

# 论应急响应失灵:一个理想类型的分析框架

王家峰

**〔摘要〕** 应急响应失灵是应急管理实践中屡见不鲜的现象,也是困扰应急管理研究的一大难题,然而应急管理研究中却缺少应急响应失灵的概念。概念的缺乏不仅不利于理论的建构,而且也不利于实际问题的解决。本文根据我国现有的法律规定,并借鉴了政策理论的研究,将不相称性视为应急响应失灵的本质特征,区分出不相称性的不同维度,在理想类型的意义上为应急响应失灵建构了一个初步的分析框架。这一框架既为识别现实中的应急响应失灵问题提供了一个整合性的系统方法,也为进一步的测量和评估提供了一个可以操作的基础性概念。

**〔关键词〕** 响应失灵;理想类型;相称性/不相称性

## 引言

有效的应急响应可以减少灾难或突发事件的破坏性后果及其危害,因而一直以来就是完善应急管理体系、提高应急管理能力的目标。然而遗憾的是,尽管从中央到地方、从政府到社区,各级政府部门和社会组织都作出了很多的准备和努力,但是当突发事件或灾难突然来袭时,很多部门仍然会手足无措,无法及时地作出有效的应对。失败的应急响应案例在现实中可谓屡见不鲜,但在理论研究领域中却始终缺乏专门针对此类现象的分析性概念<sup>①</sup>。如果说概念是理论的构成基础和个案选择的本质部分<sup>②</sup>,缺乏应急响应失灵这个明确的概念,可能就意味着无法建构起有效的应急响应理论。进一步看,这可能也是现实生活中响应失灵现象不绝于缕、无法得到有效解决的重要原因。正如卡尔·曼海姆所言,“某种概念的缺乏,常常不仅表明缺乏某些观点,也表明缺乏千方百计去解决某些生活问题的明确动力。”<sup>③</sup>因此,在当前“补短板”“强弱项”“堵漏洞”的制度背景之下,认真地对待响应失灵概念、展开应急响应失灵研究,可谓正是时候。出于这一问题意识,本文的目的是,在反思相关研究的基础上,建构应急响应失灵的研究议题和分析框架。具体而言,它将要探讨如下问题:如何理解现实中的应急响应问题?应急响应失灵是否需要区分不同的情况?存在哪些类型的应急响应失灵?它们是否源于不同的原因?

王家峰,管理学博士,南京师范大学公共管理学院教授、博士生导师,国家安全与应急管理研究中心主任(南京 210023)。本文是国家社科基金国家应急管理体系建设研究专项“公共决策视角下重大疫情的应急响应机制研究”(20VYJ065)的研究成果。

①张海波:《论“应急失灵”》,《行政论坛》2017年第3期。

②加里·戈茨:《概念界定:关于测量、个案和理论的讨论》,尹继武译,重庆:重庆大学出版社,2014年,第152页。

③卡尔·曼海姆:《意识形态与乌托邦》,黎鸣、李书崇译,北京:商务印书馆,2002年,第279页。

## 一、应急管理中的失灵问题研究：一个历史考察

现代应急管理的研究迄今已有一百多年的历史,在这个过程中,发展强健的响应能力一直以来都是应急管理研究和实践的中心任务。然而遗憾的是,尽管做出了诸多努力,不成功的响应现象仍然不绝于缕,这已经构成了应急管理研究中的一个“大问题”。学术界对此也进行了许多研究,大致来看可以分成两个阶段。第一个阶段是以应急响应为中心,不断丰富和拓展应急管理活动的外延和内容,发展出了预防、准备和减缓等前置环节,推进了应急管理体系的完善。大量的失败案例使管理者和研究者们认识到,必须要有事先的应对计划和准备<sup>①</sup>,并采取防范控制的手段,减缓突发事件或灾难对社会的冲击。这些研究在很大程度上推动了应急管理过程和体系的完善,但它们的不足之处在于,虽然预防、减缓和准备等都有助于降低应急响应的压力或困难程度,但它们无法替代应急响应本身。

首先,预防和减缓虽然可以降低突发事件或灾难发生的可能性,减轻它们对社会的危害或冲击,但它们既不能从根本上阻止突发事件或灾难的发生,也无法完全化解突发事件或灾难的冲击和影响。其次,计划和准备虽然在一定程度上降低了响应环节的混乱、低效以及资源不足等问题,但它们也并不总是有效,即使是在应对常规事故(normal accident)时也是如此。很多时候的情况是,尽管政府和社区都准备了应对计划,但是当灾难或突发事件真正发生时,他们还是不能做出充分且有效的应对<sup>②</sup>。这种失败显然不能归因于计划和准备的缺乏或不足,原因可能内在于响应活动本身。

