

---

# 社会组织参与城市公共安全风险管理的 困境与优化路径

## ——以上海联合减灾与应急管理促进中心为例<sup>1</sup>

董幼鸿

(上海行政学院 城市公共安全管理研究中心, 上海 200233)

**【摘要】：**近年来，部分大城市发生了一系列重特大突出事件，给人民生命和财产带来巨大损失，如何从源头上治理城市安全风险成为亟待解决的课题。由于城市安全风险具有叠加性、复杂性、动态性等特点，政府传统的单一中心管理模式难以适应日益复杂的风险治理需要，而社会组织因其具备提供专业技术支持、广泛动员与整合社会资源、供给多样化公共安全服务产品等功能优势，能弥补政府“应急失灵”的问题。然而，社会组织参与城市安全风险管理也面临一系列困境，制约了其功能发挥。为此，需要优化社会组织参与城市公共安全风险管理的路徑，充分发挥社会组织的功能和优势，有效地整合社会资源，协同参与城市风险管理，提高城市公共安全风险管理水平，从源头上防止突发事件的产生，确保城市运行安全。

**【关键词】：**社会组织；城市公共安全；风险管理；协同治理；志愿失灵

**【中图分类号】：**C916    **【文献标识码】：**A    **【文章编号】：**1004-8634(2018)04-0050-(08)

**【DOI】：**10.13852/J.CNKI.JSHNU.2018.04.007

### 一、问题的提出

近年来，随着经济社会的快速发展，相伴而生的各类突发事件也频频发生，造成的生命与财产损失日趋严重，其中人员集中、财富集聚、信息汇集的城市成为重特大突发事件重灾区，如2012年北京“7·21”特大暴雨灾害、2013年青岛“11·22”输油管道爆炸事故、2014年上海“12·31”跨年夜外滩踩踏事件、2015年天津“8·12”港口爆炸事故、深圳“12·20”渣土滑坡事故等一系列灾害事件或事故的发生凸显城市公共安全形势严峻和挑战巨大。城市作为各类要素资源与经济社会活动最集中的区域，其公共安全状况既是经济社会正常运行和可持续发展的重要基础，也是城市竞争力和城市形象的重要表现。<sup>[1]</sup>大城市安全运行中风险面广量大、隐患多、治理难度大、影响范围广等构成大城市风险管理与危机应对的客观现实背景。同时，城市公共安全呈现出自然和人为致灾因素相互联系，传统和非传统安全因素相互作用，旧有社会矛盾和新生社会矛盾相互交织等特点。<sup>[2]</sup>面对城市公共安全风险愈加复杂化、多样化的客观实际，政府单一中心的风险治理体系和治理能力受到严峻挑战，其治理能力有限、风险感知敏锐性迟钝、社会资源整合不足等方面的缺陷日益凸显，亟须一种全新的风险应对模式来适应形势的需要。一种主体多元、合作互补、复合的风险治理机制成为现实需要。<sup>[3]</sup>社会组织因其专业性强、社会资源丰富、服务多样化等特质为

<sup>1</sup>[基金项目]：国家社科基金项目“公共安全管理系统的脆弱性与重大事故治理研究”(12BGL103)阶段性成果

[作者简介]：董幼鸿，博士，上海行政学院城市公共安全管理研究中心教授，主要从事应急管理、城市公共安全管理研究。

其参与城市风险治理提供了得天独厚的条件，从而引起社会各界的广泛关注和重视，被期望能充分发挥其在城市风险治理中的功能。

此外，在实践领域，随着中国应急管理体系的完善，多元主体参与风险治理成为一种趋势，社会组织已逐渐成为风险治理的一支重要力量。在风险隐患排查、参与社区风险评估、绘制社区风险地图、制定应急预案、协同推进应急演练、开展风险管理人员培训等方面发挥重要作用，有助于增强公众的安全意识、自救互救技能与提升城市综合减灾能力。然而，社会组织参与城市风险治理取得显著成效的同时，本身面临的问题和困境也日益显现，其中来自政府、公众以及社会组织自身层面等诸多因素的干扰，不同程度地阻碍了其功能发挥，影响了其参与城市公共安全风险治理的成效。在推进社会组织参与城市公共安全风险治理中，分析其面临的困境，剖析其背后的成因，优化其参与路径，对提高社会组织参与城市安全风险治理的能力具有重大的现实意义。

