



公共管理学报
Journal of Public Management
ISSN 1672-6162, CN 23-1523/F

《公共管理学报》网络首发论文

题目：基层政府与社会组织应急协同何以增效
作者：苗青，林景
DOI：10.16149/j.cnki.23-1523.20251030.001
收稿日期：2025-04-28
网络首发日期：2025-10-31
引用格式：苗青，林景. 基层政府与社会组织应急协同何以增效[J/OL]. 公共管理学报.
<https://doi.org/10.16149/j.cnki.23-1523.20251030.001>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

收稿日期: 2025-04-28

作者简介: 苗青 (1978-), 男, 浙江大学公共管理学院教授, 浙江省人才发展研究院首席专家, 浙江大学民生保障与公共治理研究中心研究员。研究方向: 公益慈善、应急管理; 林景 (1991-), 通信作者, 男, 浙江大学公共管理学院博士研究生, 研究方向: 社会组织、应急管理, Email: linjing_aca@163.com。

基层政府与社会组织应急协同何以增效

苗青¹, 林景¹

(1. 浙江大学 公共管理学院, 杭州 310058)

摘要: 在科层刚性与能力脱嵌的双重约束下, 基层政府在应急管理时与社会组织协同不足。本文建构“制度弹性-能力互补”分析框架, 指出制度弹性通过分权机制提升基层政府的能动空间, 能力互补则通过资源禀赋的优势互补扩展基层政府的资源基础, 二者动态耦合形成“战略互嵌型”“契约代理型”“松散权宜型”“责任回避型”四类协同模式。研究基于四则比较案例, 揭示基层政府与社会组织应急协同的过程机制, 其中高制度弹性与高能力互补的“战略互嵌型”模式, 通过制度优化供给与社会能力有效整合, 表现出显著的应急协同效能。本研究为夯实基层应急体系、提高应急治理能力提供了理论参考。

关键词: 能力互补; 制度弹性; 政社协同; 战略互嵌; 应急管理

1. 问题提出

“大灾之行, 虽天子不能独支, 必藉民之力”。中国古代朴素的危机管理智慧蕴含着深刻的政社应急协同理念: 重大危机的应对绝非单一主体所能胜任, 必须依靠多元主体的协同共治。其核心在于“藉力”, 即政府作为主导者, 需要识别、动员并有效整合社会力量, 即“民力”的独特优势, 形成合力。党中央、国务院高度重视社会应急力量发展, 习近平总书记多次作出重要指示批示^[1]。只有构建“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动”的应急体系, 突破治理主体的单一性, 才能实现政府与社会的优势互补以形成应对“黑天鹅”与“灰犀牛”的应急韧性^[2]。

然而, 将“藉民之力”的理念转化为基层应急协同的普遍实践, 却面临着显著的现实困境^[3]。作为国家应急能力的“末梢传感器”与社会风险的“前沿防火

墙”，基层政府首当其冲地承受着应急响应的巨大压力^[4]。但其与社会组织的应急协同却往往陷入“形式大于实质”的困境。在“科层刚性”与“能力脱嵌”的双重夹逼下，基层政府与社会组织在危机当头时“能协同却不愿协同”、“想协同却无力协同”的现象普遍存在。所谓科层刚性，是指在严格的程序约束与问责导向下，基层政府普遍缺乏探索创新的自主性与动能性，往往以规避风险为先，不敢、不愿也无力主动探索吸纳社会力量的新机制新模式^[5]；所谓能力脱嵌，则是指基层政府与社会组织的资源禀赋、专业技能与行动逻辑存在显著差异，且这种差异未能通过有效的互补机制转化为协同优势，导致双方在应急场景下难以实现能力嵌合^[6]。二者交互影响，使得政社两类主体在应急响应中往往难以有效进行资源整合，最终削弱基层应急治理的系统效能。组织双元性理论（Organizational Ambidexterity Theory）与协同治理理论（Collaborative Governance Theory）为破解困境提供了关键启示：前者强调通过提升制度弹性化解基层权责体系的科层刚性束缚^[7]，后者则指向通过强化能力互补弥合政社主体间的能力脱嵌^[8]。具体而言，亟需在制度层面创新动态赋权、容错试错等弹性机制，释放基层能动空间；在能力层面构建制度化协同网络，激活社会组织的专业与在地优势以形成有效互补。

本研究以多案例比较研究方法，选取东部 Z 省辖下 N 县、M 县、F 县、K 县四个典型县域案例作为分析对象，确保案例选择同时满足同质可比性以及完整覆盖性的要求^[9]，为揭示基层政社应急协同的复杂规律提供坚实实证基础。本文的意义可能包括两个方面。一是在理论层面，建构起“制度弹性—能力互补”双维分析框架，揭示二者的动态耦合逻辑以及“战略互嵌型”“松散权宜”“契约代理”“责任回避”四类协同模式，深化了制度要素与能力要素交互作用对政社应急协同的学理认知。二是在实践层面，为破解基层“科层刚性”与“能力脱嵌”双重困境提供了分类治理路径，通过动态赋权、分级培育等机制优化制度弹性与能力互补，为基层应急工作提供操作指引，推动政社应急协同从临时互动转向常态协同。

2. 理论基础与文献回顾

2.1 组织双元性理论：科层刚性与制度弹性的动态平衡

组织二元性理论强调组织在遵循科层规则与保持必要弹性之间维持动态平衡的重要性，为解析基层政社应急协同中的“科层刚性-制度弹性”矛盾提供了关键视角。组织二元性理论指出，组织运作始终面临一对张力：一方面，需要依靠稳定的规则和程序来保障运作的规范性、可控性和效率；另一方面，又需要具备灵活调整策略和结构的空间以应对外部环境的不确定性、复杂性和快速变化。

在基层应急这一复杂的治理场域中，这对张力表现得尤为突出：作为国家治理体系的“最后一公里”，基层既需要依托科层刚性筑牢应急管理的“基本盘”，通过明确的责任划分、标准的操作流程，确保应急指令高效传递和基础工作有序推进；同时也需借助制度弹性应对危机的“变数”，为跨部门协作、社会力量参与预留调整空间。然而在现实中，由于应急情境下“稳定压倒一切”的治理惯性，这种动态平衡经常被打破，基层普遍陷入刚性有余而弹性不足的局面。例如，过度强化的问责体系和过度繁琐的程序规范，使基层在应对突发性强、跨界传导的危机事件时，往往不敢突破既定程序桎梏，灵活吸纳社会力量的参与。正如不少研究指出，在严苛的问责导向和“一票否决”等刚性机制下，基层干部普遍滋生“避责求生”心态^[10]，将与社会组织的协同视为产生责任连带风险、程序合规风险等的潜在“麻烦源”而非提升治理效能的“助力器”^[11]。其结果便是，即使存在协同的客观需求和潜在空间，基层政府也倾向于采取“少用慎用”的策略，导致协同意愿低下、流于形式，政社双方“能协同却不愿协同”。

组织二元性理论的启示在于，要破解基层政府与社会组织“能协同却不愿协同”关键是提供适度的“制度弹性”，在保障行政规范的同时增强治理体系的适应能力。这需要通过动态赋权机制如下放决策权、简化流程、建立容错试错机制等举措，赋予基层政府在应急响应中必要的自主裁量空间与创新试错保障，使其能够根据灾情实际，弹性吸纳社会组织的专业资源，构建更具适应性的协同网络，从而突破科层刚性过度带来的社会参与不足问题。

2.2 协同治理理论：能力脱嵌与能力互补的有效弥合

协同治理理论着力于分析多元主体在社会治理中的动态协同机制，其核心观点是社会治理的效能源于多元社会主体的共同努力，是政府与社会组织通过目标共识、规则协商及资源整合形成的协同结果^[12]。该理论突破传统科层制单一治理逻辑，强调通过制度化框架将政府与社会组织的互补资源转化为系统性治理能力，

