

社会力量公共危机协同治理的价值与困境对策分析

——基于信息平台视角

杨 赛, 关 欣

(中国科学院大学 公共政策与管理学院, 北京 100043)

摘要:合理利用社会力量、构建多元化的危机治理新格局是危机管理现代化的重要趋势。社会力量的规模、数量不断增长,在危机治理中的作用也越来越重要,但也面临着领导指挥力量薄弱、组织稳定性差、专业性不足、政府保障不到位等问题。以河南省新乡市 7·20 洪灾为例,从“多元协同”的角度解释社会力量公共危机治理的理论依据。围绕“信息平台”各方,从“政社协同”的角度分析社会力量在危机参与中所面临的领导指挥力量薄弱、组织稳定性差、专业性不足、生活保障、救援保障不足等主客观问题,提出社会力量加强自身组织性、专业性建设,加强政府保障,建设统一高效的信息平台等对策建议。

关键词:社会力量;协同治理;价值;问题与对策

中图分类号:D63 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2022)05-0051-09

当前中国正处于社会转型期,面临复杂的社会环境和多变的自然环境。伴随着社会的不断发展,新型社会问题与传统公共危机爆发的可能性有所提升。在传统的危机应对中,区域内部和跨区域的府际协同、央地协同发挥着重要作用,以属地政府为主导、区域或跨区域的官方应急队伍为主体的应急体系一直是区域性危机应对的主角。与此同时,作为非官方主体的社会救援力量在不断发展壮大,在社会救援和危机应对中发挥的作用越来越大。从登记注册的社会组织数量来看,2000 年中国有正式社会组织 21.1 万个,到 2010 年增加到 44.6 万个^[1],目前国家统计局公布的社会组织数量最新数据为 2019 年数据,已高达 86.6 万个^①。从这一系列数据可以看出,20 世纪以来,社会组织发展迅猛,其数量几乎每 10 年就会翻一番,成为越来越重要的力量。以蓝天救援队为例,目前蓝天救援队在全国范围内共有正式队 386 支,总人数达 58 700 人,2021 年度救援次数高达 6 480 次,救援范围涵盖水域救援、灾害救援、山野救援等多领域^②。

基于社会力量的不断发展,2015 年民政部印发了《关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意

见》,并提出了“政府主导、协调配合;鼓励支持、引导规范;效率优先、就近就便;自愿参与、自助为主”的原则,首次对社会力量参与救灾工作做出了规范。2016 出台的《关于推进防灾减灾救灾体制改革的意见》提出了“党委领导,政府主导,社会力量和机制广泛参与”的原则,并强调要“更加注重组织动员社会力量广泛参与,加强政府与社会力量、市场机制的协同配合,形成工作合力。”社会力量受到了空前的重视,社会力量的作用也得到了进一步的认可,政府层面也开始给予社会力量更多的支持和保障。

1 社会力量危机参与的理论依据

关于社会力量的定义问题,李迎生认为社会力量是广泛存在与政府、市场之外的第三方力量^[2]。王涛认为,当前中国参与危机治理的社会力量主要包括非营利组织、营利组织、基层自治组织、外部智囊、社会公众等^[3]。基于前人的观点可以发现,社会力量几乎囊括了除政府以外的所有主体,学者们在“非政府性”上达成了共识,但在社会力量是否应当具备“营利性”的问题上仍有不同的声音。本文认为,社会力量作为弥补政府失灵和市场失灵的重要

收稿日期:2021-12-08

作者简介:杨赛(1994—),男,河南南阳人,中国科学院大学公共政策与管理学院,硕士研究生,研究方向为公共危机管理;通信作者关欣(1981—),女,辽宁沈阳人,中国科学院大学公共政策与管理学院,副教授,博士,研究方向为数字治理。

注:①数据来源于国家统计局官网。

②数据来源于 BSR 蓝天救援信息公开平台。

存在,其标志属性是社会性、非政府性;其次社会力量应该区别于市场,营利性组织属于市场范畴,不能纳入社会力量的范畴。基于此,本文将“社会力量”定义为一切非政府、非市场的组织、团体和公民个人,主要包括有组织的 NGO、自发性临时志愿者群体和志愿公民,具体包括各类非政府协会、社团、基金会、专业救援队、慈善组织、志愿者群体、媒体等。

