

基于主体分级的社会救援资源分类及结构框架^{*}

熊康昊¹, 孔慧珍², 肖 甜¹

(1. 北京理工大学 管理与经济学院, 北京 100081; 2. 河北科技大学 经济管理学院, 河北 石家庄 050018)

摘 要: 社会救援资源是应急救援工作的重要资源支撑。从资源供给角度出发, 给出社会救援资源的概念, 并综合“社会”和“应急救援资源”范围的研究, 界定社会救援资源的范围, 继而阐述了社会救援资源的普遍特点和特殊特点; 提出一种新的资源分类方法——基于主体分级的资源分类方法, 并基于此方法, 将社会救援资源提供的社会主体分为 3 类共 10 个主体, 即第一类主体(大型国有企业、国家级慈善社团)、第二类主体(其他公有制企业、其他慈善社团、相关民办非企业单位、公民自组织形式)、第三类主体(其他所有制企业、一般社团、其他民办非企业单位、公民个人); 在主体分级的基础上, 从救援资源的角度将不同社会主体的供给力度分为强、中、弱三级, 初步构造一个矩阵网状的社会救援资源结构框架。

关键词: 社会救援资源; 资源分类; 应急管理; 结构框架

中图分类号: X43 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-811X(2012)04-0122-06

社会力量参与应急管理的一个主要的形式就是提供各类应急资源, 尤其是应急救援资源, 比如血液、食品、资金和救援队伍等。但是, 社会力量提供的救援资源, 平时分散在社会中, 分布广泛、种类繁多、潜力巨大, 且政府对其控制力较弱, 当应对突发事件时, 难免会在筹集、使用和分配过程中出现问题, 如在 2008 年汶川地震中, 灾区对救生类、生活类、医疗器械及药品类等救援资源的需求量很大, 但救援机构对物资需求发生的时间、地点和规模都无法预测, 导致了资源运送的不及时; 2009 年青海玉树地震时部分未经专业训练的志愿者涌入灾区, 不仅没能参与救灾, 反而因为“高原反应”等问题成为了灾区的负担^[1]。因此, 为了解决这些问题, 更加有效地利用这类救援资源, 就必须对其概念、特点和范围等进行深入研究, 并在此基础上, 对其进行分类, 进而全面分析和掌握其资源结构框架。

1 社会救援资源概述

1.1 社会救援资源的概念及范围

1.1.1 社会救援资源的概念

应急救援资源一般有两个供给渠道: 政府渠道和社会渠道。政府渠道是指由政府提供一些通用性较强、需求最为紧迫的核心救援资源, 如专业救援队伍、帐篷、药品等; 社会渠道是指由各类社会主体提供政府渠道之外的救援资源, 如专业设备、饮用水等。因此, 本文从资源供给的角度给出社会救援资源的概念: 社会救援资源是由

社会渠道提供的应急救援资源, 即由各类社会主体提供的用于应急救援工作的应急资源。

1.1.2 社会救援资源的范围

从社会救援资源的定义出发, 可知确定其范围的关键在于对“社会”概念和应急救援资源范围的把握。

关于社会救援资源中的“社会”概念, 本文认为其不同于社会学意义上的“人类社会共同体”, 也不同于政治学中“政府—社会—企业”模式下的“公民社会”^[2-4], 而应该等价于应急管理即行政管理中的“社会”概念, 即“社会”是剔除政府及其他与政权紧密关联组织之后的社会^[5-6]。

目前, 大多数学者都认为应急管理中的社会力量应该包括社会公众、社区、非营利组织(即非政府组织)、营利组织、媒体组织和国际资源等^[7-11]。

本文从资源供给角度出发, 将媒体组织和国际资源排除, 认为社会救援资源中的“社会”应该包括企业、非政府组织和社会公众等社会资源供给主体(以下简称社会主体)。其中, 企业包括大型国有企业和其他所有制企业; 非政府组织包括社会团体和民办非企业单位; 社会公众包括公民自组织形式和公民个人等。

关于应急救援资源的范围, 目前对其直接进行研究的文献较少, 大多数学者都是将其作为应急资源或应急物资的一部分进行研究。张永领^[12]将应急处置资源划分为人员、物品、设备和设施 4 类。王成敏等^[13]将应急救援资源分为 9 个子类: 专业救援队伍、普通救援队伍、伤员救护与防疫队

