

《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

第十三章 文化和娱乐业的管理

特里·林恩·康韦尔

奈克·F.斯佩尔兹

对“生活质量”的日益关注

由于 20 世纪里公共管理机构职能的成熟和完善,大多数美国人对地方政府所提供服务最低程度的期望随着生活水平的提高也不断提高了。到 50 年代,美国人民的经济生活就已经处于世界最高水平了。

然而,经济上的成功带来了许多其他社会问题。约翰·加尔布雷思在其 1959 年出版的《富裕社会》一书中对这些问题进行了深入的考察,使人们越来越关注各种“社会指标”,这些指标提供了判断社会成功与否的经济以外的标准。

在 50、60 年代,考察包括预期寿命和婴儿死亡率在内的“社会指标”的研究开始扩展,生活质量(QOL)的研究则作为社会科学中的一个独特领域而诞生了。这些以及其他的研究为后来的研究奠定了基础,后来的研究则开始深入探讨赋予一个城市、州或一个国家以高质量生活的客观和主观方面条件。

1980 年,生活质量随着总统生活质量委员会的建立而登上国家的舞台,该委员会建议对美国的“社会指标”不断进行测定。也是在 80 年代,人口研究开始注意到生活质量因素的重要性:“尽管工作机会依然是人口移动的重要决定因素,但生活质量的差异对人口移动的影响开始比过去大了。”

贸易和经济发展的文献也开始对生活质量表现出同样的关注:“越来越多的企业设立在其所有者、管理者和熟练工人乐于生活的地方,这意味着能提供高质量生活的城市又多了一个极为有利的投资因素。”各州也开始探究经济发展与生活质量之间,特别是与良好的文化环境之间的联系。图 13.1 就表明了这些问题与生活质量的关系。80 年代的这 10 年人们对生活质量的兴趣日甚,90 年代的公共管理者必须更加意识到生活质量问题以及它们与经济竞争力的关系。

良好文化娱乐环境与生活质量

“生活质量”被定义为“个人幸福或对于包括需要、愿望、志趣、生活方式偏好以及其他决定综合福利等有形和无形因素在内的生活和环境的满足度”。换句话说,生活质量涉及生活的所有方面,无疑是极其难以客观评定的。

为了对此进行评定,某一特定地区的生活的诸多方面被分成几个总的范畴,而这些范畴的差异则取决于研究者的意向和可利用的数据。可是,对于什么是社会所公认的“满足”或“幸福”的必备条件还是有普遍一致看法的。

比如像兰德·麦克纳利公司所作的面向大众的研究《地区排名年鉴》(1989),运用九个客观范畴(生活费用、职业、犯罪、卫生与环境、交通、教育、艺术、娱乐和气候)对美国的 333 个城市包括各自郊区在内的进行了排名。其他的研究可能在客观标准的分类上有所不同,但不管选择什么样的

指标，文化和娱乐一般都被作为与一个地区的总的生活质量关系越来越重要的方面而加以强调。从本章的议题来看，文化和娱乐业所涉及的那些活动列在表 13.1 中。

要讨论文化和娱乐的管理，必须先强调一下几个关键性的概念。首先是政府介入娱乐服务的历史发展与政府对文化活动的支持之间的差别，各级政府——地方、州和联邦政府对娱乐活动的关注一般都先于对文化活动的介入

。

从殖民时代的城镇广场到现代都市公园，从传统上看，公共官员是认识到室外公共场所的必要性的。提供和维护这一场所并配以适当设施，逐渐被认为是地方市政当局的法定事务。到 20 世纪中期，作为基础设施的娱乐部门在定向上服务功能更强了，因此娱乐部门也负责包括体育联赛、老年活动和儿童校外教育等不同项目。

尽管美国市政机构认可地方政府的娱乐部门的作用具有历史性，但传统上文化艺术机构并不包括在市的组织计划之内。然而，由于生活质量问题已成为对地区增长和发展更为重要的因素，因此文化机构基本上处于市政当局框架之外的传统正在迅速改变：

直到最近，美国人还多少把公民与艺术的关系看作是个人的事。在过去的几十年中，我们社会许多重大的变化之一就是越来越认识到民主必须包含比保障言论自由更多的内容。我们开始认识到民主政府必须还提供艺术表现与享受的机会。政府必须推动公众文化的发展，使其作为公共福利增长的一部分。

表 13.1 娱乐和文化活动举例

娱乐	文化
公园活动：	观众参与活动：
徒步	博物馆
慢跑	戏剧
游泳	舞蹈
垂钓	歌剧
骑马	音乐
露营	录像/电影
有组织的运动/比赛	
娱乐中心活动：	作为艺术家参与：
工艺美术	视觉艺术
有组织的运动/比赛	戏剧
舞蹈	舞蹈
保龄球	歌剧
音乐	
录像/电影	
其他娱乐活动（一般为商业性的）：	
电影	
职业性运动	
动物园/水族馆/主题公园	
赛马场	
滑雪点	

美国的各个城市已经认识到良好的文化氛围对地区繁荣的重要性。比如在缅因州的波特兰市，波特兰艺术博物馆的一幢新楼的建设就旨在带动周围闹市区的发展。在西海岸，西雅图市则把有市场价值的滨海地区的适应性再开发与有力支持艺术发展结合起来，以提高城市的形象，吸引商业发展。在达拉斯，开辟了一个容纳主要文化设施的 60 英亩大的艺术区，给该市带来了经济和物质两方面的好处。

由于生活质量和开发文化资源成为城市生活不可或缺的一部分，这一点变得越来越清楚，因此，文化发展跟娱乐发展一道，已成为地方和地区计划工作中的主要组成部分。地方政府一次又一次地领悟到：“城市是独一无二的和天然地适宜于开展和维持艺术活动的……，而且这一作用是与城市持续的经济活力紧紧联系在一起的。”

另一个关于文化和娱乐管理的重要事实是在这些领域中为公民服务的组织具有多样性。许多文化机构和娱乐设施被视为联邦税法 501 (C) (3) 款项规定的组织(11)，但可采取不同的方式运作，或作为志愿协会，或作为私人非营利组织，或作为公共/私人合作团体。其他文化和娱乐业机构可以是公共机构的一部分，如大多数公共图书馆和市政体育设施那样。

