



风险灾害危机管理丛书

基于脆弱性视角的 灾害管理整合研究

INTEGRATED DISASTER MANAGEMENT:
From the Perspective of Vulnerability Science

陶 鹏/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

 风险灾害危机管理丛书

基于脆弱性视角的 灾害管理整合研究

INTEGRATED DISASTER MANAGEMENT:
From the Perspective of Vulnerability Science

陶 鹏/著

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

基于脆弱性视角的灾害管理整合研究/陶鹏著. —北京:
社会科学文献出版社, 2013.3
(风险灾害危机管理丛书)
ISBN 978-7-5097-4273-0

I. ①基… II. ①陶… III. ①灾害管理-研究-中国
IV. ①X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 022992 号

· 风险灾害危机管理丛书 ·

基于脆弱性视角的灾害管理整合研究

著 者 / 陶 鹏

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目统筹 / 周映希

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 徐小玖 周映希

责任校对 / 牛立明

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

版 次 / 2013 年 3 月第 1 版

印 次 / 2013 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-4273-0

定 价 / 55.00 元

印 张 / 14.6

字 数 / 251 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

目 录

导 论	1
第一节 研究缘起与意义	1
一 研究缘起	1
二 研究意义	4
第二节 研究设计	7
一 研究目的	7
二 研究问题	8
三 研究思路与方法	9
 第一章 基本概念与研究综述	12
第一节 基本概念	12
一 风险	13
二 危机	17
三 灾害	22
四 灾害脆弱性	34
第二节 研究综述	42
一 灾害社会科学研究历史与范式变革	42
二 灾害的脆弱性研究述评	49
 第二章 研究框架与理论模型	55
第一节 整合式灾害社会科学研究：理念与视角	55

一	整合式灾害社会科学研究：核心概念	56
二	整合式灾害社会科学研究：理论视角	59
第二节	研究理论模型	62
一	“风险—危机”转化模型	62
二	灾害的社会脆弱性：“金字塔结构”模型	63
第三章	组织脆弱性：官僚制与组织灾害适应	71
第一节	现代灾害管理组织及其特征	71
一	从社区走向行政的灾害管理模式	71
二	官僚制：现代灾害管理组织特征	78
三	诊断官僚制：来自灾害管理研究领域的争论	80
第二节	情境差距与组织适应	88
一	情境差距	88
二	组织适应类型	91
三	灾害管理周期与组织适应	98
第三节	灾害的组织适应局限	104
一	组织灾害适应过程模型	104
二	风险感知因素	108
三	结构资源因素	112
四	功能目标因素	115
第四章	群体脆弱性：脆弱性分布及其过程	118
第一节	理解群体脆弱性	118
一	灾害：从自然现象到社会问题	118
二	风险分配抑或脆弱性分布	120
三	自然与社会过程：群体脆弱性分布的两种形式	123
四	群体脆弱性的分布要素	126
第二节	群体脆弱性与灾害过程	135
一	防灾减灾与群体脆弱性	136



二 灾害恢复与群体脆弱性	145
第五章 文化脆弱性：灾害文化影响与适应	154
第一节 灾害、文化与脆弱性	154
一 灾害研究的文化范式转向	154
二 灾害社会脆弱性的文化面向	163
第二节 文化脆弱性与灾害周期	167
一 风险文化与防灾减灾	167
二 灾害迷思与灾害反应	172
三 社会学习与灾害恢复	178
第六章 灾害管理的重构：认知与话语	186
第一节 灾害概念再认识：概念结构与结构化概念	186
一 危险源	186
二 关系链	188
三 结果	192
第二节 灾害管理制度变迁：灾害链与危机政治	194
一 框架建构：危机政治与灾害链的结点	194
二 灾害管理制度变迁类型学分析：三类灾害链作用	199
第三节 社会脆弱性：一种灾害动力学演进分析的新 话语	203
一 灾害动力学：传统视阈与新视角	203
二 理解灾害事件：基于社会脆弱性的话语方式	204
第七章 灾害管理的重构：管理与政策	209
第一节 组织灾害恢复力建设	209
一 动态治理：树立灾害管理新系统观	209
二 规范与自发之间的平衡：走向灾害恢复力组织的 变革之道	213

