

应急管理理论与实务丛书

# 非常规灾害应急社会保障

万明国 陈 萌◎著



应急管理理论与实务丛书由暨南大学应急管理研究中心资助出版

# 非常规灾害应急社会保障

万明国 陈 萌 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

## 图书在版编目 (CIP) 数据

非常规灾害应急社会保障 / 万明国, 陈萌著. —北京: 知识产权出版社, 2014. 10  
ISBN 978-7-5130-2973-5

I. ①非… II. ①万… ②陈… III. ①自然灾害-社会保障-公共管理-研究-中国 IV. ①X432

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 205362 号

### 内容提要

非常规重大灾害, 如汶川地震、青海玉树地震、冰冻雪灾等, 其表现为破坏程度严重、损失巨大、伤亡巨大、影响范围广、社会保障与灾后重建任务艰巨等明显特征。研究非常规重大灾害重建过程中的新型应急社会保障的政策措施与实施管理过程, 对于非常规灾害治理具有重要意义。本书致力于建构情景应对型的应急社会保障制度和政策体系, 剖析灾区和灾民在恢复重建过程中对应急社会保障的迫切需要, 对政府基于灾民与灾区公共管理的应急管理职能履行提出建议。

责任编辑: 贺小霞  
封面设计: 刘伟

责任校对: 董志英  
责任出版: 刘译文

## 非常规灾害应急社会保障

FEI CHANGGUI ZAIHAI YINGJI SHEHUI BAOZHANG

万明国 陈萌 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

社址: 北京市海淀区马甸南村1号

责任编辑: 010-82000860 转 8129

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

印刷: 北京科信印刷有限公司

开本: 720mm×960mm 1/16

版次: 2014年10月第1版

字数: 350千字

ISBN 978-7-5130-2973-5

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 编: 100088

责编邮箱: HeXiaoXia@cipr.com

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 19

印 次: 2014年10月第1次印刷

定 价: 58.00元



出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

# 代 序

非常规重大灾害，如汶川地震、青海玉树地震、2008年冰冻雪灾等，均体现为破坏程度严重、损失巨大、伤亡巨大、影响范围广泛的非常态公共安全事件。与常态社会情形下的常规灾害相比，非常规重大灾害的应急管理提出了危机管理研究的新领域与新问题。非常规性灾害具有明显的复杂性特征，以及潜在的次生、衍生危险，破坏性极强，采用常规管理方式难以克服的大型灾害。巨灾在发生、发展和后果上都具有高度的不确定性，这种不确定性传递到其应对方法上，必然要求对灾害的处置具备相当的灵活性。非常规灾害的治理也需要明确政府的危机管理职能，建立风险共担机制，妥善转移社会风险，保障灾害区域受灾民众的民生权利。

综合分析非常规灾害的形成原因，范维澄院士提出了灾害系统成灾机制的“三角形理论模型”，并从灾害的影响后果角度对灾害的严重性作出了分析，认为灾害造成了对承灾载体的本体破坏与功能破坏。所谓本体破坏，是指灾害造成的对于人与物体本身物理属性的破坏，包括人的心理因素的严重影响也属于本体破坏；所谓功能破坏，是指灾害对社会组织系统与社会秩序的破坏。应急社会保障的研究课题，正是应对非常规灾害情形下对灾区民众及围绕灾民的生存与发展权利保障的基本需要而提出的保障体系建设，以区分单纯对物的修复建设的政策理念。

应急社会保障是在最广义的界定上使用社会保障概念，是在非常规灾害的社会情形下对受灾人员提供生存与发展保障的社会保障政策的整体系统性措施。社会保障的含义始终都是一个比较复杂的概念，在最广泛的意义上，它是指一个社会通过正式的法和非正式的制度为它的国民所提供的安全保证。这种最宽泛意义上的社会保障是人们通过各种可能的资源途径获得充足收入的保证，比如通过雇主和自我雇用获得的收入、通过福利事业获得的经济帮助、通过家庭成员获得的帮助及国家给予的收入支持等。在较狭窄的意义上，社会保障是指除了市场体系之外通过各种途径获得收入支持和服务帮助。在最狭窄的意义上，社会保障是指通过国家干预的方式提供的各种收入支持。通过国家干预的方式提供收入的定义方法，虽然显得比较简明和实

