

《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

01

[美]理查德·D·宾厄姆

上海市黄浦区教育信息中心

作者简介

理查德·D.宾厄姆(Richard D. Bingham)克利夫兰州立大学马克辛·古德曼·莱文城市事务学院的城市中心的公共行政和城市研究教授和高级研究员。他是《经济发展季刊》的共同主编之一。他最近的作品有《美国中西部的经济调整》(克卢沃出版公司 1990 年版,与兰德尔·w.埃伯茨共同主编)和《为经济发展筹资》(塞奇出版公司 1990 年版,与爱德华·w.希尔共同主编)。他的研究和咨询活动涉及州和地方政府的各种政策问题,范围很广。

威廉·M.鲍恩(William M. Bowen)克利夫兰州立大学马克辛·古德曼·莱文城市事务学院的助理教授,在那里教授公共行政管理课。他的研究兴趣包括经济发展、决策、计算机运用以及环境事务中的核废料运输问题。他获得了印第安纳大学的哲学博士学位。

米蒂·奥莱昂·钱德勒(Mittie Olion Chandler)克利夫兰州立大学马克辛·古德曼·莱文城市事务学院的城市研究和城市规划副教授。她曾获得韦恩州立大学的政治学博士学位和城市规划硕士学位。她的研究兴趣包括住房和社区发展政策,但侧重于低收入住房、公益住房居留管理、公平住房和黑人政治。其著作有格德伍德出版公司于 1988 年出版的《城市的家庭住宅:方案和政策》。

特里·林恩·康韦尔(Terri Lynn Cornwell)俄亥俄公益服务委员会主任,该委员会以克利夫兰州立大学莱文城市事务学院为基地;她在该学院城市研究系执教。她是美国国会决策会议的正式立法负责人,并常在哥伦比亚特区华盛顿人事管理局举办的工作人员发展计划班上作关于决策会议的演讲。她曾获得马里兰大学的哲学博士学位。

杰克·P.德萨里奥(Jack P. Desario)芒特尤宁学院历史和政治学系的副教授。他曾获得纽约州立大学宾厄姆顿分校的政治学博士学位和凯斯·韦斯顿保留大学的法学博士学位。他的著作很多,其中有《公共决策中的公民参与》(1987 年)和《国际公共政策原始资料集》(1989 年)。他有许多论文发表在《政策研究评论》、《公共卫生政策杂志》、《政治学》和《健康基质》等许多有关政策和法律的杂志上。

保罗·R.多梅尔(Paul R. Dommel)克利夫兰州立大学政治学和城市研究教授,城市研究项目博士点主任。从 1977 至 1982 年,担任哥伦比亚特区华盛顿的布鲁金斯学会的高级研究员。他的著作广泛地涉及政府间关系和社区发展政策等问题。

肯尼思·L.恩德(Kenneth L. Ender)克利夫兰州立大学马克辛·古德曼·莱文城市事务学院的规划和项目发展主任,在该学院教授公共行政管理课。他发表过许多论文,参加过一些书部分章节的写作。其研究兴趣在组织行为和领导能力的开发,这些也是他作过广泛探讨的论题。他曾获得弗吉尼亚州立大学的哲学博士学位。

克莱尔·L.费尔宾格(Claire L. Felbinger)马克辛·古德曼·莱文城市事务学院的公共行政管理和城市研究室助理教授,也是这里的公共工程管理项目的学术协调人。其研究兴趣有城市服务的提供、政府间关系和经济发展。她最近与人合著了《实践中的评价:方法论的探讨》(朗曼出版公司 1989 年)一书。

爱德华·w.希尔(Edward W. Hill)克利夫兰州立大学马克辛·古德曼·莱

文城市事务学院的城市研究和公共行政管理副教授。他曾写过关于经济发展资金的筹集、公共教育政策以及地区劳工市场等方面的文章或著作。他最近的著作是《黑白分明的城市：地位、权力及两极分化》（与乔治·高尔斯特合编）。他曾获得麻省理工学院的地区和城市规划及经济学方面的博士学位。

桑达·考夫曼（SandaKaufman）克利夫兰州立大学莱文城市事务学院的规划和公共行政管理助理教授。她曾获得卡内基·梅伦大学的公共政策分析方面的博士学位。她的研究兴趣主要是冲突管理中的决策和第三方对城市、环境、组织、学校以及个人事务方面干预或调停。她曾调停过马萨诸塞州布鲁克恩的几次不大的权利争端。她的论文在《建筑规划和研究杂志》、《国际冲突治理杂志》和《谈判杂志》上发表过。

W.丹尼斯·基廷（W.DennisKeating）克利夫兰州立大学的法律和城市事务教授。以前他曾指导过该校的邻里发展中心。他曾与人共同编写了题为《住房和社区发展的法律知识》的实例参考书，并参加了国家对社区发展公司和以社区为基础的住房发展的评估工作。他的著作广泛涉及住房和社区发展政策方面的问题。

劳伦斯·F.凯勒（LawrenceF.Keller）克利夫兰州立大学莱文城市事务学院的公共行政管理规划副教授。他的研究兴趣侧重于复杂社会中的政治、管理和法律的关系。由于城市管理者是美国行政管理一政治制度中唯一任命的行政长官，所以他又特别集中研究城市管理者及其在制定和执行政策中的作用。他的著作广泛地涉及行政官员在制定和执行政策中的作用和行政管理法的作用。而其最终兴趣则是研究行政管理一政治制度，特别是美国城市行政管理一政治制度的结构。他把网络理论用于表述地方政府的职能和目的。