导 论

第一节 研究缘起与意义

一 研究缘起

长期以来，灾害研究领域的主导话语归属自然科学与工程技术研究传统，导致灾害管理的实践层面呈现出技术主义倾向。通过技术革新可以提升灾害管理能力，但也使得灾害管理模式创新与发展缺乏理念与制度支撑。本研究注重对于灾害管理的人文主义基础研究，进而构建灾害管理制度创新与优化所需的灾害社会科学知识体系。进入 21 世纪以来，人类遭受了数次重大灾害事件，如 2004 年印度洋大海啸、2005 年美国卡特里娜飓风（Hurricane Katrina）、2008 年中国南方多省（区、市）的雨雪冰冻灾害、2008 年中国汶川大地震、2010 年海地地震、2011 年日本大地震等。这些灾害事件带给人类社会重大损失。重大事件形塑着本地文化形态及其运作逻辑。在灾后恢复阶段，对于灾害应对与管理制度更新与优化成为灾害研究者与实践者不断探索的核心议题。近些年来，我国发生的几次重大灾害事件冲击着原有的应急管理制度体系。2003 年“非典”（SARS）蔓延事件之后，我国应急管理体系做出了一系列重大历史变革，确立了以“一案三制”为主轴的应急管理制度。随着该项制度的贯彻实施与评估完善，其制度绩效在随后发生的灾害事件应对中均得以体现。

当前,外部环境对我国应急管理制度可持续发展挑战巨大,其中,既有来自全球风险社会的复杂性、不确定性剧增背景,也有来自灾害危机事件非预见性特征,更受到中国转型期高风险社会特殊现状的影响。在面对全灾种管理环境时,2003年之后陆续建立、完善的中国应急管理制度仍然会出现各种冲突与不适情形,而本研究对此问题的认知与思索缘起于近年来发生的重大灾害危机事件。

首先可以追溯的是2008年初中国南方多省(区、市)的雨雪冰冻灾害。在较少发生雨雪灾害的我国南方地区,灾害导致交通运输、能源等基础功能的跨区域中断,同时,又在“春运”特殊背景下,使得灾害危机的跨界性与社会性影响特征得以显现,也暴露出现有应急管理体系在府际关系协调上所存在的诸多不足,^①而社会科学在灾害研究中的重要性也得以初步体现。^②

2008年中国汶川地震是对我国应急管理制度产生重大考验的标志性事件。在面对超预期、超常规的巨灾事件时,深度不确定性情形下的应急决策与执行,党、政、军和社会组织参与协调,以及灾区内外的志愿主义兴起等成为关键研究议题,这为灾害社会科学提供了研究空间。

而又一具有启发意义的研究是针对2010年我国西南五省(区、市)旱灾事件。有学者指出“旱灾乃典型的穷人之灾”。^③该判断直接启发了本研究对于灾害行为与灾害社群的关注,二者如今皆已成为灾害社会学与灾害政治经济学研究的经典领域。

① L. Xue, K. Zhong. Turning danger (危) to opportunities (机): reconstructing China's national system for emergency management after 2003, in H. Kunreuther, M. Useem (eds.). *Learning from catastrophes*, New Jersey: Pearson education Inc, 2010, p. 207.

