

# 我国农村应急管理政策优化策略研究

傅晋华

**摘要：**完善农村应急管理政策，提高农村应急能力，是新时期国家应急管理体系建设的重大任务之一。本文在对“一案三制”体系中农村应急管理政策现状和主要问题进行分析的基础上，结合18个中央一号文件对农村应急管理的政策要求，从政策内容、运行机制、执行方式三个主要方向提出了未来我国农村应急管理政策优化的重点路径和具体内容。主要研究结论表明，我国农村应急管理应紧密结合国家乡村振兴战略部署，加强制度顶层设计，以预防和减缓为重点完善农村应急管理政策运行机制设计，同时充分发挥数字技术在提升农村应急管理政策效能中的作用。

**关键词：**国家应急管理体系；农村应急管理；政策优化策略

**中图分类号：**D035

**文献标识码：**A

**DOI：**10.13561/j.cnki.zggqgl.2021.09.012

应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，承担防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的重要职责，担负保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，从灾害地区分布看，自然灾害所造成的经济损失和人员伤亡大部分来自农村地区，每年因各类灾害造成的人员伤亡80%以上在农村，暴雨、台风、滑坡、泥石流与雷电等突发气象灾害造成的人员伤亡90%以上在农村，每年因各类灾害倒塌房屋的绝大多数也在农村<sup>[1]</sup>。因此，加强农村应急管理，提升农村应急管理能力和水平，成为健全国家应急管理体系的重要任务之一。

应急管理在本质上是一种公共安全服务<sup>[2]</sup>。作为公共服务的主要提供者，各级政府需要承担首要责任，而应急管理政策则成为政府履行责任的主要工具。从国家层面看，2003年非典疫情之后，我国形成了以“一案三制”（应急预案、应急体制、应急机制、应急法制）为核心的应急管理体系<sup>[3]</sup>。为了有效支撑这一体系建设，国家出台了一系列政策措施，不断完善应急管理体制机制，逐步形成了较为健全的应急管理预案体系以及法律法规体系，应急能力不断提升。但是，众多研究表明，相对于各类灾害给农村经济社会发

展带来的长期、严峻和复杂的挑战，我国农村应急管理政策在较大程度上还不能有效满足农村公共安全服务需求<sup>[4][5][6]</sup>。因此，进一步加强农村应急管理政策研究，制定完善能够有效满足当前及今后一段时期农村公共安全需求的政策体系，成为加快健全国家应急管理体系的紧迫任务之一。

## 一、“一案三制”体系下我国农村应急管理政策现状分析

2003年非典疫情之后，国家层面围绕“一案三制”应急管理体系建设，陆续出台了一系列重要的法律法规、应急预案以及实施意见等政策文件。2006年1月，国务院发布《国家突发公共事件总体应急预案》（简称《总体预案》）；2007年8月，全国人大常委会审议通过《中华人民共和国突发事件应对法》（简称《应对法》）；2006年6月，国务院出台《关于全面加强应急管理工作的意见》（简称《意见》）；2007年7月，国务院办公厅印发《关于加强基层应急管理工作的意见》（简称《基层意见》）等。本文根据上述重要政策文件，从“一案三制”基本框架角度分析考察我国农村应急管理政策现状。

### （一）农村应急管理预案

预案即预先制定行动方案，应急管理预案是针对各种突发公共事件而事先制定的一套能迅速、有效、有序解决问题的行动计划或者方案。在国家发布《总体预案》后，截至2007年11月，全国制定各级各类应急预案130多万件，所有的省一级政府、98%的市级政府、93%的县级政府都编制了总体应急预案，基本形成“纵向到底、横向到边”的应急预案体系<sup>[7]</sup>。但是，《总体预案》中并没有针对农村应急预案的明确规定。在关于地方应急预案体系建设的政策安排中，国家要求乡镇政府以上（包括乡镇政府）的地方政府制定应急预案，村级并不在要求制定应急预案的范围之内。为了弥补这一政策缺陷，《基层意见》中明确要求村庄需要完成应急预案编制工作，并要针对村庄范围内常发突发公共事件，组织开展群众参与度高、应急联动性强、形式多样、节约高效的应急预案演练。

