



当代中国国家治理丛书
丛书主编 赵晖

重大突发事件应对

——政府与非营利组织协作之道

陆亚娜 著

Response to The Major Emergencies



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

丛书主编 赵晖

陆亚娜 著

重大突发事件应对

——政府与非营利组织协作之道



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

重大突发事件应对:政府与非营利组织协作之道
陆亚娜著. —南京: 南京师范大学出版社, 2016.2

(当代中国国家治理丛书)

ISBN 978-7-5651-2504-1

I. ①重… II. ①陆… III. ①突发事件—处理—
研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 310807 号

-
- 书 名 重大突发事件应对——政府与非营利组织协作之道
作 者 陆亚娜
责任编辑 彭 茜
出版发行 南京师范大学出版社
地 址 江苏省南京市宁海路 122 号(邮编:210097)
电 话 (025)83598919(总编办) 83598412(营销部) 83598297(邮购部)
网 址 <http://www.njnup.com>
电子信箱 nspzbb@163.com
照 排 南京凯建图文制作有限公司
印 刷 江苏凤凰通达印刷有限公司
开 本 660 毫米×970 毫米 1/16
印 张 12.25
字 数 192 千
版 次 2016 年 2 月第 1 版 2016 年 2 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5651-2504-1
定 价 39.00 元
出 版 人 彭志斌
-

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换
版权所有 侵犯必究

总序

新中国建立以来,经济、政治、文化、社会和生态等各方面均发生了巨大的变化。以改革开放为分水岭,新中国的发展分为两个阶段。改革开放以前,中国建立和实行一套计划经济体制以及与之相适应的政治体制、行政体制、文化体制和社会体制。实践证明,计划经济条件下以高度集中的政治体制为单一重心的国家治理方式经过 30 年的曲折发展,已然不能适应当代中国经济社会发展的需要。

改革开放以来,国家治理呈现出若干显著特征:(1) 经济体制改革推动政治体制的适应性改革,政府管理由计划体制的管理逐渐转向市场经济体制的管理。(2) 现代化条件下的国家治理方式经历了一个不断深化的过程,改革的重点由精简机构、党政分开到转变职能、政企分开,再到注重效率、责任行政、服务型政府的构建。(3) 政府角色和管理方式逐步转型,从过去完全是管制型政府、全能型政府,转变为一个能够注重社会管理、注重服务质量的政府;由过去完全的社会资源的分配者逐步转变为资源的保护者、调控者和公共物品的提供者;行政行为由控制结果、权力主导转向过程管理、规则透明、服务主导。

国家治理方式改革虽然取得了一些实效,但是一些深层次的问题并未得到根本解决。当前的主要问题在于:(1) 政府职能转变相对滞后的局面没有得到改变,政府在提供公共服务方面,和公众的需求相比,还存在着明显的差距,主要表现为对公共服务职能重视不够,公共服务投入不足,公共服务体制僵化,质量不高。(2) 将国家治理成果完全量化,强调数字化的政绩,忽视社会全面、协调、可持续发展。在经济增长论英雄观念的长期主导下,公共服务理念并未引起一些地方领导的足够重视,招商

引资、上项目、征地、筹措资金、经济规划等问题成为政府决策的主要议题，一些亟待解决的重大民生问题被忽视，形式主义、官僚主义、政绩工程等问题未能得到有效的遏制。（3）尚未建立公共服务型财政体制。目前中国的财政体制基本还是“建设财政”和“吃饭财政”，其中用于经济建设的费用明显偏高，而用于社会服务的费用偏低。公共支出被过多地投入竞争性和盈利性领域，而涉及公共安全、公共卫生、教育事业、社会保障和基础设施方面的财政投入不足。（4）国家机构改革依然没有跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环，政府部门设置过多，部门之间职能交叉、权责不清、部门利益化比较突出等。

解决当前国家发展中存在的深层次问题的根本路径就是，在整个中国特色社会主义民主政治的框架下，依法治国，全面构建现代化的国家治理体系与提升现代化的国家治理能力。推动今日中国国家治理研究须坚持三条基本方法论。

