



美国研究

标题: 作者:

关键词:

城市政策与大都市区政府的复兴——评戴维·腊斯克的《没有郊区的城市》

作 者:	罗思东	封面:	
关键字:	书评· 罗思东		
年 号:	2003		
期 号:	第4期		
PDF文件:			
出版社:			
英文标题:	Urban Policy and the Revival of Metropolitan Government: Comments		
中文标题:	城市政策与大都市区政府的复兴——评戴维· 腊斯克的《没有郊区的城市》		

《美国研究》2003年第4期

城市政策与大都市区政府的复兴

——评戴维· 腊斯克的《没有郊区的城市》【注释】David Rusk, *Cities Without Suburbs* (Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1995). 【注尾】

罗思东

戴维· 腊斯克 (David Rusk) 是当前美国城市问题研究与城市政策领域里的重要人物, 《巴尔的摩太阳报》在1995年曾称其为“ 美国最热门的城市问题专家”, 在政界和学术界拥有广泛的影响。腊斯克早年毕业于加州大学伯克利分校, 20世纪60年代中期前后在华盛顿城市联盟从事争取民权和反贫困工作, 之后进入美国劳工部任职。70年代初期迁往新墨西哥州的阿尔伯克基市, 1975年至1977年为新墨西哥州众议员, 1977年至1981年担任阿尔伯克基市长, 80年代担任新墨西哥州公共服务公司的经理。1992年在威尔逊国际中心从事城市事务研究工作, 现为独立的城市政策咨询人, 著书立说。自90年代起从事学术研究和社会工作, 考察比较了美国100多个地区, 主要的兴趣是在探究战后美国的城市蔓延、种族隔离和集中化的贫困如何影响到地区发展的模式、社会的平等, 以及美国人的生活质量。他在1995年出版的专著《没有郊区的城市》即反映了他所关注的现实问题, 成为了解美国政府间关系、区域主义和大都市区政府、大都市区治理等现实政治和社会问题的重要参考书, 【注释】Bill Schechter在 “ Metropolitan Governance: A Bibliographic Essay,” *National Civic Review*, Spring/Summer, 1996一文中, 把该著列为了解大都市区政府与治理的必读书; 尼古拉斯· 亨利在《公共行政与公共事务》(华夏出版社2002年第7版)一书中, 用很大篇幅(“ 巨人政府”)介绍腊斯克这本著作的观点。【注尾】被《国会季刊》誉为“ 区域主义运动的圣经” 。

《没有郊区的城市》篇幅不大，内容只有三章，但层次分明，立论明确，有大量的数据、表格和案例为辅证。第一章从战后美国郊区蔓延和大都市区化的历史中，总结出了24条经验性的结论，以支持后文的观点。第二章在前章的基础上，描述了当前美国大都市区的特征。第三章针对大都市区面临的经济社会问题，提出自己的政策建言，为联邦、州与地方等各级政府出谋划策，并系统地界定了大都市区政府的含义、形成的不同途径和外在形式，以及所要解决的核心问题。大体上看，该著具有三个鲜明的特点。

城市政策与大都市区政府的复兴美国研究 第一，从城市政策的角度界定“城市问题”。腊斯克的开篇第一句话，就说“这本书为公共政策的制定者而作。”（前言第13页）腊斯克认为，他所揭示的城市问题是美国社会最严重的问题。城市问题来源于美国社会对种族和社会阶级问题的深切恐惧，正是这种恐惧塑造了美国城市的结构。城市问题的表现，最突出的地方并不是普遍的城市贫困，而是贫困的结构与分布，是高度集中于某些中心城市和旧郊区的贫困、受贫困困扰的邻里街区。从种族上看，贫困集中于黑人和西班牙裔人群当中。贫困与居住隔离和种族隔离具有内在的联系。腊斯克举证说，“在典型的大都市区，每四个贫困白人中就就有三个生活在广泛散布于整个大都市区的中产阶级社区；与此相对照，四个贫困黑人中的三个，或三个贫困西班牙裔居民中的两个生活在受贫困困扰的内城地区。”（前言第15页）这说明造成贫困人口集中和居住隔离的关键因素并非仅仅是贫困，而是种族因素。贫困的白人可以融入中产阶级社区，而贫困的黑人和西班牙裔人却无法做到这一点，因此就造成贫困的黑人和西班牙裔人集中起来。而贫困一旦集中，其治理的难度就显得无法逾越。这正是城市问题的症结所在。腊斯克认为，“很难相信美国中产阶级吸收了大多数贫困白人，而没有能力吸收贫困黑人和西班牙裔人。这里缺少的并非资源，而是政治意愿。”（前言第15—16页）

