

鲁山县祭祀火灾防治的困境诊断与优化路径

李常乐

河南理工大学, 河南 焦作 454003

DOI: 10.61369/SSSD.2026080033

摘 要 : 祭祀火灾是乡村振兴背景下传统农区基层治理的典型风险类型, 其防治涉及多层级政府、多职能部门与多元社会主体的复杂协同, 然而实践中普遍面临“碎片化”治理困境。本文基于整体性治理理论, 构建“层级整合—功能整合—公私整合”三维分析框架, 以鲁山县为案例, 系统诊断祭祀火灾防治中的治理碎片化表现与深层成因。研究发现, 层级传导衰减、部门协同梗阻、社会参与不足是制约治理效能的关键症结。优化路径应从理顺权责关系、健全协同机制、激活社会力量三个维度协同推进。研究为理解传统农区基层风险治理困境提供了整合性分析视角, 也为同类地区提升祭祀火灾防治能力提供了实践参考。

关 键 词 : 整体性治理; 祭祀火灾; 基层治理; 碎片化; 鲁山县

Dilemma Diagnosis and Optimization Paths of Sacrifice Fire Prevention and Control in Lushan County

Li Changle

Henan Polytechnic University, Jiaozuo, Henan 454003

Abstract : Sacrifice fires are a typical risk type in grassroots governance in traditional agricultural areas under the background of rural revitalization. Their prevention and control involve complex coordination among multi-level governments, multi-functional departments and diverse social subjects. However, the practice is generally faced with the governance dilemma of "fragmentation". Based on the holistic governance theory, this paper constructs a three-dimensional analysis framework of "hierarchical integration - functional integration - public-private integration". Taking Lushan County as a case, it systematically diagnoses the manifestations and deep causes of governance fragmentation in sacrifice fire prevention and control. The study finds that the attenuation of hierarchical transmission, obstruction of inter-departmental coordination, and insufficient social participation are the key cruxes restricting governance effectiveness. The optimization paths should be promoted synergistically from three dimensions: straightening out power and responsibility relations, improving coordination mechanisms, and activating social forces. This study provides an integrated analytical perspective for understanding the grassroots risk governance dilemma in traditional agricultural areas, and also offers practical references for similar regions to improve the ability of sacrifice fire prevention and control.

Keywords : holistic governance; sacrifice fire; grassroots governance; fragmentation; Lushan County

引言

随着我国乡村振兴战略深入推进, 基层治理体系和治理能力现代化建设持续提速, 传统民俗文化的保护与传承成为乡村文化振兴的重要内容, 民俗文化作为乡村社会中风俗习惯的文化积淀, 规范引领着民众的日常生活实践, 完整地承载着乡村集体记忆以及乡村多元化价值^{[1][2]}。而祭祀作为中华民族传承千年的民俗文化活动, 深深植根于乡土社会的文化肌理之中, 既承载着民众敬祖祈福、慎终追远的精神诉求, 也是维系乡村宗族情感、强化地域文化认同、涵养乡风文明的重要载体^[3]。在广大传统农区, 祭祀习俗与农耕文化、山地文化深度融合, 春节、清明节、中元节、寒衣节等节点的祭祀活动已成为县域乡村社会生活的重要组成部分^[4]。然而, 受传统习俗和行为惯性的影响, 祭祀活动中烧纸、燃放鞭炮、点燃香烛等用火行为往往具有自发性、分散性和随意性特征, 加之部分民众消防安全意识薄弱, 违规用火行为屡禁不止, 祭祀火灾风险居高不下。以河南省鲁山县为代表的传统农业县, 兼具山地地形与深厚祭祀传统, 火灾防治压力尤为突出, 成为观察基层风险治理能力的一个典型样本。祭祀火灾防治本质上是一个典型的“跨边界”公共问题。从纵向看, 涉及县级统筹、乡镇落实、村级执行的多层级治理链条; 从横向看, 涉及应急管理、林业、公安、民政、生态环境等多个职能部门; 从社会面看, 涉及政府规制与民众行为的互动调适。然而, 既有研究多聚焦单一技术或管理环节, 缺乏对上述复杂治理结构的系统把握, 难以解释为何在诸多政策投入下治理效能仍不理想。