最后，认识到大都市地区非营利性公共部门或机构与商业性艺术和娱乐活动的重要性及相互关系是重要的。商业性剧场、电影院、职业性体育活动和其他营利活动也是生活质量的重要方面。这些活动有助于创造丰富多彩的

环境，有助于加强公共文化娱乐服务业的活动。例如，一个职业棒球甲级队获胜所带来的振奋，就增强了人们在城市公园里玩棒球的兴趣，恰如地方商业性剧场举办的百老汇巡回演出会激励本地艺术活动的开展一样。尽管本章不讨论商业性活动的管理，但是地方官员和公共管理者必须清楚营利性文娱活动对该地区生活质量的重要性，他们必须确保这些活动得到蓬勃发展并使社区的各个部门的人都能参加这些活动。

{ewc MVIMAGE, MVIMAGE, !06900030_0295_1.bmp}由于诸如到剧院看戏等文化消遣是城市生活中的不可缺少的组成部分，因而政治家和公共管理者必须懂得营利性文化娱乐活动的重要性。

◎1990年，珍妮特·森特里虽然文化团体的管理人员必须具有类似于娱乐组织管理者的各种技能，但与这些机构有关的历史发展、结构和公共政策问题却使这两类人大相径庭，这些将在下面各节中加以探讨。随后的个案研究则探讨城市中的文化和娱乐的管理，这种管理已在负责解决生活质量问题和需求的公共与私营机构之间创造了一种独特的合作方式。

娱乐业的管理

组织和预算

如前所述，不同城市娱乐服务的组织区别很大，但通常可分为三类：地方负责的公共娱乐和公园机构、自愿性非营利组织（例如地方的基督教青年会）和商业性休闲服务组织(12)。

负责公共娱乐和公园的单位通常根据法规设立，法规是确保它们存在及向市政府负责的法律基础。典型的公共娱乐单位的组织结构如图 13.3 所示，其负责人（经理）由市长任命，他要征求董事会或委员会的意见，监管不同的部门。

局长也负责单位的预算编造，预算要同市长商量，呈交市政会前要在公共听证会上讨论，最后由市政会批准。不幸的是，在多数城市，娱乐预算属于削减的最先目标之列，但是局长握有娱乐环境是提高城市生活质量和城市经济发展的重要数据，他也许能使娱乐预算免遭削减。

许多公园和娱乐业部门既有营业预算又有资本预算。营业预算包括所有管理费用（如工资、租金、电话费、计算机设备费和用品费），而重大购置和建设项目则包含在资本预算之中。

项目开发

娱乐部门不仅负责公园和其他娱乐设施的基本建设，而且还是服务的提供者，它们应基于“服务观”来规划其项目。这一基本职能为每一个机构的目标和目标的确立奠定了坚实的基础。

考虑到市政机构要为各种不同人服务，各机构在制定项目时必须不仅要根据不同的年龄，而且要反映不同人的文化背景，乃至残疾人的需求。机构用于这类专门项目的预算的数额往往取决于市政当局的政治气候和各利益集团的游说程度。

项目的数量和种类也取决于获得的收入。本世纪早期，地方政府曾试图使公共场所和娱乐设施对所有的人开放，而不论其收入高低，但是到 20 世纪 70 年代和 80 年代，由于财政紧缩，政府越来越多地考虑采取收费措施。

20 世纪 80 年代，向用户收费迅速成为地方政府的服务的一种融资方法(13)。由于城市被迫降低其对主要财源——财产税的依赖，向用户收费变得更为重要，而休闲服务则是最有可能采取收费的项目之一(14)。

1988 年国际城市管理协会 (ICMA) 对人口在万人以上的城市和人口超过 5 万的县的高尔夫球、游泳和网球业的调查(15)表明,小城市游泳池管理费用更多地来自用户收费,而网球和高尔夫球场收费多少则与城市规模无关。此外,中大西洋和东南部地区主要城市的游泳池大多都收费,在政府是以委员会一经理进行管理的城市中,游泳池 63%的管理费用靠用户费,在以市长一委员会形式进行管理的城市中,游泳池费用的 94%来自用户费。

用户费可能因市的规模和地点的不同而有所差别,但大多数是基于以下三个重要因素:居住状况、收入和年龄(15)。地方政府经常向非居民收更多的钱,在普通税收为主要因素的情况下尤其如此;常要求高收入用户帮助降低低收入用户的费用;老人和小孩常有折扣(16)。然而,不管出于什么考虑,收费在 20 世纪 90 年代没有减少的迹象(17)。

人力资源的管理

除了对单位的预算和项目进行有效管理以外,公园和娱乐局局长的另一个重要职能是对人事进行熟练而敏锐的管理。人力资源的管理始于招工,这必须包括招收社区各个部门的人。公共单位员工应当使社区文化的多样性得到有效的体现。机构经理要受文官法规和其他雇佣政策的制约,必须在上述以及现有公共雇员工会的约束之下来建构机构员工队伍。

执行管理还应当确保可随时提供的适当的服务前和服务中培训。技术发展很快,因而许多工人必须不断地接受再培训,以掌握更为复杂的设备,公共经理也必须了解技术。

除了岗位培训和再培训,公共经理还应提供职业晋升教育。1989 年,伊利诺伊州与该州的美国州县市雇员联盟(AFSCME)一起设立了一项独特的“提高升迁能力计划”。该计划提供工地职业咨询,为拟培训人员全额预付公立高校的学费,安排脱产学习,并为其中变得称职的人员增加晋升机会。与此类似的活动能够而且应当经常开展,以努力提高公共部门的劳动力的素质。

除了兼职工如夏季招的学生,以及受行政部门和工会管理的人员外,娱乐机构可能比其他组织更多地依靠自愿者工作。对自愿者进行有效的管理很快成为专门的人事领域。娱乐部门的经理如果自己不熟悉此领域,应当聘用有经验、愿意培训他人且原先与自愿者合作过的人员。

最后,有效的人力资源的管理还取决于对其他主要人事需求的敏感性。提供婴儿日托服务是主要任务吗?员工们感到有必要加强场所的管理吗?单位间的交流有效吗?两种不同文化的交流有无问题?公共管理人员应把这些及其他问题作为成功地实施人力资源管理的重要内容提出来,并作出令人满意的回答。

