



南开公共管理研究丛书

# 灾害应对组织网络 及其适应性研究

Research on  
Organizational Network  
in Disaster Response  
and it's Adaptations

闫章荟◎著

天津出版传媒集团

天津人民出版社



南开公共管理研究丛书

# 灾害应对组织网络 及其适应性研究

Research on  
Organizational Network  
in Disaster Response  
and its Adaptations

闫章蓉 著



天津人民出版社

图书在版编目 ( C I P ) 数据

灾害应对组织网络及其适应性研究 / 闫章荟著. --  
天津 : 天津人民出版社, 2013.10  
(南开公共管理研究丛书)  
ISBN 978-7-201-08417-6

I. ①灾… II. ①闫… III. ①灾害管理—研究—中国  
IV. ①D632.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 239318 号

天津人民出版社出版

出版人: 黄 沛

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: ( 022 ) 23332469

网址: <http://www.tjrmcbs.com>

电子信箱: [tjrmcbs@126.com](mailto:tjrmcbs@126.com)

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷

710 × 1000 毫米 16 开本 18.5 印张 2 插页

字数: 260 千字

定 价: 40.00 元

## 总 序

改革开放以来,中国行政学恢复研究已经历了三十多年。三十多年来,行政学伴随着改革开放的发展而发展,在与行政改革和行政发展实践的互动中奠定了理论根基,并不断地开拓自身的研究疆域,在中国社会科学的学术土壤上茁壮成长,如今已成为最富有生机和活力的学科之一。

作为学科,其建设至少包含研究队伍、科学研究、人才培养和学术声誉四个要素,他们综合水平的高低体现着该学科的整体实力。从较为宏观的角度来看,行政学作为社会科学重要的组成部分,其研究队伍从改革开放初期的从无到有、从弱到强,已经完成了从“转行”出身到“科班”出身的转换,一大批中青年的专业研究人才崭露头角,成为行政学研究领域的重要力量。在科学研究方面,各个梯次的研究队伍伴随着当代中国行政改革实践的发展,深入地探讨了行政系统各个内在要素及其相互之间的关系、行政系统与其环境之间的关系,全方位地探讨了与行政发展相关的重大问题,并形成了较为丰富的研究成果。这些成果源于行政改革实践并对行政改革实践发挥着重要的指导意义。从人才培养来看,随着中国行政管理专业人才需求的增长,高等学校陆续设置了相关专业,至今已经形成了包括本科、硕士(专业硕士)和博士在内的完整的人才培养体系,为行政学的学科发展培育了一大批新生的学术力量,也为提高政府机关的整体素质提供了有力的保障。在学术声誉方面,行政学科自恢复研究以来,以其理论与实际相结合,积极构建中国特色行政学科,主动参与行政改革实践,努力解决当今中国行政发展与发展行政的重大问题,而在中国的社会科学领域确定了自己的地位,并赢得了良好的学术声誉。

如今,中国经济社会和人们生活发生了巨大变化,国内外的行政学科也取得了很大的进展。具有社会性、综合性、动态性特点的行政

学,应当对这种变化给予更大的理论自觉。在以后的理论研究中,应当突出需求导向和前沿导向。所谓需求导向,就是行政学的研究要瞄着国家发展中的战略课题,运用新理论、新方法和新技术解决经济、社会进步和政府自身发展中的重大问题。马克思曾经指出:“理论在一个国家的实现程度,决定于理论满足这个国家的需要的程度。”邓小平也曾指出:“深入研究中国实现四个现代化所遇到的新情况、新问题,并且作出有重大指导意义的答案,这将是我们的思想理论工作者对马克思主义的重大贡献”。行政学能否取得其应有的学术地位,关键因素之一就是它在多大程度上研究了行政管理自身以及社会发展中的重大问题,并且为政府提供了多少富有创造性的、行之有效的对策。所谓前沿导向,即追寻国外行政学发展的最新趋势和最前沿课题,将其与中国行政改革和社会发展实践相联系,努力形成新观点,构建新理论,积极推进世界行政学科的发展。

