

间断均衡理论视角下中国应急管理政策的演进逻辑及其提升路径*

王妍妍¹ 孙佰清²

(1.清华大学公共管理学院,北京 100084;2.哈尔滨工业大学管理学院,哈尔滨 150001)

摘要:应急管理政策是开展应急管理工作的依据。从间断均衡理论视角来看,新中国成立以来我国应急管理政策经历了以单灾种分项管理为主导、以多灾种综合应急为核心、以总体国家安全为引领三个时期,外部焦点事件发生与内部决策层理念转变均会引起政策演进。政策场域由决策层一元主导向决策层主导下的多元参与转化,政策图景历经单灾种应对—综合应急—总体国家安全的转变,且焦点事件驱动作用不断增强。未来健全优化中国应急管理政策,必须以总体国家安全观为指导,扩大多方协同的政策场域、强化政策图景的科学性与前瞻性、兼顾焦点事件的“驱动—回应”与决策层理念转变的“推动—响应”,为建设更高水平的平安中国提供坚实保障。

关键词:应急管理政策;演进逻辑;间断均衡理论;焦点事件;理念转变

中图分类号:C93

文献标志码:A

文章编号:1001-862X(2021)01-0054-008

DOI:10.16064/j.cnki.cn34-1003/g0.2021.01.007

习近平总书记在主持中共中央政治局第十九次集体学习时指出,应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分,应充分发挥我国应急管理体系特色和优势,积极推进应急管理体系和能力现代化。^[1]中国地域辽阔、人口众多,是世界上受突发事件影响最为严重的少数国家之一。新中国成立以来,各类突发事件(自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件)频繁发生,造成了巨大的经济损失和人员伤亡,给政府应急管理工作带来了巨大挑战。

回顾相关文献,现有应急管理研究主要集中于应急能力^[2-3]、应急体系^[4-6]、应急体制^[7-8]、应急机制^[9-10]等方面,较少从政策变迁的宏观动态视角研究应急管理的政策演进逻辑与特征。事实上,应急管理政策演进是不同时期社会经济发展对应急管理制度或实践要求的具体反映,分析政

策演进逻辑及其特征对于剖释我国不同阶段应急管理政策的适用性、强化现阶段应急管理政策的科学性、提高未来应急管理政策的预见性具有重要意义。本文拟将政策学中的间断均衡理论与中国情境的应急管理相结合,运用间断均衡理论的长期动态系统探析新中国成立以来中国应急管理政策的演进逻辑及其间断均衡特征,旨在为优化和完善中国应急管理政策提供思考与建议。

一、分析框架:间断均衡理论及其适用修正

(一)间断均衡理论的引入

间断均衡理论(Punctuated Equilibrium Theory, PET)是以范式为方法论基础的非线性政策演进研究方法,既强调政策的长期渐进适应和稳定,也强调政策的短期突变和不连续波动。间断

本刊网址·在线杂志:www.jhlt.net.cn

* 基金项目:国家自然科学基金重大项目(71790611);国家自然科学基金面上项目(71271069);中国博士后科学基金面上项目(2020M670363);中国博士后科学基金特别资助项目(2020T130340)

作者简介:王妍妍(1989—),女,黑龙江五大连池人,管理学博士,清华大学公共管理学院博士后、助理研究员,清华大学中国应急管理研究基地专职研究人员,主要研究方向:应急管理与公共政策;孙佰清(1971—),黑龙江哈尔滨人,哈尔滨工业大学管理学院教授、博士生导师,哈尔滨工业大学管理决策与评价研究所所长,技术政策及管理国家哲学社会科学创新基地办公室主任,主要研究方向:应急管理与公共安全。

均衡理论中常用政策场域、政策图景、政策垄断与崩溃、焦点事件等核心要素的变化和作用来解释政策演进逻辑。可以理解为:公共政策由政策场域(指对某一议题或事项具有绝对权力的机构、组织或团体所构成的垄断或开放子系统政治^[11])基于其政策图景制定,在政策实施初期,政策场域通过采取措施把其余参与者排除在系统之外,使现有政策在中长期的时间内保持相对稳定和渐进适应,其间如果该政策在媒体与公众之间显示为正面形象(正面政策图景),则有利于在一定时期内形成政策垄断。当焦点事件出现,会引起决策者、媒体和公众共同关注该事件,如果现行政策能够解决该焦点事件,在负反馈机制的自我纠正和抵制变革作用下,政策将通过不断调试而实现渐进式演进;如果现行政策无法解决该焦点事件,在正反馈机制的不断强化和动员下,政策的负面形象(负面政策图景)将开始出现,政策的稳定垄断局面将被打破,政策反对者将构建新的政策图景,形成新的政策场域,在有限理性基础上根据新政策图景促使原政策在短期内发生剧变(原政策崩溃),并形成新的政策,即实现政策非渐进式间断演进。新的政策会在经历一系列调试性修正和实践验证后,处于政策垄断或均衡状态。当新的焦点事件继续出现,新政策会继续受到考验,如此循环往复,形成了政策的均衡渐进演进和间断非渐进演进过程。

