

我国第三部门参与应对突发事件的 “阿基里斯之踵”及其消解路径

陆亚娜

内容提要 风险社会下应对重大突发事件,完全靠政府一方的力量,以惯常的全能型政府公共危机管理模式实现社会治理,已无法适应多变的社会现实。第三部门作为社会治理的主体之一,在应对重大突发事件中的作用不可小觑。但在我国,第三部门作用的发挥与其具有的资源禀赋所提供的空间远不匹配,其内在原因在于我国第三部门存在“阿基里斯之踵”,表现为自立性障碍、应力性障碍、自律性障碍和志愿服务的持续性障碍。破解之道在于增强主体意识,建立第三部门应对能力成长机制,建立第三部门参与应对的自律、互律和他律的约束机制体系。

关键词 第三部门 突发事件 “阿基里斯之踵” 消解路径

陆亚娜,南京师范大学公共管理学院副教授 210023

一、问题的提出

近十几年来,在我国重大突发公共事件中,政府已不再是处理社会危机的唯一主体,政府主导,企业和第三部门参与的协作治理逐步成为新的治理范式。第三部门作为参与应对重大突发公共事件的一支潜在而庞大的新生力量,其资源禀赋优势已逐渐显现。第三部门发端于民间,能够及时掌握百姓的生存状态、利益诉求等信息,成为政府的信息提供者和中转站,成为联结政府与公众的桥梁和纽带;因其民间性特点,它与政府有很强的互补性,体现在:一些第三部门长期致力于社区服务、权利维护、慈善救济与心理辅导,从公信力上、民间动力力上以及稳定百姓的恐惧或不满情绪等非物质性的社会支撑系统方面都有独特的作用,是应对重大突发事件中政府的有力合作者。当然,从应对突发事件的现实看,第三部门的作用的发挥与其具有的资源禀赋所提供的空间还不匹配。在2008年“汶川大地震”中政府与第三部门开始了参与应对危机的初步尝试并取得不错效果,在其后的各类突发事件中,两者参与应对的广度和深度都未有更大的进展,这是值得我们深刻反思的。

我国学者俞可平(2006)、何增科(2006)从中国的现实出发,提出我国第三部门发挥作用的空间

本文为2015年江苏省社科基金项目“应急管理中政府与社会组织协同治理体系与机制研究”(项目编号:15ZZB002)阶段性成果。

的有限性与我国现有的“双重管理体制”的制度环境的局限性紧密联系。康晓光、冯利(2012)认为我国第三部门是一种“依附式的发展”,其发挥作用的有限性源于对政府的依附性。诚然“双重管理体制”所构成的制度环境是极其重要的方面,这是我国第三部门“依附式发展”,并在应对突发事件中作用的发挥与其具有的资源禀赋所提供的空间远不匹配的重要根源,但对于第三部门而言,这属于外部因素。笔者认为还有内在根源,即第三部门存在内生性障碍,这些内生性障碍是影响第三部门有效参与应对突发事件的“阿基里斯之踵”^[1]。

二、影响第三部门有效参与应对突发事件的“阿基里斯之踵”

第三部门的“阿基里斯之踵”是导致其自身发展空间变窄、作用发挥程度受限的内在根源,具体体现为:

