

转型期非政府组织参与公共危机治理的困境与出路

申永丰

(湘潭大学 公共管理学院,湖南 湘潭 411105)

摘要:非政府组织作为社会自治体系的重要制度安排,能够有效弥补政府和市场的不足,在公共危机治理中发挥其独特优势。转型期非政府组织参与公共危机治理面临制度与观念约束、价值取向与利益诉求冲突、内部失序与外部失范并存等多重困境,需要通过转变政府职能、优化外部治理环境、完善内部治理结构、建设参与型政治文化等途径,实现非政府组织有效参与公共危机治理。

关键词:非政府组织;公共危机;政府管理

中图分类号:C913.9

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2010)06-0119-06

公共危机管理是政府的重要职能,是政府提供公共产品和公共服务的重要内容。在公共物品的供给上,市场失灵和政府失灵同时存在,作为弥补政府失灵和市场失灵的制度安排,非政府组织能够有效协调社会利益关系,化解社会利益矛盾,充当企业、政府与民众之间互动的桥梁。转型期是社会利益关系迅速分化整合、公共危机发生比较集中的时期,也是公民社会发育不断成熟、非政府组织迅速发展的时期。在公共危机治理领域,通过扩大非政府组织的有效参与,弥补政府和市场的不足,实现政府与非政府组织的良性互动,是健全公共危机治理体系,保证社会和谐发展、长治久安的必要条件。

一、非政府组织参与公共危机治理的特殊优势

与政府单一、自上而下的管理模式不同,亦有别于企业以利润为核心目标的管理模式,非政府组织作为社会自治体系的重要制度安排,在公共危机治理中具有独特优势。

(一)灵活性带来的反应优势

非政府组织具有灵活多样的组织结构,其信息渠道往往分散而独立,便于对危机事件做出即时反应。在时间作为一个关键因素的公共危机应对过程中,这种信息反应速度无疑是一个显著优势。与政府相比,非政府组织在众多领域具有灵活性、创新性等特征,以其对公众利益诉求的敏感性而能及时发现社会不稳定因素;同时,非政府组织具有灵活的组织反应优势,其思维逻辑与角度不像行政组织那样受到种种既定的“政府思维”惯性的约束和干扰,也没有政府部门那种复杂的决策程序,特别是面对突发性事件时,能够迅速做出反应。

收稿日期:2010-05-22

基金项目:国家社会科学基金项目“和谐社会构建中的地方政府政策执行力研究”;湖南省软科学项目“转型期公共决策的利益冲突与整合”

作者简介:申永丰(1979-),湖南益阳人,湘潭大学公共管理学院讲师,博士,主要从事公共政策研究。

(二) 民间性带来的角色优势

非政府组织是一种与民众在空间上、心理上距离都较小的社会自治组织,在危机事件中,能够及时获得公众的需求信息并迅速做出反应,这是相对于政府作为社会宏观管理组织的又一显著优势。“非典”、“三鹿”奶粉等公共卫生危机事件表明,只有平等尊重民众特别是弱势群体的权利,社会整体的公共利益才能得到有效保障,否则不仅弱势群体的利益得不到保障,强势群体的利益也将因此而受到威胁。在公共危机治理中,非政府组织的行为在社会弱势群体利益的保护方面往往具有很大的倾向性,对促进危机事件得以公平、公正解决,发挥着不可或缺的作用。

(三) 专业性带来的能力优势

非政府组织大多是有明确的宗旨和目标的组织(如中国红十字会致力于医疗救援、自然之友致力于环境保护),并根据自身目标设定标准吸纳组织成员,因此,非政府组织往往在某些专业领域具有集体专长,其人员往往是基于共同的兴趣和责任感而凝聚在一起的,他们所拥有的专业知识、所提供的专业信息,以及他们基于责任感而采取的社会行动,对于推动政府及时发现社会隐患并做出秩序内的调适,提高危机应对能力具有重要意义。面对公共危机事件,非政府组织大小不一,领域各异,能够针对某一地区、某一问题获得更直接的、特定的信息,反应有的放矢、目标单一明确,从而减少应对成本,避免过度动员^[1]。同时,非政府组织贴近民众,关注社会公益事业,以社会群体或边缘性社会群体为主要服务对象,往往能够先于政府发现民众的利益诉求,及时了解社会动态和民意取向,有效弥补政府作为社会宏观管理组织的欠缺。

