

# 答沃尔多之问：公共危机管理研究的挑战与未来

吕孝礼 朱 宪\*

**【摘要】**长期以来，身份危机一直是困扰公共管理学者的话题，公共管理视角下的危机管理研究也面临同样挑战。本文主要分析公共危机管理研究面临的理论与实务合法性挑战，并尝试探讨回应这一挑战的可能性，在此基础上指出未来研究中值得关注的若干议题。这些议题包括公共危机管理研究的价值导向、揭开公共部门危机管理运作的黑箱、应用更加多元的研究方法等。在探讨公共危机管理研究之余，也希望为公共管理研究提供启示。

**【关键词】**危机管理；公共管理；身份危机；研究方法

## 一、引言

长期以来，国内外公共管理研究者对领域身份危机开展了持续性的探讨<sup>[1,2]</sup>。公共管理在不同学科的“夹缝”之中生存，其研究贡献的独特性一直困扰着研究者。正如沃尔多所言，公共行政的身份危机既有来自学术同行对其科学性的质疑，也有来自实务工作者对其实用性的挑战：

一方面，在政治科学家看来，公共行政学家过于关注政府的日常行政事务而非具有持续性的重大学术问题，因此，他至多是一个技术专家而不是一个科学家……另一方面，公共行政的实践者则认为公共行政学家过于学术化和理论化，而对于政府实践中紧迫的、重大的问题却一筹莫展，甚至冷眼旁观。简言之，公共行政学家既是学术界的技术专家，又是实务界的夸夸其谈者<sup>[3]444-445[4]</sup>。

与公共管理研究的身份危机相似，公共危机管理研究也面临上述双重挑战，典型的问题有研究理论抽象程度不高，对理论检验和理论建构的不足，研究之间的可对话性不强、碎片化明显；而危机情景的紧急性、不确定性等又给研究者数据可得性带来更大挑战<sup>[5,6]</sup>。本文旨在探讨公共危机管理研究面临的上述双重挑战，分析回应这些挑战的可能性，指出未来值得关注的主要研究议题。探讨之余，希望为公共管理研究提供启示。

## 二、公共危机管理研究：对身份合法性双重挑战的回应

(一) 理论合法性：夹缝中生存，公共（危机）管理研究是否有自己独立的空间

与公共管理研究相似，公共危机管理研究有较为明确的研究对象。这一类研究对象在其他领域并未引起足够的研究兴趣，而这恰恰是公共（危机）管理领域研究者可以有所作为之处。此

\* 吕孝礼：清华大学公共管理学院副教授、应急管理研究基地副主任，luxiaoli@tsinghua.edu.cn；朱宪：清华大学应急管理研究基地硕士研究生，zhuxian17@mails.tsinghua.edu.cn。基金项目：国家自然科学基金（71774098；71790611）。

处以心理学、语言学等相关人文社会科学领域所关注的研究焦点来做对比分析，进而指出公共管理和公共危机管理研究存在突破的空间及可能的学术贡献。

主流心理学研究侧重于关注人类心理的一般规律。其研究数据较为依赖学生样本和在线样本，这对探索一般意义的人类心理与行为具有一定的代表性。尽管心理学学术共同体能够接受学生和网民作为数据来源，但这一做法仍受到业内外的批评，批评者认为以学生为样本进行的实验缺乏外部效度，难以真实反映成年人和专业人士的行为规律<sup>[7]</sup>。公共（危机）管理研究者不会特别关注一般情景，而是着眼于公共（危机）管理情景下公众和政府管理人员的心理和行为规律，这也恰好是心理学研究者未特别关注（不特别感兴趣）之处。同样，在语言学研究中，学者更为关注人类语言及语言背后的认知、神经机理，对方言、少数民族及边疆地区语言规律更感兴趣，虽有少部分学者关注公共部门、公共管理者的言语等话题，但始终未成为其主流。

总体来看，相关领域的学者更关注人与社会一般运行规律为代表的基础研究，而对公共（危机）管理者所关注的公共事务相关议题缺乏足够和广泛的挖掘。公共（危机）管理学者恰好可以从基础研究中汲取营养（如哲学基础和方法论认识等），并结合自身对公共事务管理的深入了解，超越一般基础科学的现有理解和认知，为描述和解释公共（危机）管理现象提供独特的贡献。

公共（危机）管理研究还可以与自然科学互补，发挥自身的独特优势。以理解人的行为及背后的意涵为例，目前受到广泛关注的人工智能擅长将人的动作、表情等要素进行结构化的提取并开展分析，但单纯依靠人工智能或其他学科始终难以真正理解各种情景中各要素的意涵。如在组织管理中，肢体动作被赋予独特的意义：Gylfe等学者<sup>[8]</sup>基于组织内部战略沟通的视频数据分析指出中层管理者在与下级沟通组织战略目标时肢体动作发挥的独特作用。中层管理者不仅利用口头话语传递着战略的内容，更通过其丰富的肢体动作向下级传递着对工作的热情投入。这一热情通过肢体动作在组织内传递，从而推动战略目标

的执行。肢体动作在此被赋予了传递组织成员对战略认可的意义。Hindmarsh和Pilnick<sup>[9]</sup>通过麻醉师团队为病人插导管的视频分析，发现麻醉师们的肢体语言扮演着“无声沟通”的角色——在长期工作中形成的特定肢体动作有助于成员们理解彼此，促进成员间达成默契的协调。公共（危机）管理研究者可以发挥自身对特定社会现象深刻理解的优势，深入剖析不同模态（语言、肢体动作、表情、手势等）行为背后的意涵，与自然科学研究相结合，从而更好地理解和分析社会现象。