(二) 间断均衡理论对中国应急管理政策演进的适用性及其修正

间断均衡理论自应用于公共管理与政策研究领域至今,因其较强的解释力和适用性,已被国外学者应用于预算、道路、环境、核能、医疗以及教育等领域的政策演进研究。^[12-13]近年来,国内学者也逐渐关注该理论并将其应用于中国情境下的交通、计划生育、教育、公共卫生等领域的政策演进分析^[14-17],为该理论的中国情境适用性提供了一定的解释基础。但为了确保研究问题的科学性以及该理论的有效运用,还需针对本文所研究的应急管理政策演进问题进行有针对性的理论适用性分析及其中国化修正。

首先,该理论的演进框架特别强调焦点事件的驱动和冲击。随着各种社会发展不确定因素的增加,极易触发突发焦点事件,促使现行应急管理政策运行的制度环境和政策图景发生急剧变

迁。因此,中国应急管理政策演进过程能够充分体现焦点事件作为导火索和助推器对政策演进的间断式冲击作用,符合该理论的演进框架。

其次,就焦点事件的性质和特征而言,具有爆发突然性、难以预见性、不确定性和非常规性等非线性特征,符合间断均衡理论分析框架中政策演进的突变性和非线性。

再次,值得注意的是,在我国的政治系统和决策体制下,除了焦点事件触发政策间断均衡演进外,决策层或领导层自身决策理念的转变必将促使政策间断均衡演进,即通过决策层长期的实践积累和经验发现,使其自身认识到现有政策的不足并主动进行渐进调试或将现行政策废止建立新政策。当焦点事件发生或决策层理念转变时,现有政策将被重新审视,若负反馈作用大于正反馈作用,则现行政策通过渐进调整和修正仍可保持垄断或平衡状态,即政策均衡演进;若正反馈作用大于负反馈作用,则将引起政策图景变化,进而开启新的政策议程,导致现行政策的垄断或均衡状态被打破,促使政策间断演进。在正反馈的不断作用下,新政策逐渐结构化和制度化,形成新的共识政策理念和正面政策图景,促使政策再次实现垄断或均衡。基于以上分析,修正后基于间断均衡理论的政策演进分析框架,如图1所示。

二、演进历程:应急管理政策间断均衡变迁

在间断均衡理论分析框架下,纵观新中国成立以来中国应急管理政策的演进历程(如图2所示),可大致分为三个阶段:1949—2002年以单灾种分项管理为主导的应急管理政策均衡期、2003—2012年以多灾种综合应急为核心的应急管理政策均衡期、2013年至今以总体国家安全为引领的应急管理政策均衡期,其中,间断节点分别为2003年“非典”事件和2013年国家安全委员会的成立。

(一) 以单灾种分项管理为主导的应急管理政策均衡期(1949—2002年)

新中国之初中央政府高度重视自然灾害管理。1949年12月,政务院发布《关于生产救灾的指示》;1950年2月,颁布《中央救灾委员会组织简则》。随着改革开放政策的实施,我国社会多方面发生了巨大变化,各种风险因素不断增多、不

