

从参与到合作:公共危机应对中的组织间关系

马小虎

(南开大学 周恩来政府管理学院,天津 300350)

摘要:随着公共危机的增多和复杂化,公共危机应对中组织间关系的协调变得非常重要。当前公共危机应对中组织间关系更多的体现为参与关系,需要向合作关系转变。公共危机应对中的组织间合作能够提高应对能力,降低应对成本,增加应对知识,减少应对损失。目前存在合作意识不高,合作信任不强、合作能力不平衡,合作机制不健全等问题,需要进一步从确立合作意识,加强合作信任,提高合作能力,建设合作机制、完善合作规范入手,加强危机应对中的组织间合作关系。

关键词:参与关系;合作关系;公共危机应对;组织间关系

中图分类号: C936

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2016) 03-0009-05

一、问题的提出

工业革命以后,组织逐渐成为构成社会的基本单位之一,是现代社会区别于前现代各社会的基本特征之一。^[1]现代社会的发展离不开组织,组织也在现代社会进程中孕育和发展。可以说,“组织既是社会变化的产物,又促进了社会的变化”。^[2]现代社会中个体的能力有限,组织的价值就在于能完成个体难以完成的事务。然而社会的发展是趋向于复杂的,尤其是在公共事务领域,政府的能力也是有限的,需要与其他的组织进行互动,共同处理公共事务,因此组织间关系的重要性日趋凸显。同时,治理理论的兴起也要求政府不再是公共事务的唯一主体,强调包括政府在内的多元主体的共管共治。据全球治理委员会(Commission Global Governance)的经典定义,所谓治理是各种公共或私人机构和个人管理其共同事务的诸多方式的总和;治理是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。^[3]可见,治理强调的是多元主体对共同事务的共管共治,追求的是不同利益主体间的利益平衡,采取的是常

态化的联合行动。治理的目的是善治,所谓善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。^[4]换言之,社会管理实践和理论演进都要求包括政府在内的组织间的互动,以参与或合作的形式共同应对公共事务,追求公共利益的最大化,达致善治的理想。

近年来公共危机频发,不管是国际还是国内,大量的公共危机考验着国家和社会应对危机的能力。公共危机的应对不只是政府的职能,也是社会各组织的共同责任,需要不同的组织间进行互动,共同应对危机带来的考验。因此,从公共危机的应对着手,我们可以考察非政府组织与政府的关系。通过梳理二者关系的现状和存在的问题,为公共危机的应对提出合理的组织层面的建议。

二、公共危机应对中组织间关系现状

随着社会发展的日益复杂,国际和国内都出现了大量的公共危机,危机治理成了当前社会治理中

收稿日期:2016-04-12

作者简介:马小虎(1992-),男,东乡族,甘肃临夏人,南开大学周恩来政府管理学院研究生,研究方向:公共政策与组织理论。

很重要的一部分，考验着社会治理能力。罗森塔尔（Rosenthal）认为危机是指“对一个社会系统的基本价值和行为准则构架产生严重威胁，并在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其做出关键决策的事件”。^[5]我国学者从危机产生的原因上对危机做了分类归纳，区分了五种类型：分别是自然灾害型、利益失衡型、权力异化型、意识冲突型和国际关系型。^[6]我国自2003年非典事件爆发以来，才开始重视公共危机的应对研究。近几年的研究主要是围绕着“一案三制”展开，从应急预案的制定、危机管理的体制、机制和法制着手，危机管理体系逐渐建立起来，增强了我国应对危机的能力。危机管理的定义纷繁复杂，学界普遍比较认可的是张成福的定义。他指出所谓的危机管理是一种有组织、有计划、持续动态的管理过程，政府针对潜在的或者当前的危机，在危机发展的不同阶段采取一系列的控制行动，以期有效地预防、处理和消弭危机。^[7]这一定义强调危机管理的主体是政府，并没有将非政府组织等其他组织纳入进来。张小明认为，公共危机的管理主体既包括政府部门、非政府公共部门（NGO），也包括企业等私人部门，甚至也可以将公民个人涵盖在内。^[8]从整体上看，我国的危机管理体系在逐渐成熟，但是在公共危机高发频发的现阶段，以政府为中心的危机管理显然远远不够。公共危机具有极强的突发性、危害性、复杂性，同时也具有两面性。需要政府部门和非政府组织以及企业等社会主体共同治理，群策群力才能做到有效应对公共危机。

