

社会学视阈中的灾害损失评估研究

段华明

(广东行政学院 现代化战略研究中心, 广东 广州 510053)

摘要:我国灾害损失评估尚未达到科学化要求,缺乏灾害损失综合评估方法,灾害统计数据调查采集渠道不畅,重复计算或信息失真,各地灾情报告夸大损失,救灾资源浪费,评估偏经济因素而少社会要素,难以及时准确地反映灾情并分析防灾减灾和应急措施的成效与不足。应当深入研究我国灾害损失评估状况,探讨完善灾害损失评估的标准、方法、程序,修正和改进灾害损失评估体系,拓展灾害损失评估的社会境域,形成全面准确的灾害损失评估机制,充分发挥灾害损失评估在应急处置、灾害救援和恢复重建中的信息、咨询、监督和评价功能,优化突发事件应急管理。

关键词:灾害损失;信息失真;修正改进;评估机制

中图分类号: C 916.2

文献标识码: A

文章编号: 1671-394X(2014)06-0019-06

对灾害的损失进行测评与估算,是管理灾害风险、有效防灾减灾的基础和依据。我国灾害损失评估差池较大,对灾害损失数据的统计远不完善,尚未达到科学化的要求。习近平总书记2013年5月3日就做好芦山地震抗震救灾工作作出重要批示,引人注目地强调“要全面准确评估灾害损失”,有着很强的现实针对性。深入研究我国灾害损失评估状况,对灾害损失评估体系进行修正、改进和完善,形成准确全面反映灾害损失的评估机制,科学有效地开展防灾减灾、应急处置、灾害救援和恢复重建,优化突发事件应急管理,这乃是中国减灾事业和灾害社会学学科建设的一个极为有益的实证研究和理论探索。

一、灾害损失评估的现状分析

(一) 灾害损失评估问题已经受到关注

灾害损失评估,是尽快获取准确的灾害信息,及时给政府进行抗灾救灾决策提供依据,从而有效减轻灾害影响,并为灾后重建提供依据。学者对灾害损失评估的工作准则、评估指标和方法进行了探索,为灾害强度描述、救灾投入、灾害保险、减灾工作评价等奠定了基础。马宗晋等

建立的灾度和灾损率概念,分别是灾害损失绝对量和相对量,在灾害损失评估中得到广泛应用。灾度以人口直接死亡数和社会财产损失值为判定分级标准,灾损率反映灾害损失占灾区经济生活和社会生产总量的比率。^[1]孙绍聘概括灾害评估为灾害风险评估、损失评估、生态环境评估和防灾工程效益评估,可分为灾前预评估、灾期监测性评估、灾后实测评估。灾前预评估或推算性评估是随时间、地区、灾害种类和社会发展状况而变化的动态评估;灾期跟踪或监测性评估是根据灾害情况和灾互区的承灾能力,对已经发生的灾害损失和可能继续遭受的损失快速测算灾情程度,对可能发生的次生灾害进行预评估,既为救灾指挥提供直接决策依据,又为灾害损失总评估提供参数;灾后实测性评估是在灾后现场对直接和间接的灾害损失逐区、逐片、逐点、逐项的实际测算,抽样调查和统计计算后得出的灾情实况,对可能发生的衍生灾害进行预评估,是决定救灾程度、制定灾后恢复建设总规划和总决策的重要依据。^[2]张欢提出应急管理快速评估机制建设,设想对灾害影响和损失在短时间内得出针对性判断,包括两大类:一是灾害损失和影响快速评估,主要为应急处置指挥决策提供信息;二是灾民和影响区域需求快速评估,主要

收稿日期: 2014-04-28

基金项目: 国家哲学社会科学基金项目(12BSH024)

作者简介: 段华明,广东行政学院教授,从事灾害社会学研究。

为应急救援决策提供信息。^[3] 谢志平则分析了灾害造成的心理健康和生态安全等社会损失。^[4]

