

应急管理中政府与社会组织合作治理的路径选择*

刘译鸿¹, 丁文广², 刘书明¹

(1. 甘肃农业大学管理学院, 甘肃兰州 730070; 2. 兰州大学资源环境学院, 甘肃兰州 730000)

摘要: 突发事件的不确定性和复杂性对既有的应急管理制度提出了新要求, 建立起一种有效地解决当前以及以后突发应急事件的管理机制成为中国应急管理工作的首要任务。该文基于不同的应急管理阶段对社会组织的功能做了新的梳理, 从不同的视角对社会组织参与应急管理的类型进行考察, 提出并分析了三种政府与社会组织互动的模式, 分为参与式合作模式、吸纳型合作模式、协同增效型合作模式。通过梳理社会组织在不同的应急管理阶段的功能及对社会组织参与应急管理的类型进行调研, 分析了社会组织参与应急管理的现实困境与挑战, 认为应增加政府与社会组织合作路径, 走合作治理的道路, 为应急事件的管理提供帮助。

关键词: 应急管理; 社会组织; 合作治理

中图分类号: C916 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2017)81-0066-06

随着社会发展多样性和复杂性的增加, 突发公共事件发生的频率、范围不断扩大。对突发性公共事件的管理成为各级党委执政能力和政府行政能力的重要考验。在各种突发性公共事件面前, 只有建立起科学而又合理的应急管理制度, 才能够有效地预防、应对突发性公共事件。在现代国家制度中, 应急管理主要是政府的责任, 也是政府的主要职能之一, 但近年来社会组织在突发性公共事件中发挥的重要作用, 已经使其成为政府治理之外, 国家治理结构体系中的又一重要力量。引入社会组织参与应急管理已然成为现代国家治理的重要手段, 这对于完善中国应急管理制度有着重要影响。因此, 研究应急管理中政府与社会组织合作的路径意义重大。

1 应急管理中社会组织的功能分析

中国社会组织可分为经济类社会组织、社会福利类社会组织、公益慈善类社会组织以及社区类社会组织。类型不同的社会组织参与到应急管理中的功能也不同。经济类社会组织一般是为应急事件提

供技术支持, 具体来说就是分析评估应急事件并对事件的处理作出规划; 社会福利类社会组织则是通过自身实际行动参与到人员培训和灾区服务当中; 公益慈善类社会组织是通过提供资源的方式来为应急事件的处理提供必要的资金和物品; 社区类社会组织是通过理念介入的方式来影响个体、群体、组织的行为方式。如果将应急管理过程分为事前、事中和事后三个阶段, 那么不同的社会组织在应急管理的不同阶段, 工作内容也会不尽相同。

1.1 不同社会组织在应急管理的事前阶段的功能分析

经济类社会组织利用自身专业技术优势, 尽可能地做好风险评估工作, 制定进一步的发展规划, 为政府部门理性决策提供支持。社会福利类组织作为风险治理的重要主体, 通过培训志愿者和群众的应急防护知识, 减少灾害带来的伤害, 并实施一些灾害预防项目, 争取把灾害损失降到最低点。公益慈善类组织通过提供款物资助来达到消减风险和巩固公共基础设施建设的目的。社区类组织通过风险文化的培育和发展理念的刷新来提高个人的安全意识和责任意识。

1.2 不同社会组织在应急管理的事中阶段的功能分析

经济类组织通过组建专业救灾团队, 在信息获得和应灾技术介入方面为决策和救援提供帮助。社会福利类组织通过动员社会力量以实际行动参与到灾区的救援和服务中, 为灾区居民提供照顾和避难场所。公益慈善类组织通过集资、募捐的方式为灾

收稿日期: 2017-04-18

作者简介: 刘译鸿, 硕士研究生, 主要从事政府治理等方面的研究; 丁文广, 教授, 博士生导师, 主要从事环境社会学、社会发展及公益项目等方面的研究; 刘书明, 副教授, 硕士生导师, 主要从事公共财政与公共政策、社会保障等方面的研究。

E-mail: 1129701207@qq.com

* 基金项目: 国家社科规划基金项目“西北民族地区政府应急管理能力建设与反恐维稳长效机制研究”(编号: 14XZZ0007)研究成果之一。

区提供救援物资,并成立专门队伍对物资进行管理。社区类组织承担着灾区社会理性及灾害认知培训的重任。

1.3 不同社会组织在应急管理的事后阶段的功能分析

经济类组织可以利用自身专业且独立的优势分

析危机的原因,评估应急措施的效果,并且制定灾区重建的规划。社会福利类组织重点投入到社会重建和发展中,比如教育、文化、卫生等恢复和发展工作。公益慈善类组织通过慈善募款吸纳更多的资金服务于灾后重建。社区类组织引导灾后社会意识,培养公民的自治能力,提升公民的社会责任感。

