

伍琼, 武晋, 孔锋. 综合理解农村应急管理碎片化特征与驱动机制及治理路径[J]. 水利水电技术(中英文), 2024, 55(4): 12-21.

WU Qiong, WU Jin, KONG Feng. Comprehensive understanding of the fragmentation characteristics, driving mechanisms and governance paths of rural emergency management [J]. Water Resources and Hydropower Engineering, 2024, 55(4): 12-21.

综合理解农村应急管理碎片化特征 与驱动机制及治理路径

伍琼¹, 武晋¹, 孔锋^{1,2,3}

(1. 中国农业大学人文与发展学院, 北京 100083; 2. 北京市科学技术协会 防灾减灾专业智库基地, 北京 100089; 3. 清华大学应急管理研究基地, 北京 100084)

摘要:【目的】农村应急管理中普遍存在的碎片化特征, 严重制约了应急管理效能的发挥, 已成为学界和实务界关注点的焦点议题。【方法】在阐述应急管理碎片化内涵的基础上, 通过构建“理念-体系-能力”分析框架, 综合剖析了农村应急管理碎片化的多元化表现及驱动因素。【结果】结果发现: (1)农村应急管理呈现出理念碎片化、体系碎片化和能力碎片化。(2)理念碎片化体现为“重发展”但“轻安全”的价值偏差、“重处置”但“轻预防”的目标偏差、“高风险社会”但“低风险意识”的认知偏差。(3)体系碎片化体现为分散且权责不对等的组织失衡、缺失且衔接不顺畅的制度失衡、缺位且合作不充分的主体失衡、多元且需求不均等的客体失衡。(4)能力碎片化体现为业余化且经验化的全过程能力不足、细碎化且自媒体化的信息能力不足、机械化且粗放化的“智”理能力不足。【结论】基于整体性治理理论, 提出了农村应急管理碎片化的整体性治理策略: (1)对于理念碎片化, 要统筹发展与安全、加强全过程应急管理、构建应急文化提升风险意识。(2)对于体系碎片化, 要加强组织设计的平衡性、完善制度设计和实施、推动多元主体共同治理、协调统筹多元客体利益诉求。(3)对于能力碎片化, 要提升全过程应急能力、提升信息能力、推动智慧应急。研究成果对于破解农村应急管理碎片化问题, 提升应急管理整体性治理效能具有参考价值。

关键词: 农村安全; 基层防灾减灾; 农村应急管理; 农村碎片化; 整体性治理; 乡村振兴; 影响因素; 突发事件

DOI: 10.13928/j.cnki.wrahe.2024.04.002

开放科学(资源服务)标志码(OSID):

中图分类号: X45; X915.5

文献标志码: A

文章编号: 1000-0860(2024)04-0012-10



Comprehensive understanding of the fragmentation characteristics, driving mechanisms and governance paths of rural emergency management

WU Qiong¹, WU Jin¹, KONG Feng^{1,2,3}

(1. College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing 100083, China; 2. Disaster

收稿日期: 2023-11-22; 修回日期: 2024-02-04; 录用日期: 2024-02-06; 网络出版日期: 2024-02-23

基金项目: 北京市社会科学基金青年项目(23GLC047); 国家自然科学基金项目(72104089); 中国高等教育学会2022年度高等教育科学研究规划课题(22DL0302); 北京市高等教育学会2022年立项课题面上项目(MS2022370)

作者简介: 伍琼(1991—), 女, 博士研究生, 主要从事应急管理研究。E-mail: wuqiongcau@cau.edu.cn

通信作者: 武晋(1968—), 女, 教授, 副院长, 博士研究生导师, 博士, 主要从事农村发展与管理研究。E-mail: wujin@cau.edu.cn

©Editorial Department of Water Resources and Hydropower Engineering. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license.

Prevention and Mitigation Professional Think Tank Base, Beijing Municipal Association of Science and Technology, Beijing 100089, China; 3. Center for Crisis Management Research, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: [Objective] The fragmentation characteristics of rural emergency management seriously restrict the effectiveness of emergency management, having become the focus of academic and social issues. [Methods] On the basis of expounding on the connotation of fragmented emergency management, an analysis framework of “concept system capability” is constructed and the diverse manifestations and driving factors of fragmented rural emergency management are comprehensively analyzed. [Results] It can be found that (1) the fragmentation of rural emergency management has three manifestations: concept fragmentation, system fragmentation and capability fragmentation. (2) The concept fragmentation is due to the value deviation of emphasizing “development” over “safety”, the goal deviation of emphasizing “disposal” over “prevention”, the cognitive deviation of “high-risk society” but “low risk awareness”. (3) The system fragmentation is due to organizational imbalances of being dispersing and unequal in power and responsibility, institutional imbalances of being lacking and connecting unsmoothly, subject imbalances of being lacking and cooperating insufficiently, object imbalances of being diverse and needing unequally. (4) The capability fragmentation is due to insufficient emergency management capabilities of being amateur and empirical throughout the entire process, insufficient information capabilities of being fragmented and self-media, insufficient “intelligent” management capabilities of being mechanized and extensive. [Conclusion] This paper proposes a holistic governance strategy for fragmented rural emergency management based on the theory of holistic governance. (1) In response to the concept fragmentation, it is necessary to coordinate development and safety, strengthen the entire process of emergency management and build an emergency culture to enhance risk awareness. (2) In response to the system fragmentation, it is necessary to strengthen the balance of organizational design, improve institutional design and implementation, promote joint governance by multiple subjects, coordinate the interests and demands of multiple objects. (3) In response to the capability fragmentation, it is necessary to enhance the entire process emergency response capability, strengthen the information capability, promote intelligent emergency management. The research findings has reference value for solving the fragmentation problem of rural emergency management and improving the overall governance efficiency of emergency management.

