

公共危机中政治动员运行机制研究^{*}

——基于 2015 年以来 38 个重大公共危机案例的分析

钟 爽 朱 侃 王 清

内容提要:深入探究和解析公共危机中动员体系的建构与运行过程,是优化我国危机动员模式和提高我国应急能力的重要前提。在系统收集 2015 年以来 38 个公共危机案例相关资料的基础上,采用扎根理论的研究方法,提取和凝练了公共危机中政治动员运行机制的理论模型。研究发现应急目标、组织建设、动员执行以及绩效考核构成公共危机中政治动员的整体框架,这些要素分别扮演着指明方向、赋予内生动力、搭建落地平台以及强化执行压力的作用;四者间互动的内在机理与我国党政关系高度契合,使我国政府在公共危机中具备强大政治动员能力。未来政府应加快政治动员应急法治体系的建设,将政治动员纳入重大公共危机应急管理序列,同时应在顶层设计上将城市群纳入应急管理范畴。

关键词:公共危机 政治动员 运行机制 应急效能 应急管理

一、引言

潜在的自然灾害、事故灾害、公共卫生事件和社会安全事件随时威胁人民生命、财产安全,甚至直接危及国家安全,具备快速反应和高效应对各类重大公共危机的政治动员能力,既是实现社会稳定和促进经济发展的客观需要,也是建设现代责任型政府的应有之义^①。伴随着社会转型的加速和深入,长期累积的各类风险也存在集中释放的可能,今后一个时期我国将进入风险易发和高发的“多元危机”时期。政府作为现代危机治理力量的核心和关键,在高度紧张的社会状态和时间压力下,通过合理、适度的政治动员在最短时间内最大限度整合人力、物力和财力等社会资源,并将其转化为强大的政府行动力来提高应急能力,对缓解社会恐慌心态、控制危机事态蔓延并最终克服危机具有举足轻重的意义^②。在重大公共危机面前,政府是否有能力克服和摆脱危机,不仅取决于整个社会资源总量多少、公民素养高低,而且取决于其政治动员能力强弱,只有具备强大政治动员能力的政府,才能在较短时间内凝聚组织支持力量、广泛吸纳社会可供支配的

^{*} 本文为国家自然科学基金面上项目“基于灾难弹性理论的医院应急能力评估与救援效率拟合研究”(71774179)。

^① 张海波、童星:《中国应急管理结构变化及其理论概化》,《中国社会科学》,2015 年第 3 期。

^② 孟涛:《紧急权力法及其理论的演变》,《法学研究》,2012 年第 1 期。

资源并激发公民参与危机治理的热情,从而形成强大战斗力来攻克危机^①。可见,优化公共危机中政治动员能力是推进我国应急管理体系和应急管理能力现代化的重要组成部分。

公共危机中的政治动员需要一定的动员机制支撑,而究竟如何动员,不同国家、不同时期遵循不同的动员模式^②。实际上,我国政府在当前许多公共危机中都展现了强大的政治动员能力,不论是2008年汶川地震救援还是2020年抗击新冠肺炎疫情,举国体制下国家号召能很快在政府上下转化为行动力,并具备快速深入千家万户的威力和效率,其高效的组织动员能力具有中国特色和中国经验。当前,专家、学者在研究中潜在地假定我国政府在公共危机的应急管理中具有很强的政治动员能力,并将这一现象的原因简单归结为我国制度的优越性,而很少深入探究其背后运行的过程机制和动员主客体间的内在相互作用机理,使得学界仍然缺乏对公共危机中政治动员运行机制的认知。而系统深入地探究公共危机中政治动员事务过程,是丰富我国公共危机中政治动员理论研究和优化我国危机动员模式的重要前提。

对此,笔者借助2015年来38个重大公共危机案例,通过扎根理论的研究方法来系统探究政府在公共危机中政治动员的运行机制,尝试回答如下三个问题:1. 政府在公共危机中是如何进行政治动员的?可否通过多案例提取出一个一般意义上的公共危机动员体系与运行机制?2. 影响政府公共危机中政治动员执行效能的重要因素有哪些?还原到案例情境,这些因素是如何在体系中相互作用的?3. 我国公共危机中政治动员运行机制的关键特征是什么?如何进一步优化我国公共危机中的政治动员模式?

二、相关文献述评

“动员(Mobilization)”最初是一个军事概念,其含义是集合战争力量,进入战备状态,准备出师作战;该概念起源于普鲁士,后传入法国和英国,英国《大不列颠百科全书》对其解释为国家发生战争或其在紧急状态下组织部署和采取军事行动;日本大将玉源太郎(Kodama Gentaro)最早将其译为“动员”,随后该词被中国直接借用^③。随着对动员研究的拓展与深入,该概念逐渐被广泛应用到政治等其他领域。有学者认为政治动员是获取资源为政治权威服务的过程,通常是政治动员主体通过宣传教育、利益刺激以及组织强制等方式向社会成员发动政治参与活动,以此获得社会成员支持来实现其政治目标,该定义突出强调了政治动员的主体、动员客体、动员方式以及动员目的^④;有学者则在此基础上提出,应该从动员议题构建和公众聚合认同两个方面来理解政治动员,这样才能更好体现集体行动的逻辑^⑤;而有学者则认为政治动员是政党主导下的一种“政治参与”,并通过这种方式来扩大群众基础,从而获得更多认同和支持的过程^⑥。可见,国内外学者在政治动员的研究过程中,普遍认为政治动员的发起者为上层政治集团,是政治需要自上而下传递和实现的过程,具有较强的目的导向。随着政治动员研究的深入,部分学者开始关注公共危机中的政治动员现象,但尚未对该现象进行明确定义。为了更好地明确这一现象的内涵,笔

① 康伟、陈茜、陈波:《基于SNA的政府与非政府组织在公共危机应对中的合作网络研究——以“4·20”雅安地震为例》,《中国软科学》,2014年第5期。

② 李斌:《政治动员与社会革命背景下的现代国家构建——基于中国经验的研究》,《浙江社会科学》,2010年第4期。

③ 李德成、郭常顺:《近十年社会动员问题研究综述》,《华东理工大学学报》(社会科学版),2011年第6期。

④ 詹姆斯·R·汤森、布兰特利·沃马克:《中国政治》,第102页,江苏人民出版社,2007年版。

⑤ 孔繁斌:《政治动员的行动逻辑——一个概念模型及其应用》,《江苏行政学院学报》,2006年第5期。

⑥ 塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,第159页,三联书店,1989年版。

者在追溯政治动员概念的基础上,结合危机管理的特殊性,将公共危机中政治动员定义为公共危机情境下,政治集团为尽快避免或减轻危机所带来的严重后果,而从政治、组织和思想上发动政府和社会参与应急管理的过程。

政治动员具有深刻的时代背景,政治格局、经济环境和社会思潮的变化都会驱动公共危机中政治动员模式的转型。有学者在总结中华人民共和国成立以来自然灾害中政治动员模式的变化后,认为我国公共危机中政治动员结构发生了显著变化,动员模式从单一走向多元、动员目标从危机管理走向应急管理、动员口号从压抑个性走向以人为本,而动员手段也日趋现代化^①;有学者认为随着共产党执政理念的转变、社会的逐步成熟,公共危机的政治动员中,越来越注重公民在公共危机中的参与程度^②,而有学者则提出这一背景下,政府的主导性在不断增强而非政府的主动性在不断提高^③;有学者认为在新公共管理的浪潮下,政府在政治动员中应有意识地控制动员成本,并有效纳入社会团体的力量,从而实现政府-市场-社会三元结构的良性循环^④。

当前学者较多关注公共危机中政治动员的展开方式,并形成了丰富的研究成果。有学者指出,近些年来在应对多元危机的政治动员过程中,我国形成了一种政府主导、社会参与、制度保障以及国际合作相结合“四位一体”的动员格局,相关应急动员也在这一格局下展开^⑤;有学者将研究焦点进一步聚焦于政府,认为针对不同类型的公共危机政府的动员方式存在不同,在突发性自然灾害中,以开放式政治动员为主、内控式政治动员为辅的方式进行动员,而突发性社会危机动员方式则相反,不同危机情境下对同一类危机的动员力度也有所不同^⑥;有学者则指出政治动员力度的差异会造成官员履职程度的差异,并基于交易成本理论分析认为交易频率、后果破坏性和事务可预见性是造成政治动员力度不同的原因^⑦。

上述研究对把握公共危机中政治动员的演化历程、发展趋势以及当前公共危机中政治动员的展开方式具有重要意义,但与此同时也缺乏对公共危机中政治动员运行机制的深入分析。而系统解析我国公共危机中政治动员过程,回应前文提出的相关问题,对丰富我国公共危机中政治动员理论和提高我国公共危机动员能力具有重要理论和实践意义。

