

IAS励学文丛

公共安全管理

整合与重构

张海波 著

生活·读书·新知 三联书店

公共安全管理

整合与重构

张海波 著

生活·讀書·新知 三联书店

Copyright © 2012 by SDX Joint Publishing Company

All Rights Reserved.

本作品著作权由生活·读书·新知三联书店所有。

未经许可,不得翻印。

图书在版编目(CIP)数据

公共安全管理:整合与重构/张海波著. —北京:生活·读书·新知三联书店,2012.6

ISBN 978-7-108-04095-4

I. ①公… II. ①张… 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(2012)第 091323 号

责任编辑 麻俊生

封面设计 鲁继德

责任印制 卢岳

出版发行 生活·读书·新知三联书店

(北京市东城区美术馆东街 22 号)

邮 编 100010

印 刷 北京市松源印刷有限公司

版 次 2012 年 6 月第 1 版

2012 年 6 月第 1 次印刷

开 本 635 毫米×965 毫米 1/16 印张 12.25

字 数 200 千字

定 价 35.00 元

目 录

1 导论	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究回顾	2
1.3 研究思路	12
1.4 研究方法	15
1.5 研究内容	16
1.6 创新之处	17
2 威胁、根源与挑战	18
2.1 威胁	18
2.2 根源	33
2.3 挑战	38
3 概念、理论与范式	43
3.1 概念	43
3.2 理论	56
3.3 范式	65
4 话语、政策与模式	68
4.1 话语	68
4.2 政策	73

4.3 模式	78
5 实践、经验与反思	93
5.1 实践	93
5.2 经验	146
5.3 反思	151
6 对策、建议与路径	155
6.1 对策	155
6.2 建议	159
6.3 路径	180
主要参考文献	183

1 导论

1.1 研究背景

近些年来,在全世界范围内,公共安全面临的挑战越来越多,形势也越来越严峻,如何对传统的公共安全管理进行变革以应对新的挑战?这不仅世界各国政府日益重视的政策议题,也是学界越来越关注的研究议题。就中国而言,从2003年的“SARS”到2008年的“南方雪灾”、“汶川地震”、“三鹿三聚氰胺事件”,再到2009年的“玉树地震”和2010年的“舟曲特大泥石流灾害”,突发事件的发生频率越来越高,类型越来越多,造成的损失也越来越大。

从世界范围来看,公共安全面临的威胁有两大主要来源:一是传统威胁,主要包括自然灾害和事故灾难。这些威胁不仅没有消退,反而明显增强。一个典型的例证就是世界各国遭遇极端天气都已经不再是“小概率事件”。二是新的威胁,如新型传染病、恐怖主义、转基因食品等,由偶发转为多发,是全球风险社会的外在表现。中国的情况则更为复杂,除了上述两大来源,公共安全还面临着当前中国所独有的社会进程——急剧的社会变迁的严峻挑战。对此,风险社会理论的创始人乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)也特别关注,他认为,“中国正在全面迈向现代化,中国用30年的时间走完西方两三百年的现代化历程,其间社会转型的痛苦、震荡是不可避免的,宛如一个饥肠辘辘的人很快吃完一盒压缩饼干,短时间可能还尚无饱意,但不久肠胃胀痛与不适就会接踵而来。这就是社会学常说的‘压缩饼干’理论,考察西方社会的古今,概莫能外。”(乌尔里希·贝克等,2008)当前,

