通过选举产生，如警察局长、治安官员、税收评价员等。“弱市长”体制属于这种模式，市长和市理事会共同通过选举产生，市长有任免行政部门官员的权力，但市议会也有任免如审计官员、检察官、财政官员等重要职务的权力。市长任免的行政官员表面上对市长负责，但经常都是在得到市理事会同意的情况下由市长任免，在这种情况下，行政官员与市理事会的关系往往比与市长的关系更密切，同时市长也很少拥有预算建议权以及否决权；县政府中的“弱当选执行官”同属于这种模式，当选的“首席执行官”往往受制于当选的县委会。

四、决策权+县或市经理。县、市经理的出现基于两个方面的原因：一是早期美国人对公司治理结构的崇尚，强调专业化的执行权；二是近期美国政府改革浪潮中掀起了一场新公共管理的革命，强调政府的高效率、高产出以及结果导向、顾客导向的管理模式，这需要引进专业经理人员强化对政府执行机构的管理。因此，受过严格训练的职业经理人员应运而生，受雇于决策机构，对决策机构负责，并任免相关的行政主管官员。县政府中的“委员会+经理”结构属于这种模式。在这种结构中，县委会拥有决策权和对行政部门的监督权，把日常的行政事务交与专业经理去完成，专业经理拥有对某些行政主管的任免权、提交县委会预算报告的建议权，对县委会负责并报告工作。但县委会也拥有认为在必要和可能的情况下在任何时候免去经理职务的权力。在市政府结构中，“市理事会+城市经理”属于这种模式，选民选举产生市理事会与市长，共同拥有决策权。市长与理事会共同挑选城市经理，由城市经理拥有执行权，有权任命如公用事业部门（水、电、气）、防火部门、警察部门、财税部门、公共工程部门、园艺部门等主管官员。主管官员对城市经理负责，城市经理同时对市长与理事会负责。与民选的行政官不同的是，市长和理事会可以在任何时候解聘城市经理。市理事会+城市经理的模式最早出现于1908年的弗吉尼亚州，目前全美10,000以上人口的市有近一半采用了这种政府模式，其中全美8个最大的城市中有2个城市（达拉斯， 圣地亚哥）采用了该模式。

美国政治与法律网（www.ciapl.com）发布 2005年8月4日

[\[回顶部\]](#)