三、研究设计

(一) 研究方法 with 理论抽样

扎根理论的研究方法的主要宗旨是在深入分析经验资料的基础上,自下而上地逐步提炼和归纳一般的理论框架,强调理论从原始资料中产生并且有经验事实作为依据^⑧,只有能经得起事实不断检验的理论才具有解释力。本文采用扎根理论的研究方法并借助 Nvivo 软件从 38 个总样本中随机抽取 30 个案例,并对案例相关的资料进行开放式编码、主轴编码和选择性编码,提取和凝炼公共危机中政治动员运行机制的关键信息进行概念和范畴化后,构建我国相应的理

① 蒋积伟、唐明勇:《政治动员与公共危机管理——以自然灾害动员为例》,《党政论坛》,2011 年第 5 期。

② 龙太江:《从“对社会动员”到“由社会动员”——危机管理中的动员问题》,《政治与法律》,2005 年第 2 期。

③ 吴开松:《危机管理中的社会动员研究》,《兰州学刊》,2009 年第 1 期。

④ 徐家良:《危机动员与中国社会团体的发展》,《中国行政管理》,2004 年第 1 期。

⑤ 宋佳蔓、赵连章:《我国应对多元危机的政治动员模式分析》,《理论探讨》,2009 年第 3 期。

⑥ 皇娟:《中国公共危机治理中的政治动员方式》,《中国青年政治学院学报》,2012 年第 4 期。

⑦ 赖诗攀、何彬:《动员模式与普通官员行为:以公共危机管理为例》,《中国行政管理》,2017 年第 8 期。

⑧ 朱丽叶·M. 科宾、安塞尔姆·L. 施特劳斯:《质性研究的基础形成扎根理论的程序与方法》,第 48~96 页,重庆大学出版社,2015 年版。

论模型;然后用剩余的 8 个案例相关资料对上述理论模型进行饱和性检验,从而获得最终的理论模型。

理论抽样是基于研究问题和研究设计的需要,针对性地选取能为研究问题提供丰富信息的研究样本^①。对此,笔者通过网络、报纸、专业书籍以及电视等多种渠道收集了 2015 年以来发生的 152 个具有一定影响力的公共危机事件及其相关素材,形成该研究的初步案例数据库。为了进一步探究研究的主题,笔者采用遵循下列原则:(1)所选案例具有一定代表性,案例中的公共危机本身具有较大的社会影响力,受到公众、媒体乃至学界的广泛关注;(2)所选案例启动了政治动员议程,引起了较高层级地方或中央领导人的高度关注并对公共危机的救援等工作进行了直接指示和安排;(3)所选案例类型具有多元性,所选择的案例覆盖了自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件领域,从而规避公共危机类型的单一性;(4)所选案例具有丰富的研究素材,单个案例至少有 8 个以上的相关文本且相关文字数量不低于 1.5 万字,从而为还原案例相关细节提供翔实材料支撑。根据以上原则,对初步案例数据库进行了再度遴选,最终从 152 个案例中选择 38 个案例作为本研究理论抽样的样本。

(二) 资料收集

为了系统地呈现 38 个公共危机案例中的政治动员现象,笔者列举了各案例的基本概况(如表 1 所示)。为了最大限度地还原各案例政治动员的全过程,笔者从央视、《人民日报》等权威媒体上收集了各案例的相关文字、图片和视频信息,并追根溯源地从各案例相关政府部门门户网站等多处获得各案例翔实的素材后,将其逐一转换成文本信息,并按编号对所有文本信息进行相应归类,以此构成后续研究的数据支撑。

表 1 2015 年以来重大公共危机案例的基本概况

编号	事件	时间	类型	报道媒体	介入的最高层级领导	是否向 体制内 动员	是否向 社会 动员	是否追 责干部
A-01	上海外滩踩踏	2014.12	事故灾难	央视、《人民日报》	国家主席、国务院总理	是	是	是
A-02	湖北监利客船沉没	2015.06	事故灾难	央视、《人民日报》	国家主席、国务院总理	是	是	是
A-03	新疆皮山县地震	2015.07	自然灾害	央视、《人民日报》	国家主席、国务院总理	是	是	是
A-04	天津滨海新区爆炸	2015.08	事故灾害	央视、《人民日报》	国家主席、国务院总理	是	是	是
A-05	深圳特大滑坡	2015.12	事故灾害	央视、《人民日报》	国家主席、国务院总理	是	是	是
A-06	宁夏银川公交纵火案	2016.01	社会安全	央视、《人民日报》	自治区党委及政府办公厅	是	否	是
A-07	山东非法疫苗案	2016.03	公共卫生	央视、《人民日报》	国家主席、国务院总理	是	否	是
A-08	江苏盐城龙卷风袭击	2016.06	自然灾害	央视、《人民日报》	国家主席、国务院总理	是	是	否
A-09	河北邢台特大洪涝	2016.07	自然灾害	央视、《人民日报》	省委书记、省长	是	是	是
A-10	湖北当阳热电厂爆炸	2016.08	事故灾害	央视	省委书记、副省长	是	否	是
A-11	云南会泽特大杀人案	2016.09	社会安全	央视、《人民日报》	国家公安部	是	否	否
A-12	江西丰城电厂工程事故	2016.11	事故灾害	央视、《人民日报》	国家主席、国务院总理	是	否	是
A-13	多地 H7N9 禽流感疫情	2017.01	公共卫生	央视、《人民日报》	国家主席、国务院总理	是	是	否
A-14	湖南特大洪灾	2017.06	自然灾害	央视、《人民日报》	省委书记、省长	是	是	是

① 凯瑟琳·M. 埃森哈特、梅丽莎·E. 格瑞布纳等:《由案例构建理论的机会与挑战》,《管理世界》,2010 年第 4 期。

• 82 •

续表

编号	事件	时间	类型	报道媒体	介入的最高层级领导	是否向 体制内 动员	是否向 社会 动员	是否追 责干部
A-15	四川九寨沟地震	2017.08	自然灾害	央视、《人民日报》	国家主席、国务院总理	是	是	否
A-16	陕西安康高速交通事故	2017.08	事故灾害	央视、《人民日报》	省委书记、省长	是	否	是
A-17	北京大兴西红门镇火灾	2017.11	事故灾害	央视、《人民日报》	市委书记、市长	是	是	是
A-18	北京红黄蓝幼儿园虐童	2017.11	社会安全	央视、《人民日报》	国家教育部	是	否	否
A-19	江苏连云港车间爆炸	2017.12	事故灾害	央视、《人民日报》	省委书记、省长	是	否	是
A-20	陕西米脂恶性砍学生	2018.04	社会安全	央视	省委书记、省长	是	否	是
A-21	吉林长春长生疫苗事件	2018.07	公共卫生	央视、《人民日报》	国家主席、国务院总理	是	否	是
A-22	各地非洲猪瘟疫情	2018.08	公共卫生	央视、《人民日报》	国家主席、国务院总理	是	是	是
A-23	贵州盘州煤与瓦斯突出	2018.08	事故灾害	央视、《人民日报》	省委书记、省长	是	否	是
A-24	山东寿光洪灾	2018.08	自然灾害	央视、《人民日报》	省委书记、省长	是	是	否
A-25	重庆公交坠江	2018.1	社会安全	央视、《人民日报》	市委书记、市长	是	否	是
A-26	甘肃兰海高速车辆相撞	2018.11	事故灾害	央视、《人民日报》	省委书记、省长	是	否	否
A-27	福建泉州码头碳九泄漏	2018.11	公共卫生	央视、《人民日报》	市委书记、市长	是	是	是
A-28	河北张家口化工厂爆炸	2018.11	事故灾害	央视、《人民日报》	省委书记、省长	是	否	是
A-29	陕西神木煤矿冒顶	2019.01	事故灾害	央视、《人民日报》	省委书记、省长	是	否	是
A-30	四川成都七中食堂问题	2019.03	公共卫生	央视	省委书记、省长	是	否	是
A-31	江苏响水化工厂爆炸	2019.03	事故灾害	央视、《人民日报》	国家主席、国务院总理	是	否	否
A-32	四川凉山森林火灾	2019.03	自然灾害	央视、《人民日报》	国家主席、国务院总理	是	是	否
A-33	四川长宁县地震	2019.06	自然灾害	央视、《人民日报》	国家主席、国务院总理	是	是	否
A-34	河南三门峡气化厂爆炸	2019.07	事故灾害	央视	国家主席、国务院总理	是	否	是
A-35	贵州六盘山体滑坡	2019.07	自然灾害	央视、《人民日报》	国家主席、国务院总理	是	是	否
A-36	内蒙古锡盟鼠疫疫情	2019.11	公共卫生	央视、《人民日报》	自治区书记、主席	是	是	否
A-37	甘肃兰州集体布病感染	2019.12	公共卫生	央视	省委书记、省长	是	否	是
A-38	新型冠状病毒疫情	2019.12	公共卫生	央视、《人民日报》	国家主席、国务院总理	是	是	是

