

Collaborative Governance of Multiple Actors in Natural Disasters: Based on Theoretical and Practical Perspectives

Cui Xiangjie* Zhong Shengyue Zhu Yuzhi

Law School of Nanjing Tech University, Nanjing

Abstract: Since the Wenchuan earthquake in 2008, China has gradually established a system in which multiple actors, including the government, the market and society, have participated in the coordinated management of natural disasters to varying degrees, and the system has been provided with legal, technical and political guarantees. At the same time, however, China's coordinated natural disaster governance also has some problems, such as weak market and social forces, imperfect legal system and defective governance system. The study summarizes the existing problems of multiple actors collaborative governance of natural disasters in China, and points out that multiple actors should improve themselves, build an organic collaboration network, improve the legal system, strengthen resource support and establish an information exchange and cooperation mechanism between different actors to promote multiple actors cooperation.

Key words: Natural disasters; Coordinated governance; Social forces; Multiple actors

Received: 2020-10-20; Accepted: 2020-10-22; Published: 2020-10-29

自然灾害多元主体协同治理： 基于理论和实践的视角

崔向洁* 钟声悦 朱玉知

南京工业大学法学院，南京

邮箱：shanjiexc@163.com

摘 要：自 2008 年汶川地震以来，我国逐步建立起政府、市场和社会多元主体不同程度地参与自然灾害协同治理的体系，并加以合法性、技术性、政治性保障。但同时，我国自然灾害协同治理也存在市场和社会力量较弱、法制不健全、管理体制存在缺陷等问题。为此，政府、市场和社会各部门既要增强自身参与自然灾害协同治理的能力，又要通过建立有机的协作网络、完善协同治理制度体系、加强协同合作的资源支持、建立不同主体间的信息交流合作机制等方式推动整体自然灾害协同治理的发展。

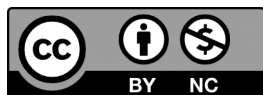
关键词：自然灾害；协同治理；社会力量；多元主体

收稿日期：2020-10-20；录用日期：2020-10-22；发表日期：2020-10-29

Copyright © 2020 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



随着经济社会的发展以及资金和人口的集中,社会的风险性日益增强,应急管理也日益受到各界关注。风险具有多样性,部分风险的可防可控较为容易,但自然灾害难以预测,也更难以进行应对,自然灾害的应急管理一直是学界关注的重点。协同治理为自然灾害的应急管理提供了一个解决方案,E·L·克兰特利认为,灾害管理中的政府为了应对灾害往往需要征用私人部门所拥有的资源,因此在灾害管理中公私部门交往应该更为密切[1]。协同治理即多元主体参与的过程,在自然灾害的管理中,政府、市场和社会等主体的参与可以扩大应急力量,加快救援进程。本文将运用文献分析法,分析我国自然灾害研究中有关于协同治理的文献,并总结我国自然灾害多元主体协同治理的发展、保障、问题以及对策。

1 我国自然灾害多元主体协同治理的发展历程

我国的自然灾害多元协同治理大致经历了两个阶段。第一阶段为 2003 年至 2008 年。2003 年因“SARS”的爆发,我国政府开始探索自上而下地建立公共危机管理体系,从中央到地方普遍设立了应急管理机构,应急预案体系初步建立,应急信息系统平台基本建立。我国在长期应对自然灾害的实践中逐步形成了国务院统一领导,分类别分部门应对各类突发公共事件的模式[2][3]。这阶段以政府及相关部门统筹一切、总领全局、全方位领导,调动社会各方面力量为主,主要依赖政府来应对公共危机,市场力量和社会力量没有得到有效激活。

第二个阶段以 2008 年汶川地震为开端至今,社会力量成为自然灾害危机管理的重要参与力量,除政府部门外,市场、社会纷纷加入灾害治理中。在汶川地震治理过程中,政府及时反应,快速协调沟通,调集资源;企业慷慨解囊捐助物资,提供物资运送帮助;社会力量如志愿者组织在救援阶段直接参与救援行动,提供物资与信息技术支持。各方面力量积极地参与到抗击自然灾害的行动中,极大地提高了救灾能力和灾后重建效率[4]。