(二) 我国灾害损失评估形成了专项制度

《自然灾害情况统计制度》于1993年颁布,民政部2008年进行了修订,对灾情、救灾、损失统计作出了规范。2013年再次加以修订,对灾情统计的责任主体、指标要求、报送时限、报表体系等做了新的规定。灾害损失包括人员伤亡和造成的经济损失。人员伤亡统计分死亡、重伤、轻伤人数;经济损失包括财产损失、房屋倒塌、基础设施破坏等情况,由直接经济损失、间接经济损失、救灾直接投入费用构成。目前的灾害损失评估,由国家或省级防灾减灾主管部门负责,指派现场评估工作组,评估成员由有评估工作经验或经过专业培训的技术人员组成,并依靠地方各级政府,会同有关部门共同进行,按规定的时间和要求完成灾害损失初评估、总评估任务,为灾害救助和灾后恢复重建提供主要依据。譬如汶川地震灾害损失综合评估,国务院抗震救灾总指挥部组成“国家汶川地震专家委员会”,下设灾害评估组,民政部/教育部减灾与应急管理研究院为秘书长单位。评估组制定了地震损失综合评估工作方案和现场调查评估工作方案,赴地震灾区长时间广泛调查,在专题座谈、实地走访、现场核查的基础上,根据地方统计上报、卫星遥感监测、数值模型估算等多种手段相互验证,分13个类25张表229项指标进行统计。^[5] 国家汶川地震专家委员会副主任、北师大常务副校长、灾害评估专家史培军教授发布汶川地震灾情报告称:死亡8.7万多人是直接遇难6.9万多人和失踪1.8万多人加在一起的数字。经济损失是最难确定的数据,地方报上来的总数超过1万亿,我们经过仔细的再三核实,最终确定了8451.4亿元的数字。这只是直接经济损失,是地震直接毁坏的、有形的、物质财产的损失,包括房屋、基础设施、工业、服务业和公共服务系统等方面的损毁情况。其中,建筑物和基础设施的损失很大,占到了总损失的7成。未入统计的是,无形价值的文物损失,失去的档案、文件,生态环境破坏和灾民心灵伤害等,还有工厂停产、道路停运等间接损失。^[6]

中国在2003年抗击“非典”之后全面加强应急管理体系建设,核心内容概括为“一案三制”(应急预案,应急管理体制、机制和法制),时至今日,从应急制度层面已经跨入了整合阶段。^[7] 灾害预警(灾前)和应急管理(灾中)都取得长足进展,而灾害损失评估(灾后)则相对比较滞后。灾害评估多注重人员伤亡、直接损失,不够重视间接损失。灾害间接损失往往与直接损失为同一量级,甚至是

直接损失的数倍。^[8] 尤为严重的是,现有灾害损失信息存在失真,系统分析研究薄弱,评估偏经济因素而少社会要素,特别是缺乏综合评估体系,尚未形成灾害损失综合分析架构,难以及时准确地反映灾情并分析防灾减灾和应急措施的成效与不足。2012年3月18日《第一财经日报》记者章轲在微博中称,四川省北川县擂鼓镇敬老院内有大量地震后外界捐助的救灾物资,至今尚未开包。19日擂鼓镇政府回应,这些是“5·12”地震保证灾民所需后剩余的棉衣、棉被、热水袋等可长期保存的物资,暂时储备,以应对其他次生灾害。无独有偶,2014年4月29日中国之声《新闻晚高峰》报道,四川省绵阳市三台县新生镇德光办事处在清理院内杂物时,发现大量霉烂的“5·12”地震救灾物资,有矿泉水、方便面、面包、大米、农膜和衣服。这两件事情需要反思的深层问题是,政府部门如何提升在救灾应对、慈善运作方面的专业性。汶川地震发生时,全国人民激荡的善心变成海量的善款和物资涌向灾区。然而,捐赠者往往很难明确受益者的需求,只能从自己的主观感受出发。当时就有一些报道,有超过了运输能力的各种捐赠物资从四面八方汇集到灾区,而灾区需要的不一定是捐赠人捐赠的,需要的量也不是很明晰。这可能是一些救灾物资不得不被“储备”的原因。要解决问题,需要提升灾害救援中的专业性评估,灾区需要什么,需要的量是多少,物资如何调度配置?如果当时对灾民的确切需求进行调查评估并及时准确公布,且物资的分配和调度也不存在明显的管理问题,就能够避免满足灾民所需后还有大量剩余物资。这不仅需要政府提高行政管理水平,更好地做好物资的管理和公示,而且也应让更多的民间专业救灾组织在调配发放救灾物资方面发挥更多作用,灵活机动地解决政府系统覆盖之外的救灾需求。^[9]

