

国家应急管理案例库资助项目

美国应急管理案例研究

研究框架、典型案例与综合分析



Crisis and Disaster Management
in the United States:

Research Methods, Analysis and Findings

Bruce W. Dayton

李雪峰

Wendy L. Wicker



国家行政学院出版社



国家行政学院
CHINESE ACADEMY OF GOVERNANCE



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



The Asia Foundation

美国应急管理案例研究

研究框架、典型案例与综合分析



Crisis and Disaster Management
in the United States:
Research Methods, Analysis and Findings

Bruce W. Dayton

李雪峰

Wendy L. Wicker

著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国应急管理案例研究:研究框架、典型案例与综合分析/Bruce W. Dayton,李雪峰,
Wendy L. Wicker 著. —北京:国家行政学院出版社,2015. 3

ISBN 978-7-5150-1405-0

I. ①美… II. ①李… III. ①国家行政机关-突发事件-公共管理-案例-研究
IV. ①D035. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 029263 号

书 名 美国应急管理案例研究:研究框架、典型案例与综合分析

作 者 Bruce W. Dayton,李雪峰,Wendy L. Wicker 著

责任编辑 吴蔚然

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010)68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部 (010)68928764

经 销 新华书店

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

版 次 2015 年 3 月北京第 1 版

印 次 2015 年 3 月北京第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 16 开

印 张 19.25

字 数 267 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1405-0

定 价 48.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

致谢

马克斯维尔公民与公共事务学院丹尼尔·帕特里克·默尼罕全球事务研究中心和中国国家行政学院应急管理培训中心经过两年的合作,完成了本书。我们希望借此感谢亚洲基金会对该项目的组织和支持,以及美国国际发展署的资助。

我们同时还要感谢多年来与阿尔金·伯音(Arjen Boin)、埃里克·斯特恩(Eric Stern)和本特·森迪琉斯(Bengt Sundelius)的协作,他们对危机管理案例研究的发展和运用令我们受益匪浅。

本书每个案例的最原始材料与部分内容是由锡拉丘兹大学默尼罕研究所跨界危机管理研究项目的八位研究生帮助收集和撰写的。他们是:凯西·阿利森(Kathy Allison)、塞西尔·巴彻勒(Cecile Batchelor)、基娅拉·克鲁西阿诺(Chiara Cruciano)、克莉丝·德穆尔(Chris DeMure)、罗桑娜·霍金斯(Ruthanna Hawkins)、米歇尔·希尔(Michelle Hill)、斯蒂夫·马奇(Steve March)和杰西卡·特维鲍(Jessica Tevebaugh)。我们感谢他们每个人的辛勤工作和见解。

Acknowledgements

This volume is a result of a two-year project between the Daniel Patrick Moynihan Institute of Global Affairs at the Maxwell School of Citizenship and Public Affairs at Syracuse University and the National Institute of Emergency Management at the Chinese Academy of Governance. We wish to express our appreciation to The Asia Foundation for their organizations and support of the project and the Office of the U. S. Foreign Disaster Assistance of the United States Agency for International Development for its funding.

We are also grateful for our collaboration over the years with Arjen Boin, Eric Stern, and Bengt Sundelius, whose development and use of case studies for crisis management research have greatly benefited our own efforts.

Finally, original source materials and portions of each case were collected and produced by eight graduate students as part of the transboundary crisis management research project at the Moynihan Institute of Syracuse University. They include: Kathy Allison, Cecile Batchelor, Chiara Cruciano, Chris DeMure, Ruthanna Hawkins, Michelle Hill, Steve March, and Jessica Tevebaugh. We thank these individuals for their hard work and insights.

目 录

导言(中文)	/ 1
导言(英文)	/ 7
案例比较研究指南	/ 15
案例一:加州旧金山洛马普里埃塔地震.....	/ 50
案例二:黄石国家公园森林大火	/ 74
案例三:三哩岛核泄漏事故	/ 99
案例四:埃克森公司瓦尔迪兹号油轮溢油事故.....	/ 123
案例五:泰诺投毒事件	/ 151
案例六:威斯康星州密尔沃基隐孢子虫病大暴发	/ 172
案例七:纽约公交系统大罢工.....	/ 196
案例八:加州电力危机	/ 219
案例综合分析与启示.....	/ 245
后记.....	/ 297

Contents

Introduction(Chinese)	/1
Introduction(English)	/ 7
A Guide to Doing Comparative Case Studies Maxwell- Style	/ 15
Case One: San Francisco Loma Prieta Earthquake	/ 50
Case Two: Yellowstone Forest Fires	/ 74
Case Three: Accident at Three Mile Island	/99
Case Four: Exxon Valdez Oil Spill	/ 123
Case Five: Tylenol Product Tampering Crisis	/151
Case Six: Cryptosporidiosis Outbreak in Milwaukee, Wisconsin	/172
Case Seven: New York City Transit Strike	/ 196
Case Eight: California Electricity Crisis	/ 219
Comprehensive Analysis and Discussion	/245
Epiloge	/297

