

## 公共治理理念下的应急社会动员

王宏伟

中国人民大学公共管理学院讲师

### 摘要

本文阐释了“应急社会动员”的含义，分析了公共危机的特点以及开展应急社会动员的必要性，探讨了社会动员对于大陆完善应急管理的意义，论述了公共治理理念在应急社会动员中的应用，并对如何开展应急社会动员进行了思考。

[关键词]公共治理；应急管理；社会动员

随着经济全球化进程的快速发展，影响公共安全的不稳定、不确定因素日益增多，自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件、社会安全事件发生的频率高、危害的程度大。同时，大陆正处于社会转型时期，经济发展不均衡，社会矛盾积聚，各类危害公共安全的突发事件屡有发生，这些都对社会和谐提出了严峻的挑战。

在这种形势下，应急管理受到了大陆各级政府的高度重视，各种应对公共突发事件的预案纷纷出台。作为紧急情况下的非常态管理，应急管理必须能够借助公共治理的理念，迅速、有效地进行社会动员，调动全社会的一切人力、物力和财力，化解、应对、处置风险和危机，确保社会公众的生命、健康与财产安全。

## 一、“应急社会动员”概念的阐释

“动员”一词最初用于军事领域，主要是指战争动员。大陆学者认为，“动员”最早起源于普鲁士，后传入法国和英国，其基本含义是集合（assembling）、装备（equipping）及准备出师作战（preparing military and naval forces for active hostilities）。①在人类社会发展的历史进程中，战争不断发生，战争动员理论也随之臻丰富与完善。目前，战争动员主要是指一个国家为赢得战争而采取紧急措施，由平时状态转入战时状态，统一调度人力、物力和财力的行为。

我们这里所说的“应急社会动员”是指一个国家为成功地预防和应对非战时状态下的公共危机而有效地调动政府、市场、第三部门的人力、物力与财力的活动。它不同于战争动员：（1）战争动员是应对战时紧急状态的一种措施，而应急社会动员主要应对非战时紧急事件，如自然灾害、恐怖袭击等；（2）战争动员的前提是国家由平时状态转入战时状态，社会的常态运行秩序往往被打乱，而应急社会动员则需要尽可能地维持社会的正常运转，甚至其目的本身就是恢复社会的正常运转；（3）战争动员是一种自上而下发布命令的政治动员，而应急社会动员中政府可能会发挥主导作用，但社会各部门联动、公众自发而有序地参与是其重要的表现形式。

一般来说，应急管理包括四个阶段，即减缓（Mitigation）、准备（Preparedness）、响应（Response）、恢复（Recovery），分别代表应急管理中的四种活动。应急社会动员贯穿于应急管理的全过程之中：

所谓的“减缓”是指减少影响公众生命、财产的自然或人为风险，包括实施建筑标准、推行灾害保险、管理土地的使用、颁布安全法规等。在减缓阶段，应急社会动员表现为：在紧急情况或灾害发生之前，动员各种社会力量，预先采取措施，消除或减弱危险要素的影响或风险，如志愿者团体对公众进行防灾、减灾方面的宣传教育等。

所谓的“准备”是指发展应对各种突发事件的能力，包括制订应急运行计划、建立预警系统、成立应急运行中心、进行灾害救援培训与演练等。在准备阶段，应急社会动员表现为：在紧急事件发生之前，动员各种社会力量，采取措施，做好灾害响应及后果管理的准备。比如，在社区范围内，公民之间签订防灾互助协议等。

所谓的“响应”是指灾害发生的事中与事后采取行动以挽救生命、减少损失，如激活应急计划、启动应急系统、提供应急医疗援助、组织疏散与搜救等。在响应阶段，应急社会动员表现为：在灾害发生过程中或灾害发生之后，动员各种社会力量，立即采取措施，管理灾害的后果，将灾害所带来的损失最小化。比如，利用红十字、红新月组织为灾民提供急救服务等。

