

Journal of

Risk, Disaster &

Crisis

Research (No.2)

在今天的全球风险社会和中国高风险社会中，风险、灾害、危机管理的重要性已无须多言。如果说风险社会意味着一个时代性的转变，那么人类如何与风险、灾害、危机共生，就是我们这个时代最为重要、紧迫的研究主题。

风险灾害危机研究

（第二辑）

童星 张海波 主编



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

风险灾害危机研究

(第二辑)

Journal of

Risk, Disaster &

Crisis

Research (No.2)

童星 张海波 主编



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

图书在版编目(CIP)数据

风险灾害危机研究. 第2辑/童星, 张海波主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2016. 1

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8754 - 0

I. ①风… II. ①童… ②张… III. ①社会管理 - 风险管理 - 中国 - 文集 ②突发事件 - 公共管理 - 中国 - 文集 IV. ①D63 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 025771 号

风险灾害危机研究 (第二辑)

主 编 / 童 星 张海波

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周映希

责任编辑 / 周映希

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www. ssap. com. cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 9.75 字 数: 149 千字

版 次 / 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8754 - 0

定 价 / 49.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

主 编 童 星 张海波

国际顾问 Louise Comfort University of Pittsburgh

Arnold Howitt Harvard University

学术委员会 (以姓氏拼音为序)

高小平 中国行政管理学会

龚维斌 国家行政学院

胡象明 北京航空航天大学

彭宗超 清华大学

闪淳昌 国务院参事室

童 星 南京大学

肖唐鏢 南京大学

薛 澜 清华大学

张 强 北京师范大学

张海波 南京大学 (执行)

张康之 南京大学

朱正威 西安交通大学

竺乾威 复旦大学

编辑委员会 (以姓氏拼音为序)

郭雪松 西安交通大学

雷尚清 四川大学

李瑞昌 复旦大学

刘 冰 北京师范大学

吕孝礼 清华大学
马 奔 山东大学
唐桂娟 上海财经大学
陶 鹏 南京大学（执行）
王 林 重庆大学
王郅强 华南理工大学
魏玖长 中国科技大学
吴晓林 中南大学
吴晓涛 河南理工大学
张海波 南京大学
钟开斌 国家行政学院
周 玲 北京师范大学
周利敏 广州大学
韩自强 四川大学

前 言

在今天的全球风险社会和中国高风险社会中，风险、灾害、危机管理的重要性已无须多言。如果说风险社会意味着一个时代性的转变，那么人类如何与风险、灾害、危机共生，就是我们这个时代最为重要、紧迫的研究主题。

南京大学社会风险与公共危机管理研究中心一直致力于风险、灾害、危机的跨学科研究，至今已有十年。在这十年中，中国相继经历了南方雪灾（2008）、汶川地震（2008）、玉树地震（2010）、舟曲泥石流（2011）、温州动车事故（2011）、芦山地震（2013）、鲁甸地震（2014）等重大突发事件，在灾难中前行。在这十年中，伴随着管理实践的进步，我们的研究从最初的理论引介到跨学科理论框架，再到规范的实证研究与积极的政策建言，在探索中发展。目前，南京大学社会风险与公共危机管理研究中心已经是江苏省和南京大学哲学社会科学重点研究基地，设有社会风险与公共危机管理的二级学科博士点，形成了稳定的研究队伍，承接了一批国家重大、重点研究项目，这些为我们进一步推动风险灾害危机的跨学科研究奠定了基础。

在我们构建的跨学科理论框架中，风险、灾害、危机既代表不同的学科传统、研究范式，也代表从风险到危机转化过程中的重要节点。因此，我们将刊物取名为“风险灾害危机研究”。这既代表我们倡导跨学科研究的学术理想，也表明我们兼容并包、博采众长的办刊理念。因此，我们欢迎任何学科关于风险、灾害、危机的研究，只要研究符合社会科学的学术规范。

2014年，我们有幸获得了美国唐仲英基金会的慷慨资助，开始以南京大学社会风险与公共危机管理研究中心为基础建设多学科研究平台，出版《风险灾害危机研究》便是其中的任务之一。我们希望通过五年左右的时间，将《风险灾害危机研究》办成一份高质量的学术刊物，推动国内风险、灾害、危机的多学科研究。

