

国家

应对突发事件视野下的比较
能力研究

欧阳景根 著

河北省社会科学基金2009年度项目



吉林出版集团有限责任公司



河北省社会科学基金2009年度项目

国家能力研究

应对突发事件视野下的比较

欧阳景根 著



吉林出版集团有限责任公司

图书在版编目 (CIP) 数据

国家能力研究：应对突发事件视野下的比较 / 欧阳景根著. — 长春：吉林出版集团有限责任公司, 2011.6

ISBN 978-7-5463-5540-5

I. ①国… II. ①欧… III. ①紧急事件-处理-对比研究-印度尼西亚、美国、中国 IV. ①D523

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第108822号

国家能力研究：应对突发事件视野下的比较

著 者 欧阳景根

策划编辑 曹海军

责任编辑 周海莉

封面设计 哲 子

开 本 650mm × 960mm 1/16

印 张 17.75

版 次 2011年6月第1版

印 次 2011年6月第1次印刷

出 版 吉林出版集团有限责任公司

发 行 北京吉版图书有限责任公司

地 址 北京市宣武区椿树园15-18号底商A222
邮编：100052

电 话 总编办：010-63109462-1104
发行部：010-63104979

网 址 <http://www.jlpg-bj.com/>

印 刷 北京同文印刷有限责任公司印刷

ISBN 978-7-5463-5540-5 定价：30.00元

版权所有 侵权必究

谨以此书 献给

为中华民族的发展而艰苦探索的仁人志士
为人类的文明进步而殚精竭虑的才俊英贤

致 谢

本书是2009年度河北省社会科学基金项目“国家应对突发事件的政治能力比较研究：以中国、美国与印度尼西亚为案例”（项目批准号：HB09BZZ013）的最终研究成果，它的出版得到了该基金的资助，在此向其致以深切的谢意。此外，本书还获得了中共河北省委党校学术著作出版基金的资助，我谨向中共河北省委党校及党校科研处致以诚挚的谢意。

在本书的写作过程中，我得到了北京大学王浦劬教授、中国人民大学杨光斌教授、清华大学张小劲教授、河北经贸大学王凤鸣教授的大力指导和帮助，在此向他们表达我最衷心的感谢。当然，书中的一切错误和责任，概由本人承担。

最值得感谢的是我的三位导师。因为，我的硕士导师中国人民大学朱一涛教授，把我引领到了中国人民大学这座知识殿堂；我的硕士导师清华大学景跃进教授，把我从一名蒙昧无知的学子塑造成一个热爱真理并勇于追求真理的学者；我的博士导师北京大学宁骚教授，一直以他的学术风范指引着我、激励着我，使我不断进步。另外，还要特别感谢中国人民大学和北京大学，正是在这两所母校的求学经历，成为我此生最宝贵的财富。人大教会了我独立思考；而北大则让我懂得了学者最崇高的生命意义。先后在两所母校求学的六年时光，是我此生中最快乐的时光。

由于研究经费极为有限,所以我没能前往灾区进行实地调查,自然而然,本书所依据的资料就都是来自其他研究机构的二手资料。在一定意义上甚至可以说,没有这些研究机构及其相关文献,也就没有本书的问世。在此,我谨向这些研究机构和相关作者致以最崇高的敬意和深切的谢意。这些研究机构主要是:海啸评估联盟(Tsunami Evaluation Coalition)、弗雷茨研究所(Fritz Institute)、印尼国家发展规划委员会(BAPPENAS)、苏珊·科琳斯(Susan M. Collins)领导的美国参议院国土安全与政府事务委员会调查小组(the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs)、汤姆·戴维斯(Tom Davis)领导的美国众议院卡特里娜飓风准备和应对工作两党联席调查委员会(the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina)、美国总统国土安全和反恐怖主义事务助理唐森(Frances Fragos Townsend)领导的联邦政府卡特里娜飓风调查小组,以及国内的清华大学媒介调查实验室、零点研究咨询集团、中国扶贫基金会和友成企业家扶贫基金会。

自序

有两样东西,我们愈经常愈持久地加以思索,它们就愈使心灵充满日新月异、有加无已的景仰和敬畏:在我之上的星空和居我心中的道德法则。

——康德:《实践理性批判》

(商务印书馆,1999年版,第177页)

对这个世界的凝视深思,就像得到解放一样吸引着我们,而且我不久就注意到,许多我所尊敬和钦佩的人,在专心从事这项事业中,找到了内心的自由和安宁。在向我们提供的一切可能范围里,从思想上掌握这个在个人以外的世界,总是作为一个最高目标而有意无意地浮现在我的心目中。