从上述分析至少可以看出，公共（危机）管理研究者在面对其他学科的挑战时并非完全无立足之地。不可否认的是，基础学科在学科范式、方法论和认识论上有深厚的积累，具有较强的学科共识和共同体基础。这既值得公共管理研究者去仔细吸取其成功之处，但也不能完全囿于其学科的藩篱。同时，必须清楚地认识到，公共（危机）管理学者自身的优势是对公共（危机）管理、公共政策实务和现象的深刻理解，特别是对现象背后意涵的深入洞察。

（二）实务界挑战：与实务工作者的知识共同生产是否可能

沃尔多之问更多是将研究者与实务工作者放在相互对立的境地。然而，无论是传统行政学还是企业管理研究均诞生于学者与实务工作者的密切互动，如管理理论诞生之初的学者泰勒、梅奥、巴纳德等，他们的学术贡献均来源于其自身的管理实践。在管理学研究后期发展中，研究者能否有效地与实务工作者合作并生产知识也存在争论。一些学者认为研究者和实务工作者存在着利益、动机、话语体系等方面的不同<sup>[10]</sup>，对于双方的合作持悲观态度<sup>[11]</sup>。另一些学者则仍然鼓励双方共同开展研究<sup>[12]</sup>。目前，许多学者批评商学院在追求发表的过程中距离实务越来越远<sup>[13-15]</sup>，公共危机管理领域也存在相似倾向，资深研究者批评现有很多研究过于“学院派”<sup>[16]</sup>。

在学者与实务工作者共同生产知识方面，公共管理研究目前的进展和动向也不完全悲观，一

些研究已经与实务工作紧密互动，如行为洞见<sup>①</sup>。2017年诺贝尔经济学奖得主塞勒及其同事桑斯坦教授倡导在公共政策领域通过助推(Nudge)的方式改进政策制定并推动政策执行<sup>[17]</sup>，这成为行为研究对实务工作产生较大影响的典范。“助推”一词原本是指“用肘轻推以引起某人的注意”，塞勒和桑斯坦用助推指代不采取强制性或带有明显激励性的方式，而借助“助推”潜移默化地影响人们的行为和选择，从而实现公共政策的目标。目前社会科学家正依托已有的研究发现和精密的研究设计改变着公共事务治理。借助这一政策工具促进政策执行已广泛应用于医疗健康、税收等领域的公共政策实践<sup>[18]</sup>。伴随着助推等一系列行为洞见研究的兴起，各国政府开始重视相关工作并付诸政策实践，2010年时任英国首相的卡梅伦在其首相办公室设立行为洞见团队(Behavioral Insight Team, BIT)；时任美国总统的奥巴马也随后于2015年在其国家科学与技术委员会(National Science and Technology Council)下设社会与行为科学团队(Social and Behavioral Sciences Team, SBST)；2015年世界银行发展报告的主题为“思维、社会与行为”，着重介绍了行为研究对政策执行和管理工作的促进作用，并呼吁充分考虑政策给心理和社会带来的影响<sup>[19]</sup>。行为研究在公共政策和管理领域实务工作得到广泛推广，是近年来为数不多的社会科学研究与实务工作紧密结合的领域。

危机管理研究者与实务工作者的互动同样有良好的“基因”。美国哥伦比亚号航天飞机爆炸事故后，事故调查委员会从社会科学理论出发为事故原因寻求解释，主要有Charles Perrow提出的正常事故理论(Normal Accident Theory)，Todd LaPorte、Karl Weick、Karlene Roberts等人提出的高可靠性组织理论(High Reliability Organization Theory)等。调查报告专门开辟第七、第八两章，以上述理论为基础，从组织、历

史等角度分析事故的诱因，包括组织的管理流程问题、NASA长时期形成的文化氛围等因素<sup>[20]</sup><sup>[180]</sup>。典型的如，在危机的诱因方面采用了Barry Turner<sup>[21]</sup>的灾害孵化理论(Incubation Theory)，该理论认为危机潜伏在组织文化之中，表现在危机前组织忽略外界的反对意见，压力状态下的僵化与多重信息的处理困难等，这一理论为事故的原因提供了非技术层面的解释<sup>[20]</sup><sup>[195]</sup>。在组织历史方面，社会学家Diane Vaughan<sup>[22]</sup>曾对之前一起悲剧——“挑战者号”航天飞机事故进行深度调研分析，发现“挑战者号”事故发生前NASA的管理者和工程师曾一度奉行“只要严格遵循规则就能确保安全”的错误观念，导致在规则执行中将“异常信号正常化”(normalization of anomaly)，这一发现也被事故调查委员会所引用，并得到了业内工作者的广泛肯定<sup>[23]</sup>。在其他危机案例中也可见研究者和实务工作者的频繁互动：不久前离世的灾害社会科学领域最古老的研究中心——灾害研究中心(Disaster Research Center)创始人之一Russel Dynes教授也是著名的三里岛核事故总统调查委员会(Presidential Commission on the Disaster at the Three Mile Island)成员<sup>②</sup>。

在公共(危机)管理实践中，尽管研究者对现实的理解难以超过实务工作者，研究者至少可在以下两个方面与实务工作者开展良性互动：首先，研究者可以通过随机实验的方式呈现因果关系，测量公共部门管理工具和政策工具的影响效果。现实中公共部门很少使用此类方法，也难以提供此类证据支持，而这也恰恰是公共管理学者可以有所作为之处。其次，研究者更擅长对数据进行分析，揭示数据背后的深层次逻辑，为实务工作者提供支持。在国外的商学院和公共政策学院也可以观察到其对商业管理(MBA)和公共管理、公共政策(MPA和MPP)专业硕士的培养极为强调数据分析(Data Analytics)技能。目前，政府的调研工作更多是以到典型地市走