中共十八大在新的社会历史条件下对我国的行政改革提出了新的要求。在政府和社会的关系方面,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开;在政府建设方面,构建职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府;在政府职能及其转变方面,深化行政审批制度改革,继续简政放权,推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变;在行政体制改革方面,稳步推进大部门制改革,健全部门职责体系;在行政技术方面,创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力;在管理效率方面,严格控制机构编制,减少领导职数,降低行政成本;在事业单位改革方面,推进事业单位分类改革;在改革部署及其实施方面,完善体制改革协调机制,统筹规划和协调重大改革。

此外,中共十八大报告提出在改善民生和创新管理中加强社会建设,加强和创新社会管理,加快推进社会体制改革,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制,加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制,提高社会管理科学化水平,推动社会主义和谐社会建设。

以上论述为中国的行政改革和社会管理发展指明了方向,也为行政学科的研究提出了新的课题。行政学应当按照上述新的要求迈向新的研

究征程,争取为我国的经济、社会发展提供理论指导和应用支撑。

南开大学的行政学科建设起步于 20 世纪 80 年代中期,在新的世纪取得了长足的进步。除了设有行政管理本科专业之外,还设有公共管理一级学科硕士点和一级学科博士点。在公共管理一级学科硕士点下设行政管理、社会保障、教育经济与管理三个二级学科硕士点;在公共管理一级学科博士点下设行政管理、教育经济与管理两个二级学科博士点。多年来在教学和科研中,不仅培养出一批优秀的专业人才,而且发表和出版了一批优秀的科研成果。为进一步推进行政学科的理论研究,我们和天津人民出版社一道策划了南开公共管理研究丛书,搭建南开行政学科教师和学生科研成果的展示平台。希望通过我们的努力,为中国行政学科的发展作出我们应有的贡献。

沈亚平

2013 年 3 月于南开园

# 目 录

|                                           |       |
|-------------------------------------------|-------|
| 第一章 导论 .....                              | (1)   |
| 第一节 研究背景 .....                            | (1)   |
| 第二节 研究内容 .....                            | (9)   |
| 第二章 自然灾害的复杂性与组织社会网络研究述评 .....             | (18)  |
| 第一节 自然灾害的复杂性与应对的适应性 .....                 | (18)  |
| 第二节 组织社会网络研究述评 .....                      | (25)  |
| 第三节 灾害应对中的组织社会网络研究 .....                  | (30)  |
| 第三章 现行制度设计与灾害情势分析 .....                   | (35)  |
| 第一节 中国自然灾害应急管理制度现状分析 .....                | (35)  |
| 第二节 中国自然灾害情势及四次重大自然灾害基本情况 ...             | (44)  |
| 第四章 灾害应对组织网络特征分析 .....                    | (55)  |
| 第一节 社会网络理论基础及研究设计 .....                   | (55)  |
| 第二节 1998 年洪水灾害应对组织网络特征分析 .....            | (78)  |
| 第三节 2008 年南方低温雨雪冰冻灾害应对组织网络特征 ...          | (95)  |
| 第四节 2008 年汶川地震灾害应对组织网络特征分析 .....          | (109) |
| 第五节 2010 年玉树地震灾害应对组织网络特征分析 .....          | (128) |
| 第五章 灾害应对组织网络的适应性评价 .....                  | (144) |
| 第一节 灾害应对组织网络适应性评估指标设计 .....               | (144) |
| 第二节 1998 年洪水灾害应对组织网络适应性评估 .....           | (161) |
| 第三节 2008 年南方低温雨雪冰冻灾害应对组织网络适应性<br>评估 ..... | (172) |
| 第四节 2008 年汶川地震灾害应对组织网络适应性评估 .....         | (181) |
| 第五节 2010 年玉树地震灾害应对组织网络适应性评估 ...           | (193) |
| 第六章 灾害应对组织网络的适应性发展策略 .....                | (206) |

## 2 / 灾害应对组织网络及其适应性研究

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 第一节 中国灾害应对组织网络的演化分析 ..... | (207) |
| 第二节 夯实基础 .....            | (228) |
| 第三节 凝聚资源 .....            | (239) |
| 第四节 创造生机 .....            | (247) |
| 第五节 缔造协同 .....            | (257) |
| 第七章 结论与展望 .....           | (271) |
| 第一节 主要研究结论 .....          | (271) |
| 第二节 未来研究展望 .....          | (276) |
| 参考文献 .....                | (279) |
| 后记 .....                  | (289) |



