

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

经典教材系列

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

“十五”、“十一五”、“十二五”国家重点图书出版规划项目

城市管理学： 美国视角 (第六版)

戴维·R·摩根 (David R. Morgan)

[美] 罗伯特·E·英格兰 (Robert E. England) 著

约翰·P·佩利塞罗 (John P. Pelissero)

杨宏山 陈建国 译

杨宏山 校

Managing
Urban America
(Sixth Edition)

中国人民大学出版社

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

公共行政与公共管理经典译丛

经典教材系列

Public Administration and Public Management Classics

城市管理学： 美国视角（第六版）

戴维·R·摩根 (David R. Morgan)
[美] 罗伯特·E·英格兰 (Robert E. England) 著
约翰·P·佩利塞罗 (John P. Pellissaro)

杨宏山 陈建国 译
杨宏山 校

(Sixth Edition)

Managing
Urban America

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理学：美国视角（第六版）/[美] 摩根等著；杨宏山，陈建国译. —北京：中国人民大学出版社，2011. 9

（公共行政与公共管理经典译丛·经典教材系列）

ISBN 978-7-300-14228-9

I. ①城… II. ①摩…②杨…③陈… III. ①城市管理-研究-美国-教材 IV. ①F299.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2011）第 189910 号

公共行政与公共管理经典译丛

经典教材系列

城市管理学：美国视角（第六版）

戴维·R·摩根 (David R. Morgan)

[美] 罗伯特·E·英格兰 (Robert E. England) 著

约翰·P·佩利塞罗 (John P. Pelissero)

杨宏山 陈建国 译

杨宏山 校

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)

010-62511398 (质管部)

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 北京东君印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

版 次 2011 年 10 月第 1 版

印 张 21 插页 2

印 次 2011 年 10 月第 1 次印刷

字 数 450 000

定 价 49.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于 20 世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为六个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。（2）公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及到如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。（3）政府治理与改革系列。自 20 世纪 80 年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。（4）学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，

如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

(5) 案例系列。本系列精心选择了公共管理各领域，如公共部门人力资源管理、组织发展、非营利组织管理等领域的案例教材，旨在为国内公共管理学科的案例教学提供参考。

(6) 学术经典系列。本系列所选图书包括伍德罗·威尔逊、弗兰克·约翰逊·古德诺、伦纳德·怀特、赫伯特·A·西蒙、查尔斯·E·林德布鲁姆等人的代表作，这些著作在公共行政学的发展历程中有着极其重要的影响，可以称得上是公共行政学发展的风向标。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔（Robert Dahl）在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或立即应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于1999年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会



变迁、挑战与城市治理

城市治理，让生活更美好

城市是人类文明的结晶。1800年，全球仅有2%的人口居住在城市；2000年，世界上约有50%的人口在城市居住。到2010年，全球城市人口约占总人口的55%。城市兼收并蓄、包罗万象、不断更新，已经成为现代社会人们生活和工作的主要场域。城市与乡村的区别，不仅表现为人口稠密、工商业发达，更体现为城市具有更好的公共服务体系。中国2010年上海世界博览会以“城市，让生活更美好”为主题。城市之所以能让生活更美好，并不是由于高楼大厦林立，也不是由于人口密集、经济发达，而是因为城市能够提供更多、更好、平均成本更低的公共服务体系。

联合国人居署《伊斯坦布尔人居宣言》中强调：“我们的城市必须成为人类能够过上有尊严的，健康、安全、幸福和充满希望的美满生活的地方。”^①在快速发展的今天，城市生活越来越面临着一系列挑战：高集聚、高密度的城市运作模式难免会引发空间冲突、社会冲突、文化冲突、利益矛盾、资源短缺和环境污染