需要特别指出的是，《风险灾害危机研究》实际上并非一份新创的刊物，而是有将近十年的出版历史。2005年，南京大学社会风险与公共危机管理研究中心正式成立；2006年，我们便推出了《公共管理高层论坛》第1辑，迄今已经出版了10辑，风险灾害危机一直是其中的主要栏目。今天，借美国唐仲英基金会资助建设南京大学社会风险与公共危机管理研究中心的契机，我们正式将《公共管理高层论坛》更名为《风险灾害危机研究》，交由社会科学文献出版社出版，除此之外，我们基本保持了与《公共管理高层论坛》一致的风格。

我们希望这份刊物能够为国内的风险、灾害、危机研究提供一个跨学科的平台，也希望《风险灾害危机研究》能够得到国内外同行的支持与帮助。

南京大学社会风险与公共危机管理研究中心

2015年10月

目 录

CONTENTS

特约专栏：面向风险社会的知识生产：多学科研究共同体的 缘起、形成与发展	张海波 / 1
公共行政视野下的应急管理研究与实践：兴起、演变、 拓展和未来方向	Lousie Comfort// 6
欧洲危机研究学术共同体建设情况及危机研究进展	吕孝礼 徐 浩 / 28
美国学术机构之国土安全研究及概念发展	汪毓玮 / 52
美国灾害社会学：学术共同体演进及趋势	韩自强 陶 鹏 / 64
风险登记：提升我国社区风险管理效率的有效途径	宿 洁 连 捷 周 玲 朱 伟 / 77
环境风险场理论研究	葛 怡 窦 闻 辜智慧 徐 伟 钱 新 / 87
美国企业备灾活动模式与影响因素分析	韩自强 / 97
我国应急管理系统末端脆弱性及其治理问题研究 ——基于鲁甸、芦山地震灾区的调研	董晓松 / 117
县级政府应对重大自然灾害应急管理机制研究	何 振 杨 文 / 133

特约专栏：

面向风险社会的知识生产：多学科研究 共同体的缘起、形成与发展

张海波*

我们在谈论“学科（discipline）”这一概念时，主要有两个语境：一是作为知识生产的“学科”，例如在专业期刊上发表学术论文，这种意义上的“学科”主要目的是生产知识，以达成知识与实践的良性互动；二是作为知识规训的“学科”，例如按照学科目录设置专业并讲授课程，这种意义上的“学科”主要目的是传承知识，以实现知识的扩散与传承。这两个语境也就是我们通常所说的“科研”与“教学”。这二者相辅相成、互为依托、相互促进：一方面，知识生产为知识的扩散与传承提供“原材料”，得以扩散和传承的知识通常是得到广泛认可的知识；另一方面，知识的扩散与传承为知识生产提供源源不断的人力资源，推动知识生产不断向前发展。

从知识与实践的互动关系来看，风险社会的来临亟待社会科学在知识生产上给予回应。据此，我们可以将知识生产初步划分为两个阶段：面向工业社会的知识生产和面向风险社会的知识生产。初步来看，面向风险社会的知识生产可以有三条路径。

第一条路径是发展面向风险社会的局部知识。风险社会的知识生产暂时

* 张海波，南京大学政府管理学院教授，博士生导师，南京大学社会风险与公共危机管理研究中心执行主任。

还无法脱离传统学科的支撑。实际上,自20世纪50年代起,经济学、社会学、政治学、管理学等传统学科都不约而同地对风险社会的局部现象进行了回应,产生了一些面向风险社会的局部知识。大致地看,这些局部知识主要围绕但并不仅限于以下四个核心概念展开。

(1) 风险 (risk)。基于对风险的不同理解,不同学科做出了不同的回应。在经济学领域,自20世纪70年代起,保险学开始大规模学科化。在80年代,股票市场的动荡激发了对于金融风险的研究,催生了行为金融学等新的知识体系。大致在同一时期,心理学领域的风险感知研究开始发展,并在公共政策中得到应用。在社会学领域,贝克 (Ulrich Beck)、吉登斯 (Anthony Giddens)、拉什 (Scott Lash) 等提出了风险社会理论,卢曼 (Niklas Luhmann) 发展了对系统风险的分析。