(四) 非营利性带来的资源整合优势

能否拥有充足的资源是决定危机回应效力的关键因素。非政府组织是政府之外公共应急资源的筹集者,它们可以广泛动员政府财政体系之外的社会公益资源向危机受害者提供援助,有效弥补政府资源短缺^[2]。政府长期处理日常公共事务必然形成思维定式,往往会造成应对危机事件的“智慧局限”,很容易造成资源的过度动员。由于思维逻辑与角度不同于“政府”思维定势,非政府组织能够为公共治理带来新的思维模式,提升政府处理公共事务的广度和深度。在公共危机治理中,非政府组织在减小危机损害、危机后的重建、心理影响消解、弱势群体扶助等方面,具有特殊的优势。实际上,非政府组织很多是开放式、网络式的志愿组织,有利于直接联系民

众,拉近与民众的心理距离;同时,非政府组织一般具有较强的公信力和凝聚力,其介入公共危机治理是基于志愿精神而不是利益诉求,是基于道义责任而不是行政职责,能够真正抛开自身利益而更多考虑危机受害者的利益诉求,有效整合社会资源开展相关的救助活动。

二、转型期非政府组织有效参与公共危机治理的困境

改革开放以来,中国社会进入急剧转型的历史时期。社会转型的实质是利益关系的调整和利益的再分配,社会转型期是社会进行破旧立新、分化整合的时期,是社会资源重新分配的时期。由于旧的利益格局被打破,新的利益格局没有定型,社会利益结构出现了明显的裂痕,利益冲突呈加剧趋势,公共危机也呈多发趋势。尽管非政府组织的潜在作用和社会效应正引起越来越多的关注,但总体上,转型期政治改革相对滞后,政府职能转变不彻底,公民社会发育程度不够,特别是非政府组织的发展还处于起步阶段,其有效参与公共危机治理面临制度与观念约束、价值取向与利益诉求冲突、内部失序与外部失范并存等多重困境。

(一) 政府管理失范,无法为非政府组织有序参与公共危机治理提供足够的制度空间

在公共危机治理中,非政府组织功能的有效发挥受到诸多因素的影响,其中最主要的就是政府能否为其提供合适的作用空间。面对危机事件,政府往往存在求稳的保守心理,力图将危机消化在政治系统内部,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,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,地方政府往往局限于采取掩盖事实、封锁信息、提供补偿、追究责任等简单的应对措施,排除非政府组织等社会力量参与的可能。

先立规矩后办事是法治社会的基本理念,法律制度是突发事件下非政府组织积极行动的法律依据。但转型期中国政治体制改革相对滞后,法制不健全,非政府组织参与公共危机管理面临合法性危机。尽管中国近年来出台了一些关于非政府组织的政策法规(如1998年的《社会团体登记管理条例》、2003年的《基金法》和《突发公共卫生事件应急条例》),但这些主要是行政立法,关注的大多是对非政府组织的管理,对政府与非政府组织的关系、非政府组织的权利义务涉及不多,更不要谈对非政府组织的发展进行有效保障。这种状况使得很多非政府组

织在面临公共危机时,往往消极等待政府的安排,缺乏主动参与的内在动力。比如,非典时期一位国际资助机构的项目人员询问一个省级群众团体负责人:“你们有什么要做的事情需要我们帮助吗?”这位负责人回答:“不用,我们有政府。”^[3]这一事例正好说明在政府主导的社会转型进程中,社会自治意识的淡薄,社会力量参与社会治理的艰难。

(二)非政府组织自身利益整合能力不足,其有效参与公共危机治理缺乏足够的资源基础

在公共危机治理中,非政府组织的行动应该是自主的,但在转型期的社会治理体系中,这种自主性非常有限。改革开放以来,大量非政府组织从政府机构分离出来,承担了部分社会事务的管理职能,但转型期社会利益关系的复杂性又决定了这种分离的非彻底性,主要表现在这些组织的工作任务、人员编制、日常经费、领导配置等都或多或少地由政府确定,其工作具有半行政化性质^[4]。这直接导致非政府组织在资源获取、社会动员以及自身人、财、物的使用方面缺乏自主权,无法以独立自主的身份参与公共危机治理。在危机时刻,非政府组织严重依赖政治系统的力量,无力迅速动员和组织社会力量融入危机治理过程。

