

社会组织参与应急管理的机制研究 —基于蓝天救援队的案例分析

王荣权

华北电力大学, 北京 102206

摘要: 2021年河南“7·20”特大暴雨期间, 蓝天救援队以重要民间救援力量身份参与了深度救援。本文选取该事件作为案例, 依据公开报道与政策文本, 通过案例研究与过程追踪技术, 在多元主体协同治理理论框架下, 从“时间序列—主体关系”双维视角出发, 分析社会组织在公共应急管理中所扮演的角色及其作用机制。研究发现了四类核心运作机制: 快速反应、多方协作、专业施救与社区融入。研究表明: 蓝天救援队依托扁平化组织结构, 在政府力量抵达前有效填补了救援真空, 承担了重要的先期响应职能; 然而该组织同时面临着宏观制度层面的资源依赖与合法性缺失、中观组织层面的协调成本高昂与信息壁垒、微观操作层面的人员安全风险和技能水平不齐等困境。基于上述分析, 本研究提出将其纳入政府购买服务体系、搭建数字协同平台、健全资质认证制度、建立统一安全保险机制等优化建议。本文属于单案例研究, 外部效度存在一定局限, 研究结论的普遍适用性仍需通过多案例比较进一步验证。

关键词: 蓝天救援队; 社会组织; 公共应急管理; 协同治理

DOI: 10.64649/yh.shfzykjcx.issn3078-8994.202606005

0 引言

公共应急管理关乎社会稳定与民众切身利益。极端灾害频发, 政府单一救援模式的短板凸显, 资源有限、响应链条过长。社会组织参与应急管理, 已成为提升应急效能的关键补充力量。多元主体协同治理理论倡导政府、市场、社会三方共治的公共事务模式。于江、魏崇辉基于中国情境提出, 多元协同治理是国家职能回归理性边界的必然选择^[1]。李睿莹、张希从元治理视角进一步指出, “一主多元”架构符合地方政府治理转型方向, 政府担任元治理者, 社会组织充当协调者, 公民则为践行者^[2]。这些理论为社会组织介入应急管理提供了学理支撑。既有文献对社会组织参与应急管理的路径有所探讨, 但多停留在宏观制度层面, 鲜少关注民间救援组织在科层应急体系中的结构性位置。民间救援组织既非政府科层序列的组成部分, 也不是完全自主的市场主体, 而是处于制度边缘的“第三部门”, 面临合法性不足、资源短缺与协调困难等问题^[3]。因此, 深入研究民间救援组织的参与机制与现实困境, 对完善我国应急管理体系具有重要的理论价值与实践意义。蓝天救援队是国内规模最大的民间救援组织之一, 在2021年河南“7·20”特大暴雨救援中, 调集多省队伍, 转移群众逾万人, 其参与过程为社会组织介入公共应急管理提供了典型样本。本文采用案例研究法, 以河南省政府新闻通报、蓝天救援队官方发布及主流媒体公开报道等二手资料为基础, 系统分析蓝天救援队的参与机制、实际成效与结构性困境, 并提出针对性的优化路径。

1 灾害背景与研究设计

1.1 灾害背景

2021年7月17日至23日, 河南遭遇历史罕见的特大暴雨, 郑州、新乡、鹤壁等地降雨量突破历史极值, 郑州24小时降雨量达617毫米, 引发严重城市内涝与流域洪灾。据河南省政府新闻办数据, 此次灾害造成302人遇难, 50人失踪, 受灾群众超过1200万, 直接经济损失超1200亿元。这场灾害暴露出极端天气下城市排水系统的脆弱性, 也反映出应急资源区域分布失衡等结构性问题, 对政府应急管理体系构成严峻挑战^[4]。

1.2 研究设计

本文选择蓝天救援队作为案例研究对象, 主要是基于典型性、信息可及性与理论启示性三方面考量。蓝天救援队是国内规模最大的民间救援组织, 具有较强的代表性。且在河南“7·20”灾害期间, 媒体与官方信息发布较为充分, 资料获取有保障。最后, 该案例涵盖应急管理全流程, 具有较大的理论解释空间。

2 参与机制分析

2.1 预警响应期: 快速响应与协同启动

预警响应阶段, 蓝天救援队借助政府预警信息、社交媒体求助平台及在地志愿者网络等多元渠道收集灾情, 迅速评估受灾程度与救援需求分布。与政府应急体系的科层逐级响应相比, 民间组织扁平化的架构在信息获取与资源整合上更具灵活性, 能够在官方力量抵达前填补救援空档, 承担先期响应职能(见图1)。