政治因素

公共行政中最令人着迷——往往也是最令人灰心丧气的一个方面,是政治任命者和职业行政人员之间的关系。新任命的管理者必须认识到“对行政进行政治控制是民主政府的基本因素”,但目的必须是“尽可能缩小政治任命者与职业行政人员之间冲突的消极影响,使其合作的机会尽可能多”(18)。

有效的管理依赖于对行政

目标的良好沟通——交接更替时期更是如此——和对职业机构人员的专业经验及技能的正确认识。

文化活动的管理

组织和预算

文化单位与娱乐单位相比，在组织方式上有很大的不同。在伊利诺伊州的埃文斯顿市，埃文斯顿文艺委员会是市政府内部的一个部门，由市、县、州和私人基金共同资助。夏洛特/梅克伦堡县科学艺术委员会是独立的非营利组织，被指定为官方的市县艺术单位，由公共和私人基金资助。其他地方艺术单位可能既有市政部门、也有明显的非营利性组织，如麻省的坎市里奇市艺术委员会向市长汇报，而坎布里奇艺术股份有限公司则是一个可以收取和分配私人基金的独立组织。

实际上，对大多数美国城市文化业的支持和给养提供，一般既有私人资金也有公共资金，尽管两者资助的比重有很大的不同。俄亥俄州的克利夫兰市不仅有一流的芭蕾、歌剧设施和地方剧场，而且还有出色的管弦乐队、艺术博物馆、自然历史博物馆和历史协会，但地方政府对这些设施和社团没有直接资助。另一方面，纽约市早在 19 世纪中期建立大都会艺术博物馆时就采用了公私混合共同支持的方式。南部和西南部一些发展迅速的城市，则采用集中的方法发展文化业，而老城市如匹兹堡却选择了渐进的方式，搞了很多年，才使自己的文化团体得以巩固和发展。

美国城市保持文化活力的形式多种多样，各具地方特色，这表明文化设计成功的关键是建立能反映各地差异的机构和网络。通过在城市已有的政治与管理系统内发展政府间联系，和开拓与私营部门的广泛交流，地方领导就能有力地证明形形色色文化资源的重要性，并向社区的各个方面说明这一点。

在某一特定地区，不论设计和发展文化机构与部门采用何种组织形式，其资金和预算不可避免地都包括公共经费和私人财源两个方面。在许多城市，娱乐业是通过城市或都市的地区预算而获得资金的。但是除图书馆外，大多数文化部门在获得联邦、州和地方基金的资助的同时更多地是依靠私人捐助。文化组织的经费通常有五个主要来源：

- 经营收入（门票、教育节目、设备租金、出售商品和劳务）
- 个人捐赠（大额捐款者和赞助人、会员、小额捐赠者）
- 政府支持（地方、州和联邦）
- 公司支持（直接赞助、购买票和劳务、负担项目或活动的经费）
- 基金会支持（向节目或设施赠款）

这些艺术活动中的不同资金来源的典型关系清楚地表述在表 13.2 中。

表 13.2 主要艺术机构的收入来源

收入来源	管弦乐队		剧 场	
	1981 (%)	1985 (%)	1981 (%)	1985 (%)
私人：				
个人	23	23	17	17
公司	7	9	4	5
基金会	1	1	4	4
小计	31	33	25	26
公共：				
联邦	4	2	7	4
州与地方	8	7	5	5
小计	12	9	12	9
经营收入	57	58	63	65
总收入（百万美元）	(288)	(435)	(69)	(109)

资料来源：玛格丽特·简·威斯佐斯基：《私人资助艺术的资金来源分析》载玛格丽特·简·威斯佐斯基和帕特·克拉布主编的《文化成本、私人艺术赞助的方式及其前景》，纽约，美国艺术委员会，1990年版，第2页。

对管弦乐队、博物馆和其他文化组织的一般管理者来说，编制预算是个复杂的过程，因为收入来源不可预计。因此，大多数单位是根据以往固定员工的工资、活动场所与设施的租金和运作开销、广告和营销活动以及其他有关费用确立一个基本的或核心预算。这一核心预算或活动经费预算应详细说明维持机构的基本节目及服务所必需的全部开销（包括设备和建筑的折旧费）。

对表演艺术团体来说，这一预算既要包括其管理、营销、排练和演出场所的保养、教育服务等基本功能的费用，也要包括一年四季的演出的费用。在博物馆、植物园、动物园及类似部门中，核心预算要包括有关监护和教育员工、保管和储存收集物、维护设备及管理功能的费用。这一核心预算往往还要加上单独资金筹措和开支跟踪的特别方案的费用。这些特别方案往往是要经常执行的，因而这种持续性的开支必须纳入核心预算。

对文化机构的经理来说，编制预算是平衡愿望与现实的一种功夫。即使对诸如管弦乐团、博物馆或动物园等能从市政预算中获得直接支持的机构来说，公共资金也不足以满足其活动经费的需要，所以门票和捐款必须纳入收益。尽管建立平衡的核心预算可能是件困难的任务，但为特别方案筹集资金则可能更为费力。

计划的制定

提供高质量的文化节目和教育服务当然是大多数文化机构的主要任务。但是，美国社会的经济与人口的变化向许多新老文化机构提出了新的挑战。全国地方艺术机构代表大会作为例子提到的特别重要的变化有以下一些：

(20)

- 新的移民不再聚集在市中心；许多人现在住到郊外去了。
- 美国的年增长人口中，25%是由于移民；每年有100多万人来到美国，40%来自拉美，40%来自亚洲。

· 黑人的增长速度是欧洲后裔美国人的两倍，因此，美国人口中的欧洲后裔的比例将在近 20 年里加速下降。

· 20 年后，亚裔人口将至少增加 90%，从近 400 万增加到近 800 万。

因此大多数文化机构的任务是在保持其最佳传统节目与服务的同时，向新来的和日益增长的听众提供文化服务。

尽管实现上述扩大的目标及为全体公民服务的方式很多，但最近几年里制定的一些方案已成了样板。达拉斯市的文化事务局就向以少数民族为基础的艺术组织提供了技术援助和新的资金。芝加哥美术部门与芝加哥艺术研究所的合作产生了有关黑人艺术与美国传统相结合的节目，而其他城市则设法把亚洲、拉丁美洲、美国土著民族及其他非欧洲人的有艺术价值的东西和传统纳入地方文化节目之中。

