



POLITICAL
SCIENCE
SERIES

政治学丛书

美国的市政管理

四川人民出版社

政治学丛书

美国的市政管理

竺乾威 编著

四川人民出版社

一九八八年·成都

责任编辑：游仲伦

封面设计：曹辉禄

技术设计：何 华

《政治学丛书》

美国的市政管理

竺乾威 著

四川人民出版社出版（成都盐道街3号）

四川省新华书店发行

成都印刷一厂印刷

开本787×1092mm 1/32 印张6.625插页4 字数120千

1988年5月第1版

1988年5月第1次印刷

ISBN 7-226-00259-9/D·23 印数：1—1910

定价：1.55 元

目 录

第一章 城市发展	1
第一节 城市化的飞速发展	1
第二节 城市化面临的挑战	3
第三节 城市化带来的问题	6
第四节 社会环境对市政管理者的影响	9
第二章 组织理论	13
第一节 组织理论的几个学派	13
第二节 组织结构与管理方式	19
第三节 非正式的组织结构	23
第三章 市府类型	27
第一节 市长——议会制	28
第二节 议会——市经理制	32
第三节 委员会制	39
第四章 市政领导	42
第一节 领导者的功能	42

第二节	领导方式与权威	47
第三节	领导战略与策略	51
第五章	城市规划	57
第一节	规划机构与总体规划	57
第二节	规划研究与具体规划	61
第三节	规划的实施	66
第六章	适应战略	69
第一节	城市发展计划的基本结构	69
第二节	组织城市人类资源的三种办法	75
第三节	在政治上对市民的要求作出反映	77
第七章	管理规划	80
第一节	制订管理规划的程序	80
第二节	管理规划和方案规划	83
第三节	增强管理规划的有效性	88
第八章	管理沟通	92
第一节	需要——动机结构	92
第二节	沟通技巧中的听和提问	96
第三节	管理者的领导风格	100
第九章	管理决策	103
第一节	影响决策的诸因素	103

第二节	判断决策成败的几个标准	107
第三节	如何争取更好的决策	111
第四节	提高组织决策的质量	115
第十章	管理分析	120
第一节	介绍四种管理分析	121
第二节	管理分析的步骤与方法	123
第三节	管理衡量与管理统计	129
第四节	部门评价与档案资料	133
第五节	管理分析与规划单位	136
第十一章	人事管理	140
第一节	人事管理的三种组织形式	140
第二节	工作人员的招募、实习和职位分类	142
第三节	工作人员的训练与处分	148
第十二章	预算制订	154
第一节	实施预算和资本预算	154
第二节	预算决策	158
第三节	预算制订的程序	162
第十三章	电脑运用	168
第一节	计算机在城市管理中的广泛运用	168
第二节	重新设计组织系统	171

第三节	“可行性研究”	174
第四节	发展以计算机为基础的新系统	177
第十四章	公共关系	181
第一节	公共关系——管理过程的一部分	181
第二节	新闻媒介的作用	185
第三节	市政府的各种报告	188
第四节	公共关系的目标和秩序结构	191
第十五章	管理评价	194
第一节	组织结构、规划程序和预算系统的评价	195
第二节	对雇员和市经理的评价	199
第三节	执行——衡量系统和数据程序系统的评价	202

第一章

城市 发展

第一节 城市化的飞速发展

有一位学者曾经说过：“城市对历史的发展方向已经具有决定性的影响。整个人类的成就史主要是少数几个城市的历史。”这话未免言过其实，但也从一定的角度反映了城市在整个人类文明中的作用。城市，从某种意义上来说，是人类文明的产物，而城市一经产生，又极大地促进了人类文明的发展。这一点已经为历史所证实。

美国就其历史来说是一个非常年轻的国家，但美国又是世界上城市化发展最快的国家之一。根据1790年美国的第一份人口统计表，那时美国总共只有24个城市。其中12个人口在5千以上，另外12个人口在2千5百至5千。没有人口在5万以上的城市。与此相比，到1950年，人口在2万5千以

