

# 构建中国转型期公共危机治理的分析框架

吕孝礼\*

《中国转型期公共危机治理——理论模型与现实路径》(社会科学文献出版社 2012 年出版。以下简称《危机治理》)一书,是张海波副教授在其博士论文基础上修订出版的最新作品,也是他在危机管理领域长期从事研究积累的结果。作为此书前身的博士论文是在社会学和公共管理领域著名专家童星教授指导下完成的,并先后被评为南京大学和江苏省优秀博士学位论文,其中诸多章节已经在《中国社会科学》、《社会学研究》、《中国行政管理》、《政治学研究》等国内主流社会科学、公共管理和政治学期刊上陆续发表。

《危机治理》一书以中国转型期的公共危机治理为研究对象,建构了“社会风险—突发事件(灾害)—公共危机”的理论框架,提出了主动治理、动态治理、系统治理“三位一体”的政策框架,主张将应急管理研究扩展至社会风险研究。

笔者认为张海波博士在如下几个方面作了非常有益的探讨:

首先,作者从多学科视角解读已有风险、灾害和危机研究,并尝试建立衔接三种研究的分析框架。受益于多学科的知识背景,作者可以跳出单一学科来看风险、灾害、危机研究等三个既相对独立又彼此关联的领域,提出了危机研究的三大传统,即“政治—社会”传统、“组织—制度”传统、“工程—技术”传统;危机研究的三大范式:风险范式、危机范式、灾害范式。作者的理论回顾涵盖保险学、经济学、心理学、政治学、社会学、企业管理、公共管理等不同学科。作者的理论梳理阐述了风险、危机和灾害之间的关联,并深入挖掘了各自的研究传统。在此基础上,作者结合中国情境建构了“社会风险—突发事件(灾害)—公共危机”的分析框架,在学理层面初步厘清了跨学科视野下危机研究的基本脉络和知识谱系,在实践层面初步厘清了危机管理、应急管

---

\* 吕孝礼,荷兰乌特勒支大学,清华大学公共管理学院中国应急管理研究基地。

理、社会风险管理的联系和区别。作者发现灾害、危机和风险范式的研究存在着演进性,即“危机范式比灾害范式更普适,风险范式比危机范式更深刻”(张海波,35)。在阐述公共危机、突发事件和社会风险三者关系时,作者采用了三个概念的狭义定义,认为突发事件发生之后才由潜在社会风险转化为显性公共危机,社会风险是因,公共危机是果,社会风险与公共危机之间具有逻辑上的因果关系。

应该说,第三章是这本书最有新意的一章。作者将中国转型分为经济转型、政治转型、社会转型、文化转型以及经济政治叠加的转型五种情况,并对每一种转型所面临的社会风险进行归纳分析。这些分类有利于读者更好地理解当前中国的社会风险生成与交互特性,也为后续深入研究每一种类型的社会风险和群体性事件作了很好的铺垫。

承接上述思路,作者基于是否有组织和是否有直接利益冲突需求两个维度将群体性事件分为四类,并阐明了四类群体性事件之间的演化关系和治理策略。这一分类初步确定了一个分析路径,即关注群体性事件从“有组织—有直接利益冲突”向“无组织—无直接利益冲突”的转化。作者运用这一基本框架和分析路径阐述了“有组织—有直接利益冲突”的信访事件和“无组织—无直接利益冲突”的泄愤事件之间的消长关系,指出了现行信访制度的偏差,具有一定的针对性和操作性。

作者在书的第四章中用大量篇幅比较详细地描述了中国“一案三制”为代表的应急管理体系十年来所取得的进展。同时,重点阐述了现有预案体系存在的问题。如专项预案和部门预案关系不是很明确,一些部门可能需要参与多灾种的应急响应,其承担的责任也在多种专项预案中被提及;同时,这些部门也建立了自己的部门预案,但这些预案通常针对性不强(张海波,247—248)。因此,如何正确处理突发事件类别(专项预案)和突发事件中参与人责任(部门预案)也是应急预案体系建设值得关注的重要领域。此外,作者也提出需要区分制度性预案和临时性预案。作者认为制度性预案主要规定预案体系的制度化建构和分工,而临时性预案主要用于提高突发事件应对过程中的灵活性。

书的最后一章主要探讨中国转型期危机治理的动力机制。作者在文中对危机治理的问责问题作了深入探讨。首先区分公共危机问责和应急行政问责。后者主要是指追究应急管理过程中的官员行政不当或者不作为;而前者主要指深入追究造成突发事件的制度、政策、结构和价值等,即全面追

