

汶川地震应对经验与 应急管理中国模式的建构路径*

——基于强政府与强社会的互动视角

张 强 陆奇斌 张秀兰

[摘要] 巨灾的频发使得风险治理的公共政策系统受到巨大挑战。由于特定的危机形势和政策制定系统的局限性,造成了各种各样的政策困境,尤其是汶川地震促使我们重新审视国家力量在巨灾应对中与社会力量之间的互动关系。基于以上背景,本文试图通过研究团队三年来针对汶川地震应对的全景式实证性研究,并结合中国应急管理系统建设发展的历史性回顾揭示出相应的挑战和机遇,探索一个基于强政府与强社会互动的分析视角和发展路径。

[关键词] 汶川地震;应急管理;强政府;强社会;抗逆力

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2011)05-0050-07

一、应急管理中国模式的解读

近年来,随着世界巨灾的频发,如何构建高效有序的危机应对体制已经成为全球各国高度关注的焦点问题,其中折射出的国家能力异同成为人们关注危机应对的重要视角。在汶川地震之后,一种以政府为主导,党、政、军、民全社会万众一心、共同参与的举国救灾模式,第一次通过中外媒体全方位地展现在世人面前。^[1]于是,在各国不同应对模式的对比中,人们开始反思以汶川地震应对为典型代表的应急管理“中国模式”是否具有全球推广性。

如何认知汶川地震应对体现的中国应急管理模式?一种观点认为这是中华民族几千年的文化传统“中国精神”或“中国心”的典型表现,而“中国精神”,就如同那些被广泛认同的西方价值一样,也是一种“普世价值”;另一种解读是侧重于中国政府实行的不同于以往的新举措,其最主要的特点就是“伟大的透明”及其所体现的“国家的自信与政府执政理念之变”,从而形成了一种“开放的,全透明的,全民参与的现代救援体制”;还有一解读,不但不与遥远的传统直接挂钩,而且区别于西方倡导的所谓慈善热情或救助体系,它解释为具有中国特色的社会主义救灾制度,主要内容有:中国共产党坚强、有力与富有成效的领导;以人为本,人民的生命高于一切的执政理念;集中力量办大事,举全国之力

救灾抢险;开放的态度,接受国际社会的援助。其发展趋势就是社会主义的民主。^[2]

用什么样的理论框架能够清晰全面地解读汶川地震反映出的中国应急管理系统?回答这一问题,就需要有着更为开阔的视角。在不同应急管理模式的比较中,利用国家能力的比较模式已经有所浮现。最近的例证就是清华大学薛澜教授提出的关于应急管理系统变迁的阶段分析,把中国应急管理视为一个由政府和其他各类社会组织构成的应对突发事件的整合网络,是一个包含法律法规、体制机构、机制与规则、能力与技术、环境与文化的系统。^[3]哈佛大学肯尼迪学院的研究者开始讨论美国卡特里娜应对和中国汶川地震应对的能力比较,其基本的考量维度就是两国国情的相似性和应对能力的差异性,特别是中央与地方政府的协同关系。^[4]由此不难发现,一种基本的考察视角是在应对过程中政府层级之间以及政府与社会的互动关系,究竟形成什么样的应对格局。这样的关系格局也就和考察国家能力的演变趋势一致,也就是从“国家中心理论”(the Center-Periphery Model)向“社会中的国家”模式(State in Society)^[5]以及“国家与社会共治”(State-Society Synergy)^[6]演进,也就在现实复杂的世界需要将从上至下和自下而上两种不同的视角进行有机融合。

* 本研究系国家社会科学基金重点项目“中国应急决策机制与公共危机管理的运作机制研究”(项目编号:10AGL011)以及国家社会科学基金重大项目“重大自然灾害和重大突发公共事件应对新框架研究——基于汶川大地震的实证研究”(项目编号:08&ZD011)的阶段研究成果。

目前关于汶川地震的大部分研究都集中在应急管理工具的管理技术或者公民社会发展的宏观图景,而本研究希望勾勒出应急管理的体制建设中折射出的国家与社会互动的政策路径。如何准确认知汶川地震以及中国应急管理体制建设中的制度演进,国家与社会互动的理论框架将是一个更为深入、全面的路径。同时在应急管理这样非常态的公共管理行为中,也即将加强对国家与社会互动中的权力边界、国家与社会互动的机制、国家与社会互相赋权的条件等理论问题进行实证性的探讨。

二、国家和社会互动解析框架的引入

在引入国家社会互动视角之前,本研究需要对几个基本范畴进行界定。

(一)关于国家的定义。本研究参照 Migdal 对“国家”的界定,即“国家是被分为理想的和实践的”^[7],前者构成传统分析模式中的一致整体,在这个意义上,国家与社会区别开来;而后者则指出国家是由多个不同部分的实践活动所构成的,其中,国家自上而下可以分为四层:最高决策中心;中央政府;地方政府;执行者。