1. 西方治理理论必须与中国本土化相结合

20世纪70年代以后，西方国家因为国家机构的庞杂僵化和效率低下等问题，将治理理论引入了政治学领域，其中突出表现为管理理论的更新。以奥斯本为代表的学者，主张在政府等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制，强调文官对社会公众的响应力和政治敏感性，倡导更加灵活、富有成效的管理。其后以登哈特为代表的一些学者，又提出了新公共服务理论，认为政府的职责是服务而非掌舵，追求公共利益是政府的最终价值。新公共服务理论将公民置于整个治理体系的中心，推崇公共服务精神，重视政府与社区、公民之间的对话沟通与合作共治，试图实现政治与行政、民主与效率在更高层次上的统一。这些理论不仅有力推动了西方国家公共行政的转型，也为推动当下中国公共行政转型提供了有力的理论支撑。

然而，西方国家治理理论，从一般理论设计到学科体系安排，都是以该国的国情与实践为背景和分析基础的，其理论设计和学科体系的安排必须解决两大问题：一是对该国现实的国家治理中的现象与问题进行理

论解释,以解除人们认识上的困惑;二是对该国未来的国家治理活动进行理论指导,防止具体的治理实践活动误入歧途。可见,西方的国家治理理论实际上是该国国家治理活动中各种实践活动在理论层面的反映和诉求,其理论设计和学科体系安排与该国情是紧密契合在一起的。加上不同国家的文化差异,导致国家治理理论中的基本概念的使用都被深深地打上了本国文化习惯的烙印。对于这种与某国国情相适应的公共行政理论,我们不能简单地照搬照抄过来,我们的正确态度只能是将其作为研究分析的素材和思路,结合我国的国情和我国的国家治理实践要求,进行必要的理论和理论体系的再创造。为此,我们要立足中国国情,坚持将西方国家治理理论与中国具体实践相结合,着力将西方先进的治理理论与中国传统文化相结合,科学、合理地批判、借鉴和吸收西方国家治理活动发展中所形成的基本理论,并以此来指导当前中国国家治理现代化的伟大实践,推进西方国家治理理论的中国化,为实现中国的国家治理现代化目标作出贡献。

2. 抓住政府理念转型建设这一关键议题

政府理念转型是贯穿当下中国国家治理的关键议题,是中国国家治理现代化的基本方向,是现代化国家治理方式的理论路径与现实目标。我国的政府理念属于传统型行政管制理念,政府是公民的管理者,公民处在政府政治权力的统一管制之下,并未将公民及其他社会组织视为对等的主体。同时,还认为政府职能无所不包。管制政府通常是所谓的“全能型政府”,政府权力渗透到经济社会生活的方方面面,然而在提供公共产品和公共服务方面却缺乏物质保障。由于传统的管制行政模式缺乏调动公众积极性的有效手段,束缚了经济社会的健康发展,社会财富贫乏,公众的生活只能维持在较低的水平,民生陷入困境。市场化改革以来,由于政府在医疗、教育、就业、住房等问题上把一些本该由政府承担的职能推向市场,而市场的作用也不是万能的,因为市场机制在公共产品和公共服务供给上会失灵,于是种种民生问题凸显出来,教育、医疗、社会保障、住房等成为民众普遍且持续关心的问题,已到了非解决不可的地步。

要解决这些问题,根本的出路在于以全新的国家治理方式,推动实现政府职能的切实转变,并进行相应的机构改革,即从传统的国家管理转变为现代化的国家治理,打造真正的服务型政府。服务型政府就是要为社会服务,为公众服务,这不仅仅是对政府公共服务职能和社会管理职能的强调,也是对社会主义市场经济条件下政府管理本质、政府职能和管理方式的要求,包括政府如何服务于中国经济和社会的可持续发展,如何适应基本公共服务均等化要求,如何有效解决重大的民生问题等。