从非政府组织的生成基础看,中国有相当一部分非政府组织是通过获取自上而下的资源建立和发展起来的,在资金来源上主要依靠政府提供的财政拨款和补贴经费,在观念、组织职能、活动方式、管理体制等方面严重依赖于政府,甚至作为政府的附属机构发挥作用,变相地行使政府的职能^[5]。在公共危机管理中,很多非政府组织都陷于一种尴尬的境地:一方面,严重缺乏资金、人才、设备而无力采取积极行动;另一方面,资源的匮乏又与其筹款、组织、活动能力等的局限形成恶性循环。在这种情况下,非政府组织要生存和发展,必然有其自身利益诉求(比如,工会、妇联等群众团体办实业),其行为难免会打上自身利益的烙印。在公共危机治理中,非政府组织面临公域与私域界限模糊、公利与私利孰先孰后等多重矛盾,其行为很容易偏离非营利的组织本义,其效度和信度也就被打上了折扣,这就制约了非政府组织对社会资源的有效整合。

(三)公民社会发育程度不够,非政府组织参与公共危机管理缺乏成熟的社会心理基础

西方国家非政府组织的发育有着深厚的文化积淀(如公民意识、公共道德),而中国缺乏社会自治的传统,社会自治观念薄弱。由于常规决策体系的建设滞后,有效互动的公共治理结构没有形成,地方政

府普遍没有解决在危机状态下如何动员社会资源构建完善的危机应对网络的问题^[6]。民众缺乏有序应对公共危机的意识,往往存在出了事找政府的“等、靠、要”思维定势,缺少自组织能力,使非政府组织在公共危机治理中难以获得民众的真正理解和认同。

在社会转型过程中,旧的社会价值体系和道德伦理观念受到巨大冲击,社会中原有的公益观念也变得模糊,这使得非政府组织参与公共危机治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严重不足,导致政府、公众对非政府组织持不信任态度,特别是在危机时刻,任何政治系统外部力量的介入都可能被视为对政治系统权威的挑战,都会引起政府的警觉,公众的疑惑,这给非政府组织参与公共危机管理带来了难以逾越的心理障碍。

三、转型期非政府组织有效参与公共危机治理的路径选择

非政府组织有效参与公共危机治理,要求有比较完善的社会自治体系,要求社会上存在比较发达的非政府公共部门,能够在危机时刻积极行动;要求非政府组织具有广泛的社会基础,能够真正按照社会自组织机制运作。转型期非政府组织有效参与公共危机管理,可以从其内外环境着手,通过转变政府职能、优化外部治理环境、完善内部治理结构、建设参与型政治文化等途径来实现。

(一)转变政府职能,拓展非政府组织生存和发展的制度空间

改革开放以来,中国社会进入急剧转型的历史时期。经过改革开放30余年的发展,中国改革进入攻坚阶段,面临深层次的利益调整。社会利益格局的变化和利益关系的调整必然会导致不同社会利益主体的分化整合,这种分化整合的过程,也是公共危机高发的过程。政府作为公共服务的提供者和公共事务的管理者,必须要承担危机管理的职责^[7]。但是,政府不是万能的,在社会治理领域,政府失灵和市场失灵同时存在,要求在政府和市场之外,寻找第三种力量介入社会事务治理领域。在公共危机治理中,一定要规避政府制定和执行公共政策极易陷入的“政府中心论”,即将政府视为公共危机治理的唯一主体,至少是政府处于单一主体的地位上,其他社会组织和成员则被置于被动配合与执行地位^[8]。特别是在政府主导的社会转型进程中,更要求政府转变职能,合理定位自身角色,不断完善社会自治体系,为社会力量特别是非政府组织参与公共治理提供良好的制度环境。

