



政府危机管理经典译丛

应对危机

——灾难、暴乱和恐怖行为管理

COPING WITH CRISES

The Management of Disasters,
Riots and Terrorism

[荷兰] 乌里尔·罗森塔尔

[美国] 迈克尔·查尔斯

[荷兰] 保罗·特哈特 编

赵凤萍 译



河南人民出版社



政府危机管理经典译丛

应对危机

——灾难、暴乱和恐怖行为管理

COPING WITH CRISES

**The Management of Disasters,
Riots and Terrorism**

[荷兰] 乌里尔·罗森塔尔
[美国] 迈克尔·查尔斯
[荷兰] 保罗·特哈特 编
赵凤萍 译

河南人民出版社

著作权合同登记号:图字 16-2006-36

Coping with crises : the management of disasters, riots and terrorism /

edited by Uriel Rosenthal, Michael T. Charles, Paul 't Hart.

This book is protected by copyright. No part of it may be reproduced in any manner without written permission from the publisher.

© 1989 by CHARLES C THOMAS · PUBLISHER

图书在版编目(CIP)数据

应对危机 : 灾难、暴乱和恐怖行为管理 = Coping with crises : the management of disasters, riots and terrorism / (荷) 罗森塔尔 (Rosenthal, U.), (美) 查尔斯 (Charles, M. T.), (荷) 特哈特 (Hart, P. T.) 编; 赵凤萍译. — 郑州 : 河南人民出版社, 2014. 12
ISBN 978-7-215-08728-6

I. ①应… II. ①罗… ②查… ③特… ④赵… III. ①突发事件 - 公共管理 - 研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 298643 号

河南人民出版社出版发行

(地址: 郑州市经五路 66 号 邮政编码: 450002 电话: 65788072)

新华书店经销

郑州文华印务有限公司印刷

开本 680 毫米 × 960 毫米 1/16 印张 30.75

字数 400 千字

2014 年 12 月第 1 版

2014 年 12 月第 1 次印刷

定价 : 58.00 元

总 序

21 世纪以来,虽然关于风险社会的争论依然继续,但越来越多的重大危机事件接连发生,已是不争的事实。在国际上,美国“9·11”事件、SARS 危机、印度洋大海啸、美国次贷危机及全球金融危机、甲型 H1N1 大流感、海地和智利特大地震等重大危机事件接连发生,扣人心弦。在中国,松花江水污染、南方冰雪灾害、西藏“3·14”事件、汶川特大地震、三鹿奶粉事件、新疆“7·5”事件、西南特大旱灾、王家岭煤矿事故等也不断出现,牵动人心。

随着改革开放的不断深入,中国社会转型的风险也在不断加剧。根据先发国家的经验,这一时期既是“黄金发展期”,又是“矛盾凸显期”,机遇与挑战同在,发展与问题并行,因而我们迫切需要一种新的危机治理理念,来进一步推动中国的经济发展和社会转型。

2003 年发生的 SARS 事件对中国社会产生了广泛而深远的影响。党和国家高度重视应急管理体系建设。国家应急管理的体制机制不断完善和发展,形成了以“一案三制”为核心的中国特色的应急管理系统。“思所以危则安,思所以乱则治,思所以亡则存。”中国传统的智慧在现代国家危机治

2 应对危机

理的理念中得到了新的发扬,为推动中国经济社会的转型发挥了重要的作用。

与此同时,国内学界也开始兴起了危机管理研究的热潮,越来越多的中国学者表现出了对公共危机管理的强烈兴趣,并涌现了一大批与公共危机管理相关的研究成果,为中国应急管理体系的建设提供了重要的智力支持和决策参考作用。然而,从总体上看,由于中国公共危机管理研究起步较晚,相关研究成果还缺乏应有的“问题意识”、“理论直觉”和“学术规范”,危机管理研究还难以满足中国政府危机管理实践发展的迫切需要,还需要更开阔的理论视野和扎实的实证研究。

