

改革的反响：美国地方政府形态 对公民参与策略的影响

本杰明·尼尔森 柯蒂斯·伍德

谭 锐 译 范永茂 校*

【摘要】为了验证政治型政府要比行政型政府更少地引入公民参与策略这一研究假设，论文对美国 32 个州中居民超过 2.5 万的 91 个城市进行了随机问卷调查。研究者要求调查对象识别多达 16 种的公民参与策略。论文反驳了认为政治型城市的官员比行政型城市的官员使用更多的公民参与策略的传统观点。该研究的完全 OLS 回归模型（样本量 $N=91$ ）预测，行政型城市比政治型城市所使用的公民参与策略数目要更多一些，该结果具有边缘统计显著性。第二个 OLS 回归模型（ $N=53$ ）显示，当城市人口超过 5 万时，行政型的城市政府结构和公民参与策略之间的统计稳健性会明显增强。对该发现的一个可能的解释是，这与城市职业经理人和工作人员在强化公民社会的网络和 21 世纪美国“递送民主”方面的努力有关。

【关键词】美国 地方政府 城市政府形态 公民参与

【中图分类号】D523.5 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2010) 03-0025-19

* 本杰明·尼尔森 (Benjamin C. Nelson)，美国堪萨斯州维切塔市 (Wichita)，预算分析师。他有 6 年的地方政府工作经验，并是美国北伊利诺伊大学的公共管理硕士，曾在《公共管理》(Public Management) 上发表论文。柯蒂斯·伍德 (Curtis Wood)，美国北伊利诺伊大学公共管理硕士项目讲师。其研究领域包括区域治理、新治理、行政伦理学。他曾在地方政府工作 20 年，与弗雷德里克森等合著有《适应性城市：机构动态和结构变迁》一书。谭锐，《公共行政评论》编辑部，编辑；范永茂，中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院，讲师。

在社会诞生之初，统治者建立了组织；尔后，组织塑造了统治者。

——法国哲学家孟德斯鸠（Rohr, 1986: 5）

一般来说，人们认为采用市长－议会型的城市比采用议会－经理型的城市更注重公民参与。这篇实证研究旨在确定政府的形态是否与地方政府的公民参与策略的范围有关^①。对该研究问题的回答有助于了解政府的形态是否重要；如果是，本研究的答案也有助于回答通过为公民提供更多的参与机会并让其更多地了解城市政府，哪种形态更能与 21 世纪美国“递送民主”（Denhardt & Denhardt, 2003: xi）适应。

一、代议制与效率的冲突

在检验本研究的问题时，代议制的价值/目标与效率之间的冲突是一个至关重要的核心问题。二者的价值和目标是截然相反的，每一种都与政治型（市长－议会制）或行政型（议会－经理制）政府形态有历史联系。这种冲突的根源要追溯到“进步时代”（Progressive Era）。那时，“地方民选官员和专业的公共管理者迫于压力对政府的服务质量和效率做出了改进”（Watson & Hassett, 2003: 279）。城市改革运动在确定公共利益时坚信理性官僚程序而

^① 在先前的两个研究（Wood, 2002; Wood & Fan, 2008）中，伍德和范永茂分别研究了政府形态与投票人数，以及政府形态与公民对城市政府绩效的态度之间的关系。在本研究中，笔者扩展了伍德和范永茂的数据，并提出一个不同的研究问题，它具有不同的理论、假设、因变量，以及控制变量。本研究建立在经验知识上，以此来弥补前两个研究的不足。弗雷德里克森等人（Frederickson et al., 2004）区分了 5 种类型的城市政府。我们的经验知识适用于这 5 种政府类型与城市政府作用之间的关系。

不是政治程序 (Morgan & England, 1999: 64), 结果弱化了公民与其政府的联系。长久以来, 议会-经理制这一政府形态被视为将地方决策与强权政治动机相隔离的手段 (Lineberry & Fowler, 1967; Lyons, 1978), 而政治型城市形态一直都很强调代议制的价值, 这部分地能被政府官员积极鼓励和引导公民参与的现象所解释。