3. 促进社会治理与政府改革的有效互动

在国家治理现代化中,体制改革和社会治理都要经受考验,一切都要为适应内外的压力和挑战而进行积极的变革。当下中国正在经历一场伟大的现代化社会治理运动,即从农业的、乡村的、封闭的半封闭的传统型社会,向工业的、城镇的、开放的现代型社会转型。当代中国社会治理的实质就是如何完成经济、政治和思想文化等领域全面性的社会变革,由传统农业社会向现代工业社会、传统计划经济体制向社会主义市场经济体制、封闭型社会向开放型社会转变的社会变迁和社会发展,实现“中国式”的现代化。当下中国的社会治理对政府改革提出了紧迫的要求和严峻的挑战:公民对行政知情和参与的权利意识凸显,对于行政机构和行政者公正、关怀、善治与精细化服务的诉求和期待不断上升,而行政领域的信息透明度仍然不高,许多涉及群众切身利益、发展与福祉的问题未能得到足够的重视和解决;当代行政的系统性与交互性不断增强,而现实中“自上而下”的单向式行政模式难以满足新形势与复杂环境下社会治理科学性与精细化的需要;新兴领域不断涌现导致现有的行政监管盲区也不断扩大,而目前的行政资源、技术手段和制度保障严重不足,难以适应社会发展的需要;现实中不断涌现的众多公共问题和社会矛盾日益尖锐突出,亟待更优的行政管理和行政决策来解决和完善。在此背景下,中国宏观的国家治理理念与方式要尽快适应社会治理活动中变化的趋势,加快体制机制的改革,通过自身的改革积极回应社会治理的现实需求,强化政府的社会管理和公共服务,真正把政府自身的重心转移到医疗、教育、社会保

障等民生领域中来,使公共行政成为实现社会转型目标的强大动力和重要保障,让中国的社会治理和社会发展从此进入到一个制度文明的新时代。

推动当代中国国家治理现代化是一项长期而艰巨的任务。遵循上述三条基本方法论,真正实现传统国家管理向现代国家治理转型,就必须在行政理念转型、政府形象塑造、政府绩效优化、公共政策创新、政府职能转变等方面下功夫。这几个方面构成了当前中国国家治理的核心课题。

转变治理理念是传统国家管理向现代国家治理变迁的前提。传统国家管理倾向于把效率视为政府行政管理的最终目的,从而常常使自己陷入单纯工具理性的泥淖。由于过分强调对效率和工具理性的追求,公共行政无力反省自身的根本价值,将其变为执行与管理的工具,以致它不但无力担负起捍卫民主政治价值的责任,也无法实现提升公民道德水准的使命。坚守民主、平等、自由、秩序、公共利益为核心的公共精神,推动公共行政以为最广大人民群众的根本利益服务为终极目标,是现代国家治理的价值体现,也是摒弃传统国家管理困境的必由之路。

国家治理中,政府是政策制定与决策的主导与核心。政府形象既是政府活动的产物,又是政府治国理政的前提和资源。如果政府在社会公众心目中的形象比较好,这种形象就会转化为政府履行职能、提高公共服务能力的积极资源。反之,就可能会妨碍政府履行职能,甚至削弱政府的公信力和执行力。政府良好的形象需要政府的各级部门和政府中的公职人员通过自己的不懈努力来塑造。一个政府全心全意服务于公众,坚持依法行政,勇于担当责任,处处节约廉洁,有较高的执行力,它就具有树立良好形象的基础。因而,必须把各级人民政府的行政权力纳入法治化的轨道,建设法治政府;同时加强对行政权力的监督和制约,建设责任政府。

良好的政府形象要建立在公共服务的优质绩效上。在现代国家治理理念下,需要探索的是科学、合理的政府绩效优化管理,即政府绩效管理必须立足于优化政府公职人员的服务行为和质量,必须优化政府部门行