中国许多具体的公共安全问题都与这一进程密切相关,如频繁发生的群体性事件、有毒食品事件等,它们都无法简单套用风险社会理论进行解释。

因此,中国当代的公共安全是一个极其复杂的问题,它嵌入了中国的社会转型和全球风险社会的形成过程,传统的管理理念、方式和手段必然无法适应新的挑战,我们需要加强实践探索和研究投入。2006年2月,中国政府发布的《国家中长期科学和技术发展规划纲要》(2006~2020)中,将公共安全列为重点领域与优先主题。在2006年3月颁布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中,中国政府将包括公共安全在内的可持续发展列为国家在建设和谐社会进程中迫切需要全面加强的重要领域,明确提出要加强公共安全建设,强化全社会公共安全意识,加强公共安全保障能力建设,提高公共安全保障水平,维护人民生命财产安全,确保社会稳定。在各城市近期陆续开始编制并实施的“十二五”规划中,公共安全已经成为重要内容。

在这一重大时代背景与政策环境之下,本书尝试探讨以下几个问题,以动态的视角和比较的框架,以外部环境与管理系统的关系为核心,对中国公共安全的理念、政策与实践进行讨论与分析,以期为中国公共安全的改革与完善提供理论支持和对策建议。

(1) 中国当前的公共安全面临哪些挑战? 这些挑战是偶然的,还是必然的? 如果是必然的,导致这种必然性的根本逻辑是什么?

(2) 这种转变对公共安全管理提出了哪些新的要求? 这些新的要求是否推动了公共安全管理变革? 如果是,变革是如何具体发生的?

(3) 变革在多大程度上适应了挑战? 在哪些层面有待完善? 有哪些前瞻性的管理理念和政策建议?

1.2 研究回顾

公共安全研究是一个多学科的研究领域,工程科学、自然科学和社会科学均以不同的视角和主题进行了探索,研究成果的积累十分丰富。在社

会科学领域,公共安全研究具有十分明显的政策性,理论探索与政策需求和管理实践密不可分,互为导向,互相促进。本研究仅以理论探索、政策需求与管理实践的关系为主线,对已有的主要研究成果做简要回顾。

1.2.1 国外的研究

限于能力、涉猎范围和文献的可得性,研究者仅能对部分国外研究成果进行述评。研究成果的选择遵循三条原则:(1)有重要影响,无论是学术研究,还是对政策实践,均有积极的促进作用;(2)集中,研究具有连续性,彼此相关,形成了系列研究成果,而不是散点式研究;(3)标志性,该研究成果或具有开创性,启发了后续的研究,或具有转向性,导致了学术思路的重大调整。

1. 美国的研究

美国的公共安全管理虽然并不是全世界范围内起步最早的,但政策实践与学术研究仍然发展得十分充分。

美国是一个自然灾害频繁发生的国家,在2001年“9·11事件”之前,美国在公共安全管理上的政策实践与理论探索主要集中在自然灾害领域,其中的代表性研究至少包括:

(1) 主张通过调整人类行为来减少灾害的损失和影响。这是美国地理学家吉尔伯特·怀特(Gilbert White)的思想贡献。他发表于1945年的博士论文《人类对洪水的适应》(*Human Adjustment to Floods*)启发了后来众多的研究者。由此导致了美国自然灾害管理研究的转向,将人们防灾减灾的视线从单纯的致灾因子研究和工程防御措施扩展到人类对灾害的行为反应。

(2) 灾害中的人类行为。恩瑞克·克兰特利(Enrico Quarantelli)于1963年在俄亥俄州立大学(Ohio State University)创立了灾害研究中心(Disaster Research Center,简称DRC),这是社会科学领域中第一个致力于灾害研究的专业学术机构,它推动了灾害研究中的人类行为学派的形成。在近50年的发展历程中,现已迁至美国特拉华大学(University of Delaware)的DRC开展了600多次的田野调查(field work),产生了大量有

价值的理论成果。其中有洞察力的研究包括查尔斯·福瑞兹(Charles Fritz)和J. H. 马修森(J. H. Mathewson)于1957年出版的《灾害中的趋同行为》(*Convergence Behavior in Disaster*)、乔治·贝克(George Baker)和德怀特·查普曼(Dwight Chapman)于1962年出版的《灾害中的人与社会》(*Man and Society in Disaster*)、阿伦·巴顿(Allen Barton)于1969年出版的《灾害中的社区》(*Communities in Disaster*)、拉赛尔·戴恩斯(Russell Dynes)于1970年出版的《灾害中的有组织行为》(*Organized Behavior in Disaster*)等。

