

DOI:10.3876/j.issn.1671-4970.2023.03.008

社会组织参与应急管理的危机学习-协同治理机制研究

王晟昱¹,何兰萍²,李 想³

(1. 南京大学政府管理学院,江苏 南京 210023;

2. 天津大学管理与经济学部,天津 300072; 3. 国家发展改革委地区振兴司,北京 100824)

摘要:积极引导社会力量参与基层治理是我国“十四五”时期构建基层社会治理新格局的重要内容之一,社会组织参与应急管理,特别是在突发公共卫生事件治理中发挥了“协同增效”的特殊作用。社会组织在应急状态下如何进行危机学习以快速实现新的环境适应,如何与政府部门及专业机构合作,以协同形成应对突发事件的有效治理机制,这些都是应急管理和社会治理研究中需要关注的重点内容。以危机学习理论和协同治理理论为基础建立分析框架,系统研究了 B 市参与突发公共卫生事件应急处置的 X 社工中心“服务型”和 Q 基金会“资源型”的“危机学习-协同治理”机制。研究发现,多元主体领导机制及时调整是社会组织适应公共卫生事件应急条件的前提,坚持需求导向、资源的精准对接是协同防控的关键,信息化危机学习与角色定位可有效提高应急处置的效率。当前,统筹协调机制尚不健全、政府职能部门的响应速度不够快、相关长效工作机制不完善等问题影响应急管理中多元主体的良性互动和资源的有效配置。基于此,在制度建设方面,需建立社会组织应急响应机制以提高公共危机中政社协同的应对能力;职能发挥方面,应利用好社会组织的人才专业优势,形成“政府-市场-社会”三方联动的应急管理协同治理格局。

关键词:社会组织;危机学习;协同治理;应急管理;社工组织;基金会

中图分类号:C912.2;D632.9 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2023)03-0080-13

党的十九大以来,国家出台了包括《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》在内的一系列文件,提出要发挥群团组织、社会组织作用^[1],以提高国家治理水平。针对基层应急管理,2021 年的《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》提出,要“健全常态化管理和应急管理动态衔接的基层治理机制”,这为提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化

水平提供了行动指南和制度保障^[2]。党的二十大则将“深入推进国家治理体系和治理能力现代化”纳入未来五年的主要目标任务之一,并就健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能提出新要求。近年来,许多地区采取创新措施,旨在广泛动员社会组织参与社会治理,提升社会治理效能:一是常态化社会治理方面,如北京市朝阳区自 2019 年起实施的“社区成长伙伴计划”,通过引入社会组织组成“社会专业团队”参与社区治理项目策划、设

引用本文:王晟昱,何兰萍,李想. 社会组织参与应急管理的危机学习-协同治理机制研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(3):80-92.

基金项目:天津市重点研发计划项目(20YFZCSN01010)

作者简介:王晟昱(1994—),男,博士研究生,主要从事社会治理研究。E-mail:wangshengyu_008@126.com

计、实施。社会组织的充分参与,实现了社区治理资源的有效整合,推动了一系列长期问题得到彻底解决,该区的经验也被评为“2021 年度全国基层治理创新典型案例”^①。二是应急管理方面,我国“基金会救灾协调会”于2020年初联合其他10余个知名社会组织成立了社会组织协作网络,该网络聚焦推动突发公共卫生事件中社会组织专业化发展,通过构建组织网络、建立外部支持网络(包括联合发布平台和技术支持平台)、联合由高校专业学者组成的专家组并与国际工作网络对接,共同推动民间力量安全、高效、有序地参与公共卫生应急管理工作^②。成立后不久,包括基金会、社会团体和民办非企业单位在内的社会组织积极响应号召并遵守有关规定,成为参与化解突发公共卫生事件带来的危机的重要力量。

自2003年国务院颁布《突发公共卫生事件应急条例》以来,我国突发公共卫生事件应急处置机制不断完善,特别是2020年以来,我国应急管理的法规体系建设全面提速、应急管理能力明显提升。相关研究认为,在公共危机中,政社合作和社会组织间的协同有利于增进价值观的认同,提高互信能力并形成良性协作循环^[3-4],确保多个主体在不同环节形成制度合力,特别是要引导好、组织好各类社会组织参与社会治理,发挥社会组织自治治理的作用与主观能动性^[5],已成为许多学者的共识,但在实践中,体制不健全、经验能力不足、资源缺乏和行动迟缓有效性等问题也亟待解决^[4]。因此,应急状态下的社会组织如何通过机制调整与知识学习适应即时环境,并与政府、公众协同化解应急条件下的社会风险?针对这一问题,以危机学习和协同治理理论为基础,剖析社会组织在公共卫生事件中的学习与协同机制,从实践案例中对其进行提炼,以期为社会组织在突发事件中更好地发挥与政府合作伙伴的作用、在城市治理中扮演好其角色提供政策参考。

一、危机学习-协同治理机制的分析框架

1. 危机学习

危机学习(crisis learning)一般是指区别于

常态政策制定,突发事件爆发后的决策行动,其研究兴起于20世纪60年代,21世纪以来成为灾害管理领域的研究焦点之一^[6]。关于危机与学习的关系,常见解释主要有3种:为了危机学习(learning for crisis)、作为危机的学习(learning as crisis)和从危机中学习(learning from crisis);其学习层次有耦合型、倍增型、采纳型三种,并由此产生了学习依赖、学习协同、学习调适三种效应。本研究选择第三种危机学习的概念,强调组织从其自身经历中学习,使得组织形成一定的规范并提高组织的韧性^[7]。关于危机学习的过程,已有研究主要采用四阶段划分法:预警学习、危机中学习、事后学习、知识库建立^[8];学习的途径包括从其他部门借鉴和汲取有益的经验教训、组织成员广泛学习和知晓经验教训并进行风险评估,以及在改革组织管理时将风险经验教训按主次顺序融入其中^[9]。因此,危机学习是一个持续性、常态化的循环过程^[10]。对于组织而言,危机学习可使组织提高总结危机发生的原因、积累应对的经验和检测危机信号的能力,从而及时找出危机隐患、提升组织可靠性^[11],同时亦可促使组织将化解危机的经验转化为应对危机的潜力,对于提升组织韧性、开展创新项目和组织的发展与转型均具有重要意义^[12]。

在社会治理领域实践中,单靠公共部门或主管领导的推动往往无法产生符合我国国情的危机学习机制,由于“碎片化学习”、科层制下学习压力逐级递减、学习主体单一等问题的存在,危机学习在实践中难以产生有效的治理策略和效果^[13]。此外,危机学习的效果还受到学习机制、组织记忆、领导者心理因素等内部原因和突发事件属性、组织间的关系、组织所处环境与资源约束、领导者注意力分配等外界因素的影响^[14]。这些都导致在公共危机中,很少有单