为解析基层政社应急协同中的“能力脱嵌-能力互补”矛盾提供了理论基础^[13]。

现实中，基层政社应急协同存在显著的“能力脱嵌”窘境：一方面，政府主体虽掌握法定权威与财政资源，但其科层化的指挥链条与标准化操作流程在面对复杂、局地化灾情时，往往缺乏精准对接社会需求的灵活性与专业深度，需要社会组织的介入；另一方面，社会组织虽能凭借其在地优势一定程度上填补基层政府的不足，但常受自身能力所限及与政府在行动目标上的差异而难以有效嵌入后者主导的应急体系，导致双方优势无法形成合力^[14]。当这两种本应互补的能力主体缺乏有效的整合时，脱嵌状态便成为协同效能生成的深层梗阻。研究显示，政社间行动目标的分歧常导致双方各自为政，令协同停留于浅层^[15]；而社会组织能力不足亦会限制其承接政府转移职能的范围与质量，增加政府的监管负担与协调难度^[16]。国内外研究共同表明，政社间能力、需求的错配会显著降低应急资源转化效率与系统韧性^[17]。能力脱嵌直接后果在于，即便政社双方存在协同的意愿，双方的资源优势也无法整合成有效的治理要素，基层政府与社会组织陷入“想协同却无力协同”的尴尬局面。

协同治理理论的启示在于，要破解“想协同却无力协同”的困境关键在于构建制度化的“能力互补”框架。这需要通过精准识别政府能力短板与核心需求，系统性培育、整合社会组织的优势资源，打造制度化协同机制，确保社会力量能够深度、精准、有效地嵌入政府应急体系，弥合基层政府的能力缝隙。唯有通过能力互补激活政府与社会组织的协同潜能，将割裂的“碎片化资源”转化为适应复合型危机的“系统性抗逆力”，方能突破能力脱嵌的束缚，实现从“无力协同”到高效协同的根本转变。

3. 理论框架

3.1 以“制度弹性-能力互补”化解政社应急协同困境

一直以来，基层政社应急协同受到“科层刚性”和“能力脱嵌”的双重困境限制。“科层刚性”的存在往往使基层政府在严苛制度压力下主观能动性严重受限^[18]：为规避风险，其决策高度依赖上级指令与既定流程，即使面对复杂灾情也不敢突破程序桎梏探索新协同模式，导致吸纳社会力量流于形式^[19]；“能力脱嵌”则导致政社双方或虽互有资源优势，却因信息壁垒、目标分歧与协同机制缺失而各自为战，优势无法整合甚至互相掣肘，造成资源浪费与响应迟滞

^[20]。二者叠加使基层应急协同陷入“能协同却不愿协同”与“想协同却无力协同”的怪圈。

本研究尝试建构“制度弹性-能力互补”双维框架（见图 1），旨在提供一种解析并化解上述困境的方案。制度弹性允许基层政府在应急实践中拥有一定的灵活调整空间，充当了协同的“启动阀”和“安全垫”。当制度弹性不足时，基层政府受制于僵化的程序和严厉的问责压力，往往不敢或无法与社会力量进行深度协同，协同只能停留在表面。而当制度弹性充足时，它为基层探索与社会力量更深入、更创新的协同方式提供了可能性和必要的风险保障。能力互补则扮演了协同的“粘合剂”和“动力源”角色。能力互补不足时，即使存在协同的空间和意愿，双方也难以找到真正有效的结合点，协同容易变得形式化或仅针对特定事件的临时应付，缺乏稳定性。能力互补充足时，意味着政府与社会力量能够清晰认识到彼此的长处，将这些分散的优势融合成更强的整体危机应对能力。

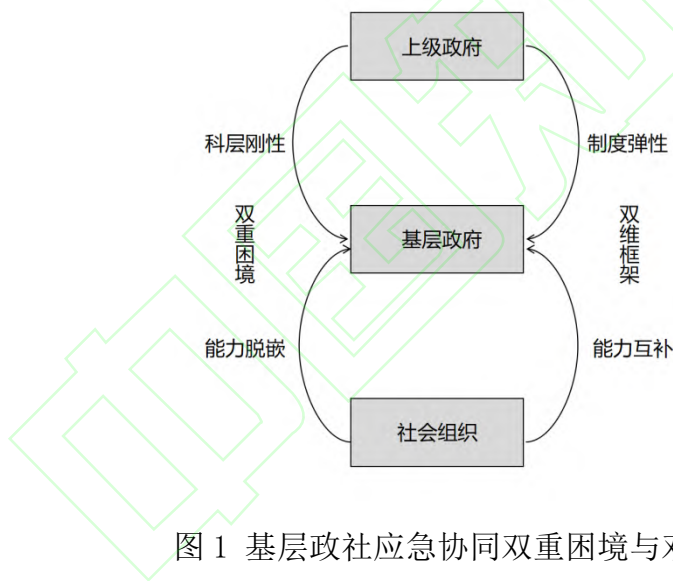


图 1 基层政社应急协同双重困境与双维框架

3.2 基层政社应急协同模式及其行为特征

在基层应急管理场域，制度弹性与能力互补从来不是孤立变量，二者交叉作用形成的连续且动态的组合形态，直接塑造了基层政社应急协同的不同实践图景。本文基于制度弹性与能力互补双重维度的两两组合，构建基层政社应急协同的四象限分析框架，旨在揭示基层政府与社会组织在应急协同过程中的复杂协同逻辑。二者的动态耦合分别产生了“战略互嵌型”、“契约代理型”、“松散权宜型”和“责任回避型”四类协同模式（见图 2）。

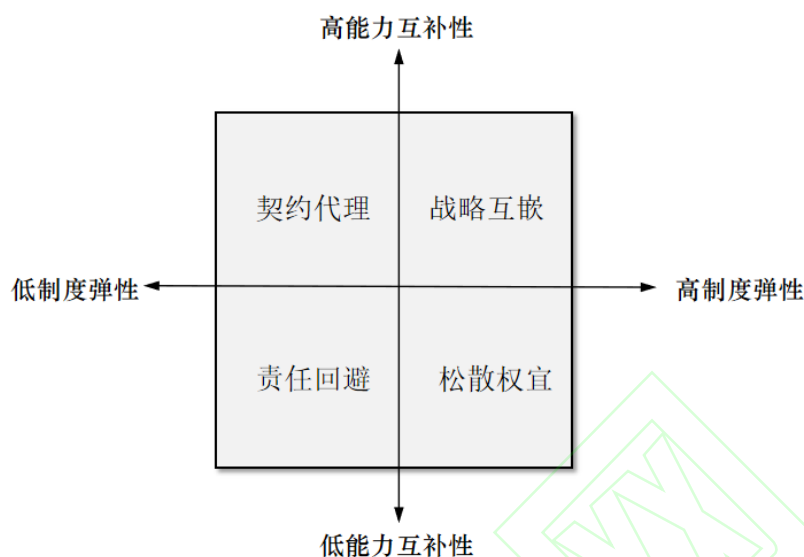


图 2 制度弹性与能力互补：制度-能力耦合矩阵

战略互嵌型协同模式形成于高制度弹性与高能力互补并存的情境。制度环境为规则调适提供充分包容性，政社双方资源禀赋深度契合、功能优势有效互补，推动协同超越短期任务，走向深度整合与长远共治。契约代理型协同模式形成于高能力互补遭遇低制度弹性的场域。社会力量的专业能力确能弥补政府短板，但严苛制度约束抑制创新动能，迫使双方依赖正式协议确立委托执行关系以管控风险。松散权宜型协同模式形成于高制度弹性但低能力互补的条件。制度设计虽为参与预留灵活性，社会组织能力却难以匹配核心需求，导致协同呈现非紧密的临时组合与浅层联结。责任回避型协同模式形成于低制度弹性与低能力互补叠加的困境。制度僵化压缩能动空间，社会组织能力缺位加剧负担，双方背向而行关系疏离，协同陷入空转。

