嵌入式治理:应急管理中社会组织有效参与的实现方式及优化

——基于汶川地震和“雅安模式”的观察

鲁 敏,王 童

(华北理工大学管理学院,唐山 063210)

摘要:中国经济增长伴随着突发性公共安全风险加剧,基层应急管理体系面临风险识别滞后、资源调配低效与响应机制僵化的三重治理困境。科层制管理模式固有的制度惯性难以适应社会流动性增强引发的风险嬗变,亟须构建具有韧性的风险应对体系。社会组织凭借其内生动力与外源优势,通过政府主导的嵌入式治理框架实现双重突破,从而有效弥合基层应急管理体系中的“治理脱嵌”现象。系统解构社会组织嵌入基层应急管理的运行逻辑,构建制度、关系、技术三维嵌入框架,深化基层应急治理复杂性的理论认知同时形成实践导向的创新路径。

关键词:嵌入式治理;社会组织;应急管理;基层政府

中图分类号:D630.1 **文献标志码**:A **文章编号**:1671-1807(2026)02-0184-09

作为复合型公共危机治理的“神经末梢”,基层政府的应急韧性水平直接映射基层治理场域内制度供给与风险演化间的适配性张力。在科层刚性约束与社会风险多态化并存的情境下,应急管理效能已成为观测国家治理能力现代化的“压力测试仪”。然而,基层韧性治理能力不足问题日益凸显,致使应急管理体系面临资源分配不均、社会参与低效及响应机制滞后等多重挑战。究其根源,主要在于基层政府与社会组织互动脱节,对其“嵌入性”功能关注不足。嵌入式治理理论强调通过制度纽带将社会组织纳入治理网络,使其资源投入基层应急管理,为破解“政府失灵”提供新视角。社会组织的嵌入有助于提升应急管理水平、满足群众需求,并促进常态与非常态应急的有序耦合,从而增强风险抵御能力。在嵌入性互动中,受制于自身资源禀赋、专业能力及外部制度约束,社会组织往往通过嵌入式行动拓展生存与发展空间,由此形成“双向嵌入”的结构性关系[1]。此外,也有研究基于中国本土情境提出“半嵌入性合作”理论[2],指出社会组织并非完全内嵌于行政体系,而是依据服务供给需求,在组织架构与资源调配等维度选择性嵌入政府主导的治理框架。在强政府背景下,上述观点均聚焦于社会组织的生存策略选择。可见,中国情境下社会组织如何深度嵌入基层政府,构建协同化的应急管理长效机制,仍待深入探索。

现有研究普遍指出,基层政府在应急管理中存在韧性治理能力不足的问题,主要表现为与社会组织的结构性疏离,导致难以建立实质性互动机制。研究者多从结构视角分析,认为资源配置失衡引致的治理效能弱化是阻碍双方有效互动的关键因素。郁建兴和樊靓[3]从技术赋能方面提出基层政府在数字化转型中,数字技术在基层治理中面临“数据供需失衡”问题。有些学者从制度层面剖析科层惯性对应急响应弹性的抑制作用,探讨基层韧性治理的不足。凌佳亨和顾丽梅[4]指出,基层应急组织现代化的核心障碍在于“过程断裂、能力短板、职责错位”,主张通过制度设计、技术赋能与多元协同的深度融合,推动其由“科层化被动响应”向“韧性化主动治理”转型。姜秀敏和王子豪[5]提出基层政府在中国压力型体制中有特殊地位,面临自上而下的属

收稿日期:2025-07-17

基金项目:2025年河北省省级研究生示范案例工程(KCJSZ2025054)

作者简介:鲁敏(1974-),男,湖北麻城人,博士,教授,硕士研究生导师,研究方向为中国政府与政治、智慧政府;王童(2000-),女,河北唐山人,硕士研究生,研究方向为行政管理。

地责任和自下而上的社会压力的双向行政压力,必须寻求与社会组织的合作共赢。

此外,社会组织对基层政府应急管理响应支持不足,也是二者互动失效的重要表现。既有研究形成了"能力-资源-制度"的递进分析框架。其中,能力视角聚焦于社会组织自身专业能力的结构性缺陷。例如,黄开腾[6]指出,当前社会组织专业服务能力不足,回应政府和服务对象的需求契合度不高,产生了一定的偏差。部分学者从资源视角剖析资源依赖对组织自主性的侵蚀效应。郑广怀和刘田田[7]针对只接受政府资源支持的社会组织,会更加难以吸引政府以外资金投入,使得社会组织过度依赖政府,限制社会组织的自主性。也有学者从制度视角揭示协同机制缺位导致的行动离散化问题。王晔安等[8]指出社会组织社会参与加深、活动领域扩大,但仍存在质量不高、总体弱小、区域发展不平衡及活动领域集中等问题,需多维度吸纳,尤其注重意识形态吸附,同时完善规制体系,放大治理吸纳效应,推动高质量发展。

综合上所述,化解基层政府与社会组织的互动困境亟须政社协同破局:一方面,基层政府作为培育社会力量的责任主体,既要健全制度保障,又要优化精准扶持;另一方面,社会组织需要提升自身优势积极响应和支持基层政府应急管理活动,从而谋求发展空间,与基层政府实现有效互动。那么,在中国情境下,嵌入式应急治理框架的实践路径机制有哪些?社会组织是如何有效参与互动的?从现实发展看,它们如何改进?