<sup>①</sup> 这类工作依据的理论基础是心理学的“认知偏误”(cognitive bias)研究，即人们的决策并非完全基于理性计算，也存在一系列行为偏误。行为洞见尝试将认知偏误的研究用于政策和管理实务中。

<sup>②</sup> 具体可参见<https://www.legacy.com/obituaries/dispatch/obituary.aspx?page=lifestory&pid=191553877> (2019年2月27日最后访问)。

访为主，根据走访调研的总结而归纳出政策领域主要进展及面临的典型问题。尽管许多官员对实务工作了解非常深刻，通过走访在一定程度上可以把握实务工作的总体情况，然而这种经验总结难以概括中国大国治理所面临的多样性和复杂性，并且容易受访谈和走访对象所限，往往不够全面。政策建议多依据官员自身的经验及主观能动性，中间难免存在逻辑推理上的漏洞和认知偏误。因此，政府实务工作者与研究人员在互相了解各自专长的基础上开展合作，更有利于弥补各自不足，为实务工作提供更有价值的发现。

### 三、公共危机管理研究的展望——兼谈对公共管理研究的启示

尽管面临理论与实务的双重挑战，危机管理和公共管理研究仍然具有独特的价值。下文分别从价值维度、研究议题、研究方法等方面探讨危机管理领域未来值得关注的议题，也希望为公共管理研究提供借鉴。

（一）公共危机管理的价值维度——可靠性与韧性

公共管理研究和实务中均在探讨公共价值问题，如经济、效率、效益、公平（Economic、Efficiency、Effectiveness、Equity，简称 4E），这些多针对常态公共事务治理而言。考虑到在常态危机管理之外，公共管理还需要应对突发事件为代表的各种失败或者不稳定因素，因而除了上述追求，还需要考虑公共危机管理的两个重要价值维度：“可靠性”（Reliability）和“韧性”（Resilience）。新公共管理思潮的代表学者 Hood 曾将可靠性、韧性及适应性与经济、公平等并列作为衡量公共管理价值的基本维度<sup>[24]</sup>。

其实，关于可靠性和韧性的思考在社会科学领域有更早的源头。“可靠性”是指机构或组织在面临外部冲击或社会冲突所带来的变化时能够快速适应并应对冲击的属性<sup>[25]</sup>。对这一概念

的探讨始于 20 世纪 80 年代<sup>①</sup>。加州大学伯克利分校的一批学者关注在高风险环境运行却维持低事故率的几类典型组织，如航空母舰<sup>[26]</sup>、核电站<sup>[27]</sup>等。在典型案例深入分析的基础上学者提炼出高可靠性组织的基本特征。这些研究得到了组织学的广泛关注，也在传统 4E 的价值基础上增加了可靠性的维度。正如组织研究专家 Scott 所言：“组织正在变得复杂并具有高耦合性，建构具备高可靠性的组织更为必要。”<sup>[28]</sup><sup>101</sup>高可靠性既是危机管理所追求的目标，也是公共管理的重要价值追求，即如何保证政府组织能够有效适应社会变化或危机等冲击带来的影响，以高可靠性的表现来处理危机并应对变化<sup>[29]</sup>。

另外一个重要的价值是“韧性”。“韧性”是指社会系统在突发事件发生前预先适应环境并在事后迅速恢复的能力，这一概念中的“突发事件”并非组织经常处置的常规危机（Routine Emergency），而是带有较高不确定性的非常态事件<sup>[30]</sup><sup>9</sup>。相比于可靠性的理念，韧性的概念更强调社会系统与风险共生，通过自身的及时调适来适应环境，从本质上提高适应风险的能力<sup>[31]</sup>。目前这一概念已在实践中被广泛采用，正在成为公共管理实务工作的重要价值维度，如北京、纽约、东京等城市已明确提出建设“韧性城市”的官方目标、由联合国减灾署发起并在全球得到响应的“让城市更具韧性”运动、建设“韧性社区”计划等在国内外得到广泛关注。

（二）危机管理研究的重要议题——揭开公共部门危机管理运作的黑箱

公共危机管理领域已有大量以公众为对象的研究，而公共部门的行为和运作仍是摆在研究者面前的“黑箱”<sup>[5]</sup>。揭开这一黑箱是研究者未来的重要任务。本文建议从如下两个路径出发开展一些探索性工作：首先，专业人员并非其他领域的主要关注点，而公共管理研究者可以发挥自身的优势，以公共管理实务工作者作为研究对象开展研究<sup>[5]</sup>。比如 110 接警员、城市热线 12345 接线员、一线执法人员、网格员、信息员、接访人员作为应急管理体系信息处理的第一道门檻，

① 早期权变理论、灾害孵化理论以及关于安全文化的探讨也都为此提供了借鉴。

发挥着重要的信息筛选和甄别研判作用。探索这些工作人员在面对不确定性线索时的信息处理行为,对于揭开危机研判和信息处理的黑箱具有重要作用<sup>[32]</sup>。针对这些研究对象,街头官僚研究已为我们提供了比较丰富的理论储备<sup>[33-36]</sup>。其次,高级别指挥者的行为往往对危机应对产生更加深远的影响。高级别指挥者在危机状态下的研判、决策是很多危机管理研究者孜孜以求的研究主题,然而数据收集工作给现有研究带来巨大挑战。模拟演练或许能够在真实数据缺失的情况下作为目前研究的起点,为此类研究提供支持<sup>[5]</sup>。

除了应急管理者个体,指挥团队的群体研判和决策机制也值得关注。应急指挥团队、临时性组织均是危机管理、组织研究的经典议题<sup>[37,38]</sup>。目前国外已有研究探讨危机情景下的团体研判行为<sup>[39-41]</sup>,然而仍缺乏对这一问题的本土化检视,如为处置突发事件而召开的部门联席会议、紧急工作会议、临时救援队、跨国救援队等均可作为模拟演练的典型场景开展研究。同样,中国场景既有与国外共通的特征,也有很多特别之处值得挖掘。

