

# 社会民间组织参与应急物资保障模式探索

刘彦伶

重庆科技学院法政与经贸学院, 重庆

收稿日期: 2023年7月13日; 录用日期: 2023年8月30日; 发布日期: 2023年9月6日

## 摘要

在应急体系建设中应急物资保障体系是应急目标达成的重要环节之一, 在应急管理“共建共享共治”的新格局背景下, 社会力量参与应急物资保障是应急物资体系建设升级的重要路径。如何利用社会民间组织个性化, 专业化特点有序有效引导社会力量参与应急物资保障全流程是本文探讨的重点内容。本文对社会力量全流程参与应急物资体系建设的可行性进行分析, 结合突发应急事件案例进行问题梳理, 为社会力量协同参与公共危机治理的路径提出优化建议。

## 关键词

公共危机协同治理, 应急物资, 社会民间组织, 应急救援, 社会合作

## Exploration on the Mode of Social Non-Governmental Organizations Participating in Emergency Material Support

Yanling Liu

School of Commerce and Social Studies, Chongqing University of Science and Technology, Chongqing

Received: Jul. 13<sup>th</sup>, 2023; accepted: Aug. 30<sup>th</sup>, 2023; published: Sep. 6<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

In the construction of emergency system, the emergency material support system is one of the important links to achieve the emergency goal. Under the background of the new pattern of “co-construction, sharing and co-governance” in emergency management, the participation of so-

cial forces in emergency material support is an important way to upgrade the construction of emergency material system. How to use the personalized and professional characteristics of social non-governmental organizations to effectively guide social forces to participate in the whole process of emergency material support is the key content of this paper. In this paper, the feasibility of the whole process of social forces participating in the construction of emergency material system is analyzed, and the problems are sorted out in combination with the cases of emergency events, so as to put forward optimization suggestions for the path of social forces participating in public crisis governance.

## Keywords

Synergetic Governance of Public Crisis, Emergency Material, Social Folk Organizations, Emergency Rescue, Social Cooperation

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

在应对突发事件中，重视救灾物资的保障是应急救援高效开展的重要基础。在抢险救援中，救援物资，物流服务供给是救援行动的重要组成部分，占据着应急救援行动总费用的 80%~90%。在新形势下，突发事件的应急处置需要更加高效灵活的组织体系，更加多元化的保障网络，更加丰富便捷的物资供给形式才能有效应对突发灾难。

在搭建救灾物资网络中，快速动员，组建和协同由社会组织形成的救援网络，是协助政府开始应急物资保障的关键点，能够有效增强公民参与社会治理的责任感，增强社会资源利用率。但是，在多次应急救援行动的物资保障环节仍然出现社会力量与政府力量协同效率低下的问题，如应急物资保障参与机制缺乏制度化，运作环节无序等现状，导致物资供给优先级、物资供给流量与应急事态发展阶段不匹配。因此，针对社会民间组织在应急物资保障领域中的发展，需科学完善其参与模式，做到有序救灾，协同治理，在物资保障领域激发社会资源的最大优势。

## 2. 社会民间组织参与应急物资保障的可行性

### 2.1. 外部需求

首先从国家层面，国家已经颁布相关法律，逐步完善引导社会组织力量有序参与经济管理体质建设，已经颁布的《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国慈善法》《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》《志愿服务条例》等法律文本成为指导社会组织在应急管理参与的重要指导依据。《应急管理“十四五”规划纲要》中提出要加强建设社会力量参与应急管理的体制机制，并逐步从制度环境，治理格局等方面开展顶层设计[1]。前不久应急管理部联合多部委发布《关于进一步推进社会应急力量健康发展的意见》等一系列制度文件已经指明应急治理的新要求新方向。这些文件的出台都为社会力量有效有序参与应急救援行动提供重要支撑，是社会民间组织参与抢险救灾的重要指导意见[2]。

### 2.2. 内部需求

应急物资保障环节在整个应急管理体系中也承担着重要功效，是应急目标实现的必要条件。面对社

会突发公共事件，在“大应急”“应急管理共建共治共享新格局”等背景之下，需要建立更具韧性的应急物资保障体系，而社会民间组织作为区别于政府力量和市场力量的第三种能够提升应急管理治理水平的“第三支柱”，是应急物资保障韧性建设的不可或缺的主体力量。

民间组织包含：非政府组织、非营利组织、民间组织、公民团体、中介组织、群众团体、人民团体、社会团体、第三部门组织、志愿组织等[3]。这些组织在建立之初就具有专业性，灵活性，社会化等特点，在行业领域形成在应急管理中的物资保障环节能够与政府力量形成重要的伙伴关系。因此，社会民间组织有能力在突发事件发生时，积极作为参与到物资保障中，承担起连接应急物资保障网络节点的任务。

