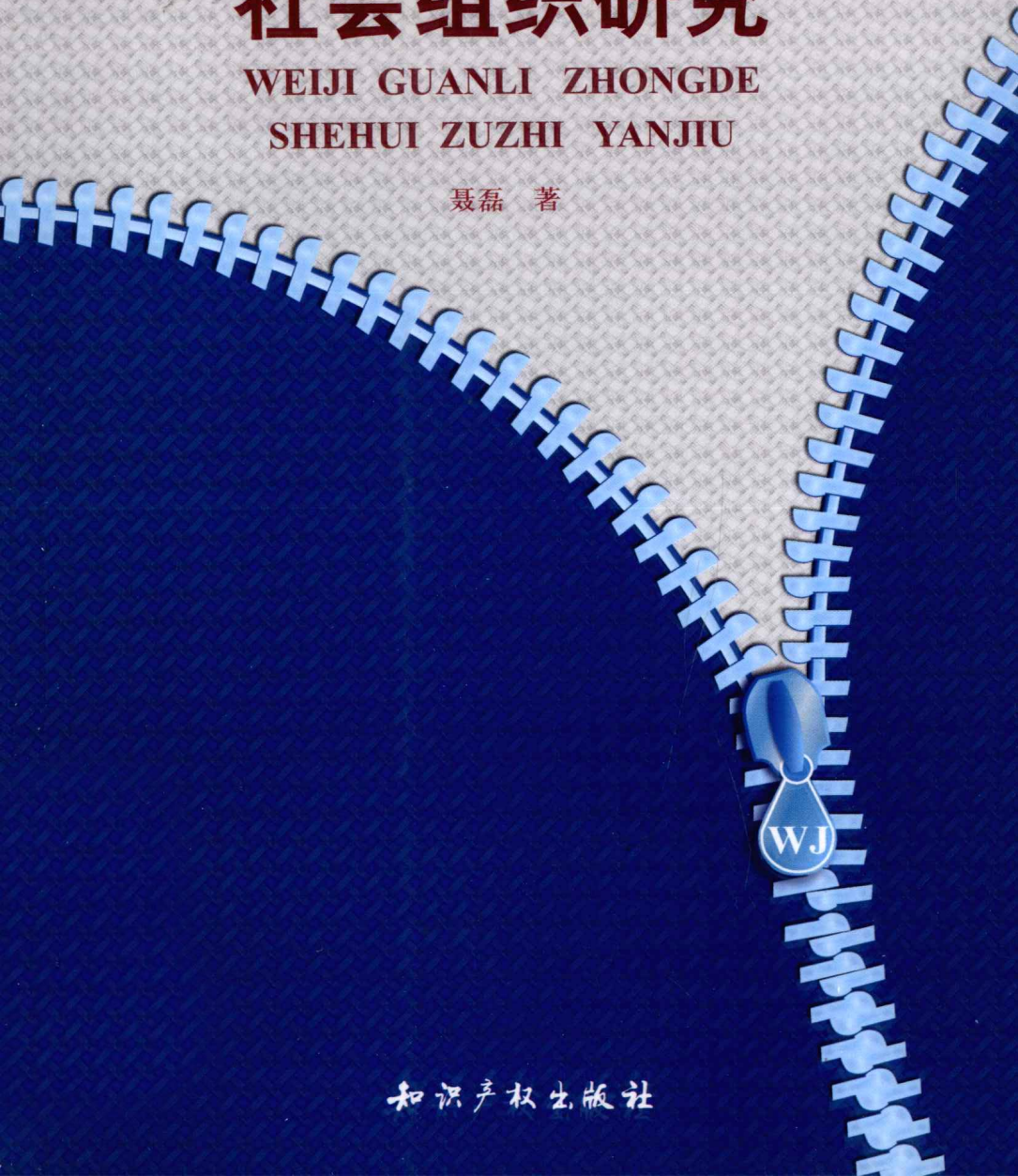


危机管理中的 社会组织研究

WEIJI GUANLI ZHONGDE
SHEHUI ZUZHI YANJIU

聂磊 著



WJ

知识产权出版社

危机管理中的社会组织研究

聂 磊 著

知识产权出版社

内容提要

本书阐释了社会组织参与危机管理的背景和现状,从社会资本的视角分析了社会组织在危机管理中的功能,并对危机管理中的任务型自组织进行了尝试性的探讨。

责任编辑:马 军

图书在版编目(CIP)数据

危机管理中的社会组织研究/聂磊著. —北京:

