

风险规制视域下 我国政府应急管理回应模式研究

刘志欣——著

On the Responsive Mode of
Governmental Emergency Management in China
From the Perspective of Risk Regulation

本书以风险规制理论为视角，
通过对我国政府重大突发事件应对案例的梳理，
从风险识别、风险评估、风险规制三个环节进行研究，
描述我国政府应急管理回应模式的基本格局，
并在比较借鉴国外制度与经验的基础上，
提出优化我国政府应急管理回应模式的思路。

非
外
借



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

本书为教育部人文社会科学研究青年基金项目

“风险规制视域下我国政府应急管理回应模式研究”（12YJC820067）及

上海高校“网络治理与网络安全研究室”项目研究成果

风险规制视域下 我国政府应急管理回应模式研究

刘志欣——著

On the Responsive Mode of
Governmental Emergency Management in China
From the Perspective of Risk Regulation



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书以风险规制理论为视角,通过对我国政府重大突发事件应对案例的梳理,从风险识别、风险评估、风险规制三个环节进行研究,描述我国政府应急管理回应模式的基本格局,并在比较借鉴国外制度与经验的基础上,提出优化我国政府应急管理回应模式的思路。风险规制强调风险和规制的体制联结,关注制度与风险的互动;政府应急管理“回应”模式强调规制主体与系统外部力量的交互沟通,研究试图在政府应急管理的制度与风险互动、完整性与开放性张力结构中寻求一种平衡。

本书适合高校相关专业师生及政府管理者阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

风险规制视域下我国政府应急管理回应模式研究 / 刘志欣著.

—上海:上海交通大学出版社,2018

ISBN 978-7-313-20461-5

I. ①风… II. ①刘… III. ①国家行政机关-突发事件-公共管理-研究-中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018) 第 257964 号

风险规制视域下我国政府应急管理回应模式研究

著 者: 刘志欣

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

出版人: 谈毅

印 刷: 上海春秋印刷厂

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 168千字

版 次: 2018年12月第1版

书 号: ISBN 978-7-313-20461-5/D

定 价: 58.00元

地 址: 上海市番禺路951号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 9.75

印 次: 2018年12月第1次印刷

版权所有 侵权必究

告 读 者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 021-33854186

前 言

有学者曾指出,如果人类对于1%的灾难缺少洞察力,那么99%的努力都可能毁于一旦^①。在经济社会迅速发展的现代世界,选择正视灾难,承认人类的局限,既是无奈之举,也是明智之举。如果人类对社会体系脆弱性不能进行常态化反思,居安思危,那么人类与现代化成就都可能成为风险的牺牲品。

风险的本质是不确定性。不确定性包含可能性与不利后果两个基本要素。当不利后果变成现实并造成不特定负面影响时,灾难就发生了。在单一事件发生过程中,灾难具有突发性、不确定性特点,但从长远看,频频发生的灾难具有其内在规律与逻辑性。这为政府应急管理模式的建设与完善提供可能。在全球化、现代化、网络化迅速推进的当前世界,各种风险不断滋生,并持续累积。一方面传统灾害风险的影响日趋扩大,衍生事件层出不穷,损害后果呈几何级数增长;另一方面各种新风险迅速增加,对人类与社会形成新的挑战。

从法律角度看,政府应急管理至少可以从宏观与微观两个层面展开研究。宏观层面的政府应急管理是从权力运行结构层面对政府的立法、行政、司法三权在应急管理过程中博弈关系进行研究;微观层面的政府应急管理则是从突发事件应对角度对政府行政权在应急管理过程中运行问题进行研究。本书研究立足微观层面,从风险规制视域对政府应急管理流程、环节与内容展开研究。

政府应急管理一般包括减缓、预警、响应、恢复等四个阶段,我国《突发事件应对法》规定为:预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重

^① [美]凯斯·R·桑斯坦. 最差的情形[M]. 刘坤轮,译. 北京:中国人民大学出版社,2010.