1　社会组织嵌入基层应急管理的基本逻辑

1.1　嵌入式治理的理论溯源

嵌入式治理理论的演进历程展现了公共管理学应对治理复杂化的三次范式突破,其理论建构可分为三个阶段。

(1)理念奠基阶段(1990—2000 年):治理理论颠覆传统"政府中心主义"范式,确立多元主体协同共治的合法性,完成从"单一权威"向"多元共治"的认知转向。这一阶段虽突破主体局限,却未解决政社互动的微观机制问题,形成理论建构与实践操作的断层。

(2)框架整合阶段(2001—2020 年):网络治理与嵌入性理论的交叉融合构建起"结构-关系"双重分析框架,前者通过契约网络解决主体连接问题,后者揭示治理行为的社会网络嵌入特征。协同治理与韧性治理的注入推动理论升级,前者建立目标共识与权力共享机制,后者引入系统抗风险维度,实现从静态结构分析向动态适应过程的转型。

(3)多维拓展阶段(2021 年至今):数字技术革命催生"技术-制度协同驱动"新范式,区块链、大数据等技术嵌入重构政社协作界面;全球化推动研究视域向跨国治理网络延伸,构建起"国家-跨国"双重治理空间。

理论体系由此完成三次跃迁:主体认知从政府本位转向多元共治,分析维度从宏观制度延伸至微观机制,时空框架从静态国内治理扩展到动态全球网络,形成兼具学术解释力与实践适应性的前沿分析工具。

1.2　嵌入式治理:一个综合性的框架建构

"嵌入"概念由波兰尼首创,其以"嵌入"与"脱嵌"刻画经济与社会的关系[9]。Granovette[10]对"嵌入性"概念加以拓展,提出经济活动深植于社会关系网络,而信任构成该网络的基础,社会关系网络则是连接个体行为与社会结构的中介。他认为,人类具有目的性的行动意图,实则"嵌入"真实运作的社会关系体系中。因此,分析经济活动时,需重点考察社会体系中的社会结构、文化结构及人格因素。此后,学者们基于嵌入性理论,关注社会因素对组织行为的结构性影响。国外相关研究以社会关系网络为核心,文献集中于新经济社会学和管理学领域,主题多为社会网络结构类型及其对经济与组织绩效的影响。在西方社会治理语境中,国家与社会呈二元对立关系[11],嵌入性理论被用于描述国家作为异质力量与规则进入社会,通过内生性干预实现共治的过程[12]。中国语境下国家与社会并非二元对立,而是相互嵌入、协同发展。作为西方舶来品的嵌入式治理,需在本土实践中验证适配性以满足基层治理需求,这要求学界加强理论与经验研究。尤其在中国独特政治社会结构中,需结合实际探讨该模式在不同地域、文化背景下的适用性与有效性,为基层治理提供精准理论指导与实践路径。

嵌入式治理以建构中国本土化善治体系为旨归,通过整合制度主义、网络治理与资源依赖理论内核,构建系统性、本土化的运作机制。其制度主义基础表明,组织行为嵌入特定制度环境,受正式与非正式制度的双重形塑。该机制既规制社会组织的运行效能,也框定其行为选择空间。正式制度包括政策法规等,非正式制度包括社会文化、社会规范和社会价值等[13]。政策法规直接决定社会组

织的地位和角色，文化价值和社会规范根植于社会内部，都影响着社会对社会组织的态度[14]。网络治理理论倡导多元共治机制，通过构建政府、市场与社会组织的多中心应急网络，以信任协商降低协同成本，并运用数字技术打通政社数据壁垒，其“关系嵌入”特性在应急管理中展现显著的复杂适应性优势。资源依赖理论揭示了政社互动的权力博弈本质，指出政府依赖合法性授权与财政资源形成非对称结构，而社会组织凭借专业技术与社区信任等软资源实现动态平衡。

综上所述，嵌入式治理框架以制度主义、网络治理与资源依赖理论作为理论支撑，源于三者分别从制度约束、主体关系与资源互动维度提供互补性分析视角，能够系统解释社会组织嵌入基层应急管理的复杂机理，并适配中国本土治理情境。首先，制度主义理论的核心价值在于揭示制度环境对社会组织行为的形塑作用，为嵌入式治理的“制度嵌入”维度提供理论根基；其次，网络治理理论聚焦多元主体间的协作网络构建，为嵌入式治理的“关系嵌入”维度提供机制设计依据；最后，资源依赖理论的核心在于资源交换的非对称性与权力调适，为嵌入式治理的“技术嵌入”维度提供动态分析工具。因此，整合制度主义、网络治理与资源依赖理论的多元视角，本文建构了本土化的嵌入式治理框架（图1），涵盖制度-关系-技术三重嵌入维度。

