

《海纳百川·藏书博览》

简装书库·社会科学总论：社会学、

人口学、管理学、人才学、

决策与智谋

(管理学)

美国地方政府的管理

实践中的公共行政

03

[美]理查德·D·宾厄姆

上海市黄浦区教育信息中心

第三编 地方政府行政管理应用总论

克莱尔·L.费尔宾格

前几章涉及了公共行政的几个主要方面。这些一般职能的大部分都由附属于城市管理者或主管机关的参谋人员来履行。然而，假如首要目的不是为了城市的生计——提供地方服务——那么，这些职能就无关紧要了。下面几章将探讨应用地方政府行政管理原则提供特定地方服务的特性。

亚当·斯密在 1776 年写道，“应当把政府的职能限定在提供外部防卫，提供法律保护，以及承担责无旁贷的公共事务上”^①。当然，对地方政府预算的任何考察都将证明这一点。从历史上看，公用事业和公共安全的花费在地方政府支出中占有最大份额。只是在最近，地方政府才从事提供社会、卫生和娱乐服务的事业。然而，市民已日益习惯于要求政府提供许多原先由家庭成员、教会或私营部门提供的服务。本引言将叙述这种服务的性质，考察政府在其中的作用，并提出适于地方政府提供服务的可供选择的方式。

商品和服务的性质

E.S.萨瓦斯对商品和服务的本质作了最为详尽的理论考察^②。虽然政府管理者对萨瓦斯关于公共部门的大部分服务和活动可以“私有化”的论断不满，但他们会得到忠告去研究像萨瓦斯所提出的商品和服务逐渐形成的性质。这个框架可以使人们用新的角度来看待政府在提供服务中的作用和适于政府在保证提供服务方面可供选择的方法。

商品和服务性质的模式表述在图 III.1 中^③。该图是根据排他{ewc MVIMAGE,MVIMAGE,!06900030_0192_1.bmp}

图 III.1 地方服务的排他和消费性质资料来源：摘自 E.S.萨瓦斯：《私有化，改善行政管理的关键》，新泽西州，查特曼出版社 1987 年版。性和消费的概念来制定的。假如一个提供者在消费者满足其条件之前能够拒绝潜在消费者获得某种商品或服务，那么这种商品或服务就具有排他的特征。例如，在一个食品商店，店主就为你取得一种商品（比如糖果）规定了一个条件（价格）。如果你不按价付钱，店主就可以不让你把糖果带离商店。如果你同意付钱，你就可以消费商品。然而，假如你不同意该条件并消费了商品，那么店主就可以让你以进商店行窃的罪名而遭逮捕。

如果某种商品或服务在不改变其质量的情况下可同时供许多人消费，那么它就具有可供“共同消费”的特征。电视收看就是典型的例子。节目的内在质量不会因观众的数量而提高或降低（虽然收视率受到影响）。然而，一旦你消费你所购买的糖果，其他任何人就都不能消费它。因此，糖果被称作“个人消费”的商品。排他的从容和共同消费的可能性规定了模式的各个方面。

决定谁应提供某种特定服务（或什么选择有意义）的第一步是在图上标出该项服务的位置。可惜，在实际生活中很少这样做。这些决定通常是依据传统作出的（“我们一直是这样做的”）或根据政治需要而作出的（“我希望用这种方式作出这种决定”）。图四角表示基于排他和消费的服务的理想类型。萨瓦斯已经标出这些享用商品和服务分别为私人的、收费的、共享用的和集体的。

私人享用的商品是那些个人消费并因此很容易排他的商品。糖果是一个有力的例子。从理论上说来，假如确实存在对这类商品的需求，市场就将提

供。当需要超过可能达到的程度时，价格就会上涨，并且就会育更多的公司希望提供这些商品。萨瓦斯认为政府跟提供私人享用商品没关系，市场能更有效地满足这种要求。

收费享用的商品或服务是共同消费的并可能具有排他性。顾名思义，收费路或收费桥就是如此。如果驾驶员拒绝付费，车辆就不让这些通道。一旦通过，所有乘客都得到同样的服务后果——他们旅行通过了宾夕法尼亚或经过了切萨皮克湾桥。有线电视是收费享受服务的另一个普通例子。

共享商品或服务属个人消费但不可能具有排他性。当然，当排他成为不可能时，消费者就会产生尽可能消费的动机。若没有排他性，享用商品或服务在本质上就是免费的。然而，当享用商品用完或损坏的时候，就会出现供应问题。例如，我们呼吸的空气被认为是一种共享的东西。我们各自消费空气中的氧气并呼出二氧化碳。政府对于共享商品的典型作用是调节它们的供应或控制可能损害现存供应的过程。为了控制过度消费，停车库可以限制每个家庭或每个雇员准许停放的数量。为了保护我们呼吸的空气，政府向汽车或工厂规定排放污气的标准。

图的最后一角包括那些共同消费的享用商品和服务，它们完全不具排他性。根据萨瓦斯的看法，由于市场缺少提供这种享用商品和服务的刺激（排他是不可能的），以及由于肯定会有不付费而得到服务的“贪便宜者”，这些集体享用商品和服务的提供就给社会带来问题最多④。突发事件防备就是一个例子。生活在漫滩或铁路附近的居民与驾车穿过某个城市的旅行者，由于政府有应急准备，都可得到同等质量的安全保证。政府不可能在物质上和政治上把某些人从这种保护中排除出去。不管我们是否喜欢它，我们都得到同样水准的服务。像国防一样，政府承担保证突发事件准备及提供其他集体享用商品的责任是合理的。

可惜，大多数服务并不符合上述理想类型。事实上，这些服务往往是在图的四周变来变去的，变动的原因取决于不断变化的社会价值、人口因素、传统，乃至国家的不同区域。可以目前的保健状况为例。在全国范围内，保健已经从纯私人的行为发展为得到部分津贴的事业。目前，已有建立全国范围的保健体系的种种建议，社会服务的保障也沿着相同的方向发展。同样，通过技术手段，电视收看也已从一种纯集体享用的服务发展为一种收费的服务。观众可以被排除于收费频道之外。然而，在准备考虑采用这些选择的时候，人们参考一下以上述分类方法决定政府如何以最适合本地的形式来参与服务是有道理的。

其他可供选择的提供服务的方法

不管人们对私有化持什么看法，确定政府在提供服务中的作用是有道理的。萨瓦斯对服务的安排者、生产者和消费者也作了区分⑤。当考虑提供服务的替代方法时，这种区分是有用的。

由政府安排是提供地方公共服务的传统方法。在这种安排中，政府组织雇员向市民——消费者提供服务。对许多城市来说，提供第一流服务的传统排除了任何替代方法。例如，伊利诺州的莱克森林，提供了可被认为是固体垃圾处理服务的卡迪亚克。市里的雇员驾驶库什门车上了住区的慢车道，捡起居民车库的垃圾，然后折回去把垃圾卸到垃圾车上。这是一项昂贵的服务；然而，莱克森林的居民喜欢这种服务，期待这种服务，并愿意为它付费。市里的官员也不会因担心无法控制这种深受欢迎的服务而考虑把它承包出去。

