

应急管理专题

[编者按]突发事件应急效率在一定程度上反映了一个国家的经济实力以及政府的管理能力,随着城市和社会快速发展,应急管理和城市运行安全成为新时代下社会瞩目的焦点。应急管理领域的研究也应与时俱进,在理论层面澄清应急管理的相关概念,分析意义建构,梳理研究进展,为应急实务提供理论解释,并不断提炼适合中国情境的应急管理理论和方法。

本期“应急管理专题”邀请了我国长期关注应急管理研究与实践的中青年专家和学者参与研讨,选取了三篇论文,定位于解释界定应急管理的原始概念体系,核心宗旨是阐释应急管理这个交叉学科的概念、方法和理论中的基础性问题,为学科的进一步发展提供学理贡献和学术参考。第一篇文章解析了应急管理的意义建构,从理论上解释政府的危机管理方式,启发政府在公共参与意愿不断高涨和媒体化社会逐步形成的双重背景下提升自身应对危机的能力;第二篇文章针对应急管理关键术语混乱的现象,重点剖析“脆弱性”和“抗逆力”的联系与区别,为学科基础概念提供有价值的参考;第三篇文章重点揭示应急管理中的过程管理、风险危机沟通以及适应性危机管理的演进路径和规律。

危机管理的意义建构

——基于“甲流”事件的政府话语分析

● 刘一弘^{a,b}

(上海交通大学 a.国际与公共事务学院 b.中国城市治理研究院应急管理研究中心,上海 200030)

摘要 危机的紧急性、威胁性和不确定性强调特定状态下的个人感知和社会建构特点。本文探讨了政府在不断变化的危机状态下如何回应公众关于危机的认知需求。面对凸显的危机社会属性,政府作为意义建构者运用具有象征性的政治语言和和行为影响公众危机情景认知,争取公众认同与支持。目前,作为政治沟通的危机管理研究在国内学术界还处于起步阶段。本文选取 2009—2010 年“甲流”事件为研究个案,运用“危机框架”理论分析中国政府危机期间的话语修辞内容,以工作会议和领导活动两种数据类型勾勒出中国政府在应对过程中的策略类型和时间分布。研究显示,中国政府及其领导在承认和强调甲流事件的社会政治影响的同时,外化危机的发生原因并避免谈论问责,也未提出替代目前政策系统的改革方案。全国居民调查显示,中国政府在甲流期间宏观层面的危机管理赢得了公众的理解和支持。本研究有助于从理论上解释政府的危机管理方式,启发政府官员在公共参与意愿不断高涨和媒体化社会逐步形成的双重背景下提升自身应对危机的能力。

关键词 危机;意义建构;危机框架;话语修辞;2009 甲流

中图分类号:D035.29 文献标识码:A 文章编号:1672-6162(2017)04-0118-11

2009 年初始,一种新型的甲型 H1N1 流感病毒在全球范围内大规模流行。2009 年 5 月上旬之前^①,在甲流疫情还未进入内地阶段,该疫情以什么方式以及多大程度对我国经济社会造成冲击在一段时间内是不确定的。继非典以后我国最大一次公

共卫生事件,甲流疫情通过不确定的风险和威胁持续地对我国政府施加公共卫生、社会和政治压力。尽管如此,得益于非典时期的惨痛教训以及此后我国公共卫生体系的快速进步,中国政府和领导人给予早期甲流疫情高度关注,迅速建立了多部门参与

收稿日期:2017-06-10

基金项目:国家自然科学基金项目(71371122、71774098);国家重点研发计划重点专项(2016YEF0122300)

作者简介:刘一弘(1984-)男,毕业于荷兰乌特勒支大学,博士,上海交通大学国际与公共事务学院讲师,研究方向:危机管理、政策过程, E-mail:lyh200615@126.com。

①本文关于日期和月份表述,如未表明确切年份均为 2009 年。

的联防联控工作机制。5月中旬以后,中央政府的应急响应依然有效运行,但整个国家层面的应对战略发生转变。主要表现在公开场合很难发现高级别的防控会议和国家领导人的介入,防控工作运行在以中央部门为主的联防联控工作机制中。随着世界卫生组织于2010年8月宣布甲型H1N1流感大流行期结束,我国政府经过一年多的国际合作与全国范围内联防联控,成功应对了2009年甲流事件,获得了良好的公共形象。

危机发生以后,社会对于政府的反应行动密切关注,期望值剧增。同时,危机情景下的集体焦虑和愤怒的公共情绪也容易发泄到政府系统,使其成为众矢之的。在这一过程中,政府及其领导需要通过语言、修辞以及象征性政治行为来回应和定义具有威胁性和紧急性的不确定状态,让公众感知安全、公平等支撑正常政治社会秩序的公共价值,从而修复政府的公共形象,改善领导威信、组织公信力以及政治合法性。通常,政府在危机状态下信息沟通的社会接受程度比常规状态下困难^[1-3]。因此,如何定义和解释危机情景,利用话语修辞影响公众对于危机情景的认知成为危机管理研究的新视角之一。

本文延续这一理论视角,强调危机的社会特性以及作为社会建构的危机管理,并对中国政府在甲流事件中的话语修辞内容做了深度描述和解释。即本文需要回答的核心问题:中国政府和高层领导如何公开评价、解释这次突如其来的、蔓延全球的公共卫生事件及其相应结果?具体包括,如何积极回应公众关于甲流信息的需求,如何解释甲流所带来的不确定形势,相关政策是否与其突然发生和快速蔓延相关联,是否有必要对现有政策进行完善和改革,这一系列疑问直接挑战了政府及其领导的危机管理能力。同时,作者依据公众问卷调查的公开数据来回答:中国政府所作出的危机意义建构策略是否达到了预期效果?

