

POLICY ANALYSIS
OF THE PUBLIC CRISIS GOVERNANCE

公共危机的政策分析

谷 雪 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

POLICY ANALYSIS
OF THE PUBLIC CRISIS GOVERN

公共危机的政策分析

谷 雪 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共危机的政策分析/谷雪著. —北京:北京大学出版社,2014.2

ISBN 978-7-301-23740-3

I. ①公… II. ①谷… III. ①突发事件-公共管理-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第011801号

书

名:公共危机的政策分析

著者:谷雪著

责任编辑:田松岩

标准书号:ISBN 978-7-301-23740-3/C·0976

出版发行:北京大学出版社

地址:北京市海淀区成府路205号 100871

网址: <http://www.pup.cn>

新浪微博:@北京大学出版社

电子信箱:zpup@pup.cn

电话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788

出版部 62754962

印刷者:三河市博文印刷厂

经销者:新华书店

965mm×1300mm 16开本 16印张 226千字

2014年2月第1版 2014年2月第1次印刷

定价:38.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

目 录

导论 1

第一章 公共危机与公共政策的基本逻辑关系 33

第一节 公共危机:公共政策的重要逻辑起点 33

第二节 公共利益:公共危机治理的核心要素 38

第三节 政府危机:公共危机的必要而非充分条件 46

第二章 公共危机治理政策网络分析 52

第一节 政策网络理论的兴起动因和基本概念 52

第二节 政策网络理论的效能与限度 62

第三节 罗茨政策网络模型及其补充 66

第四节 公共危机治理政策网络分析模型 75

第三章 公共危机治理政策环境分析 82

第一节 公共政策环境的分析途径 83

第二节 公共危机治理政策的压力环境 93

第三节 公共危机治理政策的动力环境 98

第四节 公共危机治理政策的阻力环境 116

第四章 公共危机治理政策主体分析 127

第一节 政策社群的主导角色 127

第二节 府际网络的支撑角色 138

公共危机的政策分析

第三节 专业网络的双重角色 148

第四节 议题网络的复杂角色 157

第五章 公共危机治理政策执行分析 171

第一节 作为政策体系输出的政策执行 171

第二节 作为政策体系输出的“政策不作为” 181

第三节 公共危机治理政策体系输出的膨胀效应 186

第四节 公共危机治理政策体系输出的掩盖效应 195

第六章 公共危机治理政策发展分析 198

第一节 政策发展的基本内涵 198

第二节 公共危机的政策发展效应 205

第三节 公共危机:政策失败的结果抑或政策发展的契机 215

第四节 案例分析:厦门PX事件的政策发展意义 219

结论 228

参考文献 233

中文专著及译著 233

中文期刊 239

英文参考文献 246

后记 251

图表目录

图 1	政治系统的简化系统	23
图 2	公共危机治理政策的系统分析框架	24
图 1-1	国家起源理论与公共危机关系简图	37
图 1-2	公共危机核心利益冲突的“冰山”形态	50
图 2-1	罗茨模型政策网络谱系结构图	68
图 2-2	政策网络金字塔	69
图 2-3	公共危机政策网络分析模型	80
图 3-1	政策环境的因素分析途径与影响力分析途径	89
图 3-2	公共危机治理政策的产出性压力方程	97
图 4-1	府际“关系网络”的交叉结构	147
图 4-2	府际网络支撑角色的三个维度	148
图 5-1	公共危机治理政策执行的矛盾性特征	179
图 6-1	元政策的“价值—制度—技术”体系	203
图 6-2	公共危机在政策发展中的双重标志特征	219
表 1-1	公共利益视角下的危机分类与政策功能	46
表 3-1	荒政中“劝分”政策的利益博弈	109
表 4-1	公共危机中政策网络主体的角色功能与互动方向	170

导 论

一、研究的背景和意义

1. 研究背景

公共危机是人类发展过程中所普遍面临的一种紧张情境,是在短时间内对公共利益造成巨大调整、威胁或损害的不确定性状态。公共危机治理是现代政府最重要的一项基本职能。

危机表示一个“在表面上正常发展的系统的无序阶段,是一个常规的运作方法无法运行的变阶阶段”^①。公共危机在政治和社会系统中可被归为小概率事件,在价值判断上具有天然的消极属性。但这种小概率事件并非稳定而均匀地分布,在某些特定因素的激发下,公共危机可能频繁发生。小概率的公共危机,蕴含着巨大的破坏能量,且这种破坏性往往与危机发生的概率成反比关系,即概率越小,破坏性越大——极其偶然爆发的公共危机却可能极大地威胁和损害公共利益;处置不当,则可能严重影响政府的合法性和权威性。

