



中德灾害风险管理项目研究成果丛书

Studies on Emergency and Dynamic
Mechanism of Institutional Change

李明◎著

突发事件与制度变迁动力 机制研究

国家行政学院出版社

014008874

中德灾害风险

管理项目研究成果丛书

D035

500



李 明◎著

突发事件与制度变迁动力 机制研究

D035
500



北航

C1696105

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

突发事件与制度变迁动力机制研究/李明著. —北京:国家行政学院出版社, 2013. 8
(中德灾害风险管理项目研究成果丛书)

ISBN 978-7-5150-0819-6

I. ①突… II. ①李… III. ①突发事件—公共管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆(CIP)数据核字(2013)第 138356 号

书 名	突发事件与制度变迁动力机制研究
著 者	李 明
责任编辑	陈 科
出版发行	国家行政学院出版社 (北京市海淀区长春桥路 6 号 100089) (010)68920640 68929037 http://cbs.nsa.gov.cn
经 销	新华书店
印 刷	北京合众协力印刷有限公司
版 次	2013 年 8 月北京第 1 版
印 次	2013 年 8 月北京第 1 次印刷
开 本	787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张	13.25
字 数	223 千字
书 号	ISBN 978-7-5150-0819-6
定 价	36.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

《中德灾害风险管理项目研究成果丛书》编委会

主 任 刘 钊 李 欣

委 员 王重高 李雪峰 李 明 游志斌

张 磊 邹积亮 钟雯彬 刘 萍

李 进 孙 娣 张励文

总 序

突发事件的应急管理对当代中国是个古老而崭新的公共话题。几千年来,与中华文明史如影随形的,是华夏大地上不绝于史的洪涝、干旱、地震、瘟疫、台风、泥石流等应接不暇的灾害。历朝历代应对灾害的“荒政”记录,占据浩如烟海的史料中将近一半篇幅。所谓“多难兴邦”的含义,就是与灾害不屈不挠的抗争,造就了中华民族生生不息的活力,中华文明也成为为数不多的数千年薪火传承、弦歌永续的文明之一。但是,古代中国政府的“荒政”经验,却没有最终形成系统化的公共治理体系,反而随时间磨砺,湮灭在历史长河中。

2003年,突如其来的“非典”危机空前地考验着迈入新世纪的中国共产党及其领导下的中国人民,也对中国传统的治理方式形成挑战。中国政府开始前无古人地建立起中国特色的应急管理体系,探索运用现代公共治理手段,应对公共突发事件。在这一过程中,充分借鉴国外先进经验,实现“洋为中用”,成为构建应急管理体系的重要内容。中德政府灾害风险管理合作,就是在这一历史和现实背景中展开的。

德国有句谚语叫做“In der Not spuert man den Freund”,中国也有类似谚语,叫做“患难见真情”。2008年,四川汶川特大地震举世震惊,德国政府与人民跨越欧亚大陆施以援手。德国不仅在资金、物资、救援人员等方面给予了中国人民无私支援,德国联邦政府还决定与中国政府开展灾害风险管理项目合作。2009年3月,中德两国政府领导人在北京签署合作协议,正式启动“中德政府灾害风险管理合作项目”,致力于提高中国的应急管理水平。

项目合作四年间,中国国家行政学院应急管理培训中心、德国国际合作机构分别代表中德双方政府实施了这一项目。项目先后开展了风险治理与预案优化、第一响应人、综合救援队伍建设等试点项目,以及人员交流、培训、国际会议、国内研讨等工作,项目影响遍及中国各地。合作过程让中国社会各界不仅全面学习了德国应急管理的先进经验,也领略了德意志民族

的严谨、理性、务实的文化特性及享有盛誉的德国管理水平。作为“中德政府灾害风险管理项目”成果的一个汇总,双方共同推出了“中德灾害风险管理项目丛书”,作为项目合作的一个总结。

