

主 编 / 国家行政学院应急管理培训中心

应 急 管 理 系 列 丛 书 · 理 论 前 沿

美国突发事件与 制度创新

EMERGENT EVENTS AND
INSTITUTIONAL INNOVATION
IN THE USA

李 明 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

主 编 / 国家行政学院应急管理培训中心

应急管理系列丛书·理论前沿

美国突发事件与 制度创新

EMERGENT EVENTS AND
INSTITUTIONAL INNOVATION
IN THE USA

李 明 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

美国突发事件与制度创新 / 李明著. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2016. 11

(应急管理系列丛书·理论前沿)

ISBN 978-7-5097-9570-5

I. ①美… II. ①李… III. ①突发事件-制度建设-研究-美国 IV. ①D771.23

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第193300号

应急管理系列丛书·理论前沿
美国突发事件与制度创新

著 者 / 李 明

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒

责任编辑 / 曹义恒 岳梦夏

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 23 字 数: 386千字

版 次 / 2016年11月第1版 2016年11月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-9570-5

定 价 / 98.00元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

应急管理系列丛书编委会

主 任：龚维斌

副主任：刘 钊 杨永斌

成 员：龚维斌 刘 钊 杨永斌 李雪峰 邓云峰

宋劲松 张小明 钟开斌 李 明

应急管理系列丛书专家评审委员会

主 任：闪淳昌

副主任：刘铁民 薛 澜

成 员（以姓氏笔画为序）：

丁 辉 马怀德 王志坚 尹光辉 全春来 张 侃

陈家强 武和平 袁宏永 柴俊勇 高小平 黄崇福

彭宗超 曾 光

《应急管理系列丛书》总序

全面加强应急管理，是全面履行政府职能的内在要求和重要举措，是各级党委政府和领导干部的重大政治责任。党的十六大以来，党中央、国务院在深刻总结历史经验、科学分析公共安全形势的基础上，审时度势，做出了全面加强应急管理工作的重大决策。经过多年努力，我国应急管理工作取得了重大进展，以“一案三制”（应急预案，应急管理体制、机制、法制）为核心内容的应急管理体系基本形成，应急管理综合能力大幅提升，突发事件应对工作成效显著，切实保障了人民群众生命财产安全，维护了社会稳定大局，促进了经济社会全面、协调、可持续发展。当前，我国正处于发展的重要战略机遇期和社会矛盾凸显期，突发事件风险增多，公共安全形势复杂，人民群众对公共安全的需求日益增长，对应急管理工作提出了新的更高的要求。

应急管理是干部教育培训的重要内容。国家行政学院是培训高级、中级公务员的新型学府，培养高层次管理人才和政策研究人才的重要基地。近年来，国家行政学院把应急管理列为教学、科研、咨询和对外合作的重要内容，发挥了全国应急管理教育培训主渠道、主阵地的作用。2008年，国务院决定，依托国家行政学院筹建国家应急管理人员培训基地；2010年，国家行政学院成立应急管理培训中心；2012年，成立中欧应急管理学院；2014年，成立中国应急管理学会。目前，应急管理已经成为国家行政学院重点发展的特色学科之一，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）正致力于建设成为全国应急管理教学与培训中心、应急管理政策与研究咨询中心、应急管理国际交流与合作中心。

为总结近年来各级政府应急管理培训基地教学培训、科研咨询、案例开发工作成果，服务于各级党委政府决策和领导干部应急管理培训工作，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）组织编写了应急管理系列丛书。本丛书包括“学科教材”“理论前沿”“案例研究”三个

系列。

“学科教材”系列旨在系统梳理国内外突发事件应急管理的前沿理论与先进经验，为应急管理实际工作者、公共管理专业硕士及理论研究人员提供一般性知识参考框架。该系列力求反映应急管理研究的知识演进脉络，兼顾最新发展趋向。该系列具体又包括两类：一是MPA教材，以在国家行政学院MPA应急管理方向研究生中开设的专业课程为基础，编辑出版MPA教材；二是公务员培训教材，结合国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）所承办的各类培训班次，分专题组织编写应急管理培训专题教材和通用教材。