这类计划的制定要求机构既有技巧又有敏感性，因为这些节目的计划制定和实施常常会遇到艺术偏见的挑战。此外，如果要是成功的话，这种计划的影响在机构的各个方面——广大成员、人力资源管理、听（观）众的增加、节目的安排及对社区的影响——都能而且应当能感觉得到。如果新节目不同该组织的各个方面融为一体，则其前途将不可避免地是短命的和令人失望的，也就是说，在未来很多年里文化机构应付挑战的方法仍将是修修补补的。

道德因素

围绕发展与管理新文化计划以弘扬和补充传统文化而产生的种种问题，与地方社区一样，也存在着种种道德问题。文化机构对社区各部门该负责到什么程度？当预算经费必须削减时，应删除哪些特别节目？这一削减对涉及的人群有何影响？当涉及社区标准问题时，文化机构该怎样处理艺术自由问题？

关于这些问题影响的一个近期例子，是 1989—1990 年发生的围绕罗伯特·梅普尔索普的摄影展的争论。尽管参展的是同样的照片，在一些城市中没有什么强烈反应，但在首都华盛顿和俄亥俄州的辛辛那提市却引起特别激烈的争论。争论点很多，诸如公众为艺术筹资在美国生活中的作用，言论自由与审查制度，淫秽与色情文学的法律定义，社区标准的定义以及如何将该标准应用于这些问题等(21)。两个城市中的政治家也投身于这场争论中，因为此类政治集团势力都努力利用这样一场高度引人注目的、爆炸性的争端。在华盛顿，争论最终导致了一个博物馆馆长的辞职。在辛辛那提市，则诉之公堂。尽管涉及梅普尔索普争论的机构都是民间的、非营利组织，但它们接受政府资助这一点，是仅适于这一展览还是也适用于其他活动，这一问题如同照片的性质一样，也引起了进一步的争论。

像围绕梅普尔索普展览那样的争论，以及有关其他道德问题，诸如雇工机会均等和把人工制品与神圣物品奉还给原属民族和国家的争论，将使同文化机构打交道的公共管理者继续处于难堪的两难境地(22)。在未来几十年中，视野、平衡和责任等问题将不会消失或减缓，因而应作为成功培育一个地区文化生活的代价加以解决。

本章末俄亥俄州哥伦布市的实例，考察了非营利组织大哥伦布艺术委员会和市政部门哥伦布娱乐和公园部对文化娱乐业的管理情况。它还提供了公共和非营利部门在实现该市主要目标——特别关注文化娱乐环境以提高生活质量——进行有效合作的例证。

对文化娱乐业管理的未来考虑

文化娱乐设施和节目在日常生活中占有重要地位现在已是大多数美国城市的客观存在的现实，但是尽管这些环境的价值得到了人们的承认，未来 10 年中社会的重大变化仍有可能削弱对提高这方面生活质量的事业的支持。

当前影响地方政府支持与管理文化娱乐计划的三个主要因素在 20 世纪 90 年代仍将继续出现在公共管理者的面前。它们是不不断变化的人口趋势、社会与经济问题以及日渐减少的资源。

不断变化的人口趋势之一，是人口的老化，而上了年纪的人对休闲消遣活动则有着不同的要求。娱乐机构已经对此变化作出了反应，加强了对老年中心的支持。随着战后高峰期出生人口的老化，对老年人的服务将会更加强化。不断变化的人口还包括普通工人减少和有更多的妇女参加工作。公共管理人员必须制定更吸引人的招工计划，并学会考虑由妇女担任传统上由男人负责的工作。

人口变化的另一个明显趋势是人们在文化上更加多样化了。公共部门的各级工作人员——经理、中层和低级工作人员——必须学会与其他文化更有效地进行交流和合作。不同文化间的交流作为要传授的一种技能刚开始被作为公共行政课程的一部分而得到认可。未来 10 年的公共管理者必须确保这些技能在各级政府中得到传授和实施。许多文化组织多年来一直致力于发展适应多元文化人口的节目与设施，但是许多部门文化设施仍然不足。与上述人口变化趋势同时出现的是接连不断困扰许多城市的社会、经济以及教育方面的问题所产生的明显的压力。特别是在较大的城市地区，正逐渐出现一个两层结构的社会。得势者、受教育者、有工作者和健康的上层人与失势者、未受教育者、失业者和倒霉者的下层人之间有着尖锐的冲突。尽管政府的第一选择应该确保下层人民的基本需要（失势者更应获得文化娱乐服务），但这一费用却将继续上升。文化娱乐项目因而可能要与社会项目争夺公共资助和民间捐款，从而在社区内部造成了人为的但却反映问题的紧张。

如果公立学校提供少量或不提供艺术教育，或者开始减少体育课程，则会对文化娱乐机构产生更大的压力。社区为了举办更多的额外活动往往要求助于地方博物馆和管弦乐团，并指望地方娱乐部门去填补学校减少体育课程后所留下的空白。

最后，文化娱乐设施筹资方式的不不断变化也可能对它们今后的发展产生重大影响。正如对市政府的其他领域的支持一样，联邦对艺术和其他文化领域的支持已经减少。尽管在许多情况下州与地方政府增加了在这些领域的开支，但增加的经费就像民间对文化机构的支持一样，可能会趋于达到极限。文化娱乐服务业的总财源可能没有减少，然而不断增长的需求和维护更新这些服务基本设施的需要将导致资金短缺，从而迫使对这些无价资源实行更为节俭和系统的管理。

筹资方式以及人口、社会和经济情况的不断变化在未来的岁月中无疑将是对所有公共管理者的挑战，志在文化娱乐管理界工作的人们可能发现这一挑战是特别严峻的。但是确保所有人过上高质量的生活——特别是在文化娱乐环境方面——应继续成为公共行政业迈向 21 世纪所追求的一个根本目标。