社会治理的一个基本特征是治理主体的多元化，政府不再是社会管理的唯一主体，因而非政府组织的重要性日渐凸显出来。撒拉蒙认为第三部门（或非政府组织）是“20世纪最伟大的社会创新”，他归纳了非政府组织的基本特征，即组织性、非政府性、非营利性、自治性、和志愿性。^[9]非政府组织的发展是公民社会成长的必要条件，也是社会治理实现的组织基础。社会治理过程中，非政府组织参与公共事务管理，是公共事务管理主体之一，拥有与政府平等的地位，共同对社会治理出谋划策、分担权责。因此，考察公共事务治理中，政府与非政府组织的关系能够帮助我们把握组织间关系的现状、发展和演进。

近几年来，我国公共危机事件频发，尤其是自然灾害型公共危机，对公众的生命安全和财产造成了极大损害。非政府组织在危机应对中越来越活跃，起到了很大的积极作用。比如在汶川地震、雅安地震、天津港大爆炸等公共危机当中，非政府组织在资金募集、物资筹备、伤员救治、现场救援、心理疏导、信息传播等方面起到了极为重要的作用，为公共危机的有效应对做出了贡献。以最近的天津港大爆炸为例，2015年8月12日23:30左右，位于天津滨海新区塘沽开发区的天津东疆保税港区瑞海国际物流有

限公司所属危险品仓库发生爆炸，造成很大的人员伤亡和财产损失。天津爆炸发生后，很多非政府组织第一时间赶赴现场救援或者组织资金募集、救援物资筹备。比如天津蓝天救援队在13日凌晨1点第一梯队共17名队员就已抵达离事发地点最近的小区海港城，协助政府部门疏散居民、救治伤员。中国社会福利基金会蓝豹突击队也抵达现场，开展救援工作；不少公益组织先后宣布参与救灾、善后等工作，包括天津红十字会、中国红十字基金会、中国扶贫基金会等；不少企业也临时组织志愿者队伍，为受灾人员提供食物、住宿等援助；绿舟应急为救援官兵进行集体心理疏导等。^[10]

从近几年的公共危机的应对来看，政府与非政府组织间的关系，更多的显示为一种在政府的主导下的非政府组织参与。而不是在平等基础上，集体决策、共管共治的合作关系。参与而不是合作的组织间关系，表明了当前的公共危机应对仍然是以政府为中心的参与治理；而不是多元主体平等的合作治理。参与治理中，政府处于行动中心，非政府组织处于行动边缘，组织间形成一种“中心—边缘”结构。这种“中心—边缘”结构的存在决定了非政府组织在公共危机应对中只能属于从属性的地位，难以真正有效发挥非政府组织的专业性和灵活性。控制导向只能产生机械的控制秩序，政府与非政府组织之间缺乏信任，难以取得真正的合作，危机应对的效率会受到极大的影响，非政府组织的发展和公民社会的成长也会受到抑制。因此，危机应对中由政府主导、非政府组织参与的组织间关系形式需要得到调整，调整的方向则是政府与非政府组织平等基础上的合作关系。这就意味着公共危机的参与治理方式要向合作治理的方式转变。合作治理打破了政府与非政府组织之间的“中心—边缘”结构，而代之以各主体平等的“环形”结构。政府与非政府组织在信任的基础上，共同决策处理危机，形成一种合作型的秩序，能够充分发挥政府与非政府组织各自的优势，形成合力，更加有效的应对公共危机。简言之，在公共危机应对中，政府与非政府组织间的关系要从“参与关系”向“合作关系”转变。

三、公共危机应对中组织间合作的必要性

“合作现象四处可见，它是文明的基础”。^[11]社会的进步不仅在于竞争，更在于合作，在社会治理中，不同主体间的平等合作能够有效的集思广益，平衡利益。奥利里（O'Leary）将公共管理中的合作定义为促进和帮助多组织安排解决那些不能解决或不能被单一组织解决的问题的过程。^[12]公共危机具有突发性、破坏性、复杂性，单个的组织难以有效的应对，需要政府与非政府组织的有效合作，而不仅仅是在政府的主导控制下非政府组织的参与。

