

20 世纪中后期西方城市经理制研究述评

林蓉蓉*

【摘要】本文对 20 世纪中后期西方城市经理制实证研究为主的文献进行文献述评。从城市经理制的社区环境特征、城市经理制对社区治理的影响、各主体（市长、议会和城市经理）的角色及其相互关系、城市经理的职业发展和城市经理对重塑政府原则的态度和行为五个维度进行述评。城市经理制研究同时具有现实和历史意义。

【关键词】城市经理制 社区特征 决策权 主体角色与关系 职业发展 未来

一、研究概述

19 世纪末 20 世纪初市政改革时期确立的城市经理制（council-manager plan），在政治与行政、决策制定与管理二分、行政管理的专业和集权的设计原则下，力图实现民选官员的政治领导权和委任的城市经理所承担的专业、中立、有效的行政领导权的双线合作，达到效率和民的城市治理。1908 年 Staunton, Virginia 首先确立了城市经理制，1913 年后 Dayton, Ohio 作为第一个大城市采用城市经理制，城市经理制得到全国的关注，快速发展起来。1960 年后，城市经理制成为美国发展最快的城市政府类型。而西方学术界关于城市经理制研究，也从 20 世纪前半叶对市政体制与城市管理的泛泛而论，发展到 50 年代以后城市经理制实证研究的兴起和繁荣。

目前国内对城市经理制研究较少，并且多是从历史学的角度，研究其发展历程、影响事件、思想内核，多是由此及彼的推断和论述，缺少从行政学角度剖析城市经理制内部要素的文章和著作。这是因为国内介绍关于城市经理制研究成果的局限，缺少从公共行政学的角度对城市经理制运作机制、主体关系等方面的关注。笔者受 Hasset 和 Watson（2002）研究的启发，选取了西方学术界对城市经理制研究的 45 篇文章进行述评。所选文献的年限分布多集中在 20 世纪 60 年代到 90 年代之间，以实证研究文献为主，主要来源于公共行政领域的专业刊物。其中，来源于 Public Administration Review 的文章有 21 篇，占所选文章的 46.67%；其余文献来源于 Administrative Science Quarterly, Public Productivity & Management Review, Journal of Public Administration Research & Theory, The American Journal of Sociology, The American Political Science, The American Review of Public Administration, Administration & Society。各年代文献分布如表 1。

表 1 45 篇文献的年限分布

1950s 以前	1950s	1960s	1970s	1980s	1990s	1990s 以后
3	3	9	9	6	11	4

二、城市经理制研究文献的五维分析与比较

概括起来看，二十世纪中后期对城市经理制的实证研究主要有以下六个维度。第一，城市经理制这种政府结构类型与人口统计学变量和地区变量之间的相关关系；第二，从政治与行政二分和决策制定与管理二分的角度探讨市长、议会和城市经理各主体在决策过程中所扮演的角色；第三，从政治决策背景分析城市经理分别与市长、议会的相互关系及其角色期望与角色行

*林蓉蓉，中山大学政治与公共事务管理学院硕士研究生，研究领域为组织理论、绩效评估和战略管理的研究。

为之间的关系；第四，从工作环境、职业特征和雇佣合同制度探讨城市经理工作满意度；第五，城市经理的留任和离职原因；第六，探讨城市经理对重塑政府原则的态度和行为表现。本文将第二与第三个维度进行合并，从公共行政学的角度，选取城市经理制的社区环境特征、对社区治理的影响、各主体角色及其相互关系、城市经理的职业发展以及对重塑政府改革的态度和行为五个维度，对城市经理制的相关研究成果进行比较和述评。

（一）城市经理制的社区环境特征

具有何种特征的社区会选择市经理制作为市政体制呢？对城市经理制外部环境特征的研究，多集中在人口统计学变量和地区变量两维度上。人口统计学变量通常包括居民年龄、种族、社会经济地位、教育水平、人口增长和流动性等指标，地区变量通常包括地区经济发展、社区政治稳定、公众参与等指标。

一般看来，选择经理制作为市政体制的城市，市场化和企业化的水平比较高，既有企业管理的实践基础，还有深厚的市场背景，同时必须具备有足够参与意愿的管理精英。Sherbenou的研究证实了这个一般性的认识，从社会经济指标上看，城市经理制的城市具有较高的人均支出，较低的人均净负债，以及较高的人均财产税；从公众参与指标上看，因为城市具有较高的白领和中产阶级比例，这些城市精英具有有效的政治代表性，并善于参与社区事务，城市经理制的城市也具有较高公众参与度（Sherbenou, 1961）。研究者最后认为，城市经理制对提升公众的政治参与能力并不具有绝对的优势或劣势，说明了城市经理制对公众参与并不产生必然的阻碍作用。公众有效的政治参与应该依赖于民主体系的发展。

Schnore 和 Alford 的研究结果显示，与委员会制所在的城市相比，城市经理制所在的城市少数（族裔）人口代表性最低。城市经理制所在社区多是上层中产阶级居民，人口年轻化、流动率快以及白种人为主。而委员会制所在的社区主要表现为社会经济地位低下，人口年龄较高，少数群体居多，并且人口增长为负（Schnore, Alford, 1963）。这种城市政府治理类型的差异是对社区出现的新问题的回应，而不单纯是意识形态领域的观念转变（Schnore, Alford, 1963: 6）。