① 资料来源:《中国民政》编辑部. 加快推进基层治理体系和治理能力现代化建设——2021 年度全国基层治理创新典型案例集萃[EB/OL]. [2022-04-20]. <https://www.mca.gov.cn/article/xw/mtbd/202204/20220400041473.shtml>

② 资料来源:CNCDRR. “抗击新冠疫情社会组织协作网络”正式启动[EB/OL]. [2020-02-04]. http://www.zhenrogy.org/news_view.asp?aid=2931

一部门能够全面掌握整个系统需要的全部知识。因此,多元主体协同参与、表达利益诉求、探索依据危机情境及其演化规律来提升韧性将有利于协同推进公共部门的危机学习和信息共享,从而提升城市韧性和推动社会治理的现代化水平^[15],这也是危机学习的重要落脚点^[16]。

纵观国内近年来关于危机学习的已有成果,研究主体往往以公共部门为主,主要分布在应急管理、行政管理等学科领域,研究对象多以重大自然灾害和生产技术事故为主,研究内容主要涉及对突发事件中政府危机学习过程和危机学习类型的分析,并以理论分析、单案例研究和文本分析为主,注重学习过程和本质的微观分析。随着我国共建共治共享社会治理新格局的构建和推进,危机治理职能逐渐由政府向社会延伸,社会组织越来越多地参与其中,但是,理论界和实务界对社会组织在危机中的环境适应、任务调整等危机学习方面的机制研究还不够充分,对社会组织在突发应急事件中如何与公共部门及时互动以全面掌握危机应对的知识体系,还需要进一步深入探索。

2. 协同治理

所谓治理,通常认为是政治上国家与社会的合作,是一个上下互动、通过协商的伙伴关系,对公共事务进行管理的过程^[17]。对于公共管理而言,由一个或多个公共部门直接与利益相关的非政府组织一起决策并实施的治理过程,则被认为是协同治理^[18]。在实践中,参与协同治理中的部门通常包括政府、企业、公众以及第三部门等,各主体采取自愿的合作方式,针对公共事务问题特点采取行之有效的措施高效处理,以最大程度实现公共利益最大化^[19-20]。在我国现行体制条件下,协同治理的过程需要政府发挥主导作用,与社会力量形成合力,为治理体系和治理能力现代化提供良好的机制条件。

近年来,协同治理理论在众多学科研究中被广泛应用:如,彭艳等利用协同治理理论分析了跨境经济合作区域发展的制约因素和对策建议^[18],杨文才为社会工作机构参与协同治理提供了运行机制参考^[21],王静等基于 SFIC 模型探讨了智慧图书馆建设的协同治理体系^[22],与之类似,韩文静等也在 SFIC 模型框架下探究农

村妇女土地权益保护的有效治理模式^[23]。学者们普遍认为,协同治理理论是社会组织参与社会治理的重要依据。特别是在应急管理中,学者认为政府与社会力量的协作共治是应对公共危机中志愿失灵与政府失灵的最佳途径^[24]。协同治理的实证研究多采用 Ansell 和 Gash 提出的协同治理经典模型——SFIC 模型,该模型是针对协同治理的影响因素构建的权变非线性模型,包括了起始条件、催化领导、制度设计、协同过程 4 个维度^[25]。具体来说,起始条件是指协同治理的各组织在进行协同前所面临的情况,如资源和权力的不对等、协同动机以及合作经历等;催化领导的领导力可协同各方平衡权力关系,促进互利共赢;制度设计被认为是协同程序设定的关键环节,也是影响协同过程成败的重要因素;协同过程包括了“当面对话”“信任关系”“协同投入”“达成目标共识”和“阶段性成果”等 5 个部分。

目前,我国社会组织的法律法规和管理制度尚不完善,与社会组织的发展不相适应^[26]。例如,我国现行的《民办非企业单位登记管理暂行条例(1998)》《基金会管理条例(2004)》和《社会团体登记管理条例(2016)》在部分细则方面还不够健全,2018 年民政部起草的《社会组织登记管理条例(草案征求意见稿)》迄今尚未出台^①,对社会组织规范化、系统化建设缺乏顶层设计和相关立法。社会组织在参与城市治理过程中,宏观层面,其面临着法律法规的缺失、多元力量难以整合等问题;微观层面,则存在着活动领域、资源条件、运行机制、专业能力和价值取向等诸多方面的行动困境^[27]。

总体来看,针对协同治理的内涵、外延及其基本分析框架,学界已有多年的讨论,并对其在常态化社会治理中不同场域下的具体机制形态进行了修正和演绎。面对现实环境,社会组织参与城市治理仍存诸多困境,需进一步探究有效的解决之道。在突发应急事件状态下,社会

①资料来源:民政部社会组织管理局. 聚焦党的二十大精神学习贯彻 奋力谱写社会组织发展新篇章[EB/OL]. [2023-01-10]. <https://www.mca.gov.cn/n152/n166/c48090/content.html>

组织与政府部门、专业机构间应如何进行互动?如何各司其职并通力协作,及时适应环境、调整任务机制,从而精准、高效做好应急事件处置,最终提升城市治理效能?本研究将围绕这些问题展开讨论,并构建社会组织参与应急管理的危机学习-协同治理机制。

3. 分析框架构建

基于以上分析,从危机学习和协同治理理论视角构建社会组织参与突发公共卫生事件应急管理的危机学习-协同治理机制的理论分析框架(图1)。

突发公共卫生事件会导致社会治理环境发生重大变化,社会组织的工作机制与内容也不得不进行适应性调整。在新的应急管理情境、政社组织目标的公约数、政府与社会组织在其他领域协同成功经验共同作用下,政社协同的创新由此被催化出来,即社会组织需要结合自身的目标与定位,对相关公共卫生知识和信息以及潜在的工作危机开展学习与培训。政社协同治理和公共部门危机学习的经验证实,社会组织需与政府部门及其他主体进行配合,才可能在应急环境中共同实现社会治理效能与城市韧性的提升。例如,社会组织与政府部门共享协同治理中必要的调查信息,志愿者、社会工作者等社会组织成员协助政府部门处置突发公共卫生事件的应急问题。值得注意的是,常态下

