

合作式应急治理机制的构建： 香港模式的启示

岳经纶 李甜妹*

【摘要】中国正处于急速而深刻的社会转型期，各种风险大量出现，突发性公共事件频频发生，给政府的公共危机管理带来了极大挑战。如何应对各种风险与突发性公共事件是我国政府和社会亟需解决的重大治理问题。由于政府失灵和志愿失灵的存在，对于“风险社会”和各类突发性公共事件的挑战，无论是政府还是非政府组织都无法单独应对，因而合作式治理成为一个普遍的选择。在合作式治理中，政府与非政府组织不再是支配与被支配的关系，而是“合作伙伴”的关系，共同成为风险社会的治理主体。近年来，我国政府和非政府组织就共同应对风险进行了一些有益尝试，但合作中也存在不少问题。香港在突发事件应急管理领域形成了独具特色的合作式治理模式，可以为我国内地探索应急管理领域的合作式治理提供重要的借鉴。

【关键词】风险社会 合作式治理 应急机制 香港模式

【中图分类号】D632.5 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2009)06-0081-24

一、引言

德国社会学家卢曼(Luhmann, 1993)说，我们生活在一个“除了

* 岳经纶，中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院教授，社会保障与社会政策研究所所长；李甜妹，中山大学政治与公共事务管理学院，硕士研究生。感谢朱亚鹏、何艳玲、陈永杰、庄文嘉、黄耿华等对本文的贡献。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：广东省志愿者事业发展基金会“应急志愿服务体系研究”课题；中山大学“211工程”三期行政改革与政府治理研究项目。

冒险别无选择的社会”里。当今世界,各国政府几乎都面临着无法预料的各种重大自然灾害、人为事故、恐怖袭击、传染病暴发与流行等公共危机的挑战。我国正处于经济和社会的转型时期,面临的矛盾和问题更复杂、更突出(徐勇、项继权,2008)。近年来,突发公共事件在我国频频发生,似乎昭示着我们已经进入了“风险社会”(risk society),而如何应对各种风险与突发公共事件成为我国政府和社会亟需解决的重大治理问题。

事实上,如何定义风险直接关乎如何分配风险以及采取哪些措施预防和补偿风险。风险的客观存在特征以及行为者对风险的判断、认知、预期及其态度共同决定了他们会选择怎样的工具、方法以及制度安排来应对(杨雪冬,2006)。贝克(Beck,1992:21)认为,与以前的危险不同的是,“风险是具有威胁性的现代化力量以及现代化造成的怀疑全球化所引发的结果。风险及其结果在政治上具有反思性”。在后来的著作中,他更明确地指出,风险已经“成为了政治动员的主要力量”,成为一种造成传统政治范畴过时的话语体系(Beck,1999:3-4)。在治理意义上,风险是“与我们如何进行治理有关的措施、技术和理性混合体的组成部分,在这里,风险是可计算的理性,与管制、管理和规范人类行为的各种技术有关”(Dean,1999)。贝克(2004)认为,风险社会的突出特征有两个:一是具有不断扩散的人为不确定性逻辑;二是导致了现有社会结构、制度以及关系向更加复杂、偶然和分裂状态转变。他(Beck,1986)在《风险社会》一书中提出了“风险治理”的定义,并将其作为“社会重建”的主轴。1988年,贝克(Beck,1988)在《解毒剂》(*Gegengifte*)一书中提出了另一个重要概念,即“有组织的无责任感”(organized irresponsibility),并将其作为此书的副标题。贝克指出,企业、政策制定者和专家结成的联盟制造了当代社会中的风险,然后又建立一套话语来推卸责任。“有组织的无责任感”实际上反映了现代治理形态在风险社会中面临的困境,即国家中心治理模式的失效

(杨雪冬,2006)。面对一个异常复杂的风险社会,政府必须培养其处理复杂事务的治理意识和提高应对危机的治理能力。然而,在当代,政府信任的式微已经成为一个世界范围内的现象。在美国,“民众对政府的信任程度,在过去数十年中明显下降”(Moon, 2002:2)。哈佛大学教授约瑟夫·奈(Joseph Nye)等学者认为,政府信任下降的现象不只出现在美国,其他国家如加拿大、英国、比利时、意大利、西班牙、爱尔兰、荷兰等,也都面临相同的问题,民众不信任政府的原因可以归纳为:政府无效率、浪费公款并花费在错误的政策上。奈认为:“当前最大的治理危机在于民众对于政府的信任度有江河日下的趋势。”(Nye,1997:2-3)

风险社会是全民与政府共同面临的情境,每个行动主体都有参与政府治理的权利和责任,而政府也有义务通过正式与非正式的渠道增加与民间的互动,并建立起政府与民间互信、互赖、互惠的良好基础。合作式治理可以在一定程度上避免政府信任的衰微,实现政府信任的巩固和提高(李砚忠,2007)。皮埃尔和皮特斯(Pierre & Peters,2000)从治理的角度重新描述了国家与社会的关系,指出国家的权威是社会(而非国家本身)建构的,而国家对于权威的主张必须表现在它能够适当处理问题的能力上,新的治理形式是对关于社会变迁的管理的回应,因此应该逐步塑造一种社会自主性,让社会本身逐渐能够发展出广泛而且不同的网络连结关系。不同的治理形式应对风险的方式是不同的,道格拉斯(Douglas,1982)据此区分了应对风险的3种治理机制:科层制、市场以及志愿团体。这与现在流行的国家、市场、公民社会三分法是对应的。实际上,国家、市场和公民社会已经发展成为现代社会公共治理的基本机制。它们在不同社会背景下有不同的组合形式,从而构成了现代公共治理形态的多样性并产生了不同的治理绩效(杨雪冬,2006)。如库伊曼(Kooiman,2003)所提出的3种治理模式,包括“自我治理、合作式治理、层级节制治理”,这些均可称得上当代治理的制度形态。其中