文章分为四部分。第一部分解释危机的社会性以及作为意义建构的危机管理能力,这一部分奠定了本研究的基本视角和研究逻辑。在此基础之上,作者介绍了危机意义建构能力重要方法之一“危机框架(Crisis Framing)”策略,建立起数据收集和案例分析的理论框架。第三部分以2009年内地甲流事件为个案,介绍数据收集以及深度分析过程。案例内容分析展示了中国政府“危机框架”策略的类型和时间分布,及其典型语言表达,并对“危机框架”的政治与政策影响做了阐释。结论部分试图分析相关背景因素,及本文的理论和实践意义。

1 作为社会建构的危机管理

危机是一个持续的不确定状态,集中表现为深层次的社会政治问题或脆弱性由随机事件引发而集中暴露,并对个人、组织以及社会产生威胁和伤害。我们往往通过事件感受危机状态的存在。围绕事件所产生的人身、财产、环境和经济影响是危机的物理表征,而对于危机紧急性、威胁性和不确定性感知形成的集体不安全感以及社会情绪焦虑、恐慌等公共价值和秩序波动,体现了危机的社会本质。如表1所示,危机具有自然性和社会性两个维度^[4]。

表1中I类和II类危机体现了《国家突发公共安全事件总体应急预案》对于突发事件的定义,即“突然发生,造成或可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件”。这类危机的社会属性不显著的主要原因在于发生频率较高,表现形式常见,焦点替代性强。如表2所示,部门或者基层政府根据标准化应急指挥体系和预案程序对特定受损的对象采取应对、控制和恢复等措施,通常是状态紧急,但管理边界清晰、措施和预期结果明确,所谓“急而不乱”。组织技术层面的危机管理被称之为突发事件管理或应急管理^[5]。国际社会自美国9.11事件以后,我国在非典事件以后,政府危机管理能力更为专业化和制度化。我国形成了分级管理的四大类事件,建立了“一案三制”的综合性应急管理体系^[6]。近几年,这一体系逐渐朝向多中心治理网络为特点的第三代应急管理系统发展^[7]。

当危机超越组织技术层面进而闯入政治议程的时候,作为危机管理主体的政府通常会陷入所谓“危机后的危机(Crisis after Crisis)”^[2],危机的社会表征凸显,主要包括表1中III类和IV类危机。III类主要涵盖社会舆论危机。事件受到政府内外势力推动,在挑战和危害社会公众基本认知和价值体系的同时,对政府系统的公信力和合法性基础产生冲击。这类事件通常有三类,第一,政府在突发事件的处理中行政不作为或行政失当,激发公共情绪导致事态超出原有范围,突发事件上升到社会政治事

表1 危机表现的两个维度

危机表现的侧重点	自然性	
	低	高
社会性	低 I类 突发事件	高 II类 事故灾难和社会事件
	高 III类 社会舆论事件	IV类 巨灾

表 2 不同层面的危机管理内涵

分析层面	定义侧重点			
	管理目标	管理主体	管理手段	管理范围
组织技术层面	物理损伤和威胁：人身、财产、环境和经济影响等	部门与基层领导	组织反应：部门协调、信息报送、物资配发、抢险救灾等	内圈管理 边界明确
社会政治层面	社会价值和秩序：领导威信、政府公信力和政治合法性等	高层领导与政治家	政治反应：研判、决策、沟通、学习和问责等	外围管理 边界模糊不确定

件。第二，业已存在的组织、制度或政策问题与焦点事件结合并被放大，受到媒体和公众关注和质疑，事件上升到政策议题事件。例如，“孙志刚事件”之于“收容遣送制度”、“郭美美事件”之于“捐赠制度”和“红会公信力”等。第三，政府行政不作为或行政失当成为危机直接诱因^[8]。社会舆论危机通常表现为无利益诉求的不确定公众成为政府危机管理的主要对象。

此外，类危机包括不确定性、紧急性和威胁性极高的巨灾。政府对于发生时间、影响程度和发展后果等因素很难做出有效预测和计划，超出应急预案的处理范畴。例如“切尔诺贝利核泄漏事故”、“9·11 恐怖袭击事件”、“印度洋海啸”和“非典事件”等。此类危机既对人身、财产、环境和经济发展产生严重危害，也对公民情绪、价值观和政治社会秩序产生较大影响。媒体和公众会质疑现有系统的预警能力和应对能力，进而基于发生原因和责任分配等产生具有政治因素的公共情绪。

类和类危机超出以事件为核心的危机定义范畴，在一段时间内影响社会政治秩序和公共价值。政府除了第一时间启动应急响应外，同时需要政府领导积极介入危机沟通，塑造和定义媒体与公众对于当下情景的理解及其假设，让一定程度上失范的社会政治秩序和公共价值得到恢复，使公众重获信心 and 安全感（见表 2）。面对不确定的大多数公众，政府领导需要具有高超的政治形势研判能力和娴熟的政治沟通技巧。成功的危机管理不仅“把工作干好”，还要让公众“相信它干得很好”。这里所指的危机管理具备了社会建构的特质，有学者将其归纳为“危机政治”^[9]的研究范畴。这方面最为经典的例子莫过于 2008 年金融危机期间，时任国务院总理温家宝在多个场合强调“面对世界金融危机，信心比黄金和货币还要贵重”。高层领导的表述反映出，对于金融危机的有效解决，包括公众信心在内的社会政治秩序和金融秩序稳定比具体的金融手段更为根本。

不可否认，表 1 中四类危机之间在实际中并不

存在清晰界限。在一定条件下，特别是依据政府初始表现和社会介入程度，它们之间可以相互转换。随着危机从单一自然性向自然性和社会性兼具演化，危机管理对象超出危机的物理覆盖范围，不仅包括自然灾害中灾民和公共卫生事件中感染者，还将涉及利害相关者、政策经理人以及非利害相关者等外部参与者。

社会性程度高的危机与作为社会建构的危机管理本质上是围绕政治竞争展开的。这类危机通常让普通民众、新闻媒体、社交媒介、国际组织甚至外国政府形成了不确定状态下的参与者或观察者。由于各方自身利益、政治立场、信息获取等背景差异导致对危机认知和理解有所不同，甚至相互冲突^[10]。在危机状态下，公众非理性认知、公众心理“放大效应”^[35]、危机“失败效应”以及媒介“焦点效应”都会加剧和凸显冲突，让政府成为矛盾核心。政府及其领导面对高度不确定的社会政治冲突状态，必须获得公众和媒体的积极支持和理解，顺利度过危机^[21]。这一过程中，政府如何准确、清晰传递可靠的信息成为危机管理的关键政治挑战和机会。因此，危机管理构成了社会建构的媒介，而政府高层领导扮演了核心角色^[2, 21, 27-28]。这一意在减少危机所引发的威胁和不确定性的政治过程被称之为“意义建构 (Meaning-making)”^[10]。例如，2015 年“天津 8·12”事故发生当晚，天津市主要党政领导在应急管理现场的及时到位和坐镇指挥并未消除公众质疑，也未获得良好政治声誉；相反，地方政府危机应对能力不断遭受拷问和批评。直至李克强总理亲赴天津，明确表态并积极回应社会关切，才使得公共舆论得到一定程度扭转，社会政治层面的压力和危机得到快速消解。