在此基础上，本研究进一步探讨当制度弹性与能力互补的组合形态投射到具体应急场景时，不同象限中的政社应急协同会呈现怎样的特征。因此，需要回归协同治理理论的核心要素，基于协商、信任、约束与共识四个维度来解构协同模式的行为谱系。 ANSELL 与 GASH 在其经典研究《理论与实践中的政社协同》一文中指出，协同治理的有效性取决于协商、信任、约束与共识四大核心要素的共同作用^[21]，这一框架被后续研究普遍采纳和引用。协商指政社主体间信息共享与

决策参与的沟通机制，影响应急响应的程序正当性和决策科学性；信任是多元主体基于行为承诺或协同历史形成的协同预期，降低应急协同的不确定性；约束为规范协同行为的规则框架，形塑应急行动中权责配置的清晰度与问责可行性；共识则是政社双方对应急目标与行动逻辑的共享认知，奠定协同的价值基础。其结构如图 3 所示。本研究将后文中结合具体案例对不同模式的各维度行为特征逐一加以解析。

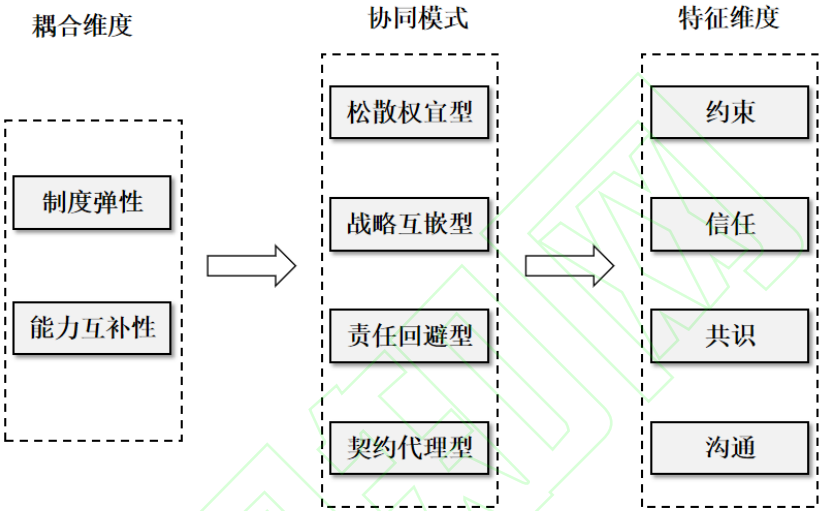


图 3 政社应急协同模式及其行为特征

4. 研究设计与案例呈现

4.1 研究设计

本研究采用多案例比较研究方法，聚焦能力互补与制度弹性对政社应急协同模式及其行为特征的形塑机制。研究采用目的性抽样方法，选取东部 Z 省辖下 N 县、M 县、F 县、K 县四个典型县域案例作为分析对象。其中，N 县代表高能力互补与高制度弹性组合的战略互嵌型协同，M 县展现高能力互补遭遇低制度弹性约束的契约代理型协同，F 县揭示低能力互补下由于高制度弹性形成的松散权宜型协同，K 县则呈现双低维度叠加导致的责任回避型协同。这种理论锚定式抽样不仅实现协同模式矩阵的全覆盖，更通过典型案例的对比分析，最大化理论建构的差异饱和度，为揭示基层政社应急协同的复杂逻辑提供坚实经验基底^[22, 23]。

为准确揭示核心自变量“制度弹性”与“能力互补”与协同模式的因果关系，增强研究发现的信度与效度，研究对其他变量进行了控制，确保所选案例在空间

维度与时间维度的同质可比性。空间方面，研究所选 N 县、M 县、F 县、K 县四案例均位于 Z 省辖区内，层级相同、社会经济基础相近。以其为分析对象，减少了区域社会内环境差异对研究结论的干扰。时间方面，研究所选案例均发生于 2018 年及以后。选择这一时间窗口的主要考虑是，2018 年应急管理部的成立在全国范围内建立了相对统一的应急管理组织框架、指挥权限结构和核心运行规则。因此，选择此后的案例事件，有助于控制应急管理体系本身在基础规则层面可能存在的重大历史性差异所带来的潜在干扰。总之，本研究设计力求减少“制度弹性”“能力互补”这一核心变量外的影响因素，确保所选案例的可比性以及变量间的因果关系。

在数据采集层面，研究通过三角验证法整合多元数据源以提升结论信度与效度。具体而言，系统收集四县 2018–2024 年间政策文本（包括应急预案、考核办法等），深度解析制度弹性在应急实践中的作用；对关键行动者（政府应急部门工作人员、社会组织干部、受灾群众代表）开展半结构化访谈，参与应急决策会议与救援现场行动流程，追踪政社能力互补在应急协同中功能；调取灾情档案（含损失评估报告、救援行动日志、会议纪要等），验证政社应急协同效能。这种多维数据立体采集策略，有效克服了单一数据源的视角局限，形成对基层政社应急协同现象的立体透视（见表 1）。

表 1 案例数据来源及收集方式

数据类型	数据来源	数量/时长	文字数量	材料类型
参与式观察	政社应急协同流程	152 小时	3 万字笔记	观察笔记/照片/视频
深度访谈	基层干部（县乡级）	27 人	2 万字	录音/逐字稿
	社会组织	31 人	4 万字转录	录音/焦点小组记录
档案分析	考核办法	4 份	1.1 万字	政策文本/电子文档
	应急提案/问责记录	26 份	1.5 万字	扫描件/会议纪要
日志分析	工作笔记/会议记录	43 份	10 万字	手写稿/电子日志

4.2 案例呈现

4.2.1 案例一（高能力互补-高制度弹性：战略互嵌型协同模式）

N县作为全国海水养殖大县，拥有近万海水养殖户。为方便照看，平时这些养殖户多数居住在养殖塘边由彩钢板和竹木结构临时搭建的窝棚中，有些甚至直接搭建在网箱浮筒上，台风期间极易发生结构解体，还易引发漏油漏电、碰撞起火等次生灾害。尽管安全隐患十分突出，且每年都有人员伤亡报告，基层政府在台风季对该些养殖户的转移工作却并不顺利。按照规定，若接到黄色及以上台风预警，海水养殖、海上作业人员应当撤离作业区域。但由于台风路径存在较大不确定性，造成损失与否、多少也有一定的随机性，养殖户在多次“空跑式”撤离中承受了交通住宿、作物死亡等重大经济损失，逐渐形成“狼来了”的避险疲劳心理。社会调查显示，当地公众对台风预警的主动避险响应率不足30%，多数养殖户对转移工作有强烈抵触情绪和侥幸心理，频发拒绝配合、甚至肢体对抗基层工作人员的负面事件，给基层防灾减灾工作带来巨大阻力。每年台风季，这些群众的转移工作都是当地基层政府需要面对的严峻挑战。

高能力互补：

基于庞大的从业人员规模，N县存在大量的海水养殖同业协会。在常年和养殖“同吃同住同劳动”的过程中，这些扎根行业的专业社会组织在养殖户中逐渐形成了较高的威望。依托行业嵌入性建立的深层信任关系，以及由此衍生的“情感-技术”双轨动员能力，该些社会组织展现出政府体系难以复制的动员效力。