实例 13.1：俄亥俄州哥伦布市的文化娱乐业的管理

在过去的几十年中，哥伦布市人口的迅速增长，是由于合并而使州政府扩大、服务业发展、实际土地增加的结果。随着人口增长，人们对文化娱乐

活动重要性的看法也发生了变化。超越地方政府与私人部门的新的合伙关系的出现，联邦、州与地方政府之间以及地区性与全国性公司之间的纵向合作的新领域的涌现，改变了该市的文化生活的面貌。

哥伦布市把艺术摆在优先地位，市娱乐和公园管理部门(23)把促进艺术发展作为主要目标之一。该部门认为自己的作用是提供“入门水平”的艺术。它们向该系统的各类人员提供视觉艺术和表演艺术的活动，并把这些作为引导市艺术机构更积极参与的工作来做；许多市艺术机构是得到大哥伦布艺术委员会的支持的。非营利的艺术委员会是政府间垂直关系的一部分，这一垂直关系包括州政府（俄亥俄州艺术委员会）和联邦政府（全国艺术基金会）。

哥伦布市文化与娱乐机构之间独特的关系是由两个单位间人事合作以及由市娱乐和公园管理部门促成的。市娱乐和公园管理部门现已改组，其目的是最大限度地体现高层人员的利益并使他们的能力得到最大限度的发挥。图 13.4 就说明了这一变化。

市娱乐和公园管理部门在其不同的娱乐设施设置了艺术与工艺课程，作为它对文化支持的一部分；倡导旨在提供演出及组织到艺术设施进行旅行以吸引人们更大地参与艺术的“参与”活动；管理从大哥伦布艺术委员会获得资助的“空中音乐”节目；以及支持戴维斯青年艺术表演中心（该中心免费提供音乐、舞蹈和戏剧课程）。该部门还拥有马丁·路德·金中心所在的那幢楼，这是一个非营利的表演与视觉中心。仅仅有了这一中心，该市就无需为上演的艺术种类而费心了，而这是最近几年常常引起争论的一个问题（参见前面关于梅普尔索普实例的讨论）。

除开展艺术活动外，该部门还维持社区娱乐中心，提供体育、艺术、工艺等活动以及兴趣俱乐部和比赛的场所。这些活动大多数是免费的。夏季也提供特别节目。“小不点发现哥伦布”活动就提供了乘公共汽车参观动物园、机场和其他名胜的环城旅行的机会。这一节目的资金筹措包括注册费。

娱乐和公园管理部门还经营 1 个室内和 9 个室外游泳池，门票每人 25 美分。所有设施也都免费提供“学游泳”课程，室内游泳池接待残疾人并教授适宜的游泳课程。它的 5 个室内体育场所拥有篮球和排球设施，而它的一大批操场和公园则有近 12,000 英亩的陆地和水域。

8 个老年中心为居住在本县的 60 岁以上的老人提供教育、娱乐和社会搬务。而且该部门还管理中俄亥俄地区老年机构，那是个由联邦资助、负责协调老年社会服务的单位，并资助“金色爱好商店”，那是一家专营特殊手工艺品的寄售店。

所有上述设施与计划均由该部门的 2,000 万美元营业预算和 1,000 万美元的资本预算提供资金，由 400 名全日制职工和 150 名兼职职工管理着。像在实行议会市长制的城市中那样，市长向议会提出综合预算，然后由议会审定向包括娱乐部门在内的市政各部门提供的资金。哥伦布市经由大哥伦布艺术委员会仅 1989 年用于发展社区文化活动的经费总数就超过 1,600 万美元。该市的这一支持始于 1973 年，1977 年因把旅馆税与汽车税用于艺术而得到加强，这些税收是支持发展市文化生活的一个重要经费来源。这些资金均通过大哥伦布艺术委员会筹集，那是个单独的非营利组织，其经理及员工对一个自愿者信托委员会负责，信托委员会决定奖励事宜，并管理许多其他项目。大哥伦布艺术委员会的总预算超过 2,600 万美元，除了捐赠与私人支持外，还有来自其他政府单位的资助与税收。1989 年该艺术委员会把 67 笔

津贴拨给了从邻里协会到主要文化机构的 55 个组织。

哥伦布市认为文化娱乐活动非常重要，把它们既看作是生活质量的一部分，又看作是地区经济活力的体现。他们资助文化娱乐业的公共资金的数额，以及实现由公共娱乐部门和地方艺术委员会共同对文化娱乐业进行管理的做法，都反映了市政部门的重视。如果该市能够应付本章结尾部分强调指出的挑战，那么它在建设高生活质量方面，将继续保持其在全美的领先地位。

注释

一些重要的研究性著作，特别是 G. 格林、J. 维罗夫和 S. 费尔德的《美国人对精神健康的看法》（纽约，基础图书出版公司，1960 年版），H. 坎特里尔的《人类关注的方式》（新泽西州，拉特格斯大学出版社，1965 年版）和 N. 布拉德伯恩的《心理幸福的结构》（芝加哥，奥尔丹出版公司，1969 年版），对主观指标作了进一步的研究。

1976 年一些学者把生活质量的客观和主观方面统一起来进行研究，其成果具有里程碑意义。参见坎贝尔、康弗斯和罗杰斯所著的《美国人的生活质量》，该书指出，在普遍认可的人的需求层次中，从基本的生理需求到审美需求，“呈普遍向上运动这一点是很清楚的”。还参见安格斯·坎贝尔，菲利浦·E. 康弗斯和拉德·L. 罗杰斯：《美国人的生活质量：感觉、评价和满足》，纽约，拉塞尔·赛奇出版公司，1976 年版，第 2 页。

帕特里夏·E. 比森和布赖恩·库欣：《人口迁徙与雅皮士》，载《REI 评论》，1986 年 9 月，第 30 页。

罗伯特·H. 麦克纳尔蒂、多萝西·R. 雅各布森和 R. 利奥·彭尼：《人文环境经济学：社区未来与生活质量》，美国首都华盛顿，关于居住空间的伴侣丛书，1965 年版，第 320 页。

