



城市灾害 社会学

段华明
著

 人民出版社



国家社科基金课题
“我国城市减灾的社会机制研究”
(00BSH014) 最终成果

城市灾害 社会学

● 人民出版社

责任编辑:田 园
装帧设计:陈 岩
封面设计:杨 洪

图书在版编目(CIP)数据

城市灾害社会学/段华明 著. -北京:人民出版社,2010.7

ISBN 978-7-01-008832-7

I. 城… II. 段… III. 城市-灾害防治-研究-中国
IV. X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 060174 号

城市灾害社会学

CHENGSHI ZAIHAI SHEHUIXUE

段华明 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:27.5

字数:450 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-008832-7 定价:49.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序 灾害社会学研究的新进展

段华明教授长期致力于灾害社会学研究。10年前他的国家社科“八五”重点项目《灾害社会学研究》出版时,我曾为之作序,认为有着独到的学术站位和工作语言。而今他再度立项的国家社科基金项目《城市灾害社会学》作为专著付梓,很高兴再次作序。我看重这个成果,作为灾害社会学研究的延拓和深化,作者尝试建构中国社会学的一个分支——城市灾害社会学,形成了这一社会学分支的基本理念、理论范畴和学科架构,乃是中国减灾事业和社会学学科建设的一个极为有益的理论探索和实证研究,其理论意义和应用价值是十分明显的。

世纪之交,灾害频发成为世界各国面临的共同挑战,与灾害相关联的风险、危机、安全、突发事件、紧急状态等词语,频繁现于政府、学界和公众的公共话语中。进入21世纪,随着全球气候变化、经济快速发展和城市化进程不断加快,防灾减灾成为一种新的责任和新的追求。联系2008年至今中国所遭受的南方雨雪冰冻、汶川大地震,2009年全球肆虐的甲型H1N1流感等重大灾害,我们需要进一步认识灾害同人类社会的关系,尽可能准确地分析灾害原因及其影响,努力寻求消灾化险、去害兴利的途径。自然灾害具有不可逆性,而人为因素是可以管理的,社群的脆弱性是可以改变的,因此人们眼下能做到的事情,是以约束人类自身行为为着力点,加强对灾害的社会因素的观察、分析和预控,实现对灾害的科学管理、理性干预和及时预警。这意味着灾害社会学研究将大有作为。

以社会学视野看,灾害研究的内容是揭示灾害对社会运行的阻滞和破坏的带规律性的知识,而其目标指向却是社会的良性运行和协调发展,也即科学发展。社会学介入防灾减灾,注重社会的整体性、综合性和各种系统之

间的结构性、功能性关系,社会学关注社会组织、生活方式及社会心理对社会及其发展的影响,有助于形成良性运行的防灾减灾体制机制,更为有效地防范和应对各种灾害。

该研究有创意地指出,日新月异的城市化,使得防灾减灾的重心表现出从传统灾害(自然灾害、农业灾害)向现代灾害(人为灾害、城市灾害)转变的态势,城市已经成为各国政府减灾防灾的重点。城市灾害凸显了现代灾害的某些特征——我们已不能用传统的方法来应对新型灾害,我们直接面对的是一个新的不同于传统常态社会的风险社会。是否具备现代意义上的城市防灾减灾机制和功能,成为评价政府工作和社会进步程度的一个重要标志。在中国城市化加速和城市灾害加剧的情势下,应当摆脱就灾害论减灾的被动局面,拓展城市减灾的社会境域,确立社会大减灾观,着力反思城市管理的结构性缺失和社会性障碍,由偏重科学技术减灾向科学行为与社会行为并重的社会化减灾转变,构建系统综合、运作协调的城市减灾社会机制,改变目前城市减灾范围狭窄、行为被动的情形。

