

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源期刊

2014. 1
VOL.7 NO.1

JPA

● 理论述评

✓ 美国地方政府合并理论评述：动机、过程与绩效

..... 李瑞昌 赵 俊 143

● 书评

电子政务到数字治理的转型：政治、行政与全球化

——评 *Digital Governance: New Technologies for Improving Public Service and Participation*

..... 郑跃平 Hindy L. Schachter 170

● 英文目录与摘要 178

美国地方政府合并理论评述：动机、过程与绩效

李瑞昌 赵俊*

【摘要】地方政府管理界域变动是美国常见的实践现象，也是理论研究长青话题。其中政府合并（市县合并）又是地方政府管理界域变动的重头戏和政府间关系研究的热门议题。论文以“政府合并与地方居民之间关系”为主线，从政府合并的动机、合并过程以及合并绩效三个角度梳理了美国市县合并的相关研究文献，分析了研究者们在这三个议题上的观念分歧以及共识，并指出了现有研究的问题。文末提出市县合并中地方居民与地方政府或州政府的权力分配应该成为建构政府合并理论的始发点。

【关键词】：政府合并 合并动机 合并过程 合并绩效

【中图分类号】D73

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2014)01-0143-27

地方政府的管理界域变动是美国常见的实践现象，也是理论研究的长青话题。其中政府合并（主要是市县合并）又是地方政府管理界域变动的重头戏和政府间关系研究的热门议题。早在19世纪初，美国市县合并就已经开始了；但是，直到20世纪60年代，关于美国市县合并以及政府合并的研究才备受关注。也可以说，崇尚地方政府改革的实践工作者远比理论工作者对地方政府管理界域变动更有兴趣和行动力。到了20世纪90年代，美国市县合并风潮的成功率

* 李瑞昌，复旦大学国际关系与公共事务学院，副教授；赵俊，复旦大学国际关系与公共事务学院，硕士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：上海哲学社会科学基金（2011BGL010）、上海市浦江人才计划资助（12PJC082）、“复旦大学985三期”整体推进社会科学研究项目（2011SHKXZD013）、国家社科基金重大项目（10zd&009）。

进入低谷；然而，关于市县合并或政府合并的研究却如雨后春笋般冒出来，并逐步形成一些有影响力的观点和理论模型。尽管研究者们热情令人兴奋，但是，研究的共识却远未达成。总体来看，无论是美国还是中国国内学者对市县合并或政府合并的研究都集中于美国地方政府合并的经验，而较少梳理合并经验的理论解释，并对这些经验理论解释进行整合，使之具有普遍解释力；因此，从理论层面梳理和总结美国市县合并及政府合并的相关研究，构建整合型的理论模型，这对于继续推进这个主题的研究发展非常具有理论意义和实践价值。

地方政府管理区域变动的现象一直是多个学科所关注的议题。政治地理学或规划学者更多关注于地方政府管辖区域变动的文化、种族和历史传统等原因；经济学者更多聚焦于地方政府管理区域变动的区域经济成因以及对于产业发展等的经济影响；政治学者将更多焦点置于地方管辖区域变动与选区调整、选民偏好分布、政党动员方式之间的关系，以及地方政府管辖区域调整对选举结果的影响。公共管理学者则将公共服务供给与地方政府管理区域变动之间的关系视为自己的研究重任。各个学科在研究方法上各具特色，在研究结论上各有千秋，本文重点关注“政府合并与地方居民之间的关系”，集中梳理了以下三个问题的研究状况：一是“地方居民为何支持或反对市县合并？”二是“地方居民能否主导市县政府合并？”三是“政府合并对地方居民有何意义？”

一、政府合并研究的经验背景

美国的地方政府体制确立于18世纪末19世纪初。“县”（County）通常是州政府为分散某些职能而设立的“行政附属”单位，充当州政府的代理机构，其政府组织一般由州议会决定，其职能来源于州的授权（刘彩虹，2004）。“市”（City）是一种自治体（Municipality）形式。美国市的规模一般较小，主要职责是维护辖区内的公共安全并提供部分公共服务。美国的县与市的关系较为独特，在大多数州，市成立后不从县的疆域中划出，而是与县并立，分别执行各自的职能；县则仍然受州的委托管理本县内与州有关的事务（主要是其传统的执法职能），同时为本县未设建自治体的地区提供有限的本应由自治体提供

的市政服务（如公园与娱乐设施）（Benton & Morgan, 1986: 65）。

美国地方政府在实践中，为了回应实现更好的区域治理模式，逐步发展出多个地区政府间的合作形式：合并（Consolidation）、兼并（Annexation）、地方间协议（Interlocal Agreement）以及特区（Special District）（菲沃克，2012: 161）。作为联邦制国家，美国各州之间拥有比较独立的自主权。因此，在美国当前的政治体制下，“政府合并”一词往往特指“市县合并”。这主要是因为市县政府都有治理议会机构，是完整的一级政权，两者合并要经过地方居民投票，而其他形式的合作不完全涉及上述特征，因此，市县合并被誉为一种非常不适用的工具（卡尔，2012: 155）。

何谓“市县合并”？“市县合并”是指在一个县的范围内，实现一个县和一个或多个市的合并，以形成单一的政府实体。普遍的做法是，市政府将被废止，县政府在法律上转变为拥有合并前二者全部权力和功能的统一的政府单位（Lawrence, 2007: 5）。合并后，新的统一政府在机构、人员与职能上实现完全合并（王旭、罗思东，2010）。但在具体执行中，根据合并的程度不同案例之间存在差别，如在多数案例中，小城镇、学校区、市属或县属的公用事业被单列在合并议程之外（Leland & Thurmaier, 2004）。可以说，在所有的地方政府重组形式中，市县合并是最全面一种，与其他地区政府间合作形式的区别在于其包含了地方政府可以做出的最明显和全面的改变（Carr & Sneed, 2004）。

美国市县合并的历史由来已久。第一例成功的市县合并发生在现在的路易斯安纳州，即1805年新奥尔良市和奥尔良县的合并。此后将近1个世纪的时间内，市县合并作为一种旨在改革地区内部政府架构的手段仍不断被提及，并不断地送上投票议程。截至2008年，在美国全部的3 034的县政府中，有39个与市政府达成了合并或联合（Durning, 2008: 377）。成功合并的政府位于除美国东北部之外的全国各地，规模从小型乡村社区覆盖到了中型的都市区域（Leland & Thurmaier, 2010: 2）。合并政府按其成立时间，可被划分为二战前和二战后两大类。二战前的合并政府有8个，均通过州立法建立；二战后的合并时代开始于1947年——巴吞鲁日和东巴吞鲁日区（LA）的合并——自此，30多个类似的合并或联合渐次发生。其中，在市县合并浪潮最盛行的20世纪60

年代和70年代,各有7例成功的合并政府案例;到20世纪80年代,由于各地的合并热情减退,10年间仅有25起合并决议付诸公民投票,成功2例;20世纪90年代以后,在区域主义复兴的背景下,人们对市县合并的兴趣重新高涨,出现了6例成功的政府合并案例(王旭、罗思东,2010:152)。到21世纪,由于1997年堪萨斯州堪萨斯城与怀恩多特县的合并产生了广泛的影响,截止2008年,共发生了6例成功的政府合并案例(Carr & Feiock, 2004: 4)。二战后的这些合并案例,除了三个例外,均由地方公投通过。这三个例外是:位于印第安纳州的印第安纳波利斯—马里恩县的合并政府由一项州立法法案创立;布鲁姆菲尔德的市县合并由科罗拉多州1998年通过的宪法修正案而建立;阿拉斯加州亚库塔克的市、区组建时就是一个合并政府(Durning, 2008: 377)。另外值得注意的是,自1969年以后,大多数的合并都发生在规模较小的大都市区和周边城市化水平较低的县。