贾德 (Judd, 1988) 描述了作为进步运动的结果政府与公民间的联系趋于下降的过程。他强调, 地方政府的结构改革导致了议会-经理制政府和行政型政府的诞生和实行, 改革试图瓦解中下阶层集团的政治权力和影响。贾德写道, 地方政府改革的主要动力在于创造有利于商业活动的环境, 提高政府效率, 降低税收, 以此来迎合地方经济发展的根本利益而非推动广泛的公民参与。

相似地, 布里吉斯 (Bridges, 1997) 发现, 美国西南部的政府在改革后建立了限制政治参与并扩充白人中产阶级在选民中的多数性的法规。他还发现, 这些政府更偏向于开发商的经济利益。

赫利格和蒙德 (Heilig & Mundt, 1984) 考察了 11 个改为区域选举但没有进行政府改革的城市, 以确定改革是否会导致议会代议角色和政策结果的改变。他们发现, 在这 11 个城市中, 议会更具代议制色彩, 制定更多的选民合约, 其行为更像一个积极的政府巡视员。韦尔奇和布列德索 (Welch & Bledsoe, 1988) 通过对一个全国性的样本进行研究得出了与赫利格和蒙德相同的结论, 该研究涉及 42 个州、218 个社区, 以及 975 名市议员。

根据史瓦拉 (Svara, 2002) 的观点, 人们为了推进有效和有序的治理, 设计了议会-经理制, 它强调民选官员和专业管理者的受托人角色, 而市长-议会制政府中的民选官员则被认为应注重代议功能, 以鼓励民众的参与和投入。他研究了 1997 年一项对城市经理人的全国问卷调查, 这些经理人来自 2 500 多个议会-经理制城市和市长-议会制城市, 以及全国城市联盟 (National League of Cities) 2001 年一项关于 631 个市议员的全国问卷调查, 这些议员来自人口在 25 000 以上的城市。他发现, 议会-经理制城市中的民

选官员与市长－经理制政府中的同行相比，更倾向于和擅长于该岗位上的治理（受托人）工作，同时，城市的经理人，尤其是那些议会－经理制政府中的经理人，更愿意看到民选官员把更多的注意力放在治理者（受托人）的功能上而不是代议角色（代表）上。尽管如此，史瓦拉同时也发现，市长－议会制城市中的民选官员对其职位代议功能的承诺与议会－经理制城市的同行相比并无二致。同时，无论哪种形态的政府，许多民选官员都希望既以代议者身份服务，同时又扮演一个积极治理者的角色。

二、公民参与策略

对美国民主的成功而言，最重要的基石之一是公民在民主治理及政策制定过程中要扮演重要角色。正如坎宁汉（Cunningham，1972：595）所注意到的：“公民参与被定义为一种过程，在这过程中，一般社区的普通成员也能够对关系到社区整体性事务的决定施加影响。”根据奥利弗（Oliver，2001：19）的观点，“如果在治理过程中没有一定水平的有效公民参与，民主就无法存在”。民主的本质就是公共参与，因为“公民参与在政府政策的形成过程中有很大的影响：那些将自身偏好表达出来的公民比那些不表达的公民更具影响力”（Oliver，2001：18－19）。如果没有真正意义上的公共参与，政府官员所制定和执行政策的环境就会缺乏必要的社区民意以及地方利益的表达，同时“民主进程会极大地遭受破坏以致失败，因为所有民众的心声都无法被倾听”（Johnson et al.，1998：217）。结果，“为在地方政府政治中争取更大的公民参与的运动就得到了来自学术界和知识分子团体，以及无数社区组织和地方官员的支持”（Cole，1975：761）。因此，地方政府官员用于推动公民参与的方法就成为公共管理者的一项重要议题。

伯曼（Berman，1997）发现城市政府使用的公民参与策略类型有：信息型（information）、吸引型（engagement），以及声誉型

(reputation)。在信息型策略中，政府会发布对公共参与和教育至关重要的信息。伯曼将信息型策略细分为 6 种，包括：告知公民规则和计划；通过邮件解释政府的行为；提供服务计划的信息；通过邮件解释政府如何满足公民的需求；通过邮件解释征税的目的、好处和结果；通过邮件解释政府如何平衡各方的利益。吸引型策略是指创造途径邀请公民参与到政策制定的过程中去。它可细分为 5 种：公众听证；公开会议政策；邀请公民担任争议性事件的陪审员；对公民偏好做问卷调查；公民投票。声誉型策略被用于提高城市政府善治的声誉。它具体包括 6 项策略：争取获得国家 and 地区级的嘉奖；城市经理人的正面宣传；通过竞选活动树立正面形象；回应媒体的负面评价；通过制裁表现出对行政道德的承诺；定期告知公民高标准的行政道德。

