学校的理想装备
电子图书·学校专集
校园网上的最佳资源
美国地方政府的管理实践中的公共行政
BOOK
内部资料 非卖品

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）。他的研统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（JackP.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（PaulR.Dommel）克利夫兰州立大学的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(KenllethL.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（ClaireL.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（EdwardW.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城市和地区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 年以来他在全国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（KeithP.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（RaymondJ.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（HerbertJ.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（JamesD.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（NikeF.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（MickaelW.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（PhllipD.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和主任。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（CharlesA.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。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（A1anC.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、项日及预算方面有广博的经验。作为一位土木工程师（米歇根技术大学，1966 年），他是米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。”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日的增加——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%。人曰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 年前伺一年龄组的人相比，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	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,拿索一索福克	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）	密苏里州一伊利诺斯州,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	1980 — 1990 年变化所占百分比
15	（12）	马里兰州，巴尔的摩	2，352	2，199	153	6.9
16	（16）	加州，阿纳海姆一圣安娜	2，294	1，933	361	18.7
17	（24）	加州，里弗塞德一圣贝纳尼诺	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，但帕一圣彼得斯堡	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。

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”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，即私人城市和分化的问题。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他说成是“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。

定义

公共行政②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的市民提供公共“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，也不同干警官或福利工作者“第一线”的工作③。

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”④。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⑤。

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⑥。

公共行政的环境：重申我门的理论

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⑦。

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⑧。

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⑨

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⑩。

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。市内有轨电车的路线，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的“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和 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的政治中心。

总之，以领袖为首的政治为私人城市提供了良好的服务一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一市行政官制的城市），《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，议会一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一市行政官制度。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。

大多数其他市政机构都对选举方式进行了改革，制定了文职人员的必备条件。政府核心部门的所有职位都有技术专长方面的规定，申请进入政府部门的人一般要求具备相应的专业证书。然而，在许多城市，这些要求往往没有得到严格地执行。即使不采用任意授职权，受雇者的政治态度也仍然影响着政府的录用。在流行的议会一市行政官制度中，议会具有决策的职能。市行政官要根据议会的意愿办事，实际上是议会的“帮手”(21)，他对公民没有直接的责任。戴维·摩尔根就像一位现代的阿蒙·卡特，这位城市管理研究者提出：

“议会一市行政官制的主要特征是像管理企业那样去管理市政机构，最大限度地发挥政府雇员的效率和技术专长。事实上，许多地方的政府行政官都得到了企业集团的支持，这些企业也许会凭借自身的能力来帮助政府节省纳税人的钱”(22)。

在 20 世纪的下半叶，“领袖城市”已经变成了“公司城市”。政府管理及公共行政的正式程度取代了高度个人化的地方政府机构的不规范的管理。20 世纪初的企业改革者按照新的公司组织对地方管理的重建所取得的胜利，为 20 世纪地方公共行政的发展创造了环境。

地方政府及其所需的大量专业行政官员、职业文职人员和“公共行政专家”并不是偶然发展起来的；它也不是某种看不见的历史之手创造的。确切地说，地方公共行政是不断调整城市政治基础结构的产物；这种调整是为了服务于不断变化的城市经济，也就是说即使不是为了最大限度地提高也是为了维护私人城市中的经济势力的作用(23)。

理解私人城市中的公共行政

公共机构：从环境到组织

不管人们对私人城市和后来的公司城市的政治组织有何偏见，在 20 世纪的多半时间内，人们把公共行政看作是公共管理的一种形式上“中立”的实践。研究公共行政的学者中几乎没有什么人关注过地方政府管理的社会经济环境；他们假定，城市环境对地方管理没有什么影响。只是后来的公共行政学者（研究者）和公共行政官员（实践者）才开始认为公共机构，即实施公共行政的地方是受城市环境影响的——甚至可以视为城市环境的产物。事实上，把这种“中立性”归于公共行政的做法，在某种程度上是利己主义的改革思想的副产品，利己主义的改革思想确信公司的经济首要性和科学的可靠性。正如我们在本章开头所指出的，公共行政是在私人城市的环境中诞生的，现在又融入公司城市之中。

我们现在的论述要从公共行政的城市环境转向公共行政的组织行为。我们要采用组织理论来认识公共行政的实践。组织理论主要研究组织为什么要按它们所采用的方式进行运作(24)。组织内和组织外的组织者的作用和责任都要加以阐明。由于人们不能真实地看待公共组织，因此产生了关于公共机构，尤其是地方公共机构的持久神话(25)。然而，这些神话对公共机构的作用既有夸大又有低估。除非我们能够正视这些神话，不然它们将继续妨碍人们对公共行政的认识，继续忽视私人城市即公司城市中的公共行政的许多职能所面对的政治经济现实。

消除神话：公共机构不是神话所说的那样

神话 1：一切组织都是官僚体制的。在美国的政治中，官僚体制具有普遍性是最为突出的一种神话。许多不同派别的政治家发现，反对“官僚体制”

在政治上是有利可图的(26)。人们把官僚体制描绘成强大的和有力的，但又为官僚作风所束缚。具有讽刺意味的是，反官僚主义者往往既认为官僚体制是强有力的，比如电影中关于中央情报局的作用的描述，同时又认为官僚体制是无能的，其他组织很容易做到的事情，它都做不到。这个矛盾的产生一方面是由于误解了官僚体制这个概念,另一方面是由于美国人还不能接受‘ 行政城市 ”，也就是还不习惯于城市的公司背景。

表 1.1 官僚体制的特征

1.公务与个人无关，而是从属于组织的权威；
2.官职实行明确的等级制：
3.每个职位有着明确的权限范围；
4.官员同政府资产的所有者是分离的；
5.官员要服从严格的组织纪律，要服从公职行为规范方面的管理。

资料来源：摘自罗伯特·丹哈特的《组织理论中的重大问题》。该文载于由杰克·拉宾，W.巴特里·希尔德雷斯和盖尔德·J.米勒主编的《公共行政手册》,纽约,马塞尔·德克尔出版公司 1989 年版,第 110 页。经马塞尔·德克尔公司的允许使用了这一资料。

马克斯·韦伯是最先在现代意义上使用官僚体制这一概念的研究者，他在研究不同文化中的“ 行政国家 ”时提出了一种组织的“ 理想形式 ”。理想形式还不是一个规范的合乎需要的目标，而是他用来评价每种文化的不同组织体制的尺度。他在评价不同组织体制时发现，官僚体制是“ 最合理的组织形式 ”，它在管理技术上比传统的体制或者领袖魅力型的组织更加有效。在表 1.1.中，我们概括了韦伯用来评价合理性组织的几个标准。

韦伯发现，在各种文化中，大多数的组织体制都不符合他所提出的理想形式。只是到了 20 世纪初，西欧和美国的公共及私人的组织体制才逐渐接近基于法理统治的理想形式。然而，即使是这些组织也还没有达到官僚体制所要求的条件。有些组织还不是靠法理权威进行治理而是根据传统来治理的，如教会和慈善机构。有些组织则是靠科学原则进行治理的，如大学或医院。

总之，并不是所有的组织都达到了官僚体制的合理性要求的。即使是那些官僚化的组织，在其结构和方法上也同官僚体制有相当的差距。只要对城市的公共机构进行认真的考察，就会发现这种差距。然而，要进行这种考察还有待于所有神话的消除。

神话 2：一切组织都是相同的。这个神话实际上是第一个神话的必然结果，也就是说，如果一切组织都是官僚体制的，那么各级组织就不存在差别了。如果这一说法是正确的，一个人从一级组织转到另一级组织就只是意味着其职责的改变，而不是工作内容的改变了。这表明晋升到上一级组织，只是要做更多的同样工作，仅此而已。也就是说，除了上级组织的成员的职责更为广泛和具有相应的权力之外，上级组织和下级组织是完全一样的。

在 20 世纪的大多数时间内，人事制度就滋生了这种简单的观点。工资同职务相联系，而不管这个职务所在的组织级别，即不是在较高一级的组织就付给较高的工资。较高的职务才有较高的报酬，因为职责扩大了，但不是因为高职务与低职务有什么质的不同。在政府部门，文官制就是这样设计出来的。一个人的晋升，要根据对他担负更大责任应具备的知识的测试来决定。

增加工资的主要依据是在等级制中的提升，而不是工作资历或业务熟练程度。

同这个神话相反，各级政府组织并不是相同的。詹姆士·汤普森在 1967 年提出的组织理论中对此有一个很好的论述，他划分了三个不同职能的等级：制度的，管理的和技术的(27)。每一级组织的活动在内容上是明显不同的；也就是说，等级制中的最高一级里的人员，其职能完全不同于技术这个最低一级组织里的人员的职能。制度一级的组织成员负责确定公共机构的任务，将不断变化的城市环境的要求变成组织过程的具体步骤。最低的技术一级的公共组织，是直接为当事人的需要服务的，它将公共机构的任务变成具体的成果。组织的中间一级是管理的领域，在这里，公共机构的任务被划归到各个不同的组织部门。这一级的管理者一方面要对制度一级确定的任务作出反应，另一方面又要制定技术的效率规则和提出协调一致的公务要求。

一方面是神话的流行，另一方面是各级组织活动之间所存在的职能差别这一现实，说明了彼得原则的正确性(28)，该原则精辟地指出人们往往都会升到他们所“力不胜任”的组织级别中去。彼得指出，甚至在今天，组织中的大多数成员都乐意无视“组织的现实”，不断寻求更高的职位。寻求组织上的晋升包含了这样一个假定，即所有各级组织是没有差别的。具有讽刺意味的是，组织上的晋升往往也是按神话运作的，使那些有权的人依据完全不同的下一级部门的人的成就进行提拔。这样，基本上出于错误的理由而把人们安排到新的权力岗位上去。正如彼得所说，结果是得到晋升的人不能实现新职位的职责——他们已经达到他们力不胜任的级别。

神话 3：一切组织都有着相同的环境。组织实践中的第三个神话假定，所有的组织都有一个同样的环境。所有的政府组织毕竟都处于一个联邦体系之中，在国家一级，政府组织要向总统和国会负责；在州一级，政府组织要向州长和州立法机关负责等等；同样，在一个城市范围内，只有一个议会，一个市行政官或者市长以及诸如此类的规定。

从抽象的组织理论上看，这个神话是符合实际的，即每个公共机构都是一个特定的政治制度的组成部分。然而，总的制度与公共机构的日常活动并没有什么实质性的关系。事实上，一个地方组织要有效地发挥其作用，通常同它能否无视州政府的一般的灵丹妙药而采取实际的行动有着直接的关系(29)。有效率的公共机构是能够对具体城市环境中的个人、团体和组织这样一些具体参与者作出反应的政府部门。从理论角度说，每个公共组织都有自己特定的“工作环境”(30)。所以，只有弄清了公共管理的外部环境和内部业务之后，才能认识和理解公共管理。过去，公共行政学只研究公共营理的内部业务而忽略了私人城市的社会、经济和政治环境的重要性。

神话消除之后的公共机构

公共机构和公共活动。正如上面所说，公共机构有三个不同的层次：制度的，管理的和技术的。在每一级，组织都要对其他各级组织以及城市环境作出不同的反映。图 1.1.就是我们对公共机构的职能构成及其环境所作的解释。{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900030_0016_1.bmp}

最高一级的公共组织是制度一级的。公共组织的任务和基本政策就是在这个层次上决定的。无论是通过政治的任命还是通过公务员考试而得以上任的行政官员，都会发现自己处于机构内外的各种力量的包围之中，这些力量通常是反对机构的基本宗旨的。

戴维·特鲁曼从多元角度研究政治活动的名著《政府的作用》(31)，从公共组织高级官员的角度，即从制度一级官员的角度揭示了这一级机构的表现。在题为“行政官员的严峻考验”一章中，他描绘了围绕着政策制定和实施而开展的令人头晕目眩的政治活动。例如，某些利益集团想方设法接近高级官员，他们每天的日程表上留有“地质似”的权力网和围绕公共政策及公共行政进行游说的证据(32)。

在地方上，诸如关闭游泳池这样的事件（更不用说关闭公园了）都能够引起一场政治争论，其激烈程度如同要决定关闭一个军事基地一样。社区团体动员起来，呼请地方新闻媒介反映儿童因为“他们的”游泳池被关闭而受到的伤害。围绕关闭游泳池事件的争论就这样闹起来了，而不顾政府的预算赤字也不顾大城市人口的急剧下降。社区成员同当选官员是联在一起的，例如议会的成员就来自那个选区。对于行政官员来说，地方因素可以增加他的政治筹码。

尽管不是与组织环境中的地方成员进行竞争，但公共行政官员要同来自其他政府单位的办事人员就一系列的项目进行协商。大多数的公共项目都会产生相当的“溢出效应”——即产生会影响许多其他人员的后果。所以，公共行政官员必须同那些受溢出效应影响的主要政治人物打交道。这些政治人物可能当选，而行政官员也可能来自其他地方政府单位，来自其他级别的政府或来自与公共政策有利害关系的利益集团(33)。（在第七章，保罗·多梅尔对大都市地区的各政府间的这些相互影响的某些方面进行了分析和归类。）

最后，在大多数情况下，公共行政官员还要考虑到雇员的感情和愿望。同我们前面谈到的官僚体制的神话相反，大多数的公共机构并没有一个坚如磐石的权力系统，除非是写在纸上的那些东西。它们都有成文的和不成文的权力分散制度(34)。我们可以从警察局和消防部门那里看到，权力分散是以政府工作人员的素质修养为基础的。这些素质修养将审慎地促进因把权力交给第一线的人而变得更为有力的和严密的工作群体。例如，一个巡逻的警官可以通过逮捕或放走来决定一个人是否该受到刑事司法的审判(35)。除了权力分散之外，工作人员还可以通过组织工会来增加他们对机构的影响。无论如何，公共行政官员都要花费相当的时间来即使不能平息也要缓和公共机构内外各种人员的不满。

政府的日常工作是在最基层的机构中实施的。这些日常工作往往有一套技术规范，要按一定的工作程序来进行。通常，在工会契约和政策指南(36)中对这套工作程序都有非常详细的说明。这套工作程序也是指导新雇员的东西。一旦这套程序成为一种常规，就可以提高工作效率。

制度一级的组织和技术一级的组织是完全不同的。制度一级的组织，其活动是非常规的；行政官员中的许多日常安排，往往受到他们无法左右的事情的影响。相反，技术一级的组织，其活动有着严密周详的计划。大多数日常工作是例行公事，即遵循一个长期保留下来的，往往是既定的工作程序。这种差别说明对公共组织的研究应有所不同，正是这个问题曾让汤普森感到困惑。

有些研究者，尤其是一些政治学家集中研究了制度一级的组织，并发现公共机构是高度政治化的(37)。从这个角度看，机构工作人员无疑是政治活动家。而对另一些研究技术一级组织的工作环境的人来说，政府组织显然是

官僚化的。工作人员完全按常规办事，即便这样做不能满足当事人的或工作人员自己的感情以及人道主义的需要(38)。高度政治化和官僚化的力量共处在组织机构中，是一个人依据以前在下一级机构中的表现而晋升到上一级机构会碰到许多困难的原因。一个在稳定的技术机构中表现突出的人升到更开放和更灵活的制度机构中去，往往会导致组织和个人的失败（参见上面对彼得原则的论述）。

管理领域是组织的中间层次。毫不奇怪，管理工作是一种难以掌握的技术；管理人员必须在两种人的需求之间进行周旋：一是同高度政治化的和开放的环境打交道的人（即制度一级的工作人员）；二是从事稳定的技术工作的人。公共行政作为一个专门领域，主要在管理这一级。源于 18 和 19 世纪欧洲启蒙运动的哲学认识论中就存在着管理的基本原则，那就是把有效的管理看作是“ 非政治的 ”(39)。这种观点忽略了制度一级的政治性和技术一级的情感需求。组织的所有方面都被归到管理上，或者说人们只看到管理而忽视了组织的其他方面。

组织理论现在让人们注意到的一些事实，都是被传统的公共行政观念的狭隘眼光所忽略的。首先，两种观点都有正确的方面。制度一级的组织确实是高度政治化的，技术一级的组织也确实是高度官僚化的。管理很重要，而且在许多方面，按一些特征来说它又具有中立性。然而，早先的这两种观点没有注意到在制度组织和技术组织中所存在的规范因素。公共机构的制度一级的领导并不负责最大限度的扩大资源；但他们有责任去促进和保护重要的社会准则。正如菲利普·塞尔兹里克早在 40 年前所认识的那样，制度不只是起工具作用的组织（在直接的效用很低时，这种组织会被人们抛弃）；制度还要体现社会准则，从这个角度看，制度有责任去保护大多数人的社会准则(40)。

在私人城市中，公共组织通常促进和保护与公司企业有关的重要准则。在很大程度上，公共行政的兴起就是对早期工业的基本需求的回应。好的政府无疑是工业化的私人城市的有效管理手段。早期的市行政官大多数都是工程技术人员，他们亲自监督诸如红绿灯等公共设施的安装。一般情况下，相当的公共资源以减税和其他刺激私营企业的方式来推动商业活动的发展。

在对私人城市中的公共机构及其作用的认识上，组织理论使人们看到了现代公共机构的复杂性。要想认识私人城市中的公共机构的职能，就必须了解组织的环境。

公共机构及其环境。除了使人们注意组织的不同职能的层次外，组织理论还指出了环境对公共机构的影响。只关心合理管理的传统的公共行政学者忽略了环境的因素，而政治学家又将环境仅仅归结力政治的因素；其实，组织的环境是公共机构的重要特征，环境当然不是起决定性作用的，但一个公共机构的环境能够极大地制约公共机构的选择自由。

如我们在上面论及神话时所指出的，每个公共组织部有一批独特的个人、团体和机构，他们能够影响技术一级组织的工作。一个独特的组织环境在很大程度上体现了一个独特的社会的性质。大多数人都从事技术性的工作，大多数的利益团体关心的是他们自身的利益。公共机构和监督部门，如行政管理机构和立法委员会的建立，都是为了治理一些特定的区域。因此，组织环境往往涉及总的私人城市环境所围绕的一些特定的利害关系和专门技能。

威廉·迪尔把总的环境所属的组织环境称为“工作环境”(41)。在工作环境中，包括各种各样的个人，团体和机构；其中有些负责公共机构的物质供应。例如，为学校区提供纸张就要花费一大笔钱(42)。工作环境中其他人员则是可以发号施令的。这样，一个公共机构就包括工作环境中的州立法委员会成员以及地方议会成员。接受公共机构服务的人也是工作环境的组成部分。如果他们在政治上很有力，就能够对政府的决策有相当大的影响。所以，家长组织可以对学校政策的制定和实施施加很大的影响。

在许多情况下，买主比普通百姓的影响大得多。一个地区的发展通常取决于一个有实力的买主；同任何普通百姓比较，开发者和不动产行业更能左右政府的住房政策。在美国，公益住房的许多间题都是因地方政府执行国家政策不力造成的，地方政府的工作环境受到有政治实力的买主和政治上软弱的普通百姓的制约。至于公共机构工作环境的其他方面就是各部门的竞争者了(43)。激烈的竞争往往是围绕预算分配而不是因提供同样或替代的产品和服务展开的。例如，一些部门可以使某个议会委员会或小组委员会批准自己的预算。他们就成了资金分配的竞争者——即他们要从委员会那里争取到资金。

公共组织环境的一个明显特征就是存在着其他相关的人和机构。这些个人、团体和机构能够随意地成为工作环境的组成部分。例如，重要的地方上的政治家就可以影响公共机构的政策。因为他或她的政治势力能够影响政府组织的活动，所以他或她很快就成为工作环境的组成部分。报纸、审计人员和电视也是强有力的相关因素，他们能够让政府感到一种压力。

总之，人们最好把公共机构理解成是一个植根于特定工作环境中的具有三个不同职能层次的公共组织，个人、团体和机构是构成工作环境的相关因素。他们可以按自己的意愿成为公共机构的工作环境的组成部分。在很大程度上，法律、管理和政治的相互作用是通过组织的力量来实现的。运用组织系统来考察权力可以证明这种方法具体的效用，权力是最受人们误解的一种统治——即对公共政策进行指导和对长久的公共目标进行管理。这一考察揭示了公司城市（它强调私人追求财富）渗透到地方公共行政的每一个机构中去的能力。

公共机构及公共权力。在大多数社会科学文献中和在大众传播媒介中，权力被描绘成一个人的能够左右其他人的行动（特别是他人不愿采取的行动）的能力。最明显的是，一个人将她或他的意志强加给别人。罗伯特·摩西这位在纽约市工作了几十年的文职官员，曾被人们称为“权力的经纪人”，他能够让别人的日程服务于自己的目标(44)。报纸上充满了各种王权幕后‘权力”斗争的故事。可惜，权力通常不是集中在一个人身上，所以我们很难看清权力的面目。

组织理论揭示了那种左右着城市公共行政的显而不露的权力。在组织化的私人城市中，权力是依存的对应面；即是说，一个人拥有权力，他或她就能够造成一种依附他人或从属他人的现象。例如，在没有选择余地的情况下，供应商往往对机构有相当大的支配权。唯一的供应商——即唯一可以找到的供应商，就能够提出回报的要求。比如，市议会的大多数成员要求雇用某个公司来经营政府发行的所有债券，则该公司就拥有了影响。遗憾的是，对这个公司来说，市议会的一班人对此事也有相当的权力，因为债券契约还要依赖于这班人的举动。由政治依存所产生的行政依存，为腐败准备了条件(45)。

这些错综复杂的依存关系是地方管理中的权力的真正来源。复杂性和相对的隐蔽性使人们看不到权力的腐败方面，因此无法通过选举方式来加以纠正。事实上，在许多大城市，选举过程所需的大量资金促成了私人利益集团和当选官员之间的相互依赖性。例如，一家大公司如果得不到减税或者其他补贴，它就会威胁政府要撤走自己的总部(46)。此外，公司的管理人员和其他负责人也可以为市长和其他官员筹集一笔选举基金。显然，这些关系限制住了当选官员的所作所为(47)。

这些依存关系的处理是一种典型的“幕后”斗争。公众只是偶尔知道一些斗争内幕，而且这些隐约泄露的内幕并不反映整个利益的斗争。令人痛心的是，媒体往往也成了这种依存关系网中的成员，故意隐瞒这种斗争的性质。在大多数情况下，这种依存关系维护并增强了私人城市中公司的作用(48)。

小结：公共行政和私人城市的回顾

我们从私人城市的发展和城市公共组织的活动这样两个相关方面，考察了地方的公共管理。本章第一部分追溯了美国城市政治的形成，提出了公共行政是私人城市或公司城市的结构产物。公共行政的建立，是为了通过职业化的机构来管理美国的地方城市。这种职业化的机构中的文职人员所做的是一种“中立的”和不受政治干扰的行政管理工作。这些都是通过摹仿公司的高效率而得以建立的。

最初，这种讲究效率的政治经济制度及其“中立性”的要求，导致了一种靠职业神话决定的组织实践。这些神话认为，公共组织是一种合理的官僚体制，它可以下受周围政治力量的影响。而且还认为，各级公共机构都属于管理性的，因而公共行政人员政治上的精明不仅是讨厌的，而且也是不必要的。

当这些“神话”被揭穿之后，组织理论较真实地描绘了地方公共行政的实践。公共行政确实是由其利己主义的现实环境派生出来的。每个公共机构显然要为机构内外的人员提供服务，这些人包括政治领袖、当事人和顾客。简言之，地方公共管理植根于资本主义城市政治经济制度的发展，并在日常管理工作环境中来确定自己的方针。

本书的其余各章将对公共行政的现行实践进行详细的论述。第二章考察了公共机构的组织结构和它所处的一般政治范围。本书的第二编考察了作为城市公共行政核心的基本的行政和管理方式：行政法，人力资源管理，预算安排和政府财政，决策和调解冲突，政府问的关系，以及伦理问题。公共机构及其行政单位和立法单位的内部及相互之间都存在这些管理方式。机构的组成和各种依存关系则反映了这些管理方式是如何实施的。

本书第三编的几章集中探讨了地方政府通常所提供的各种服务。具体他说，就是考察了住房管理，经济发展，社区建设，公共安全，文化娱乐业，交通运输，基础设施以及废物处理等。地方政府是提供直接公共服务的一级机构。所以，对公共机构中法律、政治和管理的相互作用的最好说明，是弄清和确定这种相互作用对公共服务的影响。

最后，人们将而且也应该基于地方政府不断提供增进民众生活质量的服务来对它加以评价。政治的目的是促进社会发展，通过那些符合社会长远利益的审慎而合法的‘分配准则’使居民及其后代富裕起来(49)。正像斯蒂芬·埃尔金所哀叹的，除非我们能够提高能力来管理地方的“商业共和国”，否则，公共行政将继续是公司城市的女仆，促成一种完全偏向特殊利益发展的政

治。实质上，分配准则不会被看作是合法的，而且行政城市也不可能成为增加政治社会中民众生活的工具。

注释

①萨姆·巴斯·沃勒在他对费城的最有价值的研究中就这种情况作出了非常清楚的论述，见《私人城市：费城的三个发展时期》，费城，宾夕法尼亚大学出版社 1987 年版，斯蒂夫·埃尔金雄辩地向人们说明了“商业共和国”的危险在于，它是为发展的政治而不是为广泛的公众利益服务的，见《美国共和国中的城市和政权》，芝加哥，芝加哥大学出版社，1987 年版。就公共行政而言，它要求创造一个实践的政治基础，这个基础可以使公共行政官员发挥作用，使政策的制定者和实施者合法化。参见加里·L.沃姆斯菜等人的《重建公共行政》，纽伯里·帕克，塞奇出版公司，1989 年版。

②公共行政这个用语有两种完全不同的含义。第一种含义通常称为“公共行政管理”（publicadministration），是指遍及所有政府机构中的公共服务的管理。第二种含义通常称为“公共行政”（PublicAdministration），是指即便不是一种职业也是一种自觉的实践的行政管理。在美国，第二种含义的公共行政出现在改革时期，大概在 1880 年至 1920 年这段时期。现代公共行政的概念就源于改革年代形成的公共行政。本书论述的正是现代城市公共行政的来龙去脉。在许多城市中，公共行政管理还没有被职业化，只有一些选择出来的公共机构由职业化的行政官员来管理一段时期。所以在大多数情况下，人们往往使用“公共行政管理”（publicadminiStration）一词。

③迈克尔·利普斯基：《街头的官僚机构：公共服务中个人的困境》，纽约，拉塞尔·塞奇出版公司 1980 年版。

④戈登·L·克拉克和迈克尔·迪尔：《国家机器：合法性的结构和立场》，波士顿，阿林和埃文出版公司，1984 年版，第 2 页。

⑤参见德怀特·沃尔多：《公共行政的事业：一个总的观点》，诺瓦托，查德勒和夏普出版公司 1980 年版。该书论述了公共行政的来龙去脉。关于职业化及其重新定义的问题，参见劳伦斯·F，凯勒，理查德·格林和加里·L.沃姆斯勒：《建立公共行政职业的关键时刻》（这是作者提交给美国公共行政协会于 1989 年 4 月在波特兰举行的年会的一篇论文）。

⑥不幸的是，公共行政是作为脱离国家理论的一种实践而兴起的，公共行政的创立者们只相信科学，而不相信政治哲学。结果提出了公共行政的政治作用的问题，批评家们要求公共行政官员应成为技术专家完成当选官员交付的任务，最有效地实施公共政策。现代的公共行政研究之所以提出公共行政的政治作用的问题，是因为大多数研究发现，要严格地限制行政官员的政治作用是不可能的，也是不符合需要的。对公共行政的兴起有刨见性的研究，参见萨姆·哈伯尔：《效率和社会进步：进步时代的科学管理》，芝加哥，芝加哥大学出版社，1964 年版；最近的研究成果，参见理查德·斯蒂尔曼：《公共行政理论导论》，纽约，圣马丁出版公司，1990 年版。

⑦参见哈伯尔：《效率和社会进步》，詹姆斯·里克雷：《政府的艺术：费城的改革和政治组织》，纽约，国家基金会，1959 年版；马丁·J.斯切尔：《效率的政治：1800—1920 年美国的市政管理和改革》，加利福尼亚大学伯克利分校出版社 1977 年版；乔恩·C.蒂福德：《没有预示的胜利：1870—1900 美国的市政当局》，巴尔蒂摩，约翰·霍普金斯大学出版社，1984 年版；罗伯特·H.威伯：《商人和改革：进步运动研究》，坎布里奇，哈佛大学出版

社，1962 年版；威伯：《寻求秩序，1877—1920》，纽约，希尔和旺格出版公司，1967 年版。

⑧沃勒：《私人城市：费城的三个发展时期》。

⑨这部分的有些材料来自威廉·安格尔和戴维·C·佩里对城市政治的具体论述，见他们的一篇未发表的论文，《效率的政治：对城市政治发展史的政治经济评论》（得克萨斯大学，1978 年）。也可参见约瑟夫·尤维格斯和劳伦斯·F·凯勒：《美国公共行政的一百年：美国人生活中的公共管理的研究和实践》，载杰克·拉宾，W.巴特里·希尔德雷斯和盖拉德·J.米勒主编的《公共行政手册》，纽约，马塞尔·德克尔出版公司，1989 年版，第 1—42 页。

⑩有关政治集团和领袖的论述，参见威廉·赖尔登：《但曼尼厅的普伦基特：前参议员但曼尼协会哲学家乔治·华盛顿·普伦基特关于现实政治的演讲集（选自他在纽约县法院的演讲）》，纽约，达顿出版公司，1963 年版；亚历山大·B.卡洛编：《美国的城市领袖：解释性的读本》，纽约，牛津大学出版社，1976 年版；乔尔·A·塔尔：《领袖政治研究：芝加哥的威廉·洛里默》，乌尔巴纳，伊利诺伊大学出版社，1971 年版。

(11)有趣的是，政治领袖是早期工业城市中的几种力量的代理人。从空间上看，城市由于工业的集中发展而变得十分稠密。这样，政治集团由于其地区基础而与早期的工业有着紧密的联系。这种联系尤其表现在政治集团与地方拥有的公司的关系上。当一些企业发展为国家的甚至是国际的大企业时，他们很少注意地方的政治，除非地方的某些问题会影响到他们的收支平衡表。经理人员的出现也引起了地方政治和公司事务之间的联系的中断。经理很快就取代了企业主来管理企业，但他们并不是企业的所有者。他们通常更多关注的是自己的职业而不是社会。对于占有国内和国际市场的公司经理来说，就是介入地方事务，腐败的政治也是没有什么指望的，即使有什么回报也可能会给他们的职业带来不利的影响。所以，以跨国公司为特征的现代资本主义很少去开发社会的基础。唯一例外的是一些公司总部，他们在一些城市中建立了广泛的社会基础。

作为美国工业化早期阶段的地方资本家的代理人，政治领袖在公共行政中是作为一个经纪人起作用的。由于可以得到资本家的慷慨赠与，政治领袖能够十分有效地控制住公共行政和一般的公共事务。19 世纪 80 年代中期，由于许多企业开始走向垄断或者对市场进行控制，使企业结构发生了迅速的变化。这样，领袖模式在许多方面很快就过时了，虽然它在一些早期进行改革的城市中还持续了十几年或更长的时间。俄亥俄州的戴顿市，于 1914 年最先对市政机构采用了议会一市行政官的改革方案。第二章详述了作为政府改革的中心的这个方案。

对美国工业发展最好的论述，可参见阿尔弗雷德·D·钱德勒：《看得见的手：美国企业中的管理革命》，坎布里奇，哈佛大学出版社，1984 年版；也可参见加布里埃尔·科尔科：《保守主义的胜利：1900—1916 年美国历史的重新解释》，芝加哥，四角形书店出版公司，1967 年版。

(12)“过时”并不意味着不再存在。有些城市，如芝加哥在世纪之交就维持了相当时间的领袖模式。在许多城市中，尽管当权政治集团促成了政治领袖的消失，但是政治领域还是非常腐败的。没有政府组织的约束，个人的权力和腐败就会加速地增长。个人的权力可以无限制地膨胀，相比之下，政

治领袖还多少要受到其党派的制约；尚未进行改革的城市特别容易出现个人的武断专权，因为这些城市在它们的政治核心集团消亡之后未能重建它们的政治体制。消亡的政治核心集团曾经建立了政治领袖模式而削弱了政党的力量。

(13)与政治领袖保持私下接触的那些资本家的基本投资都放在城市里（在没有出现战后郊区膨胀发展的现象以前，大多数的城市投资都集中在市中心）。例如，许多公司都参与到日益扩大的城市公共行政中去（建立供水和消防公司以及建设有轨电车线路等），它们还涉足银行和市政服务设施。当然，不是所有的公司都与政治领袖建立了联系。有些富裕的家庭不关心政治的争论，而另一些富裕的家庭后来即使不是作为政府改革的领导者，也是改革的坚决支持者。有些地方的资本家，如有轨电车公司的老板是最需要地方的法律保护的，因为他们的经营活动必需有地方政府的特许，其运营路线以及收费标准都要受地方政府的控制。参见威伯：《商人和改革》。

(14)梅尔文·霍里：《底特律的改革：哈曾·S·平格雷和城市政治》，纽约，牛津大学出版社，1969 年版；詹姆斯·威因斯坦：《自由国家中的公司理想》，波士顿，培根出版公司，1968 年版。

(15)威因斯坦：《自由国家中的公司理想》；斯切尔：《效率的政治：1800 年—1920 年美国的市政管理和改革》。

(16) 这篇最早的关于美国公共行政的学术文章明确地提出了促使行政与政治分离的可能性和必要性。事实上，威尔逊指出行政能够为任何类型的政治人物服务，因为它反映的是科学而不是政治哲学。参见伍德罗·威尔逊：《行政研究》，载《政治科学季刊》，1887 年 3 月，第 197—222 页。

(17) 威伯：《寻求秩序，1877—1920》以及《商人和改革》；威因斯坦：《自由国家中的公司理想》。

(18) 阿蒙·卡特：《沃思堡明星电讯报》1924 年 12 月 1 日的社论，得到授权使用这一材料。

(19) 文官改革可以追溯到 19 世纪 40 年代，当时已经有了文职人员联盟。在改革的年代，行政机构的改革发展势头很快，由于 1883 年通过的彭德尔顿法，这一改革在全国范围内得到推行。多尔曼·伊顿这位纽约律师对于城市的行政机构改革起到了特殊的作用，他在城市改革引起争议之前就向加尔菲尔德总统提交了一份行政机构的研究报告，参见保罗·范里普：《政治—行政的两分法：是概念还是现实？》，载《政治与行政：伍德罗·威尔逊和美国的公共行政》（杰克·拉宾和詹姆斯·鲍曼编），纽约，马塞尔·德克尔出版公司，1984 年版。范里普认为，虽然大多数公共行政学者都把公共行政研究的兴起追溯到伍德罗·威尔逊的这篇有创见的论文，但是伊顿对城市的公共行政的实践有着重大的影响。

(20) 在许多实行议会—行政官体制的城市中，有些议会成员是由地区选举出来的。有些城市甚至还单独选举市长。实际上，大多数的议会—行政官体制中都有一个当选的地位较高的人，这在原来的体制中是没有的。国际城市管理协会出版的年鉴就有每个市政当局的资料，并且刊登专门的文章来探索这种市政体制的特征。从 1917 年开始，全国城市联盟就颁布了一个标准城市宪章，赞同议会—行政官制。最近颁布的标准宪章提出要单独选举市长，这个要求第一次被包括在宪章中。参见全国城市联盟：《标准城市宪章》，丹佛，全国城市联盟，1989 年第 7 版。理查德·切尔兹提出了“委员会—行

政官制”，他想把这看作是对盛行的委员会制的一种修正。在许多城市中，议会仍然被叫作是委员会。参见第二章对政府类型的论述，理查德·S.切尔兹：《城市的胜利：一个未完成的革命的故事》，纽约，哈佩尔出版公司，1952 年版。关于理查德·切尔兹的哲学，可参见约翰，波特·伊斯特：《议会一行政官的政府机构：作为这个机构创立者的理查德·S.切尔兹的政治思想》，北卡罗来纳大学出版社，1965 年版。

(21) 许多行政官，特别是早期的行政官对其自身的作用有一种自负的看法。在这些行政官看来，如 1914 年就任的戴顿市的市行政官亨利·怀特，以及在 50 年代和 60 年代当过 10 个城市（最大的城市是辛辛那提）的市行政官 C。A，哈勒尔看来，市行政官无疑就是最高行政长官。早在第一次世界大战之前，怀特就在戴顿市推行了许多有创见的社会改革计划，C.A，哈勒尔在每周的“市行政官演讲”的电视节目上就城市的情况进行评论。

由国际市行政官协会（现在叫国际城市管理协会，ICMA）出版的年鉴，将他们开会的记录刊印了出来。他们于 1914 年在俄亥俄州的斯普林菲尔德召开了第一次会议，以后每年召开一次。许多市行政官对他们的作用都抱着相同的看法。他们的会议文件是值得一读的，但是研究人员和大多数市行政官都没有看到这一点。

早期的行政官和后来的研究人员都不把行政官看作是行政长官，前者认为与较易于看得见的行政长官的作用相比，采用议会的不易觉察的管理方式更为保险；后者，特别是政治学研究者则不承认非选举产生的行政长官的合法性。有些研究人员还反对事务性的体制，因为这种体制会把政府机构的外在形式同政策的结果混淆起来。在许多方面，议会一行政官制对公司是极为有利的，因为它“清除”了地方政治的干扰，为城市发展提供了一个可靠的和低廉的基础结构。具有讽刺意味的是，在许多城市，倾向于发展的利益集团的结合转过来又反对这种体制。从长远的经济观点来看，他们更喜欢一个由政治家控制的保守一些的体制，而不愿意切断与政府的私下交易。

除国际城市管理协会每年出版的年鉴之外，还可参见 C，A，哈勒尔和唐纳德·G·威福德：《市行政官和政策的制定》，载《公共行政评论》第 19 期，1948 年，第 101—107 页；劳伦斯·F·凯勒：《市政管理，公共行政和美国的启蒙运动》，载《国际公共行政杂志》第 20 期，1989 年 1 月，第 213—249 页；阿兰·埃伦霍尔德：《新的市行政官应该是：（1）不引人注目，（2）匿名的，（3）非政治的，（4）上述三种情况，哪一种也不是——渐渐地，现代市行政官成了经纪人，且公开从事经纪活动，奥斯汀的卡米尔·巴尼特就是这种人的典型》。载《管理》第 3 期，1990 年 9 月，第 41—46 页。凯勒的文章对亨利·怀特有一个简要的生平介绍。

(22) 戴维·摩尔根：《美国城市的管理》，加利福尼亚州，布鲁克斯/科勒出版公司，1989 年版，第 52 页。

(23) 关于城市政治经济发展和政府作用方面有创见的观点，可参见埃尔金的《美国的城市和政权》。我们在注释①中提到，埃尔金是许多研究美国公共行政的现代学者所看重的学者，他感到痛心的是政府的政策往往偏重于企业。他呼吁建立一个更加公平的“商业共和国”，以顾及更普遍的利益。

(24) 显然，组织是不会行动的；只是组织内外的人在行动。不管理论上怎么说，组织的行动是有法律的和规范的意义的。有些组织成员被授权代表其组织——也就是说他们能够担负组织的法律责任。

组织在行使其固有的合法权力时，就产生了法律的责任。事实上，一个组织化的社会将公共权力赋予了公共组织。组织在行使其日常权力时就产生了政治的责任问题，权力给组织带来了责任，就像一个具有合法权力的人要承担一个组织的义务一样。

权力的概念要根据依存性来理解，这一概念过后还要涉及。依存性的概念能够帮助我们澄清有关权力的许多纠缠不清的争论。

(25) 公共机构是用来说明现存的政府实体的。公共组织则是用来从理论上对政府实体进行考察的。

(26) 在大多数情况下，反对官僚体制的运动即使不是虚伪的，至少也是具有讽刺意义的。大多数候选人同他们一生中所反对的官僚体制有着十分紧密的联系。一些人在使用“官僚体制”时很少注意其准确性。例如，吉米·卡特曾是一位训练有素的工程师，他同海曼·里科弗一道工作过，曾成功地与海军的等级制度进行斗争，并认为，压倒一切的权力通常属于公共官僚体制。罗纳德·里根一家在经济萧条时期得到了政府部门的有力支持。显而易见，政府的一些具体计划和部门是好的，但政府总的方面是有问题的，是受官僚体制甚至是一种官僚主义支配的。对官僚体制的有害影响的不同看法，参见查尔斯·古德塞尔：《关于官僚体制的情况》，新泽西州，查塔姆出版公司，1985 年版。

(27) 詹姆士·汤普森：《运转中的组织：行政理论的社会科学基础》，纽约。麦克格拉一希尔出版公司，1967 年版。

(28) 劳伦斯·J.彼特：《彼特原则》，纽约，威廉·莫罗出版公司，1969 年版。

(29) 按照组织理论，这可以叫做环境对组织构成的决定。参见汤普森：《运转中的组织：行政理论的社会科学基础》；亨利·明兹伯格：《组织的构成》，普伦蒂斯一霍尔出版公司，1978 年版。

(30) 汤普森：《运转中的组织：行政理论的社会科学基础》，尤其是其中的第三章；其概念直接取自威廉·R·迪尔：《环境对管理自治权的影响》，载《行政科学季刊》第 2 期，1958 年，第 409—443 页。

(31) 戴维·特鲁曼：《政府的作用：政治利益和公共舆论》，格林伍德出版公司（1981 年版），这是 1951 年版的重印本，书名未变，最早由克洛夫出版公司出版。

(32) 关于权力网的观点，可参见劳伦斯·F·凯勒：《公共管理的政治系统：组织网络的透视》，载《行政与社会》第 15 期，1984 年 2 月，第 455—474 页；卡伦·M，赫尔特和查尔斯·瓦尔科特：《管理公共组织：政治、结构和制度的设计》，布鲁克斯/科勒出版公司，1990 年版。关于地方一级所用的概念，可参见赫尔曼·图克：《城市社区中的组织之间的活动：系统概念的演绎》（阿诺德和卡洛林·罗斯丛书，美国社会学协会，1973 年版）和《现代生活中的组织》，旧金山，乔西—巴斯出版公司 1977 年版；罗纳德·瓦伦，斯特劳·M·罗斯和安·F·伯杰德：《城市改革的结构：稳定和变化中的社区决策组织》，马萨诸塞州，列克辛顿出版公司，1974 年版；罗伯特·J.华斯特：《城市决策的生态学》，牛津大学出版社，1989 年版；罗伯特·帕鲁西和哈里·R·波特编著：《权力网络：国家、公司和社会的组织者》，纽约，阿尔迪·德·格鲁特出版公司，1989 年版。

(33) 对于政府间关系有份量的评论，可参见德尔·S.赖特：《联邦制的

起源、发展和成熟以及政府问的关系：两个世纪以来的辖区和权力》，载杰克·拉宾，w，巴特里·希尔德雷思和杰拉德·J.米勒主编的《公共行政手册》，马塞尔·德克尔出版公司，1989 年版。

(34) 在对公共行政这样的公共法律研究中，区分权威和权力是很有用的。权威是正式的和合法的统治能力，权力则是去行使这种权威的实际能力。在城市政治中，权威和权力是大不相同的。

(35) 利普斯基：《街头的官僚机构：公共服务中个人的困境》。

(36) 工会契约比政策指甫和人事手册制定得更为详细。工会契约对组织和工作程序的详细规定，说明了公共部门和私营部门的管理者对工会组织的敌视。反对意见不是针对工会组织本身，而是针对工会契约的内容，工会契约限制了技术一级现行政府组织的结构和作用。具有讽刺意味的是，对政府的结构和作用的“限制”被看作是对政府雇员的保护。然而，这种限制通常导致政府部门同雇员的离间，因为过分的控制会破坏工作中的合作的和主动的精神。

(37) 最早发现公共行政的政治方面的人或许要算保罗·阿普尔比，他是罗斯福当政时期负责农业事务的助理国务卿。他后来成了锡拉丘兹大学马克威尔公民权利学院的院长，这个学院是培养公共行政人员最早的发源地。保罗·阿普尔比：《大民主》，纽约，克洛夫出版公司，1945 年版；《政策与行政》，亚拉巴马大学出版社，1949 年版。最近的有关这方面的论述，可参见詹姆士·Q，威尔逊：《官僚体制：政府部门做了什么以及为什么要做》，纽约，基础图书公司，1989 年版。

注意“发现”的科学含义并不是指研究者何时知道某一事实，而是指研究者将自己知道的情况发表出来。其实，大多数公共行政的研究者和实践者从一开始就知道了政治和行政的紧密联系，但只有发表出来，才能算是科学的知识。

(38) 霍桑的实验有一个惊人的发现，那就是不管条件如何困难，工人们按照不变的常规办事就可以提高产量，参见弗里兹·J 罗斯里伯格：《管理与工人：对西部电气公司研究计划的论述》，哈佛大学出版社，1939 年版。关于这个研究有许多发表的东西，在 30 年代和 40 年代，许多社会学家和企业管理者在哈佛大学教授阿莫斯·劳伦斯的影响下开展这项研究。关于抽象的研究成果，参见理查德·班迪克斯：《企业中的工作和权威》，加利福尼亚大学伯克利分校出版社，1974 年版。对于工人生活状况的最早的研究可见马克思和恩格斯的论述。

在公共行政中，研究强调了服务对象的困境而很少注意工作人员的困境。参见丹尼尔·卡兹等人的《官僚体制的遭遇：关于政府服务评价的初步研究》，社会研究所，1975 年版；拉尔夫·哈默尔：《官僚体制的经验》，纽约，圣马丁出版公司，1977 年版。

(39) 凯勒：《市政管理，公共行政和美国的启蒙运动》。

(40) 菲利普·塞尔里克：《从社会学角度看行政中的领导》，纽约，哈佩尔出版公司，1957 年版；该书由加利福尼亚大学出版社于 1984 年重印，并由托姆·彼特斯写了一个导言。彼特斯与别人合著了《在无序中寻求卓越与成功》，这两本书强调了在成功的私营部门的管理中的价值观作用。

(41) 迪尔：《环境对管理自治权的影响》以及汤普森的《运转中的组织》。

(42) 莱洛依·哈洛：《没有恐惧也没有赞许：一个市行政官的漫长历程》，

布林厄姆·扬大学出版社 1977 年版。（这是作者写的关于自己担任市行政官经历的一本传记）。作者论述了他在投标竞争以取得为市政厅供纸的合同时所遇到的政治问题。一位在社区举足轻重的政府供应商是不愿意同社区外的供应商进行竞争的。

在现代的城市政治中，许多问题都要由合同来解决。具有讽刺意义的是，代议制政治的出现——即每个集团都有成员参加议会——有时造成政治组织因争合同和特许权等而分散化，从而形成不同的受宠团体。虽然这使人想起政治组织曾靠公共特许权和合约来维护自身，但这种分散化仍是不可理解的，因为它缺乏政治组织应具有的政党和少数民族成员的结构基础。偶尔，政治组织的作用也是集中的，且往往集中在某个人身上，他就成了一个强有力的和专断的人。

(43) 迪尔：《作为一种影响的环境》；汤普森：《运转中的组织》。迪尔和汤普森只论述了私营部门的问题而没有论及政府雇员，也没有将政府雇员同民众区别开来。参见劳伦斯·F，凯勒和保罗·阿尔塞拉斯：《管理的策略与领导：作为一种决定因素的环境策略》（这篇尚未发表的论文是作者为 1988 年 4 月在波特兰举行的美国公共行政协会年会准备的）。

(44) 罗伯特·A·卡洛：《权力的经纪人：罗伯特·摩西和纽约的衰落》，纽约，克洛夫出版公司，1975 年版。

(45) 那些想保护其属地权力的人经常反对州政府和联邦政府对地方事务的干涉。这种反对意见有一些政治上的花言巧语，而且即使没有腐败也有一种政治上的偏见。因为地方官员不报告其非法收入，联邦政府可以按税收法规对其起诉。

有些人，常常以行政官员和议会成员的地区选举为借口来反对议会一行政官的政府体制。在许多情况下，争论的关键在于使一个受过适当教育的人不要实施一种通常会掩盖自己属区腐败现象的行政管理。由选区产生的行政官员和议员可能比普选产生的议会和任命的行政长官更易于造成一种权力从属关系。

(46) 减税将在若干年内减少财产税。近年来许多城市商业区的发展就因减税或因减少开发商财产税的负担而得到了资金。

(47) 参见埃尔金：《美国的城市和政权》，该书详细分析了城市的政治经济以及这种发展的倾向性。他说明了达拉斯的情况，论述了政治系统是如何影响政府的。

(48) 经济的发展，尤其是能够带来就业机会和增加收入的经济发展，增加了行政系统对于私人城市中公司利益集团的依赖性。

(49) 戴维·伊斯顿强调了政治制度在一个政治社会中的重要作用，他把这种作用叫做“分配价值”；也就是说政治制度决定了什么目标是重要的，从而以社会的名义去追求这一目标。戴维·伊斯顿：《政治分析的系统》，新泽西州，普伦蒂斯一霍尔出版公司，1965 年版。

建议阅读书目

①罗伯特·卡洛：《权力的经纪人：罗伯特·摩西和纽约的衰落》，纽约，克洛夫出版公司，1975 年版。

②艾尔弗雷德·D.小钱德勒：《看得见的手：美国企业中的管理革命》，坎布里奇，哈佛大学出版社，1984 年版。

③戈登·克拉克和迈克尔·迪尔：《国家机器：合法性的结构和立场》，

波士顿，阿林和埃尔文出版公司，1984 年版。
④斯蒂芬·埃尔金：《美国的城市和政权》，芝加哥，芝加哥大学出版社，N87 年版。
⑤查尔斯·古德塞尔：《关于官僚体制的情况》，新泽西州，查塔姆出版公司，1985 年版。
⑥萨姆·哈伯尔：《效率和社会进步：进步时代的科学管理》，芝加哥，芝加哥大学出版社，1964 年版。
⑦莱洛依·哈洛：《没有恐惧也没有赞许：一个市行政官的漫长历程》，犹他州，布林厄姆·扬大学出版社，1977 年版。
⑧卡伦·赫尔特和查尔斯·瓦尔科特：《管理公共组织：政治、结构和制度的设计》，布鲁克斯/科勒出版公司，1990 年版。
⑨简·杰克斯：《美国大城市的生死存亡》，纽约，兰登书屋，1961 年版；《城市经济》，纽约，兰登书屋，1969 年版。
⑩迈克尔·利普斯基：《街头的官僚机构：公共服务中个人的困境》，纽约，拉塞尔·塞奇出版公司，1980 年版。
(11)戴维·摩尔根：《管理城市化的美国》，加利福尼亚州，布鲁克斯/科尔出版公司，1989 年版。
(12)刘易斯·芒福德：《历史中的城市》，纽约，哈夸特·布拉斯和沃尔德出版公司，1961 年版。
(13)威廉·赖尔登：《但曼厅的普伦基特》，纽约，达顿出版公司，1963 年版。
(14)菲利普·塞尔兹尼克：《行政中的领导》，纽约，哈伯出版公司，1957 年版。
(15)詹姆士·汤普森：《运转中的组织：行政理论的社会科学基础》，纽约，麦克格拉一希尔出版公司，1967 年版。
(16)加里·万姆斯利等人：《重建公共行政》，加利福尼亚州，塞奇出版公司，1989 年版。
(17)萨姆·巴斯·沃勒：《私人城市：费城的三个发展时期》，费城，宾夕法尼亚大学出版社，1987 年版。
(18)詹姆士·温斯但：《自由国家中的公司理想》，波士顿，培根出版公司，1968 年版。
(19)罗伯特·威伯：《寻求秩序：1877—1920》，纽约，希尔和旺格出版公

第二章　政府的结构

劳伦斯·F.凯勒
戴维·C.佩里

地方政府的分化和激增

借用《洛杉矶时报》报头上的一句话，凡属国家内政的理论、政策和法律“都聚台在地方一级政府”。美国地方政府的组织是统治的脚手架，是地方公共机构及其行政管理的制度形态和基础①。所以，要更好地确定地方公共管理的地位，清楚地阐述这些政府组织并了解其各种形态是很重要的。所有这一切都发生在高度分化和差异很大的大城市地区，都是各种力量”聚合在地方一级政府”所产生的结果。

地方政府组织当然不是一夜之间冒出来的。它们经历了二个发展过程，是对自己所处环境，即对私人城市中社会经济变化的政治反应的产物。社会结构的改革，人口的变动和财政的危机，都是环境变化的例子，反过来它们又引起地方政府的重大转变。政府组织是自己所处环境的产物，公共机构又是由这些政府组织所派生的。正如第一章所详细论述的，这些公共机构深受自己工作环境的影响。所以，一旦建立起来，公共机构往往就会成为环境本身的一个组成部分，成为城市及其环境管理的关卡和适当的调节装置。

从空间和人口分布来看，如果说美国的 19 世纪是一个城市化的世纪，那么美国的 20 世纪则是一个市郊化的世纪。在 1910 年至 1980 年间，城市和市郊人口从占总人口的三分之一多一点（36%）增长到近四分之三（73%，见表 2.1）。第二次世界大战之后，人口的地区分布发生了变化，大多数市中心的人口减少，市郊人口增加。现在，绝大多数的美国人都住在市郊，使市中心人口比例大大减少。人口的上述社会的和地区方面的变化，从根本上影响了地方政府的结构，定位以及职能的变化。

表 2.1 美国大城市的人口

年份	大城市人口	占美国总人口的百分比	市中心人口的百分比	市中心之外的人口百分比
1910	33,386,716	36.2	25.6	20.6
1920	45,059,153	42.5	29.5	13.0
1930	59,019,488	49.1	32.3	16.8
1940	66,743,107	50.5	32.0	18.5
1950	83,985,818	55.5	33.3	22.4
1960	112,794,277	62.9	37.5	30.4
1970	139,809,805	68.8	31.4	37.4
1980	165.151,892	72.9	29.5	43.4

资料来源，美国商务部，统计局：《政府统计资料》（美国首都华盛顿，政府印刷局）

简单他说，第二次世界大战之后，美国的城市人口大量流出市中心而分散到周围的地区。随之在大都市的周围地带仓促建立了许多新的政府，从而改变了从旧的市中心到新的市郊学校区的各级地方政府的结构。事实上，在 1962 年至 1982 年的 20 年间，市政机构的数目从 21.800 个增加到 29，800 个（见表 2.2）。然而，令人印象深刻的只是新政府机构数目的增加，以及这些政府机构的类型。最近一个时期的美国市郊化导致了这样一个结果，即市郊的政府机构增长了 38%。今天，在原来的市中心和后来的市郊，不仅有城市，小规模的自治市，城镇和乡，而且还有无数的各种类型的“特区”。无论在其权力和构成上，这些地方政府组织类型都有很大的差异。

表 2.21962 年至 1982 年间标准城市统计区中的地方政府机构的数量变化

政府单位	1962 年的数量	1982 年的数量	占所有政府单位的百分比（1982）	1962 — 1982 年的百分比变化
所有的政府机构	21,817	29,861	100	＋ 36.8
县政府	407	670	2.2	＋ 646
自治市	4,093	7,018	23.5	＋ 43.1
乡政府	3,282	4,756	15.9	＋ 44.9
特区	6,153	11,725	39.3	＋ 90.5
学校区	7,072	5,692	19.1	－ 19.5

资料来源：美国商务部，统计局：《政府统计资料》（美国首都华盛顿，政府印刷局）

概　要

所以涌现出众多的政府类型和形式、其原因就在于人们对城市和市郊的不断扩大的各种公共规划提出了不同的服务要求，这些要求包括：

·福利，住房，公共就业，健康服务

·教育，运输，公用事业

·公共交通，航空，公园，经济发展

在发生了根本变化的 20 世纪，传统的市政服务仍是通过按 19 世纪城市自治模式建立的一般服务供应区提供的。然而，急速发展起来的市郊住满了曾经在市中心居住过的人，他们决心不再重建他们所遗弃的那种市政机构②。这样，为了填补服务空白就建立了许多崭新的不同类型的政府机构。特区成了提供市郊服务的最有效的机构。特区不受郊区市民所逃离的市中心的控制。另外，这些特区能够跨越各个分割的不同社区来提供服务。

市郊的住房，公园管理和公用事业，通常是由新的“特区”来负责的。它完全脱离了旧城市所体现的那种“一般服务”供应区的体制。市郊的学校和公用事业，往往也由单一的或者多种目的的“特区”来管理。新的服务设施，如机场、运输系统和高速公路网，可由私人、都市或大区范围的特区或权力机构来经营。虽然特区的形式变化了，但是州政府和地方政府的关系没有变。地方政府的组织，尤其是那些由迁出市中心的人建立起来的政府组织，只能看作是州政府和地方政府关系演变的产物，特别是州政府对它们仍具有法律上的控制权。第七章论述了在大城市地区建立起来的复杂的“政府机构网络”。

地方政府的特征

州政府的创造物

所有的地方政府都有一个宪法上规定的地位，它们是“州政府的创造物”。法官约翰·F.狄尤有一段重要的司法陈述，他认为地方政府只能从事那些由州立法机构明确认可的活动。这个长期使用的市政法律信条就是有名的狄尤法则。法官狄龙认为，每当人们对地方政府行使的权力产生争议时，“对这种权力行使提出的任何公正、合理以及重要的怀疑都要由法院（对地方政府）作出裁决，并且收回这种权力”③。

狄龙法官的这一裁决已成为宪法的一个组成部分，即认为一切地方政府都是根据州宪法建立的：各地方政府的职能都是由州宪法特许确定的。显然，每个州都有自己的宪法，因此地方政府被赋予的权力在每个州是不同的。自

治市，县，镇，村，学校区和水区，是各种地方政府的一些例子，它们在各个州可以有不同的界定，被赋予的权力也不相同。在美国的公共行政中，联邦制无疑是持久起作用的。

政府机构的数量

面对这样的变化，即使可能，我们也很难把美国的每一个州的所有地方政府机构列入名单之中。每个州都有自己不同的政府单位，类似的地方政府，其权力也因州不同而有所不同。各州最相似的政府单位是市，或者是作为一般行政机构的自治市。从最受欢迎的角度、即从数量来看，“特区”或提供单一服务的政府是最常见的。同按职能划分的政府机构相比，“特区”是一个更大的部门。这个部门包括了几百个不同类型的单一或多项职能的政府单位（见表 2.2）。1940 年，有近 9，000 个特区；今天，特区的数量已超过 28，000 个④。在第七章，保罗·多梅尔描述了人们如何在市郊利用特区的职能，从帮助开发商尽快提供基本服务（这些服务会给未来的房主留下长期巨额的债务），到为都市运输部门安排数亿美元的预算。

特区数量的急剧增加使政府间关系咨询委员会（ACIR）看到，特区已经成为“发展最快和变化最大的……美国政府组织”⑤。实际上，它们已逐渐代表了 20 世纪的城市管理组织，并常常取代旧的自治市和县一级的政府单位。

这一切大多发生在第二次世界大战之后的美国的许多城郊。富有的白人乃至一些少数民族“用自己的双脚”作出了选择。他们认为，提供一揽子“专业化的”政府服务更能够符合他们的需要。“中产阶级逃避”到城郊的这个过程，也说明了人们不接受市中心这样传统的提供一般服务的政府行政机构，因为它们陈旧过时，“开支庞大”，且实行高课税。然而，在许多方面，这场运动反映了包括想摆脱某些阶级和种族在内的一些因素。所以，搬迁到特区和市郊，加剧了大城市的种族和阶级在区域上重新划分的趋势。

地方政府机构的类型

县政府

虽然各地方政府是州政府的创造物，但是只有县政府才是州政府在地方上的正式的分支机构⑥。除了在新英格兰，镇担负了县政府的职能之外，从地理分布上看，县政府是美国最普遍的地方政府机构。在美国，有近 3，050 个县政府统辖了每个州的每一平方英寸土地。

县政府提供了从摇篮到坟墓的国家服务，如公共卫生和治安保护，并且担负司法的责任。通常，这些服务和工作是由县政府的“权限”或一般政府服务中心来安排和管理的⑦。从法律形式上看，传统的县政府是州政府的一个行政单位；也就是说，民众可以从县政府这里得到大多数州政府提供的服务而不用到州政府所在地。所以，县政府只是行政管理的工具，它没有制定政策的权力。

县政府的多样性

在所有的地方政府单位中，县政府也许是最具变异性的。从面积上看，加利福尼亚州的圣贝纳迪诺具有 20，064 平方英里（马萨诸塞州，康涅狄格州，罗得岛州和特拉华州加起来的面积还没有它大），而弗吉尼亚州的阿灵顿县只有 26 平方英里⑧。在人口数量上也存在着同样的差异，洛杉矶具有 800 余万人口，而得克萨斯州的富兰克林县只有 300 个居民。另外，25%的县在农村，但其人口只占总人口的 2%。相反，只有 13%的县主要在城市，

但它们的人口占了总人口的 68%。

面积和人口的极大差异造成了县政府的结构差异。大多数规模比较小的县政府，特别是农村地区的县政府，还保留着县政府的传统形式。在一些州，如俄亥俄州，处在城市地区的县政府也保留着传统的政府机构。在这种传统形式下，县政府由人数不多的委员会进行监督，这些委员通常是由选举产生的。委员们共同为县立法，即确定县政机构的管理法则和章程。县政府所执行的政策是由州政府制定的，这里表明了狄龙法则的影响，县政府的一些职能是不受监督委员会的委员控制的。这些职能通常是由一位单独选举出来的官员来实施的，他有安排预算和其他权力⑨。图 2.1 描绘了俄亥俄州（克利夫兰）凯霍加县政府的构成。从人口数量上看，这个县在所有的县中排名第 14 位，但它仍然按传统的政府组织来管理。尽管这个县已经增加了一些不属于县政府的管理职能，但它仍维持着传统的结构。例如，该县作为基层的地方政府单位，率先提出了处置固体废物的综合计划，并且在指导重建所有本地社区的基础设施的过程中发挥了关键性的作用。

大城市地区的发展和该地区范围内的地方政府机构的不断分化，使得一些人提出了改革县政府的要求。这些改革方案最低限度是精简行政机构，即便不是全部取消也要削减大多数单独选举的官员。精简机构的结果通常就是雇用一个县行政官来管理县政府的机构。行政官的作用有些类似市行政官的作用（这在后面还有论述），但是，县行政官通常不像市行政官那样，他不是县政府的行政首脑。

县政府的另一项改革是制定县的宪章⑩。能够制定宪章就能使县政府，尤其是处在大城市地区的县政府担当起制定一般政策的角色。在县宪章指寻之下，县行政官无疑能够成为县政府的行政首脑。在有些州，县行政官是任命的（如佛罗里达州的希尔斯博罗县），或者是选举的（如马里兰州的乔治王子县）。

更全面的改革是把县政府和其他地方政府合并起来。可以在一个县组成一个单一的政府，如纳什维尔市和戴维森县的合并；也可以在较有活力的县政府和其他地方政府单位之间实行权力分担，如迈阿密市和达德县之间所做的那样(11)。

在现代社会中，其功能已经过时的县政府，特别是传统式的县政府的继续存在，是美国政治中的一个富于启发性的事例。随着运输和通讯设施的发展，特别是电信事业的发展，许多州政府机构委派的地方官员都需要大量裁减。同州行政职能的重要性不断下降相反，县是美国政党的基本单位。美国较大的政党都是以地方作为基础的，其政策倾向是注重实际的。在大多数情况下，他们最先考虑的是获取官职而不是实施政策或纲领。各个政党的所做所为都富于个人特性，以关注地方问题来赢得一官半职。因此，他们无疑会支持早先市中心的政治结构。实际上，把县作为政党的一个单位的做法，可能是县得以在几个州没有被废除的原因(12)。

州的和全国性的政党，实际上都是以县为基础的政党的联合体。每隔四年，这些地方政党组织都要召开总统提名大会，由此产生几名总统候选人。约翰·F.肯尼迪改变了全国提名的程序，强调总统候选人的政治素质，而不是注重基于每隔四年一次各党以县为单位联合提名的传统政党结构。

在过去的年代，政党的作用使县免于被废除而得以继续存在，但不幸的是，它即使不是造成县政府的全面腐败也带来了许多不称职的现象。随着大

城市地区的不断分化以及总统选举方式的改变，将来县政府可能也较易于发生变化，随着越来越多的各级政府面临财政“拮据”，变化的可能性还会增加。如果出现经济上的衰退并且持续一个时期，那么这种财政上的“拮据”就可能成为一种创伤。一旦发生这种情况，诸如县这样的综合性政府将会变得更为重要，因为它们能够跨越分割的都市地区来提供服务。

自治市(13)

郊区有着许多特区、镇、村以及县的行政机构，就像是一个别具一格的“购物筐”，里面装满了各式各样的公共行政机构。相反，大的市中心就像是一个“超级市场”，它提供各式各样的服务，并向居民收取服务费用而下管他们是否享受了这些服务。从形式上看，作为提供综合服务的地方政府的市中心的市政机构同职能单一的特区是相反的。

提供综合服务的自治市是 20 世纪之交出现的两种运动的共同产物。一方面，20 世纪之交的社会改革者们要求政府对公用事业、公立学校和公共卫生以及富裕区的住房改革实行控制。另一方面，州议会中的农村议员把大多数耗资多的新设立的公共设施分给市中心。农村和城市之间这种不稳定的联合所产生的问题“塞满”了市中心的议事日程，并导致自治市税收负担的加剧，而市郊和农村的税收仍然较低。

富裕程度不等的白人、黑人和其他少数民族由市中心迁到市郊，是为了逃避税收，也是为了不交他们没有享受或者不愿意接受的政府服务的费用。许多市政当局越来越担负不起建制上所需要的费用。它们越来越成为被某些人称为“贫困悖论”的牺牲品。从财政观点看，相对富裕而移居市郊的居民能够支付增加的公益服务的费用，但他们似乎不需要这些服务。仍然住在市中心的居民因为贫困则可能需要公益服务，但是他们又无力支付这笔费用。这个悖论给大多数市中心，特别是东北部和中西部地区的城市的市中心带来极大的困难，它们的人口在减少，高工资的企业数量也在减少，这种情况支配并消极地影响了政府的财政收入。

这种矛盾情况的解决部分取决于政府的结构。因为各个城市的地方政治文化和政府体制不同，所以解决的办法也不相同。有些城市在一个相当长的时间内仍保留着他们的管理机构，其他一些城市则受到世纪之交的改革运动的影响，重新设计了他们的行政系统。甚至在今天，政府的体制也可能是一个社会争论的问题。

政府的体制

美国形形色色的政府体制是在城市中发展起来的。最初的体制是议会一市长制。这种体制反映了州政府和联邦政府中固有的“分权”观念。这种体制有两种形式。

在议会一强市长体制中，单独选举产生的市长有很大的政治权力。例如，市长可以否决议会通过的法令，自行雇用和辞退工作人员，制定和实施财政预算。议会往往是由党派从选区选出来的。市长的每届任职期是 4 年。图 2.2 描绘了议会一市长制政府的传统形式。

在议会一弱市长的体制中，市长缺乏赋予强市长的那种合法权力。然而，我们应指出的是，这些权力只是形式上的。在特定的情况下，市长的权力取决于几个因素。例如，芝加哥的市长理查德·戴利（他是 80 年代后期芝加哥市市长的父亲），在 50 年代的后期至 70 年代的早期是很有权力的。他不仅控制着芝加哥的大部分政治活动，而且还是国家政治活动中的重要人物

(14)。由于他控制着芝加哥，他有时还能左右伊利诺伊州的选举。该州民主党的投票人大多集中在芝加哥，他们的选票可以抵消共和党人在伊利诺伊州其他地区所赢得的大多数选票。实际上，戴利在 1960 年的总统选举中帮助约翰·F.肯尼迪取得胜利。而按照形式上的政治权力来说，他的职位属于弱市长型。

他的权力来自他作为库克县民主党主席这样一个职位。民主党控制着芝加哥的政治活动。戴利的事例很好他说明了县的政治功能和在地方政治活动中积累权力的可能性。他是掌管政府机构的最后一位领袖式人物。

议会一市长体制，同第一章所论述的政府机构是一样的。世纪之交的改革者们设计了一种新的政府体制，即委员会制。得克萨斯州的加尔维斯顿市在经历了飓风的毁灭性破坏之后，首先建立了委员会这样一种政府体制(15)。州长任命一个委员会来负责这个市的重建工作，导致城市重建的迅速开展，这个做法似乎防止了政治活动对当时市政当局的影响。这种非党派性的行动引起了改革者们，尤其是结构改革者们的注意和兴趣。他们开始四处鼓动，将委员会这种体制作为城市行政改革的构架。

在这种体制中，城市的管理由一个小团体，即通常由 3 至 7 人的当选官员组成的议会来负责。每一位委员也就是一位行政官员，领导一个机构或是几个机构。委员们基本上是从整个城市选举产生的。这种选举不受党派的左右。图 2.3 所说明的是一个典型的委员会制的政府体制。

在加尔维斯顿的重建取得成功之后，许多城市很快采用了这种体制(16)。在 1910 年至 1920 年的 10 年间，数百个城市采取了通常被称为“得梅因制”的制度，因为依阿华州的首府得梅因使这种体制得到了完善。然而，这种体制存在着行政部门如何协调的问题，因为没有机制来约束作为机构首脑的委员们之间的合作。

结构改革者们很快就对委员会的政府体制进行了改进，建立了议会一行政官制。这个体制也是对议会一市长制的取代。同议会一市长制实行的分权原则相反，委员会以及议会一行政官的体制把权力集中在由普选产生的非党派的小型议会手中(17)。议会行使所有的决策权，并雇用一个市行政官来管理城市的行政工作。议会在任何时候都可以通过表决来辞退行政官。

市行政官掌握所有的行政权力。他或她可以雇用和辞退所有的行政工作人员，起草预算并在议会通过之后执行预算。他或她是政府的行政首脑。在原先的这种体制中没有市长，虽然实行这种体制的城市也增添了一个当选的市长。正如上面所说，行政官完全听命于议会，这意味着他或她在任何时候都有可能被解雇(18)。图 2.4 说明了议会一行政官制的传统形式。

正如前面说过的，人们对于地方政府的关注集中在城市和政府管理的三种体制——议会一市长制，委员会制，议会一市行政官制。但是，由农村管理而产生的一些政府体制也大多存在于美国大城市地区，而且能对城市的政治活动产生重大影响。关于这些单位如何参与大都市地区的事务情况，参见第六章的实例 7.2。这个实例不仅说明了各式各样的政府单位是如何在行政上相互联系的，而且还通过论述地有政府对共同战略的反应以及政府间的关系，有力地证明了政治经济环境对于地方公共行政的影响。此外，这个实例还说明了城市分化带来的一些后果，有些城市能够从这种分化重组中间得到巨大的利益，有些城市和政府单位则什么也得不到。

镇、乡和村

托马斯·杰佛逊坚信美国的稳定取决于由自力更生的农民所组成的农村社会。杰佛逊认为，一个共和国（农村社会在外）的稳定取决于适合于自由而分散的居民需要的地方政府，因为自由而分散的居民的自力更生只需要最低限度的管理和统治。在他关于按照联邦法条款建立州政府的新领地的计划中，杰佛逊明确地规定，地方政府要符合他的‘勤劳的自由民’的新概念(19)。

西北部的疆土，现在的俄亥俄州，密执安州，印第安那州，威斯康星州，伊利诺伊州和明尼苏达州，以县力中心建立了乡、镇和村这样的政府机构。俄亥俄州是最先根据联邦土地政策进行测定的地区，这种测定明确地计划了大小差下多一致的乡(20)。除了最初的殖民地之外，在绝大多数的州，乡被作为是县的分支机构。它们试图使新英格兰的民主传统在新的环境中得到保留。乡被赋予的权力很小，通常只是为自力更生的农民提供必要的基础设施。所以，大多数的乡只是负责地方道路的建设和为了修建道路而征收财产税，以及其他现在称之为基本设施的各种形式的建设。

许多乡的行政机构由选举产生的委员会委托一些委员进行管理。受托的委员这个称谓正好抓住了杰佛逊的政治哲学的实质。委员组成一个立法的集体和行政的集体。这种体制类似于城市的委员会制。本章最后的实例对乡所特有的“政治”问题作了极好的说明。

在大多数的州，当辖区合并到一个村或是一个城市时，乡就被解散了。这样，在一些城市县的辖区中，乡就日益衰落了。然而在一些县里，郊区居民发现乡是先天实行低税收和小政府最好的地方。在这些因素的驱使下，乡城市化了，拥有许多人口。例如，与辛辛那提邻近的科利莱因乡，与达顿邻近的哈里逊乡，人口都超过了 60，000。它们的人口数量比俄亥俄州除 11 个城市外的人口还要多。它们也许违背了杰佛逊关于农村实行共和体制的设想，但对郊区居民来说，它们确实符合小政府的理想。事实上，在 1962 年至 1982 年间，乡的数量从 3，282 增加到 4，756，几乎增长了 45%（见表 2.2）。

在一些州，尤其是在新英格兰，镇始终是政府管理的标志。确实，选民大会通常被视为美国民主政治的必要条件，希望民众参与的候选人和组织经常使用这个名称。镇是一个范围较小的农村地区，它由选民大会来管理。出席大会的选民通过投票决定政策。当选官员负责实施决策。同乡一样，镇的管辖权很有限(21)。

许多州还建立了比城市小也没有什么权力的综合行政区，例如，宾夕法尼亚和俄亥俄的自治村。同城市相比，村的人口在 5，000 以下，税收少而且权力也小。事实上，凡是人口超过 5.000 以上的村就会自动变成城市了。

特区

在过去的几十年中，镇和乡的数量有了急剧的增加，但还是远远低于特区增长的数量。在 1962 年至 1982 年间，各大城市的特区有了惊人的发展——增加了 90.5%。这些政府机构现在占所有大城市地区的地方政府机构的 39%以上（见表 2.2）。除了统计局提供的这些受到某些人质疑的统计数字以外(22)，各个特区政府之间的差异也正如它们之间的类似之处一样也有许多地方值得探究。例如到 1979 年，加利福尼亚州就有 4，890 个特区政府，这些特区政府以 55 种不同的方式为市民提供了 30 种不同的服务，其法定的权力形式有 206 种(23)。得克萨斯州也建立了许多特区政府；仅仅在水资源管理方面，州政府有案可查的管水行政区就有 1，225 个(24)。

正如前面所指出的，特区机构的激增至少是由三种不同的情况直接导致

的：

·第一，城市人口的急剧增加使许多人住到新的郊区，从而要求许多新的服务：学校，污水管理，道路，公园等等。

·第二，新到郊区定居的居民不愿意为新增加的公共设施提供更多的税收。

·第三，传统的市政府和县政府既做不到也不愿意满足这些不断变化的新的需求。

这些情况导致了特区政府的增加。特区被广泛采用的一个原因是它的行政自治权。按州政府的法令建立的特区只提供单一的服务，但在财政上和政治上不再依附于原有的市政府或县政府。特区的这种不受原有行政关系约束的相对自由，很受改革者和纳税人的欢迎。这种政府体制的迅速增加也带来了消极的后果，使城市地区的管理权越来越分散(25)。权力的分散使郊区居民之间在得到的各种服务和付出的费用方面出现明显的不平衡的情况(26)。

公共管理局形式的特区

建立特区政府的另一个方面是地方行政机构的民主职能的萎缩。公共管理局的设立是最能够说明特区的自治权和财政灵活性的例子。田纳西河管理局和纽约港务局，或许是最知名的公共管理局了。公共管理局或“非盈利的公益机构”通常被称为政府的“第四个”部门或者“公务部门”，它最先是由富兰克林·0.罗斯福提议并批准的。作为大萧条时期的美国总统，罗斯福给所有的州长写信，建议他们通过州宪法特许成立公共管理局，这个“像事务部”一样的组织能够建设公共工程项目。工程项目完成之后可以通过征收使用费来获得财政收入，这笔收入可以用来偿还复兴金融公司为工程项目所提供的资金。工程项目的建设可以雇佣因为大萧条而失业的人，从而满足一系列的公众需求：减少失业，建造城市设施，刺激缺乏活力的经济。与此同时，这种特区还为缺少财政资金的地方自治机构解决了困难，提供了一条解决问题的出路。

罗斯福提议设立的公共管理局应该是目的单一的临时性机构，一旦建设桥梁或隧道的债务偿还之后，它就不再存在了。然而，像其他许多财政上的应急措施一样，这种特区即便不是全部也有许多被保留下来了。事实上，它们成了地方政府的永久性机构；同时也成了特区“秘密”筹措资金的名符其实的“旗舰”。今天，实际上有数千个公共管理局，其界定各不相同，它们为地方带来数十亿美元的财政收入，同时也欠下了几十亿美元的地方债务(27)。

纽约州是最早设立公共管理局的地区之一，在这个州：

“公益机构的债务、花费和雇员的人数比 25 个州政府机构的还要多——其债务接近纽约州政府整个债务的 6 倍”。(28)

公共管理局从免税的债券市场上借的钱，比任何其他公共或私营部门借的钱都多，其累计的债务现在已超过所有州政府和地方政府的公债。(29)

这就意味着特区政府正在产生着大量的债务而又不负直接的责任——特区政府由一个委员会而不是由选举产生的官员来管理。这个委员会只对股东负责而不对所在社区或所在州的民众负责。具有讽刺意味的是，随着新的大型公共工程项目越来越难以得到民众的赞同，当选官员可能更多地求助于特区政府和公共管理局，因为他们可以筹集资金而不用增加税收或引起选民的不满。对此，纽约州州长马里奥·柯莫以他特有的简洁方式指出：

“公共管理局的坏处在于它对民众缺乏责任感，其好处也在于它对民众缺乏责任感。”