相比国内研究而言,从20世纪四五十年代开始至今,经过半个多世纪的学术积累,西方危机管理吸取了政治学、社会学、管理学、经济学等有关学科的学术营养,初步构建了危机管理的学科体系,形成了危机管理研究的理论框架,确立了实证性研究的方法路径,对我们深化中国政府危机管理研究,有着很强的借鉴意义。

研究成果还缺乏应有的“问题意识”、“理论直觉”和“学术规范”。“他山之石,可以攻玉。”本译丛在与西方危机管理研究基地进行交流和学习的基础上,由清华大学公共管理学院中国应急管理研究基地和郑州大学公共管理学院精心挑选出西方公共危机管理的经典著作,翻译成中文,以期促进中西方在公共危机管理研究方面的学术对话,加强我国公共危机管理研究的理论基础,推动我国公共危机管理的国际合作与交流,为中国特色的应急管理体系建设的完善贡献自己的力量。我相信,这是一个良好的开端!

薛 澜

清华大学公共管理学院院长

撰 稿 人

Hizkias Assefa

La Roche College

美国宾夕法尼亚州匹兹堡拉洛希学院行政和管理系助教

Michael T. Charles

美国伊利诺斯州立大学刑事司法科学系副教授、主任

Louise K. Comfort

美国宾夕法尼亚匹兹堡大学公共和国际事务研究所副教授

Brian D. Jacobs

英国斯塔福德理工学院公共管理系高级讲师

Alan Jarman

澳大利亚堪培拉高级教育学院行政研究中心行政学高级讲师

Michael J. Kelly

加拿大渥太华卡尔顿大学商学院国际商务兼职研究讲座教授

Habibul H. Khondker

新加坡国立大学社会学讲师

2 应对危机

Alexander Kouzmin

澳大利亚堪培拉高级教育学院行政研究中心副教授、主任

John Lowenhardt

荷兰莱顿大学东欧法律文卷室苏联政治讲师

Bert Pijnenburg

荷兰伊拉斯姆斯大学政治系副教授

Uriel Rosenthal

荷兰莱顿大学公共管理系、荷兰政府学院(海牙)教授、主任

T. Joseph Scanlon

美国加拿大渥太华卡尔顿大学应急通讯研究所主任、新闻学教授

Allen K. Settle

美国加利福尼亚圣路易斯·奥比斯波市副市长
美国加利福尼亚州立大学沟通艺术和人文学院教授

Paul Shrivastava

美国宾夕法尼亚刘易斯堡巴克内尔大学管理学教授
霍华德·斯科特 纽约工业危机研究所执行董事

Paul T Hart

荷兰莱顿大学公共管理系副研究员

Brian Toft

英国埃克塞特大学社会学系

Barry A. Turner

英国埃克塞特大学组织社会学副教授

Ger P. Van Den Berg

荷兰莱顿大学东欧法律文卷室苏联法律高级讲师

Paul Wahrhaftig

美国宾夕法尼亚匹兹堡冲突解决中心国际责任有限公司总裁

致 谢

编者希望利用这一机会对那些帮助出版这本书的人们表达谢意。当然,如果没有负责每个案例的作者的支持和辛勤努力的话,这一著作也不可能顺利完成。我们欠他们的实在太多。作者们以极大的耐心回应我们常说的“只是一些小小的改动”之类的大量问题、建议和评论。这里我们要特别感谢亚历山大·库兹敏(Alexander Kouzmin)教授,他两次长途飞行到欧洲,以其过人的学术才华帮助本书的编者。的确,没有库兹敏教授的贡献,这本书不知道会成什么样子。

我们非常感谢荷兰内政部对这个项目所提供的财政支持。正是基于他们的财政支持我们才有能力支付所需的费用,在比利时布鲁塞尔(1987年12月)组织了一次本书作者们参加的研讨会。

本书的出版再次证明查尔斯·托马斯(Charles C Thomas)是一个非凡的出版社。他们对这一项目展示了耐心和支持,我们对他们愿意承担如此重要的任务表示衷心的感谢。

