

农村应急管理中的女性角色与参与路径*

杨安华 林曦

(湘潭大学公共管理学院, 湖南 湘潭 411105)

[摘要] 随着我国农村地区风险复杂化与多样化程度的不断加深, 农村公共安全与应急管理成为乡村治理的重要议题。提高农村应急管理体系与能力现代化水平, 实现农村地区的安全发展, 既是促进基层治理现代化的重要环节, 也是我国乡村振兴战略的重要保障。但当前的农村应急管理理论与实务界, 均缺乏从性别视角审视农村的应急管理问题。由于男女两性能力、责任与角色不同, 在应急管理中有不同的需求和特长, 加之受农村中仍存在的“男主外、女主内”等传统文化影响, 在应急管理中农村女性所面临的机会与挑战也明显有别于男性。特别是在农村人口空心化趋势之下, 农村女性的“超半效应”越来越明显, 不论是在女性个人发展, 还是在家庭与社会范畴, 农村女性在应急管理中的地位与角色都发生了重要变化, 缺乏性别角色的传统农村应急管理体系已经难以适应新时代农村安全发展的新要求。如今, 农村女性应该且有能力在应急管理中发挥积极的作用。因此, 女性角色及其重构成成为当前农村应急管理中的紧迫问题。从目前农村应急管理的现状出发, 从个体、家庭、社会三维视角对农村应急管理中的女性角色进行重构, 在此基础上提出了一个由基于性别的备灾与政策设计、女性应急参与保障、凝聚女性组织合力与提高女性应急素养等多途径构成的深度参与应急管理的路径。将女性纳入农村应急管理, 拓展了应急管理研究的视野, 而女性参与农村应急管理路径的提出, 有助于弥补当前农村应急管理体系中女性角色缺失的不足, 为完善我国应急管理体系和能力建设提供学理参考与政策依据。

[关键词] 农村 乡村治理 应急管理 女性参与 女性角色

[中图分类号] D632.5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2022)04-0092-11

基层治理是国家治理的基石, 统筹推进乡镇和城乡社区治理, 是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。^[1]作为基层治理现代化建设的重要内容, 农村应急管理在建设平安乡村、促进乡村全面振兴中也发挥着重要作

用。2021年1月4日, 中央一号文件《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》提出, “要加强县乡村应急管理体系建设, 做好对自然灾害、公共卫生、安全隐患等重大事件的风险评估、监测预警、应急处置”。^[2]

收稿日期: 2021-11-01; 修回日期: 2022-02-18

*基金项目: 国家自然科学基金项目“重大突发公共卫生事件下供需高度动荡对农业企业绩效的影响机理与应急响应机制研究——组织韧性视角”(72063008), 湖南省教育厅重点项目“湖南省应急管理体系与能力‘软实力’建设研究”(20A492)

作者简介: 杨安华, 教授, 博士研究生导师, 主要从事应急管理研究; 林曦, 硕士研究生, 主要从事应急管理研究。

然而, 尽管近年来农村应急管理引起了广泛关注, 但对其中的社会性别问题缺乏足够重视。自20世纪90年代起, 快速的城市化带来了农村地区大量男性劳动力迁移, 农业女性化问题愈演愈烈, 部分地方农业劳动力中占比甚至高达60%~80%^[3], 农村地区面临着治理空心化的局面。而空心化促使女性参与到集体行动中, 并且起到动员和加强的作用, 为农村发展提供了新的治理选择。^[4]这对传统以男性为主导的农村应急管理体系带来了新挑战。

早在2005年, 联合国在兵库框架《2005—2015: 提高国家与社区的抗逆力》中明确指出, “应将性别观点纳入灾害风险管理政策、规划与决策过程, 包括风险评估、早期预警、信息管理、教育和培训等相关内容”。^[5]2015年发布的《2015—2030年仙台减少灾害风险框架》进一步指出, 在减轻灾害风险中, 女性的作用在于“女性及其参与对于有效管理灾害风险以及设计和执行敏感对待性别问题的减少灾害风险政策、计划和方案, 以及相关资源配置至关重要”, 因此“应将性别、年龄、残疾和文化视角纳入所有政策和具体措施之中, 还应增强女性的领导能力”。优先工作之一是加强备灾以作出有效反应, 在恢复、善后和重建方面, “关键是要增强女性的权能, 公开率先采取和促进性别公平和普遍适用的救灾、恢复、善后和重建办法”。^[6]我国民政部开展的一项研究也表明, 女性既是灾害发生后需要给予特别保护和救助的对象, 也是减灾救灾工作的重要力量。^[7]在我国, 随着农村地区男性青壮年劳动力的不断流出, 农业女性化趋势不断凸显, 无论从人口数量, 还是从劳动力看, 女性已成为我国乡村社会治理的关键力量。^[8]加强应急管理能为乡村振兴提供有力安全保障, 应急管理也因此成为乡村振兴的重要内容。将女性力量纳入农村应急管理体系, 既是完善我国应急管理体系、提高农村应急管理能力的客观需要, 也是提高我国基层治理体系和治理能力现代化水平的必然要求。因此, 农村应急管理中女性作用的发挥, 成

