

*Public Administration
& Public Policy*

公共管理与公共政策丛书

竺乾威 朱春奎 主编



风险感知、社会学习与范式转移：
突发性公共卫生事件引发的政策变迁

张毅强 著

 复旦大学出版社

公共管理与公共政策丛书

竺乾威 朱春奎 主编



风险感知、社会学习与范式转移：
突发性公共卫生事件引发的政策变迁

张毅强 著

图书在版编目(CIP)数据

风险感知、社会学习与范式转移:突发性公共卫生事件引发的政策变迁/
张毅强著. —上海:复旦大学出版社, 2011. 12
(公共管理与公共政策)
ISBN 978-7-309-08637-9

I. 风… II. 张… III. 公共卫生-突发事件-卫生管理-研究-中国 IV. R199.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 256782 号

风险感知、社会学习与范式转移:突发性公共卫生事件引发的政策变迁
张毅强 著
责任编辑/邬红伟 孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路 579 号 邮编:200433
网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>
门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853
外埠邮购:86-21-65109143
上海华教印务有限公司

开本 890 × 1240 1/32 印张 10.125 字数 233 千
2011 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-08637-9/R · 1239
定价: 25.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。
版权所有 侵权必究

丛书序

我国改革开放以来,几乎没有哪一门学科(经济学可能是唯一的例外)像公共管理学一样与国家的进步和发展结合得如此紧密,没有哪一门学科像公共管理学一样获得了如此快速的成长。公共管理学自改革开放后从无到有、从小到大、从弱到强,其每一步的前行都记录了这个国家进步的轨迹。在这个过程中,国家的进步与学科的成长交相辉映、相得益彰,展示了新时期的一幅灿烂绚丽的图景。复旦大学公共管理学科身置其中,其自身的成长与进步是国家的进步与学科成长的一个缩影。

复旦大学版公共管理与公共政策丛书在某种程度上是复旦版MPA系列教材和公共管理译丛的延伸,这是我们十年前计划的复旦版公共管理丛书的一部分。我们当时的计划是出三套系列丛书——一是教材,二是译著,三是专著。我们希望这三套系列能够丰富和拓展我国公共管理学科的研究领域,推进公共管理学在我国的发展。我们的教材系列是最先开始酝酿并进行写作的,时值我国MPA刚刚发端,赶上了公共管理这一学科在我国大发展的时期。十年过去了,我们的一套主要针对公共管理硕士的教材系列至今已经出版了20余本,其中的一些教材被一

些兄弟院校使用，有的则被作为研究生考试的参考书目。此外，译著系列共8本也在几年前面世，提供了西方学者在这一领域里较新的研究成果。

三套系列中最难的是专著系列，这不仅需要时间，更需要对这一领域有较深刻的领悟和对公共管理问题有常人不及的洞见。所幸这十年见证了我国在公共管理方面进行的巨大的变革和发展，这为公共管理这门学科的发展提供了强大的动力，为中国公共管理问题的研究提供了广阔的舞台，也为研究中国公共管理问题的管理学专著的产生提供了难得的机遇。这十年同时见证了我所在的复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系的壮大和发展，见证了一批青年才俊的成长，如今他们都活跃在公共管理研究的舞台上，其中有些已成就斐然。学术专著系列“公共管理与公共政策丛书”中有不少就是他们的贡献。

本丛书第一批共有8本，分别是：《建设服务型政府与完善公共服务体系》（竺乾威），《政策网络与政策工具：理论基础与中国实践》（朱春奎），《行政伦理两难的深度案例分析》（李春成），《政府间网络治理：垂直管理部门与地方政府间关系研究》（李瑞昌），《中国环境政策工具的实施效果与优化选择》（杨洪刚），《风险感知、社会学习与范式转移：突发性公共卫生事件引发的政策变迁》（张毅强），《中国公共政策过程中利益集团的行动逻辑》（陈永生）和《控制与自治：美国政府与大学关系研究》（刘虹）。

本系列著作的一个主要特点是多数作品都是对本土问题的关注，这一点从著作的题目中就可以看出。这是我国公共管理学研究的一个比较可喜的现象。在经历了早期主要移译西方经典之后，我们已经把主要的目光投向本土问题的研究，尽管在分析的过