导言

布鲁斯·W. 戴顿

锡拉丘兹大学马克斯维尔学院默尼罕全球事务研究所

本书向读者介绍了目前在美国使用的用于研究危机和灾害管理的一种新的案例研究方法。我们发现该方法可帮助专家学者和政府官员更好地了解以下情况：(1)发生危机时影响决策的驱动力和过程(个人、组织、机构/政客/心理方面)；(2)在危机的预测、准备、管理、沟通和经验借鉴方面极为有效或无效的组织管理模式；(3)所有决策者在驾驭危机局面时都会面对的一些困难。

本书共介绍了八例发生在美国的危机管理案例：一起核设施事故，一起国家公园森林火灾，一次地震，纽约市的一次公交工人大罢工，加利福尼亚州的一次电力危机，由于市政供水系统受到污染而导致的一次传染病暴发，一起对消费品故意投毒而导致的神秘死亡案例的调查和一次重大石油泄漏事故。综合考虑这些案例我们可以看出，危机的形式是多种多样的，它将促使之前从未合作过的个人和组织机构为解决具有重大影响的问题而共同努力。

在本引言中，我们将首先简要讨论何谓危机管理，并分析危机对政府

领导人和公共机构的影响。之后将对案例研究方法进行概括，并从这些案例中总结出初步经验教训。引言之后是八篇独立的章节，分别对在美国发生的八个危机案例进行了分析介绍。在各篇的末尾给出了写作案例时所使用的文献资料。

❖ 何谓危机管理？

危机管理指决策者出于以下目的而做出的决策和采取的行动：评估、缓解、准备、应对危机，以及从危机中恢复并吸取经验教训。这些由自然和人为事件引起的危机不仅在各个层面上（从地方层面到国际层面）给政府带来了挑战，而且会出现在任何领域（例如卫生、环境、自然灾害、民众骚乱等）。因此，危机情境在许多重要方面表现出来的特点也各不相同。一些危机只持续较短时间，例如交通事故。另一些则可能持续数周，例如工业事故及其后果。此外，有一些危机可能会持续数年，这些危机常被称为“蔓延性危机”，例如全球气候危机。

但所有危机都具有以下共同特点。首先，均威胁到了核心社会价值。这些核心价值可能涉及个人生命、组织存亡、环境安全或政治声誉等方面。其次，危机形势均刻不容缓；在面临这些危机时，决策者往往需要在短时间内做出重要决定。再次，所有危机均为始料未及的意外事件，因此高度不确定“到底发生了什么”。

危机的极大的威胁性、紧迫性和突然性交织在一起，使政府官员和政治领导面临前所未有的严峻形势。管理威胁核心价值的问题增加了决策过程的复杂性，并可能令决策失效，因为不同利益相关者对价值重要性的看法各不相同。极大的威胁性还在危机管理者之间制造了冲突，因为有着不同利益的各类组织或机构都同时希望实现各自的目标。最后，因为威胁如此巨大，公众对政府官员在危机期间的一举一动均密切关注。

紧迫性则增加了政府官员在仓促之间做出盲目决定的可能性。紧迫局势往往导致政府官员忽略了问题的关键，因为他们不得不在弄清局势和

应对压力方面疲于奔命。紧迫性还往往导致“权力集中”，随着高级官员的介入，中低层管理者被推向决策层边缘，但这些高级官员往往不甚了解现实状况或很难做出有效的应对措施。

最后，突然性意味着官员对正在发生的情况极为不确定，因此往往缺乏应对计划。因此，不同官员在确定事态和为事件定性时得出的结论往往大相径庭。

❖ 影响

危机可能使政治、经济和社会关系发生改变。成功应对危机有助于赢得公众对政府机构的信任。失败则可能导致组织萎缩、政治不稳定甚至领导变更。如此重要的影响与政府官员的关系尤为密切，因为目前很多研究人员均认为，今后危机发生的严重性将进一步增加。这是因为社会各界之间的相互依赖性越来越强，并依赖于一个错综复杂、高度科技化的基础设施。当危机发生时，相互依赖性和复杂性可引起严重的“涟漪效应”。特别是当体系的某一环节失效时，其他环节也会相继失效，如同向池塘中投入一块石头后激起的向外扩散的阵阵涟漪。此外，研究人员还提出现代危机往往横跨多个管辖范围，其中包括组织范围、国家范围甚至国际范围。在如全球气候变化、经济衰退和 SARS 等流行疾病等挑战中，危机的这种跨管辖性质表现得非常明显。因此对于缺乏危机处理经验的组织机构而言，进行有效的协作就显得至关重要。

