

在美国应急管理实践中体会西方管理思想，
为建立和完善我国的应急管理机制找到他山之石。



运作、决策、信息与应急管理

◆ 美国地方政府管理实例研究

(美) 吴量福/著

——天津人民出版社——

Operation, Decision-making,
Information & Emergency Management:
Case Studies of the American Local Government

运作、决策、信息与应急管理

◆ 美国地方政府管理实例研究

(美) 吴量福 著

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

运作、决策、信息与应急管理:美国地方政府管理实例研究 / (美) 吴量福著. - 天津:天津人民出版社, 2004.9

ISBN 7-201-04879-1

I. 运… II. 吴… III. 地方政府 - 行政管理 - 研究 - 美国 IV. D771.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 092788 号

天津人民出版社出版

出版人:刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332446

网址:<http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱:tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

*

2004 年 10 月第 1 版 2004 年 10 月第 1 次印刷

880 × 1230 毫米 32 开本 10.75 印张 2 插页

字数:240 千字 印数:1-6,000

定价:23.00 元

序

我面前的书稿是吴量福教授的新作。

总共二十多万字,吴教授断断续续写了有一年半的时间。其内容包括三个部分:美国地方政府管理、信息管理暨电子政务、政府应急管理。这三个部分之所以能汇集一气,而形成专著,恰恰反映了近几年来中国公共管理学科的发展,折射出当代中国政治发展及行政体制改革的实际需要。

2001年冬,我首次邀请吴教授来南开大学为研究生开设讲座,主题是“美国地方政府管理”,这是鉴于我们的行政管理专业的研究生们,在知识的结构上,比较专注于书本,缺少个案研究或曰案例分析。吴教授多年在美国地方政府中担任高级管理职务,具有丰富的实际管理经验,他的讲座深入浅出,案例生动,理论模式也比较新颖,因而得到学生们的广泛赞许。吴教授在讲座中,提到并大体介绍了美国地方政府的信息管理暨电子政务问题,令我深受启发。愚钝如吾者竟然也会灵机一动:既然政府的信息管理是当前行政管理或公共管理的学术前沿所在,那么何不在这方面加强两校合作,以推动我校公共管理专业的快速发展。于是在双方的共同努力下,我们与吴先生任教的北伊利诺大

/

学公共管理系建立了友好院系关系,并在吴教授的技术指导下,建立了“电子政务实验室”。这时,国内学界与政界,对于电子政务刚刚开始了解,远远未及“燎原”之势。

翌年,吴教授再莅南开,为研究生讲授“美国地方政府信息管理”,这时的学界与政界,已然视“信息管理”暨“电子政务”为显学,相关宣传与介绍的文字屡屡见于国内传媒。然而据我当时的了解,“电子政务”之名显则显矣,但其内涵与操作究竟为何?则大多语焉不详,甚而有“王顾左右而言他”者。吴教授毕竟在理论和实践中都有着多年的历练,是真行家。于是在他的课堂上,听众们得以切实地了解到现代政府管理的形式与方法,受益匪浅。

转过年来就是 SARS 肆虐,中国政府的应急管理经受了前所未有的考验。于是就有了年末的“中国首届政府应急管理国际论坛”的召开,吴教授欣然应邀,以慰其多年来想为中国的现代化略尽绵薄之力的夙愿。

伴随着中国政府管理的现代化的需要与发展,吴教授三撰其稿,虽则各自成章,却也能够自成一知识体系。由于书中案例丰富,作者列举的实例和提出的方案都是在美国的政治实践中经受过“检验”的,因而切实可信。同时,作者总结和概括出来的管理方法和应急办法,一般都经历了美国地方政府的管理实践,因而基本是拿来可用的。最起码,书中的案例和模式、方法可以作为我们推进行政体制改革的某种借鉴。这部著作初稿的整合工作是由南开大学周恩来政府管理学院的徐晓日博士协助完成的,在此深表谢意!

