

“5·12”行动启示录

汶川大地震社会响应研究丛书

中国扶贫基金会 / 编



震发生后，中国政府第一时间启动了全民紧急响应机制，人民解放军紧急
非政府组织和民间自组织紧急行动，展开了中华民族前所未有的
电视、广播、手机、募捐活动将灾区的需要和救援信息传遍全社会乃至整个华人世界，筹集善款创
多亿元，有300多万人被爱心激发，作为志愿者奔赴灾区参加救灾，谱写了无数动人的篇章。
中国政府第一时间启动了全民紧急响应机制，人民解放军紧急动员，各级政府紧急响应，各种非政府组
和民间自组织紧急行动，展开了中华民族前
电视、广播、手机、募捐活动将灾区的需要和救援信息传遍全
00多万人被爱心激发，作为志愿者奔赴灾区

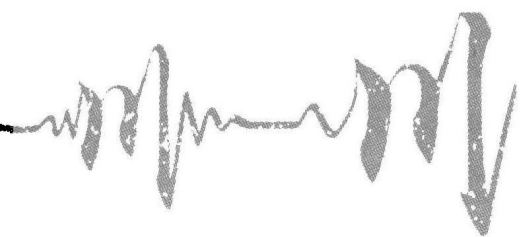
NGO参与汶川地震 紧急救援研究

韩俊魁 ©著

A STUDY ON NGO'S PARTICIPATION
IN THE EMERGENCY AID
FOR WENCHUAN EARTHQUAKE



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



A STUDY ON NGO'S PARTICIPATION
IN THE EMERGENCY AID
FOR WENCHUAN EARTHQUAKE

NGO参与汶川地震 紧急救援研究

韩俊魁 ©著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

NGO 参与汶川地震紧急救援研究/韩俊魁著. —北京: 北京大学出版社, 2009. 8

(“5·12”行动启示录: 汶川大地震社会响应研究丛书)

ISBN 978-7-301-15571-4

I. N… II. 韩… III. 社会团体—抗震救灾—研究—中国—2008
IV. D632.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 127589 号

书 名: NGO 参与汶川地震紧急救援研究

著作责任者: 韩俊魁 著

责任编辑: 徐少燕

标准书号: ISBN 978-7-301-15571-4/D·2374

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 出版部 62754962

编辑部 62753121/62765016

印 刷 者: 北京山润国际印务有限公司

650 毫米×980 毫米 16 开本 19 印张 247 千字

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 34.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

“5·12”行动启示录

汶川大地震社会响应研究丛书

中国扶贫基金会 / 编

丛书编委会

主 任：何道峰

副 主 任：徐永光 康晓光 王行最

编 委：（按姓氏笔画）

王 名 王行最 王汝鹏 王振耀

刘文奎 何道峰 吴国宝 柏 铮

徐永光 商玉生 康晓光

执 行 编 委：刘文奎

本课题和丛书出版受到中国扶贫基金会的支持与资助，
感谢百胜餐饮集团中国事业部为此提供的资金支持。

丛书总序

2008年注定是要给中华民族的国民心理留下永久且深刻记忆的一个年份。正当整个中华民族都在准备实现期待百年的即将于8月8日在北京举办奥运的梦想之前,发生了两起特大自然灾害,即南方雨雪冰冻灾害和汶川大地震。特别是5月12日14时28分发生在四川汶川的里氏8级特大地震,波及10省(市)、417县、4600多乡镇及近4.8万个村庄,受灾人口4000多万,涉及转移安置人口1500万,死亡及失踪人数达8万多,被掩埋和死亡的各种家畜和其它动物800多万头(只),交通、通讯中断,基础设施全面毁坏,造成整个灾区直接经济损失8000多亿元。一时间,江河断流、生命倾覆、苍天闭眼、大地失聪,整个国家被地球瞬间能量释放造成的巨大灾难所刺伤。

地震发生后,中国政府第一时间启动了全民紧急响应机制,人民解放军紧急总动员,各级政府紧急响应,各种非政府组织和民间自组织紧急行动,展开了中华民族前所未有的百县千乡万村生命大救援行动,并通过电视、广播、手机、募捐活动将灾区的需要和爱传遍全社会乃至整个华人世界,筹集善款创纪录达到760多亿元,有300多万人被爱心激发,作为志愿者奔赴灾区参加救灾,谱写了无数动人的篇章。“5·12”大救灾和8月8日的奥运会,以巨大的悲情和喜情两大主旋律,调动了全民族的激情和参与欲,成为载入2008史册的两大事件,推动着中国公民意识的觉醒与成熟。

