

NGO 与地方政府合作参与灾后重建的综合集成模式^{*}

——以汶川大地震为例

徐玖平, 卓安妮

(四川大学 应急管理与灾后重建研究所, 四川 成都 610064)

摘 要: 对汶川大地震国外非政府组织 NGO 的援建工作进行了深入调研; 针对国外 NGO—国内 NGO—当地政府综合集成模式进行了分析。统筹优选三者之间的关系, 综合外部、集成内部、统筹环境、优选效益最大化模式, 构建了国外 NGO 与当地政府综合集成模式框架。通过互反馈结构说明灾后重建工程是开放的复杂的巨系统网络结构; 并提出运行模式与实践框架; 运用统筹优选的方法, 分析了国外 NGO、国内 NGO、当地政府的关系到统筹优选图。

关键词: 汶川地震; 开放的复杂巨系统; 综合集成模式; NGO—政府合作系统; 保障系统

中图分类号: X43 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-811X(2011)04-0127-07

政府作为纵向组织能调动社会上所有的力量和资源但缺乏效率; 国外非政府组织(non-government organization, NGO) NGO 作为横向组织且来自民间, 能满足不同群体的多样需求, 能近距离地了解民生, 在市场失灵和政府失灵时, 能发挥较强的作用。NGO 可以同社区、政府形成一个强大的网络, 通过服务社区解决民生问题, 实现社会化管理的管理方式, 为政府的政策制度提供民生基础, 为国家管理建设注入新活力^[1]。由于国内外 NGO 双方所处环境差异, 国外 NGO 与国内 NGO 通过与受灾地区政府建立合作关系, 坚持以统筹兼顾为基础, 沟通合作为优先原则, 综合集成多方资源优势^[2]。以汶川大地震为例, 提出国外 NGO—国内 NGO—当地政府参与灾后重建的综合集成模式。

与灾区援建; 民间 NGO 向政府相关部门提出申请, 获得批准可进行援助, 面临灾情时定量定性分析, 保证人力、物力及时调配, 提供心理咨询等软性服务, 与灾区保持紧密联系, 第一时间向媒体提供最新消息, 呼吁大家共同参与援建^[3]。国外 NGO 通过与国内 NGO 合作参与灾后援建, 在救援工作有行动迅速、反应迅速、专业性强等特点, 高效调动并运用人力、物力资源显示了其组织特性(图1)。

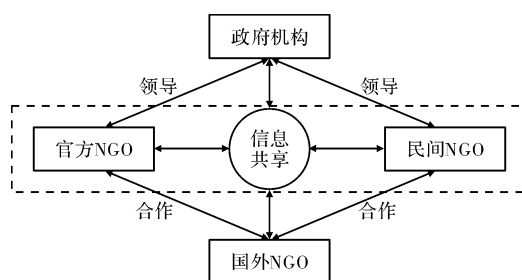


图1 框架结构图

1 NGO 与政府合作系统的结构特征

1.1 框架结构

灾后援建系统工程中, 参与援建主体包括政府机构、国内及国外 NGO。国内 NGO 有官方和民间之分, 官方 NGO 由上级组织统筹部署, 对灾区具体受灾情况进行统筹分析, 通过募捐的款项参

1.2 时空结构

国内 NGO 与国外 NGO 在衔接合作上具有跨地域的特点, 其时空结构表现在以下几个方面: 合作是长期的, 合作系统里每一个子系统都是承接的, 合作系统内所有工作都是按顺序展开的。NGO

^{*} 收稿日期: 2011-02-18

基金项目: 国家社会科学基金重大招标课题(08&ZD009); 教育部哲学社会科学研究重大项目(08JHQ0002); “211 工程”三期重点学科建设项目

作者简介: 徐玖平(1962-), 男, 重庆人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向为系统工程、灾后重建。