一、理论基础与分析框架

整体性治理理论作为公共管理领域的前沿理论，为破解“碎片化”治理困境提供了系统的视角和方法。理论起源与核心内涵：整体性治理理论兴起于20世纪90年代末，是对新公共管理运动导致的“碎片化”治理格局的反思与修正。1997年，英国学者Perry Hicks在其《整体政府》一书中首次提出整体性治理理念：以公众需求为治理导向，以信息技术为治理手段，以协调、整合和责任为治理机制，跨越组织功能边界，在政策、规章、服务、监督方面整合治理层级、功能、部门关系及信息系统等碎片化问题进行有机协调与整合，采用相辅相成的执行手段实现共同体目标的治理行动，不断从碎片化走向整体性，提升公共服务水平^[5]；在公共安全与应急管理领域，学者们普遍认为，跨部门、跨层级的协同是有效应对复杂风险的关键。例如，研究指出在灾害应急响应中，建立一体化的指挥协调机制和信息共享系统至关重要。这些研究为本研究分析鲁山县祭祀火灾防治中各部门的协同失灵现象，并构想整合路径提供了重要的理论参照。

国内学者竺乾威等较早地系统引介了整体性治理理论，并积极探索其在中国语境下的适用性与调适路径^[6]；寇丹提出依靠政府机构间及政府和公私部门间的协调与整合提高公共服务效率，注重对民众需求的满足与整体回应系统阐释整体性治理的理论框架与实践意义^[7]。毛岳峰提出要强化参与主体的自然灾害应急管理意识、推进职能部门整体性整合、完善保障机制和加快信息平台建设等^[8]；盛大鹏提出健全应急管理主体协同联动机制、加强应急管理资源整合、构建完善社会共治体系、促进应急管理信息协同四个方面的对策建议^[9]。

具体包含三个维度：层级整合，即中央政府与地方政府之间、上级政府与下级政府之间权责关系的理顺与协同机制的建立。层级整合旨在解决政策传导中的“上热中温下冷”问题，确保顶层设计能够在基层落地生根。功能整合，即不同职能部门之间打破壁垒、实现信息共享与联合行动。功能整合旨在破解“九龙治水”困局，避免因部门分割导致的监管盲区和责任推诿。公私整合，即政府与非政府组织、企业、公民等社会主体之间的合作治理。公私整合强调将社会力量纳入治理体系，构建“政府主导、社会协同、公众参与”的共治格局。整体性治理理论对于分析祭祀火灾防治问题具有较强的适切性。祭祀火灾防治涉及纵向层级、横向部门、社会主体三重治理边界，任何一重边界的整合不足都可能导致整体治理效能下降。因此，从整体性治理视角出发，系统诊断三重整合的实践状况，是理解祭祀火灾防治困境的关键切入点。

二、典型案例

鲁山县位于河南省中部，地形以山地丘陵为主，森林覆盖率高。县域内祭祀习俗深厚，春节、二月二、清明、中元节、寒衣节等祭祀节点密集，祭祀用火行为普遍。近年来，祭祀火灾时有发生，对森林资源和人民生命财产安全构成威胁。其中2019年3月23日，观音寺乡岳村李大沟林区发生森林火灾。经查，此起

森林火灾系由郭某婷、王某高等人上坟焚烧祭纸引起。郭某婷、王某高因涉嫌失火罪于3月24日被鲁山县森林公安局依法刑事拘留。2019年3月25日，赵村镇朱楼沟村黄楝树林区发生森林火灾。经查，该起森林火灾系由王某新上坟祭祀烧纸引起。王某新因涉嫌失火罪于4月3日被鲁山县森林公安局依法刑事拘留。

三、鲁山县祭祀火灾防治的困境诊断

基于理论分析框架，本节对鲁山县祭祀火灾防治的治理碎片化困境进行系统诊断。

（一）层级整合维度

传导衰减与权责失衡从层级整合维度看，县级层面构建了较为完备的决策指挥体系，形成治理的“顶层设计”。乡镇作为执行主体，面临“事权下沉、资源悬空”的困境，人员编制、经费保障、专业能力未能同步下沉，难以有效承接上级部署。村级处于治理末梢，承担宣传、巡查等具体职责，但在激励、培训、人情等多重约束下，执行意愿与能力均显不足，责任在“最后一公里”软化。由此形成“县里发文、乡镇开会、村级打折”的传导衰减链条。深层矛盾在于权责配置失衡：县级掌握决策权但缺乏对基层执行的精细指导，乡镇承担属地责任但资源保障有限，村级责任最重但权力最弱、激励最少。压力层层传导，资源层层截留，效能层层递减。

