

社会组织介入公共安全管理策略

聂玉梅

(浙江理工大学法政学院, 杭州 310018)

摘要: 公共安全管理是一个全过程管理,它相对于应急管理来说,不仅注重应急阶段,而且更注重预防/减除阶段。在公共安全管理中,社会组织可以发挥出政府和企业所不具备的优势与作用。我国目前单一的政府主导的应急管理机制已经凸显弊端,政府应信任社会组织具备参与公共安全管理的的能力,培育、扶植相关社会组织,逐步放权形成合作共治的格局。同时,社会组织应注重自身能力建设,加强对员工及志愿者的培训,提高与政府合作能力,构建区域社会组织联盟,强化全过程管理,协助构建社区自救参与网,有序介入到公共安全管理中来。

关键词: 社会组织; 应急管理; 公共安全管理

中图分类号: C916

文献标志码: A

公共安全管理,是指公共组织为了维护公共安全秩序,对公共安全事件进行预测、监测、应对与避免而采取的一系列管理方法和措施的总和。^[1]公共安全管理也有别于应急管理,它是应急管理发展的高级阶段,比应急管理更成熟、更完善。^[1-3]“社会组织”在我国是与“民间组织”、“非营利组织”、“非政府组织”等词相似的官方词语,它既不同于政府组织,也不同于企业组织。社会组织在公共安全管理中与政府相比,具有反应灵敏的机制优势、专业与资源优势。社会组织的性质、宗旨及其外部环境,决定了它往往能够结合多变的群体需求开发出针对性强的项目,能够通过竞争、创新、示范等方式促进社会支持资源使用效率的提高。

然而,目前我国社会组织力量在公共安全管理中并没有发挥应有的作用。社会组织参与公共安全管理主要是在发生重大突发事件时,临时通过政府动员或自发参与,参与能力相对较弱。社会组织对公共安全管理的参与主要集中在应急处理阶段,其他阶段如事前预防和事后恢复阶段参与较少。社会组织在应急处理中参与有限,参与现场援助的社会组织比例偏低,在公共安全日常管理中的参与更少。在日常管理中,政府没有通过制度化的途径给予社

会组织相应的主体地位,造成其潜在力量不能有效发挥。当然,一些社会组织在汶川地震、鲁甸地震等自然灾害中,积极响应并组织了人员奔赴现场参与了救援,但是,这与其潜在的巨大作用还有差距。^[4-7]所以,社会组织如何有效介入到公共安全管理中,是非常值得探讨的问题。

一、介入基础:政府放权形成合作共治的管理格局

在我国政治、经济、文化、社会发展过程中,政府主导一直是典型特征,同时,我国社会组织发展先天不足,缺乏多元共治的基础。然而,公共安全管理理论认为,现代政府是一个有限责任政府,政府可以把一些权力让渡于各类社会组织以及社区和公众,强调构建政府、社会组织和公众的多方参与、多元共治与多元互动的治理模式。^[1-2]公共安全管理与应急管理相比,更加注重从预防、准备、应对到恢复的全过程,而且认为这四个环节环环相扣,缺一不可。^[1-2,8-9]公共安全管理倡导全政府与全社会参与,更加强调程序化、制度化和规范化管理。全政府参与包括共同制定制度、共享信息资源等。^[1,5,9]但是,公共安全管理的模式和多元化管理的趋势必将逐步取代政府

的单一管理模式。而要改变现有模式,需要政府的决心、意志,同时需要政府具有组织、动员多方参与的能力。社会组织是公民民主参与公共安全事务的中坚力量。政府应该逐步放权与社会组织形成合作共治的管理格局,这是社会组织能够介入到公共安全管理中的基础。

