华南农业大学学报(社会科学版)
2025年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第24卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

韧性村社:乡村应急治理能力建设新路向

罗兴佐[1],刘天文[2]

(1.西南政法大学 政治与公共管理学院,重庆 401120;2.华中师范大学 政治学与国家治理研究院,湖北 武汉 430079)

摘 要: 村社是乡村应对风险灾害的基本单元,是体现基层应急治理能力强弱的重要场所,也是乡村现代化应急治理体系建设的重要基础。"韧性村社"指村社具有预防、回应并从特定风险中迅速恢复和重建的能力。基于M镇一场火灾的应急治理研究发现,乡村应急治理体系的有效运转既需要国家正式力量的有效主导、市场和社会的积极参与,也离不开作为基础性力量村社的有力支撑。推进乡村应急治理体系和治理能力现代化,亟须重视韧性村社建设,并从强化韧性治理理念、优化韧性治理机制和夯实村社应急治理基础三个方面提升韧性村社建设水平。

关键词: 乡村社会;应急治理;韧性治理;韧性村社

中图分类号: D669.3;D63 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2025)03-0132-09

一、乡村应急治理体系中的村社

现代化进程中,现代性正以前所未有的方式,将社会中的风险、信任危机、安全威胁普遍化[1]。习近平总书记指出:"维护公共安全体系,要从最基础的地方做起。要把基层一线作为公共安全的主战场,坚持重心下移、力量下沉、保障下倾"[2]"要在补齐城乡基层治理短板,提高防御自然灾害能力上下功夫、见实效"[3]。农村是各类风险灾害的多发地、易发地,也是风险防范与治理相对薄弱的地区,如何提升乡村基层应急治理能力是我国有效应对风险社会的重大议题。当前,我国农村面对的是正在转型的、形态各异且不规则的"过渡型社会"[4],社会的脆弱性以及风险的多样性、不确定性和复合性,影响着国家和社会整体稳定秩序的组织和运行,驱动着应急治理体系变革,因此亟须对基层应急治理体系进行系统性的理论回应和战略重构。

传统时期,面对各类灾害的发生,历代政府形成了颇有成效的应急治理经验,成为政权稳固、社会安定的保障[5]。新中国成立初期,我国建立起了以党的一元化领导为基础的集权式应急管理体制。改革开放以后,放权与赋能成为应急治理体系的主要特征,合作共治的应急治理机制初步形成。特别是2003年非典疫情发生后,国家陆续出台一系列政策法规、应急条例和预案,形成了以"一案三制"为核心的应急管理体系[6]。2018年中共中央在深化机构改革中提出成立应急管理部,建立统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的中国特色应急管理体制[7]。党的二十大报告将应急管理提到国家安全战略高度,对应急治理体系和治理能力的现代化提出了更高要求。这意味着我国的应急治理体系向制度化、专业化以及常态化方向发展[8]。当前,随着应急治理体制机制的进一步完善,我国已逐步建立起"纵向到底,横向到边"的整体性应急治理体系框架,应急治理能力不断提升。

收稿日期: 2024-11-22 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2025.03.010

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(22&ZD173)

作者简介: 罗兴佐(1964—),男,江西吉安人,西南政法大学政治与公共管理学院教授,主要研究方向为农村社会学、基层治理。E-mail:luoxinzhuo@sohu.com

我国整体性应急治理体系框架的搭建，为基层风险防范与应对提供了制度性支撑，但在实践中还存在一些困境。如在应急预案体系建设上，存在层级设计与功能定位模糊、编制方法落后等问题[9]；应急治理过程存在流程不畅通、部门间协同合作难以开展的难题[10]；应急资源分配不均衡，基层应急治理体系建设投入不足[11]；基层应急队伍缺乏专业化，成员素质整体偏低[12]等。上述任一困境的存在都会产生“木桶效应”，使基层应急治理体系难以克服“治理滞距”[13]，而面临“应急失灵”之困。基于此，一些研究指出，可以从政策优化[14]、机制健全[15]、资源保障[16]、队伍建设[17]、技术赋能[18]等方面优化提升基层应急治理能力的路径。已有研究虽然为人们认识和理解基层应急治理的发展演变、功能作用、实践困境及改进对策提供了有益启发，但仍然存在进一步拓展研究的空间。一是已有研究大多聚焦于应急治理运作中单一的要素、主体和环节，缺乏对全过程应急治理实践的整体性关照与实践机理分析；二是已有研究的空间场域多集中于县市级和城市社区，未将研究扎根于乡村社会场域，对乡村应急治理实践关注不够；三是多数研究偏向于制度嵌入、资源注入、技术赋能等外部建构路径，较少关注农村社会自身的内部基础性应急治理能力建设。为此，亟需以村社为视角拓展乡村应急治理研究。