诺曼·克鲁姆霍尔兹（NormanKrumholz）克利夫兰州立大学马克辛·古德曼·莱文城市事务学院的城市规划教授。在担任这一职务之前，他曾从事过规划工作，包括担任过10年的克利夫兰市规划主任。他创立和指导了莱文城市事务学院的邻里发展中心，并教授邻里发展课程。从1979年至1980年，他是卡特总统的全国邻里委员会的成员，担任过美国规划协会主席，并获得过美国罗马学会的罗马奖。

戴维·A.库迈尔（DavidA.Kuelumel）在密尔沃基市担任了35年公职之后于1989年进入马凯特大学任教，负责研究生和本科生关于运输和公共工程管理方面的教学和研究。在密尔沃基市工作的35年期间，地面运输的各个阶段的工作他都涉足过，其中包括担任过6年的公共工程官员和资本改良委员会的主席。他是运输工程师协会和美国土木工程师协会的会员，还是美国公共工程协会和全国职业工程师协会的成员。自1975年以来他在全美统一交通控制委员会供职。他曾获得马凯特大学土木工程方面的理科学士学位（1954年）、威斯康星—麦迪逊大学的土木工程方面的理科硕士学位。1987年获马凯特大学职业建筑奖，1988年被提名为美国公共工程协会的“前10名公共工程领先人物”之一。

布赖恩·M.墨菲（BrianM.Murphy）北佐治亚学院的政治学副教授。他的文章发表在政治和法律的杂志上，其内容往往侧重于公民自由法方面的问题，其中最近的一篇题为《关于贫困被告的正义性质问题》的论文发表在1990年秋季号的《东南政治评论》上。

戴维·C.佩里（DavidC.Perry）克利夫兰州立大学城市研究和公务专业的艾伯特·A.莱文讲座教授。他写过并编辑过许多关于城市政策和城市的社

会经济变革的书和专题论文,其中有《大都市的治安》(梅里尔出版公司 1974 年),《阳光地带城市的兴起》(塞奇出版公司 1978 年)和即将出版的《建设公共城市》。他的论文发表在主要学术杂志和《纽约时报》及《国家》上。最近他正在写一系列关于罗伯特·摩西和公共权威以及关于“重新造就”限制工业化城市中的城市领导地位问题的文章。

凯尔思·P.雷赛(Keith P. Rasey)正在攻读克利夫兰州立大学城市研究的博士学位。除了从事公共部门和非营利住房的咨询工作外,还在几个联邦机构供过职,其中有美国的住房和城市发展部。他曾担任该部的住房项目评估处处长,并在几个总统的和部属的特别工作组工作过。他还担任过全国州住房机构协会的政策和规划部的主任。

雷蒙德·J.罗斯(Raymond J. Rose)伊利诺伊州埃尔克格罗夫村治安部门的负责人。在其自 1968 年开始的执法经历期间,他曾开发实施过计算机化数控停车证项目,并拟定和组织过计算机化数控停车许可记录及丹佛布特档案的研究项目。作为古伦朴根案——埃尔克格罗夫村发生的一起三重谋杀案——的主要调查人,他被委派到州律师事务所工作了 14 个月。双方被告都受到 300 年到无期徒刑的判决。他向村委员会提交了一份包括总的劳力评估的预算研究方案,村委员会批准公职人员增加了 20%。1985 年在西北大学交通研究所接受了 9 个月的治安管理的训练之后,他又重返学校获取文科和理科的学士学位。接着他又获得北伊利诺伊大学的公共行政管理硕士学位,他在该校期间曾被接纳为全国公共事务和行政管理荣誉协会的成员。此外,他还出席了联邦调查局全国学会的治安行政管理训练的第 161 次会议。

赫伯特·J.鲁宾(Herbert J. Rubin)北伊利诺伊大学的社会学教授。他主持关于经济发展和社区组织的主要研究工作,其中最近的一项是关于地方经济发展从业人员的研究。即将出版的一本著作是关于社区组织及发展的。

詹姆士·D.斯莱克(James D. Slack)克利夫兰州立大学马克辛·古德曼·莱文城市事务学院的公共行政管理副教授和公共行政管理硕士生导师。他的研究兴趣是公共人事管理。他曾发表过一些关于地方政府的积极性鼓励计划以及关于地方政府管理人员的训练及援助要求的文章。他是《艾滋病与公共劳动力:地方政府要准备治理传染病》(亚拉巴马大学出版社 1991 年版)一书的作者,曾获得迈阿密大学的哲学博士学位。

奈克·F.斯佩尔兹(Nike F. Speltz)新罕布什尔慈善基金会的项目副研究员。以前曾担任过凯斯·韦斯顿保留大学的文科管理课程的主任和佛蒙特文科协会的副主任。她曾获得哈佛大学约翰·肯尼迪政治学院的公共行政管理学硕士学位。她还一直担任美国和国外的多家文化教育组织的顾问。

米歇尔·W.斯派塞(Mickael W. Spicer)马克辛·古德曼·莱文城市事务学院的副院长,并是该院公共行政管理和城市研究的教授。他教授预算编制及经济学课程,并在杂志上发表过许多关于税收、公共政策及公共行政管理的文章。

