

协同视角下农村自然灾害防治能力提升研究

曹明杰¹, 王雨涵^{2*}

1. 上海理工大学, 上海 200093

2. 江苏开放大学, 江苏 南京 210036

DOI: 10.61369/SSSD.2026070015

摘 要 : 我国农村地区由于受地域、自然等因素影响, 导致其防灾基础较为薄弱, 在面对自然灾害时往往应对不足。基于协同视角, 大力推进农村自然灾害防治工作意义重大, 通过对政府、村民等多方力量的整合, 有利于打破部门和区域之间的壁垒, 让信息、资源等高效联动起来。不断提升农村自然灾害防治能力, 不仅会影响广大农村地区人民群众的生命与财产安全, 也和乡村振兴、基层治理现代化进程息息相关。本文基于协同治理理念, 对当下农村自然灾害应急能力存在的问题进行了重点探究, 并从构建预警响应快速联动机制, 打通预警与响应之间的梗阻; 推动村级预警信息全域覆盖, 消除信息传递“最后一米”盲区等几个方面提出改进策略, 以期为建立健全农村自然灾害防治体系提供理论基础。

关 键 词 : 协同视角; 农村自然灾害; 防治能力; 提升

Research on Improving Rural Natural Disaster Prevention and Control Capabilities from a Collaborative Perspective

Cao Mingjie¹, Wang Yuhuan^{2*}

1.University of Shanghai for Science and Technology, Shanghai 200093

2.Jiangsu Open University, Nanjing, Jiangsu 210036

Abstract : Due to the impacts of geographical, natural and other factors, rural areas in China have relatively weak disaster prevention foundations and often lack adequate response capacity when confronting natural disasters. From a collaborative perspective, vigorously promoting rural natural disaster prevention and control work is of great significance. By integrating the forces of the government, villagers and other stakeholders, it helps break down barriers between departments and regions, enabling the efficient linkage of information, resources and other elements. Continuously improving rural natural disaster prevention and control capabilities not only affects the life and property safety of people in vast rural areas, but also is closely related to the process of rural revitalization and the modernization of grassroots governance. Based on the concept of collaborative governance, this paper focuses on exploring the existing problems in the current rural natural disaster emergency response capabilities. It proposes improvement strategies from aspects such as constructing a rapid linkage mechanism for early warning and response to remove obstacles between early warning and response, and promoting full coverage of village-level early warning information to eliminate the "last mile" blind spot in information transmission. The research aims to provide a theoretical foundation for establishing and improving the rural natural disaster prevention and control system.

Keywords : collaborative perspective; rural natural disasters; prevention and control capabilities; improvement

引言

在自然灾害防治体系中, 农村属于重点区域, 且防治能力较为薄弱。农村地区受地理条件、治理结构等条件制约, 导致其在诸多环节如灾害预警、应急响应等方面仍存在一些急需解决的问题^[1]。面对复杂多变的自然灾害, 农村地区应摒弃单一主体的防治模式, 通过协同治理, 提升自身防灾减灾和救灾的能力。站在协同视角下, 对农村自然灾害防治工作进行审视分析, 在明确各方责任的同时, 有利于优化资源配置, 增强流程衔接, 为农村防灾救灾转型创造有利条件, 使其由以往的分散应对转变为系统治理, 此外, 还能够为农村的稳定发展提供坚实保障^[2]。

一、协同视角下农村自然灾害防治能力提升意义

（一）有助于保障农村群众生命财产安全

农村群众无论是居住条件还是自救互救等能力都相对有限，在面对自然灾害时，往往会束手无策。协同防治通过对多方力量的有效整合，能够构建全流程防护体系。在此过程中，各方力量各司其职。如政府部门主要负责发布灾害信息，村级组织则需要快速动员转移，社会组织负责提供物资和服务支持，村民也不能坐以待毙，而是要主动自救，通过多方的协同配合，有利于降低灾害引起的人员伤亡与财产损失。而协同机制则有利于提高应急响应速度、集中救援力量，让保障措施落实到位，在守护农村群众生命安全的同时，也能保障其基本生活，并通过营造更为安全的生产生活环境，有利于实现农村居民安居乐业的目标^[3]。

