

Research on Non-Profit Organizations Participate in Government Emergency Management

—A Case from Earthquake Relief of the Lushan Earthquake

Tianwei Yang

Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin
Email: yangtianwei1995@163.com

Received: May 29th, 2017; accepted: Jun. 16th, 2017; published: Jun. 19th, 2017

Abstract

The SARS event in 2003 marked the first year of China's emergency management, and raised concerns about the management and treatment of emergencies in China. Reviewing and summarizing the contingency mode for disasters in human history can help to grasp the context of the development of emergency management. The introduction of the concept of "governance" has brought the attention of non-profit organizations participate in government emergency management. It can help to uncover and analyze the development of non-profit organizations in our country by combining with the role of non-profit organizations in earthquake relief in Lushan earthquake when it came to the period of emergency rescue, transition relocation, reconversion and reestablishment, so that we will further expand our thinking on the development of the government's emergency management system.

Keywords

Government Emergency Management, Non-Profit Organizations, Governance, Participation

非营利性公益组织参与政府应急管理研究

—以芦山地震抗震救灾为例

杨天威

南开大学周恩来政府管理学院, 天津
Email: yangtianwei1995@163.com

收稿日期: 2017年5月29日; 录用日期: 2017年6月16日; 发布日期: 2017年6月19日

摘要

2003年的SARS事件处理标志我国应急管理的元年，引发了我国对突发事件管理与处置的关注。回顾与总结人类历史上的灾害应急模式，有助于把握应急管理发展的脉络。“治理”理念的引入使得非营利性公益组织参与政府应急管理逐渐走进人们的视野，结合非营利性公益组织在芦山地震抗震救灾的紧急救援、过渡安置、恢复重建等阶段中发挥的作用可以帮助揭示与分析非营利性公益组织在我国的发展现状，从而有利于进一步拓展完善政府应急管理体系化建设的思路。

关键词

政府应急管理，非营利性公益组织，治理，参与

Copyright © 2017 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国幅员辽阔，地理环境复杂多样¹，以风险的致灾因子角度来看，我国的现实的环境特点在一定程度上为各种灾害的发生提供了土壤。自然灾害的频发，甚至成为了我国突发事件的重要组成部分之一。自然灾害不仅给人民群众的生命财产安全带来了极大威胁，而且给受灾群众的心理带来极大创伤。如何调动力量、调配资源以有效降低灾害风险与损失，是人们应对灾害的关键，也是当前加强社会治理的现实热点。而相关理念的发展，离不开对人类历史上灾害应急模式的总结与分析。

人类社会产生伊始，就无法避免与自然灾害进行“抗争”。随着生产力与生产关系的不断变革发展，人们认识世界、改造世界能力的不断提高。经济发展为灾害应急提供了物质基础，政治上共同体——国家的形成，为灾害应急的实践带来了组织保证，文化的发展为应对灾害理论的形成打下了思想基础，纵观人类历史长卷，人们对灾害的应急经历了漫长的发展过程。

1.1. 自然崇拜(Nature Worship)²下的“无能为力”

原始社会的人类因生产力发展局限，认识自然的能力不足，对于灾害发生机理的探寻有限，呈现出一种“无能为力”的状态。由于对灾害成因的解释只能归结为“神圣化”、“人格化”的自然意志，人们多选择采取敬拜、求告与祈祷的方式，希望得到自然的“佑护”。体现为对部落及生存地区具有最大影响或威胁的自然物、自然力的崇拜，具有“近山者拜山、靠水者敬水”等表征。在政治共同体的演变中，人们的主动行为也以群体的“互帮互助”为主。

1.2. 政府救“大灾”与邻里应“小灾”

这种模式是应急管理概念产生之前的一般模式。小范围邻里应灾模式的产生伊始于正式、稳定的“国家”形成之前但存续至今。所以对此模式的阶段划分不是在一个固定的时期框架下，换言之我们不能说

¹指国土面积跨度大，所跨地域气候条件、地形地貌条件丰富。

²指以人格化的或神圣化的自然物和自然力等为崇拜对象的自然宗教的基本表现形态。崇拜范围包括天、地、日、月、星、山、石、海、湖、河、水、火、风、雨、雷、雪、云、虹等天体万物及自然变迁现象。原始人认为这些自然存在现象表现出生命、意志、情感、灵性和奇特能力，会对人的生存及命运产生各种影响，因此对之敬拜和求告，希望获其消灾降福和佑护。

