

论公共危机管理中社会组织的参与途径及其耦合效应

杨恩羽

(苏州大学)

一、公共危机管理传统体系

公共危机事件是一种特殊的公共事件,具体表现在这种事件会给社会的正常运转带来突发性的、具有破坏性的影响。

在传统的公共危机管理体系中,政府的责任被划定为以下几个方面——

首先,完善公共危机应急预案体系。政府当以维持社会稳定和国家安全为主要目标,迅速反应并给出行动指南,在常态化治理过程中做好预案设计。

其次,构建权责分明的组织体系。随着特殊时期“运动式治理”的启动,政府要迅速搭建起全新的“战时”组织队伍,为预案的成功启动提供支持和保障。

再次,完善运行模式。管理的预案来自于推演的设计,与现实发生的危机情况一定有相应的出入,因此在实际运用的过程中,政府要对相应的运行模式进行即时的更新与调整。

接着,实施安全有效的应急保障。政府启动预案后,要在队伍人员、通讯媒体、公共设施、交通运输、民众基本生活、医疗卫生和物资资源等多方面做好保障工作。

最后,政府要做好对公共危机的监测管理。将非常态化治理的内容纳入常态化治理的宣传框架中,加强宣传教育、人员培训、预案演练、责任与奖惩制度的构建与落实。

二、社会组织参与公共危机管理

传统体系中,政府工作积累的经验多集中于“求稳”,而在特殊时期,要迅速回归常态化的状态,尽力规避危机事件带来的风险,社会的重心更偏向于“求变”。

正因为此,社会组织可以在这一过程中主动参与,发挥自身优势,协助政府搭建起更新的管理结构,在与政府互联互通的过程中将耦合效应发挥出来,产生“1+1>2”的正向反馈。

(一) 社会组织参与的必要性

1. 突发性

在公共危机事件初期,政府对其的认识还有限,因此尽管已经给予了高度的重视,但启动预案的过程也有着逐步递进的过程。在这一过程中,随着预案的变化,其体系下相应的政策设计也有所不同。

面临突发情况下一切准备尚不充分的情况,社会组织的参与必不可少。一方面,社会组织日常工作中就与政府保持较好的一致性,在与政府合作上有着天然的默契和优势;另一方面,社会组织本身就具有一定的组织基础,可以最大程度地节省重构组织的时间成本,且组织内凝聚力较强,为后续应急管理工作打下了坚实的组织基础和群众基础。

2. 公共性

公共危机事件之所以会产生极大的社会影响,就是由于其社会性较强。对这种公共性十分显著的问题而言,仅仅是政府的管控远不能解决问题。许多社会组织与个人进行的募捐与定点帮扶,在公共危机事件中也起到了非常重要的作用。

因此,社会性的问题仅靠政府调控是难以解决的,只有社会内部形成良好的自转,构筑出非常态时期的新型社会关系,才能最大程度地弱化公共危机事件对社会正常运转产生的影响。而社会组织作为公民社会中的重要主体,发挥了不可获取的组织和引导作用。

(二) 社会组织参与的重要性

1. 打破地域限制

我国的宪法和法律规定,一个地区的一级政府在危机管理中承

担双重义务,即既负责本地区的危机管理,又要配合上级政府或邻近地区的政府做好更高一级或邻近区域的危机管理。对于政府而言,有着两方面的困难,一方面,危机严重的地区,其周边地区风险也相应较大,这就使得高危地区及其周边地区的政府任务过重;另一方面,各政府可支配的物资有限,且在危机不稳定的情况下,政府必须保证有充足的物资以应对随时可能发生在本行政区内的危机,此时跨行政区间的政府间配合难以起到较好的作用。

而社会组织的活动范围按照其自身的网络、政策、资源而定,可以随着组织自身的运转情况和社会的需要进行实时的变动,相对来说灵活性更大,受到的约束较小,与危机管理期间的组织要求相匹配,它使社会的动力能够及时向最需要的部分倾斜,打破了政治上的地域限制,最大化的调动了社会的活力。

2. 代表多元公民

在公共危机成为社会治理的核心主题时,政府的工作目标多集中于解决危机带来的诸多现实问题,以保障公民的生命财产安全,维护社会的稳定运转。其在进行工作的过程中,更偏向于维持稳定,从国家的立场出发进行政策设计。

而社会组织数量繁多,活动的专业领域各不相同,因此,在应对公共危机时,做出反应的角度和立场也各不相同。此外,其作为扎根于社会的组织,与公民的联系最为紧密,在政府与公民间可以搭建起沟通的桥梁。