看到当年的“插队弟兄”在大洋彼岸事业有成,不免一番激动和感慨;殊不知其又以所撰之著回报祖国,便跃跃然欲以为序。吴教授多才多艺,其自传体小说《走走停停——从中国知青

到美国 CIO》年内亦将问世。届时又当呼朋唤友,济济相聚。
是为序。

葛荃于巢舍

2004 年 9 月 28 日中秋之夜

引 言

在过去的 20 年间,中美两国之间在经济和文化方面的交流日趋频繁。尽管两个大国在意识形态方面存在着巨大差异,但是两国之间的正面交流已形成主要趋势。尤其是在经济方面的互利关系使两国之间在其他方面的矛盾不显得那么突出。作为一个发展中国家,中国积极地吸取西方发达国家的先进管理经验,以期在经济腾飞的同时研究发展出一套适合中国国情的管理办法。但是从过去 20 年的实践来看,在学习西方管理经验的方面有一个误区,那就是学习和研究的方向主要集中在经济企业管理,而对西方国家,尤其是美国的各级政府的行政制度缺乏足够的了解。这种状况主要是由于两种原因形成的。

第一,中美两国终究是在意识形态上不同的两个国家。美国在国际事务中的霸权姿态,更加深了中国对美国政治上的不信任。这种对立使得中国的领导层与学术界忽略了一个事实,即美国的外交政策与政府行政管理是两个迥异的领域。而且,西方在行政管理的理论方面也确有他山之石,比如政府的内部管理和信息系统的应用。随着改革开放的深入展开,中国的经济越来越与国际经济规范接轨。相比之下,中国各级政府的行政机构却愈见跟不上形势。比如,虽然许多地方政府为了促进引进外资,制

定了很多“短平快”的灵活政策。但从理论上讲,这些灵活政策的制定并没有经过严谨的思考和研究,整个决策过程仍属于“临时抱佛脚”,“头疼医头、脚疼医脚”的短期行为。诚然,政府机构的设置、管理方式、决策过程等等这一切,都取决于它们在政治总框架中的位置。尽管中美之间在政治体制上存在差异,美国在政府管理方面还有很多值得中国学习与借鉴的东西。

第二,从20世纪80年代末开始,大量的中国学者、留学生来到美国学习,大大地促进了中国对美国的了解。但是,这种交流集中在经济、技术和文化方面。当美国的“麦当劳”如雨后春笋一般在中国大地上冒出来的时候,中国各级政府的干部对美国政府,特别是地方政府运作方式仍是一无所知。一方面,政府管理方面交流的空白有一大部分是由于政治体制的不同;另一方面,在中国派出的学者、公费留学生或自费留学生中只有很少一部分人是研究政府行政管理的,而且,也大都是研究美国联邦一级的政府机构,或研究美国的外交政策。他们中的大多数都在美国大学里工作,这使得他们对美国地方政府机构的设置、管理方式以及决策过程的研究缺乏实践经验。再者,由于语言水平、国籍的不同,很少有中国的留学生能在美国政府机构中谋取高级管理的职位。

自20世纪末以来,中国各级政府的机构改革已经被提到日程上来,公务员制度的拟订也已经在进行。许多大学也设置了公共行政管理的专业或课程。适当地引进一些西方政府的管理经验以及一些适合中国国情的管理方式会有利于我国现行的政府机构改革。这本书的主要目的是介绍一下美国地方政府的管理方式。根据我国目前理论界和实践中的热点,将介绍、讨论的焦点集中在三个主要方面:(1)美国地方政府的机构设置、运作方式;(2)信息技术的发展及其在地方政府中的应用;(3)地方政府

的应急管理。

本书的宗旨意在介绍,不在论述。其独到之处在于以下几个方面:第一,由于作者在美国一地方政府内担任高级管理职位,参与了许多重大决策过程,对美国地方政府的运作有较深的了解,由此,书中提供了许多管理实例、文件以供参考;第二,除去在实践上的经验,作者又是专门研究美国地方政府的,从而对美国公共行政管理的来龙去脉较为了解;第三,由于本书是用中文直接写出,不存在诸如翻译方面的差异以及由不同语言而造成的误解。为了便于读者查证,书中的引证出处都是用英文直接列出。

本书在介绍美国地方政府管理行为和信息系统的同时,穿插、引用了若干实例以注释书中的主要论点,这些被引用的实例大部分来自于作者工作的丹尼森市(美国,伊利诺伊州)。如本书所介绍,所有政府的文件、信息、数据都属于公共财产。新闻界、学术界以及个人都可以为不同的目的引用这些文件和加以评论。惟一的要求是,在引用的时候不能对被引用的文件或数据加以改动。

