



# 乡村社区社会资本对农村基层政府灾害治理能力的影 响

陆奇斌 张 强 胡雅萌

【摘 要】 乡村社区居民和基层政府是直面自然灾害的关键主体,其表现出的乡村社区社会资本和基层政府灾害治理能力关系到灾害治理的成效。通过对2013年遭受芦山地震冲击的四川雅安农村社区的研究发现,社区社会资本对基层政府灾害治理能力具有显著影响,其中社区归属感、人际关系亲密度和志愿精神是提升基层政府灾害治理能力的重要社会资本成分,而社区政权参与是链接社区社会资本与基层政府灾害治理能力的关键路径。

【关键词】 社区社会资本;基层政府;灾害治理能力;芦山地震

社区作为社会的基本单元,与灾害具有天生的联系,它既是灾害的承受主体,也是灾害应对和恢复的行动主体,建设灾害抵御型社区对人类社会的发展至关重要<sup>[1]</sup>。1994年第一次世界减灾大会就明确提出了“社区减灾”的理念,2005年日本兵库世界减灾大会上通过的《2005—2015年兵库行动纲领:加强国家和社区的抗灾能力》再次强调了社区在灾害治理中的重要性。我国作为一个二元化社会结构的国家,乡村人口占有全国总人口相当大的比例,乡村社区灾害治理水平的高低直接关系到我国消除贫困、新型城镇化、社会转型等重大国家战略的实施。

对影响社区活动因素的正确理解,是社区安全和灾害治理体系能否顺利实施的关键<sup>[2]</sup>。毋庸置疑,基层政府与社区居民是面对灾害挑战最直接的主体,因此,基层政府灾害治理能力和社区居民承载的社区社会资本对灾害治理的效果具有重要的影响。但是由于我国传统的自上而下的行政管理思想,导致基层政府因缺乏足够的资源而表现出低下的社区灾害治理能力。与此同时,乡村社区过度看重基础设施等“硬件”建设,忽视了嵌入在社区居民社会网络中的各类资源的有效利用。其实,嵌入在社区社会网络中的社会资本本身就是一种资源,只是基层政府在灾害治理中缺乏与之有效关联。

乡村社区社会资本为我们提供了一个透视社区资源的视角。对社会资本与基层政府灾害治理能力关系的研究,将为我们破解社区灾害治理的基层政府困境提供了一个新的视角,对提升我国农村地区基层政府的应灾能力和水平,具有指导意义。

## 一、文献综述

汉尼芬(Lyda Hanifan)被认为是最早提出“社会资本”概念的学者<sup>[3-5]</sup>,他认为社会资本是人们日常生活中一种重要的无形资产,也就是存在于个体和家庭这些社会单元中的亲情、友情、同情,和社交礼仪<sup>[6]</sup>,以及能够获取资源、满足需求的社会关系<sup>[7]</sup>。之后,经过布迪厄、科尔曼和普特南等学者在社会资本领域引领性的研究<sup>[8-10]</sup>,在过去30年的时间里,社会资本这个概念得到了不同

【收稿日期】 2014-11-12

【作者简介】 陆奇斌,北京师范大学社会发展与公共政策学院讲师,邮编:100875;

张 强,北京师范大学社会发展与公共政策学院副教授;

胡雅萌,美国哈佛大学肯尼迪政府管理学院硕士研究生。

专业领域的学者和实践者的广泛探讨和研究,几乎涉及与人类活动有关的所有领域。但是,将社会资本应用到社区灾害治理领域起步较晚,而关于社区社会资本对基层政府灾害治理能力影响的研究就更少。

### (一) 社区社会资本与灾害治理

社会资本在微观层面指的是个人通过社会网络可以获取的嵌入性资源<sup>[11]</sup>,因此社会资本表现得越强的社区,越容易产生社区协作和公众参与行为<sup>[12]</sup>,而这些社区集体行为是社区灾害治理的重要支持。一般而言,社区灾害的应对分为紧急救援、转移安置、恢复重建三个主要阶段<sup>[13]</sup>,社区社会资本在这三个阶段都发挥着重要的作用。

#### 1. 紧急救援阶段

在紧急救援阶段,与人力资本、经济资本等相比,社会资本受损最小,也是唯一可以得到快速复原甚至是增强的资本<sup>[14]</sup>。

当个体仅凭一己之力无法解决困境时,本能性地通过人际网络来获得支持<sup>[15]</sup>,当生命受到灾害威胁时更是如此。例如,1980年的意大利地震,高达97%的被困者是依靠社区其他人得以获救的<sup>[16]</sup>;1995年的日本阪神大地震中绝大部分幸存者社区而不是政府救出来的<sup>[17]</sup>。2008年的汶川地震的紧急救援阶段,70~80%的受困者也是通过自救互救得以脱离困境。即使是人们逃离受灾地区时,通常也是以群体的方式转移<sup>[18]</sup>,并且绝大部分的居民会将投亲靠友作为生命财产保全的首选,而不是去政府提供的临时安置点<sup>[19]</sup>。可见在自然灾害来临时,社区社会资本在紧急救援阶段的重要作用显而易见。