1. 自立性障碍

自立性障碍体现为我国第三部门独立性不足,对政府的依赖性较强,依附性明显。目前,我国主要有已注册登记取得合法性身份的社会组织和未注册登记的社会组织两种。有合法性身份的社会组织又分官办和非官办两种。官办社会组织是政府管理向民间的延伸,其资金来源完全依赖于政府,它“扮演着政府机构延伸出来的某些职能与角色,充当着政府合作伙伴或社会权力的维护者”^[2]。目前我国已把工会、共青团、妇联、作协、残联、红十字会等22个群团组织纳入党建工作的总体部署,他们在资金来源上完全依赖于政府的划拨,在理念上、组织上、内部机构设置上亦完全由政府控制,实质上这些组织属政府的社会管理部门,社会上素有“二政府”之称,其对政府的依赖一览无余。其它如自然科学、社会科学和交叉学科研究的各种协会和学会的学术团体、从事社区管理和服务的居民组织等社区团体及各种公关性基金会等非官办社会组织因其在审批中要挂靠在一些政府、企业单位,其依赖性也或多或少地存在。我国大量的未注册登记的社会组织具有相对独立性,但由于缺乏身份合法性,在社会活动中他们对社会提供服务时应有的权利往往缺乏认可与保障,民间性的特点使其缺资金、缺人才,自主性与活动能力受限,自立性障碍显著。

究其原因,既有历史根源又有现实根源。从历史角度看,两千多年的封建统治,家国同构的“一元结构”,造成我国公民社会基础薄弱、发育迟缓。从现实角度看,改革开放前,我国全能主义的政府治理模式,使第三部门缺乏正常成长的外在环境,仅有的共青团组织、工会组织和农业合作社等组织具有了第三部门的形式,但实质仍是政府职能部门的衍生组织。改革开放后,市场经济体制建立和发展起来,国家与社会开始分离,社会自治性增强,尤其是1980年代世界“社团革命”的到来以及我国市场经济的发展,第三部门有了成长的空间,经济的发展,公益文化和志愿精神的深化,使第三部门的数量在不断提高。当前我国是权威主义的政府治理模式,党的一元化领导尽管确实起到了使国家在短时期内集中统一、快速发展的功效,分担了一部分政府职能;但由于国家、政府的力量过于强大,社会的力量依然非常薄弱。第三部门的成长壮大对权力集中的政府来说是一把双刃剑:第三部门在聚集社会资源、提供社会服务方面体现出越来越大的功效,但第三部门的壮大,社会力量的增强,可能会导致政府对社会的控制力减弱,甚至第三部门自身可能成为挑战政府权威的因素。为此,政府采取对第三部门严格控制的措施,建立了政府主导的“双重管理体制”。政府对“二政府”式的“群团组织”建设给予资金和人力上的支持,使群团组织具有了对政府的完全依附性,并对非官办社会组织身份合法性予以严格控制。政府主导的“双重管理体制”也限制了民间的草根组织的壮大。这些

[1]阿基里斯是古希腊神话中的英雄,但他存在内在的致命弱点,即其脚跟一旦被对方射中就会致命。笔者引用此典故,意指我国第三部门在参与应对突发事件时其作用的发挥存在内生性障碍,这些障碍是当前严重影响第三部门有效参与应对突发事件的“阿基里斯之踵”。

[2]刘祖云:《我国政府与第三部门关系的多样性》,载于〔淮安〕《淮阴工学院学报》2011年第2期。

情况有所改变。2013年9月,国务院办公厅以国办发[2013]96号印发《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,倡导政府向社会力量购买公共服务,并强调“承接政府购买服务的主体包括依法在民政部门登记成立或经国务院批准免于登记的社会组织,以及依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量”^[1]。2013年10月民政部门出台《关于对部分社会组织直接登记的通知》,设立行业协会商会类、科技类、公益慈善类和城乡社区服务类四类社会组织统一由民政部门直接登记,部分降低了民间成立社会组织并取得合法身份的门槛。这些举措拓展了第三部门对社会提供服务的渠道,也拓展了第三部门的筹资渠道。但现实中由于政府购买公共服务的预算不公开,且政府对社会组织管控严格,很多社会组织是通过各种途径与政府部门拉近关系,获得政府采购项目,其对政府的依附性仍然存在。正是这种依附性导致了在应对突发事件中,第三部门的作用的发挥受到极大限制。自立性障碍影响了我国第三部门参与应对突发事件的有效性。可见,自立性障碍一方面导致了第三部门竭力希望摆脱来自政府与管理部部门的“关照”、“管理”和“监管”,另一方面因自筹资金的能力薄弱,在参与应对重大突发事件时因“捉襟见肘”又显得“不知所措”、“无所适从”,出现意愿上的独立性与行动上的依赖性的二律背反。

