

农业自然灾害治理主体协同机制创新论

彭楚涵, 吴松江*

(湖南农业大学公共管理与法学学院, 湖南 长沙 410128)

摘要: 农业自然灾害的有效治理需要政府、企业、社会团体等多元主体的有效协同。当前我国农业自然灾害治理主体协调意愿不强、各类治理主体的目标和行为失谐、灾害信息失真和治理主体间沟通不畅成为有效协同治理困难的症结。因此, 化解协同治理难应围绕“协同意愿、共同目标、信息沟通”, 加强政府主导能力建设、建立利益整合机制, 升级农业自然灾害信息管理系统, 创新农业自然灾害治理主体协同机制, 为农业自然灾害协同治理提供理念、组织、信息多重保障。

关键词: 农业自然灾害; 治理主体; 协同机制创新

中图分类号: C936

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2018)03-0072-05

Mechanism innovation of the coordination of agricultural natural disaster governance subjects

PENG Chuhan, WU Songjiang*

(College of Public Management & Law, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: The severe situation of natural disaster governance in agriculture requires the establishment of an effectively synergistic governance system of government, society and market. At present, China's single traditional agricultural natural disasters governance system with the government as the main body, the structural conflicts of the interests of multiple participants, and the technical obstacles to the coordination of governance subjects restricts the collaboration between subjects in varying degrees. In order to fully integrate the power of government, market and society to deal with agricultural natural disasters, it is necessary to reform the "closed" governance system, strengthen the government's leading ability in coordinated actions, provide institutional incentives for the participation of society and market in collaboration, and optimize agricultural vulnerability monitoring and natural disaster information systems around the "collaborative willingness, common goals, and information communication" and other synergistic basic elements.

Keywords: agricultural natural disasters; governance subject; collaborative mechanism innovation

一、问题的提出

近年来, 我国农业自然灾害越来越明显地呈现出类型多样、爆发频率持续增高、灾情形势复杂多变、破坏力不断扩大等特点, 已经成为世界上受灾最为严重的国家之一。据报道, 2013~2016年, 我国平均每年农作物受灾面积 26050.8 千公顷, 因灾损失粮食超过当年粮食总产量的 10%。仅 2016 年, 全国农作物受灾面积 26220.7 千公顷, 占农作物总

播种面积的 15.73%, 其中绝收 2902.7 千公顷, 占农作物总受灾面积的 11.07%, 各类农业自然灾害受灾人次共约 1.9 亿, 直接经济损失达 5032.9 亿元^[1]。可见, 农业自然灾害已成为威胁国家粮食安全与经济发展的重大风险源。如何构建有效的农业自然灾害应对体系, 提高灾害风险防范能力已成为当前社会治理中非常紧迫的问题。

农业自然灾害的有效治理涉及农学、生物、植物保护、气象、土壤、工程、力学、管理等众多科学领域, 即使是政府这种具有强大社会动员能力的权威性组织, 其治理能力也难以满足多元化与复杂化的治理需求^[2]。因此, 充分发挥政府、企业、社会团体等多元主体的优势, 建立多元主体协同机制

收稿日期: 2018-04-08

基金项目: 国家社科基金项目(15BZZ087)

作者简介: 彭楚涵(1993—), 湖南衡阳人, 硕士研究生, 主要研究方向为农村危机管理。*为通讯作者。

已经成为有效治理农业自然灾害的重大课题。

学界对自然灾害治理主体协同的研究虽然相对薄弱,但自 2008 年汶川大地震以来相关研究逐渐增多。范一大^[3]认为构建协同治理信息系统有利于灾害治理过程中资源与信息的沟通;袁敬强^[4]针对洪水灾害提出必须构建“以堵为主、排堵结合、分区治理、动态施工”的协同治理技术体系;李云新^[5]认为我国自然灾害协同治理具有典型的官僚组织同构特征,社会力量参与还是一种偶发式的治理模式;朱清海^[6]、邢宇宙^[7]等则提出要从互信沟通、资源整合、协调联动、社会力量培育等层面来构建包含政府、企业与社会团体的协同机制来解决灾害治理效率不高的问题。