(一)政府应该具有构建公共安全管理体系,与社会组织合作共治的意识

假如政府不愿意让渡权力,社会组织在边缘位置很难起到应有的作用。因而,在我国的现实情况下,政府转变思维,具有与社会组织进行合作共治的理念非常重要。由于公共安全问题的复杂性,使得单一的政府管理难以解决。而要充分发挥社会组织在公共安全管理中的作用,就必须将社会组织纳入公共安全管理体系中。在公共安全管理体系构建中,政府起到主导作用,形成以政府为主导,私营部门和社会组织共同参与的多元治理结构。根据国际通行的做法,可以通过建立公共安全管理委员会制度,将重要的社会组织纳入进来,委任某些公共安全管理职位,形成政府与社会组织合作共治的公共安全管理格局。在公共安全事件处理的机制中,要明确社会组织的职责,建立起日常性的沟通渠道,充分发挥社会组织在宣传、预警、协调、救助中的作用。这就要看我们的政府是否有足够的决心,将社会组织纳入公共安全管理体系中,逐步实现多元治理结构。只有形成了这样的治理机制,社会组织在公共安全管理事务中才能逐步成长,发挥出应有的作用。

(二)政府应该信任社会组织的能力,与其形成合理分工

2004年十六届四中全会上,党和国家第一次提出了“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”,之后,政府一直强调构建社会主义和谐社会,加强社会建设和完善社会管理体系。这样,随着服务型政府的提出催生了各级政府购买社会组织服务的创新举措,但是在制度上还没有形成有效机制。而在公共安全相关事务管理上,政府还没有形成适当放权的思维。我国处理公共安全事务仍然采用传统方式,即主要靠政府主导的行政控制和群众动员形式来处理危机,政府对社会组织处理公共安全事务的能力存在一定程度的不信任。但是,政府作为全能型政府,自身能力又不足以应付所有事情。这对社会组织的发展有着十分不利的影响,对多元治理格局的构建也十分不利。政府过多地介入社会公共事务,公众对政府也形成了过度依赖,表现出对社会

组织不够关注和信任;同时,社会组织往往依赖于政府提供的资金支持,对政府也会过度依赖,不利于社会组织作用的发挥。因而,政府和公众应该信任社会组织具备参与公共事务管理的能力,适当给社会组织放权、分责。

当前,政府可以逐步转变管理方式,以项目的方式将一些涉及公共安全事务的日常性工作发包出去,将需要进行细化的工作交给相关社会组织运作,使社会组织逐渐承接政府社会管理的一部分职能。例如,对于安全知识、应急知识的培训,对救灾志愿者的招募与管理等,可以以政府购买服务的形式交给社会组织;诸如应急教育、培训、演练和引导工作,既有公益性又需要公共财政支持,交给纯粹盈利性商业组织去运作显然不可行,而政府只有在大方向、政策方面去引导,不可能事无巨细都管理得面面俱到,因而可以将这些工作交给相关的社会组织进行落实,以相关项目的形式交给相关社会组织,政府做好监督、管理工作。唯有如此,才利于政府与社会组织的合理分工。

(三)政府应该有意识地培育社会组织,以形成共治格局

要改变社会组织参与公共安全管理的现状,政府就应该培育和扶持相关社会组织。目前社会组织要么力量弱小,要么相关领域根本还不存在提供相关服务的社会组织。因而,培育、扶植一批社会组织来开展服务,是政府需要重点考虑的问题。首先,建议政府以财务支持、提供免费场地等形式,培育一批有志于承接政府公共安全事业服务的社会组织。通过优惠税收、财政支持等形式激励相关社会组织开展公共安全管理相关事务。其次,社会组织要承接以往政府承担的社会职能,就需要政府帮助其进行能力建设。目前,许多社会组织力量还比较弱小,难以承担政府委托的社会服务职能,政府有必要通过培训、财政支持等形式,提高社会组织的创新能力、筹资能力、服务能力等。第三,建立以政府购买服务为中心的政府支持系统,以支持该领域的社会组织可持续地生存下去。建立政府购买服务制度既能有效提供社会组织需要的财政支持,又能保持其独立性和公益性,有利于构建政府与社会组织的合作伙伴关系。政府和相关领域的购买服务应该形成制度化,以构建具有吸引力的外部环境,使民间力量得以蓬勃发展,形成合作共治的管理格局。

公共安全管理体系的构建不可能一蹴而就。将社会组织纳入公共安全管理体系中,实现多元治理

结构是理想的状态。但是,长期以来形成的观念和惯性,使合理的公共安全体系的构建在现实中并没有那么容易。因而,政府改变思维,给予社会组织充分的信任,逐步放权以及有意识地培育社会组织,逐步形成政府与社会组织合作共治的公共安全管理格局,是社会组织介入公共安全管理的基础。