应急管理机制研究也需要推向深入,比如应急信息报送机制在省、市、县之间究竟如何运行,信息在不同层级的政府中究竟如何流动,应急预案如何发挥作用等。应急管理机制的实际运作以及运作的名实分离问题是值得危机管理研究者重视的基础性工作。

(三) 危机管理的研究方法——采用多元方法提高数据收集和分析的精准度

在理论和实务挑战之外,研究方法也是公共危机管理所面临的挑战。现有研究存在严谨性(rigorous)不足、应用前沿方法不够等问题<sup>[42]</sup>。回应领域内众多不同的议题需要研究者利用多元的研究方法开展探索,严谨性的提升要求研究者提升数据来源的可靠性和测

量方法的精确性<sup>[43]</sup>。下文就探索危机管理问题的多元研究方法及测量改进展开探讨。

#### 1. 多途径理解危机尖峰时刻

危机尖峰时刻更易唤起学者的兴趣和关注,但数据的获取极为困难,危机尖峰时刻的官员认知、决策等议题往往难以被有效捕捉。为了突破上述限制,本文建议通过两种路径开展探索:一方面,研究者可通过历史民族志(Ethnographical Revisit)或叙事探究(Narrative Inquiry)的方法对突发事件过程进行记录和建构。前者是指研究者对突发事件发生的关键时刻进行回溯,通过访谈、阅读历史文件等手段对事件进行细致的还原,而后者则是研究者与实务工作者共同谱写突发事件发展过程中个人反应的叙事。另一方面,可借助情景模拟和演练,以突发事件为脚本构建危机情景,在应急演练中收集相关数据<sup>[44,45]</sup>。在情景模拟状态下,除了问卷、观察等传统数据收集方式,许多研究采集了具有连续性的视频数据<sup>[46,47]</sup>。利用视频数据开展危机管理研究有成功的典范可循:自然主义决策理论。该理论试图挖掘在自然状态而非实验室状态下行动者面对不确定性时的决策问题。其创始者之一 Gary Klein<sup>[48]</sup>及其团队早年曾携带摄像机录制消防队员灭火过程视频,记录下了尖峰时刻消防员决策的珍贵数据。在数据回收后,研究者与实务工作者访谈,探索促成决策者在高度不确定性下依然能够做出正确选择的因素,最终发现了决策者经验的重要作用:决策者并非进行利弊权衡,而是迅速将过去经验与当前情景进行“模式匹配”,并通过“心理模拟”快速判断可行性<sup>①</sup>。这一探索危机尖峰时刻的方法沿用至今依然受到学者的青睐<sup>[49]</sup>,可见视频数据在揭示危机管理规律方面具有的天然优势:传统的访谈、问卷等研究方法在执行过程中难免会依赖被调查者回忆而造成数据偏误,而视频数据因其记录危机过程的实时性更有利于减少此类偏误,提升

① 同样值得注意的是,自然主义决策研究并非起源于某一“学院派”研究,目前的发展也未遵循学院派的路径,而是吸纳了不同学科(如组织学、人因工程、心理学等)的视角,在解释人类应对不确定性行为方面做出贡献。经过约30年的发展,从事该理论研究的学术共同体逐渐完善,2017年已召开该领域第13次年会,并在美国和以色列等国军队指挥官培训中广泛采用。

研究的效度<sup>①</sup>。此外，视频数据因其记录危机管理者所处的特定环境，使得研究情景更加接近行动者真实的工作状态。同时，研究者需要与实务工作者合作才能理解视频中各种行动的意义，因而视频数据也有助于双方的知识共同生产<sup>[50]</sup>。

视频中蕴含的多模态数据（语言、动作、面部表情、语调）能够更为全面地反映了危机发生时管理者和决策者的行动<sup>[51,52]</sup>，为探究危机尖峰时刻的管理行为提供精确的素材。伴随着视频分析技术及配套技术的发展，许多新的研究工具和技术可被研究者用于危机尖峰时刻的数据收集，拓展危机管理的研究空间。如利用可穿戴设备获取危机发生时管理者的认知反应<sup>[53]</sup>；或是借鉴组织研究中眼动追踪的方法<sup>[54]</sup>，捕捉领导者在危机时的注意力；又或者利用移动传感设备捕捉行动者在危机过程中的空间位置、交互时间、交互者之间的距离、交互网络等<sup>[55]</sup>，均在危机管理研究中体现出很大的潜力。这些技术手段配合对视频的分析，拓宽了研究者可搜集数据的种类，更丰富了公共危机管理的研究手段，扩展了公共危机管理的想象空间。

## 2. 探索更为多元和规范的定性研究方法

据学者统计，目前公共管理领域顶级期刊上仅有少数研究使用定性研究方法，且采用的定性研究方法较为单一，多是案例研究<sup>[56]</sup>。除了案例研究方法，未来研究中可更多关注多元定性方法，充分发挥每种方法对理解公共危机管理现象的优势。应用多元的定性研究方法有助于从不同的视角发掘公共危机管理的规律和意义，如叙事探究（Narrative Inquiry）、话语分析（Discourse Analysis）、民族志（Ethnography）等均值得在公共危机管理研究中引起重视。叙事探究将人们的经验作为重要的知识和理解人们日常生活的来源。在叙事探究中，“研究者和参与者在某一段时间之中，在一个或一系列地点，与周围环境进行社会性互动的合作……