为当前我国应急管理研究的重要课题。本文尝试进行初步探讨, 旨在抛砖引玉。

一、应急管理中的女性关注: 一个简短述评

20世纪70年代兴起的生态女性主义认为, 女性与环境存在更加紧密的联系。从自然角度看, 女性母亲的角色使她们与孕育万物的大自然有本源的联系, 更能深切感受环境恶化给自身及后代造成的苦果, 因而她们会更关注人类的健康与生存环境安全。^[9]农村地区传统的“男主外, 女主内”的家庭分工格局使得在私人领域活动的女性对环境的变化和安全性的感知更加敏锐, 在面临风险时能够及时做出反应。由此, 从性别视角研究应急管理, 将女性关注引入应急管理之中, 有利于增强应急管理的反应力, 建立环境敏感型应急管理体系。女性主义关怀伦理学认为, “人在交往过程中织出一张横向的、平面的关系网络, 自我处于网络的中心向四周发散, 网络的范围越大, 自我就越有价值, 重视社会关系、经验现实, 突出关怀、情感、关系和能力以及情境的意义”。^[10]随着乡村振兴战略的实施, 国家关于农村的发展战略发生了根本性的转变: 从政绩取向到民生、民本取向, 从关心物到关心人。^[11]农村应急管理体系建设也逐渐从注重硬件基础设施建设转向应急硬实力与软实力共同发展。在这些转变过程中, 重视联系、关怀、情感等角色特质的女性主义关怀的价值取向和工作方法将会从边缘走向主流。

性别差异在面临风险时表现得更加明显。由于性别不平等、护理角色和责任、缺乏流动性以及获得资源的机会有限等原因, 妇女, 特别是低收入地区的妇女, 在面临风险时更具有脆弱性。^[12]2004年亚洲海啸, 印度尼西亚、印度和斯里兰卡等地的女性死者占比甚至达到了80%。^[13]政治参与不佳、性别不敏感、歧视性的治理制度和扭曲的妇女经济权利等因素导致妇女成为自然灾害的最广泛受害者, 脆弱性也会

影响她们在遭受风险、备灾、应对和灾后恢复方面采取的行动。^[14]虽然在应急管理中的领导职位和决策过程中很少有女性代表,但她往往占据了大多数一线工作岗位,并不成比例地受到灾害带来的社会经济后果的影响。^[15]对女性角色的社会期望以及文化的差异也造就两性在面对风险时的行为差异。^[16]

尽管性别方面的差异导致女性在面临风险时具有脆弱性,但在应急管理的各个阶段,发挥能动性、主动性的女性都扮演着重要角色,学术界有较多研究。在应急预防与准备阶段,妇女在平时充当灾害预防志愿者,在风险季节探访家庭、帮助群众进行预防和减灾准备,对减少和预防灾害具有重要作用。^[17]福岛灾难后,日本女性作为卫生保健提供者的传统得以延续,成为健康活动家,她们组织会议,收集辐射信息,提交请愿书,并利用互联网来放大她们的信息,通过减少灾害风险网络联合了众多妇女团体,共同应对灾难中的性别不平等问题。^[18]应急响应阶段中,调解冲突,为危机中的家庭成员寻求支持,以及应对儿童和其他人与灾害相关的新需求,都是妇女在灾害后的紧迫任务。^[19]女性在家庭、社区、社会中所扮演的多种社会角色在应对危机时也具有其独特的优势。^[20]面临风险时,妇女的正式和非正式网络对家庭和社区的应急至关重要。^[21]恢复重建阶段,妇女在家庭中的家务劳动和社会情感工作方面的长处也有助于减轻灾害和灾后重建。^[22]如在危地马拉,女性通过参与危地马拉加勒比海渔女网络、社区从业者平台(CPP)以及危地马拉韧性委员会等,成为社区恢复建设的关键行动者。^[23]灾后恢复重建过程中,妇女扮演领导角色可以增加工作透明度,加强基层的民主决策,并为包容性发展作出贡献。即使在较落后地区,妇女也能够结成群体和网络,帮助社区灾后恢复。相反,如果政策制定者和机构坚持女性的受害者角色,将可能错失建立地方减少风险能力的巨大机会,也无法建立由基层妇女领导人组成的警惕网络,以减少未来发展的风

险。^[14]基于应急管理中的女性角色,在对2008年汶川地震性别相关的评估中,有学者指出,需要从人口伤亡状况、政府救灾物资配发状况、社区决策、社区妇女组织、家庭资产状况、家庭决策及劳动分工、社会支持网络、妇女心理状况、性别安全、性别排斥等多方面对女性的作用和影响进行综合评估。^[24]

20世纪90年代末有影响的文集《灾害的性别领域:女性眼光的审视》从“性别与灾害视角”“性别脆弱性的社会建构”和“妇女回应灾害的案例研究”三个方面构建了灾害性别领域的研究体系,^[25]灾害中的性别考量开始得到越来越多的关注,性别也决定了危机中组织复原的实现方式。^[26]不少研究已证实,女性在应急管理的各阶段都具有独特的优势。受到专门培训的女性在应急管理的各阶段都发挥了积极且毫不逊色于男性的作用。^[27]性别研究已经成为应急管理领域的一个重要视角。但总体而言,在我国,从性别视角研究应急管理的成果还不多,对应急管理中女性角色认知和参与路径缺乏深入探讨。要提高农村应急管理水平,必须改变当前以男性视角为主的应急管理格局,将女性纳入农村应急管理体系。在这一背景下,如何充分发挥女性在应急管理中的作用,促进女性在农村应急管理中的参与,对促进乡村振兴,乃至共同富裕战略,都有十分重要的意义。