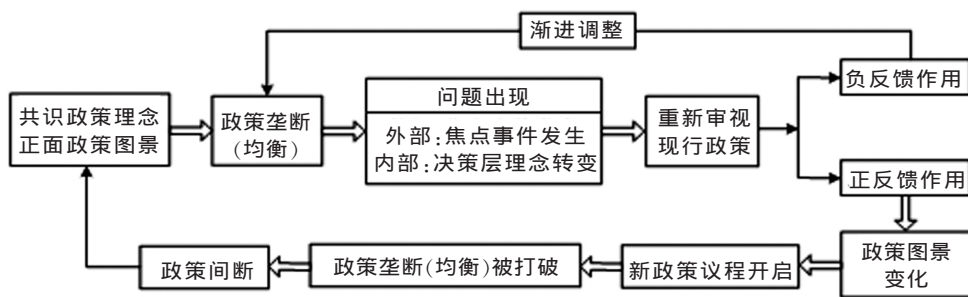


图1 修正后基于间断均衡理论的政策演进分析框架

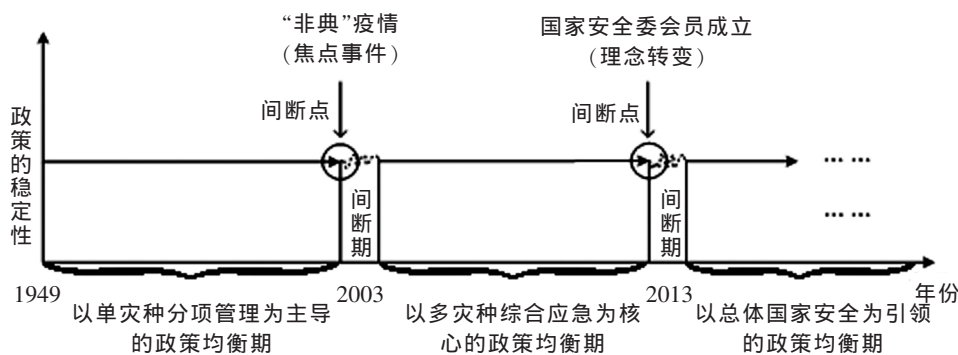


图2 基于间断均衡理论的中国应急管理政策演进

确定性和复杂性日益增强,所造成的后果与影响全面提升,为此,救灾工作由自然灾害领域逐步转向生产安全、公共卫生和社会安全等领域,相继出台了不同领域的应急管理政策。在生产安全方面,出台《矿山安全条例》《矿山安全监察条例》《民用爆破物品管理条例》《化工部化工企业急性中毒抢救应急措施规定》《化学危险品安全管理条例》,1993年颁布《核电厂核事故应急管理条例》,“应急管理”在国务院政府文件中首次出现。在公共卫生方面,1986年颁布《全国疟疾防治规划》、1988年颁布《登革热防治方案》、1989年颁布《中华人民共和国传染病防治法》。^[18]在社会安全方面,1983年发布《关于严厉打击刑事犯罪的决定》和《关于迅速审判严重危害社会治安的犯罪分子的程序的决定》;1992年,党的十四大把“加强社会治安综合治理,保持社会长期稳定”写入了新修改的《党章》总纲,使社会治安综合治理成为全党的一项工作纲领。

总体而言,该时期中国政府在其单灾种灾害应对的政策图景下相继出台了一系列政策措施,形成了突发灾害管理的支持性政策图景,促使政策在均衡演进和渐进适应过程中在一定时期内形成政策垄断。但此时的政策多倾向于分类管理、单项应对、临时响应,缺少系统化、全面协调、

多部门协同、综合应变力强的应急管理措施,若发生重特大或复合型突发事件,则极易暴露现有政策体系的不足,由此引发新的政策出台。

(二)“非典”事件引发的第一次政策间断(2003年)

“非典”事件(SARS)发生于2002年12月的中国广东,但起初并没有得到高度重视。2003年4月,疫情在全国范围内全面暴发,波及我国内地二十余个省份(自治区、直辖市),因其极强的传播扩散性、病原的不明性以及各种谣言的传播,才引起政府部门、新闻媒体和社会公众的高度关注。但我国当时还没有建立突发事件应急预案,也缺少专门的突发公共卫生事件应急管理条例,加之联合国和世界卫生组织的高度关注、国内外新闻媒体的大量报道、社会公众的恐慌行为等,推动了政府层面的政策出台^[17],出现了我国应急管理政策演进的第一次间断。

(三)以多灾种综合应急为核心的应急管理政策均衡期(2003—2012年)

针对“非典”疫情应对中所暴露出的应急管理政策法规以及应急预案的不完备、不健全等问题,在政府新的政策图景下,我国应急管理开启了以多灾种综合应急为核心的“一案三制”(预案、体制、机制、法制)政策和体系化建设阶段。这