政府与市场、政府与社会、政府与民众关系的理

顺,以及由此而来的政府经济—社会职能的合理定位,是社会自治体系能否健康运行的关键。中国社会转型的一个重要标志就是政府职能转变,政府从部分微观社会事务管理领域退出,以非政府组织为主要代表的社会力量开始真正进入社会事务治理领域。作为有效解决政府失灵和市场失灵的制度安排,非政府组织有效弥补了政府和市场的不足,使社会政治体系更趋完善。转型期政府的社会—经济职能是广泛的,政府的新型角色也是涵盖多方面的,在社会利益不断分化整合的背景下,需要通过政府角色的转换和职能的转变,使政府切实履行起协调社会利益关系、缓解社会利益冲突的职能。同时,通过有效的社会自治机制,引入更多社会力量参与社会自治,及时了解民众需求,及时发现危机信息,控制危机事件,减轻危机损害。

政府的治理理念,是决定政府与非政府组织互动程度的最直接、最重要的主体条件。实现由政府单一主体、单中心的危机治理向多中心的危机治理转变的关键在于认识到政府与非政府组织的优势互补,致力于构建两者的互动关系。政府要把非政府组织视为公共危机治理的重要力量,与其建立合作互助关系,积极培育非政府组织的发展和壮大。政府要打破条块分割的危机管理体制,转变应急管理思路、增强主动保障能力,组建开放的、有机合理的、协同运作的创新型危机应急管理组织,以便尽可能地吸纳各种社会资源参与危机管理,扩大危机管理体系的组织和资源吸纳能力,实现系统化、有序化、规范化和可操作化。同时,积极推行部分政府职能的社会化,通过授权或分权的办法来对外界变化迅速做出反应,并尽量避免行政权力对非政府组织的随意干预,在制度层面给予非政府组织参与危机管理的广阔空间^[2]。

(二) 优化外部治理环境,实现非政府组织与政府、民众的良性互动

政府与非政府组织的良性合作,是新型公共危机治理模式有效实现的途径^[1]。在公共危机治理中,非政府组织要准确定位,找准自身有效发挥作用的空间,利用其完善的组织网络和较强的动员能力,通过实时救助、提供先进技术、提供资助、研究分析和提供建议等途径,充当有效的社会中介,在国家与社会、国家与公民之间起到一种缓冲作用,有效弥补政府的不足。政府应转变观念,在承认并肯定非政府组织的存在及其作用的基础上,逐步构建“分类监管、资源引导和行为控制的新型管理体制”^[10],为非政府组织提供平等参与的机会,大胆委托非政府组

织开展工作,并从制度上规范其参与公共危机治理的权利和义务,同时加强引导和监督,防止“志愿失灵”现象的发生。

非政府组织和公民社会的和谐互动是其有效参与公共危机治理的基础。危机时刻,人、财、物、信息等资源十分紧缺,单靠政府的力量很难在短期内有效应对大规模的危机事件,这就要求在政府指导下,建立社会合作伙伴关系,构建非政府组织和民众积极参与的社会合作网络。民众是受危机事件直接威胁的对象,最大限度保障民众生命财产安全是公共危机治理最重要的目标取向,而公众自身的危机意识、危机预防能力和危机应对水平更是决定危机治理质量的重要因素。面对危机事件,非政府组织可以积极动员公众开展危机自救,充分整合民间资源,拓宽危机管理的社会基础;可以加强与新闻媒介的沟通和合作,充分发挥舆论监督的力量,增强危机管理的透明度;可以引导企业积极参与,充分发挥市场的积极作用,实现公共部门、私人部门与公民社会的多方共赢。

非政府组织与国际组织的友好合作是其有效参与公共危机管理的重要保障。在全球化的浪潮中,积极争取国际组织在信息、资金、人员、技术以及道义上的支持,是当前世界各国应对公共危机的普遍经验。比如,在印尼海啸救灾中,国际社会和国际组织就发挥了十分重要的作用。非政府组织是引进和利用外援参与公共危机管理的重要力量。2003年5月22日,由自然之友、绿色家园志愿者发起,38家中国民间环保组织首次采取大型联合行动,向政府和社会发出倡议,加强野生动物保护,关注生物多样性,推动中国加入《卡塔赫纳生物安全议定书》。后来,参加声明的组织增至50多家。与中国民间环保团体的联合声明相呼应,国际绿色和平组织(GREENPEACE)、世界自然保护基金会(WWF)和国际爱护动物基金会(IFAW)三大国际环保团体也在6月5日在北京联合发布声明,支持中国人民抗击非典,呼吁社会本着预防原则,保护生物多样性,进一步改善中国环境,推动中国的可持续发展^[10]。在SARS危机中,非政府组织在消除国际社会的误解、争取国际社会的理解和支持等方面,也发挥了积极作用。