Keywords: rural security; grassroots disaster prevention and reduction; rural emergency management; rural fragmentation; overall governance; rural revitalization; influencing factors; emergencies

0 引言

农村是国家安全和高质量发展的压舱石和稳定器^[1]。党的十八大以来,党中央统筹发展和安全大局,不断推动治理重心下移与国家安全地位提升,乡村治理已逐渐融入国家安全体系。党的十九大提出防范化解重大风险的攻坚战并将其列为三大攻坚战之首。党的二十大报告提出要完善国家应急管理体系,夯实国家安全和社会稳定基层基础,及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。《国家乡村振兴战略规划》(2018—2022年)、《“十四五”国家综合防灾减灾规划》、《中共中央国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》(2023年中央一号文件)等都指出,要加强农村应急管理基础能力和应急保障能力建设,完善基层灾害综合风险防范体系、社会矛盾纠纷多元预防调处化解机制、突发事件应对协调机制,提升乡村治理效能。因此,农村应急管理已成为国家治理体系和能力建设的重要组成部分,也是乡村振兴战略下实现乡村善治和维护国家长治久安的

基本保障和必然选择。与此同时,从全球治理来看,应急管理已成为世界各国展示治理效能的重要载体和参与全球治理的新名片^[2]。当前,我国农村应急管理工作仍面临着艰巨且繁重的任务。在“风险社会”与“转型社会”的双重叠加考验下^[3-4],我国农村面临着很多未知性高、非常规、超复杂的风险,容易发生具有深度危害性、复杂性、不确定性和扩散性的突发事件^[5-8]。从《“十四五”国家综合防灾减灾规划》来看,“农村不设防”的状况尚未得到根本改变^[9]。农村应急管理作为防范化解风险、应对突发事件的有效方式,在农村特有的政治、经济、社会、文化等因素的作用下^[6],呈现出典型的碎片化特征,严重制约着农村应急管理效力的发挥。综上,探究农村应急管理碎片化问题及其整体性治理举措,对于提升应急管理效能、推进国家治理体系和能力现代化具有重要意义。

应急管理碎片化的已有研究主要集中于碎片化概念界定、表现形式和整体性治理策略等方面。如谌舟

颖等^[10]认为,应急管理碎片化包含组织设计、制度、主客体、信息、资源、价值文化等方面的碎片化,部门分化、制度断裂、资源和信息滞后是碎片化的主要原因,需要通过高位协调、机构设置、加强沟通等方式改进碎片化问题。陈科霖^[11]认为应急管理碎片化主要体现为主体、信息、资源、行政协同等方面的碎片化,他以新冠疫情初期地方政府各自为政的问题为例讨论了碎片化的表现形式,并认为应该通过纵向府际关系的重构来消解碎片化问题。高小平^[12]、代海军^[13]提出要完善协同机制、以整体性治理破解应急管理碎片化问题。已有研究对应急管理碎片化的表现形式、产生原因、改进对策等有一定的分析,但主要针对整个社会或城市的应急管理碎片化研究,对农村应急管理碎片化的针对性研究较为缺乏。

关于农村应急管理相关的研究主要聚焦于以下三个方面:第一,农村应急管理的现状及困境。曹舒等^[14]通过对湖北巴东县的实地调研发现,农村应急管理存在主体单一、机制不健全、规范化不足、法治化不足、体系薄弱、危机意识淡薄等困境,认为应该通过加强多元共治、推进法治化、完善资源保障、提升危机意识等途径加强农村应急管理的整体性治理。朱松海等^[15]以新冠肺炎疫情为例进行分析,认为农村应急管理存在治理格局不合理、治理认知不足、治理资源有限等困境。何涛^[16]认为,农村应急管理面临行为习惯、党政干部作为、医疗物资等方面不完善或不充足的现实困境,需要提升危机意识、增加物资储备、加强信息化治理和应急监督。第二,农村应急管理体系建设。肖桐等^[17]以农村中小学公共卫生应急体系建设为分析重点,认为在体系建设上要将传统以结果为导向的“事件-功能主义”分析转向灾害脆弱性分析,通过建立基础的评估体系、多主体协同的组织架构、全流程的过程体系等优化农村中小学校公共卫生应急管理体系建设。徐元善^[18]构建了包含9项一级指标、39项二级指标的农村应急管理建设框架体系,认为要推动农村应急管理的底层设计,提高农村的防灾减灾救灾能力。第三,农村应急管理能力和提升路径,南锐等^[19]提出,监管成本、应急成本、奖惩力度影响了农村应急管理能力和提升路径,需要通过完善协调联动机制、监管机制和惩戒机制等赋能农村应急管理,提升应急能力。陈培彬等^[20]从多主体协同合作、医疗卫生保障、社会经济平稳、基础设施建设等方面出发设计了4个维度29个细化指标体系,发现农村应急管理与社会经济发展水平紧密相

连,各省内部和省份之间均存在应急能力差异化现象,需要通过多主体协作、加强农村基础设施建设、信息公开共享等措施提升农村应急能力。张海波^[21]通过对江苏省90位村干部和1252位农民的抽样调查,围绕政府应急体系下延程度、防灾减灾水平、村民自救互救能力等三个方面构建了农村应急能力评估体系,发现三个方面的得分依次降低,建议政府应加大投入来提升农村应急能力。综上所述,农村应急管理碎片化问题严重制约了应急管理效能的发挥,已有研究在农村应急管理现实困境、能力水平、提升路径等方面有了较为丰富的积累,展现了学界和实务界对农村应急管理工作的高度重视,但仍存在两方面需要进一步提升的领域:一方面,现有研究未单独聚焦“农村”这一特殊场域直接点出农村应急管理碎片化概念,未针对性地探讨农村应急管理碎片化问题;另一方面,现有研究较少结合农村地区经济、社会、文化特性对农村应急管理碎片化进行框架性的系统分析。因此,结合理论和现实需要,在前人研究的基础上,本文将“理念—体系—能力”为框架分析我国农村应急管理碎片化问题。

应急管理是对突发事件进行预防与准备、监测与预警、救援与处置、善后与恢复的全过程管理^[22]。相较常态管理而言,应急管理作为非常态管理,具有突发性、不规则性、不可预测性、风险性的特征^[23]。“碎片化”原意指完整的东西破碎成诸多零块。农村应急管理碎片化是指应急管理在理念、主体、客体、组织、制度、责任、权力、资源、信息、能力等多方面出现自身或彼此间分割、分散、断裂,缺乏整体性和系统性而导致的整体性应急管理失效、应急管理效能降低的状态。

1 农村应急管理碎片化的分析框架

理念、体系、能力是构成国家治理的三个基础性要素,也是分析应急管理效能的三个重要维度^[24]。本文构建“理念—体系—能力”综合分析框架,从应急管理理念、应急管理体系、应急管理能力三个维度来深入分析新时期我国农村应急管理碎片化问题。在分析框架下,理念是指农村应急管理所遵循的价值取向和利益诉求、农村应急管理的整体定位和工作原则、在面临价值冲突时的权衡取舍。体系是指农村应急管理相关的领导体系、体制机制、法律法规、主体、客体。能力是指开展灾前、灾中、灾后等各阶段农村应急管理各阶段工作时的各方面工作能力。理念、体系、能力三者相互交织、良性互动、动态平衡。理念