“合作式治理”比较符合风险社会所要求的公私协力的基本精神,库伊曼在《新治理——政府与社会互动》一书中指出:“一种倾向于以社会为中心的治理模式逐渐在欧盟兴起,这是一种社会政治的治理改造工程,而不仅止于政府结构与员额的整并与精简;它是一种涉及政府与民间社会互动关系的行为面、过程面、结构面的动态结合。”(Kooiman, 1993: 9-10) 风险社会带来的治理危机是全方位的。无论是国家、市场还是被许多人寄予厚望的公民社会,都无法单独承担应对风险的重任,因为它们本身也是风险的制造者(杨雪冬, 2004)。政府、非政府组织、企业、家庭、个人作为风险社会的治理主体,应该相互协作、共同抵御和分担风险。本文主要关注政府和非政府组织(Non-Government Organization, NGO)这两个治理主体的合作关系。学术界关于政府与 NGO 关系的研究成果很多,不同学者分别用市场失灵、政府失灵、契约失灵和志愿失灵理论,论述了政府和非政府组织之间相互依赖和互补的关系(Hansmann, 1980; Salamon, 1981),大致可以归纳为 3 个关系域:敌对、中性和合作。学术界的共识是,随着社会的发展和全球化进程的深入,政府与非政府组织之间的合作关系会日益突出,这也是应对日益复杂的现代风险社会的必然要求。

可以预见,在合作式治理中,政府与非政府组织不再是支配与被支配的关系,而是“合作伙伴”关系,共同成为风险社会的治理主体。然而,我们所面临的挑战是,如何构建良好的协作机制使政府与非政府组织在参与风险治理过程中化被动应付为积极应对?我国香港地区在突发事件应急管理领域形成了独具特色的合作式治理模式,可以为我国内地探索应急管理领域的合作式治理提供重要的借鉴。本文将首先分析 2008 年南方雪灾和“5.12”大地震中我国政府和非政府组织在突发事件合作应急中存在的问题;然后介绍香港的应急管理模式及其内容;最后,以香港应急模式为参考,对我国内地构建合作式应急机制提出若干建议。

二、我国政府与非政府组织在合作应急中存在的问题

历史经验与当代现实都表明,政府不是万能的,在突发事件管理中“政府失灵”现象并非罕见。作为对政府的补充,在许多国家,非政府组织日益成为危机管理的参与主体,在应对各种突发事件中发挥着越来越重要的作用。以我国为例,2008年南方冰雪灾害和“5.12”地震中,大量非政府组织参与到应急管理中,发挥了信息传播、资源弥补、专业救助等功能。但是,非政府组织也存在着“志愿失灵”的困扰。理论上,政府和非政府组织应形成“合作伙伴”,共同面对风险社会的各种挑战。实践中,南方冰雪灾害发生后,不少非政府组织积极参与到政府的救灾工作中,让我们看到了它们在协助政府应对突发公共事件时的巨大潜能。但是放到雪灾救助力量这样一个话题下,无论从现实还是从报道中体现出来的民间慈善组织都十分微弱。“5.12”大地震的应急行动是我国政府和非政府组织共同应对风险的一次有益尝试,同时也是志愿者人数参与最多、规模最大、影响最广泛的一次应急志愿服务。尽管如此,这次应急志愿工作仍有不少不到位的地方。总结它们在这两次应急行动中的问题,对完善我国的应急机制具有重要意义。

(一) 政府与非政府组织缺乏有效的协调机制

在突发性公共事件应急管理中,政府部门对于非政府组织往往未给予足够的重视,如在2008年春运抗冰救灾工作中,政府面临众多热情参与的民间组织和志愿者时,反应迟钝,组织不力,因此受到舆论的批评。据媒体报道,广东岭南狮子会主动联系民政部门,希望捐赠物资;广州市基督教三自爱国运动委员会选择了向主管单位广州市宗教局请示,希望有着丰富志愿者经验的基督徒义工也能为此出力;也有人选择联络火车站和春运指挥部。根据事后回忆,义工们第一时间

联络的有关部门多种多样,没有人准确地知道在这样的紧急状态下,应该由哪一个部门统筹义工工作。想出力的义工个人试图寻找志愿者组织,而志愿者组织则在申请主管部门批准。这些非政府组织无法从主管部门得到一个明确的指导意见。对此,广州市越秀区民政局某副局长感慨道:“没有想到社会热心人士这么多,我们可利用的资源这么丰富”(宁二,2008)。事实上,政府在启动应急预案的时候,并没有把非政府组织纳入应急体系中,甚至对非政府组织抱着“不信任”的态度,认为目前我国民间志愿者组织还不够成熟,灾难来临时很难起到独当一面的作用。但政府的能力是有限的,当火车站滞留的旅客越来越多的时候,即使民政部门的人员全体出动,人手也远远不够用。最后,政府不得不向青年志愿者协会和广东狮子会等志愿组织寻求帮助。由于缺乏有效的沟通,民政部门在与义工队伍的合作过程中也发生了不少摩擦。某些义工队伍不服从民政局的统一调配,擅自进入旅客滞留区发放物品,导致派发时出现现场哄抢,甚至引发骚乱。在对义工的组织和管理上,民政部门也不能提供有效的信息。如岭南狮子会义工队伍的组织者在出动之前,需要自己通过网络和媒体搜集相关信息,如退票点在哪、厕所在哪等等,然后整理出来告诉义工,以便义工在碰到旅客询问时可以提供准确信息(宁二,2008)。

如果说在2008年初的南方雪灾中,应急工作还是以政府为主导,非政府组织发挥的作用有限的话,那么,面对“5.12”汶川大地震这场突如其来的世纪大灾害,仅依靠政府的力量已经远远不够,需要动员各方面的力量。地震发生后,政府对民间组织参与救灾行动采取开放的政策,因此来自全国的志愿者迅速涌向灾区,各类民间组织积极参与到抗震救灾工作中去,其中既有未经过专业训练、自发组织的志愿者队伍,也有各类具有专业特长的民间志愿者组织。面对“井喷式”的志愿者和各种各样的民间志愿者队伍,政府对志愿组织的统一调配能力面临空前的挑战。正确的做法是由政府对志愿者进行组织、协调和管理,根据志愿者的专业特长进行合理分

