

社会组织参与应急管理： 理论、功能和前景

向春玲 吴 闫 傅佳薇

〔摘 要〕现代社会的风险具有系统性、广泛性和复杂性等基本特点。风险应对和危机治理需要充分发挥各主体的治理优势。相互弥补短板，协调推进，形成合力，最大限度地减少受灾群众生命和财产的损失。党的十八大以来，我国对进一步完善社会力量参与应急管理做出了一系列重大部署。以社会组织为代表的社会力量凭借其组织灵活性、民间性、公益性、志愿性等特征，在应急管理中发挥着重要的平台作用，成为党委领导、政府主导应急管理体系中的重要力量。

〔关键词〕应急管理；社会组织；平台作用

〔中图分类号〕D63；D632.9 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2097-1680（2022）06-0027-13

〔作者简介〕向春玲，中共中央党校（国家行政学院）科学社会主义教研部教授、博士生导师；吴闫，全国市长研修学院（住房和城乡建设部干部学院）副研究员；傅佳薇，中共中央党校（国家行政学院）研究生院博士研究生。

〔基金项目〕本文是中国应急管理学会“社会团体如何发挥在突发事件中的平台作用”委托项目阶段性成果。

从人类社会应对突发事件的历史和经验来看，政府是应急管理的重要主体，应急管理是政府的主要职能之一。随着突发事件的不确定、突发性和复杂性增多，近年来社会组织在应急管理中的作用也愈发重要。不同国家由于历史发展和制度基础不同，社会组织在应急管理中发挥作用的途径和方式有所不同。改革开放以来，伴随社会管理向社会治理转变，在中国应急管理中引入社会组织参与已成为现代中国社会治理和国家治理的重要措施。党的十九届五中全会指出，要发挥群团组织和组织在社会治理中的作用，党的二十大报告强调，要健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能。国际社会应对突发事件的经验以及中国当前的应急管理实践都证明，社会组织以其组织灵活性、民间性、公益性、志愿性等特征，在应急管理过程中的平台作用日益突出，成为应急管理体系建设的重要构成和应急管理能力提升的重要路径。

一、社会组织参与应急管理的背景与理论基础

人类社会发展的不同阶段，突发事件呈现的特征也有所不同。工业革命以来，在生产力的快速发

展、人类财富大量增加的同时，来自自然的灾难、环境污染和社会安全事件也不断增多。比如，美国洛杉矶烟雾事件、英国伦敦烟雾事件、日本水俣病事件、阪神大地震、印度博帕尔毒气泄漏案、切尔诺贝利事故、“9·11”恐怖袭击事件等，造成大量人员伤亡、财产损失、生态破坏和严重的社会危机，引起了国际社会对突发事件的高度关注，也推动各国积极寻找有效措施加以应对。

（一）社会组织参与突发事件应急管理的背景

突发事件是突然发生的，造成或可能造成严重社会危害，需采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。^① 突发事件具有突发性、不确定性、危害性、紧急性、公共性等特征，对一定人数的生命财产安全、生态环境安全、社会国家安全造成威胁，危及的是公共安全。^[1] 而应急管理是政府和其他社会力量对突发事件的预防、处置和恢复的全过程的活动，旨在将社会系统从无序状态恢复到有序状态，将各种被破坏的社会结构重组。^[2] 一般来讲，应急管理有以下主要特点：第一，强制性，政府通过强制性公共权力来达到应急管理过程中维护公共利益的目的。第二，紧迫性，在应急事件发生之后，面对难以预料的事态后果，需要应急主体及时做出反应以减轻突发事件的危害程度。第三，公共性，突发事件是发生在公共领域的事件，危及全社会或局部社会公众的利益，因此，应急管理是一种公共行为，需要政府以及多种社会主体参与。第四，特殊性，应急管理是非常态化对突发事件的应对，针对突发事件的不同阶段，应对主体要做出非常态化的有效回应。^[3] 从应急管理的过程性来看，针对突发事件的事前潜伏期、事中爆发持续期和事后衰减平息期，应急管理也体现为事前防灾减灾、事中应急救援和事后恢复重建三个阶段。可以说，对应急管理全过程的统筹和应对是对政府应急治理能力的考验。

20 世纪 70 年代以来，西方社会面临市场失灵和政府失灵导致的公共服务产品供给严重短缺困境，独立于政府、市场之外的 NGO 组织快速发展，扮演着弥补市场和政府“失灵”的角色。这些隶属于社会体系的社会组织，与国家体系中政府组织和市场体系中企业组织相区别，具备非政府性、自治性、民间性、非营利性、志愿性、公益性等特征，广泛参与公共事务的管理。在突发事件的应急管理上，社会组织成为多主体协同的中坚力量。国际社会在应对突发事件过程中，除了政府、市场的力量之外，都从法律政策上不同程度地鼓励社会力量参与。久而久之，这些社会组织形成了自己在应急管理事务中固定的服务范畴，各国政府也给予它们在这些范畴中一定的管理责任，将它们纳入应急管理组织中来。例如，美国联邦政府颁布的《国家应急反应框架》就明确肯定了非营利组织参与应急管理的重要性，并提出在县级政府设立应急管理办公室，来协调其他政府部门、非营利组织、社区、企业等主体的关系从而实现对应急管理全周期的有效应对。^[4] 再如，日本通过五大类、数十项法律对国家机构、省、市、街道、社区、红十字会、避难者、避难所运营委员会、自主防灾组织及居民、志愿者等救援主体的作用和责任进行了清晰的界定。^[5] 而在德国，应急管理体系中的救援主体就是社会化、组织化、专业化的志愿者队伍。德国不仅在法律上明确提出，公共和私人组织参与应急管理工作是所在州的相关灾难救助法律条文决定，而且对公民的参与也有规定。同时德国还构建了一套保证志愿者服务体系有效运作和可持续发展的激励和约束措施。在明确预案框架和

