

Disaster Governance in a Rising Power:
China's Responses to the 2008 Wenchuan and 2013 Lushan Earthquakes

灾害治理

——从汶川到芦山的中国探索

张强 著

《灾害治理——从汶川到芦山的中国探索》通过从2008年汶川地震到2013年芦山地震的实证研究，深入地揭示出应对灾害的制度是国家治理能力的有机构成，从生产救灾到灾害管理，再从应急管理到灾害治理，这不仅是灾害应对制度的发展路径，也是整个国家社会治理的演进历程。



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

Disaster Governance in a Rising Power:
China's Responses to the 2008 Wenchuan and 2013 Lushan Earthquakes

灾害治理

——从汶川到芦山的中国探索

张强 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

灾害治理：从汶川到芦山的中国探索/张强著. —北京：北京大学出版社，2015.5

(公共管理论丛)

ISBN 978-7-301-25815-6

I. ①灾… II. ①张… III. ①灾害管理—研究—中国 IV. ①X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 097096 号

书 名 灾害治理——从汶川到芦山的中国探索
著作责任者 张 强 著
责任编辑 耿协峰
标准书号 ISBN 978-7-301-25815-6
出版发行 北京大学出版社
地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871
网 址 <http://www.pup.cn> 新浪微博：@北京大学出版社
电子信箱 zpup@pup.cn
电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
印 刷 者 北京汇林印务有限公司
经 销 者 新华书店
650 毫米 × 980 毫米 16 开本 17.5 印张 250 千字
2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷
定 价 48.00 元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：010-62752024 电子信箱：fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题，请与出版部联系，电话：010-62756370

公共管理论丛

序

2015年3月,联合国秘书长潘基文在第三次世界减灾大会的开幕式上指出,全球灾害带来的年均经济损失已经高达3000亿美元,减轻灾害风险工作已经成为世界可持续发展和应对气候变化中的前线防御和重大挑战。来自187个国家的代表在会上共同通过的《2015—2030年仙台减灾框架》提出了未来15年全球七大减灾目标,在通过的四大优先行动中进一步强调了减灾的治理工作。这是全球面临的世界性难题,也是发展中国家和发达国家进行南北合作的重要领域,更是人类探寻可持续发展路径的关键性内容。

作为世界上最大的发展中国家,中国同时也是一个灾害频发的国度。如何破解重大灾害应对成为中国可持续发展中不可逾越的难题。党的十八届三中全会明确了中国深化改革的总目标是“完善中国特色社会主义,推进国家治理体系和治理能力现代化”。作为国家治理体系中的重要组织部分,社会治理在中国经济社会发展各个领域中的地位愈发重要。如何完善制度设计,加强能力建设,发挥社会治理在灾害应对中的作用,是中国新时期灾害应对亟待阐释的重要命题。

本书的及时推出为我们应对这一历史性命题提供了重要的参考。本书的作者长期从事危机管理研究,并直接参与了汶川和芦山地震等重大自然灾害的社会组织动员及协调,有比较深厚的学术积累和丰富的实践参与,从而使得本书的内容既有基于前沿学术研究的深入分析,也有基于中国实践的体验与思考。

关于灾害治理概念的提出和建构,正是建立在灾害应对与国家治理体系关联的理论思考之上,同时也是来源于从汶川到芦山地震

应对的实际需求。在本书的第一章中,作者通过汶川地震的案例揭示了重大灾害带来的决策困境,生动刻画了灾害给国家治理体系带来的结构性冲击,并通过汶川应对中出现的制度创新现象来说明灾害给制度变迁带来的“机会窗口”,公共政策研究中的三源流模型又恰到好处地说明了这种变化的动力机制。本书第二章回顾了1949年之后新中国的灾害应对模式变迁。作者在基于焦点事件的视角上进行了四个发展阶段的划分,勾勒出灾害应对制度与整体治理体系之间的有机关联,呈现出了灾害应对制度的变化所反映的国家治理体系的演变。应对灾害的制度是国家治理能力的有机构成,从生产救灾到灾害管理,再从应急管理到灾害治理,这不仅是灾害应对制度的发展路径,也是整个国家社会治理的演进历程。