面对社会属性突出的危机，政府官员既恐慌也充满期待。他们既希望借此展示自身领导力，获得政治声誉，也希望利用这一契机进行利益和资源再平衡，从而推进常规行政中不能顺利推进的政治和政策改革^[29-31]。如果危机被视为“机会之窗”，政府领导会通过因果故事和责任分配等话语修辞，将深层

次问题或其他领域的重大问题与危机失败的场景相关联,从而让政府改革得到政治支持的氛围^[24]。同样,已有研究表明公共领导很少因为组织技术层面的应急能力强而得到快速提拔,更为重要的是要在紧急时刻或危急关头展现出成熟政治领导力^[2]。在意义建构的竞争过程中,危机话语修辞占据主导的一方更容易实现他们的政策与政治目标^[32]。尽管如此,政府领导也害怕危机释放的公共情绪和对立政治力量超出自身控制范围,导致事态进一步“发酵”。

需要指出,社会政治层面的沟通与组织技术层面的沟通同样存在差异。前者主要是战略层面的意义建构策略,没有严格的程序需要遵守。面对不断变化的形势,领导者需要运用经验和信息来理解危机情景,展现他们的政治智慧和沟通技巧。而后者有严格信息报送和发布程序,沟通内容以危机本身的事实信息为核心,过程体现出专业化和制度化特点。例如,新闻发言人制度的建立和公共卫生事件中的信息简报等。

承袭于政治沟通中话语分析研究,危机状态下的意义建构研究历史较短。西方文献中,早期研究集中在国际关系背景下总统话语叙事研究^[11-14],这与危机管理研究的历史脉络紧密联系^[15]。9·11事件以后,美国学者围绕该事件做了深入探讨。哈奇森等分析了美国政府和军队高级领导在这场灾难中建构国家身份认同的话语策略^[16]。西蒙展示了美国领导人从9·11事件至伊拉克战争的话语演进历史^[17]。内伯斯分析了9·11事件后美国领导人在外交政策领域的话语修辞内容^[18]。保罗·登哈特等从危机管理的角度对比了美国总统布什在9·11事件与卡特里娜飓风中的危机意义建构能力^[19]。近几年,政治领导在危机管理中的角色越来越引起学界的关注^[20,21]。例如,胡德等将危机后的问责过程与话语修辞相联系^[22]。格里芬-帕吉特提出了修复型修辞(Restorative Rhetoric)^[23]。登哈特等对经济危机中西方领导人的话语修辞及其媒体效果做了深入分析^[24,25]。尽管如此,学界对于政治领导在危机过程中如何进行有效意义建构的策略仍然莫衷一是^[26]。

2 危机意义建构策略:危机框架

危机意义建构超出严格依据应急预案的管理程序,考验领导临场应变能力。经验丰富的政府领导能够成功地传递可信度高的权威信息,积极影响

公众对于危机情景的认知和理解。学者发现三类意义建构的方式比较频繁地应用于危机意义建构的过程之中:框架策略(Framing Strategy)、象征性仪式(Ritual)以及危机响应过程中的掩饰行为(Masking)^[33,34]。三种方式分别构成了政府危机管理中心理、行为以及信息三个分析维度^[35]。其中“危机框架”是危机意义建构过程中的核心环节,能够直接影响对于危机情景的个体心理认知。

“框架策略”是传播学研究中的主要内容之一,被理解为“选择性地讲述认知世界中的部分内容,并使其在公共沟通过程中变得更为显著,从而推动特定问题定义、因果解释、道德评价以及方案建议等受到重视和支持。”^[36]现有研究集中在新闻框架如何影响公众关注和政府议程^[37,38]。具体到政府的危机沟通表现在政府领导运用修辞和法律语言描述和解释危机态势,最大限度地影响公众和利害关系者对于危机情景的理解,将公众注意力吸引到事实的某些方面而忽略其他方面,进而获得公众认可和支持。在此框架内,有学者聚焦于危机话语策略的政治效果^[21,25,39],而一些学者关注话语修辞的政策结果^[24,40]。已有研究通过分析新闻报道内容与框架策略内容的同步程度或公众调查的满意度来测量其效果^[24,25]。

“危机框架”的研究学者认为,“问题、原因以及解决方案”三个核心点对于影响公共认知、掌控危机事态具有关键作用^[14,36]。三个核心点转化为三个关键性问题(见图1):目前形势是否严重,是否得到控制?为什么发生以及谁需要对此负责?为了避免悲剧再次发生,对于现行政治与政策系统是否需要采取措施补救,如何进行?

首先,“发生了什么?”成为政府决策者、新闻媒体以及社会公众的首要关注内容。准确地掌握事态发展情况并对整个形势定性是作出应急反应的第

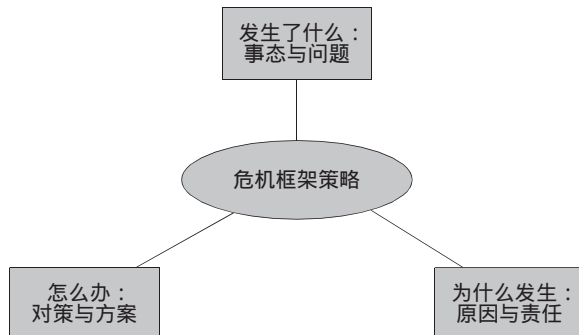


图1 “危机框架”的三个基本问题

一步。例如,事故、特大事故、灾难等词汇表述直接反映出政府对于严重性的定位和问责态度。对于“发生了什么”的定义直接决定了政府领导危机管理的政治空间。通常情况下,政府和领导希望尽量降低危机带来的社会政治影响^[41]。总体上,对于“事件意义”的表述决定了政府议程设置水平和舆论关注意愿,是危机自然性向社会性转换的关键步骤。