表 1 社会组织在应急管理的不同阶段的功能

应急管理阶段 社会组织分类	事前阶段	事中阶段	事后阶段
经济类社会组织	风险评估,规划制定	应灾技术的投入	效果评估,规划制定
社会福利类社会组织	培训志愿者和群众的应急防护知识	照顾灾区居民和提供避难场所	发展科、教、文、卫等
公益慈善类社会组织	提供款物	管理款物	发放款物
社区类社会组织	培育风险文化	培育灾害认知	培养公民的自治能力

2 应急管理中政府与社会组织的合作模式

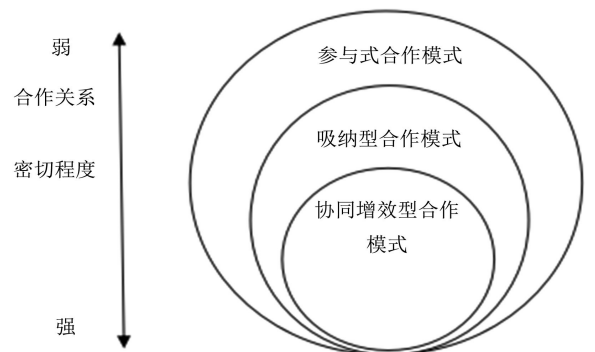
对应急管理中政府与社会组织的合作模式,学者们从不同的视角进行了研究。林闽钢,占建华(2011)以参与的过程机制进行研究,分为自主协作型和行政吸纳型;赵军锋,金太军(2013)从关系纽带的关联方式把政府与社会组织的合作分为自发型和引导型;陶鹏,薛澜(2013)利用应急管理服务的差异性和应急管理制度的嵌入性将政府与社会组织的合作进行四分,分为疏离模式、互补模式、补充模式、替代模式。本文则根据应急管理发展的各阶段中政府与社会组织合作关系的密切程度不同(图1),分为参与式合作模式、吸纳型合作模式、协同增效型合作模式。

参与式合作模式。从功能角度而言,合作的双方是替代的关系。政府和社会组织都可以提供同类型的服务,只是政府基于效率和经费的考虑,希望通过合作充分发挥社会组织的灵活性,快速提供应急管理服务,政府只是起到监督和管理的作用,随着灾情危机开始缓解,社会组织将不再提供服务,而由政府逐渐替代社会组织发挥作用。这是一种较为自由的合作模式,社会组织和政府之间不存在依赖关系,所以能够很好地进行合作。

吸纳型合作模式。从功能角度而言,合作的双方是补充的关系。政府在提供应急管理服务的过程中存在能力不足的情况,社会组织能够在取得制度合法性的基础上,提供与政府应急管理服务内容同

质的产品,以便在灾变情境下弥补政府应急管理能力的不足,回应社会需求。这是一种取长补短的合作模式,政府与社会组织关系较为独立,社会组织利用自身资源优势缓解了政府的压力。

协同增效型合作模式。从功能角度而言,合作的双方是互补的关系。政府和社会组织提供的应急管理服务内容是不相同的,且双方依赖程度相当,因此需要双方各自付出资源,承担责任,来实现原来无论是政府还是社会组织都无法独立完成的服务目标。这是一种互利互惠的合作模式,政府与社会组织关系密切,能快速形成良好的合作。社会组织提供的个性化的服务,弥补了政府公共服务的不足,政府的资源也能被社会组织充分利用,有利于社会组织的发展。



3 应急管理中社会组织参与的困境与挑战

3.1 片段化缺陷影响参与过程

应急管理可以简单地分为四个阶段:减少阶段、准备阶段、回应阶段和恢复阶段。中国社会组织参与应急管理过程多停留在回应阶段,而在灾情的减少阶段、准备阶段和恢复阶段参与度极低。这种“重反应,轻风险”的倾向使得社会组织参与应急管理过程不够完整,呈现出片段化缺陷的特点。从国外经验来看,社会组织参与风险管理阶段的程度要比危机应对阶段的程度高,但在国内,社会组织由于资金和资源的匮乏,在风险管理的阶段参与较少。据不完全统计,汶川地震过后的两个月时间内,曾活跃在灾区的志愿者和社会组织相继退去,到2009年4月,坚守在灾区的社会组织已经不足50家,志愿者不到5万人。这一例子充分证明了中国社会组织参与的片段化,这样的结果直接影响到社会组织参与应急管理过程的持续性和连贯性。

