

突发公共卫生事件中的政府动员与社会组织回应 ——基于新冠肺炎疫情防控的混合研究

周 俊

(华东师范大学公共管理学院,上海 200062)

摘 要:社会组织在突发公共卫生事件治理中能够发挥补充和补足政府功能的作用。在新冠肺炎疫情防控中,社会组织的作用发挥存在不充分、不均衡特征,制度环境和治理能力视角下的研究难以对此做出合理解释。借助扎根理论方法对动员政策文本进行分析发现,政府动员具有与疫情防控需求、社会组织整体发展水平、政府日常工作相“适配”的特征,是一种“适配型动员”;进一步的案例分析发现,社会组织在不同层次上参与到疫情防控之中,但其参与受动员政策的影响有限,对政府动员显现出“低度回应”特征。提高政府对社会组织的动员力,既要加强动员政策与社会组织实际需求的适配性,也要加强政策宣传和执行监控。

关键词:突发公共卫生事件;政府动员;社会组织参与;新冠肺炎疫情防控

中图分类号:D632.5;R181.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2021)03-0046-08

一、问题的提出

突发公共卫生事件治理不仅依赖于政府的主导作用,而且需要社会组织发挥其独特优势^[1]。然而,社会组织参与并不总是充分和均衡的,正如在新冠肺炎疫情防控初期所见,部分社会组织发挥自身专长,或者积极募集资金和物资,协助社区抗疫^[2],或者为医护人员子女提供关爱服务^[3],或者帮助企业复工复产^[4],在一定程度上弥补了政府防控功能的不足^[5];部分社会组织却并未参与防控工作,北京市社会组织服务中心在2020年2月初的一次调研中

发现,48.21%的社会组织因“没有资金支持”“不知道该做什么”“找不到服务对象”等原因没有参与^[6]。虽然社会组织类型各异,其中仅有部分社会组织的业务与公共卫生相关,但因为突发公共卫生事件通常影响广泛和深远,所以除了需要专业性参与外,还需要社会组织通过动员捐赠、宣传教育、解决特殊人群困难等方式进行非专业性参与,可以说,几乎所有社会组织都有一定的参与空间。由此,值得关注的是,为何社会组织在新冠疫情等突发公共卫生事件治理中有不同的参与表现?社会组织参与不充分和不平衡现象是如何形成的?

收稿日期:2021-03-02

基金项目:国家社会科学基金重大项目(18ZDA116);国家自然科学基金面上项目(71774139)

作者简介:周俊(1977—),女,湖北鄂州人,教授,从事社会组织、社会治理研究。

影响社会组织参与的因素是多元的。既有研究主要从制度环境和治理能力两方面进行讨论,认为制度环境差异和能力大小不同是影响社会组织参与的关键因素。然而,从制度环境看,社会组织所处环境大体相同,独具特色的地方性政策创新较为少见,在突发公共卫生事件时期,各项工作服务和服从于危机治理,地方政策创新的时空更为有限。因而,制度论难以解释相同制度环境中社会组织表现的差异。从治理能力看,常态时期社会组织治理能力存在差异并因此导致参与差异是正常现象,然而,并不是常态时期治理能力强的社会组织在突发公共卫生事件中的作用就强,相反,部分治理能力不强的社会组织也能在危机时期有突出表现。治理能力论对危机时期社会组织作用差异的解释存在一定局限性。

有鉴于此,本文引入政府动员的视角,探究危机时期政府动员对社会组织作用的影响。之所以引入这一分析视角,主要是因为,在特殊时期,为统筹协调,政府通常会要求社会组织围绕特定目标进行有序参与,因而,在社会组织具有较强内生性参与动力的情况下,政府仍然需要对社会组织进行动员,以使其明确参与方向和规范其参与行为。而社会组织往往也倾向于依赖政府为其行动提供制度框架以规避监管风险^[7]。新冠疫情暴发后,在政府动员全民参与疫情防控的过程中,国务院、民政部、财政部等专门针对社会组织发布多项动员政策,很好地说明了对社会组织开展动员的必要性。