工,使志愿服务有效有序。但是,由于政府没有建立起有效的协调机制,各类志愿组织相互竞争,甚至“抢活干”。四川的各级政府和抗震指挥部门的工作人员对灾区的大量志愿者和非政府组织既心存感激,也“感到头疼”。这种无奈也体现了政府在动员和协调民间救援力量上的能力不足。其根本原因是,整个应急预案本身没有与志愿者进行衔接,没有涉及应急志愿者对社会的参与。政府没有将志愿服务纳入应急工作的全局中,当然也没有设立协调志愿组织的机构(丁元竹,2008)。

(二)非政府组织之间缺乏良好的协作机制

我国的志愿组织之间没有形成正式的、全面的、制度化的常规性沟通渠道^①,在组织、协调管理志愿者方面,也没有一个具体的细则。因此,我国非政府组织参与公共突发事件的应对,都是比较临时性、个案性的。例如,在此次南方雪灾中,虽然很多非政府组织都自发参与到应急救援中,但在行动上缺乏统一的规划,出现“抢活干”的现象。有些志愿服务队伍临时组建,志愿者临时上岗,彼此之间都不认识,很多都没有应急志愿服务的经验,因此整体上作用十分有限。参与“5.12”地震应急行动的非政府组织中,既有动员人数多,但管理松散,缺乏凝聚力的团体,也有理性沉稳、具备一定应急专业性的组织。此外还有很多非政府组织有行动意愿,但是在行动渠道、行动力、社会联结等方面,或者能力不足,或者制约太多,以致于只能做点个别贡献,而没有形成一种社会力量。

虽然志愿者组织也尝试着进行联合与协作,但效果不是很明显。例如,在地震发生后的第二天,中国扶贫基金会、中国初级卫生

^①笔者在实地调研中发现,许多合法的草根志愿组织相互之间存在一些非正式的、短期性的非常规化沟通渠道,例如各种电话联系、研讨会和临时性项目合作等。但是这些组织之间难以召开大规模的、正式的、常规化的会议,更不用说建立常设的沟通机构。

保健基金会、中国青少年发展基金会等 12 家基金会和民间公益组织,就在北京发起了“中国民间组织参与汶川地震救灾行动联合声明”,呼吁发挥民间组织力量,共同支援灾区,关注灾后重建。另外,有 40 多家 NGO 于 5 月 14 日在成都设立了“NGO 四川地区救灾联合办公室”,作为抗震救灾非政府组织四川协调总处,下设医疗服务、物资分配、前方信息收集、对外宣传、机构联络等小组,负责协调整个非政府组织的救灾行动。然而,在危机发生后的这些协调努力收效不大。许多志愿者组织还是“各自为政”,出现服务重复提供和行动冲突,导致力量分散,效率低下。大量的志愿者充满激情奔赴灾区,最后却不能为灾区尽力。

(三)官办 NGO 的应急志愿行动缺乏自主性

我国的官办 NGO 主要有中国红十字会、青年志愿者协会等。中国红十字会历史悠久,组织网络遍布全国,有着长期丰富的灾害应急救援经验,确实应该在突发公共事件应对中发挥重要的作用。近年来,中国红十字会总会和大部分省级、地市级红十字会、一部分县级红十字会制定的突发事件应急预案,已被纳入政府总体应急预案体系。但中国红十字会限于自己的实力,投入救灾的财力、物力不算多,其备灾救灾工作主要集中在开展初级卫生救护培训和普及应急知识,广泛动员社会力量参与募捐以及在自然灾害第一线和突发事件现场开展医疗救护。当我们遇到特别重大的突发公共事件时,仅仅依靠中国红十字会的力量是远远不够的。共青团系统的青年志愿者协会和民政系统的社区志愿者组织是我国当前最为活跃、规模最大、影响力也最大的两支志愿者队伍,它们都有自己的组织体系,都与一定的政府组织联系在一起。在此次雪灾应急工作中,各受灾省市的青年志愿者协会发挥了重要作用。

但是,我们也应看到,红十字会、青年志愿者协会等官办 NGO 缺乏行动的自主性,它们所开展的应急志愿服务是在政府有关部门

和各级团组织的动员和组织下进行的。它们把参与应急志愿服务当作是完成政府和团组织交付的任务^①,其提供的志愿服务大多停留在承担突击任务的层面,多为临时的、短期的和运动式的做法,还没有长期化、固定化和规范化(马颖、胡志,2006)。官办 NGO 提供应急志愿服务所需的资金除了来源于政府,更多的是来自企业和公众的捐赠,因此社会越来越关注善款的使用。另外,随着公民自主意识以及参与意识的日渐增强,也要求这些官办 NGO 回应社会的需求。官办 NGO 在政府和社会的间隙中面临两难的抉择,一方面希望一如既往地得到来自政府的资源与支持,另一方面又希望争取社会潜在资源以弥补政府可供资源的不足。而政府一方面出于传统控制欲望和对社会安定的考虑希望继续掌控官办 NGO,以使之为其所用,另一方面又希望官办 NGO 能通过获取更多的社会资源以减轻政府财政负担,能通过更多地接触社会来更好地满足社会需求从而帮助政府更好地缓解社会矛盾。官办 NGO、政府和其他社会主体出于各自利益的考虑对官办 NGO 的自治化会采取不同的态度和相应的行动,它们力量的不同会影响官办 NGO 自治化的进程。

三、香港的应急管理模式

香港地区在突发事件应急管理领域形成了独具特色的合作式治理模式,可以为我国内地探索应急管理领域的合作式治理提供重要的借鉴。现时香港特别行政区政府紧急应变系统是在 1996 年建立的。它是一个三级制的紧急应变系统,确保政府当局能够在紧急事故发生并对市民的生命财产或公众安全构成威胁时,有关政府部门或机构能迅速采取有效的应变措施^②。绝大部分紧急事故都可以

^①笔者于 2009 年 1 月 10 日对广州青年志愿者协会副秘书长的访谈记录。

^②参见香港特别行政区政府紧急应变系统(政府总部保安局紧急事故支援组)(2000 年 5 月)(<http://www.info.gov.hk>)。

由救援部门以其专门技能和资源来应对。这些部门包括香港警务处和消防处,但在某些情况下,其他部门亦会参与,例如政府飞行服务队和民众安全服务处。救援部门人员受过训练,并且拥有适当的装备,能确保以最直接、迅速和有效的方式应付大部分紧急事故。而中央紧急应变系统只有在大型灾难发生时才启动运作,为救援部门提供全面支持。香港应急管理模式的特色体现在以下两个方面:一是“政府机构+志愿者”的组织形式;二是非政府组织与政府间的伙伴关系。