的管理体制所导致突发公共卫生事件处置时协同上的障碍,也需要政府与社会组织双方的沟通与协调,对制度进行完善与修订,打破协同治理的壁垒。最终,社会组织与公共部门的危机学习与协同治理,实现突发公共卫生事件处置中医疗物资和生活必需品的高效调配,各类特殊群体的个性化基本物质和服务需求得到满足,城市发展韧性与整体治理效能进一步提升,从而实现社会组织与公共部门的共同目标。在公共卫生事件危机度过后,社会组织还需及时总结和提炼实践经验,进一步加强危机事后学习和常态化危机预警学习,并与其他主体完善协同治理机制,以期通过制度化建设,提升城市韧性和应对潜在危机的能力。

二、案例选择与资料来源

近年来,B市在社会治理工作方面探索创新,先行先试,获得国务院有关部门和全国民政系统的认可^{①②}。2020年,在政府及社会各方共同努力下,B市较好地应对了一系列突发公共卫生事件,在这期间,B市民政局部门印发一系列有关文件,积极广泛调动社会组织资源,率先将社会工作和志愿服务力量纳入公共卫生应急响应的总体部署,并取得良好成效。因此,选择B市社会组织参与应急管理的案例,对于总结和推广相关经验,丰富危机学习和协同治理在应

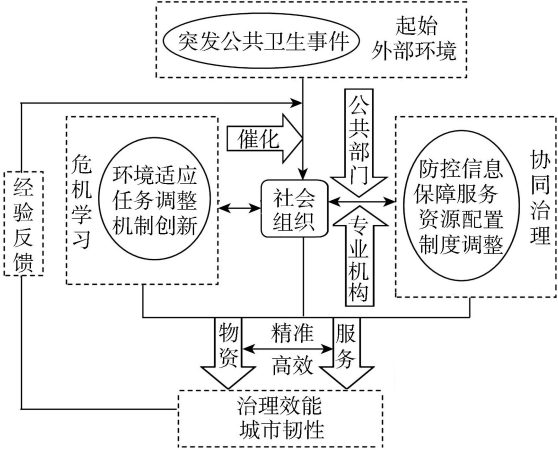


图1 社会组织“危机学习-协同治理”分析框架

① 资料来源:高语阳. 市域社会治理现代化试点工作启动[EB/OL]. [2019-12-04]. http://epaper.yinet.com/html/2019-12/04/content_343396.htm?div=-1

② 资料来源:民政部门门户网站. 全国民政系统抗击新冠肺炎疫情先进集体、先进个人和优秀城乡社区工作者拟表彰名单公示[EB/OL]. [2020-12-10]. <https://www.mca.gov.cn/n152/n165/c39249/content.html>

急管理领域的研究,具有一定的现实借鉴意义和理论拓展意义。

首先,全面梳理中央及国家机关各部委 2020 年以来关于突发公共卫生事件管理的政策文件,重点聚焦动员和指导社会组织参与突发公共卫生事件应急处置的内容,确定政策导向(表 1)。其次,对 B 市 2020 年以来突发公共卫生事件处置过程以及社会组织参与其应急管理的基本情况进行搜索和统计,以回应社会组织在应急事件中的危机学习及协同机制的研究问题。基于“中国社会组织政务服务平台”,搜集由 B 市社会组织管理中心报送的案例,涉及 141 个社会组织,其中基金会 60 个、民办非企业单位 49 个、社会团体 32 个^①。在这些典型案例中,X 社工服务中心是 2015 年在 B 市民政局部门登记成立的民办非企业单位,业务范围涉及社会工作理论研究、教育培训、咨询评估、开展专业社会工作服务,先后获得中国青年志愿服务项目大赛金奖、B 市最美慈善义工团体,发起人也于 2019 年被评选为第七届全国道德模范候选人。多年来,X 社工中心在实践中探索的助老孝老模式在参与突发公共卫生事件处置的过程中得到进一步发展。慈善基金会中,Q 基金会是 2017 年在 B 市民政局登记注册的慈善组织,在处置突发公共卫生事件中被作为 B 市的优秀案例报送民政部社会组织管理局。以上两家社会组织在众多市级社会组织中专业性优势明显,管理体系与工作机制较为完善,在突发公共卫生事件的应急处置中组织学习以及危机化解中的协同机制具有典型性,与此次研究

主题有很强的贴合性。为更具针对性和细致性,对 2020—2022 年国家和 B 市关于应急管理和突发公共卫生事件相关的政策文本、领导讲话进行整理。梳理了两个社会组织官网、微信公众号,并对权威媒体报道、主题访谈信息和数据等进行整理,构建约 9.5 万字的多源资料库。其中,针对 X 社工中心的媒体报道主要来自其官方微信公众号及兄弟社会组织官方微信公众号共 35 篇推送文章,其余包括 X 社工中心官网、“中国青年报”“澎湃新闻新闻客户端”等网络新闻报道合计 21 条;针对 Q 基金会的媒体报道主要来自包括“中国科技新闻网”在内的微信公众号专题推送 15 篇,“环球网”、Q 基金会所属 S 企业网站及其他新闻媒体网站报道 12 条。资料库内容涉及两个社会组织危机信息的搜集、危机学习与危机化解中社会组织与其他主体协同行动等方面的内容。结合危机学习-协同治理理论分析框架,对 X 社工中心和 Q 基金会参与应急管理的协同机制进行双案例分析。最后,探讨危机学习与协同治理在社会组织参与应急管理实践中的运作机制及未来城市治理中的可借鉴经验。

三、社工组织“服务型”
危机学习-协同治理机制

社会工作专业化的社会服务,社工组织的目标是改善服务对象物质生活、社会生活、精神生活。在协同处置突发公共卫生事件中,X 社工中心通过结构重组和即时功能定位的调整实现了快速响应;在基层党委领导下,协助满足

表 1 部分政策文件*

公布时间	文件名称	制定机关	有关内容
2020-01-29	关于进一步动员城乡社区组织开展新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的紧急通知	民政部、国家卫健委	组织引导各类社会组织、社会工作专业人才和志愿者有序参与社区防控工作,形成整体合力。
2021-01-30	关于进一步提高城乡社区防控精准化精细化水平的通知	民政部、国家卫健委	统筹协调派驻(下沉)人员、经济和社会组织成员、物业服务企业人员、辖区机关企事业单位人员等各方力量,科学精准实施常态化防控各项要求。
2022-12-09	关于印发新冠重点人群健康服务工作方案的通知	国务院应对新型冠状病毒肺炎疫情联防联控机制综合组	动员社会组织、社会工作者、志愿者、社会慈善资源为辖区的重点人群协助购药送药、协助就医转诊。
.....			