所谓的“恢复”既指按照最低运行标准将重要生活支持系统复原的短期行为，也指推动社会生活恢复常态的长期活动，如清理废墟、控制污染、提供灾害失业救助、提供临时住房等。在恢复阶段，应急社会动员表现为：在灾害发生后，动员社会力量，立即采取措施，使社会情况修复到可以接受的水平。比如，动用非政府组织力量，组织给灾民捐款、捐物，为其提供必要的基本生活条件、对其进行灾后心理干预等。

需要说明的是，以上应急管理的四个阶段也是应急管理的四个功能。它们可以依序发挥作用，也可以同时发挥作用，彼此之间是相互依赖的，可以实现无缝隙对接。政府、市场与第三部门的各种力量被动员起来之后，在应急管理的整个流程中密切配合、相互合作，形成分工合理的伙伴关系。

## 二、应急社会动员的必要性

政府存在的主要目的之一就是为社会提供公共安全，确保公众的健康、生命与财产免受严重的损害。从这个意义上看，应急管理是政府的一项核心职能，即预防公共危机的发生或在公共危机发生之后有效地加以应对、使其所产生的影响

最小化。

在大陆，作为应急管理的对象，公共危机被分为自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件和社会安全事件等四大类。荷兰著名的危机管理学家乌里埃尔·罗森塔尔认为，危机是指“一个系统的基本结构或基本价值和规范所受到的严重威胁”，“由于受到时间压力和处于高度不确定状态，这种威胁要求人们做出关键性的决策”<sup>②</sup>。而公共危机就是指对社会公众的健康、生命与财产造成重大影响的突发事件，它一般具有以下基本特点：

第一，突发性。公共危机往往是平素积累起来的问题、矛盾、冲突因长期不能得到有效解决、在突破一定的临界点后的突然迸发，它需要应急管理人员在巨大的时间和心理压力之下迅速调动可以掌控的人力、物力和财力，进行有效地应对，控制事态发展，消除不利的后果与影响。

第二，不确定性。公共危机从始至终都处于不断的变化过程之中，人们很难根据经验对其发展方向做出常识性的判断。特别是，在经济全球化背景下，各种因素交织、互动，前所未有的新型公共危机不断出现，更加剧了公共危机的不确定性。公共危机一旦得不到有效的遏制，就有可能产生“涟漪效应”：一是公共危机可能会越出国界，演变为国际危机；二是一种公共危机可能会引发另外一种公共危机，产生次生、衍生灾害。

第三，危害性。公共危机对一个社会的基本价值或行为规范提出挑战、构成严重的威胁，使公众的健康、生命和财产蒙受重大的损失，干扰、破坏社会正常运行的秩序，甚至使政府的合法性面临挑战。

从根本上说，应急管理提供的是一种公共产品，即公共安全。它具有受益的非排他性与效用的不可分割性。政府是这种公共产品的主要提供者，但并非唯一的提供者。由于公共危机的爆发具有突发性、超乎政府的预测、控制能力之外，社会公众如果单纯依赖政府的应对与处置行动，可能会招致不必要的损失。应急社会动员可以使公众尽快地组织起来，形成自救、互救局面，以减轻公共危机所带来的影响。

公共危机的不确定性决定了政府很难对应急需求做出精确的估算，因为应急需求在常态之下与非常态之下有着较大的起伏与波动。当公共危机突然降临或急剧蔓延时，应急需求大幅度增加；当公共危机结束或呈现回落时，应急需求大幅度减少。一个理性的政府一般不会不计成本地在平时储备过多的应急物资、设备

等。为此,进行应急社会动员可以平复应急需求在常态与非常态之间的波动,实现经济效益与公共安全效益的“双赢”。

公共危机的危害性可能会超出一个社会的承受力,使社会正常运行的秩序被扰乱。在此情形下,政府的应对效率可能会大打折扣。社会公众如果被有效地动员起来,就能够发挥群智与群力,进而战胜危机、度过难关。在澳大利亚,红十字会的志愿者们组织了一支“自行车急救队”。如果在巨灾发生后,机动车道路被毁,他们就能够凭借自身对当地城市街区分布的熟知,灵活自如地到达救援地点。