第二个阶段的研究因此更为关注响应环节的内涵及其具体细节。研究者从具体的案例出发,将应急响应失灵的原因归咎于某个具体环节的失灵或能力的缺乏。首先是“情报失灵”的问题<sup>③</sup>。所谓“情报失灵”(intelligence failure),在其最简单的意义上是指管理者没有或缺乏关于突发事件或灾难将要或正在发生的相关信息。当情报部门无法正确地分析信息、没有及时提供准确的预警信息、曲解和遗漏了事件及其发展趋势的关键信息时,决策的失误就几乎无法避免。情报失灵的原因很多,诸如组织机制、信息共享和情报监控等,都是情报能力的核心要素<sup>④</sup>。任何一项要素的缺乏或不足,都可能导致情报鸿沟(intelligence gap)的产生<sup>⑤</sup>,无法让管理者及时地获知突发事件的准确状况,从而无法及时地采取正确的响应措施。

当然,情报失灵并不意味着完全缺乏有关危机或突发事件的信息,也可能是缺乏将不同的信息碎片联系和整合起来从而形成一幅有关危机的完整图像的能力,即缺乏“想象力”。从各种杂乱无章的信息中识别出危机的存在,需要一种非凡的想象力。这种想象力可以理解为一种意义建构(sense making)的能力,即从周遭碎片化的信息中,察觉到危机和威胁的存在,并迅速判断出事态的发展趋势及其严重性。这种能力对于应急响应而言至关重要,它的缺乏或崩溃将不可避免地导致应对失败<sup>⑥</sup>。例如,在“9·11”事件发生前,尽管存在着诸多信息,但由于决策部门缺乏意义建构的能力,没有从诸多的信息中认识到威胁的严重性,因而无法启动阻止恐怖袭击的决策<sup>⑦</sup>。

①R. W. Perry & M. K. Lindell, “Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process”, *Disasters*, Vol. 27, No. 4, 2003, pp. 336 – 50.

②M. J. Fagel, *Principles of Emergency Management: Hazard Specific Issues and Mitigation Strategies*, Boca Raton: CRC Press, 2012, p. 4.

③J. J. Wirtz, “Responding to Surprise”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 9, No. 1, 2006, pp. 45 – 65.

④J. Burch, “A Domestic Intelligence Agency for the United States? A Comparative Analysis of Domestic Intelligence Agencies and Their Implications for Homeland Security”, *Homeland Security Affairs*, Vol. 3, No. 2, 2007, pp. 1 – 26.

⑤J. Burch, “The Domestic Intelligence Gap: Progress Since 9/11?”, *Homeland Security Affairs*, Vol. 4, No. 2, 2008, pp. 1 – 33.

⑥K. E. Weick, “The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 38, No. 4, 1993, pp. 628 – 52.

⑦National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, <https://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>.

无论是情报失灵还是想象力的失灵,往往都意味着情报部门有所失职<sup>①</sup>,它们可能缺乏足够的适应性<sup>②</sup>。然而,在有些研究者看来,这种完全针对情报部门的指责是毫无根据的。例如,在9·11事件发生之前,情报部门事实上给出了明确的警告信息和建议措施,但决策者并没有采取行动<sup>③</sup>。很多时候,即使存在着大量有关危机将要发生的信息,管理者也常常不能做出积极有效的反应<sup>④</sup>。因此“情报失灵”并不是响应失灵的根本原因或惟一原因。事实上,“情报失灵”这个概念本身具有非常强烈的误导性。因为如果从手段-目的的角度出发,情报失灵实际上包含了两方面的内容,即情报部门导致的失灵和决策部门导致的失灵<sup>⑤</sup>。后者可能更为常见,因为情报的获取是一回事,情报的沟通是一回事,而情报的运用又是另一回事。

首先从沟通的角度看,决策者作为沟通过程中接受信息的一方,他的参与及态度也是有效沟通的必要条件。很多时候的情况是,情报部门早已发出危机的警报信号,但管理者却视而不见<sup>⑥</sup>。其次,有些时候根本就不是沟通问题。因为即使决策者接受到了情报,也并不能保证他会运用这些情报。情报是否能够发挥作用,最终要看它是否得到有效的运用。但这并不取决于情报部门,而是取决于决策者或“上级主管的知识与倾向”<sup>⑦</sup>。相对而言,在情报失灵的现象中,情报部门承担的更多是“连点”(connect the dots)失败的部分责任,即将碎片化的信息拼凑成一幅关于危机的完整图像的责任,更大责任则在管理或决策部门那里。