注: * 因篇幅有限,仅展示部分政策文件内容。

①民政部. 中国社会组织政务服务平台-疫情防控[EB/OL]. [2023-03-26]. <https://chinanpo.mca.gov.cn/xwlb?newsType=1944>.

临时困难人员的基本生活需求;通过与专业医疗团队、社区工作者和高校志愿者合作,尽力满足受助对象给的个性化需求,形成了社工组织“服务型”的危机学习-协同治理机制(图2)。

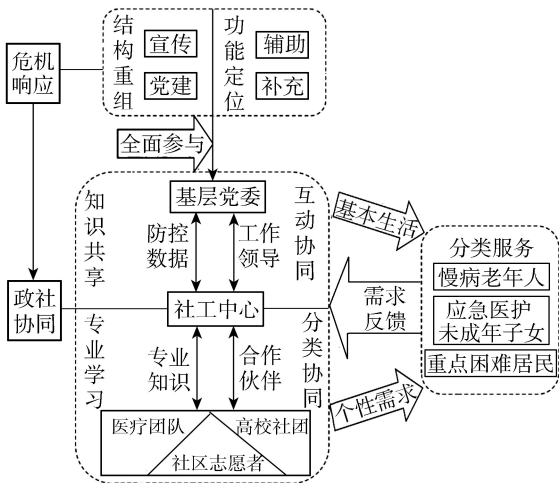


图2 “服务型”组织危机学习-协同治理机制

1. 功能重新定位与项目结构重组

不同于常态下分散化的社会工作服务,在突发公共卫生事件危机中,政府、社区和社会组织均需重新认识形势,调整工作内容和结构。2020年2月,B市社会组织管理中心印发了关于社会组织参与公共卫生应急事件处置的相关紧急通知(以下简称“紧急通知”)后,X社工中心便立即启动并全面开展突发公共卫生事件处置行动的工作,危机学习主要体现在角色重新定位和项目结构重组两个方面:

角色重新定位方面,在“紧急通知”下达后,X社工中心立即转变功能定位与组织角色,主动定位为一线应急处置工作的“辅助-补充”力量。根据调整的策略,X社工中心探索出了面向街道-社区两级公共卫生应急响应的“五位一体”工作队伍,助力街道和社区做好基层传染病防控工作。作为实践补充,X社工中心全面参与社区和街道工作,与其他专业机构协同开展一系列线上线下的传染源排查与矛盾化解活动。作为政策制定的补充力量,X社工中心在实践中总结经验,把握应急处置工作各阶段社区、政府以及社会组织在工作中遇到的困难和改进方向,撰文发布社会组织参与突发公共卫生事件处置的有关手册供其他社会组织参考学习,并向区级政府部门提出了突发公共卫生

事件处置中提升治理效能的相关建议。

项目结构重组方面,根据以往经验及应急处置期间社区治理可能面临的新问题,X社工中心及时将全职人员和实习人员进行分组,分别成立了宣传信息组和党建联络组,以开展社会组织服务。X社工中心是一家与街道和社区长期紧密合作的社会组织,多年来与全国众多高校和社工机构有良好合作关系,联络组成立后,该中心链接已有的专业合作资源并搭建合作网络,为开展媒体传播、心理援助等工作做好应急资源储备。宣传信息组的主要职责是公卫文化、公共卫生事件处置过程宣传;在文化宣传上,包括设计公卫主题手机小游戏、表情包、线上云课堂以及网上空中读书会等,从精神层面化解隔离居家居民的消极情绪和压力;公共卫生信息宣传方面,宣传组还以街道融媒体中心为基层职称,对突发公共卫生事件应急处置过程进行整体宣传,并以此收集居民的诉求。

2. 专业知识学习与分类协同

在突发公共卫生事件应急处置工作中,参与X社工中心项目中并与其构成合作伙伴关系的救助主体主要包括街道党政部门、专业医疗团队、志愿者及社会工作者,这五类单位和人群构成了突发公共卫生事件应急处置的“五位一体”工作队伍。在X社工中心开展突发公共卫生事件应急处置的过程中,基于自身组织责任及权力分配,不同主体在参与协同治理与危机学习过程的协同动机既有共通性,又有差异性,不同领域多元主体的广泛参与,也为社会组织参与突发公共卫生事件应急处置获得了广泛的信息来源。街道党政部门的动机主要表现为通过社会组织的参与,能够缓解公共卫生应急处置过程中人员调配、信息汇总与传播、困难群体需求回应等方面的压力,而X社工中心在较好完成区市两级党委和政府传导下来的应急处置任务的同时,做好其他常规工作,也有利于进一步增强政社互信,为其在未来工作中更多地获得政府部门的政策和其他资源支持。医疗团队和志愿者参与X社工中心的突发事件应急项目并与其形成协同关系,主要是基于组织使命和社会声誉的考虑;对于医疗团队而言,参与突发公共卫生事件的专业问题处置是其“保障

人民群众生命安全和身体健康”具体体现,同时也可获得更好的社会声誉和口碑。对于广大志愿者,特别是高校志愿者而言,志愿服务课程是一些高校学生的必修环节之一,其通过加入公共卫生事件应急处置相关服务项目,可增添自身履历和经验,获得相应课程学分认可,同时,志愿者的参与也为政社协同治理带来更多可借鉴的实践经验。

社会治理精细化、应急事件处置精准化是基层公共卫生应急处置的重要抓手,X 社工中心通过对辖区居民的调查,从全方位保障辖区居民身心健康角度出发,参照民政部办公厅2020年发布的关于志愿服务组织和志愿者参与突发公共卫生事件处置的工作指引,将重点关注人群分为“心理疏导”“身体不适”“一线医护人员子女”三类。在分类基础上,协调对应主体对其精准帮扶:①第一类是可能需要心理疏导的人员,主要由高校志愿者和心理社会工作者职业人员对其进行电话探访、心理慰藉等。在这一过程中,X 社工中心招募了B市多所高校青年志愿者,经由专业心理咨询师心理疏导的培训后,这些志愿者对可能遇到心理问题的居民进行疏导和帮扶。帮扶过程中,如遇困难,志愿者可将情况反馈至X 社工中心,而后由中心调动专业力量对居民进行更专业的帮扶。②第二类是身体不适、有就医需求的居民,特别是老年居民。公共卫生应急处置期间,公共交通、基层医疗机构资源和服务均受到一定影响,一些患者的就医和医用物资采购受阻,针对此问题,X 中心一方面组织志愿者上门服务,了解患者需求并协助其就医;另一方面,组织专业医疗工作者视病情给予健康指导或协助就诊服务。此举既可在一定程度上缓解公共卫生应急处置期间患者的就医风险,同时可协助及时发现和排除传染源,阻止事件态势扩大。③第三类是开展“一线医护人员家庭关爱计划”。X 社工中心招募专项志愿者,对每个参与应急处置的医护人员家庭匹配2名志愿者,帮助其解决老年亲属和未成年子女“一老一小”的照顾和陪伴困难。针对招募的志愿者,社工中心专门制定了“帮扶流程”“服务计划表”和“服务记录表”,对其进行线上培训后,委托他们对一线