注:上海外滩踩踏事件发生在2014年12月31日23时35分,正值向2015年跨年的时间段,后续诸多应急管理工作发生在2015年,因此笔者将该事件纳入研究案例集。

四、资料编码过程

现代汉语词典对“机制”的理解为“机器的构造和工作原理”,社会学语境下的“机制”则强调协调组织各部分之间的关系以及更好发挥组织作用的具体运行方式;而运行机制则指的是影响事物发展的各因素结构、功能及其相互间关系,以及这些因素产生影响的过程和及其运转轨迹等^①。因此,笔者在借助扎根理论的编码过程中,侧重挖掘组成政治动员过程链条中核心要素与关键环节(即运行体系)及其相互作用关系(内在机制),以此勾勒公共危机中政治动员的运行机制。

^① 臧雷振、徐湘林:《理解“专项治理”:中国特色公共政策实践工具》,《清华大学学报》(哲学社会科学版),2014年第6期。

(一) 概念与范畴化

开放式编码是结合研究的情境和语义,对原始研究素材进行提炼,赋予其概念并范畴化的过程。在具体操作上笔者先将各案例的原始资料切割成片段,然后挖掘各片段背后所隐含的思想,最后赋予其研究情境下的概念,从而实现对原始研究素材的充分挖掘。在开放式编码前,笔者采用随机抽样的方法从 38 个案例中随机抽取 30 个案例,除编号为 A-10、A-13、A-19、A-22、A-25、A-27、A-34 和 A-36 的案例未入选外,其他 30 个案例均入选;进一步地将入选的 30 个案例的相关资料导入 Nvivo 软件中,在秉持开放理念的基础上,对相关资料中的字、词、句、段落及整个文本进行切割并赋予其概念,同时在编码过程中不断写下相关思考的备忘录,这个过程累计提取了 1726 个编码;然后在研究问题的指引下,根据各编码的含义结合模型构建中提炼“核心要素与关键环节”的初衷,对“编码池”中的各个编码进行反复比较和斟酌,经过不断地合并与整合后,归纳了 76 个初始概念;最后根据各初始概念的内涵以及各初始概念在研究语境下的相互关系,对各初始概念进行有机组合,综合形成了 25 个范畴,具体如表 2 所示:

表 2 概念与范畴化的过程

范畴	代表性原始资料(初始概念)
危机情境	A-32 副厅长介绍扑救难点在:一是火场海拔高,风大……二是地形复杂……三是是腐殖厚……四是山上取水困难(a06:危险源的特点)
	A-14 从 7 月 8 日晚开始,湘西、湘中以北地区又开始新一轮强降雨过程,后期防汛抗灾形势依然复杂严峻。(a13:潜在威胁)
	A-08 龙卷风已致 78 人死亡,医院患者太多床位不够。(a21:救援条件)
体制导向	A-02 习近平总书记作出重要批示,要求……湖北省、重庆市等有关方面,组织足够力量全力开展搜救……(a11:领导批示)
	A-32 在扑火和救援过程中,要坚持科学指挥,防止造成新的人员伤亡。(a09:应急理念)
	A-15 地震后,四川省军区当即启动发生地质灾害应急预案,通过卫星电话联系九寨沟武装部了解详细灾情。(a14:应急预案)
公众期望	A-38 《人民日报》刊文:“党员必须靠前,没有商量!”(a71:行政文化)
	A-07 人们期待,在及时查清公布涉事疫苗及制品的来源与流向之外……确保疫苗安全。(a06:公共价值)
	A-30 部分学生家长反映位于温江区的民办学校——成都七中实验学校食堂食品质量有关问题引发社会关注。(a29:舆论压力)
思想建设	A-18 红黄蓝幼儿园事件曝出后,引发网络广泛讨论,造成了网络群体性事件。(a31:群体性事件)
	A-02 中共中央政治局常委会召开会议部署接下来的救援工作,会议上提出“要坚持把救人放在第一位”。(a15:指导思想)
	A-35 习近平总书记对贵州六盘水山体滑坡灾害作出重要指示,要求本着对人民极端负责的精神强化灾害防范。(a21:责任意识)
	A-33 组织队员学习上级关于严格落实“四严禁五不准”战时纪律要求,自觉维护消防救援队伍良好形象等。(a18:纪律意识)
结构建设	A-09 气象台发布暴雨红色预警信号:目前内丘县七里会村累计雨量已达 82.6 毫米,预计未来降雨仍将持续。(a29:紧迫性意识)
	A-30 成都市委副书记、市长罗强在温江区主持召开专题会,听取前期工作情况汇报……研究部署下一步工作。(a12:主要领导者)
	A-06 银川成立了“1·5”公交车着火事故处置指挥部,下设 5 个工作组……(a09:领导机构)
	A-15 联合工作组由民政部、中国地震局、国家发展改革委、财政部、国土资源部……等部门人员组成。(a11:参与部门)
	A-01 调查组邀请的专家包括闪淳昌、钟开斌、沈国明、董幼鸿等人。(a16:专家成员)

续表

范畴	代表性原始资料(初始概念)
沟通交流	A-38 保障与市政府总值班室的视频实时互联,保证市政府疫情防控部署第一时间上传下达。(a67:上传下达)
	A-02 五个小组专门制定了周密的调查方案,明确责任分工并建立每日碰头会、专家会商……(a47:部门交流)
	A-30 成都七中实验学校举行食品安全问题新闻发布会,就公众关注的问题进行说明。(a51:媒体/公众沟通)
民主集中制决策	A-05 国家测绘地理信息局制作出灾前0.5米山体滑坡影像图、标注滑坡位置的地形图,并将这些图提供给……(a33:信息收集)
	A-31 应急管理部、生态环境部和江苏省政府召开专题会议,听取情况报告,研究部署救援处置工作。(a17:民主商讨)
	A-38 基于疫情状况,武汉必须马上封城,否则后果不堪设想,武汉封城……这是党中央、国务院做出的英明决策。(a44:科学决策)
部门协调	A-31 习近平总书记指示,要求全力抢险救援……加强监测预警……尽快查明事故原因……加强安全隐患排查……(a06:整体协调)
	A-35 应急管理部要会同自然资源部等部门即派联合工作组赴现场指导帮助地方全力做好救援。(a31:部门合作)
资源调配	A-03 皮山地震发生后,已出动500多名部队官兵和民兵投入抗震救灾,搜救被困群众。(a07:人员协调)
	A-08 国务院工作组连夜赶赴灾区,并调拨1000顶帐篷、2000张折叠床、10套场地照明灯等救灾储备物资。(a29:物资协调)
	A-24 9月12日,财政部、应急管理部向山东省追加下拨中央财政自然灾害生活补助资金1.5亿元。(a20:资金协调)
权力分配	A-05 由安全监管总局局长杨焕宁任组长,安全监管总局、公安部、监察部……有关负责同志任副组长……(a34:定牵头领导)
	A-15 省武警总队做好随时救援工作准备,省卫计委抽调医疗救援力量赶赴灾区,省红十字会做好救援准备。(a19:定分管单位)
	A-33 段毅君厅长、肖敏纪检组长带领相关处室同志赶赴震区开展应急指挥救援工作。(a33:定办事人员)
责任分解	A-05 事故调查组下设技术组、管理组、责任追究组和综合组等四个专项组。(a18:分解任务)
	A-02 李克强总理在湖北监利县连夜召开会议,再次强调争分夺秒全力以赴救人,一刻不停。(a07:时间压力)
	A-04 国务院立即成立调查组,要彻查原因,依法严格追责、严厉问责、严肃查处……(a05:严肃问责)
情况督查	A-12 对灾害现场进行科学评估,对隐患部位进行醒目标示,设置安全观察哨……切实防止二次事故的发生。(a32:问题排查)
	A-33 段厅长立即通过视频调度,了解震情灾情情况,分析研判灾情,并及时向应急管理部和省委省政府汇报。(a26:结果反馈)
	A-17 国务院安委会近日下发挂牌督办通知书,决定对大兴区“11·18”重大火灾事故查处实行挂牌督办。(a43:通知通报)
任务督办	A-23 应急管理部立即派出工作组赶赴事故现场,全力指导协助地方政府并督导事故调查处理工作。(a11:上级下达任务)
	A-04 李克强总理召开会议强调一定要彻查追责……调查组建议依法吊销瑞海公司有关证照并处罚款……(a13:会议安排事宜)
	A-04 天津塘沽爆炸现场附近武警传来消息,要求距离爆炸核心区范围三公里内人员全部撤离。(a18:现场临时性事务)
全渠道宣传	A-07 《人民日报》评论谈疫苗事件:企业不能赚带着血的黑心钱,要一查到底。(a49:报纸报道)
	A-14 央视滚动播出湖南洪灾损毁情况,获得社会广泛关注。(a23:电视播出)
	A-16 中央人民广播电台传达习近平总书记对西汉高速陕西段重大交通事故的重要指示。(a10:广播播送)
	A-38 全国各乡镇防疫标语大作战,河南的多条疫情防控经验,值得去学习。(a95:口号或标语)
	A-15 政务微博动员各地网民支援九寨沟地震灾区。(a34:网络传播)
舆情互动	A-04 习近平总书记指示要加强信息发布和舆论工作。(a26:关注舆情)
	A-24 对于洪灾是否因上游泄洪所致,冶源水库工作人员在接受采访时称,如果不泄洪“后果更严重”。(a37:及时回应)
	A-28 张家口市政府新闻办召开爆燃事故新闻发布会。(a33:主动沟通)

