

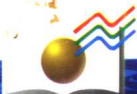
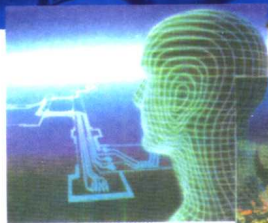
Toward the Next Century
Face to the World
跨越世纪 面向世界

500

3

现代化城市管理

原著 美国加州大学柏克利分校 编译 潘国和等



中央广播电视大学出版社

电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》

现代化城市管理(3)

原著 美国加州大学柏克利分校
编译 潘国和等

中央广播电视大学出版社

(京)新登字 163 号

像字:01-1996-014 号

© 1996, The Regents of the University of California,
Berkeley University Extension, All rights reserved.

国家教委电化教育音像出版社授予中央广播电视大学出
版社在中国以图书形式出版本系列作品的专有使用权

图书在版编目(CIP)数据

现代化城市管理(3)/美国加州大学柏克利分校著;潘
国和等编译. - 北京:中央广播电视大学出版社,1997.2
(跨越世纪、面向世界 500 讲)

电视教育系列课程

ISBN 7-304-01368-0

I. 现… II. ①美… ②潘… III. 城市管理:现代化管理
-电视教育-教材 IV. F29

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 02201 号

电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》

现代化城市管理(3)

原著 美国加州大学柏克利分校

编译 潘国和等

中央广播电视大学出版社出版发行

社址:北京市复兴门内大街 160 号 邮编:100031

北京印刷二厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 14.75 千字 381

1997 年 2 月第 1 版 1998 年 3 月第 3 次印刷

印数 4201~7200

定价 15.00 元

ISBN 7-304-01368-0/G·242

出版说明

距世纪之交,仅仅剩下四年了。下一个世纪,究竟是谁人的世纪?

中国,犹如一头醒狮,带着 5000 年的文明,闪耀着新时期的灿烂,准备再造辉煌。

人们在寻找着跳板,一块能跨越世纪之壑,腾飞强国之林的跳板。人才,人才,还是人才。只有加速培养千千万万个跨世纪的、与国际接轨的、具有全球意识的复合型人才,我们的国家才能兴旺,我们的民族才能再现辉煌。

人们在寻找着窗口,一扇能折射当代科技文明结晶,预示未来世纪变幻的窗口。

大型电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》正是这样的窗口,一扇不出国门,就能领略当今世界经济、科学发展趋势,共享国际一流教育资源的窗口。

由美中远程教育合作发展基金会、中国科学技术发展基金会、上海法学教育发展基金共同资助策划,上海市教育发展基金会参与发起,国家教委电化教育音像出版社、中央广播电视大学出版社出版发行的大型电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》,共分五大序列:《二十一世纪的信息革命》、《现代化城市管理》、《现代企业与商业的经营管理》、《金融财税业的现代化管理》、《国际商务民事法规通则》。每一序列电视课程分别为 80~100 讲,每一讲约为 50 分钟,每序列文字教材共分三册,近一百万字。分中文版与英文版共计三十册。

担任授课的学校为世界一流的美国加州大学柏克利分校和美国斯坦福大学法学院以及在美国商学院中名列前茅的加州旧金山州立大学商学院。主讲教授均为本学科领域内公认的权威人士,他们不仅有着资深的教学经验,同时还具备丰富的实践经验。

2 出版说明

大型电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》全部在美国实景拍摄。本次教学活动采用了最先进的多媒体手段，在讲课过程中既有课堂教学，又有情景示范；既有实例演示，又有问题研究；既有历史演变过程，又有最新发展成果；既有理论深度，又有实践指导意义。本课程教学大纲，曾征询了北京大学、清华大学、中国人民大学、上海大学等全国四十多所大学以及中国继续教育联合学院等三十余个成人教育机构从事实践工作的专家、学者、领导们的意见，并进行了补充与调整，使之更符合中国的实际需求。为了进一步把好看听教材与文字教材的质量关，我们除了聘请一批具有教授、副教授、译审、副译审职称的相关专业的专家学者进行编译、审校之外，国家教委电化教育音像出版社和中央广播电视大学出版社还成立了出版工作委员会，具体指导、督促视听及文字教材的出版发行工作。