这一阶段社会组织主要依靠自主信息网络展开行动，展现了协调者的能动性，但也意味着与政府指挥体系存在信息时差，资源投放与官方

需求评估可能错位，进而影响救援资源的优化配置。

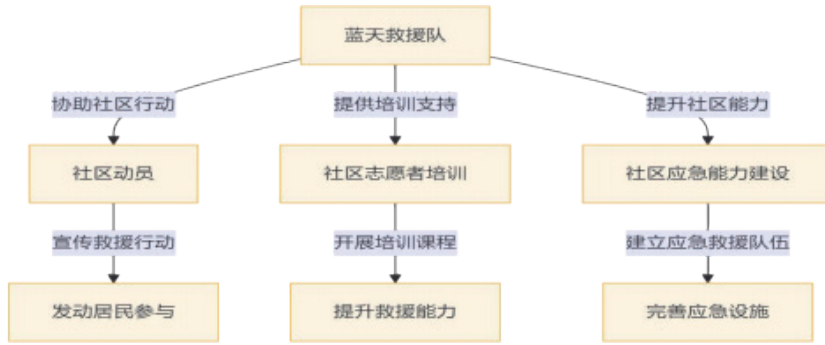


图1 快速响应机制

资料来源：作者根据公开资料整理绘制

2.2 救援处置期：协同合作与专业化实施

进入救援处置阶段后，蓝天救援队与应急管理部门建立紧密沟通，接受统一指挥，投入联合救援。与消防救援、军队力量形成有效分工：蓝天救援队发挥水域救援特长负责搜救与群众转移，专业队伍主攻排水排涝与工程抢险（见图2）。同时还联合红十字会、慈善基金会等社会组织筹措物资，与物流企业打通高效运输通道。这种多元协同模式确实提升了整体救援效能，但跨部门信息流通受阻、职责边界不清、指挥层级差异等协调成本也随之暴露^[5]。从救

援实施层面看，蓝天救援队在各灾害场景中展现出较为成熟的专业分工能力。水域救援中驾驶冲锋舟有序转移被困人员，重视安全防护与次生灾害规避；城市内涝中协助排水与被困人员转移；搭建临时医疗点，配置基础急救设备与药品，与当地医疗机构协同实施分级救治；物资分发采用集中发放与上门配送相结合的方式，兼顾效率与公平；心理援助团队配置专业咨询师，开展个体疏导与团体辅导。这些实施机制反映出社会组织在专业化服务供给方面的补充价值，但其专业水平仍受制于资源不足与培训体系缺乏统一标准等问题。

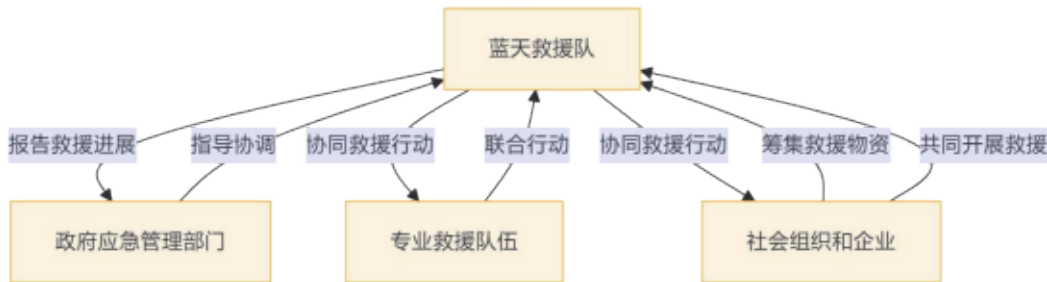


图2 协同合作机制

资料来源：作者根据公开资料整理绘制

2.3 恢复重建期：社区嵌入与协同退出

恢复重建阶段，蓝天救援队借助社区广播、志愿者动员等手段发动居民投入灾后恢复，系统组织志愿者培训，传授救援常识与自救互救技能。协助社区组建基层应急救援队伍、完善应急设施、制定灾害预案，基层自救互救能力有所提升。但由于驻留时间短，社区嵌入的可持续性明显不够。从组织嵌入理论看，民间救援组织的社区参与本质上属于“短期任务型嵌入”，而非“制度性嵌入”^[6]。培训与队伍建设缺乏后续跟进和持续资源投入，很难有效转化为社区常态化的应急能力储备。这种“嵌入—退出”特征深刻反映了民间救援组织在恢复重建阶段的边缘化处境。

群众逾万人，搭建临时医疗救援点20余处，分发救灾物资覆盖数十万受灾群众，成效可观。相较于政府专业救援力量，其优势集中在三个方面：首要的是响应速度，扁平化架构使其能够快速完成跨省集结^[7]；二是机动性突出，轻型装备便于在复杂地形中灵活作业；三是水域专业化水平高，民间水域救援实战经验丰富。劣势同样明显：资源难以持续、重型装备匮乏、后勤保障单薄。总体上看，其行动验证了社会组织在公共危机应对中的补充价值，但也暴露了民间救援力量现存的问题短板。

3.2 结构性困境：三个层次分析

通过上述机制剖析，可将蓝天救援队面临的结构性难题划分为三个层面：

第一，宏观制度层面存在短板。民间救援组织的装备、资金与人力大多依靠社会捐赠和临时召集，缺乏稳定的财政支撑以及常态化的物资储备体系，这就导致在大规模灾害救援中难以持续开展工作。同时，由于缺乏制度化的