(二)关于社会的认知。“社会”是一个网状结构^[8],各种社会势力并非团结一致对抗国家,它们之间的竞争导致了多种不同的规则制定逻辑和各种公开或者隐蔽的社会冲突,最终是没有任何一个社会势力可以统治全局,社会的变化结果难以预料。国家作为政策制定者也不是凌驾于社会之上,而是存在于社会中,构成社会的一部分。实践中的国家很少能够摆脱社会而独立自主,国家的“效力”同它们联系着的社会紧密相关,国家的自主性、政策的倾向、领导人的威信及其本身的一致性都深深受到它所运作的社会的影响。因此,无论是国家还是社会都无法独立主导社会的变迁。

(三)国家与社会互动的多元性。这里对国家与社会间的关系,认可“社会中的国家”模型提出的国家与社会处于相互形塑的动态变迁过程以及国家中心论者提出的“国家与社会共治”,即国家与社会的良性互动。具体而言是指国家与社会、公与私之间并没有明确的分界,公民参与可以加强国家力量,国家制度可以建立一个促进公民参与的环境,二者互为条件,通过一定的制度安排将国家嵌入社会或者让公众参与公共服务,实现国家与社会共治。^[9]

(四)关于强国家的界定。强国家或弱国家通常指向国家能力的强弱,国家能力是国家领导人运用国家机构让人民去做领导人希望他们做的事情的能力。^[10]具体而言,国家能力的强与弱的区别在于其对社会控制的强与弱,国家能力体现的指标,按照 Joel 的研究主要有三项,分别是服从、参与及合法性,即社会大众对国家要求的配合度愈高、被国家动员的程度愈高,对于国家法令的接受程度愈高,则国家能力就越强,反之就愈弱。^[11] Gabriel A. Lind 和 Bingham Powell 从国家角度指出,当国家对社会的汲取力、管制力、分配力、象征力及回应力等能力强,则国家能力强,反之则为弱。^[12]当然与此相应的是,国家和社会在一定条件下能够相互促进,形成双赢局面,即“强国家,强

社会”。^[13]

(五)关于强社会的界定。在当前语境下,通常采用社会三分法来界定社会,第一部分是政治社会,即国家系统,政治社会的主体是政府组织,主要角色是官员;第二部分是经济社会,即市场系统,主体是企业,主要角色是企业家;第三部分是公民社会,即民间组织系统,主体是民间组织或社会组织,主角是公民。^[14]国家的社会嵌入与互动论分析范式的进步之处是认为私人领域(个人权利)、公民社会、有限政府的形成是通过互动内生而成的。^[15]具体到中国的公民社会如何界定,学术界都有着不同的认知,与西方概念有所差异,常常被称之为“典型的政府主导型的公民社会”,具有明显的官民双重性。^[16]国家与社会的强弱互动关系,如表 1 所示。

表 1 传统意义上的国家与社会强弱的四种组合

		社会	
		强	弱
国家	强	国家与社会都试图主导但维持均势	国家主导社会发展
	弱	社会主导国家向民主转型	国家与社会均无主导故维持均势

资料来源: Stephen D. Krasner *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U. S. Foreign Policy* Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1978 pp55-60

如果接受上述立场,那么我们的分析要素也将不再是完整意义上的国家组织阶级或是市民社会,而是“基层社会的具体行动者(企业、社会组织)和体制的相互造就关系”。正如孙立平指出,社会内部也同样具有着复杂结构,应将社会结构的视角引入国家/社会关系分析。^[17]

正如 Vivien Shue 指出,强大的社会团体可以和强大而具有弹性的国家并存,也就是说“强社会”并不一定意味着“弱国家”,可以实现社会和国家互相赋权,但是,没有嵌入社会的“强”国家事实上是脆弱的,不能经受社会变迁的考验。在总结汶川经验的时候,政府与社会之间的合作关系得到了充分的凸显,已经从以争取公民权利为主的抗争阶段向以善治为目标的合作阶段迈进。就国家与社会关系而言,权利导向路径强调公民社会制衡国家,公民社会对抗国家;而治理导向路径则强调二者之间的合作、互利共赢关系,强调二者之间的良性互动。^[18]

三、国家与社会解析框架的应用:汶川地震应对解读

(一)巨灾发生阶段:从“强国家-弱社会”状态变为“弱国家-弱社会”。巨灾发生时,8.0级特大地震使四川、甘肃、陕西等地受到重创,这场地震是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、救灾难度最大的一次地震,已造成 69227 名同胞遇难、17923 名同胞失踪,需要紧急转移安置受灾群众 1510 万人,房屋大量倒塌损坏,基础设施大面积损毁,工农业生产遭受重大损失,生态环境遭到严重破坏,直接经济损失 8451 亿多元,引发的崩塌、滑坡、泥石流、堰塞湖等次生灾害举世罕见。