总而言之，公共管理局的流行，尤其是在特区的流行，看来是对地方政府机构的最新补充，是不仅管理“私人城市”而且也管理“私人都市管辖区”的基本手段。

在大多数的大城市地区，各种类型的政府机构并存。美国可以说是世界上管理体制最复杂的国家，我们将在下面一节详述由公共管理局的管理分化引起的改革举动。

改进地方政府的分化状况

随着地方政府经费的增加，城市之间资源分配的不平衡，以及面对耗资巨大的公共项目，如重建城市基础设施和保护环境（这一切都无法指望其他各级政府的资助）而产生的贫困悖论，一些改革者提出了重建各地方政府的主张。如上所说，最激进的计划就是将所有的地方政府单位合并为一个政府机构。我们在下面将会提到，这种合并通常出现在传统的地方政府单位中间——即县，市，村，镇和乡等，特区和公共管理局一般不包括在内。

合并有两种类型。第一种是政府机构真正的合并，被合并的政府单位不再存在。原有的政府单位被一个大的市政府所取代。纳什维尔和戴维森县合并之后，建立的就是这种类型的大的市政府。由于这种大的市政府的建立，除了三十很小的自治市之外，戴维森县原有的一切地方政府单位都被取消。这种大的市政府实行议会一强市长制，其议会成员有些是普选的，有些是由管区推选的。

这一都市地区大多数人口集中在戴维森县的事实，促成了上述合并。事实上，当时这个县的大部分地区是农村。税收制度就体现了这一点，采取双重的标准，城市地区实行高税收，但得到的服务也比农村地区多。如果农村地区要加入城市地区，是有法规保证的(30)。

与此相反，在佛罗里达州，迈阿密和达德县的合并只涉及一些政府部门。现有的政府单位继续提供传统的服务，只有几个政府单位合并到县政府中，从组织结构上讲，县政府采用一般的行政官制，由管理委员会雇用一个行政官来负责政府的日常工作。研究者称这种双重体制为“联合式”的都市政府。

尽管美国的城市面临严重的问题，地方政府单位的合并大多是不成功的。最近的成功的一例是在 70 年代后期，印第安那的波利斯和马里恩县的合并，在许多大城市地区，市中心和市郊之间存在着敌视。在某种程度上，市中心和市郊的差异反映了人们对某种生活方式的偏爱。美国人对农村地区总有一种崇敬的心理，他们认为，从生活的许多方面来看，如培养孩子，农村是最理想的居住地(31)。生活方式的偏爱还受到一些不那么高尚的动机的引诱。

在许多人看来，在市郊生活可以离开那些不受欢迎的人群。某些情况下，“不受欢迎”的人是指某些种族，在另一些情况下则是指某些阶级。在市郊生活还可以少交税，这种观念部分源于杰佛逊的政治信念和资本家的经济哲学。所以，在他们看来，管理越少，才能越“符合美国方式”，即符合这样的箴言：“管理得最少的政府才是最好的政府。”

由种族、阶级和地位引起的政治活动是最棘手的问题。即使种族隔离在美国的大城市没有进一步发展，但种族问题仍然存在。对于许多贫穷的非洲裔美国人来说，隔离为他们提供了获取市中心政治权力的机会。在许多非洲

裔的美国人看来，从经济上和心理上讲，隔离是愉快的。在很大程度上，隔离既是一种阶级区分也是一种种族区分。这两种区分很容易被混淆起来，因为大多数非洲裔的美国人属于贫困阶层。

通常对合并地方政府持积极反对态度的一批人是政治领袖和行政官员。对大多数地方官员来说，合并意味着职位和地位的丧失。所以，有关地位的政治活动是围绕维护现存公职开展的。如果政府机构真的被合并了，大城市地区的一个小村的行政官就会失去他或她的职位和身分。不幸的是，官员的自身利益和许多官员对机构合并的日益抵制，可能导致一种阻挠解决“不道德问题”的政治。这些问题不能解决，将会损害行政制度和经济制度。

不道德的问题是一些相互联系，任何一个政府机构或任何一个地方政府单位，都没有能力解决的问题。私营部门也无法解决这些问题。可喜的是，这些问题已经提到了政府的议事日程上。现有的政府部门不能解决“不道德问题”，加上许多官员不愿建立能更好地解决这些问题的政府机构，结果增加了对特区政府和公共管理局的依赖。这些特区和公共管理局是一些独特的政府机构，其管辖范围即便不是覆盖整个大城市地区，通常也涉及许多方面。

特区和公共管理局的建立，可以解决一些服务问题，但不能有效地解决政治方面的许多问题。所以，这些机构的负责人通常只注意技术问题和政策的制定，诸如物质上的基础设施的建立。短时间里，这些做法可以提高效率和改善服务；但是，不能解决政治问题可能会削弱地方行政体系有效行使职能的能力。

公共机构的类型

公共机构有三种类型。在任何一个市政府和像县这样的其他地方政府中，都可以看到这几种类型的公共机构。传统的公共机构是一个行政长官领导下的执行机构。这种类型的机构是由市法令或州法规授权建立的。它的领导者通常是由行政长官任命的，并按他的意志行事。该机构一般要实施一些地方的规划，以及由州政府和联邦政府提供资金（同时也受其约束）的规划。

第二种类型的机构是一个独立的单位。它通常是由某一特定的法令或法规授权建立的，该法令或法规较详细地规定了这个机构的作用和构成。这个机构的独立性在于它不受行政长官的直接控制。该机构往往由一个委员会或政府部门来领导。图 2.2，2.3，2。4 说明了各种典型的执行机构和一个计划委员会，而计划委员会往往是地方政府中独立的单位。

第三种类型的机构是一种国营公司。除了政府是股东之外，国营公司和私营公司没有什么不同。政府的公司由董事会任命的总经理来管理。应该指出的是，国营公司中也有一部分的私人股份。例如，由亚历山大·汉密尔顿创建的美洲银行以及近年建立的卫星通信公司，政府占有 50%的股份，私人投资者占有 50%的股份。

国营公司建在公共机构能够筹集大笔财政收入的地方，其管理方针同私营公司一样。在国家一级，邮政和铁路客运由政府公司经营。从地方上看，许多经济开发部门为国营公司。大城市中的许多这类经济开发机构是在社区一级发挥作用的。

私人都市地区中的政府组织

结构的地位和作用

大约在 20 世纪之初，许多地方政府中热衷于改革的人对政府的组织结构抱有很大的信心。在这些坚决反腐败的战士看来，组织结构无疑可以解决源

于人性弱点的许多问题。后来的一些学者，尤其是那些精通行为方法的学者，则不怎么相信组织结构的作用。他们的研究表明，组织结构对政策的后果并没有什么影响。尽管有些研究也认为，诸如议会一行政官制这样的体制改革可能会有助于同企业界进行合作。

组织结构对政策的影响虽然不大，但议会的结构却是例外。大多数研究和许多现代的诉讼案表明，在由选举产生的议会中少数民族的利益就没有得到足够的反映。这些议会是议会一行政官制的标志，因此许多政治学家指责这种制度缺乏充分的代表性。然而，除了关心代表性问题之外，大多数学者很少关心组织结构的影响问题(32)。

大多数关注组织结构问题的学者只是考察了自治市的政府形式。这种狭隘的关注自然看不到城市政治在其中发挥作用的更大范围的都市地区了。当我们去考察更大范围的都市地区时，就会看到组织结构确实造成了差异。差异的核心问题是谁得了什么或者准没有得到什么。私人城市现在已扩展到都市地区。私人城市现在不只是理想城邦的一种特征，而且也是都市地区的基础。政府的组织结构反映了私人城市的不断制度化及其向都市地区的扩展。

例如，不断采用特区的形式能使地方政府继续发挥为私营行业提供基础设施的作用。特区可以确保在都市地区提供基础设施，从而减少了那些有关社会基础设施的指责之声。也就是说，大多数特区往往都注重有形的物质建设，如运输，下水道和供水的建设。通过使这些城市建设项目脱离市政机构，尤其是脱离大城市的市政机构的控制，极易受社会问题干扰的政治权力即使不是全部从决策参与中被排除出去，也会被减小到最低限度。（参见第七章克里夫兰关于在行政区划上，市中心和市郊是如何发生冲突的实例。）结果，那些受权开发“私人都市”的基础设施的特区，似乎只从工程的角度来开展工作，虽然这样做满足了都市生活的需求，但很少顾及其他社会问题。

这种只从工程角度出发的做法，可惜会促成贫困的悖论，不断造成私人都市的阶级隔离和经济隔离(33)。工程技术人员很少去怀疑物质需求的社会合法性，他们往往只关心怎样才能满足需求。所以在私人都市中，建设基础设施的财力汇集到市郊，加速了中产阶级和产业离开市中心的运动。这一运动与特区一起从经济上保证了运输业的发展，而运输业很少为穷人服务。当然没有也不可能廉价地把穷人运送到提供工作机会的郊区去。贫困的悖论现在成了私人都市社会问题的一个组成部分。公共行政从组织结构和权力上促成了贫困悖论的现象(34)。

总之，私人都市的公共行政促进了管理权限的分化和重叠，使市中心不断贫困而郊区日益富裕，造成地方政府提供服务能力的不平衡，以及促成特区的建立，而特区又使提供服务的工作及责任复杂化了。除非公共行政把这些问题作为自己工作的一部分来加以解决，否则我们仍将为日益严重的社会和环境问题而寻求技术上的解决办法。“私人都市”可能会成为资源减少时代的一个冲突升级的地方，使穷人不断地面临恐惧，使郊区的中产阶级逐渐地也陷入贫困。

实例 2.1：地方政府的活动和围栏：关于政府的问题

哥伦比亚乡是俄亥俄州克里夫兰西南部的一个景色优美的农村。本地人口约 6，200 人，其中包括科波帕小学，哥伦比亚中学和哥伦比亚高中的 1，100 名学生。这个乡由三位当选的任期 4 年的委员会成员负责管理。乡政府提供基本服务，受委托的委员会成员们每个月召开两次会议，在每隔一周的周一晚上 7：30 分准时开会。

会议从效忠宣誓开始。接着主持会议的委员询问对会议的议程有无补充。第一个报告是由办事员起草的财务报告。然后，各个部门提出自己的报告，略述负责消防、道路、区域布局及墓地部门的活动情况。消防部门报告召集了多少次消防队员，因为队员都是志愿者，每召集一次付一次酬。墓地管理部门详细地报告自上次会议以来小块土地的出售情况。在多数情况下，会议在休会之前要就新的工作安排征求意见。然而，近来乡政府常忙于处理邻里之间的纠纷。这种纠纷之所以涉及乡的权力，是因为冲突的一方可以诉诸州法规而要求乡政府从邻里那里为其征收罚金。在这种情况下，受托管理乡事务的委员们想躲也躲不开，只得在当天晚上 8：30 召开听证会。

晚上 8：30，听众陆续到场，听证会开始。这次的内容是听取一个有关围栏问题的请求。一位土地所有者请求把他的 100 英亩的土地用围栏圈起来。这个请求本身不存在争议。但这个人试图让受托管理乡事务的委员们执行本世纪 80 年代通过的一项法令，即允许土地所有者在他的土地周围筑起围栏，其毗邻的土地所有者要分担围栏所需的费用。这个法令的最近一次执行是在 1916 年。显然，该法令的目的是保护农庄的牲畜。提出请求的这位土地所有者不是牧场主，但他要求他的 12 个邻居分担他筑围栏的费用。这些邻居中的许多人的财产在林区，在茂密的林区没有建围栏的必要。

在这次正式的听证会之前，受托委员会的委员们在上次会议就召集了一次非正式的意见听取会。在会上，12 个邻居一致反对分担围栏的费用。在提出请求的土地所有者和他的 12 个邻居都陈述完之后，受托委员们投票否决了这个请求。委员们接着又恢复例行的议程。

这位请求者不服，又采取了其他的办法。他根据乡秘书的记录向县检察官提出两次诉求。从法律上讲，他可以提出控告，或者要求县检察官起诉，要求乡委员们履行其职责；即是说，他可以打官司要求乡委员会的委员们执行这个法规。问题在于对这个法规的解释，它是不是适用于这种情况(法规的执行，多半是按照过去的司法解释来决定的)。

在杰佛逊的乡村蓝图中，“私人城市”确实是富裕和繁荣的。

注释

①德怀特·沃尔多曾经区分过行政（administration）和管理（manage-ment），他把前者看作是后者的一种骨架。从管理上看，这个区分是很重要的，因为行政属于公共组织的制度层面，管理则属于经营的和技术的层面。参见第一章和德怀特·沃尔多的《公共行政研究》，纽约，兰登书屋，1952 年版。

②查尔斯·蒂尔布特：《地方支出的理论研究》，载《政治经济杂志》第 64 期（1956 年 10 月），第 416—424 页。

③约翰·F.狄龙：《市自治体法评论》，波士顿，里特尔·布朗出版公司 1911 年第 5 版，第 237 节，第 449 页。在这一节，狄龙说到，“这些原则是绝对重要的，它们奠定了市自治体法的基础”。他在 1872 年第 1 版的注释中和第 2 版的序言中都写道，人们要求他在一年之内修订这篇论文。城市的改革导致对法律的需求，因为需要澄清一些基本问题。

④美国统计局，政府的统计资料，美国首都华盛顿，统计局，1982 年。

⑤简·利格兰德：《测绘神秘的大陆：对具有特殊目的的政府研究的分析》（未发表的论文，1988 年），第 1 页。

⑥关于地方政府各部门的最有力而详细的论述，是理查德·D.宾厄姆和戴维·赫奇的《不断变化的社会中的州政府和地方政府》，纽约，麦克劳一希尔出版公司，1991 年版，尤其是该书的第七、八两章。理查德·D.宾厄姆所写的其他章节也很有价值。

⑦县的机构源于英格兰的富裕乡村家族的管理功能。英格兰的地方行政管理采用家族的统治，家族的主要住宅就成了政府的所在地。当时一个严重的实际问题是要通过男性继承人制度来保持家族的门弟。如果不同其他家族通婚，这个掌管一乡的家族每隔 100 年到 150 年就会缺乏男性继承人，这是由大量的姓氏材料所证明的一个社会事实，参见彼特·拉斯赖特的《失去的世界：工业时代以前的英格兰》，纽约，斯克里伯纳出版公司，1984 年第 3 版。

⑧阿灵顿县是原哥伦比亚特区的一部分，1846 年曾归还给弗吉尼亚州。这个地区当时之所以被归还，是因为联邦政府认为它对这块土地没有用处。阿灵顿县现在是美国首都华盛顿最值钱的地区之一，是许多政府机构所在地。

⑨在俄亥俄州的几个县里面，单独选举产生的官员同县委员会的委员们在预算分配上进行斗争。关于县委员会的委员们对预算的支配权，在法律上是不清楚的；预算的问题被困扰着各县的选举政治弄得混乱不堪，那些尚未改革行政组织或党派化政治的县更是如此。

⑩1911 年，加利福尼亚州修改了州宪法，规定县政府可以签发特许状。约翰·费尔利尔这位早期的机构改革者，在其论述地方政府状况的那本很有见地的书里，高兴地提到了这一事实。约翰·A.费尔利尔：《县、镇和乡中的地方政府》，纽约，森特里出版公司，1914 年版，第 64 页。

全国自治市联盟，现在叫全国城市联盟于 1930 年公布了典型县行政官法。联盟还公布了一个修正过的典型县宪章。全国城市联盟：《典型县宪章》，丹佛，全国城市联盟，1990 年修订版。

(11)布赖特·w.霍金斯：《政治和城市政策》，印第安那波利斯，布伯斯一梅里尔出版公司，1971 年版；梅尔文·莫格洛夫：《五个大城市的政府机构》，美国首都华盛顿，城市研究所，1972 年版。

(12)伍德罗·威尔逊是限选（只限于选少数主要官员，其他级别较低的官员留待任命充实。——译者注）协会的主席，他在 20 世纪初曾呼吁废除县政府机构。然而，他作为总统候选人又否定了他以前的这个要求。谁要想爬上国家权力的宝座，往往都要借助以县为基础的地方政党组织的支持。见亨利·斯蒂尔·康麦吉：《美国人的精神》，纽黑文，耶鲁大学出版社，1950 年版。令人啼笑皆非的是，地方政党组织也把总统预选会作为一种手段；然而，凡是能够募集到资金或者能够与地方党派结成联盟的候选人，都会在预选会上取得成功。这样就加强了当选官员对于企业的依赖性。总统预选会所以产生这一并非出于原意的结果，其原因就在于不只是从管理上而且从政治上缺乏对政府的认识。

(13)自治市最早的定义源于罗马，当时的罗马帝国授予一些城市相当的特权。罗马帝国衰亡之后，这一做法在欧洲就沿袭下来了。像刘易斯·芒福德这样一些理论家提出的合法性论据，常常有力地捍卫了城市的特权。芒福德追溯了文明的发展直到城市的兴起。他强调了城市对于文明发展的重要性，这个观点引起了改革者们关注美国城市的重要性。见刘易斯·芒福德：《历史上的城市：它的起源、变化和展望》，纽约，哈考特·布拉斯和沃尔德出版公司，1961 年版。对这个法律问题有兴趣的人，还可参见州政府诉巴克案的法庭判决（89NW204，1902 年），特别是其中的第 205 页。

对市自治体（或市政府）比较有持久影响的一个定义是这样解说的，“ 市

自治体是由指定地区的人们联合起来建立的一个政府，它没有立法权而是协助州政府来管理地方的和社区的事务”。托克：《美国法律中的市自治体的地位》，载《明尼苏达州法律评论》第16期（1934年），第343页。

内政的（municipal）一词的原来的法律含义是指一个国家的内部事务。在这个意义上，这个词与“国家间的法律”或国际法是正好相反的，国际法处理的是国家间的关系。见《牛津英语词典》，牛津，克拉伦登出版公司，1989年第2版。

(14)这个时期很有趣的一个观点，可参见麦克·罗依科：《领袖：芝加哥的理查德·J，戴利》，纽约，新美国文库，1971年版。

(15)布拉德雷·赖斯：《发展的城市：1901年至1920年的美国的委员会政府运动》，奥斯汀，得克萨斯大学出版社，1977年版。

(16)改革模式的迅速推广，得力于改革时期形成的几个组织。自治市政府联合会是推动市政当局进行改革的最有力的组织之一，这个组织很快就变成了全国自治市联盟（现在叫全国城市联盟）。该联盟不仅为那些具有共同观点和经验的改革者们提供了论坛，而且还公布可用于政治斗争的信息和资料。它所公布的最重要的东西是。《标准城市宪章》，参见弗兰克·M.斯图尔特：《半个世纪的自治市改革：全国自治市联盟史》，加利福尼亚大学伯克利分校出版社，1950年版。现有的标准宪章是由全国城市联盟公布的《标准城市宪章》，丹佛，全国城市联盟，1989年，第7版。

(17)改革者们要求在议会成员的选举上实行比例代表制。按照这一制度，候选人得到一定比例的选票，就可以当选。直到1957年，辛辛那提才使用这一制度，但做了一些变动。根据辛辛那提州的比例代表制，选民要对9名候选人进行排队，从最喜欢的到最不喜欢的依次排列。先统计排在前列的受欢迎的候选人的选票，只要得票超过九分之一即可当选。如果议会的议席还有空缺，就对排在第二位受欢迎的候选人的选票进行统计。一直到所有的议席被分配完之后，这个选举过程才告结束。

比例代表制或者是作了某些变异的比例代表制，可以导致政府体制的某些方面的改革。它可以满足少数民族进入市议会的要求。尽管少数民族的人口占有相当的比例，但在全州范围的选举中，少数民族往往被排除在外。全州范围的选举有它值得保留的制度上的优势，这里提到的比例代表制的方法可参见拉尔菲·A.斯特拉兹：《辛辛那提的比例代表制的政治斗争：市政当局实施比例代表制的32年》，纽约，纽约大学出版社，1958年版。一些最活跃的改革者提出的有关建议，可参见多尔曼·伊顿：《自治市的政体》，纽约，麦克米兰出版公司，1899年版；约翰·费尔里：《自治市的行政管理》，纽约，麦克米兰出版公司，1905年版；默里·西曾古德：《美国的地方政府：挑战与机遇》，坎布里奇，哈佛大学出版社，1933年版。西曾古德写这本书的时候，正担任辛辛那提市的市长，尽管在议会一行政官的体制下，市长的职位大多是仪式性的，而且市长要由议会来挑选。

(18)许多市行政官同议会签有合同。合同规定，当市行政官被解雇时可以得到一定的补偿，而且允许市行政官被解雇之后可以再做几个月的行政官。对这个职位的评价和争议，可参见乔治·弗雷德里克逊编：《市政管理中的理想和实践》，美国首都华盛顿，国际市政管理协会，1989年版。

(19)在过去只有男性才能进入政府机构，只是到了19世纪70年代怀俄明州才第一个通过了妇女参政权的法案,这个法案在1919年被纳入了国家的

宪法。所以，杰佛逊不会同意汉密尔顿和其他联邦制拥护者对于政府人员比例的看法，他能够接受的是由男性组成的统治精英。

(20)关于这些政府类型的起源，可参见费尔利的《地方政府》。

(21)选民大会的观念可以追溯到古希腊时期的雅典，当时雅典的重大问题都是在自由的成年男子大会上来决定的。官员用抽签的办法来产生，这个办法既反映了官员应尽的职责，也反映了官员在履行职责方面的随意性。同普遍存在的观念相反，雅典是一个部落的组织，它不给雅典以外的帝国臣民相应的公民权利，从而导致了它同斯巴达人的战争的失败。

应当指出的是，联邦制哲学的创立者们——即相信直接作用于个人的强有力的国家政府的那些人——并不喜欢雅典所体现的民主政治。他们害怕出现那种将会导致国家组织瓦解的煽动者，而愿意建立行政管理机构来对大众实施控制。他们认为修昔底德的雅典史就详细列举了民主政治的坏处。

在许多方面，美国人似乎很难做出抉择，是选择亚历山大·汉密尔顿等联邦制拥护者主张的以城市为基础的大政府呢，还是选择托马斯·杰佛逊等联邦制反对者提倡的古希腊式的小城邦政体呢？于是，许多美国人都住在郊区，其政府机构通常符合小政府哲学的主张，但这个政府机构又处于大城市的边上。我们未能按照自己的理想去构造国家组织，也许说明了我们对城市以及公共行政所抱的矛盾心理，说明了我们没有制定一个国家性的城市政策去指导城市环境的改进工作。

(22)利格兰德：《测绘神秘的大陆》。

(23)埃尔文·索柯洛夫，普里辛娜·汉福德和琳达·霍格兰德·马丁：《组成合法实体的社区的选择：加利福尼亚地方政府活动手册》，戴维斯，政府事务研究所，加利福尼亚大学戴维斯分校，1981 年版。

(24)利格兰德：《测绘神秘的大陆》。

(25)约翰·J.哈里根：《都市的政治变化》，波士顿，里特尔和布朗出版公司，1981 年版。

(26)一些赞同这种不平衡性的人认为，它为公共服务的“消费者”提供了选择的余地，参见文森特·奥斯特鲁姆，查尔斯·泰布特和罗伯特·沃伦：《都市地区的政府组织》，载《美国政治科学评论》第 55 期，1973 年，第 831—842 页。令人遗憾的是，这种观点认定所有的居民都有同样的流动性，而这种情况在美国的大城市中并不普遍。

(27)特区能够发行收益债券——即与政府收入联系起来的债务证券——使其成为强有力的资本机器，可以为工程提供资金保证。特区的收入来源使它具有出售债券的权限。发行债券能够使政府的收入迅速增加。对于那些贪图利益的政治家来说，特区有可能为个人带来无穷无尽的财富。罗伯特·摩西等人提出，特区能够出售债券造成并且加强了高度个人化的政治活动。

(28)利格兰德：《测绘神秘的大陆》。

(29)安玛莉·H.瓦尔什：《公共事务：政府公司的政治和实践》，坎布里奇，麻省理工学院出版社，1978 年版。

(30)布瑞特·w.霍金斯：《纳什维尔的地下铁道：市一县合并的政治》，纳什维尔，范德比尔特大学出版社，1966 年版。

(31)正如内政部的一位高级行政官员说过的，那些长大后离开农庄而去了城市的人，往往都会极力赞扬农村的生活。安东尼·唐斯特别提到对郊区生活的类似嘲讽，在郊区居住的人试图得到农村生活和城市生活的最好方

面，然而他们只是发现，随着郊区人口的增加所带来的问题，完全使他们的生活希望破灭了。安东尼·唐斯：《对美国都市地区的发展问题的新见解》，纽约，塞洛蒙兄弟出版公司，1990 年版。

(32)参见苏珊·韦尔奇和蒂莫西·布莱索：《城市的改革及其后果》，芝加哥，芝加哥大学出版社，1988 年版。

(33)就许多方面而言，最严重的城市问题不是种族问题，而是阶级问题。这里的阶级是指一个人使用社会制度为自己谋利益的能力，即是说，一个属于中产阶级的人能够以一种互惠的方式与社会组织机构及其制度相互作用，在促进组织机构的同时实现自己的目标。相反，一个属于下等阶级的人，由于他不能同社会组织机构及其制度进行有效的相互作用，通常使他看不到自己的真实情况，他把自己的贫困看作是他个人的责任，甚至认为本该如此。有时，因为得不到社会的关照，下等阶级的人会采取侵略性的行为，这种行为在社会看来自然是非理性的。

种族问题与阶级问题纠缠在一起，因为占人口很大百分比的少数民族属于贫穷者，往往是下等阶级。除此之外，种族歧视的问题仍然存在。然而，如果阶级是最容易发生变化的，那么即使消除了种族歧视也不能解决少数民族的多方面的问题。阶级的根本问题显然是那些造成肯定性行动不一致性的问题。对那些具有中产阶级技能的少数民族来说——他们能够有效地与社会组织机构及其制度相互作用——肯定性行动可以使他们接近过去不曾达到的位置（然而，他们中的许多人还是达不到最高的层次，因为那些最高层次始终是受到控制的）。对于大多数缺乏社会技能的少数民族成员来说，肯定性行动只是一个虚伪的诺言。它不仅是一个虚伪的诺言，而且还造成了有害于种族关系的“不利的反应”，这尤其表现在一些市中心，因此它没有给任何种族的下等阶级的贫困状况带来什么变化。

(34)在私人都市中，不仅是穷人被排除在许多机会之外，而且中产阶级也发现他们的生活水平在下降。正如安东尼·唐斯指出的，人们以为迁到郊区可以找到一个田园生活的环境，城市的舒适在这里也很容易得到。但是，由于迁到郊区的人太多，因此就不可能实现田园生活的幸福。唐斯：《对美国都市地区的发展问题的新见解》。

为了实现田园生活的幸福，郊区的中产阶级同意为广泛建立的特区担负费用，由此而为郊区的生活提供必要的基础设施，可是特区并没有实现中产阶级迁往郊区的梦想。在私人都市中，下等阶级的需求和中产阶级的梦想，都没有得到满足和实现。我们忘记了刘易斯·芒福德和简·雅各布等人的见地，他们认为，城市的物质设计是重要的，因为城市确实是文明发展的所在地。在私人都市中，作为一个社会共同体的城市概念被丢掉了，因为私人都市只看重个人财富的积累。如果没有一种市民社会的意识，不管组织的或管理的技术如何健全，公共行政是不可能有效地发挥其作用的。

建议阅读书目

①查尔斯·艾德里安和查尔斯·普雷斯：《管理城市化的美国》，纽约，麦克格雷一希尔出版公司，1977 年第 5 版。

②理查德·宾厄姆和戴维·赫杰：《不断变化社会中的州政府和地方政府》，纽约，麦克格雷一希尔出版公司，1991 年版。

③罗伯特·卡洛编：《权力经纪人：罗伯特·摩西和纽约的衰落》，纽约，克洛夫出版公司，1975 年版。

④艾温·Y.加兰泰编：《转变中的都市》，纽约，模范书屋，1987 年版。
⑤菜斯特·M.萨拉蒙主编（由迈克尔·S.路德协助）：《超越利己主义化：政府行动的工具》，美国首都华盛顿，美国大学出版社，1989 年版。
⑥罗伯特·G.史密斯：《公共当局：特区与地方政府》，美国首都华盛顿，全国县研究基金会，1964 年版。
⑦安玛莉·H.瓦尔什：《公共事务：政府公司的政治和实践》，坎布里奇，麻省理工学院出版社，1978 年版。
⑧罗伯特·C.伍德：《1400 个政府机构：纽约都市地区的政治组织》，坎布里奇，哈佛大学出版社，1961 年版。

第二编　地方公共行政总论

劳伦斯·F.凯勒

人们通常把公共行政看作是对公共官员管理技术的发挥和运用。研究者强调的是管理技术的普遍性以及培训行政官员的必要性，而没有考虑行政工作所处的不同环境。公共行政研究，最常见的是只注意联邦政府而很少顾及州政府或地方政府。结果，研究者不去考察许多地方政府所具有的高度政治化的方面。如果我们要来治理我们的城市，如果我们要使公共服务更加完善，我们就需要重新制定美国的公共行政；如果我们要来治理现代的“行政城市”，我们不仅要承认地方政治，而且还要了解行政官员所扮演的政治角色。

法律是本编所要考察的第一个方面。直到现在，行政法才成为公共行政研究领域的一个学科。人们在过去不考虑法律问题，是因为只期盼定量的方法，从而把管理仅仅理解为技术。研究现在已注意到公共行政有着自己的规范性和宪法上的根据①。此外，研究也对公共行政如何使人们了解政府及众多的管理程序十分关注。

对于地方政府而言，公共行政的两个主要内容也是相互联系的。杰克·德萨里奥、肯尼思·恩德、詹姆士·斯莱克以及查尔斯·华盛顿都概述了地方政府的人事管理。由于立法机构十分关注积极性鼓励计划乃至全部行政机构，因而焦点也与此极其相关。如果人事管理能抓注机会，它就能够使城市的管理变得公正而有效。同样，在一个人们对公共服务抱着很高期望而又不愿增加税收的时代，财政预算的编制也显得日益重要。这个难题既要求控制注“预算饥饿”（米歇尔·斯派塞和理查德·宾厄姆的这个叫法十分贴切），又要使政治的议事日程同行政措施结合起来。

第三个方面涉及到大城市中的地方公共行政的环境问题，我把这叫做行政城市的问题。桑达·考夫曼提出了一个治理方法，力求使政治利益和城市的日常管理活动结合在一起。其方法也可以用来处理保罗·多梅尔所说的政府间的关系。他的个案研究既可以说明现有政府机构的复杂性，也可以说明“私人城市”中私人一公共关系的政治性。布赖恩·墨菲给公共行政加进了伦理的东西；同法律一样，在人们只顾及行政的管理技术的情况下，伦理也是被丢开的。不关注伦理问题，公共行政就会缺乏合法性，而这种合法性是管理行政城市所需要的。

从实质上看，行政城市将逐渐地被行政程序所控制。如果管理要取得成功，它就必须驾驭住我们的那些大城市，行政就必须成为政治的一个首要组成部分。传统的政治不仅长时期地左右着社会共同体，而且还支配着复杂的公共机构的管理活动。

注释

①参见约翰·罗尔的《通过宪法》一书，堪萨斯大学出版社，1987 年版。地方政府的来源可以追溯到古罗马人的行政管理。这样，我们就要修改约翰·罗尔的观点，以期阐明城市管理的继承性，阐明美国各州的地方政府在政体上的从属性。

第三章　法律与城市

劳伦斯·F.凯勒

阿兰·C.成斯特恩

州政府与地方政府的关系

普遍的准则：州政府的控制

地方政府通常被看作是州政府的“政治分支”。这也就是说，地方政府只具有州政府通过“授权立法”而授予的那些权力，地方政府的存在、类型及其性质都受到州政府的控制。而且，直到最近，连地方政府得到的那些权力也要经过州议会的严格解释，以保证地方政府不会超出其绝对必需的权力范围，从而实现授权立法的目标①。

州政府的控制可以施行于各种类型的地方政府，包括市、县、镇、特区和公共管理部门。州政府对于地方政府的控制范围，是由州立法机关通过一些法规或宪法条款而产生的，也是联邦宪法所要求的②。

“地方自治”宪章：地方政府的控制

在美国有 40 多个州，其地方政府能够凭借州宪法中的“地方自治”条款，在很大程度上自行决定其事务。地方自治条款使得地方政府有了自治权，州立法机关允许地方政府独立行使自己的权力而不再需要州的授权立法。各州宪法中的地方自治条款有两种类型。第一种是州宪法中的自动生效条款，它将地方自治权力授予一些特殊的自治市。第二种是州宪法仅仅给地方自治权力以一种立法的承诺，还需要州立法机关采取行动，地方政府才能得到自治权③。

地方政府获得地方自治的一个基本步骤，就是起草和制定一个地方自治宪章，从法律上来规定地方自治市的组织结构、管理方法和权力范围。在有些州，州宪法或州法规具体说明了地方自治宪章所包含的基本内容。但是，近来的发展趋势是让地方政府从一些可以接受的地方自治宪章条款中进行选择④。

一个地方自治宪章的确立，并不意味着地方政府就可以完全不受州政府的控制。首先，州议会可以决定地方政府所拥有的地方自治权力的范围。因为授予地方自治权力的首要目的是让地方政府自己处理地方上的事务。然而，特殊的问题是地方上的事（可根据地方自治宪章处理）还是州范围的事（应由州立法来解决），仍要由州议会来决定。其次，尽管有些地方自治条款规定地方政府对一般性的事务有立法权，但当地方法规同涉及到州利益的州法律发生冲突时，最后要以州法律为准⑤。

警察权力与地方自治权

警察权力是指政府为保护公众的健康、安全和福利而对个人、企业、非盈利团体的活动和财产进行限制、管制甚而禁止的权力。在我们的政府组织中，警察权力是由州政府授予的。地方政府仅有的那些警察权力一般是通过“授权立法”得到的，或者是通过地方自治权而得到的。正如我们前面所提到的，州议会将决定一个地万自治市是否可以根据其治安权力来制定同州的一般警察权力法规相冲突的法律。警察权力的运用包括签发许可证，限制诸如律师和医生等职业，执行像国家安全法、环境保护法和卫生法等工商企业管理条例。

联邦与地方的关系

地方政府主要由州政府而不是由联邦政府来领导。然而，美国宪法及联邦制对地方政府的权力可以进行约束。首先，地方政府作为州的政治分支，是不能违反联邦宪法中适用于州政府的那些法律条文的。这些条文有的是直接规定的，有的包含在第十四修正案的法律正当程序和平等保护条款中。其

次，地方和州政府的立法或执法活动可以根据美国宪法的最高条款加以禁止。最高条款规定，美国国会在立法或制定规章的问题上有“优先权”。这个优先权表现在国会通过议案来防止州政府和地方政府的行为，也表现在国会对地方议会在立法上的先占权。因为联邦立法方案具有普遍性，或者说联邦利益是占主导地位的。再次，联邦政府要求地方政府遵守联邦法律的各项要求，从而达到控制地方政府的目的。最后，联邦政府可以拿出一些联邦经费预算资助地方政府实现联邦的一些标准，由此而把握住地方政府⑥。

地方政府的类型

当我们谈及地方政府时，我们通常是指在地方上执行一般政府权力的政治单位。这些地方的一般目的的政府单位包括市和县，在有些州还有镇或乡⑦。一般目的的地方政府能够提供多种政府服务，比如治安、消防、经营公共交通、供水和污水处理等公用事业；建立和经营卫生和娱乐设施；管理地方法院和监狱系统。

除了这种一般目的的政府机构外，还有许多特殊的政府单位，其职能和权力都是有限的⑧。这些政府单位包括学校区；只有一个职能，如供水和污水回收处理的“特区”；以及对高速公路、机场和公益住房等公共设施进行管理的“公共管理部门”。

自治市

自治市或者准确他说市自治体，是最具广泛权力的地方政府单位。正如市自治体这个名词所表明的，它能行使的权力既有公共性的也有私人性的。当它借助分区布局来调整土地的使用或者通过其法院系统来处罚交通犯规时，它显然是作为一个公共实体在发挥作用。但是，当它去经营公共交通系统或体育场时，它又表现得如同一个私人企业。

法院曾经仔细地区分过市自治体的“政府”（公共）职能和“业主”（私人）职能。划分这两种职能的目的主要在于避免政府的豁免权所带来的严重后果；因为豁免权规定，政府可以不因玩忽职守而遭到起诉。由于划分了这两种职能，法院就可以依据业主行为所造成的人身伤害或财产损失，按玩忽职守罪向市政当局进行起诉。然而近年来，由于政府豁免权的滥用，法院在涉及玩忽职守诉讼案时往往不再要求这种划分，尽管这种划分在一些情况下仍然是很重要的⑨。

（1）自治市的体制及其权力。自治市可以采取几种不同的体制，最常见的有城市自治体、城镇自治体或者材自治体，这些都是由州法律听规定的。在一般的州里面，城市自治体的人口和面积都是居第一位的，城镇自治体或者村自治体的人口和面积就要小得多。这种行政分级是很重要的，因为它通常可以决定一些市政管理委员会的性质；当然，这种行政分级是可以改变的。它可能随着人口的增加或减少而发主变化。

正如我们前面所提及的，在所有的地方政府中，自治市的权限和职能是最大的。一般的城市或城镇可以为市民提供极为广泛的服务，可以履行政府的许多职能。最大城市提供的市政服务堪与州政府相匹敌，例如开办市立大学或医疗中心，或者为穷人和老年人提供住房。

县

从历史上看，县的作用主要在于执行州政府的计划⑩。但近年来，许多县已增加了通常与自治市相关的职能。今天，许多县不仅提供传统的服务，诸如档案的收集和管理（县公署）以及公路保养，而且还在教育、交通和健

康卫生服务方面日益发挥重要的作用。对土地的使用，县也负有重要的管理职责；在那些尚未组成自治体的地区，县对土地的规划和划分还保持着管辖权。

镇和乡

在新英格兰、大西洋沿岸中部以及中西部各州，镇和乡这类地方政府单位是很重要的。但是在这些州，镇和乡的权限是不相同的。例如在纽约州，镇的权力相对比较大，它有一定的立法权并且可以向县下面所有尚不具有法人资格的地区提供大多数服务。相反，在许多中西部的州，乡只有很小的权力，诸如道路保养和治安保卫，而没有立法权(11)。

特区和公共管理部门

特区

特区（不包括学校区）是发展得最快的一种地方政府形式。自 1942 年以来，它的数量已经增长了 3 倍，现在已占所有地方政府机构总数的 35%(12)。建立特区的程序是由州法规条款来规定的，因此州和州之间各有不同。但是，各州的法规一般都规定了若干建立特区的途径，包括由州立法机关确认，由申请地区的选民直接选举，或由一个或多个地方政府的管理委员会投票认可。特区一般由委员会来管理；这个委员会的人员来自这个区的居民；他们或者通过选举，或者通过任命而进入委员会。而就任命的委员会而言，它也会包括其他地方政府单位的当选官员(13)。

特区的流行有以下几个原因：它们可代替市政公司成为应付日益增长的公甲事业需要的机构；它们可以根据提供服务的需要来确定自己的管辖范围；它们是独立的财政实体，能征收使用费或特别受益费而不用依赖于税收或市政债券为其服务提供资金(14)。这后一个原因尤为重要，因为将特区作为一个机构，就是为了避免州政府对市政债务或税收施加限制(15)。

对建立特区持批评态度的人认为，特区的激增造成了政府的内在分裂。这种分裂使得政府的管理更为困难，因为许多政府单位必须协调起来才能完成一项既定的决策。这种分裂也会导致公民对政府的不满，因为他们越来越不清楚已有的服务该由政府的哪个部门负责(16)。

公共管理部门

同特区一样，公共管理部门的权限职能也有限，但在一些方面，同特区是有差异的。首先，大多数公共管理部门的设立，是出于建设和管理公共设施的需要。公共管理部门通过发行债券为公共设施筹集建设资金，然后用公路机场使用费的收入来偿还债券。其次，特区通常有明确的边界，只为辖区内的人服务，而公共管理部门没有很确定的边界，它通常越过两个或两个以上州的边界。最后，公共管理部门往往是一个专设的实体，没有什么立法权，其工作受设置它们的政府单位的严格控制(17)。

人们批评公共管理部门导致了地方政府权力的分散化；它下属的委员会得到了太多的权力和资金，因而削弱了公民对政府官员的监督和约束。尽管有这些批评，公共管理部门的数量还在继续增加，因为它有其内在的灵活性，能够从非税收来源中增加收入(18)。

行政法与地方政府的作用

本章的第一部分围绕地方政府的机构，考察了地方政府的法律背景。机构问题确实重要，因为它是一个参数或是衡量政府作用的一个因数；也就是说，争论的问题越棘手，机构的作用就越重要，因为人们在混乱无序的时候

要“求助于”合法的权力。除机构问题外，地方管理的法律依据也规定了政府的作用。总的来说，州政府对地方机构及其程序的控制是很明显的。

行政城市的兴起

在第一章，我们曾提到美国城市如何从一个“政治城市”演变成一个“行政城市”。这个变化的重大意义在于作为政治核心的政府活动，现在更多是由行政程序来决定的，而不是由传统的政治程序或者由政治和行政的联合体来决定的。例如，准许某个公司建造一个垃圾场来堆放无毒的废弃物，可由市行政官提出建议，市议会批准通过。在大多数的州里面，有时在市行政官和市议会做出决定之前，有关的法令法规要求听取公众的意见。即使是在听取公众意见并得到认可之后，公民或团体或利益集团也可提出诉讼来阻止政府的行动。

地方政府的运作程序当然受法律环境的影响。地方政府的法律环境反映了其他政府单位，特别是州政府的态度。

下面，我们将考察州政府对地方政府运作程序所规定的一些较典型的法律要求。应当记往，在许多政策领域，州政府和联邦政府都可以把政策和法律程序委托给地方政府，但有时州政府和联邦政府的要求是互相冲突的(19)。行政城市中的政治活动及管理不是一件简单的事情。

行政法的核心

奇怪的是，推行市民参与管理和行政法改革通常是沿着不同的轨道进行的。在遍及全国的反对越战的运动之后，集中在城市进行的市民参与管理已平静下来了。行政法改革是从国家一级开始的，主要是针对行政国家的膨胀，后来又扩展到各个州政府，因为它们在肯尼迪和约翰逊的联祁制下也不断扩大了。

越来越多的市民参与管理和行政法改革是两个有意义的事件，它们促进了美国城市由“政治城市”向“行政城市”的转变。

©1990 年，珍尼特·森特里

在某种程度上，对行政程序的关注是对“新政”的实质及其作用的抗议。保守的政治家和律师结成联盟来反对罗斯福，他们提出要对行政程序进行控制。事实上，罗斯福否决了国会最初提出的关于控制行政程序的议案。他任命了一个由司法部长任主席的委员会来调查政府的行政程序，并且颁布了一些重大的改革措施。然而，当初对司法部长的报告提出异议的三个人，后来都成了当代联邦和各州的行政诉讼条例的先躯。

联邦行政程序法（APA）是在 1946 年由国会几乎一致通过的。这个法案随后也有一些重要的修正，关于完全开放政府资料和机密的修正案引起了相当的争议。事实上，正反两方面的观点还在继续交锋。相反，推行市民参与管理的运动在地方上兴起较晚，而且没有什么积极的成果。无论怎么说——一个使行政程序规范化，一个促进市民参与管理——这两个运动都有着相同的法律意义，那就是增加了美国城市管理的法律监督。

行政法的问题

（1）情报自由。给地方管理带来直接后果的行政法的两个主要问题，就是情报自由和公开会议（所谓的阳光条款）。对地方政府而言，联邦和州试图疏通和规范行政程序的努力，同这两个问题相比只是次要的。

由于反对越南战争的运动，民众对于接触“政府”情报的要求达到了最

高点。许多人怀疑政府即使不是歪曲也是故意隐瞒只有它能够收集，或不花什么大的代价就可收集到的真相材料。新闻媒介鲜明的公开性（经常在美国人的起居室里广播一些骇人听闻的细节）与政府的秘密行为之间存在的反差，无疑也促使人们对接近情报的关注。

环境保护运动也对情报自由提出了要求。让环境保护主义者吃惊的是，商业活动隐瞒的那些有害人类身体健康和安宁的商品情况，似乎得到政府的保护。其实，环境保护运动能够建立在一种反政府的哲学之上，这种哲学植根于美国的生活(20)。最近，人们对国内收入暑的权力和运作，尤其是对国内收入署对待纳税人的方式也感到同样的不安。许多改革者所追求的就是增加政府资料的开放度(21)。

尽管目的是很好的，但实现起来是十分困难的。许多时候，要求政府的运作向民众开放是要花费许多钱和时间的。而且政府可以通过定期的发布消息，来抑制民众对公开政府资料的呼声。在某些特殊情况下，政府甚至可能否认一些人们收集到的材料，或者拒绝回答不符合规范要求的问题。有时候，民众要求解答的问题是非常广泛的，这就要求政府必须提供相当的工作人员来设计特定的程序，对政府的文件进行处理和公布。正如我们后面要谈到的，同一般公众相比较，公开政府资料对于某些职业的人，比如对处理诉讼案件的辩护律师就更有价值。从实质上讲，政府机构几乎可以作为一个法律事务所的研究助手，因为它可以为当事人的案情提供重要的资料。即使作为当事人的某一政党能够担负政府公开资料的高昂费用，也会强烈提出应该估算这笔费用的问题，因为很难确定这笔费用是多少，也很难推定当事人的支付能力。

在地方政府一级，政府公开资料而受益最多的是新闻媒介。他们能够得到各种有关行政程序的资料。行政程序法的公开会议条款（APAs）增加了政府资料的公开力度。新闻媒介得到了这个有力的工具，就可以使政府官员的主张和行为曝光(22)。

（2）阳光条款。绝大多数的州都通过了修正案，现已包括在行政程序法的基本内容中，那就是要求向民众公开政府官员商讨公共事务的所有会议。这个条款有几个例外，例如涉及到敏感的人事问题的行政会议不宜公开；这一要求是易于理解的，通常也受到法院的赞同。

阳光条款主要针对通常在执行期间举行的市政委员会或决策会议。在许多城市，决策会议往往先于定期的市议会召开，以决定市议会要讨论的问题(23)。随后公开的会议不过是对早先的决议演戏似地通过罢了(24)。对于秘密组织活动的偏爱并不只是大城市政治家们的所为。在许多偏僻的社区，由于政府行为的相对隐蔽和民众对地方政治的冷淡，其情况就更糟。市长和市议会联合起来就可以让私下秘密作出的决议得到批准，这个联盟之外的人，如果要对决议的程序或内容提出异议，他就要冒很大的风险。

阳光条款为一些利益集团和民众组织提供了一种武器，以迫使政府的决策更为公开。在许多情况下，新闻媒介的干预使这个条款得到实行。结果在许多城市，政府的决策越来越公开。正如伍德罗·威尔逊所希望的“让公开的决议更公开地达成”，但这个希望毕竟离现实还很远。在很大程度上，公开政府决议之所以没有达到预期目的，是因为民众对地方政治一般缺乏兴趣以及新闻媒介的作用。一个人对政治没有兴趣，他就不会去关心政府的所作所为，除非他与政府的活动有直接的利害关系。例如，很少有什么问题能像

会影响居住价格的区域布局变化那样把民众动员起来。与此形成鲜明对比的是，政府制定一个花费上百万美元的规划，也不会引起公众的什么兴趣。

公众对政府的冷淡还受到新闻媒介倾向性的影响，因为媒介总是用一种人身攻击的调子来描绘地方政府；许多政府官员即使没有什么完全非法的行为，也被媒介说得十分可疑。结果，政府的形象就是一些恶棍无赖在不断地进行诈骗。这样一种形象，当然不可能促使民众去参与或者了解政府的运作、政纲、政客以及政府的组织结构。

（3）一般行政条款。正如前面提到的，行政程序法的一般条款，在地方政府一级很少得到实行。有趣的是，在地方上人们最关注的是地方政府机构以及它们同州政府的关系。地方政府无疑是州政府的工具，它是为了实施公共行政而设立的。这表现在许多地方机构要向州政府提交大量的报告，并且还负有说明的义务。许多时候，地方政府机构可以从行政程序法中得到一些好处，因为该法案对州政府如何行使其监督权作出了规定。

例如，大多数学校区要向州教育机构说明其教育经费的使用情况。显然，地方政府向州机构提供哪些资料和情况，采用什么形式以及在什么时间，都是相当重要的问题。确实，在行政程序法的法规中有不少关于处理这些问题和消除各级政府间分歧的规定。虽然地方行政程序在某种程度上由行政程序法合理化了，但对地方政府合法权限产生最直接影响的还是市民要求参与管理的呼市民参与管理和行政法 20 世纪 60 年代未和 70 年代初,公众对城市生活的不满即使没有达到反叛的程度(25)，也引发了不少骚乱；这些骚乱使得市民参与管理的呼声更加高涨。市民参与管理的最早推动力是由约翰逊总统的社会行动计划提供的。事实上，许多社会行动计划都提出了市民参与政府管理的问题。就消除贫穷而言，市民可以选举社区行动委员会来监督社会行动计划的实施(26)。

许多联邦政府的社会行动计划只适用于城市的一些特殊阶层。这样一种要求以及许多城市带有的强烈的少数民族政治色彩，加强了社区运动。在许多情况下，市民参与管理正是通过各种社区性组织得以实现的。一些社区性组织甚至还经常介入到地方政府的行政工作中，例如在制定经济发展和土地使用规划等方面发表自己的意见。

按照行政法，这些市民参与管理的社区运动不断地要求公共管理机构在制定和落实政策的过程中，让市民（至少是他们的代表）参与进去。城市规划往往采取一种“从下到上”的模式而不是传统地由规划专家去操作。通常，市民也不要求完全介入政府工作，只是集中在一些特定的政策上，因而反映了特定的政治态度。联邦政府不断地减少给地方社会发展的基金，但这没有影响到地方政府的行政程序的扩大。

小结

同城市发展有关的几种社会势力的会聚，导致了围绕政府管理的法定要求的重要变化。人们日益要求政治团体向公众开放他们的决策内幕，要求政府部门让公众了解它们的管理情况。而且许多非政府组织，如各种社区性组织有权参与地方政府的决策活动。在对私人城市的公共管理过程中，管理无疑已成了一件复杂的事情。

注释

①W.瓦伦特：《地方政府法》，明尼苏达州，韦斯特出版公司，1987 年第 3 版，第 48—54 页。D.曼德尔克，D.内茨和 P.小萨尔西：《联邦制下的

州政府和地方政府》，弗吉尼亚州，米基出版公司，1983 年版，第 83—85 页。

②瓦伦特：《地方政府法》，第 48 页。

③O.小雷诺兹：《地方政府法》，明尼苏达州，韦斯特出版公司，1982 年版，第 95—98 页；曼德尔克筹：《联邦制下的州政府和地方政府》，第 101—103 页；瓦伦特：《地方政府法》，第 105—107 页。

④小雷诺兹：《地方政府法》，第 98—101 页。

⑤同上书，第 102—116 页；瓦伦特：《地方政府法》，第 106—107 页。

⑥曼德尔克等：《联邦制下的州政府和地方政府》，第 495—580 页；小雷诺兹：《地方政府法》，第 124—134 页。

⑦在 1987 年，美国共有 3，042 个县，19，205 个自治市，16，691 个镇和乡，引自美国商务部：《美国 1988 年的统计摘要》，美国首都华盛顿，政府印刷局，1987 年版，第 256 页。

⑧在 1987 年，美国共有 14，471 个学校区和 29，487 个特区（公共管理部门也包括在内），引文同上。

⑨与市政当局民事侵权责任有关的政府职能和业主职能区分的历史的讨论，以及对这种区分在其中仍具有一定重要性的背景的考虑，均参见曼德尔克等：《联邦制下的州政府和地方政府》，第 428—440 页。

⑩小雷诺兹：《地方政府法》，第 23—24 页。

(11)曼德尔克等：《联邦制下的州政府和地方政府》，第 26 页。

(12)1942 年，特区的数量占所有地方政府单位总数的 5%多一些。美国商务部：《美国 1988 年统计摘要》，第 256 页。

(13)D.麦卡锡：《地方政府法》，明尼苏达州，韦斯特出版公司，1983 年版，第 62 页。

(14)曼德尔克等：《耶邦制下的州政府和地方政府》，第 26 页。

(15)小雷诺兹：《地方政府法》，第 28 页。

(16)同上书，第 29 页。

(17)同上书，第 32—35 页；麦卡锡：《地方政府法》，第 10 页。

(18)小雷诺兹：《地方政府法》，第 34—35 页。

(19)市行政官、市长以及市议会经常抱怨州政府和联邦政府向地方不断施加的行政命令。他们的抱怨不仅涉及上面所颁布的政策和实施这些政策的方式，而且还涉及实施政策的资金不足的问题。布什总统很善于要求各级政府机构负担执行政策所需的费用，或征收用户费来解决经费问题。凡是享受服务的用户都要交纳费用。例如，布什总统的运输政策就要求增加公路用户的使用费。通常，立法机构，尤其是州立法机构会通过一些法令为某一阶层的人提供津贴，并要求州政府为这笔津贴提供资金。例如，州政府可提高县政府工作人员的薪水，但不增加县的预算。所以，增加的薪水部分就只能从县政府的财政收入之外去想办法了。

(20)托马斯·杰佛逊和亚历山大·汉密尔顿，曾将这种反政府的不同主张表述得最清楚。杰佛逊认为，管理得最少的政府是最好的政府；汉密尔顿则是少有的几位公共行政奠基人之一。

(21)显然，公开的资料和官方消息在价值上有很大区别。令人奇怪的是，倡导改革的人习惯用前一个提法。

(22)新闻媒介能够抱骑墙态度。在许多城市，印刷媒体受一家或最多两

家报纸的控制。在许多情况下，报纸可以成为特定利益集团的同盟者，因此，公开政府管理内幕的手段也是很成问题的。如前所说，开发势力、新闻媒介以及政治家的结盟，已经成为现代城市政治的一个特征。

在许多情况下，非印刷媒体报导的范围要小得多，自然影响就不如报纸。然而也有不少人提出不同的看法，认为互相竞争的新闻媒介可以多少抵消或破坏这些结盟。

(23)在一些城市，政党的核心成员能进入那个决定着市议会选举的联盟。有时，这个联盟建立在政党的基础之上。但在许多城市，这个联盟建立在有名望的一些人物的基础之上，有时也会得到种族团体和其他少数民族团体的支持。这些非党派的人士和团体的作用反映了这样一个事实，即许多大城市是由一党政治所操纵的。

(24)这里说的演戏似地通过议案并不是指富于刺激性的事件。通常，公开的政府会议是很枯燥无聊的，有时连许多市议会成员都不来参加。然而，这种会议确实像一出戏，参加者按一个脚本来扮演自己的角色。如果参加者不能扮好自己的角色，就会影响到他的政治生涯。新闻媒介经常忽视会议的安排，有时是因为不具有新闻性，有时是因为政治家们和新闻媒介在这个城市中结成了联盟。

(25)对社会事件的解释，显然是要选择用词的。有人把黑人居住区的闹事叫作“骚乱”，以强调其行为的非法性。相反，有人把这些事件称为“反叛”，以表明参与者试图改变一个压制性的政权组织。其实，任何一种解释都是对日益增长的市民参与运动的支持，即使那些用反叛来解释市民参与运动的人，也很可能把市民参与管理的行动计划看作是对政府无关痛痒的治标剂。

(26)利用市民管理各种行动方案并且为他们提供资金的做法，激怒了地方上的那些政治权势者。面对资金来源和合法性的问题，非党派的政府官员以及地方政治的私人组织结成了一个奇怪的联盟，那就是地方自由派和国内的保守政客联合起来，最终阻止了这一类的社会实验。

建议阅读书目

①肯尼思·C.戴维斯：《行政法文集》，明尼苏达州，韦斯特出版公司，1983 年版；《自行处置权的合法性》，伊利诺斯大学出版社，1969 年版。

②詹姆斯·D.弗里德曼：《危机和合法性》，坎布里奇大学出版社，1978 年版。

③詹姆士·兰迪斯：《行政作用》，耶鲁大学出版社，1938 年版。

④西奥多·洛威：《自由主义的终结》，纽约，诺顿出版公司，1979 年版。

⑤《明尼阿波利斯重新修订过的标准州行政程序法：统一法律注释》，载《民事诉讼程序和补救法》，第 15 卷，明尼阿波利斯，韦斯特出版公司，1990 年版。

⑥约翰·罗尔：《通过宪法》，堪萨斯大学出版社，1986 年版。《官僚政治的伦理学》，纽约，马塞尔·德克尔出版公司，1989 年版。

⑦戴维·H.罗森布鲁姆：《公共行政与法律》，纽约，马塞尔·德克尔出版公司，1983 年版。

⑧美国政府间关系咨询委员会：《市民参与管理》，美国首都华盛顿，政府印刷局，1980 年版。

⑨德怀特·沃尔多：《行政国家》，纽约，霍姆斯和迈耶出版公司，1984年版。

⑩威廉·F.威斯特：《行政的管理作用：政治与程序》，康涅狄克州，格林伍德出版公司，1985 年版。

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

人力资源管理或者叫人事行政管理，涉及组织部门在招聘与雇用，留任与晋升，辞退与解雇人员方面的政策和措施。人力资源管理的核心在于“人”，在于利用人的潜力为组织服务。作为公共行政的一个分支，人力资源管理包括许多问题，从职务的分类和工资待遇，到雇员的工作动力和培训提高，再到工作效率和业绩鉴定①。

本章将从地方政府这一特定的组织背景来研究人力资源管理。我们将集中论述人事管理的三个重要方面：功绩与政治的结合；雇员工会和集体谈判制度对地方政府决策的影响；市政府雇员中存在的多样性问题。

地方政府人力资源管理的重要性

地方政府的职能运转需要工作人员承担巨大的义务——需要他们投入自己的时间、劳动、忠心、力量和才能。在管理市政厅和各个市政部门以及保证地方政府给民众以有效服务方面，或许人力这是在为地方政府工作的人们。只有人力资源而不是物力资源才是保证地方政府给民众以有效服务的精华所在。因此，人力资源管理的重要性是显而易见的。

©1990 年，珍妮特·森特里

资源显得比物力资源更为重要。四邻街道的安全，水的纯净，垃圾的处理等，最终要靠人而不是物来实现。然而，这里提到的仅仅是地方政府提供的众多服务和活动的很少一部分。

因此，地方政府拥有庞大的雇员数量就是很自然的了。在美国近 60%的公务员——差不多有 900 万人——是由地方政府雇用的②。从 1970 年以来，地方政府工作人员的数量增长了 40%以上。在许多情况下，地方政府是社会上使用雇员最多的组织机构。

因为人事政策规定了谁可以被雇用和谁可以得到晋升，所以在那些人员、党派和政治利益完全不同的组织机构中就显得尤为重要。事实上，那些影响到政府人事管理的决策反映了全国上下关于人事管理的一些重大争议。尽管美国宪法的奠基者们没有对政府人事行政管理提出过什么创见③，但是像“个人主义”和“平等”这样一些基本观念的结合，为政府雇用谁及应遵循的程序提供了关键性的东西。例如，个人主义价值观要求我们建立一个竞争的雇用程序，以求把“最合格”的人选到工作岗位上来。在政府的人事行政管理中建立一个中性的或者“没有成见”的文官雇用原则，或许就是个人主义最明显的体现。

另一方面，“平等”的观念也要求人事政策能够保证社会上所有“重要的有关的”团体都有机会来竞争政府的职位。当一个团体成为政治活动中的一种力量，它就是重要的有关组织了。但是，确定哪些团体是重要的有关的工作，涉及一个永无结论的政治争论，历史上在雇用团体组织成员的时候，

政府在人事管理上往往采取三个基本的途径：任意授职权，集体谈判制和职位分散化策略。所以，平等最清楚地表现在政府一直试图找到一些方法，在雇用和晋升方面给所有重要有关的团体以公平的对待。在解决影响这些社会团体公平竞争的重大文化政治问题上，政府各部门包括地方政府，通常成为一个主要的试验场所。

功绩和政治

功绩是指一个人基于自身能够胜任其本职工作的能力而获得工作的才干。其目的是通过竞争考试来委任专职公务员，也就是为了“中立”或者不受政治的干扰。功绩制通常需要设立独立的文官委员会，以监督人事政策的实施并保证人事安排程序的中立性。总的说来，功绩制或文官制通常包含以下一些重要原则：

·无论是雇用和晋升、必须向所有符合任职条件的申请人开放；

·在人事问题上必须公正，不能因为政治、种族、肤色、宗教、国籍、性别、婚姻、年龄、身体条件的不同而遭到歧视；

·同工同酬；

·文官应该正直，做事符合道德原则，关心公共利益；

·有效地使用工作人员；

·留任工作出色者，帮助工作不能胜任者，开除不称职者；

·通过有效的教育和培训来提高人员的办事能力；

·对雇员不能蛮懂无理，不搞个人偏袒，也不进行政治上的强制；

·对雇员合法地披露情报不能进行报复④。

正如史蒂文·W.海斯和T.赞恩·利维斯指出的，人力资源管理的研究和实践都专注于一种“崇高理想的追求”——即完善的功绩制⑤。功绩制与任意授职权或同借助职位换取政治支持的制度是完全对立的。最初，任意授职权被当作是从政治上适应新获得参政权的劳动阶级和中产阶级需要的一种途径⑥。任意授职权，为这样一些政治集团进入政府部门提供了更多的机会。安德鲁·杰克逊总统往往被看作是任意授职权的始作俑者。他认为，政府的工作是极为简单的，任何智力正常的人都可以胜任。

今天，同安德鲁·杰克逊的那个时代一样，对于普通党员来说，任意授职权仍然是一种奖励制度。由于参政权扩大而出现的各个党派，都要求其成员积极参加投票，以保证其候选人的胜利⑦。在任意授职权的制度下，控制市政厅的政党也有权利和义务要求其成员的忠诚，在政府工作人员中间做出表率。无论如何，政治运动的胜利者总希望得到政府部门的官职⑧。

在19世纪80年代，部分是为了对付因任意授职权而造成的政府的贪污腐败现象⑨，再加上加菲尔德总统被一个想当官而未能如愿的人所暗杀，因此国会在1883年通过了文官法（彭德尔顿法）。相对来说，彭德尔顿法对任意授职权的直接影响不大，因为它最初的用意是保护联邦政府中几个文秘部门的雇员。但是，该法促成了第一个文官委员会的建立，并且正式确立了功绩制原则高于政治任命的做法。从实质上讲，彭德尔顿法成了各地区建立可称赞的公务员制的法律基础，公务员制补充了人员雇用的政治先决条件；地方的或州的文官委员会负责完善和实施“公正无私”的招聘政策，并将竞争职位考试同工作业绩联系起来⑩。

像纽约市政研究室这样的旨在实现“好政府”的组织机构，带头为建立一个中立的和专业化的公务员制而进行了努力。这个成立于1906年的研究

室，很快在美国的许多城市有了自己的分支机构。他们的共同目的就是作为一个独立的组织而对地方政府的实际做法进行研究和调查。这些研究机构和市民团体的基本哲学是，“公民有权利也有义务知道政府在做些什么和怎样做的”(11)。

有一些法院的裁决有助于减少地方政府的任意授职权的影响。在埃尔罗德·谢里夫等人诉伯恩斯等人的一案中（427U.S.347，1976），法院裁定，除了涉及政府机密和决策的工作人员之外，民选官员不能以党派偏见来解雇工作人员。在布朗蒂诉芬克尔等人的一案中（445U.S.507，1980），法院对“决策者”作了明确的限制，只是包括那些涉及到制定党派政策的人；新上任的民选官员可以解雇他们。就是说，那些可以左右党的政策的人可以被解雇，而那些涉及到政府决策和贯彻决策的人则可以不受任意授职权制度的损害。在赫罗诉芝加哥市的一案中（591F.Supp.1565，1984），法院扩大了对政府雇员的保护范围，把他们的晋升、雇用以及解雇也包括在内。因此，一个政府雇员的晋升不会再因为其党派关系或参加党派活动而遭否决。在鲁坦诉伊利诺斯州共和党的一案中（1010S.Ct.2729，1990），法院再次重申了对政府雇员在晋升方面的保护，并把保护扩大到调任和罢免等方面，只有招聘冻结期除外。

尽管在按功绩任命职务和雇员的工作业绩之间还存在一些问题(12)，但是“好政府”运动和近年来法院的裁决，还是促进了功绩制和文官委员会在许多自治市的建立。近 95%的市政雇员，近来都得到了某种功绩制计划的保护而不受政治因素的干扰(13)。也就是说，在中等城市（人口在 5 万和 25 万之间）和所有的大城市，有 90%的市政雇员都受到了保护。然而，在人口少于 5 万的数以百计的社区中，其地方政府的雇员还没有得到功绩制的保护。

要是说在地方政府中，任意授职权或政治的变动不再影响到政府的人事管理，那就是一种目光短浅的表现。这有一部分是因为政党机构能较为容易在基层一级中扎根。整个 19 世纪和 20 世纪的上半叶，党派组织为许多地区建立了福利网络。许多地方使用“选票”（longballot）也扶持了任意授职权，在这些地方，许多政府官员，如市政办事员和县政工程师，一般同政治斗争没有什么联系，但仍可担任公职(14)。

实际上，人事职能总是受到某种混合因素的影响，其中既有政治斗争的影响，也有为建立一个有助于形成竞争的、中立的和专业的公务员雇用制度而进行的探索。这两种力量经常是互为补充的，以改进人力资源管理和使行政人员多样化。当然，政治介入市政活动的必要性与建立一个中立的和专业的公务员制度的必要性之间的相互作角，经常会导致这样一种斗争，即究竟让哪一种价值准则和社会力量来决定人事政策。

公共部门的集体谈判与地方政府

在州政府和地方政府的人事行政管理中，在一般的公共行政中，有一个最力重要的变化，那就是引进和改善了公共部门的集体谈判制。这种谈判涉及到行政部门和参加就雇佣的工资待遇和工作条件谈判的雇员代表的法律责任问题。集体谈判法建立了新的法律关系和人事行政管理程序，这些都需要地方政府的研究者和执政者去认识。新的行政实体——诸如州雇员行政管理委员会，仲裁委员会和审查委员会——现在都成了公共人事行政管理的主要组成部分。

为了理解近年来集体谈判在公共部门发展起来的政治意义和行政管理方面的意义，重新审视地方政府对人事行政管理的传统态度是很重要的。在 20 世纪 60 年代以前，政府雇员基本上不能决定自己的工资待遇和工作条件。按传统方式，市长、文职人员和市议会都由政府单方面授予决定雇员的工作条件、工作章程和工资待遇的权力。对政府雇员的这种态度是建立在主权原则的逻辑之上的。主权原则认为，在一个民主政体之下，联邦政府、州政府和地方政府代表人民的主权。与主权原则相一致的是，任何决策权都是由上而下授予政府雇员的；该决策权使政府雇员可以就决定其公共雇佣的条件提出自己的意见，而这同国家主权和公共负责是矛盾的。

正是在国家主权观念的制约下，直到最近，州政府和地方政府还是单方面地决定公共部门的工作条件。事实上，政府雇员联合起来以获得代表权和集体谈判权的种种企图，都被看作是“ 对政府权威的非法侵犯 ”(15)。例如在 1919 年，波士顿的警察举行罢工，抗议警察局长拒绝满足“ 警察互济协会和波士顿社会俱乐部对于改善工作条件和提高工资待遇的要求 ”(16)。波士顿的警察每周平均工作 87 个小时，而且是在有害健康的情况下；警察的薪水只是在 1，100 美元和 1，600 美元之间（贫困线的水平）(17)。1，200 名警察因为参加罢工而被解雇，并且永远不能再被雇用，这就是罢工的结果。

通观美国的历史，地方政府始终牢牢捍卫其单方面决定所有政府人事问题的权力。20 世纪初期，法院自愿成为地方政府的同谋。对于政府主权原则的司法支持的典型要算纽约州法院的以下裁决了：

“ 容忍或承认政府文职人员的任何结合体，把它们当作是劳工组织或工会，不仅同民主政治的精神相矛盾，而且也同我们政府赖以建立的每一个原则相对立。如果允许政府雇员指手划脚，向政府要求改善工作时间、工资待遇和工作条件，只有满足这些要求，他们才会为市民的福利和安全提供服务，那么再也没有比这个更危险的了 ”(18)。

在 20 世纪 50 年代和 60 年代，一些因素汇合在一起而造成了公共人事管理哲学的变化。民众对政府服务的要求越来越高，导致了公职人员的急剧增加，其中地方政府的雇员人数增长最快（见表 4.1）。1957 年，州政府和地方政府的专职雇员达到 479.3 万人。到 1988 年，全国公职人员总数为 1240.4 万人，其中地方政府的雇员为 879.8 万人。尽管随着民众对政府工作的要求的提高以及相应的政府雇员人数的增加，但其报酬仍落后于私营部门的同行。

对私营部门工会来说，上述发展使得公共部门成为颇具吸引力的组织目标。从工会的角度看，“ 公共部门与私营部门有许多共同的东西。两种部门都包含有同样的工作；公共部门和私营部门的相当的工作有：卡车司机，房屋维修员，打字员，记录员，教师，看守员，保安人员以及消防员。启员的目标都是一样的——那就是争取更好的工资待遇、医疗保险、退休金、假期、工作条件、工作安全，免遭无理的监管 ”(19)。

对政府官员来说，主权观点已越来越难于执行了，因为各级政府已把重要的决策权授予政府官僚和私营部门。法院甚至肯定了上述做法的合法性。1962 年，受到劳工支持的总统约翰·肯尼迪发布了 10988 号行政令，第一次承认了大多数联邦雇员集体谈判的合法性。此外，一些地方政府，如费城、辛辛那提和纽约等地方政府也赋予雇员某些有限的集体谈判权。

这些进展导致了公共部门管理哲学的变化，那就是从单方面的否认集体

谈判到建立起与民主政治要求相一致的政府雇员参与制。其实，到 20 世纪 60 年代，集体谈判对公共部门的好处已经得到了广泛的赞同。人们认为，集体谈判制能够增进雇员的工作效率、责任心和革新精神。

地方政府集体谈判的范围和步骤是由州政府的法令来规定的。到 1980 年，所有州政府和地方政府雇员中的几乎 40%都成了集体谈判单位的成员。而且，50 个州通过了一百多条涉及劳资关系的法律条款。当然，这些发展变化最突出和最混乱的地方是各个州之间缺乏统一性。

集体谈判法

各个州在法规的制定范围及其实施方面是有所不同的。有些州就只有一项综合的法规来处理所有的政府雇员问题。另一些州则有众多的法规，每个法规针对不同部门的雇员（如教师，警察，市政工作人员，州政府雇员），或是针对不同的地区或不同的县级政府机关。有众多法规的州只让集体谈判制对一部分政府雇员生效，对其他政府雇员则没有用处。而且，还有些州仍然禁止实施集体谈判制。关于雇员工会可以同政府签订集体合同以及如何来签订这个合同的问题，在各个州中也有很大的不同。要对州政府和地方政府的集体谈判制进行一番总的审视，重要的是要确定集体谈判的核心内容。集体谈判制的主要内容就是集体谈判的权利，集体谈判的范围，解决僵局的办法，工会的保障以及罢工条款。表 4.1 对州公共部门的集体谈判法的不同特征变化作了一个概括。

集体谈判的权利经历了一个过程，最初政府禁止集体签订协议的做法，后来提出集体谈判法，尔后又制定了全面的集体谈判条款。集体谈判法，只是要求政府坐下来同政府雇员就其工作条件进行讨论。然而，即使政府同意谈判，它们也不一定签订书面协议，更不一定会遵守协议。

对于那些颁布了集体谈判法的州来说，其实施过程也是各有差异的。州政府的集体谈判范围一般分为三类：强制性的、自由性的和禁止性的。强制性的问题是政府部门必须同雇员组织进行谈判协商的问题，而自由性的问题是可由政府部门自行决定是否谈判的问题。至于禁止性的问题则是属于政府行政官自身专有的，即表 4.1　公共部门集体谈判的主要特征在各州的分布情况通常说的“管理权”，大多数州都遵循全国劳工关系法的规定，并界定了集体谈判的范围，如工资待遇、工作时间、雇用时间和工作条件等。

在对强制性的或自由性的问题进行交涉的过程中，政府部门和雇员之间可能会出现僵局，在这个时候，州法规所规定的处理方法就显得尤为重要。有些州规定了自愿有约束力的仲裁法，而其他的州如俄亥俄州则颁布了强制性的仲裁法。到 1986 年，几乎有一半的州都制定了某种形式的强制性的仲裁法。

打破僵局的办法可能各不相同，通常包括调解，进行实际调查，仲裁；或是将这些方式结合起来。调解一般是一种非正式的程序，调解人试图据此使双方实现自愿和解。实际调查通常是在调解失败之后进行的，它是一种更力正式的程序。进行实际调查一般要求有一个正式的调查取证的程序和准则。政府代表和雇员代表必须提供与争议有关的材料。在双方提供的材料的基础上，调查者将写出一个解决争议的书面报告。这个报告在大多数的州里面是没有约束力的。仲裁的方式同实际调查的方式差下多，只是仲裁者的报告是决定性的和有约束力的。虽然规定仲裁者的报告要提交给州雇员关系委员会或州法院，但其报告一般还是容易通过的，除非这个报告有明显的不合

理之处。

尽管强制性的仲裁提供了可替代政府雇员罢工的选择，但仍有重要的政治后果。通过限制政府管理部门的权力，消除执政者的单方面性以及改造政治民主的行政管理，强制性的仲裁将调整传统的政府关系。仲裁方法是把权力委托给不依选举产生的仲裁者，由他做出有约束力的决定来明确政府的人事开支，政府应征税收的数额以及雇员和执政言之间的合作关系。仲裁者一般是由地区或州仲裁协会挑选出来的。仲裁者往往是不涉及利益关系的律师和教授。因此，仲裁者在决定重大的政府人事政策中的权威作用，可能会被看作是对政治责任或代议制政府这一最崇高观念的挑战。

许多州的法律允许工会有某种形式的保障措施。在近 50%的制定了集体谈判法的州里面，规定了强制性费用，各种折扣或公平分担折扣。这些条款旨在防止发生“ 占便宜的问题 ”，即防止政府雇员即使没有交纳工会会费，也能享受到雇员代表的好处的问题。

最后，作为政府雇员的基本武器的罢工行为，在一些州是得到许可的。不过，没有一个州承认普遍的罢工权。罢工在若干方面受到限制。有些州禁止任何政府部门的雇员团体罢工，理由是这些雇员罢工会危及公众的健康、安全和福利；另外一些州规定，除非所有的消除僵局的方法都采用过而不能达到和解，雇员工会向政府当局提出申请，说明罢工的意图，否则禁止罢工。大多数州都禁止政府雇员罢工，并且制定了一些严厉惩罚罢工活动的法律条款，如罚款、监禁、开除公职以及收回证件。

图 4.1 按年代顺序对集体谈判的程序作了一个总的概括。集体谈判的单位是由州雇员关系委员会确定的。一旦这些单位确定了，就要从中选出雇员代表或雇员联合会。然后，州政府用书面形式确认这个联合会，并通知政府部门在一个规定的时间内进行谈判。如果出现僵局，参加者或州雇员关系委员会可以提出一些解决僵局的办法。当集体谈判协定达成之后，就要向州劳工关系委员会备案。在协议执行过程中出现的任何争议，一般通过商定的申诉程序或州政府提出的仲裁程序来解决。

集体谈判法的影响

正如前面提到的，政府部门实行集体谈判，极大地改变了地方政府的政治作用和行政方法。地方政府失去了单方面的人事管理的决策权，决策权已委托给仲裁者和实际调查者这样的一些不担任官职的人了，因而地方文官委员会也就不能发挥什么作用了。

许多地方政府向州政府的集体谈判法提出质疑，认为这是对地方自治基本权利的非法侵犯。显然，在联邦制下，从属的政府单位，如镇、市、自治市的权力是由州政府授予的。可是，许多州又有地方自治的宪法条款，让地方政府自行处理一些地方上的问题。各州的最高法院一贯认为州政府所提出的政府部门的集体谈判法，体现了州政府管理权的合理运用，因而是高于地方自治条款的。换言之，地方政府的人事管理被看作是州管理范围内的事务，受州优先处置权条例的支配。为了对付地方政府的质疑，许多州的最高法院，包括俄亥俄州的最高法院，坚持把集体谈判法作为州政府条例所固有的基本内容。

在向大多数州的集体谈判法提出反对意见而遭受挫折之后。地方政府将问题集中在谈判过程的具体内容的合法性上。有约束力的仲裁方式受到一些人的责难，认为这是把州和地方的立法权非法地授予私人实体。在这个问题

上，各个州的态度不尽相同。以俄亥俄州为例，该州在这个问题上的态度就很不明朗，州最高法院也是出尔反尔。

地方文官委员会也受到了集体谈判法的影响。该委员会的活动范围逐渐扩大而包括以下的内容：对工资待遇、工作时间、工作条件、雇员的不满、职务晋升、退休金以及假期等众多人事问题进行管理。然而，州的集体谈判法将这些问题放在谈判中，作为强制性谈判的或者自由性谈判的交涉内容。

结果，公共部门的集体谈判法削弱了公共部门管理者以及地方政府的权力，让新的公共和私人的实体介入人事管理过程。在人事问题上，公共雇员关系委员会、仲裁者和实际调查者被赋予许多权力。这些变化明显地表现在州政府和地方政府的雇员人数不断增加，人事管理的费用已接近地方政府预算的 80%。