其次,危机状态得到一致认可后,因果解读“为什么发生”成为关键内容。在危机归因问题上,依据“解释意味责任”^[42]的逻辑,因果解释成为责任分配的基础,二者紧密联系^[1,43]。危机原因与责任解读直接影响公众对政府的信任和期望,进而决定政府与领导在危机中的政治处境。责任分配通常会两种相反的路径,取决于如何理解危机发生的根本原因。最常见的因果解读在于将焦点集中在内部还是外部。已有研究表明,如果危机由政府系统引发或因应对失败招致,那么现有组织、制度和政策系统的问题会暴露并受到外界高度关注,进而遭受尖锐批评和强烈质疑。公众对目前系统的支持和信任就会降低,要求变革的社会情绪会不断高涨。例如,非典事件中对于公共卫生体制改革取向的质疑和对新一轮改革的需求是其集中表现。相反,如果将发生原因定义为超出人类或现有组织认知和反应能力,那么在视政府和公众作为巨灾共同承受者的背景下,政府和领导的政治责任会降到最低,政府系统受损的程度会相应减少^[44,45]。

第三,寻求解决方案是帮助政府转移舆论注意力,淡化危机记忆,减轻政治压力,积极面向未来的有效手段。面对社会影响程度高的危机,低调处理与外化原因都可能成为下策的情况下,政府通常会提出解决方案等应变之策,试图让公众看到政府的诚意和对未来的希望。政府既有权宜之计的象征性回应,也可能以危机为“机会之窗”主动寻求改革^[3]。通常,政策解决方案越明确,政府解决的诚意就越高,下一步执行力就越强^[46]。

最后,我们假设如何解答三个基本问题的危机框架会产生一定的政策和政治效果,即政府的“危机框架”策略是让其处境“转危为机”还是“雪上加霜”^[3]。其中,政策结果意味着作为“政策之窗”危机是否会触发政策变革,而这些变革是否与其“危机框架”策略存在关联。政治效果主要表现在政府所采取的“危机框架”策略是否得到公众认可和支持,帮助领导个人恢复威信、重获政府公信力以及提升政治合法性。

为了回答前述研究问题,本文通过演绎的方法展开“危机框架”的内容分析。即预先假设“危机框架”类型(三个基本问题)及其可能的政策与政治内涵。

3 “甲流事件”的数据收集与个案分析

本文采用定性内容分析方法,以2009年内地甲流事件为样本,收集和分析中国政府在危机中的话语修辞内容。四大班子及其领导构成了党和国家决策体系的“内脑”^[47],因此,本文的研究对象是党中央、全国人大、国务院和全国政协的决策机构。公开资料包括工作会议、领导批示、慰问视察以及新闻采访等由官方直接发布的内容。为了便于收集,我们将官方数据分为工作会议和领导活动两大类进行梳理。

第一步,在人民网、中国政府网以及全国人大和全国政协官网,通过“甲流”、“H1N1”、“猪流感”进行关键词搜集,从中选取含有甲流话语修辞内容的条目。其中,全国人大和全国政协官网相关条目179条,人民网相关条目941条,中国政府网317条。依据工作会议和领导活动两类基本数据来源,最终获得关于甲流事件的10次领导讲话和12次会议报道。除此之外,我们选取了五次包含政治话语修辞内容的新闻发布会作为补充。

对于数据收集和处理,需要说明四点:第一,所有数据来自政府在线公开信息,内部会议或者活动未涵盖其中。尽管如此,因为危机意义构建的公共性,部分内部数据的缺失并不影响案例分析的结论。第二,涉及到领导人交叉任职的情况,本文以事件发生所代表的职能主体为依据。例如,国务院总理同时也是政治局常委,涉及相关会议和活动被划为国务院行政系统范畴。第三,中央委员没有在政府、人大以及政协任职的成员全部归入党的系统。第四,在同一场合多次就同一类型的意义建构表达按一次计算。

在27次官方的危机话语修辞场合,一共发现65条有效信息包含理论框架中的三种类型,较为全面地展示了中国政府在应对2009年内地甲流事件过程中的意义建构场景。在职能分布方面,国务院系统的数量明显多于党的系统,在人大和政协系统基本没有发现相关信息。从职能分工的情况来看,甲流防控工作大多数时间处于行政管理层面的应急响应阶段。第一,国务院及其相关部门主导日常应急响应工作;第二,甲流事件将相关议题上升

到政治议程的时间十分有限。在 2009 年 6 月以后，很难发现高层领导关于甲流的公开表述。如表 3 所示，甲流话语修辞内容包含了 38 次关于事件意义建构，25 条关于因果与问责的内容，极少政策变革提议出现在公共场合。总体来看，中国政府对于甲流事件应对主要以行政动员为主，政治动员特点则不明显。

3.1 发生了什么 强调形势严重性与限制负面影响

如何表征此次全球范围内的公共卫生事件的社会政治意义成为中国政府领导所面临的首要挑战。即政府是否有意让社会和公众对其产生高度关注，是否需要采取非常规措施应对？数据分布显示（见表 3），表达甲流疫情的重要性意义成为中国政府“危机框架”策略的最大组成部分。整体上，尽管我国并不是甲流疫情的发源国家，政府仍然强调全球传染病跨境传播风险日益严峻的形势，以及可能对我国经济社会发展带来的潜在风险，不断要求各级政府和公众提高警惕。特别是第一例病例传入内地之前，官方并没有有意忽略或刻意隐瞒甲流病毒输入境内可能性的相关信息。例如，2009 年 4 月 25 日我国政府接到世界卫生组织通报两天后，胡锦涛总书记就做好防范人感染猪流感疫情工作作出重要指示，明确要求各级党委和政府密切关注疫情……广泛宣传公众防控知识，加强国际交流和合

表 3 甲流事件中中国政府叙事策略类型分布

	事件意义	原因和责任	替代方案	职能分布
	拒绝/承认/二者皆有	内化责任/外化原因/二者皆有	明确/模糊/二者皆有	
党中央	1/5/0	0/3/0	0/0/0	9
全国人大	0/0/0	0/0/0	0/0/0	0
国务院	0/32/0	0/20/2	2/0/0	56
全国政协	0/0/0	0/0/0	0/0/0	0
类型分布	1/37/0	0/23/2	2/0/0	65

表 4 中国政府关于甲流疫情社会政治意义叙事的内容分布

叙事类型	党中央	国务院	全国人大	全国政协	总计
	(4)	(43)			
A1	1	6	0	0	7
A2	0	6	0	0	6
A3	3	10	0	0	13
A4	0	21	0	0	21

