

巨灾下的

乡村领导力

Rural Leadership in
Catastrophe

张 欢◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

巨灾下的 乡村领导力

Rural Leadership in
Catastrophe

张 欢◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

巨灾下的乡村领导力 / 张欢著. —北京: 社会科学
文献出版社, 2011. 11

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2774 - 4

I. ①巨… II. ①张… III. ①农村 - 地方政府 -
灾害防治 - 研究 - 中国 IV. ①X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 208540 号

巨灾下的乡村领导力

著 者 / 张 欢

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 57367127

责任编辑 / 丁 凡

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

责任校对 / 师敏革

项目统筹 / 邓泳红

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16 印 张 / 15.5

版 次 / 2011 年 11 月第 1 版 字 数 / 211 千字

印 次 / 2011 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2774 - 4

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

摘要

.....

汶川地震是近年来中国经历过最为严重的“巨灾”。这次巨灾造成了惨重的人员伤亡和财产损失，但也直接检验了中国社会应对巨灾的能力，为应对巨灾留下了宝贵的经验。通过总结和分析这些经验和教训，不仅有助于进一步提高整个社会应对巨灾的能力，也能够为人类应对巨灾知识的积累作出贡献。

汶川地震影响区域广，大量灾区属于乡村。乡村地区的抗震救灾在整个抗震救灾工作中占很大比重。作者曾深入汶川地震灾区的十几个县、上百个乡镇进行调研，发现乡镇基层干部的“领导力”在抗震救灾中发挥了无可替代的作用。因此，北师大社会发展与公共政策学院在汶川地震一个月后，组织了对四川主要灾区绵阳市9个县（区、市）乡镇党委书记（或乡镇长）的深入访谈，并最终完成了238个乡镇的党委书记（乡镇长）访谈。基于这些资料，本书对乡村地区应对巨灾的领导力进行了探讨。

研究发现，巨灾与一般性突发事件在规模、破坏性、持续性以及次生、衍生灾害等方面存在着显著的差异。这就决定了在巨灾情境下，原有应对一般性突发事件的许多基本假设都不存在了。这是巨灾挑战性的根本来源，并且由于乡村人口空心化和乡镇制度架构的约束，巨灾挑战对于乡村尤为突出。这种情况下，汶川地震的经验表明乡村地区的软性应急能力比物质方面的应急能力在应对巨灾时能够发挥更为关键和重要的作用。乡

村基层领导力就是这些软性应急能力的最突出代表。

访谈资料反映出许多灾区乡镇干部在抗震救灾工作中展现出卓越的领导力，最大限度地调动和发挥了群众的主观能动性，充分动员和利用了乡村中已有的本土资源和知识，弥补和超越了物质方面应急能力的不足和局限，克服了各种不利的条件和因素，有力地应对了巨灾的冲击和破坏，最大限度地减小了巨灾所造成的生命财产损失。

研究发现，乡村基层应对巨灾领导力可归结为四个维度。

（1）感知力。

乡村领导者在巨灾发生后各类信息混乱不清的情况下，能够迅速意识到所面临的局面，包括巨灾的危害性、威胁性以及乡镇应对灾害的基础条件等的能力。

（2）动员力。

乡村领导者在巨灾对社会造成巨大冲击和破坏的情况下，基于乡村本地动员应对巨灾所需要的各类资源和知识的能力。

（3）执行力。

乡村领导者在巨灾严重冲击社会秩序、造成社会组织程度陷入低点的情况下，能够有效贯彻落实应对工作，执行处置计划或方案的能力。

（4）决策力。

乡村领导者在巨灾发生后不断出现的非常规决策情景中有效决策的能力。

以上四个维度都极大地体现在领导者个人的能力方面，并且四个维度间存在互相支持、紧密联系的互动关系，共同构成了一个立体的应对巨灾领导力结构。

对于乡村地区而言，从客观约束条件和实际效果看，采用加强建设物质方面应急能力的策略存在很大的不足，在效果和效率上都不可行，而采用以加强乡村领导力为核心的建设软性应急能力的策略，具有更好的效

果，在经济上也更为可行和有效率。把乡村领导力建设作为应对乡村巨灾威胁的应急准备措施，是更为有效和理性的选择。

应对巨灾乡村领导力建设的任务可以分解为两个环节。一是选拔环节，尽量选拔那些更具有应对巨灾领导力或者更具应对巨灾领导力潜质的干部到乡镇领导岗位工作。二是培养环节，通过各种方式的培养，可以有效提高在任乡镇领导应对巨灾的领导力。