然而在现实中,作为一种典型的全面而激进的改革路径,市县合并饱受争议,毁誉参半。当前尽管仍有部分学者从理论角度论证了市县合并是改善地区治理的有效途径,美国100多年的实践结果却背道而驰。事实上,绝大多数市县合并的努力均以失败告终,许多甚至未达投票阶段就已夭折。自1947年以来,至少有145个市县合并提案到达了投票阶段或已被州议会通过,但数据显示,成功合并的市县政府仅仅占据了美国3043个县级政府的1%,占19371个市级政府的1.5%(Durning, 2003; Leland & Thurmaier, 2006)。公民投票中双重多数的要求使得合并政府的提案难以在投票中通过(Durning, 2008: 378),即大部分的合并提案需要住在两个合并地区的大多数居民赞成,还需要在县域范围内而在合并地区之外的大多数居民赞成(美国有些州还需要州议会的批准或授权)。这种双重多数的要求是政府合并的公投中难以通过的最艰巨的障碍。

二、政府合并理论模型之一: 动机理论

美国自20世纪初期前后开始大规模城市化进程以来,大都市地区的政府数量迅速增长,地方的政治和行政管理权力日趋分散(罗思东,2004: 108;王

旭、罗思东, 2010: 156)。这些地方政府以高度分权和地方自治为特征, 为满足不同利益集团同时提出的要求而建立。学者海利 (Hailey) 指出, 当前, 政府的碎片化是美国大都市的主要特征之一, 没有一个单独的政府能够对整个区域行使控制或司法权力 (Hailey, 2004)。在政府碎片化引发的城市治理危机下, 1960 年前后合并地方政府的想法开始在美国大规模盛行。自此, 支持市县合并和反对市县合并的两派人马争论不休, 双方都有着自己的鲜明立场和人员构成。大致说来, 可以从三个角度分析支持或反对市县合并的动机。

(一) 合作收益论

从实践来看, 市县合并中最常被识别出来的拥护者有商会、地方报纸、市长、房地产开放商、民间组织和县长。由于时代背景和主流价值观的差异, 拥护者支持市县合并的理由随着时代的更迭而不同, 甚至支持合并的动机强弱也呈现出阶段性的变化。20 世纪早期, 在市政改革运动的浪潮下, 合并动机侧重提高政府行政以及服务提供的效率; 20 世纪 50 年代和 60 年代随着大量郊区化的蔓延, 侧重公平; 90 年代受复兴的区域主义的影响, 其兴趣涉及到特定的议题, 如交通和对城市无计划扩张的关注; 从 90 年代起, 合并动机开始追求地方经济发展, 注重解决经济和社会的分隔。还有一些研究发现, 支持者的数量从议程设置阶段到公决阶段逐渐减少, 商会的支持动机强度下降得最为明显 (Carr & Feiock, 2002: 87)。

理论界认为, 支持市县合并或政府合并的根本动机是合作收益论, 即两个地方政府合并相比其他的地方政府合作方式更能产生经济发展和公共服务成本节省的收益。这些支持派的理论基石是区域主义和之后的新区域主义。区域主义视角支持合并以减少政府碎片化, 利用规模经济的优势 (Leland & Thurmaier, 2010: 7)。相比区域主义, 新区域主义更侧重民主和公平的政治学含义。

公共行政学家与进步主义者认为地方政府碎片化是反生产力的, 简单复制邻地地方政府的公共服务以及公共服务传递缺乏经济规模都会导致政府无效率。此外, 互相独立的碎片化的政府单位没有能力应对区域问题, 多领域合作的规划难以实施 (Olberding, 2002)。而合并可以通过消除管辖权之间的竞争, 将发展轨迹置于区域层面 (Feiock, 2006: 4), 通过专业化管理, 消除浪费和重复的

市县行政效力,以达到经济规模,降低政府服务的单位成本并提高生产效率(Feiock, 2006: 3)。同时,外部性的存在也为合并支持者提供了另一个理论依据:一方面由于公共物品的收益和成本问题,决策的经济和环境后果都超出了管辖权的边界;另一方面,城市间的竞争也会导致外部性问题的产生(Feiock, 2006: 4)。

20世纪90年代之后兴起的新区主义,其原理更多地是基于民主治理、经济发展和公平的含义(Lowery, 2001)。新区主义认为碎片化的地方政府在房屋、环境和交通等涉及城市扩张的问题上处于劣势(Rusk, 1993; Downs, 1994; Savitch et al., 2000)。相反,通过灵活的政策网络倡导区域的整合和发展的协调,有助于解决区域内各级政府各自为政、效率低下的问题,有利于组建区域治理的协作性或合作性组织,采取多种形式来解决区域性公共问题(叶林, 2010: 181)。因此,在新区主义者看来,合并能够促进地方层面的民主控制,通过鼓励地方提高参与度、责任,提供克服碎片化的政府间协调障碍的机制,以此促进区域经济发展,纠正环境外部性。同时,合并也被视为减少大都市区不公平和收入差距的工具(Lowery, 2000, 2001)。由于社会和环境的成长成本特别容易跨越管辖边界,管辖权之间的不公平会对整个区域造成负面影响(Savitch & Vogel, 1996; Barnes & Ledebur, 1998)。通过大都市内部的再分配,合并能够有效解决区域内部的种族隔离和经济隔离(Feiock, 2006: 5)。

从合作收益论者观点看来,合并的收益最终由地方居民享受,因此,地方居民理应赞成市县合并,而且市县合并也有助于城市化和公共服务的一体化和便利化。

(二) 竞争效率论

就实践而言,在市县合并中,经常作为反对方的群体有:县雇员、县委委员、市雇员、纳税人组织、市委委员和宪法官。在整个过程中,县雇员、县委委员和市雇员都积极地反对合并。并且市、县雇员总是克制自己发出反对的声音直到公决的阶段(Carr & Feiock, 2002: 88)。反对派冠冕堂皇的理由在于:两个地方政府竞争更有利于公共服务水平的改进和低税收的维护,而且这也是

地方自治和公民“用脚投票”的宪法意蕴所在。当然，实际的原由则是出于这些人害怕失去自己的权力和职位。

理论届中反对派的主力由持公共选择观点的一批政治经济学家所构成。当前，这部分政治经济学家的观点在合并研究领域占主导地位，被称之为合并的“新正统观点。”首先，公共物品的市场理论产生了大量的实证证据，证明了分权化的政府相比合并政府表现出更高的效率，并且提供了基于公民社会进行民主治理的方式（Oakerson, 1999: 104）。其次，公共选择学派认为在一般目的的政府更加分权化的地方，地方政府的成本更低（Schneider, 1989）。在区域主义视角下，统一的政府在使用稀缺资源方面无法取得效率。单个政府单位更有可能表现为垄断者，降低服务质量并提高价格（税收）（Leland & Thurmaier, 2010: 7）。最后，以上的结论已被纵向的比较案例研究所进一步证实。这些研究发现，合并导致了税收和支出的增长而不是下降（Erie et al., 1972; Benton & Gamble, 1984）。

作为对20世纪90年代复兴的新区域主义的回应，政治经济学家也重新定位了反对市县合并的论调。公共选择理论提倡者拒绝将大都市视作一个不相关政府的广泛混合体，相反，认为其是功能良好的城市经济体，复杂跨领域关系已经形成保障正常水平的公共服务供给。他们认为，政府间紧凑、私有化、服务外包、特区和功能性合并正在构造一张复杂的关系网络，促使大都市地区成为一个功能实体。