政府应对体系面临了巨大的公共政策困境,从而呈现出“弱国家”的能力状态:一是政策需求差异大。此次地

震影响范围广，有四省（市）417个县受灾，受灾人口达到4624万人。灾区间差异极大，地理上囊括深山区、浅山区、丘陵和平原；经济发展方面既有什邡、绵竹这样的四川省十强县，也包括国家级、省级贫困县；产业方面既有工业为主的县（市），也有农业为主和劳动力输出为主的县（市）。这种地域经济结构的差异必将带来多种不同的政策需求，也就给恢复重建政策设计带来非常大的困难和挑战。二是公平性挑战。由于此次灾区面积过于广大、受灾群众数量过于庞大，灾区恢复重建政策的公平性问题格外受到普遍关注。灾区恢复重建政策的公平并非相等，也不是简单地依据灾情损失排先后等级次序，更大程度上是受灾群众的心理感受。因此，灾区恢复重建政策的公平性是无法仅从政策结果获得，而更需要从政策制定过程中获得。三是政策的执行难题。在日常的政策设计和制定中，都自觉不自觉地将政策的执行当作理所当然或者通过对基层政府的督促检查来确保其正常实践的。但是在本次地震灾害中，基层政权和行政事业机构本身同样受到严重破坏，人员、财产、房屋损失同样惨重。在设计制定政策的时候不能忽视灾区基层政府严重受损的事实，过高估计基层政府政策执行力。四是信息不对称对灾区恢复重建政策制定的不利影响。虽然信息不对称普遍存在于所有的政策设计和制定中，但从实地调研的情况看，四川灾区当前信息不对称的情况尤为突出。这种信息不对称的加剧首先是因为受灾县（市）太多，原本相互差异就很大，灾害破坏的不同更加剧了这种差异，从而造成极端复杂的政策信息环境；其次，地震灾害的特点使得抗震救灾工作十分紧迫，灾区各地的情况变化非常迅速；再次，灾区各地基层政权都不同程度地受到破坏，同样损伤了正常的从基层一直传递到中央的信息渠道，这也加剧了信息的不对称。^[19]

(二) 应急救援阶段：从“弱国家 - 弱社会”状态变为“弱国家 - 强社会”。汶川地震救援初期，由于通讯和大量道路中断，无法快速获取和传输灾情到前方指挥部，造成灾情分布和程度不清，海事卫星在5月13-14日也出现堵塞现象，无法对指令进行快速的传送，救援队伍得不到准确的救援地点信息，达不到最需救援的区域，在一定程度上延误了最佳救援时机。地震救出总人数87000余人，其中自救互救约70000人，专业救援队合计救出7439人，军队救出约10000人，为我国有史以来之最、近年国际巨灾救援之最。曲国胜描绘出的汶川地震应急救援队伍的变化情况也清楚的说明了这一点，在地震救援的最初主要是靠自救和互救这种嵌入社会内部的自身力量，如图1所示。

汶川地震灾害范围广、受灾程度大、亟待救援的区域和场点众多，与如此巨大的救援需求相比，国家救援队的救援力量、装备等显得严重不足，尤其是适应于道路难以通行山区的轻便型救援车辆和救援设备，还不能满足强震巨灾的救援需要。

1 个体参与。据初步统计，截至2008年6月5日，志愿者方面仅经四川省团委的渠道进入灾区提供服务的志愿者

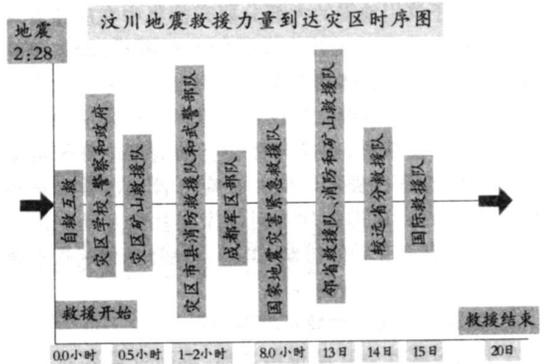


图1 汶川地震应急救援队伍变化情况

资料来源：曲国胜，汶川地震专业救援综述：经验、教训与建议[R]，中国地震应急搜救中心，2009-02-27

累计达一百多万人。民间公益组织方面所涉及的捐款、物资目前还无法统计，估计超过10亿元。同时，各民间公益组织的相关人员还积极提供了诸如灾区一线救助、志愿者协调、信息技术支持等直接服务。