2. 应力性障碍

所谓应力性就是第三部门在重大突发事件中的应对能力。第三部门应力性障碍表现为应对能力不足,应对专业水平不高。一是由于我国改革开放以来,正处于经济转型和经济快速增长期,市场经济的发展急需并吸引专门人才投身于经济建设的大潮中,有志愿精神并有余力投身志愿服务的人并不多,二是由于我国社会经济还不够发达,人们都在为自己及家庭的更高生活水准而努力拼搏,在第三部门中工作,工资水平偏低,又缺乏社会保障,福利待遇不高,难以吸引高素质人才;重大突发事件因后果惨烈、损失严重,一部分人凭着一股热情,阶段性地参与救灾工作。三是由于绝大多数受到政府自上而下支持的第三部门组织中,许多工作人员都来自于政府机构,甚至许多人是从第一线退下来的离退休人员或者是政府职能转变过程中的剩余人员,日常管理可以,但专业性强的第三部门,这些人员缺乏专业性知识和能力的不足就非常明显,而且由于编制问题还可能妨碍优秀人才进入第三部门。四是由于许多第三部门没有固定的人才引进渠道,主要依靠志愿者开展活动,而多数志愿者成员都缺乏紧急救助技能,相关的危机救济能力和对公共危机的应变能力的培训也相应不足。2013年4.23雅安地震后,有的志愿者“一点户外经验都没有,穿着裙子、皮鞋就来灾区”^[2],2015年8.12天津大爆炸事故发生后,急需的是有相对专业烧伤救援基本常识的社工和志愿者参与救援行动,但据现场报道,这方面志愿者缺乏。这些都影响了第三部门的社会服务质量。

3. 志愿服务的持续性障碍

第三部门志愿服务的持续性障碍表现为情绪性志愿者参与占大多数,理智性志愿者参与不足,其原因在于我国志愿文化的内在“短缺性”。我国历史上长期的封建统治,公民社会发育缓慢,“事不关己高高挂起”、“各人自扫门前雪,休管他人瓦上霜”等传统观念仍深入人心,公民意识、契约精神、志愿意识、公益思想等志愿文化尚处于成长、发展初期。当重大突发公共事件爆发时,往往会产生较大规模的人员伤亡和财产损失,因同情而产生的情绪性志愿服务会呈井喷式形态,而需要持久奉献的理智性参与不足,从而出现在重大突发事件发生后普遍存在志愿充盈与志愿不足的极端现象,这种志愿服务的持续性障碍影响了我国第三部门的有序发展,也影响了第三部门参与应对重大突发事件的后续志愿服务的质量。

[1]中央政府门户网站:国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见国办发[2013]96号,2013年9月30日, http://www.gov.cn/zwqk/2013-09/30/content_2498186.htm

[2]杨江:《五年,我们进步了吗?》,〔上海〕《新民周刊》,2013年4月25日。

4. 自律性障碍

自律是道德主体能够将社会的道德要求、法律制度与个人的内心信念自觉地结合起来,自我约束、自我调整,为自己确立行动的准则,并自愿遵守。自律的形式有道德驱动的自律和制度化自律。道德驱动的自律关键在于行动者个体的内在自我约束,不仅要求其有“公共责任”、社会责任感,还要一直保持高尚的情操,这种自律较适合行为者个体,对一个组织、集体而言,要求普遍都能做到是不现实的,且很难做到“代代相传”,存在“可持续性限度”问题。所以较为现实的自律是制度化自律。制度化自律是指在行为主体与外部环境长期互动过程中形成的自律,强调以规范、规则的形式约束行为者的行为,强调道德和外部监督环境,环境和竞争环境的系统约束。