## （二）农村应急管理体制

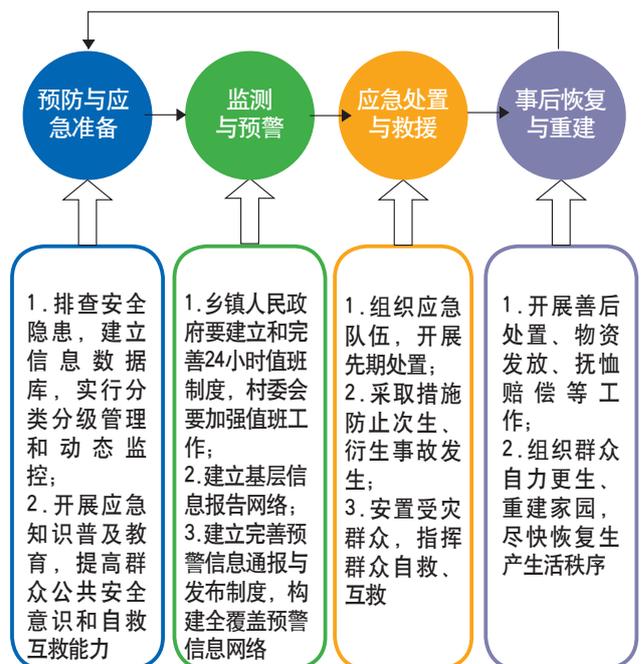
应急管理体制主要是指应急管理机构的组织形式。在我国，《应对法》中明确规定，按照“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的原则建设应急管理体制。根据这一原则，国务院办公厅于2006年设立国务院应急管理办公室，发挥统一领导和综合协调职能。在此基础上，按照分类管理原则，不同类型的突发事件应急管理分别由不同国家部委牵头负责<sup>①</sup>。为了在国家层面整合优化应急力量和资源，推动形成中国特色应急管理体制，2018年国务院机构改革组建了新的应急管理部，作为国家应急管理工作的主要负责部门。从中央和地方关系看，按照“分级负责、属地管理为主”的原则，县级人民政府是应对突发事件的基本行政区域单元，县级以上地方各级人民政府分别设立本级突发事件应急指挥机构，统一领导行政区域范围内的突发事件应对工作。相比城市地区，农村地区应急管理体制有其自身特点。首先，农村应急管理涉及更多的对口行政管理部门。除了城市应急管理涉及的应急、卫生、公安等部门外，农村地区特有的农业灾害应急管理（如动物疫病、农作物病虫害防控等）还涉及到农业农村主管部门。其次，乡级人民政府和村委会等群众自治组织成为农村应急管理体制中的新增负责主体。《基层意见》

中明确提出，县、乡两级人民政府按照属地管理原则，分别负责本行政区域内各类突发公共事件的预防和应对工作。作为村庄群众自治组织，村委会要将应急管理作为自治管理的重要内容，落实应急管理工作责任人，做好群众的组织、动员工作。

## （三）农村应急管理机制

应急管理机制是指突发事件发生、发展和变化全过程中各种制度化、程序化的应急管理方法与措施，体现了应急管理的各项具体职能。在《应对法》中，应急管理机制主要包括预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建四个环节。农村应急管理机制也不例外，但是每个环节机制中包含的具体政策职能和城市地区有所不同。根据《基层意见》，本文对农村应急管理机制中的常规政策措施总结如下（见图1）。

图1 我国农村应急管理机制与每个环节的主要政策措施



## （四）农村应急管理法治

应急管理法治是一个国家在非常规状态下实施应急管理行为的法律依据。2003年非典疫情之后，我国在应急管理法治化道路上做出了积极努力。2004年3月，第十届全国人民代表大会通过《中华人民共和国宪法修正案》，将“紧急状态”入宪；2007年8月，全国人大常委会审议通过

《应对法》，其成为新中国第一部应对各类突发事件的综合性法律。在该法案中，直接涉及农村应急管理的法律规定很少，规定主要涉及矛盾纠纷调解机制<sup>⑥</sup>、应急科普和演练<sup>⑦</sup>、信息报告机制<sup>⑧</sup>、组织群众自救互救<sup>⑨</sup>等内容。

## 二、中央一号文件对农村应急管理的要求

新世纪以来，中央高度重视“三农”工作。2004—2021年，国家连续以“一号文件”的形式下达了18个指导全国“三农”发展的政策文件，

这些文件中的政策措施涵盖了国家在“三农”发展各个领域的施政目标和重点。通过对18个中央一号文件中有关农业农村防灾减灾、农村公共安全、农村公共卫生疫情防控等应急管理领域政策内容的总结分析发现，中央一号文件对农村应急管理的政策要求主要体现在农业生产和乡村发展两大领域以及其中的八个具体方面（见表）。

### （一）针对农业生产应急管理的政策要求

相比其他产业，农业是最易受到自然灾害影响的行业之一。根据国家统计局数据，2015—2019年，我国农作物受灾面积平均约为21300千公顷，2016年最高达到26220.7千公顷，其中，2018年我