2 自然灾害协同治理中多元主体参与现状

2.1 政府参与现状

政府在自然灾害的协同中往往发挥主导作用。重大自然灾害发生后，国务院以成立救灾总指挥部的形式发挥主导作用。国务院成立的总指挥部下设抢险救灾、群众生活等工作组，国务院总理亲自担任总指挥并在第一时间亲临一线指挥应急管理行动。具体而言，国务院指挥部各小组分工明确，负责拨付资金、制度建设、灾后恢复重建等工作，如汶川地震、青海玉树地震和甘肃舟曲泥石流、四川雅安地震的应对中，中央及省级政府紧急下拨资金，汶川地震中国家制定颁布《汶川地震灾区恢复重建条例》，青海玉树地震后政府启动恢复重建工作，制定恢复重建规划等。此外，特大灾害发生时，中央往往按照对口支援的原则，采取一省市帮扶一灾区的方法，动员整合全国各地区的行政力量参与应急工作。除行政机关外，拥有救援工具和人力的军队、武警也是主力部队。^[5]总而言之，政府负责自然灾害协同治理中的规划、组织、服务协调和服务工作，是自然灾害协同治理的中心^[6]。

2.2 市场参与现状

企业作为市场主体，在自然灾害协同治理中发挥着物资生产与提供以及依法参与突发事件的作用。自然灾害发生后，各地企业通过捐款捐物、生产并提供救援物资的形式积极参与自然灾害的应急管理^[5]。如在汶川地震的抗震救灾过程中，许多企业赶制急需物品，保障了救援和重建工作的物资供应。企业除了贡献财力物力外，还有依法参与突发事件应对的义务，包括开展应急知识宣传教育，组织应急救援演练。企业还可以不断拓宽自身业务，研究应急管理的新技术、新材料。总之，不同性质、不同业务的企业都可以通过市场化的运作广泛地参与到自然灾害协同治理的各个过程^[7]。

2.3 社会参与现状

非政府组织是我国应对自然灾害的重要社会力量，由于其专业性和多样性，

非政府组织在应急管理中往往参与多项工作。简单来讲，非政府组织在灾害应对中主要发挥筹集资金和发放物资，提供医疗救援和心理辅导，保障临时通讯和物流运输，进行志愿者培训，参与恢复重建等工作 [10]。在汶川大地震中，以中华慈善总会和中国红十字会为首的公益组织开展募捐活动，成立抗震救灾援助服务队，广泛开展心理危机干预、知识普及等项目，提供了技术支持和人力帮助。总之，非政府组织在自然灾害的应急管理中主要负责发挥自身的人才、资源、信息优势，协助政府部门开展相关工作 [5]。

除非政府组织外，公民也是参与自然灾害协同治理的社会力量，其参与主要体现在参加志愿活动。汶川大地震发生后，上千万志愿者从全国各地前往灾区，参与了宣传、救援、安置、重建等工作。此外，公民也可以通过提高防灾减灾和自救知识来参与自然灾害的协同治理。总之，公民以其广泛性成为了政府部门在自然灾害应急管理中所要依靠的重要力量，公民力量的发挥也推动了公民社会的发展 [5]。

3 自然灾害多元主体协同的保障

3.1 多元主体协作的合法性保障

非典事件后，我国逐步探索形成了以应急预案、应急法制、应急体制、应急机制为核心的突发事件应急管理体系。 [9] 2007 年《中华人民共和国突发事件应对法》的颁布，标志着我国突发事件应急管理拥有合法性保障，该法明确了政府在包括自然灾害在内的突发事件应对中的领导责任，也为企业、民间组织等参与包括自然灾害在内的突发事件应对提供了法律依据，成为我国突发事件应对领域的基本法，全面指导着我国突发事件应对工作 [11]。2010 年国务院审议通过的《自然灾害救助条例》对政府、企业、民间组织等共同参与自然灾害救助工作作出更细致的规定。此外，《中华人民共和国防震减灾法》、《中华人民共和国防洪法》、《破坏性地震应急条例》等 17 项专项性法律法规以及各级地方政府的《突发公共事件总体应急预案》等地方性法律法规也成为政府、企业与社会协作的法律保障。自此，我国基本形成了“宪法—突发事件应对法—