政府机构人员多样性的问题

人力资源管理中的第三个主要问题，是关于政府机构中的歧视问题。在人员的雇用方面，社会的偏见也许是表现得最为明显的。所以，无论在公共机构中还是在私营机构中，工作场所的歧视问题并不是什么新鲜事。在我们的历史发展中社会偏见是随处可见的，政府在雇用行政人员时往往歧视这样一些群体 :在 19 世纪的一段时期是歧视大部分中下层阶级和缺少教育的男性白人；在 20 世纪的绝大多数时期是歧视妇女、少数民族和残疾人；在今天大多数工作场所则是歧视同性恋者。

与此同时，政府也在试图建立一种更具有代表性的官僚政治，以求吸收和接纳更多的不同群体的人员。有几个理由可以使我们看到，政府雇员中的多样性问题是很重要的。首先，它为官僚决策及其政策的实施提供了另外的视角。由于妇女、少数民族团体的成员和残疾人进入政府机关任职，政府可以从中得到许多的见解和经验来补充男性白人官员的不足。

其次，政府雇员多样性增强了官僚政治的辩护性。尽管男性自人确实能够推进社会下层待救济的人的利益，但让社会下层的人进入政府部门则可以改变官僚政治的形象。无论是在公共卫生部门还是在街区维护部门，其任职人员多样化能更好地反映社区所有团体和居民的意见。

最后，政府雇员多样性之所以是人力资源管理中的一个重要问题，其原因在于这恰恰是国家的法律。联邦政府采取了两种策略力图使官员更具代表性。首先，制定了一系列的法律把地方政府和其他雇主雇用人员时的歧视态度列力非法行为。这些法律是对美国宪法第十四修正案的补充，第十四修正案不准地方政府非法剥夺公民的就业权。1963 年通过的同工同酬条例，禁止基于性别采取不同的薪水标准。1975 年通过的年龄歧视条例，不准地方政府和得到联邦政府财政拨款的私营部门以年龄为理由，拒绝申请人的求职要求。1973 年通过的复职条例和 1990 年通过的美国人对待残疾人的条例，禁止地方政府和其他雇主歧视残疾者，包括不得歧视诸如患有艾滋病的那些有传染病的人。

法院也支持这样一个原则，即雇用职员应以职位的要求为基础，而不是以申请人的背景特征为基础。在格里格斯诉社克动力公司案中（401U.S.424，1971），以及阿尔伯马勒证券公司诉莫迪案中（422U.S.405，1975），法院裁决说，在申请职位的考试中，应考察与职位有直接关系的内容，而不是一味地注重申请人的一般素质，如智力或教育程度等。在涉及歧视残疾者的问题上，各个州的公民权利委员会以及联邦最高法院在纳索县学校委员会诉阿

奈尔一案中（480U.S.273，1987），都明确表示，地方政府必须为这些残疾者提供适当的便利，以帮助他们顺利地完成自己的工作。

联邦政府为实现政府雇员的多样化而采取的第二个步骤，可以叫作“肯定性行动”。肯定性行动的法律和法院的裁决，要求地方政府和其他雇主采取措施进一步取消对社会地位低下和很少被雇用团体的歧视。地方政府和其他雇主应做出特别的努力来纠正现在和过去对一些“需保护”团体的歧视态度。这些需保护团体包括：不同种族的妇女，拉丁美洲人，美国黑人，葡裔美国人，亚裔美国人，美国土著以及爱斯基摩人，太平洋岛人。

1972 年通过的就业机会均等法（EEO），是对 1964 年通过的公民权利法的延伸，这是为指导各市政机构而在立法上采取的一项主要的肯定性行动，每年,就业机会均等委员会都要求具有 15 个或更多雇员的地方政府机构向它报告在雇用需保护团体成员方面的进展情况。

凡就业机会均等法所涉及的自治市，都必须制定一项行动计划，在用工方面对少数民族、妇女和其他社会地位低下集团成员进行照顾。表 4.2 就是许多鼓励性肯定计划的共同内容。

表 4.2　鼓励性肯定计划的主要内容

制定一项书面的就业机会均等的纲领,并作出肯定性行动的承诺。
使这个纲领和承诺公开化。
任命一位首席官员来指导和执行这个计划。
考察整个现存的政府雇员状况,揭示一些部门和职位所存在的歧视妇女和少数民族的现象。
制订和实施达到就业机会均等的专门行动计划。
建立监督制度来检查和评价这个计划的进展。
发展支持系统及社区计划。
制订目标和日程表，让更多的被认为使用不足而需要加以保护的人得到工作。

资料来源:卡伦·A.奥尔森：《就业机会均等和肯定性行动：市长和政府官员指南》（由劳工关系处提供，美国首都华盛顿，美国市长代表大会，1979 年）。

地方政府遵守肯定性行动计划的主要问题是自行决定雇用对象。明显的例外是全国许多地方治安和消防部门，它们的雇用计划要在遵守法院判决的承诺下进行，这一判决规定了旨在补救历史上排斥妇女和少数民族做法的雇用限额。

在 20 世纪 80 年代，肯定性行动计划既取得了某些成绩，也在司法上受到一些挫折。1981 年消防员地方联合会及其他单位诉卡尔·W.斯托兹（104s.Ct.2576，1984）一案，涉及田纳西州孟菲斯城依据资历解雇消防员的决定。这意味着失去工作的雇员大部分是少数民族。联邦最高法院对上诉作了裁决，认为没有歧视的证据，并且强调“最后被雇用的人而被解雇得最早”这一公认的原则是合法的。在 1986 年威格特诉杰克逊教育委员会案（104S.Ct.1842，1986）中，联邦最高法院取消了一项为保护少数民族教师的工作而准许解雇较年老的白人教师的鼓励性肯定计划。

地方政府机构中雇员多样性问题

反歧视和肯定性行动这两种立法手段，代表了两种完全不同的追求更具代表性官僚政治的战略。它们也可能在某种程度上使政府官员感到迷惑，反歧视法要求地方政府官员在雇用和提拔雇员时，不要去考虑诸如性别、种族、年龄、残疾等同工作没有关系的因素。另一方面，肯定性行动又要求地方政府官员在雇用和提拔雇员时，应该考虑性别和种族的因素。

如果说这两种战略即便不是彼此矛盾也似乎有些混淆不清的话，你可以想像地方政府负责雇用的官员会有怎样的感受。一方面，绝大多数负责雇用的政府官员不是种族主义者，也反对在雇员中搞歧视。然而，他们也负责管理重要的政府机构，因此往往反对外来的纠正办法影响他们各自的工作。最近的调查表明，市行政官，警察局长和消防主管官员都持这种观点。上述主要地方政府官员大多赞同就业机会均等和肯定性行动的观点。但是，当肯定性行动意味着必须实施会削弱他们所享有的对雇用工作的控制权的某些观念和纲领时，以及意味着要分散他们实施组织计划的目标时，许多政府官员就反对这一行动了(20)。

虽然地方政府并没有像应有的那样实行雇员多样性，但近年来这方面还是取得了一些进步。从 1979 年到 1990 年，市政官员（包括市长、主管人员和任命的行政官员）中的女性和少数民族的人数，分别从 4.5%上升到 11.6%(21)，从 1.8%上升到 5.6%(22)。

过去的研究也表明，一些因素促进了妇女和少数民族进入政府部门。在一些较大的和种族多样化的城市中，少数民族雇员能够较顺利地获得地方政府的职位(23)。当一个城市有妇女和少数民族掌权，如当上市长或市政会成员，就会有更多的妇女和少数民族被地方政府所雇用(24)。而且，当地方政府的雇员较多(25)且人数不断增加(26)，市政府对于推行肯定性行动计划也有正面的经验时，妇女和少数民族在就业市场上的情况就会更好(27)。

除了种族和性别的因素之外，地方政府官员的个人背景特征在推进妇女和少数民族进入政府机构方面也起着重要的作用。肯定性行动是一个自由主义的观念。因此，一些研究(28)指出，具有自由主义态度的地方政府官员和他们对肯定性行动的支持之间有着积极的联系就毫不奇怪了。年轻一些的官员(29)，以及那些很长时间已不在职的官员(30)，似乎也比较支持肯定性行动。同样，当地方政府官员清楚地理解了肯定性行动计划的意义和目的等，他们显然也会更加支持这种雇用做法的(31)。

不管采取什么战略，实现一个具有代表性的官僚政治是政府成功运作的根本保证(32)。无论是在一个小城镇还是在一个大城市，政府机构工作人员多样化会给政府服务于社会的工作提供新的视角，并得到选民的支持。政府雇员的多样化，是我们城市具有民主性的标志。

小结

本章概述了人力资源管理的三个相关方面，它们影响到所有的地方政府。首先，建立专业化的和基干功绩的公务员制度，在不同程度上仍然受到地方政治的影响。无论我们怎样努力，地方政府对雇员的聘任不会是完全中立的，也不会完全摆脱政治家的控制和不受腐败的影响。其次，政府雇员工会的兴起和集体谈判制的建立，也影响到地方政府管理人力资源的方式。在决定人员的雇用和晋升时，除功绩外，劳资契约和资历也必须加以考虑。再次，在政府机构中，在更大程度上实现雇员多样性是一个长期追求的目标。但是，如同政府雇员工会一样，旨在增加雇员多样性的战略，有时同建立一

个基于功绩的和中立的公务员制是相抵触的。这三个问题，是地方政府官员在其各个方面的工作中都会碰到的。

注释

①例如，参见斯蒂芬·w.海斯和 T.赞恩·里弗斯的《公共部门中的人事管理》，波士顿，阿林和培根出版公司，1984 年版；或者罗纳德·D.西尔维亚的《公共人事政策中的关键性问题》，加利福尼亚州，布鲁克斯和柯勒出版公司，1989 年版。

②与此相比较，州政府的雇员人数占 23%，联邦政府的雇员人数占 17%，见美国劳工部劳工统计局的《美国的就业、工时和工资的补充材料》，美国首都华盛顿，美国劳工部，1989 年 8 月。

③休·赫克洛：《一个外来者的政府：华盛顿的行政策略》，美国首都华盛顿，布鲁金斯学会，1977 年版。

④改编自人事管理局的《公务员改革条例的说明》，美国首都华盛顿，政府印刷局 1979 年版，第 2 页。

⑤海斯和里弗斯：《公共部门中的人事管理》第 3 页。

⑥参见莫希尔：《民主与公共服务》第 64—65 页；罗纳德·D.西尔维亚：《公共人事政策中的关键性问题》第 7—17 页。

⑦这也被叫做是“胡子政治的时代”。狂热的党羽在选举前蓄起胡子，他们开始投票时留着小胡子和胡须，再投票时只留着小胡子，最后剃掉胡子以表示对竞选官员的嘲弄。

⑧比如，参见威廉·L.里奥东：《坦慕尼厅的普伦基特》，纽约，麦克卢尔和菲利普斯出版公司，1905 年版。

⑨莫希尔：《民主与公共服务》第 77—78 页；还可参见达瑞尔·普夫：《往后看，向前走》，美国首都华盛顿，美国公共行政协会，1988 年版，第 10—11 页。

⑩比如，参见弗兰克·谢尔伍德和巴顿·韦斯赖尔：《19 世纪 80 年代的功绩制：按高级公共管理人员的表现评定工作》，载《公共人事行政管理评论》，第 7 期，1986 年秋季号，第 27—41 页；尼古拉斯·P.小洛维里奇：《政府雇员中的按功绩录用和推动力：超越单纯的技术考虑去关心更重要的事情》，载《公共人事行政管理评论》，第 7 期，1987 年春季号，第 54—71 页；阿里尔·哈拉奇米和马尔克·霍尔泽：《按功绩录用，工作目标和工作效率》，载《公共人事行政管理评论》，第 7 期，1987 年春季号，第 80—91 页。

(11)尼古拉斯·亨利：《公共行政与公共事务》，新泽西州，普伦蒂斯一霍尔出版公司，1989 年版，第 250 页。

(12)拉纳·斯坦因：《市政当局人事行政管理中的双重标准：政治与职业特性》，载《公共人事行政管理评论》第 8 期，1988 年春季号，第 27—48 页。

(13)参见劳伦斯·J.奥托尔：《大哈里·F.拜德和纽约市政研究室：令人可笑的联合的教训》，载《公共行政管理评论》，第 46 期，1986 年 3 月/4 月号，第 113—123 页。

(14)参见丹尼斯·德莱桑格：《公共人事管理和公共政策》，波士顿，里特尔和布朗出版公司，1984 年版。

(15)参见马尔文·列维和尤金·哈格伯格：《公共部门的劳工关系》，

明尼苏达州，韦斯特出版公司，1979 年版，第 75 页。

(16)同上书，第 61 页。

(17)参见丹尼斯·德莱桑格：《公共人事管理和公共政策》，第 304 页。

(18)铁路邮政协会诉墨菲一案（44NYSupp601，1943）。

(19)克莱德·萨默斯：《谈判是政府的职责、原则和政治》，载《托莱多大学法律评论》，第 18 期，1987 年冬季号，第 265 页。

(20)比如，参见詹姆斯·D.斯拉克：《肯定性行动和市行政官：对于吸收妇女参加政府工作的态度》，载《公共行政评论》，1987 年 3 月号，第 199—206 页；《妇女，少数民族和政府雇主的态度：消防主管官员的做法与肯定性行动》，载《公共行政季刊》，1990 年春季号，第 338—411 页；《南方各州的市行政官、警察局长和消防主管官员：就决定和影响对肯定性行动的态度的因素进行的测验》，载《公共人事行政管理评论》，第 8 期，1987 年冬季号，第 11—32 页；詹姆士·D.斯拉克和李·斯格尔曼：《市行政官和肯定性行动：对一种联系模式的测验》，载《西部政治季刊》，第 40 期，1987 年 12 月，第 673—684 页。

(21)国际城市管理协会：《市政年鉴：1990 年》，美国首都华盛顿，国际城市管理协会，1979 年版，第 286 页。

(22)参见国际城市管理协会：《市政年鉴：1990 年》，第 249 页。

(23)比如，参见彼特·K.艾辛格尔：《市政工作中的黑人就业问题：黑人政治力量的影响》，载《美国政治科学评论》，第 76 期，1982 年 6 月，第 380392 页；格拉斯·霍尔·萨尔兹但因：《人事局长与妇女就业情况：是对就业机会均等政策的一个新补充吗？》，载《社会科学季刊》，第 64 期，1983 年春季号，第 734—746 页。

(24)参见格拉斯·霍尔·萨尔兹坦因：《女市长与市政工作中的妇女》，载《美国政治科学杂志》，第 30 期，1986 年 2 月，第 140—164 页；艾辛格尔：《市政工作中的黑人就业问题》；托马斯·戴尔和詹姆士·莱里奇：《政治力量与市政工作，少数民族就业的决定因素》，载《社会科学季刊》，第 76 期，1981 年 9 月，第 475—486 页。

(25)萨尔兹坦因：《人事局长与妇女就业情况》。

(26)艾辛格尔：《市政工作中的黑人就业问题》。

(27)斯拉克：《肯定性行动和市行政官》。

(28)斯拉克和斯格尔曼：《市行政官和肯定性行动》；N.约瑟芬·卡耶尔和罗杰·C.萨依菲尔：《肯定性行动和市政工作人员》，载《社会科学季刊》，第 61 期，1981 年 9 月，第 487—494 页；弗兰克·J.汤普森：《公职人员和社会底层：关于对雇用少数民族的态度的社会政治的和职业的解释》，载《美国政治科学杂志》，第 22 期，1978 年 3 月，第 325—347 页；弗兰克·J.汤普森和邦尼·布朗：《市政官员对社会底层应有的义务》，载《城市事务季刊》，第 13 期，1978 年 3 月，第 355—377 页。

(29)斯拉克：《肯定性行动和市行政官》。

(30)萨尔兹坦因：《人事局长与妇女就业情况》。

(31)斯拉克：《肯定性行动和市行政官》。

(32)弗雷德里克·C.莫舍：《民主与公共服务》，纽约，牛津大学出版社，1982 年版。

第五章　公共财政和预算

米歇尔·w.斯派塞

理查德·D.宾厄姆

虽然财政和预算一直是地方政府的重要问题，但近年来由于许多原因，这些问题变得更加突出了。第一，在过去 10 年里，联邦对地方政府的援助已经受到很大扼制。从 1980 年到 1987 年，联邦的援助从占地方政府总收入的 9.1%下降到 4.8%。第二，70 年代后期开展起来的限制税收和开支的运动，以及支持这一运动的倾向，对地方政府的征税和支出继续产生抑制性影响。第三，范围广泛的经济学和人口统计学的探讨已经损害了许多衰退的老城市的税收基础，并对城市预算施加了沉重的压力，第四，地方政府不断感受到要求改进和在某些方面扩大服务范围的压力。

面对这些压力，地方公共管理人员不得不在编制资金预算以及管理方面变得愈加精明。在本章里，我们将考察地方政府内的预算过程和功能。我们也将讨论当前一些主要的财政问题，包括城市财政压力，资本预算，以及风险管理。然而在此之前，先对地方政府财政的趋势和模式作简短的评论将是有益的。

趋势和模式

表 5.1 表示地方政府收入不同成分比例的变化。地方政府财政在过去 30 年里最重要的趋势或许是对联邦和州援助的依赖性加大了,尽管在 80 年代联邦的援助削减了，但联邦和州援助在 1987 年仍然占地方收入的很大份额。

另一个重要趋势是地方政府

税收基础的多样化。财产税曾经是地方政府财政主要支柱，但它的重要性已相对减弱，而其他方面的收入则增加了。根据政府间关系咨询委员会的统计①，从 1976 年到 1987 年，运用收入税的地方政府单位的数目从 3，088 个增加到 3，545 个，运用销售税的单位从 4，893 个增加到 6，893 个。同样重要的是，在对地方税收权力日益严格限制的条件下，非税收来源的收入增加了。它们包括许多诸如游泳池、公园，博物馆以及医院等在内的各项服务设施使用费；还有向财产所有者收取的诸如人行道建设，街道路面铺设以及防火设施配备等特别款项。

表 5.1 地方政府普通收入来源百分比分布

年度	财产税 (%)	其他税 (%)	杂类收入 (%)	联邦和州援助 (%)
1960	47.8	6.9	14.6	30.6
1970	40.7	7.3	15.5	36.5
1980	28.2	9.0	18.8	44.1
1987	28.4	10.1	23.4	38.1

资料来源：本资料摘自《税收基础：关于政府财政的情况和数字》，约翰·霍普金斯大学出版社 1990 年版，第 305 页表 14。惠准引用。

表 5.2 职能费用占地方直接总开支的百分比[a]

年度	教育 (%)	公路 (%)	公共福利 (%)	卫生和医院 (%)	治安和消防 (%)	一般开支 (%)	其他开支 (%)
1960	44.9	9.8	6.4	5.6	7.6	4.3	21.3
1970	47.2	6.5	7.8	5.9	7.1	3.6	21.9
1980	43.8	5.7	5.5	7.4	7.7	4.2	25.8
1987	42.2	5.3	4.8	7.6	8.2	4.6	27.3

资料来源：摘自《税收基础：关于政府财政的情况和数字》，约翰·霍普金斯大学出版社 1990 年版，第 292 页，表 F4。惠准引用。

注：[a]包括财政管理。

在开支方面，正如表 5.2 表明的，教育仍然是主要的开支项目，尽管它在比例上已经减少。公路和社会福利开支的比例也已经减少，而花费在卫生和医院的比例则增加了，考虑到不断上升的保健开销，这一点就并不令人感到奇怪了。这种趋势反映了人口老化和日益先进的医疗方法的开支。

表 5.3 分类费用占直接开支的百分比[a]

年度	经常业务%	资本支出%	其他%
1960	68.9	21.9	9.2
1970	72.9	17.8	9.3
1980	77.1	19.3	7.7
1987	76.4	13.3	10.2

资料来源：摘自《税收基础：关于政府财政的情况和数字》，约翰·霍普金斯大学出版社 1990 年版，第 291 页表 F3。惠准引用。

注：[a]包括公用事业和酒类饮料储藏开支。

表 5.3 揭示了地方用于经常性业务开支和资本支出的比例的情况。指出经常业务支出的比例增加，而资本支出比例却减少这一点是会令人感到有趣的。在经常业务方面特别重要的是工资，它相当于经常业务开支的 55%左右。资本支出比例的相对减少是许多城市基础设施恶化的原因之一（见第十五章）。

用地方政府开支资助服务的重要性在于它们是居民看得见的。联邦政府和州政府所提供的服务显然十分重要，但它们对于居民来说似乎都不像地方学校、公路、治安和防火、垃圾处理或医院那样十分直接相关。因此，这些方面的问题更易于被看到，更可能引起居民的不满：地方这一级出来投票的人可能相当少，而居民的能量则很大。在这方面，同州或联邦政府相比，地方政府显然更处于第一线，公共管理人员从亲身经历中都明白这一点。

预算过程

预算是对即将到来的财政期的预期收支的计划。通常有两种类型的预算：营业预算，它制定纳入计划的经营活动和支出；资本预算，它制定纳入计划的资本投资。在这一节，我们将集中谈营业预算。

就地方政府这一级来说，计划期为一个财政年度，它同日历年度可以对应也可以不对应。虽然预算是有类型和期限的高度程式化的过程，但这不会

掩盖预算过程在机构内部分配资源的重要作用。因此，公共管理人员把预算过程看作是决定他们部门能否兴盛的关键是毫不奇怪的。

预算过程可以分成四个阶段：准备、批准、执行和评估。预算准备是根据可得到的财政收入对各部门的支出进行概算。随后，概算以拨款的形式提交给议会或委员会批准。一旦获得批准，被采纳的预算就由各部门在本年度执行。最后是评估阶段，在这个阶段，对政府各部门执行预算的情况进行评估。

预算过程的细节在地方政府各单位差别很大，因此任何一般性概括都是危险的②。虽然有一种由行政部门进行概算的趋向，但实际情况是千变万化的。在大多数县，当选的官员们仍把执行职能和立法职能结合在一起，从而既参加预算的准备，也参加预算的批准。同样，在一些实行市长—议会制的城市里，议会仍然负有预算准备的职责。而在另一些城市，议会改变行政部门预算的能力是极为有限的。

地方政府预算多样化的另一重要方面是集中的程度。在一些地方，预算过程开始于部门领导的预算申请。虽然这些申请要由主管行政长官和预算局或由议会或委员会审查，但这些申请都决定了预算决策的议事日程。在另一些地方，则遵循严密的控制程序，

因而行政长官或者不会要求部门领导提出申请或者就如何申请给部门领导以具体的指示。

预算饥饿

“预算饥饿”看来确能概括预算过程的特征，这就是对预算的要求通常超过可得到的资源和财政收入，使参与预算过程的那些人有一种多要的恼人的感觉。这些需求也许会得到部门领导、地方议员或利益集团的支持。它们也可能是州或法院所强加的命令促成的。因此，预算是一个不仅凭专门技术而且也凭借鼓吹、推销术、结盟等政治手段的竞争的政治过程。部门管理人员，民选的代表以及利益集团都用种种手法宣传他们的计划，这些手法包括③：

·在获得批准之前，首先将其计划说成有节制的，并隐瞒其真实规模；

·要论证若是预算申请得不到批准，就会出现可怕的后果；

·要尽力说明在对计划进行削减以前，应当先进行一番研究；

·安排支持预算申请的演示；

·要求人们把自己固有的愿望至少变成一种“角逐意识”；

·以大量材料支持预算申请，且要用这样一种方式来安排这些材料似乎其意义并非是一目了然的。

·宣称提案可能很复杂，但它有专家的支持。

由于地方政府必须在营业开支不能超过本期收入这一意义上平衡自己的预算，因此，预算过程的一个重要功能是抑制对预算经费的角逐。这可以有许多方法来对付。首先，在对支出要求作出决策之前对可得到的财政收入进行认真估计，一般说来这是一个好主意。它可使削减支出的要求较易于为人接受，而且即使没有别的作用，对“我们不能没有这个计划”的论点也可进行有效的抵制。这并不排除以后根据预期收入的变化修改这些估计或甚至根据预计赤字寻求增加收入的可能性。然而，它至少在考虑支出要求时提供了一项财政纪律的标准，更易于迫使主管人、部门领导和议员进行认真的权衡。

假如对收入的估计是和支出的决策同时作出的，那么由于预算饥饿的压

力，就有导致政府官员犯偏高估计收入的错误的危险，从而在预算执行以后导致赤字。在没有明确和严重的财政压力的情况下，政府官员在作出支出决策时也可能不会对各种计划进行必要的权衡。这并不是要否认地方政府官员往往寻找其他的创造性方法来隐瞒赤字这一现象，本章后面关于财政压力的部分将表明这一点。

在执行预算期间，遏制预算饥饿同样重要。这里的关键是会计制度，应当指出的是，预算和财务报表不是同义词。关键的区别在于，预算是预期的，而会计数据（财务报表）是追溯性的。虽然预算过程是本章的主要论题，但稍稍偏离这一论题涉及一下政府的会计领域是有益的。

会计人员传达一个城市的财政信息的基本手段是财务报表。财务报表通常可以在市或县当局为总结财务状况和业务而制作的年度报告中看到。大多数政府现在是在被称作“普遍接受的会计原则”的指导下操作的。“普遍接受的会计原则”的标准以前是通过若干专业协会自行制定的，但现在由一个组织——政府会计标准局——主持制定。“普遍接受的会计原则”使官员和市民都能看懂财务报告中所包含的数据，并用此进行财务分析。“普遍接受的会计原则”使这些报表易于阅读和理解。表 5.1 就展示了一个例子。地方政府所使用的典型的财务报表包括收支对照表、资产负债表、资金平衡变化表，现金收支表。用于像私人企业那样经营（例如供水和下水道）的专有资金，信托资金，掌握在受托管理人手里或作为个人的代理的资产（例如养老信托基金）是同典型的政府资金分开来处理的。

从理论上说，会计制度应当同预算相一致，以便管理人员能够

图表 5.1 布伦瑞克市把收支对照表和资金平衡的变化联系起来，该年度所有政府资金类型截止于 1988 年 12 月 31 日

资料来源：《俄亥俄州，布伦瑞克市 1988 年结束的财政年度的综合年度财务报告》，布伦瑞克市俄亥俄州，1988 年，第 26 页。惠准引用。

确定是否按照计划来开支。不幸的是，这种情况似乎是例外而不是常规，而且往往难于把会计制度记录的纲目同预算联系在一起。纽约市会计制度的失败对该市 1975 年的财政危机起了作用。该市不愿意使会计帐目和预算一信息在支出数据上保持一致，因而无法确定其债务规模。

其他支出控制的重要方式包括把拨款分割力按季度或按月拨给，以便能对部门超支或者开支不足提出尽早的警告。而且，大多数地方政府使用的财产抵押权的会计制度也使政府不得不记录合同规定的责任，而下只是记录现象支出。最后，事前审计检查对于确信把项目记在指定的预算帐上是十分重要的，这可以对营业预算施加开支限制。

渐进主义的方法

传统观点主张政府通过采取递增的预算过程来对付预算饥饿。根据这种理论，注意力集中在每年所需资金额的变化上。通过把大部分预算看作固定的，渐进主义方法既把预算工作简化了，又减少了因预算资金分配而引起的冲突。渐进主义模式的一个重要含义是每年都不对预算作出什么大的改变，以便不基干预算背景作出重要的政策选择。然而，艾琳·鲁宾认为，这一模式已不足以描述目前的预算实践，特别是在地方这一级④。她论述说，虽然决定采取什么样的政策不可能总要特别听取各部门与预算局之间的意见，但这些问题通常是在预算过程中提出的，而且也确实出现了意向不一的决策，

她认为渐进主义方法忽视了对预算提案集中进行行政检查的重要性，忽视了行政部门和立法机构在预算编制中的政策投入的意义。鲁宾还认为渐进主义模式不能解释许多发生在部门内部的非渐进主义决定。

实际上，预算过程的渐进本质是多样性的。在大多数城市，综合营业预算每年都发生渐进的变化。部门这一级也同样如此，然而，在部门内部，根据每年的基础，资金往往从一个项目或计划大量转移到另一项目或计划上去。公共工程部门尤其如此，这些部门具有项目取向。例如，在某一年，某个部门可能承担铺设主于道的新路面；在下一年，其重点则可能放到安装对付暴雨的防水设备上去了。

预算的功能

从公共管理人员的观点看来，预算和财政管理具有三个方面的功能：控制，管理和计划⑤。控制功能的目的是保证资金只花在许可的用途上并防止超支。在这里遵循法律要求是最主要的。管理功能强调提高服务的效率和杜绝浪费，计划功能则更广泛地考虑资金在内部的分配。这里主要关心的是，组织应提供什么样的服务或产品的搭配，以及从组织的目标来看，这种搭配的效果如何。换言之，计划关心的是应补充、淘汰、加强或削减什么样的项目。

要对预算饥饿进行有效抑制，需要管理人员注意所有上述三种预算功能。控制是确保地方政府不超支所必不可少的。而管理和计划对于保证地方政府在追求社会目标时按照效率和效果原则，从这些资源中得到最大的收益是必不可少的。

这三种功能的每一种从理论上说都需要不同类型的预算数据。控制需要有使用预算资金的有关项目对象的详细数据。开支需要分成诸如专业人员工资、工作人员工资、纸张、生活用品、家具、印刷、旅行等明细支出。这种数据构成了明细支出预算。管理功能在理论上需要执行预算，指出服务或活动的目标等级以及提供这一等级服务的预期费用，从而能通过财政年度来评估效益。例如，一个学校的执行预算，可以规划不同年级入学的学生人数，以及估计为这些学生提供服务的费用。一个治安部门可以估计逮捕的人数以及与此有关的费用。最后，计划功能需要能有助于管理人员在诸计划中作出权衡利弊决策的信息。这包括涵盖各组织行业的长期计划开支，计划盈利和效益的指标，以及对达到组织目标的选择方式的分析。因此，消防部门可以有防人计划，火灾应急计划，以及治疗计划，每一个计划都有衡量效果的尺度。治安部门可以有犯罪侦察计划，交通巡逻计划，阻止犯罪计划等等。

其他类型的预算也可为计划功能和管理功能服务。零基预算是基于这样一个原则，即每一个项目或部门的预算，在其整个财政年度中必须证明是合理的，与前一年的开支很少或没有关系。实际上，它用于考察不同标准拨款在项目或部门运行和使用中的预期效果。例如，可以要求一个部门提交相当于前一年预算的 90%、100%和 110%的选择预算方案，并说明每一支出标准的后果。“ 目标管理 ” 是试图迫使管理人员对拟提出的预算后果有一个明确态度的另一种手段。“ 目标管理 ” 要求确定部门的特定目标，并要求有关于实现这些目标进展情况的正式的高水平报告。

传统上，研究预算的学者对那种认为较复杂的预算制比明细支出预算制更有利于使管理人员和当选官员权衡诸计划利弊的看法是表示怀疑的。他们认为，实施这种制度要付出昂贵的代价，而且并不会真正改变据以形成预算

决策的方式⑥。然而，最近迹象表明，这些较为复杂的预算制度得到了比最初想像要广泛的使用，而且许多管理人员认为它们是有益的⑦。

复杂的预算制度也许有助于改善政府提供服务的效率和效用。然而，管理人员不应因此而忽视控制功能对限制开支的重要作用。控制功能对于抑制预算饥饿是至关重要的，而且对于实现效率和效用也是一种必要惩戒。不对全面开支进行有效限制，对效率和效用的刺激就很微弱。没有惩戒，再复杂的预算制度也会完全成为代价昂贵和浪费时间的运作，对预算决策不会起什么作用。这表明，不论运用什么预算制度，组织部门必须能得到经费开销的数据，以便管理人员能够直接负责把开支保持在预算限制之内。同样，明细支出的数据对确定潜在的超支原因，不论是工资、咨询费、日常用品、旅行等等，也都是很重要的。

财政压力

在这一点上，人们认为编制预算和财政管理过程的主要任务是发现遏制预算饥饿的方法。当财政收入不断增长时，正如从第二次世界大战到 70 年代中期通常显示的那样，这一任务是相对容易的。然而，当不断变化的经济、人口和政治因素限制财政收入增长时，遏制预算饥饿的任务就变得困难得多了，从而就会产生“财政压力”。

不幸的是，许多城市不是直截了当解决问题，而是求助于“财政诡计”。纽约在 20 世纪 70 年代中期就提供了一个极端的例子（见实例 5.1）。

虽然纽约的财政问题是一个极端的例子，但这种情况并不是独一无二的；其他城市也存在这些问题，戴维·斯但利顾问把存在财政问题的城市称作“困境中的城市”⑧。财政困境被定义为“一个城市的财政状况是如此糟糕以致损害了借款能力，需要减少城市服务设施，对公众卫生和安全构成威胁，从而降低了城市生活的质量和满足程度”。其他描述性的术语有财政压力或财政紧张，所有这些术语都可交换使用。

衡量财政压力可使用许多不同的方法。一些学者，像理查德·内森和查尔斯·亚当斯⑨，都强调诸如失业、丧失独立能力、贫穷等人口和经济的指标，而其他学者，像林恩·伯尼埃和理查德·宾厄姆⑩，则强调诸如收支平衡的财政指标。还有一些学者则喜欢把这两种指标结合起来使用。追踪财政趋势的最有趣的体系之一或许是由国际城市管理协会提出的财政趋势追踪体系（见图表 5.2）(11)。

财政趋势追踪体系利用城市财务报表的数据提出一系列某个城市全面财政状况的指标。“普遍接受的会计原则”使财务报表易于理解，使得那些只有最低限度的财政背景的人都可进行财务分析。财政趋势追踪体系在全国各地许多预算和财政课程中都有所使用，从而为公共行政管理专业的学生分析所选城市的财务报表提供了机会。

地方政府如何对付财政压力？哈罗德·沃尔曼和巴巴拉·戴维斯已经确定了政府机构在解决财政压力时可采取的策略优先次序(12)。最初，政府的反应应是“赢得时间”，希望问题只是短期的。例如，可动用储备、廉价出售资产、逆延费用，偏高估计岁入，有时也可借助短期借贷。如果这一类措施不能解决问题，则求助于收入的增长。毫不奇怪，他们将会首先试图得到政府间收入。如果这一策略失败，政府将考虑增加税费。只有在阻止政府提高额外收入时，才会出现大量减少服务和削减人员的情况。

如果开支确实需要削减时，首先要削减的则是那些对服务水平或雇员地

位影响最小的领域。例如，政府可以把对某项服务的责任转到其他级别政府的头上。它们可以寻求通过效能收益削减开支而不削减服务内容。例如，许多城市已经采取机械化垃圾收集系统；承包服务也可以使城市减少开支。

然而，在许多情况下，政府已到了无可选择的地步：必须减少人事方面的费用（而且请记住，人事费用构成地方政府预算的最大份额）。冻结雇佣和减员总是作为即时的短期策略加以采用的。从较长远的角度来看，政府一般更喜欢降低补偿标准而不是减少雇员人数。采用这种方法，它们毕竟能够更好地维持服务水平。

确实需削减开支时，通常也是削减完全由地方拨款的那些领域的开支。一般说来，政府间的开支不会削减。当财政危机逼近且十分尖锐时，政府通常会作出涉及各部门的削减的反应。每个部门或科处将须承担各自分担的份额。如削减不需涉及各部门，则多半是削减那些非核心的，或边缘的服务项目。这些包括诸如娱乐、公园、图书馆和文化活动等项目。公共工程如同一般行政部门一样也可能遭到大幅度削减。与人相关的服务项目和防火与治安方面看来是最受保护的。公共安全服务所以得到保护，是因为它们特别重要而且是看得见的。人的和社会的服务项目所以得到保护，主要是因为它们大量是通过政府间的过户转帐提供资金的。

资本预算

以上对预算过程的讨论都集中在营业预算方面。资本预算对于地方政府来说也是很重要的。资本预算涉及像学校建筑、街道、供水和下水道设施等项目。资本预算的特征是，从短期来看投资是期待未来有源源不断的受益回报。

资本预算过程包括提交项目资金申请、考察和确定资本需求的重点。项目可以由私营组织和政府部门提出。在了解这些项目的规模和长期意义以后，需要考察的内容不仅包括这些项目的效益和费用，而且包括政府的财政状况。由于资本项目往往是“一揽子的”，因此从开支的角度来看，分别进行资本预算有助于规模大、造价高的资本项目获得资金。批准的项目是连续资本投资计划或方案的一部分，它要详细说明所选项目，该项目每一阶段的目标期限、估计费用以及融资方法。这些也是提交给立法机构的年度预算的资本预算的内容。

重要的是，在预算过程中，与对营业预算不同，要对资本预算所包含的项目类型作出明确的划分。假如下这样做，平衡营业预算时就会出现把营业项目挪到资本预算中的压力。这是导致纽约市财政危机的一个因素。大多数资本预算过程都规定了列入资本预算的资本规模限额，以便把像打字机这样小的“资本”项目纳入到营业性预算中去。

资本项目通常依靠借款来融资。其理论根据是，这些项目的好处是由后代来分享的。一般说来，债务的到期日应当同项目的时间跨度大致相当，以防止用债务筹资来维持营业支出。在发行债券时，穆迪投资服务公司这样私营机构所提供的信用评价是至关重要的，因为这种评价将决定债券对借贷者的吸引力并从而决定应付的利率。这些信用评价采用字母组合的形式。例如，穆迪公司的“Aaa”表示债券质量最高风险最低；而“Ccc”则表示债券潜在的或实际的风险较大。

地方政府在借款时，经常要受有关法令或宪法规定的限制。这包括债务额的最高限度和发行债券必须由公民投票来批准。根据我们对预算饥饿的讨

论，地方政府已在寻求创造性的方法来逃避这些限制，当然，这并不使人感到奇怪。这些方法包括推广使用由项目收益作担保的收益债券。这些债券传统上用于公共基础设施、教育和公共权力，现在也用于多种目的，包括开发、建设私人住房、医院、以及控制污染等。而且，与此相关的公共机构和公司也已急剧增加了。虽然这些行动被许多人誉为“创造性的筹资”，但却提出了有关政府责任的问题。它们也可能把政府和纳税人置于风险之中，结果，项目所带来的收入少于预期收入。由于有可能面对终止某一项目或服务，因此要求地方政府增加支持的压力可能难于抵挡。

风险管理

地方政府开支的控制因与政府运作联系在一起的财务和人力时有亏损和浪费而变得复杂了。这里特别重要的是那些针对地方政府预算的法律诉讼或其他种种债权。商业保险费用的激增已迫使地方政府重视正在出现的风险管理领域。

风险管理要求鉴别风险，估计它们出现的频率和潜在的风险

程度，决定如何应付风险以及监控对策的后果(13)。越来越多的地方政府已经制定了风险管理政策并且至少有一个专司风险的职位。毫不奇怪，在这些职位上的许多人都具有保险业的经验。在缺乏支持风险管理力量的较小的单位里，风险管理职能可能由财政局长、市长助理或其他官员来负责。

“非传统的”风险一筹资机制诸如自我保险和政府间风险共担的趋势已经出现。自我保险完全意味着没有保险的行为。自身保险的通行范围包括一般责任、自动责任、以及工人补偿。政府间风险共担组合正成为公共机构另一流行的风险一筹资手段。风险共担组合是一种合作管理形式，在某些方面类似于信用合作社。参与的政府单位（共担成员）向组合提交保险金，接受承保险别，以及提出赔偿要求。许多风险共同组合有一个专职管理人员，帮助所属会员政府机构实施全面风险管理计划。风险共担的最一般的范围是一般责任和工人补偿。

公共风险管理不只是地方政府一个新的和不断发展的领域，而且也是进行重大财政储蓄的良机。在当今对政府费用进行限制的条件下，公共管理人员必须确保运用风险管理手段对涵盖政府全部业务的风险进行鉴别、评估、控制以及提供资金。

小结

在一方面是收入增长有限，另一方面又不断要求改善服务的情况下，地方政府在资金管理上将面临越来越多的挑战。这里的关键问题是抑制预算饥饿，以便使开支不超过可利用的资金。可供选择的预算制度，诸如执行预算和项目预算，可能有助于改善服务的效率和效用。预算不应当只是渐进递增的。重要的决策可以在预算的背景中作出。然而关键在于，这些决策的实施，要有稳妥的财政管理制度以帮助防止预算饥饿和超支。同样，财政管理人员也必须寻找更有效的方法以管理因政府运作所固有的风险而产生的预算要求。通过遵循这些方针，地方政府官员就可以用有效的方式解决自己团体的预算需求了。

实例 5.1：纽约财政危机(14)

1975 年 3 月 17 日，各地方财政机构通知纽约的亚伯拉罕·比默市长，它们将不再认购或购买该市的债券，从而引发了一场财政危机。没有借款，该市就没有足够的资金满足其营运开支的需要和偿还现有债务。该市过去倍

了大量资金，从而失去了它的财政信用。到 3 月 31 日止，该市总负债超过了 140 亿美元。其中，短期债务超过 50 亿。该市借款超过国家城市市场上发行的债券总数的 25%。单是债务利息的支付就花掉了该市全部预算的 14%。4 月 4 日，市长告知州长，如没有及时的援助，该市在 10 天年就会不履行财政义务。这一切是怎么发生的呢？

危机是经济、社会和政治各种力量交互作用的产物。20 世纪 60 年代末和 70 年代初，在地方政治上主要角色发生变化的同时，该市经历了制造业同出口基地的兮离。黑人和城市雇员工会政治力量的日益强大导致了福利开支的急剧上升，并与公务员工会达成慷慨的解决办法。在约翰·林赛市长任职早期的 1966 年到 1971 年，城市高等教育的预算增长了 251%，福利增长了 225%，医院增长了 123%。但该市传统部门——治安、消防、卫生、教育——却没有增长那么快,尽管它们也平均跃升了 66%。此外,退休主支出从 1965 年的三亿六千四百万直线上升到 1974 年的十一亿二千一百万。在 1965 年约翰·林赛掌权与 1973 年比默市长当选之间，该市的预算大大增长了，竟比林赛市长第一次当选时多出三倍多。

政治机构怎么会对预算上升起到这么大作用？州法规规定了该市所能提高的财产税的限额，并把长期借款（一年以上）限定在该市可征财产税总值的 10%。该市维持两种预算：费用预算，它包括日常运作开支的那些项目；资本预算，它包括被认为具有一年以上可用年限的有形改进项目的开支。根据城市宪章，该市可以发行短期票据（少于一年）来减轻费用预算的困难。

在州立法机关的帮助和认可下，纽约在实施这一预算制度时大大超过了可接受的财政实际状况。该市用两种方式突破法规允许的债务限额。立法机关批准建立了许多特区和公共机构来履行城市所需要但却无力在其债务限定范围或开支预算外提供资金的服务。其次，该市故意高估其税收和政府问收入并以这种收入为凭来借款。州宪法中的一项条款不加限制地自动增加不动产税以满足该市长期债券的债务还本付息的需要。因此，通过把项目从费用预算转到资本预算中去，该市就可以逃避法规所允许的税收限额。而且，以这些款项为依据来发行债券，它还可以把这笔费用成功地延伸到将来。在 10 年间，州立法机关不断批准关于为资本改进工程服务的许多名不符实的机构和计划的法律修正案。

正是这些行政管理上的花招使该市陷入了财政困境。因此，该市进行了一次较大范围的财政调整，联邦和州政府的许多人都投入其中，力图使其经济恢复正常。

注释

①政府间财政咨询委员会：《财政联邦制的重要特征》，第 1 卷，美国首都华盛顿，政府间财政咨询委员会，1988 年版。

②艾琳·S.鲁宾：《预算政治学》，新泽西州，查特曼出版社，1990 年版，第 3 章，第 3 页。

③罗伯特·N.安东尼、戴维·w.扬：《非营利组织的管理》，伊利诺伊州，欧文出版公司，1988 年，第 4 版，第 479—489 页。

④艾琳·S.鲁宾：《预算的理论与实践：怎样相适应？》，载《公共管理评论》，1990 年，第 50 期，第 179—189 页。

⑤艾伦·希克：“ 通向 PPB 的道路：《预算改革的各个阶段》，载《公共管理评论》，1966 年，第 26 期，第 243—258 页。

⑥阿伦·怀尔德夫斯基：《预算过程的政治学》，波士顿，利特尔布朗出版公司，1984 年，第 4 版。

⑦鲁宾：《预算的理论与实践》。

⑧戴维·T.斯坦利：《处于困境中的城市》，载查尔斯·H.莱文主编的《治理财政压力：公共部门的危机》，新泽西州，查恃曼出版社，1980 年版，第 95—122 页。

⑨理查德·P.内森和查尔斯·亚当斯：《理解市中心的困难》，载《政治科学季刊》，1976 年，春季号（总第 91 期）。

⑩林恩·路易丝·伯尼埃和理查德·D.宾厄姆：《预算压力和城市财政管理：纵向透视》，载《城市政策研究》，1989 年，第 3 期，第 165—190 页。

(11)桑福德·M.格罗夫斯：《评价财务状况：地方政府手册》，美国首都华盛顿，国际城市管理协会，1986 年，第 2 版。

(12)哈罗德·沃尔曼和巴巴拉·戴维斯：《地方政府对付财政压力的战略》，载查尔斯·H.莱文和艾琳·鲁宾主编的《财政压力和公共政策》，加利福尼亚州，塞奇出版公司，1986 年，第 2 版。

(13)R·布雷德利·约翰逊和伯纳德·H.罗斯：《公共部门的风险管理》，载《1989 年城市年鉴》，美国首都华盛顿，国际城市管理协会，1989 年版。

(14)实例 5.1 摘自帕特里夏·贾尔斯·利兹：《城市政策和市场：纽约市财政危机案例》，载艾伯塔·M.斯布拉贾主编的《城市资金角逐：地方政府财政的政策》，康涅狄克州，韦斯特维尤出版公司，1983 年版，第 113—114 页；和马丁·谢夫特：《纽约市的财政危机：通货膨胀的政策和紧缩开支》，载查尔斯·H.莱文主编的《治理财政压力：公共部门的危机》，新泽西州，查特曼出版社，1980 年版，第 71—94 页。

建议阅读书目

①罗伯特·N.安东尼和戴维·w.扬：《非营利组织的管理》，伊利诺伊州，欧文出版公司，1988 年，第 4 版。

②J.理查德·阿伦森和伊莱·施瓦茨：《地方政府财政的管理政策》，美国首都华盛顿，国际城市管理协会，1987 年版。

③罗伯特·伯恩和理查德·施拉姆：《政府的财务分析》，新泽西州，普伦蒂斯—霍尔出版公司，1986 年版。

④约翰·L.米克塞尔：《财政管理：公共部门的分析和申请》，芝加哥，多尔西出版公司，1986 年，第 2 版。

⑤《城市政策研究》，1989 年全卷（总第 3 期）。

⑥艾琳·S.鲁宾：《公共预算的政策：争取资金和花销资金、借贷和平衡》，新泽西州，查特曼出版社，1990 年版。

⑦艾伯塔·M.斯布拉贾：《城市资金角逐：地方政府财政的政策》，科罗拉多州博尔德，韦斯特维尤出版公司，1983 年版。

⑧艾伦·希克主编：《关于预算编制的透视》，美国首都华盛顿，美国公共管理协会，1987 年，第 2 版。

⑨阿伦·怀尔德夫斯基：《预算过程的政治学》，波士顿，利特尔布朗出版公司，1984 年，第 4 版。

第六章　地方政府的决策和冲突治理过程

桑达·考夫曼

本章考察决策的过程，区分什么是一切决策场合所共有的，什么是地方政府决策领域所特有的。第一部分考察个人决策的机制，确定其主要环节和薄弱之处。第二部分探讨依环境所作的各种决策之间的相似之处和区别，侧重考察地方政府官员同他或她——不论是内部的（部门同事）或外部的（其他公共机构、私营部门等等）——的环境之间的相互作用。本章的最后部分将提出一些有关地方政府决策和治理因决策而导致的冲突的方法。

可以从两个角度来考察地方政府的决策：第一侧重于考察决策机构成员的个人如何决策和如何选择，就像微观经济学为理解整个经济运作而研究生产者和消费者的选择一样。

第二把地方政府机构看成是作出相当于于“机构决策”①的实体。事实上，在这种分析中，机构往往被看作单一的决策者，而个人的素质（品质、意向、行为）则属于这一集体决策者，尽管人们所看到的结果是作为许多——未必一致的——个人的选择而出现的②。个人决策过程直接把只有人的思维机制传递的意向与选择（同这种机制在接受和加工信息中的局限性）联在一起。机构决策在任何时候最终都是不断由个人在历史上逐渐形成的机构的限制下，根据许多不同的标准，在各个层次上相互影响作出的综合选择的结果。

要证明这一点，就要考察作为一种机构决策模式的渐进主义③。它假定，一个机构下一年度预算分配的最佳预测值实质上就是本年度的分配方案。换言之，尽管人们希望预算是合理制订以完成机构政策目标的决策的结果，但任何特定时期的预算都是逐年进行小的（渐进的）变动的结果。然而，渐进主义与性质上完全不同的个人决策过程（诸如最大限度地增加预期利益）并非不相容。只有当两个角度——个人的和机构的——重叠，期望个人决策方式直接适用于机构时，这才显得令人惊讶（甚至可能荒谬）。

要以个人进行选择时所采用的相同方式去分析地方政府机构决策，就要明确地假定决策机制本质上是相同的。但基于这种错误假定所作的预测，会影响计划并危害它们的成功实施。然而，由于地方政府机构中的个人决策是由该机构的使命、指令、资金和组织环境所决定的，因此，这两个角度不能完全分离开来。本章余下的部分将探寻个人决策者的情况，而其他章的一些部分则探讨机构作为决策单位的情况。

决策的剖析

在任何涉及选择的情况下，人们都要进行决策：在一组被认为在某一时刻最终可行的方案中，人们按照某种标准作出判断，把其中最好的一个方案挑选出来。一般说来，非强制性的决策反映人们的意向——他们对情况的看法、他们的选择倾向、以及希望自己偏爱的后果占上风等。例如，警察部门使用的新巡逻车的买主，将挑选最适合自己需要、口味、以及符合部门支付能力的型号的车辆，并希望车子用起来至少能像他或她根据对专门制造商生产的车的质量和寿命的了解的那样名符其实。然而，不同制造商生产的产品往往在技术规格上都较近似——但价格不同——销售状况都不错。这既部分反映了买主们对产品可以观察到的性能及其相应价值的看法上的差别，也部分地反映了买主们财产品质量和寿命的猜测之间的差别。虽然在人们所扮演的各种角色中，购买汽车属于比较容易作出的决策，但也需要利用像在其他任何情况下一样需要的全部有关决策的“信息因素”（见图 6.1）。也就是

说，作出决策需要了解：

·什么样的选择是可行的（例如是购买还是租用，是国产的还是进口的）；

· 应当优先选择什么以及它的重要性如何（例如褐红色是最好的颜色，但舒适比颜色更重要）；

· 什么样的人所无法控制的事情会影响决策（例如利率上升或面临失业）；

· 获得某种预测结果的可能性怎样（例如，用资金购买一部性能与其价格相称且不必过多返修的国产车的可能性怎样）。

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900030_0132_1.bmp}图 6.1 决策的信息因素

请注意，决策者并不具有各种正确的知识或全面的信息。但他们确实具有与其知识相关的感性认识，以及具有可用来代替知道的或不知道的——所缺信息的推测能力（见图 6.2）。这就是为什么目击者对同一事情会逼真地描述出许多不同看法的一个原因，比如前总经理、他们的妻子，以及州秘书对事件的描述就各不相同。心理学研究表明，感性认识在可预言的方式上有时不同于现实，并且可以加以操纵④。例如，用不同的方式拟定一个问题（虽然保留信息的内容，但对它的表述不同），会引起一个决策者的意向的改变，或者会使某些选择模糊不清；提供逻辑上无关的信息会使决策者把对可能性的估计同无关的事情（反响）联系起来或考虑逻辑上无关的事件。

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900030_0133_1.bmp}图 6.2 感性认识在形成判断中的作用

所有的决策都涉及基于相同的四类信息而形成各种判断⑤。剩下未解决的问题恰恰是人们如何把这些因素结合起来形成可导致选择的判断。从规范的角度说，在任何一种情况下，一个决策者在已知自己的意向、自己对选择的看法、自己所无法控制的事件以及每一种选择可能导致的后果的情况下，会试图从一种选择中获得最大的满意度似乎是合理的⑥。这就是所谓的决策规则：对个人如何根据四种信息因素——意向、选择、外部事件和后果——进行决策作了准确说明。上述规则是吸引人的，但批评家们认为它并不总是可行的。例如，当为选择而作的探索代价大大且有关每一种选择的信息又很复杂时，寻找到一种在该背景下虽不是最佳但已“相当好”的选择，可能更为明智（这一决策规则是 J.马奇和 H.西蒙提出并被他们称作“令人满意的”规则⑦）。

已经提出了各种决策规则说明人们实际上做些什么和要求人们在考虑决策时应当做些什么。这些规则在整个过程中的假设、综合、以及概括诸方面是不同的。然而，四种信息因素确实且应当在个人决策中起关键作用这一点正成为人们的共识。因此，每当选择一种用具、为一种新产品选择市场策略、设计一套新的规则、或管理某项公共方案的时候，个人总是寻找并利用相同的四类信息。

人们会自然而然地且一直会从他们拥有的信息中得到最好的结果吗？为了回答这一问题，必须对所有决策者所共有的特征（那些与人的思维能力和操作方式有关的特征⑧）与决策背景所特有的特征之间作出区分。

至于思维借以接收、加工和贮存信息以形成判断的机制，有关模式和试探法——人们借以简化其判断的信息加工捷径——的知识正在不断增加，而这些模式和试探法是同完备的合理性完全背离的⑨。令人惊汗的是，专家和新手们都使用决策的试探法。令人讨厌但又常用的试探法求助于陈规老套，

错误地认为，在个人从属于团体的氛围中获得的是业已形成的陈旧的某种知识。认知心理学已经揭示了其他各种常用的在许多情况下导致带有偏见⑩判断的试探法。例如，仅仅是用两种方式拟定（表述、描写）一个问题就会导致不同的选择，尽管信息内容没有改变，而且在两种情况下本应都逻辑地导向相同的选择。除了易于受表述（拟定）信息方式的影响之外，人们在估计事件的可能性时还会犯系统的（可以顶见的）错误（例如，易于回忆的或生动的事件往往会被认为是更经常发生的事件），而且人们对难以预测的人或事似乎比有根据地预测更确信(11)。

除了有会歪曲所接收的信息并且导致带有偏见的判断的感性和加工的过滤作用外，决策者似乎还“受到”一系列基于需求的锗觉的妨碍(12)。它们之所以是错觉，是因为它们不符合现实——假如它们符合，人人在技巧上就会超出平均水平，即超出通常的错觉——错觉之所以是基于需求，是因为它们似乎为一个相对正常行使职责的人提供了必要的支持手段。例如，人们通常相信他们的运气好于客观存在的情况。显然，这种想法将影响他们所作的选择。

为了理解试探法和基于需求的错觉对决策的影响，可以设想一个精确模仿人的决策规则（摆脱偏见）的计算机专门程序。在有信息因素和决策者可采用的决策规则的条件下，计算机将作出一项决策者在理论上应可接受的判断。可以预见，错觉和试探法导致的判断不同于计算机作出的判断。决策者应当为此担忧吗？回答是肯定的，假如在计算机的决策与人的决策之间存在差别，一旦指出来了，人的决策就应当被认为是不合逻辑的或缺乏选择根据的基础。

决策言应如何利用这种有关个人决策机制及其弱点的信息呢？从个人角度来说，知道某些判断试探法会导致偏见这一点，可以减轻偏见的后果。例如，在困难的局面中，一个地方政府官员可能面对同事或下属对他的观点持否定的态度。因而，他在投入时间和精力劝说或者甚至强迫他人赞同之前，可能要重新审查自己原先的假设。

在相互影响的层次上，例如在协商期间，了解其他人如何看待事实、如何平衡他们的利益、以及如何作出他们的决策，可以帮助决策者更好地鼓吹自己的主张。了解决策中使角的四类信息可以帮助人们基于这些信息提出自己的观点。例如，假如有人不认为所提议的政策选择会产生某些后果，那么向他或她赞美这些后果的好处是毫无意义的。致力于提出有关预见的令人信服的证据比向他人宣传要强得多。热切关注聚会、计划会议、甚至同事无足轻重的相互影响的人们将会惊讶地注意到，这种常识性的劝告或建议往往会被认为损害人力和部门资源而不受重视。从短期来看，个人在地方政府部门中随意处理交往和决策会对工作环境的质量产生消极的影响。从长远来看，部门形成和实施决策的能力也将受到侵蚀。

因基于需求的错觉和应用试探法而产生的带有偏见的判断，会造成某些困难，影响预见人们的决策和影响设计可精确模仿决策的无背景决策模式。然而在特定情况下，了解决策的因素——意向、选择、外部事件和后果——就足以在能够相互影响的狭窄范围内（比如决策者之间的协商）对个人选择作出预见。对于这种预见来说，了解决策背景是至关重要的。

地方政府决策的环境

信息的感知、加工和交流的机制具有普遍性，它由人的思维能力和需求

所决定。背景——围绕决策者的环境——是通过个人为形成判断而需对之进行加工的信息的质和量，以及通过资源的可得性、外部决策规则和个人间关系所施加的限制来影响决策的。

在其他一切（部门地位、时间、争论的问题等等）都相同的情况下，个人的决策会随诸如时间、技能、以及信息等资源的可获得性而发生变化，所有这些必然会形成对手头问题的判断。一般说来，决策形势越复杂，决策的信息—资源就越多。因此，决策者将求助会导致偏见的试探法。在地方政府，决策者(13)需要处理的信息变得越来越复杂和难以处理，因为：

·围绕每一个问题都会出现各种各样的争端；

·有许多能够影响决策过程和结果的利害关系者，他们中的许多人员有“说服”选民接受选择的任务。

·有大量可供选择的方案，且具有不确定性或难以估量长时期内产生的效益和成本。

·与对手的选择以及与党派无法控制的因素相关，许多关键性选择的后果具有不确定性。

·有时为评估可供选择的方案需要有数据的技术细节，而这又需要依靠（不受控制的）专家和高代价的知识。

不确定性在任何情况下都会使决策变得复杂化。因为它增加了鉴别和评价每一种选择的若干个而不是唯一结果的额外工作。决策者往往无法确定那些可能影响其决策结果的其他人的意向和看法。

地方政府决策者需要预见利害关系者——受政府政策潜在影响的党派——对其决策会作何种反应。而且，官员们可能必须面对事先完全不知道或可能发生的后果，这些后果有时只能利用不完备的且专家看法也不一致的知识来进行估计。例如，某些征税标准或为了减少内城学校系统退学率而采用的新教育法的后果就是如此。

地方政府决策还具有加大其后果不确定性的其他一些特征。例如，一项决策的效果可能要在一个相当长的时期内才能为人们所了解，后果也才能显现出来，但在这期间，其他的外部因素不会维持原状。所以，一种今天看来是适当的选择可能会过时或最终导致相反的结果。而且，政府决策中的活跃的利害关系者——那些持有某种立场且负责执行政策的人——通常是代表选民而不只是他

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900030_0138_1.bmp}

可以想见，公共官员所作出的决策是随时间和所讨论问题而改变的。

©1990 年，珍妮特·森特里

们自己。这些特点加起来就构成了信息的复杂性，决策者进行选择时不得不考虑信息的质和量。

地方政府决策的信息复杂性往往会苛求可以利用的资料。对公众来说，决策必须是透明的和合理的，因为它们在实施期间影响到大多数人。所以，决策要求广泛的搜集数据和对之进行分析。获取资料通常要依靠决策者在其中运作的地方政府部门的内部和外部的其他人。因此，地方政府管理人员必须同其环境的其他人相互沟通以作出与部门相关的大部分决策。在相互作用的问题上，除非决策者有独裁权（不是地方政府中的那种情况），任何一类的交换都需要或是某种形式的协商（共同决策），或是旨在提取想要的资料而不管其他人的态度（例如，人们可能求助某种规则或控制方针或用不再支

持相威胁）的单方面的行动。

迄此所介绍的决策过程描述了单方的选择：在已知某些问题或需求的情况下，个人将不考虑其他任何人的选择而采取行动。例如，关于购买衣服和选择职业的决定就是单方面的。提出法律诉讼也是单方面的决定。然而，地方政府的决策通常需要许多个人、团体、部门、乃至若干地方政府部门和私人组织一起作出并加以实施。共同的抉择是其结果取决于其他人赞同的选择。这种共同选择的过程既不总是刻板的，也不是完全受规则和程序支配的。更确切地说，它在很大程度上往往取决于个人对共同决策必要性的认识和能否提出满足必不可少的合作者需求的选择方式。清楚地了解那些其赞同和积极参与是决策及其实施所必不可少的实体也很必要。

图 6.3 表明一个决策者在决策环境中所经历的决策过程的关键因素。决策者往往屈从于职业意向、知识、技能和源于地位、特殊技能或资料掌握的力量。他或她要对必须解决的问题和可采用的选择、选择的后果、不确定事件的可能性以及主要的决策规则提出自己的看法。决策者可以确定某种更喜爱的结果（一种“理想的”新局面），但这种结果还需同决策赖以实施的环境相协调。这是地方政府决策的关键方面；除非清楚地认识到这一点，否则官将迫使部门采取反应性的方式，即常常要回应外部的挑战而不是实施业已选定的政策。就地方政府而言，必须注意到环境依然存在并起作用，而不论决策者是否作出选择。因此，不作出一种选择就等于认可有“缺陷”的状况的存在，这可能是也可能不是现状的继续。例如，由于缺乏对有关城市教育质量的新政策的一致看法，目前的教育水平可能会得到维持，也可能会进一步恶化。

决策环境是由可影响决策结果的个人、团体、组织和机构所构成的。这些个人、团体、组织和机构可选择或控制某些必要的资源，（有时）他们的利益受决策结果的影响。一些对决策至关重要的环境特征随情况不同而不同，甚至在公共管理领域内，不同级别政府

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900030_0140_1.bmp}图 6.3 决策过程的关键因素

的决策者的举止行为也不同，因为无论如何，他们置身于不同构成的组织之中，具有不同的获取资料的渠道和不同的专业水平，他们所面对的问题的大小不同，决策的时间背景不同。在某些情况下，文化和历史的差异会影响个人之间的相互作用，从而影响最终的决策。

地方政府管理者的环境的本质是什么？这个环境包括决策者在决策过程的不同场合不同程度地与之相联系的不同层面。图 6.4 展示了地方公共决策者通常所处的不同层面的环境。

管理者的决策受他或她在部门中的角色的影响，这种角色规定了拥有的权限和支配的方式。个人把自己的目标融进所担当的角色并在一定程度上接受了他所在的团体、部门的目标。应当记住，个人很少会把任何这类机构的目标放在比诸如保持尊严和组

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900030_0141_1.bmp}图 6.4 环绕公共管理者决策的环境层面

第一个环境层面是同事层，他们中的每个人也都追求某些个人的和组织的目标。同事的人数和个性将影响一个人的决策能力。在这一层面上，成员们在如何实现共同的目标的问题上通常会产生分歧。可以通过与团体成员进

行相当于协商的讨论来达到共识。人们不会考虑去指控拒绝领会其观点的同事；但他们可能会采取某些单方面的行动，在诸如一个机构内存在的持续关系中，那些认为某一次受到不公正对待的同事可能会在另了时机阻挠计划最佳部分的实现。

图 6.4 所表示的下一个环境层面是部门或组织层。团体可能属于若干部处中的一个，这些部处虽然执行的是部门的政策，但却可能是专门化的且同其他部处松散地结合在一起。各个团体和各织地位以及获得报酬这样一些个人基本目标更为重要的位置上。个部处在规模、对于部门的重要性、应变能力、以及要求组织资源的技巧上可能不同。由于它们无论如何都同属于一个政府部门，因此会觉得有必要彼此进行协调。团体和部处会按照它们各自的自主程度，单独地在每一点上起作用。在这一层面，可能会由于在优先次序、资源分配、以及部门的目标和计划上的差别而产生冲突。部门甚至在团体与部处处于争斗的状态时也能履行一定程度的职责，但会因缺乏对冲突的治理而造成资源的浪费。争论可以通过协商、利用部门的法规和程序、以及第三方（地方政府职员、监察人、仲裁人）的帮助来解决。

组织层面的上一个层面是政治环境层，包括地方政府范围内的其他部门，彼此可能通过预算分配和为选民提供交叉服务而联系在一起。在这一层面，存在着资源和权力之争，这种相争往往是通过劝说活动来进行的。当各部门使选民的利益与部门利益的连贯性保持均衡（近似于自身利益，尽管是在团体利益的意义上）时，其行为在某种意义上就像个人决策者一样。例如，在特定情况下，如公众的最好选择会打断部门的某些活动和改组管理结构，那就不要期待部门会自行退让；因而选择的空间缩小了。虽然存在旨在削弱对手政治地位的单方行动的机会；然而，与所有对特殊问题具有某种裁判权的部门广泛支持（通过协商商定）的政策，往往会最大限度地满足各种享受社会服务的公众的需要。确实，由于城市问题是多方面的，因此，职能和资源都有限的单个部门很少能够解决所有各方面的问题。例如，由城市计划部门作出的决策可能影响由运输或经济发展部门所解决的问题。

利益环境的层面是作出并实施选择的公共实体和私人实体的竞争舞台，其中一些选择几乎可以自主作出，而另一些选择在得不到共识的情况下就无法实施。有些属区的界限可以按领土加以界定。例如，一个城市或大都会区可以看作是一个有自己目标的共同体。这种共同体就形成了地方政府所处的利益环境。就这种界定的共同体的目标而言，由于有些受地方政府决策的影响而另一些则不受其影响，因而责任是难以确认的。因此在这一层面，决策的相互依存性可能不是一目了然的，从而掩盖了共同决策的需要。单方决策会产生控制的错觉，且往往难于确定应当把谁带到谈判桌上。而且，带进一个无需出席的利害关系者显然不必要地增加许多新的要求。实际上，当早先自发参与谈判而实际无需出席的利害关系者可能阻碍后一个阶段的需要（因为他们更加难以满足这些需要）时，就会出现多余的让步现象。许多与协调决策过程有关的困难常常求助诉讼来解决冲突。鉴别利害关系者和进行协商所须付出的努力，往往被错误地认为比因反对某种单方决策而打官司所付出的代价更高。

一般环境层是指全国范围内的那些影响其他一切环境层决策的事件。例如，国民经济下降趋势、一些重要资源如水或石油的短缺、或某种新实施的州税，都将对地方公共或私人决策产生影响。在这一层面，不一定总是选择

协商，——没有多少地方机构能对国民经济有重大影响——但与税收和法规有关的州的决策是可以协商的。

决策者怎样利用有关决策环境层的知识呢？区分单方决策模式与共同决策模式是至关重要的。从鉴别利害关系者开始并寻找满足他们方法的管理者虽也会导致冲突，但忽视共同决策或坚持把单方决策模式看作是普遍适用的地方政府管理者所导致和面临的冲突更大。此外，不同的决策模式也适用于不同的环境层面。例如，团体层的决策从根本上来说不同于通常涉及不同利益冲突的一切其他层面的决策。相应地，实现团体一致的方法在本质上也不同于那些适用于上述其他环境层面的方法。关于决策环境特征（利害关系者及其关系、利益、权力和资源）的知识对于人们充分准备共同的选择或单方的选择是十分宝贵的。简言之，有关人们如何进行决策和他们怎样相互影响的信息可以帮助决策者解决地方政府选择过程中出现的冲突。

冲突的治理与地方政府的决策

形成并实施地方政府决策的一个基本困难是必须同其他许多具有不同利益、有自己的判断、并控制着环境的关键方面的力量进行竞争。相互影响将产生冲突，正是在这一点上，按照自己的意向行事的党派将干扰其他党派追求自己最渴望的结果（见图 6.5）。

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900030_0144_1.bmp}图 6.5 变化和冲突之间的关系

冲突不是地方政府所特有的；它是一种伴随人类大多数活动的现象。尽管冲突有否定方面的含义，但它也能产生积极的后果，例如成功地改变过时的社会结构和改变无法达到预期目标的方法。人们谈论“ 消解 ”冲突，但更合适的用语是“ 治理 ”冲突，因为冲突不可能被完全消除（特别是在不断发展的状态下，比如某个公共机构或组织的活动）。除非冲突得到治理，否则就会对个人、机构及其所服务的选民产生破坏性的后果。最低限度，冲突会造成资源浪费和坐失良机。在最坏的情况下，冲突则会造成个人和组织的功能失调并使收益人得不到这些组织所提供的服务。决策局面越复杂——根据党派的数量、引起争论的问题、长时期内逐渐显现并影响大多数团体的后果来衡量——治理冲突对于所有卷入者就变得越加重要。

可以从不同的角度来考察冲突。其一是从社会的角度：在影响到整个城市的争论中，什么样的后果合乎人们的需要？例如，围绕征收一种新税或实施一项新的法规会出现什么后果？其二是从争论中的特定一方的角度：它可以是认为自身受到新政策不公正影响的城市团体，也可以是把新税和法规作为实现某种目标的手段的某个地方政府部门。其三是从帮助解决特定争端的第三方角度。第三方可以根据法律来派遣（例如，介入某些劳资争议的联邦仲裁人）；可以由有兴趣解决冲突或尊重其客观性的某个团体（例如，代表受长期不和的邻居的争吵影响的居民进行干预的社区仲裁人）派遣；也可以由因各种个人的或集体的原因而自己任命的代表来担当。下面的分析适合于直接的利害关系者或第三方的观点，但不涉及其他一些章节讨论的鉴别和实现冲突治理的社会目标。

前两个部分所表述的概念对在任何情况下的冲突治理活动都是至关重要的。要为一种局面——不论是某个团体直接或间接的协商、诉讼，还是没有采取任何行动——选择恰当的策略(14)，一个决策者都需要了解：

·个人通常怎样作出选择，在不同的环境层面又如何相互影响；

·不同的冲突治理模式怎样起作用和如何适合某种局面的需要；

·眼下的形势会如何发展开，谁已卷入和为什么卷入，以及各自会把什么样的权限和手段导入冲突。

然而，对于决策者同样重要的是对其自身的了解，包括了解自己和部门的权限、个人和部门的目标、资源、有序的选择（包括“最佳的”和“最次的”选择）、它们的后果、以及它们的成功可能性。

一项重要的信息将涉及决策模式：例如，人们在制定新法规的时候，常常认识不到协商是可能的(15)。这只不过是对协商——地方政府治理冲突的有效手段——的认识上的障碍之一。另一类似的障碍是这样一种众所周知的看法，即每一种情况都像一块“固定的馅饼”，因此，任何党派的获得就意味着其他党派的丧失。实际上，现实的情况很少完全是这样的。用固定馅饼模式看问题的人往往把协商看作是一种导致所有人都能接受但任何人都不能完全满意的让步过程。其原因是，各方都坚侍某种偏爱的选择，任何对它的偏离都被认为是一种丧失。虽然协商过程可能要不时作出让步，但也确能使决策人提出可以照顾到各种利益的新的选择(16)。在极端的情况下，冲突中的各方更看重对手的失去而不是他们自己的获得，或坚持某种以牺牲长远利益为代价而获取的短期利益。而且，各方往往不顾长期蒙耻的结果，喜欢因对手受到打击，失去面子而获得直接的（但却是空虚的）满足。一位备受中伤的早先研究政治学和决策的学者马奇艾夫里说，除非一个人能够完全摧毁对手，否则他就决不应当参与会造成深刻憎恨的活动。然而，粗略浏览一下任何城市报纸的地方专栏就会看到许多这样的例子：市民、政治家和市政官员参与相互争斗，这种争斗没有什么明显好处但却充满了小的口头胜利即瞬间象征性收获，从而对向没有卷入的公众顺利地提供服务的工作产生了持久消极的影响。

下面是对地方政府决策者选择决策及其实施的策略的若干劝·在易于产生判断偏见的不完善的个人决策机制的条件下，特别是信息庞杂过多时人们应当考察研究理所当然的、特别是长期认为理所当然的事物；应当把事实同观点和认识区分开来；应把个人利益和目标部门利益和目标区分开来；应获取有关四种决策因素的信息；应在决策过程开始时探讨多种选择而不是只盯住一个答案。

·在各决策层面及其不同的决策模式的条件下，人们应当确定手头问倾所处的环境层面；在每一层面上，应当确定利害关系者及其关系、力量、资源、尤其是他们的利益；即使这些利益不是均等的，也应把它们看作是合法的(17)；并应清楚地知道每一层面要采用的恰当的决策模式。

·在冲突治理是成功实施决策的前提下，人们应当探讨包括协商和第三方介入在内的可供选择的（有争议的和看法一致的）决策模式；要允许有满足其他人利益的机会，但这不意味着丧失（避免固定馅饼模式）；应向那些直接参与者以及选民提供决策透明度，以培养相互信任和获得支持；并且应牢记每一种局面都足以区别于其他局面从而保证进一步的观察和探讨。

注释

①比如参见唐纳德·E.克林纳：《公共行政管理》，波士顿，霍顿·米夫林出版公司，1983 年版。

②詹姆士·G.马奇和约翰·P.奥尔森：《组织部门的模棱两可和选择》，贝亨大学出版社，1976 年版。

③A.怀尔德维斯基：《预算过程的政策》，波士顿，利特尔·布朗出版公司，1974 年版。

④马克斯·H.巴齐曼：《管理决策中的判断》，纽约，约翰·威利出版公司，1986 年版。

⑤J.卡罗尔和 J.佩恩：《关于对两党协商进行探讨的资料》（该文是在西北大学的关于组织部门协商研究会上的发言，1989 年）。

⑥霍华德·雷法：《协商的艺术与科学》，哈佛大学出版社，1982 年版。

⑦詹姆士·G.马奇和赫伯特·A.西蒙：《组织机构》，纽约，约翰·威利出版公司，1958 年版；同时参见理查德·M.西埃特和詹姆士·G.马奇：《企业的行为理论》，新泽西州，普林蒂斯—霍尔出版公司，1963 年版；詹姆士·D.汤普森：《行为中的组织》，纽约，麦格劳—希尔出版公司，1967 年版。

⑧达瑞·J.贝姆：《信念、态度和人类事务》，蒙特雷，布鲁克斯/科克出版公司，1970 年版。

⑨参见卡罗尔和佩恩：《关于对两党协商进行探讨的资料》；同时参见巴齐曼：《管理决策中的判断》。

⑩这里的偏见严格他说是指在决策者现有知识和意向的条件下背离合理决策过程中的预期选择，所以偏见并不一定损害受偏见选择影响的那些人。

(11)参见巴齐曼《管理决策中的判断》一书中的某些例子。

(12)S.E.泰勒和 J.D.布朗：《从社会心理学的角度来看错觉和福利》，载《心理学会刊》，1988 年，第 103 期，第 193—210 页。

(13)执行其任务的地方政府官员不是唯一的决策者，那些认为自己的利益会受到地方政府决策影响的利害关系者也会作出选择以作为对政府决策的反应，这反过来影响政府的政策并使官员的意图落空。

(14)马克斯·O.斯蒂芬森、杰拉尔德·M.波普斯和小杰拉尔德·M.波普斯：《决策解决方法和政策制定过程》，载《公共行政评论》，1989 年，第 49 期，第 463—473 页。

(15)卡罗尔和佩恩：《关于对两党协商探讨的资料》。

(16)这种解决办法的一个流行术语是赢对赢，而不同于对手冲突过程的赢对输的结果。但应注意到，正如有时所出现的那样，仅仅参与协商是不能保证这种赢对赢结果的。而且在某些情况下，对方采用会有输赢结果的方式如打官司，对于利害关系者来说可能更可取。因公民权利受到侵犯而打官司就是这方面的一个例子。

(17)不考虑其他人的智慧及他们利益的合法性可能会对冲突治理造成损害，模糊选择并造成相互影响的困难。一种对决策者有启发作用的思维训练是“把自己放在对方的位置上”，以便更好地理解其他人的看法、需要和局限性。了解其他人关切而来的论证要比忽视或低估它们的论证更有说服力。

建议阅读书目

①格雷厄姆·T.艾利森：《公共管理与私人管理：它们在所有次要的方面都基本相同吗？》，载理查德·J.斯蒂尔曼编的《公共行政管理：观点和实例》，波士顿，霍顿·米夫林出版公司，1984 年版。