3.2 自身能力不足影响政府协同

中国社会组织在参与应急管理过程中,暴露出自身建设方面的诸多问题,导致其缺乏能力协同政府做好应急管理的工作。主要表现在以下两个方面:首先,社会组织募集资金的能力不足。现阶段政府鼓励社会组织自负盈亏,只是少部分的财政拨款用于支持其正常运作,而由于中国缺乏公益传统,来自民间的捐助十分有限,这导致社会组织参与应急管理前期的准备工作和后期的恢复工作都难以正常开展,制约了社会组织参与应急管理的广度和深度。其次,人力资源缺乏。社会组织在吸收优秀人才方面远不及政府和企业部门,其招募的成员多是政府和企事业单位的离退休人员和临时的志愿者,缺乏管理经验和专业能力,无法对社会组织的长久发展提供实质性的助益。

3.3 沟通协作不畅影响网络构建

当前中国的社会组织缺乏有效沟通,以至于各个社会组织仍然各自为政的处理应急管理事务,并没有能够形成一个在全国或者地区中有影响力的社会组织网络,以至于在社会组织最应该发挥作用的灾后重建阶段缺乏其身影。在灾后重建阶段,各社会组织由于缺乏横向联系,信息和资源得不到及时的共享,各种类型的组织以各种方式参与到救灾中来,缺乏一个强有力的机构来统一指挥各类社会

组织行动和调配来自民间的物资和人力,难以达到社会组织之间的联合应急行动。而在政府与社会组织的沟通与协作方面,没有一个完善的应急管理信息管理系统,无法进行资源和信息的共享,社会组织只能依靠自身力量深入灾区获得第一手信息,了解到灾民的特殊需求,难以达到政府与社会组织的联合应急行动。

3.4 危机政治影响组织积极性

社会组织参与应急管理过程远没有第一小节理论描述的那样在危机的各个阶段都发挥了重要作用,而是存在“替代模式”。所谓“替代模式”即在危机发生时,社会组织能够快速做出反应,并提供应对突发危机事件的应急管理服务,随着灾害危机逐渐趋于稳定,政府部门开始占据服务的主导地位,直至完全替代社会组织的功能。在应对危机时,政府部门可能存在“失灵”的情况,这样就为社会组织的参与创造了机会,社会组织能很好地发挥自身的资源优势,在专业知识、专业技能和志愿者服务方面弥补政府参与应急管理的不足。而一旦危机得到缓解,政府部门便会将应急管理事务重新纳入已有的应急体制中,逐渐替代社会组织的功能,其结果无疑是损害了社会组织的利益,影响其积极性的发挥。

3.5 合法性影响组织优势

对于社会组织来说,其合法性没有获得认可,最终导致其参与应急管理的渠道和能力受到限制。首先,社会组织参与管理与服务的法律体系残缺。迄今为止,社会组织管理主要依靠三个条例和一些部门规章,上位法的缺失削弱了社会组织的独立法人地位,同时管理法规的缺少,使一些组织处于无法可依的状态。其次,条例修订进展缓慢。现行的《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《社会团体登记管理条例》规定,中国的社会组织登记必须满足“双重管理”制度,除了获得行业部门的批准,还必须在民政部门统一登记注册。在这种体制下,很多社会组织很难以合法身份,参与到应急管理事务中去。再次,对于取得合法身份的社会组织而言,在物资和资金的筹措和使用上,则存在筹措范围和使用范围不合法的情况。调查显示,与社会组织登记注册的级别相比,大于其注册级别、属于扩大范围筹资的社会组织比例占到50%。

3.6 参与制度缺乏影响参与进程

国务院办公厅出台的《应急预案编制指南》中

指出,预案编制要做到“纵向到底,横向到边”,纵向贯通行政和各类组织层级,横向覆盖行政和社会层面,强调把社会组织参与作为一项基本原则编入应急管理体系。但在实践中,政府行政部门与社会组织合作只是被动、临时的合作,缺乏深入的制度构建。政府在应急管理体系中,承担着对社会组织的能力培训责任,但目前政府对社会组织风险防范和应急管理处置的教育、培训和演练工作明显不够,社会组织的社会危机意识、风险防范意识、自救互救知识和能力都十分薄弱。另外在社会组织参与的途径和方式上,没有形成一套完整的参与制度,社会组织一般都是自发探索路径参与到应急管理过程。