② 张海波:《高风险社会中的自然灾害管理——以“2008年南方雪灾”为例》,《北京行政学院学报》2010年第3期。

③ 陶鹏、童星:《我国自然灾害管理中的“应急失灵”及其矫正——从2010年西南五省(市、区)旱灾谈起》,《江苏社会科学》2011年第2期。

灾害社会科学研究对于灾害管理实践有着重要意义，而如今社会科学知识尚未成为我国灾害管理政策产出的基础支撑力量。从灾害社会科学研究层面探究其原因，大致可以得出：①基础理论建构不足。当前我国灾害社会科学研究中政策面向研究居多，难以与基础理论相结合。②理论研究层次的深度与多样性不足。注重规范理论构建与应用如灾害管理周期理论，而与学科基础理论的结合不足，更缺乏灾害研究的核心理论建构。③基础概念混乱。当前灾害研究中，研究者常常对风险、危机、灾害等该领域内的基础核心概念存在认识分歧，而从研究传统来看，不同学科对于灾害问题的聚焦加深了对灾害的认知，也不断加剧着学科间的视阈分歧。

本研究注意当前灾害社会科学研究中所存在的问题，试图从整合性视角构建灾害管理的基础理论，而已有灾害社会科学研究也对本研究的目标实现具有重要价值。首先，南京大学社会风险与公共危机研究中心的研究传统影响了本研究选题，中心研究团队注意到长期以来在风险与危机领域研究的话语分歧与学科视角分野，并致力于通过跨学科视角聚焦风险、灾害以及危机问题，中心研究团队在研究方法、研究议题、学科传统、研究概念等方面做了大量的整合工作，使得本研究有了扎实的基础，同时也确立了本研究的整合范式导向。其次，如果南京大学社会风险与公共危机研究中心的研究侧重于“风险”议题，那么，美国特拉华大学灾害研究中心（Disaster Research Center, University of Delaware, DRC）则是以自然灾害为研究对象而展开的跨学科研究中心，作为目前世界上最顶尖的灾害社会科学研究阵地，DRC 所开设的“灾害社会学”“风险社会学”“灾害管理学”“灾害政治与政策”以及“集体行为”等课程启发了本书的写作。如今，脆弱性科学（vulnerability science）已然成为灾害社会科学领域的一个重要流派，灾害的脆弱性研究体现了灾害研究的整合发展趋势。同时，脆弱性概念对于灾变社会行为、灾害制度、灾害文化等方面的聚焦，使其相比于以行政—政治视角的危机管理传统更加全

面深入。脆弱性概念作为灾害社会科学整合研究的起点与话语平台，不同学科可以将此概念作为基本切入点，投入灾害社会科学的研究之中。其中，由大卫·麦克恩塔尔主编的《学科、灾害与应急管理》（*Disciplines, Disasters and Emergency Management*）一书，邀请来自不同学科的学者基于脆弱性概念共同聚焦灾害问题。该研究开拓了本人对于灾害脆弱性研究的视野，从而初步意识到以脆弱性为基础来构建整合式灾害研究的可能性。而通过 DRC 所设灾害研究相关课程的学习以及与灾害研究领域的顶尖学者的交流，集体行为、灾害政治、灾害文化、灾害群体等概念逐渐使本人加深了对灾害社会科学的基本认识，并不断充实和坚定着本研究基于脆弱性视角的灾害社会科学整合研究的构想。于是，从当初对灾害中“人祸”“不平等性”“应急失灵”等议题的关注，从跨学科视角的危机研究框架的认知，再到集体行为、灾害政治、灾害文化、灾害政策等理论与实践的学习，最终形成了本书以脆弱性为视角的整合式灾害社会科学研究尝试。

二 研究意义

（一）理论意义

自 2003 年以来，受到“非典”蔓延事件对我国原有危机应对体系冲击的影响，学界开始普遍关注我国应急体系建设与完善问题。当前，应急管理已经成为行政管理学、社会学、新闻传播学等学科的热门研究领域。中国应急管理研究体系逐渐形成以府际关系、部门应急管理、治理结构转型、应急管理政策等为核心议题的行政管理学视角的研究；以社会变迁与转型、社会风险预警、风险社会等为内容的社会学视阈下的危机研究；以管理工程、政治学、经济学、传播学等学科相结合的交叉研究取向；以医院、高校、铁路、高速公路系统为代表的部门应急管理研究；