2 社会组织参与。在灾区，志愿者和民间公益组织的服务范围覆盖了成都（都江堰市和彭州市）、阿坝藏族羌族自治州、德阳市、绵阳市、广元市、雅安市这六个四川省内的主要重灾地区，服务的足迹遍及汶川、茂县、绵竹、都江堰、北川等受灾最严重的县（市）。在灾区后方，在北京、上海、贵州、广东、厦门等10余个省区，民间公益组织积极开展后方支援灾区的活动，为灾区筹备物资和捐款，提供志愿者以及信息技术支持。

追溯到参与抗震救灾的NGO共263家。笔者所在学院的研究团队研究了137家组织的进入服务信息，其中有8家在5月份之后未计入，另外129家的结果如图2所示。其中，横坐标数字表示5月份的日期，纵坐标表示该日开始灾区工作的组织个数。从图2中可以看出，民间组织响应的速度非常快。不仅如此，速度之快还表现在他们迅即进行了NGO联合行动的网络构建。

在应急救援过程中，NGO大致通过以下四种方式提供服务：一是提供款物支持；二是在一线灾区现场开展专项服务和救助，并配合政府进行宣教倡导；三是提供技术和信息支持；四是针对志愿者进行协调管理，以及提供专门的培训。在抗震救灾中，一些组织暂时放弃了自己的主要服务领域而转向以向灾区提供紧缺的服务为重心，见表2。通过调研还发现，很多NGO的本职工作不是救灾，但在地震后这些组织也积极投入到赈灾活动中来。这种倾向在一些地方

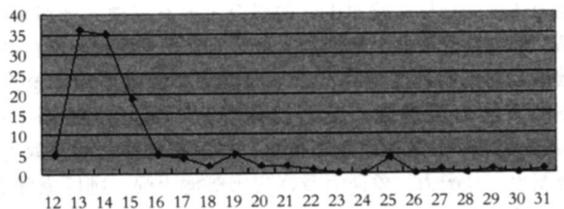


图2 NGO参加抗震救灾行动的开始时间

性 NGO 上表现尤为明显。

表 2 NGO 原本活动领域与赈灾中活动领域比较

	教育	扶贫与社区综合发展	组织能力建设	卫生保健与疾病防治	环境与动物保护	文化多样性保护	妇女儿童	国际文化交流
原领域	56.7	40.0	26.7	25.0	15.0	13.3	11.7	3.3
赈灾中	33.3	68.3	—	41.7	11.7	—	—	—

中国科学技术发展战略研究院课题组进行的 2008 年度灾区社会资本调查显示, 在灾区居民参与的公益活动中, 由群众自发组织的比例最高 (67.9%)。社会资本的研究者们特别强调, 灾区群众的自发组织和社会力量 (包括非政府组织) 的积极介入成为一个亮点, 这是公民社会基本特征即公民自发的社会参与的充分展示。^[20]

(三) 减灾与灾后恢复重建阶段: 从“弱国家-强社会”状态走向“强国家-强社会”或者“强国家-弱社会”。随着重建工作的开展, 社会生活和社会制度逐步恢复常态。2009 年调查显示, 在此阶段, 村/居委会等基层组织一跃成为公益行动的主要组织者, 68.5% 的居民参加的公益行动是由这些基层组织开展的, 非政府组织在此阶段的作用较地震初期有明显下降, 比例由 2008 年的 4.1% 降到 2009 年的 0.5% (见图 3)。

从图 2 中 NGO 参加抗震救灾行动的开始时间也可看出, 5 月 26 日四川有关部门发出请志愿者另择时机前来的信息后, 基本就没有 NGO 再进入灾区。

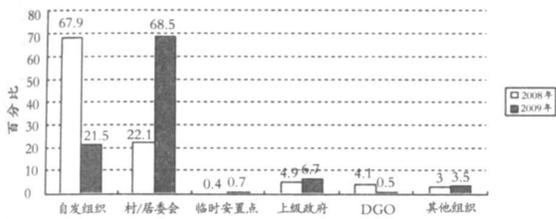


图 3 灾区居民参与公益活动的组织者 (单位: %)

注: 由于此题为多项选择, 故各项比例加总不等于 100%, 经检验, 除“临时安置点”和“其他组织”外, 2009 年与 2008 年各项比例差异均在 0.001 水平上显著。

表 3 板房社区和城镇社区样本基层政府满意度的均值、标准偏差和独立样本 t 检验结果

测量条目	板房社区		城镇社区		独立样本 t 检验		
	Mean (A)	S. D.	Mean (B)	S. D.	Mean 差 (A - B)	t 值	P 值
应急处置能力	3.10	0.91	2.92	0.94	0.18	1.492	0.49
应急处置效率	3.17	0.94	2.87	1.04	0.30	2.259	0.90
应急策略合理性	3.24	0.84	2.92	0.97	0.32	2.691	0.64
重建能力	3.09	0.92	2.90	1.08	0.19	1.400	0.06
重建效率	3.14	0.88	2.82	1.01	0.32	2.556	0.09
重建政策合理性	3.29	0.86	2.98	0.95	0.31	2.605	0.83
累积满意度	3.23	0.99	2.97	1.02	0.26	1.922	0.42