公共危机也有外部性,其天然的负面属性是针对一个既定的政治和价值体系而言的,跳出这一局限,如果从大历史的观点来看,公共危机在人类发展史上又发挥着关键的催化作用。从进化主义的历史观看来,公共危机是历史大进步、社会大发展的必经阶段和重要契机,没有近代以来中国历届政府所经历的种种严峻的公共危机,中国的现代化就无以催生,社会主义也无以在中国大地落地生根、开花结果。这种外部性我们不可忽略,因为它蕴涵了公共危机与政治发展的内在逻辑。

^① [荷兰]阿金·伯恩,保罗·特哈特.危机管理政治学——压力之下的公共领导能力[M].赵凤萍等译.郑州:河南人民出版社,2010:3.

辑关系。

本书研究背景主要基于如下几个判断:公共危机是普遍存在的,且随着社会的发展具有很多新的历史特征;公共危机具有脆弱性累进和非线性特征,决定了其影响和危害程度与危机治理能力成反比;公共政策在危机治理的过程中扮演着重要而复杂的角色。

(1) 公共危机的普遍性与新特征。

公共危机的普遍性是风险社会的一个重要特征,尽管人类已经掌握了许多控制和消弭危机的经验和技術,但“世界上的大部分地方每天仍然遭遇这些‘古老’的危机”^①。同时,随着科技和社会的发展,当代公共危机具有一些新的特征。

首先,现代技术和制度一方面抑制和消除了许多传统类型的公共危机,另一方面也导致许多新型危机的产生。

经常困扰我们的问题是,和先人相比,我们到底是生存在一个更加安全的世界,还是一个更加危险的世界。诚然,随着现代技术的发展和制度的完善,人类已经可以抑制和消除很多传统类型的公共危机,例如对疫病的防治、对极端气候和地质灾害的预报乃至对骚乱的抑制和社会秩序的恢复等。但另一方面,与科学技术的飞速发展、社会系统的复杂程度不断上升相伴随的是管理制度设计的不完善,我们又开始面临许多新型的危机,如核危机、电力中断、信息系统崩溃、恐怖主义等。这些危机和传统意义上的公共危机有所区别,但其影响和威胁却并不亚于任何历史上的危机类型,业已成为威胁当代人类社会的重大隐患,也是公共危机治理的重要对象。

其次,在危机传播时间和波及影响方面,出现了畸短和畸长两个极端。相对于传统可预期的危机传播速度,全球化时代的公共危机出现了快速传播和影响极其深远两个现象。

由于交通和通信工具的高度发达,现在无论是危机本身的扩散还是危机信息、恐慌情绪的蔓延,都已经成为瞬间的事情。以前一种病

^① [荷兰]阿金·伯恩,保罗·特哈特.危机管理政治学——压力之下的公共领导能力[M].赵凤萍等译.郑州:河南人民出版社,2010:7.

毒的扩散,或许需要飘洋过海耗费几个月甚至几年,而崇山峻岭和深沟险壑也往往成为危机阻隔的天然屏障,但这些时空限制对今天的新型危机影响甚微——一种致命流行性病毒可以在短短几天内遍布世界的任何角落,而一则恐慌性新闻甚至可以在几分钟内便引起全球人类肾上腺素的集体升高。

同时,还存在一种时间维度上的“蝴蝶效应”。今天人类所遭受的巨大灾难和危机,也许是几十年前的决策和行为所导致的;而今天的决策和行动,很有可能成为几十年甚至几百年后巨大灾难的祸根。

危机的极速传播让人惊慌,而影响的深远又使人茫然无措。诚如阿金·伯恩所言,“如果说危机管理过去是困难的,那么它现在正变得越来越困难”^①。技术的发展给人类创造了更多的决策支持工具,但同时决策的风险并非缩小,而是大大增加了。

再次,公共危机的流动性显著增加,全球性特征日趋明显。在今天的风险社会中,从区域性(regional)危机转换为全球性(global)危机的可能性大大增加,某一地区或个别人群的危机会迅速蔓延并传导到全球范围,引起大范围 and 深层次的影响。

亚洲金融风暴、“9·11”恐怖袭击以及甲型 H1N1 流感病毒,最初都只发生在某个局部地区,但最终其影响的深度和广度都大大超出肇始地的范围,成为改变全球各国政府乃至普通民众决策和行为的重大标志性危机事件。

