

非政府组织公共危机管理的困境与对策分析

□ 洪德山

(西北师范大学 陕西 西安 730070)

[摘要] 非政府组织是独立于政府和企业之外的非营利性、非政治性的社会组织。非政府组织作为一种特殊的社会实体,在参与危机管理中发挥着积极的作用,但其发展存在着诸多的困境。非政府组织参与公共危机管理需要政府部门和社会的支持,需要完善资金积累和筹集渠道。非政府组织应加强自身建设,加强与不同性质非政府组织间的合作与交流。

[关键词] 公共危机 非政府组织 困境 对策

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-1676(2012)02-0052-03

非政府组织(non-governmental organization)也称民间组织,是在地方、国家或国际级别上由民间资源组织起来的,独立于政府和企业之外的非营利性、非政治性的社会组织。按照世界银行的定义,任何民间组织,只要它以援贫济困、维护穷人利益、保护环境、提供基本社会服务、促进社区发展为目的,都可称之为非政府组织。

自从2003年SARS危机以后,作为“第三部门”的非政府组织在我国有了比较显著的发展,其在处理社会危机事件中所扮演的角色开始受到社会各界的重视。在我国,公共危机管理中政府部门起着主导作用,但政府部门往往因其自身的局限而限制了其作用的充分发挥。在这种情况下,非政府组织作为一种特殊的社会实体,弥补了政府部门的某些缺陷,在提高危机管理的有效性、聚集社会资源方面发挥了重要的作用。

一、非政府组织的优势分析

公共危机通常是指一种危及全体社会公众生命财产和共同利益的紧急事态。公共危机管理也称突发事件应对机制或紧急状态管理,一般指公共危机的减缓、预警、化解和恢复等全过程的应对安排。面对公共危机,从政府来讲其优势在于:能够保障公民的生命财产安全、维护法纪、维护社会秩序,若为冲突事故,则能维护国家安全;能够迅速调动资源,并有政府财政支出为保障;若为暴力性或特

别重大的危机事件,政府可能动用军队、警察等暴力机器。但如果政府为冲突的一方,其参与应急管理则不具备中立性,且其行政决策过程受管辖区域限制,视中央和地方权责划分而定。而非政府组织因其自身的特点,在参与危机管理过程中表现出与政府组织不同的功能与作用,其优势主要表现在以下三个方面:

其一,具有灵活性和创新性。相比政府部门的体制和某些政治原因的限制,非政府组织结构更具有弹性,可以迅速做出反应,灵活处理和改变自己的工作方法和工作内容,同时给复杂的突发的危机事件带来新的思维。非政府组织有一定的信息优势,可以使政府决策更为准确。

其二,具有专业性和开放性。非政府组织是开放式和网络式的志愿性组织,更容易吸收具有专业素质的人员进行危机处理,并能及时联系社会公众,有利于整合社会资源,可以在第一时间组织开展物资援助、募集资金、心理援助等自救活动。并且在危机处理时,能够在问责与效率之间取得平衡。

其三,具有中立性和公益性。非政府组织有深入社会基层、贴近民众的优势,其所具有的志愿精神能够更多考虑危机受害者的具体需要,更加及时地动员公益资源开展救助活动。由于其具有中立性,可以不分种族、国籍、宗教、政治面貌等局限,按实际需要提供援助,并争取国际组织的援助。

二、我国非政府组织参与公共危机管理的困境

虽然非政府组织参与公共危机管理具有客观必然性和现实可能性,但其发展同时也存在着诸多的制约因素。同国外相比,我国的非政府组织具有明显的先天弱质和后天不足。

一是资金来源渠道单一。面对公共危机,民间组织经常出现“无作为”,主要原因是其拥有的资金相对匮乏。从现有统计资料来看,我国非政府组织经费来源结构比较单一,政府补贴往往占据一半以上,会费和营业收入占近三分之一,个人和企业捐款占有10%,国外捐款仅占2%。从资金投入来看,近三分之二的组织年支出在十万元以下,年支出超过百万元的只占总数的1.6%。非政府组织应对公共危机的运作成本低于政府组织,然而我国现阶段大多数非政府组织依附于政府组织,具有鲜明的行政性。由于近年来我国政府鼓励非政府组织向公众领域转型,开始逐渐减少财政拨款的支持,这就使得非政府组织资金更加匮乏。