初步的文献梳理表明,学界的研究大都是探讨自然灾害治理问题,虽然一些学者分析了一般自然灾害治理的多元主体间的协同问题,并提出了有效治理自然灾害协同机制的构想,但专门就农业自然灾害协同治理的研究文献还不多见。鉴此,本研究拟基于农业自然灾害及其治理的特点,分析政府、企业与社会团体间有效协同的症结,并提出主体协同治理机制创新策略。

二、农业自然灾害协同治理难的症结分析

自 1978 年实行改革开放后,尤其是进入 21 世纪以来,根据我国社会管理实践的新形势,中共中央和国务院就不断强调要构建社会治理协同机制。2004 年中共十六届四中全会明确提出要“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理机制和工作格局。2016 年国务院发布的《国家综合防灾减灾规划(2016-2020 年)》较为明确地阐述了自然灾害治理主体协同问题,指出要积极引入市场力量参与灾害治理,引导和支持社会力量参与防灾减灾救灾工作。但随着市场经济条件下利益的日益多元化,在我国农业自然灾害治理实践中,参与治理的主体在地方利益、部门利益等的裹挟下,面对灾情复杂、破坏力大的各类农业自然灾害却难以实现有效协同,更多的是体现出“铁路警察,各管一段”的姿态,无法满足公众越来越高的期望。笔者认为,之所以出现协同困难,是因为

在农业自然灾害治理中存在以下“症结”。

1. 治理主体众多而协同意愿不强

目前我国农业自然灾害治理的主体一般包括政府、企业,以及红十字会、专业协会等社会团体。根据国家相关法律法规和政策,重大农业自然灾害治理一般涉及的中央政府部门有国家防汛抗旱总指挥部、发改委、国家减灾委、农业农村部、国土资源部、工信部、交通运输部,以及国家海洋局、林业局、地震局,通讯、城市建设等诸多部门。参与灾害治理的社会团体一般有中国红十字会、农学会和相关行业(专业)协会、科研院所,参与治理的企业类主体以保险公司为主,当下越来越多的农业产业化龙头企业、农民专业合作社、家庭农场等新型农业经营主体也越来越多地参与到自然灾害治理中。显然,参与农业自然灾害治理的主体众多,主体参与治理的积极性、有效性与协调度往往取决于政府的主导能力有效发挥。但一方面因涉及灾害治理的多个政府主要部门间权责不清、职责不明,政府内部各部门或因职责重叠和缺位而难以形成合力,或因灾害治理责任交叉和“碎片化”而缺乏治理动力;另一方面又因传统治理理念根深蒂固,政府部门及其公务员要么不屑于其他主体的主动参与治理,要么不善于调动其他主体的积极性,而国家和地方又无相应法律对参与农业自然灾害治理的各主体职责、行为进行明确界定与规制,导致各类主体参与灾害协同治理意愿不强。

2. 各类治理主体的目标和行为失谐

在社会主义市场经济条件下,参与农业自然灾害治理的各个主体既有自身固有的利益目标,也有与灾害治理相关的公共价值目标。在灾害治理过程中,具有治理优势与参与意愿的不同主体会因其各自目标价值与利益动机不一而诱发多方面的权益新博弈,最终会形成“合成谬误”,即各主体的“理性”决策而造成“集体非理性”行为,导致协同治理低效、失败和治理资源浪费。

企业虽然基于企业伦理和社会责任而参与农业自然灾害治理和救助,但也会因其对成本效益的权衡而理性选择其参与的方式、程度甚至具体行为。例如,就农业保险公司来说,由于农业自然灾害发生具不确定性、灾害损失的不可控性,以及灾害影响在时间上的延展性、空间上的扩散性等特

征,其保险费率难以确定。因此,农业保险因赔付率长期居高不下,在没有政府政策干预时,保险公司会便基于难以盈利或盈利具有不确定性而缺乏开展农业自然灾害保险和理赔等灾害协同治理的动力。

此外,一些带有典型“俱乐部”特性的社会团体,其参与灾民救助、灾害治理等行为主要是出于公益心或者纯粹的道德自觉。它们大多是依靠自身社会资源,通过建立联络平台来搜集救助物资、技术等参与灾民救助和灾害治理,其行为可持续性是以其道德自觉,以及各种社会救助物资、技术等可持续为前提的。如果某一前提条件丧失,这些社会团体参与灾害治理就有可能难以为继而变成一种临时性行为。