可见,社会公众中间蕴藏着巨大的应急潜力。政府应该加强应急社会动员,注重培养社会公众的公共安全意识,创造有利的条件,协助公民结成各种应急伙伴关系,形成全社会共同参与应急管理的局面。有效的社会动员能够提高应急管理的效率,降低应急管理的成本,增强社会应对各种公共危机的能力。

当然,应急潜力向应急实力的转化并不是一个自然而然的过程。为了实现应急潜力向应急实力的转化,我们必须建立一个反应迅速、灵活的应急动员机制。应急社会动员机制的建立对于我们完善和改进应急管理具有非同寻常的重要意义。

### 三、社会动员与大陆的应急管理

历史上,大陆在应急管理中利用政府动员的方式,高效地应对了一些公共危机。从本质上看,政府动员是一种压力下的政治动员,它是以“单位制”为基础的:政府按照行政隶属关系控制着不同级别的单位,单位又控制着自己所管辖的个人。通过这种途径,政府可以调动各种人力、物力和财力资源。但是,今天,“单位制”已经走向解体,人已经从“单位人”转变为“社会人”。因而,我们需要以社会动员来取代政府动员。

受传统行政文化的影响,大陆的行政体制带有高度集权的特点,政府对于行政权力的垄断特点突出。从某种意义上说,大陆政府是一个“全能性”的政府,对社会公共事务体现出一种包揽一切的“父爱主义”。同时,社会公众也习惯于依赖政府,希望政府能够“包打天下”,缺少自发结成社会组织以应对公共突发事件的意识和冲动。这不利于应急社会动员的展开,具体表现为:社会公众自发地组织起来以预防、应对公共危机的动力不足,存在着单纯依赖政府救灾的倾向;除中国红十字会、中华慈善总会等机构外,其他非政府组织在应急管理中的潜能尚且

没有得到充分开发；政府在公共危机应对的过程中习惯于采取“大兵团作战”的模式，承担了过于繁重的应急管理任务。

单纯依赖官僚机构进行应急管理存在着很大的弊端：一是官僚机构垂直等级体制使得管理层次众多，危机信息自下而上传递，危机决策自上而下执行，不仅效率低下，而且容易产生扭曲；二是官僚机构的应急管理往往不计代价，采取“牛刀杀鸡”的模式，经常为应急而中止社会常态运行，成本高昂；三是自上而下的命令主义特征明显，公众接受、认可需要一个过程，一旦应急管理出现失误，容易引发群体性事件；四是官僚机构组织僵化，缺少柔性，试错成本太高，创新冲动与能力不足，不能灵活地应对各种新出现的公共危机。

“9·11”后，美国蓝德公司的研究发现：官僚机构应对新恐怖主义的效率非常有限，因为今天的恐怖主义组织结构是无中心的、网络化的。以强大的、等级性的官僚机器去应对恐怖主义分子的网络组织，美国感到力不从心。

因此，我们要加强应急社会动员，鼓励市场、第三部门的各种力量对应急管理的参与，提高应急管理的效率，降低应急管理的成本，增强应急管理的灵活性。不仅如此，社会动员还有助于我们解决应急管理中所存在的三个突出问题：

第一，重救灾，轻防范。应急管理的最高境界就是使公共危机消弭于未发之际。世界许多国家政府在应急管理过程之中都突出应急管理的“减缓”与“准备”功能，力争使公共危机被消灭在萌芽状态。而我们的应急管理在某种程度上却存在着“重救轻防”的倾向。

公共危机的三个决定性因素是：危险要素(Hazard)、易损性(Vulnerability)和结果(Consequence)。用公式表达，就是： $\text{Public Crisis} = \text{Hazard} \times \text{Vulnerability} \times \text{Consequence}$ 。也就是说，危险要素与易损性之间相互作用，如果结果超出社会可承受的水平，就会发生公共危机。为了控制公共危机，我们必须要对危险要素进行管理，降低社会系统的易损性，提高社会抗逆弹性。可是，包揽一切的政府实际上自身能力有限。如果不进行社会动员，在频发的公共危机面前，它就会陷入应接不暇、忙于应对的境地，很难在预防上投入过多的精力。

