

美国地方政府的管理 实践中的公共行政

MANAGING LOCAL GOVERNMENT

Public Administration in Practice

〔美〕理查德 D·宾厄姆 等著

九洲译 王谨校

*Richard D.Bingham · William M.Bowen · Mittie Ollon Chandler
Terri Lynn Cornwell · Jack P.DeSario · Paul R.Dommel
Kenneth L.Ender · Claire L.Felbinger · Edward W.Hill
Sanda Kaufman · W.Dennis Keating · Lawrence F.Keller
Norman Krumholz · David A.Kuemmel · Brian M.Murphy
David C.Perry · Keith P.Rasey · Raymond J.Rose
Herbert J.Rubin · James D.Slack · Nike F.Speltz
Michael W.Spicer · Phillip D.Star · Charles A.Washington
Alan C.Weinstein · Robert R.Whitehead*

北京大学出版社

511
E342
187

美国地方政府的管理： 实践中的公共行政

[美]理查德·D. 宾厄姆等 著

九 洲 译 王 谨 校

北京大学出版社

1998年2月5日

著作权合同登记 图字:01-96-1174

图书在版编目(CIP)数据

美国地方政府的管理:实践中的公共行政/[美]宾厄姆
(Bingham R. D.)等著;九洲译. —北京:北京大学出版社,1996. 12
ISBN 7-301-03256-0

I. 美… II. ①宾… ②九… III. 国家-行政管理-美国
IV. D711.231

书 名: 美国地方政府的管理:实践中的公共行政

著作责任者: 理查德·D. 宾厄姆等

责任编辑: 刘胜利

标准书号: ISBN 7-301-03256-0/D·332

出版者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

电 话: 出版部 62752015 发行部 62754140 编辑部 62752032

印刷者: 北京大学印刷厂

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

850×1168毫米 32开本 13.5印张 350千字

1997年1月第一版 1997年1月第一次印刷

定 价: 25.00元

Managing Local Government: Public Administration in Practice

By Richard D. Bingham • William M. Bowen • Mittie Olion Chandler

Terri Lynn Cornwell • Jack P. DeSario • Paul R. Dommel

Kenneth L. Ender • Claire L. Felbinger • Edward W. Hill

Sanda Kaufman • W. Dennis Keating • Lawrence F. Keller

Norman Krumholz • David A. Kuemmel • Brian M. Murphy

David C. Perry • Keith P. Rasey • Raymond J. Rose

Herbert J. Rubin • James D. Slack • Nike F. Speltz

Michael W. Spicer • Philip D. Star • Charles A. Washington

Alan C. Weinstein • Robert R. Whitehead

© Sage Publications, Inc. 1991

Managing Local Government: Public Administration in Practice

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or utilized in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system, without permission in writing from the publisher. Sage Publications, Inc. original publisher in U. S. , London and New Delhi. Published by arrangement with Sage Publication, Inc.

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。

“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。”^①

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^②。

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^③。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：衣阿华州(-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%。

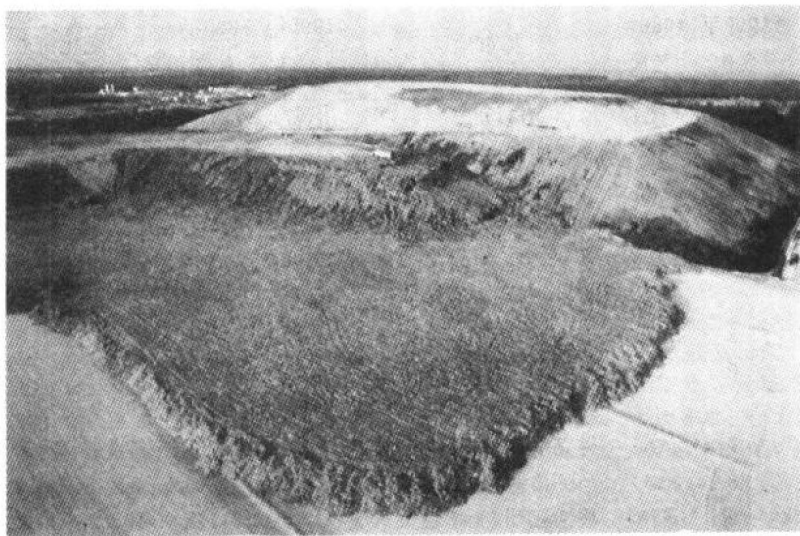
过去10年的发展趋势中有许多并不是有利的。比如，五分之一的美国人至少接受了4年的大学教育，但年龄在25至34岁的年轻男性与10年前同一年龄组的人相比，修完大学课程的可能要少得多。

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^④。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见照片。



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.1. 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 | 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 | 变化所占 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,坦帕—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的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；人力资源的管理；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

① 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）。

② 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。

③ 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。

④ 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。

目 录

| | |
|----------------------------------|---|
| 致 谢 | (1) |
| 序 言 | 理查德·D. 宾厄姆(2) |
| 第一编 公共行政与地方政府总论 | 理查德·D. 宾厄姆(1) |
| 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(4) |
| 第二章 政府的结构 | 劳伦斯·F. 凯勒 戴维·C. 佩里(36) |
| 第二编 地方公共行政总论 | 劳伦斯·F. 凯勒(69) |
| 第三章 法律与城市 | 劳伦斯·F. 凯勒 阿兰·C. 威斯特恩(71) |
| 第四章 地方政府的人力资源管理 | 杰克·P. 德萨里奥 詹姆士·D. 斯莱克 查尔斯·A. 华盛顿 肯尼思·L. 恩德(87) |
| 第五章 公共财政和预算 | 迈克尔·W. 斯派塞 理查德·D. 宾厄姆(109) |
| 第六章 地方政府的决策和冲突治理过程 | 桑达·考夫曼(130) |
| 第七章 政府间的关系 | 保罗·R. 多梅尔(151) |
| 第八章 地方政府管理中的伦理学 | 布赖恩·M. 墨菲(175) |
| 第三编 地方政府行政管理应用总论 | 克莱尔·L. 费尔宾格(191) |
| 第九章 公益住房管理 | 米蒂·奥莱昂·钱德勒(202) |
| 第十章 经济发展的管理 | 威廉·M. 鲍恩 赫伯特·J. 鲁宾 爱德华·W. 希尔(223) |

| | | |
|------|-----------------|---|
| 第十一章 | 居民区发展的管理:社区发展公司 | |
| | | 凯尔思·P. 雷塞 W. 丹尼斯·基廷 诺曼·克鲁姆霍尔兹 菲利普·D. 斯塔(239) |
| 第十二章 | 公共安全的管理 | 雷蒙德·J. 罗斯(266) |
| 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(290) |
| 第十四章 | 运输系统的管理 | 戴维·A. 库迈尔(313) |
| 第十五章 | 基础设施的开发与再开发 | |
| | | 克莱尔·L. 费尔宾格 罗伯特·R. 怀特黑德(331) |
| 第十六章 | 关于固体废物处置的管理 | |
| | | 克莱尔·L. 费尔宾格 罗伯特·R. 怀特黑德(362) |
| | 专有名称与术语英汉对照表 | (388) |
| | 作者简介 | (408) |
| | 译后记 | (415) |

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”^①。

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”^②。

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^③。

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^④。

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

① 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。

② 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。

③ 德怀特·沃尔多:《什么是公共行政?》,出处同上书,第5—15页。

④ 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”^①。

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。