^{*} 收稿日期: 2012-02-19 修回日期: 2012-04-05

基金项目: 国家自然科学基金重大研究计划“非常规突发事件应急管理研究”培育项目“应对非常规突发事件社会救援资源动员理论及机制构建研究”(91024019)

作者简介: 熊康昊(1984-), 男, 河南淮滨人, 博士研究生, 主要研究方向国民经济动员管理理论与方法、应急管理。

E-mail: 10921016@bit.edu.cn

伍、食品、衣物、常备救护药品与基础医疗设备、应急照明及取暖设备、应急救援设备、临时住所。

在笔者和前人的研究基础上,本文确定了应急救援资源的范围,如表1所示。

综合“社会”概念和应急救援资源范围研究,社会救援资源的范围即由企业、非政府组织和社会公众等社会主体提供的救援队伍、救援设备、救援物资、医疗资源和资金等应急资源。

1.2 社会救援资源的特点

由社会救援资源的概念和范围可以发现,社会救援资源是一类特殊的应急救援资源,不仅具有应急救援资源需求波动性大、需求时限短和需求种类难以预测等特点,还由于其供给主体的特殊性,与政府救援资源相比,具有以下几个特点。

(1)政府对社会救援资源的控制力较弱且不均衡

社会救援资源的供给主体是社会,相比于政府直接掌握的救援资源,比如中央及地方救灾物资储备等,政府对社会救援资源的行政控制力要弱得多,并且随着各类社会主体与政府关联程度的不同,而呈现不均衡状态。

(2)社会救援资源分布广泛、潜力巨大

社会救援资源来自于社会,或集中、或零散地掌握在各类社会主体中,分布极其广泛,并且大部分都以潜力形式存在于各类社会主体中,潜力巨大。

(3)社会救援资源具有“从属性”、“补充性”和“延时性”

在应急救援资源体系中,政府救援资源是占主导地位的。当应急救援工作开展时,政府救援资源应该作为第一波保障力量迅速提供资源支持,社会救援资源作为后续保障力量处于“从属性”和“补充性”的地位;并且由于社会救援资源平时多以潜力形式存在,将潜力转换成能力需要一定时间,因此其还具有“延时性”的特点。

(4)社会救援资源的供给具有较强的“自发性”和“无序性”

由于各类社会主体自主性较强,因此当突发

事件后,其筹集和提供各类救援资源的行为多具有很强的“自发性”,加之社会救援资源分布广泛、社会主体之间信息沟通不畅等原因,社会救援资源的供给又具有较强的“无序性”。

2 基于主体分级的资源分类方法

目前,学术界对应急资源的分类方法基本是两种思路:①按照应急资源本身的属性来分类;②按照应急资源的用途和需求进行分类。

诸多学者沿着这两个思路,做了大量工作,如《国家突发公共事件总体应急预案》将应急资源分为人力资源、财力保障、物资保障、交通运输、医疗卫生及通信保障等;《应急保障物资分类及产品名录》将应急物资分为13类,即防护用品类、生命救助类、生命支持类等;江伟、秦勇、周慧娟^[14]从用途和需求紧迫程度两个维度对应急资源进行分类;张旭凤^[15]根据应急过程中物资使用的优先级别,将应急物资分为4类:生命救助物资、工程保障物资、工程建设物资、灾后重建物资;还有上文已经提过的张永领和王成敏等的分类方法。但这些分类结果大都大同小异,并且,均忽略了一个重要的问题,即资源供给主体能动性的体现。因此,结合社会救援资源的特点,本文提出一种新的资源分类方法——基于主体分级的资源分类方法,即依据分级标准,将资源供给主体进行分级,然后根据资源供给主体的级别,将其控制的资源分类。

与传统分类方法相比,该分类方法更适合社会救援资源。因为社会救援资源分布广泛,并且在应急管理中,往往是作为潜力出现的,其供给手段主要是通过动员活动。而进行应急救援时,资源供给的关键矛盾不是资源的性质或需求程度如何,而是能否有效地动员社会主体提供这些资源,因此,仅仅运用传统分类方式进行分类显然不能解决这一关键矛盾。要解决这一矛盾,必须从应急管理的核心主体——政府的角度出发,以政府控制力和与救援资源供给的关系为依据,对