村社是乡村应急治理的基本单元，是乡村突发事件应急治理的“第一现场”，是体现基层应急治理能力的重要场所。田野调查表明，村社在应急治理全过程中有着熟悉本地情况和能够迅速响应的天然优势，事前预防、事中处置与事后恢复都离不开村社组织发挥基础性支撑作用。因此，要从整体上认识和理解乡村现代化应急治理体系的构建，需将村社纳入基层应急治理能力建设范畴，重新认识和定位村社在乡村应急治理中的功能与作用。本文以湖北省 J 市 M 镇的火灾应急治理事件为经验基础①，提出“韧性村社”概念，将分析视角聚焦村社应急治理的全过程，通过还原村社应急治理的真实场景与动态过程，对乡村应急治理能力建设的实践机理及以村社本位为视角的乡村应急治理能力建设路径展开讨论。“韧性村社”概念的提出，既是对我国乡村应急治理实践经验的总结和理论建构，也为拓展当前乡村应急治理研究提供了新视角。

二、村社一线应急治理：一个全过程分析视角

M 镇隶属湖北省 J 市，是一个农业型乡镇。镇域内大部分为丘陵地区，地势北高南低。独特的地理环境使当地容易面临山火、洪水、干旱等自然灾害，特别是在“秸秆禁烧”期间防火压力很大。在 M 镇调研期间，笔者及团队全程观察了 M 镇 N 村的一起重大山火救援，深度了解了整个应急事件治理的全过程。这次火灾持续约 10 小时，山林受灾面积超 2000 亩，是 M 镇近年来重大的应急治理事件之一。整个应急治理过程经历了事前治理、专业治理、复合治理和自主治理四个阶段。

（一）事前治理阶段：村社紧急应对

在应急治理中，事前治理阶段主要指风险事件的预防和响应，即要求基层组织在敏锐感知风险时快速响应，防止风险演变为重大灾害事件。预防和响应是应急治理过程的起始阶段，当村社作为风险灾害爆发的直接场域时，敏捷性是其应对突发性事件和风险的基本属性，也是乡村应急治理能力提升的基本要求。

2023 年 6 月 12 日 13 点左右，N 村一村民因焚烧秸秆，导致火势蔓延至山林。村干部吴某接到火情电话后，联系几名村民，带上灭火器材驱车到达火灾现场，分工展开救援。M 镇一副镇长接到汇报后也到达现场，但因火势太大，加上人员和装备有限，未能阻断火势蔓延。

---

① 本文的经验材料来自笔者及团队于 2023 年 6 月在湖北省 J 市 M 镇为期 20 天的田野调查，调查方式主要采用深度访谈和参与式观察，访谈对象包括乡镇干部、村干部、老干部、党员以及村民群众等。根据学术惯例，本文将涉及的地名、人名等进行了技术性处理。

在事前治理阶段，村社主要有两种应对机制：一是技术化应对；二是社会化应对。技术化应对指村社依托现代信息技术和互联网平台等技术手段对风险灾害进行精准研判和快速响应，以实现各类风险的敏捷治理[19]。虽然技术赋能有助于提高村社发现和应对突发事件的速度，但在已有技术条件下，面对复杂多变的村社环境，技术手段的作用较为有限。因此，在事前治理阶段，村社主要依赖社会化应对机制，即依靠村干部、热心村民等村社力量，毕竟村干部和村民长期生活在村庄中，在村社面临风险事件时，村干部和村民能够第一时间知晓并最容易被组织起来。

（二）专业治理阶段：正式力量介入

当风险事态超出村社治理能力时，就需要正式力量介入，即基层政府、警察、消防队、医院等专业力量的参与。当日14点左右，N村的山林已经火光烛天了，M镇副镇长紧急向镇里汇报，寻求消防队支援。然而，一方面，山林地势陡峭，消防车和洒水车无法上山；另一方面，火势太大、烟雾缭绕，使得没有专业设备的消防员无法进入火场。面对继续蔓延的火势，镇领导只好向市里求助。15点左右，J市森林消防队赶到现场，但因不熟悉地形而无法迅速展开救援，不得不与镇领导、林业站长和村干部一起商量对策。