大型电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》一推出，就受到了社会各界的广泛欢迎。北京大学、清华大学、中国人民大学、复旦大学、中山大学、南开大学、吉林大学、西安交通大学、上海大学等一百余所大学及成人教育机构，纷纷签约购买了本课程的教学使用权。国家人事部、国防科工委、中国科协向全国各省市、部委发文，把此系列课程作为全国专业干部继续教育的一项重要内容。司法部、上海市等一些部委和地区的主要领导，不仅全力支持，而且还要求有关领导干部带头学习，掌握更多的现代化科技管理和法律知识，更好地实施科教兴国战略。

本系列课程中文教材，是在保持原作者讲课内容的基础上，根据英文原稿编译而成的。由于时间仓促，难免有不当之处，敬请指正。教材中的内容均为作者自身的观点，并不代表编译出版者的立场，因此仅供参考。

编者

一九九六年十月二十五日

翻译者：

潘国和	唐振熙
洪 涛	吴志刚
芦 琦	赵文伋
陈希文	

参加翻译的人员还有：

陈晓芳	张 军
-----	-----

审订者：

洪 涛	赵文伋
芦 琦	潘国和

目 录

2. 城市应急管理与计划	1
2.1 应急管理导论	2
2.1.1 应急管理的历史背景	2
2.1.2 现行计划中的问题	7
2.1.3 应急管理目标	9
2.1.4 应急管理的目的	10
2.1.5 应急管理的循环阶段	10
2.1.6 应急管理项目的构成	12
2.1.7 灾害的种类	21
2.1.8 灾害的等级	23
2.2 应急管理计划	25
2.2.1 应急计划的激励与阻碍因素	25
2.2.2 克服阻碍的战略	34
2.2.3 小组讨论	47
2.2.4 灾害识别	48
2.2.5 能力评价	62
2.2.6 薄弱环节分析	71
2.2.7 缓解计划	78
2.3 计划的制定	96
2.3.1 计划程序	96
2.3.2 政府间的协调和互助	98
2.3.3 应急准备政策	109
2.3.4 多重危险计划蓝本	115
2.3.5 应急操作指南	122

2 目录

2.3.6 技术的应用	124
2.4 应急反应组织	126
2.4.1 日常操作与应急操作	126
2.4.2 偶发事件指挥系统	128
2.4.3 应急管理组织	140
2.4.4 地方性应急操作中心	155
2.4.5 城市应急操作中心的功能及职责	172
2.5 灾后恢复工作	195
2.5.1 奥克兰市——概况	195
2.5.2 城市经济基础	195
2.5.3 灾害的历史	197
2.5.4 应急服务机构	205
2.5.5 灾害恢复	207
2.5.6 恢复和重建	215
2.5.7 住宅重建	223
2.5.8 公共设施和服务的恢复	225
2.5.9 企业的恢复	227
2.5.10 应急管理未来的方向	227
2.5.11 总结	231
3. 美国社会福利和保险计划	234
3.1 美国社会福利:世界掠影	234
3.1.1 概念、定义和特点	234
3.1.2 三大支柱、三大政策	235
3.1.3 美国的社会福利	238
3.1.4 概要复述	244
3.2 美国的社会福利:大社会福利争论	246
3.2.1 美国的福利观念	246
3.2.2 两种观点的比较	253