二、介入根本:社会组织自身的能力建设

社会组织有其独特性,它往往有着复杂多元的利益相关者。而在中国,非营利组织的发展更是有着深深的中国特色的烙印。我国社会组织的发展,由于历史与现实的原因,整体上呈现规模小、组织管理与运作能力弱的特点。当社会组织更深和更广泛地参与公共安全管理事务时,就需要社会组织提高运作各种项目的能力,提高项目计划、项目实施、项目运作的科学化 and 专业化水准。社会组织要全面介入公共安全管理系统,就必须提升自己组织的服务能力,做好组织自身的能力建设。

(一)社会组织应注重能力建设,完善组织治理结构

要提高社会组织在公共安全管理中的作用,重点在于提高相关社会组织处理、介入安全管理事务中的能力。目前,在一些重大灾害事件中,有些社会组织被认为不是帮忙而是“添乱”,这凸显了社会组织参与公共安全管理的制度、能力欠缺。社会组织要重视组织制度建设,完善组织规章制度,尤其是参与灾害介入、公共安全事件介入方面,要形成相关的制度与程序。有志于参与公共安全事务的组织必须制定参与的基本程序,明确相关人员的责权范围,整个组织形成科学化、制度化的管理模式。社会组织需要在平时具有风险意识,增加知识和手段的储备,当遇到公共安全事件时,能够启动应急机制与预案,有效参与、应对各种危机。在组织治理结构层面,要形成完善的治理结构。组织的董事会和最高行政人员之间要形成良性支持与制约的关系。董事会在组织的成长过程中发挥应有的作用,而不是“理事不理事”的状态。完善组织制度建设与治理结构,是社会组织提高自身能力建设的首要任务。

(二)社会组织要重视人力资源管理,加强对员工及志愿者的培训

要重视组织人才的培养和引进,注重组织人力资源的发展。社会组织不论是在日常安全事务管理中,还是在灾害处理中、灾害恢复建设中,都需要有一批专业人士来提供服务。目前的许多社会组织

中,专业人员匮乏,或者工作人员缺乏专业的工作能力,这对于社会组织作用的发挥是很大的制约。因而,社会组织有必要加强对本组织工作人员专业能力的训练与培训。另外,对于社会组织来说,志愿者是非常重要的参与力量,缺乏专业能力的志愿者,在志愿服务中同样容易“好心办坏事”,因而,社会组织应该同样重视和加强对志愿者的培训,使参与组织活动的志愿者具备相应的预防、救灾、减灾的工作能力,这是解决社会组织人才匮乏的有效途径。

不仅是社会组织自身,社会对于社会组织的能力提升也应该给予一定的支持。社会组织要形成良性发展,必须注重员工及志愿者的培训与能力提升。政府及社会组织的赞助者不能仅仅将资金投入于各种项目运作中,也要关注社会组织员工及志愿者的成长,否则,没有拥有相关知识与能力的员工与志愿者,社会组织永远是低水平重复,很难胜任相关工作,也很难发挥应有的作用。因而,社会各界重视对社会组织从业员工及志愿者的培训,是提高社会组织能力的重要路径。

(三)社会组织需要主动出击,提高与政府合作的能力

社会组织只有积极地参与到当地公共安全管理事务中去,展现自己的专业知识与能力,才能够使政府部门看见组织的能力,才可能将相关任务委托给各社会组织。当前社会发展也出现这样的尴尬境地,政府部门想将相关事务委托给相关的社会组织,但就是找不到合适的承接服务的组织。这也说明我们的社会组织在积极主动性方面还有很大欠缺。诸如红十字会、救世军等国际性的大型社会组织,之所以能够在许多国家的公共安全管理中扮演重要角色,与这些组织的积极主动,能够提出切实的建议,具有与政府部门合作的能力高度相关。当前,中国的民间社会组织,需要向国外的社会组织学习,积极主动地与相关政府部门沟通,做出本组织力所能及的事情。社会组织要发展相关能力,争取承接政府委托的公共安全管理项目。社会组织还可以自己主动开展一些涉及公共安全知识与能力的普及工作,一些与日常生活息息相关的危机预防措施,如安装火灾报警器,教民众学会使用灭火器等,开展普通居民应该掌握的基本公共安全知识和能力的普及训练。只有社会组织主动弥补公共安全日常性事务的政府缺位,显示出本组织具备处理相关公共安全事务的能力,逐步得到民众及政府的认可,才有可能逐步深入到公共安全管理更广泛、更深入的管理

