

# 中国基层政府应急疏散行为模式： 基于多案例比较分析

陶 鹏，童 星

**摘 要：**应急体制下延与基层应急机制创新是提升我国政府应急管理能力的根本路径。本文聚焦我国基层政府应急疏散行为的基本模式及其影响因素，通过多案例比较研究方法具体分析了基层政府应急疏散的不同模式，并从灾害、制度、官僚三重维度考察其影响基层政府应急疏散行为的过程及机理，对基层政府应急疏散行为进行理论建构并提出相关政策优化建议。

**关键词：**基层政府行为；应急管理；应急疏散；行为模式

**中图分类号：**D630.8 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2014)04-0100-08

## 一、问题的提出

基层政府作为灾害危机事件应对的“第一响应者”，也是国家整体应急管理体制与机制的前端环节。新时期我国应急管理体系的顶层设计需要在体制和机制层面分别破解体制下延与机制深化两重困境，既要解决基层应急管理体制中的架构、资源、权威问题，又要解决基层应急管理机制中的协作、有序、细化问题。如此，基层政府应急能力建设成为国家整体应急管理制度深化改革的“深水区”，而基层政府应急疏散制度正是宏观与微观之体制机制的联结点。应急疏散作为应急管理的关键环节，旨在通过人员与财产转移消减灾害损失风险。从灾害周期过程来看，应急疏散可以分为事前预防型与事后救援型人员与财产的疏散转移，前者注重灾前风险信息研判而展开转移行动，后者注重灾后紧急转移；从应急疏散的强制性角度而言，又可将应急疏散划分为自愿型疏散与强制型疏散。

2013 年的“青岛黄岛输油管线爆炸事故”以及“辽宁抚顺南口前镇洪灾”等事件，使基层政府应急疏散行为成为舆论焦点，早年唐山大地震中的“青龙县现象”却又成为基层政府防灾减灾的“国际典范”。基层政府不仅是上级政府应急疏散决策的执行主体，也是不确定条件下本地应急疏散的决策主体。换言之，基层政府既要履行既定行政角色，又要实现不确定环境下的组织自适应 (Adaptation)，这就为基层政府间的应急疏散行为差异性提供可能，更为学术研究提供空间。当前我国应急疏散研究仍以“工程—技术”传统主导，社会科学对政府应急疏散行为研究尚待发展。本文探讨我国基层政府应急疏散制度运作现状与重构，归纳分析基层政府应急疏散基本模式与影响要素及作用机理，以期为我国基层政府应急管理能力提升提供相关参考。

**基金项目：**国家社会科学基金重大项目“社会管理创新与社会体制改革研究”(11&ZD028)；国家自然科学基金重点支持项目“新时期中国特色应急管理体系的顶层设计和模式重构”(91224009)；中国博士后科学基金面上资助项目“基于整合模式的灾害公共预警管理研究”(2013M540978)

**作者简介：**陶鹏，清华大学公共管理学院中国应急管理研究基地博士后(北京 100084)；童星，南京大学政府管理学院社会风险与公共危机管理研究中心教授、博士生导师(江苏南京 210093)

## 二、研究述评

### (一) 应急疏散的社会科学研究: 从多重竞争性解释到中层理论建构尝试

其一, 多重竞争性解释。在群体应急疏散过程分析上, 最具典范意义的是将疏散决策过程分为: 风险确认—风险评估—风险消减—防护行动选择<sup>[1](P515-523)</sup>, 在不同阶段受到多元复杂要素影响。在应急疏散决策影响因素分析维度上, 体现出从灾害事件要素向灾民特征要素并进而向社会背景要素拓展的过程。由灾害类型、规模、频率、空间分布和时间等构成的外部要素, 以及由个体灾害经验、知识、社会人口特征等构成的社会要素, 共同组成了影响个体应急疏散行为决策的复杂要素网络。在对于社会要素的分析中, 社会科学家们则提出和检验了多种要素及要素之间关联的假设, 他们的分析结论依然存在分歧。如有学者认为拥有灾害经验会使个体更容易关注灾害预警信息<sup>[2](P92-104)</sup>, 有研究则指出越依赖过去经验则越会无视疏散预警, 灾害经验与应急疏散之间没有关联<sup>[3](P237-252)</sup>; 再如在社会人口特征变量对于有效预测应急疏散行为的影响上也有争议<sup>[4]</sup>。其二, 中层理论建构尝试。由于研究所聚焦的灾害事件差异显著, 且描述性研究居多, 导致应急疏散行动领域缺乏中层理论建构。随着应急疏散决策要素向社会层面的拓展, 作为一种突生规范 (Emergent Norm) 下的疏散决策行为也受到个体社会资本水平的影响<sup>[5](P295-321)</sup>, 应急疏散与应急制度的整合度、社会结构、社会关系、信任状况、社会心理、资源可得性等成为应急疏散决策的影响要素, 由此提出“保护行动决策模型”(Protective Action Decision Model) 正是中层理论建构的一种尝试<sup>[6](P616-632)</sup>。