为和服务的质量,必须优化政府整体行为和公共服务质量,制定绩效战略,明确各个层面的绩效目标,来达到优化政府绩效的目的。

公共政策是保证国家治理现代化进程的重要基础条件。公共政策的制定和实施是服务型政府的一项经常性工作。顺应体制转轨的需要,作为治国理政重要手段的公共政策必须创新,而且政府优良的形象和良好的绩效也要依赖于公共政策创新。公共政策创新的任务就是要致力于消解政策冲突、政策风险、政策负排斥、政策执行偏差、政策终结受阻、政策供给滞后等公共行政转型的难题。

政府职能转变是国家治理现代化的关键环节,其成败直接关系到国家治理转型的成败。总体而言,政府职能就是处理公共问题,包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等,大量非公共性的问题应让位给市场,让位给社会。因此,必须转变政府职能,推进政府治理创新,从根本上理顺政府与市场、政府与社会的关系,强化政府公共服务职能,实施民生战略,提升政府公共服务能力,构建民生型政府。

基于以上考虑,我们不揣浅陋,编写“当代中国国家治理丛书”。本丛书的作者均为南京师范大学公共管理学院的教师。丛书从不同视角对当代中国国家治理进行解读,试图更加深刻地揭示当代中国国家治理的历史背景、动力机制,深入探究当代中国国家治理的价值向度和内在规律。然而囿于学术水平,各种观点可能存在一些疏漏和不当之处,我们热诚欢迎学界同仁和广大读者的批评指正。

本丛书的出版得到江苏高校优势学科建设工程项目资助;南京师范大学出版社徐蕾女士、张春女士对丛书的出版倾注了大量的支持、关心和帮助;本丛书吸收了学界同仁的研究成果,在此一并表示衷心感谢。

南京师范大学公共管理学院 赵晖

2015年12月12日于随园

前 言

德国社会学家乌尔里希·贝克 1986 年首次提出风险社会理论,英国社会学家安东尼·吉登斯在《现代性的后果》中强调,“我们今天生活于其中的世界是一个可怕而危险的世界”^①。这些理论和观点表面看似乎有些危言耸听,但反观现实,我们不得不承认,他们揭示了一个全球性的问题——我们已经进入风险社会。

重大突发事件既包括传统的自然灾害和生产性事故,又包括公共卫生事件、环境污染事件、食品安全事故,还包括涉及信仰危机、合法性危机的社会群体性事件。我国改革开放以来处于社会转型期,经济体制由计划经济体制转向市场经济体制,进入 21 世纪以后,重大突发事件频发并呈常态化和多元化:“南方雪灾”(2003 年)、“5·12”汶川大地震(2008 年)、“北京特大水灾”(2012 年)、“4·23”雅安地震(2013 年)等自然灾害;“非典”暴发(2003 年)、“禽流感”暴发(2003—2004 年)等公共卫生事件;“8·12”天津特大火灾爆炸事故(2015 年)、“12·20”深圳山体滑坡事故(2015 年)等重大灾难性事故;太湖蓝藻暴发(2007 年)等环境污染事件、三聚氰胺毒奶粉(2008 年)等食品安全事故;“9·21”广东乌坎事件(2011 年)、江苏启东事件(2012 年)、浙江宁波 PX 事件(2012 年)、福建漳州 PX 事件(2015 年)等社会群体性事件……当前的社会现实告诉我们,我们正处于“传统的灾害风险、现代化过程中的社会风险和现代性产生的生态风险”^②的“风险社会”中。

重大突发事件得不到有效应对,将急剧改变公共管理和公共资源配置秩序,导致社会运作机制中断甚至瘫痪。因此,如何加强应急管理,如何有效应对重大突发事件是当前亟待解决的现实问题。以完全依靠政府

① [英]安东尼·吉登斯.现代性的后果[M].田禾,译.南京:译林出版社,2011:9.

② 金太军,赵军锋.风险社会呼唤协作治理公共危机[J].中国社会科学报,2014-02-21.

