

危机治理与议程转换

王 宁

此次全球性新冠肺炎疫情引出的一个值得深思的话题，就是危机治理的时间性。从时间维度看，危机治理体现在三个环节：危机预防（因为事先采取了措施使得危机没有发生）、危机的第一时间处置（因为及时采取了相应措施，使危机消解在萌芽或初始状态，或至少防止了危机扩大）、危机大规模暴发时期的处置。在这三个时间环节上看，第一个效果是最理想的（危机没有发生），第二个效果是次理想的（危机被消灭或控制在初始状态）。到第三个环节，危机的处置就需付出巨大的代价。假如我们没有在第一环节上实现危机预防，那么，如何在第一时间进行危机应对，就是至关重要的。之所以强调“第一时间”，是因为，不论危机是火情、水情还是疫情，每耽搁一个单位时间，其造成的损失可能是以几何级数增长的。所以，危机治理的关键之处，不在于坐等危机大规模暴发以后才显示其治理优势，而在于采取预防性措施来防止危机的发生，或者在危机发生以后，能在第一时间（即危机刚刚萌芽的时间）就采取果断措施把危机消灭在初始状态，或至少是防止其扩大和蔓延。

但是，常常会有一些原因让人们失去危机处置的最佳时间或第一时间。因此，分析危机处理迟滞的原因，对于提升危机治理能力是有帮助的。

一、常规议程向危机议程转换的惰性及其体制与文化差异

危机处理涉及常规议程向危机议程的转换。所谓议程，就是议事日程（agenda）。它既指人们在会议、论坛或媒体上所议论的议题，也指人们的工作日程或日常工作安排。本文所说的议程，是在第二种含义上说的，即工作日程或工作议程。大到政府官员，小到常人，都会有自己的工作日程安排。人们往往按照工作任务的重要性和周期性进行排序，并做出相应的工作日程安排。这样的工作日程安排，就是常规议程。在一般情况下，人们不愿轻易中断常规议程，除非发生重大危机需

要去处理。我们可以把中断常规议程，转而去处理意外发生危机的过程，叫作议程转换，即把常规议程转换为危机议程。

在一般情况下，没有人愿意中断常规议程。但是，在意外的危机来临的时候，人们却又不得不中断常规议程，进入危机议程。就常人来说，当面临私人危机的时候，从常规议程转换到危机议程，是不会迟滞的，因为他们要自己承受危机所带来的全部后果。为了避免这种后果，他们就必须及时地把常规议程转换为危机议程。例如，家里的水管漏水了，汽车发动不起来了，或亲人突发疾病了，他们就必须中断常规议程，进入危机议程。待危机解除，他们才重新回归常规议程。

但是，就组织行动者来说，当意外的危机来临的时候，人们有时却拖延常规议程向危机议程的转换。就一个行动者集合体来说，集合体的首脑在面对集体危机时，往往不能像面对私人危机一样，及时进行议程转换。集合体涉及多个行动者，因此，议程转换牵涉的人数众多，相应地，在集合体首脑那里，集合体的议程转换，比起私人性的议程转换，要面临更多的心理性抗拒。

不过，对危机的应对要区分两种情况：一种是，危机后果的严重性是已知的或可以想到的；另外一种，危机后果的严重性尚不知晓或尚未充分知晓。就后一种情况来说，集合体的议程转换需要花费较长的时间，因为从常规议程转换到危机议程，既需要对危机事件进行研判，也需要就研判的结果与公众进行广泛的社会沟通、说服和动员。而沟通、说服和动员的效果也取决于众人对危机后果的感知。即使有关部门向公众发出了警示，但如果公众没有认知到危机后果的严重性，加上他们感知到危机议程给他们带来的损失超出了承受的范围，他们可能就不予以配合。在这种情况下，集合体首脑在做出议程转换之前，往往必须先确认危机后果的严重性。但是，危机在初始阶段，其后果的严重性却没有充分显示出来。这往往导致集合体的决策人采取观望危机走向的方式来做出随后的决定。只有待危机的后果显示出来，并被切实地感知到了，集合体首脑才愿意做出议程转换的决定。但这样一来，可能就错失了应对和处理危机的最佳时机或初始时间，并使得随后的危机处理要付出更大的成本。

