

# 灾害链、危机政治与灾害管理制度变迁

陶鹏<sup>1</sup>, 童星<sup>2</sup>

(1. 清华大学 公共管理学院, 北京 100084; 2. 南京大学 政府管理学院, 南京 200123)

**摘要:** 灾害链诠释了灾害动力学演进过程, 它影响着灾变事件中的集体行动与政治压力形成过程。分析灾害链、危机政治以及灾害管理制度变迁之间的逻辑机理, 首先应将框架建构作为危机政治与灾害链的联系交点, 并梳理出灾害链认知的技术导向、制度导向以及建构导向; 进而以此考察不同类型灾害链认知所引致的灾害管理制度变迁模式的差异性; 最后, 从灾后社会学习视角为中国灾害管理制度变迁路径提供相关的理论思考与启示。

**关键词:** 灾害链; 灾害管理; 危机政治; 制度变迁; 问责; 社会学习

**中图分类号:** C4   **文献标志码:** A   **文章编号:** 1007-4937(2013)05-0115-05

## 一、灾害事件: 从集体行动到政治压力过程

如今再也不能以孤立眼光来看待危机, 在全面联系的复杂社会系统中, 原先非政治性的问题可能成为政治性问题, 原先不相关事物在灾变情境下可能变得联系紧密。有关灾害与集体行为的研究发现, 人们在灾变条件下的行为变化实际受到与之相联系的社会系统影响, 并形成连锁反应。受早期情感分析主导的集体行为理论影响, 拉尔夫·特纳(Ralph Turner)将灾害中的集体行为过程概括为: 骚动(milling)→谣言(rumor)→定调(keynoting)→紧急规范(emergency norm)<sup>[1]</sup>。骚动是当灾害出现后, 社会功能出现中断, 大众此时会惯性地寻求事实(meaning)以及适当的反应行为方式, 在组织与制度过程不足或不适合当时情形时, 骚动会广泛出现, 它是信息流与基础设施系统崩溃的结果。谣言即在骚动过程中, 新沟通与互动形式的出现对当前发生的情况进行解释, 如大众得不到或不相信传统权威的解釋, 其他非正式、非传统的沟通渠道便成为选择, 于是各式谣言

被催生出来, 它传播关于灾害事件本质的各种或简单或片面或错误的信息。定调则是指在多种信息进行博弈后留存下来的相对统一的想法。紧急规范基于定调的结果而形成集体行动。

有学者将危机视为“先存社会政治秩序合法性象征体系的崩溃”<sup>[2]</sup>, 灾害危机事件造成社会功能中断, 而对于政治—行政系统同样存在冲击即合法性危机。政府的灾害危机事件应对工作可以由“管理”与“解释”两部分组成<sup>[3]</sup>, 管理即是对灾害事件的技术性应对, 而解释则是对于由灾害事件引致的国民情绪管理。灾变事件中的集体行动过程受到国民情绪影响, 而灾害危机状态作为深度不确定性情形的体现, 政府、媒体、专家、大众等主体常常缺乏对事件最基本的共识, 混乱无序的危机状态下便会出现各种关于灾害事件的解释, 而灾害解释多样性会造成政治—行政系统解释权威性下降。同时, 政治—行政系统本身作为灾害动力学研究的重要作用要素, 其管理脆弱性会由危机显化, 灾害危机也便有了政治性后果。缓解与消除灾害危机事件所形成的政治压力, 需要政治—行政系统全面反思, 推进灾害管理制度的有效变迁, 不执迷于专业性, 通过全面联系的新思维, 注重科学性与社会性在灾害政策变革中的作用影响, 保障灾害社会学习的有效性。

## 二、框架建构: 危机政治与灾害链的结点

1. 框架建构的竞争: 危机政治前的避责博弈。危机导致先存社会政治秩序合法性象征体系的崩溃, 具有去合法性(de-legitimation)功能, 挑战着先存所谓“安全”政治符号。危机管理亦被视为