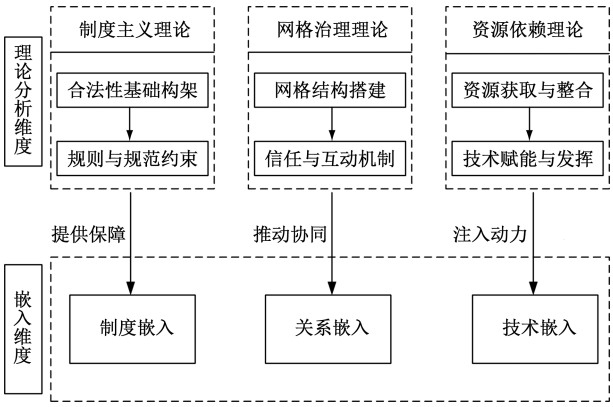


图1 适应中国场景的嵌入式治理的解释框架

2 社会组织嵌入基层应急管理的实践路径——基于汶川地震和“雅安模式”分析

2.1 “5·20汶川地震”的形成背景与实践特征

2008年5月12日，四川省汶川县发生8.0级特大地震，造成重大人员伤亡与基础设施损毁，是中国应急管理史上社会组织参与规模空前的标志性事件。其参与特征呈现“初期自发集聚-中期无序扩张-后期逐步规范”的阶段性演进。

（1）响应的爆发性与无序性：震后72 h内，全国超3 000家社会组织与数十万志愿者涌入灾区，但因缺乏统一协调机制，出现“救援力量重叠投放”（如多个团队集中在交通便利区域）与“资源错配”（帐篷、食品等物资在部分地区积压，偏远乡镇却供应短缺）现象，甚至引发局部秩序混乱。

（2）协作的行政依附性：社会组织主要通过“挂靠政府部门”或“接受行政指派”参与救援，如红十字会系统依托行政网络开展物资分发，草根组织则多以“协助搬运、临时安置”等辅助性角色存在，缺乏独立的专业服务空间。

（3）技术应用的初级性：应急响应依赖传统通信手段（对讲机、卫星电话）与人工信息传递，灾情数据收集滞后且碎片化，社会组织与政府间缺乏数据共享渠道，导致救援效率受限于信息不对称。

2.2 “雅安模式”的起源背景与基本特征

“雅安模式”起源于2013年四川雅安芦山地震后的应急管理和救援工作。四川省抗震救灾指挥部震后迅即成立社会管理服务组，同步组建雅安抗震救灾社会组织和志愿者服务中心。这一中心的成立，标志着“雅安模式”的初步形成，其核心在于更好地将社会组织和志愿者纳入灾后救援工作体系中，引导和组织社会力量依法、有序参与抗震救灾。

2013年4月20日8时02分，四川省雅安市芦山县发生7.0级地震，震源深度13 km。受灾范围波及雅安芦山、宝兴等6个县，受灾人口超过150万人，造成196人死亡、失踪21人、1.3万余人受伤。累计倒塌房屋7.8万余间，道路、通信、电力等基础设施大面积受损，次生灾害频发，导致重大财产损失和人员伤亡。面对灾情，政军社多元联动迅速激活应急体系，在此次应急响应中社会组织嵌入基层应急管理的主体特征与功能优势主要表现如下。

（1）构建多元化救援体系：依托多模态协作机制整合差异化主体功能的慈善机构主导资源调度；社区组织统筹宣传动员、精准帮扶与心理干预；专业救援力量形成模块化搜救单元；科教机构建立灾情信息双循环网络，实现数据传导与防灾知识协同传播。

（2）高效整合应急资源：凭借广泛社会网络动员资金、物资与人力，快速填补基层资源缺口。全国逾2 600家社会组织参与响应，社会捐赠总额超

百亿元,15万人次一线救援力量投入,显著提升资源储备弹性与调配时效性。

(3)提供专业技术补位:以专业化、模块化能力强化全灾种响应效能。包括山地救援队依托地缘优势开展偏远山区搜救;医疗机构建立应急指挥系统;蓝天救援队实施现场生命救援;社工组织进行需求评估、资源协调及安置点服务,形成对政府救援体系的功能性补充。

(4)激活基层社会韧性:运用社会资本构建"需求识别-服务递送-秩序维系"闭环机制,通过心理干预、舆情疏导及新媒体共识凝聚强化灾时社会稳定。本土组织深度开展社区动员、精准资源对接及公共空间重建,彰显民间性行动优势。

上述四重特征叠加在一起,赋予社会组织参与基层应急管理的比较优势。随着社会突发事件的不断发生,以及社会组织参与应急管理范围扩大和程度的不断加深,亟须找到一条实现社会组织与基层应急管理有效互动的方式。四川"4·20"芦山地震发生后,雅安市同样意识到了社会组织参与基层应急管理活动的重要意义,当地通过制度固本、科技强基、社会聚力,形成"政府主导-科技支撑-全民参与"的应急管理体系(表1)。由此,"雅安模式"也实现了从基础构建到科技赋能、从单一应对到全面防范的深刻转变,这也为其他地区社会组织嵌入基层应急管理活动提供了参考价值。