②M.H.巴齐曼：《协商者的判断：理性假设批评观》，载《美国行为科学家》，1983 年，第 27 期，第 221—228 页。

③理查德·D.宾厄姆：《都市化社会中的州和地方政府》，纽约，兰登书屋，1986 年版。

④约翰·布兰登：《论作为制度的设计和评价的政治学和政策分析》，载《政治分析和管理杂志》，1988 年，第 7 期，第 419—424 页。
⑤彼得·G.布朗：《关于自由国家中的公务的伦理学和教育》，载《政治分析和管理杂志》，1986 年，第 6 期，第 56—58 页。
⑥罗吉恩·A.布克霍尔兹：《商业环境和公共政策：管理和策略公式的含义》，新泽西州，普林蒂斯-霍尔出版公司，1986 年版。
⑦沙伦·L.克德尔：《‘我推荐决策树……’》，载《政治研究评论》，1989 年，第 8 期，第 884—890 页。
⑧理查德·L.达夫特：《组织理论和设计》，圣保罗，韦斯特出版公司，1983 年版。
⑨托马斯·R.戴伊和 L.哈曼·蔡格勒：《媒介时代的美国政治学》，蒙特雷，布鲁克斯/科克出版公司，1983 年版。
⑩汉克·埃德门森：《公务员的政治教育》，载《政策研究评论》，1989 年，第 8 期，第 834—839 页。
(11)理查德·F.埃尔莫尔：《公共管理的分层教育：政府分层的运转》，载《政策分析和管理杂志》，1986 年，第 6 期，第 69—83 页。
(12)R.M.霍加恩：《判断和选择：决策心理学》，纽约，约翰·威利出版公司，1980 年版。
(13)戴维·R.摩尔根：《治理都市化的美国》，蒙特雷，布鲁克斯/科克出版公司，1984 年版。
(14)理查德·R.尼尔森：《政府在混合经济中的作用》，载《政治分析和管理杂志》，1987 年，第 6 期，第 541—556 页。
劳伦斯·J.图尔主编：《美国政府间关系》，华盛顿，CQ 出版社，1985 年版。
(16)迪安·G.普鲁伊特和杰夫雷·Z.鲁宾：《社会冲突：升级、相持和解决》。纽约，兰登书屋，1986 年版。
(17)丹妮·雷德里克和理查德·杰克豪舍尔：《政府反应的困境》，载《政治分析和管理杂志》，1988 年，第 7 期，第 601—620 页。
(18)托马斯·R.塞克斯顿和丹尼斯·R.扬：《国际危机的博奕树分析》，载《政策分析和管理杂志》，1985 年，第 4 期，第 354—369 页。
(19)拉尔夫·F.桑格洛：《公共管理人员如何利用信息：计算机和出版信息的经验检验选择》，载《公共管理评论》，1986 年，第 46 期，第 506—515 页。
(20)H.西蒙：《人的模型》，纽约，约翰·威利出版公司，1957 年版。
(21)劳伦斯。萨斯金德和杰夫雷·克鲁克香克：《打破僵局：解决公众争端的方法》，纽约，贝西克书局，1987 年版。
(22)巴顿·韦克斯勒和罗伯特·贝可夫：《国家机构中的政策制定和管理》，载《公共管理评论》1986 年，第 46 期，第 321—327 页。

第七章　政府间的关系

保罗·R.多梅尔

1961 年，罗伯特·达尔在他的书名中提出：《谁管理？》①。他对康涅狄格州的纽黑文的分析，充满了大量多元论的文字和富于争辩的精英主义的观点。达尔集中探讨了纽黑文内部一些关键问题所涉及的地方管理者和试图

影响结果的竞争者之间的权力平衡问题。正如任何地方政府行政管理者都会同意的，“谁管理？”的问题同样适合于政府间的关系。地方行政管理的主要事实是管理权在纵向和横向的许多管理者中被高度地分割和分散了。

从纵向上来说，国家和州的权力可能依靠对一系列政策领域进行控制，例如，在环境问题中，就涉及对地方供水质量、地方工厂的烟囱排放和汽车的尾部管道排放，以及有毒废料的贮藏和倾泻等进行控制的问题。从横向上来说，地方政府体系是一个以最简单的县、市、学校区、镇和特区形式所构成的复杂网络。1987 年，美国总共有 83，186 个地方政府。规划和设计一个地区的废物处置设施，需要在许多相邻地方政府之间进行广泛的协商，同时也要在联邦和州一级，就污物处置网本身的实际没计和服务范围以及就有争议的地方费用分担问题，进行广泛的协商。许多重要的职能领域像学校、公共交通以及供水系统，往往超出任何单个社区地方行政管理人员和立法者的管理范围。在其他领域，像地方税收和财务会计，他们的权力无论大小都受超出其政治和官僚控制范围的上级行政部门政策的制约。因此，所谓强市长和集权的市行政官制，是在一个分割的和高度复杂且相互竞争的政府间决策网络中运作的。本章的目的是勾画这一复杂网络的基本活动要素，并阐明地方政府行政人员据以在政府间体制内明显的和不那么明显的运作方式。

纵向体系：他们要我做

联邦一州一地方这些各级政府之间的关系和矛盾的历史与美国宪法的历史一样悠久。在美国，实际上存在着两个纵向的体系。一个是通过美国宪法条款和法院对明确的宪法条款及根据这些条款制订的州的法律的解释进行运作的宪法/法律体系。在这个体系中，占支配地位的条款包括最高权力款项（第二部分，第六条）和第八部分第一条的三个款项，商业条款、“弹性”或“强制而恰当的”条款以及“一般福利”条款，国会制定的大量法规和最高法院对这些法规的认可都是以上述宪法条款为依据的，比如 1964 年公民权利法中的流产权和公众便利设施那一节。由此可见，州和地方权利的扩大或缩小是受制于联邦宪法体系的。

联邦这一级的宪法/法律纵向关系结构，还必须包括确定州地方关系法律基础的州一级的立法机构。这就是南北战争后在衣阿华州的一个法院中确立的《狄龙法则》，该法则实际上是说市自治机关出自于州，其权力也得自于州。此外，由于地方政府是由州建立的，州也可以控制甚至废除地方政府②。

对州一地方关系的这种解释在 1923 年得到了美国最高法院的支持③。因而从理论上来说，州可以废除地方政府。实际上，“狄龙法则”意味着在州一地方关系中，州政府制订了既可以通过本地治理宪章赋予地方以广泛的自主权，也可以通过特定法规对地方权力作出非常明确和严格的限定。这种联邦—州—地方之间关系的序列构成了司法联邦制。

这些宪法/法律条款已直接或间接地为地方管理人员所运用，而第二个体系——政府间的关系——则是地方管理人员日常生活中多半感觉到的决策网络。政府间的关系采取许多形式，包括财政援助、报告要求、技术援助、审查和调查、咨询以及对各项工作的一般监督和批准。但处在这些相互交往核心的是资金（财政联邦制）和指令（管理联邦制）。这两方面就是本章所要集中讨论的政府间关系。

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900030_0153_1.bmp}通过宪法条款和法院解释起作用的宪法/法律体系是两个纵向体系之一，在这个体系中，联邦、州和

地方政府相互影响。另一个纵向体系是确立州一地方关系法律基础的州宪法层。

©1990 年，珍妮特·森特里

资金

大量资金通过政府间渠道从国家流入州和地方政府以及从州流向所属地方政府。总的说来，联邦对州和地方政府的援助从 1950 年的 23 亿美元增长到 1989 年的约 1236 亿美元（见表 7.1）。这些资金援助了一系列的计划，从帮助蒙大拿州的森林灭火到支付给费城最贫困家庭的福利金。而且，这种援助的增长率虽然在 80 年代下降了，但资金总量却在继续增加。尽管里根总统在为期 8 年的任职期间致力于削减政府间的援助，但援助金额仍从 1982 年的 8S2 亿美元增加到 1989 年他离任时的 1236 亿美元。加上某些计划的名义资金和因通货膨胀造成的实际资金的损失，80 年代对于地方管理人员来说呈现的是另一种令人沮丧的趋势，且这一趋势已持续到 90 年代④。

从 1950 年到 1980 年这 30 年间，联邦政府间的援助一般做法是越过州一级直接向地方政府提供不断增加的援助份额。在里根政府期间，除一般寻求减少拨款援助外，主要是致力于把大部分援助改拨给州一级政府。其做法是把以前直接拨给地方一级的资金改为给州的固定拔款，并取消许多向地方政府和非营利组织直接提供资金的计划，诸如一般收益分享和城市发展行动拨款计划。虽然这些调整和取消某些地方援助的努力只取得部分成功，但已经形成了与此相应的格局。

一个重要的趋势是联邦援助在州和地方政府总支出中所占的比例下降。在 1980 年，联邦政府的援助占州和地方支出的 25.8%；到 1988 年，联邦援助所占支出的比例下降到 18.2%（见表 7.1）。

另一重要趋势是把向州或地方提供的用于支付个人的援助同用于执行州和地方职能（诸如公共交通、基础设施的发展和维护，以及办学等职能）的拨款区分开来。“支付给个人”的主要是医疗补助、福利、住房补贴，以及老年人和儿童的营养补贴等方案。如把两类援助分开（见表 7.1），人们就可以看到用于援助个人方案方面的增长已占联邦一揽子总援助的大头。总体说来，在 80 年代期间，

表 7.1 联邦对州和地方政府的援助

（1980 年— 1990 年，单位： 10 亿美元）

年　度	总拔款（10 亿美元）	支付给个人（百分比）	州/地方支出（百分比）
1980	91.5	34.9	25.8
1981	94.8	38.9	24.6
1982	88.2	43.0	21.6
1983	92.5	45.0	21.3
1984	97.6	45.4	20.9
1985	105.9	45.4	20.9
1986	112.4	47.0	20.5
1987	108.4	52.0	18.3
1988	115.3	52.9	18.2
1989 （估计）	123.6	53.8	NA
1990 （估计）	123.6	54.4	NA

资料来源：管理预算局：《专项分析，美国政府的预算，1990 年财政年度》，美国首都华盛顿，政府印刷局 1990 年版。第 H—22 页，表 H—7 页和 H—23 页，表 H—8 页。

直接用于个人的援助从 1982 年占政府间援助总数的 43%增加到 1990 年的 54.4%左右。引起这一变化的主要因素是医疗补助费用的迅速增加，而地方政府承担的份额由于诸如 1982 年停止公众就业援助、1986 年终止一般收入分享、以及社区发展一揽子拨款的持续减少等而减少。最终的结果无论是名义上的还是实际上的都减少了用于援助地方政府职能的资金。

然而，由于州援助增加了，地方政府的费用得到了一定程度的缓解。在 1980 至 1987 年间，州对地方政府援助的总额从 828 亿美元增加到 1390 亿美元，与同一时期联邦政府间援助增加 18.5%相比较，州则增加了 67.8%（见表 7.2）。州援助增加最多的是教育，它也是最大的单项职能援助的领域，但用于公路、福利和一般性援助的资金也增加了。

表 7.2 州按职能支付给各地方政府的拨款

（1980 年— 1987 年，单位： 10 亿美元）

年度	总数（美元）	教育（美元）	公路（美元）	公共福利（美元）	一般资助
1980	82.8	52.7	4.4	9.2	8.6
1981	91.3	57.3	4.8	11.0	9.6
1982	96.9	60.7	5.0	12.0	10.0
1983	99.5	63.1	5.3	11.3	10.4
1984	106.7	67.5	5.7	11.9	10.7
1985	119.6	74.9	6.0	12.7	12.3
1986	129.9	81.9	6.5	14.2	13.4
1987	139.0	88.3	6.8	14.9	14.2

资料来源：基于税收基金会的数据编制。《关于政府财政的实情和数字》，约翰·霍普金斯大学出版社 1990 年版，第 231 页，表 E7。惠准引用。

作为一种控制手段的资金。联邦或州向地方政府提供资金有几种形式。根据受援政府对资金开支自主权的大小，一般可分为收入分享、一揽子拨款

和无条件拨款几类⑤。

收入分享通常被看作“不附带条件”的援助。也就是说，在符合主要法律规定如禁止支持种族歧视计划和遵循一定的环境要求的条件下，地方预算编制人员只要认为合适，就可以自由地使用这笔援助。从 1972 年到 1986 年，联邦政府实行的一般收入分享计划把将近 800 亿美元实质上无条件地分配给 4000 多个州或地方政府。1980 年，总数为 86 亿美元的一般性援助从州流向地方政府；到 1987 年，援助金额增加了近三分之二，达 142 亿美元（见表 7.2）。毋需赘言，不附带条件的资金是受援政府特别欢迎的援助形式。

一揽子拨款通常是限于对诸如社区发展、教育和广泛的健康计划等职能领域的援助。在职能领域内，预算编制人员和计划管理人员对资助的特殊活动具有相当的自主处理权。例如，在联邦社区发展一揽子拨款计划中，受援政府可以把资金用于多种多样的行动，如社会服务、住房改造、街道铺设、以及计划管理等。对于许多接受联邦社区发展一揽子拨款的城市来说，特别是在财政收入下降或增长缓慢的较老的工业城市，联邦社区一揽子拔款计划已成为自一般收入分享停止以后可得到的最大，有时是唯一可自主决定使用的资金来源。

无条件拨款是最严格限定的一种援助形式，资金只能用于资助政府指定的特殊目的。正如后面要指出的，尽管某些无条件拨款把一些最重要的决定权留给受援政府，但无条件一词往往意指联邦对计划的实施要进行实质性控制。福利计划（对有子女家庭补助计划）和公路补贴是联邦对州政府无条件援助的例子。对地方公路和街道改造的援助也是州对地方政府主要的无条件拨款。

另一个必须分清的是有自由决定权的拨款和程式化的拨款之间的区别。对于有自由决定权的拨款，像用于建设或扩大城市地铁运输系统的资金补助，国家管理人员有权对资金申请说“行”或“不行”。而对程式化拨款，像用于地方公交机构运转的援助，或联邦社区发展一揽子拨款，受援者有权接受并可以根据既定的程式对援助作出支出预算。如果既有自由决定权的拨款又有程式化的拨款，则要求受援者投入与联邦援助“配合”比例的资金。“配合”的要求随计划的不同而变动。州际公路只要求州有 10%的配合投入；州对资助有子女家庭补助计划的配合投入根据州的相对财力，其比例在 23%至 50%之间。

在这里，有必要指出人们对配合拨款会制约地方自主权所提出的一般抱怨。据证明，配合拨款会导致地方把资金用于可获得拨款的项目这一不公平倾向，财政比较紧张的地方政府尤其如此。⑥假如要联邦政府提供 10，000 美元援助地方公共图书馆的条件是地方也投入相应的 10，000 美元的话，那么，地方决策人可能更易于把 10，000 美元用于这个项目，而不是把这笔钱花在得不到相应资金的维护地方公园上。就联邦和州的计划提供配合资金的总量而言，地方预算承担的有效份额可能反映了人们除地方决策范围之外的政策选择和计划重点。然而，从联邦角度看来，地方经费开支作这样的倾斜是预期的结果，只是在某些情况下，才会改变地方计划重点使其为实现国家目标服务。另一方面，地方政府也可以利用联邦补贴来代替自己的全部或部分开支，从而节省全部或部分预定的开支，不论最终的开支结果怎样，地方管理人员都将面对各种各样微观层次的控制手段。

在这当中，有一种指定用途的援助，它不仅是特定使用的，而且是特殊

管理的预算资金。指定用途的资金是与通过诸如联邦或州的汽油税等用户费筹集的收入相联系的，这些筹集的收入又转过来拨出用于公路的建设、维护、以及与公路有关的活动。从垂钓和打猎许可证中获得的收入通常拨出用于发展渔业和野生动物的计划。

对政府间援助的使用控制到什么程度的一个敏感而重要的因素取决于计划用的是启动资金还是通过偿还的方式提供的资金。这是一个先花谁的钱的问题，即是先花援助者还是受援者的钱，这一点对计划落实的管理过程是有重要意义的。

许多计划用的是启动资金。也就是说，一旦开支计划或拨款申请得到批准，援助者的资金就要到位，然后就使用援助者的资金实施计划。例如，一个有权使用社区发展一揽子拨款的城市，它的年度开支计划一旦得到批准，它就拥有可用于直接开支以实施活动的确定帐户资金。虽然联邦官员在很多方面可以行使其监督责任，但确保地方是否尽责的主要办法是事后的检查，即在联邦资金已经开销以后对开支过程进行最后的审计。因此，实施决策通常留给地方管理人员。除非用某种非法手段开支资金，否则援助政府不大可能找他们什么大麻烦的。

相反，通过偿还方法提供资金的计划则要顾及到援助政府官员对大小事务种种的控制。联邦向州政府提供用于州际公路系统建设的拨款就体现了这种控制形式。在实施这一计划中，州政府通常首先开支自己的资金用于作业的特殊地段，然后由联邦政府偿还。偿还的款项只用于联邦官员在计划和实施细目中事先批准的那些工程作业。这种“预先批准”做法适用于像路线选择、承包程序、以及所使用材料的规格的决定。像路线选择和承包人选择这样一些决定可能会受州和地方政治以及其他州和地方的考虑的影响，但州管理人员可以用最后且有时非常有效的政府间政治保护来保护自己——“联邦政府官员要我这样做。”

这并不意味着每一个新的公路项目在管理的起点上都“处于同等状况”。经过一段时间，项目实施过程的许多步骤已制度化和成了惯例，但这也意味着实施的过程是由联邦确定和推动的，因此联邦对计划的控制既精细又广泛。

另一个类似的对地方计划实行偿还控制是与城市改造计划联在一起的。当 1974 年城市改造计划被合并到较灵活的、提供启动资金的社区发展一揽子拨款计划时，这一偿还控制方法就停止使用了，后者赋予地方官员更大的程序上和实质上的自主权。但即使是更灵活的社区发展一揽子拨款计划，联邦的要求和既定方法仍可以用地方管理人员往往不太明白的方式暗中影响地方管理过程。马萨诸塞州的伍斯特就提供了这方面的例子⑦（见实例 7.1）。

虽然联邦或州的财政援助可能意味着要对决策和实施过程施加某种形式的影响，但即便是这种援助，也常常把一些最重要的决策留给受援政府。由联邦向州政府拨款的对有子女家庭补助计划就是一个例子。在这一无条件的计划中，联邦政府支付了至少 50%的费用，但把一个最关键的决定权留给了州。这就是提供给福利享受者的资助数额。由于这由州来决定，因此各州资助一个家庭的金额大小不等，以 1986 年为例，亚拉巴马州为每月 114 美元，而加利福尼亚州则为每月 532 美元⑧。在联邦向穷人提供的医疗补助计划中，州对所要提供的医疗服务范围有重大的控制权。在一项对旧金山的城市改造计划的研究中，理查德·莱盖茨指出，该项目是联邦技术专家经过极为

缓慢的考察才确认的。他得出结论说，联邦官员对细节管得太多而对重要事务又管得不够⑨。

相反，少量的联邦资金却可使联邦官员对执行像基建工资率、残疾人通道设施、环境保护要求等决定施加重要影响。例如，只要联邦对一个大型基建项目投入少量的资金，联邦官员就有权依据戴维斯一培根法案要求付给参加该项目工人的工资要高于联邦没有参与的工程。而且工资要求转过来又意味着项目承包者和地方政府官员都要有一套新的联邦日常文书工作规格，以确保按法行事。

总之，资金虽不等于一切，但却是把政府间体系联在一起的一个主要凝聚因素，它可以作为“胡萝卜”来诱使州或地方参与某种计划，也可作为“大棒”强行把州或地方官员拉入预定的领域。它往往安排议字日程，确定优先选择的范围，并决定如何执行既定的选择。

指令

辞书上指令的定义是“一种权力秩序或命令”。在政府间关系中，这种命令是由上而下联邦对州和地方政府以及州政府对地方官员下达的⑩。指令既可以是纵向的、针对某一职能或计划，也可以是横向或交叉的，适用于范围广泛的计划。纵向指令的一个例子是州要求地方政府为警察和消防人员制定同等的工资体系。横向指令的例子是联邦关于残疾人的通道设施和历史古迹保护的要求(11)。在较近的时期，联邦法院在发布与诸如监狱过分拥挤和新监狱设施建设等问题有关的指令方面，变得日益活跃。

虽然原因和主题各异，但许多指令有一点是共同的，即它们花费某个人的钱，而这个人通常不在发布指令一级政府中。由于指令及其费用的数量日益在增加，它们已成为各级政府特别是州和地方官员产生摩擦的一个主要根源。一些州已经通过分担额外的费用就解决短期指令的问题作了一些努力，但州政府的这种慷慨行为并不等于州的行为准则。

州对地方政府的指令是大量的而且突出体现了狄龙法则，该法则使州政府对自己的下级政府拥有巨大的法律权力。从州的角度来看，指令可以对诸如社区内的停车标志的使用（成本较低的指令）和水质标准（潜在的高费用的指令）这样的事提供政策上的一致性，后一种指令通常由联邦这一级决定并通过州下达到地方政府加以贯彻。州指令也可能是唤起那些对地方政策和决策感到不快的市民注意的一种手段。

关于指令问题的严肃性，人们还没有取得一致的看法，但显而易见，州对地方政府的指令是极为广泛的。政府间关系咨询委员会是联邦资助的对联邦—州—地方关系的监督机构，据它报告，各州平均有 35 项向地方政府收取费用的不同的指令(12)。另一由凯瑟琳·洛弗尔听作的较广泛的研究指出，各州指令的数量（包括那些有实施经费和没有实施经费的）有多有少，像北卡罗林那就有 250 项，而加利福尼亚州则有 1400 多项(13)。人们需要注意的不是指令的准确数量，因为数量因定义以及研究的时间和范围的不同而千差万别，而应是它们作为支配州—地方关系的一种机制的普遍性。

虽然许多指令本身有经费，但有一些则没有。要求开放公共会议和公开记录的“阳光法案”就向地方政府索取很少或不索取财政经费，虽然地方官员有一些政治性开销。同样，州关于公共官员伦理行为的条例也不附有公共费用，尽管某些官员可能有一些私人开支。联邦和州关于承包程序和竞争性招标的种种规定甚至可能减少建设工程的费用或购买办公用品的经费。

在某些情况下，对指令与当作“棒子”作为接受资金代价的财政拨款作出区分可能是困难的。1973 年国家州际公路系统 55 英里/小时限速的案例就是这种情况。1973 年以前，大多数州在主干道上的限速是 70 英里/小时。阿拉伯禁运以后为节省石油，国会批准了规定没有把限速降到 55 英里/小时的州将失去所有国家公路援助的立法。各州都遵守了这一法规。1987 年，国会推翻总统的否决，把大多数州际公路系统的限速提高到 65 英里/小时(14)。

在把 21 岁定为严禁饮酒的最低年限方面，以拨款援助作为“大棒”的相同做法取得了指令的效果。1984 年，国会批准了下述法规，即如果不把严禁饮酒的最低年龄提到 21 岁，就允许取消部分州公路援助。到 1988 年底，所有的州以及哥伦比亚特区都制定了类似的立法(15)。

虽然限速和饮酒年龄限制的法律可能不是正式意义上的指令，但要州遵守的方法却取得了指令的实际结果，因此像资金一样，指令是政府间关系纵向体系的一个不可缺少的组成部分。指令对观察者来说不像资金那么明显，但对地方官员和行政人员（或对某些负责实施联邦指令的州官员）来说，它们不仅常被看作是不必要的繁文缛节的根源，而且也被——更重要地——看作是对地方政治和行政权力的严重侵犯。

横向体系：让我们一起来商讨

如果说政府间关系的纵向体系接近于一种命令/眼从的等级结构，那么，横向政府间关系则可以被设想为一种受竞争和协商的动力支配的对等权力的分割体系。横向方面的潜在行动者在类型和数量方面是变动的。潜在的参与者包括代表县、市、镇和乡、学校区以及特区的官员。作为以区域划分的州政府行政下级的县，在福利、健康和公路职能方面负有大量责任，并作为另一种形式的地方政府起作用，从而在县区域内同其他地方政府一起工作或相互竞争。

安排哪些地方政府官员参与横向体系谈判取决于要讨论的问题。有一种常规化的横向议事日程，由代表固定社区的成员或职能行业的既定组织机构主持。常规化一词只意味着有解决某些问题的既定组织，而这些问题本身可能远非例行公事，会在参与官员和一般公众中引起相当大的冲突和反响。还有一种特别议事日程，把一批有影响的或有关的地方官员召在一起解决某一特定问题或议题，这些问题或议题可能是例行公事，也可能是备受关注和易于引起政治争论的事务。

常规化的议事日程

与常规化的议事日程有关的固定组织结构有两种一般类型。第一种可以被称作“自愿”议事组合，它是商议和政府间合作的场所，但通常没有制定和实施决策的权力。在这方面，政府协商会是政府间自愿合作的主要形式，第二种类型是特区，它在像运输、供水以及废物处置等职能领域行使较大的决策权。

政府协商会政府协商会通常是由当选或任命的、代表某一特定地理区域范围内的地方政府的行政长官所组成的。虽说成员可能是行政官员，但出席政府协商会的往往是与会议议程有关的职能部门专家或专职人员。政府协商会的成员是志愿的，参与的单位要付成员费。政府协商会的主要目的是为有关地区性问题的协商活动提供论坛。政府协商会一般集中在自然开发和土地使用计划等问题上，而对诸如低收入住房分配和种族歧视的社会问题，对市中心最关切的问题则尽可能回避。

政府协商会出现在 50 年代中期，1965 年当联邦赋予它们新的责任和提供联邦资金后开始兴盛，但在里根政府初期又失去了资金和丧失了职能(16)。1965 年当可以从联邦那里得到用于计划和研究的资金时，政府协商会的成员开始增加。60 年代中期当被指定为检查（不是批准或否决）政府协商会范围内社区联邦拨款方案的地区机构时，它们的作用加大了。随着 80 年代联邦拨款的减少和里根政府初期取消它们的拨款检查职能，政府协商会成员在全国范围内减少了，剩下的那些成员也日益依赖成员费和其他非联邦来源维持其预算。

政府协商会经常面临的一个问题是市中心与各郊区之间的冲突，即政府协商会成员之间关于实质性问题和投票权分配的冲突。是每个成员一票，还是应当根据人口来规定投票权比例？这一问题在俄克拉何马市得到了彻底解决，该市在因州就犯罪司法规划和训练资金的分配问题上决定支持城市而不是政府协商会发生争执时退出了地区政府协商会(17)。在修改投票规则增加城市投票权后，俄克拉何马市又重新加入了政府协商会。类似的市中心一郊区之间的争执在克利夫兰地区政府协商会也发生过。包括郊区低收入住房和运输计划的这一争端，在联邦住房和城市发展部官员支持克利夫兰市后得到了解决(18)。

尽管失去联邦资金资助和拨款检查职能，但在再度发生市中心一郊区的冲突，以及没有解决问题部门的情况下，政府协商会仍然是当选官员和地方职能部门官员讨论地区性问题的有效场所。

特区特区是根据州的法律而特定建立的“ 地方政府 ”，并相对独立于传统的一般意义的地方政府（见第二章）。大多数特区是为单一的服务职能——从公园管理到废物处置，从机场营运到蚊虫控制——而建立的。特区的数量持续增加，从 1962 年的 18323 个增加到 1987 年的 29532 个，并占 1962 年全部各类政府的 20%和 1987 年的 35%。它们是导致地方政府权力分割的主要原因也是横向政府间关系的一个主要活动场所。

特区可以为单一社区、若干社区、整个城市地区服务，也可为州际地区服务，纽约港务局和新泽西州就属于这种情况。由于种种原因特区迅速增加了，其原因包括下述情况：

（1）由于郊区居住的人口更多了，因而就有了通过建立特区以提

供相对快捷的基本服务的要求；

（2）已经达到州法律规定的债务限度的社区，可以建立拥有征税权的特区；

（3）某些联邦拨款计划促进了特区的发展，因此特区更易于获得拨款。

虽然特区是地方一些重要服务的提供者，但也有一个重要的负面后果，即特区通常是由任命的官员所组成的委员会管理的，而这些官员没有向选民和市民直接汇报的义务和责任。许多人不知道有这样的机构存在，而且经过一段时间的运转，特区管理委员会可能已成了易于受特殊利益影响的机构。

约翰·J.哈里根描述了休斯顿特区问题(19)。郊区土地开发者建立了许多水控区，以利用公款为郊区下属区的建设提供资金。水控区一般是在居民迁入之前就已经建立，这些特区发行股票，然后靠向移居来的居民征收财产税来偿还。由此可见，建造者是通过把大部分开发费用转嫁给纳税人来提高其自身利益的。在某种情况下，开发者是选择建立水控区的唯一投赞成票者。水控区一旦建立，开发者在发行水控区股票的关键性初期，就控制了管理委

员会，因此，甚至在地方居民入选水控区管理委员会以后，他们自然也不把选举他们的选民看作水控区的主要赞助者，而往往把同最初开发者有密切关系的股票持有者看作主要赞助者。

影响政府间关系的还有一个类似的问题，例如，一个为市中心和 20 个市郊社区服务的地区公交机构中的代表权就属于这种情况。管理委员会的成员可能是市中心和主要郊区指定的人。虽然人们期待委员会成员能代表整个地区的利益，但他们更可能偏向其自己的社区或偏向某一特定选民区，比如偏向运输系统的雇员或市中心的少数人口。假如代表是由人口决定的，那么郊区代表的票数可能会超过市中心，即使市中心居民可能是服务设施的主要用户。

特区是提供公共服务的主要政府形式，而当它们跨越不同社区并由代表各自社区的委员会成员管理时，则便是政府间关系复杂网络的重要组成部分。在执行其职能时，它们确实引起了种种重要的政治和行政管理责任方面的问题。

特别议事日程

根据定义，没有固定的组织形式可以讨论横向政府间关系如何协调相互作用模式的问题。特别议事日程的产生就是因出现了许多这样的问题而又没有固定的论坛可以进行讨论。讨论的问题可以是相邻社区的社会服务官员之间就某个人从一个镇移居到另一个镇的文件传递这样一些行政协调的小事；也可能是会把主要政治领导人和该地区大量社区的资源都调动起来的利害攸关的、极力突出的问题。前一方面的问题可能打一个电话就可以得到解决了；后一方面的问题则可能需要地方政府官员和其他参与者如地方公司领导和居民一起制订一份详细的“协定”。实例 7.2 中克利夫兰的例子毫无疑问是独一无二的，但它把本章的主题——地方政治分割、纵向政府间关系、横向政府间关系、以及所有这三方的相互作用——都汇集在一起了。

小结

通过上面对政府间关系原动要素的简要概述，现在该是回到开头的问题的时候了：究竟“谁管理”？但如果认为对此只有一种回答，那可能就错了。

借用并发明比喻的说法来描述美国 200 年政府间关系史的德尔·赖特，通过六个阶段追溯了这一历史(20)：从较为简单化的“分层联邦制”的衰落前的阶段，演化为复杂得多的他所说的“表面联邦制”。政府间关系已从最初由划定国家与州政府之间权力范围，演化为一种高度复杂的共同承担责任和共同解决问题的体系。

共同承担采取许多形式。它包括各种相互关系：从基本的宪法/法律关系、等级权力到通过同相邻社区的非正式合作解决日常管理和行政问题。

本章探讨的重点是作为政府间体系主要支柱的资金和指令。在某种情况下，正是资金、指令或二者一起构成了大量政府间的相互关系。但处理政府问关系还有其他一些方式。相邻社区官员之间“紧随追踪”策略的产生，或传播富有创见的有关社区经济发展信息的联邦信息交流机构的建立，虽不那么显眼但也是重要的和持续的处理政府间关系形式。

总之，许多政策性和行政性的事务今天不只涉及单个社区及其官员，还会导致上下左右纵横交错的官员或政府部门之间正式和非正式关系的复杂网络。

实例 7.1

位于马萨诸塞州中部的伍斯特是一个拥有 16 万左右人口的城市。它广泛参与许多与一揽子拨款有关的计划，包括样板城市和城市改造，从而在联邦拨款和计划方面具有丰富的经验。

由于有以前积累的实施联邦计划的经验，该市在用社区发展一揽子拨款进行住房改造计划中，头开得很好，进展迅速，然而，在涉及各种公共事务活动时，工作进展却较慢。该市具备完成传统公共事务活动所必须的一切技能，但它很快就发现要满足联邦政府的要求则必须修改其原有的程序。

在实行社区发展一揽子拨款以前，该市公共工程部的大部分工程是靠州、县和市提供的资金来完成的；这些工程包括街道和人行道的铺设以及供水和下水道项目。公共工程部的习惯程序是同时进行街道及相关的人行道的铺设；它还把地面作业和地下作业协调起来，使各项作业能共同进行。另一习惯做法是同各个可能已计划重新安装和扩充其地下设施的公用事业公司合作。在把铺设新路面的工程承包给私人公司的时候，公共工程部通常是把它所计划的工作集中在某一特定领域，然后常年由一个承包商进行这项工作。

政府程序改变的是政治因素，其中包括某些由市议会确定的反映选民要求的一般的优先配置。简言之，存在着一个“ 城市系统 ”的计划。

在杜区发展一揽于拨款实施的初期，该市管理一揽子拨款的规划和社区发展办公室和有一个批准其计划或与公共工程部协调看看如何把计划同重点项目联系起来的简洁体制。在其向联邦政府申请社区发展一揽子拨款时，规划和社区发展办公室的习惯做法是拨出一笔资金并列出某一特定地区的全部街道，希望在实施社区发展一揽子拨款计划的年度中能够尽可能多地完成这些工程。然而，通常的情况是，提供给公共工程部的资金是与其他资金来源划在一起，因此公共工程部就按通常惯例来使用这些资金了。

规划和社区发展办公室最终发现，社区发展一揽子拨款没有按上报给联邦官员的计划表来开销，而公共工程部的合同也没有全部必要的文字以保证遵循一系列的联邦要求。

为了符合联邦要求，已经为规划和社区发展办公室制订了检查公共工程部所有使用一揽子拔款合同的程序，以保证合同的规定能得到充分遵守。公共工程部还开始把社区发展一揽子拨款同其他来源的资金分离开来，从而更好他说明有多少项目是用社区发展一揽子拨款资金来完成的以及这些项目是在什么地方完成的。这样做的一个效果是，由社区发展一揽子拨款提供资金的项目引起单独的注意，且资金可以更快地得到使用。

总的效果是修改了公共工程部的“ 城市系统 ”的计划，而以“ 联邦系统 ”的计划加以取代。

实例 7.2

1988 年，《幸福》杂志 500 家公司排行榜之一的菲吉国际有限公司决定把公司总部迁回克利夫兰地区，在 1977 年迁往弗吉尼亚的里士满之前，该公司一直在克利夫兰地区。菲吉公司生产棒球、消防车、电子游戏及智力系统等多种产品，自迁往里士满后生意扩大了一倍，从而急需扩大公司总部的规模。俄亥俄州经济开发分局局长询问菲吉公司迁回俄亥俄州的必要条件。在克利夫兰市提供 640 英亩该市所拥有但位于不具法人资格的镇内的土地后，公司决定迁回去。菲吉公司计划利用土地建一个花费 5 亿美元的工厂和商业联合体。该项目将为该镇提供数千个新职位并在完工之前的 20 年内每年上交税收可达 850 万美元。州法律的一些条款使本应是克利夫兰一菲吉镇之间的

协商竟变成了持续一年多并涉及 20 个社区、俄亥俄州以及联邦政府的一连串带有浓厚政治色彩的谈判在俄亥俄州，不具法人资格的镇不能征税，因此政府间关于税收分享的协商不可能只是克利夫兰市与镇之间的事。克利夫兰市不能直接收税，因为土地位于它的市政范围之外。因此，它需要一个有征税权的具法人资格的郊区伙件来兼并土地。潜在的伙件有四个，最初有两个区向克利夫兰市递交了税收分享计划。然而，有影响力的克利夫兰市议会主席对此感到犹豫，担心这里面有种族动机，因为这些郊区不想兼并整个镇，该镇是黑人占人口多数的社区。同时，对该镇 199 个居民的调查表明，他们中的大多数人不希望被任何市郊社区所兼并。相反，他们希望成为有法人资格的村并通过征收收入税分享菲吉公司发展的利益。

另一个州法律障碍是规定合并的周边标准，它要求，状况的改变须得到在镇半径三英里以内所有 20 个不具法人资格的社区的认可。这大大地扩大了协商的范围。由于大部分社区最终没有潜在的经济利害关系，它们都表示没有问题。但对另外一些社区来说，则意味着要看它们怎样能分享一小块菲吉公司的馅饼了。这样就引出了为解决兼并、合并和利益分享问题而进行的广泛的横向协商。

在纵向上，既有要按州法律条款解决的问题，也有需在联邦—州—地方之间就解决连结地带与附近联郑州际公路所需的 12，200 万美元的公路建设资金进行协商的问题。由于后一种情况需要建设一个新的联结联邦公路干线与非联邦提供资金的支线网的立体交通枢纽，因此所需费用应由所在三级政府分担。协商和讨价还价的最终结果是，三个合并的社区兼并一部分土地，而镇则成为拥有征税权的具有法人资格的村，尽管它失去了将近三分之一的地盘。另一个社区，加上克利夫兰市，将通过协商后的复杂方案分享发展的收益。

当要求批准该镇合并的 20 个社区之一提出一个全新的无关问题时，整个协议在最后一分钟几乎前功尽弃。不在分享预期收入之列的社区之一的谢克高地提出只有当克利夫兰市同意把位于谢克高地（但为该市所有）的 300 英亩娱乐公园的租借期限延长 50 年（加上另外的 50 年特权），它才同意合并。在克利夫兰市和谢克高地官员之间近乎苛刻的公开交换意见后，克利夫兰市议会以 16 票对 5 票批准了新的租期，反对者则谴责谢克高地的敲诈。

注释

①罗伯特·达尔：《谁管理》，新港口，耶鲁大学出版社，1961 年版。

②约翰·F.狄龙：《评市自治体法》，1872 年版。（波士顿，利特尔·布朗出版公司，1911 年版。）

③特伦顿诉新泽西州案，262US182。

④保罗·R.多梅尔：《政府间关系趋势：所获较少但（或许）享受较多》，载 N，沃尔泽和 D.L.奇科伊纳主编的《20 世纪 80 年代向州和地方政府提供的资金》，坎布里奇，网恩—海恩出版公司，1981 年版，第 91—108 页。

⑤关于这些拨款类别的细节描述，见乔治·F.布雷克：《美国拨款制度》，载《向联邦体系中政府提供资金》，美国首都华盛顿，布鲁金斯学会，1980 年版，第 123—186 页。

⑥爱德华·M.格拉姆利克和哈维·盖尔珀：《州和地方行为以及联邦拨款政策》，载《布鲁金斯学会经济论文集》，美国首都华盛顿，布鲁金斯学会，1973 年版，第 15—58 页。

⑦美国住房和城市发展部：《实施社区开发》，美国首都华盛顿，作家出版公司，1981 年版，第 175—177 页。

⑧美国审计局：《美国统计概要：1989 年》，美国首都华盛顿，政府印刷局，1989 年版，第 367 页。

⑨理查德·T.利盖茨：《联邦福利机构能控制它们的计划吗：住房和城市修复的实例》，载《城市律师》，1973 年，第 5 期，第 260 页。

⑩杰罗姆·汉纳斯：《政府间机构费用》，载理查德·H.利奇主编的《20 世纪 80 年代政府间关系》，纽约，马塞尔·德克尔出版公司，1983 年，第 57—73 页。

(11)关于横向指令，见戴尔·W.赖特：《对政府间关系的理解》，加利福尼亚州布鲁克斯/科尔出版公司，1982 年，第 2 版。

(12)政府间关系顾问委员会：《州对地方开支的权限》，华盛顿，作家出版公司，1978 年版。

(13)凯瑟琳·H.洛弗尔和查尔斯·托宾：《权限问题》，载《公共行政管理评论》，第 41 期，1981 年，第 318—330 页。

(14)罗伯特·J.迪尔格：《联邦对公路的援助》，载《国家政府间计划》，新泽西州，普伦蒂斯一霍尔出版公司，1989 年版，第 124—152 页。

(15)罗伯特·J.迪尔格：《联邦对公路的援助》，载《国家政府间计划》，新泽西州，普伦蒂斯一霍尔出版公司，1989 年版，第 124—152 页。

(16)约翰·C.博兰茨和亨利·J.施曼特：《城市》，纽约，哈伯和罗出版公司，1982 年，第 4 版，第 367—375 页；约翰·J.哈里根：《城市中的政治变化》，

伊利诺伊州，肖特·福尔斯曼出版公司，1989 年，第 4 版，第 57—73 页；赖特：《对政府间关系的理解》，第 398—399 页。

(17)戴维·R.摩尔根：《治理都市化的美国》，加利福尼亚州，布鲁克斯/科尔出版公司，1984 年，第 2 版，第 31—32 页。

(18)哈里根：《城市中的政治变化》，第 346—347 页。

(19)哈里根：《城市中的政治变化》，第 264—265 页。

(20)赖特：《对政府问关系的理解》，第 43—82 页。

建议阅读书目

①政府间关系顾问委员会：《地方、州和联邦官员所理解的政府间拨款制度》，美国首都华盛顿，政府印刷局，1977 年版。

②《州对地方开支的权限》，美国首都华盛顿，政府印刷局，1978 年版。

③W.安德森：《国家和各州：对手还是伙伴？》明尼苏达大学，1955 年版。

④J.R.阿伦森和 J.L.希利：《向州和地方政府提供资金》，美国首都华盛顿，布鲁金斯学会，1986 年，第 4 版。

⑤C.E.巴菲尔德：《重新思考联邦制：一揽子拨款及联邦、州和地方责任》，美国首都华盛顿，美国企业协会，1981 年版。

⑥G.F.布雷克：《向联邦制中的政府提供资金》，美国首都华盛顿，布鲁金斯学会，1980 年版。

⑦R，J.迪尔格：《国家政府间计划》，新泽西州，普伦蒂斯—霍尔出版公司，1989 年版。

⑧P.R.多梅尔及其合作者：《分权的城市政策：社区发展中的实例研究》，

美国首都华盛顿，布鲁金斯学会，1982 年版。

⑨D.J.伊拉扎：《美国的合作》，芝加哥，芝加哥大学，1962 年版；《美国联邦制：来自各州的一种观点》，纽约，汤马斯·Y.克罗威尔，1966 年版。

⑩D.H，海德尔：《当各政府来到华盛顿的时候：管理者、市长和政府间的疏通》，纽约，自由出版社，1974 年版。

(11)G.黑尔和 M.L.佩里：《联邦拨款的政治》，载《国会季刊》，1981 年。

(12)A.M.豪伊特：《联邦制管理：政府间关系研究》，载《国会季刊》，1984 年。

(13)D.F.凯特尔：《美国联邦制的管理》，路易斯安那州立大学，1983 年版。

(14)E.L.科克：《指令的重负》，载《公共利益》，第 61 期，1980 年，第 42—57 页。

(15)R.H.利奇主编：《80 年代的政府间关系》，纽约，马塞尔·达克尔出版公司，1983 年版。

(16)R.T.：《联邦福利机构能控制它们的计划吗：住房和城市修复的实例》，载《城市律师》，1973 年，第 5 期。

(17)C.H.洛弗尔和 C.托宾：《指令问题》，载《公共行政管理评论》，41 期，1981 年，第 318—330 页。

(18)R.C.马丁：《城市和联邦制》，纽约，艾瑟顿出版公司，1965 年版。

(19)R.P.内森，F.C.杜列特尔及其合作者：《里根和各州》，普林斯顿，普林斯顿大学，1987 年版。

(20)D.C.奈斯：《联邦制：政府间关系的政治学》，纽约，圣马丁出版公司，1987 年版。

(21)J.T.帕特森：《新政和各州：转变中的联邦制》，普林斯顿，普林斯顿大学，1969 年版。

(22)J.L.普雷森：《联邦计划和城市政治：奥克兰市援助过程的动力》，加利福尼亚大学伯克利分校，1975 年版。

(23)N.沃尔泽和 D.L.奇科伊纳主编：《80 年代向州和地方政府提供的资金》，坎布里奇，网恩—海恩出版公司，1981 年版。

(24)F.沃特：《控制随着美元来吗？学校政策，州—地方联系，和政治文化》，载《公众》，第 10 期，1980 年，第 69—88 页。

(25)D.S.赖特：《对政府间关系的理解》，加利福尼亚州，布鲁克斯/科尔出版公司，1982 年，第 2 版。

第八章　地方政府管理中的伦理学

布赖恩·M.墨菲

公共行政管理把政治艺术与管理原则联系在一起。这种联系具有必然性，而不是出于意愿的选择。从概念上说，政治包括代表公众利益进行决策，而管理则涉及保证决策能行之有效。这两种目赁并不总是一致的。最有效的决策并不总是出于公共的利益。例如，一条横贯公园的高速公路的建设可以节省城市的资金，但它对提高整体的生活质量几乎毫无益处。正如弗雷德里克·莫希尔指出的，“在最重要的公共决策中，有着丰富的伦理学内容；公共问题并不简单地服从干事实的分析。”①

道德的考虑同行政管理过程并非格格不入。管理不是纯技术性的。甚至美国前总统伍德罗·威尔逊——他在 1887 年宣称“ 行政管理领域是一个事务领域 ”——也承认公共管理

“ 远不是纯技术细节的单调领域所能涵盖得到了的，因为它是通过自己更崇高的原则而同长期以来的政治贤哲的格言，即政治不断前进这一永恒真理直接联系在一起的 ”。②

如果政府的目的是成为“ 人类的、改善社会的工具 ”③，那么政府官员——当选的和任命的——必须就对改善人的条件的手段和策略作出选择。所谓中立的政府官员只是杜撰的产物。本章将考察道德和公共管理在地方政府一级是如何相互作用的。

伦理学的含义

在一定情况下，什么是“ 道德上正当的 ”决策？这是个伦理学的问题。对于这样一个问题很少有一致的答案。完满的答案只能在理想的王国里才能找到。正是由于这一原因，道德在地方行政管理的实际领域中难以得到遵循。解决行政管理难题的“ 道德上正当 ”的办法是千差万别的，它取决于决策过程中所考虑的因素。对不同因素的评估将产生不同的解决办法，而每一种解决办法都会根据自身的情况认为在“ 道德上是正当的 ”。

让我们对鼓励性积极计划进行一下讨论。这些计划的目的是在诸如雇佣和提升方面对少数民族成员给予优先，以弥补过去的种族歧视。应用什么样的因素来评价鼓励性积极计划的道德上的正当性呢？从人事管理的角度来看，雇员至少应当受到平等和公正的对待。然而，这种双重的管理目标不可能在鼓励性积极计划中同时实现；其原因是“ 平等 ”和“ 公正 ”的概念是相互抵触的④。因为当人们得到他们所应得的东西时就做不到公正，而平等对待就其定义来说本身就是不公正的。伦理学提出的难题在于辨别“ 正当 ”道德的先后次序：是公正（它支持批准鼓励性积极计划）还是平等（它不支持该计划）。换言之，伦理学的关键是在决策中选择恰当的需权衡的因素。

社会学家马克斯·韦伯概括了指导这种道德考虑的范围。他把“ 终极目标伦理观 ”和“ 责任伦理观 ”加以区分⑤。就终极目标伦理观而言动机决定什么是正当的。一个人必须正确地行事而不管后果如何。另一方面，责任伦理观只是在仔细考虑行动后果之后来判断正当的行为。因此，合乎道德的决策归结起来就是，人的最终责任是为自己还是为他人。

韦伯引入了具有双重性质的伦理可能性：关于个人道德的准则（动机）和与此不同的关于公共道德的准则（后果）⑥。公共行政管理人员就陷在这种道德矛盾之网中。如果为了公共计划而违背个人的信念，行政管理人员就不道德了吗？公务员只能通过认识道德的这种双重本质来缓和这一矛盾。如为社会的利益而采取某些行动，个人不能接受的也能变成可接受的。

个人对他们自己的行为负责。他们可以选择承受某项决策可能产生的消极后果。相反，公共行政管理人员是为了他人而决策，后果不再是个人的。因此，根据最纯粹动机——终极目标的伦理观——而作出的政策可能会使管理人员保护公共利益的职业地位受到损害。凡社会福利保障处于危险的地方，都不能忽视后果。关于鼓励性积极计划，“ 公共道德 ”的伦理学要求行政管理人员认真考虑这些计划的社会影响。动机本身不足以使一项决策具有道义，而动机在私人行为中则可能做到。这个结论绕一圈又回到了开始的问题：在作出一项合乎道德的决策时，应当考虑什么因素？

显然，公共行政管理人员不能忽视公共利益。这个义务先于所有其他要考虑的事情。但是“公共利益”是含糊不清的。这种含糊不清只能部分通过集中关注决策后果而加以消除。因此，在公共管理中，道德的含义是与某项政策对公共利益的影响联在一起的。然而，在究竟哪些因素为决策提供道德根据的问题上，尚没有一致的看法。下述哲学结论已获得了实质性的支持。

·绝对命令：决策应当这样作出，仿佛绝对命令为在相同情况下所有其他决策确立了所要遵循的原则（伊曼努尔·康德）。

·实用主义：道德是根据无论什么样的政策只要能为最大多数的人带来最大限度的利益这一点来定义的（杰里米·边沁和约翰·斯图尔特·米勒）。

·存在主义：道德不是绝对的，而是根据自由的个人所作出的选择来定义的（让-保罗·萨特）。

·正义的理论：在一切社会不平等有利于社会上处境最差的人的条件下，道德才能体现出来（约翰·罗尔斯）。

混乱吗？这种缺乏一致性的看法表明不存在能够规定一般道德意义的公式。不同的时代，或甚至同一个国家的不同地区，道德的含义也可能不同。对某一后果是否是符合公共的利益的评价（例如，弥补过去的种族歧视）将决不会只有一个固定的答案，一个行政管理人员所能做的不过是亚里士多德很早以前就建议的：合乎道德的决策是在两个极端之间设法采取相对中庸的态度。着眼于后果和选择中间立场。

伦理与地方政府

伦理与公共管理之间存在联系这一点并没有很快被该学科的专家们所承认。原因不在于避免使自己的行为遭到批评；而在于政治并没有在公共计划管理中起作用（所谓的政治行政管理的二分法）这一假设⑦。“一个中立的、有效的行政机构被看作不仅仅是合乎需要的；而且对民主本身来说也是至关重要的”。⑧行政管理人员除了执行法律之外，几乎不管其他。根据伍德罗·威尔逊的看法，妨碍官员履行公共利益职责的唯一力量是他们要遵守行政机构本身的原则。然而，自行处置权依然在行政管理职责范围之外。

把伦理纳入公共行政管理中的运动是作为消除政府腐败行为的“进步改革”的因素而发展起来的。1880 年在纽约所创立的文官改革协会，是第一个致力于消除政府雇佣中的任意授职制的组织。在任意授职制下，对政府职位的任命是作为政治恩惠或奖赏而分派的。随着文官制的改革，量才录用制终将取代政治的雇佣。量才录用是根据人的能力而不是因为他们认识某些政治家而被雇用。早在 1900 年，就有八十五十文官委员会管理各市政府的雇佣工作⑨。第一个正式的道德准则于 1924 年被国际城市管理协会采用。

最初，地方政府的道德准则同消除腐败的目标相一致。功绩制被看作是根除公共计划管理中弊端的良方。社会学家埃米尔·社克海姆甚至把职业化誉为现代道德之源⑩。然而，职业化在伦理领域也产生了自身的问题。学者的观点已开始转向反对职业化，甚至攻击它违背了民主精神(11)。怎样解释这种观点上的转变呢？

首先，职业化在官僚中导致了这样一个趋势，即常以牺牲公共利益为代价而追求效益。这种情况之所以产生是因为职业化使行政管理人员“盲目”追求最佳效益而下顾及公众的需求(12)。技术人员的价值观并不特别适合于地方这一级，因为在那里，“效益”和“经济”很难成为“美国政府官员所持有的最高政治价值观”。(13)城市计划无疑很少是出于解决公共问题的意

图而设计的。更广泛的社会和政治目的也介入决策中去了。

例如，公共行政管理的首要目的之一是在服务设施分配方面要做到公平。但政治因素往往要求这种分配并不完全着眼于需要，而是根据“一个城市的所有人或所有地区均应受到平等对待的原则”来进行(14)。就这一点来说，专门职业者与公众解释自己特有的“最佳”利益的方式往往不一致。当效益成为决策的首要基础时，公平就成为受损害的对象。而在公共利益成为次要因素的环境中，合乎道德的决策则难成气候。

职业化也会促成不专一的忠诚。政府管理人员的忠诚分裂为对立的责任：坚持职业标准即为公众服务和维护他或她的机构。这些责任可能很容易相互混淆。比如，调查表明官员们都认为自己机构的工作是重要的(15)。因此，在许多官员的头脑中，保全机构可以等同于维护公共利益。他们形成了这样一种信念，即为了公共利益，不论以什么代价，也要使机构维持下去。在这一过程中，合乎道德的决策就同职业的行为准则联系起来了。对社会来说，危险在于行政管理的道德可能逐渐成为一种普通的操作程序。

一旦职业从整体上抛弃政治管理的二分法，伦理观就会成为一种更为紧迫的问题。到 20 世纪 40 年代或稍早些，管理缺少自主权的臆侧成了抨击点——许多人把它看作是一种谬论。这种认识是同日益形成的关于行政管理人员应参与政府的决策工作这一共识联系在一起的(16)。由于许多原因，政治家们开始赋予官员以更多的权力去“填补”公共计划的“细节”。因此，有关地方政府管理的讨论中提出了两种产生道德问题的新的来源：自主权和公共政策(17)。

要是不参与选择，行政管理人员就既不能行使自主权也不能发挥政策作用。正是在这一点上，伦理观引起了人们的关注。什么使得决策“在道德上是正当的”？正如在前一节指出的，道德模棱两可的问题从未得到充分地阐明。道德是一个观点的问题，它有许多方面要加以考虑。在切斯特·巴纳德看来，一个行政官员必须在不同的道德准则中作出选择(18)。这一表述是准确的，但并不令人感到欣慰。在认识这一现实的过程中，人们已着手探索制定依据伦理道德规范政府官员行为的更具体的准则。

道德的准则

关于公共管理中的道德的争论集中在如何管理人工作岗位中的个人行为。这是一个复杂的问题。在地方政府中，官员行使许多不受监督的自主权。当没有人监督的时候，由什么东西来约束一个行政管理人员去做该做的事呢？更重要的是，一个行政管理人员首先怎样知道什么是正当的行为？这两点决定了地方政府管理中的道德问题。

约束管理行为

对于保证行政管理中合乎道德的行为的问题，现只有部分解决办法；全面的解决办法很可能仍是难以捉摸的。人的行为太难于预言和太具个性化了，无法将其限定在任何模式之中，学者们专注于研究把官员的自主权同伦理道德联系起来的这样两种方法：内在控制（依赖于个人和职业价值体系）和外在控制（使用像审计和调查一类的机制）。

最初，人们相信内在控制就足以产生合乎伦理的管理决策(19)。毕竟，官员都是一些根据技术标准作决策的专业人员。认为政治监督只会妨碍行政管理过程的正常运转，使政府在提供服务方面缺乏效率的看法，很快被认为是幼稚的而遭抛弃(20)。持此异议的人声称，自主决定权往往导致权力的滥

用。盲目相信职业化或许会怂恿腐败，因为畏惧惩罚已成了一种感受不到的威胁。外在控制不仅仅是需要的，而且对于保证行政官员忠于公共利益也是必不可少的。

一旦外在控制的必要性被提升为一种准则，争论就转向了能最有效地阻止自主权使用的控制方式问题。保罗·阿普尔比在一本有影响的著作中写道，等级制度本身会限制独立行动的机会。(21)然而，如果仅仅停留于此，那么制度上的安排并不足以减少行政自主权的滥用。在一个大机构中，没有办法完全地监督个人的行为。对于阿普尔比来说，政治（投票箱）虽是难以把握的因素，但它不会削弱伦理基础，而只会迫使官员对有关公共福利的事保持清醒的头脑。因此，“等级制和政治”的结合必将推动行政官员在决策中遵循道德规范。

后来的评论家对阿普尔比的补救方法持怀疑态度。阿普尔比没有错，他只不过低估了官僚自身利益的力量。正如实例 8 所表明的，要在行政机构内部培植一种遵循道德的环境，必须要有更大的威胁机制。当受到某种惩罚性形式的威慑时，人们就有可能做好事。学者们的另一个举措是致力于发现怎样能使官员被迫——而不是完全靠激励——以一种合乎道德的方式行事。

为促进官员采取负责任的行为所提出的建议包括各式各样的技术方法。这些方法分为三种类型：介入管理；监督管理；曝光管理。第一种方法把另外的参与者引入管理决策领域，以此实施管理。这种类型的管理一般需要市民的介入；例如，在地方这一级，每当制定任何重要政策，都要依“阳光法案”将大部分会议向公众开放。然而，该法案还没有证明是完全成功的，因为行政官员可以通过召开“非正式”会议而回避该法案。而且，公众也很难在长时间内对一个问题始终保持热情。马克斯·韦伯对甚至是否有“高明的”公众这一点表示怀疑(22)。简言之，介入的管理不能单独地发挥作用。

监督管理对于“制约和平衡”的民主原则是至关重要的。在理论上，立法机构（像市议会）有责任决定是否依法实施公共计划。这种“监督”职能可以通过一些步骤诸如调查、审计和预算来执行。虽然监督管理对于揭露官员腐败有时是行之有效的，但政治家很少有热情参与监督活动，因为这种努力不仅费时间，而且几乎得不到什么奖励。公众获悉政府官员的不端行为时很少感到震惊；接受监督的政治家也很少受到公众的称赞。

监督管理已逐渐成为司法部门的事情。法律已经放宽政府官员免予民事诉讼的权利。一般说来，人们可以对行政管理人员个人因超越法律（行政的）责任的任何行为提出控告。在职责自行处置的地方，市民通常都有权到有关机构提出拄告，而且，如果不满意的话，还可告到民事法庭。这种趋势已产生了两种消极的后果。第一，在司法部门，涉及行政管理问题的案件多得堆积如山；第二，诉讼是一种既费时又费钱的治理官僚主义的手段。

最后，曝光治理手段几乎只用于对付高层行政官员。其目的是消除诱使官员背离公共利益的潜在来源。起源于 19 世纪中叶左右的早期曝光治理形式是“利害冲突”法。这些法律防止利用公职为私人谋利。当然，强制执行实际上是行不通的。因此，后来的努力已经转向资产公开法，要求行政管理人员公开个人收入和拥有的财产。虽然公开可以使（潜在的或实际的）利害冲突得以暴露，但研究表明，公开资产的要求会妨碍有能力的人谋求政府的职位(23)。此外，严重侵犯隐私也成了一个争论的话题。有关资产公开的问题在于，是否治疗比疾病更糟。

各种强加于行政官员的外在控制已多得不能再多；然而腐败现象依然存在。通向合乎道德行为的道路需要修补。应当拟订出解决这一问题的另一种策略。否则，地方政府的治理就可能在规章的迷宫中陷于瘫痪。斯蒂芬·贝利提倡重新考虑内在控制问题。在贝利看来，除非行政管理人员具有某种能将其融入合乎道德行为中的品质和态度，否则，道德就是一句空话(24)。外在和内在的控制之间保持某种平衡似乎是有道理的。但到目前为止，这种平衡还没有出现。

确认道德标准

一个行政管理人员应当知道什么是道德的，以便合乎伦理地行事。最容易的方法是制订期待行为的标准。正如已经指出的，“道德准则”是公共行政管理中的一种新发展，但因政治与管理无关这一过时的观点而迟迟得不到认可。自主权现在既然被看作政府治理整体的一个组成部分，那就应当提出道德准则，以避免辜负公众的信任。

直到 1967 年才出现第一个正式通过的州一级道德准则(25)。然而，在短时间内，这一准则已被地方政府普遍采用。拉尔夫·克拉克·钱德勒发现，第一个准则的精神在后来的大多数道德准则中都有所体现。这些道德准则有以下共同特征：（1）探讨了道德的复杂性；（2）提出了应付机制；（3）强调了扩大选择权的重要性(26)；钱德勒得出结论说，准则“代表个人的伦理规范而不是行为的伦理规范”(27)。也就是说，准则的制订旨在反映理想官员的形象。附录中的国际城市管理协会的道德准则就是一个例子。

钱德勒强调指出了依靠准则导致道德行为的缺陷。这些准则不能基于道德要义去命令官员。也没有准则能够预见行政官员在日常政治生活中所面对的大量严重扭曲的决策。无疑，情况不同，道德行为也不同。一般的纠正措施很少能适用于特殊情况。说来也奇怪，道德准则对特殊情况很少具有道德意义。

在准则试图用一般术语描述道德的情况下，道德标准实际上在美国各地区之间也有各种不同的理解。丹尼尔·埃拉扎发现，每一州内部的独特的政治文化基本上都源于占支配地位的宗教派别的准则(28)。随后的研究多半是支持埃拉扎的。肯尼思·沃尔德在作了大量考察后发现“宗教派别与政府的道德、方计之间存在密切联系”(29)。换言之，道德准则不仅在道德细节上是模棱两可的，而且往往也是适合地方文化的裁缝师。这最后一点很少被制订职业准则的国家机构仔细考虑。

正如约翰·伯克指出的，准则是必要的，但它们不能取代真实的判断(30)。道德将最终取决于个人的性格和政治与文化的“进程”。

小结

地方政府的行政管理决策往往要在供取舍的方案中选择其中的一种。在涉及公共利益的地方，这些选择必然表现为道德问题。简言之，伦理可以被定义力在一定条件下作出的“合乎道德的”决策。然而，在如何以道德手段解决政策选择之间冲突的问题上，没有固定不变的公式。

起初，人们没有把道德看作是与公共管理相关联的事情。其原因就在于政治并不在公共计划管理中起作用这一论断。但关于政府腐败的揭露却引起了一场消除行政机构内部滥用权力的运动。当官员心中念念不忘追求效率而不是为公共利益服务时，这一驱动职业化的运动又产生了它自身的问题。

为解决这些问题，学者们开始提出各种内在的和外在的控制形式去规范

行为，以保证合乎伦理地进行决策。当花样繁多的控制形式逐步升级时，腐败现象并没有减少。道德准则的提出是促进行政管理道德的最新策略。其目的是为制定预期道德行为的标准提供一个清晰的指针。可惜，道德准则已证明过于模棱两可和肤浅而难以在具体的决策中运用。

道德的滑坡将继续困扰地方政府管理。这要付出人性的代价。这个代价可以减少但决不会消除。

实例 8.1：道德困境的分析(31)

杨西·凯利是中西部一个小社区的市政工程师。他是一个受过专业训练的注册工程师，在所在州和全国工程学会中颇为活跃。他有 10 年城市工作经验，受到同事的尊敬，是市雇员和承包人公认的一位专家。对一些大型的工程任务，市政机构雇用顾问，并由凯利进行监督。而较小的工程，则由凯利及其工作人员自己评估和管理建设。

州的法规要求必须由工程师对市政当局同意的工程作出评估。因此，作为凯利职责的重要组成部分，就是必须复审承包人的投标，同时要为市工程作出自己的评估。然后他监督投标和工程的建设。这种专长使凯利可对该市各种建设工程的成本——诸如每平方码街面铺路材料的成本和每英尺下水管道的成本——作出历史的评估。

虽然法规条款没有具体说明什么时候机构内部的评估应作为公开的纪录而备案，但现有的做法是在承包人对工程投标之前由工程部门掌握自己的评估档案。然后，凯利的评估随承包人的投标而公开。这一做法已经成为 12 年多来的标准程序。这样做的明显理由是，所有的承包人都得根据自己的实际成本而不是根据工程师的评估来提出报价。因此，该市及其居民从竞争投标中得到了好处，而承包人也不会出现偏差或受左右而以一种不反映其真实成本来投标一项工程。

没有要求最低限度的报价要以凯利的评估为标准或低于他的评估，虽然通常的做法会进行这种比较。因此，凯利在报价公开以后有时被迫调整自己的评估，所以它不是“ 最低的报价 ”。

问题：对凯利来说，他调整自己的报价是不道德的吗？

回答：显然，这一实例的研究提出了一个美国公共行政道德准则协会首要原则本身应加以考虑的问题，该原则是这样表述的：“ 一个公共管理人员应在一切公共活动中证明个人的正直、守信、诚实和刚毅的最高尚的标准，以便激励公众对公共机构的信任。 ”

凯利不应该调整他最初的评估。

附录：国际城市管理协会的道德准则(32)

国际城市管理协会的宗旨是提高城市管理者和其他行政管理人员的业务水平，并通过职业管理改进城市管理的质量。为促进这些目标的实现，国际城市管理协会每一个成员的行为都必须符合一定的道德准则，他必须：

1.要坚信建立有效和民主的地方政府要靠选举产生有责任感的官员的观点，并相信全面的职业化管理对于实现这一目标是至关重要的。

2.维护政府所提供服务的尊严和价值，并作为一名可信任的公务员对城市事务保持一种建设性的、富有创造的和务实的态度和强烈的社会责任感。

3.在一切公共和私人关系中，致力于道义和正直的崇高理想，以赢得当选官员、其他官员和雇员，以及公众的尊敬和信任。

4.认识到地方政府的主要职能始终是为所有人的最高利益服务。

5.向当选官员提出政策建议，提供有关政策问题的事实和劝告，以作为决策和确立社区目标的基础，并支持和执行当选官员采用的市政政策。

6.要认识到得到人民信任的当选代表有权制定市政政策；而政策实施的责任则全在于本协会的成员。

7.杜绝参加雇用立法机构成员的选举，杜绝一切有损于作为一个职业管理人员形象的党派政治活动。

8.把不断改进成员的职业技能和在使用管理技能的过程中提高同事的能力当作一种责任。

9.使社区了解市政事务；鼓励市民和所有市政官员之间的交往；强调友好和谦恭地为公众服务；以及寻求改善公共服务的质量和形象。

10.抵制任何对职业责任的侵犯,相信成员会在原则和公正的基础上一视同仁地自由执行官方的政策。

11.以业绩为根据处理一切人事问题，以便在会员的决策、工资调整、提升和惩罚中体现公平和公正的原则。

12.不求恩宠 要坚信通过秘密情报或滥用办公时间谋求提高个人地位和获取利益是不诚实的。

资料来源，国际城市管理协会，美国首都华盛顿。

注释

①弗雷德里克·C.莫希尔：《民主与公务》，纽约，牛津大学出版社，1968 年版，第 215 页。②伍德罗·威尔森：《公共行政管理之研究》，载《政治科学季刊》，1987 年 6 月；杰伊·M.谢弗里兹和艾伯特·C.海德主编的《公共行政管理的经典著作》转载，伊利诺伊州，多尔希出版公司，1987 年版，第 18 页。③伍德罗·威尔森：《政府的新含义》，载《妇女之家指南》，1972 年，第 39 期，《公共行政管理评论》1984 年第 5—6 月号转载，第 195 页。④路易斯·卡兹纳：《冲突中的人类：社会传统和政治思想》，加利福尼亚州，迪肯森出版公司，1975 年版，第 68 页。

⑤H.H.格思和 C.赖特·米文斯主编的《马克斯·韦伯社会学文选》，纽约，牛津大学出版社，1946 年版，第 228—235 页。

⑥参见乔治·戈登：《美国的先进行政管理》，纽约，圣马丁出版公司，1986 年第 3 版，第 564 页。

⑦尼古拉斯·亨利：《公共行政管理与公共事务》，新泽西州，普伦蒂斯—霍文出版公司，1989 年版，第 382 页。

⑧弗雷德克·c.莫希文：《民主与公务》第 202 页。

⑨戴维·格兰特和劳埃德·B.奥姆达尔：《美国的州和地方政府》，波士顿、阿林和培根出版公司，1987 年第 5 版，第 252 页。

⑩拉尔夫、克拉克、钱德勒：《处理道理问题和价值冲突》，载罗伯特·E.克利里和尼古拉斯·亨利主编的《公共计划的管理：权衡政治、管理和公共需求》，旧金山，乔西—巴斯出版公司，1989 年版，第 106 页。

(11)乔治·E.伯克利：《公共行政管理之技巧》，波士顿，阿林和培根出版公司，1984 年第 4 版，第 462 页。

(12)同上。

(13)查尔斯·艾德里：《都市学，民俗和实地调查》，载《公共行政管理评论》，1961 年夏季，第 148—149 页。

(14)戴维·R.伯曼：《州和地方政治学》，波士顿，阿林和培根出版公

司，1987 年，第 5 版，第 233 页。
(15)肯尼思·J.迈耶和劳埃德·尼格罗：《代表官僚制和政策优惠》，载《公共行政管理评论》，1976 年 7—8 月号，第 446 页。
(16)诺曼·托马斯：《第 9 法则：政治、行政管理和民权》，纽约，兰登书屋，1966 年版，第 6 页。
(17)杰弗里·D.斯特劳斯曼：《公共行政管理》，纽约，霍尔特、莱因哈特和温斯顿出版公司，1985 年版，第 357 页。
(18)切斯特·I.巴纳德：《行政部门的职能》，马萨诸塞州，哈佛大学出版社，1938 年版，第 272 页。
(19)卡尔·J.弗里德里奇：《公共政策和行政管理职责的性质》，载《公共政策》，1940 年第 3—24 页。
(20)赫尔曼·菲内：《行政管理职责和民主政府》，载《公共行政管理评论》，1941 年夏季，第 335—350 页。
(21)保罗·H.阿普利：《道德与民主政府的管理》，路易斯安娜州立大学出版社，1952 年版。
(22)卢瑟·卡特：《公共人事管理和劳工关系中的五个问题》，载杰克·拉宾等主编的《公共行政管理手册》，纽约，马塞尔·德克尔出版公司，1989 年版，第 322 页。
(23)戴维·R.伯曼：《州和地方政治学》，第 94 页。
(24)斯蒂芬·K.贝利：“伦理观与公务”载罗斯科·C.马丁主编的《公共行政管理与民主》，纽约，锡拉丘兹大学出版社，1965 年版，第 283—298 页。
(25)尼古拉斯·亨利：《公共行政管理》，第 382 页。
(26)拉尔夫·克拉克·钱德勒：《处理道德问题和价值冲突》，第 112—113 页。
(27)同上书，第 107 页。
(28)丹尼尔·J.伊拉扎：《从各州的观点看美国的联邦主义》，纽约、哈珀和罗出版公司，1984 年第 3 版。
(29)肖尼思·D.沃尔德：《美国的宗教和政治》，纽约·圣马丁出版公司，1987 年版，第 166 页。
(30)约翰·R.伯克：《官僚的职责》，巴尔地摩，约翰·霍普金斯大学出版社，1986 年版，第 221 页。
(31)实例 8.1 引自彼得·J.伯杰森的《市政工程师应迎合地方议会的压力吗？》，载《公共行政管理时代》，第 13 期（1990 年 3 月 1 号），第 2 页。
(32)道德准则是国际城市管理协会（美国首都华盛顿）提供的。

建议阅读书目

①拉尔夫·克拉克·钱德勒：《公共行政管理中的道德推论问题》，载《公共行政管理评论》，第 43 期（1983 年 1—2 月号），第 32—39 页。
②乔尔·L.弗莱希曼、兰斯·利布曼和马克·穆尔主编的《公共责任：政府官员的道德义务》，马萨诸塞州，哈佛大学出版社，1981 年版。
③已巴拉·S.罗姆泽克和梅尔文·J.达布厄克：《公共部门的责任：挑战者悲剧的教训》，载《公共行政管理评论》，第 47 期（1987 年 5—6 月号），第 227—238 页。

④菲利普·肖尔：《学习伦理学：理想模式的探讨》，载《公共行政管理季刊》，第 7 期（1983 年秋季），第 323—345 页。

⑤丹尼斯·F.汤普森：《行政管理道德的可能性》，载《公共行政管理评论》，第 45 期（1985 年 9—10 月号），第 555—561 页。

⑥道格拉斯·耶茨：《官僚的民主：探讨美国政府的效益和民主》，马萨诸塞州，哈佛大学出版社，1982 年版。

第三编　地方政府行政管理应用总论

克莱尔·L.费尔宾格

前几章涉及了公共行政的几个主要方面。这些一般职能的大部分都由附属于城市管理者或主管机关的参谋人员来履行。然而，假如首要目的不是为了城市的生计——提供地方服务——那么，这些职能就无关紧要了。下面几章将探讨应用地方政府行政管理原则提供特定地方服务的特性。

亚当·斯密在 1776 年写道，“应当把政府的职能限定在提供外部防卫，提供法律保护，以及承担责无旁贷的公共事务上”①。当然，对地方政府预算的任何考察都将证明这一点。从历史上看，公用事业和公共安全的费用在地方政府支出中占有最大份额。只是在最近，地方政府才从事提供社会、卫生和娱乐服务的事业。然而，市民已日益习惯于要求政府提供许多原先由家庭成员、教会或私营部门提供的服务。本引言将叙述这种服务的性质，考察政府在其中的作用，并提出适于地方政府提供服务的可供选择的方式。

商品和服务的性质

E.S.萨瓦斯对商品和服务的本质作了最为详尽的理论考察②。虽然政府管理者对萨瓦斯关于公共部门的大部分服务和活动可以“私有化”的论断不满，但他们会得到忠告去研究像萨瓦斯所提出的商品和服务逐渐形成的性质。这个框架可以使人们用新的角度来看待政府在提供服务中的作用和适于政府在保证提供服务方面可供选择的方法。

商品和服务性质的模式表述在图III.1 中③。该图是根据排他{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900030_0192_1.bmp}

图III.1 地方服务的排他和消费性质资料来源：摘自 E.S.萨瓦斯：《私有化，改善行政管理的关键》，新泽西州，查特曼出版社 1987 年版。性和消费的概念来制定的。假如一个提供者在消费者满足其条件之前能够拒绝潜在消费者获得某种商品或服务，那么这种商品或服务就具有排他的特征。例如，在一个食品商店，店主就为你取得一种商品（比如糖果）规定了一个条件（价格）。如果你不按价付钱，店主就可以不让你把糖果带离商店。如果你同意付钱，你就可以消费商品。然而，假如你不同意该条件并消费了商品，那么店主就可以让你以进商店行窃的罪名而遭逮捕。

如果某种商品或服务在不改变其质量的情况下可同时供许多人消费，那么它就具有可供“共同消费”的特征。电视收看就是典型的例子。节目的内在质量不会因观众的数量而提高或降低（虽然收视率受到影响）。然而，一旦你消费你所购买的糖果，其他任何人就都不能消费它。因此，糖果被称作“个人消费”的商品。排他的从容和共同消费的可能性规定了模式的各个方面。

决定谁应提供某种特定服务（或什么选择有意义）的第一步是在图上标出该项服务的位置。可惜，在实际生活中很少这样做。这些决定通常是依据传统作出的（“我们一直是这样做的”）或根据政治需要而作出的（“我希望用这种方式作出这种决定”）。图四角表示基于排他和消费的服务的理想类型。萨瓦斯已经标出这些享用商品和服务分别为私人的、收费的、共同享用的和集体的。

私人享用的商品是那些个人消费并因此很容易排他的商品。糖果是一个有力的例子。从理论上说来，假如确实存在对这类商品的需求，市场就将提

供。当需要超过可能达到的程度时，价格就会上涨，并且就会育更多的公司希望提供这些商品。萨瓦斯认为政府跟提供私人享用商品没关系，市场能更有效地满足这种要求。

收费享用的商品或服务是共同消费的并可能具有排他性。顾名思义，收费路或收费桥就是如此。如果驾驶员拒绝付费，车辆就不让通过这些通道。一旦通过，所有乘客都得到同样的服务后果——他们旅行通过了宾夕法尼亚或经过了切萨皮克湾桥。有线电视是收费享受服务的另一个普通例子。

共享商品或服务属个人消费但不可能具有排他性。当然，当排他成为不可能时，消费者就会产生尽可能消费的动机。若没有排他性，享用商品或服务在本质上就是免费的。然而，当享用商品用完或损坏的时候，就会出现供应问题。例如，我们呼吸的空气被认为是一种共享的东西。我们各自消费空气中的氧气并呼出二氧化碳。政府对于共享商品的典型作用是调节它们的供应或控制可能损害现存供应的过程。为了控制过度消费，停车库可以限制每个家庭或每个雇员准许停放的数量。为了保护我们呼吸的空气，政府向汽车或工厂规定排放污气的标准。

图的最后一角包括那些共同消费的享用商品和服务，它们完全不具排他性。根据萨瓦斯的看法，由于市场缺少提供这种享用商品和服务的刺激（排他是不可能的），以及由于肯定会有不付费而得到服务的“贪便宜者”，这些集体享用商品和服务的提供就给社会带来问题最多④。突发事件防备就是一个例子。生活在漫摊或铁路附近的居民与驾车穿过某个城市的旅行者，由于政府有应急准备，都可得到同等质量的安全保证。政府不可能在物质上和政治上把某些人从这种保护中排除出去。不管我们是否喜欢它，我们都得到同样水准的服务。像国防一样，政府承担保证突发事件准备及提供其他集体享用商品的责任是合理的。

可惜，大多数服务并不符合上述理想类型。事实上，这些服务往往是在图的四周变来变去的，变动的原因取决于不断变化的社会价值、人口因素、传统，乃至国家的不同区域。可以目前的保健状况为例。在全国范围内，保健已经从纯私人的行为发展为得到部分津贴的事业。目前，已有建立全国范围的保健体系的种种建议，社会服务的保障也沿着相同的方向发展。同样，通过技术手段，电视收看也已从一种纯集体享用的服务发展为一种收费的服务。观众可以被排除于收费频道之外。然而，在准备考虑采用这些选择的时候，人们参考一下以上述分类方法决定政府如何以最适合本地的形式来参与服务是有道理的。

其他可供选择的提供服务的方法

不管人们对私有化持什么看法，确定政府在提供服务中的作用是有道理的。萨瓦斯对服务的安排者、生产者和消费者也作了区分⑤。当考虑提供服务的替代方法时，这种区分是有用的。

由政府安排是提供地方公共服务的传统方法。在这种安排中，政府组织雇员向市民——消费者提供服务。对许多城市来说，提供第一流服务的传统排除了任何替代方法。例如，伊利诺州的莱克森林，提供了可被认为是固体垃圾处理服务的卡迪亚克。市里的雇员驾驶库什门车上了住区的慢车道，捡起居民车库的垃圾，然后折回去把垃圾卸到垃圾车上。这是一项昂贵的服务；然而，莱克森林的居民喜欢这种服务，期待这种服务，并愿意为它付费。市里的官员也不会因担心无法控制这种深受欢迎的服务而考虑把它承包出去。

没有提供有效服务的城市应当考虑替代方法，特别是如果承包出去能减少费用和使居民感到高兴的话。

根据政府间协议，某个政府可为另一个政府机构安排向市民提供服务。例如，洛杉矶县的许多城市就同县政府签订了关于救护车和救护人员服务的协议。这项服务虽仍由政府雇员提供，但却是由另一个政府的机构来做的。从根本上说，这是公共部门的承包。这是一种花费小而收效大的方法，适用迅速发展的、无法在短时期内购买许多昂贵设备——如装备长梯的救火车——的城市的需要。