① 参见 2007 年 11 月 1 日起施行的《中华人民共和国突发事件应对法》第三条。

细致的标准化操作下，联邦、州、市及各消防队和救援组织进行密切、有效合作，确保了应急状态下的资源整合和高速响应。^[6] 从国际社会的应急管理实践中看到，社会力量基于其自身特点和优势，与各国政府一道增进突发事件应急管理应对效率和效能。

在我国，社会组织是指在民政部门登记管理的社会团体、基金会和社会服务机构（民办非企业单位），还有到民政部门和街道备案的社区社会组织以及社会中介社会组织等，其主要职能是服务社会、规范行为、表达诉求。改革开放 40 多年来，随着体制转型和社会结构变化，社会组织作为政府和市场之外的社会力量，在社会资源整合、利益关系协调、社会资本构建、公众参与能力培育等方面发挥着组织优势，促进了社会治理多元主体合作参与。^[7] 目前来看，社会组织广泛服务于教育、卫生、健康、科技研究、文化体育、法律、工商、农业农村等领域，服务于城乡社区建设，参与化解社会矛盾等，激活了社会服务和社会治理的活力，成为社会治理不可或缺的力量。并且在防灾减灾、应急救援以及灾后重建等应急管理的不同阶段发挥协同效应和平台作用。

（二）社会组织参与应急管理的理论基础

社会组织在突发事件应急管理中的作用有着深厚的理论基础。西方社会的新公共管理理论、治理理论、多中心治理理论等都把治理看作是官方组织与社会多元组织通过协商、合作，维持公共秩序实现公共利益最大化的过程。中国作为社会主义国家，在借鉴国际社会治理理论和实践经验基础上，遵循马克思主义唯物史观的基本观点，创造性地提出了群众路线的工作方法，并进一步形成了具有中国特色的共建共治共享的社会治理理论。

1. 国际社会相关的应急管理理论

20 世纪 60 年代以来，在社会结构逐渐分化、公共事务日益复杂、社会利益愈加多元、社会风险不断加剧的背景下，市场失灵和政府失灵导致公共服务产品严重短缺，传统的公共行政理论遭到质疑，对公共治理的研究日渐兴起，而重新思考和界定政府、企业、社会等多元主体之间的关系成为重要的价值取向。其中，多中心治理理论就是强调多主体在公共事务中的参与，并通过多种制度安排进行协调，实现多种主体相互依存，相互竞争，相互合作。新公共管理理论认为政府的作用在于通过民主程序设定社会所需目标，利用非政府组织来组织生产，进行公共服务。在新公共管理理论的指导下，国际针对突发事件的应急管理成为了一种社会各界共同参与的，通过分权、分层次、分目标而实现多元化系统管理的一个过程。突发事件应急管理从实践上不仅仅是政府的事情，企业、非政府组织和个人都要有意识地参与应急管理的各个环节，与政府形成良性互动。^[8] 治理理论则更为强调在治理结构中政府、企业以及志愿部门之间相互倚重、平等合作的伙伴关系。^[9] 在现代风险社会的背景下，面对日益增多的突发公共事件，西方国家传统的政府统治已经失去优势，而治理理论就是在公共管理理论原有基础上做出新的诠释。

2. 马克思主义唯物史观与中国共产党的群众路线

马克思主义唯物史观从生产力决定生产关系、社会存在决定社会意识的基本观点出发，指出了人民群众是物质财富的创造者，是社会变革的决定力量，是社会进步的根本动力。此外，列宁也高度重视人民群众对社会主义建设的决定作用，他强调“一个国家的力量在于群众的觉悟。只有当群众知道一切，能判断一切，并自觉地从事一切的时候，国家才有力量。”^[10] 毛泽东也充分肯定了群

众组织平衡国家与社会的作用，他指出“群众组织是达到国家与社会平衡的一种有效途径，通过将群众组织起来形成新的社会”。^[11] 中国共产党是用马克思主义武装起来的政党，建党百年来在艰苦卓绝的实践中逐渐探索出了一套行之有效的群众工作方法，^[12] 依靠宣传、教育、组织和发动群众，我们党战胜了很多艰难险阻，创造了许多历史伟业。马克思主义唯物史观和党的群众路线也成为新时期群众参与社会应急管理的重要理论基础。