### (二) 政府应急疏散行为研究: 视域转换与学科整合可能

灾害社会科学的应急疏散决策研究聚焦个体、家庭层面居多, 对政治—行政系统的疏散决策及其执行缺乏足够关注。而公共部门的预警信息对于公众应急疏散有着最为显著的影响, 公众更为信任来自官方的预警信息<sup>[7](P137-147)</sup>, 基层政府在公众应急疏散决策中起核心作用。因此, 应打破对政府危机决策的脸谱化认知, 重视危机中的复杂府际关系, 将政府层级维度引入疏散决策分析, 以展示不确定条件下的战略 (Strategic) 层级与操作 (Operational) 层级的不同危机决策类型, 考察不同层级政府危机决策特征<sup>[8](P12-15)</sup>。尤其在中国基层政治背景之下, 应急疏散具有高度政治化特征<sup>[9](P303-313)</sup>, 可以将灾害应急疏散决策与执行的主体定位于基层政府, 摆脱对政府抽象认知并注重制度与行为互动, 从而获得超越个人与家庭应急疏散行为的研究。

## 三、中国基层政府应急疏散行为: 一个分析框架

基层政府及其下设机构作为正式行政体系范畴, 它们是国家权力末梢, 也是国家与社会的边界。基层政府扎根于社会, 代表国家利益, 执行国家政策, 向群众提供公共服务, 维持社会安全、稳定与发展, 在基层公共治理体系中居于重要地位。在城镇体系下, 随着单位制被打破, 人们从“单位人”走向了“社会人”, 以社区为基础的社会管理逐渐占据主导, 镇 (区) 政府及其下设与外派机构构成了城市社会管理与服务的主体, 深入到城镇社会的方方面面, 正所谓“上面千条线, 基层一根针”, 它体现了中国政府结构中基层政府的基本属性。在农村社会, 20 世纪 80 年代后, 随着人民公社体制的废除, 中国农村村民自治制度和家庭联产承包制的推行, 2003 年中国政府宣布取消农业税, 这些重要改革使得国家权力在农村社会出现变化<sup>[10]</sup>, 传统高度集中动员体制受到新分权体制的冲击, 农村社会基层组织的自主性增强。在中国村治结构中, 村级正式组织作为国家政权组织的延伸, 主要由村党支部、村民委员会、村民小组和群团组织构成<sup>[11](P350)</sup>, 村党支部作为村级权力组织的运作核心, 对村庄事务具有决定权。乡镇政府财政、职能转型等维度成为理解当前农村基层政治运行的新维度<sup>[12](P122-143)</sup>, 从乡镇政府与农村社会的关系来看, 乡镇政府存在“悬浮”于农村社会的现象<sup>[13]</sup>, 公共服务水平与能力滞后于农村社会需要, 这也是理解当前农村基层应急管理制度的重要背景。

在应急疏散过程中, 基层政府作为压力型体制之下的灾害预警信息传递的主体, 也是当地应急疏散决

策的主体, 扮演着双重角色, 即相对确定性条件下的疏散政策执行以及不确定性背景下的疏散决策, 二者构成了基层政府应急疏散行为的基本形式。基层政府在应急疏散政策执行以及不确定性条件下的应急疏散决策中存在执行约束与自由裁量空间, 这也为基层政府的疏散行为差异性提供了可能。

本研究所建立的框架旨在摆脱以传统高度集中动员视角来分析基层应急疏散, 强调改变对基层政府的抽象认知。在此认知前提下, 具体解决两个关键科学问题: (1) 基层政府应急疏散行为差异性表现及其来源; (2) 基层政府应急疏散行为影响要素与机理。

该框架以我国基层政府应急疏散行为差异性为切入点, 依据“上级疏散命令”与“基层疏散行动”两个维度将基层政府应急疏散行为类型进行划分, 前者指上级政府部门下达的应急疏散命令, 后者指基层政府为应对灾害风险所采取的转移人员财产行为。如此, 可将基层政府应急疏散行为划分为四种理想类型 (如图 1 所示): I 表示灾前存在上级政府的疏散命令, 同时基层政府依照上级命令执行疏散行动; II 表示灾前上级政府有疏散命令, 但基层政府却没有按照上级指令进行疏散; III 表示灾前上级政府并无疏散命令, 但基层政府却自主实施应急疏散行动; IV 表示灾前上级政府无疏散指令, 同时基层政府亦无实施应急疏散行动。