——爱因斯坦:《爱因斯坦文集》第一卷

(商务印书馆,2009年版,第2页)

忘记了“政治发展”这个术语是在什么时候第一次映入我的眼帘,但永远也不能忘却的是,那是1997年秋天,我在中国人民大学读研第二学年第一学期张小劲老师开设的《比较政治学》专业课上,我第一次系统地读完了布莱克的《现代化的动力》一书,从此,政治发展问题就开始进入我的思想,并且此后一直成为我的学术兴趣所在。1998年春天,在

我的硕士导师景跃进教授开设的《国家与社会》这门专业课上,我就对那种要么强调国家自主性要么强调社会自主性的传统国家/社会关系理论,以及强调资源提取能力和国家自主性的国家能力理论深表质疑。1999年,在我写作硕士学位论文《政治发展理论的序列观评析》的过程中,我第一次对西方政治发展理论有了较为系统的了解。硕士毕业后,我翻译了《不需暴力的权力:民族国家的政治能力》一书,尽管我不是很赞同作者的观点,但是,我必须承认,此书还是给了我不少启发,从此,我试图对这个概念进行再造,并开始思考建立以“政治能力”为核心概念的政治发展理论。2002年,我进入北大攻读博士学位。在北大的三年求学期间,我阅读了大量法学与宪政方面的文献,从此,北大又为我打开了另一片全新的思想天地。我在以民主原则为核心的政治领域之外,看到了另一个截然不同的、以程序原则为基础的法的世界。当然,在那个时候,我并没有把这两个世界联系起来,而是孤立地予以对待。直到在我的博士生导师宁骚教授的指导下,在写作博士学位论文《宪政挫折研究》的过程中,我才从政治发展的角度,思考一些国家的宪法惨遭中止或废除以致宪政建设中道崩殒的深层原因,并更加激发了我对建立以“政治能力”为核心概念的政治发展理论的兴趣。2008年5月,中国发生汶川地震。中国各级政府在应对地震危机过程中的卓越表现,与美国各级政府在2005年卡特里娜飓风中的糟糕表现形成了鲜明对比。这种对比促使我思考,为什么在应对类似的重大灾害过程中,两种政治制度下的政府会有着截然不同的表现,并进而思考,到底什么样的政治发展目标和政治发展道路才最适合于我们。本书就是这种学术关怀背景下的产物。

在本书中,我试图以印尼应对2004年印度洋海啸、美国应对卡特里娜飓风和中国应对汶川地震为案例,对三个国家在危机应对过程中所表现出来的政治能力进行比较研究。为此,在第一章即导论中,我介绍了选题的理由,并对政治能力这个核心概念进行了界定与再造;在第二、三、四章中,我对三个国家应对所发生的自然灾害过程进行了研究;

在第五章中,我建立了包括三个修正变量在内的三级变量体系,并对三个国家在非常态政治下的政治能力进行了测量和全面比较;在最后一章,我着重探讨了如何把非常态政治下的政治能力转化为常态政治下的政治能力,并对以大型公共事件为代表的突发事件应对过程中的公民权利与义务,进行了探讨。值得强调的是,因为资料和经费有限,我并没有按照传统社会研究中相关系数的计算方法来计算某些变量之间的相关性,而是把突发事件的预见性、突发事件的破坏程度和损失程度、综合国力这三个会影响到其他自变量的变量统一命名为修正变量,并且根据它们在具体国家中对其他自变量的影响,分别按 100%、80% 和 60% 对其他变量的实际分值进行修正。这种测算政治能力的方法,虽然不是特别严密,但也可以基本测算出三个国家应对危机过程中的政治能力,因此这也算是一种新的大胆尝试。不过,国家在应对突发事件过程中体现出来的政治能力,并不能等同于常态政治下的政治能力。它至多只能算是常态政治下政治能力的潜能,在非常态政治下得到的最大限度的释放与激发。而政治家们的任务,就是促使非常态政治下强大的政治能力实现惯例化和制度化,转化成常态政治下的政治能力。

