

社会组织危机参与的效果研究

周秀平¹, 刘求实²

(1. 北京师范大学 中国教育政策研究院, 北京 100083; 2. 清华大学 公共管理学院, 北京 100084)

摘要:文章基于一项灾后恢复与重建期社会组织危机参与的实证调查数据,发现社会组织危机参与效果评价的积极水平低于紧急救援期和过渡安置期。社会组织的负责人及其工作人员的危机参与评价表现出三个特点,即社会组织危机参与的实际作用评分低于必要性的评分、政府与社会组织作用的评分都很高,以及对政府角色的过度期待。这主要是因为中国社会组织整体发展水平低、政社关系失衡和过度依赖政府的政治心理。落实社会组织危机参与的主体地位,真正构建出包括社会组织在内的多元主体应对危机的有效机制,需从观念转变着手。

关键词:效果;社会组织;危机参与

中图分类号:C916.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2012)04-0100-06

2003年的非典、2008年的汶川地震(“5·12”地震)和2010年的玉树地震(“4·14”地震)发生后,很多学者和实务者都认为中国社会组织在这些重大危机事件中的积极行动是一次漂亮的“集体亮相”^①,这些行动不仅向社会大众彰显了社会组织^②的力量与作用,历练了中国民众的公民意识,对第三部门的发展环境也将产生积极的影响,谱写了中国公民行动的历史,人们甚至将2008年称为公民社会的“中国元年”^[1-5]。重大危机中社会组织的参与可能成为其发展的契机,这是因为在井喷似的公共服务需求和政府的有限供给职能之间,给社会组织留出了空间,不仅在需求供给上可以发挥社会组织的积极作用,而且在服务过程中也能促进社会公众对社会组织的了解和认可,为社会组织可持续发展提供良好的外部环境,最终拓展和上升社会组织在常态社会管理中的参与功能^[6]。中国的社会组织通过重大危机的参与增强了组织能力,达到了很高的社会认同水平,发挥了非常大的作用,从而在根本上影响了第三部门的整体发展格局和政社关系的基本结构。笔者主要以参与“5·12”和“4·14”地震救援与重建的社会组织为研究对象,基于问卷调查来验证这一假设。

一、社会组织在“5·12”和“4·14”地震救援与灾后重建中的工作描述

2008年5月12日14时28分里氏八级特大地震发生在中国西南地区,截至2009年2月28日,全国接受的国内外社会各界救灾捐赠款物总计760.22亿元,

收稿日期:2011-04-07

基金项目:中国博士后基金会第46批面上资助(20090460344);国家自然科学基金委“课题重大危机事件应对过程中NGO参与的时机和模式研究”(70872061)

作者简介:周秀平(1979-),女,湖南人,北京师范大学中国教育政策研究院教师,清华大学公共管理学院博士后,主要从事流动人口的教育政策研究。

①<http://mzst.mca.gov.cn/article/ysdz/axjz/201005/20100500077710.shtml> (2011-04-07)。

②或称作民间组织、非政府组织、非营利组织、第三部门、公民社会等。

其中“特殊党费”97.3亿元,其他捐款555.82亿元,物资折价约107.1亿元^③。另有300多万志愿者,其中200万为四川省外志愿者。从2010年4月14日至4月25日17时,青海玉树抗震救灾指挥部的数据表明,“4·14”地震共造成2220人遇难,70人失踪。截至5月21日12时,全国共接收救灾捐赠款物55.13亿元。其中捐款48.24亿元,物资折款6.89亿元。所有捐赠物资主要用于应急期间受灾群众临时生活救助、伤病员救治。此后,各地民政部门、红十字会、慈善会还在陆续接收捐款^④。这些简单的数据,分别从捐款额度和人力投入两个方面展示了社会组织在这两次重大危机应对中的作用。