二、女性参与不足下的农村应急管理:现状与问题

据国家统计局数据显示,2020年末农村常住人口占比36%,人口数达5亿。在人口众多、情况复杂的广大农村地区,危机也呈现出多样化的特点:自然灾害、公共卫生事件、群体性事件、食药安全事故、重大生产安全事故等不断威胁着农村地区的安全稳定。应急管理部公布的自然灾害数据显示,“2020年全年各种自然灾害共造成1.38亿人次受灾,农作物受灾面积19957.7千公顷,其中绝收2706.1千公顷,直接经

济损失3701.5亿元”。^[28]农村地区安全形势依然严峻,需要加快建立现代化高效可持续的应急管理体系。2018年,《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出了平安乡村建设要求,“健全农村公共安全体系,持续开展农村安全隐患治理。加强农村警务、消防、安全生产工作,坚决遏制重特大安全事故”。^[29]《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》也提出对农村社区要实行网格化管理,推动基层服务和管理精细化精准化。^[30]此外,2021年7月《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》,对基层应急管理提出了新的要求,“要强化乡镇(街道)属地责任和相应职权,构建多方参与的社会动员响应体系。细化乡镇(街道)应急预案”,并“建立统一指挥的应急管理队伍,加强应急物资储备保障、组织开展综合应急演练”,^[1]赋予了基层综合管理权、统筹协调权和应急处置权,增强了农村地区应急管理的自主性和有效性。《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021—2025年)》提出,“健全村庄应急管理体系,合理布局应急避难场所和防汛、消防等救灾设施设备,畅通安全通道”。^[31]中共中央从机构设置、组织建设、权责分配、基础设施建设、资源调配等各个方面着力推进农村地区应急管理体系和应急管理能力现代化,全面推进乡村发展,努力让人民过上更加安全、美好的生活。

当前,主导农村应急管理的主要力量是村党委和村民自治委员会,初步建立了农村应急预案体系、资金与物资准备、信息上报等制度,体现了国家应急管理体系中党的领导和基层群众自治相结合的特点。随着乡村振兴战略的实施,非政府组织、企业、志愿者群体等近年也参与到农村应急管理中,推动了应急管理的发展。但因城乡二元体制差距和农村地区文化传统的影响,农村应急管理体系仍然很不健全,一个重

要方面就是缺乏性别视角的关注,未将在农村社会发挥着重要作用的女性纳入应急管理体系和能力建设中,导致农村应急管理体系中主体上的结构性短板。

首先,农村地区现有条件不利于女性参与应急管理。一方面,我国农村地区的医疗卫生条件对女性发展造成了一定的制约,不利于女性参与包括应急管理在内的公共服务工作。国家统计局数据显示,我国农村地区,妇女中呼吸系统疾病、损伤与中毒等同生活环境、生活条件及卫生条件有密切关系的疾病仍占靠前的位置^①。不仅如此,医疗卫生条件对女性的影响也加剧了女性在风险分配上的弱势地位。另一方面,在传统性别分工的基础上,家庭之外的劳动得到了更高的承认,主要由女性进行的生殖和家务劳动被无形化和边缘化。^[32]于是,在应急政策设计规划过程中,女性的需求往往没有引起重视,很难发挥重要作用,只能处于形式性参与的尴尬境地。而灾害中对女性关怀的忽视,也导致女性在应对灾害的过程中因缺少必需的安全防护受到更大的影响。这些因素都不利于农村女性参与应急管理。

其次,农村地区应急管理队伍中的女性偏少。尽管女性的行动是应对灾害的重要组成部分,对减灾和恢复至关重要,但女性往往被官方应急机构排斥在外。^[33]近年来,尽管关于女性参与农村管理的顶层设计受性别平等观念的影响越来越科学化,但是在基层的政策执行方面仍缺乏动力。^[33]2019年村委会成员中女性占比仅为23.8%,2019年村委会主任中女性占比仅为11.9%。^[34]农村应急管理主体和人员构成比较单一,仍然以村党委和村委会为主,且其成员以男性为主,女性成员少或者只是担任辅助性职位,在农村应急管理中的话语权和影响力较小。

最后,农村应急管理中的女性组织力量薄弱。乡村的发展带动了农村女性力量的觉醒,女

^①国家统计局数据显示,2020年农村妇女前五位病种的百分比排序分别是心脏病(27.96%)、脑血管病(24.56%)、恶性肿瘤(19.25%)、呼吸系统疾病(8.73%)及损伤与中毒(6.03%)。数据参见<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

性开始通过女性组织有意识有组织地逐步参与到农村应急管理中,但对以推进性别平等为宗旨的妇联组织和民间女性组织来说,可利用的资源比较有限,且体制的限制又切实存在。^[35]一方面,因缺少规范化的组织体系,农村女性参与应急管理呈现出力量弱、分散化的特点。另一方面,受综合素质水平、历史习惯等因素的制约,农村女性组织难以发挥更大的作用,不利于农村应急管理的可持续多元化发展。