4 应急管理中政府与社会组织合作治理的路径选择

4.1 明晰政府与社会组织权责,实现全过程参与应急管理

社会组织现阶段的参与存在片段化的特点,即“重反应,轻风险”,为了补足风险管理,实现政府与社会组织在应急管理方面的全过程参与,必须明确政府与社会组织在风险管理阶段的功能。在应急管理的最初阶段,强调政府风险管理目标与社会组织常态目标的契合。政府通过契约或制度方式吸纳社会组织,在风险评估、预案制定、减灾技术方面进行功能互补,以便提高决策的科学性。将社会组织视为防灾宣传者,社会组织扎根在民间,便于协助政府开展各项防灾宣传教育工作,训练公民应对危机的能力。在基础设施建设、应灾设备投入、应急演练等方面,社会组织利用自身资源弥补政府的不足。

4.2 提升专业技术水平,强化自身能力建设

社会组织参与应急管理的前提条件就是需要有足够的专业能力,因此,社会组织必须提升专业技术水平,强化自身能力建设。首先,社会组织应加强自身吸纳资源的能力。社会组织应该明确自身的公益理念和使命是为社会公众服务,并努力营造出一种社会认可的组织文化,增加社会公众和政府的信任度,从而促进社会资本的形成。只有在此基础上,社会组织才能获得源源不断的资源支持。其次,社会组织要提高人员素质。社会组织应该通过愿景的阐述、服务宗旨的明确、工作计划的展示等多种方式吸引各方面专业技术人员的参与,以克服专业人员不足的缺陷。同时,对组织成员进行应急救助专业知

识的培训,提高人员素质,以应对各种各样的突发性事件。最后,社会组织自身结构的优化。形成一套完备的组织体系包括明确的组织目标和计划、科学的管理和决策系统、有力的资金和人员吸纳模式以及良好的监督体系,以实现组织的自治,避免“类行政组织”现象的出现。

4.3 畅通信息交流沟通平台,实现联合应急行动

为实现政府与社会组织的联合应急行动,必须依靠现代信息技术手段,构建一个既能满足社会组织信息需要又能支持其与政府信息交流的平台。首先政府应将社会组织应急网络纳入政府部门应急管理信息网络系统,构建起政府和社会组织应急合作的信息网络平台,并明确各自的角色和功能,政府在平台中扮演支持者的角色,社会组织则扮演参与者的角色。其次,应急合作网络平台必须摆脱只在灾害发生时才互动和合作的困境,应该保持常态的政府和社会组织资源与服务共享,并在技术、学习、资讯等方面及时沟通。最后,应急合作的信息网络平台应该是一个开放的平台,在不断完善的基础上,广泛吸收社会组织的参与,最终实现政府和社会组织在应急管理中的联合行动。

4.4 推动合作模式互补,建立稳定合作关系

目前政府与社会组织的合作还不是一种平等的“合作”,而是政府主导下或者领导下的合作,这种合作是把政府放置在主导地位,而把社会组织放置在辅助位置。由于这种“强政府,弱社会”现象的存在,才导致了合作中出现的“替代模式”。为了解决政府因巩固其合法地位而产生的替代现象,应推动政府与社会组织应急合作互补模式的发展,按照“普遍倡导、重点扶持和专业发展”相结合的原则,提升社会组织参与应急服务的有效性。萨拉蒙和Anheier借用经济学中的“比较优势”理论来分析社会组织和政府的关系,解释了发展互补型合作关系的重要性。他们认为社会组织面临自身固有的障碍——志愿失灵,而这一缺陷恰恰是政府的优势所在,政府面临的“政府失灵”,恰巧社会组织的功能可以补足。于是,社会组织和政府相互补充,建立起稳固的合作关系。

4.5 提升社会组织的合法性,夯实应急服务基础

中共十八大关于依法治国的全面概述,要求依法治国必须作为基本的治国方略在全社会各领域践行,政府和社会组织的应急合作也必须走上真正的

法制化轨道。国务院已经颁布的《中华人民共和国突发事件应对法》和《国家突发公共事件总体应急预案》已经对政府参与应急管理的角色和责任在法律上加以说明,但却没有明确规定社会组织的主体地位。为了提升社会组织参与应急服务的合法性,必须构建社会组织发展的法规体系。首先,必须为社会组织发展立法。社会组织立法不应该停留在行政法规的层面上,应该提高到法律高度,这样才能提高社会组织应急服务的积极性。其次,形成比较完备的法规体系。所谓完备就是要实现立法层次的完整,又要实现相关领域的全面覆盖。即形成由一部专门的社会团体组织法、若干条例和规章组成的水平比较高和覆盖比较全面的有关社会组织的法规体系。