从时间上看,社会组织参与抗震救灾的高峰期一般在灾后1-4天,随后逐渐退出,在重建与恢复阶段,仍然留在灾区开展工作的社会组织数量骤减。陶传进对263家组织的调查表明,灾后第二天进入灾区开展工作的组织最高峰值达到了35家,一个月后下降为2家^⑤。笔者对698家四川省本地社会组织的调查表明,从所从事的工作看,“5·12”地震后社会组织主要参与的工作依次为募款、提供应急救援物资、收集信息、提供心理援助,最少参与的工作依次是清理受灾现场、提供避难场所、救灾方法或法规培训,以及房屋的维修与重建^⑥。玉树地震后的一个非常特殊的社会背景在于,这个州不仅是少数民族聚居区,而且宗教信仰发达。当地社会组织原来开展的主要工作是基于社区,开展面对农民、乡村医生、教师和进城务工人员的能力培训,灾后更多的工作是协助外地社会组织开展救援工作。外地社会组织在玉树所做的工作包括救人、提供医疗卫生服务、救助孤儿、运送并发放物质、维持学校秩序、为其他社会组织工作人员和志愿者提供住宿以及食品等。但由于语言不通、文化差异、距离遥远、自然环境等因素,这些组织必须依托当地的社会组织开展工作^⑧。当地社会组织与外来社会组织一起,提供与政府供给不同的个性化多元化的服务。

从他人提供的二手资料和笔者实地调查的一手资料看,社会组织在重大危机的应对中,发挥了积极的作用。这些作用体现在第一时间抢救生命,提供应急食物与衣物等生存必须物质,收集灾民需求信息;在过渡阶段为灾民尤其是老人、小孩、妇女、残障人士提供专业性的医疗救护、心理援助等服务;在恢

复与重建阶段参与受灾地区生计和生产的综合性恢复工作。社会组织参与的这些应急工作是否产生了如引言中所描述的那么广泛的社会影响?这些组织的负责人是如何评价其所在组织的危机参与效果的呢?

二、社会组织危机参与的效果评价

韩俊魁^⑨等人的调查发现受益人对本土社会组织的知晓度高于境外社会组织;从对社会组织工作领域的知晓度看,被访者持肯定答复的比例超过总响应人数一半的工作领域有发放物质、教育和心理援助,但也均未达到60%;对境外社会组织的所有工作领域的知晓度则均在25%以下;从受益人的满意度评价看,对中央政府最满意,其次是社会组织,最低的是企业。本研究重点考察的是组织内成员,尝试通过组织成员尤其是组织负责人的自评来评估社会组织在重大危机应对过程中的实际作用。从群体心理的角度看,社会评价都有自我美化、自我修饰的倾向,自评往往高于他评。北京市民公共行为文明指数连续五年的调查发现民众的自我修饰倾向明显,表现为自评极大地高于他评^⑩。如果拔高了的自评,得分仍然低的话,那么我们就用数据这一事实反证“公民社会元年论”的过于乐观。从数据收集的方式看,邮寄调查问卷方式的优点在于剥离了访谈员或研究者的“在场效应”,使被调查者得以相对客观和真实地回答问题,提高了问卷效度。本研究的自评与已有研究的他评恰恰相互印证。前述研究者对社会组织在重大危机中社会影响的评价是否过于乐观?社会组织的成员在多大程度上认可作为整体的第三部门的“积极角色”?

2010年4月至7月,笔者所在的课题组与四川省民间组织管理局合作,以邮寄问卷的方式作了一次抽样调查,该调查以四川省的所有社会组织为抽样框,按照省本级和州县两大层分别抽取。截至2010年初,该省登记注册各级各类社会组织28254家,其中社会团体15814家,民办非企业单位12371家,基金会69家。“5·12”地震后,S省民间组织管理局表彰了455家抗震救灾先进组织,这些被表彰的组织全部入样;考虑到基金会的数量不多,而往往扮演支持者的角色,因此69家基金会也全部入样;剔除了被表彰组织和基金会的四川省所有其他社会

^③http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-03/24/content_11066449.htm(2011-3-12)。

