

【风险及危机管理】

韧性治理：风险与应急管理的新路径

朱正威 刘莹莹

【摘要】我们面临的灾害风险正日益呈现鲜明的复合型特征,传统的灾害风险与应急管理模式已经无法对新形势下的灾害治理需求做出有效回应。对此,有必要提出韧性治理的理论构想,以推动理论研究与城市减灾实践在复合型灾害治理问题上的有效对话。韧性治理是倡导城市及社区系统内不同公共治理主体以提升自身及其所在系统对于复合型灾害风险冲击的适应能力为目标,基于合作治理与组织学习机制建立的涵盖全灾种、全过程的灾害治理模式。当下应当从树立“发展—安全”同构的治理理念、完善多主体合作治理体系、重视和加强组织学习等方面着力,推动我国灾害治理实践由风险管理、应急管理向韧性治理的系统升级。

【关键词】韧性治理;复合型灾害;适应能力;组织学习;风险治理

【作者简介】朱正威(1960-),男,上海人,西安交通大学公共政策与管理学院教授,博士研究生导师,从事风险治理与公共危机管理研究;刘莹莹(1988-),女,河南郑州人,西安交通大学公共政策与管理学院博士研究生,从事应急管理与风险治理研究(陕西 西安 710049)。

【原文出处】《行政论坛》(哈尔滨),2020.5.81~87

【基金项目】国家社会科学基金重点项目“韧性视角下的城市灾害风险评估与治理研究”(19AZZ007);“四个一批”人才项目“新常态下的公共政策社会风险评估研究”(中宣字[2016]49号)。

20世纪80年代以来,人类社会进入高度不确定和高度复杂的“全球风险社会”时代^[1]。随着全球化、现代化进程的加快,全球气候变化及其影响的加剧,国际政治经济形势的复杂变化,以及新兴科学技术的迅速发展,近年来人类社会所面临的各类风险和危机事件更是层出不穷。根据瑞士达沃斯世界经济论坛发布的《2019年全球风险报告(第14版)》,当前全球面临的重大风险涵盖了经济、环境、地缘政治、社会、科技等各个领域,且以灾害风险最为突出。极端天气事件、气候变化减缓与调整措施的失败、自然灾害以及人为的环境灾难,不仅在发生频率和影响上均位居前十,还与大规模非自愿移民、关键信息基础设施故障、传染病蔓延等重大风险高度关联,极易诱发大规模公共危机^[2]。

相较于传统灾害研究所关注的单一风险,当前我们面临的这种高度复杂的灾害风险正日益呈现鲜明的复合型特征,不仅在成因与演化机制上更复杂,其所造成的负面后果和不利影响也远比单一灾害风险更严重、更深远。新型冠状病毒肺炎疫情(以下简

称“新冠肺炎疫情”)是一起典型的由复合型灾害风险引发的全球性公共危机事件,该事件不仅给各国民众的生命健康造成重大损害和威胁,还从卫生安全、社会稳定、经济社会发展等多个层面给各国政府的风险与应急管理体系带来巨大冲击。因此,面对日益严峻的复合型灾害风险形势,有必要从复合型灾害的特征入手,重新审视灾害治理情境的变化给传统灾害风险与应急管理模式带来的冲击和挑战,并基于对已有相关研究和城市减灾实践的梳理,探索出一条为研究者和实践者所共同接受的灾害治理新思路。

一、复合型灾害及其带来的治理挑战

复合型灾害(Compound Disasters),是指比单独发生的单个灾害更严重的多重连续灾害事件^[3]。从2005年的美国卡特里娜飓风、2011年的“3·11”日本地震,到持续至今的全球新冠肺炎疫情,都是典型的复合型灾害。复合型灾害源于多种风险要素的叠加、耦合,是一系列灾害共同作用的结果,且往往超出了组织现有的应对能力^[4-5]。

