

文章编号: 1004- 4574(2009) 06- 0009- 05

# 灾害伦理文化对灾害管理制度的评价研究

刘雪松, 王晓琼

(哈尔滨商业大学, 黑龙江 哈尔滨 150028)

**摘要:** 灾害伦理文化通过对灾害涉及的伦理问题进行研究, 能够对灾害管理制度的发展和完善起到促进作用。这一作用是通过灾害伦理文化具有的评价功能实现的。而这一评价功能主要是通过确立灾害管理制度的价值尺度、对于制度安排的具体评价和对于制度安排效果的评价等三方面实现的。

**关键词:** 灾害伦理文化; 灾害管理制度; 评价

中图分类号: X4

文献标识码: A

## Study on evaluating disaster management system from angle of disaster-ethic culture

LIU Xue-song WANG Xiaojing

(Harbin University of Commerce, Harbin 150028, China)

**Abstract** Through studying the ethical problems involved in disasters and disaster management, disaster-ethic culture can push forward the development and improvement of the disaster management system. This is realized through the evaluation function of disaster-ethic culture, which is mainly achieved through three aspects: establishing the value measures of the disaster management system, specific evaluation on the systematic arrangement and evaluation on effect of the systematic arrangement.

**Key words** disaster-ethic culture; disaster management system; evaluation

现代社会的防灾减灾活动都是通过特定的灾害管理制度进行的。防灾减灾活动实际上是以管理群体为主导, 以最大限度地减少灾害对受灾人群和社会造成损失为价值目标的实践。因此, 特定的灾害管理制度以及防灾减灾的实践都涉及到复杂的伦理道德问题。灾害伦理文化则是灾害学和应用伦理学的交叉研究, 其研究依据自然灾害科学和伦理学的相关研究成果, 以灾害中涉及到的伦理问题为对象, 对在防灾减灾活动中应当担负的责任、应当采取的行为进行研究, 从而为人们正确认识灾害, 树立正确的环境意识、安全意识尤其是灾害伦理意识提出系统的观点, 并对灾害伦理文化的建设和发展的机制进行研究。灾害伦理文化对灾害管理制度的积极作用, 主要是通过为灾害管理制度的确立提供价值尺度、为具体灾害管理制度的优劣提供评价标准、通过对防灾减灾实践活动的评价为灾害管理制度的发展和完善提供方向指引等三方面实现。

## 1 确立灾害管理制度的价值尺度

防灾减灾活动实际上是在最大限度减少灾害对相关人群造成的损失的道德行为。灾害管理制度是对防灾

收稿日期: 2008- 09- 21 修订日期: 2009- 08- 13

基金项目: 黑龙江省自然科学基金项目(G2007- 18)

作者简介: 刘雪松(1961- ), 男, 教授, 博士, 主要从事灾害伦理与防灾减灾的文化研究. E-mail: ks@hbcu.edu.cn

减灾活动的规范。因此,灾害管理制度的设立本身就是要实现这一价值目标。灾害伦理文化对防灾减灾活动应当遵循的基本价值规范的研究为灾害管理制度的设计提供了价值尺度。我们的防灾减灾制度都是依据一定的目的,根据一定的价值目标建立起来的,大体上的价值原则包括以下几点:

### 1.1 以人为本原则

防灾减灾活动就是要减少灾害对人造成的物质和精神的损害。因此,以人为本的价值原则在新的时代也应当成为灾害管理制度的基本价值原则。坚持以人为本的可持续发展观点是我们党在新世纪新阶段提出的重大战略思想。“以人为本是当代中国科学发展观的核心内容,它要求尊重人,依靠人,塑造人。”<sup>[1]</sup>在防灾减灾的制度管理中,以人为本的价值原则具体体现在:不仅要保障社会物质财富免受破坏,更要首先保障人民群众的生命安全,最大限度减少人员伤亡;对于弱势群体要给予特别的救助与关怀;对于受灾人群,在给予他们必要身体救助的同时,对于他们的心理损害与伦理创伤也要进行援助;对于救援人员,加强对他们的安全防护,提高他们风险救助中的心理承受能力;积极发挥人的主观能动性,依靠管理群体、动员社会群体,号召广大公民参与救灾减灾,发挥社会力量的基础作用。