## 二、社会组织参与城市公共安全风险治理实践的功能分析

纵观社会组织参与城市公共安全风险治理的理论与实践，社会组织在城市公共安全风险治理方面发挥了其独特的功能和作用。本文以上海联合减灾与应急管理促进中心（SUPER）为例，分析社会组织参与城市公共安全风险治理实践中的功能，厘清社会组织在城市公共安全风险治理中的定位及其优势。

### 1. 上海联合减灾与应急管理促进中心

该中心成立于2012年，并于2016年获得中国社会组织AAAA等级认证，由上海市民政局主管，性质为民办非企业单位，同时是国际应急管理协会（IAEM）亚洲理事会成员之一，其注册理事多为联合国或其他国际组织应急管理领域的专家。作为国内首家获得民政部门批准注册成立的应急管理专业机构，其致力于建设减灾与应急管理领域的国际与国内交流平台，提高社会的整体抗灾水平<sup>[4]</sup>上海联合减灾与应急管理促进中心的服务对象涵盖政府、企业、志愿者、普通民众等多元化主体，活动范围聚焦于风险管理与应急管理领域，涉及企业消防管理、医疗救护、食品卫生、公共场所安全等诸多方面。日常活动集中于两类项目：一是服务类项目，主要为政府、企业提供减灾与应急管理领域的政策咨询、方案设计、应急培训等服务；二是公益类项目，侧重于协助街道、社区、学校、科研机构等进行安全知识讲座，开展自救互救技能培训，推广应急演练，组织专业学术论坛等，其主要通过政府购买公共服务方式参与城市风险治理工作，承接部分公共安全服务供给职责，成为城市风险治理的重要参与主体。在满足组织自我发展需要的同时，有力促进了城市风险治理水平的提高，为提升城市综合防灾减灾能力做出了一定贡献。

该中心自成立以来，参与了政府多种不同的项目，见表1：

表1 上海联合减灾与应急管理促进中心参与城市风险治理项目清单

序号	项目名称	项目时间	委托方	服务对象	服务内容
1	“社区风险评估”项目	2013-2015年	上海市民政局	虹口区部分街道、社区干部，社区居民	编制社区风险地图，内容包括： (1) 风险识别，明确脆弱性区域； (2) 界定风险等级；(3) 规划逃生路线、应急避难场所。
2	“社区减灾专项建设”项目	2013-2015年	浦东新区民政局	浦东新区部分街道、社区居委会干部	风险管理课程培训，具体内容主要有：(1) 风险识别；(2) 应急预案演练；(3) 应急处置。
3	“社区综合减灾”项目	2013-2016年	杨浦区殷行街道办	殷行街道、片区(殷行街道50个社区)	风险管理理论与实操技能培训，内容包括：(1) 街道、片区、社区居委会

---

事处	居委会，划分为 6 个片区）、社区居委会干部，放学志愿者，民兵队伍，养老院工作人员	干部风险管理理论与处置能力；（2）放学志愿者与民兵队伍自救、互救技能；（3）养老院工作人员医疗救助技能。
----	---	--

---

几年来，上海联合减灾与应急管理促进中心参与的城市安全风险治理项目取得了明显成效，主要表现在：一是普及了公共安全知识，公众风险意识以及自救互救技能在逐步提高。该中心从事的“社区减灾专项建设”与“社区综合减灾”项目的核心内容在于提供风险管理培训，从其服务对象来看，涵盖街道、社区干部与普通民众，基本囊括风险治理的主要受益主体与消费主体；从服务内容来看，包括理论层面的风险理论以及实操层面的风险识别、预案演练、应急处置技能等；从培训时间来看，从 2013 至 2016 年，持续两年或三年。通过多样化、个性化、长期化的风险管理培训，达到了培养公众风险意识与增强自救、互救技能的预期目标；二是有力提升了城市的综合防灾减灾能力。该中心所开展的“社区风险评估”项目，通过社区风险隐患排查、编制社区风险地图，为后续进行风险规避、制定应急预案、预防与处置突发事件创造了有利条件。其针对基层管理人员的应急培训，提升了其应急处置能力，为专业化开展风险治理、高效处置突发事件储备了人才资源；其针对公众的实操技能培训，提升了公众的自救、互救技能，为降低突发事件危害，建设有抗逆力与恢复力的社区奠定了基础；三是在项目开展过程中发挥其组织化平台作用，动员公众广泛参与，推进了社区安全文化建设，为城市风险治理营造了良好的社会环境。

