ATLANTIS PRESS
Advances in Social Science, Education and Humanities Research, volume 412
International Conference on Modern Educational Technology and Innovation and Entrepreneurship (ICMETIE 2020)

Analysis of Influencing Factors of Township Government's Emergency Management Capacity

Junai Yan[1,a], Lu Liu[1,b,*] and Shuwei Jing[1,c]

[1]School of Management Science and Engineering, Shanxi University of Finance and Economics, Taiyuan, Shanxi, China

[a]sxyja@126.com, [b]zgsxllu@163.com, [c]jingshuwei.abcd@aliyun.com

***Corresponding author**

Keywords: township government, emergency governance capability, influencing factors

Abstract. At present, unconventional emergencies occur frequently in rural areas. Township governments, as important subjects of rural emergency governance, their emergency governance capability needs to be strengthened. In order to improve the emergency governance capacity of township governments in a targeted manner, on the basis of reviewing the existing related research, and according to the whole process of emergency governance, the factors affecting the emergency governance capability of township governments are qualitatively analyzed in this paper. This study could provide relevant reference for strengthening the emergency governance capacity of China's township governments.

乡镇政府应急治理能力影响因素分析

阎俊爱[1,a]，刘璐[1,b,*]，荆树伟[1,c]

[1]山西财经大学管理科学与工程学院，太原，山西，中国

[a]sxyja@126.com, [b]zgsxllu@163.com, [c]jingshuwei.abcd@aliyun.com

[*]通讯作者

关键词: 乡镇政府; 应急治理能力; 影响因素

中文摘要. 目前非常规突发事件在乡村地区时有发生，乡镇政府作为我国乡村应急治理的重要主体，其应急治理能力亟待加强。为有针对性地提高乡镇政府应急治理能力，本文在回顾已有相关研究的基础上，根据应急治理的全过程，定性地分析了乡镇政府应急治理不同阶段下影响其应急治理能力的各项因素，为加强我国乡镇政府应急治理能力提供相关借鉴。

1. 引言

党的十九大提出实施乡村振兴战略，这对加快健全我国乡村治理体系提出了必然要求。乡村应急治理作为其中的重要组成部分，其重要性不可忽视，并且目前非常规突发事件在乡村地区还时有发生，例如，2019年1月5日,福建涵江区大洋乡发生脚手架坍塌，造成5死7伤；山西乡宁县枣岭乡3·15山体滑坡事故，致16人遇难，4人失联；3月21日，发生在江苏响水县陈家港镇化工企业爆炸造成的一起重特大事故；5月20日，浙江温岭松门镇一农用车侧翻，致12人死亡，11人受伤等事件，2019年以来短短几个月的时间，我国乡村地区突发事件频繁发生，充分显示了我国乡村应急治理亟需加强。乡镇政府作为乡村应急治理的重要主体，应对

Copyright © 2020 The Authors. Published by Atlantis Press SARL.
This is an open access article distributed under the CC BY-NC 4.0 license -http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/.

和处理突发事件的最基层一级政府，其应急治理能力的提高是确保乡村安定祥和、人民安居乐业的必然要求。

治理是多主体之间相互依赖、协调并持续互动的过程[1]。近年来，各种突发事件时有发生，而且其发生更加复杂化，传统的以政府为唯一权利主体治理必然导致突发事件应对结果的失败，从而形成了包括政府、社区组织[2]、企业[3]、非政府组织、公民[4]、新媒体、医疗机构等的多元主体的现代应急治理。目前基于多元主体的应急治理研究主要有跨域治理[5]、网络治理、协同治理、全面风险治理、应急协同治理网络等。研究大都表明，多元主体应急治理对各参与主体，尤其是对政府提出了新的能力要求，其应急治理能力将直接影响应急效果。

政府应急治理能力包括预防预警能力、应急处置能力、舆论引导能力、善后恢复能力等多项应急能力，应急治理能力及其包括的各应急能力的提升涉及诸多因素。近年来，学者们对应急能力影响因素的研究主要有：陈升等[6]对应急状态下政府绩效与政府能力之间的关系进行了研究，研究表明资源整合能力对提高应急绩效影响最大，应急基础能力影响最弱，地方政府应急管理绩效不高。潘潇和樊博[7]利用PLS结构方程模型对政府跨部门应急协同能力进行研究，研究表明政府跨部门协同能力的重要影响因素有资源、事件、部门交流以及信息沟通因素，间接影响因素是技术因素。金小明等[8]选取了监测预报能力、政府指挥救灾能力、灾害信息的发布能力等15个因素对灾害性天气政府应急水平进行了研究。Danang Insita和Mihoko[9]通过研究发现在监管，机构建立，预算和计划方面，权力下放对政府灾难管理的实施具有积极作用，但同时也存在监管不一致，缺乏地方机构的资金和能力，缺乏专家的参与，对中央政府的高度依赖以及腐败率的上升等问题。