E-mail: xujiuping@scu.edu.cn

对于产业援建只起辅助作用,基础设施和心理援建是援建重心,特别是心理援建,NGO 组织通过与学校、社区和医院合作提供一对一专业心理疏导(图2)。

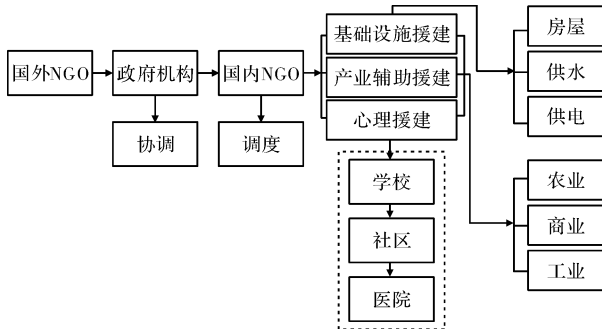


图2 援建时空结构

1.3 互反馈结构

NGO 主要作用体现在灾后重建环节,灾后重建工程是开放的、复杂的巨系统并且是呈现网络结构的,可用以下公式表示^[4]:

$$CS = f\left(\sum_{i=1}^n I_i, R[r]_{ij}, s, t\right) \Leftrightarrow E, \quad \begin{matrix} B \\ F \end{matrix}$$

式中:CS 表示 NGO 援建复杂系统,具有整体性、涌现性、复杂性、巨量性和高维性; I (Ingredient set)表示因素组合,可以是子系统,是多层次的,中国 NGO 援建模式分为官方 NGO 与民间 NGO 两个援建子系统,各子系统分工不同,但每个子系统与整体系统有相似性,可用相似准则表示; R (Relation set)表示子系统之间的关系集合,整个表示为网络关系,可以用矩阵表示; S 表示系统在空间呈一定的分布状态,灾后援建的时空结构(图2); T 表示时间,系统是随时间变化的,变化的状态就是系统的过程(图3); f 表示系统的结构,NGO 合作系统中的时间、空间、因素、关系组成系统的结构。虚线表示系统的边界,NGO 合作系统是用虚线表示的开放性系统,系统在时间和空间上有一定的空域; E 表示环境,在汶川大地震中,NGO 系统与国际环境、NGO 系统与国内环境以及 NGO 组织之间复杂的交互作用; B 表示行为,即在系统中表现为人们参与灾区援建的行为,反映了人为以及环境对整个系统的影响; F 表示系统功能,官方与民间 NGO 参与灾区援建系统反映了该系统在运作过程中对环境的影响。箭头表示系统与环境的交互输入、输出关系。NGO 合作系统在援建灾区与环境交互作用(图3)。

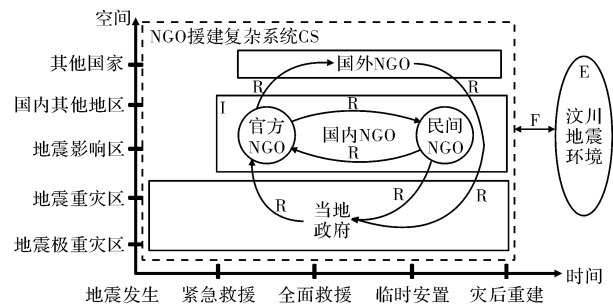


图3 互反馈结构

1.4 运行结构

NGO 与灾区政府合作,由当地政府负责信息搜集,分析并确保信息及时、准确到达 NGO 组织,实现信息资源共享。国内外 NGO 组织根据政府所提供的信息制定援建计划、组织人力资源、统筹安排技术资源。援建系统中各子系统之间交互作用,信息交换,各个组分之间对灾区援建系统相互依存、相互制约、互相促进(图4)。

