

【美】吴量福 著



白话

美国地方政府

Chat about

通俗易懂的白话

丰富有趣的实例

专家幽默的导读

American Local

让你轻松了解美国地方政府的运作

Government

天津人民出版社

白话

美国地方政府



【美】吴量福 著

天津人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

白话美国地方政府 / (美) 吴量福著. —天津: 天津人民出版社, 2009. 5

ISBN 978 - 7 - 201 - 06207 - 5

I. 白… 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 (2009) 第 063454 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) 23332469

网址: <http://www.tjrmcbs.com.cn>

电子信箱: tjrmcbs@126.com

高等教育出版社印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

787 × 960 毫米 16 开本 12.5 印张 2 插页

字数: 185 千字 印数: 1 - 4,500

定 价: 28.00 元

目 录

代序 先唠叨几句 1

- 一、解题:美国的“三不管”制——联邦制 4
- 二、“合众国”与“合州国”:错译的美国国名 5
- 三、为什么美国的各级政府会成了“三不管”呢? 6
- 四、什么是三权分立呢? 7
- 五、这三个分支机构人员是怎样产生的? 8
- 六、美国的政党 8

第一章 初探美国地方政府 11

- 一、什么是政府? 13
- 二、美国政治文化中的地方政府 16
- 三、美国地方政府的形成 17
- 四、美国地方政府都干些啥? 19
- 五、什么是美国地方政府不管的事? 23
- 六、本章测验:问题与答案 25

第二章 白话美国地方政府机构以及决策过程 31

- 一、早期“任人唯亲”的制度 34
- 二、任人唯贤:部落中的瓶管和好事者 37
- 三、美国地方政府的决策过程 43
- 四、美国地方政府中的各种技术委员会 50
- 五、民主的代价:一个少见的傻冒项目 55

第三章 扫描美国地方政府的组织及功能 59

- 一、组织结构怎么会像个私营公司? 61
- 二、议会到底是干什么的? 64
- 三、瓶管头——成败的关键环节 73

四、美国政府与市场经济 77

第四章 从实例看美国地方政府的运作 85

一、婆婆妈妈论公事 87

二、土地管理案例 96

第五章 运作与烧饼：美国地方政府的财政管理 119

一、美国地方政府的预算 122

二、财政管理 131

第六章 假如你是一个瓶管：侃侃美国地方政府如何管人 141

一、你想到地方政府当差当瓶管吗？ 144

二、初当瓶管学规则 149

三、人事管理如是说 157

第七章 美国地方政府中的缺德官员 163

一、一场惨祸的背后 165

二、缺德的政府官员 173

三、揭发、媒体与反腐败 181

四、美国的反腐败机制 184

后记 195



先唠叨几句



我们要聊聊美国地方政府。关键是怎么聊。“政府”绝对是一个枯燥的话题,聊起来一点都不好玩儿,但是不管大家喜欢还是不喜欢,政府是我们生活中一个重要的部分。那么,政府是个什么东西?叫老百姓说,政府就是一个官僚机构,一帮当官的聚在一起,任什么都不干。要是叫理论家们说呢,政府就是在一个特定领土上、地区中被社会认可的、进行社会资源和公共财产分配和再分配的机构。这里提到的“社会认可”是以宪法的形式表现出来的,政府这个“分配”与“再分配”的权力来自宪法。分配的方式不同,就产生了不同的社会政治制度、体系。比如在封建皇权社会中,本是社会共享的财产,却变成皇帝私有;本是为百姓服务的县官,却成了百姓的“父母官”。

理论家的话可是够难懂的!可是每一个研究政府运作的专家、学者,都会觉得这样的语言是很正常的。实际上,这样的解释的确也太理论、太深奥,读起来太绕嘴。在本书中,我们将用最最简单的语言来解释政府运作这样复杂的题目。我们保证,读者只要是能一直“听”我们聊,保证能把政府这东西弄得明明白白,并弄一个研究政府问题的专家当当。

