

“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
非政府组织和民间的自助自救紧急行动，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爱心传遍全社会乃至整个华人世界，筹集善款创
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
织和民间自助自救紧急行动，展开了中华民族前
所未有的爱心爆发，作为志愿者奔赴灾区

NGO参与汶川地震 过渡安置研究

郭虹 庄明 等 ©编著

A STUDY ON NGO'S PARTICIPATION
IN THE TRANSITIONAL RESETTLEMENT
FOR WENCHUAN EARTHQUAKE



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



A STUDY ON NGO'S PARTICIPATION
IN THE TRANSITIONAL RESETTLEMENT
FOR WENCHUAN EARTHQUAKE

NGO参与汶川地震 过渡安置研究

郭虹 庄明等◎编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

NGO 参与汶川地震过渡安置研究/郭虹,庄明等编著. —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 978-7-301-15562-2

I. N… II. ①郭…②庄… 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 127580 号

书 名: NGO 参与汶川地震过渡安置研究

著作责任者: 郭 虹 庄 明 等编著

责任编辑: 胡利国

标准书号: ISBN 978-7-301-15562-2/D·2371

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

印 刷 者: 北京宏伟双华印刷有限公司

650 毫米×980 毫米 16 开本 13.75 印张 252 千字

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 24.00 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

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 and 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很多经验和教训。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

引言

在遭遇重大灾难时对受灾人群的救援和安置,是人类守望相助的本性使然,也是古今中外的社会惯例。

2008年5月12日14时28分,四川龙门山地区发生了震中位于汶川的8级大地震。2009年5月7日,四川省政府在“5·12”汶川特大地震灾后恢复重建情况通报会上公布,该省共有68712人遇难,17912人失踪,因地震受伤住院治疗累计96544人。地震波及面积500平方公里,影响波及人群4500万,直接损失4000万亿元。

在巨灾降临之际,政府举全力抗震救灾时,全中国人民不仅和过去历次救灾一样积极捐钱捐物支援灾区,许多社会组织和公民还第一次行动起来,主动奔赴第一线救灾抢险,彰显了中国公民意识的兴起和蕴藏在民间的公民力量。

6月8日《汶川地震灾后恢复重建条例》颁布实施。这是我国第一部为应对一个自然灾害而颁布的行政法规。《条例》第二条规定:“地震灾后恢复重建应当坚持以人为本、科学规划、统筹兼顾、分步实施、自力更生、国家支持、社会帮扶的方针”;第三条第二款规定:地震灾后恢复重建应当遵循“政府主导与社会参与相结合”原则;第五条规定:国家鼓励公民、法人和其他组织积极参与地震灾后恢复重建工作。这部法规的出台,为公民和社会组织参与地震灾后恢复重建工作提供了法律支持和保障。

本书是对一个特殊的时期——汶川地震灾后过渡安置阶段;一种特定的社会行为——社会组织参与公共事务——所做的行动研究。我们对汶川地震“过渡安置期”的界定是:在以生命救援为中心的紧急救援阶段结束后,到以生产和生活的恢复为中心的灾后重建阶段开始前的一段时期。直观地说:就是从受灾群众开始进入安置点(帐篷、板房集中安置点、自建过渡安置房等)开始,一直到他们迁出安置点或安置房,进入新居(永久性住房,或加固维修后的永久性住房)的阶段性的时期。从时间阶段来讲,过渡安置工作在地震发生后就陆续开始,到5月20日极重灾区都江堰政府出台《都江堰市城乡居民灾害过渡安置房应急管理办法》,标志着灾区开始从紧急救援时期转入过渡安置时期。2008年10月14日,国务院抗震救灾总指挥部第26次会议,总结四川汶川特大地震抗震救灾工

作,研究部署灾后重建任务,并宣布不再保留国务院抗震救灾总指挥部,国务院成立恢复重建工作协调小组,负责协调重大政策问题,指导重建规划落实,组织好规划实施的中期评估和规划实施结束时的全面总结工作,之后的工作主要由地方政府领导为主。这次会议标志着整个抗震救灾工作总体格局从过渡安置转入灾后重建阶段。

汶川地震过渡安置时期

政策时间	2008 年 5 月 20 日—2008 年 10 月 14 日
工作内容	灾区居民进入安置点(区)—离开安置点(区)