^④<http://mzst.mca.gov.cn/article/ysdz/axjz/201005/20100500077710.shtml>。

^⑤笔者所在课题组的调查时间为2010年4月至7月,详情见第二小节的具体描述。

^⑥沙莲香《2005-2009年北京市民公共行为文明指数调查报告》。

组织,构成该次抽样调查的最终抽样框。省本级社会团体抽样间距为5,民办非企业单位抽样间距为4;州县社团和民办非企业单位抽样间距均为30。这样,总体入选的组织数为1483,因部分组织通信地址变更或失效等原因,课题组于2010年4月18日至6月28日陆续寄出问卷1350份,截至同年7月19日共回收728份,有效问卷698份,有效回收率为51.7%^⑦。从数据统计的结果看,社会组织在“5.12”地震这一重大危机应对中所发挥的作用,并不像已有“公民社会元年”论所认为的那样重大。社会组织实际作用的评分低于参与必要性的评价,也低于政府在危机应对中的实际作用的得分。

具体评价如下:(1)社会组织参与四类重大危机应对的必要性水平评价均超过“必要”,但低于政府。本研究中重大危机的含义来源于第十届全国人民代表大会通过的《中华人民共和国突发事件法》。该法规定突发事件为“突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件”。并依据突发事件的性质、严重程度、可控性和影响范围等划分为I级(特别重大)、II级(重大)、III级(较大)和IV级(一般)。我们研究的“重大危机事件”等同于突发事件法的I级和II级突发事件,如1998年南方大洪水、2003年非典(SARS)、2008年“5.12地震”、2008年初南方雪灾、2009年甲型H1N1流感,以及矿难、食品中毒等。随后,我们采用五分量表分别测度社会组织参与重大危机应对的必要性。统计结果表明,社会组织参与各类危机的必要性水平都接近4分,即都是“比较必要的”,其中“有必要”参与程度最高的危机类型是自然灾害类,其次是公共卫生事件类,再次是事故灾难类,最后才是社会事件类(表1)。政府参与四类危机的必要性都接近于5分的满分。就社会组织自身看,政府参与的必要性高于自己。

表1 社会组织参与四类危机应对的必要性

危机类型	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
自然灾害	653	4.39	0.81	1	5
事故灾难	614	4.11	0.99	1	5
公共卫生	618	4.17	0.96	1	5
社会事件	609	4.11	0.99	1	5

(2)社会组织危机参与中实际发挥的作用评价低于必要性近0.5个分值,低于政府实际作用1个多分值。我们问卷中就社会组织与政府在重大危机中的作用评价分别设计了四个题目,其中三个题目是请社会组织主要负责人^⑧就本组织最近一次参与应对重大危机时所发挥的作用作一个评价,这一评价又细分为:自评;政府评价,在该负责人眼中,政府如何评价本组织的工作;受助者评价,即受助对象对本组织的工作绩效作出评价。最后一个题目请他们评估一下同类事件中政府的实际作用。数据统计结果表明,在社会组织自己看,受助者对其评价是最高的,均值为3.68,其次是政府评价,均值为3.63,自评分值最低仅为3.59。总体看,评价居于“一般”和“有较大帮助”之间(见表2)。

表2 社会组织在重大危机应对时的实际帮助程度评价

评价类型	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
自评	574	3.59	0.88	1	5
政府评价	541	3.63	0.91	1	5
受助者评价	540	3.68	0.90	1	5

而他们对政府在重大危机应对时对受灾地区和受灾民众的实际帮助程度,给出的评价总分为4.73,自然灾害类危机的帮助水平达到4.78,都非常接近于满分。这说明,社会组织也非常认同政府在危机应对中的重大作用,印证了“社会组织是政府部门的协助者”的社会判断,即是说,在公共危机的应对中,中国政府现在和将来很长一段时期内都将扮演主导角色(见表3)。

表3 政府在重大危机应对时的实际帮助程度评价

变量	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
自然灾害	656	4.78	0.53	1	5
事故灾难	631	4.72	0.58	1	5
公共卫生	629	4.70	0.59	1	5
社会事件	626	4.74	0.59	1	5

(3)规范度对社会组织自身的危机参与效果和政府评价影响均显著。在描述并比较了社会组织与政府在重大危机应对中的作用后,研究者进一步分析了社会组织的规范水平如何影响社会组织的自评和政府作用评价。统计结果表明社会组织的规范度^⑨对自评和政府作用评价有积极影响。具体看,社会组织的规范度对自评回归后的调整系数水平为