“理论前沿”系列旨在跟踪应急管理理论发展与创新，推动应急管理理论研究与学科建设，发挥各级政府应急管理培训基地的学术引领作用，保持其理论研究的前瞻性、前沿性，持续推动高水平应急管理学术专著的出版。该系列的主要领域包括：公共安全与应急管理领域的基础理论、综合研究，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类突发事件的分类研究，预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等分阶段应急管理研究，国外应急管理理论与实践研究，公务员应急管理培训研究工作等。

“案例研究”系列旨在系统总结和科学评估国内外突发事件典型案例，推进应急管理案例库项目成果开发和应用，逐步建立在国内外有一定影响力的中国应急管理案例库，服务于教学培训、科研咨询和对外合作服务。该系列具体又包括三大类：一是“应急管理典型案例研究报告”，主要收录每年10起左右典型突发事件的案例研究报告；二是“重大突发事件案例研究报告”，主要收录每年重特大突发事件的深度案例研究报告；三是“公共安全创新案例研究报告”，主要收录国家行政学院应急管理案例研究中心组织开展的“中国公共安全创新”评选活动所评出的优胜项目和入围项目，总结、弘扬地方和基层一线在推进公共安全治理创新、健全公共安全体系、提高公共安全水平方面的好做法、好经验。

应急管理在我国是一个跨学科的新兴研究领域，实际部门的经验积累和学术界的理论研究都还比较有限。希望本系列丛书的出版，对我国应急管理理论研究和实践发展能起到积极的推动作用。为全面做好应急管理系列丛书的组织编写工作，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）专门成立了应急管理系列丛书编委会并设立了由应急管理相关领域

领导干部和专家学者组成的专家评审委员会。本丛书在研究和出版过程中，得到了国家行政学院领导和兄弟部门、应急管理实际部门和理论界相关人士以及出版社的大力支持和帮助。同时，由于能力和水平有限，本系列丛书缺点和错误在所难免；欢迎广大同行和读者提出宝贵意见，以帮助我们不断提高质量。

应急管理系列丛书编委会

2015 年 10 月

《应急管理系列丛书·理论前沿》出版前言

从 20 世纪下半叶开始，气候变化、环境破坏、城市风险、恐怖袭击、核安全、新发传染病等非传统安全威胁，对各国政府治理体系形成了前所未有的挑战。同时，地震、洪水、火灾、山体滑坡、泥石流等传统安全威胁，对人类社会的危害也呈几何级数上升趋势，人类社会公共安全问题前所未有地进入了各国政府的重要政策议程。在苏联切尔诺贝利核电站事故发生当年，德国社会学家乌尔里希·贝克（Ulrich Beck）正式出版《风险社会——走向新的现代性》一书。他敏锐地洞察到一个全新社会形态的来临，提出了“风险社会”的概念。此后，风险、危机、公共安全和应急管理领域的理论研究呈现井喷态势，并为人们理解传统和非传统安全威胁，制定公共政策和治理措施奠定了坚实的理论基础。

中国五千年文明史就是与各类灾害突发事件顽强抗争的历史。极其严酷的自然环境，恰恰成为华夏民族生生不息的激励力量。中国历史上的灾害治理理论和实践（荒政），成为各族人民砥砺前行的强大支撑力量，也构成我们古老文明的重要组成部分。在新的历史条件下，中国经济规模日益庞大、社会发展态势向好，但面临的形势更趋复杂，自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等方面的突发事件日益增多。以 2003 年“非典”事件为起点，中国着手全面建立应急管理体系，直到 2008 年南方冰冻雨雪灾害、汶川大地震等重特大灾害接踵而至，加强应急管理理论研究已经成为现实的迫切要求。

2003 年以来，中国应急管理研究主要从以下五个方面展开：一是围绕普适性的基础理论问题及方法论的研究，包括应急管理基本概念、体系建设、体制问题、基本流程的研究，以及情景模拟构建、动态仿真、数据挖掘、大数据等方法的研究。二是贯穿应急管理全过程的研究，包括预防（Prevention）、准备（Preparation）、响应（Response）和恢复（Recovery）各阶段涉及的指挥控制、组织协同、信息管理、危机沟通、应急保障、公