过渡安置期不仅是受灾群众从救命到安身的过渡阶段,也是汶川大地震后社会组织从无准备状态下参与社会公共事务,到有目的、有准备参与社会公共事务的过渡阶段。在整个过渡安置时期,政府的安置工作经历不同的阶段。从最初在体育场馆等大型室内设施内的应急性安置,帐篷等临时住所的临时性安置,到在自建过渡房和加固修复受损房屋以及板房区的过渡性安置,根据不同时段、不同区域受灾人群的不同需求,灾后安置工作的重点和形式也在不断调整,各受灾地区根据中央的部署、根据各地的实际情况采取了不同的安置方式。与此相应,社会组织在过渡安置时期的不同阶段和安置方式中所面对的环境也有所不同,工作开展的领域、内容、进入的方式、合作伙伴以及需要协调的利益相关方也有很大的差异。

大规模的体育馆应急安置和简易窝棚、帐篷过渡安置,是紧急救援阶段的尾声和过渡安置阶段的开始。此时社会组织的主要工作领域还在灾难救援,工作内容还是通过提供物资和人力保证受灾群众基本生活需求的满足。在临时安置基本完成后,因灾民居住条件简陋导致的生活不便,以及高温、风雨、次生灾害、卫生防疫、社会稳定、心理安全等现实问题,尽快建设起能够供受灾群众安全居住 2—3 年的过渡安置房就成了当务之急。地震灾害发生后的 3—6 个月内,按照中央部署,大量的板房迅速建成,失去住房和基本居住条件的群众住进了条件相对改善的板房区,绝大多数群众通过自己维修和搭建临时住房,有了暂时的栖身之所,灾区群众开始了较稳定的过渡安置生活。由于这段时间基层政府的组织功能在巨灾的破坏之后尚未完全恢复,无暇顾及基层的相关工作,而灾区现实对来自社会组织的各类资源和协助又有着极大的需求,因此各类 NGO 进入基层灾区开展工作的难度不大,需要协调面对的利益相关方关系也并不复杂,NGO 很快在灾区找到了用武之地。大规模的集中安置点为 NGO

工作开展提供了便利的地点和条件,NGO得以进入到板房集中安置区,在生产与生计的恢复、基础设施建设、居家陪护、教育、信息服务、环境保护、公共事务与空间建设等领域开展了很多的活动。然而也在此时,随着地方政府的组织职能逐渐恢复,社会组织参与公共事务的环境开始出现变化。一些 NGO 在工作开展领域、行事方式等方面越来越多地体现自身的特点。

2008 年 10 月,中央和地方政府提出“加快恢复重建工作”,“要力争用三年左右时间完成恢复重建的主要任务,使灾区基本生活条件和经济发展水平达到或超过灾前水平”。“三年任务两年完”的目标把灾后重建与应对国际金融危机、促进社会稳定、保持经济发展水平等国家发展目标结合起来,有利于灾区早日恢复正常的生产生活秩序,让群众安居乐业。这同时大大缩短了过渡安置的时间。与此同时,这一政策对社会组织在过渡安置时期的活动也产生了重大的影响。在基础设施、住房重建等经济指标已经提前完成的情况下,一方面,区域生产的恢复和调整、农家生计的恢复和转型、灾区社会关系的重构、灾区生态环境的修复、灾区文化传承的保育等一系列问题迫切需要大量的社会支持(包括资金支持和智力支持);另一方面,随着过渡期安置工作的情况变化,灾区对 NGO 开展工作的能力、专业水平也提出了更高的要求。很多没有资源、缺乏专业能力的社会组织发现:在灾区工作的难度越来越大,在灾区找到适合自己的活动空间和工作内容越来越不容易,许多 NGO 因此而陆续退出灾区,在灾区开展工作的 NGO 的数量日趋减少。不过,那些有专业能力和组织管理能力的 NGO 此时也在灾区找到了更加适合长期开展工作的位置。