### 3.8 · 21 山火救援行动中社会民间组织参与物资保障的经验

#### 3.1. 统一指挥，高效推进资源整合

在 2022 年 8 月重庆经历了罕见的极端高温干旱天气，长江流域嘉陵江流域出现断流，山火在城市周边呈多点散发态势。在这场应急处置过程中，除了专业队伍区域联动，社会力量在这次突发应急事件处置中也有突出贡献。在应急物资保障“最后一公里”阶段中，社会民间组织统一指挥，专业应对，有效分工保障物资有序供给。政府与社会民间组织一道统一规划临储区域，将位置选择在山体着火点的临近山脚下，距离着火点 3 公里位置，这个位置处于山火态势不会快速波及但是又是对物资调拨能够及时送达的区域。在这一区域社会民间组织与政府一道负责筹集，收发各类应急物资，包括灭火设备，防暑降温药品，工具耗材，食品等。应急物资中转站负责对物资进行组装，分类存储，运输等工作。以北碚区团委负责组建的应急物资中转中心为例，负责本次山火救援应急物资收发，存储，调拨的工作，集中解决应急救援物资最后一公里问题。在物资保障环节做到政社协同联动，为有序开展救援工作提供支撑。

#### 3.2. 全民参与，着力打通最后堵点

由于山火发生地地势陡峭，垂直坡度可达 60~70 度，为保障应急物资转运及时，利用大货车进行物资中转点至公路运送部分，后由摩托车车队组成的大批志愿者团队负责接力运输，最后由志愿者进行人力运送至着火点，交由应急救援团队。这样一套模式适合重庆高山林密的地形地貌，为整个救援行动提供“饱和式”物资供给。基层政府与社会民间组织积极开展物资保障工作，结合实际情况因地制宜搭建起保障网络，对完成应急救援整体目标贡献出巨大力量，也是一次成功的“全民”参与的山火阻击战。

### 4.8 · 21 山火救援行动中社会民间组织参与应急物资保障存在的问题

#### 4.1. 缺乏科学系统指挥

第一，物资需求类型规划不明确。在突发事件爆发后，社会各界踊跃捐赠大量各类物资，物资的接受与使用缺乏有效渠道向社会传播，导致捐赠物资数量种类与实际需求存在差距。如部分灭火专业设备需求就存在较大差距。比如在一线救援急需的是水基灭火器，而在捐赠的物资中出现较多干粉灭火器，明显捐赠物资难以满足扑灭山火的需要，存在资源浪费的情况。

第二，物资管理现场混乱。由于大量救援团队，社会民间组织，公民或有组织或自发前往山火点。大量的未经过培训或者具备一定的专业技能的参与者涌入物资保障现场，使得分发与运输环节操作不够精细化。现场物资的堆码较为随意，各环节之间缺乏有效组织，形成人力资源的浪费，这也造成了事后统计剩余物资较为困难。

#### 4.2. 社会民间组织与政府力量间协同联勤保障缺乏长效性

第一，网络中成员之间的联系较为松散。从物资点管理人员来源分析，三个应急物资临时储备点的

负责人均为基层政府工作人员与社会民间组织负责人共同管理。如其中某个中转站建设组织的社会民间组织属于市团委，相当于政府力量，但是在吸纳社会民间组织成员加入的过程中，由于缺乏统一的管理，统一的操作流程，统一的文化背景，大家在协同过程中出现目标任务分配不清，物资消耗数目无法实时掌握等情况。

第二，信息共享网络松散。各个社会民间组织在协同配合的过程中，信息的传递与实际物资的物流活动往往存在较大的滞后性。社会民间组织之间，社会力量与政府力量之间，发生的信息流与物流无法实时共享。这是造成物资点的无序现状的主要原因之一。

第三，人员管理较为松散。在物资保障过程中，不断有群众以个人身份加入或者退出救援行动，人员流动的机动性很大，加上没有相关的管理细则，导致大家在实际参与中较为情绪化，容易出现“志愿者”失灵的情况。

### 4.3. 社会民间组织的协同困境

社会民间组织往往独立性较差，在资源利用中对政府资源依赖程度较大[4]。社会民间组织较大程度上依赖于政策支持，资金支持，导致社会民间组织在工作中较大程度受到政府政策的影响，无法立足市场需求进行自我改进。

社会民间组织对问题的解决能力与动力不足[5]。社会民间组织存在专业能力参差不齐，自身能力与应急物资保障需求不匹配等问题突出，容易加剧突发事件像无序状态转变。例如在物资分发现场，人员成分不确定，人员数量密集出现导致主要物流通道受阻等情况时有发生，不利于救援行动的高效开展。如果处理不当，甚至会引发更严重的舆论危机，对应急处置造成负向影响。

