



社会组织在新型冠状病毒肺炎防控中的作用探讨

朱莹, 唐玲, 刘梦, 张星曦, 陈任

安徽医科大学卫生管理学院, 安徽 合肥 230032

摘要:2019年12月以来,湖北省武汉市发生的新型冠状病毒肺炎(COVID-19)疫情进展迅速,社会组织作为政府的补充力量,在此次疫情防控中发挥着重要作用。文章在阐述社会组织优势的基础上分析其参与疫情防控的具体途径,并提出社会组织参与突发疫情防控要完善制度保障体系、规范协作联动机制、提高官方社会组织效率、加强组织社会宣传、优化信息共享平台、提升组织自身能力等建议,为社会组织参与突发事件应急管理的理论和实践提供参考。

关键词:社会组织;新型冠状病毒肺炎;突发事件;应急管理

中图分类号:C23

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2020)03-205-005

doi:10.7655/NYDXBSS20200301

2019年12月以来,湖北省武汉市持续发现多起由新型冠状病毒引起的急性感染性肺炎,并出现了重症与死亡病例^[1]。疫情发生后,政府高度重视,要求把人民群众生命安全和身体健康放在第一位,组织各方力量采取切实有效措施,坚决遏制疫情蔓延势头。2020年1月25日,习近平总书记在中共中央政治局常委委员会会议上强调,“要加强联防联控工作、加强社会力量组织动员,一同打好打赢这场没有硝烟的疫情防控人民战争”,为社会组织参与疫情防控下达了集结号^[2]。民政部亦先后颁发《民政部关于动员慈善力量依法有序参与新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的公告》(民政部公告第476号)、《社会组织登记管理机关疫情防控工作实施方案》(民社管函[2020]5号),积极加强对慈善力量和社会组织有序参与疫情防控工作的指导,推动广大社会组织在疫情防控中发挥积极作用。

社会组织是在政府和市场系统之外的组织,在我国也被称为非政府组织、民间组织、草根组织,国家级各类文件中现统称为社会组织^[3]。从政府与社会组织间关系的角度可以把社会组织分为官方社会组织和民间社会组织,官方社会组织是指由政府直接建立,由党政和其他权力机关直接经办的社会组织,而民间社会组织是指有着共同利益追求的公

民自愿组成的非营利性社团^[4]。党的十九大报告指出,要打造共建共治共享的社会治理格局,发挥社会组织作用。社会组织在我国社会治理中的作用日益凸显,成为必不可少的治理主体之一。公共卫生体系是由政府主导,相关部门、专业机构和社会组织等各尽其责、协作联动,通过综合运用法律规制、组织保障、管理机制、资源配置、技术支撑等措施,向全社会提供适宜的公共卫生服务的有机整体^[5]。公共卫生不是纯粹的医学问题,受到社会发展和政治需要的驱动,它从群体角度出发,涉及范围广泛^[6]。面对突如其来的肺炎疫情,单纯依靠医学或某个部门的力量是不够的,需要动员全社会力量参与。社会组织参与疫情防控有何优势?参与的途径有哪些?本文将对以上问题进行探讨,以期更好地促进社会组织在疫情防治中的功能发挥。

一、社会组织参与疫情防控的优势

(一)社会组织结构简单、反应迅速

突发疫情的有效应对需要国家和相关组织的快速反应。社会组织尤其是民间社会组织的组织结构扁平化,组织层级少,权力分层和等级差别较为弱化,使得组织具有快捷的信息沟通机制,反馈迅速。武汉市安全技术防范行业协会第一时间动

基金项目:国家自然科学基金“社会资本视角下公民社会组织参与健康老龄化策略研究”(71874002);安徽高校人文社会科学基金项目“安徽省社会组织参与健康扶贫的现状与策略”(SK2019A0166)

收稿日期:2019-10-08

作者简介:朱莹(1997—),女,安徽亳州人,硕士研究生在读,研究方向为卫生政策与管理;陈任(1980—),男,安徽颍上人,博士,副教授,硕士研究生导师,研究方向为卫生政策与管理,通信作者,chenren2006@hotmail.com。

员会员单位,支持定点医院的安全防护改造工程,并及时派出施工人员参与火神山医院建设,高效助力疫情防控。官方社会组织拥有较多的社会资源和特权优势,但组织结构和运作模式相对僵化,在人、财、物的决策上受主管部门的意志主导,加之我国应急体制受传统科层制影响,存在层级间应急预案同质化、属地管理难以实现等问题^[7],均影响了官方社会组织对疫情防控的敏感度和反应速度。此次疫情防控中湖北省和武汉市红十字会所表现出的能力低下及失职失责行为,暴露了官方背景社会组织的弊端,严重影响了疫情防控工作和民众对公益慈善事业的信任和支持。