那么,政府动员是否影响社会组织参与突发公共卫生事件治理?既有对政府动员的研究主要关注政府内部动员和政府对社会的动员,在政府对社会的动员中更多关注基层政府对群众的动员,对政府动员社会组织的研究非常欠缺,几乎没有文献讨论政府动员之于社会组织参与的影响。政府对社会组织的动员虽然属于政府社会动员的一种类型,但与公众、企业相比较,社会组织具有更强的公共性,政府针对社会组织的动员与其他动员有较大区分,难以将一般意义上的政府动员理论直接套用于社会组织。有鉴于此,本文采用混合研究方法回答政府动员与社会组织参与疫情防控的关系问题,先通过扎根理论方法对动员政策文本进行分析,建构政府动员社会组织的理论模型,然后基于案例访谈资料,分析政府动员对社会组织的实际影响,讨论政府动员社会组织的意义与局限性。

二、文献回顾

学界对动员的研究主要聚集于宏观层面的政治运动,多讨论国家对大众进行动员的起因、逻辑、类型和机制等问题,较常使用的概念是国家动员、政治动员和社会动员。当今时代,动员的目的主要是促进社会参与,在社会管理向社会治理转型的过程中,动员日益成为一种行之有效、充满潜力的现代治理方式^[8]。政府动员是以政府为主体的一种动员方式,包括政府对社会的动员和政府的自我动员^[9],既有研究对两方面都有诸多探讨。在政府对社会的动员方面,研究主要讨论政府对基层社会,尤其是基层政府对群众的动员,以及危机时期政府对社会大众的动员。

在基层治理中,政府采用行政机制、项目制、自组织和精英机制等手段对社会进行动员^[10],发展出了组织化合作动员^[11]、工作队^[12]、联村制^[13]、基层精英官僚化^[14]等多种动员技术。在危机治理中,发起大规模的社会动员是化解危机风险的有效手段。在2008年的汶川地震中,政府体现出强大的社会动员能力,形成了众志成城,全民参与的灾难救助模式^[15]。在新冠疫情防控中,政府的动员能力再次得到体现,国家权威与社会参与互嵌,形成了全民动员、系统协同的整体性动员机制^[16];各级党组织按照“谁主管、谁负责”的逻辑,发展出“属地”动员模式^[17],并建立了“街道—社区—居民”三级序次进行的基层动员机制^[18];“城市治理的精细化服务在治理内容、参与主体、服务对象以及路径支撑等多方面都有着根本性的创新与转变。”^[19]

无论是在基层治理还是在危机治理中,社会组织都是政府动员的重要对象,但是鲜有研究将社会组织作为政府动员的独立对象加以分析。在社会组织的相关研究中,有两方面内容与政府动员存在较大关联:一是在社会治理中,政府通过购买服务、物资支持、表彰奖励等方式将社会组织纳入国家权力体系,鼓励社会组织在基层治理中发挥作用;二是在危机治理中,政府逐渐将社会组织纳入国家应急管理体系。社会组织的作用最早在汶川地震中受到政府重视,其后,在雅安芦山地震中,四川地震救灾指挥部设立“抗震救灾社会组织与志愿者服务中心”,负责与志愿者、社会组织的沟通衔接^[20]。这两方面研究能够为理解政府对社会组织的动员提供有益启

示,但常态时期政府鼓励社会组织发挥作用的机制是否适用于危机时期,危机时期政府又应用了哪些动员工具,诸如此类的问题还没有被讨论。

综上,既有对政府动员和对政府推动社会组织发挥作用的研究较为丰富,但对政府动员社会组织的关注十分缺乏,难以提供一个理解突发公共卫生事件中政府动员社会组织的基本框架,更未论及政府动员对社会组织参与的影响这一重要问题。因此,非常有必要先厘清公共卫生危机时期政府动员社会组织的基本做法,然后开展政府动员效应的实证分析。

三、研究设计与模型建构

1. 研究方法与数据来源

因为政策文本集中体现了政府意志和行动逻辑,所以近年来以政策文本为经验材料,对政府行为进行扎根分析的研究较为常见^[21-22]。本文借鉴这一做法,遵循开放式编码、轴心式编码、选择式编码3个基本研究步骤,将2020年1月底疫情暴发到4月底疫情进入常态化期间,国务院及其部委发布的31份政策文件(约7.6万字)作为经验材料^①,进行扎根理论分析,构建政府动员社会组织参与疫情防控的理论模型。在分析过程中,借助Nvivo 12软件对随机抽取的20份文件进行编码,并将剩余的11份文本重复进行相同程序的分析,以检验动员模型的理论饱和度。