## 2. 社会组织参与城市公共安全风险治理的功能分析

从上海联合减灾与应急管理促进中心参与的城市风险治理项目实践来看，社会组织在参与城市安全风险治理中的功能主要体现在提供专业技术支撑、搭建风险信息沟通平台、动员与整合社会资源、供给多样化公共安全服务产品、提供政策规划或决策咨询五个方面。

### （1）提供专业技术支撑

城市风险治理是一项专业性非常强的系统性工程，涉及自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等诸多领域。社会组织一般具备从事专业性、技术性强的工作的优势，拥有专业化人才队伍与风险治理经验，在某些方面，能弥补政府风险治理专业能力不足的缺陷。社会组织专业支撑功能体现在以下三方面：第一，从风险感知路径来看，社会组织的专业技术优势有助于其敏锐地觉察到可能引起突发事件的自然生态和社会环境变化信息，<sup>[5]</sup>其成员的广泛性有助于延伸其社会触角，使其对风险隐患信息有天然的敏感性，便于有效地收集、加工、识别风险信息；第二，从风险评估来看，社会组织利用其专业优势，能为风险确认与评估提供技术支持，<sup>[6]</sup>如在“社区风险评估”项目中，上海联合减灾与应急管理促进中心依托自身专业化的专家队伍，从事风险地图绘制工作，通过风险识别，明确风险源、脆弱性区域，界定风险等级，发挥了其协助政府理性开展风险评估的重要作用；第三，从风险规避来看，社会组织通过参与风险治理项目，提供风险隐患预测、预警与风险消除技术或方案，有助于遏制与消除风险现实诱因、控制风险于萌芽状态、降低风险发生概率等。社会组织的专业性特质有利于其为城市安全风险治理提供技术支撑，有助于提升其风险治理的科学化、专业化水平。

### （2）搭建风险信息沟通平台

社会组织是公众自下而上的利益表达与政府自上而下的利益反馈的重要组织化载体，能发挥在政府、市场、公众之间的桥梁与纽带作用。在基层风险治理中，社会组织能发挥沟通媒介的功能，整合基层风险信息，向有关部门反映群众的利益诉求，传递政府的反馈意见。社会组织的媒介和平台作用表现在两个方面：第一，社会组织利用其社会资本载体的作用，构建公众彼此之间的信任、合作和关系网络，以组织权力和信息共享的方式，提供公众集体参与风险治理的组织化渠道，从而承担信息生产者和传递者的功能和角色。社会组织作为汇集风险信息、公共安全需求、利益相关者意见的平台，有利于及时向政府部门传递早期风险隐患、公共利益诉求等信息，便于政府从源头上识别潜在的风险与隐患；第二，社会组织承担信息反馈者角色。作

---

为政府风险治理的合作者，向公众传递公共决策和社会管理中的信息，提高政策认同度，化解潜在的矛盾和冲突。上海联合减灾与应急管理促进中心在参与风险治理活动中，一方面要掌握基层风险隐患与公共安全需求信息，向政府反映公众诉求；另一方面要面向公众，宣传政府相关政策、风险治理项目等，承担风险沟通的媒介功能。社会组织的媒介联络作用，提升了政府与公众的理解和信任度，充当了调整利益冲突、化解社会矛盾的润滑剂、稀释剂，最大限度地减少了不和谐因素，维护了社会稳定。<sup>[7]</sup>

