

## 学习与竞争：重大突发事件 如何触发政策变迁的文献述评

刘一弘 钟开斌\*

【摘要】如何从重大突发事件中学习，是应急管理和常态管理共同关注的问题，也是国内外应急管理研究的重要内容。从政策研究的角度来看，从重大突发事件中学习，在本质上可以界定为“外部冲击是否和如何触发政策变迁”这一基本科学问题，即在重大突发事件后能否“总结经验、吸取教训”，通过“补短板、堵漏洞、强弱项”，推动政策变迁和政策优化。论文基于政策过程理论和危机政治研究领域的现有成果，在总结重大突发事件后政策变迁是否发生的基础上，围绕重大突发事件与政策变迁关系中的三个具体核心问题——“原因为何”“过程怎样”和“结果如何”进行文献述评，提炼出学习和竞争两种不同路径，以及注意力、理念、叙事、动员四种不同机制，系统总结现有文献关于利用重大突发事件，成功开启政策变迁和政策优化的“机会之窗”的基本观点。其中，基于知识和信息的学习路径遵循政策过程理论的基本原则，具有决策能力和推动政策变迁能力的主体在持续注意力关注和政策理念调整的机制下完成学习。同时，危机的政治属性为竞争提供了空间。参与主体利用对危机的认知分歧，通过叙事机制和动员机制改变政策制定的结构和资源。深入开展这一研究主题有利于帮助应急管理研究跳出管理“意外”和技术管理的理论窠臼，借助政策理论思考如何与常态治理系统相对接，构建统筹发展和安全的协同性制度。

【关键词】危机政治 危机学习 危机叙事 政策变迁

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2021)06-0024-20

---

\* 刘一弘，中国人民大学公共管理学院助理教授；钟开斌，中央党校（国家行政学院）应急管理教研部教授、清华大学应急管理研究基地兼职研究员。感谢匿名评审人和编辑部的意见。

基金项目：中央党校（国家行政学院）2021年度科研项目（2021ZXWZ007），国家社科基金重点项目（21AZD046），国家自然科学基金面上项目（72174201）。

## 一、引言

从重大突发事件中学习，是应急管理的重要环节。这种学习的内容非常丰富，它既可以是在应急响应过程中，对方案进行临时调整、及时纠偏，也可以是在事后，通过科学系统的调查进行系统性地反思和改进；它既可以发生在个体层面，也可以发生在组织层面，还可以扩散到社会层面。总之，作为衔接应急治理和常态治理的关键环节，从重大突发事件中学习有利于“总结经验、吸取教训”：一方面，它可以提高组织防范化解重大风险、应对突发事件的能力；另一方面，它还可以增强组织面对外部环境的调适能力，提高组织的韧性。

在中国的重大突发事件应对实践中，调查评估和学习改进也是一项非常重要的工作。高适应性被认为是中国体制的重要特点，决策者和政策倡导者能够利用各种形式的实践和实验进行学习并获取必要的经验教训，进而调整政策目标和政策工具以回应不断变化的政策环境（王绍光，2008）。“问题就是时代的口号”（习近平，2016：20），中国特色发展道路的特点之一，就是“改革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中得以深化”（习近平，2014：74）。只有当政策缺陷和问题发展到危机的时候，才有可能倒逼出有效的解决方案，这一解决方案往往是重大的理论创新（刘鹤，2013）。重大突发事件是问题的集中体现，在对经济和社会产生破坏作用的同时，也为组织、制度和政策变革创造了机会。新中国成立以来，一次又一次重大突发事件的发生，在造成重大人员伤亡、经济损失的同时，也在考验党和政府学习改进和政策调适的能力。通过总结经验、吸取教训，党和政府把重大突发事件应对实践转化为科学的制度和政策安排，从而不断提升我国国家治理体系对复杂多变环境的调适能力和重大突发事件的应对能力。这方面的典型案例，如1976年唐山地震后出台抗震和建筑标准政策，1988年上海甲肝事件后优化传染病防治政策，1998年特大洪水后出台林业生态政策，2003年“非典”疫情后全面推进以“一案三制”为基本框架的应急管理体系建设，等等。

突如其来的新冠肺炎疫情，是对我国治理体系和能力的一次大考，暴露出我国国家治理体系和治理能力还存在短板和不足。习近平总书记（2020a：27）强调：“在这次应对疫情中，暴露出我国在重大疫情防控体制机制、公共卫生应急管理体系等方面存在的明显短板，要总结经验、吸取教训。”“我们要加快补齐治理体系的短板弱项，为保障人民生命安全和身体健康夯实制度保障。”（习近平，2020b：24）他特别强调：“通过这次防疫，我们也要举一反三。中国共产党之所以成功，就在于不断地吸取教训，改正自己，完善自己。”（习近平，2020c）与之相应，当下中国应急管理和公共政策的理论研究，都必须更加关注

面向中国实践和面向风险社会的知识生产（张海波，2017）。

国内现有的关于危机学习的理论研究和文献述评更多地从应急管理的功能性视角展开，探讨危机学习的技术性问题（马奔、程海漫，2017；张美莲，2016、2017），也有部分学者探讨了本土文化因素对危机学习的影响（钟开斌，2013）。实际上，危机学习不单是一个微观层面的技术问题，也是一个中观层面的政策问题和宏观层面的政治问题。深入探讨从重大突发事件中学习这一具有重大实践意义和理论意义的问题，需要超越现有的应急管理的研究范畴。研究成果既要着力解决应急管理系统内部危机学习环节缺失、学习主体单一、学习内容简单等微观层面的技术问题，也要从宏观层面弥补应急管理体系与常态治理体系脱节的局限，通过危机学习推动政策优化甚至是国家治理体系和治理能力建设。究其原因，在国家治理实践中，“总结经验、吸取教训”最终要落实到组织、制度和政策层面，才能达到标本兼治、“在历史的灾难中实现历史的进步”的目的。针对“发展变迁”现象，目前的组织理论、制度理论和政策理论都形成了较为成熟的理论解释框架。为此，本文选择从政策视角出发，来探讨重大突发事件学习这个主题。

结合中国情境，从政策过程切入探讨重大突发事件的学习，至少有以下优势：第一，在实践中，政策变迁是总结重大突发事件的经验教训的集中具体体现之一，其发生频度较高且内容较为丰富。第二，在中国特色社会主义制度的发展过程中，很多制度创新起初都是以政策形式“探路”，最终演化为正式制度形态的。在重大突发事件应对领域，经验教训同样可以及时地以政策变迁的形式呈现，为下一步制度创新提供政治上和技术上的支持。第三，政策更为灵活并普遍存在。政策变迁的证据在实践中更容易收集和测量，帮助研究者准确抓住现实问题，厘清从重大突发事件到政策变迁的机理和过程。目前，围绕政策变迁的渐进式和间断式研究，政策过程理论学者运用定性和定量的研究方法，已经建立了较为成熟的理论框架和研究假设（Sabatier & Weible, 2014）。重大突发事件可以看作是对组织的一种不确定性冲击。基于此，从重大突发事件中学习在本质上可以被界定为“重大突发事件作为外部冲击，是否和如何触发政策变迁”这一基本科学问题。具体而言，本文围绕重大突发事件与政策变迁关系中，“原因为何”“过程怎样”和“结果如何”三个核心问题进行文献梳理和评述，提炼出不同维度的过程机制，来探讨经历重大突发事件造成的严重冲击和短暂失范后，政策可能会借此发生不同程度的变迁，从而减轻系统面临的风险，并改善系统应对外部冲击的能力<sup>①</sup>。