“5·12”大地震过去了一年多,中央及各地政府的注意力逐渐回到了应对全球金融危机和经济发展的轨道上来,如火如荼的紧急救援行动已经结束,只有灾区政府、灾民和少数民间组织还在持续进行漫长的灾后重建工作。我们认为,有必要对中华民族经历“5·12”大地震之后的社会救灾响应行动进行回顾,对我们在这一过程中所取得的经验和教训进行理性的调查、研究、筛选、总结和反思,以启示我们今后的思考,推动救灾体制的进一步改进,进一步唤醒公民意识,促进公民社会的逐步发育。因此由中国扶贫基金会资助,数十名学者进行了为期半年多的调查研究,诞生了我们面前这套丛书——《“5·12”行动启示录——汶川大地震社会响应研究丛书》。全套丛书计划共分八卷,包括:《多难兴邦——汶川地震见证

中国公民社会的成长》、《响应汶川——中国救灾机制分析》、《NGO 参与汶川地震紧急救援研究》、《NGO 参与汶川地震过渡安置研究》、《NGO 参与汶川地震灾后重建研究》、《责任·行动·合作——汶川地震中 NGO 参与个案研究》、《巨灾与 NGO——全球视野下的挑战与应对》以及《反思汶川——“5·12”论坛论文精选》(此卷待出),另外我们将《人道主义宪章与赈灾救助最低标准》第三次出版,以飨 NGO 同行、政府工作者和有兴趣的研究人员,同时也是对“5·12”汶川大地震中牺牲的无数生灵的一种庄严悼唁和纪念。愿他们的在天之灵安息。

当大自然瞬间的能量释放造成的灾难来临时,人类个体的力量显得尤其渺小,这时正是人类发明的“组织力量”体现其价值的时候。因此政府作为保障灾民权利的第一义务人,应该承担起责任,动员一切可以动员的力量投入到紧急救援之中,抢救生命、保护财产、恢复秩序、重造公共空间。非政府组织作为保障灾民权利的第二义务人,应该紧急行动,募捐款物、评估灾情、找准人群、迅速行动,并搭建灾民和捐助人之间的沟通桥梁和互动平台,扩大志愿人员的使用和管理,为抢救生命和恢复秩序发挥自己的作用。公民作为保障灾民权利的第三义务人,应认真识别和评估非政府组织及其项目,发现合作平台和方式,通过捐助钱物或亲自参与救灾,帮助灾民渡过难关,提升自己的社会责任意识和经验阅历。这个阶段很大程度上是救急,缺乏手段、组织能力和准备是不行的,因此有效率的政府和有备灾能力及经验的非政府组织通常能发挥较大的作用。

当抢救生命的行动结束以后,救灾从紧急救援阶段转入过渡安置阶段,已渡过危险的生命需要精心呵护和细心调养,灾民需要更牢固和更大空间的住所——如活动板房及相应的生活方式,灾民需要更大的公共空间及心理治疗等等,因此救灾需要更加技术性的设计和更加专业的服务。在这一阶段,政府的作用应从直接主导转入半直接主导,更多地发挥非政府组织和各种专业人员的作用,政府的财政支持也不必完全由自己来实施,而是可以通过委托实施和监管来发挥各类专业人士的作用,以提升过渡期安置的适调性、科学性和救灾效率。而各种非政府组织和民间志愿人员,则应在援助项目的科学化和适调性上下工夫,扮演好自己的角色并提升自己的能力。

当过渡期安置进行一段时间后,灾后重建的问题便接踵而至,要使灾区和灾民恢复到正常的工作和生活常态,就必须进行灾后重建、医疗卫生及公共服务设施的重建、社区邻里及社会公共空间的重构、心理重建等等。在这个阶段,政府还要加大投入,但更多的要依靠和启迪灾民自身的

参与,听取他们的意见,并请专业人员和组织跟他们共同商讨,找到兼顾眼前和长远的方案,循循善诱地引导他们走出灾难的阴影,重建美好家园,重塑追求未来的信心,并在灾后重建过程中培养和提升他们的能力。