目 录

CONTENTS

引 言 / 1

第一章 美国地方政府管理概述 / 1

第一节 美国政府一览 / 1

一、联邦政府与州政府的关系 / 2

二、州政府与地方政府的关系 / 5

三、地方政府之间的关系 / 7

第二节 美国地方政府的功能 / 8

一、土地管理 / 9

二、法典的制定与执行 / 13

三、公共安全管理 / 20

四、美国地方政府的其他功能 / 35

第二章 美国地方政府的运作方式 / 41

第一节 地方政府的组织形式 / 41

一、县政府 / 42

二、市政府 / 46

第二节 地方政府的权力模式 / 56

一、权力模式 / 56

二、美国地方政府权力的限制 / 58

第三章 美国地方政府的决策 / 66

第一节 地方政府的决策方式 / 66

一、决策模式简介 / 66

二、地方政府的决策方式 / 69

第二节 地方政府的决策过程 / 73

一、美国地方政府的决策程序 / 73

二、美国地方政府的公开决策 / 75

第三节 地方政府决策的法律责任 / 79

一、决策中的法律责任 / 79

二、决策中的法律观念和法庭的作用 / 83

第四章 地方政府的内部管理 / 85

第一节 财务管理 / 85

一、财政收入 / 86

二、财政控制 / 90

第二节 人事管理 / 92

一、概述 / 92

二、人员的招聘、解聘和开除 / 93

三、服务赔偿 (Compensation) / 99

四、表现评估 (Performance evaluation) / 105

五、职工工会 / 110

第五章 信息系统在地方政府管理中的应用 / 113

第一节 信息系统的发展与挑战 / 113

一、计算机系统运算形式的发展 / 113

二、互联网的产生与发展 / 115

三、互联网对信息系统发展的影响 / 119

第二节 信息系统在地方政府中的应用 / 135

一、计算机系统与地方政府 / 136

二、地方政府的功能与信息系统 / 143

第三节 美国地方政府信息技术应用案例 / 153

一、市政府在线工资数据库(www.citysalary.com) / 153

二、社区信息中心 / 163

第六章 电子政府的概念与应用 / 172

第一节 电子政府的内涵 / 172

一、电子政府的定义 / 172

二、电子政府的设计模式 / 175

第二节 电子政府建设面临的问题 / 178

一、非技术性问题 / 178

二、技术性的问题 / 194

三、长期规划(Strategic Planning) / 205

第七章 地理信息系统与地方政府管理 / 207

第一节 地理信息系统概述 / 207

一、地理信息系统的概念 / 207

二、地理信息系统的内容与功能 / 210

第二节 地理信息系统在政府管理中的应用 / 213

- 一、地理信息系统在政府管理中的地位
与作用 / 213
- 二、地方政府面临的挑战与地理信息系
统技术的发展 / 216
- 三、地理信息系统的设置 / 220

第八章 应急系统与地方政府管理 / 222

第一节 应急系统概述 / 222

- 一、政府应急计划的由来 / 222
- 二、紧急状况的定义 / 224
- 三、政府应急系统的管理 / 224

第二节 紧急状况的种类 / 226

- 一、紧急状况的特征 / 226
- 二、灾难的种类 / 227

第三节 应急系统的形成与发展 / 237

- 一、应急系统形成的背景 / 237
- 二、应急系统的发展历程 / 239

第九章 美国地方政府应急计划 / 248

第一节 应急计划制订的原则、方法及程序 / 248

- 一、原则 / 248
- 二、计划 / 258
- 三、程序 / 261

第二节 应急系统的构成 / 266

- 一、应急管理中心(Emergency Operation
Center;EOC) / 266

二、政府的公共安全系统(警察、消防、911中心) / 267	
三、医疗系统:紧急医疗护理 / 268	
四、社会服务以及精神治疗 / 268	
五、其他政府机构 / 269	
六、私营工商企业 / 269	
七、新闻媒体 / 271	
八、动力、通讯、运输和信息系统 / 272	
九、教育系统 / 273	
第三节 应急文化及应急准备制度 / 274	
第十章 美国政府应急系统典型案例解析 / 285	
第一节 美国地方政府是如何处理“Y2K”之夜的 / 285	
一、案例背景简介 / 285	
二、丹尼森市的“千年之夜”应急准备 / 286	
第二节 一个美国地方政府应急计划的实例介绍 / 291	
一、计划的主要组成部分 / 292	
二、应急计划内容浅释 / 293	
参考文献 / 308	
附录:丹尼森市 Y2K 应急计划(压缩版,英文) / 314	
后记 / 326	