本书后续的内容开始运用实证研究来探讨治理体系的完善与灾害风险管理能力之间的关系。第三章就从2008年与2013年乡镇灾害风险管理能力变化的评估入手,勾勒了乡镇灾害应对的制度困境,更进一步地揭示出有效应对灾害有赖于灾害治理的完善。当然其中关于乡镇灾害风险管理能力框架的建立仍然是一个重要的研究焦点和实践难题。尽管如此,我们不难形成共识,用单向性的管理思维和传统官僚架构的能力建设的作用是有限的,需要更为基础层面的理念更新和治理变革才能够构建更有活力和效率的组织体系,来发挥政府、私营部门、社会组织、社区及公民个人的作用。这一方向也是全球管理实践者和学术研究者都在研究和探索的重要议题。

对于如何建设一个全面整合政府、市场与社会的灾害治理框架,本书并没有仅仅从理论层面阐述,而是更多地从汶川到芦山应对的经验总结中去反思提炼。本书第四、五、六章就分别从政府、社会组织和企业参与的视角,结合从汶川到芦山的应对实践,对灾害治理体系中的多元主体定位进行了详尽讨论。

首先,在政府的政策框架中,重点在于纵向和横向两个维度上。一是纵向上如何有效地促进中央与地方政府之间的分权,充分发挥基层政权组织作为第一响应人的作用;二是横向上如何促进不同部门间的无缝对接协调机制。作者在深入解读“雅安模式”出现过程的基础上,试图结构性地说明政府在灾害应对中应该具有的基于韧性

的协同治理框架,不仅涉及政府间的不同层级、不同部门之间的有效协同,还揭示出政社合作的变革趋势。

其次,在社会组织的参与定位上,本书根据从汶川到芦山地震的应对实践中总结出社会组织自身从合作到联盟,从行为到动机,从结构到文化的变化过程。这些分析也为讨论灾害应对中的社会组织定位和协同发展提供了一个具有新意的发展性视角,成为新型政社合作格局建立的战略性基础。

第三,公私合作伙伴关系已经成为世界性发展共识,本书第六章中关于英特尔、加多宝和腾讯的案例讨论,给我们展示了企业参与到灾害治理的作用,除了长期的灾后重建中的产业发展之外,还能够通过企业社会责任的渠道发挥直接性的捐助或服务、个性化的创新服务、杠杆性的多元协同等多元化的作用。

毋庸置疑,治理体系的创新需要在思维、知识和工具层面都有积累,方可实现有效的创新。第七章基于汶川地震应对政策专家行动组的智库案例探讨了灾害治理体系中的制度学习环境建设。

本书的第八章对全书进行了回顾总结,综合论述了从治理思维、治理路径、治理基础等三个维度入手,在新常态下建设灾害治理体系的系统路径。

本书作者与所在的研究团队近年来一直在亲身参与并研究灾害应对,包括2008年汶川地震、2010年玉树地震、2013年芦山地震、2014年鲁甸地震。因此,本书既是关于灾害及其应对的真实记录,也是基于社会视角、协同治理思维、政策模型的灾害研究之理论重构,更是未来中国韧性社会建设的路径勾画。本书的出版将给中国灾害应对和应急管理工作带来新的启发。同时,中国模式的探索与分享也会给全球灾害治理议题提供有益的借鉴。期待有越来越多的理论研究者与实践工作者居安思危,共同努力,创新突破,在中国灾害应对与社会治理创新的大潮中奋力前行。