一时期可以具体分为以多灾种综合应急为核心的“一案三制”初步建设阶段和质量提升阶段。

在初步建设阶段,2004年《中华人民共和国宪法修正案》将“紧急状态”首次写入宪法,《全面推进依法行政实施纲要》将应急管理全面列入依法行政领域,修订颁布《中华人民共和国传染病防治法》。2005年国务院颁布《重大动物疫情应急条例》。2006年《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》首次将应急管理纳入该规划;国务院发布《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》,强调着力落实以“一案三制”为重点的应急管理工作。2007年颁布我国应对突发事件的“龙头法律”《中华人民共和国突发事件应对法》,被称作应急管理领域的基本法律。^[19]在应急预案建设方面,2004年国务院印发《国务院有关部门制定和修订突发公共事件应急预案框架指南》和《省(区、市)人民政府突发公共事件总体应急预案框架指南》,用于指导和推进各有关部门与各地制定和修订突发公共事件应急预案。2006年国务院下发《国家突发公共事件总体应急预案》,随之四大类专项应急预案和八十件部门应急预案也相继发布。

在质量提升阶段,2008年南方雪灾和汶川地震,是对我国以多灾种应急为核心的“一案三制”应急管理政策的严峻考验。突发事件应对中充分显示了当时我国的应急管理政策能够为有效应急响应提供基本制度框架,使应急救援工作有法可依和有章可循。但同时也暴露出应急预案针对性和实用性不强、应急联动协同能力不足、灾后重建方面的政策依据薄弱等问题,加剧了政策的负面形象,逐步推动政策渐进均衡演进。为此,2008年国务院发布《汶川地震灾后恢复重建条例》,首次实现将应急管理的灾后恢复重建工作正式纳入法制轨道,同年修订《中华人民共和国防震减灾法》;2009年印发《突发事件应急演练指南》和《关于加强基层应急队伍建设的意见》;2010年颁布《自然灾害救助条例》,旨在规范自然灾害的应急救援工作,倡导全社会的救助力量支持灾害救援和灾区重建。在应急预案方面,2011年修订《国家自然灾害救助应急预案》,重点强调国家减灾委员会的灾害救助综合协调作用以及各机构和部门的高效联动与协同配合;2012年修订《国家地震应急预案》;2013年发布《突发事件

应急预案管理办法》,重点解决预案实用性和操作性不强等问题。

可见,突发焦点事件促使政府、社会组织和公众重新审视现有政策,在更为严格的视角下寻找政策的负面形象,若政策缺失或现有政策无法有效解决现存危机,则在正反馈作用机制下政策负面图景将逐步显现,当负面政策图景累积到一定程度时,将触发新政策议程开启,促使新政策陆续出台。该时期发布和修订的各类政策更加注重预案的可操作性、应急执行中跨部门联动协同性,推动了我国以多灾种综合应急为核心的应急管理政策由初步建设进入质量提升,成为我国全面加强应急管理工作的新起点。

(四)国家安全委员会成立的第二次政策间断(2013年)

党的十八大以来,为提高新形势新任务下国家对各类危机和风险的应变能力,统筹国内外安全管理事务,2013年11月,党的十八届三中全会《决定》设立国家安全委员会。2014年4月15日,习近平主持召开中央国家安全委员会第一次会议,首次提出总体国家安全观。中央国家安全委员会的成立与总体国家安全观的提出,标志着我国开始基于国家安全战略高度决策和部署应急管理工作^[20],为重大或跨国型突发事件应急管理提供了更为权威和科学的指导思想,为应急管理政策演进提供了自上而下的动力。这是中央政府站在新的历史发展高度,根据以往应急管理实践和经验总结,基于总体国家安全的政策图景下,主动作出的策略选择,必将推动涵盖各类突发事件的应急管理政策出台,促使政策演进实现再次间断。

(五)以总体国家安全为引领的应急管理政策均衡期(2013年至今)

在总体国家安全观以及推进国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革总目标指引下,2015年,我国颁布了《中华人民共和国国家安全法》,为解决国家安全各领域存在的普遍性问题和亟待立法填补空白的应急管理问题提供了法律支撑;2016年中共中央政治局审议通过《关于加强国家安全工作的意见》;2017年国务院印发《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》明确指出,“到2020年,建成与有效应对公共安全风险挑战相匹配、与全面建成小康社会要求相

适应、覆盖应急管理全过程、全社会共同参与的突发事件应急体系”,并强调全面加强涉外应急能力建设;2019年应急管理部发布《应急管理标准化工作管理办法》,这是机构改革以来应急管理标准化工作方面的重要制度创新,体现了加强优化规范应急管理标准化工作的顶层设计;2020年党的十九届五中全会《建议》首次把统筹发展和安全纳入“十四五”时期我国经济社会发展的指导思想,并列专章作出战略部署^[21],必将推动国家针对现行应急管理政策的短板予以调适完善。

