

风险共处与治理下移

——国外弹性社区研究及其对我国的启示*

唐庆鹏

提 要 | 弹性社区是人类适应风险社会的基本单元,体现的是与风险共处理念,是对自下而上式灾害管理的强调。本文试图对国外弹性社区研究工作进行梳理,着重析述弹性社区的概念与特征、弹性社区的价值与功能、弹性社区的建构与评估等,以期抛砖引玉。目前,国内对于灾害管理中的社区建设研究尚显薄弱,国外弹性社区的研究可以起到一定的启示作用。

关键词 | 弹性社区 灾害管理 风险共处 治理下移

中图分类号 | C913

作者信息 | 男,1983年生,南京师范大学泰州学院讲师,南京师范大学国家治理与政府创新研究中心,225300。

面对频繁的危害冲击和压力,为什么有些社区受灾害影响大而有些却很小甚至微不足道?为什么有些社区恢复快而其他社区则需要数年甚至数十年时间才能恢复?为什么有些社区遭受损失后一蹶不振而有些却成功化危为机、实现持续发展?这些问题引发了人们对社区的重新思考。近年来,国外学术界逐渐认识到“建立能够承受和恢复灾害的强有力的、健康的弹性社区是保护社区未来的最有效方式”。^①由此,弹性社区的理论研究和实践探索开始勃兴。

一、弹性社区的界定及其基本特征

1. 弹性的概念:从自然科学到社会科学
弹性社区(the resilient community),又称“有恢复力的社区”“抗逆社区”“有复原力的社区”,其概念的核心分析单元是“弹性”(resilience)。实际上,弹性一词起源于17世纪,最初用于物理学领域,强调的是一种动态

平衡,这启发了人们的想象力。1973年,霍林(C. Holling)在《生态系统的弹性和稳定性》一文中首先将弹性的概念应用于生物学领域,并形成巨大的反响。受其影响,人类学、人文地理学、心理学、文化理论、经济学、管理学、城市理论以及安全研究等诸多学科相继引入弹性的概念,其适用范围也从自然

* 本文是国家社科基金重点项目“公民参与涉政网络事件的有序性研究”(14AZZ015)和国家社科基金一般项目“公共权力运行公开化路径研究”(13BZZ032)的阶段性成果。

^① Melissa M. Teo, Ashantha Goonetilleke and Abdul M Ziyath, An Integrated Framework for Assessing Community Resilience in Disaster Management, in *Proceedings of the 9th Annual International Conference of the International Institute for Infrastructure Renewal and Reconstruction, Risk-informed Disaster Management: Planning for Response, Recovery and Resilience*, Queensland University of Technology, Brisbane, QLD, 2013.

科学扩展至社会科学。

早期的研究者通常假定生态系统与社会系统在结构和行为上没有差异,从而将弹性概念进行直接移植,并简单地将其理解为一个社会系统的适应变化的能力。近年来,越来越多的学者认识到社会系统的特殊性。如艾德格尔(W. N. Adger)认为,将弹性概念简单地从生物学领域移植到社会系统是有争议的。^①在社会系统中,弹性不仅和适应能力相联系,更重要的是反映了通过灵活的组织、新颖而创造性的问题解决方法来应对干扰的能力。弹性不仅包括应对变化的能力,而且包含利用创新和发展的机会。^②

换言之,从概念的发展来看,“定义的主要区别在于,一些人认为弹性是反应的结果,而另一些人则认为这是一个积极主动的过程”。^③前者如霍恩和奥尔(J. Horne & J. Orr)将弹性界定为:“个人、群体、组织以及作为一个整体的系统的一种品质,表现为主体能有效应对那些干扰预期事件模式的重大变化,并且一段时间内没有出现倒退行为。”^④这是将弹性界定为一种结果或被动反应。相反,后一类界定则同时突出系统面向未来的主动性的一面,如联合国国际减灾署(UNISDR)将弹性界定为“暴露于危险中的系统、社区或社会能适应并通过抵制或改变,使自身功能和结构维持在可接受水平的一种能力。这取决于社会系统能够通过自我组织以提升能力的程度,包括从过去的灾难中汲取经验以优化对未来的保护和降低风险的措施”。^⑤这个定义将弹性视为一个主动的过程,认为其在灾难发生时能引致一个理想的结果。