人类经历了无数的自然灾害和苦难,为了应对这些灾害,人类也付出了艰巨的努力并获得了许多经验和教训。但逻辑是简单的,现实之路则残酷而复杂;愿望是美好的,现实之路常崎岖而曲折。大灾来临时,政府组织能力和效能、救灾机制、非政府组织发育程度、备灾能力、应急和管理效能、公民意识和自组织能力、灾民的应变和自救能力等等,都备受考验,因此大灾常是对一个民族意识、能力、机制、精神的大检验。

这套丛书,不只是概念和理论的讨论,更是“5·12”行动的调查记录,是“5·12”救灾行动中国民心路历程的解说和反观。不管如何评价其学术水平,书中所写的故事是真实的,描述是客观的,处理资料、观点的态度是认真且谨慎的,研究方法是结构性、实证性和探索性的。从扶贫基金会的角度讲,我们并不是理论家,我们也无法为专家们的观点和论证负责,我们认为只要对“5·12”大地震救灾这一惨烈而悲壮的历史事件进行案例记录,并进行对照解析、讨论反思,且对未来有启迪作用,我们的资助目的就已经达到了,其余则应留待后人评说。

毋庸置疑,我们应该高度肯定中国独特的四级救灾响应机制,以及中国政府在“5·12”大地震中表现出的快速反应、全面动员、心系民安的作风和效能。但我们是否应该反思中国救灾机制存在的某种缺失,以及大量 NGO 组织存在的管理缺失?弥补这些缺失并加以改进,也许应该是我们这一代人不可推卸的责任。

同时,我们是否应该反思中国的公民社会离我们有多远?正如中国在经济上走的是有中国特色的市场经济道路一样,中国的公民社会发育也必然刻有中国独特的体制印记和文化印记,但无论如何,公民意识的觉醒和成熟,公民意识的载体——NGO 的数量、管理能力和成熟程度,政府对公民意识及 NGO 的态度、立法和监管的成熟度,社会媒体和知识精英推动的公民社会主流意识的成熟性,始终是中国特色的公民社会发育的四大构件。如何从“5·12”汶川大地震提供的历史机遇开始讨论、反思这些构件的现状,并身体力行地推动这四大构件的改进和完善,也许是我们这一代人另一不可推卸的责任,也是我们应感恩并践行的时代机遇。