---

① 考虑到中国情境的特殊性和理论研究的一致性，本文依据不同语境的习惯用法，交替运用“危机”与“重大突发事件”两个概念进行表述，这两个概念在文中的内涵一致。

## 二、重大突发事件后政策变迁是否发生

危机通常被理解为“对组织或社会的目标和规范，构成直接威胁或认知威胁以及不确定性的意外事件”（Coyne, 2011）。在危机情境下，政府既处于“需要采取紧急措施的困境”（Boin & 't Hart, 2003），也处于“系统运行过程中短暂失范的过渡阶段”（Boin et al., 2016: 20）。可以看出，危机的发生是一个问题潜伏和长期累积的渐进过程，是旧秩序断裂与新秩序形成的衔接过程，要求决策者快速做出判断，尽快完成过程转换。危机在对经济和社会产生破坏的同时，也为组织、制度和政策变革创造了机会（刘一弘，2017），因此有时被看作是“改革的触发器、变革的推动者或学习的机会”（Birkland, 2006; Keeler, 1993; Kingdon, 1984; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993）。尽管如此，目前学术界对于危机是触发、阻止还是有条件地改变政策过程，仍然是一个“悬而未决的问题”（Boin et al., 2016），由此形成了重大突发事件推动政策变迁、重大突发事件限制政策变迁、政策变迁是历次危机累积的结果三种不同观点。

### （一）重大突发事件推动政策变迁

政治科学家很早就提出，危机是推动政策变迁的必要条件（Almond, 1973）。很多政策学者也认为，政策变迁是危机或者对其强烈预期的结果（Van der Meer, 1995）。在常态行政中，政策能力的缺陷通常能够被理解甚至接受（如社会治安政策不能杜绝犯罪行为）。不过，在危机情境下，公共政策作为公众最为依赖的“兜底”措施，任何政策缺陷都很可能成为争议的焦点或来源，甚至扩大为政策冲突和政治争议。研究发现，危机的发生往往提供了现行政策失败的证据（May, 1992），公共的质疑和批评会降低政策及其组织的公信力和支持度（Nohrstedt & Weible, 2010），传递“既有方式方法不再可行”的信息，成为推进组织变革和创新的动力。为改善政策能力、化解政治不确定因素、回应公众的高度关切，政府领导需要通过采取象征性的权宜之计或实质性的改进措施，对现行政策安排进行调整。

西方政策理论认为，危机的发生打破了惯性思维，打破了政策系统中的惯例。危机发生后，例行性的政策流程和官僚政治所形成的制度约束会有所松动，这为后续可能发生的政策变迁创造了结构空间（Boin et al., 2008）。政策变迁既来自于对既有政策的否定，也需要可资利用的新政策、新理念和新方案的出现，从而实现政治权力和政策资源的再平衡。新政策、新理念和新方案的包容性越强，出现结构性政策变迁的可能性就越大。

在危机发生期间，政府的责任感被高度强化，公众对政府的期待变得更高。

展示变革决心和先发制人，往往成为危机发生后决策者的重要策略（Brändström & Kuipers, 2003）。危机的紧急性和危害性意味着决策者必须“快刀斩乱麻”，在众多目标中快速进行权衡取舍，果断做出关键决策。通过采取这种行动，决策者不仅能转移外界对事件问责的注意力，还可以通过新的政策承诺获得政治资源和政策资源。决策者甚至只要展示出积极姿态，投入到危机应对或问题解决的工作中，就容易得到公众的支持（Rosenthal & Kouzmin, 1997）。与在常态下的政策决策，需要考虑方案的可行性和合理性相比，决策者在危机情境下，更专注于现实面临的紧迫难题以及解决这些难题的可能的方案（Ahrari, 1987）。总之，在危机情境下，任何一项新的政策主张都有可能比在常态时期获得更多支持并更容易获得成功。

## （二）重大突发事件限制政策变迁

与重大突发事件推动政策变迁的观点不同，有学者认为，危机的政治特质会限制决策者推动政策变迁（Boin et al., 2016; Stern, 1997）。当危机出现时，决策者的自然反应是控制事态，保持稳定，而不是想着改变，更谈不上主动进行改革。面对改革可能出现的风险，决策者通常会不遗余力地进行拒绝，下意识地使不确定状态恢复到危机前的常态。如果危机的发生是迅速而短暂的，决策者会保持克制，以避免鲁莽的政策行动产生消极的政治影响（Weaver, 1986）。同时，政策变迁并不意味着政策优化；相比于常态下的政策制定，危机引发的政策变迁具有紧急性、短期性和一定程度的非理性，其后果也更难于预料。政策过程理论甚至认为，任何个体事件都不能单独解释政策变迁，危机不是政策变迁的主要原因（Hogan & Feeney, 2012），危机本身不足以推动政策变迁（Hansén, 2007），危机导致的政策变迁是十分偶然的（Schlager, 2007: 310）。

首先，如前所述，政策变迁可能是危机后“必须有所行动”（do something under pressure）的巨大政治压力的产物。紧急性和公共情绪会导致政策冒进，导致政策制定过程中的理性决策让位于紧急决策（Congleton, 2005），因此未经科学评估的政策更容易被采纳。随着对特定政策议题的关注不断加强，政策变迁的政治性因素会增强，而技术性因素会减弱。即使决策者意识到政策方案不合理，也会抱着“先度过眼前困难再做商议”的心态采取政策行动。例如，在早期渐进变迁理论中，Ahrari（1987）提出了“模棱两可的大多数”（ambivalent majoritarian）原则：危机发生后，决策者即使对于政策方案的科学性、可行性、合理性不甚了解，仍然会支持政策及时出台以暂时性地应对危机。因此，决策者在危机发生后的最初政策反应通常是象征性的和试探性的。

决策者在危机发生后的短时间内给出的承诺比较多，但实现这些承诺的成本比较高，随着紧急状态的消退，此前给出的这些承诺会无疾而终，由此导致

“形式性政策”变迁的假象。Cashore 和 Howlett (2008) 提出的在西方政治生活中较为常见的“伪范式”(faux paradigmatic) 概念, 对此种现象有较为深入的分析。例如, 政策变迁强调方向性, 要达成新的均衡状态, 但有些政策变迁只是象征性地沿着已有的方向发展, 并未形成新的均衡状态。与“经典范式”转换相区别, 方向性变迁认为, 改革的艰难性意味着即使政策改革迈出了一小步, 但与之前的政策导向是完全不同的, 因此也被视为结构性变迁。

其次, 针对危机暴露出来的短板和不足, 短时间容易发生的政策变迁较多停留在局部调整的范围内。在危机期间, 局部调整既容易被决策者所接受, 也能够缓解外部要求改革的持续压力, 甚至在一定程度上会使决策者以改革者的姿态赢得足够的政治支持。尽管如此, 这些以局部调整为特征的政策变迁, 主要集中在工具或执行层面, 缺乏整体思路、统筹协调和系统优化, 往往难以解决体制机制等根本性、系统性的问题。局部调整不能从根本上达到学习改进、标本兼治的目的, 往往是“按下葫芦浮起瓢”, 一些改革措施的出台会为下一次危机的发生埋下隐患。例如, 2001 年“9·11”事件后, 美国充分利用“机会之窗”, 大刀阔斧地重组国土安全部门, 不惜抑制自然灾害管理部门, 把以反恐为中心的国家安全作为优先议程。而 2005 年发生的卡特里娜飓风灾害, 让改革遗留的政策问题暴露无遗。