没有提供有效服务的城市应当考虑替代方法，特别是如果承包出去能减少费用和使居民感到高兴的话。

根据政府间协议，某个政府可为另一个政府机构安排向市民提供服务。例如，洛杉矶县的许多城市就同县政府签订了关于救护车和救护人员服务的协议。这项服务虽仍由政府雇员提供，但却是由另一个政府的机构来做的。从根本上说，这是公共部门的承包。这是一种花费小而收效大的方法，适用迅速发展的、无法在短时期内购买许多昂贵设备——如装备长梯的救火车——的城市需要。

同私有化最密切相关的提供服务安排是承包。在这种安排中，政府与私营公司商定提供某种服务，也就是说把服务项目“承包”给私营部门。如果要提供的服务是平凡而重复的，或是需要技能的话，则承包似乎是最有效的。例如，固体垃圾回收和处置就经常被承包出去。同样，工程服务也经常承包出去。这对无力负担雇用一名专职工程师费用的管辖范围较小的单位尤其适用——而且这些小单位可能没有这样多的事而需要自己雇个专职的。

把提供某种服务的垄断特权赋予一个公司（或少数公司）叫做“特许”。有了特许，也就有了地方政府关于费用和执行标准的规章。特许有时赋予出租车业和公用事业。在一些城市，出租车行业特许附有这样的条件，即公司要参与那些其费用由政府进行部分补贴的老年人和残疾人计划。特许也被赋予有线电视老板，然而，这种垄断安排的合法性业已在法庭上受到了挑战。

政府有时向私人部门生产者提供补贴以吸引他们提供某种不补助就无利可图的服务项目。这种办法常常用于那些地方政府认为重要的，但又不愿意用政府雇员提供的服务项目。这些补贴被称作“拨款”。许多城市的交通运输系统都是由接受地方政府“拨款”的私人承包商来经营的。政府和消费者都为这种服务付费。然而，消费者所付出的费用要少于实际的费用。地方政府补贴这些服务项目为的是不妨碍那些最少可能利用其他运输方式的人的流动。

另一方面，凭证是对某项服务消费者提供的津贴，消费者可用凭证自由地选择服务提供者。联邦食品证计划采用的就是这种方式。凭证持有者自由选择他们买东西的地方——它可以是折扣商店也可以是美食市场。然后，卖主用凭证从政府机构那里换回现金。

在市场制度下，消费者购买由私人市场体系提供的服务。政府在提供服务的市场中不担任角色。当然，这只能出现在那些已证明有这种需要以致私人市场希望提供这些服务的地方。显然，私人享用物或收费享用商品和服务最适合采用市场方法来供应。因此，假如政府需要“减轻负荷”（即摆脱某些服务的事务），归入收费类或私人享用的那些服务是首选目标。

共同提供是包括自愿和自我服务在内的可供选择方案的一般说法。在共同提供中，居民帮助提供公共服务。参加自愿服务的有慈善团体和为公益提供服务的居民个人。例如，管理公共场所、林荫大道或交通环形场地的公园俱乐部，就提供通常要由公共工程部门或公园部门提供的服务。个人或社团发起者也自愿使路面各处没有乱扔的杂物。

自我服务包括两个方面。一方面，政府摆脱提供某种服务的责任，迫使消费者自己安排，并在某种情况下提供以前由政府负责的服务。例如，波士顿富裕郊区的居民就必须安排收集各家自己的固体废物，尽管城市仍然提供处置废物的服务。居民或者必须请私人承运机构收集自己的固体垃圾（市

场)，或者必须自己把废料送到垃圾处置场（自我服务）。

自我服务的第二个方面是自己行动起来减少对公共服务的需求。例如，将汽车和房门上锁或安装一个安全报警系统，通过威慑作用，减少对警察保护的需求。使用家用垃圾处理器减少固体垃圾流入导槽，从而缩小固体垃圾的体积。虽然这对于垃圾的收集和处置有积极意义，但却增加了对废水处理系统的压力以及最终对要加工和处置的污泥量的压力。如果你的处置设施可以对付这一压力，则这种做法应受到鼓励。一般说来，与处理设备的能力相比，垃圾掩埋场使用年限这一环节还比较薄弱。

这一部分旨在向管理者揭示政府在提供公共服务方面的选择自由和可供政府提供服务使用的创造性的替代方式。同时也稍带感情色彩地提出了一套改变供应机制的系统方法。政府将始终有责任提供服务；不管怎样，它都必须满足市民需求——即使这意味着保留纳税人愿意支付的昂贵的政府服务。

政府决策规则

一旦地方政府决策者决定了由谁来提供某种服务，就应当制定如何提供服务的某种标准。虽然这是一个合乎逻辑的步骤，但地方政府并没有普遍这样做。首先，地方政治家应就必须提供的服务水准达成共识，并制定使服务提供者对此负有责任的实施标准。可惜，某些地方服务的性质是那样复杂或难于量化，以至于地方决策者无法确立标准（如日常没有保留关于提供服务的资料的话，情况尤其如此）。其次，妥协的政治会使目标模糊不清或产生对立面。第十六章关于佛罗里达州基韦斯特的“垃圾变能源”的设施一例就是这种状况的证明。

在这种状况下，一个优秀的管理者应做些什么？大多数政治家都同意所有的居民都应当平等地享受公共服务。有关提供服务水准的决定是基于投入平等或产出平等作出的。投入平等是一个容易理解的概念。它也是地方官员使用的最通行的标准（当它们确有明确标准时）。在投入平等的体系中，所有居民都得到同一水准的服务安排。例如，警察被均匀地布置在城市的各个区域，而不考虑特定居民区的犯罪史。用于街道修复的资金也在市政各区均分，而不考虑原有基础设施的状况。

被称作“衡平法”的产出平等，涉及提供服务以后的服务领域。换言之，由于提供了服务，所有居民都得到相同的结果。使用衡平法作为分配资金的规则是承认城市的某些地区将要求更多的投入以达到符合标准的结果。它也承认衡量服务和产出的最终实施标准是一致同意和可计量的。用美元和工时数衡量投入要比衡量诸如“体面、安全、卫生的住房”或“安全的街道”等产出状况容易得多。

在产出平等的条件下，会将更多的警察布置在犯罪率高的地区，因为地方政府管辖的其他地区不“需要”这么多警察。在固体废物收集方面，对不同的居民区将使用不同类型的回收车辆。例如，在市内，在街道狭窄或企业产生额外垃圾的地方，要达到全面“清洁的环境”标准，就需要使用小型的卡车和勤于收集。