表1 应急救援资源范围

应急 救援 资源	子类	细目	示例
	救援队伍	专业救援队伍 普通救援队伍	中国地震灾害紧急救援队 志愿者
	救援设备	专用救援设备 通用救援设备	生命探测仪、破拆工具等 起重机、铁锹、铲子等
	救援物资	生活物资 辅助物资	食品、衣物、住所等 照明、取暖设备等
	医疗资源	医疗队伍 医疗物资	医生、护士等 药品、医疗设备等
	资金		

社会救援资源的供给主体进行分级,按照等级批次掌握相关资源。

3 社会救援资源的社会主体分级

依据政府控制力和与救援资源供给的关系将社会救援资源的社会主体分为三个等级。其中,第一类主体是指政府对其控制力强,且能提供种类齐全、数量充足的救援资源的社会主体;第二类主体是指政府对其控制力较强,且能提供一定量种类多样的救援资源的社会主体;第三类主体是指政府对其控制力较弱,并且只能提供少量种类单一的救援资源的社会主体。

3.1 企业

企业是指依法设立的、从事营利性的经济活动、具有独立或相对独立的法律人格的经济组织^[16]。企业是我国市场经济的主体,是最重要的社会救援资源供给主体,其可以通过储备、生产、捐赠等多种方式提供救援资源。按照主体分级标准,本文将大型国有企业列为第一类主体,其他公有制企业列为第二类主体,其他所有制企业列为第三类主体。

大型国有企业主要是指国资委监管的中央直属企业。它们是我国国民经济的主导力量,在关乎国计民生和经济命脉的能源、交通运输、邮政通信等重要行业和关键领域都扮演着排头兵的角色。在应急管理中,由于大型国有企业的特殊地位,其与政府联系最为紧密,并且掌握大量资源,能为应急救援工作提供几乎所有所需资源,因此列为第一类主体^[17]。

其他公有制企业,是指除大型国有企业之外的中小国有企业和集体所有制企业。这类企业由于其所有制形式,政府可以通过行政、市场、法律等多种手段,有效调配其资源,但控制力不如大型国有企业,并且这类企业不处于重要行业的重要领域,能掌握和提供的资源也不如大型国有企业那样种类齐全和数量充足,因此列为第二类主体。

其他所有制企业是指私营、外资、合资等非公有制企业,这类企业与政府联系最为疏远,政府对其控制力较弱。在应急管理时,大都只能通过经济手段进行调节,并且其所提供的救援资源在种类和数量上也很有有限,一般仅限于提供食品、衣物、资金等救援资源,因此列为第三类主体。

3.2 非政府组织

非政府组织,又称非营利组织,是指不以营利为目的且具有正式的组织形式、属于非政府体系的社会组织,它们具有一定的自治性、志愿性、公益性或互益性^[18]。我国的非政府组织分为两类:社会团体和民办非企业单位。

(1) 社会团体

社会团体是指中国公民自愿组成、为实现会

员共同意愿、按照其章程开展活动的非营利性社会组织(民政部 1998),主要包括协会、学会、联合会、研究会、基金会、联谊会、促进会、商会等社会组织(民政部社团管理司 1996)^[19]。

按照主体分级标准,将与慈善、救灾事业相关的国家级社团(简称国家级慈善社团)列为第一类主体,与慈善、救灾事业相关的其他社团(简称其他慈善社团)列为第二类主体,不从事慈善、救灾相关事业的社团(简称一般社团)列为第三类主体。

国家级慈善社团包括中国红十字会、中华慈善总会等专门从事救灾、慈善相关的全国性社团。它们的分支机构遍布全国,不但可以通过各种手段筹集资金、接收捐款捐物,还可以储备救灾物资、训练具有专业水平的志愿者队伍参与到应急救援工作中,与应急救援工作联系十分紧密。因此,列为第一类主体。

其他慈善社团,是指除了国家级慈善社团外所有从事慈善、救灾事业的社会团体,如各类区域性慈善社团和慈善基金会。它们由于从事慈善、救灾事业,所以也掌握一定种类和数量的救援资源,但在救援资源的供给上的作用要远远低于国家级慈善社团,因此列为第二类主体。