#### （3）动员与整合社会资源

社会组织是介于政府与企业之间的不以营利为目的非营利性组织，公益性、志愿性赋予其一定的社会公信力，从而具备较强的社会资源动员与整合能力。一方面，社会组织通过社会力量的快速动员，发动公众、社会团体参与到公共政策的制定、执行、评估过程中，使政策更具针对性，更加符合公众需求。<sup>[8]（P91）</sup>另一方面，社会组织高效的物资、资金、人力等社会资源整合能力奠定了其参与风险治理的能力基础，同时降低了公众参与成本。与市场主体“经济人”特征相比，社会组织参与风险治理活动时的正外部性效应较高，并通过招募志愿者无偿参与，降低了运行成本。<sup>[9]</sup>志愿者资源成为上海联合减灾与应急管理促进中心的重要组织资源，其建立专门的志愿者库，根据活动需要与服务标准，从志愿者库中筛选一定的人员，组成志愿者团队。志愿者多由专业老师、高校学生、社区居民组成。志愿者构成社会组织的主要人力资源，是其参与风险治理的主要力量。在风险地图绘制、风险管理培训中志愿者从事风险隐患排查、课程授课、自救互救技能培训、现场秩序维护等工作，充实了社会组织的人力资源与技术力量，减少了其活动成本，有利于提高风险治理的成效。

#### （4）供给多样化公共安全服务产品

在城市转型过程中，社会阶层分化，利益诉求复杂化、多元化，在公共安全领域呈现出公众需求多样化特点。社会组织因其组织灵活、融合性强、服务范围广等特点适合为公众提供多样化公共安全服务产品。上海联合减灾与应急管理促进中心所参与的各种风险治理项目充分体现了这一功能。其所开展的风险管理课程具有服务对象广泛、服务个性化的特点。从培训对象分析，包括街道、社区居委会干部、普通社区居民以及志愿者等，基本涵盖风险治理的众多利益主体；从培训内容分析，体现出根据不同服务对象个性化需求进行培训的特征。针对基层管理人员的培训，侧重于风险管理理论、政策法规、管理能力培训，强调提升其风险管理能力；针对社区居民的培训，注重实操技能培训，增强其自救互救技能。再者，注意满足特殊群体的个性需求，如在“社区综合减灾”项目中，考虑街道老年人多与医护人员力量有限的现实矛盾，针对养老院工作人员重点开展医疗救助技能培训，等等。

#### （5）提供政策规划或决策咨询

社会组织在专业领域内具有业务和敏感优势，为政府部门改进公共决策提供咨询服务和政策建议，<sup>[10]</sup>发挥政策规划或决策咨询参谋作用，扮演政府风险治理“民间智库”角色。如在“社区风险评估”项目中，上海联合减灾与应急管理促进中心通过绘制社区风险地图、掌握社区风险源以及脆弱性区域等信息，结合组织专业优势，提出政策方案、意见建议等，为政府规划应急避难场所、配置应急救灾装备、组建应急救援队伍、修订应急预案、完善应急演练等提供决策参考依据。此外，在“社区减灾专项建设”项目与“社区综合减灾”项目中，基于各类群体的应急培训，了解基层人员的公共安全需求状况，促进政府完善公共安全服务供给、优化分类培训的课程体系、提升培训效果与质量，最终有利于构建完善的风险治理政策体系，有助于促进风险治理领域公共决策的科学性、合理性。

### 三、社会组织参与城市公共安全风险治理实践中遇到的困境

从城市公共安全风险治理实践可以看出，社会组织在参与城市安全风险治理中发挥了重要功能，并取得了显著成效。但由于外部环境与内在要素的影响，社会组织参与城市公共安全风险治理实践也遇到了一定的困境，主要体现在两个方面：一是从

---

外部环境来看，政府重视程度不够、支持力度有限、公众参与能力不足等因素影响社会组织参与风险治理的外部环境；二是从社会组织的内在要素来看，专业能力有限、组织目标异化、志愿失灵等问题影响其参与能力。以上两个层面的因素制约了社会组织参与城市风险管理的功能发挥，难以保障其参与风险治理的效果和效度。