农业自然灾害治理在很大程度上是一个生态治理问题。生态环境是以地理、人文、气象、植被等形成的不可分割的整体,因此,生态治理需要不同层级、地域的政府组织协同行动才能完成。农业自然灾害具有较强的自然地理区域性特征,而现有灾害治理普遍是按行政区划和属地管控原则确定工作职责。这就意味着对于不同类型、灾情不一的农业自然灾害及其次生灾害治理需求与各级各类政府部门的既定权责并不一定契合。由于政府是一个由纵向各个科层组织与横向众多部门组成的纵横交错体系,在利益结构错综复杂的灾害治理这样一个系统工程中,各组织、部门间的利益冲突在所难免。一些政府主管部门很有可能基于地方或部门利益而难以在灾害治理中有效协同。

3. 治理信息失真和主体间沟通不畅

协同学说创始人H·哈肯认为,协同效应源于各主体之间的高度协调。显然,这只有通过充分的信息交流和共享才可能实现,信息是协同赖以产生的关键要素^[8]。农业自然灾害类型多样、生发机理复杂,因而灾害信息也呈现出来源和结构多样、灾情变化不定、深度信息有限、传播渠道难以把控等特征。特别是农业气象灾害、地质地震类灾害发生时程短、破坏力强、波及速度快,要快速准确地掌握灾害信息,必须建立高度灵敏的信息共享机制。我国层级控制的纵向灾害信息传递机制、“条块”分割的灾害信息管理系统、以及建设和管理不规范的信息服务平台制约了主体有效协同的实现。

一是层级控制的纵向灾害信息传递机制容易导致信息失真。由国务院颁发并于2010年9月1日起施行的《自然灾害救助条例》规定,自然灾害救助工作实行政府负责制。与此相适应,自然灾害信息交流体制、机制也是建立在各级政府分级负责基础上,是一种以垂直信息流为主的信息沟通模式,即灾情信息由乡村灾害信息监测站点逐级向上汇报,上层组织的决策信息也逐级下传到基层组织。在环境稳定、信息简单的情况下,这种信息传递机制是有效的,但在突发重大自然灾害时,因时间极其有限,且灾情很不稳定,加之层级控制天然存在信息过滤的可能性,下级组织就可能基于自身利益瞒报、谎报、漏报、错报某方面的信息,弱化危害程度、放大成绩,导致信息失真和传递延误,无以达到农业自然灾害应急管理和有效协同治理对信息及时性、准确性、真实性以及即时共享的根本要求。

二是“条块”分割的灾害信息管理系统不利于多主体的信息整合、传递与共享有效实现。我国现有的农业自然灾害信息系统主要是依据灾害类型基于部门管理而建立的。从政府部门专业化角度而言,这种“条块”分割可能有一定的必要性,但从农业自然灾害综合治理角度来看,这种“条块”分割忽略了农业自然灾害的复杂性,以及不同灾害类型之间的关联性,不利于不同政府部门和参与灾害治理的企业、社会团体等主体间的信息资源有效整合、传递与共享。

三是我国建设和管理不够规范的农业自然灾害信息服务平台制约了协同治理的效能。目前我国农业自然灾害信息系统平台建设没有统一的技术标准,地方政府及其部门大都根据自己的需求和认知构建信息服务平台和传播系统^[9],基于明显的行业或专业需要、部门利益本位,平台和系统相对独立且高度封闭,集成性和兼容性较差,难以与其他平台和系统有效对接。另外,信息平台和技术设计普遍比较简单,除信息的记录、收集、存储、发布,以及简单的统计功能外,智能化与自动化的分析研判、预测预警功能极不完善,难以满足众多参与主体对农业自然灾害的高质量信息的需求,制约了协同治理效能的提高。

三、农业自然灾害主体协同治理机制创新

社会系统学派认为,任何有效的协同系统都包含三个基本要素:协同意愿、共同目标和信息沟通^[10],其中任何一个要素的缺失都会形成严重的协同障碍。因此,良好的自然灾害治理主体协同机制应该是一种能政府与企业、社会团体等多元主体基于协同意愿、共同目标、信息有效沟通和资源合理配置的机制。这种机制既能确保政府在灾害治理中的主导能力和权威性,又可充分调动其他主体参与积极性、创造性。基于上述我国农业自然灾害协同治理难的症结分析,笔者认为农业自然灾害协同治理机制创新应从加强政府主导能力建设入手,建立利益整合机制,搭建畅通便捷的信息平台,使各主体从意愿、目标与行动上高度整合和有效协同。