建,这四个阶段相互关联、动态循环,共同构成应急管理生命周期。强调政府应急管理的“回应”特点,在于使政府在应急管理完整性与开放性之间保持一种张力,一方面,政府在应急管理中保护机构的完整性与自治性,保持应急管理主导地位;另一方面,使政府具有开放性和灵活性特点,更具弹性的与各种力量进行互动,使之不至于被过度官僚化或过度自我隔离。

根据风险规制理论,政府应急管理回应模式大致包括风险识别、风险评估、狭义风险规制三个环节,包含风险识别、风险评估、狭义风险规制、风险沟通等四个内容。在风险识别环节,本书基于2000年至2016年新华社公布的“国内十大新闻”中的13个重大突发事件案例,对我国政府面临的主要突发事件类型及其特点进行介绍;在风险评估环节,本书围绕政府应急管理中的突发事件风险评估、损害程度评价、风险缓解评价等三个方面展开阐述。风险评估是兼具科学属性与社会属性的环节,是衔接风险识别与狭义风险规制的关键环节,它通过研判风险发生概率、频率、强度,分析其可能造成的损害程度或负面影响,并对规制主体及社会的脆弱性和缓解策略进行综合评价,为风险规制提供最优化的风险应对准则;而在风险规制环节,则是规制主体决定突发事件运行指挥体系、实施行动方案的过程。

就我国实践来看,政府应急管理回应模式在风险规制体制、风险识别、风险评估、风险规制、风险回应等方面仍然存在一些问题,我国应当在借鉴美国、日本、英国等国家经验的基础上进行完善与优化。如在规制体制方面建立统一常设的风险规制机构、风险识别方面建立风险信息数据库或区域风险图、风险评估方面优化政府应急预案、风险规制方面完善应急反应及保障机制、风险沟通方面加强政府内外部信息互动。政府应当建立兼具科学属性与民主属性的程序,坚持完整性与开放性平衡,在保持应急管理主导地位时保持与市场、社会良性互动。政府应急管理“回应”模式要求政府更关注公众风险偏好,关注与市场、社会合作,使政府能够更加灵活高效、更具正当性的进行突发事件应对。

在与风险的斗争中,没有任何国家、组织和个人可以置身事外。如果全面预防已经事实上不可能,那么人类必须学会更加坦然地面对风险,通过增强应急能力与降低脆弱性来有效规制突发事件;同时,在应对突发事件的过程中,人类必须学会与风险共存。

目 录

Contents

第一章 绪论	001
第一节 问题的缘起及提出	001
第二节 研究意义	003
第三节 研究思路与研究内容	004
第四节 资料来源与主要研究方法	005
第二章 政府应急管理回应模式概述	007
第一节 概念界定:风险规制与应急管理	007
第二节 政府应急管理回应模式	019
第三节 政府应急管理理论研究综述	022
第四节 风险规制与政府应急管理回应模式	024
第五节 本章小结	033
第三章 风险识别:政府应急管理的主要突发事件类型	034
第一节 风险识别的界定及流程	034
第二节 风险识别方法	037
第三节 我国风险识别的主要政策文件	038
第四节 我国公共领域的主要风险类型	040
第五节 案例介绍:近年来我国发生的重大突发事件	045
第六节 本章小结	056

第四章 风险评估:政府应急管理策略评价	057
第一节 风险评估概述.....	057
第二节 风险评价.....	060
第三节 损害程度评价.....	062
第四节 风险缓解评价.....	067
第五节 我国风险评估的政策文件.....	071
第六节 本章小结.....	078
第五章 风险规制:政府应急管理行动方案	079
第一节 风险规制概述.....	079
第二节 我国风险规制的主要政策法规.....	085
第三节 风险规制主体.....	089
第四节 风险规制指挥体系.....	092
第五节 风险规制行动方案.....	099
第六节 本章小结.....	101
第六章 我国政府应急管理回应模式的优化及完善	103
第一节 政府应急管理回应模式中存在的问题.....	103
第二节 国外政府应急管理的制度与实践.....	112
第三节 优化我国政府应急管理回应模式的若干思路.....	128
第七章 结语	135
主要参考文献	137
索引	145

第一章

绪论

在突发事件频频发生的 21 世纪,政府往往需要投入大量资源来应对突发事件,以实现社会秩序的稳定。虽然灾害共生论已经成为政府应急管理新的理论支点^①,但人类对于灾害的恐惧,仍然要求政府迅速采取规制措施,形成科学的政府应急管理模式,确保突发事件得以妥善解决。

