

公益行业合作:特征、类型、动力机制

——雅安灾害应对中的公益行业合作研究

中国农业大学人文与发展学院

北京惠泽人公益发展中心

2014年5月

雅安灾害应对中公益行业合作研究资助机构：南都公益基金会

研究小组组长：

董强（中国农业大学人文与发展学院副教授、博士）

研究小组顾问：

翟雁（北京惠泽人公益发展中心主任）

研究小组成员：

陈婉君（中国农业大学）

蒋育龙（中国农业大学）

赵丽霞（中国农业大学）

高雯雯（中国农业大学）

李妍（中国农业大学）

龙潇翰（中国农业大学）

邹雨君（中国农业大学）

肖斯为（中国农业大学）

李晓（北京惠泽人）

摘要

2013年4月20日,四川省雅安市芦山县发生地震发生后,政府、企业、公益组织与公民个体都迅速的参与到地震救援中来,在此次地震灾害应对中,社会参与呈现以下特点:首先,政府能够对地震灾害进行迅速响应;其次,企业、公益组织与公众能够在抗震救灾中相互合作,形成聚合力量;更突出的是,政府与公益组织、志愿者形成了良性互动。

企业在参与雅安灾害应对的广度与深度上都达到了突破。在参与深度方面,企业也呈现出了新特点:首先是大企业豪捐现象依旧,其次是企业捐款的对象出现多元化趋向,再次是企业参与灾害应对的方式多样化。在雅安灾害应对中,志愿者群体充分表现出了积极态度,但还存在着亟需完善的地方。个体志愿者参与灾害应对需求旺盛,但缺乏有效管理与支持机制。大量个体志愿者无序涌入,造成生命通道堵塞、救援现场混乱等问题。政府与媒体联动,劝返个体志愿者不要盲目进入灾区。与个体志愿者参与雅安灾害应对受到的广泛争论不同,各类公益组织的反应速度,救援能力都得到了社会各界的广泛认可。公益组织积极筹措善款和物资。公益组织快速反应,积极与政府配合。公益组织自发联合,形成不同的合作网络。

本研究将以雅安地震救灾以及后续重建过程中公益组织合作行为作为研究的切入点,通过实地调研的方式,基于资源依赖理论与社会网络理论,深入分析公益行业内部的合作特征、合作类型、以及在合作过程动力机制,并在基础之上探究了政府、基金会、NGO以及合作体在合作过程中存在的问题,最后提出了改进公益行业合作质量的相关结论与建议。同时,期待这份研究报告能够为常态下的公益行业合作提供成功经验和建设性的意见。

本研究通过在北京、杭州、深圳、成都、雅安等地的实地调研,对雅安灾害应对中的公益行业合作情况有了整体上的掌握,并在此基础上,更加深入地对具有代表性的十一个合作体开展了进一步研究与分析。这十一个合作体分别为雅安抗震救灾社会组织与志愿者服务中心、成都公益组织420联合救援行动、雅安水安全工作组、中国社会组织灾害应对平台、壹基金联合救灾、420公益组织救灾协调平台、基金会救灾协调会、华夏公益服务中心、卓明震源通讯社、中国扶贫基金会芦山公益同行行动、四川512民间救助服务中心。

通过对实地调研中的十个合作案例的基本情况介绍,可以发现,尽管这些合作体各有特点,各不相同,但作为雅安灾害应对中公益行业合作而言,具有六个方面的特征:第一,在雅安灾害应对中,政府对公益组织参与救灾表现出开放和欢迎的态度,本次灾害应对中政府与公益组织进行了很好的协调与合作;第二,与地震的特点有关,本次行业合作的周期较短,且合作体开展的救灾项目较为相似;第三,虽然合作周期较短,但是公益组织的合作诉求十分高,而在

合作体对于参与组织还是存在着一定的张力；第四，本次雅灾害应对中，大部分的合作体并不是松散的组织结构，对于合作机制进行了探索；第五，大部分的合作体都在进行信任的构建；第六，新媒体在多个合作体中得到了很好的应用。

通过对调研中涉及的合作体的总结与梳理，结合国际相关研究成果，从合作紧密程度和合作层次两个维度对雅安灾害应对中的合作体类型进行划分与剖析。通过梳理发现，不同的合作体紧密程度不同。这样紧密程度受到了多方面因素的影响：中心机构的资源、合作体中的权威性人物、合作组织间的非正式关系、宗教信仰、公民社会理念等。通过调研显示，合作体的紧密程度与合作体的规模并没有相关关系。同时，合作体的合作层次主要分为两类：一类是以项目导向，即合作体成立的主要目的在于实施抗震救灾相关项目，并不强调合作体内部管理的规范性。这些项目所包含的含义较为广泛，不仅包括例如净水项目、社区发展等一线救灾项目，也包括建立大本营为公益组织提供服务、专业的信息收集与分享等支持性救灾项目。另一类是以管理导向，即合作体在执行抗震救灾项目的基础上，合作体对于其内部的运行机制、合作规范、合作机构选择等方面都进行了充分、深入的管理探索，并最终形成了一套系统、规范的合作机制。值得注意的是，合作层次对合作体的可持续性有着重要的影响。按照这样的标准对雅安灾害应对中公益合作体进行分类，可划分为三种类型：以项目为重点的松散型合作体、以项目为重点的紧密型合作体和以管理为重点的紧密型合作体。

回顾公益行业参与灾害应对的全过程，不难看出灾区利益、合作体利益及组织利益在不同合作体的发起、规范、运作直至最终走向解体等阶段不断地进行动力机制转换。公益组织间合作的动力机制，其实是公益组织在追求捐赠资源与实现公共利益之间不断平衡的真实反映。从雅安公益组织间合作来看，在合作体发起、规范阶段，灾区利益作为主导因素，成为凝聚各方合作的基石，公益组织通过合作或形成合作体，为灾区提供尽可能多的帮助。但随着合作的深入，尤其是合作体规范的确定与完善，众多合作体处在灾区需求与资源供给之间，合作体利益逐渐取代灾区利益，成为主导因素，而各个成员组织也希望通过提升合作体的影响力，以获得更多的资源与关注。在合作体运作、实施阶段，随着紧急救援结束，逐渐进入灾后安置阶段，一些合作体内部的资源约束以及能力不足逐渐暴露，各个成员机构出于自身生存和发展的考虑，组织利益逐渐取代合作体利益，成为主导因素，成员机构在这个过程中开始脱离合作体，选择退出灾区或者留在灾区通过单独承接灾区项目。随着成员机构的退出，在合作体解体后，各成员组织化整为零，以机构身份参与灾后重建工作，这时灾区利益又重归主导地位，但成员组织也希望能够与之共赢，从而实现自身的组织利益。