二是社会公信力不够,缺乏与公众的互动。在国外,公共危机发生时非政府组织表现非常活跃,充分发挥了其及时、高效、灵活的优势。然而我国公民社会发展还不够成熟,非政府组织参与公共危机管理缺乏相应的社会心理基础,其积极性还没有充分调动起来。同时,我国很多非政府组织缺乏独立性,资金运作不规范,有效的内部自律与外部监督亟待完善,导致其参与危机管理的能力不高。非政府组织参与公共危机管理所必不可少的公共理性、志愿精神、公益精神和社会公信力的严重不足,导致政府、公众对其持不信任态度。这些都给非政府组织参与公共危机管理带来难以逾越的障碍。

三是人力资源短缺。非政府组织在应对公共危机中的能力缺乏,与其缺乏专业人才、危机经验不足、志愿者招募不足、培训不到位均有很大关系。从人员组成看,绝大多数受到政府支持的非政府组织的工作人员来自政府部门,虽然大多数非政府组织属于专业性很强的组织,但是其内部真正具有较强专业性的成员却不多,不少非政府组织因为专业人才缺乏的制约已经处于“休眠状态”。与政府部门和国企、事业单位相比,人才使用上显得捉襟见肘。此外,由于人力资源管理体制问题,拥有专业的志愿者也很少,非政府组织的专业性优势因为人力资源缺

乏而难以发挥出来。另外,我国现行组织人事制度也限制了优秀人才进入非政府组织,使其难以产生优秀的领导者。

四是与政府部门的沟通与协作机制尚未建立。由于政府对公共事务的全盘治理有较长的历史,整个社会对于非政府组织的认同度还不是很,这也加深了其工作开展的难度。对于大多数非政府组织而言,政府部门并没有为之充分提供健康发展所需要的外部社会空间。面对突发而来的危机事件,一些地方政府往往存在保守心理,希望将危机消化在政府系统内部,害怕外部力量的介入会加剧危机程度。特别是对具有一定社会基础和组织能力的非政府组织缺乏足够的信任,有的地方政府部门在面对安全生产事件、公共卫生事件、环境污染事件等引发的公共危机时,往往采取掩盖事实、封锁信息、提供补偿等简单的应对措施,排除非政府组织等社会力量参与的可能。

五是社会文化认同度不高。我国非政府组织发展还面临文化认同方面的挑战。在西方国家,非政府组织的发展有着来自文化方面的深厚积淀,发达的公民社会是其生长的土壤,包括与市场经济相适应的普遍的公民意识、自治观念、法制观念、契约精神、公益精神等。而我国长期以来行成的依附性臣民文化影响深远,缺少这些方面的文化滋养。不仅如此,在迅速发生的社会转型过程中,旧的社会价值体系和道德伦理观念受到巨大冲击,而市场经济发展所带来的拜金主义、利己主义却甚嚣尘上,社会道德观的扭曲使得非政府组织发展所必须的志愿精神、公益精神和社会公信严重不足。

三、非政府组织参与公共危机管理的途径

我国正处于现代化建设的重要时期,在实现公共危机高效解决和社会安定和谐发展等诸多方面,非政府组织的参与都起着重要作用。如何充分发挥其在公共危机管理中的作用,应引起我们高度重视,并在理论、实践上不断进行探索。

(一)政府部门政策扶持

非政府组织参与在一定程度上减轻了政府的负担,政府在政策上应该给予其充分扶持。首先,政府部门管理者要转变观念,把非政府组织视为合作伙伴,给予充分信任,增加政策扶持力度。其次,要完善现行的法律条款,特别是在立法方面要给予支持,

提供其生存的合法性,提高其社会的信任度。其三,对非政府组织给予税收方面的扶持和帮助,尽快完善其资金筹集和管理办法,并通过政府采购支付方式为之提供安全可靠的资金保障。同时,要对非政府组织成员进行相关专业及业务方面的培训,使其能够胜任危机管理的任务。