用，但是相对于社会保障的功能要求确实过于狭窄，难以包括通常被人们所理解和社会保障相关内容。

研究非常规重大灾害重建过程中的新型应急社会保障的政策措施与实施管理过程，对于非常规灾害治理具有重要意义。应急社会保障是结合应急管理和社会保障的学科内容，为实现非常规灾害后灾区重建以达到社会建设目标而采取的综合性制度与政策体系，进行承灾区域的功能恢复、秩序重建的政府管理过程。应急社会保障既区别于传统社会保障的制度体系，又不同于应急管理视角的政府管理。其社会救助功能与经济制度功能的结合对于承灾区域的重建来说，应急社会保障应该成为政府应急管理职能系统化运用的工具手段，并形成体系化的制度建构，从而更好地完成应急管理所面临的承灾区域范围内的民生服务。

非常规重大灾害新型社会保障体系构建是一个复杂系统工程，适应重大灾后恢复重建的应急管理需要，以及实现灾区人、物及系统的科学、统一、有力有序有效的重建根本要求，研究构建非常规重大灾害的新型社会保障体系。该研究是对传统意义上社会保障概念与使用范围的一次理论创新的尝试，并在此基础上提出相应的政策实践建议。

该书的写作期望对几个相关问题提出有益的探讨。

第一，以非常规重大灾害的新型社会保障体系建构为研究目标，在理论创新方面，通过对社会保障、应急管理和社会建设发展三个理论进行合理科学地嫁接、融合与集成，突破常态社会情形下的传统社会保障概念，拓展和延伸社会保障的基本内涵与功能，形成非常规重大灾害新型社会保障的新观点、新思维。

第二，在体系建构方面，围绕非常规重大灾害从应急响应到恢复重建不同阶段情景中的人的需要，为实现灾区受灾人群的生存与发展需求和期望目标，根据人们在非常规重大灾害中紧急非常态状态到非常态向常态转化和灾后建设发展不同阶段特点，着眼于灾区基本生存条件保障、优先保障项目实施和重点社会发展目标实现等不同阶段的社会保障目的，构建应急社会保障的新型社会保障体系框架。

第三，结合我国实际国情，全面总结经验教训，提出完善我国非常规重大灾害新型社会保障体系管理创新、机制建设等对策。

古人云：“仓廩实而知礼节”。一旦发生重大的灾害事件，灾区群众的饮食、起居、医疗等基本生活问题必将面临巨大的困难，心理与精神也会受到沉重的打击，生存发展的需要也会极为强烈。此时，如果没有完备的灾害应急社会保障机制，很容易出现一些社会不和谐因素，如哄抬物价，发灾难

财；抢购囤积，加剧短缺；甚至出现抢劫偷盗等违法犯罪现象。如果政府的灾害应急管理能够及时应对，建立完备的灾害应急社会保障机制，使每位受灾群众的基本生活都得到有效生活与生存发展的保障，就完全能够避免这些现象的发生，从而保证灾区社会秩序的井然有序。

万明国副教授系武汉理工大学管理学院副教授、硕士生导师，武汉理工大学管理学院公共安全与应急管理系副主任，暨南大学应急管理研究中心兼职研究员、湖北省危机与灾害应急管理研究中心兼职研究员，武汉大学社会发展研究所兼职研究员，长期从事社会保障与应急管理的研究工作，科研成果显著。期待本书的出版能够对政府灾害应急管理的职能履行提供一些有益的指导和帮助。