第一节 问题的缘起及提出

一、理论背景

自 1986 年贝克在《风险社会》一书中首先提出“风险社会”这一概念,风险社会研究受到广泛关注。从理论上讲,当前的风险社会研究已经渗透到社会学、公共管理学、法学、政治学、经济学、心理学等学科领域,并呈现出跨学科研究的趋势;其研究的理论视角包括个体主义、文化主义、现象学、规制主义和后现代主义等^②。与其他视角相比,规制主义视角以系统组织理论为理论基础,强调对风险的系统描述,关注“与规制特定风险和危害相联系的组织架构、规则、实践、观念的复杂性”,规制主义视角用“体制”一词将风险和规制系统联系起来^③,重视政府机构系统对风险的回应,关注制度与风险的互动,试图在政府应急管理与风险之间建立具有稳定性和科学性的关联。

① [日]大矢根淳,浦野正树,田中淳,吉井博明.灾害与社会 1:灾害社会学导论[M].蔡麟,翟四可,译.北京:商务印书馆,2017:总序 XII.

② [英]大卫·丹尼.风险与社会[M].北京:北京出版集团公司,北京出版社,2009:12.

③ [英]大卫·丹尼.风险与社会[M].北京:北京出版集团公司,北京出版社,2009:36-38.

二、政策背景

中华人民共和国成立初期,我国面临的首要威胁是自然灾害和单一原因造成的人为灾害,关于政府应急管理的探讨集中于一般防灾减灾方面,政府并没有系统地考虑应急管理模式问题。1996年颁布的《中华人民共和国戒严法》主要针对的是“在发生严重危及国家的统一、安全或者社会公共安全的动乱、暴乱或者严重骚乱,不采取非常措施不足以维护社会秩序、保护人民的生命和财产安全的紧急状态”^①。对于“严重自然灾害、暴发传染病”等突发事件,由于其性质“与暴乱、严重骚乱的性质不同”,因此,并不属于《戒严法》调整范围^②。2003年SARS事件的发生,极大冲击了传统“紧急状态仅限于政治事件的观念”^③,在迅速扩展突发事件范围的同时,也迅速推进我国政府应急管理体系的建立和发展。

随着突发事件的频频发生,政府应急管理问题受到越来越多关注。因应这种关注,我国政府大量立法,出台了许多政策。在2003年SARS事件之后,我国先后出台了《突发公共卫生事件应急条例》(2003)、《中华人民共和国突发事件应对法》(2007)、《突发环境事件应急预案管理暂行办法》(2010)、《中华人民共和国反恐怖主义法》(2015)、《中华人民共和国国家安全法》(2015)等法律文件;并在2004年将“紧急状态”内容写进《宪法》。

在地方层面,因应中央立法要求及地方突发事件应对需要,各地方政府也纷纷进行应急管理立法。因应中央立法要求进行的立法,如地方人大及其常委会针对《突发事件应对法》而制定的实施办法,包括《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》(2008)、《江苏省实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》(2011)、《上海市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》(2012)、《广西壮族自治区实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》(2013)、《天津市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》(2015)等。由于地方突发事件应对需要而进行的立法,如2014年上海外滩踩踏事件直接推动了《上海市公共场所人群聚集安全管理办法》的出台等。

三、实践背景

与应急管理立法同步,我国政府应急预案体系在实践中也逐步确立并得到

① 《中华人民共和国戒严法》第2条。

② 乔晓阳. 关于《中华人民共和国戒严法(草案)》的说明[EB/OL]. [2015-08-03]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/06/content_5003486.htm.

③ 孟涛. 中国非常法律研究[M]. 北京:清华大学出版社,2012:52.

迅速发展。自 2006 年《国家突发公共事件总体应急预案》发布后,国家与地方应急预案编制与管理工 作得到积极推进。按照制定主体划分,应急预案可以分为政府及其部门应急预案、单位和基层组织应急预案两大类^①。政府及其部门应急预案主要包括总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案等^②。仅政府及其部门的应急预案而言,截至 2011 年底,全国所有省和地市、98% 的县都制定了应急预案,乡镇(街道)应急预案数量为 5.6 万个,占乡镇(街道)总数的 89.8%^③。政府应急预案体系的迅速发展,为政府应急管理实践提供了具有操作性的行动方案。

