

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学 号: 10320100153811

UDC_____

厦 门 大 学

博 士 学 位 论 文

美国城市管理的企业化走向
——以 20 世纪两次改革为中心

The Enterprization Trend of Municipal Management in the U.S.:
Based Mainly on Two Reform Movements

张 卫 国

指导教师姓名: 王 旭 教 授

专 业 名 称: 世 界 史

论文提交日期: 2014 年 4 月

论文答辩时间: 2014 年 5 月

学位授予日期: 2014 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2014 年 4 月

美国城市管理的企业化走向——以 20 世纪两次改革为中心

张 卫 国

指导教师

王 旭
教 授

厦 门 大 学

厦门大学博硕士学位论文摘要库

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学博士

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

本文以美国城市发展史上两次重大管理改革为主要研究对象，深入挖掘城市管理变迁背后的主要因素，并结合两次改革的时代背景，揭示城市管理与企业管理的关联性，梳理城市管理企业化走向的基本脉络，并从理论演变和实践案例两方面深化对城市企业化管理的认识，从历史沿革角度分析美国现代城市管理模式的形成、确立与发展，进一步丰富对美国史和美国地方治理的研究。

除绪论和附录外，全文共有 6 章。

绪论部分首先交代了选题缘由，并对与美国城市企业化管理相关的重要概念进行了界定，然后通过文献梳理概括了本论题的研究基础与努力方向，最后阐释了本文的研究思路。

第一、二章通过梳理美国城市管理历程，寻找到具有决定性意义的两个重大历史节点，然后详细描述了发生在 19 世纪末 20 世纪初、20 世纪最后 20 多年的两次管理改革。

第三章通过分析与比较，探寻两次改革之间的内在联系，进而归纳出本文论题即城市管理企业化走向这条主线。

第四章通过对蔡尔斯和奥斯本两位里程碑理论家的改革活动及其管理思想进行梳理，总结企业化管理理念不断深化的演进趋势。

第五章通过对菲尼克斯市企业化管理实践案例的介绍，进一步具体形象感知城市企业化管理。

第六章概括美国城市企业化管理的启示。在历史分析基础上，本文认识到，美国城市企业化管理经历了一个由少到多再到基本停滞然后再次转入高潮的 N 字型走势，而城市管理企业化改革的重要前提条件是城市自治，在改革中确立的城市经理制是企业化管理的典范代表，具有许多优点，拥有广阔发展前景。

附录部分专门翻译或摘录了城市经理制常见问题答疑、设立经理制的样本法令、城市章程范本对经理制的表述、地方政府经理人职业道德规范、专业性组织 ICMA 等数项内容，既是对文中所涉史实内容的补充介绍，也有助于加深论题理解。

关键词：美国城市；企业化管理；市政改革；城市经理制

厦门大学博士

Abstract

This paper focuses on two major municipal management reform movements in the urban history of United States and digs deeply into the main factors behind the changes of municipal management. By combining the historical background of the two reform eras, this paper reveals the correlation between municipal management and enterprise management. Thus this paper originally summarizes the historical enterprization trend of municipal management in the United States. Then this paper deepens the understanding of the municipal enterprization management from theory evolution and practical case. The paper also analyzes the formation, establishment and development of American modern municipal management from the perspective of historical evolution. All of the work in the paper tries to further enrich the study of American history and American local governance.

Besides Introduction and Appendix, there are 6 chapters in the full text:

In the Introduction, the reasons for researching this topic are narrated, and the related concepts of municipal enterprization management are defined. Then the basis and direction of this research are summarized through the literature review. Finally the research idea and framework is illustrated.

Chapter 1 and Chapter 2 focus on the historical review. Through combing the course of municipal management, two major historical nodes which have decisive significance are found out. Then the management reform in the late 19th early 20th century and the other one from 1970s are described in detail.

Through analysis and comparison, the inner link between the two reforms is presented in Chapter 3. And the enterprization trend of municipal management which is also the main line of the whole text is summed up.

In Chapter 4, the reform activities and the management thoughts of two milestone theorists Richard Childs and David Osborne are firstly combed in this part. Then the evolution trend of deepening enterprization management concept is summarized.

In Chapter 5, the practical case in City of Phoenix provides a specific experience of enterprization management perception.

In Chapter 6, the revelation of municipal management enterprization is summarized. On the basis of historical analysis, this paper realized that the municipal management enterprization has experienced a complicated process, from less to more, and then a stagnation, and then climax again. The image of the twisted process is like letter N. Before that the city autonomy is a very important prerequisite for the municipal enterprization reform. And the advantages of the council manager plan established in the reform movement are very clear. Obviously it has broad development prospects.

The Appendix lists some specialized translations and excerpts that are both supplements to the facts involved in the text and also helpful to further understanding of the topic.