(一)“政府机构+志愿者”的组织形式

香港特别行政区的应急救援机构主要是香港警务处和消防处这两个政府部门。不过,另外三个机构在香港的应急体系中也扮演了重要角色,它们是:香港辅助警察队(简称“辅警队”)、民众安全服务队(简称“民安队”)和医疗辅助队(简称“医辅队”)。这是三个重要并且特殊的组织,它们既是政府部门,同时又具有志愿因素。换句话说,它们是政府组织与志愿者的一种结合。而香港政府则通过这样的组织载体,调动和组织志愿者参与到政府的应变体系中。以下以民安队和医辅队为例进行分析。

1. 组织性质:政府性与志愿性

在香港政府的文件中,民安队是特区政府保安局管辖下的辅助应急队伍。在保安局中还设置了民众安全服务处(简称“民安处”),该处是保安局辖下的一个政府部门,编制人数为112人,包括一名首长级人员,其余则为部门人员及一般职系人员。他们的工作是为民安队的志愿人员提供行动策划及管理、队员训练、行政和后勤支援等服务。这112人均是享受政府薪金的全职公务员。这充分保证了政府对民安队的组织控制力以及民安队的政府属性。但另一方面,民安队的主要成员却是来自社会各个阶层的志愿者,他们有自己的职业,依靠志愿精神加入该组织,这又使民安队具有志

愿组织的性质。

医疗辅助队成立于 1950 年,其后经历了诸多变迁,现在已经成为香港“首屈一指的志愿应急医疗卫生组织”。医疗辅助队为自己确立的使命是:“透过一支训练有素、专业和全情投入的志愿队伍,以最高效率和最具成效的方式,提供资源、增强常规医疗服务卫生,使香港市民得享健康与安全的生活。”根据法例规定,卫生署署长为医疗辅助队的总监。医疗辅助队总部协助总监指挥整个队伍,同时也负责队伍行动翼、训练及发展纵队、医疗及辅助医疗纵队与后勤及支援纵队的运行。总部的大部分工作人员为全职公务员。医疗队中还有一个重要的职位——总参事。总参事全面负责医疗辅助队的行政管理、策划、训练以及运行,并向总监负责。当然,总参事也是全职政府官员。这样的组织架构和人事编制使得医疗辅助队有很深的政府背景,具备政府部门属性。但医疗辅助队的各项功能却是通过其主要的组织成员——志愿者来实现的。

2. 成员构成:志愿者为主

民安队中除了民安处的 112 名政府编制的公务员外,其余人员均来自社会各阶层的人员,包括 3 634 名成人队员和 3 232 名年龄介于 12 - 17 岁的少年团团员。

民安队虽然是主要由社会各阶层的志愿者秉着志愿精神组成的组织,但与其他的社会志愿组织主要依靠个人自律的松散管理不同的是,它对于志愿者成员的加入、离职和退休,均有一套详细具体的管理规章和程序。在成员管理方面,其做法与其他正规的政府部门十分类似。对于民安成人队,香港《民众安全服务队条例》明确规定,申请人必须年满 16 周岁;申请人在获准登记加入民安成人队前必须接受政府规定的体格检查,其后必须定期接受检查。此外,申请人还必须向民安处提交个人的详情。在紧急事故期间以外,民安队员申请辞职的,须在 28 天前,经由所在单位的主管长官以书面形式通知民安处处长,离职时须交还民安队身份证明和所有属于公共财产或民安队财产

的制服和装备。而且,民安队的所有队员均须在年满 60 岁时退休,不允许队中存在 60 岁以上的志愿者。对志愿者年龄的限制,又是民安队与其他社会志愿组织的一个显著不同之处。

此外,如民安队中的队员在训练或执行应急任务等方面有突出表现,会得到升级等奖励。但如果任何队员有违纪行为,如不服从命令,或是在一年内没有达到训练方面的要求,就会受到降级、警戒、谴责或是罚款等处分。

与民安队类似,医疗辅助队的主要成员也是志愿者。在 1950 年成立时,医疗辅助队的初期成员极少,只有 2 000 人。而时至今日,医疗辅助队已发展成为一支拥有 4 418 名志愿人员的队伍。这些志愿人员来自各行各业,其中有在公共部门工作或以私人身份执业的专业医疗人员(包括医生、护士、药剂师、配药员),放射技师及医疗辅助人员。根据香港《医疗辅助队条例》的规定,凡志愿服务社会、对医疗工作有兴趣的人士,只要体格良好并通过职能测试和体格检查,能阅读和书写中文,年龄在 16 - 60 岁之间的香港公民,均可申请加入医疗辅助队担当志愿者。

3. 职能定位:应急服务

香港民众安全服务队成立于 1952 年,当时是一个备战的民防单位,经过多年的发展,现在已经成为一个主要由社会志愿者组成的服务多元化的组织。当然,其最主要的职能是在发生天灾及其他紧急事故时提供各种应急服务,协助减轻香港政府正规救援部队的应急负担。

民安队也提供各项社会服务(表 1),例如在大型社区活动中执行人群管理工作、在郊野公园进行防止山火的巡逻,以及为香港市民提供山岭远足安全训练。

对于香港医疗辅助队来说,工作大致可分为应急及常规任务两类。遇到天灾及紧急事故时,医疗辅助队会增援常规医疗卫生服务,包括在事故现场替伤者就地进行治疗、运送伤者到医院及料理