竞争效率论者认为，政府合并导致公共服务提供者减少、缺乏竞争，从而减少了地方居民对公共服务的选择性；与此同时，市县政府均可以通过地方议会改变税收结构和公共服务的类型与水平，这样居民实际上无法控制税收调整，因此，市县合并后税收预期不明也会导致地方居民反对市县合并。

（三）制度性集体行动论

在一个多世纪市县合并的实践中，有一个奇特的现象令理论者们困惑不解，那就是动议的市县合并次数非常多，但成功率不到1%，然而市县合并的议案仍然不断地被提出来。换句话说，不仅要求市县合并的地方政府数增多，而且某些地方政府合并议案一而再地被提出来，呈现出屡战屡败，屡败屡战的现象；

甚至,支持市县合并的力量在此过程中不减反增。

对此,一些政治学家认为,这是政客为了选票的“做事动机”,即政客英雄论,每个政客都想做点事成为英雄。但是,这种解释在根基上存在着与美国民主精神相背离的“英雄主义观”,加之政客们的真实动机很难被测量出来,因而,这种解释始终难以服众。在公共企业家精神理论(Schneider et al., 1995)和地方政府重组理论(Burns, 1994)的支撑下,学者理查德·C·菲沃克(Richard C. Feiock)构建了一个整合研究地方政府边界变动的框架(Feiock, 2006: 23)。该框架将边界决定看作是人们在当前政府和既成规则的地方背景下寻求特定结果的产物,从而从另一个角度解释了市县合并屡败屡战的原因。也就是说,无论是政客们倡议和推动市县合并,还是居民们投票决定市县合并,亦或是官僚们反对合并以及合并后的消极怠工都是一系列制度的产物,而人的动机无非是制度约束下的有限理性选择。

菲沃克将注意力置于行为者寻求机会以改变现存边界的选择性成本和收益上。他指出,社区从事合并是出于政治原因而不是经济原因(Feiock, 2006: 2)。市县合并不是有关效率、种族分离或甚至经济发展,它本质上是关于政治失败者试图成为获胜者以及当前的获胜者试图避免这种转换的事情(Feiock, 2006: 23)。因此,尽管市县合并的支持者可能以集体利益,诸如效率、好政府或社区进步等为其论证掩护,改革对于这些支持者来说也是为其自身或其联盟追求更狭隘、选择性利益的方式(Feiock et al., 2006)。甚至,相对分散、非排他性的集体利益来说,市县合并带来的选择性激励是更强烈的动机(Feiock et al., 2006)。菲沃克的这一观点与1979年马兰多对杰克逊维尔/杜瓦县合并案例的分析结果不谋而合:杰克逊维尔/杜瓦县的合并并没有促进地方经济发展,弥补政治丑闻和腐败政治才是合并背后首要和最初的动机(Marando, 1979: 7)。

在此框架下,菲沃克讨论了市县合并中几类典型参与者的动机(表1)。他认为,由于市县合并并不是达成支持者所求利益的唯一方式,因而这些支持者也可能去支持其他许多相似目的,结构或非结构性的改变。因此相对来说,支持者的动机更广泛,他们试图通过市县合并推进各自的议程。而反对者的动机

往往是针对提案本身的不足 (Carr & Feiock, 2002: 91)。

表1 市县合并中不同群体的角色、态度和动机

群体	角色	态度	动机
政治家	市县合并及其替代选择都由政治家来塑造, 不论其是支持还是反对合并。	有支持也有反对。	政治家寻求最大化他们的独立的个人福利, 而不论他们所提出的制度是否有利于社会整体 (Knight & Sened, 1995)。
政府雇员/公务员	关键角色。 原因: ①许多州授予地方官员不经过州或市民的同意而干涉与其他地方管辖权之间的服务协议的权利。 ②大多数州分配给市和县启动和批准边界行动的主要任务。	市县合并往往受到县府官员的反对; 但受到市政府官员的赞成。	政府雇员对边界的兴趣与其当选的政治领袖是一致的。 合并是扩大市政府官员势力和管辖权的尝试。变革会扩张其管辖权的范围和力量, 因此能够促进自主性和工作保障。
私营企业	商界利益往往和公务员一致——都是这个时期合并决策的积极分子。	商业组织不一定有相同的目标。不同行业、不同公司间商业组织的偏好往往不同。 商会几乎总是支持市县合并, 而来源于其余商业团体的支持则更加混合 (Carr & Johnson, 2002)。	商业组织有组织性, 往往资金充足, 这些特质给予了商业组织将其偏好转化为边界的优势。 商界拥有的另一个优势是他们对于地方经济的重要性 (Lindholm, 1977; schneider, 1989)。 大量的研究表明, 企业和公务员之间的合作在很大程度上涉及边界变革 (Fleischmann, 1986)。
地方媒体和学校	积极参与者, 但影响力不大。	支持改革的代表性角色。	代表社区集体利益; 但一些研究表明, 市县合并也满足了其自身选择性的利益 (Feiock & Carr, 2000; Carr & Johnson, 2002)。

(续上表)

群体	角色	态度	动机
居民	被动参与。 精英的重要性大 于普通居民,改革议程 并不是草根为改进地 方政府而行动的产物, 而是由社区精英主导 的尝试 (Marando, 1974)。	对市县合并的反对声音 有时来自于被合并地区的郊 区居民。 对地方协议和地方政 府单位间服务合并以及特区 形成的研究一般不涉及冲 突,居民对这些安排的反对 比较罕见 (Foster, 1997)。	居民的利益可能存在大量 冲突,特别是在收入、种族和地 理方面。 被合并地区的郊区居民, 反对是为了避免更高的税收, 更大的种族差异或者减少的地 方控制。

资料来源: Carr & Johnson (2002), Carr & Feiock (2002), Feiock (2006)。

综上所述,这些动机理论背后隐含的一个共识是地方居民在市县合并或合并政府中只有形式上的作用,他们的动机是被操控的,而分歧只在于这些居民的偏好与动机是由人为操控的还是由制度塑造的而已。因此,市县合并或政府合并的动机理论模型更强调行动者的类型及其动机变量的作用。

三、政府合并理论模型之二: 过程理论

20 世纪 70 年代,市县合并达到高峰时,理论与实务界将“合并政府能否建立”作为评价市县合并努力是否成功的标准。但是,很显然,市县合并中的行动者动机理论已经准确地解释了市县合并成功与失败个案中行动者动机的差异,也就是说,既然地方居民在市县合并中并无作用,而政客与官僚群体的动机又是一致的,那么,为何有些合并个案在居民投票中通过了而另外一些却失败了呢?