菲利普·D.斯塔(Philip D. Star)克利夫兰州立大学马克辛·古德曼·莱文城市事务学院的邻里发展中心的代理人 and 主任。以前曾担任过克利夫兰房客组织的执行董事,并是密歇根大学的国家住房研究所和住房法律改革方案的顾问。最近正在凯斯·韦斯顿保留大学攻读社会政策史方面的博士学位。

查尔斯·A.华盛顿(Charles A. Washington)克利夫兰州立大学马克辛·古德曼·莱文城市事务学院的助理教授。1988 年获印第安纳大学的哲学博士学位。

位。他教授公共行政管理和城市研究方面的课程，其研究兴趣有积极性鼓励计划、人力资源管理、比较公共行政研究和城市研究。

阿兰·C.威斯特恩(AlanC.Weinstein)马克辛·古德曼·莱文城市事务学院和克利夫兰—马歇尔法学院的副教授，并担任两个学院的法律和公共政策课程的主任。他是美国规划协会的规划和法律处的处长，著作广泛涉及土地使用和环境规划法律方面的问题。最近，他与人共同编著了《土地使用与宪法：规划实践的原则》(美国报业协会规划者出版社，芝加哥1989年版)一书。

罗伯特·R.怀特黑德(RobertR.Whitehead)克利夫兰州立大学马克辛·古德曼·莱文城市事务学院的公共工程管理课程主任。在进入该大学之前，曾于1980年—1990年担任过得克萨斯州阿比林的公共工程主任，1970年—1980年担任过密歇根州普莱曾特山的公共工程主任和市政工程师。他在管理公共工程设施、方案、项目及预算方面有广博的经验。作为一位土木工程师(密歇根技术大学，1966年)，他是密歇根州和得克萨斯州的注册职业工程师。他曾获得匹兹堡大学公共和国际事务研究生院公共工程管理方面的文科硕士学位和匹兹堡大学工程学院土木工程方面的理科硕士学位。

序 言

理查德·D.宾厄姆

请考虑一下这样几个统计数字：全美国有 900 万雇员在地方政府工作，占有所有公共部门文职人员的 58%。但大多数学院教科书关注和作全国性透视的只是公共政策而非公共管理。一句话，有关公共行政课程的入门性的教科书不能满足众多学生的要求。

1989 年春，我们公共管理学科中的一些人在克利夫兰州立大学教职员休养所聚会，深为出版界与实际需要之间的这一差距而感到遗憾。但离开时我们又都振作了精神，决定编写一本满足上述需求的教科书。这就是《美国地方政府的管理：实践中的公共行政》。

我们希望这本书能对克利夫兰州立大学攻读公共行政管理硕士学位的学生以及全国所有对公共行政、管理和地方政府感兴趣的学生有所帮助。实际上，许多公共行政管理计划与地方政府的联系非常密切。位于迪卡尔布县的北伊利诺伊大学的公共行政管理硕士项目就是一个例子。该校研究生中有三分之一是首府芝加哥的市政管理人员，三分之二是助理管理人员，行政管理助理占 85%。

地方政府概览

地方政府在美国是极其重要的，其重要性远胜于许多其他联邦组织体系。地方政府提供的各种服务几乎是无穷无尽的，它们直接影响着我们的生活。正如米切尔·蒂茨所描述的：

“现代的人是在政府资助的医院里出生的，是在公立的中小学、大学中接受教育的，他的很多旅行时间是在公共交通设施中度过的，他与外面的联系则是通过邮局或半公共性质的电话系统进行的；他喝的是公共生产的饮用水，读的是公共图书馆里的书；他用公共排污系统处置垃圾，他在公园中野餐，他受公共治安、消防、卫生部门的保护，最终，他又在医院里离开人世，甚至被埋葬在公共墓地。总之，不管人们在意识形态上多么守旧，现代人的日常生活总是同政府关于提供上述和许多其他地方服务的决策联在一起，这种联系是挣不脱、割不断的。”

为了提供上述种种服务，地方政府已渗透到社会的各个方面。据美国统计局统计，20 世纪 80 年代中期美国有 82,000 多个地方政府；有 3,000 多个县，19,000 多个市，16,000 多个镇和乡，28,000 多个特区和 14,000 多个学校区。这些地方政府雇用了 900 多万工作人员，他们超出联邦文职人员两倍多，也比各州州政府雇员加在一起多出一倍多。

此外，地方政府由于力图适应各种重大变化，也变得越来越重要了。10 年前，尚无人谈及诸如精制可卡因、艾滋病、无家可归、帮派乃至经济发展等问题。现在，特别是地方行政人员则必须学会妥善应付变革，因为他们不可能遏制变化。比如，简单的人口统计学因素（人口类型，居于何处等）方面的变化就使许多美国社区受到重大的影响。

因为人们的欲望和要求是地方政府确定其职责的依据，所以考察一下近期人口统计学方面的发展趋势也许是有所助益的。研究《美国人口统计学》杂志的人最近对美国在 1980 年到 1990 年之间这方面的变化做了一定的概括