可见,这一时期中共中央站在国家安全的战略高度,基于总体国家安全观统筹外部安全与内部安全的政策图景下,不断调整和修订现行政策并出台新政策,由此促使我国应急管理政策不断演进。

三、内在逻辑:应急管理政策的非线性演进

新中国成立以来,中国应急管理政策总体上呈现出由均衡到短期间断再到新均衡的非线性演进逻辑,整体演进趋势表现为长期渐进均衡中伴随短期间断。外部焦点事件的发生(“自下而上”驱动演进)与内部决策层理念转变(“自上而下”推动演进)均会引起政策演进变迁。在这一过程中,总体上中国应急管理政策演进的间断均衡特征主要体现如下:

(一)政策图景经历了单灾种应对—综合应急—总体国家安全的转变

政策图景的变化来源于焦点事件的触发和决策层政策理念的转变,也就是说,政策演进是焦点事件驱动与决策层政策理念转变共同作用的结果。每一次决策层政策图景的转变都会相应地引起政策演进,每一时期的应急管理政策都是基于当时占主导的决策层政策图景形成的。新中国成立初期,基于我国发展农业生产的需求以及自然灾害频发的现实,逐步建立了中央气象局、地震局、海洋局、农业部、林业部、水利部等应对自然灾害的专职救灾机构,并颁布了相应的自然灾害应急管理政策,尽管改革开放之后由于各种风险因素的增多,决策层的应急管理政策逐步由自然灾害领域转向生产安全、公共卫生以及社会安全领域,但当时的政府应急力量较为分散,其应急管理政策图景主要仍为单灾种应对;随着我国社会、经济、政治等多方面变化,各种风险和不确定性日益增强,在各类新发的焦点事件下暴露

出原有单灾种应对政策图景所形成的应急管理政策的缺陷和不足,使政策图景由单灾种应对向综合应急转变;在不断的应急管理实践检验以及跨域型与复合型突发事件频发背景下,决策层开始基于国家安全战略高度决策和部署应急管理工作,如设立国家安全委员会和组建应急管理部,以统筹国内外安全管理事务和提高新形势下新任务下国家治理能力和风险应变能力,由此促使政策图景由综合应急转向总体国家安全。可见,应急管理政策图景的转变与我国应急管理体系的演变趋势具有高度一致性。

(二)政策场域由决策层一元主导向决策层主导下的多元参与转化

在第一次政策间断前后,应急管理政策的议定场所主要集中于官方权威机关,政策主要由国务院颁布下发,政策制定过程中较少征询社会公众意见。随着经济社会发展和互联网等信息技术的进步,非政府组织、新闻媒体和社会公众的广泛关注使得国家政策议定体制逐步开放,社会组织、专家学者、公众等参政议政的方式逐渐增多,决策层在政策制定过程中逐步重视来自主流媒体和社交网络中参与群众的意愿表达,也会有意识地征询如大学和智库等非官方决策参与系统的政策意见,例如,全国人大就“食品安全法草案”面向社会公开征求各方意见;在新冠肺炎疫情发生后,国家充分发挥高等学府和高端智库的建言献策作用;多部门联合发文的现象逐步增多。2020年12月11日,习近平总书记在中共中央政治局第二十六次集体学习时就贯彻总体国家安全观提出的十点要求中指出:“坚持以人民安全为宗旨,国家安全一切为了人民、一切依靠人民,充分发挥广大人民群众积极性、主动性、创造性,切实维护广大人民群众安全权益,始终把人民作为国家安全的基础性力量,汇聚起维护国家安全的强大力量。”^[21]这也将有利于广大人民群众在相关政策制定过程中的合理意见反馈和合法利益诉求表达,进一步推动政策场域由最初的决策层一元主导向决策层主导下的多元参与转化。