三、农村应急管理现代化背景下的女性角色重构

加拿大学者Elaine Enarson等在《妇女、性别与灾害:全球问题与行动》一书中指出,在承认两性灾害脆弱性差异的同时,更要强调女性在灾害面前的主动性和能动性,女性在减轻灾害风险中扮演的多重角色。^[13]改革开放新时期,中国农村妇女在农村常住人口中的影响、农业生产经营中的责任、家庭建设中的担当、乡村社会治理中的贡献等方面都发挥了“超半效应”。^[36]女性在农村应急管理中也不应仅扮演着被动接受救援的角色,其在个人的发展、家庭、社会中的多元角色亟待得到认可。

(一) 农村应急管理中的女性个人角色:接受者与影响者

乡村的振兴最重要的是“人”的振兴,女性在农村应急管理中扮演着接受者与影响者的形象,输入与输出应并重。一方面,灾害对女性和男性的影响是不同的,因为他们在生活中所扮演的角色不同,所承担的责任不同,也因为他们的能力、需求和脆弱性不同。根据贝克的风险社会理论,风险分配与财富分配存在着系统性的差别,风险分配总是向贫穷弱势群体集中。^[37]由此,更加具有脆弱性的女性群体在应对灾害时扮演着接受救援的形象,但这并不意味着被动地等待救援,更重要是如何让女性有途径反映困难,接受优质的针对性的救援。另一方面,霍夫斯泰德曾分析过国民文化中男性与女性

文化价值取向的区别,“男性一极代表自信、绩效、钱财、独立、大丈夫气概、对人漠不关心;女性一极的主要价值观是哺育、生活质量、人、环境、相互依赖、服务、对两性一视同仁,以及对人的关怀”。^[38]当女性参与到农村应急管理中,其文化价值取向可以加入柔性治理的色彩,影响农村应急管理的发展,推进农村应急管理对服务质量、环境以及人的关注。

(二) 农村应急管理中的女性家庭角色:照顾者与倡导者

新时期农村妇女在家庭建设中的担当发挥了“超半效应”,意味着其在家庭中扮演着越来越重要的角色。从社会分工的角度来看,“男主外,女主内”的家庭分工格局在农村依然是比较普遍的现象。男性被认为是属于公共领域,而女性生活被限定在私人领域中,家庭是女性应对风险的主要“阵地”。随着风险事件的发生,女性在家庭中的照顾者角色更加明显:疫情期间增加的家务和照料负担更是将女性置于不平等的家庭地位之中。^[39]作为家庭照顾的主体,女性可以将所具备的安全知识与技能在家庭劳动中付诸实践,女性照顾者角色对家庭的安全至关重要。此外,农村女性在家庭中扮演着安全倡导者的角色。有研究发现,女性受教育水平对儿童及其他家庭成员的健康都具有重要影响。^[40]《中国妇女发展纲要(2021—2030年)》中提出,“要鼓励支持妇女在家庭生活中发挥独特作用。提升健康素养,践行绿色、低碳、循环、可持续的生活方式,推进平安家庭建设”。^[41]在家庭日常生活中,女性通过家务劳动和交流,可以潜移默化向家庭成员倡导安全生活以及规避风险的知识与技能。倡导科学的安全知识与学习安全技能,将提高农村家庭的安全意识,建立应对风险的家庭屏障,这也对农村女性安全知识的获取与相关培训提出了新的要求。

(三) 农村应急管理中的女性社会角色:组织者与沟通者

随着农村治理的现代化发展,农村女性素养的不断提升、农业女性化趋势的不断凸显,

女性逐渐成为乡村治理的重要主体。20世纪90年代,莎莉·赫格森提出了女性管理风格学说,认为女性管理风格更加关注沟通、协调、良好的人际关系以及集体的成功。^[42]组织社会学家乔伊斯·露丝查德提出了女性化组织模式的6个特征,包括重视组织成员的个人价值、非投机性、事业成功的标志是提供了多少服务、重视员工的成长、创造相互关心的组织氛围与分享权力。^[43]现阶段,越来越多的女性参与到农村应急管理中,以其“更重视情感体验、更善于理解和包容、工作方式更加细致、更善于处理性别敏感工作等性别优势和更容易获得竞争性项目资源、知识性资源的组织优势”,^[44]成为农村应急管理中的优秀组织者。农村的历史和文化构建着社会性别关系,这种社会性别关系影响着两性的灾害经历,反过来,灾害经历与灾后恢复与重建的实践经历又会对两性关系进行重构。^[45]女性在应急管理中新的组织者角色,与男性在应急管理的不同过程和职能上协同合作,既提高了应急管理的效率,增强了应急管理的有效性,又丰富了应急管理的内涵。Farah Mulyasari通过对印度尼西亚万隆妇女福利协会(WWAs)的研究,从风险沟通的角度提出妇女可以通过其社会网络增强社区复原力。^[46]女性在农村应急管理中的社会角色本质上是其家庭角色的延伸。作为家庭与社区非正式联系的主要纽带,女性往往可以通过女性友谊网络积极参与到基层组织中来。^[47]由此,女性在危机发生的前中后期都可以发挥积极的沟通作用,有利于增强农村应急响应能力,提高危机意识,防微杜渐,将危机消灭在萌芽状态。

四、实现女性深度参与农村应急管理工作的路径

“从一切解放运动的经验来看,革命的成败取决于妇女参加运动的程度”。^[48]促进妇女全面发展和男女平等是中国特色社会主义的重要组成部分。把性别观点纳入农村应急管理体