与此同时, 基层政府作为灾后重建工作实施的主体, 受

灾群众对其工作的评价并不高。2010 年, 笔者团队采用分层抽样问卷调查的方法, 对四川某地集中灾区板房和城镇社区的受灾群众对基层政府巨灾应对的满意度的研究结果显示, 见表 3。总体来看, 无论是板房社区还是城镇社区样本, 对基层政府的评价均不高。

减灾和灾后重建阶段, 应该采用“弱国家-强社会”状态走向“强国家-强社会”还是“强国家-弱社会”, 在中国巨灾应对语境下, 仍然存在诸多不确定的因素。

(四) 小结: 一个强国家与强社会共赢的期待。综上所述, 巨灾冲击反映出国家与社会互动的关系路径, 如图 4 所示。在灾难冲击的第一时段, 从强国家-弱社会状态直接进入弱国家-弱社会状态, 随着灾后第一时间的救援与救助开始, 开始的黄金 72 小时, 其实我们国家的主力政府面临着一系列的公共政策困境, 适应性决策能力很弱, 于是此时进入了弱国家-强社会的状态, 自救的数据和广大信息孤岛里的乡镇都证明了这一点, 抗逆力开始扮演着重要的支撑力量; 随着交通和通讯的逐步恢复以及灾后重建的开始, 我们的政府又开始回归常态的能力, 此刻面临的抉择是我们应该走向何方? 两个选择, 其一是回归强政府弱社会的状态, 这一选择显然为全球发展的实践与理论所诟病。所有的国际经验都强调, 在灾后救助和重建中, 政府、学界、民间和企业四个方面应该组成通力合作的团队。而不同部门而每个阶段都有其不同的需要和角色。

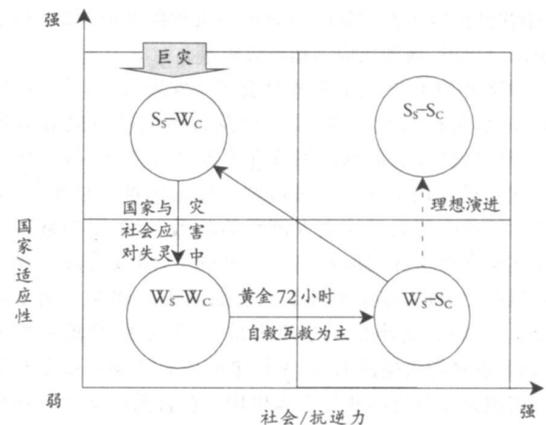


图 4 汶川地震应对中的国家与社会互动变迁框架示意图

表 4 是台湾 9·21 大地震之后, 不同部门在紧急救援、安置和重建三个阶段的不同角色和定位。另一个理想选择就是继续走向强国家-强社会的组合。在这一过程中, 我们可以发现一个可行的路径就是增强抗逆力建设和政府间适应性决策模式的采用。

表 4 不同阶段不同部门的角色和定位

阶段	政府	科研机构	企业	民间机构和志愿者
紧急救援	主导者 执行者	支持者 信息提供者	资源提供者 支持者	支援者 资源调查整合者
安置	主导者 资源提供者	监督者; 信息提供者	资源提供者 服务提供商	协调者 参与者
重建	支持者 政策制订者	监督者 支援者	资源提供者 服务提供商	协调者 服务执行者

四、国家与社会解析框架的应用:中国应急管理体系建设历程回顾

对于中国应急管理体系的回顾,不同的学者都有着不同的视角和解读。薛澜认为可分成两个阶段:第一代应急管理系统为建国后至2003年非典事件;第二代则为2003年非典事件之后。^[21]笔者参与的国家发改委“十二五”规划重大问题“我国灾害应急体系建设”研究中,对建国以来应急体系历程划分成四个阶段:第一阶段是全民运动式的救急阶段,时间从新中国成立至20世纪70年代末;第二阶段是现代应急管理体系萌芽阶段,时间为1978年至2001年底;第三阶段是现代应急管理体系初具规模,时间为2001年底至2005年;第四阶段是应急管理体系的完善阶段,即2006年至今。^[22]本研究从国家与社会互动关系角度,对中国应急管理体系建设进行了阶段划分,具体如下:

(一)第一阶段:“强国家”与“弱社会”的结合(自新中国建立至非典事件)。中国作为一个多灾害的国家,建国以来就对应对灾害工作很重视。1949年底中央政务院就设立内务部,主管包括救灾工作在内的多项民政事务,同时在各大行政区设立民政部,在各省、自治区、直辖市设民政厅,大城市设民政局,专区设民政处、科,从而形成了全国性的减灾救灾职能体系。1950年,成立了中央救灾委员会,由政务院副总理董必武任主任,委托内务部(民政部前身)办理该委员会的日常工作。但之后基于当时中国行政体系的特点,很快就形成了专门部门应对单一灾种的体制,如水利部负责防洪抗洪、地震局应对地震灾害等。

