

基于脆弱性视角的灾害管理整合研究

陶 鹏 *

2003 年“非典”蔓延事件之后，我国逐渐建立起以“一案三制”为基础的应急管理体系。关于应急管理的研究亦呈现出多样性，讲求应急管理与基础学科的联系，探寻应急管理的社会科学基础已经成为当前应急管理研究与实践发展的重要趋势。从社会科学视角出发的灾害研究强调灾害管理的人文主义属性，弥补长期存在于灾害管理与研究领域的技术主义倾向所产生的不足，群体行为、社会制度、组织结构、文化背景等社会科学研究要素加入到灾害管理研究之中，将深化灾害社会属性的认知，把握灾害周期内的各种客观社会规律。

长期以来，风险、危机、灾害研究分属不同学科，话语、视阈以及研究方法的差异导致对灾害认知混乱与研究分歧。学科交叉性造成对于三个概念的认知与判断皆具有连续统特征。以灾害概念为例，在社会科学范围内，“事件—功能导向”、“脆弱性导向”、“社会建构主义导向”、“不确定性导向”、“权利资源分配导向”已成为灾害认知与研究主流范式。对灾害的“盲人摸象”似的碎片化认知与研究阻滞了灾害社会科学研究的开展，而以整合研究为基本范式的灾害社会科学发展趋势已初步形成。其中，以美国特拉华大学灾害研究中心（Disaster Research Center, DRC）为代表的学科整合和以波恩（Arjen Boin）为代表的概念整合成为国外灾害社会科学整合研究发展趋势的代表，而“风险—危机”转化理论则是基于中国问题与本土话语的灾害认识与整合研究范式。本研究立足于整合式的灾害社会科学研究，聚焦灾害社会科学研究话语的构建，

* 陶鹏，清华大学公共管理学院中国应急管理研究基地，博士后；2012年毕业于南京大学政府管理学院，获管理学博士学位。

通过对灾害动力学的社会科学阐释,实现灾害管理实践与灾害管理的社会科学基础理论的融通,并推动灾害管理政策产出。于是,论文将研究问题分为两大部分:灾害社会科学的整合性话语体系应当如何构建?如何从灾害认知、话语以及政策层面来提升灾害管理体系?

灾害研究的学科交叉属性造就了灾害研究方法的多样性。就灾害社会科学而言,调查研究、历史学方法以及定性研究等被广泛应用于灾害的社会科学研究之中。论文采取质性灾害研究方法,通过文献分析归纳出基本概念与理论脉络,并演绎出一套新话语与假设体系,进而通过比较研究、数据分析、逻辑推导等分析手段来检验相关命题。采取质性研究方法的原因是:其一,本研究为灾害社会科学整合研究范式,作为一项跨学科基础理论研究,需要对社会科学视阈下的针对灾害问题的理论、议题以及研究传统进行梳理分析。其二,对于尚未形成话语体系的学科而言,建构一套基于灾害脆弱性视角的、本土化的整合话语体系至关重要,通过对基础概念及其概念关系的逻辑归纳与演绎以弥合概念分歧与知识差距。其三,中观层面的研究取向,可以将灾害社会科学研究层次拓展到组织与社区层面,从而使得研究的比较意义与适用性得以呈现。其四,作为基础理论研究,在归纳大量已有实证与理论研究的基础之上,采取新的叙事视角转变原有认知体系,并提升出灾害社会科学领域的相关理论命题,有助于灾害社会科学领域的方法论、测量技术以及研究理论的有效融合。

首先,以社会脆弱性概念为基础构建了“风险—危机转化模型”。

面对概念模糊、理论差异、视角分散、话语隔离的灾害社会科学研究现状,本研究系统梳理了风险、危机、灾害概念及其研究的理论脉络,并通过“危险源—关系链—结果”为逻辑结构厘清了灾害认识与研究的宏观图景。构建了“风险—危机转化模型”,以社会脆弱性为核心概念来联系风险与灾害,并将社会脆弱性与触发因素视为灾害危机产生的催化剂,其中,政治、社会、经济、文化作为社会脆弱性构成的核心因素,在灾害动力学演进过程中扮演重要角色,而灾害的可管理性内涵就体现在对四大社会脆弱性要素的行动干预之上。

在过程路径(processual approach)分析之下,风险、危机、脆弱性以及触发因子之间的概念关系可以被理解成:从潜在风险转变成现实危机需要触发因子与脆弱性的相互作用。危机的出现不仅仅是单一“事件”造成,还与社会脆

弱性范围内的社会因素作用过程相关。风险与危机之间的关系链是以脆弱性为基础的互动与建构、自然与社会相互并存的关系。于是，社会脆弱性作为风险—危机转化的核心媒介，可以直接运用于灾害的宏观逻辑关系叙事话语中。同时，社会脆弱性又不仅仅是一个抽象概念，脆弱性具有其具体的构成，如政治、经济、社会、环境、文化等基本元素，因而，灾害管理就是针对脆弱性组成元素而展开的各种干预。较之于灾害是上帝的行动、纯自然事件而言，以脆弱性概念为基础的概念模型下，无论是自然的、人为的、混合型因素所造成的危机情境都具有了“可管理”内涵。