2.3　三维嵌入机制下汶川实践与雅安模式跨案例比较分析

2.3.1　汶川实践与雅安模式三维嵌入机制对比分析

在制度嵌入方面,"雅安模式"构建了包含正式制度、准正式制度和非正式制度的完整体系,明确了社会组织"协同治理主体"的地位,属于"制度化嵌入";而汶川实践主要依赖临时性行政指令,缺乏专门法规支撑,社会组织身份合法性模糊,多以"补充者"角色参与,属于"行政吸纳式参与"。

关系嵌入,"雅安模式"形成了"政府统筹-社会组织专业分工-社区联动"的网络结构,信任基础源于常态化协作与绩效评估,是"双向互动型关系";汶川实践则以"政府主导-社会配合"的单向关系为主,协作依赖行政权威,缺乏平等协商机制,属于"层级服从型关系"。

技术嵌入方面,"雅安模式"由政府主导建设数字化应急平台,实现灾情数据实时共享与智能调度,技术标准统一且向社会组织开放接口,形成"协同化技术网络";汶川实践中技术应用分散且层级隔离,政府与社会组织分属不同信息系统,民间组织多依赖"人工跑腿"传递信息,呈现"技术孤岛格局"。

表1　"政府主导-科技支撑-全民参与"应急管理体系内容

类别	具体措施	实施内容
制度优化	政策法规完善	修订《四川省防震减灾条例》,明确"属地管理、分级负责"原则,强化地方政府主体责任; 制定《雅安市地震应急预案》,细化乡镇、村(社区)级响应流程,规定震后30 min内启动应急指挥部
	基层能力建设	推行"一村一预案",每村配备10～20人应急志愿队,每年至少2次实战演练; 建立"网格化"责任体系,灾害监测、信息上报职责落实到村组干部
	物资储备标准化	在雅安6县设立分布式应急物资储备库,按人口密度配置帐篷、发电机、急救包; 与本地企业签订协议,实现药品、食品"平战结合"动态储备
科技赋能	智能化监测预警	建成"四川省地震应急指挥平台",整合地震、气象、地质、交通实时数据,灾情可视化分析; 龙门山断裂带增设200个监测站点,短临预警能力提升至提前10～20 s
	救援技术升级	引入无人机、生命探测仪用于灾后评估与搜救; 推广"应急通信车+卫星电话",解决"三断"(断路、断网、断电)通信问题
	数字化管理应用	开发"雅安应急"App,实现灾情上报、物资申领等线上协同; 大数据分析历史灾情,优化避难场所布局
社会关系重构	政府－社会协作机制	与蓝天救援队、壹基金等签订《救援协作协议》,明确分工; 建立"社会救援力量备案库",开放灾情信息共享权限
	社区动员与公众教育	推广"社区防灾明白卡",每户发放应急逃生路线图、物资清单; 开展"地震体验馆""防灾夏令营"活动,普及止血、简易担架制作等技能
	企业与社会组织参与	鼓励企业加入"应急产业联盟",研发抗震建材、便携式净水设备; 设立"社会组织服务中心",为公益机构提供培训、资源对接服务

2.3.2 对比启示:嵌入式治理的演进逻辑与经验传承

(1)制度嵌入的从“无章可循”到“体系化建构”:汶川地震暴露了社会组织参与缺乏制度框架的弊端及因无明确准入标准,部分非专业组织干扰救援;因无退出机制,灾后重建阶段出现“组织空转”。雅安模式则通过法规修订与预案制定,构建“事前备案-事中协同-事后评估”全流程制度链,凸显制度完备性对嵌入有效性的前提作用。

(2)关系嵌入的从“行政依附”到“平等协同”:汶川时期,社会组织多被纳入行政体系“附属链条”,如依赖政府提供场地、物资才能开展工作;雅安模式借助备案库与协议分工,赋予社会组织相对决策权,形成“政府主导不包办、社会参与不越位”的互动边界,体现权力调适的关键价值。

(3)技术嵌入的从“工具缺失”到“生态重构”:汶川地震中,信息传递效率低下导致“北川中学救援信息滞后3天”等悲剧,反映技术壁垒对协作的制约;雅安通过整合数据平台并向社会组织开放权限,突破部门壁垒与数据垄断,揭示构建包容性技术生态的必要性。

综上,中国社会组织嵌入基层应急管理实践,实现了从“被动参与”到“主动嵌入”、从“行政依附”到“协同共治”的演进。汶川地震的试错为后续创新提供镜鉴,雅安模式则通过三维机制系统建构实现效能跃升,二者印证嵌入式治理成熟度与国家治理现代化进程深度关联,其核心在于平衡“政府主导”与“社会活力”,兼顾应急效率与社会力量专业性。