应对巨灾乡村领导力的探讨，更揭示出巨灾与中国目前应急管理制度间的不协调。以“一案三制”为中心的应急管理制度建设无法充分有效地解决应对巨灾的问题，而以领导力为代表的社会抗逆力建设才是更为有效和基础性的迎接巨灾挑战的战略举措。

目 录

第一章 导论：抗逆力框架下的领导力	1
第一节 抗逆力概念	1
第二节 抗逆力框架下的领导力	4
第二章 领导力、巨灾与乡村	11
第一节 领导力与危机中的领导力	11
一 领导力概念与内涵	11
二 危机中的领导力	14
第二节 乡村治理变迁与应急管理	19
一 中国乡村的治理变迁	19
二 乡村基层政府应急管理职能的虚化	21
第三节 巨灾对乡村基层政府的挑战	24
一 巨灾的特殊性	24
二 巨灾对乡村基层政府的挑战	27
第四节 领导力对乡村巨灾应对的意义	29
第五节 研究方法及资料	31
第三章 汶川地震中的乡村	36
第一节 汶川地震的基本情况	37

第二节 汶川地震对乡村地区的挑战	45
一 巨灾的规模本身带来的挑战	45
二 乡镇制度架构给抗震救灾工作带来的挑战	48
第四章 感知力：应对巨灾的首要能力	53
第一节 巨灾情境下的感知能力	53
一 感知能力的内涵	53
二 巨灾对乡镇领导感知能力的要求	56
第二节 乡村基层领导感知力案例	59
案例一 北川县 GL 乡群众疏散安置工作	61
案例二 北川县 GX 乡灾民疏散转移	64
案例三 北川县 QP 乡对旅游者的救助	68
案例四 北川县 XB 乡抗震救灾中对外来人口的管理	70
案例五 涪城区 YJ 镇震后平安巡逻工作	73
案例六 梓潼县 CQ 镇积极组织生产自救	75
案例七 江油市 FS 乡第一时间蹲守高危水库	77
案例八 北川县 DS 乡因书记不在乡而导致工作拖延	79
案例九 北川县 BS 乡滞留九州体育馆灾民的撤离	82
案例十 江油市 DK 镇对其他乡镇灾民的救助工作	84
第五章 动员力：应对巨灾的资源筹集	86
第一节 巨灾情境下的动员能力	87
一 动员对巨灾的重要意义	87
二 乡村地区构建应急动员机制的困难	88
三 巨灾对乡镇领导动员能力的要求	90
第二节 乡村基层领导动员力案例	96
案例一 北川县 QP 乡成立五乡联合指挥部	98

案例二	安县 TS 镇采用“鸭棚”安置群众	101
案例三	安县 YX 乡第一时间组织自救互助组	103
案例四	江油市 XiP 乡迎宾应急分队	105
案例五	三台县 LS 镇通过发动群众自救互救解决干部不足问题 ...	107
案例六	三台县 YoX 镇请地理教师给干部上课	109
案例七	游仙区 YF 乡开发土板房解决过渡安置问题	111
案例八	梓潼县 WcH 镇组织低保户参与救灾	113
第六章	执行力：应对巨灾的有效行动	115
第一节	巨灾情境下的执行能力	115
一	执行力的概念	115
二	乡村地区的政府执行力	119
三	巨灾对乡镇执行能力的影响	122
四	巨灾对乡镇领导执行能力的要求	122
第二节	乡村基层领导执行力案例	126
案例一	北川县 ToK 镇应对唐家山堰塞湖转移安置工作	128
案例二	安县 FeS 镇处理与志愿者的误会	131
案例三	安县 SZ 镇慎重处理遗体	134
案例四	安县 XiS 镇对志愿者的管理	136
案例五	安县 YH 镇地震宣传车	139
案例六	平武县 SJ 乡转移疏散学生	141
案例七	江油市 HZ 镇堰塞湖灾民疏散管理	143
案例八	江油市 QL 镇处置堰塞湖案例	146
案例九	江油市 TP 镇安置外地灾民	149
案例十	三台县 BD 镇严格执行生活救助政策	151
案例十一	三台县 LB 镇群众因救灾物资上访事件的处理	154