国务院在“十一五”应急管理规划中,确定依托国家行政学院建立国家应急管理人员培训基地,并于2010年正式挂牌成立,2012年又加挂了中欧应急管理学院的牌子。国家行政学院应急管理培训中心按照国务院领导所确定的建设应急管理的国家级中高级公务员培训中心、决策咨询中心、国际交流合作中心的要求,致力于提高我国的应急管理水平。这套丛书的编辑出版,也是这种努力的一部分。

这套丛书包括:李明博士的《突发事件与制度变迁动力机制研究》、张磊博士的《德国应急管理体系研究》、邹积亮博士的《政府突发事件风险评估研究与实践》、游志斌博士的《应急规划、预案与演练:借鉴与思考》、李雪峰、王彩平博士的《应急管理演练式培训》、王重高教授的《德国技术救援的实施》,以及《中德灾害风险管理项目成果汇编》等7本书籍。当然,由于我们研究人员的水平所限,书中可能会存在不少讹误之处,也请读者不吝赐教。

刘 钊

前言

中国的经济和社会发展进入了一个新阶段,一些社会矛盾日益积累,社会风险和危机的程度在加深,各类突发事件越来越多。但是,推动改革的先行力量和后退阻力进入了一个新的平衡,某些方面的改革处于艰难推进甚至停滞时期。如何选择合适的时机,推进各项改革进程,需要从风险、危机、突发事件与制度变迁、技术进步的关系的崭新角度去理解、把握这一状态及有利时机。

本书集中论述了制度变迁和技术进步的动力问题,以中国和欧盟(德国)案例为主,同时也包括其他国家一些情况的考察。但是,改革的动力机制不是中国所特有的,而是任何一个国家在转型时期都面临的一个共同问题。以美国为例,在其建国后长达一百多年的时间里,这种制度变迁的探索一直在进行,直到进步时代才刚刚确立其目前的基本制度体系。通过比较这些特定制度、体制变革产生、发展的时间、地点、方向、影响范围等,我发现制度、体制的背后都有特定的事件(有时是灾害)作为第一推动力。如,美国“纽约毒牛奶”及一系列食品卫生事件以后,美国食品药品监管法律建立,美国食品药品监督管理局的成立,牛奶的巴氏杀菌技术的广泛使用,就是这一现象。甚至到了当代,突发事件推动的制度变迁也一直在进行,如美国9·11事件以后,美国国土安全体制改革,包括成立国土安全部、完善相关法规、安全技术进步等方面变革全面开展。不仅在政治、经济和社会管理制度变迁背后有突发事件的身影,重大的技术变革、技术标准的采用,都有这方面的规律。如我国南方冰冻雨雪灾害、正宁校车事件后相关技术标准的变迁与形成。但是,近代以来的制度变迁理论缺乏对于制度、技术变迁动力机制的研究。而我国处于转型时期,急需增强制度变迁动力、明确制度变迁方向。

推动变革力量的突发事件内在逻辑来源于什么呢?我认为,就是来源于系统脆弱性,这种脆弱性表明系统的内在不稳定性,对外界干扰和变化比

较敏感,易遭受损失或损害。脆弱性的基础是混沌,它具有不可预言性、初始条件极端敏感依赖性两个特点,后者更是系统脆弱性被无限放大,进而导致突发事件的根本原因。人类无法根除系统脆弱性,但可以通过突发事件去发现系统缺陷,获得改革动力,形成改革共识,并完善制度去减少它。

突发事件是制度变迁的动力,也决定了变迁方向、地点和时机。突发事件暴露的制度缺陷,应当通过制度性变迁来进行弥补,以减少同类突发事件的产生或其损失。在政府管理过程中应用脆弱性、混沌、突发事件一制度变迁理论,可以服务于中国政府改革的现实。

当然,由于本书的研究只是初步的,很多问题尚未深入,无论是本书还是其中的一些观点都存在很多的缺陷和不足。如,我在一些学术会议表明我这些观点的时候,有些人提出为何中国作为灾害、突发事件特别集中的国家,并未最早发展出来现代治理制度和系统技术进步(DavidCG. Brown, Canada),有的人认为技术进步与突发事件并未形成意义对应的关系(Milan Konecny, Czech)等,这些都对我的后续的研究具有很大的启示作用。所以,也欢迎大家的进一步批评指正。

