

社会组织参与应急管理研究

——以H大校友会为例

吴四平

华中科技大学公共管理学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2023年10月8日; 录用日期: 2023年11月27日; 发布日期: 2023年12月5日

摘要

近年来, 中央应急管理部、民政部相继出台政策条例支持社会组织参与应急管理, 本文以在重大公共卫生突发事件中积极参与应急管理的H大校友会为例, 探讨社会组织在应急管理中的作用机制、挑战, 并提出促进社会组织进一步参与的建议。研究发现, 社会组织通过广泛发动能人效应, 利用丰富社会资本而提供应急支援服务。但在实际中仍存在职能边界不清晰、合法性不足、资金人员不稳定以及依赖外部支持等困境挑战。对此, 提出深化协同治理观念, 进一步完善社会组织参与应急管理的法律法规, 社会组织内部加强建设管理等建议。

关键词

社会组织, 应急管理, 协同治理

Social Organizations Participate in Emergency Management Research

—Taking the University of H Alumni Association as an Example

Siping Wu

School of Public Administration, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan Hubei

Received: Oct. 8th, 2023; accepted: Nov. 27th, 2023; published: Dec. 5th, 2023

Abstract

In recent years, the Ministry of Emergency Management and the Ministry of Civil Affairs have successively issued policies and regulations to support the participation of social organizations in

emergency management, and this paper takes the University of H Alumni Association that actively participates in emergency management in major public health emergencies as an example to discuss the role mechanism and challenges of social organizations in emergency management, and puts forward suggestions to promote the further participation of social organizations. The study found that social organizations provide emergency support services by widely mobilizing the ability effect and using rich social capital. However, in practice, there are still difficult challenges such as unclear functional boundaries, insufficient legitimacy, unstable funding personnel, and dependence on external support. In this regard, suggestions are put forward to deepen the concept of collaborative governance, further improve the laws and regulations on social organizations' participation in emergency management, and strengthen construction management within social organizations.

Keywords

Social Organization, Emergency Management, Collaborative Governance

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

当前,随着全球经济深入发展,城市化水平进一步提高,我国社会治理的复杂性和难度逐渐加大,依靠单一治理主体难以实现善治。在2020年的突发公共卫生事件中,我国社会组织协同政府部门以善款捐赠、物资运输、医疗资源配给、线上心理援助等多种形式,第一时间广泛参与到应急志愿服务中,为应对突发公共事件贡献了突出力量。以H大校友会为例,出动150余位志愿者,为武汉及周边市区装卸配送200多车,数千吨物资,帮助200余家武汉市及湖北省医疗单位和社区、100余批援汉医疗队获得了物资及爱心援助。

应急管理是检验社会治理水平的重要维度,在实践中可以发现,当前我国社会组织参与应急管理的方式方法更加丰富,但仍存在诸多挑战。在此背景下,以H大校友会为例,探究我国社会组织参与应急管理的机制作用,分析其不足和挑战,并提出进一步参与的建议,为加强我国应急管理体制,增强我国防范化解风险能力提供经验借鉴。

2. 社会组织参与应急管理的机制

2.1. 广泛发动能人效应

2.1.1. 组织能人的含义和分类

“能人”是我国乡村治理研究中的常见术语,其内涵类似于西方的精英,指能干的或在某方面才能出众的人,有学者认为能人即乡村精英[1],对于动员乡村政治经济活动具有显著作用。引申能人概念,本研究将那些在推动应急志愿服务和志愿组织发展中,利用自身强大的特殊才能,或者丰富资源,在组织中发挥主导作用的少数人,称作组织能人。社会资本理论认为,关系网位置的中心人物对集体行动的作用明显,当社会关系网的中心人物发起合作倡导时,能够通过私人关系接触到大部分其他成员,因此更容易说服其他人加入,这就是能人的动员作用。在案例中,按照不同的才能和资源禀赋,如表1, H大校友会的能人大致可分为以下几类:

Table 1. Alumni talented person type
表 1. 校友能人类型

能人类型	才能或资源禀赋	特征
经济型能人	提供丰厚资金和物资捐赠	企业家、高收入校友
组织型能人	具备强大的组织能力动员队伍开展志愿行动	校友会领导人员
社会型能人	利用自身强大的社会网络为志愿组织交换社会资源	教师、知名企业家