表 2004—2021年中央一号文件在农村应急管理领域的政策总结

|        | 突发性事件（灾害）类型 | 突发性事件（灾害）典型案例         | 应急管理总要求   | 应急管理主要政策要点  |
|--------|-------------|-----------------------|---|---|
| 农业生产领域 | 水旱灾害        | 2010年西南特大旱灾；1998年特大洪水 | 提高防汛抗旱应急能力，健全“统一指挥、分级负责、部门协作、反应迅速、协调有序、运转高效”的应急管理机制 | 加强农田水利基础设施建设；加强监测预警能力建设；推进县乡两级防汛抗旱服务组织建设；健全应急抢险物资储备体系；建设抗旱应急水源工程；建立应对特大干旱和突发水安全事件的水源储备制度等   |
|        | 动物传染病       | 2004年禽流感；2018年非洲猪瘟病毒  | 构建“网络健全、队伍稳定、保障有力、处置高效”的动物疫病防控体系                    | 加强基层兽医队伍建设，落实官方兽医和执业兽医制度，健全村级动物防疫员队伍；健全重大动物疫情监测和应急处置机制，建立和完善动物标识及疫病可追溯体系；对重大动物疫病实施免费强制免疫，完善重大动物疫病扑杀补偿机制等                                |
|        | 植物病虫害       | 水稻重大病虫害（稻飞虱等）；东亚飞蝗    | 建立植物病虫害防控体系   | 做好重大病虫害防治工作，采取有效措施防止外来有害生物入侵；实施植保工程，探索建立专业化防治队伍，推进重大植物病虫害统防统治；加快推进农作物病虫害专业化统防统治，完善重大病虫害疫情防控支持政策   |
|        | 食品安全事件      | 2008年三聚氰胺事件           | 加强农产品质量安全体系建设                                       | 加快农产品质量安全检验检测体系建设，完善农产品质量安全标准；加强检验检测体系和追溯体系建设，开展质量安全风险评估；建立最严格的覆盖全过程的食品安全监管制度，完善法律法规和标准体系；实施食品安全战略；实施农产品质量安全保障工程，健全监管体系、监测体系、追溯体系等      |
| 乡村发展领域 | 山洪、泥石流等地质灾害 | 2005年湖南“5.31”特大山洪地质灾害 | 完善村庄规划，提升农村防灾减灾救灾能力                                 | 加强村庄规划和人居环境治理，注重村庄安全建设，防止山洪、泥石流等灾害对村庄的危害，加强农村消防工作；扩大实施山洪灾害防治试点，加强地质灾害防治工作；加快农村基础设施建设，加强农村防灾减灾体系建设等                                      |
|        | 事故灾难        | 2011年甘肃正宁幼儿园校车事故      | 开展农村安全隐患治理，遏制重特大安全事故                                | 抓紧实施病险水库除险加固；开展农村地区枯井、河塘、饮用水、自建房、客运和校车等方面安全隐患排查治理工作等  |
|        | 公共卫生事件      | 2003年非典疫情；2020年新冠肺炎疫情 | 积极发展农村卫生事业，建设健康乡村                                   | 提高农村医疗服务水平和应对突发公共卫生事件的能力；加大农村地方病、传染病和人畜共患疾病的防治力度；加强慢性病综合防控，大力推进农村地区精神卫生、职业病和重大传染病防治；加强基层疾病预防控制队伍建设，做好重大疾病和传染病防控等                        |
|        | 社会安全事件      | 2008年贵州省瓮安县“6.28”事件   | 推进农村社会治安防控体系建设，建设平安乡村                               | 增强社会自治功能，创新农村社区管理和服务模式，加强农村警务和消防工作，搞好农村社会治安综合治理；构建农村立体化社会治安防控体系，开展突出治安问题专项整治，推进平安乡镇、平安村庄建设；加快建设信息化、智能化农村社会治安防控体系；加强农村社会治安工作，推行网格化管理和服务等 |

资料来源：根据2004—2021年18个中央一号文件整理所得。

国农作物绝收面积2585千公顷，2019年达到2800千公顷，同比增长8.32%。因此，历年中央一号文件高度关注各类灾害（水灾、旱灾、动物传染疫病、植物病虫害等）背景下农业生产应急管理工作，并提出相应的政策要求。此外，2008年三聚氰胺事件后，如何应对食品安全突发事件也成为农业生产应急管理当中的重大问题之一，相关政策设计在2008年之后的中央一号文件中被多次提及。