一旦政治决策者制定了恰当的服务标准，管理者就能组织下属机构提供服务。支配如何提供、由谁提供以及提供什么水准的服务准则被称作“决策准则”。不论是明确地表述还是由传统暗示，决策准则都支配提供服务的工作，并减少“街道一级官僚”的自决权^⑥。例如，有关着眼于需求的方案是否合格的准则就规定了哪些居民是合适的人选，从而向该方案拟服务的那些

人提供服务。

这些准则不仅缩小了官员决定谁将接受服务的权力，而且也保护官员不受要求采取例外行动压力的影响。雇员拥有的自决权越大而且离监督人越远，管理者就越应关心有效决策准则及其对服务分配的影响。书面的合格标准限制了自由决定权。审查关于具体运用的数据将揭示雇员的决策是否符合合格的标准。然而，要对提供像警察执法一样的服务进行这种监督则很难。警察每天都要作出关于他们将执行什么法律的决定。他们是对超出限速一英里的人发出传票呢还是允许有 5 英里/时的缓冲呢？甚至当明确的规则已经制订出来以后，一个官员也可能对议员儿子的违法，或者更糟地，对某个等级的人（掌权人、白人或富人）的违法视而不见，而强制其他等级的人服从法律。

所幸的是，考察这种提供服务的共谋理论（根据种族、社会等级或政治权力提供服务）的文献表明共谋这种现象似乎不普遍^⑦。事实上，一些研究者已经发现那些预期可能会受到歧视的人得到了更好的服务^⑧。在上述调查中，他们发现阐述提供服务模式的恰恰不是逆歧视或对某些种族或社会等级的抚慰的理论。历史或地理的偶然事件促成了日益不同的服务质量——罗伯特·莱因伯里把它称之为“非模式的不平等”^⑨。即使是优秀的、具有职业道德的管理者提出表面上似乎合理的决策规则，也可能无意识地有利于共谋的理论。例如，一个城市想在 6 年内对其整个饮用水系统进行大检修。城市管理者和公共工程主管开会提出一个建设计划。他们的决策规则是首先检修该系统那些最容易和最快完成的部分。其根据是，这样做可使他们向更多的居民提供更好更快的服务。在铁道线上，就难以有效地实施作业，所以远离供水站和处于铁路附近的地区被安排在最后的建设阶段。然而，这些地区恰恰是郊区提供中低收入住房的唯一地方。无意识的后果是延迟了对居民中最低社会等级的优质服务。决策规则似乎是合理的；然而管理者和主管人没有考虑他们规划的后果。这里的重要一点是，不仅应当提出合理的决策规则，而且还应当预测规则实施的后果。换言之，规则不仅必须是好的，而且也必须看起来是好的。

小结

城市的责任是向居民提供优质服务。本引言旨在使管理者了解提供商品和服务的性质，并为提供这些服务列出可供选择的方法。管理地方服务的工作涉及对 5Es——平等、公平、效率、效果和伦理（equality, equity, efficiency, effectiveness, and ethics）——不断进行必要的调整。管理者应当知道试图使某个“E”最大限度地超过其他“E”时就包含着权衡和调整。最大限度地实行平等，是一种政治上安全的选择，但可能导致剥夺对特定部分人口所需的服务。效率，是一个容易理解的概念，但不可能成为推动地方政府作出每一决定的因素——对摇摇欲坠的脆弱的基础设施进行修修补补（第十五章）就可以证明这一点。然而，伦理道德是决不能妥协的。道德高尚的管理者可能会被廉耻的政治家解雇；不过，道德高尚的管理者总会得到新的工作。

注释

①引自埃利斯·阿姆斯特朗主编的《美国的公共工程史：1776—1976 年》，芝加哥，美国公共工程协会，1979 年版，第 3 页。

②他的分类法是基于文森特·奥斯特朗和埃莉诺的作品《公共服务和公

众选择》，载 E.S.萨瓦斯主编的《提供公共服务的可供选择的方案》，科罗拉多州博尔德，韦斯特维尤出版公司，1977 年，第 3 版，第 7—14 页。这一理论在萨瓦斯下述专著中得到了阐述：《公共部门的私有化》，新泽西州，查特曼出版社，1982 年版；《私有化：改善行政管理的关键》，新泽西州，查特曼出版社，1987 年版。

③这是根据前面所引的萨瓦斯在 1982 年和 1987 年的著作所提出的分类法提出的，我对之作了改动，使在性质上只属于地方的服务也包括进去。

④萨瓦斯：《私有化：改进行政管理的关键》，第 47 页。

⑤同上书，第 60—61 页。

⑥米歇尔·利普斯基：《街道一级的官僚》，纽约，拉塞尔塞奇出版公司，1980 年版。

⑦传统的例子是罗伯特·L.莱因伯里：《平等和城市政策：城市公共服务的分配》，加利福尼亚州，塞奇出版公司，1977 年版；布赖恩·琼斯：《城市服务的提供》，纽约，朗曼出版公司，1980 年版。

⑧以上所引莱茵伯里和琼斯的著作都可看到这方面的内容。它们还引用了向非裔美国居民区提供额外服务以使它们仍居住在分离的居民区或吸引他们到其他居民区去。

⑨莱因伯里：《平等和城市政策》，第 129 页。

第九章 公益住房管理

米蒂·奥莱昂·钱德勒

在住房发展方面，包括所有权和管理事务在内，联邦政府在 50 年间已经建造了 120 万套公益住房，略少于全国住房总数的 1.5%。这些建筑以低于市场的利率为大约 150 万低收入者提供了住房。同传统的常识相反，全国各地的大部分公益住房建筑都令人满意，其中一些住房（包括纽约的示范计划）的管理也十分出色①。

但在较老的城市，许多年久失修、居住密度大、设计简陋的住房陷入严重的困境，成千上万的住房由于缺乏修复所需要的资金而被遗弃。大部分公益住房是由集中在一些城市的大公益住房局来管理的（见表 9.1）。最大的 16 个公益住房局，包括纽约、芝加哥、克利夫兰以及底特律，几乎管理着占总数三分之一左右的公益住房。虽然公益住房在任何特定社区只占全部住宅的少数，但它要多于其他任何类型的用于救助的住房②。

住房管理的特殊需要

管理公益住房与管理大多数私人住房不同。它要求运用健全的管理原则和更多的东西。大部分由公共部门管理的房屋是供给那些无力支付由私人部门提供住房的特别需要援助的人居住的。然而，公益住房机构本身没有配备物力、人力或专门技能未满足居民的众多需要。最近几年，当公共住房的管理呈现一种更为集中的结构时，政府已很少把重点放在社会福利和贷款上了，虽然公益住房的居民明显地需要这些方面的帮助。管理公益住房需要认识到居住人口的特殊需求。