层面中去。唯有如此,才可能在公共安全管理中拥有一席之地。

社会组织应该切实认识到组织自身能力建设的重要性,从管理制度、组织结构、人力资源管理、志愿者管理等方面入手,切实提高组织自身能力,同时,加强与政府合作的能力,主动开展力所能及的项目,争取与政府合作的话语权,逐步在公共安全管理事务中发挥更大的作用。

三、介入途径:逐步形成制度化的参与机制

由于长时期的现实以及观念、制度的惯性,社会组织介入公共安全管理不可能一蹴而就。尤其是在组织还不具备相关能力的情况下,政府也很难完全放权分责,全面地将社会组织纳入到公共安全管理体系。因而,从现实角度来说,社会组织介入公共安全管理的途径应该是有序介入,逐步显示社会组织的能力与作用,逐步争取形成参与公共安全管理的制度化。

(一)建立区域社会组织联盟,加强救灾能力建设

在我国目前的公共安全事务中,对灾区的援建是彰显社会力量非常重要的途径。在以往的救灾事件中,全国总是有各种自发前往的志愿者,由于缺乏统一协调,甚至出现救人者反被救的新闻。在重大灾害面前,无论是组织还是公民个体,假如没有统一协调的工作调配,力量都显得过于单薄,在灾害救援中,要么杯水车薪,要么好心添乱。这就需要各个行业的社会组织能够拥有相关的行业、协会、组织联盟,在奔赴救灾现场前和实施救援的过程中,密切配合、统一行动。

近几年来,社会工作协会在探索灾后重建中社会工作人员的作用发挥以及工作策略方面,取得了一定成绩与进展,值得借鉴。每个行业,在公共安全事务中都有自己的优势;但是在公共安全事务中怎样才能发挥出自己的优势,需要实践与探索。因而,各地建立相关社会组织联盟,在重大危机事件中,召集本行业的社会组织中的人员,有序参与危机事件的处理。各地社会组织联盟平时可以加强本联盟成员在公共安全管理各阶段中的知识和能力训练,尤其是救灾、恢复重建阶段的能力训练,以使本行业社会组织救灾能力得以提升。

(二)加强灾前灾后参与能力训练,强化全过程管理

公共安全管理注重全过程管理,因而社会组织不仅应该训练参与救灾的能力,尤其应该重视灾前

预防以及灾后恢复重建阶段社会组织力量的发挥。目前,许多社会组织在救灾知识与救灾能力方面还很欠缺,救援时显得非常无序,甚至于给当地政府和民众的感觉是“添乱”。因而,各社会组织在日常阶段就应该培训、训练灾害事件的应急处理知识与能力,提高灾中救援能力。同时,社会组织应该根据本机构人员和专业的特点,训练在灾害恢复重建阶段本组织所能提供的服务。从国际经验看,重大灾难、危机发生后的社会重建阶段,是最需要社会组织参与的,也是在实践中社会组织参与最广泛、最深入、优势最突出的阶段。在这个阶段,社会组织在许多方面都可以发挥重要作用,诸如心理安抚、社区重建、文化恢复等。在恢复重建阶段,仅仅依靠政府的力量是不够的,而单一的民众也很难贡献太多的力量,这时候,需要大量社会组织的参与。

在公共安全管理的预防阶段,需要开展公共安全教育,使社会公众逐步形成安全意识,掌握必要的安全行为知识和技能,了解相关的法律法规常识,养成在日常生活和突发安全事件中正确应对的习惯等。因而,社会组织自己首先应该掌握公共安全事务中的各种知识,在预防/减除阶段,给予社会公众合适的公共安全责任培训。同时,相关社会组织还应以实现公共安全知识共享为目标,加强对民众进行公共安全知识的传授与培训,使普通民众也熟悉掌握相关的公共安全知识,掌握简单的灾后自救的知识和能力。总之,社会组织应该在日常阶段加强救灾知识与能力训练,挖掘训练本组织在灾后重建阶段可以提供的服务,强化灾前灾后的参与能力。