（二）功能整合维度

部门壁垒与协同梗阻从功能整合维度看，祭祀火灾防治涉及林业、应急、公安、民政等多个部门，职责划分存在交叉重叠与模糊地带：林业对林地边缘监管权限不清，应急偏重事后处置，公安有执法权但缺乏常态巡查，民政倡导文明祭祀但缺乏刚性约束。部门间信息共享不畅，应急联动多停留在“事后救火”层面，“事前协同”机制薄弱。深层障碍在于科层体制下的部门主义：各部门围绕自身考核导向运行，横向协同需高层权威持续推动，难以内化为日常机制。在祭祀防火这类“人人有责、无人主责”的边缘性事务上，协同失灵尤为突出。

（三）公私整合维度

社会缺位与参与不足，从公私整合维度看，当前治理呈现“政府主导、社会缺位”特征，公众参与深度与广度不足。村规民约因缺乏强制性，执行效果依赖村干部权威与村民自律，惩戒机制在农村人情社会背景下流于形式。红白理事会在倡导文明祭祀方面具有天然优势，但实际运作中仍聚焦婚丧嫁娶规范，对防火管理介入较少。村民层面，传统祭祀习俗惯性较强，现有治理以政府单向管控为主，防火宣传多采用“禁止式”“告诫式”话语，村民主体意识与内生动力难以激发。深层困境在于政府与社会缺乏有效连接：政府惯于自上而下管控，对社会动员重视不足；社会力量缺乏制度化参与渠道，形成“政府管得累、群众不买账”的治理困局。

四、治理碎片化的深层成因分析

上述三重困境并非孤立存在，而是相互关联、相互强化的。其深层成因可从以下三个层面加以理解。

（一）制度层面

纵向压力与横向分割的结构性张力。从制度结构看，中国行政体制具有“条块结合”的特征。纵向的“条条”管理（部门垂直业务指导）与横向的“块块”管理（地方政府属地统筹）之间存在内在张力。在祭祀火灾防治中，这种张力表现为：上级部门通过“条条”下达防火任务，但地方政府需要通过“块块”整合部门力量落实任务。当“条条”压力过大而“块块”整合能力不足时，就容易出现“部门各自为战、地方疲于应对”的局面。

（二）组织层面

协同机制缺失与激励结构偏差。从组织运行看，祭祀火灾防治缺乏有效的常态化协同机制。现有协同主要依靠临时性、运动式的专项行动，而非制度化、程序化的日常协作。同时，部门考核激励导向也存在偏差：各部门的绩效考核主要围绕本部门的核心业务展开，对横向协同的激励不足，导致“协同”成为“额外负担”而非“分内职责”。

（三）社会层面

传统惯性与现代治理的调适困境。从社会基础看，祭祀行为深深嵌入于乡村社会的文化传统和社会关系之中，具有强大的路径依赖性。现代治理强调制度规范、技术理性，而传统习俗强调文化传承、人情伦理。二者之间的张力在祭祀火灾防治中表现得尤为突出。当现代治理的强制性要求与传统习俗的行为惯性发生冲突时，如果缺乏有效的调适机制，就容易陷入“政府严管、民众规避、治标不治本”的循环。

五、整体性治理视角下的优化路径

基于上述诊断分析，从整体性治理的三重整合维度出发，提出优化鲁山县祭祀火灾防治的路径建议。

（一）强化层级整合

理顺权责关系，推动资源下沉，破解层级传导衰减问题的关键在于实现权责匹配、资源下沉。一是明确三级权责清单，县级聚焦政策制定、资源统筹、监督考核，乡镇聚焦组织落实、应急响应，村级聚焦日常巡查、宣传动员、火情上报，形成权责清晰、衔接顺畅的责任链条。二是推动资源向基层倾斜，加大对乡镇防火物资、专业力量、经费保障的投入力度，避免“事权下放、资源截留”。三是建立村级激励与保障机制，将防火工作纳入村干部绩效考核，对表现突出者给予奖励，同时加强对村干部的培训指导，提升履职能力。