众动员、志愿者管理、教育培训和应急产业与科技等主题的研究。三是涵盖多学科的交叉学科研究，主要涉及政治学、公共管理、法学、经济学、社会学、公共卫生、计算机、通信技术、机械技术等综合性、多领域、跨学科的研究。四是借鉴国外应急管理理论和实践的比较研究，主要是对美国、德国、日本、英国和欧盟各国灾害应急管理中所涉及的政府体制、志愿者、教育培训等问题的研究。五是针对重大或热点突发事件的研究，主要是对事件过程中暴露的治理问题的解决方案，进行实践性和应用性较强的对策性研究，直接服务于政府治理过程。上述五个方面的理论研究对应急管理实践形成了有力支撑，并逐步形成了一系列中国特色的应急管理理论。

国家行政学院应急管理培训中心承担国家应急管理人员培训基地职能。国家应急管理人员培训基地是列入国家“十一五”应急体系规划的重点建设项目，并经党中央、国务院领导批准建立，承担国家级应急管理教育培训、科研咨询、国际合作三个基地职能。推动应急管理理论创新，是履行基地职能的基础性工作，更是对新时期政府治理要求的回应。为此，我们推出了《应急管理系列丛书·理论前沿》，旨在持续推动应急管理学术交流，促进应急管理学科健康发展，服务于中国应急管理实际。

本系列的人选著作力求体现如下特点：

一是站在应急管理理论前沿，回答重大理论与实践问题。当代风险与突发事件的发展演变规律、应急管理制度变迁逻辑、应急管理的重要方法工具、各国应急管理比较与借鉴等都是本系列的重点选题方向，有关论著将力求系统深入地回答这些问题。

二是面向应急管理实践一线，着眼重大事件的实证研究。作者根据亲身参与处置突发事件的经历或实地调研撰写的著作，将优先入选本系列。同时，本系列鼓励和支持对中外应急管理典型案例进行系统剖析和比较研究。

三是立足应急管理理论创新，构建中国特色的话语体系。入选著作以理论创新为己任，努力在继承中外已有优秀研究成果基础上，构建逻辑严密、观点新颖、用中国话语表达的理论体系。

前言

各国教科书中的美国历史，无不延续营造着这样的场景：一群在旧大陆胸怀理想、饱经磨难的人，分别乘船来到北美的詹姆斯敦和普利茅斯，建立了最初的殖民地。但是旧世界的英国君主依然在殖民地课以重税、压制言论，甚至剥夺殖民地人民的代表权。人民在这种情况下不堪重负，揭竿而起，建立了一个自由、平等的国度。这些人道德高尚、为人正直，其制度无懈可击，如“华盛顿砍小樱桃树”等故事也配合场景广为传播。^①形成这种状况的原因不难理解：一是任何时代都需要“建构的现实”去激励人们为之奋斗，如同启蒙运动时代的思想家对中国的描述那样；^②二是一个民族的集体记忆通常会修饰历史事实，筛选出更符合人们价值观的故事，筛除一个民族感觉不适甚至痛苦的记忆。一个国家和民族所经历的灾害突发事件，如果不在刚刚发生时进行及时总结，推动制度变迁和技术进步，随着时间推移就容易被淡忘在历史长河里。

今天美国的治理制度、社会规范体系经历了 200 多年的发展、积累、演化后，确实已经相对完善。尤其值得注意的是，美国现存的很多制度和

① 事实上，2008 年 7 月 3 日，《纽约时报》报道了美国考古学家对乔治·华盛顿幼时故居的三年考古结果。参与研究的考古学家认为，其故居及附近一棵樱桃树都没有，也没有发现树墩。历史记载，华盛顿在 11 岁的时候，他父亲就已经去世了。后世研究表明，这个故事是圣公会牧师维穆斯（Mason Locke Weems，1759～1825 年）故意杜撰的，当时是为了塑造“伟大领袖”的高大形象。当然，我们也并不据此认为，华盛顿个人品行因此而有瑕疵。

② 尽管伏尔泰、孟德斯鸠、狄德罗、卢梭等启蒙思想家从未到过中国，甚至没有接触过中国的一手资料，但都曾经从欧洲自身社会改造的需要，对中国的各个方面，如政制、思想、礼仪、科技、文学、艺术、习俗等赞不绝口。