程中还不时借助西方的分析方法和理论(它们当然是有生命力的),但我们已经开始注意对某些西方的方法和理论进行修正,以更好地用来解释中国的问题。其次,西方的方法和理论的运用也是在我们产生自己的方法和理论之前必须走的一步,知识有一个累积的过程,西方学者对公共管理的研究贡献良多,我们要做的,就是在他们的基础上尽可能推进一步,尤其是在中国的公共管理问题的研究中推进一步,这样我们就不能忽视他们的智慧,创造不可能凭空进行。当然,要建构自己的方法和理论体系是一项富有挑战性的工程,但是,这是我们的方向。不管怎样,我们的专著要对中国的公共管理问题具有解释力。

专著的写作和出版过程也是一个学者成长的过程。本辑著作的作者除我之外都是我系培养的年轻人,都是我曾经的博士生或博士后,其中已经不乏教授博导级与副教授级的作者。对于我来说,当然很高兴他们的著作能够出版,但我更高兴的是他们对学术的坚持,知道这一坐冷板凳的领域可以对这个国家的进步所作出的贡献。尽管他们的著作或许还存在着一些瑕疵、缺点甚至错误,但是我们还是可以看到作者一些智慧的闪光,对问题的一些鞭辟入里的见解。这是我们在阅读中可以得到的愉悦,如果我们还能得到启发和思考,并在此基础上进一步推进相关的研究或有助于实际的工作,那么这些著作就很有价值了。我相信这些作者在未来的岁月里会取得更大的进步。

本辑著作的出版得到了复旦大学国际关系与公共事务学院的大力支持。本辑著作在写作与研究过程中也受益于复旦大学“985工程”公共管理与公共政策创新基地《转型时期公共服务政策创新研究》项目的支持。在此一并表示感谢。同时还要感谢复旦大学

◎ 风险感知、社会学习和范式转移：突发性公共卫生事件引发的政策变迁

出版社邬红伟编辑和孙程姣编辑，他们的敬业和尽责促成了这些著作得以付梓。希望丛书的出版能够推动复旦大学公共管理与公共政策的研究者与国内外同行的交流与合作，共同推进公共管理与公共政策学科的成长，为国家的持续繁荣提供学术支持。

竺乾威

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2011年9月28日

目 录

第 1 章	绪论	001
1.1	研究背景与意义	002
1.2	研究思路与结构安排	011
第 2 章	文献综述与研究评价	019
2.1	突发性公共卫生事件及其特征	020
2.2	我国突发性公共卫生事件的 研究文献回溯	023
2.3	研究评价与思考	031
第 3 章	理论框架的构建	043
3.1	风险社会强化机制	044

3.2	历史制度主义	051
3.3	社会学习	057
3.4	理论框架的整合	066
第4章	中国公共卫生政策范式的历史变迁 (1949—2002年)	075
4.1	低投入全民共享的福利卫生政 策范式(1949—1977年)	076
4.2	市场化产业卫生政策范式 (1978—2002年)	083
4.3	从福利性到市场化：公共卫生 政策范式的逆转	090
4.4	市场化产业卫生政策范式的 相关指标评价与反思	095
第5章	“非典”：风险—危机演化中自下而上 的社会学习	107
5.1	面对未知的恐惧：“非典”	108
5.2	“非典”危机中自下而上的社会 学习	138
第6章	三鹿奶粉：地方政府的“逆向学习”	156
6.1	沉默的大多数：“三鹿奶粉”事件	157
6.2	“三鹿奶粉”事件的反思：地方 政府的逆向学习	180

第 7 章 “甲流”：风险衰减中“上下互动”的 社会学习	192
7.1 历史的死亡阴影：甲型 H1N1 流感	193
7.2 从“非典”到甲型 H1N1 流感： 上下互动的社会学习	218
第 8 章 2003 年以来中国公共卫生政策范式 的变迁	234
8.1 我国 2003 年以来公共卫生应急 政策的调整	235
8.2 我国 2003 年以来公共卫生常规 政策的调整	246
8.3 我国公共卫生政策范式转移的 机制	262
第 9 章 研究总结与展望	277
9.1 研究路径与中心问题的回顾	277
9.2 公共卫生政策范式变迁过程的 研究总结与展望	284
参考文献	293
后记	312