注：A1-A4 分别代表四种类型的话语修辞，参见正文表述。

作。

首先，官方话语对于“目前形势”的强调聚焦于国际背景，主要见于疫情发生前期（表 4 中 A1 类型）。例如，4 月 28 日，国务院常务会议指出“当前一些国家发生的人感染猪流感疫情，已成为全球高度关注的公共卫生事件……病例逐渐增多，疫区不断扩大……。”其次，强调国内蔓延形势的严峻性，提醒相关部门和地方政府对疫情保持高度警惕，以及对甲流防控工作保持高度重视（A2 类型），这一表述贯穿于政府整个防控过程。同样在 4 月 28 日国务院常务会议上，明确指出，“不排除有传入我国的可能，必须保持高度警惕，采取有力措施，严密监控防范，切实保障人民群众健康和生命安全，保障社会生产生活正常进行。”在第一例感染病例传入内地以后，5 月 11 日国务院常务会议再次指出，“我国与各国特别是疫情严重地区人员往来很多，始终面临着疫情输入的危险，决不能麻痹松懈，掉以轻心……面对复杂严峻的疫情防控形势，各地区各部门必须认真落实党中央、国务院已经作出的各项部署。”自从 2009 年秋天以来，政府通过强调秋冬季节是病毒卷土重来的重要气候因素来表达形势的严峻性和可能挑战。

此外，不断强调应急响应重要性以及强调党和国家领导人高度关注也间接反映出对于疫情重要性的话语修辞（A3 类型），这一类型表述直接体现甲流议题在我国当时政治议程中的地位。除了早在 4 月 27 日，国家主席胡锦涛就此作重要指示外，4 月 28 日，国务院总理温家宝主持召开常务会议，对防控工作作出全面部署。4 月 30 日，在世界卫生组织发出 5 级警报的同一天，中央政治局常委会议听取防控工作汇报，再次作出重要指示，要求把防控人感染猪流感作为当前的一项重点工作。在多个场合和会议，党中央和国务院不断地强调甲流防控的重要性和紧急性。由表 5 可以看出，这一表达发生在疫情前半期，意在通过强调甲流工作的政治性推

表 5 中国政府关于 2009 年甲流事件社会政治意义叙事的时间分布

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
A1	3	2	1	0	0	1	0	0	0
A2	0	2	0	0	0	0	2	0	2
A3	4	5	2	1	1	0	0	0	0
A4	3	7	3	1	1	2	2	1	1
总计	10	16	6	2	2	3	4	1	3

动政府甲流防控行动,避免疏忽、谎报、误报和瞒报,保证防控措施的有效执行。

同时,为了降低甲流病毒的社会负面影响,通常的语言是“我们正在积极采取措施”,介绍一系列关于合作机制、国际合作、疫苗研发、新闻宣传和健康教育、疫情信息发布等综合措施来稳定公共情绪(A4类型)。一系列非常规措施的介绍同样间接地承认了甲流疫情对于我国政府的重大社会政治意义。

高层次国家会议和领导议程都客观表明甲流疫情成为我国当时经济社会发展过程中的重要议题。这一过程中的话语修辞也充分反映出甲流疫情及其防控工作成为整个政府工作的重中之重。虽然官方使用了强有力的语言表达甲流疫情的紧急性和严重性,但是仍然通过一定的话语策略来限制事态在一定的可控范围内。

首先,科学化语言成为选项之一,即为甲流病毒在科学上是“可防、可控、可治”做注解。5月11日,时任副总理李克强同志慰问内地第一例甲流病例时,类似的表述是,“国内外对甲型H1N1流感的研究证明,这种传染病是可防、可控、可治的。”5月17日,温家宝总理视察北京的医院时也作了同样表述。两个场合的公开表述发生在境内第一例病例发生后的严峻形势下,试图缓解公众由于病毒威胁认知所产生的恐慌。同时,我们也能推断,我国政府和领导人在获得关于甲流病毒科学信息后,在对于甲流的风险认知上发生了细微变化。

最常用的政治语言是“我们能赢得甲流防控工作的最终胜利”。高层领导通过表达对于甲流防控胜利的信心减少社会负面情绪,从而获得舆论积极反馈。4月28日国务院常务会议首次传达了此种观点,特别强调,基于非典教训以及近几年关于禽流感防治的经验,我国有信心和能力成功抗击甲流疫情。温家宝总理在若干公开场合表达了同样的信心。例如,5月17日他看望北京首例病患时表示,中国完全有信心、有能力把防控工作做好,防止疫情爆发,尽最大努力减少重症病人和死亡病例。

此外,5月中旬以后,“回顾性肯定”成为政府限制甲流疫情社会政治负面影响的主要方式。官方报道既积极评价“我国采取的防控措施是及时的,有力有序有效的”,也声称“我国防控甲型H1N1流感疫情取得了阶段性成果”。5月29日,时任副总理李克强首次做了此类表达,“境外甲型H1N1流感疫情发生一个多月来,我国防控工作是有有力有序

有效的,联防联控机制发挥了重要作用……”此后,不断以强调应对措施有序有效的方式缓解公众的恐慌情绪,减少政府的政治压力。其中包括六次国务院常务会议以及温家宝总理的两次演讲。例如,5月17日,温家宝总理谈到,“从目前情况看,全国的防控工作是有力量、有序、有效的,北京市的防控工作抓得早、抓得实、抓得有力。”

可以判断,疫情爆发伊始,中国政府没有绝对否认和忽视甲流疫情本身所具有的严峻性,以及给我国经济社会带来的潜在风险。政府开放应对的姿态使得信息得到及时发布,为社会各界了解和认知甲流提供了充足的时间和心理准备。在疫情日益严重的国际背景下,甚至从内地第一例病例到全面爆发,我国政府对于甲流疫情的整体态度和行为得到了积极理解和支持。同时,中国政府对于甲流疫情社会政治意义的承认建立在限制负面影响的前提下。

3.2 为什么发生:外化原因与避谈问责

在65条“危机框架”策略信息中,25条含有明显的归因内容,其中23条信息试图传递甲流疫情由外部原因所引发(见表6)。

首先,5月10日之前,中国政府整体上不断强调国际疫情爆发和形势发展(B1)。如表6和表7所示,表达来自国际不确定性因素影响国内经济社会发展成为整个过程的主要话语方式。最典型例子是4月28日中央政治局常委会会议,表述为“当前一些国家发生的人感染猪流感疫情,已成为全球高度关注的公共卫生事件”。在本土病例日趋严峻的形势下,官方继续强调大多数国家抗击甲流的形势比国内更为严峻。明显,这种类型的表达试图将甲流发生与国际社会的因素相关联。