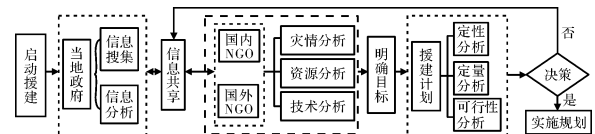


图4 NGO 合作系统运行模型

1.5 结构特征

官方 NGO、民间 NGO、政府机构三维立体系统是一个典型的、开放的、复杂的巨系统,其主要特征表现其复杂性、开放性、涌现性、巨量性和高维性。

(1)复杂性。NGO 合作系统环环相扣,错综复杂,体现了援建系统的复杂性。灾区地理环境分析是快速进入受灾地区援建的前提,基础设施系统援建是灾区生活保障的重要前提,公共设施援建系统是 NGO 工作顺利展开的关键。

(2)开放性。主要表现在两方面:①NGO 系统内部通过主动行为获得信息,每个系统之间又通过互相学习援建经验,获得知识,主动改变自身的援建行为,不断进步;②NGO 合作系统的运行必须和 NGO 所处环境相结合,在事物发展客观规律基础上,做好灾区援建工作。

(3)涌现性。汶川大地震受灾面积大,地区地形情况复杂,加上援建系统组分之间,以及与环境之间的相互作用,援建工作中不断涌现新的问题。国内外 NGO 合作,针对不断涌现的新问题共同商讨解决,针对发生大量个案需求细节照顾,政府偏重全局,NGO 则实施个体救助并以参与认

知与专业能力为强项。

(4)巨量性。体现在国外 NGO 与当地政府合作上,国外 NGO 通过与国内 NGO 长期合作,国内 NGO 凭借与政府与生俱来的补余关系以及自身的专业性、迅速性和细微性,使灾后重建工作有条不紊进行。对于基础设施援建、产业辅助援建和心理援建都发挥了重要作用,受益人数与日俱增。

(5)高维性。NGO 合作系统由许多子系统构成,它们的运作都涉及到援建系统的方方面面,如智力支持系统、资金支持系统、政策支持系统的运行涉及社会生活多方面,NGO 合作系统庞大的层次结构,层层分解、环环相扣、相互制约、相互促进,这样的系统具有极高的维数。

2 NGO 与政府合作系统的运行框架

2.1 模式框架

运用综合集成方法,把援建中三个子系统有机结合起来,构成高度智能化的人—机结合与融合体系,这个体系具有综合优势、整体优势和智能优势^[5-6]。运用定性定量综合集成法,把系统工程应用到实践中,研制系统投入的人力、物力、财力、政策等得出援建灾区过程系统由三个支持系统组成,即智力支持系统、资金支持系统和政策支持系统(图5)。

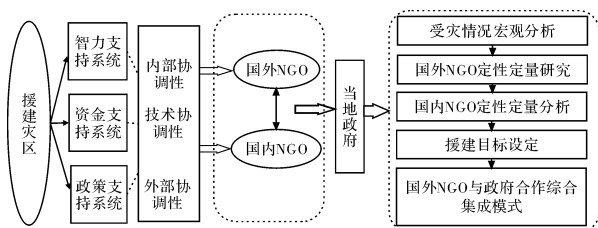


图5 援建综合集成图

2.2 实践框架

智力支持系统、资金支持系统和政策支持系统具体实践构成灾区援建系统集成中总体实践,智力支持系统为其他两个系统提供保障,政策支持系统运行是智力系统和资金支持系统前提(图6)。

2.3 保障系统

国内外 NGO 与政府合作援助灾区重建,其运作模式和系统特征都遵循系统工程原理。援建总体目标是援建活动展开的范本,其制定要从具体情况出发,统筹多方资源,解决现实问题,具有高可行性,并由国家出台相关政策制度保障(图7)。