清华大学公共管理学院院长、教授

前 言	1
一、严峻挑战：全球及中国自然灾害发生概况	2
二、实践纵览：从汶川到芦山的应对之变	5
三、路径探寻：灾害应对与社会治理	12
第一章 灾害的社会冲击：“决策困境”或“机会窗口”	14
一、灾害风险管理的治理特性	16
二、灾害应对与跨部门协作	22
三、案例回顾：汶川地震应对中的跨部门协同	28
四、“机会窗口”：一个多源流的分析框架	37
五、小结	49
第二章 灾害应对的中国模式：1949 年以来的历史演进	52
一、历史回顾的起点和框架	53
二、中国灾害应对模式的演进分析	56
三、小结	85
第三章 乡镇灾害应对的困境分析：亟待破题的灾害治理	88
一、乡镇灾害风险管理能力评估框架	90
二、比较研究案例的基本情况	97
三、乡镇灾害风险管理能力发展比较：从汶川到芦山	100
四、乡镇灾害应对的困境分析	118

五、小结	122
第四章 韧性 与 协同：灾害治理中的政府变革	123
一、灾害应对中的“政府失灵”	124
二、理论视角：基于抗逆力建设的协同治理	127
三、芦山地震应对“雅安模式”的创新历程	137
四、“雅安模式”的演进过程：基于抗逆力的响应	149
五、“雅安模式”的创新内核：政社之间的协同治理	156
六、小结	164
第五章 从联合到联盟：灾害治理中的社会组织	166
一、灾害应对中的社会组织参与	167
二、从汶川到芦山的模式变迁：联盟的涌现	168
三、联盟动因探寻：以“壹基金联合救灾”为例	176
四、小结	202
第六章 社会责任：灾害治理中的企业参与	206
一、企业参与灾害应对的新动向	207
二、“创新,催化,共享价值”：英特尔公司案例	211
三、巨额捐赠背后的企业慈善逻辑：加多宝集团案例	216
四、构建基于核心能力的三位一体网络：腾讯案例	220
五、小结	223
第七章 倡导联盟：灾害治理中的制度学习机制	225
一、智库的定义及讨论	228
二、灾害情境下的智库运行	230
三、案例简介：汶川地震应对政策专家行动组	232
四、案例分析——基于倡导联盟的政策过程	239
五、小结	247

第八章 总结与展望：新常态下的灾害治理体系	249
一、思维转型：基于抗逆力的风险治理	251
二、路径变革：多元参与的协同治理	256
三、过程优化：有效互动的制度学习	258
四、基础建设：有机融合的灾害法治	259
后 记	263

前言

善治病者不使至危急,善救灾者勿使赈给。

——(唐)刘晏

自古言救灾者,必曰备之于未荒之前;言备荒者,
必曰积蓄多而备先具。

——(清)翁树元

对于人类社会而言,纯粹的“自然”灾害是不存在的。许多致灾因子都是自然形成的(natural hazards),而且是不可避免的,例如飓风、洪水、干旱和地震。它们是“致灾因子”,但如果没有充分准备,由于人类的作为或不作为,它们就会伤害人类、破坏经济和环境,形成“灾害”(unnatural disasters)。^①与此同时,人类在由农业社会向工业文明迈进的过程中,各种活动不仅加剧了自然灾害的发生与危害,也直接制造各种事故灾害。^②全球不断增长的人口、迅猛的城市化进程、极端气候变化以及忽视灾害风险的投资方式,这些都可能导致人类社会未来遭受巨大的灾害损失。尽管近年来日本“3·11”大地震、巴基斯坦和泰国的洪灾以及美国“桑迪”飓风等带来了惨痛的损失,但国际社会还在继续这种危险的发展路线。^③灾害的冲击不仅给发

① 联合国国际减灾战略秘书处、各国议会联盟:《减轻灾害风险:一个实现千年发展目标的工具》, <http://www.ipu.org/PDF/publications/drr-c.pdf>。

② 郑功成:《中国灾情论》,湖南出版社1994年版。

③ Ban Ki-moon, “Foreword”, in UNISDR, eds., *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013*, <http://www.unisdr.org/we/inform/gar>。

