

美国华人地方参政的发展与挑战

廖小健

(暨南大学华侨华人研究院 广州 510630)

[关键词] 美国; 华人市长; 行政; 挑战

[摘要] 近年美国华人竞选地方行政公职成就显著。本文主要采用美国本地资料, 研究美国华人地方参政的发展、华人市长面临的制约与考验以及影响华人市长行政的若干因素。随着美国华人问鼎越来越多的行政职位, 华人地方官员将面对越来越多的行政考验与挑战。

[中图分类号] D634

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-6099 (2012) 06-0073-05

The Developments and Tests of the Local Political Participation of American Chinese

Liao Xiaojian

(Academy of Overseas Chinese Studies, Jinan University, Guangzhou 510630, China)

Keywords: United States; American Chinese Mayors; Administration; Testes

Abstract: In recent years, the success of American Chinese running for the local administrative offices is remarkable. This article mainly uses the latest information from the United States to study the achievements of the Chinese campaigning for the local administrative offices, analyze the restricts and the testes of American Chinese mayors, and probe the influence factors on the Chinese mayor administration. The Chinese local officials will face more and more testes as the American Chinese campaigning for more and more administrative positions.

近年美国华人参政非常活跃, 出任各级众议员、参议员、行政官员的华人越来越多, 还出现华人驻华大使以及民选的奥克兰和旧金山等大城市华人市长。华人参政捷报频传, 成就斐然, 前景令人看好。不过, 新发展伴随新问题, 在美国华人参政突飞猛进之际, 特别是华人不断问鼎更具行政实权的大城市市长等行政公职后, 华人参政也面临新的考验。有关美国华人参政的研究不少, 但主要聚焦于参选过程和参选结果, 而有关美国华人地方参政的研究成果, 至今还很少看到。本文主要采用美国本地资料, 探讨美国华人地方参政的发展与挑战等问题。

一 华人竞选地方行政公职成绩斐然

出任各级行政公职是美国华人参政的重大成就之一。据不完全统计, 至今先后出任美国各级行政官员的华人有数十人, 不仅出现华人的州长、部长, 还先后出现不少中小城市的华人市长。早在 1981 年, 陈李琬若已出任加利福尼亚州蒙特利公园市长, 当时是全美首位华人女市长^[1]。此后担任美国市长的还有南加州喜瑞都市市长陈金凯莉、麻塞诸萨州中部费奇堡市市长黄素芬, 以及美国加州湾区其他城市的胡宜兰、刘嘉琳、司徒良恩等多位华人市长, 据统计, 出任美国大小城市市长的华裔有 50 位之多^[2]。

近两年, 美国华人还成功竞选美国著名大城市

[收稿日期] 2012-05-22

[作者简介] 廖小健, 博士, 暨南大学华侨华人研究院教授, 博士生导师。

[基金项目] 2011 年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“当代海外华人政治研究”(11JJD810008)。

的市长职位。如2010年11月10日,美国加州的奥克兰市诞生了158年以来的首位华人女市长关丽珍,和以往华人主要出任几万人甚至更少人口的中小城市市长不同,奥克兰是美国加州的第四大城市,人口30多万。更令人鼓舞的是,2011年11月8日,华人李孟贤高票胜选旧金山市长职位。旧金山人口有70多万,是加州和美国著名的大城市,又是早期华人移民美国首达地和排华法案始发地,旧金山出现华人市长,由此具有特别突出的标杆意义,被认为创造美国华人参政史的又一里程碑,李孟贤被媒体誉为“华人奥巴马”^[3],好评如潮。2012年1月3日,美国西海岸华盛顿州的贝尔维尤市又出现一位华人市长李瑞麟。被该市议会推选为市长的李瑞麟任期为两年。贝尔维尤市有人口12.23万,李瑞麟是该市的第一位华人市长,也是该市历史上第一位少数族裔市长^[4]。

