

德国跨国灾难管理体制模式分析

——以“德国之翼”4U9525 航班空难为例*

彭 泉

摘 要：灾难的发生往往不分国界，随着当代国际交往日益紧密，跨国性灾难事故的发生也愈加频繁，跨国灾难管理成为各国需要面对的一大课题。德国的跨国灾难管理体制具有独特的模式，体现为三层次与双结构叠加的“3+2”模式。即主体上的核心决策者（第一层）、外交部/外交部危机反应中心与相关灾情部委（第二层），及其他能够调动的官方、民间、企业、军方与国际力量（第三层）；实践上则包括行政组织结构与战术操作结构，两个结构中的各个内部环节都有缜密的衔接与协调机制。该体制一方面来自于二战后德国面临的政治局势与灾情事故的演变逻辑，另一方面来自于德国国内成熟灾难管理制度向跨国层面的推展。在系统性地对该体制进行分析后，本文以2015年“德国之翼”4U9525空难事故为例，详细论述体制的具体运转过程。我国目前正在进行应急管理体制改革，如何有效应对跨国灾难是个重要的理论议题，“德国模式”在一定程度上具有借鉴意义。

关键词：灾难管理；德国；外交部；跨国灾难；空难

作者简介：上海社会科学院国际问题研究所 助理研究员 上海 200020

中图分类号：D751.6

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2021)02-0019-17

* 本文系上海社会科学院2021年院内招标课题“德国人道主义援助与跨国灾难治理研究”的成果。

灾难社会学的研究有百年历史,以萨缪尔·亨利·普林斯(Samuel Henry Prince)对1917年哈利法克斯湾(Halifax)游轮爆炸事件社会后果的研究为肇始,^①此后学术界对灾难和灾难管理的研究便开展起来。灾难的定义虽多,但大体指的是超出受影响社区现有资源承受能力的对人类生态环境的破坏。^②它包括自然灾害与人为事故灾难两类。因此灾难管理(disaster management)指各个机构与社群通过协调人员和物资有效处理灾情的行为。^③随着人类之间交往日益密切,跨国灾难也发生得越来越频繁,地震、蝗灾、山火、传染病等自然灾害,与空难、核事故、海盗、恐袭等人为导致的灾难在后果上已对区域或全球产生同等消极的影响,如何进行跨国灾难管理考验着每一个国家。德国的跨国灾难管理是在历次灾难事故的锤炼中完善起来的,如今已形成独特的“德国模式”。^④本文旨在解析这一模式的运作机制,以案例作为说明,并对中国跨国灾难管理体制的改革提供一些思考。

一、研究综述:灾难管理及德国跨国灾难管理体制研究

灾难管理的核心是灾难防救(Katastrophenschutz),指联邦、州和市镇等为了抗击灾情和减少伤亡而采取的各种行动措施,这些行动措施具有整体上的规范性、计划性与操作性等特征。^⑤从理念上看,德国灾难管理首先是保护和援助人,其次是保护关键的基础设施,以及防止暴力犯罪与恐怖袭击。^⑥目前国内学术界对德国跨国灾难管理体制的研究并不多,并常常与危机管理(crisis management)混淆。危机管理强调对政治性或社会性事件的管控,如金融危机和难民危机等。灾难管理的内涵则不同,它在概念上相对更窄,不考虑事故的政治与社会效应背景,而是聚焦于事故本身的具体应对办法和解决过程。

从目前的研究来看,对德国灾难管理体制的研究有两个不足。第一,研究在理论上主要聚焦于国内领域,对国际灾难管理体制着墨较少。比较有代表性的著作

^① 高恩新:《国际灾难研究的概念谱系与未来议程:百年反思》,载《社会学评论》,2020年第6期,第113-126页,这里第113页。

^② “What is a Disaster?”, IFRC, <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster/>, 访问日期:2021-03-02。

^③ Dominic Elliott, “Disaster and Crisis Management”, in Martin Gill (ed.), *The Handbook of Security*, London: Palgrave Macmillan UK, 2014, pp. 813-836。