我要特别感谢国务院扶贫办的领导范小建、王国良、郑文凯先生对本丛书的领导与支持。

我要特别感谢扶贫基金会的领导段应碧、陈开枝、江绍高先生对本丛

书的支持。

还要感谢我的同行徐永光、杨岳女士以及“社会组织 5·12 论坛”各共同发起单位领导人惺惺惜惺惺的鼓励与帮助。

重要的感谢应该给予本丛书数十位著名学者半年多的辛勤劳动、严谨的治学态度以及其陪伴家人自由时间的牺牲。

我还要感谢百胜餐饮集团中国事业部,他们不仅在第一时间通过中国扶贫基金会向地震灾区捐赠,还对本丛书的研究、出版提供了宝贵的经费支持。

最后要感谢我的同仁加兄弟王行最、刘文奎、柏铮、陈迎炜、李晔等诸君,没有他们夜以继日的辛勤工作,在这么短的时间内完成这套丛书的出版工作是不可想象的。

何道峰

2009 年 7 月 10 日 北京

目 录

导言 / 1

第一章 NGO 参与汶川地震紧急救援的背景分析 / 15

第一节 中国社会基本矛盾的转变与公益浪潮的兴起 / 15

第二节 震前 NGO 发展的困局 / 21

第三节 紧急救援对 NGO 的挑战 / 23

第二章 危机决策 / 29

第一节 紧急救援组织架构及其职能 / 32

第二节 紧急救灾原则 / 46

第三节 紧急救援流程 / 51

第四节 紧急需求评估 / 54

第五节 确定救援方案 / 77

第六节 对危机决策规程的思考 / 79

第三章 物资 / 81

第一节 物资的募集、储备与管理 / 83

第二节 物资采购 / 106

第三节 物流 / 127

第四节 物资发放 / 140

第五节 监督与问责 / 161

第六节 对紧急救援物资的思考 / 171

第四章 善款 / 174

第一节 NGO 常规筹款模式分析 / 174

第二节 紧急救援期中的筹款 / 179

第三节 善款的管理及使用的流程 / 192

第四节 问责 / 197

第五节 行政管理费问题 / 198

第六节 对紧急救援中善款的思考 / 206

第五章 志愿者 / 208

第一节 招募志愿者 / 211

第二节 培训志愿者 / 219

第三节 管理志愿者与服务志愿者 / 222

第四节 从雷锋到社工：紧急救援阶段实现志愿者
专业化与可持续性的困境 / 244

第六章 NGO 的联合行动 / 248

第一节 联合行动的理论基础 / 248

第二节 震前的联合行动实践 / 251

第三节 紧急救援中的联合行动分析 / 254

第四节 对联合行动的反思 / 260

第七章 其他紧急回应方式及结论 / 267

第一节 其他紧急回应方式 / 267

第二节 结论：对 NGO 在“5·12”地震中危机管理的反思 / 280

参考文献 / 287

附录：公益慈善组织问卷 / 292

后记 / 296

导 言

一、引 子

在美国发生“9·11”恐怖袭击之后,在大量的相关探讨中,非营利组织(Non-Profit Organization,简称 NPO)^①也成为人们反思的对象。美国国家公益慈善回应委员会(National Committee for Responsive Philanthropy)主席瑞克·科恩(Rick Cohen)尖锐地指出:“在下次巨灾袭击国家之前,非营利组织有大量机会去思考应对措施及战略定位。否则,捐赠者以及立法者就应当考虑政府机构,例如联邦应急管理署(the Federal Emergency Management Administration)取消他们的这一慈善功能。”西塞尔(Seessel)也不无刻薄地对 NPO 评价道:“往好里说,它们低效、行动迟缓;往坏里论,它们贪污腐化、只服务自我。”因此,非营利组织应当学会让“传统的慈善规划和决策过程变得更加有效和更为灵活,以应对迅速蔓延的紧急状况”^②。

如果要对中国近 40 万家登记注册的 NGO^③ 以及上百万家草根组织在汶川地震中的危机应对表现加以评论的话,上述对美国非营利组织在“9·11”中的反应的批评又构成怎样的启示?

由于发生在当下,这次震殇必然有别于中国以往发生的任何巨灾;也正是因为发生在当下的风险社会,我们就不能不格外关注自然灾害的危机管理。随着科技的进步尤其是互联网的广泛运用,危机被铺天盖地的信息从各个角度加以共时的、全场景式形构。这种形构不仅是实践本身,

① 本书所涉及的 NPO 包括:(1)在民政系统登记注册的社团、民办非企业单位以及基金会;(2)在工商登记注册但以公益慈善为活动宗旨的组织;(3)以公益为取向的草根组织,其中包括新兴的网络社团;(4)汶川地震前以及地震中,在中国无论登记注册与否但开展活动的国际 NPO。

② Todd M. Clark, “The Impact of Terrorism on Various Aspects of the Nonprofit Organization”, Submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts in business and policy studies, State University of New York Empire State College, 2003, p. 7.

③ Non-Governmental Organization, 简称 NGO,即非政府组织。等同于 NPO。此外,本书个别地方也使用了公益慈善机构、民间组织、社会组织等称谓,其学理上的细微差别在此不作区分。

也是实践的延伸、拓展、再诠释甚至夸大和变形。由于信息损耗少,迅捷的技术使得危机突然平铺在人们眼前,这使得危机后果的严重性可以无限扩大。查阅有关丁戊奇荒、唐山地震的资料可以发现,尽管死亡人数远远超过“5·12”大地震,但我们无论如何都想象不出这些历史上的灾难的惨烈程度。然而,在现代科技的作用下,汶川地震的破坏性后果让我们触目惊心。在这个意义上看,每个当代危机的亲历者和旁观者都能成为表达主体,但这种表达大都基于对支离破碎的现象的体察,于是,各种观点的扭结、个体的彰显、匿名背后对主流话语的轻松挑战使现实社会和网络社会之间产生极强的张力。汶川地震事件就是当前现代意义之下的这场灾难本身及其附着意义的总和。因此,这就对危机管理提出了更高的要求。

本书是中国扶贫基金会资助的关于汶川地震系列研究的组成部分,主要关注描述、分析 NGO 在“5·12”特大地震紧急救援阶段的公益行动以及紧急应对机制。从灾害的类型来看,本书仅仅关注地震这一灾种。^①从探讨的主体来说,本书主要包括官方色彩的 NGO^②、国际 NGO 以及草根组织。从内容上讲,本书紧紧围绕 NGO 参与生命救援及其密切相关的公益活动这一主题展开。^③