“我们凭借自身影响力和方言沟通优势，创新‘三步劝离法’：第一步通过方言土话拉近心理距离，让群众“听得懂”、“听得进”，减少对方下意识的抵触心理。第二步以“损失共情”替代强制命令。通过分享自身经历台风损失的真实案例，强化后者对灾害损失的认知。第三步提供“撤离不断收”的技术兜底方案。通过教授指导加固网箱支架、设置抗浪锚桩等实操技巧，消除养殖户的后顾之忧。”（访谈记录：N县养殖协会负责人 QSM20231215）^①

这种情感治理与技术治理的复合策略，既维护了政府防灾工作的权威性，又有效提升了养殖户的配合意愿，形成行政力量与社会力量的优势互补。

高制度弹性：

2021年N县入选省“基层防汛防台体系标准化建设试点”，由此获得制度创新的战略窗口期。试点地位不仅赋予其“边试边改”的探索权限，更重要的是

^① 访谈记录编码规则：被访者身份信息+被访者姓名汉语拼音首字母+访谈时间（八位数字，前四位为年份，后四位为日期，如20240101为2024年1月1日）。

形成了政策创新的良性氛围——分管领导在台风季实战中发现,单纯依靠行政指令难以突破养殖户的“避险疲劳”困局,必须将渔业协会等社会组织的柔性治理能力纳入应急管理体系。这一认知转化催生了N县灵活的制度设计。

“通过建立政府主导、社会组织配合的“1+N”预案动态调适机制、容错试错清单管理等方式为政社应急协同预留出结构性制度空间。第一,在预案体系层面,突破传统“政府单一线程”的应急预案模式,构建“1+N”动态治理机制。

“1”代表政府主导的防汛防台总体预案,“N”则是由广大社会组织群策群力制定的网箱加固技术标准等配套操作指南。第二,在权责配置层面,明确授权渔业协会等社会组织应急参与的合法性,并配套建立政府-协会响应绿色通道,优化双方的应急配合。第三,在容错试错层面,创设“政策沙盒”。一是程序性免责,干部在紧急情况下未履行完整报批程序即采纳协会建议,只要事后补录并通过评估即可豁免追责;二是技术性免责,因采纳社会组织专业意见产生的非重大损失,不追究决策责任。”(访谈记录:N县政府办公室副主任 LRP20240106)

在“高能力互补+高制度弹性”的战略互嵌型协同模式下,能力互补构筑了双方的协同基础,制度弹性则释放了双方的协同空间。N县政社应急协同整体紧密有序,表现出如下特征:

(1) 协商维度:决策共同的深度交互。N县政府通过“1+N”等制度化沟通机制,将社会组织提出的“梯度转移”“网箱加固”等措施纳入撤离预案的补充,打破行政决策封闭性。双方成立临时会商小组,结合历史灾情数据与养殖户现实需求,动态优化撤离路线与安置点选择。社会组织深度参与技术标准制定,推动防台预案融入社区化知识,实现行政规范与社群智慧的有机融合。

“这种双向正反馈让我们基层政府在灾害应对时不再是‘闭门造车’,而是真正融合了地方经验。”(访谈记录:N县应急办工作人员 KYD20231009)

(2) 信任维度:风险共担的战略互信。N县政府与社会组织在长期共同决策中建立稳固信任关系,共担治理风险。社会组织利用情感纽带与专业技能化解养殖户抵触情绪,充当“缓冲中介”,先于政府直面公众压力;而政府通过保险支持等方式为社会组织的活动提供必要资源保障,双方协同方式从“事后救济”转变为“风险共担”,政府对社会组织的行动方案给与高度信任与支持。

“现在我们提出的应急方案能直接呈报指挥部,能快速得到批复,这种专业

尊重比任何奖励都珍贵。”（访谈记录：N 县养殖协会成员 QQS20240106）

（3）共识维度：群防共建的价值共识。N 县政社双方锚定“防在灾前、守在平时”的治理理念，构建起“预警联防、风险联控”的协同机制。通过共商共议机制，将台风季前的渔船检修、渔排加固等预防性工作纳入常态化管理，渔技人员与应急专家联合开展“隐患联查”，对锚地避风条件、养殖区抗浪等级实施动态评估。创新以政府牵头，社会组织实施的“防灾能力储蓄计划”，组织渔民参与避灾路线实景演练，把逃生技能培训融入季度安全生产考核，形成“人人都是防灾哨兵”的群防体系，让防风固渔的关口真正前移到日常、落实到细节。

“每当看到渔民按协会预警自觉撤离，‘人人能应急，人人会应急’的理念深入人心，就知道这份信念的传递有了回响。”（访谈记录：N 县养殖协会成员 YDF20240106）

（4）约束维度：行动自觉的信念内化。政社双方在长期协同中形成履职自觉，将制度要求转化为主动作为的内生动力。N 县基层政府工作人员以港为家、向险而行，台风季全员下沉驻守渔港，全年开展千余次隐患排查；社会组织则在台风期间协助进行实施网格化值守，建立“15 分钟应急响应圈”。针对行动不便的留守渔民，志愿者团队建立“1 对 3”结对机制，确保群众生命财产安全。

“台风响应期队员持续高强度作业已是常态... 防台时有位队员妻子临产但仍在坚守岗位，把‘守港即守家’真正践行到实处。”（访谈记录：N 县渔协志愿者 NBL20240103）

汇总如表 2 所示。

表 2 高制度弹性-高能力互补模式行为谱系表

耦合矩阵	协同模式	政社应急协同行为特征谱系
高制度弹性	战略互嵌型	协商维度：深度交互
		信任维度：战略互信
高能力互补		约束维度：信念约束
		共识维度：价值共识

4.2.2 案例二（低能力互补-低制度弹性：责任回避型协同模式）

K 县作为东南沿海台风走廊的典型县域，年均遭遇强台风侵袭 4-5 次，县域内水系密布、地貌复杂，洪涝灾害常呈现“多点并发、次生不断”的特征。由于部分防洪设施建设年代久远，技术标准较为滞后，台风期间常发生河水、海水倒灌事件，并常有群众因此被困屋顶等待救援。台风期间常因救援力量无法及时覆盖全境，导致偏远自然村成为“救援孤岛”，应急工作常陷入“顾此失彼”的困境，亟需社会力量填补“救援真空”。

低能力互补：

尽管 K 县政府逐步意识到发展社会应急力量的重要性并着手加以培育，K 县注册的 3 支民间救援队长期处于“散兵游勇”状态，与政府救援体系存在双重结构性脱节。信息对接上，双方长期没有建立制度化的沟通机制。政府往往事到临头才想起社会组织，而这些民间救援队往往早已通过微博、微信群等碎片化线索各自展开行动。

“2023 年夏台风过境期间，3 支队伍因同一段网络求助视频集体涌向某村，而仅隔 2 公里的另一村因没有网络信息成为救援盲区，最终邻村 7 位村民因洪水受困 19 小时，造成严重的资源错配和浪费。技术能力上，这些民间队伍装备多数停留在摩托艇与救生衣等基础物品层面，缺乏专业设施和专业技能。”（访谈记录：K 县府办公室副主任 HGH20240115）

县消防记录显示，近三年有多次民间队伍因误判险情被困，反而消耗政府捉襟见肘的救援力量。

低制度弹性：

K 县所在市级主管部门将辖区灾害响应工作纳入领导干部晋升考核的“一票否决”机制。

“在防台工作会议上，书记强调防汛防台工作是一项政治任务，要严格落实“一岗双责、党政同责”。一是建立多部门串联审批制度，社会组织参与需经应急、民政、公安等多层级审核；二是实施清单管理，将社会组织参与限定于部分场景；三是设立连带追责条款，将社会力量参与的合规性纳入基层干部行政问责链条。社会组织的行为失当会直接转化为政府干部的监管责任”（访谈记录：K 县 Y 乡乡镇干部 ZZ20231229）。