社会组织的作用就是在政府进行基本危机管理的基础上,从不同的社会角色出发,关注由公共危机事件衍生出的更多细节问题,在社会稳定的前提下保障公民的基本权利,通过与政府的耦合关系完善危机管理下的体系构建。

3. 填补管理空缺

在危机管理的过程中,一些社会组织在募捐和物资的供给上收效远远好于地方政府,这促使政府从中吸取经验,调整工作方法,更好地投入到危机管理中。

在公共危机事件发生后,政府和社会都会感知到由其引发的种种社会问题,也都会从自己的立场对其做出反馈。在传统的管理体系中,政府是反馈的主体,而公民通过与政府的互动参与到危机事件的管理链条中。

但在现在,社会组织已经具备了蓬勃的生命力,有着较为完整的组织架构,其在危机事件发生后,也可以作为一个单独的社会体对事件做出持续性的、有完整链条的长效反应。这就填补了过去面对危机时,因社会反应分散化而造成的空缺。

此外,政府在落实相关政策的过程中也可以从社会组织的活动中吸取经验,借助社会组织的力量,构建更加完整的危机应对机制。这种相互之间的合作与共赢正体现了政府与社会组织通力合作而产生的耦合效应。

三、公共危机管理中社会组织的参与途径

可以看到,社会组织在公共危机事件中积极发挥作用,保证和推动了非常态化时期的政社关系。但要让政府与社会组织建立这种良好的耦合关系,并非一朝一夕可以完成的,需要在实际操作中不断地打磨以契合,达到一种相互间的默契。

但同时,我们也可以看到,政府在公共危机事件中承担的责任更加重,其工作的重心在于如何减小危机带来的损失。在这个过程中,其与社会组织的互动常常是被动接受的状态。这就要求社会组织在此过程中发挥较强的主动性作用,具体体现在以下四种途径—

(下转第 164 页)

比,摆正其与教育矫正的宾主关系。

(三) 分类教育:教育矫正效能发挥的关键

罪犯教育作为一种特殊教育,需要遵循教育的个性原则和有效原则。监狱的个别教育一犯一案可以很好解决罪犯个性化问题,但警力资源有限,不可能大面积覆盖。监狱无处不在的集体教育发挥着重要作用却又难以有针对性地解决罪犯特殊性问题。对罪犯实施分类教育矫正可以兼顾解决教育个性原则和资源配置有限的问题。

分类关押是分类教育矫正的基础,监狱目前对罪犯分类关押模式还非常粗框,缺少按照矫正需求不同的有效分类,缺少专业化教育矫正团队和矫正项目,制约分类矫正教育的实施。突破目前的罪犯粗框架分类,根据罪犯不同特征、不同矫正需求进行细化分类,分类关押,有针对性地培养专业化教育矫正民警团队和开发分类矫正项目是突破性提高教育矫正效能的关键核心。

四、教育矫正评价体系的功能价值期许

教育矫正评价体系的开发和研究,首先应该是一个监狱工作理念的协调和统一,将监狱的各项工作统一到围绕实现监狱行刑目标、提高矫正效能来协调开展各项工作。期待着通过教育矫正评价体系的建立和实施,对教育矫正的实务工作能给予基于科学分析数据的指导思路,找到对当前教育矫正实务工作中一些困境问题的解决思路和实践改革方案。

(一) 需具有可量化和标准化的教育矫正效能评价指标

建立教育矫正效能评价系统,通过对影响和反映教育矫正效能的各评价指标的测评,来反映一定时间期间的教育矫正效能。各评价指标体系应尽可能量化,难以量化的应尽可能细化,保障可操作性与可评价性。考核和激励是工作努力方向的指挥棒,用考核指标做指引,才更有利于教育矫正得到应有的重视和资源配比。

(二) 可评估各矫正手段在矫正效能中的贡献比例关系

教育矫正效能评价系统应可评估出各矫正要素在矫正效能中的贡献比例关系,即三大矫正手段中,教育矫正、监管矫正以及劳动矫正在矫正效能达成中的所占比例关系,以及各矫正资源(时间、人员、设施设备)投入与产出的对应关系。通过此对比数据的分析,我们可能就可比较精准地论证出生产与教育、安全与教育到底