。一个重大变化是美国人口的增加——接近 2.5 亿。比 10 年前增加了 10%，其中 25% 是由于移民导致的。墨西哥人、菲律宾人、中国人、韩国人和越南人是最常见的新移民。20 世纪 80 年代亚洲人成了美国人口中增长最快的人种，增长了 65%。西班牙裔人紧随其后，增加了 44%，现在已接近占美国人口的 10%。

在人口分布方面也出现了巨大变化。在 80 年代，西部人口的增长高于 20%，南部增长了 15% 以上。与此形成对照的是，中西部人口增长不到 2%，东北部则增长 4%。人口增长最快的州是阿拉斯加州（42%）和佛罗里达州（32%）。另一极则是：怀阿华州（—3%）和实际零增长的密执安州和俄亥俄州。

在 1970 年到 1980 年之间，非都市地区的人口增长经历了一个前所未有的高潮。然而，在过去的 10 年中，这一趋势颠倒了过来。在 80 年代，都市地区人口增长几乎是而非都市地区人口增长的两倍。表 P·1. 就是人口最稠密的 25 个都市地区人口变化的情况。可以设想一下加利福尼亚州的里弗塞德和圣贝纳迪诺地区的情况会是怎样，它们在过去的 10 年中人口增长超过了 45%。

过去 10 年的发展趋势中有许多并不是有利的。比如，五分之一的美国人至少接受了 4 年的大学教育，但年龄在 25 至 34 岁的年轻男性与 10 年前同一年龄组的人相比，修完大学课程的可能要少得多。

收入的统计数字也相当令人沮丧。一般家庭的收入在过去的 10 年期间只增加了 2.7%。（扣除通胀因素）。年龄在 25 岁以下的年轻人受影响最大，因为他们家庭的收入在过去 10 年中下降了 10%。

上述发展趋势预示着什么？一些城市——包括大城市和小城市——将不得不控制因人口激增而带来的扩展及其所有问题（及好处）。迅速发展意味着要不断增加各种服务，即增加交通、供水、排污等服务，提供治安、消防等保护。其他一些城市的人口则会流失。而这又往往导致一般的贫困周期，会出现包括失业、房屋废弃以及商业中心大大衰落等现象。

所有上述变化——实际上，是人居住本身的变化——都是政府确定自身职责的依据。比如，像表面上很简单的固体废物处置问题就是这样。1989 年 6 月，《迈阿密先驱报》在其“今天的生活”栏目中刊登了一篇特别的回收利用报告。这篇文章指出，1989 年 4 月，12,000

多名志愿人员搜索了近 1,000 英里的佛罗里达的海滩和港湾，在一天的清扫中竟收集了 307 吨碎烂物，不能不使人感到吃惊。仅仅 1.5 英里长的比斯开内暗礁就布了 27 英里的丝质钓鱼线，这是会对野生动植物造成危险的环境恶魔。每一天每个普通的南佛罗里达人产生 6—7 磅废物。不管抛弃的是什么东西，每人每年抛弃的没有得到回收利用的废物就达 1.2 吨。其中大部分就聚集在像达德县的垃圾山这样一些地方，达德县的垃圾山的情况已照片。

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE,!06900030_0005_1.bmp}管理人员没有简单易行的办法解决地方政府的这些日益突出的问题；只有进行教育。这幅佛罗里达州的达德县垃圾山的照片形象确切地表明，地方政府的管理需要采取新的战略。

· 照片取自《迈阿密先驱报》，系比尔·弗雷克斯所摄

通常像固体废物问题一样严重的，还有这样一些易于出问题的事情，比

如每年有 160 亿片一次性的婴儿尿布埋在垃圾掩埋场中,这些尿布要长达 500 年的时间才能分解。增加最快的城市垃圾是塑料制品。1987 年,塑料业生产了 550 亿吨塑料产品,美国的消费者扔弃的达 220 亿吨。当然,塑料几乎是永久不会腐烂的。

对管理人员来说,是没有简单易行的办法可解决上述问题的;只有以教育作为手段,引导人们适应新的情况。我们希望本书就是为提供这种教育而采取的一个步骤。

表 P, I, 25 个人口最稠密的都市统计区的人口及其变化情况
(1980 年—1990 年)

1990 年 名次	1980 年 名次	都市地区	1990 年 人口	1980 年 人口	1980—1990 年 变化所占 百分比
1	(2)	加州,洛杉矶— 长滩地区	8,771	7,477	1,294 17.3 %
2	(1)	纽约州,纽约	8,625	8,275	350 4.2
3	(3)	伊利诺伊州,芝加哥	6,308	6,060	247 4.1
4	(4)	宾夕法尼亚州—新泽西州, 费城	4,973	4,717	256 5.4
5	(5)	密执安州,底特律	4,409	4,488	— 79 — 1.8
6	(7)	哥伦比亚特区—马里兰州— 弗吉尼亚州,华盛顿	3,710	3,251	459 14.1
7	(8)	得克萨斯州,休斯顿	3,509	2,735	774 28.3
8	(6)	马萨诸塞州,波士顿	2,837	2,806	31 1.1
9	(13)	佐治亚州,亚特兰大	2,744	2,138	605 28.3
10	(9)	纽约州,拿索—索福克	2,736	2,606	130 5.0
11	(15)	得克萨斯州,达拉斯	2,615	1,957	658 33.6
12	(10)	密苏里州—伊利诺斯州,圣 路易斯	2,511	2,377	134 5.6
13	(14)	明尼苏达州—威斯康星州, 明尼阿波利斯—圣保罗地区	2,460	2,137	323 15.1
14	(19)	加州,圣迭戈	2,375	1,682	513 27.6