在市级政府对应急工作“零容忍”问责导向下，基层干部面临巨大的问责

压力。“少用慎用”成为基层干部与社会组织打交道的核心态度。在“低能力互补+低制度弹性”的责任回避型协同模式下，K 县政社双方既无协同的意愿，又无协同的空间，其政社应急协同整体表现出如下特征：

（1）协商维度：流程主义的形式互动。K 县政府在应急管理专题会议上明确社会组织参与的审批流程，确立应急、民政、公安多部门串联审核机制；但双方互动有限，既未搭建实时信息共享平台，也未针对复杂灾情开展联合推演或预案优化。

“这个要审批那个要权限，一张申请表要在各部门间反复‘踢皮球’，根本无法实质对话。”（访谈记录：K 县某社会应急救援队队员 WCF20240116）

（2）信任维度：多加防范的信任赤字。行政部门对社会组织的专业能力和行动规范存在深度疑虑，通过“任务清单”将社会组织的活动范围限定在物资运输、道路清障等低风险场景；对核心风险点的救援准入，增设“现场指挥部二次核准”的双重过滤机制，严堵程序漏洞可能带来的政治问责。

“我们就是处处受气的‘小媳妇’。队员们参与防灾的热情毋庸置疑，但镇里的干部跟防贼似的，生怕我们给他们惹麻烦。”（访谈记录：K 县某社会应急救援队队员 PGQ20231226）

（3）共识维度：重心错位的目标分歧。政府以“避免问责”为导向，统筹全域应急工作，优先执行学校、医院等公共设施的分阶段撤离计划，强调行动合规性；社会组织基于社交媒体上的求助信息，倾向于实施“热点式救援”，部分社会组织为提升公众形象、争取后续项目资助，选择媒体报道密集或舆情关注度高的救援场景，甚至存在为扩大组织影响力而重复介入低风险区域的现象，导致资源投放偏离灾情核心需求。

“我们必须以大局为重，社会组织老是要做一些博眼球的事情，舆论风险太大。”（访谈记录：K 县宣传部工作人员 LJR20240103）

（4）约束维度：口头承诺的约束虚置。K 县应急主管部门领导多次在会议中提出要“构建政社协同的救灾共同体”，并以会议纪要形式提出“优化力量统筹”

“加强信息互通”等原则性要求；但从未建立联合培训、装备互认或应急演练等配套制度，使得政社协同长期停留在口头层面，无法转化为可操作的行动框架。

“开会的时候说是要大力支持社会组织参与，到现在也没见有什么实质性支

持。”（访谈记录：K 县某社会应急救援队队员 YHJ20240111）

汇总如表 3 所示。

表 3 低制度弹性-低能力互补模式行为谱系表

耦合矩阵	协同模式	政社应急协同行为特征谱系
低能力互补	责任回避型	协商维度：形式互动
		信任维度：信任赤字
低制度弹性		约束维度：口头约束
		共识维度：目标分歧

4.2.3 案例三（高能力互补-低制度弹性：契约代理型协同模式）

M 县滨海新城是近年来通过填海造陆形成的沿海新兴经济区。由于开发前身为滩涂湿地，区域内地质结构本就松散且土壤承载力弱。该区域地处台风频袭路径，历年台风带来的强降雨持续冲刷并浸泡地基，显著加剧了地质软化过程。在快速城市化进程中，地表硬化、高层建筑密集开发与地下空间过度利用相互叠加，进一步打破了原本脆弱的地质平衡，导致地基沉降呈现加速趋势。尤其在台风暴雨过后，沉降速率常出现异常峰值，建筑物开裂、道路起伏、管网渗漏等次生灾害风险陡增，严重威胁居民安全。

高能力互补：

面对土地沉降，开发区政府虽意识到系统性监测与防控的必要性，但受限于专业技术人员短缺、动态监测成本高昂等现实约束，难以实现全域风险的实时捕捉与精准干预。常规行政手段在应对这种持续性、弥散性风险时，暴露出响应滞后、覆盖不足等结构性短板。而扎根当地的社会组织依托高校地质工程专业师生、退休勘察设计师及社区志愿者，组建民间“防治联盟”，有效缓解了这一困境：

“他们按 500 米×500 米网格划分监测单元，每个单元配置 1-2 名经专业培训的志愿者，配备激光测距仪等便携设备，实现全域建筑物的覆盖式巡查，并及时向政府反馈这些信息，对政府应急能力形成重要补充。相较于政府单点式监测，该模式将风险识别效率提升 4 倍以上。”（访谈记录：M 县滨海新城开发区工作

人员 LH20240112)

低制度弹性:由于地质与建筑结构安全性直接关涉重大公共安全责任,在“终身追责”与“属地管理”双重压力下,M县基层政府被主管部门严格要求对技术协同产生的衍生风险承担连带责任,形成“技术可外借、责任难转移”的治理原则。

“谁来具体实施你们(开发区政府)可以看着办,但是有问题你们是第一责任人。”(会议记录:M县委领导 ZGM20231003)

社会组织的技术虽可在实质上被吸纳,但必须辅以严格“程序性要件”。通常,开发区政府通过“集体决策—程序留痕”的决策闭环,将社会组织建议内化以规避可能衍生的追责风险。

在“高能力互补+低制度弹性”的契约代理型协同模式下,政社间虽有协同的基础,但制度弹性限制了政府与社会组织协同的积极性,双方基于正式或非正式约定展以完成特定目标展开协同,表现出如下特征:

(1) 协商维度:技术支持的咨询反馈。社会组织基于监测网络采集地表位移、建筑裂缝等数据,定期向政府提交评估结果及工程处置建议;政府通过分级论证与审核后,将其提供的技术方案转化为决策依据。社会组织的技术咨询严格遵循“初审、复核、签批”的标准化流程,充当基层政府的政策顾问。

“我们定期向政府部门提交报告,他们(政府)也会时不时向我们咨询意见,我们有什么答什么。”(访谈记录:M县社会组织负责人 BY20231229)

(2) 信任维度:权责切割的工具信任。M县政府虽然认可社会组织的专业能力,但协同范围严格限于双方约定的“技术执行层”,社会组织不得擅自发布相关数据,也不参与预警阈值设定等风险管理的核心决策环节。基层政府对社会组织既使用又防范。

“这种协同就像拴着安全绳探路,绳不能放太长,但没绳又不敢走。”(访谈记录:M县政府办公室副主任 HKK20240108)

(3) 共识维度:按需点卯的任务共识。双方协同聚焦沉降防治这一具体任务目标的完成,资源调配与人员投入随任务周期波动,与政府阶段性需求直接挂钩;当风险缓解时,政府随之减少资金支持或暂停服务采购。双方共识受制于风险的紧迫性,呈现“事件触发型”特征。

“目前双方合作聚焦于沉降监测任务...至于长期风险防控规划？那不属于当前需要考虑的范围。”(访谈记录:M县滨海新城开发区工作人员 RJB20231221)

(4) 约束维度：责任外化的协议约束。双方签署了《技术咨询委托》等多份文件，构建起密织的责任网络。协议文本通过精细化条款将协同拆解为可量化、可追溯的详细标准化动作，并接受季度性第三方审计；政社双方以明文方式约定履约标准与责任归属，将协同流程置于书面合同的约束之中。

“我们的合作都是有书面依据的，白纸黑字写明白规矩。不是质疑他们的能力，是没人担得起‘擅自决策’的帽子。”（访谈记录：M县滨海新城开发区工作人员 GJJ20230123）