从现实来看,管理者大多领导力不足,他们缺乏相关的知识与经验,不能及时地感知危机,无法在信息模糊的情况下作出正确的决策;他们也缺少建构意义的能力,不能做出有效的风险沟通和指挥协调<sup>⑧</sup>。以卡特琳娜飓风为例,政府部门并不缺乏计划,也不缺乏信息,而是缺乏积极处理危机的主动性。“各级官员似乎都在等待符合其计划的灾难,而不是计划 and 建设可扩展的能力以应对大自然向他们施加的一切。”<sup>⑨</sup>这既是一种灵活性的失败,也是一种领导力的失败。因此,管理者或决策者领导力的不足,才是无法及时响应的原因所在。

总体来看,尽管两个阶段的研究在焦点上存在着很大的差异,但它们的取向却是一致的,那就是对现实中失败的响应案例提供某种程度上的解释,寻找应急响应失败的原因。但问题是,如果不对应急响应的失败本身做出界定或说明,不指出判断应急响应成功或者失败的标准是什么,又何以知道哪些应急响应是失败的?哪些应急响应是成功的?如果说任何一项研究,其目的都是为了增加对研究对象的认识,都是为了改进与研究对象相关的社会实践,那么有关应急响应的研究首先必须要能够知道好的应急响应与坏的应急响应之间的区别在哪里,从而识别出不同类型的应急响应,其次才可以针对不同类型的不足,分析其背后的原因。只有这样,才有可能对实践的问题提出具有针对

---

①D. L. Hoover, “A Failure of Imagination in the U. S. Intelligence Community”, *American Intelligence Journal*, Vol. 31, No. 1, 2013, pp. 59 – 71.

②A. B. Zegart, “September 11 and the Adaptation Failure of U. S. Intelligence Agencies”, *International Security*, Vol. 29, No. 4, 2005, pp. 78 – 111.

③J. J. Wirtz, “Responding to Surprise”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 9, No. 1, 2006, pp. 45 – 65.

④马克斯·H. 巴泽曼, 迈克尔·D. 沃特金斯:《未雨绸缪:可预见的危机及其防范》, 胡平、张磊译, 北京:商务印书馆, 2006, 第5页。

⑤M. Afolabi, “Intelligence Failure: Sources and Failures”, in K. Ajay (ed.), *Readings in Intelligence and Security Studies*, Intelligence and Security Studies Programme, ABUAD, 2015, pp. 36 – 52.

⑥H. Renà, “The alarms that were sent, but never received: Attention bias in a novel setting”, in T. Bach & K. Wegrich (eds.), *The Blind Spots of Public Bureaucracy and the Politics of Non-Coordination, Executive Politics and Governance*, Cham: Springer International Publishing, 2019, pp. 87 – 109.

⑦R. K. Betts, “Analysis, war, and decision: Why intelligence failures are inevitable”, *World Politics*, Vol. 31, No. 1, 1978, pp. 61 – 89.

⑧张美莲:《危机处置领导力不足的关键环节——基于六起特重大事故灾难应急响应失灵的分析》,《社会治理》2017年第2期。

⑨United States Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina, *A Failure of Initiative: The Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*, Washington, DC: US Government Printing Office, 2006, pp. 1 – 2.

性的改善建议。

近些年来,已有不少国内学者注意到了这个问题,开始着手界定应急管理中的失败问题。例如,有些研究者通过对诸多失败案例的归纳,发现事实上存在着一个类似于“政府失灵”“市场失灵”的“应急失灵”问题,即“应急管理未能发挥预期功能的情形”<sup>①</sup>。然而,由于应急管理实际上包含了预防、准备、响应和恢复等不同阶段,所以应急失灵这个概念对于应急响应研究而言,还是失之于宽泛。另外的一些研究者则专门探讨了应急响应的失败问题,将其理解为“政府失效性”,即“政府公共资源有限、空间分布密度有限”导致政府“对某些紧急事件不能有效响应”<sup>②</sup>。但这个概念同样也不够精确,无法将政府在不同领域的失效问题区分开来。针对这些不足,本文的目标是要明确判断应急响应成功与否的标准,并在此基础上建构针“响应失灵”(failure of response)概念,对实践中存在问题的响应案例作出类型学的分析,区分出不同的情况或类型,有针对性地分析其原因并采取解决的措施或方案。