伊利诺斯州立大学秘书们为本书的文稿花费了无数的时间。非常感谢琳恩·塔特姆(Lynn Tatum)宽厚和乐意的态度,尤其是当软盘出现问题,或者有些章节需要进行文字处理时。塔特姆女士同时也负责将注释排列成单行脚注的形式。这里,也要感谢芭芭拉·德弗里斯(Barbara DeFries)女士在打印手稿和协助完成本项目最后阶段工作中所作出的努力。

伊利诺斯州立大学另外的一些人也为本书的编辑工作提供了帮助。艾德·韦尔斯(Ed Wells)博士在将文字转换为恰当的格式方面花费了大量的时间和精力。在兰迪·马尔斯(Randy Marrs)的帮助下,我们终于解决了电脑显示方面的问题,布雷恩·布雷(Brain Braye)为

2 应对危机

刊登书中的图表进行了各项准备。在莱顿大学,莱尼克·波斯特(Lenneke Post)协助处理了书中的一些图表和本书的参考书目。多萝西·哈姆彻(Dorothe Hammecher)认真细致地编辑了本书的索引。

许多人在本书的出版过程中发挥了重要作用,但是,本书的主编将对书中出现的任何疏漏和不当之处承担全部责任。

目 录

前言 危机的世界和危机管理	1
---------------------	---

第一部分 突发危机

第一章 切尔诺贝利核电站灾难:苏联危机决策制定研究	35
第二章 韩国空难:KAL007 航班的悲剧	64
第三章 应对博帕尔危机	90
第四章 渥太华土耳其大使馆的被占事件:应对恐怖主义和媒体	113

第二部分 从计划到危机

第五章 挑战者号航天飞机的最后一跃	137
第六章 萨摩兰德休闲中心火灾	167
第七章 海瑟尔体育场的悲剧	193
第八章 一场难以抑制的危机:比阿特丽克斯女王的加冕仪式	220

第三部分 渐进式危机

第九章 管理城市冲突:费城的 MOVE 危机	247
第十章 1984 ~ 1985 年的埃塞俄比亚饥荒	271

第四部分 危机管理和学习

第十一章 有毒化工产品和应急管理:加拿大安大略省米西索加 疏散	297
第十二章 圣·萨瓦尔多地震	319
第十三章 布里克斯顿骚乱:1981 年伦敦	336
第十四章 应对恐怖主义:南摩鹿加人质劫持	364

第五部分 分析视角

第十五章 危机决策的制定:对应急决策路径的看法	393
第十六章 从案例研究到理论和建议:总结性分析	435
参考书目	471
译者后记	480

前 言

危机的世界和危机管理

乌里尔·罗森塔尔

保罗·特哈特

迈克尔·查尔斯

危机：决策者面临的挑战

随着社会的发展和科技的进步,随着科技的日益复杂及其影响的日益深远,人类遇到了越来越多的各种各样的灾难性事件。虽然不是那样的频繁和倒霉,但是,由于当灾难袭来时政策制定者和公众都没有做好思想准备去恰当地回应灾难,人为和自然灾害的影响变得更加严重。正如本书所证明的那样,可以确信的是,科技同样增加了灾难性事件发生的额外机会;计划人员和设计师在事件发生前没有想到,或者不能肯定一定会发生的事件出现了。因此,我们的地球已经成为“一个充满危险的世界”,其中一个国家的行动对其邻国的人们有着重大的影响。这里包括自然灾害一类的毁灭性危机;国际和国内重要物品和服务交付过程中的突然中断;工业和核事件;仓库和宾馆火灾;空难和海难;实验设备失控;骚乱和尖锐的社会冲突;针对政要和平民的恐怖袭击;劫持火车、公共汽车、轮船和飞机;以及饥荒和传染病。