(3) 综合应急管理(Comprehensive Emergency Management, 简称CEM)。这是美国联邦紧急事务管理署(Federal Emergency Management Agency, 简称FEMA)在政策实践中探索出来的理论范式和管理模式,其中包括了“全危险管理”(All-hazards Management)、“整合应急管理系统”(Integrated Emergency Management System, 简称IEMS)和“危机管理生命周期理论”(Emergency Lifecycle)等为世界各国所仿效或借鉴的公共安全管理理论或政策工具。

(4) 社区公共安全管理。美国十分重视社区在公共安全管理中的角色与功能,在不同时期和政策背景下,分别提出了“基于社区的减灾”(Community-based Mitigation)、“抗灾型社区”(Disaster Resistant Community)、“防灾型社区”(Disaster Prevention Community)、“有恢复力的社区”(Resilient Community)等概念,并开展了相应的政策实践。

此外,2001年“9·11”事件之后,美国一度将恐怖主义列为首要危险,国土安全成为公共安全管理的主要内容,国土安全管理模式开始出现。

2005年“卡特里娜飓风”(Katrina Hurricane)之后,自然灾害管理的重要性被重新认识,大量研究者对美国的公共安全管理模式开展了新一轮的学术讨论。

2. 日本的研究

日本也是一个自然灾害多发的国家,防灾减灾自然就成为公共安全管理的主要内容,相应的研究也以此为重点。

日本非常重视高科技在防灾减灾方面的应用研究,已经建立起一套完整的防灾减灾科学技术研究体系,除了国家防灾科学技术研究所负责对各种灾害机理进行研究外,主要大学都设立了与防灾有关的学科和专业,学校在培养防灾专业人才的同时,也加强了防灾救灾、防灾减灾相关技术的开发研究。主要研究开发项目包括9个方面:(1)异常自然现象的发生机理;(2)灾害发生时的应急系统;(3)过密化都市圈的防灾减灾政策;(4)中枢机能以及文化财产的防护系统;(5)超高度防灾支援系统;(6)高度化道路交通安全系统的安全;(7)陆海空交通安全对策;(8)社会基础设施老化对策;(9)有害危险物、犯罪应对等安全对策(金磊、周有芒,2006)。从管理的角度看,日本最新的研究进展主要包括:(1)应急理论建设,为防灾抗灾活动建立体制基础;(2)应急模型建设,建立了三阶段模型,并开发了应急能力评价体系和应急模拟体系;(3)发展关键技术,重视地理信息系统在防灾减灾中的应用(筱学等,2009)。

3. 欧洲的研究

相比美国和日本,欧洲的重大自然灾害较少,公共安全的主要威胁表现为“疯牛病”等食品安全问题、核污染等生态安全问题和“颜色革命”等社会安全问题。

从政策实践的角度看,欧盟的食品安全治理模式包括“国家一超国家”和“公共一个人”两个维度,在这一治理模式中,具有独立法人地位的欧洲食品安全局(European Food Safety Authority,简称EFSA)至关重要,其主要职责包括:应欧委会、欧盟理事会、欧洲议会及成员国的要求提供决策咨询;收集并分析食物链内危及人类健康的信息;识别危险并发出警告;协助欧委会管理危机;向公众通报客观真实的相关信息。EFSA下设管理委员会、执行主席及其工作班子、咨询会议、科学委员会4个分支机构及8个科学小组等。

然而,食品安全治理并非只是欧洲的特色,美、日的食品安全监管也十分有效。因此,欧洲学界对公共安全管理贡献最大的并非食品安全治理模式,而是由欧洲学者提出并发展成体系的风险社会理论,它在全世界范围内引发了对公共安全管理的深刻反思。当然,风险社会理论在欧洲的传播