由于我国公益行业内的合作还处于从产生到成熟的过渡阶段，在其合作过程中还存在诸多问题。从政府部门层面来看，政府部门为了更好的监督、协同公益组织成立了服务中心，但由于其科层结构导致末端的基层服务中心执行往往不到位；从基金会层面来看，基金会在抗震救灾中对于公益组织的支持呈断裂式，在紧急救援和灾后重建阶段为公益组织提供物资和项目的支持较多，在过渡安置阶段的支持普遍较少；从 NGO 层面来看，单个 NGO 容易盲目进入灾区，而联合起来的 NGO 在合作过程容易因为资源竞争而产生冲突。

此项研究结论主要有：第一，雅安灾害应对中的公益行业合作促进了行业使命的整合，提升了公益行业在灾害应对中的价值；第二，雅安灾害应对中的公益行业合作有力补充了政府救灾的不足，很大程度上增进了灾区利益；第三、雅安灾害应对中的公益行业合作揭示出了行业内部的诸多挑战与问题，必须要直面这些问题并加以很好的改进。最终课题组提出的行业建议主要包括：第一，公益行业需要在重大灾害发生之后，成立协调政府关系和管理个体志愿者的行业性支持平台，并逐步转变为常态下的紧急灾害行业支持平台；第二，中国的基金会群体要重新审视与 NGO 群体的合作关系，更加注重平等民主以及强化资助导向的新型合作关系；第三，中国公益行业需要加强公益组织间合作有效性的能力建设，从而能够真正实现公民社会的整体价值，协同构建社会治理的现代化体系。

目 录

摘 要	II
前 言	1
一、雅安灾害应对中的社会参与总体情况	1
二、各类社会主体的参与情况	2
第一章 研究意义与研究设计	7
一、研究意义	7
二、研究设计	8
第二章 雅安灾害应对中的公益行业合作的基本情况	12
一、雅安灾害应对中的公益行业合作整体情况介绍	12
二、公益行业中合作体简介	13
第三章 雅安灾害应对中的公益行业合作的特征分析	26
一、雅安灾害应对中公益行业与政府部门紧密合作	26
二、雅安灾害应对中公益行业合作的周期性特征明显	28
三、合作成为行业共识，但合作体对成员组织存在一定的张力	31
四、合作体探索有效的合作机制	32
五、合作体内部以及合作体之间积极进行信任构建	34
六、公益行业合作中新媒体的广泛应用	36
第四章 雅安灾害应对中的公益行业合作的类型分析	38
一、公益行业合作体的类型划分标准	38
二、以项目为重点的松散型合作体	39
三、以项目为重点的紧密型合作体	42
四、以管理为重点的紧密型合作体	45
第五章 雅安灾害应对中公益行业合作的动力机制分析	50
一、合作体发起、规范阶段：从灾区利益主导走向聚焦合作体利益	50
二、合作运作、实施阶段：从合作体利益到组织利益的蜕变	54
三、安置阶段合作体功能受到制约，成员机构更多考虑组织利益	55

四、合作结果分析：以灾区利益为前提实现组织利益.....	57
第六章 雅安灾害应对中的公益行业合作的问题分析.....	61
一、政府部门存在的问题分析.....	61
二、基金会在公益行业合作中存在的问题.....	62
三、NGO 组织在公益合作中存在的问题.....	65
第七章 研究结论与行业建议.....	67
一、研究结论.....	67
二、行业建议.....	70
参考文献.....	72

前 言

一、 雅安灾害应对中的社会参与总体情况

2008 年被称为中国公益元年，汶川地震激起国人的慈善之情，北京奥运会带来的志愿精神，都引发了全体中国人的公益之心。五年后的 4 月 20 日，四川省雅安市芦山县发生地震发生后不到一分钟，相关信息通过微博、微信、互联网等渠道传播出去。政府、企业、公益组织与公民个体都迅速的参与到地震救援中来，在此次地震灾害应对中，社会参与呈现以下特点：

首先，政府能够对地震灾害进行迅速响应

中央政府及地方各级政府能够在短时间内组织大规模，集体性的救援行动。据人民日报报道，地震发生 20 分钟后，四川省委书记王东明做出批示：要求启动应急预案，立即派出救援力量赶赴灾区，即刻组织当地力量就近救援。并在很快时间内四川省政府的相关领导赶往芦山灾区，并在芦山县成立了四川省抗震救灾指挥部，下设抢险救援、医疗救助、群众安置、道路抢通、物资保障等工作小组，由省领导分别牵头负责、靠前指挥。实行省、市、县指挥机构三级合一，形成上下联动的高效组织指挥体系^①。面对诸如地震等类型紧急灾害，政府的快速反应与组织动员能力是其他公益组织与个人无法比肩的。

其次，企业、公益组织与公众能够在抗震救灾中相互合作，形成聚合力量

一方面，企业和公众在 4.20 雅安抗震救灾中，不再是将善款和物资捐给政府或红十字会单一渠道，而是有更多样的渠道选择，如捐给公信力较高基金会等慈善机构。譬如据壹基金官网的数据统计，雅安地震中壹基金共收到 130 多万人次的捐款^②，同时根据基金会中心网公布的数据，壹基金共收到来自企业和个人的捐款共计 3.69 亿元^③。另一方面，公益组织在此次抗震救灾中能够自觉的形成合作网络，以更具规范性，更具规模化的集体行动来回应此次灾难。譬如，当众多的无组织的志愿者进入灾区时，很多公益组织为志愿者提供了住宿，吃饭等服务，也免费对其进行简单的救灾知识，灾害应对知识的培训。

更突出的是，政府与公益组织、志愿者形成了良性互动

公益组织和志愿者团队救援能力的被政府部门肯定，各级政府对其参与抗震救灾的态度开明且大力支持。民政部在 2013 年 4 月 22 日发布《民政部关于四川芦山 7.0 级强烈地震抗震救

^① http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2013-04-23/content_8837649.html