2.1.2. 组织能人的作用及其机制

一项集体行动的成功离不开人的领导和带动。马克思曾指出，在任何共同劳动或社会劳动中，都需要一定的指挥来协调群体的行为动作，从而达成集体目标。据组织社会学的观点，组织必须建立一个权力中心和分层体系来控制组织活动，而集体行动中的领导者就是满足组织权力要求的中心人物，并成为组织赖以建立的基石[2]。能人的带动是 H 大校友组织从事志愿服务的必要条件。

凝聚共同意识，能人是社会组织应急志愿服务的发起者和倡议者。克兰德尔曼斯的研究指出，只有当社会问题被群体感知并赋予意义时，集体行动才可能发生，即人们对现实的解释引发集体行动。作为一个教育类社会组织，H 大校友会并不具有从事志愿服务的经验和组织使命，疫情下临时产生的志愿组织能够做出此多善举，首先得益于校友能人在校友群和网络平台带头呼吁，并及时统一参与思路。在公共危机事件发生当天，H 大武汉校友会会长和名誉会长便首先捐款到武汉校友会，购买紧急医疗物资 100 多万元，为参与应急活动起到领导带头作用。此外，一些海外校友第一时间主动联系武汉校友会秘书长，表达对武汉捐款捐物的意愿，并提出购买医疗物资的标准问题和物资运输问题，在校友群里引发热议，唤醒了大家以母校为中心的共同抗疫意识，也使武汉校友会意识到校友的志愿意识和需求。在能人的带领下，武汉校友会在 2020 年 1 月 23 日~1 月 30 日搭建了一个需求和采购的咨询平台专门对接捐赠信息，开始有组织地投入抗疫志愿活动，微信群里由校友会负责人每日发布采购和捐赠规则，统一志愿意识和思路。从校友会志愿组织的缘起到成立，校友能人的带动起到关键作用。

承担行动成本，能人是组织资源的协调者和政策争取者。集体行动的前提是共同意识的建构，而意识不会轻易或必然转变为现实行动，集体行动需要付出巨大的成本，包括金钱、时间、资源、人员和政策支持。在资源紧缺的公共危机事件发生初期，物资购买、人员流动、物流配送、信息共通都是极其困难的，但 H 大校友能人奉献私人财富、时间、医疗和政治资源，为志愿组织承担了大量行动成本，使得一切志愿活动得以开展。在前期线上募捐采购的行动中，大量校友共捐赠金钱 100 余万，为物资采购和配送提供资金基础。武汉校友会会长将名下企业的休闲广场贡献出来，使志愿组织有了自己的仓库和物资中转地。在当时的危急状态，车辆和人员不得随意走动，这时一些校友能人利用自身的政治资源，帮助志愿组织获取合法性，帮助志愿组织在运送物资、拯救患病新生儿时获得交通部门协助；为危重症找寻病床时帮助协调社区和医院；帮助在战役爱心酒店项目向政府部门提案建言等。武汉校友会志愿团队的成员则是提供时间资源的能人，包括领导人员，他们日复一日在仓库搬运物资并自驾配送至各大需求点。还有的校友提供医疗资源，在拯救危重症病患时及时提供病床信息和救治方法。

搭建沟通网络，能人是社会网络关系的联络者和维系者。有学者指出，动员首先从现存的人际网络开始，网络对资源具有强大的吸附能力，网络汇集的资源能为身处网络的成员提供激励作用。在援助武汉的过程中，许多原本素不相识的各方校友因为志愿行动而相识，社会网络可以共享并且不断扩充，其中尤以校友能人的社交网络蕴含着丰富的资源，而 H 大校友会作为一个节点附着在所有校友的社会网络上，这赋予了校友会志愿组织强大的网络动员能力。正是因为校友能人广泛的社会网络，武汉校友会负责人得以在一夜之间迅速募集到 500 多位志愿者，成立 H 大校友会志愿团队。在病床难求的时候，通过