第七章 决策力：应对巨灾的中心能力	156
第一节 巨灾情境下的决策能力	157
一 决策与决策能力	157
二 常规决策与应急决策	159
三 应急决策具有的特点	161
四 巨灾对乡村地区应急决策的影响	162
五 巨灾对乡镇领导决策能力的要求	163
第二节 乡村基层领导决策力案例	166
案例一 北川县 CjB 乡临时安置管理	167
案例二 北川县 YuL 乡唐家山堰塞湖疏散安置工作	170
案例三 安县 CP 乡处理遇难者遗体	173
案例四 江油市 FeS 乡集中赤脚医生救治伤员	176
案例五 游仙区 CK 镇震后水库抢险	178
案例六 盐亭县 YuX 镇书记组织人员救援北川	180
第八章 巨灾下的乡村领导力四维模型	182
第一节 巨灾下乡村领导力四维度间的关系	182
一 感知力与其他维度的关系	182
二 动员力与其他维度的关系	184
三 执行力与其他维度的关系	185
四 决策力与其他维度的关系	186
五 巨灾下的乡村领导力四维度模型	187
第二节 乡村基层领导力综合性案例	188
案例一 北川县 XQ 乡对大量外来灾民滞留问题的应对	190
案例二 江油市 JiY 乡建立中转站转运救灾物资	192
案例三 江油市 JiL 镇搜救运送伤员	194

案例四 盐亭县 JL 镇控制逢场价格	197
案例五 平武县 MZ 乡救助地震滞留游客	199
案例六 平武县 XiY 镇迅速调集机械救援 NB 镇和 PT 镇	201
第九章 应对巨灾的乡村领导力建设	204
第一节 选拔环节的应对巨灾领导力建设	204
一 选拔乡镇领导是否具备应对巨灾领导力或者应对 巨灾领导力的潜质的一般性标准	205
二 在日常工作中不重要但在巨灾中发挥着重要的作用的素质	208
第二节 培养环节的应对巨灾领导力建设	210
一 通过专题性培训培养乡镇领导应对巨灾的领导力	210
二 在应急预案编制、应急演练及演习等日常应急管理工作中 有意识的锻炼乡镇领导应对巨灾的领导力	211
三 通过风险管理工作提升乡镇领导应对巨灾的领导力	212
四 通过应急管理调查评估工作提升乡镇领导 应对巨灾的领导力	212
五 通过深入群众和熟悉基层提升乡镇领导应对巨灾的领导力	213
第十章 结语：从制度建设到抗逆力建设	215
第一节 乡村应对巨灾领导力的再讨论	215
第二节 从制度建设到抗逆力建设	219
附 录 访谈提纲	223
后 记	232

第一章

导论： 抗逆力框架下的领导力

“领导力”是当代政治学、组织行为学以及管理学等学科非常重要的一个概念和议题。在突发事件中，特别是重、特大突发事件中的危机情境下，由于其具有的不确定性、紧急性和破坏性等特征，^① 所以“领导力”的作用更加受到重视。究其原因，是因为在既定的时空约束和物质条件下，领导力能够发挥如杠杆般的作用，使有限的资源发挥最大的作用。因此，领导力作为一种柔性的力量，就成为应对巨灾的社会抗逆力中非常重要的组成部分。

第一节 抗逆力概念

抗逆力（Resilience）一词原意多翻译为弹力，是物理学中的重要概念，用于描述一种物质或系统受到某种外界作用发生变形后而产生出的抗逆这种变形、恢复原状或平衡状态的内在力量，进而这种弹力又被引申为个人对于外界压力或打击的恢复能力。如在机械力学中对 Resilience 概念的解释为“材料在没有断裂或完全变形的情况下，因受力而发生形变并存

^① 郭济：《政府应急管理实务》，中共中央党校出版社，2004。

储恢复势能的能力。”^① 再如韦氏字典（2003）就将 Resilience 解释为“收缩的物体在受到压力变形后恢复其尺寸和形状的能力；从不幸或变化中恢复或适应的能力。”^② 其中第二个释义被心理学广泛引入，用于描述生活在高危、高压环境中或者遭受重大心理打击或冲击的儿童和青少年所具有的适应性和抗压能力。

在 20 世纪 70 年代后，抗逆力开始与系统相联系，引申为“承受压力的系统恢复和回到初始状态的能力”。Holling 将抗逆力的概念引入生态系统的研究中，他将抗逆力（Resilience）定义为：“生态系统吸收变化并能继续维持的能力量度”。^③ 自此之后，抗逆力的概念开始广泛出现在社会环境系统研究中，最早从捕食系统等研究逐步发展蔓延到各种广泛意义的环境中，如社会和环境安全所面临的各种压力、生态系统重建，乃至从地方到全球范围内的环境变化等。进而，这种针对系统的抗逆力概念又从生态系统扩展至社会系统，用抗逆力的概念讨论政府部门的日常运作、区域发展、经济管理以及恐怖袭击的预警措施等。如 Adger 讨论了社会抗逆力和生态抗逆力之间的联系，将社会抗逆力定义为“人类社会承受外部对基础设施的打击或干扰（如环境变化、社会变革、经济或政治的剧变）的能力及从中复原的能力”。^④ 联合国国际减灾战略也采用抗逆力这个概念，并专门应用于自然灾害方面，定义抗逆力为：“系统、社区或社会抵抗或改变的容量，使其在功能和结构上能达到一种可接受的水平。这由社会系统能够自组织的能力、增加学习的能力和适应的能

① Gordon J E. *Structure*. Harmonds Worth, UK: Penguin Books, 1987.