医护人员家庭的老人及未成年子女进行线上线服务,并反馈实际困难与需求。

通过与不同主体的协同合作,X 社工中心较好地整合了社会各界分散的资源,在一定程度上帮助基层政府部门提高了应急处置效果。具体来说,通过与基层政府部门合作,及时联将公共卫生应急处置的各类数据及资源,避免数据孤岛和重复填报等情况,释放了基层工作人员的压力;通过与医疗团队和志愿者的合作,缓解居民在应急处置期间慢性病或其他非传染病的就医以及治疗困难,避免了相关社会矛盾的发生;通过与社会工作者和志愿者的协同,既降低了项目成本,又大大拓展了公共卫生应急处置的内涵边界,提升和巩固了整体处置效果。

3. 危机知识共享与互动协同

在市、区两级政府层面,X 社工中心接受B市民政部门社会组织管理中心的监督管理,并响应该市民政局动员社会组织参与突发公共卫生事件的应急处置(包括倡议书在内)的相关政策及工作要求;在街道层面,X 社工中心在街道党工委及社区的支持和指导下,积极探索基层公共卫生应急处置中防范及干预的工作模式和工作方法。

首先,危机知识的共享。突发公共卫生事件应急处置的重点是密接人员、风险地区来返人员等重点人群的摸排与管理。X 社工中心参与B市H街道突发公共卫生事件应急处置工作后,依托街道的官方微信公众号,联动宣传、社区建设、武装、卫生防疫等部门,设计建立了统一的数据平台。按照街道要求,X 社工中心工作人员负责采集相关数据,包括应急处置信息登记表、外地来返B市重点关注人员、发热等身体不适人员、特定疾病患者乘坐公共交通工具情况等,并设立流动性指标与接触指标提供给街镇相关部门。数据的协助采集,大大解决了社区工作人员无法及时摸排特殊情况的问题,有力协助了政府研判公共卫生事件态势、科学制定防控方案。

其次,应急状态下的信息协同互动。X 社工中心在信息支撑方面的另一协同就是及时发布和传达突发公共卫生事件应急处置信息给辖区居民。如,针对应急处置期间居民可能存在

的心理恐慌、防控知识不足等风险问题,X 社工中心信息宣传处工作人员在签署保密协议书后,依托街道融媒体平台进行公共卫生知识宣传,宣传内容涵盖科普信息、家庭医生联系方式、外地居民来返 B 市登记流程、社区生活物资供应“大篷车”等信息。此外,X 社工中心联络并选取街道社区开展精准介入服务,未诉先办;依托微信公众号,提供信息化科技支撑,建设格式统一的网络表单填报系统,丰富填报内容、优化填报方法,方便各社区利用线上平台让“数据多跑路、社工少跑腿”。由此,社区工作人员的宣传压力降低,可投入更多精力到重点人群排查和管理等工作。基于政府与社会组织的协同,基层公共部门的工作压力得到有效纾解,信息传导更加顺畅。

最后,危机信息的分类处置。应急处置执行中,依托互联网平台和志愿者资源,X 社工中心及时上传居民需求信息和疾病防控所需调查信息,下达政府关于应急事件处置的通知精神、流调官方数据等。在安全保密合规的前提下,利用大数据提供精准的摸排服务,增强服务效率,保障服务效能,信息的有效联通与对接,这一方面有利于消除居民的心理障碍和生活困难,另一方面也促进政府部门加强危机期间服务能力学习,了解基层百姓需求及应急处置现状,为其科学、果断作出相关决策提供有力依据。

四、基金会“资源型”
危机学习-协同治理机制

慈善基金会以社会捐献为物质基础,以帮助弱者和实现公共利益为己任,通过开展公益

活动,实现组织宗旨。在突发公共卫生事件应急处置中,慈善基金会同样发挥了不可替代的作用。Q 基金会“资源型”危机学习-协同治理机制表现在:通过管理机制的适应性调整、快速归集化解危机需要的资源,联合医疗机构和政府部门对资源进行高效精准流通与协同配置(图 3)。

1. 适应危机环境的管理机制调整

2020 年 1 月在 B 市启动重大突发公共卫生事件一级响应的当天,Q 基金会即紧急成立专项小组,迅速启动驰援计划,该举措比 B 市民政局部门发布关于动员市级社会组织捐赠疾病预防物资的有关倡议还要早 3 天。专项行动小组以适应环境、满足需求为导向,紧急调整了慈善资源募集和配置机制,随着公共卫生事件态势的演进态势,进一步适时调整。

一方面,资源募集和配置机制的调整。为满足公共卫生问题严重地区医疗资源消耗快速增长的紧急需求,Q 基金会由以往的专门募捐和定向捐赠拓展至募捐和全球采购。Q 基金会应急专项小组成立后仅 3 天,就与国际互联网合作伙伴达成海外大型医疗检查设备和防护用品采买合作关系,募捐善款全部以医用物资的实物形式,通过属地慈善总会定向送抵定点医院,直接配发给医疗核心区医护人员。与传统的基金会募捐—采购—资助不同,Q 基金会从其所属的 S 企业角度出发,通过软件开发、网络安全维护等信息化方式传递疾病防控信息和相关官方政策,全面提高了协同处置公共卫生危机的效果。

另一方面,需求导向的持续调整。突发公共卫生事件初期,Q 基金会采购的捐赠物资主

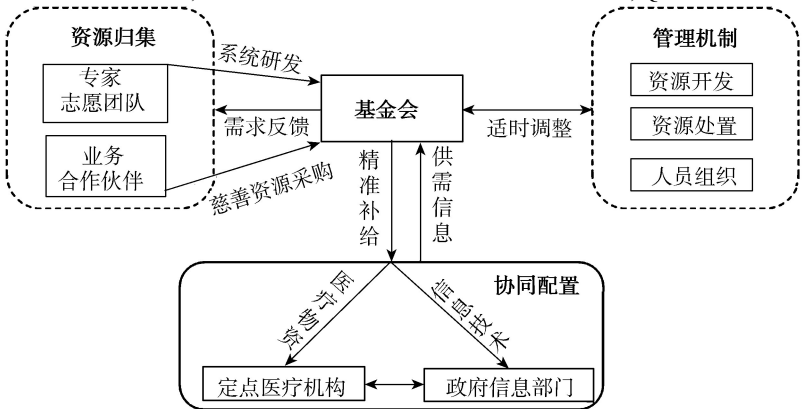


图 3 “资源型”组织危机学习-协同治理机制

要集中在医用口罩、温度计、专用手套和消毒液等,而随着救治工作的快速开展,Q基金会配合专项捐赠,通过国际渠道,将采购重点集中在大型医疗检测设备。随着医疗消耗物资分批运达以及卫生事件形势的变化,Q基金会第二次调整采购清单将注意力转向检验试剂。根据应急处置和医疗救治的实际需要,Q基金会快速的机制调整为突发公共卫生事件的应急与处置带来不可忽视的帮助。