在芦山地震救援中,前期的开展艰难,在一定程度上是由于涌入灾区的非专业力量过多,其中包括政府的有关力量,造成了交通拥堵,以至于国务院办公厅不得不应四川省请求发布通知劝退和阻止非专业人员的进入,以维护救援秩序。“一方有难,八方支援”是我国灾害应对的优良传统,应当继续发扬,但在灾害救援中,需要厘清的是,支援不等于救援,救援力量并非越多越好,真正需要的是专业救援力量。^[10] 在灾害救援中,需要探讨如何建立健全救援力量有序参与机制,规范进入灾区的人员和行为,从而最大程度地降低灾害损失。

(三) 灾害损失统计工作反思不足

我国灾害统计体系建设滞后,在应对重大灾害特别是汶川抗震救灾中暴露出很大问题。灾害统计数据采集渠

道不畅通,多个部门同时开展相同或近似的调查或数据收集,重复计算或信息冲突。2012年5月22日,湖南省益阳市桃江县防汛办统计该县5月12日暴雨受灾损失达到8900万元,为当地民政局1800万元的统计数据近5倍,疑为套取救灾资金。5月23日,桃江县委宣传部回应称8900万元这一数据仅为参考,并未上报,防汛办与民政局的统计口径不一致是造成数据悬殊的主要原因。^[11]表明灾害统计没有基本工作方法和统计指标可供参考,统计信息分析加工不够,准确性、时效性较差。灾害统计工作体系、技术支撑平台缺乏应有财力物力投入。由于灾情灾损信息不准,出现救灾无序性乃至失向性,偏离预设目标,直接放大灾损程度。^{[12]330}

2013年4月26日,光明网评论员《地震损失评估岂能信口开河?》文章尖锐批评:4月25日雅安三个重灾县公布了高达1693.58亿元的经济损失数值,该值至少是其上年GDP总和的21倍,数值之高立即引起外界争议。尽管震后恢复资金有其独立的国家评估程序和标准,但进行多层次灾情损失评估,将为后续评估提供基准数据。汶川地震和玉树地震时,重建项目总投资额和直接经济损失数值的比例分别是1.03(8658亿/8450亿)和1.40(320亿/228亿)。此次芦山上报的直接经济损失是851.71亿元,约为上一年GDP的40倍。而同样是里氏7级地震,玉树的这一数值仅为13.3倍。两地震前经济发展水平和产业结构相仿,而玉树地震的震中还处在州所在地结古镇,造成的损失还可能更大。两相对比,疑窦重生。“会哭的孩子有奶吃”。地方政府想方设法向上级要来扶持和项目,那是“工作能力”的体现,尽可能“多报”,为的是将来“多要”。灾害损失评估如果人为放大,是可以多要钱,却也让受灾公众大失颜面。地震发生后,全国上下汹涌的善心汇集灾区,帮助受灾民众抚平伤痛。而灾区民众也普遍报有“受人之恩,无以为报”的朴素情怀,唯愿能自力更生,建设更美好家园,回报全国关切。可地方政府伸手就是40年的GDP,让受灾民众怎么面对全国人民?地震损失评估的人为放大,不仅伤害了公众的善心,还损失了政府的公信力,担忧这些富余的援建款,最后变成豪华办公楼、豪华越野车,为腐败埋下隐患。灾情评估要真实准确,为灾后重建提供科学指导,既是对受灾群众负责,也是对全国公众负责。