（二）有助于推动乡村振兴战略稳定实施

乡村振兴的有序推进，需要一个安全稳定的发展环境，自然灾害频繁发生会破坏农村的基础设施、生态环境等，不利于乡村的持续健康发展。协同提升自然灾害防治能力，有利于解决这个问题，减少灾害对于农村基础设施如道路、水利等的损害，为农业生产有序开展提供坚实保障。借助跨越部门和区域的协同防控，通过对隐患的提前排查，降低灾害影响，在促进农村产业发展的同时，有利于改善人居环境，提升公共服务质量^[4]。

（三）有助于提升基层治理体系和治理能力现代化水平

基层治理离不开对自然灾害的防治，采用协同治理模式，有利于优化农村基层治理结构。在进行协同防治时，各参与主体明确自身职责，密切合作，构建新的治理格局，该格局不仅权责清晰，且运转高效。而多个主体共同参与，有利于打通信息沟通渠道，避免应急决策盲目性，提高基层应对和处理突发事件的能力^[5]。总之，基于协同视角的自然灾害防治，有利于推动基层治理转型，使其由以往的被动应对转变为主动预防，从分散管理升级为系统治理，在完善农村基层治理体系的同时，也能有效提升治理能力现代化水平。

二、协同视角下农村自然灾害应急能力短板分析

（一）预警响应衔接不畅：橙色预警发布后，村级仍被动等待上级指令

协同视角下农村自然灾害应急能力存在预警响应衔接不畅的问题。在部分地区，区级气象部门发布台风橙色预警信号后，镇级应急机构尽管也会在第一时间把相关信息转发到工作群，但村级组织往往不会根据该信息进行人员转移，而是等待镇政府的正式文件或得到领导的明确指示^[6]。之所以出现这一现象，是因为预警发布和应急响应分别属于两个不同系统，他们的交集内容主要是信息传递层面，在责任授权和行动触发机制方面则相互割裂。其中，气象部门和属地政府分别负责发令和动令，而村级组织由于处于窗口期，即预警已到，但指令未达，导致其易陷入尴尬境地：即想要行动，害怕担责任，而按兵不动，则容易延误时机。这样的制度设计，无法充分发挥预警信息应急价值，导致基层的

实际行动力仍处于一个较低的水平^[7]。

（二）预警信息传递受阻：预警仅下发至村部，未及时扩散至村民

协同视角下，制约农村应急能力的因素众多，其中，信息传递的“最后一公里”梗阻成为最为关键的节点。镇级把预警信息转发到村级工作群之后，信息传递便结束了，未及时进行二次扩散，无路是村民小组还是网格群以及户主群都未收到此信息。留守老人由于缺乏智能设备或存在使用障碍，导致其无法接收、查看信息，村级喇叭也存在年久失修问题，导致预警信息未打通村域层面的断头路。调查显示，某沿海村的662户村民中，村级微信群覆盖人数为44人，且大部分为村干部和村代表，普通村民未在信息链条之内。这种传递断层导致预警覆盖出现了严重的人群倒挂，即风险防御能力不足的留守老人以及残障人士处在了信息末端，无法有限获得预警信息，出现了脆弱性和可得性错配的现象，不符合应急信息“应知尽知”这一基本原则^[8]。

（三）物资调度流程繁琐：物资出库需经三位领导会签方可发车

基层应急物资调度存在“程序刚性”和“应急柔性”方面的冲突。如某镇《应急物资管理办法》对物资出库进行了明确规定，必须经应急办主任、分管副镇长、镇长三级审批，尽管制度允许应急情况特殊处理，即“先电话请示、后补签字”，但值班人员在面对此状况时，为了保障程序正确，往往会走完线下签字这一流程，大大延长了物资装车发车时间，即从调拨指令下达到物资装车发车平均耗时47分钟，最长一次竟高达2小时17分钟。问题根源在于财务审计、资产监管等常态化治理逻辑和应急响应的事急从权需求未在在基层对接处进行兼容设计。两种制度在逻辑方面存在相互掣肘的问题，导致应急物资陷入了“储得进、调不出、用不上”的困境，降低了灾害应对时效性^[9]。

三、协同视角下农村自然灾害应急能力提升策略

（一）构建预警响应快速联动机制，打通预警与响应之间的梗阻

对于预警响应衔接不畅问题，可以协同为理念，对制度进行重构，建立科学机制，即预警信息与应急响应“直通车”机制。由区应急管理局进行牵头，修订《突发事件预警发布与应急响应联动规定》，明确不同级别的预警发布，自动触发受影响区域乡镇，让他们进入临战状态，此时，村级组织不用再等待镇级的正式文件便可开展先期处置，如进行人员转移、督促船只回港等。与此同时，建立建立“预警响应白名单”容错机制，明确免于追责和从严倒查问责的情况，借助权责设计，助力基层告别不敢动困局^[10]。