正式力量的介入可以为村社及时整合物资、有效指挥各类专业人员参与应急治理，是村社应对重大灾情不可或缺的力量。但值得注意的是，正式力量在村社中进行专业化治理也存在组织成本高、反应时间长、情况不熟悉等困境，故无法单独展开行动。

（三）复合治理阶段：多元力量协同

杨雪冬在分析社会风险时认为，任何单一的治理机制都难以应对复杂多变的风险，需要建立复合治理机制，以发挥社会各个行为体的能动性[20]。复合治理如同一个纽带，可以将多元治理力量和要素的优势相互融合、相互合作，达成有效的治理目标，以有序的复合治理回应无序的复杂问题[21]。当专业力量的应急治理面临失效时，村社应急治理便进入复合治理阶段，即需要行政力量、专业力量和村社力量间的配合、互动与合作来开展有效的应急治理。

当日16点左右，火势已蔓延至山顶。政府领导牵头开会，协调各方分工救援，具体包括：一是政府负责统筹和指挥救援行动，并联系挖掘机开路和消防直升机待命；二是专业消防队分两队分别向北面和西面对山火进行扑灭；三是村社（村干部和村民）负责协助消防员进行灭火，组织村民建隔离带，维持现场秩序，以及后勤物资补给等工作。经过数小时的努力，山火得到有效控制。

（四）自主治理阶段：村社常态化防控

随着火势得到有效控制，行政力量和专业力量开始退场，应急治理进入村社自主治理阶段，即村社组织灭火队对火情进行巡查与处置。当日22点左右，火点基本上被扑灭，乡镇干部、消防队和村民陆续退出现场。为防止零散的火星复燃，村干部组织志愿者灭火队，继续在火灾现场巡查、消灭火星。13日继续由村干部带领一批党员、群众上山巡逻，完成统计受灾情况等后续工作。

在自主治理阶段，村社主要依赖村社自组织力量。与正式力量不同的是，村社自组织力量防控具有组织成本低、方式方法灵活等特点。在N村，自组织力量包括村干部、灭火队、巡逻队、民兵组织、党员和群众积极分子等，是村社防范和应对风险的重要力量。

三、乡村应急治理能力建设的实践机理

通过M镇火灾事件的应急治理全过程观察分析，可以得到如下启示：一是基层应急治理的核心是全过程治理；二是基层应急治理不能依赖单一的治理机制，而需要多元化的复合治理；三是应急治理过程中村社自始至终发挥着关键的基础性作用。

（一）风险共担：乡村应急治理的基本前提

现代社会，现代性正以前所未有的方式嵌入既有社会秩序轨道，并带来机会与风险。面对“黑

天鹅”“灰犀牛”等不确定性风险事件频发，信任危机爆发、公共性衰弱以及社会心态极端化等因素交织成复杂化的风险治理矛盾体，传统应急治理体系和能力捉襟见肘[22]。在风险社会中，没有任何主体能够独善其身。单纯依托政府行政力量难以有效应对乡村发生的风险，需要探索如何在国家、市场及乡村社会等主体之间建立起共同应对风险的机制，进而实现风险的有效治理。

纳西姆·尼古拉斯·塔勒布提出的“非对称风险”理论认为，一个社会系统中，如果责任和风险呈现出极其不对称性，那么长此以往便会导致系统性风险。在面对非对称性风险和外部压力时，只有践行“风险共担”原则，才能应对风险中的不确定性[23]。风险共担是乡村应急治理的基本前提，即国家、市场与乡村社会等不同治理主体公平、合理地参与风险治理并承担相应的责任和义务。具体来说，在国家力量层面，需要强化党和政府的主导与统筹能力，改善传统大包大揽的应急治理方式，同时积极塑造国家、社会与市场间的合作互补关系；在市场力量层面，积极引导市场力量（如保险公司）参与乡村风险治理，以减轻风险治理成本和灾害损失，提高村民的抗风险能力；在社会力量层面，积极培育和完善村社内生组织，提高村社的自我组织和自我管理能力，充分发挥其一线应急治理功能；在村民个体力量层面，积极提高村民的责任感、风险意识和风险识别能力，使他们能够敏锐地感知风险并主动参与风险治理中。只有国家、市场、社会与个体力量均践行风险共担原则，才能为乡村社会风险治理提供可持续的动力基础。