公共危机管理是一种特殊状态下的治理,需要协同治理。1969 年,德国物理学家赫尔曼·哈肯首次提出了“协同学”的概念,在后来的研究中,协同学不断得到发展和完善。哈肯认为,协同是在一个非平衡的开放系统下,系统内部各子系统都能自发地从“无序”到“有序”,实现系统的自组织过程^[4]。随后,这一从物理学中走出来的概念逐渐走进了管理学学者的视野。“协同治理”是在“协同学”的基础上发展起来的新型治理理论,兴起于 20 世纪 90 年代,其首要特征就是治理主体的多元化^[5]。所谓协同治理就是多元主体通过合作、互动和融合,就共同关心的公共事务治理问题制定集体行动方案,实现治理效能,发挥治理优势^[6]。也有学者认为,协同治理就是在追求公共领域的治理过程中,政府、非政府组织、经济主体、公民个人对公共管理实践的共同参与,积极发挥各自的优势和作用,并组成和谐有序的公共治理网络^[7]。基于此可以认为,协同治理就是在共同治理目标的驱使下,多元主体共同发力,实现人力、物力、财力的聚合,形成一种健全、有序的治理合力。相对于单一主体治理而言,这种治理可以调动一切积极因素,可以在一定范围内形成治理力量的广泛化、多元化、协调化。

21 世纪初,伴随着中国多次公共危机的爆发,尤其是在 2003 年非典这一公共卫生事件后,公共危机管理受到国家层面的高度重视,相关学术研究也逐渐进入繁盛时期,学者们在对公共危机管理的相关研究中取得了一系列重要成果^[8]。同时,在众多危机应对的实践中,非官方力量异军突起,在危机中发挥了巨大作用,学者们开始把“协同治理”理论引入公共危机管理中去,用公共危机协同治理理论来探索多元主体协同下的危机管理新模式。杨军认为,公共危机协同治理是指由政府出面,制定相关的法律法规,使公众和非政府组织与政府一道共同处理公共危机,发挥各界力量,补足政府在处理公共危机事件时的不足,达到社会各界与政府互补

的目的^[9]。沙勇忠等认为,危机协同治理是指在以网络技术为代表的信息技术的支持下,政府、非政府组织、企业、公民个人等社会多元要素参与合作、相互协调,针对潜在的和当前的危机,在危机发展的不同阶段采取一系列的控制行动,以期有效地预防、处理和消弭危机,最终达到最大限度地维护和增进公共利益的目的。同时他们认为所谓的“协同”包括 3 个角度,即政府之间的协同、政府与公民社会的协同和公民社会之间的协同^[10]。社会力量作为现代多元主体之一,在危机协同治理中扮演着重要角色。通过近年来国内一些重大危机、灾难的应对处置可以发现,当大范围危机爆发时,政府由于其行为选择的“趋中性”,往往难以对危机作用对象实现全覆盖,社会力量的补充作用就显得格外重要^[11]。如果能有效地实现协同、互动,危机治理将会更加科学、有效。

2 政府与社会力量的协同

根据公共危机协同治理的要义,结合社会力量与政府部门的对比分析,本文提出政府与社会力量的协同关系模型(图 1)。在这一模型中,社会力量对政府力量起到了补充作用,社会力量的自身建设十分重要,它是有效补充的前提;政府部门对社会力量的治理参与提供相应的保障;双方在统一、高效的信息交互平台上实现危机信息共享,以达到有效应对危机的共同目标。

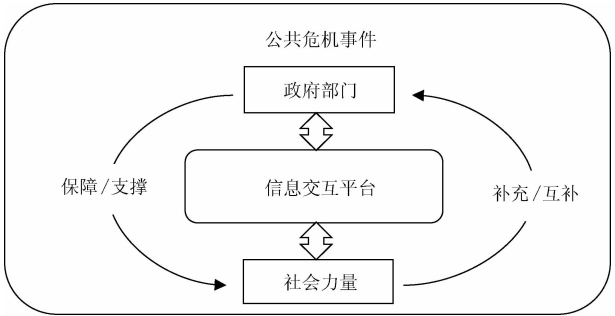


图 1 政府与社会力量协同关系模型

在协同过程中,基于各自不同的特点和优势,政府与社会力量往往基于自身特点,有着不同的分工。政府与社会力量对比见表 1。

表 1 政府与社会力量对比

类别	组织性	专业性	可调配资源	整体分布区域	地位/作用
政府	严密	强	多	从核心向边缘递减	主导
社会力量	松散	弱	少	从核心到边缘递增	补充

3 公共危机协同治理的案例分析——以新乡市 7·20 抗洪抢险为例

3.1 新乡市 7·20 抗洪抢险的基本概述

2021 年 7 月下旬,受强对流天气影响,河南省遭遇了特大洪涝灾害,据 8 月 9 日河南省灾后重建专题新闻发布会消息,截至 8 月 9 日 7 时,本次洪涝灾害共造成 150 个县(市、区)1 664 个乡镇共计 1 481.4 万人受灾,直接经济损失达 1 337.15 亿元。在河南省救灾过程中,社会力量发挥了巨大作用。据不完全统计,河南省各级慈善组织、红十字会共接收捐赠款物 85.88 亿元,有 192 家社工机构参与防汛救灾工作,参与社工 7 580 人,联动志愿者 28.2 万人次^①。

