

唐华 / 著

美国城市管理

以凤凰城为例

A decorative graphic consisting of a trail of stars in red, orange, and white, curving upwards and to the right, positioned above the English title.

Urban
Management in
the United States:
A Case Study of the City of Phoenix

 中国人民大学出版社

唐华 / 著

美国城市管理

以凤凰城为例



Urban
Management in
the United States:
A Case Study of the City of Phoenix

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国城市管理: 以凤凰城为例 / 唐华著.

北京: 中国人民大学出版社, 2006

ISBN 7-300-07368-9

I. 美…

II. 唐…

III. 城市管理-研究-美国

IV. F299.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 056069 号

美国城市管理

——以凤凰城为例

唐 华 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 170×228mm 16 开本

版 次 2006 年 6 月第 1 版

印 张 18.75 插页 1

印 次 2006 年 6 月第 1 次印刷

字 数 283 000

定 价 29.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



致 谢

首先，我要感谢美国亚利桑那州立大学校长迈克尔·克罗教授对我赴美进行博士后研究的帮助和指导。感谢亚利桑那州立大学科技与公共政策研究所的同仁们为我提供了很好的学术研究环境。

感谢美国凤凰城市长费尔·高登、市政经理弗兰克·费尔班克斯以及本书涉及的凤凰城政府各职能部门人员的大力支持，他们为我提供了宝贵的实习工作机会，使我得以对美国城市管理问题有了全面、系统的认识。

我还要感谢教育部国家留学基金委员会、中国驻洛杉矶领事馆教育组、成都市委市政府的领导，以及成都市科学技术局的同仁们，对我学习的鼓励、帮助与支持。

在本书的写作过程中，旅美经济学教授钱建军、公共管理学教授蓝志勇等提出了许多富有建设性的宝贵意见，在此一并致谢。

感谢中国人民大学出版社公共管理事业部主任刘晶女士、本书责任编辑朱海燕女士及所有为这本书的出版付出辛勤劳动的同志。

最后，感谢我的家人和朋友对我的支持和帮助！

唐华

2005年12月



Acknowledgments

First, I would like to thank Michael Crow, President of Arizona State University, for accepting me into the ASU Consortium for Science, Policy & Outcomes (which he founded) in order to conduct my post-doctoral research. Special thanks also go to Daniel Sarewitz, Director of the Consortium for Science, Policy & Outcomes, and members David Guston, Lori Hiding, etc.

I wish to thank Phil Gordon, Mayor of the city of Phoenix, Frank Fairbanks, City Manager of the city of Phoenix, and all government officials in different departments of the city of Phoenix, who gave me a lot of help during my internship in Phoenix.

I also wish to thank Professor Jack Qian and Professor Zhiyong Lan, who helped to cultivate my love for the study of urban management and generously shared their expertise during the writing process.

There are two others I should thank. My English teacher, Michaela Safadi, generously gave her time and expertise to help edit this book and my other writings in English. My gracious hostess, Pauline Staples, has proven to be a valuable friend and guide for me to the life in the English language and the United States.

Special thanks to the editors, Ms. Liu Jing, Ms. Zhu Haiyan, and

the other people in China Renmin University Press.

Finally, I must express my gratitude to my family for all their love, and continuous support.

Tang Hua
December 2005



序

西方城市的历史最早可追溯到 15 世纪末 16 世纪初，我国城市的历史则比这更早，甚至可追溯到春秋战国时代。但对城市的管理，特别是对现代城市的治理与规划，我国则晚了许多年。中国共产党取得政权，走的是农村包围城市的道路，对现代城市的管理和研究是在 1949 年以后才开始的。随着我国社会经济的发展，城市的现代化水平不断提高，城市管理纷繁复杂，城市管理的难度越来越大。常规的管理方法和手段已经不能适应城市发展的需要，必须对城市管理的体制、机制、组织方式、手段进行重新思考和创新。创新城市管理模式，完善城市管理水平，对提高城市的竞争力，促进城市和区域的可持续发展与社会进步，维护广大人民群众的利益，构建社会主义和谐社会，都具有重要的、广泛的和基础性的作用。我们在充分认识到这一问题的重要性和紧迫性的同时，学习和借鉴西方国家在城市管理中的先进经验和理念，不失为一种“洋为中用”的有效方法。