续表

范畴	代表性原始资料(初始概念)
舆情引导	A-38 加大疫情防控宣传力度,营造浓厚防疫氛围。(a28:氛围营造)
	A-12 狠抓安全生产责任落实,强化安全生产问责追责。(a12:方向引领)
	A-38 《人民日报》社评:向奋战在一线的医务人员致敬。(a106:典型标榜)
强制型措施	A-38 从化首例新型冠状病毒感染者曾在武汉工作,6 名密切接触者被隔离。(a117:强制隔离)
	A-38 全国旅行社团队游全部暂停、娱乐场所停止营业、春节档电影也全面撤档。(a88:查封场所)
	A-15 炮制、传播地震谣言的不端行为轻则违反治安管理处罚法,将受到拘留、罚款的行政处罚。(a31:扣押财务)
激励型措施	A-08 盐城市人民政府关于授予盐城“6·23”特大龙卷风冰雹灾害捐赠救助者“慈善大爱之星”等荣誉称号。(a30:精神激励)
	A-38 江苏重点奖励在疫情防控一线作出突出贡献的个人和集体。(a69:物质激励)
混合型措施	A-22 2 农业部发布了关于进一步加强非洲猪瘟风险防范工作的紧急通知,并及时公布各地猪瘟疫情。(a07:信息公开)
	A-38 国务院发放通知:春节假期延长到 2 月 2 日,在此之前大家尽量少出门!(a48:规劝)
	A-38 民政部:确保疫情防控一线城乡社区工作者工作补助发放到位。(a33:补贴)
	A-15 四川出台九寨沟地震灾后恢复重建支持政策;受灾者分情况减免征税。(a45:税收)
响应参与	A-20 在榆林世纪广场,闻讯赶来献血的市民约有二三百人,大家均自发排队等候献血。(a21:积极响应)
	A-08 民间救援力量发挥了重要作用,成为官方救援一个良好的补充。(a54:密切配合)
	A-15 1200 余名志愿者在县城各地开展救灾物资搬运、交通指引、心理安抚、滞留游客转移安置等工作。(a86:高度融入)
拒绝参与	A-38 新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控期间,一小部分老百姓不响应国家号召,仍群体性聚餐。(a82:不参与)
	A-38 广州 2 男子不戴口罩拒测体温还殴打防疫人员,最终被拘。(a81:排斥抵抗)
结果考核	A-06 经自治区党委研究,纪检监察机关严肃追究了 11 名干部在矛盾纠纷化解、重大警情处置中失职渎职责任。(a33:事态控制)
	A-09 河北省委研究……对此次防汛抗洪抢险救灾中工作不力的邢台市经济开发区党工委书记段小勇……(a21:救援成效)
态度考核	A-01 区委书记魏伟、区副书记、区长彭崧等人违反中央八项规定精神,公款吃喝,造成十分恶劣的社会影响(a30:政治态度)
	A-12 现查明江西省投资集团公司党委委员邓勇超(副厅级)等 9 人存在严重失职渎职问题。(a28:责任精神)
	A-17 副区长杜志勇作为全区分管安全工作的主管领导,对安全生产日常检查把关不严,督查整改不力。(a29:岗位担当)
能力考核	A-38 刘庆香,在防护物资紧缺情况下,想尽一切办法,将三个方舱医院所需的物资全部连夜调配到位。(a101:解决问题的能力)
	A-38 贾庆东,在疫情防控中敢于担当、迎难而上、挺身而出,有力遏制了疫情扩散蔓延。(a97:领导能力)
	A-38 夏香,组织镇村干部、党员志愿者,到田间指导农户佩戴口罩、错峰下地,目前 8 万亩春季种植已基本完成。(a83:执行能力)
群众评价	A-21 不能任由恐慌、愤怒情绪蔓延,相关部门须及时回应关切。(a23:群众诉求)
	A-05 城市管理等部门未按规定履行日常监管职责,未有效整治和排除群众反映的红坳受纳场存在的安全隐患。(a67:群众监督)

注:各初始概念的编码直接来源于原始材料,括号中字母和数字组合为对应案例下初始编码的序号,如“A-32-a06”表示第 32 号案例下的第 6 条编码;与此同时,基于后文分析的需要,笔者也对各案例的思考备忘录也进行了对应编号,如“A-01-b01”表示第 1 号案例下的第 1 条思考备忘录。

(二)主范畴提炼与概念内涵

主轴编码是在开放式编码的基础上,根据研究语境中各概念的内涵和外延以及各概念间内在联系和相互逻辑来明确概念间的类属关系并提炼主范畴,从而建立一个以行动或互动为导向的理论雏形。在具体操作上,笔者将各概念和范畴还原到案例中,根据这些概念和范畴在公共危机政治动员各实践案例中所处的位置及其所扮演的角色来推理和明确各概念间的逻辑关系并抽象出主范畴;同时结合开放式编码和主轴过程中相关思考备忘录对范畴间的类属关系进一步调整与优化,从而确保主轴编码的科学性。在这个过程中共生成应急目标、组织建设、体制内动员执行、向社会动员执行以及政绩考核在内的5个主范畴,其中主范畴体制内动员执行和向社会动员执行分别统领3个副范畴,具体如表3所示:

表3 提炼主范畴的过程——主范畴及其内涵界定

主范畴	副范畴	关系内涵
应急目标	\	危机情境、体制导向、公众期望决定应急目标,应急目标会影响政治动员的方向,并为衡量动员效能提供“硬指标”
组织建设	\	以思想建设、结构建设为核心的组织建设,是政治动员的内生动力
体制内动员执行	会议统筹	沟通交流、民主集中制决策、部门协调、资源调配,会影响体制内动员执行的效能
	权责分配	权力分配、责任分解,会影响体制内动员执行的效能
	督查督办	情况督查、任务督办,会影响体制内动员执行的效能
向社会动员执行	舆论引导	全渠道宣传、舆情互动、舆情引导,会影响向社会动员执行的效能
	配套措施	强制型措施、激励型措施、混合型措施,会影响向社会动员执行的效能
	社会参与	主动参与、被动参与,会影响向社会动员执行的效能
政绩考核	\	结果考核、态度考核、能力考核、群众评价构成政绩考核,强化了动员执行的压力,并促进了动员效能的提升

(三)主范畴验证、解释与逻辑关系

选择性编码的目的是寻找所有概念中的核心范畴,并通过核心范畴将所有的概念联系起来,达到提纲挈领的效果,以此构建研究的理论模型。在具体操作上,笔者在研究问题的指引下,参考各编码环节中的思考备忘录,并将主范畴回归还原到多案例情境下进行验证与解释,进一步明确主范畴间的逻辑关系,并以“故事线”的方式将主范畴进行“串”连。研究表明,公共危机中政治动员的运行机制为研究理论的核心范畴,围绕这一核心范畴衍生出应急目标、组织建设、动员执行和政绩考核在内的4个范畴,其中应急目标为政治动员指明方向,组织建设赋予政治动员的内生动力,而动员执行搭建政治动员落地的平台,政绩考核强化政治动员的执行压力,相应运行体系的理论框架如图1所示:

(四)理论饱和度检验

理论饱和度检验指研究者不能通过额外数据来生成新的范畴,并以此作为停止理论性抽样的鉴定标准。在理论饱和度检验环节,笔者将前文研究随机性抽样中未入选8个案例的相关资料导入到Nvivo软件中进行新一轮的开放式编码、主轴编码和选择性编码,过程中未涌现新的概念和范畴,各概念之间的类属及其逻辑关系也没有发生改变,说明上述建构的理论模型通过了饱和度检验,在分析公共危机中政治动员运行现象时具有较强的现实解释力。