针对这个问题,学者们纷纷从四个不同的视角进行了解释。最早是区域视角,即将区域视为影响市县合并结果的关键变量,认为所在地的社区特性会对合并结果产生重要影响 (申剑敏, 2012: 25)。如果说,区域变量决定了市县合并能不能被提上投票议程;那么,接下来的两个视角就决定了其能不能通过投票议程。这两个视角均以通过公民投票作为出发点,一个侧重投票者自身的行为,即投票者行为视角 (Marando & Whitley, 1972: 181 - 203);另一个则侧重

大都市区的政治环境、立法制度差异对投票结果的影响，即制度视角（Kelleher & Lowery, 2004: 720）。

21 世纪以来，以利兰和塞谬尔（Leland & Thurmaier）为代表的学者构建出第四个全新的视角——政策过程视角。政策过程视角更加注重系统、动态地分析市县合并过程，揭示其中的因果关系，建立可测量的、统一的理论解释模型，以预测和解释市县合并的每一个案例（申剑敏，2012: 26）。这在一定程度上将原先静态、定性的演绎方法推进到了一个新的高度。在政策过程视角中，最具代表性的是 R&K 模型和 C³ 模型。

（一）R&K 模型

1974 年，罗森鲍姆和卡默勒（Rosenbaum & Kammerer）在其论文《反对长期胜算：成功政府合并的理论和实践》中，通过对比佛罗里达州的坦帕市和杰克逊维尔县的合并案例，建立了第一个系统研究政府合并所需条件的框架，简称 R&K 模型。罗森鲍姆和卡默勒主张，市、县政府全面的合并应当被看作是对地方政府结构激进和革命性的改革，因此很难被实现。

R&K 模型是在查莫斯·约翰逊（Chalmers Johnson）1996 年的著作《革命性变革》的基础上构建的，分为三个阶段。阶段一，危机气候（Crisis Climate）；阶段二，权力收缩（Power Deflation）；阶段三，催化事件（Accelerator Event）。其中，第二阶段以对地方政府合法性信心的丧失为特点。

此后，梅辛格（Messinger, 1989）、琼森和菲沃克（Johnson & Feiock, 1999）以及菲沃克和卡尔（Feiock & Carr, 2000）等均对 R&K 模型进行了修正。作为第一个被系统构建的模型，R&K 模型不可避免地存在很多缺陷。首先，R&K 模型并没有延伸到合并的议程设置阶段之外。其次，R&K 模型给予了在合并努力中扮演重要角色的市民精英较少的关注。第三，R&K 模型忽视了合并努力发生的制度环境，包括法令框架和社区的社会经济、政治因素（Leland & Thurmaier, 2004: 9）。

（二）菲沃克和卡尔对 R&K 模型的修正

学者菲沃克和卡尔（Feiock & Carr, 1997）修正了 R&K 模型，最重要的一

个进步是对公民投票予以了极大关注,并将其作为市县合并过程的最后一个阶段。关注支持或反对特定宪章的活动以及哪些市民精英参与其中。

菲沃克和卡尔认为,大多数州议会都会通过特殊的法案来授权合并。除非大多数地方居民在公投的议题上达成一致,否则这些法案规定的合并将无效。因此,请愿州议会授权一项地方公投的需求产生了一个两阶段的程序。第一阶段为:支持者必须将此议题摆上地方代表团的议程——并最终摆上公众议程。第二阶段:在受合并直接影响的宪章权力下,支持者必须确保新政府在公投中通过(Carr & Feiock, 2002: 82)。在第一阶段中,政府官员和媒体组织对于议题的形成有关键影响。企业团体、教育团体和公务员相对于个人和游说团体参与度更高,但都没有扮演关键角色。宗教团体在这个议题上影响力最小,甚至没有影响。在第二阶段,除了扮演关键角色的公务员外,政府雇员和官员相比第一阶段,在第二阶段扮演了更加重要的角色。相比设置合并议程的第一阶段,企业团体在公投阶段的影响力明显减弱(Carr & Feiock, 2002: 84)。此外,在公投阶段,赞成合并的群体是否能够并且愿意维持其参与度是决定市县合并能否成功实现的关键因素(Carr & Feiock, 2002: 85)。

(三) C³ 模型

C³ 模型(City - County Consolidation Model)的出现是划时代的,将对市县合并的研究推进到了一个崭新的高度。这一模型主要由利兰和塞谬尔在其2004年的著作《市县合并的案例研究——重构地方政府图景》一书中建立。

C³ 模型建立在R&K模型的基础之上,借鉴了梅辛格(Messinger, 1989)、琼森和菲沃克(Johnson & Feiock, 1999)以及菲沃克和卡尔(Feiock & Carr, 2000)对R&K的修正。通过选取美国13个地区市县合并的案例,运用仔细设计的系统性比较案例的研究方法,利兰和塞谬尔最终完成了这一合并行为的因果关系模型(Leland & Thurmaier, 2004: 5, 7)。C³ 模型一改先前模型的阶段延伸和路径依赖模式,通过设置一系列可测量的标准,使其能够解释美国过去一个世纪中每一个到达公投阶段的合并行动。此外,通过设置的10个变量:制度背景、支持合并的精英联盟的建立、税收、立法权力、议会、行政、少数派、

小城市、支持合并的运动以及反对合并的运动，从而建立起一个复杂而前后相互依赖的政治过程（Leland & Thurmaier, 2004: 11）。(模型图见附录 1)

C³ 从几个重要方面显著完善了 R&K 模型。首先，它扩展了 R&K 模型的边界，以解释 R&K 模型中所忽视的几个重要因素，特别是制度环境、公投活动的专业化以及市民精英的特定角色（表 2）。其次，支撑 C³ 模型的理论是可被检验的，模型中的每一个变量都是从可检验的假设操作化而来，因此其能够产生可被观察的影响（King et al., 1994）。总之，C³ 模型提出了一个标准一致的因果影响模型，能够用来测量实证观察（Leland & Thurmaier, 2004: 22）。

表 2 C³ 模型中影响市县合并成功的关键要素

关键要素	要求/特征
1. 市民精英恰当地设置议程	①起草社区未来经济发展的愿景； ②起草重构的社区治理模型来执行经济发展愿景； ③促使普通选民相信若没有重构的社区治理模型，则社区未来的经济发展愿景将不会实现。
2. 恰当起草的治理宪章	①维持县长 (sheriff) 当前的地位 (若合并后县长能够继续由竞选产生并且职责不变，则公民更有可能支持合并)； ②确保公共雇员不会面临大量解雇，由于重新划定级别而造成的收入减少或者其他由于统一人事体系带来的改变； ③保持债务的原状，避免让公民承担属于另一个管辖权的债务； ④确保少数民族不会在统一的政府议会中损失其代表的比例； ⑤维持小城市的独立性，确保其不会被统一的政府所强迫。
3. CEO 的力量	①宪章应创造一个强势的县官员，带领县的现代化，并促进社区未来的经济发展。 ②获得多数支持的县官员，作为合并政府的领袖。此 CEO 的力量往往会与魅力非凡的市长或县领导牵连在一起，特别是当市长想要成为合并政府的领袖的时候。
4. 支持和反对合并的运动	①人数不重要，支持者的人数不一定非要超过反对者； ②当支持合并的运动所倡导的强烈的经济发展信息与当地未受组织的，萎靡的经济现状相契合，则合并容易成功； ③竞选官员压倒性的支持是必要的，特别是需要得到来自市长 (和前任市长的支持)； ④来自县长或其他领导官员的反对 (现任或前任) 可能会破坏合并的努力，即使其人数少于支持者。因此，县长若不支持的话至少应保持中立。

资料来源：Leland & Thurmaier (2004)。

从过程理论看来,地方居民实际上是市县合并过程中最为重要的决策者,是实际的行动者,这也是过程理论与动机理论的分歧所在。动机理论认为,地方居民是外在者,其投票偏好可以被引导;而过程理论则认为,居民投票意愿可能更多受到国家或区域环境的影响,更多是危机影响所致,地方居民并不是一个理性的行动者。