要讨论“城市政策”必须首先在“城市问题”上达成共识。腊斯克对此阐述了自己的观点，与经济学家、住房专家、交通运输规划者、公共工程管理者、地方选任官员，以及环保主义者都不相同。诚然，工作、住房、街道、高速公路、给排水系统、污染、财政收入等问题在城市地区普遍存在，但总的来说它们并不代表美国的城市问题。美国真正的问题并不在此。腊斯克提出，同世界其他国家相比，大多数美国城市居民在就业、住房、交通和公共服务及环境等方面的状况都比较好。美国城市的真正问题是种族和经济的隔离，这种隔离产生了情况日益恶化的少数族裔集中居住区，美国城市地区的弱势群体大都居住在这些城区。腊斯克认为，无论是哪级政府的城市政策，其重心都要放在打破少数族裔的集中与居住隔离状态。“城市政策必须系统地帮助黑人和西班牙裔居民融入到整个大都市地区。”（第128页）遗憾的是，战后50年来联邦政府的“全国性城市政策”，实际上成为“全国性郊区政策”。（第106页）对于郊区的蔓延和大都市地区的经济社会隔离，联邦政府难辞其咎。他提出当前联邦政府应在四个关键领域采取一些亡羊补牢的行动：（1）鼓励大都市地区的重新组织；（2）修订联邦政府补贴基础设施建设的条件，减缓城市的蔓延；（3）改变其他反城市的联邦政策；（4）结束以前的联邦公共住房项目。

其中最有效的对策，是重组大都市地区的政府结构。腊斯克试图将此作为解决城市问题对策的大都市区政府模式和积极的城市政策，从公共选择学派的批评中解救出来。20世纪60、70年代，郊区蔓延所带来的大都市地区的经济社会问题不断积累、恶化，地方政府的兼并、合并与大都市区政府模式一度成为解决这些问题的重要思路。80年代，政治方向右转，来自联邦政府的政治压力趋减，公共选择学派经过20余年的发展，逐渐掌握了地方政府权力配置和塑造大都市区管理模式的主导权。公共选择理论责难大都市区政府垄断了许多公共服务，既不思改革进取，又不考虑削减服务的成本。同时，单一的大都市区政府模式侵害了个人自由选择自己的居住区、即“用脚投票”的权利，当居民们不满意一揽子服务时，没有其他地区的政府可供选择。对公共选择理论的支持者而言，规模较小、数量庞大且权力彼此独立的地方政府，才有可能保持最充分的竞争和效率，增加公共物品供给的渠道，保证地方政府的政治合法性与选民对官员的监督。哈佛大学教授胡索克据此提出，腊斯克的观点存在两方面的错误：一是断定大政府比小政府更有效率；二是认为大政府能够更好地促进发展。【注释】Howard Husock, "Let's Break Up the Big Cities," *City Journal*, Vol. 8, No. 1, Winter

1998. 【注尾】其实先不论对错，胡索克所界定的这两方面都不是腊斯克论证的重点。

公共选择学派与大都市区政府模式的基本分歧在于，前者以保守主义的视角理解政府职能，将其仅仅视为公共服务的提供者，因此注重效率标准；而后者则认为政府应该代表公民共同体承担更多的政治与社会职能，注重的是平等与公正。90年代大都市区政府管理模式的复兴有多种因素的作用，其中反对地方政府的权力分割所产生的社会隔离，强调政府的社会职能便是其中之一。腊斯克正是在这一点上找到了城市政策和大都市区政府存在的立足点。他并不认同只将重点放在美国一些最大的内城之上的城市政策，而是主张政策应顾及整个大都市地区，既包括城市，也有郊区。因之《没有郊区的城市》的研究对象是人口在20万人以上的100多个城市地区（其中中心城市人口在10万以上）。这种将内城与外城相结合、将解决内城问题放在整个大都市地区背景下加以考虑的观点，正是腊斯克的重点所在，而且他认为其效用也得到了现实的印证。在美国约一半的大城市地区，社会和经济的不平等现象相当严重；而在另一半地区，机会与积极的公共政策加在一起，为白人、黑人和西裔创造了成功的社区。因此，“美国一半的大城市地区需要从另一半的工作中得到启示。”（第2页）《没有郊区的城市》展现的正是这种启示。