正是得益于 1996 年英国“疯牛病”的爆发。

风险社会理论对公共安全管理的总体性启示在于：与阶级社会的“平等”理想不同，风险社会追求的目标是“安全”，它标志着一个新时代的来临（贝克等，2008，4）。这种反思将改变公共安全管理的本质，进而全面透彻地改变公共安全的理论范式与管理模式。

4. 世界其他国家的研究

除了美国、日本与欧洲，澳大利亚、新西兰、加拿大等英联邦国家的公共安全管理在理论研究与政策实践上也有独到之处。作为这些国家公共安全管理制度前身的民防（civil defense）制度，都是仿照英国而设立，有几十年的历史，理论研究与政策实践也因此发展得相对充分。例如，澳大利亚的紧急事务管理署提出了“有准备的社区”（the prepared community）理论，与美国的“有恢复力的社区”理论异曲同工。新西兰 2010 年 9 月 4 日发生了里氏 7.1 级地震，却是零死亡，这与其成熟的民防制度和公共安全管理是密不可分的。

综合来看，国外在公共安全管理上的理论研究与政策实践各有特色，与其对公共安全的认识与管理需求紧密相关。如果说，美国的公共安全管理侧重于制度创新，那么日本的公共安全管理则侧重于技术应用与知识宣教，而欧洲的贡献则主要集中于标准规制和理念上的反思。

1.2.2 国内的研究

国内的研究以 2003 年的“SARS”爆发为界，大概可以分为两个阶段：

1. 2003 年“SARS”爆发之前

在 2003 年“SARS”爆发之前，国内的公共安全管理研究在三个领域中各自有所发展，一是自然灾害管理研究，二是城市灾害管理研究，三是狭义的公共安全管理研究，主要是指对公安部门管理行为与服务的研究^①。

^① 狭义的公共安全管理研究在 2003 年“SARS”爆发前后并无明显的差异，且用“社会安全”表述更为确切，这里不做专门论述。

在自然灾害管理领域,虽然中国在1990年加入了由联合国倡导的“国际减灾10年”(International Decade for Natural Disaster Reduction,简称IDNDR)活动,准备加大政府和科研机构对自然灾害管理的研究力度,但真正从管理的角度探讨政府应对自然灾害的行为与政策的研究非常少见。在这一时期,马宗晋在国内首先倡导综合减灾,于1989年牵头成立了“国家科委、国家计委、国家经贸委自然灾害综合研究组”,组织了水利、农业、林业、地质、地震、海洋、气象等七大类灾害研究管理部门的二十多位专家开展综合减灾管理研究。该研究组提出的“减灾系统工程模式”(包括了10个重要的子系统,监测、预报、评估、防灾、抗灾、救灾、重建、保险、立法教育、规划指挥),以及编纂完成的《中国重大自然灾害与对策研究》是这一领域最具代表性的理论成果。史培军先后于1991年、1996年、2002年发表《灾害研究的理论与实践》、《再论灾害研究的理论与实践》、《三论灾害研究的理论与实践》等理论文章,其中既有对国外灾害研究前沿理论的解读,也有对中国灾害管理对策的思考,也是这一时期的代表性研究。

在城市灾害管理领域,研究者的关注点拓展到包括工业事故在内的城市灾害,对城市综合减灾规划进行了较为集中的研究。其中,金磊等较早在国内提出城市综合减灾的理念,从城市规划的角度提出要建立综合管理观,将安全减灾战略纳入基本国策。他分别于1992年、1997年、2000年发表的《中国城市综合减灾对策》、《城市灾害学》与《中国城市减灾与可持续发展》可视为这一时期有代表性的理论成果。