规范都是经历了风险、危机甚至灾难事件的洗礼后形成的。比如，美国公共建筑大门朝外开，门口横梁使人们方便开门的建筑规范，就是来源于在三角衣裙厂火灾事件、波士顿椰树林大火事件中，大门朝内开造成大量人员死亡的教训；美国海岸警卫队水上救援制度的形成，与发生在纽约长岛的布里斯托号、墨西哥号连续两艘船只失事有关。尽管当代美国社会都在享受这些公共产品和服务，但当笔者在实地调研时，即便是在事件发生地去询问当地市民，大多对引发制度变迁和规范创立的时间不甚了解，可以说是“日用而不知”。因此，制度和规范的形成有特定历史和社会背景，如果我们直接照搬、硬套其他国家的现实，结果将会南辕北辙。从全球范围来看，在人类历史几千年的发展历史中，繁荣、衰退在各个国家中交替进行，一个国家内部盛衰也是潮起潮落，其根源在于制度的产生、创新、发展和衰亡。在这个过程中，渐进式的制度完善是繁荣的唯一路径，完善路径的堵塞则是衰退的开始，突发事件的问题暴露机制则是揭开这一渐进式完善路径的密码之一。

通过追寻宏观历史发展轨迹，去微观探寻突发事件如何从源头上影响美国治理制度的过去、现在和未来，是本书的核心内容。从时间点的选取上，我们主要集中在从美国独立战争和美国建国前后，一直到今天美国历史上的主要突发事件对制度的影响分析，但并不否认殖民地时期的一些突发事件同样有这样的影响。我们看到，治理制度变迁具有物理运动的惯性，即制度一旦进入某一路径，就可能形成制度锁定（Lock-in），产生路径依赖，这常常很难用“好”、“坏”进行价值判断。但是，治理制度变迁为何发生？最终为何选择了这种路径，而非那种路径？制度变迁的动力来自哪里？制度变迁的细节是如何决定的？能否对制度进行价值判断？等等，需要研究者进行深入探讨。笔者力图选取美国历史上几个典型阶段的若干突发事件为例，回答其中的一些问题。

二

美国的经济总量在 1894 年跃居世界第一位，并一直保持至今，长达 122 年，这与无数次突发事件后的制度渐进式变迁机制有关。美国总统奥巴马在西点军校对 2014 年毕业生发表演讲时说道：“美国的这种不可或缺

的地位持续了一个世纪，并将持续一个世纪。”^① 上个百年中，美国确实是实现了经济、文化全面繁荣，政治、军事力量也空前强大。这种繁荣和强大，是靠治理制度体系的不断调整、完善来支撑的。是否有另一个“百年”我们不得而知，这取决于美国是否具备制度的渐进式变迁和创新能力。但是，这种渐进式的制度调整在很多时候恰恰为现实所困扰，本书中也有很多这样的例子。在突发事件集中，且难以撼动旧制度的时期，也常常是美国社会发展遇阻，甚至出现大危机的时期。

美国独立建国以来发生了大大小小无数的突发事件，很多突发事件都促使政府、民众反思，更重要的是进行细致入微的调查评估，将制度漏洞凸显。通过对大大小小的制度进行设计、补充，不停地更新、进化，产生更合理的制度设计，尽量避免未来类似事件的重复发生。有些突发事件引发了宏大的制度变革。例如，谢斯起义后推进的联邦宪法制度改革；“9·11”事件后的联邦政府改组和国土安全制度体系的建立。有些突发事件则引发了非常细致的制度改进：如“罗莎·帕克斯”事件后，公共交通工具上的种族隔离逐渐废除；“肯特大学事件”后，美国内乱处置中非杀伤性武器使用制度得到了改进等。

笔者认为，通过剖析实例、评估暴露问题、设计改进策略、进入政策议程等步骤，最终促进制度变迁的模式，具有美国特有的治理文化传统渊源。这种渊源就是美国治理体系中的判例法传统，^② 即个别的司法判例中所归纳出来的普适性原则，对其后的同类型案件具有普遍法律约束力，可以成为日后法官审判类似案件的依据，甚至成为日常治理的基本准则。宏观制度变迁方面，如美国联邦政府的行政、立法、司法三种权力运行制度；微观的制度变迁方面，如美国婚姻家庭制度，很多都是基于判例形成基本制度体系。比如，在联邦政府行政、司法权力边界的制度中，最重要的是1801年的“马伯里诉麦迪逊案”；美国同性恋在全美合法性的制度的确立，就是基于2015年的“奥贝格费尔诉霍奇斯案”。本书也列举了影响

① 引自 Obama, “Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony,” 2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>. Attachable in 15th July, 2015。