### （二）针对乡村发展应急管理的政策要求

相比城市地区，乡村抗御灾害的能力较弱，转型期的乡村社会成为各种风险的聚集地带，不仅面临疫病等公共卫生风险，还面临各种自然灾害和事故灾害<sup>[8][9]</sup>。因此，为了全面提升我国乡村地区防灾减灾救灾能力，历年中央一号文件围绕四类主要灾害或突发性事件，有针对性地提出相应政策要求。如针对山洪、泥石流等各类地质灾害，提出加强村庄安全建设和农村消防工作；针对各类事故灾难，提出开展农村安全隐患治理；针对农村突发性公共卫生事件，提出积极发展农村卫生事业，建设健康乡村；针对农村社会安全事件，提出推进农村社会治安防控体系建设，建设平安乡村等。

## 三、我国农村应急管理政策设计与执行中存在的主要问题分析

在对“一案三制”体系下我国农村应急管理政策现状进行系统分析的基础上，对照历年中央一号文件中关于农村应急管理的政策要求，结合当前我国农业农村经济社会发展对农村应急管理的实际需求，本文认为，现行农村应急管理政策在制度设计和具体实施中存在以下亟待解决的问题：

### （一）缺少专门针对农村应急管理的政策顶层设计

在风险社会日益成为重要的时代特征的当代社会，应急管理需要国家层面的宏观性规划和设计。从农村应急管理政策现状分析看，涉农政策条款数量相对较少；同时，缺乏专门的政策顶层设计，农村应急管理和城市街道社区、企事业单位一起被放在基层应急管理中对待。造成以上政策设计问题的原因之一是有关政府部门更加重视对城市地区的应急管理。有研究表明，大

多数公共安全法律都是针对城市，并不适用于农村建设和发展。以消防领域为例，目前消防部队全部设置在城市，农村火灾由县级大队或中队负责，发生火灾后很难第一时间开展救援处置；同时，对于消防站责任区面积的规定也仅仅适用于城市，并没有针对农村的消防救援力量<sup>[10]</sup>。

### （二）缺乏以问题导向为逻辑的制度设计，政策发展滞后于农村公共安全形势发展

“一案三制”框架下的农村应急管理政策措施大多形成于2008年之前，在此之后，国家层面少有针对农村应急管理方面的政策出台。近年来，我国农村经济社会发展发生了巨大变化，针对农村应急管理的政策要求处于不断调整发展之中。从表可以看出，中央对农村应急管理的政策要求均是针对某一类农村公共安全重大问题提出来的，这些问题有的是一直存在的，如旱涝灾害；也有的是随着农村经济社会发展新出现的，如食品安全突发事件和农村群体性事件等。相比之下，现行“一案三制”框架下的农村应急管理政策和当前农村公共安全形势发展需求的结合程度不够，政策设计更多关注应急管理过程和程序，缺乏对农村公共安全领域重点问题的关注，从而导致在解决实际问题上出现“政策不管用或没法用”的结果。

### （三）现行农村应急管理政策存在执行效果较差的问题

作为国家应急管理体系的“最末端”，在“一案三制”模式下，农村应急管理政策基本依赖于国家相关政策向农村“延伸”。但是，这种自上而下的“下沉式”政策设计模式在实际操作过程中面临执行效果较差的问题。以村级应急预案制定和演练为例，相关研究表明，部分村级应急预案很少根据当地的实际情况制定，只是对镇一级应急预案的简单复制或模仿<sup>[11]</sup>。

## 四、新时期我国农村应急管理政策优化策略分析

为了促进农村应急管理能力提升，有效解决现行农村应急管理政策设计和执行中存在的各类问题，结合国家乡村振兴战略部署，本文从政策内容设计、政策运行机制和政策执行方式三个主