2. 化解危机的资源归集

Q基金会是一家由互联网企业(S企业)成立的基金会,通过对S企业官方网站及B市社会管理中心相关材料的搜集与整合发现,Q基金会在应急处置中的协同主体包括了S企业商业合作伙伴、IT专家志愿者团队。为提高社会声誉和形象并维护长期互利关系,同时考虑公益捐赠带来的合理避税的收益等,S企业的商业合作伙伴积极参与突发公共卫生事件处置的捐赠活动并捐赠大额善款。自Q基金会成立专项小组后的10天时间,其就已募集捐助资金和物资1500万元;成立专项小组后不到30天时间,其就已募集到超过1亿元的捐款。

Q基金会利用所属企业的专业优势,动员大量IT专家志愿者参与协同应急处置。为获得更多的职业资源和收益,同时兼顾个人的社会责任情怀,IT专家志愿者团队纷纷参与Q基金会开展的突发公共卫生事件应急处置工作,这一人才资源的归集为突发公共卫生事件应急处置的危机信息搜集提供了有力的技术人才支撑。依托这些宝贵的IT专家志愿者,Q基金会先后研发了公卫信息实时追踪系统、同程查询系统、移动办公系统等,为卫健部门、普通居民提供了全方位的应急信息查询、远程办公和网络安全服务。

3. 资源的高效精准流通与协同配置

基于长期合作的伙伴关系和企业影响力,Q基金会在突发公共卫生事件之初就成立专项小组,开展应急专项募捐工作,捐赠方大都为S企业的国内外合作伙伴及S企业员工。在广泛募捐资金的基础上,Q基金会还通过海内外合作伙伴企业在全世界采购医疗物资,并利用IT行业优势,与受捐地区医疗机构直接对接,支援其

所需医疗物资,由此大大减少了流通环节,提高了捐赠效率。Q基金会还发挥专业优势,组建了IT专家志愿团队,协助地方政府部门的工信机构,维护远程办公系统安全、开发社区应急处置软件和系统,充分发挥了互联网+防控的优势。在应急处置期间,Q基金会利用善款并资助相关志愿者,快速研发了公司即视、形势地图、同程查询、公共服务等产品,面向社会公众开放并在地方政法系统、公共卫生系统得到应用。

较以往将资金、资源交由枢纽型慈善机构,以“统筹保管—统一分配”的方式参与物资捐赠方式,Q基金会充分利用其所属单位——S企业的IT行业优势实现慈善资源的快速流转。通过自建平台对接受资助单位并了解其实际需求后,Q基金会及时联系海外医疗物资供应商,快速调货、精准投放。这样的参与方式不仅大大减轻了红十字会、地方慈善会等枢纽型慈善组织因人力资源不足、捐赠过于集中、制度能力问题等导致的捐赠物资“堰塞湖”效应,还有效避免了物资过于零散、捐赠物品质量难以监督等问题。更为重要的是,利用“互联网+”优势,Q基金会实现了善款快速周转、精准投放,及时满足了卫生应急防控一线的需求,同时也充分尊重捐赠主体的意愿,有利于提高未来募捐的效率和捐赠主体与其合作、协同应急的积极性^[28]。

五、结论与讨论

1. 研究结论

基于协同治理和危机学习角度,对民办非企业单位与基金会这两类社会组织参与公共卫生事件应急处置的协同机制进行研究,分析其如何与其他主体构建协同关系,从而实现协同化解公共卫生危机。在此基础上,本研究尝试提炼社会组织参与应急管理的危机学习-协同治理机制(图4)。

一是角色适配下的领导调整机制。不同于医疗救助、社区文化建设和就业帮扶等常规性社会治理,突发公共卫生事件的紧迫性、资源调度的科学性决定了其需要广泛的社会参与和强有力的统筹协调,要按照“系统集成、协同高效”的要求,把解决结构性问题与运行性、赋能性问题统筹考量^[29]。就本研究案例而言,参与

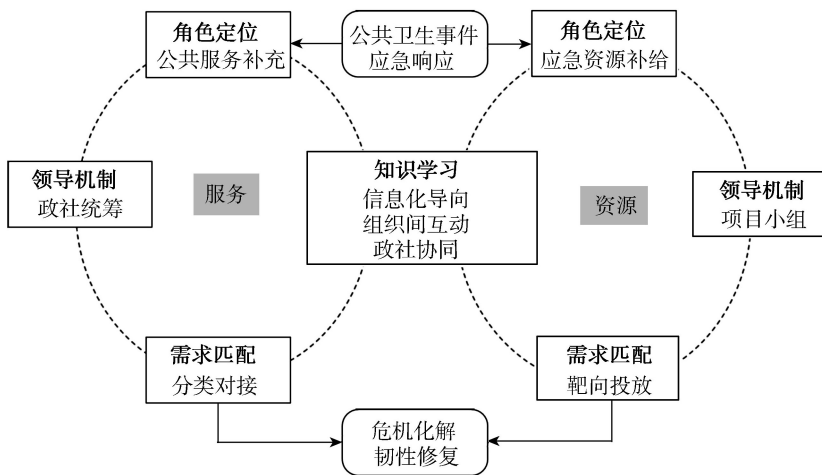


图 4 社会组织的危机学习-协同治理机制

公共卫生事件应急处置的社会组织须有党组织或政府部门的统一指挥和领导,通过搭建工作平台、完善政社协同机制,实现信息和人员的互动与统筹,方能使工作顺利有序开展。组织内部的专项小组及其工作机制的构建,为社会组织资源动员与协调联动提供组织和领导保障。