② 美国联邦及各州的法律属于英美法系（普通法系、海洋法系），但路易斯安那州的法律为大陆法系，以法国与西班牙殖民时期的罗马法为根本。

美国几项重要治理制度形成、变迁的司法判例，并解释其中的制度渊源。这些判例个案均非突发事件，但比突发事件更具普遍性。本书这部分的目的是说明在整个美国治理体系中，通过个别事件上升为一般性制度原则模式，在治理理念上具有普遍性。

通过对个案进行反思、评估，得出一般性结论，获得认同后成为制度，这是美国制度变迁的重要模式。突发事件直接暴露制度弊端，具有更强大的冲击力和推动力，往往更能够推动制度变迁。这种变迁的核心环节就是对突发事件所涉及政策进行的评估和反思。这种反思通常不是一般性的总结经验教训，而是进行细致的调查、评估，甚至通过实证性的还原实验，进而提出制度设计方案，进入公共议程并上升为制度。我们观察的视角就是从突发事件后，政府和公众如何对治理缺陷进行反思，并将这种反思带入制度体系的。

三

笔者选择了美国历史上建国初期、镀金时代、进步时代与新政时期、变革时期及当代等美国历史上最具特色的时期。对于每个时期，都选择具有普遍影响性、时代特色并引发明显制度变革的部分突发事件，事件类型包括自然灾害、事故灾难、公共卫生或社会安全类突发事件。^① 每个突发事件都会对制度变迁起到一定的推动作用，但有的只是为制度变迁的实现进行一些积累，有的则是推动制度变迁和创新的“最后一根稻草”，有的对制度形成冲击，但并未真正推进变迁。本书选用的这些突发事件基本上按发生时间顺序排列，意在展示事件发生的现实逻辑，有的突发事件间甚至有一定程度的因果联系。比如，1906年旧金山大地震后，因制度设计缺陷，加上投保人道德风险，产生了巨额赔付需求，大量支付赔款导致大量保险公司破产，给金融业带来巨大冲击，成为1907年“金融大恐慌”的重要导火索。2005年的“卡特里娜”和“丽塔飓风”事件，冲击了新奥尔良市的社会秩序，成为当年“新奥尔良骚乱”事件的直接原因。

任何一套治理体系在从无到有的建立初期，首先要确定的就是治理所

① 此处主要按中国《突发事件应对法》中的分类方法。美国并无统一的法律规定对突发事件类型进行划分。

涉及的政府、机构与公众间利益分配框架，利益冲突在所难免，但也往往是进行制度建设的契机。在18世纪末，美国通过独立战争建立了联邦，这一时期的突发事件或者在起因方面，或者在所推进的制度创新方面，多与利益调整有关。例如，因政府税收增加、公众尚未认同新税制，造成大范围的欠税，导致了美国历史上第一次武装反抗事件的“谢斯起义”。应对这次起义，对强有力的联邦政府的需求，也直接推动了宪法制度的建立。因征收酒类消费税引发的威士忌暴动，也直接推动了消费税制度改革。因财政部发行的债券交易问题，引发了1792年的金融危机，但推动了证券交易制度的建立。因房屋税征收问题引发了“弗莱斯暴动”，但直接推动了财产税制度改革，为地方治理奠定了基础。

殖民地人民争取独立的一个重要原因，就是要突破英王越过阿巴拉契亚山脉向西发展的禁令，扩大产品市场、经济腹地。在“西进运动”时期，人们秉承“天定命运”说，认为构建大西洋当太平洋的“山巅之城”是上天赋予美国人的使命，是美国历史上奠定发展基础的时期。“西进运动”的向西拓展依赖当时居于主导地位的水路运输方式，尤其是当时最为先进、运输人数最多的汽轮运输，这也成了当时发生灾害事件最为集中的地点。在此，我们选择了以下几个事件作为示例：布里斯托号、墨西哥号沉没事件后，美国海上搜救制度的建立；埃尔金女士号沉没事件后，创新了美国水运交通规则；苏塔娜号爆炸沉没，导致了制度变迁的锁定。