(三) 完善内部治理结构,提高非政府组织的凝聚力和社会公信力

有效治理是非政府组织行动能力的核心要素。在公共危机治理中,非政府组织的内部治理往往面临理事会与业务主管部门、执行层三者的动态博弈,

非政府组织需要遵循公共利益最大化的原则,加强自身内部治理,通过致力于扩大公共物品有效供给的实际行动,寻找各方利益博弈的最佳平衡点,实现多元利益主体的互动。非政府组织要准确为自身定位,坚持自身的行为理念,不能因为“公益”,就什么事都做,而是要做那些政府无暇顾及或者政府直接去做难度很大、成本很高的事,要做那些市场基于成本与收益考量不愿做的事。非政府组织要提高自我认知和成员素质,完善内部治理结构,完善自身激励机制、自律机制、财务管理机制和绩效评估机制,提高自身的凝聚力和社会公信力。

从内部治理的角度看,高效的理事会是非政府组织提高治理能力的核心要素。非政府组织的有效治理依托于合理的组织结构和决策机制。非政府组织要根据实现自身使命的需要来设置组织机制,确立组织内部的选举程序,确立理事会的组成和运作程序,理事会中要有热心公益事业的具有理想和奉献精神的代表,要有具有专业知识和能力的代表,要有资助者和服务对象的代表,面对公共危机,高效的理事会往往起到桥梁和纽带的作用,能够在政府与公众之间充当危机管理的中坚,能够有效协调各方利益矛盾和冲突。

非政府组织参与公共危机管理的成效,最终取决于其人员的工作绩效。非政府组织人力资源能力不足是其面临的一个主要挑战^[11]。在公共危机治理中,非政府组织需要具有特定素质的工作人员,他们应有利他主义的奉献精神,有对组织使命的认同,有一定的专业知识和特定技能。一个卓有成效的非政府组织,其领导人的素质也须满足一定的要求。中国不少非政府组织在工作人员的征募上,存在着人情关系、裙带关系,许多领薪雇员的主要目的是就业的考虑而不是组织的使命,很多领导人来源于行政系统,具有行政级别,其思维和言行具有浓厚的行政色彩。解决这些问题,关键在于协调好专业人才与管理人才的关系,处理好支薪员工与志愿人员的关系,扩大对组织人员的培训,加强与其他组织的交流与合作;而对于领导人问题,重点在于建立良好的选拔机制和轮换制度、制度化的决策委员会和执行委员会之间的相互制约和平衡^[12]。

(四)建设参与型政治文化,夯实非政府组织参与公共危机管理的社会心理基础

非政府组织参与公共危机管理实际上是一种政治参与。从文化的视野看,任何政治的行动都是一种文化行动,都不能脱离文化的制约^[13]。当前中国的政治文化还不是真正的参与型政治文化。从传统

因素讲,由于长期注重人情关系,缺乏制度和契约理念,特别是政治伦理化和伦理政治化相互渗透,形成了泯灭政治个性的臣属型政治文化,民众的平等意识、自主意识和参与意识相当薄弱,而国家意识、服从意识却特别强烈。从现实因素讲,民众在多数时候是基于政治动员而非自身政治自觉而参与政治活动的,政治动员虽然能够在一定情况下保障人们的正当权利,但它却时常漠视公众真实意志的表达,甚至会促使政治厌倦感的产生,这种狭隘的政治参与导致了公众对自身权利的漠视^[14]。在这种文化氛围中,非政府组织的社会动员能力受到很大的限制,其参与公共危机治理的积极行动往往面临曲高和寡甚至费力不讨好的尴尬局面。

王名教授认为,非政府组织的产生和发展离不开社会公益心、互信度、慈善和利他精神等内在社会资源^[15]。在面临危机事件时,除了应从个人心理角度探索理性参与外,更应从公共政策和社会政策的角度,以公共理性战胜恐惧、应对公共危机。而公共领域正是培育、展示公共理性的温床,它来自公民社会,其根基是具有公民价值理念和公民道德的公民个体^[16]。在公共危机决策中,公共理性是公共权力主体所坚持的基本价值标准,公平意识、诚信理念、公共利益观念是基本准则,非政府组织必须从公共利益出发,按照有效增进公共利益、扩大公共物品有效供给的原则提出应对方案,并通过拓宽公民参与途径来完善相关方案,使得利益观念、利益标准、利益取向等方面存在分歧的不同利益主体之间能够在危机应对上达成一致,从而提高公众对公共权力体系的理解、支持程度,提高自身行为信度和效度。