急症医院和疗养院的病人。此外,部分受过相关训练的志愿者也会被派去增援正规救护车服务及在公众活动中当值,提供急救服务。

表 1 香港民众安全服务队服务范围

紧急动员

防止山火任务、山野搜索及抢救行动

水灾救援、台风袭港期间的候命出动任务

在各项大型活动中维持秩序

在各郊野公园及远足地点执行巡逻任务并协助需要帮助的人员

在政府部门或其他非政府机构主办的大型宣传活动或其他活动中表演助兴,以提高公众对有关活动的兴趣

为政府部门或其他非政府机构提供山野活动安全和抢救方面的训练活动和专业顾问活动

为年龄介于 12-17 岁的青少年提供纪律训练、技能训练,培养青少年的公民责任感

医疗辅助队拥有一支由 6 辆非紧急救护车组成的车队提供输送服务。服务的对象包括卫生署、社会福利署及私家医院的病患者。医疗队也会在平时为市民提供其他各类服务。例如在烟花汇演等公众活动中提供急救服务或是在周末和其他公众假期,派队员到郊野公园的急救站值勤。医疗辅助队还有责任讲授公务员及其他大型机构的员工急救技巧和知识等。

4. 行动策略:政府组织发动,志愿者参与协作

香港民安队是一支须穿制服并受纪律约束的辅助应急队伍。在这里,政府色彩浓重的民安处则为志愿人员提供行动策划及管理、队员训练、行政和后勤支援。

在训练方面,民安处下面专门设置了行动及训练部。行动及训练部设 8 个行动和训练组。一般情况下,民安队的训练以组为单位。香港《民众安全服务队条例》规定,任何被批准加入的志愿者每年须努力完成 60 个小时的训练,这保证了民安队执行应急任务的能力。而这些训练活动一般都集中在志愿者业余时间,且一般由民安处直接组织安排。《条例》还规定,任何队员在其入职训练一年内,如无合理理由而辞职离开民安队,或是其入职训练后一年内

被解职,该队员在民安处处长提出要求的情况下须为其在民安队接受的入职训练向民安队缴纳合理的费用。

在应急任务的组织动员方面,民安处处长有较大的权力。在有需要时,民安处处长可以动员整支民安队或是其中任何部分执勤。届时,所有队员须到达指定地方执勤,执行指定职务。此外,香港民安队还成立指挥中心,在部队执行紧急任务时,指挥中心便担当起行动指挥及协调的角色。在执行拯救任务期间,指挥中心内的行动指挥官会按各种紧急情况进行指挥、监控及处理所有的资源调配行动。指挥中心也经常派联络主任前往其他政府部门的紧急事故控制中心,向他们提供有关民安队资源的最新资讯,并与其他应急行动工作人员保持紧密联系。

由此不难看出,香港政府正是通过民安处和民安队指挥中心直接控制了民安队志愿者的加入、训练以及应急任务的动员组织。而志愿者则在这种动员和指挥下,参与到各种应急任务和其他社会服务中去。

香港医疗辅助队的新成员,除非本身为专业医务人员例如医生和护士,否则便须接受为期约 100 个小时的基本训练,内容包括本队组织概略、急救、纪律、步操、伤病者输送等。在接受基本训练后,所有队员还必须继续接受每月的常规训练(两个星期日上午和一个星期日晚上),学习更进一步的医疗急救知识和技巧,例如伤者撤离、灾难理疗等。而所有这些基本训练或常规训练,都是由政府通过医疗辅助队总部提供和组织的。

香港政府成立该医疗辅助队的主要目的,就是当遇上天灾人祸时,政府能够号召志愿人士联手应急抗灾。医疗辅助队有两个行动翼,按地区将之划分为 5 个总区(即香港总区、九龙东总区、九龙西总区、新界东总区及新界西总区),其下再分为 18 个区(香港、新界东及新界西总区各分 4 个区;九龙东及九龙西总区各包括 3 个区)。为行动方便起见,各区的分界与警务处及消防处的分区大致相同。

各区的队员由区指挥管辖;每个区有4支分队,每分队有长官及队员共41人。他们又以4人为一组,组成急救小组,随时候命到灾场执行任务。应急特遣队是其中一支队伍,成员包括医生、护士及曾受特别训练的志愿人员,主要在肇事现场提供辅助医疗服务。部队全日24小时候命应急,在接到动员召集后会赶赴现场、协助救援。在这里,主要由公务员组成的部队总部发挥组织动员和信息枢纽的作用,而应急任务的完成则有赖于志愿者的积极参与。

5. 资金保障:政府提供

与其他社会志愿者主要依靠社会筹资不同的是,民安队的资金来源于政府拨款。政府拨款除了支付民安处中112个政府编制的公务员的薪俸外,还用于配备民安队的装备、训练和执行任务的开销。民安队的志愿者队员如在执行任务或是训练时受伤或感染疾病,由政府医务当局给予免费治疗及住院。志愿者队员如在执行任务或是参加训练时因意外引致伤残或死亡,可获考虑发给抚恤金、津贴(表2)及长俸。

需要指出的是,香港民安队与其他社会志愿组织的另一个显著区别是,虽然政府不支付民安队志愿者队员固定工资,但队员参加训练或在紧急事故期间执行应急任务,都会得到相应的薪俸和津贴。

表2 香港民安队志愿者队员薪俸和津贴标准

-
- A、队员凡是参加训练或是在紧急事故期间参与应急救援,或是自愿在灾场协助并得到在场长官的许可,其薪金将按职阶和下列规定支付:
- i 队员如服务不足8小时,薪金依照时薪率计算
 - ii 队员由报到时间起计算的24小时内(不论该24小时是否在同一天),如服务足8小时或超过8小时,薪金按日薪率计算
- B、口粮津贴:队员参加服务连续达到8小时或是超过8小时,而在该段时间内无免费膳食或是口粮供应,可领取规定的口粮津贴
-

对于医疗辅助队,香港政府也利用其财政为志愿者提供医疗福利和一定的津贴。根据香港政府的规定,如果队员在接受训练或执行任务时,因工受伤或是染病,经医生证明后,即可在政府医院或诊

所获得免费治疗。如受到永久性伤害或死亡,医疗辅助队将按个别情况并参照有关法例支付伤残赔偿金或支付抚恤金。另外,香港政府也规定,医疗辅助队按照队员受训或当值时数发给津贴,队员参加服务或训练每次达8小时或以上,可领取规定的口粮津贴。