(2) 灾害 (disaster)。在社会学领域,美苏“冷战”的核战争阴影直接激发了灾害社会学,关注灾害情境下的社会响应。20世纪70年代末期,灾害社会学的发展启示了政治科学和公共行政领域的应急管理研究,关注灾害情境下的政府响应。

(3) 危机 (crisis)。在政治学领域,政治学者赫尔曼 (Charles Hermann)、艾里逊 (Graham Allison)、罗森塔尔 (Uriel Rosenthal) 等发展了以政府为主体的危机管理研究。在管理学领域,威克 (Karl Weick) 等发展了以企业为主体的危机管理研究。

(4) 安全 (security)。美国政治学者沃尔弗斯 (Arnold Wolfers) 在1952年发表的论文《“国家安全”:一个含糊的符号》(“*National Security*” As An Ambiguous Symbol) 开启了国际关系领域的安全研究。在“冷战”结束后,安全研究又衍生出非传统安全 (nontraditional security) 研究。

这些知识虽然都脱胎于传统学科,但因其关注的核心与传统学科的知识生产有本质区别,因此都可视为面向风险社会的知识生产。社会科学之所以是“科学”,主要在于它在方法论上对自然科学(尤其是牛顿物理学)的借鉴。例如,“社会学”这一学科最初的名称就是“社会物理学”。在牛顿物理学看来,世界是有序的,自然科学只研究物质世界的有序性;与之相应,

社会科学只研究社会世界的有序性。这就意味着，传统的知识生产多研究有序的现象，而极少关注无序的现象。但在风险社会，有序的现象减少，无序的现象增多。传统的知识对我们面临的灾难通常用“百年一遇”等字眼“一言以蔽之”，但这并不能缓解我们的安全焦虑。因此，我们需要发展可以面向风险社会的知识，为风险社会的失序提供直接的解释。在最近的几十年中，由于各种自然灾害、事故灾难、传染病、金融危机、恐怖袭击的频繁发生，我们对这些面向风险社会的局部知识的需求日益强烈，这也使得这些知识逐渐有脱离其缘起的传统学科而发展出新的学科之势。

第二条路径是利用面向工业社会的局部知识。按照贝克（Ulrich Beck）的理解，风险社会是现代性的自反性，风险社会是工业社会的自我发展，而非工业社会的对立面。因此，面向工业社会的局部知识在风险社会并非全无用处，而可以为理解风险社会提供帮助。例如，灾害社会学在大量的田野调查中发现，灾后的社会响应具有突生性（emergence），未被满足的灾后需求会催生新的组织，这些灾前并不存在的突生组织是典型的面向风险社会的知识生产。然而，灾后的组织突生又受到灾前的社会价值、社会结构和资源分布的影响，这就需要面向工业社会的局部知识的支撑。

第三条路径是生成面向风险社会的整体知识。这种整体知识可以有两个维度。横向上，整体知识是面向风险社会的局部知识的整合。传统的知识生产主要借鉴了牛顿物理学的还原论（reductionism）思想，将整体还原成部分进行研究。然而在风险社会中，系统风险（systemic risk）、巨灾（catastrophe）、跨界危机（transboundary crisis）都源于各种要素交互作用的结果，总体安全（overall security）的实现就是要治理各种系统风险、巨灾和跨界危机，这就需要面向风险社会的整体知识。纵向上，整体知识是面向风险社会的局部知识与面向工业社会的局部知识的贯通。社会实践是连续的，而对社会实践的传统认知则是“离散”的。在风险社会中，有序与无序、常态与非常态频繁转换、迭代，这就需要发展连续的知识体系，以实现对风险社会中有序与无序、常态与非常态转换的认知。