（一）提高公共危机应对能力

公共危机破坏危害大、影响范围广、对应对能力的要求非常高，是对现代社会治理的一大挑战。长久以来，政府作为唯一的国家治理主体，应对公共危机是其基本职能。然而政府的能力是有限的，公共危机又极具复杂性，单凭政府难以有效处理公共危机。公共危机的突发性又决定了政府多层级的结构难以及时高效的进行反应。非政府组织具有专业性和快速的反应能力，能够在公共危机发生时迅速的进入状态，提供专业的志愿服务。可以说政府和非政府组织都有各自的优势和长处，但也都存在局限和不足。各自应对危机的能力比较弱小，而如果能够进行紧密合作，就能互补长短，有效整合，发挥出惊人的能量。

（二）降低公共危机应对成本

公共危机的应对需要极高的人力和资源投入，单凭政府难以承受高额的成本。现代政府理念强调建设廉价政府，政府能够调动的公共资源有限。而公共危机有突发性，巨大的投入势必会影响到其他公共服务的有效供给。非政府组织能够有效的整合社会资源，尤其是基金会等组织在募集资金方面的作用难以取代。在志愿精神的指引下，非政府组织能够集结大量的人员，为危机的应对提供人员支持的保证。因此，在危机应对中二者的合作不仅能够极大的减轻政府的负担，同时对于非政府的成长也具有极大的帮助。

（三）增加公共危机应对知识

知识的积累和更新是社会发展的根本动力，组织的分化也是知识分工的结果。不同的组织掌握着不同的知识，体现为不同的组织拥有不同的专长，不同的技术。“进行组织间的合作是增强组织学习能力的重要渠道和途径”。^[13]组织间的合作本质上是知识的合作，同时在合作的基础上互相碰撞交融导致新知识的产生。知识的掌握需要极高的成本，因而不同的组织能够掌握的知识都有限。公共危机应对中，政府和非政府组织应对的知识都有限，所以需要彼此合作、共享知识。同时，在知识共享的基础上，能够产生知识创新，积累应对危机的新知识，增加各自的知识量。从这个意义上说，组织间合作的本质是知识的共享和创新。

（四）减少公共危机应对损失

公共危机应对中的组织间合作能够有效的减少公共危机应对损失。具体表现在有效的组织间合作能够减少公共危机的发生，减少危机前的损失；在危机中能够快速反应，及时止损，同时避免政府独自决策失误可能带来的损失；在危机后期通过协商合作，精细规划，降低盲目恢复建设、重复投资带来的损失。

四、公共危机应对中组织间合作存在的问题

当前的公共危机应对中，仍然是以参与关系为主，组织间的合作并没有真正的形成。合作关系的形成受到合作意识、合作方之间的信任、合作方之间的能力，以及合作机制的制约。

（一）合作意识不高

合作意识包括两个方面的内容，一是对合作可能性的估计，一是对合作的接受程度，两者都会影响合作意识的确立。在公共危机中，“非政府组织所具有的灵活性反应优势、民间性角色优势以及专业性能力优势可以弥补政府在公共危机应对工作中的不足为二者的合作提供了可能性”。^[14]因此，主要的制约在于后者，即对合作的接受意愿上。长久以来，在管理主义和全能主义的引导下，政府包揽了所有的公共事务管理职能，出于对社会控制的需要，并不习惯和非政府组织进行合作。而非政府组织由于各种原因自身发展受限，对政府的依赖程度比较高，二者的地位并不平等，因此跟政府的合作意愿也不是非常强烈。“社会组织的独立性并不意味着与政府和企业对立，社会组织与政府、企业、人民团体等机构的良好关系是社会主义制度下，社会组织良性发展的组织环境”。^[15]

（二）合作信任不强

信任是组织间合作的基础，没有信任就不会有合作关系产生。多尼和坎农(Doney and Cannon)认为“组织间信任可以被看作为一种资源，这种资源能减轻组织间交换中因不确定性以及依赖性所可能产生的投机行为”。^[16]公共危机具有公共性，因此不同于商业行为中的契约型信任，而是一种合作型信任。奥拉克赫(Aulakh)等人指出，信任在组织间关系中可以扮演三种角色：一是信任可以避免投机行为；二是信任可以替代科层式治理；三是信任可以产生竞争优势。^[17]在公共危机应对中，政府与非政府组织之间的信任程度并不高。非政府组织对政府的信任不高主要是因为政府信息不透明，管控过严。政府对非政府组织的不信任主要是由于非政府组织对政府权威的挑战，以及非政府组织多有海外资助的背景的考虑。二者间合作信任不强，导致在公共危机应对中难以进行有效的合作。