(二)社会组织凝聚力强、更具归属感

社会组织往往是由具有共同信仰和愿景的成员自发形成的,组织凝聚力和成员归属感较强,成员之间信任度高。社会组织不以营利为目的,而是把提供社会服务当作其组织目标^[4]。组织成员之间的信仰、共同价值观等是组织社会资本增值的动力,也是组织结构稳定持久的保障^[8]。这是社会组织尤其是民间社会组织尽管缺少政府资源和特权优势,但却具有整合资源的能力、创新力、渗透力和组织活力的根本原因。“韩红爱心慈善基金会”在此次疫情防控中表现突出,韩红作为组织的核心成员具有很强的志愿精神、关系网络和个人威望,能够在短时间号召大量资源,并高效投入到疫情救治中。相对来说,官方社会组织的运作仍然维持着机关作风,成员间共同愿景较低,协作程度较差,导致组织内部职能对接与合作无法有效进行^[9],影响其社会影响力和公信力。

(三)社会组织动员迅速、成本较低

社会组织拥有明确的组织目标,组织成员通常不存在外在的强制关系,更多是基于自愿、自主的志愿精神^[10],围绕共同目标开展社会活动,能在无成本或低成本的前提下迅速开展工作。近年来,越来越多的明星热衷于公益慈善事业,同时催生了许多粉丝公益团体。粉丝公益团体相较于其他专业的慈善组织来说,没有固定的资金来源和活动地点,依靠明星号召力和粉丝意愿,具有活动门槛低、联动迅速、集聚效应强、开展维度广等特点。因为无须考虑收支平衡和组织关系间的束缚限制等问题,可更为自由地与其他公益组织进行密切合作,直接迅速服务于需求对象^[11]。

(四)社会组织贴近基层、亲和力强

在传统的社会管理体制下,政府作为社会管理的唯一主体承担了几乎所有的社会管理职能,这不但加重了政府的负担,而且造成了社会管理的低效率。社会组织是联系政府和人民群众的天然纽带,是维护社会发展的“安全阀”和“稳定器”^[12]。基层

群众往往危机意识淡薄,是疫情最直接、最主要的受害者。民间社会组织来自民间,贴近基层,能在第一时间了解群众需求,因此群众更愿意接受并支持社会组织。官方社会组织在面对疫情时具有全局性的优势,但在实践中,还存在官僚主义、推诿扯皮等现象,导致效率低下,灵活性不够,与群众有一定的距离感,相比之下,民间社会组织的亲和力是疫情防控的有力保障^[13]。

二、社会组织参与疫情防控的途径

社会组织在公共事务管理和社会服务提供方面发挥着越来越重要的作用,对于突发事件应急管理与补充政府应急机制建设来说同样不可或缺。我国社会组织包括社会团体、社会服务机构和基金会三类^[14]。其中,社会团体主要包括协会、学会、联合会等,可利用专业优势,为疫情防控提供技术保障;社会服务机构主要包括民办教育机构、各类基层社区组织等,可直接提供医疗卫生、心理援助和宣传教育等服务;基金会可整合各界力量,募集救援资金和物资。在2003年“非典”和2008年汶川地震等突发事件的应对过程中,涌现出诸如中国红十字会、蓝天救援队等许多社会组织,在物资、资金、技术等方面都发挥了一定的辅助应急作用^[15]。

(一)发挥专业特长,提供技术支持

越来越多的社会组织开始承担起政府智囊的角色,为政府决策提供咨询和参谋^[16]。传染病有其发生发展的规律,社会组织可利用专业优势,研究疾病发生的诱因条件、规律特征,为疫情防控提供科学依据和理论支撑,为疫情风险确认与评估提供技术支持,使政府能更理性地进行风险管理^[17]。中国卫生有害生物防制协会利用会员单位在消杀专业领域的技术优势,主动配合政府相关部门,严格按照消毒技术规范进行公共区域的消毒工作,以科学的态度和行动抗击疫情。