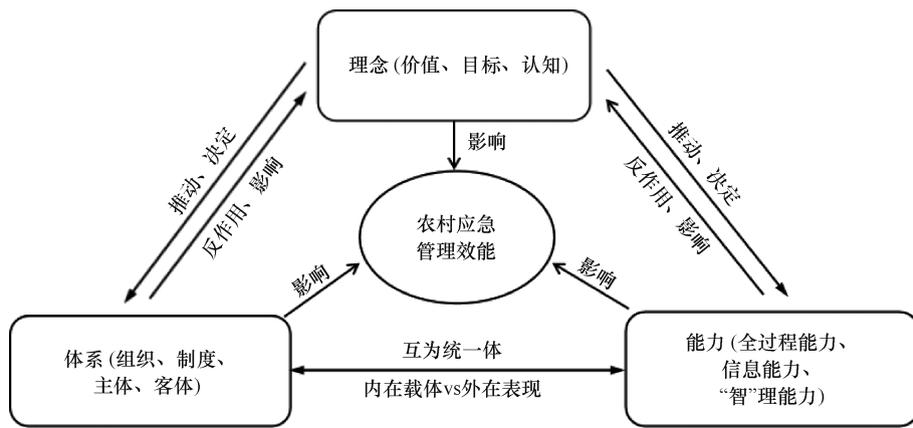


图1 农村应急管理碎片化“理念-体系-能力”分析框架

Fig. 1 The “concept system capability” analysis framework of fragmentation characteristics of rural emergency management

具有基础性和先导性,对体系和能力具有推动和决定作用;体系和能力反作用于理念,影响理念的变化和更新;体系和能力互为统一的有机体,体系是内在载体,能力是外在表现^[24-25],如图1所示。本文认为应急管理理念碎片化、体系碎片化、能力碎片化是构成应急管理碎片化的三类重要内容,而每一类内容又细分为几种不同的碎片化体现形式。应急理念碎片化包含价值偏差、目标偏差、认知偏差;应急体系碎片化包含组织失衡、制度失衡、主体失衡、客体失衡;应急能力碎片化包含全过程能力不足、信息能力不足、“智”理能力不足。

2 农村应急管理碎片化的表现及驱动机制

2.1 应急理念碎片化

应急理念影响着应急体系的构建、应急能力的形

成、应急行动的开展。目前农村应急管理存在“价值偏差”、“目标偏差”、“认知偏差”,导致农村应急管理陷入了理念碎片化的困境(见表1)。

2.1.1 价值偏差:“重发展”但“轻安全”

总体国家安全观要求统筹发展与安全,强调安全是“头等大事”,发展是“第一要务”^[26]。聚焦到农村地区,村民更多地关注日常生计发展以维持正常的生活,对更高层次的安全需求的意识相对薄弱^[27],乡村发展建设中对防灾减灾工作的考虑和准备不足^[28],农村经济长期发展的滞后性导致“发展是第一要义”的理念在农村成为共识,但“安全是头等大事”的理念却难以得到广泛重视,这导致农村应急管理领域对发展与安全辩证统一关系的理解存在偏差,“重发展”但“轻安全”的现象普遍存在。

表1 农村应急管理碎片化的表现形式和驱动机制

Table 1 The fragmentation characteristics and driving mechanisms of rural emergency management

碎片化形式	碎片化特征	表现形式	驱动机制
理念碎片化	价值偏差	“重发展”但“轻安全”	农村经济发展滞后,农民关注生计、生存而忽视更高层次的安全需求
	目标偏差	“重处置”但“轻预防”	应急预防的“隐性”特征、应急处置的“显性”特征、农民对安全事故的侥幸心理
	认知偏差	“高风险社会”但“低风险意识”	风险在农村基层聚集,农村经济发展滞后、自然环境复杂、文化较为封闭,农民的受教育水平、组织水平、信息获取水平等偏低
体系碎片化	组织失衡	分散且权责不对等	农村应急职责多且杂,村干部应急执法权缺位,指导农村开展应急工作的乡镇政府各部门应急权分散,农村应急责任大但权力小,农村应急资源不足或分配无序
	制度失衡	缺失且衔接不顺畅	农村应急制度缺失,制度之间的衔接性和统一性欠缺,制度与农村社会不适应
	主体失衡	缺位且合作不充分	村干部较为活跃,村民呈被动状态,企业和社会组织缺位,乡镇政府存在应急避责倾向,主体之间缺少合作和互动
	客体失衡	多元且需求不均等	村民的经济发展水平、居住地理位置有差异,利益分化,价值观多元
能力碎片化	全过程能力不足	业余化且经验化	农民的知识资本、文化资本、社会资本较低,缺少专业的应急管理培训
	信息能力不足	细碎化且自媒体化	农村较封闭,应急信息源细碎且真实性存疑,信息传播渠道单一且信息内容选择性传播,农民选择性接收信息
	“智”理能力不足	机械化且粗放化	农村缺乏智能化应急设备和有效使用智能化应急设备的能力

2.1.2 目标偏差：“重处置”但“轻预防”

在风险未真正转化为突发事件之前，应急管理要求防患于未然，属于“隐性”工作，难以被看到。在突发事件真正发生后，应急管理要求迅速开展处置工作，及时制止危机，属于“显性”工作，易看见易识别。应急管理强调治理关口前移、重视预防、将风险和突发事件消弭于无形，外显效应不明显，不出事就是最大的成功^[27]。但突发事件真正发生之前，一方面应急管理预防工作难以显示出“显绩”而不被公众所认知、所了解、所重视，另一方面农村为了日常显性的生计和发展而普遍存在安全事故的侥幸心理，对隐性的应急管理的预防性工作进行主动或被动地选择性忽视。农村应急管理普遍存在“重处置”但“轻预防”的目标偏差^[27-29]。

2.1.3 认知偏差：“高风险社会”但“低风险意识”

农村社会发展相对滞后，社会分工的专业化削弱了农民与其他社会阶层的平等对话权利^[6]，“财富在上层聚集 风险在下层聚集”^[30]的现象在农村地区尤为明显，农村成为风险的重要承接地，农民这一弱势群体成为风险的重要受害者，农村成为真正的“高风险社会”。但与这一现象不匹配的是，农村普遍存在“低风险意识”现象，农民因受教育水平、信息接收渠道、自然环境、组织水平等多种原因，对于风险的认知水平偏低，农村应急文化发育不充分，“农村不设防”的状态未根本改变^[9]。农民的低风险感知和高风险现实的认知偏差造成了农村应急管理理念的碎片化。