应急管理国际比较研究。^①如今，在社会科学视阈下的应急管理研究，仍然存在着基本概念界定与使用上的分歧，如应急管理、危机管理、灾害管理三者之间的关系，以及三者与风险管理之间的关系；风险、危险源、威胁之间的关系；灾害、危机、巨灾之间的关系等。除了存在对概念关系认知混乱的现状之外，还存在应急管理的基础学科之间的关联性不足问题，如应急管理研究浮于事件表面，缺乏对事物深层联系的发掘；相关核心议题目前仍未受到重视，如灾害危机社会动力学演进、组织与群体或个体行为认知、社会脆弱性评估、灾害文化与政治等。

从危机研究的方法论角度看，本研究属于交叉整合研究，力图通过深度辨析概念内涵及其概念间逻辑关系架构，构筑整合式灾害社会科学研究的基础理论，从而改变了长期以来学科间由于自身视阈所限而造成的对于灾害危机认知与管理偏差。同时，本研究立足于社会科学，实现社会科学视角的灾害研究的初次整合。

从研究属性上看，本研究属于基础理论研究，力图构建一整套灾害社会科学研究的话语体系，并从脆弱性视角将灾害社会科学所关注的政治、经济、社会、文化面向，通过以组织适应、脆弱性分布、灾害文化等为代表的核心概念与灾害管理政策实践相结合，并对灾害社会科学研究的议题设定、理论脉络、研究方法、政策意义等进行深入探索，从而实现灾害管理理论与实践的有效结合。

从国际学术对话层面上看，本研究所秉持以脆弱性视角为基础的整合式灾害研究，一方面回应了国外灾害研究所出现的整合研究趋势；另一方面，则将当前灾害研究领域最热门的概念——脆弱性引入我国灾害社会科学基本理论构建之中。

① 高小平、刘一弘：《我国应急管理研究述评（下）》，《中国行政管理》2009年第9期。

（二）现实意义

灾害管理不是一个抽象概念，它是由诸多灾害管理政策工具构成的有机系统。学术研究与灾害管理的结合并实现灾害管理实践的优化乃灾害研究之根本。为此，以过程方法（processual approach）为基础的灾害危机管理将灾害过程分割成周期循环过程，减灾、整备、反应、恢复通常被认为是最具操作性的结构化划分方式。其中，风险评估、预案编制、资源整合与调动、应急演练、紧急疏散、应急沟通与协调、社会与心理重建等构成了灾害管理核心过程。而微观管理机制与工具的设计与优化决定了灾害管理制度绩效。作为一项基础理论性研究，将灾害管理过程中的相关机制或工具的设计与完善，视为本研究实践意义体现。如果说当前我国灾害管理实践呈现出技术性与管理性双重短缺的话，那么，本研究更多是基于社会科学视角来完善我国灾害管理制度。

为此，在本书理论分析框架之中，灾害管理实践被置于基础地位，从脆弱性概念及其宏观面向，再到相关中层概念的归纳演绎，最后导出灾害管理政策实践领域的问题及其对策构建。对灾害管理实践与政策进行设计与完善的方式，是基于灾害社会科学基础研究而得出，本研究的实践意义主要体现在以下几个方面：

其一，减灾层面。通过对减灾政治和组织适应中的减灾行为、减灾文化、个人安全文化、组织风险文化、社会减灾文化、脆弱性分析等议题的聚焦，从理论层面剖析减灾行为及其过程，从而使得减灾行动分析更具有理论依据。本研究所主张的脆弱性分析可被视为灾害风险管理的核心构件，适用于减灾实践，可以成为我国防灾减灾过程中的重要政策工具。在减灾政策制定与实施过程中，通过对相关经典议题的分析以提升减灾动力与绩效。

其二，整备层面。灾害整备是灾害社会恢复力的重要考察维度。本研究通过对预案编制、灾害的组织适应、群体间的灾害政治经济学分析、灾害整备文化等领域的探索，从而为灾害应急整

