

第 1 章

绪论



在突发事件应急中，社会组织的参与是应急响应中不可或缺的一环。随着社会的发展，社会组织因其灵活性、专业性和贴近民众的特点，在灾害预防、救援、恢复重建等各个阶段发挥着越来越重要的作用。它们不仅能够迅速动员社会资源，提供物质援助和心理援助，还能在政府力量难以覆盖的领域发挥补充作用，增强社会整体的抗灾能力。然而，社会组织的有效参与需要建立在科学合理的机制之上，包括但不限于明确的职责分工、高效的协调沟通机制、规范的资源调配流程以及透明的监督评估体系。这些机制的构建和完善，对于提高社会组织参与突发事件时的应急响应效率与效果具有较重要的意义。

本章基于研究背景，阐述研究意义与目的。同时，结合国内外文献综述，探讨研究的主要内容和本书结构布局，并明确研究方法和技术路线。

1.1 本书研究背景

全球自然灾害、公共卫生事件及社会冲突等突发事件频发，对于社会经济及人民生命财产安全构成了严峻挑战。为有效应对这些复杂多变的突发事件，各国政府与社会组织不断探索并优化应急管理体系。传统的政府主导的应急管理模式逐渐暴露出资源匮乏、响应迟缓等问题。社会组织作为重要的社会力量，在突发事件应急管理中发挥着日益重要的作用。凭借自身灵活性、专业性和广泛的社会动员能力，社会组织成为突发事件应急中不可或缺的力量。这些组织不仅能在灾害发生时提供物资支持、紧急救援等应急响应，同样在灾后恢复与重建中作用凸显，可帮助转移安置受灾群众。在突发事件应急管理中，社会组织作为政府和市场之外的重要力量，具备独特的优势和作用。它们能提供多样化的服务和资源，满足不同群体的需求；促进社会的参与和公众意识的提升，增强社会凝聚力；发挥专业优势和创新能力，为应急管理提供新的思路和方法。

我国在经济发展的同时，各类应急与突发事件时有发生，已经严重影响到经济社会发展与人民的生产生活。现阶段我国突发事件应急已经基本形成了政府主导、多方参与、协调联动、共同应对的格局。社会组织凭借其灵活、自主、高效的特性，在政策倡导、灾害防控、信息服务、应急响应、资源整合、捐款捐物、卫生医疗救助、灾后重建、心理疏导、公众教育等方面发挥了积

极作用，已成为突发事件应急中不可或缺的重要力量，引起了众多学者的关注。

然而，社会组织在参与突发事件应急中也面临诸多挑战。首先，缺乏明确的法律法规和政策支持，使得社会组织在应急响应中的角色和职责不明确，影响其有效参与；其次，信息不对称和沟通不顺畅导致社会组织与政府及其他相关部门之间的合作不够紧密，影响应急效率；再次，社会组织的资源有限，人力资源储备不足，难以在突发事件中发挥最大效能；最后，缺乏有效的信誉机制和第三方评估与问责机制，使得社会组织在应急响应中的表现难以得到客观评价，影响其公信力和社会信任度。鉴于此，构建科学合理的社会组织参与机制显得尤为重要。

1.2 本书研究意义

社会组织作为非政府组织，在突发事件应急中发挥着重要作用，包括提供救援资源、信息服务、心理疏导等。一方面凸显出社会组织参与突发事件应急的功能优势；另一方面，社会组织却因参与机制不健全产生严重问题。因此，本书通过梳理社会组织参与突发事件应急的相关研究和案例分析，揭示社会组织参与突发事件应急的现实困境，剖析问题背后的原因，构建与完善突发事件应急中的社会组织参与机制，对于提高应对突发事件的能力和加强社会组织在应急中的作用具有重要意义。

首先，本书有助于深化对突发事件应急管理理论的理解。传统的应急管理理论主要关注政府的角色和职责，而对社会组织的参与机制缺乏系统的研究。通过本书，可以补充和完善应急管理理论，为应急管理提供新的视角和方法。其次，本书对于提高应急管理的效率和效果具有重要的实践意义。社会组织在突发事件应急中的积极参与，可以有效补充政府资源的不足，提高应急响应速度和响应质量。最后，本书对于促进社会组织的发展具有积极影响。通过分析各类社会组织在突发事件应急中的作用，能够提升社会组织相应的社会地位与影响力，可促进其持续健康发展。