新乡市位于河南北部,是豫北重要中心城市。在河南省特大洪涝灾害中,新乡市处于重灾区。自 7 月 17 日 8 时起,新乡市出现特大暴雨,新乡市防汛抗旱指挥部于 7 月 19 日 17 时启动防汛Ⅳ级响应,后又分别于 7 月 20 日 23 时 30 分将防汛应急响应提升至Ⅱ级、7 月 21 日 10 时 30 分将防汛应急响应提升至Ⅰ级,防汛形势十分严峻。据新乡日报消息,17 日 8 时至 22 日 6 时,新乡市小时雨强和累计降雨量均超过有观测记录以来的历史极值,其中 22 日 6 时市区牧野乡观测点水量达 514.6 mm,新乡市多年平均降雨量为 573 mm,一天内降雨量直逼全年降雨量。截至 7 月 21 日 22 时 30 分,新乡市强降雨天气共造成辉县市、卫辉市等地区 58 个乡镇受灾,受灾总人口 478 981 人,紧急避险人口 13 025 人,紧急转移安置人口 10 942 人,农作物受灾面积 55 075.98 hm²,直接经济损失 20 468.13 万元^②。灾情发生后,在新乡市防汛抗旱指挥部领导下,新乡市委市政府各职能部门、驻地解放军、武警部队、消防队迅速投入到抗洪抢险行动中。与此同时,全国各地官方力量、社会力量迅速响应支援新乡。据不完全统计,在新乡市防汛救灾过程中,有百余支民间救援队、上万人次志愿者参与到了抗洪抢险中。

在实地了解中发现,洪灾下的新乡市不同区域面临着不同的险情,将其分为危机核心、危机中心和危机边缘地区(图 2)。危机核心即人口集聚的高危重灾区、水域高危堤坝区、泄洪区等;危机中心区域则为核心周边的、需要专业救援设备的一般淹没

区,次危堤坝等;危机边缘地区则是交通状况较好的仓库、企业、场馆等物资中转地,学校、机关等临时安置点,以及人口密度较低、受灾情况轻微的一般受灾区。

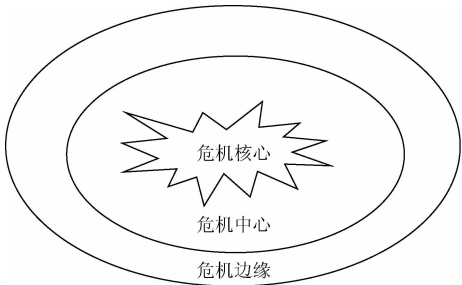


图 2 危机分区示意图

在洪灾爆发期,官方力量主要部署于核心区域,主要实施被困救援、紧急转移、卫河、共产主义渠等主要河流堤坝加固、下游破堤泄洪,及危险地区的受灾群众转移等。主城区和河段要害部位力量较为充足,部分官方力量也投入到危机中心区域,但在居民分布零散的偏远农村地区、城区次要害部位的河堤加固和物资收集转运方面,官方救援力量和救灾物资存在部分缺口。这时候部分社会救援力量和社会赈灾物资直达危机边缘,填补了救援空白,发挥了重要作用,同时少部分社会力量也补充进了危机中心乃至危机核心区域,协助官方力量开展救灾活动。

3.2 社会力量危机参与的作用与价值分析

伴随着协同治理模式的完善和社会力量的发展,社会力量在危机管理中发挥着越来越重要的作用,其功能覆盖领域也越来越广泛,社会价值正逐渐发生变化。社会力量正从危机的边缘走向危机全过程。在此次洪涝灾害危机中,社会力量多角度发挥作用,提供了较大的应对价值。

3.2.1 社会力量危机参与的作用

传统的危机阶段分为事前、事中、事后 3 个阶段,事前即危机爆发前,事中即危机爆发后,是主要的危机应对期,事后即危机结束后,是主要的恢复、评估期。在危机的不同阶段,社会力量往往从事着不同的工作,发挥着不同的作用。从事前、事中、事后的角度来看,社会力量在第一个阶段的功能主要是防灾减灾宣传与组织功能建设,在事中、事后阶段,则是积极参与应急救援、积极协助灾后重建。社会力量作用分布见表 2。

注:①数据来源于 8 月 9 日河南灾后重建工作情况新闻发布会。
②数据来源于新乡日报,新乡市防汛应急新闻发布会。

表 2 社会力量作用分布

事前	防灾减灾宣传、组织建设、人员招募与培训、装备配备
事中	动员人员、募集资金、募集转运物资、实施现场救援
事后	协助灾后重建、行动总结与评估

在本案例中,由于研究聚焦于危机参与,所以对社会力量的功能分析也集中于事中、事后两个阶段。在事中阶段,即危机的应对阶段,社会力量主要通过收拢原有人员、招募新成员,完成救灾队伍人员准备;通过多种渠道面向社会募集资金、物资,调配原有物资,协调运输力量,将人员、物资、资金投送到灾区,开展危机应对工作,以实现有效的危机参与;在事后阶段,社会力量主要协助灾区政府,完成受灾居住区的清理洗消、交通恢复、受灾群众的二次转移安置等工作,在基本工作完成之后,进行相应的总结评估工作。