上的城市在美国有482个，10万以上的有106个，50万以上的有18个，超过百万的有5个。据1984年《市政年鉴》的统计，人口在1万以上的城市共有2567个。其中人口在1万至2万5千的有1518个，2万5千至5万的有607个，5万至10万的有275个，10万至25万的有112个，25万至50万的有33个，50万至百万的有16个，百万以上的有6个。1840年前，美国城市发展的速度还比较缓慢。当时城市人口仅占全国人口的10.8%。1840年后，随着资本主义现代工业的发展，城市开始有较快的发展。到1860年，城市人口已占全国人口的19.8%。这表明在20年时间里，城市人口增加了84.2%，将近翻了一番。到1950年，城市人口已占全国人口的64%。1982年美国政府的调查结果表明，有1亿4千1百万人口住在城市。城市化的进程以飞快的速度在美国进行。

促进美国城市化的最重要的经济因素有三个，即农业的现代化、工业革命和商业的发展。城市增长的一个最根本的原因是农业生产的剩余。这使得一部分人得以从乡村转向城市，从事其他的职业。同时，日益增长的生产剩余农作物的能力为城市的发展作出了两个方面的贡献：一是提供了城市生活必不可缺的粮食和纺织原料；二是自边疆打通之后，大量的移民涌入城市地区。20世纪前半叶，美国的人口几乎翻了一番。尽管如此，1957年美国的农业已经能够对全国人口提供足够并有剩余的粮食。而在1910年，农业生产能力只能为人口提供58%的粮食。

城市化的进程也同工业革命联系在一起。美国自内战

后，工业得到了极其迅速的发展。大量的农村剩余劳动力和移民被招募进了工厂。同时，工业的发展又给城市的扩张和新建提供了强有力的物质基础。

第三个重要的经济因素是商业的发展。交通领域中的革命性发展代表了工业化的一种方式。另一方面，交通的便利使得能将原料运进工厂从而促成了工业的发展。此外，交通线的位置决定了许多大城市的地点。交通的发达同时扩大了产品的市场，加剧了人口在城市的集中。从另一个角度说，交通的极大便利也刺激了许多人口流出市中心区，使得一些较富有的人搬到郊区去住。据1980年的人口普查，美国人口变化的一个最有趣的方面是在许多大城市保持原来人口或人口下降的同时，小城市的人口增长迅速。1972年的政府调查结果表明，城市人口总数为1亿3千2百万，其中55%的人居住在人口高于10万以上的城市。到1982年，美国的城市人口共有1亿4千1百万，但住在10万人口以上的城市的人数却下跌到53%。据统计，从1970年至1980年，城市人口增加了6.6%，但住在5万人口或5万人口以下的城市的人口增加了11%。一些较富有的人以及一些大公司的外移，导致了美国许多城市的市中心衰弱现象。振兴市中心已经成为不少城市政府工作的目标。

第二节 城市化面临的挑战

城市的定义表明它是一个政治和社会的实体。作为政

治——管理实体，城市必须尽其最大的可能满足公众的以下要求：1,公共设施，如街道、公园、娱乐场所等。2,改善环境，包括实行分区制、美化环境。3,人类发展所需的图书馆、文化设施、教育训练等等。4,公共安全服务，包括警察、消防、民防等。5,公共事业服务。作为社会——文化实体，城市必须持续地加速人与人之间的交往。这部分地意味着城市必须发展、维持和改进对社会交往和文化发展起有益作用的环境。在过去，美国的市政府首要考虑的是作为政治实体的责任，而现在，市政府在考虑作为政治实体的责任的同时，更着重于考虑作为文化实体的责任。因为人们在满足了一般的物质生活之后，提出了一系列非物质生活方面的要求，例如要求文化上的成就，丰富的文化生活，教育平等的机会，以及社会安定等。

美国的城市政府在行使其两种实体的功能时，面临着一系列问题的挑战，这一系列问题的挑战是同现代技术的发展联系起来的。在当今科学技术对整个人类生活发生着重大影响的时候，城市政府自然不能不受到现代技术的冲击。事实上，现代技术正在通过它对社会、对组织结构、对管理程序、对市场服务要求和对市政府工作人员的冲击影响着市政府的市政管理。

首先，技术对社会的冲击显然是大量的，其中的一些影响对市政府具有特殊的意义。例如现代技术要求社会中的经济单位和个人日益增长的专业化就是一例。专业化的趋势使得经济独立是不可避免的。如果没有高比率的人员的互相作