（研究者）自始至终都和参与者一起生活、讲述、重新生活、重新讲述那些经验故事”<sup>[57]11</sup>。叙事由研究者和被研究者共同谱写，实务工作者在叙事探究中扮演着“知识的来源、知识的生产者、知识的消费者”的角色<sup>[58]</sup>，在共同谱写的过程中研究者和被研究者共同建立起对对方经验的理解，从而弥合严谨性与相关性的割裂。为了理解个体的经验，研究者还需要勾连起形塑个体经验并被该个体所影响的家庭、机构、社会叙事。聆听研究者的叙事，共同建构知识有助于弥合双方的鸿沟，这些对研究灾害和危机来说尤为重要，因为大部分研究者缺乏对危机和灾害所带来冲击的体验，难以真正理解危机情境<sup>②</sup>。

话语分析（Discourse Analysis）将关注的焦点放在话语上，着重探究人与人互动时行动者利用（书面或口头）话语构建的意义、身份、关系、立场与策略等内容。不同于主流社会心理学占统治地位的认知主义，话语分析更强调会话过程的社会性（social），关注点不完全局限于内在的心理结构和心理过程，而是要“勾勒出言说实践的过程及后果”，挖掘话语所在的语境，并强调言说过程的社会性与互动性，呈现出社会生活更加生动和丰富的画面<sup>[59]1-10</sup>。话语分析强调语言不仅用于信息传递，更具有支持社会活动开展、建构身份和意义的作用<sup>[60]1</sup>。会话分析（Conversation Analysis）则更进一步将对话作为研究的基本单元，认为对话是许多人类行动与互动的核心要素，人与人的对话是“主要的、基本的社会性的具体体现”<sup>[61]167</sup>。在特定工作场合的会话也有其独特性，机构性对话（Institutional Talk）重点关注该方面内容<sup>[61]192</sup>。机构性对话着重分析在组织制度、管理中的对话如何运作以及其中的权力、身份、意义等，拓展了会话分析的应用情景<sup>[62]</sup>。机构性对话分析已在医患沟通、报警平台等场景得到广泛的应用<sup>[61]212[63-65]</sup>，如 Rita 等人<sup>[66]</sup>通过对话分析，揭示出医生与患者间何种对话过程有助于

① 这在研究者及团队田野调研时得以反复印证。

② 不论定量和定性方法，研究设计和对素材的理解，以及对研究发现的阐释均离不开研究者对于危机和危机管理现象的情景意识。这是目前制约大部分青年学者和学生开展卓越危机研究的最大瓶颈。

使患者愿意接受无抗生素的治疗方案，从而减少滥用抗生素的概率，体现出了很强的应用价值；Whalen 等人<sup>[67]</sup>通过对 100 多段报警电话的分析，揭示了在报警平台对话“顺序”（sequence）对于接警员理解报警人的重要作用。

在危机情景中，话语沟通也是危机应对的重要构成要素，包括组织内沟通、面向公众的危机沟通、信息发布等，需要在未来研究中有所关注。组织沟通学者也提供了有意义的研究视角，为研究危机尖峰时刻的沟通行为提供了有益借鉴。体裁（Genre）分析有助于理解组织内部书面沟通<sup>[68]</sup>。体裁是指组织成员所公认的各种类型的沟通行动，组织沟通存在各式各样的体裁，如工作备忘录、花销表格等。体裁规定组织沟通的一系列规则，为组织成员提供行动的“制度性模板”（Institutionalized Template），并被成员的行为所形塑<sup>[69]</sup>，组织成员借用特定的体裁实现沟通的目标。在突发事件处置中，政府内部存在着文件流转（信息专报与应急批示）、小组沟通邮件等不同的书面沟通形式，体裁的视角有助于帮助学者刻画不同的组织过程（命令发布、通知、非正式交流等），分析内部书面文件如何建构组织的运行。

在应用民族志方面，近年来兴起的极端情景下组织行为研究也为危机管理研究提供了新的思考。此类研究主要关注战争、野外生存等情景，多采用民族志的方法收集数据，强调特定极端情景（context）对组织行为的影响<sup>[70]</sup>。典型的研究如：de Rond 基于在阿富汗战区医疗救援队的长期田野调查，揭示出战争对于战地医生心理创伤的影响：一方面，救援人员希望做出人道主义贡献，强烈的使命感增加了其对自身的期望；另一方面，救援人员面临恶劣的工作环境，自身期望无法得到满足，严重冲击了其对自身的期待。期望与现实的落差，使医生自觉工作意义丧失，将自己的工作视为徒劳并产生虚无感，造成严重的心理创伤<sup>[71]</sup>。

随着视频获取手段的多样化和便利化，视频民族志（video ethnography）已成为现阶段分析视频数据的新兴方法<sup>[72]</sup>。Liu 和 Maitlis<sup>[73]</sup>收集高层管理团队的战略决策会议视频数据，对其中

的情绪进行编码分析，研究情绪如何形塑组织的战略决策过程；LeBaron 等人<sup>[74]</sup>研究组织“交班”过程中交班人和被交班人如何通过灵活的肢体动作、眼神交流并配合语言沟通调整交班的惯例（routine）来完成交班手续。视频数据可以被重复观看，包含语言、语调、表情、动作等丰富的多模态信息，在探索行为方面具有独特的优势。在视频民族志解读方面，学者呼吁邀请实务部门工作者与研究者一起对视频中的行为进行解读<sup>[50]</sup>，增进双方对行为意涵的理解。这些新兴方法和更为可得的数据，都为更进一步地分析危机管理现象及意义提供了更多可能。

在借助上述方法之余，对所研究对象进行详细的描述是研究者的基本任务<sup>[43]</sup>。通过深度描述清楚地介绍实务中的重要事实与理论建构同样重要<sup>[75]</sup>。在实务部门开展田野调查并撰写危机研究田野报告（field report）有助于启发研究者的问题意识，提高后续研究发现的效度。近期机构改革引起的应急指挥体系变化，全球风险治理中跨国应急协作等亟待关注的议题，需要学者紧密跟踪实务工作的动态<sup>[5]</sup>。