达国家带来难以估量的损失,更给面临贫困、医疗等挑战的发展中国家造成了多方位的困境。这也就意味着,如何应对影响人类进程的灾害必然成为挑战世界各国政府(无论是发达国家还是发展中国家)公共治理、公民社会参与和产业技术变革的世界性议题,直接关乎人类千年发展目标的顺利实现。为此,联合国在2004年正式提出了战略性呼吁——“与灾害风险共同生活”^①。

一、严峻挑战:全球及中国自然灾害发生概况

在全球气候变化的大背景下,自然灾害开始呈现极端天气事件频次增加、多灾并发等特点。联合国2013年5月发布的《2013年全球减灾评估报告》指出,自2000年以来,全球自然灾害造成的直接损失已经高达2.5万亿美元,仅地震和热带风暴这两种灾害每年带来的直接损失就高达1800多亿美元。^②2004年的印度洋海啸、2010年海地地震、2011年日本关东大地震,这些灾害带来的人员伤亡和经济损失无疑都例证了自然灾害的频度和强度在不断增加。^③(图0-1中的数据也有清晰的显示)比利时流行病与灾害研究中心(CRED)的全球灾害数据(EMDAT)以及来自瑞士再保险公司(Swiss Re)和慕尼黑再保险公司(Munich Re)的历史灾害数据均表明,在过去20年间,灾害发生频率呈上升趋势。^④在过去的十年间,灾害导致70多万人丧生,140多万人受伤,约2300万人无家可归。总体上,经济损失总额超过1.3万亿美元,以各种方式受到灾害影响的人员超过15亿

① UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction), *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*, 2004.

② UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013*, 2013, <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2013/en/home/download.html>.

③ The World Bank, *Risk and Opportunity: Managing Risk for Development*, World Development Report 2014.

④ J. M. Scheuren, Waroux O. Polainde, and R. Below, D. Guha-Sapir, *Annual Disaster Statistical Review, The Numbers and Trends 2007*, Center for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Belgium; Melin, 2008.

人。^① 其中的大部分人都生活在缺少减轻灾害影响的资源和能力的发展中国家,而不断增长的人口和城市化进程使得结果更加恶化。在 20 世纪 90 年代全球由自然灾害造成的 88 万死亡人口中,90% 是在发展中国家。^②