这三条路径的知识生产各有其适用情境，一旦符合适用情境，每一条路

径的知识生产对风险社会都有直接的解释力。这三条路径的知识生产也可以并行不悖，局部知识的发展有利于整体知识的涌现，整体知识的涌现也可以促进局部知识的发展。

第一条路径和第二条路径的知识生产在方法上仍然可以沿袭传统的知识生产，依据研究问题选择适用的方法；但第三条路径的知识生产则需要新的思路，有两种方法尤为重要。

(1) 跨学科研究。横向整体知识的生成需要发展跨学科研究。传统的分科的知识生产方式只能生成局部知识，以至于“横看成岭侧成峰，远近高低各不同”。跨学科研究则是传统分科的局部知识的交互、竞争、拼接与涌现。在这一过程中，以风险、灾害、危机、安全研究为核心的多学科学术共同体至关重要，以此为平台，来自不同学科的研究者之间的互动、论辩、合作必然推动传统分科的局部知识的交互、竞争和拼接，而整体知识的涌现则是这一过程的结果。正是基于这一认识，我们开始致力于风险、灾害、危机、安全多学科学术共同体的建设。

(2) 比较案例研究。纵向整体知识的生成需要发展比较案例研究。灾后基于快速响应（quick response）的单一案例研究有助于及时捕获案例嵌入的特定情境，但生成的知识却是离散的。在单一案例研究基础上发展比较案例研究则有助于将离散的知识贯通。比较案例研究需要设立基准线，通过与作为基准线的案例的比较，可以解释常态、非常态、新常态、新非常态的转换迭代过程。例如，在我们开展的汶川地震、芦山地震、鲁甸地震的比较案例研究中，包括了三次灾前、三次灾后的关键节点和由这六个节点贯通的过程，对这一过程的比较分析有助于解释应急响应系统的动态演进。

这组关于风险与灾害、危机多学科研究共同体的专栏就是对跨学科研究方法的一种尝试。我们特邀了南京大学陶鹏博士、四川大学韩自强博士、清华大学吕孝礼博士、美国匹兹堡大学露易丝·康佛（Louise Comfort）教授和台湾“中央”警察大学汪毓玮博士分别撰文介绍美国灾害社会学研究、欧洲危机管理研究、美国应急管理研究、美国国土安全研究等学术共同体的缘起和发展。陶鹏博士是南京大学社会风险与公共危机管理研究中心和美国特拉

华大学灾害研究中心联合培养的博士，韩自强乃是美国特拉华大学灾害研究中心博士，特拉华大学灾害研究中心不仅直接开创了美国的灾害社会学研究，也为灾害的社会科学研究培养了许多人才，当今活跃在灾害社会科学研究领域的许多著名学者都曾在特拉华大学灾害研究中心学习或工作过。吕孝礼博士毕业于荷兰乌特勒支大学，师从危机管理研究著名学者阿金·伯恩（Arjen Boin）教授，对欧洲危机管理研究学术共同体不仅有深入了解，本身也融入其中，在这一主题上，没有人比他更合适。康佛教授则是美国应急管理研究的开创者，享有世界性学术声誉，是美国国家行政科学院院士，也是美国应急管理研究的旗帜。经她授权，我们翻译了她在 *Public Administration Review* 已经发表的介绍美国应急管理研究缘起和演进的文章，这对于我们深入了解美国应急管理研究学术共同体的特点和理解应急管理研究的发展趋势非常有帮助。台湾“中央”警察大学汪毓玮博士在国土安全领域有着深厚的研究，他对国土安全研究的梳理工作为学界把握国土安全方面的研究提供重要指引。

我们借用了滕尼斯的“共同体（community）”的概念，它也可以被翻译成“社区”，是指一定地域范围内人群的持续互动。在学术领域，学术共同体就是指研究旨趣相同或相近的学者在同一个研究领域中持续的互动与交流，这种持续的互动可以外在地表现为：在学术期刊上发表学术文章，出版学术专著，共同建立学会，共同参加学术会议，等等。在这些活动中，他们在贡献自己的观点之前，必定已经了解和吸收了别人的观点；他们的观点在发表之后，也会被别人了解和学习。这就是一个互动的过程。从今天复杂性理论的方法论来看，这本身就是一个复杂适应的过程。在这一互动的过程中，“持续”非常重要，只有持续的贡献才能真正促成一个学术共同体的形成。当然，我们在这里介绍的四个学术共同体主要是单一学科的，它是我们形成多学科学术共同体的基础。