还记得 2010 年 12 月 11 日,在中山大学“公民身份、公民社会:世界主义的挑战”国际学术研讨会的茶歇期间,我与斯坦福大学荣休教授菲力普·施密特先生(Philippe C. Schmitter)就中国政治中的法治(rule of law)建设问题交换了看法。我说,对于有着数千年专制和人治传统的中国而言,如果各级政府在采取政府行为和执政时能真正做到依法而治(rule by law,它与法治有着质的区别),这就是很了不起的进步,因为这可以让政府养成按程序和制度办事的习惯。他马上以新加坡为例来反驳我,因为在他看来,政府所依之法不一定是“良法”,而只有民主、宪政和法治体制下,才能防止恶法的出台和实施,因此他的主张是一步到位,实行民主、宪政和法治,而不是依法而治。他的观点本身并没有问题。只是我想告诉菲力普先生,我们的法律并不是恶法,并且追问一下他,在中国这样一个有着数千年专制传统和人治传统的国家,如

果各级政府和官员没有首先养成尊重程序和制度的良好习惯,又何来对良法的尊重,何来对民主程序的尊重,何来对约束政府行为的宪法规则的尊重?只是他太着急了,太想一蹴而就了。没有首先养成尊重制度和程序的习惯,没有以依法而治的实现为基础,就急于“民主、宪政、法治”,这无异于拔苗助长。如果在今天,我们的政府和官员果真能够完全做到依法而治,充分尊重制度与程序,并让按制度办事和按程序办事成为他们心中的一种共识、惯例、文化与精神,而不是按特例办事、按关系办事、按地位办事、按财富办事,那么在明天,我们的政府和官员也就更有可能按程序来催生民主、运行民主和捍卫民主。无独有偶,在当天的欢送晚宴上,我又与悉尼大学教授约翰·基恩(John Keane)比邻而坐。席间,我们畅谈起对中国政治发展的看法。他认为,衡量中国政治发展的时间单位应以十年为宜。对于这种观点,我不太赞同。我告诉他说,他太着急了,检验中国的政治发展,也许以三十年作为一个时间段会更为合适。尽管今天的中国与十年前的中国在政治文明程度上有了很大进步,但是政治进步的速度和程度,并不足以让我们感到震惊。反之,如果我们拿今天的中国政治和三十年前的中国政治相比,我们倒会惊讶于中国取得的巨大政治进步。我们会发现,在我们的政治过程中,一切都变得具有现代气息,从政府的执政理念到权力的运行方式,一切都给人耳目一新的感觉。依法执政、民主执政、科学执政等提法已经成了政府新的执政理念,责任型政府和服务型政府,已经成了官方宣传中的常见话语。这一点最有力地说明,中国的政治发展是渐进的、有序的,就像罗马不是一日建成的一样,政治能力也不是毕一日之功就能建设而成的。我们需要假以时日,以三十年的眼光,放眼未来。可以断言,当三十年后我们再度回首,回看今天的中国,我们同样会惊讶地发现,原来三十年间,我们取得了那么巨大的政治进步。今天,我们有充分理由相信,到2041年时,中国政治的巨变和文明程度一定会让整个世界为之震惊。当然,在任何一个三十年间,我们都不能停止前进的脚步,我们必须每天都有新的进步,每天都有新的发展,积小的进步为大

的进步,小的变化为大的变化,正所谓“苟日新,日日新,又日新”。如果我们各级政府裹足不前,那么在三十年过后,我们会很失望地发现,原来我们还停留在原来的地方。

政治发展过程是一场没有终点站的漫长旅行,但是,只要开始前行,它就必定会有经停站,在那些经停站,政治发展的列车将补充一切所需,而补充所需的过程就是吸取人类政治文明成果的过程。因此,我们要像过去的三十年间所做的那样,继续吸取人类政治文明的优秀成果,而不能以国情不同为由将它们一概拒之国门之外。因为一切已成共识的原则,是不可凭人力所能阻挡的。我之所以主张以“政治能力建设”的途径来实现政治发展,就是强调政治进步的日积月累之重要性,亦是强调中国之政治发展需当循序渐进,从而让亿兆民众以充足耐心,给予中国政治以充分的发展时间和发展空间。

忘记了是哪位学者曾经说过的,当代西方世界,依然是笛卡尔和康德在统治着。他们的理性思想和理性哲学启发了一批又一批进行制度设计的政治学家,也启发了一批又一批运行这种制度的政治家。西方人是理性的,东方人也是理性的。这两种人的理性并没有什么不同。而当我们能够坦承东方人也是理性行事,两种理性之间没有质的差异,并因而能以自信的心态,欣然接受历久而弥新的人类其他文明成果时,中国的政治文明也就实现了质的飞跃。正如波普尔所说的,哲学的任务是反省我们不自觉的偏见。坎坷征途上,我们最需要的是不断的深刻反省,因为在不断反省中,我们才能昂首阔步、一路前行。