再次, 非常态政策的制定和出台往往较为匆忙, 在实际政策执行过程中会存在诸多不足, 出现“政策空转”的变迁假象。决策者和参与者认为, 危机撬动的“机会之窗”具有偶然性, 时间短暂, 因此他们通常会采取具有短期效应和机会主义倾向的行为 (Higgs, 1997)。在此过程中, 建立新机构、颁布新政策等危机学习举措, 通常以特事特办的形式开展, 不需要按照常态行政的正式程序即可实施。即便在危机结束后采取更为持久、更加权威的立法形式, 但此时公众对立法的兴趣远低于对政策的即时关注 (Higgs, 2009: 9)。随着应急状态和直接威胁的消逝, 在此前短时间内达成的政策共识开始消解, 政策执行所需的资源无法得到及时配置, 致使在执行中出现停滞。

最后, 危机暴露的深层次矛盾和问题很难解决, 打破长期路径依赖的桎梏困难重重。危机的发生, 通常是各种棘手问题从量变到质变的结果。这类棘手问题通常是多维的、边界模糊的、演化路径模糊的, 不同的问题之间或同一个问题内部之间相互关联, 处理和解决起来难度很大。特别是, 大多数复杂问题的边界并不只涉及政府一方, 而是涉及各个方面, 由此增加了政府解决问题、推进政策变迁的难度。

### (三) 政策变迁是历次危机累积的结果

与认为危机推动或限制政策变迁的前两种观点不同, 第三种观点认为危机可能触发政策变迁, 但并不是政策变迁发生的必要条件 (Resodihardjo, 2009;

Hart & Tindall, 2009)。应对危机的经历以及从中获得的经验教训是否能转化为政策变迁，在很大程度上取决于组织在处理危机时所采取的管理战略（Boin et al., 2016）。总体上，只有当组织采取的改革战略与未来发展的政治和社会理念相吻合时，才有可能触发政策变迁。

就主体而言，危机对组织的推动作用程度取决于组织的制度韧性能力：面对危机造成的威胁，高制度化的组织会做出积极反应，通过制度合并（institutional syncretism）等方式调整、重组现行的结构要素，从而有效管控危机（Ansell et al., 2017: 11）。同时，由于政策变迁成本过高，制度化程度高的组织也会对外部环境变化显示出一定的惰性。认知会塑造行为，进而固化成为制度；同样，成熟的制度反过来也会影响认知，进而塑造认知的“恰当性逻辑”（logics of appropriateness），使组织容易忽略外部的异质性信息。

在决策者个人素质中，成熟的政治智慧和政治能力是非常重要的因素。面对要求进行改革的压力，决策者通常会努力保留现行制度的内核，通过渐进式调整，来达到缩小绩效差距、恢复政策合法性的目标。其中，决策者是否具有改革导向，取决于以下四个因素：关于政策变迁必要性的认知程度、关于既有政策的先前认知程度、决策者自己处于政治职业生涯的哪个阶段以及改革的结构机会的多寡（Boin et al., 2016）。

因此，有学者认为，危机推动政策变迁是历次危机累积的结果，而不是某次特定的危机引致的一次性过程。制度具有惯性，一旦一项政策完成了制度嵌入，决策者和参与者围绕该项政策及其所依据的政策理念的共识水平就越高，政策变迁遇到的阻力就越大（Blyth, 2001）。在此过程中，新政策方案的产生与既有的政策理念之间会反复交织（Mintrom, 2000），新理念想要削弱并取代既有的政策理念需要相当长的一段时间。每一次危机后，决策者的政策认知和政策行为并未随着公众对政策议题关注的减弱而消逝，通过危机后政策系统内部的持续反复行为，最终渐进政策变迁得以发生。在此过程中，政策和政治企业家的角色至关重要（Donnelly & Hogan, 2012）。因此，危机不是现行理念和政策受到质疑的唯一时期，而是一个各种矛盾和问题由量变到质变的长期累积过程。

### 三、重大突发事件后政策变迁如何发生

从20世纪50年代中期到70年代，政策过程的主导理论是由Lindblom开启的渐进主义（Lindblom, 1959）。持渐进理论的学者将危机触发政策变迁视为一种很难理解和分析的意外现象，所以他们更专注于规范的渐进式政策变迁现象。既有的研究将政策渐进演变解释为惰性制度环境和政策均衡状态共同作用的结果，“路径依赖”（path dependency）、“政策继承”（policy inheritance）、“政策

垄断”（policy monopolies）、“政策惯性”（policy inertia）和“政策铁三角”（iron triangles）等概念，很好地阐释了为什么政策一旦形成就会长期存在。

在传统渐进主义视角下，政策研究常用“领导”和“危机”两个因素来解释政策变迁（Burnham, 1970；Schattschneider, 1960）。在“领导”因素方面，决策者的政策偏好变化能引发政策变迁，选举中的领导变动会导致决策者的偏好发生变化。在“危机”因素方面，Jones 和 Downs 分别提出了“公众满意—推测性扩展”（public satisfying-speculative augmentation）模型和“议题—注意力周期”（issue-attention cycle）模型，用于解释危机与结构性政策变迁之间的关系。Jones（1974）认为，危机期间事态的紧急性、复杂性以及更广泛的公众参与，使得政策方案有更强的说服力和更高的关注度，并更容易被决策者所接受。Downs（1972）提出了以注意力为基础，包括前问题、发现问题、取得重大进展、注意力消退和后议题的危机的五阶段周期模型。总的来说，Downs 和 Jones 构建了在渐进主义视角下，危机如何引致政策变迁的具体解释模型。

自 20 世纪 80 年代以来，政策学者将危机视为采取政策变迁行动的一种呼吁，能够在短时间内构成引发政策变迁的动力。在政策过程理论中，危机被概念化为外部事件，成为结构性偏离政策现状的先决条件。学者们使用“政策窗口”（policy window）、“外部间断”（punctuation）、“外部扰动”（perturbation）以及“与事件有关的学习”（event-related learning）等概念，来解释政策变迁的原因和过程。有别于基于权力和利益的传统解释视角，政策过程理论强调理念和信息在个体行为动机和集体行动假设中的作用。三个最有代表性的政策过程理论即倡议联盟框架、多源流框架以及间断均衡理论，很好地阐释了这一过程。尽管如此，三个理论在个体有限理性和集体行为动机方面的假设存在差异。本文基于政策过程理论和危机政治理论的研究，打破了既有研究框架，梳理出由危机引发的政策变迁的过程机制。

### （一）学习路径：注意力机制和理念机制

学习是一种“根据过去政策的结果和新的信息，积极调整政策目标并采取新的技术，以更好地实现政府最终目标的过程”（Hall, 1993）。在有限理性的假设下，政策议题并行分布于政策子系统，按部就班地运行；一旦危机发生，由危机引发关注的政策议题就可能在短时间内成为决策者的优先议题。

在这一过程中，作为焦点事件的危机会触发学习和政策变迁。一方面，作为外部动力，危机会对政策系统产生影响，暴露出现行政策存在的问题，决策者在此阶段能意识到此前一直未得到解决的问题。换句话说，长期的绩效赤字最终显化成能被决策者观察到的问题，从而形成系统学习和改革的动力。另一方面，在由危机引发关注的政策议题得到全社会高强度、持续性关注的情况下，政策子系统的主导联盟会主动调整现行政策，回应外部变化，以保持现行政策

的稳定。无论是政策问题被注意到，还是政策理念被调整，这一过程都是学习的过程——危机的发生为学习提供了信息。总的来看，现有研究将危机后的学习路径总结为注意力机制和理念机制两种类型。在这里，政策问题的显著性与政策方案的可行性共同构成了学习的必要条件。