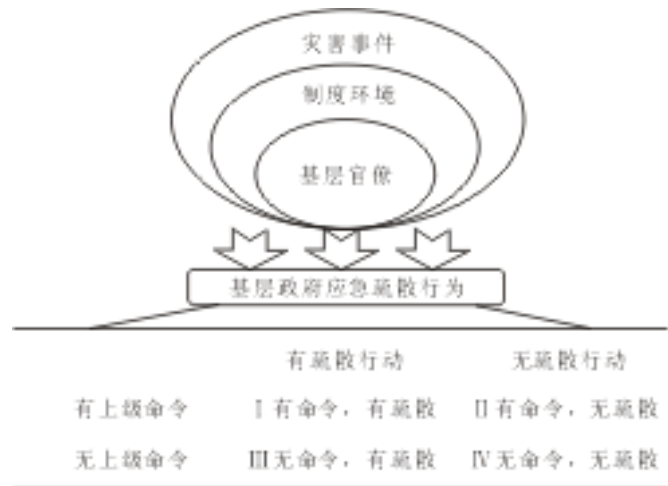


图 1 基层政府应急疏散行为分析框架

若追溯基层政府应急疏散行为差异性的根源, 它与基层政府应急疏散行为影响要素及其作用机理有关。灾害社会科学的知识演进过程表明, 对于灾害动力学的分析, 从传统聚焦“天灾”层面要素走向综合的“人—灾”互动系统分析<sup>[14](Pxxvi)</sup>, 灾害事件、制度环境、个体特征则成为分析灾变行为的核心要素。

其一, 在灾害事件层面, 灾害危机的影响时间、范围、强弱、急缓、类型等具有不确定性特征<sup>[15](P10)</sup>, 它是导致基层政府应急疏散行为差异性的事件根源。科层制作为公共行政体系的核心机制, 在灾害危机高度不确定的背景下, 其带来的制度冲突与压力不会减少, 而更有可能加剧。在常态科层体系与动态灾害危机特征之间存在的差距<sup>[16]</sup>, 使得基层政府需要在不确定性条件下做出应急疏散决策与执行。也就是说, 灾害类型、范围、强度、时间等特性以及不同的政府层级共同构成了灾害不确定性内容。基层政府常常能够真实体会到不确定影响的种种真实证据与直观体验; 对于更高层级政府而言, 多数危机事件产生信息膨胀, 来自基层的信息常常模糊并需要验证, 给关键决策者造成决策信息困境<sup>[17](P1-22)</sup>。不同层级政府在不确定性信息接受与现实体验上存在差异, 而高度集中的应急疏散决策体制却限制了基层政府危机决策的主动性与有效性。

其二, 在制度环境层面, 基层应急管理所存在的制度环境涵盖了基层政治生态、行政体系、社会背景等, 它们为分析基层政府应急疏散行为提供了制度路径。在基层政治生态层面, 基层政府强调“向上”导向与强调“向下”导向的应急管理服务工作存在一定程度的背离。在行政体系层面, 基层政府担负着双重角色, 既是中央政策的执行者, 也是地方治理的决策者, 使得基层政府具有相当程度的决策自主权和“因地制宜”的政策执行的灵活性。政治生态与行政制度环境的变化为基层政府应急疏散行为多样性提供了空间。在社会背景层面, 政府与民众之间形成了灾害信息方面的不对称情形, 应急疏散长期高度依赖政府的政治化动员, 社会力量尚未被激活。在应急管理制度层面, 自 2003 年中国应急管理制度改革中, 注重构建宏观运作架构, 实际建立起了涵盖各级政府的应急管理体制与运行机制, 而基层应急管理制度与资源体系依然面临困境, 一些地方应急管理体制甚至处于“空壳”运转状态。制度环境因素导致基层政府应急疏散管理行为并非完全是传统高度集中动员式的“命令—控制”型疏散执行情形, 而其行为表现应当更加多

元。

其三, 在基层官僚层面。基层官僚行为与其所处工作环境特征存在重要关联<sup>[18](P391-401)</sup>, 随着基层官僚理论的发展, 个体心理与价值、官僚互动对象特征等要素也被认为是形塑基层官僚行为的重要因素。在应急疏散语境下, 政府应急疏散常常是依靠基层官僚来实施, 基层官僚应急疏散行为受到其心理、环境以及民众的影响。基层官员的应急疏散行为受到来自个体风险感知的影响, 而其灾害风险感知又受官员自身的多重身份影响, 不仅仅是作为普通自然个体, 还是行政体系的行政人, 更是基层社会的一员。个体社会经济特征、灾害经验是普通个体应急疏散行为的影响要素; 个体在行政体系中的行政角色是其应急疏散行为的制度基础, 否则容易出现“角色放弃”(Role Abandonment)现象<sup>[19](P47-61)</sup>; 个体与社会互动而形成的种种社会网络也是促成其应急疏散行为变化的原因。总之, 在复合型要素驱动下的基层官员应急疏散行为与其社会经济特征、灾害经验、行政角色、社会互动网络特征有着紧密联系<sup>[20](P76-82)</sup>。