❖ 危机管理研究和案例写作方法

目前在美国，在危机管理方面进行的研究涉及多项学科领域，其中包括公共管理、大众传媒、心理学和外交政策研究。每门学科都有自己独特的研究主题，但关于危机管理的研究都倾向于聚焦同一个问题：导致政府官员在危机准备、危机应对和从危机中恢复的努力中成功或失败的因素是什么？

为了回答这个问题,我们重点研究了以下几方面的变化因素,其中包括社会心理、政府部门和民间组织机构,当危机发生时这些因素对结果的成功与否具有重要影响。本书中的每一件案例均会对以上各项变化因素进行研究,从事件定性、危机响应的准备工作、信息和媒体管理到决策单元的形成。我们的案例研究方法常被称为“结构化焦点式比较法”。之所以称其为“结构化”是因为每一件案例都会提出同一组问题。之所以称为“焦点式”是因为每一个问题都直接来自当前学术研究得出的思想和理论。之所以称其为“比较”是因为可以通过对所有案例进行比较得出关于危机行为的概括总结。最后,“案例研究”意味着研究人员可以选择不同类型的危机、灾难和突发事件来进行比较。简而言之,借助案例研究比较法,研究人员可以:

- (1)进行系统研究;
- (2)对案例进行归纳总结;
- (3)检查是否存在某种现象;
- (4)分析因果关系;
- (5)构建理论。

❖ 经验教训

本书中的案例可以帮助我们总结出许多以下方面的经验教训,例如当遇到危机时政府官员将面临哪些威胁,以及哪些过程有助于改善危机管理效果。本书得出的经验教训包括:

(1)尽管永远不会出现两次完全相同的危机,但组织领导者却往往将最近经历的一次危机作为应对下一次危机的指导。这可能导致错误的逻辑和可能并不适合新情况的认识框架的形成。

(2)风险评估过程应抛开政治因素。准确评估存在潜在危机的所有领域的风险是有效管理危机的第一步。但在风险分析人员和风险评估结果之间,往往存在某种政治利益瓜葛。例如,为了得到更多经费,某地方警察

局可能会过高估计公众骚乱所带来的威胁。该政治倾向将给中央政府官员发出错误的信号,使后者不能正确认识哪些风险最为紧迫,从而影响资源的合理分配。解决该问题的方法是指定一个与风险评估结果没有任何政治利益瓜葛的风险评估小组。

(3)准备计划虽然有用,但不能作为应对危机的唯一手段。这是因为在危机形势下,体系失效的现象十分常见且不可预见,从而使标准工作程序、协议和预先制定的管理计划的作用受到限制。

(4)然而,在帮助不同组织学会如何有效协作方面,准备过程极为有用。共同制定计划有助于促进组织间的了解,并在各组织间形成“社会资本”。这又会进一步促进形成良好的人际关系、有效的沟通和高效地解决问题的方法。

(5)有效的危机管理规划应同时关注预防(旨在防止危机发生的活动)和复原(当不可避免的危机发生后,旨在帮助社会各界恢复正常生活的努力、想法和信息)。

(6)自上而下的危机管理非常重要,但有效的危机管理同样要求基层或地方层面具备危机管理的能力。当中央政府无能为力时,普通市民和地方政府必须具备抵御和应对危机的能力。危机管理失败的原因往往是管理措施的等级分工过于死板。

(7)有时候,危机期间政府官员的决策不善是因为他们并未掌握所有必要的信息便仓促做出决策。我们发现政府官员在仓促决策时,往往只围绕一项计划进行商议,而并未考虑其他计划。这种做法十分危险,解决该问题的有效措施之一便是:确保管理团队中有人专门负责提出不同观点,并督促决策小组考虑是否还有其他选择方案未被提出。

(8)危机管理模拟往往是寻找危机管理中存在的不足的有效方法。

(9)良好的危机管理包括在危机发生期间不断努力“学习”。因此,危机管理计划应包括在危机期间如何收集正确或错误的应对措施等信息。只有通过不断学习,政府官员方能确保当下一发生危机时不会重蹈覆辙。

❖ 结论

在历史上,政府官员由于在危机期间遇到组织、官僚主义或心理方面的困难而错误认识形势和/或无法做出有效响应的事例数不胜数。因此,为了帮助读者更好地理解对危机处理结果成功与否具有重要影响的确切因素,有必要对危机管理进行系统研究。利用案例研究有助于得出广泛结论,从而认清有利于高效危机管理的各类情况和制度安排。我们希望实际工作者在读完本书后能从中发现有价值的观点,了解可能促进或妨害危机决策有效性的诸多因素。对于研究人员而言,我们希望本书能成为危机管理案例研究领域系统研究和比较分析法的一个模式。