和很多研究的不同之处在于,本书毫无必要按学院派的程序阐述本研究的意义之所在。这场空前的灾难已经给学界提出了足够多但至今仍

① 《自然灾害救助应急预案》对“自然灾害”的定义是:指给人类生存带来危害或损害人类生活环境的自然现象,包括洪涝、干旱灾害,台风、冰雹、雪、沙尘暴等气象灾害,火山、地震灾害,山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害,风暴潮、海啸等海洋灾害,森林草原火灾和重大生物灾害等自然灾害。目前关于灾难的分类有所不同。一般分为自然灾害与人为灾难两种。更具体而言,有学者把灾难从三个角度归纳为三种类型:一、从灾难发生原因可以分为“自然”与“人为”灾难;二、从灾难对基础设施的损毁程度可分为“倾圮性”与“功能性”灾难;三、从灾难发生地点可分为“固定现场”与“非固定现场”灾难。(丘昌泰:《灾难管理学:地震篇》,台湾元照出版公司2000年版,第4—6页。)也有学者把地震作为自然灾害的一种,再把自然灾害纳入到更广泛的危机管理体系之中。例如,有学者把国内危机分为自然灾难型、利益失衡型、权力异化型、意识冲突型和国际关系型(薛澜、张强、钟开斌:《危机管理:转型期中国面临的挑战》,清华大学出版社2008年版,第17页)。

② 学界一般把带有官方背景的 NGO 称为“官办 NGO”(Governmental NGO)。但我们知道,即使同样具有官办色彩的非政府组织之间也差异极大。例如,有些组织享受全额拨款以及人事权,明显属于政府支持系列;但一些组织仅能得到象征性的差额拨款且无人事权,这些组织仅仅保留着千丝万缕的政府背景。因此,本书没有一概称为“官办 NGO”,而是称之为“带有官方色彩的 NGO”,再将其分解为政府支持的 NGO 和有官方背景的 NGO。

③ 建立抗震希望小学、电影院、图书室以及环保等尽管也是地震发生后 NGO 关注的领域,但是离生命救援的关系较远,故不在本书探讨范围之内。



无力回答的真问题和大问题。本书仅限于：(1) 在行动层面，描述、列举这次地震中 NGO 的公益举措；(2) 在规则层面，记录、分析 NGO 已有的以及在紧急救援中发展出来的原则、程序及框架。全书重点在于梳理、总结 NGO 在紧急救援中的程序，并进而理解行动与规程之间的偏差。本书希望能够对 NGO 日后参加地震或其他灾种的有效救援有所裨益。^①

二、文献综述

从笔者搜集到的英文文献来看，对 NGO 参与灾害救援与管理的研究主要集中在以下三个方面：(1) 与救灾相关的 NGO 的基本信息及救援项目的介绍。^② (2) NGO 与各种救援组织的关系、作用及功能的研究^③；NGO 与联合国系统在复杂的人道主义紧急救援中是冲突还是合作关系进行的探讨。^④ 有研究者介绍和分析了 NGO 在某个国家救援体系中的位置及其与政府的关系，例如，对 NGO 纳入孟加拉国救援体系的描述^⑤，以及在该国危机管理体系中 NGO 的作用更加突出、NGO 与政府关

① 夸兰莱里(Quaranrelli)将灾难管理研究分为特定灾难路径(hazard-specific approach)和普遍灾难路径(all-hazard approach)，前者强调不同灾种的差异性，因而需要采取不同的因应策略，而后者强调灾难的共同性特征。后者之所以得到越来越多的认同，是因为：(1) 从理论上来说，人为与自然灾难的区别其实不在于灾难性质本身，而在于社会对于灾难事件的反应与认定；(2) 从发展经验上来说，灾难的社会行为特征并不因灾难性质的不同而有所差异；(3) 从灾难管理的效益来说，采取整合性的灾难管理途径，无论在时间、财力、努力程度与其他资源上都较具成本效益；(4) 从政治可行性而论，普遍灾难路径比较能够动员更广泛的支援团体，为灾难疏解过程创造更有力的全面性支持力量；(5) 从资源有效利用而论，普遍灾难路径可以避免灾难准备与回应行动的重复、冲突与代沟；(6) 从组织效能而言，普遍灾难路径可以更有效率与效果的方式面对灾难的特殊情况(转引自丘昌泰：《灾难管理学：地震篇》，第 24—25 页)。

② Robert Triozzi, "Fire Rescue Development Program", *Firehouse*, New York, Jan. 2005, Vol. 30; "The Vodafone Group Foundation and United Nations Foundation Announce Rapid Response Communications Program: An Initiative to Bring Technology to the Front Lines of United Nations Emergency Response", *PR Newswire*, New York; Oct. 4, 2006, "International SOS plays Major Role in Assisting Tsunami Victims and Survivors: Medical and Security Teams on the Ground in Affected Areas Available for Comment", *Business Wire*, New York; Jan. 5, 2005.