我认同该研究关于城市灾害社会学的表述,就是把握城市化加速阶段新的风险特征,把各类城市灾害纳入社会整体背景之中,通过城市灾害形成的社会原因、人为原因或自然与社会兼而有之的诸种因素分析,研究灾害对于城市社会所造成的危害,研究城市灾害与城市社会之间双向互动的过程、特点和机理,预测城市灾害趋势,规避城市灾害,减少城市灾害损失,约束城市人的行为,防范城市化进程中的曲折和成本,突出城市社会减灾体制构建和机制运行的专门学科。

近年来,我深感“理论自觉”对中国社会学的极端重要性。理论自觉的一个重要方面就是要对世界性的人类困境和本土性的多重挑战作出自己的理论概括。世界性的人类困境主要指“当代到处存在的不稳定性”,也就是现代风险,有多种表现形式,如像非典、甲型 H1N1 流感那样的新型疾病,不知何时到来的恐怖威胁,全球性的文明认同危机,由美国次贷危机引发的、祸及全球的金融危机,全球气候变化所引发的生态危机,等等。本土性多重挑战主要指与中国社会建设、社会发展、社会转型紧密相联的特殊挑战,包括在生态环境恶化情况下各种各样的社会矛盾、社会问题、社会风险。在当

前要立足国内外的现实,直面影响国际社会和中国社会生活最大的上述世界性的人类困境和本土性多重挑战,用正确的立场观点方法去调查、研究、概括、总结,这样才会形成有新意、有原创意义的社会学理论和社会理论。从这样的角度,在我看来,《城市灾害社会学》不仅是灾害社会学研究的新进展,而且也体现了一种理论自觉,这就是用更加宽阔的研究视野,将社会学理论推向新的有待开发的探索领域。《城市灾害社会学》作为有上述特点的潜心之作,会越来越显示出自己所具有的理论和实践意义。

郑杭生

(中国社会学会名誉会长、中国人民大学一级教授)

2010年3月6日于中国人民大学

CONTENTS

目 录

序	郑杭生 (1)
第一章 城市灾害社会学要义	(1)
一、社会学视阈的灾害研究	(1)
(一)灾害社会学研究的原理	(2)
(二)灾害属性的社会因素	(5)
(三)灾害社会学研究的理论基础	(8)
二、城市灾害社会学的孕育	(18)
(一)城市成为防灾减灾的重心	(19)
(二)城市灾害社会学国际活动频繁	(20)
(三)城市灾害社会学研究成果迭出	(25)
(四)城市灾害社会学研究的国内条件	(28)
三、城市灾害社会学的研究维度	(37)
(一)城市灾害社会学的研究对象	(37)
(二)城市灾害社会学的研究理路	(38)
(三)城市灾害社会学的研究方法	(39)
第二章 城市与城市灾害	(41)
一、城市演进与城市灾害	(41)
(一)城市兴衰存亡与灾害	(42)
(二)城市发展阶段与灾害	(46)
二、城市类别与城市灾害	(64)
(一)城市类型与城市灾害	(64)

(二)城市特点与城市灾害	(66)
第三章 城市灾害的类型	(73)
一、灾害的基本分类	(73)
(一)根据灾害的起因差异划分	(74)
(二)根据灾害的时空范围和持续时间划分	(74)
(三)根据灾害之间的联系和因果关系划分	(75)
(四)根据灾害造成的损失程度划分	(75)
(五)根据灾害的地域和领域划分	(75)
(六)根据灾害发生的可控性划分	(75)
(七)根据灾害与环境的关系划分	(75)
(八)根据灾害形成过程的主导因素划分	(77)
二、灾害类型的社会学区分	(77)
(一)以社会学理念划分灾害类型	(77)
(二)以不同主观动机划分人为型灾害类型	(78)
三、城市灾害的主要类型	(78)
(一)城市地震	(79)
(二)城市地质灾害	(81)
(三)城市气象灾害	(82)
(四)城市污染	(86)
(五)城市洪水与水荒	(91)
(六)城市火灾	(94)
(七)城市放射性事故	(95)
(八)城市生命线系统故障	(96)
(九)城市虫害	(97)
(十)城市公共卫生事件	(97)
(十一)城市交通事故	(99)
(十二)城市噪声	(100)
(十三)社会安全事件	(102)
(十四)高层建筑隐患	(103)