Key words: American Cities; Enterprization Management; Municipal Reform; The Council Manager Plan

目 录

摘 要	I
目 录	V
图表目录.....	VIII
绪 论	1
一、问题提出	1
二、概念界定	3
三、文献梳理	9
四、写作思路	26
第一章 19 世纪末 20 世纪初的市政体制改革.....	30
一、早期城市管理概述	30
二、市政旧体制与管理新问题.....	32
三、进步运动时期的市政体制改革	40
第二章 20 世纪后期城市政府的企业化重塑.....	55
一、官僚制积弊与城市政府转型	55
二、重塑运动时期的城市治理改革	62
第三章 两次城市企业化管理改革的联系与区别.....	80
一、两次改革的内在联系	80
二、两次改革的差异之处	83
第四章 城市企业化管理理念的历史演进.....	88
一、“城市经理之父”蔡尔斯与城市经理制	88
二、“政府再造大师”奥斯本与企业家政府理论.....	94
三、市场型政府治理模式的兴盛	100

第五章 城市企业化管理的实践案例：菲尼克斯市	106
一、城市发展简史.....	106
二、市政府体制结构的演变.....	109
三、市政府组织结构与职能.....	110
四、市政管理企业化特色.....	115
五、市政管理成就与荣誉.....	123
第六章 美国城市企业化管理的启示	125
一、美国城市企业化管理的总体走向.....	125
二、城市自治与城市管理企业化改革.....	127
三、城市经理制：城市企业化管理的典范代表.....	130
附 录	138
参考文献	174

厦门大学博士

Content

Abstract	I
Table List	VIII
Introduction	1
1. Series of Questions.....	1
2. Definition of Concept.....	3
3. Literature Review.....	9
4. Framework of the Text.....	26
Chapter 1. Municipal System Reform in Early 20th Century	30
1. General Situation of Early Management.....	30
2. Old System and New Problems.....	32
3. System Reform in the Progressive Era.....	40
Chapter 2. Municipal Enterprization Reinvention from 1970s	55
1. Bureaucracy Augean Stables and Municipal Transformation.....	55
2. Governance Reforms in Reinventing Era.....	62
Chapter 3. Relation and Distinction between the Two Reforms	80
1. Inner Link of the Two.....	80
2. Differences of the Two.....	83
Chapter 4. Historical Evolution of Enterprization Management Concept	88
1. Richard Childs and Council Manager Plan.....	88
2. David Osborne and Entrepreneurial Government Theory.....	94
3. Flourish of Market Model Governance.....	100
Chapter 5. Case Study: City of Phoenix, Arizona	106
Chapter 6. Revelation of U.S. Municipal Enterprization Management	125
1. General Trend.....	125
2. City Autonomy and Municipal Reform.....	127
3. Council Manager Plan: Typical Representative.....	130
Appendix	138
Bibliography	174

图表目录

表 1、戴顿市城市经理制组织机构图·····	47
表 2、城市经理制数量 1910-1967 年间增长趋势图·····	48
表 3、企业与城市管理架构比较图·····	52
表 4、市行政官制 (CAO) 组织机构图·····	67
表 5、县经理制组织结构示意图·····	93
表 6、传统公共行政与新公共管理之比较·····	103
表 7、菲尼克斯市政府组织机构图·····	113
表 8、菲尼克斯市政工程局组织架构·····	114
表 9、经理制与市长制 2013 年按人口分组所占比重·····	133
表 10、三大市政体制 1978—2008 年间比重变化·····	133
表 11、地方政府各体制 2011 年人口分布·····	134
表 12、地方政府各体制 1984—2012 年间比重变化·····	134
表 13、地方政府各体制 2013 年统计数据·····	135

绪论

美国城市管理在历史上经历了时代变迁，逐渐发展出一套科学、规范、透明、高效的现代城市治理模式，作为现代城市管理的重要代表，美国城市管理不仅市政体制特点鲜明，而且还有着独特逻辑性。

一、问题提出

美国城市管理是现代城市管理的典范代表，城市政府具有有限、责任、法治、透明、高效等特点。那么，美国城市管理体制具体什么样？何时形成并最终确立？体制背后的逻辑是什么？历史上是否有过重大变革？若有变革，其原因、动力、过程和成果分别是什么？美国城市管理的未来走向又将如何？对这一系列相关问题的链条式追问形成了本文的探究思路。

美国城市政府是“有限政府”，在管理职能及机构设置方面都是有限政府。美国城市政府基本框架可以追溯到独立前的殖民城镇，随着经济社会发展，美国城市不断寻找政府和市场的合理边界，不断重新界定城市政府管理职能，充当经济和社会发展的规则制定者、监督者，既充分发挥市场这支“无形之手”在资源配置中的绝对主导性作用，又配合运用政府管理这支“有形之手”作必要干预，实现各要素配置最优化。19世纪后期是美国工业化、城市化的高峰期，世纪之交发生的进步运动市政管理改革初步勾勒出有限城市政府的面貌。在经历半个世纪职能不断扩张后，到20世纪后期，美国城市普遍面临巨大经济和财政压力，城市政府开始摸索“瘦身”改革，采用市场手段重塑政府成为改革潮流，城市政府成为经济、高效、精悍的有限政府。