2.4 社会组织嵌入基层应急管理的路径分析

在基层应急管理领域,传统政府单一主导模式因难以适应复杂风险形势而显露效能瓶颈。社会组织凭借其独特优势,正成为提升基层应急能力的关键力量。“雅安模式”探索形成的“政府主导-科技支撑-全民参与”应急管理体系,为构建多元协同治理格局提供了创新路径。本文据此提出,通过制度、关系与技术三重嵌入机制驱动社会组织深度融入基层应急体系,其交互作用可促成社会组织从“边缘参与”向“核心协同”的角色跃迁。

2.4.1 制度嵌入:社会组织嵌入基层应急的长效保障

社会组织嵌入基层应急管理的制度包含正式制度、准正式制度与非正式制度三类:正式制度以建制化程序创设为特征,依赖国家强制力保障效能,其核心为法律法规及政策框架;准正式制度作为制度连续谱的中间形态,兼具文本规约与实践调适属性,但未纳入法定框架,常通过协议、惯例或半官方渠道运作;非正式制度则植根于基层日常交往实践,主要体现为传统风俗、伦理规范与约定俗成的惯例。三者分别表征国家权威、过渡性契约安排与民间内生秩序。

(1)正式制度的制定与执行依赖国家权力介入,其在社会组织参与基层应急管理时表现为外源性力量,塑造了制度的外部嵌入性特征。“雅安模式”实践表明,制度优化是社会组织嵌入的重要基础。国家层面,《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》等法律构建了基本制度框架;《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》《“十四五”社会组织发展规划》等明确了宏观方向与总体任务;地方层面,《四川省防震减灾条例》(修订)、《雅安市地震应急预案》及“一村一预案”等政策细化了具体任务与操作路径。

(2)准正式制度作为“官治”与“民治”互动的关键载体,兼具弹性协作、专业补充与外部嵌入性特征。其治理实践表现:其一,协议化分工协同——政府与蓝天救援队、壹基金等社会组织签订《救援协作协议》,由政府统筹资源,社会组织提供心理援助、精准物资分发等专业服务,避免资源重复投入并提升专业化水平;其二,备案制准入规范——建立社会救援力量备案机制,民间救援队经资质审核接入“四川省地震应急指挥平台”后,在享有灾情信息共享权限的同时需服从统一调度,此举有效筛选专业力量、降低无序参与风险,并通过平台数据共享减少救援盲区、提升透明度。

(3)非正式制度激活基层,依托文化传统实现高效动员与心理修复。在社区互助传统中,村民自发组成“邻里救援小组”以及“能人牵头”资源分配等方式,以低成本快速恢复基层秩序,从而实现依托熟人网络实现灾后第一时间自救互救,减少对外部救援的完全依赖,降低行政协调成本。

2.4.2 关系嵌入:社会组织嵌入基层应急的信任互动

关系嵌入是解析中国社会组织治理的关键路径,其本质既非西方的“社会自治”,亦非传统的“行政附庸”,而是在制度约束与社会活力张力中衍生的适应性治理模式。通过关系嵌入,政府可“借力社会”增强治理韧性,社会组织则能“嵌入体制”拓展发展空间,最终塑造“国家在场,社会有序”的共

生格局,构成中国特色治理现代化的微观基础。该模式超越契约合作范畴,强调治理主体在情感、规范、权力等社会属性层面的相互建构,是诠释中国特色“政府-社会”协同治理的核心分析框架。因此,本文通过以下四个维度来分析。

一是结构奠基。一方面,社会组织与政府签订正式合作协议,明确政府统筹指挥,社会组织负责专业救援、群众疏导的权责边界,通过演练形成“指挥权移交”默契,降低协同成本;另一方面,建立常态化协同机制,包括联合指挥部、季度演练、数字化应急平台等,通过数字化平台实现“需求-资源-任务”智能匹配,提升组织稳定性。

二是资源造血。主要表现为异质性资源双向赋能,即政府的政策支持、基础设施、行政授权输出和社会组织的专业技术、社会网络输出。该模式中形成政府技术+社会组织专业+企业资源的“全链条救援能力”,从而突破单一主体能力瓶颈,打造政社企资源互补,优化资源配置效率,构建“1+1+1>3”的“资源共生生态”。

三是信任护航。政府对社会组织的资质认证、过程追踪、绩效评估进行监管,从而规范社会组织参与秩序,淘汰低效组织,同时社会组织被允许参与政策制定以及与政府形成“先行动后备案”的非正式默契,这一信任互动的过程不仅可以增强政策弹性,而且能提升政府与社会组织间的协同灵活性。

四是文化驱动与结构赋。文化驱动层面:一方面融合本土文化并运用仪式化互动进行应急文化浸润,提升公众应急素养与行动能力;另一方面创新激励机制,有效激发参与意愿并培育身份认同,将应急责任内化为情感认同,塑造“全民应急”的内生动力。结构赋能层面:社会组织以“社区应急合伙人”身份组建“楼道应急小组”激活基层“神经末梢”响应能力,并依托技术构建共生网络,连接政府、组织与居民。这种微单元嵌入模式推动应急管理从“政府主导”转向“社会协同”,实现“最后一公里”精准治理。