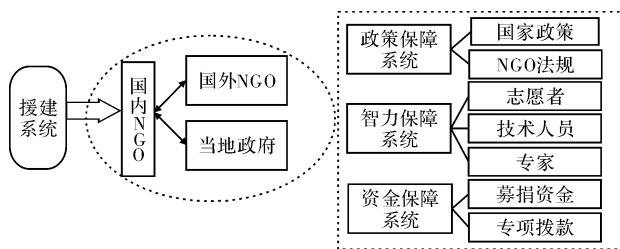


图6 援建实践框架

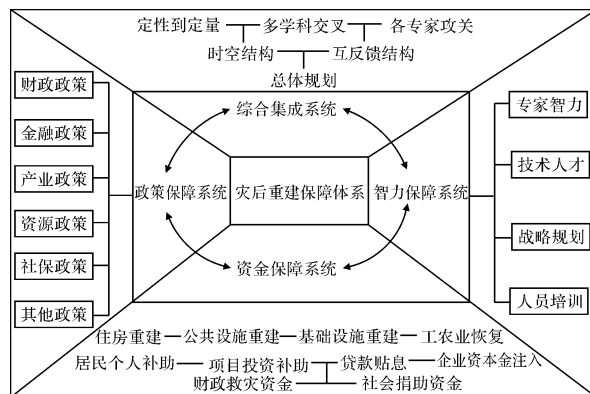


图7 合作保障系统

(1)政策保障系统。在中国展开援助工作首先要改善干群关系,救灾物资发放的制度保障,多主体协作针对性地展开援建工作。运用运筹学理念,统筹规划、统筹安排、统筹布置。发放募捐物资及善款,对受灾严重地区统筹人力进行重点援助,统筹配置资源,妥善安置孤儿孤老截瘫人员,建立协调一致的心理干预计划。政府尤其是受灾地区当地政府对于国外 NGO 工作开展要提供政策保障,促使灾后重建工作顺利进行。

(2)智力保障系统。智力支持系统从国内外 NGO 和当地政府中抽调灾后援建的专家、志愿者,或者科研工作者对灾后重建工作进行智力支持。专家智力支持为 NGO 工作展开提供科学决策,协助做好灾区群众的思想工作和心理抚慰,维护好社会秩序,为灾后重建营造良好环境。政府颁布引进智力资源的政策是 NGO 智力保障系统实施的关键,为 NGO 与各种智力服务机构合作搭建平台,提供资金支持,提高 NGO 自主创新能力。

(3)资金保障系统。资金支持系统对于灾后重建工作的展开至关重要,主要来源于国家对灾区的拨款,以及募捐款项,主要用于灾区样板房、基础设施、公共实施等的重建。按照“统筹安排、突出重点、分类指导、包干使用”的原则,采取对居民个人补助、项目投资补助、企业资本金注入、贷款贴息等方式,对城乡居民倒塌毁损住房、公

共基础设施恢复以及工农业恢复生产等给予支持。统筹安排受灾地区财政投入、对口支援、国内银行贷款以及国际组织贷款等,引导各类捐赠资金合理配置、规范使用。

3 国外 NGO 与地方政府合作协调机制

3.1 合作性质

国内外 NGO 间长期联系和合作形成了相对稳定的合作结构形态,组织间可以通过集体决策、联合行动来支持援建工作,并且对其中的不定环境迅速反应。组织间网络形成呈现动态性、集成性和交互性。

(1)外部协调性。根据系统总体目标要求,当地政府根据受灾情况设计系统总方案,作为实现整个系统的技术途径。并根据需要下放职权,所有分部门的工作都要依据系统总体目标。对于 NGO 组织外部协调性,不仅是与政府间的协调,还包括与稀缺资源间的协调,动态的协调性是合作组织之间保持长久、稳定关系的基础。

(2)技术协调性。为了达到系统总体目标,所有技术要求从整个系统技术协调角度考虑。内部人力资源物力资源集成是国外 NGO 与地方政府合作的关键,根据 $1+1>2$ 的特殊集成作用,把 NGO 能力尽可能放大。如:某些高山地区,受山体滑坡影响较大,NGO 与政府合作,根据灾区具体受灾情况派遣有关方面的专家前往。

