



政府危机管理经典译丛

危机管理政治学

——压力之下的公共领导能力

The Politics of Crisis Management

Public Leadership under Pressure

[荷兰]阿金·伯恩

保罗·特哈特

[瑞典]埃瑞克·斯特恩

邦特·桑德留斯 / 著

赵凤萍 胡杨 樊红敏 / 译



河南人民出版社



政府危机管理经典译丛

危机管理政治学

——压力之下的公共领导能力

The Politics of Crisis Management Public Leadership under Pressure

[荷兰]阿金·伯恩

保罗·特哈特

[瑞典]埃瑞克·斯特恩

邦特·桑德留斯 / 著

赵凤萍 胡杨 樊红敏 / 译

河南人民出版社

著作权合同登记号:图字 16-2006-37

The Politics of Crisis Management: Public leadership under pressure

©Arjen Boin, Paul 't Hart, Eric Stern, Bengt Sundelius, 2005

This book is in copyright. Subject to statutory exception
and to the provisions of relevant collective licensing agreements,
no reproduction of any part may take place without
the written permission of Cambridge University Press.

First published 2005

Printed in the United Kingdom at the University Press, Cambridge

图书在版编目(CIP)数据

危机管理政治学:压力之下的公共领导能力/(瑞典)伯恩
(Boin, A)等著;赵凤萍等译. —郑州:河南人民出版社,
2010. 6

(政府危机管理经典译丛)

书名原文:The Politics of Crisis Management

ISBN 978-7-215-07223-7

I. ①危… II. ①伯… ②赵… III. ①国家行政机关—
紧急事件—公共管理—研究 IV. ①D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 087288 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:65788036)

新华书店经销 河南省瑞光印务股份有限公司印刷

开本 660 毫米×960 毫米 1/16 印张 17.5

字数 200 千字

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

定价:32.00 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 危机管理政治学

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展发挥了重要的作用。

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,从上个世纪40、50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”。“它山之石,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

跨界危机的兴起： 领导者的新挑战

——《危机管理政治学：压力之下的
公共领导能力》中文版序言

阿金·伯恩

危机和灾难的领域一直在变化。不断增长的社会体制、公司体制、工业体制、财政体制、基建体制和行政体制的复杂性以及这些体制之间的紧密联系造就了通往失败的“快速通道”：假如仓促改变了这一状态和均衡的话，无法预料的过失和骚乱将“控制”这些体制之间错综复杂的联系（Turner, 1978; Jervis, 1997; Perrow, 1999）。表面看来，惯常的事务能够跨越职能和空间的界限迅速升级和迁移，同时形成威胁政府和社会核心价值的严重危机。总之，危机在本质上日益变得跨越界域。

现代社会将遭遇新的危机和灾难。由于经济和决定性的基础结构变得更加相互依赖，新的威胁将出现，并且它们的影响也将扩大（食物感染性疾病、网络攻击、全球疾病流行，以及金融系统崩溃只是少数案例）。这些跨界域威胁均强调现有治理安排的重要性。

跨界域危机非常难以应对。引起骚乱的原因日益模糊,解决的方法依然虚幻。一连串的危机以单纯事件的方式作为掩饰奔涌而来。在国内和国际危机管理者的监测下它们不期而至。这些危机招致了激化而非抑制危机的错误决策。

在大多数国家,危机和灾难管理的制度结构和管理过程并不是为了应对跨界域危机而设计的。公共机构是为了处理常规的过程而设计的。正是因为这些机构的存在,为已知和预料到的紧急事件做好准备变得相当的困难。不管怎样,面对跨界域危机,它们处理常规问题的工具箱的作用显得非常有限。

设计一个能够有效应对危机,而又不损害政府日常的正常功能,对任何一个政府来说都是一个持久的挑战。当一场危机确实成为现实时,尽管有以往所有的设计成就,我们依然期望政府去调查究竟哪里出现了错误,并且修正反应系统中的缺陷。对危机动态性和危机管理可能性的充分理解或许有助于制度设计在这个方面的训练。

本书的目的在于提出一个对由于跨界域威胁带来的政策挑战的通俗理解,确定应对跨界域威胁的最有利的协作安排。本书总结了危机和灾难管理研究领域存在的主要见解,精选了源自多种资料的教训:学术专著和论文、政府报告以及危机管理领域实践者的经历和洞见。