危机的流动性显著增加,流动的速度和范围空前增大,且流动的形式呈现网络化、放射状和不规则状态,这都给全球风险社会的危机治理带来新的挑战。

最后,公共危机发生的频率显著增加。由于危机的发生源、传播速度、影响范围和层次都有显著的全球性特征,区域性与全球性危机的相互转换更加迅速,这些因素的叠加导致公共危机发生频率显著增加,不同时间和地域发生的公共危机都可能迅速影响风险社会中的每

^① [荷兰]阿金·伯恩,保罗·特哈特.危机管理政治学——压力之下的公共领导能力[M].赵凤萍等译.郑州:河南人民出版社,2010:12.

一个政府和社会成员。

所以,随着全球风险社会特征的日益凸显,公共危机更加频繁发生,对危机的恐惧和焦虑成为风险社会中社会成员的普遍心理状态,而公共危机治理也成为当代政府职能中的核心构成。

(2) 风险的脆弱性累进与危机的非线性特征。

脆弱性(vulnerability)是一个由各种因素累积而成的综合性函数,可以用来评价一个社会或地区遭遇公共危机威胁的可能性大小和危害后果的严重程度。

脆弱性累进是指由“根本原因”、“动态压力”和“不安全条件”等三方面因素共同作用的动态变量。“根本原因”包括经济发展水平、政治制度和意识形态等,如一个经济上贫穷和政治上专制的社会;“动态压力”包括地方层面危机应变能力的大小以及从宏观角度所体现出来的防灾抗灾能力的变化等,如低效的、不负责任的危机应对体系和新闻不自由等;“不安全条件”是该社会或地域所固有的可能导致危机事件的特定威胁性条件和因素,如地处地质灾害频发或疫病流行地区等。所以,在一个贫穷而专制的社会中,在一个危机应对效能低下但却热衷于新闻信息封锁的地区政府管理下,一个长期处于地质灾害和严重疫情威胁的地区,再恰逢危害性(hazard)巨大的如山洪、泥石流、地震、飓风或疫病爆发,那么在脆弱性因素的累积效应下,该地区遭受巨大人员和财产损失的可能性就十分大。

综上所述,可将公共危机的风险计算公式表述为:

$$\text{风险(Risk)} = \frac{\text{危害(Hazard)} \times \text{脆弱性(Vulnerability)}}{\text{危机应对能力(Capacity)}}$$

即:

$$R = \frac{H \times V}{C}$$

上述公式^①说明,风险与“危害的程度”和“脆弱性的强度”成正

^① 参见 Brain Ward, 2000, *Disaster Risk Assessment. ADPC. Community Based Disaster Management, Trainer's Guide (M3-01)*。

比,与“危机应对能力”成反比^①。所以,降低公共危机风险的关键,就在于减少脆弱性的累进而提高危机应对的能力。在全球化时代的今天,世界各国都面临着前所未有的公共危机挑战,各国政府均尝试通过各种方式来积极应对,其基本目标就在于提高政府和社会应对公共危机的能力并降低面对公共危机的脆弱性。

公共危机的非线性特征是指导致公共危机的原因是综合而复杂的,并非传统思维中的重大事件一定要有重大原因。公共危机事件发生的原因和导致的后果,存在很大的不可预测性,并不一定按照大事件产生大危机,大危机导致大后果这样的逻辑顺序演进。公共危机事件发生后,到底朝哪个方向发展、结果如何,存在很大的不确定性。

(3) 公共政策的危机治理功能。

导致公共危机发生的原因,可能是“上帝的行为”,也可能是“人为的错误”^②,但公共危机治理,却决然不能单纯依靠“上帝的怜悯”,而更重要的是靠人类有意识、有组织的群体理性行为。在集体行动的过程中,政府作为社会的组织者和管理者自然居于主导地位,而包括社会民众和各种非政府组织、企事业单位在内的多元角色也逐渐成为危机治理中不可或缺的主体,他们共同构成公共危机治理的网络体系。

公共危机治理依赖于制度和技术两个层面,且技术往往依赖于制度平台才能充分发挥其治理效能。在公共危机的治理过程中,如何规范和引导多元治理主体之间的关系,如何合理而高效地配置各类资源,如何考量和评估危机治理的绩效水平并提出未来减少危机的有效途径,这一系列关键性问题的解决都取决于制度安排的方式和质量。在现代政府的运行中,最重要的制度安排方式即是公共政策。公共政策作为“价值的权威性分配”方案,决定了政府做什么、不做什么以及如何做,所以从根本上决定了危机治理的成效。

① 转引自姚国章. 应急管理信息化建设[M]. 北京:北京大学出版社,2009:10-12.