③ David King, "Organizations in Disaster", *Nat Hazards* (2007) 40, pp. 657—665.

④ Andrew S. Natsios, "NGO and the UN system in Complex Humanitarian Emergencies: Conflict or Cooperation?" *Third World Quarterly*, Vol. 16, No. 3, Sep. 1995, pp. 405—419.

系更和谐的论述。^① 关于土耳其地震中的公民社会与国家关系的研究中生动地描述道：政府通过建立在伊兹米特专门的物流供给协调中心集中发放包括 NGO 所募集捐赠的物资，但在另一个 NGO 物流系统中，政府只选择和其关系友好的 NGO 并让其他 NGO 撤离灾区。当这些组织不服从时，政府便将强行关闭其仓库，威胁如果不交出物资就停水断电，并冻结了几家组织的银行账户。政府给出的理由是：首先，NGO 自由发放物资并不能有效实施援助；其次，NGO 不能正确发放物资。其真正的原因是，有三个意识形态不同的政党联合执政的政府并不稳固，如果政府不供应物资，将导致民众的批评。^② (3) 关于 NGO 参与灾害管理的积极作用及其不足的研究。有研究者通过半结构访谈，在对 9 家 NGO 与 8 家其他机构研究的基础上，对尼加拉瓜 NGO 的作用及与政府和其他行动者的关系进行探讨，认为有必要在基层政府与 NGO 合作的基础上改善灾害管理。^③ 还有研究者对孟加拉 NGO 在 1998 年洪水救援中的积极作用加以肯定。^④ 伊曼纽尔·M. 卢娜则对菲律宾 NGO 实施灾难救助的方法进行了介绍，其方法主要包括基础设施环节策略、社区为基础的危害管理、能力建设、倡导以及影响灾害预防与减灾法。^⑤ 此外，还有研究者对 NGO 在紧急救援时期的倡导^⑥以及各种主张的制定、影响进行分析。^⑦ 也有人集中讨论了 NGO 参与灾害紧急救援的不足。例如，约翰·图格(John Twigg)和戴安娜·斯登纳(Diane Stenner)就指出，NGO 在灾害救援中存在语言方面的局限性、组织结构不尽合理以及在紧急情况下组织

① Nilufar Matin and Muhammad Taher, "The Changing Emphasis of Disasters in Bangladesh NGOs", *Disasters*, 2001, 25(3), pp. 227—239.

② Rita Jalali, "Civil Society and the State: Turkey after the Earthquake", *Disasters*, 2002, 26(2), pp. 127—128.

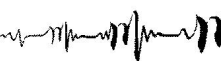
③ Jose Luis Rocha and Ian Christoplos, "Disaster Mitigation and preparedness on the Nicaraguan Post-Mitch Agenda", *Disasters*, 2001, 25(3), pp. 240—250.

④ Bimal Kanti Paul, "Relief Assistance to 1998 Flood Victims: A Comparison of the Performance of the Government and NGOs", *The Geographical Journal*, Vol. 169, No. 1, March 2003, pp. 75—89.

⑤ Emmanuel M. Luna, "Disaster Mitigation and Preparedness: The Case of NGOs in the Philippines", *Disasters*, 2001, 25(3), pp. 220—223.

⑥ Sarah Lister, "'Scaling-up' in Emergencies: British NGOs after Hurricane Mitch", *Disasters*, 2001, 25(1), pp. 36—47.

⑦ Alan Whaites, "NGOs, Disasters, and Advocacy: Caught between the Prophet and the Shepherd Boy," *Development in Practice*, Vol. 10, No. 3/4, 10th Anniversary Issue (Aug. 2000), pp. 506—516.