第二节 研究意义

一、理论意义

从理论层面看,我国风险社会、风险规制、应急管理理论已经有了较为丰富的研究。结合国外应急管理理论对我国政府应急管理回应模式的研究将有助于充实和丰富我国这一领域的理论研究;同时,立足我国实践及突发事件的研究,也有助于推动相关领域的本土化研究。

二、实践意义

从实践层面看,研究政府应急管理回应模式有助于解决 21 世纪我国应急管理制度建设中的一些主要问题,为我国应急管理制度的完善提供直接参考。

从政治层面看,研究我国政府应急管理回应模式可以促使政府更加科学有效地应对各种风险,采取更加适当的措施处理社会风险,实现社会稳定,维护社会秩序,为我国的可持续发展提供良好社会环境。

① 《突发事件应急预案管理办法》(国办发〔2013〕101 号)第 6 条。

② 《突发事件应急预案管理办法》(国办发〔2013〕101 号)第 7 条。

③ 民政部. 2011 年度自然灾害应对工作总结评估报告[EB/OL]. [2015-08-02]. <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201207/20120700333725.shtml>.

第三节 研究思路与研究内容

一、研究思路

研究以风险规制理论为视角,通过对我国政府重大突发事件应对案例的分析,从风险识别、风险评估、风险规制三个环节进行研究,描述我国政府应急管理回应模式的基本格局,并在比较借鉴国外制度与经验的基础上,提出优化我国政府应急管理回应模式的思路。

研究试图运用风险规制理论框架对以下问题展开研究:我国政府对哪些风险作出回应(风险识别)、回应在文本与制度上如何体现(风险评估)、政府如何进行回应(风险规制)。政府应急管理“回应”模式属于政府应急管理模式的一种,但“回应”模式更关注政府在应急管理完整性与开放性之间的张力结构中系统与外部力量的互动关系。

二、研究内容

依此思路,本书内容共分三个部分:绪论、正文、结语,其中正文有五章。

绪论主要介绍问题研究背景、研究思路及研究内容、资料来源和研究方法,为研究展开做好铺垫。

第二章主要对风险规制与政府应急管理基本概念进行界定和描述,在对国内外应急管理相关理论梳理的基础上,本章对政府应急管理回应模式进行了介绍和说明。

第三章到第五章从风险识别、风险评估、风险规制三个环节对政府应急管理回应模式进行论述。第三章从风险识别环节,基于2000年至2016年新华社公布的“国内十大新闻”中的13个重大突发事件案例,对我国政府面临的主要突发事件类型及其特点进行介绍。第四章从风险评估环节,对政府应急管理过程中的突发事件评估进行阐述。阐述围绕风险评价、损害程度评价、风险缓解评价三个方面展开。风险评价涉及风险发生的概率及频率、风险强度、关键风险点及持续时间评价等三方面;损害程度评价涉及负面影响评价、关键区域与关键设施损害评价、承受风险能力评价、突发事件等级确认等方面;风险缓解评价涉及风险缓解策略评价、风险缓解策略优先等级评价、风险消减对策评价等方面。第五章则立足于风险规制环节,对政府应对突发事件模式进行研究。风险规制模式涉

及规制主体、指挥体系、行动方案等内容。通过三章的分析,勾勒出政府应急管理回应模式的框架与内容。

以此为基础,第六章结合我国重大突发事件案例,就我国政府应急管理回应模式的问题及其优化与完善路径进行分析。研究从风险规制体制、风险识别、风险评估、风险规制、风险回应等方面剖析了我国政府应急管理回应模式中存在的问题,在借鉴美国、日本、英国等国外政府和城市应急管理制度与实践经验的基础上,提出我国政府应急管理回应模式的优化和完善路径。

结语对政府应急管理回应模式进行总结分析,并对全书内容进行概括。

第四节 资料来源与主要研究方法

一、资料来源

研究主要使用以下三类资料:

(一)文献资料

文献资料主要包括法律法规、政策文件、领导人讲话、新闻报道、期刊杂志等。法律法规和政策文件中关于风险规制与应急管理的规定为研究确立了分析背景与框架,这些材料反映了我国各级政府对应急管理的基本态度与思路;领导人讲话和新闻报道能够帮助了解和理解突发事件法律法规和政策文件出台的背景,由于突发事件的突发性特点,新闻报道还可为案例分析提供第一手素材;期刊杂志为研究提供了全面、系统的理论素材与案例材料。

