

北京市哲学社会科学规划办公室资助出版

政府危机学习

CRISIS LEARNING
IN GOVERNMENT

张美莲 等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

北京市哲学社会科学规划办公室资助出版

政府危机学习

CRISIS LEARNING
IN GOVERNMENT

张美莲 等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

政府危机学习 / 张美莲等著. -- 北京: 社会科学
文献出版社, 2019.2

ISBN 978-7-5201-4166-6

I. ①政… II. ①张… III. ①突发事件-公共管理-
研究报告-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第016510号

政府危机学习

著 者 / 张美莲 等

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 陈 颖

文稿编辑 / 吴丽平

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社(010)59367127

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 19.5 字 数: 280千字

版 次 / 2019年2月第1版 2019年2月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-4166-6

定 价 / 89.00元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

清华大学应急管理研究基地成立于2004年，属于北京市哲学社会科学规划办首批资助的重点研究基地之一，是一个集科研、教学、培训和咨询为一体的跨学科研究机构。而我作为一个自硕士阶段起开始接触风险、灾害与危机的年轻人，有幸在2015年9月来到基地，开始了我的博士后研究工作。经过一段时间摸索，2016年春季学院MPA答辩首日下午，我和合作导师薛澜教授第一次正式讨论危机学习问题，感谢薛老师给我充分自由，彼时也成为我独立开展研究的起点。幸运的是基地还有其他师友也对政府危机学习问题感兴趣，因此本书是在我的博士后出站报告基础上补充部分基地研究人员的同主题研究成果而形成的，其中一部分内容已经在国内期刊发表，也特别感谢北京市哲社规划办的项目支持和出版资助。

危机学习可以视为组织学习理论与危机管理理论结合的产物，目前尚无权威含义界定。所谓“危机学习”的表达，根据英文词语“learning from crisis”“crisis learning”翻译而来，指从一个或多个危机中吸取经验教训，为应对未来可能发生的危机构建预防体系，提高组织应对能力，或者改变政策与制度的不合理之处，以减少类似错误重复发生的概率。危机学习对于防灾减灾和应急管理的重要性不言而喻。2003年“非典”后以“一案三制”为核心的中国应急管理体系的形成与发展，2018年应急管理部的组建集中反映了党和政府从以往各类突发事件中汲取经验教训的实践智慧。另一方面，实践

中相似事故灾难反复发生，应急响应过程中各种失灵重复出现，这一严峻现实警示我们亟须对政府危机经验学习的过程、方式及效果等具体问题展开反思。国际上，2013年学者 Paul't Hart 把政府从危机中学习称为“An Emerging Research Agenda”。

本书修改之际正值汶川地震十周年，国际国内社会举行了各种纪念活动和研讨会。最好的纪念是反思和进步，然而遗憾的是，无论是实践中还是研究中，危机学习本身并没有得到充分重视。回顾我国现有应急管理制度不难发现，日臻完善的应急管理工作机制中并不存在制度化的经验学习机制，唯一与之有关的是事故调查机制，因此目前国内危机学习有关研究多集中讨论事故调查的重问责、轻学习之导向弊端等问题。危机学习不仅在实践中未引起足够重视，在学术研究中，与成果丰富的危机决策、沟通、协调与合作等主题相比，专门讨论危机学习的文献也实属不多。正如荷兰危机管理学者 Arjen Boin 等人所指出的，“从危机中学习仍然是危机管理研究中最欠发展的方面之一”，“这仍是一个新兴的领域”（Le Coze, 2013），在中国尤为如此。因此，本书聚焦于地方政府危机学习，尝试为呈现我国政府危机学习的理论和实践提供有益借鉴。

本书内容从逻辑上看粗略划分为六个部分。

第一篇为绪论，内容为第一章，主要介绍政府危机学习的研究背景与意义，通过案例指出危机学习面临的主客观困难，并在梳理和辨析有关概念基础上提出报告的研究思路和研究方法。

第二篇为政府危机学习理论进展，内容为第二章，基于 Web of Science 数据库，主要就源于 SSCI/SCI 期刊中有关危机学习主题的文献（60 余篇）进行梳理，重点从过程模型、影响因素、促进策略以及学习绩效等方面对西方公共部门危机学习研究进展展开了全面回顾和反思。