# 第一章 导论

近年来重大自然灾害频发,灾害后果日益复杂,灾害危机最终往往会演化成为一场大型的综合社会危机。与之相对应,参与灾害应对的组织在性质、区域和规模等方面也日益多元。灾害应对过程中,众多组织构建起一个大型的灾害应对组织网络。组织网络不同于传统的层级制组织系统,往往由一些利益各自独立的组织主体所构成,仅仅依靠权威和管理控制难以实现网络内组织间的有效沟通与协作。特别是在面对复杂的灾害应对任务之时,网络中的众多组织需要在资源整合、利益协调和功能转换等多维层面进行协作,并促使灾害应对的参与组织在对策制定与执行、内部管理与协调、服务分配与提供等行为上保持协同一致,完成应灾任务。网络治理是指通过构建合理的治理结构,运用信任、激励、共享等有效的治理机制,对网络节点及节点间的关系进行协调、整合,保证网络价值最大化与各节点价值增值的实现。<sup>①</sup>因此,基于自然灾害的复杂性,研究灾害应对组织网络及其治理模式的适应性调整,显得尤为迫切与现实。

## 第一节 研究背景

### 一、选题的现实背景

(一)中国自然灾害波及范围广、灾害情势日益复杂的趋势凸显

中国是世界上受自然灾害影响最为严重的国家之一。由于特殊的地

---

<sup>①</sup> 彭正银:《企业网络组织的异变与治理模式的适应性研究》,北京:经济科学出版社,2009年,第36—49页。

理位置,受季风影响十分强烈,东临太平洋,东南沿海受台风影响较大。地震构造活跃,地形条件复杂,山地和高原约占国土面积的69%。这种特殊的地理环境还决定了灾害,尤其是重大自然灾害的发生,并不遵循人为设定的行政界限,经常表现为波及范围跨多个行政区域。例如,1998年特大洪水的影响范围涉及中国29个省份,2008年南方低温雨雪冰冻灾害的波及范围达19个省市。此外,多灾种复合的灾害特性也表现得尤为突出,2008年南方低温雨雪冰冻灾害即是一场典型的复合型灾害。雨雪直接导致了农作物受灾,影响了城市和农村的电力输送,由于雨雪冰冻使得公路交通中断,铁路交通受到影响。在以上因素的综合作用下,致使远程运输受到影响,从而推动了物价的上涨,给部分城市和农村居民造成了生活上的困难。物价上涨,居民生活困难,大量旅客积压无法得到疏散,政府面临巨大的公共服务压力。在公共服务供给不足的情况下,又会形成民众对政府的不满,从而带来政治无序的风险。

## (二)自然灾害及其管理已成为中国政府高度关注的议题

在灾害波及范围广、复杂性和不确定性日益凸显的客观现实下,重大自然灾害所带来的生命财产损失日益加剧。2008年5月发生的汶川地震,是新中国成立以来影响最大的一次地震,强度和烈度都超过了1976年的唐山大地震。地震造成重大的人员伤亡和经济损失。截至2008年10月8日,共69227人遇难,374643人受伤,17923人失踪,地震造成的直接经济损失达8451亿元人民币。<sup>①</sup>近一段时期,自然灾害风险的不确定性、灾害情势的复杂性及其所带来的巨大生命财产损失,已经引起社会各界高度关注和认真思考。

中国政府始终高度重视自然灾害应急管理。在中国“十一五”规划纲要中就曾明确要求,强化应急体系建设,建立健全应急管理体系,加强指挥信息系统、应急物资保障、专业救灾抢险队伍、应急标准体系,以及运输、现场通讯保障等重点领域和重点项目的建设,健全重特大自然灾害发生后的社会动员机制,提高处置突发公共事件能力。而在总结“十一五”期间中国灾害应急管理所取得的成就和经验的基础上,中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议通过的《中共中央关于制定国民经