目 录

致谢	1
自序	1
第一章 导论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 核心概念与概念体系的建构	7
第三节 国家能力与政治能力	23
第四节 突发事件视野下的政治能力与政府危机管理能力	43
第二章 印尼应对印度洋海啸过程中的危机管理能力	51
第一节 基本国情与印度洋海啸	51
第二节 紧急救援	58
第三节 恢复重建	68
第四节 对应对海啸危机的评价	86
第五节 应对印度洋海啸的经验总结	90
第三章 美国应对卡特里娜飓风过程中的危机管理能力	97
第一节 基本国情与卡特里娜飓风	97

第二节	紧急救援	102
第三节	恢复重建	133
第四节	对应对卡特里娜飓风的评价	139
第五节	应对卡特里娜飓风的经验总结	146
第四章	中国应对汶川地震过程中的危机管理能力	153
第一节	基本国情与汶川地震	153
第二节	紧急救援	156
第三节	恢复重建	180
第四节	对应对汶川地震的评价	194
第五节	应对汶川地震的经验总结	199
第五章	中国、美国、印尼三国政治能力的综合比较	205
第一节	突发事件视野下的政治能力之变量体系及其权重	205
第二节	中国、美国、印尼应对突发事件的政治能力比较	209
第六章	非常态政治下政治能力向常态政治下政治能力的转变 ...	231
第一节	非常态政治下政治能力向常态政治下政治能力的转变 ...	231
第二节	非常态政治下的公民权利与义务	242
第三节	结论	256
参考文献		259

第一章 导论

第一节 问题的提出

一、需要研究的是什么问题？

经济学家布莱克曼(Courtney N. Blackman)在《科学、发展与成就自我》中指出：“坦率地说，我们遭受的多数灾难都源于我们社会科学研究人员的思想根源。”^①社会科学可能会因两种原因而给社会带来无尽的灾难。第一个原因是在研究中提出了错误的问题，另一原因是对正确的问题给出了错误的答案。对于社会科学研究而言，对正确的问题给出了错误的答案这并不可怕，因为总有一天科学家们能够找到正确的答案。更为可怕的是，提出或选择的问题却是错误的问题，如果提出的问题错了，那么一方面，根本不可能找到解决问题的办法，另一方面还会因为它往往将政治家与学者的注意力引到了一个偏离错误根源的错误方向，从根本上阻碍人们对正确问题的选择与解答，从而阻碍人类理性的进步。因此，为了提出正确的研究问题，避免社会科学给人类社会可能造成的巨大灾难，社会科学家首先就必须在确定或选择研究的主题内容时，慎之又慎。而对于政治学家而言，要正确地选择研究的

^① 转引自 Howard J. Wiarda (ed.), *New directions in comparative politics*, Westview Press, 1991, p. 133.

主题内容,并进而提出正确的研究问题,这就要求在进行具体的政治学研究之前,每一位政治学家都必须对政治学的目的和功能有着清醒和准确的认识。

在政治学内部,根据所研究的主题与方法,人们习惯于把政治学分为政治哲学与政治科学两大领域与阵营。政治哲学研究的是关于规范层面的、应然性问题(即解决应该如何的问题),也就是道德、伦理与价值判断的问题,或者更准确地说,它所关注的是理想的道德规范与相应的实现这些道德规范的理想的制度构设的问题,所以人们又把政治哲学的研究称为规范研究。正由于它所关注问题的这种独特性,所以政治哲学研究往往采用逻辑演绎的方法。

与此相对的是,政治科学研究的是一些事实与经验性的实然性问题,即解决“是什么”的问题。解决“是什么”的问题,又可以表述为,在经验现实中,政治哲学家们的道德规范和制度设计者们设计的理想制度构架事实上如何运行的问题,所以又把政治科学的研究称为经验研究或实证研究。同样由于它这种独特的问题域,它采用的方法也就多是解释性的方法,是要通过模型或理论假设及相关变量体系的建立,解释是什么原因导致了某个结果。一句话,政治科学是要探讨实际政治生活与政治过程中的因果关系,发现变量之间的因果律,从而证实或证伪自己提出或别人提出的理论假设。然而问题就是,如果说政治哲学是要解决理想制度设计(通过具体某一学者所提出的应该确立的价值规范与准则)从而服务于一个有秩序的正义社会的建立的话,那么政治科学研究又要服务于什么目的?如果不是为了服务于社会秩序更好地建立、修正与运行,那么又有什么必要去对政治制度的实际运行状况进行解释,并从中发现某些影响与制约政治行为的因果关系?这也就是说,如果仅仅是为了解释而解释,为了描述而描述,那么得到的研究结果又有什么价值?政治过程与政治生活的事实本来就是如此,在对事实进行描述与解释之后,事实依然如此,如果不是为了其他目的,这种研究又能为人类的知识宝库增添什么内容?换言之,你在选择解释对象时,