(四) 灾害损失评估弊端引起警觉

目前中国灾害损失评估还远未达到科学评估的要求,特别是在统一术语、统计方法、灾害数据库指标等基础工作方面还很不完善。每当我国发生重大灾害,总出现两种

报道数字——伤亡人数和经济损失。西方国家灾后出现频率高的是保险损失,完善的灾害保险制度使灾情调查与保险赔付相结合,保险机构出于自身利益考虑,灾情调查方式精细,结果相对真实可靠。我国灾害损失调查由各级民政承担,而救灾款物属于外部补给,不在地方财政支出范围,为了获得上级财政和社会各界更多救灾款物和重建资金,出于维护地方利益考虑,各地提供的灾情报告往往就高不就低,水分严重,多报虚报谎报,夸大灾情和损失(上级往往视上报的灾情打折扣下拨救灾款)。一些地方灾无大小一律伸手向中央要钱,完全依赖国家救济。地方上报的灾情不确切甚至失真,影响国家的救灾决策,使得救灾成本增高,资源浪费,甚至引发社会不稳定。^{[12]386}

汶川地震后,由香港特区政府拨款200万元和教育工作者联合募捐200万元总计400万元援建的四川绵阳紫荆民族中学,遭到地方政府拆毁,用于一个豪华商住综合项目。市政府称在绵阳市教育园区内征地65.5亩,投资7000万人民币,建设一所新学校保留香港援建的性质和校名。为此,香港政府向当地追索有关的援建拨款。^[13]另外,审计署发布汶川地震灾后恢复重建2011年度审计结果,部分单位违规超标建设办公楼的现象非常明显,被称为“灾区奢侈病”。其中,三台县2011年新建政务大楼外墙面积,超标使用中空钢化玻璃幕墙装修,面积1993.84平方米。最大的一间单人办公室面积66平方米,超出县级直属机关科级干部使用面积9平方米标准的6.3倍。^[14]这都印证美国芝加哥大学行为科学教授查德·塞勒(Richard Thaler)的心理账户理论:在人们的心里,会把辛苦赚来的钱,与靠运气赢来的钱和意外获得的钱,放入到不同的心理帐户中。正常人会将辛苦赚来的报酬有严谨的储蓄和投资计划,但对意外获得的钱却有不同的态度。对于赌博或者馈赠得来的钱往往敢于冒险,消费起来大手大脚;对努力和工作赚来的钱往往患得患失,舍不得花。由此反思各地无偿援建的弊端,有必要引入利益相关机制,使之珍惜。

6年前汶川地震,100多位艺术家捐出作品义拍,筹款8472万元捐给中国红十字会,因意向援建项目未能纳入灾后重建规划,最后“经总会执委会研究决定”,善款改为投入到“博爱家园”项目中,多位曾捐出作品的艺术家对此提出了疑问。早在2011年,郭美美事件就让中国红十字会陷入舆论风暴中心。继而“天价饭局”等事件更让中国社会福利基金会遭遇公信力滑铁卢。如此这些,都让拥有官方背景的慈善机构陷入公众不信任漩涡,于今不能自拔,^[15]难以挽回地造成了救灾捐赠的塔西陀效应。

灾后损失以国家财政为主导的救济方式,使得遭灾政府是唯一依靠。当前的巨灾风险管理主要采用的是以中央政府为主导、地方政府配合、以国家财政救济和社会捐助为主的模式,没有建立专门的巨灾保险体系。面对巨大的灾害损失,仅仅依靠有限的政府财政,简直是杯水车薪。其实,政府财政仅是最低限度提供灾后救济,需要把救灾机制引向灾害保险体系建设。^{[12]394}在历次巨灾损失中,商业保险的补偿比例均不足2%,赔付额度总是差强人意。2012年9月7日云南彝良地震统计损失超过37亿元,但各保险公司的赔付合计23万元。“5·12”汶川地震理赔中,尽管保险公司采取了诸多简易理赔措施,但直接经济损失超过8000亿元,获得商业保险的赔付额仅为18.06亿元,远低于国际36%的平均赔付率水平。虽然各家保险公司在震后积极履行保险赔偿和给付责任,但是商业保险在灾害损失补偿方面的贡献依然甚微,没有发挥应有的作用。灾害的频袭反复警示,应该加速巨灾保险制度的建立,让商业保险承担更多责任。保险公司不愿意承保地震险,一个很重要的原因是没有政府的主动参与,商业保险公司认为经营风险高、承保率低,不但无利可图,还可能“血本无归”。正是因为缺乏巨灾保险制度,使得我们在应对突发灾难时显得捉襟见肘,措手不及。汶川大地震后,巨灾保险制度建设引起了国家重视,国务院和相关部委均开展了课题研究,但由于可行性与操作性等原因,地震保险制度仍处在研究规划阶段。