其次,中国政府不断地强调输入性病例的特点(B3)。此类型的表达主要集中在6月之前疫情初期

表6 中国政府关于甲流事件归因与问责叙事的内容分布

叙事类型	党中央	国务院	全国人大	全国政协	
外化原因	B1	0	13	0	0
	B2	0	3	0	0
	B3	0	12	0	0
	B4	0	3	0	0
内化责任	B5	0	2	0	0
	B6	0	2	0	0

注:B1-B6分别代表六种类型的话语修辞,参见正文表述。

表 7 中国政府关于甲流事件归因与问责叙事的时间分布

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	12月
B1	3	3	1	1	1	2	1	1
B2	1	0	0	1	1	0	0	0
B3	3	6	2	1	0	0	0	0
B4	0	0	1	1	1	0	0	0
B5	0	1	1	0	0	0	0	0
B6	0	1	0	1	0	0	0	0
总计	7	11	5	5	3	2	1	1

(见表 7)。例如 5 月 4 日, 李克强在卫生部召开甲型 H1N1 流感联防联控机制专家座谈会时强调“这场疫情目前主要发生在境外, 当前首要工作仍是把好入境关”。简洁的语言可以缓解疫情政治压力的紧急性。

再次, 进入防控关键期, 中国政府强调开展国际交流合作的必要性, 将甲流防控描述为与外部社会共同的挑战(B2)。例如, 高层领导表达中方愿同墨西哥加强合作, 并提供必要帮助, 共同应对人类公共卫生安全挑战。通过此类“感同身受”以及与国际社会的相互依赖来的情感语言显示政府积极有效应对, 从而避免国内政治问责。

除此之外, 官方不断表述甲流病毒为一种新病毒变异, 科学上对它的了解甚少(B4)。政府明显借助科学语言去政治化, 从而实现原因外化目的。科学或司法语言解释危机情景能有效帮助危机去政治化。

总之, 甲流事件中, 外部输入病例等国际因素和科学认知不足等成为主要修辞方式。同时, 官方不断强调经过非典事件后传染病防治系统能够很好应对甲流病毒, 明显传递对现行政策系统的认可。如此语言定性, 对政府系统免责提供了更大的政治空间。如表 6 所示, 仅仅两个公开场合体现了对于现有政策系统中公共医疗卫生设施落后(B5)和基层疾病防控能力薄弱(B6)的轻描淡写型反思, 不足以达到政策问责的力度。

3.3 需要做什么 缺少明确政策替代方案

在积极评价现有政策系统成功应对甲流病毒背景下, 官方对于利用甲流事件进行政策变革并未表现出强烈的政治动力。本文信息分析显示, 政府仅仅象征性提及对于公共卫生系统和农村传染病防治系统改善的必要, 缺少清晰的变革目标和思路。因此, 可以推断, 中国政府在甲流疫情中没有通

过甲流疫情提供的“机会之窗”启动任何政策方案, 以获得支持的政治意图。少数关于政策系统反思的公开表达仅仅是象征性姿态, 或为了警告系统应对时的疏忽大意。

4 缺少政策变革但获得较高政治评价

整体上, 政策变革动机并未出现在中国政府高层积极回应过程中。政府在甲流事件中展示的意义建构能力有效限制了危机对于我国经济社会的负面影响, 避免了全球范围内的公共卫生事件对我国政治系统和政策系统的冲击。全国范围内的甲流防控工作也并未采取非典时期政治动员的方式, 而是以行政系统内动员为基础。

通过分析高层会议与领导讲话的数量和频度可以判断, 在 2009 年 5 月之前, 不知名的流感病毒在国外流行以及先前非典事件的经历, 使中国政府和高层领导对于可能的威胁给予了积极关注和高度重视。一方面, 官方对于危机的信息释放和解释持积极态度, 同时对外声称中国政府有能力应对甲流事件。政府领导在各种场合以 2003 年非典和历年禽流感成功应对的经历来证明政府有应急响应的能力。另外一方面, 政府也承认和提醒短期内存在的疫情风险以及对于经济社会发展的潜在威胁。

进入 2009 年 6 月之后, 甲流病毒快速扩散, 这有利于形成相关卫生政策和政府对政府公共卫生能力的关注和探讨。尽管如此, 通过对于中国政府会议和高层领导的发言分析来看, 政府对甲流病毒的意义建构并没有因为甲流病例数量增长和蔓延而不断加深。相反, 在 6 月之后, 国家领导人很少在公开场合再次谈论甲流事件, 后期甲流防控工作主要涉及政策部门之间协调与合作, 卫生部成为核心协调部门。防控工作逐渐从宏观政治层面转向专业防控部门, 逐渐去政治化。

面对在国外引发、具有新型病毒特征的外生型公共卫生事件, 我国政府在甲流疫情应急响应过程中并没有加以利用, 使之成为政策变革的契机。在全部爆发阶段, 国务院常务会议(9 月 2 日)正讨论关于卫生绩效改革的问题, 但也并没有通过甲流疫情开启“政策之窗”, 谋求社会公众支持。

调查显示, 中国政府在此次事件中的意义建构能力得到了积极政治支持。由清华大学和中国疾病预防控制中心等多家单位联合成立的“我国内地甲型 H1N1 流感防控工作专家综合评估课题组”对 2009 年内地甲流防控做了综合评估^[48]。其中公众评

价能够有效地反应出这次危机中中国政府在宏观层面上“危机框架”策略的表现。近92%的公众对中央政府表示满意,其中表示非常满意的公众占被访者的44.9%,比较满意的公众占被访者的46.6%,而表示不满意的仅为0.3%。对于中央政府的应急能力,“和以前一样信任”的公众为32.3%，“以前信任,现在更信任”的为44.7%，“以前不信任,现在信任”的为19.1%,仅有2.1%的公众表示不信任。对于危机应对,有77.0%的被访者表示一直信任或者更加信任。另外一项由中国青年报执行的全国调查显示,85.2%的受访者对于我国政府在甲流中的表现持认可态度。36.6%的参与者首选“防控甲流”是2009年医疗卫生领域政府工作最得到公众认可的一项^[49]。