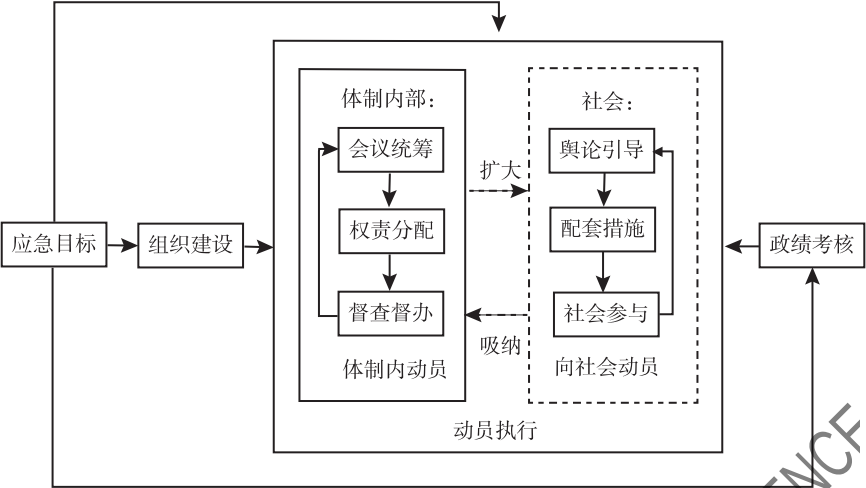


图 1 公共危机中政治动员运行体系的理论框架

五、公共危机中政治动员的运行机制

图 1 所示的理论框架从宏观上呈现了公共危机中政治动员运行的整体轮廓和关键环节,但并没有深入揭示背后政治动员过程中资源汲取和控制的具体运行机制。下文通过将提取的主范畴还原到多案例情境中,对主范畴及其运行机制内涵进行验证与解释,从而解析公共危机中政治动员运转的过程机制。

(一) 应急目标:指明公共危机中政治动员的方向

从“目标-路径”的角度而言政治动员的运行机制实质上包含两个过程:第一个过程是政治动员的主体确定政治动员的目标,并制定动员客体的策略;第二个过程是政治动员的主体围绕政治动员目标将动员策略付诸实践,即政治动员的目标发挥着主导作用,后续动员行为是动员目标的延伸。公共危机中的政治动员作为政治动员形式的一种,动员目标仍然是动员过程的首要因素,而公共危机中的应急目标则为政治动员指明方向,并为后续动员工作提供行动指南。

通常情况下,组织营救、控制事态、消除危害后果以及调查事故原因是公共危机应急的基本目标,而面对不同类型、不同程度和不同情境下公共危机相应的应急目标及其目标的侧重点有所不同,所以不同情境下的应急目标是动态变化的^①。如红黄蓝幼儿园虐童事件(案例 A-18)、问题疫苗事件(案例 A-21 和 A-09),此类公共危机爆发后快速转化为社会舆情事件,网络社会使得危机相关信息跨层级传播的速度远快于科层制的反应速度,地方政府应急管理的过程某种程度上处在公众监督下。而公共危机中的危机情境、应急体制及上级领导偏好构成的体制导向,以及公共价值和公民集体行动传递的公众期望,会在“危机-政府-公众”的长期或短期交互作用中潜在地调节应急目标,促使应急目标由原事件应对转变为社会舆情快速响应与全国范围的问题彻查。

① 戚建刚:《突发事件管理中的“分类”、“分级”与“分期”原则——〈中华人民共和国突发事件应对法(草案)〉的管理学基础》,《江海学刊》,2006 年第 6 期。

政治动员的目的是短时间内快速地整合人、财、物等资源来提高公共危机爆发地地方政府的应急能力,从而更好地应对和处理公共危机,以提高应急效能来实现最终的应急目标^①。在这个过程中,应急目标指引着政治动员的方向,是政治动员的起点和终点,动员主体的层级、动员范围、动员内容和动员力度等均是围绕应急目标而展开,并以应急目标的实现而解除;地方政府应急能力是重要的中间变量,也是政治动员的发力点。如在四川凉山森林火灾事件(案例 A-32)以及抗击新冠肺炎疫情中(案例 A-38),当地方政府应急能力无法实现应急目标并被高层政府获悉后,公共危机的政治动员会相继触发,也就是说地方政府应急能力与实现公共危机应急目标之间的差距,形成了政治动员的动员空间和现实需要。相应关系链为“确立应急目标→应急能力不足→启动政治动员→提高应急能力→应急目标实现→政治动员解除”。以危机平息为导向的应急目标也使得公共危机中政治动员的目标往往简洁明了,容易让考核目标变成“硬指标”,为动员执行的压力制造过程提供可供量化的指标,并有助于压实责任,这也是公共危机中政治动员与常态治理中政治动员的最大区别。

(二) 组织建设:赋予公共危机中政治动员的内生动力

公共危机政治动员中的组织建设是将应急目标转化为应急执行力的重要依托载体。当前我国政府公共危机动员能力较强,很大程度上得益于我国现行的制度安排^②,因为现行体制框架既是我国公共危机政治动员的运行载体,同时也是公共危机中政治动员的内在依据,集中力量办大事的制度优势同样适用于公共危机的应对,并奠定我国公共危机中较强政治动员能力的组织基础。

在“坚持党的全面领导”下^③,中央高度集权的组织模式保证党中央的至高权威和集中统一的领导权,公共危机中组织建设“高位推动”下的政治压力,赋予公共危机中政治动员的内生动力^④。首先,中国共产党能快速调动遍布全国的 9600 多万党员构建起严密的组织体系,党中央因此能以此为依托向整个社会传达和落实相应的政治动员目标;其次,党的全面领导体制,使得党中央能支配政府、军队、事业单位、国企等体制内一切资源来应对公共危机;最后,虽然直接应对公共危机的是各级政府领导,但党中央对这些政府官员具有绝对的任免和处置权,这种政治压力会通过行政体系自上而下层级式运作方式铺开,并通过层层加码施压的方式驱动下级官员来完成公共危机中的政治动员目标,压力型体制配合相应的组织、资源保障,使得公共危机中政治动员具备应急能力增强的内生动力。而在公共危机的政治动员中,组织建设的过程中除了依托现行的体制框架外,还会基于公共危机的特性从思想建设和结构建设上对应急组织体系予以强化^⑤。在组织的思想建设上,除了传达应急目标来明确政治动员方向外,往往会特别突出强调危机应对过程中的责任精神、应急过程的纪律性以及危机争夺时间的紧迫感,从而实现从认知、态度乃至行为上统领动员客体;而在组织结构建设上,往往会在明确公共危机应急的主要领导者、领导机构、参与部门等相关事宜的基础上,将相关专家也纳入动员队伍,为危机应对提供更专业的组织指导。这些组织建设的政治动员措施,为提高政府应急能力提供了更具针对性、专业化

① 刘丹、王红卫、祁超等:《基于多主体的应急决策组织建模》,《公共管理学报》,2013 年第 4 期。

② 2020 年 4 月 27 日,习近平总书记在主持召开中央全面深化改革委员会第十三次会议时强调:“我国疫情防控和复工复产之所以能够有力推进,根本原因是党的领导和我国社会主义制度的优势发挥了无可比拟的重要作用”,可见我国相关制度安排十分有利于公共危机中政治动员的开展。(A-38-b13)参见:《深化改革健全制度完善治理体系,善于运用制度优势应对风险挑战冲击》,《人民日报》,2020 年 4 月 28 日。

③ 方涛:《新中国成立 70 年来“党领导一切”的历史逻辑与实践启示》,《经济社会体制比较》,2019 年第 6 期。

④ 方玉梅:《坚持加强党对经济工作集中统一领导的内在逻辑与实践路径》,《马克思主义研究》,2019 年第 10 期。

⑤ 刘丹、王红卫、祁超等:《基于多主体的应急决策组织建模》,《公共管理学报》,2013 年第 4 期。

的组织保障,也为进一步增强应急能力提供了内驱动力。

例如,在抗击新冠肺炎疫情中(案例 A-38),习近平总书记全面统一部署了防控工作重点,并强调推动各方面切实把思想和行动统一到党中央决策部署上来;与此同时,成立了“中央应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组”,领导小组在中央政治局常委会领导下开展工作,组长由国务院总理担任,小组成员为党中央和国务院相关部门的重要领导人,诸如钟南山、李兰娟等专家的权威意见被领导小组高度重视。随后,各地也相继成立省、市、县级疫情工作领导小组,来推动疫情应对,全国一盘棋统一部署下的组织建设,实际上为全国驰援武汉的动员执行奠定了内在的体制保障和内生动力。此外,我国在面临伤亡严重的特大自然灾害,如近年来的洪水(案例 A-09、A-14 和 A-24)与地震(案例 A-03 和 A-15)灾难时,我国也存在类似的中央或者全省统一部署、资源调配和组织建设等工作。

(三) 动员执行:搭建公共危机中政治动员落地的平台

公共危机中自上而下的政治动员能否转化为实际的应急能力并有效地应对和消除危机,与政治动员的落地即动员执行紧密相关,是释放潜在政治动员能力的平台。动员执行过程虽然处在政治动员过程的末端,但作为公共危机中政治动员落地的平台和机制保障,该过程是实现最初动员向最终危机化解的跨越的关键步骤,消耗了整个政治动员过程的绝大部分时间和资源投入,是政治动员运行机制的主体部分。