疫情常态化之后,研究团队在7—11月对多家社会组织进行了访谈,并从中选择了6家社会组织作为案例分析对象。这6家社会组织中有3家注册在上海,3家注册在江西省南昌市;其中有2家非公募基金会,3家社会服务机构和1家社会团体(行业协会),皆非公共卫生服务类社会组织。之所以选择这6家社会组织作为案例,主要是因为上海市的社会组织整体发展水平较高,且3家上海的组织均在当地甚至在全国享有较高的社会声誉;南昌市社会组织在全国处于中等发展水平,案例中的3家组织在当地也属于引领型组织,曾多次获得江西省公益奖项。这6家优秀的社会组织具有较强的典型性,能够在一定程度上反映发展得较好的社会组织响应政府动员的情况。

此外,既有研究认为制度环境、治理能力对社会组织的作用发挥产生主要影响,因而,本文在选择案

例时将这两个因素作为控制变量。6家社会组织2019年度的年检报告显示,它们的治理结构完善、财务健全、业务活跃;在制度环境这一要素上,研究团队对2020年1—4月上海市和南昌市的疫情防控政策进行搜索,没有发现超越中央政策规定的创新性内容,因此可以认为,两地社会组织在疫情期间面临的制度环境基本相同。

根据基于扎根理论分析建构的政府动员社会组织模型,于2020年10—11月,对6家社会组织的主要负责人(理事会或秘书长)进行了半结构性访谈,主要了解组织从1月到访谈前参与疫情的实际情况、对政府动员政策的知晓情况、疫情期间是否接受过来自政府的直接或间接支持和动员政策对社会组织参与的实际影响等内容。2位研究人员对访谈资料进行编码处理,并通过社会组织官方网站、媒体报道等渠道对访谈资料进行三角验证,以确保资料的可靠性和准确性。

2. 模型建构

(1) 开放式编码

开放式编码是对原始经验材料进行反复阅读、划定原始事件并赋予概念的过程,在这个过程中,需要对原始材料进行系统归类,并深度融入情境挖掘材料背后隐含的概念^[23]。将随机抽取的20份文本材料导入Nvivo 12软件,遵循编码的开放性、全面性、独立性原则,先后划定原始事件1187个,经过类比和去除语义相同或相近的原始事件后,从中提取初始概念86个;根据研究情境中各初始概念的内涵和外延,对86个初始概念进行范畴化,最终得到25个范畴。

(2) 轴心式编码

轴心式编码是根据开放式编码得到的各范畴的语义、情境、因果、结构等关系建立彼此间的联系,并阐明其联系的过程。经过轴心式编码,形成了物质资源、人力资源、话语资源、自参与、弱参与、强参与、优化参与环境、提升组织能力、精神激励、利益激励、情感激励等11个主范畴,通过洞察主范畴之间的内在逻辑,凝练出动员目标、动员层次、动员策略3个核心范畴(表1)。

①4月之后,全国疫情逐步进入常态化防控阶段,常态化防控不属于危机治理,因而本文只选取4月之前的政府政策文本作为经验材料。

表 1 轴心式编码形成的核心范畴及主范畴		
核心范畴	主范畴	副范畴
动员目标	物质资源	防控物资、日常物资
	人力资源	专业与智力资源、志愿资源
	话语资源	精神与情感资源
动员层次	自参与	遵守防疫规定、组织自身防控
	弱参与	宣传教育
	强参与	动员捐赠、服务供给、协助政府
动员策略	优化环境	放松管制、规范管理
	提升能力	物资保障、资金支持、能力指导
	精神激励	典型示范、宣传引导
	利益激励	税收优惠、购买服务、挂钩评估
	情感激励	共情、信心强化

(3) 选择式编码与模型构建

选择式编码是经过轴心式编码阶段后,在已经建立好的几个主范畴和核心范畴之间,藉由阐明“故事线”而找出研究问题,并建立范畴之间的关系,从而提炼研究的理论模型^[24]。经过对各个核心范畴和主范畴的不断分析与思考之后,明确本文研究的核心问题为“新冠疫情中政府对社会组织的动员机制”,围绕这一核心问题,衍生了动员目标、动员层次、动员策略 3 个核心范畴(表 1)。

动员目标是政府动员社会组织在物质、人力和话语资源等供给方面所发挥的作用,体现了政府对物质资源、人力资源和话语资源的需求。

动员层次是政府动员社会组织结合自身实际在疫情防控中进行不同层次的参与。在“自参与”中,政府要求社会组织做好自身防控工作;在“弱参与”中,政府希望社会组织发挥宣传教育、提高社会共识的功能;在“强参与”中,政府希望社会组织能够动员社会捐赠、提供有针对性的社会服务,以及协助政府开展其他各类防控工作。