^① 《伊斯坦布尔人居宣言》，1996年6月14日。

染。如果不进行前瞻性治理和控制，若不提升公共服务水平，快速和无序的城市扩展会加剧这些矛盾，最终侵蚀城市的活力、品质和宜居性。

作为地方治理的一个重要领域，城市治理涉及千家万户，它与人们享有的公共服务水平、宜居程度和幸福指数密切相关。城市治理不仅是物质空间的规划与管理，更是在广阔的社会文化背景下对公共服务供给的规划与管理。人们来到城市是为了生活，人们居住在城市是为了生活得更加美好。在既定的资源和制度约束条件下，如何更有效地提供公共产品和公共服务，这是城市治理面临的一项挑战性任务。

新时代与城市管理变革

自20世纪70年代末以来，经济滞胀、财政危机、信任危机和全球化的挑战，在全世界范围内掀起了汹涌澎湃的行政改革浪潮。城市管理也不例外，当代城市治理既是对过去的城市管理实践进行检讨和反思的过程，同时也是对新时代、新环境的自觉适应过程。20世纪70年代末以来，由于经济状况不佳，美国联邦政府对城市的财政补助明显减少，城市财政充盈的好日子一去不复返，大多数城市都面临着艰难的预算抉择。市民期待更多的公共服务，却不愿意增加税收。城市政府不得不“少花钱，多办事”。此外，市政管理还必须应对人口迁移、社会变迁、少数族裔及贫困问题带来的挑战。

《城市管理学：美国视角》（第六版）是一本具有广泛影响力的公共管理类教材，全美上百所大学的课堂都在使用该教材。本书作者长期致力于城市管理研究，不仅如此，本书还展现了美国学界在该领域的丰富研究成果和学术观点。用出版者的话来讲，本书在同类教材中占据“支配性”地位。本书第六版除延续自1979年第一版以来的基本主题之外，还对当前城市管理者面临的新挑战给予了特别关注。由于联邦和州削减了对城市的财政补助，城市必须“自谋生计”（fend-for-yourself）。为应对财政困境以及经济全球化、新技术应用等新挑战，城市领导者必须理解社区价值、制度惰性、政治环境和领导力资源。

《城市管理学：美国视角》（第六版）从地方政府管理的视角，分析了美国城市管理的环境变迁，系统地概述了美国城市的治理结构、政策过程、冲突管理、服务供给、内部管理及未来发展。本书分为四个部分：美国城市管理环境、现代城市的冲突管理与物品（服务）供给、内部管理过程以及城市的未来。

本书在对美国城市变迁的历程和原因进行分析的基础上，较为详尽地展现了重塑政府和新公共管理模型对美国城市管理的实际影响。作为对财政危机的务实回应，戴维·奥斯本和特德·盖布勒提出“重塑政府”（reinventing government, REGO）这一概念以后，迅速引起广泛反响。重塑政府的基本主题是“多掌舵少划桨”（steer more and row less），它为地方官员化解财政危机、削减开支和提升生产力提供了一系列“药方”。^① 作为对“重塑政府”的学术回应，一种新的公共行政

^① David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Mass.: Addison-Wesley, 1992.

理论即“新公共管理”(new public management, NPM)模型开始流行起来,它基于市场经济和公共选择理论,主张在公共服务供给中最大化地引入市场机制。本书的很多章节都提及“重塑政府”和“新公共管理”这两个概念。摩根、英格兰和佩利塞罗指出,重塑政府和新公共管理已经成为城市管理无可回避的现实选择,在当前和可预见的将来,重塑政府和新公共管理对城市管理具有重要影响。

本书作者也分析了重塑政府和新公共管理存在的问题:它们没有充分解释政府的角色和目标,贬低和限制了公务员的作用;政府建立于法治基础之上,而非市场法则基础之上;市民不是顾客,公民拥有公共服务;重塑政府和新公共管理凸显了执行部门的权力,忽略了市民在政策制定中的角色、不同群体间的讨价还价和妥协以及美国政治的制度环境。