这种模式只存在于正式、稳定的“国家”形成之前。这种模式的产生一般是以灾害影响范围与严重程度来决定的，一般产生于小范围、可恢复性高的灾害，应对灾害的主体一般是邻里间，主要采取的措施包括自救与互救、促进自然恢复、迁移居住地等方式。而政府对“大灾”的应对是通过调配个人或小团体所不具备的国家或者地区资源，组织、集中可调度的力量处理对人们生产和社会生活影响较大的灾害。

1.3. 设立专门应急管理机构

这一阶段的主要特征是为应对自然灾害而建立了专门的应急管理办法以及决策和协调机构，将“应急管理”从政府常规部门中“分离”出来，形成“常态化”的独立组织。日本建立了以内阁首相为核心、各级地方政府设置危机管理中心专门机构的危机管理体系。美国于20世纪70年代形成的“总统灾难宣布机制”标志着美国应急体系雏形。法国成立了内务部下辖的民事防务和公共安全局。中国于2005年成立了国务院应急办，其中自然灾害主要由民政部、水利部、地震局等牵头管理。这些都是设立专门应急管理机构的代表。

1.4. 社会力量参与应急管理

近年来社会力量参与应急管理的呼声日益高涨，各国在引导社会力量参与灾害应急管理也进行了卓有成效的实践。20世纪90年代后的美国构建了集合军队、警察、消防、医疗、民间组织统合的“中央-地方”的救灾体系。同时期的德国也已建立起完善的雪灾预警和应对体系。形成了由气象、电力、交通等部门与提供气象服务、应急服务及扫雪服务的商业公司以及社会组织协同配合的防灾体系。2015年10月，我国民政部制定印发《关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见》，对统筹协调社会力量高效有序参与救灾工作，进一步提高救灾工作整体水平提出了指导意见。都从不同程度的体现了对社会力量的重视与引入。

2. 非营利性公益组织参与政府应急管理的现状分析

非营利公益组织结合了非营利组织(Non-Profit Organization, NPO)与公益组织的双重特点，涉及艺术、慈善、教育、政治、宗教、学术、环保等多个领域，具有非政府性、非营利性的特点，是以社会公益事业为主要追求目标的社会组织。其产生和发展与政府职能转变的过程是密不可分的。人们对政府、市场与社会关系的不断认识演进中，逐步形成了一些看待政府与非营利部门在社会治理中关系的理论视角，第三方管理理论与治理理论是分析的切入点之一。

2.1. 第三方管理理论(The Third-Party Government)

第三方管理理论由美国公共政策学者、非营利组织研究专家萨拉蒙提出[1]，他认为在解释美国社会现实的过程中，“市场失灵、政府失灵³、和合约失灵[2]理论”都存在着某种程度的局限性。福利国家理论由于没有区分“资金和指导的提供者”(a provider of fund and direction)和“服务的递送者”(a deliver of services)的政府这两种角色，因此不适用于解释美国的现象。“与传统理论中描述的庞大的官僚体系不同，美国联邦政府主要是作为资金和指导提供者的角色而出现的”[3]。联邦政府在提供具体的社会服务的时候，更多依靠非营利组织等第三部门实现政府公共服务职能的落实。这种模式被归纳为“第三方管理”(third-party government)模式。

这种理论揭示了与以往志愿部门充当替代政府提供公共物品的辅助性角色的情境不同，在第三方管理理论描述的治理体系中，政府与第三方在提供服务中承担了不同的环节，政府充任管理者，而非政府

³政府失灵理论(government failure theory): 作为公共利益的承担者，政府代表全体，然而，公共权力的运行并不总会维护和增进社会的公共利益。