对能立刻使一个社区、国家、或者整个世界陷入混乱的具体事件而言,这些都是抽象的概念。这些真实的毁灭性事件挑战了社会、政

治和行政精英,对政治领袖、一个社会、甚至整个世界的哲学、法律和道德本质提出了质疑。这些非常具体的事件能够导致某种强烈的、以前从未想到的社会和政治变化。正是这些非常具体的事件使人回忆起布里克斯顿(Brixton)、挑战者号(the Challenger)、KAL007 航班、切尔诺贝利(Cherobobyl)、三哩岛(Three Mile Island)、阿基莱·劳伦号(the Achille Lauro)、比亚法拉(Biaffra)、艾滋病和最近的亚美尼亚(Armenia)事件所带来的恐惧、政治骗局、悲伤、甚至是愤怒。而且,我们好像一直在问:为什么事件会发生?如何才能避免这些灾难?谁应该对此负责?然而,对这些问题的回答常常是不完整的,证据没有被公开,并且公众很快就会忘记。

许多政策分析家把逆境作为 20 世纪 90 年代的基本概念。^① 尽管防止核战争在国际关系中处于关键地位,但是,还存在着许多其他威胁。自然灾害在突显人类相对的无助状态方面依然具有其特性。在强调自然灾害和科技对环境的破坏之间的关系方面,许多地理学家至今仍坚持人类有防止生态进一步恶化的能力。^② 美国社会学家查尔斯·佩罗(Charles Perrow)认为,现代社会是一个以高风险技术为特征的社会。^③ 与高风险技术生活在一起的人们确实生活在一个许多上述事件将以“正常事故”的形式出现的社会中。但是,这并不意味着怂恿避免采取行动。佩罗认为,有些技术需要改进,有些应当限制,还有一些应当禁止。对所有这些危机事件中人为因素的强调向危机预防和准备战略的反思提出了挑战。

不……的状态(Un-ness)

上述灾难性事件将持续突袭人类社会。我们不想这些事件发生,

① 参见 Y. Dror,《逆境中的政策》(New Brunswick, Transaction Books, 1986)。

② 参见 K. Hewitt,《灾祸诠释》(Boston, Allen and Unwin, 1983)。也可参见 Lang 与 Winfried 的“Ökologisches Krisenmanagement—die internationale Dimension”,收录在 F. Plöschka-Roessler, Umwelt Dynamik (Wien/New York, 1988), 第 187 ~ 198 页。

③ 参见 C. Perrow,《正常事故:学会适应高风险技术》(New York, Basic Books, 1984)。

但是它们的确发生了。我们不希望它们现在发生,但是它们的确在这一黑暗的时刻发生了。我们不想它们在这里发生,但是它们的确发生在我们的国度。是认真对待这些事件的时候了,是从这些危机事件中学习,并且以避免或者至少减少这些事件危害的方式运用所学到的知识的时候了。

当然,研究灾难事件这一特别的想法可能引起复杂的感觉。很难否认理解这些事件的重要性,但是每个案例似乎又充满了负面联想。事实上,灾难的支配性主题似乎与这些被称为“不……的状态”的处境有关。首先,我们谈论的是非常令人不快的事件。其次,“不……的状态”常常表示:出乎意料的、非预定的、前所未有的和基本上难以处理的。因此,这样的事件不被社会和政治精英喜欢是不足为怪的。

危机把政治家和官僚们带到了事件的中心。危机把他们从政治和行政的惯常程序带到了一个辉煌的胜利和彻底的失败密切联系的危急环境中。另一方面,如果政治家和官僚们愿意接受危机管理观点的意义的话,他们或许会提出对自然和科技灾难、剧烈的社会冲突、骚乱和恐怖主义等不同现象的一些共同特征的认识。他们或许会更好地理解为什么这种情况下急需迅速坚定的决策,他们或许更加关注为了改善未来对这些事件的管理而提出的战略性政策。

危机的“不……的状态”并不局限于专业人员。许多科学家对灾难和灾难管理这样的主题在某种程度上表现出了相似的消极和克制态度。科学家对那些似乎与以“正常”条件和环境为基础的整齐如一的理论相矛盾的事件及其发展感到不自在。危机似乎与当代社会科学特有的价值所在完全不一样。灾难看起来是无法预测的,并且对科学规律的发展来说证明不是一个理想的研究对象。所以,乍看起来,危机对社会科学分析来说其不幸的结局是显而易见的。但是,对社会科学家来说没有理由屈从于这种看法。社会科学或许必须付出极大的努力,并且通过这些努力最终得出有关危机事件“管理”的模式和规律性。