通过检视学术界对于重塑政府和新公共管理模型的批评性观点,本书也展现并介绍了登哈特的新公共服务模型,即认为政府不该像企业那样运作,它应该实行民主化运作。本书的基本结论是,重塑政府/新公共管理模型、旧公共行政模型、新公共服务模型分别具有各自的适用性,在城市管理中都有一席之地,城市管理没有“最优模式”,不同的管理工具适用于不同的时间、地点和情境。^①

本书的特色

本书的特色主要表现在五个方面:

第一,本书系统地分析了美国城市治理的政治环境。美国城市管理置身于联邦主义的政治架构和“碎片化”的地方治理结构之中,它使府际关系成为城市管理绕不开的重要议题之一,城市治理必须正视并处理复杂的府际关系问题。本书较为详尽地分析了美国府际关系及联邦、州对城市援助的变迁,城市政府的回应,大都市地区地方政府间关系的演进和发展。

第二,本书全景式地展现了美国的城市改革运动和城市治理结构。美国城市改革运动是“进步时代”(the Progressive Era, 19世纪80年代晚期—20世纪20年代)的产物,当时城市腐败、社会矛盾都相当严重,各种进步力量汇集形成了进步主义改革运动,它对20世纪的城市政治结构具有重要影响。本书还详细探讨了市长—议会制和议会—经理制这两类城市政府形式的治理结构和优缺点,市长—议会制又可以分为强市长制和弱市长制。本书还介绍了美国城市的选举类型、选举系统、司法和立法干预、创议权、公决权、罢免权、家乡自治等制度安排,强调了市民参与及对地方性服务和设施拥有控制权的重要性。

第三,本书揭示了城市政策制定过程中多元主体各自的角色及互动。本书从政策过程的视角,剖析了市长、城市经理、市议会在政策制定中的作用,以及市长与城市经理、市议会与城市经理之间的互动,并分析了行政系统、市民、政党和利益集团对城市管理的影响。本书还概述了城市规划与发展、城市决策模型、主要决策

^① David R. Morgan, Robert E. England, John P. Pelissero, *Managing urban America*, 6th ed., Washington, D. C.: CQ Press, 2007, p. 325.

工具、项目分析过程和城市服务供给。

第四，本书系统地分析了城市政府的内部管理过程。本书分别从管理理论与方法、人力资源、财政和预算的视角，展示了美国城市政府的内部管理和过程，并就一些热点和敏感议题进行了专门探讨。

第五，本书在文中穿插有很多图、表和案例分析。本书提供了很多易于阅读、易于理解、易于接受的图、表和案例分析，作者对引用的文献进行了处理，形成了浓缩、精干的阅读材料，这些材料与相关理论具有联系性，便于读者更好地理解书中的内容。

中国城市化与城市治理

当前，中国正处于城市化快速发展时期，它造就了世界城市发展史上规模最大的城市扩展运动，同时也给城市管理带来了严峻挑战。据统计，自2001年以来，中国城市建设每年征用土地都在1000平方公里以上。快速城市化给城市带来了前所未有的发展机遇，它推动经济快速发展、城市人口和空间规模快速扩张、财政收入高速增长。同时，快速城市化也带来了“城市病”，大中城市普遍存在交通拥堵、房价飙升、暴力拆迁、贫富悬殊、环境污染等问题，一些市民尤其是外来人口不得不经受“住房难”、“上学难”、“看病难”、“出行难”之煎熬。如何既把握发展机遇，又保障民生需求，不断提升公共服务水平，让人们切身感到城市生活更美好、城市环境更宜居，这对城市治理提出了严峻挑战。

中国城市化过程中出现的各种挑战和问题，其根源在于我们没能很好地处理效率与公平、经济发展与城市服务、人与自然的关系，一些领域甚至出现了失谐现象。中国和美国的城市发展处于不同阶段，城市治理的政治环境和政府形式也不相同，但美国城市管理这种从残酷的现实出发、注重因应环境变化和现实挑战推动治理变革、注重从多元利益视角对冲突进行管理的治理实践，都很值得我们学习和借鉴。不仅如此，美国城市管理的各种方法、手段和技术工具，也都可以为我们所用。