四、政府合并理论模型之三:绩效理论

就地方居民而言,市县合并成功就一定会带来公共服务的帕累托改进吗?政府合并就比之前的“小而美”政府更能带来更多福利和税收负担的下降吗?20世纪90年代以来,公共行政学界试图回答这些疑惑,开始关注“绩效”作为评价市县合并努力最终成功与否的新标准,美国市县合并的研究再次发生了转向。这次转向可以称之为“新绩效论”。他们以交易成本理论为基础,陆续用经验事实来检验合并政府在多大程度上履行了合并承诺。值得注意的是,当前关于合并绩效的争论已经逐渐由公共行政的视角(追求效率、效力、产量)转向政治学视角(追求责任性)(Staley et al, 2005: 10)。尽管学界目前基本达成一致,即不存在完善的手段测量市县合并的影响,也没有确切的证据证明市县合并的影响是绝对正面或绝对负面的;但是,对于成功的市县合并案例中合并政府的绩效仍可从三方面予以探讨:其一是合并政府的行政绩效,其二是合并政府的经济绩效,其三是合并政府的社会绩效。

(一) 政府合并的行政绩效

所谓政府合并的行政绩效是指:合并后的政府行政效率提高了,且公共服务供给更符合“3E”标准,即更加经济(Economics)、更有效率(Efficiency)和更有效益(Effectiveness)。在早期的研究中,由于缺乏样本和数据,学者往往从理论的角度预测市县合并将促进政府效率的增加。如利兰和塞缪尔认为,合并能够通过三个因素提高技术效率。第一,实现服务提供的规模经济。第二,通过建立更加专业、负责的结构提高技术效率。第三,通过合并两个大致服务

于相同人口的地方政府来减少重复,降低政府成本(Leland & Thurmaier, 2000)。

然而,通过规模经济,减少的重复率以及更高的技术能力来节约服务提供成本的早期结论,几乎都被最近15年来的实证研究所否定(Feiock, 2006: 6)。最早是来自公共选择学派的批判。关于大都市结构的公共选择学派认为,一般来说,地方政府若位于一般目的政府更加分权化的地区,其花费更少(Schneider, 1989)。此后,一些学者所从事的纵向研究和比较案例分析强化了上面的发现:合并会导致税收和支出的增加而不是减少(Erie et al., 1972; Benton & Gamble, 1984),导致更高的人事成本(Condrey, 1994),以及雇员中更大的不满(Durning, 1995)。即使有部分研究证实了部分效率的增加,但這些收益非常稀少,并且至少有相当部分被合并后增加的成本所抵消(Blomquist & Parks, 1995; Grant, 1964; Gustley, 1977; Miller et al., 1995; Rogers & Lipsey, 1974)。合并两个政府也无法在不产生任何成本的情况下发生(Campbell & Selden, 2000),因为任何组织的变革都需要付出代价。此外,合并后的政府实际上也无法与合并前的两个政府比较上述的“3E”差异。

表3 市县合并与效率/规模经济

利兰和塞缪尔	克里斯·皮内达
关于市县合并导致效率下降的三点原因	关于市县合并引发规模不经济的五点原因
1. 合并运动的妥协性质往往会降低政府效率提高的可能性。 2. 承诺的公共服务(如供水、下水道、警务等)中的经济规模可能会由于对提升农村服务水平的新的资本投资而缩小。 3. 原先假设的通过混合金融和预算管理而产生节省是一种错觉。在研究中合并后提升政府效率的机会是50%,这不足以成为使选民支持合并的有力争辩。	1. 劳动密集型服务。(包括警察、一般消防保护、公共工作、公园以及娱乐服务。) 2. 官僚化的增长。(当官员与市民的关切脱离开来,他们就没有动机去缩减成本或停止开销的增加。) 3. 人事成本的合并。(当前雇员将工作安全性作为合并协议的一部分,合并后的工资和奖金向同等雇员的最高水平工资看齐。) 4. 服务质量成本的合并。(合并后,配件和设施的平均质量提高了,增加了开支。) 5. 即时交易成本。(合并城市服务可能会需要即时地执行和资本支出,这会迅速增加成本。)

资料来源: Leland & Thurmaier(2010: 299), Pineda(2005: 1)。

利兰和塞缪尔 (Leland & Thurmaier, 2010) 近期的研究再次验证了这一结论: 无法证明合并可以预见地会导致地方政府效率的增长 (Leland & Thurmaier, 2010: 282)。他们同时分析了效率下降的三点原因 (表 3)。类似的, 学者克里斯·皮内达 (Chris Pineda) 一反前人关于市县合并将取得规模经济的言论, 归纳出五点理由, 说明市县合并常引发规模不经济 (表 3)。

(二) 政府合并的经济绩效

政府合并的经济绩效指合并后的政府对于经济发展具有强劲的推动作用。促进经济发展曾一直是合并运动的宣传口号、发起新的合并政府的议题以及衡量区域进步与否的标杆 (Savitch et al., 2010: 4)。早期的一些研究发现, 市县政府中任何一方的经济发展具有优势, 合并就容易成功。以此类推, 合并又反过来促进了地方经济发展 (Owen, 1992; Rusk, 1993; Savitch & Vogel, 1995)。尤其是政治家、企业和媒体精英与支持市县合并的理论工作者之间的视角一致、共同结盟, 他们认为, 区域能够在高度竞争性的全国和全球经济下获得繁荣 (Leland & Thurmier, 2005; Feiock & Carr & Johnson, 2006)。然而, 也有一些研究者认为, 大量地方政府的再组织是否能够真正促进区域发展的繁荣仍然是不清晰的 (Carr et al., 2006: 139)。

摩根和马雷沙尔 (Morgan & Mareschal, 1999) 研究了政治碎片化和经济状况, 总结出分散化促进了经济增长。随后, 菲沃克和卡尔通过准实验中的非连续的时间序列设计, 分析了杰克逊维尔/杜瓦县的合并政府对当地经济发展的影响 (Feiock & Carr, 1997: 3), 得出的结论是: 虽然经济利益仍然是市县合并的一个重要卖点, 但无法找到将合并和经济发展联系起来的证据。他们的研究并没有发现与杰克逊维尔/杜瓦县的政府合并一致的制造业、零售业或第三产业的显著增长 (Feiock & Carr, 1997: 6)。因此, 尽管合并可能会促进地方政府的计划能力、法律资源、管辖资源和财政资源, 至少在杰克逊维尔/杜瓦这一案例中, 这种增强的能力并没有直接转换成为更佳的经济增长结果 (Feiock & Carr, 1997: 6)。2006 年, 卡尔和菲沃克在此基础上做了进一步的研究, 大量扩充了实验样本和数据, 得出的结论与 10 年前是相似的: 即在那些实行了全县范围内

的政府合并的社区，仍然不存在证据证明合并和经济发展之间存在联系（Feiock, 2006: 7）。2010年，利兰和塞缪尔运用两类数据——10年间的人口增长率以及直接的经济测量数据——再次测量了合并的经济发展影响，他们指出：合并政府在发展经济方面比其对照案例表现得更佳，虽然这个证据无论如何都不是压倒性的（Leland & Thurmaier, 2010: 293）。同年，萨维奇等学者（Savitch et al., 2010）比较了路易维尔市和杰弗逊县合并前后长达8年的数据，他们认为至今为止，没有证据表明合并后的路易斯维尔受益了，甚至部分数据暗示了情况似乎变得更糟（Savitch et al., 2010: 22）。此外，在定量研究的基础上，他们还尝试归纳影响上述结果的制度变革原因，并证明了“重组”并不足以促进经济增长，以此对定量方法进行补充。