但是，如果集合体首脑能够借助某种认知机制预先感知到危机后果的严重性，那么，这就为他们及时启动常规议程向危机议程的转换提供了必要条件。危机记忆就是这样的一种认知机制，它对于类似危机的后果严重性的预先感知是有帮助的。它的作用在于帮助人们对当下的危机的后果与此前经历过的类似危机的后果进行类

比，从而采取类似的应对措施。例如，中国香港、中国台湾、新加坡、越南等主政官员在得知武汉暴发的新冠肺炎的信息时，他们关于 17 年前的“非典肺炎”的危机记忆，让他们在第一时间联想到新冠肺炎具有与“非典”类似的严重后果，从而在第一时间做出了常规议程向危机议程的转换。这一议程转换的及时性，为他们的危机处置赢得了宝贵的时间。而欧美等国家没有这种危机记忆，使得他们对新冠肺炎的后果严重性的认知严重不足。尽管他们在第一时间得知新冠肺炎的疫情，却没能及时采取相应的应对措施。待疫情在他们本国暴发时，才发现议程转换太迟了。他们为这种议程转换的迟滞付出了沉重的代价。当然，导致欧美行政系统的议程转换迟滞的原因还包括其他各种因素。但毋庸置疑，缺乏危机记忆让他们低估了危机预警信号的意义。

就西方国家来说，即使主政官员启动了常规议程向危机议程的转换，要让公众同步配合这种转换，也比较困难。因为在西方体制内，公众在平时只需遵守法律，较少面临额外的约束强制。但是，抗疫（危机议程）客观上要求采取某种程度的“战时”体制，或采取某些战时体制的要素，并要求民众有类似于战时体制中的那种服从精神与配合态度。然而，长期自在惯了的民众，短时间内是很难适应这种从“平时”到“战时”，从自在到隔离的转换。例如，当意大利政府宣布封城和隔离的措施时，意大利部分民众还上街游行抗议。同时，防疫物资（如口罩）的缺乏，以及西方文化对戴口罩的抵触，都使得民众的行为与抗疫的客观要求很难一致，这使得民众层面上的议程转换困难重重。当然，一旦民众层面的议程转换得到民众的发自内心的支持和配合，那么可以预期的是，抗疫的效果会逐步显现出来。但这需要花较长的时间。

就中国来说，我们的体制具有较多的适应“战时”体制所要求的元素（如：高效的自上而下的命令体制、严格的自上而下的问责制），同时，也由于民众本来就具有更强的服从精神与配合态度（集体主义文化），因此，一旦需要从常规议程转向危机议程，或者从“平时”体制转向“战时”体制，不但行政权力做决策的决心更坚定，来自民众层面的抵触程度会比西方的小得多，而来自民众层面的服从和配合程度则会比西方的大得多。所以，自 2020 年 1 月 23 日中央宣布武汉封城以及全国实行抗疫管理要求以后，全国人民高度配合。经过不到两个月时间，就控制住了国内疫情。4 月 8 日，武汉解除了封城措施。

二、信息阻隔与危机警示功能的缺位与补位

从文化的角度看，既然中国的民众有很高的服从精神和配合态度，那么，只要给他们以危机警示信号，提出全民抗疫要求，他们就能服从各种规则和安排。如果说，抗疫如同进入战时状态，疫情如同敌情，那么，第一时间发送“敌情信号”，就成为以低成本取得抗疫成功的关键所在。但是，从这次新冠肺炎病人的最初发现，到疫情危机信号的正式发送（2020年1月20日钟南山宣布新冠肺炎会人传人），拖延了数周时间，失去了把疫情消灭在萌芽状态或控制在小范围内的宝贵的机会。我们不得不在随后付出更大的成本来应对疫情。

长期以来，我们采取了严格的维护社会秩序政策。这项政策对于社会的安定有序发挥了重要的作用。但是，关于危机信号的流通与披露是否也要采取类似的政策，尚有值得反思之处。在制度设计上，我们把重大疫情的信息流通和披露，纳入了相关的制度安排体系中。遗憾的是，疫情上报体系的效率仍有待提高。