高层下达命令时并没有充分了解情况等。^①

上述研究均未关涉到的 NGO 参与紧急救援的具体响应程序和操作规程。《人道主义宪章与赈灾救助最低标准》^②提供了全面的参照标准,但该书只制定了赈灾救助的最低标准,而对组织行动、决策等没有也不可能进行阐述。需要说明的是,绝大多数的 NGO 参与紧急救援程序的英文文献都集中在有救灾宗旨或有救灾经验的 NGO 的操作手册之中。例如,美慈国际组织(Mercy Corps,以下简称美慈)在其操作手册中,就对紧急救援中的全球相应系统、紧急采购、紧急评估进行了非常细致的规定。^③

中文期刊文献方面,基本上集中在对 NGO 参与危机应对的必要性及其作用加以肯定,或者对 NGO 在以后危机管理体系中的角色加以设想。但这些研究基本停留在学理上的讨论,而且以自然灾害管理为具体研究对象、以具体介入和操作流程为研究对象的极少。^④出版的中文著作中,基本上都是在介绍国外经验的基础上探讨了中国政府应对危机管理的框架体系及其不足,强调作为配角的 NGO 参与的必要性以及与政府救灾不同的行动方式、行动效果,但几乎未涉及 NGO 参与紧急救援的具体流程。^⑤也有从借鉴意义上翻译过来的国外应急管理法规,其中或多或少涉及 NGO 参与紧急救援的体制。^⑥在“非典”之后,有学者和民间

① John Twigg and Diane Stenner, “Mainstreaming Disaster Mitigation: Challenges to Organizational Learning in NGOs”, *Development in Practice*, Vol. 12, No. 3/4 (Aug. 2002), pp. 473—479.

② 国际红十字会编:《人道主义宪章与赈灾救助最低标准(2004版)》,东方出版中心2006年版。

③ Mercy Corps, Office In A Box, Practical Guide to Procurement, Field Procurement Manual(2006), Assets Guidebook; Assessment of Emergency and Transition Situations,等等。

④ 曹现强、赵宁:《危机管理中多元主体的权责机制分析》,《中国行政管理》2004年第7期;石奎:《危机管理中非政府组织的作用》,《桂林电子工业学院学报》2004年第1期;沈荣华:《非政府组织在应急管理中的作用》,《新视野》2005年第5期;石雪莲、石雪梅、曹文华:《非政府组织在现代危机管理体系中的角色》,《重庆职业技术学院学报》2006年第4期;宋咏梅:《非政府组织在危机管理中的作用》,《黑龙江生态工程职业学院学报》2006年第2期;王涛:《我国公共危机管理中的社会力量参与》,《城市与减灾》2007年第1期;石路、蒋云根:《论政府危机管理中的公众参与》,《新疆大学学报》2007年第1期;张晓军、齐海丽:《公共危机管理过程中的非营利组织参与》,《学会》2007年第2期;彭翔:《非政府组织:危机管理的重要力量》,《南方论刊》2007年第10期;邓云轶:《NGO参与公共危机管理的功能分析》,《科协论坛》2007年第6期(下);等等。

⑤ 薛澜、张强、钟开斌:《危机管理:转型期中国面临的挑战》;周晓丽:《灾害性公共危机治理:基于体制、机制和法制的视界》,社会科学文献出版社2008年版。

⑥ 靳尔刚、王振耀主编,邹铭、康鹏副主编:《国外救灾救助法规汇编》,中国社会科学出版社2004年版。

组织从业者探讨了 NGO 与公共卫生之间的关系。^① 台湾大地震之后,丘昌泰出版的专著以介绍美国救灾体系和论述政府应急管理体系为主,只有一节探讨了 NGO 的协从角色。^② 很多史学角度的研究讨论了历史上民间组织参与赈灾的情况。^③ 其中,比较深入的是以华洋义赈会为案例的研究。^④ 汶川地震发生后,除了网络媒体和 NGO 内部经验的记录、总结与反思外,还有一些研究成果和资料汇编出版^⑤,后者在 NGO 参与紧急救援阶段的细节方面的描述和研究有所深入。

对 NGO 参与灾害管理及应对的很多讨论集中在网络、媒体,但体系性反思不多。当然,和英文文献一样,很多具体的操作办法仍然集中在一些香港和大陆有救灾宗旨以及有救灾经验的 NGO 的内部管理程序之中。例如,世界宣明会中国办公室、香港乐施会以及中国扶贫基金会的相关操作手册等等。