#### 四、比较案例研究

本研究建构了与地方基层政府疏散行为类型相匹配的比较案例设计方案, 资料来源于学术文献、报刊资料、新闻报道、政府报告等, 从比较分析角度验证所提出的理论假设体系。本文分别选择了“GX 乡灾民疏散事件”、“南口前村暴雨事件”、“青龙县地震疏散事件”、“青岛输油管道爆炸事件”作为比较分析的案例, 通过展示事件背景、事件过程, 分析回答基层政府应急疏散情形有怎么样的特征, 并以此为基础进一步回答这些应急疏散模式出现的原因(如表 1 所示)。

表 1 比较案例研究设计

	有疏散行动	无疏散行动
有上级命令	I 有命令, 有疏散 “GX 乡灾民疏散事件”	II 有命令, 无疏散 “南口前村暴雨事件”
无上级命令	III 无命令, 有疏散 “青龙县地震疏散事件”	IV 无命令, 无疏散 “青岛输油管道泄漏爆炸”

##### (一) 北川县 GX 乡灾民疏散转移<sup>[21](P64-66)</sup>

GX 乡位于北川县东部, 是北川县地震灾情最严重的乡镇之一。长期以来 GX 乡山体滑坡等地质灾害较多, 乡党委和政府一直重视地质灾害防御工作, 制定了较为完善的灾害应急预案和采取多项地质灾害防御措施, 使得 GX 乡的老百姓对于地质灾害的警惕性较高。2008 年 5 月 12 日汶川巨震发生后, 四川省各级政府全力投入抗震救灾。震后余震不断, 地质衍生灾害不断出现。这让 GX 乡的干部和群众陷于巨大恐慌之中, 大部分群众要求转移, 一些群众不断地涌向乡政府寻求保护。为了群众安全有序转移, GX 乡党委书记当机立断, 开始组织乡党委和政府的干部着手开展灾民的转移疏散工作, 保证全部灾民能够有计划、有组织、有序地疏散转移到江油市和绵阳市区等相对比较安全又具备临时安置条件的地方。

然而此时出现的难题是缺乏运输工具运送伤员, 非常时期需要做非常事, GX 乡党委书记亲自带领乡干部前往公路上去拦截车辆, 在常态下, 去公路上拦截过往车辆显然是不妥当的, 但在巨灾的特殊情境下, 组织群众上公路拦截车辆, 却是应急情况下的必要选择, 也是最大限度动员资源的妙招。成功地把绝大部分乡内群众疏散至绵阳市区后, GX 乡内抗震救灾工作的压力大为减轻。乡党委书记 5 月 14 日到绵阳市区组织救灾物资时, 意识到大量安置人口造成整个绵阳市区的生活物资供应、社会秩序和公共卫生安全等方面面临巨大压力, 而此时灾区情况已基本稳定, 该书记把疏散在外的群众请回 GX 乡, 提前开展灾后重建和生产自救等工作。

##### (二) 辽宁抚顺“8.16”洪灾“南口前村”事件

2013 年 8 月 16 日 11 时至 23 时, 辽宁省抚顺市清原满族自治县南口前镇突降暴雨并引发特大洪涝灾害, 抚顺全市有 76 人遇难, 另有 88 人失踪<sup>[22]</sup>, 其中, 超过一半的遇难者死于南口前村。上游、下游的村落均由村干部组织撤离, 唯独该村村民没有得到通知。清原县海阳水库开闸泄洪的消息同样未被传达给

村民<sup>[23]</sup>。

北口前村、康家堡村等南口前村上下游村庄村民反映,他们在洪水到来前便都已接到了撤离警报,北口前村村委会主任叶长生表示,此次洪水灾害中北口前村刚下雨时便转移了四百余人,无一人伤亡。但唯独镇政府所在地的南口前村没有接到撤离警报。直到16日下午19时,洪水在村中心肆虐破坏,整个南口前村村民都没有得到暴雨洪水警报,许多人也因此错过了最佳逃生时间。南口前村村民也曾从电视上看到抚顺市气象台于16日10时发布的暴雨Ⅲ级(较大)预警,但随着14时30分左右电力供应的中断,村民们并不知16时40分预警已由暴雨Ⅲ级升级为暴雨Ⅰ级(特别重大)。海阳水库泄洪也未告知南口前村的村民。而8月15日到16日,辽宁省防汛抗旱指挥部连续发出预警,并且明确提出要“及时转移受威胁群众”。南口前镇方面表示,镇里曾下发通知要求包村干部下到各个村屯,组织群众转移,但“村干部人手有限,难以挨家挨户通知到”。值得注意的是,实现了人员零死亡的北口前村,村支书称接到乡里通知后,9名村干部随即挨家挨户通知,组织村民转移。“有几户不愿意走,被我们硬拽了出来。”<sup>[24]</sup>