（二）深化功能整合

健全协同机制，打破部门壁垒，破解部门协同梗阻的关键在于建立常态化、制度化的协同机制。一是做实联席会议制度，定期召开由应急、林业、公安、民政等部门参加的联席会议，共同研判风险、部署工作，形成“一盘棋”工作格局。二是建立信息共享平台，整合林火监测、气象预警、火情查处等信息，实现部门间信息互通、资源共享。三是推进联合执法常态化，在祭祀节点前后组织开展多部门联合巡查、联合执法，形成监管合力。四是完善应急联动机制，明确火情处置中的部门职责与衔接流程，

开展跨部门联合应急演练，提升协同处置能力。

（三）激活公私整合

动员社会力量，构建共治格局。破解社会缺位困境的关键在于将社会力量纳入治理体系，构建共建共治共享格局^[11]。一是发挥村规民约的柔性约束作用，指导各村结合实际完善文明祭祀、防火安全的村规民约条款，并通过村民代表会议、公开评议等方式增强其约束力。二是激活红白理事会的引导功能，将祭祀用火管理纳入红白理事会职责范围，发挥其在倡导文明祭祀、移风易俗中的独特作用。三是培育村民参与意识，通过宣传教育、典型示范、积分奖励等方式，引导村民从“要我防”转变为“我要防”，探索建立村民志愿防火巡查队伍。四是创新政社互动机制，建立政府与村集体、社会组织之间的对话协商平台，让社会力量在政策制定、执行监督中有表达渠道。

六、结论

祭祀火灾是乡村振兴背景下传统农区基层治理的典型风险类型，其防治面临复杂的跨层级、跨部门、跨边界协同挑战。本文基于整体性治理理论，构建了“层级整合—功能整合—公私整合”三维分析框架，以鲁山县为案例，对祭祀火灾防治中的治理碎片化困境进行了系统诊断。研究发现，鲁山县祭祀火灾防治面临三重治理困境：层级整合层面，存在“县热乡温村冷”的传导衰减与权责失衡问题；功能整合层面，存在部门壁垒与协同梗阻问题；公私整合层面，存在社会缺位与参与不足问题。这些困境的深层成因包括纵向压力与横向分割的结构性张力、协同机制缺失与激励结构偏差的制度性制约，以及传统惯性与现代治理调适不足的社会文化因素。基于上述诊断，本文从强化层级整合、深化功能整合、激活公私整合三个维度提出了优化路径。研究为理解传统农区基层风险治理困境提供了整合性分析视角，也为同类地区提升祭祀火灾防治能力提供了实践参考。

参考文献

- [1] 耿达. 乡村振兴中民俗文化治理实践的三重面向 [J]. 中国文化产业评论 (国家文化安全研究), 2025, 36(02): 195-208.
- [2] 鲁可荣, 曹斐浩. 乡村传统民俗文化的集体记忆重构及价值传承——以妙源村“立春祭”为例 [J]. 浙江学刊, 2020, (02): 225-231.
- [3] 国华, 田瑜昕. 乡村振兴背景下传统文化建设的多视角研究——基于楼英村“楼英祭”的田野调查 [J]. 农村经济与科技, 2022, 33(03): 241-243.
- [4] 又逢清明时火灾须严防 [J]. 中国消防, 2012, (06): 50-51.
- [5] Perri 6. Holistic Government [M]. London: Demos, 1997.
- [6] 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理 [J]. 中国行政管理, 2008, (10): 52-58.
- [7] 寇丹. 整体性治理：政府治理的新趋向 [J]. 东北大学学报 (社会科学版), 2012, 14(03): 230-233.
- [8] 毛岳峰. 整体性治理视角下 F 县自然灾害应急管理机制优化研究 [D]. 广西大学, 2024.
- [9] 盛大鹏. 整体性治理视域下贵阳市应急管理体系优化研究 [D]. 贵州大学, 2023.
- [10] 漆程成, 邱琪昕. 以“条块结合”破解基层治理中的“条块分割”困境——基于北京市“吹哨报到”改革的案例分析 [J]. 山西师大学报 (社会科学版), 2025, 52(02): 84-91.
- [11] 顾昕, 周凌宇. 行政引领型的社群治理：乡镇护林防火体系的制度与组织建设 [J]. 公共管理与政策评论, 2024, 13(01): 20-35.