---

<sup>①</sup> 民政部:汶川地震伤亡统计,<http://www.mca.gov.cn/>。

济和社会发展第十二个五年规划的建议》,又进一步要求,加快建立地质灾害易发区调查评价体系、监测预警体系、防治体系、应急体系,加大重点区域地质灾害治理力度,加强救援队伍建设,提高物资保障水平,加大公共安全投入,加强安全生产,健全对事故灾难、公共卫生事件、食品安全事件、社会安全事件的预防预警和应急处置体系。

(三)以协同应对、灵活高效和快速反应为特征的自然灾害应对组织网络有待建立和完善

在自然灾害及其管理日益成为社会各界关注焦点的情况下,建立和完善自然灾害应对组织网络业已成为公共管理实践领域的重要课题。自新中国成立以来,特别是改革开放以后,在一系列自然灾害的应对过程中,中国自然灾害的应急管理体制已经逐步完善,灾害应急管理能力得到国内外的普遍认可,自然灾害救援的效果显著。但不可否认的是,中国自然灾害应对组织网络在协同应对和灵活高效等方面仍存在诸多不足,具体而言,体现在以下五个方面:

第一,政府体系内部的协调机制已经建立,但是仍然存在着“纸上谈兵”、横向沟通不足等问题。中国已经建立以《国家总体应急预案》为总体指导方案的应急预案体系,中央政府各个组成部门与各级地方政府大都建立了配套应急预案。在整个预案体系中虽有协调机构的设置安排,但是对协调的方式、手段等都未有提及,现实可行性及可操作性欠缺。各区域政府间、政府各部门之间横向沟通的缺乏,已成为中国灾害应急协同机制的薄弱环节,尤其是区域间政府的协调沟通几乎完全依赖于中央政府的命令协调。虽然仅就单次灾害应急管理而言,中央政府的这种强效协调可能暂时有效,但地方政府主动性的缺失,无疑为日后的灾害应急管理埋下隐患。

第二,政府与民间组织、私人部门组织及境外组织之间虽有互动,却无协同应对。通过对1998年特大洪水灾害、2008年南方低温雨雪冰冻灾害、2008年汶川地震灾害及2010年玉树地震灾害应对过程的考察,笔者发现:①民间组织与私人部门组织的自然灾害应急行为多为自发性短期行为,大量无组织的自发救援行为虽然在一定程度上充实了救援力量,但同时也造成了救援的无序与混乱。例如,在青海玉树地震救援初期,由于地域狭小,大量救援力量的涌入一度造成了玉树交通堵塞、场面混乱,

新进入的民间救援队伍甚至无处搭建临时帐篷。<sup>②</sup>而一些境外组织与中国政府在灾害应急救援中的互动,往往仅表现在致电慰问、捐献钱款与物资方面。虽然一些境外组织表示愿意参与灾害救援,但在缺乏较好的协同应对机制的情况下,中国政府多以“国内救援力量已经基本满足救援需要”为由婉拒。在本书考察的四次重大自然灾害应对过程中,仅汶川地震的现场救援工作有境外组织的参与。

第三,中国政治体制中现有的组织体制痼疾,制约着中国自然灾害应急管理的效率。与中国政府组织体制职责同构、条块分割的现实相一致,中国的自然灾害应急系统也在一定程度上存在着条块矛盾。考察《国家总体应急预案》和目前已经公布的22个省级地方政府应急预案,可以看出,中央政府的应急主管机构和各有关部门是自然灾害应急管理的指挥协调部门,地方各级政府是自然灾害应急管理的一线应急力量。这样的制度安排必然会产生多头领导、职责交叉等问题。例如,在2008年南方低温雨雪冰冻灾害期间,煤电油运和抢险抗灾应急指挥中心从全国大局出发统一协调灾害应急管理工作,要求将火车站等公共场所充当临时避难场所,以减少人员的跨省流动。但是某些非直接受灾省份的政府,为了减轻本省的灾害应急管理工作压力,并未根据国家的总体灾害情势,对上述公共场所作出相应的安排与指导。

