



# 社会组织参与公共卫生应急处置的PEST-SWOT分析

陈雪飞<sup>1</sup>, 纪凯<sup>1</sup>, 王正盛<sup>1</sup>, 王丽<sup>1</sup>, 陈任<sup>1,2</sup>

1. 安徽医科大学卫生管理学院, 安徽 合肥 230032;

2. 安徽医科大学附属宿州医院科教科, 安徽 宿州 234000

**摘要:** 公共卫生突发事件频繁发生, 不仅对人民群众的生命和心理健康产生严重危害, 还对社会经济发展产生巨大影响。如何开展公共卫生应急处置, 不能仅靠政府的力量, 社会的参与也是必不可少的, 所以社会组织参与公共卫生应急处置就显得极其重要。文章通过建立 PEST-SWOT 模型, 全面分析社会组织参与公共卫生应急处置的内外部环境(优势、劣势、机遇和威胁), 并从政治、经济、社会、技术四个方面对内外部环境进行细致分析, 为社会组织更好地参与公共卫生应急处置提出发展战略和政策建议, 为新时期社会组织开展公共卫生应急处置工作提供参考依据。

**关键词:** 社会组织; 公共卫生应急处置; PEST-SWOT 分析

中图分类号: C913.7

文献标志码: A

文章编号: 1671-0479(2021)06-584-005

doi: 10.7655/NYDXBSS20210612

21 世纪以来, 公共卫生突发事件频繁发生, 引起了全社会的广泛关注。公共卫生应急指对公共卫生突发事件进行事前监测、事中处置、事后评估的一系列管理行为, 同时对其他突发事件实施及时的医疗卫生救援, 以防止突发事件对社会造成危害<sup>[1]</sup>。公共卫生突发事件的发生让群众的日常生活遭受了严重的打击。公共卫生突发事件从暴发到防控, 我们面对的不是一个简单的医学问题, 而是一个关于政治、经济、社会的复杂问题<sup>[2]</sup>。而公共卫生应急处置不能单纯地依靠政府的力量, 而是需要全社会行动起来才能突破困境, 这时社会组织参与就显得极其重要。这就意味着政府部门要及时转变治理理念, 处理好自身与市场、社会之间的关系, 建设好政府社会协同发展的新局面<sup>[3]</sup>。

社会组织是政府和市场之外的组织<sup>[4]</sup>。社会组织可以划分为官方社会组织和民间社会组织。因为公共卫生突发事件的突发性、不确定性, 这时就需要政府、社会有效地结合起来, 才能高效应对公共卫生事件。因此, 社会组织参与公共卫生应急处

置是当代我国应急管理能力建设的必然需求, 也是政府和社会共同合作的重大课题。

## 一、资料和方法

PEST 分析是指从宏观角度, 通过政治(politics, P)、经济(economy, E)、社会(society, S)、技术(technology, T)4 个因素进行系统分析。SWOT 分析是指对研究对象的外部因素, 通过优势(strengths, S)、劣势(weaknesses, W)、机遇(opportunities, O)、威胁(threats, T)来进行全面评价。PEST-SWOT 分析法通过建立 PEST-SWOT 分析矩阵模型, 对研究对象的内外部环境进行全面分析, 从而制定有效的发展战略。

本研究主要通过学术期刊网(包括中国知网、PubMed、百度学术等数据库)以及国务院、卫健委等网站收集相关资料。政府网站收集的主要是研究对象外部环境方面, 包括政治(P)、经济(E)、社会(S)、技术(T)和 SWOT 分析里的机会(O)和威胁(T), 而学术期刊网站收集的文献信息覆盖研究对象 PEST-SWOT 分析的各个方面。

**基金项目:** 国家自然科学基金“社会组织参与公共卫生应急的策略研究——基于社会资本和CGRs理论”(72174001); 安徽省哲学社会科学规划项目“协商治理视角下安徽省突发公共卫生事件社区防控能力现状及建设策略研究”(AHSKY2020D22)