### 1.2 公平与正义的原则

防灾减灾活动是维护公共利益的社会行为,因此,必须要体现公平与正义的原则。针对不同人群,公平原则应实现有效的协调。“在集体、民族国家之间的交往中,公平指相互间的给予与获取大致持平的平等互利,同时还包含有对待两个或两个以上的对象时的一视同仁。在个人与社会集体之间的关系上,公平指个人的劳动活动创造的社会效益与社会提供给个人的物质精神回报的平衡合理。在个人与个人之间的关系上,公平指他们之间的对等互利和礼尚往来。”<sup>[2]</sup>在社会领域中,“对我们来说,正义的主要问题是社会的基本结构,或更准确地说,是社会主要制度分配基本权利和义务,决定由社会合作产生的利益之划分的方式。”<sup>[3]</sup>灾害管理制度中的公平与正义原则主要是指在灾害的管理中坚持人与人的权利与义务的平等,同时维护人类社会的公共利益。公平与正义原则应当体现在防灾措施的采取、救助中的机会公平和物资分配公平、灾后重建的措施等各个方面。

### 1.3 效率增进的原则

效率原则在经济学领域使用比较多,往往通过一系列的经济数据表现出来,人们往往更关注它反映的物质技术层面的问题。“效率的增长是不可能离开它的物质技术基础的,在这方面的含义一般称作‘技术效率’或‘生产效率’,即可以用具体数字表示投入与产出之比率,它强调的是以最少的投入取得最大的产出。”<sup>[4]</sup>在灾害管理活动中,由于救助过程的特殊性,时间等同于生命,生命是最大的价值,有效缩短救灾时间,最大限度挽救生命,就意味着救灾活动的最大成功,这样提高救灾管理效率就具有着更高的意义,体现着更深层的生命伦理关怀。由于灾害管理活动的特殊性,我们应当把效率增进的原则作为对灾害管理制度评价的标准之一。

### 1.4 优先性原则

由于灾害性事件的危险性、突发性,很容易出现秩序混乱造成不必要的生命财产损失,这样灾害管理制度就应确立必要的优先性原则。

首先是管理人群责任优先。灾害性事件往往具有不可预见性,面对突然的危机险情有效的逃生途径是有序组织、科学避险、及时离开。这要求灾害现场的相关管理者要及时调度人群,逃生避灾。

其次是弱势群体救助优先。在逃生与救助过程中,老人、儿童以及残疾人群是社会中的弱势群体,对于他们的逃生行为理应受到特别照顾,对于他们灾害救助理应优先考虑,对于弱势群体的优先救助在灾害管理制度中应当有所体现。

再次是救灾物资保障优先。大灾发生后,救援物资的有效及时能够最大限度的减少生命损害,对于受灾群众的及时安抚也有利于社会稳定、救灾有序,救灾物资的及时通畅应优先保证。

最后优先发布有效信息。灾后的恐慌情绪极易引起社会混乱,天灾引发人祸,科学准确的受灾信息,及时有效的减灾策略既能避免谣言发生,又能抚慰慌乱的情绪。灾害管理活动的秩序化,既要体现公平也要确立必要的优先性原则。

### 1.5 最大限度实现社会公共利益原则

最大限度的减少灾害造成的损失,实际上就是要最大限度地实现社会公共利益。灾害管理作为社会管理的具体体现也应当以公共利益的最大化为价值准则。对于防灾减灾的管理来说,涉及到不同利益的比较

与均衡,尤其出现个体利益和群体利益的冲突。由于防灾减灾活动是群体行为,在这一行为里只有维护了社会最大多数人的公共利益,个体利益才能得到实现,同样,个体利益要想得到有效保障,需要群体中的每个人能够为了公共利益在必要的时刻勇于担当、自我牺牲,从而在灾害的管理中应当确立最大限度实现社会公共利益原则。

制度安排的价值正当性是具有重大现实意义的。“一种制度只有找到其在伦理道德上的正当性和合理性的依据之后,才能使之得到大多数社会成员在价值观念上的认可和行动上的支持,从而形成一条维系制度体系正常运行的纽带。”<sup>[5]</sup>因此,灾害伦理文化对灾害管理的评价对于制度的道德原则的研究是有重大现实意义的。