⑦文中如无特别说明,所有统计均基于此次调查的数据。

⑧问卷填写人中有69%为被访组织的法定代表人、副院长、园长、秘书长、人事主管、会长、行政园长、办公室主任、理事长;18%为工作人员、助理和秘书;13%为不详或其他。

⑨这里规范度的测量包括章程、独立帐号、年度财务审计三个二级指标。

0.06,也就是说社会组织的规范度越高,它们对自身在重大危机应对中的作用评价越积极。社会组织的规范度对自评回归后的调整系数水平为0.09,这说明越规范的社会组织,对政府作用的评价也越高(见表4)。而我们的被访组织中,完全规范的组织比例超过了95%,仅有不到5%的组织仅仅满足具有书

面章程、独立帐号、进行年度审计等三项规范条件中的一项。但这样的样本中所统计的结果仍然表明,规范度高、规模大、资源相对丰富且取得合法性地位的社会组织,在重大危机应对中的作用也远不如政府,遑论未取得合法身份、资金严重短缺、专业人才匮乏、信息闭塞的草根社会组织了。

表4 社会组织规范度对自评与政府作用的影响显著

规范度	Coef.	Std.	Err.	t	P > t	[95% Conf.	Interval]
自评	0.160 772 0	0.027	715 4	5.80	0.000	0.106 032 501	0.215 218 9
政府作用	0.345 958 9	0.046	342 5	7.47	0.000	0.254 093 604	0.436 981 4

表4体现的另外一个有价值的分析结果是,规范度对社会组织自身的危机参与效果评价均呈现正向相关关系。规范度越高,对自身的危机参与效果评价越高,可以通过自我美化的原理来解释。但对政府作用为什么评价也会越高呢?从理论层面看,社会组织的价值在于其独立于政府,也即是说越是规范的社会组织,应该拥有越不同于政府的立场和观点,即使不与政府评价负相关,也不应该是正向相关。

三、社会组织危机参与效果评价特点及其原因分析

社会心态是不不断演进过程中的社会的主观精神状态,因其变动不居、现实可感而多成为社会变迁的晴雨表和风向标。社会评价体现出来的社会心态是公共管理决策必须考虑的因素,美国的盖洛普调查结论向来为美国政府高层重视。本调查中社会组织危机参与效果评价体现出三个特点,这些特点是对中国现行政社关系的社会心理反映。

第一,社会组织危机参与的实际效果低于必要性,力不从心。为什么社会组织不能实现其危机参与功能的最高限度与中国社会组织整体发展水平相关。社会组织的收入在中国整体GDP中所占比例低,而且在社会组织内部的分配很不均衡,大多数社会组织经费严重短缺,人手缺乏、组织活动频率低且规模小。2009年中国GDP总量49 100亿美元,折合人民币402 620亿元,同年社会组织总收入103亿元,所占GDP的比例为0.03%。而103亿元在40多万个已注册组织间分布,中央级的社会组织占全国社会组织总收入的一半还多,收入排在前六位的地区社会组织收入之和占2009年全国社会组织总收入的96%,余下23个地区总计所占比例仅为4.2%^⑩。一方面是资金困境,另一方面是合法性难

题。2006年开始,部分地区开始改革双重管理体制,如广东、上海和北京。但是各个地区直接登记的社会组织类型有限,如广东可以直接登记的类型是工商经济类、社会福利类和公益慈善类,北京增加了一个社会服务类。大部分地区仍然实行原来的社会组织双重登记管理制度。这一制度从本质上将社会组织与政府摆在了相互对立的位置上,其首要功能在于政治把关而非支持社会组织的发展^[10]。社会组织危机参与效果受制于资源和制度的双重约束。