### 3. 进一步提高量化数据分析的精度

对多模态数据进行量化分析，为更加立体地分析行动者的行为提供了机会。对于话语的解构，除了定性的意识形态分析（揭示话语中潜在的深层利益冲突）及诠释学传统（强调主观的对解释对象的移情）之外，内容分析更强调对会话进行客观的编码和频数统计<sup>[59]</sup>。对小群体对话的内容编码与统计分析以哈佛大学社会关系系 Bales<sup>[76]</sup>提出的互动过程分析（Interaction Process Analysis, IPA）编码系统为代表，该编码系统专门用于小团体决策过程的内容分析。此外，视频数据中包含丰富的言语和非言语信息（动作等）也可以进行内容编码和统计<sup>[77]</sup>。研究者开发出一系列专门针对多模态数据的结构化处理方式实现此类数据的处理，如动作模式分析（Movement Pattern Analysis）技术根据决策者的动作习惯划分决策的个人特征差异<sup>[78]</sup>。Hilliard 和 Cook<sup>[79]</sup>则不满足于仅仅将动作进行分类和编码，而主张对视频中行动者动作的幅度、高度、速度等进行更加精确地刻画。欧

洲的诸多研究者开发了专门的动作编码软件 ELAN 和 ANVIL, 支持研究者对不同模态数据的编码<sup>[80]</sup>。

另外, 一些概念的测量工具仍然存在不足, 影响研究严谨性, 导致现有研究难以为实务工作者提供有效的帮助。如灾害中组织合作的社会网络研究仅以新闻媒体报道作为数据难以反映灾害中的真实组织合作关系, 若能结合灾害中组织内部的流转文件等内容则更有说服力<sup>[5]</sup>。许多国外概念工具并不一定能够得到精确的跨情景应用, 如美国国土安全部为应对突发事件, 制定了 15 项应急支持功能 (Emergency Supporting Functions, ESF), 为危机管理者提供了全面的任务清单, 然而在我国应对突发事件的过程中并未完全按照 ESF 的框架进行任务划分, ESF 中的许多任务也与美国典型文化有关 (如管理印第安部落等任务), 因而在实证研究中按 ESF 框架来剖析中国突发事件应对的职能分工存在一定偏差。危机管理研究应进一步修正测量方式和数据精度带来的偏差, 减少研究结果的偏误。

参考文献

[1] 马骏, 刘亚平. 中国公共行政学的“身份危机” [J]. 中国人民大学学报, 2007, 21 (4): 8-12.

[2] PERRY J L. Is public administration vanishing? [J]. Public Administration Review, 2016, 76 (2): 211-212.

[3] WALDO D. Public administration [J]. Journal of Politics, 1968, 30 (2): 443-479.

[4] 丁煌, 李晓飞. 摆脱“身份危机”: 中国行政学若干基本问题的再反思 [J]. 江苏行政学院学报, 2011, (5): 98-104.

[5] 吕孝礼, 朱宪, 徐浩. 公共管理视角下的危机管理研究: 进展与反思 [J]. 公共行政评论, 2019, (1): 169-196.

[6] 吕孝礼, 张海波, 钟开斌. 公共管理视角下的中国危机管理研究——现状、趋势和未来方向 [J]. 公共管理学报, 2012, (3): 112-121/128.

[7] MINTZ A, REDD S B, VEDLITZ A. Can we generalize from student experiments to the real world in political science, military affairs, and international relations? [J]. Journal of Conflict Resolution, 2006, 50

(5): 757-776.

[8] GYLFE P, FRANCK H, LEBARON C, MANTERE S. Video methods in strategy research: Focusing on embodied cognition [J]. Strategic Management Journal, 2016, 37 (1): 133-148.

[9] HINDMARSH J, PILNICK A. Knowing bodies at work: Embodiment and ephemeral teamwork in anaesthesia [J]. Organization Studies, 2007, 28 (9): 1395-1416.

[10] BARTUNEK J M, RYNES S L. Academics and practitioners are alike and unlike: The paradoxes of academic-practitioner relationships [J]. Journal of Management, 2014, 40 (5): 1181-1201.

[11] KIESER A, LEINER L. Why the rigour-relevance gap in management research is unbridgeable [J]. Journal of Management Studies, 2010, 46 (3): 516-533.

[12] ORR K, REED D S. Public administration scholarship and the politics of coproducing academic-practitioner research [J]. Public Administration Review, 2012, 72 (4): 487-495.

[13] BOUDREAU J. How business schools have lost their way [J]. Harvard Business Review, 2005, 83 (5): 96-104.

[14] OVIATT B M, MILLER W D. Irrelevance, intransigence, and business professors [J]. Academy of Management Executive, 1989, 3 (4): 304-312.

[15] 徐淑英. 商学院教授们, 别躲在象牙塔里! [EB/OL]. (2018-07-25) [2019-02-28]. [http://www.sohu.com/a/243272415\\_618569](http://www.sohu.com/a/243272415_618569).

[16] ISMAIL-ZADEH A T, CUTTER S L, TAKEUCHI K, PATON D. Forging a paradigm shift in disaster science [J]. Natural Hazards, 2017, 86 (2): 1-20.

[17] THALER R H, SUNSTEIN C R. Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness [M]. New Haven: Yale University Press, 2008: 158-159.

[18] 句华. 助推理论与政府购买公共服务政策创新 [J]. 西南大学学报 (社会科学版), 2017, 43 (2): 74-80.

[19] 世界银行. 2015 年世界发展报告: 思维、社会与行为 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2015.

[20] CAIB. Columbia Accident Investigation Board Report Volume I [M]. Washington D. C.: Columbia Accident Investigation Board, 2003: 180/195.