我们相信并期待，《城市管理学：美国视角》（第六版）一书的翻译出版，对于推进中国城市管理进步会有所裨益！

杨宏山

2010年12月1日
于中国人民大学求是楼

献给我的妻子卡罗琳·斯托特·摩根教授，她的幽默、体贴和支持一直激励着我的学术生涯。

——戴维·R·摩根

献给我的爱妻迪安·R·英格兰，31年来她一直支持我的研究，以及爱子埃里克·R·英格兰，在本书从第五版到第六版期间，他也从小男孩长大成人。

——罗伯特·E·英格兰

献给我的孩子卡罗琳·佩利塞罗和史蒂文·佩利塞罗，作为生活在大城市的年轻人，他们的自信、独立令我骄傲。

——约翰·P·佩利塞罗



时间过得真快！从《城市管理学：美国视角》第一版出版发行到现在，转眼已经 27 年了。在第六版中，我们看到，20 世纪 70 年代末城市面临的很多问题，在 21 世纪仍困扰着市政官员们。财政紧张、事多钱少、生产力提升、私有化和经济发展仍是城市管理话语中的核心术语。正如古老的谚语所说：事物总是万变不离其宗。

从本书第四版开始，我的学生罗伯特·E·英格兰作为作者加入。写作第六版时，我的另一个学生约翰·P·佩利塞罗也加入了写作团队。我们很高兴约翰抽出时间与我们一起工作。出版社的编辑人员给予很多支持，编辑和出版工作效率很高、进展顺利，令我们感到十分欣慰。

本书第六版立足于过去版本，同时做了一些重大修订。我们合并了好几章的内容。第五版的导论和第 1 章被合并为开篇之章“21 世纪的美国城市管理”，我们还更新了影响美国城市管理的财政、社会和人口统计发展趋势等内容。第五版增加了关于联邦主义和政府间关系的讨论，第六版重写了这一部分，并将其扩展成为独立的第 2 章。第 5 章（城市规划与发展）恢复了第一版和第二版有关城市规划的内容，同时把第五版第 5 章关于经济发展的内容合并过来，并更新了部分内容。第五版的第 4 章（决策）和第 5 章（分析）被合并成为新版的第 6 章（决策与分析）。第五版的“促进生产力”和“服务供给”两章被整合成为新版的第



7 章。

本书致力于为读者提供关于城市管理的综合性概要，包括城市管理环境、政治结构、服务供给、组织理论和管理过程。就我们所知，尽管学生可接触到大量优秀的城市政治/行政类教材，但还没有一本同类教材能够像本书一样为学生提供广泛的管理文献。本书有多个版本，其论题一直没变：一个人可以成为优秀的管理者，但在城市管理领域却可能面临失败。缺少对城市行政“政治性”的充分理解，城市领导者注定就像用只破桶来打水一样。

本书不仅可以作为本科生和研究生课程的教材，也可以作为介绍行政管理课程的基本材料。本书将关注的重心和大量案例从联邦层面转移到地方层面，而这恰是大多数政府赖以存在的场域。实际上，本书的标题也可以称作“地方行政管理”。

与之前各版本一样，第六版广泛运用案例研究——政策与实践专栏——帮助学生在理论与实践之间建立联系。第六版的新内容在于，它增加了若干个“电子政务”案例，显示了技术和互联网显著改变了城市管理的特性。我们发现，对于学生尤其是本科生而言，案例研究为了解城市管理的真实状况提供了非常有用的桥梁。阅读大量案例也为我们提供了丰富的实践积累。