专项法律法规—地方性法律法规”的自然灾害应急法律体系 [12]。

3.2 多元主体协作的技术性保障

一方面,科学技术的发展为自然灾害的监测、预报、评估和救助提供了支持,如中国气象局 VSAT 卫星通信系统通过通信卫星把遍布全国的地市级以上气象部门的计算机系统连接成一个大网络互连系统,进行数据高速交换,并可进行语音通信。另一方面,我国政府为了解决政府与非政府组织、企业和公民之间的合作与信息共享技术性难题,提倡利用先进科学技术搭建应急管理平台 [13]。《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》、《综合减灾“十一五”规划》、《国家综合防灾减灾规划(2011—2015年)》等法规均提出要建成国家综合减灾与风险管理信息平台 [13],国际应急救灾装备技术展览会以及“灾害管理公共合作项目”等活动也推动了应急管理治理平台的技术交流与 innovation, 雅安的“群团组织服务中心”等组织在实践层面对建设协同治理平台展开了初步探索 [14]。

3.3 多元主体协作的政治性保障

多元主体参与自然灾害的协同治理需要一定的政治性保障,这里的政治保障指政府部门对企业、社会等其他主体参与治理提供的引导鼓励。政治性保障有政府部门施行项目制、组织进行吸纳和培育、引导社会力量救灾三种方式。项目制的具体表现为雅安地震灾害救援中政府拨付资助专款 100 万元,资助 50 个公益项目 [15]。吸纳和培育主要体现为雅安地震中成立的抗震救灾社会组织 and 志愿者服务中心,这是我国第一次主动将社会力量纳入党政救灾体系,这有利于动员社会组织的力量参与抗震救灾,也有效地加强了各级党组织、各级政府对于社会的监控,有利于防范政治风险 [15]。政府部门对社会和政府力量的引导体现为在阜宁风灾”中,政府对社会组织参与救灾实行“申请许可机制”,社会组织经过审核后才能进入灾区,需要根据灾区的实际情况服从统一的安排 [16]。

4 现有实践存在不足

4.1 管理体系存在缺陷

管理体系一方面指政府部门内部的管理体系，一方面指政府对其他组织的管理体系，两者均存在一定缺陷。第一，对政府部门内部而言，省级政府设立的应急管理办公室和减灾委及其办公机构并非常设机构，权力有限，在实际管理中存在职责分工不清、职能交叉的问题。另外，公安、消防、民防、卫生、安监、疾控等部门基本上还是采用单一部门负责单一灾种的条块分割组织体制，职责分散，很难做到灾害发生时的快速联动 [17]。第二，我国政府针对非政府组织的管理体制具体表现为严格的申请许可条件和双重管理体制。严格的申请许可条件表现在人数、资金、地域方面的限制，比如成立社团需要具备 50 个以上的个人会员或者 30 个以上的单位会员等。双重管理体制表现为登记管理机关和业务主管部门双重许可和双重管理的体制，业务主管部门往往因为不愿承担管理责任和社会风险不予批准，使得一些非政府组织不能登记注册，也直接造成了社会组织参与自然灾害协同治理的力量薄弱问题 [18]。

4.2 缺乏健全的法律法规制度保障

尽管我国已经基本建立起了应灾减灾的法律体系，但在实际操作中存在相关立法缺失的问题。首先，立法针对主体大多局限于政府，对于如何协调多元主体参与应急管理仍不明确，没有一部专门性法律对政府与非政府力量在突发自然灾害应对中的协同场域、协同条件、各方权责、协同方式与程序等做出系统明确的规定；其次，现有法律大多是指导性意见，对于具体的执行缺乏相关规定 [19]。