在 1981 年，46%的国家公益住房由老年人居住。玛丽·麦圭尔·汤姆森在一系列报告中，叙述了公益住房局应当向老年人和残疾人住户所提供的正常管理之外的额外服务。向老年人所提供的适当服务要求接近（交通和治疗安排）社区服务机构，也可包括食物服务，家庭管理服务，私人服务以及娱

乐等③。这些服务可以承包出去或通过中介协议来解决。克利夫兰市的“金龄中心”向住在一些由地方住房局经营的住房的老年居民提供了包括食物和交通在内的一系列的服务。

与此相似，对残疾人的住房管理也至少要求部分地把计划重点从商业管理转移到满足社会的和人的目的上来④。残疾人包括 50 岁以下的单身的身体和精神有缺陷的病人。这些人也许有会引起管理问题的医疗需要，即便还没有遇到过。而且，老年人生活方式和青年人生活方式也可能会发生冲突并威胁到老年人住所的正常秩序。为残疾人提供所需的服务包括那些旨在弥补个人不能完成或独立提供的活动；满足与健康有关的需求（诸如治疗或咨询）；以及为今后可能的谋生或就业提供培训⑤。

公益住房中的家庭住户的生活境遇反映了他们的需求。在 1988 年，公益住房居民的平均收入是 6539 美元。41%的住户享受社会福利救济金⑥。大部分非老年公益住房住户都有失业的成年人；42%的住户有一个以上的就业成年人⑦。公益住房的管理可能会遇到人数过多的需要辅助服务的人，诸如需要对滥用钱财的劝告，职业培训、医疗教育、健康关怀，以及娱乐和青年人项目。虽然这些服务会提高受困扰的居民的生活质量，但从用于支持它们的联邦住房援助计划中可获得的资金却是有限的。这种计划的资金，或计划本身，只能来自地方社区机构或地方、州或联邦的其他机构。

法律结构

在大多数市中心，住房局是一个具有特定目的的独立管理机构，拥有一个独立的委员会和独立的行政机关。但这一原则也有例外。在底特律，公益住房局是市政府的一个部门。局长由市长任命并按市长的意愿行事。虽然它的经营预算仍然主要来自美国住房和城市发展部，但底特律市议会必须过问影响住房部门的大多数重要决策。公益住房职能同样由市行政部门履行的巴尔的摩市，因其以全面和合作的方式发挥同住房有关的职能而著称。巴尔的摩市的住房和社区发展部有一个组织机构，在那里，所有主要的地方房管职能都按与当地居民点和私营金融和发展机构有着重要联系的方针加以组织⑧。巴尔的摩市的住房局是住房和社区发展部的一部分，市长所任命的住房和社区发展部的负责人同时也是住房局的执行董事。而底特律没有采用这种机构之间相互联系的方式。

形式上，由委员会或董事会为传统的住房局制定政策，但委员会深受联邦法规的影响。联邦政策在重要的方面确立指导方针，诸如居住资格、住户参与以及租金计算。委员会和管理人员的权力只是决定怎样使“住房和城市发展部”的政策适合于本地实际情况。

一般的住房局机构可实行集中管理和分权管理。每一住宅点有独立的管理人员，住宅点也可以是管理人员管理的住宅群的一部分。每个管理人员在其日常工作中实际拥有的职权的大小，取决于他或她所管理的住房数量和可得到多少财力和人力支持。主要职能可以集中行使，也可以限制管理人员的管理范围。例如，拆除建筑、维修和安全问题可以由一个中心区办公室而不是由一个居住点来负责。管理的各种要求则由不能直接操纵公益住房管理人员的机构来决定。例如，开发布局、选择标准、预算、收租方式和租金额，以及住房的维修和重建等，往往是由其他人而不是由管理人员来决定的。

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE,!06900030_0205_1.bmp}公益住房的安全是地方公益住房机构履行的九大职责范围之一。然而，所有这些职责，包括维修和

日常管理，都依赖于其他各个职责的成功实施。

◎1990年，珍妮特·森特里

城市研究所在为住房和城市发展部所提供的一份报告中确认和规定了地方公益住房局九个方面的职能：房屋的维修和照管；物资的购买和储存；提供管理信息，负责财务和会计；统计住房占有率；一般行政管理；人事和培训；住房管理；安全防卫；以及社会服务。显然，各项职能的成功是相互依赖的。占有率同房屋维修人员的准备工作、恰当的申请步骤和租契文书等密切相关。不存在对所有地方公益住房机构都适用的标准模式或程序。

公益住房管理人员在某些方面有很大的决定权，而在另一些方面则没有什么权力。公益住房管理人员的工作不是例行公事，而是一套通常涉及房管工作每一实际步骤的标准操作过程。凯霍加市住房局有系统的管理制度，包括从人事工作到每年例行的公寓检查的各个方面。当一个住户拖欠租金时，居住点管理人员在对拖欠者采取法律行动方面几乎没有选择余地。在行为态度问题方面，管理人员在包括从惩罚性会议到更正式的法律程序的行动过程中，则可以有较大的灵活性。在杰克·肯普部长任职期间，住房和城市发展部已开始对那些卷入与毒品有关活动的居民采取较严厉的驱逐措施。这一行动削去了管理人员的某些权力，但却使他们对有争议的政策不负什么直接的责任了。

人事

公益住房局的人力资源和人事工作的需要是多种多样的。维持公益住房局各种职能所需要的技能涉及的面很广，从不熟练或半熟练的看门人和维修工到训练有素的财会和法律人员都得配备。公益住房局解决上述众多需求的能力如何，取决于它在运用人力资源和人事职能中作用的发挥。各公益住房局在履行有关人力资源和人事职能方面的责任是经常变化的。

在运用人力资源和人事工作方面，公益住房局有时要服从市以及相关的州和联邦的规章。在公益住房局为市政部门的地方，市府法规可涉及招募和挑选合格雇员，确定工资和津贴，以及决定工资调整等等。州政府则可颁布同文职人员退休制度或参加失业救济制计划相联系的有关公益住房局雇员地位的法规。一些雇员的工作职责和工资等级须经住房和城市发展部的批准。由住房和城市发展部确认的工资必须同那些特定部门可比较职位的工资相当。这一点为用联邦方针取代地方决策又提供了机会。至少有一次，地区住房和城市发展局确认，由凯霍加市住房局参照七个集体谈判协议之一所议定的工资，大大低于联邦的标准，因而相应地作了调整。

在公益住房局不直接负责具体任务的情况下，属于公益住房局的关于人事和人力资源的最终支配权和责任也减少了。在通常的市政文职人员安排中，除了被任命者外，所有雇员在成为机构的人员之前，都必须通过考试并证明在特定领域中具备一定专业水平。根据这种制度，挑选和招聘的具体工作基本上已不再属于公益住房局了。大多数情况下，在公益住房局是一个独立实体的地方，挑选和招聘过程可以受也可以不受由州法规所规定的文职人员准则的影响。直到最近，俄亥俄州的住房局的雇员仍不受与文职人员有关的法律条款的影响。俄亥俄州的最高法院在1990年一个涉及辛辛那提市住房局案例的裁决中裁定，公益住房局雇员是正式公务员，该州的住房局必须遵守有关招聘、考试、资格认定以及任命的文官制法规。全州范围内对这一裁决的遵守尽管仍悬而未决，但对例如凯霍加市住房局则会产生重要的影响。