动员策略是政府动员社会组织参与疫情防控所采取的手段和方法。在优化环境方面,政府一方面加强募捐管理和违规查处,另一方面在登记管理、年度检查等方面放宽要求;在能力提升方面,政府提出要为社会组织参与提供物资保障、资金支持,并开展能力建设;在激励方面,典型示范、宣传引导、税收优惠、购买服务、挂钩评估、信心强化、共情策略等共同体现了精神、物质和情感激励手段。

动员目标、动员层次与动员策略之间具有明显的内在逻辑,动员目标是政府动员要实现的效果,动员层次是政府希望社会组织达到的参与状态,动员策略是政府为促进社会组织参与采取的具体措施。

这 3 方面内容共同构成了一个相对完整的政府动员体系,体现了目的与手段的有机结合(图 1)。

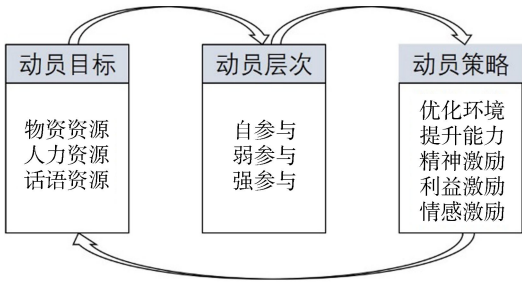


图 1 政府动员社会组织参与疫情防控的理论模型

(4) 理论饱和性检验

将剩余的 11 份文本导入 Nvivo 12 软件中,重复前述分析步骤,没有发现新概念和范畴出现,概念和范畴之间的关系没有发生变化,因此可以认为,政府动员理论模型通过了理论饱和性检验。

四、政府对社会组织的适配型动员

在新冠疫情中,政府颁布了多份政策动员社会组织发挥作用,对政策文本的扎根分析表明,政府动员目标明确、层次清晰、手段多元。进一步的分析发现,明确的动员目标与疫情防控总体需求具有高度一致性,清晰的参与层次要求总体上体现了社会组织的角色与发展水平,而多元化的手段与政府部门的日常工作具有高度一致性。这种动员可以称为“适配型动员”,即动员主体对动员环境、动员对象与自身特征有充分评估,并且努力将动员政策与这 3 方面进行适配。

1. 与疫情防控需求相适应

从总体上看,政府动员社会组织参与疫情防控的目标是实现对物资资源、志愿资源和话语资源的汇聚。然而,新冠疫情是前所未有的重大突发公共卫生事件,具有高度复杂性和不确定性,在疫情的不同阶段,防控需求有不同变化,政府希望社会组织供给的资源也有所不同。相应地,政府动员政策呈现出较明显的阶段性特征。

在早期动员中,政府主要希望社会组织参与物资筹措,并且在引导社会心理方面发挥作用。如民间组织管理局于 2020 年 1 月 29 日印发《关于印发<社会组织登记管理机关疫情防控工作实施方案>的通知》(民社管函[2020]5 号),提出行业协会商会要“支持鼓励有条件的会员企业加急生产紧缺防控

医药产品和服务”“学术类、科技类社会组织和专业性社会组织要主动发挥自身凝聚专家学者和专业人才的优势,通过多种形式加强疫情防治宣传,加强科学普及,引导社会公众相信科学,不信谣、不传谣,共同维护社会稳定。”

随着疫情防控工作的推进,越来越多的特殊需求被发现。这一阶段,政府在动员政策中提出了希望社会组织有针对性地提供志愿服务的要求。非常典型的,民政部办公厅于2020年3月6日发布《关于在疫情防控期间加强特殊困难老年人关爱服务的通知》(民办发[2020]7号),提出“各地要充分发挥各类基层组织、社会组织、社区工作者、社会工作者、志愿者等方面力量作用,按照就近就便原则,将帮扶对象落实到人,分类开展走访探视和关爱服务工作”。

到2020年3月底4月初,疫情防控工作常态化,相应地,政策对社会组织在疫后心理重建、社区服务等方面提出了期望。民政部办公厅于2020年4月2日发布的《关于调整优化有关监管措施支持全国性社会组织有效应对疫情平稳健康运行的通知》(民办函[2020]32号)提出,“将社会工作、社会救助、社区服务等纳入中央财政支持社会组织参与社会服务项目支持范围,支持社会组织开展疫后困难救助、心理辅导、综合性社会支持网络构建等社会服务。”