2.2 应急体系碎片化

应急管理体系是应急管理工作得以开展的基础和载体，受应急管理理念的引领和推动，同时反作用于应急管理理念，是应急管理能力体现的重要载体。农村应急管理体系呈现出“组织失衡”“制度失衡”“主体失衡”“客体失衡”等特征(见表1)，导致农村应急管理陷入了体系碎片化的困境。

2.2.1 组织失衡：分散且权责不对等

农村应急组织碎片化是指组织设计分散、组织权责不对等或有冲突导致应急缺乏协作或产生断裂的现象^[10]。主要原因在于：第一，职责分散。农村需要开展多种类型的应急管理工作，涵盖自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件、社会安全事件等多类应急管理任务，种类多、覆盖广^[6]。第二，权力碎片化。一方面体现为村干部行政执法权的缺位，日常靠劝说开展应急管理工作的效力不强；另一方面体现为基层乡镇政府多个部门的应急权缺乏整合，指导农村基层

应急工作时易产生决策命令冲突。第三，权责不对等。农村自治组织承接多领域、多阶段、多类型的应急管理工作，工作量大且有很大的应急问责压力，但人事权、财权、事权非常有限，责任和权力存在严重不对等现象，自主性弱，难以有效开展应急工作。第四，资源不足或分配无序。农村应急资源在资金、设备等方面都缺少支持，应急经费、应急物资和应急人力不足，缺乏整体调动与整合^[31]。

2.2.2 制度失衡：缺失且衔接不顺畅

应急制度是开展应急管理工作的法律、规章、管理条例、预案等的总和，对开展应急管理工作具有规范性和指导性。农村应急制度的碎片化一方面在于应急制度的缺失，很多应急工作无章可循、无法可依，工作缺少合法性的制度保障。另一方面在于应急制度在内容、逻辑、规则、流程、效力等方面缺乏衔接、整合、协同，甚至存在矛盾、冲突现象^[10]。此外，应急制度与农村的“礼治社会”和自治特性无法有效适应和融合，制度到达农村基层存在政策失真或适应性、选择性执行的现象，产生制度失灵^[32]。

2.2.3 主体失衡：缺位且合作不充分

农村应急主体是指开展预防、预警、救援、恢复重建等应急服务的组织或个人。应急主体的碎片化原因在于静态维度应急主体的缺位、失衡和动态维度下治理主体合作不充分、互动失灵^[33]。从静态维度来说，未构成多主体共同参与的局，村干部在上级考核和乡村自治的双重角色压力下，开展应急管理工作时倾向于常态程序性治理^[34]；村民注意力集中于家庭私人领域而非公共领域，在开展应急管理时处于被动和“搭便车”状态，倾向于自我保护而非公共秩序；具有营利性倾向的企业对于没有金钱回报的农村应急管理倾向于采取不参与的态度；社会组织资源匮乏、发育不完善，也基本处于缺位状态；乡镇政府基于政府理性人角度出发对于自治的农村基层社会的应急工作有时采取避责行为和缄默态度。从动态维度来说，缺少多主体的聚合沟通与协同应对，政府科层制下的主体、部门碎片化在农村得到延续^[35]，基层政府与村民的互动渠道不顺畅，自治环境下的农村也未建立有组织的沟通体系和机制，在属地管理、差序责任、对上负责与村民自治等多种因素共同作用下，现有的应急管理主体之间难以形成有序的应急协作，主体之间互动失灵^[11]。

2.2.4 客体失衡：多元且需求不均等

农村应急客体碎片化是指被灾害危机所影响的、需要应急服务的群体的应急需求和可及性不一致带来

的不统一现象。从自然环境和硬件条件来说,村民居住分散,不同村民因地理位置、交通方式、经济水平等方面的不同而在客观上对应急管理的可及性不同,所能接受到的应急管理的数量、质量和对风险的承受能力也不尽相同。从社会化角度来说,村民的知识、技能、规则、价值等行为方式的规范性较弱,农村社会转型也带来了村民利益的剧烈分化,村民的教育经历、价值观念等的异质性较强,对应急管理的认知和诉求较多元且难以统一,应急管理利益共同体难以形成^[33-36]。应急客体的碎片化影响了整体性、均等性应急管理服务的供给和获得。

2.3 应急能力碎片化

应急能力是应急管理效能的最直接影响因素,它受应急理念的的决定性影响并反作用于应急理念的更新和发展,与应急体系互为统一体,是应急体系的外在体现。农村应急管理呈现出全过程能力不足、信息能力不足、“智”理能力不足等特征,导致农村应急管理陷入了能力碎片化困境(见表1)。

2.3.1 全过程能力不足:业余化且经验化

农村应急能力包含突发事件发生前的应急预防和监测能力、突发事件发生时的应急处置能力、突发事件发生后的学习和恢复能力。农村是防灾减灾的薄弱环节,相较城市,农村发展相对落后,村干部和村民作为农村应急管理的主要力量,受教育水平、知识技能、文化技术水平、社会资本等都较低,没有受过系统、专业的应急管理培训,都是依靠经验摸索开展应急管理工作^[7],对应急管理工作缺少全局性认识、主动性谋划、科学性实施,应急管理理论知识和实践能力均不成体系。碎片化的应急管理能力无法适应多、杂、难的农村基层应急管理工作^[37]。

2.3.2 信息能力不足:细碎化且自媒体化

农村的人口流动性和信息传播性更弱,信息环境相对城市来说更为封闭^[14]。农民对正式的或文字性信息兴致不高而热衷于短、快、趣、手可及的短视频信息获取途径。在农村应急管理领域,村民接收应急信息的渠道主要是抖音等自媒体和村民微信群,信息源、信息传播途径、信息干扰、信息接收等方面都呈现出典型的碎片化特征^[38],主要体现为信息来源内容杂乱、零散且自媒体信息的真实性难以考究,传播途径单一且自媒体信息在加工、重组后选择性传播,信息干扰因素多易阻碍有价值的信息的真实传播和接收,农民对政策的选择性理解和接收导致信息获取出现偏离等等。以上碎片化导致村民难以对风险形成全面、准确、客观的认知,风险识别和应急管理行