② Merriam Webster's 11th *Collegiate Dictionary*. Copyright by Merriam Webster, Incorporated, MA, USA, 2003.

③ Holling, C. (1973). Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1-23.

④ Adger, W. N. (2000). Social and Ecological Resilience: Are They Related? *Progress in Human Geography*, 24 (3), 347-364.

力（包括从灾害中恢复的能力）的容量决定”。^① 其他与灾害相关的抗逆力定义还包括“从灾难中生存下来和抵抗灾难过程中把损失和伤害降到最小的能力”^② 等。抗逆力通常又可分解为抗压性（承受外部冲击的能力）和灵活性（反弹的能力）等。但大多数定义主要强调前者。例如，US National Science and Technology Council 定义抗逆力为：“一个系统，社区或社会以抵制或改变来适应潜在危险的能力，以此达到和保持可以接受的功能和结构”。另一些概念则强调灾后的灵活性和适应性。例如，Wildavsky 认为，抗逆力是“应对已经公布出来的在没有预期情况下发生的危险，反弹的能力”。^③

社会抗逆力之所以对于减灾领域格外重要，是因为它是一个战略性概念。^④ 抗逆力把社会结构和文化的维度增加至减灾框架中，从而超越了一般意义上的综合性减灾框架。抗逆力概念强调的是从社会机体本身抵御风险、最大限度地降低风险损失以及修复风险损害的能力，从而能够从宏观社会结构乃至全球的角度出发来分析全社会面对风险的适应能力、抗压能力。这也是对于社会抗逆力的分析更多地与应对巨灾相联系的原因。社会抗逆力框架不仅能够应对一般意义上的灾害，更是人类社会面对巨灾挑战时唯一的出路。

广义的灾害抗逆力包括社会系统抵抗致灾因子打击的能力（静态部分）和灾后恢复的能力（动态部分）两方面；而狭义的灾害抗逆力则更多强调社

① UNISDR. (2008). *Towards National Resilience: Good Practices of National Platforms for Disaster Risk Reduction*; United Nation.

② ISDR. (2007). *Building Disaster Resilient Communities: Good Practices and Lessons Learned*. Geneva: International Strategy for Disaster Reduction.

③ Wildavsky, A. (1991). *Searching for Safety*. New Brunswick, NJ.: Transaction Publishers.

④ Norris, F. K., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41.

会系统在灾后进行调整、适应、恢复和重建的能力。本书侧重于通过对巨灾情境下实际案例的研究,来分析如何提高系统应对灾害打击的能力,所以更多属于广义灾害抗逆力的范畴。

第二节 抗逆力框架下的领导力

无论是心理学领域下的抗逆力,还是扩延至一个系统,乃至整个社会的抗逆力,虽然有许多不同的定义,但基本上都强调面临困难、压力和逆境下的成功适应和应对能力。综观所有的定义,有两个非常重要的共识:首先,抗逆力是一种能力或过程而不仅是一个结果;^①其次,抗逆力是一种适应能力而不是稳定性状态。^②因此,综合已有的有关社会抗逆力,特别是针对灾害的社会抗逆力的定义和讨论,本书将抗逆力描述为如下的综合性概念:在遭遇外界干扰之后,将一整套适应能力联结起来的导向积极正向的功能运作和适应的过程。图1-1示意了抗逆力随事件(灾害)进程的变迁模式。

图1-1中,解释了抗逆力与阻抗(resistance)、脆弱性(vulnerability)等概念的关系。从中可以看出,在面对压力的时候,只有在应对危机的资源足够充足且可快速获取(可动员)的基础上,抗逆力才会发生作用,或者说社会系统内部蕴涵的一种综合性的能力才会明确显示出来。抗逆力发挥作用时,社会系统就表现出有效的应对外部事件(灾害)打击的能力:既可以是抵抗打击的方式,如洪峰通过时,沿江居民被事前疏散至安全的避洪区;也可以是快速恢复的方式,如地震造成手机基站破坏而导致

① Brown, D., & Kulig, J. (1996/1997). The Concept of Resiliency: Theoretical Lessons from Community Research. *Health and Canadian Society*, 4, 29-52.