## 1. 从外部环境来看，社会组织所处的政治生态不利于其参与安全风险治理工作

### （1）政府对社会组织参与城市风险管理的重视不够

传统的城市安全风险管理模式更多体现的是政府主导、公众有限参与、社会力量缺位等特点。社会组织的介入，承接了政府的部分公共安全职能，在风险管理主体结构层面建构起多元主体协同参与模式，并且使得主体角色进行重新配置。<sup>[11] (P69)</sup> 然而，政府重视不够、支持不力致使对社会组织扶持的政策环境缺失、资源支持不足等问题出现，使社会组织难以获得充足的资源支撑，势必影响社会组织参与功能的发挥。政府培育社会组织动力不足主要来源于以下几个方面：第一，顶层设计存在缺陷。《突发事件应对法》等相关法律规定了社会组织参与风险预防、监测与预警等风险管理工作的职责，且以“法人、其他组织、单位”等模糊言语来表述，未对社会组织参与风险管理的程序、享有的权利、资源支持等方面做出可操作性的法律规定。法律法规的模糊性规定造成现有体制下政府缺乏引入社会组织参与风险管理的动力；第二，传统公共安全管理模式存在的误区。传统的突发事件管理过度关注事后应急处置，对突发事件应急管理的事前风险管理重视不足，不同程度地影响了风险管理方面的政策、资金、人力等投入。相应地，社会组织参与风险管理难以获得政府充分的重视与资源支持，这势必削弱社会组织参与风险管理工作的动力；第三，基层政府支持力度有限。基层政府位于政府科层制体系末端，行政资源缺乏问题比较突出，难以获得有力的资源支撑。社会组织参与风险管理，需要一定的政策、办公场地、配套资金等制度与物质支持，但受制于基层政府有限的公共资源以及服务意识薄弱等因素影响，必将增加社会组织的活动成本，挫伤其参与风险管理的积极性。

### （2）公众参与风险管理活动能力不足和积极性不高

公众参与是社会组织开展城市公共安全风险管理的基础，公众的积极性如何直接影响社会组织参与城市安全风险管理的成效。一方面，现代风险本质是人造风险，公众作为基层社区成员主体，具有掌握基层风险隐患信息、公共安全需求信息等优势。公众参与能弥补社会组织信息不对称的劣势，减少信息收集成本，规避服务项目偏离公众需求的风险；另一方面，风险排查、应急培训、活动监督等公众参与情况影响社会组织承担项目的质量。然而，实践中公众参与能力不足、参与积极性不高，与城市风险管理要求不相适应。一是社区居民风险识别能力不高。部分社区居民安全意识淡薄、风险识别能力不足，难以辨识社区安全隐患。二是社区居民参与积极性不高，参与人员较少。由于缺乏有效的组织和动员，居民对城市风险管理的工作认识不到位，参与度不高。三是参与效果有限。部分社区居民存在搭便车心理，社区主体意识、风险意识淡薄，被动地参与较多，在应急培训、应急演练过程中参与积极性不高、参与人员较少等因素弱化了公众参与效果。从社会组织发挥功能的外部环境来看，公众的参与不足和积极性不高直接影响到社会组织参与城市公共安全风险管理的效度。

## 2. 从内在要素来看，社会组织的自身缺陷阻碍了其参与城市公共安全风险管理的绩效

（1）自身服务能力与风险管理需求匹配度有差距。风险管理是一门专业性很强的系统性工作，需要一定的专业能力和专业技术支撑，且需要管理政策、资金、人力等政策与物质资源保障。此外，城市公众公共安全需求越来越呈现个体化、多元化特点，对社会组织安全供给能力提出了更高要求。就上海联合减灾与应急管理促进中心的服务供给能力来看，其与城市风险管理需求存在一定的不匹配问题。从服务内容来看，其所提供的服务集中于绘制风险地图与应急培训两个主要领域，尚未覆盖风险管理多个层面或多个角度；从专业能力来看，专业结构失衡、专业化服务类型单一，其提供的服务局限于医疗、心理健康、消防等实用性领域，理论性、综合管理性服务不足；从服务对象来看，主体为街道、社区居委会干部，针对老年人、残疾人等特殊群体的服务较少，未全面覆盖风险管理的利益群体。从服务范围来看，大部分服务活动多在城市中心城区开展，城乡接合部、乡村地区等脆弱性区域成为服务盲区。以上这些情况，说明了当前城市安全风险管理中社会组织的安全服务供给能力和供给水

---

平远未满足城市全面风险治理的需求。

(2) 社会组织目标异化问题凸显。在社会组织参与公共服务中存在萨拉蒙指出的卖方主义，即政府资金诱使社会组织将组织资源集中于自身认为重要或愿意去做的并不一致的领域，从而扭曲机构使命。<sup>[12] (P113)</sup> 在“有限理性”作用下，基于组织利益考量，促使社会组织异化为利益集团而丧失其社会性功能。<sup>[13]</sup>可以看出，社会组织存在“目标异化”现象导致社会组织偏离原有公益性宗旨的可能，违背其维护社会公共利益的组织“初衷”。实践中，社会组织存在一定的“经济人”倾向，依据“成本一收益”原则，倾向于选择预期带来更多利益的活动方案，诱发其变通服务内容、控制活动规模、减少服务项目等行为，这种危害不言而喻。从短期来看，盲目地突破组织现实能力限制，开展与组织专业特色、服务能力不匹配的风险治理活动，会滋生服务项目质量危机，从而导致其所提供的服务与公共安全需求偏差明显，影响参与风险治理的功效；从长期来看，目标异化阻碍了政府与社会风险治理合作机制的建构，这既不利于政府公共安全职能转移，也不利于社会组织自身能力建设。