第 1 章

绪 论

进入 21 世纪的第一个 10 年,非典型性肺炎(SARS)、手足口病(EV71)、甲型 H1N1 流感等医学术语和三聚氰胺、瘦肉精、双酚 A、起云剂等化学名词伴随着突发性公共卫生事件的一再爆发,已经成为我国公众耳熟能详的日常用语,并由此预示和热切召唤着中国新公共卫生时代的来临。在这个崭新的、关注人类健康和生存发展状况的时代,在这个全面建设小康社会、构建和谐社会的时代,在这个政府职能转变和社会管理方式更新的时代,在这个社会结构转型和价值观念日新月异的时代,无论是从执政兴国、经济发展,还是从社会结构转型、价值观念更新和创造现代文化的角度来看,公共卫生政策范式的“应急而变”标志着公共卫生政策议题已成为公共政策与社会政策议程的优先领域,并在社会发展中占据基础性地位。^① 各种突发性公共卫生事件的一再爆发深刻地暴露出我国原有公共卫生政策范式的缺陷和弱点,唤醒了社会各界的公共卫生政策意识,促使我国民众和各级政府开始深入反思改革

^① 刘继同、郭岩:《从公共卫生到大众健康:中国公共卫生政策的范式转变与政策挑战》,《湖南社会科学》,2007 年第 2 期。

开放 30 年以来中国公共卫生政策的实施效果以及未来改革的方向。^① 我国民众和各级政府更是逐渐开始清晰地认识到,健康与疾病不仅仅是医学问题,更是社会问题、政治问题与公共政策问题。突发性公共卫生事件的预防、监测、治疗、康复和回归社会迫切需要多学科视野下的交叉与合作,迫切需要从风险感知处置、公共政策制定和评估、政策范式转换和制度变迁等多角度重新认识和构建我国的公共卫生政策体系。

1.1 研究背景与意义

自 2003 年以来,“非典”、三鹿奶粉和甲型 H1N1 流感等公共卫生事件已经引发了我国原有公共卫生政策范式的急剧调整 and 变化。本书将立足于这一政策变迁的宏观叙事背景,阐明突发性公共卫生事件及其引起的、包括卫生应急管理在内的公共卫生政策变化对重新认识公共卫生及其政策议题、乃至重新建构我国公共卫生服务体系的重要意义,并提出本书的中心研究问题。在此基础上,本章将详细规划全书的研究思路、写作框架和各章节内容。

1.1.1 研究背景概述

近一百年以来,伴随着工业化和全球化的脚步,新的能源不断得以发掘和利用,新的工业部门不断得以增加和发展,新的工业基地不断得以建立和扩张,新的应用技术不断得以出现和推广,而新的公共卫生问题也不断得以显现和爆发。根据文献记载,在对 20 世纪以来我国影响最大的 200 起突发公共卫生事件

^① 邱仁宗:《论卫生改革的改革》,《医学与哲学》2005 年第 26 卷第 9 期。

的统计中,核泄漏与核辐射事件 10 起,食品中毒事件 32 起,有毒生物事件 29 起,化学品泄漏、污染事件 42 起,毒气泄漏及煤矿瓦斯爆炸 60 起,有毒生物 29 起,利用毒雾制恐怖事件 8 起,邪教利用毒物自杀或施放毒气伤人事件 8 起^①(见表 1-1)。世界贸易组织(WTO)在 2003 年公布的调查结果显示,全世界每年有数亿人因为食品污染而感染疾病,约有 200 万儿童因食物和水污染丧生;地球生存的 1 400 万种生物中,人类认识的不到 10%;即使在发达工业化国家,每年约有 30% 的人口感染食源性疾病,每年约有 30 万的人口住院。^②由此可见,进入 21 世纪,突发性公共卫生事件所引发的社会和政治危机依旧不可避免。目前国际上先后出现了 30 多种新发现的传染病,以前一些基本得到控制的疾病又有抬头的趋势,而新的问题又不断出现,如“非典”、EV71 和甲型 H1N1 等,再加上金融危机所导致的世界局势的动荡不安,恐怖袭击活动、传染病和有毒有害物质随时可能引发新的突发性公共卫生事件,进而导致社会性、群体性的风险与危机。经济全球化背景下的市场流通、商贸旅游、人员流动等因素更可能进一步催化并加速危机发生、发展的进程,扩大危机的规模和波及的范围。^③因此,从强化公共卫生应急管理能力开始,加快国家整体的公共卫生体系建设和政策调整,已经成为包括中国在内的众多国家必须在政府议程中优先设置的政策议题。