3.2.2 社会力量危机参与的价值分析

社会力量在危机管理中有其独特的价值。从其功能的性质角度来看,其价值主要体现在同质价值与异质价值两个方面。所谓同质价值是指与官方力量所能提供的价值相同或类似的价值,社会力量在同质价值方面主要起到加强的作用,在原有的官方力量配比上加大人财物投入;而异质价值则是社会力量所能提供的、官方力量稀缺的价值,社会力量在异质价值方面主要起到补充的作用,弥补官方力量短板。

在本次洪涝灾害中,社会力量供给了大量的社会价值。从同质价值的角度看,社会力量基于原有的官方通道,提供了新的通道价值,开辟了集聚人财物的社会通道。这既是对官方通道的加强,又给社会各方提供了崭新的渠道,对救灾起到了巨大的作用。人财物对危机具有重大意义,新通道的开辟和原有通道的二次加强能贯通输送链,使各方面力量迅速到达危机地域;社会力量还提供了直接救援价值,对一部分专业力量而言,拥有和官方力量相同或类似的技术、设备,因此可以直达灾区最中心,参与到灾区一线的救援工作中去。在此次抗洪抢险救援过程中,蓝天救援队、恩典救援、蓝豹救援、退伍军人志愿者等多方专业救援力量在专业设备支撑下直接参与了深水区群众搜救、转移工作。这就是同质价值的集中体现,这种价值在危机核心地区最为密集,由核心向边缘递减。

在异质价值方面,主要是利用社会力量的人数优势,在危机中心和危机边缘提供人员密集型的志愿服务,主要包括物资的集散、受灾群众转移、安置

点日常服务等,这种功能是官方力量所稀缺的,由于受人员数量的影响,官方暂不能提供充足的人员以提供后方保障,社会力量则替补了这块空白,起到了补充作用。在此次危机应对中,各级红十字会、中国慈善联合会、河南青年志愿者协会、自发志愿者等都积极参与了这方面的工作,打通了物资转运的最后一公里,把物资直接分发到受灾群众手中,弥补了后方力量短板,为转移安置等工作提供了强有力的人力保障。这种作用往往在危机核心较为少见,在危机中心、危机边缘较为普遍,从危机中心向危机边缘递增,如图 3 所示。



图 3 社会力量价值分布规律

3.3 社会力量在抗洪抢险中的问题与困境分析

2021 年 7 月 22 日至 26 日,笔者作为抗洪抢险志愿者到达灾区,先后参与了物资转运、构筑堤坝、受灾群众转移等工作,在这期间与社会志愿者组织、民间专业救援队、保障场所和保障人员进行了充分的访谈。实际访谈中发现,在灾区以外的互联网社交平台 and 灾区内政府民政、应急管理等部门的协调下,社会力量较好地发挥了自身作用,部分专业性社会力量突破了传统的“后援”范畴,在政府指导下直抵灾情严重地区,直奔救灾一线,在救灾参与过程中发挥了很大作用,但也面临着许多问题和困难。

基于本文的研究模型,在访谈设计环节将访谈对象设定为志愿者群体负责人、专业救援队负责人、保障场所负责人,围绕志愿者群体建设与保障、救援队能力情况、任务对接与保障、保障工作具体开展等问题展开访谈。访谈设计表见表 3。

在对不同对象进行访谈后,笔者结合访谈笔记,对访谈内容进行了详细的归纳梳理,并结合前文构建的协同模型,对社会力量危机参与过程中的问题进行了分析与概括。

社会力量受自身组织结构、专业性等因素局限,在实际救援中面临着一定的困难,主观上主要体现为社会力量组织领导能力有限、组织性较弱、专业性有限等方面。客观上表现最突出的是物资保障以及信息平台建设问题。这些困难与问题在一定程度上影响了救援的及时性、有效性、可持续性,也造成了一定的救援力量浪费。

表 3 访谈设计表

访谈对象	访谈维度
A. 志愿者群体	1. 组织如何建设、人员如何募集？
	2. 组织拥有哪些可用于救灾的装备和技能？
	3. 组织从哪里获取灾区信息？有没有与政府进行信息对接？
	4. 组织近期参与了哪些与救灾相关的工作？
	5. 组织的生活物资与救援所需物资如何保障？
B. 民间救援队	1. 组织如何建设、人员如何募集？
	2. 组织拥有哪些可用于救灾的装备和技能？
	3. 组织从哪里获取灾区信息？有没有与政府进行信息对接？如何与灾区联系？
	4. 组织近期参与了哪些与救灾相关的工作？
	5. 组织的生活物资与救援所需物资如何保障？
C. 保障工作人员	1. 本场所是自发保障场所还是官方合作/指定场所？
	2. 本场所针对哪些群体开放？
	3. 本场所的保障能力和内容是怎样的？
	4. 保障产生的费用如何解决？
	5. 保障工作人员的构成是怎样的？有无政府工作人员？
	6. 场所用什么方式/平台对外发布保障信息？