3. 社会转型促进共建共治共享社会治理理念的形成

改革开放以来，我国经历了历史上最为重要的社会转型，从传统的农业社会向现代的工业社会转型、从社会主义计划经济向社会主义市场经济转型，伴随多种所有制形式的出现，许多新社会组织和新经济组织快速发展，成为我国社会转型进步的重要力量，并不断推进政府职能转变。党的十三大提出了要分清党、政府和社会组织的职能边界。党的十六届六中全会上明确了社会组织在和谐社会中的地位 and 作用，^① 并首次从国家层面使用社会组织的概念。党的十八大以来，调整政府与社会关系，重视社会组织在社会治理中的主体性作用，推动建立共建共治共享的社会治理格局成为一项重要议题。“十四五”规划也提出，要进一步畅通和规范社会组织参与社会治理的渠道和途径。因此，共建共治共享社会治理理念的酝酿和发展也成为新时期我国多主体力量协同参与应急管理的重要政策背景。

二、我国应急管理政策演化中对社会组织功能的定位

新中国成立到改革开放前，我国社会复杂程度较低，对灾害管理的协调要求也不高，这一阶段我国灾害管理的主要特点是以被动应对某单一灾种为主的分散化的管理体制，且主要聚焦在防疫和抗灾两大领域。改革开放以来，受政社关系、经济结构和社会转型等因素的影响，我国应急管理体系处在不断变动的状态中。特别是2013年党的十八届三中全会提出社会治理体制创新以来，我国应急管理体制对多元主体间关系的互动以及协作方式的创新更为关注，社会组织在应急管理中发挥的作用也日益完善。具体来看其演化历程可以划分为以下三个阶段：

（一）政府行政主导下：社会组织参与不足（1978—2003 年）

改革开放以来，伴随我国经济社会多元化发展以及利益格局的调整，国家开始打破大包大揽的传统模式，逐步对社会有限地放权。特别是在《基金会管理办法》《外国商会管理暂行规定》《社会团体登记管理条例》三大政策的推动下，社会组织得到一定程度的发展。但是整体来看，中国的社会组织发育仍然处于一个较低水平，且由于受国家双重监管体制影响，带有浓烈的行政色彩，无法充分发挥其重大突发事件中的“缓冲器”和“稳压器”作用。

（二）社会管理体制下：社会组织自发参与（2003—2012 年）

“非典”的暴发充分暴露了我国在应对重大突发事件的前期准备、灾害预警、应急预案、信息整

① 党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提到，完善基层民主管理制度，发挥社会自治功能，推进政事分开，支持社会组织参与社会管理和公共服务，健全社会组织，增强服务社会功能，引导各类社会组织加强自身建设，提高自律性和诚信度。

合、应急响应和灾后恢复等方面的不足，在建设和完善大规模跨区域突发事件处置机制过程中，动员社会组织参与应急管理也进入制度层面。2005年国务院办公厅印发《应急管理科普宣教工作总体实施方案》，提出“要动员社会各界积极参与，组织动员社会团体、企事业单位以及志愿者等社会力量，发挥其在科普、宣传、教育、培训等方面的作用。”2007年颁布的《中华人民共和国突发事件应对法》中规定“国家建立有效的社会动员机制”“公民、法人和其他组织有义务参与突发事件的应对工作。”2008年是我国公益发展的元年，从这一年开始，参与灾难救援的社会力量开始蓬勃发展起来，^[13]同时社会力量参与救援的专业化水平及与政府间的协同化水平也不断提升，在参与阶段上，开始从单纯的抢险救援转向防灾减灾、灾后重建等灾害管理的全过程。^[14]

（三）协同治理框架下：社会组织有序参与（2012—2022年）

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代。我国应急管理体系建设开始被纳入国家社会治理体系的框架中，以职能整合、统一管理、协调高效为基本思想，以向下向外放权为基本依托，更加注重控制性放权和综合性协调，同时社会组织参与也更趋制度化和规范化。例如，2015年民政部出台《关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见》，^[15]强调了支持和引导社会力量参与救灾工作的基本原则，并明确了要从政府购买、救援装备供给、经费补贴、队伍建设、平台建设等五个方面提出激励性措施，在灾害各个阶段引导社会力量的有序和高效参与；2016年中共中央国务院出台《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》，^[16]提出把“坚持党委领导、政府主导、社会力量和市場机制广泛参与”列为推进防灾减灾救灾体制机制改革的基本原则之一，强调党委统一领导下“加强政府与社会力量、市场机制的协调配合，形成工作合力”；2019年《关于进一步推进社会应急力量健康发展的意见（征求意见稿）》，^[17]强调要“加强对社会应急力量的行业指导和监督管理”，“灾害事故发生后，社会应急力量要在事发地政府指挥机构或应急管理部门统一指挥调度下，有序参与应急工作”“应急管理部门指导社会应急力量全面加强党的建设”。