备政策产出提供了有益的理论参考。相关理论建构与分析结果有助于对灾害整备的本质、原则与特征的理解，并为灾害预案编制认知与管理提供理论依据。

其三，反应层面。灾变过程是灾害危机研究的重要领域。本书通过灾害危机的组织适应类型学及其推论的演绎，对灾变中的群体与个体行为分析，以及针对文化要素对于灾变动力学演进的影响分析等，为灾害应对提供了组织架构、决策方式、疏散政策、灾变集体行为、反迷思文化等具有重要现实意义的理论命题，从而优化了组织灾变反应模式。

其四，恢复层面。灾害恢复过程作为迈向具有灾害恢复力特征的重要社会起点，灾害恢复中依然存在着政府驱动型、市场驱动型及二者结合的模式选择，还存在着组织适应中的结构与功能优化问题，即危机与政府扩张问题。同时，灾害恢复政策设计过程中需要关注到群体间的恢复能力差异并加以干预，而心理重建、社会重建以及设施重建都应被视为灾后重建的重要方面。本研究对问责政治的分析也指出，灾后社会学习中可能存在的诸多困境，而在政策设计时需要将此纳入并进行统筹思考。

第二节 研究设计

一 研究目的

本研究旨在完善我国灾害社会科学研究，改变灾害研究的碎片化现状，力图以脆弱性概念为基础，通过深入探寻灾害危机的社会客观规律，为开展灾害社会科学研究提供概念话语体系、理论分析框架、经典议题、方法论等；主张倡导建立灾害的脆弱性科学，完善当前以自然科学为主导的灾害风险分析方法，主张将社会科学视角下的脆弱性分析范式纳入灾害风险管理过程之中；推动灾害危机研究与基础科学、经典理论的结合，以便更加深入

地揭示灾变情境下的各种客观社会规律，实现灾害研究与主流学术研究的进一步融通；最后，通过对灾害问题的多学科视角探析，旨在促成灾害社会科学的话语平台与多学科研究可能，从而为社会科学视角下的灾害研究在我国深入开展提供基础，以便于更好地服务于灾害管理实践，优化当前灾害管理体系，提升我国灾害管理制度绩效。

二 研究问题

本研究的关键科学问题是：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？

首先，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，本研究试图探寻一套全新话语来弥合灾害研究的学科间话语差异，并构建灾害社会科学的学术话语体系。其中，梳理和分析风险、危机、灾害的概念与研究是基础工作；而如何选取能够整合灾害社会科学庞杂体系的概念成为整合研究的基本前提；在完成灾害整合研究所需的概念梳理与选取的基础之上，还需要厘清概念关系，构建分析框架以进一步阐释灾害的社会动力学演进过程，这部分工作成为整合式灾害社会科学研究的核心理论。

其次，如何完成宏大叙事话语与灾害管理实践的有效对接并优化灾害管理实践是本研究所要解决的又一重要问题。其中，如何创设相关中层概念，将社会脆弱性的宏观叙事话语与灾害研究话语、管理实践相对接，可作为本部分研究的前提；而如何将纷杂的灾害管理工作依循灾害生命周期和中层概念进行二维分析，这是探寻灾害管理的社会科学基础的核心问题；在完成话语、理论对接基础上，如何提升和优化灾害管理体系成为本研究的重中之重。

三 研究思路与方法

(一) 研究方法

灾害研究的学科交叉属性造就了灾害研究方法的多样性。灾害研究领域存在着模拟仿真行为分析、地理信息系统分析 (Geographic Information System, GIS)、工程—结构脆弱性分析, 等等。就灾害社会科学而言, 调查研究 (survey research)、历史学方法 (historical methods) 以及定性研究 (qualitative research) 等被广泛应用于灾害的社会科学研究之中。不能将灾害社会科学研究仅限定为某一方法独占的领域, 灾害研究能够存在并发展就是由于对于传统与新方法的创新运用, 正如罗伯特·斯托林斯 (Robert A. Stallings) 所言: “灾害研究者需要两种类型的训练: 第一, 需要掌握一般的定量和定性研究方法; 第二, 还需要掌握依据灾害环境来应用这些方法。”^①