## 2 对于制度安排的具体评价

在制度建设的过程中,我们的制度是否反映了相应的价值目标,需要我们对制度本身来进行考察,通过相应的价值原则进行评价。对于制度而言,这种价值评价是与制度本身的特点密不可分的,具体制度由于同社会发展的意识形态、文化传统相关,所以总是受到社会的文化价值因素影响的,同时一个制度本身又是不断创新不断发展的,制度的变革总是提出新的价值要求,这要求我们对灾害管理制度进行价值评价,既要注意到社会文化价值的影响,也要关注制度的历史发展。

### 2.1 从横向看,社会文化价值对灾害管理制度有重大影响

对灾害管理制度进行评价要结合特定的社会文化价值进行,我们要注意到灾害管理制度与其它各种因素之间的相互联系和相互作用。

美国长期以来一直是“个体本位”的价值文化传统,“美国的文化价值及其个人自由的观念,决定了要使公众接受减灾行为,必须通过教育和说服,以及各种政策加以鼓励。有关社会公共安全的事情,政府却是对个人的行为进行了控制,但是这种控制并不扩大个人的减灾行为。由于尊重个人财产和尊重个人积累利润的权利,而产生出个人行为对实施减灾措施的阻力。这种情况下,需要政府对投资者进行很多‘说服’工作。对美国而言,当政府发出灾害的警报时,人们的共同看法是警告不过是向我们提供行动参考和建议,而不是强迫我去做什么。”<sup>[6]</sup>受到“个体本位”价值文化的影响,美国灾害管理中对于群体行为的控制可能成为影响个体价值的不利事件,这要求我们对于它的制度评价要结合其传统的价值观念进行分析。

在中国,中国文化注重血缘伦理,形成亲亲相助的传统。在巨灾大灾中,往往是亲人能够指出受灾人所处的位置和具体的状况,为救灾活动节省时间。在2008年汶川大地震中,一位母亲不畏路途遥远,跋涉千里到灾区找寻自己的儿子,最终经过母亲的指引救灾人员在母亲所指向的位置救出奄奄一息的儿子。在灾害中,亲人之间的救助往往更为直接和有效。中国古代文化非常重视亲情伦理关系,长期的伦理文化传统中亲亲相助是人际关系的重要要求,在防灾减灾中亲亲相助体现的特别明显,对这一传统的批判继承,将推动我国灾害管理制度的发展,同时也成为我国灾害管理制度新的评价角度。

对于灾害管理制度建设进行横向比较,目的是要在防灾减灾制度的建设中纳入社会中的文化价值因素,横向比较凸显了灾害管理制度的发展与建设同社会的文化价值观念的密切相关性。

### 2.2 在纵向上,从制度发展的过程看制度中价值目标的变化

在纵向上考察灾害管理制度发展历史,有助于我们系统了解灾害管理制度价值目标的发展过程。

就我国的防灾减灾管理体制发展来说,中国古代封建社会,政治制度不完善,科技水平不发达,对于灾害的管理没有专门的管理机构,一旦灾害发生,“为保持政权的稳定,中国古代统治阶级从维护自身利益出发,不得不采纳一些‘贤臣’的建议,实行‘仁政’,采取一些救灾措施以缓和阶级冲突和社会矛盾,维护其统治秩序。”<sup>[7]</sup>救灾管理多是出于保障皇权的目的,所以古代的防灾减灾管理一直停留于经验管理的水平。

到了近代,随着社会制度的完善,中央政府设置了专职的救灾机构,负责具体的灾害管理工作。“1912年1月1日,孙中山宣布成立中华民国临时政府时,中央设内务部,省设民政厅,主管全国和地方赈恤、救济、慈善及卫生等事宜;北洋军阀时期设内政部;国民政府时期,民国十七年(1928年)设立行政院为最高行政机关,院下处设内务部外,还设赈济委员会,掌管全国赈济行政事务,从而在中央一级机构中首次有了明确的专职救灾机构。”<sup>[8]</sup>近代虽有了专职机构,但仍是出于政治统治的需要,同时由于长期政治、经济状况的不稳定,初步建立起来的救灾体制并没有发挥到其应有的作用。