(一)复合型灾害的特征

在灾害成因上,复合型灾害是多种风险要素相互叠加、耦合的结果。虽然从理论上讲,复合型灾害也包括多种灾害风险在特定时空范围内形成物理叠加的情形(例如,发生在严寒天气期间的地震)^[6],但无论是学术研究还是灾害治理实践,人们更关注的还是因不同风险要素相互作用、相互关联、相互影响所形成的多重灾害。此外,从风险类型的角度看,复合型灾害通常也是自然风险与人为风险、主观风险与客观风险、常规风险与意外风险共同作用的结果。特别是随着基因技术、人工智能、大数据、云计算等新兴技术的发展,自然—社会系统的复杂性和不确定性不断增强,可能诱发复合型灾害的各类风险也更加层出不穷、争议不断且难以预测。

在灾害后果上,复合型灾害往往表现为次生风险与灾害事件的并发、串联,且极易在级联效应的作用下形成系统性公共危机,例如,在“3·11”日本地震中,除了地震灾害本身,由其引发的海啸、溃坝、洪水、泥石流、核电站爆炸、核泄漏事故、余震、崩塌、滑坡等一系列次生灾害事件也有着巨大的破坏力,而上述多重灾害事件的相互串联则又进一步加剧了灾害后果对于受灾区域的系统性冲击^[3]。

在影响范围上,复合型灾害具有典型的跨域性特征,不仅有着超出特定时空边界的深远影响,还在组织结构、职能等层面突破了传统风险与应急管理模式所划定的组织边界。据世卫组织数据,截至2020年3月17日,新冠肺炎疫情已波及190个国家和地区,已有35个国家宣布进入紧急状态^[7]。对于各国政府而言,无论是早期的疫情防控,还是后疫情时期的社会风险管理,疫情所带来的系统性冲击也都远远超出某单一部门的能力范围,使得基于传统科层制建立的风险与应急管理模式已然难以为继。

(二)复合型灾害带来的治理挑战

复合型灾害在成因、后果、影响等层面的高度复杂性、严重性、跨域性,给传统的风险与应急管理模式带来了严峻的挑战。防风险(源头)、降危害(结果)是传统减灾策略的核心要义。其中,传统的灾害风险管理多着眼于单一领域的特定风险,以风险防控为管理目标,强调将特定风险控制在既定的可接受水平之内;而传统的灾害应急管理则以各类突发灾

害事件为对象,以降低事件危害为目标,强调及时有效的应急处置。面对复合型灾害风险的挑战,上述管理模式与减灾策略却往往应对乏力。一方面,复合型灾害风险的多样性和耦合性加大了灾害风险识别与评估的难度,使得传统针对单一灾害的风险与应急管理陷于无效;另一方面,复合型灾害带来的严重后果与跨域影响使得传统风险与应急管理模式下“碎片化”问题、“运动式”管理等弊端更加突出,从而制约了灾害风险治理的整体效果,也难以形成长效机制。因而,无论是在风险源的防控上,还是危害后果的处置上,仅仅依靠传统的风险与应急管理模式来应对复合型灾害风险都难以取得预期效果。

二、复合型灾害背景下的

灾害治理研究与城市减灾实践

随着防灾减灾实践与多学科灾害研究的不断深入,围绕灾害风险治理逐渐形成一些具有代表性的实践模式与学术流派。童星教授从不同学科及其使用的核心概念出发,将灾害研究的学术传统划分为三类:一是自然科学与工程技术领域的“工程—技术”传统,以“灾害”(Disaster)为核心概念,主张通过工程技术类手段预防和控制灾害;二是管理学领域的“组织—制度”传统,以“危机”(Crisis)为核心概念,主张从组织管理与制度设计的角度预防和化解危机;三是社会科学领域的“政治—社会”传统,与前两类学术传统所持有的乐观主义态度不同,以“风险”(Risk)为核心概念的“政治—社会”传统更关注引发大规模灾害损失的不确定性,认为人类的未来取决于当代人的选择^[8]。