究造成危机的根源,开展制度学习避免类似事件以后继续发生。《危机治理》一书中提及的“公共危机问责”跟西方文献中提及的危机后组织学习具有相通之处(Carley & Harrald, 1997; Dekker & Hansén, 2004; Stern, 1997)。作者认为问责是公共危机治理的入口,也是公共危机治理变革的动力。这也与国外关于危机与制度和组织变革的探讨相呼应(Alink, Boin, & 't Hart, 2001; Boin, McConnell, & 't Hart, 2008; Keeler, 1993; Wamsley & Aaron, 1996)。

任何学术作品都难做到尽善尽美,笔者对《危机治理》一书中张海波博士采用的研究方法有一些不同看法,写于此以供参考。

第一,尽管本书对公共危机、突发事件和社会风险三者关系的辨析为后续中国场景的深入探讨打下了良好的基础,但是,本书并未深究这些概念的差异性和适用性。如阐明三个概念指代的“主体”(agent)到底是什么;若是如作者所说:“公共危机和社会风险一样,既是实体的,也是建构的”(张海波,59),是否可以深入探讨实体的和建构的两种情况下二者的区别和联系?此外,在回顾国外文献时,可否专门就相关章节中提及的国外理论在中国的适用性做深入探讨?

第二,本书试图从26个危机事件构成的“总体”中随机选取5个“样本”来“支持和修正假设”(39—41),以此来研究中国转型期的危机治理,但是,目前的做法有点停留在浅尝辄止的状态。首先,中国转型期所发生的危机数量应该远远不止26次,为何使用这26个危机事件来代表“总体”,作者在文中没有作明确阐述;其次,假设文中所述的26个危机事件可以代表中国转型期发生的危机“总体”,使用随机方法来选出5个案例进行分析是否恰当?案例研究中选取案例时一般是确定了所要研究的自变量和因变量之后,根据理论建构或者检验的需要使用适当的方法(如极端值方法、典型案例方法、最相似或最相异方法等)来选取所需案例(具体选择案例的方法,请参考Gerring, 2007; Yin, 2003);最后,作者确实根据不同来源的报道构建了事件发生和发展的基本轮廓,但是,作者在使用案例进行分析时仅说明了提出理论框架中可能发生的几种情形,暂无法运用案例进行理论建构或理论检验。

无论如何,瑕不掩瑜。《危机治理》一书以跨学科视野粗略地为读者呈现了中国转型期危机治理的全貌,并有针对性地提出了一些理论分析框架,作者也对社会风险、应急预案、公共危机问责等危机管理中的重要研究

专题进行了深入挖掘,有别于当前零散的政策分析和流于表面的特点追踪,研究具有比较完整的体系结构与相当严密的逻辑理路,在理论上具有一定的创新性,在知识上具有较大的拓展性,基于中国情境的政策演绎也具有较强的针对性。这些分析为后续深入研究打下了比较好的基础,值得国内同行分析研读。

## 参考文献

张海波:《中国转型期公共危机治理——理论模型与现实路径》,社会科学文献出版社 2012 年版。

Alink, F., Boin, A., & 't Hart, P. (2001), Institutional crises and reforms in policy sectors: the case of asylum policy in Europe, *Journal of European Public Policy*, 8(2), 286—306.

Boin, A., McConnell, A., & 't Hart, P. (2008), *Governing after crisis: the politics of investigation, accountability and learning*, Cambridge; New York: Cambridge University Press.

Carley, K. M., & Harrald, J. R. (1997), Organizational Learning under Fire: Theory and Practice, *American Behavioral Scientist*, 40(3), 310—332.

Dekker, S., & Hansén, D. (2004), Learning under pressure: The effects of politicization on organizational learning in public bureaucracies, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 211—230.

Gerring, J. (2007). *Case study research: principles and practices*, New York: Cambridge University Press.

Keeler, J. (1993), Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making, *Comparative Political Studies*, 25(4), 433—486.

Stern, E. (1997), Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(2), 69—86.

Wamsley, G. L., & Aaron, D. S. (1996), Escalating in a Quagmire: The Changing Dynamics of the Emergency Management Policy Subsystem, *Public Administration Review*, 56(3), 235—244.

Yin, R. K. (2003), *Case study research: design and methods*, London: Sage.