一般社团,是指不从事慈善、救灾相关事业的社团,如各种学会、研究会等。它们在应急管理中一般只扮演组织捐赠等角色,对救援资源的贡献十分有限,因此列为第三类主体。

(2) 民办非企业单位

民办非企业单位是由企业事业单位、社会团体和其它社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的、从事公益性社会服务活动的非营利性民间组织(民政部 1998)。其中主要包括各种民办的学校、医院、福利院、社区服务中心、职业培训中心、文化馆、研究所、体育设施等。按照主体分级标准,本文将与提供救援资源关系较为紧密的民办非企业单位(简称相关民办非企业单位)列为第二类主体,其余的民办非企业单位(简称其他民办非企业单位)为第三类主体。

相关民办非企业单位是指从事卫生事业等与应急救援联系较为紧密的单位,如民办门诊部(所)、医院、卫生所。它们能够提供一定量的医疗救援资源,但由于其不是由政府或者政府部门举办的,因此与政府联系不是那么紧密,故列为第二类主体。

其他民办非企业单位,与政府联系不是很密切,并且提供的资源也有限,角色与一般社团类似,因此列为第三类主体。

3.3 社会公众

社会公众是应急管理的群众基础,当社会公众具备了危机意识和相关常识以后,能够积极地配合政府开展相关工作,能成为政府重要的后备力量,在一定程度上减轻政府的救助负担与难度^[7]。本文根据社会公众的组织程度,将其分为

公民自组织形式和公民个人两类, 并依据主体分级标准, 将公民自组织形式列为第二类主体, 公民个人列为第三类主体。

公民自组织形式, 是指由公民在没有外部力量强行驱使的情况下, 自发、主动地组成参与公共管理的各种组织形式, 如没有登记注册的志愿者组织等。它们具有一定的组织性, 能在最大程度上配合政府的应急管理工作, 并能提供如普通救援队伍、食品、血液等救援物资, 因此列为第二类主体。

公民个人, 是指未组织的、自发、主动地参与到应急管理工作中中的公民。它们比较分散, 一般难以控制, 提供的资源也比较分散和单一, 因此列为第三类主体。具体社会主体分级见表 2。

4 社会救援资源的结构框架

本文以 2008 年南方雪灾和汶川大地震时的社会救援资源为分析模板, 在主体分级的基础上, 从救援资源的角度将不同社会主体的供给力度分为强、中、弱三级, 初步构造一个矩阵网状的社会救援资源结构框架。

4.1 第一类主体

4.1.1 大型国有企业

大型国有企业多是所处行业的龙头企业, 在应对非常规突发事件时, 往往是社会救援资源尤其是专业救援队伍、救援设备和救援物资的主要供应者。

2008 年雪灾期间, 国家电网公司、南方电网公司组织数万名职工抗灾抢险, 加强对受灾地区的支援, 增加向华中地区的电力供应^[20]; 中国网通安排山西、辽宁、黑龙江公司对口技术支援贵州、湖南、湖北公司, 截至 2008 年 2 月 10 日, 有 1.2 万个基站靠油料发电机维持通信, 共抽调抢修人员 84 万人次, 抢修车辆 35 万台次, 应急通信设备 35 万余台^[21]; 以神华集团、中国中煤能源集团公司为主的煤炭企业坚持正常生产, 日产煤炭 400 万 t; 中石化、中石油两集团公司增加流动加油车, 方便滞留车辆加油, 保证所属加油站点开放供应。在汶川地震期间, 中国储备粮管理总公司动用 16.4 万 t 中央储备粮油供应地震灾区; 中粮集团向地震灾区紧急运送 700 万元物资, 中粮抗震救灾应急小组运送 200 把大伞至都江堰灾区, 中粮酒业有限公司向地震灾区捐赠 200 万元善款和物资, 其中包括 100 万元现金和 100 万元巧克力等赈灾物