3.2.3 自由主义的妥协	254
3.2.4 结论	256
3.3 三种社会福利组织	257
3.3.1 三种组织	257
3.3.2 第三种组织的简要历史	258
3.3.3 福利混合经济	262
3.3.4 目前的第三种机构	265
3.4 贫困:定义、尺度和对策	268
3.4.1 贫困的定义和尺度	268
3.4.2 美国贫困人口统计	269
3.4.3 反贫困政策	270
3.4.4 福利改革	276
3.4.5 总结	279
3.5 社会保险	281
3.5.1 福利国家的社会保险	281
3.5.2 三种收入	282
3.5.3 社会保障	284
3.5.4 健康保险	287
3.5.5 结论要点	289
3.6 福利国家的财政	292
3.6.1 民间捐款	292
3.6.2 付费和收费	294
3.6.3 税收	295
3.6.4 财政的混合经济	300
3.6.5 总结	301
3.7 现代保险制度导论	303
3.7.1 雇员团体保险赔偿金的定义和特征	303
3.7.2 雇员收益金的重要性	307

4 目录

3.7.3 影响雇员收益增长的因素	308
3.8 雇员收益计划管理	309
3.8.1 雇主的目标	309
3.8.2 计划应提供什么类型的保险收益	309
3.9 社会保障金	320
3.9.1 设立社会保险的原因	320
3.9.2 社会保障所没有承保的险别	324
3.9.3 社会保障所承保的险别	326
3.9.4 医疗保险	327
3.9.5 医疗保险 B 部分	333
3.9.6 医疗保险补助	335
3.10 其它的社会保险计划	336
3.10.1 失业保险	336
3.10.2 就业者赔偿保险	336
3.10.3 医疗保障计划	344
3.11 团体寿险(定期与终身保险)	345
3.11.1 定期保险	345
3.11.2 永久保险	346
3.11.3 通用寿险	352
3.12 团体残疾收入保险	358
3.12.1 特征	358
3.12.2 标准特征	360
3.12.3 特定保险计划(TIP)	363
3.12.4 总结	367
3.13 团体医疗保险服务机构	369
3.13.1 定义	369
3.13.2 如何支付这些成本	369
3.13.3 这些医疗保险提供者的特征	372

3.13.4	其它类型的医疗服务组织	377
3.13.5	概述	378
3.14	团体医疗费用保险	379
3.14.1	定义	379
3.14.2	住院费用收益	379
3.14.3	门诊保险收益	381
3.14.4	例外	382
3.14.5	折扣和共同保险	382
3.14.6	外科医疗保险收益	383
3.14.7	总结	385
3.15	团体重要医疗费用保险	387
3.15.1	团体重要医疗保险的定义	387
3.15.2	重要医疗费保险的形式	387
3.15.3	如果被保险人同时接受二种保险会怎样	388
3.15.4	与医疗保障计划的关系	389
3.15.5	如何鉴定团体重大医疗保险合同	389
3.15.6	成本遏制	393
3.15.7	例外	394
3.15.8	概述	395
3.16	团体牙医保险和其它团体保险收益:其它非退休收益	397
3.16.1	团体牙医	397
3.16.2	团体牙医保险的特点	397
3.16.3	长期护理	398
3.16.4	其它非退休收益	400
3.17	对资格计划的介绍	407
3.17.1	现代美国退休金制度的基础	407
3.17.2	政府的作用	409

3.17.3	资格计划的特征	412
3.17.4	资格计划的税收收益	424
3.17.5	资格计划的分类	427
3.18	养老金计划的模式	431
3.18.1	养老金计划的模式结构	431
3.18.2	有资格的退休金计划	431
3.18.3	非资格计划	434
3.18.4	合格性与认购	434
3.18.5	养老金计划的融资	436
3.18.6	小结与定义	437
3.19	个人养老金计划、简化的雇员养老金计划和 避税年金计划	441
3.19.1	个人养老金账户	441
3.19.2	简化的雇员养老计划	448
3.19.3	避税年金计划	450
3.19.4	滚存法	453
后记		456