**收稿日期:** 2021-10-11

**作者简介:** 陈雪飞(1998—), 女, 贵州贵阳人, 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, 研究方向为卫生政策与体制改革, 通信作者, chenren2006@hotmail.com。

## 二、结果

通过建构PEST-SWOT分析矩阵,全面分析社会组织参与公共卫生应急处置的内外部环境(优

势、劣势、机遇和威胁),并从政治、经济、社会、技术4个方面对内外部环境进行细致分析,据此判断研究对象所处的现状并提出合适的发展战略(表1)。

表1 社会组织参与公共卫生应急处置的PEST-SWOT分析矩阵

PEST-SWOT	优势(S)	劣势(W)	机会(O)	威胁(T)
政治(P)	相关政策逐渐落实	没有明确社会组织的主 体地位	良好的政治环境有利 于发展	不同地区参与公共卫生应急的 社会组织发展不同
经济(E)	基金会提供一定经济保障	缺乏自主筹资能力	“临时性”组织增加经 济支持	政府财政投入不够
社会(S)	信任增加激活更多社会资 本	缺乏系统的激励机制	对社会组织的参与的 需求增加	社会关注度不高
技术(T)	人才队伍建设增强	专业知识储备不足	提供线上+线下服务	缺乏深度参与公共卫生应急的 能力

### (一)内部优势(S)

#### 1. 政治方面(P)

近年来,国家逐渐重视社会组织参与公共卫生应急处置。2015年,民政部印发了《关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见》,提出鼓励社会群众参与公共卫生应急处置。在新冠肺炎疫情暴发之际,民政部也印发了关于鼓励社会力量积极参与公共卫生应急处置的文件,这一系列政策文件都是鼓励社会力量参与到公共卫生应急处置中,由此可见,社会组织参与公共卫生应急处置有一定的政治优势。

#### 2. 经济方面(E)

由于社会组织具有民间性、自治性、公益性等特征,当突发公共卫生事件发生时,社会组织可以通过与企业合作获得一些资源。同时,由于社会组织本身的结构优势,可以为企业提供信息,让企业参与公共卫生应急处置。这样不仅可以扩大企业影响力,还可以让企业承担其自身的社会责任,在很大程度上为应急事件的处理提供必要的经济支持。现在还有一些卫生基金会,它们主要是做好资金筹措并迅速将社会资本凝聚起来,这很好地弥补了社会组织资金缺乏的问题。因此,这类社会组织的存在为公共卫生应急处置起到经济保障的作用。

#### 3. 社会方面(S)

随着全面依法治国的推进,在新冠肺炎疫情暴发前,我国有关社会组织的法律法规已逐渐建立<sup>[5]</sup>。由于现在社会组织法制化、制度化的提升,人们对社会组织的信任逐渐增加,人民群众自发自愿加入社会组织,例如很多志愿者协会的成立。人民群众对社会组织的信任增加,社会资本得到了激发,社会组织变得更加强大,让社会组织成为参与公共卫生应急处置的主体。

#### 4. 技术方面(T)

作为独立于政府、市场的第三方力量,社会组

织发端于民间,所具有的亲民性使其在参与公共卫生应急处置中更易获得群众的认可。社会组织的成员来自各行各业,他们在工作闲暇之余参加公益性的活动,一些成员经过平时的学习、培训和实践,具有熟练应对突发公共卫生事件的救援知识和技能。还有一些是专业技术人员,例如陆地医疗退役军医人员,他们不仅可以做一些线上的咨询、关怀服务,有条件的还会捐赠救援的医疗器械等。这使得社会组织参与公共卫生应急处置具备一定的技术优势,能够独立承担公共卫生应急处置的工作任务。

