



# E-PARCC

COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

Syracuse University

Maxwell School of Citizenship and Public Affairs

Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration

## 应急管理 与 国土安全：部门间的协作 紧急！！加州大学萨克拉门托分校 协作政策研究中心

### 教学笔记

Alta Madre 市为了制定一份应急管理计划，必须要解决部门间冲突。这是六个公共部门官员之间的协商，其目的包括：开发一份有关如何利用联邦应急准备基金的计划，就正在进行的工作关系达成协议，并且开发一份宣传策略，鼓励公众参与规划。会议的目标是开发一份部门间的备忘录和一份联合的宣传策略。此角色扮演要想做好，参与者必须有基于利益的谈判经验。其中一个参与者必须同时担任两个角色，既要代表他/她所在的机构，又要作为会议的协调员。角色扮演的材料既包括公开信息，也包括给每个参与者的保密信息。

本模拟获得我们2007“协作式公共管理、协作式治理和协作式问题解决”教学模拟与案例竞赛一等奖。该模拟由学术与从业者委员会两名匿名评审员评审。它由明尼苏达大学的 David Booher and Adam Sutkus of Center for Collaborative Policy, California State University Sacramento and was edited by Khris Dodson.。本模拟适用于课堂讨论，并不为所描述情景的处理方法做有效或无效评价。本模拟由E-PARC提供。E-PARCC 属于锡拉丘兹大学马克斯韦尔学院协作治理项目，为冲突分析与解决项目的子项。本材料可以影印复制，并注明作者及出处。

## 背景材料

Network Structures: Working Differently and Changing Expectations,” (2004) by Robin Keast, et al, Public Administration Review, May/June, pp. 363-371.

“A Manager's Guide for Resolving Conflicts in Collaborative Networks” (2007) by Rosemary O'Leary and Lisa Blomgren Bingham. IBM Center for the Business of Government. Download from: <http://www.businessofgovernment.org/pdfs/OlearyBinghamReport.pdf>

Networks that Work (2008) by Paul Vandeventer and Myrna Mandel. Los Angeles: Community Partners.

“The IAP2 Public Participation Tool Box,” Download from: <http://www.iap2.org/associations/4748/files/toolbox.pdf>

准备 在角色扮演中，每个角色应由一个学生来扮演。要求用三十分钟阅读背景信息。学

生最好在课前对材料进行研究。会议的时间至少应安排两小时。时间越充裕越好。

在角色扮演结束后，应安排一个小时进行讨论。应给每个学生安排一份课后作业，要求他们准备一份书面的部门间备忘录和宣传计划。

### 关于讨论结果的简要报告

开始简要报告的时候，要求每个小组派一名代表总结他们已经达成的备忘录和宣传 计划。以下几个问题有助于讨论。

1. 达成协议的小组发生了什么？没有达成协议的小组发生了什么？
2. 会议协调员是推进了协议的达成还是阻碍了协议的达成？
3. 比较一下各组的备忘录，看看各部门在将来将如何一起工作：是很少合作，还是更紧密的协调，或者是风险更高的、更彻底的协作。
4. 在内容方面以及张力和冲突的管理方面，不同备忘录的条款是否提出了潜在的 变革。
5. 备忘录是如何描述不同部门的利益冲突和为了共同的目标进行合作的需要？

6. 各组是如何解决划分资金的即时需要与正在进行的合作、协调和协作的长期需要之间的矛盾？两种需要的互动是如何影响过程动态的？

## 经验教训的总结

1. 网络型组织结构最根本的矛盾。许多公共管理者已经发现建立自愿组成的网络型组织对于协调公共政策行动是非常有效的，各机构为了达到各自和集体的目标必须合作，单独一个机构无法协调各部门。考虑建立网络型组织的组织者必须既要满足各自机构的利益，又要处理和其他机构的合作。自己的机构和其他机构之间既有潜在的竞争关系，又有共同目标。