任何个人和团体都是“理性经济人”,第三部门的公益性体现了其公利性的一面,但任何第三部门,都有追求自身利益的诉求,具有自利性,自利性是其自然属性。对于第三部门而言,存在自利性,在逻辑上具有自治性,在实践中具有现实性。但由于自利的“度”并无清晰明了的界限,自律就很难得到充分有效的发育,一旦内在自治能力薄弱,放松自我约束,制度化约束机制虚设,就会私欲滋长,消弭志愿精神,导致自利性过度,致使第三部门的非营利性特点发生偏差。这种内在的趋利性使其较难实现道德驱动的自律和制度化的自律,从而出现第三部门的自律性障碍。自律性障碍导致第三部门的公信力下降,动摇第三部门存在和发展的合法性基础。从而大大影响第三部门参与应对重大突发事件的作用的发挥。从目前的现状看,我国第三部门的自律性障碍表现在:

(1)内部规制不健全。一个组织的有序发展离不开完备而严密的内部规章制度的设立,但目前第三部门内部普遍存在自身规制不足的问题。据国家民间组织管理局官方网站信息披露:“2008年10月8日公布的2007年度基金会年度检查结果显示,在参检的100家基金会里,有65家基金会合格,23家基本合格,其余的12家不合格,合格率达88%。2007年公布的2006年度参检的56家基金会,合格率为62.5%。2006年公布的2005年度87家参检基金会,合格率为83.9%。其暴露出的问题是内部机构不健全,决策机制不完善,不少基金会没有设立以理事会为核心的治理结构,或者理事会只是摆设。”^[1]另据2013年1月5日环保部公布的通报文件《关于环境影响评价机构专项执法检查发现存在问题的评价机构处理意见的通报》显示,2012年6月至10月期间,环境保护部对全国501家环评机构的资质、人员和质量情况进行了现场抽查发现,88家环评机构存在环评质量审核体系不健全、内部管理制度执行不到位、环评专业技术人员管理不符合要求、环评文件编制质量较差等问题。还存在隐瞒有关情况、提供虚假材料,借用外单位人员作为环评专业技术人员,环评专业技术人员数量不满足最低资质条件等问题,这说明第三部门机构缺乏基本的自律。自律不足导致第三部门的专业权威性缺失,信誉度下降,严重影响第三部门在政府与民众间的沟通桥梁作用的认可与发挥。

(2)内部管理不规范。表现为管理混乱,行为随意性大。以因“郭美美事件”而曝光的“商红会”为例,商红会自成立后没有召开会员代表大会,没有理事会、常务理事等领导机构,没有建立完善的财务、合同与项目管理制度,内部管理混乱,部分负责人利用其双重身份,在项目运作中存在关联交易,严重违反公益组织的基本原则。据清华大学NGO研究所在全国性的民间组织调查中发现,有46.6%的组织由理事会或全体会议等正式决策机构进行决策,有47.4%的组织无正式决策机构,其中由全体人员协商决策的占10.7%,由两个以上的负责人协商决策的占17.8%,由负责人单独决策的占18.9%^[2]。

(3)内部监督机制缺失。第三部门内部监督机制的缺失,致使一些第三部门突破其“非营利性”的性质特点,暗中利用国家给予的政策优惠逃避税收、寻求租金,甚至利用人们的爱心为自己的组织和个人敛财,近年来出现的“慈善风波”和“慈善丑闻”,如郭美美微博炫富致红会陷入危机事件,以及

[1]黄晓勇:《中国民间组织报告(2009-2010)》,(北京)社会科学文献出版社2009年版,第44页。

[2]邓国胜:《中国NGO问卷调查的初步分析》,中国第三部门网,2006年5月30日。

2012年河南宋庆龄基金会以公益医保名义吸金事件等,严重伤害了公众的慈善热情,社会负面影响极大,大大影响了第三部门的公信力,限制了公民社会的正常发育和发展,也影响了公民支持第三部门参与应对重大突发事件的积极性。