### (二)内部劣势(W)

#### 1. 政治方面(P)

我国现有关于应对公共卫生应急处置的法律文件中,只强调了政府参与公共卫生应急的要求,没有提到社会组织的责任要求,社会组织的合法地位没有得到明确。所以,社会组织只能根据自身条件寻求生存策略,寻找合法身份的挂靠单位或者登记为企业法人取得法律资格<sup>[6]</sup>。当突发公共卫生事件发生时,社会组织的参与就存在一定的困难,因为不是在专门的应急管理机制中展开行动,缺乏一定的法律制约性和系统协调性,这在一定程度上制约了社会组织参与公共卫生应急处置的工作。

#### 2. 经济方面(E)

社会组织缺乏一定的自主筹资能力,并且社会组织参与公共卫生应急处置的资金很大程度上受制于政府,资金的缺乏不仅影响专业技术人员的加入,还难以维持组织的继续运行。资金已成为其参与公共卫生应急处置的重要制约因素,没有资金投入,社会组织就难以继续维持工作。并且政府对社会组织的资金投入不足,缺乏针对参与公共卫生应急处置的社会组织的专项资金支持。同时,在公共卫生应急处置中,社会组织在资金申报材料方面限

制过多,导致工作无法继续推进。

### 3. 社会方面(S)

公共卫生突发事件发生时,由于社会组织的非营利性,社会组织成员参与应急救援的动力主要来自无私奉献、服务群众带来的荣誉感,提升自身影响力,吸纳新成员进入社会组织。但由于政府并没有出台针对参与应急类社会组织的激励机制,在面对具有危险性的突发公共卫生事件时,社会组织积极提供人力、物力、财力的帮助,有关部门鲜有给予鼓励、宣传。社会组织的工作积极性得不到提高,对于吸引新的社会力量加入社会组织具有一定的制约性。

### 4. 技术方面(T)

丰富的理论知识和专业的救援技能是应急救援的基础。社会组织成员的文化技术水平参差不齐,他们大多数文化程度不高、专业知识储备不足、救援技术不规范,导致整体的救援水平不高。另外,由于学习、工作、生活的影响,技能与专业设备不匹配,面对专业的设备,社会组织的工作只能是简单检测和监督,设备的具体操作只能依靠相关领域的专家进行,这限制了救援工作的进行。

## (三)外部机遇(O)

### 1. 政治方面(P)

对于政府而言,应对突发公共卫生事件是对其合法性的巩固<sup>[7]</sup>。社会组织具有志愿性,其组织成员往往具有强烈的使命感和奉献精神。社会组织的参与正好弥补了政府在公共卫生应急处置上的缺陷。彭迪在《中国第三部门观察报告(2020)》中指出,社会组织影响一国政治生态可能性的大小,直接影响政府对待国内社会组织的管理策略和管理方式<sup>[8]</sup>。社会组织的出现可以监督政府在公共卫生应急处置中的责任是否缺失,弥补政府单一主体失灵的现象。这是社会组织参与公共卫生应急处置最好的政治机遇。

### 2. 经济方面(E)

随着我国经济社会的发展进程加快,一些“临时性组织”逐渐出现在大众视野,它是指未被整合进应急管理体系的社会组织在突发公共卫生事件中通过动员的方式获得体制外资源<sup>[9]</sup>。这类社会组织多以基金会的形式出现,具有较强的社会动员影响力,具有募捐资金的功能。例如韩红的爱心慈善基金会,依托明星的影响力能够吸纳更多的社会资源<sup>[10]</sup>,在新冠肺炎疫情中就收到超过3亿的捐助,用于购买物资。

### 3. 社会方面(S)

在以政府为主导的应急管理体制下,政府是一种体制内力量,社会组织的出现就成了一种体制外的补充,起到补缺的作用。它可以在政府力量不足

的时候发挥作用,例如社会组织可以在突发公共卫生事件发生的不同时期进行参与,并没有很强的制度性约束,而政府参与应急处置时有很强的制约性,需要层层审批,这在一定程度上影响救援的进程。因此,社会对社会组织参与公共卫生应急处置需求日益增加。