收稿日期: 2013-06-03

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“社会管理创新与社会体制改革研究”(11&ZD028); 江苏高校哲学社会科学重大项目“我国及江苏社会管理创新若干重要问题及对策研究”(2012ZDAXM003)

作者简介: 陶鹏(1985—), 男, 安徽马鞍山人, 博士后研究人员, 从事灾害社会科学理论与方法、应急管理、灾变行为研究; 童星(1948—), 男, 江苏南京人, 教授, 博士生导师, 从事社会学理论、社会问题和社会发展研究。

一个由“合法性”(legitimation)、“去合法性”、“合法性再生”(re-legitimation)构成的动态过程<sup>[4]</sup>。政治—行政传统下,灾害危机事件的应对被视为政治工程,并依据政治逻辑来处理。灾后避责博弈(blame game)是对灾后政治行为的宏观概括<sup>[5]</sup>。在克里斯托弗·胡德(Christopher Hood)看来,在政府官僚体系下,存在官员规避咎责行为的一贯倾向,并继而提出了一个制式反应的假设路径,其假设前提是政府官员有维护自我利益与规避咎责的行为,即拒绝问题→承认问题→承认问题但拒绝责任→承认问题也承认责任<sup>[6]</sup>。

避责博弈的目的是减少政治与政策压力,其运作核心是框架建构的竞争(framing contest)。框架(frame)被视为记忆中的认知结构<sup>[7]</sup>,在符号互动主义看来,框架是人或组织对于事件的主观诠释与思考结构,而框架建构(framing)则是对这一过程的概念表述,且被视为认知心理、意义建构以及社会互动研究领域的有效概念工具。框架建构的竞争实际上是各个主体对于事物诠释话语的争夺过程,其目的是形塑成员认知。由灾害危机事件所造成传统社会、政治、行政主导话语的混乱(dislocation),政治话语空间被重新开启,更多主体进入并重新定义相关议题,从而开启了制度变迁过程。框架建构竞争是针对灾害危机的性质、程度、致因、责任、管理、政策等议题而展开的话语诠释竞争。波恩(Arjen Boin)等人认为框架建构竞争不仅是对危机事件的诠释冲突特征的体现,更在于其对后危机时期的政治与政策的影响,并将框架建构类型划分为最小化事件影响、承认事件影响、最大化事件影响等三种,不同类型的框架建构过程会导致政治与政策层面的差异性影响<sup>[8]</sup>。本质上,框架建构竞争过程乃是对灾害危机现实的社会建构过程,危机事件将应急管理系统在政治与政策层面的脆弱性显化,使危机管理变革议题进入政策议程。从公共政策视角来看,一种社会状况成为问题并进行公共政策干预,受制于官员了解状况的手段与状况被界定成问题的途径<sup>[9]</sup>,在该主题研究上,德博拉·斯通(Deborah A. Stone)总结出三种传统分析维度:政治主体特征、事件本质、语言与符号,而她从社会建构主义视角出发考察政策议程,认为三种研究传统错失了灾害危机事件转化为政治与政策问题的核心——因果叙事(causal stories)<sup>[10]</sup>,它影响着问责过程、调查以及制度变迁导向。在灾害危机研究话语中,无论是框架建构竞争还是因果叙事,所聚焦的核心皆为灾害危机的动力演进过程即灾害链。

## 2. 灾害链: 灾害认知与管理政策产出的逻辑

基础。灾害动力学旨在揭示灾害危机产生原因及其演进过程中各要素的作用机制,灾害链分析成为中国防灾减灾领域的重要范式。灾害动力学作为灾害科学研究的重要领域,它为灾害学术研究与管理实践提供理念认知支持。灾害链的认识无论在科学—技术传统还是在人文—社科传统下都受到足够重视,对于灾害链的分析构成了灾害研究的基本话语演绎体系,它决定着学科分析传统、诠释话语以及研究范式。