#### 2. 过渡安置阶段

在过渡安置阶段,灾害风险尚未排除,灾后重建方案也未出台,受灾群众处于临时过渡状态,这个阶段基层政府的主要任务是要解决受灾群众的衣食住行、医疗卫生等各方面的生活需求。除政府机构外,志愿组织、亲朋好友也将给与相应的支持,其中受灾群众自身社会网络的支持最大。例如,1985年墨西哥城地震后,86%的人口去了亲属家,5%的人口去了朋友家<sup>[20]</sup>。在汶川地震后的过渡安置阶段,各级政府也鼓励受灾群众尽可能的投亲靠友,通过自身的社会网络解决临时安置阶段的各类需求,即使在政府搭建的过渡性板房生活区,受灾群众自发形成的志愿组织也体现出社会资本的重要作用,为基层政府的工作提供了极大的便利。

#### 3. 灾后恢复重建阶段

人们一般认为灾后社区的恢复水平是由灾害冲击的大小,以及政府灾后重建政策、资金投入情况和其他正式与非正式的援助等因素决定的<sup>[21]</sup>,因此传统的做法都将基础设施建设作为灾后恢复重建阶段的首选目标。例如,在2008年的汶川地震时,无论是政府的资金还是企业捐款,乃至社会组织和个人的善款,都优先投向住房、道路、学校、医院等显著的物理性“地标”建设上。

但是,最近的研究表明,对社会资本的建设才是社区恢复的关键<sup>[22]</sup>,社会资本成为灾后恢复重建的“引擎”<sup>[23]</sup>。例如,2005年的美国卡崔娜飓风后,在同等投入水平下,具有相对更稠密的社会网络和极高的邻里信任的越南裔社区,表现出更快的灾后恢复速度<sup>[24]</sup>。对1995年日本阪神大地震和2001年印度古吉拉特邦大地震灾后重建情况的比较研究也发现,社会资本越多的社区,更容易及时有效的恢复<sup>[25]</sup>。

社会资本为什么会灾后重建的效果产生影响?研究者围绕社会资本的作用,从不同的角度给出了进一步的解释:一是社会资本所依托的社会网络影响灾后恢复秩序。社会资本是建立在社区内居民的个体社会网络基础上的,为个体从灾害中恢复提供了必不可少的非物质性的条件,如信任、获取资源的关系、制度和规则等<sup>[23]</sup>。二是社会资本与社区凝聚力有关。社会资本越多的社区,其居民越倾向于留下参与社区的重建,而不是选择离开,因此社会网络粘度的强弱决定了社区

的恢复水平<sup>[26]</sup>。三是社会资本是衔接外来组织的过滤网。社区中社会网络将对来自于社区外部的个体和组织如志愿者、NGO 等进行识别,被社区接受的组织将能更有效地参与社区的灾后重建工作<sup>[27]</sup>。四是,长期累积的社区社会资本,有利于社区动员,促进社区居民志愿行为发生,并减少了社区各类社会角色参与集体行动的障碍<sup>[28]</sup>。五是,社会资本为灾后恢复重建提供精神支持,缓解灾后社区居民的心理压力,促进精神健康<sup>[29]</sup>。

## (二) 社会资本与基层政府灾害治理能力

以往自上而下的政府行政式灾害治理模式饱受诟病,人们呼吁政府应重视社会资本的作用,建议政府利用社区的社会网络,通过促进社区居民自发地有组织地参与灾害治理<sup>[30]</sup>,实现灾害多元化治理的模式<sup>[31]</sup>。尽管相关研究表明社区社会资本确实对灾害应对具有积极的作用,与此同时,基层政府在灾害应对的全过程承担了关键的主导作用,但是很少有研究探索社区社会资本对基层政府治理能力的影响。只有为数不多的研究间接涉及这个问题。研究者观察了2004年印度洋海啸冲击后的两个印度社区(Korai 族人社区和 Sattan 族人社区),通过这两个社区灾后重建效果的比较研究,发现较强凝聚力的 Korai 族人社区的领导者被尊重程度和号召力都要强于凝聚力差的 Sattan 族人社区的领导者<sup>[32]</sup>。