2020年暴发的新冠肺炎疫情是对我国国家治理体系和治理能力的一次大考。习近平总书记多次强调，要打赢疫情防控这场人民战争，必须紧紧依靠人民群众，对社会力量参与疫情防控，要加强组织引导、畅通渠道、鼓励支持。新冠肺炎疫情暴发以来，特别是在互联网技术的推动下，社会力量在此次应急响应中发挥了尤其突出的作用。例如，电商成为重要的物资供应和资源调配平台，并且对抑制疫情状态下的非法投机行为起到了重要作用；^[18]各大快递公司也成为抗击疫情的生力军，全力保障疫情防控相关物资运输；民间企业和慈善基金积极承担社会责任，在国内外开展了应急保障物资的紧急募集和运送。^[19]

2022年国务院颁布了《“十四五”国家应急体系规划》，提出要对社会应急力量参与应急救援行动进行规范引导，尤其是要加快对社会应急力量在队伍建设、登记管理、参与方式、保障手段、激励机制、征用补偿等方面作出制度性安排。同时，民政部发布的《“十四五”社会组织发展规划》也提出要“推动社会组织发展从‘多不多’、‘快不快’向‘稳不稳’、‘好不好’转变，从注重数量增长、规模扩张向能力提升、作用发挥转型”。党的二十大也指出要“提高公共安全治理水平”“推动公共安全治理模式向事前转变”“提高防灾减灾救灾和急难险重突发公共事件处置

保障能力”。这标志着我国应急治理体系建设也进入一个新的发展阶段。“十四五”时期是我国现代应急治理体系发展的重要时期。在发展新阶段的背景下，社会组织不仅要有序参与，更要有序发展。一方面，国家要明确各级各类社会应急力量的主体责任，健全完善常态下管理和非常态下应急工作机制，推动打造一批优秀社会应急力量；^[20] 另一方面要围绕“更加有力的综合协调，更加科学的风险防范，更加有效的社会治理”^[21] 三个方面扎实推动我国应急管理体系和应急管理能力现代化建设。

三、充分发挥社会组织在突发事件应急管理中的平台作用

党的十八大以来，中共中央、国务院对进一步完善社会力量参与防灾减灾救灾、社会治安防控体系建设、安全生产事故预防以及公共卫生等各项公共安全事务做出了一系列重大部署。2020 年新冠肺炎疫情暴发以来，习近平总书记高度重视社会力量的应急响应，他强调“要加强组织引导、畅通渠道、鼓励支持……要发挥社会工作的专业优势，支持广大社工、义工和志愿者开展心理疏导、情绪支持、保障支持等服务。”^[22] 公共危机突发事件发生时，社会组织及其成员不仅是危机治理的对象，也是危机治理的主体。公共危机事件一旦发生，政府在动用行政力量应对危机时，难免会出现协调失衡、行动不及时等情况。社会组织因贴近群众、灵活便捷、覆盖面和资源动员广泛、应急响应快、专业性强等优势，在应急管理的防灾减灾、应急救援和恢复重建三个阶段的诸多环节中，发挥着重要的平台作用，成为突发事件应急管理的有效协同力量。

（一）社会组织在应急管理防灾减灾中的平台作用

预防与应急准备是防止和减少突发事件的发生、提高突发事件处置能力和效率所开展的经常性、基础性工作，是突发事件应急管理的基础。其主要目的就是在更基础的层面积极主动推进应急管理工作，从而防患于未然。^[23] 党的十八大以来，在中央关于总体国家安全观的引领下，社会稳定风险治理的重要性及其在国家总体安全治理体系中的重要地位愈发凸显。作为连接政府、企业和社会公众的纽带，社会组织在协同政府与其他主体共同构建稳定的社会风险治理平台方面发挥着不可替代的作用。

1. 风险防范预警与应急决策辅助平台

习近平总书记指出，要健全风险防范化解机制，坚持从源头上防范化解重大安全风险，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。^[24] 公共危机事件往往具有突发性特征，有些公共危机事件还具有专业性、针对性、多样化等特点。而准确及时捕获风险信息，在此基础之上做出快速反应是实现风险防范预警的关键所在，也是政府进行风险评估和应急决策的重要前提。在公共危机潜伏的时期，社会组织能够通过其广泛的成员基础，汇集风险信息、公共安全需求、利益相关者意见等，不仅对公共危机事件起到预警作用，同时也可有效协助政府形成准确及时的危机判断，从而制定科学的政策和有效的应对措施。^[25] 同时，国家各级学会以及科技类组织，还可以利用其专家资源、平台优势协助政府开展应急领域的课题研究，参与行业标准制定、应急预案制定以及应急能力建设和评估等，为政府提供应急决策的智力支持，并通过构建全民应急教育体系，进一步推动政府整体应急决策能