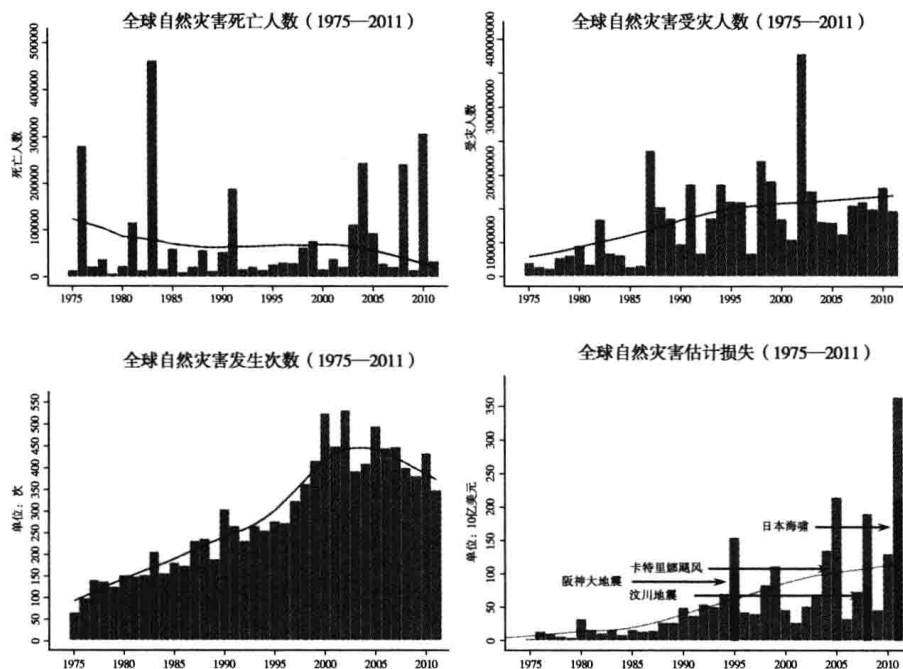


图 0-1 全球自然灾害发生情况概览

来源:全球紧急灾难数据库(Emergency Events Database), <http://www.em-dat.be>。

相较于其他国家,中国更是一个灾荒的国度,就连“立像以尽意”的古汉字体系的发展与演变,似乎也与远古时期“尧遭洪水”的境遇息息相关。^③ 五千年的历史几乎是无年不灾、无年不荒。历史上素有“三岁一饥,六岁一衰,十二岁一荒”的说法,根据邓拓先生的不完

① 联合国:《2015 年后减少灾害风险框架(约稿)》,第三次联合国减少灾害风险世界大会筹备委员会第二届会议,日内瓦 2014 年 11 月 17—18 日。

② Charles Perrow, *The Next Catastrophe: Reducing Our Vulnerabilities to Natural, Industrial, and Terrorist Disasters*, New Jersey: Princeton University Press, 2007.

③ 夏明方、康沛竹:《20 世纪中国灾变图史》,福州:福建教育出版社 2001 年版,第 694 页。

全统计,从公元前 1766 年至公元 1937 年,各种灾害发生达 5258 次,平均约每 6 个月多便有灾荒一次。其中水灾、旱灾最多,还有蝗、雹、风、疫、地震、霜雪奇寒等灾害。^① 仅西汉初年至鸦片战争前就有 144 次。如果加上死亡万人以上的地震灾害,至少在 160 次以上。其中,导致十万、数十万乃至上百万人死亡的大灾荒有 20 次以上。对明清时期死亡千人以上灾害所作的统计,旱、涝、风雹、冻害、潮灾、山崩、地震等灾害,明代共有 370 次,共死亡 627.5 万人;清代 413 次,共死亡 5135.2 万人。明清两代合计死亡千人以上灾害共 783 次,共死亡 5762.6 万余人。^②

新中国建立以来,自然灾害继续频繁发生,从 50 年代的淮河、长江、黄河大水灾,60 年代的三年自然灾害、邢台地震,70 年代的河南驻马店“75·8”大水、唐山大地震,80 年代的四川暴雨洪灾、大兴安岭森林火灾,90 年代的 1991 年江淮大水、1998 年特大洪灾,到 2000 年以来的旱灾、云娜台风、雨雪冰冻灾害、汶川地震、玉树地震、舟曲泥石流等^③,灾害成为中国社会发展中必须面对的挑战,灾害损失一直是中国经济发展中不可忽略的负面因素。刚刚过去的 2014 年属于灾情总体偏轻年份,经民政部和国家减灾委办公室会同各相关部门核定,2014 年,各类自然灾害共造成全国 24353.7 万人次受灾,1583 人死亡,235 人失踪,601.7 万人次紧急转移安置,298.3 万人次需紧急生活救助;45 万间房屋倒塌,354.2 万间不同程度损坏;农作物受灾面积 24890.7 千公顷(1 公顷 = 10^4 平方米),其中绝收 3090.3 千公顷;直接经济损失 3373.8 亿元。与 2013 年相比,全部灾情指标均不同程度减少,其中紧急转移安置人口、倒损房屋数量偏少 5 成以上;与 2000—2013 年均值相比,因灾死亡失踪人口、倒塌房屋数量偏少 8 成左右。自然灾害主要呈现以下特点:西部地区强震频发,与