为更为被动;村干部因未掌握全面性、真实性的信息有时也难以进行快速、有效、准确的应急指导。

2.3.3 “智”理能力不足:机械化且粗放化

农村应急管理的信息化、智能化、数字化、精细化水平不足,一方面在于农村缺乏现代的、智能化的应急管理硬件设备,主要运用传统方式进行全过程、全灾种的应急管理^[32],如通过村村响大喇叭发布应急消息、采用纸质版而非电子化的应急预防工作台账;另一方面在于,农村未充分利用仅有的智能化的应急硬件设备,使得智能化设备未充分发挥工作效力,如部分经济发展相对较好的村庄配备了村级道路监控装备,但因长期的工作习惯或工作人员不熟悉操作流程而几乎没有启用,日常仍安排专人每天进行道路巡逻排查风险点,降低了应急工作效率。

2.4 农村三类应急管理碎片化之间的逻辑互动与关系

农村应急管理“理念”“体系”“能力”三方面碎片化问题为辩证统一关系,三者相互作用与反作用、相互影响、相互体现。理念具有引领性和决定性。“重发展”但“轻安全”的价值偏差、“重处置”但“轻预防”的目标偏差、“高风险社会”但“低风险意识”的认知偏差等应急管理理念的碎片化推动和决定着应急管理体系碎片化和能力碎片化的形成,同时也受到体系碎片化和能力碎片化的反作用影响。体系具有承载性和关联性。体系碎片化有分散且权责不对等的组织失衡、缺失且衔接不顺畅的制度失衡、缺位且合作不充分的主体失衡、多元且需求不对等的客体失衡。体系的碎片化源自理念的碎片化,并且随着体系碎片化的发展,会进一步加剧理念碎片化。体系与能力互为辩证的统一体,体系碎片化是能力碎片化得以存在的内在载体,体系碎片化也会进一步加剧能力的碎片化。能力具有能动性和外显性。能力碎片化体现在业余化且经验化的全过程能力不足、细碎化且自媒体化的信息能力不足、机械化且粗放化的“智”理能力不足。能力碎片化源于理念的碎片化,是体系碎片化的外在体现,且能力碎片化的发展会进一步加剧理念碎片化和体系碎片化,如图2所示。

3 农村应急管理碎片化的整体性治理策略

3.1 理念碎片化的整体性治理

第一,对于价值偏差导致的理念碎片化,要统筹发展与安全。深刻理解发展和安全的辩证统一关系,牢牢把握乡村安全在乡村振兴和国家安全中的基

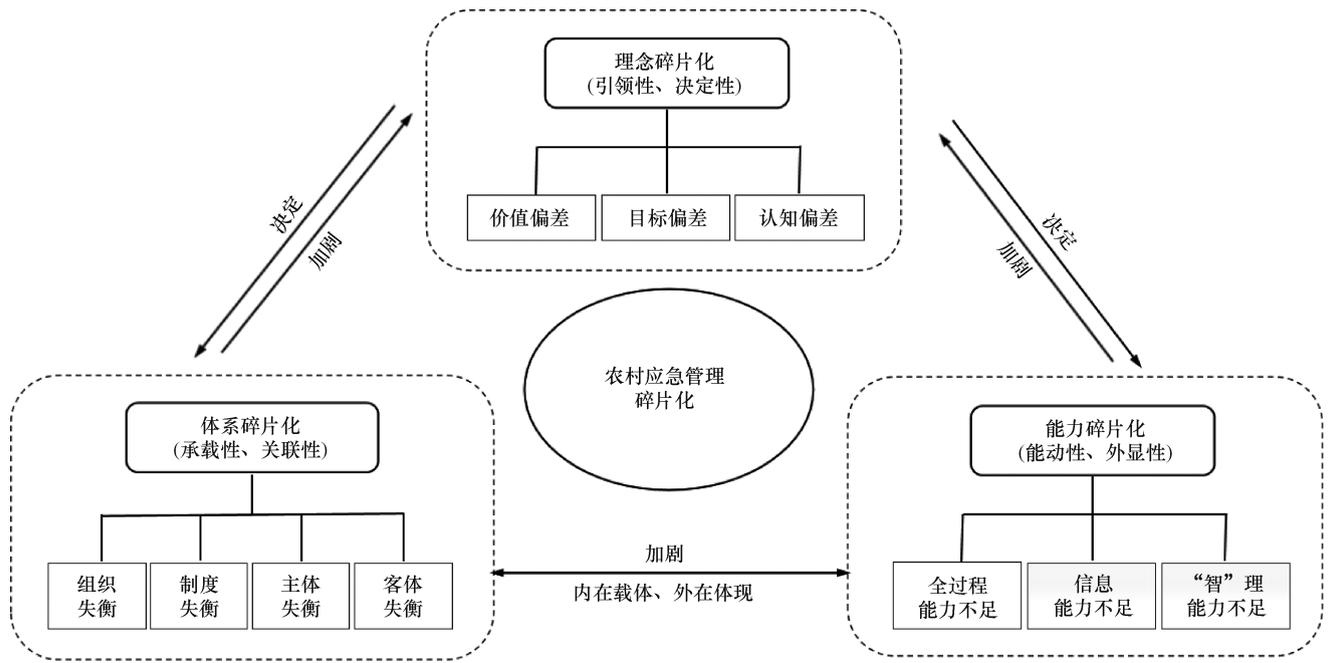


图2 农村应急管理理念—体系—能力碎片化的逻辑互动关系

Fig. 2 The interactive relationship between the concept fragmentation、system fragmentation and capability fragmentation of rural emergency management

基础性、保障性地位, 坚持“安全是头等大事”, 提升全社会对农村安全工作的重视, 激活农村应急管理工作的内生动力。第二, 对于目标偏差导致的理念碎片化, 要加强全过程应急管理。深刻理解应急管理的全周期理念, 坚持源头治理、关口前移、预防与处置并重、常态与非常态相结合, 通过预防将风险化解在萌芽状态, 凝聚“防患于未然”的社会共识^[39]。第三, 对于认知偏差导致的理念碎片化, 要构建应急文化提升风险意识。推进应急管理知识进乡村、进家庭, 构建应急管理文化, 推动应急文化共振和情感耦合, 增强农民的风险意识, 营造农村“人人讲安全 个个会应急”的良好氛围^[40]。

3.2 体系碎片化的整体性治理

第一, 对于组织失衡导致的体系碎片化, 要加强组织设计的平衡性。从职能划分、权力分配、责权关系、资源分配等方面进行科学合理的匹配性设计, 对职责和权力的细碎化进行整合, 加大对农村应急资源的投入力度。第二, 对于制度失衡导致的体系碎片化, 要完善制度设计和实施。制定符合农村社会特点的应急管理制度和政策法规, 在逻辑、效力等方面加强制度之间的衔接性、整合性、统一性, 推动应急管理制度在农村的有效实施。第三, 对于主体失衡导致的体系碎片化, 要推动多元主体共同治理。在构建新时代“政府主导、属地管理、配合有力、全社会参