如果把移民比率划分为高中低三个层次，市长暨议会制的城市数量在每个阶段都相对稳定，并且在高比率移民数量的城市中，采取普选的市长暨议会制城市具有上升趋势（Gordon, 1968: 167）。移民在选民当中的比率确实与市政体制的选择有关，但是 Gordon 发现的这个正相关关系并未能在移民与市经理制这对关系上得到证明。

随着研究的深入，到 70 年代，社区特征与市政体制类型之间的关系也被有效测量。Dye 和 Macmanus (1976) 以 1970 年标准都市统计区域中的 243 个中心城市为样本，通过判别函数分析，判断人口统计学变量和地区变量对政府结构产生的影响。研究结果显示，人口特征、社会经济成分、种族和城市年龄与地区能够正确区分出 67% 的政府类型、72% 的选举类型和 71% 的选民类型。外国出生的人口比例在市长暨议会制或城市经理制、社区选民或普选选民的判别上是最有效的预测变量，另外，城市年龄、人口流动率和增长率对政府类型也具有显著影响。而地区变量是党派或无党派选举判别上的最有效的预测变量。社会经济变量在区域层次上比全国范围内更好地预测政府类型，但是在不同区域范围内，最有效估算政府类型、选举类型和选民类型的变量确定上却很难一致（Dye, Macmanus, 1976: 269）。

以研究时间为轴线，我们可以观察到，西方学者对于城市经理制适用的社区特征做出了递进式的探索，而且结果的确性越来越强，而且对城市经理制所在城市的描述分析具有较高一致性：城市经理制所在城市存在年龄较短，人口年龄较低，白种人比例较高，人口增长率高而流动性大，多为中产阶级。而在对城市经理制的社会经济特征描述中，移民或外国出生人口比例成为政府类型的较为有效的判别变量，同时，人口流动率和增长率也是不容忽视的分析指标。从市政体制的发展过程来看，企业管理理念和管理方式为政府管理提供了借鉴和标版，企业管理的逐步成熟，也刺激了政府治理过程的自我反思和发展，政府治理不只是一个政治过程，还是一个专家治市和自我经营的过程。城市经理制发展的重要内容就是专家治市与行政集权的结合，这个结合需要强烈的社区背景。西方学者的研究深刻地揭示了二者之间的关系。

（二）城市经理制对社区治理的影响

相对于议会制、委员会制，城市经理制中委任的城市经理提供了专业城市治理和集权的可能性（James, 1914），同时通过民选官员弥补政治代表性不足的问题（Bebout, 1955），结合了专家的专业性以及民选官员的代表性，提升了城市政府的凝聚力，并对提高了针对社区

问题的公共政策的专业性。因此，城市经理制对社区治理会产生巨大的影响。那么，城市经理制对社区治理在哪些方面会有所推进？城市经理制的哪些要素会对社区治理产生影响？

对于第一个问题，学界的实证研究主要集中在城市经理制对财政绩效、社区治理问题首要性和公众参与等方面所产生的影响。

Almy (1977) 的研究以 645 个城市经理为样本，通过 1973 年调查城市经理对资金开支的选择情况，与 1974 年资金的实际使用状况进行比较，探讨城市经理如何影响开支过程。同时，通过公共安全、娱乐、健康与福利、水资源供应和其他服务类别上，城市经理对社区治理问题首要性的判断和公众听证会对实际决策的影响。研究结果表明，城市经理对开支过程影响较大，少于 30% 的城市经理指出其所在城市举行过听证会。服务年限越长，且具有高教育水平，更不可能开展公众听证会。Almy 认为，3/5 的回应者认为“多数公众没有积极参与与地方事务正是其对地方事务管理满意的表现” (Almy, 1977: 23)。同时，即使有公众听证，但是对城市经理的开支选择没有显著影响。这说明城市经理在专业决策上具有有集权的性质。但是这一点却受到社区规模的影响。人口较少的社区更倾向于开展听证会，公众参与度较高，对城市经理的牵制也比较大。

由此可见，城市经理的决策判断对资金配置产生实质性影响，具有越高专业性的城市经理，更倾向于依赖于个人的专业知识和技能独立决策；同时，规模小且具有同质性的社区，通过听证会实现公众参与的可能性较大，给予城市经理决策压力也更大。

城市经理制会否因此而推高政府财政支出呢？研究表明，政府类型对政府财政支出不存在显著影响。但是在雇员薪酬支出维度上，城市经理制比市长暨议会制高。Deno 和 Mehay 的研究认为，在竞争的劳动力市场上，薪酬补偿水平不是来自于城市经理的推动，而是劳动力市场的压力。在不同的政府类型中，成本最小化的激励机制不存在系统差别。只是任命一位专业的城市经理或选举政治的推动力，无法提供效率的激励机制 (Deno, Mehay, 1987: 639)。也就是说，城市经理在财政支出上的决策并不会使政府支出更多，城市经理的薪酬较高并不是其自肥的结果，而是劳动力市场的压力。这个结论表明，专家治市虽然要为专家个人支付较高薪酬，但是从政府财政支出上看，却是有效率的。

如果要对城市经理在财政决策上的成功有更清晰的了解，比较就是一个好方法。Nunn (1996) 比较了 Texas 的 7 个城市经理制城市和 Indiana 的 7 个强市长暨议会制城市在发展过程中所展示的特性，研究发现城市经理决策更具有规范性和更多细则说明，而强市长决策更具非正式化以及灵活性，通常根据具体个案做出特定的反应，表现出讨价还价和政治影响的可能。具体到人均基础设施投入上，城市经理制投入较多。这个结果证实了城市经理的专业性和集权性在市政体制发展过程中所带来的积极结果。