2. 在网络型组织中的冲突非常复杂。例如，除了最根本的困境以外，不同机构的权力和资源有大有小。他们可能或多或少的相互依赖，可能有不同的组织文化，也可能有必须考虑的利益相关人和资金提供者。管理者还必须把他们的机构中持不同意见的人包括进来。在处理与公众关系的时候，各机构可能有不同的考虑和目标。最后，管理者可能把个人之间的冲突带入网络型组织。

3. 网络谈判要尽可能集中在机构之间如何长期合作以解决某个问题，要就眼下的冲突达成协议。在许多公共政策谈判中，其目标是就一个或者几个问题达成协议。参与者各方有可能就未来的问题进行合作。网络是非常有用的。通过网络的方式，各机构可以长期合作解决问题。而这些问题的解决方案，甚至问题的本质都不甚明朗。有时，在角色扮演的时候，各机构必须既要就当下的问题达成协议，也要就长期的工作关系达成协议。这就形成了一个很有挑战性的局面。如果考虑更多眼下的问题可能会影响长期的关系。另一方面，如果机构考虑到将来还有可能合作，那么他们可能就眼前的问题进行妥协和让步。

4. 网络型组织需要独特的结构。网络要求具有独特的结构以适应其背景、约束和问题。它不是传统意义上的自上而下的层级结构，以及问责与权力关系。它要求参

与各方以不同的方式进行合作，而不是采用传统的公共组织的方法。既然参与是自愿的，那么少数服从多数方法就不是一个可行的决策方法，因为少数

的投票者可能放弃网络。相反，一致同意的办法对于决策可能是最好的方法。尽管某些机构可能比其他机构更有权力，但是在网络中没有中心控制机构。网络中的机构为了一个共同的目标需要设计方法以共享资源。每个网络都必须建立独特的结构以适应特殊情况。

5. 网络结构的协调也是独特的。在许多谈判中，小组可能依赖某个独立的、中性的协调人员来为谈判过程提供帮助。在网络中经常出现的情况是，某个管理人员既要提供中性的协调工作，也要代表他所在机构的利益。这就要求其具备以下的技能：平衡角色、在过程中保持透明，以及维持参与各方对他的信任。

6. 备忘录对于协助构建网络是非常有用的工具。在某些网络中，管理者可能设想最小协调的情况。在这种情况下，他们之间非正式的（可能甚至是口头的）协定很可能提供如下活动，比如：共享信息，有关未来活动的沟通，或者召集问题解决联席会议。在更紧密的合作或协作当中，管理者可能需要更加正式的书面备忘录。特别是当需要共享资源，清晰角色和责任，需要联系行动，以及有可能产生争执的时候，就更需要正式的备忘录。备忘录对于参与者彼此了解、透明和负责都是非常重要的。还有一些情况下，机构来自不同地区，对于考量和批准像备忘录这样的文件，每个机构有不同的程序。虽然每一份网络备忘录都是不同的，但是他们一般会涉及以下问题：

- 宗旨和目标
- 参与者
- 资源如何共享和分配
- 角色和责任
- 沟通过程
- 决策程序
- 争端解决程序
- 备忘录的修订和撤销
- 增加和减少成员

7. 让公众参与可能对组织网络解决问题非常重要。在许多情况下，比如本角色扮演中，公众对于取得成功将发挥非常重要的作用。如果一个灾难性的地震、洪水、流行性感官发生，要减少死亡就有赖于公众准备采取的行

动。许多其他的问题要取得长期的成功也有赖于公众的行动。例如，气候变化、水资源保护和公共教育。在一个网络中，各机构必须确定公众参与的需要，并且要说明每个机构的程序中对公众参与的需要。网络组织需要清楚地说明公众参与的目标和策略，同时还要就采用的方法达成一致。至少，他们需要就与媒体沟通时采用的信息和策略达成一致。公众不同程度参与的方法有很多。

## 应急管理国土安全：部门间的协作

紧急！！

David E. Booher and Adam Sutkus

公开信息

Pacifica 州的 Alta Madre 市一直在处理公共安全部门之间的冲突。冲突是有关如何提供应急准备和应急反应。Alta Madre 位于 Mammoth 郡的郊区城市，人口 300,000。Mammoth 郡是美国一个主要的都市区。2005 年美国墨西哥湾沿海发生了卡特里娜飓风，很多部门都在此时紧急事件中出现问题。因此，公众和市领导也很紧张，希望类似的事情不要也发生在 Alta Madre 市。