三、破解第三部门参与应对突发事件的“阿基里斯之踵”的路径

如果说政府的政策支持、资金支持和法律支持是第三部门发展壮大并有效参与应对重大突发事件的外在重要因素,那么第三部门克服与消解其内生性障碍,是其参与应对重大突发事件的关键。

1. 增强主体意识

我国20世纪80年代以来,基层民主不断扩大,基层直接选举、村民自治和小区自治得到较大发展,村民委员会和居民委员会作为农村和城市的非政府的民间自治组织,成为基层民主最重要的载体,公民的民主意识和权利意识逐渐加强,公民社会逐渐形成,公民社会的发展刺激了公民政治参与的主动性和积极性,使之从传统的“要我参与”变为一种“我要参与”,改变了公民的政治冷漠和消极,同时,公民的民主技术和效能得到了增强,公民的民主权利和意识得到了培养和提高,公民社会发展以后所体现的公民政治参与已不是简单的以政府为主导、并对社会多元主体的吸纳、接收,而是各自以平行的主体身份去参与的模式。第三部门应该改变以往的“等、靠、要”的传统做法,以积极的姿态,以主人翁的精神投入到突发事件的应对中,充分发挥自身非营利性、志愿性以及专业性的特点和优势,积极参与政府购买服务,多渠道筹资,提高自身财力,以增强自身的自立性。

2. 建立第三部门应对能力成长机制

(1) 建立人才储备体系

城市的扩张、城镇化的发展、新农村的建设、人口流动的频繁等等,打破了以前熟人社会的人与人之间的原有关系架构。在重大突发公共事件爆发时,政府很难发动基层力量共同应对,因此,需要构建第三部门体系,把各行各业有专业素质的志愿者组织起来,建立应急专业人员档案和志愿者集体档案。同时各社区、各居委会可在当地建立人才与志愿者储备合作机制,把整个社区的人才和志愿者加入人才储备系统,并建立全社会志愿者信息管理体系,为应对突发事件作信息传递、紧急救助等的基础性准备,做到信息共享、协作应对。

(2) 建立民间救援队伍

要提高第三部门的应对能力,必须建立一些专业性强的救援队伍。一直以来我国紧急救援全部靠政府动用公安、消防、军队等力量全力投入,对此第三部门可扩展应对方式,提高应对能力,组建民间救援队伍。目前,我国有的地区已在尝试,如河南嵩山景区建立了由驴友志愿者组成的“户外抢险救援队”,由汽车驾驶爱好者自建的“自救互助组织”。这些尝试只是一个开头,具体的运作机制和运作方式还有待在实践中进一步完善和发展。总之,第三部门可以利用自身遍及各行各业的职业广泛性优势,利用第三部门内部的各种专业性团体的专业优势,应用专业知识,联合建立专业性强的紧急救援队伍,以弥补政府专业性不足的缺陷,使第三部门真正成为应对重大突发公共事件中的一支不可或缺的力量。

(3) 建立应对技能培训机制

第三部门成为社会治理的主体之一,在重大突发公共事件中能发挥自身作用,关键是要有参与应对的能力。应对重大突发公共事件,需要社会主体间的协调与合作,需要第三部门的有效参与,要在全社会进行志愿精神培育,进行志愿者培训和动员,倡导志愿精神,弘扬和谐文化,提升中华民族凝聚力。在我国,要以每年12月5日“国际志愿者日”和3月5日的“青年志愿者日”为契机,通过生动活泼、丰富多彩的社区基层活动,以广播、电视、网络等各种媒体为平台进行宣传,提高公民的社会责任感和道义感。同时开展类似于美国“市民服务队”建设的活动,进行志愿服务基本知识和技能的培训。可由基层政府倡导、支持,第三部门组织,对基层民众进行紧急情况下的自救、互救和施救要令