(3)内部协调性。当地政府针对灾区具体问题解决要综合考虑整个系统的协调性,内部协调性主要指国外 NGO 与国内 NGO、国外 NGO 与当地政府交互协调合作,如:援建中当地政府、民政厅与扶贫办之间出现矛盾是很正常的,但是矛盾的解决要根据已经制定的系统总体目标。外部协调是国外 NGO、国内 NGO、当地政府与外部环境的博弈,在博弈中寻找最佳契合点,而内部协调是三者之间的集成,把组织合作能力放大。

3.2 合作载体

国外 NGO 援建必须与灾区政府和中国官方 NGO 的密切合作,中国 NGO 为国外 NGO 合作系统工程的顺利实施提供软性保障。具体将从组织能力建设、受灾情况评估、资金资助、政策协调等方面展开对口援建,如:中国红十字会对口支援甘肃省陇南市康县,援建博爱新村、卫生院和学校等。由募捐意向的企业与 NGO 合作展开援建

工作。

(1)组织能力建设。迎接国外 NGO 援建主要是官方 NGO,他们对灾区第一手资料先掌握,并与当地政府有长期合作关系,对政府宏、微观援建较了解。将科学管理运用于国外与国内 NGO 资源互补、沟通协作、关系优选等方面,发挥 NGO 组织特点,统筹 NGO 组织与受灾地区政府关系;实现志愿者招募,广泛招募有专业技能背景的志愿者,公正、公平、公开录用志愿者,并建立良好的联系。

(2)灾情评估。灾区受灾情况科学、客观的评估,将对后面 NGO 组织工作开展起到奠基作用。NGO 组织根据搜集信息统筹安排灾区急需的志愿者,综合灾区具体受灾情况,优选救灾方案,实现人一事一环境综合集成救灾模式;专家根据灾区反馈的信息,数据分析、建模、制定符合灾区具体情况的方案。

(3)资金援助。资金援助分为社会募捐和政府专项拨款,国外个人通过非营利组织的捐款通过组织与政府统一拨发,NGO 募捐的款项通过当地政府提交的受灾人员名单发放到灾民手中,当地政府在接纳善款中是一个中间桥梁的角色,而中国 NGO 组织组织相关人员对政府所上报的受灾人员情况等核实。国外 NGO 与国内官方 NGO 合作运用政府拨发款项合理统筹安排,把款项用到最需要的地方。

(4)政策协调。国家为促进 NGO 发展制定了相关政策法规,如《社会团体登记管理条例》。目前,重新修订的有关基金会登记管理和海外驻华民间组织登记管理方面的行政法规也会在近期内出台。良好的社会法律基础促进组织发展,NGO 组织在越来越成熟的法律体制下得到了充分的发展空间,综合集成组织的外部环境与内部组织环境,寻找到组织良性发展的根基。

3.3 协调体系

在汶川大地震中,国外 NGO 在开展之前都纷纷与民政部赈灾救济司、当地政府、民政厅、扶贫办以及各自合作伙伴协调,制定明确高效的救灾方案,有针对性和目的性的进行援建工作。NGO 自身自治能力的建设关系到组织的长足发展,要适应日趋完善的市场经济发展的需要,适应“小政府、大社会”格局的需要、适应国际化 NGO 要求的需要。

(1)NGO 与政府沟通协调。NGO 和政府之间的关系主要有三种模式:①补余模式,主要是由

NGO 组织负责政府无顾及的领域,为政府分担,中国 NGO 主要就是这种模式;②冲突模式,就是由于关系不顺,两者之间演化出对立情绪,这是由于 NGO 与政府之间长期关系对立的结果;③合作模式,在公共服务领域政府和非政府组织发挥各自的优势,政府主动把资源让渡给 NGO 组织,以外包形式让 NGO 组织涉及传统上由政府包揽的领域。