### 1. 注意力机制

危机产生高关注度，这可以吸引更多的外部行动者（特别是宏观层面的决策者）进入较为稳定的政策子系统，改变常态下政策制定的结构。Kingdon (1984) 的多源流框架解释了短暂的“机会之窗”如何构成议程设置的关键时刻。只有问题得到关注，解决方案才有可能被有针对性地提出，而且支持变革的政治氛围必须占据上风，政策变迁的机会窗口才会被打开。在多源流框架中，“焦点事件”（focusing event）的内涵接近于“危机”的定义，都试图捕捉外部刺激和社会反应对一个系统的核心价值构成的威胁，强调突然性、不确定性和重大决策的紧迫性（Nohrstedt & Weible, 2010）。焦点事件是高度可见、生动具体的，有利于引起人们对问题的普遍关注和情感共振（Cairney & Zahariadis, 2016: 98）。焦点事件也可能通过突出问题充当早期预警，并通过影响问题界定（Birkland, 2006）来触发问题、方案与政治之间的耦合。也可以说，焦点事件在这一因果关系中扮演着政治上的象征性角色（Stone, 1997）。在机会消逝之前打开政策窗口，政策倡导者需要将问题认知和政策方案联系起来，塑造有利于变革的政治条件（Zahariadis & Exadaktylos, 2016）。

尽管如此，Kingdom (1984) 认为，单个焦点事件本身并不足以将这些因素有机地融合起来。Saurugger 和 Terpan (2016) 发现，“机会之窗”越大，政策倡导者联盟越一致，参与者推动变革的可能性就越大。Birkland (2006) 提出，重大灾难发生后的政策导向学习是政策变迁的重要推动力，政策学习和政策改变的努力可能在重大灾难发生后加速，高度关注会引发关于政策议题的讨论和学习。如果现行政策被更广泛地认为是失败的，新政策出现的可能性就会剧增。

间断均衡理论同时解释了政策稳定和政策变迁的基本动力，受制于制度摩擦和决策者对于政策议题的有限决策能力。与多源流框架的观点一致，间断均衡理论认为焦点事件可能引发对政策问题的高度关注（Baumgartner & Jones, 2010）。一方面，焦点事件发生后，高于政策子系统的政治系统会关注政策议题，识别其中存在的问题，进而采取必要的政策行动；另一方面，在短时间内，媒体会增加关于政策议题的信息生产并突出问题，媒体频繁地传递出“目前的政策出现问题”的信息，使决策者和公众同时产生现行政策可能失败的判断（Baumgartner & Jones, 2010）。其中，注意力升级可能会导致所谓的“管辖转移”（policy venue）（议题的职能管辖“升级”）或破坏已有的政策图景（policy image）（Birkland, 2006），使得现行政策的基本目标和合法性受到质疑，从而推动政策

议题超越行政官僚和专家主导的政策垄断，进入到宏观政治制度下的政治决策者的视野（Baumgartner & Jones, 2010），进而打破既有的政策均衡。其结果是，政治决策者接受新政策图景，将政策议题分配到支持新政策图景的政策管辖职能，进而发生结构性政策变迁。同时，危机发生后，政策议题会在受到宏观决策者短暂的串行处理之后，回到政策子系统。在这种情况下，决策者会采取象征性措施，通过权宜之计，使政策保持稳定。

多源流框架和间断均衡理论认为，危机产生的不确定性和新的政策环境为政策变迁提供了基本动力，而这种动力是否能够发挥作用，则取决于政策倡导者的角色。政策倡导者能否取得成功，又取决于他们拥有的资源、接触关键决策者的途径以及他们在不同情况下开展政策聚焦、政策谈判、政策制定的策略（Mintrom & Norman, 2009；Zahariadis & Exadaktylos, 2016）。有经验的政策倡导者会基于危机发生后的模糊信息和复杂性问题的，将变化的外部环境和政策方案偏好有效结合，吸引决策者的注意并获得他们的支持。

## 2. 理念机制

政策是决策者理念的体现，本质上是理念的工具化表现形式。政策结构性变迁或范式性变迁首先是决策者的理念发生变化的结果。危机发生后，在短时间内，政策决策者会快速吸收外部的新知识，形成新的政策认知，从而降低对现行政策理念的支持。伴随着对现行政策理念的支持度的降低，决策者会积极寻求与其新政策理念偏好相匹配的“恰当”方案。政策理念是倡议联盟框架的基石，是政策稳定和变迁的基本动力。因此，政策变迁只发生在政策主导的联盟政策理念变化的前提下，并且变迁的程度取决于理念改变的层次。

常态学习以渐进式自我强化和“负反馈”的方式（Sabatier & Jenkins-Smith, 1993；Baumgartner & Jones, 2010）为主，政策变迁具有路径依赖的特征。学习的结果主要体现在政策目标、政策纲领和政策工具等不同层次的变化上，最终是决策者的政策理念持续发生变化，这一学习过程通常是长期而缓慢的（Hall, 1993）。危机引发的学习范围是极具张力的：危机发生后，决策者对于事发的原因、造成的结果和后续政策改进方案等基本方面都会有新的理解。“外部扰动”会推动联盟成员细化其内部信仰体系，从而调整联盟成员的政策理念，导致联盟成员所支持的政策稳定发生中断（Sabatier & Weible, 2014）。在倡议联盟框架中，政策变迁的基本机制之一是政策导向性学习。危机暴露了政策缺陷，降低了政策及其系统的技术合理性，从而逐步瓦解政策决策者所偏好的政策理念。在此过程中，政策制定者会研究危机发生发展的过程，找出导致危机发生的原因，提出政策修正方案（Deverell, 2009）。从这个角度来看，新的信息和外部冲击被确定为联盟内部和跨联盟学习的主要驱动因素，即决策者能够从政策失败中获取信息、吸取教训、改变认知、调整政策理念，进而采取行动。政策导向

性学习主要是利用证据和信息，来界定政治利益和细化战略方向的变化。在此过程中，那些在危机发生前更具技术争议的政策议题，其政策理念更容易发生变化。

虽然倡议联盟框架没有强调危机对政策的影响，但它从理念维度提供了一个关于危机和政策变迁关系的有效解释框架。危机被归入广义上的“外部扰动”的范畴，被看作是政策子系统发生重大政策变迁的路径之一。原则上，主导联盟会根据信息的吸收、理解以及与其他联盟的互动情况，认识到需要进行政策变革的必要性。不过，政策理念对变化有着很强的抵抗力：只有在社会经济条件变化、执政轮换、危机和严重灾害等重大外部因素的影响下，以理念为基础的结构性的政策变迁才可能在短时间内发生（Sabatier & Weible, 2014）。总的来看，倡议联盟框架以理念为基础，厘清了从重大突发事件到主要政策变迁的三种路径（Sabatier & Weible, 2014）。

首先，少数派联盟中政治经验丰富的政策参与者可以利用危机来积极宣传其政策核心理念，为结构性政策变迁创造条件（Nohrstedt & Weible, 2010）。当危机发生后，少数派联盟成员会不断尝试将政策议题的管辖权（venue shopping）延伸到不同的职能机构中（Sabatier & Weible, 2014），以求打破之前的政策联盟格局。例如，核事故发生后，反核电联盟将之前视为能源政策问题的核反应堆关闭议题，上升为一个重大安全问题，向全社会呼吁，得到更大范围的支持。

其次，主导联盟会在危机背景下调整其政策理念（Nohrstedt, 2005；Nohrstedt & Weible, 2010）。危机发生后，政策系统失灵会对主导联盟就现行政策所持有的核心理念提出挑战。例如，2003年的“非典”疫情使我国政府重新考虑以市场为导向、强调医疗资源配置效率的公共卫生政策理念取向，转而开始强调公共卫生改革的公益性和政府主导的本质。