近代城市化可以说是美国社会发展的一个关键时期，城市化与城市建设模式、市民生活方式的形成有着密切关系。在农业社会中，生活半径、食物消费半径不超过百英里，食物和商品都是自己或熟人进行生产，人们这时候要学会如何信任一个素未谋面的人所生产的东西。或者反过来，人们要为既非家人又非熟人的陌生人用心生产产品。这实际上都是在一系列事件发生后，不断的教训教育了人们如何去适应这种变化，并完善相应的制度。这里我们选择了堪比中国“三鹿奶粉事件”的“纽约泔水奶事件”，并考察美国在事件后所进行的反思，如何推进食品卫生制度体系的完善，并建立强有力的食品卫生监管机构食品药品监督管理局，用以承担强化食品药品监管职责。“芝加哥大火事件”后，全面推动了芝加哥以整体规划为先导，尤其是以钢混结构为建筑特点的现代城市建设模式的形成，并影响了北美和世界上其他城市的建设管理制度改革。

基本治理制度的成形，统一商品市场的建立，往往会给一个社会带来

前所未有的“制度红利”，并促进经济迅速发展。经济发展速度提升，常常与原有的制度体系不配套。美国南北战争扫清了全国统一市场的障碍，带来了黑人奴隶的解放，同时又带来自由劳动力供给的大规模增加，同时还会带来“人口红利”，由此美国进入经济高速发展的“镀金时代”。此时突发事件多与劳动关系、劳动保护、产品质量等问题相关，所推进的制度变革也多集中在这些方面。我们选择了5个突发事件和制度变迁的案例：1877年“铁路工人大罢工事件”后，建立了最低工资、工伤、养老金制度，成为其他国家建立相关制度的典范；“石泉城屠杀事件”后，针对华人的移民政策变迁，影响持续近一个世纪，直到第二次世界大战时期中美建立同盟以后才告终结；“干草市场事件”后，建立了以八小时工作制为代表的工时制度，影响一直持续到今天；“约翰斯顿溃坝事件”后，推动了工程质量的无过错责任制度建立，为完善后世各国工业产品责任体系奠定了基础；“缅因号爆炸事件”引发美西战争，并进而带来美国军事制度的变革。这些变革奠定了美国军事现代化的基本框架，也构成了后世美国处于全球领导地位的强大力量后盾。“缅因号爆炸事件”既宣告了美国历史上一个旧时代的结束，也标志着一个全新时代的来临。

经济高速发展常常会积累大量社会问题，这是在19世纪末人们看到的普遍现象。这也带来全面变革的需求，也是治理制度变迁的普遍规律。镀金时代后期到第一次世界大战结束，美国取代英国成为世界第一强国，也迎来了美国历史上的进步时代、咆哮二十年代（Roaring Twenties）和新政时期。这一时期的突发事件最为集中，也是治理制度变迁最为明显、迅速和全面的时期。我们也选择了这一时期的6个突发事件；1902年的“煤矿罢工事件”带来的公平交易制度，使镀金时代空前紧张的劳工关系得到了制度化解，剑拔弩张的暴力化劳工冲突事件的发生，却奠定了美国社会繁荣的基础；1906年旧金山大地震带来的灾害保险制度变革，是这一时期比较小的制度变革，但其对全世界的巨灾保险制度构成了巨大影响；1907年“大恐慌”带来的美国联邦储备制度变革，通过运用公开市场业务、贴现率和存款准备率等杠杆，发挥国民经济调节作用，建立了世界各国经济的重要政策工具；1911年的“三角衣厂事件”，最终带来安全生产制度的全面确立，是美国社会体系走向现代化变革的关键节点；1918年“大流感事件”使得美国全面审视其公共卫生制度，强化了公共卫生系统建设；“华尔街股灾”的暴发，带来了史无前例的大萧条，使得美国正式建立了