(十五) 电讯感染	(104)
(十六) 金融危机	(106)
(十七) 恐怖袭击	(107)
(十八) 化学污染	(111)
(十九) 室内污染	(112)
(二十) 城市规划与建设失策	(114)
第四章 城市灾害的社会性	(116)
一、灾害在本质上具有社会属性	(116)
(一) 灾害是以人类社会为坐标的价值判断	(116)
(二) 人类社会在同灾害的博弈中前行	(118)
二、人类对灾害的认识历程	(122)
(一) 以自然的变异为迷信	(123)
(二) 以对人类的危害为中心	(124)
(三) 以对人类和环境的影响为焦点	(125)
三、城市灾害的社会印记	(126)
(一) 城市人文生态环境	(127)
(二) 城市规划与建设情形	(129)
(三) 城市基础设施状况	(132)
(四) 城市灾害文化影响	(135)
(五) 城市减灾政策效应	(137)
(六) 城市生活和生产活动	(139)
四、城市灾害的主要表征	(139)
(一) 致灾原因复杂	(139)
(二) 灾害种类增多	(143)
(三) 灾害变数增加	(144)
(四) 灾害效应放大	(146)
(五) 灾害频率加快	(151)
第五章 城市灾害与社会的互动	(153)
一、城市灾害运动对社会运行的影响	(153)

(一)城市灾害运动对社会运行的正向作用	(154)
(二)城市灾害运动对社会运行的负向作用	(171)
二、社会运行对城市灾害运动的影响	(188)
(一)社会制度对城市灾害的影响	(188)
(二)人口问题与城市灾害密不可分	(201)
(三)科学技术对城市灾害的双向作用	(207)
第六章 城市减灾管理体制	(213)
一、中国城市减灾管理体制	(213)
(一)统分结合的减灾管理格局	(214)
(二)分工负责的减灾管理职责	(217)
(三)分门别类的减灾管理系统	(218)
(四)分级和分阶段管理模式	(221)
二、中国城市减灾管理体制的反思	(224)
(一)单灾种管理体制缺乏综合性	(224)
(二)减灾管理法制建设滞后	(227)
(三)减灾资源使用缺乏效率	(231)
(四)防灾减灾工程建设不到位	(236)
三、城市减灾社会管理体制的趋向	(237)
(一)复合型减灾协调管理机构	(238)
(二)政府主导的社会减灾主体	(239)
(三)综合性减灾法律制度体系	(246)
(四)优化配置城市减灾队伍	(249)
(五)推进减灾研究和工程建设	(256)
(六)加强城市减灾教育和演练	(261)
第七章 城市灾害心理和行为调适	(271)
一、城市灾害心理和行为特征	(271)
(一)城市灾害心理和行为过程	(271)
(二)城市灾害心理和行为特征	(272)
二、城市灾害心理和行为分类	(276)

(一)按灾害心理和行为性质划分	(276)
(二)按灾害发生过程划分	(290)
(三)按人的心理和行为层次划分	(296)
三、灾害心理和行为与灾害损失	(299)
(一)灾害心理和行为双向作用于灾害损失	(299)
(二)灾害损失变化反作用于人的心理和行为	(305)
四、城市灾害心理和行为的调适	(306)
(一)个体努力提高心理调适能力	(307)
(二)政府充分发挥导向作用	(308)
第八章 城市减灾运行机制	(319)
一、转型中的城市减灾机制	(319)
(一)从行政手段转向依法减灾	(320)
(二)从直接救灾转向风险管理	(323)
(三)从分散控制转向机制协调	(325)
(四)从灾后救助转向灾前防范	(327)
(五)从抢救财产转向以人为本	(329)
二、构建城市减灾的社会运行机制	(331)
(一)城市灾害预测防范机制	(332)
(二)城市减灾协调整合机制	(345)
(三)城市减灾应急救援机制	(355)
(四)城市减灾责任督查机制	(367)
(五)城市减灾社会保障机制	(381)
(六)城市减灾市场经济机制	(390)
第九章 国外城市减灾管理评析	(396)
一、国外城市减灾管理进展	(396)
(一)单灾种管理为主	(396)
(二)多灾种综合管理	(397)
(三)灾害风险管理	(397)
二、国外城市减灾管理主要特点	(398)