由于疫情危机的应对具有很强的时间关联效应，因此，一旦发现疫情，必须第一时间发出疫情信号，并在行动上做出及时应对。但是，如果疫情相关信息的流通与披露只有科层化的单一途径，就可能面临这样的结果：一旦信息在科层的某个环节被阻隔，就没有其他的信息流通和披露渠道了。但由于科层中不同层级的行动者的目标有时会有不一致的地方，信息的体制内流通很有可能在科层的某个环节被阻隔（周雪光，2017）。科层程序涉及多个环节，信息传递在任何一个环节的耽搁，都会导致整个系统反应的延误。而我们很难避免其中的某个环节不发生耽搁，这种耽搁既可能是由于客观的原因（如上下级之间的信息不对称），也可能是由于地方行政官员的主观原因（如报喜不报忧的科层惯习）。但不论是哪一种原因，疫情信息流通和披露的科层化或多环节性，都潜在地增加了信息阻隔的风险（信息在某个环节被卡住）。为了避免这种科层的多环节性所造成的信息阻隔的风险，就要减少信息流通的环节，使多环节变成少环节。互联网已经为减少信息流通的多环节性提供了技术条件。

可见，信息流通与披露的科层化体制存在某些弊端。在常规状态下，信息流通与披露的体制化或科层化把各种看起来“不利于”体制的信息隔离掉，或许无碍于体制的正常运行。而且在许多人眼里，这种信息隔离甚至是保障体制正常运行的必要条件。但是，一旦危机来临，危机信息就有可能被过于体制化或过于科层化的信

息流通与披露体系所屏蔽。就这次疫情来说，科层体系中的某个环节所屏蔽的，就不仅仅是表面上“不利于”体制正常运行的信息，而是隔离了“敌情”，妨碍了把“敌情”及时上报和向公众通报，从而既贻误了战机，也麻痹了公众。换言之，把信息流通和披露完全纳入严格的体制化管道，可能不是充分发挥危机信号的预警或警示功能的最好办法。而这种功能，对于社会系统在第一时间化解危机，是不可缺少的。

科层体制的某个（些）环节之所以有着隔离或屏蔽一些不利于“社会稳定”的信息，其中的一个动机是担心引起公众恐慌。但是，就防疫来说，这种恐慌未必是坏事，它甚至有助于公众提高对疫情的警觉，并更自觉地采取防卫措施。即便事后发现所预警的危情并没有发生，但发布一个错误的危机信息的后果比有危机而不发布信息的后果要好。可见，危机警示体制必须对信息错误有一定的容忍度。容忍信息错误的目的，是避免危机真的来临时，我们却没有及时发布危机信息。而有危机却没有发布危机信息，其后果可能是致命的。事实上，我们也完全有办法减少错误信息的发布，或者，当我们发觉所发布的信息是错的，可以在第一时间纠错。相反，为了避免发布错误信息，而把信息披露纳入过于科层化的严格管控中，表面上看似有利于维稳，但结果可能适得其反。

既然过于体制化或过于科层化的信息流通与披露体系可能面临危机信息的警示功能瘫痪的风险，那么我们应该如何来避免这方面的功能缺位呢？办法很简单，那就是，允许一些不那么体制化、不那么科层化的信息管道的存在。我国的主流媒体基本上都是体制化或科层化的。可以说，这次武汉疫情信号未能在第一时间披露，就与主流媒体的过度体制化或过度科层化有关。当然，建立一个不那么体制化、不那么科层化的信息管道，并不是说要让主流媒体完全摆脱体制或科层的必要约束，而是说，我们的体制要从制度上确保主流媒体有更多的空间按照新闻规律来办事。

2003年“非典”疫情期间，广东媒体的实践可以给我们以启示。“非典”期间的广东媒体，在向公众发出危机警示上，发挥了积极作用。一旦大众媒体有允许客观报道疫情事实的权限，那么即使个别地方官员不喜欢特定信息的披露，这些媒体也没有遇到信息发布的制度阻拦，反而主流媒体与地方官员之间形成了良性互动。对体制来说，这样的媒体不仅是体制的喉舌，而且也是体制的守夜人。从功能主义的角度看，危机信息流通与披露的非科层化途径，可以在科层化的危机信息发送管道发生阻隔时，及时进行功能补位，以避免信息阻隔所造成的损失。