第二，部门分割，条块分割。由于大陆行政体制的特点，应急管理部门分割、条块分割的现象严重，职责界定不清，应急协调不力，资源整合能力与快速反应能力需要进一步的提高。例如，消防、公安、医疗、矿山、海上搜救等专业救援队伍之间及其与非专业救援队伍之间的合作、协同水平低，没有达到一专多能、

专兼结合的目标。我们在完善应急社会动员的过程中，可以建立网络状的应急社会动员体系，加强应急协调能力，实现应急队伍、资源的跨部门整合。

第三，公共安全教育匮乏。长期以来，我们的社会公众公共安全意识淡漠，在公共危机中避险逃生的知识匮乏、技能薄弱。这与我们的公共安全教育匮乏有着相当大的关系。弘扬公共安全文化、加强公共安全教育、强化公众的公共安全意识，这是应急社会动员题中应有之意，也是世界各国的通行做法。日本为了纪念 1923 年的关东大地震，将每年的 9 月 13 日定为自己的“防灾日”，首相与社会公众一起参加防灾演习。我们加强应急社会动员、培养公众“小灾可自救、中灾可互救”的能力，这不仅可以提高应急管理的效率，还可以确保公共危机沟通的顺畅，使公众及时了解公共危机的态势与应急管理的措施，消除公众在公共危机中过度的恐慌情绪，形成政府、市场、第三部门各种力量共御公共危机的合力。

经过努力，我们已经初步形成“党委领导、政府主导、军地协同、条块结合、全社会共同参与”的应急管理工作格局，社会动员对应急管理的重要性日益为人们所认识。不过，在“大政府、小社会”或“强政府、弱社会”的形势下，应急社会动员很难得以全面进行，因为权力无所不在的“全能政府”不仅因自身为僵化的“纤维状”组织、无力对公共危机做出灵活的反应，也窒息了社会的生机与活力，销蚀了社会公众对公共安全事务的参与热情。为此，我们必须强化公共治理的理念，打破政府对公共行政的垄断，发展应急社会动员，促进应急管理整体水平的提升。

#### 四、公共治理与应急社会动员

公共治理理念的核心是通过合作、协商实现对公共事务的管理。1989 年，世界银行首次使用“治理中的危机”（Crisis in Governance）这一术语来描述非洲国家的问题。此后，“治理”的概念被广泛地应用于公共行政之中，强调政府、市场、第三部门的共同作用。在公共治理的理念下，政府需要转变自身的职能：从横向上看，加强与市场、第三部门的联系、沟通与合作；从纵向上看，政府向社会还权。通过转变职能，我们要形成扁平化的行政组织架构和多中心治理的格局。这为应急社会动员创造了有利的条件。

首先，在公共治理理念下，政府组织作为有限政府，不再是管理国家与社会事务的唯一中心。市场、第三部门的力量与政府一起履行管理公共事务的职责。

应急管理为社会公众提供的是公共安全服务，其主体不仅包括政府，也包括市场及第三部门。它们彼此之间是一种协商、合作、互动的关系，共同组成一个以应对与处置公共危机为共同任务、以实现公共安全利益最大化为共同目标、以合理分工为基础的网络体系。应急管理参与主体的多元化是应急社会动员的先决条件。

不过，政府在这个应急网络体系之中占据着主导地位。“在公共危机面前，集中权力和强制行动是必不可少的，由一个法定的权力中心执掌危机状态下的统一是不必赘述的题中应有之意，即由国家和政府对资源和价值进行权威性分配，将各个网络节点围绕一个共同的政策目标而整合集成起来，并强化其整体行动的能力以发挥协同效应。”<sup>③</sup>政府依旧是应急管理最终责任的承担者。但政府需要改变自身的应急行为方式，将市场、第三部门的力量纳入应急管理体系之中。

其次，按照公共治理的要求，政府必须放松对社会的过度管制，探询一种新型的国家与社会关系，特别是要培育一个成熟的公民社会。这是权力向民众回归、即还权于民的重要体现，也是实现社会良治（Good Governance）的必要条件。对于应急社会动员来说，一个活跃的公民社会是不可或缺的。