系之中,从以下路径推进。

(一) 彰显女性关怀,完善基于性别的备灾与应急管理政策设计

首先,完善农村基于性别的备灾工作。备灾是为“即将发生的、或已经发生的危险事件或条件,以及它们的影响进行有效的预见、应对和恢复”。^[49]基于女性在风险分配上的弱势地位,重要的是要理解与认同女性总体上的脆弱性,为女性提供应有的保障。《中国妇女发展纲要(2011—2020年)》统计监测报告显示,“农村妇女‘两癌’(宫颈癌、乳腺癌)检查已覆盖全国所有贫困县。妇女常见病筛查率有了大幅提升,2019年已达83.1%”。^[34]医疗卫生条件的改善,为提高农村妇女身体素质做出了重要贡献。一方面要注重加强农村地区特别是经济欠发达地区医疗卫生基础设施的建设,增加农村地区妇幼卫生经费投入,完善各级妇幼健康体系建设;另一方面要有针对性地为青春期、育龄期、孕产期、更年期和老年期农村女性提供全方位的健康管理服务,^[41]改善农村女性在风险分配上的弱势地位。此外,在针对贫困地区女性生理期知识与卫生用品使用情况的一项调查发现,农村女性在生理健康方面还有许多未满足的需求及管理方面的问题。^[50]在农村应急物资准备过程中也应考虑到性别需求,储备必要的针对性别需要的日常用品和设立性别关注的预备应急场所等。

其次,完善农村基于性别的应急管理政策设计。应急管理中性别比过分悬殊,既不利于整体应急决策能力的提升,也无法做到全面应对突发事件,尤其是女性的特殊需要。^[51]传统的农村应急管理政策体系的建设主要来源于不考虑性别的“人”在应对危机过程中的经验和实践,应急政策往往“通过男性的眼睛”来设计,这种隐藏在男人生活中的应急理论对女性和男性都没有好处。^[52]性别视角缺失的应急管理政策体系成为女性参与到农村应急管理中的一道“隐形墙”。加上女性的生理特征和社会角色,也更容易受到灾害和风险的影响。由此,应将性

别观点纳入减灾工作主流,使妇女能够通过灾害管理中确定具体需要来降低其脆弱性。^[53]一是在政策设计决策中保障女性的代表性,不仅要保障女性参与的数量,也要提高女性在应急政策设计中的话语权,为女性在应急管理参与中的弱势地位提供必要的关怀;二是应急管理政策设计应以性别平等为基本出发点,充分考虑到政策对两性的不同影响;三是政策设计中应发挥例如心理救助、柔性管理、生活料理、沟通交流等方面的女性长处,为女性参与农村应急管理提供政策性渠道。

(二) 搭建政治平台,保障女性参与应急管理

村党委和村民自治委员会是女性参与农村应急管理的重要正式平台。许多农村地区在职数配备和人选条件上保障了政治上的女性参与,“在提名人选时保证有妇女名额;确定村委会成员候选人时应当至少有一名妇女;正式选举时,确保至少一名妇女当选村委会成员;鼓励和引导将女性村民提名为村委会成员候选人”。^[54]从形式上看,这些女性参政的特殊保护一定程度上保障了农村地区女性的政治参与,但是要实现实质上的女性政治参与公平,为女性参与应急管理搭建平台,仍然需要通过赋权女性,打破农村传统权力结构中男性占主导地位的局面。根据朗维女性赋权框架^①,第一,应急管理中的女性赋权基础性工作是机会公平,即保障女性与男性拥有相同的获取社会救助、社会福利的机会;第二,保障女性拥有和使用应急资源的能力;第三,促进女性在农村应急管理中的主体性意识的觉醒,提高女性综合素质,鼓励女性参与到农村治理中,让女性成为应急管理中一个有价值的能动性主体,而不是被动接受救援的形象;第四,从数量和质量上保障女性公平参与到农村两委的组织中来,使

女性能够平等地参与到应急管理决策过程、政策制定、规划实施的过程中,在应急管理实践过程中拥有发言权;第五,实现平等地支配应急管理资源与参与利益分配。此外,为建立科学完善的农村应急管理体系,增强农村人民的安全感与幸福感,可以通过设立村两委主导的农村救助机构、心理服务站、群众矛盾调解、志愿服务队伍等方式,吸纳有特长的女性参与到农村应急管理中来。

(三) 凝聚组织合力,助力农村女性参与应急管理

农村女性组织是农村地区以女性为主要领导,为女性发声、为女性谋福利的公共性公益性的社会组织。助力农村女性组织发展,首先,要促进女性组织工作重点由事后被动权益维护转向组织女性主动参与。现阶段,农村地区最主要的女性组织是基层妇联组织,“全国妇联是各族各界妇女为争取进一步解放与发展而联合起来的群团组织,目前已形成由全国、省、市、县、乡镇、村六级妇联组织,机关事业单位、社会组织的妇女委员会或妇女工作委员会,以及团体会员构成的组织体系”。^[55]作为中国共产党领导下的人民团体,除了发挥女性救助与权益维护的作用外,更要积极发挥妇联在农村应急管理中凝聚女性力量、联系家庭网络的作用。从资金、基础设施、人才等方面支持各地基层妇联组织创新性发展,让妇联在农村治理中发挥关键性的作用。

其次,助力农村地区针对应急管理的专业女性组织的发展。为发挥妇女的技能和领导能力,澳大利亚成立了维多利亚性别与灾害工作队,^[23]促进了社区减灾和抗灾能力建设。借鉴这一经验,为将性别视角引入农村应急管理中,可以在农村地区建立由医护人员、应急管理技