作为典型的跨学科、交叉学科、综合性与应用性的研究领域,公共管理视角下的灾害研究则综合了上述三类学术传统的特征,既关注灾前的风险识别与预警,也强调灾害过程中的危机应对和灾害过后的恢复重建。在理论主张方面,公共管理视角下的灾害研究虽然也涉及工程性防灾减灾和新兴技术应用等方面的问题,但整体上更侧重于对灾害风险与应急管理体制机制的反思与改进,因而更接近于“组织—制度”传统与“政治—社会”传统的结合。

(一)不同理论视角下的复合型灾害治理研究

鉴于传统风险与应急管理模式在面对复合型灾害冲击时的低效,公共管理研究者分别从复合型灾

害治理实践中遇到的具体问题入手提出一系列相应的改进思路。根据理论视角的不同,可将其归纳为以下四类:一是基于风险治理的研究。此类研究旨在克服传统的技术官僚路线及其风险分析流程在应对和管理不确定性、复杂性、模糊性风险时的不足,倡导政府、专家、社会利益攸关方和公众等充分参与风险治理进程,尤其强调贯穿治理全过程的风险沟通,兼顾主客观风险的综合性评估以及有效的评估反馈机制^[9]。二是基于整体性治理的研究。此类研究聚焦于政府在应对复合型灾害风险过程中的“碎片化”问题,主张将整体性治理应用于灾害管理实践,突破以传统单一部门、单一灾种应对为主导的灾害管理模式,通过建立跨地域、跨领域、跨部门的灾害风险管理体系,充分整合各方资源、凝聚各方力量,避免因机构分割造成的资源内耗与管理低效^[10]。三是基于适应性治理的研究。此类研究多着眼于自然—社会系统的复杂性和不确定性等特征,以及复合型灾害风险可能引发的系统性危机,主张通过树立发展型的治理理念、运用综合性的政策工具,以及多元参与的差异化治理策略等实现对系统外部环境的动态适应和自我调节,尤其强调组织处理和适应各种具有高度不确定性、复杂性的灾害风险的能力^[11-12]。四是基于包容性治理的研究。此类研究主要着眼于灾害风险管理与生态社会可持续发展间的冲突问题,主张重视和发挥风险因素、生态环境因素与政策规制因素间的协同效应,通过精准的风险识别、跨部门的协同规划,以及智慧城市建设等系统性城市治理方案促进减灾与包容性发展^[13](见表1)。

有关复合型灾害治理的研究已经在加强多元主体参与、跨域合作、综合性风险评估等方面达成初步的共识,并在一定程度上对传统灾害风险与应急管理模式的在部分领域或环节上的突出问题做出了回应。由于上述研究多是在已有理论或分析框架的基

础上展开的,可视为一般性治理理论在不同领域的具体应用,且鲜有围绕复合型灾害及其治理问题的专门研究,因而未能针对复合型灾害的特征及其带来的治理挑战做出系统性、综合性的回应,相关研究成果也较为分散,难成体系。

(二)围绕复合型灾害风险的城市减灾实践

在实践领域,各国政府与相关国际组织也在积极探索复合型灾害风险及其治理问题的应对之策。尤其是在城市减灾实践中,从20世纪70年代以来,“生态城市”“海绵城市”“智慧城市”“韧性城市”等概念相继成为备受各界关注的热门词汇,甚至作为城市建设目标被正式列入部分国家或地区的政策规划。

以时间为序,可以梳理出以下三次具有代表性的城市减灾建设热潮:一是20世纪70年代以来,在全球生态危机背景下倡导城市可持续发展的“生态城市”“绿色城市”“低碳城市”等城市减灾实践,主张通过转变城市增长方式与发展方式、优化城乡空间布局、实施气候适应性城市规划、加强城市基础设施建设等途径缓解城市化进程中的生态与气候灾害风险^[14-15];二是20世纪90年代以来,以城市信息化发展为背景,倡导以信息技术为支撑的“数字城市”“智能城市”“智慧城市”等城市建设实践,强调借助大数据思维和技术创新推动城市公共安全风险治理与公共服务供给模式的变革^[16-17];三是20世纪后期,尤其是进入21世纪以来,以全球风险社会为背景的“海绵城市”“韧性城市”等城市防灾减灾规划与建设实践,强调通过改进城市建设规划、加强城市生命线系统建设等措施提高城市系统吸收、抵御和适应各类灾害风险的能力^[18-20](见表2)。