2. 弹性社区及其特征

在传统的社会学领域,社区通常被狭义地界定为一个空间术语。如1974年出版的《社会学百科全书》指出,社区是指建立在“一定空间或地域之上的社会组织,其次是指在心理凝聚力或共同情感下结合于这种组织中的人们”。然而,特威格(J. Twigg)指

出,这种认知实际上忽略了共同利益、价值、行动和结构等社区其他重要维度。^⑥在广泛意义上,社区既是一个空间术语,又是一个经济/社会概念。由于人们之间的经济社会联系是复杂多元的,社区也因此可以从不同的关系角度进行建构。在应急管理领域,社区则可以被看成是“接近相同风险的社会共同体”。实际上,随着风险社会的来临,在来自自然和人为的风险双重侵袭中,没有哪个社区是绝对安全的。但是,值得庆幸的是,“我们拥有设计和建造最有安全可能性社区的知识”。^⑦弹性社区的提出及实践应用,就是近年来人类在风险社会中的一种主动探索。

根据对弹性概念的理解,现有的研究主

^① W. N. Adger, Social and Ecological Resilience: Are They Related? *Progress in Human Geography*, Vol. 24, 2000, pp. 347-364.

^② C. Folke, Resilience: The Emergence of a Perspective for Social-Ecological Systems Analyses, *Global Environmental Change*, Vol. 16, 2006, pp. 253-267.

^③ Abdul M. Ziyath, Melissa Teo & Ashantha Goonetilleke, Surrogate Indicators for Assessing Community Resilience, in *Proceedings of the International Conference on Building Resilience 2013: Individual, Institutional and Societal Coping Strategies to Address the Challenges Associated with Disaster Risk*, University of Salford, Ahungalla, Sri Lanka, 2013.

^④ J. Horne & J. Orr, Assessing Behaviors That Create Resilient Organizations, *Employment Relations Today*, Vol. 24, 1998, pp. 29-39.

^⑤ UNISDR, Hyogo Framework for 2005 - 2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters, <http://www.unisdr.org/we/dp/intergov/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-foraction-english.pdf>.

^⑥ John Twigg, *Characteristics of A Disaster-resilient Community: A Guidance Note (Version 2)*, DFID Disaster Risk Reduction NGO Interagency Group: Teddington, 2009, p. 9.

^⑦ Ibid., p. 8.

要是通过三种形式来描述弹性社区的特征。其一,作为一种“稳定的”(stable)社区,以盖斯(D. E. Geis)等为代表,认为弹性社区是能够吸收危险影响而不改变其基本功能和结构;①其二,作为一种“可恢复”(recoverable)的社区,以布列敦(M. Breton)、佩顿和约翰斯顿(D. Paton & D. Johnston)等为代表,强调弹性社区从灾害影响和压力中恢复到原有状态的速度和能力;②其三,作为一种可转变(transformational)的社区,以洛佩兹马雷罗(T. Lopez-Marrero)、钱德拉(A. Chandra)等为代表指出,社区维持一个创建和重建过程的能力,从而使自身不仅有效回应逆境,而且在这一过程中能达到一个更高层次的功能,从而“向前跃进”(bouncing forward)到一个新的状态。③

可见,将弹性的理念与社区建设相结合,改变了人们对社区的旧认识和保守思维,也激活了风险社会背景下社区新的生命力。稳定、可恢复以及向前跃进构成了弹性社区三个递进而显著的特征,这也让弹性社区在结构和功能上全面超越了传统的社区存在。综上所述,弹性社区是指生活在同一地区或接近相同风险的社会共同体,它们能够在外部风险的冲击和压力下,保持基本结构和功能稳定并迅速恢复到原有状态,甚至从改变所带来的新的可能性中实现进一步发展。

二、弹性社区的理论价值与现实功能

弹性社区理论的提出和应用有着深刻的理论必要性。首先,社区是现代社会的基本单元,构建弹性社区本质上是一种基于人类驱动力和组织能力层面的风险管理,意味着更重视公民个体和社区自身可以为自己做些什么以及如何加强他们的能力,因而是从基本层面提升社会因应危机的能力。其次,近年来,大量的灾害管理实践让政府的局限性显露无疑。相应的,个人及社区在防灾、减灾和应急管理中必将扮演关键角色的观点越来