力和应急管理水平的提升,从这个角度来看,社会组织也是政府部门改进公共决策、提升应急水平的重要决策咨询平台。

2. 应急产业发展和技术应用平台

应急产业是为突发事件预防与应急准备、检测与预警、处置与救援提供装备、产品和服务的产业。一般来看可以分为应急产品生产、应急技术研发和应急服务三个方面。^[26] 第一,在应急产品生产方面,社会组织凭借其专业性和平台性优势,在推动应急产品技术进步与创新、推动应急产品产业化进程、建立企业与政府相关部门沟通机制、搭建企业之间交流合作平台、促进应急产业自律机制建立以及拓展搭建应急管理“政、产、学、研、用”系统网络方面可以发挥重要作用。第二,在应急服务方面,社会组织的作用主要是提供应急方面的咨询、救援和救助等应急服务工作,也包括为企业安全生产事故和自然灾害提供应急救援服务,^[27]通过政府购买的形式为政府应急方面的公共服务供给提供重要补充。第三,在应急技术研发方面,社会组织通过整合不同学科领域科技社团的专业优势,可以多个角度提出解决方案,贡献集体智慧。例如新冠肺炎疫情期间,一些科技类社会组织为前期疫情防控过程中识别检测病毒、控制传染源头、阻断传播途径、疫苗药品开发等环节提供技术支持;一些医学类社会组织在基础科研与临床实践组织科研攻关,为疾病诊治、药物筛选以及公众科学自我防护等提供参考;还有一些科技社会组织通过大数据、云计算、传感器等新技术也在疫情防控中发挥了积极作用。

3. 基层风险治理能力建设组织平台

国内外经验都表明,只有建立起政府与社会各组织及社会公众的全面突发事件应对网络,才能增强社会的自救和互救能力,增强社会的稳定和抗冲击能力。^[28] 习近平总书记强调,“要坚持群众观点和群众路线,坚持社会共治,完善公民安全教育体系,推动安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭,加强公益宣传,普及安全知识,培育安全文化,开展常态化应急疏散演练,支持引导社区居民开展风险隐患排查和治理,积极推进安全风险网格化管理,筑牢防灾减灾救灾的人民防线。”^[29] 一方面,社会组织凭借其分布广泛、贴近群众的特点与社区、基层单位开展广泛且深入的合作,协助政府进行防灾减灾宣传,针对特定群体和特定组织定期开展专业化应急技能培训 and 应急演练,提升全民风险意识和自救互救能力。例如,深圳市应急管理学会与深圳市政府合作,建立了覆盖政府相关部门、大型企业、街道、社区等领域的应急管理人才培养体系,进一步提升基层应急管理干部预防和先期处置突发事件的能力,还通过“深圳第一响应人”和“应急救援先锋”等培训项目,不断将培训继续向社会和公众延伸,解决应急管理“最后一公里”短板。另一方面,社会组织还通过协助社区定期排查各类风险隐患点,推进安全风险网格化管理,制订社区防灾计划、弱势居民邻里互助救援方案,化解潜在矛盾冲突等进一步提升基层社区的风险防范能力。

(二) 社会组织在应急救援协同的平台作用

应急救援是社会力量参与应急管理活动的一项重要职能,主要体现在协助政府对受灾地区和群众开展包括应急救援救助、引导自救互救、安置受灾群众等工作。社会组织凭借“机动灵活、技能丰富”等优势,可在地震、洪涝、火灾、疫病等灾害发生后第一时间迅速投入力量,^[30]通过资金筹

集、资源配送、紧急救援、网络缔结、信息提供、专业服务等搭建起资源动员与救灾协作平台，有效应对突发事件。

1. 慈善组织：快速响应的资源整合平台

公益慈善类社会组织扮演着利益再分配的角色，将社会资源进行整合以配置给需要的人或需要的地方。灾害事件发生后，红十字会、慈善总会等全国性组织都会在第一时间投入一线，除了对其他省市分会资金聚拢、战略汇拢、项目重组起到枢纽组织作用之外，也充分发挥救助平台作用，通过与其他社会组织协作，对自发赶赴灾区的救援物资、救援队伍以及部分志愿者有效整合，协同政府开展救灾工作，形成社会组织参与救灾的合力，极大提高救援效率。自2013年“芦山地震”之后，我国社会组织参与应急救援趋于有序，开始出现大的网络节点，例如“基金会救灾协调会”“中国慈善联合会救灾委员会”以及“卓明灾害信息服务中心”等，他们不仅提供更为专业的救灾服务，而且也成为其他小型社会组织、志愿者参与救灾的协作平台。同时，各地的社会组织联合会、行业协会以及作为重要连接网络的两新组织党委，也通过充分发动会员单位、领域内企业以及志愿者力量，也实现了跨部门、跨区域、跨不同组织体系的资源和力量整合，在物资筹集、物流配送、志愿服务、信息对接等方面发挥着重要作用，推动实现点对点、一对一的订单式服务。