如果把问题再深入一步，进入到第二个问题的层面，我们可以从文献中发现，城市经理的个人价值观和态度对财政资金的实际使用、公众参与程度以及社区问题首要性的判断方面产生实质性影响；政府结构对成本支出和雇员激励机制的影响并没有值得注意的差别。但是，如果就此得出结论：城市经理专业性、社区规模与对公众参与的态度存在负相关性，显然还不够，这样的结论仍然缺乏有力的论据支持，这还只能是初步假设，值得进一步深入探讨。

(三) 城市经理制中各主体角色及其相互关系

1、城市经理与议会的角色扮演与相互关系

城市经理制的各主体如何形成有效的工作关系、工作机制？城市经理制中市长、议会和城市经理的角色及其相互关系是怎样的？各自有何种互动机制？这是理解城市经理制运作的关键。

从 ICMA (International City Management Association) 的城市经理道德规范 (code of ethics) 的变化看来，城市经理的角色演化经历了一个过程：开始是仅限于行政领域的管理专家，协助具有决策主导权的议会，而后发展成为具有决策权的社区领导，与承担立法监督义务的议会形成合作关系。Stillman (1974) 对城市经理角色变化有一个四阶段的概括：第一个阶段从 1914 到 1924 年，城市经理被严格限定在行政领域，政治中立；第二个阶段从 1924 到 1938 年，充当议会的顾问角色；第三个阶段从 1938—1952 年，城市经理面临认同危机，参与决策，承担社区领导权；第四个阶段从 1952 到 1969 年，城市经理同样具有政治角色。这个分析突破了二元论视角下对城市经理角色的限定。Banovetz (1994: 317) 在 Stillman 的分析基础上进一步总结，认为城市经理的角色，根本上说只有保持公众与民选官员的政治期望一致，才能得到快速发展。而城市经理角色的发展和决策权的不断扩大，伴随着议会角色从主导走向

建议监督与合作。在城市经理占据社区领导后，作者提出了城市经理适应性的问题，即在面对政治不确定性和离职可能性的压力下，城市经理倾向于牺牲理性，而采取保守和渐进主义行为，避免犯错误，而不创新和冒险，最终渐渐成为政府的官僚（Banovetz, 1994:321）。问题也由此而来，当政府过程很大程度上依赖于专家及其专业技术时，民选议会是否会因为过度依赖于城市经理，而使城市经理统治了议会，官僚行政、专家行政如何能够体现民主价值？是否应该弱化城市经理在决策问题上的权力？（Harrell, 1959）为了回答这些问题，在城市治理的实践和学术研究领域，城市经理制各主体角色及其相互关系始终是研究的重点。

西方学术界关于城市经理制中市长、议会和城市经理各主体的角色及其相互关系的探讨，首先关注的是决策权的归属和分配问题。“谁具有多大程度的决策权”决定了学者们所定义的主体的相关角色及其职责范围。Stone 等人（1938: 51）认为，管理的集权和对民主过程的保护，依赖于议会和城市经理之间的关系。评价城市经理制考虑的关键问题在于城市经理的管理集权、对决策的影响以及议会对管理细节的控制（Stone, 1938: 55）。Montjoy 和 Watson（1995: 231）回顾了 Woodrow Wilson 和 Frank Goodnow 的政治与行政二分理论（politics-administration dichotomy），在此基础上分析决策与管理二分（policy-administration dichotomy），认为决策与管理二分不适宜成为城市经理的行为向导，城市经理能够在决策中扮演积极角色，同时也无法阻止议会对行政的适度干预。

Adrian 在 1953—1957 年间对三个中等规模城市经理制城市的研究指出，城市经理的领导权来源于议会无法实现理论赋予其的理想角色与拥有专业知识和信息资源的城市经理之间互相博弈的结果（Adrian, 1958）。虽然早期的城市经理制研究就提出，议会是表达社区意愿的机构，城市经理则是根据专业知识为决策提供事实和替代方案的专家。但是，政府治理决策制定还是依赖于民选议会和城市经理之间的合作（Harrell, 1959）。Lyden（1977, 1981）等人通过研究发现，城市经理在维持城市管理专家形象的同时，也通过间接的方式满足公众要求，参与决策制定。而随着城市规模、政治环境和领导角色定义的发展，城市经理应该在“专业管理者”和“政治领导”两种角色中保持平衡的呼声愈来愈盛，甚至就直接提出了城市经理应该将理想和实际生活相结合，突破传统的技术和效率核心，关注更大社区范围内的公共管理和政治回应性（Stillman, 1977）。

学术界由此也意识到城市治理实践中的一个吊诡的问题，城市议会聘用的管理专家掌握了各种信息，是否具有动力将其得知的所有信息告知做出最后决策的议会？也就是说，这种议会与城市经理的合作关系如何形成？如何巩固？如何避免议会与城市经理之间的角色冲突？这些制度安排的问题如果没有得到充分的回答，相关研究便仍然停留在描述分析的层次，未能走得更远。于是，有价值的研究便集中在城市经理与议会的合作与冲突关系探索上。

为了把议会和城市经理在权力和职责划分上的差别界定清晰，Svara（1985）创建了二分——二元模型，从使命（mission）、决策（policy）、行政（administration）和管理（management）四个政府管理过程，分析议会与城市经理各自的角色。新模型认为，在使命确定领域，尽管城市经理在分析所处环境和提出建议时扮演顾问（advisory role）的角色，但是议会占主导地位。在决策领域，管理者由于其专业性而提出的大量决策建议，比议会具有较大的权力，但议会对所有决策负最终责任。在行政领域，雇员发挥很大的作用，然而议会也承担了实质性职能。在管理领域，议会的职能局限在建议和对城市经理的评估和监督。从以上分析看来，议会在使命确定中占主导地位，而行政管理者在管理中占主导地位，具有明确的区分，但另一方面，决策和行政领域中，议会和行政管理者的角色和职能是交叉的，具有二元性（Svara, 1985: 227）。