② 杨冬雪. 风险社会与秩序重建[M]. 北京:社会科学出版社,2006:19.

约翰·金登认为,“政府的政策一直并永远是危机的一个函数”^①。这一方面体现出公共政策所普遍存在的“困境状态和失败倾向”^②,另一方面也肯定了公共政策的基本职能之一便是公共危机治理。

为了降低公共危机风险、减少脆弱性的累进并提高危机应对的能力,各国政府均制定了大量的危机治理政策,内容既包括危机战略规划、风险管理、危机预警,同时也包括危机中的回应与应对、危机后的恢复与重建以及危机治理评估等。这些公共政策在危机治理过程中发挥着至关重要的作用,因为它们所包含的价值、制度和技术,决定了政府和社会在危机治理过程中的利益排序、行动规范和工具选择。

然而,公共政策在公共危机中始终面临严重的困境和挑战。“公共危机—公共政策—社会公众”三者往往会陷入恶性循环的怪圈:公共危机带来政策困境,政策困境又导致公共利益的进一步受损、社会公众的不满加剧、事态扩大,从而造成更严重的危机情势^③。所以,公共政策在危机治理中应然性的行动指南和实然的危机治理效果之间并不完全统一,有时甚至南辕北辙。

2. 研究意义

首先,公共危机通常对人类社会的基本层次即“生存”发生直接而巨大的威胁,其直接挑战个人生存的权利、政府的合法性和权威性,而且不留给政府和社会任何退缩或回旋的余地;或者解决掉公共危机,或者被公共危机解决掉。对公共危机进行政策分析,正是出于如何从公共政策的角度更加有效地预防、控制和应对公共危机,把公共危机带来的影响和损失尽量降到最低,维护和改善公共利益,维护政府的合法性和权威性。

其次,从公共危机“脆弱性累进模型”中可以看出,公共危机的风

① [美]约翰·W. 金登. 议程,备选方案与公共政策[M]. 丁煌等译. 北京:中国人民大学出版社,2004:119.

② [以]海叶卡·德罗尔. 逆境中的政策制定[M]. 王满传等译. 上海:上海远东出版社,1996:4.

③ 同上。

险与“危害的程度”和“脆弱性的强度”成正比,与危机应对的能力成反比。公共危机治理是一个全球性的问题,现代公共危机往往会蔓延出一地一国,迅速发展成全球共担的风险和危机。在同类公共危机面前,不同政府有不同的反应速度和模式,有各自的行动办法和准则,最终产生相应的公共危机应对效果。研究公共危机中的公共政策,可以从比较的角度考察和分析不同政府类型的政府能力,尤其是公共危机的治理能力,为构建更加成熟有效的公共危机治理体系提供决策参考。

再次,变态与常态并无天壤之别,只是情境使然。应对公共危机所使用的制度、技术和资源,我们大多可在常态社会中寻得。只是在公共危机面前,这些要素进行了重新的排列组合,给予了更高的目标要求或进行了集中的强化配置。公共危机是一个高度浓缩的竞技场,它要求政府和所有裹挟其中的成员都要在很短的时间内完成一次“汇报演出”,但正所谓“台上一分钟,台下十年功”,这场短暂的演出却蕴含着长期的积累、酝酿和准备。德罗尔认为“逆境”下的政策制定正是政策科学研究的主要对象,因为“逆境最容易暴露统治方式和政策制定的缺陷”^①。认识和消除这些缺陷和弊端是政府决策水平和执行能力提高的关键。

从公共危机这一特定“逆境”角度考察公共政策体系,有利于发现缺陷和问题并有针对性地加以改进,增强其抵抗和应对公共危机的能力,同时也可将公共危机中所激发的政策创意和灵感合理有效地移植到日常管理中来,形成日常公共管理和公共危机治理之间的良性互动。“从常态管理,到对危机的非常态管理,再到对风险的常态管理的回归,这体现的是管理理念和形态的超越与提升。”^②

最后,公共危机是一种极其特殊的政策环境,它带来巨大的社会紧张和政府逆境。如何拓展公共危机的考察视野,从更加客观和理性

① [以]叶海卡·德罗尔.逆境中的政策制定[M].王满传译.上海:上海远东出版社,1996:3.