### 4. 技术方面(T)

由于突发公共卫生事件具有突发性,在信息共享和医疗资源平衡上就存在一定的问题。而社会组织能发挥其灵活、专业的优势,独立自主地参与医疗救援任务,协调补充医疗资源,并且可以提供线上+线下的服务,线上可以为在突发公共卫生事件中遭受心灵创伤的人群进行心理辅导,线下可以协助专业的救援人员开展救援服务。另外,随着我国社会工作人才队伍的不断壮大,更多社会工作者加入社会组织提供专业服务,以保障社会组织提供服务的专业化水平。

## (四)外部威胁(T)

### 1. 政治方面(P)

国家对于社会组织参与公共卫生应急处置的政策虽然一直在推进,也对社会组织的发展有所规划,但并没有具体的文件明确社会组织的合法地位,相关规定和方案也有待进一步完善和落实。让社会组织以法治化方式参与应对重大突发公共事件,是社会组织有效参与公共卫生应急处置的重要保障<sup>[11]</sup>。不同地区的社会力量参与公共卫生应急处置的发展参差不齐,对社会组织监管评估机制不完善,具体的发展路径不清晰,让社会组织在发展过程中所遇到的困难无法通过规定进行解决。

### 2. 经济方面(E)

目前,社会组织面临巨大的资金缺口,资金的缺失导致参与公共卫生应急处置工作无法正常开展。现在社会组织最主要的资金来源是政府,但政府由于种种原因购买服务的资金出现缩水,物力和财力严重短缺,导致社会组织参与公共卫生应急处置陷入单一化的困境之中。基于此,社会组织也面临极大的生存压力。

### 3. 社会方面(S)

参与公共卫生应急处置的社会组织需要构建一支庞大的专业人才队伍,既要懂社会组织的经营,又要了解专业的公共卫生应急知识。而现在公众对社会组织的了解程度不够,无法吸引社会大众加入社会组织。并且目前针对专业社会组织人力资源的培训体系不够健全,在一定程度上降低了社会组织参与公共卫生应急处置的实施效果和推广价值。

### 4. 技术方面(T)

对于扩散速度快的突发公共卫生事件来说,需要呼吁社会公众参与到应急工作中来。这时社会

组织的作用就是弥补政府应急救援中的不足,但纵观应急救援过程可以发现,社会组织人才队伍建设薄弱,缺乏深度参与公共卫生应急处置的能力。并且随着现代智能科技的加入,社会组织运用科学技术参与公共卫生应急处置存在瓶颈,缺乏专业技能知识导致严重制约社会组织发挥效能。

### 三、讨论

基于 PEST-SWOT 模型对社会组织参与公共卫生应急处置内外环境的分析,得出 SWOT 战略矩阵,通过匹配,本研究提出了以下 4 种社会组织参与公共卫生应急处置的发展战略(表 2)。

表 2 社会组织参与公共卫生应急处置的 SWOT 战略矩阵

内部 / 外部	优势(S)	劣势(W)
机会(O)	把握时代机遇,展现自身能力组织环境改善,社会动员有力(S+O)	把握政策红利,健全激励制度坚持人才引进,增加财政支持(W+O)
威胁(T)	加大政策倾斜,完善法律规范加强顶层优势,领导有序行动(S+T)	借鉴先进力量,提高专业水平制定应急预案,确定职权界限(W+T)

#### (一)SO 发展战略——增长型战略

针对 SO 组合,社会组织参与公共卫生应急处置需把握外部机遇,充分发挥自身优势,采取增长型战略。随着社会的进步,公共卫生应急的发展也会遇到瓶颈期,政府承受的压力是巨大的。党的十八大以来,国家将推进治理体系与治理能力现代化作为全面深化改革的总目标,这无疑在治理理念、治理体制与治理机制上强化了治理体系现代化的实现方向,即从行政管理的单向度转变为国家与社会共同体良性互动的治理逻辑<sup>[12]</sup>。正是如此,我国社会组织从诞生到发展,再到拥有成熟的基础条件和积累的社会经验,已经成为政府参与公共卫生应急处置的重要补充。社会组织应抓住时代机遇,努力发挥自身灵活、自由的特点,充分展现自身的能力,积极参与公共卫生应急处置能够很好地证明其存在的价值,为推动相关立法,明确社会组织参与公共卫生应急处置的合法地位打下良好的基础。