其他伯曼没有指出的公民参与策略包括：市政府网站、政府的电视节目、开放接待处，以及焦点小组 (focus group)。现在政府可以利用电子交流工具来推进公共参与，因为“在过去几十年里，新的交流技术已经改变了人们交流的方式，许多人从互联网上收集信息并参与政治” (Tolbert & McNeal, 2003: 175)。互联网已成为一个主要的交流工具，一项研究发现，它“为在时间和空间上相互分隔的公民提供了再联系 (reconnection) 的途径，而且使得他们变得更加关心彼此以及他们身处的社会” (Reeher et al., 2002: 11)。除了政府的网站，“一个得到支持和运作有效的有线电视频道能够长期递送政府的计划和目标，因为它具有运用影像和声音以及文字激发情感的能力，同时它还能使公民了解当地的新闻、事件和议程” (Dexter-Blunt, 2004: 13)。包括布鲁菲尔德 (Broomfield)、科罗拉多在内的一些城市已经有效地利用了开放接待处作为一个重要的信息分享策略 (Doran, 2004: 9)。最后，焦点小组“(能够)发现情绪反应、问题、数据需求，以及局外人谈论一个议题时所使用的语言” (Creighton, 2005: 113)。

三、政府市政体制的演变

美国地方政府最初是按州和联邦政府为模型设计的，这种设计的基础是行政与立法的分权。在典型的市长－议会制政府中，市长是政府的行政首脑，而议员则掌握着立法权。市长－议会制政府以地区议会选举和普选市长为特征，它极为强调对公民意志的表达，以及对公民的政治责任。由于典型的市长－议会制城市并不聘任首席行政长官（chief administrative officer, CAO），因此市长和议员都是全职的，并配备了行政人员帮助处理日常市政运作的事务。市长－议会制政府通常在大城市中能看到。

在 20 世纪早期的政府改革时代，改革者发展出议会－经理制政府，为的是使地方政策的执行更加专业化，同时打击由于官僚政治的侵犯而导致的腐败。受过职业训练的、全职的城市经理人作为首席执行官服务于大政方针的实施，而民选议会则负责建立和制定市政政策，议会－经理制将两者结合在一起。这一体制以权力统一原则为基础，按照该原则，市长服务于议会并在议会做出决定前对全部事务有投票权。一般地，市长并非由选民通过普选产生，而是由议会选举出来在 1－2 年的短期内担任该职。此外，市长没有任何否决权。最后，在这种治理结构之下的市长和议员一般都是兼任的，而且不拥有自己的行政人员。

当典型的市长－议会制和议会－经理制成为被许多城市所采纳的政府结构时，许多城市采纳了另一种结构和制度并创造出了弗雷德里克森等人（Frederickson et al., 2004）所谓的适应性城市（adapted city）。适应性城市有 3 种类型，分别被称为偏政治型（adapted-political）、偏行政型（adapted-administrative），以及混合型（conciliated）城市。表 1 展示了由弗雷德里克森等人所区分的 5 种政府形态在结构上的特征（此处对偏政治型城市的特征做了小的

修正)^①。

表 1 美国城市的类型

政治型	偏政治型	混合型	偏行政型	行政型
直选市长	直选市长	议会直选 市长	直选市长	议会选举 市长
选区选出 议会	一些议会由 普选产生	议会由选区 或普选产生 或两者的 混合	议会由选区 或普选产生 或两者的 混合	大部分议会 由普选产生
无 CAO	CAO 向市长 和议会负责	CAO 向市长 和议会负责	CAO 向市长 和议会负责	CAO 向市长 和议会负责
市长独立于 议会	市长独立于 议会，因为 除非存在平 局的情况否 则无投票权	市长独立于 议会，因为 除非存在平 局的情况否 则无投票权	市长是议会 一员，因为 有投票权	市长是议会 一员
市长有否 决权	市长有否 决权	市长可能有 否决权	市长可能有 否决权	市长没有否 决权
市长是全 职的	市长是全 职的	市长是全职 的或兼任的	市长一般是 兼任的	市长是兼 任的
市长有自己 的工作人员	市长有自己 的工作人员	市长可能有 自己的工作 人员	市长没有自 己的工作 人员	市长没有自 己的工作 人员

