

# Research on Crisis Learning in the Public Sector from the Perspective of Resilience

Jie Wang

Hotan Normal College, Hotan, Xinjiang, 848000, China

## Abstract

In recent years, with the frequent occurrence of various major public crises around the world, “resilience” and “resilience organization” have gradually become new hot topics in academic circles at home and abroad. At the same time, crisis learning in the public sector has once again become the focus of discussion in public management circles. As a new path of modern governance, “resilient governance” can enhance the public sector’s ability to respond to major emergencies and various events. Accordingly, this paper explores the beneficial ideas for constructing crisis learning mechanisms in the public sector from the perspective of resilience based on the culture, concept, mechanism and technology of crisis learning. In general, strengthening the construction of resilience culture, building a resilience working mechanism, paying attention to the resilience combination within the system, and strengthening the resilience technology system are the issues that need to be considered in the future crisis learning mechanism of the public sector.

## Keywords

resilience; crisis learning; public sector; public crisis events

## 韧性视角下公共部门的危机学习研究

王婕

和田师范专科学校, 中国·新疆 和田 848000

## 摘要

近年来,随着全球各种重大公共危机的频发,“韧性”“韧性组织”等逐渐成为国内外学术界讨论的新热点。与此同时,公共部门的危机学习也再次成为公共管理学界讨论的焦点。“韧性治理”作为现代治理的一个新路径,能够增强公共部门应对重大突发风险以及各类事件的应急处置能力。据此,论文从危机学习的文化、理念、机制和技术出发,探索在韧性视角下构建公共部门危机学习机制的有益思路。总体而言,加强韧性文化建设、构建韧性工作机制、重视系统内部的韧性组合和加强韧性技术系统等方面是未来公共部门危机学习机制需要着重考虑的问题。

## 关键词

韧性;危机学习;公共部门;公共危机事件

## 1 问题的提出

近年来,世界范围内各类重大公共危机频发,国际社会所面对的各类主要风险与过去相比有很大的不同。它涉及到地缘政治、经济、环境、文化、科学技术等各个方面的风险。特别是2019年底的新冠疫情,这场突发的公共卫生危机,对世界人民的生活造成了巨大的影响。

在整个抗击新冠疫情的过程中,“韧性”“韧性组织”“韧性城市”等新概念被国内外学者广泛关注。“韧性城市”是指城市在遭受重大灾害时,可以对外界的冲击和扰动进行有效的应对,在遭受重大灾害的情况下,可以保持其基本的功能和运作,并且可以快速地从灾害中恢复过来,并且能够适应和发展,并且把灾害的不利后果降低到最小,确保社会的

平安和稳定<sup>[1]</sup>。而“韧性治理”这一新的治理思路,不仅可以为理论研究和实践提供一种新的共识,也能从根本上改变一个地区或公共部门应对现代复杂风险与灾难的治理模式。在应对新冠肺炎这种突发事件的过程中,各国公共部门在政策制定、舆论与信息披露、医疗物资储备与后勤保障、公共部门应对与社会治理等方面都存在着一一定的不足<sup>[2]</sup>。这让我们认识到,当前各国公共部门的公共危机学习与公共危机管理还亟待改进。

21世纪以来,全球重大公共危机频发,“危机学习”重新受到关注,围绕“危机中学习”的相关理论与经验研究持续深入。危机学习就是组织从一次或更多次的危机中汲取经验,通过调整组织结构和策略来应对未来的灾难和危机。目前,公共管理学者研究侧重于国家公共部门在重大公共危机之后是怎样作出反应的,并采取了怎样的后续行动。基于对危机学习的梳理和反思,论文从韧性治理的角度探讨了公

【作者简介】王婕(1995-),女,中国河南平舆人,硕士,助教,从事公共管理研究。

共部门危机学习的机理。

## 2 相关概念界定

### 2.1 韧性的概念界定

什么是韧性?“韧性”这个术语最早是在物理学中出现的,意为弹性。从物理上讲,弹性是一种能使物体在受力后回复到其初始状态的性质。有学者从生态系统属性的角度提出“韧性”概念,在研究复合型灾害治理中具有重要的理论意义和广阔的应用前景。自此以后,对“韧性”概念的研究主要集中在工程学、生态学和管理学等多个学科领域,形成了多个学术流派。虽然各学派对“韧性”的认识各不相同,但都强调了在外部扰动下,一个系统会呈现出一种什么样的能力,它可以从外部扰动中汲取能量,使其恢复到原来的状态,还可以减少灾难的风险和损失。