尽管上述研究并未直接探索社会资本对基层政府的影响,但给我们带来的启示是,社区社会资本和当地基层政府的灾害治理能力之间应该具有天然的、必然的联系,而且确实能对基层政府的灾害治理能力产生影响。首先,社会资本是存在于社区成员的社会网络中的一种社会资源,也是在灾害应对的各个阶段可以有效利用的一种社区资源储备。在灾害来临时,构成社区内个体或组织之间的关系网络既是这些资源的嵌入载体,也为这些资源提供了流动的渠道,使得这些社会资源能够随着灾害从发生到灾后重建进行更有效的配置和调动,社会资本存量和增量都将直接影响基层政府灾害应对的资源动员能力。其次,从宏观社会资本角度来看,与此有关的社区内公民组织与公共参与、信任、社会规范,都将灾害应对全过程与对基层政府发生联系,进而形成多元主体参与的灾害治理模式,两者的协同势必对基层政府的灾害治理能力产生影响。

## 二、研究方法

### (一) 调研过程

2013年4月20日四川雅安市芦山县发生了7.0级地震,与2008年汶川地震同为龙门山断裂带的强震。相对于汶川地震,芦山地震造成基础设施受损情况要小很多<sup>[33]</sup>,人员伤亡相对较少<sup>[34]</sup>,灾害应对也快速有序,雅安本地很快就进入到了灾后过渡安置阶段。

为了不给灾后工作增加负担,我们选择在紧急救援阶段之后,于2013年5月底进入芦山地震灾区开展调研。课题组从四川省雅安市四川农业大学选拔了有一定调研经验的18名四川籍在校大学生作为调研员。在正式调研前,四川社科院的田野调查专家对调研人员进行了培训,并开展了小范围的试调研,以保证问卷的内容效度。

最初课题组计划集中调查芦山县某个社区的全部居民,但是当时居民处于分散居住的临时安置状态,无法短时间内获得充分的样本。通过与当地政府、NGO 和志愿者讨论,在综合考虑乡村分布分散、人员安全、时间要求、避免过多扰乱灾区秩序等因素后,课题组确定采用分层抽样的方法,选择芦山县的7个乡和天全县的1个乡,每个乡各调查1个村<sup>①</sup>,共计8乡8村。具体分布为,芦山

<sup>①</sup> 天全县调研的是大坪乡的大坪村,该村地处芦山县飞仙关镇的西侧,两地距离非常近,便于课题组进入村内开展入户调研,并且由于受灾害冲击、灾前地理、人文、经济等情况同芦山县的乡镇情况同质性较强,故可作为整体样本进行研究。

县为芦阳镇的火炬村、太平镇的胜利村、飞仙关镇的凤凰村、双石镇的双河村、思延乡的铜头村、宝盛乡的玉溪村、清仁乡的仁家村,除了偏远的大川乡和位于震中危险地带的龙门乡,芦山县做到了全覆盖,天全县为大坪乡的大坪村。

在调查问卷的填写方式上,采用的是面访填写的方式,即由调研人员口头读出并适当解释调查问题,然后将调查者口头回答的内容填写到问卷上。最后回收了176份问卷,剔除无效问卷,最后共得到有效问卷160份。其中芦山县140份,具体分布为芦阳镇的火炬村20份、太平镇的胜利村20份、飞仙关镇的凤凰村20份、双石镇的双河村20份、思延乡的铜头村19份、宝盛乡的玉溪村21份、清仁乡的仁家村20份;天全县20份,为大坪乡的大坪村20份。

调查问卷的数据通过双工录入方式转录为SPSS数据库数据。

## (二) 研究变量的选取

### 1. 乡村社区社会资本的测量

如何测量乡村社区社会资本是研究者们一直在探索的领域,目前关于乡村社区社会资本的测量,多是根据社区社会资本的维度,结合对应的农村社区加以修订。有鉴于此,本研究中采用的乡村社区社会资本测量量表,是在综合以往各类社区社会资本测量维度的基础上,根据研究地区的具体环境重新建构的。

一般而言,社区社会资本大体可以分为个体和集体两个层次的测量方法<sup>[35-36]</sup>,个体层面主要是从社会网络的角度,以网络规模、网络结构和网络资源等维度来代表社会资本,也主要是反映微观层面的社会资本<sup>[37]</sup>。集体社会资本则更偏向于功能主义的视角,突出集体的社会资本属性,强调集体中的信任、参与、规范等<sup>[38-39]</sup>。