1. 加强政府主导能力建设

现代公共治理理论主张“小政府、大社会”,政府的职能是掌舵而非划桨^[11],强调政府应强化主导能力建设。我国农业自然灾害治理主体协同动力缺失的症结之一就在于“大政府、小社会”封闭型治理体制,因此,应按照“完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”^[12]的要求,不断加强政府在农业自然灾害协同治理过程中的主导能力建设,充分发挥其权威性的权能,注重提升政府在灾害治理中的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力。

政府要加强主导能力建设,一是必须更新治理理念。领导者的作用在于“确定组织发展愿景与目标,制定变革战略;联合群众,形成联盟;激励和鼓舞”^[13]。在农业自然灾害治理这一特殊的公共性集体行动中,政府必须意识到自己是掌舵者、社会力量推动者,以及为整合社会资源共同应对自然灾害的服务者,重点应关注如何提高灾害治理的整体效率,而不是包揽一切或事必躬亲。二是要善于主导构建网络化的灾害治理组织体系^[14]。其中关键是根据灾害协同治理需要勇于打破既有的政府部门分工体系,整合各灾害治理部门专业性优势资源,建立起覆盖灾前预防预警、灾时应急处置与灾后恢复重建全过程的“综合型”治理体制。三是完善动员和组织社会力量参与灾害治理的机制。在新公

共服务的时代,领导不应再被视为公共管理官员的特权,而应当视作延伸到整个团体、组织或社会的一种职能^[15]。政府在灾害治理中的效能,不仅仅在于自身付出了多少努力,更在于其调动其他社会力量、整合全社会资源共同应对灾害的效能。因此,政府必须从政策制度、公共财政、社会管理等多维度为社会力量提供成长的空间,提高其参与自然灾害协同治理的效能。

2. 建立多元利益整合机制

动力机制是协同系统存续的基础。持续有效的协同治理有赖有源源不断的动力,而利益是参与农业自然灾害协同治理各社会主体的重要动力源泉。各个参与灾害治理的主体基于自身的利益诉求,难免会与其他主体和救助对象相互连接、彼此影响,产生大小、方向和基点各不相同的作用力。政府作为灾害治理主体协同结构的主导者,应基于协同治理的共同愿景,透过政策和制度安排,构建各类主体间利益整合机制,协调与平衡其利益关系,以强化不同主体的相互协同及合作^[16]。

农业自然灾害协同治理中的利益整合关键和核心是整体利益与个体利益的耦合。灾害治理主体的整体利益是众多参与主体在利益上求同存异的结果,是各主体的最大公约数,但这并不说明这个最大公约数利益与主体自身利益一定具有一致性。政府应充分肯定各参与主体自身的正当利益^[17],形成共识前提下,通过政府的法律法规或管制措施等公共性程序把各参与主体的多元利益结构导向灾害治理的整体核心价值上来,保证协同治理的可持续性。

基于社会团体在参与灾害治理主要考虑其形象、声望等自身利益和可持续的运行的经费、条件保障等。政府可以采取给予宣传、荣誉、条件保障等柔性激励手段,促使这类主体增强社会责任感,激发其参与灾害救助的积极性^[18]。同时也可根据实际情况,出台一些保证社会团体收入来源空间与渠道的政策措施,如实施支持参与灾害治理主体的财政补贴计划,允许它们在法律许可的范围内通过提供社会服务收取费用、接受企业与个人捐款、会员缴费、获取各类基金会及其他社会赞助等方式解决组织运行的经费不足等问题。

对于以盈利为目的的企业,如参与抗灾物资生

产与流通企业、实施灾后救助的农业保险公司等,政府则可以制定一些扶持性政策,如减免企业税收、财政性补贴等优惠政策措施,弥补其成本,保证其一定的利润空间。另外,政府还可引导成立类似于政策性农业保险公司的合作性实体,或把农业灾害保险作为一种政策性保险,引导市场资源参与到农业自然灾害补偿救助中来。