汇总如表 4 所示。

表 4 低制度弹性-高能力互补模式行为谱系表

耦合矩阵	协同模式	政社应急协同行为特征谱系
低制度弹性	契约代理型	协商维度：咨询反馈
		信任维度：工具信任
高能力互补		约束维度：协议约束
		共识维度：任务共识

4.2.4 案例四（低能力互补-高制度弹性：松散权宜型协同模式）

F 县地处 Z 省东部沿海台风洪涝频发区，全域呈“三山六水一分田”的地理格局，海岸线曲折破碎，内陆河网纵横交错，台风、暴雨、山洪与潮灾多灾种叠加效应显著。作为全省防灾防洪的关键节点，县应急管理局核定编制不足 20 人，却需统筹管理十余个乡镇、行政村的风险防控工作，远超邻近县市平均水平。日常工作中，单名应急管理人员需同步承担灾情监测、群众转移、物资调配、信息报送等十余项职能，一人多岗现象十分突出，基层干部长期处于超负荷运转状态。

低能力互补：

作为对基层应急能力的重要补充，F 县社会救援组织的结构性缺陷却严重制约其协同效能。

“多数救援人员缺乏系统化技能培训，仅能开展浅水区人员转移等基础作业，面对激流救援、危房破拆等技术性任务时常力不从心。装备配置的代际落差尤为突出：部分冲锋舟船体老化渗水，夜间救援依赖手持强光手电，液压剪切器等专业工具严重缺失。”（访谈记录：F 县防台工作小组成员 JHY20231203）

这使得社会力量在复杂灾情中往往沦为“旁观者”而非“参与者”。此外，F 县社会救援组织 40 岁以上人群占比超 70%，队伍老龄化也成为其发挥作用的重要掣肘。资质认证的形式化倾向加剧能力断层。为满足最低备案要求，个别队伍采取“速成培训”等权宜手段，导致“持证上岗”与“实战能力”严重脱节。

高制度弹性：

面对基层应急人力紧缺与社救力量薄弱的双重压力，F 县上级部门试图通过构建“权宜性制度安排”为社会组织参与开辟特殊通道，以缓解应急力量不足的困境。具体做法包括对具备基本条件的民间救援队伍实行“参与优先”的准入政策。队伍仅需提交队员身份证明、基础装备清单及安全承诺书，可获得临时参与资格，并在 6 个月缓冲期内逐步补全专业技能证书、设备检测报告等要件。

“希望借此举降低参与门槛，使原本被资质壁垒挡在门外的草根队伍得以介入灾情响应。缓解当前严重的应急力量不足。”（访谈记录：F 县应急办 DTB20231227）

在“低能力互补+低制度弹性”的松散权宜型协同模式下，F 县政社双方有协同的需求也有协同的空间，但受制于社会组织的能力短板，双方无法形成持续性、机制化的协同，表现出如下特征：

（1）协商维度：事件触发的临时沟通。政府部门仅在灾害响应阶段临时有需要时通过应急指挥平台向社会组织发布应急需求，日常缺乏定期协商机制与信息共享渠道。社会组织被动接收转移安置、物资调配等具体任务，不参与预案制定阶段的决策讨论。

“每次都是台风快登陆了才接到群发通知，连任务简报都只有两行字——‘明早 6 点码头集合，带身份证’”（访谈记录：F 县某社会应急救援队队员 ZTY20240202）。

（2）信任维度：临时授权的条件信任。例如，基于台风灾害的严重性，政府部门允许备案社会组织协助参与特定区域非高危的辅助应急工作。这种授权源

自灾害场景的紧迫性而非对组织综合能力的全盘认可。

“允许备案社会组织参与非高危领域，既要发挥他们的能力，也是对他们的保护。”（访谈记录：F 县 B 镇副镇长 GZS20240205）

（3）共识维度：操作层面的行为共识。F 县政府与社会组织的协同共识主要集中在事务性操作的标准化层面，如社会组织按照固定模板填报物资接收信息，现场工作人员佩戴统一制式标识便于政府工作人员识别和管理等，但范围局限于事务性、操作性层面，双方缺乏应急任务的整体协调。

“社会组织参与时要‘穿戴统一标识’，按时填报签到签退表，他们能做的事情也不多，这种规范工作反而要重视。”（访谈记录：F 县 C 乡工作人员 YYC20240130）。

（4）约束维度：宽松柔性的备忘约束。双方通过签订框架性合作备忘录建立柔性约束机制，以工作建议的形式，规定了对能力达标的奖励机制，也规定了对培训记录不全等瑕疵采用限期整改地诫勉措施，但宽松柔性，约束力不强。

“县里的政策文件有提到‘优先支持资质达标队伍’，但这几年从没见过推荐名单，也不知道具体的标准。不过我们也不是很关心”（访谈记录：F 县某社会应急救援队队长 TZS20231231）。

汇总如表 5 所示。

表 5 高制度弹性-低能力互补模式行为谱系表

耦合矩阵	协同模式	政社应急协同行为特征谱系
高制度弹性	松散权宜型	协商维度：临时沟通
		信任维度：条件信任
低能力互补		约束维度：备忘约束
		共识维度：行为共识

4.3 案例比较分析

N 县构建的政社战略互嵌模式中，以制度弹性释放基层政府与社会组织协同的合法性空间，以“能力互补”弥补基层政府的能力短板。通过预案共同编制、风险共同承担，避免了单纯依赖行政控制引发公众的“避险疲劳”，使社会力量

得以有效弥合基层政府的“能力缝隙”，实现了“政府决策”与“在地能力”的有机融合。

K县形成的责任回避模式实为“协同失灵”的典型样本。在低能力互补与低制度弹性叠加下，基层政府回避乃至排斥与社会组织接触以避免潜在风险。这种模式暴露出科层刚性与能力脱嵌对政社应急协同的双重阻滞：社会力量难以满足政府的应急需求，客观上无法对前者的能力缺口形成有效补充；基层干部迫于问责压力，主观上亦排斥社会组织的应急介入，最终形成“政府回避与社会失能”的负面循环。

M县现存的契约代理模式折射出高能力互补与低制度弹性的结构性掣肘。社会组织的能力与资源专长虽能有效弥补基层技术监测力量不足的短板，但基层政府在高问责的压力环境下事事谨慎，通过条条框框将协同风险外化。这种做法实则是以合同契约对冲制度弹性不足的治理焦虑，但易使双方协同陷入流程主义与本本主义窠臼，阻碍应急效能的生成。

F县产生的松散耦合模式则展示了制度弹性和能力短板不相匹配的情形。基层政府期望以制度弹性吸纳社会力量缓解应急资源紧缺困境，但社会组织能力薄弱难以形成有效互补。这种弱耦合协同使社会组织的作用犹如应急管理的“创可贴”——能暂时止血却难治本。在一些专业要求较高的领域，甚至形成“补位者反成负担”的治理悖论，迫使政府投入额外资源进行过程监督与失误补救，反而限制了应急工作的有效开展。

5. 结论与讨论

5.1 研究结论

伴随风险社会的持续演进，“有限行政资源”与“复杂风险场景”的结构性矛盾是我国基层应急治理长期面临的挑战^[24]。激活社会组织的专业优势，实现社会组织的有序参与，是弥补基层政府能力局限、应对复杂危机的必由之路。

从实践来看，目前社会组织的应急参与受制于双重维度，即科层刚性与能力脱嵌：一方面，行政体系的刚性问责逻辑压缩制度弹性空间，基层干部“怕出事”心态催生对社会组织“少用慎用”策略；另一方面，社会组织普遍存在的专业能力短板、装备代际落差与信任赤字，致使其难以实质性填补政府治理盲区。两个维度不同程度的互相耦合，产生了“契约代理型”“松散权宜型”“战略互嵌型”