目 录

第一章 全球风险社会中的突发事件 1

- 一、全球风险社会的脆弱性与风险 1
- 二、系统脆弱性研究综述 5
- 三、风险脆弱性的放大机制 13
- 四、政府管理的混沌与复杂性：制度理性的危机 16

第二章 突发应急事件后的制度变迁 22

- 一、突发事件与制度变迁的双向互动 22
- 二、突发事件与制度变迁的相关思想 26
- 三、制度学派的制度变迁动力理论缺陷 32

第三章 突发事件—制度变迁模型 35

- 一、制度变迁视角的风险、危机与突发事件 35
- 二、制度变迁的风险压力模型：制度与风险的双向作用 38
- 三、突发事件—制度变迁模型的作用机制 41

第四章 风险、危机与公共治理变迁 46

- 一、风险与危机下的治理职能变迁 46
- 二、发达国家风险与危机治理职能配置及其转移实践 52
- 三、发达国家风险治理职能配置与转移的经验 55

第五章 欧盟风险治理体系变革	61
一、安全与风险演化中的欧盟及其机构	61
二、欧盟面临的主要灾害与危机	72
三、欧盟的民事保护机制	76
第六章 德国风险治理体制变革	80
一、德国政府社会管理建设历程	80
二、德国各层级政府职责体系及其形成	86
三、风险社会下的德国公民保护体制	91
四、公民社会下的风险协同治理	95
五、中德风险治理制度改革与借鉴	97
第七章 公民社会的风险治理创新	105
一、美国“全国志愿组织灾害行动联盟”制度建立及演变	106
二、国际性救援志愿组织：阿根廷白盔委员会	110
三、公共服务职能混合型政府机构：德国联邦技术救援署	114
第八章 中国风险治理职能及其创新	119
一、风险治理职能配置演化及现状	120
二、政府与社会组织间风险治理职能配置转移形式	125
三、政府与社会组织间风险治理职能配置的优势及问题	127
第九章 中国政府应急管理体制的形成与变迁	130
一、政府应急管理体制的形成背景	130
二、统一领导与综合协调制度体系	136
三、分类管理与分级负责制度体系	145
四、属地管理为主制度体系	155
五、社会协同与公众参与制度体系	161
第十章 中国应急救援体系的形成与变迁	165
一、中国武装力量的应急救援体系	165

二、专业性应急救援体制	171
三、非专业应急救援队伍	178
第十一章 风险、危机与突发事件治理变迁推进	184
一、政府可持续性与治理变革	184
二、制度变革的操作性路径	186
三、政府风险管理改革和发展的展望	189
参考文献	194

第一章

全球风险社会中的突发事件

突发事件容易导致系统正常运行的中断,这种使系统遭到破坏、影响功能发挥的特性即系统的脆弱性,这也是突发事件产生的内在机制原因。这种脆弱性通过系统所特有的“蝴蝶效应”^①,带来突发事件的发生、发展和损失扩大。政府管理系统属于社会复杂系统,这种脆弱性及其“蝴蝶效应”十分明显。

一、全球风险社会的脆弱性与风险

突发事件的风险治理研究中,人们之所以关注脆弱性问题,是因为脆弱

^① 蝴蝶效应最早是由气象学家爱德华·诺顿·洛伦兹(Edward Norton Lorenz)在1963年提交纽约科学院的论文中提出的。关于这一现象的经典阐述是:“一只蝴蝶在巴西的热带雨林扇动翅膀,可以导致敏感的周边环流条件的变化,这种变化通过层层传播,可以在一个月后导致德克萨斯州的异常龙卷风。”后来常常用于描述天气、股市等复杂系统,在混沌学中常常被称为非线性。

性是各种突发事件产生的微观基础。关注脆弱性的研究,可以了解突发事件产生机理,进而从根本上防止系统的脆弱性,杜绝各类破坏性突发事件的产生。

(一)现代社会复杂系统性是脆弱性根源

现代社会风险的最大特点在于,各种经济和社会生活已经形成一个庞大的复杂网络系统,这一系统是由各个不同的复杂子系统组成;整个系统依靠各个子系统之间互相依赖在运行;每个子系统也不是孤立的体系,其在整个系统中都承担着各自的功能。一旦某个子系统的某一部分受损,整个系统就都将会处于全面风险中,脆弱性由此产生。