部门则成为了有相当处理权的“办事员”，这缓和了对公共服务的需求与对政府机构的不信任甚至是敌意的矛盾。

2.2. 治理理论

20世纪90年代，公共管理领域的“治理”逐步兴起。詹姆斯·N·罗西瑙指出，治理是调解规制重叠、冲突与利益关系的“原则、规范、规则和决策程序”[4]。格里·斯托克认为治理并非偏重于政府，“治理”创造的结构和秩序不能从外部强加，而要通过多元主体的“互动”发挥作用[5]。全球治理委员会对治理于1995年作出了界定：治理是或公或私的个人和机构经营管理相同事务的诸多方式的总和。强调了治理的“过程”特征[6]。与单一向度管理的政府管理不同，治理更强调政府与社会的互动，多元主体参与体现了社会力量的作用，甚至可以通过正常途径对政府产生影响[7]。

2.3. 我国非营利性公益组织参与应急管理的情况

自“非典”以来，中国的政府应急管理经历了一个快速发展的时期。2005年的“一案三制”⁴是政府应急管理体系化、制度化的重要里程碑之一；2006年是全面应急能力建设年，成立了国务院应急管理专家组；2007年将应急管理深入到了基层，出台了《中华人民共和国突发事件应对法》。2008年被称为“社会组织元年”和“志愿活动元年”，汶川地震的社会参与式救灾实践，为社会组织和志愿者崭露头角、健康发展提供了难得的历史契机[8]。2013年4月20日，四川省雅安市芦山发生了震级为7.0的地震。非营利公益组织在应对此次灾害中的表现，可以说是当代非营利性公益组织参与政府应急管理工作一个现实缩影与真实写照。

2.4. 非营利公益组织参与应急管理的必要性分析

近年来，我国自然灾害多发、频发，救灾任务较为繁重，在此情境下，对社会“合力”的需求尤为迫切。社会力量参与救灾在减轻政府压力、合理资源调配、灵活提供服务、恢复重建灾区等方面发挥了巨大作用，“初步形成了政府主导、多方参与、协调联动、共同应对的救灾工作格局。”⁵。结合芦山地震抗震救灾的具体案例，可以分为以下几点进行阐述。

2.4.1. 灾害本身的特性需要

灾害本身具有三个主要特性：突发性、影响面广与信息不对称性。突发性指灾难发生的时间、地点难以预测，具有较强的不确定性，往往很难察觉或极难快速做出反应。影响面广指灾害发生时，往往影响是长期而持续的，甚至可能会发生连锁反应以致不断扩散。信息不对称性则指在处理灾害的过程中，因信息传导不畅而导致的信息与谣言，一方面易形成群众恐慌与焦虑，另一方面可能为应急带来不必要的麻烦。芦山地震事件就充分的体现了以上特性，地震难以预测而且会给灾区的救援与恢复带来长期的影响，至于信息的不对称，我们可以从人民网在事件报道的网站开设“辟谣澄清”页面窥探一二。由于灾害具有这些特性，也给应急的全面性、多行业、多层次提出了要求，势必产生了对社会参与的“刚需”，而“社会组织在社区动员上的优势，促成了其在应急管理系统的重要地位。”[9]。可以发挥出体制内部门所不能起到的作用。

2.4.2. 政府无法充分满足社会资本整合需求

政府在应对灾害实际运行中的能力是有限的。政府当前必然是资源调度的最有力组织，但是，只有政府是远远不够的，如何令资源的调度更有效率、更有针对性是当前政府应急管理亟待解决的问题之一。因此，《国家突发公共事件总体应急预案》中明确指出：“动员社会团体、企事业单位以及志愿者等各