## 二、辨明响应失灵的概念和类型:建构分析框架

在任何情况下,准确地描述都是进行解释性研究的重要步骤<sup>③</sup>,因此建构分析性的响应失灵概念,区分不同的响应失灵类型是进一步深入研究的前提条件。在这个过程中,理想类型的研究可能是一种有效的途径。虽然在某种意义上说,理想类型的研究是纯理论或理念的,但它却可以为现实的描述提供表达的手段,为假设的建构提供理论指导<sup>④</sup>,是理论建构和研究的一种重要工具。正如阿隆所说,“理解的主要手段就是各种理想类型”,它的作用在于能够对某些“模糊不清、晦涩难懂”的物质或现实“加以整理,使之能够为人理解”,阐明人们所“经历过的事情有哪些尚未为人们所意识到的意义”<sup>⑤</sup>。

作为一种研究工具,理想类型的概念是以“典型的、本质的东西为目标”,聚焦“典型的”、能够确定某个事物“独特性的特征”,这个特征既是“勾勒典型的特征,也是分离典型的特征”<sup>⑥</sup>。这就是说,理想类型的分析必须抓住能够使事物成为其自身并且又能够使自身区分出不同亚类型的关键特征。对于应急响应失灵而言,这个特征只能存在于应急响应的成功标准那里。确认成功的标准是建构失灵类型的第一步,这一标准不仅能够将成功的应急响应与响应失灵区分开来,而且也能够根据它与成功标准的偏离程度或类型,区分出不同的响应失灵类型。那么,成功的应急响应具有什么特征呢?

在本文看来,这个特征可以称之为“相称性”(proportionality),即应急响应的措施与事件本身的性质与严重程度相匹配。从理论研究来看,虽然应急管理领域中至今还未见到有关“相称性”的具体研究,但在政策研究领域,这个概念却已经较为成熟。在那里,相称性被视为评判政策响应(policy response)成功与否的标准,意指“在政策成本和收益之间以及政策目的与手段之间实现完美的平衡(balance)和匹配(fit)”<sup>⑦</sup>。虽然应急响应在传统上属于管理的范畴,但这并不意味着有关应急响应的研究就不可以借鉴政策理论,实际上,政策理论在很大程度上对于应急管理活动具有很强的解释力<sup>⑧</sup>。因为应急响应本质也是一种政府决策和政府行动,因而应急响应本质上也是一种政策响应,只不过是一种紧急状态下的政策响应。就此而言,“相称性”实际上也可以成为衡量应急响应成功与否的标准。

①张海波:《论“应急失灵”》,《行政论坛》2017年第3期。

②薛克勋:《中国大中城市政府紧急事件响应机制研究》,北京:中国社会科学出版社,2005年,第52页。

③加里·金、罗伯特·基欧汉、悉尼·维巴:《社会科学中的研究设计》,陈硕译,上海:格致出版社,2014年,第16页。

④马克斯·韦伯:《社会科学方法论》,韩水法、莫茜译,北京:商务印书馆,2017年,第45页。

⑤雷蒙·阿隆:《社会学主要思潮》,葛智强等译,上海:上海译文出版社,2005年,第421页。

⑥同上,第419页。

⑦M. Maor, “Disproportionate Policy Response”, in *Politics: Oxford Research Encyclopedias*, Oxford: Oxford University Press, 2017.

⑧G. Wenzelburger, P. D. König & F. Wolf, “Policy Theories in Hard Times? Assessing the Explanatory Power of Policy Theories in the Context of Crisis”, *Public Organization Review*, Vol. 19, No. 1, 2019, pp. 97 – 118.

无论是什么类型的突发事件或危机,决策者要想取得成功,最为关键的问题就是要确定“什么才是相称的回应?”(What is a proportionate response?)<sup>①</sup>。对此,我国法律做出了明确的规定。《中华人民共和国突发事件应对法》第十一条明确指出:“有关人民政府及其部门采取的应对突发事件的措施,应当与突发事件可能造成的社会危害的性质、程度和范围相适应;有多种措施可供选择的,应当选择有利于最大程度地保护公民、法人和其他组织权益的措施。”这一规定在法律解释中往往被理解为“相称性原则”(principles of proportionality),即“实施应急处置措施的基本原则应与行政紧急措施性质一致、与紧急危险程度一致、与紧急危险阶段一致、与紧急危险类别一致。”<sup>②</sup>

根据这一法律解释,应急响应的相称性原则或标准实际上包含了三个方面的内容:首先,应急响应所采取的具体措施必须在性质或类别上与突发事件的类型相一致;其次,应急响应措施的力度必须与突发事件的危害程度和影响范围相一致;最后,应急响应措施必须与突发事件的发展阶段相一致。以此法律规定为基础,实践中需要对可能的突发事件进行分类、分级、分期,并在此基础上确定突发事件的社会危害程度,授予应急管理部门与突发事件的种类、级别和时期相适应的职权<sup>③</sup>。这种对突发事件进行分类、分级和分期,并据此采取不同的措施和手段,已经构成了中国应急管理体制的基础<sup>④</sup>。