Alta Madre 市医院准备再次召开会议，讨论本财政年度划拨给市国土安全和应急管理的资金。在美国，联邦政府在国土安全和应急准备方面资助了一个很大的项目。

50 个州中，每个州都从该项目中获得资金。这些联邦资金先分配给各个州，然后再进一步分配给各州的地方政府。在 Pacifica 州，每年划拨的国土安全和应急准备的资金按照郡政府辖区的人口数划分给各地方政府。然后，各郡再根据地方应急准备的需要将资金划拨给市和具体项目当中。就是在这个层面上，关键的城市利益相关人之间会进行详细谈判和设定优先项目。因为去年 Alta Madre 市遇到过困难，当时谈判破裂，资金分配的决定由市长单方面做出，然后

由市议会批准。市长非常清楚她和市议会不想看到去年的冲突再次发生。市长已经指示各部门就资金分配提出一个统一的计划。而且，她要求各部门领导制定一个长期的规划和程序，保证国土安全和应急准备活动与项目中的协作。最后，她希望小组起草一份有关该市协定的新闻稿。她请 Mammoth 郡应急管理中心主任作为协调员，协助市政府各部门就资金、未来合作的备忘录，以及宣传策略（先召开信息发布会，告知公众有关情况）达成协议。

该市只有非常短的时间——30 天——向郡政府提交一份“支出计划”。郡政府将整合郡内所有市的支出计划，然后综合成一份郡的整体计划，提交给 Pacifica 州，然后州政府对全州本财政年度所有的应急管理和国土安全项目进行综合考虑。一旦州最终批准了计划，各市就会被拨付所要求的资金。在 30 天内，市议会必须审查和批准支出计划和备忘录。但是市长已经表明如果意见一致的计划达成，她就会支持，并且也期望市议会能够批准它。

## 资金和备忘录问题

Pacifica 州和其他州一样，其应急服务和国土安全的资金主要有两个来源。第一，州国土安全办公室从华盛顿特区的联邦国土安全部获得的年度拨款。国会划拨的资

金有一些附加条件。州国土安全办公室在把资金拨给各郡。郡政府要求州政府划拨资金。然后郡政府在把资金拨给辖区内的各市。在 Mammoth 郡，每个市按照其人口规模获得资金。Alta Madre 市也是按照这个标准获得资金的。第二，州卫生与公众服务局通过联邦疾病预防控制中心的生物恐怖主义与流行性感冒计划从联邦卫生与公众服务部直接获得拨款。资金也是按照每个郡人口数来划拨的。Alta Madre 通过市卫生官员获得州的生物/流行感冒项目的资金。

市政府已经被划拨了三个拨款项目，总计达 210 万美元。今年，市和郡政府被批准决定他们自己支出项目，只要他们符合联邦国土安全部下发的公共安全标准。所有的设备购置和培训项目都要符合一般的参数，所以衔接不是问题。这三个资金来源是：

应急管理绩效拨款（EMPG）。EMPG 拨款传统上是一个覆盖所有灾害事件的基金项目，在 911 恐怖袭击事件之前就已经存在了，并且可以支付应急准备项目中的“人员”费。基金拨款权已经交给了应急管理办公室主任。总额为：20 万美元。

国土安全拨款项目（HSGP）。HSGP 是一个国土安全的拨款项目，它附加一些限制条件：只有 10% 的资金可用于人员——但可用于购买设备：消防引擎、危险材料 应急服、高科技安全红外谱等。资金的使用权也已交给了应急管理办公室主任。总额为 100 万美元。

生物恐怖袭击和流行性感冒项目（Bio/Pan Flu）。这是一个紧急的医疗公共卫生的 准备金，该资金来自联邦卫生与公众服务部的疾病控制中心。该拨款的使用权交给了是公共卫生局局长。总额为 90 万美元。

郡应急管理主任被要求协助市政府官员的谈判与协调。既然过去存在问题，并且郡 政府一直是把各市的计划综合成为一个整体，该主任受市长的要求从郡角度提供一些观点，避免以后存在问题，并且帮助对话。