（二）多元共治：乡村应急治理的核心秩序

在乡村突发性风险治理中，除了基层党组织和政府力量外，越来越多的市场和社会力量自发参与应急治理，村社自治性、自主性得以激发，多元力量参与成为乡村应急治理的新趋势。然而，“九龙治水”与“分而治之”问题始终是困扰基层应急治理的难题。有研究指出，基层应急治理主体间存在利益冲突，面临“有组织的无序”和“协同无序”问题[24]，致使乡村应急治理秩序混乱、力不从心，各治理主体间的整体合力有待形成。

乡村应急治理具有系统性和复杂性特点，不仅需要多元力量的参与，还要求通过治理机制创新来实现组织、资源和乡村之间的联动，以实现治理资源和力量的有效整合和协同，最终建立乡村应急治理的多元共治核心秩序。应急治理体制是乡村风险治理的组织依托，既有科层体制在应急运作中表现出“孤岛化”特征和较强的限制性，易陷入刚性化与惰性化陷阱。组织联动机制能够化解这一问题，即通过正式组织（政府、消防队等）与非正式组织（村社自组织、志愿组织）间的联动，建立乡村应急治理的组织联动机制，实现简约且有效的应急治理。资源的联动可以有力统筹政府各部门的资源，有效整合社会力量，形成治理合力，在保证专业化、规范化的正式力量的同时，激活社会力量积极配合、协助完成应急治理工作。同时，多元共治的现代化乡村应急治理体系的建立，既需要乡镇在治理资源和力量上的支持，也离不开以村社为主的低成本且有效的常态化治理。

（三）平急结合：乡村应急治理的本质要求

“平急结合”是在社会运行过程中常态和非常态两种状态下，治理体系做出调适转化的基本原则。其要求包括：一是在平时日常治理阶段，坚持风险防范关口前移，注重应急预防与准备。尤其要将村社社会化力量组织起来，以保证风险爆发后应急治理体系能够快速响应并进入应急战时状态。二是在战时应急治理阶段，依托党委和政府迅速组建有效的应急指挥体系，统筹各方力量有序参与应急治理。三是合理统筹平时日常治理和战时应急治理，既要提高村社日常化的自主应急防控能力，又要坚持多元共治的战时应急治理，最终实现两者间的有机结合。

“平急结合”作为乡村常态化风险防控和风险爆发时快速响应和治理的本质要求，始终贯穿于乡村应急治理的全过程。因此，建立“平急结合”的有效应急机制，实现基层应急从被动应对到主动治理的转变，是全面提升乡村应急治理能力和水平的关键。建立“平急结合”的乡村应急治理体系，首先要强化乡村应急治理体制机制建设，规范乡镇一级的正式应急力量，努力建设标准化（有

班子、有机制、有预案、有队伍、有培训、有演练)的乡村应急治理体系;其次,要提升村社自我组织能力,通过组织与动员社会化力量来建立非正式化的应急队伍(如防火队、巡查队等),以强化村社的日常防控能力;最后,要建立"乡村呼应"的应急治理机制,实现乡村联动参与应急治理。

(四)村社自主:乡村应急治理的底层架构

埃丽诺·奥斯特罗姆认为,自主治理是一群相互依赖的人如何把自己组织起来,从而能够在所有人都面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下,取得持久的公共收益[25]。在面临风险和突发性事件时,村社自主治理主要体现在应对风险危机过程中所形成的韧性,并在持续的应急治理互动中激发村民的主体性和村社的自主性,使一般性公共危机事件能在村社内部得以有效化解。村社作为最小的社会应急治理单元,本身具备组织成本低、灵活性强和半正式化特征,能够实现对大部分常规风险简约且有效的治理。从空间上来看,村社有着熟悉本地情况的天然优势,能够准确定位风险发生的区域和位置,为正式力量提供信息和帮助。从时间上来看,村社是突发性事件爆发的一线场域,村社社会化力量能够迅速响应,防止风险扩大化或者阻止次生灾害发生。村社自主应急治理能力的形成,能使村社具备应对风险灾害的韧性,在遇到重大灾害时,村社内部资源和协调手段可以起到缓冲作用,减少突发事件对农民生产生活造成的危害和影响。

总的来说,村社自主治理结构是乡村应急治理的底层架构,这一治理结构不仅能节约治理资源和降低治理成本,而且能在应急治理过程中发挥基础性支撑作用。村社内部的道德秩序、宗族制度、熟人社会关系等社会资本,救火队、巡逻队、民兵队等自组织,以及村社精英、村民志愿者、积极分子等社会化力量共同构成乡村应急治理能力建设的重要力量。