① 根据弗雷德里克森等人的观点，偏政治型城市很可能有 CAO，市长可以不经议会同意而任免 CAO，并且部门负责人要向市长作报告。在本研究中，笔者将偏政治型城市的特征界定为，拥有一个 CAO，他由市长和议会共同任免，部门负责人要向 CAO 做日常报告（尽管市长仍然是首席执行官）。

(续表)

政治型	偏政治型	混合型	偏行政型	行政型
全职议会	全职或兼职议会	议会可能是全职或兼职的	兼职议会	兼职议会
议会有自己的工作人员	议会可能有自己的工作人员	议会可能有自己的工作人员	议会没有自己的工作人员	议会没有自己的工作人员
无党派或党派选举	无党派或党派选举	无党派或党派选举	一般是无党派选举	无党派选举
部门负责人向市长做报告	部门负责人向市长和 CAO 做报告	部门负责人向 CAO 做报告	部门负责人向 CAO 做报告	部门负责人向 CAO 做报告
市长兼任 CAO	经议会同意市长任命 CAO	经议会同意市长任命 CAO	由议会任命城市经理人	由议会任命城市经理人
可能有行政部门	可能有行政部门	可能有行政部门	可能有行政部门	可能有行政部门
可能有投标系统	有投标系统	有投标系统	有投标系统	有投标系统
市长 - 议会制是法定形态	市长 - 议会制是法定形态	法定形态是市长 - 议会制或议会 - 经理制	议会 - 经理制是法定形态	议会 - 经理制是法定形态

资料来源: Frederickson et al. (2004: 108 - 109)

五部分图谱构成了一个政治 - 行政连续体 (见图 1), 其范围从位于左端的政治型城市到位于右端的行政型城市。政治型和偏政治型城市是相似的, 因为它们都有分权模式特征, 但偏政治型城市比政治型城市更具行政特征, 因为前者有一个对议会和市长负责的 CAO, 而且一些议会是由普选产生的。行政型和偏行政型城市是相

似的，因为它们都有权力统一的特征；然而偏行政型城市比行政型城市更具政治特征，因为前者的市长由直接选举产生，有时市长有否决权和执行权，而且一些议会由选区产生。

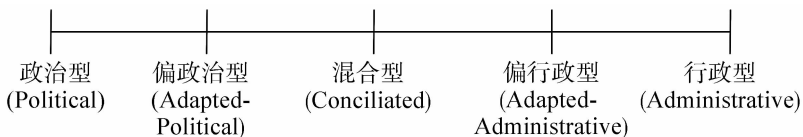


图1 政府形态的连续体

在连续体的中间，混合型城市完全由统一和分权原则混合而成。一方面，由于议会型城市的市长不是议会的一部分，而且无投票权（除非为了打破平局），因此议会型城市比偏行政型城市更具政治特征；另一方面，它比偏政治型城市更具行政特征，因为它的CAO兼任首席执行官。

四、研究设计

为了收集关于公民参与策略和政府形态的数目和类型，笔者通过电子邮件随机地向CAO或市长（如果没有CAO的话）分发了135份调查问卷^①，这些城市的人口都超过了2.5万^②。随机样本中没有发送电子邮件的城市则以电话的形式处理。最初有54个城市反馈了必要的信息，反馈率为40%。但是，其中有一个城市采用了委员会型政府形态，故而我们将其从数据组中移除，剩下一个

① 本研究中的135个城市是从1 070个在1990年4月1日人口超过2.5万的城市中随机抽取的，这些城市亦包括在2000年美国人口普查局编制的《县市数据》中。

② 笔者之所以选择2.5万人口作为最小值，是因为我们假设人口越多的城市越倾向于选择本研究中所指出的信息型和吸引型公民参与策略。

包含 53 个城市的样本。笔者随即通过电话向那些在第一轮调查中没有反馈的 81 个城市进行调查。在剩下的这 81 个城市中，有 38 个，即 47% 的城市提供了必要的信息。经过第二轮接触，我们的数据组包括了位于 32 个州的 91 个城市。在这 91 个城市中，4 个（占总体的 4.4%）是政治型城市，14 个（占总体的 15.38%）为偏政治型城市，14 个（占总体的 15.38%）为混合型城市，37 个（占总体的 40.66%）为偏行政型城市，22 个（占总体的 24.18%）为行政型城市^①。