与”的应急管理格局中^[41], 积极推动村委会、村民、乡镇政府、企业、社会组织等共同参与农村应急管理, 调动各主体的积极性、能动性、创造性, 加强各主体之间的联系和协同, 践行“人人有责、人人尽责、人人享有”的应急管理模式^[42]。第四, 对于客体失衡导致的体系碎片化, 要协调统筹多元客体利益诉求。统筹安排应急管理服务的数量和质量, 统一应急目标, 推进应急认知趋同, 推动应急利益共频, 提升多元客体在应急管理可及性方面的均等性, 推进应急管理效能公平。

3.3 能力碎片化的整体性治理

第一, 对于全过程能力不足导致的应急能力碎片化, 要提升全过程应急能力。加强对农村应急管理各主体的应急人力资源开发和应急能力培训, 提升灾前、灾中、灾后等全周期阶段的预防与准备、监测与预警、处置与救援、恢复与重建的各项能力^[37]。第二, 对于信息能力不足导致的能力碎片化, 要提升信息能力。对农村应急信息的来源和传播进行有效引导, 扩大农民应急信息的来源渠道, 降低农民对自媒体渠道应急信息的依赖程度, 加强对信息的有效识别和整合。第三, 对于“智”理能力不足导致的能力碎片化, 要推动智慧应急。优化整合科技资源, 将人工智能、大数据等信息技术用于农村应急管理, 加强农村应急管理硬件设施建设并提高利用率^[6,43], 通过

感知、预警、分析、决策等程序建立智慧应急体系,准确把握应急管理的规律特点,构建科学化、智能化、信息化、精准化的应急协同机制。

4 结果讨论

农村应急管理是防范化解风险、有效开展农村防灾减灾救灾工作的重要手段,关系基层社会稳定和国家安全。在已有的对农村应急管理现实困境、能力水平、提升路径相关研究的基础上,本文直接针对农村应急管理碎片化概念,以“理念—体系—能力”分析框架创新性地、系统地阐述了农村应急管理碎片化问题,提出了碎片化的表现形式、主要特点、驱动机制、提升路径,以期提升农村应急管理碎片化分析的理论性和系统性,为分析农村应急管理碎片化提供一定的思路。

本文对农村应急管理碎片化进行了系统性分析,但仍存在一定的局限性。一方面,本文属于偏理论性的问题阐述,未采用具体案例进行实践性分析,未来可以引用详尽的案例,更加直观、生动地分析农村应急管理碎片化问题,助力理论落地到实践,提升应用价值。另一方面,因篇幅有限,本文将碎片化原因与碎片化表现形式糅合在一起论述,未将原因分析独立设置成一部分研究内容,未来可以结合农村地区特点对碎片化原因进行单独分析,深化对农村应急管理碎片化的认识,提出更具体、详尽的整体性治理建议。

5 结论

在农村特殊的政治、经济、社会、文化等因素作用下,农村应急管理在理念、体系、能力三方面都普遍呈现碎片化特征。理念碎片化体现为“重发展”但“轻安全”的价值偏差、“重处置”但“轻预防”的目标偏差、“高风险社会”但“低风险意识”的认知偏差。体系碎片化体现为分散且权责不对等的组织失衡、缺失且衔接不顺畅的制度失衡、缺位且合作不充分的主体失衡、多元且需求不均等的客体失衡。能力碎片化体现为业余化且经验化的应急全过程能力不足、细碎化且媒体化的信息能力不足、机械化且粗放化的“智”理能力不足。应急管理碎片化严重制约了农村应急管理效能的发挥,阻碍了我国应急管理体系和能力的现代化。

破解农村应急管理碎片化需要进行整体性治理。对于理念碎片化,要统筹发展与安全、加强全过程应急管理、构建应急文化提升风险意识;对于体系碎片化,要加强组织设计的平衡性、完善制度设计和实

施、推动多元主体共同治理、协调统筹多元客体利益诉求;对于能力碎片化,要提升全过程应急能力、提升信息能力、推动智慧应急。以协调、统筹、整合为治理机制,从理念、体系、能力多方面构建合作化、无缝隙、全方位的应急治理共同体,提升应急效能,推动应急治理体系和能力现代化。

未来,在“发展与安全”同构的治理理念下,农村风险管理理念和管理形态将逐步得到超越和提升,从正常的常态管理、到对危机的非常态管理、再到对风险的常态管理的回归。农村风险管理将探索由应急管理向韧性治理系统转型升级,通过整合多主体参与、增强农村韧性、链接内外资源,来推动全灾种全过程管理、有效抵御风险,不断提升农村的可持续发展能力、推进乡村全面振兴。

参考文献(References):

- [1] 李小云,林晓莉,徐进.小农的韧性:个体、社会与国家交织的建构性特征:云南省勐腊县河边村疫情下的生计[J].农业经济问题,2022(1):52-64.
LI Xiaoyun, LIN Xiaoli, XU Jin. The resilience of smallholders: a constructed representation of interactions between individuals, society and the state[J]. Issues in Agricultural Economy, 2022(1): 52-64.
- [2] 张海波.应急管理中的跨区域协同[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2021,58(1):102-110.
ZHANG Haibo. Cross regional coordination in emergency management [J]. Journal of Nanjing University (Philosophy, Humanities and Social Sciences), 2021, 58(1): 102-110.
- [3] 武晋,张雨薇.中国公共卫生治理:范式演进、转换逻辑与效能提升[J].求索,2020(4):171-180.
WU Jin, ZHANG Yuwei. Public health governance in China: paradigm evolution, transformation logic and efficiency enhancement [J]. Seeker, 2020(4): 171-180.
- [4] 王小亚,孔锋,刘秋荣.新时期我国农业综合风险防范及提升路径研究[J].水利水电技术(中英文),2022,53(12):1-10.
WANG Xiaoya, KONG Feng, LIU Qiurong. Study on the comprehensive risk prevention and enhancement path of China's agriculture in the new era [J]. Water Resources and Hydropower Engineering, 2022, 53(12): 1-10.
- [5] 左婷,赵泽宇.统筹常规公共管理与非常规公共管理:脱贫攻坚的经验解释及其对乡村振兴的启示[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023,23(4):14-25.
ZUO Ting, ZHAO Zeyu. Combination of regular and irregular public management: an empirical explanation of anti-poverty governance in China and its implications for rural revitalization [J]. Journal of Nanjing Agricultural University (Social Sciences Edition), 2023, 23(4): 14-25.
- [6] 王子成,周明星,刘慧婷.农村突发事件应急管理研究的图景与解释:一个文献综述[J].中国应急管理科学,2022(5):16-29.