2.4.3　技术嵌入:社会组织嵌入基层应急的创新动力

雅安市的实践表明,技术赋能不仅是工具升级,更是“政社关系”的重构。在数字时代,技术治理以数据驱动、算法赋能、平台联结为核心特征,正深刻改变着政府与社会的互动逻辑,推动政社关系从“单向管控”向“协同共治”转型。这种重塑并非技术简单叠加的结果,而是通过权力运行方式、资源配置逻辑、参与渠道形态的系统性变革实现的,其内在机制可从以下维度分析。

(1)技术赋权与主体能力重构:政社关系的基础变量。对政府而言,大数据、人工智能等技术提升了治理精准性与穿透力,如政务数据中台打破部门壁垒,实现从“经验决策”到“数据决策”的转变,强化了政府主导性。对社会而言,技术工具降低了组织化与参与门槛,提升了社会主体议价能力。社交媒体等平台助力公众快速聚合意见,社会组织借助数据分析工具提升服务专业性,增强合作话语权,如行业协会利用区块链搭建企业信用平台,既分担监管压力,又获得行业治理自主空间。

(2)互动机制的数字化转型:从“层级隔阂”到“网络联结”。主要体现在三方面:一是互动渠道“去中介化”,政务服务平台直接联结政府与个体,减少中间层级过滤,使社会诉求更直接进入政策议程,既提升效率,也要求政府建立精细化回应机制;二是合作形态“数据契约化”,公共服务领域政社合作从“项目外包”转向“数据协同”,政府开放民生数据,社会组织据此开发服务方案,数据共享协议明确权责,增强合作透明度与可持续性;三是监督机制“技术赋权化”,社会借助技术升级监督,公众查政策数据、媒体用数据可视化揭漏洞,倒逼政府规范行为,强化社会监督者角色。

(3)权力结构的适应性调整:技术权威与传统权威的博弈。技术治理引入“技术权威”,使政社权力边界呈动态重构特征。政府通过制定技术标准强化规制能力,“技术规制权”延伸了传统行政权力,保障技术应用的公共属性。社会主体借技术工具挑战传统权力结构:区块链“去中心化”助社会组织建立自主信任机制(如公益捐赠溯源),降低对政府公信力的依赖;算法透明度运动推动公众要求公开决策算法,质疑技术黑箱风险。这种博弈促使权力结构向“协商型”转变,政府需平衡技术效率与社会公平,社会则获更多权力表达空间。

综上所述,基层应急管理体系现代化亟须构建政府主导与社会协同的良性互动格局。社会组织通过制度、关系与技术三维嵌入路径,实现了从“参与主体”向“治理主体”的转型,形成中国特色应急管理创新范式(图 2)。具体而言,制度嵌入通过合法性赋权(正式制度)、弹性协作(准正式制度)与文化动员(非正式制度),构建“刚柔并济”的制度支撑;关系嵌入以结构奠基、资源共生、信任建构与文

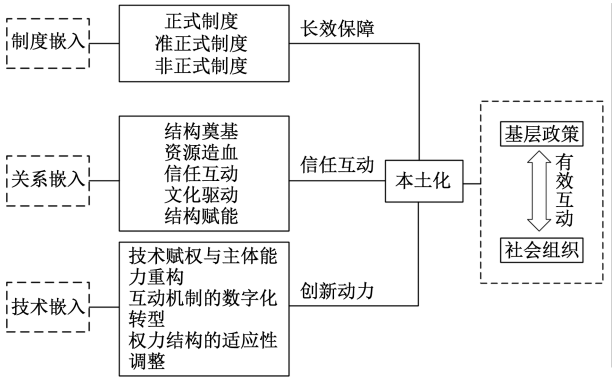


图2 社会组织嵌入基层政府的行动逻辑框架

化赋能为纽带，重塑“国家-社会”互动逻辑；技术嵌入则以技术赋权提升双方治理能力，以数字渠道优化互动效率，以权力博弈推动结构转型，同时驱动应急管理向精准化、智能化跃迁。三维路径协同突破科层治理局限，激活社会内生动力，形成制度韧性、关系黏性与技术效能互增强化的复合治理生态。该模式不仅提升基层应急响应效能、培育社会自治能力，更为超大城市治理、乡村振兴等国家战略中的基层风险治理提供可复制的实践范本。

3 社会组织嵌入基层应急管理的阻碍因素

3.1 基层应急治理效能耗散的双重结构性矛盾

3.1.1 制度性赋权模糊

政策体系存在层级性矛盾与规范性缺失：中央与地方在主体资格认定、权责划分等核心领域存在张力；地方性法规（如“雅安模式”）虽尝试构建合作框架，但普遍面临上位法对主体法律地位界定模糊、地方政策停留于抽象宣示的困境，导致系统性规范（如权责边界、准入退出机制）缺位。这使社会组织陷入双重困境，既需突破“身份合法性”的行政审查壁垒，又因缺乏统一资质认定标准而难以建立稳定的政社合作渠道。