本研究是希望探索社区社会资本对基层政府灾害治理能力的影响,属于功能主义的视角,因此适合选择集体社会资本的测量维度。桂勇和黄荣贵通过对国内外社会资本测量文献的系统梳理和中国城市社区的实证研究,总结了城市社区社会资本测量的7个主要维度:地方性社会网络、社区归属感、社区凝聚力、非地方性社交、志愿主义、互惠与一般性信任和社区信任<sup>[40]</sup>。牛喜霞和汤晓峰进一步将社区社会资本的测量延伸到中国农村社区,指出农村社区社会资本包含合作、共享、互惠、特殊社区参与、一般社区参与、社区归属感、熟人信任、制度信任和普遍信任<sup>[41]</sup>。

我们在此基础上,根据相关社会资本的研究文献并结合芦山县和天全县当地农村社区情况,选择了48个指标测量社区社会资本。最后通过因子分析,去掉载荷系数较低的变量,确定了测量社区社会资本的7个维度,分别为“社区政权参与”“社区事务参与”“邻里信任”“社区归属感”“社区熟悉程度”“人际关系亲密度”“志愿精神”,共计20个指标,如表1所示。因子分析采用的主成份提取因子法,正交旋转后,因子分析的KMO系数为0.783,Bartlett的球形检定显著性为0.000,累计循环平方和载入为70.9%。

各因子的释义为,“社区政权参与”:社区居民与社区管理机构关系的紧密程度;“社区事务参与”:社区居民参与社区事务的倾向;“社区信任”:社区居民之间的信任程度;“社区归属感”:社区居民对自己居住的社区的喜爱和依赖程度;“社区熟悉程度”:社区居民通过自己的人际网络对社区的了解程度;“人际关系亲密度”:社区居民之间人际关系的紧密程度;“志愿精神”:社区居民自己参与和激励社区内其他居民为社区提供服务的意愿。

### 2. 基层政府灾害治理能力的测量

人们都认可基层政府是社会问题最直接的感知者和回应者,也是直面矛盾的第一道关口<sup>[42]</sup>,但有关中国基层政府的绝大多数研究,都没有就基层政府给出一个清晰的界定。在农村领域的研究中,一般将基层政府约定为县乡两级政府<sup>[43-44]</sup>。因此我们选择了乡镇干部代表基层政府,以社区居民对这些干部的评价作为基层政府灾害治理能力的体现。在基层政府的灾害治理能力的测量时,我们选择了社区居民对基层政府的“总体表现”“组织能力”“应灾效率”“政府公平性”“政策制

表 1 芦山地震受灾地区的乡村社区社会资本因子分析结果

序号	变量	载荷系数						
		F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7
1	参与自治机构选举的程度	0.74						
2	对社区自治机构工作了解程度	0.73						
3	与社区自治机构接触程度	0.68						
4	对社区自治机构选举关注度	0.64						
5	对社区自治机构信任度	0.59						
6	对社区事务的参与度		0.73					
7	社区事务的兴趣度		0.69					
8	社区事务的参与意愿		0.62					
9	向邻居借东西			0.87				
10	邻居代取东西			0.81				
11	社区幸福感				0.74			
12	社区难舍感				0.72			
13	社区喜爱度				0.65			
14	知心朋友数量					0.78		
15	普通朋友数量					0.63		
16	对邻居的了解程度					0.60		
17	登门拜访的居民数量						0.79	
18	见面打招呼的居民数量						0.79	
19	为公共项目服务的意愿							0.84
20	动员其他人的意愿							0.83

注 1:表中因子对应为,F1—“社区政权参与”、F2—“社区事务参与”、F3—“社区信任”、F4—“社区归属感”,F5—“社区熟悉程度”、F6—“人际关系亲密度”、F7—“志愿精神”。

注 2:社区自治机构指的是村支两委农村社区日常事务管理机构。

定的合理性”5 个方面评价作为测量变量。因子分析结果显示,上述 5 个变量无法再分,为一个因子,Crobahon alpha 系数为 0.90。

(三)模型构建

许多研究者提到,有必要区分社会资本与社会资本的影响结果,例如有学者认为,参与公共事务、集体行动接近于政治参与,属于社会资本的影响结果<sup>[45-46]</sup>。上述因子分析结果中的社区政权参与和社区事务参与两个维度具有类似的政治参与的性质,因此我们最后将社区社会资本确定为社区信任、社区归属感、社区熟悉程度、人际关系亲密度和志愿精神五个维度,而将社区政权参与和社区事务参与两个维度作为社区社会资本的结果。

本研究采用结构方程模型,按照社区社会资本、社区社会资本的后果、基层政府灾害治理能力递进的因果关系,构建了社区社会资本对基层政府的影响分析的全模型(Full Model)。模型中,我们将“社区社会资本”的 5 个因子作为外生结构变量,“基层政府灾害治理能力”作为结果结构变量,“社区政权参与”和“社区事务参与”作为社区社会资本的结果变量,同时也作为基层政府灾害治理能力的原因变量。各因子对应的变量作为观测变量。模型的构建如图 1 所示。