本书分为九个部分。引言对全书做了总体介绍。第一章是对 NGO 以及抗震救灾时期的 NGO 的简单介绍。第二章介绍 NGO 在这一时期做了什么,即“过渡安置阶段的 NGO 行动”,既是为后面各章的分析提供具体的案例,也是通过纪实性描述,给读者一个 NGO 行动的整体印象。第三章说明 NGO 是在什么条件下开展行动的,即“NGO 的行动环境”,描述过渡安置期的基本状况和与此相应的 NGO 工作领域和空间。第四章分析了 NGO 行动的必要性和行动的目标,即“安置区需求和政府工作目标”,分析了过渡安置时期居民的需求和政府工作的目标特点,以及与此相对应的 NGO 的行动空间。第五章分析了过渡安置阶段 NGO 的行动领域,在回应需求和配合政府的前提下,详细描述和分析了 NGO 在过渡安置时期的角色定位、工作领域及其经验。第六章对“NGO 的工作程序和方法”做了介绍以说明 NGO 的工作特点,介绍了一些 NGO 在过渡

安置时期使用的参与式工作方法和程序,并结合具体事例进行了说明。第七章是对“NGO 的行动资源”的分析,介绍了一些在过渡安置时期开展工作的基金会、政府部门、高校、研究机构、企业、媒体和国际援助机构等方面的情况,对 NGO 工作开展的资源来源渠道进行了记录和展示。最后部分是结语,对过渡安置时期 NGO 行动空间及存在的问题、行动经验、行动的规则和方法进行了总结。

本书的立项和出版得到了中国扶贫基金会的全力支持。在此,我们对中国扶贫基金会在汶川大地震中采取的所有行动致以敬意和感谢。感谢本系列丛书评审专家和该丛书其他作者给予的中肯建议和意见。本书在写作过程中得到了四川“5·12”民间救助服务中心的大力支持和帮助;对支持参与本书写作、调查的四川省社会科学院、成都市社会科学院、成都信息工程学院等表示感谢。在本书前期调查的过程中不少 NGO 都给予了我们很多的帮助和支持,在此也一并感谢。另外,也感谢以下在本书调查中给予了帮助和参加了本书前期调查、资料查阅工作的人员:高圭滋、许琰洁、崔小维、成丽、牟方志、耿继静等;感谢为本书出版付出心血和努力的北大出版社的各位编辑。

本书是集体合作的成果。写作者团队由参与了抗震救灾的四川社会科学研究人员组成。主编郭虹,副主编庄明。各章的作者分别为:引言,郭虹(四川省社会科学院),庄明(成都市社会科学院);第一章,卢晓莉(成都市社会科学院)、赵利梅(四川省社会科学院)、庄明、徐睿(成都市社会科学院);第二章,庄明;第三章,席增萍(成都信息工程学院);第四章,赵利梅(四川省社会科学院)、庄明、徐睿(成都市社会科学院);第五章,杨华军(四川省社会科学院);第六章,陈艺(成都市社会科学院);结语,郭虹。庄明负责写作组织、协调以及初稿的整理,全书由郭虹最后统稿。

目 录

引言 / 1

第一章 抗震救灾时的 NGO / 1

- 一、中国 NGO 的定位——社会组织 / 1
- 二、地震中的中国非政府组织 / 2
- 三、公共危机中 NGO 的行动优势及其角色定位 / 3

第二章 过渡安置时期的 NGO 行动 / 6

- 一、生活安置 / 6
- 二、板房修建 / 8
- 三、心理抚慰 / 11
- 四、生产自救 / 13
- 五、社区关系 / 15
- 六、村民组织 / 17
- 七、环境保护 / 19
- 八、法律援助 / 22
- 九、儿童关怀 / 23
- 十、针对老人的服务 / 25
- 十一、社会工作服务 / 27
- 十二、为 NGO 提供的服务 / 30
- 十三、针对志愿者的服务 / 34
- 十四、针对救灾人员的服务 / 39
- 十五、针对特殊群体的服务(爱白——UN 项目) / 43
- 十六、针对 NGO 救灾的信息服务 / 45
- 十七、建设社区公共空间 / 48
- 十八、开展学校社会工作 / 53