政治动员的完整要素包括动员主体、动员客体、动员环节和动员机制,我国政治动员的主体是党和政府,而动员的客体既涉及体制内成员也包括社会公众。而观察表 1 会发现,党和政府在公共危机中并不一定会向社会动员,且党和政府在向体制内动员和向社会动员时其动员的介入环节以及动员机制均存在较大不同。对此,笔者根据政治动员构成要素的不同将公共危机中政治动员分为体制内动员和向社会动员两种类型(具体如表 4 所示)。

表 4 公共危机中的动员类型

动员要素 \ 动员类型	体制内动员	向社会动员
动员主体	党和政府	党和政府
动员客体	体制内成员	社会公众
动员环节	危机全过程	危机中
动员机制	强制性政策工具	自愿性政策工具

1. 体制内动员。体制内动员是为应对公共危机而向体制内成员发起的政治动员行为,其动员客体不涉及或极少涉及社会公众,基本通过体制内力量来克服危机的政治动员行为。此处,体制内成员主要包括在政府机关、事业单位、军队以及国有企业等组织制度中的人员;作为被动动员的客体,因其人身依附于体制,所以在动员时遵循以体制内行政命令、督查督导等强制性手段为主的运行规则。公共危机应对的主体是政府,体制内动员贯穿危机爆发前的预防、危机爆发中的救援和危机平息后的恢复等应急管理的全过程。

以上海外滩踩踏事件(案例 A-01)、天津滨海新区爆炸事件(案例 A-04)、湖南特大洪涝灾难(案例 A-14)、四川九寨沟地震(案例 A-15)、江苏响水化工厂爆炸事件(案例 A-31)、抗击新冠肺炎疫情(案例 A-38)等为例,在此类造成当地大量伤亡或病患的事件中,为提高行政动员效率来保障高效救援,政府往往通过临时会议统筹、明确权责分配以及督查督办的途径来创

建政治动员落地的机制保障。例如,在抗击新冠肺炎疫情中成立国务院联防联控机制会议和联络组,体制内动员执行的会议包括不同层级政府间、不同地区间、不同部门间以及不同单位间为应对公共危机和实现应急目标而召开的会议;压力型体制下该类事件以危机平息、快速救援结果为导向、对结果负责的行为逻辑,使得会议沟通交流、民主集中决策、部门协调和资源调配的效率更高。此外,政治高压下即使存在统筹问题也会以危机平息的结果为重而向实现应急目标共同努力^①。在会议过程中不断发现应急能力的不足之处,举体制力量来最大力度地协调和调配各类资源以针对性地提高相应应急能力,并结合危机情境做出相对最优的决策,推动应急效能向相对最优方向发展。

在公共危机的应急动员部署中,权力分配和责任分解相伴相生,各项应急任务会落实到相应负责单位、具体到个人,明确其相应的权力范围、行政裁量边界并清晰其相应的职责内容和问责事宜,以此提升应急执行力和最终的应急效能;体制内动员执行中,政府的各项应急行为都被放置在“聚光灯”下,受到上级政府和社会高度关注,各应急任务的负责人也会在时间和体制的双重压力下尽最大努力来形成高效的动员执行力。公共危机中的体制内动员在政治高压下,相关应急人员的高效执行力不仅仅是对危机事态的结果负责更是对直系上级及以上的领导的肯定评价负责^②;尽管相关应急单位及相关应急负责人本身已经具备很高的责任意识,但应急任务付诸实践的各个环节会在更严格的督查督办制度下进行。例如,四川省长宁县为加快推进地震后恢复重建工作(案例A-33),县发改委印发《长宁县“6·17”地震灾后恢复重建项目实施与管理办法》,以公文的形式明确各部门、岗位震灾后恢复重建工作的权责范围,并以此为标准来加大督查督办力度,对应急中各类问题及时排查、反馈和通报,切实保证上级下达的任务和各类会议安排的相关事宜能高效完成。从会议统筹到权责分配再到督查督办,以及督察督办后将结果再度返回到会议统筹循环的动员执行过程中,为体制内动员力量的下沉提供了抓手,确保了政治动员目标的最终落地。

2. 向社会动员。向社会动员是相对于体制内动员而言的,动员的发起者仍然为党和政府,而动员客体为社会公众,其发起过程主要发生在公共危机的救援过程中,动员方式以提供信息、宣传教育等志愿性工具为主。但当社会公众挑战政府的权威时,政府也可能通过规制与惩罚的方式对公众进行惩戒,如在公共危机爆发之初,民众处于信息的匮乏期,此时最容易出现谣言,这时政府往往会通过惩戒谣言传播者的方式来进行有效的舆论引导。

然而,并非所有的公共危机中,政府都会向社会发动动员,更多的时候是在政府应急能力不足或基于提高应急效率的需要而向社会动员,通过引导社会力量的参与形成“政府-社会”合力来共同应对公共危机。向社会动员是体制内动员的扩大,而政府向社会动员的目的是吸纳更多的社会力量来高效应对公共危机。在当前政社关系由“大政府-小社会”向“强政府-强社会”的转型中,政府越来越注重动员社会力量参与到公共危机的应对中。以此次抗击新冠肺炎疫情为例(案例A-38),为了打赢此次疫情防控阻击战,政府借助网络、电视、报纸形式的传播媒介

① 2017年7月4日,湖南省委书记杜家毫主持召开防汛抗灾会议,他强调:“当前防汛抗灾形势依然严峻复杂,各地各部门一定要提高政治站位,克服松懈情绪,增强全局观念,坚定必胜信心,众志成城、万众一心夺取最后胜利”;省长许达哲指出“要服从省防指统一指挥,增强全局观念,实事求是报送各类信息,做到有问题共同商量、有困难共同克服、有资源共同使用、有风险共同承担”。其间,湖南省委、省政府主要领导围绕“抗洪救灾”曾召开多次会议来推进抗洪工作,可见政治压力在公共危机中的重要协调作用。(A-14-b09)参见贺佳:《克服松懈情绪,增强全局观念,坚定必胜信心》,《湖南日报》,2017年7月5日。

② 梁玉柱:《压力型体制下基层政府的调适行动与社会治理的行政化》,《社会主义研究》,2018年第4期。

来进行社会动员。在向社会动员的动员执行中,政府更多通过舆论宣传、制定配套措施来引导“原子化”的公民个体和社会组织有序地参与到公共危机的应对中,以此推动向社会动员的落地;政府在向社会动员的过程中,越来越注重舆论的阵地意识,强调全渠道的舆论动员、全过程的舆论管理和重点突出的舆论引导,通过建构危机共同体,以此更好地激发和增强公众内心潜在的危机意识、忧患意识和使命意识,使得集体主义、爱国主义、英雄主义精神成为公共危机中的主旋律和社会共鸣;并在明确应急管理资源需求类型的同时不断调动公众积极参与公共危机管理的热情,在向社会发动舆论宣传动员公民共同抗击危机的愿景后,为了更好地实现应急管理需要和公民参与热情之间的对接,推动公民参与从思想动机向行为转变并进一步转化为应急效能,政府往往会制定强制型、激励型或者两者兼具的混合型措施来对公众参与行为进行进一步引导。例如,通过高危人群14天强制隔离、延长2020年春节假期的方式来降低复工带来的聚集性感染风险,通过推广“健康码”的方式来平衡防疫与复工的矛盾。这些以应急需求为导向的综合措施,能在最短的时间内从社会吸纳相应的人、财、物等应急资源,从而相应提高应急能力。

与行政命令为主的体制内动员不同,志愿性政策工具为主的向社会动员过程中公众有更多选择积极响应和拒绝参与政治动员的权利,当公众参与率和参与程度远低于应急需求时,意味着向社会动员的相对失败,此时政府一方面会继续加强体制内动员来弥补该部分不足,另一方面会继续加强宣传教育并再度向社会动员,直到政治动员目标实现。此次疫情通过鼓励专业物流企业参与弥补红十字会资源调度的不足、制定相关政策引导社会力量支援武汉等措施,使得社会力量进一步被纳入政治动员的序列。