4.6 完善应急合作制度化构建,激发社会组织积极性

首先,健全政府应急管理培训制度。《突发事件应对法》指出:“县级以上人民政府应当建立健全突发事件应急管理培训制度,对人民政府及有关部门负有处置突发事件职责的工作人员定期进行培训。”为此,在社会组织中要加强应急服务志愿者和救援队伍等的应急知识培训工作,将应急知识的培训纳入政府年度工作计划。其次,明确社会组织的参与制度。在厘清各社会组织的优势和功能的基础上,明确各自的救灾领域,确定其进入和退出机制,避免盲目参与所导致的资源浪费和挤占。最后,民政部应制定针对社会组织的新税收政策。一方面,使社会组织获得的政府购买服务的款项免税或减税;另一方面,税收政策也应该鼓励企业和个人捐资社会组织,免除部分所得税,在全社会形成慈善氛围。

5 结语

中共十八届五中全会提出“党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法制保障”的社会治理体制,这决定了中国社会治理的方向,应在政府部门的主导下,充分调动基层组织和社会公众的积极性,共同治理,共建共享,形成多元主体协同共治的良好局面。因此,在公共事件应急管理中,必须建立多元主体合作治理的应急管理机制,发挥社会组织在政府与社会公众沟通中的桥梁和纽带作用,提高政府公共服务的能力,优化社会公众的参与环境。通过研

究应急管理中社会组织参与政府治理的实际过程,可以发现社会组织与政府合作存在沟通不畅,合法性不强,制度不健全等一系列现实问题。为了真正实现社会组织和政府应急管理中的良好合作,使社会组织成为合作式治理的一方主体,关键是推动社会组织参与政府治理的制度化、法制化,保证社会组织参与的有序与可持续性推进。

参考文献

- [1] 林闽钢,战建华.灾害救助中的政府与 NGO 互动模式研究[J].上海行政学院学报,2011,12(5):15-23.
- [2] 赵军锋,金太军.论非政府组织参与危机管理的演化逻辑——基于治理网络的视角[J].学术界,2013(8):44-52.
- [3] 陶鹏,薛澜.论我国政府与社会组织应急管理合作伙伴关系的建构[J].国家行政学院学报,2013(3):14-18.
- [4] 林闽钢,战建华.灾害救助中的 NGO 参与及其管理——以汶川地震和台湾 9·21 大地震为例[J].中国行政管理,2010(3):98-103.
- [5] 王名.非营利评论(第三卷)[M].北京:社会科学文献出版社,2008.
- [6] 李书巧.我国非政府组织参与公共危机管理研究[J].理论月刊,2012(6):97-101.
- [7] 李云端.政府应急管理:提高应急预案的有效性[J].辽宁行政学院学报,2013(11):14-16.
- [8] 吴津.社会组织发展与党之间良性互动的路径分析[J].中国浦东干部学院学报,2010(5):113-117.
- [9] 刘传铭,乔东平,高克祥.政府与社会组织的互动模式——基于北京市某区的实地调查[J].经济社会体制比较,2012(3):174-180.
- [10] 王光星,许尧,刘亚丽.社会力量在应急管理中的作用及其完善——以 2009 年部分城市应对暴雪灾害为例[J].中国行政管理,2010(7):67-69.
- [11] Salamon, L.M. and Anheier, H.K. Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally [J]. International Journal of Nonprofit Organizations, 1998 (9).
- [12] 曹志涛.依法治国方略的实施与执政方式的转变[J].新西部(理论版),2014(12):61-61.
- [13] 欧阳克刚.应急管理及其培训的性质、特征与培训主体刍议[J].陕西行政学院学报,2012(4):5-7.

The Path of Selection in Cooperative Governance between Government and Social Organization during Emergency Management

LIU Yihong¹, DING Wenguang², LIU Shuming¹

(1. *School of Humanity, Gansu Agricultural University, Lanzhou Gansu Province 730070;*

2. *Lanzhou University, Lanzhou Gansu Province 730000, China*)

Abstract: The uncertainty and complexity of emergency puts forward new requirements on the existing system of emergency management. Establishing an effective emergency management mechanism to solve the current and future emergency becomes the priority of emergency management in our country. Based on the function of the different stages of emergency management of social organizations, and from a different perspective on social organizations to participate in the type of emergency management, this article puts forward and analyzes three kinds of interaction modes between government and social organization, which can be divided into participatory cooperation model, absorption type cooperation model, synergistic interaction cooperation model. By summarizing the function of different stages of emergency management of social organizations, the types of social organizations participating in the emergency management research, difficulties and challenges faced by the social organizations, it is advised that more cooperation paths between government and social organizations can be conducive to emergency management.

Key words: emergency management; social organization; cooperative governance