

多民族社区突发事件应急机制研究

季海燕

(新疆政法学院, 新疆 图木舒克 843900)

【摘要】现代社会已成为与风险共存的社会,为应对风险社会中复杂且不确定性高的突发事件,我国积极探索高效的应急机制。在突发事件中我国社区为场域建立多元主体协同机制成为保障社区正常运行,确保基本需求得到满足的重要途径。多民族社区居民在文化、生活习惯、信仰等方面的差异使社区异质性突出,对社区应急机制提出了更高的挑战。

本文在文献综述的基础上,以协同治理理论作为理论基础,以X社区为例,通过访谈法、参与观察法收集数据,结合多民族社区特征,对多民族社区在多元利益相关主体应急机制深入研究,分析多元主体间的应急机制内容及主体间关系。

【关键词】应急机制;多民族社区

一、引言

我国城市化进程加快,市场经济蓬勃发展,西部大开发等政策的落实,使新疆、西藏及其他少数民族地区逐步走向现代化。随着城市化进程加快,现代化程度变高,基础单元“社区”在数目上也有所增长。社会是“社区”这一基本单位组成的,因此社区亦是社会不同程度的缩影,成为社会研究的起点。许多社会问题的解决需要在社区层面进行实地的调查与研究,相应的解决措施从社区开始试点验证。近年来,国家治理现代化建设稳步推进,在十九届四中全会提出“优化国家应急管理能力体系建设,提高防灾减灾救灾能力”,应急管理现代化成为国家治理的重要内容。社区作为突发事件后果的直接承担者,是应急管理的第一场所,其应急机制的建立尤为重要。

多民族社区中,不同民族之间互帮互助、同渡难关,在社区中传递着温情。但相比于全国大多数社区来说,多民族社区的居民在文化、生活习惯、信仰等方面的差异使社区异质性十分突出,对社区应急协同治理提出了更高的挑战,需要更加多元化的主体参与。同时,多民族部分地区由于地理位置较为偏僻导致交通不便、资源供给有所不足,社会组织发展落后,可投入应急协同的社会资源依赖于政府供给,需要建立更完善的应急协同机制,充分调动各方资源,缓解政府部门的压力。

二、文献评述

(一)多元主体应急协同治理

社区作为居民进行自我服务管理教育的场域,是基层政府职能发挥作用的载体,也是应急管理的

基本对象。它可以发掘、带动社会应急力量积极参与应急管理,并保护居民的利益。

我国研究学者余树华,周林生明确强调,对于国内应急管理体系而言,社区属于其中不可缺少的一部分。社区应急管理在基层政府进行决策指挥中发挥重要作用,成为应急管理体系中不可缺少的重要组成部分。社区应急管理是基层政府在开展应急管理决策以及指挥的重要内容之一,应参与应急管理从开始到结束的所有过程。^[1]社区对于应急管理开展的监测预警,处置应对以及减缓恢复中,社区都有参与讨论决策的权利。^[2]就我国现有的应急管理法律体系来说,《国家突发公共事件总体应急预案》、《中华人民共和国突发事件应对法》、《防洪法》、《防震减灾法》等应急管理法律中并没有高度重视社区应急管理,这引起了学者的关注,对此问题开展了研究。此外在公共管理领域,随着社会问题的日益复杂,更多学者开始关注多元主体协同治理,这为应急管理提供了新的研究角度。对社区应急管理从协同治理的角度进行研究,研究学者明确了三大主体:“社会、政府、社区”,结合多个研究主体作具体分析。

现如今,研究学者基于社区应急治理主体组成,绝大部分人都主张转向多元主体发展。李菲菲和庞苏林关于珠江三角洲的抢险失踪案开展了详细的分析调查,并运用治理理论指出我国城市社区的应急管理任务艰巨,缺少资金,缺资源,缺乏管理。应该开展社区建设,建设多主体平衡的社区应急管理模型。^[3]许多学者的研究强调了应急管理参与主体多样化的重要作用。其中,贾波对于这一问题

进行了分析,确定涪陵区某社区为研究对象,并了解了社区应急管理各个主体治理现状,强调多元应急主体对社区治理的作用,并构建了以培育社区应急文化、打造智慧社区的方式多元主体参与、评价机制完善的参与发展模式。^[4]例如,李仁在对国外社区进行的应急管理合作模式的比较研究,以政府为主体的合作中,政策以及法律的指导,是政府与非营利组织,企业和公众之间合作的基础。^[5]张哲对国外社区发展模式进行了调查发现应急协同的特点,找到了国内发展模式存在的问题和成因,提出了“三社一体化”模式。^[6]