可见，近年来学者们对政府应急能力进行了不少研究，但是鲜有学者细化到乡镇政府一级，并对其应急治理能力进行研究。然而，近年来，各类非常规突发事件在我国乡村地区屡见不鲜。加之，乡镇政府作为应对处理突发事件的最基层政府机构，具有不同于其他各级政府的特点，因此，大多已有研究成果并不能很好地适用于乡镇政府应急治理的过程。此外，乡镇政府应急治理能力涉及因素众多，其提升并不是一蹴而就的。因此，寻找并把握关键因素，针对性地提高乡镇政府应急治理能力，成为一个亟待解决的问题。

基于此，本文在前人研究的基础上，针对非常规突发事件发生后，多主体参与治理的情况下，根据应急治理的全过程，明确乡镇政府应急治理的各因素，为提高我国乡镇政府应急治理能力提供理论依据。

2. 乡镇政府应急治理能力影响因素分析

应急治理是一个不断变化的动态过程，一般即事前、事中和事后三环节[10]。根据突发事件应急治理的不同阶段、相关的法律法规及政策以及已有研究成果，在咨询相关专家的基础上，确定乡镇政府应急治理能力主要包括事前阶段的应急预防能力、资源准备能力、监测预警能力；事中阶段的应急处置能力和应急救援能力；事后阶段的总结与评估能力和恢复重建能力。

2.1 应急预防能力

应急预防在应急治理过程中起着至关重要的作用，乡镇政府应急预防以减少影响人类生命财产安全、带来社会危害等突发事件的发生为目的，通过事先对各类风险源、风险因素等隐患排查，及时将预警信息传递给应急部门进行信息收集与分析等处理；编制相应应急预案对应急资源的准备以及事后总结与评估工作提供依据，并对制定的应急预案定期进行实际演练，从而达到，在突发事件发生后及时根据预案快速处理应对突发事件，避免突发事件升级或扩大，控制、减轻或消除其带来的危害和影响，提高各主体的应对突发事件的能力。此外，定期在本地开展应急知识相关的普及及教育活动，提高全镇人民的居安思危和危机防范的意识也是乡镇政府应急预防工作中的重要部分。

2.2 资源准备能力

乡镇政府在突发事件应急治理过程中需要人力、物资等各种资源。乡镇政府根据隐患排查情况、应急预案等依据，建立专业齐全的基层应急队伍，以保证突发事件发生后快速响应及时处置；准备必要的应急设备，定期维护、保养及更换老化设备，以避免因缺乏应急设备错失应急救援的最佳时机；按要求建设应急避难场、医疗卫生所、消防等基础设施，以满足应急需要，减少灾害损失。因此，乡镇应急资源准备充分是乡镇开展应急工作的必要条件，将直接影响最终的应急治理效果。

2.3 监测预警能力

乡镇政府需要建立完善的监测系统，对可能导致突发事件发生的各种隐患进行监测，以及时处理应对，尽量避免突发事件的发生。乡镇政府要建立基层信息报告网络，鼓励群众及时报告有关危险信息，建立完善应急值守制度，保证信息保送渠道畅通。有效甄别各种监测预警信息，及时出具可靠的分析结果，供应急处置工作做参考。必要时利用有关媒体和网络及时发布预警信息，按照有关规定及时向上级政府等有关部门进行报告。监测与预警在一定程度上能有效避免突发事件带来的巨大伤亡和损害。

2.4 应急处置能力

虽然应急预防可以作为第一道可以降低突发事件带来损害的防线，但在突发事件发生后，能否科学有效防止突发事件扩大或升级，控制其造成的影响，很大程度取决于应急处置，且其在整个应急过程中起主导作用。作为基层政府，乡镇政府面对一般突发事件时可以独立进行应急处置工作，当事件涉及危害程度严重，超出自身控制范围的突发事件需向上级政府等有关部门和单位请求援助，在支援队伍到达前，仍需要独立做出必要应急处置，支援队伍到达后，需要做好后勤保障等协助处置工作，积极配合上级政府等有关部门和单位现场指挥救援工作，可以说应急处置工作做得好是有效开展应急救援的重要保证。