新中国成立以来,中国政府为了保障人民群众的生命财产安全,确立了“依靠群众、依靠集体、生产自救,互助互济,辅之以国家必要的救济和扶持”的救灾工作方针,形成了以“政府统一领导,部门分工负责,上下分级管理”的救灾工作管理体制为核心的救灾制度。“1950年国家就建立了中央和地方的各级救灾委员会,副总理是中央救灾委员会的主任。计划经济体制下形成的是抢险为主的这样一套体制。在市场经济条件下,确立以人为本的新型体制,国务院在2005年5月颁布了《国家自然灾害救助应急预案》,对此进行了系统规范。”<sup>[9]</sup>建国之后,社会主义制度的建立,我们的灾害管理制度确立了保障人民群众生命财产安全的目标。这一目标的确立,推动了我国灾害管理制度发展。初期我们建立了以抢险为主的管理目标,随着制度的不断完善,到目前我们确立了以人为本的新型管理体制。

在不同时期,由于社会发展水平以及人们生活状况不同,我们确立了不同的灾害管理目标,随着灾害管理制度的不断发展,管理目标越来越体现出对于灾害中人的生命、生存的价值关怀,这不但反映出灾害管理制度的日益完善,也反映出人们对于灾害管理的要求与认识水平的提高。

### 2.3 对于我们现行的灾害管理制度,我们也要从具体的方面进行考察

随着人类社会的不断发展,人们对于防灾减灾工作的要求越来越高,对于防灾减灾管理体制的评价标准也有所提高。我们可以从现行颁布的《国家自然灾害救助应急预案》进行考察。

2005年在总结地方自然灾害救助经验的基础上,我们国家出台了《国家自然灾害救助应急预案》针对突发重大自然灾害的受灾情况提出了不同的响应级别,对于灾害发生后的组织指挥体系及职责任务;应急准备的物质条件;预警预报与信息的管理;响应级别的不同甄别;灾后救助与恢复重建都做出具体规定。

在灾害的救助响应中,《国家自然灾害救助应急预案》规定响应级别以死亡人口、转移人口以及房屋倒塌数量作为区分标准,充分体现了救灾制度的价值目标是以人为本的原则;对于应急管理操作机制的详尽说明,以及针对领导干部的专家培训,充分体现了灾害应急管理的科学化、法制化与体系化;在救灾工作上明确规定24小时内下拨中央救灾应急资金,不但对于受灾群众做到物质上的补给,还体现了灾后精神上的深切慰藉;制度中还建立了相应的激励机制,对于有贡献的个人加以表彰,对于玩忽职守者加以严惩,充分体现了对于管理人群的道德关怀与赏罚严明。

我国现行的灾害管理制度处在一个新的转型期,《国家自然灾害救助应急预案》的发布充分体现了以人为本的关怀,现行制度的价值目标是在灾害管理的不断发展中逐渐完善的,随着管理体系的不断健全,灾害管理制度将进一步完善,深化以人为本的价值目标。

## 3 对于制度安排效果的评价

制度在执行的过程中,执行者本身的道德素质影响着制度的执行是否有效、公平。同时制度本身的规定是否具体、科学、因地制宜的符合管理者与被管理者的要求也影响到制度的执行结果,制度规定的公平、科学、有效影响着制度是否能够最终实现管理的目的,这要求我们必须在制度的具体实施上对于制度本身进行价值评价。

### 3.1 通过对防灾减灾实践活动中出现的问题的价值评价,进而对现行制度的发展和完善提供启示

制度的作用有两个基本方面,一是对不利于制度价值目标实现的行为进行防止,一是对有利于制度的价值目标的行为进行规范和引导。有防灾减灾活动的复杂性决定,灾害管理制度无法完全预测和控制所有的情况和行为。在防灾减灾活动中,新的矛盾和问题的出现往往反映了灾害管理制度的不足和缺陷。因此,灾害管理制度必须要针对灾害中出现的问题来发展和完善自己。在制度安排中,如果程序安排不科学、不具体,容易造成管理者无据可依,只能依靠经验盲目管理,失去控制容易导致管理行为失范。因此,通过对灾害中的行为进行价值评价,能够为灾害管理制度发展和完善提供借鉴。