力量的传统理念,以惯常的全能型政府公共危机管理模式进行社会治理,已经被实践证明是无法适应现代多变的社会现实的。奥斯特鲁姆夫妇的“多中心治理理论”揭示了社会治理主体涉及政府、企业、非营利组织等多个领域。本书基于公共管理的理论与实践,选取了政府与非营利组织的协调应对作为研究的主题。

20世纪90年代以来,随着“全球社团革命”^①的到来,我国非营利组织的力量也迅速壮大,非营利组织以其区别于企业与政府的运作机理成为社会治理不可或缺的力量。在对2003年的“非典”、2008年的“汶川大地震”、2013年的“雅安地震”、2015年的“天津大爆炸”等重大突发事件的应对中,活跃着众多非营利组织的身影,其巨大的影响力有目共睹。但实践中我们也看到了政府与非营利组织存在协作失序的现实,如在“汶川地震”和“雅安地震”的灾区,很多非营利组织和未经组织的志愿者,从四面八方自发开进灾区,救灾道路因缺乏统一指挥拥挤堵塞;应急物资供需不平衡,救灾物资重复发放造成浪费;捐赠款项的使用出现乱象。这些现实问题极为严峻。近年来我国应急管理的实践证明:单一主体应对和多主体的无序协作应对所付出的治理成本都极高。如何在多主体共治的前提下,减少无序协作与浪费,加强有效协同治理,是目前亟待解决的问题。因此,本书要探讨的是重大突发事件中政府与非营利组织协作的可能性和可行性的体现,两者协调应对存在的困境及其根源,两者有效协作的途径。

本书选取了政府与非营利组织协调应对重大突发事件作为研究的主题。政府失灵与市场失灵的交互存在赋予了非营利组织存在和发展的重要意义,随着“全球社团革命”的到来,我国非营利组织的力量也迅速壮大,非营利组织以其区别于市场与政府的运作机理成为应对重大突发事件的重要组织力量。非营利组织在社会治理、社会管理中的特殊作用,以及日益显现的与政府的合作互补功能,都告诉人们一个不争的事实,政府要有效应对重大突发事件,必须与非营利组织展开合作,协调应对。但政府与非营利组织的协调应对还存在诸多困境,有来自政府的思维惯性困

^① [美]莱斯特·M.萨拉蒙.全球公民社会非营利部门视界[M].贾西津,魏玉,等,译.北京:社会科学文献出版社,2007:3.

境,有来自非营利组织自身的内生性困境,还有来自政府与非营利组织协作应对无序的困境。其中既有我国原有计划经济体制和现有“双重管理体制”的体制性弊端,也有非营利组织自律不足、相关法律法规缺失与滞后,以及我国公民社会基础薄弱,志愿文化欠缺,民众的危机应对素质不高等多种原因所致。我国的实践和美国、日本的经验做法都表明,有效应对重大突发事件的关键在于进行政府与第三部门协调应对的制度设计,即纵向上建立自上而下的协调应对的机构设置,横向上建立相互独立又相互联系的应对机制:统一指挥与管理机制、联合准备机制、信息沟通机制、利益表达机制、资源协调机制、互为监督机制和事后重建机制,形成纵横联合的应急协调应对制度,才能真正实现社会有序、稳定、协调发展。

需要说明的是,重大突发事件应对的研究所涉猎的研究范围广泛,包含了政治学、公共管理学、社会学等多个学科,应对的主体涉及政府、企业、非营利组织及公民个人等多个方面。本书只是从公共管理的学科领域,就政府与非营利组织的协调应对的角度,作了较为深入的研究,目前我国对这一领域做专门研究的不多,可借鉴的资料有限,书中的不足与疏漏一定不少,在此竭诚希望广大读者不吝赐教。

陆亚娜

2015年12月

目 录

总 序	1
前 言	1
导 论	1
第一章 重大突发事件中政府与非营利组织协调应对的必要性与 可行性	17
第一节 核心概念与理论基础	17
第二节 重大突发事件中政府与非营利组织协调应对的必要性与 可行性	41
案例一：“北京地球村”(1996—2006)	55
第三节 重大突发事件中政府与非营利组织协调应对的可行性 与可行性	58
第二章 重大突发事件中政府与非营利组织协调应对的实践	70
第一节 我国非营利组织的发展概况	70
第二节 重大突发事件中政府与非营利组织协调应对取得新 进展	80
案例二：汶川大地震抗震救灾中政府与非营利组织的合作	86
第三节 重大突发事件中政府与非营利组织协调应对的困境	89
案例三：江苏启东事件	99
案例四：“郭美美事件”	102