2. 与社会组织整体发展水平相适配

对动员层次的设定体现了政府对社会组织角色和整体发展水平的考量。截至2019年底,我国社会组织总量约为88万家。社会组织数量虽然达到一定规模,但仍然存在发展不充分、不平衡等问题。大量社会组织规模小、专业能力不足、功能不突出,能够参与突发公共卫生危机治理的社会组织并不多。在这种情况下,无法期望所有社会组织在疫情防控中发挥作用,但要尽可能充分调动所有社会组织的积极性。政府处理这一情况的做法是,根据社会组织的实际发展情况,要求所有社会组织遵守防控规定、保障好自身安全,同时,号召有一定能力的社会组织加强对相关人群的教育和宣传,动员能力较强的社会组织如慈善组织、志愿服务组织和行业协会商会等,发挥动员社会捐赠、提供志愿服务和协助政府维护市场秩序、引导企业生产经营和推进企业有序复工复产等作用。通过对参与层次的划分,政府

为社会组织根据实际情况选择参与内容和方式提供了指引。

3. 与政府日常工作相适配

从理论上讲,在危机时期,政府权力较常态时期有更大的扩张空间^[24]。但在新冠疫情中,政府对社会组织的动员严格在既有制度框架中进行,没有超越常态管理的应急式动员内容。国务院的动员政策主要要求社会组织协助政府相关部门开展工作,并要求各级政府部门为社会组织参与提供支持。比如要求各地加大政府购买服务力度,引进社会工作、心理咨询服务等机构,为监护缺失儿童提供各类专业服务,提高精准关爱水平。作为社会组织的登记管理机关,民政部是动员政策的最主要的发文主体。民政部的动员政策主要包括两方面内容:一是发挥指导功能,动员社会组织参与疫情防控,为养老机构等提供防疫指引;二是发挥监督管理功能,要求社会组织规范募捐等行为,以及放宽某些管理的时限或调整管理程序。无论是国务院还是其职能部门,从政策内容中可以看到,它们对社会组织的动员都基于日常管理工作,除“延迟年检”和“事后补办”^①外,没有突破工作常规的内容。而“延迟年检”和“事后报批”只是对办事时间要求和程序的调整,同样不涉及工作内容创新。

总之,“适配型动员”体现了政府对疫情防控需求的动态把握,对社会组织角色和发展水平的恰当认知,以及对既有工作秩序的坚守。这种动员既能够为社会组织参与疫情防控设定制度框架、指明行动方向,又能够有效规避突破既有制度空间可能带来的风险,是一种兼具实用性与安全性的动员模式。

五、社会组织对政府动员的低度回应

基于扎根理论建构的动员模型对访谈资料进行分析可以看到,一方面,6家社会组织都有不同程度的参与,其中,1家组织实现了“强参与”,1家组织实现了“弱参与”,4家社会组织进行了“自参与”。“强参与”体现为通过社会组织的客户资源为疫情

^①2020年2月14日,民政部社会组织管理局和民政部慈善事业促进和社会工作司联合发布《慈善组织、红十字会依法规范开展疫情防控慈善募捐等活动指引》,规定“因情况紧急,未能在开展公开募捐活动前办理募捐方案备案的,应当在公开募捐活动开始后十日内补办备案手续。”

募资,以及在组织业务范围内开展线上疫情防控活动;“弱参与”体现为通过编制防控宣传小册子等方式向服务对象进行防疫宣传;“自参与”体现为要求组织成员加强自我防控,并向成员提供防控指南、防护物资等支持。另一方面,6家社会组织的参与并不是直接回应政府的社会组织动员政策的结果,而是对政府动员社会的一般性政策的回应和基于组织负责人社会责任感的选择。因而可以认为,社会组织对政府的特定动员政策具有“低度回应”特征。具体而言,低度回应主要体现为社会组织对动员政策的知晓度低,并且在主观上认为所在组织参与疫情防控主要不是因为受到动员政策的影响。