分类的本质在于确定突发事件的不同诱因,从而采取有针对性的应对措施,即保证解决问题的手段与问题产生的原因之间是匹配的;分级的依据是突发事件的危害程度与应急能力之间的比较,根本原则是保证应对的力度和范围与危害的程度和范围保持一致。那些危害程度大、影响范围广的突发事件,需要由更高级别的权威来加以组织应对。无论是分类还是分级,它们都有利于提高应急响应的有效性,这种有效性大致包括两个方面的内容:一是突发事件的应对效力(effectiveness)。这种效力是建立在因果机制和应对力度基础上的,也就是要以因果机制为基础选择正确的应对方案,并根据其危害程度来确定应对的力度和规模;二是组织或管理突发事件应对活动的效率(efficiency)。根据不同的类型和级别,可以发展出常规化的应对方式,从而能够从组织机制上提高响应行为的效率。

在一般的意义上,分期的主要依据是突发事件的发展周期,如事前、事中和事后等,需要采取不同的应对措施。突发事件未发生之前的主要任务是防范事件的发生,尽可能地控制事态的发展;当突发事件不可避免地发生时,就要及时采取相应的措施控制事态的蔓延;如果事态得到缓解,则需要减轻应急措施的力度并逐渐恢复正常秩序;最后,事态结束以后还要对事件处理过程进行调查评估,总结经验和学习<sup>⑤</sup>。可以看出,分期在这里实际上指向了应急管理不同阶段,如减缓、响应和恢复等,它强调的是应急管理的阶段与突发事件的生命周期之间应当保持一致。进一步地来看,如果说分类的本质是手段-问题(solutions-problems)维度上的相称性,分级的本质是成本-收益维度上的相称性,那么分期的本质则是时间维度上的相称性。从时间的维度来看,分期不仅仅意味着发展周期,而且也意味着行动的早晚。

时间是应急响应的重要维度,具有特别关键的意义。它的影响至少表现在三个方面:第一,突发事件的严重性和伤害程度往往随着时间的变化而不断变化,因而时间本身就会影响成本-收益维度上的相称性;第二,突发事件往往需要及早应对,及时地采取相称的措施,可以大大降低应对的难度,特别是降低或减轻突发事件所带来的负面影响。反应太迟可能会几何级数地加大突发事件的危害程度,造成不可挽回的损失以及不可逆转的伤害,因此在根本意义上改变了事件的性质,因此它也影

①D. Wilson & D. T. Halperin, “‘Know Your Epidemic, Know Your Response’: A Useful Approach, If We Get It Right, *The Lancet*, Vol. 372, No. 9637, 2008, pp. 423-26.

②《中华人民共和国突发事件应对法注释本》,北京:法律出版社,2008年,第34页。

③汪永清:《〈突发事件应对法〉的几个问题》,《中国行政管理》,2007年第12期。

④薛澜、钟开斌:《突发公共事件分类、分级与分期:应急体制的管理基础》,《中国行政管理》2005年第2期。

⑤薛澜、钟开斌:《突发公共事件分类、分级与分期:应急体制的管理基础》。

响到手段－问题维度上的相称性。最后,时间对应急响应本身构成了一种压力,增加了它的困难。“时间压缩是危机的一个确切因素”,“事关生死的决定必须在几小时、几分钟甚至眨眼之间作出”<sup>①</sup>。因此,应急响应不能仅仅追求问题与手段的匹配以及成本与收益的比较,它还必须能够克服时间压力,及时地采取相称的措施,尽可能地降低或控制突发事件对社会的危害。

总之,作为应急响应的成功标准,相称性实际上包含了三个维度,只有同时满足了这三个维度,响应才可以是成功的。如果说相称性是成功标准,那么不相称性(disproportionality)就意味着失灵。那些没有能够及时地采取与突发事件的种类、级别和发展阶段相称的应对措施,都应当被视为不成功的应急响应。正如梅耶所说,响应失灵的本质就是“没有能以相称的和时间敏感的方式,按照跨界威胁的严重性、可能性和本质,调动决策过程中可用的认知和物质资源以应对威胁”<sup>②</sup>。这实际上意味着,与相称性的三个维度相对应,不相称性也存在三个可能的维度,第一种维度是手段和问题之间不匹配(unfit),也就是所采取的解决方案与所要解决的问题不相适应,无法解决面临的问题,实现相应的目标,这实际上意味着一种类别上的不相称;第二种情况涉及到响应的级别维度,即响应措施的成本与收益之间存在着不平衡(imbalance);第三种情况则关乎响应的的时间维度,响应太快(too soon)或者太迟(too late)。