1978年改革开放后,随着社会经济发展,特别是工业化进程加速,包括自然灾害、疫情以及各类生产事故等的数量、频率、规模以及影响范围都在不断增加扩大,单灾种单部门的处置方式出现了大量协调方面的困难。对此,在不断进行的政府部门结构重大调整的基础上,主要的解决方式是在单灾种单部门应对机制的基础上,增设跨部门议事协调机制。于是,在国家和国务院层面先后建立了国家减灾委员会、国家防汛抗旱总指挥部、国务院抗震救灾指挥部、国家森林防火指挥部、国家核事故应急协调委员会和全国抗灾救灾综合协调办公室等机构。在省及以下地方各级政府中,也采用了同样的机制,建立了许多对应机构。其中,较为特殊的是国家减灾委员会。

从国家与社会的互动关系来看,此时的应急管理体系体现出的主要格局就是“强国家与弱社会”。在抽象的公共利益下,国家对社会生活实现了较强的全面控制,治理体系呈现出极强的高度集中性,其中自上而下的政治动员和事后的集中指挥部始终是重要的应对机制,此时的社会由于长期的社会细胞化(social cellularization)造成了社会的两极化,一端是政策制定的最高层,一端是直接执行政策的地方官员,在这中间则是各级很少拥有真正权威的组。同时,随着单位制的形成、盛行和崩溃,社区结构在逐步发展,但尚未构成社会的有效基础单元。于是乎,自下而上的社会组织能力基本没有显现,与此同时,由于中央集中指挥机制使得地方政府缺乏“第一响应人”应有

的主动姿态,这就形成了我们长期以来的中央应对为主,地方和社会缺失的格局。这一格局造成的应急管理系统缺陷。正如2003年7月胡锦涛主席在全国防治非典工作会议上指出,通过抗击非典斗争,我们比过去更加深刻地认识到,我国的经济发展和城市发展、城市发展和农村发展还不够协调;公共卫生事业发展滞后,公共卫生体系存在缺陷;突发事件应急机制不健全,处理和管理危机能力不强;一些地方和部门缺乏应对突发事件的准备和能力。即便是在为世人所周知的抗洪抢险领域,我们也逐步发现单一行政性体系抑制了市场机制和非政府机构,应该构造一个包含政府、社会捐赠、灾害保险等三根支柱的救灾和灾后重建体制。^[24]

(二)第二阶段:“强国家”与“强社会”的萌芽(自SARS之后至汶川地震)。“非典事件”对中国高层领导应对灾害(突发事件)的观念造成了很大的冲击。国际政治、经济、社会和自然环境的变化,特别是全球化所带来的前所未有的影响,与中国国内高速增长经济和快速经济体制转轨所带来的复杂社会变动,二者相互作用,带来了空前复杂的应急管理环境。传统的单灾种单部门应对机制和跨部门综合议事协调机制很难有效的应对这种环境变化。对此,调整中国减灾和应急管理体制和机制已经迫在眉睫。2003年10月,中共十六届三中全会审议通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》强调:“要建立健全各种预警和应急机制,提高政府应对突发事件和 risk 的能力”。为了在短时间内推动应急管理工作开展,并逐步摸索可行有效的应急管理体制、机制,国务院确定了“一案三制”的应急管理体系建设战略。这一战略的核心是从建立应急管理预案体系为突破口,先从规范应对突发事件的流程入手,逐步转变、调整和建立应急管理法制、体制和机制。

这一阶段的特征就是我国进一步强化了中央政府的综合协调职责和地方政府的权能以及社会参与,在国家总体应急预案中明确,“在党中央、国务院的统一领导下,建立健全分类管理、分级负责,条块结合、属地管理为主的应急管理体制”,建立联动协调制度,充分动员和发挥乡镇、社区、企事业单位、社会团体和志愿者队伍的作用,依靠公众力量,形成统一指挥、反应灵敏、功能齐全、协调有序、运转高效的应急管理机制。

到2007年底,中国应急管理体系建设的“一案三制”战略基本完成实现,逐渐从以往过分倚重功能型机构和临时性机构,向使能型(enabling)机构和功能型机构相结合、临时性机构和常设性机构相结合转变,逐渐建立和完善“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地为主”的应急管理体系。特别是在SARS之后,强国家作用减弱,强社会框架进入了发展萌芽阶段。从传统的响应式政治动员模式开始转向多元化的社会性、制度性、防范性、长期性应对体系。