在对动员政策的知晓度上,6家社会组织均表示,仅仅知道政府在动员全社会参与疫情防控,并不十分了解政府针对社会组织的动员政策。但当询问是否知道“延迟年检”“事后补办”、将参与疫情防控的情况与评估挂钩、国务院要求加大政府购买服务力度等具体政策规定时,所有社会组织都表示有所知晓,特别是知晓“延迟年检”政策和“事后补办”政策。这表明,社会组织对政府动员其参与疫情防控的政策内容缺乏整体了解,但都关注到与自身工作直接相关的内容。此外,访谈对象表示,疫情期间社会组织服务中心向他们发送过事务办理方面的通知,但并没有专门传达过动员他们参与疫情防控的政策。一位社会组织负责人认为,这可能是因为“当时政府各个部门都忙得不行,根本顾不上我们……要社会组织参与,政府先要能为社会组织提供防护物资,在当时的情况下,这个做不到。”(访谈编码 202011JB)

尽管参与层次不同,6家社会组织都在疫情防控中发挥了作用。当问及作用发挥是否因为受到动员政策影响这一问题时,6家社会组织均没有给出肯定回答。“强参与”和“弱参与”的社会组织都认为自身的参与是基于组织使命和公民对社会的责任感,而且政府也号召全民抗疫。“自参与”的社会组织则认为,做好自身工作人员和会员的防控工作疫情期间每个公民和组织应尽的义务,该组织的负责人说道:“我们想着自己应该做些什么,开始也想是不是要公开募捐,但后来大家一讨论,觉得为疫情公开募捐与组织宗旨不一致,于是就想办法动员我们的业务伙伴一起捐赠”“在特殊时期,我们的业务基本上都停了,但我们考虑是不是可以在线上开

展一些与疫情防控有关的活动,后来就去做了”。(访谈编码 202010SA)“弱参与”的社会组织之所以没有更多地参与行为,在该机构负责人看来,主要是因为“那个时候根本进不了社区,没有办法像平时一样开展服务,只能向服务对象发些(宣传)资料”。(访谈编码 202011JA)“自参与”的社会组织对自身参与状态的解释主要为:原来的服务项目因为疫情的原因中止,一时没有开发出针对疫情需要的新项目;所在行业与疫情防控的关联性弱,无法组织会员直接参与防控,只能为会员做些力所能及的事。

为了解如果政策宣传到位,社会组织是否会展现出更高的参与积极性,我们向访谈对象介绍了动员政策的核心内容,并询问其看法。被访者的回答主要包括两方面观点,一是认为社会组织在疫情期间发挥作用需要一些前提,比如获得防护物资和“通行证”。在疫情暴发初期,因为这些前提无法得到满足,所以动员政策中的许多内容无法落实。这一方面是客观形势造成的,另一方面也体现了政府注意力分配的特点。多位被访者谈及“通行证”问题,其中一位谈到,“最开始的时候大家都没有口罩和防护服,根本无法出门。但是到3月,情况好转了许多,我们也通过自己的渠道获得了一些防护物资,但由于没有‘通行证’,还是出不了门。”(访谈编码 202011JB)另有被访者认为,“其实政府不是不可以考虑给某些社会组织发放‘通行证’。当时社区里有不少服务需要社会组织提供,还有些服务是社会组织一直在做的,疫情来了都停下了”。(访谈编码 202010SC)二是认为疫情进入常态化后,政府同样需要关注社会组织作用,前期动员政策中的部分内容可以进一步落实,同时应针对新形势有针对性地颁布新动员政策。这从一个侧面表明,动员政策在解决社会组织参与中面临的紧迫问题和政策落实上存在一定的不足。

综上,政府动员对社会组织参与疫情防控并没有明显的直接影响。案例中的社会组织虽然都在不同程度上参与了疫情防控,但它们对动员政策的知晓度低,主观上也认为自身参与与政府动员缺乏直接关联。除此之外,在了解动员政策核心内容之后,受访社会组织对动员政策的针对性和政策落实情况表达了自己的看法,提出了关注这两方面问题的重要性。

六、结 语

在重大突发公共卫生事件中,政府有必要引导和支持社会组织发挥作用,以解决特定社会问题。对新冠疫情防控中政府动员社会的政策文本进行扎根分析,发现政府有积极的动员行为,动员政策中包含明确的动员目标、动员层次和动员策略,形成了相对完整的动员政策体系。这一体系背后隐含着政府的“适配型动员”逻辑,即将动员要求与新冠疫情防控需求相适配,与社会组织的整体发展水平相适配,与政府的日常工作相适配。“适配型动员”能够从实际需求出发为社会组织参与提供行动指引,且不突破政府工作的既有框架,具有高实用性、低风险的特征。进一步的案例分析表明,社会组织在疫情防控中存在不同层次的参与,但与动员政策之间的直接关联性较弱,社会组织对政府动员呈现出“低度回应”特征。