### (三) 唐山大地震“青龙县事件”

青龙距唐山市仅115公里,唐山大地震中,处于重灾区的青龙虽然建筑损坏18万多间,倒塌7300多间<sup>[25](P114-124)</sup>,全县40万人口,仅1人直接死于地震<sup>[26]</sup>,被誉为世界防震减灾的奇迹。青龙县科委主管地震工作的王春青在1976年7月14日,听到国家地震局分析预报室京津震情分析组长汪成民利用晚间座谈时间,以个人观点的方式对“7月22日到8月5日,唐山、滦县一带可能发生5级以上地震”的震情报告。7月19日,回到青龙县就做了汇报<sup>[27](P220)</sup>。1976年7月24日晚,青龙县委召开常委会并作出决定:“1. 加强各级领导; 2. 建立防震指挥部……3. 地震办公室为县领导和群众编制防震计划……7. 强调很快会有地震,有预防可以减轻地震灾害……”<sup>[27](P221)</sup>次日,科委主任受县委委托,在县三级干部800多人大会上作了震情的报告。7月25日,青龙县近百名干部奔向各自所负责的公社,至7月26日早8点,全县43个公社的干部按照县委的命令,全部到岗,震情通报在村子里反复播放;简易抗震棚随处可见;民兵把固执的老人送进抗震棚;村巡逻队1天检查2次,防止村民回家滞留。此时距唐山大地震仅有44个小时。

青龙县能成功预防唐山大地震不是偶然,时任青龙县委书记兼县革委会主任冉广岐任职之初便意识到“京津唐渤张”地震风险,同时也是处于断裂带上的青龙县需要建设水库,便积累了相关知识。在当时的政治环境下,请示地委可能“半年也批不下来”,冉书记还表示“1976年7月24日晚的青龙县委常委……那是一次有风险的常委会……临震预报发了……我心里头一边是县委书记的乌纱帽,一边是47万人的生命……不发警报而万一地震了呢,我愧对这一方的百姓”<sup>[27](P241-260)</sup>。

### (四) 青岛中石化东黄输油管道泄漏爆炸

2013年11月22日10时25分,位于山东省青岛经济技术开发区的中国石油化工股份有限公司管道储运分公司东黄输油管道泄漏原油进入市政排水暗渠,在形成密闭空间的暗渠内油气积聚遇火花发生爆炸,造成62人死亡、136人受伤,直接经济损失75172万元。国务院山东省青岛市“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸特别重大事故调查认定,这是一起生产安全责任事故。

从政府相关部门的应急处置过程来看,在获知泄漏到发生爆炸的7个小时内,没有采取组织群众应急疏散的措施。青岛市经济和信息化委员会、油区工作办公室对原油泄漏事故发展趋势研判不足,指挥协调现场应急救援不力。开发区管委会未能充分认识原油泄漏的严重程度,根据企业报告情况将事故级别定为一般突发事件,导致现场指挥协调和应急救援不力;未及时提升应急预案响应级别,未及时采取警戒和封路措施,未及时通知和疏散群众,也未能发现和制止企业现场应急处置人员违规违章操作等问题。开发区应急办未严格执行生产安全事故报告制度,压制、拖延事故信息报告,谎报开发区分管领导参与事故现场救援指挥等信息。这起事故表明当地基层政府领导干部对于应急预案内容与现场指挥的知识贫乏,应急管理制度建设中的企业与政府协调机制不畅,安全事故中的群众疏散保护意识淡薄<sup>[28]</sup>。

至此,我们可基于对上述四个案例的基本描述,通过比较分析可以看出,四个事件中基层政府应急疏散行为为类型匹配情况如表2所示。

表 2 比较案例研究小结-1: 基层政府应急疏散行为模式

	上级政府疏散命令	基层应急疏散行动
GX 乡灾民疏散事件	上级要求地方政府全力投入抗震救灾与群众安置工作	基层政府依据上级要求有序转移群众到绵阳和江油市区
南口前村暴雨事件	上级政府连续发出暴雨预警, 并要求“及时转移受威胁群众”	南口前村在 16 日暴雨过程中没有按照指令开展应急疏散行动
青龙县地震疏散事件	上级政府未正式发出震前预警疏散命令	青龙县发布疏散政策措施, 派出干部深入一线组织群众疏散转移
青岛“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸	上级政府未发布疏散指令	青岛经济开发区管委会未组织漏油点附近居民疏散转移