(3) 社会组织志愿失灵问题显性化。志愿失灵指志愿原则无法有效配置慈善资源，造成志愿组织在满足社会需求、提供志愿服务等方面产生功能缺陷和效率困境。<sup>[14]</sup>志愿性是社会组织的基本属性之一，志愿者构成其核心人力资源，志愿精神是组织的特色文化。就上海联合减灾与应急管理促进中心运行来看，其确实存在一定的志愿失灵问题，主要体现在资金与人力资源两方面：一方面，资金短缺问题严重。表现为资金来源渠道单一化，依赖政府财政支持与政府购买服务，社会化途径有限，公众捐赠不足，资金缺乏制约了社会组织开展风险治理活动的持续性、服务能力、服务规模等。另一方面，志愿者人力资源不足。一是志愿者结构失衡、专业能力有限。该中心招募的志愿者大多为高校学生与社区民众，专业人员缺失严重，且多数志愿者专业能力有限；二是志愿者流动性强。福利待遇低、晋升空间有限、志愿精神薄弱等因素的综合作用导致志愿者流失严重，甚至在活动过程中出现中途退出现象，影响了志愿活动的正常开展，提高了社会组织的活动成本，大大影响了社会组织参与功能的发挥。

社会组织自身缺陷客观存在，这大大影响了社会组织参与城市公共安全风险治理的能力，也成为当前城市公共安全风险管理中发挥社会组织功能面临的困境之一。

## 四、优化社会组织参与城市公共安全风险治理的路径选择

纵览社会组织参与城市公共安全风险治理过程中的功能及存在的困境，要想进一步发挥社会组织参与风险治理的功能，必须优化社会组织参与风险治理的路径，提高社会组织参与城市安全风险治理的效率。一方面，政府需要转变观念，创新城市安全风险治理模式，搭建平台和创造条件广泛吸纳社会组织参与，动员更多公众参与社会组织的风险治理活动，为社会组织参与城市安全风险治理提供良好的政治生态；另一方面，需加强社会组织自身的建设，克服社会组织固有的缺陷，练好内功，提升其参与城市风险治理的能力和水平。

### 1. 政府应坚持协同治理理念，搭建多元主体协同治理平台，为社会组织参与风险治理创造良好的生态环境

从发挥社会组织参与风险治理功能的环境来看，要优化社会组织参与城市风险治理的路径，政府应进一步强化协同治理理念，搭建多元主体共同参与平台，建构多元主体协同治理模式，<sup>[15]</sup>从制度上保障社会组织有资源或有条件参与城市公共安全风险治理工作。

协同治理模式打破了传统的政府单一主体风险管理模式，创建起多中心治理框架，构建了政府与社会组织的分工协作关系。这一模式首先需要明确政府与社会组织风险治理的主体职责。政府由城市公共安全管理者、生产者向监管者、服务者转变，社会组织承接政府公共安全职能转移，承担起部分风险治理供给职责。具体来说，政府定位于政策设计、规则制定、资金支持、项目监管等服务者角色；社会组织转变为服务供给、信息反馈等参与者、生产者角色。政府通过职能转移、授权或委托，从公共安全服务提供者、生产者、监督者三者合一的权威主体，转变为公共安全服务提供者和监管者，<sup>[16] (P24)</sup>实现权力回归社会和政