我国的灾害事故调查评估,找原因重大轻小。美国的“9·11”调查报告^① 600多条没一件大事,而是关注小细节,在小中折射大,重总结经验教训,就防范未来的恐怖袭击提出了37项建议。我国灾害事故调查很看重责任追究,特别是安监部门的调查评估报告,立足点在于如何追究责任人。调查评估当然该追究责任,一定要处罚,但是处罚和处置过程之间是什么关系,处罚怎么能够达到效果?在应对处置当中,受各种条件制约,如果用责任追究困扰人,这样的危机时刻,谁还敢决策?危机处置中需要的环境氛围是,使处置者勇于担当责任而不要想着追究责任。笔者曾在灾难现场遇到一位领导悲情地说,处置之后我肯定要被追究责任,这个职务肯定当不了了。试想,在这么重的压力下,其现场应对会是什么思维方式,弄不好会出乱棋。调查评估的重点,在于找到造成灾难的原因,

吸取经验教训。

二、灾害损失评估 社会学研究的基本理路

灾害损失评估过程应当彰显考量、反思、完善三个关键词。针对我国目前灾情真实性和可靠性较差的现状,着力考量抗灾救灾所体现的状态,全面考察应急体制和运作流程,分析防灾救灾、恢复重建的投入与产出,反思灾难原因究竟在哪里,损失会不会能更小,无谓牺牲是否可避免,救灾过程有哪些缺失?^[16]认真总结经验教训,克服灾害损失评估范围狭窄的片面性,拓展灾害损失评估的社会境域,关注灾害的社会成因及其生态环境效应,构建系统联动、社会化运作的灾害损失评估体制,进一步厘清灾害损失评估的方面及其层次,探讨完善灾害损失评估的标准、方法、规范、程序和指标体系,并考查国内外灾害损失评估模型和方法,深度对比防灾减灾、恢复重建的运作流程,进而整合出灾害损失评估的基本范式,机制性地产生全面的真实的灾情报告,最大限度发挥灾害损失评估在应急处置、灾害救援和恢复重建中的信息、咨询、监督和评价功能。

第一,分析灾害损失评估的现状。横向对常规的灾害直接损失进一步评估,对间接损失、人员伤亡以及心理创伤等非经济损失进行开拓性探索,灾害生态环境评估是新课题研究,防灾工程减灾效益评估在成本效益的计算原则和方法上深入研究,侧重评估重大灾害损失情况;纵向对灾害预警、规避、应对、控制、减缓、转化到化解、恢复的流程进行绩效评估。

第二,设计灾害损失评估指标体系。根据防灾减灾的特质,设计出表征灾害损失评估内涵及程序的指标体系,再依据所得数据运用多元统计的因子分析技术,提炼出最大程度携带原始指标信息、又易于计算的因子指标来测度灾害损失和防灾减灾绩效。灾害损失评估指标设计要全面综合考量,避免单纯以经济观点考察。灾害损失评估应是一个动态量化指标体系,既要有相对确定性,又能够适时调整。

第三,确立灾害损失评估方式。在灾害损失评估指标系统和灾情数据库基础上,建立灾害损失评估联动工作机

^① 美国国会关于“9·11”事件由两党联合组成独立调查委员会,搜集分析了200多万份书面材料,调查询问了1000多名证人,历经20个月,公布了长达560页的最终调查报告。

制,应用综合评价技术,发挥测评组织和专家评估作用,运用商业保险的评估功能,采用遥感等现代信息技术,遵循成本效益原则,定性评价与定量评价结合,多家评价机构与多重评价指标融合,提升灾损评估方式方法的科学性和准确性,逐步代替传统的灾情逐级上报统计法。