第三篇为政府危机学习现状分析，内容包括第三章至第九章。首先，从危机领导力角度出发揭示重大突发事件应急响应过程中反复出现的经验教训；其次，通过实地调查揭示政府危机学习的多重困境，对西方政府危机学习障

碍在中国的适用性加以解释，并从党政领导的灾害批示入手着重分析政治因素与组织学习之间的互动和演进关系；再次，通过政府危机学习过程构建和案例比较，揭示当前政府危机学习过程中存在的行动差异和潜在诱因；最后，以事故调查报告为分析对象，通过多报告文本分析和中外报告对比揭示危机学习面临的挑战与困境。

第四篇为政府危机学习绩效研究，内容包括第十、十一两章。以国家应急广播为例，通过问卷调查揭示震后组织学习与组织绩效提升之间的关系；另外，以北京市为例从政策变化的角度去探究公共危机与政策学习之间的潜在关联或重大事件后政府危机管理的政策回应。

第五篇为政府危机学习机制设计，内容为第十二章。当下危机学习作为一种重要理念极具现实意义，为此这一部分关注政府危机学习有关机制。在现有应急管理体制和机制基础上，结合危机学习过程从强制性规范和软性约束角度对危机学习机制、相关激励机制和保障机制进行顶层设计。

第六篇是结论与展望。在全面总结核心发现和观点后，本书指出研究存在的不足，并就未来政府危机学习研究提出了展望。

本书反映了笔者2016~2017年对政府灾后危机学习问题的初步思考，基地研究团队为本研究的顺利开展做出了重要贡献。同时，本书也凝聚了基地专兼职研究人员智慧，他们是：马奔（山东大学政治学与公共管理学院教授，第九章）、陶鹏（南京大学政府管理学院副教授，第六章）、张濛（清华大学公共管理学院硕士研究生，第十章）、程海漫（山东大学政治学与公共管理学院硕士研究生，第九章）。

本书得到北京市哲学社会科学规划办公室《研究基地年度报告》出版资助，是北京市社科基金项目“国家治理现代化背景下我国公共部门危机学习的诱发因素及过程机理研究”（课题号：16JDGLB038）和南京信息工程大学人才启动经费资助项目“地方政府危机学习行动及其优化研究”的阶段性成果。另外，研究后期还得到国家自然科学基金重大项目“重大国家安全事件管理机制研究”（项目批准号：71790611）的支持。本书形成过程中先后得到

薛澜、于安、彭宗超、詹承豫、胡象明、钟开斌、余廉等答辩及评审专家的宝贵意见和建议，部分论文发表过程中得到《公共行政评论》编辑部主任朱亚鹏教授和匿名评审及期刊编辑的宝贵意见与建议。在此一并致谢！

本书各部分研究成果来自多位作者，由于对问题思考的差异，再加上时间有限，必然还存在一些缺陷与不足。敬请学界同仁和实务人员不吝批评建议，以共同推动政府危机学习有关研究的深化与发展。

张美莲

2018年10月5日

第一篇 绪论

第一章 政府危机学习：绪论.....	003
一 缘起.....	003
二 危机学习的两难.....	005
三 研究背景与意义.....	011
四 相关概念及区分.....	013
五 研究思路与方法.....	017

第二篇 政府危机学习理论进展

第二章 政府危机学习：西方研究进展与启示.....	025
一 引言.....	025
二 危机学习的过程模型.....	029
三 危机学习的影响因素.....	033
四 危机学习的促进策略.....	036
五 危机学习与政府绩效的关系.....	039
六 国外现有研究的特点与不足.....	040
七 本章小结与启示.....	047

第三篇 政府危机学习现状分析

第三章	政府危机学习教训：危机情境中领导力的视角	055
一	引言与文献回顾	055
二	案例选择及分析思路	058
三	基于应急响应流程的危机领导力	062
四	应急响应中领导者能力不足	063
五	本章小结	067
第四章	政府危机学习现状：多重困境与化解路径	071
一	引言	071
二	分析框架及研究结果	073
三	现实困境及成因分析	079
四	危机学习困境的化解路径	083
五	本章小结	087
第五章	政府危机学习障碍：来自中国的案例证据	090
一	引言	090
二	西方政府危机学习的障碍因素	092
三	西方障碍因素研究类型分析与评价	096
四	来自中国的经验印证与案例分析	098
五	本章小结	106
第六章	政府危机学习演进：灾害批示的视角	110
一	问题的提出	110
二	理论框架与研究假设	112
三	研究设计	117
四	安全生产管理制度变迁案例分析	118
五	本章小结	123