在这四个案例中, 还可以看到“不确定性”、“制度环境”以及“基层官僚”因素所展现的特征及影响存在着差异, 具体如表 3 所示。

表 3 比较案例研究小结-2: 基层政府应急疏散行为影响因素

	不确定性	制度环境	基层官僚
GX 乡灾民疏散事件	大地震次生灾害影响显著, 安全风险及其影响后果可见	灾前拥有明确的应急预案, 整合人财物等资源投入减灾事务	意识到自身责任, 履行应急疏散义务, 并能适当跳出常规以完成疏散目标
南口前村暴雨事件	对暴雨及其可能影响进行预报并持续发布预警	包村、包片应急疏散, 但人员、资源、信息、执行缺乏制度保障	基层官员对灾害风险感知及其后果严重性认识存在差异, 行政执行缺位, 责任心不强
青龙县地震疏散事件	地震预报与监测固有困境	通过全县大会动员并公布应急疏散具体措施、明确落实责任	有相对专业风险感知能力, 不盲目被动服从, 主动承担决策风险, 高度责任心
青岛管道爆炸事件	对漏油程度及其潜在影响缺乏有效研判, 事故影响未知	未有效执行应急预案, 政府与企业间应急协作机制运转不畅, 应急处置能力不足	基层官员对于漏油过程中反馈和收集的信息缺乏风险研判, 应急疏散意识薄弱, 行政执行缺位, 责任心不够

## 五、讨论与启示

通过以上四个基层政府应急疏散行为的案例分析, 本研究勾勒出当前基层政府应急疏散的基本模式。比较案例分析表明, 基层政府应急疏散行为存在差异性, 其受到来自灾害、制度以及官僚等方面的影响。

### (一) 我国基层政府应急疏散: 以基层官僚为核心的权变模式

事件不确定性主要体现在危机可能及其影响的判断层面, 不同层级政府对于不确定性的感知与分析, 影响了政府应急疏散决策行为。从比较案例研究来看, 事件不确定性程度高并非对基层应急疏散行动具有决定性影响, 而对更高层级政府的应急疏散决策有更为直接的影响。不确定程度越高, 上级政府发布预警与疏散命令的可能性就越小, 即倾向于出现“无命令”类(Ⅲ、Ⅳ)情形; 在相对确定的环境下, 倾向于出现“有命令”类(Ⅰ、Ⅱ)情形。从应急疏散决策信息结构来看, 它与不同层级政府所接受到的风险信息结构和属性有关, 基层政府应急疏散决策信息常常依靠预警信息与直观观察, 而更高层级政府应急疏散决策信息则偏重于技术分析。信息结构差异表明, 基层政府应急疏散决策通常依靠官方预警与基层灾害经验。从应急疏散决策速度来看, 不确定程度越高, 其时间压力越大, 而上级政府可能来不及决策或是决策难以传递到基层, 而基层政府的应急疏散决策更具灵活性, 拥有短时间内回应危机并实现疏散决策的可能。

基层制度环境与应急制度是体现制度环境维度的重要构成, 行政运行规则与应急管理机制、各类预案、资源体系构成了应急疏散制度的内外部环境。制度环境并非对基层应急疏散行动具有决定性作用, 但会影响应急疏散的实际效果。通过强调“一案三制”为架构的建设, 使得“命令—控制”型应急管理体系在中国各级政府得以确立, 这种应急反应模式成为应急组织运行的重要规则。而作为一套静态架构性的运行规则体系, 在动态环境下会出现运转失灵, 一方面来源于危机的不确定属性造成的政府常态运行规则失

序,另一方面则来自基层官员制度执行缺陷而引致的失灵。通过比较案例分析发现,基层制度建构对于应急疏散与否并非具有参照性,拥有完整的制度建构会由于灾害危机的突发性而失灵,或者由于基层官员没有严格执行而出现“无疏散”(Ⅱ、Ⅳ)情形。而在中国压力型体制之下,应急管理制度呈现出显著的“命令—控制”特征,但是在这种制度特征下还是出现了基层应急疏散的自适应行为。同时,应急制度的完备性会对应急疏散行动提供资源支持,有利于提高应急疏散转移的社会效果。

基层官僚维度涵盖了个体灾害风险感知、行政执行力、亲民度,而基层官员之间的差异对于基层政府应急疏散行动有着决定性作用。比较案例分析表明,基层官员素质越差,则越易于出现“无疏散”(Ⅱ、Ⅳ)情形,重视风险、恪守职责以及以人为本的基层官员则倾向于“有疏散”(Ⅰ、Ⅲ)。基层官员在基层政府应急疏散行动中表现出决定性作用,即使在不确定条件与应急制度呈现出不利于应急疏散行动展开的背景下,基层官员的素质差异也决定着应急疏散行动是否展开。如果将灾害危机的组织适应形式划分为以制度设计为基础的规范适应以及以问题导向与个体能力为基础的自适应,那么规范适应可以让组织抵御常态灾害危机冲击,而对于不确定程度更高的灾害危机,则自适应起着更为关键的作用。这也表明基层官员在应急疏散行动中起关键作用,他们是实现规范适应和自适应的核心行动主体,“政府战略危机决策的基础往往是基层操作层面”<sup>[1](P12-15)</sup>。