3.3.1 主观方面

1)领导指挥力量薄弱,组织稳定性较差。社会救援力量成员大部分是非专业救援人员,其组织者、领导者救灾实战经验与危机管理、应急指挥、应急协调等能力存在短板,在实际救援中存在力量编制、调配不合理,任务识别和分配脱离实际等问题,实际救援行动与最终救援成果有限。以某志愿者团队为例,该团队负责人负责指挥约 50 名志愿者,在任务区域选定上缺乏科学性,“往往带队出发一上午什么事也没做,要么是去的地方已经不需要人了,要么是到地方了发现所携带的物资装备派不上用场。”同时社会力量还存在组织不稳定的问题,缺乏对成员的有效约束。除部分比较专业的社会救援队外,大部分社会救援力量和有组织的志愿者群体、自发性志愿者群体都是由临时募集的志愿者组成,他们缺乏相关规章制度的制约,行动主观随意性较大。例如某救援队志愿者到达任务区域后穿上救生衣跳进水里拍照后返回、任务区域和队员想去的地域不一致或任务分配达不成共识时队员私自离队等。救援过程中管理不严格、人员流动较大,不利于组织的有效救援,达不成队伍效用最大化。

2)专业性技能缺乏,专业性设备不足。不同的危机情景需要不同的专业技能和专业设备。对于本次洪灾害来讲,与之相对应的技能有游泳、水域救援、医疗、船艇车辆驾驶等,相应的设备则包括冲锋艇、救生艇,可涉深水的重型车辆、抽水设备、高空照明设备、极端条件下的通信设备等。这些技能、设备对社会救援力量而言都是比较匮乏的。

在实际了解中发现,就专业技能而言,最缺乏的是医疗和船艇驾驶人员,但这两类技能对洪涝灾害救援而言是非常重要的。遂行任务过程中,专业医疗人员既可以对深入灾区、失去后援的救援队提供保障,又可以及时救助因灾致病致伤群体;船艇驾驶员可以利用既有设备深入灾区,担负起投送救援队和物资、转移群众等重要作用。这两类人员的缺乏导致队伍出现功能不足。最缺乏的物资是船只和医疗物品。除部分专业水上救援队以外,其他志愿群体没有大型涉水设备和船只,只能抵达灾区边缘,无法通过外围淹没区进入核心区域。在这种情况下,部分力量只能在后方从事物资性、信息性工作。显而易见,专业性物资设备缺乏会导致直接救援力量不足。

在社会救援队中,救援技能分布不充分、不均衡,就可能导致社会救援组织人数达标、力量编成不达标的问题;救援设备、物资不足,则可能出现到达受灾地域后无法投送到求救区域、无法实施实地救援、不能持续救援等问题。社会力量自身存在的问题导致其在对政府力量进行补充的时候出现力量短板,不能发挥出应有的作用,甚至在某些情况下会成为被救援对象。

3.3.2 客观方面

1)生活保障有缺口。部分社会救援力量的生活物资缺乏可靠保障,基本生活面临问题。在新乡洪灾救援中,大部分社会救援力量是跨区域机动,离开所属地域后,部分救援队的吃、喝、住、行等都面临问题,救援力量的后勤保障充满未知。在访谈中发现,一部分社会救援力量对进入灾区后的生活

保障没有明确的安排与对接,后期他们的保障一部分来自政府部门统筹的保障力量,另外一部分来自从微信群等平台获取的灾区群众自发保障,这种保障虽然可以解决问题,但因其自愿性、主观性等原因而不具备稳定性、必然性。以某酒店为例,该酒店在抗洪抢险期间为近千人次的救援队提供了住宿、餐饮、洗浴等保障以及物资中转场所,但这一切的起源是“酒店当时只剩下两间空房间了,想免费提供给救援队,就把可提供住宿的信息和联系方式发布到了网上,没想到一经发布手机就被打爆了,然后酒店开始紧急安排调配更大型的场所来满足救援队的需要。”

2)救援保障不充足。社会力量的救援装备物资缺乏保障,持续救援能力较弱。抗洪抢险是一项持续性工作,需要救援力量有较强的可持续救援能力。但社会救援力量往往因为缺乏充足的救援物资储备、专业的救援设备维修人员等原因,在参与救援不久后便因为专业物资缺乏、车船故障等失去救援能力。这时候就需要政府的有效保障。某救援队负责人在访谈中说道,“油料问题是最突出的问题,我们的车、船都需要加油,但是却没有发现政府部门提供的加油的地方。”作为具有区域内综合协调能力的属地政府,如果能把储备的物资信息对接给有需要的社会救援队,既能提高物资使用率,也能增强救援能力。