1. 系统关联性增强,突发事件波及范围广

这里所说的波及范围不仅包括突发事件波及的地域范围,也包括它能够影响的人群、领域、行业等范围。随着现代社会大系统的复杂程度激增,社会各个子系统之间的联系日益密切,任何一个系统受损,都会在不同程度上对其他系统造成损害。

以2007年开始爆发的次贷危机为例,其基本作用链条是:利率放松→导致投机增加→造成房地产价格上涨→带来经济泡沫的大量产生→为了挤压泡沫,货币当局开始升高利率→导致美国次贷危机→因为美国经济在全球经济中的核心作用,诱发全球性金融危机的产生→金融危机的后果影响到实体经济→实体经济、虚拟经济共同出现问题的后果就是全球经济衰退→为刺激经济增长,货币当局需要进一步放松银根,降低利率,新一轮循环又开始……形成了一个完整链条的恶性循环怪圈。

2. 承灾体价值增高,突发事件损失大

按照亚当·斯密1776年在《国富论》中首次系统地提出的生产分工理论,社会分工除了提高生产效率之外,与社会财富的增加也是成正比。因为社会分工越细化,与各种分工相结合的财富就会越来越丰富。如20世纪初亨利·福特就把生产一辆车分为8772个工时,由不同工厂或者生产线及工人去完成,这些工厂和生产线都需要大量的资金、物质财富与之相适应,这就带来资本的大量增加。在这种情况下,与20世纪各个时期所发生的金融危机相比,经过半个多世纪的积累,各国存量国民财富大为增加,流量的国民经济活动日趋频繁。

在这种情况下,由于生产某个产品经历的环节会大量增加,某个环节带来的问题就会导致整个系统的崩溃。整个社会系统也是如此,如金融危机

造成的经济损失,就不仅局限于以往经常发生的金融业损失,在当今社会所衍生出来的对其他行业的损害越来越严重。

3. 家庭与公众脆弱性增强,突发事件影响深

20 世纪的很长一段时间里,世界各国以农村人口为主,主要是自给自足的生活方式,与外界联系较少。近十几年以来,城市化进程加快,经济一体化形成,人们逐步形成了市场化的生活方式,对外界有严重的依赖性,已经习惯于靠电话、手机传递信息,通过机动车辆出行,甚至靠电梯进出家门,靠电力进行日常照明,靠空调调节温度,靠电脑、网络进行联络、购物、信息等。

这些子系统的正常运行,都要依靠整个经济体的正常运行来保障,一旦市场机制的某一部分遭受破坏,这种破坏将会迅速地蔓延,导致突发事件的发生(见表 1-1),人们的生活甚至会在一夜之间回到过去(如 2008 年的南方冰冻雨雪灾害),这种强烈的落差是人们猝不及防的。

表 1-1 国内外部分突发事件发生机制及致灾机理表

分类	事 件	发生机制		致灾(损)机理	
		触发点	发生机制	关键点	发生机理
自然 灾害	南方低温雨雪冰冻灾害	孟加拉暖湿气流	La Niña 现象背景,欧亚大气环流持续性	电力线路损坏	失电造成铁路交通、金融、电信、广播电视、公路中断
事故 灾难	7·23 甬温动车事故	雷击	雷击导致列控设备、轨道电路故障,导致信号失灵	故障处置失误	高速行驶列车相撞,缺乏安全防护设施
公共 卫生	禽流感事件	基因变异	基因变异,人员感染,更广范围扩散	空气传染	空气传染,人员接触,人员死亡
社会 安全	突尼斯事件	小贩被打	小贩被打、特定文化背景,抗议自杀身亡,公众游行示威	进行价值动员	一般性对立到对抗,公众心理的破坏动机,动乱中进行破坏