但是，Svara（1999）后来的研究表明，多数议会成员和管理者认同，议会为城市政府提供充分决断和整体领导，议会和城市经理工作关系良好。但是 70% 的回应者认为，议会对短期问题关注太多，而缺乏对长期问题的关注。议会的干预成为议会成员与管理者观点分歧最为明显的问题。55% 的议会成员认为议会干预是必要的，而只有 6% 的管理者持相同观点。从为选民提供服务且回应选民需求的角度看，议会作为民选机构，绩效水平最高；在政府过程的参与水平上，城市经理在决策上更为积极，成为主要的决策制定者；议会在解决当前特定操作性事务，如解决公众投诉等，比设定长期决策目标具有更高参与度；议会慢慢承担了部分管理职能和决策监督的角色。这样的研究结果与 Svara（1985）所构建的二分——二元模型假设中，议会占据决策主导地位，并不十分一致。研究证实，城市经理更倾向于是主要决策者。这项研究表明，行政与政治之间并不是泾渭分明，而是你中有我、我中有你。

对城市经理与议会可能存在的角色冲突，学术界也展开了大量的研究。Harrell 于 1959 年的研究指出，民选议会与城市经理具有合作关系，而少有冲突。与此不同，Carrell (1962) 认为，城市经理与议会成员可能存在六种主要冲突，分别包括特权、性格冲突、政治背景、决策动力差别、城市经理的非灵活性、以及沟通和认知困难 (Carrell, 1962)。Loveridge (1968) 对城市经理与议会冲突做了进一步的实证研究，以 San Francisco Bay region 的 72 个“集权管理”城市，59 个城市经理和 338 个议会成员为样本，探讨城市经理自我确定的决策角色及议会成员对城市经理决策角色的期望，从而分析二者存在的角色冲突。多数城市经理认为其应该是社区领导者，而议会成员认为城市经理应该承担的是接近管理者的角色，避免直接参与决策或政治过程，只是为议会制定决策提供建议和消息。这种角色冲突，可能成为城市经理管理失败的最直接因素，也是后面分析到城市经理职业发展时，经常要提及的指标。从这样的对比分析上看，城市经理不再严格地定义为有效的专业行政管理者，而加入了更多决策和政治成分。Svara (1991: 244) 重新探讨了 Loveridge (1968, 1971) 的研究数据，对其结论进行质疑，认为议会和城市经理之间的冲突程度被学界夸大，议会和城市经理存在保持各自独特视角的同时，具有互相合作的可能。因此，在这一点上并没有一致性的结论，明智的看法是，城市经理与议会之间既有冲突也有合作。

城市经理与议会之间还有相互约束与制衡的关系。Koehler (1973) 采用控制论方法，以 San Gabriel Valley 的 15 个城市，38 个议会成员和 12 个城市经理为样本，进行分析说明，最后指出，城市经理不仅是主要决策者，而且是议会成员监督决策所需信息的主要提供者，有效的立法监督工具是可用的。但是，却很少有议会成员期望使用这些监督控制工具，从而使议会在决策制定和监督中很难发挥该有的作用。市议会还要对城市经理进行有效的绩效评估，Wheeland 研究了 Normal, Mansfield 和 Medford 三个城市议会对城市经理的绩效评估，认为这些评估是成功的，原因在于议会与城市经理之间的存在信任合作关系和激励机制，并且信息沟通的平衡 (Wheeland, 1997)。

对城市经理与议会之间的关系进行总结。传统研究看来，城市经理作为专业的行政管理者，承担决策管理和执行的职能，而议会作为政治代议机构，承担决策制定和政治领导职能。但是，从西方学术界对民选议会与城市经理的实证研究结果看，上述在实际运行过程中并不准确。正如关于政治与行政二分的探讨说明，行政管理者在执行管理事务的过程中，不可避免地涉及到运用个人决断力和专业知识制定决策的问题。将政治与行政、决策与管理截然分开理念与做法，在行政事务复杂化和政治不确定情况下，只是维护民主和效率均衡发展的理想假设，在实践中显得困难重重。在行政实践当中，城市经理往往成为主要的决策制定者，而议会依赖于城市经理所提供的信息及其自身的政治敏感性，通过立法监督和对城市经理的绩效评估，掌握最终委任权、政治代表性和有限决策权，形成对城市经理权力滥用和缺乏问责与回应性的约束。这是西方学术界对议会与城市经理关系研究的较为一致的看法。但是，议会要对城市经理进行决策监督和绩效评估，也存在一定的难度。

2、城市经理与市长的相互关系

对城市经理制中市长的研究主要有三条路径，一是比较城市宪章对市长角色及职责的规定与实际决策过程中市长的作用 (Kammerer, 1964; Wikstrom, 1979)，二是通过环境因素 (特别是政治环境) 分析市长权力的行使与影响范围 (Boynton, Wright, 1971;)，三是在调查的基础上，进一步分析市经理与市长冲突或合作的可能 (Morgan, Watson, 1992)。