2003年的SARS事件中,正当SARS疫情在全国蔓延并在北京持续上升呈现出严峻态势时,有关官员为了“大事化小”,公然称“疫情已经得到有效的控制”,使人们神经麻痹,贻误控制疫情的有效时机,导致北京成为SARS重灾区。国务院及时采取措施,紧急出台《突发公共卫生事件应急条例》有效控制疫情发展,使SARS事件得以解决。这一事件发生和处理很好地反映了灾害中出现的问题,对灾害管理制度发展和完善具有启示作用。在汶川地震中,管理群体与志愿群体的协调问题、社会救助中出现的以经济指标评价人格道德的不当行为实际上也对我们的管理制度的提出了新的要求。如果管理职责划分不清,赏罚不明确,不但容

易导致管理者互相推诿责任,还会容易引发社会事件。如果道德行为示范不当,则会对社会公众做出错误的价值导向,也会影响个体的道德行为(例如道德绑架)。如果对于个体道德行为引导不正确,则会使个体的道德行为无法对于社会起到积极的作用,容易引起社会秩序的混乱,不但起不到道德激励的作用,而且容易造成灾害管理目标无法实现。

### 3.2 通过对防灾减灾活动出现的道德救助进行价值评价,有助于体现现行制度的优越性

防灾减灾活动是一项挽救人的生命财产损失的道德事业。在防灾减灾实践中,随着人们的灾害意识提高和公益事业发展,大量的感人事迹和道德模范人物不断涌现。灾害中的道德行为使人们形成了同舟共济、众志成城、一方有难、八方支援的伦理共同体,从而发挥集体力量的优势,有助于灾害管理的价值目标的实现。从这次汶川地震的救助看,无论是管理群体的带头示范、救援群体的不畏风险,还是志愿服务的无私奉献、社会救助的广泛持久以及受灾群体的互助自救,都反映出社会主义制度下灾害管理制度的优越性。

对防灾减灾中的道德救助进行价值评价,为我们灾害管理制度的进一步发展和完善也提出了新的启示。灾害制度的价值目标的实现,与实践主体的道德意识和道德行为水平密切相关。灾害管理制度应当通过物质精神的奖励激励人们提高道德救助意识。同时也应当通过科学合理的制度规范,为道德救助提供有效的行为规范。

由此看来,对于制度安排效果的评价既是对制度建设结果的综合评价,也是对于制度运行机制的有效监督。制度安排的合理与公平,会在社会中形成良好的道德示范与调节作用,推动整个社会达成必要的道德共识,不但使社会的公共利益得到张扬,而且能够充分重视个体价值,使个体道德从制度规范的他律行为进一步转化为个体的自律行为。使“公共理性”转化为公民内心的道德律令。

## 4 结语

灾害伦理文化的价值评价功能为灾害管理制度的发展和完善提供了价值指引,这一评价体系的发展,也必将促进灾害管理制度的日渐完善。从而通过科学合理的制度,使人们在应对灾害时,权责明确,有法可依,有助于人们科学逃生、道德救助,最终实现最大限度地减少灾害造成的生命财产损失。

## 参考文献:

- [1] 田秀云,白臣.当代社会责任伦理[M].北京:人民出版社,2008.
- [2] 朱贻庭.伦理学小词典[M].上海:上海辞书出版社,2004.
- [3] [美]约翰·罗尔斯.正义论[M].北京:中国社会科学出版社,1988.
- [4] 高力.公共伦理学[M].北京:高等教育出版社,2002.
- [5] 高力.公共伦理学[M].北京:高等教育出版社,2002.
- [6] [美]丹尼斯·S米勒蒂.人为的灾害[M].武汉:湖北人民出版社,2004.
- [7] 孙绍聘.中国救灾制度研究[M].北京:商务印书馆,2004.
- [8] 孙绍聘.中国救灾制度研究[M].北京:商务印书馆,2004.
- [9] 王振耀.中国自然灾害应急管理的体制、机制与对策[M]//李立国,陈伟兰.灾害应急处置与综合减灾.北京:北京大学出版社,2007:8.