### (二) 政策启示:基层政府应急管理制度与官员能力的双重短缺及完善

基层政府应急疏散管理能力会直接影响应急疏散效果,在不确定性条件下,现有应急管理中的集中决策模式受到挑战,需要在应急管理制度设计与运转中给予重视。目前基层政府应急疏散面临着制度供给与官员能力的双重短缺,基层政府应急疏散能力提升的基本路径包括制度完善与官员个人能力两个方面。首先,从制度供给层面而言,应充实应急管理人员、设备、物资以及经费,夯实基层政府应急管理体制;建立应急管理运行机制,因地制宜制定地方应急预案,明确基层官员应急管理责任与分工,赋予基层官员应急疏散行动的裁量空间,防止由机制运行不畅导致基层应急疏散工作迟滞。其次,在基层官员个人应急能力层面,应当强化对基层一线人员的应急培训,增强其相关应急知识与技能,为其应急疏散决策提供支撑;增强基层官员与群众的紧密联系,保持与基层民众的积极互动,继承和发扬群众工作的良好思路与方法,以高度责任心和主动性来因应突发事件中的群众生命与财产安全风险。

### 参考文献

- [1] Lindell, M., R. Perry. *Behavioral Foundations of Community Emergency Planning*[M]. Washington: Hemisphere Publishing Company, 1992.
- [2] Atwood, E. L., A. M. Major. Exploring the “cry wolf” hypothesis[J]. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 1998, (16).
- [3] Hiroaki, Y. Disaster warnings and social response: The eruption of Mt. Unzen in Japan[J]. *Disaster Management*, 1992, (4).
- [4] Aguirre, B. E. Evacuation in Cancun during Hurricane Gilbert[J]. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 1991, (1).
- [5] Aguirre, B. E., D. Wenger, G. Vigo. A test of the Emergent Norm Theory of Collective Behavior[J]. *Sociological Forum*, 1998, (2).
- [6] Lindell, M., R. Perry. The Protective Action Decision Model: Theoretical modifications and additional evidence[J]. *Risk Analysis*, 2012, (4).
- [7] Baker, E. J. Public response to hurricane probability forecasts[J]. *Professional Geographer*, 1995, (2).
- [8] Hart, P. T., U. Rosenthal, A. Kouzmin. Crisis decision making: The centralization thesis revisited[J]. *Administration & Society*, 1993, (1).
- [9] Lu, Xiaoli. Typhoon evacuation in Wenzhou, China: A preliminary analysis of progress and the remaining challenges[J]. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2009, (4).
- [10] 徐勇. 政权下乡: 现代国家对乡土社会的整合[J]. *贵州社会科学*, 2007, (11).
- [11] 于建嵘. 岳村政治: 转型期中国乡村政治结构的变迁[J]. 北京: 商务印书馆, 2001.
- [12] Kennedy, J. From the tax-for-free reform to the abolition of agricultural taxes: The impact on township governments in

- Northwest China[J]. *The China Quarterly*, 2007, (189).
- [13]周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. *社会学研究*, 2006, (3).
- [14]Alexander, D. *Nature Disasters*[M]. London: UCL Press, 1993.
- [15]Rosenthal, U. , M, Charles, P. T, Hart(eds. ). *Coping with Crises: The Management of Disaster, Riots and Terrorism*[M]. Springfield IL: Charles C. Thomas, 1989.
- [16]童星, 陶鹏. 灾害危机的组织适应: 规范、自发及其平衡[J]. *四川大学学报(哲学社会科学版)*, 2012, (5).
- [17]Deutsch, W. Crisis decision making: The information approach[A]. In D. Frei (eds. ). *Managing International Crises*[C]. London: Sage, 1982.
- [18]Lipsky, M. Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform[J]. *Urban Affairs Review*, 1971, (4).
- [19]Webb, G. Role improvising during crisis situations[J]. *International Journal of Emergency Management*, 2004 , (2).
- [20]周利敏. 复合型减灾: 构式与非结构式困境的破解[J]. *思想战线*, 2013, (6).
- [21]张欢. 巨灾下的乡村领导力[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011.
- [22]人民网. 辽宁抚顺洪灾死亡人数上升至 76 人 88 人失踪[EB/OL]. <http://js.people.com.cn/html/2013/08/24/251244.html>, 2013-08-24.
- [23]南方周末. 抚顺洪灾中孤岛南口前村[EB/OL]. <http://www.infzm.com/content/93603>, 2013-08-22.
- [24]新京报. 抚顺洪灾, 邻村庄为何命运迥异[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/pl/2013-08-25/023928039385.shtml>, 2013-08-25.
- [25]Col, J. M. Managing disasters: The role of local government[J]. *Public Administration Review*, 2007, (special issue).
- [26]东方网. 唐山地震青龙县奇迹回放: 全县仅 1 人死亡[EB/OL]. [http://news.ifeng.com/society/5/detail\\_2008\\_05/27/908113\\_1.shtml](http://news.ifeng.com/society/5/detail_2008_05/27/908113_1.shtml), 2013-05-27.
- [27]张庆洲. 唐山警示录[M]. 上海: 上海人民出版社, 2006.
- [28]中央政府门户网站. 中石化东黄输油管道泄漏爆炸特别重大事故调查报告[EB/OL]. [http://www.gov.cn/gzdt/2014-01/11/content\\_2564671.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2014-01/11/content_2564671.htm), 2014-01-11.