(二)开展心理咨询,提供心理援助

在此次疫情暴发期间,确诊患者和疑似病例由于担心新型冠状病毒造成的严重后果,可能会感到无助、孤独,甚至出现拒绝治疗、暴力等行为。此外,被隔离者、密切接触者会出现紧张害怕、担心被歧视的情绪,甚至产生负罪感。而在临床一线奋战的医护人员,往往面临更大的感染风险以及更多的心理困扰。易感人群及普通大众可能会产生恐慌、失望、易怒等心态。专业的社会组织可以通过向群众开展心理咨询,提供心理干预建议和方法,进行心理调适技能训练等,帮助群众摆脱心理障碍,并进行积极的心理防卫^[18]。北京桥爱慈善基金会、中国心理学会、中国社会工作联合会等多个权威机构共同开展“应对新冠肺炎——心理健康援助行动”,

面向医护人员、患者、家属及普通公众提供在线心理支持服务。

(三) 直接参与防控, 弥补力量不足

社会组织可以弥补政府疫情救助力量的不足。社会组织作为一种社会自治机制, 具有分散性和相对独立性的特点, 且与群众联系紧密, 使得在疫情暴发时, 能够迅速作出反应, 配合政府进行疫情应急管理, 弥补政府救援力量的不足。中国医师协会倡议医务人员积极投身疫情防控前线, 全力救治患者, 查明病毒感染和传播原因, 加强病例监测, 规范处置流程。在群防群控原则下, 社会组织及其志愿者、社会工作者等迅速投身社区一线, 开展宣传教育、健康监测、信息排查、隔离观察、发放物资等疫情防控工作。同时, 社会组织关注弱势群体, 如对留守儿童、孤寡老人、残疾人、低收入群体等开展救助服务, 和对抗疫一线医护人员子女的照顾与教育问题的帮助等。社会组织相较于政府在满足特殊群体需求方面具有独特的优势。

(四) 整合社会力量, 筹集防控资源

此次疫情发生后, 需要调用大量的物资。筹集物资主要通过政府财政拨款和民间捐赠, 社会组织在筹集民间捐赠中发挥着重要作用。社会组织凭借平时积累的资源 and 影响力, 能够在短时间内最大程度整合社会力量, 募集救援资金和物资, 并及时投放到疫区, 保障群众的基本生活, 很大程度上减轻了政府负担。中华慈善总会发起公共募捐行动, 号召企事业单位、个人以及社会各界全力提供善款、善物支援疫区, 参与疫情防控, 充分发挥慈善组织作用。

(五) 强化宣传教育, 助力科学防治

政府和社会组织作为疫情预防宣传教育的两大主体, 结合各自优势, 在疾病预防救治的宣传教育中发挥着不同的作用。社会组织通过特定的联系网络和社会活动, 利用现代信息技术, 为群众普及新型冠状病毒肺炎疫情的发生原理和预防常识, 起到早期预警、理性防护的作用。中国互联网协会倡议互联网企业依法有序支持疫情防控工作, 发挥互联网行业优势, 采取必要措施杜绝谣言。社会组织对疫情防控过程中相关信息的宣传、解释, 可以使民众对疫情形成正确、理性的认识, 树立对党和政府防控疫情的信心, 在一定程度上消除恐慌心理。

(六) 进行社会监督, 提升防控效率

在政府与社会组织合作治理的过程中, 政府可以授权社会组织, 让其参与到疫情防控的咨询、决策、实施、监督和评价等各个环节^[19]。疫情防控是一项复杂的系统工程, 政府及相关部门不可能做到十全十美, 社会组织可以向政府提供专业化信息, 为政府决策提供依据, 并进行监督评估^[20]。北京市

律师协会编写了《新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控法律知识五十问》和《新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控中政府的九大职责》, 内容涉及疫情防治、因隔离治疗引起的劳动纠纷以及医疗机构和政府的职责等方面, 为政府部门建立疫情防控联动机制、依法履行防控职责提供法律依据。

三、促进社会组织参与疫情防控的建议

(一) 完善制度保障体系

社会组织参与仍存在着制度保障体系不够完善的问题。在疫情应对中保障管理与激励联动的制度体系, 不仅有利于解决社会组织参与疫情防治工作中面临的合法性问题, 而且有利于提升社会组织参与防治工作的水平^[21]。一方面, 加强对组织成员的工作激励并推广宣传, 扩大激励效果的运用范围, 充分发挥激励作用。另一方面, 对在肺炎防治工作中产生不良社会影响的组织成员, 根据相关制度作出问责, 并完善相关监督管理体系。最后应加强社会组织参与肺炎防治工作的全过程制度保障, 使社会组织能够参与到疫前防范预警、疫中有序参与、疫后完善恢复的全过程。