在我们书归正传之前,有三点需要说明一下。第一,中美两国政治制度不同,政府在社会运作的过程中所扮演的角色也就不同。由于篇幅关系,我们在本书中尽量不在两国之间作比较。我们的读者可以自己边读边比较。第二,我们的讨论将集中在地方政府。由于联邦政府和州政府离开美国老百姓的日常生活比较远,我们就不专门介绍了。但是我们必须在开始以前对美国的政府结构简单地介绍一下,否则到后面我们就可能讲不明白美国的地方政府。第三,在本书中常用“水区”(Community)这个概念来代表一个城市(City)或者一个特定的行政区划。这是在美国地方政府管理理念中一个很重要的变化。如果仅仅提到“城市”或者“城市居民”(City Residents),这多少意味着在城市中居住的重要性。社区这一概念不但包括当地居民,而且还将当地的工商企业、各种社会组织,以及后来到本市工作的“外地人”全包括进来了。



一、解题：美国的“三不管”制——联邦制

美国的政府结构分为三级：

(1) 联邦政府；

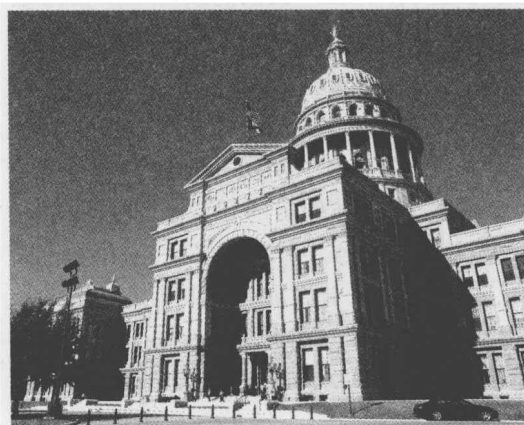
(2) 州政府；

(3) 地方政府：县政府、市政府和其他几种特殊的地方政府组织，比如学区、图书馆、园林局，等等。



City Hall

这是道纳斯格罗夫市的市政厅“小”楼。此建筑是原建造于1883年的一家奶酪工厂。市政府几次提出要重新盖市政厅，但因屡次遭到市民反对而作罢。

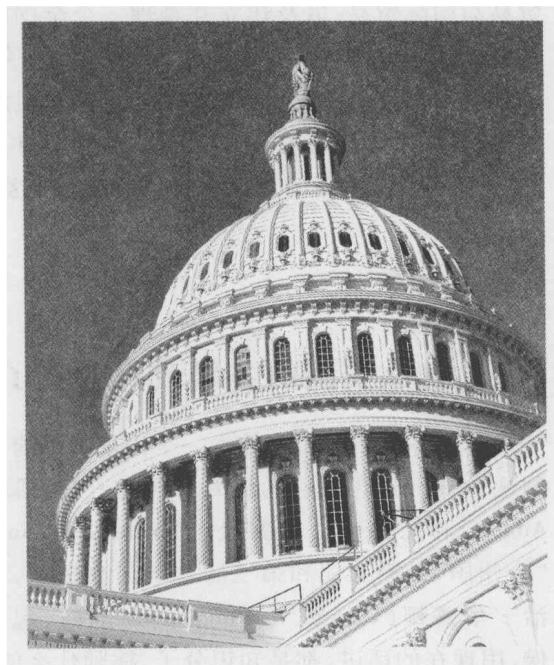


Texas State Capitol

这是德克萨斯州州政府的大楼。果然气派多了！

在这三级政府之间，没有任何上下级式的制约关系，每一级都是独立运作的政府实体。用句俗话说，联邦制就是“三不管”。显而易见，地方政府是最低一级的政府了，负责老百姓的吃喝拉撒睡。这就是我们平

时说的“草根政府”的意思。在这个“三不管”的结构中,地方政府就像一个独立王国,没有上级,仅仅对自己的市民——也就是选民负责。换言之,如果一个城市的市长犯了法,或者办了违反规定的事情,美国总统,或者州长,或者县长都无权来进行免职、调任等一系列的处罚行动。这不就是独立王国吗!