第四,中国自然灾害应对组织网络的组织学习能力尚有待加强。组织自身的学习与进步是组织有效应对突发事件的关键。灾后对自然灾害应急管理过程重新审视,总结成功的经验,反思危机状态下无暇顾及的问题,并使这一“总结—反思”过程制度化,是提升中国自然灾害应急管理水平的关键步骤。各民间组织和科研机构的相关研究往往由于缺乏必要的物质和人力资源支持,普遍难以开展综合性的大规模自然灾害应急管理过程评估。因此,目前中国的自然灾害应急管理研究多是在借鉴国外相关经验的基础上进行的,或者仅仅集中于自然灾害应急管理的某一个方面,而无法从宏观的角度提出中国自然灾害应急管理的发展路径。中国急需建立针对自然灾害应急管理过程的综合评估体系,提升自然灾害应对组织网络的学习能力,更好地应对自然灾害的不确定性和复杂性。

第五,对制度和规则尊重的缺失与灵活性和开放性的缺乏始终同时

存在。中国政府并不是传统官僚制精神的产物,不仅存在着应急状态下忽视制度、规则的现象,同时还缺乏灾害应急管理的灵活性与开放性。例如,在1998年特大洪水灾害的应对过程中,甚至还有某些部门到灾区进行与抗洪抢险无关的例行检查,缺乏在特殊情况下的灵活与应变,以至于湖南省委、省政府就此事专门下发通知,严控抗洪期间此类检查与其他慰问活动。<sup>①</sup>灾情与救援信息共享机制是灾害应对组织网络开放性的典型表现,这种开放性也是应对危机、规避风险的重要保障。在汶川地震之前,中国的灾害报道相对封闭,境外媒体很难进入灾区进行现场报道与采访,境内媒体报道的数量与规模也有限。此情况在汶川地震灾害及之后的几次灾害应急救援过程中有所改善。

随着社会生产力的不断进步,人类已然享受着现代社会的累累硕果,然而又不得不时常面对各种自然灾害的不期造访。人类发展的历程同时也是面对自然灾害挑战的历程,洪涝、干旱、飓风、地震、火山爆发和泥石流等自然灾害对人类生产和生活的影响十分深远。特别是随着全球化进程不断深入,社会交往日益频繁,重大自然灾害的影响区域和波及人群越来越广,对人类的生存和发展构成严重威胁,人类实现与自然的和谐仍将是一个漫长的过程。尤其值得注意的是,中国是世界上自然灾害发生频率较高的国家之一。虽然随着中国综合国力的提高,全社会抵御自然灾害的能力也相应得到提升,但是每年由各类自然灾害造成的人员伤亡和财产损失数字依旧十分惊人,自然灾害已成为威胁我国公共安全的一个最主要的方面。

自然灾害的复杂性和不确定性大大提高,多灾种和复合型灾害已成为常态,提高中国灾害应急管理的效率和效益势在必行。对于自然灾害应急管理能力提升的路径选择和实践机制,是包括学术界在内的社会各界目前需要严肃面对、认真梳理和着力解决的重大理论和现实问题,急需在此方面开展深入研究,依据“从现实中来,到现实中去”的原则,提出具有针对性、可操作性的指导建议和意见。

---

① “湖南严控抗洪期间到灾区检查慰问”,《经济日报》,1998年8月19日,第3版。

## 二、选题理论背景与研究意义

### (一)理论研究现状

面对日益复杂的自然灾害情势,过分依赖既往灾害应对经验,机械执行灾害应急预案与灾害应对标准可能会进一步扩大灾害的破坏性影响,<sup>①</sup>因此一些学者主张应设计一个能够自我学习和适应的自然灾害应对系统。考夫曼(Kauffman)创建了“N-K 系统”用于评估灾害应对系统的适应水平,评价指标包括组织数量、组织间互动次数、组织类型、组织资金来源、组织的反应时间。<sup>②</sup>阿克塞尔罗德·科恩(Axelrod Cohen)界定了灾害应对系统适应的三个关键进程:灵活、互动与取舍。<sup>③</sup>康福特(Comfort)认为,自然灾害应对组织网络应该是一个能够适应的社会技术系统,该系统具有良好的信息收集、存储、解释与交换能力;具有良好的学习能力,能够从自己过往的经验与他人经验中不断学习;具有良好的灵活性,在灾害状态下能够调整其功能与工作方式,提升其应急功能,适当弱化常态下的工作职能。<sup>④</sup>康福特的后续研究进一步指出,对灾害动态性的认知、对灾害应对政策的不断调整、灾害发生地的初始条件以及组织间协同对于灾害应对系统的适应性发展最为关键。<sup>⑤</sup>