最后，资源的重新分配可能改变子系统内的权力平衡，少数联盟通过资源转移和扩张对决策施加影响。新形成的政策联盟可以取代先前占主导地位的联盟，改变子系统既有的力量结构，从而使得重大政策变迁成为可能（Weible et al., 2009）。例如，在恐怖袭击事件发生之后，反恐联盟可能比民事安全联盟更能获得资源优势。

需要说明的是，无论是注意力机制还是理念机制，都需要以改革者巧妙利用契机为前提（Sabatier & Jenkins-Smith, 1993），否则重大变革不可能实现。因此，重大突发事件发生后的政策变迁，不仅要研究倡议联盟内如何发生历时性变迁的问题，也要探讨改革者如何利用契机的问题。

## （二）竞争路径：叙事机制和动员机制

政策变迁有时并未很好地解决危机揭露出的政策失败问题。因此，危机后的政策变迁也不一定能全面反映学习的过程。研究发现，危机后单一的政治因

素也能够推动政策变迁，尤其是当政策议题涉及较高的政治属性，或具有较大的争议性时。在此情形中，新政策制定不是基于知识学习，而是“准学习”（quasi-learning）（Ansell et al., 2016）的过程，政策调整也是一种适应而非学习的结果（May, 1992），学习实际上并未发生。这一观点与危机和灾难研究在过去几十年里的转向相契合。政治视角取代功能视角，逐渐成为危机管理研究中的另一个基本视角（’t Hart, 1993）。

在政治视角下，学者对危机的定义超越了技术管理层面，上升到政治和社会制度层面，认为危机在本质上是政治性的。危机被定义为一个问题潜伏与长期累积的渐进过程，集中表现为深层次的社会政治问题，或系统的脆弱性在偶然发生的事件中得到集中暴露。这些问题和脆弱性在对经济和社会产生破坏作用的同时，也与整个社会秩序和社会价值紧密联系，形成集体性的不确定效应，从而为组织、制度和政策变革创造了机会。决策者和参与者对关于危机的认知和理解表现出多样性、动态性以及社会建构的特点，即不同人员会对危机事件的内涵和政策指向赋予特定的意义。因此，危机后的政策变迁是一种竞争的结果：主张维持现状者遇到改革拥趸者的挑战，危机被视为潜在的转折点。在危机引起的既有政策范式或整个政治秩序的合法性被广泛质疑的背景下，竞争与冲突演化为主体之间的问责博弈（Boin et al., 2016）。总的来看，可以将现有的关于政策变迁的竞争路径归纳为叙事机制和动员机制两种类型。

### 1. 叙事机制

在政策变迁研究的叙事机制中，竞争是通过“话语”视角切入。话语叙事是一个在与周围物质世界相互联系的过程中进行意义建构的体系（Mayer, 2014）。人们依赖话语叙事来理解世界的意义，处理信息以减少信息的复杂性（Miskimmon et al., 2017）。话语可以塑造新的制度结构，从而提供一种倡导新价值、新规则和新程序的理念体系。政策倡导者也会充分利用“话语”，在相互交换和说服的过程中，为政策形成和政策合法化提供支持（Schmidt & Radaelli, 2004）。研究发现，政策过程中的叙事研究在过去若干年发生了重大转向，叙事逐步脱离了原来广泛意义上的理解话语的初始含义，转而成为政治主体推动（限制）政策议程的故事（Homolar & Scholz, 2019）。

危机管理学者也开始关注政策结果与框架效应（framing effect）之间的关系，特别是媒体在其中扮演的角色（Crow & Lawlor, 2016）。在危机情境下，变迁动力来自于参与者对事件的解释、对教训的看法以及对政策变化的框架建构动态。由于在公共话语中的定义方式不同，现行政策图景既可以得到强化并抗拒发生新变化，也可以受到质疑、推动形成新变化。具体而言，政策变迁与问责紧密联系，并表达为一种框架竞争：危机后的不确定性通常产生框架和反框架之间的话语竞争，竞争的结果取决于危机的性质和严重程度、导致危机发生

的原因和责任归属，以及危机后可能的替代方案（Boin et al.，2009）。不同的叙事框架塑造了与危机相关的政策认知，进一步决定了政策意蕴的差异。事件与议题之间的因果关系叙事、问题与方案之间的关联度叙事，是其中的两大核心内容（Liu & Boin，2020）。

## 2. 动员机制

伴随叙事机制支持的政策图景和政策认知的变化，动员机制中政策职能管辖的范围也会发生改变。危机可能引起更多的参与主体进入政策场域（Dekker & Hansén，2004）。在此过程中，主张变革的政策主体会积极扩大政策议题的争议范围，动员体系内的其他主体进入该政策领域，打破既有决策权力的平衡状态。例如，新冠肺炎疫情发生后，关于野生动物保护的主管部门从林业外溢到生态环境、农业等职能部门甚至更高层面的立法机构。同时，作为非决策主导群体，社会力量既是危机动员的主要参与者，也可能是动员的目标。社会力量的进入意味着政策议题冲突进一步扩大，议题图景的多面性增加。

政策话语的构建过程是一个有计划的群体认同的过程。新的参与主体带来新的政策叙事框架和行为规则，重塑原有的规则，改变原有的权力平衡；之前占主导地位的机构被迫与获得合法性的新主体分享政策权力。因此，动员机制涉及进入决策权力渠道的竞争。

## 3. 机制之间的交互

叙事政策研究将政策偏好与说服动员机制紧密联系在一起。通过使用一系列技巧，说服动员机制能够让外部信息的供给更加符合个体认知，从而增强个体对政策议题的注意力。危机叙事和动员的过程和结果，受到不少因素的影响。第一，当存在与危机及其相关联的政策议题的故事时，政策变迁更有可能发生。在此情形下，公众和媒体会将更多注意力集中在危机所直接暴露的具体问题上（Jones et al.，2014）。第二，当将政策问题聚焦在明确的利益相关者上时，危机叙事更能引起政府和公众的关注。具有明确利益关联的群体更容易产生政策讨论和政策动员，并在政策问题和解决方案上形成共识。第三，可信的证据是支持政策主张的关键因素（Howland et al.，2006）。数据的科学化策略，是增加危机叙事影响的基本手段（Crow et al.，2017）。第四，政策解决方案被阐述得越明确，政策变迁发生的可能性就越大。尤其是在危机发生后，决策者在面临不确定性和紧迫感时，往往会倾向于迎合流行的观点。问题和方案前后相互呼应的叙事框架会更容易被接受，特别是对于决策者而言，框架构建能够增加政治认同（Liu & Boin，2020）。第五，当叙事框架将危机归咎于长期的、历史的以及系统的原因时，政策变迁的共识更有可能定位在结构性政策变迁的层面（Crow et al.，2017）。

同时，媒体化和政治化是支持叙事机制和动员机制的两种基本手段；两者

既会各自自我强化，也会相互发生作用。如果媒体报道变得消极，政治关注度就会提高，说服和动员机制发挥的空间就越大。相应地，说服和动员机制也会引发额外的媒体报道，并创造一种特殊的舆论氛围（Birkland, 2006）。政治化可能改变政策图景，扩大议题管辖，进而改变政策子系统的权力结构。此外，危机的外生性原因越少，竞争发生的可能性就越大；政策议题在危机发生之前的技术争议性越高，竞争发生的可能性越大。