## 5. 社会民间组织参与应急物资保障的路径探索

### 5.1. 基于 4R 模式下社会民间组织参与应急物资保障体系

在 4R 模式指导下，应急物资保障体系建设同样可以划分为缩减、预备、反应、恢复等 4 个阶段。

在第一个阶段，社会民间组织需要就本地区的应急物资存储运输现状进行了解，对本地区发生应急事件进行分析，形成应急物资保障预案。在第二阶段首先是预防准备，社会民间组织在这个阶段需要利用自己的行业特点，以及专业化知识对应急物资各环节进行梳理，比如应急物资捐赠渠道，应急物资联合库调拨，应急物资代理存储，应急物资运输路线优化等进行方案建设与培训演练，或者与应急物资生产商签订合作协议，与物流企业形成合作关系，应急事件发生时第一时间完成应急物流工作。在第三个阶段，当突发公共事件发生时，社会民间组织需要配合政府力量形成合力处置应急事件，协同处理危机事件。无论何种应急事件的发生，应急物资的保障永远是最基础最必要的环节，社会民间组织的加入能够发挥其应急物资的专业化技能技术的特点，使政府集中力量处置应急管理其他重要环节，如统筹，专业力量救援等方面。并且社会民间力量的加入能够补充应急专业力量在物资保障中的不足，发挥人民力量有效阻击应急事态的扩大，在保证实现应急目标的基础上合理配置应急物资资源，减少不必要的物资消耗与浪费，使得应急物资实现供需的精准对接。在第四阶段，社会民间组织需要对剩余应急物资进行处置工作，建立统一回收物流，反向物流，对本次应急物资保障工作进行分析评估，总结对策经验。

### 5.2. 应加大应急物资政策保障力度，建立长效机制

在制度环境中，需统筹好法治建设背景下的应急物资保障规章制度[6]。各地方在处置应急事件，特别是面向社会面涉及范围较大时，需要重视对于应急物资保障的相关政策的重视程度与执行力度。由于我国现行应急法规较少涉及到社会物流要素如何参与应急物资保障体系的指导意见，造成社会民间组织



在开展涉及物资保障工作时，往往无法可依，在执行层面出现困境[7]。因此，应充分吸纳在最近一段时间内应急物资保障环节实施较为高效的做法，建立制度层面的保障，地方政府可以根据实际规划出台临时性政策，激励并保障社会民间组织参与应急物资保障的路径，充分调动社会组织，做好应急物流“先行官”和“大动脉”的作用。

其次，在长效机制中需重视基层社区与社会民间组织的联动。历来，在突发事件中，第一应急响应人往往是基层政府。在本次8·21山火救援中基层政府也是在救援中起到重要作用，是政府力量的代表。在防汛演练中需要强化基层政府与社会民间组织间的应急协同能力，特别是在物资保障领域，可以建立由基层政府牵头，划分独立的应急作战单元，重点围绕应急物资筹集，调拨，转运，分发等环节的合作。将基层政府与社会民间组织一道纳入应急演练的物资保障环节，是增强主体间的协同配合，做到专业互补。在突发事件爆发时政府力量与社会力量能够迅速整合为模块化的组织体系，快速投入到应急救援中。

### 5.3. 积极提升社会组织参与能力

社会组织的发展需要实现自我管理，目标规划，提升在行业的公信力。在培训中主动涉及应急物资的供应链保障环节的培养，做好人力资源与社会资源的高效利用。在社会物流高质量发展的今天，社会民间组织应该考虑促成社会物流与应急物流的有机转化，实现与物流服务运营商之间的协同配合，签订合作协议，在突发事件中做到有序联动，依托现有社会物流基础设施设备，做好平急转化。在防汛演练中提升专业化水平。鼓励提升与专业物流力量的协同效率，通过技能竞赛等形式提高专业社会组织参与协同治理的技术能力，规范物资保障行为，培养人员基本的物资管理素养。

### 基金项目

2022年重庆科技学院硕士研究生创新计划项目(YKJ CX2221023):多元主体视角下城市应急物资保障模式构建及优化机制研究。

### 参考文献

- [1] 国务院关于印发“十四五”国家应急体系规划的通知[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2022(6): 30-48.
- [2] 民政部. 民政部关于印发《“十四五”社会组织发展规划》的通知[EB/OL]. <http://www.mca.gov.cn/article/xw/tzgg/202110/.20211000037062.shtml>, 2021-10-08.
- [3] 俞可平. 中国公民社会: 概念、分类与制度环境[J]. 中国社会科学, 2006(1): 109-122+207-208.
- [4] 井西晓, 韦斌. 公共危机协同治理的主体性困境与发展路径[J]. 领导科学, 2021(16): 31-34.
- [5] 张海波, 童星. 中国应急管理结构变化及其理论概化[J]. 中国社会科学, 2015(3): 58-84+206.
- [6] 薛澜, 陶鹏. 从自发无序到协调规制: 应急管理体系中的社会动员问题——芦山抗震救灾案例研究[J]. 行政管理改革, 2013(6): 30-34.
- [7] 王伟进, 何立军. 目标、渠道、能力与环境——一个社会组织协同应急管理的分析框架[J]. 学习论坛, 2022(1): 101-108.