（三）政府合并的社会绩效

政府合并的社会绩效是指：合并后的政府能够将以前的政府间的公共问题转变为政府内的政策问题予以解决，同时还能够促进不同社会群体的融合。萨维奇等学者（Savitch et al., 1993）认为，城市及其郊外的经济和社会命运很可能是紧密相连的。他们（Savitch & Vogel, 1995）回顾了城市和郊区之间经济相互依赖的证据，这种相互依赖表明有效的地方发展项目需要在区域层面执行。对他们来说，无论是城市还是郊区都无法提供能够进行合并和协调的生产资产以生产新的产品。

学者阿诺德·弗莱施曼运用比较的方法检验了市县合并影响区域问题解决的能力，并得出了几乎相反的结论，即一方面没有理由来期望合并运动必然会解决区域问题，另一方面合并确实推动了区域问题的协调解决。弗莱施曼对四个社群的研究表明，合并不是解决地区服务、统治地盘、税收和种族等（Fleischmann, 2000: 224）问题的良方。然而，他又指出，即使运动没有针对区域议题，合并仍会促进区域问题的解决。合并政府的大多数优势与程序相关：进展更迅速，避免了政府间旷日持久的争吵；拥有更加前瞻性的议程；能够率先处理影响周边县的区域问题；合并能够创造出“更好地设置优先选择”的环境，而不是在做出什么对市更好或什么对县更好的决定中犹豫不决。此外，研

究的受访者都提出了在更高层级的政府上“用同一个声音说话”的需求 (Fleischmann, 2000: 224)。总之, 政府合并有助于区域问题的解决和社会整合。

总之, 研究结论表明: 对于合并政府辖区的地方居民来而言, 无论是政府合并的行政绩效还是经济绩效似乎都缺乏直接、有力的证据表明政府合并对居民有直接的有利影响。政府合并的行政和经济绩效往往流于合并运动的宣传口号以及支持者的美好愿景。对于政府合并的社会绩效来说, 区域问题的良好解决对于居民的间接影响往往多于直接影响, 更多地表现为地方官僚的“政治野心”。

五、政府合并理论研究的展望

尽管市县合并成功率低, 但是倡议合并的个案却依旧每年翻新, 这种奇特的现象刺激了理论工作者的好奇心, 他们尝试从各个角度建立理论来解释政府合并的各个侧面。动机理论试图解释市县合并中不同行动者的动机与合并结果之间的关系, 过程理论则偏重于某个突发事件或某个危机情景下市县合并更容易成功, 而绩效理论则尝试评估合并后的政府是否实现了当初政客们所做出的承诺以及预期中的效果。但是, 这些研究均未回答一个问题, 即政府合并的理论模型对于全世界地方政府管理界域的变动是否具有足够解释力呢?

第一, 从研究价值上来看, 市县合并或政府合并的相关理论依然停留在个案解释的阶段, 尚未进入到理论预测时期。在 20 世纪 70 年代前后, 大部分市县合并的尝试都由中型或小型的都市地区做出。马兰多认为, 市县合并仅仅影响了全国一小部分的都市人口, 有限的成功案例主要发生在较小规模的都市环境下, 并且其中的大多数受到了特定事件的刺激, 市县合并并不是一个全国范围内的象征性趋势 (Marando, 1979: 413)。利兰和塞谬尔认为, 市县合并不仅仅是美国的现象, 在其他国家, 亦有大小社区的合并以及同等级别的市县合并; 未来应该通过多国间的比较研究, 分析这些合并是否增加了经济效率或者是否促进了经济发展 (Leland & Thurmaier, 2010: 294)。

第二，就研究途径而言，目前更多的研究取材于美国市县合并以及合并的客观数据，如人口、土地和税收等。研究者们之所以选择硬数据作为研究的经验材料，主要是由于美国市县合并是一个自下而上的政治过程，居民的偏好与意愿最后由合并方案的投票结果所决定。而在另一些国家的市县合并或地方政府合并很可能是一个自上而下的行政过程。因此，上文所阐述的C³模型无法完美地应用于其他国家类似的市县合并实践中。例如：学者罗森菲尔德和里斯以加拿大渥太华—卡尔顿地区12个市自上而下的地方政府合并为案例，力图引起学界对自上而下的合并机制的关注。他们认为，短期来看，自上而下的合并机制有利于促进效率，减少成本；而从长期来看，自上而下的合并与自下而上的合并最大的差别在于前者成功较容易而后者很艰难（Rosenfeld & Reese, 2004）。因此，是否自上而下的合并机制是一种更优选择，如何推动自上而下的合并更有效地进行有待未来进一步的研究。此外，美国自下而上的市县合并实践在一定程度上造成了不同的合并案例在执行情况上的巨大差异，不同案例中市县合并的范围、程度都存在很大的不同，目前还不存在较好的模型对其进行归纳。同时，关于这一方面的研究文献也非常稀少。

第三，从研究方法角度来看，当前研究方法偏重于经验研究。目前关于美国市县合并的研究主要使用了两类方法。一类是案例法，即通过单个案例的深入追踪或多个案例的对比研究发现市县合并过程的推动力量、存在问题、取得成效或是共性和不同点。另一类是使用定量方法——往往是聚类分析和非连续的时间序列分析——来评估区域和机构的重构如何影响合并县的经济绩效。其中代表性的研究见于菲沃克和卡尔1997年对杰克逊维尔/杜瓦县合并政府的研究，2006年其二人在1997年基础上扩大样本数量的研究，同年卡尔等学者（Carr et al., 2006）对莱克星顿/菲也特县（Lexington/ Fayette County）的研究（Savitch et al., 2010: 5）以及2010年利兰和塞缪尔对多个县10年数据的分析研究。从当前来看，第二类关于市县合并对社区发展长期影响的实证研究相对较少。当政客们将促进经济增长和削减公共支出作为合并的理由而大量吹捧时，需要更多关于市县合并真正影响的严格的实证研究（Carr et al., 2006: 139）。未来也可以尝试新的方法，以解决案例法不具有普遍性以及统计法无法准确量化政府绩效并解释缘由的缺陷。在这一方面，萨维奇等（Savitch et al., 2010）

的研究不失为一个很好的范本。

第四,就研究的趋势而言,未来更应关注不同年代政府合并的差异。如:相比大多数已经存在的合并政府,特别是对于那些1970年以前成立的合并政府而言,当前新成立的合并政府趋向于小型化。未来的研究应当将注意力直接放置于这些小型化,最新建立的合并政府身上(Campbell, 2000: 134)。

第五,从未来政府合并理论的模型建构来看,更应将地方居民与州或地方政府的关系或者地方政府与州政府之间的权力、财税和人事关系纳入到理论框架之中。毫无疑问,地方居民应该是政府合并能否成功以及合并绩效的最终决定者和评价者,而政府间关系则是合并政府最直接相关的政治环境。在联邦制国家中,作为地方政府的市和县政府,其权力均来源于州政府的制定和准许(罗伯特·登哈特、珍妮特·登哈特, 2013: 66),因此,市和县政府变更自己的管理界域始终离不开州政府的制约。

政府合并的全程是一次惊险的三级跳跃(附录2)。从合并动机的产生到凝聚合并动机形成支持联盟是居民偏好化零为整的第一级跳跃;从支持联盟中的精英开始起草合并议程到议程通过公投是政治精英与居民意愿共振的第二级跳跃;从合并方案开始实行到合并政府的建立并运作是政治体系重组的第三级跳跃。每一级跳跃,都伴随着极大的风险、争议和不确定性,都有可能失败。这在一定程度上解释了美国市县合并鲜有成功案例的原因。而综述前文所言可以发现,不论哪一级跳跃,地方居民都扮演着政府合并的决定者和受益者的双重角色。然而,地方居民并不是完全理性的,无论是他们的动机、过程中的行动还是对绩效的认可,都呈现出可被地方政府及州政府引导的趋势。因此,在政府合并中如何分配地方居民与地方政府和州政府三者间的权力应该成为建构政府合并理论的始发点。

参考文献

- 杰瑞德·B. 卡尔(2012). 我们在玩谁的游戏? 地方政府界域的改变与大都市治理. 理查德·C. 菲沃克主编, 许源源、江胜珍译. 大都市治理: 冲突、竞争与合作. 重庆: 重庆大学出版社.
- 罗思东(2004). 美国大都市区政府理论的缘起. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 5.