4.3 市场以及社会力量仍处于较弱势地位

尽管我国针对自然灾害的协同治理已经吸纳了市场力量以及社会力量，但目前协同治理仍在处在政治体制的控制之下，国家仍然处于绝对优势和权威地位，市场和社会参与有限且处于比较弱势的地位。非政府部门处于弱势的主要

体现为资金和物资储备有限,专业性人才匮乏公信力的缺乏以及参与深度有限。这里所说的参与深度主要是指非政府部门参与危机治理的阶段,社会力量的参与仅限于灾害应对和处置阶段以及灾害善后阶段,而在灾害预警、决策、监督和评估反馈等方面则参与较少甚至没有参与[20]。市场和社会力量自身成长不足,无法满足合作的要求,直接影响多元主体参与应急管理的效果,不利于整体发展。

5 自然灾害多元主体协同治理改进

5.1 协同治理各参与主体内部改进策略

5.1.1 政府部门改进策略

政府是我国自然灾害多元主体协同治理的核心,其改进可以从理顺组织体系和提升整体能力两个方面进行改进。首先,关于组织体系,有的学者强调政府部门要制定战略目标,注重职责权限的划分,设立中央和地方两个层面的综合管理协调机构,做到在统一指挥的基础上整合资源进行危机处理,从而建立上下级政府间的纵向联动机制以及政府不同职能部门间的横向联动机制[21][22][23]。[有的学者强调打破现有组织层级,推行网络化府际合作模式,推动应急管理组织层级的多元化、扁平化以及灵活化。其次,在整体能力提升方面,政府要明确自身在重大自然灾害恢复重建中的地位,建立健全相关制度和机制[24],完善政府内部的监督[7],依托电子政务系统和电子政务网络,加强各地、各部门、各类应急指挥平台信息系统的互联互通,提升自身应急处置能力[25]。

5.1.2 市场部门改进策略

自然灾害给市场带来的不仅有破坏,还有商机与转机。因此,在自然灾害发生时,企业应该主动发挥自身优势,为公共危机状态的修复贡献力量。具体而言,企业可以为救灾抗灾提供人力物力财力,为灾区群众提供就业岗位,参与物资设备的运输工作以及居民住房、公共设施等设施的修复或重建工作,从而为救灾抗灾贡献力量[12][25]。除自身外,企业组织还可以加强与其他

企业的合作,建立合作共同体,在自然灾害发生时,共同体内部可以进行资金、人员、技术、信息等的交流,从而在危机来临时互帮互助并协同合作帮助其他受灾主体[7]。建立企业间的合作联盟可以提升其抵御风险的能力,但不可否认的是,相较于政府,企业完全在市场机制下运作,他们的整合和联盟也会有更大的困难。

5.1.3 社会部门改进策略

社会力量包括非政府组织以及公民个人,改进策略也围绕这两方面进行。首先,非政府组织因为其“第三种力量”的独特地位一直在自然灾害的协同治理中发挥着重要作用,可以协助政府部门进行灾害受损状况调查评估、弱势群体帮扶、灾民心理疏导及抚慰、恢复重建具体方案决策咨询等工作[12]。为了提升自身工作能力,非政府部门可以通过建立弹性规范的组织结构以及实现非政府组织的网络化来完善其自身的管理机制[24];可以通过健全人才管理机制、制定应急预案、建立救灾行动组的方式推动自身的专业化[8];可以通过积极开展业务,利用网络媒体建立网络宣传与捐赠平台的方式募集资金[4];可以通过加强自身的自律性,及时准确地公开不同救援阶段的信息等方式增强公信力[26][24][8]。

其次,公民是自然灾害协同治理中最广泛的参与者,应从公民意识和公民参与这两个角度提升自身能力。首先,民众要有危机意识和防范意识,还要有互助互济的意识。政府可以依托社区和行业协会、专门社团等来进行危机培训,以提高公众应对灾害的意识[24]。其次,公民应理性参与自然灾害应急管理,这表现在公民具有高度的责任感,正确认识自身的权利和义务,同时避免消极盲从,有序参与到自然灾害的预防、预警、处置、互救、重建等各个环节中,在法律秩序的范围内参与应急管理活动[4][25]。