**林毓铭**

暨南大学应急管理研究中心

2014. 06. 30

# 目 录

<b>第一章</b>	<b>基于事件链原理的应急社会保障分析</b> .....	1
	一、非常规重大灾害复杂系统 .....	1
	二、非常规灾害应急管理 .....	7
	三、从社会保障到应急社会保障 .....	13
	四、应急社会保障政策措施的不同视角取向 .....	21
	五、应急社会保障的关键问题 .....	24
<b>第二章</b>	<b>应急社会保障管理体制</b> .....	29
	一、应急社会保障的管理体制的构成要素 .....	29
	二、应急社会保障的协同治理 .....	34
	三、应急社会保障的公共服务特征 .....	38
	四、社区应急社会保障的实施 .....	43
<b>第三章</b>	<b>应急社会保障目标与影响因素</b> .....	46
	一、应急社会保障的阶段与目标 .....	46
	二、重大灾害应急社会保障的社会影响因素 .....	50
	三、应急社会保障实施中的政府因素 .....	53
	四、应急社会保障的经济效应 .....	58
<b>第四章</b>	<b>应急社会保障权利的法律保障</b> .....	61
	一、灾民权利保障的法律基础 .....	61
	二、灾害救助的法律体系 .....	65
	三、应急社会保障法制化的需求分析 .....	68
	四、应急社会保障的法律状况 .....	69
	五、中国应急社会保障的法制化道路选择 .....	76
<b>第五章</b>	<b>基于分级分类的应急社会保障资金准备</b> .....	79
	一、灾害区域与应急社会保障对象 .....	79

二、财政资金及其相关管理制度框架	83
三、应急社会保障政府资金筹集的一般途径	86
四、政府应急社会保障的财政资源配置	90
五、政府应急社会保障资金使用的审计	95
<b>第六章 应急社会保障的社会动员与组织</b>	97
一、应急社会保障社会动员的参与者	97
二、应急社会动员的组织与管理	99
三、存在的问题	107
四、进一步完善对策	110
<b>第七章 应急社会保障的瞄准机制与实施方案</b>	114
一、应急社会保障需求分析	114
二、灾害救助的供给偏差现象	116
三、地震灾害救助实施面临的现实障碍	120
四、应急社会保障瞄准机制的实施	122
<b>第八章 应急社会保障绩效评估</b>	127
一、应急社会保障绩效评估概述	128
二、应急社会保障绩效评估的内容	131
三、应急社会保障绩效评估的方法	135
四、应急社会保障绩效的快速评估	142
<b>第九章 应急社会保障的补偿机制与政策体系</b>	147
一、应急社会保障体系的政策实践	147
二、灾后救助的家庭核查	154
三、灾害补偿机制	159
四、应急社会保障项目与内容	161
五、政策工具运用的合理协调	166
<b>第十章 基于模式选择的灾害救助分析</b>	169
一、灾害救助模式选择	169
二、灾害救助的内容与实施途径	174
三、紧急医疗救助保障	179
四、灾害救助的改进	181



第十一章	受灾群体的心理救助保障 .....	189
一、	重大灾害的群体心理救助问题 .....	189
二、	重大灾害事件群体心理救助内容 .....	194
三、	重大灾害事件群体创伤心理救助的关键问题 .....	196
四、	灾害心理救援的跨文化问题 .....	203
第十二章	应急社会保障与民生发展 .....	206
一、	民生发展要求的应急社会保障政策 .....	206
二、	准均等化约束下的应急社会保障政策支持 .....	208
三、	准均等化政策支持的资金安全管理 .....	211
四、	民生发展型应急社会保障的政策内容 .....	217
五、	发挥政府的主导作用 .....	226
第十三章	灾害应急社会保障的一体化进程 .....	229
一、	灾害应急社会保障的一体化要素 .....	229
二、	灾害应急社会保障的市场嵌入途径分析 .....	232
三、	本土化条件下的应急社会保障的市场嵌入 .....	233
第十四章	应急社会保障的国际经验借鉴 .....	237
一、	美国应急社会保障实践 .....	237
二、	日本应急社会保障实践 .....	251
三、	发达国家应急社会保障的经验 .....	260
第十五章	协商治理型灾后权利保障及其实现路径 .....	267
一、	灾后民生权利保障政策的内容与现实问题 .....	267
二、	灾后权利保障的制度供给分析 .....	271
三、	灾后民生权利保障协商治理的复杂性 .....	275
四、	协商治理视角下民生权利的参与必要性 .....	276
五、	探索形成协商参与型灾后权利保障的实现路径 .....	278
参考文献	.....	284
后 记	.....	292