⁴ “一案三制”指应急预案、应急管理体制、应急管理机制、应急管理法制。

⁵ 出自《民政部关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见》。

种社会力量参与应急救援工作；增进国际间的交流与合作。”体现了政策环境下对于非营利公益组织参与的肯定。

2.5. 非营利公益组织参与应急管理优势

2.5.1. 志愿动员

非营利公益组织通过具体项目和具体活动在社区层面把分散的居民个体组织起来，形成广泛的公民参与网络，利用志愿体系进行社区层面广泛的志愿者招募，提供社区公共服务，同时最大限度地通过社会资本链接、动员周边力量。芦山地震当天，由七十多家机构参与的 420 联合救援行动形成。华夏公益联合会成立了芦山公益服务中心，为参与救灾的社会力量提供后勤服务支持，与救灾志愿者培训。成都根与芽环境文化交流中心则联合广州创绿中心、绿色学生组织网成立的雅安水安全小组，在雅安灾区安装净水设备为当地灾民提供安全的饮用水。根据“雅安抗震救灾社会组织和志愿者服务中心”（以下简称“服务中心”）公开发布的 196 期《工作简报》记载，儿童和青少年教育、社区重建与发展、扶贫、老年照顾是社会组织在过渡安置和灾后恢复重建阶段提供的主要服务内容。以项目的方式在灾区运作。以成都高新区益多公益服务中心为例，该中心于 2013 年 5 月在芦阳镇火炬村建立村级服务点，开展社区居家养老服务。该中心依托工作站提供多样化养老服务，一直到 2015 年 3 月 18 日，还在持续开展活动⁶。这些非营利性公益组织的合作形成了志愿“合力”，也催化了强大的动员鼓舞力。各界人士团结一致，踊跃参与救灾实践，在紧急救援、过度安置、恢复重建的各个阶段发挥了重要作用。

2.5.2. 实时动态

非营利公益组织作为调动社会资源的补充，在资源调度上有利于及时、准确反映实时需求，作为政府应急的补充可以满足更为具体、有针对性的需要。地震发生的当天，壹基金的救援联盟、蓝天救援队等救援组织已经抵达灾区。在提供资源上能够对社会资源和社会力量进行有效整合。非营利性公益组织能够多渠道筹集物资资源、人力资源的同时，作为受灾民众与政府间的“纽带”，补充信息资源，“沟通”了政府与民众。

2.5.3. 多元灵活

非营利性公益组织参与政府应急管理方式的多元灵活体现在两个主要方面。一是参与方式多元，其突出特征是提供服务的方式多元。例如，多数参与灾后重建的社会组织是拿资金对接重建项目。各类基金会是采取这种方式的主体。《工作简报》中记录 1387 个公益项目的出资主体以基金会为主，但登记参与救援的仅有 14 家。完成了资金与项目的对接，多数基金会的活动也就基本退出了灾区一线。二是组织架构多元，其突出特征是能够与各种组织形式相结合，满足受灾体需要。芦山地震中，部分基金会在灾区通过社会捐赠资金直接实施灾后救助和恢复重建项目的同时，以资助者身份支持其他社会组织参与灾后重建。例如，“壹乐园一儿童服务站”项目，就是 43 家受壹基金资助的社会组织运行的。

2.6. 非营利公益组织参与应急管理存在的问题

2.6.1. 缺乏可持续性的专业团队

很多非营利性公益组织在应对灾害的过程中往往是“临时搭班”，有“量”无“质”，专业性和可持续性堪忧是集中表现。救灾不仅是单纯的体力付出，而且对专业技能有着较高的要求，例如心理援助、社区发展等需要大量的专业化人才，这种“隐形”的门槛是导致众多非营利性公益组织“望而却步”的根本原因之一。从芦山地震抗震救灾中基金会参与灾后重建的方式可见一斑。

⁶益多公益在芦山站点开展了第一期护理员培训活动，为来自大板、芦溪、横溪、黎明村的 5 位居家养老护理员讲解护理理论，通过情景模拟再现护理过程，并演示实际操作。

2.6.2. 信息共享机制不健全

非营利性公益组织参与减灾救灾的信息共享机制尚不健全。首先，缺乏统一的非营利性公益组织与受灾区人民群众的信息互动与传递平台，不利于受灾群众实时反馈信息以便非营利性公益组织“定点”援助；其次，缺乏统一的非营利组织之间信息交互沟通渠道，不利于非营利公益组织间反馈各自的工作开展情况以防止“重复援助”等资源浪费现象；最后，缺乏统一的政府与非营利性公益组织实时对接平台，不利于政府宏观统筹调配资源与应急决策。芦山地震中，尽管社会组织对在参与救灾过程中建立与政府之间联系的必要性有较高的认识，但 11.5% 的社会组织仍然没有与政府部门取得过联系，“没有取得联系的三个主要原因分别是没有考虑过、没有必要、没有渠道。[10]”。