^①朗维女性赋权框架由在非洲赞比亚卢萨卡市工作的社会性别和发展顾问萨拉·郎维创立。主要内容为女性赋权的层次是依次增加的:一是要保障女性与男性拥有相同的获取社会福利的机会;二是平等使用各种资源的权力;三是主体性意识的增强;四是平等地参与到决策过程和政策制定、规划和实施过程中来;五是实现平等地支配资源和参与利益分配。该框架旨在帮助研究人员探究妇女赋权在实践中的意义,从而批判性地评估发展项目在何种程度上支持妇女赋权。

术人才、企业、女性乡村精英等组成的农村性别与灾害管理委员会、农村减少灾害风险妇女组织等定期开展应急知识交流与培训、应急演练等活动,建立一套科学完善的民间应急组织体系。促进不同视角的利益相关者的伙伴协作,参与到农村应急管理的预测预警、识别控制、紧急处置和善后处理各个阶段中。

最后,助力农村其他类型女性组织的发展。随着乡村振兴的深入推进,近些年来,“女能人协会”“世界乡村妇女协会”“广场舞健身协会”等具有公益性、草根性、兴趣性的女性组织也在农村生根发芽,在日常生活中,这些组织有利于提升女性的社会参与、经济水平;在发生风险时,这些组织也可以成为农村应急管理的重要力量。由此,应鼓励农村女性建立例如互助会、兴趣小组、志愿服务队等有益的民间组织,让女性在易接受的氛围中培养团队意识,增强交流,汇聚女性应急合力,有组织有力量地参与到农村应急管理中来。

(四) 强化安全教育,提高农村女性应急素养

提高女性应急素养,让女性有知识有能力参与应急管理,是保障农村女性持续性地参与农村应急管理的一条根本性路径。首先,要提升农村女性受教育水平。农村女性常常需要担负起抚育后代、家务劳动的任务,其受教育水平直接影响到家庭的知识水平与文化建设。为此,一是保障农村女性受教育公平,通过在农村普及包括学前教育、基础教育、职业教育、成人教育、继续教育以及老年教育,使各年龄阶段的农村女性都能拥有公平的受教育机会。二是鼓励政府、企业和个人共同参与,在农村设立女性教育基金,为家庭困难的女性提供受教育的机会。三是通过宣传教育等摒弃农村地区“女子无才便是德”等传统文化中的糟粕,提升女性自我认同,自觉接受教育。其次,对农村女性进行可持续性的应急知识和技术能力培训。《中华人民共和国妇女权益保障法》第二十条规定,“各级人民政府和有关部门应当采取措施,根据城镇和农村妇女的需要,组织妇女

接受职业教育和实用技术培训”。^[56]对农村女性应急知识与技术培训应具有简单易操作性,同时覆盖预测预警、识别控制、紧急处置和善后处理的应急管理过程。包括灾害预测预警、识别的相关知识与技术;实用性的应对风险的安全知识;必备的急救方法与卫生知识;心理学常识等。再次,要培养农村女性志愿精神,增强女性互助意识,让女性走出家庭,扮演好女性的社区角色。让女性走出家庭,一方面意味着女性在各项工作中有渠道获取外界的帮助;另一方面,走出家庭的女性可以相互交流、分享知识和经验教训,建立有益的家庭联系网络,建立女性与农村其他弱势群体的新关系,在农村应急管理的各个阶段充分发挥自身的特长与优势,为建立性别平等、优势互补的农村应急管理体系,实现乡村全面振兴奠定坚实的基础。

五、结语

“宜未雨而绸缪,毋临渴而掘井”。在当今风险社会,我国农村地区的风险也呈现出复杂化和多样化趋势。新冠肺炎疫情和郑州“7·20”特大暴雨灾害的发生再次表明,人类随时都可能遭受各类灾害的袭击。作为应急管理薄弱地区,独特的文化传统和发展模式也要求尽快建立适合中国农村的现代化应急管理体系。《中华人民共和国乡村振兴促进法》第四十九条规定,“地方各级人民政府应当健全农村社会治安防控体系和健全农村公共安全体系,强化农村公共卫生、安全生产、防灾减灾救灾、应急救援、应急广播、食品、药品、交通、消防等安全管理责任”。^[57]《突发事件应对法》也规定,“建立有效的社会动员机制,增强全民的公共安全和防范风险的意识,提高全社会的避险救助能力”。^[58]然而,尽管占有常驻人口超半的农村女性在风险的应对、沟通、恢复等过程中都展现出了独特优势,但是在应急管理领域特别是农村应急管理中,女性通常被认为是最脆弱、被边缘化的人群,很少得到关注,其应

有的优势没有得到充分发挥。基于此,本文对女性在农村应急管理中个人、家庭、社会三个维度中的角色进行了重构,并结合目前农村应急管理的研究和发展现状,初步提出了女性参与农村应急管理的路径。乡村的振兴,重要的是“人”的振兴,是乡村中人的主体性能够得到平等重视的振兴。由此,将性别主流化引入农村应急管理之中,既体现对女性应急管理处于弱势地位的关怀与改善,同时强调凸显女性在应急管理中的优势,让农村女性有能力、有途径、有组织地参与农村应急管理,是促进平安乡村建设,建立现代化高效应急管理体系的重要发展方向。当然,本文的研究只是初步的,包括对性别理解,主要还只是针对女性,而实际上,性别不仅仅关乎女性,它同时包含了女性与男性之间的关系。^[59]因此,性别视角下的农村应急管理有待众多学者深入系统的研究。

