

# 中国农村综合防灾减灾政策(1949-2021)：基于 STCA 的演进历程与经验总结

欧阳进一、张继飞

中国科学院成都山地灾害与环境研究所

**摘要：**中国是世界上自然灾害发生最频繁、受灾最严重的国家之一。由于自然地理环境和经济发展条件的限制，中国农村抗灾能力存在明显短板，已成为生态宜居乡村建设以及乡村振兴发展所亟待解决的重大现实命题。政府部门作为我国防灾减灾实践的主导力量，其履行职能的最重要工具和途径即制定相应的防灾减灾政策措施。尽管已有较多文献涉及农村突发公共事件应急机制，但大多只关注某一侧面，研究内容碎片化，尚较欠缺关于政策制定主体、政策执行重点等内容的全面深入探讨，而针对中国农村减灾政策演变历程及其特征的整体性研究几无所见。基于此，研究综合采用定量统计分析和质性研究等手段，对新中国成立后中国农村减灾政策的演变历程进行系统梳理，解析减灾政策的主导职能机构、对象偏好特征与热点演变趋势，并尝试性提出城乡融合发展理念下中国防灾减灾政策供给的重点方向。研究通过收集 1949-2021 年间与中国农村减灾相关法律法规和规范性文件，建立减灾政策文本数据库，利用文本分析方法和 STCA 分析法（Socio-Technical Configuration Analysis）直观可视化呈现减灾政策不同阶段的发展特征，分析存在的问题和不足，把握发展走势和发展脉络、发展规律，研判农村减灾政策聚焦的热点及其演进趋势。研究得出以下结论：（1）综合考量政策法规的年度发布数量和重大灾害事件、重大法律法规出台及国家机构改革等事件节点，将新中国成立以来农村减灾政策划分为 3 个阶段：1）1949—1990 年政策初始阶段；2）1991—2002 年政策发展阶段；3）2003—2021 年政策完善阶段；（2）STCA 热点演变分析发现：1991-2021 年间由多个政府部门联合颁布的区域性减灾规划明显增多，政策制定者网络联系更加紧密，协同有效性得到提升；（3）农村减灾政策呈现由注重灾后救援恢复向注重灾前预防转变，从分灾管理向综合减灾转变的趋势。为完善农村应急管理体系，研究应用危机生命周期理论，从预防、准备、反应、恢复四个方面探讨，尝试性提出城乡融合发展理念下中国防灾减灾政策供给的未来潜在方向，以期推进乡村治理体系和治理能力现代化。

**关键词：**农村综合减灾政策；政策演变；社会技术配置分析（STCA）；危机管理理论