城市应急管理与计划

这是关于美国现代应急管理 17 个课时的一门课程。尽管我们在这门课 17 个课时中谈到的许多题目和概念都是有关美国的,但是对中国和世界任何其它地方来讲,也许都是适用的。这一课程详述的内容均为任何一项综合性应急管理计划所必不可少的。已被选来讲授这一课程的讲座者均是现今美国应急管理方面的参与者,因而他们都具备处理真实性灾害事件的大量经验,并且能就其经验向大家提供有益的启示。

因为作为一项职业来讲,应急管理在全球范围毕竟是相当新颖的行当,故而在现今课堂上不可能有大量教科书以供我们所用。这里有一本最能提供帮助的书,它便是:《地方政府的应急管理原则和实践》。该书的内容完全覆盖了我们将在 17 个课时的应急管理课程所涉及的知识,其撰稿人均均为那些在全美应急管理方面处于前沿的研究人员和实践工作人员。

这一讲是应急管理的总览,涉及到诸如紧急事件和灾害事件有何不同,应急管理这一职业在这些年是如何演变发展的、应急管理的目的及目标是什么、应急管理的四个阶段是什么等等内容。

2.1 应急管理导论

2.1.1 应急管理的历史背景

A. 紧急事件与灾害事件

紧急事件是经常性地每个社区中每天都会发生的常规事件,通常它的作用范围限定于不影响整个社区的情形。另一方面,灾害事件则涉及影响整个社区范围,并要求动员相当多的资源来应对所发生的情形。比如,一些日常性的紧急事件可能是火灾,它们或许是山地野火或许是建筑性火灾,那样就要求有地方消防局或更多的消防局来对此做出应对。也就是说当紧急事件出现时,它应被限定在一定的范围内。

另一个例子是关于医疗方面的紧急事件,必须有救护车对伤病员做出紧急救护。可能有一个或更多的人参与进来,但不管怎样,它还是被限定在紧急救护的特定情形中。这里还有一个关于危险物质泄漏的紧急事件的例子,它需要有消防局或专门对付危险物质的专家来对泄漏物加以封闭或消除泄漏物。但同样,这也是一种受到限定的紧急事件,需动员现有资源对其做出应对。通常,执法部门或地方警署需对可能出现的任何日常性紧急事件做出应对,在必要时提供诸如交通管制、人员管制或撤离现场等帮助。尽管如此,所有这些都属于日常性紧急事件范畴,每个城市一般都能对此做出应对。

另一方面,灾害事件属于那些作用范围更广并且性质更为严重的事件。例如,一个灾害事件可能会是由一场普通的火灾转化成的一场大灾难,而1991年发生在旧金山湾地区的那场奥克兰丘陵野火就是导致灾难性火灾的事例。与此相仿的还有影响到该社区整个地域或相当大部分的一场洪涝灾害。另一事例讲的是一场地震,它属于地

域性事件,但影响力涉及到相当广泛的地区,是否对整个社区或多个社区造成重大影响则视该地震的震级大小和离震源远近而定。最后一个例子讲的是危险物质泄漏事件。它较之一个单独的偶发事件或一个被限定在局部范围的事件而言,可能显得更为严重。如一系列火车出轨,在那里危险物质污染了水源,产生出有毒的云雾,这就需要疏散公众等等。

紧急事件和灾害事件的区别在于事件影响范围以及用以应对该事件所必备的资源是不同的。

B. 对付各种危害事件的应急政策

我们必须制定称之为“各种危害事件的应急计划”。这就是说,我们可以依照自己所制定的计划对各种灾害事件进行应对,而无需单独制定适用于应对火灾、洪水或地震等等的计划。在我们所运用的这一“各种危害事件的应急计划”中,附有各种特别程序以说明如何处理如地震、火灾、洪水、危险物质逸散等各种特殊事件。

C. 美国应急管理政策

美国应急管理政策的发展演变史迄今只有短短的二三十年。随着美国在世界政治格局中地位的转换以及世界性政策的变换,其应急管理政策也有了相应的变革。在本世纪 70 年代,我们更多地注重国防事业,并且我们的应急准备工作也侧重于与国防有关的事宜。如今,我们更倾向于将注意视线对准如自然灾害、技术性灾害以及人为诱发的灾害事件。