(四) 绩效考核:强化公共危机中政治动员的执行压力

政绩考核作为官员行为的指挥棒,相应考核标准和方法会无形中成为官员行为的参考坐标和价值引导,公共安全作为人民生活的底线要求,成为官员执政绩效考核的前提和基础。无论是自然灾害、事故灾难、公共卫生事件还是社会安全事件引发的公共危机都会对公民的人身安全和财产安全构成严重威胁。危机情境下政府的缺位、处置不及时和处置不当都极易引发公共危机事发地群众的群体性行为,使整个社会对政府公信力提出严重质疑,这种质疑会进一步对政府合法性地位构成严重挑战^①。受来自外部的巨大挑战,压力传导机制下,上级政府在公共危机的政治动员中会进一步强化对相关人员的政绩考核,使得公共危机的处置在政绩考核中地位更为凸显。以问题疫苗事件(案例A-07和A-21)、江苏响水化工厂爆炸事件(案例A-31),该类人为灾难和事故灾难情境下“一票否决”式为主的官员问责制,不仅仅是对官员行政能力的考评,更是政府缓解官民之间矛盾的有效安全阀,并以此回应社会的呼声和怨气,增强公众对政府的认同和信任,所以表1中绝大部分人为引发的公共危机案例中均存在官员被问责的现象;而在新型突发公共卫生事件和自然灾害情境下干部激励机制同样重要,例如抗击新冠肺炎疫情(案例A-38)、江苏龙卷风事件(案例A-08)等,对表现突出干部提拔的激励机制,除了肯定其在危机应对中的贡献,表明政府在公共危机政治动员中的价值偏好,同时也是为了更好地通过标榜典型的方式来提高社会凝聚力和向心力。可见,公共危机的政治动员中,来自外部的社会压力会转化为行政组织自上而下的政绩考核压力;在应急管理中政绩考核压力层层加码传递的过程中,危机管理的行政事务演变为政治任务;党和政府打破横向和纵向的科层体制,集中一切力量回应危机。在强大的政治压力下,公职人员对自身行为做出相应调整,坚决执行上级任务,推动了整体应急

^① 陈涛:《人造社会还是自然社会——涂尔干对社会契约论的批判》,《社会学研究》,2013年第3期。

能力的提升,强化了公共危机中政治动员的执行压力^①。

在政治动员中反复强调的应急态度、应急能力以及群众反响都会成为公共危机下政绩考核的重要指标,相关负责人员的政治素质、全局观念、责任意识、担当精神以及工作能力等素养以及群众评价都会被高度关注,进而督促相关负责人根据考核指标来调整自身行为^②,避免因此受到政绩考核结果的惩罚。作为非常态环境下的政绩考核,指明政治动员方向的应急目标会贯穿政治动员的全过程,并成为最终政绩考核的重要参考依据,因此对应急结果的考核是公共危机中政绩考核的重点。

(五) 应急效能形成的内在机制

上文分别阐述了公共危机政治动员中各关键要素及其地位和作用方式,下文将在此基础上,进一步讨论各要素间相互作用的关系,以及公共危机政治动员中应急效能形成的内在机制。在将各案例主范畴还原到案例情景进行解释和逻辑串联的过程中,笔者发现在公共危机的中国特色社会主义政治动员中,各要素间之所以能相互作用形成有机的制度合力,其关键是我国的党政体制具有强大的科层整合和社会渗透能力,能在短时间内形成简单明了的政治动员目标,构建纵横交错的动员组织,制造科层压力,凝聚社会力量,保障科层组织的高效执行,由此使得我国政府在重大公共危机中能具备快速而强大的政治动员能力。具体而言,我国公共危机中政治动员应急效能的形成遵循如图2所示的内在作用原理。

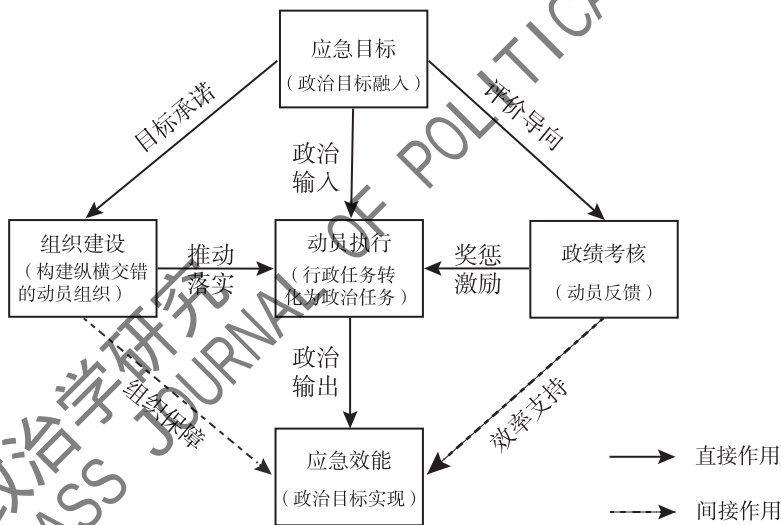


图2 公共危机政治动员中应急效能形成的内在机制

有学者指出在研究政治功能的过程中必须考察政党体制,因为得到法律承认的执政党是法定正式政府体制的重要组成部分,同样研究公共危机中政治动员现象必须结合我国政党制度来探究这一问题;正如其在《政治与行政》中所言“要使政府协调地运转,就必须找到某种使

① 林鸿潮:《公共危机管理问责制中的归责原则》,《中国法学》,2014年第4期。

② 2020年1月28日,中组部强调“要大胆提拔使用表现突出、堪当重任的优秀干部;及时调整不胜任现职、难以有效履行职责的干部;严肃问责不敢担当、作风漂浮、落实不力,甚至弄虚作假、失职渎职的干部”,后续相关事实表明这一通知对后续官员抗疫行为产生了重要影响。(A-38-b11)参见姜洁:《坚决贯彻落实习近平总书记重要指示精神,在打赢疫情防控阻击战中积极主动履职有效发挥作用》,《人民日报》,2020年1月30日。

国家意志的表达和执行协调一致的办法。这种办法在政府体制内部不能找到。事实上,可以在政党中找到它”^①。而我国政府在公共危机政治动员中的高效运作,很大程度上归因于我国的党政体制,在这样的党政体制之下,中国的治理结构呈现一种弹性,兼具强制性与柔韧性^②。

具体而言,在坚持“党的全面领导”的党政体制中,中国共产党“个人服从组织,下级服从上级,少数服从多数,全党服从中央”的政治组织原则,与各级政府及其工作部门“一把手”在内的“关键少数”均为党员的行政体制安排,为政治动员工作中政治力量的有效发挥奠定了制度基础^③。正是这种民主集中制的制度安排保证了党中央能从大局出发,统一领导、统一指挥,使得整个政治体系能在短时间内举体制之力来平息公共危机,并在短期内取得显著的应急效果。在此背景下,我国公共危机中政治动员的应急目标、组织建设、动员执行和政绩考核环节也因此能形成有机的制度合力,并在短时间内产生巨大的应急效能。

灾害政治学认为,灾害在内的公共危机具有形塑政治环境的功能^④,也就是说公共危机不仅是会冲击日常生活并危害人民生命财产安全的自然、社会事件,更是会直接或间接影响政权稳定的政治事件。历次重大公共危机都会吸引政治系统中政治领导在内的政治注意力,并成为诱发政治权力出场的触发机制;公共危机中党的领导人对应急工作的相关讲话或批示虽简短、精炼但多为原则、指导和政治性指示^⑤,并为具体的应急目标设置及相关理念认识层面提供了基本导向,相应简洁明了的政治动员目标也因此融入到应急目标中。举国体制下,公共危机中党的领导人的相关指示实质上是政治力量介入公共危机,对应急管理工作的兜底性目标承诺,具有较高的权威性和约束性,会直接影响后续应急管理工作组织建设的强度和力度^⑥;在我国的党政体制中,一旦某项公共事务被输入意识形态意涵,上升到政治高度被要求讲“政治”时,该项工作就具备了强大的政治势能^⑦，“政治优先”理念也会贯穿政府各项工作的议事日程,使得具体的动员执行工作具备较高的政治强制性^⑧;而融入政治意图的应急管理工作在政绩考核时不仅会遵循行政效率的评价逻辑,同时会受政治逻辑评价导向的支配,相应应急管理工作在官员政绩考核中的权重也进一步被凸显^⑨。由此可见,举国体制下,应急目标不仅是避免

① F·J·古德诺:《政治与行政》,第16页、第51页,华夏出版社,1987版。

② 王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》,2019年第9期。

③ 田改伟:《试论党内民主与人民民主的辩证关系》,《政治学研究》,2007年第2期。

④ 王勇:《国家起源及其规模:灾害政治学新解》,《甘肃社会科学》,2012年第5期。

⑤ 韩志明:《问题解决的信息机制及其效率——以群众闹大与领导批示为中心的分析》,《中国行政管理》,2019年第4期。

⑥ 2017年8月8日,四川九寨沟发生7级地震,地震发生后,习近平总书记做出重要批示,“要求抓紧了解核实九寨沟7.0级地震灾情,迅速组织力量救灾,全力以赴抢救伤员,疏散安置好游客和受灾群众,最大限度减少人员伤亡”;国务院总理李克强进一步指出“加强震情监测,防范次生灾害”;国务院随后派出由国家减灾委、国务院抗震救灾指挥部组成的工作组赶赴现场指导抗震救灾工作,四川省委、省政府主要负责同志也赶赴现场参与救援工作,省Ⅰ级地震应急响应相继启动,可见政治动员目标会对后续组织建设工作的强度和力度产生重要影响。(A-15-b12)参见:《要求迅速组织力量救灾全力以赴抢救伤员,最大限度减少人员伤亡》,《人民日报》,2017年8月9日。