对市长的权力与影响力的研究，有个两个假设。第一个假设是：随着社区规模的扩大以及政治环境的复杂化，市长的实际权力的会增大；第二个假设是：城市经理的决策权力可能随市长的权力增长而减弱 (Kammerer, 1964)。Booth (1968) 认为，随市长影响力扩大城市经理决断力减弱的假设，研究数据无法支持，普选市长对城市经理发挥专业决断力并没有显著影响。他认为普选是市长政治权力的基础，因此，市长具有一定的决策领导权。然而，Boynton 和 Wright (1971) 对大规模城市经理制城市的研究却提出了不同的观点。他们认为，在大规模社区中，错综复杂的利益结构要求更为明确的政治领导权。但是，这种领导权的实现，不是通过市长突破传统礼仪代表、会议主持的角色，成为社区领导来完成，而是通过从事专业管理的城市经理的政治化，以便具有更强的政治敏感性和回应性，进而实现社区利益协调平衡来实现的 (Boynton, 1971: 35)。

关于市长的角色与职责，传统理论认为，城市经理制中的市长主要承担礼仪代表 (ceremonial role)、会议主持 (presiding role) 和发言人 (spokeman) 的职能，虽然一

般担任议会主席，却并不具有异于其他议会成员的特权。从治理实践看，市长主要承担两种职能，一是市长能够凭借与议会、城市经理、政府雇员与公众四者的密切关系，承担协调者的职能；二是市长充当决策的向导。实际的研究结果表明，城市经理制中的市长在决策和治理过程中发挥的作用范围和影响程度超出了城市宪章的规定。Wikstrom (1979) 对 41 个市长和城市经理的访谈，70% 的市长的主要任职原因是对政治领导权的期望，69% 的城市经理认为市长角色比城市宪章规定的还要重要，2/3 的城市经理更认为，市长的职责是政治和决策领导，1/4 的城市经理认为市长主导决策制定过程。同时，85% 的市长认为，自身的主要角色是提供政治领导。研究数据表明，市长通常通过非正式沟通，对城市经理和议会的决策起到比城市宪章规定的更大的影响。市长承担决策领导角色，是积极的发展趋势 (Wikstrom, 1979: 275)。Svara (1987) 认为，市长并不必然只是承担礼仪代表和会议主持此类有名无实的角色，市长角色已经多样化了，包括礼仪代表和会议主持角色、沟通者角色、组织者和向导、促进者角色等 (Svara, 1987)。

城市规模因素对市长的地位与作用的影响颇为显著，特别是在大规模的城市经理制政府中，市长一定程度上运用非正式沟通，实现其政治决策影响力。为什么在大城市中市委会起到如此重要的作用？Kessel 认为，大城市中的政治环境较为复杂，需要一个政治代表调和各方面利益和竞争，而这时，市长所具有的礼仪代表和政治代表性就能较为明显地体现出来 (Kessel, 1962)。Morgan 和 Watson (1992) 通过 1987 年 ICMA 调查数据，对此进行了进一步研究，研究数据显示，81% 的城市经理制下的大城市市长与媒体定期沟通，市长更倾向于运用非正式权力行使领导权。更为有意思的是，超过 50% 的城市存在市长和城市经理权力共享的合作关系，而城市经理在其中占据更为主导的地位，但是在人口超过 250,000 的大城市中，市长主导的合作关系是最普遍的，市长承担中心人物的作用。在大规模的城市经理制政府中，城市经理的决策权在与市长的博弈中显得更为稳定，往往不只是行政领域的专家，还更多地参与到除了选举之外的政治过程，成为社区领袖。以此看来，城市规模是研究三种城市政府结构类型所始终必须考虑的因素。随着城市规模的不断扩大以及社区环境的复杂化，社区治理各主体必定会谋求构建合作关系，因而出现了专业管理政治化以及政治领导实权化的现象。

从理论上讲，政治行政二分法行不通。从实际的城市治理需要看，治理过程不仅需要具有专业知识和技能的**管理者**，还需要具有政治敏感性、代表性和回应性的**政治领导者**，更需要具有协调各种关系，避免冲突的**协调者**。市政治理过程实际需要的是具有决策主导权和监督权的议会、政治化的城市经理，以及实权化的市长，又或者是其中二者或三者的团队合作关系，这最终都体现了市政过程对高效专业管理和平衡利益关系的追求。议会的行政化能够监督、约束、防止行政权力滥用，城市经理与市长的政治化增强了代表性和回应性，这些都体现出民主行政的价值取向和发展趋势。有一点是无可质疑的，有效的社区领袖必须具备平衡各主体关系的协调沟通能力，否则会有冲突的可能，最终影响管理效率，甚至直接导致城市经理的离职。这些不同的领导组合或类型，更多的是社区需求的结果，而不只是个人选择，还受到城市规模、管理事务复杂程度和社区政治稳定程度的约束。

当然，对城市经理制中各主体关系的探讨，绝不仅仅局限在市长、议会和城市经理之间。Buckwalter 和 Legle (1987: 393) 探讨了城市经理和城市律师 (city attorney) 的职责和互动类型。Koenig 和 Kise (1996) 分析了法律通过多种途径，比如政府间关系、立法、管理部门和法院，对城市经理制政府的管理环境提供直接的反馈和影响。这些研究视角独特，值得关注，但是并没有触及到本文所设定的核心问题，所以这里不再展开。

(四) 城市经理的职业发展

城市经理这一职业最富有吸引力的因素是什么？什么因素影响城市经理的工作满意度？又是什么因素影响城市经理流动率或任期？在对城市经理职业发展的实证研究中，这些问题备受关注。