总之，缺乏共识的竞争会使得决策者在危机发生之后，会被迫忙于避责、保持稳定而做出快速决策。通过抓住政治机会，决策者和参与者得以表达不同的利益主张。越来越高的关注度、要求变革的政治压力、缺少清晰的解决方案这一系列因素会迫使决策者快速调整政策，而不是基于知识或理性进行渐进决策。在充满竞争的不确定环境中，改革倡议者使用“灾难修辞”来界定政策议题的层级，动员政策资源，推动政策变革（Rochefort & Cobb, 1994）。在此期间，危机不仅仅蕴含了纯粹的公共情绪力量（因人员伤亡、财产破坏而遭受的痛苦），而且具备强烈的“去合法性”意蕴，暗示目前政策失败和社会短暂失序。不同利益倡议者利用危机产生的动力，最终达成一个只有通过结构性政策变迁，才能实现未来新愿景的共识。因此，政治驱动力能够触发政策在短期内发生结构性变革。

### （三）小结：政策变迁发生的必要条件

需要说明的是，将学习和竞争两种路径的机制分为注意力、理念、叙事、动员四种类型，并不是一种边界类型的划分，而是一个基于不同过程视角的理论提炼。事实上，相对于常态，危机状态的持续时间短暂，不同机制之间紧密相关且相互重叠。不同机制的分类为后续更深入的研究奠定了基础。学习机制需要动员和叙事策略，而在竞争机制中注意力和信念也是政策主体的目标。例如，政策过程理论中的注意力机制和信念机制，都对竞争因素进行了描述和分析。之所以仍然把注意力机制和信念机制划分在学习的范畴里，其根本原因在于政策形成的整个过程是一个基于知识或信息因素运作的过程，而外部动力提供了新的知识和信息。在现代信息社会中，媒体化和政治化既是学习和竞争的两种基本手段，也是两个基本的公共场域。

政策过程理论就不同层次的政策变迁进行了描述和解释。作为重大政策变迁的驱动因素之一，危机与多源流框架中的焦点事件、间断均衡理论中的触发事件以及倡议联盟框架中的外部冲击具有相同的作用。危机为不同的参与者（特别是对失势者）创造了政治空间，使他们重新获得机会，并将相关议题提上决策议程。Kingdon（1984）专注于外部波动，以某种方式创造了变革的窗口（他对内部机制的关注较少），即问题、政策和政治源流的耦合为重大政策变迁开启了“机会之窗”。在间断均衡理论中，基于特定的政策图景和职能管辖，为

实现政策垄断而相互竞争的联盟之间的纵向更替，被视为结构性变迁发生的基本条件。该理论对那些能够为变革提供空间的机制进行了详细描述，但没有深入探讨实现变革的具体举措。倡议联盟框架关注政策体系内部的运作机制，认为在政策子系统中，竞争性联盟之间的互相更替可能会带来重大政策变迁。该框架更强调调整政策信念的转化而非个人特质的政策倡导者的角色。三种政策过程理论关于“危机与政策变迁”的解释框架比较见表1。

表1 三种政策过程理论关于“危机与政策变迁”的解释框架比较

| 理论     | 政策变迁发生机制  | 有限理性个体动机 | 危机角色 |
|--------|-----------|----------|------|
| 多源流框架  | 三类源流的汇合   | 注意力      | 焦点事件 |
| 间断均衡理论 | 联盟之间的纵向轮换 | 注意力      | 触发事件 |
| 倡议联盟框架 | 联盟之间的横向竞争 | 信念       | 外部冲击 |

资料来源：作者自制。

尽管如此，多源流框架、间断均衡理论、倡议联盟框架三大理论都没有回答导致政策变迁的关键条件（James & Jorgensen, 2009）。首先，尽管认识到危机在政策变迁过程中的影响，但这三大理论既没有明确从事件到政策变迁的因果机制（Aamodt & Stensdal, 2017），也没有提出可操作的系统化变量（Ostrom, 2011），缺少从危机到结构性政策变迁的可预测顺序（Grossman, 2012）。其次，倡议联盟框架和多源流框架没有考虑到具体哪些因素会对政策变迁发生作用（Pierce et al., 2020）。间断均衡理论分析了具体因素的作用机制，但未深入考虑政策主体在其中的功能。此外，由于政策过程理论对危机的定义相当广泛，政策过程文献难以解决不可证伪性的问题（Capano, 2009）。危机定义的范围涵盖了“焦点事件”“触发事件”和“外部冲击”“外部干扰”等各类事件或现象，很难确定哪些事件或外生现象是导致重大政策变迁的关键因素（Nohrstedt, 2005）。

目前，政策过程理论中的“学习”等概念对重大突发事件在政策变迁中的作用尚未进行深入实证研究，而危机管理理论中“危机学习”等概念对重大突发事件的政策意蕴缺少深度理论支撑，且多以案例研究为主。在学习机制中，重大突发事件驱动的学习也具有高度的不确定性，学习并不一定是学习主体所期望的结果，它可能是低效的甚至是错误的。例如，因果关系的模糊性会引发多重争议，甚至错误的经验教训总结；或者把正确的教训运用在错误的制度背景中，从而导致实际政策效果发生偏差。同时，危机学习存在悖论：当对学习的需求和期望很高时，往往组织制度安排和领导能力的表现又不尽如人意（Boin et al., 2016）。最后，危机的敏感性使学习更为困难。当渐进性学习难以弥补危机造成的损害时，决策者更容易采取冒进性政策替代措施（La Porte &

Consolini, 1991)。

Hall、Sabatier等学者认为，政策范式性变化涉及政策理念或者核心信念的变化。Baumgartner等认为，政策变迁的基础是政治决策者的注意力转变，政策管辖必须发生变化（Baumgartner & Jones, 2010）。综合两种评价标准，较大政策变迁的前提是政策理念发生变化，或组织结构发生变化，学习和竞争都是政策变迁发生的必要但非充分条件。结构性政策变迁与理念变化需要学习中的认知变化和竞争中的政治压力相互叠加。问责政治倾向于寻找个体责任，而忽略系统障碍，行为主体会充分运用保守的防御策略。同时，竞争中的机会主义会限制学习，行为主体有意错误地描述危机，夸大他们在其中发挥的积极作用（Stern, 1997）。此外，各方行为主体在竞争中的讨价还价行为，导致无法产生最佳方案，最终出台的方案往往是多方妥协的结果。

#### 四、结论与讨论

重大突发事件的发生既是对事前常态管理系统中各种短板与不足的集中暴露，也为事后常态管理系统的改进提供了难得的契机。本文基于政策过程理论和危机管理研究领域的现有成果，对重大突发事件与政策变迁的相关文献进行了述评。

第一，围绕重大突发事件与政策变迁关系的三个核心问题——“原因为何”“过程怎样”以及“结果如何”进行文献梳理和评述发现，从重大突发事件中学习包含了不同维度过程的机制。除了技术属性，危机学习还同时具有政策属性和政治属性。基于知识和信息的学习路径遵循政策过程理论的基本原则，具有决策能力和推动政策变迁能力的主体在注意力持续关注和政策理念调整的机制下完成学习，从而达到政策变迁的目标。同时，危机的政治属性为竞争提供了空间。参与主体利用对危机的认知分歧，通过叙事机制和动员机制改变政策制定的结构和资源，实现政策变迁的目的。

第二，围绕重大突发事件与政策变迁关系的研究具有跨学科的特点。这一特点决定了我们深入探讨从重大突发事件中学习这一具有重大理论和实践意义的问题，需要跳出传统的应急管理的技术管理研究范畴。本文从政策视角切入，重点探寻了危机学习背后的制度因素和政治因素。未来的应急管理研究，必须立足于其多学科背景的特点，强调从传统低阶的功能性研究，转向高阶的政治性、组织性和政策性研究，也就是从政治学、管理学、政策学等视角展开跨学科的综合研究。在实践视域中，需要打通常态与非常态的绝对界限，构建统筹安全和发展的国家治理体系。对重大突发事件的理解，需要立足于动态和过程的视角，把握危险与机会并存的关系，善于化危为机。简言之，研究重大突