不同时代背景下的城市减灾实践所关注的核心问题各不相同,但就整体的减灾思路而言,明显同“工程—技术”传统下灾害研究的主张存在较高的契合度,即更侧重城市基础设施的优化布局、信息技术革新与应用、城市生命线系统建设等工程性减灾措

表1 不同理论视角下的复合型灾害治理研究

理论视角	回应的现实问题	核心主张
风险治理	治理主体单一,技术导向的风险评估	多主体参与、全过程治理、风险沟通、综合评估与及时反馈
整体性治理	灾害管理的“碎片化”	跨域合作、协调联动
适应性治理	自然—社会系统的复杂性与不确定性	发展型理念、动态适应能力、多元参与
包容性治理	灾害管理与发展目标间的冲突	风险识别、跨域合作、信息科技应用

表2 围绕复合型灾害风险的城市减灾实践

兴起时间	城市建设项目	主要减灾思路
20世纪70年代	生态城市、绿色城市、低碳城市	优化城乡空间布局与建设规划
20世纪90年代	数字城市、智能城市、智慧城市	以信息技术创新推动灾害管理
21世纪以来	海绵城市、韧性城市	增强城市硬件系统的抗灾能力

施。相对而言,涉及制度、社会、文化等层面的非工程性减灾实践则相对滞后,尚存在较大的探索空间。

综上,从理论研究与治理实践的互动来看,真实世界中围绕复合型灾害的城市治理实践目前总体上更接近于自然科学与工程技术领域的防灾减灾主张,而公共管理研究者基于对现行灾害风险与应急管理体制机制的反思所形成的灾害治理主张还未能引起城市管理者的充分重视和共鸣。这一方面同理论界与实务界在话语体系上的差异有关,具有浓厚学理色彩的专业概念(如“适应性”)和生动形象的政策用语(如“海绵城市”)之间难免存在一定的沟通障碍;另一方面,过于专注理论思辨,缺少对真实世界中各地减灾实践的深入体察也是造成理论研究与实践难以形成有效对话的重要原因。此外,对于国内的灾害治理研究而言,通常还面临着西方知识体系与地方性实践之间的碰撞,尤其需要注意西方语境下的理论框架对于我国地方性灾害治理实践的适用性和解释力,以及如何从我国本土化的灾害治理经验中汲取养分,推动和实现灾害治理领域的理论创新。

三、复合型灾害治理中“韧性”概念的引入

鉴于在复合型灾害治理方面,现有研究发现还比较分散、未成体系,且同城市减灾实践之间的有效对话还有待加强,下文将试从复合型灾害的特征以及复合型灾害管理研究的基本分析维度入手,结合现阶段国内外减灾实践中的“韧性城市”建设及其相关研究,重新审视“韧性”概念在复合型灾害治理中的理论价值及其拓展空间。

(一)复合型灾害管理中的风险与应对能力分析

灾害与人类社会相伴相生,本身就具备自然与社会双重属性^[21]。灾害的产生既是各类风险要素相互作用的结果,也是人类社会应对能力不足的体现。因此,风险与应对能力就构成了灾害管理研究中的两个基本分析维度。

相对于单一灾害风险引发的公共危机,复合型

灾害的风险诱因及其作用机制更为复杂,灾害后果的破坏性与影响力也远远高于前者,相应的,对于人类社会的应对能力也提出了更高的要求。一是对于复合型灾害的风险分析,不仅面临着多种风险要素相互叠加、耦合带来的不确定性,还需充分考虑不同灾害事件之间的相互作用及其可能产生的级联效应与跨境影响,因而无论是在风险源识别、风险概率估计,还是灾害后果预测方面,都对传统静态、线性、针对单一灾害的风险分析模式提出了挑战。二是对于复合型灾害的应对能力分析,需要从传统的针对单一主体应对能力的静态分析,转向对于多元主体应对能力及其相互作用的动态分析。这是因为,复合型灾害给人类社会带来的负面冲击是伴随着人类社会本身的发展进程而日益凸显的,自然生态系统与人类社会系统间相互耦合的程度越高,人为因素对于复合型灾害的影响及其不确定性也越强。在复合型灾害管理过程中,对于灾害风险的任何人为干预都可能带来整个系统状态的改变,因此对于复合型灾害的应对能力分析就不能局限于单一行为主体,而要充分考虑自然—社会系统内的不同行为主体及其相互联系。

