

公共危机中的非政府组织参与研究——以中国红十字会及 绵竹市红会汶川地震救援为例

【摘要】目前我国正处于公共危机频发的时期，如何应对公共危机已成为我国政府乃至整个社会管理所面临的重大问题。作为公共服务的提供者和公共事务的管理者，政府在应对公共危机时具有一定的优势，但仅凭政府部门的力量是远远不够的，只有通过社会各界广泛的参与和支持，才能获得足够的资源来应对各类公共危机事件。随着经济和政治体制改革的深化，在进行社会管理和提供社会服务方面，我国已经逐步确定了“小政府、大社会”的目标模式，为非政府组织发展提供了前所未有的机遇，越来越多的非政府组织参与并承担了社会管理和公共服务职能，特别是在配合政府应对各种公共危机方面发挥了重要作用。由此可见，充分发挥非政府组织在危机管理中的作用势在必行。但是鉴于我国目前的国情以及非政府组织自身存在的各种问题，我国非政府组织在危机应对中面临着很大的挑战。要更好地发挥非政府组织在处理和应对公共危机中的作用，仍需政府对其进行扶持以及非政府组织自身努力。本文试图从我国的实际情况出发，通过分析中国红十字会参与汶川地震救助的案例，总结出我国非政府组织在突发事件应对过程中存在的问题和面临的困境，并提出相应的对策，以期发挥非政府组织应对公共危机的积极作用，以及完善我国科学、规范、高效的公共危机应对体系提供有益的参考。

【关键词】 非政府组织 公共危机 危机管理

引 言

危机与人类是并存的，我们今天所面临的危机具有过去时代所不具有的特点和性质。尤其是近几年，一个个公共危机事件接踵而至。社会发展的一般规律表明，一个国家和地区的人均 GDP 处于 1000 美元至 3000 美元的发展阶段时，在社会发展序列上恰好处于“非稳定状态”的频发阶段，处于人口、资源、环境、效率、公平等社会矛盾最严重的时期，如果重视不够、处置不当，可能诱发各种突发性事件，影响社会稳定与发展，产生不和谐的因素。这些突发事件可能会造成重大的人员伤亡、财产损失、生态环境破坏等社会危害。在这些突发事件面前，政府不是万能的。而非政府组织在应对突发事件中具有其独特的优势，因此加强非政府组织应对公共危机的能力，强化其在当今社会公共危机应对中的作用，既是当今社会应对突发事件的需要，也是转变政府职能的需要。

如何走出非政府组织在公共危机管理中的困境，充分发挥其在公共危机应对中的作用，已经成为我国公共危机管理领域中亟待解决的重要课题。基于上述考虑，本文通过对中国红十字会参与四川汶川地震救援的个案进行分析，立足于我国国情，主要从完善非政府组织的体制建设、非政府组织开拓途径争取资金、加强非政府组织自身的能力建设、增加非政府组织的信息透明度和公信力等方面提出了对策，旨在构建政府与社会互动的公共危机应对网络，最终提高我国非政府组

织参与公共危机应对的水平。

一、相关理论简介

非政府组织的概念和分类

非政府组织，英文名为“Non governmental Organization”，缩写为“NGO”。非政府组织并非某一个特定组织，而是一个介于政府体系和市场体系之外的庞大的社会组织体系，又称第三体系或第三部门(相对于第一部门的政府和第二部门的营利部门而言)。按照《联合国宪章》第 71 条的规定推定的含义，非政府组织是指在国际范围内从事非营利性活动的政府以外的所有组织，包括慈善机构、援助机构、青年团体、宗教组织、工会、合作协会、经营者协会等等。这一含义仅是联合国对在国际范围内活动的非政府组织所使用的，不能适用于普遍意义上的第三体系或第三部门。

实际上，非政府组织这一社会体系，在不同国家和地区，甚至在同一国家内，也有着不同的称谓。例如：非营利部门、非营利组织、非政府公共部门、非政府公共组织、第三部门等等。但是，一般来说，在研究中学者是将这些概念不加区分地使用的。

民政部把我国非政府组织分为四类：一是学术性社团，指从事自然科学、社会科学以及交叉学科研究的团体；二是行业性团体，指由同行业的企业自愿组织的团体；三是专业性团体，指由专业人员组成或以专业技术、专门资金为从事某项事业而成立的社会团体；四是联合性团体，指人群的联合体或团体的联合体。人群的联合体指得到来

自政府的种种特殊照顾，其资源(资金、人才、信息等)主要是通过自上而下的渠道获得的，由政府扶植成立并且直接或间接受到政府各种特殊的资助、支持以及控制或支配的非政府组织，相应地也受到来自政府的支配和控制；团体的联合体主要是指作为草根组织，和一般市民保持密切的联系，其资源(资金、信息、志愿者等)主要是通过自下而上的渠道获得的，由民间人士自发成立并自主开展活动的非政府组织，一般得不到政府的特殊照顾，相应地也没有受到政府的控制或支配。

本文中采用我国民政部的非政府组织分类标准，并且将与非政府组织相近的概念：非营利组织(NPO)、民间组织、社会团体、人民团体、社会中介组织等统称为非政府组织。后文所述将不加以区分。