事件与政策变迁之间的关系，有利于帮助我们深刻领会“发展中暴露的安全风险，通过进一步发展的方式来得到根本解决”这一基本问题。

第三，围绕重大突发事件与政策变迁关系的过程机制具有复杂性。目前，关于危机对组织和系统影响的研究结论仍然莫衷一是。事件发生后是否从公共议程过渡到决策议程，进入政策形成阶段后，学习如何发生、需要什么运作条件以及竞争是否形成具有博弈能力的政治场域，这些都受到国家治理体制、法律法规制度、领导个体认知、政策领域的属性等诸多因素的影响。本文在总结众多研究文献的基础上总结出不同维度的机制，仅仅是为我们理解这一复杂过程提供一个整体框架，注意力机制、信念机制、叙事机制、动员机制需要通过更多的实证研究来验证和丰富。

第四，现有研究对中国重大突发事件与政策变迁的过程机制研究具有重要理论借鉴和实践启示。本文的研究主要基于政策过程理论和应急管理的研究成果。议程设置的层级性、学习的条件、竞争的场景都是在西方的学术话语中展开的，毫无疑问，当运用到中国场景时，这些理论和框架必定会显示出一定的局限性。因此，西方理论需要基于中国的实证研究加以改造和发展，推动中国的重大突发事件与政策变迁理论研究。新冠肺炎疫情的蔓延暴露了各国政策系统的脆弱性。从专业领域来看，这场疫情涉及的范围已远远超出应急管理的相关政策领域；从地理范围来看，世界各国的政策系统同时面对同一挑战；从发展时间来看，从2020年初以来疫情在各地不断波动演化和持续。因此，新冠肺炎疫情所具备的这一系列特征有利于通过历时分析、比较分析以及类型分析等科学方法来完成理论对话，让世界更好地了解中国的政策过程，让国际社会更好地了解中国实践和制度优势。

## 参考文献

- 刘鹤 (2013). 两次全球大危机的比较研究. 北京: 中国经济出版社.
- Liu, H. (2013). *A Comparative Study of Two Global Crises*. Beijing: China Economic Press. (in Chinese)
- 刘一弘 (2017). 危机管理的意义建构——基于“甲流”事件的政府话语分析, 公共管理学报, 4: 118-128.
- Liu, Y. H. (2017). Meaning Making of Crisis Management: Government's Discourse Analysis of the "A Flu" Incident, *Journal of Public Administration*, 4: 118-128. (in Chinese)
- 马奔、程海漫 (2017). 危机学习的困境: 基于特别重大事故调查报告的分析. 公共行政评论, 2: 118-139.
- Ma, B. & Chen, H. M. (2017). The Dilemma of Crisis Learning: An Analysis Based on the Investigation Report of Particularly Critical Accidents. *Journal of Public Administration*, 2: 118-139. (in Chinese)
- 王绍光 (2008). 学习机制与适应能力: 中国农村合作医疗体制变迁的启示, 中国社会科学, 6: 111-133.
- Wang, S. G. (2008). Learning Mechanism and Adaptive Capacity: Implications from the Change of China's Rural Cooperative Medical System. *Social Sciences in China*, 6: 111-133. (in Chinese)
- 习近平 (2014). 习近平谈治国理政. 北京: 外文出版社.
- Xi, J. P. (2014). *The Governance of China*. Beijing: Foreign Languages Press. (in Chinese)
- 习近平 (2016). 在哲学社会科学工作座谈会上的讲话. 北京: 人民出版社.
- Xi, J. P. (2016). *Speech at the Symposium on Philosophy and Social Sciences*. Beijing: People's Publishing House. (in Chinese)

- 习近平 (2020a). 在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话. 北京: 人民出版社.
- Xi, J. P. (2020a). *Speech at the Meeting on the Coordination of COVID-19 Prevention and Control and Economic and Social Development*. Beijing: People's Publishing House. (in Chinese)
- 习近平 (2020b). 在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上的讲话. 北京: 人民出版社.
- Xi, J. P. (2020b). *Speech at the National Commendation Conference for Fighting COVID-19*. Beijing: People's Publishing House. (in Chinese)
- 习近平 (2020c). 防控疫情是一次大考. 央视新闻: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1662642249934680563&wfr=spider&for=pc>. 2021年7月30日访问.
- Xi, J. P. (2020c). *Epidemic Prevention and Control is a Big Test*. CCTV news: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1662642249934680563&wfr=spider&for=pc>. Retrieve on July 30, 2021. (in Chinese)
- 张海波 (2017). 风险社会视野中的公共管理变革. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 4: 57-65.
- Zhang, H. B. (2017). Risk Society and Public Management. *Journal of Nanjing University (Philosophy, Humanities and Social Sciences)*, 4: 57-65. (in Chinese)
- 张美莲 (2016). 西方公共部门危机学习: 理论进展与研究启示. 公共行政评论, 5: 163-191.
- Zhang, M. L. (2016). Crisis Learning in the Western Public Sector: Theoretical Progress and Research Enlightenment. *Journal of Public Administration*, 5: 163-191. (in Chinese)
- 张美莲 (2017). 西方公共部门危机学习障碍在中国是否同样存在? ——来自四川和青岛的证据, 北京社会科学, 5: 79-89.
- Zhang, M. L. (2017). Do Western Public Sector Crisis Learning Disabilities also Exist in China?: Evidence from Sichuan and Qingdao. *Beijing Social Sciences*, 5: 79-89. (in Chinese)
- 钟开斌 (2013). 从灾难中学习: 教训比经验更宝贵. 行政管理改革, 6: 35-39.
- Zhong, K. B. (2013). Learn from Disasters: Lessons Are More Valuable than Experience. *Administrative Reform*, 6: 35-39. (in Chinese)
- Aamodt, S., & Stensdal, I. (2017). Seizing Policy Windows: Policy Influence of Climate Advocacy Coalitions in Brazil, China, and India, 2000-2015. *Global Environmental Change*, 46, 114-125.
- Ahrari, M. (1987). *Paradigm of 'Crisis' Decision Making: The Case of Synfuels Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Almond, G. A. (1973). *Crisis, Choice, and Change: Historical Studies of Political Development*. New York: Little, Brown.
- Ansell, C. K., Trondal, J., & Øgård, M. (Eds.). (2017). *Governance in Turbulent Times*. Oxford: Oxford University Press.
- Ansell, C., Boin, A., & Kuipers, S. (2016). Institutional Crisis and the Policy Agenda. In Zahariadis, N. (Ed.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. New York: Edward Elgar Publishing.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2010). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Birkland, T. A. (2006). *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Georgetown: Georgetown University Press.
- Blyth, M. (2001). The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change. *World Politics*, 54(1), 1-26.
- Boin, A., & Hart, P. T. (2003). Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? *Public Administration Review*, 63(5), 544-553.
- Boin, A., McConnell, A., & Hart, P. T. (2008). *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. New York: Cambridge University Press.
- Boin, A., Stern, E., & Sundelius, B. (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. New York: Cambridge University Press.
- Brändström, A., & Kuipers, S. (2003). From 'Normal Incidents' to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures. *Government and Opposition*, 38(3), 279-305.
- Burnham, W. D. (1970). *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*. New York: Norton.
- Cairney, P., & Zahariadis, N. (2016). Multiple Streams Approach: A Flexible Metaphor Presents an Opportunity to Operationalize Agenda Setting Processes. In Zahariadis, N. (Ed.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. London: Edward Elgar Publishing.