本书归纳了解释危机发展和危机管理(和它们的相互关系)的著名模式的理论观点。尽管这些观点为其指出者提供了处理方法,但是,对此我们应该根据一个特定危机反应结构的制度特点进行讨论和调整。

本书主要围绕两类研究问题展开。第一组研究问题关注的是危机的本质,聚焦于危机的原因、特征和后果。它探

讨了危机与平时复杂的政策问题有何不同,并且指出了这些威胁所带来的政治和行政上的挑战。

第二组问题分析了应对危机所要求的工具和能力,讨论了现有解决方法的效力。它探讨了什么是有效的反应能力,并且仔细考虑了在地方、国家、地区或者国际层面这些能力是否是显而易见的。它也探究了现有的多级治理形式是否能够将这些能力有效地结合在一起。

本书的理论根据源于国际关系、危机和灾难研究、安全研究、政策分析和组织理论等学科中的著名观点。以每一个学派的见解为基础,本书包含了能够阐明跨界域威胁特征和相伴而生的协作需求的理论模式的基石。

任何国家对危机和灾难的到来和影响都没有免疫力。同时,国家对此的应对反应能力却是有限的。提升这些能力从而使国家能够应对跨界域危机的时机已经到来。

本书的目的在于在危机研究者和实践者中促成一个共同的理解。本书为改善区域内和跨区域的协作提供了一个智力的基础。它把提高公民面对新出现的跨界域危机时的平安和安全所组成一个新的国际间架构的基石连接在了一起。

最近几年发生了许多重大的危机。在雪灾、污染奶粉造成的死亡和四川地震等事件之后,中国正在把新的注意力置于跨界域危机之上。在一个不断扩大的“防护”政策空间,欧盟正在构建平安和安全措施。卡特琳娜灾难和“9·11”袭击之后,美国正在采取措施重新设计它的跨界域危机管理的联邦结构。澳大利亚正在使自己的反应能力适应环境灾难和气候变化的威胁。世界各地,每个国家都在使它们自己的体制适应复杂危机的管理,同时也设法在国际层面上达到完善

4 危机管理政治学

的协作。

本书的重要经验之一是,有效的危机管理需要一个简洁一致、能产生共鸣、并且指导紧急逆境中政府反应的哲学。一个有效的危机管理哲学辨别了能够避免的失误,吸收了最好的实践,并且与它得以实施的社会、政治环境相适应。本书指出了能够指引决策者在没有时间追随战略决策制定的惯常程序时的关键原则。本书为那些寻求创造这样的危机管理哲学的人提供了一个起点。

致 谢

本书写于“9·11”事件之后。在本书修改的最后阶段，“海啸”大灾难发生了。当校对时，“7/7”地铁爆炸案震惊了伦敦。这些危机突显了我们在本书中讨论的很多问题，也阐明了我们想在本书中表达的观点：危机在本质上是具有政治性的。

当一个社会或者其核心部门遭遇重大危机时，公共政策制定的政治性并没有像官方言辞中常常声称的那样减弱。相反，因官方话语对危机事件及其影响的解释引发的政治对抗是现代社会危机管理引发的事件的一部分。

危机可以成就也可以摧毁一个人的政治生涯，危机动摇了官僚政治的等级秩序并影响着组织的命运。危机使公众关注的焦点聚集在那些统治者身上。英雄和恶棍以一种“常态政治”完全无法理解的速度和强度浮现。许多经验丰富的决策者懂得危机时刻这一催化动力。他们可能会谈论国家统一和面对共同的困境时共识的必要性，但是，这只表明了他们推理中的一部分。公众不很清楚的是他们的其他算计关注的是涉及责任和问责、逃避谴责和赢得信任等一系列有争议的议题和艰难抉择。

本书记录了我们关于危机时期公共领导所面临的政治

挑战和现实应对的观点。我们阐述了危机领导的五种核心任务:意义感知、决策制定、意义构建、终止和学习。本书不是各种研究发现的报告和整合,而是采用了一种论证的路径。在每一章,我们不仅提出了一个关键的问题,而且提出了我们关于危机领导面临任务的核心主张。

不是为了理论检验和政策设计,这本专著在理论构建和政策反思上是一个尝试。该书提供了一种全新的、社会科学家用于危机研究的综合路径。本书主要针对公共部门和非公共部门的工作人员。我们为他们提供了(特别是在最后一章)一个我们认为应该告诉危机领导者的关于长期的隐患以及战略性考虑的扼要探索。