用，技术专业将自生自灭。城市的一个主要和传统的功能就是加速这一互相作用。随着互相作用的增长，就要求城市加倍努力来提高它的效率和有效性。现代技术对城市另一方面的影响是逐渐减少每一个工作者所必需花费的工作时间。这意味着城市必须多考虑发挥其社会文化实体的功能，多考虑一些非物质生活方面的规划和设施，以满足人们在这方面的要求。对美国城市来说，一些或许最有意义的技术发展发生在沟通领域。方便和迅速的思想沟通一直是城市的特性。新的技术提供了潜在的或新的市政官同居民之间沟通的方法。但另一方面，正如一些人所指出的，它也极大地便利了传播谣言和假报告，因此它是一把双刃剑。它加速了政府的沟通功能，但搞得不好又要反受其害。

其次，现代技术由于减少了时间、空间和沟通的障碍，使得大组织的兴起变得可能和可行。同时，由于技术增强了现代生活的专业化程度，这使得小组织的效率和有效性受到了影响。这样，技术带来的这一大趋势反过来又促进了进一步的专业化。大组织将日益增长的重点放在理性管理和产生新的专业上（例如管理科学和计算机科学），这就为指导和控制大组织的运行提供了更多高级的技术。大组织倾向于将组织的社会取代个人的社会。个人的努力只是作为组织的一部分才具有其重要性。当个人的作用变小的时候，个人同社会的关系也就突然改变了，贬低个人重要性的威胁也随之而来了。在崇尚个人主义的美国社会，这一问题的严重性也为市政府的管理所注重。

再次，现代技术通过改善组织、加强专业化等新的实践对管理也产生了冲击。它不仅为成功地管理大组织提供了工具，也为提高管理质量（不管组织大小）提供了手段。沟通领域里技术的发展极大地加快了沟通的速度和效率。这一结果提高了收集和发掘同组织目标有关的信息的能力，提高了组织应付变化以及环境的能力。此外，数据处理程序通过对大量有关数据迅速而高质量的分析，极大地提高了人们分析问题、比较可选择的行动，以及作出较健全的判断的管理能力。此外，这样的程序极大地提高了组织内部分析、协调和控制正在进行的行动的管理能力。

另外，现代技术对市政府的管理也产生了一些较为直接的影响。例如汽车和航空运输需要市政府提供较大的公共设施。汽车和道路已经急剧地改变了城市的面貌。此外，技术的发展导致一些知识的迅速陈旧，这样工作者接受再训练的问题也被提上了议事日程。现代技术同时也非直接地对市政府的服务提出了一些要求。例如社会的不安定要求更多更好的公共安全设施以及卫生福利方面的服务，物质的富裕和闲暇时间的增多要求更多的娱乐设施、博物馆以及其他的文化机构。

第三节 城市化带来的问题

美国的城市在其发展过程中，不时地为一些面临的问题所困扰，这些问题主要包括以下几个方面。

经济发展问题。美国的一些学者认为城市摆脱不了达尔文的生存竞争原则。它们或者必须在经济上得到发展和繁荣，或者就反对停滞和倒退。由于后者是不愿被采纳的策略，市政府一直面临着将工业、商业吸引到本市来的压力。

交通问题。汽车的出现解决了美国一大堆的交通问题。作为人类的首要交通工具，汽车也带来了一系列的问题。例如要求宽阔的马路和大量的停车场设施。由于大量的土地被用于此，居住、工业和商业发展所需的面积就相对缩小了。

住房问题。美国在住房问题上采取了三种不同的解决方式：第一种是翻新或拆除一类老的和旧的建筑物，同时为住在这些建筑物内的居民提供适当的住所。这类解决方式主要用于大城市。它除了带来了一系列因更新和迁址而导致的物质问题外，还带来了因此而产生的对居民的社会心理影响。第二种方式主要用于大城市的一些老的郊区，即通过执行住房法和土地限制使用来防止邻近地区的衰弱。第三种方式是控制新的住房发展，包括采取和执行充分的控制法令、建筑法以及分区制，其目的在于保证最理想的环境状况。

土地使用和调整问题。在城市问题中，同土地使用有关的问题相对来说是比较新的问题，但它的严重程度随着人口的增长而增长。美国的城市当今充满了任意的土地发展，被称作“城市蔓生”。适当的土地使用旨在使各类不同的使用形成和谐的一体，通过提高居住区的生态、美学和社会目标来保护公众的安全和卫生。有两个因素要求尽可能地制定健全的土地使用政策。一是增长的人口密度，二是对一些废弃