(二)网络资料

研究中的大量材料来自网络。大量使用网络资料基于两方面原因:一方面是政府应急管理信息公开程度并不高。虽然研究通过相关渠道获取了一些政府应急管理素材,但由于各种制度和纪律要求,有些材料不宜或无法公开使用。另一方面是网络在突发事件信息传播方面正在发挥越来越重要的作用,网络资料能为研究提供丰富材料。当然,考虑到真实性问题,研究所使用的网络资料主要来自官方网站及主要门户网站。前者如中央人民政府网、新华网、人民网、中国新闻网等,研究涉及的应急管理案例及分析材料的相当部分来源于中央人民政府网和各省政府网站的应急管理专题;后者如凤凰网、新浪网等。

(三)实证材料

研究曾就政府应急管理制度与实践问题走访了相关政府部门负责人与工作

人员,调研过程中取得许多一手资料,这些资料在研究中有不同程度反映。

二、主要研究方法

主要的研究方法包括文献分析法、实证研究法、案例研究法、比较研究法等。

(一)文献分析法

文献分析法是借由文献收集和分析形成研究成果的研究方法,也是研究主要使用的方法。研究通过对国内外图书馆馆藏书籍、期刊、报纸、网络、实地查找等多种途径收集了风险规制与政府应急管理的法律文件、案例和相关背景资料,在对文本内容与案例资料研读的基础上对政府应急管理回应模式进行分析。

(二)实证研究法

在应急管理领域,制度与实践之间存在着显著差异。研究通过对我国政府应急管理回应模式中的问题分析提出优化方案。对我国现有模式及问题的研究,需要对相关政府部门进行走访,以访谈、调研、考察等实证工作方法来了解我国风险规制与政府应急管理实践。

(三)案例研究法

对政府应急管理回应模式的研究很大程度基于我国政府重大突发事件应对路径的实践。研究以2000年至2016年新华社“国内十大新闻”中的13个重大突发事件案例为研究对象,从风险识别、风险评估、风险规制等几个环节对案例进行梳理与分解,大致窥见政府突发事件应对的运行轨迹。案例分析使研究具有比较扎实的现实基础,也使研究能够迅速指向政府应急管理流程。

(四)比较研究法

研究对美国、日本、英国等灾难多发国家的应急管理制度与实践进行比较分析,对各国制度形成的时代背景、制度演进路径与制度系统进行了深入比较,以发现可供中国借鉴之处。

第二章

政府应急管理回应模式概述

在风险研究领域,学者使用各具特色的术语,从风险、灾害、危机、突发事件、紧急状态,到风险规制、风险管理、风险治理、应急管理、危机管理、灾害管理等。不同术语的内涵与外延既有交叉也有分歧,学者在使用时也因语境不同、学科不同、视角不同而有所偏重。有学者戏称:“国际上灾害研究学术界 50%的问题是由于人们使用了相同的词汇却表达着不同的意思,另外 50%的问题来自人们用了不同的词汇却表达着相同的意思^①。”虽然这一说法未必科学反映风险研究领域问题的产生原因,但一定程度上反映这一领域术语使用的“乱象”。

第一节 概念界定:风险规制与应急管理

一、风险及相关概念

在指称风险及相近内涵时,学者使用较多的概念有风险、灾害、危机、紧急状态等。通过对 Google Books Ngram Viewer 的检索发现,风险(Risk)一词的使用频率是最高的,其次为危机(Crisis),再次为紧急状态(Emergency),灾害(Disaster)的使用频次是最低的^②(见图 2-1)。

^① 毛德华,等. 灾害学[M]. 北京:科学出版社,2011:96.

^② Google Books Ngram Viewer,最后访问时间:2017-07-20.