(二)对系统脆弱性的认识

脆弱性是系统性相互连接的一个重要概念,它逐步从日常生活的一般概念发展成为专用名词,并在风险管理、危机管理、应急管理领域中得到了广泛应用。虽然人们在应用时常常对其内涵、外延等不加区分,但是我认为一家对于系统脆弱性概念仍然存在一定共识。

1. 脆弱性常存在于复杂动力系统

我们现代所说的脆弱性,无论是人体、自然环境、社会等的脆弱性,都不再是一个简单的线性系统,而通常是一个复杂的动力系统,所谓的脆弱性也往往指复杂系统的某一部分容易遭受破坏的特性。这种复杂动力系统具有初始条件敏感性的特征,一旦遭受到某种扰动,就能够迅速地通过“蝴蝶效应”将这种脆弱性放大。

我国 2008 年发生的南方冰冻雨雪灾害中,受灾地区的电力线路因为覆冰发生断线,导致电力供应中断,由于 2008 年我国处于南方冰冻雨雪灾害地区的主要干线都实现了电气化,电气化铁路的牵引动力是电力机车,机车本身不带能源,所需能源全部由电力牵引供电系统提供,进而导致对电力有高度依赖性的电气化铁路全部中断。因银行储蓄、结算等主要业务活动高度依赖信息网络,信息网络也是依靠电力运行,受电力供应中断影响,导致银行交易中断;电信、电视信号依靠网络运行,也无法正常传播,导致手机信号中断、电视信号中断;居家过日子也受到影响,因为城市高层居民越来越多回家靠电梯,电梯停运后无法回家;甚至信号灯中断,导致交通混乱。

2. 脆弱性依存的系统有多层次性

与传统社会中的“鸡犬之声相闻,老死不相往来”的孤立个体状态不同,世界越来越成为一个整体,所以有了所谓“地球村”的说法。系统的运行需要动力,能源业为整个社会的系统化提供了这种动力;系统化需要联系,而交通把各个孤立系统的物质交流联系起来,信息业则把各大系统信息交流连接成为一个整体。

随着社会系统的发展,脆弱性概念已被应用到家庭、社区、地区、国家等不同宏观系统层次。脆弱性所附着的客体不仅涉及人群、动植物群落等自然系统,还通常会涉及特定区域(岛国、城市)、市场、产业等多种有形或无形的客体系统,呈现一种多层次性。

3. 造成脆弱性根源的多方面性

由于系统变得越来越复杂、庞大,因而导致系统受到干扰的事件会越来越多。原来这些事件可能仅仅构成对于局部的影响,现在则是整个系统受到干扰。任何一个复杂动力系统通常都是暴露于多重扰动之中,正是这些扰动使得某些本来不具备破坏力的脆弱性变得破坏性增强。这些扰动既有来自于复杂系统内部的,也有来自于复杂系统外部的。除此之外,不同来源的扰动之间还存在复杂的相互作用,通过这些扰动的相互作用机制,使得系统的脆弱性的形成及发展更具有复杂性。

4. 系统脆弱性的共同术语

“敏感性”(susceptibility)、“易损性”(fragility)、“不稳定性”(instability)、应对能力、恢复能力、适应能力等概念已成为脆弱性表述的重要构成要素,它们在不同学科具有不同的含义。^① 其中,敏感性是指一定量的扰动施加在系统上所导致系统产生的变化;应对能力是指系统在扰动所产生的不利影响中恢复原状或适应不利影响的能力,一定程度上包含了恢复力和适应能力的概念。我认为脆弱性是一个概念的集合,它包含了“风险”、“敏感性”、“适应性”、“恢复力”等一系列相关概念。脆弱性既考虑了系统内部条件对系统脆弱性的影响,也包含系统与外界环境的相互作用特征。

