

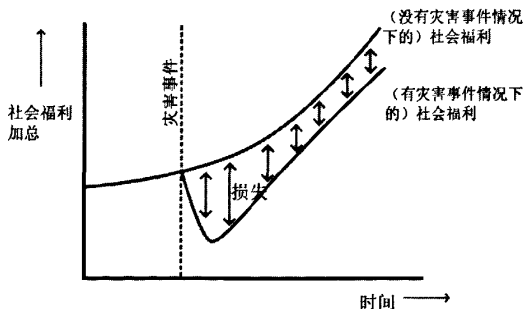
# 灾难风险管理的策略性平衡

□ (美)阿诺德·豪伊特 达奇·里奥纳德

## 一、关于灾害的社会成本问题

我们可以用图1的方式来描述社会经历灾害事件之后的演进进程。灾害对于社会的影响可以被称作是社会的负担、社会的成本。这里纵轴是总的社会福利,包括经济发展及文化方面,社会生活丰富程度越往上,社会越富裕。横轴是时间的演进,比较高一点的虚线,基本上显示了社会发展的进程。虚线表示一个灾害事件发生的时间。这些虚线可能有很多种的表达方式,在不同的国家都不一样。有些国家社会本身的发展就是一个向下的趋势。有的可能更陡,或者可能更平缓。毋庸置疑,灾害会影响到社会的发展、社会福利的进展。于是我们不得不思考,如果想要提高我们的灾害管理、危机管理的话,是不是就能够减少灾害发生的可能性?即使发

图1:灾害的社会成本

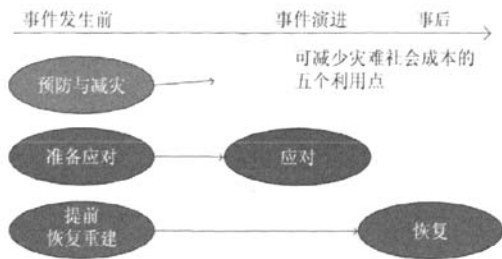


生了灾害以后,社会的负担成本不至于这么严重。能不能让向上的虚线变得发展更加迅速、更加快?能不能在重建过程中比原先设想的状况,比原先没有发生灾害的时候更好。这就需要我们去研究灾害风险的管理问题。

## 二、管理灾难风险的重点可利用点

灾害的发生一般有一个循环的过程,灾害发生、准备应对、恢复重建是一个圆环状的循环。我们可以看图2,上面有一个时间轴线,表示事件发生前、事件中及事后。在这个循环的过程中,在哪一部分我们能够有机会让结果变得比以前更好?或者变得比如果不做努力的情况会更好?我们应该有一个综合性的框架来降低风险,或者说可以很好地管控风险。一般来说,最重要的有五个点:首先事前要准备应对,事发后要应对,这是五个事件点当中的两个。当然还有一个恢复的过程,发生重大灾害的时候,我们必须动员全社会的力量来应对这个危机。第四个部分是预防和减灾的部分。我们可以做的是,有的时候可以完全避免灾害的发生,甚至当发生的时候,可以让它变得后果没有那么严重,为此可以采取各种各样的措施。最后一个事件点就是提前进行恢复重建。在事发之前就开始想象到了可能发现的情况,并开始准备进行重建。在这五个时间

图2:管理灾难风险的重点图



我们能如何为管理社会风险来创建平衡的投资组合?

点或者这五个方面,可以被看作是需财力,需人力,需组织,需一些政治资本,有的时候需要我们的领导人来推动这种投资和投入,来帮助防灾减灾以及灾后恢复的重建。此外还要考虑如何使用所有的这些投入,使得有一个最后的成熟效应,使得最后的结果及社会成本不会过重,不会过大。当然这没有一个绝对的答案,因为不同的国家、不同的省、不同的城市都各不相同。一般来说,大多数社会在准备应对和应对方面,花的钱可能是最多的,比如说我们来培训警察,购买一些救火车等等,这是必要的准备工作,使得那些灾害到来的时候能够把它们用起来。而在恢复重建方面,我们事先不可能准备很多钱来进行恢复,当发生灾难的时候也没有办法花钱进行重建和恢复,一直到事件灾害后才会高成本高价地缓慢重建。

### 三、成功灾难恢复重建的基本要点

提前恢复重建是我们经常会采取的步骤,它能使事后的恢复能够进展更快,进行得更好。那么,一个高效的恢复和重建到底是什么样的?它包括哪些要素?我们的研究团队在新奥尔良的研究中找到五个因素,就是:(1)高质量的、以社区为基础的领导力;(2)政府确有能力和资源;(3)与外界组织已形成的关系;(4)随时可启动的可支配资金;(5)随时可获得贷款的能力。在这些方面,中国有很成功的经验,如汶川地震后,有19个省市来对口支援受灾