的工厂、仓库、铁路等的处置。

供水和水质保护问题。供水问题长期以来是令城市头疼的问题。问题是多方面的，它包括水的饮用、娱乐以及他用，包括表面和地下水资源的利用与保护。人们直到很晚才懂得，如同其他自然资源一样，水也是可以由于乱用而被消耗殆尽的。因此，不仅必须保持现有水源的纯洁性，而且必须保护水的供应。

公共卫生问题。日益增长的人口密度对公共卫生提出了新的要求。数据表明，人口密度的增长会带来一系列心理健康问题。因此，保护心理健康为公共卫生专家提出了一个新的课题。

财政问题。几乎所有的市政府长期以来一直为财政问题所困扰。这些问题包括不充分的征税权，不现实的征税限制，以及市政服务量增加和资金短缺的矛盾等等。

贫穷问题。贫穷问题不仅令联邦政府头疼，也是市政府面临的一个棘手问题。向贫穷开战的口号已经喊了几十年，但至今仍收效甚微。据1984年的统计，7个美国人中有一人的生活处于贫困线之下。贫穷以及同此有关的一系列就业、犯罪、社会福利等问题成了市政府必须正视的问题。

法制问题。加强法制问题变得日益复杂。社会变化的同时所带来的动乱、种族问题、各年龄之间的人们相互缺乏理解和沟通等一系列问题导致了犯罪率的上升。据美国联邦调查局1980年的统计，1980年美国全国的犯罪案为234,955起比1979年增长10%，其中抢劫罪增长20%，暴力犯罪增长

13%，这些犯罪案大部分发生在城市。

郊区问题。郊区的迅速膨胀给整个管理带来了一定的问题。有几个特大的城市市区拥有数百个分散的地方政府，这使得彼此之间几乎不可能进行有效的沟通并协调地解决一些公共问题。

政府工作人员问题。市政府雇员从传统上讲是内部成长的产物，即便那些身居领导要职的人通常也是从他们所在的部门开始，逐渐地爬上高层岗位的。这种传统的方法在市政府日益受到现代技术冲击的今天已显得有些捉襟见肘。政府工作的技术实质需要学有专长的专家。市政管理者必须是受过高等专业训练，具有技术专长的专业人员。因此，市政府面临的一个重要任务是招募在技术和专业上称职的人员，保证他们在进行专业工作时得到最大的满足。这一问题也直接同一系列人事问题有关，比如人员的培训、提升等。此外，不少地方政府对一个社会经济地区（例如差不多有三百个城市和市镇为芝加哥大都市地区服务）的不同部分提供相同的政府服务，其结果是市政府中管理责任纵横交错。只有政府的各个部门实行高度的合作，这一网络才能发挥效率。随着城市地区的发展，这一网络变得日益复杂，互相之间的摩擦和冲突也日益增多。

第四节 社会环境对市政管理者的影响

变化中的社会环境无疑会对市政府的管理产生实质性的

影响。随着城市的发展、市政府规模的扩大，美国的城市管理将在更复杂更高级的基础上进行。城市管理者认识到，首要考虑的问题是政策实质问题，而不是传统地将注意力集中于警察、消防、公共工程等之类的直线部门和功能部门的管理，尽管这些部门的重要性随着城市的发展也有所增长。高层管理机关需要多注意城市作为社会文化实体的方面，注意社会经济、城市美学和提供更多的非物质的设施和机构。

解决诸如此类的问题，特别是同作为社会文化实体有关的问题，需要城市管理者积累更广泛的有关社会、经济和人口的资料和数据，并依赖于对这些数据日益高级的分析。这一情况反过来导致在城市管理中招募一些有专长的社会科学人员。城市管理者今天已经注意到了社会科学家对城市管理和发展所具有的重要性，这一重要性正如过去市政工程师对城市管理发展所具有的重要性一样。美国的一些城市已经注意到了这一趋势并相应地建立了一些新的有关人类资源发展的部门。城市管理的研究者同时也注意到“城市官员正在日益变成新的社会工程师”。由于今后的城市管理更加需要政策导向的方法，这就使得不管是市行政首脑、部门领导还是顾问人员都得承担起政策的领导和研究。城市管理者将日益发现他在起着一种传统上是属于政治家所起的作用：一种在制定城市政策中的催化作用；一种调和、满足各种不同利益的作用。当城市管理者作为专家介入这一政策制定过程时，他的任务会变得更加敏感和复杂。在以“中间人”的身份调