^② <http://www.onefoundation.cn/html/88/n-1888.html>

^③ <http://www.foundationcenter.org.cn/newindex.html>

灾捐赠活动的公告》。在公告中规定，个人、单位有向灾区捐赠意愿的，提倡通过依法登记、有救灾宗旨的公益慈善组织和灾区民政部门进行，捐赠以资金为主。由此看出，此次雅安救灾，政府允许民间公众向公益组织捐款。民政部在同年的7月18日发布《民政部关于尽快落实芦山地震抗震救灾捐赠资金使用事宜的公告》。请接收芦山地震抗震救灾捐赠资金的公益组织和有关机构按照《民政部关于四川芦山7.0级强烈地震抗震救灾捐赠活动的公告》（民政部公告第277号）要求，尽快结合捐赠人的意愿和灾区恢复重建需求使用捐赠资金。捐赠资金渠道的社会化是雅安救灾中政府与社会良性互动的典型体现。此外，在四川省政府的支持下，5月12日，雅安抗震救灾社会组织和志愿者服务中心在芦山县的简易抗震棚成立，积极为公益组织和志愿者提供各种服务，促成社会各种力量积极充分参与雅安4.20抗震救灾。

二、 各类社会主体的参与情况

此次雅安地震灾害应对中，政府与各类社会主体的表现都有了很大的提高。据环球网报道，相对于五年前汶川救灾前期的混乱、无序及人海战术，此次雅安救灾堪称专业化程度已达到相当水准的“正规国家救灾”。3万军队及专业化救援能力及强的队伍参与救灾，无论从人数到装备足以形成对整个灾区救灾作业面的全覆盖^①。政府作为灾害应对的主力军之外，各类社会主体的积极参与非常重要，对构建起我国灾害应对的国家与社会协同体系产生很强的促进作用。

1、雅安灾害应对中企业参与情况

企业在参与雅安灾害应对的广度与深度上都达到了突破。在参与广度方面，据新浪微平台的统计，共有250多家企业为雅安地震进行了捐款，参与企业几乎涉及了所有领域，包括IT界、金融行业、服装行业、食品行业、电信行业、电子商务行业、快消零售行业、汽车行业、房地产行业、医药行业等等^②。这主要是越来越多的企业加强了品牌形象管理，更加重视企业社会责任建设，尤其是抗震救灾中的表现逐渐成为了衡量企业社会形象的指标之一。大量的企业能够迅速回应灾难，也反映出我国企业在履行社会责任方面的进步。与此同时，在参与深度方面，企业也呈现出了新特点。

首先是大企业豪捐现象依旧

譬如加多宝公司依旧延续汶川地震和玉树地震的捐献表现，在地震救援前期捐赠了饮料和矿泉水的情况下，后期又捐款1亿元，成为了雅安抗震救灾中企业捐赠金额最多的企业。同时，

^① http://opinion.huanqiu.com/opinion_china/2013-04/3876267.html

^② <http://finance.sina.com.cn/focus/blessyaan/>

向雅安捐款较多的还包括三星公司（捐款 6000 万），苹果公司（捐款 5000 万）等外企。

其次是企业捐款的对象出现多元化趋向

在雅安抗震救灾过程中，很多企业根据自己的品牌特征和用户群体，并没有把捐款直接捐赠给政府民政部门，而是选择了各具专长的基金会，希望能够将捐款用到指定的领域与人群。譬如乐蜂网是一家针对女性消费者的化妆品的电商，它通过中国妇女发展基金会向雅安灾区捐赠 100 万元人民币，专项用于帮助灾区女性进行灾后心理康复^①。加多宝公司通过中国扶贫基金会将 1 亿元捐赠给雅安地震灾区进行建设^②。乔丹体育通过中国青少年发展基金会向雅安灾区捐赠了超过 500 万人民币的物资^③。

再次是企业参与灾害应对的方式多样化

除了捐款捐物外，一些企业还在第一时间组织了救援队前往灾区。譬如三一重工集团派出以起重机械为主的专业救援小分队，携带 8 台汽车起重机、5 台服务车进入雅安灾区，实施紧急救援^④。厦门机械股份有限公司在灾害发生的第一时间派出了厦工抗震救灾应急小组，全面检查雅安地区装载机、挖掘机等设备，加注燃油，确保设备保持最佳工作状态^⑤。还有企业积极参与到灾后重建过程中，譬如广药王老吉公司捐赠了 3 亿元的生产线为提供就业岗位，以这种方式长期支持雅安的灾后重建工作^⑥。

整体而言，企业参与灾害应对逐渐显现出专业化特征，无论是选择合适的基金会有针对性地捐款捐物，还是利用企业自身专长，参与紧急救援与灾后重建，企业发挥的作用不再局限于单一地捐款，而是追求更加高效地、充分地满足不同的灾害应对需求。

2、雅安灾害应对中志愿者参与情况

在雅安灾害应对中，志愿者群体充分表现出了积极态度，但还存在着亟需完善的地方。目前我国志愿者群体大致可分为两大类，一类是团体志愿者，这些志愿者有自己的固定组织，定期参加组织活动，一般都有擅长的领域，譬如蓝天救援队，卓明震援通讯社等，在此次灾害应对中与政府、军队、公益组织协作，发挥了其专业特长。另一类则是数量庞大的个体志愿者，通常很少或没有接受过相关的专业知识的培训，缺乏固定的组织，对于公益、志愿服务精神的认知层次较低，在参与灾害应对过程中产生了较大争议。

^① <http://weibo.com/1717851677/ztbPgZ6MR>

^② <http://finance.sina.com.cn/roll/20130426/115015292323.shtml>

^③ <http://finance.sina.com.cn/chanjing/gsnews/20130421/184115225190.shtml>

^④ <http://finance.sina.com.cn/roll/20130420/153915218751.shtml>

^⑤ <http://finance.sina.com.cn/chanjing/gsnews/20130424/150815264465.shtml>

^⑥ <http://finance.sina.com.cn/chanjing/gsnews/20130426/134115293007.shtml>

个体志愿者参与灾害应对需求旺盛，但缺乏有效管理与支持机制

雅安地震发生后，由于我国缺乏志愿者需求信息平台与沟通机制，对参与雅安抗震救援的志愿者数量还没有官方统计数据。但根据中国广播网报道，共青团四川省委在地震发生当天通过微博私信报名，电话报名等形式组织志愿者招募活动，活动启动 12 小时后（即截止 4 月 21 日上午 9 点钟）已经有 1600 余人通过微博私信报名、1781 人电话报名，平均每分钟有 5 人报名^①。而更多的志愿者没有通过报名，就从四面八方涌入灾区。