是孰轻孰重、孰主孰宾的关系,求出在安全、教育及劳动等各矫正手段中的资源投入最优比例,引领监狱行刑实务工作的创新和改革实践。

(三) 可对教育矫正各要素进行效能分析

教育矫正效能评价系统,应可以对影响教育矫正效能的各要素进行评估和分析,以方便于总结成功经验加以推广。对不同分类标准下的分类教育矫正效能进行评估,论证和推广相对最有效的罪犯分类矫正模式。对某种实践中的教育矫正模式、教育矫正项目或教育矫正内容进行评估和分析,以测量出该模式、项目或内容的有效性来判断是否加以推广实施。对不同的教育矫正计划和方案的实践效果进行评价,以调整教育矫正计划与矫正对象之间的资源匹配。

(四) 保证教育矫正效能评价的及时性

教育矫正效能评价体系还需要保证其及时性。充分考虑矫正效能评价体系中指标体系、评价方法及评价周期等设置的匹配性,如以“罪犯再犯风险”、“罪犯欠缺素质的获得”等细化的评价指标来补充或代替原有“重新犯罪率”这一综合性指标,及时对当下矫正教育对象的教育矫正工作进行修正和完善,达到有效提高教育矫正效能的目的。

参考文献:

- [1]王超 冯卫国:《中美罪犯矫正效能差异实证研究》.《辽宁大学学报》.2017年1月第45卷第1期
- [2]王超:《我国监禁矫正效能实证研究》.《河北法学》.2014年12期
- [3]叶春弟:《程序与实体:当前监狱教育矫正的理性反思》.《犯罪研究》.2012年第2期
- [4]高寒:《罪犯劳动运行中的困境与对策思考》.《犯罪与改造研究》.2013年第10期
- [5]朴泰洙、金哲华:《教育学原理》.科学出版社2011年版
- [6]阎循店:《监狱新体制下罪犯分类管理机制构想》.《中国司法》.2007年第11期

(上接第162页)

(一) 发挥组织专业力量,协助做好危机预案

社会组织的参与可以贯穿危机管理的全过程,即在公共危机发生前,政府日常的危机预案设计的过程中,社会组织就可以积极发表意见。

社会组织虽然不及智库,但在实践领域具有很强的专业性,其可以根据自己的日常活动经验给政府做出的预案提出一定的建议,协助政府相关部门调整与修改危机管理设计。

这一过程不仅使得最终制定出的管理设计更加具有科学性,并且使社会组织对危机发生时的应对方式有了一定的理论认知,与政府相关部门也建立了一定的组织联系,便于在危机发生时第一时间投入管理活动。

(二) 组织志愿人员,开展志愿服务活动

基层的工作面临的最大问题就是人手不足,最常见的方式就是招募志愿者以解决这一困境。而社会组织因本身就有一定基数的成员,有良好的组织基础,较强的凝聚力和号召力,可以大大节省组织志愿者的时间成本。

这在公共危机事件中是十分宝贵的优势。因此,社会组织可以通过组织志愿人员,开展志愿服务活动,积极投入危机管理的过程中。不仅可以为基层工作缓解压力,也可以为专业度不足的领域提供技术支持。

(三) 接受与组织社会募捐,积极调动社会力量

因为社会组织本身根植于社会,且无固定划分的活动范围,因此其可以十分灵活地调动社会的力量,整合社会的资源。具体就体现在可以通过募捐等形式,使得本身难于参与危机管理的公民在危机事件中发挥自己的作用。

有的社会组织通过基金会的形式为受灾严重的地区提供资金援助,有的则是将安全地区富余的物资进行收集,向重灾区进行运输。部分国际社会组织,在国内医疗物资不足的情况下,从国际社会收集物资,并在此过程中打开了国际援助的接口。

因此,在公共危机管理的过程中,社会组织作为社会中天然存在的组织型单位,应配合政府,在应急政策的指导下充分发挥社会的力量,调动多元社会主体的活力。

(四) 关注危机中特殊群体的特殊需求,完善管理细节

在危机事件中,作为普通公民,我们会关注到医疗人员、救援队的无私奉献。但不同主题的社会组织切入视角则不同,例如,以关爱女性为宗旨的社会组织就关注到了女医护人员在长时间穿戴防护服时所需要的特殊物资短缺,以保护心理健康为宗旨的社会组织着眼于医护人员长期处于高压状态后需要的心理疏导。

可见,在危机发生时,社会组织因其专业性高,看待社会事件的角度多元化,往往能够注意到基础的危机管理之上,各个特殊群体的特殊需求。在这样的前提下,政府搭建起危机管理的基本框架,由社会组织细化框架内的具体内容,从而使危机管理的内容更加全面、具体。