这本书是协作努力的结晶。1993年以来,我们就在公共部门危机管理的研究、教学 and 培训方面共同工作。在完成这本书的漫长过程中,我们欠大家的太多太多。借此机会,我们要感谢我们的导师和同事们,同时也要感谢那些开拓了这本书所依赖的不同层面危机研究理论的学者。没有他们的贡献,本书将会失去研究的知识基础。

乌列·罗森塔尔(Uriel Rosenthal)创办了莱顿大学危机研究中心,并且提出了应对各种灾难的通用的危机管理方法。已过世的欧文·詹尼斯(Irving Janis)关于群体思考及领导能力方面的著作不论过去还是现在都是灵感的源泉。亚历山大·乔治(Alexander George)一直是问题的思考和个人灵感的源泉。他的著作以及为许多国家的青年学者提供的无私帮助在学术界堪称楷模。佩格·赫尔曼(Peg Hermann)把我们带进了政治心理学这一辽阔的知识领域,在这里我们结识了很多杰出的同事和合作者,如汤姆·普累斯顿(Tom Preston)、帕特·维尔贝克(Bertjan Verbeek)、亚科夫·沃兹

伯格(Yaacov Vertzberger)。

在国际关系领域,我们从奥利·赫尔斯蒂(Ole Holsti)、迈克尔·布莱切尔(Michael Brecher)及其合作者理查德·奈德·勒博(Richard Ned Lebow)等人的经典著作中学到了很多关于危机管理的知识。在灾难社会学领域,我们从拉塞尔·戴恩斯(Russell Dynes)、亨利·夸兰特里(Henry Quarantelli,他热心地对本书的一部分给予了评论)以及他们在德拉华大学(University of Delaware)的灾难研究中心的同事那里受益匪浅。我们对于组织和危机的思考在很大程度上是基于卡尔·威克(Karl Weick)、查尔斯·佩罗(Charles Perrow)和已故的巴里·特纳(Barry Turner)的著作。近年来,我们也很高兴能够与托德·拉波特(Todd Laporte)以及他在伯克利高可信度研究小组的同事进行知识上的交流。特别感谢保罗·舒尔曼(Paul Schulman)为本书的早期版本所做的有说服力的评论。在公共行政和公共政策领域,叶海尔·德罗尔(Yehzekel Dror)、理查德·罗斯(Richard Rose)和艾伦·维尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)等人的著作对我们有很大的启发作用。菲利普·塞兹尼克(Philip Selznick)、弗雷德·格林斯坦(Fred Greenstein)和欧文·哈格罗夫(Erwin Hargrove)对我们关于公共领导的看法有很大的影响。在新兴的跨学科的欧洲危机研究团队中,我们遇到了很多志趣相投的同仁。我们要特别感谢与我们有着长期合作和友谊的帕特里克·拉加代克(Patrick Lagadec)和鲍里斯·波尔菲里耶夫(Boris Porfiriev)。

马特金·格罗恩里尔(Martijn Groenleer)、萨尼科·奎柏斯(Sanneke Kuipers)、艾伦·麦康奈尔(Alan McConnell)和米克·莫兰(Mick Moran)阅读了本书的全部手稿,帮助修正了

4 危机管理政治学

各种可以想象到的错误。未具名的评论者提出了对我们的主张有重大影响的建设性意见。沃纳·欧华达(Werner Overdijk)针对危机管理的操作层面给我们提出了许多建议。诺奥泰·范·威利根(Nooortje van Willegen)和威艾提克·威也南伯格(Wieteke Zwijnenberg)十分娴熟地完成了本书的注释和参考文献工作。

我们还要衷心地感谢这些年来给我们提供资助的单位。荷兰主要的赞助者有荷兰国家科学组织(NWO),荷兰皇家科学院(KNAW)以及莱顿大学公共行政学院。此外,瑞典国防学院、瑞典应急管理机构(SEMA)以及瑞典国际事务学院也都给予了我们特别的支持。