大量个体志愿者无序涌入，造成生命通道堵塞、救援现场混乱等问题

雅安市由于地理位置比较特殊，进出的通道只有一条，在地震发生后，大量志愿者的救援车辆进入灾区，导致了生命通道的堵塞。据央视报道，因各路救援盲目涌往灾区方向，雅安地区道路拥堵，伤者出不来救援进不去^②。缺乏专业救援知识的志愿者由于缺乏经验反而变成了被救助的对象，加重了灾区的救援负担，甚至有些志愿者的来到灾区拍照发微博的行为也有作秀之嫌。

政府与媒体联动，劝返个体志愿者不要盲目进入灾区

四川省人民政府副秘书长蔡竞在 4 月 20 日晚间举行的芦山地震新闻发布会上呼吁，由于交通组织、次生灾害、后勤保障、个人救助风险等原因和不可抗拒因素，不倡导个人自行前往灾区救援救助^③。国务院办公厅 21 日下发的关于有序做好支援四川芦山地震灾区抗震救灾工作的通知第三条也明确表示非紧急救援人员、志愿者、游客等各界群众在现阶段尽量不要自行前往灾区，以支持灾区的抗震救灾工作^④。据媒体统计仅芦山县龙门乡一个乡镇，在 72 小时黄金救援期限内，平均每天劝返千余志愿者。整个雅安市及周边地区，受灾县(市、区)超过 30 余个，每天前往救灾的志愿者被劝返的人数肯定更多^⑤。

整体而言，由于个体志愿者的能力有限，其进入灾区的效果在本次抗震救灾中受到了广泛的争议。这也反映出面对紧急灾害，媒体不能将志愿者的价值全盘否定。云南青少年基金会秘书长杜华杰表示，要依据灾区需要来决定招募何种志愿者、招募的数量、如何进行统一调配和管理^⑥。这也反映出政府或公益组织，急需针对个体志愿者制定有效的管理办法和各项规范，以避免个体志愿者无序地进入灾区救灾。

^① <http://news.163.com/13/0421/11/8SVVH2EB0001124J.html>

^② <http://news.sina.com.cn/z/wwya/>

^③ <http://news.sina.com.cn/c/2013-04-21/133926898947.shtml>

^④ http://news.xinhuanet.com/politics/2013-04/21/c_115476438.htm

^⑤ http://opinion.huanqiu.com/opinion_china/2013-04/3876267.html

^⑥ http://www.shxb.net/html/20130422/20130422_352435_2.shtml

3、雅安灾害应对中公益组织的参与情况

与个体志愿者参与雅安灾害应对受到的广泛争论不同，各类公益组织的反应速度，救援能力都得到了社会各界的广泛认可。

积极筹措善款和物资

根据基金会中心网统计，截止 2013 年 4 月 27 日 8 点 02 分，全国共有 115 家基金会已参与地震救援和确定参与灾后重建工作，共募集善款和物资已达 10.49 亿元人民币，其数量还在不断增长。NGO 方面，很多组织在进入灾区进行抗震救灾时募集了很多的物资和资金，由于缺乏相关的统计，难以估算。据新京报报道，进入灾区参与救灾的公益组织约 700 个左右，而实际向雅安抗震救灾社会组织与志愿者服务中心报备公益组织为 270 余个^①。

快速反应，积极与政府配合

地震发生的当天，壹基金的救援联盟、联合救灾、蓝天救援队等救援组织已经达到灾区，开展相应的救援行动。与此同时，四川省政府对于公益组织的参与态度是十分积极的，在很短时间内成立了雅安市抗震救灾社会组织和志愿者服务中心，为公益组织和志愿者提供相应的支持。公益组织在灾区所开展的工作也不再是独立作战，而是与政府相互配合，服从政府的协调指挥。

自发联合，形成不同的合作网络

公益组织联合的合作网络，无论是在组织的数量，合作的程度，合作的效果相比汶川地震都取得了很大的进步。如 4 月 20 日当天，四川成都市以及省内的地方公益组织迅速联合，组织形成由 70 多家机构参与的 420 联合救援行动；2009 年成立的华夏公益联合会凭借玉树救灾的经验，成立了芦山公益服务中心，此平台为参与救灾的公益组织提供住宿，饮食等的后勤服务支持，同时还为参与救灾的志愿者培训基础志愿者知识以及应急救援的内容；由成都根与芽环境文化交流中心则联合广州创绿中心，GreenSOS（绿色学生组织网）成立的雅安水安全小组，在雅安灾区安装净水设备为当地灾民提供安全的饮用水。这些不同的合作网络，相互重叠，为雅安抗震救灾工作提供了重要的救灾力量。

整体而言，参与雅安救援的公益组织在筹措善款、快速反应、积极与政府配合的同时，基金会、NGO 等公益组织之间逐渐形成了一些合作体或合作平台。四川省社科院的研究员，同时也是本次雅安地震成都 420 联合救援行动的召集人之一的郭虹表示，通过吸取和总结汶川地震

^① http://epaper.bjnews.com.cn/html/2013-05/27/content_435515.htm?div=-1

救援和重建的经验，我国的公益组织过去五年在应对地震等灾难的能力得到了显著的提升^①，公益组织合作体或合作平台的进一步发展正好印证了这一点。

^① <http://politics.caijing.com.cn/2013-10-27/113480757.html>

第一章 研究意义与研究设计

一、 研究意义

汶川地震后的五年中，公益行业逐渐崛起并得到了很好的扩展，越来越多的企业、普通民众参与到众多公益组织开展的公益活动中。从企业层面来看，各行业、各领域的企业社会责任发展报告不断发布。根据最新统计，2013年前十个月，企业共发布企业社会责任报告 1525 份，相比同期 2012 年的 1337 份增幅为 14.2%¹。面对国内的突发灾难，企业还积极踊跃的参与捐款、捐物，仅汶川地震中 270 多家企业的捐赠总额达到了 71 亿多元²。据基金会中心网数据显示，截止 2013 年年底，企业及企业家发起的非公募基金会为 413 家。