(一)健全减灾管理体制与机制	(398)
(二)完善减灾法律制度体系	(403)
(三)注重制定与落实减灾规划	(404)
(四)构建社会化减灾救援网络	(406)
(五)积极开展减灾教育和演练	(411)
(六)完备的城市防灾工程	(415)
三、国外城市减灾应急范例	(417)
(一)日本应对福冈地震	(417)
(二)美国应对“9·11”恐怖袭击	(419)
主要参考文献	(422)
后记	(427)



第一章 城市灾害社会学要义

20 世纪的最后 10 年,联合国组织开展了“国际减灾十年”活动,其中的城市综合减灾引人注目。进入 21 世纪,城市化迅速发展,城市灾害随之俱增。从 1998 年洪水到 2008 年雨雪冰冻,从“9·11”恐怖袭击到俄罗斯人质事件,从韩国大邱地铁纵火到西班牙马德里爆炸,从非典肆虐到甲型 H1N1 流感蔓延,从印度洋海啸到卡特里娜飓风,从缅甸风暴到汶川地震……各种类型的灾害触目惊心,且其破坏性集中于城市。与城市灾害相关联的城市安全、城市风险、城市危机、突发事件、紧急状态等词语,频繁现于政府、学界和公众的公共话语中,并成为重大国际会议所关注的焦点。各国及各城市对于各种灾害的防治与减轻所表现的行为与效能,已凸显为评价政府和社会工作及其进步程度的一个重要标志。因此,从社会学视野深入研究城市灾害,将拓展城市减灾的思路,延伸灾害研究(disaster research)的意蕴,对于防灾减灾事业和社会学学科建设,有着重要的意义。

一、社会学视阈的灾害研究

本研究给予的灾害定义是,在自然界运动、自然与人类社会运动中,自然因素和社会因素交互作用,对人类生存发展及其所依存的条件和环境造成严重危害的非常现象。迄今为止,任何社会及其发展都难免遭受灾害的侵害和威胁。遵循自然规律和社会规律,发挥人类社会的能动性,控制和影响自然因素与人为因素,预测灾害程度,减少灾害发生,减小灾害范围和强

度,减轻灾害对人类生存和发展及其条件和环境的危害,乃是灾害社会学研究的视阈。^①

(一) 灾害社会学研究的原理

现代科学研究的特点和趋势,是学科分化和综合的高度统一。一方面,专业分化越来越细,边缘新兴学科越来越多;另一方面,跨学科的交叉、组合持续发展,综合性学科与时俱进。灾害学是一门综合性强并不断扩展的学科,在加强自然科学对灾害研究的基础上,深化人文社会科学对灾害研究的趋势越来越明显。灾害社会学,就是灾害学与社会学科际结合而形成的社会学分支学科。灾害学重在揭示自然灾害与人为灾害的过程、特点和规律;社会学则重在研究社会运行和发展的条件与机制;灾害社会学研究,是要通过对社会发展与灾害运动机理的复杂性的分析与透视,考察和探讨灾害的社会属性,揭示灾害演化、转移和蔓延的过程、特点和规律,从而确立起灾害社会学研究的理念和范畴。

社会学研究分为社会哲学、社会运行、社会问题三大层面,揭示社会现象、社会过程和社会发展的条件,认识社会发展和变化的规律,认识社会问题出现的征候和解决的途径,自觉地促进社会进步,减缩社会代价,从而构建和谐社会。具体研究社会结构、社会群体、社会分层、社会组织、社会文化、社会互动、社会变迁、社会化、社会控制、社会舆论、家庭、宗教、人口、种族、社区、福利、集体和个体行为、生活方式、性和性别、代际、社会制度、社会系统、社会指标等课题。可以看出,社会学的各个层面和具体课题,都与灾害问题相关联。