### 三、响应失灵问题的诠释性分析:从理论到案例

通过这些分析可以看出,相称性不仅在实践层面构成了应急响应的成功标准和制度设计的基础,而且也在理想类型的意义上构成了识别和区分应急响应问题的分类标准。相称性的概念抓住了应急响应的“典型的、本质性的东西”,它不仅是“勾勒典型的特征,也是分离典型的特征”<sup>③</sup>。它不仅能够区分成功的应急响应与失灵的应急响应,而且还可以进一步区分出不同类型的应急响应。在理想类型的意义上,成功的应急响应只有一种,那就是需要在不同的维度同时满足相称性的标准;而失败的应急响应却有很多可能,不仅包括在成本与收益之间,和/或在问题与手段之间,缺乏匹配或平衡<sup>④</sup>,而且也包括时间维度上的不相称。响应失灵因此是“各有各的不同”,各有各的特征,需要加以认真对待,进行深入分析,以便能够根据其具体表现和原因进行矫治。

可以从相称性/不相称性的不同维度出发,对响应失灵的具体情况加以分析。首先,手段－问题维度的相称性是指所采取的手段必须能够实现其目标,或者换另一种说法就是所采取的措施能够解决所面临的问题。正如阿克奥夫(Ackoff)所说,“要想成功地解决问题,就必须对真正的问题找到正确的方案”<sup>⑤</sup>。因此,这一维度上的不相称性就是指所采取的措施无法解决所面临的问题,有两种基本的原因:一种是对突发事件的问题识别出现错误,另一种是所采取的应对措施是错误的。这两种基本类型的错误在实践中都屡见不鲜。如果决策者马虎大意、疏于防备,在突发事件发生时就可能手足无措,无法组织有效的应对方案,就无法避免错误的应对措施。

如果说措施方面的错误在很大程度上可以归因于决策者风险意识不强、准备不足等,那么问题

---

①阿金·伯恩、保罗·特哈特、埃瑞克·斯特恩、斯邦特·桑德留:《危机管理政治学:压力之下的公共领导能力》,赵凤萍等译,郑州:河南人民出版社,2010年,第5页。

②C. O. Meyer, “Over-and Under-Reaction to Transboundary Threats: Two Sides of a Misprinted Coin?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 5, 2016, pp. 735 – 52.

③雷蒙·阿隆:《社会学主要思潮》,第421页。

④M. Maor, “The Implications of the Emerging Disproportionate Policy Perspective for the New Policy Design Studies”, *Policy Sciences*, Vol. 50, No. 3, 2017, pp. 383 – 98.

⑤威廉·邓恩:《公共政策分析导论》,谢明等译,北京:中国人民大学出版社,2002年,第155页。

方面的错误可能较为复杂。一种情况是由于认识能力上的不足,例如历史上很多时候诸如灾害、病疫等之类的突发事件,都会被视为一种超自然现象。这种情况不仅会导致问题识别错误,而且也会导致无法采取正确的措施。另外一种情况却较为特殊,即所谓的“第三类错误”(error of type III)<sup>①</sup>,用正确的方法解决了错误的问题。

其次,从成本-收益或级别维度来看,相称性指的是响应的力度或级别与突发事件的危害程度相一致,可测量的指标是响应措施的成本与其收益之间的比较,也存在两种基本的情况,或者是“在收益既定的情况下,决策者采取的政策措施带来的成本过高”,或者是“决策者采用的政策提供的净效用(即收益和成本之间的差额)小于其他政策将获得的净效用”,它们分别称之为过度反应(over-reaction)或反应不足(under-reaction)<sup>②</sup>。如果说反应不足意味着所采取的措施力度或强度太低,大多与决策者的麻痹大意有关,如新冠肺炎疫情防控中有些国家或地区没有采取有力的隔离措施,那么反应过度则是指应急措施的力度或强度过高,超过了必要的水平,这往往与决策者急于求成的心态密切相关。例如在疫情的防控过程中,有些地方的基层政府层层加码,采取了过于严厉的防疫措施。这两种情况实际上都偏离了相称性的标准,前者固然无法阻止疫情的蔓延,存在着响应不力的问题,后者则会导致防控成本过高,影响了其他重要的社会价值,如经济发展等。