第七章	政府危机学习过程：模型分析与行动差异·····	127
一	引言·····	127
二	危机学习过程：理论借鉴与分析框架·····	129
三	研究设计·····	132
四	结果分析与差异比较·····	136
五	两地政府危机学习行动差异形成的内在逻辑·····	138
六	本章小结·····	140
第八章	政府危机学习挑战：基于中美事故调查报告的比较·····	143
一	引言与问题提出·····	143
二	研究对象及分析框架·····	145
三	事故调查报告的中美比较·····	149
四	基于事故调查报告的危机学习挑战·····	152
五	本章小结·····	157
第九章	政府危机学习困境：基于特大事故调查报告的分析·····	161
一	导论·····	161
二	文献综述·····	162
三	研究设计与方法·····	164
四	危机学习的困境·····	165
五	本章小结与启示·····	178

第四篇 政府危机学习绩效研究

第十章	政府危机学习与绩效提升：以国家应急电台为例·····	185
一	文献回顾：组织学习与绩效提升·····	185
二	国家应急电台灾后组织学习的理论模型·····	189
三	鲁甸地震前：组织学习的主要领域分析·····	191
四	鲁甸地震后：组织学习对绩效提升影响的实证检验·····	196
五	本章小结·····	202

第十一章 公共危机与政策变化：北京市应急管理政策的研究启示·····	204
一 引言与文献回顾·····	204
二 研究方法和分析流程·····	206
三 政策计量分析框架及结论·····	208
四 危机事件、学习与政策变化的关联讨论·····	212
五 本章小结·····	221

第五篇 政府危机学习机制设计

第十二章 政府危机学习在中国：何以必要与何以可为·····	227
一 引言与问题提出·····	227
二 政府危机学习：一个重要却被忽视的理念·····	228
三 政府危机学习：社会背景及现实需求·····	231
四 政府危机学习：分析框架、运行逻辑与机制设计·····	238
五 本章小结·····	244

第六篇 结论与展望

第十三章 政府危机学习：结论及展望·····	249
一 结论与建议·····	249
二 研究价值·····	253
三 不足与展望·····	254
参考文献·····	256

附录

附录 A 访谈提纲及访谈对象.....	263
附录 B 政府危机学习行动清单.....	266
附录 C 访谈提纲.....	285
附录 D 问卷 1.....	288
附录 E 问卷 2.....	294
附录 F 案例基本信息.....	297

\\ 第一篇 \

绪论

第一章 政府危机学习：绪论

一 缘起

进入 21 世纪以来，我国在深化改革进程中面对各种新兴风险和挑战，政府不断从以往的危机应对中吸取经验教训并取得了可喜成绩，以“一案三制”为核心的中国应急管理体系的形成与发展就是其最佳例证。随着这一体系的发展，我国成功战胜了“非典”、甲型 H1N1 流感、H7N9 禽流感、中东呼吸综合征、埃博拉出血热和鼠疫等突发急性传染病疫情，战胜了南方雨雪冰冻灾害、汶川地震、玉树地震、芦山地震、鲁甸地震以及东北松花江和黑龙江流域性大洪水等特大自然灾害，妥善处置了山西“3·28”王家岭矿难、甬温线“7·23”列车追尾、青岛市“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸、“东方之星”号客轮翻沉事件、天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故、深圳光明新区“12·20”特别重大滑坡事故、“3·14”拉萨打砸抢烧暴力事件、“7·5”乌鲁木齐暴力袭击事件、“3·1”昆明火车站暴力袭击事件和“5·22”乌鲁木齐严重暴力恐怖袭击等一系列重特大突发事件，同时，还有效应对了外部经济风险冲击。毋庸置疑，在自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等各类突发事件的应对中，我国应急管理体系经受住严峻考验。