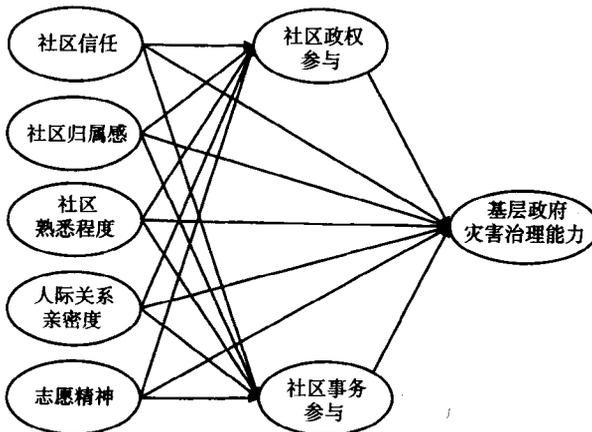


图 1 社区社会资本对基层政府灾害治理能力影响全模型图

#### (四) 计算结果

采用 AMOS20.0 软件,对上述全模型进行计算。结果显示,模型拟合度较好,CFI 为 0.917,NFI 为 0.803,RMSEA 为 0.049。各观测变量的载荷系数均在  $p < 0.001$  的统计水平上显著,各结构变量之间的路径系数如表 2 所示。

##### 1. 社区社会资本对基层政府灾害治理能力的影

社区信任、社区归属感、社区熟悉程度、人际关系亲密度、志愿精神 5 个结构变量对基层政府灾害治理能力的路径系数在统计上均不显著,说明社区社会资本的 5 个维度对基层政府灾害治理能力均不会产生直接的影响。

##### 2. 社区社会资本对其后果变量的影响

社区归属感、人际关系亲密度、志愿精神 3 个结构变量对显性权利趋同有显著的正向影响,路径系数分别为 0.265 ( $p < 0.05$ )、0.316 ( $p < 0.01$ ) 和 0.240 ( $p < 0.01$ );社区归属感、人际关系亲密度两个结构变量对社区事务参与也有显著的正向影响,路径系数分别为 0.243 ( $p < 0.05$ ) 和 0.212 ( $p < 0.05$ ),但志愿精神对社区事务参与没有显著的影响;社区信任和社区熟悉程度对显性权利趋同和社区事务参与都没有显著影响。

##### 3. 社区社会资本两个后果变量对基层政府灾害治理能力的直接影响

社区事务参与、显性权利倾两个结构变量中,只有社区政权参与对基层政府灾害治理能力产生统计水平在  $p < 0.001$  水平上的显著影响,路径系数为 0.893,说明作为社区社会资本的两个结果,只有社区政权参与才对基层政府产生显著影响。

表 2 结构方程模型的路径系数

结构变量	路径方向	结构变量	路径系数
社区信任	→	社区政权参与	-0.058
社区归属感	→	社区政权参与	0.265*
社区熟悉程度	→	社区政权参与	0.160
人际关系亲密度	→	社区政权参与	0.316**
志愿精神	→	社区政权参与	0.240**
社区信任	→	社区事务参与	0.114
社区归属感	→	社区事务参与	0.243*
社区熟悉程度	→	社区事务参与	0.124
人际关系亲密度	→	社区事务参与	0.212*
志愿精神	→	社区事务参与	0.222
社区信任	→	基层政府灾害治理能力	0.231
社区归属感	→	基层政府灾害治理能力	-0.156
社区熟悉程度	→	基层政府灾害治理能力	-0.282
人际关系亲密度	→	基层政府灾害治理能力	0.094
志愿精神	→	基层政府灾害治理能力	0.018
社区事务参与	→	基层政府灾害治理能力	-0.183
社区政权参与	→	基层政府灾害治理能力	0.893***

注:\*\*\* 表示路径系数在  $p < 0.001$  统计水平上显著;\*\* 表示路径系数在  $p < 0.01$  统计水平上显著;\* 表示路径系数在  $p < 0.05$  统计水平上显著。

### 三、研究结论与讨论

#### (一) 研究结论

##### 1. 中国社区社会资本的构成维度存在差异,且城乡有别

本研究的研究对象为四川典型乡村的农村居民,本研究综合了城市与农村社区社会资本测量维度和指标开发了相应的测量量表。但是因子分析的结果显示,除了社区信任、社区归属感两个维度外,并没有出现其他研究提取到的诸如社区凝聚力、非地方性社交、互惠等其他维度。可见社会资本在不同的社区具有不同的构成维度,有必要根据研究的社区提取出对应的社会资本维度。另外,在本研究中,乡村社区社会资本通过社区信任、社区归属感、社区熟悉程度、人际关系亲密度、志愿精神五个维度来测量,说明城市和农村的社区社会资本的构成存在明显差异,这也与我国城乡二元社会结构的现状对应。