2. 志愿者团队：应急救援的专业服务平台

志愿服务类的社会组织分布范围广，涵盖行业多，贴近基层，可以就近吸纳规模可观的志愿者数量，并在灾害发生的第一时间深入一线，参与相关救援活动。第一，一些训练有素、拥有专业救援设备和救援能力的救援队伍作为政府救援力量的重要补充，可以在最大限度上降低灾害所造成的人员伤亡。第二，社会组织还能够有效克服政府信息不对称的弊端，弥补政府公共应急物品数量和质量上的不足，在应急救援过程中提供专业化、个性化、差异化、针对性的应急服务，既填补了政府功能缺位，又整合了其他社会组织资源。例如，新冠肺炎疫情期间，一些外卖骑手、快递配送员等加入管控区志愿者服务队来保障管控区内生活物资的正常配送；广大青年志愿者行动起来协助社区参与核酸检测、封控区物资配送等服务；社会工作服务中心开通应急服务热线，了解居民防疫情况及困难，做好情绪疏导、防疫支持、生活保障支持等服务；肉菜市场行业协会以及一些基金会积极协调物资，满足重点区域市民的基本生活需求等。第三，除应急救援，还有一些专业性志愿者组织通过爱心物资支持、心理健康关怀、发动邻里关爱等方式，对灾害状况下的孤寡老人、儿童、残疾人等困难群体给予必要的物质和精神上的支持。

3. 基层社区组织：互助自救的合作平台

社区作为社会治理的基础，是防灾减灾和应急管理的基本单元。党的十八大以来，党和国家高度重视基层社会治理，强调要把更多的资源、服务和管理放到社区。^[31] 2016年我国出台了《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》，开始探索扁平化组织指挥体系，推动应急管理工作重心下移，强化地方应急救援主体责任。而突如其来的新冠肺炎疫情也更加强化了我国的社区防控网格化管理，即通过采取更加周密精准、更加管用有效的措施来防止疫情蔓延。^[32] 在“外防输入、内防扩散”的抗击疫情过程中，社区在宣传发动、入户调查、居民隔离、核酸检测、发放物资、反映居民诉求、处理社区矛盾、恢复社区正常生活等方面发挥了重要作用。例如，在新冠肺炎疫情封控期间，

业委会、居委会以及其他社区社会组织成为居民参与志愿者服务的重要载体，同时，基层党组织、社区社会组织、社工机构、小区商业、居民志愿者等通过密切协同，凝聚成治理共同体，不仅有效抗击了疫情，也促进了邻里间情感联结，重塑了社会信任，^[33] 推动社区成为积蓄互助自救力量的主动合作平台。

（三）社会组织在灾后恢复重建中的平台作用

在灾后恢复管理阶段，应急管理体系需要解决灾区社会秩序恢复、民众基本生活维持、灾区经济发展等问题。^[34] 《“十四五”国家应急体系规划》也明确提出要建立灾区群众广泛参与的重特大自然灾害灾后恢复重建机制，并且对开展灾害评估、制定恢复重建计划以及重建资金来源和方式做出了重要安排。在事后恢复重建阶段，社会组织能充分发挥其服务专业性和可持续性优势，协同政府相关部门在灾害评估、灾后重建以及生产生活恢复等方面发挥重要作用。

1. 灾后危机调查评估的专业平台

为了增强应急管理能力、了解突发事件发生的原因与损失情况、借鉴应急处置和救援中的经验教训，需根据相关要求对突发事件性质和责任、应急能力以及经验教训等方面进行科学和客观评估。应急管理调查评估具有独立性、客观性、发展性等原则，具有一定专业背景的社会组织可以作为独立评估的第三方参与灾害事件的事后调查评估，并充分利用国内外多学科专家智力资源和相关实践经验，搭建起专业调查评估平台，通过开展大量实地调研工作，形成第一手的评估材料，不仅为灾后应急处理提供重要参考，同时也为应急管理制度的更新和完善提供有效支持。例如北京师范大学、国家减灾委专家委员会、民政部、教育部、减灾与应急管理研究院等机构于 2008 年成立“汶川地震应对政策专家行动组”，组织心理学、应急管理、公共政策、防灾减灾、教育学等相关方面专家学者深入灾区第一线调研，撰写多份研究报告，并得到中央政府相关部门的高度重视和充分肯定，^[35] 为灾后社会重建做出了有益的探索。

2. 灾后特殊群体心理服务的公益平台

心理抚慰是指受到突发事件影响的群众给予适当、适时的心理援助，以最大限度地减少突发事件对心理造成的危害，使之尽快摆脱困难或尽量减轻痛苦。^[36] 从世界各国灾后心理援助的经验来看，大灾难后只有进行有效的心理抚慰，才能有希望帮助灾区民众走过这段心理重建的历程，其重要性绝不亚于灾难后家园的重建工作。灾后重建时期，灾区特殊群体的差异化需求更为显著，专业的心理服务和心理建设尤为必要，而社会组织的专业性和工作方式决定了其能提供更多元更精准的服务。例如，2015 年雅安市依托市群团社会服务中心体系，发布灾后重建社会管理服务项目，通过项目发包的形式向各大基金会、社会组织公开招标购买服务，包括志愿服务体系建设及群众心理抚慰项目、社会组织培育和社会工作人才培养项目、地震灾区灾后恢复重建人文关怀项目三大类。^[37] 新时代以来，针对各类重大突发事件，习近平总书记在不同场合多次强调要高度重视相关群体的心理健康，加强心理疏导和心理干预等工作。据不完全统计，仅到新冠肺炎疫情防控中期阶段，全国各地就派遣了约 420 名精神科医护人员或心理健康专业人员援助湖北省抗疫工作，开通了至少 476 条心理援助热线（另有 11 条针对医护人员的心理援助热线）和至少 7 个互联网心理咨询平台。^[38]