第四,加强灾害损失评估实证研究。综合社会学、经济学、管理学和统计学等理论和方法,尤其运用社会学注重结构和系统的整体、互动、功能及实证等特性,量化和质化结合进行综合研究。一是资料查阅,获取重大灾害损失统计,作为评估指标数据主要来源;二是问卷调查,采取社会学整群抽样和主观抽样方式,分类别设计调研样本进行;三是专项调查,对相关方进行访谈调查,从中获取属性数据。并运用统计学和经济学的模型建构方法,用灰色系统的相关分析法分析灾害损失所构成的各个要素之间的主次关系和关联程度,用模糊聚类分析法将定性指标和属性指标加以量化作灾害损失精度分析,建立系统实用的灾害损失评估指标体系和评估模型。要吸纳减灾管理者参与课题,与减灾管理者沟通合作,优势互补,参与救灾处置,掌握第一手材料,提高研究的实操性和可行性。

第五,借鉴发达国家灾害损失评估成果。国外灾害社会学认为灾害损失评估是一个社会过程,澳大利亚 McKenzie 等《自然灾害对太平洋地区发展的经济影响》研究报告(2005)提出有形影响和无形影响,指出环境影响、心灵创伤和生活不便等,往往会导致防灾减灾、应急响应和恢复重建中资源配置失当,如 SARS 疫情其社会恐慌、投资环境恶化等损失,远大于防范疫情和救治病人的损失。日本十分注重灾害的社会心理损失。世界银行和联合国《灾害社会经济和环境影响评估手册》定义灾害损失为直接损失和间接损失,直接损失为不动产和存量的损失,间接损失为产品的流量损失;美国国家研究委员会《自然灾害的影响——一个损失评估的框架》报告划分灾害对经济、社会和环境的影响为市场影响和非市场影响,一些灾害造成的非市场损失远大于市场损失。

三、社会学视阈研究灾害损失评估的初步观点

灾害损失评估的社会学研究素以实证见长^[17],这里试图提出几点尚需进一步调研方才具有说服力的理念和观点。

第一,灾害损失评估的根本目的在于减少灾害损失。灾害损失评估不只是简单地灾后清点、弄清经济损失,而

是亡羊补牢,为救灾以及协调发展生产力与防御灾害的关系提供科学依据,优化减灾管理。灾害损失评估不是静态的而是动态的,涉及减灾全部举措,覆盖测、报、抗、防、救、建整个过程,落脚到完善平时防患于未然、危急时刻有效整合资源化险为夷、灾后真正吃一堑长一智的机制。

第二,灾害损失是社会状态的函数。灾害损失评估信息失真,是因为制度设计考虑社会性和结构性因素不够,追求目标与手段的直线联系,而原体制具有惯性,功能未被代替,有刚性需求,行为主体根据自己的利益来处理政策提供的机会,不会按照设定路线行动,从而导致决策动机与目标产生距离,实际反应扭曲。

第三,优化防灾减灾机制和功能。灾害损失评估是防灾减灾机制中的一个子系统,不是在现有的机制之外另起炉灶,而是要是在实际中已有地震等灾害损失评估工作规定,民政、财政、统计相关部门常规方式收集和统计灾害损失并作出分析评估基础上,进行灾害损失评估的升级版。研究重点是综合把握灾害损失实情,难点是设计出可操作的灾害损失评估指标体系。

第四,注重减灾效益评估。救灾不计成本、不论代价,致使资源效益损耗浪费。应该在制定减灾对策时,引入投入与产出比较,进行成本核算,体现绩效评价的经济性、效率性和效益性。关注灾害发生后救灾和灾区恢复的投入,即灾害救援损失,这是在以往灾害损失分类或计算中忽略了十分重要的方面。还必须重视减灾同时致灾的问题,遵循最小代价原则,实现经济效益和社会效益有机统一。

第五,形成提供准确灾情的激励机制。个别地方政府(基层单位)有夸大灾害严重性的倾向,这样可以多要资源,灾后还可以得到大的奖励。如果地方政府救灾动用各种资源后得不到合理补偿,理性的选择将是把救灾和损失上交。因此,救灾要允许更大的地方自治权力,给地方政府以足够的激励来提供准确灾情信息,克服和防止各种地方保护主义和虚假的现象。