第二,社会组织自评和他评的双高评价,模糊了政府和社会的边界,不利于社会组织独立价值的显现。社会组织作为评价主体,对第三部门危机参与效果的较高评价与对政府作用的高评价,显示了二者之间的紧密关联,而且这一关联与社会组织的合法性程度又呈现相关关系。社会组织在国际研究中一个较为通用的名称为“非政府组织”,强调的乃是不同于政府部门的“非政府性”特征,即社会组织的存在价值就在于采用不同于政府部门的理念、立场、观点和方法提供差异化、多元化、人性化的公共产品和服务,满足特定人群包括弱势群体在内的个性化公共需求。社会组织因其避开了“程序定位”的科层制和行政审批的繁琐而具有及时的优势,因其专注于特定公益目标而具有灵活的优势,因其主要基于志愿精神的行动倡导而有利于整个社会的公益精神培育,还因其广泛的公众联系和互动而具有极强的社会动员优势。换言之,与政府的差异是社会组织存在的理由和价值所在。但是,合法性社会组织对政府危机应对作用的高度评价,表明中国社会组织与政府立场在一定程度上“合谋”,这一合谋折射为中国社会组织对政府部门的高度依附,依附的水平已经逾越了社会组织的“独立性”临界点。这就无法真正区别社会组织与政府部门在公共产品与服务

⑩中国社会组织网, www.chinanpo.gov.cn(2010-12-28)。

供给作用,包括在危机参与中的角色分配,使灾后恢复与重建工作仍然在“大一统”的思路下进行,无法全面满足灾民和受灾地区的差异化需求,不利于灾后重建的立体恢复和社会整合。

第三,对政府的高期待,造成对政府的高度依赖,以及对社会组织生存与活动空间的挤压。政府危机参与的必要性和实际作用的高水平下的重合,是政社关系结构失衡的表现。社会组织是社会管理的新型主体^[11],这已成为国内外政学两界的共识。只是由于国情、政体以及意识形态的差异,各国的政社关系必然呈现不同的特点,在政府力量比较弱的一些非洲国家,大部分的社会治理工作由各类社会组织承担,在政府力量强,但公民意识也比较强的国家,如英国、美国,则采用契约形式来确保政府与社会共同参与社会治理,并保持良性的互动与分工。在政府力量比较强的国家,如日本、韩国等,政府则包揽了大部分的社会治理工作。中国现在仍然处在一个“大政府”的政治架构中,“十二五”规划已经明确将社会建设作为未来五年中国的发展战略。改革现在失衡的政社关系,重点在于强化社会组织在社会建设和重大危机事件应对中的作用和地位,并通过切实有效的政策与资源配置手段,壮大民间社会组织的发展,改革官办社会组织的管理体制。政府应把社会组织的发展作为一个政策工具,不仅仅视志愿者为临时的人力资源补充,而应是社会治理过程中的积极行动者;发展社会力量也是一种“藏富于民”、“藏技于民”的战略,社会治理和危机应对,对专业知识、专业设备以及专业组织的要求越来越高。但是任何人都无法事先知道应该花多少钱、保持大规模的储备、维持多长时间的关注才是足够的。而庞大的机构本身可能充满引致危机的诸多漏洞。因此,一个自由发展并蕴含足够知识的社会,一个由广泛的民间力量支撑起来的应急体系,才是真正聪明的公共财政安排^[12]。

四、转变观念,发挥社会组织在危机应对中的必要作用

危机事件不仅为中国社会发展转型期建设现代危机管理体系再一次敲响了警钟,而且有可能成为中国公共组织变革的促进因素之一。“5.12”地震这样重大的危机事件应对,本是自然力量对人类力量的调整,这是任何个体都无法单独应对的。从本质上看,这类重大危机事件的应对是人类以群力化解个险,应该充分发挥各层次部门和人群的力量。社会组织作为一种社会自治机制,与政府的层级管理模式不同,它贴近社会,多元灵活,反应灵敏,能满足

多元化的异质性社会需求,弥补政府管理的不足。何道峰^[13]认为应该反思中国救灾机制的缺失,包括对大量社会组织管理和作用发挥的不足。社会组织在紧急行动,募集款物、评估灾情、找准人群、迅速行动、搭建灾民和捐助者之间的沟通桥梁和互动平台、扩大志愿者人员的使用和管理等方面发挥了非常积极的作用。美国在卡特里娜飓风危机应对的经验总结中也指出政府现在和未来不是也不应该是唯一的行动主体。政府、市场与社会多元主体的互动,才是将来公共管理与公共危机管理的应有之局。