借助校友能人的社会网络，帮助 330 余位患者收治入院。在分发物资时，由于校友能人网络遍布各大市区，因而志愿团队可以精准把握供需关系，将物资送到最需要的地方。

制定行动方案，能人是应急志愿组织的决策者和管理者。当组织后成立后需要进行集体行动，决策对于组织行动具有关键作用，影响组织的发展路径和使命。组织成立后需要管理和维系，在抗击疫情的非常时期，组织管理方式和行动方案制定十分重要，兼具声望权力和学识的校友能人可以明确组织目标，变革组织方式，完善组织管理。在最初的线上募捐采购阶段，武汉校友会负责人迅速厘清了采买流程和最佳方案，逐步制定“全部买下，整车运送”，“救急还需看物流”、“成立自己的志愿团队”等决策。在管理阶段，提前给志愿者办好通行证，确保行动的合法性；在国博仓库协助搬运物资后，及时调整组织地点，取得自己的仓库和物资中转地。因时而变，适时而动，校友能人使志愿组织在决策和管理上没有出纰漏，在当时紧张无序的社会环境下最大限度地发挥了协同治理作用。

2.2. 社会资本之丰富与运用

2.2.1. H 大校友会的社会资本来源和特征

费孝通和翟学伟等人的研究指出，不同于西方自愿结社产生的市民社会，中国农村是典型的以血缘、地缘和姻亲关系为纽带的熟人社会，在熟人社会中，人们依据“人情”和“关系”进行交往，彼此拥有高度的信任、认同感和关联度，这就是组织化的社会基础，从而产生集体行动。借鉴熟人社会概念，H 大校友会组织可视为以学缘关系为纽带的“半熟人社会”，基于校友情结产生以同学、老师为中心的信任差序格局，而各校友自带的资源和母校资源共同组成了校友会社会网络中的社会资本。从微观层面看，校友会社会资本代表着校友个人攫取和利用其社会网络资源的能力，或者扩充和回报所处社会网络的方式与过程。从宏观层面看，校友会社会资本指某一地域范围内社会网络运行所需的信任、规范、合作与互惠机制[3]，本文将从宏观角度选取信任和互惠两个维度进行分析。

2.2.2. 校友会社会资本的运用机制

行动的润滑剂：良好的信任基础。信任是社会资本的关键变量，也是合作行为产生的基础。据调查显示，相比社会上不熟悉的基金会和慈善机构，人们对于校友会组织所举行的公益慈善活动更具信任，如果其本人参加了校友组织，那这种信任将更加强烈。对于 H 大校友会组织，校友具有天然的信任基础，“当时红十字会舆情事件沸沸扬扬，我们一下就想到了通过校友会捐赠，学校办事我放心”，一位参与捐赠的校友表示。在结构上，除了校友对学校的信任，还有其他组织对校友会的信任。作为武汉地区久负盛名的大型高校，H 大校友会在政府机构和社会组织间具备良好的声誉和形象，这使得 H 大校友会组织在成立志愿组织时得到政府支持，及时获取合法性。有了信任，捐赠和志愿团队而建立就有了润滑剂，使志愿组织顺利地成立发展下去。

利他的产生和持续：互惠作为规范。帕特南认为，信任、互惠规范和公民参与网络能够增进社会合作与协调。这种互惠的规范是一种“现在利他，将来利己”的普遍均衡，人们对合作的利他行为保持良好预期，从而能够支撑互惠规范长久持续[4]。互惠规范的涵义很接近于中国人的“人情”，在《礼物的流动》一书中，人情表示一种常识性知识的伦理体系，它规定交往规则和互惠形式。在 H 大校友会志愿组织的发展中，人情既是人与人之间的感情，也是一套社会规范和道德义务，也可视作社会交换的资源 and 关系网。参与志愿组织的人员无一在这套互惠的规范驱使下自愿奉献时间和资源。志愿组织成员大多是居住武汉的 H 大校友，地域的毗邻和对校友社会网络的良好预期使他们长期与母校保持着一定联系，不少人加入了校友会，曾经感受过校友“带来的好处”，所以当母校有难，他们觉得“有责任做点什么”。志愿组织的骨干成员大多是校友会的工作人员或者学校的教职工，他们生活在一个离不开 H 大的“圈子”里，熟知“利他即利己”的校友圈互惠规范，“合作即共赢”的思想深入人心。校友企业家亦是怀着对