3. 非营利公益组织参与政府应急管理的思路

3.1. 常态减灾阶段

政府需要不断完善政策体系，拟订非营利性公益组织有序参与救灾的工作预案和规制。同时做好常态化管理：发挥不同性质与特点的非营利性公益组织在诸如人力、技术、资金、设备等方面的优势，支持各种形式的防灾减灾知识宣传教育以及技能培训，着力提升基层治理单位的应急意识与能力。

3.2. 紧急救援阶段

坚持效率导向原则，搭建信息服务平台。基于对各社会组织的应急管理功能进行分类化管理(参见表 1：社会组织的应急管理功能矩阵)，以统一的动态信息传输、共享渠道与平台，实时对接灾区情况，保证资源与需求地的“精准匹配”，形成以政府统一调度为核心，非营利公益组织救灾工作开展情况与受灾地需求分布动态交互为主线，社会公众、媒体为补充的较为完整的信息共享体制机制。依托互联网技术，采用新媒体手段及时报送各项所需信息。防止因社会力量的无序参与而导致的资源配置效率低下和资源浪费。

3.3. 过渡安置与恢复重建阶段

坚持性质导向原则，结合专业培训。政府在这一阶段发挥非营利公益组织的作用，同样依赖对非营利公益组织的“分类”。有序引导“术业有专攻”的非营利公益组织“专攻术业”，资金技术有优势的提供资金技术，专业设备有优势的提供专业设备等。加大支持力度，通过政府购买服务的形式“将社会力量参与救灾纳入政府购买服务范围，明确购买服务的项目、内容和标准，支持社会力量参与救灾工作⁷”。既充分发挥社会组织的特性，又注重专业化的培训，帮助灾区群众恢复生产生活，扶助灾区恢复社会秩序。

Table 1. The emergency management function matrix of social organization

表 1. 社会组织的应急管理功能矩阵⁸

社会组织及其策略	应急管理过程	风险管理	危机管理	恢复及善后管理
智力科技类	技术介入	风险评估、发展规划及减灾技术	灾情信息、决策支持与应灾技术	危机调查、重建规划及效果评估
社会公益类	行动介入	风险治理参与及群体应灾能力培育	救援与灾区服务	社会重建及发展
慈善金融类	资源介入	风险消减项目及设施资助	应灾救援资源供给及管理	款物捐助
社区服务类	理念介入	风险文化培育与发展理念刷新	灾区社会理性及灾害认知教育	灾后社会意识引导整合支持

⁷摘自《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发[2013]96号)有关要求。

⁸出自陶鹏，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”，《国家行政学院学报》，2013年第3期，第15页。

4. 结语

总之,在我国应急管理的社会化的总体趋势背景下,充分发挥非营利公益组织参与政府应急管理的作用是切实提升我国应急管理水平的治本之策,需要政府与非营利组织以救灾整体工作的不同阶段特点为导向,发挥好各自的“角色”。除了从法律层面将社会组织纳入国家救灾体系建设之内,必要的政府政策扶持也是重要一环。这既减轻了政府负担,促进了政府职能转变,使之真正“有所作为”,同时为社会力量搭建良好平台以“施展手脚”让其在政府应急管理体系中发挥出更大的效用。

参考文献 (References)

- [1] Salamon, L.M. (1981) Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action. *Public Policy*, **29**, 255-275.
- [2] Hansmann, H. (1980) The Role of Nonprofit Enterprise. *Yale Law Journal*, **89**, 835-901.
- [3] 詹国彬. 第三部门的理论机理及其经营机制的特征[J]. 长江论坛, 2006(1): 52.
- [4] [美]詹姆斯·N·罗西瑙. 没有政府的治理[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001.
- [5] Stoker, G. (1998) Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, **50**, 17-28.
- [6] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 270-271.
- [7] 陈广胜. 走向善治: 中国地方政府的模式创新[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2007: 124-125.
- [8] 廖鸿. 推进社会组织高效有序参与救灾[J]. 中国减灾, 2015(21): 20-21.
- [9] 罗天纯. 应急管理中社会组织参与浅析[J]. 社团管理研究, 2011(8): 32.
- [10] 王东明, 祝明. 我国社会组织参与救灾工作现状调查分析——以芦山地震抗震救灾为例[J]. 中国应急管理, 2015(10): 20-23.

期刊投稿者将享受如下服务:

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ass@hanspub.org