(2)国内外 NGO 合作协调。NGO 之间通过协议或者具体救援活动进行协调合作,从以往的联谊到组织间合力集成,国外 NGO 参与国内救援活动必须通过与当地 NGO 进行协调合作,如此国内 NGO 起到了沟通协调媒介的作用。除此之外,国外 NGO 给本土 NGO 带来资金资源的同时,也为带来了国外 NGO 成功发展的经验和增进交流的机会,对于促进国内 NGO 提高自身的能力和加强国内 NGO 能力建设起到了很大的作用。

(3)国外 NGO—国内 NGO—当地政府关系协调。国外 NGO—国内 NGO—当地政府统筹优选模式是建立在三者博弈基础之上,相互联系并制约。只有国外 NGO 与国内 NGO 保持良好合作伙伴关系,国外 NGO 才能与当地政府衔接,国内 NGO 与当地政府保持长期合作关系是促进国外 NGO 在中国工作展开的保证。三者必须一同展开援建,如果博弈失败就无法顺利开展后续工作。

(4)国外 NGO—国内 NGO—当地政府集成。国外 NGO—国内 NGO—当地政府统筹优选模式建立在组织间协作、运用当地政府为载体、三个不同组织共同设立目标、通过可行性分析方法决策、最后付诸实践的过程,这不仅是三个组织间合作的问题,而且还是目标的决策问题。在沟通合作和激励合作上搞统筹,在决策合作上搞优选,优选统筹指导下该统筹优选模式要具备整体性、关联性、动态性、开放性和多样性,以统筹兼顾为基础,沟通合作为优先原则,比较优化筛选为主要思想,优选模式与优选统筹思想与方法有机统一,使国内外 NGO 相互促进发展,确保灾后重建实现量到质的飞越。

3.4 合作体系

NGO 的建构原则、活动方式、组织理念与灾后援建工作展开方式政府组织存在差异,政府组织在公共事务治理过程中拥有强制约束力,而 NGO 没有强制性权利,它自身属于软型组织环境,在开展援建合作应有法律作为支撑,国外 NGO—

国内 NGO—当地政府援建模式主要在于组织内部支持。沟通渠道问题、开展工作的保障、以及从制度上合理规约政府与组织间的治理边界,将是集成 NGO 与政府之间保持合作伙伴关系的基础。国外 NGO—国内 NGO—当地政府三者建立的统筹优选模式之上,做到综合组织间内外部环境;将三者集成援建系统;统筹组织间软环境、硬环境等因素;优选最适合组织发挥最大效力模式。即概括为:综合外部、集成内部、统筹环境、优选效益模式。

根据统筹优选思想与方法提出统筹优选模式,建立 NGO 沟通合作体系、合作决策体系和激励合作体系。灾后国内外 NGO 与当地政府合作统筹优选模式正是在科学规划下的、以灾区发展的新均衡为目标的优化决策模式,但由于流程繁琐,目标繁多,必须借助于优选统筹的思想与方法^[2]。国外 NGO 可行性分析包括与中国官方 NGO 合作可行性分析、人力物力调度、国外 NGO 自身能力评价等,如图 8 所示。

3.5 保障体系

组织间是一个开放的系统,组织与组织、组织与社会以及组织与政府结合成一个有机的整体,统筹多方资源和 NGO 之间整体联动,发挥人力、物力强强结合的优势,在科学发展观指导下,充分发挥整体联动效应,帮助灾区建设。在工作中,可以安排国际国内 NGO 成员共赴受灾地区对项目实施地进行考察,还可以聘请国外知名大学的教授和国际 NGO 组织的高级管理人员为 NGO 工作者举办研讨会、培训班,讲解国际 NGO 的先进理念,传播国际 NGO 工作发展的概况,拓宽 NGO 之间的沟通桥梁。