(二) 多民族社区多元主体协同治理

在我国进行改革开放之后,社会结构发生了深刻的变化。宏观层面中产生了三个看似独立却紧密相关的子系统,第一,党和政府为代表的国家系统;第二,市场系统;第三,基于民间组织以及社会组织的社会系统。^[7]学术界对于“协同治理”的概念形成的认识如下:第一是非政府的行动主体参与社会治理;第二各行业合作共赢以达到共同的利益。^[8]国外学者认为“治理的实现依赖于复杂的组织形式”^[9],近些年社区治理创新相关理论与社会实践相结合,在发展的过程中学者发现一个趋势,治理主体由单一部门最后发展为多个行政主体。例如:文森特·奥斯特罗姆开创了多中心治理理论脱离了政府-市场的二元划分,创新性提出的第三种方式,即公共事务自主治理。罗兹强调,组织之间的相互依存就是治理,治理包括非政府行为者;网络是实现治理的有效方式。^[10]帕特南提出公民参与的首要要素是对公共问题的关注和参与意识。^[11]

与单民族社区相比在多民族社区治理中更加注重民族交往交流交融与民族间的和谐发展问题,因此多民族社区在社区功能、社区文化、社区服务、社区认同等方面需要格外重视。与此同时,研究人员对多民族社区中多民族的协作治理更加关注,研究多元化参与对社区治理的作用。例如,高新通过解构多元主体协同治理,分析了天津T社区的治理主体(党组织、政府、社区自治组织、社会组织)之间的关系,分析了城市当中多民族社区互动的过程中发现的不合理之处,提出为推动社区健康发展,要注重对各主体的良性互动。^[12]社会组织对社区治理发展的作用,例如,张志泽和高永恒对于多民族社区发展实际情况开展了调查研究,并指出社会组织参与社会治理积极性不高的问题,多民族社区的整合能力处于弱势,同时,与党组织和政府的关系需要规范化和制度化。^[13]

三、多民族社区应急机制分析

(一) 多民族社区应急机制中多元主体定位

党组织是社区应急管理过程中的联动核心。各级党组织在把握正确的政治方向、贯彻党的大政方针的同时,借助制度力量,不断压实各级党组织领导下的共同参与社区防控治理责任,坚持责任导向,带领社区主体共同参与社区应急机制,确保权责明晰,使社区从局部推进向整体推进转变。社区党委领导社区及时开展社区应急管理工作,自上而下进行监督、计划、调整等工作,同时对各个环节发现的问题进行及时的解决。社区内党组织积极发动党员参与协同机制,补充社区人力资源。且党组织是由不同民族成员组成,其成员素质高,执行力强,思想觉悟高,在应急行动过程中发挥重要作用。

社区居委会是社区应急机制中协调与领导者。社区“两委”共同组成社区应急体系的发起人。社区居委会组织网格管理员参与应急机制。网格化的管理将协同中的信息有效地进行传递,自上而下以及自下而上的信息沟通渠道被打通,可以及时处理问题,提高协同效率。

志愿者团队是社区整体应急服务的联结者;是应急机制的拥护者。志愿者来自基层、服务基层,当居民遇到问题时可以及时采取行动提供必要服务或联系相关资源提供帮助,应急志愿者作为社区应急力量的有力补充,减少社区在应急管理方面的人员编制,减少了政府人员开支,节约了社区应急管理的成本。同时,志愿者对应急机制参与有很高的热情,但自身力量无法达成目标。

物业公司以及商家是参与社区应急机制的社会力量之一,物业公司负责后勤工作,保障社区居民日常生活。商家在突发事件期间发挥企业家责任,积极配合社区应急管理工作,为维持居民正常生活提供坚实的物流保障,在突发事件中发挥重要作用。

警务站以及社区服务中心医疗队为社区应急机制提供一定的技术支持。警务站在维护治安,安定民心方面作用显著。社区卫生服务中心医疗队作为卫生社区健康服务体系网底,发挥专业技术作用。

(二) 多民族社区多元主体参与应急机制中的问题

1. 多民族社区应急机制权力或资源不平衡

多元主体间权力资源不平等。国内城市社区现今的运行模式确定为:传统的行政区-社区模式,这是因为基层行政区所带来的社会生活的约束力所形成的相对特殊的社区运行模式。^[14]社区管理具有强烈的行政色彩,基层自治不到位,自我管理组织发展不完善。这导致在多元主体应急机制中权力与资源不平