灾害概念的定义结构要素

从灾害概念的定义结构可以看出,就灾害链的探索现状来看,主要存在以下三种认识:自然作用过程、自然—社会互动过程、社会建构过程,它们分别散落于客观现实与主观建构所构成的连续统之间。首先,自然—科技传统视域下的灾害链认识。危险(源)主要源于自然—科技系统,而其作用后果常被认定为物质后果,原因与结果之间的联系性表现为自然作用过程,灾害链的科技倾向显著。其次,自然—社会互动视角的灾害链认识。在不否认致灾过程的自然作用前提下,强调社会背景要素对于灾害动力学演进过程的作用,将危险(源)逐步拓展到宏观社会背景,灾害现状乃是社会、政治、经济、文化要素与灾害事件共同作用之结果;还将灾害影响拓展到本地制度层面,而原因与结果之间的联系则属自然与社会之间的互动过程,使得灾害链与本地深层社会特征互联。最后,社会建构主义维度下的灾害链认识。在不否认灾害事件客观存在的前提之下,社会建构主义的灾害链思想认为,危险(源)、灾害结果、作用过程皆为社会相关主体依据自身知识经验、利益导向而建构的结果,在灾害发生原因、损失程度与范围、作用过程要素等灾害基本共识的解释场域中,社会主体的建构性影响明显,灾害链乃是社会主体建构与话语博弈的产物。

在传统传播媒介和新兴社会媒体所形成的公共舆论传播平台上,不同灾害链认知形式在灾变事件中呈现一致或冲突的情形。对灾变事件的话语解释所呈现出的混乱无序与灾变情境特征的不

确定性有关,同时,人类社会对灾变事件认识形式也是重要影响变量。灾害链的差异性认知形式挑战了政治—行政系统的灾害解释权威性,而灾害链不仅体现在对灾变过程本质的认识追求,更会影响到政治—行政系统的灾后管理制度变迁过程。

### 三、灾害管理制度变迁:三类灾害链作用

框架建构作为灾后政治—行政系统关于灾变现实的认知型塑过程,灾害链是框架的核心要素,不同形式的灾害链反映着各主体对客观现实诠释的差异性,而灾害链多样性的存在则影响着灾害管理制度变迁的路径。灾害危机事件通常被视为“政策窗口”,推动着政策议程、方案的变革<sup>[11]</sup>。灾害管理制度变迁受到灾后政治的影响。政治—行政系统在完成应对灾变事件冲击之后,问责与组织学习成为灾后政治—行政系统的核心内容。问责是对灾害事件演进过程中相关主体要素作用的调查与咎责过程,而组织学习则是基于各种调查分析,在制度层面所进行的反思与改革。灾害链作为解释灾害危机动力演进过程的框架,直接影响着人们对于灾害危机事件的判定,并主导着随之而来的问责过程与组织学习过程的运作。

官僚问责、法律问责、专业问责、政治问责作为问责的主要类型<sup>[12]</sup>,四种面向的问责过程对事件处理过程进行全面调查与咎责。从制度变迁角度看,深层社会体制、危机管理模式、危机管理机制变迁体现出不同程度的变迁方式。深层社会体制变迁乃是由深层体制因素对于危机演进的作用,从而导致深层社会制度层面的反思。危机管理模式变迁主要针对宏观社会在危机应对制度中的缺陷而展开。危机管理机制变迁则仅在于危机管理政策领域的重塑。框架建构作为问责与组织学习的基础,在技术导向、制度导向、建构导向的灾害链认知框架下,灾后问责与制度变迁方式呈现出新维度。

1. 技术导向灾害链与制度变迁。技术导向灾害链从科学技术视角诠释灾害动力学演进过程,强调危险源与灾害后果之间的客观联系性。在灾害危机的框架建构竞争过程中,技术话语构成认知框架的核心基础,危机问责与灾害管理制度变迁呈现出技术导向性。

危机问责作为灾后社会学习的起点,其中,问责主体、问责客体、问责内容、问责方式等乃是问责制度的基本要素。在技术导向灾害链认知框架之下,灾害危机被认定为客观作用结果,责任主体或是被归结为自然原因或是被认定为技术问题,由行政、司法、人大、专家、媒体以及大众所构成的