① 普强主编:《中国突发事件报告》,中国时代经济出版社 2009 年版,第 141 页。

② 谭晓东:《突发性公共卫生事件预防与控制》,湖北科学技术出版社 2003 年版,第 3 页。

③ 刘典恩、吴炳义、郭洪伟:《急需研究的卫生政策理论问题述要》,《医学与哲学(人文社会医学版)》2008 年第 29 卷第 2 期。

◎ 风险感知、社会学习和范式转移：突发性公共卫生事件引发的政策变迁

表 1-1 近 100 年来中国所发生的重大突发性公共卫生事件

年份	名 称	造成的后果	成 因
1910 年	东北鼠疫大流行	死亡人口达 42 000 人以上	鼠疫杆菌
1918 年	西班牙流感	全球约 10 亿人感染,2 千 5 百万至 4 千万人死亡。当时中国缺乏官方统计数据,但仅台湾就死亡 44 700 人 ^①	与甲型 H1N1 密切相关的病毒
1932 年	霍乱大流行	波及中国 23 个省,病人多达 10 万人	霍乱弧菌
1976 年	唐山大地震	24.2 万人死亡,164 851 人重伤	自然灾害
1981 年 至今 ^②	艾滋病	中国目前存活艾滋病病毒感染者和病人(HIV/AIDS)约 74 万人,其中,艾滋病病人为 10.5 万人;估计 2009 年当年新发艾滋病病毒感染者 4.8 万人	HIV,不洁性行为、吸毒、静脉输血、母婴
1988 年	上海甲肝大爆发	共有 310 746 人发病,31 人直接死于本病	食用不洁毛蚶和饮食卫生习惯
2003 年	“非典”疫情	包括港澳台地区共 7 761 人感染,730 人死亡	“非典”冠状病毒变异
2008— 2009 年	手足口病疫情	2008 年春季造成超过 40 名儿童死亡,染病者逾万;截至 2009 年 4 月 7 日,卫生部公布病例猛增至 115 618 人,其中 773 人情况严重,死亡病例已逾 50 人	EV71 病毒

① 参见“西班牙型流行性感冒”,维基百科。

② 中国于 1985 年报告首例艾滋病病例。

续 表

年份	名 称	造成的后果	成 因
2008 年	奶制品污染事件	截至 2008 年 11 月 27 日 8 时, 全国累计报告因食用污染奶粉导致泌尿系统出现异常的患儿 29 万余人。累计住院患儿共 5.19 万人, 仍在住院的患儿有 861 人, 累计收治重症患儿 154 例。	食品卫生和质量问题, 三聚氰胺污染
2008 年	汶川大地震	截至 7 月 21 日, 确认 69 197 人遇难, 374 176 人受伤, 失踪 18 222 人。	自然灾害
2009 年 至今	甲型 H1N1 流感疫情	截至 2010 年 1 月 2 日, 我国内地 31 个省份共报告确诊病例 120 940 例, 其中境内感染 118 686 例, 境外输入 2 254 例; 已治愈 111 057 例, 在院治疗 7 153 例, 居家治疗 2 071 例, 死亡病例 659 例。	甲型 H1N1 流感病毒

数据来源: 来自世界卫生组织(WHO)、中国卫生部、维基百科网及其他权威统计数据。

就我国来说, 新中国成立后、尤其是改革开放 30 多年以来, 我们的社会环境业已发生了巨大的变化, 社会主义市场经济体制基本建立, 宏观经济体持续、高速、平稳运转, 人民生活水平显著提升。与之形成鲜明反差的是, 同样是最近 30 年以来, 我国的各种社会与公共卫生问题开始层出不穷。人口大规模水平流动和城市化背景下的农民工议题, 预期寿命延长而致的人口老龄化浪潮与疾病谱、死因谱的变化, 价值观念更新、生活方式转变与随之而来的社会失序状况如卖淫嫖娼、暴力犯罪、吸烟酗