其次，本研究构建了一套具有整合性特征的灾害社会科学话语体系，提出灾害社会脆弱性的“金字塔模型”，模型主要由三大概念为基础即组织适应、脆弱性分布以及灾害文化。

其一，组织适应主要针对灾害管理中的府际关系协调、应急资源、组织风险治理结构、预案管理等政治—行政灾害研究传统下的经典议题。将现实政府组织弥合官僚制组织特征与灾变情境特征之间的“情境差距”视为灾害管理的本质属性，利用组织结构与组织功能将组织适应四分为：维持型、结构扩张型、功能拓展型以及突现型，通过组织适应过程的应然状态与实然状态划分，将组织适应过程又划分为预案适应与组织自适应，二者被认为灾害的组织适应所不可或缺的组成。“灾害的组织适应一般过程模型”则将利用组织的一般管理过程将风险感知、资源保障与目标功能作为组织灾害适应的限制因素，而对于三大因素的突破则可以有效推进正式组织的灾害管理绩效。

其二，脆弱性分布则聚焦社会脆弱性的经济与社会面向，本文认为灾害问题可视为一种社会问题，灾后社会状态与灾前社会结构与社会分层具有存续性联系。针对灾害与风险研究领域中的“风险分配”议题，本文则提出了“脆弱性分布”概念，并从复杂社会性、全灾种性、常态性、动态性、本地性、管理性维度全面比较了二者内涵，并将脆弱性分布视为灾害的群体脆弱性的核心概念。群体间的脆弱性分布过程分别为：以先存状态与自然作用为基础的自然分布过程和以社会制度作用为基础的社会分布过程，通过双重过程作用将脆弱性分布的四大资本要素即自然、社会、个体、公共资本在群体间进行分配，从而造成群体在风险暴露与应灾能力上的差异。

其三,灾害文化可作为灾害的社会脆弱性的文化面向的集中体现。价值要素、规范要素、信念要素、知识要素作为灾害文化的结构要素,在灾害文化语境下,它们共同影响着灾害管理的政策产出、执行与评估各个环节。灾害管理周期中的减灾与整备、灾变反应、恢复阶段分别对应灾害文化中的风险文化、灾害迷思、社会学习。灾害文化将灾害管理微观行为与灾害的文化脆弱性相联系,揭示了组织、个体、专家、媒介以及整体社会对于灾害的认知、知识传播以及社会学习等方面的特征。

最后,在基本结论与政策建议部分。

其一,提出动态开放的灾害管理系统,确立以预案适应与组织自适应为基础的应急体系建设方略,其中,对组织风险感知、组织功能以及组织结构方面的突破是完成灾害的组织适应的基本路径。①树立灾害管理动态系统观,认为应急管理系统从“命令—控制导向”转变为“问题导向”模式,实现开放式风险感知过程,确立更具弹性、开放的决策系统。②协调多元的组织资源,在政府间、体制内与体制外、常态期与灾变期重新合理配置应灾资源和责任,破除资源封闭壁垒,将灾害管理所需资源重新纳入到新管理体系,构建多元应灾资源体系,达成组织对于灾害危机的有效适应。③构建弹性动态的组织目标。随着组织边界逐渐被打破或渗透,组织的角色与责任需要重新划定,灾变条件下,保持组织间的信息沟通确保合理角色与分工体系,加强灾前跨组织协调与合作机制构建。④追求组织灾害管理体系的开放性,并非片面强调组织灾害自适应能力的绝对性,而从有效应灾角度来看,规范体系与自发适应二者缺一不可,达成规范与自发适应之间的有机平衡而不是固守封闭、教条、被动的灾害反应体系。

其二,实现非脆弱性社会发展以提升灾害的社会恢复力水平。①灾害管理作为一种针对公共问题的政策制定、执行、评估、修订的公共政策过程,它不仅关注灾害管理的过程性、技术性、执行性、科学性问题,还应该关注灾害管理的价值问题。②以公共性为依归,确立灾害社会管理的本质属性。在社会管理框架下,群体脆弱性的消减分别可以从宏观社会发展战略与微观灾害管理机制共同着力,在社会发展与微观服务层面,改善社会群体的灾害风险暴露、应灾资源短缺、应灾能力不足、应灾意识薄弱等脆弱性表现。③初步构建灾害社

会管理的基本价值与战略,将灾害社会管理与灾害管理周期相结合,设计灾害社会管理所需的政策工具与管理机制。

其三,灾害文化可作为建设具有灾害恢复力社会的起点,将减灾文化、反迷思文化、问责文化的培育视为灾害管理的重要内容。①培育个人安全文化。从单一社会个体层面,逐步培育个人安全文化,改变个体风险态度与风险行为方式,树立个人安全责任感,提倡积极的安全态度与规范个体行为,从根本上达到消减个体灾害风险暴露程度,提升个体的灾害恢复力。②树立组织减灾文化。强调组织的社会责任观念,注重日常组织行为对于灾害发生、演化以及损失结果的负面影响,树立防灾减灾的主体意识,推动社会整体的灾害恢复力提升。③构建社会灾害文化。加强自省与反思,并注重社会日常活动过程成为建设积极社会灾害文化的有效路径。在贯彻科学发展理念的当今中国,追求人与人关系的和谐,追求人与自然关系的和谐,可以被视为正确的社会灾害文化构建方式。④倡导反灾害迷思文化,树立灾害危机传播与研究的历史使命。坚持媒体社会责任底线,合理处理灾害报道的软新闻与硬新闻管理,注重专业知识在灾害叙事中的运用。积极搭建灾害学术研究与灾害管理以及大众沟通之间的平台,使灾害研究成果能有效推动灾害管理政策完善,使灾害研究能够成功推进大众灾害认知水平与行为方式转变。⑤倡导问责文化,通过灾害社会学习达成灾害社会脆弱性消减。应当明晰权责分工,消除责任悖论;防止政治符号操作;打破个体与组织行为惯性限制,达成灾害制度的有效变革;拓展问责主体范围及内容,增强问责的社会性;改善政府监督与回应,消除避责行为。