城市经理职业最富吸引力的因素是对公共服务的承诺。DeSantis 和 Glass, Newell (1992) 通过 ICMA 的 1990 年调查数据进行研究，他们发现城市经理这一职业最多被提及的吸引因素依次是：对公共服务的承诺 (58%)、解决问题的挑战和乐趣 (55%)，而最少提及的影响因素是对社区权力的期望 (8%) 和公共认可的期望 (2%)。这一结论，同样适用于解释谋求市长职位的动机。这说明，城市经理是有政治追求的，而不只是管理专家。

外部环境与关系、薪酬、工作任期等因素会影响城市经理的工作满意度。早在 1976 年，Lyden 和 Miller (1976) 对 Washington, Oregon, Idaho 三个州城市经理离职原因进行实证分

析,研究发现在离职者和留任者对各部分工作满意度的评估上,最大的差别体现在对薪酬和与议会关系的态度上,离职者在这两方面的满意程度较低,而留任者对此二者评价都比较高。DeSantis (1992) 等人的研究发现,城市经理与议会关系和议会的支持态度与其工作满意度成直接正相关关系,工作任期对工作满意度的影响非常小。Hassett 和 Watson (2002) 的研究则得出了相反的结论,他们以 146 个过去 20 年都在同一个城市工作的城市经理为研究对象,发现长期任职的城市经理对现实政治环境和工作具有很高的满意度。从这些研究中可以看出,城市经理与市议会之间的关系直接影响市经理的工作满意度,市议会的支持态度会提高市经理的工作满意度,当缺乏市议会的支持时,市经理会被解聘或被迫辞职;薪酬会影响工作满意度;任期对工作满意度的影响没有一致性的结论,到底是任期影响了工作满意度,还是工作满意度影响到任期,需要进一步研究。

影响城市经理流动率或任期的因素的复杂的。如果想知道人们为什么留下来,可以从人们离开的原因去考虑。Lyden 和 Miller (1976) 的研究发现,城市经理离职的可能原因主要是寻求更具有挑战性的新工作以及更好的工作条件。有 1/3 的离职者认为自己并没有真正准备离开城市经理这一职务,只是将离职作为获取不同经验和未来更好承担城市经理职务所做的准备。但是,对城市经理角色的认知直接影响到离职的城市经理是否会回到相同职位上的意愿。调查发现,2/3 不准备回到城市经理职位上的回应者 (non-returnees) 和超过 1/2 的尚未确定者 (undecided) 认为,城市经理应该在城市涉及的所有活动中都是专家,而准备回到城市经理职位的回应者 (returnees) 中,却并不认同这一观点。Whitaker 和 DeHoog 于 1990 年的研究发现,高冲突环境中的城市经理离职率是其他城市经理的 2 倍。随后,他们将城市经理离职前后 2 年期间的数据进行比较,并对城市经理离职现象进行解释分析 (Whitaker, DeHoog, 1991)。研究发现,导致城市经理职业流动的主要原因是冲突,特别是城市经理与议会之间的冲突;其次,反对城市经理的普选市长通常是扩大冲突的重要来源。而城市经理自身的角色定位与流动率相关性不显著。在个人特征方面,城市经理的公共部门服务年限、教育水平以及雇佣合同制度会影响其任期。Feiock 和 Stream (1998) 的研究指出,城市经理在公共部门服务的年限对任期具有显著正相关关系。研究还发现,拥有 MPA 学历的城市经理的任期大致延长 1 年,这与一般认为教育水平越高,具有的职业竞争力就越强,个人职业选择空间就越大,从而使任期缩短的假设是不一致的。在雇佣合同制度对任期的影响方面,研究者指出,具有雇佣合同的城市经理与社区冲突具有显著负相关关系,雇佣合同制度减少社区冲突进而延长市经理的任期。除了角色冲突和政党冲突之外,工作满意度、种族、意识形态和社区冲突的增长也可能对城市经理任期产生影响。Hassett 和 Watson (2002) 的研究结论就表明,高工作满意度可能导致较长的工作任期。

从西方学术界对城市经理任期和流动率的实证研究可以发现,影响城市经理任期和流动率的主要变量(按照影响强度由强到弱排列)依次是:工作环境(市经理与议会以及市长之间的关系)、公共部门的服务年限、工作满意度、角色认知、工作条件、教育水平。其中,角色认知对于选择城市经理这个职业并留任的影响是稳定的,多数城市经理选择这个职业的首要因素是对公共服务的承诺也证明了这一点;服务年限、工作满意度对任期的影响也是正面的和稳定的;当然,影响城市经理去留的最重要原因,主要还是外部环境和关系。

(五) 城市经理对重塑政府的态度和行为表现

重塑政府是以奥斯本、盖布勒为代表,主张运用企业精神再造政府而掀起的运动,追求政府的竞争性、使命感、结果导向、顾客导向、市场导向以及分权等特征。西方学界关于城市经理对重塑政府的态度和实际行为表现的研究,晚近才开始出现,主要是 Kearney 等人 and Rivera 等人在 2000 年的研究结果,这些研究从侧面揭示了城市经理在实际政府治理过程中所表现出来的态度与行为特征。

Kearney 等人 (2000) 的研究认为,城市经理对重塑政府的态度是个人经验和城市政府特征的函数,具体来说,城市经理对重塑政府改革的态度与其 ICMA 成员资格和任职年限、城市政府资金盈余、全职雇员数量等因素呈显著相关,而与社区特征没有相关性。但是,Rivera 等人 (2000) 的研究则发现,城市政府的特征、社区特征和城市经理个人特征等因素与城市经理对重塑政府的支持态度并无稳定的相关关系。由此可见,二者的研究在这一方面并没有一致性的结论。