同私有化最密切相关的提供服务安排是承包。在这种安排中，政府与私营公司商定提供某种服务，也就是说把服务项目“承包”给私营部门。如果要提供的服务是平凡而重复的，或是需要技能的话，则承包似乎是最有效的。例如，固体垃圾回收和处置就经常被承包出去。同样，工程服务也经常承包出去。这对无力负担雇用一个专职工程师费用的管辖范围较小的单位尤其适用——而且这些小单位可能没有这样多的事而需要自己雇个专职的。

把提供某种服务的垄断特权赋予一个公司（或少数公司）叫做“特许”。有了特权，也就有了地方政府关于费用和执行标准的规章。特许有时赋予出租车业和公用事业。在一些城市，出租车行业特许附有这样的条件，即公司要参与那些其费用由政府进行部分补贴的老年人和残疾人计划。特许也被赋予有线电视老板，然而，这种垄断安排的合法性业已在法庭上受到了挑战。

政府有时向私人部门生产者提供补贴以吸引他们提供某种不补助就无利可图的服务项目。这种办法常常用于那些地方政府认为重要的，但又不愿意用政府雇员提供的服务项目。这些补贴被称作“拨款”。许多城市的公交运输系统都是由接受地方政府“拨款”的私人承包商来经营的。政府和消费者都为这种服务付费。然而，消费者所付出的费用要少于实际的费用。地方政府补贴这些服务项目为的是不妨碍那些最少可能利用其他运输方式的人的流动。

另一方面，凭证是对某项服务消费者提供的津贴，消费者可用凭证自由地选择服务提供者。联邦食品证计划采用的就是这种方式。凭证持有者自由选择他们购买东西的地方——它可以是折扣商店也可以是美食市场。然后，卖主用凭证从政府机构那里换回现金。

在市场制度下，消费者购买由私人市场体系提供的服务。政府在提供服务的市场中不担任角色。当然，这只能出现在那些已证明有这种需要以致私人市场希望提供这些服务的地方。显然，私人享用物或收费享用商品和服务最适合采用市场方法来供应。因此，假如政府需要“减轻负荷”（即摆脱某些服务的事务），归入收费类或私人享用的那些服务是首选目标。

共同提供是包括自愿和自我服务在内的可供选择方案的一般说法。在共同提供中，居民帮助提供公共服务。参加自愿服务的有慈善团体和为公益提供服务的居民个人。例如，管理公共场所、林荫大道或交通环形场地的公园俱乐部，就提供通常要由公共工程部门或公园部门提供的服务。个人或社团发起者也自愿使路面各处没有乱扔的杂物。

自我服务包括两个方面。一方面，政府摆脱提供某种服务的责任，迫使消费者自己安排，并在某种情况下提供以前由政府负责的服务。例如，波士顿富裕郊区的居民就必须安排收集各家自己的固体废物，尽管城市仍然提供处置废物的服务。居民或者必须请私人承运机构收集自己的固体垃圾（市

场），或者必须自己把废料送到垃圾处置场（自我服务）。

自我服务的第二个方面是自己行动起来减少对公共服务的需求。例如，将汽车和房门上锁或安装一个安全报警系统，通过威慑作用，减少对警察保护的需求。使用家用垃圾处理器减少固体垃圾流入导槽，从而缩小固体垃圾的体积。虽然这对于垃圾的收集和处置有积极意义，但却增加了对废水处理系统的压力以及最终对要加工和处置的污泥量的压力。如果你的处置设施可以对付这一压力，则这种做法应受到鼓励。一般说来，与处理设备的能力相比，垃圾掩埋场使用年限这一环节还比较薄弱。

这一部分旨在向管理者揭示政府在提供公共服务方面的选择自由和可供政府提供服务使用的创造性的替代方式。同时也稍带感情色彩地提出了一套改变供应机制的系统方法。政府将始终有责任提供服务；不管怎样，它都必须满足市民需求——即使这意味着保留纳税人愿意支付的昂贵的政府服务。

政府决策规则

一旦地方政府决策者决定了由谁来提供某种服务，就应当制定如何提供服务的某种标准。虽然这是一个合乎逻辑的步骤，但地方政府并没有普遍这样做。首先，地方政治家应就必须提供的服务水准达成共识，并制定使服务提供者对此负有责任的实施标准。可惜，某些地方服务的性质是那样复杂或难于量化，以至于地方决策者无法确立标准（如日常没有保留关于提供服务的资料的话，情况尤其如此）。其次，妥协的政治会使目标模糊不清或产生对立面。第十六章关于佛罗里达州基韦斯特的“垃圾变能源”的设施一例就是这种状况的证明。

在这种状况下，一个优秀的管理者应做些什么？大多数政治家都同意所有的居民都应当平等地享受公共服务。有关提供服务水准的决定是基于投入平等或产出平等作出的。投入平等是一个容易理解的概念。它也是地方官员使用的最通行的标准（当它们确有明确标准时）。在投入平等的体系中，所有居民都得到同一水准的服务安排。例如，警察被均匀地布置在城市的各个区域，而不考虑特定居民区的犯罪史。用于街道修复的资金也在市政各区均分，而不考虑原有基础设施的状况。

被称作“衡平法”的产出平等，涉及提供服务以后的服务领域。换言之，由于提供了服务，所有居民都得到相同的结果。使用衡平法作为分配资金的规则是承认城市的某些地区将要求更多的投入以达到符合标准的结果。它也承认衡量服务和产出的最终实施标准是一致同意和可计量的。用美元和工时数衡量投入要比衡量诸如“体面、安全、卫生的住房”或“安全的街道”等产出状况容易得多。

在产出平等的条件下，会将更多的警察布置在犯罪率高的地区，因为地方政府管辖的其他地区不“需要”这么多警察。在固体废物收集方面，对不同的居民区将使用不同类型的回收车辆。例如，在市内，在街道狭窄或企业产生额外垃圾的地方，要达到全面“清洁的环境”标准，就需要使用小型的卡车和勤于收集。

一旦政治决策者制定了恰当的服务标准，管理者就能组织下属机构提供服务。支配如何提供、由谁提供以及提供什么水准的服务准则被称作“决策准则”。不论是明确地表述还是由传统暗示，决策准则都支配提供服务的工作，并减少“街道一级官僚”的自决权⑥。例如，有关着眼于需求的方案是否合格的准则就规定了哪些居民是合适的人选，从而向该方案拟服务的那些

人提供服务。

这些准则不仅缩小了官员决定谁将接受服务的权力，而且也保护官员不受要求采取例外行动压力的影响。雇员拥有的自决权越大而且离监督人越远，管理者就越应关心有效决策准则及其对服务分配的影响。书面的合格标准限制了自由决定权。审查关于具体运用的数据将揭示雇员的决策是否符合合格的标准。然而，要对提供像警察执法一样的服务进行这种监督则很难。警察每天都要作出关于他们将执行什么法律的决定。他们是对超出限速一英里的人发出传票呢还是允许有 5 英里/时的缓冲呢？甚至当明确的规则已经制订出来以后，一个官员也可能对议员儿子的违法，或者更糟地，对某个等级的人（掌权人、白人或富人）的违法视而不见，而强制其他等级的人服从法律。

所幸的是，考察这种提供服务的共谋理论（根据种族、社会等级或政治权力提供服务）的文献表明共谋这种现象似乎不普遍⑦。事实上，一些研究者已经发现那些预期可能会受到歧视的人得到了更好的服务⑧。在上述调查中，他们发现阐述提供服务模式的恰恰不是逆歧视或对某些种族或社会等级的抚慰的理论。历史或地理的偶然事件促成了日益不同的服务质量——罗伯特·菜因伯里把它称之为“非模式的不平等”⑨。即使是优秀的、具有职业道德的管理者提出表面上似乎合理的决策规则，也可能无意识地有利于共谋的理论。例如，一个城市想在 6 年内对其整个饮用水系统进行大检修。城市管理者和公共工程主管开会提出一个建设计划。他们的决策规则是首先检修该系统那些最容易和最快完成的部分。其根据是，这样做可使他们向更多的居民提供更好更快的服务。在铁道线上，就难以有效地实施作业，所以远离供水站和处于铁路附近的地区被安排在最后的建设阶段。然而，这些地区恰恰是郊区提供中低收入住房的唯一地方。无意识的后果是延迟了对居民中最低社会等级的优质服务。决策规则似乎是合理的；然而管理者和主管人没有考虑他们规划的后果。这里的重要一点是，不仅应当提出合理的决策规则，而且还应当预测规则实施的后果。换言之，规则不仅必须是好的，而且也必须看起来是好的。

小结

城市的责任是向居民提供优质服务。本引言旨在使管理者了解提供商品和服务的性质，并为提供这些服务列出可供选择的方法。管理地方服务的工作涉及对 5Es——平等、公平、效率、效果和伦理（equality，equity，efficiency，effectiveness，andethics）——不断进行必要的调整。管理者应当知道试图使某个“E”最大限度地超过其他“E”时就包含着权衡和调整。最大限度地实行平等，是一种政治上安全的选择，但可能导致剥夺对特定部分人口所需的服务。效率，是一个容易理解的概念，但不可能成为推动地方政府作出每一决定的因素——对摇摇欲坠的脆弱的基础设施进行修修补补（第十五章）就可以证明这一点。然而，伦理道德是决不能妥协的。道德高尚的管理者可能会被廉耻的政治家解雇；不过，道德高尚的管理者总会得到新的工作。

注释

①引自埃利斯·阿姆斯特朗主编的《美国的公共工程史：1776—1976年》，芝加哥，美国公共工程协会，1979 年版，第 3 页。

②他的分类法是基于文森特·奥斯特朗和埃莉诺的作品《公共服务和公

众选择》，载 E.S.萨瓦斯主编的《提供公共服务的可供选择的方案》，科罗拉多州博尔德，韦斯特维尤出版公司，1977 年，第 3 版，第 7—14 页。这一理论在萨瓦斯下述专著中得到了阐述：《公共部门的私有化》，新泽西州，查特曼出版社，1982 年版；《私有化：改善行政管理的关键》，新泽西州，查特曼出版社，1987 年版。

③这是根据前面所引的萨瓦斯在 1982 年和 1987 年的著作所提出的分类法提出的，我对之作了改动，使在性质上只属于地方的服务也包括进去。

④萨瓦斯：《私有化：改进行政管理的关键》，第 47 页。

⑤同上书，第 60—61 页。

⑥米歇尔·利普斯基：《街道一级的官僚》，纽约，拉塞尔塞奇出版公司，1980 年版。

⑦传统的例子是罗伯特·L.莱因伯里：《平等和城市政策：城市公共服务的分配》，加利福尼亚州，塞奇出版公司，1977 年版；布赖恩·琼斯：《城市服务的提供》，纽约，朗曼出版公司，1980 年版。

⑧以上所引莱茵伯里和琼斯的著作都可看到这方面的内容。它们还引用了向非裔美国人居民区提供额外服务以使他们仍居住在分离的居民区或吸引他们到其他居民区去。

⑨莱因伯里：《平等和城市政策》，第 129 页。

第九章　公益住房管理

米蒂·奥莱昂·钱德勒

在住房发展方面，包括所有权和管理事务在内，联邦政府在 50 年间已经建造了 120 万套公益住房，略少于全国住房总数的 1.5%。这些建筑以低于市场的利率为大约 150 万低收入者提供了住房。同传统的常识相反，全国各地的大部分公益住房建筑都令人满意，其中一些住房（包括纽约的示范计划）的管理也十分出色①。

但在较老的城市，许多年久失修、居住密度大、设计简陋的住房陷入严重的困境，成千上万的住房由于缺乏修复所需要的资金而被遗弃。大部分公益住房是由集中在一些城市的大公益住房局来管理的（见表 9.l）。最大的 16 个公益住房局，包括纽约、芝加哥、克利夫兰以及底特律，几乎管理着占总数三分之一左右的公益住房。虽然公益住房在任何特定社区只占全部住宅的少数，但它要多于其他任何类型的用于救助的住房②。

住房管理的特殊需要

管理公益住房与管理大多数私人住房不同。它要求运用健全的管理原则和更多的东西。大部分由公共部门管理的房屋是供给那些无力支付由私人部门提供住房的特别需要援助的人居住的。然而，公益住房机构本身没有配备物力、人力或专门技能未满足居民的众多需要。最近几年，当公共住房的管理呈现一种更为集中的结构时，政府已很少把重点放在社会福利和贷款上了，虽然公益住房的居民明显地需要这些方面的帮助。管理公益住房需要认识到居住人口的特殊需求。

在 1981 年，46%的国家公益住房由老年人居住。玛丽·麦圭尔·汤姆森在一系列报告中，叙述了公益住房局应当向老年人和残疾人住户所提供的正常管理之外的额外服务。向老年人所提供的适当服务要求接近（交通和治疗安排）社区服务机构，也可包括食物服务，家庭管理服务，私人服务以及娱

乐等③。这些服务可以承包出去或通过中介协议来解决。克利夫兰市的“金龄中心”向住在一些由地方住房局经营的住房的老年居民提供了包括食物和交通在内的一系列的服务。

与此相似，对残疾人的住房管理也至少要求部分地把计划重点从商业管理转移到满足社会的和人的目的上来④。残疾人包括 50 岁以下的单身的身体和精神有缺陷的病人。这些人也许有会引起管理问题的医疗需要，即便还没有遇到过。而且，老年人生活方式和青年人生活方式也可能会发生冲突并威胁到老年人住所的正常秩序。为残疾人提供所需的服务包括那些旨在弥补个人不能完成或独立提供的活动；满足与健康有关的需求（诸如治疗或咨询）；以及为今后可能的谋生或就业提供培训⑤。

公益住房中的家庭住户的生活境遇反映了他们的需求。在 1988 年，公益住房居民的平均收入是 6539 美元。41%的住户享受社会福利救济金⑥。大部分非老年公益住房住户都有失业的成年人；42%的住户有一个以上的就业成年人⑦。公益住房的管理可能会遇到人数过多的需要辅助服务的人，诸如需要对滥用钱财的劝告，职业培训、医疗教育、健康关怀，以及娱乐和青年人项目。虽然这些服务会提高受困扰的居民的生活质量，但从用于支持它们的联邦住房援助计划中可获得的资金却是有限的。这种计划的资金，或计划本身，只能来自地方社区机构或地方、州或联邦的其他机构。

法律结构

在大多数市中心，住房局是一个具有特定目的的独立管理机构，拥有一个独立的委员会和独立的行政机关。但这一原则也有例外。在底特律，公益住房局是市政府的一个部门。局长由市长任命并按市长的意愿行事。虽然它的经营预算仍然主要来自美国住房和城市发展部，但底特律市议会必须过问影响住房部门的大多数重要决策。公益注房职能同样由市行政部门履行的巴尔的摩市，因其以全面和合作的方式发挥同住房有关的职能而著称。巴尔的摩市的住房和社区发展部有一个组织机构，在那里，所有主要的地方房管职能都按与当地居民点和私营金融和发展机构有着重要联系的方针加以组织⑧。巴尔的摩市的住房局是往房和社区发展部的一部分，市长所任命的住房和社区发展部的负责人同时也是住房局的执行董事。而底特律没有采用这种机构之间相互联系的方式。

形式上，由委员会或董事会为传统的住房局制定政策，但委员会深受联邦法规的影响。联邦政策在重要的方面确立指导方针，诸如居住资格、住户参与以及租金计算。委员会和管理人员的权力只是决定怎样使“住房和城市发展部”的政策适合于本地实际情况。

一般的住房局机构可实行集中管理和分权管理。每一住宅点有独立的管理人员，住宅点也可以是管理人员管理的住宅群的一部分。每个管理人员在其日常工作中实际拥有的职权的大小，取决于他或她所管理的住房数量和可得到多少财力和人力支持。主要职能可以集中行使，也可以限制管理人员的管理范围。例如，拆除建筑、维修和安全问题可以由一个中心区办公室而不是由一个居住点来负责。管理的各种要求则由不能直接操纵公益住房管理人员的机构来决定。例如，开发布局、选择标准、预算、收祖方式和租金额，以及住房的维修和重建等，往往是由其他人而不是由管理人员来决定的。

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900030_0205_1.bmp}公益住房的安全是地方公益住房机构履行的九大职责范围之一。然而，所有这些职责，包括维修和

日常管理，都依赖于其他各个职责的成功实施。

©1990 年，珍妮特·森特里

城市研究所在为住房和城市发展部所提供的一份报告中确认和规定了地方公益住房局九个方面的职能：房屋的维修和照管；物资的购买和储存；提供管理信息，负责财务和会计；统计住房占有率；一般行政管理；人事和培训；住房管理；安全防卫；以及社会服务。显然，各项职能的成功是相互依赖的。占有率同房屋维修人员的准备工作、恰当的申请步骤和租契文书等密切相关。不存在对所有地方公益住房机构都适用的标准模式或程序。

公益住房管理人员在某些方面有很大的决定权，而在另一些方面则没有什么权力。公益住房管理人员的工作不是例行公事，而是一套通常涉及房管工作每一实际步骤的标准操作过程。凯霍加市住房局有系统的管理制度，包括从人事工作到每年例行的公寓检查的各个方面。当一个住户拖延租金时，居住点管理人员在对拖欠者采取法律行动方面几乎没有选择余地。在行为态度问题方面，管理人员在包括从惩罚性会议到更正式的法律程序的行动过程中，则可以有较大的灵活性。在杰克·肯普部长任职期间，住房和城市发展部已开始对那些卷入与毒品有关活动的居民采取较严厉的驱逐措施。这一行动削去了管理人员的某些权力，但却使他们对有争议的政策不负什么直接的责任了。

人事

公益住房局的人力资源和人事工作的需要是多种多样的。维持公益住房局各种职能所需要的技能涉及的面很广，从不熟练或半熟练的看门人和维修工到训练有素的财会和法律人员都得配备。公益住房局解决上述众多需求的能力如何，取决于它在运用人力资源和人事职能中作用的发挥。各公益住房局在履行有关人力资源和人事职能方面的责任是经常变化的。

在运用人力资源和人事工作方面，公益住房局有时要服从市以及相关的州和联邦的规章。在公益住房局为市政部门的地方，市府法规可涉及招募和挑选合格雇员，确定工资和津贴，以及决定工资调整等等。州政府则可颁布同文职人员退体制度或参加失业救济制计划相联系的有关公益住房局雇员地位的法规。一些雇员的工作职责和工资等级须经住房和城市发展部的批准。由住房和城市发展部确认的工资必须同那些特定部门可比较职位的工资相当。这一点为用联邦方针取代地方决策又提供了机会。至少有一次，地区住房和城市发展局确认，由凯霍加市住房局参照七个集体谈判协议之一所议定的工资，大大低于联邦的标准，因而相应地作了调整。

在公益住房局不直接负责具体任务的情况下，属于公益住房局的关于人事和人力资源的最终支配权和责任也减少了。在通常的市政文职人员安排中，除了被任命者外，所有雇员在成为机构的人员之前，都必须通过考试并证明在特定领域中具备一定专业水平。根据这种制度，挑选和招聘的具体工作基本上已不再属于公益住房局了。大多数情况下，在公益住房局是一个独立实体的地方，挑选和招聘过程可以受也可以不受由州法规所规定的文职人员准则的影响。直到最近，俄亥俄州的住房局的雇员仍不受与文职人员有关的法律条款的影响。俄亥俄州的最高法院在 1990 年一个涉及辛辛那提市住房局案例的裁决中裁定，公益住房局雇员是正式公务员，该州的住房局必须遵守有关招聘、考试、资格认定以及任命的文官制法规。全州范围内对这一裁决的遵守尽管仍悬而未决，但对例如凯霍加市住房局则会产生重要的影响。

文官制不健全有利也有弊。其弊是对作为政治庇护堡垒的住房局和类似的部门的现实视而不见。假如文官制法规不对公益住房局进行限制的话，这些机构就会提出自己有关人力资源和人事工作的政策。一位前公益住房局人事管理人员把这种自由说成是“不受法律约束的自由决定权”。高度的自由决定权也可能导致一个机构在履行人事职能方面的软弱和任意性。如果没有一个合法的雇用和提升制度，那么雇用工作的合法性就易于成为问题，也可能在这些问题上出现投机取巧的行为。例如，由于没有衡量雇员技能水平的考试程序，凯霍加市住房局所雇用的人员就缺乏工作所必需的基本阅读和写作能力。甚至一个非熟练工人也应当能够阅读和理解有关他或她的工作所用设备的命令和资料。有限的资源和提供高质量的服务要求充分重视录用工作，要尽可能把最能胜任的雇员挑选出来。

另一方面，如没有文官制，迅速解雇或作出其他人事变动的能力也可能更好地应变棘手的局面，并易于实现一种新的管理目标。然而，没有规章制约的制度可能对雇员提供不了什么保护，而如果工人没有安全感，则会减低士气和工作效率。在缺乏严格管理人事制度的情况下，应把其他保证正常运行的措施放在应有的位置。

目前公益住房管理局面临的一个问题是公益住房居民的就业问题。一个时期以来，少数公益住房局的雇员已成为公益住房的居民，实际上，克利夫兰的凯霍加市住房局初期曾要求管理人员居住在他们负责的住房中。目前，居民就业要求（居民管理团体的一个特定目标）和公益住房居民中高失业率的双重压力使雇用成为一个主要问题。

公益住房局解决就业要求的能力受需用大批工人的大的改造工程的投标的影响。住房管理部门可以通过要求为居民留出一定比例的适当工作岗位作为接受合同的一个条件来改变就业状况。这一做法的前提条件是所要求的技能同许多居民所掌握的技能正好相适应。雇员留成的做法使公益住房局在保证合同得到履行的工作之外增加了额外监督的责任。

同工会集体谈判的协议也可能影响公益住房局解决居民就业要求的能力的发挥。工会试图为其会员保留就业机会并阻止非工会成员的介入。因此，公益住房局在该地区所选择的针对这种状况的管理，必须包括向有兴趣的投标者提出雇用居民的要求的条款，并把考虑居民就业的考虑，诸如训练期，纳入同工会官员的承包协商中去。如果公益住房局在常规管理中对解决居民关心的事情富有革新精神，那么，选择管理替代形式——诸如居民管理或私营管理——的压力可能也就减少了。

政府间的关系

公益往房由各级政府负责这一点，给城市的管理提出了这样一个问题，即由政府负责解决选民和市民的需求。住房公共管理受所有三级政府的影响。美国公益住房计划由联邦政府提供资金。州政府制定的法规准许建立地方机构担当房东的角色。雇用则是地方这一级的事。

传统的公益住房计划是由当地市政公司即地方住房局或公益住房局实施的。州的授权法规通常详细说明了管理公益住房局的权力、机构和限度。州的介入一般来说仅此而已，因为州行政机构并不参与公益住房计划的管理。

公益住房计划是依据被认为具有地方一联邦双重性质的法律实施的⑨。地方公益住房局负责计划的制订、筹措资金和具体实施，联邦政府则给予资助。联邦立法为资金和启动费的分配确定了根据。联邦法规把诸如对退伍军

人和无家可归的家庭实行优先照顾的内容也纳入住房管理局的业务。虽然负责日常业务是公益住房局的权利，但住房和城市发展部拥有——有时是强加的——常规的检查和监督权。

公益住房发展的布局及其政府间的性质由合作协议确定。在公益住房局承担一个项目之前，联邦政府要求它和地方管辖权力机构签署一个合作协议。这一要求目前主要限于没有出现抵制的市中心或地区的公益往房的布局。管辖权力机构很少拒签这些协议。其结果是，在克利夫兰市所在地的凯霍加县，90%的公益住房都建在克利夫兰市。

合作协议的另一个方面则影响到公益住房局可获得的收入和它所提供的服务。根据协议的条款，地方市政当局放弃常规的不动产税，但要求支付替代税，它相当于房租收入的 10%，少于常规所应支付的税款。在这个意义上，地方间接地补贴了公益住房的发展。合作协议也规定地方管辖权力机构像对其他使用者那样，为公益住房发展提供通常的市政服务和设施（消防和治安、供水和下水道等设施）。事实上，大的住房局管理人员所面对的一个问题是，一些安全员、警察和应付突发事件的人员拒绝或迟迟不到位，不提供相应的服务。缺少与市政府的直接联系使这一问题复杂化，并使公益住房所在地经常处于孤立无援的状态，市府官员和市民往往用冷淡、疏远的态度看待公益住房。

地方的投入

由市政府负责的公益住房的管理，必须重视依然能使市政府有机会获得额外财源的其他官僚阶层。底特律住房部是市政府所属的一个部门，管理着那里的所有公益住房。像其他所有部门一样，部长是由市长任命的，该部的雇员则是通过市人事部门雇用的公务员，在九人委员会中，五名成员是由市长任命的，两名必须是代表们推选的居民，另两名由社区发展协会选举产生。按照法律，由委员会制定政策，但主要政策须经市议会和市长批准。在底特律，一项关于在一个较老的住房区拆毁建筑物以减少人口密度和改善车辆通道的提案就遭到了市议会的反对；市议会成员们显然考虑到，在缺少可提供住房的情况下，拆除结构坚固的住房是否可行。

底特律住房局的其他决策受它自身是市政府下属机构的影响，工会活动在底特律依然频繁，特别是在市雇员当中。所有的劳工协商，包括增加工资，都适用于公益住房计划。在住房和城市发展部 1987 年对底特律住房部进行的一次考察中，人们注意到该部不能使用外部承包人来完成常规的维修工作。这种限制部分是工会合同条款规定的，因为在全市范围内尚有职工失业。在公务员工会有适当地位的地方，公益住房管理部门可能被要求同代表雇员的联合会或工会进行集体谈判或进行非正式的协商。

财务

公益住房管理人员会受到不断的调查，其主要原因是财务问题往往同不称职的、无效的和错误的管理联系在一起。公益住房管理人员面临的主要挑战是用不足以负担经营费用的有限财源来满足所要提供的服务要求。成本效率在许多大城市的住房局中是一个不适用的字眼。公共管理的住房的财政状况受它所服务的低收入顾客和不足以负担经营费用的有限补助金的严重影响。1983 年，国会改变了公益住房的准住标准，以鼓励收入达到美国中等水平的一半或更低的家庭入住。

公益住房租户支付他或她年收入的 30%作为租金，并根据家庭规模、小

孩照管、医疗费用以及全日制学生、残疾人和老年人的情况加以调整。由住房和城市发展部提供的经营补助金无法填补实际经营费用与租金收入之间的差额。联邦政府通过年度捐款契约(10)来决定补助金的分配。年度捐款契约明确指定住房和城市发展部支付公益住房的基本建设费用，但对用于经营和维修的费用的捐款却规定得不那么清楚。因此，住房和城市发展部不必完全补偿租户所付租金的总额与用收入抵消同经营和管理费用所必需的租额之间的差额。

基于收入而不是基于经营和管理费用来确定租金的法律根据在 1969 年的三个布鲁克修正案中的第一个修正案中得到了采纳。由于旨在填补差额的补贴支付款一直不够，因此许多有亏空的公益住房局在补贴计划实施之前就已累积了较大的亏空。公益住房局目前仍然依赖于补助金——在 1987 年，支付给凯霍加市住房局的 2，600 万美元补助金相当于它的 3，600 万美元业务活动总预算的 70%。

公益住房管理现在面临的问题是必须寻求增加业务收入的策略，虽然来自住房业内部和外部的那些压力，即为最贫困的住户提供服务和改进有形设备的压力总是存在。联邦政府在 20 世纪 60 年代末开始向公益住房局提供以房屋修缮和现代化为目的的资助金。始于 1981 年的全面改善援助计划目前为公益住房较大规模的维修提供了大量资金。在全国范围内，全面改善援助计划的款项达 17 亿美元，尽管它尚未提供满足目前所需的足够资金(11)。在 1984 年至 1987 年间，住房和城市发展部向凯霍加市住房局提供了 4，000 万美元用于住房的现代化，但仍有许多住房严重失修。全面改善援助计划比以前的现代化计划改进了一步，因为它让公益住房局而不是让住房和城市发展部来决定重点。对住房现代化需求作出符合实际的评估对于公益住房管理职能来说是至关重要的。

编入市政机构并没有使底特律住房部摆脱其他许多大的住房局所面临的类似的财政和实际问题。事实上，它也属于由住房和城市发展部确定的“陷于财政困境”的公益住房局之列。不能从经营收入和补助金中获得足够的款项来改进本系统的工作，这是陷于财政困境的住房局的通病。然而，底特律住房部却因得到该市的资助而增加了自己的财力。当然，底特律市的财政是很困难的。其社区发展一揽子拨款额在 1980 年至 1987 年间从 6，400 万美元削减为 4，300 万美元。不过在这期间，该市从社区发展一揽子拨款中向底特律住房部提供了 450 万美元用于现有住房的现代化。其支持程度与克利夫兰市旗鼓相当，克利夫兰市同一时期向当地公益住房局提供了总数约为 460 万美元的款项。公益住房局与当地政府之间的实际和显而易见的联系不可能给公益住房局管理机构带来额外的财政利益。

私营管理的选择

一些公益住房局尝试降低自己高经营成本的一种选择，是同私营公司签定管理或维修公益住房的合同。公益住房局已经以下同的方式同私营公司联合，在公益住房所在地提供维修、租户用品供应，以及租赁、居住、金融和行政管理等服务。成本效率是考虑选择私营管理的主要原因，尽管不是唯一的原因(12)。

公益住房局从承包中可得到如下好处：因改进服务而节约了成本，改善在公众面前的形象，委员会和工作人员可同政治分离，在同住房和城市发展部打交道时具有更大灵活性，因授权给不同的公司而改善了对绝大多数问题

的治理，以及在雇用事务和确定工资等级方面增加了机动灵活性。这样做也有潜在的问题，它们是：安置被替换下来的雇员；治理与公益住房局劳资协议有关问题；寻找有兴趣的、合格的公司；以及对私营公司进行准确而充分的监控(13)。

在混乱或者平静的地点，私营管理是否最有益这一点还不清楚。在居民对公益住房局工作人员和管理日益不满的一些地方，从私营部门引进外部的管理经验，可以带来一个新的开端和改进服务。然而，居民和公益住房局之间的关系没有因使用私营管理而结束。私营管理人员可能会把因他们的问题而导致的不满推给公益住房局。一个实施把有麻烦的家庭承包出去计划的公益住房局认为，承包者的出现改变了公益住房局自身同住户的关系，从对手变成了伙伴，当出现问题时，公益住房局也不那么抛头露面和招致政治上的曝光了(14)。

另一种观点认为，私营管理公司能够最好地管理老年人居住的小型项目——“容易管理的”居住点。这一策略表明公益管理局工作人员可以集中精力管理最需要帮助的棘手的居住点。容易管理的居住点同其他例如主要由低收入家庭居住，会导致范围广泛的社会和经济需要的居民区不同。它们需要明确、直接的管理。但这种管理方式不应夸大，因为老年和残疾居民也同样有特殊需要。

把“容易管理的”居住点承包出去这一做法，不可能对有麻烦问题需要处理的公益住房局产生吸引力，尽管这可能会给它带来某些经营上的好处。容易管理的居住点有助于减缓较麻烦的居住点的冲击。在一些居住区，老年人的平均家庭收入高于一般家庭的平均收入。租金征收率在老年人中也高得多，并且几乎不存在征收问题。对“容易管理的”居住点的管理，有助于抵消棘手的居住点的影响，提高征收水平和所交纳的平均租金，降低迁出率，可以使管理几乎不受社会服务危机的干扰。

对把什么居住点承包出去的问题并没有明确的答案。公益住房局在作出这样的决策时，必须考虑比较成本的数据，比较可以利用资源，以及对居民满意度作出估计。这是至关重要的，因为公益住房局仍然需要对所有公益住房区负最终的责任。

居民的介入：参与及其他

居民参与公益住房管理是市民参与的一种独特形式。从为管理大造舆论的非正式居民团体到在公益住房委员会中的居民成员都可以参与管理。1989年对全国住房和再开发高级职员协会的一次调查发现，63%的公益住房局已经认可居民组织，而且 39%的委员会中有居民成员。据推测，居民参与不论是对居民还是对住房局都有许多好处(15)。一些观察家强调，作为政府顾客的市民对于公众需要自然要比政府官员更敏感(16)。居民对自己居住点的管理施加的影响越大，传统的管理人员对发展中的业务的控制就越小。居民参与的潜在好处是可以得到居民更多的合作，并因而导致更为良好的住房管理。居民对经营的更多的了解虽可能不利于传统的管理方法，但却能产生更好的结果。

居民管理的潜在危险在于增选的风险，即在于“把新的成分吸收到作为决策组织机构的领导中来，作为防止其稳定性或存在受到威胁的一种手段这一方法”(17)所包含的风险。把极为不满的团体纳入管理过程可对他们起到抚慰的作用(18)。在最初的敏感管理期过去之后，居民参与或许会被管理的

内在性所包容。但作为居民管理人员，他们也可能从其职位中谋取个人利益，比如为自己提供更好的维修服务或迁往更称心的住房。连续发生这样的事就会危害居民参与管理的合法性和解决管理问题的诚意。居民管理团体的成就有时被所谓偏袒和裙带关系所掩盖了。居民管理社团已经超越了仅是参与‘奉命”管理自己生活及生活环境的限制。

通过居民管理社团，公益住房住户在全国约 16 个居住区已经承担起一系列的职能。凯霍加市住房委员会于 1985 年把克利夫兰市第一个居民管理社团的权限授给了莱克维特勒斯居民区的积极分子。当居民管理开始时，居民们承担了日常一切管理职能。那时，居民管理社团委员会的成员虽已接受过最低限度的训练，但他们掌管的职责范围超过了他们最初的能力。在同公益住房局的协议中，没有规定过渡期。由于缺乏足够的专业知识和技术帮助，这种居民管理社团在最初几年犯了许多管理上的错误和碰到许多难题是一点也不奇怪的。全国邻里企业中心是居民管理的主要推动者，曾建议初期实行双重管理而不是由居民承担全部管理。芝加哥的勒克莱尔考茨居民管理社团已经选择双重管理，以此为依托，把全部的管理权逐渐从公益住房局转移出去。在双重管理阶段，居民管理社团可以在通过训练和技术帮助而使自身能力得到提高的过程中，有选择地确定将要承担的职能。

居民管理正在实施之中。1987 年的住房和社区发展法案对居民管理从立法上给予了支持，提出公益住房局必须调整它们的管理结构，使其更易于得到公认并为其机构今后的更好合作做准备。在这点上，公益住房官员可能被迫增加培训以提高机构管理人员的技能。

道德和公益住房管理

公益住房的明文规定的目标是提供安全、舒适、干净的住房。公益住房在某些情况下达不到这一目标，在环境不良的地方只能提供低于标准的住房。在大多数公益住房都存在财政和社会背景的情况下，一些行政官员必须承认他们在有效地管理住房问题上是无能为力的。

维护职业道德因如下认识而变得复杂化了，即认为公益住房是解决社会底层的人的住所；是向身处社会底层缺乏工作能力的工人提供杉身的地方。公益住房的居民是我们社会中最没有影响力的，是贫穷者中的赤贫者。因此，那些可以引起其他服务部门——特别是对选民负有直接责任的服务部门——关注的压力因素不大可能起作用，应当指出，公益住房计划分散的管理结构给地方居民入住提供了大量的机会(19)。对公益住房住户的印象和看法会影响住宅选址（什么地方阻力较小）的决定和履行常规管理职能的能力。当管理人员试图以未支付房租以外的原因为依据采取法律行动驱逐住户时，他们可能会遇到法院的某种抵制。假如法官运用较为宽容的行为标准，即使家庭已破裂，公寓保养很差，孩子不守规矩或被指控有不法和反社会行为，管理人员也难于获得法院签发的驱逐令。管理人员处于需要在低收入者的住房需求和大多数居民关于和谐生活环境的需要之间进行协调。在维系稳定的居住环境和对居民的选择保持敏感之间需要维持平衡。

在着手解决同样影响到管理功能的面对居民的问题时，可能就会出现道德问题。假如社会服务机构的工作人员被看作管理实体的延伸，那么，居民同工作人员讨论自己的问题时不可能感到舒服。如果提供服务的人懂得机构的政策和强制性，而且居民能够理解房管部门的目的是为他们的——不同于同致力于解决整个内城社区社会问题的外部机构——那么，采取团体内部的

服务方式可能更可取(20)。

有人建议，从经济上改进顾客状况，公益住房局就会得到更好的回报。这提出了一个道德上的难题并可能同公益住房局的政策相违背。一位研究人员发现，维持高成本住房的经营只比周密计划建造、有控制地租用、熟练进行管理的有补助的住房的预期经营收入稍高一些。而且，租户选择可能是管理过程的一个重要组成部分，因为它在很大程度上决定了租金征收、房屋维修以及驱逐房客的程序。对于寻求为那些最需要住房的人提供服务同时试图在财政方面稳妥运转的公益住房局来说，困境依然存在。

小结

一些观察家提出，传统的公益住房计划将继续发挥作用。最近几年来，联邦政府在住房方面的作用已经转而代表合格租户向私人房东和开发者提供直接租金补助，或通过“第八条款计划”为合格住户在私人市场落户提供担保。到 1988 年为止，公益住房总数为 137 万套，而“第八条款计划”现有和新建的住房总数达 212 万套(21)。

强调居民管理这一点在 1987 年的住房和社区发展法案中得到了采纳,该法案向居民管理社团提供了更多的财政和计划方面的支持。虽然属于居民管理名下的住房可能较少（肯普所领导的住房和城市发展部已确定了把 3，000 个公益住房局中的 200 个纳入居民管理的目标），但这些居民管理社团可起到撇开住房局，取而代之的作用，而使住房局对诸如居委会、咨询委员会这类的居民组织的事更为关心。公益住房局所运用的技能和方法必须适应这些变化。

实例研究 9.1：住房和城市发展部是权力行使者

凯霍加市住房局是由一个任期三年的五人委员会所管理的。任命委员会成员的方式一般是把公益住房的管理同负有向公众说明义务的要求分离开来的。两名成员由克利夫兰的市长任命，其中一名被任命者必须是卫星城凯霍加市住房局所管辖的居民。两名成员由克利夫兰市议会任命，而另一名成员则由公益住房数占第二位的城市市长任命。委员会制定政策。由委员们所指定的执行董事负责根据日常工作对政策进行补充。由于这种住房局的地位比较脆弱，因此决策主要是集中形成的。

1989 年，住房和城市发展部以拒付急需的房屋维修资金相要挟，事实上要求免除凯霍加市住房局的前任执行董事。住房和城市发展部不断实施监视和监督，使地方住房局任何较重大的行政管理决策不得不遵循（或看来似乎遵循）联邦的指示并对联邦关心的事作出反应。由于在公益住房局出现麻烦的情况下，似乎联邦、州和地方政府都可进行干预，因此，对于管理错误的实际惩罚是难以掌握的。

实例研究 9.2：州是权力行使者

1975 年，波士顿公益住房的居民将其不满指向了州。他们要求州法院执行州、市居住法。波士顿住房局的日常业务于 1980 年由法院指派的管理人接管。随后的行为说明了公益住房的政府间性质。1984 年，指定接管人的权力移交给了波士顿市市长。当联邦资金不够支付全部需要翻新改造的工程费用时，住房管理局收到了 1，300 万美元的州拨款。这一拨款连同 2，700 万美元其他联邦公益佐房发展资金，支付了波士顿最老的公益住房工程中的两个工程，即监狱看守人住房的翻新改造和 293 套新住房的建造(22)。马萨诸塞州高级法院在 1990 年结束了对波士顿住房局长达 15 年的实际监督管理。

实例研究 9.3：居民管理社团

居民管理社团是为解决居民对公益住房的不满而在全国范围内兴起的。最老的居民管理团体是波士顿的布朗利-希尔斯住户管理公司，它于 1973 年获得管理承包合同。另一个早期的居民管理团体是路易斯市建立的。在那里，居民管理是从 1969 年因住房租金而爆发的罢工到 1976 年经过协商订立管理契约而逐步形成的。第三个居民管理团体——凯尼尔沃思—帕克塞德居民管理公司——于 1982 年在美国首都华盛顿成立，已引起广泛的注意。该公司现正处于变成住房的所有者而不只是管理者的过程。每一个居民管理杜团都是颇为自主地发展的，但它们最终都单独或共同代表一个具有相同目标的网络。居民管理社团的职能并不限于常规的管理，它们在经济发展、防止犯罪、社会服务以及群体精神方面也都取得了今人惊奇的成果(23)。

注释

①雷切尔·布拉特：《公益住房：争论和贡献》；载切斯特·哈特曼和安·迈尔森主编的《住房问题批评观》，坦普尔大学出版社，1986 年版，第 345 页。迈克尔·斯蒂格曼：《公益住房在重新实施国家住房政策中的作用》，麻省理工学院不动产发展中心，1988 年 4 月，第 2 页。

②斯蒂格曼：同上书，第 7 页。

③玛丽·内诺和保罗·布罗菲：《住房与地方政府》，美国首都华盛顿：国际城市管理协会，1982 年版，第 202 页。

④同上书，第 103、110 页。

⑤内诺和布罗菲：《住房与地方政府》。

⑥全国住房和再发展高级职员协会：《公益住房多面观》，美国首都华盛顿，全国住房和再发展高级职员协会，1990 年版，第 2 页。

⑦斯蒂格曼：《公益住房在重新实施国家住房政策中的作用》。

⑧内诺和布罗菲：《住房与地方政府》，第 202 页。

⑨查尔斯·E.戴、丹尼尔·R.曼德克尔、奥托·J.赫泽尔等：《住房与社会发展》，卡罗来纳学术出版社，1989 年版，第 133 页。

⑩年度捐助契约在 1974 年住房和社会发展条例的 1437c 项中得到认可，且被整理为 1437S.C.项。

(11)全国住房和再发展高级职员协会：《公益住房多面观》，第 21 页。

(12)格兰维尔公司：《私营参与管理的公益住房局经验》（参考书，为美国住房和城市发展部政策发展研究局准备），美国首都华盛顿，1983 年 5 月版，第 15 页。

(13)同上书，第 10—12 页。

(14)同上书，第 13 页。

(15)全国住房和再发展高级职员协会：《公益住房多面观》，第 9 页。

(16)格罗弗·斯塔林：《公共部门的管理》，芝加哥，多尔西出版公司 1986 年版，第 139 页。

(17)P.塞尔兹尼克：《田纳西流域管理局与一般民众》，转引自斯塔林的《公共部门的管理》，第 65 页。

(18)斯塔林：《公共部门的管理》，第 140 页。

(19)住房政策研究会：《关于美国一项进步的住房计划》，美国首都华盛顿，1987 年版。

(20)格伦·L.弗伦奇：《减少补助住房的风险》，载《资产管理杂志》。

见再版丛书《公益和补助住房的管理》，1977 年，5/6 月，第 18—21 页。
(21)大公益住房局委员会：《公益住房的明天》，波士顿，大公益住房局委员会，1988 年版，第 10 页。
(22)戴伊等人：《住房与社会发展》，第 138 页。
(23)戴维·卡普拉拉和比尔·亚历山大：《给公益住房的居民授权》，美国首都华盛顿，全国邻里企业中心，1989 年版，第 1 页。惠准引用。
建议阅读书目
①雷切尔·布拉特：《公益住房：争论和贡献》，载切斯特·哈特曼和安·迈尔森主编的《住房问题批评观》，坦普尔大学出版社，1986 年版，第 335—361 页。
②戴维·卡普拉拉和比尔·亚历山大：《给公益住房的居民授权》，华盛顿邻里企业中心，1989 年版。
③大公益住房局委员会：《公益住房的明天》，波士顿，大公益住房局委员会，1988 年版。
④查尔斯·E.戴伊，丹尼尔·R.曼德尔克和奥托·J.赫策尔等：《住房与社会发展》，卡罗来纳学术出版社，1989 年版。
⑤格伦·L.弗伦奇：《减少补助住房中的风险》，载《资产管理杂志》1977 年 5-6 月号，第 122—125 页。
⑥J.S.富尔斯特：《补助住房：非专业性人员无需申请》，载《资产管理杂志》，1977 年 9-10 月号，第 261—264 页。
⑦格兰维尔公司：《公益住房局：私营参与管理的经验》（为美国住房和城市发展部准备），美国首都华盛顿，政府印刷局，1983 年版。
⑧约翰·J.哈里根：《大城市的政治变化》（为美国住房和城市发展部准备），美国首都华盛顿，政府印刷局，1989 年版。
⑨政策研究所的住房研究室：《美国的一项进步住房计划》，美国首都华盛顿，（出版单位不详），1987 年版。
⑩罗伯特·科洛德尼、理查德·D.巴伦和雷蒙德·J.斯特罗伊克：《公益住房内部人员管理指南》（为美国住房和城市发展部准备），美国首都华盛顿，政府印刷局，1983 年版。
(11)马克·马图勒：《地方住房和社会发展机构的一般特征》，美国首都华盛顿，全国住房和再发展高级职员协会，1983 年版。
(12)全国住房和再发展高级职员协会：《公益住房面面观》，美国首都华盛顿，全国住房和再发展高级职员委员会，1990 年版。
(13)玛丽·内诺和保罗·布罗菲：《住房与地方政府》，美国首都华盛顿，国际城市管理协会，1986 年版。
(14)格罗夫·斯塔林：《公共部门的管理》，芝加哥，多尔西出版公司，1986 年版。
(15)迈克尔·斯蒂格曼：《公益住房在继续实施国家住房政策中的作用》，坎布里奇，麻省理工学院不动产发展中心，1988 年 4 月版。
(16)理查德·J.斯蒂尔曼第二：《公共行政：概念和实例》，波士顿，霍顿·米夫林出版公司，1984 年版。
(17)玛丽·麦圭尔·汤普森：《为残疾人提供住房：地方操作指南》，美国首都华盛顿，全国住房和再发展高级职员协会，1977 年版。
(18)《老年人住房管理的最重要方面》，载《关于为老年人提供住房的

技术帮助评论》，美国首都华盛顿，国际社会老年医学中心（出版情况不详）。

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

本编引言认为城市存在的主要目的是为了提供服务。无疑，提供服务是城市存在的主要原因，但同样重要的是城市的存在亦是出于自由企业制度范围内的价格地理布局的需要，任何地区的经济繁荣和地方政府的财源都与地方经济的产出和产量有着直接的关系。地方政府用于提供服务的大量资金均是直接或间接地来自地方经济——不论它是来自于资产、工资、营业税还是其他税和用户费。发展经济作为地方政府职能的重要性就是以此为根据的。本章首先考察经济发展现实背后的一些基本概念，然后对地方经济发展专业人员所面临的某些日常迫切需要解决的问题作一论述。

地方经济发展专业人员通常从事旨在刺激经济增长的活动，如创造和维持就业机会，增加收入，加强和扩充征税基础以及努力使本地区范围内可用资源得到充分利用等①。这些专业人员的工作主要是关注人口的变动、劳动力、资金一劳力比率和土地、劳力、资金在本地区的投资回报率等。他们能够得以实现上述目标的前提条件是：地方政府最好对私营部门市场的产生、发展和维持拥有强有力的干预能力。

也许需要地方经济发展专业人员开展工作的最根本的原因是无法避免的岁月变迁。从某个侧面看，地方经济开发专业人员所面对的挑战就是能够在大规模的历史变迁面前肩负起领导责任②。经济竞争的地理区域已逐渐由一国发展到具有全球性。跨区域经营的公司的优势就在于能够使产品的生产和销售向多重地理区域拓展，从而导致主要生产要素从根本上重新进行组合。这种全新的公司结构采取了一种新的，前所未有的，主要基于私人资本流动性这一优势的投资模式，从而使地方经济得以发展和改变。就业基础正由生产商品转向提供服务，制造业系统也日益趋向技术密集型，劳动密集的程度越来越低。面对着这样或那样的无法避免的变化，地方政府经济发展专业人员面临的基本抉择具有双重性：要么完全允许这些变革按各自的条件不受制约地发生；要么建立一种变革机制有意识地引导和驾驭地方对经济增长和发展目标可能产生的各种反应。

由于地方经济极易受外部市场力量的影响，因而也出现了委托地方经济发展专业人员进行管理的现象。地方政府不能像拥有流动资金的公司那样进取和发展，因为地方政府要常常依赖这些公司。从理论上讲，地方政府应付外部市场压力时的基本方法只有三种，而通常大多数政府所能实施的办法却仅有一种③。

大多数地方政府能够而且确实在运用的一种办法通常叫做“建立经济基地”。这种办法的目的是提高地区外部对本地区生产的产品的需求（出口）。理解这种做法理论根据的方法就是，假定你就是你所生产的产品，而你所生产的正是其他人想要购买的产品；来自于地区外部的购买力创造了本地劳动力的需求；用于支付给本地劳动力的工资也创造了对住房、食品和其他各类消费品的需求；因此，地方的消费需求是以该地区劳动力在出口工业中的盈利额为依据的；而地方劳动力的工资价值又取决于他们生产的产品的市场价

值和这些产品的市场竞争环境。以上就是存在于各种产业维持、产业发展和贸易发展计划背后的理论基础。

地方政府对外部市场力量所能采取的第二种办法通常叫做“进口替代”，就是替代以前从地区外部进口的产品和服务。这一措施通常是合乎需要的，但由于市场经济中地理布局的现实，又往往是很难实现的。地方经济在整个国家市场上是开放的，这意味着他们只是国家经济的一部分，贸易是跨州自由进行的，阻止进口价格较低的产品几乎是不可能的。地方开发者也可以实施一项改进的进口替代战略，其办法是研究供应厂商和用户怎样布局才能降低联合生产的成本和提高每个公司的竞争能力。如果两家企业在地理布局上彼此靠近就可降低生产成本的话，那么这种经济现象就叫做“聚集经济”。

“聚集经济”的例子很多，其重要性也在日益增加。例如，“及时存货制度”就是建立在这样一种简单的想法基础之上的，即如果能够安排供应厂商把原材料在生产过程需要之前及时运到，那么生产者就可以大大降低产品的生产成本。从理论上讲，这是通过降低存货成本来降低生产总成本。但实际上，“及时存货制度”也有其消极影响，即生产者易于受到原材料供应厂商的支配，因为当生产者开始生产时，供应商必须及时准确地将原材料送到。鉴于两家公司在地理布局上靠得较近，能使原材料供应商按预订计划及时供货的可能性大大提高，因而实施“及时存货制度”可能会形成一种以生产者为中心的“聚集经济”。一般说来，“聚集经济”在服务业部门占有主导地位。这种类型的进口替代战略通常是在经济基础发展计划的第二阶段中使用的。

地方政府对外部市场力量所能采取的第三种办法叫做“累积生产职能”，是供方的一种策略。这意味着，通过提高私人资本投资或生产过程中当地构成的边际效率，该地区将获得对其他地区的竞争优势。供方开发投资有许多实例，其中有增强基础设施、改进教育制度和提高环境质量。与典型的地方管辖权相比，这第三种办法对较大和变化较多的地理区域可能更为适用。

地方经济发展专业人员的基本理论通常依据的是地方刺激经济增长和发展的“经济基地”法。这种理论首先认为，地方经济对外部市场环境具有脆弱性；其次主张地方政府应无可选择地参与经济发展活动，因为地方经济的增长取决于外部对本地区产品和服务的需求，而且，地方政府对地区外部需求即使能施加影响其作用也不大。因此，地方政府是在与其他地区经济竞争压力的驱使下寻求改善其经济基础的措施的。经济竞争被认为是一种提高出口的手段，能够使地方经济具有额外的生产能力。

地方经济发展专业人员往往是通过讲效率的或企业式的手段来提高地方政府在竞争市场中的地位。实际上，这种做法是用各种公共手段满足私营部门纳税人的要求，比如对私营部门中经过挑选的一些公司给予补贴，以鼓励人们在本地区进行投资。和商人争夺资金控制一样，地方经济发展部门中的专业人员也参与同其他地区同行的激烈竞争，每一回合都是用公共权力与资源（如实行补贴）换取私人部门到当地进行投资。对投资的私营部门的补贴政策是多种多样的：如对增值税收进行融资，减免税收，签订租赁协议，降低土地费用，提供基础设施及停车场，通过贷款资金和风险资本的形式参与股权以及提供工作培训等等。这种形式的经济发展计划的缺陷是它通常不能为地方带来新的经济活力。

理论研究表明，公共部门对公司所在的范围广泛的地区很少能施加影

响。这种影响已为市场——消费者的分布、运输成本、特殊原料及劳动力的分布等所取代。由地方一级，比如由一个中心城市区域内的多个城镇所提供的鼓励措施可能会影响公司的布局决策，使其对邻近的城市产生不利影响。这是一种“损人利己”的作法，只是成功地将收入从其他纳税人手中转移到新的企业集团的股东手中④。

应当指出的是，州一级的情况同地方一级的情况有很多相似之处。各州、各地的经济繁荣主要都取决于他们同各自对手竞争时在市场中所处的地位。一个拥有诸多经济竞争地区的州，其自身在经济上多半也具有进取心。而且，无论是地方政府还是州政府都不可能对其区域内的经济发展的某些方面进行政治控制。管理州际商业的权力在联邦国家而不在州一级。因此，州和地方一样也在试图制订新的经济发展计划，其理论依据同地方政府的一样。

还应指出的是，国家一级的情况与州和地方的情况大不相同。尽管国家是一个必须同其他国家进行竞争的地理区域，在这一点上，国家之间的竞争与州际和地区之间的竞争类似，但是国家政府却拥有州和地方政府无法拥有的广泛权力。国家政府能够控制移民、规范资本流动、印刷货币并控制其发行量、制定贸易法规，以及利用军事或外交政策对别国的经济施加影响。但与州和地方的经济相比，国家一级的经济相对来说是封闭的。而且，因为处于相对封闭经济中的国家税收结构不能因地区不同而有很大差异⑤，因而国家只能得益于下述特定所选属区的经济：（1）与可供选择的地区相比，所选属区的工业混合程度高；（2）所选属区的地理位置可为公司创造较多的竞争优势，能使公司比设在其他地区获得更多的国际出口；（3）所选属区具有创造新的资本的独特长处。这也是目前国家政府对经济发展的内部事务干预基本上只限于宏观经济税收、支出和金融管制等几方面的原因。只有创造出新的财富，而非仅仅是生产能力在国家内部各地区之间转来转去，国家政府才能从州和地方的企业活动中获益。

地方经济发展的行政管理环境

本书的其他各章论述了地方政府行政管理人员在其他领域的工作环境。然而，地方经济开发专业人员的工作环境与其他地方政府行政管理人员的工作环境有三个主要区别：第一，正如前面提及的，地方经济开发专业人员在工作中要与其他地区的同行进行竞争，因为一个城市所获得的收益正是另一城市所失去的东西⑥。

第二，地方经济开发专业人员对自己的工作环境缺乏控制能力。尽管行政管理人员也会被要求用较少的资金去获得更多的收益；但如果有充足的资金，大多数地方政府行政管理人员是能完成各自的工作目标的（例如，用现有的费用经过努力，可以买到更好的交通信号器材或重修马路）。相反，正如一位地方经济开发专业人员所说的⑦：

“这是一种无论你工作得多久，工作得多么努力，工作得多么尽职，似乎都对最终的经济业务决策产生不了什么影响的工作。那些最终决策通常是同国家经济或‘核心层决策’，而不是同经济开发专业人员的工作联系在一起的。”

通过对经济地理和经济计划以及对美国经济发展协会规定的专科教程的学习，或经过在职培训，地方经济开发专业人员将掌握本职工作的财政和组织手段。然而人们对这些手段在促进商业发展和吸引商业到社区方面的作用并无把握，投资刺激、税收减免、劳工培训、增额税收资金融通区的设立或

鼓动购买的广告宣传等的效果也都无法确定⑧，即使许多人认为这些措施是对“商业气候”⑨主观意图的反应。

第三个而且也是最重要的区别是，许多经济开发专业人员不是市政府的雇员。那些作为市政府雇员的人包括：授权行职人员，执行新职能的策划者，或将传统的居住和邻里工作同经济发展结合起来的社区发展官员。许多其他经济开发专业人员虽然是为商会或地方公共事业工作的，但当选的市政官员却把他们看作是市政开发的代表。近来，不少经济开发专业人员在一些专门的，独立承包的，准公共性质的开发公司中任职；这些公司通常能从公款和私款混合体中获得资助，并向由地方政治和经济领导人所组成的董事会汇报工作⑩。

无论这些地方经济开发专业人员受雇于何处，他或她为促进市政发展所做的工作和采取的手段都是相似的。伊莱恩·夏普认为经济开发专业人员需要有四类技能(11)。第一类是开展诸如为开发准备土地或宣传所在地区长处的各种促进活动所需要的技能。第二类是关于如何制定和搭配各种经济刺激措施的知识。第三类是开展促进公共部门与私营部门进行合作的各种活动所需的技能。第四类则涉及调控权力的使用，例如，利用区域布局和征用权来提供足够的工业用地。最近，约翰·莱维认为，大多数的地方经济开发专业人员所起的基本上依然只是经济发展“助推器”的作用，其大部分精力是用在“销售布局”，而非其他开发活动上了(12)。

尽管典型的地方经济开发专业人员将其大部分精力用于宣传城市经济开发的优势或同企业合作以促进企业的发展，但是他们在另外两个领域也发挥着作用。第一，某些地方经济开发专业人员通过建立公共基金货款计划而参与扩大经济业务活动，提供公共基金作为开办公司的风险资本，或用于技术研究并将其成果转让给私营企业(13)。

第二，在一些“发展中的城市”里，地方经济开发专业人员则直接致力于解决穷人和失业者的问题，使他们的经济状况得以改善(14)。例如，在芝加哥，在市长哈罗德·华盛顿领导下，经济开发专业人员帮助社区组织促进居民区的经济发展(15)。同样，在斯蒂尔贝尔特，地方经济开发专业人员同劳工组织合作，帮助那些被大企业所解雇的人；在别的地方，他们还与社区经济发展公司合作，帮助贫穷居民区复兴经济(16)。

经济发展工作中的难题

因为地方经济开发专业人员是在一个他们很少能进行控制的竞争环境中工作，而且他们的任务是在公共和私营部门之间进行沟通，所以这些开发专业人员在工作中面临着三个主要难题：第一，地方一级的经济开发人员的工作，尤其是在他们的上司对能做的和该做的事没什么定见的情况下，能否不只是象征性的而具有实质内容呢？其次，地方经济管理人员能否成功地跨越公共与私营部门之间的鸿沟？第三，地方经济开发专业人员认为自己的服务对象应该是谁？是企业还是地方政府？

关于城市经济发展的最新研究表明，许多作为经济进步出现的现象可能仅仅是为缓解民众对不断衰退的地方经济恐惧而作的表面的或象征性的努力。象征性的进步是为了缩小地方经济开发专业人员所面临的一切频繁发生的失策的影响。正如许多地方经济开发专业人员遗憾地指出的，他们的上司对应该完成什么工作以及如何去完成没有什么主见这一事实增加了这一问题的难度。经济开发组织的一位领导者也遗憾他说：“我也认为你在开发活动

中不得不学会容忍拒绝……通常你所失去的比你所得到的要多。”(17)

当民众认为地方政府为经济进步所做的努力微乎其微时，地方政府的从政者也可能会支持一些甚至在经济上并不明智的计划，其目的只是表明某些开发事业似乎正在实施。而地方经济开发专业人员则必须始终被看作是工作忙碌而卓有成效的人。一位地方经济开发专业人员对这种情况作了如下的描述(18)：

“有这样一句许多人不愿承认的俗语：‘枪击要飞走的东西，索取要消失的东西’。不管怎样，我认为许多人都在为这些存留的观念而奔忙，忙于参加商业展览，或表面上装着在做某项工作，即使这是一件错误的例行公事”。

调查表明这位经济开发专业人员的感触并非是孤立的现象。大约40%的被调查者都认为“人们盼望我从一无所有中发展经济”，60%的被调查者认为他们大部分精力是用在短期的“灭火”工作上，而非那些社区内部所需的、更基本的变革上。上述感触在那些认为经济问题是地方社区力所不及的经济开发专业人员之中表现得尤为强烈。此外，地方政府经济开发专业人员受到政治人物或工商业家要求改善经济的压力越大，他们采取主要是象征性的经济活动的可能性也就越大(19)。

但是许多经济进步只具有象征性的作法会有些什么后果呢？首先，为显示自己善于开展业务，地方经济开发专业人员会从事琐细、繁忙的工作——在定期的新闻出版物中刊登广告或宴请工商业主管人员——而力求使自己处于忙碌状态，以使其上司看到他们在努力地工作。其次，更为糟糕的是，会向将在本地区投资设厂的工商企业作出让步，这样地方从政人员（和那些作为地方政客雇员的经济开发专业人员）就能够据此而索取荣誉·托德·斯旺斯特龙曾指出，在克利夫兰，决定扩大规模的工商业企业可得到税收减免的优惠，因此地方从政人员也能凭借这些项目而获得荣誉(20)。艾琳·S.鲁宾和哈伯特·J.鲁宾提出的证据表明，财力最少的城市也是最有可能向工商业企业提供最富刺激政策的地方；尽管从总体上看，经济开发专业人员所认为的那种对经济环境的支配越少，象征性的或为应付就业的经济发展项目出现的可能性就越大(21)。

所以需要“看得见的成就”，是因为它们能分散人们对诸如解决业已存在于社区的各种问题等更为根本性工作的注意力。比如，为社区吸引一项新的企业投资要比不让一个企业迁出社区或阻止一个企业破产更能引起民众的关注。地方经济开发专业人员认为如果自己没有同企业主打过交道，就很难证明该企业本应关闭。然而，提供一些微不足道的服务——如帮助企业获得必要的许可证或者帮助搜集劳工信息等——却成了许多地方经济开发从业人员认为属于自己卓有成效的工作的一部分。

由于对地方经济缺少管理和从政人员需要创造表面的经济进步现象，因而经济开发从业人员只能在下述两者之间进行选择，余地很小：要么实实在在地成就某项事业，要么主要致力于某些看得见的、象征性的，但又基本不重要的工作。展现成功是不易的，正如罗纳德·沃格尔所说，将“用于维系、扩大和吸引投资的费用同创造多少就业机会直接挂钩”(22)是很困难的。

赞同一位来自发展中城市的实际工作人员的忠告也许是个好主意，他说“我对经济开发从业人员一般没有深刻印象，他们似乎是靠补贴并没有什么经济意义的开发项目来‘购买’成功的”(23)。地方经济开发专业人员在促

进者的角色上也许应少花些精力，而将大部分精力用于满足较小和较年轻的企业的要求，用于提高新企业创造财富的能力，拓展国际市场和开展社区活动。这样做虽然见效比较慢，但却能避免那些须付出昂贵代价的只具象征意义的发展项目。

跨越公共与私人部门之间的鸿沟

经济开发的劲应使在何处，是另一个会影响地方经济开发行政管理人员工作的难题。这个问题会导致官僚主义的混战，正如一位经济开发从业者所说：

“在某些城镇，这除了引起混乱不会有任何结果。有时经济开发专业人员让商会负起为某个经济发展项目服务的职责，但老百姓不甚满意。于是商会不见了，又组成私人公司；而都这样做了，市政机关对此感到不满；经济开发从业人员又建立社区经济发展组织，尔后县也仿效。这样，在一个资金有限的地区，就有四类机构在浪费金钱。而且这四类机构就这样往复循环，这无疑是极其愚蠢的。(24)”

但是上述争斗远超出官僚主义的范围。例如，一些人担心当经济开发工作由公私合营机构负责时，主要有利于较大、较政治化企业的决定常会在“幕后”作出。这些往往就是地方经济开发专业人员据以用公款补贴老的企业的环境(25)。例如，通用汽车公司就属于这种情况，它不仅从底特律获得一笔大额补贴而且还占据了整个波列镇地区。对较小社区的调查还表明，经济开发机构存在本身会增加向企业团体作出让步的可能性(26)。

但是大多数地方经济开发专业人员否认他们的工作主要是使大企业受益和为社区提供象征性的再保障服务。60%的被调查的经济开发人员宣称，他们是在为整个社区而不是特别地为企业团体服务的。然而，进一步追问时，他们才承认企业团体才是他们的服务对象。一个地方经济开发人员对鲁宾所说的话就清楚地表明了这一点，他说当“我们代表某家公司时，实际上我们就是在为该公司工作，要尽最大的可能力公司谋取利益。”(27)那些认为自己对经济开发工作影响最小的经济开发专业人员往往就是持这样一种观点的人，在他们看来，从经济开发活动中受益的是企业而非整个社区。

对地方经济开发管理人员来说，他们为两个上司服务或从事某种相互矛盾的工作的意识已达到超越企业与政府之间区别的地步。比如，作为市政雇员的经济开发专业人员就感到自己要在下述两种职能之间作出痛苦的抉择：要么处于企业的对立面行使管理职能——实施区域布局或确按照许可政策办事；要么维护企业的利益。那些在经济发展公司任职或为商会工作的地方经济开发专业人员则要在维持社区老企业的利益与会同社区内业已存在的企业进行竞争的新企业的利益之间作出痛苦的抉择。目前，对此尚无简单可行的办法。

幸好，跨越公共与私营部门之间的鸿沟和建立介于企业与政府部门之间的公司已成为经济开发专业人员的一项积极的和建设性的工作。在一些行政管理进步的城市中，经济开发专业人员业己同当选官员共同制定连锁计划，那些受鼓励在市中心设立办事机构的企业将依据连锁计划为改善居民区，特别是改善较贫穷的社区提供捐款。而在其他地区，经济开发专业人员则运用他们的专业知识要求地方政府只有在确信企业将留在社区并提供未来就业机会的条件下，才能给它们提供优惠。尽管汽车业仍占主导地位，但积极进取的经济开发专业人员在政府的支持下能够部分地改变这种局面。例如，在芝

加哥，当普莱斯科尔公司在获得经济开发优惠后企图离开所在城市时，该公司就得补偿一定的市政基金(28)。

地方经济开发专业人员能帮助减少那种发生于公共部门与地方企业之间的不必要的，但又确实存在的不信任感。通常，各市对经济问题所以无能为力，不是因为缺乏管理知识，而是因为企业与政府彼此存有戒心，以致任何一方都不愿坐下来与对方共商解决办法。调查表明，参与公共与私营部门之间调解活动的地方经济开发从业人员可能使工作取得十分满意的效果(29)。

地方经济开发者作为专业的行政管理人员无法解决经济衰退和经济恶化问题，尽管他们的某些工作会对这些问题的解决有所帮助。然而，如果能够有勇气和能力提出精明而讲求实际的专业性建议，他们是能够阻止经济形势进一步恶化的。当面对需求较大和有形的但往往只具象征意义的其他项目时，经济开发专业人员应明确地质询这种项目是否值得投资。经济开发专业人员能使自己的政治上司关注这样一个事实：即众多调查表明，大量的补贴和庞大的经济开发项目常会导致社区得不偿失。经济开发专业人员应对补贴产生的成本和收益在当地居民中的分配情况提出质疑。唯有直接有力地质询“我们所计划的项目是否值得投资？”，地方经济开发专业人员才能起到地区经济促进者的作用。

为有把握提出足以对付城市拥护主义传统的问题，地方经济开发从业人员需要有来自企业团体和政府部门内部的信任。在某种程度上，这种信任是靠城市行政管理人员的正常努力工作和他们在工作中掌握的专业技能水平取得的。如地方经济开发专业人员在工作中比其他人干得更为出色时——把企业与政府部门连在一起，使其相互依赖，相互促进——他们也会获得这种信任。

概述与结论

总而言之，地方经济开发专业人员的工作是极富挑战性的。尽管经济发展实践背后的基本概念相当清楚，但实践本身是在激烈竞争、易于受挫且变幻无常的环境中进行的。从实践经验来看，上述实践特点使地方经济开发专业人员面临许多重大难题，地方一级的经济发展工作能否超越仅仅为缓解地方民众对经济担忧而作的表面文章？在各机构具有地方背景的情况下经济发展职能应定位在哪一方面？地方经济开发专业人员首先效力的是企业团体还是整个社区？下述这一点几乎是肯定的：地方经济开发专业人员的艰巨任务主要是运用自己的经验、知识和判断能力去解决上述难题。

但是，除了上述可以肯定的一点之外，还存在着与地方经济发展有着直接关系的深层次的系统方面的问题(30)。在经济发展过程中公共部门与私营部门之间的正常关系应该怎样？经济开发活动是否会导致城市社会不公的问题？经济开发活动是否以牺牲短缺的公共资金为代价而倾向地方政府，支持业主权益？而那些短缺的公共资金原本是可以被有效地用于促进我们城市中的少数民族、残疾人、老年人、青年和其他社会地位低下的人的利益的。州政府和地方政府对于资本投资的吸引政策是仅仅导致财富从一个地区转移到另一个地区，因而造成国家资源的严重浪费，还是能创造新的财富？如果某些州能够通过限制使用工业收益债券或抑制那些对国家收益无任何贡献的经济活动来制约城市经济竞争，那么这种制约达到何种程度为宜呢？这两种手段哪一个更可取呢？国家政府在规范地方经济发展方面的作用是否应扩大？比如，对州和地方的业主选择权加以限制或改变以地方为基础的国家税制结

构以反映企业活动的地区成本。这些问题都超出了地方经济发展专业人员的直接经验，意味着更大的责任。经济发展的管理是地方经济开发专业人员的艰巨任务；而更大的责任则是整个国家的事情。

注释

①关于美国公共部门经济发展活动的简史，参见唐纳德·海德：《经济发展：变革中的美国经济的不断变化的策略》，载《环境与规划：政府和政策》，1986 年第 4 期，第 451—469 页。

②这些变化与经济开发有关，关于对其他方面变化的评论，参见杰弗里·S.卢克、柯蒂斯·文特里斯和克里斯廷·M.里德：《经济发展的管理：州和地方领导指南》，旧金山，乔西一巴斯出版公司，1988 年版。

③参见 L.利文：《区域发展豹分析和政策》，载《区域科学杂志》，1985 年第 25 期，第 569—592 页，作者指出，尽管实行不干涉主义的改革可能被看作是举棋不定，但如果把减少不必要的规章制度也当作是一种发展政策的话，那么可用的基本方法是四种而不是三种。

④参见约翰·P·布莱尔和巴顿·韦克斯勒：《两个城市的故事：城市就业竞争案例调查》，载理查德·D.宾厄姆和约翰·R.布莱尔主编的《城市经济发展》，加利福尼亚州，赛奇出版公司，1984 年版，第 269—282 页。

⑤这里的“属区”一词是地理学领域的理论概念。一个地理区域是一个抽象的、连绵不断的地理地区，有的有明确界限，有的没有明确界限。国家是一个用政治边界明确界定的地区。属区则是国家内部的地区。许多属区有明确的界限。它包括县、州以及受西北一中西部学会或南方发展政策委员会所监测的州群。正如这里所用的，该词是指一般的属区，没有涉及任何特定的界限。从这个意义上说，属区与国家的关系就如同数学上的子集与集合的关系。属区定位的选择完全是指在一个属区或是另一个属区范围内确定项目布局的问题。

⑥参见约翰·R.洛根和哈维·L.莫洛奇：《城市的财富：场所政治经济学》，加州大学伯克利分校出版社，1987 年版。

⑦引自赫伯特·J.鲁宾：《象征主义和经济发展工作：城市经济开发从业人员的理解》，载《美国公共行政管理评论》，第 19 期（1989 年 9 月），第 234—248 页。

⑧参见约翰·布莱尔和理查德·普雷穆斯：《工业布局的主要因素评论》，载《经济发展季刊》，1987 年第 1 期，第 72—85 页。

⑨参见罗德尼·埃里克森：《企业气候研究：批评性评价》，载《经济发展季刊》，1987 年第 1 期，第 62—71 页。

⑩参见克里格·R.汉弗莱、罗德尼·A.埃里克森和理查德·E.麦克拉斯基：《地方社区的工业发展团体，外部联系与就业机会》，载《经济发展季刊》，1989 年 2 月，第 3 期，第 32—45 页。

(11)参见伊莱恩·B.夏普：《城市政策与行政管理：从提供服务到经济发展》，纽约，朗曼出版公司，1990 年版，第 236—257 页。

(12)参见约翰·M.莱维：《地方经济开发人员实际上在做些什么：以新闻报导为转移的企业定位布局》，载《美国规划协会杂志》，1990 年春季号（第 56 期），第 153—160 页。

(13)参见理查德·宾厄姆、爱德华·W.希尔和萨米斯·B.怀特主编的《为经济开发筹集资金》，加利福尼亚州，塞奇出版公司，1990 年版。

(14)参见皮埃尔·克拉维尔：《前进的城市：规划和参与（1969—1984）》，新泽西州，拉特格斯大学出版社，1986 年版。

(15)参见罗伯特·吉洛特：《社区经济发展：20 世纪 80 年代的战略与实践》，载《经济发展季刊》，1988 年 11 月，第 2 期，第 342—350 页。

(16)参见尼尔·R.皮埃尔和卡罗尔·F.斯坦贝克：《美国社区发展公司的兴起》，纽约，福特基金会，1987 年版；斯图尔特·E.佩里：《发展中的社区：美国和加拿大重建地方经济》，纽约州立大学出版社，1987 年版。

(17)引自赫伯特·J.鲁宾：《枪击要飞走的东西，索取要消失的东西（同经济开发从业人员的谈话）》，载《经济发展季刊》，1988 年 8 月，第 236—251 页。

(18)同上。

(19)参见赫伯特·J.鲁宾：《象征主义和经济发展》。

(20)参见托德·斯旺斯特龙：《增长政治的危机：克利夫兰、库西尼奇与城市民粹主义的挑战》，费城，坦普尔大学出版社，1985 年版。

(21)参见艾琳·S.鲁宾和赫伯特·J.鲁宾：《经济发展刺激措施：贫穷（城市）支付得更多》，载《城市事务季刊》，1987 年 9 月，第 23 期，第 37—62 页。同时参见赫伯特·J.鲁宾：《象征主义和经济发展》。

(22)罗纳特·K.沃格尔：《地方政权与经济发展》，载《经济发展季刊》，1990 年 5 月，第 4 期，第 101—112 页。

(23)引自赫伯特·J.鲁宾：《象征主义和经济发展》。

(24)引自赫伯特·J.鲁宾：《枪击要飞走的东西，索取要消失的东西》。

(25)参见乔·R.费金和罗伯特·帕克：《经济麻烦和当地州政府采取的行动：得克萨斯州的一些例子》，载米切尔·沃利斯和乔伊斯·罗斯莱文德主编的《限制工业化和美国工业的重建》，康涅狄格州，JAI，1988 年版，第 127—154 页。同时参见罗伯特·P.斯托克：《巴尔的摩：自我评价的城市？》载克拉伦斯·斯通主编的《城市发展政策》，堪萨斯大学出版社，1987 年版，第 244—266 页。

(26)参见艾琳·S.鲁宾和赫伯特·J.鲁宾：《经济发展的刺激措施》；同时参见赫伯特·J.鲁宾的《地方经济发展组织和小城市在促进经济增长中的活动》，载《政策杂志》，1986 年第 14 期，第 363—388 页。

(27)参见赫伯特·J.鲁宾：《经济发展中的公共一私营公司的感情效果》，载《政策研究评论》（即将出版）。

(28)参见吉洛特：《社区经济发展》。

(29)参见赫伯特·J.鲁宾：《经济开发从业人员的工作满足的标准》，载《社会学探讨》，1989 年 5 月，第 59 期，第 165—189 页。

(30)关于这些问题的较有见解的评论，参见保罗·坎特和斯蒂芬·戴卫：《依附性的城市》，伊利诺伊州，福尔曼斯科特出版公司，1988 年版。

建议阅读书目

①理查德·D.宾厄姆、爱德华·W.希尔和萨米斯·B.怀特主编的《为经济开发筹集资金》，加利福尼亚州，塞奇出版公司，1990 年版。

②斯蒂芬·S.科恩和约翰·齐斯曼：《制造业事务》，纽约，牛津大学出版社，1988 年版。

③彼德·K.艾辛格：《企业家的地位》，麦迪逊，威斯康星大学出版社，1988 年版。

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

本书迄此已全部论述了属于传统地方政府组织的那些职能。这些地方政府组织都是些主干部门和公共当局。但是，正如我们在这一部分的引言中所看到的，地方政府的许多职能实际上是由私营公司或非营利机构完成的。非营利机构正日益成为地方政府领域内的重要的服务提供者。公共管理方面的许多本科和研究生教学计划已充分意识到这一事实，并开设了若干有关非营利机构管理的课程。

本章将考察人们将其应用于非营利机构（提供地方服务的非营利机构）的那些方面的公共行政。考察的特定机构类型则是地方社区发展公司。

自 20 世纪 60 年代以来，非营利的社区发展公司已成为美国城市市区发展工作的重要参与者①。作为主要从事提供住房的非营利组织②，社区发展公司已参与了主要是针对中低收入者的住房建筑和修复、宅第维修和供暖的计划，公共住宅区的管理，以及买房和租房的咨询等业务。此外，许多社区发展公司还发起了种种就业和经济发展的计划。

提供住房的非营利机构的作用在 80 年代所以日益重要,其部分原因主要是联邦政府削减了这方面的支出。一度被认为依赖联邦项目基金的社区发展公司在 80 年代，开辟新的收入来源用以弥补因联邦预算削减而造成的不足，并通过开展节约，周转资金等手段不断扩大其可利用资金，从而表现了突出的生存能力和灵活性。

本章先扼要谈谈社区发展公司的性质和范围，接着总的介绍一下美国提供住房的非营利机构从其 19 世纪创立直到目前的发展情况,然后考察社区发展公司面临的几个主要有关管理和组织方面的问题，最后简单展望一下它的未来。