(1)NGO 自身监管。组织是“为特定目的而进行有系统地安排”,是个人或群体向其他成员提供目的和决策,是人们行为的理性抉择。这种抉择首先表现在目的性,目标成为行为的准则,没有目的性,组织行为就失去意义。国外 NGO 与中国 NGO 在援建过程中,双方存在文化差异以及自身组织管理背景差异,为了援建工作有序展开,要以目标管理维系组织之间的关系,加强成员间的沟通,以援建总目标为动力,加强决策能力。NGO 组织由于其独特的组织性质,组织的监督管理体系以组织自身建设为主,制定组织内管理规范等条例,确保组织稳健发展,并科学统筹内部资源与外部资源。

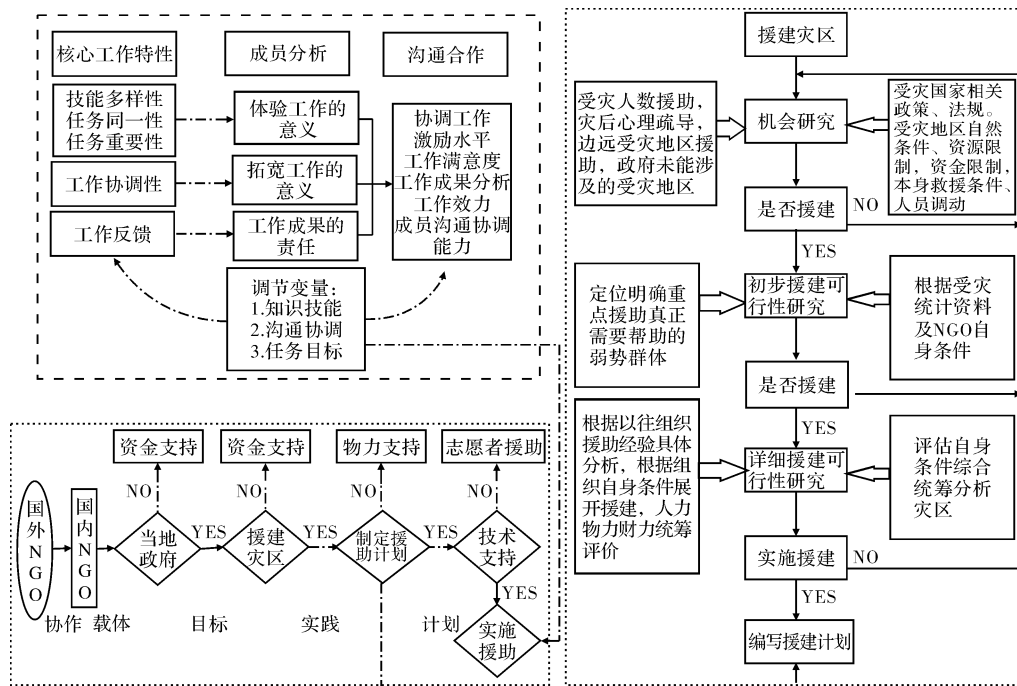


图8 国外 NGO—国内 NGO—当地政府统筹优选模式

(2)科学统筹。科学统筹分为经验性统筹和系统性统筹，由于效用有限，对象单一，经验性统筹以以往经验为统筹分析集成；系统性统筹运用系统性统筹方法，统筹分析联动组织科学发展，主要体现为以人为本的全面发展、协调发展和可持续发展。联动 NGO 组织主要的着眼点和着力点在于不断提高组织核心凝聚力，确保援建工作顺利开展，把组织监管目标按照科学方法、统筹理念，分工到部门、个人，让组织成员明确组织目标，用科学统筹方法完成组织目标，完成监管的目的。

(3)自身评价。NGO 组织自身评价是持续发展的保障。NGO 组织联动相当于组织之间的契合，契合的组织发挥着单个组织无法预想的力量。NGO 组织具有善于创新、运作灵活的优势；具有与基层联系密切、适应基层实际情况的优势；具有运作成本低、效率高的优势等。制约组织发展的除了受到社会经济发展水平、制度环境限制之外，还在于非营利组织自身能力不足，包括组织活动、管理、创新、扩张和可持续发展等。