四、推进韧性村社建设的行动路径

我国自然灾害的爆发率居世界前列,不仅灾害种类多、发生频率高,而且涉及区域广、造成的损失严重。据统计,中国自然灾害造成的经济损失和人员伤亡80%以上来自农村地区[26]。因此,建设韧性村社,完善乡村应急治理体系,提升乡村应急治理能力,不仅是当前我国现代化应急治理体系建设的重点任务,也关系到乡村应急治理制度目标的实现及乡村社会可持续发展。

(一)谨防消解村社应急治理能力建设的两种偏向

既有研究对乡村现代化应急治理体系和能力建构路径的分析,可分为外部(自外而内)和内部(自内而外)两种建构视角。外部建构视角认为,乡村应急治理能力提升需要依赖自外而内的制度嵌入、资源注入和技术赋能等;内部建构视角则认为,乡村应急治理能力提升关键在于村社自身应急治理能力建设,强调村社应对风险的自主治理能力,并将村社视为乡村应急治理体系建构的重要基础。外部建构视角虽然关注制度、资源和技术等因素对乡村应急治理能力的影响,通过自外而内地向村社输入现代化的制度、大量的治理资源以及先进的技术治理工具确实能够提升乡村应急治理能力,但外部建构视角在实践中构成了对村社本位应急治理能力建设的双重消解。

一是过度"父爱主义"对村社自主治理的消解。"父爱主义"是指政府像父亲一样对待公民,并通过积极干预和承担责任,从而提升人们整体福利的行为[27]。调查发现,绝大多数村社在面临风险灾害或是突发性事件时,习惯依赖国家和政府投入大量的人力、物力和财力资源。乡村应急治理体系依赖国家或政府的积极介入才得以建立,属于"国家本位"的建构方式。"国家本位"下的应急治理体系建构容易出现大包大揽、无限责任的困境,使得政府呈现出一种过度"父爱主义"行为,致使村社应急治理体系的运转依赖国家,而村社主体性和自主治理能力却逐渐丧失。"国家本位"的乡村应急治理体系建构方式,其弊端在于:一方面,国家力量运行成本高,对人、财、物等资源的消耗大,且一旦介入失败会陷入进退两难的窘境;另一方面,国家力量进入乡村社会需要一定的反

应时间，当国家和政府等正式力量面对风险灾害和突发性事件反应延迟或支援受阻时，风险危机易迅速扩大。因此，国家本位建构路径催生的过度“父爱主义”，不仅使国家在职能和责任扩张的同时降低了村社的自主应对能力，还会形塑出其不用担责的心理，认为所有的事情都应该由国家和政府来完成。

二是过度的“行政计划”对村社适应能力的消解。全过程均衡理论认为，应急治理效能产生的本质在于实现计划性与适应性的统一，不仅要加强事前的准备计划使风险爆发后有计划可以遵循，还要具备根据风险情况的随机应变能力[28]。因此，保持计划性与适应性的统一便成为乡村应急治理过程中的必然要求。然而，实践中往往会因为过于强调行政计划下静态的应急治理体系建设，而引发“计划性”与“适应性”之间的张力。当前，顶格化的考核标准已经使基层以“零容忍、零发生”的态度和要求对待小概率事件[29]。为了防止小概率事件的发生，政府在应急治理过程中越来越强调体制、制度、规范等计划性方案的建设，忽略村社本身的能力建设，使得村社应对风险的适应性能力降低，最终导致行政计划消解村社适应性的结果。

外部建构视角对村社自主能力建设产生的双重消解，加剧了乡村社会应对风险的脆弱性。这意味着，在乡村现代化应急治理体系建构过程中，不仅应该重视自外而内的外部性建构，还应该强调村社内生能力建设。实践中，乡村应急的全过程治理既少不了行政力量和专业力量在人力、物力和财力上的支援，也离不开村社内生社会化力量和非正式组织（自组织）的协调与配合。村社在基层应急治理过程中自始至终发挥着非常关键的基础性作用，建设韧性村社、加强村社应急治理能力建设具有重要的理论价值和现实意义。一些学者也关注到了村社主体应对风险灾害的重要性，并提出村社本位导向的应急治理能力建设思路。例如，郑红娥、李小云等[30]强调，打破乡村社会对国家的依赖，增强村社在应急事件方面的自治能力非常重要，应建立村社自治型应急治理体系。王宏伟[31]认为，我国可以借鉴国内精准扶贫、国外韧性社区的做法，加大社区应急能力建设的国家投入力度，让基层有机构、有队伍、有预案、有物资、有场所、有平台。2021 年，中共中央、国务院《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》强调，在应急状态下，由村（社区）“两委”统筹调配本区域各类资源和力量，组织开展应急工作。因此，无论是理论层面还是实践层面，在风险灾害或突发性事件爆发后，都需要依托村社组织迅速响应，在第一时间积极应对。