本研究采取以文献研究为主导的定性灾害研究方法。采取此研究方法的原因是: 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诸多理论、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新兴学科而言, 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认知分歧与知识差距。其三, 强调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

① R. A. Stallings. “Methods of disaster research: unique or not?”, In Robert A. Stallings (ed.). *Methods of Disaster Research*, Philadelphia: Xlibris, 2002, p. 22.

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。

（二）技术路线图（见图 0-1）

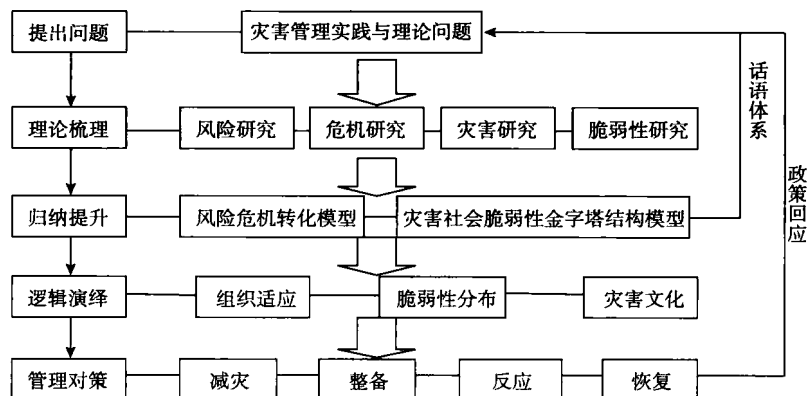


图 0-1 技术路线图

（三）结构安排

本书结构安排如下：

第一章为基本概念与文献综述，对风险、危机、灾害、脆弱性的概念与研究体系做了理论梳理，其中，对灾害社会科学研究历史与灾害脆弱性研究的流派进行了系统的文献述评。

第二章为研究理论框架的建构部分，本章提出了总体研究框架即“风险—危机转化理论模型”，在此基础上，发展并演绎出“灾害社会脆弱性金字塔结构模型”，并将灾害社会脆弱性与灾害管理实践通过“组织适应”“脆弱性分布”“灾害文化”相连接。

第三章为灾害的组织脆弱性问题研究，创设了“情境差距”概念，并以此概括了灾害管理的本质属性即组织的灾害适应，通过对组织适应类型学、灾害周期与组织适应、组织适应局限要素等分析，揭示官僚制管理体系的组织适应困境与突破。



第四章为灾害的群体脆弱性面向的分析。该部分将灾害问题与社会问题相连接，视灾后社会状况为现实社会状态的存续影响，提出了“脆弱性分布”概念，并对其分布属性以及与风险分布的比较做了初步探讨，最后从灾害脆弱群体视角探讨了其在灾害生命周期内的表现。

第五章为灾害的文化脆弱性研究。本章首先溯源灾害的文化研究的过程与发展，探讨灾害、文化以及脆弱性之间的联系，以“风险文化”“灾害迷思”以及“灾后社会学习”为基础，重点分析了文化在减灾、整备、反应、恢复方面对于灾害管理的意义。

第六章探讨了灾害认知、话语体系对于灾害管理重构的意义。在完成了对灾害概念认识结构分析的基础上，分析了灾害管理制度变迁过程与模式类型，从社会脆弱性话语视角全面阐释了灾害动力学演进过程。

第七章为管理对策部分。基于前文对于灾害脆弱性研究之上，本章依循灾害的社会恢复力分析范式，提出从组织、群体以及文化层面消减脆弱性以达成迈向具有灾害社会恢复力的社会，分别提出开放灾害管理系统观、灾害社会管理、灾害文化培育等建设方向，为我国灾害管理实践提供有益借鉴。