5 结论

自2003年非典疫情以来,2009年甲流疫情是我国最大的公共卫生事件。面对高度不确定的新型流感所带来的巨大防控压力,中国政府有效保障了公众健康和社会经济平稳运行,显著提升了政府公信力和国际形象。对于“发生了什么、为什么发生以及如何解决”三个基本问题,我国政府在不同阶段采取不同类型的“危机框架”策略。一方面,政府积极宣传现行公共卫生体系应对甲流病毒的优势;另一方面,国际因素为国内防控工作提供了有力注脚。本文未发现我国政府和领导利用甲流事件启动政策变革的动机和行为,有效避免了危机对于现行政策系统的触动。多项民意调查显示,中国政府在甲流疫情过程中表现出的危机意义建构能力对于安抚公众情绪、保障社会秩序稳定发挥了积极作用。本文有如下启示:

(1)危机管理中意义建构能力体现了超越科学管理的领导艺术。除了要求掌握危机演化规律和具备信息处理能力外,政府及其领导在慰问视察、工作检查、出席会议、接受采访的过程中需要具备成熟的政治交流能力。在社会政治秩序和公共价值短暂失范的情况下,富于魅力的政治语言和亲民的政治行为能够帮助政府缓解短期的危机“阵痛”。甲流案例中,政府在承认危机严重性的前提下,通过“措施适当、共同抗击、有信心”等语言修辞,以及慰问感染者和医务工作者的政治行为拉近与公众之间的政治距离,赢得主导权,树立政府积极形象。将来的研究需要基于多案例的、归纳性的理论发展探索。

(2)危机管理中意义建构能力要求政府及其领导具有准确的形势判断能力。案例分析发现,中国政府的“危机框架”策略选择受到外部因素影响。本文显示,甲流疫情的外生性危机特点和持续严重的物理表征并不是策略选择的原因。背景和时间因素可能影响了政府沟通行为,需要进一步研究。首先,国际经济危机以及我国经济增长放缓对于“危机框架”策略的选择可能会产生很大影响;其次,“新中国成立六十周年”这一背景事件也可能直接影响政府对于大规模应对甲流事件的立场;同时,非典以后公共卫生政策以及传染病防治政策取得的巨大进步对于决策者和公众所具有的良好政策形象也是解释政府行为选择的因素之一。这些形势和背景因素所发挥的作用需要进一步研究。

(3)在推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下,政府及其领导的危机意义建构能力建设应为题中之义。我国应急管理系统从政府主导的第二代向强调社会参与的第三代转变^[7],危机意义建构能力体现了政府、社会和市场体三位一体的互动关系。作为社会第三方的公众既是政府危机管理过程中的受益方,也是参与者。甲流事件中丰富的话语沟通内容反映出,在公共参与意愿不断高涨和媒体化社会逐步形成的双重背景下,我国政府和领导人在应对危机时表现出了积极回应的开放态度。这一过程所隐含的强烈动力和作用机制需要进一步研究。

危机给人类生命、财产、环境和经济带来了损害,使社会政治秩序和公共价值出现短暂失范现象。组织技术层面的危机管理固然能将危机的物理损害降低,但并不能完全解决危机的社会政治影响。因此,政府在面对突发危机时,核心挑战之一在于如何应对和影响不确定大多数的危机认知,并以此为契机“转危为安”,获取社会公众认可和支持,增强政府系统公信力,这也是减少危机的治本之策。

参考文献:

- [1] HEARIT K. Crisis Management by Apology: Corporate Response to Allegations of Wrongdoing[M]. London·New York: Routledge, 2006.
- [2] BOIN A, MCCONNELL A, HART P. Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning[M]. New York: Cambridge University Press, 2008.
- [3] BOIN A, HART P, MCCONNELL A. Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests[J]. Journal of