(三)第三阶段:强国家与强社会的形成阶段(自汶川地震至今)。2008年以来,中国应急管理工作受到了一系列重

大事件的严峻考验,包括年初的南方严重雨雪冰冻灾害及其衍生的电力、交通和物资供应等一系列突发事件,西藏拉萨 3·15 事件、贵州瓮安事件、四川汶川大地震以及北京奥运会的安保工作等。在这些事件的应对中也折射出我国应急管理体系建设进入了新的历史阶段,即在政策框架中实现强国家和强社会的协同建设。

从政府层面而言,应急管理职能多部门碎片化分布,使得决策主体多元且能力缺失。在实际的操作过程中,决策重心的形成和变化会受到个人利益、部门利益、个人能力等多种因素的影响,造成信息点和决策点分离、主体协同不畅、决策权限受限等诸多现实问题。各部门习惯于常态下的协作决策行为模式和思维定势,缺乏应对突发性事件协同决策的模拟与演练。

从社会层面来看,应急管理的有关职能分布在多个部门以及不同层级的政府,面临着功能定位不清、职能不完善、行政能力较弱、激励和约束机制不健全等多种制度问题,不仅缺乏对决策主体的激励机制,而且常常处于“政府包办”的管理现状,社会参与机制不甚清晰,缺乏与包括公众、媒体、志愿者、NGO 等外部资源的交流与合作。

五、结语:建设强国家-强社会的路径

本研究希望勾勒在应急管理的体制建设中能够折射出的国家与社会互动的政策路径。当然需要讨论的不仅是历史过程的解读,也包括对未来建设的框架建构。对于此点,我国的十二五规划中已经将社会管理体制的改革列入重点,这也就意味着制度层面的变革方向。针对地震巨灾、金融危机等全球面临的多元风险挑战,我们提出了社会抗逆力(Social Resilience)的概念发展框架。^[25]它意在进行文化、制度的建构,调动起社会每个细胞、每个系统抵御风险的潜在能力,分散风险,分散承担风险的主体,以少投入、多收益的原则来进行风险管理。笔者认为,从应急管理的体制建设而言,建立社会抗逆力建设框架,是实现从中央到地方政府有效协同并实现与社会基础单位有机融合,形成“强政府”与“强社会”共赢状态的可能路径。①

【参考文献】

【References】

- [1] 夏明方. 历史视野下的“中国式救灾”——明清以来中国救灾事业演变过程中的国家与社会 [R]. 在 2010 年应急管理国际研讨会上的专题发言, 2010-06-19/20
- Xia Mingfang. *A Historical Perspective of Disaster Relief in China: State and Society in the Evolution of Disaster Relief in China since the Ming and Qing Dynasties*. Speech Given at 2010 International Conference on Emergency Management Chinese Academy of Governance, 2010-06-19/20
- [2] 邵景均. 抗震救灾彰显我国政治制度的优越性 [J]. 求

- 是, 2008(13); 苏文洋. 社会主义也有普世价值, 抗灾中展现核心价值观 [N]. 北京晚报, 2008-05-22
- Shao Jingjun. Merits of China's Political System Demonstrated in Earthquake Disaster Relief and Reconstruction. *Qi Shi* 2008(13); Su Wenyang. The Universal Value of Socialism and the Core Value Manifested in the Earthquake Relief. *Beijing Evening News*, 2008-05-22
- [3] [21] 薛澜. 中国应急管理系统的演变 [J]. 行政管理改革, 2010(8).
- Xue Lan. The Evolution of China's Emergency Management System. *Administrative Reform*, 2010(8).
- [4] Arnold M. Howitt and Herman B. Leonard. *Wenchuan Earthquake and Hurricane Katrina: Comparative Perspectives on Landscape-scale Disaster Response*. Speech given at "Review and Prospect the First Anniversary of Wenchuan Earthquake and WET" Round-table Conference in Beijing Normal University, 2009-05-09.
- [5] [7] [8] [11] Joel S. Migdal. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001
- [6] [9] Peter B. Evans. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California, 1997.
- [10] [美] 乔尔·S·米格代尔. 强社会与弱国家: 第三世界的国家社会关系及国家能力 [M]. 张长东等译. 南京: 江苏人民出版社, 2009. 1-2
- Joel S. Migdal. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Trans. by Zhang Changdong et al. Nanjing: Jiangsu People's Publishing House, 2009. pp1-2
- [12] Gabriel Almond and Bingham Powell. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown, 1966. pp194-203
- [13] Robert D. Putnam, Robert Leonardi and Raffaella Nanetti. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press, 1993.
- [14] 俞可平. 专论: 对中国公民社会若干问题的管见 [A]. 高丙中, 袁瑞军主编. 中国公民社会发展蓝皮书 [C]. 北京: 北京大学出版社, 2008. 15-27.
- Yu Keping. Monograph for Some Issues of Civil Society in China. In Gao Bingzhong, Yuan Ruijun eds. *Blue Book of Civil Society Development in China*. Beijing: Peking University Press, 2008. pp15-27.
- [15] 胡洁人. 国家主导的社会多元主义及群体性冲突处理研究 [J]. 香港社会科学学报, 2009 秋冬, (37).
- Hu Jieren. State-led Social Pluralism and Group Conflict Resolution. *Hong Kong Journal of Social Sciences*, No. 37. Autumn/Winter 2009.
- [16] 俞可平. 中国公民社会的兴起及其对治理的意义 [M].