对于城市政府所使用的公民参与策略（信息型、吸引型、声誉型）的范围与政府形态之间的统计关系，我们使用 OLS 回归分析方法进行检验。本研究的因变量是每个城市的公民参与策略的数目。我们的调查问卷量表包括 16 种类型的参与策略，即 5 种信息型策略、10 种投入型策略，以及 1 种声誉型策略。

本研究的自变量是政府的形态，即表 1 和图 1 中所示的 5 部分类法。政府的形态是序数变量，编码如下：政治型 = 1，偏政治型 = 2，混合型 = 3，偏行政型 = 4，行政型 = 5。偏政治型区别于政治型的一个主要的结构特征在于是否有 CAO。CAO 是按照专业资格选拔出来的，要对市长和议会负责。同时还要看有些议员是否由普

① 根据 1998 年的《市政年鉴》(ICMA, 1998)，在 1 221 个人口介于 2.5 万 - 100 万的城市中，有 56% 的城市其人口介于 25 000 - 49 999 人；28.3% 介于 50 000 - 99 999 人；11.1% 介于 100 000 - 249 999 人；3.2% 介于 250 000 - 499 999 人；1.4% 介于 500 000 - 1000 000 人。在本研究的数据中，91 个城市的人口介于 2.5 万 - 100 万。其中，38 个城市（占总体的 41.76%）的人口介于 25 000 - 49 999 人；32 个（占 35.16%）的人口介于 50 000 - 99 999 人；15 个（占 16.48%）介于 100 000 - 249 999 人；5 个（占 5.5%）介于 250 000 - 499 999 人；1 个（占 1.1%）介于 500 000 - 1000 000 人，因此，人口在 25 000 - 49 999 人的城市在本研究中不具代表性（低于总体比例）；人口在 50 000 - 99 999 人、100 000 - 249 999 人、250 000 - 499 999 人的城市亦不具有代表性（高于总体比例）；人口在 500 000 - 1000 000 人的城市代表性较好。笔者认为本研究的样本选择存在偏误，并且将关于变量关系的分析和结论限定在样本内。

选产生。混合型区别于偏政治型的主要结构特征在于 CAO 是否兼任首席执行官。混合型区别于偏行政型的结构特征在于市长和议会之间是否存在分权,以及议会是否由普选产生。

拥有大学文凭的人口比例以及城市人口比例被用作回归模型中的控制变量,因为这些变量已经被证实对地方政府的公民参与范围有影响 (Oliver, 2001: 220)^①。控制变量的数据来源于 2000 年的美国人口普查。

(一) 假设

根据一般观点,我们假设城市政府越接近行政型结构政府所使用的公民参与策略的数目越少。

(二) 结果

表 2 显示了因变量和自变量的均值、最小值和最大值,以及标准差。

表 2 因变量和自变量的各项值 ($N=91$)

变量	样本量	均值	最小值	最大值	标准差
参与策略总数	91	11.30	3	16	2.46
政府形态	91	3.65	1	5	1.14
拥有大学文凭的人口百分比	91	29.98	8.7	74.4	14.23
人口	91	95 180	26 809	711 470	112 292

^① 笔者亦将人口和教育作为控制变量,因为包含 91 个样本城市的双变量回归模型发现,这两个变量彼此不相关 (显著性值 $p=0.46$)。我们不把种族和收入水平作为控制变量,因为我们没有从学术文献中或逻辑原则上发现这些变量对因变量有影响,而且包含 91 个样本城市的双变量回归模型发现,种族和收入水平是高度相关的 ($p=0.026$),种族与人口数量高度相关 ($p=0.004$),且收入水平与受教育程度相关 ($p=0.000$)。

表 3 包含了 OLS 回归模型基于 91 个城市的数据的各项结果，该模型预测了参与策略总数目与政府形态之间的关系，其中控制了教育和人口变量。

表 3 对总公民参与分值的 OLS 回归分析 (N = 91)

变异来源	平方和	自由度	均方
模型	75.8078361	3	25.2692787
残差	467.181175	87	5.36989856
总变异	542.989011	90	6.03321123

$N = 91$; $R^2 = 0.1396$; 校正的 $R^2 = 0.1099$, 其概率 $> F = 0.0043$

参与策略总数目	系数	标准误	t 统计量	显著性	β 系数
政府形态	0.3924655	0.217034	1.81	0.074	0.182
城市人口	$7.77e-06$	$2.21e-06$	3.52	0.001	0.3554
大学教育	0.007207	0.0172241	0.42	0.677	0.04175
常数项	8.908762	1.023999	8.7	0.000	.