在这一时期,我国还建立安全科学学科,并在1992年将它确定为一级学科,在一些理工科高校和科研机构培养公共安全管理人才,相关的研究也得到了推动和发展。《中国安全科学学报》作为安全科学的专业期刊,成为这一领域理论研究成果的发表阵地。

2. 2003年“SARS”爆发之后

2003年“SARS”爆发之后,公共安全管理上升为国家战略,被列入《国家中长期科学和技术发展规划纲要》(2006~2020)和《国民经济和社会发展规划十一五规划》中,公共安全管理研究也随之兴盛起来。

从总体上看,根据研究的目的,这一时期的公共安全管理研究大致可以分为四类:翻译引介、应用对策、调查描述、理论集成。具体如下:

(1) 翻译引介

2003年的“SARS”爆发使整个中国猝不及防,原有的有关公共安全管理的理论知识和政策经验无法适应形势的需要,对西方公共安全管理理论与制度的翻译引介也因此应时而生。其中主要的理论成果先后包括:薛澜、张强、钟开斌(2003)对美国危机管理政策体系的介绍;唐钧(2003)对西方公共危机管理发展趋势与前沿动态的介绍;吴量福(2004)对美国地方应急管理系统的介绍;顾林生(2004)对日本大城市防灾应急管理体系的介绍;韩大元、莫于川(2005)对外国应急法制的介绍;朱正威(2006)对发达国家公共安全评价体系的介绍;夏保成(2006)对美国、澳大利亚、新西兰等西方国家公共安全管理体系的全面剖析;万鹏飞(2006)对美国、加拿大和英国突发事件应急法规的介绍;赵成根(2006)对外国大城市危机管理模式的案例介绍;金磊(2006)对外国最新安全减灾管理方法及其应用的介绍;王宏伟(2007)对美国联邦紧急事务管理署(FEMA)组织演变过程的介绍;杨桂英(2009)等对西方社区及家庭公共安全管理实务的介绍;姚国章(2009)对日本灾害管理技术体系的介绍;周玲、彭宗超、薛文军(2010)对外国公共部门应急管理培训体系的介绍与比较;沙勇忠、刘海娟(2010)对美国减灾型社区的介绍与比较;梁贤艳、吴淑娴(2010)对美国应急管理咨询机构的介绍及与中国的比较;闪淳昌、周玲、方曼(2010)等对美国应急管理机制发展过程的介绍等。

这些翻译引介虽然使用了“公共危机”、“应急管理”、“公共安全”、“防灾减灾”等不同的主题词,但多集中于制度与政策层面,既各有侧重,也有共性,为国内研究者较为全面地了解世界其他国家的公共安全管理提供了方便,使国内的公共安全管理研究有了比较和参照,推动了研究的持续发展,具有非常积极的作用。从翻译引介的内容来看,这类研究也在不断扩展和深入,从面上的介绍到集中于某一点的介绍,从趋同性地对体系结构的引介到差异性地对管理培训体系、社区、应急咨询机构的引介,从单一的

引介到比较,研究性特征越来越明显。

(2) 应用对策

在管理需求的强烈推动下,相应的应用对策研究快速发展,其中最具有代表性的研究是由国务院直接推动的“一案三制”(应急预案、应急体制、应急机制、应急法制)研究,中国行政管理学会、清华大学、北京大学、中国人民大学、中国社科院、中国安全生产研究院等研究机构均参与其中,先后推出了《中央和大城市应急管理机制建设》(郭济等,2005)、《政府应急管理实务》(郭济,2004)、《政府应急管理机制研究》(沈荣华、高小平、张成福等,2005)、《突发事件分类、分级与分期》(薛澜等,2005)、《国家应急管理体制建设——挑战与重构》(薛澜等,2005)、《突发事件应急预案编制与管理》(刘铁民,2007)等一批研究成果。

此外,史培军(2005,2010)和史培军等(2006)分别提出了建立区域综合公共安全管理体的政策建议。张成福(2003)提出了构建全面整合的公共安全管理模式的政策建议。