母校的感情和义务观念，作为资源交换的回报为母校捐款捐物。

3. 我国社会组织参与应急管理的挑战

H 大校友会组织在公共危机事件中的志愿服务彰显了校友会的公共性建构与成长，体现了社会组织参与应急管理的可行性和优势性。进一步总结校友组织参与应急管理的经验，有利于完善我国应急管理体制。为此，下文以校友会为例，进一步分析我国社会组织参与应急管理的困难及原因，并提出可行性建议对策，为加强社会力量参与应急管理提供指引借鉴。

3.1. 协同职能不清晰，角色模糊待明确

角色身份是各主体参与应急管理的前提，在应急管理中，政府是责任和权力的主要主体，市场和社会担当协助政府的角色，但是何以协助，在什么事项上协助是一个需要确定的问题。尽管协同治理、社会治理共同体的提法并不新鲜，但基层政府的治理观念尚未完全转变，当前我国社会治理仍以政府为主体，在重大突发危机发生时，仍采取政府独自大包大干的做法，缺乏完善的制度机制使社会力量共同参与进来。在武汉疫情期间，民政部门释放了鼓励社会组织参与疫情防控的信息，但社会组织参与的职能和边界没有明确指出，需要社会组织自身在参与过程中摸索和灵活应对。

高校校友会组织通常是教育文化类社会团体，日常事项主要是联络校友，较少涉及学校之外的事项。在武汉疫情期间，H 大校友会突破日常角色从象牙塔走进社会，尽管成功实施了多项志愿行动，但仍面临角色不明确，职能不清晰的问题。“当时政府和社区是主力，还有很多老牌的公益组织和企业基金会加入，我们作为一个‘新人’，想做事只能摸索前进。”武汉校友会负责人说。应急期间武汉民政局和湖北省民政厅相继发布《致全市社会组织的一封信》和有关社会组织有序参与疫情防控工作的通知，除了规定红十字会和慈善总会的职能，对其他社会组织仅限于鼓励“结合自身实际，有序参与和积极支持”，或者发出预警劝诫，社会组织参与疫情防控的职能定位并不明确。很多社会组织只能自行寻找信息、梳理政府部门的行动，在政府的边界之外发现人民最紧急的需求，并想办法提供帮助。在疫情结束后，校友会组织想要进一步走出象牙塔参与应急管理，尚缺乏明确的职能分工和角色定位。

3.2. 合法性不足，组织业务范围狭窄

长期以来我国社会组织政策工具以管理和监督型为主，鼓励和支持建设为辅，社会组织登记管理制度较为严格，登记在册后社会组织业务范围也受到严格限制，许多社会组织想要从事慈善事业但缺乏政治合法性。并且，由于发展缓慢和规模较小，许多社会组织因缺乏知名度导致社会合法性同样缺乏。

对于参与应急状态下的社会组织参与，具有慈善公益的道德合法性，受到政府的默许和支持，但在常态化管理中，校友会组织开展校友联络之外的工作仍缺乏法律上的合法性。相关管理条例规定，校友会组织是从事文化教育类的社会团体，需要在教育部和民政部的监督指导下开展工作，并不具备其他社会职能。在方舱医院建设之前，武汉校友会负责人想要为无家可归的患者提供酒店住宿，但经律师查看法律条文确认，校友会没有在公共场所安置传染病人的权力，此事只能改为政府提案。武汉校友会接收到校友捐赠的很多善款需要使用和执行，但具备募捐资格的社会组织和单位才能收集善款，因此有的校友只能通过私人关系向校友会人员打款，转换为物品后直接捐赠到医院和社区。对于 H 大校友会而言，他们相较其他社会组织具备一定办大事的资源实力，但往往因业务范围受限而不得为之。

3.3. 组织专业能力有限，依赖外部力量

近年来，在政府的扶持下，一批社会组织得以发展，但普遍存在独立性不强、专业性不足和依赖政府的现象，当前我国社会组织主要通过政府购买和补贴创造收入，少数具有募捐资格的基金会可以接受