应急管理、国土安全和公共卫生等项目的资金已经到了市里，谈判的焦点是就资金 如何使用达成协议，并就各部门未来的合作起草一份备忘录。本质上，决策将围绕 如下方面开展

- 多少资金应用在如下领域：执法、火灾/救援、公共教育和紧急医疗项目？
- 该市最大利益是什么？作为一个整体来考虑。
- 什么样的短期目标有可能破坏参与部门的长期战略地位？
- 备忘录中应该包括什么样的关键条款？至少，备忘录应该提到工作关系，全 市范围应急准备的总体目标、沟通、决策、问责、资源分配、会议和协调的

形式。备忘录还不存在，但是其设计理念已经分发给了各方。这将是所有各方第一次坐在一起讨论备忘录的内容。

宣传计划

除了一份资金使用协议和备忘录以外，市长要求小组起草一份宣传计划，包括新闻稿，帮助解释市政府作出的决定，同时指出在 Alta Madre 整合国土安全和应急准

备/反应的新的范例。宣传计划将涉及到城市应急准备活动中与公众的沟通

。

参与者 城市经理已经请下列部门的领导参与谈判并起草备忘录和宣传计划：消防局长、公

安局长、紧急医疗公共卫生局长、市应急管理主任和市政府负责商业和志愿组织联

络的政府工作人员。而且郡紧急管理办主任已经同意协调谈判，并且提供指导。

市议会计划在两周内召开会议，该小组要在市议会开会之前召开会议。小组必须提出一个建议供市长审议，然后提交给市议会讨论。市长期望在今天收到资金安排计划和备忘录的草案。

给消防局长的保密信息

你希望更多的人认识到消防服务所扮演的重要角色，它要对所有类型的灾害做出日常的应急反应。你想获得更多资金，用于消防员的培训和演练。你希望保证警察局的尊重你对于紧急命令系统的监管（至少不要介入该事）。该系统被用于整个 pacifica 州的协调工作。Pacifica 州的消防局在 1970 年代创造了 ICS，然后在全国范围内的得到应用。后来，随着对国家安全的重视，执法领域开始在全州范围改变这一长期存在的系统，使其更加重视安全问题，让不是所有灾害的反应。

既然消防局和警察局直接向市长汇报，你担心市里法律和消防的权力平衡。你想保证警察局不要得到太多的钱或者他们认为他们能够主导政策决定。你看到了医疗问题的影响和每天的救治。你能容忍紧急医疗主任获得一些资金。你非常提防警察局长。他一直不是一个亲近的盟友，在资金和对消防项目上多次

成为威胁。你不希望在谈判中让警察局长获益，因为你认为那将使你认为很软



弱，警察局长在过去一直不是很支持你。

你支持备忘录的思路，只要它能保护你的利益。如果你不能获得资金提案或者备忘录，你可以把你的担心提交给市议会。你可以公开争取当局支持以获得资金，这笔资金可以用于人员培训和项目，你也认识到消防服务在一切灾害反应中的主要作用。市议会和市长对去年的冲突非常不安，而且清楚的表明他们希望更好的协作。如果你把冲突带回去，你想保证你可以指责警察局的失败，而你要表明为了寻求达成协议，你已经做了一切能做的事。

### 给警察局长的保密信息

你希望有更多的资金来购买新的、复杂的安全设备，比如侦测炸弹的可移动电脑、移动指挥车和战术武器。设备资金对你非常重要，工作人员认为这是他们的维护治安的保证。你不能理解为什么警察部门不能获得整笔国土安全资金。“所有的灾害”（火灾、洪水、地震和恐怖事件等）这一概念对你来说是没什么意义——所有的资金都应该花在安全和反恐项目上。

在与市议会就长期人员配备进行预算讨论时，你需要消防局长和公共卫生局长的支持。你的部门已经遭到一连串法律诉讼。你不想失去你的工作或者在劳工联盟面前丢了面子。为了在将来获得支持，你愿意“和别人分享这个大饼”——只要你分得资源不要太少而妨碍了你维护治安的核心使命，否则就会使你在下级面前显得不够强势。