第一章

美国地方政府管理概述

人们对政府这个概念的理解是基于对整个统治机构的认识。从一般意义上讲,这种理解是正确的。在英文里,政府(Government)一词的含义就是“在一个特定的领土上或机构中实行管理的权力”。由于社会制度的不同,现在世界上各国对“政府”的定义有不同的解释。在美国,从广义上讲,对政府一词的阐释与我们的理解是相同的。但是,从一个较为精确的层面上看,政府仅仅是指美国“三权”之中的一个,那就是美国的行政当局,另外两个权力分支是立法和司法。由于本书的重点是放在美国地方政府,在此就不对三权分立多作论述。但是,值得注意的是,这种三权分立的建制方式到地方政府一级的时候就不适用了。到后面,我们还要涉及这个问题。

第一节 美国政府一览

美国政府各级之间没有上下级的关系,这与中国各级政府的构成明显不同。在美国,各级政府之间的权限被划分得十分清楚,要研究美国地方政府的管理过程,则有必要先将美国三级政府的关系弄清楚。

一、联邦政府与州政府的关系

(一)自上而下的影响

从各级政府之间的关系来看,美国实施的就是所谓的联邦制。美国联邦制的主导思想认为政府之所以存在就是要保护个人的利益。保护的方式是将政府按层次分成若干部分。其中,任何一部分都没有高于其他部分的权力。在这种指导思想之下,美国的宪法将政府的权力分成联邦政府和地区政府,也就是州政府。每一个政府在一个特定的地区内享有宪法赋予的权力。在这种建政的制度之下,联邦政府与州政府的关系具有以下特点:首先,从近几年的发展看,美国国会与最高法院似乎倾向给予州政府更大的权力。其次,这种联邦制为联邦政府和州政府的关系提供了一个关系框架。在这个框架之中,联邦政府让州政府有条件地分享它的财政资源,提供各种经济和技术上的援助和信息。对个人而言,公民可以同时享受两级政府给予的权力。总而言之,州政府在联邦政府面前有很大的自主权。让我们举两个简单的实例来帮助我们更好地理解联邦制的特点。

实例注释之一:高速公路限速

很多年来,美国高速公路的最高限速一直是每小时 55 英里。1987 年,里根行政当局(注意:我们没用“里根政府”一词)将限速提高到每小时 65 英里。由于美国的州际公路是联邦政府出资修建,整个公路网是按照联邦的标准建造的。由于公路网实际上是修建在各州的领土上,管理的责任就由所在州政府承担了。结果,各州仍有各自的选择权。联邦政府不能迫使各州政府改限速。但是,联邦政府有一个很有力的调解手段,那就是财政上的援助。改限速这一项目中的一个重要环节是改写公路沿途的限速牌。另外,时速的提高要求较高的路面质量。在美国,仅国

家级的高速公路就有几十万公里。进行这些工程有助于各州增加就业机会。于是,联邦政府专款专用的财政援助就十分重要了。但是,领取这一类联邦拨款的条件就是这些项目必须与改限速有关。尽管如此,仍有几个州没改。到 90 年代中期,克林顿行政当局干脆取消了联邦政府对州际公路时速的限制,让各州政府各行其是。有一些州仍然将时速定在每小时 55 英里(康涅狄格州);其他州干脆取消限速,让百姓们“量力而行,见机行事”(蒙大拿州)。

实例注释之二:加利福尼亚州的“二〇九”提案

在美国,社会上对妇女、有色人种和其他一些少数民族存在歧视的问题。为了克服这种现象,美国的法律规定在雇工、招生录取等方面不许参照性别、肤色或种族等因素。而且,各级政府还在它们的项目上附加了许多条件,照顾妇女和少数民族。例如,一些州政府规定,与州政府做生意的企业当中,至少 15% 的企业应该是少数民族的企业,同时,至少 5% 的企业应该是妇女拥有的企业。按照联邦政府的规定,对于那些有联邦拨款的项目,这些条件必须得到满足。在公立大学招生时也必须遵从类似的要求。这就是美国所谓的“不可变法案”(Affirmative Action),那些附有条件的项目则被称为“不可变法案项目”(Affirmative Action programs)。但是,有一些州和民间团体极力反对这种做法,认为这是变相的歧视——对白人的歧视,又被称为“反向歧视”。在反对的浪潮中,加利福尼亚州走得最远。1996 年 11 月,在多数选民的支持下,州议会以 54 对 46 票通过了有名的“二〇九”议案。此议案在全州的范围内取消了对妇女和少数民族在与政府做生意和上学时的“特殊待遇”(Preferential treatment)。“二〇九”议案一下子引起轩然大波,其直接的影响是使加利福尼亚州失去上亿美元的联邦拨款。就加利福尼亚州