与假设不同，回归模型结果并未显示与更倾向于行政型结构的城市相比，倾向于政治型结构的城市会使用更多的公民参与策略。相反，模型以 96.2% 的置信水平 ($p = 0.074$) 预测到，当控制了教育与人口变量时，若城市更倾向于行政型结构，它们会使用更多的参与策略^①。该模型预测出对应于政府形态每增加 1 单位，公民参与策略数目就会增加 0.4 以上。例如，与行政型城市相比，模型预测到政治型城市的公民参与策略数目会减少 1.6 (表 4)。

在 99.999% 的置信水平下 ($p = 0.001$)，该模型预测到城市人口与城市所使用的公民参与策略数目之间存在统计正相关性。标准化的 β 系数也表明，与政府形态相比，人口变量对公民参与策略数

① 笔者并不认为，统计上的相关性必然意味着政府形态是决定公民参与策略数目的原因，反之亦然。为了确定因果方向，有必要进行一项纵向研究，这样就可以比较政府的形态发生变化前后的公民参与策略数目了。

目来说是一个更重要的预测变量（人口变量的标准化 β 系数是0.36，而政府形态变量的标准化 β 系数是0.18）（表3）。

表4 控制教育与人口变量后的公民参与策略数目的预测值（ $N=91$ ）

政府形态	公民参与策略总数目的预测值
行政型	10.9
偏行政型	10.5
混合型	10.1
偏政治型	9.7
政治型	9.3

由于人口变量的稳健性，笔者对政府形态变量是否在不同的城市人口水平上具有统计显著性进行了检验。我们发现，当城市人口超过5万人时，在政府形态变量与公民参与策略数目之间存在正的统计相关性（ $p=0.031$ ）（表5）。此外，在53个人口超过5万的城市里，政府形态是一个更重要的变量（政府形态变量的标准化 β 系数是0.296，人口变量的标准化 β 系数是0.292）。

表5 人口超过5万的城市的全部公民参与分值的OLS回归分析（ $N=53$ ）

变异来源	平方和	自由度	均方
模型	39.7881818	3	13.2627273
残差	201.5321573	49	4.11290965
总体变异	241.320755	52	4.64078374

$N=53$; $R^2=0.1649$; 校正的 $R^2=0.1137$, 其概率 $> F=0.0043$

总参与策略数目	系数	标准误	t 统计量	显著性	β 系数
政府形态	0.5558493	0.2504397	2.22	0.031	0.2960435
城市人口	4.71e-06	2.16e-06	2.18	0.034	0.2915116
大学教育	-0.0248458	0.0206123	-1.21	0.234	-0.1581136
常数项	10.19476	1.19632	8.52	0.000	-

该模型包括了53个人口超过5万人的城市，它预测到政府形

态变量每增加 1 单位，公民参与策略数目就增加 0.5 以上。例如，政治型城市与行政型城市相比，在公民参与策略数目上减少大约 2.2 个单位（表 6）。

表 6 控制教育和人口变量后，人口超过 5 万的 53 个城市的
公民参与策略数目的预测值

政府形态	公民参与策略总数目的预测值
行政型	12.97
偏行政型	12.42
混合型	11.86
偏政治型	11.31
政治型	10.75

（三）讨论

一般认为，与行政型城市中的官员相比，政治型城市中的官员更倾向于教育和诱导公民参与。然而，本研究否定了这样的观点。完全 OLS 回归模型（ $N=91$ ）预测，更接近行政型结构特征的城市比政治型结构特征的城市使用稍多一些的公民参与策略，这在统计上具有边缘显著性。简化的 OLS 回归模型（ $N=53$ ）表明，在该样本中行政型结构与公民参与策略数目之间的统计显著性和稳健性会在城市人口超过 5 万时急剧上升。对该发现的一个可能解释是在 21 世纪的美国城市，专业的城市经理人和工作人员在构建公民社会肌体和“递送民主”（Denhardt & Denhardt, 2003: xi）上做出了贡献。如果城市采纳更接近行政型特征的结构，专业管理者及工作人员将会有更多的自由裁量权及根据专业价值和职业操守进行活动的机会，以便通过建构综合的公民参与、教育，以及名誉计划和机会去推进公共利益。另一种解释是，在职业的或行政的治理结构中，弱化的法律选举联系也许为专业管理者和工作人员提供了一种动