问责主体对灾害危机演进过程中的技术要素进行调查与分析,技术层面的反思成为灾后政策议程基础。技术专家或技术权威的话语主导着危机事件管理与反思的全过程。从制度变迁路径来看,技术导向的灾害链所引致的是应急管理器物层面变迁。当达成危机认知的技术导向共识之后,灾后政策议程围绕技术层面而展开,对于原有应灾设备、技术标准、操作流程、预警技术等方面所呈现出的缺陷加以分析解决。显然,在此认知框架之下,灾害危机事件被认定为纯技术或纯自然问题,其制度变迁路径主要在应灾器物层面展开,至多触及应急管理的技术运作机制,而较少触及应急管理深层体制变革。技术导向灾害链认知共识的达成显然对于政府合法性威胁程度较低,对事件技术层面的探讨并不会触及应急管理制度内核。在灾后认知框架竞争中,技术共识的达成显然受到事件责任主体的青睐。

2. 制度导向灾害链与制度变迁。制度导向灾害链视灾害危机是人类社会系统与危险源的共同作用之结果,强调灾害危机动力演进过程中的互动性与社会性。在灾害危机事件的框架建构竞争过程中,来自管理与制度领域的话语占据着对事件诠释的主导权,制度导向的灾害链将灾后问责与政策改革引向应急管理制度层面。

与技术导向灾害链认知所强调的客观作用过程不同,制度导向灾害链在不否认技术要素作用的同时,还将社会系统纳入灾害链形成过程。在制度导向认知框架之下,由多元问责主体所构成的话语场域中,应急管理制度、社会结构、文化背景在灾害危机演进过程中的作用成为基本议题,对本地社会系统的制度反思成为灾后问责的重要目标,问责客体与问责内容不再局限于技术层面,而拓展到应急管理制度层面。随着政策窗口的开启,制度导向的灾害链认知主导着灾害管理制度变迁,应急管理的体制性与机制性问题被纳入到灾害管理政策反思之中。以灾变事件及其应对过程为触点,灾后社会学习过程还与社会结构、制度、价值等宏观层面要素相联系,深层社会要素的转变是应急管理制度变迁中的决定要素。在灾害危机的认知博弈中,制度导向的认知框架可能会威胁到政府合法性,但其对于应急管理制度的机制与体制内核的反思有利于应急管理制度创新与优化。

3. 建构导向灾害链与制度变迁。建构导向的灾害链认知强调灾害原因与结果之间联系的主观建构性,灾害链的形成实为多方话语博弈的产物。灾害危机与危险源之间本质上是一果多因关系,一般个人、专家、机构、官方、媒体等主体依据自身

知识经验、利益基点可得出不同的灾害链解释话语。该状况受到两股力量的推动而形成。其一,事件本身,灾害危机作为一种未预期事件,它的出现必然伴随着不确定性,从而挑战了现存知识与传统;其二,在新型社交媒体推动下,灾害链话语场域的边界被不断放大,必然出现解释话语的多样性。在建构导向的灾害链认知框架下,灾后问责与制度变迁方向、程度、方式、过程皆呈现出复杂性与非稳定性。

多元社会主体进入灾害链认知场域的话语竞争中,在风险社会与网络社会背景下,社会问责形式得以出现,于是,问责主体打破了官僚、专业、法律以及政治层面的划分而呈现出社会性。问责客体的范围亦被不断扩展,原先看似与事件发生不相关的主体成为问责对象。与技术导向和制度导向的问责体系表现出的明确指向性不同,建构主义认知框架下,问责内容亦表现为多样性与非稳定性。在灾害链认知话语竞争过程中,不同主体依据自身知识经验与利益给出了不同的灾害链解释,短期内无法产生占据主导地位的解釋话语。而灾害问责过程难以漠视灾害链解释场域中的诸多话语,为维护问责过程的合法有效性,问责过程实际上受到多种解释话语力量竞争与平衡的影响。在建构导向的灾害链认知框架下,制度变迁也受到多元主体的建构过程影响,应急管理制度变迁路径与相关利益团体、个人、专家、政治—行政系统等主体的主观建构有关,制度变迁在多元博弈平衡中展开。建构导向的灾害链认知框架对于政府合法性挑战最甚,在多样、复杂、无序的解释话语中,难以准确把握国民情绪,官方处于被动应对之中,最终在各方博弈中寻求平衡,制度变迁作为各方话语博弈的产物而具有不确定性,其变迁内容可能触及应急管理制度内核,也可能造成宏观社会制度的突变。