##### 2. 社区政权参与是链接社区社会资本与基层政府灾害治理能力的关键路径

模型计算结果显示,社区社会资本的5个维度均未对基层政府灾害治理能力产生显著直接影响,但是却通过社区政权参与这个结果变量产生了间接显著影响。这说明,社区社会资本确实能够影响基层政府的灾害治理能力,尽管是通过间接的方式产生影响;而且社区政权参与维度是链接两者的关键。

##### 3. 社区信任和社区熟悉程度对基层政府灾害治理能力没有显著影响

构成社区社会资本的5个维度中,社区信任和社区熟悉程度两个维度对基层政府的灾害治理能力的直接影响和间接影响都不显著。说明在乡村社区,当自然灾害发生时,社区居民之间的信任程度,以及社区居民通过自己的人际网络对社区的了解程度,并不会对基层政府灾害应对产生明显的影响。

##### 4. 社区事务参与对基层政府灾害治理能力没有显著影响

同样作为社区社会资本后果变量的社区事务参与,并没有如社区政权参与那样对基层政府的灾害治理能力产生显著的影响。也就是说,社区居民参与社区事务程度的高低,只是受到社区社会资本的影响,而不会为社区社会资本提供影响基层政府灾害治理能力的路径。

#### (二) 讨论

##### 1. 社区归属感、人际关系和志愿精神是提升基层政府灾害治理能力的重要社会资本成分

乡村社区社会资本的建设不但能够帮助乡村居民提升社区应对自然灾害的能力,而且也能间接帮助基层政府提升灾害治理能力。本研究结果揭示,在社区社会资本建设的路径上,应重点关注对基层政府灾害治理能力产生显著影响的三个维度,即社区归属感、人际关系亲密度和志愿精神。自然灾害来临时,社区归属感将决定农村居民对基层政府的期待,归属感越强,居民对基层政府的工作越重视;人际关系将决定政府资金、物资、信息等资源在社区内的传播和覆盖广度;志愿精神则决定了上述资源在社区传递效率。

但是,我们也要清醒地看到,在当今中国新型城镇化的进程中,随着乡村的青壮年劳动力大量离开农村,涌入城市成为城市务工人员,乡村社区居民对生活社区的归属感正在逐渐丧失,农村人口结构出现的“空洞化”,原有差序格局的人际关系受到显著的冲击。而大量留守在农村的老人和幼童难以承担自然灾害应对的重任,使得社区的动员能力被极大削弱。因此,在乡土社会资源日益凋敝的今天,如何重塑乡村社区社会资本,重新定义和建构中国社会主义新农村,将是摆在政策制定者面前的一个新的挑战。尤其在自然灾害频发的时期,将乡村社区社会资本的建设纳入到基层政府灾害治理能力建设乃至国家整体的灾害治理体系设计中,将是提高乡村社区自然灾害抗逆力,实现多元灾害治理的必由途径。

## 2. 应重视社区自治组织在灾害治理中的枢纽作用

乡村社区居民的社区政权参与程度越高,社区社会资本对基层政府灾害治理能力的正向影响也越大,也就是说,社区居民如果与社区中的半官方或官方的服务机构保持紧密的联系,如村民委员会之类的村民自治组织,将有助于提升基层政府的治理能力。这是因为这些半官方或官方的服务机构处于官方体系的神经末梢,能够与社区居民进行良好的信息、人际、技能、知识等方面的传输和沟通,从而增强了居民与基层政府之间的相互理解和融合,在自然灾害发生时,社区政权参与程度越高的居民也就越能理解基层政府的话语体系、行为导向和政策制度压力,从而达成一定的默契,保证了双方在灾害应对过程中的高度协同,在某种程度上,成为基层政府灾害治理能力的有机补充。在此次芦山地震以前,作为汶川地震的受灾灾区之一,芦山县和天全县的基层政府和社区居民已经在汶川地震的灾后重建过程中,同本地的半官方、官方服务机构形成了大量的互动活动,因此,在此次芦山地震中,由汶川地震沉淀下来的社会资本中的社区政权参与维度,成为了基层政府灾害治理重心下垂、链接乡村社区的一个很好的接触面。

## 3. 社区社会资本的悖论

一般而言,社区居民表现得越相互信任、对社区的了解程度越高、参与社区事务的积极性越高,应该对基层政府的灾害治理能力产生明显的提升作用。但本文的研究结果显示,社区信任、社区熟悉程度以及社区事务参与三个维度对基层政府灾害治理能力的影