理查德·索恩伯格：《工作与人文环境相关联的情况》，载《国家公民评论》，第 77 期（1988 年 1—2 月），第 7 页。

苏珊·卡特：《对各地区进行评级：地理学家对生活质量的看法》，美国首都华盛顿，美国地理学家协会，1985 年版。

直到 1965 年，随着国家艺术基金的创立，联邦政府才明确地表示支持文化业是其职责范围之内的事。60 年代以前，一些州建立了艺术委员会，地方艺术机构刚刚初步形成，其中很多不属政府管理的非营利组织。

沃尔夫·冯·埃克德特：《过好日子！通过艺术创造人类社会》，纽约，美国艺术委员会，1982 年版，第 1—2 页。

弗雷德·乔丹：《艺术区能使市中心涂上钱的色彩》，载《治理》，1988 年 7 月，第 40—45 页。

麦克纳尔蒂等：《人文环境经济学》，第 50 页。

(11) 联邦税法第 501(C)(3) 款项中所属的实体是非营利组织。向这些组织捐资的个人或团体可用所捐数额作为减税的基础。这种“慈善性捐款”减税，实质上是政府间接支持非营利组织的一种方式。

(12) 诸如公园之类的娱乐业，通常当作“特别区域”对待，它们拥有超出地方当局的地区权力。因为空地往往是地区性的现象，公园跨区的情况就更为常见了。

(13) 米歇尔·帕加诺：《消遣的价格：用户使用费与娱乐设施》，载 1990 年《市政年鉴》，美国首都华盛顿，国际城市管理协会，1990 年版，第 30—40 页。

(14)根据国际城市管理协会的《1990年市政年鉴》的资料,1978年,用户费占“市政本身收入”的29.8%和总收入的18.1%。1987年,分别上升到40.1%和28.5%。

(15)数据来自国际城市管理协会1988年所进行的关于娱乐部门用户费调查和美国人口统计局1987年的政府财政调查(见帕加诺:《消遣的价格》,第30—40页)。

(16)同上。

(17)然而,帕加诺的《消遣的价格》一书第39页指出,地方政府更愿意向不在本地居住的游泳者和向从事游泳、高尔夫球、网球活动的老年居民进行补贴,而不太愿意向从事上述体育活动的低收入居民进行补贴。

(18)同上。

(19)托马斯·P.劳恩:《对当选和被任命官员的反应》,载《公共管理手册》,旧金山,乔塞—巴斯出版公司,1989年版,第193页。

(20)彻里尔·L.尤恩:《社区视野:地方艺术机构发展政策指南》,美国首都华盛顿,全国地方艺术机构代表大会,1990年,第94页。

(21)参与争论文章中的任何一个例子都表明这场争论的影响的多样性,见谢尔登·哈克尼:《领导地位的改变危害了理性自由的基础》,载《高等教育编年史》,1989年9月,第A48页;伯纳德·珀尔曼:《辛宰那提市的美学世纪:从遮羞布到罚款》,载《纽约时代》,1990年4月13日,第A31页;《为了艺术,我们应该容忍些什么?……》,载《率直的人》,克利夫兰,1990年4月22日,第50页;辛西娅·琼斯和斯塔西·米尔保尔:《梅普尔索普的大肆宣传给新罕布什尔州的艺术舞台增光添彩》,载《星期日电讯》,新罕布什尔州,1990年8月5日,第1:A7页。

(22)底特律市的一个案例涉及了底特律交响乐团的招工,黑人乐师的数量以及停止政府资助的危机。联邦、州和地方政府资助的博物馆因本国工艺品和文物的收藏、陈列而受到挑战,而其他国家的政府则对美国博物馆中的陈列物提出“文化帝国主义”的指责。

(23)1973年哥伦布市公园的林业管理部门与哥伦布市娱乐部门合并为哥伦布市娱乐和公园管理部。根据该部1983年时的部长梅尔文·B.道奇的说法,“在大多数城市,公园部门对娱乐部门有管辖权,并将公园置于首位。我们的情况是,娱乐业接管了公园,并使娱乐业排在第一位。这已过去,剩下的是历史。”载《1990年6月—8月大事记》,哥伦布市娱乐与公园管理部。

建议阅读书目

帕特里夏·E.比森和布赖恩·库欣:《人口迁徙与雅皮士》,载《REI评论》,1986年9月,第26—32页。

里克·博耶和戴维德·萨维奇:《地区评级年鉴》,芝加哥,兰德·麦克纳利出版社,1989年版。

N.M.布拉德伯恩:《心理幸福的结构》,芝加哥,奥尔丹出版公司,1969年版。

A.坎贝尔、菲利浦·E.康弗斯和W.L.罗杰斯:《美国人的生活质量:感觉、评价和满足》,纽约,拉塞尔·塞奇出版公司,1976年版。

H.坎特里尔:《人类关注的方式》,新泽西州,拉特格斯大学出版社,1965年版。

拉尔夫·克拉克·钱德勒：《公务员道德指南》，载《公共管理手册》，旧金山，乔塞一巴斯出版社，1989年版。

苏珊·卡特：《对各地区进行评级：地理学家对生活质量的看法》，美国首都华盛顿，美国地理学家协会，1985年版。

加尔布里斯、约翰·肯尼思：《富裕社会》，纽约，新美国丛书，1958年版。

G.格林、J.维罗夫和S.费尔德：《美国人对精神健康的看法》，纽约，基础图书出版公司，1960年版。

弗雷德·约顿：《艺术区能使市中心涂上金钱色彩》，载《治理》，1988年7月，第40—45页。

(11)理查德·G.克劳斯和约瑟夫·E.科蒂斯：《娱乐、公园和消遣业的创造性管理》，圣路易斯，时代镜/莫斯比学院出版社，1986年版。

(12)托马斯·P.劳恩：《对当选和被任命官员的反应》，载《公共管理手册》，旧金山，乔塞一巴斯出版公司，1989年版。

(13)罗伯特·H.麦克纳尔蒂，多萝西·R.雅克布森和R.利奥·彭尼：《人文环境经济学：社区未来与生活质量》，美国首都华盛顿，关于居住空间的伴侣丛书，1985年版。