- European Public Policy , 2009 , 16(1) : 81-106.
- [4] 钟开斌. 应急决策 理论与案例[M]. 北京 社会科学文献出版社 , 2014.
- [5] 童星 , 张海波. 基于中国问题的灾害管理分析框架[J]. 中国社会科学 , 2010(1) : 132-146.
- [6] 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) : 8-11.
- [7] 钟开斌. 中国应急管理的演进与转换 : 从体系建构到能力提升[J]. 理论探讨 , 2014(2) : 17-21.
- [8] 张海波 , 童星. 公共危机治理与问责制[J]. 政治学研究 , 2010(2) : 50-55.
- [9] 张海波. 公共安全管理 整合与重构[M]. 北京 : 生活·读书·新知三联书店 , 2012.
- [10] BOIN A , HART P , MCCNNELL A. Crisis Exploitation : Political and Policy Impacts of Framing Contests[J]. Journal of European Public Policy , 2009 , 16(1) : 81-106.
- [11] BOSTDORFF D. Epideictic Rhetoric in the Service of War : George W. Bush on Iraq and the 60th Anniversary of the Victory over Japan[J]. Communication Monographs , 2011 , 78(3) : 296-323.
- [12] BOSTDORFF D , GOLDZWIG S. Idealism and Pragmatism in American Foreign Policy Rhetoric : The Case of John F Kennedy and Vietnam[J]. Presidential Studies Quarterly , 1994 , 24(3) : 515-530.
- [13] KIEWE A. From a Rhetorical Trap to Capitulation and Obviation : The Crisis Rhetoric of George Bush's "Read My Lips : No New Taxes"[M]//KIEWE A. The Modern Presidency and Crisis Rhetoric. Westport , CT : Praeger Publishers , 1994.
- [14] KUYPERS J. Presidential Crisis Rhetoric and the Press in the Post-Cold War World[M]. California : Greenwood Publishing Group , 1997.
- [15] 刘一弘. 公共行政学视野下的危机定义研究回顾[J]. 风险灾害危机研究 , 2017(1) : 25-36.
- [16] HUTCHESON J , DOMKE D , BILLEAUDEAUX A , et al. U S National Identity , Political Elites , and a Patriotic Press Following September 11[J]. Political Communication , 2004 , 21(1) : 27-50.
- [17] SIMONS H. From Post-9/11 Melodrama to Quagmire in Iraq : A Rhetorical History[J]. Rhetoric & Public Affairs , 2007 , 10(2) : 183-193.
- [18] NABERS D. Filling the Void of Meaning : Identity Construction in U.S. Foreign Policy after September 11 , 2001[J]. Foreign Policy Analysis , 2010 , 5(2) : 191-214.
- [19] HART P , TINDALL K , BROWN C. Crisis Leadership of the Bush Presidency : Advisory Capacity and Presidential Performance in the Acute Stages of the 9/11 and Katrina Crises[J]. Presidential Studies Quarterly , 2010 , 39(3) : 473-493.
- [20] JONG W , DÜCKERS M , VELDEN P. Leadership of Mayors and Governors during Crises : A Systematic Review on Tasks and Effectiveness [J]. Journal of Contingencies and Crisis Management , 2016 , 24(1) : 46-58.
- [21] EWART J , MCLEAN H. Ducking for Cover in the "Blame Game" : News Framing of the Findings of Two Reports into the 2010-11 Queensland Floods [J]. Disasters , 2015 , 39(1) : 166-184.
- [22] HOOD C , JENNINGS W , DIXON R , et al. Testing Times : Exploring Staged Responses and the Impact of Blame Management Strategies in Two Examination Fiasco Cases [J]. European Journal of Political Research , 2010 , 48(6) : 695-722.
- [23] GRIFFIN-PADGETT D , ALLISON D. Making a Case for Restorative Rhetoric : Mayor Rudolph Giuliani & Mayor Ray Nagin's Response to Disaster[J]. Communication Monographs , 2010 , 77(3) : 376-392.
- [24] HART P , TINDALL K. Framing the Global Economic Downturn : Crisis Rhetoric and the Politics of Recessions[M]. Canberra : ANU Press , 2009.
- [25] MASTERS A , HART P. Prime Ministerial Rhetoric and Recession Politics : Meaning Making in Economic Crisis Management [J]. 2012 , 90(3) : 759-780.
- [26] JONG W , DÜCKERS M , VELDEN P. Leadership of Mayors and Governors during Crises : A Systematic Review on Tasks and Effectiveness[J]. Journal of Contingencies & Crisis Management , 2015 , 24(1) : 46-58.
- [27] OLMEDA J. A Reversal of Fortune : Blame Games and Framing Contests after the 3/11 Terrorist Attacks in Madrid [M]//BOIN A , MCCNNELL A , HART P. Governing after Crisis : The Politics of Investigation , Accountability and Learning. New York : Cambridge University Press , 2008 : 62-84.
- [28] STARK A. Legislatures , Legitimacy and Crises : The Relationship between Representation and Crisis Management [J]. Journal of Contingencies and Crisis Management , 2010 , 18(1) : 2-13.
- [29] BOIN A , HART P , MCCNEELL A , et al. Leadership Style , Crisis Response and Blame Management : The Case of Hurricane Katrina[J]. Public Administration , 2010 , 88(3) : 706-723.
- [30] OLSON R , GAWRONSKI V. From Disaster Event to Political Crisis : A "5C+ A" Framework for Analysis[J]. International Studies Perspectives , 2010 , 11(3) : 205-221.
- [31] FLORES A , SMITH A. Leader Survival and Natural Disasters [J]. British Journal of Political Science , 2013 , 43(4) : 821-843.

- [32] KAY A. The Dynamics of Public Policy :Theory and Evidence [M]. Cheltenham Edward Elgar Publishing , 2006.
- [33] BOIN A , HART P , STERN E , et al. The Politics of Crisis Management : Public Leadership under Pressure[M]. Cambridge , Eng. : Cambridge University Press , 2005.
- [34] HART P. Symbols , Rituals and Power :The Lost Dimensions of Crisis Management[J]. Journal of Contingencies and Crisis Management , 1993 , 1(1) : 36-50.
- [35] 朱光喜 , 王赵铭 , 万细梅 , 等. 危机事件中的政府形象和府危机公关[J]. 公共管理学报 , 2006 , 3(2) : 40-48.
- [36] ENTMAN R. Framing : Toward Clarification of a Fractured Paradigm [J]. Journal of Communication , 1993 , 43(4) : 51-58.
- [37] LEE S. Predictors of H1N1 Influenza Pandemic News Coverage :Explicating the Relationships between Framing and News Release Selection[J]. International Journal of Strategic Communication , 2014 , 8(4) : 294-310.
- [38] OLSSON E , NORD L W. Paving the Way for Crisis Exploitation : The Role of Journalistic Styles and Standards [J]. Journalism , 2015 , 16(3) : 341-358.
- [39] BRÄNDSTRÖM A , KUIPERS S. From "Normal Incidents" to Political Crises : Understanding the Selective Politicization of Policy Failures[J]. Government and Opposition , 2003 , 38(3) : 279-305.
- [40] LODGE M , HOOD C. Pavlovian Policy Responses to Media Feeding Frenzies ? Dangerous Dogs Regulation in Comparative Perspective[J]. Journal of Contingencies and Crisis Management , 2002 , 10(1) : 1-13.
- [41] BOIN A. The Politics of Crisis Management : Public Leadership under Pressure[M]. Cambridge , Eng. : Cambridge University Press , 2005.
- [42] BOVENS M , HART P , GRAY P. Understanding Policy Fiascos[M]. New Jersey : Transaction Publishers , 1996.
- [43] STONE D. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas [J]. Political Science Quarterly , 1989 , 104(2) : 281-300.
- [44] 徐彪. 公共危机事件后政府信任受损及修复机理——基于归因理论的分析 and 情景实验[J]. 公共管理学报 , 2014(2) : 27-38.
- [45] 高恩新. 特大生产安全事故的归因与行政问责——基于 65 份调查报告的分析[J]. 公共管理学报 , 2015(4) : 155-156.
- [46] ROCHEFORT D , COBB R W. The Politics of Problem Definition : Shaping the Policy Agenda [M]. Kansas : University Press of Kansas , 1994.
- [47] 胡鞍钢. 中国集体领导体制[M]. 北京 : 中国人民大学出版社 , 2014.
- [48] 薛澜 , 曾光 , 等著. 防控“甲流” : 中国内地甲型 H1N1 流感应对评估[M]. 北京 : 社会科学文献出版社 , 2014.
- [49] 中国青年报. 调查称 85.2% 公众满意我国防控甲流举措 [EB/OL]. (2009-12-22) <http://news.sina.com.cn/h/2009-12-22/040819308488.shtml>.