3 成效评估与结构性困境

3.1 救援成效

此次灾害中蓝天救援队累计转移救助被困

参与途径和统一的身份认证,其行动的合法性与救援效率都会受到直接影响。

第二,中观组织层面存在协同不畅的情况。跨部门之间的信息共享机制尚未健全,应急指挥体系与社会组织之间存在着严重的信息壁垒,指挥层级有着明显的差异,这造成了协同成本居高不下。

第三,微观操作层面风险较高。灾害现场的环境复杂且多变,民间救援队员往往无法获得与专业队伍同等资格的安全保障和职业保护;志愿者的招募标准不统一,技能水平参差不齐,培训体系也缺乏国家层面的统一规范,这些因素也都会对救援质量产生不小的影响。

4 优化路径

4.1 宏观制度层:完善资源保障与合法性机制

为解决上述问题,可以构建政府购买服务与社会捐赠相结合的多元筹资模式,由应急管理部牵头制定相关管理办法,将具备资质的民间救援组织正式的纳入国家应急体系,明确其法定地位和资源配置的优先级。各省级政府应设立民间救援专项基金,搭建区域救援物资共享平台。同时,建立全国统一的登记备案与资质认证制度,明确民间救援组织的作用地位以及边界范围,提升其制度化参与能力^[8]。

4.2 中观组织层:构建数字协同平台

建议应急管理部联合省级政府,开发跨部门应急信息共享与指挥调度平台,比如“应急协同云”,整合政府、社会组织、专业队伍的数据资源,打破信息壁垒,实现灾情信息、资源调配、救援进展的实时共享与可视化展示。建立标准化联合指挥机制,明确各主体在救援中的权责边界与指挥关系,将具备资质的民间

救援队伍纳入统一调度编号,制定协同行动的标准流程,从制度层面减少协调摩擦和信息损耗,提高跨部门协同效率。

4.3 微观操作层:建立安全保障与标准化机制

建议把民间救援队员纳入统一的安全培训和意外伤害保险体系,政府与社会组织协作设立专项救援伤亡救助基金,由财政拨款和社会捐赠共同出资,形成长效保障机制,消除救援人员的后顾之忧。建立科学的救援现场安全评估和分级响应机制,出台民间救援队员技能培训国家标准与分级认证制度,统一配置符合行业规范的专业防护装备,从系统层面化解人员伤亡风险和技能水平不齐的问题,引导民间救援力量朝着专业化、规范化方向转型和升级。

5 结论与展望

2021年河南“7·20”特大暴雨救援中,蓝天救援队借助快速反应、多方协作、专业施救与社区融入等机制,发挥了难以替代的重要补充作用。其扁平化架构让队伍能在政府力量抵达前迅速投入救援,有效填补了救援真空期^[9];与多方力量的协同合作大幅提升了整体救援效能;社区嵌入机制推动了从外部救援向内部赋能的转换。但其参与过程也暴露出多重困境,限制了民间救援力量的效能释放和可持续发展。本文立足多元主体协同治理理论框架,从制度、组织、操作三个维度提出优化资源保障与合法性机制、搭建数字协同平台、建立安全保障与标准化机制等系统性路径,以期为我国公共应急管理提供借鉴。后续研究可通过多案例比较进一步验证结论的普适性,同时关注大数据、人工智能等新兴技术在应急协同中的应用潜力。

参考文献:

- [1] 于江,魏崇辉.多元主体协同治理:国家治理现代化之逻辑理路[J].求实,2015,(04):63-69.
- [2] 李睿莹,张希.元治理视角下地方政府社会治理主体结构及多元主体角色定位研究[J].领导科学,2019,(04):32-35.
- [3] 于学娜.乡村社会多元主体协同治理体系构建研究[D].山东师范大学,2022.
- [4] 张晨.消防救援队伍灭火救援安全现状及对策研究[J].水上安全,2024,(12):118-120.
- [5] 岳涛,唐毅,王小平,等.整合式心理干预小组模式在综合医院“8·8”九寨沟地震救援中的作用[J].中国急救复苏与灾害医学杂志,2019,14(03):252-255.
- [6] 薛澜,张帆.治理理论与中国政府职能重构[J].人民论坛·学术前沿,2012,(04):6-15.
- [7] 王卫国,洪再生,苏幼坡,等.重大地震灾害救援要素系统及其救援功能[J].世界地震工程,2015,31(03):122-127.
- [8] 陈迎欣,周蕾,郜旭彤,等.公众参与自然灾害应急救助的效率评价—基于2008—2017年应急救助案例的实证研究[J].中国软科学,2020,(02):182-192.
- [9] 冉基玮,何广寿.志愿服务参与灾害救援的机制和路径研究—以A志愿组织在郑州特大暴雨救援过程中开展防汛救灾志愿服务行动为例[J].中国志愿服务研究,2023,4(01):46-66.

作者简介:王荣权(2002—),男,汉族,山东省德州市,硕士在读,研究方向:公共政策。