与技能培训。

3. 建立第三部门参与应对的自律、互律和他律的约束机制体系

自律是第三部门的自我约束,包括遵守国家的法律、法规,承受其它法人相同的责任,也包括组织内部特殊的一些制度约束,如组织行为的伦理规范、自我评估;互律是指第三部门内部各社团组织之间的互相监督和约束。他律是指来自政府、社会公众及法律法规对第三部门的监督和制约。

(1) 加强自律,建立自我约束机制。

自律是第一道防线,源自于第三部门内部成员的内在的高尚的道德情操、奉献精神和强烈的自我提高、自我约束的内在召唤,是最深层次和最有效的约束力量,因而也是“最节约成本的自我监控”。自律不足会大大影响第三部门的公信力,限制公民社会的正常发育和发展,也影响公民支持第三部门参与应对重大突发事件的积极性。增强自律,可防止跌入“塔西陀陷阱”^[1]。我国2011年“郭美美事件”后,社会对红十字会等第三部门的公信力一度濒于崩塌,负面影响更是持续了相当长的时间。2013年4月20日,四川雅安发生强烈地震,“中国红十字会发微博称将派工作组赶赴灾区考察灾情”,并“呼吁民众捐款”时,这条微薄下面引来的是十四万个“滚”字,红十字会陷入尴尬。这是典型的个别第三部门组织跌入“塔西陀陷阱”的表现。要重建信誉,恢复应有的公信力,需要持久而有效的自律。①加强第三部门的自我道德约束。第三部门要经常组织内部学习,强化服务意识、奉献爱心的公益意识、不计报酬的志愿意识,不为社会上浮躁的功利主义所感染,坚定自己的崇高追求与高尚情操。第三部门应强调志愿精神与公益理念。它是非营利组织,通过政府资助、社会捐助、会员缴费以及政府付费购买服务的方式,维持自己的生存,并无私地向社会提供资金、技术与服务。这种无私与大爱的精神需要不断宣传与弘扬,需要社会责任感的驱动,需要个人与组织不断地提高自己、发展自己、完善自己。所以需要第三部门自身建立内在自我改造、自我约束机制,美国的独立部门在《志愿组织中共同的基本价值和道德行为的总体报告》中就专门列出9项伦理原则标准,即“无私奉献、道德承诺、公益使命优先、尊重个人的价值和尊严、对社会多元性的包容并维护社会公平、对公众负责、公开和诚实、慎用社会资源、遵守法律。”通过这样的自我承诺规范自己、约束自己。②建立第三部门内部规范化管理机制。首先,实行董事会制度:规定第三部门自身的职责、权利和义务,建立并完善第三部门的内部监督机构——监事会制度,监督董事和管理者的经营和管理活动,要从战略管理、决策管理、人力资源管理、财务管理和项目管理等方面,建立完善的内部管理机制。其次,完善理事责任制度:一旦出现违背慈善宗旨,理事渎职、失职、滥用职权、寻租等现象,除追究法律责任外,理事的个人资产甚至可用于赔偿。再次,完善财务管理制度:应建立定期报告制度,向主管部门,向社会公开自己的相关信息、活动情况、账目收支情况、项目进展情况等等,这样既有利于第三部门的自我监督,也有利于政府部门及社会公众的监督。

(2) 深化互律,建立同业约束机制。

要建立行业协会,制定具体可行的行业标准与行业规范,以保证资金使用、运作规范化,并加强同业监督。同业监督的优势是专业程度高,监督要点明确,行业内部不完善之处可得到及时纠正、改正,可防微杜渐,也可亡羊补牢,把问题与错误消解在行业内部,防止问题的扩散,降低负面影响。要制定行业、协会等的社团规制,防止同行互相拆台、互设障碍等恶性竞争行为,建立同业约束机制,加强行业联盟的自律。要建立行业内部的协商机制,相互督促,相互协调,使行业、协会内部形成和谐、高效、协调的内部互律机制。同业监督的方法主要有三种:制定行业共同遵守的标准和行为规范;实现认证制度,提升服务和管理水平;实行评估制度,淘汰不良的第三部门。通过行业自律,使其

