

在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

《事业单位人事管理条例》解读

您现在的位置: [首页](#) >> [在线资源](#) >> [研究参考](#) >> [公共管理](#)

政府和NGO在突发公共危机

2011-04-08 | 访问人数: | 编辑: rky | 【大中小】

政府和NGO在突发公共危机事件管理中的角色定位

2011-4-7

摘要: 随着邯郸作为区域经济中心地位的凸显和区域经济发展,邯郸市及其周边县内的NGO(非政府组织)的作用已经不可或缺。建立一个完善的、全面整合的突发公共危机事件管理系统,充分发挥NGO在危机管理中的作用,首先必须正确对两者在突发公共事件管理中的地位和角色进行准确定位。也只有明确政府在突发公共事件管理中的主导地位 and NGO“拾遗补阙”的作用,才能有效整合政府和NGO的资源和力量,共同应对社会危机。

关键词: 公共危机;突发事件;NGO;政府

一、政府和非营利组织参与突发公共事件管理的区别

政府和非营利组织本身的性质存在较大差异:政府是公共权力下放的代表机构,具有高度的权威性,而非营利组织却是以非政府性、非营利性和奉献性为典型特征。因而,两者在参与突发公共事件管理中的着眼点、应急资源来源、活动区域、行为效力以及参与方式上都有着各自的特点[1]:

一是着眼点不同。政府和非营利组织参与突发公共事件管理的目标是一致的,都是为了减少危机带来的损害,尽快恢复社会正常的运行秩序。但政府着眼于整个国家、社会和全体公民的利益,力求保障公民的人身财产安全,力求减缓危机对经济和社会稳定的冲击,目标的政治性较强。而非营利组织更着重于保障受灾、受害群众的基本利益,缓和社会矛盾,特别是社会底层群众的各种冲突,公益性较强。

二是应急资源来源不同。作为突发公共事件管理主体的政府可以通过行政手段发动所需要的人力资源,从各级财政中支出所需要的物质和财力资源,政府有权力也有义务根据实际情况对应急资源进行权威性分配。而非营利组织的应急资源除了部分来自政府的资助之外,主要还是来自社会的捐赠以及社会志愿集资和参与。

三是活动的区域不同。根据中国的宪法和法律,一个地区的一级政府在突发公共事件管理中承担着双重职责:既要负责本地区的危机管理,又要配合上级政府或邻近地区的政府做好更高级或邻近区域的危机管理。而非营利组织在这方面则要灵活得多,一般按自身网络组织、政策、资源而定,并没有法定活动区域。

四是行为效力不同。为最大程度地维护公共利益和稳定社会秩序,根据各级人民代表大会的授权,政府在突发公共事件管理中可享有一系列紧急权力,其作出的决策和行动具有很强的法律效力,具有权威性和强制性,公民必须无条件遵循。而非营利组织则强调独立的志愿人员及被帮助对象的自愿参与,其所做的决策和所进行的活动注重说服力,而非强制力。

五是参与方式不同。政府可以采取丰富多样的突发公共事件管理措施,对于暴力性或特别重大的突发事件,除政治、经济、法律手段外,政府还可以动用军队、警察等国家暴力机器。而非营利组织因其本身的特性,没有立法权、仲裁权、征税权,一般是作为政府的辅助,主要通过沟通、协作、互惠与合作,提供人员派遣、物资援助、募集资金、心理援助等更好的服务来赢得自己的生存空间和社会认可。正如美国学者朱莉·费希尔所说:

“事实上,政府和NGO的联合努力要比单独一方的努力更为有效。”应对突发事件如同构建一堵挡风的高墙,再强的钢筋结构,如果没有水泥的弥合,挡风的作用也会被消解,而非政府组织的活跃正如同高墙中的水泥,弥合各个缝隙[2]。因此,作为两类各具特点的社会组织,政府与非营利组织两者之间应当相互配合,加强沟通,协同运作,共同应对突发公共事件。

二、确立政府在突发公共事件管理中的主导地位

公共管理是由国家、政府、非政府公共组织和民众所组成的管理体系，共同管理社会公共事务的活动[3]。公共危机事件管理者不单是政府，NGO的参与使得公共管理迅速走向开放性和多元化。如果把危机管理比作一个神经网络，那么政府无疑就是这个神经网络的中枢——大脑。在突发公共事件管理中由于政府具有其他任何正式组织或非正式社会组织所不具有的优势、权威和强制力，所以政府必然居于核心地位，成为中枢灵魂，发挥着主导作用。

1. 突发公共事件的特性决定政府是主导

一般而言，危机事件具有对社会的威胁性、状态与影响的不确定性、反应时间的有限性以及后果的巨大危害性等特征，要求建立特殊的机制，采取特殊的应对手段，才能实现突发公共事件管理的目的[4]。为有效地实现这种特殊管理功能，就必须建立一套完整严密的管理机制，包括必要的常设机构、健全的法制、完备的工作预案、精干的管理队伍、强有力的指挥、充分的经费保障等等，必要时还要依托政府的强制力。而整套危机管理机制的建立，需要一种强制力量、一种权威力量来推动，唯有政府能够承担这种职责。