越深入人心。弹性社区通常是建立在自下而上的方法上,因此,这是对传统的国家自上而下式灾害管理体系局限性的有效弥补。再次,将弹性引入社区建设和发展,体现了人类在风险社会中的积极主动性。弹性社区强调的是与风险共处(living with risk)理念,认为社区可以更好地预测、缓解、准备和应对当前和未来的灾害事件的发生。同时,在灾害所带来的负面冲击下,社区能更迅速恢复甚至实现进一步的发展。因此,弹性社区“鼓励对风险的管理,而不仅仅是简单地控制它们”。从这个意义看,弹性社区更加契合危机日趋常态化的风险社会需要。

近年来,弹性社区在灾害管理中的积极作用得到越来越多的认可,“加强社区弹性已被确定为灾害管理的一个核心元素”。④从全球灾害的现实看,频发的自然和人为灾害正给普通公众带来巨大的生命财产损失,并且损失在不断增加。如国际减灾战略署发布的《2013年全球减灾评估报告》显示,21世纪以来,全球自然灾害造成的直接经济损失已高达2.5万亿美元,而最近3年自然灾害造成的损失愈加高昂。马永加(Joseph S.

① D. E. Geis, *By Design: The Disaster Resistant and Quality of Life Community*, *Natural Hazards Review*, Vol. 3, 2005, pp. 151 - 160.

② M. Breton, *Neighborhood Resiliency*, *Journal of Community Practice*, Vol. 19, 2001, pp. 21 - 36; D. Paton & D. Johnston, *Disasters and Communities: Vulnerability, Resilience and Preparedness*, *Disaster Prevention Management*, Vol. 10, 2001, pp. 270 - 277.

③ T. Lopez-Marrero & P. Tschakert, *From Theory to Practice: Building More Resilient Communities in Flood-prone Areas*, *Environment and Urbanization*, Vol. 23, 2011, pp. 229 - 249; A. Chandra, et al., *Building Community Resilience to Disasters: A Way Forward to Enhance National Health Security*, Technical Report, US Department of Health and Human Services, 2011, p. 9.

④ T. Lopez-Marrero & P. Tschakert, 2011, pp. 229 - 249.

Mayunga)认为,“人类生命和财产损失的趋势表明,我们的社区不具有足够弹性来应对自然灾害”。^①此外,从过去的灾难经验来看,面对灾害冲击,为什么有些社区受灾害影响小且恢复相对较快,而其他社区则受损严重甚至需要数十年时间才能恢复?例如,一些受2004年印度洋海啸影响的人近十年后仍然居住在斯里兰卡的临时定居点。^②究其原因,不少研究者认为根源在于不同社区的弹性特征差异。

一般来说,弹性社区在现实中通常有着更优异的表现。米歇尔·布鲁诺(Michel Bruneau)等将其概括为弹性社区的“3R”优势:(1)减少失败的概率(Reduced failure probabilities),主要是指有效的风险管理和较低的灾难发生可能性;(2)减少失败的后果(Reduced consequences from failures),包括失去生命、伤害和消极的经济社会后果等;(3)减少恢复的时间(Reduced time to recovery)。^③佩顿的研究证实,增加30%的关键社区弹性指标将减少10%左右的恢复时间。^④当然,优势表现是相对的,主要是与较少弹性的社区相比较而言,而且优势贯穿于防灾减灾以及长期恢复重建等灾害管理全过程(如图1所示)。可以说,面对灾害冲击和压力,弹性社区往往会更少地遭受灾难影响,并能更快地从灾害中恢复。

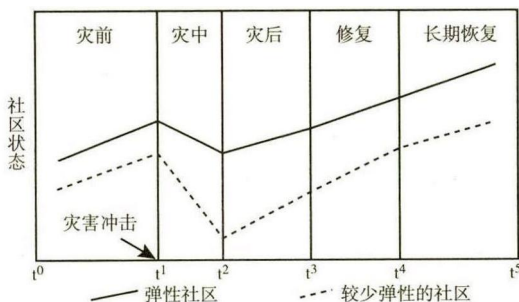


图1 弹性和较少弹性社区在灾害管理中的运行轨迹对比

资料来源: J. S. Mayunga, <http://www.ehs.unu.edu/file/get/3761.pdf>.