最后,还要向我们的学生和同事表达谢意。在工作期间,他们不得不长久地忍受我们对激动人心的危机政治学的特殊迷恋,以及时而出现的要检验我们想法的尝试。他们为我们提供了分析性工作,他们的想法、耐心,以及他们时常提出的批评性评论。在荷兰,这一点也同样适用于来自莱顿大学公共行政学院以及乌特勒支治理学院的亲密的合作者。在瑞典,同样还要感谢乌普萨拉大学政府系,尤其是瑞典危机管理研究中心以及斯德哥尔摩瑞典国防学院的国家危机管理研究和培训中心的合作者的大力支持。要感谢的人很多,这里我们无法一一列举。我们要感谢那些用他们的热心和技术去应对我们带来的轻微办公室危机的所有的人。最后,我们要感谢约翰·哈斯拉姆(John Haslam),感谢他的耐心以及对本书的出版工作的专业支持。

莱顿、乌特勒支、斯德哥尔摩
Leiden, Utrecht, and Stockholm

2005 年夏

目 录

第一章 政治体制中的危机管理:领导者面临的	
五大挑战	1
1.1 危机管理和公共领导	1
1.2 危机的本质	2
1.3 危机的普遍性	6
1.4 危机管理:领导的视角	11
1.5 危机中的领导:5 个关键性任务	15
 第二章 意义感知:当危机开始显露时就抓住它们	23
2.1 究竟出了什么事情?	23
2.2 危机认知的障碍:组织的局限性	25
2.3 意义感知的心理维度:压力和绩效	39
2.4 不确定的现实验证:制约	42
2.5 可靠的现实验证的条件	48
2.6 结论	52
 第三章 决策制定:关键的选择及其执行	55
3.1 行政首长选择的神话	55

3.2 作为危机决策制定者的领导	57
3.3 领导和他们的危机小组:团体动力	60
3.4 政府的危机决策是如何“产生的”	68
3.5 从决策到回应:危机协调的重要性	76
3.6 将危机领导者放在合适的位置	88
第四章 意义构建:政治事件中的危机沟通	91
4.1 作为政治的危机沟通	91
4.2 媒介化政治世界中的危机沟通	94
4.3 为信誉而战	105
4.4 意义构建的战略:符号危机管理	111
4.5 结论	119
第五章 游戏终结:危机的终止和责任	121
5.1 在没有结束之前不是结束	121
5.2 危机终止的政治挑战	123
5.3 危机终止和责任挑战	132
5.4 责备游戏和意义构建政治学	138
5.5 责任、问责游戏和民主	149
第六章 从危机中学习和改革的政治学	152
6.1 永不再发生!	152
6.2 从危机中学习	155
6.3 没有学习的变化:作为改革契机的危机	164
6.4 汲取危机中的教训:一项不可能的工作?	175
6.5 机会中的风险:从危机导致的改革到改革 导致的危机	178

第七章 如何处理危机:给审慎领导者的教训	181
7.1 引言	181
7.2 抓住危机的本质	182
7.3 改善危机的意义感知	185
7.4 改善危机的决策	190
7.5 改善危机的意义构建	196
7.6 改善危机的终止	198
7.7 改良危机学习和改革方法	201
7.8 为危机做好准备:总结性反思	206
 参考文献	 208
索引	239
译后记	263

第一章 政治体制中的危机管理： 领导者面临的五大挑战

1.1 危机管理和公共领导

危机以各种各样的形态和方式出现。冲突、人为事件和自然灾害长期破坏社会的和平与秩序。新世纪迎来了一个国际恐怖主义的高潮，也带来了对新型危机事件的不断发展的认识，如信息和沟通系统的崩溃、即将来临的自然威胁、生物核恐怖主义，等等。^①与此同时，传统的威胁（如洪水、地震、海啸等）还在不断地使现代社会的脆弱性暴露无遗。

在危机时期，公民都看着他们的领导：总统和市长、地方政治家和当选的行政官员、公共管理者以及高级公务员。我们希望这些决策者能够避免威胁或者至少能使眼前危机的损害最小化。他们应该领导我们摆脱危机；他们必须解释究竟出了什么问题，并且使我们相信这样的事情不会再次发生。

这是一项很重要的任务。危机管理对公民的生活和社会的福祉有直接的影响。当正在形成的漏洞和威胁得到足够的评估和考虑时，一些潜在的毁灭性的突发事件往往不会

^① 见 Rosenthal, Boin 和 Comfort(2001)；OECD(2003)；Sundelius 和 Gronvall(2004)。