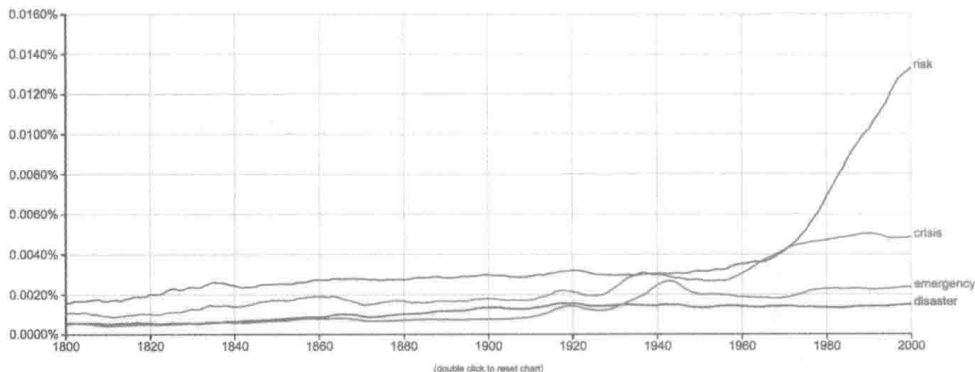


图 2-1 风险及相关概念使用频率

(一) 风险

作为核心概念,“风险”成为全球社会科学研究流行语是在 1986 年德国社会学家贝克出版《风险社会》一书后。该词随着《风险社会》一书的出版和风靡而被广泛使用。从词源学角度看,风险研究最初限定在保险行业领域,“主要体现为远洋贸易活动可能带来的或正面或负面结果的不确定性^①。”这一使用最早可以追溯到 14 世纪西班牙和意大利等地中海沿岸国家。到 19 世纪欧洲工业化时期,为了降低技术应用的危害,提高安全水平,技术科学与自然科学领域关于风险的研究成为风险研究的新领域。当技术科学与自然科学的风险研究无法解释和解决社会可协调性问题时,在 20 世纪 60—70 年代,风险研究延伸到了心理学、社会学和政治学等社会科学学科。至此,风险研究成为一个多学科研究领域^②。

就其定义而言,学者有各种不同界定。贝克在《风险社会》一书中指出:“风险可以被界定为系统地处理现代化自身引致的危险和不安全感的方式。风险,与早期的危险相对,是与现代的威胁力量以及现代化引致的怀疑的全球化相关的一些后果^③。”张成福等学者认为,风险“可界定为影响未来事件发生的可能性及后果的某种不确定性,也可用函数表示为事件发生的概率与后果的乘积^④”。殷杰等学者认为,从风险管理角度,风险是指“在实现某一目标的过程中,由于各种不确定性因素的存在,所产生的与行为主体主观意愿相违背的各种不利后果

① 周志家. 风险决策与风险管理:基于系统理论的研究[M]. 北京:社会科学文献出版社,2012:3.

② 周志家. 风险决策与风险管理:基于系统理论的研究[M]. 北京:社会科学文献出版社,2012:2-7.

③ [德]乌尔里希·贝克. 风险社会 [M]. 何博闻,译. 南京:译林出版社,2004:19.

④ 张成福,陈占峰,谢一帆. 风险社会与风险治理 [J]. 教学与研究,2009(5).

的可能性^①”。学者蔺雪春认为,“风险可以被定义为特定条件下各种可能后果与预期结果之间的差异,尤其是某种损失发生的可能性^②”。还有学者认为,风险“是可能发生的不利事件,也是因人们对未来行为的决策及客观条件的不确定性而引起的可能后果与预定目标发生多种偏离的综合^③”。

虽然学者对风险的界定各不相同,但总体而言,学者大多认同:风险的本质是不确定性,这种不确定性包含着可能性与不利后果两个基本要素。可能性指风险发生的不确定性,体现的是风险的发生概率与频率;不利后果是指风险结果的不确定性,体现的是风险变成现实后可能造成的不特定负面影响。不利后果可能是有形影响,如财产损失、人员伤亡等,也可能是无形影响,如国家形象损害、社会心理不稳定等;可能是主观的,如对心理、秩序的影响;也可能是客观的,如对经济、环境的影响等。

就风险类型而言,根据风险来源,风险可分为自然环境风险与社会环境风险。自然环境风险是由于自然环境变化等原因引发的风险,如飓风、海啸、地震、洪水等;社会环境风险主要是由于人为原因引发的风险,如制度、技术、信息等原因引发的风险等。根据风险源的性质,风险可以分为客观风险与主观风险。客观风险是指由于自然环境、社会环境、政治环境、经济环境、法律环境、操作环节等非主观因素而诱致的风险;主观风险则是由于人们主观方面的信息有限、对风险的理解和估算能力有限、对风险认识不足,致使主观判断和客观实际发生偏差后诱致的风险。^④