最后是应急响应的时间维度,在一般的意义上它也包含两种基本的类型,反应的太迟(too late)和太早(too soon)。所谓响应不及时,是指决策和管理部门对突发事件的响应过于迟缓,没能针对突发事件的风险或在其发生的早期阶段,及时地采取有效措施加以应对,而是在事件发生以后甚至是已经造成一定程度的伤害之后,才醒悟或反应过来,采取行动加以应对。这种失灵问题在现实中非常普遍,如2016年河北省邢台市“7·19”特大水灾就是一起典型的案例。当地政府行动迟缓、救援不力,在半夜才发布预警信息,“预警电话几乎与洪水同时到达”,村民得到通知时“水都淹到腰了”<sup>③</sup>。

响应不及时 的失灵现象因其较为常见,往往受到很多的关注,其危害也被人们所充分认识。相对而言,响应太早或曰操之过急的失灵就因其不太常见而被人们所忽略。虽然防患于未然以及将突发事件扼杀在其萌芽状态是应急管理的重要原则,但有时操之过急也可能会导致不可挽回的灾难性后果。因为事态没有得到充分的显露,很容易导致判断失误,最终会作出错误的决策。此类操之过急的错误反应很容易出现在外交或军事领域,一个重要原因是处在博弈或冲突中的一方试图通过战略性的行动阻吓另一方,或者追求取得先发制人的优势,因而容易在事态未明的情况下过早行动,从而引发难以估量的后果。历史上这类错误的典型案例是发生在前苏联的“卡廷惨案”(the Katyn Forest massacre)<sup>④</sup>。苏联军方出于防范于未然的意识——认为被俘的波兰战俘可能会随时反抗苏军的监禁,于1940年春分批对被俘的波兰战俘、知识分子、警察及其他公务员进行了有组织的大屠杀,约有2.2万名波兰人在苏联斯摩棱斯克州以西的卡廷森林被杀害。为避免这种情况的出现,在处理棘手的国际冲突和危机时,决策者往往被告知要等危机“成熟”再去尝试解决<sup>⑤</sup>,尽量避免匆忙地做出

①卡尔·帕顿、大卫·沙维奇:《政策分析和规划的初步方法》,孙兰芝译,北京:华夏出版社,2001年,第150页。

②M. Maor, J. Tosun & A. Jordan, “Proportionate and Disproportionate Policy Responses to Climate Change: Core Concepts and Empirical Applications”, *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 19, No. 6, 2017, pp. 599–611.

③中国中央党校(国家行政学院)应急管理培训中心:《应急管理典型案例研究报告》(2018),北京:中共中央党校出版社,2018年,第33—57页。

④S. G. Walker & A. Malici, *U. S. Presidents and Foreign Policy Mistakes*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2011, pp. 33–37.

⑤A. Cantekin, “Ripeness and Readiness Theories in International Conflict Resolution”, *Journal of Mediation and Applied Conflict Analysis*, Vol. 3, No. 2, 2016, pp. 414–428.

下意识的反应(knee-jerk responses)<sup>①</sup>。

因此,在关注时间维度的相称性时,响应的及时性并不是一味地强调及早行动,关键的原则还是要保证所采取的措施与事态的发展状况或阶段保持一致,既不宜早,也不宜迟。除此以外,时间维度的相称性不仅仅体现在响应措施的启动方面,也体现在响应措施的结束方面。正如过早或过迟地启动响应措施会带来额外的伤害或不利影响,过早或过迟地结束响应措施也会产生一系列的问题。例如在疫情防控期间,过早地结束隔离等防控措施可能会让疫情再次爆发,而隔离措施使用得太久又会对经济和社会生活带来极大的影响,增加了社会成本。所以相称性的另外一个含义是,在处置突发事件的过程中,需要随着时间的变化和事态的发展,不断地调整、中止或终止应对的措施。在此,相称性是一个动态的概念,成功的应急响应因此是一个动态调适的过程。没有做到及时地动态调适,过早或者过迟,都会被视为响应失灵。

根据上述分析,大致可以总结归纳出六种理想类型意义上的应急响应失灵(见表1)。在相称性的每个维度上,都分别存在两种类型的不相称性,它们实际上可以归因于两种错误,疏忽大意的错误(a mistake of omission)和急于求成的错误(a mistake of commission)<sup>②</sup>。如果说前者的特征是工作上没有尽到职责,对突发事件的处置存在疏忽或不足,那么后者的特征则是在工作时过于积极,求成心切因而操之过急或者力度过大。它们或者是因为忽视了威胁,或者是因为误判了机会。例如,在种类维度上,忽略威胁的疏忽大意会导致缺乏足够充分的准备,因而无法组织起有效的应对方案;而急于求成则可能会没有对问题作出正确判断,导致用正确的方法解决了错误的问题。在级别或力度以及时间维度上也是如此,忽略威胁会导致本来应该采取行动但实际上却没有采取行动或者行动的力度不够、行动迟缓,误判机会、急于求成则会导致做了本来不应该做的事,或者行动的力度过大。