② Handmer, J., & Dovers. (1996). A Typology of Resilience: Rethinking Institutions for Sustainable Development. *Industrial and Environmental Crisis Quarterly*, 9, 482-511.

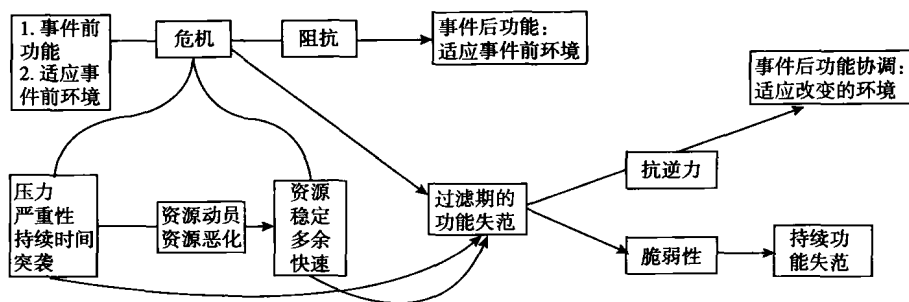


图 1-1 抗逆力的变迁模式

资料来源：Norris, F. K., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41。

无线通信中断时，通过通信车的方式又迅速恢复了无线通信的服务。结果实现了社会系统正常功能的恢复并适应了遭灾害影响而改变的新环境。值得注意的是，当资源不充足的时候，脆弱性就会出现，并导致出现持续的功能失范。简言之，遇到的灾难越大、持续的时间越长、遇到的情况越紧急，就需要越多的资源来抵抗这种外部打击，也就是说，抗逆力表现为内在的根植于社会系统的综合性的资源及资源使用能力。当然，这里所说的资源是一个包含硬性和软性资源的广义的资源概念。除了应对灾害的强度外，另一个衡量抗逆力的维度是恢复时间。大多数追踪灾害的研究都发现，一个灾害事件特别是巨灾的影响难以很快消除，对于有些社区和人群来说，这种影响和伤害是长期的。在大多数情形下，特别当压力源减弱，资源被修复，过渡期内短暂的功能失范过后，会迅速恢复到灾害前的功能水平。这个造成适应性结果的过程同样是抗逆力的显示过程。换句话说，一个社会能够越快恢复到事件前的功能，这个社会的抗逆力就越强。

此处提出的社会抗逆力，包含了社会结构和文化的维度，是从宏观社会结构乃至全球的角度出发来分析全社会面对风险的适应能力、抗压能

力，即社会机体抵御风险、最大限度地降低风险损失以及修复风险损害的能力。我们的基本观点是，人类抵御风险的潜能是巨大的。人类社会可以通过能力促进的路径，增长抵御风险的能力，要看到并且尊重人的主体性，看到人类社会几千年积累的抗逆力资源。

自从抗逆力这个概念用于描述社区或更大范围的社会的适应能力后，抗逆力始终强调是一个系列的能力集合，也就是说，抗逆力是一个多维度综合性的框架。

抗逆力源自一系列根植于社会的适应性能力，最终所显示出的抗逆力则依赖于资源本身及其动态属性。对于抗逆力的分析，就是运用适应性能力来捕捉其中的联系。基于此，显然在抗逆力概念下可以发展出非常广阔的一系列能力组合，但抗逆力研究的实践价值更多在于如何在既定资源约束条件下改进和提高巨灾下的社会抗逆力。因此，我们根据中国社会的发展现状以及面临的巨灾挑战，特别是基于以汶川地震为代表的巨灾应对经验，发现应对巨灾的社会抗逆力框架具有很重要的理论和实践价值。这一框架包括经济发展、社会资本、信息与沟通和社区能力四个重要组成部分。如图 1-2 所示。

1. 经济发展

无论是全球经验还是过往研究都显示，抗逆力建设不仅依赖于物质来源的渠道，也包括物质来源的多样性。例如，Cutter 等（2006）研究显示，在 2005 年 8 月，美国卡特里娜飓风的冲击中，一些以传统渔业为产业支柱的社区损失惨重。这一关联因素揭示两方面，其一是日常的区域经济发展等物质增长和抵御巨灾之间的关系；其二，这会为灾后重建期间的资源分配找到相应的依据。^① 汶川地震的经验也表明，物资分配常常是灾区抗震

① Cutter, S., Emrich, C., Mitchell, J., Boruff, B., Gall, M., & Schmidtlein, M. (2006). The Long Road Home: Race, Class, and Recovery from Hurricane Katrina. *Environment* (48), 10-20.