- Capano, G. (2009). Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 7–31.
- Cashore, B., & Howlett, M. (2008). Behavioral Thresholds and Institutional Rigidities as Explanations of Punctuated Equilibrium Processes in Pacific Northwest Forest Policy Dynamics. In Speth, J. (Ed.). *Punctuated Equilibrium and the Dynamics of US Environmental Policy*. New Haven: Yale University Press.
- Congleton, R. D. (2005). Toward a Political Economy of Crisis Management: Rational Choice, Ignorance, and Haste in Political Decision Making. *Dynamics of Intervention, Advances in Austrian Economics*, 8(1), 83–204.
- Coyne, C. J. (2011). Constitutions and Crisis. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 80(2), 351–357.
- Crow, D. A., Berggren, J., Lawhon, L. A., Koebele, E. A., Kroepsch, A., & Huda, J. (2017). Local Media Coverage of Wildfire Disasters: An Analysis of Problems and Solutions in Policy Narratives. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(5), 849–871.
- Crow, D. A., & Lawlor, A. (2016). Media in the Policy Process: Using Framing and Narratives to Understand Policy Influences. *Review of Policy Research*, 33(5), 472–491.
- Dekker, S., & Hansén, D. (2004). Learning under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 211–230.
- Deverell, E. (2009). Crises as Learning Triggers: Exploring a Conceptual Framework of Crisis-induced Learning. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 179–188.
- Donnelly, P., & Hogan, J. (2012). Understanding Policy Change Using a Critical Junctures Theory in Comparative Context: The Cases of Ireland and Sweden. *Policy Studies Journal*, 40(2), 324–350.
- Downs, A. (1972). Up and Down with Ecology: The Issue-attention Cycle. *The Public*, 462–473.
- Grossman, P. Z. (2012). The Logic of Deflective Action: US Energy Shocks and the US Policy Process. *Journal of Public Policy*, 32(1), 33–51.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 275–296.
- Hansén, D. (2007). *Crisis and Perspectives on Policy Change: Swedish Counter-terrorism Policymaking*. (Doctoral Aissertation, Crismart, Försvarshögskolan).
- Higgs, R. (1997). Regime Uncertainty: Why the Great Depression Lasted so Long and Why Prosperity Resumed after the War. *The Independent Review*, 1(4), 561–590.
- Higgs, R. (2009). Regime Uncertainty in the 1930s: A New Deal Insider's Account. The Beacon, Blog of the Independent Institute.
- Hogan, J., & Feeney, S. (2012). Crisis and Policy Change: The Role of the Political Entrepreneur. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 3(2), 1–24.
- Homolar, A., & Scholz, R. (2019). The Power of Trump-speak: Populist Crisis Narratives and Ontological Security. *Cambridge Review of International Affairs*, 32(3), 344–364.
- Howland, D., Becker, M. L., & Prelli, L. J. (2006). Merging Content Analysis and the Policy Sciences: A System to Discern Policy-specific Trends from News Media Reports. *Policy Sciences*, 39(3), 205–231.
- James, T. E., & Jorgensen, P. D. (2009). Policy Knowledge, Policy Formulation, and Change: Revisiting a Foundational Question. *Policy Studies Journal*, 37(1), 141–162.
- Jones, B. D., Zalányi, L., & Erdi, P. (2014). An Integrated Theory of Budgetary Politics and Some Empirical Tests: The US National Budget, 1791–2010. *American Journal of Political Science*, 58(3), 561–578.
- Jones, C. O. (1974). Speculative Augmentation in Federal Air Pollution Policy-making. *The Journal of Politics*, 36(2), 438–464.
- Keeler, J. T. (1993). Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-making. *Comparative Political Studies*, 25(4), 433–486.
- Kingdon, J. W., & Stano, E. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Vol. 45). Boston: Little, Brown.
- Lindblom, C. (1959). The Science of 'Muddling Through'. *Public Administration Review*, 19, 79–88.
- Liu, Y., & Boin, A. (2020). Framing a Mega-disaster: Political Rhetoric and Wenchuan Earthquake. *Safety Science*, 125, 104621.
- May, P. J. (1992). Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy*, 331–354.
- Mayer, F. W. (2014). *Narrative Politics: Stories and Collective Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Mintrom, M. (2000). *Policy Entrepreneurs and School Choice*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.

- Mintrom, M. , & Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 37(4), 649 – 667.
- Miskimmon, A. , O'Loughlin, B. , & Roselle, L. (2017). *Forging the World: Strategic Narratives and International Relations*. Michigan: University of Michigan Press.
- Nohrstedt, D. (2005). External Shocks and Policy Change: Three Mile Island and Swedish Nuclear Energy Policy. *Journal of European Public Policy*, 12(6), 1041 – 1059.
- Nohrstedt, D. , & Weible, C. M. (2010). The Logic of Policy Change after Crisis: Proximity and Subsystem Interaction. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 1(2), 1 – 32.
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7 – 27.
- Pierce, J. J. , Peterson, H. L. , & Hicks, K. C. (2020). Policy Change: An Advocacy Coalition Framework Perspective. *Policy Studies Journal*, 48(1), 64 – 86.
- Porte, L. , & Consolini, P. (1991). Working in Practice but not in Theory: Theoretical Challenges of High Reliability Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(1), 19 – 47.
- Resodihardjo, S. L. (2009). *Crisis and Change in the British and Dutch Prison Services: Understanding Crisis-reform Processes*. Hampshire: Ashgate Publishing, Ltd.
- Rochefort, D. A. , & Cobb, R. W. (Eds. ). (1994). *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Laurence: University Press of Kansas.
- Rosenthal, U. , & Kouzmin, A. (1997). Crises and Crisis Management: Toward Comprehensive Government Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 277 – 304.
- Sabatier, P. A. , & Jenkins-Smith, H. C. (Eds. ). (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A. , & Weible, C. M. (Eds. ). (2014). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Saurugger, S. , & Terpan, F. (2016). Do Crises Lead to Policy Change? The Multiple Streams Framework and the European Union's Economic Governance Instruments. *Policy Sciences*, 49(1), 35 – 53.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People*. Hinsdale, IL: The Dryden Press.
- Schlager, E. (2007). A Comparison of Frameworks, Models, and Theories of Policy Processes, In Sabatier, P. A. , & Weible, C. M. (Eds. ). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Schmidt, V. A. , & Radaelli, C. M. (2004). Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *West European Politics*, 27(2), 183 – 210.
- Stern, E. (1997). Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(2), 69 – 86.
- Stone, D. A. (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making (Vol. 13)*. New York: Norton.
- 't Hart, P. (1993). Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(1), 36 – 50.
- 't Hart, P. , & Tindall, K. (2009). *Framing the Global Economic Downturn: Crisis Rhetoric and the Politics of Recessions*. Canberra: ANU Press.
- van der Meer, F. B. , Vissers, G. , Lips, M. , & Kielema, J. (1995). *Learning from Evaluation-Institutional Change as Social (Re)Construction*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1578938>.
- Weaver, R. K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 371 – 398.
- Weible, C. M. , Sabatier, P. A. , & McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121 – 140.
- Zahariadis, N. , & Exadaktylos, T. (2016). Policies that Succeed and Programs that Fail: Ambiguity, Conflict, and Crisis in Greek Higher Education. *Policy Studies Journal*, 44(1), 59 – 82.

责任编辑：张雪帆