Introduction

Bruce W. Dayton

Moynihan Institute, Maxwell School of Syracuse University

This book introduces the reader to a new kind of case study methodology currently being used to investigate crisis and disaster management in the United States. We have found that this methodology can help academics and government officials to better understand; 1) the dynamics and processes (individual, group, institutional / bureaucratic / psychological) that impact decision making in times of crisis; 2) the patterns of organizational management that appear to be particularly effective or ineffective in forecasting, preparing for, managing, communicating about, and learning from crises; 3) the difficulties that all decision makers must confront as they navigate crisis situations.

The book contains eight cases of crisis management in the United States; an accident at a nuclear facility; a forest fire at a national park; an earthquake; a strike by transportation workers in New York city; the failure of an electricity grid in California; the outbreak of an infectious

disease through the contamination of a municipal water system; an investigation of mysterious deaths caused by the purposeful contamination of a consumer product; and a major oil spill. Taken together, these cases illustrate how crises can come in many forms and force people and organizations that have never worked together before to jointly address an issue of critical importance.

In this introductory chapter we briefly discuss what crisis management is and review the impacts that crises have on political institutions. We then provide an overview of our case study methodology and offer a preliminary set of lessons learned that are drawn from our cases. This introductory chapter is followed by individual chapters on eight cases of crises in the United States. Finally, the manual used to write each case is included at the end of the book.

❖ What is Crisis Management?

Crisis management refers to the set of decisions made and actions taken by decision makers to: assess, mitigate, prepare for, respond to, recover from, and learn from crisis situations. Such situations challenge government at all levels (from local to international), can emerge across any issue area (e. g. , health, environment, natural disaster, civil unrest), and are triggered by both natural and man-made events. Accordingly, crisis situations vary in a number of important ways. Some crises last only a short period of time, such as a transportation accident. Other crises can last weeks, such as an industrial accident and its aftermath. Still other crises, often called ‘creeping crises’, can last years, such as the global climate crisis.

All crises have certain elements in common. First, each threatens

core societal values. These might include, for example, human life, organizational survival, environmental security, or political reputation. Second, crisis situations are urgent; when confronting them decision makers usually have a short period of time in which to make critical decisions. Third, crises are surprises and therefore contain a high degree of uncertainty about ‘what’s going on’.

A combination of high threat, urgency, and surprise makes crises one of the most challenging situations that government officials and political leaders will ever face. Managing problems which present a threat to core values increases the complexity of the decision making process and can create a decision making vacuum as different stakeholders argue over the importance of one critical value versus another. High threat also creates conflict between crisis managers as different organizations or institutions with different interests try to achieve their goals simultaneously. Finally, because the threat is so high the public will pay close attention to everything that public officials are doing throughout the crisis.

Urgency increases the likelihood that public officials will make fast and often ill-informed decisions. Often urgent situations result in officials overlooking critical aspects of what is going on as they struggle to make sense of what is going on and manage stress. Urgency often causes a ‘contraction of authority’ whereby mid or low-level managers are pushed aside as more senior officials step in. Often these senior officials have less knowledge about the realities of the situation or the barriers to effective response at the local-level.

Finally, surprise means that officials are faced with great uncertainty about what is going on and often lack a response blueprint. As a result, different officials will often ‘frame’ and define’ what is going on’ vastly different ways.

❖ Impacts

Crises have the potential to transform politics, economics, and social relations. The successful management of crisis situations helps to build public trust in government institutions. Failures in crisis management can result in organizational decline, political instability, and even leadership change. Such dramatic impacts are particularly concerning to public officials because many researchers now argue that crises are likely to increase in intensity in the years to come. This is because societies are increasingly inter-dependent and rely on a complex and highly technical infrastructure. Interdependency and complexity can cause dramatic ‘ripple effects’ when crises do occur. Specifically, when one part of the system fails others follow, much like the outward rippling of water when a stone is thrown into a pond. In addition, researchers argue that modern crises cross multiple jurisdictional boundaries. These include organizational boundaries, national boundaries, and even international boundaries. This cross-jurisdictional character of crises-evident with such challenges as global climate change, economic depression, and health pandemics such as SARS-makes it essential that organizations will little experience working together cooperate effectively.

❖ Crisis Management Research and the Case

Writing Method

Research being conducted on crisis management in the United States is currently being done across a number of academic disciplines. These include public administration, public communication, psychology, and foreign policy decision making. Each of these disciplines has a unique research