社会学的产生,与工业化(城市化)和现代化过程中出现的社会问题和社会冲突有联系,其主旨就是通过对社会的改进来实现社会进步和协调发展。灾害社会学研究内容重在揭示灾害对社会运行的阻滞和破坏,而其目标指向则是社会的良性运行和协调发展。

灾害学与社会学相融合而形成的灾害社会学,研究对象不是灾害学研

^① 段华明、刘敏:《灾害社会学研究》,甘肃人民出版社2000年版,第3页。

究对象和社会学研究对象的简单相加,而是灾害现象和社会现象交汇、交叉、重合的部分,即自然科学和社会科学在灾害这一范围内相互交融、互动的那一部分。这一部分现象超越了灾害学与社会学各自的研究领域,灾害学和社会学对这一领域都没有单独进行研究,故可称之为灾害的社会现象或社会的灾害现象。灾害社会学以灾害产生的自然原因、人为原因或兼而有之的诸种因素,给人类社会生活所造成的各种损害及影响为出发点,研究灾害产生的客观规律,并对可能发生的灾害进行预测和采取防范措施,尤其指导人们在利用自然的过程中,自觉地限制自己的行为,以求在社会与自然之间,强化互相依赖关系,保持二者动态平衡,防止征服与报复的恶性循环。这说明,灾害社会学与环境社会学和生态社会学有较多交叉。

开展灾害社会学研究,旨在把各类灾害纳入人类社会的情景之中,进行广泛深入的灾害学与社会学横向联系研究。灾害社会学的研究内容主要包括:灾害的社会学原理研究,从自然与社会互动的视角,探讨、拓展和深化对灾害的社会属性的认识,形成关于灾害及减灾的社会学理念;灾害对社会系统的影响研究,探讨社会运行过程中灾害对政治经济文化产生的影响,以及对这些影响进行社会评估;减灾的社会体系研究,从法律、制度、政策、组织和文化等方面,探寻如何在社会发展规划、社会设置、社区建设中不断建立和完善防减灾社会体系;赈灾救灾的社会机制研究,从社会救助、社会保障、社会保险、社会政策、政府和社会组织等方面,探究高效、稳定、可持续的赈灾救灾社会机制;灾后重建体制的社会学研究,着重从文化、社会网络、系统功能的视角思考灾区社会重建的原则、策略和社会经济途径;灾害社会史的研究,梳理和总结国内外灾害社会影响的历史规律,以及人类历史上在灾害预防、抗灾救灾和灾后重建方面的经验教训;灾害社会问题的应用研究,考察不同灾害所次生出的各种具体社会问题,如灾害社会心理、社会灾害与人为失误、抗灾精神与灾后重建,分析和探讨不同灾害社会问题的形成机制和社会影响,以及解决这些问题的社会策略。^① 概而言之,灾害社会学研究灾害给人类社会所造成的危害,研究二者之间相互作用的机理,约束人类行

① 陆益龙:《灾害社会学建设与防减灾意识的构建》,《光明日报》2008年10月22日。

为,保障人类社会与自然和谐相处,促进经济社会良性运行和协调发展。

2003年非典的发生及其对经济社会生活的冲击,强烈揭示了灾害社会研究的必要性与紧迫性。抗击非典的过程所清晰揭示的人灾互制、害利互变,正是灾害社会学的基本原理。非典病毒可能源于人们的经济社会活动,其爆发与流行又严重地冲击着正常的经济社会活动,尤其是社会交往等方面,而大规模的经济投入和社会防范又为有效控制非典奠定了基础。非典打乱了经济社会的正常运行,但它也刺激着新的经济社会活动形式,被非典警醒的卫生意识又加快着日化产业的发展。因此,抗击非典对于灾害社会学研究的一个启示,就是努力寻求消灾化险、去害兴利的社会途径。^①