在美国唐仲英基金会的资助下，我们开始在国内推动风险、灾害、危机研究多学科学术共同体的建设，通过出版多学科学术期刊、举办多学科学术论坛来推动局部知识的发展，同时更推动整体知识的形成。

公共行政视野下的应急管理研究与实践： 兴起、演变、拓展和未来方向

Lousie Comfort*

摘 要：1984 年，联邦紧急事务管理署（Federal Emergency Management Agency，简称 FEMA）和全美行政院校联合会（National Association of Schools of Public Affairs and Administration，简称 NASPAA）合作培养了一批专注于应急管理研究和实践的学者，其目的是创建一个囊括研究者和实践工作者的共同体（Community），帮助各级应急管理者在面对愈来愈有挑战性的问题时，进一步提高工作效率。虽然财政支持力量薄弱，但是 NASPAA 和 FEMA 的行动引领了应急管理研究和实践的改革。本文首先回顾了自 1984 工作坊以来 FEMA 经历的变革，随后在公共行政语境下探讨 NASPAA 和 FEMA 的研究员在应急管理研究和实践领域的影响。

关键词：公共行政 应急管理 联邦紧急事务管理署

* Lousie Comfort，灾害管理研究领域的国际著名学者、美国匹兹堡大学公共与国际事务研究生院教授、灾害研究中心主任。

过去的30年里，全球范围内各类灾害事件层出不穷。这些灾难事件规模不断扩大，影响范围也随之扩张，从而引起了应急管理研究和实践的巨大变化。各地区政府和研究机构不断努力，推进理论研究，改善知识架构，以引导在突发紧急事件中的应急管理实践工作。信息技术和远程通信的发展使得我们可以快速传递信息和图像，进行实时通信，而这一切，在1979年之前都是不可想象的。这30年里，生命和财产的不断损失更加要求公共机构将应急管理提升为公共行政的中心议题。

在20世纪80、90年代和21世纪初，应急管理研究实现了兴起、发展和扩大。应急管理研究的日渐成熟，推动了公共行政学科的长足发展。应急管理作为公共行政的学科分支，检验其发展情况和动态是极为重要的。

兴起

1983年，FEMA和NASPAA意识到了应急管理学术研究和专业实践的重要性。这两个机构达成了一个协议，其主要内容是培育公共行政学者对应急管理的学习兴趣。旨在发展一个面向重大灾害的学术共同体，并且促使公共管理者们进行高水平的专业实践。在社会科学的其他领域中，尤其是社会学中，已经有固定的研究团队在研究紧急事件和重大灾害。

FEMA的相关情况

FEMA是吉米·卡特（Jimmy Carter）政府重组的产物。1984年，是它成立的第五年。当时最突出的问题存在于组织和政治领域。成立伊始，FEMA就饱受国会和上级部门忽视，筹资水平较低，被称为行政“死水”（backwater）。和其他重组时期创建的机构一样，FEMA有一大批出于政治考虑而任命的人员，其中少有人具备应急管理的经验。FEMA也对自己的任务目标心存疑惑，如无法区分应对地震和台风的责任，无法适应在核能安全和恐怖主义领域的新角色。1985年，FEMA被淹没在一系列干扰其寻找内部一致性的政治骚乱和刑事侦查中。与核管理委员会关于核设施安全的冲突，以及与司法部和国防部在处理恐怖威胁上的争论使其进一步被孤立。该机构

在这之后的五年仍旧被领导问题、任务理念的冲突以及在应对重大突发事件时，如雨果（Hurricane Hugo）飓风和1989年的洛玛普列塔（Loma Prieta）大地震等表现不佳等难题困扰。毫无疑问，FEMA需要变革。