要优化方向来分析我国农村应急管理政策优化的具体策略与路径。图2反映了政策优化设计的主要内容。

(一) 政策内容设计优化：围绕乡村振兴战略目标加强制度顶层设计

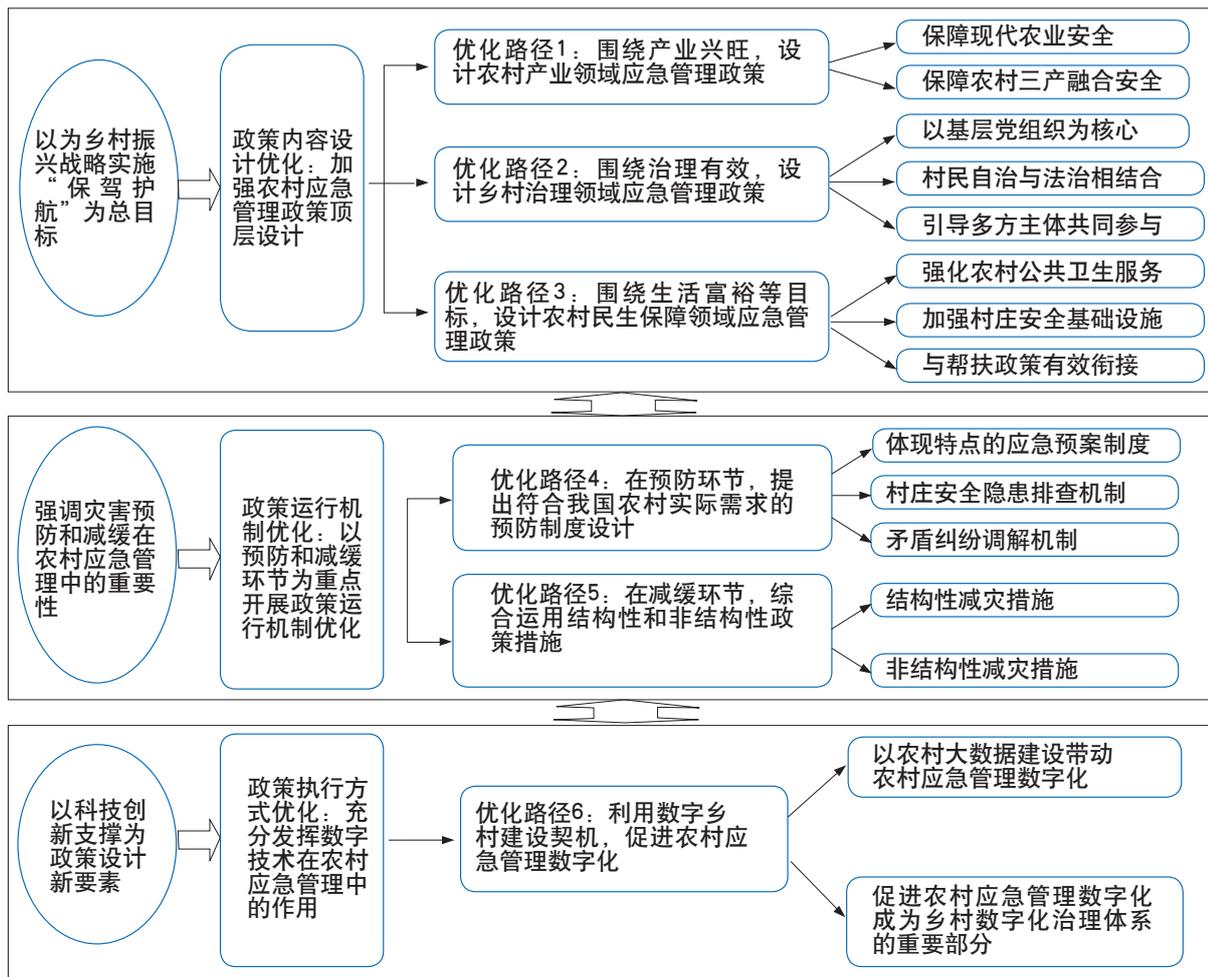
实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署，也是新时代“三农”工作的总抓手。在乡村振兴战略中，中央提出“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，为振兴乡村指明了方向。为了能使农村应急管理政策充分发挥为乡村振兴战略实施“保驾护航”的作用，相关政府部门应围绕乡村振兴战略目标，结合历年中央一号文件在农村应急管理领域的政策要求，加强制度顶层设计。

1. 围绕“产业兴旺”目标，加强保障现代农业和农村一二三产业融合发展的政策设计。产业兴旺是乡村振兴的首要目标，但是，各类自然

和人为灾害对我国农业农村经济造成的损失巨大。相关研究表明，1998年洪涝灾害导致2000多万公顷土地被淹，经济损失高达1600多亿元人民币<sup>[12]</sup>；另外，根据应急管理部最新公布数据，仅2020年上半年，我国农作物受灾面积已达6170.2千公顷，直接经济损失812.4亿元，与2019年同期相比，直接经济损失同比上升15.3%。因此，如何通过政策设计减小灾害对农村产业发展造成的不利影响，是实现乡村产业兴旺目标的迫切需求。根据乡村产业分类，相关政府部门应重点围绕现代农业和农村一二三产业融合发展对产业安全的政策需求开展制度设计。