3.1.2 协同流程碎片化

科层制下的“条块分割”痼疾引发“部门本位主义”与“职能交叉重叠”并存困局。尽管“应急委员会-专项指挥部”等模式部分缓解指令梗阻，但多数地区仍存在三大断层：一是横向协同失灵-应急管理、民政、卫健等部门因职能边界模糊形成“政策孤岛”，迫使社会组织重复对接多部门，降低资源整合效率；二是纵向执行衰减-政策在“省-市-县-镇”传导中因地方保护主义产生偏差，造成“文件支持但行动受限”的实践悖论；三是流程标准化缺位-应急预案缺乏统一技术规范，且未建立社会组织参与的标准化响应流程，致使跨部门协作陷入“一事一议”的低效循环。

3.2 基层应急管理数字化转型的双重梗阻

3.2.1 技术赋能不充分

政府主导的信息化平台建设普遍存在“技术滞后”与“治理脱嵌”困境：部门间技术标准不统一导致“数据烟囱”与“信息孤岛”，灾情数据碎片化且动态更新机制缺失；除雅安市依托云原生架构构建分布式应急数据库外，多数地区仍依赖人工填报与纸质台账的低效模式，致使社会组织在灾情研判、资源调度等环节受制于数据实时性与完整性不足。同时，社会组织自身信息处理能力薄弱，普遍缺乏大数据清洗与分析技术，难以将原始数据转化为有效决策依据，形成“技术工具冗余但数据价值流失”的悖论。

3.2.2 应用脱节化

社会组织技术装备与政府应急体系兼容性不足问题突出：雅安市虽引入无人机、卫星通信等技术保障“三断”场景通信，但多数社会组织受限于资金投入失衡、人力资本断层及技术认知偏差，难以匹配政府技术标准，导致救援设备与数据系统无法有效衔接。

3.3 基层应急治理中的社会融入阻滞

3.3.1 风险认知偏差与信任鸿沟

民众风险感知呈现“双重认知图式”，既受心理防御机制衍生的“乐观偏差”制约，又囿于制度依赖惯性形成的“灾难麻木症”。这种认知偏差叠加“政府全能主义”思维定式，导致社会组织遭遇“信任赤字”——民众对其专业能力信任阈值低，延长应急动员响应周期。其结构性根源在于社会组织公信力建构的“双重脱嵌”，既未嵌入基层权力网络获取制度性认可，又缺乏文化资本积累形成情感性认同。

3.3.2 文化习惯矛盾及代际认知差异

一方面，传统社区“差序格局”衍生的“熟人社会”逻辑常排斥外部组织介入（如灾后依赖宗族网络），使社会组织因缺乏在地文化认同而难以融入决策体系；另一方面，“经验理性”与“技术理性”的范式竞争引发代际认知冲突，老年群体依赖历史经验与青年群体依赖科技手段形成应急决策逻辑对立，而智能设备适老化设计缺失更导致老年群体面临技术排斥，加剧应急参与不平等，迫使社会组织需平衡代际需求以提升服务覆盖效能。

4 结论与讨论

从上述论述可以看出，灾害事件驱动下政府主

导的制度化调适,促使地方社会治理在认知范式转型、政策体系优化、法律规制完善、协作机制创新及治理体制重构等维度持续演进。针对基层政府韧性治理能力不足问题,本文立足中国社会实际,提出社会组织通过制度、关系与技术三重嵌入路径参与基层应急管理的框架。基于四川省"4·20"芦山地震中形成的"雅安模式"案例分析,揭示基层政府与社会组织主体间"双向赋能"与"动态过程"的深层互动逻辑。这不仅为基层应急管理制度创新与实践突破提供了重要范式,也为中国情境下构建常态化、协同化的政社深度嵌入应急机制创造了制度契机。需强调的是,该嵌入过程作为系统性工程,需依托政社动态互动并因地制宜调整应急策略,避免脱离地方政府实际实施同质化方案。因此,对于社会组织嵌入基层政府应急管理活动的行动路径而言,当前还需要三个方面的优化改进。

(1)制度协同优化。构建"中央统筹-地方创新"双层政策架构。国家层面修订《中华人民共和国突发事件应对法》确立社会组织法定协同地位,制定统一能力分级认证标准以破除跨区域协作壁垒;地方层面依托省级应急管理委员会搭建数据共享平台,整合多部门资源形成"一预案三清单"标准化操作模块,消解政策执行偏差和破解信息孤岛与响应延迟。建立韧性导向的双循环迭代机制:省级应急实验室通过灾害情景模拟开展季度压力测试,评估政社协同效能;县域层面建立包含响应速度、资源整合等指标的效能评价体系,将社会组织表现纳入政府考核,形成"模拟-实战-改进"的螺旋提升模式。从而构建一套制度刚性约束与技术穿透式监管双重保障治理体系。