在“十一五”“十二五”时期取得重要成就的同时，也要清醒认识到，

当前突发事件早已不再囿于自然灾害，公共卫生、社会安全和恐怖主义事件越来越多，呈现复杂多变和影响广泛的特点。近年连续发生的暴力恐怖袭击事件对现有公共安全体系提出了巨大挑战，尤其是涉及军事、外交、国际国内综合性重大国家安全事件时，以“一案三制”为核心的综合应急管理体系已经暴露出弊端，亟须进一步整合或者进行顶层设计（薛澜、刘冰，2013），“从全灾种、全过程、全方位、全社会和全球化的视角统筹公共安全体系建设和突发事件应急管理，构建统一、权威、高效的公共安全与应急管理体制机制”（闪淳昌，2015）。2018年3月17日，伴随国务院机构改革方案的推进，中华人民共和国应急管理部设立，实现了对过去分散在13个部门的应急管理相关职能的整合和统一管理。

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段，需要牢固树立安全发展理念，维护公共安全是最基本的民生，我国突发事件应急管理体系建设面临新的发展机遇，同时要看到，当前公共安全形势越发复杂严峻：一方面，伴随着经济发展转型，社会结构多元分化，收入差距拉大、阶层分化、个体价值取向多元化、海外极端思想的渗透等影响社会安全的风险因素逐渐凸显；另一方面，在信息安全、科技安全、核安全、资源安全、生态安全等方面，我国也面临诸多新风险和新挑战。新的形势下如何有效汲取国际国内应急管理经验（智慧），以更好应对公共安全风险成为当前的重大难题。

2013年3月习近平总书记出席中央党校建校80周年庆祝大会时指出：“全党面临的一个重要课题，就是如何正确认识和妥善处理我国发展起来后不断出现的新情况新问题。要认识好、解决好各种问题，唯一的途径就是增强我们自己的本领。增强本领就要加强学习，既把学到的知识运用于实践，又在实践中增长解决问题的新本领。”这一讲话为破解难题提供了思路。好学才能上进，国家要上进、民族要上进，就必须大兴学习之风，加强学习紧迫感，不断增强工作本领，提高解决实际问题的水平。

早在21世纪初我国就掀起了一股建立“学习型政府”“学习型社会”的浪潮，政府学习的重要意义得到了普遍认可，并且在实践中广泛地开展各式

各样的学习活动。“干中学”“用中学”“合作中学”“研究开发中学”都是常见的学习方式，这些组织学习方式有助于加速知识传播和知识利用，提高组织绩效和创新能力。我国突发事件应急管理工作历经十余年的发展，不论是不同类型事件还是不同管理过程，不论是不同地方和层级政府部门还是非政府组织，都在实践中积累了大量成功经验，也留下了许多惨痛教训。如何重视并有效挖掘这些碎片化知识的潜在价值，通过以往危机深刻总结经验教训，通过知识共享来改进未来的应急管理工作，应当成为党和政府高度重视的环节。

最好的纪念是反思，回望是为了进步。本书修改之际恰逢中国汶川地震十周年。2018年5月12日汶川地震十周年国际研讨会暨第四届大陆地震国际研讨会在成都召开，习近平主席向大会致信并指出，“汶川地震灾区恢复重建工作取得举世瞩目成就，为国际社会开展灾后恢复重建提供了有益经验和启示”。他还强调，“人类对自然规律的认知没有止境，防灾减灾、抗灾救灾是人类生存发展的永恒课题。科学认识致灾规律，有效减轻灾害风险，实现人与自然和谐共处，需要国际社会共同努力”。正如信中所强调的，认知无止境，从危机中学习经验和吸取教训也应当成为当下和未来的一种工作常态。

二 危机学习的两难

从一个或多个危机中吸取经验教训，为应对未来可能发生的危机构建预防体系，这就是危机学习，它能够有效提高政府组织的危机应对能力。然而我国过去的危机管理实践中学习失灵现象频繁出现，同一个城市（如北京）接连出现特大暴雨灾害预警响应不力，同一个企业（如“三桶油”）内部频频发生重大安全事故，同一个教训（如跨流域危机信息通报）在多地不同事故中重复出现（如2005年吉林石化双苯厂爆炸事故与松花江水污染事件、2012年山西长治苯胺泄漏事故与浊漳河水污染事件）。这些类似事件或者相似教训的反复发生给国家和社会造成了极大损失和恶劣影响，不得不令人深思。