在我们团队早期的区域公共安全评价研究中,就曾尝试从风险分析与应对能力分析相结合的角度构建了区域公共安全的“脆弱性—能力”综合分析框架^[22],并将其应用于重大自然灾害、事故灾难等突发公共事件和各类灾害事故链的生成与演化机理研究,可被视作复合型灾害危机演化模型的雏形。在“脆弱性—能力”综合分析框架下,区域公共安全系统的脆弱性与应对能力被视为一对作用方向相反的力,二者的共同作用则决定了区域公共安全水平。该分析框架的构建以自然生态系统与人类社会系统的相互影响为基础,突破了传统静态、线性的灾害风险分析模式,对于复合型灾害风险的生成演化机理以及不同灾害事件之间的相互作用机制,都具有较强的解释力。在有关应对能力的研究方面,该分析

框架还存在明显的改进空间:一是在分析对象上,对于区域系统应对能力的研究仅限于政府部门,而未能将企业、基层社区、社会组织、公众等主体纳入应对能力的分析框架;二是在分析维度上,对于应对能力的测度仅限于制度建设层面的“一案三制”,而无法对实际灾害治理过程中政府在应急决策、协调联动、社会动员等方面的应对能力进行科学评估。造成上述研究局限的一个深层原因是:“应对能力”这一概念本身尚存在较高的模糊性,概念边界欠清晰,操作化难度大。

(二)“韧性城市”建设与复合型灾害治理

韧性(Resilience)是与“应对能力”紧密联系的一个概念,源于拉丁语中的“resillo”,本意为弹回(原来状态)。自1973年霍林(Holling)从生态系统属性的角度对韧性概念做出系统性阐释后,围绕工程学、生态学、管理学等领域的韧性研究,逐渐形成了多个学术流派。不同学术流派对于韧性的理解尽管存在差别,但都突出强调了系统在受到外界干扰时所表现出的一系列能力,包括吸收外界冲击和扰动的能力、恢复到原来状态或达到新状态的能力,以及降低灾害风险和损失的能力等^[23-25]。此外,国际韧性联盟也从系统能力的角度归纳了韧性的本质特征:一是系统能够承受一系列改变并保持功能和结构的控制能力;二是系统具备进行自组织的能力;三是系统有建立和促进学习、自适应的能力^[26]。

在城市灾害管理与城市规划领域,韧性概念的引入迅速引起该领域研究者与城市管理者对于韧性城市主题的关注和讨论。“韧性城市”(Resilient City)通常是指,在面对各类慢性压力和急性冲击后,特别是在经历重大灾害等突发事件之后仍能快速重组和恢复生产的城市系统,通常以具备动态平衡、冗余缓冲、自我修复等能力为主要特性^{[24][27]}。在此基础上,仇保兴教授从结构韧性、过程韧性和系统韧性等三个层面进一步阐释了城市韧性的内涵:结构韧性又被细分为技术韧性、经济韧性、社会韧性和政府韧性等四个维度,并以技术韧性为韧性城市规划的重点;过程韧性主要关注城市系统在维持、恢复和转型各个阶段对于重大风险冲击的自适应能力;系统韧性则将城市视为一个智慧有机体,重点关注城市系统通过对各类风险的感知、运算、执行和反馈,进而不