续表

1990 年 名次	1980 年 名次	都市地区	1990 年 人口	1980 年 人口	1980 — 1990 年 变化所占 百分比	
					变化	百分比
15	(12)	马里兰州，巴尔的摩	2 , 352	2 , 199	153	6.9
16	(16)	加州，阿纳海姆—圣安娜	2 , 294	1 , 933	361	18.7
17	(24)	加州，里弗塞德—圣贝纳尼诺	2 , 265	1 , 558	707	45.4
18	(25)	亚利桑那州，菲尼克斯	2 , 152	1 , 509	643	42.6
19	(22)	佛罗里达州，但帕—圣彼得斯堡	2 , 109	1 , 614	495	30.7
20	(11)	宾夕法尼亚州，匹兹堡	2 , 085	2 , 219	— 133	— 6.0
21	(20)	加州，奥克兰	2 , 033	1 , 762	272	15.4
22	(18)	新泽西州，纽瓦克	1 , 913	1 , 879	34	1.8
23	(21)	佛罗里达州，迈阿密—海厄利亚	1 , 853	1 , 626	227	14.0
24	(23)	华盛顿州，西雅图	1 , 842	1 , 608	234	14.6
25	(17)	俄亥俄州，克利夫兰	1 , 832	1 , 899	— 67	— 3.5

资料来源：朱迪·沃尔德罗普和托马斯·埃克斯特：“1990 年的人口普查说明了什么？”载《美国人口统计学》，1990 年 1 月份。材料的选用是经过许可的。

注意：1990 年和 1980 年的上述都市地区的地理区域是根据 1988 年 6 月 30 日的规定确定的。

本书概要

本书共分三编：行政管理和地方政府总论；行政管理的诸多方面；行政管理在地方政府的运用。总论的两章将介绍行政管理和地方政府。作者描述了美国独特的政治经济景观以及它是如何影响被许多人称之为分散的服务供应系统内的“私人城市”的地方政府的面貌的。探讨的领域还包括管理和公共行政的定义、有关州的种种理论以及地方一级的各种公共机构的介绍。

第二编从概念和经验的角度探讨公共管理和公共行政的六个方面：公共管理的法律问题；人力资源管理；预算编制和公共财政；公共决策；政府间的关系以及公共行政中的道德因素。

第三编阐述行政管理在地方政府中的运用，共 7 章。这几章的作者所面临的是一项困难的任务。他们需要把前面所探讨的行政管理的六个方面结合进他们关于提供各项公共服务的讨论中去，形成一个整体。因此，第三部分的每一章都得涉及人事、金融、决策、政府间的关系以及提供具体服务过程中的道德因素。这几章将探讨住房机构、经济发展组织、社区发展公司、公共安全、娱乐和文化、交通、基础设施以及固体废物处置诸方面的管理。因此，我们希望本书能真正完成书名所示的任务，即《美国地方政府的管理：实践中的公共行政》。

注 释

迈克尔·B.蒂茨：《关于城市公共设施定位的理论》，载《地区科学协会刊物》1967 年第 11 期，第 36 页（引自罗伯特·L.莱因伯里：《平等与

公共政策：城市公共服务的分布》，加利福尼亚州的贝弗利希尔斯，塞奇出版公司 1977 年版，第 10 页）。

美国统计局：《1985 年美国统计概要》，美国首都华盛顿，政府出版局 1985 年版，第 262，292 页。

朱迪思·沃尔德罗普和托马斯·埃克斯特：《1990 年的人口普查说明了什么？》，载《美国人口统计学》，1990 年 1 月份，第 20—30 页。

玛格丽塔·菲克特：《这就是选择：现在就行动起来，要不就会失去乐园而只有垃圾箱》，载《迈阿密先驱报》1989 年 6 月 25 日，第 1G，6G—7G 页。

致 谢

把众多作者组织在一起，合编一本教科书并不是一件容易的事情，没有通力协作是做不到的。克利夫兰州立大学的教员发挥自己的专长，完成了本书的多数章节，他们还同来自国内其他地方的专家及从事实际工作的人合作，以便使有关当今地方政府所面临问题的各种不同声音都可得到反映。

由于是通力协作，故我们决定宣布本书系由众多作者共同著述，而非由严格限定的一两个人“主编”而完成的。共同著述并不意味着不要为编纂付出巨大的努力，因为书是需要认真编辑的，为了文体的统一也需要作适当的调整和润色。

我们要特别感谢克利夫兰州立大学的马克辛·古德曼·莱文城市事务学院院长戴卫·C.斯威特先生，他为雇请编辑人员，特别是林达·M.基根和安妮·奥肖内西两位，提供了经费。没有这些编辑人员，我们综合各章的工作会困难得多。我们感谢帕特·柯林斯先生，是他最初与各位作者通信联系，并负责全书进展情况的协调。我们还要感谢安妮·施莱彻，她为各章选取照片并提供说明。她还负责本书编排的管理工作，同各位作者及出版商密切合作，使本书得以如期出版。