1.3 本书研究目的

本书旨在通过系统分析社会组织在突发事件应急中的角色和作用，构建社会组织参与突发事件应急的机制。

(1) 探讨突发事件应急中社会组织角色差异及主要作用，明确其在应急响应和灾后重建中的具体功能。

(2) 基于结构方程模型，设计突发事件应急中社会组织参与影响及作用机理。

(3) 提出优化社会组织参与突发事件应急的对策建议，为政府和社会组织在应急管理中的合作提供理论依据和实践指导。

1.4 文献综述

随着突发事件的发生频率和影响程度不断提高，社会组织参与突发事件应急的广度和强度也有所提升，关于如何让社会组织有序高效参与突发事件应急，发挥其功能作用，明确参与机制，构建并优化参与路径，国内外学者从不同的视角和领域分别作出论述。

1.4.1 相关概念解析

(1) 关于突发事件应急阐述

关于突发事件的称谓，美国一般称之为“危机事件”（crisis event），强调不确定性和领导力危机；日本称之为“紧急事态”（emergency situation），强调法律框架下的分级响应以及事态升级的阶段性；澳大利亚则称之为“紧急事件”（emergency incident），侧重资源调度和即时响应。我国对突发事件的官方界定，最早见于 2006 年国务院发布的《国家突发公共事件总体应急预案》（2025 年修订）和 2007 年 11 月起施行的《中华人民共和国突发事件应对法》（2024 年修订）。突发事件“是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。”突发事件的分类如表 1-1 所示。根据 2024 年修订的《中华人民共和国突发事件应对法》，突发事件应对机制包含两个主要分级体系：首先，

按照事件本身的社会危害程度、影响范围等因素（第三条规定），将其分为特别重大、重大、较大和一般四个等级；其次，对于可预警的事件，按照其紧急程度、发展势态和可能造成的危害程度（第六十三条规定），预警级别分为一级、二级、三级和四级，分别用红色、橙色、黄色和蓝色标示，一级为最高级别。

表 1-1 突发事件的分类

类型	种类	本质特征
自然灾害	水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等	自然因素直接导致
事故灾难	工矿商贸等企业的各项安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事故等	人们无视规则的行为导致
公共卫生事件	传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情以及其他严重影响公共健康和生命安全的事件等	自然因素和人为因素共同导致
社会安全事件	恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件等	一定的社会问题诱发

关于应急的阐述，“应”即应对、回应，通常是指某行为人对某个特殊情景做出的思考与行动，“急”即紧急事务或者突发情况，用来描述导致部分人员伤亡或财产损失且亟待处理和解决的事件。从理论的角度讲，紧急事务、突发情况也称为“突发事件”。“应急”是两个字的结合，是指对紧急事务采取的必要措施

或手段。突发事件应急即采取必要的措施或手段应对突发情况。《中华人民共和国突发事件应对法》将突发事件应急划分为事前预防与准备、事发监测与预警、事中处置与救援及事后恢复与重建 4 个主要阶段。突发事件应急的主要环节如图 1-1 所示。

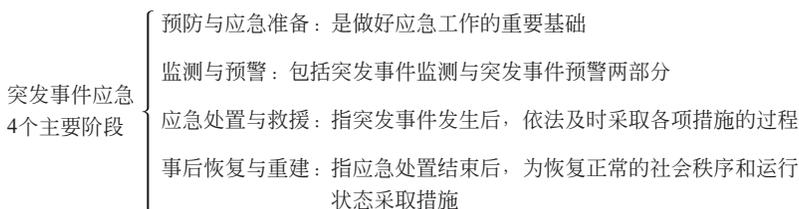


图 1-1 突发事件应急的主要环节

(2) 关于社会组织内涵界定

社会组织最早起源于 17 世纪的西方，与西方工业革命的出现、市场经济的发展等因素紧密相连。20 世纪 50 年代后在西方进一步发展起来。20 世纪 70 年代开始逐渐成为学界研究的热门话题。对于社会组织的概念界定，学界有多种解读，由于制度和文化的差异及多元性，世界各国对社会组织的称谓不一。国际上比较常用的有“非政府组织”（non-governmental organization）、“民间组织”（civil organization）、“志愿组织”（voluntary organization）、“社会团体”（social association）等称谓。美国较多采用“第三部门”这一说法，强调社会组织是区别于政府（第一部门）与企业（第二部门）的，属于社会领域的第三部门。发展中国家较多使用“非政府组织”，但“因为所有私营机构，包括活跃在市场经济里的千千万万个私营企业也是非政府组

织”，从字面上讲，“非政府组织”很容易产生误解，所以这一术语的使用频率正在下降。在日本，学术界更多地是采用“非营利组织”的称谓。虽然称谓不尽相同，但是其本质都是一致的，即自愿的、非营利性的、自治的。因此国外的研究成果中有关“非政府组织”“非营利组织”“第三部门”“志愿组织”等的研究都可作为社会组织研究的参考。