- [21] TURNER B A. The organizational and inter-organizational development of disasters [J]. *Administrative Science Quarterly*, 1976, 21 (3): 378-397.
- [22] VAUGHAN D. *The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture, and Deviance at NASA* [M]. Chicago: University of Chicago Press, 1996.
- [23] VAUGHAN D. Theorizing disaster: Analogy, historical ethnography, and the Challenger accident [J]. *Ethnography*, 2004, 5 (3): 315-347.
- [24] HOOD C. A public management for all seasons? [J]. *Public Administration*, 1991, 69 (1): 3-19.
- [25] RIJPMAN J A. Complexity, tight-coupling and reliability: Connecting normal accidents theory and high reliability theory [J]. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, 1997, 5 (1): 15-23.
- [26] WEICK K E, ROBERTS K H. Collective mind in organizations: Heedful interrelating on flight decks [J]. *Administrative Science Quarterly*, 1993, 38 (3): 357-381.
- [27] LAPORTE T R, CONSOLINI P M. Working in practice but not in theory: Theoretical challenges of "High-Reliability Organizations" [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1991, 1 (1): 19-48.
- [28] SCOTT W R, DAVIS G F. *Organizations and Organizing: Rational, Natural and Open Systems Perspectives* [M]. London, UK: Routledge, 2006: 101.
- [29] WEICK K E, SUTCLIFFE K M, OBSTFELD D. Organizing for high reliability: Processes of collective mindfulness [J]. *Research in Organizational Behavior*, 1999 (3): 81-123.
- [30] COMFORT L K, BOIN A, DEMCHAK C C. *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events* [M]. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2010: 9.
- [31] 方东平, 李在上, 李楠, 韩林海, 吴建平, 陆新征, 孔祥明, 李勇, 吕孝礼. 城市韧性——基于“三度空间下系统的系统”的思考 [J]. *土木工程学报*, 2017, 50 (7): 1-7.
- [32] SVENSSON M, HÄLLGREN M. Sensemaking in sensory deprived settings: The role of non-verbal auditory cues for emergency assessment [J]. *European Management Journal*, 2018, 36 (3): 306-318.
- [33] LIPSKY M. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service* [M]. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- [34] 陈那波, 卢施羽. 场域转换中的默契互动——中国“城管”的自由裁量行为及其逻辑 [J]. *管理世界*, 2013 (10): 62-80.
- [35] ZANG X, MUSHENO M. Exploring frontline work in China [J]. *Public Administration*, 2017, 95 (3): 842-855.
- [36] MAYNARD-MOODY S, WILLIAMS S, MUSHENO M. *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service* [M]. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- [37] KENDRA J M, WACHTENDORF T. Elements of resilience after the World Trade Center disaster: Reconstituting New York city's emergency operations centre [J]. *Disasters*, 2003, 27 (1): 37-53.
- [38] SCANLON J. Emergent groups in established frameworks: Ottawa Carleton's response to the 1998 Ice Disaster [J]. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, 1999, 7 (1): 30-37.
- [39] UITDEWILLIGEN S, WALLER M J. Information sharing and decision-making in multidisciplinary crisis management teams [J]. *Journal of Organizational Behavior*, 2018, 39 (6): 731-748.
- [40] DIXON D P, WEEKS M, BOLAND R, PERELLI S. Making sense when it matters most: An exploratory study of leadership in extremis [J]. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 2016, 24 (3): 294-317.
- [41] COMBE I A, CARRINGTON D J. Leaders' sensemaking under crises: Emerging cognitive consensus over time within management teams [J]. *Leadership Quarterly*, 2015, 26 (3): 307-322.
- [42] GILL J, MEIER K J. Public administration research and practice: A methodological manifesto [J]. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 2000, 10 (1): 157-199.
- [43] ZHU L, WITKO C, MEIER K J. The public administration manifesto II: Matching methods to theory and substance [J]. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 2019, 29 (2): 287-298.
- [44] 刘铁民. 应急预案重大突发事件情景构建——基于“情景—任务—能力”应急预案编制技术研究之一 [J]. *中国安全生产科学技术*, 2012, 8 (4): 5-12.
- [45] 王永明. 重大突发事件情景构建理论框架与技

术路线 [J]. 中国应急管理, 2015 (8): 53-57.

[46] WOOLLEY A W. Playing offense vs. defense: The effects of team strategic orientation on team process in competitive environments [J]. Organization Science, 2011, 22 (6): 1384-1398.

[47] CHRISTIANSON M K. More and less effective updating: The role of trajectory management in making sense again [J]. Administrative Science Quarterly, 2019, 64 (1): 45-86.

[48] KLEIN G. Sources of Power: How People Make Decisions [M]. Cambridge, US: MIT Press, 1999.

[49] ALISON L, POWER N, VAN DEN HEUVEL C, WARING S. A taxonomy of endogenous and exogenous uncertainty in high-risk, high-impact contexts [J]. Journal of Applied Psychology, 2014, 100 (4): 1309-1318.

[50] SLUTSKAYA N, GAME A M, SIMPSON R C. Better together: Examining the role of collaborative ethnographic documentary in organizational research [J]. Organizational Research Methods, 2018, 21 (2): 341-365.

[51] JARZABKOWSKI P, BURKE G, SPEE P. Constructing spaces for strategic work: A multimodal perspective [J]. British Journal of Management, 2015, 26 (Supplement S1): S26-S47.

[52] LEBARON C, JARZABKOWSKI P, PRATT M G, FETZER G. An introduction to video methods in organizational research [J]. Organizational Research Methods, 2018, 21 (2): 239-260.

[53] BOEHM M. Recalling the performativity of the body in frontline command [J]. Journal of Contingencies & Crisis Management, 2018, 26 (4): 461-468.