从公益组织层面来看，民政部数据显示，截至 2012 年底，全国共有社会组织 49.9 万个，比上年增长 8.1%；全国共有社会团体 27.1 万个，民办非企业单位 22.5 万个，基金会 3029 个。吸纳社会各类人员就业 613.3 万人，比上年增加 2.3%；形成固定资产 1425.4 亿元；社会组织增加值为 525.6 亿元，比上年减少 20.4%，占第三产业增加值比重为 0.23%；接收社会捐赠 470.8 亿元。³

从普通公众层面来看，随着公益理念的传播与公益组织的推动，越来越多的人主动加入志愿者团体参与各种公益活动。据统计，目前我国已建立超过 43 万个志愿者组织、19 万个志愿者服务站，常年开展活动的志愿者超过 5000 万人。我国的志愿服务已经从以青年志愿者为主体发展为全社会共同参与的领域极为广阔且极具开放性的群众性实践活动⁴。

企业、公益组织与普通公众在对公益活动参与度不断提高的同时，表现出了合作程度加强的趋势。一方面，随着彼此之间开展的合作逐渐增多，合作方式呈现多样化。譬如企业基金会经常会为公益组织的项目活动提供一定的资金支持，而公益组织也常常招募普通公众作为志愿者参与其开展的公益项目等。另一方面，随着各种合作的不断深入，产生了无法回避的问题与挑战。譬如有些企业在开展公益活动时，习惯将目标群体定位于自身的消费群体，容易忽视弱势群体。有些企业基金会与公益组织合作时，将公益组织工具化，只注重自身品牌形象宣传。同时，有些公益组织与企业合作时对企业有刻板印象，认为其只追求利润，不重视服务社

¹金蜜蜂中国企业社会责任报告研究 2013

² <http://finance.sina.com.cn/blank/zzqyxd.shtml>

³ <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/201306/20130600474746.shtml>

⁴ <http://news.qtv.com.cn/system/2013/12/06/010912536.shtml>

会需求。有些普通民众对公益缺乏专业认知，只简单地将做好事和做公益慈善画等号，很难理解与认同专业性的公益组织的理念与行为。企业、公益组织与普通民众的在公益领域的合作成熟程度影响着中国公益事业的发展和公民社会的建设的程度。通过研究三者合作的基础和机制，减少合作中的矛盾和冲突，改善合作效果，提高合作质量，从而发挥三者合作对公益行业发展与公民社会建设的作用。

本研究将以雅安地震救灾以及后续重建过程中公益组织合作行为作为研究的切入点，通过实地调研的方式，深入分析公益行业内部的合作特征、合作类型、以及在合作过程动力机制，并在基础之上探究了政府、基金会、NGO 以及合作体在合作过程中存在的问题，最后提出了改进公益行业合作质量的相关结论与建议。同时，期待这份研究报告能够为常态下的公益行业合作提供成功经验和建设性的意见。

二、研究设计

1、理论基础

公益组织之间的合作在西方发达国家非常普遍。直到 1998 年之后，西方学术界才开始真正对社会组织间合作产生学术兴趣 (Murray, 1998)。Gray(1989)对合作给出了经典的定义：合作是一个过程，通过这个过程，对特定问题有不同方面认识的多元主体能够建设性地探索问题的差异性，并且找到超越单个主体局限的解决方案。关于这方面的学术文献快速增加，西方学者的研究主要集中在以下三方面：非营利组织为什么要建立联盟；什么类型的公益组织更倾向于建立联盟；如何改进联盟的管理。组织社会学界主要从资源依赖理论、交易成本理论、制度理论和社会网络理论等角度进行了诸多理论分析。有学者 (Barbara Gray 等, 1991: 14) 提出资源依赖理论更适宜解释合作的前提条件和合作的后果，对于合作过程中的不同参与主体的互动无法解释。Galaskiewicz 等 (1998) 质疑了目前非营利组织合作研究过于关注生产功能和效率，认为应该结合资源依赖理论、制度理论和网络理论解释非营利组织的成长与衰亡。不难看出，国外学者正在从过去单一的理论解释转向多个理论综合解释公益组织的合作机制。

资源依赖理论代表人物费弗尔和萨兰奇科 1978 年合著的《组织的外部控制——资源依赖的视角》，此书提出了一套详细的理论陈述和作者一些早期经验研究结果。费弗尔和萨兰奇科提出了四个重要假设：组织最重要的是关心生存；为了生存，组织需要资源，而组织自己通常不能生产这些资源，结果，组织必须与它所依赖的环境中的因素互动，而这些因素通常包含其他组织；生存因此建立在一个组织控制它与其他组织关系的能力基础之上。资源依赖理论的基本观

点是，没有组织是自给的，所有组织都在于环境进行交换，并由此获得生存。在和环境的交换中，环境给组织提供了关键性的资源，没有这样的资源组织就不能运作。这样，对资源的需求构成了组织对外部的依赖。对于中国的公益组织而言，特别是救灾的专业组织，在常态下组织资源非常匮乏。中国恰恰又是一个只有在灾害中才会慷慨捐款的国家。从组织发展的理性角度来看，能够参与救灾的公益组织都会积极参与救灾，从而能够参与到公益资源的分配与争夺中。2008年以来公益行业的最大变化就是公益组织的民间化属性越来越明显，行业内的组织数量快速增加，在这样的形势下，对于公益资源特别是资金的竞争出现在基金会群体、NGO群体中。¹

目前关于社会网络的形成主要有两种不同的理论观点，分别是以布迪厄与科尔曼为代表的社会资本观点和以博特为代表的结构洞观点。布迪厄认为社会网络并不是自然存在的，人们在参与群体活动中获益后，通过对群体活动不断投资，并使之制度化而才得以形成和构建。社会网络形成之后，群体成员能够从中获益。²科尔曼提出社会网络的存在是需要一定条件的，封闭的社会网络才能保证相互的信任。³正如布迪厄所提出的，社会网络的形成的前提在于人们之前彼此的信任，基于信任人们才能够进行群体性的活动。而群体活动中的获益以及对群体活动的不断投资，形成了社会网络中的互惠机制，互惠机制使得人们能够更为持续的参与的群体活动。随着，社会网络的逐渐形成，网络中的制度和规范也随着人们互惠活动的增加而被确定下来。因此，信任、规范、互惠机制构成了社会网络形成的基础，同时也保证了社会网络的稳定。⁴社会网络形成的过程，也积累起了社会资本。在雅安的实地调研表明，公益组织间形成的合作体有些是在雅安地震发生之前就形成了，大多数的合作体都是在雅安地震发生之后产生的。通过对这些合作体的观察，信任、合作体的规范程度、合作体内部的互惠机制都是影响合作体能否有效运行的关键所在。