5. 脆弱性只针对特定扰动

任何一个复杂动力系统并不是对所有类型的系统扰动都是脆弱的,面对不同的扰动通常会表现出不同的脆弱性。因此,脆弱性总是与施加在系统上的特定扰动密切相关。

比如,同样是宏观经济政策,个人所得税起征点调整政策、种粮补贴政策的调整,对某地的农业系统及其种粮农民、商业企业系统及其公司管理人员造成的扰动是大不相同的。

二、系统脆弱性研究综述

脆弱性最初并非是一个专用的学术名词,而只是人们在日常生活中描述一个物体容易受到损害的特性。

随着人类社会的逐步发展、演化,各类人为建立的系统越来越多,如工业革命时期开始广泛建设的工厂系统、流水线系统等,系统一部分受到外来力量的冲击而导致整体损害的情形日益频繁,人们将这些情形统称为“技术失败”(technical failure)。

(一) 系统脆弱性的综合研究

关于脆弱性的最初的来源,研究者有着不同的看法。邱仁宗认为脆弱性概念来自医学对人身体的描述,首先表示人体容易罹患各类疾病的意思。^② 但是,Janssena M. A. 等人认为,脆弱性这一概念起源于人类对自然

① 沈珍瑶,杨志峰,曹瑜等. 环境脆弱性研究述评[J]. 地质科技情报,2003(22),91-94.

② 邱仁宗. 脆弱性:科学技术伦理学的一项原则,哲学动态,2004(1).

灾害的各类研究,表示自然系统容易受到各类灾害破坏的特征。^①而英国学者 P. O. Keefe、K. Westgate 和 B. Wisner 等人提出,不利的社会经济条件是人类社会在自然灾害面前具有“脆弱性”的原因。^②也有人认为脆弱性包含三层含义,一是它表明系统、群体或个体存在内在不稳定性,该系统、群体或个体对外界的干扰和变化(自然的或人为的)比较敏感,在外来干扰和外部环境变化的胁迫下,该系统、群体或个体易遭受某种程度的损失或损害,并且难以复原;二是指暴露单元由于暴露于扰动和压力而容易受到损害的程度;三是系统对于环境和社会变化带来的压力及扰动,由于缺乏适应能力而导致的容易受到损害的一种状态。^③因此尽管人们对于脆弱性有着不同的看法,但是却都认为脆弱性的最初来源并非一个学术名词,而是人们的日常用语。

关于脆弱性在当代危机管理的理论和实践运用中的含义,各个研究者根据各自不同的理解进行了诠释。如,范晨芳等人认为脆弱性主要用来描述相关系统及其组成要素易于受到影响和破坏,并缺乏抗拒干扰、恢复初始状态(自身结构和功能)的能力。^④Cannon Blaikie 等人认为脆弱性指人类、人类活动及其场地的一种性质或状态,脆弱性可以看成是系统安全的另一个方面,脆弱性增加,安全性降低,脆弱性越强,抗御灾害和从灾害影响中恢复的能力就越差。^⑤商彦蕊给出了更为综合性的定义,认为脆弱性应指一定社会政治、经济、文化背景下,某孕灾环境区域内特定承灾体对某种自然灾害表现出的易于受到伤害和损失的性质,这种性质是区域自然孕灾环境与各种人类活动相互作用的综合产物。^⑥

除了一些学者之外,有关风险与危机管理组织对脆弱性也进行了定义,

① Janssen M. A., Schoon M. L., Ke W., et al. Scholarly networks on resilience, vulnerability and adaptation within the human dimensions of global environmental change. *Global Environmental Change*, 2006, 16(3): 240 - 252.

② P. O. Keefe, K. Westgate, and B. Wisner, Taking the naturalness out of natural disasters, *Nature*, vol. 260, pp. 566-567, 1976.

③ 刘燕华,李秀斌.脆弱生态环境可持续发展[M]商务印书馆 2001 年版(曲波,丁琳,对区域经济脆弱性内涵的理论阐释,当代经济,2007(2)).

④ 范晨芳,杨一风,曹广文.脆弱性评价在公共卫生突发事件预警理论模型构建中的应用,第二军医大学学报,2007(10).

⑤ Cannon Blaikie, Davis I P T and Wisner B. At Risk ; Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters. London : Routledge, 1994. 141 - 156.

⑥ 商彦蕊.自然灾害综合研究的新进展——脆弱性研究,地域研究与开发,2000(6).