- 罗伯特·登哈特、珍妮特·登哈特(2013), 公共行政：一门行动的学问. 谭功荣译. 北京：北京大学出版社.
- 理查德·C. 菲沃克(2012). 大都市治理：冲突、竞争与合作. 许源源、江胜珍译. 重庆：重庆大学出版社.
- 刘彩虹(2004). 整合与分散——美国大都市区治理体制研究. 复旦大学博士学位论文.
- 申剑敏(2012). 美国市县合并与大都市治理模式变革. 公共行政与人力资源, 5.
- 王旭、罗思东(2010). 美国新城市化时期的地方政府：区域统筹与地方自治的博弈. 厦门：厦门大学出版社.
- 叶林(2010). 新区域主义的兴起与发展：一个综述. 公共行政评论, 3.
- Barnes, W. R. & Ledebur, L. C. (1998). *The New Regional Economics*. Thousand Oaks: Sage Publishing.
- Benton, E. J. & Gmable, D. (1984). City - County Consolidation and Economies of Scale: Evidence from a Time Series Analysis in Jacksonville, Florida. *Social Science Quarterly*, 65, 190 - 198.
- Benton, E. J. & Morgan, D. R. (1986). *Intergovernmental Relations and Public Policy*. New York: Greenwood Press.
- Blomquist, W. & Parks, R. B. (1995). Fiscal, Service, and Political Impacts of Indianapolis - Marion County's Unigov. *Publius*, 25(4): 37 - 54.
- Campbell, R. W. & Selden, S. C. (2000). Does City - County Consolidation Save Money? The Unification of Athens - Clarke County Suggests It Might. *Public Policy Research Series*. Available on line: <http://athenaeum.libs.uga.edu/handle/10724/19382>
- Carr, J. B. & Johnson, L. S. (2002). *A War of Words: The Heresthetics of Creating Regional Government*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association Meeting, Boston, MA, August 29 - September 1.
- Carr, J. B. & Feiock, R. C. (2002). Who Becomes Involved in City - County Consolidation? Findings from County Officials in 25 Communities. *State & Government Review*, 34(2): 78 - 94.
- Carr, J. B. & Feiock, R. C. (2004). *City - County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Carr, J. B. & Sneed, B. G. (2004). The Politics of City - County Consolidation: Findings from a National Study, in Carr, J. B. & Feiock and R. C. Armonk Eds. *City County Consolidation and Its Alternatives*. N. Y. : M. E. Sharpe.
- Carr, J. B., Bae, S. & Lu, W. (2006). City - County Government and Promises of Economic

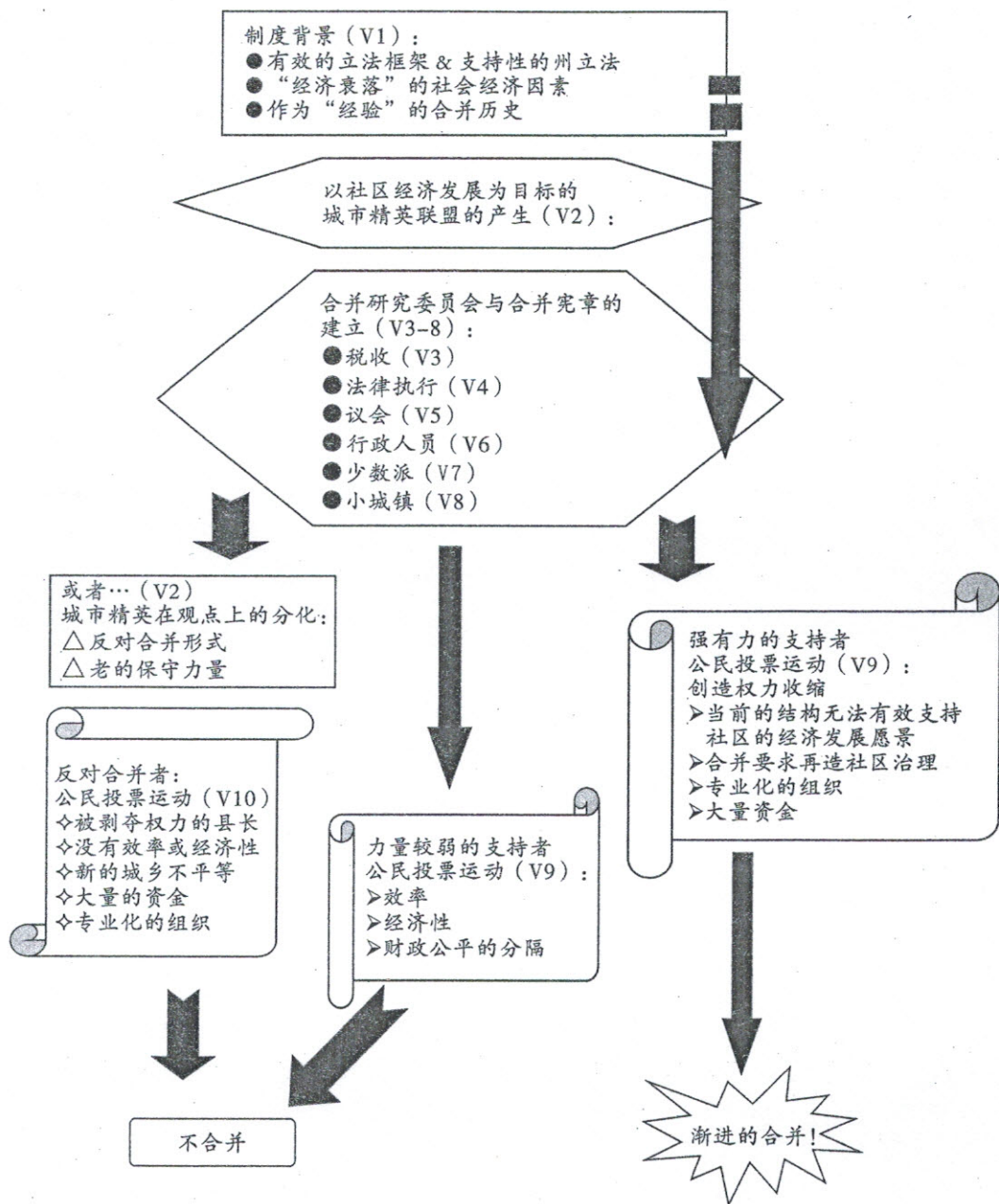
- Development: A Tale of Two Cities. *State and Government Review*, 38(3): 131 - 41.
- Downs, A. (1994). *New Visions for Metropolitan America*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Durning, D. (1995). The Effects of City - County Government Consolidation: The Perspectives of United Government Employees in Athens - Clarke County, Georgia. *Public Administration Quarterly*, 19(3), fall: 272 - 298.
- Durning, D. (2003). Consolidated Governments. In Jack Rabin Eds. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (2nd edited), N. Y. : Marcel Dekker.
- Durning, D. (2008). Consolidated Governments. In Evan M. Berman and Jack Rabin Eds. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. 2nd edition. UK: Taylor & Francis.
- Erie, S. P. et al. (1972). The Study of Local Governance and Policymaking. *Public Administration Review*, 32(2): 172 - 183.
- Feiock, R. C. & Carr, J. B. (1997). A Reassessment of City/County Consolidation: Economic Development Impacts. *State and Local Government Review*. 29(3): 166 - 171.
- Feiock, R. C. & Carr, J. B. (2000). Private Incentives and Academic Entrepreneurship: The Promotion of City - County Consolidation. *Academic Administration Quarterly*, 24(2): 223 - 245.
- Feiock, R. C. (2006). City County Consolidation Efforts: Selective Incentives and Institutional Choice. Available on line: http://localgov.fsu.edu/publication_files/Feiock&Park&Kang_Consolidation_K3.pdf
- Feiock, R. C. , Carr, J. B. , & Johnson, L. S. (2006). Structuring the Debate on Consolidation: A Response to Leland and Thurmaier. *Public Administration Review*, 66(2): 274 - 278.
- Fleischmann, A. (2000). Regionalism and City - County Consolidation in Small Metro Areas. *State and Government Review*, 32(3): 213 - 226.
- Grant, D. (1964). A Comparison of Predictions and Experience with Nashville 'Metro'. *Urban Affairs Quarterly*, 1(1): 34 - 54.
- Gustley, R. (1977). The Allocation and Distributional Impacts of Governmental Consolidation: The Dade County Experience. *Urban Affairs Quarterly*, 12: 349 - 365.
- Hailey, M. E. (2004). *City and County Consolidation: One Approach to Governmental Reform in Metropolitan Areas*. <http://repositories.tdl.org/ttu-ir/bitstream/handle/2346/10564/31295010774247.pdf?sequence=1>
- Johnson, L. S. & Feiock, R. C. (1999). Revolutionary Change in Local Governance: Revisiting the