^④ Claudius Ohder/Birgitta Sticher, „Ansätze für ein bevölkerungsnahes und aktivierendes Krisen- und Katastrophenmanagement“, in Christoph Unger/Thomas Mitschke/Dirk Freudenberg (Hrsg.), *Krisenmanagement- Notfallplang- Bevölkerungsschutz*, Berlin: Duncker & Humblot, 2013, S. 53-70, hier S. 53。

^⑤ Wolfram Geier, „Verstehen wir uns richtig? Definierte Begriffe für eine klare Kommunikation“, *Notfallvorsorge*, Nr. 1, 2006, S. 32-33, hier S. 32。

^⑥ Bundesministerium für Bildung und Forschung, „Forschung für die zivile Sicherheit 2018-2023“, Bonn, 2018, S. 9。

有：托马斯·普弗尔(Thomas N. Pfohl)的《德国灾难管理——治理分析》，从参与主体和协调机制上分析了德国灾难管理的模式；张磊的《德国应急管理体系研究》分析了德国减灾防灾模式的制度、过程与效果；另外德国内政部也出版了一些文集或专著，如《公民保护中的国家危机管理》从部委、企业与民间团体的角度分析了灾难管理的体制与机制，于本文有一定的借鉴价值。^① 但大体上看，目前研究只分析了德国国内的灾难管理模式，对跨国灾难管理的讨论不够充分。第二，案例研究主要集中于自然灾害。如比吉塔·斯蒂克(Birgitta Sticher)编纂的《二战后德国危机与灾难管理中的公民联系》一书选取的案例均为自然灾害，包括1962年汉堡风暴潮、1975年下萨克森州林火、1978~1979年北德地区雪灾、1997年奥德河洪灾与2002年易北河洪灾。奥斯卡·格律恩(Oskar Grün)等学者编著的《灾难管理：商业管理视角下的理论基础、灾情案例与处置选择》则从经济学角度探讨灾难管理的体制设计与处置方式，案例研究也全部为洪灾、地震和山火等自然灾害。^② 因此在案例研究上，对人为事故灾难的分析也显得不够充分。

结合上述两点不足，本文将在大量经验素材的基础上，系统分析德国跨国灾难管理的体制模式。并且借助事故报告、官方文件以及媒体披露的消息等，对人为引发的灾难事故“德国之翼”4U9525 航班空难进行解析说明。

二、德国跨国灾难管理体制的形成：从民防到公民保护

1785年，普鲁士与美国签订《友好通商条约》，提出缔约两国之间如果发生战争应首先保护平民的原则，同时也在世界范围内首次明确了战俘规范。该条约成为德国跨国灾难管理的初次制度性尝试。但德国跨国灾难管理成熟体制的建立则始于二战后，由现当代多次政治危机与跨国灾难所推动。

二战爆发后，战争乌云席卷全球。在德国这一阶段的灾难管理议题中，防范空袭、防范大规模杀伤性武器的民防(Zivilschutz)具有高度的严峻性。冷战时期，由于美苏两极对抗加剧，核大战威胁提升，应对军事威胁的民防顺理成章地成为德国

^① Thomas N. Pfohl, *Katastrophenmanagement in Deutschland: Eine Governance-Analyse*, Münster: LIT Verlag, 2014; 张磊：《德国应急管理体系研究》，北京：国家行政学院出版社，2013年版；Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, „Nationales Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz“, Bonn, 2012.

^② Birgitta Sticher (Hrsg.), *Die Einbindung der Bevölkerung in das Krisen- und Katastrophenmanagement in Deutschland (der BRD) nach dem Zweiten Weltkrieg*, Berlin: KatLeuchttürme & BMBF, 2014; Oskar Grün/Andrea Schenker-Wicki (Hrsg.), *Katastrophenmanagement: Grundlagen, Fallbeispiele und Gestaltungsoptionen aus betriebswirtschaftlicher Sicht*, Berlin: Springer, 2014.