你在这个岗位上时间相对较短（3年），现在你觉得已经适应了，你想和其他的代表建立更和谐的关系——你现在觉得以前你有些严厉了。

过去你一直使用备忘录，效果还不错。你不反对使用备忘录，你会支持这个方法。如果你不同意资金分配方案和备忘录，你准备直接找市长和议会要钱，并且发起运

动，反对消防和其他部门，因为他们“妨碍的城市的安全”。但是，市长向你清楚

的表明，她希望看到各部门更加合作。如果你被认为是麻烦的制造者，将会导致负面的绩效评价。那样的话，在你的合同更新以前，你只有一年的时间改变你妨碍协

作的负面形象。

## 给紧急公共医疗卫生官员的保密信息

你把足够的资金投入到了公共卫生，所以资金是并不是主要问题——你真正想要的是：与“负责国土安全那帮法律和消防部门的人”平起平坐，积极地参与城市的应急/国土安全准备的各个方面，并参与郡的各项活动。你并不认为你必须努力工作，使其他各方认为公共卫生危机是该市最大的风险。你知道有些人认为你过度担心公共卫生问题，而不顾其他的应急准备活动。但是你不想放弃你的理念，即公共卫生对于 Alta Madre 的安全是非常重要的。

以前讨论公共卫生问题的时候，你曾被排除在外。现在你手里有钱了，你有了机会让人们注意该市的公共卫生和医疗问题。你希望看到这些问题被当作主要问题，如果可能的话，甚至比那些所谓的“安全”问题更为重要。当然，能够平等参与是你的底线。

为了实施应急隔离措施，你需要获得警察部门的支持——但是警察部门还没有真正意识到如果发生一起大的生物恐怖袭击这种合作的必要性。如果恐怖袭击是以某种生物制剂的方式进行（如炭疽、天花、沙门氏菌等等），你就应该负责将绝大部分城市居民进行隔离，保护这些人不受疾病暴发的影响。在剧毒化学制剂恐怖袭击发生的时候，为了加强隔离的能力，你需要培训官员，并赋予公共卫生官员以权力。你愿意为此而付出。

郡政府应急管理办公室主任是你的盟友，你知道他工作非常努力。你支持他的工作，这样城市利益可以得到维护。而且应急部门可以将消防、法律和应急医疗整合成为城市的一个综合项目。你争强好胜而又“科学”的方式在某种程度是你疏远了法律和消防的主管。你和应急管理办公室主任的关系非常好。你希望和他保持良好个人与工作关系，在将来有助于实现你的目标。

你对备忘录漠不关心，但是既然市长已经提出要求了，你觉得就备忘录的问题进行谈判也没有什么问题，只要它承认你部门的重要性就可以。事实上，如果备忘录能够让其他部门感到你的重要性，那么它也是非常有利的。

## 给市应急管理办公室主任的保密信息

市长给你的任务是就辖区内如何使用这笔资金达成协议。该市正面临巨大的压力，它必须将应急准备做出整体的安排。你只想达成一项协议——只要它能将应急准备向前推进即可；你对资金如何安排并没有预设的想法，只要一个机构没有“巧取豪夺”地占有其他机构的资金就可以。你也需要资金再雇佣一些人员，帮助你的部门处理所有的拨款申请。这样，你可以回去做一些真正的“应急准备”，而不是文书工作。你一直面临来自执法部门和消防部门的压力，因为自从 911 以后新的恐怖主义侧重在“国土安全”方面。但是，他们没有认识到“全面危害”的应急管理早已存在。

如果在支出项目上没有达成协议的话，你的工作就是和市长保持一致。去年谈判的破裂大家都归咎于你（在你眼里这是不公平的）。这也是你为什么不高兴市长请郡应急办主任作为协调人的原因。

你愿意批准任何拨款项目，只要没有哪个部门占有太多资金就可以（每个部门至少 \$100,000）

你在推动设备和项目的“联合使用”——这样可以测试所有部门的能力，设备可以跨部门使用，避免所有权的问题。如果这意味着你的部门增加人手，成为一个中间的“所有者”，安排新设备的使用，这也不错。