新世纪新阶段中国加强以改善民生为重点的社会建设,彰显了灾害社会学研究的重要性。中国正处于城市化进程提速、经济增长和对外联系不断扩大的“黄金发展期”,同时又处于社会关系和利益结构发生重大变化的“矛盾凸显期”。经济社会结构转型与体制转轨并行,自然领域和社会生活中都面临许多新的矛盾,导致中国发展呈现出一系列新的阶段性特征,是社会不和谐因素的活跃期,社会矛盾的多发期,因而也是各类风险的易发期。气候变化、环境污染、技术风险、生产事故、失业下岗、劳资纠纷、城市移民、社会分化、地区差距、贫富悬殊、公权腐败、干群矛盾、公众参与、群众维权、心态失衡、思潮混乱、恐怖袭击、传染病、社会保障失灵、社会控制弱化、危机管理能力不足以及国内外敌对势力干扰破坏,等等,都有可能诱发灾难性事件。^② 与以往处理人与自然、人与社会的矛盾相比,这一时期的灾难性事件具有形成速度快、发展范围大和易产生倍增效应等特点,防灾减灾理所当然地成为以民生为重点的社会建设的一个基础性工作。2008年雨雪冰冻,“保交通、保供电、保民生”是主要目标和任务。汶川地震灾后重建,也是民生第一。应对国际金融危机冲击,也是努力保增长、保民生、保稳定。这需要对现有减灾机制的结构性缺失和社会性障碍进行深入反思,以新的社会

① 郑功成:《重视人灾互制规律和害利互变原理》,《人民日报》2003年6月11日。

② 郑杭生主编:《中国人民大学中国社会发展研究报告2004:走向更加安全的社会》,中国人民大学出版社2004年版,第6页。

学理论视野探索创新之路。

从灾害社会学视野上,将一般灾害统一视为社会现象,为准确使用社会灾害概念,需要注意社会灾害与社会问题概念的联系和区别。社会问题,通常是指由于社会关系或环境失调,致使社会成员的正常生活受到影响乃至社会运行发生障碍,从而引起人们关注并需通过社会力量加以解决的问题。任何社会问题都有其形成原因、自身性质、影响范围和社会后果。显然,任何社会灾害,都可最终归结为社会问题。社会灾害像社会问题那样,具有普遍性、变异性、多因性和持续性等特点。然而,并非任何社会问题,都能称为社会灾害。社会灾害区别于社会问题,关键既取决于二者质的不同,更取决于二者量的规定性差异,比如“文化大革命”、“法轮功”。从质的规定性上看,社会灾害乃是社会问题的恶性膨胀或扩散;从量的规定性上看,社会灾害的破坏范围远比社会问题影响大,后果严重。从这种意义上说,并非任何社会问题都是社会灾害。社会灾害不是通常意义的社会问题,而是其作用、后果、程度超过某种临界值的社会问题。

(二) 灾害属性的社会因素

在灾害社会学看来,灾害的因果链中,社会不仅是灾害的受体,是灾害的后果,而且也是灾害的本体,是导致灾害的原因。自然灾害一般难以制止,也无法消除,只能减轻或减少。人类与灾害共存和抗争,目前能做到的事情,就是加强对灾害社会因素的观察、分析和预控,指导人们自觉地负责地限制自己的行为,求得人类社会与自然的和谐相处。

自从地球上有了人类之后,自然灾害就与人类社会相关,随着人类历史发展,这种相关性越来越大。自然现象和社会现象、自然规律和社会规律在许多时候交织在一起。人类对自然资源的开采和对环境的影响,构成对自然秩序的扰动。这种扰动处于环境容量之内,自然灾害尚可说是天灾。一旦突破环境容量,天灾实质已是人祸。传统农业时代,由人类活动引起或加剧的自然界变化,与致灾相关的方面主要有:森林植被破坏;水土流失;围湖造田导致河湖面积萎缩;干旱区土地沙漠化等。进入近代社会,灾害的自然属性比重在相对下降,人为因素的社会属性比重在日益上升。在当代社会,