(三)焦点事件的驱动作用不断增强

重大焦点事件的发生对政策演进具有颠覆性的驱动作用。焦点事件通常会造成重大的破坏性和深远的社会影响,引起全社会的广泛关注。

焦点事件对政策演进的驱动作用,既体现于其自身影响力,也体现于广泛的社会舆论,包括互联网和新媒体等技术的不断发展。焦点事件的突发性、严重的破坏性和广泛的负面影响,必将引起决策层的重视及应急处置,而网络平台所形成的公众舆论会起到推波助澜的作用,互联网和新媒体极大增强了焦点信息传播的快速性和广泛性,从而支持和推动了非政府组织、新闻媒体和社会公众对焦点事件的关注与讨论。某一焦点事件的破坏性越强,则其关注度和参与度就越高,进而对政策演进的驱动作用就越强,促使决策层在社会学习中出台相应政策应对焦点事件的可能性就越大。新中国成立以来,发生于不同领域的焦点事件,如自然灾害领域(2008年南方雪灾和汶川地震)、事故灾难领域(2008年山西襄汾新塔矿业尾矿库溃坝事故和2015年天津滨海新区爆炸事故)、公共卫生领域(2003年“非典”事件和2020年新冠肺炎疫情)、社会安全领域(2008年西藏拉萨“3·14”打砸抢烧严重暴力犯罪事件和2009年乌鲁木齐打砸抢烧暴力犯罪事件)等,均在不同程度地驱动我国应急管理政策的演进变化。例如,2020年新冠肺炎疫情,是新中国成立以来传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件,是对我国应急管理政策、国家治理体系和治理能力、公共卫生体系的重大考验。此次疫情应对,彰显了中国共产党的领导和中国特色社会主义制度的全国一盘棋、举国救灾等显著优势,但也暴露出如生物安全领域法律不完善、医疗需求激增应对准备不足、公共卫生应急体系不健全等问题。针对生物安全,习近平总书记在2020年中央全面深化改革委员会第十二次会议上强调,把生物安全纳入国家安全体系,尽快推动出台生物安全法。可见,当前应急管理和公共卫生体系的短板和不足能够倒逼国家重新审视现行政策,在决策层应急理念提升和转变下将形成新的政策图景,加之新闻媒体和社会公众的广泛关注,必将推动国家针对现存应急管理体系的诸多短板和不足出台一系列政策予以完善。

四、提升路径:应急管理政策的健全与优化

新时期健全与优化中国应急管理政策,必须

以总体国家安全观为指导,坚持系统思维,统筹发展与安全,为建设更高水平的平安中国提供坚强保障。基于间断均衡理论视角下的具体措施主要包括:扩大多方协同的政策场域、强化政策图景的科学性与前瞻性、兼顾焦点事件驱动与决策层理念转变,以此推进我国应急管理体系和能力现代化以及应急管理政策的健全优化。

(一)扩大多方协同的政策场域

在应急管理政策的制定和实施过程中,扩大多方协同的政策场域,首先,应在总体国家安全观指导下,继续贯彻落实《中共中央国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》和《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》精神,形成“党委领导、政府主导、社会力量和市场机制广泛参与”的应急管理新格局,建设全社会共同参与的突发事件协同应急治理体系,最大程度地实现政府、社会、公众的多方协同。其次,通过制度设计,鼓励和引导更多的社会组织和公众参与应急管理政策的全过程演进,建立政府与社会力量的多方协同参与机制,拓宽社会力量的参政议政途径和合理合法的意见表达方式,为社会组织和公众参与政策制定提供一定的空间,激发社会力量在政策演进中的活力,规范参与的有序性与合法性,并对多方协同效果进行科学评估,着力推动形成规范有序与科学高效的多方协同合力。再次,提高信息的透明度和知晓度,让社会和公众及时了解政策修订、制定和实施的背景及原因,并征询社会组织和公众意见,汇集多方信息进行统筹协调,挖掘并整合政策演进的有利正面资源,促使决策层主导下全社会协同的政策场域发挥最大的政策演进正面效果,不断推进“全灾种、大应急”背景下我国应急管理政策演进的科学民主化。

(二)强化政策图景的科学性与前瞻性

从以往的政策演进历程来看,现行政策问题往往在最初出现时并不会引起决策层和社会公众的高度重视,只有问题持续扩大、突发事件造成一定的社会影响并引起广泛的关注时,才有可能使焦点事件进入政策议程,但这一过程可能会错过应急响应的最佳黄金时期,由此带来更大的人员伤亡、经济损失、社会风险和应对处置难度。特别是在当前百年未有之大变局背景下,全球化进程不断加快、非常规突发事件频繁发生、社会