什么是社区发展公司？

从法律上来说，社区发展公司是根据州的法律组织起来的非营利公司，并依据国内收入法 501（c）（3）款作为济贫性的公司而享受免税待遇③。免税的地位对社区发展公司是十分重要的，它可以从济贫组织和投资者，特别是慈善基金会和公司那里寻求资金，而这些提供资金的组织和个人则可从州和联邦关于慈善捐助和赋税优惠的激励规定中得到好处④。联邦的免税规定禁止社区发展公司从事政治游说活动。然而，通过地方、州和联邦的社区发展公司协会，社区发展公司仍可以施加政治影响。

一个受命组成的董事会，从法律上负责社区发展公司的全面指挥和资金筹集工作。董事会成员根据组织章程细则选举产主。董事会成员资格可以由当地居民，特别是社区组织、机构和企业的代表决定。比如银行和社会服务机构这些对社区发展公司来说重要的外部组织，也可以在董事会内有代表。社区发展公司董事会组成情况见表 11.1。

董事会的主要任务是雇用执行董事，确立组织目标以及对机构的业务进行监督。董事会个人成员在诸如筹措资金，谋取别人帮助等特殊领域可以发挥作用。

表 11.1 提供住房的非营利机构的董事会构成
（占董事会成员总数的比例）

成员类型	平均数%	中位数%	幅度	非营利人数
居民/客户	44	42	0 — 100	108
其他以社区为基础的组织的代表	11	6	0 — 67	65
地方政府官员	3	0	0 — 33	36
捐款人（提供资金者）	4	0	0 — 53	32
地方银行或工商企业	12	5	0 — 86	67
有关专家	20	15	0 — 85	92
地方宗教领袖	4	0	0 — 74	44
其他	4	0	0 — 56	20
总数				130

资料来源：阿维斯·C 维达尔：《社区经济发展评价：一项关于城市社区发展公司的全国性研究》（初步调查结果），纽约，新社会研究学院，1989 年。

注意：总数 130 个之中只有 113 个是提供住房的公司。此外，总数也只反映以社区为基础的非营利公司，而不反映全市性的非营利公司。

在为董事会服务方面，执行董事必须处理日常业务，准备项目计划和预算以供董事会审查，为非营利项目筹集资金，搞好社区范围内以及与各级政府的关系。由于任务和责任多样而复杂，大多数执行董事都得在工作中进行学习。

提供住房的非营利机构通常是靠领取有限报酬的职员的支持来运作的，常常有很多义务工作者，机构把扣除薪金费用后的全部收益重新投入自己的项目。就活动而言，社区发展公司通常参与新的住房示范项目（在这种情况下，需要有承担风险的能力），参与工程维修计划（在这种情况下，重要的是要对客户承诺义务）。而作为多变的机构，其科室人员过多则往往适得其反，难以成功。

社区发展公司的类型是多种多样的⑤。社区发展公司可以是单一目标的组织（如提供住房），也可以是多目标的组织（如提供住房、经济开发、商业振兴和职业培训）。典型的社区发展公司的活动是有“势力范围”的。这个范围可以是一个居民点，也可以是一群居民点。社区发展公司也可以在全市范围或地区范围内进行活动，其形式可以是个体的公司，也可以是联合在一起的呈“伞状”的联合体组织。

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE,!06900030_0242_1.bmp}像布罗德韦地区住房联合体这样的住房非营利组织就常常以有限的工作人员和志愿者修缮闲置的和破旧的房屋来满足社区的住房需求。该联合体代表了“单一目标”——提供任房——的社区发展公司。

©1990 年，珍妮特·霍

迈尔斯联合发展公司就是以居民区为基础，有着多重目标的社区发展公司。它的活动基地是俄亥俄州克利夫兰的一个居民区，其业务既提供住房又从事商业活动。实例 11.1 对该公司及其活动作了介绍。俄亥俄州克利夫兰的路德住房公司则是以全市范围作为活动基地的社区发展公司，其中的一项活

动就是为整个克利夫兰地区（且不限于市区居民点）的低收入房主提供保暖服务。最后一个例子是克利夫兰住房网络，它是全市性的社区发展公司体系⑥，是包括迈尔斯联合发展公司在内的 9 个社区发展公司的联合体。它们联合在一起，从居间机构那里获得联合投资，并向成员公司提供技术帮助和培训，美国一些主要城市也有类似这样的社区发展公司住房网络体系⑦。

目前社区发展公司的确切数目不清楚。它类型繁多，给精确统计带来了困难。在 1988 年的全国性调查中，有 834 个以社区为基础的发展机构寄来了答卷⑧。

社区发展公司的演变

社区发展公司的起源可追溯到本世纪初的改革运动。它在当代的发展，则应归因于 20 世纪 60 年代中后期的大社会发展计划。作为提供住房的机构，它的发展主要是 80 年代的事。

美国非营利的住房机构最初是 19 世纪后期形成的。当时政府不参与提供注房的事务，因此，一些住房改革者为寻求解决市区贫民窟的办法而创建了这种机构。他们根据英国的模式，建立了慈善的往房托拉斯和有限股利的住房机构。基于“ 可靠的企业投资 ” 的长期前景和住房资金的重大改善的现实，人们更倾向于后一种形式⑨。在没有政府支持和竞争性的投资收益率的情况下，很少有住房工程是由早期住房非营利机构完成的。

直到大萧条时期，联邦政府才参与提供住房事业。1937 年，制定了面向穷人的公共住房计划，该计划由联邦进行津贴，但由地方政府负责执行，其参加是自愿的。那些决定参加的地方政府，主要是市政府，一般是分别成立建筑住房和管理公共住房的机构。起初，公共往房计划曾受到房地产经纪人院外活动的明显反对。此外，大多数美国市郊地区也反对这一计划，它们不想让“ 不受欢迎的 ” 低收入者住到那里。到 60 年代后期，公共住房已陷入金融危机，需要联邦政府向日益增多的贫穷居住者及住房建筑现代化提供新的财政补贴。

除了公共住房计划外，大萧子时期和第二次世界大战后的一个时期的大多数关于向低收入者提供住房的立法都是同有限股利的私人承办者连在一起的。第一个主要适于由非营利机构承办的联邦住房规划是 1959 年通过的向年长者提供住房的 202 条款的直接贷款项目。其特点是利率低（3%），贷期长，而且 100%地资助开发成本。这一项目后来扩大了，把为残疾人提供住房也包括进去在随后的肯尼迪、约翰逊时代，联邦政府在提供住房和社区发展方面的作用扩大了。1961 年，设立了一项新的计划，建设面向中等收入的住宅，以低于市场利率出租，该计划由联邦住房署负责实施，这种公寓的建筑适于由非营利机构承办。但由于非营利开发者可得到的联邦津贴数额很少，而且政府向非营利机构欲寻求其参与开发的私人投资者提供的“ 赋税优惠 ” 的吸引力不大，因而上述计划在 60 年代并没有导致很多住房的出现。

20 世纪 60 年代和 20 世纪 70 年代

现代的社区发展公司运动源于约翰逊政府 1964 年提出的大社会计划和“ 向贫穷开战 ” 的倡议。同时，在某种程度上也是对 60 年代中期城市少数民族骚动的一种回应。提倡反贫穷政策的人认为，使穷人拥有机会的关键是建立地方社区活动机构⑩。在穷人居民区实行“ 社区管理 ” 已成为穷人代表寻求更大决策权时的口号。然而，由于地方政府反对这种由穷人参与的管理方式，这种呼吁很快就销声匿迹了。当城市骚动后提出模范城市计划以重建贫

穷城市居民区时，权力被授予市政厅，且把所建居民点居民的作用定位于咨询或建议(11)。

不过，1966 年联邦政府通过反贫穷计划中的特别基金，向社区发展公司在贫穷城市地区承办的以居民点为基础的全面修建工程提供了第一笔联邦援助(12)。因为住房是贫穷居民区的重要社会问题之一，所以社区发展公司通过于 1965 年新成立的美国住房和城市发展部寻求联邦援助。1968 年，约翰逊总统的城市住房委员会（又称“凯泽委员会”，按其主席埃德加·凯泽称呼的）建议国会制定一个 10 年的全国住房目标，建筑和更新 2600 万套住房，其中包括给中低收入者的 600 万套住房。为支持这一扩大了的低于市场价的住房建设，凯泽委员会提出采取必要的税收刺激和提供津贴以吸引营利的私人开发者、投资者和放款人的参与。该委员会还建议对包括教会和工会在内的非营利住房承办者提供援助，用于国家资助的房屋建设。这些都收入了 1968 年的注房立法，而这一年的住房立法是具有里程碑意义的。

1968 年还通过了两项重要的新的住房方案（即第 235 条款和第 236 条款），旨在提供低于市价的住房供出卖和出租。这两个方案既允许非营利机构参与，也允许非营利机构和营利的开发者、投资者共同参与。国会还建立了全国住房合伙企业协会，作为营利和非营利机构共同参与低于市价住房计划的组织，并设立了“开办费”，作为非营利机构的周转金。

在 1969—1972 年之间的受援助的住房建设达到创纪录的水平之后，1973 年 1 月尼克松政府对住房和城市发展部津贴的住房和社区发展项目实行延期偿忖，其原因是这些项目效率低和不太公平。一年后，尼克松政府又用两项新的计划取代现有的计划：一是社区发展一揽子拔款计划，它把七笔单独自行处理的捐、贷款计划合并在一起；二是租房援助计划第八条款，它取代了 1968 年的方案，并把联邦住房援助从供方转向需方。这两项计划成了社区发展公司资金的主要来源。

70 年代后期，卡特政府采取了几项旨在促进居民区发展的措施。在这些措施中，有向社区发展公司提供直接资金的居民区自立发展计划(13)和城市发展行动拨款计划，后者从资金上帮助包括住房和商业发展在内的居民区发展项目。

60 年代后期和 70 年代的社区发展公司和其他以居民区为基础的非营利机构的历史是交织在一起的。对大社会计划的设计者们来说，非营利机构在向穷人提供住房和社会服务方面通常是起着重要作用的。它们得到支持，是因为它们高度承诺要解决居民区的需要，表示要对这种需求有高度敏感性，而且它们有能力促进居民区的再投资，此外，人们还认为非营利机构向居民提供项目利益，鼓励居民区居民在董事会上表达自己的意见，从而使其发挥作用。

许多今天的以居民区为基础的社区发展公司是较早时期社区组织的附带产物。推动社区组织起来的一个重要原因是反对停止和取消一般银行向贫穷和少数民族城市居民点提供资金和保险基金的斗争。70 年代，居民区团体又成功地游说了联邦政府，经国会通过社区再投资法案而禁止上述做法。根据社区再投资法案细则，私人金融机构在 80 年代向社区发展公司的项目投入了相当多的资金。

从促进和推动居民区变化方面来看，早期的社区发展公司主要涉及新房的建筑、现有房屋的更新和维修以及向未来的房主和房害提供咨询。尽管住

房建筑活动受到限制（在尼克松政府颁布延期偿付令之后尤其如此），但可以这样公正地说，即没有非营利机构对城市居民区的光顾，就不会有低于市价的住房的提供。

20 世纪 80 年代

80 年代，联邦政府给城市的项目资金大大削减了。住房和城市发展的预算从 1980 年的 359 亿美元下降到 1988 年的 149 亿美元，有些住房和城市发展计划，比如居民区自立发展计划和城市行动拨款计划，则被取消了。津贴住房建设计划被 5 年的租金援助证书和凭据取代了。里根政府还取消了全面就业培训法案和美国自愿服务者计划，该法案和计划均向居民区组织者和社区发展公司的职员提供联邦补贴。

虽然大多数社区发展公司在里根政府削减了预算后仍生存了下来，但它们在 80 年代不得不从公共和私人部门寻找其他援助来源。除了寻找新的收入来源，非营利机构还想方设法使已获得的收入增值，其办法主要是周转资金和内部开展节约。它们还寻求收入来源的多样化。

收入来源多样化

80 年代，许多住房非营利机构的预算因有新的资金来源，实际上增长了。重要的收入来源，既有州和地方政府，私人基金会，也有包括公司、银行和个人在内的其他私人资金。

州和地方政府

由于联邦政府在 80 年代减少了对住房和经济发展的费用支出，许多州提出了旨在取代或补充现行联邦计划的新的住房计划。州和地方住房金融机构发行免税债券为住房筹集资金，有些州则成立住房信托基金为低收入和特别需求的住房提供持久的资金来源。

比如，在俄亥俄州，州立法机构于 1985 年为住房和经济发展非营利机构设立了小额拨款计划。4 年后，又增加了一项发展前的竞争拨款计划，向非营利机构提供“ 启动费 ”。非营利机构可以利用的其他州住房计划.还包括由俄亥俄州住房金融机构主办的住房津贴计划和若干节能计划，其中的一些节能计划是从州煤气电力公用事业中得到资金的。

许多市政府为解决居民的需求还制订了自己的住房计划，并依靠在城市居民区活动的非营利机构提供项目服务。实际上，所有从住房和城市发展部接受社区发展一揽子拨款计划基金的大城市，都把部分联邦资金用于支持那些向居民点选民提供中低收入水平住房的社区发展公司了。

俄亥俄州的克利夫兰，市社区发展部就管理着若干由社区发展公司使用的住房和发展的基金项目，其基金主要来自联邦而非地方。

私人基金会的支持

全国和地方的私人慈善基金会也提供启动资金，支持住房非营利机构的运作和开办项目。1980 年，福特基金会成立了地方创议支持公司，以向住房非营利机构提供共同支持。从 1980 年至 1987 年，该公司向住房非营利机构提供了总数为 7，200 万美元的捐助和贷款，建造了 12，950 套住房(14)。该公司在 1988 年还为全国住房非营利机构的股本基金合股公司筹集了 5，100 万美元。成立于 1981 年的房地产经营者詹姆士·劳什的企业财团，为发展面向城市贫民的居民区住房，建立了企业社会投资公司，同建设低收入住房的非营利机构和共同投资者建立了公共的或私有的合资企业。在 1984—1989 年的 5 年间，该公司帮助建设了 5，000 多套住房，并以私人股票投资形式筹

集了 1 亿 1 千 8 百多万美元(15)。

其他收入来源

非营利机构筹集资金的其他来源包括银行、公司以及私人捐款。少数非营利机构，其成员资格费也是它的部分预收收入。

据一项对住房非营利机构进行的迄今可能是最全面的调查，参与全美国住房建设或经济发展的有 130 家非营利机构，其预收收入来源的情况反映在表 11.2 中。正如该表所示，尽管联邦在这

表 11.21987 年住房非营利机构预收收入来源情况

（占总数的比例）

收入来源	中位数%	幅度%	有来源的住房非营利机构数
联邦政府	33	0 — 100	92
州政府	9	0 — 53	53
地方政府	11	0 — 94	42
银行	7	0 — 70	38
居间机构	3	0 — 60	36
私人财团	14	0 — 90	75
公司和公司财团	8	0 — 95	71
通过联合途径	1	0 — 49	20
其他慈善团体	2	0 — 51	23
成员资格费	2	0 — 36	30
无息债券投资	4	0 — 100	50
其他来源	10	0 — 92	43
非营利机构总数			118

资料来源：阿维斯·C.维达尔，《社区经济发展评价：一项关于城市社区发展公司的全国性研究》（初步调查结果），纽约，新社会研究学院，1989 年。

包括联邦范畴的计划以及诸如社区发展一揽子拨款和城市发展行动拨款在内的城市拨款计划。

包括宗教组织。

方面的支出大大削减了，但联邦政府依然是住房和经济发展非营利机构资金唯一最大的来源（占 33%）。然而，大部分这样的资金要从由地方政府分发的地方社区发展一揽子拨款中支取。从这个意义上说，联邦资金可以看作是地方公共部门对非营利机构支持的一种衡量标准(16)。

除联邦外，州和地方政府还提供 20%的资金；私人基金会提供 14%；公司和公司财团提供 8%；银行提供 7%。住房非营利机构的其他收入来源还包括私营部门的合同（有时，这些合同是在同营利企业的直接竞争中获得的）、基于支付能力的客户服务费以及资产销售费(17)。

收入来源多样化的影响

筹款来源的变化可能影响非营利机构的目标，方案的搭配、指标要求、客户受益水平和机构的管理。一项重大收入的失去或一项重大的收入的获得都可以迫使机构改变目标。比如，没有“相当数额补贴”的联邦计划，新的住房的建筑和大量旧房的改建就不可能实现。方案的搭配不仅受方案的有效性，而且受与方案有关的关于钱如何使用的限制条件的支配。联邦一揽子拨

款是个例外，它的使用没有什么限制。客户的目标和受益水平也不仅受可用资金数额和方案类型，而且受诸如社区需求变化等其他因素的支配。

最后，社区发展公司收入来源多样化还会使管理的成本大幅上升。寻求和维持多重收入来源对机构的职员来说，是一项很费时间的事。保存和记载多重收入来源也是财务管理上的一项复杂任务，这种帐目有时很难向在非营利机构董事会服务的居民点居民代表解释清楚。此外，同政府、地方财团、银行、公司，以及慈善机构这三方面维持和睦的关系（这三方面的任何一个方面都可能成为筹资来源），需要采取合作的、政治上中立的公共立场，以免潜在的捐助者变得疏远、不合作了(18)。

使收入增值

除了使收入来源多样化外，许多住房非营利机构还想其他办法以增强其收入基础。这些办法包括扩大机构业务的地理范围和（或）扩大所提供的服务范围；增加资金周转，比如把拨款变成贷款；以及开展内部节约，比如削减机构人员，找人提供成本较低的服务和更有效地使用自愿人员。

要计算每个非营利机构用于基本管理方面的预算——即与具体计划或项目没有直接关系的一般管理费，是很困难的。然而，1989 年新社会研究院进行的一项调查估计，130 个社区发展公司平均年基本预算为 208，500 美元(19)。

横向和纵向的基础支持

社区发展公司在 20 世纪 80 年代所以取得相对顺利的发展，不仅是由于增加了可供选择的收入来源和改进了节约措施，而且也由于加强了横向和纵向的基础支持。在地方一级，社区发展公司组成了联合体，以增强其寻求地方和州政府的拨款和私人部门支持的讨价还价的能力，以及向作为联合体成员的社区发展公司提供诸如会计和技术帮助之类的实用的组织上的支持。联合体还作力中介机构同地方金融机构商订中短期借款安排。为支持个体的社区发展公司和地方一级的联合体，几个城市大学还成立了居民区发展中心。

社区发展公司还得到越来越多的其他组织的支持。在全国一级，像前面提到过的企业财团和地方创议支持公司等组织，都向社区发展公司提供技术和金融方面的指导。为了同居民点非营利机构直接合作建设住房，企业财团和地方创议支持公司还在一些大城市建立了地方办事处。其他全国性的组织则通过信息网络、游说活动以及项目和管理培训等方式来支持社区发展公司。比如，全国的私人基金会和公司于 1988 年就成立了委员会，以吸引私营部门对主要城市居民区的社区发展进行投资。作为住房提供者的社区发展公司的重要性的日益增长，以及基础支持的不断扩大，还带动了其他事业的发展，其中包括建立为社区发展公司提供抵押贷款的二级市场。

内部管理问题

住房非营利机构的内部管理是比较复杂的，这一点与它的较小规模和有限的业务范围相比并不相称。下面将探讨包括执行董事与董事会的关系以及主要工作人员的聘用等问题。

执行董事与董事会的关系

非营利机构的执行董事从属于董事会。确切地说，执行查事与董事会之间的关系通常是紧张的。过分关注机构日常业务的董事会可能会大大影响执行董事作用的发挥。能动的董事会与专棱的执行董事常常发生冲突，有时因此而导致董事会解体或重新雇佣执行董事。相反，一个消极的董事会在监督

机构活动的过程中则不可能给执行董事以足够帮助去完成其职责。

主要工作人员的聘用

与政府和私营部门的职业相比，住房非营利机构雇佣的工作人员的薪酬是不高的。1987 年一个社区发展公司的执行董事的平均薪水是 40，000 美元(20)。因此，聘用最好的工作人员，特别是聘用那些熟悉住房建设过程和有专业学位的人是很困难的。另一方面。付给专业工作人员的薪水往往又大大高于被服务的生活于社区的人们的平均工资，且其中的一些人很可能就是董事会成员。

非营利的第二个人事问题是工作人员“紧缺”。每一个社区发展公司只有人数有限的几个专业人员，他们往往要投入很多时间（包括晚上的社区会议）才能完成本职工作。此外，每一个专业人员还常常负起不断筹集资金的任务。工作人员的频繁换班需要进行再培训，而且往往要依赖自愿服务人员。

人事方面的第三个问题，是多数岗位没有职业晋升的阶梯。社区发展公司太小往往不能使工作杰出的人得到晋升。这是许多城市的社区发展公司的中介机构常常提出的一个问题。

鉴于存在上述种种问题，人们也许很想知道有谁会愿意为社区发展公司工作。有点令人奇怪的是竟有许多人认为这种工作极其令人愉快。虽然薪金低于公共部门和大大少于私营部门，但为非营利机构工作的意义却是十分重大的。

项目的选择

非营利的社区发展公司的项目选择过程，在许多方面要比营利的私人开发商复杂。私人开发商主要考虑只涉及市场销路和投资收益率，而非营利的社区发展公司则要考虑多种因素，这些因素主要有：

每个参与者的“欲望”接受服务地区的居民和社区领袖、非营利机构的执行董事、专业工作人员、董事会和提供资金的单位或个人对什么样的项目才是合乎需要的或才是最佳的选择都可能有自己的不同看法。

要适合地区的条件理论上有益的项目在某一特定地区也许并不可行（比如，在一个原本房屋闲置率已经很高，且租金大大高于居民能承受得起的居民区建筑新的住房，可能就行不通）。

资金来源的有效性目前，政府的计划以及普通基金的使用，既支配着承办项目的规模，又大大影响着它的建设程度。比如，在没有联邦住房援助计划的条件下，为低收入家庭建造新房或改建旧房就需有多重筹资来源，其中包括联邦和州政府的拨款计划及其赋税优惠政策，地方政府的减税措施和当地公共、私营部门筹集的中、长期资金，以及私人捐赠等。

组织能力社区发展公司业务活动的重大改变可能成功，也可能失败。比如，一个以居民点为基础的非营利机构，在实施房屋修缮计划方面可能是成功的，但在改变业务，致力于房地产开发，则它可能成功，也可能失败。不仅内部的变化需要有新的技能，而且需要有外部的帮助以确保其所需资金。

目标调整各种潜在的项目可能适合也可能不太适合非营利机构的目标和长期战略的需要。因此，一个潜在“可行的”项目，即有大笔可用项目基金支持的项目，可能适合，也可能不适合。

道德因素

内部管理的最后一个问题涉及社区发展公司的道德行为。正如在其他类型的组织机构中一样，在私营的非营利机构中也有一个道德问题。就社区发

展公司而言，在董事会成员的问题上就有两个需要特别考虑的道德因素。一是是否应禁止那些已成为董事会成员的居民从机构中获取项目好处。这是一个棘手的问题，因为许多或全体居民从收入或其他需求来看也许都有获取项目好处的资格。

二是关于潜在的利益冲突，当董事会成员是那些向非营利机构提供物资、服务或资金的组织时就有个道德考虑问题。比如，假使一位董事会成员是一家地方银行的官员，那么非营利机构要不要同这家银行进行银行业务的往来，或应不应禁止这种往来？同样，这又是一个棘手的问题。通常，银行并不愿介入贫穷居民区的活动。那些介入的银行通常是应邀参加非营利机构的董事会的。最好的解决办法是完全公开董事会成员的权益或潜在好处，作为避免发生利益冲突的必要的第一步。

外部关系

要生存和得到正常的发展，社区发展公司必须在以下三个不同的层次上发展和维持良好的关系：社区、地方政府和私营部门。私营部门则包括私人慈善机构、地方银行和私人财团。下面将探讨这些关系。

与社区的关系

社区发展公司在传统上被认为是代表地区“利益”的，即使该地区的居民没有参加公司的董事会。要取得当地对非营利机构工作的支持，有时就需要有社区的组织活动。有组织地实施一个居民点或地区的进步事业往往是能引起地方的关注的。比如，对居民住房的任何明显的重大改善都会被看作是社区发展公司致力于旧房更新的证据。

与地方政府的关系

地方政府在许多重要方面影响着大多数住房非营利机构的日常活动。首先，市政当局一直是（尤其是 80 年代）负责向非营利机构分配地方和联邦资金的管理机关。比如，克利夫兰市就负责向社区发展公司分配社区发展一揽子拨款基金，并亲自管理由非营利机构参与的往房购买和房屋修缮计划（见表 11.3），因而使得越来越多的社区发展公司彼此竞争这些资金。

在分区治理的城市，非营利机构还必须善于同代表各居民区的市政会成员打交道。比如，在克利夫兰市，1984 年以来社区发展一揽子拨款预算就包含一项“居民区场地改善”项目，这笔钱被平均分给该市的 21 个小区。1986 和 1987 年，每一个市政会成员的手头都握有 20 万美元，主要用于诸如人行道的整修这样一些一眼就能看得见的工程，其目的是博取所在地区选民的好感(21)。

对方案资金采取这种“分散型”的分配办法，同非营利机构的利益是不相符合的，因为住房的兴建和维修只能得到较少的资金。

1990 年，新市长迈克尔·R 怀特就任，在当选后的几天内，他就任命克利夫兰住房网络公司前执行董事克里斯·沃伦担任社区发展部负责人，并责成他负责重建克利夫兰居民区。沃伦的第一个斗争回合，就是向市政会争取社区发展一揽子拨款，并力图让市政会减少对居民区场地改善的拨款（结果减少并不多）。

表 11.3.1981 年—1988 年克利夫兰市的社区发展—揽子拨款的分配和非营利住房公司的情况

社区发展街道拨款	年　份	拨款总数（美元）	获得资助的非营利住房公司数	非营利住房资金额（美元）	非营利住房资金占社区发展街道拨款中的比例
Ⅶ	1981 — 1982	37,626,000	5	1,711,000	4.5
Ⅷ	1982 — 1983	33,116,084	12	2,013,000	6.1
Ⅸ	1983 — 1984	31,403,000	12	1,800,000	5.7
Ⅹ	1984 — 1985	29,139,000	11	1,225,000	4.2
Ⅺ	1985 — 1986	28,816,000	15	1,250,000	4.3
Ⅻ	1986 — 1987	24,471,000	14	914,5000	3.7
ⅩⅢ	1987 — 1988	24,569,000	18	1,005,500	4.1

资料来源：丹尼斯·基廷、诺曼·克鲁姆霍尔兹和约翰·梅茨格：《克利夫兰：后平民主义公-私营合股企业》，载格里戈里·D 斯夸尔斯主编的《不平等的合股企业：战后美国城市修建政治经济学》，拉特格斯大学出版社，1989 年版，第 134 页。

市政当局还在自己的管辖范围内负责土地使用和实施居民不动产条例，这对包括社区发展公司在内的当地开发商的活动是有很大影响的，社区发展公司不仅要同地方政府而且还要同州政府打交道。州政府可以大大影响社区发展公司活动的一个例子就是，它可以提出这样的问题，即州的条例是否适用于非营利发展机构的活动。1985 年，俄亥俄州制订了一项社区发展公司竞争拔款计划。根据这一计划，社区发展公司可以申请多达 50，000 美元的援助以推动从设计到投入市场的发展项目的进展。这些资金可以用于诸如可行性研究、工程审查、地产的选择以及调查等活动。

在制订这一计划时，出现了这样一个问题，即计划的基金、以及基金项目，是不是要遵从州通行的工资法，该法要求凡由州基金援助的任何项目都要按统一的标准支付报酬。俄亥俄州的社区发展公司协会对通行工资进行了分析研究，并认为：

“就住房项目而言，按州通行工资法办事就意味着：（1）项目建不成或不可能改建；（2）租金将大幅度提高；（3）尽管非营利机构将从地方政府和基金会那里寻求足够的补贴以弥补因支付通行工资而造成的成本增加部分，但项目的实施仍有不确定性。在许多情况下，这些补贴并不是唾手可得的”(22)。

能够维持通行工资的唯一项目是数百万美元的大项目，且只能由联合体的工人来承建。因此，尽管要求执行通行工资的意图是可嘉的，但它并不符合州拨款计划的目标，州计划的目标显然在于鼓励由社区发展公司来承建居民区发展项目。

大多数社区发展公司承建的项目，规模都较小，且位于低收入居民区，即使不要求执行通行工资标准，这些项目往往也难以实施。实际上，由于许多项目依赖于“血汗股本”或依赖于捐赠和自愿劳动，因而再执行通行工资标准，那许多项目就更不可能进行了。尽管可以把支付通行工资的费用打入申请补贴的总额，但全部工程都支付通行工资会使大多数社区发展公司不敢提出申请。

与私营部门的关系

私营部门是社区发展公司获得捐赠和资金的重要来源。一些私人开发商与非营利机构联手经营，而另一些私营机构则提供技术援助。

私人基金会和财团并不是每年一定要向社区发展公司提供资金的。每年，非营利机构必须向基金会或财团的参谋机构提出请求以备审查和作出决定。通常，私人基金会不向那些正在进行的，特别是非营利机构已经自立开工的项目提供资金。相反，它们宁愿向新的项目提供资金，因为如果顺利的话这种项目将会全面实施，并可能从政府或其他来源获得固定的资助。社区发展公司的居间机构已日益认识到这一问题，并想法向社区发展公司提供不断的、长期的业务支持。

前景展望

作为中低收入住房重要承办者、开发者和管理者的社区发展公司是 20 世纪 80 年代和 90 年代初才兴盛起来的。关于社区发展公司今后前途的一个主要问题，是它们今后有没有担当居民区修建重要角色的潜力。这涉及非营利机构吸引投资资本、保证长期抵押信贷和获得长期住房和经济发展补贴等方面的能力。此外，它们的一般管理技能和在大规模工程中的技术能力也是需要加以考虑的。

有许多理由表明社区发展公司是有能力担当重要角色的。首先，社区发展公司已大大扩大了自己资金来源的基础，现在仅联邦资金就占公司年收入的三分之一。其次，它们已学会周转可利用的资金，比如把拔款计划变成延期贷款计划，它们还在自己的经营中开展节约和争取新的效益。第三，社区发展公司正得到诸如地方创议支持公司和企业基金会这样一些全国性的居间机构，以及像克利夫兰住房网络公司这样一些地方伞形组织的支持，帮助安排项目资金和技术援助。此外，许多其他援助机构也提供培训和系统信息，并通过游说公共和私营部门，寻求为社区发展公司增加援助。

20 世纪 70 年代初，非营利机构因未能发挥作用而受到许多人的批评；与 70 年代初不同，今天的社区发展公司几乎普遍受到好评。而且，人们越来越认识到仅仅依赖营利的私营部门提供中低收入住房和发展经济是不切实际的，非营利的社区发展公司是在联邦住房预算大幅削减后谋取继续提供住房的非市场选择办法。因为这些公司是自愿经营的，参与住房建筑不谋取资金红利，并把超额收益再用于自己的业务活动。此外，社区发展公司承建的多是市中心居民区的小规模、高风险的项目，这些项目是大多数私人开发者所不愿承担的。

在获得联邦政府资金的情况下，人们也可能会问：为什么非一定要非营利机构承办呢？本书作者共同的一种看法是：非营利机构适于同联邦政府形成一种互补的关系(23)。联邦政府的长处在于它有征税权，并能确定全国的优先考虑政策。地方政府往往不能满足居民区，特别是穷困居民区的需求，因为这些居民区的社会需求要投入很多的经费才能满足。相反，非营利机构却能在没有政府或私人市场干预的情况下较好地满足不断变化的地方需求，而且能较好地向它们所代表的社区负责。此外，非营利机构能自由地向所有部门申请金融支持，这使它们即使在联邦资助不断减少的情况下也可以继续运转。

实例 11.1：尤宁—迈尔斯发展公司

尤宁—迈尔斯发展公司的历史同克利夫兰市以及全国的许多社区发展公司是一样的。这一社区发展公司得名于它活动的克利夫兰的一个特定居民区

（即连结居民区两条主要街道的名字）。

尤宁—迈尔斯发展公司并不是社区为改善居民区最初努力的产物。它是从居民区的一个提倡者组织,即于 1970 年组织起来为阻止衰退和解决居民区问题的尤宁—迈尔斯社区联盟发展起来的。最初，该联盟敦促市政府向这一地区提供基本的城市服务，成立街道俱乐部寻求居民安全，游说市政会拆毁不能居住的已坏房屋，以及要求位于社区的主要银行及分支机构把来自该社区的资金用于对社区的投资。为支持这一主张，联盟还针对该市最大银行起草推敲了《社区再投资法案》。

经过一段时间，社区的人们逐渐认识到他们的种种倡议需要通过包括涉及住房等自助活动来实现。早期成功地说服了市政府拆掉不能居住的己坏房屋，但这又导致住房供应的减少。剩下的住房也越来越旧，且日益易于受损。因此，联盟于 20 世纪 80 年代初成立了尤宁—迈尔斯发展公司，负责购置和修缮空闲的房屋。

尤宁—迈尔斯发展公司创立了一项租借购买计划，向那些不能通过通常办法（有的由子信誉不好，有的由于交不起首次付款）购房的人提供能承受得起的新修缮过的房屋。为实施这一计划，公司最初的两名工作人员不得不学习不动产、财产购置、住房资金和房屋修缮等方面的基本知识，以便能同当地的开发商进行合作。在出租了第一批房屋后，工作人员很快就认识到，他们还需具备不动产管理的技能。像许多其他以居民区为基础的杜区发展公司一样，尤宁—迈尔斯发展公司开始时也是在于中学的。经过一段时间，随着活动的增加，尤宁—迈尔斯发展公司的工作人员也成长起来，且日益专业化了。

社区的日常工作，使公司掌握了有关本区居民不断变化的需求信息，除了抢救废弃的房屋外，公司还发现需要帮助房东们保养自己的房产。公司协助市里提出了一项使用联邦一揽子拨款基金的免费装修计划，制订房屋修缮贷款计划以及设立有关房屋修缮的培训课程。

尽管重点是房屋维修，但其他的社区需求也追使社区发展公司着手新的商业经营。比如，1985 年，当尤宁—迈尔斯发展公司获悉尤宁—迈尔斯居民区的一家杂货店要迁走时，就购买了这一建筑并装修一新。杂货店没有搬走，而且实际上还同意租用这一建筑的另外的房间。

20 世纪 80 年代后期，尤宁—迈尔斯发展公司除建筑单一家庭使用的房屋外，还集中关注小规模的、多个家庭使用的公寓式建筑物的修建。所以选择修缮多家庭使用的建筑物，是因为它们地处迈尔斯大道，房屋已呈破旧状态，而且位于尤宁一迈尔斯居民区从事杂物购置活动的中心。在没有可用于支持修缮的联邦住房补贴的情况下，唯一可行的办法是利用低收入住房赋税优惠的政策，把这种优惠卖给私人财团以换取股票投资。实现企业组合和同贷方打交道的诉讼费用都大大超出杜区发展公司的能力及财力的范围。

其解决办法是组成合股公司，把其他地方的社区发展公司和致力于低收入住房事业的全国性基金会都包括进来。尤宁—迈尔斯发展公司就联合了其他 8 个社区发展公司，组成了克利夫兰住房网络公司。该网络公司能利用低收入赋税优惠同企业基金会直接打交道。这一网络体系的存在向投资者提供了保证：建筑物将得到很好的修缮和管理。因此，尤宁—迈尔斯发展公司和其他社区发展公司成员能有机会为其项目争取到股本投资。

1985 年，尤宁—迈尔斯社区联盟因缺乏资金而停止了活动，但要求尤宁

—迈尔斯发展公司承担该联盟的社区范围外的活动。它使居民直接参与项目计划决策的做法曾使该组织获益匪浅。但它在社区发展公司的作用方面也引起了某些冲突，在同一个组织内既要争取支持又要进行经济开发，这就需要董事会在两个方面都做出很大的努力，这样才能协调居民区的发展。否则，其中的一项功能就会丧失。

尤宁一迈尔斯发展公司在 1989 年就碰到过这样的问题，当时一家曾给公司一系列贷款并为公司大多数住房项目提供资助的银行宣布将关闭其在尤宁—迈尔斯居民区的分支机构。尤宁—迈尔斯发展公司此时就面临因银行关闭而使其金融关系受损的风险。最后，非营利的社区发展公司的独特立场使它能对银行施压，要其保留在居民区的分支机构，并继续与尤宁—迈尔斯发展公司发展业务伙伴关系。

其他冲突也并非不重要。人们通常关注筹资来源是因为它直接涉及到经济开发。这就使人们只关注最终结果而不关注过程了。然而，要成为一个有代表性的社区组织，尤宁—迈尔斯发展公司就必须用一定的时间去征募新的成员并使社区分担公司计划。但这两种活动都需要大量时间，而通常它是没有足够的时间去两者兼顾的。其他潜在的冲突则存在于资金需求与组织目标之间。比如，提出租借购买计划就是要让新的居民在能够购买之前先完全掌握其房产。社区发展公司只负责重大维修。为使计划得以实施，尤宁—迈尔斯发展公司使用了低收入联邦赋税优惠条款。根据这一资金来源的法定要求，房产在 15 年内只能是租借性的。因此，该公司在相当长的期间内不得不既当房产的主人，又要成为房产的管理人。实际上，筹资来源已限定了计划的基本内容和社区发展公司在可预见未来的主要活动。

今天，尤宁—迈尔斯发展公司活动的居民区大约有 40，000 人，处于 96%是黑人的克利夫兰市东区。它的地区目标是容纳 18，500 名左右居民和提供 5，000 套住房。这一地区比较贫穷，社会问题集中，且其境况比其他居民区要悲惨。尤宁—迈尔斯发展公司由一个选出来的董事会控制，该董事会主要由居民区的居民组成，70%的董事会成员就生活在该居民区，地方金融机构、商业及政府均有代表，比例得当。

1990 年，无宁—迈尔斯发展公司的年业务预算是 295，000 美元。公司有 10 名工作人员，包括执行董事、发展协调员、建筑管理人，房屋保暖负责人以及社区组织者。1989 年，该公司获得并改建了 15 套单个家庭使用的住宅，修缮了三栋多家庭使用的公寓楼，开始建筑八个新的市内住所，购置了一个商业市场的场地并开始筹建，为 179 套住宅提供保暖设施，帮助 137 户居民装修住宅外表，以及通过雇佣社区青年解决了 50 个职位空缺。

尤宁—迈尔斯发展公司的活动是由它所活动的社区经济环境调节的。居民区的进步是同该地区的经济以及低收入居民寻找职业的能力连在一起的。而尤宁一迈尔斯发展公司在不断满足社区要求方面的进展则受公司工作人员的能力，社区的眼光以及获得资金的机会（这将仍是影响公司进展的一个主要障碍）等因素的制约。

注释

①W.丹尼斯·基廷、凯尔思·P.雷赛和诺曼·克鲁姆霍尔兹：《美国的社区发展公司：它们在住房和城市发展中的作用》，载威廉·冯·弗利特和简·冯·威萨普主编的《政府和住房：七个国家的发展情况》，加州，纽贝里·帕克，塞奇出版公司，1990 年版。

②在这一章的行文中，社区发展公司和住房非营利机构是交替使用的。前一用法始于 20 世纪 60 年代后期，70 年代未和 80 年代又增加了后一用法，当时许多住房非营利机构也涉足以社区为基础的经济发展。

③营利公司把所有或部分剩余收益都交给所有者，非营利机构与它不同，要受“不分配义务”的约束，这种义务要求它把所有剩余收益都再用于未来的业务活动。

④小彼得·w.萨尔西奇：《非营利住房机构》，载《圣母院法律杂志：道德和公共政策》，1989 年，第 4 期，第 227—268 页。

⑤关于社区发展公司的说明，参见尼尔·R.皮尔斯和卡罗·F.斯坦巴克：《矫正的资本主义：美国社区发展公司的兴起》，纽约，福特基金会，1987 年 7 月版。

⑥关于克利夫兰住房网络公司的简况，参见 w，丹尼斯·基廷：《克利夫兰以社区为基础的住房发展》，载菲利普·L，克莱主编的《社区建设者的主流方向：六个城市发展进程的实例研究》，坎布里奇，麻省理工学院城市研究和规划部，1990 年版。

⑦关于波士顿、克利夫兰、芝加哥、旧金山和威斯康星的全市性社区发展公司网络系统的实例研究，参见戴安尼·R.苏切曼：《公共和私营住房联合企业》，美国首都华盛顿，城市土地研究所，1990 年版。同时参见雷切尔·R，布拉特的《重新制订低收入住房政策》，费城，坦普尔大学出版社，1989 年版。

⑧社区经济发展全国协会：《反对一切不平等：以社区为基础的发展机构的成就》，美国首都华盛顿，社区经济发展全国协会，1989 年 3 月版。

⑨劳伦斯·M.弗里德曼：《受挫折的世纪》，芝加哥，兰德·麦克纳利出版公司，1968 年版，第 75—79 页。

⑩彼得·马里斯和马歇尔·卡普兰：《社会改革的困境：美国的贫困和社区行动》，伦敦，鲁特莱克和基根。保罗公司，1967 年版。

(11)伯纳德·J.弗雷登和马歇尔·卡普兰：《疏忽的政策：从对示范城市的援助到收入分享》，坎布里奇，麻省理工学院出版社，1975 年版，第 69—98 页。

(12)纽约两位正直的参议员罗伯特·肯尼迪（民主党）和雅各布·贾维茨（共和党）共同提出的《经济机会局法案》导语 I—D 部分。

(13)尼尔·S.迈耶：《居民区组织和社区发展：开展复兴工作》，美国首都华盛顿，城市研究所出版社，1984 年版。

(14)地方创议支持公司：《地方创议支持公司年度报告》，纽约，地方创议支持公司，1987 年版。

(15)企业基金会：《企业基金会年度报告》，马里兰州，企业基金会，1989 年版。

(16)凯尔思·P.雷塞和保罗·R.多梅尔的题为《俄亥俄州的社区发展：问题和制定政策的时机》，克利夫兰州立大学研究报告认为，1980—1987 年期间对俄亥俄州各市住房非营利机构的社区发展一揽子拨款的削减，实际上低于该拨款用于各市本身的钱。作者认为，这主要归因于非营利机构所提供的服务（像房主和承租人咨询组织等公共机构是提供不了这类服务的）、非营利机构服务的良好记录（特别是在居民区一级）、非营利机构负责人之间高度沟通以及董事会与地方公共官员的良好关系。

(17)同上研究报告，第 38—39 页。

(18)威廉·D，富尔顿：《扫除障碍，进入董事会的会议室》，载《计划》，1987 年，第 53 期，第 11—15 页。

(19)阿维斯·C.维达尔等：《社区发展公司评价：关于社区发展公司的一项全国性研究》（初步调查结果），纽约，新社会研究学院，1989 年版，第 111—113 页。

(20)同上书，表 111—8。

(21)应当指出的是，近年来住房发展非营利机构的薪金有所增加，因为它们承担了较大和较复杂的住房工程。

(22)俄亥俄社区发展公司协会：《致州长理查德·F.塞莱斯特的公开信》，1990 年 7 月 30 日。

(23)雷塞和多梅尔：《俄亥俄州的社区发展》，第 37 页。

建议阅读书目

①雷切尔·布拉特：《重新制订低收入住房政策》，费城，坦普尔大学出版社，1989 年版，第 3 部分。

②W.丹尼斯·基廷，凯尔思·P.雷塞和诺曼·克鲁姆霍尔兹：《美国社区发展公司：它们在住房和城市发展中的作用》，载威廉·冯·弗利特和简·冯·威萨普主编的《政府和住房：七个国家的发展情况》，加州，纽贝里·帕克，塞奇出版公司，1990 年版。

③尼尔·S.迈耶：《居民区组织和社区发展：开展复兴工作》，美国首都华盛顿，城市研究所出版社，1984 年版。

第十二章　公共安全的管理

雷蒙德·J.罗斯

社区安全服务（治安、消防和医疗急救服务）的管理是市民首要关心的大事，由于公众对这些服务寄予极大的期望，管理公共安全因此被看作是地方政府提供的一部分最重要的服务。基于市民需要而决定的政策，将确定提供服务及其水平的指令和方针。为社区提供服务，在很大程度上又是由管理及行政的水平和应用所决定的。本章将探讨适用于治安、消防、护理和急救管理等公共管理诸方面的问题。

以下各节将阐述每一种公共安全服务，探讨管理和行政在人事、道德、政府间的协议、工会和财政等方面的运用。

治安服务

“维持治安”一词是指旨在管理和维护社会中对个人行为的管制。自有人类以来，对行为的这种管制就已存在了；可是，维持治安的观念、作风和基本原理却随着时间的推移发生了巨大的变化。

19 世纪初在伦敦，在罗伯特·皮尔爵士的指导下，治安发生了最富有意义的变化。皮尔认为，为了更有效率和更有战斗力，执法必须制定和履行标准。在皮尔看来，保证警察反对犯罪有效的标准做法，是跟军事建制同警官的部署直接相联系的。

由于环境、观念和社会的变化，对执法的认识自 19 世纪初以来已有了发展。然而，在关于治安部门应提供什么样的服务的问题上，无论是从政治的角度还是从社会的角度都没有取得明确一致的看法，因此，修改是经常进行的。一般来说，治安部门的任务被认为是执法、预防犯罪和保护生命与财产

的安全。大多数与市民相关的治安服务，往往被认为是否定性的，如发出交通传讯和逮捕市民。过去，上述与市民的种种交往在警察与市民之间形成了一种消极氛围，从而妨碍了警察执行任务。今天，治安服务包括预防犯罪和实施社区交往计划等内容，这些都有助于超越社区的某些差异，并使警察和社区各团体一起维护安全和安定。治安部门已从最初旨在严厉“打击犯罪”，转向提供旨在维持社区范围内治安的服务。

执法官员非常清楚自己的形象和应具有的专业性。在皮尔那个时代，警察管理者不关注警官个人的健康、福利、道德和态度。今天，试图在机构的需要和雇员的需要之间建立一种平衡。例如，富有创新的计划和轮班固定的工作任务，每天提供 24 小时、每周提供 7 天的警察服务，使这一变化显而易见。雇员们认为这样的安排更易于接受，更适应于他们个人的生活。

治安机构分为两个基本的领域：执行行动的部门和负责行政亦即支援的部门。在行动方面，巡逻处是治安机构中的主要单位。这是治安服务的第一线。市民打来要求治安服务的电话是由着装的巡逻警官来应答的。因此，公众认为这些警官代表了治安部门。交通管制、交通工程的管理和交通执法也属于执行行动部门的事。支援部门的职能则包括刑事调查、青少年调查、预防犯罪、安全教育、档案管理及证据采集和鉴定等。

消防服务

消防服务起初是志愿参加的冒险事业。最初的一些志愿消防部门建立于弗吉尼亚州的诺福克市（1731 年）和威斯康星州的密尔沃基市（1877 年）。像治安服务一样，消防服务从早期的志愿消防部门时起也取得了很大的进展。早期的消防管理人员对消防业务技术方面的关注甚于对个人和雇员事务的关心。今天，各社区已开始要求提供日夜不停的紧急防火服务。公众的这一要求导致了消防设施和装备的现代化。

消防服务涉及三个领域：灭火、防火和消防检查。灭火作为消防部门的主要活动，就是对起火作出反应并进行扑灭。显然，要取得成功，迅速的反应是必不可少的。这就需要对消防设备和消防站的布局有战略上的考虑。防火被看作是消防部门最重要的任务，因为它重在通过教育排除潜在的火情，从而减少火灾的可能性和减轻火灾的严重程度。建筑准则的审查和遵守，通常要由设计部门和建筑部门共同来做，这也是防火的职能。现场消防检查用于发现险情或违规行为，然后要求进行纠正。

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900030_0268_1.bmp}现代化的消防设备和消防站的布局必须有战略上的考虑，以确保能对火情作出迅速反应。

◎1990 年，埃尔克格罗夫村

消防人员通常是上班 24 小时，歇班 48 小时。住在消防队的消防人员一天 24 小时都可以呼叫到。当下救火或不在做防火工作

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900030_0269_1.bmp}危险物资储放场所需要有特制的运载工具及装备。

◎1990 年，埃尔克格罗夫村

时，要求消防人员通过正常的训练计划了解最新的消防技术。此外，消防人员还必须参加体能锻炼。为了确保装备完好无损，保养装备和检验装备也是消防人员日常工作的一部分。

专职的消防人员是由随叫随到的志愿消防人员来支援的。然而，这已变得不怎么流行了，因为越来越多的市政当局彼此缔结了互助公约，减少了对

随叫随到的志愿消防人员的需求。消防部门涉及的一个新的领域是对危险物资的鉴定和处理。由于化学制品和工业废弃物日益在全国运来运去，因而与危险物有关的事故越来越多。对危险物资的管理更需要专门的装备和技能。此外，还必须与治安部门、公共工程部门交叉训练，以确保每一个人都了解自己碰到危险物资时应起的作用。

医务辅助人员（医疗急救服务）

在历史上，消防部门提供救护车服务。医疗急救服务（EMS）机构对事故和对那些即刻需要医疗援助继而需要送进医院的人的疾病或受伤的报告做出反应。由于考虑事故受害者的死亡率极高，1966 年通过了“ 公路安全法案 ”。该法案的目的在于，为汽车制造商确定安全标准和为公路制定工程规格。随后，又通过了 1983 年的《紧急服务法案》。该法案要求：

有一个可使人员、设施和装备遇有紧急情况时，在适当的医疗服务的活动空间能有效和协调输送的系统；该系统由公共的或非营利性的私人实体进行管理，这个公共的或非营利性的私人实体要有可对该系统进行有效管理的权力和资源①。

评价急救服务系统的方法之一，同评价消防和治安服务的方法一样，就是考察它们的反应速度——多长时间能到达发生紧急情况的现场。显然，对急救服务来说，时间是极为重要的。

急救服务的另一种评价标准是病人的死亡率。急救服务的车辆按惯例载有经过培训的在现场就能提供紧急治疗的医务辅助人员。在进行紧急治疗的同时，医务辅助人员要通过无线电不断地与医院的医生保持联系。一旦情况稳定，接受治疗的病人就被送进医院。这种做法大大降低了受害者的死亡率。然而，这种减少死亡人数的做法是需要花费代价的。紧急护理服务不仅在培训和车辆方面很费钱，而且在所需的额外设备和药品方面也是要花很多钱的。一个平均为 6 万人口的城市，使用三辆救护车包括设备和薪水，其费用每年大约为 200 万美元。

应急管理和准备

所有社区都应当有适当的应急反应计划，以处理诸如火灾、意外爆炸事故、工业事故和飞机坠毁以及地震、水灾和龙卷风等自然灾害。地方治安和悄防部门是对任何自然灾害或紧急事件首先采取措施的机构，但是，应急管理不只限于这些部门。市政工程部门，主要管理部门，以及其他公共的或私有的公用事业之间的协作也是必要的。应急管理反应不仅一定要计划好，而且还必须进行定期的实习训练，因为公众的健康和安全都依赖于应急反应的有效性。应急准备需要各政府部门之间进行配合。地方政府通常不具备单

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900030_0271_1.bmp}急诊车辆必须比较大，不仅要能输送伤员，而且要载有能力伤员进行不间断治疗的必要的护理设备。

◎1990 年，埃尔克格罗夫村独地处理这些事情的能力，而自然灾害是没有政治边界的。人员、设备和别的援助的预先安排必须与其他的市政当局和县协商。训练应当同上述其他部门一道进行，以确定各自的任务。医院和医生也必须是这种合作安排的一部分。

例如，1979 年联合航空公司的 191 航班从芝加哥的奥哈尔国际机场起飞，坠毁在机场界外的一片空旷的田野里。从当地、县州治安部门以及许多消防部门来的官员是这一突发事故的最初的反应者。按事先安排迅速实施了

应急计划，不让记者、盗窃者和其他无关紧要人员进入，以防止盗窃、破坏行为的发生和维护现场的物证。不久，从各种其他机构来的官员也加入了调查者的行列，以帮助辨认受害者和幸存者。在这种情况下，尽管各种机构都提供了援助，但是最终负责的是联邦航空局（FAA）。在飞机坠毁地点，联邦航空局进行了现场调查和恢复工作。

洪水泛滥也需要作应急准备。在城市住宅区，洪水有时会突然发生，财产损失也很严重。为了应付紧急情况，公共安全管理者必须清楚会有水情的平原和应付紧急情况的维护计划。对付洪水可以用沙袋堤阻止洪水蔓延，从住家或街道排洪，医务辅助人员则要进行医疗急救服务和运送工作。在应急管理的计划阶段，必须拉出任何必需的装备的出售者和货源的清单。例如，洪水泛滥的地区需要游艇或移动电话，就必须预先确定供给者。市民是不会容忍某些官员在处理这类紧急情况时表现的无能为力的。

应急准备的计划必须做到像1979年联合航空公司191航班在芝加哥坠毁时那样，能及时处理事故和灾难。

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900030_0272_1.bmp}◎1990年，埃尔克格罗夫村

人事因素

行政法律旨在对公共安全过程的某些方面进行管理。例如，有时被称作文官委员会的功绩委员会，以及治安和消防委员会负责处理治安和消防人员的雇用问题。而且它们后来还负责实施惩戒工作，包括解雇和提升。劳工委员会也可对劳动时间、劳动条件和薪水等作出决定。

联邦法律通过人事管理来影响公共安全管理者。目前已制定了一些联邦法律，规定了在雇用、确定合格的申请人，以及怎样进行考核等问题上的优先条件。其他的联邦准则涉及年龄、种族、性别、反对歧视残疾人和鼓励少数民族及妇女就业计划等内容。市政当局也可以实施其人员应是本地居民这一必要条件的方针。这样做的根据是，生活在他们所供职的城市的雇员，对他们的工作及其环境会引以自豪和具有强烈的义务感。联邦最高法院的决议已确认这种对居住条件实行的限制。

联邦法规也适用于市民的公民权。这已成为公共安全管理者需要考虑的一个因素，因为治安或消防雇员与市民之间的这种相互影响的特性可能会无意造成对公民权的侵犯。

联邦最高法院的案例在提供什么样的服务和怎样提供服务方面影响公共安全管理者。联邦最高法院颁布的决议可以影响雇员之间的关系、工作时间、着装、雇主对雇员的态度、雇员与市民的交往，以及公共管理的其他方面。

公共安全管理的所有方面都受法律指令支配。不履行“法律规定”，就可能因法律诉讼费和罚金而造成巨大的财政损失。这些是公众的钱，不应因此而造成公众的义愤。市民不会容忍因一个地方公共管理人员不熟悉其职业规章而造成对税款的浪费。公共安全业务强调劳资和人事。所以，人事因素对这些部门的管理者来说是非常重要的。

人事的决定和调度是复杂的。例如，许多消防部门使用专职的消防人员，但也有可用的志愿或辅助的消防人员。治安部门也可以使用志愿的或辅助的警察。在重大犯罪现场，或大规模公共集会时可分配辅助或志愿的人员负责紧急地点的交通或人群的管制。志愿人员在自己的社区都有一定的自豪感并愿意牺牲自己的时间提供帮助，因此使用他们对公共管理者来说在财政上是有好处的。

人事安置在公共安全机构的管理中是一个重要因素。一个管理者必须关心部门提供的服务及其水平。管理者要牢记上述因素，不断地对人力资源和使用标准进行评估，并从若干渠道搜集信息，以便对公共安全业务的现状作出深入的考察。

还必须重视计划安排的需求和利益，因为这对机构乃至各个官员都是有影响的。研究表明，雇员的利益最终会以同样积极的方式影响机构②。在机构处于最佳运转的条件下，实行计划安排的好处是可有极大的灵活性，能为雇员提供许多可供选择的方案。部门可以在需要人员时和需要人员的地方通过人事安置提供和保证最佳服务水平③。

提高生产率将增强机构的效益。简单他说，不管是在公共机构中还是在私有的企业中，管理者都必须从雇员那里获得最大的产出。公共安全管理者在探索提高雇员的产出的方法时，必须考虑治安和消防服务。例如，他们的服务是以每天 24 小时、每周 7 天为基础的。这就涉及轮流安排解决假期值班和因出庭而加班等问题。这些与人事有关的因素，还会影响雇员的上下班时间。当雇员的要求得到满足时——如果他们感到自己已成为机构的一部分并且已投入这一机构——雇员就一定会更努力，并尽力提高工作效率。他们的投入是重要的，这将使他们感到自己是这一过程中的一部分。与此同时，机构的目的和目标也实现了。

配置、了解、分配和实施部门的以及地方政府的目标，都是要优先考虑的事。现实目标的确立规定了优先考虑事项的意图、方向和安排。目标必须是始终如一的，并且必须在机构的需要和个人的需要之间保持平衡。他们还应反映内部和外部的需求。例如，不能建立始终如一的目标和保持机构需要和个人需要之间的平衡，就会导致诸如穿制服的巡警和调查人员之间出现狭隘的嫉妒和批评这样一些问题。每一方都会以一种否定的方式看待另一方。此外，诸如治安和消防部门等机构也会互相批评对方的业务。在预算时，资金需求是以他们每一方认为自己对社会的重要程度为基础的。因此，各级组织具有团结意识，组织上进行配合、共同承诺并完成任务是极为重要的。

道德因素

保持公众信赖是公共管理职业特性和道德观特有的重要基础。正像公众是大街上的治安部门和消防部门的眼睛和耳朵一样，他们也是公共安全管理者的眼睛和耳朵。外界最明显的信息反馈形式，是公众对治安和消防服务的抱怨和看法。在这一方面，人们必须小心不让这种情况变成唯一的否定的过程。应当鼓励公众提供否定的和积极的两个方面的信息反馈。获得广大市民反馈的迅速而又简便的方式，是利用全市范围的调查。对雇员的表扬，也应看作是属于公众份内的事。通过这个过程，公共管理的组织能够清晰地洞察公众对它的行为的看法。

公众有权要求法律得到高效、公平和公正地实施。公共安全服务往往是通过各成员的行为来评价和判断的，重要的是，不要因为少数几个雇员的有问题的行为而使整个机构受到公众的调查和嘲弄。当明智的公众知道公共安全管理者诚实地、公正地调查和消除对其成员不端行为的一切指控时，公众不大可能对偶然的不端行为发出愤怒呼声。反过来说，雇员必须避免对自己不端行为作错误的辩解。辩解要通过调查过程来完成。

警察是街道这一级行使巨大个人处置权的官僚的集中体现。公共安全管理者必须监控这种个人处置权的行使过程，以确保在该机构范围内执行稳妥

的政策④。

公共安全管理者可以通过前摄性的政策说明，与公众建立相互联系，进一步扩大机构的职业范围。政策说明出台前，与社会的、市民的和政府的团体进行联系，作出专门的公共安全管理和服务的承诺。维持一项范围广泛的公共关系计划，能够也应当使公众参与提供更受欢迎的公共安全服务。

地方的立法机关在公共安全方面，责任是重大的。它们能对公共安全计划实行财政控制，因为他们掌管着能使这些执法机构运转的钱财。

最后，公共安全管理者必须小心理解市民的期望，并以此作为指导。同时，机构领导必须促进正当的公共安全服务，努力听取公众对服务的要求。公共安全管理者必须重视提供公共服务过程中的杰出表现。机构领导应保持灵活性，关心社区和机构，努力塑造一个正面的公共形象，并不断地增强为社区服务的意识。

政府间的协议

公众安全管理者必须认识到政府间协议的重要性。政府间的协议既包括他或她所在的市、县内部的协议，也包括所在市、县以外的其他市、县、州和联邦各级政府之间的协议。为大规模自然灾害或事故作应急准备的计划，必须包含和考虑政府间的协议。这既适用于治安服务，也适用于消防服务。

政府间协议，特别是对较小的市政或农村地区是有很大好处的。经济上的制约是提供服务和准备处理任何严重事态所要考虑的主要因素之一。要附近的人员和设备控制发生的任何严重事态，是既不可行也不可能的。只有通过政府间协议，互相援助才可能实现。例如，对假日游行这样的公共事件来说，人群控制是必不可少的。利用其他组织可在短期内就提供这种帮助。飞机坠毁后，控制人群和保护坠毁现场也是必要的。而且，政府间的协议在这样的严重事态中也是必不可少的。消防部门也依靠互相帮助，以控制需采取防火措施的地区并与大火搏斗。附近的市政当局也经常应召帮助扑灭大火。

工会

越来越多的公共安全雇员开始对加入集体劳资谈判的组织感兴趣。给人的印象是参加的人数在增加。当雇员们认为工会不能按照他们的想法去做时，与资方的谈判往往就会遇到挫折。这些挫折会渗入机构的管理领域。在工会发挥作用并满足公共部门雇员的要求以前，雇员与管理部门之间应互相信任和合作。

在芝加哥的一起潜在的消防员罢工之前的一个期间内，赞成罢工的雇员和反对罢工的雇员之间产生了意见分歧。这引起了市民的恐惧，因为他们担心如果发生罢工，即使能提供服务，其水平和质量也会很差。许多公共部门的雇员是不愿罢工的，因为他们认为自己对职业、对社会是承担着义务的。

在与参加工会组织的全体人员的谈判中，部门领导的作用取决于理事会或经理。一般来说，部门领导不应加入谈判队伍。部门领导充其量也只能起咨询或顾问的作用。例如，如果人事管理者和一个代表谈判，就必须将结果和趋势通知部门领导。管理者的作用是维护管理权和合同的管理条款。经常受到公共安全工会攻击的管理特权，是那些关于管理方法、过程和方式方面的。部门领导需要通过训练自己职员处理雇员关系和维护基本的管理特权来显示实力和组织的作用。劳资谈判对管理者来说可能是一场引起分裂的体验，但也可能会产生好的结果。集体进行的劳资谈判可能改善管理人员与雇员之间的关系，也可能使部门领导在作出决定之前调查和分析拟采取或可能

采取的行动的后果。对于管理者来说，做每一件事都必须找到一种可使雇员和组织机构的需要都能以行业特有的可靠方式得到满足的中间立场。

劳资关系和集体进行的劳资谈判已日益成为公共服务部门要考虑的事。尽管工会的力量在私有部门开始削弱了，但它在公共部门中的力量却增强了。由于工会在公共部门是一个较新的概念，因而遇到了一些争论。劳贷关系的概念和解决的方法多半涉及管理部门（资方）与雇员之间的对立关系。许多管理者感到由于工会方针的干扰，他们已不再能管理自己的部门或组织了。

对私有部门的调查表明，这种对立关系并不是不可避免的。显然，工会处处皆有。行政和管理部门应力求建立使这种关系运转所必要的信赖和协作。在管理部门和工会之间建立一种共识，需要消除的种种难题和建议就会从对立转向合作，并使各方建立一种更好的关系，从而有助于在机构的需求和雇员的需求之间建立平衡。

预算事务

公共安全预算中的大部分是雇员的薪水。人员对于提供服务来说是必不可少的。由于各地政府竞相雇用合格的工人，因而管理者应找到更多的聘请雇员的方法以保证服务。给雇员的利益刺激，除薪水之外通常就是保险金这一类了。许多市政当局和政府机构，已用自我设保的方式抵消付给雇员的逐步上升的保险费用。由于医疗费用的增长，保险费用也随之增长了。通过这种方式把雇员交的钱集中起来，市政当局就能提供更好、更多的保险。

在确定雇员的需求中，管理者还必须考虑其他的利益，例如休假和支付病假工资，以及不断进行的训练和再训练。从长远来看，训练对一个组织会产生积极的经济影响，因为经过良好训练的机构能够较好地避免高代价的诉讼案件。由于增加了许多新的计划，人员的预算编制必须考虑进去。当加班费开始增加时，就说明需要更多人员，因为加班工资率大大高于基本的工资率。反过来说，管理者必须考虑在雇员临时短缺的情况下，是补充新雇员还是使用已下班的雇员。在某些情况下，支付加班工资可能会掩盖高代价的训练或再训练以及额外的健康和其他津贴的费用。

公共安全的管理可以使用不同类型的预算：执行预算、项目预算、零基预算、指标预算或明细支出预算。每一种都有细微差别。例如，治安部门或消防部门的项目预算就不得不对防止犯罪或防火项目作出不断的评估，因为这些项目的结果要被追踪。如果所花的钱与所设想的结果的质或量极不相称的话，那就是评价这些项目的时候了。

预算计划必须划分成营业和资本两个部分。营业预算部分涉及公共安全机构在特定时期和每天的需求，而资本预算部门则涉及昂贵的、使用期长的动产和不动产，如车辆、建筑物和通讯系统添置的费用。

预算过程基本上是政治性质的；市长或当家人是这一过程的参与者。这一过程从市政会提供财政规划开始，到预算完成结束。

市政会是从政治观点来看待预算过程的。市政会委员检查整个预算过程，并不断地改变其作用。例如，他们可能从支持某一种人们需求的方案转而反对他们认为得不到公众支持或公众不需要的方案。

检验公共安全管理者的责任和可信度的两条准则如下：

（1）预算一经批准就必须执行，以此告诉公众，政府正在做些什么；

（2）公共预算是一个包括意图、责任和调整的决议。在获得同意和批准

之后，不要作较大的变动。

公共安全预算的检查给市政会提供了许多有价值的信息，它们是：

（1）治安部门或消防部门是怎样较好地遵循市政会所制定的政策和方向的；

（2）财政部门是怎佯较好地审查公共安全部门的提议以及这些提议是如何影响收益预测的；

（3）城市管理者及其职员是怎样较好地审查公共安全部门对项目和资源的要求的；

（4）城市管理者机构是怎样较好地审查财政部门投入的资金的⑤。

管理公共安全中的特殊问题

爱滋病影响着包括管理过程在内的各个层次的公共安全。关于爱滋病受害者的处置和责任的法律问题，以及向雇员提供训练和保护的法律责任，都是些必须加以说明的问题。提供身体保护所需新设备的购置，为防止污染所进行的训练以及进行关于帮助和关心受害者的教育都是必不可少的。在处置爱滋病受害者所需要的政府间的基金筹措和合作，应当重新加以确定。道德因素也很重要，因为雇员以及组织在这一领域都有切实需要考虑的事，也拥有这方面的权利。

现代技术

技术的应用已使公共安全工作有了明显的改进。某些应用包括案卷电子计算机化、电子计算机辅助处置系统、车辆电话和增强 911 电话系统。这些已引起存储活动的变革，而旦已用于改进服务。然而，这种情况也带来了设备费用和人员训练费用的增加。

电子计算机已成为维持公共安全的重要工具。治安部门或消防部门己将它们用于存储资料和统计资料。用电子计算机设计的消防规划图表，使调度员可向即将采取行动的消防人员提供有关建筑物的全面信息资料例如电气设备、易燃物和其他危险物等所在的位置。

电子计算机辅助处置系统目前已用于法律实施和消防服务。电子计算机还帮助传送信息并对其按轻重缓急进行排队，并能提出需要哪些单位和多少单位采取行动。与电子计算机辅助处置系统共同使用的是警车和消防车中的可移动的数据终端设备。这种技术可使警车和消防车的操作者从使用国家和国际犯罪信息中心（NCIC）电子计算机网络的街道上获得信息。它还可使信息从调度在

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE,!06900030_0282_1.bmp}应急的运载工具中可移动的数据终端设备提供快速的传送和信息反应。

◎1990 年，埃尔克格罗夫村员那里传送给应急的车辆或从这个单位传送到那个单位，使无线电通讯的距离缩短到最小程度。

与电子计算机辅助处置系统配合使用的是应急电话系统的一种新装备即增强 911 电话系统，它可把呼叫者的电话号码、姓名和地址显示在荧光屏上供应急调度人员使用。在许多情况下，处于紧急状态的人们通常都被弄得心烦意乱和没有能力作出思考。对调度人员来说，最重要的任务之一就是断定在什么地方发生了紧急事件。该网络也可供家庭来客使用，来客不一定要了解这个家庭的住址或位置，可以通过增强 911 电话系统来确定。这个系统已在全国使用，不久 911 就成了全国范围的紧急电话号码了。

毒品与治安部门

在过去的 10 年间，毒品的使用已达到流行的程度，促使总统宣布“ 向毒品开战 ”。在 20 世纪 60 年代，大麻是时代的毒品，然而，今天可卡因则是上等的毒品。使用可卡因的危险已变得日益明显。在所谓的毒品战中，法律实施的作用逐步升级，导致了与毒品相关的犯罪进行斗争的开支和经费的增加。数量日益增多的犯罪现象可能与毒品有着直接联系，毒品使用者必须经常获得大量的金钱以支撑其吸毒行为。

公共管理者必须知道地方的和全国的毒品现场发生的事情。毒品现在已不是只在大都市——如洛杉矶、芝加哥和纽约——才常常见到了。

与毒品有关的另一个问题是参与吸毒和贩毒的街头帮派。毒品成为他们生活的一部分，并导致他们卷入其他的犯罪行为。毒品的使用已开始退离内城，因为帮派已将其势力范围迁至远离中心的地区。发生这种变化的部分原因是严格实施法律和公众不准毒品进入所在的居民区。因此，帮派离开了主要大都市地区，在全国

范围内转移到较小的乡村地区。这对较小的社区有明显的影响，因为它们还不习惯于与毒品有关的犯罪和其他问题。帮派活动也把各种武器包括枪支等引入这些社区。

毒品和帮派问题，正成为管理者需要考虑的现实问题。市政当局从没收与毒品有关的财产中拿出一笔钱来资助反毒品斗争。用贩毒的钱购置的财产也可充公。在没收这些财产之后，市政当局可以出卖并把这些钱用于资助执法活动。

地方是在政府间的特别工作组的帮助下开展反帮派活动斗争的。市政当局出人和其他资源，以识别和追踪帮派成员，以及确定团伙聚集的地点。把这些人员和资源临时组织在一起，是为了处理要由相邻的一些市政当局共同解决的问题。

帮派问题对市政当局可能是一个真正的威胁。帮派争斗是社区内的严重问题，它破坏了市民的安全感。常常带有帮派标记和色彩的犯罪和故意破坏行为加剧了这种反面形象。犯罪率反映一种倾向。许多帮派成员并不感到悔恨，也不担心他们所犯的罪行或不关心受他们之害的人们。毒品使用在增长，因喝佰而违法的现象也变得更为明显了。管理者或者必须立即致力于解决这些与帮派有关的问题，或者今后将面临更为严重的、失去控制的问题。

变革与公共行政

变革的管理是公共安全管理者必须考虑的问题。机构领导不可能抓住过去乃至现行日常的趋势不放。上一年令人满意的方法也许并不足以应付来年的发展。</PGN0285.TXT/PGN>

公共安全行政人员必须不断地致力于改进自己的方法。必须不断地检验自己的主张和观念，以确定哪些方面需要改变，从而为将来作准备。管理者必须继续思考变革及变革发生后的事。变革是不可避免的。在任何组织中，唯一可确定的事大概就是变革了。

公共安全行政人员必须确信自己选择的方法是适当的，以避免变革行为的失败。这些方法包括对组织需求和机构的所有成员预期变化的意识作出评估。雇员必须了解变革的原因，并参与变革的实施。评估和雇员的相互作用是极其重要的，因为它们将减小阻力并有助于成功的变革。预见对长时期的成功来说是必不可少的。公共安全行政人员必须考虑变革对组织行为的影响和对为社区提供的服务水平的影响。任何变革都需要有一个战略计划。库尔

特·卢因和埃德加·谢因所提的下述四个步骤，已证明是有效的：

（1）组织成员必须抓住变革的愿望。这种愿望要靠不满足于老一套办事方法来实现。

（2）这种不受欢迎的老一套办事方法必须被淘汰（解冻）；停止对这种陈旧行为的补贴，并用对理想行为的奖励来取而代之，唯有这样才是最好的方法。

（3）必须提出新方法的可靠模式（变革）。管理者必须向部门成员说明合乎要求的行为是什么样子。

（4）新方法必须进行补充（再冻结）。一旦雇员又在尝试新的方法，应给予不断地积极地支持，以使其继续完成理想方法的创造。

组织的领导应当以这样一种方式来创造机构未来的形象，即清楚地表明值得为这种变革作出努力。为了实现这一点，这种形象必须包含两个因素：（a）必须树立组织的目标，（b）目标必须是鼓舞人心的⑥。

正像阿尔温·托夫勒在其题为《法律实施的未来：危险与差异》的文章中所概括的那样：

“只有现在开始系统地分析未来的技术和社会变革，才能使法律实施成为不仅仅只是一系列过小、过迟的应急计划之类的事情。通过事先思考这些问题——与其他的政府机构共同这样做——执法官员就可开始影响那些可阻止而不仅仅是压制犯罪的社会政策和政治政策”。

上述引用的话适用于公共安全管理的所有方面，不只是适用于法律实施。公共管理者必须采取一种前摄性的思考过程，而不要惧怕实行变革。

注释

①珍尼特·M.巴伯和彼得·A.迪尔曼：《医疗急救机构对危急病人的照管》，弗吉尼亚州，赖斯顿出版公司，1981 年版，第 4 页。

②雷蒙德·J.罗斯：《埃尔克格罗夫村治安部门的人事和资源配置方案的评估》（带星号的文件），北伊利诺伊大学，1988 年 8 月版，第 4 页。

③同上书，第 7 页。

④米歇尔·利普斯基：《街道一级的官僚政治：个人在公共服务中的困境》，纽约，拉塞尔·塞奇出版公司，1980 年版，第 15 页。

⑤艾琳·S.鲁宾主编的《预算理论中的新倾向》，纽约州立大学出版社，1988 年版，第 138 页。

⑥K.里比：《实现变革的种种复杂因素：警长的政治学》，载《警长》，1990 年第 4 期，第 136 页。

建议阅读书目

预算：

①托马斯·D.林奇：《美国的公共预算》，新泽西州，普伦蒂斯—霍尔出版公司，1985 年版。

②阿诺德·J.梅尔茨纳：《政府收入的政治》，加州大学伯克利分校出版社，1971 年版。

③艾琳·S.鲁宾主编的《预算理论中的新倾向》，纽约州立大学出版社，1988 年版。

④戴维·O.西姆斯和杰克·西特林：《抗税，加州的某些不纳税现象》，哈佛大学出版社，1985 年版。

⑤阿伦·维尔多斯基：《预算编制：预算过程的比较理论》，新泽西州，

事务出版公司，1986 年版。

——阿伦·维尔多斯基：《预算过程的政治》波士顿，利特尔·布朗出版公司，1984 年，第 4 版。

医疗急救服务：

①珍妮特·M.巴伯和彼得·A.迪尔曼：《医疗急救机构对危急病人的照管》，弗吉尼亚州，赖斯顿出版公司，1981 年版。

②艾尔弗雷德·M.萨德勒等：《医疗急救照顾：被忽视的公共服务》，马萨诸塞州，巴林格出版公司，1977 年版。

③美国联邦应急管理署：《地方政府的应急计划》（CPGI—8）美国首都华盛顿，联邦应急管理署，1982 年 4 月版。

消防服务：

①罗尼·J.科尔曼：《消防服务的管理》，马萨诸塞州，达克斯伯里出版公司，1978 年版。

②消防研究委员会：《消防研究汇编》，美国首都华盛顿，全国科学院，1978 年版。

③国际城市管理协会：《都市消防管理》，美国首都华盛顿，国际城市管理协会，1968 年版。

组织理论和行政管理方面：

①哈罗德·F.戈特纳、朱利安妮·马勒和珍妮·贝尔·尼科尔森：《从公共角度看组织理论》，芝加哥，多尔西出版公司，1987 年版。

②米歇尔·M.哈蒙和理查德·T.迈耶：《公共行政管理的理论》，波士顿，利特尔·布朗出版公司，1986 年版。

③罗伯特·L.莱因博：《平等和城市政策：都市公共服务的分布》，加利福尼亚州，塞奇出版公司，1977 年版。

④米歇尔·利普斯基：《街道一级的官僚政治：个人在公共服务中的困境》，纽约，拉塞尔塞奇出版公司，1980 年版。

⑤K.里比：《实现变革的种种复杂因素：警长的政治学》，载《警长》，1990 年 4 月，第 136 页。

人事管理方面：

①理查德·D.阿维和罗伯特·H.法莱：《选择雇员中的公正性》，马萨诸塞州，艾迪生一威斯利出版公司，1988 年版。

②加里·P.莱瑟姆和肯尼恩·N.韦克斯利：《通过业绩评估提高工作效率》，马萨诸塞州，艾迪生一威斯利出版公司，1982 年版。

③罗伯特·M.麦卡弗里：《从全面补偿角度看雇员津贴计划》，波士顿，肯特公共工程协会，1988 年版。

④小托马斯·H.帕顿等：《人事管理经典作品》，伊利诺伊州，穆尔出版公司，1979 年版。

⑤雷蒙德·J.罗斯：《埃尔克格罗夫村治安部门的人事和资源配置方案的评估》（带星号的文件），北伊利诺伊大学，1988 年版。

⑥卡尔文·J.斯旺克和詹姆士·康塞：《治安人事制度》，纽约，约翰·维利出版公司，1983 年版。

治安服务方面：

①阿尔文·W.科恩主编的《治安管理的未来》，加利福尼亚州，塞奇出版公司，1978 年版。

②伯纳德·L.加米里主编的《地方政府的治安管理》，美国首都华盛顿，国际城市管理协会，1982 年，第 2 版。

③O.W.威尔逊和罗伊·麦克哈伦：《治安的行政管理》，纽约，麦格劳一希尔出版公司，1963 年版。

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

对“生活质量”的日益关注

由于 20 世纪里公共管理机构职能的成熟和完善,大多数美国人对地方政府所提供服务最低程度的期望随着生活水平的提高也不断提高了。到 50 年代，美国人民的经济生活就已经处于世界最高水平了。

然而，经济上的成功带来了许多其他社会问题。约翰·加尔布雷思在其 1959 年出版的《富裕社会》一书中对这些问题进行了深入的考察，使人们越来越关注各种“社会指标”，这些指标提供了判断社会成功与否的经济以外的标准。