（三）合作能力不平衡

合作的达成需要双方能力大致的平衡，能力差异太过悬殊就不可能形成平等基础上的合作。政府能力“是指有效地采取并促进集体性行动的能力”。^[18]主要包括五个要素，分别是财政能力、控制能力、协调能力、危机处理能力和组织动员能力。^[19]我国自新中国成立以来，在全能主义的指导下，国家吸收社会，强大的政府与弱小的社会之间形成强烈的反差。政府包揽一切，导致公民社会的成长被压制，社会力量的发展举步维艰。在强大的政府面前，非政府组织的发展受到诸多限制，有限的非政府组织往往对政

府的依赖过高,缺乏有效的自治和独立性。非政府能力的孱弱也决定了在公共危机应对中缺乏对等的实力。非政府组织对政府依赖过多,而“资源依赖会负向影响合作关系”。^[20]

(四)合作机制不健全

合作的形成需要一定的秩序,而秩序的建立依赖于机制的形成。因而,公共危机应对中的组织间合作需要相应机制的支持。当前的公共危机应对中,政府与非政府组织之间没有形成有效的沟通对话机制、协调整合机制和监督问责机制。机制的缺位难以促成合作秩序的形成,进而影响组织间合作的达成。

五、公共危机应对中组织间合作关系的建构

以上因素制约着公共危机应对中组织间合作关系的形成和常态化,需要进行针对性的调整。“只要组织是控制导向的,就不可能在组织中出现真正的合作”,^[21]必须要打破参与关系中的“中心—边缘”结构,重新构建“环形”结构的组织间合作关系,为更加有效的应对公共危机打下坚实基础。

(一)确立合作意识

意识是行动的前提,合作意识的确立是合作关系形成的基本条件。一是要摒弃政府官本位和全能主义思想,视政府为基本组织单位,从政府不擅长、不该管、不必管的地方收缩,缩小政府规模,建设有限政府和廉价政府。二是非政府组织要有自主意识,要确立社会治理主体地位,视政府为合作对象而不是依赖对象。三是要有平等尊重意识,政府和非政府组织都是社会组成单位,无等级高低之分。

(二)增强合作信任

合作信任能够降低不确定性,减少投机行为,并且能够代替科层式治理,产生竞争优势。组织间的信任能够通过提高组织间资源的共享来确立,并且信任是需要积累的。因此,首先要打破政府对社会资源的垄断,由市场规律决定社会资源的配置,提高非政府组织的资源水平。其次,通过加强政府与非政府间的资源依赖关系,提高二者间的信任水平,并通过多次的合作博弈强化组织间信任,形成合作型秩序。第三,要保证政府和非政府组织运作的透明度,主动加强信息公开,接受社会各方监督。

(三)提高合作能力

合作的能力包括合作各方的能力以及合作整合的能力,合作能力的提高能够促进合作关系的形成。首先,要提高政府的能力。政府能力的提高在于合理分清政府与社会的职能,政府从不该管、管不了的地方退出来,对管不好的要进一步提高,将有限的公共资源用在政府必须负责的地方上。其次,要提高非政府组织的能力。要放松对非政府组织发展的不合理限制,减少干预使其能够按自身逻辑成长,增强非政府组织的自治能力和独立性,提高专业水平。最后,

要提高合作整合的能力。合作的目的在于互补长短,要提高合作各方资源、能力、知识的整合,尽量避免合作中的损耗,以最大限度的形成合作互强的局面。

(四)建设合作机制

合作机制的建设是合作关系的机制保证,是形成合作秩序的基础。第一,要建立组织间合作的沟通对话机制。要合作首先要有交流,在共享信息基础上才能形成合作的意愿和行动。在政府和非政府组织间要有常态化的对话沟通,保持信息的畅通。第二,要建立组织间合作的协调整合机制。政府与非政府组织在危机应对中各有优势,如果不能进行有效的协调整合就会造成混乱和冲突。由政府和非政府组织人员共同形成协调机构,保证合作的有序和高效。第三,要建立组织间合作的监督问责机制。在公共危机应对中,组织间的合作有失败的风险,因此必要的监督和问责是不可少的。通过合作方的互相监督和外部的公众监督,规范组织间合作行为和过程。同时,明确合作方的权责分配,制定对应的问责细则,对出现问题的合作方追究责任。