随着美国华人踊跃参政,估计还会有更多的华人市长陆续出现,并诞生更大城市的华人市长。如有关民调显示,现任纽约市政第三把手的华人主计长刘醇逸在有希望于2013年竞选纽约市市长的主要候选人中排名第四。刘醇逸2001年当选纽约市市议员,是该市首位华裔和亚裔市议员。2003年和2005年,他两次获得连任;2009年11月他成功当选纽约市主计长,成为华人成功当选纽约市市级公职第一人,并成为市政府的第三号人物^[5]。另据纽约市竞选财务委员会2012年1月17日公布的政治候选人的募款情况,刘醇逸的募款数额已多达200多万,在诸多政治候选人的募款中,同样排名第四^[6]。纽约是仅次于加州的美国华人集中居住的主要地区,当地华人超过50万,当地亚裔也占全市总人口817.5万的13%,超过百万^[7]。华人集聚的加州已出现了大城市的华人市长,纽约市再出现一位华人市长并非遥不可及。纽约人口有900多万,是美国人口最多的大城市,也是美国经济,乃至世界经济的中心和金融中心,联合国总部所在地,如果纽约出现一位华人市长,影响将是巨大而深远的。

二 美国市长的行政责任与约束

担任地方行政机构的首脑自然要承担相应的责任。在美国,县市政府是各州基本的行政单位,市长要承担许多责任,并受到严格的监督制衡。

美国的市级行政单位区别很大,既有人口多达数百万的大城市,也有仅仅数千人的小城镇。美国市政府的组织形式主要有三种:(1)市长制。即在大多数的大城市里,以市长为最高行政长官,市长由选举产生,有权任命和罢免其他行政官员,对作为市立法机构的市政会议拥有否决权。在一些城市,特别是中小城市,市长的权力相对较小,主要行政官员均由选举产生,市长没有任命权和罢免权,也没有超越于市政会议的权力。(2)市政委员会制。即市的行政管理和立法机构是一个经选举产生,由3-9名成员组成的市政委员会,实行集体领导,市长只是名义上的行政首长,没有超过其他委员会成员的特殊权力。(3)经理制。即通过选举产生的市政委员会只负责解决一般性的政策和法规问题,具体的行政管理事务则交由一名雇佣的市政管理专家(经理)来负责,市经理有权任命和罢免其他行政官员^[8]。如旧金山华人市长李孟贤有任命和罢免其他行政官员等权利;奥克兰华人市长关丽珍,作为市长主要有两项职责:通过平衡的预算案与聘请一名市政府行政主管,负责市政府各机关每日的运作。

市政府根据州宪法的规定,由州议会通过“市特许状”的形式而获得法人资格。市政府权力一般包括起诉、课税、借债、保健、安全、经营公用事业、执行法律等。市政府的责任主要包括平衡收支预算,维持社会治安,发展本市经济,推行福利计划,以及解决本地随时出现的各种重大事件。

其中维持收支平衡和财政稳定,对地方官员来说特别重要,美国不少州、县、市政府曾因巨额债务而宣告破产。如2011年11月,美国亚拉巴马州拥有60多万人口的杰斐逊县政府宣布破产。2012年6-7月间,仅两周内,美国加州就先后有三个城市宣布破产,分别是斯多克顿市(6月28日)、猛犸湖市(7月3日)和圣贝纳迪诺市(7月9日)。著名影星施瓦辛格担任加利福尼亚州州长(2003—2011年)期间,州政府财政因2008年金融危机的影响,也一度负债累累,陷入破产边缘^[9]。

美国有联邦宪法和州宪法,州宪法是各州的基本法,每个州都有自己的宪法,对地方官员权力的各种监督与制衡主要由美国各个州的州宪法所规定。在对地方官员的监督与制衡方面,州宪法与联邦宪法的最大差别是州宪法一般都规定了公民的创

制权、复决权和罢免权。创制权指一定数量的选民通过签名的方式提出立法或修改州宪法的倡议，在提出倡议的选民数达到法定要求后，可以提交选民共同投票表决。复决权是指除紧急法案和财政法案外，州议会制定的法案在一定时间内暂不生效，以供选民进一步讨论和审议，在这段时间内，如果一定数量的选民签名申请将法案交付全体选民投票表决，全民表决的结果反对通过法案，则该法案不能再发挥效力。罢免权是指，如果选民对某一位经选举产生、但任期尚未届满的政府官员不满，认为其能力不称职或道德水准低下，立法机关可应一定数量选民的要求专门举行一次投票决定其命运，如果大多数选民赞成罢免，则该官员将被免职^[10]。