# 第一章 基于事件链原理的应急社会保障分析

我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，灾害种类多，分布地域广，发生频率高，造成损失重。近些年是我国历史上自然灾害最为严重的时期之一，灾害多发并发，大灾突发连发。通过组织开展灾害应急管理的实践，政府及社会从总体上极大地提高了应对重大灾害的治理能力，降低了灾害损失，在灾害治理中的整体社会保障水平也得到显著体现，有力促进了经济社会可持续发展。

## 一、非常规重大灾害复杂系统

当前的非常规突发事件呈现出新的特征：极端环境条件、决策时间和资源紧张、信息匮乏或过剩、心理压力巨大、目标利益冲突、系统结构复杂变化、社会经济文化特征明显等。非常规重大灾害事件的科学应对涵盖从情景感知、分析、态势研判到决策推演的全过程，呈现出十分复杂的系统性特征，越来越需要跨学科、跨领域的综合协调与集成应用来解决。因而，非常规重大事件应急管理越来越受到政府及学者的关注。在这样的背景下，在信息集成与融合的基础上，随着突发事件应急决策范式由传统的“预测——应对”向“情景——应对”转变，非常规重大灾害事件的应急管理的系统性灾害机理演化与应对措施的系统性筹划的研究也日益深入。

### （一）灾害与非常规灾害

#### 1. 灾害

由于自然或科技的影响而导致的对于生产、生活、物质与环境的危害都可以称为灾害。可以依据灾害形成和演变的特性、灾害规模与危害程度及灾害发生原因等多种角度对灾害进行分类，具体分类可如表 1-1 所示：

表 1-1 灾害的分类依据与类型

分类依据	灾害类型
灾害形成和演变	原生灾害、次生灾害与衍生灾害
灾害规模与危害程度	巨灾、大灾、中灾、小灾与微灾
灾害发生原因	自然灾害、人为灾害、技术灾害
发生频次	常规灾害事件、非常规灾害事件
发生机理	地质灾害、天气灾害、环境灾害、生化灾害、海洋灾害等

从世界范围看,因灾造成的死亡以及重大灾害出现的机会概率均呈现出上升的趋势。20世纪80年代死于自然和非自然灾害的人口数量(86328人/年)比90年代多(7525人/年)。但是90年代的受灾人口更多,从80年代的平均每年1.47亿人增加到90年代的平均每年2.11亿人。地质灾害的数量保持相对稳定,水文气象灾害的数量增加了。20世纪90年代,因自然灾害而死亡的人口中超过90%是死于水文气象事故,如干旱、暴风雨和洪水等。受自然灾害影响的人口中,由洪水产生的影响超过了2/3,但与其他灾害相比,其导致死亡的比重较低,只占死亡人口的15%。据估计,1999年全球发生了707起重大的自然灾害,由自然灾害造成的经济损失超过1万亿美元,而往年只有530~600起。与20世纪60年代相比,90年代发生的重大自然灾害数量增长了3倍,经济损失增长了9倍。1995~1997年,美国因自然灾害而造成的损失每年至少是5000亿美元。中国1991、1994~1995年洪水所导致的损失在200亿~350亿美元。1989~1996年,中国每年因自然灾害所造成的损失占GDP的比重在3%~6%,平均为3.9%。

我国近年来发生的各类灾害十分频繁,非常规重大灾害的发生也是接连不断。特别是2008年的四川地震灾害令人触目惊心,造成了极其严重的生命财产损失与社会秩序的破坏。以2012年为例,全国各类自然灾害共造成2.9亿人(次)不同程度受灾,因灾死亡失踪1530人,紧急转移安置1109.6万人次;农作物受灾面积2496.2万公顷,其中绝收面积182.6万公顷;倒塌房屋90.6万间,严重损坏145.5万间,一般损坏282.4万间;因灾直接经济损失4185.5亿元,2012年国内生产总值为519322亿元,因灾直接经济损失占当年GDP的比重为0.8%。我国2005~2012年因灾死亡(含失踪)人口数如表1-2和图1-1所示:

表1-2 中国因灾死亡人口表

单位:人

指标	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
因灾死亡(含失踪)人口	2475	3186	2325	88928	1528	7844	1126	1530

注:数据引自民政部《2012年社会服务发展统计公报》

http://www.gov.cn/gzdt/2013-06/19/content\_2428923.htm

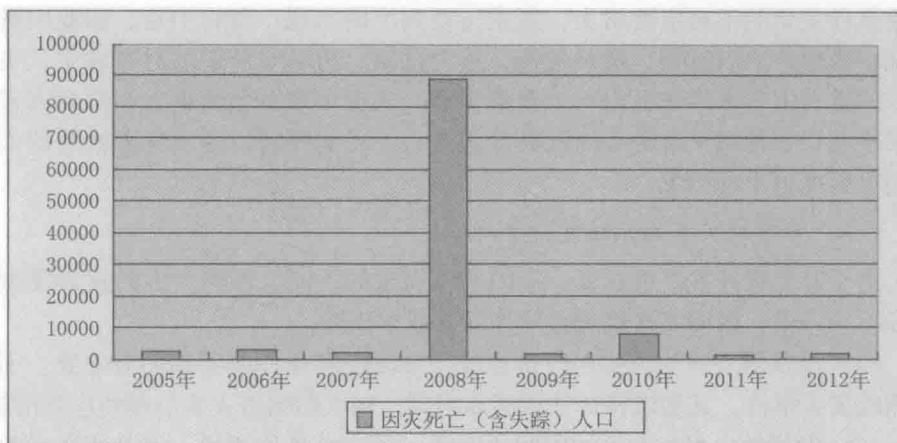


图 1-1 中国因灾死亡人口图

## 2. 非常规灾害

按照发生频次来划分，灾害事件可以分为常规灾害事件和非常规灾害事件。非常规灾害现象不同于一般常规灾害，通常体现为危害区域广泛、存在引发次生灾害可能的重大灾害，也是充分体现事件链原理的灾害类型。无论是自然灾害还是人为灾害，它都有一定的偶然性或区域、时间上的局限性。但从灾害本身的特点看，非常规灾害事件在某一时空范围内会接二连三的次生、衍生，从而形成事件链的灾害群，因而非常规重大灾害本质上是一种“过程”<sup>①</sup>。随着2003年“非典事件”、2008年春节期间南方冰灾、2008年“5·12”汶川地震的发生，“非常规灾害事件”越来越多地出现在中国应急管理领域，开始成为运用经济社会政策进行干预以减灾防灾的研究重心。现实发生的各种灾害，因其存在潜在的不确定性及威胁性，事件链过程的实际危害各有不同，当超出人们应对能力时，灾害事件就会在瞬间造成极大的破坏。如何基于重大灾害的事件链过程，有效地对灾区人、物及经济社会系统形成保护，开始成为政府的责任与政策的热点。

近年来及今后一段时期，中国社会经济发展处于一个重大转型的关键时期，各种传统的和非传统的、自然的和社会的安全风险将交织并存，公共安全面临着严峻的形势与挑战。如台风、雪凝灾害、特大洪灾、地震、沙尘暴、泥石流等自然灾害的威胁日益突出；在事故灾难方面，安全生产基础薄弱，形势日益严峻。工矿商贸企业事故频发，煤矿事故仍是重中之重；火灾事故仍处在多发的高风险时期；交通运输迅猛发展，道路交通事故死亡人数仍居高不下；公共

① 范维澄，等. 公共安全科学导论 [M]. 北京：科学出版社，2013年5月.