衡,各主体参与被动,难以形成有效的协同机制。

2. 多民族社区工作人员队伍以及志愿者队伍建设薄弱

从多民族社区多元主体应急协同治理的具体情况来看,工作人员存在专业技能不到位问题。在志愿者团队中少数民族参与度以及动员力度不够,少数民族在多元主体应急协同治理中工作者数量相对较少。

3. 社区对链接外部资源能力不足

社区对链接外部资源能力不足,缺少专业性服务,对于外部资源更多是靠政府分配,缺少主动向外链接的积极性。现有多元主体协同主要以社区政府部门主导,主要提供突发事件中基本医疗服务以及应对居民物质需求,但没有涉及专业心理援助服务,对于弱势群体的服务也停留在物质层面。

四、促进对策

(一) 与居民形成更紧密的协作

在应急管理中居民是直接的服务对象,但我们不能忽视居民的力量。居民的广泛参与与积极配合影响着应急协同机制的效率,各工作主体与居民的配合关乎目标的达成。这要求与居民建立信息协同、管理协同以及服务协同。信息协同通过网络平台建立信息网络,保证居民能够了解应急协同机制相关信息,保证可以全面准确地掌握居民的信息。管理协同指要求居民建立协作意识配合社区进行各项应急工作,保障各项政策的落实。服务协同鼓励少数民族广泛参与,有效组织居民力量进行互助,对接多部门,形成应急协同机制工作人员与居民,居民与居民间良性互动的共建共享环境。

(二) 加强社区内企业参与度

在突发事件情景中,动员社区内企业参与多元主体协同网络,是最大限度发挥社会力量的重要措施。在突发事件应对过程中,企业参与可以在居民心中树立起积极正面的形象,进而提升自身的影响力。在对其自身带来好处的同时,企业可以为应急协同机制提供资金以及技术支持,成为应急协同机制的赞助者。

(三) 搭建多元主体应急协同网络

搭建更广泛的多元主体应急协同网络,使更多群体参与到应急协同网络中。同时,提高各主体专业性,需要建立常态化的应急志愿者团队,鼓励少数民族居民参加,激励支持社会组织等具有专业性的组织人才参与应急协同治理机制。促进多元主体依存性,增强信任感要建立参与激励机制,传播应急文化,提高社区参与意识以及参与动机,促进多民族社区应急协同治理机制的发展与完善。加强多

元主体协同团队对不同民族的服务对象的认知,可以更好地为多民族社区提供服务。

参考文献:

- [1]余树华,周林生.社区应急管理的定位研究[J].华南理工大学学报:社会科学版,2015(1),46-56.
- [2]庞宇.智慧社区应急管理的创新模式[J].电子政务,2016,000(009),104-109.
- [3]李菲菲,庞素琳.基于治理理论视角的我国社区应急管理建设模式分析[J].管理评论,2015,27(2),197-208.
- [4]贾波.社区应急管理能力提升研究[J].绿色科技,2016(22),163-165.
- [5]李韧.我国城市社区应急管理模式探讨.(Doctoral dissertation,重庆大学).2012.
- [6]张喆.“三社一体化”社区发展模式研究.(Doctoral dissertation,陕西师范大学).2015.
- [7]俞可平.重构社会秩序走向官民共治[J].国家行政学院学报.2012.
- [8]韩倩,刘宁,刘志涵,魏崇辉.多元主体协同治理现代化的城市社区实践研究——以南京市汇林绿洲社区为例[J].山西经济管理干部学院学报,2016,24(3),57-60.
- [9]H.k.Colebatch.Making Sense of Governance[J].Policy and Society,2014,33(4).
- [10]Rhodes, Aw, R.Understanding governance: ten years on.Organization Studies,2007,28(8),1243-1264.
- [11]罗伯特·帕特南.独自打保龄:美国社区的衰落与复兴[M].北京大学出版社.2011.
- [12]高鑫.城市化进程中多民族社区治理研究——以天津市T社区为例[J].青海民族研究,2015,26(02):69-72.
- [13]张志泽,高永久.传统民族社区治理现代化视阈下的社会组织发展[J].贵州民族研究,2016,37(8):27-34.
- [14]程亮.社会转型中社区治理的发展历程与困境[J].徐州师范大学学报(哲学社会科学版),2005.

基金项目:2022年度·新疆政法学院校长基金项目“新疆生产建设兵团第三师社区韧性影响因素研究”(编号XZSK2022012)阶段性研究成果。

作者简介:

李海燕(1997—),女,汉族,河南许昌人,助教,研究方向:社区应急管理,社区治理。