莱文学院的通讯和发展主任特里·科恩沃尔先生和该院负责行政管理的院长助理贾尼斯·帕特森先生在本书进展过程中需要财政支持时，他们总是给予至为重要的帮助。最后，我们还要感谢塞奇出版公司的编辑布莱斯·唐纳利先生，他支持我们共同著述本书的构想。

美国地方政府的管理实践中的公共行政

第一编 公共行政与地方政府总论

理查德·D·宾厄姆

这是一本关于将公共行政的各个方面或组织机构运用于地方政府的书。作为一个研究领域的公共行政，人们对其有着不同的界定。戴维·罗森布鲁姆认为：

“公共行政就是运用管理的、政治的和法律的理论及方法，去执行政府在立法、行政及司法方面给予的权力，为整个社会或社会的某些方面提供管理和服务”。

理查德·斯蒂尔曼在分析了有关公共行政的不同定义之后（包括罗森布鲁姆的定义），发现这些定义有若干共同的特征。公共行政等同于下述机构或执行下述职能：

“（1）政府的行政机关（然而在一些重要方面与立法机关和司法机关有关）；（2）制定和实施公共政策；（3）处理关于人的行为以及人际合作等范围广泛的问题；（4）在一些方面区别于私人行政管理的领域；（5）生产商品和提供服务”。

要给公共行政一个更为确切的定义似乎是不太可能的。其实，许多研究公共行政问题的权威也不愿意给出任何定义。然而，大多数人会接受德怀特·沃尔多的这样一个主要观点，即公共行政是一个理性行为——为实现既定目标而正确计划的合理行为。

不仅公共行政难以界定，而且有时对公共行政适用于哪些人也难以确定。第一章的作者对组织理论家詹姆斯·汤普森的著作进行了考察。汤普森将组织工作分成三个不同的层次，即制度的、管理的和技术的层次。第一章的作者认为：

“政府机构的较低层次是技术的层次——在这个层次上，政府组织提供直接的服务以满足当事人的需要，从而把政府的使命转变成为具体的内容。政府组织的中间层次是管理的层次——在这个层次上，使命被分类处理后划分为其各组成部分。”

大概用得上公共行政的正是这个中间层次，即管理层次。然而，在确定技术层次和管理层次之间的界限时，还存在一些困难。市政公共工程的负责人（其中许多人是工程师）显然是各个中间层次的管理者，然而，他们许多人不愿丢掉自己的技术特长而把自己当作管理者或公共行政官员。

下面两章的内容并不是要解决这些难题，而是要澄清公共行政的概念，并对各种类型的将此概念付诸实践的地方政府组织作一总体的概述。

把下面具有导论性质的两章联在一起的是这样两个共同主题，即私人城市 and 分化的问题。让政府行政官员感到头痛的也是这两个问题。在一个管理分化的体制下，在一个重视私人领域而不重视公共领域的社会中，政府能够有效地提供服务吗？

注释

戴维·H·罗森布鲁姆：《公共行政：对政府部门中的管理、政治和法律的认识》，纽约，兰登书屋，1989年第2版，第6页。

理查德·J·斯蒂尔曼：《公共行政：理论和实例》，波士顿，霍夫顿·米夫林出版公司，1988年第4版，第3页。

德怀特·沃尔多：《什么是公共行政？》，出处同上书，第5—15页。

克莱尔·L.费尔宾格：《做实际工作还是从事管理：地方政府管理中的技术人员的权衡》（这是作者提交给美国政治学协会于1989年8月31日至9月3日在亚特兰大举行的年会的一篇论文）。

第一章 地方公共行政的定义、理论及其由来

戴维·C·佩里

劳伦斯·F·凯勒

政治与行政的迈尔斯法则：“你采取什么立场，取决于你坐在哪儿”。

——鲁弗斯·迈尔斯

本章首先论述美国城市社会构成的实际发展过程——即探讨作为一种“社会活动”的地方行政的“历史、地位以及公共机构的形象”。如果要对广泛的城市政治经济进行理论上的概括，就必须从地方公共管理的人的作用着手。我们将通过城市政治史的透视来考察公共行政的“过去”。城市建设的活动反映公共行政的“地位”。公共机构形象则把公共行政同它在其中运作的社会连在一起。就美国的城市而言，它是鼓励个人追求财富的资本主义的政治经济机构。这种情况被人们恰当地说成是“公司城市”。

本章的其余部分将把本书中所讨论的地方公共管理的各个组成部分当作是植根于广大城市社会中的实践来加以考察。我们将运用组织理论的观点来概述公共机构或贬损者所说的“官僚机构”，并将其置于更大的系统之中。本章的小结将本书的总的探讨作一简要的评论：从其政治经济关系及其组织实践的角度为地方公共行政提供基础。

定义

公共行政 是一种 20 世纪的现象，是世纪之交的城市改革和官僚国家不断膨胀的产物。简言之，公共行政可定义为复杂的政府机构的业务工作。所谓业务工作，是指公共机构的所有策划活动：从日常的行政事务处理到“政策制定”的缜密谋划。地方公共行政就是每天向具有同样程度的种种需求的不同市民提供公共“服务”。

鲁弗斯·迈尔斯这位著名的官僚说，要界定公共行政的实际所为，在很大程度上取决于你当时所做的事情。他简明地指出，“你采取什么立场，取决于你坐在哪儿”。如果你奉国家之命去“掌管”一个向公民提供服务的机构，你的公共行政活动就会不同于你作为人事部门主管的活动。而人事部门的主管和政策“专家”在公共行政中的活动，也不同于警官或福利工作者“第一线”的工作。