[1]“塔西陀陷阱”得名于古罗马时代的历史学家塔西陀,意指当一个人或一个组织失去公信力时,无论说真话还是假话,做好事还是坏事,都会被认为是说假话、做坏事。

规范运作、有效发展。

(3)加强他律,建立政府与社会对第三部门的系统化的监督机制。

①建立政府行政监督机制。要改进政府对第三部门监管方式,适当降低门槛,放宽进门尺度,但要加强政府对第三部门“进门”后的主管部门的监管,建立税务监督、审计监督和法律监督相结合的多重监督,形成监督体系。要建立政府的行政监督与管理,完善相关法律法规的制定与落实,对背离第三部门“非政府性”特征,假借第三部门的慈善性进行反政府活动;背离“非营利性”特征,为组织、部门或个人进行谋取私利的经营活动或幕后非法营利活动,进行相应的行政与法律监督与惩治。在行政法规层面,修订和完善《第三部门登记管理条例》、《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《基金会管理条例》,颁布关于行业协会、公益医疗机构、公益教育机构等专业性较强的第三部门的专项管理条例,逐步建立分类监管的行政法规体系。修订和完善《取缔非法民间组织暂行办法》,特别要加大对违法违规第三部门和非法组织的查处力度。加大第三部门短期计划、运作机制、工作内容的透明度,提高社会监督,包括网络舆论监督的力度,实施公民问责。②加强社会对第三部门的监督。社会对第三部门的监督包括社会公众监督及新闻舆论监督,监督的内容是第三部门的志愿性、公益性、非营利性、非政府性、公共责任性等方面的实施情况,监督的前提是第三部门的信息的公开与透明。监督的手段是通过明查暗访、举报、信访、投诉、网络爆料、报刊与新闻报道、申诉、控告、行政诉讼,进行正面宣传,负面揭露,形成强大的舆论监督压力,实现对第三部门的监督。公开透明组织事务办事程序与结果制度、强化诚信建设,要把互律、他律所强调的内化为自律,最终建立一个自律、互律和他律相互结合的监督约束体系。

总之,改革开放以来,在我国政治民主化、经济市场化,社会自治化过程中,第三部门的力量日益发展壮大。它的非政府性、非营利性、志愿性、自治性等特点及其在应对重大突发事件中的作用与影响力让国人“刮目相看”。但第三部门参与公共危机应对时也有着不少来自自身的障碍,由于其自立性障碍、应力性障碍导致其作用的发挥受限,自律性障碍和志愿服务的持续性障碍,导致社会认同度下降,一度出现信任危机。在改革现有的“双重管理体制”,改善第三部门成长发展的外部制度环境的基础上,加强第三部门的自身建设,增强主体意识,提高应对能力,建立第三部门参与应对的自律、互律和他律的监督机制体系,重塑第三部门的公益形象,是目前亟待解决之事。

[责任编辑:钱继秋]

“Achilles Heel”— the Third Sector Participation in Emergency Management and its Path

Lu Yana

Abstract: The all-around government has been unable to adapt to the modern and ever-changing social realities to realize governance of public crisis in risk society. The third sector is one of the main social governance and its function of coping with major emergencies is unignorable. But in the real world, the role of the third sector does not match with its resource endowment. From the internal perspective of the Third Sector, there are the “Achilles Heel”: independence obstacle and stress obstacle, autonomic obstacle and sustainability of the volunteer service obstacle. In order to give full play to the third sector’s important role in major public emergencies, we must strengthen the sense of the subject, improve responsiveness, and establish a constraint mechanism of autonomy, mutual discipline and heteronomy.

Keywords: the third sector; emergency; “Achilles Heel”; path