近年来，我国城市处于快速工业化发展时期，城市规模不断膨胀，社会问题越来越尖锐化。虽然我国城市管理者们积极坚持以现代化、国际化标准来规划、建设和管理城市，但随着城市规模的扩大，人口、交通、物流的不断增长，城市管理的新课题越来越多，一些深层次的矛盾也日渐暴露出来。解决这些矛盾和问题，必须以科学的发展观为指导，切实按照客观规律和科学原理办事。既不能急功近利，搞劳民伤财的形象工程、政绩工程，又不能按部就班，被动等待；既要重视当前管理的需要，又要考虑

长远的建设和发展；既要注重整体效益，又要兼顾局部利益；既要有紧迫感、压力感，又不能脱离实际，杀鸡取卵。

党的十六届五中全会指出：到2020年要实现“全面小康社会”的长期目标，必须坚持以科学发展观统领经济社会发展全局，促进城乡区域协调发展。全面建设小康社会的难点在农村和西部地区。要从社会主义现代化建设全局出发，统筹城乡区域发展。坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，实行工业反哺农业、城市支持农村，推进社会主义新农村建设，促进城镇化健康发展。落实区域发展总体战略，形成东中西优势互补、良性互动的区域协调发展机制。

城市是中国经济社会发展的一个载体，其功能发挥得好坏，与城市管理水平有很大的关系。中国目前正处在城市化的关键时期，城市化不仅是全面建设和谐的小康社会的关键性指标，也是推动经济持续发展的动力。自改革开放以来，我国城市建设取得了长足的发展，城市的基础设施水平不断提高，城市功能不断完善，城市环境也不断改观。然而，城市管理的“软件”与城市建设的“硬件”相比，则显得相对滞后，与国际城市管理的先进水平相比，与党中央要求“提高城市建设和管理水平”的目标，还存在着一些差距。这对城市管理的具体执行者来说，使命神圣，责任重大。

美国的凤凰城（Phoenix，也称菲尼克斯）地处美国西南部，是美国第五大都市，也是美国经济发展最快、市政管理最好的城市之一，被公认为美国快速城市化发展进程中成功实现城市科学、有效管理的典范。中国的许多城市现在同样面临着美国城市发展过程中曾经经历的诸多问题，比如经济基础薄弱，城市建设的财力、物力有限，城市人口急剧膨胀给城市的就业、住房、能源、环保和安全等各个方面带来了巨大的压力，趋于沉重的公共设施、交通负荷等压力降低了城市运行效率，等等。美国的城市建设发展得比较早，其城市化进程已趋于稳定。伴随着城市化的进程，其城市管理的模式不断发展演变，城市管理者和相关专家学者不断实践、探索，已经总结出一套适应美国城市管理的理论和方法。虽然我们不可能生搬硬套地模仿美国的模式，但有些对我们有益的方式方法，是值得我们借鉴和学习的。如美国的大都市格局、长远规划理念、社区建设管理手段、

城市电子政务方法等，都能对我们考虑未来城市发展的模式有一定的启发和触动。

2005年，我有幸被教育部国家留学基金委员会和成都市政府选送，赴美国亚利桑那州立大学和凤凰城市政府进行为期一年的博士后研究学习。期间我曾深入该市政府、大学和社区，以一个中国城市管理工作者的视角去透视美国的城市管理，并对美国城市管理的方式方法进行了一些研究和探索，最后形成此书。希望这本书能给我国的城市管理者带来一些有用的知识和有益的启迪，为我国进一步提高城市管理水平，走出一条“中国特色的现代城市管理”的新路子作出贡献。