US Capitol

美国国会山。这可就比较宏伟了。

二、“合众国”与“合州国”:错译的美国国名

那么,美国的这个联邦制又是怎么形成的?要回答这个问题,我们还得回到美国建国初期。早在1776年,为了与英国人打仗,摆脱英国的统治,13个“造反”的州组织起来,并联合发布了《独立宣言》(Declaration of Independence)。这些造反的州各派代表来参加这个“州联合体”(united states)。在这个时期,这个州联合体就是美国的前身了。到了十余年之后的1787年,这些造反的州起草了美国的宪法,正式将它们的州联合体搞成一个国家。显而易见,由于是州联合体,所以它们的国家就被称为“美利坚合众国”(United States of America)简称“美国”。其



实,将其翻译为“美利坚合众国”并不贴切,而应该翻译成“美利坚合‘州’国”才对呢。

大家看,这个美国实际上是由这些造反的州攒起来的国家。各州诸侯都坚持这个联邦政府和各自的州政府必须分别有自己的主权。联邦政府主要负责各州的边界划分,发行国家通用的货币,管理跨州的商业贸易与国际贸易,以及建立并管理一个全国的邮局系统。到后来,其他持观望态度的诸侯也参加进来。到了1837年,这个“合州”国已经包括了26个州。联邦政府的权力在诸侯们的同意之下扩展到包括港口、道路、桥梁的修建和管理,公共卫生,刑事、民事诉讼案件,等等。这就是美国这“合州国”建立的来龙去脉。当然啦,这仅仅是一个压缩版的美国建国史。

三、为什么美国的各级政府会成了“三不管”呢？

早在各路诸侯讨论建立一个国家级政府的时候,他们就考虑到要限制这个“合州”国政府的权力。这些人,包括著名的约翰·亚当斯(John Adams)和托马斯·杰弗逊(Thomas Jefferson)。这两位后来分别成为“合州国”的第二届和第三届总统。当然啦,“合州国”的开国总统是乔治·华盛顿(George Washington)。当时,包括这些名人在内的各路诸侯,用现在的话讲,都是知识分子、律师什么的。这些人深知中世纪欧洲教会和皇权那种极权制度的危害,所以他们十分担心眼前这个“合州国”也会变成一个权力过分集中的国家级政府和独裁总统。这些所谓的“国父”们,开了好几次会议来讨论国家大事。从各种教课书上看,诸侯的讨论多是在开会。其实,这些人聚在一起就是吵吵嚷嚷地争执不休。最后,他们大致上同意将总统、联邦政府和州政府的权力划分得清清楚楚,各州保留高度的自主权。在联邦政府呢,实行三权分立的结构,以遏制总统。这就是为什么美国的这个总统只有这么一点点权力的原因。

四、什么是三权分立呢？

实际上，“美国政府”这个概念包括三个相对独立的分支立法机构（国会：众议院和参议院）、行政机构（总统为首的行政当局）和司法部门（最高法院及大约 93 个其他的联邦法院所组成）。这三个分支机构的运作方式为：立法部门通过法律，司法部门解释法律，行政部门执行法律。

当年那些美国的国父们为了防止这个联邦政府运作起来有过多的权力，就通过宪法设计出如下一套在这三个分支之间运作的办法：国会通过法案，然后由总统签署成为法律。如果总统否决了这个法案，国会可以通过参、众两院三分之二的票数同意而不顾他的否决。美国的最高法院呢，就像一个当家长的，有最后仲裁权，管着两个好吵架的孩子。如果发现法令或是行政命令违宪，可以将其推翻。如此这般，政府的权力就被制衡了。

我们在这里需要注意的是，被我们在日常生活中称为“美国政府”的机构，大多是指以总统为首的行政当局。尤其是在国际事务中，由于在传统上联邦政府被委任处理外交问题，所以当人们说“美国政府”时，大多是指行政当局。这个区分在我们与美国打交道的时候十分重要。因为每个美国总统上台时经常要代表一定的经济利益集团，从而在外交和国际贸易上就可能会有与前任总统不同的政策。但是总统的政策并不能代表美国其他的利益集团，其他的利益集团可以通过它们在众参两院的诸侯与总统的政策相抗衡。在实践中，如果我们发现某个新当选的总统有反“某国”的倾向，我们大可不必担心；我们可以到美国众参两院做工作，以克制这个反“某国”的总统。这才叫知己知彼、百战不殆！在世界各国中，做得最好的还要数以色列了。——我们有点儿离题了！