(二) 规范协作联动机制

社会组织工作相对独立, 存在零星作战、各自为政等问题^[18], 导致社会组织参与疫情防控深度不够。要发挥社会组织的力量, 建立社会组织参与和组织间协同的机制, 在明晰组织优势和功能的基础上, 确定其工作领域和进入、退出机制, 避免盲目参与疫情防控工作而导致资源配置低效甚至浪费^[22]。在此次疫情防控中, 一些社会组织扮演枢纽平台的角色, 协调其他组织联合抗疫。组织间认知不同、信任不足、信息差异等, 导致存在决策意见不一、资源分配不公、协调沟通不畅等问题。突发传染病疫情必须依靠各组织协同处置才能最大限度控制其蔓延, 为避免部分组织逃避义务、应急懈怠, 政府需要建立社会组织参与的协同责任制^[7]。要采用整合型防控方式, 建立高效的政社合作、社社合作、社企合作平台, 让一些公信力强的组织发挥核心、枢纽作用, 确保公共资源与社会组织力量能更好地发挥综合效能, 共同推进公共卫生应急长效机制建设。

(三) 提高官方社会组织效率

民间社会组织在快速反应、信息公开以及社会监督考核等方面较官方社会组织表现得更加出色。本次疫情防控中, 武汉市红十字会存在效率低下等问题导致公信力下降, 显示出官方社会组织处理问题的方式仍然是体制内模式, 效率较低。而一些民间社会组织则能够突破传统束缚, 高质高效地处理问题。因此, 须提高官办社会组织效率, 联合民间社会组织双管齐下, 才能打好此次疫情防控攻

攻坚战。要明确政府与社会的权责边界,让社会组织逐步与行政机关脱钩,实现去行政化、去垄断化。加强社会组织透明度,提升公信力,培育和全社会志愿精神,促进社会组织可持续发展,促进社会自治。

(四)加强组织社会宣传

此次疫情发生突然,且传播快速、广泛,互联网信息鱼龙混杂,社会公众缺乏对信息的准确判断。在这种情况下,社会组织应该发挥自身的优越性及及时澄清网络谣言,并加大宣传力度,向社会大众传递正确科学的防护知识以及介绍防控疫情的正确方法,起到早预警早防范的作用。此外,社会组织还可以指导居家隔离工作,发挥组织中参与的有效作用,提升自身公信力。最后,网络信息的快速传播和疫情结束后的心理创伤可能导致部分人群产生焦虑和抑郁,组织可以通过相关社会宣传对有关人群进行心理疏导与支持,起到疫后恢复的作用。

(五)优化信息共享平台

疫情供需信息不对称,导致重复采购、虚假捐赠、资源浪费等情况时有发生。实现需求与服务联动的基础是搭建并完善社会组织参与疫情防控的信息共享平台。因此,要运用互联网、大数据、人工智能等技术手段,保障沟通渠道畅通和信息数据共享,基于大数据进行问题分析,理性决策,进而分解目标、细化任务,降低社会服务成本,提高疫情防控效率,实现政府和社会组织在防疫战争中的联合行动,为科学调度和有序协调社会组织参与疫情防控提供有力保障。同时,疫情信息公开有助于缓解群众恐慌情绪,提升群众对社会组织的认知水平^[23]。由不同类型组织共同启动的“社会组织抗击新冠疫情协作网络”(CNC-COVID19),通过开展线上交流、发布行动报告、共享政策文件等方式实现疫情信息交互。由于时间和技术原因,CNC-COVID19虽然不能完全实现高效的疫情信息共享,但这也是建立社会组织信息协同平台、推动应急协同体系建设的契机^[24]。

(六)提升组织自身能力

社会组织参与疫情防控的前提条件就是要有足够的专业能力。相对于自然灾害应急管理,我国社会组织在突发传染病防控领域经验不足,专业知识较为匮乏,专业化程度参差不齐。在防控过程中暴露出需求评估不合理、资源对接不到位、一线志愿者被感染等问题。因此,社会组织在参与疫情防控工作前,要针对疫情特点调整应急救援方式,接受相关传染病知识培训,加强专业服务、协同作战、需求评估、信息对接、沟通协调、资源配置、疫后重建等能力,促进社会资本形成,增强公众和政府的信任度^[25]。另外,要发挥国际、国家级社会组织的能力优势,协助地方、社区社会组织补齐公共卫生