社会捐赠获得资金，造成很大部分社会组织的资金来源不稳定。加之传统道德观念认为“做善事不求回报”，社会大众秉持“非营利就是不盈利”的朴素观点，我国大部分社会组织存在资金缺口。资金和人力资源是社会组织开展活动的必要条件，是社会组织自身建设的关键因素，深刻影响到其参与社会治理的深度和有效性，缺乏专业能力，依赖外部力量，是部分社会组织缺乏活力的原因之一。

以H大校友会为例，日常活动经费来源于学校和教育部拨款补贴，或者部分校友捐款。一方面是校友会不从事生产性活动，另一方面是大多校友分会不具备募捐资格，只能自费或者申请基金。在应急期间，H大校友会组织参与志愿行动的支出经费和捐献物资绝大部分来自校友捐赠，很多社会组织也是如此。由于人手不足，武汉校友会为了更好地管理和运送校友捐赠品，不得不临时招募校友志愿者来组建志愿团队。在后续的行动中，部分志愿者曾流出或替补。志愿服务结束后，难以保持参与应急管理的人力资源。缺乏资金和固定的人员队伍，是社会组织进一步参与应急管理的障碍。“大家觉得我们疫情期间做了很多事情，但这都主要靠校友支持，但就武汉校友会来说力量是不够的。”武汉校友会负责人说。校友能人是H大校友会丰富的社会资源，这相较于很多社会组织具备资源优势，但也造成了严重的外部依赖。

4. 促进社会组织参与应急管理的对策建议

4.1. 加强协同观念，加强社会组织合作

4.1.1. 深化践行协同治理理念

协同治理理论认为，社会是一个复杂、不确定的网络系统，一方面社会在转型发展之中，另一方面自然灾害、突发风险事件无可避免，社会治理的复杂性提高。单一治理主体难以具备解决复杂社会问题的所有资源、知识和工具，且存在高成本低效率的缺陷，因此，树立多元主体共同参与治理的观念具有必要性和现实意义，建立多主体协同机制，整合多主体资源，有利于提高治理效益，实现自组织的良好秩序。协同治理指各主体之间即协作又竞争，由一优势主体将原本混乱无序的要素整合起来，通过统一的目标和规范达成有序的结构。政府部门应当积极开放治理观念，给予社会力量更多参与空间，像H大校友会这样有能力有公共价值追求的社会组织，应当广为接纳并与之合作。基层政府部门应转变监管为主的管理理念，贯彻习近平总书记和党中央在二十大报告中提出的共建共治共享的社会治理理念，在面对复杂社会问题时允许社会组织的合法参与。借鉴公共服务理论，积极为想干事能干事的社会组织做好服务工作，促进社会组织健康蓬勃发展，为社会治理共同体贡献力量。

4.1.2. 进一步认识和发挥社会组织优势

治理理论认为，社会作为政府和市场之外的第三部门，可以弥补二者的不足和缺陷，为公民实现更多的公共利益。社会组织具有较强的公益性和服务意识，比政府机构更能发现和满足细微的、个性化的需求，比企业更具有爱心和公益性。在危机管理领域，社会组织几乎可以和政府一样迅速甚至更早赶赴现场实施救援活动，并且不同于集中力量办大事的普惠型做法，社会组织往往更注重心理健康，特殊群体等细节之处。另外，社会组织如H大校友会可以利用社会网络、使命愿景和慈善道德观念广泛动员群体，相较政府和企业经济成本更低，社会效益更大。因此，政府部门应该正确认识社会组织的优势和作用，了解社会组织的组织模式和运行机制，了解社会组织不同于政府和市场的运行逻辑，从而深入转变治理观念，促进社会组织参与社会管理事务。

4.2. 完善制度法律安排，减少社会组织参与障碍

4.2.1. 优化社会组织管理制度

新制度主义提出，制度是影响组织行为和结构的决定性因素，组织策略通常依据制度而调整，制度

环境是社会组织成长发展的重要影响因素。想要促进社会组织发展，必须优化社会组织相关制度环境。近年来，我国社会组织的等级注册制度改为“直接登记”，减少了部分类型社会组织的审批流程，有效缓解了长期以来社会组织“双重管理”导致的过度行政化问题。但是，社会组织的税收制度、资金筹集制度等还有待优化，许多社会组织苦于“没钱没人”的困境。政府部门应当适当放宽社会组织筹集资金的限制，允许社会组织在业务范围内运用合法渠道筹集公益资金，并配以对应的安全监管制度。要为部分慈公益类社会组织提供税收优惠的激励制度，尤其是在重大公关危机期间积极参与救援救助的社会组织应当给予税收优惠或者予以免除。要优化监督管理制度，改硬监管为软激励，除了严格限制，还应增加正面引导，为社会组织发展和参与公共事务，做公益慈善坚强制度障碍。