参考文献:

- [1]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[N]. 人民日报, 2021-07-12(001).
- [2]中共中央国务院全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见[N]. 人民日报, 2021-02-22(001).
- [3]胡玉坤. 转型期中国的“三农”危机与社会性别问题——基于全球化视角的探究[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2009, 24(6): 54-69, 159.
- [4]Du Y, Ravenscroft N, Wang Y, et al. Governance, gender and the appropriation of natural resources: A case study of ‘left-behind’ women’s collective action in China[J]. *Society & Natural Resources*, 2019, 32(4): 382-399.
- [5]Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters[EB/OL]. (2005-01-22)[2021-12-30]. <http://www.unisdr.org/wcdr/intergover/official-doc/L-Docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>.
- [6]Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030[EB/OL]. (2015-10-27)[2021-12-30]. https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf.
- [7]民政部开展减灾救灾与性别差异研究[J]. 中国减灾, 2013(21): 57.
- [8]于晓华. 女性是实现乡村振兴的关键力量[N]. 21世纪经济报道, 2018-01-22(005).
- [9]康芳民. 建设新农村必须高度重视农业女性化问题——农业女性化影响分析[J]. 理论导刊, 2008(7): 77-79.
- [10]肖巍. 女性主义的道德自主性概念[J]. 马克思主义与现实, 2010(5): 159-164.
- [11]刘筱红. 以力治理、性别偏好与女性参与——基于妇女参与乡村治理的地位分析[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2006(4): 2-6.
- [12]Fothergill A. Gender, risk, and disaster[J]. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 1996, 14(1): 33-56.
- [13]E Enarson, PGD Chakrabarti. Women, gender and disaster: global issues and initiatives[M]. New Delhi: SAGE Publications India, 2009: 5-17.
- [14]Roy, Sajal. Women and disasters in South Asia: Survival, security and development[M]. New York: Routledge, 2016: 99-208.
- [15]S Bali, R Dhatt, A Lal, A Jama, D Sridhar. Diverse and gender-inclusive decision-making for COVID-19 response and recovery[J]. *BMJ Global Health*, 2020(5): 1-5.
- [16]Tyler M, Fairbrother P. Gender, masculinity and bushfire: Australia in an international context[J]. *Australian Journal of Emergency Management*, 2013, 28(2): 20-25.
- [17]Enarson E, Morrow B H. The gendered terrain of disaster: Through women’s eyes[M]. Westport: Praeger Publishers, 1998: 133-142.
- [18]Novikova N. A Japanese local community in the aftermath of the nuclear accident: Exploring mothers’ perspectives and mechanisms[J]. *Journal of International and Advanced Japanese Studies*, 2016(8): 55-76.
- [19]Elaine Enarson. Gender and Natural Disasters[M]. Geneva: ILO, 2000: 19.
- [20]张君羊, 牛春华, 沙勇忠. 公共危机管理中的女性角色[J]. 科学经济社会, 2010, 28(2): 107-111.
- [21]Enarson E, Morrow B H. The gendered terrain of disaster: Through women’s eyes[M]. Westport: Praeger Publishers, 1998: 1-10.
- [22]Elaine Enarson. What women do: gendered labor in the Red River Valley flood[J]. *Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards*,