其中创制权、复决权主要是对地方立法的制衡，罢免权则是对行政官员施政的制衡。选民的这三权中，目前对华人市长冲击最大的，应是州宪法所规定的罢免权。

三 华人市长经历罢免运动考验

在法律层面上，美国地方政府与联邦政府、州政府具有平等的地位，联邦政府和州政府对地方政府只有监督权而没有直接的管辖权，各级政府之间是相互合作和协调的关系，彼此独立。

这固然给各市政府的行政运作提供了很大的自治空间，但与此同时，市政府也要独立面对和解决本市几乎所有的问题，市长不可能指望州政府或者联邦政府会为自己的工作负责或兜底。所以，美国市长实际上是站在城市管理与经济发展的最前沿，必须为自己及市政团队的工作负全部责任，直接面对选民。虽然美国市政府的组织形式多样，但本市若出什么问题，作为城市行政首脑的市长一般都难辞其咎。如遇到经济不景气、局势动荡，城市市长特别是人口较多的大城市市长，往往被推到风口浪尖，成为备受攻击的对象，甚至面临罢免的威胁。

美国加州奥克兰华人女市长关丽珍就是一个非常典型的例子。关丽珍是首位任职大城市市长的华人，2010年11月10日以50.98%的得票率胜出，2011年1月开始正式出任奥克兰市长。一开始，

她赢得无数赞美，被称为最勤奋的女市长，2011年8月还被选为“加州 Top 10 市长”之一。她在维持政府财政收支平衡和发展城市经济等方面也都表现不错。然而，2011年9月在美国纽约爆发的占领华尔街运动在10月下旬蔓延到奥克兰。由于处理“占领奥克兰运动”欠妥，以及城市治安持续恶化等问题^①，关丽珍市长一度成为众矢之的，遭遇严重的选民信任危机。如她曾因处理“占领奥克兰运动”的摇摆立场招致各种不满，民调中的不认同率一度高达82%。在减少城市犯罪方面，也曾经有高达69%的被访选民对她只有很少信心或完全没有信心。结果，她的民调支持率从2011年4月的57%跌至2011年10月的28%^[11]。反对者批评她缺乏政治智慧，应该下台。2011年10月“占领奥克兰”运动期间，便有市民要求罢免关丽珍。2012年初，有两个组织正式向市政府递交了罢免关丽珍的请愿书，分别是非裔组织 Oakland Black Caucus 和“罢免关丽珍恢复奥克兰委员会” (Committee to Recall Jean Quan and Restore Oakland)。按照州宪法规定，在提交罢免请愿书后的160天内，如获得所需要的19811个或10%选民的合法签名，有关罢免案将在2012年11月选举中交由选民投票。

当然，提议罢免不等于一定会被罢免，因为提议罢免的组织不一定能在规定期限内获得足够的签名，即使获得法定签名，罢免案得以交付选民表决，也不一定能获得多数选民支持。事实上，全球金融危机爆发以来，由于经济衰退，民怨升腾，美国已有多名市长遭遇罢免运动，但最终成功罢免的并不多。同样的，华人市长关丽珍也有惊无险，罢免她的两个运动，最后都因筹款与签名的不足而夭折了。但无论如何，两个“罢免”运动曾严重困扰这位华人女市长，她自己也曾坦言，2011年是“非常艰难的一年”。为了平息“罢免风波”，赢回选民的信心，她一再表示要想方设法降低当地的暴力犯罪率，稳定社会秩序，并积极发展当地经济，为奥克兰创造更多的就业与福利。