断积累经验、实现智能自反馈的能力^[28]。

综上可以看到,无论是韧性城市的定义,还是有关城市韧性内涵的阐释,都是以城市系统在回应内外部风险冲击与扰动过程中的各项能力作为城市韧性的核心要义。而相对于“脆弱性—能力”综合分析框架中的“应对能力”,韧性城市中的“能力”则有着更为丰富且清晰的内涵。一方面,韧性城市中的“能力”是针对城市系统而言的,其主体既包括政府、企业、社会组织、公众等城市治理主体,也包括作为智慧有机体的整个城市系统;“能力”的构成也不仅限于危机过程中的“应对能力”,而是包括抗压、存续、适应、可持续发展等一系列内容^[27],涵盖了灾害治理的全过程。另一方面,韧性城市中的“能力”是以城市系统遭受的内外部风险冲击与扰动为分析情境的,因而具有较为清晰的概念边界,更便于结合城市灾害风险治理的相关理论与实践实现概念的操作化。

因此,在城市灾害治理领域引入“韧性”概念,不仅可以同实践领域的韧性城市建设进行深入对话,而且弥补了“脆弱性—能力”综合分析框架在能力分析方面的不足,进而为公共管理视角下的复合型灾害治理研究提供了可资借鉴的全新理论资源。

四、韧性治理的理论构想与实践路径

基于对复合型灾害及其特征的分析,笔者发现传统的灾害风险与应急管理已经无法对新形势下的灾害治理需求做出有效回应,对此,现有的灾害管理研究与城市减灾实践也未能在治理路径选择上达成共识。有鉴于此,笔者尝试在“脆弱性—能力”综合分析框架的基础上引入“韧性”这个更具实践基础与理论拓展空间的概念,进而从公共管理的角度提出韧性治理的理论构想,以回应复合型灾害风险给现代社会带来的治理挑战。

(一)韧性治理的理论构想

基于前述分析,笔者认为在复合型灾害风险日益严峻的现实背景下,公共管理视角下的“韧性治理”可以被界定为:为了增强自身及其所处的城市和社区系统对于复合型灾害风险冲击的适应能力,不同公共治理主体基于合作治理与组织学习机制建立的,涵盖全灾种、全过程的新型治理模式。

具体而言,可以从以下四个方面理解韧性治理

的内涵:首先,韧性治理是以复合型灾害在成因、后果、影响层面的高度复杂性、严重性和跨域性为现实情境提出的,旨在克服传统灾害风险与应急管理模式在复合型灾害应对中的低效问题^[29]。其次,韧性治理的目标是提升治理主体及其所在的城市和社区系统对于复合型灾害风险冲击的适应能力。治理主体的适应能力主要体现为对于复杂风险环境的主动适应与自我调适能力,城市和社区系统的适应能力则主要体现为在经历复合型灾害冲击后可以快速恢复并维持其基本结构与功能的能力。再次,韧性治理是多主体合作参与全灾种、全过程灾害治理的新模式。在复合型灾害情境下,多种灾害风险的叠加、耦合,多重灾害事件间的相互作用,以及灾害后果与影响的严重性、跨域性,决定了韧性治理必然需要吸纳多主体合作参与、涵盖不同灾害风险领域,且贯穿于灾害治理的各个阶段。最后,组织学习机制是确保韧性治理得以长效推进的核心动力。韧性治理中的组织学习意味着对于过往灾害治理实践的系统反思,既包括对防灾减灾经验的总结提炼,也包括在此基础上实现的政策变迁与制度优化。

(二)迈向韧性治理的实践路径

韧性治理是新形势下回应复合型灾害治理挑战的治理升级。立足于我国现行的应急管理体系和灾害治理实践,由传统的风险管理、应急管理迈向韧性治理,可以尝试从以下三个方面做出努力:

1. 树立“发展—安全”同构的治理理念,构建常态与应急结合的危害治理体系。面对复合型灾害的冲击,管理者需要转换思路,将灾害风险视为一种系统常态,而不是意外伤害,进而学会接受与灾害风险共存的事实。韧性治理视角下的灾害管理应兼顾发展与安全的双重目标,妥善处理灾害风险防控与经济社会发展间的关系,进而构建起常态与应急相结合的危害治理体系。一方面需进一步完善现行的应急规划体系,将灾前的风险防控与化解、灾害危机过程中的应急响应以及灾后的恢复重建与组织学习,统一纳入城市及社区的韧性治理框架中,形成兼顾常态与危机情境的治理闭环;另一方面,还需重视和加强常态管理与应急管理之间的制度衔接,尤其是健全和完善现行的应急预案管理制度。可以通过定期开展应急演练与灾后学习,及时评估和