3. 升级灾害信息管理系统

首先,政府应根据不同类型农业自然灾害特征制定统一的信息服务标准,搭建高度共享的灾害信息服务平台,破除处于不同时空领域治理主体间的地理和组织壁垒,促进信息有效互动交流。国家农业农村部应建立专门的农业自然灾害综合性信息服务系统,并与各类农业灾害信息系统,包括省、县(市)级政府农业部门灾害信息管理系统连通,形成纵向贯通、横向互联、信息共享,综合性与专业化兼顾的农业自然灾害信息服务平台及其体系。

其次,要大力开发与应用新的信息技术,确保灾害信息的及时获取与全面、精确分析。包括利用现代大数据技术、互联网、遥感(RS)、地理信息系统(GIS)、全球定位系统(GPS)等现代技术手段来监测农业地质类灾害;基于物联网、大数据技术、卫星通信网络,以及气象数据高性能计算技术、气象图形图像显示技术、气象数据处理技术、气象信息系统集成技术,建立农业气象灾害防治智能系统,为准确监测和协同治理农业气象灾害提供便利。

最后,要完善农业自然灾害信息社会发布系统。社会公众、市场主体对农业自然灾害信息的需求不一。对公众而言,主要是满足知情权,以及如何避免灾害损失,对企业、社会团体而言,除知情、避灾减与轻损失外,还需要为其参与治理行动提供决策参考。因此,需要根据不同的对象确定发布信息的重点内容与流程,并建立多元化的信息发布渠道,满足社会公众、市场主体对灾害信息的有效需求。

参考文献:

[1] 邢志宏,叶植材.中国统计年鉴[M].北京:中国统计

出版社,2017,256-258.

- [2] 薛澜,陶鹏.从自发无序到协调规制:应急管理体系中的社会动员问题——芦山抗震救灾案例研究[J].行政管理改革,2013(6):30-34.
- [3] 范一大,王磊,李素菊.重大自然灾害空间信息协同服务机制研究[J].遥感学报,2011,15(5):1053-1064.
- [4] 袁敬强,陈卫忠,黄世武,等.全强风化花岗岩隧道突水灾害机制与协同治理技术研究[J].岩石力学与工程学报,2016,35(S2):4164-4171.
- [5] 李云新,阮皓雅.自然灾害协同治理的实践过程与运行逻辑——以四川雅安为例[J].西南民族大学学报(人文社科版),2018,39(3):193-198.
- [6] 何吉多,周荣,朱清海.比较优势视角下的自然灾害协同治理——以汶川大地震为例[J].经济体制改革,2008(6):46-50.
- [7] 邢宇宙.协同治理视角下我国社会组织参与灾害救援的实现机制[J].行政管理改革,2017(8):59-63.
- [8] H·哈肯.信息与自组织——复杂系统中的宏观方法[M].成都:四川教育出版社,2010:49-50.
- [9] 蔡长昆.自然灾害治理过程中社会资本的结构差异[J].公共行政评论,2016(1):55-85+183-184.
- [10] 许国志,系统科学[M].上海:上海科技教育出版社,2000:29.
- [11] 汤雪光.以变革履职方式推动地方政府转型研究[D].武汉科技大学,2017.
- [12] 新华社制授权发布:中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议[EB/OL].(2015-11-03)[2018-02-01]http://www.xinhuanet.com/fortune/2015-11/03/c_1117027676.htm.
- [13] [美]约翰·科特.变革的力量[M].北京:华夏出版社,1997:2.
- [14] 范如国.复杂网络结构范型下的社会治理协同创新[J].中国社会科学,2014(4):98-120+206.
- [15] 珍妮特·V·登哈特,罗伯特·B·登哈特.新公共服务——服务而不是掌舵[M].北京:中国人民大学出版社,2004:140.
- [16] 吴松江,刘锋,米正华,等.社会治理组织结构创新:网络化、互动化与弹性化[J].江西社会科学,2017,37(4):214-220.
- [17] 樊博.灾害协同治理的准备度研究[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2015,23(6):31-39.
- [18] 张振波.论协同治理的生成逻辑与建构路径[J].中国行政管理,2015(1):58-61+110.

责任编辑:张燕