第四节	重大突发事件中政府与非营利组织协调应对困境的成因解析	111
	案例五:2003 年与 2011 年的“抢盐潮”	123
第三章	美国、日本政府与非营利组织协调应对重大突发事件的经验及启示	125
第一节	美国、日本政府与非营利组织协调应对重大突发事件的经验	126
第二节	美国与日本经验做法的启示	134
第四章	重大突发事件中政府与非营利组织协调应对的多重维度审视	138
第一节	协调应对中的政府之维	138
第二节	协调应对中的非营利组织之维	145
第三节	协调应对中的社会公众之维	151
第五章	建立重大突发事件中政府与非营利组织协调应对机制	155
第一节	政府与非营利组织协调应对的制度设计	156
第二节	政府与非营利组织协调应对的机构设置	158
第三节	构建政府与非营利组织的协调应对机制	161
结 语	172
参考文献	174
后 记	183

导 论

一、选题的缘起

任何事物的发展都可能有无法准确预知的变数出现。20世纪80年代,德国社会学家贝克(Ulrich Beck)的“风险社会”理论,揭示了一个全球性的问题,即我们已经进入“风险社会”。放眼世界,英国社会学家吉登斯描绘说:“核战争的可能性,生态灾难,不可遏制的人口爆炸,全球经济交流的崩溃,以及其他潜在的全球性灾难,对我们每一个人都勾画出了一幅令人不安的危险前景。”^①其具体的体现是重大突发事件频发,重大突发事件是当今时代人类必须时刻面对的危机事件。美国学者罗森塔尔认为,危机是指“对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁,并且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”。重大突发事件往往呈现如下特征:过程的突然性、时间的紧迫性、影响的社会性和结果的严重威胁性。

重大突发事件的频发与社会转型有重要关联。从世界各国结构变迁的基本规律看,在身份分层解体、向经济分层演进的初期往往是社会矛盾激化的时期。改革开放以来,我国正从农业社会向工业社会发展;从计划经济体制向市场经济体制转变和发展,由此而来的是社会结构的深刻变化,利益格局的广泛调整,观念体系的全面转变。这些都说明我国已进入社会转型的特殊时期。在社会转型期,各种矛盾和风险凸显,如工业化过程带来的就业矛盾和社会生态环境恶化问题;市场化过程带来的贫富差距拉大和社会分化问题;城镇化进程中出现的征地拆迁纠纷和失地农民的权利保护问题;政治民主化过程中腐败与反腐败的较量、公平正义问

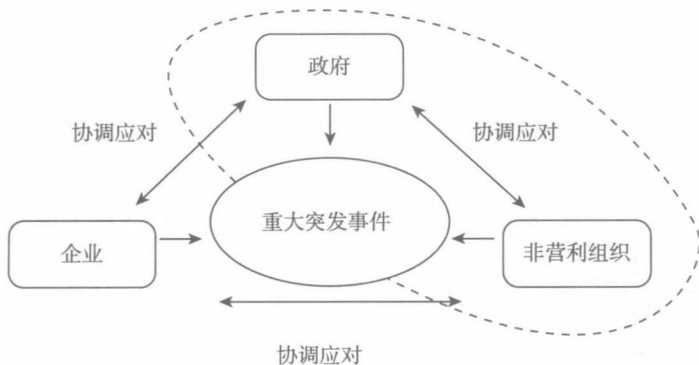
^① [英]吉登斯.现代性的后果[M].田禾,译.南京:译林出版社,2000:110.