- Wang Zicheng, Zhou Mingxing, Liu Huiting. The picture and explanation of the researches on emergency management of rural emergencies; a literature review[J]. Journal of China Emergency Management Science, 2022(5): 16-29.
- [7] 郑红娥, 武晋, 李小云. 风险社会背景下农村突发性事件的风险叙事: 暗喻、隐患与应对; 以禽流感事件为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2016, 16(1): 9-21.
- ZHENG Honge, WU Jin, LI Xiaoyun. Risk narrative of emergent events under the background of risk society: metaphor, hidden danger and response: based on the case of Avian Flu[J]. Journal of Nanjing Agricultural University (Social Sciences Edition), 2016, 16(1): 9-21.
- [8] 汪伟全. 论构建新时代基层社会矛盾治理新格局[J]. 社会科学辑刊, 2023(4): 98-103.
- WANG Weiquan. Building a new pattern of governance of grassroots social contradictions in the New Era[J]. Social Science Journal, 2023(4): 98-103.
- [9] 国家减灾委员会. “十四五”国家综合防灾减灾规划[Z]. 北京: 国家减灾委员会, 2022.
- National Disaster Reduction Commission. National Comprehensive Disaster Prevention and Reduction Plan for the 14th Five Year Plan [Z]. Beijing: National Disaster Reduction Commission, 2022.
- [10] 湛舟颖, 孔锋. 透视突发事件应急管理碎片化及其综合治理[J]. 水利水电技术(中英文), 2023, 54(1): 1-13.
- CHEN Zhouying, KONG Feng. Perspectives on the fragmentation of emergency management and holistic governance[J]. Water Resources and Hydropower Engineering, 2023, 54(1): 1-13.
- [11] 陈科霖. “应急管理碎片化”的成因及其消解: 基于常规与应急两种治理机制的比较分析[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, 56(6): 45-58.
- CHEN Kelin. The causes and resolution of “fragmentation of emergency governance”: an comparative analysis based on conventional and emergency governance mechanisms[J]. Journal of Guangxi Normal University(Philosophy and Social Sciences), 2020, 56(6): 45-58.
- [12] 高小平. 整体性治理塑造新安全格局: 理念与政策之断想[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2023(4): 121-130.
- GAO Xiaoping. Holistic governance shaping the new security pattern; thoughts on views and policies[J]. Journal of Guangzhou University (Social Science Edition), 2023(4): 121-130.
- [13] 代海军. 突发事件的治理逻辑及法治路径: 以新冠肺炎疫情防控为视角[J]. 行政法学研究, 2021(2): 53-66.
- DAI Haijun. The control logic and rule of law implements of emergency: view to the prevention and control of COVID-19[J]. Administrative Law Review, 2021(2): 53-66.
- [14] 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.
- Cao Shu, Mi Leping. Multiple dilemmas and optimal governance of rural response to public health emergencies: an analysis based on typical cases[J]. China Rural Survey, 2020(3): 2-15.
- [15] 朱松梅, 郝晓宁. 我国农村公共卫生应急治理能力贫困及其优化路径[J]. 中国卫生经济, 2023, 42(2): 58-61.
- Zhu Songmei, Hao Xiaoning. Rural emergency management capacity poverty and its optimization path in China[J]. Chinese Health Economics, 2023, 42(2): 58-61.
- [16] 何涛. 农村基层疫情防控逻辑、困境与优化路径[J]. 领导科学, 2020: 50-53.
- HE Tao. Logic, challenges and optimization paths of epidemic prevention and control in rural areas[J]. Leadership Science, 2020: 50-53.
- [17] 肖桐, 谢爱磊. 农村中小学校公共卫生应急管理体系建设: 挑战 and 应对[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2021, 60(4): 164-175.
- XIAO Tong, XIE Ailei. Construction of public health emergency management system in rural schools: challenges and counter measures [J]. Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences), 2021, 60(4): 164-175.
- [18] 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.
- XU Yuanshan. The construction of disaster prevention and reduction ability in rural China urgently needs to strengthen the bottom design [J]. Chinese Public Administration, 2015(11): 135-138.
- [19] 南锐, 王竞杰. 重大突发疫情防控常态化背景下农村应急合作的演化博弈分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2022, 22(6): 110-120.
- NAN Rui, WANG Jingjie. Evolutionary game analysis of rural emergency cooperation under the background of normalization of epidemic prevention and control [J]. Journal of Northwest A&F University (Social Science Edition), 2022, 22(6): 110-120.
- [20] 陈培彬, 王丹凤, 钟旻桦, 朱朝枝. 农村突发公共卫生事件应急管理评价[J]. 统计与决策, 2021(15): 156-160.
- Chen Peibin, Wang Danfeng, Zhong Minhua, Zhu Chaozhi. Evaluation on capability of rural public health emergency management[J]. Statistics & Decision, 2021(15): 156-160.
- [21] 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.
- ZHANG Haibo. Rural emergency capacity assessment: an empirical study based on Jiangsu Province[J]. Academia Bimestris, 2015(5): 174-181.
- [22] 张海波, 童星. 中国应急管理效能的生成机制[J]. 中国社会科学, 2022(4): 64-82.
- ZHANG Haibo, TONG Xing. The generative mechanisms for the effectiveness of emergency management in China[J]. Social Sciences in China, 2022(4): 64-82.
- [23] 张海波. 中国第四代应急管理体系: 逻辑与框架[J]. 中国行政管理, 2022(4): 112-122.
- ZHANG Haibo. The Fourth Generation of China's emergency management: logic and framework [J]. Chinese Public Administration, 2022(4): 112-122.
- [24] 钟开斌, 薛澜. 以理念现代化引领体系和能力现代化: 对党的十八大以来中国应急管理事业发展的一个理论阐释[J]. 管理世界, 2022, 38(8): 11-25.
- ZHONG Kaibin, XUE Lan. Vision-led modernization of system and