响显著均不显著,这似乎有悖于我们对社会资本的正常理解。究其原因,在现实的自然灾害的应对架构中,作为我国政权最基层的乡镇一级政府,在自然灾害发生的紧急救援阶段,并不能完全与所辖村一级社区直接联络,甚至出现信息孤岛的情况,这就使得无论社区居民之间如何信任、社区内部的信息如何透明,都不会对基层政府的灾害治理工作产生显著的影响。

模型分析的路径系数显示,社区事务参与、社区熟悉程度和社区归属感对基层政府灾害治理能力的直接影响为负值,社区政权参与、人际关系亲密度、社区信任和志愿精神的影响为正值。通过对这两类维度内涵的分析发现,系数为负的社会资本维度具有排斥社区之外主体的倾向,即社区居民对社区内部事务的参与程度越高,对自己社区的了解程度越高,对社区的归属感越强,社区居民越不愿意和外界发生关联,甚至会排斥外界的干扰;而系数为正的社会资本维度具有与社区外部主体融合的倾向,即社区居民如果越愿意参与到链接社区内外的社区政权的活动、越具有志愿服务精神、社区内居民的亲密程度和信任程度越高,那么这个社区的居民越可能接纳外部主体的链接。因此我们可以将社区政权参与、人际关系亲密度、社区信任和志愿精神称为“外溢性社区社会资本”,将社区事务参与、社区熟悉程度和社区归属感称为“内卷性社区社会资本”。在提升基层政府灾害治理能力时,应该注重对“外溢性社区社会资本”的培育,而要弱化“内卷性社区社会资本”的强度。

## [参考文献]

- [1] Geis D E. By Design: The Disaster Resistant and Quality-of-Life Community. *Natural Hazards Review*, 2000(3): 151 - 160
- [2] Haines T K, Renner C R, Reams M A. A review of state and local regulation for wildfire mitigation. *The Economics of Forest Disturbances*, 2008:273 - 293
- [3] Sabatini F. The empirics of social capital and economic development// M. Osborne, K. Sankey and B. Wilson, Eds. *Social Capital, Lifelong Learning and the Management of Place: An International Perspective*. London: Routledge, 2007
- [4] Westlund H, Bolton R. Local social capital and entrepreneurship. *Small Business Economics*, 2003, 21(2):77 - 113
- [5] Woolcock M. Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework. *Theory and Society*, 1998, 27(2):151 - 208

- [6] Hanifan L J. *The community center*. Boston: Silver, Burdett and company, 1920
- [7] Hanifan L J. The Rural School Community Center. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1916, 67:130 - 138
- [8] Bourdieu P. The forms of capital//J. G. Richardson, Ed. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 1986:241 - 258
- [9] Putnam R D. Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 1995, 6(1):65 - 78
- [10] Putnam R D, Leonardi R, Nanetti R Y. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993
- [11] Lin N. *Social capital: A theory of social structure and action*: Oxford University Press, 2008
- [12] Jongeneel R A, Polman N B, Slangen L H. Why are Dutch farmers going multifunctional? *Land use policy*, 2008, 25(1):81 - 94
- [13] 陆奇斌, 张强, 张欢, 周玲, 张秀兰. 基层政府绩效与受灾群众满意度的关系. *北京师范大学学报(社会科学版)*, 2010(4):120 - 128
- [14] Dynes R R. *The importance of social capital in disaster response*. Preliminary paper #327, 2002
- [15] House J S, Umberson D, Landis K R. Structures and Processes of Social Supports. *Annual Review of Sociology*, 1988, 14(1):293 - 318
- [16] Aguirre B E, Wenger D E, Glass T A, et al. The social organization of search and rescue: evidence from the Guadalupe gasoline explosion. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 1995, 13(1):67 - 92
- [17] Shaw R, Goda K. From disaster to sustainable civil society: the Kobe experience. *Disasters*, 2004, 28(1):16 - 40
- [18] Drabek T. *Human System Response to Disaster*. New York: Springer-Verlag, 1986
- [19] Whyte A. *Survey of Households Evacuated during the Mississauga Chlorine Gas Emergency November 10 - 16, 1979*. Toronto: Emergency Planning Project. Institute for Environmental Studies, University of Toronto, 1980
- [20] Dynes R R. Coming to Terms with Community Disaster//E. L. Quarantelli, Ed. *What is a Disaster?: Perspectives on the Question*. London: Routledge, 1998:109 - 126
- [21] Bates F L, Fogleman C W, Parenton V J, et al. *The social and psychological consequences of a natural disaster: A longitudinal study of Hurricane Audrey*. Washington, DC, US: National Academy of Sciences-National Research Council, 1963
- [22] Aldrich D P, Crook K. Strong civil society as a double-edged sword: siting trailers in post-Katrina New Orleans. *Political Research Quarterly*, 2008, 61(3):379 - 389
- [23] Aldrich D P. Fixing recovery: social capital in post-crisis resilience. *Journal of Homeland Security*, 2010(6): 1 - 10
- [24] Chamlee-Wright E. *The cultural and political economy of recovery: Social learning in a post-disaster environment (Vol. 12)*: Routledge, 2010
- [25] Nakagawa Y, Shaw R. Social Capital: A Missing Link to Disaster Recovery. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 2004, 22(1):5 - 34
- [26] Aldrich D P. *Building resilience: social capital in post-disaster recovery*. University of Chicago Press, 2012
- [27] Kilby P. The strength of networks: the local NGO response to the tsunami in India. *Disasters*, 2008, 32(1): 120 - 130
- [28] Aldrich D P. The externalities of strong social capital: post-tsunami recovery in southeast India. *Journal of Civil Society*, 2011, 7(1): 81 - 99
- [29] Barton A H. *Communities in disaster: A sociological analysis of collective stress situations*. Doubleday Garden City, 1969
- [30] 赵延东. 自然灾害中的社会资本研究. *国外社会科学*, 2007(4): 53 - 60
- [31] 邹积亮. 基于社会资本构建灾害防救多元参与机制. *国家行政学院学报*, 2012(4): 40 - 44
- [32] Joshi A, Aoki M. The role of social capital and public policy in disaster recovery: A case study of Tamil Nadu State, India. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 2014(1):100 - 108