在 50、60 年代，考察包括预期寿命和婴儿死亡率在内的“社会指标”的研究开始扩展，生活质量（QOL）的研究则作为社会科学中的一个独特领域而诞生了①。这些以及其他的研究为后来的研究奠定了基础，后来的研究则开始深入探讨赋予一个城市、州或一个国家以高质量生活的客观和主观方面条件②。

1980 年，生活质量随着总统生活质量委员会的建立而登上国家的舞台，该委员会建议对美国的“社会指标”不断进行测定。也是在 80 年代，人口研究开始注意到生活质量因素的重要性：“尽管工作机会依然是人口移动的重要决定因素，但生活质量的差异对人口移动的影响开始比过去大了。”③

贸易和经济发展的文献也开始对生活质量表现出同样的关注：“越来越多的企业设立在其所有者、管理者和熟练工人乐于生活的地方，这意味着能提供高质量生活的城市又多了一个极为有利的投资因素。”④各州也开始探究经济发展与生活质量之间，特别是与良好的文化环境之间的联系⑤。图 13.1 就表明了这些问题与生活质量的关系。80 年代的这 10 年人们对生活质量的兴趣日甚，90 年代的公共管理者必须更加意识到生活质量问题以及它们与经济竞争力的关系。

良好文化娱乐环境与生活质量

“生活质量”被定义为“个人幸福或对于包括需要、愿望、志趣、生活方式偏好以及其他决定综合福利等有形和无形因素在内的生活和环境的满足度”⑥。换句话说，生活质量涉及生活的所有方面，无疑是极其难以客观评定的。

为了对此进行评定，某一特定地区的生活的诸多方面被分成几个总的范畴，而这些范畴的差异则取决于研究者的意向和可利用的数据。可是，对于什么是社会所公认的“满足”或“幸福”的必备条件还是有普遍一致看法的。

比如像兰德·麦克纳利公司所作的面向大众的研究《地区排名年鉴》（1989），运用九个客观范畴（生活费用、职业、犯罪、卫生与环境、交通、教育、艺术、娱乐和气候）对美国的 333 个城市包括各自郊区在内的进行了排名。其他的研究可能在客观标准的分类上有所不同，但不管选择什么样的

指标，文化和娱乐一般都被作为与一个地区的总的生活质量关系越来越重要的方面而加以强调。从本章的议题来看，文化和娱乐业所涉及的那些活动列在表 13.1 中。

要讨论文化和娱乐的管理，必须先强调一下几个关键性的概念。首先是政府介入娱乐服务的历史发展与政府对文化活动的支持之间的差别，各级政府——地方、州和联邦政府对娱乐活动的关注一般都先于对文化活动的介入⑦。

从殖民时代的城镇广场到现代都市公园，从传统上看，公共官员是认识到室外公共场所的必要性的。提供和维护这一场所并配以适当设施，逐渐被认为是地方市政当局的法定事务。到 20 世纪中期，作为基础设施的娱乐部门在定向上服务功能更强了，因此娱乐部门也负责包括体育联赛、老年活动和儿童校外教育等不同项目。

尽管美国市政机构认可地方政府的娱乐部门的作用具有历史性，但传统上文化艺术机构并不包括在市的组织计划之内。然而，由于生活质量问题已成为对地区增长和发展更为重要的因素，因此文化机构基本上处于市政当局框架之外的传统正在迅速改变：

直到最近，美国人还多少把公民与艺术的关系看作是个人的事。在过去的几十年中，我们社会许多重大的变化之一就是越来越认识到民主必须包含比保障言论自由更多的内容。我们开始认识到民主政府必须还提供艺术表现与享受的机会。政府必须推动公众文化的发展，使其作为公共福利增长的一部分⑧。

表 13.1 娱乐和文化活动举例

娱乐	文化
公园活动：	观众参与活动：
徒步	博物馆
慢跑	戏剧
游泳	舞蹈
垂钓	歌剧
骑马	音乐
露营	录相/电影
有组织的运动/比赛	
娱乐中心活动：	作为艺术家参与：
工艺美术	视觉艺术
有组织的运动/比赛	戏剧
舞蹈	舞蹈
保龄球	歌剧
音乐	
录相/电影	
其他娱乐活动（一般为商业性的）：	
电影	
职业性运动	
动物园/水族馆/主题公园	
赛马场	
滑雪点	

美国的各个城市已经认识到良好的文化氛围对地区繁荣的重要性。比如在缅因州的波特兰市，波特兰艺术博物馆的一幢新楼的建设就旨在带动周围闹市区的发展。在西海岸，西雅图市则把有市场价值的滨海地区的适应性再开发与有力支持艺术发展结合起来，以提高城市的形象，吸引商业发展。在达拉斯，开辟了一个容纳主要文化设施的 60 英亩大的艺术区，给该市带来了经济和物质两方面的好处⑨。

由于生活质量和开发文化资源成为城市生活不可或缺的一部分，这一点变得越来越清楚，因此，文化发展跟娱乐发展一道，已成为地方和地区计划工作中的主要组成部分。地方政府一次又一次地领悟到：“ 城市是独一无二的和天然地适宜于开展和维持艺术活动的……，而且这一作用是与城市持续的经济活力紧紧联系在一起的。 ”⑩

另一个关于文化和娱乐管理的重要事实是在这些领域中为公民服务的组织具有多样性。许多文化机构和娱乐设施被视为联邦税法 501（C）（3）款项规定的组织(11)，但可采取不同的方式运作，或作为志愿协会，或作为私人非营利组织，或作为公共/私人合作团体。其他文化和娱乐业机构可以是公共机构的一部分，如大多数公共图书馆和市政体育设施那样。

最后，认识到大都市地区非营利性公共部门或机构与商业性艺术和娱乐活动的重要性及相互关系是重要的。商业性剧场、电影院、职业性体育活动和其他营利活动也是生活质量的重要方面。这些活动有助于创造丰富多彩的

环境，有助于加强公共文化娱乐服务业的活动。例如，一个职业棒球甲级队获胜所带来的振奋，就增强了人们在城市公园里玩棒球的兴趣，恰如地方商业性剧场举办的百老汇巡回演出会激励本地艺术活动的开展一样。尽管本章不讨论商业性活动的管理，但是地方官员和公共管理者必须清楚营利性文娱活动对该地区生活质量的重要性，他们必须确保这些活动得到蓬勃发展并使社区的各个部门的人都能参加这些活动。

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE,!06900030_0295_1.bmp}由于诸如到剧院看戏等文化消遣是城市生活中的不可缺少的组成部分，因而政治家和公共管理者必须懂得营利性文化娱乐活动的重要性。

©1990 年，珍妮特·森特里虽然文化团体的管理人员必须具有类似于娱乐组织管理者的各种技能，但与这些机构有关的历史发展、结构和公共政策问题却使这两类人大相径庭，这些将在下面各节中加以探讨。随后的个案研究则探讨城市中的文化和娱乐的管理，这种管理已在负责解决生活质量问题和需求的公共与私营机构之间创造了一种独特的合作方式。

娱乐业的管理

组织和预算

如前所述，不同城市娱乐服务的组织区别很大，但通常可分为三类：地方负责的公共娱乐和公园机构、自愿性非营利组织（例如地方的基督教青年会）和商业性休闲服务组织(12)。

负责公共娱乐和公园的单位通常根据法规设立，法规是确保它们存在及向市政府负责的法律基础。典型的公共娱乐单位的组织结构如图 13.3 所示，其负责人（经理）由市长任命，他要征求董事会或委员会的意见，监管不同的部门。

局长也负责单位的预算编造，预算要同市长商量，呈交市政会前要在公共听证会上讨论，最后由市政会批准。不幸的是，在多数城市，娱乐预算属于削减的最先目标之列，但是局长握有娱乐环境是提高城市生活质量和城市经济发展的重要数据，他也许能使娱乐预算免遭削减。

许多公园和娱乐业部门既有营业预算又有资本预算。营业预算包括所有管理费用（如工资、租金、电话费、计算机设备费和用品费），而重大购置和建设项目则包含在资本预算之中。

项目开发

娱乐部门不仅负责公园和其他娱乐设施的基本建设，而且还是服务的提供者，它们应基于“服务观”来规划其项目。这一基本职能为每一个机构的目标和目标的确立奠定了坚实的基础。

考虑到市政机构要为各种不同人服务，各机构在制定项目时必须不仅要根据不同的年龄，而且要反映不同人的文化背景，乃至残疾人的需求。机构用于这类专门项目的预算的数额往往取决于市政当局的政治气候和各利益集团的游说程度。

项目的数量和种类也取决于获得的收入。本世纪早期，地方政府曾试图使公共场所和娱乐设施对所有的人开放，而不论其收入高低，但是到 20 世纪 70 年代和 80 年代，由于财政紧缩，政府越来越多地考虑采取收费措施。

20 世纪 80 年代，向用户收费迅速成为地方政府的服务的一种融资方法(13)。由于城市被迫降低其对主要财源——财产税的依赖，向用户收费变得更为重要，而休闲服务则是最有可能采取收费的项目之一(14)。

1988 年国际城市管理协会（ICMA）对人口在万人以上的城市和人口超过 5 万的县的高尔夫球、游泳和网球业的调查(15)表明，小城市游泳池管理费用更多地来自用户收费，而网球和高尔夫球场收费多少则与城市规模无关。此外，中大西洋和东南部地区主要城市的游泳池大多都收费，在政府是以委员会一经理进行管理的城市中，游泳池 63%的管理费用靠用户费，在以市长一委员会形式进行管理的城市中，游泳池费用的 94%来自用户费。

用户费可能因市的规模和地点的不同而有所差别，但大多数是基于以下三个重要因素：居住状况、收入和年龄(15)。地方政府经常向非居民收更多的钱，在普通税收为主要因素的情况下尤其如此；常要求高收入用户帮助降低低收入用户的费用；老人和小孩常有折扣(16)。然而，不管出于什么考虑，收费在 20 世纪 90 年代没有减少的迹象(17)。

人力资源的管理

除了对单位的预算和项目进行有效管理以外，公园和娱乐局局长的另一个重要职能是对人事进行熟练而敏锐的管理。人力资源的管理始于招工，这必须包括招收社区各个部门的人。公共单位员工应当使社区文化的多样性得到有效的体现。机构经理要受文官法规和其他雇佣政策的制约，必须在上述以及现有公共雇员工会的约束之下来建构机构员工队伍。

执行管理还应当确保可随时提供的适当的服务前和服务中培训。技术发展很快，因而许多工人必须不断地接受再培训，以掌握更为复杂的设备，公共经理也必须了解技术。

除了岗位培训和再培训，公共经理还应提供职业晋升教育。1989 年，伊利诺伊州与该州的美国州县市雇员联盟（AFSCME）一起设立了一项独特的‘ 提高升迁能力计划 ”。该计划提供工地职业咨询，为拟培训人员全额预付公立高校的学费，安排脱产学习，并为其中变得称职的人员增加晋升机会。与此类似的活动能够而且应当经常开展，以努力提高公共部门的劳动力的素质。

除了兼职工如夏季招的学生，以及受行政部门和工会管理的人员外，娱乐机构可能比其他组织更多地依靠自愿者工作。对自愿者进行有效的管理很快成为专门的人事领域。娱乐部门的经理如果自己不熟悉此领域，应当聘用有经验、愿意培训他人且原先与自愿者合作过的人员。

最后，有效的人力资源的管理还取决于对其他主要人事需求的敏感性。提供婴儿日托服务是主要任务吗？员工们感到有必要加强场所的管理吗？单位间的交流有效吗？两种不同文化的交流有无问题？公共管理人员应把这些及其他问题作为成功地实施人力资源管理的重要内容提出来，并作出令人满意的回答。

政治因素

公共行政中最令人着迷——往往也是最令人灰心丧气的一个方面，是政治任命者和职业行政人员之间的关系。新任命的管理者必须认识到“ 对行政进行政治控制是民主政府的基本因素 ”，但目的必须是“ 尽可能缩小政治任命者与职业行政人员之间冲突的消极影响，使其合作的机会尽可能多 ”(18)。

有效的管理依赖于对行政

目标的良好沟通——交接更替时期更是如此——和对职业机构人员的专业经验及技能的正确认识。

文化活动的管理

组织和预算

文化单位与娱乐单位相比，在组织方式上有很大的不同。在伊利诺伊州的埃文斯顿市，埃文斯顿文艺委员会是市政府内部的一个部门，由市、县、州和私人基金共同资助。夏洛特/梅克伦堡县科学艺术委员会是独立的非营利组织，被指定为官方的市县艺术单位，由公共和私人基金资助。其他地方艺术单位可能既有市政部门、也有明显的非营利性组织，如麻省的坎市里奇市艺术委员会向市长汇报，而坎布里奇艺术基金股份有限公司则是一个可以收取和分配私人基金的独立组织。

实际上，对大多数美国城市文化业的支持和给养提供，一般既有私人资金也有公共资金，尽管两者资助的比重有很大的不同。俄亥俄州的克利夫兰市不仅有一流的芭蕾、歌剧设施和地方剧场，而且还有出色的管弦乐队、艺术博物馆、自然历史博物馆和历史协会，但地方政府对这些设施和社团没有直接资助。另一方面，纽约市早在 19 世纪中期建立大都会艺术博物馆时就采用了公私混合共同支持的方式。南部和西南部一些发展迅速的城市，则采用集中的方法发展文化业，而老城市如匹兹堡却选择了渐进的方式，搞了很多年，才使自己的文化团体得以巩固和发展。

美国城市保持文化活力的形式多种多样，各具地方特色，这表明文化设计成功的关键是建立能反映各地差异的机构和网络。通过在城市已有的政治与管理系统内发展政府间联系，和开拓与私营部门的广泛交流，地方领导就能有力地证明形形色色文化资源的重要性，并向社区的各个方面说明这一点。

在某一特定地区，不论设计和发展文化机构与部门采用何种组织形式，其资金和预算不可避免地都包括公共经费和私人财源两个方面。在许多城市，娱乐业是通过城市或都市的地区预算而获得资金的。但是除图书馆外，大多数文化部门在获得联邦、州和地方基金的资助的同时更多地是依靠私人捐助。文化组织的经费通常有五个主要来源：

- 经营收入（门票、教育节目、设备租金、出售商品和劳务）
- 个人捐赠（大额捐款者和赞助人、会员、小额捐赠者）
- 政府支持（地方、州和联邦）
- 公司支持（直接赞助、购买票和劳务、负担项目或活动的经费）
- 基金会支持（向节目或设施赠款）

这些艺术活动中的不同资金来源的典型关系清楚地表述在表 13.2 中。

表 13.2 主要艺术机构的收入来源

收入来源	管弦乐队		剧　场	
	1981 （%）	1985 （%）	1981 （%）	1985 （%）
私人：				
个人	23	23	17	17
公司	7	9	4	5
基金会	1	1	4	4
小计	31	33	25	26
公共：				
联邦	4	2	7	4
州与地方	8	7	5	5
小计	12	9	12	9
经营收入	57	58	63	65
总收入（百万美元）	（288）	（435）	（69）	（109）

资料来源：玛格丽特·简·威斯佐米斯基：《私人资助艺术的资金来源分析》载玛格丽特·简·威斯佐米斯基和帕恃·克拉布主编的《文化成本、私人艺术赞助的方式及其前景》，纽约，美国艺术委员会，1990 年版，第 2 页。

对管弦乐队、博物馆和其他文化组织的一般管理者来说，编制预算是个复杂的过程，因为收入来源不可预计。因此，大多数单位是根据以往固定员工的工资、活动场所与设施的祖金和运作开销、广告和营销活动以及其他有关费用确立一个基本的或核心预算。这一核心预算或活动经费预算应详细说明维持机构的基本节目及服务所必需的全部开销（包括设备和建筑的折旧费）。

对表演艺术团体来说，这一预算既要包括其管理、营销、排练和演出场所的保养、教育服务等基本功能的费用，也要包括一年四季的演出的费用。在博物馆、植物园、动物园及类似部门中，核心预算要包括有关监护和教育员工、保管和储存收集物、维护设备及管理功能的费用。这一核心预算往往还要加上单独资金筹措和开支跟踪的特别方案的费用。这些特别方案往往是要经常执行的，因而这种持续性的开支必须纳入核心预算。

对文化机构的经理来说，编制预算是平衡愿望与现实的一种功夫。即使对诸如管弦乐团、博物馆或动物园等能从市政预算中获得直接支持的机构来说，公共资金也不足以满足其活动经费的需要，所以门票和捐款必须纳入收益。尽管建立平衡的核心预算可能是件困难的任务，但为特别方案筹集资金则可能更为费力。

计划的制定

提供高质量的文化节目和教育服务当然是大多数文化机构的主要任务。但是，美国社会的经济与人口的变化向许多新老文化机构提出了新的挑战。全国地方艺术机构代表大会作为例子提到的特别重要的变化有以下一些：(20)

·新的移民不再聚集在市中心；许多人现在住到郊外去了。

·美国的年增长人口中，25%是由于移民；每年有 100 多万人来到美国，40%来自拉美，40%来自亚洲。

·黑人的增长速度是欧洲后裔美国人的两倍，因此，美国人口中的欧洲后裔的比例将在近 20 年里加速下降。

·20 年后，亚裔人口将至少增加 90%，从近 400 万增加到近 800 万。

因此大多数文化机构的任务是在保持其最佳传统节目与服务的同时，向新来的和日益增长的听众提供文化服务。

尽管实现上述扩大了的目标及为全体公民服务的方式很多，但最近几年里制定的一些方案已成了样板。达拉斯市的文化事务局就向以少数民族为基础的艺术组织提供了技术援助和新的资金。芝加哥美术部门与芝加哥艺术研究所的合作产生了有关黑人艺术与美国传统相结合的节目，而其他城市则设法把亚洲、拉丁美洲、美国土著民族及其他非欧洲人的有艺术价值的东西和传统纳入地方文化节目之中。

这类计划的制定要求机构既有技巧又有敏感性，因为这些节目的计划制定和实施常常会遇到艺术偏见的挑战。此外，如果要是成功的话，这种计划的影响在机构的各个方面——广大成员、人力资源管理、听（观）众的增加、节目的安排及对社区的影响——都能而且应当能感觉得到。如果新节目不同该组织的各个方面融为一体，则其前途将不可避免地是短命的和令人失望的，也就是说，在未来很多年里文化机构应付挑战的方法仍将是修修补补的。

道德因素

围绕发展与管理新文化计划以弘扬和补充传统文化而产生的种种问题，与地方社区一样，也存在着种种道德问题。文化机构对社区各部门该负责到什么程度？当预算经费必须削减时，应删除哪些特别节目？这一削减对涉及的人群有何影响？当涉及社区标准问题时，文化机构该怎样处理艺术自由问题？

关于这些问题影响的一个近期例子，是 1989—1990 年发生的围绕罗伯特·梅普尔索普的摄影展的争论。尽管参展的是同样的照片，在一些城市中没有什么强烈反应，但在首都华盛顿和俄亥俄州的辛辛那提市却引起特别激烈的争论。争论点很多，诸如公众为艺术筹资在美国生活中的作用，言论自由与审查制度，淫秽与色情文学的法律定义，社区标准的定义以及如何将该标准应用于这些问题等(21)。两个城市中的政治家也投身于这场争论中，因为此类政治集团势力都努力利用这样一场高度引人注目的、爆炸性的争端。在华盛顿，争论最终导致了一个博物馆馆长的辞职。在辛辛那提市，则诉之公堂。尽管涉及梅普尔索普争论的机构都是民间的、非营利组织，但它们接受政府资助这一点，是仅适于这一展览还是也适用于其他活动，这一问题如同照片的性质一样，也引起了进一步的争论。

像围绕梅普尔索普展览那样的争论，以及有关其他道德问题，诸如雇工机会均等和把人工制品与神圣物品奉还给原属民族和国家的争论，将使同文化机构打交道的公共管理者继续处于难堪的两难境地(22)。在未来几十年中，视野、平衡和责任等问题将不会消失或减缓，因而应作为成功培育一个地区文化生活的代价加以解决。

本章末俄亥俄州哥伦布市的实例，考察了非营利组织大哥伦布艺术委员会和市政部门哥伦布娱乐和公园部对文化娱乐业的管理情况。它还提供了公共和非营利部门在实现该市主要目标——特别关注文化娱乐环境以提高生活质量——进行有效合作的例证。

对文化娱乐业管理的未来考虑

文化娱乐设施和节目在日常生活中占有重要地位现在已是大多数美国城市的客观存在的现实，但是尽管这些环境的价值得到了人们的承认，未来 10 年中社会的重大变化仍有可能削弱对提高这方面生活质量的事业的支持。

当前影响地方政府支持与管理文化娱乐计划的三个主要因素在 20 世纪 90 年代仍将继续出现在公共管理者的面前。它们是不断变化的人口趋势、社会与经济问题以及日渐减少的资源。

不断变化的人口趋势之一，是人口的老化，而上了年纪的人对休闲消遣活动则有着不同的要求。娱乐机构已经对此变化作出了反应，加强了对老年中心的支持。随着战后高峰期出生人口的老化，对老年人的服务将会更加强化。不断变化的人口还包括普通工人减少和有更多的妇女参加工作。公共管理人员必须制定更吸引人的招工计划，并学会考虑由妇女担任传统上由男人负责的工作。

人口变化的另一个明显趋势是人们在文化上更加多样化了。公共部门的各级工作人员——经理、中层和低级工作人员——必须学会与其他文化更有效地进行交流和合作。不同文化间的交流作为要传授的一种技能刚开始被作为公共行政课程的一部分而得到认可。未来 10 年的公共管理者必须确保这些技能在各级政府中得到传授和实施。许多文化组织多年来一直致力于发展适应多元文化人口的节目与设施，但是许多部门文化设施仍然不足。与上述人口变化趋势同时出现的是接连不断困扰许多城市的社会、经济以及教育方面的问题所产生的明显的压力。特别是在较大的城市地区，正逐渐出现一个两层结构的社会。得势者、受教育者、有工作者和健康的上层人与失势者、未受教育者、失业者和倒霉者的下层人之间有着尖锐的冲突。尽管政府的第一选择应该确保下层人民的基本需要（失势者更应获得文化娱乐服务），但这一费用却将继续上升。文化娱乐项目因而可能要与社会项目争夺公共资助和民间捐款，从而在社区内部造成了人为的但却反映问题的紧张。

如果公立学校提供少量或不提供艺术教育，或者开始减少体育课程，则会对文化娱乐机构产生更大的压力。社区为了举办更多的额外活动往往要求助于地方博物馆和管弦乐团，并指望地方娱乐部门去填补学校减少体育课程后所留下的空白。

最后，文化娱乐设施筹资方式的不断变化也可能对它们今后的发展产生重大影响。正如对市政府的其他领域的支持一样，联邦对艺术和其他文化领域的支持已经减少。尽管在许多情况下州与地方政府增加了在这些领域的开支，但增加的经费就像民间对文化机构的支持一样，可能会趋于达到极限。文化娱乐服务业的总财源可能没有减少，然而不断增长的需求和维护更新这些服务基本设施的需要将导致资金短缺，从而迫使对这些无价资源实行更为节俭和系统的管理。

筹资方式以及人口、社会和经济情况的不断变化在未来的岁月中无疑将是对所有公共管理者的挑战，志在文化娱乐管理界工作的人们可能发现这一挑战是特别严峻的。但是确保所有人过上高质量的生活——特别是在文化娱乐环境方面——应继续成为公共行政业迈向 21 世纪所追求的一个根本目标。

实例 13.1：俄亥俄州哥伦布市的文化娱乐业的管理

在过去的几十年中，哥伦布市人口的迅速增长，是由于合并而使州政府扩大、服务业发展、实际土地增加的结果。随着人口增长，人们对文化娱乐

活动重要性的看法也发生了变化。超越地方政府与私人部门的新的合伙关系的出现，联邦、州与地方政府之间以及地区性与全国性公司之间的纵向合作的新领域的涌现，改变了该市的文化生活的面貌。

哥伦布市把艺术摆在优先地位，市娱乐和公园管理部门(23)把促进艺术发展作为主要目标之一。该部门认为自己的作用是提供“ 入门水平 ”的艺术。它们向该系统的各类人员提供视觉艺术和表演艺术的活动，并把这些作为引导市艺术机构更积极参与的工作来做；许多市艺术机构是得到大哥伦布艺术委员会的支持的。非营利的艺术委员会是政府间垂直关系的一部分，这一垂直关系包括州政府（俄亥俄州艺术委员会）和联邦政府（全国艺术基金会）。

哥伦布市文化与娱乐机构之间独特的关系是由两个单位间人事合作以及由市娱乐和公园管理部门促成的。市娱乐和公园管理部门现已改组，其目的是最大限度地体现高层人员的利益并使他们的能力得到最大限度的发挥。图 13.4 就说明了这一变化。

市娱乐和公园管理部门在其不同的娱乐设施设置了艺术与工艺课程，作为它对文化支持的一部分；倡导旨在提供演出及组织到艺术设施进行旅行以吸引人们更大地参与艺术的“ 参与 ”活动；管理从大哥伦布艺术委员会获得资助的“ 空中音乐 ”节目；以及支持戴维斯青年艺术表演中心（该中心免费提供音乐、舞蹈和戏剧课程）。该部门还拥有马丁·路德·金中心所在的那幢楼，这是一个非营利的表演与视觉中心。仅仅有了这一中心，该市就无需为上演的艺术种类而费心了，而这是最近几年常常引起争论的一个问题（参见前面关于梅普尔索普实例的讨论）。

除开展艺术活动外，该部门还维持社区娱乐中心，提供体育、艺术、工艺等活动以及兴趣俱乐部和比赛的场所。这些活动大多数是免费的。夏季也提供特别节目。“ 小不点发现哥伦布 ”活 动就提供了乘公共汽车参观动物园、机场和其他名胜的环城旅行的机会。这一节目的资金筹措包括注册费。

娱乐和公园管理部门还经营 1 个室内和 9 个室外游泳池，门票每人 25 美分。所有设施也都免费提供“ 学游泳 ”课程，室内游泳池接待残疾人并教授适宜的游泳课程。它的 5 个室内体育场所拥有篮球和排球设施，而它的一大批操场和公园则有近 12，000 英亩的陆地和水域。

8 个老年中心为居住在本县的 60 岁以上的老人提供教育、娱乐和社会搬务。而且该部门还管理中俄亥俄地区老年机构，那是个由联邦赘助、负责协调老年社会服务的单位，并资助“ 金色爱好商店 ”，那是一家专营特殊手工艺品的寄售店。

所有上述设施与计划均由该部门的 2，000 万美元营业预算和 1，000 万美元的资本预算提供资金，由 400 名全日制职工和 150 名兼职职工管理着。像在实行议会市长制的城市中那样，市长向议会提出综合预算，然后由议会审定向包括娱乐部门在内的市政各部门提供的资金。哥伦布市经由大哥伦布艺术委员会仅 1989 年用于发展社区文化活动的经费总数就超过 1，600 万美元。该市的这一支持始于 1973 年，1977 年因把旅馆税与汽车税用于艺术而得到加强，这些税收是支持发展市文化生活的一个重要经费来源。这些资金均通过大哥伦布艺术委员会筹集，那是个单独的非营利组织，其经理及员工对一个自愿者信托委员会负责，信托委员会决定奖励事宜，并管理许多其他项目。大哥伦布艺术委员会的总预算超过 2，600 万美元，除了捐赠与私人支持外，还有来自其他政府单位的资助与税收。1989 年该艺术委员会把 67 笔

津贴拨给了从邻里协会到主要文化机构的 55 个组织。

哥伦布市认为文化娱乐活动非常重要，把它们既看作是生活质量的一部分，又看作是地区经济活力的体现。他们资助文化娱乐业的公共资金的数额，以及实现由公共娱乐部门和地方艺术委员会共同对文化娱乐业进行管理的做法，都反映了市政部门的重视。如果该市能够应付本章结尾部分强调指出的挑战，那么它在建设高生活质量方面，将继续保持其在全美的领先地位。

注释

①一些重要的研究性著作，特别是 G，格林、J.维罗夫和 S.费尔德的《美国人对精神健康的看法》（纽约，基础图书出版公司，1960 年版），H.坎特里尔的《人类关注的方式》（新泽西州，拉特格斯大学出版社，1965 年版）和 N，布拉德伯恩的《心理幸福的结构》（芝加哥，奥尔丹出版公司，1969 年版），对主观指标作了进一步的研究。

②1976 年一些学者把生活质量的客观和主观方面统一起来进行研究，其成果具有里程碑意义。参见坎贝尔、康弗斯和罗杰斯所著的《美国人的生活质量》，该书指出，在普遍认可的人的需求层次中，从基本的生理需求到审美需求，“ 呈普遍向上运动这一点是很清楚的 ”。还参见安格斯·坎贝尔，菲利浦·E.康弗斯和拉德·L.罗杰斯：《美国人的生活质量：感觉、评价和满足》，纽约，拉赛尔·赛奇出版公司，1976 年版，第 2 页。

③帕特里夏·E.比森和布赖恩·库欣：《人口迁徙与雅皮士》，载《REI 评论》，1986 年 9 月，第 30 页。

④罗伯特·H.麦克纳尔蒂、多萝西·R.雅各布森和 R.利奥·彭尼：《人文环境经济学：社区未来与生活质量》，美国首都华盛顿，关于居住空间的伴侣丛书，1965 年版，第 320 页。

⑤理查德·索恩伯格：《工作与人文环境相关联的情况》，载《国家公民评论》，第 77 期（1988 年 1—2 月），第 7 页。

⑥苏珊·卡特：《对各地区进行评级：地理学家对生活质量的看法》，美国首都华盛顿，美国地理学家协会，1985 年版。

⑦直到 1965 年，随着国家艺术基金的创立，联邦政府才明确地表示支持文化业是其职责范围之内的事。60 年代以前，一些州建立了艺术委员会，地方艺术机构刚刚初步形成，其中很多不属政府管理的非营利组织。

⑧沃尔夫·冯·埃克德特：《过好日子！通过艺术创造人类社会》，纽约，美国艺术委员会，1982 年版，第 1—2 页。

⑨弗雷德·乔丹：《艺术区能使市中心涂上钱的色彩》，载《治理》，1988 年 7 月，第 40—45 页。

⑩麦克纳尔蒂等：《人文环境经济学》，第 50 页。

(11)联邦税法第 501（C）（3）款项中所属的实体是非营利组织。向这些组织捐资的个人或团体可用所捐数额作为减税的基础。这种“ 慈善性捐款 ”减税，实质上是政府间接支持非营利组织的一种方式。

(12)诸如公园之类的娱乐业，通常当作“ 特别区域 ”对待，它们拥有超出地方当局的地区权力。因为空地往往是地区性的现象，公园跨区的情况就更为常见了。

(13)米歇尔·帕加诺：《消遣的价格：用户使用费与娱乐设施》，载 1990 年《市政年鉴》，美国首都华盛顿，国际城市管理协会，1990 年版，第 30—40 页。

(14)根据国际城市管理协会的《1990 年市政年鉴》的资料，1978 年，用户费占“ 市政本身收入 ”的 29.8%和总收入的 18.1%。1987 年，分别上升到 40.1%和 28.5%。

(15)数据来自国际城市管理协会 1988 年所进行的关于娱乐部门用户费调查和美国人口统计局 1987 年的政府财政调查（见帕加诺：《消遣的价格》，第 30—40 页）。

(16)同上。

(17)然而，帕加诺的《消遣的价格》一书第 39 页指出，地方政府更愿意向不在本地居住的游泳者和向从事游泳、高尔夫球、网球活动的老年居民进行补贴，而不太愿意向从事上述体育活动的低收入居民进行补贴。

(18)同上。

(19)托马斯·P.劳恩：《对当选和被任命官员的反应》，载《公共管理手册》，旧金山，乔塞—巴斯出版公司，1989 年版，第 193 页。

(20)彻里尔·L.尤恩：《社区视野：地方艺术机构发展政策指南》，美国首都华盛顿，全国地方艺术机构代表大会，1990 年，第 94 页。

(21)参与争论文章中的任何一个例子都表明这场争论的影响的多样性，见谢尔登·哈克尼：《领导地位的改变危害了理性自由的基础》，载《高等教育编年史》，1989 年 9 月，第 A48 页；伯纳德·珀尔曼：《辛宰那提市的美学世纪：从遮羞布到罚款》，载《纽约时代》，1990 年 4 月 13 日，第 A31 页；《为了艺术，我们应该容忍些什么？……》，载《率直的人》，克利夫兰，1990 年 4 月 22 日，第 50 页；辛西娅·琼斯和斯塔西·米尔保尔：《梅普尔索普的大肆宣传给新罕布什尔州的艺术舞台增光添彩》，载《星期日电讯》，新罕布什尔州，1990 年 8 月 5 日，第 1：A7 页。

(22)底特律市的一个案例涉及了底特律交响乐团的招工，黑人乐师的数量以及停止政府资助的危机。联邦、州和地方政府资助的博物馆因本国工艺品和文物的收藏、陈列而受到挑战，而其他国家的政府则对美国博物馆中的陈列物提出“ 文化帝国主义 ”的指责。

(23)1973 年哥伦布市公园的林业管理部门与哥伦布市娱乐部门合并为哥伦布市娱乐和公园管理部。根据该部 1983 年时的部长梅尔文·B.道奇的说法，“ 在大多数城市，公园部门对娱乐部门有管辖权，并将公园置于首位。我们的情况是，娱乐业接管了公园，并使娱乐业排在第一位。这已过去，剩下的是历史。 ”载《1990 年 6 月—8 月大事记》，哥伦布市娱乐与公园管理部。

建议阅读书目

①帕特里夏·E.比森和布赖恩·库欣：《人口迁徙与雅皮士》，载《REI 评论》，1986 年 9 月，第 26—32 页。

②里克·博耶和戴维德·萨维奇：《地区评级年鉴》，芝加哥，兰德·麦克纳利出版社，1989 年版。

③N.M.布拉德伯恩：《心理幸福的结构》，芝加哥，奥尔丹出版公司，1969 年版。

④A.坎贝尔、菲利浦·E.康弗斯和 W.L.罗杰斯：《美国人的生活质量：感觉、评价和满足》，纽约，拉塞尔·塞奇出版公司，1976 年版。

⑤H.坎特里尔：《人类关注的方式》，新泽西州，拉特格斯大学出版社，1965 年版。

⑥拉尔夫·克拉克·钱德勒：《公务员道德指南》，载《公共管理手册》，旧金山，乔塞一巴斯出版社，1989 年版。

⑦苏珊·卡特：《对各地区进行评级：地理学家对生活质量的看法》，美国首都华盛顿，美国地理学家协会，1985 年版。

⑧加尔布里斯、约翰·肯尼思：《富裕社会》，纽约，新美国丛书，1958 年版。

⑨G.格林、J.维罗夫和 S.费尔德：《美国人对精神健康的看法》，纽约，基础图书出版公司，1960 年版。

⑩弗雷德·约顿：《艺术区能使市中心涂上金钱色彩》，载《治理》，1988 年 7 月，第 40—45 页。

(11)理查德·G.克劳斯和约瑟夫·E.科蒂斯：《娱乐、公园和消遣业的创造性管理》，圣路易斯，时代镜/莫斯比学院出版社，1986 年版。

(12)托马斯·P.劳恩：《对当选和被任命官员的反应》，载《公共管理手册》，旧金山，乔塞一巴斯出版公司，1989 年版。

(13)罗伯特·H.麦克纳尔蒂，多萝西·R.雅克布森和 R.利奥·彭尼：《人文环境经济学：社区未来与生活质量》，美国首都华盛顿，关于居住空间的伴侣丛书，1985 年版。

(14)拉姆克利希娜·穆克尔基：《生活质量：社会研究评价》，加州，塞奇出版公司，1989 年版。

(15)道尔·迈尔斯：《关于经济发展的生活质量的内部监测》，载《经济发展季刊》，1987 年，第 1 期，第 268—278 页。

(16)米歇尔·帕加诺：《消遣的价格：用户费与娱乐设施》，载《1990 年市政年鉴》，美国首都华盛顿，国际城市管理协会，1990 年版。

(17)埃米·利恩·保罗：《我们的未来是什么？》，载《1990 年市政年鉴》，美国首都华盛顿，国际城市管理协会，1990 年版。

(18)理查德·索恩伯勒：《工作与人文环境相关联的情况》，载《国家公民评论》，第 77 期，1988 年 1、2 月，第 6—7 页。

(19)美国商业部人口调查局：《1987 年政府的人口普查》，第 2 卷《普选出来的官员》，美国首都华盛顿，政府印刷局，1990 年 1 月。

(20)沃尔夫·冯·埃克德特：《过好日子！通过艺术创造人类社会》，纽约，美国艺术委员会，1982 年版。

(21)玛格丽特·J.威斯赞米尔斯基：《私人对艺术赞助的来源》，载《文化的费用，私人艺术赞助的类型和前景》，纽约，美国艺术委员会 1989 年版。

(22)彻里尔，L.尤恩：《社区视野：地方艺术机构发展政策指南》，美国首都华盛顿，全国地方艺术机构代表大会，1990 年。

第十四章　运输系统的管理

戴维·A.库迈尔

本书探讨的重点是地方政府。但是交通运输却受到地方政府力所不及的许多倾向和政策的影响。尽管交通的地方管理既必须又重要，但研究地方政府的人，了解造成当今地面运输状况的国家形势和联邦及州政府的政策对交通管理的影响还是必要的。本章过于简要以致不能交待美国交通的整个历史，然而，对 20 世纪历史的简洁归纳对于理解这些形势及政策的结果仍是必不可少的。

同样，本章也不能论及某些地方政府可能负责的交通运输的所有具体方面。尽管许多地方政府可能负责机场与海港的管理，但本章将不涉及这些方面，而是讨论公路交通设施和公共交通。在公路领域里，将提到街面的管理，但免税高速公路系统及其管理不在其列。

美国的地面公路运输自原来的收费道路让位以来一直接受补贴。在 1806 年修建第一条公路时联邦就参与其中，但在 1900 年以前，发展其他方面的工艺技术（铁路和公共交通）的考虑却优于公路建设①，而那时至少有 6 个州参与联邦政府的修筑公路的工作。工业革命和内燃机的发明，伴随着个人收入的增长，终于使我们生活于其中的美国的交通运输达到这样一个地步：大约 24，500 万人口拥有 18，500 万机动运输工具，即人均运输工具 0.57 辆②。州与联邦政府拼命使公路建设跟上迅速增长和日益流动的人口的需要。1956 年以来，联邦的出资增加到占总费用的 90%，并开始实施

州际公路工程，这个世界上最大的公路系统现已能向其公民提供史无前例的运输能力。

但是，到了 70 年代，当新的公路建设开始降温以及政府资助重点转移——先是转向解决社会需求，后来到 80 年代又转向支持军事计划——时，这个世界上最大的公路系统终于显露出难办的迹象了。由于新增加的营运能力极少，而人口和汽车拥有量又持续增加，一度只是在大都市出现的交通拥挤现象，也开始在城市、市郊，甚至某些乡村地区出现了。许多城市地区的反高速公路团体成功地阻止了干道高速公路的建设，谴责这种建设造成城市杂乱无章地蔓延。由于私人汽车的迅速增加，公共交通乘客人数占总旅行人数的百分比下降了。因为历史上各级政府都资助汽车业的发展，所以一个明显而简单的选择就是补贴公共交通系统。先是地方政府，接着是联邦和州政府也都逐渐帮助日渐衰弱的地方公交系统，因而补贴公共交通便成了我们改善运输的战略，如果不是政策的话。

今天的情况是公路系统紧张到极限，而拥有相当营运力的公交系统的乘客人数却不断减少。由于在将近 50 年的时间内国家的政策始终以发展汽车为主，因而地方政府部门几乎无可奈何。美国缺乏全面的交通运输政策。制定这种政策的对话始于 1989 年，一直继续到 90 年代，但美国的汽车业太普遍、太强大了，因而美国不大可能学习欧洲国家采用征收汽车税的政策来调节人们对交通方式的选择。

在美国，政府补贴几乎所有的运输方式，但以汽车为主。对公共交通实行补贴并没有阻止乘汽车人数的下降。1978 年美国 82.3%的人旅行乘坐的工具是汽车，同一年德国坐汽车旅行的人占 47.6%；英国是 45.o%；丹麦是 42.0%③。较高的人均收入并不是原因，因为这三个国家（大多欧洲国家也一样）比美国的人均收入还高。增加对公交运输系统的补贴不是解决问题的办法，关键还在于改变对汽车的赋税政策。

根据 1987 年的材料④，德国汽油价格是美国的 2.4 倍，英国和丹麦是美国的 2.5 倍。在美国，购买一辆新汽车其税大约占车价的 5%，而在德国占 14%，在英国占 25%，在丹麦占 186%⑤。欧洲政府的政策有意识地使使用汽车更昂贵，结果使其他运输方式占了上风。

欧洲国家人口密度较大，土地使用控制得更严格。可惜，美国采用税收政策来影响选择运输方式的做法可能太迟了。都市无规则地蔓延太严重，以致许多传统公共交通方式难以满足其低密度的发展。

既然本书以地方政府的管理为主要探讨对象，那为什么用这么多篇幅谈论国家战略呢？地方政府是由比它级别高的政府组建的。地方政府必须能对付部分由上级政策、部分由于自身缺乏土地使用控制权所产生的汽车过量、空气污染以及城市扩张等问题。他们对汽车的课税能力有限，因为汽车用户的主要费用，像汽油费、驾照费和汽车税，是由联邦或州政府确定的。因此，了解一些产生这些问题的原因是有益的，但只有在地方官员愿意认识这些政策对本地区的影响并设法控制事态发展，使这些影响降至最低限度的情况下，这种了解才会有所助益。过后，本章将讨论各种可供选择的方案。

一个章节不可能探讨地方政府管理人员面对的所有问题。我将试图阐述从现在到 21 世纪初可能出现的主要问题。这些问题的顺序无足轻重，只是某些自然地导致其他问题的问题除外。同样，所有的问题也不能在一章范围内加以探讨，但对上述问题的理解将能使管理者利用他或她将获得的有限资源去进行交通管理。

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE,!06900030_0316_1.bmp}地方官员必须认识到他们的政策对本地区的影响，或其他的城市问题如交通堵塞、空气污染和城市扩张等可能造成的后果。

©1980 年，珍妮特·森特里

有关交通运输管理的政治、法律

和政府间关系各个方面的问题

一般情况下，在美国除少数大都市政府中存在着的例外情况外，县、地区和州的机构都对主要交通设施拥有管辖权。控制土地的使用、区域布局和开发均是地方政府的事。

联邦政府有各种各样提供援助的计划（后面有所论述）并制定了接受这一援助必须遵守的规定。1962 年的联邦援助公路法案要求制定持续的、全面的交通运输计划，并由人口在 5 万以上的城市地区的州与地方各社区合作执行。该法案还要求城市公路系统应成为有关地区的基础牢固的、均衡交通系统的不可或缺的一个组成部分。

那么，25 年之后为什么我们还拥挤不堪呢？一个原因是本章引言部分所论述的，是政府对汽车的财政政策（或政府对汽车没有财政政策）造成的。另一个原因较为复杂。伊诺基金会的出版物《美国的通勤》⑥对此进行了探讨——认为政府对土地使用控制不力——但对其明显的纠正措施很少涉及。

尽管计划已存在了至少 25 年，而且计划具有综合性、持续性和合作性，但是一个关键的因素——对土地使用的控制，在此期间却多半被忽视。这一关键因素几乎完全属于地方政府的管辖份内之事。在许多情况下，地方政府失败了，而且失败得一塌糊涂，但谁又能责备他们呢？

地方政府收入中的很大一部分来自财产税。学校是花费地方政府财产税的首要部门。居民的增加是学校潜在招生的一个很大负担，而工商业的发展就增加地方政府开支而言，却不会导致这种简单的关系。因为修建及维修主要交通设施的费用通常由上级政府承担，所以地方政府就鼓励能吸引旅行的工商业发展，控制不常旅行的居民的增加。如果我们认识到市郊的新发展，就容易理解造成拥挤的原因了。随着向服务业经济的逐渐转变，郊区新开辟的工作通常是低工资的，而多数拥挤城市的郊区建设的住宅多半居住密度低、价格高，适于单个家庭使用。郊区欢迎有人来工作，但不一定为工人提供住宅。因而现在工作场所与住宅离得越来越远，而随着每个新的非住宅事

业的发展，通勤来往的路程变得更长更远了。

这对地方政府的管理者会产生什么问题呢？一个新的地区购物中心在郊区开张营业了，邻近该中心的县与州的交通运输枢纽可能改善通道，但其费用却部分地要由这个中心所在的社区和开发商承担。附近各处到中心所在地的交通可能四通八达了，但该郊区并没有因这一新的发展而得到任何额外的好处，却必须用自己的资金去应付交通问题。而且它还得面对因邻近地区住宅开发而带来的压力。管理者必须力争更多的资金以应付邻区的发展，而中心所在社区的总计划可能不得不修改以面对新邻居的现实。预算和工作人员可能也将增加。希望社区之间能开始政府间的合作，如果没有，则需要建立起来，使上述发展导致的冲击得到缓和。政治管理从一开始就应十分清醒，以便对这种开发能未雨绸缪。

一种潜在的长期解决方案，是地区既负责提供运输设施，又负责土地使用的控制。地方政府应对过去土地使用缺乏控制负责。显然，当公路运输的定价和主要交通设施的利用率由州和联邦政府确定时，人们就会遇到问题，因为决定运输设施需求的是地方政府对土地使用独家控制，而拥挤则是这一问题的症状。

那么，地方政府该如何管理呢？首先要做的是制定计划。提供一份完善的土地使用与交通计划是解决问题的一部分。该计划要通过控制土地和对土地的使用及密度作出详细说明来确定交通需求，决定交通运输供给及其营运能力（包括提供干线公路、公共交通设施和街道停车场）。但土地使用的控制是个关键。这不仅仅是个管理问题，而且是一个涉及政治、法律及政府间各个方面的问题。

地方对土地使用的控制有其局限性，在大都会地区，有许多地方政府单位并行存在的情况下尤其如此。佛罗里达州的达德县对大部分职能（但并非全部）实行联合管理。有些都市则较成功地设立了都市交通运输局以解决部分交通设施的补给。就我所知，还没有任何地区对土地使用与交通进行联合控制管理。最后也许不得不进行联合管理，但目前还不大可能。因此，如果计划是要规划社区的未来，就必须要么控制土地使用，要么把人们关于完善交通设施的要求同新的开发工作综合起来加以考虑。

大多数地方政府要求在运输系统启用前，要提供适当的排水、供水和当地的街道设施。他们要求土地开发者提供捐款、投资，或者两者都要，以用于公用事业、学校、操场和开阔地。运输系统很少有超出地方可能提供的范围，即要求既有通畅的干线公路又有公共交通设施。但在做这种或那种选择时，本章后面阐述的“无增长”政策将因美国日益拥挤而可能成为较普遍的一种选择。

由于拥挤现象在 20 世纪 70 年代末和 80 年代从市中心扩展到郊区，郊区各政府开始作出反应。他们的反应是鼓励工商业发展，但反对建设工人住宅，这在本章前面已谈到过。地方政府官员以各种形式提出土地使用控制问题以对付日益严重的拥挤现象。

加州的奥兰治县是首批倡议禁止车速低于 30 英里/小时的一个地方政府⑦。尽管最初遭到反对，但开发者最终还是与居民达成了相互接受的规定。

弗吉尼亚州的费尔法克斯县是哥伦比亚特区华盛顿市发展最快的郊区之一，1987 年秋季，县负责指导的选举集中体现了该县的慢增长趋势，3 名赞成增长论者的成员被慢增长论的支持者赶下了台⑧。在 1987 年 11 月的加州

投票中，17 项慢增长措施有 15 项被通过。

1989 年 12 月，弗吉尼亚州的费尔法克斯县通过了一项缩小其区域布局的法令，降低 14，000 英亩的工商用地的许可密度。支持者说需要该法令“ 以防止势不可挡的服务业的新发展 ” ⑨。因违反该法令而提起诉讼的有 200 多例，邻近首都华盛顿的马里兰州的蒙哥马利县于 1979 年通过并于 1983 年修改了《公共设施法案》，力图在实现其“ 对基础设施的开发、实行综合平衡、防止把交通置于市民之上的目标 ” ⑩方面取得一定的成功。开发与县资本改善计划合作；根据运输里程比例征收影响费；提供自由过境服务；建设停车场地；对停车补给品进行管理；对厢式货车联营进行资助；补贴运输和建立运输管理区（TMDs）等都是蒙哥马利县战略的主要内容。运输管理区是通过管理需求来专门减少拥挤现象的。在未来 20 年中预计将征收 1 亿美元的影响费。

在 1989 年的第 41 届加州运输与公共工程大会上(11)，加州大学洛杉矶分校建筑和城市规划研究生院教授、基调发言人马丁·沃克斯警告说，加州有 100 个社区通过了“ 慢增长 ” 法令。他指出，尽管通过法令可能是一种见效快的解决办法，但慢增长支持者们的逻辑却包含着许多矛盾。他列举了慢增长法令的一些不足之处及后果。其中有：

（1）这些法令对缓解当前的拥挤起不了什么作用，在某些情况下甚至会加剧拥挤现象；

（2）它们会抬高住房价格，阻止工人在工作场所附近居住；（3）阻止移民的动机是愚昧而错误的，可能最终把居民自己的子女也划到外面去。

沃克斯建议用视野开阔的增长管理来代替“ 突出有限重点 ” 的慢增长趋势。他所倡导的就是当今所谓的运输管理系统（TMs），该系统可在各级政府实施。

TMS 简单地说就是改进对现有运输系统的应用(12)。自联邦公路局（FHwA）和城市公共交通局（UMTA）联合发布要求建立 TMs 的规划法规以来，各级城市地区一直设法采取一系列措施由各级政府负责实施。

联邦公路局和城市公共交通局的出版物(13)把 TMS 的活动分为下列四类：

（1）减少运输需求；

（2）增加运输供给；

（3）运输需求减少和供给减少；

（4）运输需求减少和供给增加。

在保罗·赖特和诺曼·艾希福德撰写的《运输工程规划与设计》一书中有精采的一节，专门讨论了上述四类活动。运输工程研究所（ITE）经常召开关于拥挤和运输管理系统问题的专题年会，而且不断出版刊物以帮助地方政府解决这些问题(14)。最近它出版了《减缓交通拥挤工具书》(15)。因为各种战略超出政府管辖权，影响到各个方面（高速公路、公路、公共交通系统、停车场——这些往往要由不同等级的政府进行管理），而且，因为所有运输方式资金筹措不足，所以人们更多注意的是那些支配某些或全部运输方式的地区当局。但是，如果一个地区的运输局要发挥作用，它就必须有资金来源和有办法对要怔地的运输规划的种种例外进行控制。

州一级的法规通常是建立地区运输局所要求的。要建立和资助上述地区运输局就必须在各级政府开展政治行动和进行合作。

交通运输系统管理的其他法律方面往往主要是个责任问题。统治者豁免权的废除和我们生于其中的易于引起诉讼的社会，要求政府确保规划、维护和运作等活动按正确的原则得到监督和实施。民事侵权责任诉讼案中最好的辩护，就是负责设施的设计、安装、维护和运作的市政设计人的表明地方政府工作人员都是按标准办事的证言。

为此，政府在运输维护与运作领域制定行为标准就十分重要了。冰雪控制是地方政府规划中通常置于最优先地位的工作之一。其责任是十分明确的。必须有一个根据雪的不同深度规定责任范围的除雪排冰计划。该计划必须涉及人员与设备的动员和使用、天气信息的运用、停车和拖车程序等各个方面。“ 美国公共工程协会 ”的出版物是信息来源之一；该协会辽主办年度北美积雪会议。密尔沃基市定期出版名为《排雪和冰拄步骤》的手册(16)，极其详细地介绍了这一任务。该市因拥有高水准的冰雪控制业以及它的整个交通运输领域民事损失很低而闻名。密尔沃基市一直有积极的风险管理计划，内容包括要有完备的记录案卷和定期进行实地检查。关于标准的另一个参考文献是国际城市管理协会出版的《地方公共工程管理》(17)。

对占有街道公有地的承包商和公用事业单位进行控制是运输管理的另一个重要方面。这不仅可确保地方政府实施修缮和重建，而且，如果伴之以充分的案卷记录和检查，还能大大有助于风险管理。许可说明书应含有检查事项，以确保地方政府设施的修复全部达到适当的标准。因为政府有“ 充足的财力 ”，能对它许可的承包商和公用事业单位的活动承担责任，所以对工作区交通控制实行昼夜检查是良好的风险管理所必不可少的。

关于设计标准的忠告是：重要的是认识到不能将适当的标准运用于运输设施设计的地方政府要负越来越大的责任。本章结尾处，注释后的“ 建议阅读书目 ”中就包括了部分关于影响公路设施的标准的书目，如果要设计一项新的设施或重建一项设施，按公认的标准设计该设施乃是地方政府最大利益之所在。这应成为地方政府风险管理政策的基本要素。

运输管理的另一个涉及政治的问题是交通运作的管理。新的交通控制的种种要求，如停车标志、遁行指示牌、限制减速标志或交通控制信号等，可能使政府陷入麻烦。处理这些要求的专业人员认为，应按授权办事以避免上述标志的泛滥。可是，管理者要看到，政治家需偶尔屈从于选民的要求而不管这些要求可能多么不正当。在这种情况下，专业管理者就需确认并维护争执双方的需要。

专业人员需明白，劝告或建议是建立在合情合理的有根据的保证基础之上的，而这些保证又基于安全和正常地运转。但是，行政管理者也必须认识到政治管理必须能够立法或指导安装未经许可的交通控制设施。需要有一种不必改变劝告或建议而达到上述目的的途径，而这最好在危机之前由专业管理者与政治管理者事先就加以讨论。专业管理者也得确保在政治管理决策之后就立即安排控制事宜。

美国公共工程协会将出版一本以当选官员为对象、旨在帮助解释交通控制目标及授权的小册子，名为《公共官员交通控制实用指南》(18)。

使大多数专业性建议得到认可和支持有利于专业人员。专业人员有时必须学会在某一特别问题上“ 吃败仗 ”，而却赢得整个“ 斗争 ”，从政治管理角度来看，这将确保他或她的职业尊严得到维护。过于坚决地斗争能赢得战役，但从长期看，却会导致“ 斗争 ”的失败。

运输管理中另一个常常碰到的政治问题是决定街道改善的优先顺序。今天，往往很难“兜售”街道拓宽工程。如果工程还包括树木移动，政府官员拓宽的决定则几乎肯定会面临情绪激烈的挑战。节省汽油和减少事故的统计数据可能有所帮助，但是如果拓宽决策宣布之前没有公共投入，也几乎肯定要失败。有见地的公共官员事先会召集城镇会议，提出所拟计划的各种问题，同时提供多种选择方案，包括什么也不做或只简单地再铺路面的设想。这种会议要允许交通运输专家指出每种选择方案的经济、运作和安全等方面的后果。这种会议即使需要一两年时间，也要及早取得一致，取得意见一致需要时间，可能意味着要“退回到画图板上”，重新设计以解决合理的公众关心的问题。如果采用了这种方法，改善是可能的，而且是很有希望的。改善活动中有时可能吃“一次败仗”，但整个战斗并不必然失败。公共管理者认识到这一点是至关重要的。

在推销改善活动时，重要的是要指出改善活动将不会影响街道的交通。一般通行量（每天 10，000 到 20，000 辆汽车）和容纳能力（每个方向各一条道）差的街道将会比大通行量（每天 20，000 到 30，000 辆汽车）的街道拥挤，因为后者设计合理，拥有分离的多车道交叉路口与单独的左、右拐道。专业管理者往往能在社区的实践中发现可进行比较的范例，并用以说明计划的良好结果。

运输预算与融资考虑

符合要求的营业预算要恰当地估算出各项运输方案的成本并提供足够的关于维修与安置业务的单位成本的管理数据。当然，这种预算的规格已超出了本章讨论的范围，但这些数据对运输管理却是必不可少的。同样重要的是管理信息系统（MIS），它提供有关运输部件的数量和状况的信息。这些是编制资本预算必不可少的，资本预算应把公路与公共交通设施的长期改善计划（如果可行的话）包括在内。管理信息系统里面有可用以确立改善优先顺序的状态数据，路面管理系统（PMS）可以包括从简单的内部设计系统到范围广泛的“封闭的”或特定的系统，后者包含实地考察与检测的结果，建设与维修的历史以及经济模型。资本预算中资产更新的融资方式也很重要。80 年代中期，密尔沃基市就有极好的管理信息系统、完备的路面更新历史数据和各种类型路面寿命周期预测，可以用计算机查阅 50 多年前的数据。该市积极更换老化的路面。但该市的资本改善委员会为融资方式感到担心。密尔沃基市基本上每年都 100%地借用基础设施更新费用。由于首席财政官员（市审计员）的推动，委员会制定了一个长期融资计划，在 20 年内把 100%的借款转为 100%的现金(19)。这一计划已得到市政会和市长的批准，并在每年的资本预算中认真执行。如果 100%的贷款计划还继续下去的话，那 1.5 美元左右的税款就有 1 美元可用于建设如引言中所说，地方政府在筹措资金以解决日益严重的拥挤现象的方面所起作用是不大的。在许多社区，普遍税收和财产税都用于补贴汽车运输费用了（参见关于密尔沃斯市有关公路的年度费用与收入比较的实例 14.1）。如果要改善道路以扭转地方上的拥挤，不仅必需改变国家融资战略，而且资金必须流向地方政府部门，以消除和汽车有关的费用与产生的收益间的不平衡，此外还应加收用户费以减少对财产税与普通税收的依赖。

在 90 年代早期，人们对公路信托基金（HighwayTrustFund）的使用与滥用有很多议论，该基金系根据 1956 年公路法案创立，以量人为出为准则，给

所有联邦资助的公路计划融资。80 年代，公路信托基金还没有被排除在格拉姆——拉德曼法案的条款之外，尽管它并不影响联邦赤字。因为其分配受到信托基金余额的限制。从那以后，“帐面”余额一直在增加，代表为公路建设或再建设而征收的用户税，但却被国会的一项依据格拉姆一拉德曼法案而作的决定所没收了。实际上，钱并不在那儿。专业的运输组织和公路利益团体进行了多年不成功的游说，以停止截留，并把公路信托基金像社会保障信托基金那样“从预算”中去掉。正如斯金纳部长在《前进的美国—新方向—新机会—国家运输政策报告》中所说的(20)：他们已把这一点作为新的地面交通运输政策的基石。

在 1992 年 10 月 1 日之前，新政策必须解决这个问题。但全国舆论预测的结果并不明朗，因为没有一个运输团体想用增加汽油税来弥补联邦赤字——如果人们考虑其欧洲的同伴，也许会认为这是一个合理的战略。在 1990 年 10 月初的预算赤字危机中，在国会达成了一项妥协解决方案，增加 5 美分的汽油税以弥补赤字，但斗争将继续下去。

从管理和财政的角度看，地方政府必须关心自己的各种维修方案。国家改善公并工程委员会（NCPWI）的工作清楚地表明公共设施，特别是运输设施的维修资金与更新所需资金之间有着密切的关系，由美国公共工程协会（APwA）和国家改善公共工程委员会联合出版的《特别报告 54》(21)中，指出预防性维修可与资本重置周期联系在一起，这一点在威斯康星州的密尔沃基市已注意到了。

街道维修业务中经常被忽略的一个方面是街道“设施”的实际维修与外表给人的印象。诸如灯柱、信号与标志杆、交通信号控制装置、消防龙头、长凳、人行道与林荫道护栏、街道树木、公车站候车亭、垃圾桶和美化的大街等往往由不同级别的政府的各个市政部门负责维护。但是，上述各项中的任何一项，如果遭到忽视，社区生活质量就会受到影响，让人感到不愉快。必须积极、迅速地擦掉公共场所的涂鸦。如果政府不能或不愿照顾街道设施而做一个好管家，它又怎能指望人民做出别的什么来呢？这就意味着必须制定发现并修复被损坏或破坏设施的方案，如果需要则进行清洗、重新油漆和修复。

旨在解决这些需求和所有运输维修需要的方案应制定方针或标准，规定每一方案的意图、目的和年度目标。制定维修标准时要分类，以指导工人的维修活动。因为极其缺乏上述和许多其他的公共工程的信息，所以美国公共工程协会研究基金会在许多成员的帮助下，正准备出版一本《管理实践指南》，内容不仅包括管理实践，而且包括提供服务时应遵循的政策与步骤。该指南将涵盖非运输设施及路面、街道质量、停车场、人行道、桥梁、公共交通等设施的各种维修。

地方政府面临的最难办的问题之一，是使公众或当选官员相信：街道往往在看起来需要修复或重铺之前就需要加以改善和维修了。前文所引的《地方公共工程管理》(22)一书中对这个问题进行了很好的探讨。管理的困难在于使公众和当选官员相信工作必须在外行人也看出之前就得做。为有助于令人信眼他说清楚整个情况，APWA 出版了《坑洼的故事》(23)一书，旨在帮助公众与当选官员明白在恰当的时间维修路面的重要性。

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900030_0327_1.bmp}图 14.1 强调了时间对保持路面质量的重要性。在路面寿命最初的 75%的时间内，路面质量下降大

约 40%。这时应考虑一次维修或重铺路面。在以后的 12%的使用期里，质量又下降 40%。同样是钱，延迟到路面寿命的 75%以后再整修，其花费将是在那以前整修费的 4 倍。质量指数和路面寿命的年数可能变化，但时间与

图 14.1 适时维修的成本

资料来源，以《坑洼的故事》一书的数据为基础绘制的。《坑洼的故事》，美国公共工程协会，1990 年版。

人力资源

拥挤现象、能源问题、空气污染和财政、社会、政治与组织变化都是交通运输管理面临的重要问题。尽管问题日益严重，但吸收合格工人到交通运输行业的事只到最近才开始引起人们的注意。美国需要拥有多种专门技术的专业工程师、工程技术员和工人以重建和维修交通运输设施。

随着土木工程项目的招工越来越少，交通运输管理者和他们的专业协会开始致力于鼓励年轻人选择交通运输职业。运输研究委员会有一个深入的、旨在增加美国土木工程师储备的研究方案。

各级和各学科的管理人员越来越担心高中学生对数学和理科的兴趣日益下降的现象。政府管理者现在必须干预这一进程。到政府部门任职是许多大学毕业学生就业时的最后选择。如果美国质量的关系往往保持这种曲线形状。要保持其交通运输系统的活力，土木工程学教育训练就必须成为人们可行而正常的选择。这看来还有一些事要做。

好的维修实践要按严格的工程原则办事。在地方政府中，公路维修的工作经常由非工程师或非工程技术员去做。正常的寿命周期成本核算原则必须驾驭工程决策，维修活动也应有严格的工程学指导。有关路基维修的类型与频率的决策要求工程师像指导运输设计一样指导运输维修。政府需要在组织结构和人员安排上认识到这一点。

80 年代，由于第二次世界大战的退伍军人一批批离开政府和不断退休，政府减员幅度相当大。一些机构已把某些任务交给了技术人员。如果完成运输业的各项工作不需要什么工程学才能，那上述变化就很有意义了。不过要想运输投资和再投资富有成效的话，则必须解决技能行业的发展与培训。

因而，当今的政府管理者需要认识到明天任务的重要性，并筹划解决运输管理的问题和挑战。今天采不采取行动将决定交通运输今后的前途。

注释

①保罗·H.赖特和拉德纳·J.帕克特：《公路工程学》，纽约，约翰·威利出版公司，1987 年，第 5 版。

②联邦公路管理局：《公路统计》，美国首都华盛顿，政府印刷局，1988 年版。

③约翰·帕克：《作为公共政策结果的城市旅行行为：西欧与美国方式差别的范例》，载《美国心理学协会杂志》，1988 年秋季刊。

④约翰·帕克：《作为公共政策结果的城市旅行行为：西欧与美国方式差别的范例》，载《美国心理学协会杂志》，1988 年秋季刊。

⑤约翰·帕克：《作为公共政策结果的城市旅行行为：西欧与美国方式差别的范例》，载《美国心理学协会杂志》，1988 年秋季刊。

⑥艾伦·E.皮萨斯基：《美国的通勤：关于通勤的类型与趋势的全国报告》，康涅狄格州，伊诺交通基金会，1987 年版。

⑦罗伯特·格威特：《郊区拥挤不堪时社区对增长政策的再思考》，载

《政府》，1987 年 12 月。
⑧乔恩·D.赫尔：《不要在我家附近》，载《时代》杂志，1988 年 1 月 25 日。
⑨斯蒂芬·费尔和迪宁·布朗：《费尔法克斯县对交通下行布局提出诉讼》，载《华盛顿邮报》，1990 年 1 月 11 日。
⑩罗伯特·S.麦加里：《城市拥挤的管理》，载《美国公共工程协会报道》，1987 年 1 月。
(11)运输研究所：《运输研究所评论》（业务通讯），加州大学，1989 年 8 月。
(12)加里·E.马林：《运输系统管理：联邦透视》，载《运输工程师协会杂志》，1980 年 4 月。
(13)保罗·H.赖特和诺曼·J.阿什福德：《运输工程规划和设计》，纽约，约翰·威利出版公司，1989 年，第 3 版。
(14)运输工程师协会于 1990 年、1989 年和 1988 年举行的关于交通拥挤问题大会的技术性材料可以从该协会获得。
(15)运输工程师协会：《缓和交通拥挤工具书》，美国首都华盛顿，运输工程师协会，1989 年版。
(16)密尔沃基市公共工程局：《排雪和冰控步骤》，威斯康垦州，密尔沃基市公共工程局，1987 年。
(17)国际城市管理协会：《地方公共工程管理》，美国首都华盛顿，国际城市管理协会，1986 年版。
(18)美国公共工程协会：《公共官员交通控制实用指南》，芝加哥，美国公共工程协会，1990 年版。
(19)密尔沃基市参议会 #85—1157—a 号文件,1986 年 11 月 21 日通过。
(20)塞缪尔·K.斯金纳：《前进的美国新方向—新机会—国家运输政策报告》，美国首都华盛顿，美国运输部，1990 年 2 月。
(21)美国公共工程协会：《公共工程中的成功实践：美国公共工程协会》，芝加哥，美国公共工程协会，1989 年版。
(22)美国公共工程协会：《地方公共工程管理》。
(23)美国公共工程协会：《坑洼的故事》，芝加哥，美国公共工程协会，1990 年版。

建议阅读书目

①公路方面：

美国公路与运输州级官员协会：《关于街道和公路几何设计的政策》，美国首都华盛顿，美国公路与运输州级官员协会，1990 年版。

②公路容纳能力：

运输研究委员会：《公路容纳能力》（第 209 号特别报告），美国首都华盛顿，运输研究委员会，1985 年。

③交通控制：

联邦公路管理局：《关于统一交通控制手段的手册》，美国首都华盛顿，联邦公路管理局，1989 年版。

④街道照明：

北美照明工程协会：《美国道路照明国家标准做法》，纽约，北美照明工程协会，1977 年 7 月版。

⑤街道细分安排：

交通工程师协会：《街道细分的推荐准则：推荐的做法》，美国首都华盛顿，交通工程师协会，1984 年版。

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

自从帕特·乔特和苏珊·沃尔特的《衰败中的美国》①唤醒了公众的基础设施意识，以及国家改善公共工程委员会在《脆弱的根基》②中指出支撑我们国家的基础设施极其脆弱以来，摇摇欲坠的基础设施对区域经济发展的影响已引起人们广泛的思索。地方上的政策制订者和研究者力图证明基础设施投资是刺激经济增长的首要方式。实际上，地方政府吸引新公司的方式之一就是使其投资于公共设施。本章的目的是界定“基础设施”，并讨论恢复公共基础系统和设施所涉及的管理问题。

基础设施通常具有以下特点：

·它是一种资本预算项目，即资金需求大，使用寿命长，无需经常建设，固定在原地。

·它提供基本的公共服务。

·它与政府职能有关，但也能由公共或私人组织经营。

具体说来，“基础设施”是指保证公民的健康和安全，为城市化社会提供物质基础的系统和设施。这些系统包括公路、桥梁、航空设施、公共交通、供水、废水处理、内河航道、港口、水源、固体废弃物与有害废弃物的处置设施、公共建筑与庭院、公共事业以及通讯系统。

基础设施问题的演化

基础设施由来已久。然而，直到对基础设施物质结构的忽略对公众的安全造成负面影响时，这一概念才引起关注。20 世纪 70 年代后期，基础设施开始作为一个问题出现，并一直贯穿整个 80 年代。1988 年，国家改善公共工程委员会在年报中将我们的总体基础设施评为 C 级，并说它“仅仅能够满足目前的需求”③。委员会的极具煽动性的报告卡见表 15.1。这使公众对基础设施的讨论达到了高潮，针对委员会的报告召开的记者招待会风行一时，并引起了计划和公共工程界的强烈反响。然而，这一问题已经过时了，公众的关注已转向了经济发展。

一些研究者，其中最引人注目的是克利夫兰和芝加哥联邦储备银行的一批人，探索了基础设施投资与经济发展的关系。根据兰迪·埃伯茨的看法，基础设施投资具有两个特征，从而把它与其他投资方式区别开来：

“首先，公共基础设施为经济活动提供基础。其次，它产生正的溢出效应，即它的社会效益远超出任何个人在享受它所提供的服务时愿意支付的报酬”④。

戴卫·阿什奥尔试图从全国的角度来估算基础设施对经济发展的效应，结果发现公共基础设施投资每增加 1 美元，国民生产总值将增加 4 美元⑤。尽管有人对全国综合调查结果的实际情况持怀疑态度，另一些人则坚信至少在州和地方一级效应为正。凯文·达菲。德诺发现了基础设施对私人部门投资存在短期和长期的正效应⑥。达菲。德诺和埃伯茨还证实基础设施对个人收入也同样具有正效应⑦，科伊奇·梅拉则把基础设施的投资与技术进步和

产率的提高联系了起来⑧。生表 15.5　国家公共工程报告卡

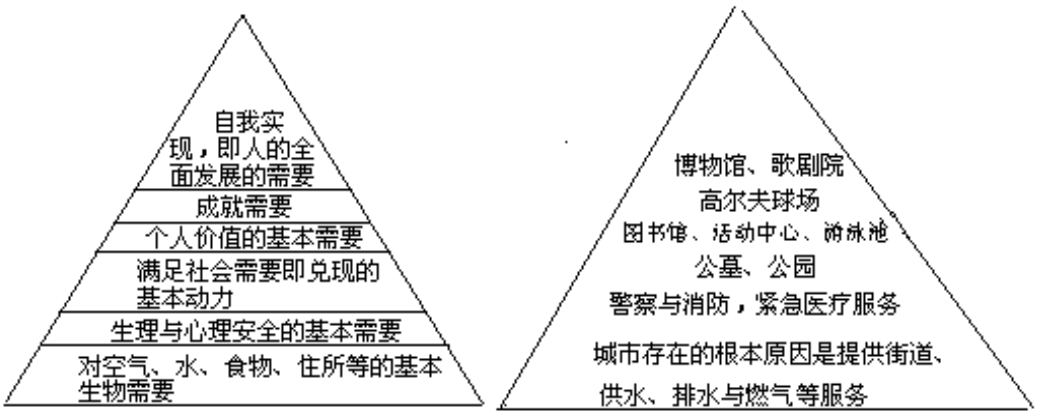
	评级	成就/最近的变化	问题/将来的薄弱环节
废水	C	美国居民废水的 75 %以上由二级厂处理。由联邦拨款转而改为州循环贷款可能提高处理厂建设的效率。对非点源污染及地下水污染的广泛关注将加速饮用更清洁水的步伐。	1972 年以来，尽管联邦在废水处理水处理上投资了 440 亿美元，水质并没有得到大幅度提高。这部分归因于污染源的失控，如来自农场及公路的污染。二级处理设施的总体效率下降，导致违反水质标准事件的增加。
固体废物	C－	由于环境标准的提高，固体废物的体检测与监视设施也日益严格。作为地下填埋的替代措施，废物变能源的技术日益发展。地方上开始致力于减少、分离及循环利用废物。不过，在这些方面取得重大进展的州不多。	为得到充足、安全的设施，国家得付出巨大的成本。有限的数据表明目前的趋势是陆地掩埋较少，但较安全，资源重复利用增长快速，但在减少废物方面进展很小。公众反对在当地建造任何处理设施是一个非常棘手的问题。
有害废物	D	1986 年以来，净化资金增加了 5 倍，但进展比预想的要慢。美国每年人均两吨的废弃物只有很小一部分被安全处理，我们仍然面临重大的挑战.	国家丧失了许多把废弃物消灭于产生之前的机会。废物控制立法提倡的是“管道未端”的解决办法，而非减少污染源。根据目前的管理水平，国会的决议和实施的时间表可能过于乐观。国家正面临大量有毒废物积压以及建设必要的净化项目的重任。

资料来源：国家改善公共工程委员会编著《脆弱的根基：美国公共工程报告》，美国首都华盛顿，政府印刷局 1988 年版。

在 80 年代后期，鉴于“经济发展”成为挂在人们口头上的套话，所有特殊利益集团的说客们都把他们的问题与促进经济发展联系在一起。由于基础设施管理者的行业协会想当然地认为立法者知道维护基础设施物质结构和系统的重要性，并愿意为之提供资金，因此基础设施很少提及。“基础设施”成了 90 年代的禁忌语。这一术语被用得太滥了，因而在很大程度上丧失了其本意。

罗伯特·布尔，美国公共工程协会的名誉主席，对“基础设施”这个词从未有过好感。他建议用我们所说对象的本名——如“道路”、“桥梁”以及“废水处理管线和工厂”来代替。克莱尔·费尔宾格认为把基础设施和经济发展联系在一起是不确切的，一旦发现州和联邦立法机构里讨论的所有国内热点问题都表现出要证实与经济发展的联系时，她就提出对基础设施系统的关注的重要性在于基础设施本身，而对其维护则是一个超越经济发展的事关公众健康与安全的问题⑨。

同样，詹姆斯·瑟蒙德，得克萨斯州乌沃尔第的城市管理者，提出了“一个投资于基础设施的根据”⑩，认为各种基础设施系统的相对重要性可以通过与马斯洛人的需要层次的关系来表现。人的基本需要必须由基本的基础设施系统来满足，如街道、供水、排水以及公共事业等。这些基础设施系统是每一个社区的基础。建立在这一基础上的是安全需要（警察和消防）、社会需要（公墓、公园）、个人价值需要（图书馆、市中心、游泳池）、成就需要（高尔夫球场）以及自我实现需要（博物馆、歌剧院）。需要结构的图示见图 15.1 和图 15.2。



马斯洛人类需要层次　　城市需要层次（示意性）

图 15.1 与马斯洛人类需要层次对应的城市需要层次

无论我们如何称呼它，基础设施是客观存在的。20 世纪 90 年代及其以后的管理者应当知道延误基础设施维护对公民健康和安全以及对资本预算的长期稳定性的影响。

基础设施管理的策略

在 20 世纪 50、60 年代，州际公路系统并不是作为公共工程来设计的，而是出于国防部的创意，其目的是在遭到核打击时为运送军事人员和导弹以及疏散群众提供一个彼此相连的公路系统。公路及其他构筑物的建设在 70 年代继续进行。环境保护运动为建设更高级的污水处理厂打开了方便之门。这个增长与强调基建和郊区化的不平衡的时代导致了对已有基础设施结构维护的延误。公共工程界的专业人员非常了解这种延误的后果。然而，建造新东西（并从中获取荣誉）比维修、维护已有的（有时是隐藏的、地下的）系统在政治上更令人心动。这种态度，加上纳税人的反对以及日益严重的通货膨胀，造成了地方基础设施的恶化。

基础设施维护管理可以通过三个 R 来组织实施：修理（Repair）、修复（Rehabilitaie）和重置（Replace）。策略的选择取决于管理者是愿意经常支出（但每次支出的钱较少），还是愿意等到设施损坏时支出一大笔钱。“ 修理 ” 是指解决微小的问题。填平路面的坑洼、维修房顶、堵塞裂缝以及维护面墙都属于修理，这些实例表明修理的意图不在于增加设施的结构强度，而是为了维持基础设施结构的完整。“ 修复 ” 则试图提高已有设施的质量，或使其恢复原来的状态（甚至更好）。加强设施结构强度的任何努力，或更换基础设施系统主要部件，都被视为修复。如果填平路面的坑洼是修理，把街道的沥青路面全部重铺则属于修复。“ 重置 ” 则包括拆除已有的基础设施结构，并安装新的、更好的设施。

上述三种策略的成本是相对的，不过是可以核算的，因此，要选择能够最大限度地利用已有资源的策略。路面的维护是一个多年的老问题。什么时候修理或修复最好？怎样选择要维修的街道？根据使用时间长短？还是根据公众的抱怨强弱？前几年有人提出了一种被普遍接受的方法，帮助管理者制订路面维护的策略。图 15.3 所示的是按照使用时间维修时路面的质量情况。图中向下倾斜的曲线代表路面随时间的老化过程，道路的使用寿命按常规取 20 年(11)。图形的 y 轴代表质量指数，取值区间为 0（非常差）到 5（非常好）。制订质量指数的基础既可以是极其主观的走马观花式的 “ 车窗玻璃调查 ”，也可是技术性的非破坏性试验。下面是一些社区的评估程序的实例

(12)：

·得克萨斯州的达拉斯城，对街道、人行道、镶边石和排水沟进行年度“车窗玻璃调查”。每一项都按照好、一般、差、难以接受几个等级来评定。

·华盛顿州的西雅图市的主干道重新铺置沥青路面使用了三条标准：

街道状况，根据观察从好（1）到非常差（5）打分；交通流量，根据每日平均交通流量，以 0.5 为增量从 1 到 5 进行评定；公车线路，依据该条街道上的公车线路数分类评级。