知识产权出版社, 2010. 8

ISBN 978-7-5130-0087-1

I. ①危… II. ①聂… III. ①社会团体—研究

IV. ①C912. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 134382 号

危机管理中的社会组织研究

WEIJI GUANLI ZHONGDE SHEHUI ZUZHI YANJIU

聂 磊 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

责编电话: 010-82000860 转 8340

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

版 次: 2010 年 8 月第 1 版

字 数: 180 千字

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82005070/82000893

责编邮箱: horsearmy938@126.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 7. 125

印 次: 2010 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 26. 00 元

ISBN 978-7-5130-0087-1/C · 104 (3039)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

序 言

林尚立

人与动物不同之处在于：动物生活在自然给予的世界之中，人生活在自己创造的世界之中。人类从野蛮进入文明的重要标志之一，就是有了自己创造的世界。人自己创造的第一个世界就是国家。所以，恩格斯说：“国家是文明社会的概括。”国家的出现，表明人类进入了文明时代。人在自然给予的世界中，是依据自然法则来组织社会和治理社会的，因而，社会既是人的组织系统，也是人的治理系统，在这其中，人不再孤立无援，不再无法无天。这无疑是人类的桃源春梦，美好，但不能长久，因为人的生命意志不可能沉睡不醒的。生命意志一旦觉醒，就会激发无限的欲求。有欲求，就有争斗，有争斗，就有生命的危险。为了在争斗中获得安全，人就在自然给予的实实在在世界之上，即社会之上，创造一个人造的世界，即国家。于是，人在国家领域获得了一个新的身份：公民。这样，人与人之间的最天然关系，就转变为公民与公民之间的关系；同样，人与人之间的冲突就转化为公民与公民之间的冲突。解决公民与公民冲突的力量，就不是自然社会的法则了，而是国家的法则了。这样，人造的国家就完全注入人们的生活之中，成为决定人们



生活的最基本力量。当人的生活完全被国家所决定的时候，人的生活实际也就慢慢脱离了自然给予的世界，而生活在其人造的世界之中，即国家之中。实际上，这个世界是虚幻的，它是由人造的制度以及人造的身份构成的。人在精神世界中，创造了天国；人在生活世界中，创造了国家。人的终极关怀，使人离不开对天国的憧憬，同样，人对安全的本能渴望，离不开对国家的依赖。正如人类曾经有过只向往天国，否定世俗经历一样，人类也曾有过只要国家，不要社会，将社会完全消失在国家的经历。这两个经历都给人类的生活带来了苦难。只有经历了这种苦难之后，人类才彻底觉醒：精神向天国升华，离不开生命在世俗中的历练和精神对现实的反思；同样，我们固然离不开国家，但不能因此离开社会；只有脚踏社会，人类才能把握自己的命运，人类才能使其创造的国家真正成为为人类服务的力量。

正是这种觉醒，人类重新回落到社会，脚踏实地，头顶国家，站立在国家与社会之间，成为独立的个人。正如直立行走使猿变成人一样，独立自主使人变成法人，每个人拥有了同等的权利。现代意义的公民社会，就是这样由拥有法人地位的公民组成的。在公民社会，公民的身份虽然还是人们参与国家生活的前提，但它不是国家给的，而是宪法定的，对于每个人来说，只是年龄到没有到的问题，不存在有没有的问题。于是，这个公民社会的根基就不是国家，而是社会；同时，基于社会的立场，它也就获得了与国家相对独立的力量。现代化所带来的国家与社会的二元分化就是由此产生的。



当然，这个时候的社会与全由自然给定的原初社会完全不同，因为，原初社会是完全依附在自然之中的，是自然意志的结果；而现代的社会，是以人获得驾驭自然能力而形成的，是人的意志的结果。因而，现代社会，不仅摆脱了自然意志的决定，而且摆脱了国家意志的决定，成为与国家相对的自主力量。面对这样的社会，面对国家与社会之间的二元结构，国家虽然还是治理社会的力量，但这种治理，不再出自国家单方面的意志，而是国家意志与社会意志相互作用的结果，其中，社会意志成为国家意志形成的现实基础。于是，人类的自我管理体系发生了重大变化：由一元化变为多元化，国家不再是绝对的治理力量。除了国家之外，社会、市场也跃升为不可或缺的治理力量。