3. 灾后秩序恢复与经济发展的推动平台

恢复灾后重建是解决突发事件所造成人员财产损失所必需的工作，也是应急管理的重要一环。恢复重建不仅是对突发事件前状况的简单恢复和重建，实际也给了灾区一个重新思考发展模式的机会。根据《突发事件应对法》，恢复重建工作包括防止次生事件发生、社会秩序恢复、公共设施恢复、生产和经济的恢复以及恢复重建的组织架构建设、规划制定、工作的实施以及相关优惠政策的制定和实施等。恢复重建是一项系统性很强的工程，社会组织上接政府、下联公众、内联专家学者、外联国际同行，其服务对象十分广泛，可以立足灾后重建的基本要求技术导则，深入灾后社区开展广泛调研，了解灾民诉求和具体实际，科学规划，统筹协调，并建立长期合作机制，为灾后重建提供重要的资源和技术支持。一方面可以为灾区提供社工援助、社区发展、干群心理疏导、本土社工人才培育、社会组织孵化、法律援助、健康教育、疾病监测、水质监测、环境消毒、信息收集等多方面的专业服务；另一方面还可以立足自身资源，坚持以“输血”增强受援群众“造血”功能，通过建立健全涵盖对口援助、就业培训、创业扶持的一体化长效帮扶机制，增强灾区民众的自治力与凝聚力。这些举措为灾后恢复重建奠定了可持续发展的基础，实现了灾后重建与扶贫无缝连接。

结 语

当前，我国完善应急管理体系新阶段，社会组织参与应急管理也进入一个快速的制度化建设新时期，以往的经验治理或者开放式自发秩序状态逐步被新的系列性规范所取代，社会组织在应急管理过程中的平台作用愈发凸显，党的二十大指出要“提高公共安全治理水平”“推动公共安全治理模式向事前转变”“提高防灾减灾救灾和急难险重突发公共事件处理保障能力”。当前，需要不断健全应急管理的机制，使其渠道更加畅通，成效更加显著，并逐渐发展成为国家应急力量体系的重要组成部分。

从社会力量应急响应的实践来看，在一次次应对、处置重大突发事件的过程中，基于资源整合的慈善类组织，基于提供专业救援的志愿者组织以及维系基层秩序的社区社会组织的自组织能力被激活，为举国动员体制下，全社会广泛参与，合力应对突发事件起到了重要的平台作用，同时也重塑了社会协同治理机制，推动“政府公共应急、社会公益应急和市场化的企业应急相结合”^[39]的应急体系实现。在新发展阶段，为了快速、准确、科学应对随时可能爆发的各种城市灾害事件，仍需在法规制度、参与渠道、组织形式、技术支撑等层面探索各种社会主体之间、政府和社会之间的协作机制，推动打造共建共治共享的应急治理新格局。^[40]

参考文献

- [1] 钟开斌. 应急管理十二讲 [M]. 北京：人民出版社，2020：5.
- [2] 张海波，童星. 中国应急管理效能的生成机制 [J]. 中国社会科学，2022（4）：64-82.
- [3] 钟开斌. 应急管理十二讲 [M]. 北京：人民出版社，2020：13.
- [4] 胡倩. 美国应急管理组织间网络研究述评 [J]. 公共管理与政策评论，2019（1）：31-39.