针对现代农业安全发展需求，农村应急管理政策设计的重点是构建四个“体系”，即防汛抗旱应急体系、动物疫病防控体系、植物病虫害防控体系和农产品质量安全体系。通过政策设计加强以上四个“体系”建设，能够有效降低现代

图2 未来我国农村应急管理政策优化的主要方向与重点路径



农业发展面临的产业风险，保障产业发展提质增效；另一方面，从目前农村产业发展趋势看，由农村一二三产业融合发展形成的各类农村新业态蓬勃发展，对农村应急管理提出新的政策需求。如在利用闲置农房发展民宿、养老等项目过程中，如何确保消防安全和实施有效的安全监管；在各类企业下乡发展农产品加工、物流等农村二三产业过程中，如何减小安全生产隐患、确保安全生产等。因此，在设计支撑“产业兴旺”的应急管理政策中，不仅要重点关注现代农业生产中可能发生的各类突发性事件，还要全面考虑农村一二三产业融合发展过程中的产业安全问题。

2. 围绕“治理有效”目标，推动农村应急管理成为乡村治理新体系的重要组成部分。治理有效是乡村振兴的基础。随着我国城乡一体化进程加快，农村的经济活动和社会参与都表现出前所未有的活跃度，乡村治理面临诸多挑战。为此，国家层面应加强相应农村应急管理政策设计。

首先，政策设计要明确中央对乡村治理的目标要求。根据2018年中央一号文件，这一目标被表述为“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制”。其中，农村基层党组织是领导核心，村民自治是基本运行机制，法律法规是新治理体系的“基石”，而逐渐多元化的村庄生产生活主体则是治理体系的参与者。其次，围绕乡村治理目标建立多元化农村应急管理体系。具体来说，第一，政策设计要强调基层党组织在农村应急管理中的核心地位。研究表明，新冠肺炎疫情下村支书通过“硬核”喊话的方式有效贯彻落实了国家防疫安排部署的“最后一公里”，基层党组织在疫情防控中发挥了重要作用<sup>[13]</sup>。作为农村正式和非正式制度体系下公认的村庄带头人，以村支书为核心的基层党组织拥有开展应急处置的绝对权力，而政策设计的目的就是要让基层党组织用好国家赋予的这一权力。第二，政策设计应引导村民自治和法治相结合。一方面，要把应急管理作为村庄自治的重要内容，另一方面，要通过完善相关法律法规，强化法律在化解农村社会矛盾、维护农民权益等方面的权威地位，提升农村应急管理法治保障水平。第三，顺应当前农村生产生活主体多

元化的趋势，政策设计应积极引导各类社会主体共同参与农村应急管理。如引导发挥大学生村官、新乡贤、返乡下乡创业者等群体在农村应急管理中发挥作用；引导培育服务性、公益性、互助性农村社会组织参与农村应急管理，以志愿服务等方式在保障乡村公共安全中发挥作用。

3. 围绕“生活富裕”等目标，充分发挥农村应急管理政策在保障乡村民生方面的作用。如何把乡村建设成为幸福美丽新家园，减小农民生产生活中面临的各类风险，是农村应急管理政策设计需要关注的重点内容。

首先，重点关注农村应对重大突发公共卫生事件能力建设。长期以来，我国农村公共卫生服务供给能力建设滞后，在某种程度上这是造成农村应对突发公共卫生事件能力低下的根本原因。因此，国家层面应出台专项政策进一步加强农村医疗卫生服务体系建设，有效保障农村居民的生命健康安全。其次，关注村庄安全基础设施建设。和其他农村基础设施不同，村庄安全基础设施主要包括灾害防御工程、安全饮水工程、避难场所等内容，这些设施的建设和维护水平能够较好地反映出一个村庄的防灾减灾能力。未来政策设计应把村庄安全基础设施作为保障农村居民公共安全的重要物质基础，加强建设投入和管护机制创新，提升村庄防灾减灾救灾能力。第三，关注农村应急管理政策与减贫政策的有效衔接。政策设计应充分重视受灾地区农户的需求，短期看要重点解决受灾农户的生活安置和生产恢复问题，长期看要关注因灾返贫人口的脱贫问题。

## （二）政策运行机制优化：突出预防和减缓环节的重要性

长期以来，我国应急管理虽然强调预防为主，但是在实际操作层面却是高度重视救援与处置，相对而言预防与准备投入不足。这一点在农村应急管理中尤为明显。相关研究表明，现阶段农村公共危机应对还停留在对突发性事件的即时性反应和控制的水平上，应急管理具有相当大的被动性和局限性<sup>[14]</sup>。对此，本文认为，未来农村应急管理要以“预防”和“减缓”为重点对政策运行机制进行优化设计。