既有研究虽然不缺乏对突发公共卫生事件治理中社会组织作用的关注,但从政府动员的视角讨论社会组织作用的现实差异,是本文的新尝试。本文借助扎根理论方法分析动员政策文本,总结提炼政府动员的整体特征,建立政府动员社会组织理论模型,探讨政府动员背后的制度逻辑,为理解政府动员提供了基本框架,弥补了既有研究的不足。此外,本文基于案例讨论了社会组织对政府动员的回应情况,得出了动员政策对社会组织的影响不足这一结论,为理解社会组织在特定情境中的行动逻辑提供了理论参照,也在一定程度上揭示了疫情防控中政府动员的局限性。

遗憾的是,本文没有验证最初的研究假设,未能发现政府动员对社会组织参与突发公共卫生事件治理的明显影响。但是,这并不意味着否定两者相关的可能性,而是表明,在动员政策与社会组织回应之间还存在不可忽视的中间环节,比如访谈中提及的政策宣传、政策落实等,如果某个或某些中间环节不到位,动员政策可能难以影响社会组织行为。此外,正如案例分析部分所揭示的,动员政策本身的完备性也会影响社会组织对政策的回应,具有针对性、能够解决实际问题的动员政策更受欢迎。总之,本研究只是初步引入政府动员概念,围绕这一概念的诸多问题尚待研究。在本文所讨论的范围内,比如动员政策是否与社会组织参与需求相适配,动员政策

影响社会组织行动的路径等,都是值得深入讨论的问题。如果进一步扩大研究视野,政府动员不同类型社会的政策异同,政府动员政策的执行情况,政府动员社会的风险等问题同样值得关注。

从实践意义看,本研究分析了新冠疫情防控中政府动员社会的政策内容、特征和影响,总结了政府动员在寻求“适配”性上的经验,讨论了动员政策存在的内容的针对性不足、宣传不到位等问题,能够为相关部门优化动员机制提供借鉴。具体而言,动员政策既要体现与危机治理需求、社会组织整体发展情况、政府工作的适配性,也要加强与社会组织实际需求的适配性;此外,动员政策的作用发挥不仅依赖于良好的政策方案,而且依赖于有力的政策执行,因而需要高度重视动员政策的全周期建设,尤其需要重视政策的宣传和落实情况。基于此,本文针对完善政府动员提出两方面政策建议:

一方面,应加强动员政策与社会组织实际需求之间的适配性。如上文访谈内容所示,部分社会组织在新冠疫情中发挥作用面临的最大困难是难以获得“通行证”,这提出了如何在疫情这一特殊环境中为确有需要的社会组织打开行动通道的问题。类似的,在其他突发公共卫生事件中,社会组织可能面临不同的难题,破解这些难题是促使它们发挥作用的前提。此外,我国社会组织长期发展羸弱,普遍存在资金不足、能力不强等问题,政府固然无法在突发危机事件中解决常态时期就存在的重大问题,但却可以通过广泛调查的方式掌握社会组织发挥作用迫切所需要的支持,并基于此制定有针对性的政策方案。

另一方面,应通过加强政策宣传和政策监控来提高政策执行力。政策宣传是政府动员的必要手段,强有力的政策宣传能够使目标群体知晓、接受政策甚至将政策内化为行动准则。政府在疫情防控中出台了不少动员社会的政策,但社会组织对此却知之甚少,这无不说明政策宣传存在不足,这也表明,在突发公共卫生危机事件中,政府需要重视政策宣传的作用,通过多种手段使社会组织知道、了解政策,解决部分社会组织“不知道做什么”和不知道政府能够提供哪些支持等问题。同样,政策执行是实现政策目标的唯一方式,如果政策内容不能通过政策执行落实为实际行动,政策目标将无从实现。因而,在突发公共卫生事件治理中,政府需要加强对政策执行的监控,通过多方力量的参与促使政策执行