本书的第二个特点，是在选取样本城市的时候，突出城市的弹性标准。《没有郊区的城市》认为，城市之间的差别不在于是否位于阳光带或冰雪带，或者是否受到后工业化经济结构调整的影响。“城市的弹性”，或是“弹性城市”，才是根本。腊斯克将包含522个中心城市的320个大都市统计区作为观察对象，所有这些大都市都适用弹性标准。由于这些大都市的情况千差万别，为了使读者更易看出城市是否具有弹性对整个大都市的影响，腊斯克首先剔除了四类不具普遍性的地区，剩下165个；然后把这165个中的117个中心城市人口在10万以上的大都市进行分类比较，以弹性分值的大小把这117个大都市划分为零弹性、低弹性、中等弹性、高弹性、最高弹性五组。从实际的结果看，它们的弹性呈现出明显的区域色彩，随着弹性的增强，城市逐步由东北部、中西部向南部和西部转移。但这并不说明地区差别决定了城市的弹性，如作为对照城市的哥伦布市与克利夫兰市就同属俄亥俄州，纳什维尔市与路易斯维尔市则同属南部的邻近两州田纳西和肯塔基。

腊斯克把城市想象成一张画在橡皮单上的地图，并用“弹性的”（Elastic）一词来描述城市的发展。城市边界的扩张主要取决于城市的弹性。在1950年到1990年期间，522个中心城市中有超过4/5的城市地界扩大了10%以上。“在进入郊区化生活的时代，城市有很大的弹性获得空置的城市用地，或者可以运用政治、法律的工具去兼并新的土地”。这样的城市就是“有弹性的城市”。与其相对是“无弹性的城市”，典型者如在人口密度上已经超过平均水平的老城市，或由于种种原因，无力或不愿扩张的城市。（第10页）

有学者认为，战后美国城市发展的历史是大都市区化的历史。【注释】参见王旭：《大都市区化：本世纪美国城市发展的主导趋势》，《美国研究》1998年第4期。【注尾】自1950年大都市区人口超过总人口的一半以来，大都市区在美国得到了普遍的发展。另一方面，普遍的发展当中也有快有慢。腊斯克以七对分别包含弹性城市和无弹性城市的大都市区的比较，来证明“包含弹性城市的大都市地区比以无弹性城市为中心的大都市地区有更高的成长率。”（第12页）1950—1990年，“富有弹性地区的人口增长率（从72%到230%）远远高于无弹性地区的人口增长率（19%到87%）”（第13页）。例如，老工业城市底特律在这40年间没有增加一寸土地，克利夫兰仅增加3%（2平方英里）；而增加最快的是田纳西州的纳什维尔，40年间土地增加了200余倍，从22平方英里扩张到473平方英里。（第17页）

城市是否具有弹性的结果，首先表现在城市与郊区的关系上。“弹性的城市有大量留存的未开发土地，或者能够兼并未开发土地或小块待售土地。这些城市在自己的疆界内取得了多数郊区式的成长。无弹性城市既未通过内部扩展，也没有以兼并方式得到成长。在满足家庭生活郊区化需求方面，这些城市无力与新郊区展开竞争。由于不能分享郊区式的发展，这些无弹性城市实际上助长了白人、中产阶级家庭迁往郊区。”（第20页）此项发展，揭示出腊斯克关于城市发展动力的法则之一，即只有弹性的城市才能增长。

城市有无弹性，也反映在城市的财政收入方面。从腊斯克选取的样本中可以看出，无弹性地区城市的人均收入远低于郊区；而在弹性城市，城市人均收入紧追郊区、甚至超过郊区水平。“从1973年到1988年，无弹性地区城市—郊区收入比率为68%，工作机会总体增长23%；而弹性地区城市—郊区收入比率为96%，15年间就业机会增长58%”。（第40页）无弹性城市的市长们无力让郊区共同承担城市的社会负担，他们陷于日益减少的税基和都市区

更多的社会负担之间的矛盾之中。而弹性城市的市长们则相反，他们发现许多郊区在自己城市的疆界之内，城市的岁入基础扩大很快，城市政府的财政状况甚至比郊区更好。贫困的少数族裔也不是过分集中在中心城市，原因在于弹性城市能够“在大范围内控制规划、分区和住房政策，使中低收入者的住房遍布于各个邻里街区。”（第71页）由于城市扩张非常积极，城市之外的所谓“郊区”常常是贫困的农村和半农村地区。基于这种情况，市长们依靠地方的收入来解决本地区的问题，而不是像无弹性城市的市长们那样去寻求联邦资助。

城市是否具有弹性的社会后果，是“无弹性地区高度集中于中心城市的黑人和西裔人群，特别是贫困者，主导了这些地区的社会地理状况，以及中产阶级家庭（包括白人和黑人）在决定将要在哪里工作和生活的时候所做出的选择。”尽管从总体来看，大都市地区黑人所占的比例差不多，但是，“明显不同的大都市成长模式造成了中心城市更为不同的种族人口比例。”