安全风险日趋复杂,突发事件的不确定性、不可预见性和不可控性日益增强,因此,为保证应急管理政策的时效性和有效性,应强化政策图景的科学性与前瞻性。首先,应坚持把防范化解突发事件应急风险置于应急管理全过程的突出位置,增强危机预见的洞察力、风险研判的预测力、事件预防的敏锐力,提高政策制定和修订的预见性;其次,加大突发事件全灾种、全流程和全方位的动态监测与管理力度,争取把可能出现的危机问题和重大风险发现并解决在萌芽之时和成灾之前,促使政策真正实现由“后危机—应对管理”向“前危机—预见治理”转变;再次,统筹国内和国外两种安全与两个大局,科学研判安全与发展的环境和形势,既要关注外溢性突发事件对我国国家和社会稳定所带来的影响,也要重视经济和科技等发展过程中存在的潜在危机和风险因素,基于对风险的规避与防范角度优化我国应急管理政策图景,为大安全格局下构建普遍安全的人类命运共同体贡献力量。

(三)兼顾焦点事件的“驱动—回应”与决策层理念转变的“推动—响应”

由于焦点事件驱动和决策层理念转变均会引起应急管理政策演进,因此在政策制定、实施和修订过程中,要注意兼顾二者,既重视焦点事件自下而上的“驱动—回应”,也重视决策层理念自上而下的“推动—响应”。首先,客观全面分析焦点事件发生的深层次原因和社会影响,在应急实践中检验现行政策,在事件应对中找出现行政策的短板和不足,为政策修订或制定提供强有力的现实支撑,使修订的政策或新颁布的政策更有针对性和实用性。其次,决策层必须与时俱进地更新政策理念,根据当前社会经济发展和突发事件应对实际需要制定科学可行的应急管理政策,在政策制定中要从全局出发关注整个社会的全局利益,注重政策的有效性和及时性,并考虑完善政策实施的长效机制与同步监督机制,形成与时俱进的突发事件应急管理政策体系。党的十九届五中全会提出“实施国家安全战略,把安全发展贯穿国家发展各领域和全过程”,这是决策层理念在国家安全管理和危机应对处置实践检验中不断更新深化的具体体现,必将为促进我国应急管理政策科学演进提供有力支持。再次,焦点事件的发生通常会引发决策层的关注和重视,并

影响其政策制定、修订和实施,而决策层理念转变是对现存焦点事件的处置响应和对未来事件发生的预防规避,决定现存和未来焦点事件的应对效果,因此,应科学分析政策制定过程中焦点事件驱动与决策层理念转变推动之间的联系与影响机理,为应急管理政策制定提供依据。

五、结论与展望

本文基于间断均衡理论的分析框架,对新中国成立以来中国应急管理政策的演进历程进行了探索性研究,旨在探析政策演进的内在逻辑及其间断均衡特征,为推动我国应急管理政策的健全优化提出建设性意见。研究发现:首先,运用间断均衡理论能够清晰认识我国应急管理政策的演进轨迹与重大演进节点,我国应急管理政策演进经历了两次间断和三次均衡,呈现出明显的由均衡到短期间断再到新均衡的非线性演进逻辑,整体演进趋势表现为长期渐进均衡中伴随短期间断,这一演进历程与我国应急管理体系的演变趋势具有高度一致性;其次,引起政策演进的因素既来源于内部决策层理念转变(“自上而下”的推动演进),也来源于外部焦点事件的发生(“自下而上”的驱动演进);再次,政策图景经历了单灾种应对—综合应急—总体国家安全的转变,政策场域由决策层一元主导向决策层主导下的多元参与转化,焦点事件对政策演进的驱动作用不断增强;最后,未来中国应急管理政策的制定,应以总体国家安全观为指导,统筹发展和安全,扩大多方协同的政策场域、强化政策图景的科学性和前瞻性、兼顾焦点事件的“驱动—回应”与决策层理念转变的“推动—响应”,以形成更为系统科学与规范健全的中国应急管理政策体系。

中国应急管理政策的演进,是一个继承与完善、深化与拓展、改革与创新的持续发展过程。未来随着应急管理环境变化、应急治理理念发展以及应急管理实践需要,中国应急管理政策必将持续健全与完善,更加符合应急管理体系和能力现代化发展要求,成为中国特色制度体系建设的重要组成部分,为防范化解重大安全风险、实现国家治理体系和治理能力现代化、建设更高水平的平安中国提供坚实保障。

参考文献:

- [1]习近平.充分发挥我国应急管理体系特色和优势 积极推进我国应急管理体系和能力现代化[EB/OL].中央人民政府网站,http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/30/content_5457226.htm.
 - [2]韩自强.应急管理能力:多层次结构与发展路径[J].中国行政管理,2020,(3):137-142.
 - [3]薛澜.学习四中全会《决定》精神,推进国家应急管理体系和能力现代化[J].公共管理评论,2019,1(3):33-40.
 - [4]李宗刚,钱瑶瑶.疫情背景下健全国家现代应急管理体系研究[J].经济与管理评论,2020,(4):17-24.
 - [5]高小平.中国特色应急管理体系建设的成就和发展[J].中国行政管理,2008,(11):18-24.
 - [6]王郅强,彭睿.我国应急管理体系建设的演进逻辑:溯源与优化[J].江淮论坛,2020,(2):12-18.
 - [7]钟开斌.中国应急管理体制的演化轨迹:一个分析框架[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2020,41(6):93-108.
 - [8]钟开斌.放权与协调:我国应急管理体制70年发展主线[J].中国减灾,2019,(19):12-15.
 - [9]闪淳昌,周玲,钟开斌.对我国应急管理机制建设的总体思考[J].国家行政学院学报,2011,(1):8-12,21.
 - [10]钟开斌.从强制到自主:中国应急协调机制的发展与演变[J].中国行政管理,2014,(8):115-119.
 - [11]Jones B.D. Agendas and Instability in American Politics [M].Chicago:The University of Chicago Press,2009.
 - [12]Jones B.D,Christian B.Noah and Joseph Effects in Government Budgets:Analyzing Long-term Memory[J].Policy StudiesJournal,2007,35(3):329-334.
 - [13]Breunig C.,Kosji C. Punctuated Equilibria and Budgets in the American States [J].Policy Studies Journal,2010,34(3):363-379.
 - [14]文宏.间断均衡理论与中国公共政策的演进逻辑——兰州出租车政策(1982—2012)的变迁考察[J].公共管理学报,2014,11(2):70-80.
 - [15]李朔严,张克.中国计划生育政策变迁研究(1956—2015):基于间断均衡模型的视角[J].公共管理与政策评论,2016,5(4):32-42.
 - [16]龙立军.间断平衡理论视角下70年中国少数民族教育政策变迁分析[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2020,37(1):22-31.
 - [17]张金婵,李翠梅,古岳东,等.基于间断均衡理论对突发公共卫生事件治理政策的审视[J].医学与哲学,2020,41(13):41-44.
 - [18]王郅强,张晓君.改革开放40年以来中国应急管理变迁——以“间断均衡”理论为视角[J].华南理工大学学报(社会科学版),2018,20(6):70-79.
 - [19]童星,张海波.中国应急管理:理论、实践、政策[M].北京:社会科学文献出版社,2012:7-8.
 - [20]闪淳昌,周玲,秦绪坤,等.我国应急管理体系的现状、问题及解决路径[J].公共管理评论,2020,2(2):5-20.
 - [21]习近平主持中央政治局第二十六次集体学习并讲话[EB/OL].中央人民政府网站,http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/12/content_5569074.htm.
- (责任编辑 蔡华玲)
-
- (上接第22页)
- Technological Forecasting and Social Change, 1996(53): 3-13.
- [22]Lim U. The Spatial Distribution of Innovative Activity in U.S. Metropolitan Areas: Evidence from Patent Data[J]. Journal of Regional Analysis and Policy, 2003, 33(2): 84-126.
 - [23]林勇,张宗益.中国经济转型期技术进步影响因素及其阶段性特征检验[J].数量经济技术经济研究,2009(7):73-85.
 - [24]Moreno R, Paci R, Usai S. Spatial Spillovers and Innovation Activity in European Regions [J]. Environment and Planning, 2005, 37(6): 1793-1812.
 - [25]Sen D, Truman Y. General Licensing Schemes for a Cost-reducing Innovation [J]. Games and Economic Behavior, 2007, 59(1): 163-186.
 - [26]苏方林.中国省域R&D溢出的空间模式研究[J].科学学研究,2006,(5):696-701.
 - [27]王春杨,张超.中国地级区域创新产出的时空模式研究——基于ESDA的实证[J].地理科学,2014,34.
 - [28]许晓燕,赵定涛,洪进.绿色技术创新的影响因素分析——基于中国专利的实证研究[J].中南大学学报(社会科学版),2013,19(2):29-33.
 - [29]杨朝均,呼若青,杨红娟.绿色工艺创新模式选择的影响因素研究——基于30个省份工业的实证分析[J].生态经济,2018,34(09):50-55.
 - [30]杨发明,许庆瑞,吕燕.绿色技术创新功能源研究[J].科研管理,1997,(3):57-62.
- (责任编辑 吴晓妹)