三、建构与评估弹性社区的多维模式

弹性社区的必要性及其现实优势点燃了人们研究弹性社区的热情。如何建构和评估弹性社区就成为弹性社区研究的核心命题。这一命题的全部目标在于识别弹性社区关键而共性的构成要素,并开发一种方式来加以测量。近年来,国外学术界对此问题展开了深入探索。现有的研究大都集中在开发一个框架用于评估和发展弹性社区,这些模型随着研究者的视角和侧重点不同而表现各异。

1. 从社区发展来看,以资源为导向和以问题为导向的模型建构

克里泽曼和麦克莱特(J. Kretzmann & J. McKnight)曾建议两种社区发展的基本路径,即传统需求驱动的方法和以能力或资源为基础的方法。^⑤前者侧重研究社区的需求、问题和不足,认为社区是在解决问题、弥补不足中实现发展。后者强调社区的发展离不开资源的支撑。我们注意到,一些学者对弹性社区的模型建构同样也遵循了这两种路径取向。

(1) 以资源为导向的模型建构

以资源为导向的模式,在弹性社区诸模

^① J. S. Mayunga, *Understanding and Applying the Concept of Community Disaster Resilience: A Capital Based Approach*, <http://www.ehs.unu.edu/file/get/3761.pdf>.

^② M. Mulligan & Y. Nadarajah, *Profiles of the Case Study Communities*, <http://artsonline.monash.edu.au/mai/files/2012/06/post-tsunami-2.pdf>.

^③ M. Bruneau, et al., *A Framework to Quantitatively Assess and Enhance the Seismic Resilience of Communities*, *Earthquake Spectra*, Vol. 19, 2003, pp. 733 - 752.

^④ D. Paton, *Measuring and Monitoring Resilience in Auckland*, GNS Science Report 2007/18, Wellington: GNS Science, 2007, p. 88.

^⑤ J. Kretzmann & J. McKnight, *Assets-based Community Development*, *National Civic Review*, Vol. 85, 1996, pp. 23 - 29.

型中最为常见。彼得·阿尔玛克 (Peter Allmark) 等人较为推崇以资源为导向的弹性社区模型建构,认为除了比以问题为导向更积极之外,基于资源的建构方法能更经济和更有效地利用和发展既有或潜在的社区积极因素。^① 朗斯塔夫 (Patricia H. Longstaff) 等人认为,社区的资源和能力与社区弹性之间存在一种函数关系(如图 2 所示)。^② 一般情况下,拥有的资源存量越丰富、适应能力越强,社区的弹性则越高;反之,一个拥有低水平的资源存量和适应能力的社区将是缺乏弹性的。

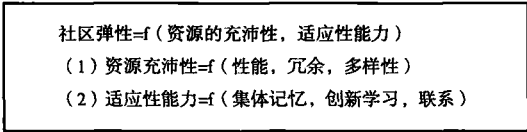


图 2 弹性社区的“资源/能力”函数模型

资料来源: P. H. Longstaff, N. J. Armstrong, K. A. Perrin, W. M. Parker & M. Hidek, 2010, pp. 4-6。

在前人研究的基础上,马永加认为,大多数以资源为导向的评估框架过于关注部分或个别弹性维度,视角相对局限。为此,可以借鉴广泛应用于可持续发展和扶贫项目的“资本”分析方法,更加系统地构建弹性社区模型。“资本”被公认为是能够很好地符合可持续发展的概念,实际上,“社区发展的理论已经证明,卓越而可持续的社区依赖于其自身获取、提升和运用主要形式资本的能力”。^③ 由此,他构建了弹性社区的“资本”模型,讨论了社会资本、经济资本、人力资本、物理资本以及自然资本等五种主要形式的资本,并相应阐释了它们如何降低脆弱性和提高社会适应力。

(2) 以脆弱性为导向的模型建构

这一类模型的开发者认为,脆弱性与弹性是一对共生的概念,是相互联系的一个硬币的两面。弹性的增长必定伴随脆弱性的降低,反之亦然。因此,弹性社区可以通过脆弱性的函数来表达,也就是说,“一旦我们知道社区是怎样变得脆弱,我们就可以开发策略