关于城市经理对重塑政府的建议行为方面,Kearney 等人的研究结果显示,地区因素、全职雇员数量、城市经理服务年限与建议行为具有显著相关性。但是,Rivera 等人得出的结论并

不相同，他们全职雇员数量、需要提供的服务数量、资金盈余等内部环境，经济发展情况、人口数量的增长、房地产价值和人均收入相关的外部环境以及地区因素与建议行为具有相关性，但是城市经理个人特征却与建议行为不相关。

从上述文献中可以观察到，城市经理对重塑政府的支持态度是不容置疑的，有大量的实证数据也可证明。显然，重塑政府所倡导的以企业家精神改造政府的原则，与城市经理制制度设计初衷是相吻合的，理论上的耦合关系在实践当中得到了具体体现。但是，城市经理的支持态度并不必然转化为实际的决策安排和行为表现，态度与行为之间并不具有一致性。因此，具体探讨影响城市经理对重塑政府的态度和行为的相关因素，却仍然存在较大分歧，这也是需要进一步研究的关键点。

三、城市经理制的未来

专家治市在社区环境越来越复杂、居民要求越来越多元的形势下能够走多远？城市经理制是否有光明的未来？这也是学界非常关心的问题。Price (1941) 认为，强化政府行政权力的举措与城市经理制的特征相一致 (Price, 1941: 567)，行政权的强化必然带来城市经理制的繁荣。Sherbenou (1961) 也发现有些城市政府采取城市经理制可能由于相同地区某个城市采取了这种政府结构类型 (Sherbenou, 1961)。但是，Henry (1971) 对城市经理制的未来并不乐观，他早在 20 世纪 70 年代就提出“城市经理制能否再存在十年”的发问，他提出城市经理必须具有强烈的使命感、政治敏锐性、勇气、知识和创新能力、沟通和说服能力等才能完成社区治理的任务，而随着城市人口规模的增长，城市政府所需提供的服务数量、全职雇员数量、社会等级差别所带来的利益诉求、政治冲突复杂性等因素必然增加，城市经理制将难以应付如此复杂的形式，进而会减少对城市经理制的选择。Protasel (1988) 则认为，新形势的出现影响了城市经理制的未来，直选市长的方式会缓和了社区对城市政府政治代表性的需求，减少了摒弃城市经理制的压力 (Protasel, 1988: 807)。Ammons (2008) 的研究则认为，城市经理与市长暨议会制下的行政官在功能上具有相似性，但城市经理具有更强的政治影响力，出于平衡民主行政与效率行政二者之间关系的考虑，城市经理制仍将会被人们选择 (Ammons, 2008)。

对于城市经理制的未来，西方学界莫衷一是。笔者认为，如果没有关于城市经理制对政府治理各过程的影响进行深入的实证研究和比较分析，而在现在考虑应该巩固或摒弃城市经理制，那么确实为时过早。影响城市经理制的因素错综复杂，而城市经理制对政府治理的影响也变幻莫测，对于这一方面的研究进行梳理，同时具有现实和历史意义。

参考文献

- Adrian, C.R. (1958). A Study of Three Communities. *Public Administration Review*, 18(3):208-213.
- Almy, T.A. (1977). City Managers, Public Avoidance, and Revenue Sharing. *Public Administration Review*, 37(1):19-27.
- Ammons, D.N. (2008). City Manager and City Administrator Role Similarities and Differences: Perceptions among Persons Who Have Served as Both. *The American Review of Public Administration*, 38(1):24-40.
- Banovetz, J.M. (1994). City Managers: Will They Reject Policy Leadership? *Public Productivity & Management Review*, 17(4): 313-324.
- Bebout, J.E. (1955). Management for Large Cities. *Public Administration Review*, 15(3):188-195.
- Booth, D.A. (1968). Are Elected Mayors a Threat to Managers? *Administrative Science Quarterly*, 12(4):572-589.
- Boynton, R.P. & Wright, D.S. (1971). Mayor-Manager Relationship in Large Council-Manager Cities: A Reinterpretation. *Public Administration Review*, 31(1):28-36.
- Buckwalter, D.W. & Legler, J.I. (1987). City Managers and City Attorneys: Associates or Adversaries? *Public Administration Review*, 47(5):393-403.
- Carrell, J.J. (1962). The City Manager and His Council: Sources of Conflict. *Public Administration Review*, 22(4):203-208.
- Deno, K.T. & Mehay, S.L. (1987). Municipal Management Structure and Fiscal Performance: Do City Managers Make a Difference? *Southern Economic Journal*, 53(3):627-642.