#### (二)WO 发展战略——扭转型战略

针对 WO 组合,社会组织参与公共卫生应急处置要抓住外部机遇,切实改进自身不足,采取扭转型战略。首先,社会组织应把握政策红利,建立健全社会组织人才培养和内部激励制度。社会组织通过动员鼓励社会力量加入社会组织中,需要建立精神与物质的双重激励制度、打通组织内部晋升渠道。社会组织可以通过设立荣誉称号、奖金、人员晋升来激励成员,有了合理的晋升制度才能吸收更多的群众加入社会组织。其次,由于社会组织具有非营利性、公益性,基本上没有固定的经费来源,他们面临的最大问题就是参与公共卫生应急处置的经费困难,这严重制约了社会组织的发展。全社会都应该重视社会组织参与公共卫生应急处置的重要性,应该伸出援手,在能力范围内给予捐赠,帮助他们解决经费上的困难,例如一些爱心企业、群众通过物资捐赠和宣传赞助等方式进行支持。政府

也应该给予财政支持,通过政策优惠、购买服务、减免税等为社会组织提供帮助。

#### (三)ST 发展战略——多元化战略

针对 ST 组合,社会组织参与公共卫生应急处置要借助自身优势,尽力化解外部威胁,采取多元化战略。第一,从政府层面看,政府应发挥领导作用,加快推进社会组织参与公共卫生应急处置进程。政府应当继续深化社会组织管理制度改革,建立公共卫生应急的法定登记制度<sup>[13]</sup>。第二,在社会组织内部制度上,需要加强公共卫生应急的顶层设计,设立专业高效的领导层。当突发公共卫生事件发生时,能够对状况进行精准判断与预测,充分发挥自身独特优势,领导组织有序行动。最后应建立公平公正公开的公共卫生应急司法程序,以便对社会组织参与公共卫生应急处置进行监督<sup>[14]</sup>。引导社会组织不断发挥自身优势,通过取得良好成绩来提高自身的社会影响力,以此来增加政府和社会对社会组织的重视和支持。

#### (四)WT 发展战略——防御型战略

针对 WT 组合,社会组织参与公共卫生应急处置要克服自身劣势,规避外部威胁,采取防御型战略。社会组织应学习国内外的先进经验,完善内部制度,提高组织成员专业技术水平。首先,社会组织应该利用互联网的优势大力发展线上参与公共卫生应急处置。互联网平台不仅加强了社会组织之间的沟通,还鼓励以强带弱来提升各类社会组织的能力。这在促进技术发展的同时,也能够更加高效地开展组织工作。其次,社会组织可以建立与政府、企业和科研院所的人才交流渠道。通过拓展专业人才来源,让社会上更多的专业人才加入社会组织,帮助社会组织有序运行,提供可持续的人力资源。最后,为了让社会组织能够正常开展活动,要制定内部应急预案。只有明确应对突发公共卫生事件的基本措施,确定参与应急管理的职权界限,社会组织才能真正地发挥出应有的作用。

#### 四、结 论

公共卫生突发事件的应急处置,需要政府与社会的有机结合,能够在充分调动双方有效资源的基础上,快速采取行动,这就迫切需要多个部门之间有一整套适宜的行动体系和协调机制<sup>[15]</sup>。社会组织的参与,在一定程度上解决了政府力量无法兼顾的问题。通过对社会组织参与公共卫生应急处置的PEST-SWOT矩阵分析发现,社会组织参与公共卫生应急处置宏观环境上具有一定优势,微观环境上仍存在一定问题,如没有明确社会组织主体地位、缺乏足够的经济支持、社会关注度不高、社会组织成员专业知识储备不足等,但有利因素也比较突出,如拥有良好的政治环境、“临时性”组织增加经济支持、信任激活更多的社会资本、人才队伍建设增强等。