你觉得郡应急管理办公室主任在这项任务上已经放弃了你，不在支持支持你所希望的方式。你和其他人的关系都很好——你同情志愿者协调人和公共卫生局长。你喜欢他们，并尊重他们服务大众的强烈愿望。

你对郡应急管理主任以及州和联邦项目早就有意见了，因为他们工作不努力，没有认识到“应急管理”对于紧急事件/灾害准备和反应来说是核心。自从 9/11 事件以来，所有反恐拨款项目都避免增加人员和一般的应急服务协调。相反，资金是给了以安全为基础项目和一线的反应者——主要是执法和消防服务——即使任何灾害事件都需要你的集中协调以做好应急准备、反应工作和重建活动。

你希望表现出领导能力，不仅在达成项目资金协议方面，而且在开发备忘录的启动过程上——在这方面你扮演着“经济人”的角色。

如果小组未能达成协议，你将不再与其他部门的领导进行单独谈判，而是交给市长，让她想办法达成协议——但是，这样做可能会使某些人感觉他自己没有“那个家伙”拿的多。不过这次更多的责备会指向郡的应急管理办主任，因为这次他是协调人。另一方面，市长可能决定需要“新的领导者”。

### 给商业/志愿者机构联盟的保密信息

你希望看到辖区内工作努力的志愿者团体得到尊重，也希望看到那些想参与但是没有给予正确指导的商业团体得到尊重。钱是一个得到承认的好指标，你希望看到有些资金能够流向这些领域，无论多少都可以。

你希望最终在市政府外得到一份工作，你觉得如果你能把资金“拨给”镇里的商业团体和活跃的志愿组织，你会有更好的机会获得工作。

你总体上觉得这些外在的合作者认识到他们能为应急管理做些什么。商业机构有食品和其他材料的私人储备；志愿者组织可以动员成千上万的人来协助，也可以处理那些“自发的”志愿者，虽然这些人总是帮倒忙。你希望确保他们最终能获得一些资源来进行他们的工作。不管多少钱都起作用。

你一直在奋争让你的项目得到大家的承认，你对那些让你无法得到尊重的人多少有些仇恨。市应急管理主任理解你的处境，你个人对此很感谢——执法部门和消防部门表面上支持使用志愿者和私人部门，但是他们不是能帮助你的关键人物。

你希望看到一份备忘录——能够将你和你的群体纳入决策中，理想状况是把志愿者和商业机构整合进入应急准备、应急反应和城市重建的网络中。

如果不能达成协议，你可能不得不悄悄地通知商业团体和志愿者组织，告诉他们市政府已经将他们排除在潜在的规划以外，他们得不到应急管理项目资金。这会使城市的商业组织和志愿者组织对市议会施加压力，这样可以迫使议会做出对你有利的决策。然而，你必须非常小心。如果让外界得知你是故意让商业组织和志愿者向市议会施加压力，那么你的工作就悬了。

## 给郡应急管理主任的保密信息

你希望看到协议尽快达成，至于怎么达成到没什么关系。你过去曾和消防局长密切合作过。多年后，你们已经成为朋友。作为郡的应急管理主任，就协调各部门工作而言，你支持市应急管理主任的总体立场。但是，关于去年遇到的困难，你不得不责备市应急管理主任。你对他态度很冷淡，不是特别有帮助。但是，你既然已经同意协调会议，你不再想以前的事，不让自己的个人感情影响你的协调工作。你知道市应急管理主任因为去年的事对你有怨恨。作为协调的一个方面，你必须决定如何处理这种紧张关系。

你认为备忘录是一个很好的主意。你希望如果你帮助达成备忘录而获得赞誉的话，你的职业前景将会被大大提升。坦率地说，你有些不太满意为郡政府工作，想寻找一个机会在这个领域提升一步。这是一个绝好的机会，可以展示你在国土安全和应急管理部门中间的谈判能力。你认为州国土安全办公室的职位很适合你。如果能够提交一份成功的备忘录和资金划分方案，你就可以向州政府重要官员显示你的成功。