思考危机事件应对机制问题,不能忽略“危机心理”的社会位置,传统媒体报纸、杂志、广播和电视的传播功能经过了重新组合,互联网、手机等新传媒异军突起,成为“渲染”社会心理的环境变量。危机心理触摸不到,但它是能通过载体“表现出来”,“令人感受得到”的心理现象^[14]。社会组织参与重大危机的行动,是由沉淀在组织负责人、广大社会组织工作人员和他们所联系的志愿者身上的社会心理所指引的。他们对社会组织危机参与作用的相对消极评价,从一个侧面反映了社会参与意识有待唤醒,社会参与的水平 and 深度还有待加强。唯有从思想观念层面改变“总体性社会”,才能在事实中切实形成多元主体参与公共危机治理的新格局。

参考文献:

- [1] 王名. 汶川地震公民行动报告——紧急救援中的 NGO [M]. 北京:社会科学,2009:1.
- [2] 安建增,何晔. 非政府组织在应对公共危机时作用的探析 [J]. 西安电子科技大学学报:社会科学版,2004(4):58-62.
- [3] 张晓军,齐海丽. 公共危机管理过程中的非营利组织参与 [J]. 学会,2007(2):23-26.
- [4] 沈荣华. 非政府组织在应急管理中的作用 [J]. 新视野,2005(5):42-44.
- [5] 唐俭. 非政府组织——应对公共危机的重要力量 [J]. 行政与法,2006(12):42-44.
- [6] 张强,余晓敏. NGO 参与汶川地震灾后重建研究 [M]. 北京:北京大学出版社,2009.
- [7] 陶传进. 救灾 NGO 的行动:基础性公益的展现 [M]//王名. 汶川地震公民行动报告:紧急救援中的 NGO. 北京:社会科学文献出版社,2009:6.
- [8] 中国扶贫基金会. 玉树地震灾后重建基线评估报告 [EB/OL]. [2010-10-13]. <http://www.fupin.org.cn/news/zzy.asp?newsid=008041345447843>.
- [9] 韩俊魁,纪颖. “5.12”地震中公益行动的实证分析——以

- NGO 为主线[M]//王名.汶川地震公民行动报告——紧急救援中的 NGO.北京:社会科学文献出版社,2009:75 - 76.
- [10]王名,刘求实.中国非政府组织发展的制度分析[J].中国非营利评论.2007(1):92 - 145.
- [11]周玲.中国草根非政府组织的合法性危机与治理困境及应对策略探析[J].重庆大学学报:社会科学版,2009(2):97 - 103.
- [12]郭巍青.NGO 的三重功能——以地震救援经验为基础的分析[J].探索与争鸣,2008(7):23 - 28.
- [13]邓国胜.响应汶川——中国救灾机制分析[M].北京:北京大学出版社,2009.
- [14]沙莲香.中华文化的危机适应性研究[J].浙江学刊,2004(3):128 - 132.

Evaluation on Roles of Social Organizations in Disaster Response

ZHOU Xiuping¹ LIU Qiushi²

(1. China Institute of Education Policy, Beijing Normal University, Beijing 100083, P. R. China;

2. School of Public Administration, Tsinghua University, Beijing 100084, P. R. China)

Abstract: Based on the data statistics of a survey on 698 social organizations, the researcher has reached a conclusion differing from the previous positive attitude to the estimation of roles of social organizations in disaster response. There are three characteristics in the estimation on the function of social organization in emergence reduction; the level of actual role of social organization is lower than that in the expectation, both scores high on the work of social organization and governments, as well as great expectation on the governments' role in disaster response. Reasons for that are weakness of China NGO, unbalance of relations between governments and NGOs, and independence on the governments. It is necessary to take measures to awake the awareness to social organizations as an essential part in order to establish an integral effective mechanism of great crisis response.

Key words: self-evaluation; social organization; disaster response

(责任编辑 胡志平)