基于PEST-SWOT矩阵分析,社会组织参与公共卫生应急处置应不断调整自身发展战略,抓住机遇,迎接挑战。社会组织应选择适合自身的发展战略,更加充分地参与到公共卫生应急处置中。

#### 参考文献

- [1] 薛澜,彭宗超,钟开斌,等. 中国公共卫生应急指挥体系探析[J]. 中国工程科学,2021,23(5):1-8
- [2] 洪勤思. 突发公共卫生事件中城市社区应急管理模式研究[D]. 合肥:安徽财经大学,2021
- [3] 周峰,耿国宾. 国家治理体系和治理能力现代化的中国逻辑[J]. 岭南学刊,2020(2):5-10
- [4] 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
- [5] 孔卫拿,黄晓媛. 社会组织在新型冠状病毒肺炎疫情防控中的作用——逻辑、体系与提升路径[J]. 学会,2020(7):5-15,22
- [6] 王萍. 破除我国社会组织法律地位的实然与应然悖论[J]. 人民论坛,2016(25):140-141
- [7] 王玲. 救灾政治:合法性经营视角下的现代国家与乡村社会[D]. 武汉:华中科技大学,2012
- [8] 彭迪. 公益组织善治迫在眉睫——《中国第三部门观察报告(2012)》聚焦公益组织治理[J]. 社会与公益,2012(4):70-72
- [9] 林海彬. 应急管理中地方政府与社会组织协调的张力及其弥合[J]. 广东行政学院学报,2021,33(2):31-36
- [10] 朱莹,唐玲,刘梦,等. 社会组织在新型冠状病毒肺炎疫情防控中的作用探讨[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2020,20(3):205-209
- [11] 詹承豫. 中国应急管理体系完善的理论与方法研究——基于“情景—冲击—脆弱性”的分析框架[J]. 政治学研究,2009(5):92-98
- [12] 陈进华. 治理体系现代化的国家逻辑[J]. 中国社会科学,2019(5):23-39,205
- [13] 马步广. 突发环境事件中政府问责障碍的路径重构[J]. 人民论坛,2020(6):122-123
- [14] 杜朴. 社会组织参与公共卫生突发事件的应急治理[J]. 湖北警官学院学报,2021,34(2):113-121
- [15] 高小平. 中国特色应急管理体系建设的成就和发展[J]. 中国行政管理,2008(11):18-24

(本文编辑:姜 鑫)

## PEST-SWOT analysis of social organizations participating in public health emergency disposal

CHEN Xuefei<sup>1</sup>, JI Kai<sup>1</sup>, WANG Zhengsheng<sup>1</sup>, WANG Li<sup>1</sup>, CHEN Ren<sup>1,2</sup>

1. School of Health Management, Anhui Medical University, Hefei 230032;

2. Department of Science and Education, Suzhou Hospital Affiliated to Anhui Medical University, Suzhou 234000, China

**Abstract:** In recent years, public health emergencies occurred frequently, not only causing serious harm to the lives and mental health of the people, but also having a huge impact on social and economic development. How to carry out public health emergency disposal cannot rely solely on the power of the government. Social participation is also essential. Therefore, it is extremely important for social organizations to participate in public health emergency disposal. Through the establishment of the PEST - SWOT model, this study comprehensively analyzed the internal and external environments (strengths, weaknesses, opportunities, and threats) of social organizations participating in public health emergency disposal, and carefully examined the internal and external environments from the four aspects of politics, economy, society, and technology. Development strategies and policy recommendations were put forward for social organizations to better participate in public health emergency disposal. Research findings will provide reference for social organizations to carry out public health emergency disposal in the new era.

**Key words:** social organization; public health emergency disposal; PEST-SWOT analysis