#### 四、灾后社会学习:提升灾害管理制度绩效的基本路径

减灾、整备、反应、恢复可作为灾害管理全周期,在动态循环过程中,灾后恢复作为衔接阶段,它不仅包括灾后救助与重建,还包括灾后社会学习,所以,灾后恢复常具有防灾减灾意涵。灾害危机被视为焦点事件(focusing event),成为灾后学习触点并引致相关制度变迁。灾后社会学习影响着整体社会的灾害认知、价值判断以及行为规范,以期为未来灾害应对提供有益经验。灾后社会学习过程围绕着灾害事件而展开,对灾害出现的原因、影响以及社会应对之得失进行分析评估。灾害链是对事件本质及其过程的因果分析话语,不

同类型的灾害链会引致制度变迁路径的差异性,当三种灾害链认知中的某一种被确立,其制度变迁内容亦被定调。作为理想类型的三类灾害链认知揭示出认知建构竞争所可能产生的不同类型的制度变迁路径。然而在复杂社会条件下,对于灾害危机事件的本质性、全面性、客观性的认识仍然受到来自政治、社会、经济、文化背景要素的影响,改善灾后社会学习过程成为优化灾害危机管理制度的核心机制。

1. 树立全景思维模式,在动态联系中全面调查分析灾害链。灾害危机事件的发生会造成社会系统功能的紊乱与中断,对事件反思与制度改进以事件调查与问责为基础。如今,在耦合程度增强的社会条件下,政府部门作为调查与问责的重要主体,需要认识到在全面动态联系的社会系统之中,难以通过单一视角来认识危机动力演进的全过程。作为一果多因的危机事件,其原因光谱上不仅需要来自技术导向的认知与分析方式,还需要来自社会制度分析层面以及草根知识力量的参与。全景思维下的灾害链认知,可以摆脱以往纯技术性、纯制度性以及无序性的灾害危机成因认知,在动态联系的复杂世界中探究事件发展演进的本质。

2. 正确认识灾害链的建构特性及其社会影响。灾害危机事件在本质上是一种具有不确定性特征的风险的现实化,尤其是在深度不确定性条件下,传统知识与经验无法解释现实事件,加之灾害危机对于信息流的阻滞影响,必然会造成社会恐慌与失序。了解事件过程、解释事件本质等大众认知需求需要政府部门的有效回应,当公共沟通渠道受阻或是政府也缺乏对于事件的基本认知时,各种对于灾害链诠释的言论便会在不确定性背景下不断传播扩散,一些谣言还会造成社会负面影响。灾害链的认知具有建构性特征,不同主体对于灾害链具有多样诠释,在混乱无序的话语场域,政府部门公共沟通机制必须拥有传播与响应的双重能力,改进话语方式,重新认识灾害链的建构特性所带来的话语失序格局,客观对待话语场域中的各种力量,并最大限度地消减灾害链建构特性所产生的社会负面影响。

3. 政府部门应以公共性为依归,防止对灾害危机事件的片面处理。政治—行政系统在灾害危机事件的认知竞争中可能会倾向于将灾害危机的责任归咎于技术与自然因素,而背离其组织的公共价值基点。对于事件的全面客观分析,有利于社会整体对于灾害危机演进过程的认知,通过社会学习过程将有益经验与知识不断传承,从而为成功应对未来的灾害危机提供基本保障。一旦政

治—行政系统片面对待灾害危机事件,试图对事件做出由纯技术、纯自然或是边缘性管理政策所引致的认知,而掩盖灾害危机演进的深层制度的脆弱性,其所带来的制度变迁往往难以触及灾害管理制度内核而失效,并为未来政府更严重的合法性危机埋下隐患。