2.5 应急救援能力

应急救援作为安全保障的最后一道防线，是突发事件防范应对的重要手段。在接收应急救援指挥后，救援队伍能否及时响应开展救援，救援物资能否及时到位对应急救援的成败起决定性作用，是应急救援工作的关键所在。乡镇政府应对突发事件的救援能力，需要具备协调救援队伍及时响应、救援物资供应及补充以及外部救援队伍参与救援的能力，以保证顺利有效进行应急救援工作。

2.6 总结与评估能力

当突发事件整个应对流程结束之后，事后总结与评估能力是必不可少的，总结与评估工作通常是以应急预案等事前应急预防工作形成的文件为标准，对整个应急过程做出反馈从而优化应急治理过程的关键工作。乡镇政府需全面统计突发事件损失情况，上报备案，明确事发原因，总结经验教训，发现应急治理过程中的不足，针对应急预防、资源准备和监测预警事前工作以及应急处置和应急救援事中工作进行完善，切实整改，防止同类事件再次发生。同时，为突发事件发生地恢复重建提供重要参考作用。

2.7 恢复重建能力

提高恢复重建能力是促进国家治理体系和治理能力现代化的关键之处。因此，恢复重建能力也是构成乡镇政府应急治理能力的必要组成部分。当突发事件得到控制或消除时，乡镇政府在作出防止突发事件发生次生、衍生等事件想过措施的同时，还需要对相关受灾群众提供心理辅导平台、及时进行相应的抚恤补偿、环境整治以及制定实施重建规划等工作，使受

灾区域尽快恢复正常生产生活状况。乡镇政府开展恢复重建工作需要资源、技术等支援的，可向上级政府或其他组织提出支援请求。

3．结束语

本文在已有研究的基础上，根据应急治理的全过程，针对其不同阶段，确定了乡镇政府应急治理能力的影响因素主要包括事前阶段：应急预防能力、资源准备能力、监测预警能力；事中阶段：应急处置能力、应急救援能力；事后阶段：总结与评估能力和恢复重建能力共7个方面，为提高我国乡镇政府应急治理能力提供一定理论参考。

致谢

本文为山西省哲学社会科学基金项目《山西省乡镇政府应急治理能力提升研究》（2019B120）以及2017年度山西省回国留学人员科研资助项目《征地突发群体事件防范策略研究：基于地方政府视角》（2017-102）的阶段性成果之一。

References

[1] R. A. W. Rhodes, The New Governance: Governing Without Government, Political Studies, vol.44, no. 4, pp. 652-667, 2006.

[2] X. Zhang, L. Yi, and D. Zhao, Community-based disaster management: a review of progress in China, Natural Hazards, vol. 65, no.3, no.2215-2239, 2013.

[3] D. N. Nguyen, F. Imamura, and K. Iuchi, Public-private collaboration for disaster risk management: A case study of hotels in Matsushima, Japan, Tourism Management, vol. 61, pp. 129-140, 2017.

[4] Z. Jingen, S. O. Government, and V. S. University, From Reactive Governance to Participatory Governance:the Tendency of Transforming Local Crisis Governance, Journal of Renmin University of China, vol. 30, pp. 86-94, 2016.

[5] T. E. Drabek, Special Issue: Emergency Management: A Challenge for Public Administration || Managing the Emergency Response, Public Administration Review, vol. 45, pp. 85-92, 1985.

[6] C. Sheng, M. Qingguo, and H. U. Angang, Empirical Study on Government Emergency Management Capacity and its Performance: Local Government in Wenchuan Earthquake, China Soft Science, no.2, pp. 169-178, 2010.

[7] P. Xiao, and F. Bo, Research on Cross-agency Collaboration in the Process of Emergency Management——Employing Collaborative Supervision on Food and Medicine as Background, Soft Science, vol. 28, no. 2, pp. 52-55, 2014.

[8] J. Xiaoming, W. Zheng, S. Dezhang, and L. I. Jianan, An evaluation method of emergency management capability of meteorological disaster: A case study of Shang-cheng District of Hangzhou city, Journal of Natural Disasters, vol. 27, no. 1, pp. 106-112, 2018.

[9] D. I. Putra, and M. Matsuyuki, Disaster Management Following Decentralization in Indonesia: Regulation, Institutional Establishment, Planning, and Budgeting, vol. 14, no.1 ,pp. 173-187, 2019.

[10] L. Wengang, Research on the System of the Whole Life Cycle Emergency Governance in City Urban Public Transportation based on the PPRR Theory, Chinese Public Administration, no. 6, pp. 134-139, 2015.