(责任编辑 燕 祥)

# 无察觉危机、社会情绪共振及风险管理策略的选择

周利敏, 胡项连

**摘要:** 从描述类型学的角度看, 无察觉危机可具体化为主观忽视和客观忽视两种类型; 社会情绪共振可具体化为正向与负向两种类型。进一步探索发现, 在无视的无察觉危机中, 一旦民众认为致灾原因与治理主体的无视有关, 则会产生“人祸”情景定义而导致负向社会情绪共振。由主观忽视与客观忽视的无察觉危机产生的社会情绪共振具有不同方向, 前者与治理偏好惯性相关, 易形成负向社会情绪共振, 后者可通过满足受灾群众需求来疏导社会情绪共振。只有改变或采取有效的风险管理策略即从风险意识、风险预警、风险评估机制、风险沟通、多渠道利益表达机制建构和社会心理源头治理等对二者进行综合治理, 才能达到事半功倍的效果。

**关键词:** 灾难; 无察觉危机; 社会情绪共振; 风险管理

**中图分类号:** D630.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2014)04-0108-08

## 一、引言: 灾难研究中新的学术增长点

近年来世界范围内重特大灾难频频发生, 引起政府、学界和社会各界的高度关注, 如 1998 年美国米奇飓风、2003 年欧洲热浪、2004 年印度洋大海啸及 2005 年美国卡特丽娜飓风等, 我国这些年来重特大灾难更是不断发生, 如 2008 年南方冰雪灾难、2008 年四川特大地震灾难、2010 年青海玉树地震、2010 年甘肃舟曲泥石流、2011 年上海“海葵”台风、2011 年北京暴雨、2013 年雅安地震及 2013 年台风“海燕”等, 对我国经济社会发展造成了巨大损失。据中国气象局网站公布的我国 2013 年上半年自然灾害情况显示, 各类自然灾害共造成全国 15 247.4 万人次受灾, 782 人死亡, 67 人失踪, 245.1 万人次紧急转移安置, 17.7 万间房屋倒塌, 330.6 万间不同程度损坏, 农作物受灾面积 14 199.7 千公顷, 其中绝收 871 千公顷, 直接经济损失 1 730.2 亿元。

重大灾难的频发引起了民众对公共安全的强烈担忧, 这些看似自然形成的灾难背后包含了许多人为因素, 我国自古以来就有“三分天灾、七分人祸”的说法, “天灾”与“人祸”纠缠在一起。事实上, 许多灾难的发生是由于“无察觉”这一人为因素造成的, 它具有隐蔽性、突发性、危险性、复杂性和不可逆性等特点, 使得这一危机破坏巨大及后果特别严重。目前科技水平对气象灾难相对易于察觉, 但对于地质灾难则很难预先感知, 尤其是后续衍生的链式危机或复合型灾难更难以察觉。因此, 如何及早感知、识别、避免与妥善应对无察觉危机日益成为灾难研究中新的学术增长点。就目前灾难社会科学研究而言, 主要有以下几个研究面向:

第一, 灾难社会学 (Sociology of Disaster) 领域主要有三种面向<sup>[1](P34)</sup>: “经典灾难社会学学派”以夸兰泰利 (E. Quarantelli)、戴恩斯 (R. Dynes) 及哈斯 (J. E. Hass) 等人为代表, 它主要破除了“灾民失常迷思”和“国家全能迷思”, 并着重对“灾难管理循环”进行研究<sup>[2](P503-525)</sup>; “社会脆弱性”学派 (Social Vulnera-

**基金项目:** 广州市哲学社会科学“十二五”规划课题“从结构式减灾到非结构式减灾: 国际减灾的重大转向及对广州启示”(13Y16); 广东省宣传文化人才专项资金项目“从结构式减灾到非结构式减灾: 国际减灾最新趋势及广东省减灾体系转型研究”(20131230)

**作者简介:** 周利敏, 社会学博士, 广州大学公共管理学院副教授 (广东 广州 510006); 胡项连, 广州大学公共管理学院硕士研究生