NASPAA 和 FEMA 协议

FEMA 在应急管理领域的绩效政治化，被广泛认为是其机能失调的表现。为了解决这一问题，FEMA 在20世纪80年代初相继展开了一系列应急管理知识的宣传，鼓励公共行政学者参与相关研究的活动。1983年，在国际城市/区县管理协会（International City/County Management Association）的推荐下，来自公共行政学术项目的代表和 FEMA 全国应急训练中心（FEMA's National Emergency Training Center）的员工一起成立了面向公共行政学者的工作坊。NASPAA 和 FEMA 协议的一部分包括任命佩塔克教授（William J. Petak）^[1]为编辑，撰写《公共行政评论》（*Public Administration Review*，简称 PAR）应急管理特刊。佩塔克教授在地震减灾工作中成果颇多，被聘为1984工作坊的组织和管理者。

84 级研究员

NASPAA 和 FEMA 希望在5年内创建一个学术共同体，共同体内的学者们“教学和研究应急管理，并且协同地相互作用、相互沟通，以实现研究工作的效率最大化”^[2]。1984工作坊的项目日程包括“推进教育性发展计划的建立；实现应急管理领域的研究基础的构建；完成符合共同体需求的人力资源基础的建设”^[3]。

工作坊参与者的提名人选是从 NASPAA 的成员单位中征集的。NASPAA 共收到了85份提名，从中选取了34名参与者^[4]。在选拔过程中，被提名者的资质和其在该领域的领先研究、所在机构发展应急管理研究的计划、地理分布成为主要考察标准，最终名单包括来自政治科学、公共行政、犯罪学、城市与区域规划以及土木工程等学科的教员。

最初，工作坊由印第安纳大学公共和环境事务学院（School of Public

and Environmental Affairs at Indiana University) 的系主任查尔斯·邦瑟 (Charles Bonser) 博士进行协调整合, 对象包括城市管理和公共管理的学者、FEMA 官员以及来自管理这个项目的特莱登公司 (Triton Corporation) 的职员。1984 年 5 月 20 日至 6 月 2 日, 工作坊在马里兰州艾密茨堡国家应急训练中心 (Nantional Emergency Training Center) 的高级管理政策中心 (Senior Executive Policy Center) 举行。在这之前, 位于华盛顿的 FEMA 总部召开了介绍会, 由当时的 FEMA 主管路易斯·朱弗里达 (Louis O. Giuffrida) 主持欢迎会。随后, 来自应急动员准备委员会 (Emergency Mobilization Preparedness Board) 和国家安全委员会 (National Security Council) 的代表在老行政办公大楼 (Old Executive Office Building) 进行了有关全美安全情况的汇报工作。

两周时间内, FEMA 的官员和应急管理学者, 包括威廉·佩塔克 (William J. Petak)、乔安娜·尼格 (Joanne Nigg)、阿伦·塞特尔 (Allen Settle)、罗伯特·贝恩 (Robert Behn)、阿尔·穆斯塔克 (Al Mushkatel)、皮特·梅 (Peter May) 和托马斯·德拉贝克 (Thomas Drabek), 向与会的研究员介绍了应急管理的相关研究。尤其是对三里岛 (Three Mile Island) 核设施的实地考察, 突显了在该领域学识严谨和教育专业的重要性。研究员们同时提供了为还未出版的 PAR 特刊撰写的评论文章, 以及将向 FEMA 提交的工作成果, 这被 FEMA 官员称为“超越‘职责的要求’” (“above and beyond the ‘call of duty’”)^[5]。理查德·希尔韦斯 (Richard Sylves) 为这个新学术共同体编辑了一份通讯录, 以保持参与者之间的相互联系。1986 年, 希尔韦斯教授和佩塔克教授在研究员的大力支持下, 向美国公共行政学会 (American Society for Public Administration, 简称 ASPA) 提出成立一个专门负责应急管理的部门, 该建议随后得到了采纳。

美国公共行政学会应急管理部变成了该学术共同体的沟通平台。为了准备美国公共行政学会 1985 全国论坛, 应急管理部召开了一系列小组座谈, 这种小组座谈模式随后成为每一届全国论坛的固定组成部分。20 世纪 90 年代, 该部门与国家安全和国防政策部门 (Section on Nantional Security and