- 北京: 社会科学文献出版社, 2002 216
- Yu Keping *The Emerging of Civil Society and Its Significance to Governance in China*. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2002 p216
- [17] 孙立平. 转型期中国社会结构的变迁及对国家/社会关系的影响 [A]. 高丙中, 袁瑞军主编. 中国公民社会发展蓝皮书 [C]. 北京: 北京大学出版社, 2008 101-116
- Sun Liping *The Change of Social Structure and Its Influence on the Relationship between Country and Society in China's Transition* in Gao Bingzhong Yuan Ruijun eds *Blue Book of Civil Society Development in China*. Beijing: Peking University Press, 2008 pp101-116
- [18] 萧延中. 多难兴邦: 公民社会从汶川起步 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2009
- Xiao Yanzhong *Wenchuan Earthquake Witnesses the Growth of China's Civil Society*. Beijing: Peking University Press, 2009
- [19] 张强, 张欢. 巨灾中的决策困境: 非常态下公共政策供需矛盾分析 [J]. 文史哲, 2008(5).
- Zhang Qiang and Zhang Huan *The Decision-Making Dilemma in Catastrophe: Analysis of Supply and Demand of Public Policy in Abnormal Situations* *Journal of Literature, History and Philosophy*, 2008(5).
- [20] 赵延东, 邓大胜, 李睿婕. 汶川地震灾区的社会资本状况分析 [J]. 中国软科学, 2010(8).
- Zhao Yandong Deng Dasheng and Li Ruijie *Social Capital in the Wenchuan Earthquake-affected Area* *China Soft Science*, 2010(8).
- [22] 国家发改委“十二五”规划重大问题研究课题组. 我国灾害应急体系建设研究报告 [R]. 2009
- National Development and Reform Commission's Researches on Major Issues for the 12th Five-year Plan *Study on the Establishment of Disaster Emergency Response System in China* 2009
- [23] Vivienne Shue *State Power and Social Organization in China* in Joel S. Migdal Atul Kohli and Vivienne Shue eds *State Power and Social Forces Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994 pp65-88
- [24] 王洛林. 特大洪水过后的中国经济发展的思考: 长江中游三省考察报告. 北京: 社会科学文献出版社, 2000 206-214
- Wang Luolin *Reflection on China's Economic Development after Devastative Floods: Report on Three Yangtze River Midstream Provinces Research*. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2009 pp206-214
- [25] 张秀兰, 张强: 社会抗逆力: 风险管理理论的新思考 [J]. 中国应急管理, 2010(3).
- Zhang Xiulan and Zhang Qiang *Societal Resilience: A New Perspective on Risk Management Theory* *Chinese Emergency Management*, 2010(3).
- (作者单位: 张强, 北京师范大学社会发展与公共政策学院副院长、风险治理与社会创新研究中心主任; 陆奇斌, 北京师范大学社会发展与公共政策学院讲师、风险治理与社会创新研究中心研究总监; 张秀兰, 北京师范大学社会发展与公共政策学院院长、教授, 北京 100875)
- (责任编辑: 于晖)

An Outlook on Chinese Model of Emergency Management Based upon the Review of Wenchuan Earthquake Response: an Interactive Perspective of Strong State and Strong Society

Zhang Qiang Lu Qibin Zhang Xiulan

[Abstract] The frequent catastrophes challenged tremendously the public policy system of risk governance. Various policy dilemmas were caused by the specific crisis situation and limitation of the policy-making system, especially Wenchuan Earthquake urged us to reconsider the interaction among the state strengths and social powers while coping with the disasters. In view of the background, the authors attempt to reveal the corresponding challenges and opportunities through reviewing the development of China's emergency management system. Moreover, by integrating the advantaged empirical studies done by their research team in the past three years, the authors are trying to explore a pathway and analytical perspective based on the interaction between strong state and strong society.

[Keywords] Wenchuan earthquake, emergency management, strong state, strong society, resilience

[Authors] Zhang Qiang is Associate Professor and Deputy Dean at School of Social Development and Public Policy, Beijing Normal University. Lu Qibin is Lecturer at School of Social Development and Public Policy, Beijing Normal University. Zhang Xiulan is Professor and Dean at School of Social Development and Public Policy, Beijing Normal University. Beijing 100875