府角色转变，充分发挥社会组织参与城市公共安全风险治理的功能。然后，在顶层设计方面明确规定社会组织的主体地位及其参与风险管理的权利义务，为其参与风险管理提供法律保障。其次，转变传统的公共安全管理模式，注重突发事件的事前风险管理与隐患排查环节，合理配置公共资源，高度重视社会组织参与风险管理的工作，相应地加大政策、资金等资源的扶持力度，为社会组织创造参与城市安全风险管理的条件。再者，拓展社会组织参与城市风险管理的制度化渠道。通过政府购买服务、课题合作、项目外包等形式吸纳社会组织参与城市风险管理领域的政策研究、决策评估等，既能拓展社会组织参与路径，又能补充其活动资金，从而为社会组织参与活动创造条件。<sup>[17]</sup>最后，建立信息沟通机制，促进政府与社会组织的良性互动。一是采用座谈会、听证会等形式，听取社会组织意见。二是重视社会组织的媒介与智库作用，将其意见和建议纳入风险管理规划和议程，作为改进公共决策的重要参考。总之，通过治理理念转变和治理模式创新，为社会组织参与城市安全风险管理搭建平台，集聚资源促进社会组织参与城市安全风险管理，为社会组织参与风险管理的功能发挥创造良好的政治生态。

## 2. 克服社会组织的内在缺陷，从根本上提升社会组织参与风险管理的能力

若要走出社会组织参与风险管理存在的实践困境，关键是要克服社会组织的内在缺陷，练好内功，提升其服务能力，使其回归公益属性，规避志愿失灵问题，进一步发挥其参与城市公共安全风险管理的功能。

### (1) 强化社会组织内在能力建设，提升社会组织公共安全服务能力

从社会组织本身来说，服务能力是其介入风险管理的重要影响因素，很大程度上会决定其参与成效。要提升服务能力可从以下几方面着手：首先，社会组织应以专业的人才队伍作为技术支撑，要完善薪酬制度、职业晋升制度，要扩大宣传力度吸引更多专业人员参与；其次，构建完善的业务培训体系，要经常性地开展内部培训和教育，提升组织成员的专业技能。同时，探索建立与政府、高校、科研机构的人才交流合作机制，拓展志愿者人才来源渠道，吸纳更多的主体参与到社会组织中来，为社会组织参与风险管理提供源源不断的智力资源；再次，社会组织应树立公众需求导向意识，深入基层调研，了解公众真实全面的需求信息，同时考虑群体与地区性差异，以此作为参与风险管理活动的依据；最后，延伸社会组织活动区域，减少服务盲区。根据组织发展与城市风险管理需要，活动区域向城中村、城乡接合部、乡村等地域拓展，减少城市安全风险管理的缺位、盲点问题，拓展社会组织参与风险管理的广度与深度。

### (2) 社会组织回归公益属性，提供更多有效的公共安全服务产品

社会组织作为公民社会发展的产物，介入国家与市场之间，能够满足社会成员某种共同利益或价值需求是其产生根源。<sup>[18]</sup>  
(P26-27)从根本上说，维护公共利益是社会组织的活动导向与价值追求。组织目标异化问题偏离和违背了社会组织的发展逻辑、组织宗旨，损害了公共利益。回归公益属性是社会组织参与风险管理的本质要求，社会组织介入风险管理要坚持公益导向，克服“经济人”倾向。具体来说，通过完善社会组织内部监督制度、责任制度等自我监督制度体系，加强对社会组织活动的公益性和社会性的自我监督，确保社会组织不偏向。此外，社会组织应注重信息公开，自觉接受政府、公众、媒体的监督，通过外部压力约束社会组织的行为。再者，以公众是否满意作为社会组织风险管理活动质量的评价标准，以公众意见作为改进服务项目、提高服务质量的参考依据。不断完善各项制度和措施，规范社会组织自身的行为，确保社会组织行为回归公益性，防止社会组织目标异化。

### (3) 规避志愿失灵问题，增强社会组织参与风险管理的内生动力

志愿性是社会组织的重要属性之一，志愿资源是社会组织参与风险管理活动的重要依托。规避志愿失灵问题可从以下两方面着手：一方面，扩大社会组织运转资金来源，力争实现财务独立。为了突破依赖政府资金支持的困局，须拓展资金收入渠道，提高社会组织的自我造血能力。在城市风险管理过程中，社会组织应树立竞争意识，提高其核心竞争能力，积极参与政府购买服务和市场竞争，在提供服务产品的同时获取组织发展资金。此外，通过提高宣传力度，创建品牌项目和品牌服务等，增加社