1) 联邦应急管理局的创设

让我们转到联邦级别的一个机构上来,此即联邦应急管理局(FEMA),它为整个美国的应急管理设定全部的操作标准和指导纲要。FEMA 制订规范化的标准,提供各种应急培训,也为各州提供财

政支持,以便使各州制定自己的应急管理计划并与联邦的指导纲要及其规定标准保持一致。为使灾害事件发生后的社区及地方政府管理恢复正常,FEMA 也向灾害发生地提供财政经费以用于抗灾减灾。FEMA 也为在美国如何进行应急管理而设定了操作做标准。这样做非常重要,因为对于联邦、州和地方等每一级别的政府来说,必须充分明了谁充当什么角色、谁负有什么职责,以及我们将与谁打交道等等。这样才能使被要求对紧急事件作出应对的各级政府的工作开展得更为顺利。

2) 综合性的应急管理

这里的综合性应急管理,是指我们所说的所有级别和所有元素的应急管理。在综合性应急管理中,我们试图做好准备,将无法预防的事变为可预防的事,并力争迅速克服各种灾害事件或紧急事件的消极影响。

3) 法律和法规

在联邦与州一级以及地方市或县一级的层面上,我们都有关于应急管理的一整套法律和法规。其中的一些内容涉及到消防、建筑设计标准中需采纳的抗震步骤与方法,以及土地使用的建筑规划等问题。一项综合性应急管理计划通常由联邦、州或地方一级发布有关如何对付某特定事件的法律和规章。最近 10 年来,有关危险材料与危险废料的法规已成为我国非常重要的一部法律文件。关于如何对付上述危险物质的许多法律法规已在州与地方一级上适用生效。

4) 防灾与减灾

防灾与减灾是综合性应急管理计划中的一大主要构成。美国及其他世界各国将本世纪 90 年代确定为国际减灾的十年。近几十年来,世界各国已遭受过如此多的自然灾害的袭击,以致于对此问题的

防范已成为美国应急政策的主要内容,而且这也成为世界其他国家的一大政策内容。该种政策的要点在于,要着眼于事发前的准备工作,通过防灾和减缓灾害所可能带来的危害,以达到减少或消除因灾害事件带来的人身、财产和资金方面的损失。美国近年来就特别注重以下工作:即致力于预防灾害事件的发生,致力于运用不同手段来减缓灾害事件的危害后果。

联邦政府并没有让饱受洪水侵害的洪涝区来做这件事,而是自己承担了诸如帮助受灾社区来恢复和重建家园的事宜。此即,将整个洪涝灾区的居民转入到无洪灾影响的另一地区中。这种情形的发生仅限于那些有重大洪灾或经常遭受洪灾困扰的地区。但是,相对于灾后再力图恢复原貌而言,这里所说的预防灾害的发生是应急管理政策的一个很明显的转变。

5) 公私合伙

公私合伙在本国的应急管理政策中也被予以强调说明。这就是说,各级别的政府要与私营部门一起协作实施调查研究工作、履行准备事宜,并且切实地共同应对紧急事件以渡过难关。在美国,关于公私合伙的一个极好例证是我们的国内通讯系统,它的建立使得在灾害发生期间也能保持重要的国内通讯联系。该系统是由许多各级别的政府部门与全美主要的各大通讯公司与私营企业共同组成的。

D. 应急管理职业

应急管理职业是一门非常新的职业。它从本世纪70年代即国防年代那时逐渐形成发展起来。当时国内的大多数应急管理人都是一些退休的军事官员。现在,你会发现在每一政府级别上大多数应急管理人员都由这么一批人来充任:他们来自于警署,或具有一定的医护知识,或接受过相应的培训,或来自于大学中教授应急管理课程的老师。我们的范畴已有所改革,即从国防角度来处理各类问题转变为更