第三章 过渡安置时期 NGO 的行动环境 / 58

- 一、最初的紧急安置区——体育场馆等 / 58

二、集中安置 / 59

三、就地分散安置——自建过渡房 / 67

第四章 安置区需求和政府工作目标 / 71

一、生活环境的再建与修复 / 71

二、社会关系的再建与修复 / 76

三、社区发展的再建与修复 / 91

第五章 过渡安置时期 NGO 的行动领域分析 / 100

一、生活帮助 / 100

二、基础设施建设 / 103

三、心理支持 / 106

四、需求反映 / 110

五、信息提供 / 113

六、方法传授 / 115

七、行为倡导 / 118

八、关系协调 / 120

第六章 NGO 的工作程序与方法 / 125

一、需求调查 / 125

二、参与式评估 / 134

三、参与式规划 / 137

四、参与式管理 / 148

五、退出机制 / 149

第七章 NGO 的行动资源 / 152

一、政府部门 / 153

二、基金会 / 159

三、境外援助机构 / 167

四、媒体 / 174

五、高校 / 179

六、研究机构 / 183

七、企业 / 185

结语 / 189

一、过渡安置阶段 NGO 的行动空间及其存在的问题 / 189

二、过渡安置阶段 NGO 的行动经验 / 192

三、过渡安置阶段 NGO 行动的若干规则和方法 / 196

参考文献 / 200

第一章 抗震救灾时的 NGO

一、中国 NGO 的定位——社会组织

现代社会科学把社会组织分为政府组织、营利组织和非政府组织(NGO)三大类,分别活跃于政治、经济和社会领域。与此相对应,国家、市场与公民社会共同构成了公共秩序的治理结构。20世纪80年代以来,在全球性“社团革命”与“新公共管理运动”的背景下,非政府组织在全球范围内迅速发展,非政府组织的功能也受到了普遍关注。1999年,当时的联合国秘书长安南在达沃斯世界经济论坛上的演讲中指出:“联合国以往只与各国政府打交道,但现在我们认识到,没有与政府、国家组织、企业团体和公民社会之间的伙伴关系,就没有和平与繁荣。当今世界,我们相互依存。”

20世纪90年代,中国的非政府组织得到了空前的发展。到2006年年底,在各级民政部门登记的民间组织共有34.6万个,^①而在50年代全国性社团仅有44个。然而,在具有中国社会主义特色的社会管理体制中,“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”是不可动摇的原则,因此,各种NGO必须在服从“党委领导、政府负责”的前提下才能参与社会公共事务和社会活动,这就使得在“政社关系”中政府始终处于领导和负责的强势地位,形成了政府主导模式。学术界认为:我国的非政府组织过去大多具有浓重的“官民二重性”,它们更多地扮演着政府助理或政府延伸机构的角色,而缺乏独立性。这种尴尬的生存状态必然会导致两种后果:其一,由于非政府组织成了政府的附属物或半官方机构,很容易像政府一样出现“志愿失灵”(政府失灵)的情况,这往往会造成非政府组织的效率低下,无法完成更多的社会使命。其二,由于“半官半民”的性质,当权力与公共利益冲突时,非政府组织难以真正代表或维护公共利益,这影响了它的社会影响力和公众对它的支持程度。^②正因为如此,虽然非政

① 中华人民共和国民政部:《2006年民政事业发展统计公报》,《民政统计信息》2007年第2期。

② 毛静:《我国非政府组织与政府的关系》,《党政干部学刊》2008年第5期。

府组织在我国已有近二十年的发展,但公众对其组织形态、功能、社会价值等的认知可以说是微乎其微,非政府组织本身在一些大的突发事件中,也基本没有独立的施展空间。比如,1998 年抗洪时期,社会募捐和志愿者参与主要由几家“中国”字头的社团临时动员;2003 年的 SARS 危机和 2008 年年初的南方雪灾应对,非政府组织几乎没反应没举措,在社会公共事务中没有发挥出“社会协同、公众参与”的作用。

二、地震中的中国非政府组织

令人欣慰的是,在 2008 年汶川特大地震中,中国的非政府组织真的开始行动了,并且在抗震救灾中发挥了巨大的作用。

5 月 12 日晚,地震当天,中国扶贫基金会与新浪网共同发起“我们心在一起——汶川地震紧急救援行动”募捐行动,并发布倡议书,向社会发出呼吁,全力救助灾区同胞;

5 月 13 日,震后第二天,中国扶贫基金会、中国初级卫生保健基金会、中国青少年发展基金会等十二家基金会和民间公益组织,发表“中国民间组织参与汶川地震救灾行动联合声明”,呼吁发挥民间组织力量,共同支援灾区,关注灾后重建;