(二)作为政府合作伙伴的非政府组织

除了政府框架内的志愿组织,一些非政府组织如香港红十字会、救世军、宣明会和乐施会等专业化的救援机构也在应急中发挥重要作用。

这些非政府组织都扎根于所服务的社区,其组织网络遍布全港各区。以救世军为例,其借助分布于各区19个部队和110个服务中心,为香港市民提供教育、医疗卫生及紧急救援等服务。通常情况下,组织内的义工都是其服务对象的朋友或者邻居。有了这一层关系,就能够将当地居民的价值观、社区文化等融入应急工作当中。在开展应急工作时,这些义工平时在社区服务中的先置经验就派上用场,更容易识别和满足当地某些个人、家庭或者群体的特殊需求。当灾难发生时,就可以随即展开救援工作,为受灾家庭提供粮食、饮用水、帐篷、医疗及心灵创伤治疗等基本需求,以解他们的燃眉之急。灾难结束后,宣明会也会在灾区开展重建工作,协助灾民重建小区。另外,在灾难频仍的地方,亦会筹划灾难应变及准备措施,并提高灾民的防灾意识,以减少灾难所造成的伤亡。

这些非政府组织作为政府的合作伙伴,拥有很强的独立性,与政府的协作关系主要体现在资金的筹措、使用和应急行动方面。

1. 资金收付:支持与监管

香港的非政府组织筹款渠道多元化,并得到特区政府的大力支持。以救世军港澳军区为例^①。救世军可以向香港政府申请筹款,

^①2008年11月24日在香港九龙油麻地永星里11号救世军港澳军区总部会议室对其救援项目高级官员和助理社会服务总监的访谈记录。

而且这部分申请资金占很大比例。在 2007 年安徽水灾救援中, 80% 的资金来自政府, 20% 来自公众。在 2008 年四川地震救援中, 10% 来自政府, 30% 来自国际救世军拨款, 其余 60% 来自筹款。除此之外, 救世军的救灾资金来源还有救世军年度财政计划(看其中有多少可用于救灾)、国际救世军的拨款和公众筹款(媒体报道事件的情况将影响公众的捐款)。由于有大量的现金收付, 它们都建立了严格的内部控制制度和严密的会计系统, 进行细化的财务核算。对于募捐所得善用一分一毫, 根据香港世界宣明会 2007 年的财政报告, 其 94.4% 的善款用于服务工作, 而运作开支只占善款总收入的 5.6%。宣明会的财政报告都经过专业的会计师事务所审核, 接受政府和公众的监督^①。

2. 应急行动: 协作与独立

香港世界宣明会、乐施会和救世军等非政府组织的业务主管部门及合作伙伴是香港特区社会福利署。但这些救援机构的赈灾服务范围并不限于香港社群, 而是随时准备为各国灾民伸出援手。它们在内地的灾害救援和重建项目, 一直采取与当地政府和非政府组织合作的形式, 其合作伙伴有各地方政府民政部门、统战部门、红十字会及妇联等。它们都有完善的救灾程序。表 3 显示了救世军的救灾程序。

表 3 救世军的救灾程序^②

事发后的反应
救世军的消息来源一般是媒体。但媒体报道后, 救世军也会通过自有网络收集信息。媒体披露事件后, 救世军将迅速反应, 包括: 1. 救灾主管将搜集、整理灾情信息, 并向总指挥报告 2. 总指挥收到报告后立即召开会议, 成员包括救世军的主要成员: 财长、救援主任等 3. 商讨之后, 总指挥将决定是否救援以及救援方式

^①参见香港世界宣明会年度概览 2007: <http://www.worldvision.org.hk/annualreport/WVARsummary2007.pdf>.

^②2008 年 11 月 24 日在香港九龙油麻地永星里 11 号救世军港澳军区总部会议室对其救援项目高级官员和助理社会服务总监的访谈整理所得。

联络与协调

救世军将与受灾地区联络。联络有如下方式:

1. 同民政部救灾司联络,但是这一渠道的信息有时并不及时
2. 如果救世军在灾区有合作伙伴(例如 NGO、地方民政局),救世军将直接联络当地人士,确保以最快的速度获得灾害信息

救世军还要与其他机构进行协调:

1. 将救灾方案递交给香港政府(减灾基金、民政事务局)、中联办、民政部、地方政府。这样做虽然并非必须,但是知会对方可以减少分歧
2. 与其他主要的 NGO 进行沟通,互相协调救灾行动。沟通以电话和电邮为主,但也会以面对面方式来确认救灾方案是否重合

筹款

与此同时,开展办理相关手续、筹集款项。一旦手续完毕,筹款将通过救世军在全港的网络展开(依托 110 个中心)。手续包括:

1. 向香港政府办理筹款的申请
2. 如需在私人区域(如尖东、天星港口)筹款,则还需要向私人物业部门递交申请

救灾资金来源为:

1. 救世军年度财政计划:看其中有多少可用于救灾
2. 救世军国际的拨款
3. 向公众筹款:媒体报道事件的情况将影响公众的捐款
4. 向政府申请资金

资源调集

包括救灾物资和人力资源两类:

1. 救灾物资就近筹办:一来节省运输成本,二来刺激灾区和邻近地区的经济
2. 救灾人员将从救世军的各部门工作人员和义工中抽调:医务人员、教师、警察、社会工作者。教师可以协助监督救灾物品的发放。警察有丰富的经验疏导人流。社会工作者可以为灾民提供一些心理援助
3. 救援人员需要有参加救援培训的证书。培训由救世军组织、为期一周,通过者获发证书

运输

救灾物资运输分为两类:

1. 如果需要通过陆路运输,就需要联系民政部、获取海关通关许可。救世军通常请中国旅行社来办理通关许可
2. 如果是空运,则不需要通关许可。救世军与港龙航空公司、中国南方航空公司联系,将部分急需的、重量较轻的救灾物资(如药品)运送到灾区。航空公司通常不收取任何费用。但是这种免费运输的服务仅限于灾后较短的时间之内

(续表)

救灾物资

救灾物资包括粮食、衣物、药品等。注意以下方面:

1. 购买:对价格进行比较,以合适价格买进
2. 物资的品质:防止卖者以次充好。米、面都可以分为若干等级。需要对购买人员提前进行培训,使其可以辨别物资的规格
3. 运输、包装:要有救世军的标识,这样可以宣传机构,同时增加腐败的成本
4. 发放:地方政府提供花名册,发放之后要以红榜公示,接受监督
5. 监督:对灾区、灾民进行抽查,监察物资发放情况,防止有人囤积

灾后建设

救灾只能舒缓灾民的短时困难。但是,灾区所受的冲击需要长期的社区建设才可以解决。救世军的社区建设包括:

1. 搬迁:对经常遭灾的地区,救世军动员灾民搬迁到安全的地区
2. 对灾民进行技能培训,通过引入一些手工艺项目,让灾民有一定的收入来源

在整个救灾过程中,由救世军负责推行和监察灾后救援及重建工作,并于不同工作阶段在灾区进行实地监督,也会与地方政府商讨工作的开展,必要时请当地政府部门提供相关的协助。救世军、宣明会等志愿组织的救援工作一向具透明度和对公众负责,并建立了一套问责机制,以确保在合作的社区推行高质量的重建及发展项目。

四、结论:构建合作式应急机制

社会风险和突发事件对公共利益构成了直接的威胁,而政府作为公共服务的提供者和公共利益的捍卫者,则必然应在紧急应变体系中起核心的主导作用。但由于政府在资源占有、人员结构和组织体系方面存在各种先天的局限性,注定了政府不论是在紧急情况的预警、监控阶段,应急救助阶段,还是在灾后重建阶段,都需要发挥其他社会力量的作用。

2003年“非典”疫情暴发后,中国用5年时间围绕突发性公共事件应急预案编制工作和应急体制、机制、法制建设工作,初步建立

了国家应急管理体系,它在应对 2008 年的南方冰雪灾害和“5.12”大地震中发挥了重要作用。但现有的应急体系仍存在不少问题,如过于偏重政府在应急管理中的作用、忽视非政府组织的作用、应急协调机制不健全等。将非政府组织纳入政府应急体系,共同应对危机已经成为当代风险治理的必要手段,也成为世界上许多国家的共同取向。

实践证明,非政府组织在应急行动中能够起到巨大作用。在应急体系内大力培育健康、有序发展的非政府组织,有利于整合社会资源,提高政府的应急能力。但是,另一方面,我们也应看到,当前中国非政府组织在参与应急行动的过程中确实出现很多问题。这一点在汶川地震的救援过程中已经凸显出来。按照萨拉蒙(Salamon,1981)的说法,这种现象可以称为“志愿失灵”(voluntary failure theory)。萨拉蒙认为,尽管志愿组织在提供公共产品、弥补政府不足方面有重要作用,但志愿组织自身也存在固有的缺陷和不足,包括:慈善供应不足、慈善对象的特定性、慈善行为的家长作风、慈善工作的业余性等。萨拉蒙的“志愿失灵”理论也论证了非政府组织同政府建立合作关系的必要性。非政府组织的这些弱点正好是政府的优势,政府能够通过立法手段来获得足够的资源来发展慈善事业,克服慈善供给不足、特殊性和业余性等问题,并且通过民主政治程序来防止慈善服务方面的家长作风。但是,政府往往由于过度科层化而对社会需求反应迟钝。正是由于这种互补性,因此出于对服务成本的考虑,政府应该同非政府组织建立合作关系(田凯,2003)。

香港的模式在解决“志愿失灵”和构建“合作伙伴”关系方面或许能给我们一些启发。笔者认为,香港模式可以概括为两个基本点:第一是“政府机构+志愿者”的混合模式。在这种模式下,政府机构通过志愿者的召集和训练,有效地整合了社会力量以共同应对危机,克服了政府部门人力不足的缺陷,在一定程度上解决了应急

管理中“政府失灵”的问题。另一方面,志愿者通过政府的支持能获得专业化的训练、财力保障和法律保障,使其服务更具有公益性和服务对象的普遍性,进而有效克服“志愿失灵”现象的发生。例如,在香港民安队里面,既有小部分政府公务员,又召集了大批志愿者,这使得民安队既有政府机构的背景,却又是一个志愿者的有序集合体。但民安队却始终围绕一个目标或使命——当紧急情况出现时,提供辅助应急服务。政府通过民安处,安排志愿者日常的专业训练和应急行动指挥协调,这就规避了慈善服务的业余性与慈善服务提供的特定性等“志愿失灵”现象。香港政府运用其财政能力为民安队提供资金后勤保障,又从根本上解决了非政府组织由于经费不足而出现的慈善供应不足的问题。总体上来说,香港政府通过民安队这样一个机构,发动、组织了更多的志愿者参与到应急服务中来,并且在其中起着指挥协调作用。另一方面,社会各阶层的志愿者又把民安队当成一个参与志愿服务的途径和进入应急服务体系的窗口,在这里他们会得到专业培训和有力的后勤保障,能有效地实现他们的志愿精神及服务社会的目标。

第二是非政府组织与政府之间的合作伙伴关系。香港的非政府组织种类繁多,提供紧急救援服务的主要是香港世界宣明会、红十字会、救世军和乐施会,服务都以社区为本辐射全港各地区。它们在香港社会福利署的管理和监督下运作,长期以来,在相关领域与政府机构形成了双赢合作的关系。它们可以向政府申请拨款,接受政府的财政审查,但在提供应急服务方面不受政府的任何干涉。这些非政府组织在内地的紧急救援和灾后重建项目,都是直接参与计划、管理、监督及评估有关项目,并与地方政府及小区建立良好的合作关系。它们在开展项目时通常与官方合作同时又保持自身独立性。通常立足于县,与县政府签订协议、成立项目办事处,长期扎根。

为了更好地应对风险社会的挑战,我国政府应该转变治理理

念,加强与民间社会的合作,构建起合作式的应急治理机制(图1)。

1. 政府层面——提供支持,强化监管

第一,借鉴香港“政府机构+志愿者”的组织模式。公安、消防、卫生和应急管理以及灾害预测等政府部门可以借鉴香港的经验,与各地青年志愿者协会合作,在全国省、市、县、乡四级建立民安、消防、医疗等专业性辅助救援队伍,以发挥志愿者在宣传和普及抢险救灾知识、应急监控、灾后救援等方面的独特作用;设立应急志愿服务基金,用于队伍建设和志愿者培训。