人类的发展总是处在矛盾之中的：新的自由，必然伴生出新的奴役；同样，新的进步，必然伴生出新的挑战。现代化在赋予人类巨大力量的同时，也给人类带来新的巨大挑战。借助现代化的发展，人成为社会与国家的主人，社会成为人的社会，国家成为服务社会的国家。然而，现代化很快就使得现代社会发生质变：首先，人与生产资料的分离、等级结构的破解、身份体系的破坏、人口的大范围流动、大众化时代的到来以及福利社会的形成，使得社会组织、结构、关系和运动变得十分复杂，变成“复杂社会”，这样的社会，不仅需要多元化的治理，而且需要专业化的治理；其次，全球化、市场化、网络化，在给社会带来从未有过的便捷、快速和透明的同时，也给社会制造了巨大的风险，使社会成为高风险社会。最后，网络信息技



术的快速发展，在深刻改变人的现实生活方式的同时，还创造了一个完全虚拟的社会，即网络社会。网络社会一波一波地将人吸纳其中，使越来越多的人不得不过双重的生活：网络社会生活和现实社会生活。复杂社会、风险社会和网络社会的出现，不仅考验着国家的治理能力，而且也考验着社会的治理力量。有一点可以肯定，在这样的时代，不论是国家，还是社会，不论是市场，还是网络，都不可能单凭自身的力量来创造秩序，实现治理。它们之间比任何时候都更需要相互合作，共同治理。

中国的现代化发展是快速的，并取得了惊人成就。现代化在其他地区是如何演绎的，在中国也是如何演绎的，只是表现形式和程度不同。因此，今天的中国社会，在出现国家与社会二元化分化的同时，也进入了复杂社会、风险社会和网络社会共存的时代。如果说现代化在其他地区的演绎是以慢速度展开的话，那么它在中国的演绎却是快速度。当人们还没有摆脱对国家依赖的心理的时候，国家已经把人们完全抛到了社会，抛到了市场，抛到了网络；当国家和政府还以传统的习惯向社会发号施令的时候，社会已经开始按照自己的逻辑行动，不仅不顾国家的专断，而且要求国家必须尊重社会。这种变化是极其快速的，以至于政府与社会都被汶川大地震之后涌向灾区救援的那么多社会组织惊呆了，连呼：“没想到，没想到”。这就是今天的中国社会。

因此，当我们思考今天中国社会的治理与发展的时候，既要考虑现代化发展演绎的逻辑，也要考虑到中国发展的现实。在快速变迁的社会，理论不仅要及时反映现实，同时还要最大



限度地走在现实前面，揭示其可能的倾向和应有的对策。从这个角度讲，本书从研究危机管理中社会组织的作用出发，提出的“在公共领域，政府、市场和社会合作共治的制度选择，已成为公共管理发展的新趋势”的论断，不仅有学术价值，而且有很强的现实意义。对于中国来说，这个论断预示着中国正进入一个新的治理时代：合作共治的时代。合作共治，在改变治理结构的同时，也将改变着治理逻辑，其中包括国家与社会、政府与民众的政治逻辑关系。也许聂磊博士得出的结论是基于学术逻辑，是不经意的，但其基于人类发展的逻辑所揭示的现实，是有意的，也是无情的，“顺之者昌，逆之者亡”。所以，与本书的发现和提出的问题相比，本书留给人们的思考方向则更有价值和意义。

前 言

社会组织参与危机管理的背景之一是我国公民社会的成长与社会组织的发展；背景之二来自于治理的视角，公共治理强调的是对社会治理主体多元化格局的关注，就社会危机治理而言，政府与社会组织应该在公共危机应对的流程与机制中构建公共危机网络治理结构，而这需要刚柔并济的双重整合机制，软机制是社会资本，硬机制是公共权力，两者缺一不可。此外，社会组织参与危机管理也是风险社会对社会组织承担社会责任的内在要求，是国家治理的一种形态。它预示着公共权力向社会的回归，公共责任在公民社会中的唤醒，也彰显着民主、公平参与等政治含义，对于推进民主化进程同样具有重大现实政治意义。