4. 摆脱政治符号操作和运动式问责,保障制度变迁的长效性。多米尼克·埃利奥特(Dominic Elliott)将组织灾后学习过程细分为:焦点事件→知识获得(knowledge acquisition)→知识转化(knowledge transfer)→知识吸收(knowledge assimilation)→文化转变(cultural readjustment),通过一个完整灾害学习过程最终才能达成组织与个人价值和理念上的转变<sup>[13]</sup>。在一场灾变事件过后,会出现地区或政府部门领导者引咎辞职,作为一种符号意义的政治操作,这可以缓解所面临的外界指责,却没有深入到灾害问题本质。问责只限于灾害事件与组织应对的表面关系,而没有深入到“风险制造”层面,更没有将问责导向内化为切实的行动策略。灾害问责作为灾害社会学习的重要手段,如果被仅作为一项处理公共关系的政治符号运作,缺乏对社会制度、结构、政策以及价值规范的反思,那么灾害问责的实质意义不彰,灾后社会学习便停留在运动化、政治化层面,甚至落入到肤浅组织学习状态即照搬或简单模仿他国灾害管理制度,而无法在科学、制度层面并基于本国或本地区灾害经验来推动组织灾后社会学习行为的开展,更何谈灾害管理制度的创新与发展。

5. 构建民主参与机制,实现双向社会学习过程。在弹性开放的思维空间下,灾害链形成过程需要多元主体的有序参与。民主参与机制的建设可以有效防止灾害链走向纯技术或纯制度倾向,同时也可消减灾害链社会建构过程所带来的社会风险。灾害危机事件调查与问责过程中的多元参与机制,有利于灾害管理制度的优化与创新。同时,在多元参与格局之下,灾害社会学习应当超越自上而下式的政府应灾组织内部过程,让更多的社会主体进入学习过程。从社会恢复力的文化层面建构而言,群体灾害风险知识水平对于防灾减灾、互助自救以及灾后恢复过程起到至关重要的作用。在开放协调的参与格局下,多元主体的广泛参与使得灾害链认知被更大范围传播,社会学习效益得以提升。

参考文献:

[1] R. Turner. Rumor as Intensified Information Seeking: Earthquake Rumors in China and the United States

[C]//R. R. Dynes, K. J. Tierney, eds. Disaster, Collective Behavior, and Social Organization. Newark, Delaware: University of Delaware Press, 1994, pp. 244 - 256.

[2] A. Boin, A. McConnell, P. 't Hart. Governing After Crisis: The Politics of Investigation Accountability and Learning [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2008: 3.

[3] R. S. Olson. Toward a politics of disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame [J]. International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 2000, (2): 265 - 288.

[4] P. 't Hart. Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimension In Crisis Management [J]. Journal of Contingencies and Crisis Management, 1993 (1): 36 - 50.

[5] A. Brandstom, S. Kuipers. From 'Normal Accidents' to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failure [J]. Government and Opposition, 2003 (3): 279 - 305.

[6] H. Christopher. What Happens When Transparency Meets Blame - Avoidance? [J]. Public Management Review, 2007 (2): 191 - 210.

[7] D. Kahneman, A. Tversky. Choices, values, and frames [J]. American Psychologist, 1984, (4): 341 - 350.

[8] A. Boin, P. 't Hart, A. McConnell. Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests [J]. Journal of European Public Policy, 2009, (1): 81 - 106.

[9] [美]约翰·金登. 议程、备选方案与公共政策: 第2版 [M]. 丁煌, 方兴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 249.

[10] D. A. Stone. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas [J]. Political Science Quarterly, 1989, (2): 281 - 300.

[11] T. A. Birkland. Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting [J]. Journal of Public Policy, 1998, (1): 53 - 74.

[12] B. S. Romzek, M. J. Dubnick. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy [J]. Public Administration Review, 1987, (3): 227 - 238.

[13] D. Elliot. The Failure of Organizational Learning from Crisis - A Matter of Life and Death? [J]. Journal of Contingencies and Crisis Management, 2009, (3): 157 - 168.

[责任编辑: 杨大威]