- _____

- Urban Affairs Quarterly*, 8(2): 181 - 203.
- Marando, V. L. (1979). City - County Consolidation: Reform, Regionalism, Referenda and Requiem. *The Western Political Quarterly*, 32(4): 409 - 421.
- Messinger, B. R. (1989). *Local Government Restructuring: A Test of the Rosenbaum - Kammerer theory*. Ph. D. diss., University of Pittsburgh.
- Miller, D., Miranda, R., Roque, R. & Wilf, C. (1995). The Fiscal Organization of Metropolitan Areas: The Allegheny County Case Reconsidered. *Publius*, 25(4): 19 - 35.
- Morgan, D. & Mareschal, P. (1999). Central - City/Suburban Inequality and Metropolitan Political Fragmentation. *Urban Affairs Review*, 3(34): 4578 - 595.
- Oakerson, R. J. (1999). *Governing local public economies: Creating the civic metropolis*. Oakland: ICS Press.
- Olberding, J. C. (2002). Does regionalism beget regionalism? The Relationship between Norms and Regional Partnerships for Economic Development. *Public Administration Review*, 62: 480 - 491.
- Owen, J. C. (1992). Indianapolis Unigov: A Focus on Restructured Executive Authority. In *Annual Meeting of the Southern Political Science Association, Atlanta, GA*.
- Pineda, C. (2005). *City - County Consolidation and Diseconomies of Scale: Summary of Selected Literature*. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation.
- Rogers, B. D. & Lipsey, C. M. (1974). Metropolitan Reform: Citizen Evaluations of Performances in Nashville - Davidson County, Tennessee. *Publius*, 4(4): 19 - 34.
- Rosenbaum, W. A. & Kammerer, G. M. (1974). *Against Long Odds: The Theory and Practice of Successful Governmental Consolidation*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Rosenfeld, R. A. & Reese, L. A. (2004). Local Government Amalgamation from the Top Down. In Carr, J. B. & Feiock, R. C. Eds. *City - County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*.
- Rusk, D. (1993). *Cities without Suburbs*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Savitch, H. V., Collins, D., Sanders, D. & Markham, J. P. (1993). Ties that Bind: Central Cities, Suburbs, and the New Metropolitan Region. *Economic Development Quarterly*, 7 (November): 341 - 357.
- Savitch, H. V. & Vogel, R. K. (1995). *Regional Patterns in a Post City Age*. Paper presented at the American Political Science Association, Chicago, September.

- Savitch, H. V. & Vogel, R. K. (1996). *Regional Politics: America in a Post City Age* (*Urban Affairs Annual Review*) Thousand Oaks: Sage Publishing.
- Savitch, H. V. , Vogel, R. K. & Ye, L. (2010). Beyond the Rhetoric: Lessons From Louisville's Consolidation. *American Review of Public Administration*, 40(1): 3 - 28.
- Schneider, M. (1989). *The Competitive City. The Political Economy of Suburbia*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Schneider, M. , Teske, P. , and Mintrom, M. (1995). *Public Entrepreneurs: Agents for Change in American Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Staley, S. R, D. Faulk, S. , Leland, & Schansburg, D. E. (2005). *The Effects of City - County Consolidation: A Review of the Recent Academic Literature*. Report Prepared for Indiana General Assembly. Fort Wayne: Policy Review Foundation.

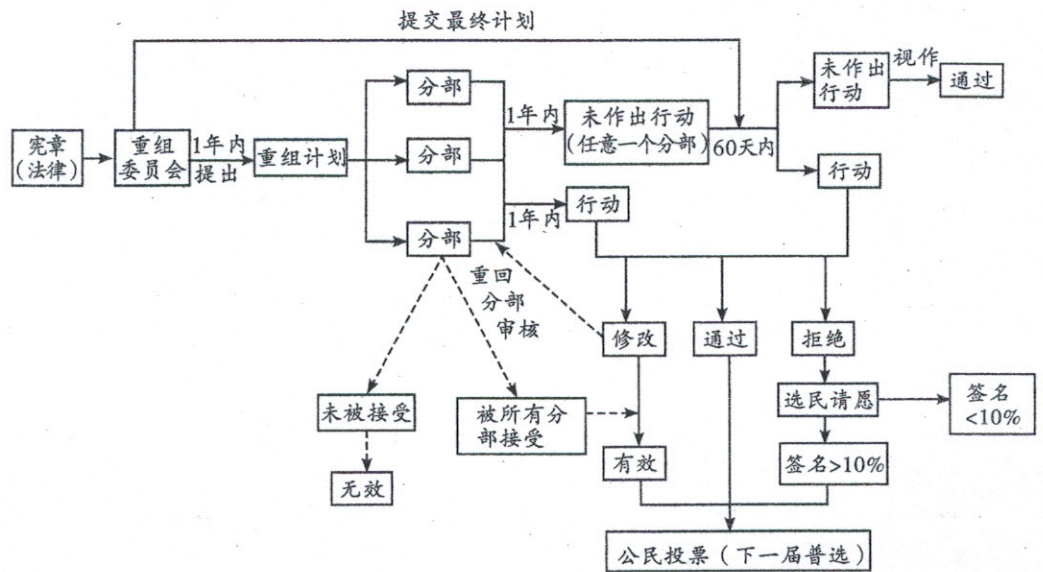
附录 1: 修正的市县合并模型 (C³ 模型)



注: Vn 表示: 变量 n。

资料来源: Leland & Thurmaier (2004: 315)。

附录 2：市县合并议程形成过程



资料来源：整理自 Kelly (2010)。

公共行政

ISSN 1674-2486



02>