我们要特别感谢很多人，他们协助了本书和之前各版本的写作。本书经由六次出版，这个感谢的名单已经越来越长，这里我们谨向曾经作出慷慨奉献的所有人道一声“谢谢”。对于第六版，我们花了很长时间用于修订，我们需要特别感谢责任编辑 Charisse Kiino，她对我们永不言弃。我们不断告诉她有关章节即将完成，并最终提交了新的书稿。我们的前任编辑和朋友，英国皇家国际事务研究所（Chatham House）的 Katharine Miller，也为本书的最新出版作出了重要贡献。CQ 出版社的 Dwain Smith 在争取很难获得的许可权上做了大量努力，出版负责人 Kerry Kern 提供的服务也令我们钦佩。感谢 Joe Fortier 和 Julia Petrakis 在校对和索引方面提供的专门支持。我们也要感谢洛约拉大学（Loyola University，芝加哥校区）研究生 Andrew Barbeau 和 Kali Wright 所做的政策和实践案例研究。

戴维·R·摩根
罗伯特·E·英格兰
约翰·P·佩利塞罗



第 1 部分 城市管理环境

第 1 章	21 世纪的美国城市管理	3
1.1	导言：美国城市的演进与变迁	3
1.2	美国城市变迁的历程和原因	4
1.3	城市如何提升管理能力	10
1.4	系统分析与地方政策制定	14
1.5	不满足于良好的管理	22
1.6	本书安排	24
	推荐阅读	26
	注释	26
第 2 章	城市与府际关系体系	31
2.1	联邦主义	32
2.2	府际关系	34
	本章小结	52
	推荐阅读	53
	注释	53

第3章 城市政治结构	58
3.1 改革运动	58
3.2 城市政府的类型	64
3.3 选举类型	70
3.4 选举系统	71
3.5 家乡自治和城市的法律地位	74
本章小结	75
推荐阅读	75
注释	76

第2部分 现代城市的冲突管理与物品（服务）供给

第4章 城市政策制定	83
4.1 城市政策的本质	83
4.2 行政长官	90
4.3 城市议会	98
4.4 官僚系统与政策	104
4.5 市民对城市管理的影响	106
本章小结	109
推荐阅读	109
注释	110
第5章 城市规划与发展	115
5.1 城市规划的本质	115
5.2 政治环境中的规划	118
5.3 规划行为	121
5.4 城市经济发展	128
5.5 组织和管理经济发展	134
5.6 城市发展的政治考量	136
本章小结	138
推荐阅读	139
注释	139
第6章 决策与分析	143
6.1 决策的路径	143
6.2 决策工具	151
6.3 项目分析和决策的其他系统路径	154
本章小结	168
推荐阅读	169

注释	169
第7章 城市服务供给	174
7.1 服务供给的目标	175
7.2 测量城市服务的效率和效果	177
7.3 服务公平：一个政治目标？	186
7.4 服务供给的回应性	187
7.5 替代性服务供给	190
7.6 实施和评估城市项目	195
7.7 市民调查	199
本章小结	201
推荐阅读	202
注释	202

第3部分 内部管理过程

第8章 管理过程：理论和实践	209
8.1 作为开放系统的组织	210
8.2 领导	217
8.3 结果管理：重塑政府和新公共管理	222
8.4 城市采用管理新技术可能遭遇的潜在问题	233
本章小结	234
推荐阅读	235
注释	235
第9章 人力资源管理	239
9.1 组织人事职能	240
9.2 人力资源管理职能	241
9.3 人力资源管理中的问题	249
9.4 劳方—管理方关系	256
本章小结	262
推荐阅读	263
注释	263
第10章 财政和预算	269
10.1 收入筹集	270
10.2 支出	277
10.3 预算	279
10.4 管理城市财政	288
本章小结	291



推荐阅读.....	291
注释.....	292

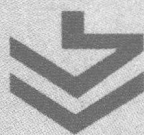
第4部分 城市的未来

第11章 管理城市未来.....	297
11.1 持续财政危机时代的管理和领导.....	298
推荐阅读.....	309
注释.....	310
译后记.....	313
索引*	315

* 请参见 <http://www.crup.com.cn/gggl>。

第1部分

城市管理环境



- 第1章 21 世纪的美国城市管理
- 第2章 城市与府际关系体系
- 第3章 城市政治结构