(14)拉姆克利希娜·穆克尔基：《生活质量：社会研究评价》，加州，塞奇出版公司，1989年版。

(15)道尔·迈尔斯：《关于经济发展的生活质量的内部监测》，载《经济发展季刊》，1987年，第1期，第268—278页。

(16)米歇尔·帕加诺：《消遣的价格：用户费与娱乐设施》，载《1990年市政年鉴》，美国首都华盛顿，国际城市管理协会，1990年版。

(17)埃米·利恩·保罗：《我们的未来是什么？》，载《1990年市政年鉴》，美国首都华盛顿，国际城市管理协会，1990年版。

(18)理查德·索恩伯勒：《工作与人文环境相关联的情况》，载《国家公民评论》，第77期，1988年1、2月，第6—7页。

(19)美国商业部人口调查局：《1987年政府的人口普查》，第2卷《普选出来的官员》，美国首都华盛顿，政府印刷局，1990年1月。

(20)沃尔夫·冯·埃克德特：《过好日子！通过艺术创造人类社会》，纽约，美国艺术委员会，1982年版。

(21)玛格丽特·J.威斯赞米尔斯：《私人对艺术赞助的来源》，载《文化的费用，私人艺术赞助的类型和前景》，纽约，美国艺术委员会1989年版。

(22)彻里尔，L.尤恩：《社区视野：地方艺术机构发展政策指南》，美国首都华盛顿，全国地方艺术机构代表大会，1990年。

第十四章 运输系统的管理

戴维·A.库迈尔

本书探讨的重点是地方政府。但是交通运输却受到地方政府力所不及的许多倾向和政策的影响。尽管交通的地方管理既必须又重要，但研究地方政府的人，了解造成当今地面运输状况的国家形势和联邦及州政府的政策对交通管理的影响还是必要的。本章过于简要以致不能交待美国交通的整个历史，然而，对20世纪历史的简洁归纳对于理解这些形势及政策的结果仍是必不可少的。

同样，本章也不能论及某些地方政府可能负责的交通运输的所有具体方面。尽管许多地方政府可能负责机场与海港的管理，但本章将不涉及这些方面，而是讨论公路交通设施和公共交通。在公路领域里，将提到街面的管理，但免税高速公路系统及其管理不在其列。

美国的地面公路运输自原来的收费道路让位以来一直接受补贴。在 1806 年修建第一条公路时联邦就参与其中，但在 1900 年以前，发展其他方面的工艺技术（铁路和公共交通）的考虑却优于公路建设，而那时至少有 6 个州参与联邦政府的修筑公路的工作。工业革命和内燃机的发明，伴随着个人收入的增长，终于使我们生活于其中的美国的交通运输达到这样一个地步：大约 24,500 万人口拥有 18,500 万机动运输工具，即人均运输工具 0.57 辆。州与联邦政府拼命使公路建设跟上迅速增长和日益流动的人口需要。1956 年以来，联邦的出资增加到占总费用的 90%，并开始实施

州际公路工程，这个世界上最大的公路系统现已能向其公民提供史无前例的运输能力。

但是，到了 70 年代，当新的公路建设开始降温以及政府资助重点转移——先是转向解决社会需求，后来 80 年代又转向支持军事计划——时，这个世界上最大的公路系统终于显露出难办的迹象了。由于新增加的营运能力极少，而人口和汽车拥有量又持续增加，一度只是在大都市出现的交通拥挤现象，也开始在城市、市郊，甚至某些乡村地区出现了。许多城市地区的反高速公路团体成功地阻止了干道高速公路的建设，谴责这种建设造成城市杂乱无章地蔓延。由于私人汽车的迅速增加，公共交通乘客人数占总旅行人数的百分比下降了。因为历史上各级政府都资助汽车业的发展，所以一个明显而简单的选择就是补贴公共交通系统。先是地方政府，接着是联邦和州政府也都逐渐帮助日渐衰弱的地方公交系统，因而补贴公共交通便成了我们改善运输的战略，如果不是政策的话。

今天的情况是公路系统紧张到极限，而拥有相当营运力的公交系统的乘客人数却不断减少。由于在将近 50 年的时间内国家的政策始终以发展汽车为主，因而地方政府部门几乎无可奈何。美国缺乏全面的交通运输政策。制定这种政策的对话始于 1989 年，一直继续到 90 年代，但美国的汽车业太普遍、太强大了，因而美国不大可能学习欧洲国家采用征收汽车税的政策来调节人们对交通方式的选择。

在美国，政府补贴几乎所有的运输方式，但以汽车为主。对公共交通实行补贴并没有阻止乘汽车人数的下降。1978 年美国 82.3% 的人旅行乘坐的工具是汽车，同一年德国坐汽车旅行的人占 47.6%；英国是 45.0%；丹麦是 42.0%。较高的人均收入并不是原因，因为这三个国家（大多欧洲国家也一样）比美国的人均收入还高。增加对公交运输系统的补贴不是解决问题的办法，关键还在于改变对汽车的赋税政策。

根据 1987 年的材料，德国汽油价格是美国的 2.4 倍，英国和丹麦是美国的 2.5 倍。在美国，购买一辆新汽车其税大约占车价的 5%，而在德国占 14%，在英国占 25%，在丹麦占 186%。欧洲政府的政策有意识地使使用汽车更昂贵，结果使其他运输方式占了上风。

欧洲国家人口密度较大，土地使用控制得更严格。可惜，美国采用税收政策来影响选择运输方式的做法可能太迟了。都市无规则地蔓延太严重，以致许多传统公共交通方式难以满足其低密度的发展。

既然本书以地方政府的管理为主要探讨对象，那为什么用这么多篇幅谈论国家战略呢？地方政府是由比它级别高的政府组建的。地方政府必须能对付部分由上级政策、部分由于自身缺乏土地使用控制权所产生的汽车过量、空气污染以及城市扩张等问题。他们对汽车的课税能力有限，因为汽车用户的主要费用，像汽油费、驾照费和汽车税，是由联邦或州政府确定的。因此，了解一些产生这些问题的原因是有益的，但只有在地方官员愿意认识这些政策对本地区的影响并设法控制事态发展，使这些影响降至最低限度的情况下，这种了解才会有所助益。过后，本章将讨论各种可供选择的方案。