来减少脆弱性和增强弹性,从而确保一个有效的反应和更快的恢复”。^④ 卡特 (S. Cutter) 等人正是循此逻辑,提出了一个概念性的框架来理解弹性社区。在这个框架里,社区弹性被视为三维社区脆弱性的函数:① 社会脆弱性,指一个社区内会提高灾害风险的社会经济条件;② 结构(或基础设施)脆弱性,指那些会提高灾害风险的人造建筑和基础设施条件;③ 环境(或自然系统)脆弱性,指暴露(或接近)的、可能增加自然灾害风险的自然环境条件。除此之外,他们还注意到既有的缓解措施能够减轻这些脆弱性的影响。由此,他们整合三种类型的脆弱性和缓解措施,提出社区弹性的“基线”模型(如图 3 所示)。卡特并没有忽略社区的能力和资源,只是在对社区弹性进行量化时,将它们作为“风险缓解和规划”的一部分而包括进框架之中。可以看出,这种以脆弱性为导向的模型相对较为保守,模型的倡导者显然更重视弹性社区建设的底线要求,表明弹性社区的发展至少应该立足于自身脆弱性的弥补。

2. 从社区运转来看,“主体/关系”与“行动/结果”模型建构

从社区运转的现实来看,社区不仅表现

① Peter Allmark, Sadiq Bhanbhro & Tom Chrisp, An Argument against the Focus on Community Resilience in Public Health, *BMC Public Health*, Vol. 14, 2014, p. 62.

② P. H. Longstaff, N. J. Armstrong, K. A. Perrin, W. M. Parker & M. Hidek, *Community Resilience: A Function of Resources and Adaptability*, White Paper, Institute for National Security and Counterterrorism, Syracuse University, New York, 2010, pp. 4-6.

③ J. S. Mayunga, <http://www.ehs.unu.edu/file/get/3761.pdf>.

④ S. Cutter, L. Barnes, M. Berry, C. Burton, E. Evans, E. Tate & J. Webb, *Community and Regional Resilience: Perspectives from Hazards, Disasters, and Emergency Management*, http://www.resilientus.org/FINAL_CUTTER.

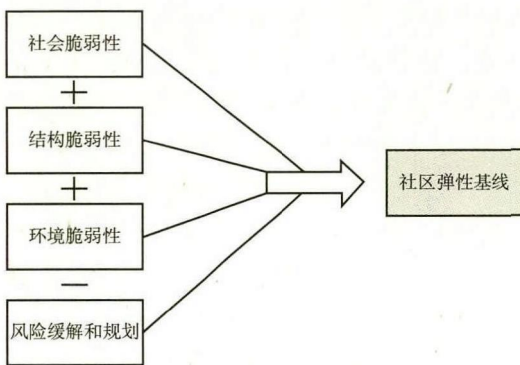


图3 弹性社区的“基线”模型

资料来源: S. Cutter, L. Barnes, M. Berry, C. Burton, E. Evans, E. Tate & J. Webb, http://www.resilientus.org/FINAL_CUTTER.

为静态的结构形态,而且还表现为动态的过程形态,前者强调关系,后者则注重行动。通过检视国外文献,我们发现一些弹性社区模型建构同样也有这两种倾向。

(1)“主体/关系”模型

弹性社区的运转状况不仅取决于社区本身,而且还受到公民个人、各类社会组织等更广泛的主体的影响。佩顿充分考虑到相关主体及其关系,提出了一个新型的弹性社区模型,显示出每一个主体层面(个人、社区和机构)的关键性指标以及它们之间的关系(如图4所示)。

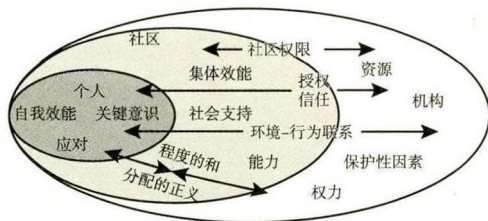


图4 弹性社区的“主体/关系”模型

资料来源: M. Daly, J. Becker, B. Parkes, D. Johnston & D. Paton, *Defining and Measuring Community Resilience to Natural Disasters*, *Tephra*, Vol. 22, 2009, pp. 15 - 20.