综上所述,国内外关于 NGO 参与灾害管理的研究主要集中于 NGO 参与的必要性、优势、限度及个案介绍,对 NGO 参与的相关规程很少触及,尤其是对 NGO 的具体行动和规程的总体认识欠缺。这恰是本书研究的重点。

三、研究方法

在社会科学研究中,使用一以贯之的理论工具总让人赏心悦目。然而,在有些研究者看来,单一理论工具对于捕捉复杂的研究对象来说并不总是那么有效。正如帕特南在对意大利公民社会的研究中所以说:“卡

① 高小贤、李爱玲主编:《从 SARS 事件看中国民间组织与公共卫生》,西北大学出版社 2006 年版。

② 丘昌泰:《灾难管理学:地震篇》,第 96—111 页。

③ 孙绍骋:《中国救灾制度研究》,商务印书馆 2005 年版;李文海、夏明方主编:《天有凶年:清代灾荒与中国社会》,生活·读书·新知三联书店,2007 年;陈桦、刘宗志:《救灾与济贫:中国封建时代的社会救助活动(1750—1911)》,中国人民大学出版社 2005 年版;王俊秋:《中国慈善与救济》,中国社会科学出版社 2008 年版;蔡勤禹:《国家、社会与弱势群体——民国时期的社会救济(1927—1949)》,天津人民出版社 2003 年版;周秋光、曾桂林:《中国慈善简史》,人民出版社 2006 年版;张建侠:《中国红十字会初期发展之研究》,中华书局 2007 年版。

④ 蔡勤禹:《民间组织与灾荒救治——民国华洋义赈会研究》,商务印书馆 2005 年版。

⑤ 清华大学 NGO 研究所主办:《中国非营利评论》第三卷,社会科学文献出版社 2008 年版;王名主编,陶传进、韩俊魁副主编:《汶川地震公民行动报告:紧急救援中的 NGO》,社会科学文献出版社 2009 年版;国家减灾委员会、科学技术部抗震救灾专家小组:《汶川地震社会管理政策研究》,科学出版社 2008 年版;国家民间组织管理局编:《一支不可忽视的社会力量——中国社会组织汶川赈灾行动》,中国社会科学出版社 2008 年版;等等。

尔·道伊奇(Karl Deutsch)认为,真理处于独立的证据之流的汇合之处。谨慎的社会科学家,像明智的发明家一样,必须依靠多元化来增强任何单一工具的力量,并弥补其不足。”^①因此,本书采用了四种方法综合运用的研究策略。

1. 文献研究法。本书通过电子期刊检索、纸版著述整理、网络查询、从民政系统以及 NGO 搜集成文等办法进行了中英文文献研究。这部分研究除了对目前研究现状进行综述,更重要的是发现、搜集、整理、介绍和分析 NGO 参与灾害管理的具体操作办法。

2. 定量研究法。汶川地震之后,笔者在参与的一项课题研究中,曾就 NGO 参与紧急救援回收 60 份统计问卷。^② 2009 年春,在四川 5·12 民间救助服务中心的大力帮助下,又回收问卷 25 份。后来进一步扩大了样本,共计 94 份。此外,为了更广泛地了解 NGO 在紧急救援中的行动,本研究中还使用了 2008 年 465 份相关人群问卷、171 份受益人问卷中的某些统计数据。这些问卷成为勾勒紧急阶段 NGO 行动的背景性基础。问卷涉及的组织基本信息如下表 0-1 至 0-7 所示:

表 0-1 NGO 的登记情况^③

登记情况	频数	总的百分比(%)有效百分比(%) 累计百分比(%)		
民政部门	55	58.51	63.95	63.95
工商部门	11	11.70	12.79	76.74
未注册	15	15.96	17.44	94.19
其他	5	5.32	5.81	100
小计	86	91.49	100	
缺失	8	8.51		
总计	94	100		

① [英]罗伯特·D. 帕特南:《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》(王列、赖海榕译),江西人民出版社 2006 年版,第 12 页。

② 60 份是截止到论文写作时的回收份数(参见韩俊魁、纪颖:《“5·12”地震中公益行动的实证分析:以 NGO 为主线》,载清华大学 NGO 研究所主办:《中国非营利评论》第三卷)。随后还有几份陆续回收,这次一并处理。

③ 下文中,若数据表格未注明出处,均来自于这次统计调查。