“责任回避型”等四种各具鲜明特征的典型政社应急协同模式，成为观察我国基层政社应急协同复杂现状的微观镜像。战略互嵌型的核心在于深度交互、战略互信、价值共识与信念约束，协同过程稳定整合；契约代理型表现为咨询反馈、工具信任、任务共识与协议约束，协同依赖明文约束展开；松散权宜型呈现临时沟通、条件信任、行为共识与备忘约束，属于浅层的临时合作；责任回避型则陷入形式互动、信任赤字、目标分歧与口头约束的失灵状态。

“制度弹性——能力互补”双维框架为摆脱上述困境提供了思路。首先，以动态包容的制度设计打破科层刚性的桎梏，通过分级容错、风险共担等机制，将“避责求生”的干部心态转化为“创新尽责”的行动自觉，为社会组织参与开辟可持续的制度空间；其次，系统性培育社会力量的专业能力，建立资质认证、装备升级与财政扶持的衔接链条，推动民间救援力量从“草根突击队”向“专业生力军”转型，将社会组织有机嵌入基层治理网络，使其从“技术工具”升格为“治理伙伴”，实现行政权威与社会智慧的双向赋能唯有在制度弹性中激活社会活力，在能力互补中筑牢协同根基，方能构建起“平时能服务、急时能冲锋、战时能决胜”的韧性应急体系，为我国应急体系的构建与完善注入持久动能。

5.2 理论讨论

本研究基于基层应急的复杂实践，建构了以“制度弹性-能力互补”为核心的理论框架，揭示了二者对基层政社应急协同的形塑机制，为其协同效能生成提供了理论指引。

本文的理论贡献可能有三点。一是以整合视角创新性地构建了“制度弹性-能力互补”双维分析框架，系统揭示了二者的动态耦合如何驱动基层政社应急协同产生“战略互嵌型”“松散权宜型”等不同协同模式。既有理论在探讨政社应急协同时，主要存在两条路径：一是基于组织二元性理论，着眼于纵向制度环境对协同的影响，但对横向主体间能力要素的有效整合关注不足；二是依托协同治理理论，关注横向能力要素如何作用于政社协同，却相对忽视了制度约束对协同形态的塑造与限制。制度弹性为基层政府和社会组织突破“科层刚性”束缚、探索吸纳社会力量提供了制度空间；能力互补则为破解双方“能力脱嵌”困境、激活协同潜能注入了核心动能。只有二者兼具的战略互嵌型协同方能最大化政社应

急协同效能的生成。这一框架为理解基层如何克服“能协同却不愿协同”与“想协同却无力协同”等痼疾提供了更具解释力的理论透镜（见图 5）。

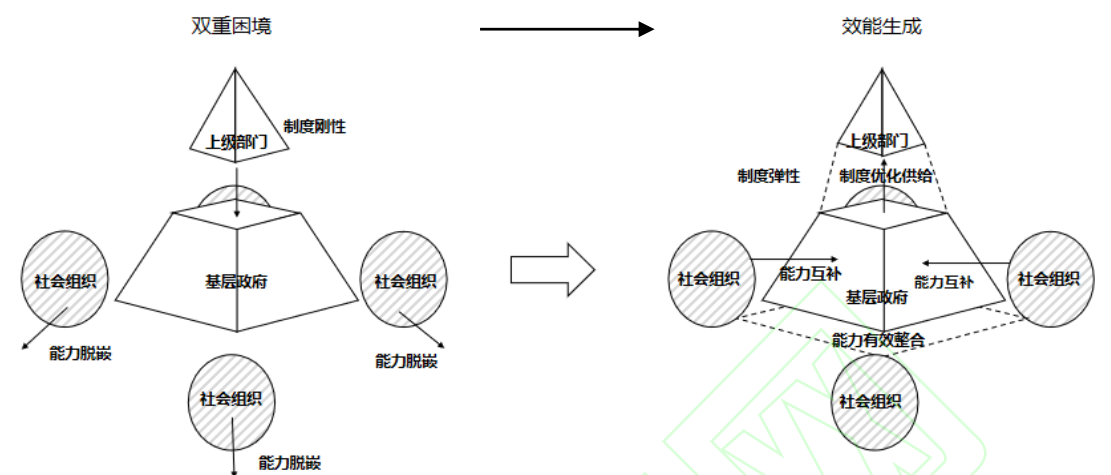


图 4 基层政社应急协同：从双重困境到效能生成

二是系统揭示了基于基层政社应急协同不同模式的行为特征图谱。研究不仅识别了不同模式的存在，更在此基础上提炼出了各模式内在的行为特征。例如，“战略互嵌型”模式表现出的深度交互、战略互信、信念约束、价值共识与“责任回避型”模式呈现的形式互动、信任赤字、口头约束、目标分歧等特征，为理解中国基层政社应急协同实践的复杂性与多样性奠定了基础。这种对模式具体行为特征的精细化解构与理论锚定，使研究得以超越表象，深入洞察不同“制度-能力”组合情境中政社主体如何互动、为何如此互动，从而在微观行为层面深化了对协同效能生成与阻滞机制的认知。

三是推动了本土化应急管理知识体系的建构。该框架聚焦于我国基层应急治理如何有效解决“科层刚性”与“能力脱嵌”这一核心挑战，从中国基层应急协同的丰富实践中提炼出基于制度弹性与能力互补的具象化治理工具包。这些发现并非抽象的思辨，而是深植于 N 县、M 县等生动案例的土壤之中。通过将中国情境下的实践智慧升华为具有普遍解释力的理论框架，本研究丰富了组织二元性理论、协同治理理论等相关理论的应用场景，更在解构“制度-能力”双重困境、揭示协同增效路径方面，为构建具有自主性、原创性的中国应急管理知识体系贡献了理论增量，回应了钟开斌、薛澜等学者关于发展中国特色“制度刚柔

相济”与“能力优势互补”应急管理理论的学术呼吁^[25]。

本文同时为我国基层政社应急协同提供了实践指南。一是在制度弹性上，应建立动态赋权机制，通过优化“负面清单”机制^[26]划定社会组织参与应急事务的权责边界，通过容错试错机制^[27]为基层政府的创新性实践预留制度空间。针对社会组织在风险评估、物资调配等环节的技术优势，设立专项备案制度通道，将成熟经验更便利地固化为基层标准化操作程序。二是在能力互补上，可构建社会组织分级发展生态，通过资质认证、税收优惠等政策工具引导、培育其向专业化、梯队化方向进阶，与政府应急需求形成有效互补^[28]。同时，依托政府主导的应急资源枢纽平台，打通社会组织获取物资储备、专家智库等公共资源的制度化通道，赋能社会组织发展。更可开发社会组织“能力适配图谱”，依据应急场景需求精准匹配其专业特长，从而避免能力错配与资源浪费。具体到各种协同模式之中，针对“战略互嵌型”协同模式，可以考虑建立跨区域经验推广平台，将经过实践检验的做法纳入上一级政府的标准化应急体系建设标准，将成功经验制度性固化；针对“契约代理型”协同模式中技术赋能与责任闭环的结构性矛盾，可构建“专业权威认证-行政责任豁免”的权责分担机制，通过专家委员会背书破解基层政府的程序合法性焦虑；面对“松散权宜型”协同模式中能力短板对协同效能的消解，则可依托“共演共训”等方式实现社会组织的梯度培育，将临时补位转化为持续赋能；针对“责任回避型”协同模式中制度僵化与能力断层叠加导致的协同失效，则应依托“制度松绑与能力筑基”的复合改革措施，最终在“秩序”与“活力”的辩证统一中实现基层应急协同的有效推进。