如上所述,参与灾害应对的组织间关系是影响灾害应对组织网络适应性发展的核心要素之一。自然灾害应对中的组织间协调既是灾害应急实践中的难题,也是学界研究的热点问题之一。传统公共行政领域的学

---

① Turner, B.A. and N.F. Pidgeon, *MAN-MADE Disasters*, Second edition, Butterworth-Heinemann, Oxford, 1997, 1.

② Kauffman, S.A., *The Origins of Order: Self Organization and Selection in Evolution*, New York: Oxford University Press, 1993, 174, 208-227.

③ Axelrod R. and Cohen M.D., *Harnessing Complexity: Organizational Implications of a Scientific Frontier*, New York: The Free Press, 1999, 10-102.

④ Comfort, L. K., *Shared Risk: Complex Systems in Seismic Response*, Elmsford, NY: Pergamon, 1999, 1.

⑤ Comfort, L. K., Naim Kapucu, "Inter-Organizational Coordination in Extreme Events: The World Trade Center Attack, September 11, 2001", *Natural Hazards*, 2006 (39).

者主要将灾害应对中的组织间协同视为一个“控制”过程,控制的手段为一定的“胁迫”兼一定的利益妥协。<sup>①</sup>新公共管理的倡导者则主张通过利益刺激机制来促成灾害应对中的组织协同。<sup>②</sup>这两类组织间协作手段都未能考虑自然灾害的复杂性和灾害应对参与组织发展的多元性,难以对灾害应对实践提出切实的理论指导。灾害应对参与组织的多元化发展已成趋势,组织间关系超越了行政等级关系与市场经济关系,“网络”成为描述灾害应对中组织间关系的理想范畴,<sup>③</sup>社会网络研究范式成为分析灾害应对过程中组织间关系的不二法门。

社会网络研究起源于人们对行动者之间关系的结构化思考,<sup>④</sup>而组织的社会网络学派关注于对可通过图表及量化方式来表达和分析的关系进行系统研究,<sup>⑤</sup>主要基于结构主义和后结构主义两种视角展开。尽管组织研究中一直有人迫切呼吁超越结构主义的视角,<sup>⑥</sup>但关注组织流动和转型、重视个体价值的后结构主义组织社会网络研究相对还较少。与整体研究态势相一致,目前灾害应对组织网络研究多借助于对关系数据的量化表达,测量灾害应对组织网络的结构特征,分析这些结构特征对信息传递、决策和执行的影响,<sup>⑦</sup>而对网络的演化发展及其治理模式的研究则较少。

---

① McLoughlin D., “A Framework for Integrated Emergency Management”, *Public Administration Review*, 1985(45).

② Peters, B. Guy, “Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination”, *Public Administration*, 1998(76).

③ Mandell, Myrna P, “Partnerships, Networks, and Collaborations: Do the Differences Matter”, *Paper presented at the National Conference of the American Society for Public Administration*, Seattle, WA, 2004.

④ [美] 林顿·C.弗里曼:《社会网络分析发展史》,张文宏、刘军、王卫东等译,北京:中国人民大学出版社,2008年,第9页。

⑤ [美] 马汀·奇达夫、蔡文彬:《社会网络与组织》,王凤彬、朱超威等译,北京:中国人民大学出版社,2008年,第45页。

⑥ 彭正银:《网络治理理论探析》,《中国软科学》,2002(3): 51-55.

⑦ Comfort, L. K., Naim Kapucu, “Inter-Organizational Coordination in Extreme Events: The World Trade Center Attack, September 11, 2001”, *Natural Hazards*, 2006 (39).