美国城市政府是责任政府，责任政府的建立历经曲折。早期城市事务简单，政府职能有限，城市政府承担有限的管理责任。19世纪后期美国城市化鼎盛，城市急速扩张，许多城市的市政大权被投机政客及其党羽窃取，他们在城市建设和管理中上下其手，城市政府对市民的责任越来越淡漠，成为城市老板集团的生财机器，为摆脱城市老板操控，重建责任政府，进步运动市政改革大力推动城市自治与市政体制改革，改革后的城市政府权力与责任得到平衡，与市民

之间形成良性关系，责任政府得以重建。20 世纪后期，城市政府责任和职能都达到前所未有的庞杂程度，财政压力直接引发新一轮改革，重塑城市政府改革运动推动了市场化管理改革，使得城市政府能够更好地履行其责任，进一步深化了责任政府内涵。

美国城市政府是法治政府，法治化管理在历史上经历了一个逐步深化、细化的过程。进步运动市政改革时期，美国城市政府抛弃了以往自由散漫的粗放式管理模式，对市政管理进行了体制创新，建立健全了各项法律法规制度，有效抑制了腐败滥权、扯皮推诿、暗箱操作等现象，确保了运行透明、程序合法、监督有力、经济节约，城市管理开始步入正轨。但是，随着时间推移，城市政府机构官僚主义习气日渐浓重，僵化教条导致管理效率严重下降，20 世纪后期，市政改革首先以简化繁琐规章条例开始，逐渐改变僵化教条现象，扭转重程序不重效果的官僚弊病，收到了良好效果，赋予法治政府新的内涵。

美国城市政府以管理效率著称，但在历史上，城市曾经由于管理低效一度被视为美国的耻辱，美国城市政府管理效能在历史上经历了一个不断提升的过程。第一次效能重大提升来自于进步运动市政改革，城市政府确立了合理的权力划分和机构设置，政治与行政分离、行政集权、科学化专业化管理等措施使城市政府管理能力变得强悍。第二次效能重大提升发生在 20 世纪后期，重塑城市政府改革运动进行了流程再造，优化了运行机制，通过市场化运作大大提升了运转效率。

通过以上梳理不难发现，美国城市管理曾经走过不少弯路，曾经长期处于粗放式管理状态，到 19 世纪后期，美国城市政府才开始第一次重大改革，市政体制得以创新，现代城市管理体制最终确立，城市管理步入正轨，到 20 世纪后期，又进行了第二次重大改革，调整了运行机制，进一步完善了管理体制，现代城市治理走向成熟。这两次改革，第一次发生在 19 世纪末 20 世纪初进步运动前后，以市政体制改革为主，另一次始自 20 世纪 70 年代，贯穿重塑政府运动前后，以流程再造、机制调整为主，这两次改革是具有里程碑意义的两个节点，成为本文选题研究的主体部分。

回顾城市管理改革历程能够看出，城市管理与企业管理发展两者之间存在重要关联性。将两次城市管理改革与同时代的企业管理改革进行横向比较，不

难发现两者几乎同步，改革内容也存在很多相似之处，进步运动市政改革甚至以企业模式为蓝本，复制企业经理人到城市政府机构中，创造出城市经理制市政新体制，而重塑运动市政改革则直接复制企业管理中的大量技术手段到城市管理中，引入市场竞争，将企业家精神深深地贯彻到城市管理各个环节，两次改革给城市政府深深打上了企业化烙印。如今，企业化管理业已成为美国城市管理的突出特征，可以说，企业化走向是贯穿于 20 世纪美国城市政府管理历程的一条主线。

向企业学效率、向企业学管理的做法，让美国城市政府实现了质的蜕变与飞跃，正是在借鉴企业管理，进行企业化改革基础之上，美国城市管理完成了科学化、规范化、标准化、专业化，城市管理走上现代化管理之路。随着时间推移，为了更好地生存与发展，企业还在不断进行改革与创新，企业在变，企业管理模式在变，企业化内涵也在变，然而城市管理借鉴企业管理的做法却一直没变，在学理上，这个事实有必要加以理清，在实践上，这条经验有必要加以总结，美国城市管理的企业化改革与企业化走向值得研究，于是，本文选择了“企业化”这个命题。

综上所述，以两次改革为研究中心，再对企业化理念进行分析，对改革经验进行总结，并以企业化走向为主线统领全篇，这些内容初步勾勒出本文分析框架，沿此思路，遂有此题。

此外，还有一点需要说明，城市管理是公共行政学的一个重要领域，企业化是当代美国城市实现良善治理的有效手段，作为理性治理工具，美国城市的企业化管理模式具有中立性价值，无论对于何种政体，均有很多值得借鉴之处。

二、概念界定

1、企业化管理

企业和公司的概念与形态并非恒久不变，不同时代、不同地区的理解不尽相同，一般而言，企业（Enterprise）指依照法定程序，由股东投资设立，以营利为目的，运用土地、劳动力、资本和技术等各种生产要素，通过向市场提供商品或服务获得收入，实行自主经营、自负盈亏、独立核算的社会经济组织。其基本组织形式主要有独资企业、合伙企业、公司三种，其中，公司是最主要

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

廈門大學博士