国家理论：地方公共管理的历史、地位及形象

迈尔斯说得很清楚也很正确，公共行政的活动在很大程度上受运用它、使它合法化并最终规定它的环境的影响。

总之，公共行政不是一种独立的和自我决定的职业。如同任何一种政府行为一样，它也是“一种植根于社会之中并从整个社会获得自己必然性的社会活动”。所有社会的成员或者所有的民众，他们生命的大部分时间都要用于同政府的一些服务部门直接打交道。公共行政官员的工作时间，则是在直接或间接地要由他们同“大众”的关系来衡量的环境中度过的。

要探讨和了解公共行政，必须首先认识这样一点，即任何人的机构的行为最终都是“由环境决定的”。从这个观点来看，公共行政是一种“受限于社会组织并且由物质的和文化的社会关系所构成的国家干预行为”。克拉克

和迪尔的这一定义向我们表明，必须从社会科学家所说的“国家理论”出发才能理解公共行政。

公共行政的环境：重申我们的理论

出发点是公众、城市和公司

公共行政的定义只有在它所服务的环境内才能确定。正如通过研究服务的途径（例如政策，预算，人事的行政管理，以及执法），可以说明服务的环境（公众即公共行政活动所服务的对象）一样，公共行政也必须由环境来决定。这也就是说，必须在空间上和社会经济上弄清它所服务的公众是谁，其活动又是如何进行的。从空间上来说，我们所有的人，每一个公民都处于某一社区之中——处于一个我们每天都得到政府提供的从摇篮到坟墓的一系列公共服务的地方环境之中。对行政官员和市民来说，没有什么地方比地方一级的公共行政活动更具有“公众”性的环境了。再重申一下迈尔斯的法则：我们都“采取”我们地方社区的立场并经历这里的活动——这是我们大家所“坐”的地方。

离开环境，即离开从人和空间角度所确定的“公共性”，就没有什么公共行政。本书所讲的“公众”就是生活于地方社区的公民。所以，公民的需求赋予公共行政的业务以活力，而公共行政业务是每个人为过自由和丰富生活的人所需要的。

正像日常生活的需求赋予公共行政以活力一样，那些支撑从地方到联邦的民族国家的基本信念也赋予公共行政以活力。公共行政就是国家的日常工作：它要在国家的统治意识形态的范围内来塑造和展现自己。所以毫不奇怪，在 20 世纪，公共行政成了政府，特别是地方政府和联邦政府业务的实际标志。

以下几个重要的现象决定了公共行政业务的环境和地位：

- 复杂的组织系统成为处理公共部门和私人部门的典型业务的管理方式；
- 公司及其相应的特征代表了现代资本主义的运作方式，与此类似的是，官僚政治成了复杂的政府机构的运作方式；
- 效率这一灵丹妙药成了自由主义的公众意识形态，改革者们试图建立一种“有效”的公共行政，以取代 19 世纪城市管理的“腐败”和日益民主化的移民机器。

公共行政与私人城市

“按照美国的传统，公民的首要目的是追求私人财富；城市的目标就是成为会赚钱者的共同体”。

——小萨姆·巴斯·沃纳：《私人城市》

“与君主制一样，在共和制的条件下，信任政府官员的唯一根据是效率”。

——伍德罗·威尔逊：《国会政府》

“哦，上帝，我就要到美国去了。”

——爱尔兰人的一句诅咒

利己主义的意识形态

从一开始，美国“新大陆”的城市就集中体现了物欲的复活；同欧洲的按财富划分阶级的制度不同，在美国的这些城市中，街道是用“黄金铺就”的，简直就是一个充满了财富的乐园。按照城市历史学家小萨姆·巴斯·沃

纳的说法，美国的城市是私人城市。每一个“自由的”公民的首要任务就是为自己积敛“黄金”，不断地增加个人的财产。个人的实利主义成了美国城市中占主导地位的街头意识形态。

但是，不受约束的利己主义的推行也表现力一种损失。在某些方面，美国人的生活是不完满的——正如爱尔兰人的一句诅咒，“哦，上帝，我就要到美国去了”所暗示的。对许多移民来说，来到美国如同签订了一个浮士德似的契约，为了得到“物欲的复活”和摆脱长期的社会贫困，不惜让魔鬼索去家庭、国家乃至种族历史的灵性。在18世纪末和19世纪初急速发展的工业城市中，杰佛逊的忧虑经常成为现实。在他看来，工业城市将最终腐化人们的心灵和削弱共和国的精神。

“领袖”政治：19世纪的地方管理

即使许多来到美国的新移民没有立即在经济上振兴，他们也发现了一种自己在旧世界中不曾经历过的政治自由。在大多数城市中，每一位“自由”的男性白人都能够直接投票选举。他的投票权成了他首先拥有的硬通货——他能够用它同有政治“领袖”的城市政治机构进行交易以换取服务。