① 奥克兰分别于2011年10月和2012年1月发生了两次“占领奥克兰运动”。在2011年10月的“占领奥克兰运动”中，关丽珍市长在“占领奥克兰”营地问题上，先是支持警方取缔，后因警方武力对付示威者饱受批评后，她于取缔次日又允许示威者重建营地，最后再度批准取缔营地。其出尔反尔、反复无常的立场招致各种不满。2012年1月28日，占领者再度游行示威，大肆毁坏公物，甚至冲击市政厅，破坏性更大。另外，在其他城市的治安环境有所好转之际，原本治安不佳的奥克兰，情况却持续恶化。2011年上半年，奥克兰的暴力犯罪上升了6%，财产犯罪也增加了10%。而同时全美的凶杀案平均减少近6%，抢劫案也减少8%。2011年全年奥克兰全市共发生凶杀案110宗，凶杀案案发生率超出了旧金山等城市1倍多。奥克兰凶杀案高居不下，被认为是城市领导层在打击犯罪方面的失败。

四 影响华人市长行政的因素分析

影响华人市长行政的原因不少,以关丽珍市长为例,导致关丽珍市长遭受各种挫折的原因很多。除了金融危机爆发以来,美国经济与政治局势的极度动荡外,最主要的应是个人的行政经验不足。

关丽珍毕业于加州大学伯克利分校,20世纪60年代是校园民权运动的活跃分子。毕业后依然致力于维护少数族裔权利,1971年至1976年间,她在纽约创办亚洲人平等就业会,在为华人争取孔子大厦建设就业机会时曾遭警方逮捕;在白人驾车蛮横滋事、华人被拘捕的“姚扬勋事件”发生后,她参加了中华公所领导的华人万人示威,要求市政府“给说法”;她还带领病人和医务人员反对削减医院的经费等。1989年,她步入政坛,连续三届担任奥克兰市教育委员,后进入市议会,连任两届,也是议会中唯一的华人女议员。2010年11月大选中,她成功击败另一位大热门候选人佩拉塔,当选奥克兰市首位女市长。在出任奥克兰市长前不久,身为市议员的关丽珍还与示威者一起站在市政府广场前,参与抗议白人捷运警员枪杀非裔青年格兰特的集会。

也就是说,关丽珍市长虽然很早就参与政治,但在出任奥克兰市长前,主要是担任各级代表民意的委员或议员。在美国,各级代议人士或当选议员的职能主要是提交议案和投票,不像地方政府首脑那样,要面对和处理本辖区的几乎所有事务。因此,从代议到施政,从市议员到市长,是一个非常重大的角色转换,无疑需要更多的行政历练与积累,才能更娴熟地应对各种问题。

相对来说,具有20多年市政行政经验的旧金山市长李孟贤情况要好一些。李孟贤也是毕业于加州大学伯克利分校,毕业后曾在旧金山担任民权律师长达10年之久。1989年他由旧金山市长阿格诺斯任命,进入市政府道德委员会任调查员,后担任市政府雇员关系办公室副主任。1991年至1996年,李孟贤获任市人权委员会主任。1996年,李孟贤担任采购办公室主任,2000年获任工务局局长,2005年被任命为市政府行政官,2010年12月再次担任这一职务,统管市政府19个部门。因旧金山市长纽森2011年当选为加州副州长,2011年1月7日李孟贤被推举为旧金山的代理市长。李孟

贤担任行政官员22年,历任数位市长,行政经验相当丰富,也正是凭着代理市长期间的突出政绩,李孟贤在2011年11月8日高票当选旧金山市长。李孟贤市长的行政经验明显比关丽珍市长丰富得多。

在美国这个民主国家中,选民对政府官员的监督与非议是司空见惯的。众口难调,即使有相当丰富的历练,市长处理的大小事情稍有差池,也都有可能引起部分选民的不满,特别是遇到类似“占领华尔街”这种突发事件。如2011年李孟贤当代理市长时,处理“占领旧金山运动”的方式也同样遭致不满。当地电视台委托专业机构针对500位市民所作的民调显示,有46%的受访者对市长李孟贤处理占领运动的方式表示不满,满意的仅占31%^[12]。