（二）全方位系统化协同推进韧性村社建设

韧性村社就是村社具有预防、回应并从特定风险中迅速恢复和重建的能力。韧性村社建设要求立足村社，放眼全局，不断增强村社应急治理的自主能动性和快速反应性。为此，需要从强化韧性治理理念、优化韧性治理机制和夯实村社应急治理基础三个方面协同推进。

首先，要强化韧性治理理念。“中国应急管理 70 年的变迁轨迹显示出，防灾减灾一直是应急管理工作的主要目标。同时，随着灾害场景的演化和体制机制的升级，提升应急管理体系的韧性越来越成为重要的变革思想。”[32]韧性治理强调治理主体具有适应外部环境变化、从灾害中学习的能力，以及治理体系具有系统的自组织性和多元平衡性，强化韧性治理理念既需要乡村应急治理体系中的各部门、各单位不断增强学习能力，持续强化风险治理的系统理念、全周期理念，也需要强化村级党组织、村委会、村级经济合作组织及村民主动防灾、积极救灾和尽力减灾意识，提升村社的风险抵御力、适应力和恢复力。

其次，要优化韧性治理机制。一是引领机制。我国应急治理发展历程表明，党的领导核心地位使其能够凭借强大的政治领导力、组织号召力和思想引领力，带领全国各族人民有效应对各类危机事件。在韧性村社建设中，基层党组织要在整合基层各方资源、动员广大民众共同维护公共安全等方面继续发挥引领、整合和协调的关键作用，增强基层应急治理的组织韧性。二是协同机

制。通过建立跨部门议事平台，完善风险研判工作机制，精准研判各类灾害与风险发生发展趋势，构建政府、市场、社会组织和民众协同参与危机与灾害风险防控应对的韧性治理体系；通过明晰部门事权划分，推动各类治理资源下沉，加强上下级部门及同级政府中不同职能部门间的合作，依靠灵活多样的联席会议工作机制，推动信息共享、资源整合和行动协同。

最后，要夯实村社应急治理基础。习近平总书记指出："要着力提升基层防灾避险能力，完善基层应急管理组织体系，加强和规范基层综合性应急救援队伍建设，为防灾重点区域和高风险乡镇、村组配备必要装备，提升基层自救互救能力。"[33] N村火情的发生及初始应对的不力，反映了村民风险意识的淡薄和村社应急能力的薄弱，需要切实补齐村社应急治理能力短板。一是加强村社应对风险的基础能力建设，推动乡村应急治理深度融入基层治理，提升村社在风险预警监测、数据资源共享、事件快速上报等方面的能力。为此，要充分利用大数据、物联网、人工智能等先进信息技术，构建社区多场景平台的开放与应用，打造兼容并包的数字化服务圈体系，并且要优化域内表达机制，提升价值凝聚的深层韧性内核[34]。二是提升村社风险治理共同体建设水平。习近平总书记指出："要坚持群众观点和群众路线，支持引导社区居民开展风险隐患排查和治理，积极推进安全风险网格化管理，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。"[35] 构建基层社区风险治理共同体，不仅是实现国家安全的重要保障和社会治理创新的理论拓展，也是应对基层社会风险治理新局势新要求的实践回应[36]。为此，要积极发挥基层党组织和党员的引领示范作用；牢固树立"大应急、大减灾"理念，通过广播、喇叭、电视、公众号、微信群、公示栏、广告牌、标语等媒介，结合本地区多发频发的灾害和突发事件特点，进行灵活多样、喜闻乐见的应急管理文化宣传，激活村民的公共安全意识，提高村民的忧患意识、风险意识、安全意识和责任意识，打造良好村社安全生态；发挥好"中坚农民"[37]在风险治理中的骨干作用，夯实村社应对风险事件的主要依靠力量；通过构建村社集体记忆，激活社会资本，提升村民守望相助、患难与共观念；通过开展丰富多彩的集体活动，密切村民之间的友好互动，增强村民的集体认同感、荣誉感和责任感，筑牢村社风险治理共同体建设的组织基础和社会基础。