- capacity: a theoretical explanation of China's emergency management development since the 18th CPC National Congress[J]. *Journal of Management World*, 2022, 38(8): 11-25.
- [25] 刘严萍, 侯光辉, 余海燕. 特别重大突发事件应急管理效能影响因素研究[J]. *灾害学*, 2024, 39(1): 135-139.
LIU Yanping, HOU Guanghui, SHE Haiyan. Study on the influencing factors of the effectiveness of emergency management for special major emergencies [J]. *Journal of Catastrophology*, 2024, 39(1): 135-139.
- [26] 钟开斌. 新安全理念的逻辑架构阐释[J]. *社会科学辑刊*, 2023(4): 91-97.
ZHONG Kaibin. Explanation of the logical architecture of the new security concept[J]. *Social Science Journal*, 2023(4): 91-97.
- [27] 吴蔚. 基于多灾种治理的西南民族地区韧性乡镇建设研究[J]. *中国应急管理科学*, 2023(5): 50-61.
WU Wei. Research on resilient townships construction in southwest ethnic minority areas based on multi-hazard governance[J]. *Journal of China Emergency Management Science*, 2023(5): 50-61.
- [28] 魏后凯, 姜长云, 孔祥智, 等. 全面推进乡村振兴: 权威专家深度解读十九届五中全会精神[J]. *中国农村经济*, 2021(1): 2-14.
WEI Houkai, JIANG Changyun, KONG Xiangzhi, et al. Comprehensively promoting rural revitalization; Deep interpretation of the spirit of the Fifth Plenary Session of the 19th Central Committee by authoritative experts[J]. *Chinese Rural Economy*, 2021(1): 2-14.
- [29] 吕育锋, 李斌, 孟照宇, 等. 辽宁省农村应急供水现状及对策探析[J]. *水利发展研究*, 2024, 24(1): 80-85.
LYU Yufeng, LI Bin, MENG Zhaoyu, et al. Analysis of the current situation and countermeasures of emergency water supply in rural areas of Liaoning Province [J]. *Water Resources Development Research*, 2024, 24(1): 80-85.
- [30] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博闻, 译. 译林出版社, 2004.
Ulrich Beck. *Risk Society*[M]. Translated by HE Bowen. Nanjing: Yilin Press, 2004.
- [31] 申霞, 凌小翠. 重大突发事件跨区域应急协同研究: 回顾与展望[J]. *灾害学*, 2023, 38(3): 126-130.
SHEN Xia, LING Xiaocui. Research on cross-regional emergency coordination for major emergencies: review and prospect[J]. *Journal of Catastrophology*, 2023, 38(3): 126-130.
- [32] 刘建平. 农村突发事件整体性治理创新之思考[J]. *湖南广播电视大学学报*, 2017(3): 68-71.
LIU Jianping. Reflections on the governance innovation about the emergencies in the countryside[J]. *Journal of Hunan Radio & Television University*, 2017(3): 68-71.
- [33] 谭志雄, 杨玲, 韩经纬. “四治融合”破解乡村治理复合碎片化: 基于浙江省桐乡市微观实例[J]. *公共管理学报*, 2023, 20(3): 142-154.
Tan Zhixiong, Yang Ling, Han Jingwei. Cracking the composite fragmentation of rural governance by “Integration of Four Governance”: an example from Tongxiang City, Zhejiang Province[J]. *Journal of Public Management*, 2023, 20(3): 142-154.
- [34] 张雨薇, 武晋. 任务型经纪: 新乡贤参与乡村治理的新范式: 基于桐乡“乡贤+三治”融合的田野观察[J]. *西北农林科技大学学报(社会科学版)*, 2021, 21(6): 42-51.
ZHANG Yuwei, WU Jin. “Task-oriented brokerage mechanism”: new paradigm of elite participation in rural governance in China[J]. *Journal of Northwest A&F University(Social Science Edition)*, 2021, 21(6): 42-51.
- [35] 姚贱苟, 于恩洋. 农村公共服务供给碎片化困境与整体性突破[J]. *农业经济*, 2022(2): 45-47.
YAO Jianguo, YU Enyang. The fragmentation dilemma and overall breakthrough of the supply of rural public services[J]. *Agricultural Economy*, 2022(2): 45-47.
- [36] 彭宗超, 卜凡. 新安全格局下社会治理转型[J]. *北京行政学院学报*, 2023(4): 34-44.
PENG Zongchao, BU Fan. Research on the transformation of social governance in the context of the New Security Pattern[J]. *Journal of Beijing Administration Institute*, 2023(4): 34-44.
- [37] HU Jiaxiang, CHEN Chao, KUAI Tingting. Improvement of emergency management mechanism of public health crisis in rural China: A review article[J]. *Iran J Public Health*, 2018, 47(2): 156-165.
- [38] 任喜荣, 樊英. 突发事件信息机制碎片化的多元整合[J]. *广西社会科学*, 2021(4): 114-120.
REN Xirong, FAN Ying. Diversified integration of fragmentation of emergency information mechanism[J]. *Social Sciences in Guangxi*, 2021(4): 114-120.
- [39] LU Xiaoli, HAN Ziqiang. Emergency management in China: Towards a comprehensive model? [J]. *Journal of Risk Research*, 2019, 22(11): 1425-1442.
- [40] 张海凤, 孔锋. 透视我国农村地区暴雨洪涝灾害风险防范及提升对策[J]. *水利水电技术(中英文)*, 2022, 53(9): 13-24.
ZHANG Haifeng, KONG Feng. Perspective on risk prevention of storm-flooding disaster in rural areas of China and enhancement of relevant countermeasures[J]. *Water Resources and Hydropower Engineering*, 2022, 53(9): 13-24.
- [41] 宁超, 吴茜. 中国式“社会整合”: 危机治理共同体的建构逻辑[J]. *甘肃行政学院学报*, 2022(5): 61-71.
Ning Chao, Wu Qian. Chinese-style “Social Integration”: the construction logic of crisis management community[J]. *Journal of Gansu Administration Institute*, 2022(5): 61-71.
- [42] 朱正威, 刘莹莹. 韧性治理: 风险与应急管理的新路径[J]. *行政论坛*, 2020, 27(5): 81-87.
ZHU Zhengwei, LIU Yingying. Resilient governance: a new approach for risk and emergency management [J]. *Administrative Tribune*, 2020, 27(5): 81-87.
- [43] 孔锋, 魏福祥. 我国农村散养户非洲猪瘟疫情防控风险研究[J]. *灾害学*, 2022, 37(3): 17-21.
KONG Feng, WEI Fuxiang. A study on the prevention and control of African Swine Fever among rural free-range farmers in China [J]. *Journal of Catastrophology*, 2022, 37(3): 17-21.

(责任编辑 王海锋)