酒、环境污染、毒品泛滥、慢性病流行、艾滋病和精神疾病突出等,这些严峻社会问题的正反两面直接或者间接凸显出了我国传统公共卫生体系和政策范式与社会和谐发展之间的不适应和结构性紧张。^①更为严峻的现实在于,我国的公共卫生体系建设长期滞后,公共卫生政策范式狭隘、单一、陈旧,公共卫生应急管理意识薄弱、制度残缺、法律规范缺失,公共卫生经费投入严重不足,突发性公共卫生事件的爆发已如在弦之箭,看病难、看病贵、基本公共卫生服务缺失对全国普通民众的折磨已如附骨之蛆,对包括应急管理制度在内的整个公共卫生体系及其政策范式的调整和转换已经迫在眉睫。

自2003年开始,我国连续爆发了一系列重大突发性公共卫生事件。从2003年的“非典”疫情,到2008年的手足口病肆虐、奶制品污染事件,再到2009年延续至今年的甲型H1N1流感大爆发,期间还包括应对汶川大地震的伤亡人员的医疗救护,我国的公共卫生体系一再经受冲击与考验,应急管理职能不得不在整体政策失败的背景下开始重建,公共卫生政策范式由此经历了前所未有的重大变迁(具体情况可以参见表1-1)。改革开放以来我国公共卫生时代的终结,也同时预示着新型、现代、广义的大众健康时代的来临,并要求公共卫生政策范式实现由市场化的卫生产业模式向政府主导的、高覆盖的公益卫生政策范式的转变。公共卫生政策范式转变的内涵是丰富多彩的,涵盖政策的价值理念、总体目标、政策工具及其设定以及政府的政策制定过程。^②政策范式转变的实质是公民与政府关系的调整,包括在国家—社会关系中重

① 马进、孔巍、刘铭：《反思我国公共卫生体系与再造建议》，《中国卫生资源》2003年第6卷第5期。

② 谭君久、翟桔：《“非典”背景下中国政治体制的调适及其思考》，《武汉大学学报(社会科学版)》2003年第56卷第4期。

新划分卫生服务和健康照顾等责任,转变现存的卫生资源分配价值及其格局,进行个人需要与国家供给结构的升级,提升人民生活质量和福利水平,并最终实现政府社会服务范围的扩大和政策制定能力的提高。^①

但是需要强调的是,我国公共卫生体系的转变是一个“应激式”的政策调整和体系嬗变过程,是旧有公共卫生体系在屡受冲击、屡经挫折、屡遭质疑的情况下,经由多次风险管理和危机应对而产生的政策后果。这种“应激式”变迁面临着三个层次的危机与压力:从宏观层面看,这种政策调整和制度变迁面临着全球公共卫生观念更新和体系改革的危机与压力;^②从中观层面看,这种政策调整和体系嬗变面临着我国医疗卫生体制失败的危机与压力;从微观层面看,2003年以来屡次爆发的各种突发性公共卫生事件所导致的风险与压力是我国公共卫生政策变迁的直接原因^③。政策调整与体系嬗变是一个错综复杂的社会系统工程,尤其在风险与危机境遇下面临的不确定因素更多,其转变过程和改革前途易受多种因素影响,因而结果难以预期。为此,本书不奢望能够宏观地、博大地阐述和说明我国公共卫生体系的政策变迁和体系转变过程,而是撷取其中一角,以突发性公共卫生事件应对的各种具体案例为突破口,通过深刻研究和详细了解我国公共卫生政策的历史背景和制度约束,说明突发性公共卫生事件引发风险感知的变化和社会危机的演变进程,进而考量在应对重大突发性公共卫生事件进程中我国公共卫生应急管理体系的构

① 王俊华:《走向完善的公共卫生——中国直面“非典”触发的公共危机》,《中国卫生事业管理》2003年第9期。

② 吴淑金、李强、陈兵:《现代公共卫生的内涵及发展定位》,《现代医院》2008年第8卷第2期。

③ 刘继同:《关注现代公共卫生的政策框架》,《医学与哲学》2004年第25卷第9期。