① 邓云特:《中国救荒史》,武汉大学出版社 2012 年版,第 39 页。

② 程玉琼、高建国:《中国历史上死亡一万人以上的重大气候灾害的时间特征》,《大自然探索》1984 年第 4 期;高建国:《自然灾害基本参数研究(一)》,《灾害学》1994 年第 4 期。

③ 有关灾情参阅夏明方、康沛竹:《20 世纪中国灾变图书》,福州:福建教育出版社 2001 年版;郑功成等:《多难兴邦——新中国 60 年抗灾史诗》,湖南人民出版社 2009 年版。

2000—2013 年相比,灾害损失总体偏重,其中因灾死亡失踪人数仅次于发生过汶川特大地震的 2008 年和发生过青海玉树地震的 2010 年;洪涝灾情总体偏轻,南方部分地区受灾严重;东北黄淮等地高温少雨,夏伏旱突出;台风登陆个数偏少、次数偏多,“威马逊”等超强台风历史罕见;年初低温雨雪影响春运,风雹灾害损失偏轻。^①

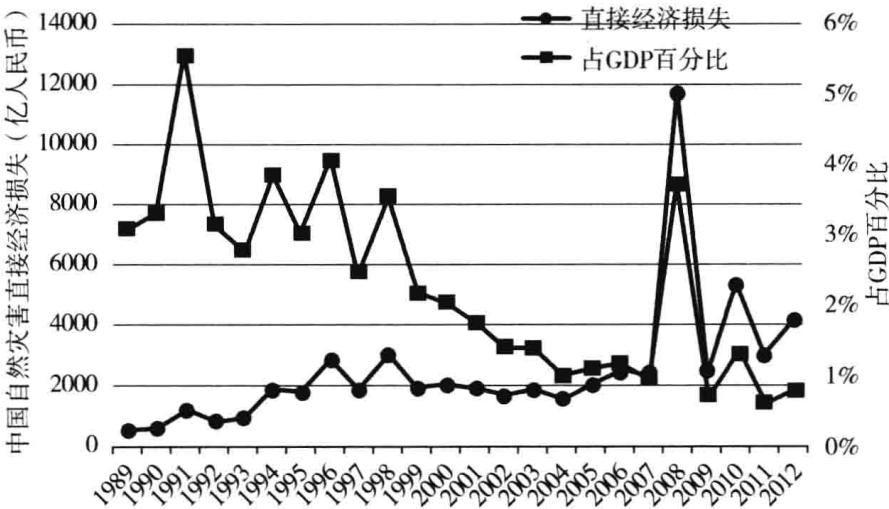


图 0-2 1989 年以来中国自然灾害直接损失及 GDP 占比

数据来源:根据民政部发布相关数据和《中国统计年鉴 2012》计算整理。

二、实践纵览：从汶川到芦山的应对之变

2008 年发生的汶川地震是自 1949 年以来中国破坏性最严重的自然灾害之一,也是人类地震史上影响范围最大、破坏力最强的地震之一。面对突如其来的巨大灾难,全国人民众志成城,灾区民众奋起自救,国内各界和国际社会积极施援,经过顽强努力,抗震救灾斗争在抢救人员、安置受灾群众等方面取得了重大的阶段性胜利,其经验教训也为我国灾害应对体系建设带来了不少启示。正如胡锦涛同志在随后的全国抗震救灾表彰大会上指出:“在这场波澜壮阔的抗震救灾斗争中,我们积累了应对突发事件、抗击特大自然灾害的宝贵经

^① 国家减灾委办公室:《2014 年全国自然灾害基本情况》, <http://www.jianzai.gov.cn//DRpublish/jzdt/0000000000007314.html>。

验,也从中收获了许多极其宝贵的启示……自然灾害给人类带来磨难,同时又促使人类更加自觉地去认识和把握自然规律、增强抵御自然灾害能力,进而推动人类文明进步。”