文官制不健全有利也有弊。其弊是对作为政治庇护堡垒的住房局和类似的部门的现实视而不见。假如文官制法规不对公益住房局进行限制的话，这些机构就会提出自己有关人力资源和人事工作的政策。一位前公益住房局人事管理人员把这种自由说成是“不受法律约束的自由决定权”。高度的自由决定权也可能导致一个机构在履行人事职能方面的软弱和任意性。如果没有一个合法的雇用和提升制度，那么雇用工作的合法性就易于成为问题，也可能在这些问题上出现投机取巧的行为。例如，由于没有衡量雇员技能水平的考试程序，凯霍加市住房局所雇用的人员就缺乏工作所必需的基本阅读和写作能力。甚至一个非熟练工人也应当能够阅读和理解有关他或她的工作所用设备的命令和资料。有限的资源和提供高质量的服务要求充分重视录用工作，要尽可能把最能胜任的雇员挑选出来。

另一方面，如没有文官制，迅速解雇或作出其他人事变动的能力也可能更好地应变棘手的局面，并易于实现一种新的管理目标。然而，没有规章制约的制度可能对雇员提供不了什么保护，而如果工人没有安全感，则会减低士气和工作效率。在缺乏严格管理人事制度的情况下，应把其他保证正常运行的措施放在应有的位置。

目前公益住房管理局面临的一个问题是公益住房居民的就业问题。一个时期以来，少数公益住房局的雇员已成为公益住房的居民，实际上，克利夫兰的凯霍加市住房局初期曾要求管理人员居住在他们负责的住房中。目前，居民就业要求（居民管理团体的一个特定目标）和公益住房居民中高失业率的双重压力使雇用成为一个主要问题。

公益住房局解决就业要求的能力受需用大批工人的大的改造工程的投标的影响。住房管理部门可以通过要求为居民留出一定比例的适当工作岗位作为接受合同的一个条件来改变就业状况。这一做法的前提条件是所要求的技能同许多居民所掌握的技能正好相适应。雇员留成的做法使公益住房局在保证合同得到履行的工作之外增加了额外监督的责任。

同工会集体谈判的协议也可能影响公益住房局解决居民就业要求的能力的发挥。工会试图为其会员保留就业机会并阻止非工会成员的介入。因此，公益住房局在该地区所选择的针对这种状况的管理，必须包括向有兴趣的投标者提出雇用居民的要求的条款，并把考虑居民就业的考虑，诸如训练期，纳入同工会官员的承包协商中去。如果公益住房局在常规管理中对解决居民关心的事情富有革新精神，那么，选择管理替代形式——诸如居民管理或私营管理——的压力可能也就减少了。

政府间的关系

公益住房由各级政府负责这一点，给城市的管理提出了这样一个问题，即由政府负责解决选民和市民的需求。住房公共管理受所有三级政府的影响。美国公益住房计划由联邦政府提供资金。州政府制定的法规准许建立地方机构担当房东的角色。雇用则是地方这一级的事。

传统的公益住房计划是由当地市政公司即地方住房局或公益住房局实施的。州的授权法规通常详细说明了管理公益住房局的权力、机构和限度。州的介入一般来说仅此而已，因为州行政机构并不参与公益住房计划的管理。

公益住房计划是依据被认为具有地方—联邦双重性质的法律实施的^⑨。地方公益住房局负责计划的制订、筹措资金和具体实施，联邦政府则给予资助。联邦立法为资金和启动费的分配确定了根据。联邦法规把诸如对退伍军

人和无家可归的家庭实行优先照顾的内容也纳入住房管理局的业务。虽然负责日常业务是公益住房局的权利，但住房和城市发展部拥有——有时是强加的——常规的检查和监督权。

公益住房发展的布局及其政府间的性质由合作协议确定。在公益住房局承担一个项目之前，联邦政府要求它和地方管辖权力机构签署一个合作协议。这一要求目前主要限于没有出现抵制的市中心或地区的公益住房的布局。管辖权力机构很少拒签这些协议。其结果是，在克利夫兰市所在地的凯霍加县，90%的公益住房都建在克利夫兰市。

合作协议的另一个方面则影响到公益住房局可获得的收入和它所提供的服务。根据协议的条款，地方市政当局放弃常规的不动产税，但要求支付替代税，它相当于房租收入的10%，少于常规所应支付的税款。在这个意义上，地方间接地补贴了公益住房的发展。合作协议也规定地方管辖权力机构像对其他使用者那样，为公益住房发展提供通常的市政服务和设施（消防和治安、供水和下水道等设施）。事实上，大的住房局管理人员所面对的一个问题是，一些安全员、警察和应付突发事件的人员拒绝或迟迟不到位，不提供相应的服务。缺少与市政府的直接联系使这一问题复杂化，并使公益住房所在地经常处于孤立无援的状态，市府官员和市民往往用冷淡、疏远的态度看待公益住房。

地方的投入

由市政府负责的公益住房的管理，必须重视依然能使市政府有机会获得额外财源的其他官僚阶层。底特律住房部是市政府所属的一个部门，管理着那里的所有公益住房。像其他所有部门一样，部长是由市长任命的，该部的雇员则是通过市人事部门雇用的公务员，在九人委员会中，五名成员是由市长任命的，两名必须是代表们推选的居民，另两名由社区发展协会选举产生。按照法律，由委员会制定政策，但主要政策须经市议会和市长批准。在底特律，一项关于在一个较老的住房区拆毁建筑物以减少人口密度和改善车辆通道的提案就遭到了市议会的反对；市议会成员们显然考虑到，在缺少可提供住房的情况下，拆除结构坚固的住房是否可行。

底特律住房局的其他决策受它自身是市政府下属机构的影响，工会活动在底特律依然频繁，特别是在市雇员当中。所有的劳工协商，包括增加工资，都适用于公益住房计划。在住房和城市发展部1987年对底特律住房部进行的一次考察中，人们注意到该部不能使用外部承包人来完成常规的维修工作。这种限制部分是工会合同条款规定的，因为在全市范围内尚有职工失业。在公務员工会有适当地位的地方，公益住房管理部门可能被要求同代表雇员的联合会或工会进行集体谈判或进行非正式的协商。