3.3.3 信息平台建设

不管是社会救援力量还是官方救援力量,在投入救援前都必须做好信息工作。基于社会救援力量的自发性、非官方性等特点,信息对其危机决策、应急救援等尤为重要。信息是危机决策的重要基础和核心要素,只有有效掌握与危机爆发区域的官方对接信息、灾情通报信息、受灾群众的求助信息,救援组织、志愿群体才能够精准开展有效救援和志愿服务^[12]。同时,救援组织对情景的共同认知对其有效的联合救援起着决定性作用^[13]。在对志愿者团队和社会救援队伍的访谈中,发现了以下问题:

1)官方机构对接渠道不畅。与官方的有效对接可以做好“入口”管理,使救援力量第一时间编入灾区救援力量中,方便统一调度指挥、合理利用。但在洪灾爆发后,受灾范围迅速扩大,受灾群众群体规模不断增长,常规的“110”“119”“12345”以及应急管理部的通信渠道长时间爆满;同时,少数

地方政府部门集体行动支援一线,政府机构内只有少数留守值班人员,基于这些原因,救援力量不能及时有效地联系到官方,这就导致部分社会救援力量零散化,各自为战,不能形成有效的救援协同。

2)缺乏社会力量可用的统一信息供求平台。当危机发生时,信息平台求救信息、救援力量信息、物资支援信息、物资需求信息等都是事关危机应对的重要信息,求救信息与物资需求信息的及时发出、救援队伍、物资支援信息的即时驻入,实现信息在统一的平台上有效进行交互利用,有着巨大的意义。然而在现实中发现,在现有的信息平台建设中,只提到了“结合市综合网格化管理,建立健全市县乡村四级综合性灾害信息员队伍,畅通灾情信息报送渠道。”并没有把各方面要素统筹进来,也没有显示社会力量可以获取这些信息。社会救援力量面对的平台多种多样,平台的建设方是否与官方有着有效的对接也无法确定。就新乡市洪灾而言,最主要的信息平台为新乡日报发布的、黄河网信搭建的“新乡汛情求助救援服务平台”。该平台内部有两个入口,其中实用性较强的是专业救援队伍、志愿者查询、救援信息及物资专用入口,该入口内设“我要求助”“我要支援”“救援队上报”3个模块,基本满足了求助信息、支援信息的交互和救援结果的反馈。由新乡市应急大数据中心(科研机构)组建的“新乡救灾信息统计志愿者群”,根据公开资料显示,截至8月2日,该中心志愿者群共登记救援队62组,接收各类求助信息1256条,调配支援信息733条,整理并发布信息1961条,对接物资捐助430起,金额达数千万元^①;由线上志愿者发起的“河南暴雨互助超话”平台,该平台可以在新浪微博上发布求助信息,并由线上志愿者进行收集、扩散,其扩散效果较好,截至8月4日,该平台共有相关帖子1.6万条,相关志愿人员1.3万人次,但数据的有效对接和救援落实有待考证^②。除以上两个平台外,社会救援力量广泛使用的还有由志愿者发起的各种救援信息微信群、在线文档等。这些平台的规模不一、数量较多,信息扩散较快,但其组成人员通常为社会志愿者,信息传递到官方部门、传递到救援力量的过程具有一定的迟滞性,信息传递的有效性有待提高。在各种信息平台广泛建设的同时,不可避免地会出现信息核实难和信息重复问题。另外在各种信息平台中的一个极为普遍的问题就是过

注:①数据来源于新浪网。

②数据来源于微博平台。

时求救信息和已派送物资信息不能及时清理更新,已完结的求救信息和物资需求信息、已派出的救援队信息和已送到灾区的物资供给信息依然出现在信息池中。

信息的迟滞会导致灾区求救不能及时走进救援力量视野,不能及时得到救援;信息的重复、过时信息剔除不及时会造成在实际救援中多个救援队到达同一救援点、非必要地区救援力量过剩、部分地区物资过剩的问题和已派送物资、人员的重复无效联系问题。这在一定程度上导致了救援机会成本的提高、造成宝贵的救援力量、通信力量、救援时间的浪费。

3)信息平台缺乏危机情境考虑。我们必须认识到一个问题,在洪灾发生后,大部分受灾严重的地区通信设施是处于故障状态,部分灾区网络中断,严重的地区甚至通信信号中断,常见常用的信息平台多依靠网络或年轻化通信交流平台,甚至有的需要较复杂的操作,这样的平台对处于严重灾区、以中老年受灾群体为主的偏远农村地区来说,信息收集基本上是无效的。同时,在这种依靠网络建设的平台下,进入灾区后的社会救援力量也可能无法通过网络及时获取求救信息,无法及时开展救援活动,信息利用效率也比较低。

4 对策与建议

社会救援力量群体庞大、潜力巨大,如果能进行有效的整合提升,并配置以相应的保障,将在危机应对中发挥巨大作用。基于上文的问题分析,依据“协同关系”模型,提出以下对策与建议。