作者

2006年元月



前言

自 19 世纪工业革命以来，城市作为经济发展的主要推动力的作用日趋明显，城市人口不断增多，规模日益扩大。据统计，1800 年，世界城市人口只占人口总数的 2%；而现在，全球近半数的人口居住在城市。联合国预测，到 2030 年，全世界 60% 以上的人口将生活在城市，其中发展中国家的城市人口将从 2000 年的 19 亿人增加到 39 亿人。

综观历史，城市化是必然趋势，城市化的最终结果是实现了现代化，世界各国都是在城市化的进程中逐步走向繁荣的。看一看发达国家劳动就业的情况：在发达国家，仅有 2%~3% 的劳动人口从事农业。制造业也是如此，在美国，从事制造业的人口一度占劳动人口的 30%~40%，现在已经下降到 16%，而且这一数字还在不断下降。现在，82% 的人口从事服务业，服务业可以创造大量就业机会，但是发展服务业的前提条件是高度城市化。因此，城市化将是社会进步、经济发展的永恒主题。

然而城市化也会带来许多问题，这给当今的城市管理者们提出了新的挑战。从文学的角度来看，城市化的过程是一个不断被人兼并、不断受到市场鞭策的过程。在 19 世纪英国作家查尔斯·狄更斯（Charles Dickens）的小说里，这个过程产生了诸多的堕落现象和众多的贫民窟，甚至让人觉得这个过程应该立即停止。但是从经济学的角度来看，城市化是人类文明不断发展的必然结果。作为城市的管理者，应该理智地看待它，尽可能地使城市化的过程更富有人性，使弱者在这个过程中多得到一些帮助，多得

到一些精神和物质上的支持。

根据世界城市化的经验和一般规律，一个国家城市化水平达到 30% 以后，将进入城市化加速时期，这也正是国家工业化和现代化的关键时期。在欧美国家，城市人口目前占总人口的 80% 左右，而在亚洲和非洲地区，目前只有 1/3 的人口居住在城市，因此 21 世纪这两个地区的城市人口增长速度将远远超过其他地区。据预测，2000—2010 年，亚洲的城市人口将增加 3.4 亿，非洲的城市人口也将增加 1 亿。联合国估计，到 2015 年，全球将有 358 个人口超过 100 万的城市，而其中 153 个将在亚洲地区。在人口超过 1 000 万的 27 个城市中，亚洲将会有 15 个。

由于广大发展中国家的经济基础薄弱，城市建设的财力、物力有限，同时也因为城市化进程相对滞后，大量的农村人口进入城市后，城市人口急剧膨胀，给城市的就业、住房、能源、环保和安全等各个方面带来了巨大的压力。越来越沉重的公共设施、交通等方面的压力降低了城市运行效率，城市发展开始出现一系列危机，如城市管理的科学性明显滞后，城市建设的雷同性日益增加，城市文化的差异性逐渐模糊等。因此，城市运营及管理问题引起了世界各国特别是发展中国家学界、政界的高度重视。城市学者们纷纷将城市规划、设计以及经济学理论与新兴的行为理论和管理科学相结合，深入研究现代城市发展中的各类现象，以期运用科学的管理理念来应对人类面临的“快速城市化”这一严峻挑战。

中国目前正处于城市化的关键时期，城市化不仅是全面建设小康社会的关键性指标，也是推动经济持续发展的动力。总体来讲，我国城市化水平还比较低，2003 年，城镇人口比重仅为 40.53%，城市化水平为 36.7%，低于世界 103 个主要国家和地区城市化中位水平 43.4%，预计到 2010 年我国城市化水平将达到 45% 左右。要实现这一目标，全国有 2 亿左右的农业人口将就地、就近或异地转化为非农业的城镇人口，这是一项极为宏大而艰巨的历史性任务。