1. 针对潜在的各类公共安全隐患，设计符合我国农村实际需求的应急管理预防制度。在我

国《应对法》中，预防与准备制度主要包括：应急预案制度、关于应急避难的城乡规划、危险源（危险区域）登记和公布制度、矛盾纠纷化解制度、应急物资储备保障制度等。对于这些制度，有一些是农村地区需要重点建立健全的制度，主要包括以下几项：一是应急预案制度。关键是要结合每个村自身面临的风险特点来制定，并且要动态调整，不能流于形式。二是要建立排查村庄安全隐患的长效机制。针对农村地区病险水库、枯井、河塘、饮用水、自建房、客运和校车等易于产生公共安全问题的重点方面建立长效安全监测检查机制，尽可能消除安全隐患。三是建立矛盾纠纷调解机制。重点针对征地、环境污染、移民搬迁、集体资产处置等事件中的不稳定因素建立有效调解机制，将可能引发群体性突发性社会公共安全事件的诱因化解在萌芽阶段。

2. 通过结构性和非结构性政策措施的综合运用，促进村庄社区减灾能力提升。从理论上讲，减灾方式一般被划分为结构性减灾和非结构性减灾，前者立足于强调结构脆弱性的工程技术视角，后者则源于强调社会脆弱性的社会科学视角<sup>[15]</sup>。通过广泛实践，目前国内外形成了诸如土地使用规划、金融手段、保险、安全社区建设等减灾政策工具。相比城市，目前我国农村在减灾政策制定和实施方面还非常薄弱，未来应加强结构性和非结构性减灾政策措施的综合运用：在结构性措施方面，通过政策引导加强村庄建筑物和人居环境等方面的改造，尽量减小灾害带来的影响；在非结构性措施方面，完善针对农业农村各类灾害的农业保险政策，特别是巨灾保险政策。

### （三）政策执行方式优化：依靠技术创新促进政策实施效能提升

当前，农村应急管理政策在实施过程中面临执行难的困境。究其原因，一方面是由于部分政策本身在设计过程中存在固有的可操作性差问题，另一方面主要是由于目前我国农村经济社会现实状况所导致。许多农村地区大量青壮年劳动力外出打工，村庄内人口大多是老人和孩子，在如此条件下，村级应急管理实际任务应该由谁来承担以及如何具体操作，成为农村应急管理中经常面临的难题之一。

以大数据、人工智能为代表的数字技术在新

冠肺炎疫情应急管理中发挥了独特作用，为未来应急管理政策执行提供了一类高效的方法。事实上，在政策层面，国家有关政府部门已经开始重视大数据等新兴技术在应急管理中的应用。2019年4月，国务院安全生产委员会办公室、国家减灾委办公室、应急管理部联合印发《关于加强应急基础信息管理的通知》，提出将由应急管理部牵头规划建设全国应急管理大数据应用平台。但是，相比城市而言，农村在信息基础设施建设方面相对滞后，大数据等新兴数字技术在农村的应用还很有限。为了防止农村地区成为应急管理中的“监测空白”和“信息孤岛”，政府相关部门应采取措施强化数字技术在农村防灾减灾救灾中的应用，提升农村应急管理的信息化水平。

结合国家数字乡村发展战略<sup>①</sup>，政府相关部门应加快推动农村应急管理数字化进程。政策设计重点包括：一是以农村大数据建设带动农村应急管理数字化。通过加强农村土地、河流、道路等农村地区基础地理信息数据建设，以及农村产业、农村经济、农民生活等方面的大数据建设，构建农村公共安全和应急管理综合监测平台，实现包括疫情防控、应急调度指挥等农村应急管理的数字化。二是进一步推动应急管理数字化成为乡村数字化治理体系和能力建设的重要组成部分。国家《数字乡村发展战略纲要》明确提出构建乡村数字治理新体系，并以此作为提升乡村治理体系和治理能力现代化水平的重要手段。农村应急管理是乡村治理的重要内容，农村应急管理数字化应成为乡村数字治理新体系的有机组成部分。通过建设包括村庄防灾减灾、突发性公共卫生事件应对、社会治安治理等内容在内的“互联网+农村社区”数字系统，提高村级应急管理综合服务信息化水平。

### 注释：

①在2018年国家机构改革前，自然灾害主要由民政部、水利部、地震局等牵头管理；事故灾难由国家安全生产监督管理总局等牵头管理；突发公共卫生事件由卫生部牵头管理；社会安全事件由公安部牵头负责。