表1 应急响应的理想类型

		失灵的原因	
		疏忽大意的错误 (A mistake of omission)	急于求成的错误 (A mistake of commission)
响应措施的维度	种类	方案不当的失灵	问题错误的失灵
	级别	反应不足的失灵	反应过度的失灵
	时间	反应迟缓的失灵	操之过急的失灵

四、结语与展望

应急管理研究中存在的大问题之一是,尽管现实中响应失灵的案例比比皆是,但理论研究中却缺乏明确的概念来分析响应失灵问题。本文根据现有的理论以及规章制度,分辨出区分应急响应成功与否的标准,以此标准为基础,在理想类型的意义上建构了一个分析框架,用来识别和分析现实中存在的种种响应失灵问题。在其最简单的意义上讲,成功的应急响应就是那些相称于( proportionate to)危机、事件或灾难严重程度的响应,而与危机或突发事件不相称的应急响应,则可以称之为响应失灵。因此,响应失灵的本质特征是不相称性。根据我国的法律,这种不相称性可能表现在不同的维度。据此,可以区分出不同类型的响应失灵。结合具体案例可以发现,这些不同的响应失灵问题往往源于不同的原因。

<sup>①</sup>M. Lodge & C. Hood, “Pavlovian Policy Responses to Media Feeding Frenzies? Dangerous Dogs Regulation in Comparative Perspective”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 10, No. 1, 2002, pp. 1 – 13.  
<sup>②</sup>M. Lodge & C. Hood, “Pavlovian Policy Responses to Media Feeding Frenzies? Dangerous Dogs Regulation in Comparative Perspective”, pp. 11 – 13.



虽然这一分类在很大程度上是一种理想类型意义上的分析,在现实生活中很难找到完全符合的、纯粹的经验案例,但正如沃尔克与马里奇所言,这种分类对于理论研究的意义在于:首先,它允许采用更系统的方法来识别不同类型的响应失灵问题;其次,它们为理解和分析响应失灵问题提供了适当的词汇<sup>①</sup>。更重要的是,不相称性不仅仅只是提供了一个系统性的分析框架和概念词汇,它还为进一步的操作性研究提供了可能。

后续研究也许可以对相称性/不相称性展开测量,大致来说存在着两种基本的测量途径,一种是日常的测量途径,即测量个人的看法(perceptions),对普通的公民展开调查,他们认为响应活动是否具有相称性。这种途径虽然较为主观,不可避免地包含有个人的偏见和价值因素,但相称性本身并非是一个绝对客观的概念,也不是一个与价值无涉的概念,因为它涉及到对不同目标或成本与收益的权衡与比较。例如,统筹疫情防控和经济社会发展是中国此次针对新冠疫情进行应急管理的重要原则,两者之间的权重就具有很大的主观成分。第二种是科学的测量途径,即运用科学研究的方法对相称性展开研究,如可以“使用插图实验(vignette survey experiments)、复杂的成本效益分析以及将政策成果与专家制定的(国家或国际)标准进行比较,还可以进行实验性操作,使用随时间变化的风险,并结合不同类型的警告”<sup>②</sup>。无论采取何种途径测量,本文的研究都提供了非常重要的理论基础。

(责任编辑:刘利平)

## On Failure of Emergency Response: An Ideal Type of Analytical Framework

WANG Jiafeng

**Abstract:** Failure of emergency response is a common phenomenon in emergency management practice and a major problem plaguing emergency management research, yet the concept is missing in emergency management research. The lack of concept is not only detrimental to the construction of theory, but also to the solution of practical problems. Based on the existing legal regulations in China and drawing on the research of policy theory, this paper considers disproportionality as the essential characteristic of failure of emergency response, and constructs a preliminary analytical framework for emergency response failure in the sense of ideal types by distinguishing different dimensions of disproportionality. This framework provides both an integrated and systematic approach for identifying realistic emergency response failure problems and an operational and foundational concept for further measurement and evaluation.

**Keywords:** failure of response; ideal type; proportionality/disproportionality

**About the author:** WANG Jiafeng, PhD in Management, is Professor at School of Public Administration, Nanjing Normal University(Nanjing 210023).

---

<sup>①</sup>S. G. Walker & A. Malici, *U. S. Presidents and Foreign Policy Mistakes*, p. 13.

<sup>②</sup>M. Maor, “Disproportionate Policy Response”, in *Politics: Oxford Research Encyclopedias*, Oxford: Oxford University Press, 2017.