发达国家工业化进程远远早于发展中国家，这些国家的城市化进程已趋于稳定。伴随着城市化的进程，其城市管理的模式不断发展演变，城市管理者及有关专家学者不断实践、探索，先行一步地丰富和完善城市管理理论，总结出城市管理的许多经验和教训。综观国外有关文献，美国的城

市管理学发展得比较早,其现代城市管理理论起源于20世纪50年代。美国社会学教授哈罗德·孔兹(Harold Koontz)在《城市社会学理论和方法》一书中曾将城市管理理论归纳为六大学派,即管理方法学派、管理经验学派、行为学派、社会学派、决策学派和数量学派。虽然各学派针对的重点不同,但基本上都侧重于城市政府的公共管理职能,而不仅仅局限于城市政府的经济管理职能。20世纪80年代中期以来,由于西方各国政府致力于迎接经济全球化和国际竞争的挑战,其城市政府的公共服务政策转向促进和鼓励地方经济发展的外向型策略,出现了一种新的公共管理模式,如“企业型政府”、“以市场为导向的公共行政”等。20世纪90年代初,美国学者戴维·奥斯本(David Osborne)和特德·盖布勒(Ted Gaebler)在其《重塑政府:企业家精神如何改革公营部门》(*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*)一书中,针对美国的城市管理提出了更为积极的观点:用企业家精神来重塑政府,从而将城市管理的问题提升到治理的高度。目前一些美国大学专门开设了城市管理专业,并设立城市管理学位,还成立了公共管理学会、城市管理协会这样的专业机构,以此广泛联系城市管理专业人员,推动城市管理学科的健康发展。

概括起来,美国城市管理的模式主要有三种:城市委员会制(Commission System)、市长—市议会制(Mayor-Council System)和市议会—市政经理制(Council-Manager System)。

城市委员会制管理模式,指市议会集立法与行政为一体,城市的事务完全由市议会把持,每一位市议员监督下属的一个或多个部门的行政管理情况。有时也会指定一位市议员作为市长,其实际权力和其他市议员没有区别,受到市政宪法和市议会的许多限制,不足以对市政的重大问题产生关键性的影响,因而市政管理常常在市议员之间的博弈中进行。

在市长—市议会制管理模式中,民选的市长不但是市议会——城市的最高决策机构——的负责人,也是行政执行机构的最高长官,往往控制预算部门和警察局等核心部门,可以直接任命行政部门负责人,介入和参与市政日常管理工作,拥有对市议会提案的有效否决权。由于市长是全市直选产生的,而市议员往往是市内各区的选举产生的,只有市长是唯一在形

式上代表全市公民意见的民选官员。这一模式的优点在于决策与执行相对集中在同一组领导人身上，决策执行的力度较大。其缺点是，如果政治支持不稳定，民选的政治领导人频繁更替，就会影响地方管理政策的稳定性和长期性，达不到长治久安的效果，而且，如果民选官员素质不高，也很难操作城市政府这个复杂的现代管理机器。

所谓市议会—市政经理制管理模式，其核心思想就是把城市政府看成一个类公司机构，设有董事会、监事会、经理层，进行企业化运作，城市首长像企业经理一样经营城市。市政经理制作为一种城市经营管理的有效模式，始于19世纪末期的美国。当时，美国企业开始蓬勃发展，企业制度的创新启发了人们，专业经理制度被引入城市管理，按企业管理的模式进行城市管理成为城市管理改革的方向。市政经理制模式具有以下特点：可以将城市比作一个大企业，市民相当于股民和客户，居住在某城市相当于购买了该城市企业的股票；市民向政府上缴税收，相当于花钱购买城市企业的服务；市议会相当于董事会，由全体市民选举产生，市长是议会中的一员，作为议会的代表相当于董事长；市政经理则是由议会选聘出来的专业人士担任，相当于公司的总经理；市议会主要负责城市立法和大政方针的制定，具体执行则依靠市政经理，市长代表城市这个“公司”，主要负责礼仪、外交方面的事务。