- [5] 薛澜. 国家应急管理体制建设：挑战与重构 [J]. 改革, 2005 (3): 5-16.
- [6] 闪淳昌, 薛澜. 应急管理概论——理论与实践 [M]. 北京：高等教育出版社, 2012: 76-81.
- [7] 陈静. 外力与内力：社会组织参与社会治理的机会获得分析 [J]. 社会会工作与管理, 2022 (1): 69-77.
- [8] 闪淳昌, 薛澜. 应急管理概论——理论与实践 [M]. 北京：高等教育出版社, 2012: 134-135.
- [9] 冯俏彬, 贾康. 从替代走向合作：论公共产品提供中政府、市场、志愿部门之间的新型关系 [J]. 财贸经济, 2012 (8): 21-35.
- [10] 杨金卫. 党的群众路线的百年演进及其历史经验 [J]. 东岳论丛, 2021 (2): 15-26.
- [11] 王立胜. 毛泽东“组织起来”思想与中国农村现代化社会基础之再造 [J]. 现代哲学, 2006 (6): 46-52.
- [12] 杨金卫. 党的群众路线的百年演进及其历史经验 [J]. 东岳论丛, 2021 (2): 15-26.
- [13] 钟开斌. 新中国 70 年我国应急管理的发展与完善 [N]. 学习时报, 2019-10-23.
- [14] 中国日报网. 汶川地震发生十周年 社会力量参与救灾减灾作用显著 [EB/OL]. (2018-5-8). <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1599874871433741865&wfr=spider&for=pc>.
- [15] 国务院公报. 民政部关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见 [EB/OL]. (2015-10-8). http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5046085.htm.
- [16] 新华社. 中共中央国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见 [EB/OL]. (2016-12-19). http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/10/content_5158595.htm.
- [17] 应急管理部. 应急管理部民政部《关于进一步推进社会应急力量健康发展的意见》公开征求意见 [EB/OL]. (2019-12-14). https://www.mem.gov.cn/xw/bndt/201912/t20191213_342275.shtml.
- [18] 人民网. 充分认识和用好电商在战“疫”和应急管理中的战略作用 [EB/OL]. (2020-2-26). <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659408576334710096&wfr=spider&for=pc>.
- [19] 黄勇超, 吕惊, 蒋彤. 新冠肺炎疫情危机下应急响应梳理及建议 [EB/OL]. (2020-2-10). <https://mp.weixin.qq.com/s/L0iZnu9c1BpMqOk7yIg6vQ>.
- [20] 澎湃新闻. 浙江近百家社会组织：参与抗击台风“利奇马”救援行动. [EB/OL]. (2019-8-13). https://www.mem.gov.cn/xw/jyll/201908/t20190813_335567.shtml.
- [21] 王宏伟. 深化改革推进应急管理体系和能力现代化 [N]. 中国应急管理报, 2020-12-8.
- [22] 梁瑜. 完善协同机制 凝聚社会合力 [EB/OL]. (2020-3-25). <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1662086710437859688&wfr=spider&for=pc>.
- [23] 闪淳昌, 薛澜. 应急管理概论——理论与实践 [M]. 北京：高等教育出版社, 2012: 174.
- [24] 习近平. 积极推进我国应急管理体系和能力现代化 [EB/OL]. (2019-12-2). <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1651779358229590469&wfr=spider&for=pc>.
- [25] 向春玲. 社会组织可以在公共危机治理中发挥哪些作用 [N]. 学习时报, 2020-3-4.
- [26] 申霞. 应急产业发展的制约因素与突破路径 [J]. 北京行政学院学报, 2012 (3): 93-95.
- [27] 吴新叶. 应急治理、政策激励与社会组织参与 [M]. 上海：上海人民出版社, 2020: 128.
- [28] 黄新华. 加强和创新中国特色社会管理的路径 [J]. 中共福建省委党校学报, 2011 (12): 46-51.
- [29] 郑国光. 深入学习贯彻习近平总书记防灾减灾救灾重要论述 全面提高我国自然灾害防治能力 [EB/OL]. (2020-6-20). <http://dangjian.people.com.cn/gb/n1/2020/0620/c117092-31753835.html>.
- [30] 浦天龙. 社会力量参与应急管理：角色、功能与路径 [J]. 江淮论坛, 2020 (4): 28-33.
- [31] 汪超, 张燕. 强化韧性治理：基层社区应急治理效能扎实提升的实践进路 [EB/OL]. (2020-9-17). <https://>

baijiahao.baidu.com/s? id=1678066945055797847&wfr=spider&for=pc.

- [32] 习近平. 在中央政治局常委会会议研究应对新型冠状病毒肺炎疫情工作时的讲话 [J]. 求是, 2020 (4) .
- [33] 朱健刚. 疫情催生韧性的社会治理共同体 [J]. 探索与争鸣, 2020 (4): 216-223.
- [34] 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.
- [35] 康晓强. 公益组织参与灾害治理研究 [D]. 上海: 复旦大学: 2010.
- [36] 闪淳昌, 薛澜. 应急管理概论——理论与实践 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2012: 174.
- [37] 邵敏. 社会组织介入灾后特殊群体社会服务的探索——以芦山地震灾后重建为例 [J]. 学会, 2018 (7): 38-44.
- [38] 操秀英, 崔爽, 李艳. 面对灾难, 他们冲在一线“修补”心灵 [N]. 科技日报, 2020-7-5.
- [39] 洪毅. “十三五”时期我国应急体系建设的几个重点问题 [J] 行政管理改革, 2015 (8): 9-14.
- [40] 国务院. 关于印发“十四五”国家应急体系规划的通知 [EB/OL]. (2021-12-30) . http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/14/content_5673424.htm?spm=C73544894212.P59511941341.0.0.

责任编辑: 郑姗姗

Social Organizations Participating in Emergency Management: Theory, Function and Prospect

Xiang Chunling Wu Yan Fu Jiawei

[Abstract] Emergencies in modern society are characterized by suddenness, uncertainty and complexity, crisis response and governance need to take full governance advantages of each body, make up for each other's shortcomings, coordinate advancement, and form a joint force to minimize the loss of life and property of the masses suffering from disasters. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, Chinese government has made a series of major deployments to further improve the participation of social forces in emergency management. Social forces represented by social organizations have been playing an important platform role in emergency management with their own characteristics, such as the virtue of organizational flexibility, popularity, public welfare, and voluntary, and become an important force in the emergency management system under the leadership of Party committees of the CPC and government-oriented.

[Key words] Emergency Management; Social Organization; Platform Role