地区的19个县,这是非常有创意的、现在看起来也是非常成功的一个措施。

### 四、要高度重视和充分利用恢复重建的准备工作

最近,美国加利福尼亚的旧金山市绝大多数的地区遭遇到了重大地震,它的恢复重建问题就凸显了提前恢复重建的一个策略性平衡。由于旧金山20世纪早期的大地震几乎完全摧毁了当时的建筑,地震学家预测,未来30年有95%的可能旧金山还会遭遇6.5级甚至以上的地震侵袭。为此,旧金山必须有很多的应对措施。比如说在建筑条例方面、精确标准、对社会人员的培训、对应急人员的培训等等,他们都进行了严肃认真的准备,这些都会使得之后的灾害重建变得非常有效。我的研究团队一直在帮助旧金山能够更好地设计她自己的程序,让城市的管理者能够更好地为未来的灾害提前做准备。比如说,在机制建设,在金融资源等方面,我们需要激发自己的想象力来想象到底可以做什么,在现行的机制架构之内有什么事情是可以做的?

我们在考虑的事情,一是建立灾害的预算机制,研发灾后特殊预算。如果旧金山市遭受地震灾害的话,灾后正常的预算拨付机制肯定就无法正常运转了,因此到那个时候就需要建立一个特别预算的使用机制,到底应该在哪些方面加大投资,哪些方面应该收紧政府的开支。在灾后可能会有很多的急需解决的问题,有很多问题都需要做。因此,旧金山市领导首先必须要考虑清楚,在灾后应该如何改变使用预算的方式,以应对抗灾救灾和恢复重建的财政需求;二是要思考灾后应对的组织架构,改变政府的结构以适应地震灾后对市政府的迫切需求。目前,旧金山市建立了一个重建的机构来处理很多受灾区域的问题,在一些特别关键的社会服务方面,比如在学校系统,可能会得到更多的投资。也就是说,政府在那个时候需要进行机构上的重组,以便在紧急状态发生之后,很好地处理这些信息。三

是和政府讨论在灾后如何进行政府的工作,并商讨灾难发生后的劳工职能活动性。根据美国的法律,在灾后一般工人需要遵守有关正常工作的法律,同时还有一些相应灾害的工作规章,就是城市如何运作的规章,但是市政府现在已经开始考虑如何来更改现有的一些城市公共系统工作的方式,使得能够更加适合灾后的情况。四是提供紧急事件承包与融资的权力。美国有很多关于融资的规定条例等等,比如说工程承包等等这样一些规程。当灾难发生以后,可能政府就没有那么多时间来进行招标、投标。因此就要简化手续,使之不会影响到城建的速度。五是创建“防震的”信贷工具。旧金山最需要金融投入的时候,恰恰是他自己最收不上钱来的时候,因为那个时候税收会受到影响,而且如果要贷款的话,得到的评估级别不会很高,因此,一定要有一个不受地震影响的融资体系,要找到一些交叉担保融资的方式,可以和其他一些不太容易遭灾的地方形成伙伴关系,让他们来帮助担保旧金山市的借贷。同时,应该建立能够获得保证的保险机制,保障他们即使在信用评级不那么高的时候,也能够贷到款。六是创建在灾难情况下可以使用的资金储备。建立一个融资的资源库,从现在的财政往里面拨款成为一个应急的准备金,随着时间的推移可以越积越多,在关键的时候发挥作用。事实上实现的准备恢复是一个比较节省资金的方式,能够加速灾后的重建。因此我们必须提前就有思想准备,有想法,使得那些政治资源也不多、人们都非

常疲惫的时候,我们能有一个比较有效的机制恢复重建的进展。

## 五、小结

最后要强调的两点是:第一,虽然事先准备进行恢复重建工作有的时候投入会比较昂贵,而且人们也不是特别容易看得见,有的时候甚至根本看不到,但对于五个时间的介入点,提前未雨绸缪来思考如何防灾、如何减灾是绝对重要的,需要我们加倍地努力做好这项工作。

第二,由于不同的机构设置之间处于条块分割、各自为政的状态,卫生部门、警察部门、防卫部队、军队、紧急管理人员等等都有自己所谓负责的范围,防灾和减灾也由另外一些部门掌管。针对这种情况,我们认为,提前准备恢复重建是一个省份的主要领导官员需要考虑的问题,需要同时对五个着力点采取一个综合的程序和步骤。

(阿诺德·豪伊特博士系哈佛大学肯尼迪政府学院危机领导项目教授兼艾什民主与创新中心联合主任;达奇·里奥纳德博士系哈佛大学肯尼迪政府学院公共管理教授、哈佛商学院工商管理教授)

责任编辑:胡仙芝