第六,将保险业纳入综合防灾减灾体系。在灾害问题日益恶化的背景下,国家宜通过明确的保险业战略定位与大力发展保险业的政策取向,让其成为国家综合防灾减灾体系中的生力军。明确巨灾保险的政策性保险地位,充分发挥政府在巨灾保险体系中的支持和引导作用。政府支持下的巨灾保险体系,是适应中国国情的模式选择,应给予优先发展。^{[12]329}当今风险单位的数量已经满足大数法则的要求,由于风险的集中性和损失的巨大性,可以由多家保险公司组成巨灾共保联合体,共同开发巨灾保险险种,共同承保^[18]。保险企业要主动向社会提供各种防灾

减灾技术咨询,提供技术资料,协助解决风险隐患。特别是利用自己庞大的信息网络,提供风险评估和灾害事故调查服务,协助相关部门查明原因,分析责任,提出建议,将灾情信息及时通报社会各防灾减灾部门。

第七,运用大数据提升灾害损失评估。数据智能已现端倪,人类利用各种移动设备、追踪系统、无线射频识别技术、自动记录系统等获取相关灾情数据,利用航空、航天遥感方式获取大面积的受灾区域的影像,为快速完成灾害调查与损失评估提供了新的高效技术手段。近年来突发灾害一旦出现,海量涌现的信息形成滚滚的数据洪流,包括灾情、救援、生命通道、避难场所、募捐等,构成了突发灾害大数据(Big Data)。通过网络平台在第一时间以并行处理的方式得到快速响应,即时性和交互性强,对于及时有效地评估突发灾害各类构成要素的时空格局、活动模式、发展态势有着不可估量的价值,能够在灾害损失评估中起到传统渠道难以企及的效果。^[19]

第八,灾害损失评估系统转向机制与互动。灾害损失评估机制的完善趋向是专业化、系统化、协同化、信息化、规范化、社会化,政府与社会、公民、企业、市场、国际等多元主体合作互动,从单靠行政手段转向依法治理,从分散控制转向机制协调,从直接救灾转向风险管理,从灾后救助转向全面救助,从抢救财产转向以人为本。系统科学的灾害损失评估机制运行,不仅需要诸如民政、财政、统计系统,还应该民主科学的法制化、规范化法规提供保障。

第九,灾害损失评估依据科学性、可比性和实用性的原则。科学性原则是指灾害损失评估要有科学的依据,诸如采用数理统计、模糊数学和预测理论中的方法,对评估区内的灾害损失在空间域和时间域进行科学的评估;可比性原则是指灾害损失评估的标准要统一,灾害损失评估价值在不同的空间域和时间域相互可以进行比较或换算;实用性原则是指灾害损失评估的方法便于推广,灾害损失评估结果便于应用。

针对现实问题的灾害损失评估社会学研究,力图客观反映灾害损失评估实际和改进之处,立足于建立灾害损失评估体系,提出灾害损失评估社会机制及其运行的理论方案,预期达到总结研究与服务减灾之目的。

【参考文献】

[1] 唐彦东,于汐,王慧彦.灾害损失基本内涵探讨[J].防灾科技学院学报,2009(2).

- [2] 孙绍聘.灾害评估研究内容与方法探讨[J].地理科学进展,2001(2).
- [3] 张欢.应急管理快速评估机制建设浅析[J].中国应急管理,2011(11).
- [4] 谢志平.灾害治理的心理健康援助制度建设[N].光明日报,2010-07-02.
- [5] 国家减灾委员会,科学技术部抗震救灾专家组.汶川地震灾害综合分析与评估[M].北京:科学出版社,2008:73.
- [6] 国新办就四川汶川地震及灾损评估情况举行发布会[EB/OL].(2008-09-04).<http://www.china.cn/zhibo/zhuantit/2008-09/04/content-16392708.htm>.
- [7] 童星,张海波.基于中国问题的灾害管理分析框架[J].中国社会科学,2010(1).
- [8] 吴吉东,李宁.浅析灾害间接经济损失评估的重要性[J].自然灾害学报,2012(3).
- [9] 童文莹.中国巨灾灾后救助动员模式比较[J].江海学刊,2010(5).
- [10] 张磊.突发事件管理的统一领导原则[N].学习时报,2013-07-15.
- [11] 周勉.湖南桃江回应夸大灾情:数据未上报 统计有差异[EB/OL].(2012-05-24).<http://news.xinhuanet.com/local/2012-05/23/c-112022693.htm>.
- [12] 段华明.城市灾害社会学[M].北京:人民出版社,2010.
- [13] 光明网评论员.绵阳拆毁香港援建中学,无异又一场地震[EB/OL].(2012-05-22).<http://view.gmw.cn/2012-05/22/content-4192297.htm>.
- [14] 汶川地震灾后恢复重建2011年度跟踪审计结果(第5号)[EB/OL].<http://192.9.100.201:7001/n1992130/n1992150/n1992500/3019332.htm>.
- [15] 王星.艺术家追问8000万善款去向[N].南方都市报,2013-04-28.
- [16] 段华明.关于SARS的灾害社会学反思[J].广东行政学院学报,2003(6).
- [17] 周利敏.社会脆弱性:灾害社会学研究的新范式[J].南京师大学报:社会科学版,2012(2).
- [18] 周利敏.复合型减灾:结构式与非结构式困境的破解[J].思想战线,2013(6).
- [19] 曾大军,曹志冬.突发事件态势感知与决策支持的大数据解决方案[J].中国应急管理,2013(12).