(二)完善资源积累和筹资渠道

非政府组织明确自己组织的目标和使命之后,会以不同的角色参与到公共危机管理中去。从我国非政府组织的发展现状来看,资金短缺问题是一个共性问题,对此一方面要引导公民树立参与突发事件管理的意识和能力,形成社会力量参与公共危机管理的氛围,加强各主体之间的合作;一方面要依靠社会力量解决资金方面的问题,建立资金积累和应急筹资的稳定渠道。也可以依托外援的项目资金开展服务及活动,例如海外基金会的扶持等。同时,要注重用好的项目运作吸引政府的财政支持。

(三)建立公众参与的危机管理社会网络

在应对公共危机中,非政府组织的职能不仅在于为政府部门提供咨询,而且更重要的是为公众提供帮助。这就需要非政府组织和公众建立密切联系,有及时的信息交流和沟通。要建立公众参与危机管理的网络体系,开展公共危机应对演练,提高非政府组织参与公共危机管理的能力,提高社会网络的深度和

广度。一方面要吸收高素质的志愿者,根据社会的现实需求,设计好的项目,吸引高素质、专业性强的志愿人员参与。同时,还要加强对志愿人员的培训,使之掌握相关知识、技能和方法。

(四)加强不同性质非政府组织之间的交流

我国的非政府组织在不同区域、不同社会群体之间都呈现非均衡性。在政府危机管理议事中应当有红十字会、慈善总会、社区组织、专业协会等非政府组织的代表参加,这不仅有利于在应急决策中反映非政府组织的意见,而且有利于不同性质的非政府组织间的信息沟通,为政府决策提供更全面的信息。在与非政府组织代表的沟通中,政府还可以及时发现自身所存在的问题,寻找提升空间,逐渐降低发展不平衡的现状。

(责任编辑:原淑玲)

参考文献:

- [1] 薛澜,张强,钟开斌.危机管理——转型期中国面临的挑战[M].北京:清华大学出版社,2003.
- [2] 李敏.非营利组织与我国公共管理危机[J].科技创业月刊,2009(3).
- [3] 崔博.非政府组织(NGO)参与公共危机治理的思考[J].现代商业,2005(10).
- [4] 同满宏.完善公共安全治理的长效机制[J].理论探索,2011(3).

征稿启示

《中共山西省直机关党校学报》(原名《中共山西省委党校省直分校学报》、《党校教育》)1993年创刊。国际标准刊号为:ISSN 1674-1676;国内统一刊号为:CN 14-1346/D。

本刊是一个社科类综合期刊。建刊以来,本刊坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,以探讨我国改革开放和中国特色社会主义发展的重大理论问题和现实问题为己任,以坚持中国特色社会主义道路,全面建设小康社会为导向,紧紧围绕“为教学科研服务,为领导决策服务”的办刊宗旨,为繁荣哲学、社会科学事业,为研究宣传党的各项方针政策起到了积极的作用。主要栏目有:“领导访谈”、“领导论坛”、“决策参考”、“理论探索”、“政策研究”、“经济建设”、“政治建设”、“社会建设”、“文化建设”、“党的建设”、“问题透视”、“公共管理”、“论古鉴今”等。

《中共山西省直机关党校学报》热忱欢迎专家学者来稿。投稿时请注意:①稿件一般在5000字内;②稿件题名或副题名不得超过8字;③摘要以150字内为宜,并选择3至5个关键词;④作者简介顺序为:姓名、出生年月、性别、工作单位及职务、职称、学术研究方向;⑤参考文献顺序为:序号、主要责任者(文献类型标识)、出版地、出版者、出版年、页码;⑥引文需详细、准确,并注明出处。

主编邮箱:szdxxb@163.com
责编:栏目、邮箱:

董玉虎:经济建设 Szdxxb_dyh@163.com
刘晓虹:法制建设 Szdxxb_lkh@163.com
苗全优:哲学 Szdxxb_miaoqy@163.com
温玉琴:公共管理 Szdxxb_wyq@163.com
地址:太原市晋祠路一段129号
网址:www.szdxxb.cn
电话:0351-6338827 6338401 邮政编码:030021

中共山西省直机关党校学报杂志社