（第27页）贫困在地理区域间的差别，远小于在弹性城市与无弹性城市间的差别。在南部和西部，贫困线以下人口比例为12%，在东北部和中西部为10%。从另一个角度看，贫困更易集中于无弹性城市，其贫困人口比例为25%，而在弹性城市该比例为15%。（第41页）美国另一位著名学者迈伦·奥菲尔德（Myron Orfield）同样注意到了这一现实。在观察芝加哥、克利夫兰、底特律、纽约、圣路易等这些腊斯克认为最没有弹性的城市时，奥菲尔德也看到了这些城市集中了大量受贫困困扰和隔离的街区，中产阶级则很少居住，城市的公立学校对中产阶级缺乏吸引力。【注释】Myron Orfield, *American Metropolitanism: the New Suburban*

Reality (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2002), p. 25. 【注尾】

在教育方面，无弹性地区公共教育的特点是，只有一个存在于中心城市的日渐萎缩的学校系统，而在郊区则有大量的郊区学校。在有弹性的地区，中心城市的学校像扩张的中心城市一样占据主导地位。在弹性的大都市地区（尤其是得到联邦法院依据相关民权立法所下令支持的地区），跨越县域的统一学区成为打破学校种族隔离的整合手段。而大量郊区政府带来的学校结构的分裂（藉此突破反隔离努力）则强化了无弹性地区的隔离程度。

第三，地方政府的分裂或者统一，对于解决经济、种族、公共教育方面的隔离等城市问题，影响至为关键。腊斯克主张，以大都市区政府的形式来克服地方政府的分裂状态，解决大都市地区的经济社会问题。

对大多数美国人来说，小的就是好的，内部自治（Home Rule）不容侵犯，这是他们的民主权利。但问题在于，“地方政府和机构是相对统一抑或相对分裂，影响着种族和经济的隔离情况。”（第64页）地方的权限范围或学区越小，则郊区政府的数量越多，整个大都市地区的分裂状态就越严重，种族和经济隔离也越严重。在地方政府权力分散的情况下，中心城市政府所辖地区和人口在规模上再大，也不会对整个大都市地区社会问题的解决有什么决定性的影响。腊斯克认为最重要的是规划和分区的决策权。在无弹性地区，郊区政府主导了整个大都市区的成长，“郊区的巴尔干化不可避免地促成了排他性的规划和分区”，（第65页）整个大都市区的规划和分区权限也由此极度地分散到了大量的郊区政府手中。他用大量数据显示，中心城市管理之下的人口比例越高，郊区政府的数量越多，则对黑人和西裔人口隔离的程度就越高。在无弹性和低弹性地区中心城市的政府对大都市区1/3人口所居住的土地具有规划和分区的权限，但由于中心城市无力主宰郊区的规划与发展，不能为整个地区的新的增长做出规划，也就难以吸引中产阶级的郊区人口回流，并将集中的贫困人口分散。相反，在高弹性和最高弹性地区，因为城市政府能够为郊区的增长做出规划，并能够驾驭郊区，城市政府所代表和管理的约40%的人口地区就显得意义很大。弹性的城市政府如何规划新的住房、新的购物区和商业区的分布，对于将来该区域的种族和经济分布的特点，会产生不同的影响。

在整个大都市地区的经济发展方面，如果收入差距和贫困的空间分布得不到合理的调控，就会损害经济的发展。腊斯克认为，“经济发展是一种公私伙伴关系，公共参与者的能力是关键。一个强大的、健康的、有弹性的中心城市是大都市地区占主导地位的、最有能力的公共参与者。”（第70页）这类城市具有广泛的规划和分区权力，直接拥有主要的基础设施。由于税基宽，一个弹性城市有财力为私人投资提供公共基础设施，拥有主要问题的决策权。“只有少数政府实体”的大都市地区“在快速决策、达到地区一致和灵活应对重大动议方面具有明显的优势。”（第70页）从这里可以看出，腊斯克的主张是控制郊区的自治政府的数量，以一个尽量大的、有效能的城市政府来主导地区的发展。

在上述分析的基础上，腊斯克明确提出了大都市区政府作为解决城市地区经济社会问题对策的必要性，并阐述了具体的措施。他说：“扭转城市地区分裂局面，是结束严重的种族和经济隔离的关键步骤。‘城市’必须重新定义为城市与郊区的再统一，这种重新统一是通过大都市区政府取得的。”（第85页）大都市区政府必须采取四项重要的战略措施，以取得“统一所带来的最重要的收益”。这四项战略措施是：通过在富裕和贫困的政府之间进行收入分享，结束财政失衡状态；在整个都市区，通过廉价住房需求和住房援助项目，缓解种族和经济的隔离；促进整个都市区的经济发展；执行区域增长管理政策。这与战后联邦政府在城市地区的政策，有着明显的不同。