力，促使他们与公民建立更多的联系，以便形成富含信息和具有启发性的建议和决策，同时提高官僚制的合法性。今后的研究应该通过纵向个案方法考察上述讨论的可能性。而且，对纵向研究的处理可能有助于确定城市政府形态与城市政府所采用的公民参与策略规模之间的因果关系。

值得注意的是，在完全回归模型中，不同的政府形态在公民参与策略数目上所预测到的差异不应被过分强调。完全模型预测到对于每种不同的政府形态，它们在公民参与策略数目上仅存在多于0.4单位的差异。我们发现，与行政型城市一样，政治型城市也会使用公民参与策略，这也许是因为本研究中的政治型和行政型城市在结构上高度相似。例如，城市间在结构上的同一性趋向可以在样本中发现，91个城市中的87个（除了其中的4个政治型城市）都拥有一位对市长和议会负责的CAO，而69个城市（占76%）拥有直接由公民选举出来的市长。对于在完全模型中公民参与策略数目与政府形态之间微弱的统计关系，另一种解释也许与詹姆斯·史瓦拉（James Svara）的发现有关，即无论政府形态如何，越来越多的民选官员变成了积极分子（activists）。尽管如此，未来的研究需要探讨的一个主要问题是：为什么当城市人口超过5万时，在政府形态和公民参与策略数目之间的统计显著性和稳健性会急剧上升？

在两种回归模型中，城市人口是一个重要的解释变量。从直觉上说，人们可能会认为在人口较少的城市里政府与公民的联系较紧密，从而更可能使用较多的公民参与策略。然而，笔者从本研究的结果中得到了一个初步的结论，在样本中较大的城市有更多的人口、财政、技术、管理资源去支持公民参与策略，或者增长的人口与其他环境变量发生了相互作用，例如来自公民或有组织且关心政治的公民的不断增长的需求，后者会要求公共官员为公民的教育和社会事务参与提供大量的机会。进一步的研究应该考察这些可能性。

通过考察个人素质（包括受教育水平、任期、领导风格）、管

理角色，以及公共管理者与民选官员之间的关系，可以了解公共管理者在推进和发起公民参与中的“附加值”。将本研究作为一个跳板，未来的研究能够对此得出更深刻的理解。

未来的研究应将新的公民参与策略包括进来。例如网络日志（Weblog）就是一种新的参与方法，它可以用来教育“公民在社区中政府可以做什么以及不可以做什么”（Neal, 2005: 3）。由于网络日志正不断地成为政府为教育公民和邀请公民参与公共事务的工具，任何将来的研究都应解释它的使用是否会因政府形态的不同而不同。

最后，下一步非常重要的研究将是，当地方政府采用更多的教育策略和吸引策略时，从公民的角度来考察城市政府的公民参与策略如何才是有效的，公民用什么标准来衡量有效性，以及公民是否对政府绩效更满意。

五、结 论

在今天的政治和社会文化环境中，本研究的重要性日益显现，因为人们见证了“在过去几十年里美国社会连结度和社区事务参与的衰落”（Putnam, 2000: 277）。有项研究总结道：“如今的美国人认为他们的政府和公共官员令人失望；政府体系已无法解决他们在1990年代甚至之后所面临的问题；同时，对公民来说，他们在一个举步维艰的政治过程中感到无所适从。”（The Harwood Group, 1991: 6）政府官员现在必须在这种愤世嫉俗和不信任的环境中运作。要克服公民的不信任和怀疑，无论是选举出来的还是任命的地方官员都应提供名副其实和有意义的公民教育以及公民参与机会。正如伯特（Boyte, 2004）所说：“要使美国的公共生活焕然一新，就要有一种新的政治，置身其中的公民，无论他在哪个层面上行动——从地方社区建设到国家政策制定——都应拥有政治的所有权。”