2. 突发公共事件管理的性质决定政府是主导

公共管理主体为了解决公共问题实现公共利益，运用公权力对公共事务进行管理。突发公共事件涉及到广大人民群众的根本利益，涉及到国计民生。突发公共事件管理，是公共管理的内容之一。政府作为公共服务的提供者和公共事务的管理者，它必然要承担突发公共事件管理的职责，这是政府义不容辞的责任[5]。

三、NGO在突发公共事件管理中的角色——“政府搭档”

在突发公共事件的管理领域，政府并不是万能的，自身存在资源、人员结构、组织体系等方面的局限性。如果一味、单纯依靠政府，由政府包揽一切，势必会影响到突发公共事件管理的最终质量。因此，在突发公共事件的预警、监控阶段、救援阶段、恢复重建阶段，都应当积极吸纳NGO的加入，协助政府广泛调动社会力量，快速有效地共同应对危机，弥补政府行为的不足，发挥“政府搭档”的重要作用。

1. 突发公共事件隐患的发现者和预防者

政府管理的目的是“使用少量钱预防，而不是花大量钱治疗”[6]。公共危机治理最好结果是将其扼杀在萌芽状态。从危机预警的角度NGO对于特定突发公共事件的发生有着更加敏锐、前瞻的洞察力，可以运用技术优势为社会提供公共危机的风险预测，向政府提出政策建议和应对措施。NGO搜集和反映的信息对于危机的预警具有十分重要的参考价值。

2. 公共应急资源的筹集者和提供者

抵御危机侵害的过程就是一个大规模消耗资源的过程，能否拥有充足的资源是决定危机回应效力的关键因素。公共应急资源的筹措有两个渠道：一个是政府财政拨款；另一个是民间捐赠。组织筹集民间善款善物的角色，主要是由NGO来扮演，政府则主要扮演倡导者和规范者的角色[7]。NGO是政府之外募集公共应急资源的生力军。危机事件一旦发生，它们积极筹集急需物资，组织国内募捐，透过国际关系争取国外援助，招募与管理志愿者等。

3. 突发公共事件处理的志愿服务者

多数NGO在成立之初就有其明确的宗旨和目标，并根据自己的目标设定标准来吸纳组织成员，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等。NGO的专业性使它们在应对公共危机时可以提供更科学有效的公共服务，例如：受伤人员的医疗救护、受灾群众的安全转移与安置、伤亡人员及其家属的心理救援、学校重建、孤儿抚养、个案关怀、家庭回归、社区建设、志愿者和社会工作开展等等。

4. 突发公共事件信息的传递者

NGO是联系政府和社会各阶层的有效中介，其“上下载递”的中介功能架构起政府和公众沟通的纽带与桥梁。一方面，NGO可以利用自身的专业优势，把政府应对危机的重要措施和防治知识传送到公众，稳定民心，正确引导公众在危机事态中保持理性，帮助公众消除恐慌心理，避免流言的产生和传播，提高公众应对公共危机的能力。另一方面，NGO植根于社会基层，其组织成员来自基层社区，是社会公众利益的代表，能将方方面面的需求信息反馈给政府，帮助政府及时、准确了解民情民意、掌握有关危机管理方面的信息，发现危机管理过程中遗漏的问题，预防危机的扩大化，有效地防治公共危机。

参考文献：

- [1]卢汉桥，周巍，黄琴.非营利组织参与危机管理的途径和影响分析[J].广州大学学报:社会科学版，2004，(12):55-56.
- [2]徐伟宏.非政府组织参与突发事件管理的研究[D].上海:上海交通大学，2008:34.
- [3]陈庆云，等.公共管理理论研究:概念、视角与模式[J].中国行政管理2005，(3):32.
- [4]吴开松.危机管理中的社会动员研究[J].兰州学刊，2009，(1):152.
- [5]张青.公共危机管理中政府与社会良性互动的研究[D].上海:上海交通大学，2007:6.
- [6]戴维·奥斯本，特德·盖布勒.改革政府——企业精神如何改革着公营部门[M].周敦仁，等，译.上海:上海译文出版社，1996:205.
- [7]沈荣华.非政府组织在应急管理中的作用[J].新视野，2005，(5):43.

作者：王冠 来源：《经济研究导刊》2011年6期

声明：凡本网注明“来源：XXX”的文/图等稿件，系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的，文章内容仅供参考，并不代表着中国人事科学研究院赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- [人力资源社会保障部办公厅关于培养2015年人力资源社会保障系统双证公共管理硕士（MPA）研究生的通知](#) 2015-07-13
- [何凤秋：事业单位收入分配改革的何致坚克难](#) 2015-07-09
- [吉林省人才管理改革试验区：集中资源聚英才](#) 2015-07-03
- [刘晓莹：创新人才驱动未来制造业](#) 2015-07-02
- [郝玉明：改进竞争性选拔干部方式范围研究](#) 2015-06-26
- [郝玉明：加拿大如何吸引留住国际留学生](#) 2015-06-26
- [重庆：十条人才激励新政全面推进创新驱动](#) 2015-06-24
- [孙锐、孙彦玲：如何走出人才评价的困局](#) 2015-06-24

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有
地址：北京市朝阳区育慧里5号院1号楼 邮编：100101
院办电话：010-84658600
信息宣传处：010-84650950、010-84651389
京ICP备10211434号 京公网安备110401200210