五、这三个分支机构人员是怎样产生的？

- * 总统是通过全国普选产生。
- * 众参两院的成员是按州和州内的选区选举产生的。
- * 联邦最高法院的法官们，是由总统提名，然后由众参两院批准产生的。

显而易见，这三个分支的人员是由不同的渠道产生的。这种做法的结果是，各个分支向上所负责的权威不同，从而使得各方的利益都能得到代表。让我们举个例子来看看：2005年，由于美国军事战略的改变以及军事科技的发展，布什行政当局和五角大楼提出了削减美国在全国各地的军事基地的计划。这个计划包括关闭180个军事基地，其中有33个主要基地。美国各界关于裁军的呼吁甚高，但是那些受负面影响的州却不满意。在一些地区，军队的基地是当地经济发展的主要来源，如住房、超市、就业等等，都是围绕着这些军事基地发展的。基地一关，大兵们一走，当地的经济就完蛋了！怎么办呢？地方各界就会通过本州和本地区在国会的议员们到国会里去争。诸侯们吵吵嚷嚷地对喊一顿，最后达成一个各方都还能接受的协议。所达成的协议大多是一个妥协方案。难怪有人说，民主就是在一个社会政治体制中各种利益的妥协。看来这还是有道理的。

六、美国的政党

在美国早期的政治系统中，根本就没有政党的一席之地；美国宪法没明确规定某个人要想当官儿，就必须是某某党的党员，或者某某党是领导美国人民革命的先进党派。在1880年的大选中，托马斯·杰弗逊和自己的支持者，在与当时在任的总统乔治·华盛顿竞选时，提出了不同的政策原则。这两伙“乌合之众”形成了早期美国政党的雏形。在二百多年的历史中，美国政党的角色更像一架竞选机器。不到选举的时候，美国人政党的属性几乎看不出来。美国的政党是一个比较复杂的话题，我们就不多花时间讨论了。反正呀，大家记住，美国的政治家们是不

是参考了我们《西游记》中孙悟空的“皇帝轮流坐，今年到我家”的政治主张，我们不得而知。但是在美国的政治体制中，有两个大党：民主党和共和党。每逢总统大选或者参众两院的议员选举，两党的候选人就会跳出来相互攻击，大“打”一架。

在美国，这种两党每逢竞选就要出来打一架的结果之一是，在竞选时，无论哪一级，两党双方的竞选人以及身后的支持者（或是一帮个人，或是一些公司、组织）都会就对方的公共行为和私人生活穷追不舍，鸡蛋里面挑骨头，直到找出碴儿来。所以呀，这种两党政治的一个正面的副产品是，候选人必须是个人和职业历史清清白白。在工作上犯过错误、行政上没有作为；在个人生活上，包过二奶，开车违章，欠账不还，老婆/老公和少爷小姐犯过错，等等、等等，都会成为对手攻击的靶子。所以候选人连同家人最好是“干干净净”、“规规矩矩”的良民。否则被政治对手或者媒体抓住一点蛛丝马迹，那就坏了——不但竞选不成功，而且个人生活也完了。

说到这里，我们需要总结一下了。

第一，美国联邦制的特点：三级政府之间是“三不管”。

第二，美国政治中的三权分立：三个相对独立的分支机构——立法的国会、执行法律的行政机构和解释法律的司法部门。这个三权分立的机构一直贯彻到州政府和县政府一级。

第三，“皇帝轮流坐，今年到我家”的两党政治。但是这种竞选方式到市政府一级的时候就不适用了。

以上是压缩版的对美国政治体制的描述。如果我们的读者能够记住美国政治的这三个特点，去参加“美国政府入门”这门课的考试，至少能得 50 分——快及格了！



初探美国地方政府