政治领袖依赖刚刚获得选举权的如手艺人，非技术性工人以及新来的移民等团体的选举支持。这些人的选票可以使他进入政府部门，得到政府所提供的有利可图的赚钱机会。他通过受贿而成为政界的富人。他通过废除一些政治和经济的特权，让企业界的一些人得到经济上的好处。市内轻轨电车的路线，公共设施，煤气输送设备以及电话局的特许经营权被高价出售。其他“有利可图”的项目还有承包合同，街道的建设和维修，甚至包括办公用品的供应。上述“有利可图”项目中的最后一项不仅可以从市政府得到钱，而且从地方学校区也可以捞上一笔。此外，职业政治家还能够利用他的影响来制约现存的财产状况：他可以通过贯彻消防和建筑条例，控制工商业的资产以及整个“经济环境”来实现这一目标。

政治领袖成了城市发展和市政部门的中心人物——地方政府管理的代理人 and 19世纪“公共行政”的政治领导者(11)。同投票人的交易保证了他的这一重要角色，他可以向他的选民提供相应的经济和社会的帮助。这些帮助包括市政府部门的工作，短缺时期的食品供应，法律上的保护。政治领袖们在向“贫穷开战”，他们凭借国家机器而成为地方行政管理政治中心。

总之，以领袖为首的政治为私人城市提供了良好的服务——满足了市政的一些服务要求，而且使农民和外国移民涌向“铺满黄金”的美国城市的浪潮合理化了。

基于领袖政治的政府持续存在的贪污腐化之风，违背了改革者们所珍视的诚实有效的政府标准。然而，改革者们并不完全是从效率方面来攻击领袖政治的政府的——“经济而有效地提供服务”并不是问题的要害；他们坚持认为“私人城市”——物质积累的城市——才是问题的要害所在。腐化的政府以一种不正当的方式确保了个人的实利主义。政治领袖虽然使城市得以运转，但却接受了许多贿赂，同时维护着城市的私人性。与其说他是私人利益的竞争者，不如说他是私人利益的维护者。他不断平息新移民和劳工的分裂倾向。此外，政治领袖为了使城市能吸引外来投资，也建立了相当的市政服务设施。

公共行政与效率政治

到20世纪初，领袖模式的地方政治和行政管理已经过时了(12)。领袖的

模式是高度“政治化的”和个人化的——它以个人为中心，同企业主一对一地进行接触(13)，并且实行以选区为基础的任意授职制。从组织结构上看，这样一种模式同工业经济不断调整成为复杂的公司实体的趋势是不相容的。工业生产过程本身正在经历一场“效率”革命，其生产活动更加依赖于管理者和资本密集的体系。靠廉价的移民选票的支持，高度个人化的“交易”行为以及贪污受贿，政治领袖发现自己已不能满足日益扩大的公司城市经济的需要了。

因此，随着公司成为“私人城市”中的主导力量，政治领袖在组织上变得不能胜任了。早些时候，政治领袖的铺张浪费和腐败行为被企业组织看作是地方管理的代价而被忽略。然而，新的经济秩序要求一种完全不同的地方管理形式——一种崭新的政府结构。在这个时期出现了两种不同类型的政府改革者：社会改革者关心的是城市底层社会的生活状况和平等问题，企业改革者则关注私人城市的公司调整以及伴随而来的效率问题。最终对地方公共行政产生持久影响的是后一类企业“结构”改革者(14)。

结构的改革者着手从政府中消除“政治”，要求通过不受党派控制的自由选举来建立一个5—9人的小型议会；市政官员应具备文职人员的资格；建立一个在市行政官和委员会领导下的公司化的城市行政管理机构。在城市管理方面消除政治化的地方行政的“腐败”现象，用一种崭新的企业化的“效率”方式取而代之。这些结构改革者代表了公司管理人员这一新的中产阶级——不是早期的工业化的旧式“经济卫士”，而是新型公司的职业管理人员（他们既不是所有者也不是生产者）。在有效管理的旗帜之下，他们的所为适应了新公司经济组织对于行政机构的要求(15)。

显然，公司经理不能废除特许权，或要求终止美国市政中的政治，然而，他们很快就提出要把政治决策和行政决策区分开来(16)。

遵循这种观点，市政改革者试图按照企业的新型公司化的结构来重组地方政府(17)。例如，在得克萨斯州的沃思堡（它是一个较早建立议会—市行政官制的城市），《沃思堡明星电讯报》的主编阿蒙·卡特认为，市行政官“对沃思堡市的事务”应采用

“现代成功的企业管理的方法和原则，即采用世界上每一个成功的大公司所使用的方法”(18)。

像阿蒙·卡特这样的市政改革倡导者的思想传到了美国中西部大多数开始兴起的城市。在这一地区，议会—市行政官制的改革方案成了最为流行的行政管理模式。在美国城市中更为盛行的是开展从公司那里学来的人事改革，它引进了文官法的内容以及应是“行政的”而不是“政治的”政府任务的必要条件(19)。

今天，凡是人口超过25,000的大多数城市都建立了议会—市行政官制度。除了某些例外，大多数这样的市政管理机构都包括(20)：

- 一个由5人到9人组成的市小型议会，其成员通常是经过不受党派控制的自由选举产生的；
- 议会负责所有的官方决策，包括通过法令和批准预算；
- 由议会按自己的意愿任命一位训练有素的管理者，作为市政当局的首席行政长官；
- 一旦行政预算被议会通过，就由市行政官来筹划和实施；
- 市长实质上是一个挂名首脑，其作用表现在政府的礼仪方面。