这些研究奠定了我国现行应急管理模式的基本框架,主要包括:(1)突发公共事件分类,共分自然灾害、生产事故、公共卫生事件和社会安全事件四类;(2)突发公共事件分级,共分特别重大、重大、较大和一般四级;(3)突发公共事件分期,共分事前、事中、事后三期;(4)应急管理体制,设立综合协调机构,并按照分类管理原则指定各类突发事件的具体管理部门,明确相应职责;(5)应急管理机制,按照分级响应的原则,明确预警和分级响应的应急流程;(6)应急法制,按照上述原则,探讨应急状态下的政府授权与公民权益保护;(7)应急预案,明确预案的体系、基本结构、内容和编制标准。

2007年11月1日颁布实施的《突发事件应对法》,可视为应对对策研究的集中体现。2008年“南方雪灾”、“汶川地震”的相继发生,继续推动了公共安全管理对策研究向深入发展,由对框架体系的研究转向对具体运作机制的关注。其中主要的研究方向包括:(1)应急能力评价,张海波、童星(2009)提出对政府应急能力进行多层次评价的政策建议,郭太生(2010)提出了重点单位突发事件应急能力评价的政策设想,凌学武(2010)提出了对

政府应急能力进行三维立体评价的政策建议；(2)应急协同机制，滕五晓、王清、夏剑霁(2010)提出了“沟通、协调、支援”的多层次、网络状的区域应急联动模式和“信息互通、资源共享、相互救援”的区域联动机制，赵林度(2009)提出了基于知识管理的城际应急管理协同机制；(3)应急资源管理，宋刚(2010)提出应急物流政策体系的设想，王国庆、黄钧(2010)提出了构建应急资源结构化模型的建议，田依林(2010)提出了基于网格化管理的突发事件应急资源管理体系结构和 workflow 执行模型。

(3) 调查描述

一些研究者也开始运用或借鉴西方的框架，对中国的公共安全管理进行经验调查，并做出描述，其中有代表性的包括：李程伟等(2005)对我国大城市的公共安全体制进行了调查，提出了大城市公共安全管理的四种代表性模式——“北京模式”、“上海模式”、“广州模式”和“南宁模式”；朱正威(2006)借鉴西方的公共安全评价方法，建构了中国区域公共安全指标评价体系，并进行了调查，给出了描述性结论；邓云峰、郑双忠等(2005)构建了我国城市突发公共事件应急能力评价的指标体系，并进行了调查，给出了描述性结论；吴宗之等(2005)构建了安全社区的建设标准；张建、吴建南等(2007)对我国基层政府应急管理的人力资源水平进行了调查；张欢(2010)对应急管理评估进行了全面剖析，并对相关案例进行了分析。

尤其是在 2008 年“汶川地震”之后，社会科学领域的研究者对灾害研究的热情明显升温，加入的学科增多，介入的程度加深，采用田野调查方式收集资料的经验研究开始出现，其中代表性的研究包括：赵延东等(2010)对“汶川地震”灾区社会资本水平的研究；张秀兰、张强、周玲等(2010, 2011)对灾后恢复进行的持续研究等。

需要特别指出的是，这些研究开始告别单纯的理论探讨，为了解中国公共安全管理的现状提供了实证数据或经验材料，将研究逐步引向规范和深入，为进一步的研究提供了基础。

(4) 理论提升

在上述研究的基础上，一些研究者开始尝试通过理论梳理或整合，对

中国的公共安全管理进行理论提升,并应用理论开展经验研究,其中有代表性的研究包括:高小平等(2005)对危机管理从方法论层面进行了理论提升;薛澜、周玲等(2007)提出了风险管理的分析框架;童星、张海波(2010)提出了从社会风险到公共危机的动态研究路径、基于中国问题的灾害管理分析框架、应急能力评估的理论框架;詹承豫(2009)提出了基于“情景—冲击—脆弱性”的理论分析框架;陈振明(2010)则看到了“中国应急管理的兴起”,并从实践和理论两个层面进行了回顾。