市政经理制管理模式在美国城市现代化发展进程中起到了重要的作用，是美国地方政府越来越推崇的市政管理模式。到目前为止，全美已有3000多个城市采用“市议会—市政经理制”管理模式。在195个大、中型城市中，有106个已经采用了“市议会—市政经理制”的组织形式。在这些城市里，居民像城市公司的股东，采取用“脚”投票的办法，哪个城市税制好、基础设施完善、生活质量高就向哪个城市“移民”，迫使各个城市拼命发展高水准的公共设施，提高服务水平，从而也通过竞争促使美国成为以最低成本建成最发达的公共基础设施，提供最人性化的公共服务产品的国家之一。

实践证明，在美国行政改革的大潮中，采用市政经理制的城市总是领先一步。它们采用先进的企业管理理念，建立以市民为导向的服务体系，在行政机构中引入竞争机制，在市政管理领域应用现代科学技术和

段，在城市管理的诸多方面取得了突破性的进展。美国亚利桑那州的首府凤凰城就是这样一个典型的案例。1993年9月，凤凰城与新西兰的克里斯乔治市共同被德国贝塔斯曼基金会（The Bertelsmann Foundation）授予“世界城市管理最佳奖”的荣誉称号。

凤凰城是美国的第五大城市，也是美国西南部最大的都市，它与周边十几个卫星城相连，形成有350万城市人口、面积约38000平方公里的大都市区。这里终年干旱少雨，昼夜温差很大，是典型的沙漠性气候。然而这里的建设者们却在沙漠腹地奇迹般地建造起了一片绿树成荫、芳草遍地的绿洲。

凤凰城是近年来全美经济发展最快的大城市之一，被公认为美国城市化发展的典范。2004年凤凰城大都市区GDP达1400亿美元，列全美第五位。近20年来，凤凰城迅速从过去的以农业为主业的小城，发展成为电子工业、航空工业、半导体产业、生物产业的重镇，享有“沙漠硅谷”的美誉，拥有许多世界五百强企业，是著名半导体公司英特尔、摩托罗拉、微芯（Microchip）和著名的航空制造公司霍尼韦尔（Honeywell）、波音等的重要生产基地或总部。2005年7月25日，世界最大的芯片生产厂商英特尔公司在对多个城市 and 地区（包括硅谷、波士顿、达拉斯等）进行考察后，宣布投资30亿美元在凤凰城新建一座300毫米晶圆制造厂。面对众多的城市，英特尔偏偏对凤凰城情有独钟，再次充分证明了凤凰城的独特魅力。

在最近的10年里，以凤凰城为核心的大都市区人口增长迅速，人口增长率超过30%。在这一过程中，凤凰城同样面临着许多快速扩张的大城市所面临的压力，如就业、能源、交通、环境、城市犯罪、土地需求等问题。但是，凤凰城的管理者们成功地处理了这些在城市发展过程中不可避免的问题，不断提高自身的行政效率和公共服务水平，大到城市总体规划和社区服务系统，小到有限水资源利用和垃圾回收处理等，各项工作都开展得井井有条，卓有成效。

凤凰城高效运转的管理经验在美国市政管理的同仁中是有口皆碑的。在凤凰城的马路上很难看到路坑，一旦有路坑被发现，政府会立即派人填平。如果市民看到墙上有涂鸦现象，可以打热线电话，接到电话后，政府

也会立即派人清理。这叫“零容忍度”，即绝不容忍任何不良现象。这种高要求，使得凤凰城的政府职员不断寻求创新的途径，以高效地解决各种复杂的问题。他们提出了实现“24 小时无缝服务”的口号，同时采取分权式的管理方法，鼓励职员参与决策中去，出主意、想办法，谁的工作有创新，有效益，出成绩，就奖励谁，政府职员对工作环境的满意度高达 97%。