2、研究框架

本研究运用资源依赖理论和社会网络理论，对雅安灾害应对中出现的主要的公益合作体进行了深入分析。此次雅安灾害应对中，合作体涉及到的公益主体主要有基金会、NGO、志愿者组织以及地方政府。研究小组通过大量的实地调研，分析雅安出现的重要合作体呈现出的重要特征，以及对照国外公益合作的研究成果对雅安合作体进行类型分析，并在此基础之上梳理了合作体在产生、运行、解散过程中的利益转换，最后提出了相关的问题与挑战并给出了相关的研

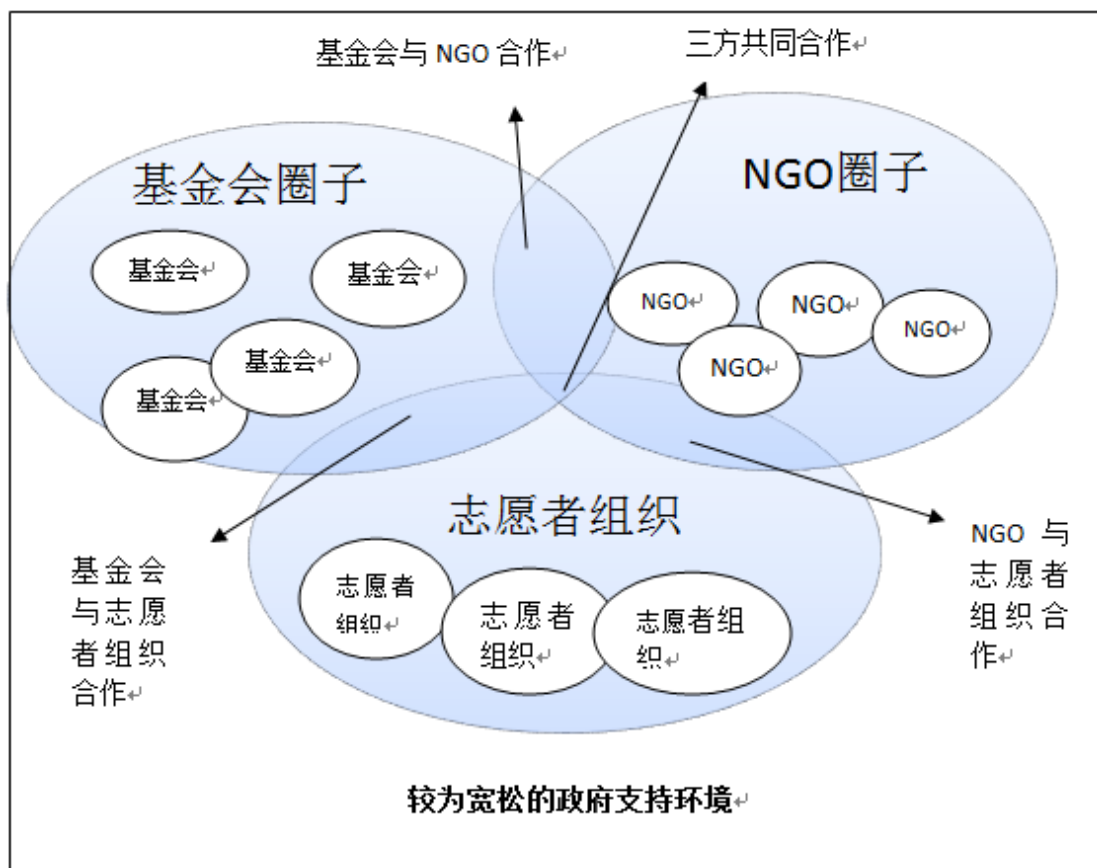
¹马迎贤. 组织间关系: 资源依赖视角的研究综述[J]. 管理评论, 2005, 17(2): 55-62.

²张文宏. 社会资本: 理论争辩与经验研究[J]. 社会学研究, 2003, 4: 23-35. 第 23 页

³张文宏. 社会资本: 理论争辩与经验研究[J]. 社会学研究, 2003, 4: 23-35. 第 23 页

⁴周红云. 社会资本理论述评 [J] 马克思主义与现实 2002 年第 5 期 第 32 页

究结论与行业建议。



3、研究方法

本研究主要采取实证的研究方法。通过以参与者的身份进入到研究场域，使得研究视角多样而客观，能够确保研究的准确与真实。

文献研究

主要是基于对雅安灾害应对中公益行业合作情况的初步了解，广泛阅读了有关资源依赖理论、社会网络等相关理论的国内外相关学术文献，了解相关领域的研究内容与研究进展。通过对文献的分析和总结，梳理了国内外公益组织合作机制的相关研究成果，为本研究提供一定的研究视角和基础。

实地调研

在文献研究的基础上，设计出针对各类公益组织的座谈会访谈提纲与关键知情人的半结构访谈提纲。通过在成都、雅安进行两场知情人座谈会，了解雅安灾害应对中公益组织之间的合

作现状，合作体的分布情况，合作中所遇到的问题等宏观现象，同时把握关键的合作线索，确定半结构访谈对象。与此同时，还分别在四川成都、雅安、北京、杭州、深圳、上海等地对参与合作的基金会代表、NGO 代表、志愿者团体代表、志愿者个体代表、国际组织代表、政府官员进行半结构访谈，了解公益组织在合作过程与内容方面的成功经验，所取得的合作效果，以及合作中存在的困难与挑战，并对典型合作进行案例总结与提炼。

4、研究过程

研究设计与前期准备阶段（2013 年 6 月至 7 月）

通过查阅相关的学术文献，在前人研究的基础上形成本研究的研究设计，并形成相应的研究框架。根据研究设计和研究框架，设计访谈提纲，调查问卷。在此基础上，进行前期预调研，了解雅安灾区现状，公益组织在雅安灾区的数量，相关合作体，合作组织的基本情况。

实地调研阶段（2013 年 8 月至 12 月）

2012 年 8 月上旬，前往四川省成都市，雅安市实地调研。通过与雅安社会组织与志愿者服务中心，各个县级服务中心，各基金会，NGOs 负责人进行访谈，了解本次抗震救灾中公益组织的参与情况，各个合作体的合作情况，合作效果等。