一个章节不可能探讨地方政府管理人员面对的所有问题。我将试图阐述从现在到 21 世纪初可能出现的主要问题。这些问题的顺序无足轻重，只是某些自然地导致其他问题的问题除外。同样，所有的问题也不能在一章范围内加以探讨，但对上述问题的理解将能使管理者利用他或她将获得的有限资源去进行交通管理。

{ewc MVIMAGE, MVIMAGE, !06900030_0316_1.bmp}地方官员必须认识到他们的政策对本地区的影响，或其他的城市问题如交通堵塞、空气污染和城市扩张等可能造成的后果。

©1980 年，珍妮特·森特里

有关交通运输管理的政治、法律

和政府间关系各个方面的问题

一般情况下，在美国除少数大都市政府中存在着的例外情况外，县、地区和州的机构都对主要交通设施拥有管辖权。控制土地的使用、区域布局 and 开发均是地方政府的事。

联邦政府有各种各样提供援助的计划（后面有所论述）并制定了接受这一援助必须遵守的规定。1962 年的联邦援助公路法案要求制定持续的、全面的交通运输计划，并由人口在 5 万以上的城市地区的州与地方各社区合作执行。该法案还要求城市公路系统应成为有关地区的基础牢固的、均衡交通系统的不可或缺的一个组成部分。

那么，25 年之后为什么我们还拥挤不堪呢？一个原因是本章引言部分所论述的，是政府对汽车的财政政策（或政府对汽车没有财政政策）造成的。另一个原因较为复杂。伊诺基金会的出版物《美国的通勤》对此进行了探讨——认为政府对土地使用控制不力——但对其明显的纠正措施很少涉及。

尽管计划已存在了至少 25 年，而且计划具有综合性、持续性和合作性，但是一个关键的因素——对土地使用的控制，在此期间却多半被忽视。这一关键因素几乎完全属于地方政府的管辖份内之事。在许多情况下，地方政府失败了，而且失败得一塌糊涂，但谁又能责备他们呢？

地方政府收入中的很大一部分来自财产税。学校是花费地方政府财产税的首要部门。居民的增加是学校潜在招生的一个很大负担，而工商业的发展就增加地方政府开支而言，却不会导致这种简单的关系。因为修建及维修主要交通设施的费用通常由上级政府承担，所以地方政府就鼓励能吸引旅行的工商业发展，控制不常旅行的居民的增加。如果我们认识到市郊的新发展，就容易理解造成拥挤的原因了。随着向服务业经济的逐渐转变，郊区新开辟的工作通常是低工资的，而多数拥挤城市的郊区建设的住宅多半居住密度低、价格高，适于单个家庭使用。郊区欢迎有人来工作，但不一定为工人提供住宅。因而现在工作场所与住宅离得越来越远，而随着每个新的非住宅事

业的发展，通勤来往的路程变得更长更远了。

这对地方政府的管理者会产生什么问题呢？一个新的地区购物中心在郊区开张营业了，邻近该中心的县与州的交通运输枢纽可能改善通道，但其费用却部分地要由这个中心所在的社区和开发商承担。附近各处到中心所在地的交通可能四通八达了，但该郊区并没有因这一新的发展而得到任何额外的好处，却必须用自己的资金去应付交通问题。而且它还得面对因邻近地区住宅开发而带来的压力。管理者必须力争更多的资金以应付邻区的发展，而中心所在社区的总计划可能不得不修改以面对新邻居的现实。预算和工作人员可能也将增加。希望社区之间能开始政府间的合作，如果没有，则需要建立起来，使上述发展导致的冲击得到缓和。政治管理从一开始就应十分清醒，以便对这种开发能未雨绸缪。

一种潜在的长期解决方案，是地区既负责提供运输设施，又负责土地使用的控制。地方政府应对过去土地使用缺乏控制负责。显然，当公路运输的定价和主要交通设施的利用率由州和联邦政府确定时，人们就会遇到问题，因为决定运输设施需求的是地方政府对土地使用独家控制，而拥挤则是这一问题的症状。

那么，地方政府该如何管理呢？首先要做的是制定计划。提供一份完善的土地使用与交通计划是解决问题的一部分。该计划要通过控制土地和对土地的使用及密度作出详细说明来确定交通需求，决定交通运输供给及其营运能力（包括提供干线公路、公共交通设施和街道停车场）。但土地使用的控制是个关键。这不仅仅是个管理问题，而且是一个涉及政治、法律及政府间各个方面的问题。

地方对土地使用的控制有其局限性，在大都会地区，有许多地方政府单位并行存在的情况下尤其如此。佛罗里达州的达德县对大部分职能（但并非全部）实行联合管理。有些都市则较成功地设立了都市交通运输局以解决部分交通设施的补给。就我所知，还没有任何地区对土地使用与交通进行联合控制管理。最后也许不得不进行联合管理，但目前还不大可能。因此，如果计划是要规划社区的未来，就必须要么控制土地使用，要么把人们关于完善交通设施的要求同新的开发工作综合起来加以考虑。

大多数地方政府要求在运输系统启用前，要提供适当的排水、供水和当地的街道设施。他们要求土地开发者提供捐款、投资，或者两者都要，以用于公用事业、学校、操场和开阔地。运输系统很少有超出地方可能提供的范围，即要求既有通畅的干线公路又有公共交通设施。但在做这种或那种选择时，本章后面阐述的“无增长”政策将因美国日益拥挤而可能成为较普遍的一种选择。

由于拥挤现象在 20 世纪 70 年代末和 80 年代从市中心扩展到郊区，郊区各政府开始作出反应。他们的反应是鼓励工商业发展，但反对建设工人住宅，这在本章前面已谈到过。地方政府官员以各种形式提出土地使用控制问题以对付日益严重的拥挤现象。

加州的奥兰治县是首批倡议禁止车速低于 30 英里/小时的一个地方政府。尽管最初遭到反对，但开发者最终还是与居民达成了相互接受的规定。

弗吉尼亚州的费尔法克斯县是哥伦比亚特区华盛顿市发展最快的郊区之一，1987 年秋季，县负责指导的选举集中体现了该县的慢增长趋势，3 名赞成增长论者的成员被慢增长论的支持者赶下了台。在 1987 年 11 月的加州