这种基于“主体/关系”的社区弹性模型,可以从三个方面加以描述。①个人

(personal)。在这个层面,人们需要知道他们做的大小事情能够对他们自己、家庭及邻里带来积极变化。②社区(community)。在这个层面,人们积极参与社区识别和集体讨论他们的问题和风险,并确定解决方案。③机构(institutional)。在这个层面,社区是由市政机构通过鼓励和授权社区主导行动所支持,其中存在相互信任和尊重。可见,社区弹性的发展得益于个人、社区、机构作出不同的贡献,并且各种变量之间的交互关系同样发挥着重要作用。

(2)“行动/结果”模型

人们注意到,社区弹性提升是一个持续性的建构过程,发展弹性社区需要依赖多元主体的积极行动。在2005年日本兵库举行的世界减灾会议上,与会代表共同确认了来自“治理”“风险评估”“知识和教育”“风险管理”“灾害准备”五个方面的具体差距和挑战。在此基础上,会议提出旨在“加强国家和社区弹性”的兵库行动框架,系统地描绘了未来10年的预期结果、战略目标以及优先行动项。

“兵库行动框架2005~2015获得采纳之后,要求加强弹性社区研究的呼声越来越高。”①在该框架下的启发下,近年来不少研究者对此进行了深入探索。如卡芙兰(S. K. Kafle)在兵库行动框架确立的五个优先行动领域中,梳理出测量社区弹性的10个过程指标和25个结果指标;②而特威格则更细致地开发出影响社区弹性的28个特征变量,并进一步细化为167项评估指标。③此外,一些组织在这一框架下相继开发出一些评估框架和指标,如联合国国际减灾战略(UN ISDR)

① S. B. Manyena, *The Concept of Resilience Revisited*, *Disasters*, Vol. 30, 2006, pp. 434 - 450.

② S. K. Kafle, *Measuring Disaster Resilient Communities: A Case Study From Coastal Communities in Indonesia*, *Journal of Business Continuity and Emergency Planning*, Vol. 5, 2012, pp. 316 - 326.

③ John Twigg, 2009, p. 8.

已经完成框架中的前四个优先行动项的指标体系指南,而联合国人道主义事务协调办公室(UNOCHA)则重点开发了第五个优先行动项的指标体系。总之,兵库行动框架敏锐地切中社区和国家弹性提升的关键点,具有较高的实践指导价值。

四、启示与借鉴

弹性社区是人类适应风险社会的基本单元,其地位和作用正在为人们所认识和重视。国外较早开展弹性社区的研究,对于什么是弹性社区、弹性社区在风险管理中的角色功能、如何建构以及评估弹性社区等方面均展开了较深入地研究。而且,弹性社区的实践也在多个国家和地区得以广泛推广。梳理国外弹性社区研究,我们至少可以收获如下三个启示。

其一,在灾害管理中,重心下移已经成为灾害管理领域的一个显著趋势。倡导并发展弹性社区意味着更重视底层的公民及社区能主动为自己做什么,而不是被动地依赖政府。这很重要,因为在灾害发生时,人们首要依赖的恰是自己及社区的知识、能力及资源。可以说,个人及社区既是最直接的受损者,也是最主要的行动者。只有认清个人及社区在灾害管理中所具有的能动性,积极推进弹性社区建设,我们才能从根本上提升社会整体“与风险共处”的能力。

其二,国外丰富多样的弹性社区建构与

评估模型表明,弹性社区受诸多交互而动态的因素影响,这就决定了“构建弹性社区需要一个长期的方法和长期的承诺”。^①也就是说,由于弹性社区的复杂性,其建设并不是一蹴而就的短期行为,而是一个系统的长期建构过程。

其三,作为一个开放系统的弹性社区,其目标和效果与每一个相关行动者、行动策略等息息相关。因此,弹性社区的发展还需要个人、家庭、政府、社会组织以及企业等多元主体在交互影响中共同推动,也即形成同心协力、齐抓共治的良性局面。

总之,国外弹性社区研究为我们提供了一个在风险社会背景下更好理解社区的基础,进而为我们影响并利用社区来更好地应对灾害冲击和压力提供了有效的方法支撑。相对而言,国内关于弹性社区方面的研究起步较晚,且系统而专门的论述较少。在社区灾害管理实践中,目前虽然有诸如“全国综合减灾示范社区”建设等工程,但整体上还处于属于政府行为范畴的小规模试点的摸索阶段,而且缺乏相关理论基础和方法体系支撑。因此,引入弹性社区理论并深入开展相关研究和实践,对提升我国社区应对灾害的能力进而优化国家灾害治理体系,均具有重要的现实指导意义。

(责任编辑:张莉)

^① M. Daly, J. Becker, B. Parkes, D. Johnston & D. Paton, 2009, pp. 15 - 20.