更重要的是，多一个负责任的信息流通与披露渠道，就让公众多一个知情途径。不但如此，在疫情危机来临时，公众的知情权有助于让公众在政府做出常规议程向危机议程转换时，做出必要的配合。当然，确保公众知情权并不必然意味着放任谣言的泛滥。相反，谣言必须得到遏制。但我们也应该相信公众的鉴别能力。即使他们有时也会上谣言的当，但他们也会有吸取教训、具备“吃一堑长一智”的能力。

三、从单向负责到双向负责

在这次武汉的抗疫行动中，我们可以看到网络上有人对武汉某医院的负责人提出了批评意见。尽管这些批评所涉及的事实是否属实，还有待调查，但可以肯定地说，在一个健康的社会，应该允许出现不同的声音，包括批评建议。批评的存在，恰恰是为了指出工作中的失误或不足，从而纠正失误，弥补不足。允许批评的存在，就是希望社会变得越来越好。那种动辄上纲上线，对批评者“扣帽子”“打棍子”的做法，是不妥的。

如果这个观点可以被接受，那么，网络上出现的对武汉某医院个别领导人的批评，也就可以当作正常的批评来看待。从他们的批评意见可以感觉到，武汉某医院的一些职工对其领导人的“唯上主义”产生了不满。所谓“唯上主义”，就是只对上负责、不对下负责，只服从上级的指令、不顺应群众的呼声。这种“唯上主义”导致个别医院领导未能在第一时间启动本单位内的议程转换，减少疫情带来的损失。

十九大报告提出要“以人民为中心”，这是一个非常好的宗旨。在理论上，“以人民为中心”不但体现在上级所颁布的命令中（所以基层官员要服从命令），而且也体现在基层官员对群众负责的主动担当精神中。因此，要真正贯彻落实“以人民为中心”的宗旨，基层官员就必须做到“双向负责”：既对上负责，也对下负责。现有的“问责制”对于如何确保基层官员对上负责，已经做了充分的制度安排。但是，对于如何确保基层官员在对上负责的同时，也对下负责，现有的制度安排稍显薄弱。

以武汉某医院的疫情防控为例。当该医院的职工在疫情暴发初期自发地戴口罩、穿戴防护服时，医院领导心中如果只想着“对上负责”，就难免做出禁止本医院医生在出诊时戴口罩和穿防护服的决定。不能“对下负责”的结果，就是该医院被疫情感染的医护人员大大增多，甚至还有几位医生因此死亡。的确，在上一级行政部

门还没有做出议程转换决定时，下级服从上级或许没有什么好指责的，因为问题出在上级。但是，只要本着对群众负责的精神，医院负责人其实是有能力自行进行本单位的议程转换的，或至少提供危机议程的选项，因为医院是最早发觉疫情危机的地方。然而，令人遗憾的是，那些只“对上负责”的个别医院的负责人，未能在本单位及早进行议程转换，未能加强对本医院医护人员的防护，从而造成重大损失。

从现有的批评意见看，人们对该医院领导人的批评，大多是从道德的角度出发的。但要确保基层官员在对上负责的同时也对下负责，需要做出相应的制度安排，从而让“以人民为中心”的宗旨体现在制度的各个方面和各个环节。其中的一个可望改进的地方，就是进一步完善“问责制”，把所辖范围或单位群众的满意度更充分地体现在“问责制”的操作程序当中。同时，在制度设计中，应当给予基层官员多一些主动作为的空间。

四、结 语

危机是考验治理能力的最好机会。总的来说，我们的治理体系经受住了这次疫情的考验，但也暴露出初期应对上的一些不足。进一步提升治理能力，需要对以往的一些不足进行认真的反思和总结。其中，加强危机预防以及危机应对的即时性，是值得加大力气去改进的。我们应该让我们的治理优势不但在危机扩大以后的治理上显现出来，而且也在危机的预防和危机的早期剿灭上显现出来。如果说，“不战而屈人之兵”是兵法上的上策，那么，不让危机发生，或者至少不让处于萌芽状态的危机扩散开来，也同样是危机治理的上策。

参考文献：

周雪光，2017，《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，北京：生活·读书·新知三联书店。

作者单位：中山大学社会学与人类学学院

责任编辑：刘 学