(4)政策支持。以政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动去营造一种建立在信任与互利基础上的社会协调网络，就能弥补国家和市场在调控和协调过程中的不足，并使公共利益最大化的社会管理过程得以实现，国家出台相关政策法规规范和扶持 NGO 组织，相关法律有《社

会团体等级管理条例》、《民办非企业单位登记管理条例》、《公益事业捐赠法》等与 NGO 发展有关的法律法规。NGO 组织间以及每个 NGO 组织内部都有相关约定俗成的规章制度，如关于志愿者招募流程、组织内部奖惩办法、工作培训项目等，这些相关的内部规章制度与国家相关政策相辅相成，旨在促进 NGO 组织发展。

4 结语

NGO 在灾情面前相对于政府呈现反应快，专业性强等特点，能关注到政府疏忽的地方，起到查漏补缺的作用，这次汶川大地震破坏性大、波及范围广、影响面大，国外 NGO 在地震发生第一时间前往灾区进行伤员抢救、救灾物资的捐助、心理疏导等工作，大大减轻了政府救灾压力^[7]。本文针对国外 NGO 准入度低的问题，分析了国外 NGO 灾后援建存在的问题、面对的压力之后，结合四川汶川特大地震的特点，提出了国外 NGO—国内 NGO—当地政府综合集成模式，运用国内 NGO 本土优势，国外 NGO 通过与国内 NGO 合作伙伴关系支援灾区建设，综合集成国内外 NGO 优势及国外 NGO、国内 NGO、当地政府三者关系优选统筹，提出了国外 NGO—国内 NGO—当地政府统筹优选模式，它不仅适用于 NGO 灾后援建工作，也适用于今后 NGO 之间的合作，有关于 NGO 与政

府具体合作措施实施将在《汶川特大地震灾后重建国内 NGO 与政府合作的综合集成模式》详细阐述。

参考文献:

- [1] 徐玖平, 杜文君. 灾后承接 NGO 援助系统工程的综合集成模式——以汶川 8 级地震为例[J]. 灾害学, 2010, 25(4): 102 – 109.
- [2] 徐玖平, 卢毅. 地震灾后重建系统工程的综合集成模式[J]. 系统工程理论与实践, 2008, 28(7): 1 – 16.
- [3] 郭巍青. NGO 的三重功能——以地震救援经验为基础的分析[J]. 探索与争鸣, 2008, 7: 23 – 26.
- [4] 中国系统工程学会, 上海交通大学. 钱学森系统科学思想研究[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2007.
- [5] 钱学森. 创建系统学[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2007.
- [6] 钱学森, 许国志, 王寿云, 等. 论系统工程[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2007.
- [7] 徐玖平, 崔静. 非政府组织(NGO)灾后援助联动的综合集成模式[J]. 灾害学, 2011, 26(2): 138 – 144.

Meta-synthesis Pattern of Cooperation between NGO and Local Government in Post-disaster Reconstruction after the Wenchuan Earthquake

Xu Jiuping and Zhuo Anni

(*Institute of Emergency Management and Post-disaster Reconstruction, Sichuan University, Chengdu 610064, China*)

Abstract: An investigation is made on the post Wenchuan earthquake aid reconstruction of foreign NGOs. Meta-synthesis pattern of cooperation among foreign NGOs and domestic NGOs and local government is analyzed. The framework of meta-synthesis pattern of cooperation between foreign NGO and local government is constructed as coordinating the triangle relationship, synthesizing the external, integrating the internal, panning the work environment as a whole and optimizing a maximum benefit mode. The mutual feedback structure shows that post-disaster reconstruction is a network structure of an open and complicated mega system. The model of operation model and practice framework is put forward. The relationship among foreign NGOs, domestic NGOs and local government and the coordination chart are analyzed.

Key words: Wenchuan earthquake; open complex giant system; integration model; NGO-government cooperation systems; guarantee systems