在腊斯克看来，大都市区政府的主要权力是规划和分区的决策权，通过中心城市与郊区的收入分享，最终解决大都市地区存在的经济社会问题。这个侧重点与西方国家、特别是西欧解决城市问题的“大都市区模式”对于大都市区政府的看法有所区别。后者认为，大都市区政府是对于大都市地区政府形式的一种制度性安排，具有四个主要特征：（1）政治合法性，来源于政治代表的直接选举；（2）拥有不受“上级政府”与基层地方政府干扰的自治权，主要是有足够的财政与人力资源；（3）广泛的管辖权限；（4）相关的管辖区域，特别是城市功能地区。【注释】参见Christian Lefevre, “Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review,” *International Journal of Urban & Regional Research*, Vol. 22, No. 1. 1998. 【注尾】腊斯克强调，“真正在大都市区政府必须是一个一般地方政府。在可适用的州法律之下，大都市区政府拥有一个自治政府的所有权力，这些权力在其行使权限之内是排他的。”但是，它又要与大量的特区政府同时存在。“一个大都市区政府不必拥有所有的地方公共职能。根据不同地方的情况，特殊政府和一般政府依然能够存在下去，但大都市区政府必须控制不得被其他地方实体所否决的规划和分区的决策权。”（第90页）从地域而言，一个大都市区政府没有必要控制整个大都市地区，但是其所控制区域的人口必须占60%以上，而且大都市区政府必须包含该地区的中心城市或众多中心城市当中的首位性城市。

在现实中，腊斯克的大都市区政府实际上是一个能够控制郊区发展的城市政府，也就是他所说的“没有郊区的城市”。这种城市的人口占大都市区人口的50%以上，城市居民的人均收入占郊区居民人均收入的90%以上。而且，这类城市在家庭实际收入及收入的增长速度、黑人居住隔离的状况、城市债券利率等其他也都优于对照城市。对腊斯克而言，“没有郊区的城市”正在“成为具有更多的社会平等和经济灵活性的社会。”（第82页）

腊斯克主张的城市政策与大都市区政府，对于大都市地区存在的经济与社会痼疾，无疑是一剂良方。但正如他自己也认识到的，多数白人中产阶级郊区并没有实践这种模式的政治意愿。早在《没有郊区的城市》第一版（1993）出版后，《美国城市评论》（*The National Civic Review*）的编辑兰帕就说，“腊斯克方案，在大多数的主要大都市地区没有政治上的可能性。”“中心城市必须眼光向内，而不是向外盯着郊区的财富和增长，并将其视为自己未来发展的关键和繁荣的保证。”【注释】David Lampe, *Cities and Representational Equity*, <http://www.fairvote.org/reports/1993/lampe.html>. 【注尾】兰帕所否认的建议，又恰恰是腊斯克1999年《决胜内外：拯救美国城市的致胜方略》【注释】David Rusk, *Inside Game, Outside Game: Winning Strategies for Saving Urban America* (Washington D. C.: The Brookings Institution Press, 1999). 【注尾】一书所再次强调的关键。腊斯克主张再也不能把“城市政策”定义为重点解决中心城市界线之内几个街区问题的手段，而应该站在整个区域的高度上考虑解决之道，州的立法当局必须有所作为，把区域主义的理论变为现实。【注释】*The Ins and Outs of Urban Revitalization*, http://www.tcf.org/Press_Releases/Rusk.html. 【注尾】

安东尼·唐斯认为几乎没有什么人喜欢大都市区政府，中心城市的官员不愿冒丢失郊区居民选票的风险，郊区居民更是强烈反对。因此“完全取代郊区政府的建议注定失败。”腊斯克

克观点的虚弱不在于逻辑方面，而是“很难让人们相信大都市区政府能够真正代表他们的利益。”【注释】Anthony Downs, *New Vision for Metropolitan America* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1994), p170. 【注尾】对此，腊斯克争辩道，“真正的问题甚至不是如何解决这个问题，而是让政策制定者挺起政治脊梁，去做政治上虽不流行、但却是正确的事情。”【注释】David Rusk, *How We Promote Poverty*, *The Washington Post*, May 18 1997.

【注尾】

罗思东：厦门大学政治学与行政学系副教授、美国史研究所在读博士生