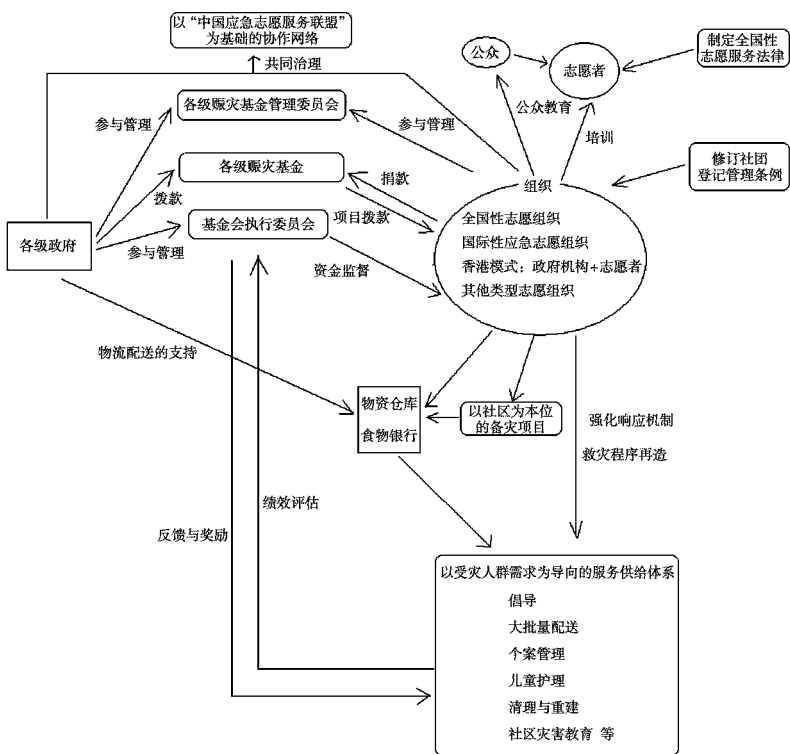


图1 合作式应急治理机制的构建

第二,政府要向官办 NGO 合理赋权,充分发挥官办 NGO 在反映诉求、协调利益、化解矛盾、排忧解难等方面的信息优势、专业优

势、组织动员优势等,提高官办 NGO 的自主性。为 NGO 的发展创造良好的法律政策环境,制定全国性的志愿服务法律,修订社团登记管理条例,降低准入门槛。设立各级赈灾基金为 NGO 的应急行动提供资金支持,并通过绩效评估和财政审查强化引导与监管。

第三,构建长效的应急协调机制,将红十字会、青年志愿者协会、慈善总会、慈善基金会、社区组织和专业协会等非政府组织纳入政府应急管理机构中,通过民主选举、比例代表的方式成立战略伙伴委员会。这既有助于非政府组织了解政府的应急计划,又有助于政府获取反馈信息,统一协调应急行动。

2. NGO 层面——提升能力,健全机制

第一,NGO 要加强自身能力建设,建立以受灾人群需求为导向的服务机制,培育社会化的参与机制、规范化的管理机制。完善内部工作流程和项目运作的各项规定,开展系统性、专业性和实用性的技能与紧急救援培训。加强与其他 NGO(包括国外 NGO)的经验交流与协作,完善救灾流程。

第二,鉴于中国红十字会和青年志愿者协会依靠行政体制建立起较为完善的全国组织网络,并且可以深入到乡镇和街道办一级,可构建以这两者为轴心的“中国应急志愿服务联盟”,大力推行“社区为本的备灾项目”,以“项目”的形式在各地建设备灾物资储备,向公众宣传防灾、减灾和备灾救护知识。其他类型的志愿组织则通过与当地的志愿服务联盟进行沟通,协调应急行动。

参考文献

- 贝克(2004). 风险社会. 南京:译林出版社.
- 丁元竹(2008). 从汶川地震看国家应急机制. 刊授党校,7.
- 李砚忠(2007). 论风险社会治理形态的范式选择. 汕头大学学报,4:45.
- 马颖、胡志(2006). 对应急体系中开展志愿服务的理性思考. 医学与哲学,27(4):79-80.
- 宁二(2008). 2008,广州春运义工启示录. 社会,5.
- 田凯(2003). 西方非营利组织理论评述. 中国行政管理,6:59-64.
- 徐勇、项继权(2008). 我们已经进入了风险社会. 华中师范大学学报,47(5).

◆ 论文

- 杨雪冬(2004). 全球化、风险社会与复合治理. 马克思主义与现实, 4.
- 杨雪冬等(2006). 风险社会与秩序重建. 北京: 社会科学文献出版社.
- 虞维华(2006). 从“志愿失灵”到危机: 萨拉蒙非营利组织研究疏议. 行政论坛, 2.
- Beck, U. (1986). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Beck, U. (1988). *Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Beck, U. (1999). *World Risk Society*. London: Polity Press.
- Dean, M. (1999). Risk, Calculable and Incalculable. In Lupton, D. Ed. *Risk and Sociocultural Theory: New Directions and Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Douglas, M. & Wildavsky, A. (1982). *Risk and Culture: An Essay in the Selection of Technological and Environmental Dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Hansmann, H. (1980). The Role of Nonprofit Enterprise. *Yale Law Journal*, 89: 835-901.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (2nd Edition). London: Sage.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. New Delhi: Sage.
- Luhmann, N. (1993). *Risk: A Sociological Theory*. Berlin: de Gruyter.
- Moon, M. J. (2002). *Can It Help Government to Restore Public Trust-Declining Public Trust and Potential Prospects of IT in the Public Sector*. Proceedings of the 36th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'03): 2.
- Nye, J. S., Zelikow, P. D. & King, D. C. (1997). *Why People don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: Macmillan Press Ltd.
- Salamon, L. M. (1981). Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action. *Public Policy*, 29(3): 255-275.

(责任编辑: 牛美丽)