公民社会组织具有三个显著的特点：“其一是非官方性，即这些组织是以民间的形式出现的，它们不代表政府或国家的立场；其二是独立性，即它们拥有自己的组织机制和管理机构，有独立的经济来源，无论在政治上、管理上还是在财政上，它们都在相当程度上独立于政府；其三是自愿性，参加公民社会组织的成员都不是强迫的，而完全是自愿的，因此这些组织也叫公民的志愿性组织。”<sup>④</sup>

正是由于公民社会具有以上的三个特点，其亲和力较强，为公民参与应急管理提供了一个有效的组织途径和渠道。一方面，它可以在政府与公民之间充当桥梁与纽带的作用，及时地反馈社情民意，进行舆情反馈，防止矛盾积聚、引发群体性突发事件；另一方面，在公共危机来临时，它又可以有效地号召大多数社会公众，积极参与公共危机的处置与应对中。不仅如此，公民社会组织还可以利用自身的国际联系，为应对公共危机争取更多的国际援助与支持。

第三，在公共治理的理念下，政府需要站在社会公众的立场，以顾客（即社会公众）的需求为导向，为社会公众提供公共服务，建立服务型政府。政府作为应急管理工作的主要力量，必须改变“重管制、轻服务”的理念，树立应急服务意识，提高应急管理服务水平，将公众的满意度作为应急管理工作业绩的衡量标准。



“非典”期间，大陆政府实施“问责制”，将一大批临阵脱逃、玩忽职守的官员免职。这展现了责任政府的气度和魄力，为战胜 SARS 病魔起到了不容质疑的作用。但是，应急管理工作的绩效不仅取决于问责制的外部压力，还取决于政府服务公众的内部动力。政府应急管理者若缺少“以顾客需求为导向”的意识，就会在应急管理实践中徘徊于公共利益与个人责任之间，优柔寡断，明哲保身，贻误战机。因而，应急服务意识的内在约束与问责制的外在约束共同成为政府提供优质应急服务的保障。

为了增强社会公众对政府应急管理行为的满意程度，政府明智、理性的选择就是开展社会动员，让公民参与到公共管理中来，实现应急管理的全社会参与，因为这可以：调动全社会的人力、物力与财力，减轻政府应急负担，提高应急效率；提高政府应急管理的透明度，保证社会公众对危机的知情权和对政府的监督权，坚定其对于政府的信心；实现公众的自我救助，防止公众在公共危机中因过度恐慌而出现次生、衍生危机；增强社会的凝聚力，促进人与人之间的合作与信任，维系社会稳定所需要的情感、道德基础。

总之，公共治理理论强调政府与社会组织之间的关系是一种协商、合作、彼此依赖与互动的关系，而不再是命令与服从之间的关系。以此为基础，我们进行政府职能改革，推动应急社会动员的实施，扭转单纯依靠政府应急的局面，这不仅有利于应急管理效能的提高，也有利于社会民主化进程的深入发展。

为了推动应急社会动员的实施，我们需要采取以下措施：制订和出台有关应急社会动员的法律和法规，使应急管理参与者明确自身的责、权、利，明晰自身的角色期待；大力培育公民社会，促进第三部门的健康发展；建立以分权合作、多中心治理为特点的应急管理机制，使应急管理的各个主体均能够有序参与公共危机应对的全过程，包括减缓、准备、响应、恢复；发展公共安全教育，培养社会公众的责任感，激发社会公众参与应急管理的热情与愿望，等等。

注释：

① 张羽：《战争动员发展史》，军事科学出版社，2004年1月第1版，军事科学出版社，第5页。

② U. Rosenthal, “Crisis Decision Making in The Netherlands”, *Netherlands' Journal of Sociology*, 22(1986), pp. 103-129.

③ 刘霞、向良云：《我国公共危机网络治理结构—双重整合机制的构建》，《东南学术》，2006年第3期，第

27 页。

<sup>④</sup> 俞可平主编：《治理与善治》，2000 年 9 月第 1 版，社会科学文献出版社，第 11-12 页。