资^[22]; 中国医药集团紧急调拨 82 个品种, 价值 2 500 多万元的医药用品^[23]。

4.1.2 国家级慈善社团

社会团体主要筹集和提供资金、救援物资、救援设备、普通救援队伍和组织医疗资源等, 其中以国家级慈善团体的规模最大, 在救援资源的供给上发挥最大作用。

2008 年雪灾期间, 中国红十字会总会及其他各地红十字会接收款物 1.37 亿元, 中华慈善总会接收款物 4 510 万元, 中国扶贫基金会接收款物 3 345 万元^[24]。中国红十字会从全国六个区域性红十字会备灾救灾中心向湖南、贵州、江西、安徽、湖北、广西等 19 个受灾省(区、市)紧急调拨 9.8 万件棉衣被以及一批棉帐篷等救灾物资, 有力地支援了受灾地区的抗灾救灾工作。红十字会总会两次向全国各省级红十字会下发紧急通知, 要求受灾省红十字会紧密配合政府, 到车站、高速公路等滞留旅客聚集地开展义诊、咨询、精神抚慰等服务活动。截至 2008 年 2 月 29 日, 全国受灾省红十字会共派出救灾工作组 991 组次、救灾工作人员 8 267 人次、红十字志愿者 25 853 人次投入救灾工作^[25]。

4.2 第二类主体

4.2.1 其他公有制企业

其他公有制企业同样可以提供救援设备、救援队伍及救援物资等资源, 提供力度弱于大型国有企业等。如在汶川地震发生后, 陕西爱菊粮油工业集团一方面组织员工日夜加工中央救灾粮 1 000 t。一方面组织爱菊突击队, 于 5 月 19 日、22 日先后两次深入重灾区绵竹、广元运送企业捐赠的 80 t 面粉和大米^[26]。

4.2.2 其他慈善团体

其他慈善团体在筹集和提供资金、救援物资、救援设备、普通救援队伍和组织医疗资源等方面占有举足轻重的地位。

壹基金在汶川地震发生后, 联合腾讯、淘宝在网上展开在线捐款, 截止 2008 年 6 月 4 日 12 时, 捐款总额达 7 875.9 万元^[27]。友成基金在汶川地震前用一年左右时间研发了志愿者大规模组织动员体系“扶贫志愿者行动计划”, 并在地震前夕开始试点操作。当抗震救灾从紧急救助阶段逐渐转入灾后重建, 友成基金在绵竹等地建立“友成志愿者驿站”, 一方面继续为“绵竹市社会资源协调平台”提供人力资源支持, 另一方面在灾后重建社区综合治理方面进行示范性实践^[28]。

表 2

社会主体分级表

社会主体	第一类	第二类	第三类
企业	大型国有企业	其他公有制企业	其他所有制企业
社会团体	国家级慈善社团	其他慈善社团	一般社团
民办非企业单位		相关民办非企业单位	其他民办非企业单位
社会公众		公民自组织形式	公民个人

提出的社会救援资源供给的三类社会主体划分标准还比较模糊,划分结果还有待深入探讨,以此为基础构建的社会救援资源结构框架的精确度还不高,这些都是笔者今后研究的方向和重点。

参考文献:

- [1] 王松磊. “4. 14”玉树地震应急救援的启示——基于玉树地震灾区的实地调研[J]. 西藏发展论坛, 2010(4): 47-49.
- [2] 俞可平. 中国公民社会的兴起与治理的变迁[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 189-190.
- [3] Jean Cohen, Andrew Aroto. Civil society and political theory [M]. Cambridge: The MIT Press, 1992.
- [4] Lester M Salamon, Helmut K Anheier. The Emering nonprofot sector-an overview [M]. Manchester: Manchester University Press, 1996.
- [5] 刘先江. “国家与社会”视野中的政府管理社会化研究[D]. 武汉: 华中师范大学, 2006.
- [6] 曹绪飞. 机构改革的社会基础——从“政府-社会”关系模式看行政改革[J]. 中共福建省委党校学报, 1999(4): 9-11.
- [7] 刘芳芳. 多元主体参与公共危机管理的组织网络构建研究[D]. 湘潭: 湘潭大学, 2010.
- [8] 王学政. 我国公共危机管理中社会参与机制研究[D]. 上海: 上海交通大学, 2009.
- [9] 别玉满. 公共危机管理中的社会参与机制研究[D]. 长沙: 湖南师范大学, 2009.
- [10] 董研. 政府危机管理与社会参与研究[D]. 广州: 暨南大学, 2007.
- [11] 刘敏. 公共危机管理中多元参与主体的边界关系探析[J]. 北方经贸, 2010(6): 99-100.
- [12] 张永领. 突发事件应急资源的需求结构研究[J]. 灾害学, 2010, 25(4): 127-132.
- [13] 王成敏, 孔昭君, 杨晓珂. 基于需求分析的应急资源结构框架研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2010, 20(1): 44-49.
- [14] 江伟, 秦勇, 周慧娟. 应急资源配置管理的初步探讨[J]. 华中科技大学学报, 2002, 22(S0): 15-18.
- [15] 张旭凤. 应急物资分类体系及采购战略分析[J]. 中国市
- 场, 2007(2): 110-111.
- [16] 杜玉梅, 周颖. 企业管理[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2009: 1-8.
- [17] 陈伟. 我国公共危机管理中的企业参与研究[D]. 太原: 山西大学, 2010.
- [18] 王名, 贡西津. 中国 NGO 的发展分析[J]. 管理世界, 2002(8): 32.
- [19] 赵语慧. 公共危机管理中的非政府组织参与研究[D]. 郑州: 郑州大学, 2006.
- [20] 新华网. 应急指挥中心公布 14 日煤电油运抢险抗灾紧张情况 [EB/OL]. (2008-02-13) [2011-09-06]. http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-02/13/content_7598238.htm.
- [21] 新华月报. 齐心协力夺取抗冻救灾全面胜利[M]. 北京: 人民教育出版社, 2008: 198-204.
- [22] 环球企业家. 中粮集团捐赠灾区 [EB/OL]. (2008-05-18) [2012-01-06]. <http://www.gemag.com.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=24&id=6247>.
- [23] 搜狐. 中国医药集团两批救灾物资陆续运抵地震灾区 [EB/OL]. (2008-05-18) [2012-01-06]. <http://business.sohu.com/20080518/n256928409.shtml>.
- [24] 民政部. 雪灾已造成 1111 亿元直接经济损失 [EB/OL]. (2008-02-13) [2012-01-06]. http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-02/13/content_7598238.htm.
- [25] 中国红十字会. 中国红十字会救助 2008 年雪灾情况报告 [EB/OL]. (2008-03-26) [2012-01-06]. <http://www.zhew.com/1682/2008/03/26/613@53948.htm>.
- [26] 陕西省粮食局. 关于评选推荐全国粮食系统先进集体和劳动模范的公示 [EB/OL]. (2010-09-07) [2012-01-06]. http://www.shaanxigrain.gov.cn/renshi_gongzuo/20100907/101632.asp.
- [27] 罗鸿彦. 汶川地震中的公民自组织参与分析[D]. 北京: 中国政法大学, 2010.
- [28] 友成基金会. 非政府组织在汶川地震中的实践与作用 [EB/OL]. [2012-01-06]. <http://www.youcheng.org/pages.aspx?val=1129>.
- [29] 浙商网. 浙江民企拿出创业时的劲头全力以赴支援灾区 [EB/OL]. [2012-01-06]. <http://biz.zjol.com.cn/05biz/system/2008/05/29/009565821.shtml>.

Social Rescue Resources Classification and Structure Based on Subject Classification

Xiong Kanghao¹, Kong Huizhen² and Xiao Tian¹

(1. School of Management and Economics, Beijing Institute of Technology, Beijing 100081, China; 2. School of Management and Economics, Hebei Science and Technology University, Shijiazhuang 050018, China)

Abstract: Social rescue resources are the material basis of emergency rescue. From the angle of resources supply, the concept of social rescue resources is given, the scope of social rescue resources is defined on the basis of research on scopes of society and emergency rescue resources, and the common characteristics and special characteristics of the resources are expounded accordingly. A new resources classification method based on subject classification is put forward, based on which, the resources supply subjects of social rescue resources are divided into totally 10 subjects in 3 groups as the first group (large state-owned enterprises and national charity associations), the second group (public enterprises, other charity associations and people-run non-enterprise units), and the third group (other ownership enterprises, common associations, non-governmental nonprofit units, individual households). On the basis of subject classification, supply strengths of different social subjects are clarified into 3 levels ranked as low, average or high, and a netted matrix structure frame of social rescue resources is preliminary organized.

Key words: social rescue resource; resource classification; emergency management; structure frame