二是需求导向型的资源配给机制。突发公共卫生事件对应急适应与处置能力提出了较高的要求,资源短缺、社会治理环境快速变化的客观条件要求治理主体需要从现实需求出发,分类提供服务、精准投放物资。社工组织在协同处置突发公共卫生事件中,首先通过走访和登记,关注不同类型服务对象需要解决的实际问题;在此基础上,结合自身能力确定给予服务对象的服务内容,发挥专业优势,开展包括“一老一小”陪伴关爱、重点居民心理疏导、医疗救治辅助、生活用品配送等服务。参与突发公共卫生事件应急处置志愿者的分众化特征、个性化需求的分流,可有效推动社会组织的志愿服务规范高效开展。慈善基金会参与应急处置公共卫生事件,可充分利用其社会人脉及长期以来的合作资源,按照分人、分类、分需求,及时搭建供需信息平台,以实现应急资源的有效投放与利用。

三是信息化支撑的危机协同学习机制。打造“互联网+社会组织”是2018年以来民政部关于社会组织、社工服务建设的重要创新举措。在协同处置突发公共卫生事件工作中,社会组织与政府部门、基层百姓间的信息沟通与服务的传递尤为重要^[30]。社会组织参与公共卫生

事件工作中互联网和专业力量的介入,加之社会工作服务对象与服务提供者之间“零距离、多渠道、精准化”的供需对接,为整体提高处置效率、减少突发公共卫生事件对百姓生活和社会运转的负面影响起到至关重要的作用。对于慈善事业而言,信息化和互联网慈善改变了以往的“小众慈善、大众围观”的模式,在突发公共卫生事件处置中,慈善组织信息化危机学习进一步彰显了“互联网+公益慈善”的独特优势。运用信息科技优势,慈善基金会可快速开发突发公共卫生事件协同处置系统,及时开展危机学习、链接慈善资源的供需双方,从而快速、精准、靶向利用善款采购和投放慈善资源,提高了突发公共卫生事件的物资调配效率。

2. 相关讨论

在突发公共卫生事件发生后,城市能否有灵活的适应力和精密的组织力,稳妥有序地应对和抵抗由此带来的冲击挑战,是对城市管理体系的严峻考验。目前,我国城市发展正面临着完善治理体系、提高治理能力和推动精细化管理的重要任务,增强城市应对各类重大突发事件的能力,是实现精细化管理的重要环节。在应对突发公共卫生事件中,社会组织立足不同层面以灵活创新的方式参与社会治理,其利用自身积累的工作优势,对相关资源进行组织、对接、协调,并联络和沟通各种信息,起到了不可替代的作用^[31]。然而,从本研究案例来看,社会组织参与应急事件响应时仍面临以下问题:一是缺少完善的应急响应制度体系,主要表现在市级层面跨区域、跨层级、跨部门的统筹协调

调机制尚不健全,导致政府职能部门的响应速度仍然不够快,影响了危机中协同性学习与环境适应的及时性。二是应急协同治理机制不完善,社会组织潜力难以充分发挥,这也在一定程度上影响突发公共卫生事件应急管理中多元主体良性互动、公共治理资源有效配置的效率,目前已成为社会组织参与城市社区治理面临的普遍问题^[4,32]。2022年11月,应急管理部、中央文明办、民政部、共青团中央联合印发的《关于进一步推进社会应急力量健康发展的意见》再次对社会组织、城乡社区应急志愿者等社会应急力量健康发展提出了有关要求。

面向中国式现代化建设新征程,需要完善突发公共卫生事件中的应急处置制度建设并激发社会组织的潜能,以提高城市应急治理效能,具体包括以下两个方面:一方面,建立应急响应机制,保障城市发展韧性,这将有利于在应急情况下,实现政府、专业力量、社会组织的有效协同与密切配合。目前,国内一些地方政府已就社会组织参与应急公共事件处置建立了相应的工作机制,社会组织也应对照相关政策要求和组织的使命与定位,结合自身专业特长,建立需求导向的包括动员响应、沟通协调、总结完善等环节的社会组织参与应急管理的应急响应机制。

为更好地弥合“权威体制”与“灵活治理”之间的间罅,国家借助更为弹性、迂回、柔和的社会控制手段,对不同类型社会组织采取渐进赋权、双向汲取、互惠共生的差异化发展策略^[33]。同时,在常态下,通过多种形式的危机预警演练与学习,不断完善预案、工作程序、部门权责。通过训练应急骨干、实操指导等手段,提高公共危机中政社协同的应对能力。另一方面,完善应急协同机制,激发社会组织潜能,特别是要完善突发公共卫生事件应急管理的协调联络机制、信息共享机制、联动执行机制、应急救援等机制,以保证社会组织面对突发公共事件能够有条件积极响应号召、回应社会需要,充分发挥社会组织参与科学攻关、建言献策、舆论疏导等作用。常态化条件下,社会组织应继续积极参与城市的局部修复、强化自力更生能力的建设等工作,为维系城市发展韧性和提升社

区应急效能创造有利环境。在此基础上,探索建立韧性城市应急处置能力建设由政府与社会组织的合作机制,形成“政府-市场-社会”三方联动的协同治理格局。

当然,本研究亦存在如下不足:一是X社工中心曾荣获全国敬老文明号等多项国家级荣誉和奖项,其服务水平可能优于B市其他社会组织的平均水平。同样地,Q基金会的发起方是世界上具有影响力的互联网企业,其慈善资源募集水平可能超过大部分的民间慈善组织。但这些对本研究并不产生重要影响,因为本研究重点是对社会组织参与应急管理的运行过程分析和机制提炼。二是受多种客观因素影响,虽然通过线上、线下多种渠道尽可能完整全面地获取有关资料,但对两个社会组织及其成员未口头告知或书面公开的信息,还有待进一步通过体验式观察,并结合其他研究方法进行更深入的挖掘。总之,社会组织如何在突发公共事件发生时继续发挥原有的基本职能,快速掌握与其职能相对应的科学措施,进而提升城市韧性,将是广大社会组织面临的共同课题。

参考文献:

- [1] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2019-11-06(001).
- [2] 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).
- [3] 张双鹏,刘凤委.公共危机中的政府协作治理能力——中国省级新冠肺炎疫情防控的文本分析[J]. 经济理论与经济管理,2021,41(5):17-31.
- [4] 王静.新时代群众参与基层社会治理的生成逻辑、实践模式与发展路径[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(2):97-107.
- [5] 刘春湘,江润洲.社会组织在基层治理新格局中的作用[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版),2021,24(4):164-171.
- [6] RAUDLA R, JUUSE E, CEPILOVS A. Policy learning from crisis in financial regulation and supervision: comparative analysis of Estonia, Latvia and Sweden [J]. Journal of Baltic Studies, 2019, 50(4):495-514.
- [7] SMITH D, ELLIOTT D. Exploring the barriers to