在凤凰城的管理系统中，处处体现着大众参与意识。为了向公众提供上乘的服务，政府职员们经常深入社区，与市民交谈，让他们对政府的工作提出改进意见，甚至把市民请到市政府共同商谈如何更好地管理城市。多年来，凤凰城的居民对市政工作的满意率不断提高，从 1991 年的 79% 到近年来的接近 90%。让市民直接参与市政工作和社会活动，是凤凰城成功的关键。全美公民协会四次在年度总评中评选凤凰城为公民参与度最高的城市。2000 年，设在美国雪城大学麦克斯韦尔公民与公共事务学院的全美政府业绩评估研究小组在认真研究和比较了美国 35 个大城市的财政、负债率、人力资源、电子政务、综合市政效益等指标后，评定凤凰城为管理最好的城市，是唯一一个总分为 A 级的城市。

凤凰城快速的应急反应机制、市民至上的服务管理理念、层出不穷的管理方法创新，使其成为美国其他城市模仿和学习的榜样。其实施近三十年之久的“管理条件下的竞争政府”的方法，通过奥斯本和盖布勒在《重塑政府：企业家精神如何改革公营部门》一书中的推介，成为美国前总统比尔·克林顿执政时代“重塑政府”改革的一项重要指南，是近年来美国各地方政府市政服务改革措施中的一条经典性经验。

本书共分十章，通过作者的细致观察与亲身实践，以作者对凤凰城高层官员的走访和与社区居民的接触以及大量的文献资料分析为基础，以凤凰城为例对美国的城市管理进行了比较系统的研究。对解决我国当前城市化进程中面临的一系列问题具有一定的借鉴意义。



简目

第一章 美国行政体制及城市概述	1
第一节 美国行政区划及各级政府设置	4
第二节 美国城市化进程及发展趋势	11
第三节 美国城市—大都市区—城市群格局	15
第四节 沙漠上的凤凰：PHOENIX	21
 第二章 市议会—市政经理制：市政管理模式	26
第一节 美国市政经理制历史沿革	27
第二节 市长及市议会	33
第三节 市政经理及管理机构	36
第四节 市议会决策过程	40
第五节 市政府人事及工资管理	44
 第三章 有效监督，高度透明：城市财政预算管理	52
第一节 美国各级政府间财政关系	52
第二节 市政府财政收入	54
第三节 市政府财政支出	58
第四节 市政府预算制定过程	59
第五节 市政债券运作体系	63

第四章 公众参与, 明智发展: 城市规划管理	68
第一节 美国城市规划管理特征	68
第二节 城市规划法规体系	72
第三节 城市规划管理体系	77
第四节 城市规划发展潮流	79
第五章 扬长补短, 构筑特色: 城市经济发展策略与管理	84
第一节 美国政府干预经济的方式	84
第二节 招商引资, 实现经济跨越	89
第三节 发掘特色, 提升服务产业	98
第四节 补短扬长, 促进旅游经济	107
第五节 助小扶弱, 创造就业机会	114
第六节 振兴城市中心区, 增添发展后劲	121
第六章 绘制明天, 蓄势后天: 城市科技发展策略与管理	125
第一节 美国科技政策发展的历史与现状	125
第二节 发展高技术制造业, 奠定工业基础	139
第三节 投资义务教育, 培育科技与人力资源	143
第四节 促进校地合作, 加速技术成果转化	154
第五节 瞄准生物技术, 引领知识经济未来	158
第六节 绘制科学蓝图, 谋求快速城市化发展	161
第七章 建设家园, 服务社会: 城市社区建设、服务与管理	165
第一节 美国社区建设与发展历程	165
第二节 社区组织管理体系	169
第三节 社区服务内容及方式	174
第四节 社区环境与治安管理	179
第五节 社区教育及青少年培养	184
第六节 社区精神与文化建设	187