[54] MELßNER M, OLL J. The promise of eye-tracking methodology in organizational research: A taxonomy, review, and future avenues [J]. Organizational Research Methods, 2019, 22 (2): 590-617.

[55] 冯雪, 张丹. 探索日常生活中的心理与行为规律: 运用移动传感技术的心理学研究 [J]. 科技导报, 2017, 35 (2): 45-49.

[56] OSPINA S M, ESTEVE M, LEE S. Assessing qualitative studies in public administration research [J]. Public Administration Review, 2017, 78 (4): 593-605.

[57] D. 瑾·克兰迪宁. 进行叙事探究 [M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2015: 11.

[58] OSPINA S M, DODGE J. Narrative inquiry

and the search for connectedness: Practitioners and academics developing public administration scholarship [J]. Public Administration Review, 2005, 65 (4): 409-423.

[59] 乔纳森·波特, 玛格丽特·韦斯雷尔. 话语和社会心理学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 1-10.

[60] 詹姆斯·保罗·吉. 话语分析导论: 理论与方法 [M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2011: 1.

[61] VAN DIJK T A. Discourse Studies: A Multi-disciplinary Introduction [M]. Thousand Oaks: Sage, 2010: 167/192/212.

[62] 李猛: 常人方法学 40 年: 1954—1994 [M] // 李培林, 覃方明. 社会学: 理论与经验. 北京: 社科文献出版社, 2005: 98-162.

[63] WHALEN M, ZIMMERMAN D. Sequential and institutional contexts in calls for help [J]. Social Psychology Quarterly, 1987, 50 (2): 172-185.

[64] KISSANE D W, BULTZ B D, BUTOW P, FINLAY I G. Handbook of Communication in Oncology and Palliative Care [M]. Oxford: Oxford University Press, 2010.

[65] HERITAGE J, CLAYMAN S. Talk in Action: Interactions, Identities and Institutions [M]. Oxford: Wiley-Blackwell, 2010.

[66] RITA M S, TANYA S, MARC E, LAURIA M D, JOHN H. Online commentary during the physical examination: A communication tool for avoiding inappropriate antibiotic prescribing? [J]. Social Science & Medicine, 2003, 56 (2): 313-320.

[67] WHALEN J, ZIMMERMAN D, WHALEN M. When words fail: A single case analysis [J]. Social Problems, 1988, 35 (4): 335-362.

[68] ORLIKOWSKI W J, YATES J A. Genre repertoire: The structuring of communicative practices in organizations [J]. Administrative Science Quarterly, 1994, 39 (4): 541-574.

[69] YATES J A, ORLIKOWSKI W J, OKAMURA K. Explicit and implicit structuring of genres in electronic communication: Reinforcement and change of social interaction [J]. Organization Science, 1999, 10 (1): 83-103.

[70] HÄLLGREN M, ROULEAU L, DE ROND M. A matter of life or death: How extreme context research matters for management and organization studies

- [J]. *Academy of Management Annals*, 2018, 12 (1): 111-153.
- [71] DE ROND M, LOK J. Some things can never be unseen: The role of context in psychological injury at war [J]. *Academy of Management Journal*, 2016, 59 (6): 1965-1993.
- [72] CHRISTIANSON M K. Mapping the terrain: The use of video-based research in top-tier organizational journals [J]. *Organizational Research Methods*, 2018, 21 (2): 261-287.
- [73] LIU F, MAITLIS S. Emotional dynamics and strategizing processes: A study of strategic conversations in top team meetings [J]. *Journal of Management Studies*, 2014, 51 (2): 202-234.
- [74] LEBARON C, CHRISTIANSON M K, GARRETT L, ILAN R. Coordinating flexible performance during everyday work: An ethnomethodological study of handoff routines [J]. *Organization Science*, 2016, 27 (3): 514-534.
- [75] HAMBRICK D C. The field of management's devotion to theory: Too much of a good thing? [J]. *Academy of Management Journal*, 2007, 50 (6): 1346-1352.
- [76] BALES R F. *Interaction Process Analysis: A Method for the Study of Small Groups* [M]. Cambridge, Massachusetts: Addison-Wesley Press, 1950.
- [77] MARINOVA D, SINGH S, SINGH J. Frontline problem-solving interactions: A dynamic analysis of verbal and nonverbal cues [J]. *Journal of Marketing Research*, 2018, 55 (2): 178-192.
- [78] CONNORS B L, RICHARD R, COLTON T J. Predicting individual differences in decision-making process from signature movement styles: An illustrative study of leaders [J]. *Frontiers in Psychology*, 2013, 4: 658-666.
- [79] HILLIARD C, COOK S W. A technique for continuous measurement of body movement from video [J]. *Behavior Research Methods*, 2015, 49 (1): 1-12.
- [80] LAUSBERG H, HAN S. Coding gestural behavior with the NEUROGES-ELAN system [J]. *Behavior Research Methods*, 2009, 41 (3): 841-849.

## A Tentative Answer to Waldo's Concern of Public Administration's Crisis of Identity: Future Prospects and Remained Challenges of Public Crisis Management Research

Lü Xiaoli, Zhu Xian

**【Abstract】** Crisis of identity has long been a major concern for public administration scholars. Crisis management research under the umbrella of public administration field is not an exception, which shares similar challenges. This paper aims to analyze the prevalent challenges on theoretical and practical legitimacy of crisis research, explore potential roadmap of addressing these challenges, and finally propose future research themes, including value orientation of crisis research, knowledge co-production between researchers and practitioners, and the pluralism of research methods. Our analysis goes beyond pure crisis management research, which hopefully provides insights to the general PA research as well.

**【Key words】** Crisis Management, Public Administration, Crisis of Identity, Research Methods