4.1 加强自身组织性、专业性建设

4.1.1 有效、稳定的组织是救援组织发挥作用的前提和基础

救援力量任务特殊,成员复杂,必须进行清晰的组织设计,加强组织建设。志愿者是组织的最基本成员,在志愿者招募方面,不能实行“无门槛”制,要把好志愿者素质关,拍照打卡的形式化救援志愿者坚决不能引入;在领导指挥体制建设上,要坚持民主与能力相结合的原则,选出具备领导能力的指挥员,构建合理高效的指挥体制;要建立相应的规章制度,对成员行为进行约束,成员的随意流动会造成部分板块力量短缺,成员不听从指挥会导致任务失败,因此,必须通过规章制度建设,使成员和组织之间达成稳定契约。只有吸收到合格的成员、选拔出优秀的指挥员、并配置以科学的领导指挥体制和制约机制,组织才能发挥出最大作用,在危机协

同治理中做出更大的贡献。

4.1.2 加强专业技能储备,完善专业设备配备

技能越全面、越充分,救援力量就可能越强大。作为社会救援力量,在成员选拔时要有针对性地引入具备不同技能的成员,使组织技能分布均衡、充足;同时在平时要定期开展技能培训,提高组织成员专业性,平时多一次训练救援中就可能多一分胜算;在专业设备配备上,要通过面向社会筹措、与基金会对接、与政府部门对接争取政府扶持等方式不断引进装备、设备,健全面向多灾种的装备配备体系,同时要做好装备相关的备用物资储备和维修技术人员配备,确保装备到达灾区后零件可换、故障可修,提升装备可持续作业能力。

4.2 以紧急动员、仓储调配等方式为社会救援力量做好后勤保障

基于社会救援力量后勤保障能力不足、持续作业能力不强的问题,政府应该及时进行救灾动员,通过号召群众,发动部分群众参与到社会救援力量保障中去;通过政府购买,调配相应的仓库及餐饮、酒店、企业、加油站等做好饮食、住宿、装备维修、油料供给等各方面的保障,并把相应的仓库、场地、企业等分级分类编入应急预案,在危机发生时,根据不同的响应等级启用对应的保障场所、机构,并依托统一信息平台 and 媒体及时对外发布,便于救援队获取和使用,在危机过后,根据相关法律、法规等对提供保障的单位、企业等进行补偿,对仓库物资消耗情况进行统计,及时补充。

4.3 建设统一、高认知度的一体化信息平台,实现信息共享、合理调度

信息是救灾工作的依据,信息平台建设是危机应对的重要依托,危机信息共享就是要实现促使危机产生的信息以及危机管理所需要的信息在所有相关主体间实现共享^[14]。要进行全过程的危机信息管理,统筹收集、分析、共享工作,为科学决策提供信息支撑^[15]。因此,解决好信息问题,对整个组织的协调效果极为重要。

统一的、高社会认知度的信息平台能够在第一时间汇总所有的灾区供求信息,形成一个巨大的信息池,物资信息、气象水文信息、路况信息和官方及非官方的救援人员、装备信息在这里汇入,求救信息和物资需求信号向这里发出,信息经核实后,平台利用合适的算法,并辅之以相应的人力支撑,由指挥中枢根据供需情况和位置进行合理匹配,把最合适的救援力量和灾区需要的不同类型的物资任

务匹配给官方或社会力量端,以保证把救援保障送到最需要的地方。同时,在信息输入端应充分考虑受灾情况,采用灾区可达的手段进行输入。一体化信息平台示意图如图 4 所示。

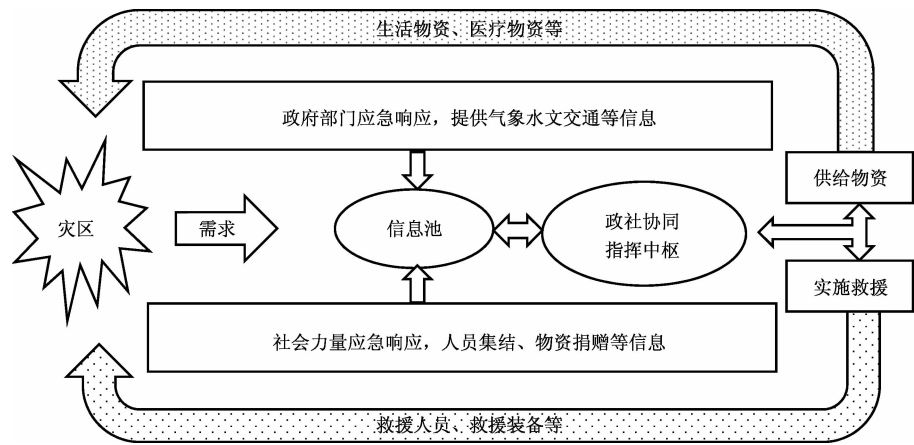


图 4 一体化信息平台示意图

在匹配完成后,及时将过期的供求信息清除,这样可以避免信息重复、迟滞、过时,实现信息有效交互和资源、力量合理调配。同时在信息源输入方式上,必须考虑到灾区通信中断或不稳定的现实情况,增加信息收发方式、扩充信息输入渠道。