广泛的参与性是非政府组织区别于政府和市场的重要特征。在公共危机管理中,社会精神的培育和独立性现代人格的形成对于非政府组织功能的有效发挥至关重要。从某种程度上讲,非政府组织有效动员社会资源参与公共危机管理,依靠的是公众对社会的责任感和使命感,是公众古道热肠的仁慈心和同情心。转型期民间力量参与公共危机治理还存在动员型参与比重过大、非理性参与时有发生、政治参与的程序化不够等突出问题,这就需要在全社会大力培育参与型政治文化,在培养民众独立性、自主性的同时培育其公德心、使命感、责任感,在这种文化氛围中,民众具有较强的志愿精神、公益精神和利他精神,具有理性参与公共危机管理的愿望和能力,具有有序参与公共危机管理的意识,非政府组织参与公共危机管理容易获得公众的认同、理解和支持,社会能够为非政府组织提供大量的人、财、物等

资源。

参考文献:

- [1] 贾西津. NGO: 挡风高墙中的水泥[J]. 决策, 2005(8): 23-24.
- [2] 陈晓春, 刘青雅. 公共危机治理中政府与非政府组织的互动关系研究[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2009(7): 33-34.
- [3] 高小贤. NGO: 想做什么与 NGO 能做什么[J]. 中国发展简报, 2003(16).
- [4] 陈广胜. 试论政府与非政府组织的治理重心[J]. 中共浙江省委党校学报, 2006(6): 96-101.
- [5] 赵蕾. 多元治理模式与 NGO 角色复位[J]. 学术探索, 2004(5): 58-61.
- [6] 于新恒, 魏芙蓉. 公共危机管理与现代社会安全[J]. 中州学刊, 2006(4): 12-14.
- [7] 景庆虹. 2008: 中国危机管理公共关系之得失[J]. 经济与管理研究, 2009(7): 63-71.
- [8] 胡象明, 唐波勇. 危机状态中的公共参与和公共精神——基于公共政策视角的厦门 PX 事件透视[J]. 人文杂志, 2009(3): 182-187.
- [9] 王名. 改革民间组织双重管理体制的分析和建议[J]. 中国行政管理, 2007(4): 62-64.
- [10] 傅涛. SARS 时期的中国 NGO[A]. 中国青基会通讯, 2003(13).
- [11] SMITH, STEVEN R. Social Services, In the State of Non-profit America[C]. Leater M. Salamon. Washington, D. C.; Brookings, 2002: 149-186.
- [12] 常庆欣. 治理、组织能力和非营利组织[J]. 中国行政管理, 2006(11): 95-97.
- [13] 董明. 政治发展: 社会和谐的动力之源[J]. 宁夏社会科学, 2006(1): 6-14.
- [14] 朱志敏, 胡献忠. 科学发展观与当代中国政治文化[ZB/OL]. <http://xuan.bnu.edu.cn/article.php?id=61>.
- [15] 段文. 抗击“非典”中国 NGO 成长的挑战与机遇[N]. 21 世纪经济报道, 2003-5-21.
- [16] 杨团. 公共理性、现代社会和公民责任[N]. 21 世纪经济报道, 2003-5-22.

The Predicaments and Ways of Non-governmental Organizations' Participation in Public Crisis Management

SHEN Yong-feng

(School of Public Management, Xiangtan University, Xiangtan 411105, P. R. China)

Abstract: As a social autonomous mechanism, non-governmental organizations have their own unique advantages in public crisis management. At present, Chinese non-governmental organizations' participation in public crisis management is confronted with multiple predicaments on system and conception, value orientation and benefits claim, internal disorder and external anomie. Therefore, it's necessary to optimize NGO's external management environment, perfect internal management structure, and innovate participative politics and culture. Thus, NGO's effective participation in public crisis management can be achieved.

Key words: non-governmental organizations; public crisis; government management

(责任编辑 彭建国)