⑦ 贺东航、吕鸿强:《新时代中国共产党治国理政的政治势能》,《东南学术》,2019年第6期。

⑧ 2020年2月10日下午,习近平总书记在北京调研指导新型冠状病毒肺炎疫情防控工作时,提出“武汉胜则湖北胜,湖北胜则全国胜”的战略论断,要求坚决打赢湖北保卫战、武汉保卫战;当晚,中央指导组连夜召开会议,中共中央政治局委员、国务院副总理、中央指导组组长孙春兰指出:“要切实把思想和行动统一到习近平总书记重要讲话精神上来,推动湖北、武汉继续把疫情防控作为当前头等大事和最重要的工作”。由此可见,政治优先的原则会直接影响政府各项工作事务的排序。(A-38-b33)参见:《以更坚定的信心更顽强的意志更果敢的措施,坚决打赢疫情防控的人民战争总体战阻击战》,《人民日报》,2020年2月11日;胡浩、赵文君:《中央指导组:同湖北人民和武汉人民并肩战斗,坚决打赢湖北保卫战、武汉保卫战》,《央视新闻联播》,2020年3月11日。

⑨ 张友国:《试论政府在公共危机管理中的政治责任》,《首都师范大学学报》(社会科学版),2007年第2期。

和缓解公共危机客观现实的需要,更是渗透党和国家领导人意志后政治目标的产物;后续政治动员工作不仅是应急目标展开的过程,更是政治目标融入后政治力量作用的连锁性反应。

为打破原有组织公共危机应对的僵化综合征,提高官僚体制整体运行效率和灵活性的组织建设过程,实质上是融入“政治权势”后构建纵横交错的动员组织^①,从而回应公共危机客观现实和完成政治力量对组织承诺需要的过程。高强度的思想政治工作以及各参与单位“一把手”组成的高密度集合型权力结构,使得应急小组的领导成员能在自身原有岗位权力的基础上,充分借势高层领导的政治权威来实现应急管理权力的集中使用和合力出击^②。而纵横交错的动员组织打破了常规的科层组织结构,使得公共危机应对小组一方面能通过纵向的直接联系制,例如地级市分管的副市长可能绕开市政府,直接联系县区一把手,来显著提高公共危机的处理效率;另一方面能通过打破横向上部门壁垒,由主要负责人直接协调各个职能部门,来提高危机处置效率。这种适应应急需要而形成的纵横交错的组织结构大大增强了各种情境下公共危机应对的体系灵活性^③,为应急效能的提高以及政治目标的最终实现提供了组织保障。应急目标中政治目标的融入引领了政绩考核的评价导向,而此种情境下的政治考核实质上是对政治动员效能的一种反馈,并与最初的动员目标构成了反馈的闭环(案例 A-38);这种闭路循环的机制设计会督促相关官员的应急管理行为不断朝着公共危机中政治动员的目标努力(案例 A-38)。而奖惩激励机制能督促官员在应急管理行动中表现出比平时更高的业务和政治素养,从而间接地提高了应急效能^④。因此,公共危机中的政绩考核是动员反馈的一种有效形式,对公共危机中应急效能的提升和政治动员目标的实现具有重要的过程监控作用。

动员执行作为衔接公共危机中应急目标、组织建设和政绩考核并将其转化为最终应急效能的中间环节,其执行结果直接关系到公共危机管理的成败;依托行政体制进行动员执行的过程实质上是将行政任务转化为政治任务实现政治输出并完成政治目标的过程。公共危机中政治动员的执行环节包括体制内动员执行和向社会动员执行,两者分别遵循不同的运行逻辑。其中,体制内动员的目的在于制造压力,让公共危机的行政事务变成政治任务,国家通过行政命令、督查督导、绩效考核等方式,不断制造科层压力,让科层体制中的官员感到压力,使公共危机的调节任务成为政府的重心工作,从而集中一切资源解决公共危机^⑤。因此,公共危机中体制内动员是通过科层动员,驱动科层组织,制造科层压力,让公共危机涉及的行政事务变成政治任务,从而让科层组织将所有的注意力和资源集中到公共危机的处置之中,这是有效化解公共危机的重要组织资源。与体制内动员不同,向社会动员的目的在于消解压力。党和政府通过志愿性工具为社会大众提供信息,进行宣传教育,发挥舆论引领,通过这样的方式,吸纳社会力量来提高应急效能,化解社会对政府在公共危机处置中的政治压力;同时让社会的压力消解于“无痕”,甚至在这个过程中,培养、引领与形成一支支持的队伍,在政府触角无法或难以触及的地方,发挥社会的补充力量^⑥。因此,不管是体制内的动员执行还是向社会的动员执行,都能在现行的党政体制下快速整合各方应急力量,来提高应急效能并实现最初的政治动员目标。

① 郎明远、王臻荣:《“领导小组”:中国特色社会主义的优势机制》,《理论探索》,2019年第2期。

② 贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》,2011年第5期。

③ 赖静萍、刘晖:《制度化与有效性的平衡——领导小组与政府部门协调机制研究》,《中国行政管理》,2011年第8期。

④ 张海波、童星:《公共危机治理与问责制》,《政治学研究》,2010年第2期。

⑤ 荣敬本:《“压力型体制”研究的回顾》,《经济社会体制比较》,2013年第6期。

⑥ 在抗击新冠疫情中,党和政府动员了大量的社会力量,在社区大排查中发挥重要的作用。(A-38-b19)

六、结论与讨论

(一) 结论

上述研究表明,动员目标、组织建设、动员执行和政绩考核构成公共危机中政治动员的运行体系,四者在我国党政体制的结构下相互作用,推动我国公共危机中政治动员效能的形成。首先,在公共危机政治动员的运行体系中,应急目标为政治动员指明方向,在公共危机的政治动员中,动员目标就是化解公共危机,因此动员目标往往简单明了,也易于考核;其次,组织建设赋予的内生动力和政绩考核强化的执行压力共同作用,使得动员客体能借助动员执行平台来实现应急目标;再次,在动员执行环节,党和政府驱动科层体制和社会民众,将公共危机的行政事务转变为任务;最后,政绩考核使政治动员形成反馈的闭环。公共危机的政治动员中,四者相互作用共同建构我国公共危机应对的有效处置机制,并形成强有力的政治动员能力。

(二) 讨论

在体制内动员与向社会动员的相互关系中,需要指出的是,在公共危机处置过程中,体制内动员是更为主要的手段,向社会动员是辅助力量;这既是动员主体的路径依赖,也是动员客体的现实限制。因为科层体制本身就有上下对口的结构,在党的全面领导下,动员主体容易实现体制内动员;而改革开放后,随着单位制的解体,社会中的个体越来越呈现原子化的分散状态,社区居委会本应发挥联系社会人的作用,但是在实际运行过程中,在一层一层的科层动员之下,村委会、居委会日益行政化,这就进一步削弱了向社会动员的组织基础与组织架构,加大了向社会动员的难度。但事实上,向社会有效地动员是中国共产党的工作法宝,它能提高国家的渗透能力。因此,如何在法治的框架下,进一步提高公共危机政治动员中向社会动员的能力,将是未来公共危机研究的重要课题。

公共危机的动员体系是动员效能形成的前提条件,动员效能的发挥有助于进一步固化动员体系,该模型的建构和深入探讨将有助于为“国家治理体系现代化”与“治理效能现代化”提出政策建议。但是,在该体系下也可能存在地方政府主动性不足和积极性受到抑制,以及应急管理成本过高等负面问题。未来,政府应加快应急法治体系建设,将公共危机中政治动员纳入应急管理的序列,同时在应急管理的顶层设计上将城市群纳入应急管理的范畴,利用城市间的网络化资源共享与应急管理体系支撑,来推进我国应急管理体系建设。

不同于常态治理中的政治动员,公共危机中的政治动员应有明显的边界。当公共危机应当升级到什么程度、动员哪些层次的哪些组织、动员的内容包括哪些,等等,都是未来公共危机政治动员研究需要回应的问题。即使在公共危机中,政治动员仍然需要在法治的框架之下推行,如此才能保障动员主体和动员客体的合法权利。如何建立公共危机中政治动员的边界,将是未来理论界和实践界需要共同探讨和面对的重要问题。

作者:钟爽、朱侃、王清,中山大学中国公共管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院(广州市,510006)

(责任编辑:林立公)