5.2 自然灾害多元主体协同治理整体改进策略

自然灾害的应对不仅需要政府、市场与社会内部的自我调整,还需要各部门之间进行通力合作,从整体上提升自然灾害应对效能。

5.2.1 形成一个有机的协作网络

有机协作网络的建立需要有一定的初始条件，即各参与主体树立协作治理的理念。政府部门和市场部门、社会部门都要意识到协同治理的重要性，特别是政府部门，要从全能政府治理理念向有限政府治理理念转变，从管理型政府治理理念向服务型政府治理理念转变[5]。其他部门也要增强公共意识以及与合作部门的协作意识，从而推进良好协作文化的形成[7]。协作治理的理念形成后，需要建立政府内部各部门之间以及政府与市场、社会部门之间的协调联动机制。应由国家和政府牵头确定自然灾害协同治理的政策目标，将各主体整合进协同治理系统中，同时赋予各主体一定的决策、协调和管理职能，保障各主体的权力[5]。此外，协调联动机制仍然需要一个决策和协调中心，这个中心可以吸纳政府、市场、社会三方力量，调动大量资源，在自然灾害治理中发挥协调和领导作用[17]。

5.2.2 完善协同治理制度体系

制度是进行权责分配，保障协同治理顺利进行的硬性保障。应该通过建立法律制度明确自然灾害危机治理中政府、市场以及社会各主体的地位、责任、工作规则、工作方法，从而发挥法律的监督作用，规范各主体行为[2][12][27]。针对政府部门，可以加大对政府部门的监督，发挥政权监督、司法监督、政党监督和社会监督的作用，明确各主体监督权利，发挥多元主体的监督作用[7]。针对市场部门，首先应该在法律中详细规定市场部门参与自然灾害治理的职责、权限、义务，同时鼓励政府与企业应急协议的签订，从而以法律约束企业行为。针对社会部门，要通过完善相关法规来降低非政府组织进入门槛，为其参与自然灾害治理提供制度支撑和法律保障[2][8]。此外，相关部门还应把非政府组织动员纳入国家有关应急法律法规，对非政府组织和民众的不合法行为依法进行处置[8][27][29]。

5.2.3 加强协同合作的资源支持

协同合作的资源支持包括人力、物质、技术、资金等多方面的支持[24]，加强协同合作中的资源支持可以从制度和政府支持两方面展开。制度上，为了保障自然灾害中的资源供给，政府应建立政府物资储备和社会资源相结合的救

灾物资储备制度，还要建立互相协调、互相联系、反应灵敏的资源调配网络[5]。政府支持上，政府可以通过财政政策直接对非政府组织进行财政支持，也可以通过充分授权、购买社会服务以及培训等形式培育社会资本，提高非营利组织的创新能力、筹资能力、拓展能力和可持续发展能力，从而保障社会和市场对危机治理的资源支持[4][6][27][28]。

5.2.4 建立不同主体间的信息交流合作机制

加强不同主体间信息交流即使不能防止危机的发生，也可以控制危机及其影响[29]。为此，各地应畅通危机治理相关信息的反馈渠道，在重大自然灾害应急处置阶段结束前设立专门的灾后恢复重建信息服务中心[6][14]。除了信息服务中心外，政府还应牵头建立一个信息共享平台，有关自然灾害的信息在此平台进行整合与传输，为自然灾害的相关决策提供支撑[5]。这个协同平台的门户分为内网信息门户、外网信息门户，内网信息门户主要面向基层政府的各应灾部门（包括乡镇政府），外网信息门户则主要面向公众[14]。除了国内信息交流外，信息交流包括国际信息交流，政府有责任与国际组织在危机管理方面扩展合作，加强与国际组织在信息方面的沟通，以实现合作互助、资源共享，从而促进我国的自然灾害协同治理机制不断完善[29]。