② 张成福,唐钧,谢一帆.公共危机管理:理论与实务[M].北京:中国人民大学出版社,2009:2.

的角度分析和评价公共危机及其治理机制,是本研究的一个重要方面,本书试图从政策网络和公共利益的角度寻求摆脱公共危机政策困境的有效方案。在政策网络的视角下进行公共危机研究,可以让我们跳出传统行政科层和政策过程分析模式的束缚,更加清晰地考察和分析公共危机与公共政策之间的多维互动效应,更加准确地把握政策环境、政策主体、政策执行、政策发展等要素在公共危机情境下的各自特征与相互关系。

二、研究现状及相关文献分析

1. 国外相关研究

公共危机管理理论的产生和发展是与公共危机管理实践相适应的。

尽管自人类诞生之日起,就一直遭受着各种危机的威胁和侵害,但直到 20 世纪中叶以前,公共危机的应对之道并未有多少彻底的改变和创新,仍具有很强的技术依赖和传统沿袭特征。各国政府尚未设立具有独立职能和权限的公共危机管理部门,也很少有学者从组织管理的角度和系统综合的高度来分析研究这一长期困扰人类生存和发展的重大课题。究其本质原因,这是与公共危机本身的不确定性特征紧密相关的。

公共危机的不确定性突出表现在发生时间、发展过程和治理效果三个方面。诚如阿金·伯恩所言,“危机是动态的、混乱的过程,而不是按照线性时间表排列的单一事件”^①。如果危机事件发生的时间无法确定和预测,发展过程是非线性的随机游走,治理效果也很难在短时间内准确评价,那么为什么要创造一套现代的所谓危机管理理论来代替旧有的占卜、祭司或荒政模式?我们又如何创造一套稳定有效的理论体系来界定和分析具有高度不确定性的公共危机事件?也就是说,公共危机管理理论产生的必要性和可能性是什么?

^① Arjen Boin, *Public Leadership in Times of Crises: Mission Impossible?* Vol. 3, edited by Arjen Boin, first published in 2008, SAGE Publications Ltd., p. 3.

首先是必要性。二战结束后,尤其是冷战结束后,欧美各国面临的主要矛盾不再是战争的威胁,于是许多非传统的安全问题和公共危机管理成了社会关注的焦点和政府工作的重点。随着战后社会经济的恢复和繁荣,公共危机所造成的危害和损失也更加引人注目;政府的结构日益复杂、分工日益细化,各部门在应对公共危机的过程中,需要更多地沟通、协调和配合,也需要统一的政策规范来指挥和引导危机应对中各部门之间的分工与合作。

更重要的是,对公共危机的理解,以及政府对公共危机的解释,在当今时代已经不能再简单地归咎于上帝的惩罚、自然的无常或帝王的无德,人们更倾向于认为是由于政府决策失误、执行不力或监督无效而导致的负面结果。“有关‘天意’的争论或者世俗的必然结果(‘倒霉事’)不再能满足解释危机的发生和严重性的需要。”^①所以,人们需要关于公共危机发生发展的更清晰合理的解释,且需要确定到底谁应该为其负责。这一切都为公共危机管理理论的产生奠定了制度基础。

其次是可能性。第二次世界大战后科学技术的发展突飞猛进,无论是自然科学还是社会科学,都得到了长足的发展和进步,一些新兴的交叉学科也应运而生。公共危机作为一个社会热点问题,逐渐成为各学科研究的重点之一,各学科领域的学者们开始从不同的角度研究和分析公共危机,并试图解释公共危机发生发展的逻辑过程。学者们也不再满足于简单地将危机类型分为“天灾型”和“人祸型”,开始寻求一种能够更具包容性和解释能力的危机管理理论,将所有类型的公共危机均纳入其分析视野进行合理有效的分析。这为公共危机管理理论的产生奠定了技术基础。

最后是机会窗口。这是一个有趣的问题,因为一方面公共危机为政策发展和社会变革提供了机会窗口,另一方面公共危机管理理论本身的创立和发展,也需要机会窗口——那就是影响巨大的公共危机事件。古巴导弹危机事件、美国“9·11”事件、SARS等重大危机事件,都

^① [荷兰]阿金·伯恩,保罗·特哈特.危机管理政治学——压力之下的公共领导能力[M].赵凤萍等译.郑州:河南人民出版社,2010:183.