4.2.2. 健全和精细化社会组织相关法律

近年来，我国相继出台《慈善法》(2016)、《民法典》(2020)、《境外非政府境内活动管理法》(2016)等几部法律，为社会组织健康有序发展提供法律支撑。但是，与其他社会组织发展成熟的国家相比，我国社会组织起步晚、转型慢，目前仍存在法律体系不够健全、不够精细化的问题。因此，政府部门要完善社会组织相关法律，除了基本基础法律，还应适当增加支持型法律文件，如英国有《行业与储蓄互助会法》《友谊社法》《入户筹款法》等多项针对不同类型和特征的社会组织，以及不同的活动制定的更加精细化的法律条文，为进一步支持社会组织开展活动，完善社会组织发展运行打造良好法律环境。目前，我国正在进行社会组织登记管理条例的立法工作，应当尽快推进社会组织在其他事项上的立法工作，例如应急管理下的社会组织参与，社会组织筹款救济等精细化方向的法律，为我国社会组织发展进一步健全法律保护。

4.3. 提升社会组织能力，推进可持续发展

4.3.1. 增强组织资源建设

社会组织发展深受外部环境影响，除了优化外部环境，社会组织还应当主动打造适应自身发展的内部环境，首先就是增强组织自身资源建设。多项研究成果表明在开展公益慈善活动时，社会组织的资源禀赋对活动开展的作用具有关键作用。社会组织要找准自身定位，广泛寻找和挖掘可利用的社会资源，建立扩大组织自身的社会网络。要设法吸引具备资源优势的能人加入，为组织发展提供决策交易，战略指导和人脉关系。要加强与同行的互动交流，形成集聚效应，取长补短，追踪业内发展动态和创新成果。要主动学习相关政策法规，主动与政府部门建立良好合作关系，保持沟通，熟知政策支持和利好，为社会组织发展谋得良好的外部环境和资源条件。

4.3.2. 完善组织内部管理和运行

除了打造良好的外部环境，社会组织还应当完善内部建设。要组织开展成员培训和学习，增强成员的专业性和公共意识，为社会组织发展建设打造良好的人才队伍。要完善内部行政管理制度，优化行动流程和决策路径，提高参与社会治理行动的效率和质量。要注重领导的任用和选拔，选择有能力、富有责任心且资源丰厚的能人做领导，给组织发展带来更多机遇和空间。社会组织还应当不断总结提升参与协同治理的经验，在每一次应急处突、慈善救济、项目承接中总结得失，不断更新改进自身的管理制度和专业知识，努力把自身建设成一支能协助政府的好队伍，能服务人民的好队伍，能增进公共利益的好队伍。

5. 结语

H 大校友会组织在应急期间的志愿服务参与，是我国社会组织参与应急管理的一个典型案例，展示了社会组织的公益性和韧性，显示出高校校友会组织从服务学校迈向公共性建设。在社会治理问题和社

会风险日益复杂多变的今下，我国社会组织具备很大的发展空间和动员优势，仍需政府继续完善制度法律环境，同时社会组织自身加强资源和内部建设，进一步提升协同治理水平。未来我国社会组织发展建设之路还很长，但在党和国家的领导下，我国社会组织施展才干的舞台无比广阔，共建共享的社会治理共同体正在形成。

参考文献

- [1] 罗家德, 孙瑜, 谢朝霞, 和珊珊. 自组织运作过程中的能人现象[J]. 中国社会科学, 2013(10): 86-101+206.
- [2] 黄振华. 能人带动: 集体经济有效实现形式的重要条件[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2015, 54(1): 15-20.
- [3] 翟学伟. 是“关系”, 还是社会资本[J]. 社会, 2009, 29(1): 109-121+226.
- [4] 吴光芸, 杨龙. 社会资本视角下的社区治理[J]. 城市发展研究, 2006(4): 25-29.