(五)完善合作规范

合作规范是组织间合作的指导规则,规范的确立为合作的进行提供了可资参考的标准。合作规范包括合作方,合作方的权利和义务,合作的内容和形式,合作的结果的分配,合作责任的分担等内容。首先,需要合作方共同协商制定合作规范,完善相关的内容。合作的平等性决定了合作规范要各方都能接受。其次,对合作规范的调整也要在各方协商一致的基础上进行修订和完善。

参考文献:

- [1] 金东日.现代组织理论与管理[M].天津:天津大学出版社,2010:2-3.
- [2] W·理查德·斯格特.组织理论[M].北京:中国人民大学出版社,2011:140.
- [3] 全球治理委员会.我们的全球伙伴关系[M].牛津:牛津大学出版社,1995:5-6.
- [4] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:8-9.
- [5] ROSENTHAL URIEL,CHARLES MICHAEL T.Coping with Crises: the Management of Disasters, Riots and Terrorism[M].Springfield:Charles C.Thomas,1989:501-504.
- [6] 薛澜,张强,钟开斌.危机管理[M].北京:清华大学出版社,2003:17.
- [7] 张成福.公共危机管理:全面整合的模式与中国的战略选择[J].中国行政管理,2003,(7):6-11.
- [8] 张小明.从 SARS 事件看公共部门危机管理机制设计[J].北京科技大学学报(社会科学版),2003,(3):19-23.
- [9] 莱斯特·M·萨拉蒙.全球公民社会——非营利部门视界[M].北京:社会科学文献出版社,2002:12-13.

- [10]任珊.天津爆炸救援引发公益募款争议[N].京华时报, 2015-08-18(C08).
- [11]罗伯特·阿克塞尔罗德.合作的进化(第二版)[M].上海:上海人民出版社,2007:3.
- [12]LISA BINGHAM BLOMGREN,ROSEMARY O LEARY. Parallel Play,not Collaboration:Missing Questions,Missing Connections [J].Public Administration review,2006,(6): 161-167.
- [13]王恒,赵峰,康凌翔.组织间关系研究进展及我国跨组织合作有效生成机制构建[J].商业研究,2013,(11):99-107.
- [14]邹慧君.应对突发公共事件中政府与非政府组织的合作[J].行政论坛,2010,(5):69-72.
- [15]蔡禾.激发社会组织活力:观念、制度和能力建设[J].社会工作与管理,2014,(1):5-8.
- [16]DONEY P M,CANNON J P. An Examination of the Nature of Trust in Buyer-Seller Relationships[J].Journal of Marketing,1997,(2):61.
- [17]AULAKH,ASAAI KOABE,ARVIND SAHAY.Trust and Performance in Cross-Border Marketing Partnerships:A Behavioral Approach [J].Journal of International Business Studies,1996,(5):1005-1032.
- [18]世界银行.1997年世界发展报告 变革世界中的政府[M].北京:中国财政经济出版社,1997:38.
- [19]李江涛.论政府能力[J].开放时代,2002,(6):107-113.
- [20]吴建华,吴国斌,付华,等.组织间资源依赖不对称性与应急组织合作关系研究:基于正式契约、关系契约公平感视角[J].电子科技大学学报(社会科学版),2014,(3): 23-27.
- [21]张康之.论组织的转型:从控制到合作[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2009,(3):111-117.

[责任编辑:张磊]

From Participation to Cooperation:A Study of the Relationship Between Organizations in Coping with Public Crisis

MA Xiao-hu

(ZHOU EN-lai School of Government, Nan-kai University, Tianjin, 300350, China)

Abstract: With the increase and complicated of public crisis, the coordination of relationship among organizations in coping with public crisis becomes very important. The relationship among organizations in coping with current public crisis reflects more participative and it should be more cooperative. Cooperation among organizations in coping with public crisis can improve the capacity, reduce costs, broaden knowledge, and reduce the loss. At present, there are some problems, such as, the consciousness of cooperation is not high, the trust of cooperation is not strong, the ability of cooperation is imbalanced and the mechanism of cooperation is not perfect and so on. In order to strengthen the cooperative relationship of organizations in coping with public crisis, cooperation consciousness should be further established, cooperation trust should be strengthened, cooperation ability should be enhanced, cooperation mechanism should be constructed and cooperation norms should be improved.

Key words: Participative relationship; cooperative relationship; coping with public crisis; relationship among organizations