五、结论与讨论

乡村应急治理体系与治理能力建设关乎乡村治理有效及乡村治理现代化的实现。本文以湖北省J市M镇的火灾治理事件为经验基础，通过对村社一线应急治理的全过程分析，还原了村社应急治理的真实场景与动态过程。研究发现，村社是独具中国特色的社会应急治理场景和力量，其在应对风险灾害时所具备的自主治理能力，既是乡村应急治理能力建设的重要基础，也是总结中国特色治理实践和理论的重要经验。

本文提出"韧性村社"的基层应急治理能力建设内生路径，试图将村社纳入现代化的应急治理体系建设讨论之中，通过重新定位村社在乡村应急治理中的作用，以实现对乡村现代化应急治理体系建构的整体性理解和认识。"韧性村社"建设是一个长期的、渐进的过程，其建设的核心在于增强村社应对风险的自主治理能力，但这并不意味着对外部建构路径的抛弃，而是力图实现两者之间的均衡。这种均衡可以通过建立"自主－回应"型乡村应急治理模式来实现。自主治理主要强调村社自主决策能力、组织动员能力和快速响应能力。村社自治组织能够根据风险灾害情况及治理需求，积极主动统筹村社内部的资源和力量，迅速开展应急治理。回应治理则强调当风险灾害超出村社治理能力时，村社外部的正式力量应该及时回应，形成以村社为面向的应急治理协同机制。总的来说，"自主－回应"型乡村应急治理模式，需要通过"韧性村社"建设，以强化村社应急治理的主体性、主动性与能动性，来实现村社内生力量与外部正式力量之间的有效联动，避免应急

治理过程的过度行政依赖或适应性消解困境，最终提升乡村应急治理体系的整体性治理能力。

2022 年国务院印发的《“十四五”国家应急体系规划》指出，到 2035 年要建立与基本实现现代化相适应的中国特色大国应急体系，并形成共建共治共享的应急管理新格局。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》强调“强化基层应急基础和力量”。这些规划和要求的核心旨在建立具有中国特色的基层应急治理体系。为此，需要进一步创新乡村应急治理机制，提升韧性村社建设水平，发挥村社在基层应急治理中的基础性作用，推动乡村应急治理体系和治理能力现代化。

参考文献：

[1]安东尼·吉登斯. 现代性的后果[M]. 田禾，译. 南京：译林出版社，2011：1－48.
[2]习近平在中共中央政治局第二十三次集体学习时强调 牢固树立切实落实安全发展理念 确保广大人民群众生命财产安全[N]. 人民日报，2015－05－31(1).
[3]习近平在扎实推进长三角一体化发展座谈会上强调 紧扣一体化和高质量抓好重点工作 推动长三角一体化发展不断取得成效[N]. 人民日报，2020－08－23(1).
[4]罗兴佐. 过渡型社会与乡村治理现代化[J]. 华南农业大学学报(社会科学版)，2021(2)：119－128.
[5]张涛. 中国古代灾害治理的历史经验[J]. 理论学刊，2022(5)：123－134.
[6]张铮，李政华. 中国特色应急管理制度体系构建：现实基础、存在问题与发展策略[J]. 管理世界，2022(1)：138－144.
[7]新华社. 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》[EB/OL]. (2018－03－21). http://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635301.htm#1.
[8]朱正威，吴佳. 新时代中国应急管理：变革、挑战与研究议程[J]. 公共管理与政策评论，2019(4)：47－53.
[9]曹海峰. 新时期国家应急预案体系再定位与系统重构[J]. 国家行政学院学报，2018(6)：68－72.
[10]张再生，孙雪松. 基层应急管理：现实绩效、制度困境与优化路径[J]. 南京社会科学，2019(10)：83－90.
[11]童星，陶鹏. 论我国应急管理机制的创新——基于源头治理、动态管理、应急处置相结合的理念[J]. 江海学刊，2013(2)：111－117.
[12]程万里. 提升基层应急管理能力的实施困境与路径选择[J]. 人民论坛，2022(8)：55－57.
[13]朱静辉，熊万胜. 治理滞距：新公共卫生事件对现代治理体系的挑战[J]. 探索与争鸣，2020(4)：224－231.
[14]傅晋华. 我国农村应急管理政策优化策略研究[J]. 中国国情国力，2021(9)：45－52.
[15]李清彬，宋立义，申现杰. 国家应急管理体系建设状况与优化建议[J]. 改革，2021(8)：12－24.
[16]邱实. 政府职责视角下应急管理协同机制的困点阐析及优化进路——基于南京市的案例分析[J]. 公共管理学报，2023(2)：151－163.
[17]韩自强. 应急管理能力：多层次结构与发展路径[J]. 中国行政管理，2020(3)：137－142.
[18]胡重明，喻超. 技术与组织双向赋能：应急管理的整体智治——以杭州城市防汛防台体系数字化转型为例[J]. 浙江社会科学，2022(7)：59－67.
[19]李欣欣，滕五晓. 敏捷治理：发展脉络及其在应急管理领域中的研究展望[J]. 城市问题，2023(2)：38－48.
[20]杨雪冬. 全球化、风险社会与复合治理[J]. 马克思主义与现实，2004(4)：61－77.
[21]孙超群. 基层治理的复合转向：一种面向复杂社会样态的治理逻辑[J]. 湖北社会科学，2022(3)：44－51.
[22]林顺利，蔡璟浩. 从“治理失灵”到“动员有效”：重大公共卫生事件下城市社区应急治理体系研究[J]. 天津行政学院学报，2022(6)：3－13.
[23]纳西姆·尼古拉斯·塔勒布. 非对称风险：风险共担，应对现实世界中的不确定性[M]. 周洛华，译. 北京：中信出版社，2019：9－62.
[24]吴新星，叶继红. 基层应急管理如何提高效能——基于利益政治学的分析框架[J]. 探索与争鸣，2020(4)：184－194.