随着社会经济发展,“韧性”这一概念逐渐被公共行政学者应用于公共行政,并逐渐发展出“韧性公共部门”“韧性社区”等与之相关的概念。其实质是指当公共部门或社区遇到了重大灾害,或者是遇到了外界的冲击和扰动,公共部门或社区有能力快速地从灾难中迅速地恢复过来,基本功能可以正常运转,不至于出现瘫痪,把灾害的不利后果降低到最小,确保社会的平安和稳定。外部环境的不确定性与复杂性,使得公共危机事件的发生机制与呈现方式变得更加复杂,风险监控与治理更加困难<sup>[3]</sup>。同样的,“韧性”力强的公共部门应该具有很强的制度适应性和完整的应急管理制度,可以迅速地将外部威胁分散开来,减缓内部灾难,对外部环境做出调整,在消除扰动中提升能力,从而更好地对社会和人民进行韧性治理<sup>[4]</sup>。

面对现实中的危机情景,提高其韧性已日益成为公共部门的重要课题。在韧性治理的视野中,风险、灾难和危机不再被视为“伤害”,而更多的是对国家治理系统和能力的一种非良性响应。韧性治理的核心是学习和适应。因此,公共部门要加强危机学习,通过构建与外部环境匹配的新型动态关系,提高其应对外部干扰的能力,才能有效应对公共危机。

### 2.2 危机学习的概念界定

什么是危机学习?危机学习起源于组织学习,是在危机处理和组织学习的基础上发展起来的。近年来,危机学习成为国内外研究的热点。同时,公共部门也越来越多地关注和研究危机学习。危机学习理论研究、危机学习实践研究、“焦点事件”的综合回顾与反思研究、危机学习与组织结构的关系研究、危机学习的经验总结。危机是一把双刃剑,既是危险又是机遇。公共部门必须善于从危机中看到机遇,把握机遇,利用机遇。相反,无法从灾难中及时学习反思并纠正自我行为的公共部门是不善于学习的公共部门。

对于危机学习的影响因素和现实困境,国内外学者进行了大量的探讨。已有研究主要从环境因素、政治因素、技术因素和知识因素等几个方面阐述。在传统官僚制的影响

下,极易造成突发事件中的决策困境与管理困境。另外,公共部门危机学习受科学技术体制的复杂性、危机知识的管理与提炼、公共部门的个体偏好与认知等因素的影响。

## 3 韧性视角下的公共部门的危机学习

对危机学习的分析主要从韧性视角下探讨危机学习的理念、机制、技术及文化四个维度展开。在韧性治理视角下,公共部门应当积极应对风险,并通过学习增强其应对风险的能力和弹性。危机学习应着眼于推进政策变迁<sup>[5]</sup>,不论危机与风险有多大,公共部门都能以更大的适应性与复原力妥善处理,并在混乱中维持稳定。

### 3.1 加强韧性文化建设

一是加强公共部门工作人员的韧性教育、重视对公共部门及其人员的韧性文化培养,定期运用相关的资源加强对公共部门人员的应急和韧性文化教育,提高公共部门和公务员的韧性文化素养。

二是提高公务员的韧性理念和风险意识。公共部门作为公共部门管理者,随时保持对公共部门各种危机和 risk 的高度警惕。公共部门要重视对各种危机风险源的识别和评估,提升风险意识,强化对风险事件的敏锐性,做好充分准备防范和应对各类突发事件。

三是完善韧性治理制度和设施,增加对公共部门公共安全基础设施、硬件设备的资金投入。充实危机应急和处理的救援队伍,提升公共部门应急和救援的能力。通过充实公共安全的物资设备,加强各种类型的应急救援队伍,提高他们的战斗技能,推动现代公用事业的安全运营和发展,满足人们对安全的需要<sup>[6]</sup>。

### 3.2 构建韧性工作机制

一是建立科学智能的应急工作机制,健全智能恢复指挥系统,加强应急处置体系建设在把党委、公共部门纳入指挥系统的同时,还需要建立专门的行业 and 专业的顾问团,强化指挥系统和应急救援能力的建设,建立专常兼备、职责明确、一体作战的指挥架构,确保上下贯通,一体响应。利用数字化集群通信系统和其他智能化设备,在灾难现场进行第一时间的指挥和调度,提高应急指挥的效率。

二是健全协调联动工作机制,建立智能应急指挥平台。以智慧信息技术为基础,突破公共部门治理的多元边界,建立新的数据共享模式,提升治理主体之间的合作共识,达到跨部门有效的协同治理。通过各部门之间的协作,确保各种应急需求能够及时送达各责任单位。以信息化、智能化、专业化为基础的智慧应急平台为基础,推动“数据+智慧”的全链式管理,切实提升应急处置能力。