全面的经济干预制度，从此世界各国政府管理经济的措施更加丰富。

经济发展、制度进一步完善后，必然会带来物质之外的更高诉求，个人权利的要求会凸显出来。第二次世界大战爆发，美国远离战场，免遭全面的攻击和破坏，又可以通过提高生产能力获得经济的高速发展。战后美国作为战胜国，获取大量利益，国内生活水平普遍提高，美国的强国地位在政治、经济、军事、外交等领域中全面实现，也带来人们权利要求的全面高涨。这一时期的突发事件多以平等权利、环境权利等为基本诉求。这里选用了8个突发事件：“洛杉矶光化学雾污染事件”和环境保护制度，环保主义者成为社会上一支举足轻重的力量。由于黑人人权运动领袖马丁·路德·金强调了将“非暴力”和“直接行动”作为推进制度变革的主要路径。因此，这时与人权相关的突发事件，普遍呈现为以和平诉求为主，着力推进具体制度变革。例如，偶然起因引发的“罗莎·帕克斯事件”，通过抗议公共汽车上工人、白人隔离和不公平待遇，积极推进公共交通制度的改革。“小石城事件”中的小石城9人，积极争取进入白人的普通高中，推进了黑人的平等教育制度。“进军华盛顿事件”聚集20多万人，事后推进了民权法律制度。在“肯特大学事件”中，国民警卫队枪杀了4名学生，带来内乱处置制度，尤其是非杀伤性武器使用制度变革。“伤膝村事件”后，作为美国原住民的印第安人，积极争取原住民教育补助制度，推动印第安人自治制度的建立。

从冷战之后，东西方对抗的局面结束，一直到今天美国成为世界唯一的超级大国，世界进入了“全球风险社会”，以军事对抗为特点的“传统安全威胁”正在逐步地让位于新安全观下的“非传统安全威胁”，气候变化、气象灾害、恐怖主义、环境灾难、核安全正在威胁着人类共同命运。美国适应这一变化，开始全面建立起应对这些灾害的应急管理的制度体系。在建立过程中，三个标志性事件起到了关键作用：“三里岛核事故”是典型的非传统类安全事件，事件过后美国应急管理制度开始完善，美国应急管理署开始建立；震惊世界的美国“9·11”事件，促使美国安全观全面转型，直至建立全新意义上的国土安全体系，并建立了大部制的国土安全治理机构；“卡特里娜飓风”使美国新建立的国土安全体系，在应对传统自然灾害造成的威胁时，经历了严峻的挑战，暴露了一系列问题。基于对这些问题的调查评估，美国联邦政府开始对应急管理署职能、军队参与灾害救助职能等制度进行了调整，以适应新的形势需要。

当代社会的复杂性在于，尽管很多领域中突发事件频发，但看上去似乎并未因此推进了相关的制度变迁。骚乱事件背后暴露的非裔人士权利制度，枪击事件背后的《美国宪法第二修正案》的制度变迁就是一个例子，这也是对本书结论构成的一个挑战。在近年发生的与非洲裔美国人相关的突发事件中，我们主要分析了两个案例，即“洛杉矶骚乱事件”和“弗格森骚乱事件”。这两个事件属于美国历史上严重的突发事件，并全部调用陆军国民警卫队等外部力量参与处理。这类事件的起因如出一辙，都是非洲裔美国青年被警察抓捕，在抓捕过程中或伤或亡，导致以非洲裔为主的大批民众抗议。这类突发事件虽然在这几年屡次发生，但基本模式都在反复重演，很多人认为并未有治理制度变迁的明显迹象。枪击事件也是如此，我们在书中选取了2007年“弗吉尼亚理工大学枪击案”、2012年“奥罗拉枪击事件”、2015年“桑迪胡克小学枪击事件”，以及最近在加州发生的“圣贝纳迪诺恐怖枪击事件”。这些突发事件都未能推动《宪法第二修正案》的改变。奥巴马在任期最后的时间内，通过行政命令开始禁枪。但是笔者认为，正如历史上很多类型的事件一样，每个事件都围绕着核心制度的弊端反复重演，似乎只有“最后一根稻草”才能压垮骆驼。事实上，其他突发事件同样也对治理制度体系造成了巨大的冲击，同样值得重视。因为这些事件积累了治理制度变迁的能量，同时也往往推动一定层次、一定地域的治理制度变迁。

四

值得指出的是，第一，美国社会整体不存在计划性，更无若干年的发展规划、立法计划，几个时期划分大致参考了美国历史分期。但笔者并不认同将连续发展的历史过程，人为地划分为若干阶段的做法，因为事物发展长期来看是具有连续性的。美国历史上的突发事件引发的制度变迁，似乎并无逻辑联系，但从国家治理体系初创，到经济制度建立，一直到社会制度的完善，仍有一定规律可循。

第二，任何突发事件都是在一定人文、地理环境中发生的，本书在写作的过程中，笔者正在美国进行为期一年的访学，有机会用全年的时间追寻美国历史进程，对一些历史发生地进行田野调查，对原始资料进行搜集、整理、分析，对一些专家学者、政府官员、当地民众进行访谈，力求