华盛顿州金县，使用了 29 条评价标准，然后根据工程的类型对其作出评估。标准包括通过非破坏性试验得出的道路服务性能等级（PSR）；根据观察判断的八条标准；排水等级；交通流量和能力；以及其他的可量化指标，如运行速度、车道宽度及事故记录等。

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900030_0338_1.bmp}图 15.3 道路随时间的老化

资料来源：《坑洼的故事：关于路面坑洼的事实与误解》，芝加哥：美国公共工程协会，1989 年版。

如图 15.3 所示，路面老化随着时间推移而加速。在预期寿命前 60%（12 年）的时间里，道路质量下降 40%。然而，在随后的 15%（3 年）的时间里，质量同样下降 40%。因此，根据图 15；3 就能制订道路维护策略。使用到第 5 年时，在路面状况为非常好（现行服务性能指数 PSI 等于 4.5）的情况下进行一次单层表面处理，其成本为每平方码 0.45 美元，或者路面状况为好（PSI 等于 4.0）的情况下进行一次双层表面处理，其成本为每平方码 0.65 美元。如果延误路面维护，直至第 12 年，或路面状况为一般（PSl 等于 2.5），这就需要进行修复，例如进行热混合铺装，那么每平方码的支出将达 1.00 美元。更有甚者，如果维护拖延到第 15 年，那时路面状况为非常差（PSI 等于 2），重置成本将是每平方码 1.00 美元的 7.5 倍。

图 15.4 所示的是在一系列不同的质量状况（PSI 值）下所采取的修复策略，四种修复策略的成本比较为决策者提供了有效的决策依据（见表 15.2）。

除了路面维护以外，一些机构设计了多种形式的基础设施系统质量测量体系。例如，得克萨斯州达拉斯市的卫生、排水与暴风雨监控体系，纽约和首都华盛顿的桥梁评级系统。马里兰州蒙哥马利县的人行道评级体系。西雅图、达拉斯和密尔沃基的供水主干管道的评级都已计算机化。

一个好的基础设施管理系统应有助于提供以下共同功能：

·建立维护历史档案；

·提供现实状况；

·预测未来表现；

·为决策者提供可以理解的信息；

·指出需维护基础设施系统的部位；以及

·把有限的资金导向最需要的维护工程。

20 世纪 80 年代发展起来的计算机和软件，为管理者实施基础设施维护系统提供了工具。有许多软件包可以存储、提取及处理关于基础设施维护和重置的数据。计算机化的道路管理系统是 80 年代州和地方机构使用最普遍的系统之一。然而，更多的计算机产品，如用于公共设施维护、房顶维修、暴风雨预防等等方面的软硬件，正在被源源不断地开发出来。科罗拉多州的韦尔德县已经开始使用道路管理系统了（见实例 15.1）。

表 15.2 犹他州：延误维护的成本比较——年度成本汇总表

（犹他州运输部，1977 年）

系统	策略	年度成本（百万美元）		
		表面处理	维护	总计
初级	A	4.94	1.35	6.29
	B	6.44	1.59	8.03
	C	7.92	1.67	9.59
	D	8.85	1.76	10.61
二级	A	5.23	2.71	7.94
	B	7.78	3.17	10.95
	C	9.81	3.34	13.15
	D	10.37	3.50	13.87
城市	A	2.53	0.82	3.35
	B	3.24	0.96	4.20
	C	3.97	1.01	4.98
	D	4.33	1.06	5.39
总体	A	12.70	4.88	17.58
	B	17.46	5.72	23.18
	C	21.70	6.02	27.72
	D	23.55	6.32	29.87
	组合： A—初级 B—二级 C—城市	15.96	5.48	21.44

资料来源：D.E.彼得森著《路美价廉》，犹他州运输部研究与开发室，1977 年 10 月。

1989 年 1 月 13 日，联邦公路局（FHwA）发布命令，要求在 4 年之内，每个州都要开通道路管理系统（完全运转起来）(13)。在该局的指导下，加利福尼亚州议会通过了一项法案，要求所有的新道路和接受州的维护与改善基金的地方道路，都成为道路管理系统的一部分(14)。

对 90 年代的基础设施管理者而言，面临的一项任务就是要把各种数据同种种市政基础设施系统组成部分的管理结合起来。一体化的基础设施管理系统需要多种来源的数据——不仅仅需要历史数据和地基信息，还需要工程和经验、政治决策、公众目标及约束、预算、设备可得性以及劳动力资源等多方面的信息——从而成为最优决策工具。地理信息系统是能与把地理有关的数据元素联结在一起，并能把这些数据与其他有关信息相结合的手段。

法规因素与约束

联邦政策并不鼓励对已有基础设施结构进行维护。历史上，注意力一直集中于（并且资金也流向）新设施的建设。例如，1972 年美国环境保护局的联邦水污染控制法案（清洁水法案）就鼓励新建或扩建废水处理厂，而对已有设施的运营却不提供资金。

联邦善意的政策会导致恶劣的管理实践，这方面有一个典型的例子，即

航空港与航线信托基金的实施。这些基金只能用于航空设施的大规模修复与重置。修理这些设施的活动则得不到资助。结果是，机场管理者可能做出不利于跑道修理的决策，让它们老化到需要更大成本的修复阶段。为什么一个优秀的管理者要等待呢？难道这种等待不会浪费纳税人的钱吗？因为地方基础设施的管理者只对地方上的纳税人负责，用联邦的资金补充地方财力是明智的。因此，如果管理者修理了跑道，百分之百的支出要靠地方基金支出。毫无疑问，修理跑道，来延长其使用寿命及修复之间的时间间隔，是更可取的管理行为。然而，从地方的角度看，让联邦政府不断地花钱可能是一种较好的财政策略。

对地方基础设施管理的另一个法规约束是州和联邦政府对地方行为强加的命令。由新的饮用水标准引起的成本已经被加到日益增多的命令成本中去了。1986 年清洁水源法案的修正案据估计约影响了 9800 个供水系统，导致了约 30 亿美元的资本支出以及 5 亿美元的实际运营与维护费用(15)。

地方政府还被要求对它们的污水处理设施进行改进提高，使它既能解决废水管道溢出问题，又能控制暴风雨积水，并对固体废物处理设施进行改进。就这些命令的财政影响而言，根据阿波基研究所的估算，到 2000 年，地方政府每年要多支出 158 亿美元（1988 年可比价）去满足那时的环境要求，另外每年要多支出 53 亿美元去满足新的环境标准(16)。

地方政府曾要求州和联邦政府力实施其命令的活动提供资金。联邦管理和预算局责成有关联邦机构对命令的成本效益进行估算，取消了那些不合理的命令。伊利诺伊州的法律规定，州对地方颁布的命令所带来的成本，由州立法机构提供资金，特别豁免的除外。不幸的是（也许是巧台），自从法律生效以来，所有的命令都被豁免了。

因此，法规对基础设施管理的影响就表现为以牺牲对已有设施的维护为代价，而支持建造新的设施。而且，州和联邦在颁布命令时，没有制定为命令规定的行为提供资金的相应措施，削弱了地方政府按预定时间对基础设施进行维护的财政能力。

项目管理

基础设施管理中的主要人力资源问题就是项目管理。基础设施管理者应当自始至终管理各个项目。过去，土木工程师基本上掌握着设计和监管基础设施建设的大权。现在，管理者必须举行公众听证会，并接收公众对他们所愿意建造的工程的投入。项目队伍的成员不仅包括工程师，还要包括公共关系、基础设施、金融、环境评估以及建筑方面的专家。

新项目的建设通常比修理和修复要复杂得多。修理和修复不需要那么多的政府审批及手续，可能也不需要设计咨询。使用市政，雇员也排除了招标及合同管理的需要，管理修理或修复与管理重置或新建项目可能还会有其他方面的区别；然而，在任何基础设施项目的管理过程中，管理者都要检查一下下述所有指导原则，以保证向公众提供高质量的产品或项目(17)。这里“ 高质量 ”的定义是满足使用者（市民或雇员）的需要，并使调控机构、市政所有者、设计专家以及建筑承包商都感到满意。

1.高质量的项目始于所有者。所有者可以是联邦、州或地方政府。所有者要为项目制定全面且可行的“ 目标 ”。所有者必须能就这些目标与所有的参与者，包括公众使用者，进行沟通。高质量的项目不可能满足没有表达出来的期望。

2.管理者必须将项目的所有目标清楚地传达给所有的参与者，并“协调”项目队伍成员的努力。传达的内容要包括所有者的目标（成本、范围、进度）、调控机构的要求以及任何重要技术参数。有效、经常的沟通是协调有关各方的努力所必需的。

“不充分的交流与协调是项目失败、产生问题以及项目队伍成员不满的重要原因。产业所有者对有关新建工程失败、几乎失败或产生问题的研究显示，至少25%的失败导源于交流不畅或项目队伍内部缺乏协调”(18)。

3.必须研究完成项目的“替代方案”，对较复杂的项目更需如此。与项目的所有参与者，包括公众使用者一起，分析替代方案，将会把讨论集中在问题的解决上，并会就所选方案达成一致。研究需要对所有的环境问题、调控要求、对公众的影响——社会的、经济的、政治的——做出评价。

4.管理者必须组织一支“项目队伍”。队伍的规模可大可小，但必须包括代表所有者、设计界及建筑承包商（当确定了一家承包商时）的各界人士。队伍应以项目的需要来选人，并一直运营到项目的完成。队伍必须就项目的所有方面进行沟通与协调，在建造高质量项目上对所有者负责。

项目队伍应当通过研究成果、报告以及定期总结与评价等形式，向所有者提供适当的或要求提供的信息。如果条件适当的话，应运用价值工程、计算机设计及来自各领域的其他技术。对于更复杂的项目，还应采用同业互查的制度。对项目进行高水平的、专业化的检查，甚至仅仅是对项目某些特定部分的检查，都是符合成本效益原则的。

5.“选择设计专业人员”是通向高质量项目的关键一步。联邦。州和地方法规通常规定，选择设计者的依据是他们在项目要求的领域内所展示的胜任能力。近来，一些市政机构在用投标方法来选择专业性的服务。所有者与设计者应当签订一份书面协议，使双方能清楚地了解彼此的责任、所要具备的条件、各自的义务、工程进度、成本、队伍成员、项目范围或细节的变化、监管以及其他事项，从而在二者之间维系必要的联系。

6.“制订建设计划”是高质量项目的必要条件。绝大部分项目还需要除项目所有者之外的其他机构来为项目建设作准备。公共事业提供者必须包括在计划之内，并把他们的工作与项目本身结合起来。在设计和建设过程中，过往行人与车辆的安全都要想到。对公众的其他环境和社会影响也必须作为设计与建设中的一个因素来考虑。需要制订资金及其分配计划。请示及获得所要的批复要按照预定的时间表有计划地进行。必须设计与公众交流的渠道。

7.要组织一支“建筑队伍”。对于一个简单的项目，该队伍只需要包括监管者及执行者，而对于一个复杂的项目，则需要包括各行各业的人员，如承包商、分包商、监管者以及其他行业的专业人员。为了保证建造一个高质量的项目，把运营与提供维护方面的代表容纳进来是很重要的。

8.“选择建筑承包商”及签订合同的过程通常受州和地方法律、规章与制度的制约。因此，签订合同时应当聘请法律顾问。

9.“建设具体工作管理”通常涉及许多方面。所有者委托的项目管理人负责合同管理，包括质量控制、成本控制及进度报告。设计者对设计的现场修改及规格解释承担责任。建筑承包商则对所有建筑方法与工艺、劳工监管以及雇员与公众的安全负责。

10.高质量项目的最后一个要素是“制定进住或使用的计划”。保证高质

量设施启用的计划应当包括项目队伍与用户代表两个方面。设施所有部件的质量检验与用户雇员的培训对最终建成高质量项目而言是必需的。即使有最好的项目管理计划，延误可能仍要发生。各级政府的政策与手续可能造成耽搁并增加项目成本。据估算全国基础设施拨款的 20%是由延误造成的(19)。

俄亥俄州克利夫兰市的建设大克利夫兰政策委员会发表了一份报告，题目是“ 快速分轨道路与桥梁项目 ”。研究表明，一个称职的项目管理者，如果自始至终地走群体道路，并得到有关政府部门的合作，一项重大工程只需要 49 个月的准备期，而目前的准备期是 89 个月，其中 44%属于延误。这项研究的详细情况见实例 15.2。

通常，延误在三个领域发生。它们是：（1）政府调控过程，从地方安排土地利用问题到国家的环境保护诸多考虑都属于此类；（2）有关政府机构的审批；（3）公众参与，其形式为集会、听证会、结果发布、书面答复及诉讼。这三十领域没有一个受时间框架的制约，实际上，项目的反对派常常有意识地利用它们来阻止项目的实施。

基础设施的预算与金融

所有的基础设施预算都包括资本预算与营业预算这两个不同的部分。“ 资本预算 ” 是社区为改善基础设施融资的规划，通常规划期为 5 年。大多数资本改善规划（CIP）都制订了有关事项或项目的一般指导原则，如最低成本要素、按年计算的使用寿命以及其他债券发行要求，CIP 没有对修理做出规定，尽管这对修复与重置是适用的。

1986 年，俄亥俄州达顿市的长期综合资本规划获得了政府财务主管人员协会的金融管理优秀奖。达顿的资金分配过程有 7 个组成部分：

1.资本资源分配建议委员会；

2.指导总体决策的（书面）政策；

3.现存基础设施的清单；

4.基础设施状况的评估；

5.重置或维护基础设施每一部件的时间表或计划；

6.定量怦估每一申报项目的评估系统；

7.使公众参与项目选择的机制(20)。

评估每一申报项目的评估系统是必需的，不过，各市政机构使用的标准却有所不同。哈特里、米勒和埃文斯在他们的著作《确定资本投资优先次序指南》中列举了以下评估标准。

1.财政影响（或成本与收益）；

2.健康与安全效果；

3.社区经济效果；

4.环境、审美与社会效应；

5.项目导致的破坏与不便的大小；

6.分配效果——谁受到影响，如何受到影响；

7.可行性，包括公众支持程度与项目建设条件；

8.项目延期可能带来的影响；

9.不确定性与风险的大小；

10.对司法关系的影响；

11.因各种关系或其他资本投标而获得的有利条件(21)。这 11 条基本标准是从 25 个城市的评估系统实例所列举的标准中选取的。为保证实施的有效

性，地方政府应当对此作进一步界定，使其具有可操作性，以利于量化。

资本项目的资金有多种来源，包括美国环境保护局、联邦公路信托基金以及住房和城市发展部的社区发展一揽子拨款基金。对于公路信托基金，先由各州接收资金，再提供给地方政府。地方政府通常需要提供配套资金，以影响州政府控制的资金。州和联邦政府都征收油气税，为道路和桥梁建设筹资。在某些州，如密歇根州，地税部门征收的一部分油气税直接近还给社区政府，用于改善地方设施。得克萨斯和俄亥俄的市政机构则得不到自动偿还款项。近来，一些州设立了周转资金贷款为地方基础设施项目融资。新建资本项目的地方性资金通常来源于普通债券、特别税、开发商影响费、普通基金余额以及企业的公共事业基金。

“营业预算”涉及维护已有设施的物资与设备成本、人力成本以及管理费用。地方上，基础设施的运营由普通基金或公共事业费提供资金。年度营业预算通常是上一年度预算的函数，然而，这不是编制营业预算的最有效的方法。营业预算应当是所收集到的数据的函数，而这些数据则根据设施的寿命周期与维护成本的关系来测定维护的资金需求。这些数据可以来源于运行良好的基础设施维护系统——如道路管理系统或排水管理系统——这些系统对地方政府而言是现成的。

政府间关系问题

州和地方的官员多半都同意和支持为保护公众的健康与安全及所有公民的福利有必要制定联邦标准。然而，这些标准被认为会给项目带来附加成本，因为力了与联邦的命令保持一致，它们会造成时间上的延迟及额外的手续，研究及文档工作。对那些未备资金

的联邦命令，即不能资助基础设施维护的命令，以及包含了大量相互矛盾的调控措施的命令，公共工程管理者总是大伤脑筋。技术估价局在《重建根基》中列举的最令管理者头痛的有以下几点：

·标准管理中的“非灵活性”（标准的目的虽是统一行动，但不能适应各地不同的需要与条件）；

·在参与有关的活动的各联邦机构之间“缺乏协调”；

·“联邦调控法规经常变化”，要求地方项目作较大调整；

·联邦检查与怦估“所需要的时间太长”；

·“文山会海”(22)。

图 15.5 所示的是长滩港一个海洋项目申请批准的复杂过程。

地方官员还担心联邦和州的政策使他们的基础设施管理活动复杂化，例如，据估计新的环境要求既增加了地方的资本支出，又增加了营业支出，联邦资助的减少，特别是废水处理设施建设拨款与收入共旱基金的压缩，已经成为事实。这种削减开支对地方政府的影响非常大。在大多数情况下，州资助及地方税费的增加不足以弥补这些收入缺口。80 年代联邦税法的修订削弱了公共工程合作契约对私人部门的吸引力，提高了借贷成本。最后，各州法规对财产税增值及借贷行为强加的限制，也缩小了地方政府为公共工程筹集更多资金的活动余地(23)。

随着联邦政府把重点从为资本改善融资移开，州和地方官员需要结成新的伙伴关系。尽管许多州同意承担更多的融资责任，但收入的减少毕竟意味着支出也减少了。没有一个州能完全弥补因基础设施成本的增加和联邦对基础设施需求资助的减少而形成的资金空缺。俄亥俄州的公民通过了一项州宪

法的修正案，为改善基础设施融资创建了新型的州与地方的合作关系；然而，三年过去了，资本改善筹措的资金估计只有所需的一半多（见实例 15.3）。为了满足为地方基础设施管理融资的需要，公共官员，特别是基础设施管理者，需要想出地方性的解决方式。某些有待调查研究的解决办法包括：对诸如供水、废水处理、暴风雨预防、固体废物处理以及街道维护等公共事业，建立使用者收费制度；组建区域性的管理机构；征收开发商费（影响费）；增加普通税收；页献税（销售前、收入，或“ 罪过 ”税）；探索公共部门开展租赁；商讨开展私人开发；对服务进行私有化以及出售使用权。

基础设施建设管理中的道德因素

从事项目管理及设备采购的管理者必须知道他们在工作中会碰到许多潜在的道德难题，基础设施产业的许多技术转移直接来自私营产品销售商，由于销售青不可能带着他或她的产品到每个城市推销，美国公共工程协会（APwA）每年都要举办世界上最大的公共工程设备展，以便于产品比较。销售商通过成为协会成员，以及在其出版物《APwA 报导》上作广告等方式，对 APwA 予以支持。

在地方一级，销售商向公共工程指挥者提供信息与销售报价。有时销售商有机会成为地方公共工程组织的预备成员，并可能承担一些地方组织的社会与教育活动。

公共工程设备和物资合同涉及的金额十分庞大。照片中所示的叶子堆肥机购买于 1988 年，价值 180，000 美元。公共工程管理者与城市管理者不同，后者依靠专业协会获取管理技术创新的信息，前者则依靠销售商获取信息，并且销售者也依靠公共工程管理者出售商品。这种状况把公共工程管理者置于一种十分危险的境地，极易做出违反道德准则的事情。公共工程界关于销售者“ 宴请 ”、争取作为潜在客户的公共事业职员，从而使职员愿意大量购买其产品的传闻很多。幸运的是，招标方式及更高的公共服务标准减少了这类违规事件的发生。

大多数公共工程管理者工作的信条是，他们的行为不仅必须

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900030_0351_1.bmp}像这套价值 180.000 美元的叶子堆肥机的昂贵设备，通常是由私营部门产品销售商提供的，因此可能将城市管理者置于道德困境。

◎1990 年，史蒂夫·佐克“ 是 ”好的，而且要必须“ 看起来是 ”好的。原 APwA 主席、密尔沃基退休的公共工程专员赫伯特·乔特什对其雇员与销售者的交往制定了严格的规则。首先，他们不能从销售人员那里接受任何“ 礼物 ”。例如，假设密尔沃基认为在加利福尼亚投资建造一座垃圾能源转换厂对其雇员来说是重要的，那么该市就要支付机票及其他费用（这种大项目的销售商通常愿意支付所有的差旅费）。还应劝阻雇员参加由销售者在会议期间举办的“ 以示友好 ”的鸡尾酒会。其次，任何雇员或官员都不得力某家公司的产品担保。这种担保意味着公司信任或对其偏爱，有损于招标的公正性。这些限制相当严厉，不过，它保证了从市长往下，不会出现道德上的堕落行为。

因为与销售者的接触是经常性的，管理者对自身表现必须经常注意。设备或其他供货的书面投标说明，不应把规格制订得如此详细，以至于只有一个投标人能满足那些要求。限制竞争，就可能出现贿赂、索取回扣等违法行为。公共工程管理者常被置于一种据认为是违反道德准则的境地，这种机会

确实很多。与销售者雇员协会有关的各项政策应当清楚地界定，该部门的所有人员都应遵守。

20 世纪 90 年代的策略

90 年代的基础设施管理者需要有效、有力地管理他们的资产。联邦和州的调控将继续决定地方政府支出的程序和优先顺序。这种控制多半要求管理者采用创造性的手段，去满足其公民的需要。

基础设施管理者需要成功地争取到新的资本基金并增加维护基金。为了竞争，90 年代的管理者需要运用下列策略和技巧。“ 有政治意识 ”。群众是立法者，政治活动是向他们提供事实依据所不可缺少的，只有基于这些事实依据的程序、规章、条例和时限才会合理，才能节约成本。要在地方、州乃至全国有关基础设施的协会中表现积极。要开辟一个地方选区，使公众感受到维护、建设基础设施工程和系统的益处。

“ 雇用第一流的管理者 ”。公共基础设施是一个涉及数十亿美元的产业。管理者及其雇员所作的决策将花掉纳税人成百上千万的美元。因此，管理者、监督者以及雇员都要由能够做出正确、合理决策的雇佣人员担任。在大多数情况下，政府部门的薪水不能与私人产业相提并论，所以，应当给予其他的利益去吸引有能力的雇员。管理者需要有效地领导和使用他们的雇员。组织能力、预见能力以及质量管理要成为管理者技能的一部分。

“ 教育 ”。继续教育是一项必要的活动。对从业人员的技术培训和管理培训应毫不间断，使他们跟上基础设施的新发展，这样，管理者才能争取到资金、雇员和其他资源。接受研究生水平的教育对高级管理人员来说将越来越重要。随着基础设施开发过程的日益技术化，它对政治和人员越来越敏感。如果以“ 过去我们一直那样做 ”为借口而因循守旧，在 90 年代将是行不通的。

“ 抓住基本问题 ”。对每一行动的回顾审视非常重要。正在做的是什么？怎样做？这一行动是必要的吗？有效吗？能运用其他方式吗？行动的任务是什么？目标？目的？怎样衡量行动的进展？良好的运营与维护应当是本轻利厚的。

“ 计划 ”，策略、资本、运营及维护等计划对集中关注有限的资源而言是必需的。随着地理信息系统、工作流/工作序列系统、设备管理系统连为一体，并成为管理者办公桌上随时可用键盘调用的东西，一体化的管理系统将成为管理的规范化要求。

“ 采用新技术 ”。新技术正在世界各地产生。90 年代的管理者需要获得这些技术，需要有机会对之进行分析，并用于自己的社区。关于计算机的知识是必须具备的。

“ 要从事前瞻性活动 ”。管理者需要在基础设施问题方面引导和提高公众。

实例 15.1 道路管理系统使韦尔德县获益(24)

在韦尔德县的工程师德鲁·谢尔廷格看来，道路管理系统（PMS）使科罗拉多州韦尔德县避免了可能导致延误维护的策略，从而使路面达标。PMS 使管理者可以提出这样的问题：“ 在下一个财政年度，如果不对基础设施物资进行投资，结果将会怎样？ ”计算机程序会把将来路面老化的影响模拟出来。这些信息有助于城市或县里的官员选择最好的行动方案。

韦尔德县的 PMs 能够提供：

·全部或部分道路网络及其他基础设施要素的清单；

·系统状况评估；

·不同维护方案的成本效益评价；

·有助于机构领导者理解延误维护的后果的经济分析。

谢尔廷格说，有了 PMS，预防性维护的设想就能实现了。

实例 15.2 快速道路与桥梁项目(25)

从 1983 年开始,大克利夫兰增长协会审查了几百个重要的基础设施需求项目,涉及资金总额高达 16.7 亿美元。协会采用了社区资本投资战略(CC1S)来解决项目短缺的 6.50 亿到 8.66 亿资金问题。因为每年要向 CCls 提供最新的情况，协会监视着基础设施项目的支出。到 1989 年，一直是由可得资金决定着资本项目投标的速度。“ 随着新的资金注入到该系统中，现在是项目准备的程度决定所能迈出的工作的步伐，地方道路与桥梁项目尤其如此。 ”

从 1989 年 5 月开始,快速交通特别工作组一直致力于革新实施资本改善的过程。他们的建议包括两个方面：过程设计与人员配备。推荐的过程是：各步骤之间密切协调，多个步骤同时进行，坚持时限，在一定范围内扩大授权，事前就策略、协调、时限以及授权等达成共识。

改进后的程序包括以下几点：·“ 项目创意会议 ”：召开一次由所有制定策略、规划及时间表的关键人物参加的会议，以最大程度地节约时间。

·“ 选择顾问 ”：缩短选择及聘请工程顾问的时间。

·“ 环境与历史影响评价 ”：通过协调各有关机构的评估程序，缩短评价时间。

·“ 优先实施权 ”：通过召开必要的公众听证会，使需求与规划更早地得以承认，为了获得这种承认，在规划通过后就召开听证会，以缩短获得实施权的时间。

·“ 设计方案审批 ”：在整个过程中依据与主要审查机构签订的基本协议与时间表行事，以缩短设计方案及对设计的修订的审批时间。

对人员配备的建议如下：

·制订并实施填补目前空缺职位的战略。

·对长期而言，应制订并实施能留住及吸引专业人员、有能力的和优秀雇员的战略。

特别工作组估计，按照建议行动实施，将极大地缩短从项目建议到签订合同的时间。一个典型的联邦资助公路项目，能够从 88 个月缩短到 49 个月，节约了 39 个月或 44%的时间。建设大克利夫兰的指挥者沃尔特·T·奥尔森博士说：

“ 一般的联邦资助道路或桥梁项目从创意到签订合同需要 8 年，长得令人难以忍受。在你用两年的时间去雇佣工程顾问时，某些问题就会出现，结果完成任务就几乎不可能了。特别工作组的建议是把程序固定下来，并提供充足的、受过正规培训的人员。 ”

实例 15.3 俄亥俄州的仪题 2

——重建我们的地方基础设施框架(26)

1987 年 11 月，俄亥俄州的选民通过了一项州宪法的修

正案，为基础设施融资问题确立了新型的州与地方的关系。议题 2 规定：（1）州可以通过发行债券帮助市政机构为基础设施建设或改善融资；（2）在 10 年之内用债券或其他形式拨款 12 亿美元,每年不少于 1.2 亿美元；(3)尽可能地利用俄亥俄州的产品、服务与劳务。

议题 2 的实施由俄亥俄州公共工程委员会监管。州财政资助地方市政机构对基础设施进行最必要的改善。然而，在为俄亥俄工程师委员会的一项研究中,来自克利夫兰州立大学莱文城市事务学院的研究人员估计,1990—1995 年排水、供水、道路与桥梁项目需要 95 亿美元，每年大约 19 亿美元，目前，上述四项基础设施系统的年度资本投资刚刚超过 10 亿美元，因此，用于资本投资的仅仅是所需的一半。

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900030_0357_1.bmp}图 15.7 道路、桥梁、供水与排水方面延误资本项目的增加资料来源：克利夫兰州立大学城市技术协助团体根据平均水平绘制。

不能满足的资本投资需求导致项目延误，但需求本身并不会消失。延误的项目不仅会增加未来年份的资本需求，而且随着设施状况的恶化，维护费用也将越来越大。俄亥俄州的议题 2 成功地帮助了市政机构的资本改善活动；然而，与估算的资本需求相比，有必要提供更多的融资援助。

注释

①帕特·乔特和苏珊·沃尔特：《衰败中的美国：基础设施的恶化》，北卡罗来纳，达勒姆，杜克大学出版社，平装本，1983 年版。

②国家改善公共工程委员会：《脆弱的根基：美国基础设施报告》，美国首都华盛顿，政府出版局，1988 年版。

③同上书，第 5 页。

④兰德尔·w.埃伯茨：《公共基础设施与区域经济开发》，载《经济评论》，1990 年，第 26 期，第 16 页。

⑤戴卫·A.阿什奥尔：《公共支出的生产效率高吗？》，载《货币主义经济学杂志》，1989 年，第 23 期，第 177—200 页。

⑥凯文·T.德诺：《基础设施投资与私人资本形成的短期关系》，俄勒冈大学，博士论文，1986 年。

⑦凯文·T.达菲-德诺和兰德尔·w.埃伯茨：《公共基础设施与区域经济开发：同时均衡法》，克利夫兰联邦储备银行工作论文 8909，1989 年。

⑧科伊奇·梅勒：《收入分配与经济发展》，东京，东京大学出版社，1975 年版。

⑨克莱尔·L.费尔宾格：《结束基础设施与经济发展的联系》,载戴维·佩里等主编的《公共城市建设》，加利福尼亚，塞奇出版公司，出版中。

⑩詹姆斯·瑟蒙德：《关于投资于基础设施的根据》，载《公共管理》，1984 年，第 71 期，第 13、14 页。

(11)每条道路的使用寿命各不相同，这取决于设计标准、交通流量、载重与车速的变化、气候以及为安装公共事业设施而进行的路面切割情况。

(12)哈里·P.哈特里和布鲁斯·G.斯坦特霍尔：《资本设施维护策略选择指南》第 4 卷—《城市资本管理指南》，美国首都华盛顿，城市学会出版社，1984 年版，第 16—30 页。

(13)马莎·海因：《道路管理汇入主流》，载《道路与桥梁》，1990 年，第 28 期，第 44 页。

(14)同上杂志，第 44 页。

(15)《饮用水标准将耗资数百万美元》，载《公共资本：基础设施问题季度论坛》，科罗拉多大学丹佛分校公共事务研究生院与哈佛大学约翰·F.肯尼迪政府学院，1990 年，第 1 期，第 11 页。

(16)同上杂志，第 11 页。

(17)这些步骤摘自美国土木工程师协会的《专业实用手册：建筑项目质量——所有者、设计者与建筑承包商的指导原则》，纽约，美国土木工程项目管理协会，1988 年版。

(18)同上书，第 2 页。

(19)乔特与沃尔特：《衰败中的美国：基础设施的恶化》，第 40 页。

(20)蒂莫西·H.赖尔登、玛丽亚·奥里亚和约瑟夫·P.塔斯：《从梦想到现实之桥：达顿的资本配置程序》，载《政府金融评论》，1987 年，第 3 期，第 7 页。

(21)哈里·P.哈特里、安妮·P.米勒和詹姆斯·H.埃文斯：《确定资本投资优先级指南》第 5 卷一《城市资本管理指南》，美国首都华盛顿，城市学会出版社，1984 年版，第 9 页。

(22)美国国会技术评估局：《重建根基：州和地方公共工程金融与管理》（OTA-SET-47），美国首都华盛顿，政府印刷局，1990 年 3 月，第 49 页。

(23)同上书，第 94 页。

(24)实例 15.1 选自《PMS 帮助韦尔德县进行路面维护》，载《道路与桥梁》，1990 年，第 28 期，第 45 页，经许可引用。

(25)实例 15.2 选自建设大克利夫兰政策委员会：《快速道路与桥梁项目特别工作组：推荐行动》（地方政府与大克利夫兰增长协会参与部分编写）俄亥俄，克利夫兰，1990 年版。

(26)实例 15.3 选自《议题 2 事实报告：重建我们的地方基础设施框架》（重建俄亥俄委员会委员保罗·沃思编写，哥伦比亚，1987 年 9 月）与《组建俄亥俄州基础设施协会的最终评估报告》（克利夫兰，克利夫兰州立大学马克辛·古德曼·莱文城市事务学院，1990 年 9 月）。

建议阅读书目

①美国公共工程协会：《美国公共工程史（1776 年—1976 年）》，芝加哥，美国公共工程协会，1976 年版。

②《今日公共工程：地方公共服务组织与管理者概况》，芝加哥，美国公共工程协会，1990 年版。

③《公共工程撷英》（特殊报告 54），芝加哥，美国公共工程协会。

④美国土木工程师协会：《建筑项目的质量：所有者指南》，纽约，1990 年版。

⑤帕特·乔特和苏珊·沃尔特：《衰败中的美国：基础设施的恶化》，北卡罗来纳，杜克大学出版社，1983 年版。

⑥兰德尔·W.埃伯茨：《公共基础设施与区域经济开发》，载《经济评论》，1990 年，第 26 期，第 16 页。

⑦威廉·S.福斯特：《市政管理与工程手册》，纽约，麦格劳-希尔出版公司，1978 年版。

⑧尼尔·S.格里格：《基础设施工程与管理》，纽约，约翰·威利出版公司，1988 年版。

⑨哈里·P.哈特里、安妮·P.米勒和詹姆斯·H.埃文斯：《确定资本投资优先顺序指南》第 5 卷——《城市资本管理指南》，美国首都华盛顿，城市学会出版社，1984 年版，第 9 页。

⑩哈里·P.哈特里和布鲁斯·G.斯坦特霍尔：《资本设施维护策略选择

指南》第 4 卷—《城市资本管理指南》，美国首都华盛顿，城市学会出版社，1984 年版，第 16—30 页。

(11)国家改善公共工程委员会：《脆弱的根基：美国基础设施报告》，美国首都华盛顿，政府出版局，1988 年版。

(12)阿兰·E.皮萨斯基：《国家公共工程：公路、街道、道路与桥梁的报告》，美国首都华盛顿，国家改善公共工程委员会，1987 年版。

(13)伊莱恩·B.夏普：《城市政治与管理》，纽约，朗曼出版公司，1990 年版。

(14)美国国会、国会预算办公室：《关于国家公共工程的新规定》（98501），美国首都华盛顿，政府印刷局，1988 年 9 月。

(15)美国国会，技术评估局：《重建根基：州和地方公共工程金融与管理》（OTA-sET-47），美国首都华盛顿，政府印刷局，1990 年 3 月，第 49 页。

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

根据 1989 年为全国固体废物处置管理协会所进行的一次全国民意调查，表明妥当处置固体废物位列地方“最严重关切”问题的第 3 位，仅次于改进公共教育和提供经济承受得起的住房①。然而，同一项民意调查还表明，那些关心处置废物的人都患有现在人所周知的“离我后院尚远”的毛病。他们认识到处置废物是个问题，但又不想让自己邻近的地区成为处置废物的场地。

有些人家邻近的地区正成为处置废物的场地。1978 年全国曾有 14，000 个垃圾掩埋场，其中 70%现已关闭②。在剩下的 6，000 个都市垃圾掩埋场中有一半以上到 1992 年也将用完，这是美国环境保护署统计的③。在 20 世纪 90 年代,各地方政府及其市民将不得不就今后固体废物处置问题作出强有力的决定，包括选定垃圾掩埋场地，建立转换站，增添原料回收和资源回收的设施。

分析固体废物的趋向是管理废物处置的一项重要工作。固体废物通常是以重量计算的。然而，垃圾掩埋场的管理人员关心的是废物的体积。表 16.1 所列的是重量、体积以及体积部分与重量部分的比例的情况。体积基本上是依据观察得到的数据来估计的，它用于估算密度因素。过去人们用实际垃圾掩埋研究来核对上述估计。表 16.1 表明纸和纸板，塑料以及庭院废物在体积上占全部城市固体废物的 64.3%。因为体积是垃圾掩埋的主要衡量标准，而且垃圾掩埋场快用完了，所以，在管理和计划替代处置办法时弄清楚废物的体积是十分重要的。本章的目的是要论述地方政府管理人员面临的机会以及固体废物处置领域中的管理问题。

表 1611988 年城市固体废物中淘汰物的体积

	1988 年的抛弃物（百万吨）	重　量（占全部城市固体废物的百分比）	体　积	（占全部城市固体废物的百分比）
纸和纸板	53.4	34.2	34.1	1.0
塑料制品	14.3	9.2	19.9	2.2
庭院废物	31.0	19.9	10.3	0.5
含铁的金属物	10.9	7.0	9.8	1.4
橡胶和皮革制	4.4	2.9	6.4	2.3
品纺织物	3.8	2.5	5.3	2.1
木制品	6.5	4.2	4.1	1.0
废弃的食品	13.2	8.5	3.3	0.4
其他	5.6	3.6	2.5	0.7
铝制品	1.7	1.1	2.3	2.1
玻璃制品	11.1	7.1	2.0	0.3
总计	156	100	100	1.0

资料来源：美国环境保护局固体废物办公室的《美国城市固体废物的特点：1990 年最新的执行总结报告》，美国首都华盛顿，政府印刷局，1990 年版。

废物处置的法律背景

在 20 世纪 70 年代和 80 年代，地方政府管理人员对固体废物关注的焦点，一是技术革新，二是收集私有化。具体他讲，政府管理人员得处理这样一些问题：废物的收集是靠市政雇员，还是私营公司？亦或既靠市政雇员又靠私营公司？城市是采用一人操纵的路边采集机，还是继续沿用三人后院收集的办法？现在，随着固体废物处置问题日趋严重，各个城市不得不根据现行规章妥善处理过去处置废物习惯所造成的后果。这方面的规章是由美国环境保护局及州一级的相应机构制定的。

像所有类似的全国和州的环境保护机构一样，它们颁布的指令和制定的规章常常是彼此矛盾的，当地方为执行指令和规章而使用尽可能好的技术时，资金方面又得不到援助。联邦有关固体废物的法律见表 16.2。一般说来，《资源保护和回收条例》是为固体废物处置的种种决策提供依据的。该条例包括处置场地的选址、计划、操作设计、地下水检验和补救，以及垃圾掩埋场的关闭等条款。美国环境保护局的《行动日程》确定了这样的指标，即到 1992 年将现有的固体废物减少 25%④。管理人员应预见到当议员们在国会提出议案时，上述指标就要变成指令了。在州一级，至少有 30 个州已制定了与环境保护局要求相一致的规章⑤。

表 16.2 关于处置固体废物的联邦法律

1《1969 年的全国环境政策条例》

2《清洁空气法》

3《联邦水污染控制法》

4《1976 年的资源保护和回收条例》

5《有毒物质控制法》

6《联邦杀虫剂法》

7《全面的环境应对措施》

8《1986 年的特别基金的改进和重新审订法》

不管有多少废物可以重复利用或焚烧，垃圾掩埋场依然是处理灰烬、废水处理后的污物及有害物质所必不可少的。这意味着必须确定用于垃圾掩埋场的土地。关于确定掩埋场场址的规章制度同样也是很复杂的。这不仅涉及实地选址，而且涉及操作计划、地下水监测、场地关闭，以及关闭后 30 年内监控场地的费用等。技术规章可以使场地的确定工作较易于处理。如果严格地作了工程方面和地质方面的研究，且有符合规章的场地，那么潜在的垃圾掩埋场址就确定了。然而，场地的确定又具有政治性，这是管理方面最令人担心的事情，不知它什么时候会出现问题。

市民参与全部选址过程的讨论，业已证明是取得成功必不可少的环节。垃圾掩埋场选址是这样，所有处置废物的设施建设也是这样。比如，废物回收设施、废物转换站、废物变能源的设备以及焚化器等。市民对废物运输量的增加、对噪声、臭气，以及对居民区优雅程度的全面下降等都很关心，这些因素会使房产的价值减低。成功处理选址问题的例子见实例 16.1。

关于有害废物的处置是有特别法律的。令人遗憾的是，一个时期以来，关于有害的定义是常常改变的。掩埋废物时，可能并不认为它们是有害的、危险的，但将来如果出了问题，则可能要废物管理人员对此负责。而且，即使在处置废物时地方政府并不拥有掩埋场，也可能要管理人员对处置负责。实例 16.2 就是法庭对一个城市固体废物处置设施业主的法律责任进行裁决的一个例子。

关于固体废物处置的另一个法律问题是越过州界输出废物。新泽西州的固体废物有 55%输出到其他州。中西部一些州由于索要的倾倒费较低，因而成了东海岸一些州的废物的纯输入地。倾倒费是把固体废物从运载车上倒入掩埋场的每吨的费用。废物承运公司发现把废物运到其他州的费用比在附近倾倒要便宜。有些州拟禁止输入废物，然而，涉及州际商业委员会的种种问题尚未预料到。如果一个州农村地区私人经营的垃圾掩埋场坚持低倾倒费以吸引固体废物来此处置，那么当地的管理人员对此恐怕也没有什么办法。只有州的规章和规划安排才能控制废物的输入问题。

人力资源的管理

执行像固体废物处置这样一些公益职能的部门与其他地方政府部门不同，它得使用各种人员。在一天当中，管理人员要同垃圾采集人员、土木工程人员乃至公共行政人员打交道。这些人的能力、造诣、文化、种族背景，以及服务方向都各不相同。要管理得好，就需要具备既能满足非熟练工人又能满足有高度技能人员需求的敏感性和灵活性。

一个管理人员如何有效地管理这样一个有各类人员的团体呢？一个办法就是采用“到处走动管理法”。一个愿意走出市政厅、且到现场走动的管理人员是在向工作人员表明，他或她对他们正在从事的事情是感兴趣的。因为是在现场，所以管理人员能较快地处理工作中出现的问题，当场做出决定可以绕开市政当局的官僚主义而使问题得到解决，而且还有助于改进管理人员与工作人员之间的关系。一个大城市的公用事业的主任，在其上任后的第二个月就视察了抽水和输送总站。现场主管及其助手在看到这位主任时不禁大

吃一惊，因为在总站营运的 38 年中还没有一位主任来视察过。他们感到很高兴，因为主任对他们的工作感兴趣，作为回报，他们工作的效率更高了，也更尽职了。

对各个个人及其工作表示关心既可调动熟练工人也可调动非熟练工人的积极性，其他可调动工作人员积极性的办法当然还有金钱和利益，但使他们感到自豪的现代化设备和工具也能调动积极性。对固体废物处置的雇员来说，有某些独特的、潜在的“好处”是必须正式提出来的。比如，能否允许雇员从固体废物拣取某些有用的东西？这个东西是另一个市民扔掉的，算不算偷？当一个雇员收集了大量废铜，卖了并把钱据力己有，行不行，这个钱应交回市政当局吗？这都是应当提出并与处置废物的工人进行协商的道德

问题。

另一个普遍存在的问题，是下班后个人使用汽车保养设备（如水平升降机）。如果雇员用这些设备或工具谋取个人利益，这当然是有问题的。然而，检查起来，这又可能是一笔合理的额外报酬。如果公众反对雇员个人使用公共设备这一点成了媒介事件，那么这种“好处”就是管理上的一个问题了。尤其是在成立了工会的场地，当让雇员在一定期限内享受这种好处（不管有没有在台约上写明）时，这就成了一种实在的、可理解的好处了。然而，由于地方政府实行低薪，公众又具有税收意识，因而关于这种好处的争论也可能具有爆炸性。实例 16.3 就描述了滥用其中一项好处的情况。

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE,!06900030_0367_1.bmp}现场办公能使地方政府部门实施成功的管理，它既可使问题得到很快的解决，又有助于改进劳资关系。

©1990，珍妮特·森特里

固体废物管理人员要同某些受过高等教育的雇员、专家以及市民打交道。通常，管理人员要同工程师，同水、空气和土壤方面的技术专家，同环境专家、律师、会计，乃至同州和联邦的政府官员往来和沟通。同上述这些人保持良好的工作关系，是对管理人员的沟通、规划、协商能力、授权范围、解决冲突的技巧及其耐心的一种考验。在大多数情况下，薪水、工时和工作条件并不是唯一的促动因素。但薪水、工时或工作条件毕竟是重要的，因为这方面的任何看得见的差异都会成为影响服务的消极因素。比如，在公用事业部门，要按时计酬的雇员加班铲雪或处理其他自然灾害的后果是不会有问题的。因为他们能得到高于在户内工作的工程师的工资。这一差异可能会对工程技术人员的士气产生不利的影响。激励雇员是一项重要的管理职责。公共机构正着手使用诸如质量小组、工作改进讨论会、操作评定以及工作组等私人行业发展起来的激励措施。下面就是公共管理方面的一些管理原则：

·沟通，沟通，再沟通：沟通意味着倾听；要让雇员们看得到并让其发表意见；要经常视察工作场所并倾听意见；要在工作场所会见雇员并倾听其呼声。

·要制定机构、部门、工段和班组的使命、宗旨、目标和具体任务，要把这些写下来，并让每一个雇员都知道。

·把雇员视为成人。

·建立各种队组：像足球组织一样。一个成功的组织内部要有各种队组。进攻的队组有前锋、接球员、带球跑的队员和其他专门角色。防守的队组有后卫、离争球线 1—4 码的队员、边锋、截堵队员以及其他专门角色。甚至要

有特长的队组。同样，公共机构也可以建立各种队组——基础工作组、专家组、技术员组等等。用任务和领导把各个队组联在一起。

·让最低的负责一级去做出决定。由于制定并让各队组都知道机构的使命、宗旨和目标，以及让他们都参与计划和方案的制定，所以各项决定都会在信息最多的地方做出。20 世纪 90 年代将需要某种新的或修订的人力资源管理计划。具体他说，就是需要承认劳动大军中的妇女和少数民族的人数越来越多这一现实。单亲家庭日益增多以及相应的保育需要，要求有灵活的工作安排。对读、写有问题的雇员进行补习培训也成了不可避免的事。一直存在的麻醉剂、酒精以及把家庭问题带到工作中来等都会使工人的生产能力受到影响。这些问题对一个管理人员来说也许并不熟悉，但他起码要了解可供使用的当地人力资源的情况。此外，对管理人员来说同样重要的是要前瞻性地处理好雇员中存在的人员多样化问题，其办法是了解不同文化和宗教团体的“各不相同”的风俗习惯。

随着可供使用的劳动力的减少，管理人员设法提高机构现有雇员的技术水平和管理能力是很重要的。具有研究生学位的雇员，在政府机关、公用事业管理机关以及商业部门是比较理想的，而在某些机构，这一学位是担任最高层管理人员的最低标准。对继续教育的需求将增加，因为废水、淡水处理厂的技术员、固体废物处置的技术员、设备技工以及商业运输工具操作人员等要维持其技术执照，就需要听一定数量的课程。同样，工程师、建筑师以及设计人员要维持其专业注册的资格，也需要接受继续教育，今后的各个部门均需支持上述继续教育活动。

种种不同的部门也许意味着要根据工会合同或多边工会合同对某些雇员加以保护，而其他一些雇员则不在此列。两个组织之间的人与人的关系基本是相同的，但管理人员提出据以改变或解决冲突的方法则可能不同。工会的保护要确保人身攻击的东西不能影响用人决定（而且管理人员不得使用亲信）。然而，这种情况可能限制新的报酬制度的实施，因为它减少了管理人员可用以提高个体雇员工作满意度的选择自由。

为固体废物处置筹款和做预算

为固体废物处置筹集资金和制订预算的工作取决于有关废物处置设施的市场研究。处置设施既可以作为可生成企业资金的公用事业来经营，也可以作为依靠普通基金运转的一般市政部门来管理。

在作为公用事业经营的废物处置设施中，经理起企业家的作用。目的是经营一项至少有利可图或赚钱的业务。然后再把获得的利润用于设备的投资或补贴地方政府的其他获利较少的公用事业。从理论上说，作为公用事业经营的废物处置场是根据其日常业务来制订经营策略的，因为它是按照私营企业模式进行管理的。它收取的费用是由垃圾承运者支付的（根据每一周期运载的卡车数或体积计算），以及由普通基金作为直接的用户费转来或作为津贴拨来的。两种情况中的任何一种，最终都是由市民来支付这笔费用，经理则负责完成预期的收入。

当废物处置设施是作为向一般市民提供服务的公共部门时，它运营的经费则来之普通基金。对不具公民身份的人、商业实体和工业企业处置废物的收费通常不同于一般市民。在有些地方开办的垃圾掩埋场，任何市民都可以免费处置有毒或无毒的废物。但随着州政府对废物处置过间权的减少和禁止用坑掩埋庭院废物、轮胎和家庭有害废物，上述做法可能要中止实施。

如果地方政府采用私营的垃圾掩埋场或其他私营处置设施，则通常有一个检查合同是否得到遵守的问题。由于固体废物的收集和处置有类似这样的健康和安全问题，因而管理人员会感到自己处于不利的地位，即如果地方政府不能提出替代的处置选择办法，则他们可能成为承包者的人质。对地方政府来说，关键是设法预先确保以这样一种方式来签订合同，即管理人员可以检查合同规定是否得到遵守，而且如果发现有违约情况可终止现存合同而无需支付罚金。

佛罗里达州基韦斯特市同一家私营的废物变能源的厂家签订了一份合同，由该厂负责焚化全市的可燃固体废物。垃圾掩埋场过去只用来掩埋该厂焚化废物后产生的灰烬。合同规定基韦斯特市将提供一定数量的固体废物供该厂发电。然而，合同中没有关于将生产多少能源的规定，也没有为焚化炉确定有效标准的条款。合同中规定市政部门提供一定数量垃圾的责任是难以实现的，因为市民们期盼全市在废物回收方面作出努力，而这无疑会减少全市废物来源，并最终使市政部门损失履行合同的费用。管理部门应认真检查合同，使其对各方均有利，这一点在危急关头，比如在固体废物处置遇到危机的情况下，是十分重要的。

固体废物处置设施的建造成本可以通过普通责任债券、工业发展债券来筹集，如该设施属公用事业，则通过普通收益债券来筹集。不管这种设施是私营垃圾掩埋场还是其他公有的废物处置厂，都可使用上述筹资途径。

通过 4R 和 2B 的方法来管理废物处置

管理一项综合的固体废物处置方案的常用方法，是按照固体废物管理规划的等级步骤实施的，这些步骤是：

·重复使用（Reuse）
·减少废物（Reduction）
·回收利用（Recyling）
·资源恢复（Resourcerecovery）
·焚烧（Burning）
·掩埋（Burying）

上述等级步骤是依据美国环境保护局在其《行动日程》中提出的应履行的职责所确定的。头几步采取的是合作生产模式，要求市民改变生活习惯，而后几步则涉及政府或私营部门提供的服务。这一等级步骤显然认为宁可减少固体废物的数量，也不处理收集的垃圾。

重复使用的定义是“以同样的形式和同样的目的不止一次地使用产品”。⑥它鼓励市民使用能反复使用而不必扔掉的容器，比如用奶瓶而不用一次性的软奶袋，用金属的瓶罐而不用塑料的一次性的包装物。政府可以通过征税，如采用对容器征收押金的瓶子票据，来促进人们养成“重复使用”的习惯。瓶子退回商店时，押金退还顾客，然后把还回的瓶子送到生产厂家进行消毒和重新装满待售的东西。

“减少（减少废物来源或减少废物）——包括产品和包装在内的必需品的设计、制造、收购和反复使用等环节都应简化，其目的是把产生的废物量或毒性减少到最低限度。可通过重新设计产品或者改变消费、使用和生产垃圾的社会方式，来减少废物。”⑦

减少废物要相应地改变人们对诸如包装之类的习惯观念。使用可用生物分解的包装将减少废物来源，而继续使用不可分解的包装则会增加废物源。

解决这一问题的办法涉及消费者希望快餐所要保持的温度。塑胶容器使食品保热的时间长于纸制容器。另一个减少废物的例子是婴儿棉制尿布。虽然基本废物量是一样的，但不能再把占废物源 2%的塑料尿布加进废物中去。

回收利用的定义是“把原要扔弃的物品收集起来，进行回收恢复并重复使用的过程。”⑧美国环境保护局曾提出到 1992 年全国回收利用的目标要占整个废物的 25%。许多州也制定了从回收利用 15%到 60%的目标，并实施其他支持回收利用的方案。表 16.3 所列的是 30 个州的各种回收利用方案。任何一个社区都要对下述领域的目标作出评价：

- 废物的数量及构成
- 市场采用价值
- 市民的兴趣
- 行政管理组织及传统⑨

表 16.3 各州回收利用方案

州名	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
阿肯色											√
加利福尼亚	√	√		√	√				√		
康涅狄格	√	√	√	√	√	√	√	√		√	√
特拉华		√									
哥伦比亚特区	√										
佛罗里达	√	√	√	√	√	√		√	√	√	√
夏威夷											√
伊利诺伊	√				√	√		√		√	√
衣阿华		√	√	√	√	√		√		√	
缅因		√		√						√	
马里兰	√					√		√			
马萨诸塞	√	√				√	√	√		√	√
密歇根	√	√				√		√		√	√
明尼苏达		√	√	√	√	√		√		√	√
密苏里										√	
内布拉斯加								√			
新罕布什尔										√	
新泽西	√		√			√		√	√	√	√
纽约	√	√				√		√		√	√
北卡罗来纳									√		
俄亥俄						√		√		√	
俄克拉何马										√	
俄勒冈	√	√				√			√	√	
宾夕法尼亚	√	√	√			√		√		√	√
罗德岛	√	√		√		√	√	√		√	√
得克萨斯										√	
佛蒙特		√				√		√		√	√
弗吉尼亚*											
华盛顿						√		√		√	√
西弗吉尼亚											√
威斯康星					√					√	

资料来源：约翰·迪尼因主编的《东北一中西部各州的经济评论》，美国首都华盛顿，东北一中西部各州研究所，1989 年 3 月，第 14 页。

注意：30 个州都有回收利用方案，但采取的形式多种多样。1.对废物进行分离或使之符合回收利用的要求；2.押金或偿还；3.处置限制；4.产品限制；5.贴说明标签的要求；6.教育或宣传；7.地区回收利用设施；8.拨款或贷款；9.税收刺激；10.说明、劝导；11.研究。

*弗吉尼亚州已允许地方政府颁布关于对废物进行分离的措施。

废物量因地理位置、季节、人口以及住房、商业、工业和机关废物等综合因素的不同而不同。居住区小、人口密度大的城市产生的废物量不同于郊

区和农村，那里居住地开阔。变化的季节对废物源也有影响，比如春节大扫除、秋天扫落叶都会带来废物。一个社区内的不同居民区也会有不同的废物源，经济社会地位较高的居民区往往会扔掉更多的固体废物，因为他们会提前处理一些物品。因此，管理者要掌握城市特殊废物源的信息，以便更好地收集和制订回收利用的策略。

应发展销售可重复使用产品的市场，不能将收集上来的物品送到不同的处置场地就万事大吉。当然，如果回收修复的产品充斥市场（比如新闻纸）和压低了价格或产品无销路时，也会产生很大矛盾。管理人员必须对市场波动的情况有所预见，签订能把这些情况包括进去的合同或准备储备待市场缺货时再销出去。

在许多社区，居民们的参与业已成为推行回收利用计划的动力。得克萨斯州的奥斯汀市就是由于市民的推动才实施回收利用计划的，现在这已发展为一项全市范围的综合计划。许多回收利用计划可先靠市民义务参加开始，然后利用非营利机构或像信誉实业和救世军这样一些其他慈善组织。保持美国优美有限公司就是一个重要的信息源，它有助于动员公民参加回收利用的各项计划。

行政管理手续和地方传统习惯也因社区的不同而不同。有的社区可能由市政雇用人员或私人承包商一个礼拜去收集一或两次垃圾和可重复使用的物品，可以在路边、巷边，也可以在后院进行，其办法可以是现代的、自动化的设备，也可以是简单的手工操作。

另一些社区也可能有多个私人承包商负责收集住宅的废物。关注行政管理细节可以确保废物顺利地得到回收利用。

管理者不得不处理的其他一些问题包括未来对用过的油、旧铝一酸电池，旧轮胎以及家庭有害废物可能施加的种种限制。因此，管理者必须分析社区废物来源、行政管理手续和规定，建立或利用现有的市民利益团体。管理者还必须考享可用于顺利实施回收利用计划的各种技术。

“从废物中提取物质和能源并加以利用的叫资源恢复”⑩。它利用废物去生产另一种资源。比如，废物变能源的工厂就是用焚化废物产生的热作为发电厂的燃料的。其他的设施恢复可回收利用的东西，并把剩下的有机废物变成可在特定设什的能源生产场所使用的球状物。1989 年，美国有 100 个市办的废物变能源的设施。环境保护局预测到 2000 年美国将有 350 个这样的设施(11)。

对废物进行分离，即在焚化前先将许多物质取走，控制空气挥发，以及处置焚化后的灰烬等，在资源恢复中是十分重要的，而且是必须加以考虑的。

“燃烧（焚化）——据以燃烧固体的、腋体的或气状可燃废物并把它们变成气和灰烬的可控过程。残留物中很少或不含可燃物(12)。

燃烧是不产生另外能源的。这是环境主义者最为担心的一种选择办法，尽管新近的技术已可以使焚化安全地进行，不会影响环境。

掩埋（用坑掩埋）是“根据相应的政府规章制度对固体废物进行有控制的埋藏”(13)。令人遗憾的是，许多地方政府在历史上往往把掩埋当作处理固体废物的主要方法，且放在等级步骤的第一步。垃圾掩埋场总是成为必不可少的设施。然而，垃圾掩埋场，正如前面等级顺序所示，应该是最后，而不是最先采取的方法。垃圾掩埋场现在存在的问题很简单，一是场地快用完，二是要关闭。这就是为什么要转而采用综合的固体废物处置方法的原因，但

这需要改变人们的生活方式。

对综合的固体废物处置方案的管理

管理一项综合的固体废物处置方案需要实施 4R—2B 等级步骤,采用地方法规允许的各种战略。关于实施的管理战略和具体步骤则取决于采用的战略和步骤能否最符合社区的需求。

共同行动战略——重复利用、减少废物和回收利用——需要强化关于成功实施的公共教育，因为对许多市民来说这需要改变生活方式。可任意处置的容器、包装、尿布等虽可使生活较为方便，但却会导致固体废物的危机。如果各个阶层的人，包括各年级的学生、社会俱乐部成员、实业界的头头、商业机构的主人以及政府官员本身，都参加上述公共教育，则共同行动战略就会取得很好的效果。康涅狄格州的东莱姆市在社区各个团体的帮助下，就成功地实施了回收利用方案（参见实例 16.4）。

管理回收利用是共同行动战略的最困难的一个环节。即使政府的单位只担当安排回收利用服务的角色，关于回收利用方案的形式问题也有许多决定需要它加以明确。首先，这种回收利用方案是自愿的，还是强制的？自愿的方案无疑最合乎居民的心意，因为这使他有机会考虑是参加还是不参加。但是，在固体废物危机尖锐的地方，像新泽西州和罗德岛州，就实行了强制性的方案，对违反规定者课以罚金。因为是强制性的，所以政府的单位就处于一种不得不检查市民遵守情况的不利地位。对违反规定课以罚金的目的是为使方案得到有效贯彻。在掩埋场关闭之前就提出自愿的回收利用方案是一种较好的管理战略。从心理上来说，让居民参加自愿的方案而不是让他们受环卫管理人员的管理监督，可能更易于接受。

另一个需要加以明确的问题是在何处收集可回收利用的废物（是在路边、后院、还是在中央控制的垃圾场），以及居民是否必须把废物进行分类或无需分类就混杂着丢在那里就行。在路边收集对环卫人员来说是最方便的，而在后院收集对居民又较为方便。然而，由于废物处理业已有了新的路边收集设备，所以许多居民已习惯于路边收集。不管采用哪种方法，对居民来说最好是在他们扫除的那一天就进行回收，而不要扫除是一天，收集又是另一天。

而对地方政府来说，最方便的回收利用方法之一是采用中央控制的垃圾场。通常，一个城市总要设置一个或几个垃圾场，在那里对垃圾按回收的要求进行分类，装入不同的垃圾箱。这些垃圾箱，有的是装铝罐类的，有的装新闻纸，有的装不同颜色的玻璃、不同类型的塑料，有的则装瓦楞纸等。当然，这将使市政雇员或私营垃圾承运商不用对回收的废物进行分类处理了。然而，在市民积极参与废物回收利用方案的社区，管理者也许得面对这样的情况，即垃圾箱不是装得过满，就是显得不雅观。而且，一些不拘小节的居民（或另一个社区的居民）也可能会利用免费使用的垃圾箱处置诸如建筑废物或庭院废物等其他固体废物。许多城市对不在住宅收集的废物让送到中央控制的垃圾场（比如瓦楞纸就不在路边收集，但如送到垃圾场则可接受）；或者让那些不想让邻居知道他们消费些什么物品的居民使用一种有制动器的垃圾箱。此外，管理人员在综合的固体废物处置方案的管理过程中，还必须提出一整套的能符合所有居民要求的可供选择的办法。

居民准备供收集的回收废物时，既可以将其分类，也可以将它们混杂着。许多废品处置公司设计了可让居民分类投放的家庭垃圾箱或垃圾篓，这将方

便环卫人员将不同的回收废物倒入运载车的分隔箱中。然而，有迹象表明，如果要居民将要回收的废物不加分类地扔进一个比如 10 加仑的提桶中,他们可能会更乐意。环卫人员然后在路边和车上再对其进行分类和处置。上述两种方法也可以结合起来，使用成本高于单隔回收容器的多隔回收容器。不过，环卫人员处理居民业已分类过的回收废物可能效率更高。决定使用哪种有效的方法将取决于居民愿意付出多大的努力以及附近社区对居民努力的印象如何。

尽管地方政府负责安排废物的回收利用，但也有许多不同的提供此类服务的机构。最近，私营承运公司出于种种考虑也介入了回收利用行业。首先，这一服务有钱可赚。其次，掩埋场即将用完。

第三，居民期望废物能得到回收利用，或者政府有规定要他们参与废物回收利用活动。因此，较大的私营废物承运公司就有机会从废物回收利用中大获其益，它们可以实施规模经济，把与它们有业务往来的所有城市的回收废物都集中起来，开发废物再利用市场。

既然废物回收利用使大的私营承运公司有利可图，那么各市为什么不收集自己的可回收利用的废物呢？但各市仅为赚钱而开办废物回收利用业务是一个错误。因为越来越多的城市回收了越来越多的固体废物，容纳回收产品的现有市场就过剩了。回收的报纸市场就出现了这样的情况，有些城市为使自己纸张脱手而不得不酬谢用纸的单位。备城市开办回收利用项目的基本动机，应该是把那些本应要送到垃圾掩埋场的固体废物进行改造，使其可以重新利用。在这种情况下，如有一定的利润生成，则应被看作是一种意外的收获。

实施回收利用计划的一些富于创新精神的城市，正致力于开发废物再利用产品的新市场。比如，北俄亥俄的一家公用事业的经理正试验将粗糙度不等的新闻纸的碎片用作奶牛的垫草。该经理还组织了一个区域回收物资机构（在工业上叫利用回收物资机构），它近似于使大型私营废物承运公司获益的规模经济。但只有当各市积极发展政府问的关系，而且有推动这一事业的人，才能开展上述形式的活动。

如果一个城市决定从事回收利用业，那么重要的是从一开始就让环卫人员参加。这一事业要想成功，就应将其工作与环卫人员的经济利害关系挂钩，而下能把这只当作是管理部门赋予他们的另一项任务。有些城市派雇员向中小学生讲解回收利用的意义。另一些城市则上演小品、创作歌曲、设计画册，以推动回收利用。管理者不能低估儿童对其父母在回收利用行为方面的影响。以服务团体介绍、共管协会会议和在地方关心的报纸上发表文章等形式出现的公共教育，将会提醒居民要实行废物回收利用了。并使他们知道回收利用如何进行。即使一项方案已走上正轨，但为了维持利益和把回收利用方案的新的形势告诉居民，上述公共教育也应继续进行。

如果一个城市目前根据合同负责处置固体废物，那么可通过重新协商把回收利用这一条加进合同或者使用市政雇员来实施回收利用。有些城市，市政雇员像私营废物承运公司一样，也在路边收集可回收利用的废物。这些废物既可以在特制的回收车里进行分类和处理，也可以在转运设施中进行分类。同样，对居民来说，在他们业已习惯的收集垃圾的那一天来处理自己的废物，显然要方便得多。

与焚化和资源恢复有关的管理问题

与焚化有关的最明显的公共问题是环境，设计不好的设备可能让污染物漏出进入大气。设计不好的设备也可能不能有效运转，从而不能像设计的那样减少废物量。不管怎样，设备中残留的灰烬和不可燃物质都必须加以处置。通常，这种处置是在现有的掩埋场进行的，但由于掩埋场已用完，因而得把灰烬运到另一个尚在使用的掩埋场或一个新的场地。选定一个一个掩埋场地是很困难的事，然而，如果把焚化炉的灰烬——可能含有重金属或其他有害物——包括在废物源中，则有关选定掩埋场地及开办掩埋场的规定就更难实现了。由于供处置这种灰烬的选择方法的减少，因而处置的成本会大幅度上升。管理人员应制定多种多样的综合固体废物处置方案，以增加其可供选择的余地。

令人苦恼的庭院废物问题

庭院垃圾是在维护庭院、园中小路及花园过程中产生的碎草、树枝、落叶及其他固体废物。这些垃圾在重量上占固体废物源的 20.1%，仅次于纸和纸板，占第二位。许多州规定掩埋场中不得处置庭院垃圾，从而使各市不得不想办法解决庭院垃圾问题。

处理庭院垃圾最合理的方法是用其造肥。所谓造肥，就是把庭院垃圾变成能在花园中使用或用于其他美化自然的土壤增效素。居民本身可以这样做，也可以通过市办造肥设施来进行。家庭造肥的一个问题是，如果造肥过程得不到很好的监测，则产生的臭气可能会影响邻居。不管怎样，除了要考虑健康法规诸方面因素外，市政部门还不得不解决造肥本身的问题。

市办的造肥场在传统上是把庭院垃圾堆积起来，定期地用前端装载机翻搅。令人遗憾的是，每一次翻搅，造肥堆的臭气就会释放到大气中，当地的居民肯定会抱怨。解决这一问题有两个新的办法，一是在建筑物内造肥以控制臭气，二是使用高技术翻搅肥堆的机器。对庭院垃圾造肥堆的温度要进行监测，在最佳温度时翻搅以加速其腐烂。翻搅时补充氧气，以减少令人作呕的臭气。

随着更多居民让草坪服务公司来绿化自家的庭院，因而人们都关注混合肥的毒性问题，各市正试验把修剪草坪后的碎草加进腐叶造肥堆，并对农药或杀虫剂进行监控。人们希望造肥腐化过程中产生的热能使毒素消失，从而生产出安全的混合肥。

小结

全国固体废物管理协会最近所作的一项公共舆论调查表明居民越来越愿意参加回收利用活动，而且也不那么反对使用垃圾掩埋场或废物变能源的设施了。根据这项民意调查，我们得知：

·目前，32%的美国人认为四分之一以上的美国垃圾是可以回收利用的，而 26%的人则认为可回收利用的废物高达二分之一。

·对在自己社区建立废物变能源厂，现在赞成的人（44%）多于反对的人（36%），赞成的人比去年高出 8 个百分点。

·赞成建造新的垃圾掩埋场的人比去年高出 9 个百分点，达到 29%。

·参加民意调查的人中有三分之二的人赞成在自己的社区实行强制回收利用方案(14)。

明尼苏达州的恩内品县制定了一项综合的固体废物管理计划。由于法律禁止 1990 年前在掩埋场中处置某些垃圾，因而该县找到了新的解决办法。这些办法是在遇到问题和挑战时产生的。该县的计划是综合的，有通过路边收

集和私人进行处置的回收利用，有从垃圾中获取燃料的设施，有大型焚烧厂和造肥设施及掩埋场

总之，对管理人员来说，因体废物的处置既是一个重大的挑战，又是一次机遇。固体废物管理者要能提出可以解决下述艰巨任务的计划：实施复杂的联邦和州的法律，调动和利用既关注又见多识广的居民的积极性，激发和引导高科工程技术人员和科学家的才干，善于使用高中未毕业就退学的一般雇员。应组织社区的一切资金以实现综合的固体废物管理方案。管理人员对现有的种种障碍应抱现实主义的态度，但又要准备向常规挑战并相信未来：今后废物源会减少，公民的教育素质会更高，可供使用的回收物资会更多，环境也会变得更加有利于人们的身心健康。

实例 16.1 兰开斯特县顺利地确定了废物处置地点(15)

兰开斯特县固体废物管理局局长赫伯特·弗劳斯多尔夫说：“ 实际上没有人反对。 ”选址过程比较顺利不是偶然的，这里的工作人员都有充分的准备，可随时与公众讨论各种问题。

因为该局知道要建造什么——废物变能源工厂——所以唯一要解决的问题是在什么地方建。选址的过程从一开始就是公开进行的，市民和市府官员均参加。开始时提出 7 个可供选择的地点，后由机构和居民委员会缩小到 3 个。除了进行技术和环境评估外，迁就运输方式和使用电厂生产的电力等问题从设计上着重进行了研究。多次会见了社区头头，并作了一定程度的野外考察，确定所拟地点对社区可能产生的影响。在召开过多方面的公众会议和经地方媒体报导之后，才提出最终报告。经过上述准备性的研究和向公众介绍及倾听意见，组织者确认了选择的可靠性，从而最后确定了厂址。

实例 16.2 市政府对处置废物的责任(16)

拥有或经营固体废物处置设施的市政机构必须认识到它们的责任不仅与现行业务有关，而且过去业务造成的后果也要由它们负责；即使掩埋场过去是私人经营的，而且过去处置时是合法的某些垃圾现在如被认为是不合法的了，在这种情况下，也要追究市政机关的责任。下述案例说的就是它们对其他人在市废物掩埋场处置垃圾所负的责任。

威尔逊诉基特罗尼克斯有限公司案

这一案件所涉及的是市掩埋场开办者的责任（威尔逊案卷 40，附录 802，1985 年）。这一案件的最重要的问题在于：在市（斯波坎县）掩埋场业主“ 处置 ”剧毒废物期间，它的一个雇员是否与有害废物排放者（基特罗尼克斯有限公司）一道提出处置办法。以前，人们认为只是废物排放者根据《资源保护授权 70.105.050》在“ 处置 ”剧毒废物，并把市政签约人的行动看作是“ 认可废物处置 ”，法院审查了这一问题并宣布：

“ 县政部门认为它虽经营垃圾掩埋场，但并没有‘ 处置 ’规章所监控的剧毒废物。这是没有说服力的。证据表明一位前县政雇员和掩埋场的一位管理人不只是接收了废物，实际上还指导并提出在科尔伯特掩埋坑倾倒 1，1，1——三氯乙烷的方法。这种积极参与证实了下述本庭审决：斯波坎县处置剧毒废物违反了《资源保护授权 70.105.050》（威尔逊案卷 40，附录 802，1985 年，第 809 页）。 ”

因此，拥有或经营废物处置场的市政部门不仅要对那些实际产生废物或将其运送到废物处置场的单位负有法律责任，而且有责任处置剧毒废物。

基特罗尼克斯法院还做出一项裁决，谴责斯波坎县县政部门，因为这个

废物处置场是该县经营的，且造成的损害是永久性的。

实例 16.3 私人利用公共设施(17)

一个城郊小社区（2.2 万人）的服务部门曾受到报纸的攻击，因为记者发现庭院绿化工的一辆私人汽车在公共汽车修理厂停了一个礼拜，市雇员说他们看到市政机械工用公家的工具在修理这辆车，而且这位私营庭院绿化工还把器具储放在修理厂。这辆车是市政服务部主任的一个亲戚的。很显然，正如 l987 年的一张照片所显示的,这种做法已持续了好多年该市的政策允许市政雇员在修理厂用公家的工具修理其私人汽车，但只能在下班后这样做。这一优惠不能扩大到雇员的亲属。市政机关的这一政策使市政会的成员感到十分吃惊。

在公开曝光之后，该服务部门的主任作了公开道歉，并禁止所有的人以后在下班后使用修理厂的设施。市长也发布了指令，禁止任何雇员因私而将市政设施或设备用于诸如清洗车辆、给汽车打蜡、修车等，不准将私人汽车停放在市属地段或市政建筑物内。

这个市的原先政策是否不当或是否很糟？

这种让雇员的车辆享有特权的雇佣政策是少有的。这种做法的明显弊端是雇员的家庭成员可滥用这一制度，而且问题还在于这一政策没有见诸于文字或得到市政会的批准。

管理人员应在合乎法规的基础上重新审查所有的政策。没有见诸于文字的政策应见诸于文字。所有的政策应得到主管官员的批准，得到政治团体的认可和同意。这些政策应让公众知道或以最易于理解的形式公布，而且雇员应以签名的方式表示他们已经知道有这样的政策。

实例 16.4—项成功方案的因素(18)

康涅狄格州的东莱姆（人口 1.5 万；夏天达 3 万）于 1974 年开始实施路边回收利用方案以延长其垃圾掩埋场地的使用期，它是康涅狄格州第一个达到州回收利用目标的市镇。根据康涅狄格州的环境保护部门的看法，东莱姆获得成功的因素有以下 4 点：

·在最高一级的市政机构做出承诺和提出计划；

·实施新的、持久的教育，并同有关各方沟通；

·公众的支持，包括检查和跟踪监测；

·安装适当的装备和设施，以便能有效地处置废物和生产出可利用的物品。

用它的主要当选官员的话来说就是，东莱姆告诫人们“ 不只是说，而是要做。 ”

注释

①博伊斯·汤普森：《地方官员面前的困难》，载《治理杂志》，1989 年，第 2 期，第 10 页 a 面。

②同上杂志，第 6 页 a 面。

③丹·特雷德韦：《对美国的垃圾掩埋场施加压力》，载《美国的县、市杂志》，1989 年，第 102 期，第 42 页。

④玛丽安·R.彻托：《解决垃圾的办法：关于废物回收利用的政府官员入门和固体废物管理的可供选择的技术》，美国首都华盛顿，美国市州会议，1989 年版，第 2 页。

⑤安妮·马格纳森：《供出售的垃圾》，载《美国的县、市杂志》，1990

年，第 105 期，第 45 页。

⑥彻托：《解决垃圾的办法》，第 73 页。

⑦同上。

⑧同上。

⑨同上书，第 2 页。

⑩同上书，第 73 页。

(11)俄亥俄州环境保护局：《固体废物管理计划》，哥伦布，俄亥俄州环境保护局，1989 年版，第 5—12 页。

(12)同上书，第 A—3 页。

(13)彻托：《解决垃圾的办法》，第 72 页。

(14)特雷德韦：《对美国的垃圾掩埋场施加压力》，第 16 页。

(15)实例 16.1.摘自蒂姆·达内尔：《兰开斯特县顺利地确定了废物处置地点》，该文载于《美国的县、市杂志》，1990 年，第 105 期，第 RR7 页。

(16)实例 16.2.摘自威廉·H.卡普曼：《关于危险物管理的最近发展》，该文载于《1986 年 6 月召开的华盛顿州城市律师协会年会的会议记录》，发表于华盛顿城市研究和服务中心的《信息简报》1986 年第 442 期的《法律笔记》，第 93—102 页。

(17)实例 16.3.摘自《克利夫兰行为正直的人》，1990 年，第 7 期，第 1.A，7.a 页；第 8 期，第 1.B，6.B 页，这些材料的使用得到了该杂志的同意。

(18)实例 16.4.摘自玛丽安·R.彻托：《解决垃圾的办法：关于废物回收利用的政府官员入门和固体废物管理的可供选择的技术》，美国首都华盛顿，美国市长会议，1989 年，第 2 页。

建议阅读书目

①M.K.巴德威：《提高工程师和科学家的管理技能：作为一个技术管理人员的成功之道》，纽约，范诺特兰德·莱因霍尔特出版公司，1982 年版。

②R.w.贝克：《国家公用事业：关于固体废物的报告》，美国首都华盛顿，全国公用事业改进协会，1987 年版。

③玛丽安·R.彻托：《解决垃圾的办法：关于废物回收利用的政府官员入门和固体废物管理的可供选择的技术》，美国首都华盛顿，美国市长会议，1989 年版。

译 后 记

由理查德·D.宾厄姆等 20 多位专家、教授共同编著的《美国地方政府的管理：实践中的公共行政》，是一部填补空白的教科书。正如作者在序言中所指出的，“全美国有 900 万雇员在地方政府工作，占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”，现有的“公共行政的入门性的教科书越来越不能满足学生们的要求”，他们深为“出版界与实际需要之间的这一差距而感到遗憾”，而本书正是“一本满足上述需求的教科书”。

该书无疑也代表了美国行政管理学的最新研究成果，所收材料截止于 1990 年。相信本书的翻译出版对我国行政管理学科的教学，对我们更好地研究、吸收和借鉴国外行政管理的有益教训都会有所帮助。

参加本书翻译工作的同志有：陈玲玲（第一编的总论和第 1、2 章）；杨书（第二编的总论和第 3、4 章）；左锋（第二编的第 5 章和第三编的第 9 章）；黄继锋（第二编的第 6、7、8 章和第三编的总论）；王榕（第三编的第 10 章）；张雷声（第三编的第 12 章）；王全斌（第三编的第 13、14 章）；吕大良（第三编的第 15 章）；刘献洲（致谢、序言、第三编的第 11、16 章、索引、作者简介）。全书由王谨统校审定。

由于译者水平所限，错误、疏漏之处在所难免，恳请专家、读者批评指正。

本书在翻译过程中，北京大学出版社副研究员刘胜利同志提了不少宝贵的修改意见，谨在此表示谢意。

一九九六年二月二十九日
于中国人民大学