- DeSantis, V.S., Glass, J.J., & Newell, C. (1992). City Managers, Job Satisfaction, and Community Problem Perceptions. *Public Administration Review*, 52(5):447-453.
- Dye, T.R. & Macmanus, S.A. (1976). Predicting City Government Structure. *American Journal of Political Science*, 20(2):257-271.
- Feiock, R.C. & Stream, C. (1998). Explaining the Tenure of Local Government Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1):117-130.
- Gordon, D.N. (1968). Immigrants and Urban Governmental Form in American Cities, 1933-60. *The American Journal of Sociology*, 74(2):158-171.
- Harrell, C.A. & Weiford, D.G. (1959). The City Manager and the Policy Process. *Public Administration Review*, 19(2):101-107.
- Hassett, W.L. & Watson, D.J. (2002). Long-Serving City Managers: Practical Application of the Academic Literature. *Public Administration Review*, 62(5): 622-629.
- Henry, C.T. (1971). Can the City Manager Survive Another Decade? *The American Review of Public Administration*, 5:161-166.
- James, H.G. (1914). The City Manager Plan, the Latest in American City Government. *The American Political Science Review*, 8(4):602-613.
- Kammerer, G.M. (1964). Role Diversity of City Managers. *Administrative Science Quarterly*, 8(4): 421-442.
- Kearney, R.C., Feldman, B.M. & Scavo, C.P. (2000). Reinventing Government: City Manager Attitudes and Actions. *Public Administration Review*, 60(6): 535-548.
- Kessel, J.H. (1962). Governmental Structure and Political Environment: A Statistical Note about American Cities. *The American Political Science Review*, 56(3): 615-620.
- Koehler, C.T. (1973). Policy Development and Legislative Oversight in Council Manager Cities: An Information and Communication Analysis. *Public Administration Review*, 33(5): 433-441.
- Koenig, H.K. & Amy (1996). Law and the City Manager: Beginning to Understand the Sources of Influence on the Management of Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(3):443-459.
- Loveridge, R.O. (1968). The City Manager in Legislative Politics: A Collision of Role Conceptions. *Polity*, 1(2):213-236.
- Lyden, F.J. & Miller, E.G. (1976). Why City Managers Leave the Profession: A Longitudinal Study in the Pacific Northwest. *Public Administration Review*, 36(2):175-181.
- Lyden, F.J., Miller E.G. & Goodisman L.D. (1981). Changing with the Times: City Manager in the 60s and 70s. *The American Review of Public Administration*, 15(4):295-307.
- Lyden, F.J. & Ernest G.M. (1977). Policy Perspective of the Northwest City Manager, 1966-1974, Continuity or Change? *Administration & Society*, 8(4):469-480.
- Montjoy, R.S. & Watson, D.J. (1995). A Case for Reinterpreted Dichotomy of Politics and Administration as a Professional Standard in Council-Manager Government. *Public Administration Review*, 55(3):231-239.
- Morgan, D.R. & Watson, S.S. (1992). Policy Leadership in Council-Manager Cities: Comparing Mayor and Manager. *Public Administration Review*, 52(5):438-446.
- Nunn, S. (1996). Urban Infrastructure Policies and Capital Spending in City Manager and Strong Mayor Cities. *The American Review of Public Administration*, 26:93-112.
- Price, D.K. (1941). The Promotion of the City Manager Plan. *The Public Opinion Quarterly*, 5(4):563-578.
- Protasel, G.J. (1988). Abandonments of the Council-Manager Plan: A New Institutional Perspective. *Public Administration Review*, 48(4):807-812.
- Rivera, M.D., Streib, G., & Willoughby, K.G. (2000). Reinventing Government in Council-Manager Cities: Examining the Role of City Managers. *Public Performance & Management Review*, 24(2):121-132.
- Schnore, L.F. & Alford, R.R. (1963). Forms of Government and Socioeconomic Characteristics of Suburbs. *Administrative Science Quarterly*, 8(1):1-17.
- Sherbenou, E.L. (1961). Class, Participation, and the Council-Manager Plan. *Public Administration Review*, 21(3):131-135.
- Sommers, W.A. (1958). Council-Manager Government: A Review. *Political Research Quarterly*, 11:137-148.
- Stillman, R.J. II. (1977). The City Manager: Professional Helping Hand, or Political Hired Hand? *Public Administration Review*, 37(6):659-670.
- Stone, H.A., Stone, K. & Price, D.K. (1938). "Appraisal of Council-Manager Cities." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 199, 50-56.

- Svara, J.H. (1985). Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities. *Public Administration Review*, 45(1):221-232.
- Svara, J.H. (1987). Mayoral Leadership in Council-Manager Cities: Preconditions versus Preconceptions. *The Journal of Politics*, 49(1):207-227.
- Svara, J.H. (1991). Council and Administrator Perspectives on the City Manager's Role: Conflict, Divergence, or Congruence? *Administration & Society*, 23(2):227-246.
- Svara, J.H. (1999). The Shifting Boundary between Elected Officials and City Managers in Large Council-Manager Cities. *Public Administration Review*, 59(1):44-53.
- Weinstein, J. (1962). Organized Business and the City Commission and Manager Movements. *The Journal of Southern History*, 28(2):166-182.
- Wheeland, C.M. (1997). Improving the Council's Evaluation of the City Manager: Three Alternative Methods. *Public Productivity & Management Review*, 21(2):156-169.
- Whitaker, G.P. & DeHoog, R.H. (1991). City Managers Under Fire: How Conflict Leads to Turnover. *Public Administration Review*, 51(2):156-165.
- Wikstrom, N. (1979). The Mayor as a Policy Leader in the Council-Manager Form of Government: A View from the Field. *Public Administration Review*, 39(3):270-276.

Council-Manager Plan in Mid-and-Late 20th Century: A Literature Review

Rongrong Lin

Abstract This article tries to conduct the literature review about empirical research on council-manager plan in the west. The analysis is based on five dimensions including the characteristics of community environment, the influence on governance, the role and interrelations between three subjects such as mayor, council and manager, the career development of city managers as well as the manager's attitudes towards reinventing governments and its relevant activities. Besides, it is of practical and historical significance to conduct the research about council-manager plan.

Key words Council-manager Plan, Empirical Research, Policy Leadership