大自然常常用最残酷的方式来警醒人类,与灾害共生将成为未来人类生活中的不可避免的方式。2013 年 4 月 20 日,在距离汶川仅一百多公里的芦山县又一次发生了 7.0 级地震。这一次应对更像是一场大自然的检验,经过了五年的重建,警示我们是不是在发展中做好了应对灾害的准备。五年过去了,芦山地震的应对成为一面镜子^①,它反映出汶川灾后重建五年来中国在灾害应对以及社会体制的发展。^②

表 0-1 2008 年汶川地震与 2013 年芦山地震的灾情比较

	汶川地震	芦山地震
发生时间	2008.5.12,14:28	2013.4.20,8:02
震级	8.0 级	7.0 级
震中	四川汶川县映秀镇	四川雅安芦山县龙门乡
震源点	牛圈沟区域莲花心沟	双石镇西川沟
深度	10 公里	13 公里
烈度	11 度	9 度
人员伤亡	69227 人遇难,17923 人失踪,374643 人受伤	196 人遇难,21 人失踪,14785 人受伤
直接经济损失	8451 亿元(人民币)	结算为 500—1000 亿元
受灾人口	超过 1000 万	218.4 万

资料来源:有关数据来源于国务院印发的《汶川地震灾后恢复重建总体规划》《芦山地震灾后恢复重建总体规划》以及国家减灾委专家提供的相关研究资料。

对比汶川地震应对,芦山地震的应对工作呈现出新的变化。不

① 张强、陆奇斌:《芦山重建是面镜子》,《中国改革》2013 年第 7 期。

② 由于芦山地震的灾后重建工作正在进展中,为此这里比较的重心在于救援和安置阶段的工作。

仅是政府系统在应对体制上有所调整,从汶川地震应对时强调中央层面的统一应对能力、党政军协同的顶层设计以至于地方政府未能充分发挥第一响应人的作用,到此次强化党政军联动、突出属地管理原则,全面交给四川省成立的芦山地震抗震救灾指挥部统筹指挥,国务院各部门给予配合。地方政府的应对能力得到了较好的组织发挥,四川省及市(州)各级响应迅速,震后1小时19分,四川省启动地震救灾一级响应,随后成立抗震救灾指挥部。震后1小时28分,雅安市委、市政府组织开展应急救援,2小时左右正式成立抗震救灾指挥部。与此同时,社会组织^①参与灾害应对的组织模式上也呈现出令世人瞩目的变化。

1. 政社合作应对灾害更加制度化

汶川地震后,可以追溯到的参与抗震救灾的社会组织共有两百多家,在灾后重建中发挥了不可忽略的作用。其中,友成企业家扶贫基金会等社会组织联合麦肯锡公司与绵竹市政府合作,共同搭建了绵竹灾后援助社会资源协调平台,不仅为当地灾后重建的资源需求对接作出了极大的贡献,也探索了一种政府与社会组织合作的典型路径。^②

芦山地震之后,政社合作又有新的推进。在专家的建言下,本次抗震救灾的最高行政层面即四川省抗震救灾指挥部在4月25日正式成立了社会管理服务协调组,在雅安市成立省、市、区共建的雅安抗震救灾社会组织和志愿者服务中心,在县(区)、乡镇建立7个县(区)社会组织和志愿者服务中心和26个乡镇服务站,初步形成以省市中心为龙头、县(区)中心为基础、乡镇站点为前沿,纵向到底、横向

① 一直以来国内外学术界和实践领域都有着许多不同的名称表述,如社会组织(social organization)、非政府组织(non-governmental organization)、非盈利组织(non-profit organization)、第三部门(the third sector)、志愿组织(voluntary organization)、慈善组织(charitable organization)。中国实践中社会组织的狭义概念是指法定意义上的民办非企业、社团和基金会第三类机构。为了有利于与中国实际结合并简化表述,本书将统一使用“社会组织”指代。

② 边慧敏等编:《灾害应对中的社会管理创新:绵竹市灾后援助社会资源协调平台项目的探索》,人民出版社2011年版,前言。