网络与治理的结合萌发于 20 世纪 90 年代初,<sup>①</sup>基于对组织网络的不同观察视角,网络治理可分为三个研究层面:一是个体层面的治理,认为网络治理是组织网络化环境下的单个组织的应对策略。二是关系层面的治理,认为网络治理是以制度安排为核心的参与者之间的关系安排。<sup>②</sup>三是整体网络层面的治理,将治理视为对网络中组织契约、权力结构、资源分配、关系协调与控制的管理,同时重视网络决策的科学化、合理化。

## (二)研究趋势分析

对于组织社会网络研究而言,对结构的关注将逐渐让位于对个体属性和社会情境因素的关注,但转变的时期将会比较漫长。因为现有的社会网络领域工具理论之中,尽管也暗含了后结构主义的思想,但是仍然遵循结构主义的研究传统,例如用“0”和“1”来代表关系存在与否就是对结构主义思想的一种延伸。

对于网络治理而言,治理机制、治理结构与网络类型有效匹配可能是未来研究中要进一步探讨的内容。同时,网络治理边界的统一、网络治理目标的合理设定与网络治理绩效评价体系,也将是未来有待进一步完善的研究课题。

基于此,结合后结构主义视角,研究复杂多变的灾害情势下,灾害应对组织网络的组网、结构形式及演化过程,分析网络治理环境,凝练网络治理机制,整合网络治理目标,探讨适用于中国灾害治理情境的灾害应对组织网络治理模式,顺应了组织社会网络的研究趋势和灾害应对组织网络系统化治理的需求,凸显了本书研究的前沿性、发展性和现实性。

## (三)研究意义

本书以自然灾害自身的复杂性和灾害应对任务的复杂性为研究背景,从表征现实情景的灾害应对组织网络实例切入,基于结构化的思想,借助图论和数据模型,深入挖掘组织网络结构特征及其对灾害治理效果的影响,并根据近年来的数个典型灾害应对组织网络,提炼中国灾害应

<sup>①</sup> Powell W. W. , “Netihet nor Hierarchy: Network Forms of Organization”, In Staw R. and Cummings L L (eds), *Research in Organizational Behavior*, Greenwich, CT: JAI press, 1990.

<sup>②</sup> 彭正银:“网络治理理论探析”,《中国软科学》,2002(3): 51-55。



对组织网络的演化轨迹,分析其中的科学规律,研究中国灾害应对组织网络结构优化和可持续性发展的路径选择。

就理论进展而言,组织社会网络与灾害应急管理研究的结合可以帮助我们了解特定组织是如何构建、维持和利用社会网络,并受到社会网络内的规则约束的。同时,这种社会网络研究可以体现在多个分析层次,具体包括组织、组织群体、组织间关系等。组织社会网络研究一方面能够考察组织个体与社会网络之间的微观—宏观连接问题,另一方面又能够分析某一个层次的组织关系网络如何嵌入其他层次的网络之中,并产生了什么样的后果。

就现实层面而言,本书将依据不同的灾害情境,为中国灾害应对组织网络的组网提供标准,为网络结构的优化提供若干选择,并为中国灾害应对组织网络的可持续性发展提供具有可操作性的建议。

## 第二节 研究内容

### 一、主要研究内容

#### (一)中国灾害应对的现有制度设计及基础

任何的制度改进都必须以现有的制度设计和资源为基础,否则无异于搭建空中楼阁。因此,本书首先总结了我国应对自然灾害的现有制度设计思路。

根据我国灾害应急领域的基本法律,我国各类、各级灾害应急预案以及一些重要的政府文件,本书从以下三个方面对我国灾害应急管理的制度设计作出了总结:第一,我国中央层级政府负责灾害应对的工作部门和这些部门的主要任务分工,以及灾害应急管理过程中地方政府的主要任务分工和角色定位。第二,我国灾害应急管理过程中的主要协调方式,包括中央层级政府各部门之间的协调如何实现,地方政府之间(在本书中主要是指省政府之间)如何进行合作,政府组织和各类非政府组织之间的协调方式,境内组织与境外组织的联系渠道等。第三,我国灾害应对过程中的主要信息沟通方式,包括信息传输通路、工具、技术等内容。