（二）推动村级预警信息全域覆盖，消除信息传递“最后一公里”盲区

针对预警信息传递不畅问题，可从构建协同传播网络入手，该网络不仅能覆盖全域，还能直达末梢。区应急管理局、融媒体中心、电信运营商合作，共同推进如下措施：第一，重构村级微

信群，成立官方应急信息群，每村应覆盖常住人口80%以上，对于外出务工人员，则让亲属代替入群，独居老人则安排网格员进行“一对一”电话告知，将群成员的达标率纳入考核体系；第二，开展传统预警设施复兴工程，恢复修缮行政村应急广播终端，如为沿海渔村，则要同步加装海上预警接收装置。

（三）优化应急物资调拨流程，实现储备与运输环节高效衔接

针对物资调度流程繁琐问题，应树立协同思维，以打破部门壁垒，重塑一体化流程，该流程将“储调运”三者集为一体。在实际工作中，可由区发改委、应急管理局联合出台《应急物资紧急调用简化程序规定》，改革内容包括：不再沿用镇级物资出库三级审批，授权应急办负责人“一支笔”签批，事后可补办手续；构建新的储备体系，该体系将前置储备、协议储备和产能储备结合到了一起，如沿海镇可提前将救生衣、照明设备等前置到中心渔村，山区镇前置的设备则包括发电机、卫星电话，前置的位置为地质灾害风险村；针对大型机械、运输车辆，可建立“征用预签约”机制，在汛前签订好协议，明确好相应的计费标准和结算周期，灾害发生的时候能够凭协议直接调用，事后在规定时间内进行补偿兑付，以保障物资既能调得出，又能用得上。

（四）创新民兵应急力量融合建设模式，提升基层队伍实战响应率

当下，民兵应急排外出务工比例高，到岗率严重不足，针对此困境，可以协同为理念，加强力量整合，注重机制创新。即由区人武部牵头，和应急管理局、人社局合作，共同制定如下改革措施：第一，是建立应急排人员“AB角”替补机制，在每个岗位安排的联络人不应少于2人，在主官外出期间，副岗能够及时补位；第二，实行“以奖代补”激励政策，对于那些在应急演练和拉动表现方面表现优秀的民兵给予误工补贴和年度评优倾斜，以提高民兵参与积极性，提升基层应急力量的实战响应率。

四、结语

总之，农村自然灾害防治能力提升属于一项复杂的系统工程，协同视角为其提供了重要的分析框架与实践路径。基于协同视角大力推进农村自然灾害防治工作意义重大，通过对政府、村民等多方力量的整合，有利于打破部门和区域之间的壁垒，让信息、资源等高效联动起来。将协同理念融入应急预案设计、资源调配机制等方面，有利于告别各自为战、被动应对局面，实现整体联动和主动防御目标。

参考文献

[1] 庞森. 西部生态脆弱社区气候变化适应性的理论与实践探索 [J]. 农村经济, 2019, (10): 93-100.

[2] 程欣, 帅传敏, 王静, 等. 生态环境和灾害对贫困影响的研究综述 [J]. 资源科学, 2018, 40(4): 676-697.

[3] 张艳军, 陈敏, 冯江. 论人类活动、生态环境与自然灾害的关系 [J]. 中国环境管理, 2003, (1): 30-32.

[4] 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.

[5] 徐阳. 我国海洋灾害应急处置能力提升研究——基于青岛市的案例分析 [J]. 华东理工大学学报 (社会科学版), 2017, 32(6): 83-90.

[6] 黄君洁. 应急财政能否减少自然灾害损失?——基于预备费视角 [J]. 学习与实践, 2021, (9): 52-62.

[7] 金红磊. 应急管理能力建设与国家治理能力现代化 [J]. 人民论坛, 2021, (10): 70-71.

[8] 杨磊, 王俞霏. 乡村应对公共卫生事件的韧性及其提升路径 [J]. 华中科技大学学报 (社会科学版), 2022, 36(2): 78-85.

[9] 隋永强, 杜泽, 张晓杰. 基于社区的灾害风险管理理论：一个多元协同应急治理框架 [J]. 天津行政学院学报, 2020, 22(6): 65-74.

[10] 吴俐霓, 华文. 乡村振兴背景下我国农村生态文明建设研究 [J]. 环境工程, 2022, 40(3): 250.