(2)技术生态重构。建设国家应急管理数据中台,推行"一数一源"标准,推广雅安市"云原生+边缘计算"架构,实现灾情数据实时汇聚与智能分发。针对社会组织技术能力短板,设立专项资金池实施"技术适配计划",开发轻量化应急管理 SaaS 软件,并构建"政府购买-企业定制-社会组织应用"技术服务链,精准匹配社会组织技术需求与资源供给。同时,为破解老年群体技术采纳障碍,建立"社区网格员-设备供应商-老年群体"三方协同的技术适配机制,编制《应急智能设备操作指南(银发版)》并开展数字素养提升行动;依托社区应急文化站推动代际互助培训,弥合数字鸿沟,提升社区整体应急能力。

(3)信任网络再造。实施"双轨嵌入"信任培育工程。制度嵌入路径:推行社会组织负责人"双轨任职"制度,建立职业化"应急社工"岗位体系并赋予其法定社区工作者身份、应急联席会议决策权及资源调度建议权;实施社会组织公信力"三维评价"(服务响应度、资源调配效率、群众满意度),结果与政府购买服务资格挂钩;搭建"区块链+应急信用"平台,实现捐赠物资全流程链上存证与公众可追溯,强化透明监管。文化嵌入路径:开展"风险认知双螺旋"培育行动,利用社区剧场、短视频等载体将民间预警经验转化为沉浸式教育素材;开发"老青结对"数字培训平台,促进传统智慧与智能技术协同。

参考文献

[1] 王名,张雪. 双向嵌入:社会组织参与社区治理自主性的一个分析框架[J]. 南通大学学报(社会科学版),2019,35(2):49-57.

[2] 冷向明,张津. 半嵌入性合作:社会组织发展策略的一种新诠释——以W市C社会组织为例[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2019,58(3):20-28.

[3] 郁建兴,樊靓. 数字技术赋能社会治理及其限度——以杭州城市大脑为分析对象[J]. 经济社会体制比较,2022(1):117-126.

[4] 凌佳亨,顾丽梅. 基层应急组织现代化:一个"过程-能力-职责"分析框架[J]. 中国应急管理科学,2022(3):30-42.

[5] 姜秀敏,王子豪. "互依式"合作:"权责分配"视角下基层政社合作路径研究[J]. 中共天津市委党校学报,2022,24(6):84-95.

[6] 黄开腾. 社会治理视域下的社会组织参与能力及其提升:以G省为例[J]. 北方民族大学学报,2024(4):102-111.

[7] 郑广怀,刘田田. 治理吸纳与社会组织的持续发展:专业性的调节作用[J]. 学术论坛,2023,46(6):85-96.

[8] 王晔安,易婧璇,郑广怀. 规制型吸纳:我国社会组织健康有序发展的机理[J]. 中国行政管理,2023,39(8):6-16.

[9] 卡尔·波兰尼. 大转型:我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢,刘阳,译. 杭州:浙江人民出版社,2007.

[10] GRANOVETTEM. Economic action and social structure: the problem of embeddedness[J]. The American Journal of Sociology,1985,91(3):481-510.

[11] 字荣耀. 国家在场与社会嵌入:边疆民族地区基层治理的模式探究——基于N村的人类学考察[J]. 黑龙江民族丛刊,2025(1):22-32.

[12] 张慧. 嵌入性理论:发展脉络、理论迁移与研究路径[J]. 社会科学动态,2022(7):14-25.

[13] 张潮,张雪. 组织能力、合作网络和制度环境:社区非营利组织参与社会治理的有效性研究[J]. 经济社会体制比较,2020(2):90-99.

[14] 康晓光. 古典儒家慈善文化体系概说[J]. 社会保障评论,2018,2(4):99-110.

Embedded Governance: The Realization and Optimization of Effective Participation of Social Organizations in Emergency Management—Based on the Observation of the Wenchuan Earthquake and the "Ya'an Model"

LU Min, WANG Tong

(School of Management, North China University of Science and Technology, Tangshan 063210, China)

Abstract: China's economic growth is accompanied by the intensification of sudden public safety risks, and the grassroots emergency management system is facing the triple governance dilemma of lagging risk identification, inefficient resource allocation and rigid response mechanism. The inherent institutional inertia of the bureaucratic management model is difficult to adapt to the risk transmutation caused by the increase in social mobility, and it is urgent to build a resilient risk response system. With its endogenous power and exogenous advantages, social organizations have achieved double breakthroughs through the government-led embedded governance framework, so as to effectively bridge the phenomenon of "governance de-embedding" in the grassroots emergency management system. The operation logic of social organizations embedded in grassroots emergency management was systematically deconstructed, a three-dimensional embedding framework of systems, relationships and technologies was constructed, the theoretical cognition of the complexity of grassroots emergency management was deepened, and a practice-oriented innovation path is formed.

Keywords: embedded governance; social organizations; emergency management; grassroots government