题；信息化过程中信息的封锁与发酵、网络舆情问题等，这些问题聚集，必然增大社会风险程度。据国家安全生产监督管理局提供的资料显示，通过对32个国家的人均GDP与10万人死亡率之间关系进行研究发现：安全生产状况与经济社会发展水平紧密相关。^① 工业经济初级发展阶段至快速发展阶段之间为事故高发期，进入工业经济成熟阶段后事故呈下降趋势。我国在20世纪70年代末实行了改革开放，由计划经济体制转向市场经济体制，20世纪80年代以后，进入了社会转型期。进入21世纪以后，随着市场化的进一步深化，民主化的不断发展，重大突发事件频发是一个不争的事实：“南方雪灾”（2003年）、“5·12”汶川大地震（2008年）、“北京特大水灾”（2012年）、“4·23”雅安地震（2013年）等自然灾害；“非典”暴发（2003年）、“禽流感”暴发（2003—2004年）等公共卫生事件；“8·12”天津特大火灾爆炸事故（2015年）、“12·20”深圳山体滑坡事故（2015年）等重大灾难性事故；太湖蓝藻暴发（2007年）等环境污染事件、三聚氰胺毒奶粉（2008年）等食品安全事故；“9·21”广东乌坎事件（2011年）、江苏启东事件（2012年）、浙江宁波PX事件（2012年）、福建漳州PX事件（2015年）等社会群体性事件……

从本质上讲，重大突发事件的产生将急剧改变公共管理和公共资源配置秩序，不有效应对，会导致社会运作机制中断或瘫痪，以及社会秩序的混乱，因此，如何有效应对重大突发事件是当前我国亟待解决的重大问题。美国著名学者萨拉蒙通过实证研究，宣布世界“社团革命”已经到来，美国著名经济学家和政治学家奥斯特鲁姆夫妇的“多中心理论”的确立和发展，揭示了一个不争的事实：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，已无法适应现代多变的社会现实。非营利组织作为社会治理的重要力量，其作用愈来愈显著。应对重大突发事件的研究是一个涉及政治学、公共管理（行政管理）、社会学、经济学（区域经济学）、法学等社会科学多学科研究的领域，也是涉及政府、企业、非营利组织（又称非政府组织、第三部门等）等多个主体协调治理的领域。依据国家、市场与社会三分法的观点，应对重大突发事件必须涵盖政府、企业、非营利组织多维度的联合协作，基于作者的研究领域主要在政治

^① 杜正艾.当代突发事件发展态势刍议[J].云南行政学院学报,2004(5).

学与公共管理领域,本书主要从国家与社会的视角,从政府与非营利组织的联合协调应对角度进行相关研究(见图一)。



图一 国家、市场和社会协调应对重大突发事件示意图

20世纪90年代以来,随着世界范围内非营利组织力量及作用的壮大与发展,我国非营利组织的发展及其在社会发展尤其是在应对公共突发重大事件中所发挥的作用正越来越显著,非营利组织已成为社会治理、社会服务的不可或缺的力量,在应对公共突发重大事件的主体多元化已成为时代发展潮流的今天,政府与非营利组织如何携手合作、协调应对,形成有效合力,成为应对重大突发事件的题中应有之义甚或是重中之重。首先,我国正处于重大突发事件的多发期,急需作应对重大突发事件的理论与实践的研究探讨;其次,非营利组织正日益壮大成熟,在应对重大突发事件中所发挥的作用越来越大,需要对如何发挥非营利组织在重大突发事件中的作用作进一步探讨;再次,政府与非营利组织在应对重大突发事件中如何协调应对,携手共济,成为当前亟待解决的问题。2003年抗击“非典”的过程中,有了非营利组织的参与;2008年的“汶川大地震”,非营利组织参与抗震救灾,其巨大的影响力有目共睹。但非营利组织应对重大突发事件时往往无序与杂乱,缺乏统一指挥和相互协调合作,救灾物资浪费、道路拥挤堵塞等现象极为普遍。因此,我们发现在重大突发事件应对中真正行之有效的方法不是政府或非营利组织等治理主体各自为政、单打独斗,而只有应对主体协作共治、有效协调,才能取得事半功倍、长效治理的成效。在重大突发事件的应对中,政府与非营利组织如何有