[25]埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道:集体行动制度的演进[M].余逊达,陈旭东,译.上海:上海三联书店,2000:51.
[26]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.
[27]李瑞昌,马心怡.政府父爱主义:干预多少是适合的?[J].复旦政治学评论,2020(1):173-196.
[28]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.
[29]冯川.县域治理体系刚性化与乡镇自主性[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021(6):119-130.
[30]郑红娥,李小云,汪力斌,等.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].南京农业大学学报(社会科学版),2010(4):113-120.
[31]王宏伟.中国式现代化视角下的应急管理——从新时代到新征程[M].北京:应急管理出版社,2023:350.
[32]朱正威.中国应急管理70年:从防灾减灾到韧性治理[J].国家治理,2019(36):18-23.
[33]中共中央政治局常务委员会召开会议 研究部署防汛抗洪救灾和灾后重建工作[N].人民日报,2023-08-18(1).
[34]王倩.场域理论视角下韧性社区治理逻辑与风险解构策略[J].求索,2022(6):122-130.
[35]习近平在中共中央政治局第十九次集体学习时强调 充分发挥我国应急管理体系特色和优势 积极推进我国应急管理体系和能力现代化[N].人民日报,2019-12-01(1).
[36]刘鹏,张书菡,张勤.推进社区韧性治理高质量发展的实践路径研究[J].中国行政管理,2024(1):151-159.
[37]贺雪峰.论中坚农民[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(4):1-6.

Resilient Village Community: A New Way to Build Rural Emergency Management Capacity

LUO Xing-zuo[1], LIU Tian-wen[2]

(1. *School of Politics and Public Administration, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing* 401120, *China*;
2. *Institute of Political Sciences and National Governance Studies, Central China Normal University, Wuhan* 430079, *China*)

Abstract: The village community is the basic unit for rural areas to deal with risks and disasters, and it is an important venue to reflect the strength of grassroots emergency governance, and it is also an important basis for building a modern emergency governance system in rural areas. Resilient village community refers to a village community that has the ability to prevent, respond to, and quickly recover and rebuild from specific risks. Research findings on emergency management based on a fire incident in M Town, the effective operation of the rural emergency governance system requires not only the effective leadership of formal state power, the market and society active participation in, but also the strong support of the basic forces of village communities. To promote the modernization of the rural emergency governance system and governance capacity needs to pay attention to the construction of resilient village communities and enhance rural emergency governance capacity from three aspects: strengthening the resilience governance concept, optimizing the resilience governance mechanism, and solidifying the foundation of village community emergency governance.

Key Words: rural society; emergency management; resilient governance; resilient village communities

【责任编辑:王娟】