基金项目

本文系江苏省社会科学基金项目“完善应急治理中的基层政府与民间社会组织的协同机制研究”（项目号：16zzd001）；江苏省研究生科研与实践创新计划项目“应急管理中的举国体制：基于多起重大灾害的比较分析”（项目编号：KYCX20-1130）的阶段性研究成果）。

参考文献

- [1] Quarantelli E L. “Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina”, 2006.
- [2] 徐晖. 公共危机治理的协调联动机制研究[D]. 上海交通大学, 2012.
- [3] 王强. 公共危机应急反应管理体系：反思与重建[J]. 江海学刊, 2004

- (02): 90-93+223.
- [4] 侯保龙. 公民参与重大自然灾害性公共危机治理问题研究 [D]. 苏州大学, 2011.
- [5] 何吉多, 周荣, 朱清海. 比较优势视角下的自然灾害协同治理——以汶川大地震为例 [J]. 经济体制改革, 2008 (06): 46-50.
- [6] 刘丽君. 灾害性危机治理中政府与 NGO 功能协调研究 [D]. 华东师范大学, 2011.
- [7] 李墨舒. 我国突发自然灾害应对中政企协同治理研究 [D]. 河南大学, 2016.
- [8] 陈金枝. 突发自然灾害事件治理中的非政府组织参与机制研究 [D]. 华中师范大学, 2016.
- [9] 赖越. 协同治理视角下区域公共危机多元主体参与研究 [D]. 江西理工大学, 2020.
- [10] 李威. 协同治理视角下自然灾害型公共危机治理机制研究 [D]. 北京化工大学, 2017.
- [11] 邬明瑞. 我国公共危机中多元主体协同治理问题研究 [D]. 新疆大学, 2016.
- [12] 李建中. 重大自然灾害恢复重建中的府民协同合作 [J]. 领导科学论坛, 2019 (07): 54-63.
- [13] 赵华虎. 基层协同应灾平台的构建研究 [D]. 安徽农业大学, 2012.
- [14] 詹成付. 中国社会组织发展舆情报告 (20142015) [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016.
- [15] 李云新, 阮皓雅. 自然灾害协同治理的实践过程与运行逻辑——以四川雅安为例 [J]. 西南民族大学学报 (人文社科版), 2018, 39 (03): 193-198.
- [16] 王初. 我国社会组织参与灾害应急救援研究——以“阜宁”风灾为例 [D]. 南京师范大学, 2018.
- [17] 陈标, 王晓旭. 我国自然灾害危机中协同治理机制研究——以 H 省为例

- [J]. 现代商贸工业, 2017(30): 123-125.
- [18] 门钰璐. 非政府组织参与自然灾害救助研究[D]. 郑州大学, 2018.
- [19] 陈标, 王晓旭. 我国自然灾害危机中协同治理机制研究——以H省为例[J]. 现代商贸工业, 2017(30): 123-125.
- [20] 刘聪聪. 突发自然灾害应急响应中政府与社会组织的合作研究[D]. 山东大学, 2018.
- [21] 王璇. 自然灾害管理中的府际关系[D]. 南京大学, 2015.
- [22] 周雪光. 国家治理逻辑与中国官僚体制：一个韦伯理论视角[J]. 开放时代, 2013(3).
- [23] 徐晖. 公共危机治理的协调联动机制研究[D]. 上海交通大学, 2012.
- [24] 孙世炜. 完善我国自然灾害应急管理的协同合作机制研究[D]. 东北大学, 2011.
- [25] 敬茂明. 应对严重公共危机中的资源整合问题研究[D]. 电子科技大学, 2010. 46.
- [26] 杜娟. 我国政府与非营利组织自然灾害协同治理问题研究[D]. 山东大学, 2016.
- [27] 张立荣, 冷向明. 协同治理与我国公共危机管理模式创新——基于协同理论的视角[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2008(02): 11-19.
- [28] 闫文虎. 国外重大灾害应急中的非政府组织动员及启示[J]. 学会, 2010(12): 3-7.
- [29] 张成福. 公共危机管理：全面整合的模式与中国的战略选择[J]. 中国行政管理, 2003(07): 6-11.