### 3.3 重视系统内部的韧性组合

一是公共部门必须加强合作,提高整个部门的系统性和整合性,通过内在的自我适应机制和组织间协调功能,建立新的和外界环境相适应的动态关系,进而提升公共部门处理外部扰动的能力。

二是提高系统的灵活性,提高应急管理的有效性,就必须有很强的弹性。系统能够积极地保持和提高自己的适应性,能够进行自组织,能够快速地做出反应,并且能够灵活地消除来自外界的影响。系统能够保持强大的连接和反馈,从而从一个整体上解决来自外部的威胁。

三是确保各个公共部门进行柔性重组,实现职能的最优组合。以公共部门为主体的全局应急管理模式,在组织突发事件时可以统一组织实施,并能有效地进行应急资源的调配。以此为基础,可以有效应对高不确定性、高不确定性的突发事件,保证应急决策的制定和组织执行不会出现偏差,避免延误、二次灾害乃至系统性风险的发生。

### 3.4 加强韧性技术系统

一是当代出现的公共危机具有复杂性、多样性、不确定性和破坏性,面对这样的危机,公共部门必须提高对危机的抵抗力。其中,最重要的是重视危机监测和预防、危机处理和管控等方面的技术研发。风险监测机构具备建立完善的风险监测识别系统,公共部门要加强与风险监测、风险评估等相关部门的联系和合作。通过科学模拟和监测,提高识别的准确性和时效性。

二是要加强区域危机预测、风险分析、财产损失预测等风险评估,尽早采取措施,减少损失,降低不良影响。对灾害可能造成的影响和损失提前进行预防和处理,减小灾害的影响范围与程度。在此基础上,进一步强化应急处置技术研究,利用大数据、智慧互联网等手段,促进公共部门中的老旧设备维修和更新,并有系统地对其进行周期性的维修和更新。

三是要推动具有韧性的公共部门建设,就需要持续强化与危机管理有关的科学技术研究和开发。通过构建系统的监控机制,实现对危机的精准防控和调控。建立健全的韧性技术体系,提高防灾减灾水平,提高防灾减灾能力。应积极鼓励公共部门与相关高校进行交流合作,实现学术界与实践者实现有效对话并合作治理,促进韧性公共部门的建设与发展,增强公共部门治理的韧性。

## 4 讨论与总结

韧性治理是促进社会抵御灾难冲击、实现灾后快速恢复的关键因素之一,其核心是具有较强的总结与学习能力,能够在紧急情况下快速运用和应对突发事件的能力。韧性治理强调,任何危机处理都不能仅仅关注后果,而是要把它看作是灾难防控经验的总结和学习,同时也是提高整个社会防灾减灾能力的一个过程。在此过程中,系统整体由自我反思向适应性转变,并通过科学地修正原来的规范与标准,体现出突发事件的科学性。如何有效地增强灾难情景下的学习能力,是提高公共部门应急管理系统韧性的一项长期举措。

公共部门除了需要完善危机学习的文化层面、理念层面、机制层面和技术层面,还需要进一步探讨如何构建危机学习共识、将个体智慧集结成群体智慧的相关机制。因此,有关公共部门在韧性视角下的危机学习还需要进一步研究与探讨。公共部门必须从韧性理念中学习到正视风险、增强忧患意识、主动捕捉失败教训的安全意识。在风险防控中进行的治理实践,就是以组织学习为基础,把组织与系统的优势结合起来,使之成为治理效能的一种积极的尝试<sup>[7]</sup>。

### 参考文献

- [1] 唐皇凤,王锐.韧性城市建设:我国城市公共安全治理现代化的优选之路[J].内蒙古社会科学(汉文版),2019(1):46-54.
- [2] 石佳,郭雪松,胡向南.面向韧性治理的公共部门危机学习机制的构建[J].行政论坛,2020,27(5):102-108.
- [3] 郭雪松,赵慧增.构建城市风险适应性治理体系[EB/OL].(2019-05-08)[2020-07-01].
- [4] 王莹.韧性视角下新时代城市安全风险治理策略研究[J].领导科学,2020(16):37-40.
- [5] Birkland T A. Lessons of Disaster:Policy Change after Catastrophic Events[M].Washington D C: Georgetown University Press,2006.
- [6] 赵方社,石阳阳.社会韧性与风险治理[J].华东理工大学学报(社会科学版),2018(2):17-24.
- [7] 朱正威,刘莹莹.韧性治理:风险与应急管理的新路径[J].行政论坛,2020,27(5):81-87.