卫生事件发生的不确定性增大,新发传染病不断出现;食物中毒、职业中毒和其他中毒事件成因复杂,增长迅速,重大食品、药品安全事故时有发生,也成为我国重大灾害事件来源的一个新型领域。从近年来发生的重大非常规灾害的后果来看,非常规灾害带来的社会冲击巨大、影响深远、受到灾害波及的人数及伤害程度也十分严重。

## (二) 非常规灾害的系统复杂性特征

由于非常规灾害严重程度、常因条件因素的不同,伴随产生的灾害类型便往往不止一个,因而非常规灾害具有以下基本特性:

(1) 空间性:灾害发生与严重程度,常因空间条件的不同而有差异。不同地域的灾害事件,其地域特征往往明显不同,极大影响着灾害治理的应对措施。

(2) 时间性:发生在不同时间的灾害,虽灾害条件相同,但其所造成的灾情可能很不相同。灾害的时间特征,还体现为灾害治理过程中十分紧迫的时间要求。

(3) 连锁性:由于牵涉条件复杂,许多灾害发生后产生的灾害效果并非随即结束,而是因灾害发生在不同的条件下,灾害影响波及其他方面,从而扩大形成连锁性的灾害。例如,一个生产安全事故可以衍生为环境污染事件甚至产生政治影响。2005年“11·13”中石油吉化双苯厂苯胺车间爆炸事故,引发松花江环境污染事件,最后引起俄罗斯在内的国际社会关注,就是一个典型的连锁性危害事故。

(4) 累积性:有些灾害的发生并非突然产生,而是因长年隐性破坏的累积,在某一时间中突然造成损害。造成累积的因素各种各样,各种因素的实际危害也不尽相同。这与灾区区域的脆弱性状况密切相关。

(5) 多样性:同样规模的灾因,如存在外在环境因素的差异,也会导致不同程度的损害。

(6) 复合性:由于灾害混合特性,以致灾害的形成与危害已不再是单一的灾害表现,具有复合性的特征。复合性特征是灾害链式危害产生的内在原因,灾害及其次生灾害可能相继发生,共同造成对承灾载体的破坏作用。

(7) 危害性:不论什么性质和规模的突发事件,都必然不同程度地给国家造成政治、经济、文化等方面的损失和破坏,给人民带来生命、财产或精神上的损失和损害,危及人们正常的工作和生活秩序。

非常规灾害的系统复杂性是形成严重经济灾害与社会冲击的内在原因,在灾害治理对策筹划中需要深入研究非常规灾害的成灾机理与复杂性演变过程。非常规重大灾害事件的发生、发展、演化是一个动态过程,实时情景的动态感知可以为灾害应急管理工作中判断灾害危害的规模、评估应急资源需求并进行应急指挥调度等提供依据。对实时情景的动态感知能力是应急管理工作能够顺

利进行的重要基础和保障。非常规重大灾害事件的“情景”是指决策主体正在面对的灾害事件发生、发展的态势，其包含两层含义：一是灾害事件当前的状态，二是灾害事件的发展趋势。情景受灾害事件发生、发展规律及发展过程中的人为干扰因素影响而动态变化。

### （三）非常规灾害事件链原理

非常规重大灾害的产生与发展，将形成对承灾载体的本体破坏与功能破坏。承灾载体被破坏可能产生的一个严重后果，即承灾载体自身蕴涵的灾害要素被意外释放，从而导致突发灾害事件的次生与衍生，形成事件链。

#### 1. 事件链原理

灾害自身的事件链原理导致了灾害的一些主要特点，如连锁性、多样性与复合性，灾害的危害并非是一时的灾害冲击，其复杂性特征使灾害分析也趋于复杂。其根源在于社会——生态系统变化的起源与最终受影响的因素之间往往相距甚远，相互关联并非清晰明了。因此，干预措施的政策成本和收益也无法准确估计，形成了不确定性事件与管理环节之间的连接通道。事件链原理所揭示的灾害复杂系统特点，形成了非常规灾害应急社会保障概念与政策理念的基础。

随着经济社会的复杂系统程度加深，重大灾害事件也将产生趋于增加的连通并形成网络关联，会产生令人不安的后果，灾害治理的难度将随着事件链的复杂程度而大大增加。由网络的不同部分之间长期建立的联系往往是随机的，随着网络系统复杂性的增加，将几乎不可避免地导致整个系统随着联通程度的扩大、互联单位互动强度的增加及互联单位数量的增加而导致不确定性概率的增加。有研究表明：复杂性和连通性（特别是发展的、非预期内的连通）增强的系统最终会导致降低系统的稳定性和增加系统的脆弱性，导致急剧上升的应对成本和管理过程中的失误。同时，全球社会——生态系统的连通性和该系统组成部分之间的联系强度将因全球化而增加<sup>①</sup>。