(三)重视社区公共安全教育,协助构建社区自救参与网络

社区是社会组织发挥作用的主要场域。本区域内的社会组织,通过社会组织联盟,可以协助社区构建自救参与网。西方发达国家,对于社区的公共安全教育工作非常重视,通过对公众自救能力的培训与培养,使社区在重大灾害面前,拥有自救能力。在灾害面前,最有效的救助阶段,就是自我救助阶段。然而,从中国现状来看,相当多的民众缺乏自救能力与意识,往往等待外来救援时,已经错过了最佳救援时间。发达国家的社区中,总是分布着各种各样的社会组织,在日常公共安全管理中,它们与企业 and 公众形成了合力,以制度化的形式将社区公共安全教育和建设工作分担下来。我国社会组织可以借鉴国外的做法,在社区公共安全教育中贡献力量。现在

街道、社区的部分工作人员,往往具有行政化思维,对于行政要求没有涉及的领域不会主动去做,对于细节问题的重视度有待提高。社会组织能够发挥自己灵活的优势,对于日常危险和安全问题进行培训与教育,使居民掌握诸如心肺复苏、灭火、逃生等技能。此类工作同样有赖于辖区内社会组织联盟,整合各社会组织的优势与力量,培养本辖区内公众的公共安全意识与自救能力。

我国的公共安全管理体系尚在逐步构建中,社会组织参与到公共安全管理中的步伐还非常缓慢。社会组织的兴起,是市场经济发展趋势和社会发展需求的必然产物。在公共安全管理中,社会组织的有效参与可以弥补政府缺陷,它们能有效解决日益复杂的公共安全管理事务的重要力量。社会组织要有效介入到公共安全管理中并发挥应有的作用,还需要政府和社会组织共同努力,需要政府转变管理方式吸纳社会组织到管理体系中,还需要社会组织自身努力加强自身能力建设,提高参与公共安全管理事务的能力,逐步形成制度化的多元治理格局。

参考文献:

- [1] 郑振宇. 从应急管理走向公共安全管理: 应急管理发展的必然趋势[J]. 福建行政学院学报, 2008(6): 24-29.
- [2] 朱武雄. 转型社会的公共安全治理: 从公民社会的纬度分析[J]. 东北大学学报: 社科版, 2010(5): 415-419.
- [3] 彭彦强. 中国公共安全管理: 问题、国际经验与对策[J]. 中州学刊, 2009(3): 8-13.
- [4] 彭彦强. 论将非政府力量纳入公共安全管理体系的策略与途径[J]. 中共青岛市委党校-青岛行政学院学报, 2009(8): 52-55.
- [5] 杨永芳. NGO有效参与公共危机管理的路径选择[J]. 江西青年职业学院学报, 2008(3): 63-64.
- [6] 张晓军, 齐海丽. 公共危机管理中的非营利组织参与[J]. 安徽教育学院学报, 2007(1): 35-38.
- [7] 殷献茹. 中国社会转型中的公共安全管理问题: 产生、国际经验与对策[J]. 行政与法, 2012(5): 13-16.
- [8] 杨 璇. 论中国式安全管理的构建[D]. 重庆: 西南政法大学, 2012: 6-14.
- [9] 夏保成. 西方国家公共安全管理的理论与原则刍议[J]. 河南理工大学学报, 2006(2): 1-6.

Strategy of Intervening in Public Security Management by Social Organizations

NIE Yu-mei

(School of Law and Politic, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: Public security management is a full management process. Relative to emergency management, it not only focuses on the emergency phase, but also pays attention to prevention / mitigation phase. In public security management, the social organizations can give play to the advantages and effects which the government and enterprises do not have. At present, the defects of China's single government-led emergency management mechanism have stood out. The government should believe social organizations own the ability to participate in public security management, cultivate and support social organizations and gradually delegate powers to lower levels to form cooperation and joint governance pattern. Meanwhile, social organizations should lay emphasis on their ability construction, enhance training of employees and volunteers, boost cooperation with the government, construct regional social organization confederation, strengthen full-process management, assist in constructing self-rescue network for communities and intervene in public security management in a well-organized manner.

Key words: social organization; emergency management; public security management

(责任编辑: 任中峰)