- [33] 谢和平, 邓建辉, 季碧雄. 四川芦山地震灾害调查与灾后重建的相关问题分析. 地球科学与环境学报, 2013(2):1-7
- [34] 刘亚华, 刘惠亮, 杨慧宁. 中国国家地震灾害紧急救援队芦山地震医疗救援工作分析. 中华危重病急救医学, 2013(5):4387-4389
- [35] 尉建文, 赵延东. 权力还是声望?——社会资本测量的争论与验证. 社会学研究, 2011(3):64-83, 244
- [36] 赵延东. 社会资本与灾后恢复——一项自然灾害的社会学研究. 社会学研究, 2007(5):164-187
- [37] 边燕杰, 李煜. 中国城市家庭的社会网络资本. 清华社会学评论, 2000(2):1-18
- [38] Onyx J, Bullen P. Measuring social capital in five communities. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 2002, 36(1):23-42
- [39] 隋广军, 盖翔中. 城市社区社会资本及其测量. 学术研究, 2002(7):21-23, 131
- [40] 桂勇, 黄荣贵. 社区社会资本测量:一项基于经验数据的研究. 社会学研究, 2008(3):122-142, 244-245
- [41] 牛喜霞, 汤晓峰. 农村社区社会资本的结构及影响因素分析. 湖南师范大学社会科学学报, 2013(4):66-77
- [42] 孙柏瑛. 基层政府社会管理中的适应性变革. 中国行政管理, 2012(5):34-38
- [43] 肖唐镖, 唐晓腾. 基层政府在村委会选举中的角色——对江西省40个村委会换届选举的综合分析. 国家行政学院学报, 2001(6):65-68
- [44] 张志强. 关于基层政府换届选举中的若干问题——对陕北榆林地区基层政府换届选举的思考, 政治与法律, 1988(2):15-17
- [45] Deepa Narayan, Cassidy M F. A dimensional approach to measuring social capital: development and validation of a social capital inventory. *Current Sociology*, 2001, 49(2):59-102
- [46] Grootaert C, Bastelaer T V. Social capital: From definition to measurement//C. Grootaert, Thierry Van Bastelaer, Ed. *Understanding and measuring social capital: A multidisciplinary tool for practitioners* (Vol. 1, pp. 1-16). Washington, DC: World Bank Publications, 2002

## The Influence of Rural Social Capital on Disaster Governance Capacity for Local Government

Lu Qibin Zhang Qiang Hu Yameng

**Abstract** Few research focus on the impact of social capital on the basis level government's disaster governance capacity. Because local government and community social capital are the two most important elements for community-based disaster risk governance, correlation between the two elements will create a new perspective for disaster governance. The study on the rural communities which are suffered 2013 Lushan earthquake in Sichuan Ya'an found that community social capital has a significant impact on the disaster governance capacity of local government, where a sense of community belonging, interpersonal and volunteerism is to enhance the ability of local governments, while community political participation is a critical path links the regime of community social capital and basic level government's disaster management capacity.

**Key words** The communitysocial capital; Local government; Disaster management; Lushan earthquake

(责任编辑:陈世栋)