关于本书

在对社会科学中公共行政、管理理论、社会学和心理学领域的理论和知识怀有深深敬意的同时,本书在此进行了一个扩展我们在危机管理领域知识的尝试。基于此,本书集中研究了最近发生的、世界上大部分人都很熟悉的引人注目的事件。这些事件提供了非常好的学习机会和一个认真回顾危机下管理的手段。此外,本书使读者回想起那些众所周知的国际性的重大灾难事件,如 KL007 班机被击落、博帕尔、切尔诺贝利和挑战者号事件。这些事件和本书包含的其他事件激起了人们对世界史上重大事件的回忆。虽然历史并非仅仅由危机、灾难、不幸、突发事件,或者,更具体的话,由自然和科技灾难、大规模冲突、内乱和恐怖行为构成,但是这些事件的确对社会有着重大的影响。这些动荡事件实际上划清了与过去的界线,并且影响着我们现在和未来的想法与行为。^①

重要性

危机管理和危机决策分析在实践和学术上的重要性是毋庸置疑的。在不同的政治条件下和不断变化的社会环境中,实际工作者和学者都能从关于各种各样灾难事件的实证分析中推断出来的理论和概念中学到许多东西。而且,这一研究形式能为实际工作者和学者提供令人惊奇的观察结果,亦即,他或她在这种或者那种紧急情况下的经历或许不像他或她起初认为的那样独特。危机之间的相似之处和不同点与现实相比可能要显著许多倍。

最好能从方法论的角度去考虑危机分析在学术上的重要性。危机管理和危机决策分析为分析者提供了一个减少两种不同却有关、而且一直折磨着社会科学的歧见的难得机会,这两种歧见是:不同学科

① 参见 K. Erickson,《无所不摧:布法罗克里克水灾对社区的破坏》(New York, Simon and Schuster, 1976)。

(例如,心理学、政治学和组织理论)理论和研究视角的分歧,以及真实生活和实验设置的不同。

和一些其他关于危机分析和决策的比较著作一样,本书通过综合运用多学科的途径来处理危机这一主题。^①确切地说,本书将为读者介绍从压力下的个人行为到危机事件对社会和政治组织模式的长期影响这一范围内的一系列题目。本书联合了社会学家、政治科学家、心理学家、沟通专家、苏联问题专家和公共管理学者,力求为危机管理领域提供一个广阔的方法论和以学科为根基的视角。

牢记这样的事实同样重要,即,危机是和社会和政治生活的实验室。危机局势提供了一个清晰的关于管理过程、政治阴谋和社会背景等多方面的完整视图,由于现实被混乱所打断,使得原因和影响比较容易确定。重大事情与次要事情迅速地分离开来,迫使行动者展现他们基本的规范和价值。因为危机情况下时间通常很短,或者问题很严重,必须作出那些其他事务无法掩藏的特定问题的决策。贪婪、派别之争、金融决策、低劣的管理能力、无效的计划和和其他无数突然的缺陷在危机情况下迅速地涌现出来,在一个尽可能清晰的背景下给敏锐的观察者足够的机会去思考现实是可能的。

通过把以案例为导向的历史性危机分析与持续多元的情节结合在一起,本书力图为思考如何提高我们的预测、预防和处理危机的能力提供一个基础。正如本书的题目所表达的那样,本书的长远目标是“超越危机”。

① 参见 C. F. Hermann,《国际危机:行为研究的视角》(New York, Free Press, 1972); C. Smart, W. H. Stanbury,《危机管理研究》(Toronto, Butterworth, 1978); D. Frei,《管理国际危机》(New York, Sage, 1982); M. T. Charles 和 J. C. Kim,《危机管理:案例集》(Springfield, Thomas, 1987); 以及 U. Rosenthal,《国际视角下的危机管理》(Brussels, International Institute of Administrative Sciences, 1988)。