通过证明在本研究的样本中无论是哪种形态的政府，市政官员

都确实为公民提供了一系列了解城市政府和参与市政事务的机会，本研究为平抑公民的愤懑做出了自己的贡献。本研究中的 91 个城市的公共官员提供了平均 11.3 种公民参与策略，占本研究所区分的 16 种可能策略的 71%。然而，很多可供改善的地方依然存在。通过向公民提供更多不同的和新颖的信息型、吸引型和声誉型参与策略的选择，城市政府能够进一步强化公民社会的组织结构以及 21 世纪美国的“递送民主”（Denhardt & Denhardt, 2003: xi）。

参考文献

- Berman, E. C. (1997). Dealing With Cynical Citizens. *Public Administration Review*, 57 (2): 105 - 112.
- Boyte, H. C. (2004). *Everyday Politics: Reconnecting Citizens and Public Life*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Bridges, A. (1997). Textbook Municipal Reform. *Urban Affairs Review*, 33 (1): 97 - 119.
- Cole, R. L. (1975). Citizen Participation in Municipal Politics. *American Journal of Political Science*, 19 (4): 761 - 81.
- Creighton, J. L. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cunningham, J. V. (1972). Citizen Participation in Public Affairs. *Public Administration Review*, 32: 589 - 602.
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M. E. Sharpe.
- Dexter-Blunt, J. (2004). They're Wired: Public Access TV Connects Municipalities, Residents. *Colorado Municipalities*, 80 (2): 13 - 19.
- Doran, R. (2004). Cities, Towns Take Direct Routes to Citizens. *Colorado Municipalities*, 80 (2): 8 - 14.
- Frederickson, H. G., Johnson, G. A. & Wood, C. H. (2004). *The Adapted City: Institutional Dynamics and Structural Change*. New York: M. E. Sharpe.
- Heilig, P. & Mundt, R. J. (1984). *Your Voice at City Hall: The Politics, Procedures, and Policies of District Representation*. Albany: State University of

New York Press.

- Johnson, T. J. , Hays, C. E. & Hays, S. P. Eds. (1998). *Engaging the Public: How Government and the Media Can Reininvigorate American Democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Judd, D. R. (1988). *The Politics of American Cities: Private Power and Public Policy* (3rd Edition). Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Lineberry, R. & Fowler, E. (1967). Reformism and Public Policies in American Cities. *American Political Science Review*, 61 (3): 701 – 716.
- Lyons, W. (1978). Reform and Response in American Cities. *Social Science Quarterly*, 59 (1): 118 – 132.
- Morgan, D. R. & England, R. E. (1999). *Managing Urban America*. New York: Chatham House Publishers.
- Neal, S. (2005). What about Those Blogs? *Public Management*, 87 (5): 20.
- Oliver, J. E. (2001). *Democracy in Suburbia*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone*. New York: Touchstone.
- Reeher, G. , Steve, D. & Elin, L. (2002). *Click On Democracy: The Internet's Power to Change Political Apathy into Civic Action*. Boulder: Westview Press.
- Rohr, J. A. (1986). *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Svara, J. H. (2002). City Council Roles, Performance, and the Form of Government. In Frederickson, H. G. & Nalbandian, J. Eds. *The Future of Local Government Administration: The Hansell Symposium*. Washington, D. C. : ICMA.
- The Harwood Group (1991). *Citizens and Politics: A View from Main Street America*. Dayton: Kettering Foundation.
- Tolbert, C. J. & McNeal, R. S. (2003). Unraveling the Effects of the Internet on Political Participation. *Political Research Quarterly*, 56 (2): 175 – 85.
- Watson, D. J. & Hassett, W. L. Eds. (2003). *Local Government Management: Current Issues and Best Practices*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Welch, S. & Bledsoe, T. (1988). *Urban Reform and Its Consequences: A Study in Representation*. Chicago: The University of Chicago Press.

Wood, C. (2002). Voter Turnout in City Elections. *Urban Affairs Review*, 38 (2): 209 – 231.

Wood, C. & Fan, Y. (2008). The Performance of the Adapted City from the Perspective of Citizens. *Public Performance and Management Review*, 31 (3): 407 – 430.

(责任编辑：余咏志)