就社会组织参与危机管理的现状而言，西方发达国家在高度分化和多元化的城市社会的基础上，依托政府之外发达的社会组织系统，逐渐建立了一整套社会参与机制，形成了应急管理过程中全社会型危机应对网络系统，成为西方国家民主治理的一个重要组成部分，在应对现代大城市不断爆发的各种危机事件的过程中，发挥了重要的功能。比如：塑造发达的城市应急文化，提高市民和各种社会组织的应急意识和应急能力；社区睦邻组织运动，邻里守望制度，危机反应团队，街区守护者，



辅助警察；各种应急志愿组织等。我国社会组织在非典、南方雪灾和汶川地震等一系列公共危机事件中，凭借其特有的优势，在危机发生前、发生后和结束后的各阶段，在应急反应、信息披露、善后恢复等方面发挥出重要的作用，但同时也暴露出很多不足以及亟须深入研究和有效解决的问题。

对于社会组织何以能在危机管理中发挥作用以及如何发挥作用，本书借用社会资本这一概念，从社会资本的视角进行了分析。自20世纪90年代以来，社会资本得到了包括社会学、政治学、经济学和心理学在内的各个学科的深入研究和不断扩充，社会资本已经成为目前社会科学中最为有力的研究工具和领域之一。但也正是因为研究者来自不同的学科领域，根据自身不同的需要来诠释和构建社会资本的概念框架，使得社会资本理论呈现错综复杂的局面，无论是其内涵还是外延都没有能够达成统一。在对灾害等公共危机事件的早期研究中，已有学者指出社会网络与社会联合体是对灾害做出反应的最基本社会单位之一。在其后的研究中，研究者们越来越注意到社会资本在危机中的重要价值。在个人层面上，人们可以依靠自己的社会网络关系获取有关危机的信息，得到救援帮助获得物质支持和精神鼓励等实质性资源。在群体层面上，公众自愿组成的公民组织、人际信任以及合作与利他的社会规范可以使受灾社区及受灾居民更积极地参与到灾后重建工作中来，齐心协力应对危机的挑战。社会资本还是一种有可能在灾害中得到更新和补充的资本。只要公共危机管理得当，会起到激发和提升社会资本的作用，同时应对危机事件也是使用社会资本的过程，社会资本



不会因为使用反而会因为不使用而枯竭。危机管理的实践表明，人们在危机面前往往可能激发出新的信任、合作、公共精神，使社会整体的凝聚力得到升华。社会组织作为一种具有志愿精神和浓厚伦理色彩的自组织，它开展的各种道德实践，本身就是为社会和谐提供信任、合作、规范、网络等社会资本。社会组织作为社会资本建立、积累的重要载体，在这方面起着至为重要的作用。在社会组织内部，参与者在集体问题的解决过程中，掌握了沟通和交流的技巧，懂得了妥协与宽容，培养了互信与互助，学会了遵守约定和规范，进而孕育了公共精神；反之，公共精神又使一个强大的、活跃的和有众多社会组织存在的社会成为可能，并良性循环。

由于危机事件的频发、全球化而导致的地域间非正式交往的增长、新型社会自治因素的迅速发育等方面的原因，也在现实的集体行动中自觉或不自觉地呼唤出各种各样的任务型自组织，它们展现出浓重的不同于常规组织的特征。危机管理中的社会组织尤其是由志愿者组成的临时性组织，是以特定任务即非常规任务为导向的。这类组织具有临时性的特征，以任务为其存在的前提和基础。它因任务而立，也因任务的完成而解散。危机管理中任务型自组织的成立，从需求的角度看，是解决非常规任务，从供给的角度看，则是提供志愿行动，任务型组织拥有比简单填补政府服务缺陷或市场失灵、满足特殊需求更为复杂的逻辑。正是志愿精神和志愿行动的提供，构成组织背后真正的驱动力。合作是任务型自组织资源获取的根本途径，与常规组织相比，任务型自组织更注重组织资源获取的非正式途



径。对于任务型自组织而言，只有在信任机制得到持续建构的基础上，组织行为的整合才能得以实现。危机管理中的任务型自组织既是社会资本为载体，也是社会资本的体现，更是社会资本的源泉。任务型自组织的构建，在个人层面上，需要道德存在的觉醒；在组织层面上，需要集体责任的培育；在社会层面上，需要价值结构的支持。