财务

公益住房管理人员会受到不断的调查，其主要原因是财务问题往往同不称职的、无效的和错误的管理联系在一起。公益住房管理人员面临的主要挑战是用不足以负担经营费用的有限财源来满足所要提供的服务要求。成本效率在许多大城市的住房局中是一个不适用的字眼。公共管理的住房的财政状况受它所服务的低收入顾客和不足以负担经营费用的有限补助金的严重影响。1983年，国会改变了公益住房的准住标准，以鼓励收入达到美国中等水平的一半或更低的家庭入住。

公益住房租户支付他或她年收入的30%作为租金，并根据家庭规模、小

孩照管、医疗费用以及全日制学生、残疾人和老年人的情况加以调整。由住房和城市发展部提供的经营补助金无法填补实际经营费用与租金收入之间的差额。联邦政府通过年度捐款契约(10)来决定补助金的分配。年度捐款契约明确指定住房和城市发展部支付公益住房的基本建设费用,但对用于经营和维修的费用的捐款却规定得不那么清楚。因此,住房和城市发展部不必完全补偿租户所付租金的总额与用收入抵消同经营和管理费用所必需的租额之间的差额。

基于收入而不是基于经营和管理费用来确定租金的法律根据在 1969 年的三个布鲁克修正案中的第一个修正案中得到了采纳。由于旨在填补差额的补贴支付款一直不够,因此许多有亏空的公益住房局在补贴计划实施之前就已累积了较大的亏空。公益住房局目前仍然依赖于补助金——在 1987 年,支付给凯霍加市住房局的 2,600 万美元补助金相当于它的 3,600 万美元业务活动总预算的 70%。

公益住房管理现在面临的问题是必须寻求增加业务收入的策略,虽然来自住房业内部和外部的那些压力,即为最贫困的住户提供服务和改进有形设备的压力总是存在。联邦政府在 20 世纪 60 年代末开始向公益住房局提供以房屋修缮和现代化为目的的资助金。始于 1981 年的全面改善援助计划目前为公益住房较大规模的维修提供了大量资金。在全国范围内,全面改善援助计划的款项达 17 亿美元,尽管它尚未提供满足目前所需的足够资金(11)。在 1984 年至 1987 年间,住房和城市发展部向凯霍加市住房局提供了 4,000 万美元用于住房的现代化,但仍有许多住房严重失修。全面改善援助计划比以前的现代化计划改进了一步,因为它让公益住房局而不是让住房和城市发展部来决定重点。对住房现代化需求作出符合实际的评估对于公益住房管理职能来说是至关重要的。

编入市政机构并没有使底特律住房部摆脱其他许多大的住房局所面临的类似的财政和实际问题。事实上,它也属于由住房和城市发展部确定的“陷于财政困境”的公益住房局之列。不能从经营收入和补助金中获得足够的款项来改进本系统的工作,这是陷于财政困境的住房局的通病。然而,底特律住房部却因得到该市的资助而增加了自己的财力。当然,底特律市的财政是很困难的。其社区发展一揽子拨款额在 1980 年至 1987 年间从 6,400 万美元削减为 4,300 万美元。不过在这期间,该市从社区发展一揽子拨款中向底特律住房部提供了 450 万美元用于现有住房的现代化。其支持程度与克利夫兰市旗鼓相当,克利夫兰市同一时期向当地公益住房局提供了总数约为 460 万美元的款项。公益住房局与当地政府之间的实际和显而易见的联系不可能给公益住房局管理机构带来额外的财政利益。

私营管理的选择

一些公益住房局尝试降低自己高经营成本的一种选择,是同私营公司签订管理或维修公益住房的合同。公益住房局已经以下同的方式同私营公司联合,在公益住房所在地提供维修、租户用品供应,以及租赁、居住、金融和行政管理等服务。成本效率是考虑选择私营管理的主要原因,尽管不是唯一的原因(12)。

公益住房局从承包中可得到如下好处:因改进服务而节约了成本,改善在公众面前的形象,委员会和工作人员可同政治分离,在同住房和城市发展部打交道时具有更大灵活性,因授权给不同的公司而改善了对绝大多数问题

的治理，以及在雇用事务和确定工资等级方面增加了机动灵活性。这样做也有潜在的问题，它们是：安置被替换下来的雇员；治理与公益住房局劳资协议有关问题；寻找有兴趣的、合格的公司；以及对私营公司进行准确而充分的监控(13)。

在混乱或者平静的地点，私营管理是否最有益这一点还不清楚。在居民对公益住房局工作人员和管理日益不满的一些地方，从私营部门引进外部的管理经验，可以带来一个新的开端和改进服务。然而，居民和公益住房局之间的关系没有因使用私营管理而结束。私营管理人员可能会把因他们的问题而导致的不满推给公益住房局。一个实施把有麻烦的家庭承包出去计划的公益住房局认为，承包者的出现改变了公益住房局自身同住户的关系，从对手变成了伙伴，当出现问题时，公益住房局也不那么抛头露面和招致政治上的曝光了(14)。

另一种观点认为，私营管理公司能够最好地管理老年人居住的小型项目——“容易管理的”居住点。这一策略表明公益管理局工作人员可以集中精力管理最需要帮助的棘手的居住点。容易管理的居住点同其他例如主要由低收入家庭居住，会导致范围广泛的社会和经济需要的居民区不同。它们需要明确、直接的管理。但这种管理方式不应夸大，因为老年和残疾居民也同样有特殊需要。

把“容易管理的”居住点承包出去这一做法，不可能对有麻烦问题需要处理的公益住房局产生吸引力，尽管这可能会给它带来某些经营上的好处。容易管理的居住点有助于减缓较麻烦的居住点的冲击。在一些居住区，老年人的平均家庭收入高于一般家庭的平均收入。租金征收率在老年人中也高得多，并且几乎不存在征收问题。对“容易管理的”居住点的管理，有助于抵消棘手的居住点的影响，提高征收水平和所交纳的平均租金，降低迁出率，可以使管理几乎不受社会服务危机的干扰。

对把什么居住点承包出去的问题并没有明确的答案。公益住房局在作出这样的决策时，必须考虑比较成本的数据，比较可以利用资源，以及对居民满意度作出估计。这是至关重要的，因为公益住房局仍然需要对所有公益住房区负最终的责任。

居民的介入：参与及其他

居民参与公益住房管理是市民参与的一种独特形式。从为管理大造舆论的非正式居民团体到在公益住房委员会中的居民成员都可以参与管理。1989年对全国住房和再开发高级职员协会的一次调查发现，63%的公益住房局已经认可居民组织，而且39%的委员会中有居民成员。据推测，居民参与不论是对居民还是对住房局都有许多好处(15)。一些观察家强调，作为政府顾客的市民对于公众需要自然要比政府官员更敏感(16)。居民对自己居住点的管理施加的影响越大，传统的管理人员对发展中的业务的控制就越小。居民参与的潜在好处是可以得到居民更多的合作，并因而导致更为良好的住房管理。居民对经营的更多的了解虽可能不利于传统的管理方法，但却能产生更好的结果。