我国关于社会组织的研究起步较晚，对社会组织的称谓经历了从“社会团体”到“民间组织”再到“自治组织”的转变，最终统一为“社会组织”。2006年，社会组织的概念在党的十六届六中全会中首次提出。2007年，党的十七大报告进一步明确了社会组织的界定，并把传统的第三部门、非营利组织、民间组织等涵盖在内。我国社会组织学者王名着眼于人类活动的国家—经济—社会三分法（对应于国家、市场、社会体系），将社会组织界定为社会体系中的社会组织，以区别于国家体系中的政府组织和市场体系中的企业组织。他认为，社会组织泛指在法律范围内，由公民自发成立的、获得合法性认可的、在一定程度上具有非营利性、非政府性和社会性特征的各种组织形式及其网络形态。民政部为了方便管理，将社会组织主要分为三类，包括社会团体、民办非企业单位和基金会，具体如图 1-2 所示。从社会组织分类及其概念可以对社会组织的特征进行总结，即自愿的、自治的、非营利性、非政府性、独立性、社会性等。邓壮（2019）指出社会组织是指按照一定关系和章程、制度，依法在民政部门登记注册，受民政部门监督管理，在业务主管单位和民政部门的指导下，

按照法律法规开展活动的社会团体、民办非企业单位和基金会。
社会组织分类如图 1-2 所示。

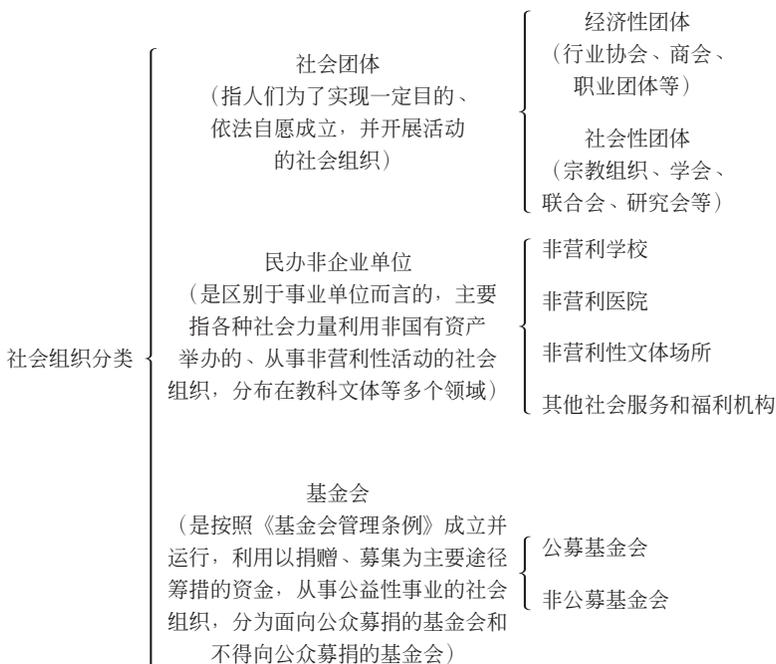


图 1-2 社会组织分类

注: 该分类参考了文献 [9] 和文献 [14]。

(3) 关于救援类社会组织概述

救援类社会组织作为公共领域的应急力量, 大体上可以分为三类。

第一类是专业类社会救援组织。这类组织通常专注于某一类或某几类突发事件的事中应急救援。它对成员的专业救援技能水

平要求比较高，有专职、兼职专业救援队员，通常在山地、水域、森林、建筑物等地突发事件中开展救援，配备有破拆工具、生命探测仪、水路运输工具等搜救设备，具备在紧急救援阶段开展人员搜救、伤病员紧急转移等救援能力。

第二类是服务类社会救援组织。这类组织通常专注于常态减灾阶段开展防灾减灾宣传教育、演练、避险自救技能培训等工作。在救灾过程中开展老、幼、残、妇、病、伤等特殊人群陪护，生活救助，遇难者家属安抚等工作；或者灾后提供临时安置、食品饮水、卫生防疫、医疗陪护、筹措资金和物资、心理干预、后勤运输、通信、恢复重建、生计恢复、日常防灾减灾教育等善后救助服务。工作辐射范围比较广，相比于专业类社会救援组织，服务类社会救援组织的工作持续性比较长，大部分的基金会、社会工作服务机构都属于这类组织。

第三类是综合类社会救援组织。这类组织的职能比较笼统，事中的应急救援和事后的善后工作皆可承担，对成员的综合素质要求比较高，很多成员都是退役的消防队员或军人，具有非常扎实的突发事件处置经验。

历次实践经验证明，这三类救援类社会组织已成为重要的社会救援力量，尤其是专业类社会救援组织和综合类社会救援组织更是其中的核心力量，甚至承担了一些国际救援任务。三种不同的组织拥有共同的整体目标，都是为了抢救生命和把身心伤害降低到最小而工作。在应急组织系统功能上，他们发挥着急救预防