---

会组织知名度，吸引企业与公众注意，借此赢得企业与公众的捐赠，实现增加经济来源与财务独立的目标；另一方面，拓展志愿者队伍资源，建立专业化的志愿者队伍。首先，建立志愿者管理制度，明确志愿者的权利与义务，实现志愿者参与的制度化，保证其参与的持续性，提高志愿者参与社会组织的积极性。其次，通过常态化的活动宣传、薪酬激励吸引志愿者参与，壮大志愿者队伍。最后，经常性地开展志愿者培训活动，提高志愿者的专业技能，调动志愿者参与城市风险治理活动的积极性。

### 3. 动员公众积极参与城市风险治理过程，为社会组织参与城市公共安全风险治理提供广泛的群众基础

城市风险治理的根本目的在于提升城市公共安全水平，维护人民群众正常的生产生活秩序。公众既是风险治理的主体，也是公共安全产品的服务对象与消费主体，因而，在社会组织参与城市安全风险治理中，必须充分动员公众积极参与风险治理，夯实社会组织参与风险治理的群众基础。当前可从三方面着手：一是转变理念，树立公众主体意识。要求政府、社会组织在风险治理规划、风险隐患排查等活动中积极鼓励公众参与，转变过去公众被动参与的状态，注重获取公众意见与利益诉求，调动其参与积极性；二是提升公众安全意识与参与能力。通过经常性的危机教育和培训等多种形式和渠道，广泛开展宣传、教育，以强化公众风险意识，提高参与能力，增强其参与风险治理活动的自觉性和配合政府、社会组织行动的协调性；<sup>[18] (P72)</sup>三是发挥公众志愿资源作用。公众捐赠构成社会组织资金的重要来源，公众同时也是志愿者的来源。通过志愿精神宣传、公共政策引导、完善志愿者管理制度等措施开发公众志愿者资源。

#### 〔参考文献〕：

[1] 王雪丽. 城市公共安全管理中的“府际关系”问题研究[J]. 云南行政学院学报, 2013, (2).

[2] 汤啸天, 李瑞昌. 我国应当建立“以风险为中心”的公共安全管理机制[J]. 上海政法学院学报, 2017, (1).

[3] 杨雪冬. 全球化、风险社会与复合治理[J]. 马克思主义与现实, 2004, (4).

[4] 首家民间公益减灾与应急专业机构落户上海[EB/OL].

[http://news.ifeng.com/gundong/detail\\_2012\\_10/12/18217868\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/gundong/detail_2012_10/12/18217868_0.shtml), 2012-10-12.

[5] 易承志. 社会组织在应对大都市突发事件中的作用及其实现机制[J]. 中国行政管理, 2014, (2).

[6] 陶鹏, 薛澜. 论我国政府与社会组织应急管理合作伙伴关系的建构[J]. 国家行政学院学报, 2013, (3).

[7] 江世银. 发挥社会组织在社会预期管理中的作用[N]. 学习时报, 2017-04-12.

[8] 王东伟. 我国政府购买公共服务问题研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2015.

[9] 孔娜娜, 王超兴. 社会组织参与突发事件治理的边界及其实现: 基于类型和阶段的分析[J]. 社会主义研究, 2016, (4).

[10] 卢汉桥, 等. 非营利组织参与危机管理的途径和影响分析[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2004, (12).

[11] 王浦劬, 郝秋迪, 等. 政府向社会力量购买公共服务发展研究: 基于中英经验的分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 2016.

[12] 莱斯特·M·萨拉蒙, 等. 公共服务的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系[M]. 田凯, 译. 北京: 商务印书

---

馆, 2008.

- [13]高扬, 彭懿现子. 治理现代化视域下社会组织的功能异化与治理风险[J]. 知与行, 2016, (2) .
- [14]孙婷. 志愿失灵及其校正中的政府责任[J]. 中国行政管理, 2010, (7) .
- [15]时立荣, 常亮, 周芹. 应急救援社会组织联动协同关系研究[J]. 江淮论坛, 2017, (6) .
- [16]王浦劬, 莱斯特•M•萨拉蒙, 等. 政府向社会组织购买公共服务研究: 中国与全球经验分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010.
- [17]许文文. 集成平台与创新引擎: 政府与社会组织协作治理的实践[J]. 江淮论坛, 2017, (4) .
- [18]聂磊. 危机管理中的社会组织研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 2010.