主体将政策落实到位,真正发挥政策应有的作用。

最后要指出的是,即使政府对社会组织的动员十分完备,也不一定意味着社会组织在突发公共卫生事件治理中会有十分突出的表现。这主要是因为,政府是突发危机治理的主导者,社会组织只是政府功能的补充者和补足者,其作用相对有限。政府动员可以引导和支持社会组织更好地发挥作用,但无法从根本上改变其整体功能状况。此外,在现代社会中,公众通常具有多重组织身份,比如既是党政机关工作人员,又是社会组织成员,因而,在突发公共卫生事件中,公众可能被多种渠道动员,这在一定程度上会分散社会组织的行动力,影响政府动员社会组织的效果,这实际上提出了如何将各种动员整合进一个有机体系的问题。同样值得注意的是,政府动员也存在适度性问题,过度动员可能带来过度参与,可能无益于甚至阻碍危机治理,这提醒研究者们需要从更加多元的向度讨论政府动员这一复杂问题。

参考文献:

[1] 焦克源. 社会组织参与公共危机协同治理的困境与出路——以红十字会慈善捐赠工作为例[J]. 行政论坛, 2020(6):122-129.

[2] CHENG Y, YU J X, SHEN Y D, et al. Coproducing responses to COVID-19 with community-based organizations: Lessons from Zhejiang Province, China [J]. Public Administration Review, 2020,80(5): 866-873.

[3] LU Q, CAI Z H, CHEN B, et al. Social policy responses to the COVID-19 crisis in China in 2020 [J]. International Journal of Environmental Research and Public Health, 2020,17(16):1-14.

[4] ZHANG Z D, SHEN Y D, YU J X. Combating COVID-19 together: China's collaborative response and the role of business associations[J]. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 2020,49(6): 1161-1172.

[5] HU M, SIDEL M. Civil Society and COVID in China: Responses in an authoritarian society[J]. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 2020,49(6): 1173-1181.

[6] 徐家良. 疫情防控中社会组织的优势与作用——以北京市社会组织为例[J]. 人民论坛, 2020(23):28-31.

[7] 龚维斌. 应急管理中国模式——基于结构、过程与功能的视角[J]. 社会学研究, 2020(4):1-24.

[8] 王金涛,陈琪. 软动员:国家治理现代化视阈下的社会动员转型[J]. 新视野, 2017(1):37-42.

[9] 贺治方. 社会动员在国家治理中的功能及其合理边界[J]. 学术界, 2019(7):83-91.

[10] 袁小平,潘明东. 农村社区建设中的社会动员机制研究[J]. 农村经济, 2017(4):6-11.

[11] 任克强. 组织化合作动员:社区建设的新范式[J]. 南京社会科学, 2014(11):62-67.

[12] 徐勇. 行政下乡:动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2007(5):2-9.

[13] 田先红. 联村制度与基层政府动员——基于浙江省 A 县的经验研究[J]. 长白学刊, 2019(5):92-100.

[14] 王诗宗,杨帆. 基层政策执行中的调适性社会动员:行政控制与多元参与[J]. 中国社会科学, 2018(11):135-155.

[15] 李丹. 我国社会动员的一般模式分析——以“汶川抗震救灾”为例[J]. 学理论, 2011(28):88-90.

[16] 刘佳. “国家-社会”共同在场:突发公共卫生事件中的全民动员和治理成长[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2020(3):15-22.

[17] 包涵川. “属地动员”:一个理解中国疫情防控模式的分析视角[J]. 理论月刊, 2020(6):80-86.

[18] 徐明,郭磊,任韬. 疫情防控中基层应急社会动员的逻辑、机制与优化策略[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2020,22(3):40-51.

[19] 唐皇凤,刘建军,陈进华,等. 后疫情时代城市治理笔谈[J]. 江苏大学学报(社会科学版), 2020(4):29-42.

[20] 郭虹. “社会动员”和“社会参与”:国家治理中应对社会公共事务的新途径[J]. 党政研究, 2015(5):84-87.

[21] 李华强,庄易霖. 基于扎根理论的“天价药”形成机理与政府监管策略研究[J]. 中国行政管理, 2020(5):140-145.

[22] 陶鹏,李欣欣. 突发事件风险管理的政策工具及使用偏好——以文本大数据为基础的扎根理论分析[J]. 北京行政学院学报, 2019(1):18-27.

[23] 朱丽叶·M. 科宾,安塞尔姆·L. 施特劳斯. 质性研究的基础:形成扎根理论的程序与方法[M]. 朱光明,译. 重庆:重庆大学出版社, 2015:48-96.

[24] 金锦萍. 疫情应对中慈善组织的特殊规范和行动特点[J]. 学海, 2020(2):26-31.

(责任编辑:许宇鹏)