而且,即使市政工作做出了成绩,也不能保证会得到大部分选民的满意。李孟贤参选时曾承诺,当市长后要提高旧金山的就业率。在美国还没走出经济衰退的情况下,要提高旧金山的就业率谈何容易,但李孟贤市长却做到了。2012年1月他正式就任旧金山市长后,在全美大部分地区持续经历经济衰退的同时,旧金山就业率却呈明显增长趋势,特别是科技工作岗位,从2012年年初的1万3000个,增加到2012年8月的4万4000个,增幅高达2倍多,这与市政府积极引进超过150个新科技公司进驻旧金山不无关系^[13]。然而,与一年前相比,李孟贤的支持率却有所下滑。2012年8月23日至9月1日,旧金山警察协会委托民调研究公司Fairbank、Maslin、Maulin & Metz and Associates访问850名选民的民调显示,只有49%的人赞同李孟贤的工作,其中仅有9%的人给予“极好”的评分,约40%则给予“不错”。32%的人认为李孟贤表现“一般”,亦有12%觉得其工作“差劲”,7%则表示不知道。而在2011年7月他任代理市长时,民调的支持率曾高达60%以上^[14]。同时,李孟贤市长推行的其他市政工作也不时招致各种批评。

结语

很显然,近年美国华人在地方参政上取得了很大的发展,但同时也面临着不少新的挑战:一是法律规定地方行政首脑必须独当一面,责任重大;二是一些华人市长从议员转为官员,特别是出任大城

市市长, 行政经验还有待积累; 三是在美国的民主政治生态下, 地方官员随时要接受选民的严格监督。如遇到局势动荡, 华人地方官员面临的挑战则更为严峻。

因此, 在美国当地方政府首脑并不容易, 特别是大城市的市长, 就某种程度而言, 当大城市市长比当议员或部长面临的挑战还要更严峻。单单像议

员那样勤奋工作、为民请命还不够, 当选的华人市长还需要及时实现角色转换, 需要积累更多的行政经验, 需要具备相应的胆识、魄力与政治智慧, 以应对各种随时发生的棘手问题。可以预料, 随着美国华人问鼎越来越多的大城市行政职位, 华人地方行政官员也将面对越来越多的挑战。

【注 释】

[1] 苑纯洁 《本刊专访胡宜兰 美库比蒂诺市市长之路》, 《华人世界》2007 年第 5 期。

[2] 万晓宏 《试析当代美国华人参与选举政治的方式》, 《华侨华人历史研究》2006 年第 1 期。

[3] 刘海平 《年终人物专访: 李孟贤改写旧金山华人历史》, (美国《侨报》2011 年 12 月 23 日。

[4] 《华人市长李瑞麟: 了解美国政治 参与改变制订规则》, http://chinese.uschinapress.com/2012-02/03/content_1254012.htm, 2012 年 2 月 3 日。

[5] 《纽约华人参政团结向前行》, 《人民日报(海外版)》2009 年 11 月 13 日。

[6] 林菁 《华人力挺刘醇逸竞选纽约市长 募款额超 200 万》, http://chinese.uschinapress.com/2012-01/17/content_1226872.htm, 2012 年 1 月 17 日。

[7] 《13% 人口仅获 1% 拨款 纽约亚裔组织集会抗议》, <http://www.chinanews.com/hr/2012/02-16/3673974.shtml>, 2012 年 2 月 16 日。

[8] 刘杰 《当代美国政治》, 社会科学文献出版社,

2011 年, 第 105 页。

[9] 蓝庆新 《美国加州政府陷入破产危机》, <http://finance.ifeng.com/news/hqcj/20090811/1067635.shtml>, 2009 年 8 月 11 日。

[10] 同 [8], 第 100-101 页。

[11] 刘海平 《关丽珍的现实难题: 选民信任危机》, http://www.chinapressusa.com/2011-10/28/content_1080519.htm, 2011 年 10 月 28 日。

[12] 刘海平 《旧金山占领行动示威游行 近半民众不满市长处理方式》, http://chinese.usqiaobao.com/2011-12/03/content_1151993.htm, 2011 年 12 月 3 日。

[13] 李修语 《旧金山就业呈明显增长趋势 高薪岗位带动附近不动产升值》, http://chinese.uschinapress.com/2012-08/24/content_1545869.htm, 2012 年 8 月 24 日。

[14] 《或因初选时新鲜劲已过 旧金山华人市长支持度下滑》, <http://www.chinanews.com/hr/2012/09-12/4178664.shtml>, 2012 年 9 月 12 日。

【责任编辑: 郭又新】