这些研究从学理上对公共安全管理的概念、理论与范式进行了梳理与综合,有助于我们对公共安全管理一般规律的认识。

综合来看,国内的公共安全研究发展趋势为“翻译引介→应用对策→调查描述→理论提升”,这也符合研究生命周期的一般规律。西方学者认为,一项研究从理念走向应用有四种状态:一是工作研究,通常由实际部门在工作中进行,以解决实际工作中的具体问题;二是实践研究,通过将工作策略应用于实践过程中来发现问题而展开的相关研究;三是应用研究,通过对实践经验的总结,形成概念、范畴、模式或模型;四是基础研究,从概念、理论和范式上对应用研究进行提升,形成完整的体系。从这一点来看,中国公共安全管理研究目前尚处于第二阶段向第三、第四阶段发展的过程中,本课题正是要强调经验研究与理论创新,并以此来指导工作实践,提出相应的对策建议。

上述研究虽然各有侧重,但研究结论形成了一种普遍的共识——整合。其中,翻译引介的研究结论多侧重介绍西方公共安全管理的制度整合模式和政策手段;应用对策研究结论重在探索如何克服中国行政管理中普遍存在的部门分割、资源分散问题,以达到指挥统一、联动协调、资源集中、反应迅速的管理效果;调查描述的研究结论则是对实现整合管理的经验和不足进行调查与评估,以便提出相应的改进建议;理论提升的研究结论则尝试通过理论抽象,达成对一般性规律的认识。从这一点看,本研究正是以整合管理为起点,以城市的公共安全问题为研究对象,从理论和经验的层面对整合机制进行系统探讨。

此外,国内学界对群体性事件进行了持续的研究,先后揭示了不同时期群体性事件的演变特征,这些研究虽然无法作用于政策实践,但对政策实践或多或少也有所影响。其中较有代表性的包括:于建嵘(2008)提出的“以法抗争”(农民)、“以理抗争”(工人)、“理性维权”(市民)、社会泄愤事件等;折晓叶(2008)提出的“非对抗性抵抗”;应星(2009)提出的“以气抗争”。这些研究揭示了中国群体性事件的演变机制。

1.3 研究思路

本书的逻辑主线是环境变化、认知与政策选择之间的关系。这实际是一种强调认知的制度分析方法,是心理学中的认知理论和社会学、经济学、政治学中的新制度主义理论在对特定问题的政策分析上的结合。

认知理论是研究经验引起的变化如何发生的一种学习理论,它强调机体对当前情境的理解,这对现代决策理论产生了重要影响。认知理论认为,人类的决策有赖于知觉,而知觉取决于两种不同的信息来源——来自环境的信息和来自知觉者自身的信息,这两者共同决定了当前事物的意义。这也就是说,人的知觉不仅受外部环境刺激的影响,还受人们已有的概念或图式的影响。正如赫伯特·西蒙(Herbert Simon)所言,“人的优势就在于不必对其面临的每一个具体决策都一一确定结果。通过实验、知识交流,以及对后果进行理论预测等方面,人们只要做出比较少的实验,便能获得广泛决策所需的依据。”(西蒙,2007)这一理论不仅适用于个体行为策略的选择,也适用于组织的策略选择。

“在过去10年中,最有意义的学科进展之一就是在政治和政策制定的研究中出现了新制度主义。”(薛澜等,2003,50)道格拉斯·诺斯(Douglass North)在分析制度变迁时,非常强调“路径依赖”(Path Dependence)的概念,即一些小的事件或随机环境的结果决定某一些特定的解,这些特定的解一旦形成,就导致一种特定的制度变迁路径(诺斯,2008)。在这种情况下,“规则通过问题解决来适应历史,规则通过政治过程来适应历史,规则