- learning from crisis: organizational learning and crisis [J]. Management Learning, 2007, 38(5): 519-538.
- [8] 李丹,马丹妮. 公共部门危机学习动态过程及其系统要素研究[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2012(2): 94-98.
- [9] 郑石明,宋悦,张美莲. 危机学习、注意力分配与政策爆发:基于健康码的实证研究[J]. 中国行政管理, 2023(3): 79-87.
- [10] 李伟权,曹嘉婧. 危机学习效果影响因素研究——以四川木里县森林火灾的灾后学习为例[J]. 贵州社会科学, 2020(10): 70-78.
- [11] 路江涌,相佩蓉. 危机过程管理:如何提升组织韧性? [J]. 外国经济与管理, 2021, 43(3): 3-24.
- [12] 彭新敏,慈建栋,刘电光. 危机情境下组织韧性形成过程研究:基于注意力配置视角[J]. 科学与科学技术管理, 2022, 43(6): 145-160.
- [13] 邹伟,李娉. 技术嵌入与危机学习:大数据技术如何推进城市应急管理创新? ——基于健康码扩散的实证分析[J]. 城市发展研究, 2021, 28(2): 90-96.
- [14] 陈思,黄舒琦. 公共危机治理中地方政府行动的制度逻辑与调适路径[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2021, 21(6): 134-141.
- [15] 唐雲,王英. “吃一堑”能“长一智”吗? ——重特大事故中地方政府危机学习的溢出效应研究[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2022, 44(10): 56-71.
- [16] 杨宝,肖鹿俊,陈堃. 合作的阶梯——社会组织抗击新冠疫情的联合行动研究[J]. 中国非营利评论, 2020, 26(2): 14-33.
- [17] 俞可平. 治理和善治引论[J]. 马克思主义与现实, 1999(5): 37-41.
- [18] 彭艳,丁晓莹,王继笛,等. 基于 SFIC 模型的云南省跨境经济合作区协同治理研究[J]. 云南行政学院学报, 2019, 21(4): 125-130.
- [19] 何兰萍,王晟昱,傅利平. 合作治理视角下慈善组织参与尘肺病医疗救助模式研究——基于双案例的比较分析[J]. 社会保障研究, 2018(5): 73-86.
- [20] 陈玉梅,李康晨. 国外公共管理视角下韧性城市研究进展与实践探析[J]. 中国行政管理, 2017(1): 137-143.
- [21] 杨文才. 社会工作机构参与协同治理的运行机制研究[J]. 中州学刊, 2019(3): 71-75.
- [22] 王静,宋迎法,李新春,等. 基于 SFIC 理论的智慧图书馆建设过程中协同治理模式研究[J]. 图书馆学研究, 2019(13): 20-23.
- [23] 韩文静,张正峰. 中国农村妇女土地权益维护困境及协同治理模式探究[J]. 中国土地科学, 2019, 33(3): 34-41.
- [24] 吴涵博. 政府机构和社会资源的整合:元治理视角下应急管理的优化路径[J]. 中国社会科学院大学学报, 2022, 42(3): 116-127.
- [25] ANSELL C, GASH A. Collaborative governance in theory and practice [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008, 18(4): 543-571.
- [26] 黄晓勇. 2021 年中国特色社会组织高质量发展报告[M]//社会组织蓝皮书:中国社会组织报告(2022). 北京:社会科学文献出版社, 2022: 1-40.
- [27] 闫树涛. 结构、行动与制度:城市社区中的社会组织有效协同治理[J]. 河北学刊, 2020, 40(6): 177-185.
- [28] 李健,荣幸. 互联网何以消解志愿失灵? ——基于第三部门抗击疫情的行动分析[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2021, 23(2): 88-95.
- [29] 高小平,张强. 再综合化、常态与应急态协同治理制度体系研究[J]. 行政论坛, 2021, 28(1): 59-67.
- [30] 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.
- [31] TANG G. Research on transformation from “paired assistance” to “collaborative networks” in post-disaster recovery of 2008 Wenchuan Earthquake, China[J]. Natural Hazards, 2020, 104(1): 31-53.
- [32] 冉奥博. 术业有专攻——专长研究视角下第三方如何有效参与社区治理[J]. 社会学评论, 2023, 11(1): 61-83.
- [33] 王学梦. 行政“圈层”社会:新兴社会组织的三种类型及其比较[J]. 浙江工商大学学报, 2021(1): 148-160.

(收稿日期:2022-10-05 编辑:高虹)

Study on Crisis Learning Collaborative Governance Mechanism of Social Organizations Participating in Emergency Management/WANG Shengyu¹, HE Lanping², LI Xiang³ (1. School of Government, Nanjing University, Nanjing 210023, China; 2. College of Management and Economics, Tianjin University, Tianjin 300072, China; 3. Department of Regional Revitalization, National Development and Reform Commission, Beijing 100824, China)

Abstract: Guiding social forces to participate in grassroots governance is one of the important contents of constructing a new pattern of grassroots social governance during the “14th Five-Year Plan” period in China. Social organizations have played a special role of “synergy” in participating in emergency management, especially in the governance of public health emergencies. How social organizations learn from crises in emergency situations, quickly realize business adjustment and environmental adaptation in crises, and cooperate with government departments and professional organizations to form a collaborative governance mechanism to deal with emergencies are important concerns for research on emergency management and social governance. Based on the crisis learning theory and collaborative governance theory, an analytical framework was established to study the “service-oriented” and “resource-oriented” crisis learning collaborative governance mechanisms of Social Work Center X and Foundation Q, which participated in the emergency response of public health emergencies in City B. The study found that timely adjustment of the multi-subject leadership mechanism is the prerequisite for social organizations to adapt to the emergency conditions of public health events. Adhering to demand-oriented and accurate docking of resources is the key to coordinated prevention and control. Information-based crisis learning and role positioning can effectively improve the efficiency of emergency response. At present, the coordination mechanism is not perfect, the response speed of government functional departments is not fast enough, the relevant long-term working mechanism is not perfect and other problems will affect the positive interaction of multiple subjects and the effective allocation of resources in emergency management. Based on this, in the aspect of system construction, it is necessary to establish the emergency response mechanism of social organizations to improve the response ability of government and social cooperation in public crisis. In the aspect of functional development, we should make good use of the professional advantages of social organizations, and form a three-way joint emergency management and governance pattern of “government-market-society”.

Key words: social organizations; crisis learning; collaborative governance; emergency management; social work organization; foundation