居民管理的潜在危险在于增选的风险，即在于“把新的成分吸收到作为决策组织机构的领导中来，作为防止其稳定性或存在受到威胁的一种手段这一方法”(17)所包含的风险。把极为不满的团体纳入管理过程可对他们起到抚慰的作用(18)。在最初的敏感管理期过去之后，居民参与或许会被管理的

内在性所包容。但作为居民管理人员，他们也可能从其职位中谋取个人利益，比如为自己提供更好的维修服务或迁往更称心的住房。连续发生这样的事就会危害居民参与管理的合法性和解决管理问题的诚意。居民管理团体的成就有时被所谓偏袒和裙带关系所掩盖了。居民管理社团已经超越了仅是参与“奉命”管理自己生活及生活环境的限制。

通过居民管理社团，公益住房住户在全国约 16 个居住区已经承担起一系列的职能。凯霍加市住房委员会于 1985 年把克利夫兰市第一个居民管理社团的权限授给了莱克维特勒斯居民区的积极分子。当居民管理开始时，居民们承担了日常一切管理职能。那时，居民管理社团委员会的成员虽已接受过最低限度的训练，但他们掌管的职责范围超过了他们最初的能力。在同公益住房局的协议中，没有规定过渡期。由于缺乏足够的专业知识和技术帮助，这种居民管理社团在最初几年犯了许多管理上的错误和碰到许多难题是一点也不奇怪的。全国邻里企业中心是居民管理的主要推动者，曾建议初期实行双重管理而不是由居民承担全部管理。芝加哥的勒克莱尔考茨居民管理社团已经选择双重管理，以此为依托，把全部的管理权逐渐从公益住房局转移出去。在双重管理阶段，居民管理社团可以在通过训练和技术帮助而使自身能力得到提高的过程中，有选择地确定将要承担的职能。

居民管理正在实施之中。1987 年的住房和社区发展法案对居民管理从立法上给予了支持，提出公益住房局必须调整它们的管理结构，使其更易于得到公认并为其机构今后的更好合作做准备。在这点上，公益住房官员可能被迫增加培训以提高机构管理人员的技能。

道德和公益住房管理

公益住房的明文规定的目标是提供安全、舒适、干净的住房。公益住房在某些情况下达不到这一目标，在环境不良的地方只能提供低于标准的住房。在大多数公益住房都存在财政和社会背景的情况下，一些行政官员必须承认他们在有效地管理住房问题上是无能为力的。

维护职业道德因如下认识而变得复杂化了，即认为公益住房是解决社会底层的人的住所；是向身处社会底层缺乏工作能力的工人提供栖身的地方。公益住房的居民是我们社会中最没有影响力的，是贫穷者中的赤贫者。因此，那些可以引起其他服务部门——特别是对选民负有直接责任的服务部门——关注的压力因素不大可能起作用，应当指出，公益住房计划分散的管理结构给地方居民入住提供了大量的机会(19)。对公益住房住户的印象和看法会影响住宅选址（什么地方阻力较小）的决定和履行常规管理职能的能力。当管理人员试图以未支付房租以外的原因为依据采取法律行动驱逐住户时，他们可能会遇到法院的某种抵制。假如法官运用较为宽容的行为标准，即使家庭已破裂，公寓保养很差，孩子不守规矩或被指控有不法和反社会行为，管理人员也难于获得法院签发的驱逐令。管理人员处于需要在低收入者的住房需求和大多数居民关于和谐生活环境的需要之间进行协调。在维系稳定的居住环境和对居民的选择保持敏感之间需要维持平衡。

在着手解决同样影响到管理功能的面对居民的问题时，可能就会出现道德问题。假如社会服务机构的工作人员被看作管理实体的延伸，那么，居民同工作人员讨论自己的问题时不可能感到舒服。如果提供服务的人懂得机构的政策和强制性，而且居民能够理解房管部门的目的是为他们的——不同于同致力于解决整个内城社区社会问题的外部机构——那么，采取团体内部的

服务方式可能更可取(20)。

有人建议，从经济上改进顾客状况，公益住房局就会得到更好的回报。这提出了一个道德上的难题并可能同公益住房局的政策相违背。一位研究人员发现，维持高成本住房的经营只比周密计划建造、有控制地租用、熟练进行管理的有补助的住房的预期经营收入稍高一些。而且，租户选择可能是管理过程的一个重要组成部分，因为它在很大程度上决定了租金征收、房屋维修以及驱逐房客的程序。对于寻求为那些最需要住房的人提供服务同时试图在财政方面稳妥运转的公益住房局来说，困境依然存在。

小结

一些观察家提出，传统的公益住房计划将继续发挥作用。最近几年来，联邦政府在住房方面的作用已经转而代表合格租户向私人房东和开发者提供直接租金补助，或通过“第八条计划”为合格住户在私人市场落户提供担保。到1988年为止，公益住房总数为137万套，而“第八条计划”现有和新建的住房总数达212万套(21)。

强调居民管理这一点在1987年的住房和社区发展法案中得到了采纳，该法案向居民管理社团提供了更多的财政和计划方面的支持。虽然属于居民管理名下的住房可能较少（肯普所领导的住房和城市发展部已确定了把3,000个公益住房局中的200个纳入居民管理的目标），但这些居民管理社团可起到撇开住房局，取而代之的作用，而使住房局对诸如居委会、咨询委员会这类的居民组织的事更为关心。公益住房局所运用的技能和方法必须适应这些变化。

实例研究 9.1：住房和城市发展部是权力行使者

凯霍加市住房局是由一个任期三年的五人委员会所管理的。任命委员会成员的方式一般是把公益住房的管理同负有向公众说明义务的要求分离开来的。两名成员由克利夫兰的市长任命，其中一名被任命者必须是卫星城凯霍加市住房局所管辖的居民。两名成员由克利夫兰市议会任命，而另一名成员则由公益住房数占第二位的城市市长任命。委员会制定政策。由委员们所指定的执行董事负责根据日常工作对政策进行补充。由于这种住房局的地位比较脆弱，因此决策主要是集中形成的。

1989年，住房和城市发展部以拒付急需的房屋维修资金相要挟，事实上要求免除凯霍加市住房局的前任执行董事。住房和城市发展部不断实施监视和监督，使地方住房局任何较重大的行政管理决策不得不遵循（或看来似乎遵循）联邦的指示并对联邦关心的事作出反应。由于在公益住房局出现麻烦的情况下，似乎联邦、州和地方政府都可进行干预，因此，对于管理错误的实际惩罚是难以掌握的。