给公共危机管理理论的发展开启了机会窗口,大量人力、物力、财力开始投入到公共危机管理研究领域中来,大批优秀研究成果也相继问世。在对“公共危机”这一概念的解读中,人们经常强调“危”中有“机”,意在强调如果处理得当,甚至会有意想不到的正面效果。可以说,影响巨大而深远的公共危机事件推动了公共危机管理理论的大发展,也是对这一论断的有力佐证。

当代公共危机管理理论是一个庞大复杂的理论体系,不同国家、不同学科领域和不同流派的学者从公共管理、公共政策、国际关系、法学、心理学、社会学、传播学以及企业管理等角度对这一课题进行了多维度的深入研究。下面,我们从与本研究关系密切的几个角度,对公共危机管理经典著作、主要思想和最新发展等做一简要述评。

(1) 公共管理的角度:荷兰莱顿大学危机研究中心及其研究。

荷兰莱顿大学危机研究中心,由乌里尔·罗森塔尔教授于1984年在荷兰莱顿大学建立,是一个在公共危机研究领域颇具特色和享有盛誉的研究机构,也是欧洲公共危机研究流派的重要代表。罗森塔尔领导下的危机研究中心,是一个从公共管理和政治学角度出发对公共危机进行专门研究的实体机构,其研究重点是公共危机管理的一般通用理论,分析和探讨公共部门如何应对公共危机,其对于公共危机管理的许多经典理论都有所贡献,如导致公共危机的原因、危机管理的过程和绩效、协调和沟通等等。尤其是罗森塔尔关于公共危机的定义——“一个系统的基本结构或基本价值或规范受到严重威胁,由于受到时间压力和处于高度不确定状态,这种威胁要求人们作出关键性的决策”^①,得到了大多数危机管理学者的认同,也是中国危机管理学界引用率最高的一种公共危机定义。

依托危机研究中心,乌里尔·罗森塔尔与他的团队合作出版了一系列富有影响的公共危机管理奠基性著作,包括《应对危机:灾难、暴乱和恐怖行为管理》(乌里尔·罗森塔尔、迈克尔·查尔斯、保罗·特

^① Uriel Rothenthal, *Crises Decision Making in the Netherlands*, *Netherlands' Journal of Sociology*, 22 (1986), pp. 103—129.

哈特著)、《管理危机:威胁、困境和机会》(乌里尔·罗森塔尔、阿金·伯恩、路易斯·康福特著)以及《危机管理政治学:压力之下的公共领导能力》(阿金·伯恩、保罗·特哈特、埃瑞克·斯特恩及邦特·桑德留思著)等。作为一个不断发展的完整理论体系,荷兰莱顿大学危机研究中心通过搜集、整理和分析大量的实际案例,对公共危机进行了更加严谨的过程描述、更加准确的概念定义、更加科学的类型归纳,更加深刻地探讨了公共危机产生的原因和治理的方式。

其中阿金·伯恩的研究独辟蹊径,他通过一个基本的范式假设即“公共领导者肩负着特殊的责任以帮助社会免受危机的不利后果”^①,从公共领导的视角考察危机管理,提出了公共危机中领导的五个关键性任务,即意义感知、决策制定、意义构建、终止和学习。

这些研究颠覆了人们对于公共危机的许多常识性理解,如公共危机是偶然的自然或人为现象,是不可预测的和令人厌恶的,进而指出公共危机并不是命运的安排,其本身就是社会发展过程中不可避免的一种紧张和不确定性状态,随着风险社会的到来,公共危机已经深深嵌入政治、经济和文化等各个层面。

随着当代公共危机形式的不断变化,荷兰莱顿大学危机研究中心也在不断拓展其研究领域,如对未来危机、跨地区危机以及体制危机等,都有较为深入和独到的研究^②。

(2) 公共政策的角度:逆境中的政策制定。

《逆境中的政策制定》为政策分析提供了基于危机视角的全新研究思路。德罗尔在其中总结了政策制定在三个不同环境中的特征,分别为“繁荣时期的政策制定、逆境中的政策制定和严重危机下的政策制定”^③。德罗尔强调,“政府决策的许多基本特征,自国家出现以来就一直恒定不变,有些甚至可以追溯到人类群体活动的早期形态”。

① [荷兰]阿金·伯恩,保罗·特哈特.危机管理政治学——压力之下的公共领导能力[M].赵凤萍等译.郑州:河南人民出版社,2010:15.

② 参见吕孝礼.荷兰莱顿大学危机研究中心相关研究述评[J].中国应急管理,2010(5).

③ [以]叶海卡·德罗尔.逆境中的政策制定[M].王满传译.上海:上海远东出版社,1996:10.