领域短板,完善应急管理机制,提升组织专业化运作能力,构建基层社会治理新格局。

参考文献

- [1] 魏秋华,任哲. 2019新型冠状病毒感染的肺炎疫源地消毒措施[J]. 中国消毒学杂志,2020(1):59-62
- [2] 研究新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作[N]. 人民日报,2020-01-26(01)
- [3] 张文红,王丹妮,秦侠,等. 艾滋病防治领域公民社会组织外部社会资本与组织绩效研究[J]. 中国卫生政策研究,2017,10(10):49-53
- [4] 俞可平. 中国公民社会:概念、分类与制度环境[J]. 中国社会科学,2006(1):109-122
- [5] 郝模,李程跃,于明珠,等. 新时代公共卫生体系的思考与研究[J]. 上海预防医学,2017,29(12):905-907
- [6] 李立明. 公共卫生与预防医学导论[M]. 北京:人民卫生出版社,2017:21
- [7] 张再生,孙雪松. 基层应急管理:现实绩效、制度困境与优化路径[J]. 南京社会科学,2019(10):83-90
- [8] 张星曦,刘浏,胡志,等. 健康老龄化领域公民社会组织核心个人社会资本要素探讨[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2020,20(1):33-36
- [9] 郑拓. 突发性公共事件与政府部门间的协作及其制度困境[D]. 上海:复旦大学,2013
- [10] 王名,刘求实. 中国非政府组织发展的制度分析[J]. 中国非营利评论,2007,1(1):92-145
- [11] 卢子怡. 粉丝公益中社会工作的介入研究[D]. 合肥:安徽大学,2016
- [12] 张志刚,姚远. 非政府组织在创新社会管理体制中的作用研究[J]. 行政与法,2007(10):9-11
- [13] 王初. 我国社会组织参与灾害应急救援研究[D]. 南京:南京师范大学,2018
- [14] 陈熙春,顾建键,马立. 略论中国非政府组织的发展和管理[J]. 上海行政学院学报,2006(6):30-38
- [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):90-94
- [16] 俞可平. 中国公民社会研究的若干问题[J]. 中共中央党校学报,2007(6):14-22
- [17] 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):14-18
- [18] 马小飞,部娜. 社会组织在灾害应急管理中作用发挥研究[J]. 发展,2016(10):63-64
- [19] 曹春艳. 合作治理视域下居民参与公共卫生服务角色研究[J]. 医学与社会,2019,32(9):47-51
- [20] 郭皓,陈彩虹,曹轶,等. 自然灾害应急管理中的非政府组织[J]. 华北地震科学,2011,29(3):13-18
- [21] 孙雪. 重庆社会组织参与应急管理服务的困境与路径[J]. 重庆行政(公共论坛),2018,19(5):29-30
- [22] 刘译鸿,丁文广,刘书明. 应急管理中政府与社会组织合

- 作治理的路径选择[J]. 中国发展,2017,17(4):66-71
- [23] 唐娅玲. 社会资本视角下的应急志愿组织公信力提升路径——以广州社区应急救援志愿服务站“多宝站”为例[J]. 福州党校学报,2017(2):37-40
- [24] 中国发展简报. 徐凡:构建韧性社会,多元社会组织的专业和长效协作必不可少[EB/OL]. [2020-05-25]. <http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/news-23918.html>
- [25] 刘严萍,何继新. 突发事件情境中政府与社会组织应急协同研究综述[J]. 河南理工大学学报(社会科学版),2018,19(4):34-41

The role of social organization in the prevention and treatment of corona virus disease 2019

ZHU Ying, TANG Ling, LIU Meng, ZHANG Xingxi, CHEN Ren

School of Health Management, Anhui Medical University, Anhui 230032, China

Abstract: Since December 2019, the epidemic of corona virus disease 2019 (COVID-19) in Wuhan, Hubei has progressed rapidly. Social organizations have played an important role in the prevention and control of COVID-19 as a supplementary force of the government. On the basis of explaining the advantages of social organizations, this article analyzes their specific ways to participate in the prevention and control of the epidemic. It also puts proposals to improve the institutional security system, regulate the participation and cooperation mechanism, improve the efficiency of official social organizations, strengthen social publicity, optimize the disclosure of information, and enhance the organization's own capabilities when the social organizations participate in the control the outbreaks of novel coronavirus pneumonia. It provides the social organizations participating in emergency with some theories and practice of emergency management as references as well.

Key words: social organization; corona virus disease 2019; emergency; emergency management