2013 年 8 月下旬，前往浙江省杭州市实地调研。通过参与华夏公益年会，对四川实地调研活动进行相应补充，对相关合作体负责人，前线总指挥进行深入访谈。

2013 年 9 月，前往广东省深圳市实地调研，10-12 月在北京、上海等地区实地调研。主要是与参与雅安抗震救灾的公益组织负责人取得联系，并进行访谈。

2013 年 12 月，前往四川省成都市、雅安市、芦山县实地调研，了解灾后重建过程中公益组织间合作的情况。

案例整理分析与研究报告撰写阶段（2014 年 1 至 4 月）

整理、分析和撰写所收集到的相关案例，并在收集的已有数据的基础上，撰写研究报告和案例报告。

第二章 雅安灾害应对中的公益行业合作的基本情况

一、雅安灾害应对中的公益行业合作整体情况介绍

本研究通过在北京、杭州、深圳、成都、雅安等地的实地调研，对雅安灾害应对中的公益行业合作情况有了整体上的掌握，并在此基础上，更加深入地对具有代表性的十一个合作体开展了进一步研究与分析。

合作体的核心组织类型各有不同。有以政府为主体的，如雅安市抗震救灾社会组织和志愿者服务中心，在政府与民间组织灾害应对合作领域具有开创性质；也有传承了汶川地震中 512 中心的成都 420 联合救援行动；有基金会组成的，如基金会救灾协调会，就是由中国扶贫基金会、中国青少年发展基金会、壹基金等全国大型基金会合作组成的；有 NGO 组成的，如兄弟联合会、雅安水安全工作组、华夏公益等；有志愿者组成的，如卓明震援通讯社这样的草根组织；有多方组成的，如中国社会组织灾害应对平台，是在雅安救灾中新成立的，集合了基金会与 NGO，同时还与当地政府合作的救灾项目平台。

合作体的规模大小不同，开展项目的工作各具特点。如雅安市抗震救灾社会组织与志愿者服务中心，在对参与灾区救援的公益组织，志愿者进行登记管理的同时，也为其联系政府资源，提供服务；成都 420 联合救援行动是集合了成都在地 70 多家公益组织的合作体，它们在灾区所开展的活动十分多样，既有急需物资的定点发放，也有灾区信息的收集与分享同时还有一线组织进入重灾区参与当地村庄的重建工作；兄弟联合会，雅安水安全工作组都为仅有 5 家机构参与的小合作体，它们在灾区同时开展净水项目；基金会救灾协调会在成立之初仅有 5 家机构，在灾区主要的进行基金会救灾项目统筹与协调的工作。

整体而言，虽然这些合作体规模不一，核心组织类型各不相同，在救灾过程中所开展的项目也各异，但是通过这些合作体以及其合作网络的搭建，促进了公益行业内合作的形成，改善了政府同公益组织的关系，同时也为救援行动提供了更大的力量。相比 5 年前的汶川地震，公益组织面对紧急的救援情况，不仅能够快速的反应和行动，同时更能够自觉地形成不同的合作网络，来协助当地政府更好地完成抗震救灾工作。

二、公益行业中合作体简介

1、雅安抗震救灾社会组织与志愿者服务中心

基本情况

4月20日，雅安地震发生后，全社会迅速动员起来，据相关资料显示，约有700多个公益组织、18000余名志愿者先后奔赴灾区一线，但由于道路狭窄、信息不畅以及灾区余震不断的现状，这些公益组织和志愿者的到来给救灾和安置工作带来新的困难与挑战。

北京师范大学中国社会管理研究院副院长张欢向国务院提出书面建议“在四川省抗震救灾指挥部下面增设社会管理服务组，提倡社会协同，公众参与”，国务院副总理汪洋做出重要批示，四川省委书记王东明4月25日批示四川省抗震救灾指挥部增设社会管理服务组，四川省常委李登菊为组长，省级工、青、妇和侨联、残联、科协等群团部门及省民政厅参与，做好公益组织和志愿者的服务、引导等工作。4月28日，作为社会管理服务组的载体，四川省抗震救灾社会组织与志愿者服务中心在芦山县正式成立。随后，省级服务中心指导雅安市建设市、县（区）社会组织与志愿者服务中心以及乡镇服务站点。

5月12日，省市共建雅安抗震救灾社会组织与志愿者服务中心（以下简称“雅安服务中心”）在雅安市正式成立。雅安服务中心由四川省共青团系统抽调18人入驻，并负责主要工作，其中团省委机关党委书记赵京东担任中心主任。雅安服务中心下设7个县（区）服务中心、26个乡镇服务站，以此形成了协同公益组织和志愿者的完整体系。在部门设置方面，市级中心下设接待部、服务部、项目部、综合部，县（区）、乡镇级中心/站点则根据自身市级进行相关部门的设置。

过渡安置阶段后，雅安灾区进入了为期3年的灾后重建阶段。面对方方面面的灾区需求，单单依靠政府的力量是不能够全面满足的，因此需要社会组织的积极参与。而雅安服务中心作为中介平台则发挥着十分重要的作用。为了更好的发挥作用，服务中心将由紧急状态向常态化逐渐过渡。首先是工作人员的调整，紧急状态下，服务中心的工作人员基本上为了补充当地而从省市两级抽调的。大部分的工作人员都是借调状态。进入灾后重建阶段后，服务中心的工作人员主要将以本地的人员为主。第二是服务中心的工作机制和制度上。随着服务中心的逐渐成熟，服务中心的一整套工作制度和机制也逐步完善。例如：信息共享制度、八会制度、工作简报制度等。第三是服务中心工作重心，在满足灾害重建需求的基础上，更为重视雅安地区社会组织的发展情况。且通过服务中心的努力，本次雅安地震灾后重建总规划中专门涉及了1.2亿

的社会管理服务项目用以通过政府购买的形式促进社会协同。项目共分为三个方面，一方面是关于志愿服务和心灵抚慰的资金，第二个是关于社会组织的培育和培养的，第三个是围绕灾区群众的需求来购买服务。这是在灾后重建历史上的首次，将社会管理服务纳入总规。2014年3月26日，在雅安市社会组织与志愿者服务中心运行近一年基础之上，成立了雅安市群团组织社会服务中心，率先探索建立市、县、乡、村四级群团社会服务中心（站点）工作体系。