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 研究背景	(1)
第二节 文献综述	(2)
一、第三部门	(2)
二、危机管理	(9)
第三节 研究方法	(13)
第四节 研究框架	(14)
第二章 社会组织参与危机管理的背景	(16)
第一节 我国公民社会的成长与社会组织的发展	(16)
一、公民社会与第三部门的概念辨析	(16)
二、我国社会组织的发展背景与生成路径	(22)
第二节 治理视野中的危机管理	(27)
一、危机管理的现状与困境	(27)
二、网络治理结构：我国当代公共危机管理系统的 现实选择	(32)
三、公共危机网络治理结构中的双重整合机制	(35)
第三节 社会组织参与危机管理的意蕴	(39)
一、风险社会中社会组织的作用	(39)
二、社会组织：一种构建社会体系的逻辑	(42)



第三章 社会组织参与危机管理的现状	(45)
第一节 国外社会组织参与危机管理的经验	(45)
一、培育安全意识,提高应急能力	(46)
二、健全社区自治组织,充分调动和发挥其作用	(48)
三、弘扬志愿精神,加强志愿组织专业性	(52)
四、加强社会组织与政府的合作关系	(54)
第二节 我国社会组织在危机管理中的作为——以“5·12” 抗震救灾为例	(56)
一、抗震救灾中的民间力量	(56)
二、灾区志愿组织调查	(64)
第三节 社会组织参与危机管理的途径	(70)
一、危机发生前	(70)
二、危机发生后	(72)
三、危机结束后	(80)
第四节 社会组织参与危机管理的优势与不足	(81)
一、社会组织参与公共危机管理的优势	(81)
二、公共危机管理中社会组织参与不足的原因	(84)
第四章 社会组织在危机管理中的功能分析:基于社会资本的 视角	(86)
第一节 社会资本及其分析框架	(86)
一、理论沿革	(87)
二、分析层次与维度	(93)
三、社会资本概念的意义	(97)
第二节 危机管理中的社会资本	(99)



一、社会资本在危机各阶段的作用	(102)
二、社会资本在危机中发挥作用的形式	(106)
三、社会资本与危机治理的互动	(110)
第三节 社会组织：社会资本的载体	(113)
一、社会资本是公民社会的内在特质	(113)
二、社会组织创造的社会资本	(118)
三、社会组织在社会资本不同层次上的作用及 表现	(131)
第五章 危机管理中的自组织：一种框架性的分析	(136)
第一节 危机管理中的自组织现象	(136)
一、以任务为导向的自组织	(136)
二、组织资源获取途径	(141)
第二节 任务型自组织的成立	(146)
一、需求角度：解决非常规任务	(146)
二、供给角度：志愿行动的提供	(152)
第三节 自组织集体行动	(154)
一、复杂而多样的个人动机	(154)
二、基于动机之上的意义建构	(157)
三、集体行动的整合机制	(160)
第四节 作为研究变量的社会资本	(162)
一、自组织研究的变量	(162)
二、信任：自组织的重要社会资本	(165)
三、信任机制与变量	(173)
四、信任的持续建构	(179)



第五节 自组织的人力资源运行	(185)
一、自组织人力资源的特殊性及其影响因素	(185)
二、三重奏：人力资本、社会资本与心理资本	(187)
三、社会组织的人力资源结构类型	(191)
结 语	(195)
参考文献	(199)
后 记	(211)

第一章 绪 论

第一节 研究背景

当前中国在危机管理体制上过分依赖政府所属部门力量，没有充分发挥出社会组织应有的作用，造成危机管理的主体单一，社会参与度较低。提高危机管理能力，需要全社会的参与。各种非政府部门、社会组织、社区和公众在危机管理中都可以发挥积极的作用。从实践来看，目前对全社会防范风险和危机管理的教育、培训和演练工作还做得不够，社会危机意识、风险防范意识、自救互救知识和能力、主动参与程度都十分薄弱，社会参与的动员体制亟待加强。

随着中国市场经济的日益发展，政府独家垄断公共事务的管理模式正在发生着深刻的变革，在公共领域，政府、市场和社会合作共治的制度选择，已成为公共管理发展的新趋势。危机管理也必须适应政府职能转变的现实要求，加强与社会的合作，充分发挥非政府组织、公民志愿性社团及社区组织的作用，调动各种社会力量的积极性，参与城市公共危机管理，最终形成政府与社会之间的良性互动网络，更好地发挥政府在公共危机管理中的职能。在强调政府履行其应承担的职能的同时，政