(二) 灾害

与风险所表征的不确定性不同,灾害更关注风险的实际发生及其造成的各种消极后果。陶鹏、童星等学者认为,“经典定义将灾害认作由外部突发事件所引致的各种消极社会后果。”在灾害发生之前,社会是稳定的;但突发并瞬间发生的、来自外部的灾害事件,对社会稳定带来负面社会后果。伴随灾害的全过程,整个社会系统经历了一个“稳定—中断—调整—恢复”的循环^⑤。向洪等学者认为,“人类最初把各类交换过程给群体或个人带来的伤亡和损失抽象地称为灾

① 殷杰,尹占娥,许世远,陈振楼,王军. 灾害风险理论与风险管理方法研究[J]. 灾害学,2009(2).

② 蔺雪春. 公共危机管理:简明原理与务实[M]. 西安:西南交通大学出版社,2013:142.

③ 容志,李丁. 基于风险演化的公共危机分析框架:方法及其运用[J]. 中国行政管理,2012(6).

④ 刘新立. 风险管理[M]. 北京:北京大学出版社,2014:50-51.

⑤ 陶鹏,童星. 灾害概念的再认识——兼论灾害社会科学研究流派及整合趋势[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版),2012(2).

害”，这一界定随着人类社会的发展而逐步扩展，但其核心内涵仍然是人员伤亡与财产损失。^① 学者马宗晋等认为，灾害为“由于自然变异、人为因素或自然变异与人为因素相结合的原因所引发的对人类生命、财产和人类生存发展环境造成破坏损失的现象或过程^②”。学者张丽萍等认为，灾害是指“在某一地区、某一时间内，由地球内部演化、外部自然和人为作用所引起的，突发的或者通过积累在短时间内发生的，对人类的生命财产和生存环境构成严重威胁的，超过承灾能力的，致使当地的社会、生态和环境的全部或部分功能散失的自然—社会现象^③”。也有学者从环境脆弱性和人类群体脆弱性的角度来界定灾害。如学者李永祥即认为，“灾害是致灾因子在生态环境脆弱性和人类群体脆弱性相结合条件下产生的打破社会平衡系统和文化功能，给社会带来重大人员伤亡和财产损失，并产生新的生态环境脆弱性和人类群体脆弱性的自然或社会事件^④”。

与风险相比，学者在描述灾害时也都认同灾害具有以下两个基本特征：一是灾害是已经实际发生的风险。如果说风险本质是不确定性的话，则灾害是确定无疑的；二是灾害是带来严重后果的风险。被称为灾害的事件发生后，经常会使人承受人员伤亡和财产损失的负面后果。

（三）危机

关于危机，学者也有不同界定。在有些学者的界定中，危机并不必然包含负面含义，它被理解为由于出现不稳定情形或重要价值受到威胁而需要作出决定或采取行动的状态。但是，当危机被认为是决策者在面临实质不确定性和时间压力条件下需要接受具有重要性的潜在结果时，危机的确具有负面含义。在更多时间里，危机往往代表现有平衡的中断和现有秩序的破坏；危机时期则指旧的经济、政治和理念安排正在受到影响，而替代性制度安排刚刚萌芽的一段时间^⑤。当危机被用于表征一种可能导致不稳定或不确定状态时，它往往被认为包含危与机两个内容，是“危”“机”同在，是祸福相依的状态。但是，当危机被认为是一种可能导致不稳定或危险状态、会引发人身伤害或财产损失的状态时，它往往更强调灾害、危险的一面，强调与生命财产丧失的关联，此时再强调其包含

① 向洪，张文贤，李开兴. 人口科学大辞典[M]. 成都：电子科技大学出版社，1994：153.

② 马宗晋，张业成，高庆华，高建国. 灾害学导论[M]. 长沙：湖南人民出版社，1998：48.

③ 张丽萍，张妙仙. 环境灾害学[M]. 北京：科学出版社，2008：1.

④ 李永祥. 什么是灾害？——灾害的人类学研究核心概念辨析[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版)，2011(11).

⑤ Keith E. Whittington, Yet Another Constitutional Crisis? [J]. 43 William and Mary Law Review 2093, (2002): 2097-2098.