社会——生态环境的概念可分为四个子系统：经济、社会、制度和生态。社会——生态系统作为一个整体，将四个子系统的响应能力紧密结合在一起，而社会、制度和经济子系统则构成人类的应对能力。社会——生态系统的关联通道如图 1-2 所示：

<sup>①</sup> 史培军，等. 综合风险防范——IHDP 综合风险防范核心科学计划与综合巨灾风险防范研究 [M]. 北京：北京师范大学出版社，2012（4）. P18.

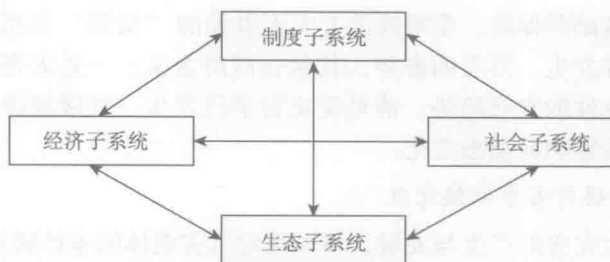


图 1-2 社会——生态系统的关联通道

## 2. 灾害的链性特征将放大灾情

“灾害链”理论是防灾减灾的重要科学理论依据。根据“灾害链”理论，灾害是自然与社会相互作用的结果。无论是灾前、灾后，还是灾中，灾害总是发生于一个广泛联系、相互链接、动态发展的复杂世界中，往往形成系统性、群发性的“链式反应”。近年来，突如其来的洪水、地震、颶（台）风、干旱、泥石流、沙尘暴、冰雪、寒潮等极端天气灾害频繁发生，我们对“灾害链”的认识并不陌生。根据灾害的发生机制和“链式反应”，我们应对自然灾害的基本策略就是未雨绸缪、预防避让，尽可能通过灾害管理和科学技术手段对灾害进行预警、预防，形成“政府主导、全民参与”的防灾减灾应急机制。

从“灾害链”的角度看，“5·12”汶川特大地震的影响是暴发灾害后期特大山洪泥石流灾害的主要原因。正如我们亲眼看到的那样，映秀、都江堰、绵竹、青川位于汶川特大地震震中地区和极重灾区，这些地区岩体受地震影响已经震裂松动，为泥石流的形成提供了丰富的物源，一旦遇到短时强降雨，便会很快形成特大山洪泥石流灾害，引发掩埋灾害和洪涝灾害。专家认为，这次灾害的典型特点是群发性、突发性、规模巨大，由此造成的损失也异常严重。由此看来，汶川地震的“并发症”还可能发生。灾害治理的观念在抢险救灾实践中得到拓展与创新。“灾害”这个概念从来没有像今天这样引起广泛关注，“政府主导、全民参与”的防灾救灾机制从来没有像今天这样受到高度重视。我们要深入思考的是，地震、泥石流、极端天气等自然灾害，通常被认为是突发的“天灾”，但越来越多的证据表明，它们与人类的活动密不可分，其社会属性越来越明显。当前，自然灾害和事故灾难频频发生，各级政府应急管理任务很重。越是如此，越要清醒地看到应急管理的功能所在，越要从“灾害链”的角度完善灾害管理，形成防灾救灾的长效机制。

## 3. 灾害链原理的管理影响

灾害的事件链原理的复杂性特征在灾害的治理对策制定上具有重要的指导

意义，灾害治理的相关策略与政策措施与灾害事件链的认知密切相关。

#### (1) 持续业务管理

灾害事件链的存在客观上要求进行持续的业务管理，灾害产生的多方面破坏效应很难通过短期的救助或行动进行消除，需要有一种持续进行的救助与行动方案，以实现灾害治理的良好效果。