是率性而为的,还是精心选择的,是无意的还是有意的?如果是任意地选择解释对象,那么你所得到的解释结果就很少有什么说服力,而如果说你所解释的对象是精心选择的结果,那么你又为什么会选择这个问题而不是那个问题进行解释?你之所以选择这个问题进行解释,是因为你认为这个问题至关重要,有必要去进行解释。既然如此,你所选择去进行解释的问题之解释必要性又是什么?通过这一连串的追问,我们只能认为,像政治哲学一样,政治科学的解释也是服务于一个目的,即通过解释,发现制度运行中的一些问题,并解决这些问题,从而为制度更好地运行、为社会秩序的建立与巩固服务。

詹姆斯·布赖斯曾经鼓励政治科学家去贴近事实,永远也不要不要在抽象中迷失自我……事实是首要之物。去完全弄明白它……因为事实服务于对这一问题的评估:一种给定的政治制度是否符合它的目的^①。可是在我们的政治研究中,很多研究者看不起解释性的实证研究,不屑于进行微观层次的观察、分析与解释,而更愿意进行“处方式”的研究,冠以诸如“……的对策研究”、“……的解决办法”、“……的解决机制”之类标题的论文和著作浩如烟海,层出不穷。其实,要找到问题的正确解决办法,必须首先对“实然性”的现象与问题进行正确的认识、分析与解释。这就像医生治疗病人一样,只有先准确认识病情(现象)、诊断清楚了病因(这一病情是如何引起的,即病理),才能正确开出药方,即给出问题的正确解决办法。只是在进行描述性的经验研究时,我们应该有着明确的问题意识和现实关怀,有意识地去选择那些为了解决重大现实问题而需要进行准确描述和解释的现象,来进行描述和解释,因为失去目标指引和价值指向的陈述,仅仅是陈述,仅此而已。这就正如米汉指出的,政治学研究应该“关注人类的需要与目的以及它们的满足,因为没

① 转引自 Theodore J. Lowi, “The state in political science: how we become what we study”, in James Farr and Raymond Seidelman eds., *Discipline and history: political science in the United States*, p. 384.

有目的,它们的研究既失去了方向也没有了理由”。^① 总之,无论是政治哲学还是政治科学,它们都应该直接或间接地服务于一个目的,那就是正义制度的更有效运行,和谐秩序之更有效建立。

正因为政治学研究的目的是为制度的建设与完善提供知识服务,所以政治学的功能也就在于提供其他学科所不能承担的、对制度建设与完善的知识支持。因此,探索何种制度设计是科学可行的、符合正义的制度设计,发现制度建设与运行中的一些制度漏洞和缺陷问题,并致力于解决这些问题,就是政治学研究应该承担也只有它才能最好地承担的功能。

我国中唐诗人、新乐府运动的倡导者白居易在《与元九书》中说:“自登朝来,年齿渐长,阅事渐多,每与人言,多询时务,每读书史,多求理道,始知文章合为时而著,歌诗合为事而作。”时者,时代主题之谓也;事者,历史使命之所指也。作为某一特殊时代背景下的社会科学家,在展开研究之前,他必须首先明确,在其所处的时代和国家中,最需要研究的是什么课题,再在此基础上关照自己的研究兴趣与研究专长。

1985年,邓小平明确提出了和平与发展是当今时代两大主题的论断。1987年,中国共产党第十届全国代表大会进一步确认了和平与发展是当今时代的两大主题这一深刻论断。自1978年十一届三中全会以来,中国正在发生迅速而又深刻的社会转型。因此,和其他许多发展中国家一样,作为发展中国家的一员,当今中国面临的最大的历史性课题同样是发展问题。这种发展不仅仅指经济发展,还指政治发展,是社会、经济、政治、文化的全面发展。由此看来,对发展问题进行深入研究,就应该是处于这个特殊时代背景的社会科学家之神圣学术使命。而对中国的政治科学家而言,最大的“时”与最要之“事”,就是政治发展,探索中国的政治发展道路,就是中国政治科学家的重大理论和现实研究课题。

^① Eugene J. Meehan, *The foundations of political analysis*, The Dorsey Press, 1971, p. 1.