修正现行应急预案,并据此有针对性地加强日常管理和灾害应急准备,尽可能地降低应急处置阶段的不确定性。

2. 完善多主体合作治理体系,促进政府与社会间的增权赋能。复合型灾害背景下的韧性治理有赖于政府、企业、社会组织、社区、公众等力量的共同参与,需要充分整合各方资源,形成全社会协同治理的合力。一方面由政府向社会增权赋能,提升城市及社区系统在复合型灾害风险冲击下的自组织、自适应能力。例如,在灾后重建阶段,可以通过鼓励和引导社区组织的有序参与,在弥补政府力量不足的同时,增强社区的自我管理与发展能力,进而提升其对于未来灾害风险的适应能力。另一方面,由社会向政府增权赋能,提高政府在应急决策、应急资源调配、社会动员等方面的管理能力。社会力量的加入,可以极大地丰富政府在物资、人员、信息、技术等方面的应急储备,从而为政府灾害治理决策的科学性、可行性提供有力支撑。尤其是在重大灾害事件的应对中,可以充分发挥社区在组织动员、政策执行等方面的独特优势,并借助其灵活高效的管理机制构建起灾害治理的基本组织单元和空间单元,为政府各项灾害治理决策的推进奠定坚实基础。

3. 重视和加强组织学习,将制度优势转化为治理效能。从“灾难”走向“进步”的关键在于科学的反思和学习。面对复合型灾害风险的冲击,管理者不仅需要就具体的灾害现象思考如何有效应对,还要以此为契机深入分析各类灾害现象背后复杂的制度性、结构性诱因^[30]。韧性治理视角下的组织学习需涵盖以下两个层面:一是针对持续变化的灾害风险形势,通过开展全过程的风险评估与管理、加强执行反馈,及时调整治理策略,不断提升组织对于复合型灾害风险的治理能力;二是从复合型灾害治理中学习和提炼公共治理的一般性经验,从真实的灾害危机场景中深化对我国国家治理体系和制度优势的认识,并通过组织韧性与制度韧性的提升,推动实现由制度优势向治理效能的转化。回顾我国应急管理70年的发展历程可以看到,中国共产党的领导和强大的社会动员力是我国国家治理体系赋予复合型灾害治理的重要制度优势。在新冠肺炎疫情防控过程

中,国内各城市政府所采取的诸如在疫情防控一线设立临时党支部、组织党员干部下沉社区、鼓励和动员广大群众加强自我管理举措,就是通过贯彻党的领导并充分动员群众有效提升了社区治理的组织力、动员力和执行力,进而有力地推动了各项疫情防控措施的及时精准落实。在疫情防控中的治理实践正是在组织学习的基础上充分发挥中国特色社会主义制度优势,并将其转化为治理效能的积极尝试。

参考文献:

- [1]范如国.“全球风险社会”治理:复杂性范式与中国参与[J].中国社会科学,2017,(2):65-83,206.
- [2]THE WORLD ECONOMIC FORUM. The Global Risks Report 2019(14th Edition)[EB/OL].(2019-01-15)[2020-07-19]. <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2019>.
- [3]KAWATA Y. Downfall of Tokyo due to Devastating Compound Disaster[J]. Journal of Disaster Research, 2011, (2): 176-184.
- [4]KELLY C. Field Note from Tajikistan Compound Disaster—A New Humanitarian Challenge?[J]. Journal of Disaster Risk Studies, 2009, 2(3): 295-301.
- [5]NAKABAYASHI I. National Crisis and Resilience Planning—How to Measure Huge and Compound Disaster that Causes National Crisis[J]. Journal of Disaster Research, 2016, 11 (5): 911-925.
- [6]ALEXANDER D & PESCAROLI G. What are Cascading Disasters?[EB/OL].(2019-02-13)[2020-07-19]. <https://ucl.scienceopen.com/hosted-document?doi=10.14324/111.444/000011.v1>.
- [7]吴为.全球已有35个国家宣布进入紧急状态[EB/OL].(2020-03-18)[2020-07-19].<http://www.bjnews.com.cn/feature/2020/03/18/705619.html>.
- [8]童星.风险灾害危机连续统与全过程应对体系[J].学习论坛,2012,(8):47-50.
- [9]KLINKE A & RENN O. The Coming of Age of Risk Governance[EB/OL].(2019-08-05)[2020-07-19]. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/risa.13383>.
- [10]文宏.基于整体性治理理论的危害风险治理体系优化[J].西北师范大学学报:社会科学版,2015,(4):111-115.
- [11]JANSSEN M & DER VOORT H V. Adaptive Governance: Towards a Stable, Accountable and Responsive Government[J]. Government Information Quarterly, 2016, 33(1): 1-5.
- [12]郭雪松,赵慧增.构建城市风险适应性治理体系[EB/OL].(2019-05-08)[2020-07-19].http://exc.ssn.cn/zx/bwyc/201905/t20190508_4875479.shtml.
- [13]宋蕾.气候政策创新的演变:气候减缓、适应和可持续发展的包容性发展路径[J].社会科学,2018,(3):29-40.
- [14]李迅,刘琰.低碳、生态、绿色——中国城市转型发展的战略选择[J].城市规划学刊,2011,(2):1-7.
- [15]史军,穆海振.大城市应对气候变化的可持续发展研究——以上海为例[J].长江流域资源与环境,2016,(1):1-8.
- [16]刘淑妍,李斯睿.智慧城市治理:重塑政府公共服务供给模式[J].社会科学,2019,(1):26-34.
- [17]曹策俊,等.大数据时代城市公共安全风险治理模式研究[J].城市发展研究,2017,(11):76-82.
- [18]JIANG Y, ZEVENBERGEN C, & FU D. Understanding the Challenges for the Governance of China's "Sponge Cities" Initiative to Sustainably Manage Urban Stormwater and Flooding[J]. Natural Hazards, 2017, 89(5): 521-529.
- [19]CHAN F K S, GRIFFITHS J A, et al. "Sponge City" in China—A Breakthrough of Planning and Flood Risk Management in the Urban Context[J]. Land Use Policy, 2018, (76): 772-778.
- [20]周利敏,原伟麒.迈向韧性城市的灾害治理——基于多案例研究[J].经济社会体制比较,2017,(5):22-33.
- [21]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):108-120.
- [22]朱正威,蔡李,段栋栋.基于“脆弱性—能力”综合视角的公共安全评价框架:形成与范式[J].中国行政管理,2011,(8):101-106.
- [23]陈玉梅,李康晨.国外公共管理视角下韧性城市研究进展与实践探析[J].中国行政管理,2017,(1):137-143.
- [24]周利敏.韧性城市:风险治理及指标建构——兼论国际案例[J].北京行政学院学报,2016,(2):13-20.
- [25]颜德如.构建韧性的社区应急治理体制[J].行政论坛,2020,(3):89-96.
- [26]邴启亮,李鑫,罗彦.韧性城市理论引导下的城市防灾减灾规划探讨[J].规划师,2017,(8):12-17.
- [27]肖文涛,王鹭.韧性城市:现代城市安全发展的战略选择[J].东南学术,2019,(2):89-99,246.
- [28]仇保兴.基于复杂适应系统理论的韧性城市设计方法及原则[J].城市发展研究,2018,(10):1-3.
- [29]朱正威,石佳.2019年应急管理效能盘点与展望[EB/OL].(2020-02-10)[2020-07-19].http://paper.cntheory.com/html/2020-02/10/nw.D110000xxsb_20200210_2-A5.htm.
- [30]朱正威.中国应急管理70年:从防灾减灾到韧性治理[J].国家治理,2019,(36):18-23.