#### (2) 综合应急管理

灾害事件链原理揭示了灾害的次生与衍生危害现象，灾害区域的人、物、系统要素都可能在不同程度上受到灾害的冲击，因而，应急管理方案的制定与组织实施，应该从一开始就注意到综合性的应急管理需要，关注到某一方面或某些方面都有损灾害治理的整体性效果。

#### (3) 灾害预警管理

通过对灾害事件链原理的研究，形成科学的灾害预警管理措施，使灾害的治理能够在灾害发生前早准备、灾害发生后及时科学的组织实施应对措施，达成这一目标需要良好的灾害预警管理，不仅在灾害发生前进行一定程度的预警，而且在灾害发生后，对其危害产生的发展趋势进行预警，从而能够科学制定应对措施。

#### (4) 不可接受风险的管理

所有灾害事件均是人们需要认真对待的风险，但可以区分两种情况：一是不得不接受的风险，因为这些风险已经成为生存环境的一部分；另一种是为了达到人类可持续发展而不得不消除的风险。如大规模贫困引发的灾难、战争灾难等，可以通过综合的风险防范，找到可行的处置方式，进行灾害风险的有效治理。

## 二、非常规灾害应急管理

### (一) 常态社会情形与非常态社会情形

非常规重大灾害管理的理论基础是风险社会理论的提出与实践研究。1986年，德国著名社会学家乌尔里希·贝克在《风险社会》(Risk Society)的著作中首次提出“风险社会”的概念。风险社会概念为理解现代社会的风险管理提供了重要视角，也提供了观察当前中国社会非常规重大灾害治理的分析工具。中国社会现代化程度与市场化进程的不断推进，也相应加剧了社会风险的程度，社会和谐面临严峻挑战，常态社会情形下的社会管理已经不能应付社会风险管理的需要。贝克认为，风险社会的突出特征有两个：一是具有不断扩散的人为不确定性逻辑；二是导致了现有社会结构、制度及关系向更加复杂、偶然和分裂状态的转变。这些不确定性与复杂状态的转变，包括经济的、政治的、生态的和技术的，如核技术的、化学的、生物风险的许多内容。这些风险是人为的



现代化产物导致的风险，这种风险与以前的自然风险明显不同，具体表现在：

- (1) 难以预警检测和事后处理；
- (2) 传播广泛，并且不分贫富差距；
- (3) 风险计算无法操作，导致保险失灵；
- (4) 灾难性结果的排除难以实现，成为现代社会的基本特征；
- (5) 风险伴随着人类的决策与行为，是各种社会制度，尤其是工业制度、法律制度、技术和应用科学等共同运行的内生结果。

应对风险社会的严重社会风险，可以考虑将社会风险的是否发生作为两种社会情形的区分，即常态社会情形与非常态社会情形。常态社会情形是指社会在正常经济社会环境下的社会状态。与常态社会情形相对应，非常态社会情形是指由重大灾害、严重公共安全事件引起的，需要政府或社会多方面力量运用较大规模社会动员进行应对的社会状态。非常态社会情形主要包括战争情形、社会混乱情形、重大灾害情形等不同的社会状态，其影响社会的社会程度与范围也不尽相同。在重大灾害情形下的社会管理是近年来中国社会局部区域多次出现的非常态社会情形，与其相关的一系列应对措施，包括政府政策及制度、社会动员与社会参与，甚至国际参与措施，综合构成非常规重大灾害的应急管理。从常态社会情形到非常态社会情形的演化过程来看，非常规重大灾害应急管理具有不同于常态社会情形的管理职能。在不同社会情形下，灾害应对的具体职能如表 1-3 所示：

表 1-3 不同社会情形下的灾害应对职能表

时期	管理类型	管理职能
潜伏期	常态社会情形下的灾害管理	应急组织体系建设 应急管理机制设计 应急管理法制建设 风险识别、监测与预警 应急预案的制订与修改 应急管理保障准备
传播期	非常态社会情形下的灾害应急管理	灾害应急处置与救援 恢复重建决策与政策 应急社会保障实施
重建恢复期	灾害治理	灾后公共服务 产业与生态恢复 评估与总结等