实例研究 9.2：州是权力行使者

1975年，波士顿公益住房的居民将其不满指向了州。他们要求州法院执行州、市居住法。波士顿住房局的日常业务于1980年由法院指派的管理人接管。随后的行为说明了公益住房的政府间性质。1984年，指定接管人的权力移交给了波士顿市市长。当联邦资金不够支付全部需要翻新改造的工程费用时，住房管理局收到了1,300万美元的州拨款。这一拨款连同2,700万美元其他联邦公益住房发展资金，支付了波士顿最老的公益住房工程中的两个工程，即监狱看守人住房的翻新改造和293套新住房的建造(22)。马萨诸塞州高级法院在1990年结束了对波士顿住房局长达15年的实际监督管理。

实例研究 9.3：居民管理社团

居民管理社团是为解决居民对公益住房的不满而在全美国范围内兴起的。最老的居民管理团体是波士顿的布朗利-希尔斯住户管理公司，它于 1973 年获得管理承包合同。另一个早期的居民管理团体是路易斯市建立的。在那里，居民管理是从 1969 年因住房租金而爆发的罢工到 1976 年经过协商订立管理契约而逐步形成的。第三个居民管理团体——凯尼尔沃思—帕克塞德居民管理公司——于 1982 年在美国首都华盛顿成立，已引起广泛的注意。该公司现正处于变成住房的所有者而不只是管理者的过程。每一个居民管理社团都是颇为自主地发展的，但它们最终都单独或共同代表一个具有相同目标的网络。居民管理社团的职能并不限于常规的管理，它们在经济、防止犯罪、社会服务以及群体精神方面也都取得了令人惊奇的成果(23)。

注释

①雷切尔·布拉特：《公益住房：争论和贡献》；载切斯特·哈特曼和安·迈尔森主编的《住房问题批评观》，坦普尔大学出版社，1986 年版，第 345 页。迈克尔·斯蒂格曼：《公益住房在重新实施国家住房政策中的作用》，麻省理工学院不动产发展中心，1988 年 4 月，第 2 页。

②斯蒂格曼：同上书，第 7 页。

③玛丽·内诺和保罗·布罗菲：《住房与地方政府》，美国首都华盛顿：国际城市管理协会，1982 年版，第 202 页。

④同上书，第 103、110 页。

⑤内诺和布罗菲：《住房与地方政府》。

⑥全国住房和再发展高级职员协会：《公益住房多面观》，美国首都华盛顿，全国住房和再发展高级职员协会，1990 年版，第 2 页。

⑦斯蒂格曼：《公益住房在重新实施国家住房政策中的作用》。

⑧内诺和布罗菲：《住房与地方政府》，第 202 页。

⑨查尔斯·E.戴、丹尼尔·R.曼德克尔、奥托·J.赫泽尔等：《住房与社会发展》，卡罗来纳学术出版社，1989 年版，第 133 页。

⑩年度捐助契约在 1974 年住房和社会发展条例的 1437c 项中得到认可，且被整理为 1437S.C.项。

(11)全国住房和再发展高级职员协会：《公益住房多面观》，第 21 页。

(12)格兰维尔公司：《私营参与管理的公益住房局经验》（参考书，为美国住房和城市发展部政策发展研究局准备），美国首都华盛顿，1983 年 5 月版，第 15 页。

(13)同上书，第 10—12 页。

(14)同上书，第 13 页。

(15)全国住房和再发展高级职员协会：《公益住房多面观》，第 9 页。

(16)格罗弗·斯塔林：《公共部门的管理》，芝加哥，多尔西出版公司 1986 年版，第 139 页。

(17)P.塞尔兹尼克：《田纳西流域管理局与一般民众》，转引自斯塔林的《公共部门的管理》，第 65 页。

(18)斯塔林：《公共部门的管理》，第 140 页。

(19)住房政策研究会：《关于美国一项进步的住房计划》，美国首都华盛顿，1987 年版。

(20)格伦·L.弗伦奇：《减少补助住房的风险》，载《资产管理杂志》。

见再版丛书《公益和补助住房的管理》，1977年，5/6月，第18—21页。

(21)大公益住房局委员会：《公益住房的明天》，波士顿，大公益住房局委员会，1988年版，第10页。

(22)戴伊等人：《住房与社会发展》，第138页。

(23)戴维·卡普拉拉和比尔·亚历山大：《给公益住房的居民授权》，美国首都华盛顿，全国邻里企业中心，1989年版，第1页。惠准引用。

建议阅读书目

①雷切尔·布拉特：《公益住房：争论和贡献》，载切斯特·哈特曼和安·迈尔森主编的《住房问题批评观》，坦普尔大学出版社，1986年版，第335—361页。

②戴维·卡普拉拉和比尔·亚历山大：《给公益住房的居民授权》，华盛顿邻里企业中心，1989年版。

③大公益住房局委员会：《公益住房的明天》，波士顿，大公益住房局委员会，1988年版。

④查尔斯·E.戴伊，丹尼尔·R.曼德尔克和奥托·J.赫策尔等：《住房与社会发展》，卡罗来纳学术出版社，1989年版。

⑤格伦·L.弗伦奇：《减少补助住房中的风险》，载《资产管理杂志》1977年5-6月号，第122—125页。

⑥J.S.富尔斯特：《补助住房：非专业性人员无需申请》，载《资产管理杂志》，1977年9-10月号，第261—264页。

⑦格兰维尔公司：《公益住房局：私营参与管理的经验》（为美国住房和城市发展部准备），美国首都华盛顿，政府印刷局，1983年版。

⑧约翰·J.哈里根：《大城市的政治变化》（为美国住房和城市发展部准备），美国首都华盛顿，政府印刷局，1989年版。

⑨政策研究所的住房研究室：《美国的一项进步住房计划》，美国首都华盛顿，（出版单位不详），1987年版。

⑩罗伯特·科洛德尼、理查德·D.巴伦和雷蒙德·J.斯特罗伊克：《公益住房内部人员管理指南》（为美国住房和城市发展部准备），美国首都华盛顿，政府印刷局，1983年版。

(11)马克·马图勒：《地方住房和社会服务机构的一般特征》，美国首都华盛顿，全国住房和再发展高级职员协会，1983年版。

(12)全国住房和再发展高级职员协会：《公益住房面面观》，美国首都华盛顿，全国住房和再发展高级职员委员会，1990年版。

(13)玛丽·内诺和保罗·布罗菲：《住房与地方政府》，美国首都华盛顿，国际城市管理协会，1986年版。

(14)格罗夫·斯塔林：《公共部门的管理》，芝加哥，多尔西出版公司，1986年版。

(15)迈克尔·斯蒂格曼：《公益住房在继续实施国家住房政策中的作用》，坎布里奇，麻省理工学院不动产发展中心，1988年4月版。

(16)理查德·J.斯蒂尔曼第二：《公共行政：概念和实例》，波士顿，霍顿·米夫林出版公司，1984年版。

(17)玛丽·麦圭尔·汤普森：《为残疾人提供住房：地方操作指南》，美国首都华盛顿，全国住房和再发展高级职员协会，1977年版。

(18)《老年人住房管理的最重要方面》，载《关于为老年人提供住房的