5 月 14 日,友成企业家扶贫基金会联合理事单位泰康保险公司推出“紧急保险与你同行计划”,先后为 1 004 位赴灾区一线的医护人员、媒体记者提供人身意外保险,关注灾区一线人员的安全保障;

5 月 15 日,南都公益基金会理事会根据“支持民间公益”的宗旨和资助型基金会的定位做出决定,紧急安排 1 000 万专项资金,为 NGO 参与救灾和灾后重建提供资金支持;

5 月 18 日,震后第六天,中国青基会援建的全国第一所“抗震希望小学”在废墟中的绵竹市遵道镇落成,由此中国青基会展开大规模的希望工程紧急救灾助学行动,成为公益组织帮助地震灾区灾后重建的一个重要标志。

据统计,截至 2008 年 6 月 5 日,在志愿者方面,仅经四川省团委的渠道进入灾区提供服务的志愿者累计达一百多万人。^① 这些志愿者以个人、团体或是与其他民间公益组织协同的方式,在一线灾区、医院、临时安置点等地为受灾群众提供各种援助服务。

^① 香港中文大学公民社会研究中心、中山大学公民与社会发展研究中心:《关于民间公益组织参与汶川大地震救灾重建的报告及建议》,NGO 发展交流网,2008-11-10, <http://www.ngocn.org/?uid-10618-action-viewspace-itemid-38367>。



在这次抗震救灾过程中,全国各 NGO 所采取的组织人力、物力和财力,积极支援四川灾区的抗震救灾行动,在一定程度上减轻了政府救灾的压力,为保证灾区群众生命财产安全、保障灾区群众的生产生活和稳定情绪发挥了积极作用,得到了社会各界的认可,也受到多方的高度赞扬。清华大学公管学院 NGO 研究所副所长贾西津认为,NGO 此次的行动显示出以下四个方面的特征:^①第一,联合行动迅速。地震发生的当日,多背一公斤、NGO 发展交流网等约 20 家位于华南地区的民间组织发出紧急呼吁,吁请民间组织参与“5·12”地震援助行动,并依托成都的根与芽环境文化交流中心等震区当地组织,开始配合政府救灾。次日,该民间团体赈灾援助行动小组已有超过 50 家的机构参与工作。第二,社会参与广泛。不仅各个领域的民间组织,而且个人、企业、金融机构、媒体、网络均迅速地参与其中。除了这些民间组织,不同部门的合作也很频繁,如李连杰壹基金联合腾讯、搜狐、淘宝、天涯、空中等众多网站联合发出捐赠呼吁;国际国内红十字系统发动专项救灾行动,百度搜索、工商银行等一路为信息和捐款开放绿色通道。受灾当地的自救和互助同样明显,许多志愿者就是灾民本身。第三,资源动员有力。我们可以看一组数字,在震灾发生后的第二日、第五日、第七日、第十四日,中央财政的抗震救灾款分别累积达到 8.6 亿元、34.1 亿元、57.82 亿元、166.26 亿元;同时,在民政部统计范围内的社会捐款,则分别达到 6500 万元、31.75 亿元、89.45 亿元、308.76 亿元,其中,红十字会体系接到的捐赠接近 1/5。这组数据不仅体现了社会资源动员的能力,而且显示出社会动员力随时间快速上升的强有力态势。第四,理性思考后续。很多组织在经历了自身的发展困境之后,已经有了越来越理性的认知。它们在现场紧急救援的同时,已经在规划灾后重建;在行动参与之中,不断地发出自问:两个月后,我们做什么?这种反思,构成非政府组织参与灾后长期建设的基础。

三、公共危机中 NGO 的行动优势及其角色定位

地震灾害属于公共危机的一种,具有突发性、紧急性、威胁性和难控性等特点,成为世界各国公共危机管理工作中的重要课题。我国传统社会强调政治动员和行政动员,在公共危机处理中,只有政府才具有在非常条件下大规模动员社会力量与资源的垄断性权力,集中社会资源,采取果

^① 贾西津:《NGO 参与震后重建要点》,南方周末网站,2008-5-29, <http://www.infzm.com/content/12682>。