5.3 不足与展望

本研究通过“制度弹性-能力互补”框架揭示了基层政社应急协同效能生成的核心机制，但也存在一些不足之处。尽管在样本选择上力求案例间的同质可比性，但本研究未能充分考虑到所有因素如应急任务需求、应急支持功能、应急管理过程与应急管理主体本身存在的诸多差异，而这些差异性实则可能构成政社协同模式选择的潜在动因——在特定的应急情境中，这些要素可能独立于制度弹性与能力互补的作用之外，对协同模式的形成产生深刻影响。由于现有研究框架聚焦于制度弹性与能力互补的双维互动，未能将所有潜在影响因素纳入分析范畴，也未充分阐释这些因素与协同模式选择之间的内在关联逻辑，导致无法全景呈现

多重情境因素交织下协同模式形成的复杂因果链条,在一定程度上限制了理论框架的解释广度与实践指导的全面性。

未来研究可以从以下三个方向继续深入探索:首先,可以考察不同类别应急任务的差异性特征,分析任务属性的不同如何与制度弹性、能力互补产生交互作用,进而影响基层政府与社会组织协同模式的选择及其效能生成。例如,相较于自然灾害救援,公共卫生事件的处理和应对往往面临更高的专业壁垒。在这种情况下,即便政社双方具备高制度弹性与高能力互补的基础,基层政府也可能出于风险控制的考虑主动回避与社会组织的合作。其次,可以探究参与主体的内在特质,如政府层级差异、社会组织类型与规模、资源禀赋状况、信任基础等对协作模式的差异化影响。例如,当主体间缺乏互信时,往往更容易导致回避合作僵局的产生。最后,有必要引入纵向追踪视角,持续观察特定区域、特定主体在应急管理不同阶段、制度环境变迁或关键事件节点下的协作实践,深入解析协同模式转换(如有)的触发条件、演变路径及其内在逻辑,从而为理解政社协同贡献更为深刻的学理认知。

参考文献

- [1]中华人民共和国应急管理部. 应急管理部召开推进社会应急力量健康发展工作会议[EB/OL]. (2023-09-25)[2023-09-25]https://www.mem.gov.cn/xw/bndt/202309/t20230925_464104.shtml.
- [2]朱正威.中国应急管理 70 年:从防灾减灾到韧性治理[J].国家治理,2019(36):18-23.
- [3]邱实.政府职责视角下应急管理协同机制的困点阐释及优化进路——基于南京市的案例分析[J].公共管理学报,2023,20(2):151-163.
- [4]陈佳,于畅.基层治理机制生成及其固化的逻辑——金海湖镇整治自然资源不当开采的案例研究[J].公共管理学报,2025,22(4):157-168.
- [5]李尧磊.从弹性化走向刚性化:压力型体制运作变化的表现、影响与优化[J].宁夏社会科学,2022(1):45-53.
- [6]徐浩,张永理.灾害救援中非营利组织的自协同趋势及其行动逻辑[J].中国行政管理,2014(10):64-68.
- [7]朱懿.组织二元性领导力的研究进展与优化策略[J].领导科学,2021(8):51-54.
- [8]顾昕,赵琦.协作互动式政府创新:一个分析性概念框架[J].公共管理评论,2023,5(2):5-24.
- [9]游宇,陈超.比较的“技艺”:多元方法研究中的案例选择[J].经济社会体制比较,2020(2):67-78.
- [10]叶紫蒙,马奔,马永驰.危机管理中政府官员避责的结构性差异——以新冠疫情防控期间的

- 问责为例[J].中国行政管理,2022(2):149-155.
- [11]杨宝,杨晓云.从政社合作到“逆向替代”:政社关系的转型及演化机制研究[J].中国行政管理,2019(6):87-93.
- [12]PARKER C F, NOHRSTEDT D, BAIRD J, et al. Collaborative Crisis Management: a Plausibility Probe of Core Assumptions[J]. Policy and Society, 2020, 39(4): 510-529.
- [13]PARK A, KRAUSE R M, FEIOCK R C. Does Collaboration Improve Organizational Efficiency? A Stochastic Frontier Approach Examining Cities' Use of EECBG Funds[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2019, 29(3): 414-428.
- [14]张勇杰.灾害治理中社会力量应急协作的网络建构、潜在挑战与策略优化[J].行政管理改革,2024(9):49-59.
- [15]夏美武,赵军锋.危机管理中多元协作的动力与阻力分析[J].江海学刊,2011(6):134-138.
- [16]金英君.民间救援组织与政府合作机制优化研究[J].人民论坛,2018(18):68-69.
- [17]TIANYI X, YIFAN C. To Coordinate or Not? A Configurational Approach to Understand Public Organizations' Emergency Preparedness Coordination[J]. Public Administration Review,2024, 84(5): 817-832.
- [18]张文翠.基层政府政绩目标设置博弈与压力型体制异化——基于北方七个地市的实地调研[J].公共管理学报,2021,18(3):64-75.
- [19]庞锐.制度弹性:技术治理刚性风险的生成逻辑与化解路径——基于城市网格化管理的比较案例分析[J].中国行政管理,2022(5):73-80.
- [20]朱侃,岳经纶.政社合作模式的类型及其内在逻辑研究——基于适应性合作分析框架的多案例比较分析[J].公共管理学报,2024,21(4):65-76.
- [21]ANSELL C, GASH A. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008, 18(4):543-571.
- [22]HOLLWECK T. ROBERT K. Case Study Research Design and Methods (5th ed.)[J]. The Canadian Journal of Program Evaluation, 2016, 30(1): 108.
- [23]李大宇,黄欣卓.新型案例研究的认识论与方法论[J].公共管理学报,2024,21(3):162-166.
- [24]张海波,童星.中国应急管理效能的生成机制[J].中国社会科学,2022(4):64-82.
- [25]钟开斌,薛澜.中国特色应急管理理论研究的基本图谱[J].中国社会科学,2025(1):47-67.
- [26]袁倩,王嘉琪.行政改革的“内在悖论”:一个解释框架——以中国(上海)自由贸易区“负面清单”为例[J].公共管理学报,2015,12(2):13-20.
- [27]张琳,李启雪,徐钊.容错与开拓“宽猛相济”:悖论式领导激发公务员创造力的双路径机制研究[J].中国人力资源开发,2024,41(4):43-61.
- [28]姜秀敏,王子豪.“互依式”协同:“权责分配”视角下基层政社应急协同路径研究[J].中共天津市委党校学报,2022,24(6):84-95.

How to Enhance the Effectiveness of Emergency Collaboration Between Grassroots Governments and Social Organizations

MIAO Qing¹, LIN Jing¹

(1. School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: Under the dual constraints of bureaucratic rigidity and capacity disembedding, grassroots governments have insufficient collaboration with social organizations in emergency management. This paper constructs an analytical framework of "institutional flexibility-capacity complementarity", pointing out that institutional flexibility expands the initiative space of grassroots governments through a decentralization mechanism, while capacity complementarity broadens their resource base by leveraging the complementary advantages of resource endowments. The dynamic coupling of these two factors forms four types of collaboration modes: "strategic embedding type", "contractual agency type", "loose expedient type", and "responsibility avoidance type". Based on four comparative cases, the study reveals the process mechanism of emergency collaboration between grassroots governments and social organizations. Among them, the "strategic embedding type" mode — characterized by high institutional flexibility and high capacity complementarity — demonstrates significant emergency collaboration effectiveness through optimized institutional supply and effective integration of social capacities. This research provides a theoretical reference for consolidating the grassroots emergency system and improving emergency governance capabilities.

Article Type: Research paper

Key words: Capacity Complementarity; Institutional Flexibility; Collaboration; Strategic Embedding; Emergency Management