②第二章“预防和应急准备”第21条中规

定,“村民委员会应当及时调解处理可能引发社会安全事件的矛盾纠纷”。

③第二章“预防和应急准备”第29条中规定,“村民委员会应当根据所在地人民政府的要求,结合各自的实际情况,开展有关突发事件应急知识的宣传普及活动和必要的应急演练”。

④第三章“监测和预警”第38条中规定,“县级人民政府应当在村民委员会建立专职或者兼职信息报告员制度”。

⑤第四章“应急处置与救援”第55条规定,“突发事件发生地的村民委员会应当按照当地人民政府的决定、命令,进行宣传动员,组织群众开展自救和互救,协助维护社会秩序”。

⑥2019年中央一号文件首次明确提出“实施数字乡村战略”,之后在2019年5月由中央办公厅和国务院办公厅共同印发的《数字乡村发展战略纲要》中,数字乡村建设成为国家层面的发展战略之一。

### 参考文献:

[1]徐元善.中国农村防灾减灾能力建设亟需加强底层设计[J].中国行政管理,2015(11):135-138.

[2]张海波,童星.中国应急管理结构变化及其理论概化[J].中国社会科学,2015(3):58-84.

[3]钟开斌.“一案三制”:中国应急管理体系建设的基本框架[J].南京社会科学,2009(11):77-83.

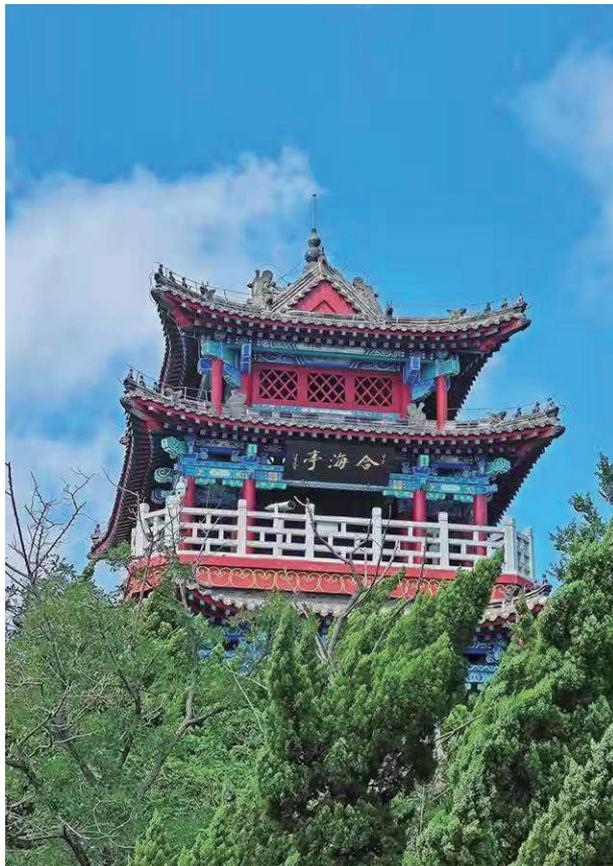
[4]张海波.农村应急能力评估——基于江苏省的实证研究[J].学海,2015(5):174-181.

[5][10]李晓慧,王清平.农村公共安全应急管理的法制保障与反思[J].长春理工大学学报(社会科学版),2015(7):53-57.

[6]曹舒,米乐平.农村应对突发公共卫生事件的多重困境与优化治理——基于典型案例的分析[J].中国农村观察,2020(3):2-15.

[7]钟开斌.回顾与前瞻:中国应急管理体系建设[J].政治学研究,2009(1):78-88.

[8]郑红娥.对乡村社会风险管理体系及存在问题的反思:以禽流感的风险应对为例[J].南



■亭台楼阁 | 李建/摄

京农业大学学报(社会科学版),2010(4):113-120.

[9]李路路,李睿婕,赵延东.自然灾害与农村社会关系结构的变革[J].社会科学战线,2015(1):190-200.

[11]韩锦,王征兵,王天宇.大学生村官应急管理体制构建方略[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017(6):124-130.

[12]黄英君.政府诱导型农业巨灾风险分散机制研究[J].经济社会体制比较,2019(3):126-138.

[13]崔玮.重大疫情下村支书“硬核”喊话的逻辑——一个法社会学的考察[J].中国农村观察,2020(3):16-27.

[14]雷霆.构建我国农村地区公共危机缓和机制的思考[J].新疆社会科学,2010(2):10-14.

[15]童星,陶鹏.国外防灾减灾新经验与启示[J].中国应急管理,2011(12):13-18.

■编辑:田佳奇