- 2001(3): 1-18.
- [23]United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Women's Leadership in risk-resilient development[M]. Bangkok, Thailand: Thammasat Press, 2015: 24-30.
- [24]董强. 灾后性别影响的社会评估[J]. 四川省情, 2008(9): 8-9.
- [25]Aguirre B E. The gendered terrain of disaster: Through women's eyes[J]. Contemporary Sociology, 2000, 29(2): 398-399.
- [26]Rodríguez H, Donner W, Trainor J E. Handbook of disaster research[M]. New York: Springer, 2018: 205.
- [27]张君羊, 沙勇忠, 牛春华. 西方灾害应急管理理论中的女性关注[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2010, 38(2): 80-86.
- [28]应急管理部. 应急管理部发布2020年全国自然灾害基本情况[J]. 中国减灾, 2021(03): 60.
- [29]中共中央国务院. 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[N]. 人民日报, 2018-02-05(001).
- [30]中共中央国务院. 乡村振兴战略规划(2018—2022年)[N]. 人民日报, 2018-09-27(001).
- [31]中共中央办公厅国务院办公厅. 农村人居环境整治提升五年行动方案(2021—2025年)[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2021(35): 10-15.
- [32]Silvia Federici. Caliban and the Witch: Women, the body, and primitive accumulation[M]. New York: Autonomedia, 2004: 74-75.
- [33]刘筱红. 两种合理性框架中的国家行动: 农村妇女参与村庄治理七十年研究[J]. 浙江社会科学, 2019(9): 4-14, 155.
- [34]国家统计局. 2019年《中国妇女发展纲要(2011—2020年)》统计监测报告[EB/OL]. (2020-12-19)[2021-12-30]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/19/content_5571135.htm.
- [35]马冬玲. 在促进农村妇女参与村委会选举中推进社会性别平等——妇联组织与民间妇女组织的努力[J]. 妇女研究论丛, 2006, (S2): 15-19.
- [36]廖和平, 朱有志. 试论新时期与新时代农村妇女的“超半效应”[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2021, 45(2): 43-50.
- [37]乌尔里希·贝克. 风险社会——新的现代性之路[M]. 南京: 译林出版社, 2018.
- [38]尼古拉斯·亨利. 公共行政学[M]. 庞龙译. 北京: 华夏出版社, 2002: 110.
- [39]丁瑜, 钟晓慧. 重大突发公共事件中妇女的日常生活、家庭关系与自我关怀——一项基于75位妇女叙述的研究[J]. 妇女研究论丛, 2021(2): 53-65.
- [40]庄平. 论女性教育的社会回报[J]. 社会学研究, 1996(2): 40-47.
- [41]中共中央国务院. 中共妇女发展纲要(2021—2030年)[N]. 人民日报, 2021-09-28(002).
- [42]Sally Helgesen. The female advantage[M]. New York: Doubleday Business, 1995.
- [43]罗宾斯等. 组织行为学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2012.
- [44]潘璐, 刘成曦. 乡村自治中的女性领导力及其治理优势[J]. 社会建设, 2021, 8(3): 26-34.
- [45]于圣洁, 张纯刚, 齐顾波. 自然灾害情境下的性别研究: 回顾与前瞻[J]. 妇女研究论丛, 2014(6): 109-115.
- [46]Mulyasari F, Shaw R. Role of women as risk communicators to enhance disaster resilience of Bandung, Indonesia[J]. Natural hazards, 2013, 69(3): 2137-2160.
- [47]Ashraf M A, Azad M A K. Gender issues in disaster: Understanding the relationships of vulnerability, preparedness and capacity[J]. Environment and ecology research, 2015, 3(5): 136-142.
- [48]中华人民共和国妇女联合会. 马克思 恩格斯 列宁 斯大林论妇女[M]. 北京: 人民出版社, 1978: 278.
- [49]UNISDR. 2009UNISDR减轻灾害风险术语[EB/OL]. (2009-5-25)[2021-12-30]https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyChinese.pdf.
- [50]“生理期知识与卫生用品使用情况研究”课题组, 姜秀花. 贫困地区女性生理期知识与卫生用品使用情况报告——基于甘肃省漳县、西和县调研[J]. 妇女研究论丛, 2020(6): 68-73.
- [51]郭伶俐. 两性优势互补, 提升整体应急决策能力[N]. 中国妇女报, 2018-02-27(005).
- [52]Enarson E P. Women confronting natural disaster: From vulnerability to resilience[M]. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2012: 2.
- [53]KN Ginige, R Amaratunga, RP Haigh. Mainstreaming gender in disaster reduction: Why and how?[J]. Disaster prevention and management: an international journal, 2009, 18(1): 23-34.
- [54]林玉华. “三定位”实现村“两委”100%有女性[N]. 中国妇女报, 2012-09-13(A03).
- [55]中华人民共和国国务院新闻办公室. 平等 发展 共享: 新中国70年妇女事业的发展与进步[N]. 人民日报, 2019-09-20(010).
- [56]全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国

妇女权益保障法[N]. 人民日报, 2005-09-14(008).
[57]全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国乡村振兴促进法[N]. 农民日报, 2021-04-30(002).
[58]全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国突发事件应对法[N]. 人民日报, 2007-11-01(016).
[59]Erman Alvina et al. Gender dimensions of dis-

aster risk and resilience: Existing evidence[EB/OL]. (2021-2-26)[2021-12-30]. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35202>.

【责任编辑 杨从从】

The Role and Participation Path of Women in Rural Emergency Management

YANG Anhua & LIN Xi

Abstract: With the deepening of the complexity and diversification of risks in rural areas, rural public security and emergency management have become important issues in rural governance. To improve the modernization level of rural emergency management system and capacity and realize the safe development of rural areas is not only an important link to promote the modernization of grassroots governance, but also an important guarantee of the national strategy of rural revitalization in China. However, the current rural emergency management theory and practice are lack of gender perspective on rural emergency management issues. Due to the different abilities, responsibilities and roles of men and women, they have different needs and specialties in emergency management, and influenced by the traditional culture of “men working outside and women working inside” in rural areas, rural women face different opportunities and challenges in emergency management from men. Especially in the rural population under the trend of hollowing out, rural women’s “super half effect” is more and more apparent, whether in female personal development, or in the family and social category, rural women in the position and role in emergency management are important changes have taken place, the lack of gender perspective of traditional rural emergency management system has been difficult to adapt to the new era of the rural security for the development of new requirements. Today, rural women should and can play an active role in emergency management. Therefore, the female role and its reconstruction have become an urgent issue in rural emergency management. Starting from the present situation of the current rural emergency management research, from the perspective of individual, family, society three dimensional for refactoring, the role of women in rural emergency management of on the basis of this puts forward a composed of disaster preparedness and policy design based on gender, women emergency safeguard, condensed organization together and way to improve the quality of female emergency more constitute the involvement of the path. The inclusion of women in rural emergency management expands the field of vision of emergency management research, and the proposal of female participation in rural emergency management helps make up for the lack of female roles in the current rural emergency management system, and provides theoretical reference and policy basis for the improvement of China’s emergency management system and capacity building.

Keywords: rural areas; rural governance; emergency management; female participation; female role