【责任编辑 肖湘】

(下转第32页)

- bility[M]// H E L et al. (eds) . Handbook of Disaster Research ,Rodriguez. NY: Springer. 2007: 113 - 129.
- [27] 周利敏. 复合型减灾: 结构式与非结构式困境的破解[J]. 思想战线 2013(6) : 76 - 82.
- [28] 周利敏. 灾害集体行动的类型及柔性治理[J]. 思想战线 2011(5) : 93 - 94.
- [29] 周利敏. 从结构式减灾到非结构式减灾: 国际减灾政策的新动向[J]. 中国行政管理 2003(12) : 94 - 100.
- [30] COX H. Women in Bushfire Territory [M]// E ENARSON , B H MORROW (Eds.) . The Gendered Terrain of Disaster. Through Women ' s Eyes. Chapter 11. Westport , CT: Praeger Publishers ,1998: 133 - 142.
- [31] 杨发祥 ,何雪松. 灾后社会重建中的社工介入: 理念、目标与方法——基于四川省都江堰 Q 安置点的实证研究[J]. 甘肃社会科学 2010(3) : 149 - 152.
- [责任编辑 肖 湘]

Reflections and Enlightenment of the Social Work Practice of Disaster in the Mainland

ZHOU Limin

(Institute of Public Administration , Guangzhou University , Guangzhou , Guangdong 510006 , China)

Abstract: The problems of social work organization of disaster manifest as transition from discontinuity to continuity , from professional doubt to social identification , from non - profession to profession , from social guidance to local residents and so on. The difficulties of social service of disaster are conversion from studying over working to professional training , from imbalance to balance , from reconstruction to prevention , from victims to vulnerable groups and so on. The predicaments of disaster social system are changes from systematic exclusion to acceptance , from lack of stable system to establishment of non - organizational enterprise , from lack of supervision to service evaluation , from social relief to fair polices and so on. With regard to the development of disaster social work , we should consider a series of problems. We can gradually step toward to professional and independent development , which will bring along change from community reconstruction to community sustainable development.

Key words: disaster; social work of disaster; localization; social relief

(上接第 24 页)

A Study of Disaster Loss Assessment from the Perspective of Sociology

DUAN Huaming

(Research Center for Modernization Strategies , Guangdong Institute of Public Administration , Guangzhou , Guangdong 510053 China)

Abstract: Disaster loss assessment has not yet met the scientific requirements in China , due to its lack of comprehensive method of disaster loss assessment , bad acquisition channels of statistical data of disaster , repeated computation or information distortion , exaggeration of the loss on disaster report , waste of relief resources , and assessment of more economic factors than social factors. This makes it difficult to accurately reflect disaster situation and to analyze disaster prevention , reduction and emergency measures. A comprehensive and accurate mechanism of loss assessment should be built to give full play to the role of disaster loss assessment in the emergency , disaster relief , recovery and reconstruction , realizing optimization of emergency management.

Key words: disaster loss; information distortion; revise and improve; mechanism of Loss Assessment