政府部门要利用平台做好联络渠道扩容等工作,引导社会力量统编统派。政府部门除了直接到一线参与应对危机,还必须认识到充分履行自身职能的重要性,尤其是对外联络职能、对其他救援力量的统筹指挥职能。当灾害发生时,信息会爆炸式增长,通信信道会出现拥堵,因此必须在第一时间对联络方式、渠道、对象进行扩容,并通过有影响力的平台对外发布,扩大传播面,实现传播覆盖最大化,这样就可以打通沟通渠道,放开信息入口。根据掌握的信息对外来的社会支援力量要进行合理统筹,对不同能力水平的队伍进行区别分组,编入应急力量中去,并根据实时情况合理调派,实现多主体合力,实现社会救援力量的效用最大化。

平台还应具备高认知度。信息平台的高认知度需要靠广泛的普及来实现。要想达到危机爆发后社会各界立马想到利用该平台的效应,在加强平台建设、设立制度规范的基础上还要做好平台的宣传普及工作。

5 总结与展望

党的十八届三中全会把推进国家治理能力和治理体系现代化作为全面深化改革的总目标。构建政府与社会联动的公共危机协同治理体系是危机管理现代化的重要趋势,也是国家治理能力和治

理体系现代化的具体体现。伴随着各类规章制度的健全和社会救援力量的自发壮大,社会救援力量将在未来的危机应对、灾害救援中发挥越来越重要的作用。社会力量要不断加强自身建设,政府相关部门和社会救援力量要做好信息支撑与共享,做好政府对社会救援力量的保障,确保社会救援力量对官方危机应对体系的有效补充,构建官方主体与社会力量联动的多元危机应对新格局。

参考文献

[1] 薛澜,刘冰.应急管理体系新挑战及其顶层设计[J]. 国家行政学院学报,2013(1):10-14.

[2] 李迎生.社会力量如何有序参与重大突发公共卫生事件治理:基于新冠肺炎疫情防控实践的研究[J]. 社会科学,2020(4):68-76.

[3] 王涛.我国公共危机管理中的社会力量参与[J]. 城市与减灾,2007(1):13-15.

[4] 赫尔曼·哈肯.协同学:大自然的构成奥秘[M]. 凌复华,译. 上海:上海译文出版社,2001.

[5] 胡建华.国家治理现代化视域下跨区域公共危机协同治理研究[M]. 长沙:中南大学出版社,2020.

[6] 姚怡帆,叶中华.社会治理创新的逻辑转向:基于协同治理理论[J]. 领导科学论坛,2020(23):43-54.

[7] 高洁.城市突发事件的协同治理探析[J]. 福建行政学院学报,2010(6):29-32.

[8] 韦子平,方録,王瑞.公共危机治理中的政社协同探寻:基于新冠肺炎疫情防控的分析[J]. 内蒙古农业大学学报(社会科学版),2021,23(3):75-81.

[9] 杨军.我国公共危机协同治理对策研究[J]. 甘肃理论学刊,2013(4):125-129.

[10] 沙勇忠,解志元.论公共危机的协同治理[J]. 中国行政管理,2010(4):73-77

[11] 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.

[12] 钟开斌. 危机决策:一个基于信息流的分析框架[J]. 江苏社会科学, 2008(4):126-131.

[13] 于鹏, 范世祎, 祝哲, 公共危机管理学科前沿报告[M]. 北京:经济管理出版社, 2013.

[14] 朱建锋, 丁雯. 突发公共事件应急管理信息共享研究[J]. 武汉理工大学学报(信息与管理工程版), 2011, 33(3): 435-439.

[15] 杨哲. 政府公共危机信息管理研究[J]. 中国管理信息化, 2015, 18(14):220.

Analysis on the Value and Dilemma Countermeasures of Nonprofit Forces in
the Collaborative Governance of Public Crisis:
Based on the perspective of information platform

YANG Sai, GUAN Xin

(School of Public Policy and Management, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100043, China)

Abstract: It is an important trend of modernization of crisis management to make rational use of nonprofit forces and construct a diversified new pattern of crisis management. The scale and number of nonprofit power keep growing, and they play an increasingly important role in crisis management. However, nonprofit force also faces problems such as weak leadership and command, poor organizational stability, lack of professionalism, and inadequate government guarantee. Taking the Xinxiang 7•20 floods of Henan Province as an example, the theoretical basis of crisis participation of social forces from the perspective of “multiple synergy” is explained, the subjective and objective problems faced by social quantity in crisis participation is analyzed from the perspective of “cooperation between government and society”, and it is suggested to strengthen its own organizational, professional construction, strengthening the construction of the government guarantee, unified and efficient information platform and so on.

Keywords: nonprofit forces; coordinated governance; value; dilemma and countermeasures