合作基础及机制

一方面，雅安服务中心迅速建立起自上而下的类行政体系。该体系由省级抗震指挥服务组、雅安服务中心、以及各区县的服务中心、乡镇服务中心、重灾区乡镇服务中心等组成。首先，四川省委和雅安市委共同建设成立雅安服务中心，是省市级抗震救灾社会管理服务组开展实际工作的载体，相关部门协同配合其工作；其次，雅安服务中心对各县级服务中心进行业务指导（非垂直领导），县级服务中心在县抗震救灾社会管理服务组领导下成立，由县委常委担任中心主任；县抗震救灾指挥部社会管理服务组领导各乡镇服务站，其中，县级服务中心直接领导重灾区乡镇服务站，非重灾乡镇服务站作为县服务中心联络机构，协助县级服务中心开展工作。

另一方面，雅安服务中心与当地的公益组织建立平等合作关系。雅安服务中心下设各级服务中心，其主要定位是作为对接社会资源和灾区需求的平台，在与公益组织的互动过程中采用“监督与协同，服务并行”的原则。其合作主要有三类：一是对前往灾区开展志愿服务的公益组织和志愿者进行登记备案、核实身份、统一发放志愿服务工作派遣证以及定期电话沟通等形式，对公益组织的资质、背景以及在灾区开展项目的情况进行监督；二是收集、整理各县区志愿服务需求信息，争取和整合服务灾区群众和灾后重建工作的各种社会资源，协同公益组织救援和重建项目的落地，将最适合的资源派送到最需要的地区；三是为入驻中心的公益组织和志愿者团队提供办公、信息、项目、培训等服务，做好内部协调和氛围营造等工作。

2、成都公益组织 420 联合救援行动

基本情况

“成都公益组织 420 联合救援行动”（以下简称 420 联合行动）是由成都多家本土公益组织于 2013 年 4 月 20 日雅安地震发生的当天发起成立。420 联合行动是以邮件组为载体的较为松散联合体，凡认同“420 共识”，同意列入 420 联合邮件组的公益组织都被认可是 420 联合的成员。截止 2013 年 5 月 30 日，420 联合的邮件组成员超过 70 家。其主要的核心机构为：四川尚明发展研究中心、成都云公益发展促进会、成都市锦江区爱有戏社区文化发展中心联合发起的

12 家成都本土组织，以及南都公益基金会和四川省团委。

420 联合行动目前的决策层是最初的发起机构的 12 家本土机构所组成的“420 联合执行委员会”，并从中选举出执委会秘书组人员 3 名，执委会召集人 1 名，协调人 1 名，发言人 1 名。

420 联合行动的主要工作内容有三类：一是为参与的公益组织搭建 420 信息分享平台；二是为针对雅安地震灾区需求进行定点物资募集与输送；三是动员行动力较强的组织进入灾区，参与一线灾区救援工作。

进入过渡安置阶段后，420 联合行动以成员机构的身份加入了中国社会组织灾害应对平台。在重建阶段中，许多 420 联合行动成员机构，如爱有戏、益众、益多、心家园等，通过申请政府和基金会的重建项目在各自驻点社区开展起社区发展、生计建设等重建项目。

合作基础及机制

420 联合行动的合作基础有两点：一是各成员组织以四川省和成都市本土公益组织为主，组织之间的长期互动，以及较好的私人关系使得在四川省内形成了一个较为活跃的公益组织网络，活跃的网络是灾害发生后公益组织的相互沟通，协调和联系的主要保证。二是当地组织丰富的紧急救援经验，使得其能够在突发的灾害应对中快速反应，积极行动，结合自身专长有针对性地开展合作。三是资助方的快速介入，如南都公益基金会在地震当天为 420 联合行动提供了 20 万的资金支持。

420 联合行动的合作机制主要包括：一是平台中行动力较强的成员组织第一时间进入灾区开展救援活动，对平台中的其他成员组织起到了带动作用；二是进入到救灾一线的成员组织能够将灾区的信息及时反馈给平台，有利于平台中各个成员组织相互协作，并有针对性地开展工作；三是平台负责人的积极动员行动，鼓励各个组织参与抗震救灾活动，并对组织在灾区开展的项目进行一定的支持；四是成立办公室，各机构在此期间派出专人加入，共同执行相应的活动，保证了合作的持续与稳定。

3、雅安水安全工作组

基本情况

中国水安全计划雅安水安全工作组是在地震发生后由成都根与芽环境文化交流中心、广东创绿中心、中国绿色学生组织网（Green SOS，学生志愿者组织）、中国水安全计划和中华环保基金会联合组成。根据创绿中心的报告显示共 22 人参与了雅安水安全计划小组项目，其中 6 名专职人员为成都根与芽和创绿中心的工作人员，其他 16 位为在灾区当地招募的志愿者和

Green SOS 的提供的志愿者。

作为小型合作体，各成员机构内部分工明确。其中成都根与芽和 Green SOS 主要提供人力支持，参与前方的调研活动，后方的资料整理与汇总，净水设备的协调等工作。广东创绿中心主要提供技术层面的支持，其在农村净水方面具有比较丰富的工作经验，且有免费为村庄寻找饮用水源和提供成本低廉的净水设备的“一杯干净水”项目。中国水安全计划、中华环保基金会主要是协调企业资源，为该项目募集净水设备，同时南都公益基金会和上海联合劝募基金会为该项目提供了资金的支持。

雅安水安全工作组的主要工作内容是对灾区居民用水习惯、水资源情况和灾后的居民饮用水状况进行调研，在此基础上为芦山、天泉、宝兴等地的 62 个学校和居民安置点安装各种净水设备共 314 台，有 34012 位灾民受益。

5 月中旬，当水安全行动项目进入尾声后，雅安水安全工作组按照项目计划退出了雅安灾区，就此水安全行动小组解散。

合作基础及机制

雅安水安全工作组以“一杯干净水”项目为基础，由多元相关机构所组成的一个小型合作体。其合作的基础有三点，一是成都根与芽为在地机构拥有较为广泛的资源与人际网络，二是创绿中心在净水方面具有多年经验并拥有较为成熟的技术，三是资助方（基金会和净水企业）对于项目运行资金和净水设备的捐赠。

其合作机制有两点，首先是以“一杯干净水项目”作为核心工作，其目标是在最短的时间里为灾区安装尽可能多的净水设备。各成员组织的目标一致，减少了内部矛盾和冲突的发生。更重要的是工作组形成了有效的沟通机制和协调机制。具体而言，在工作组进入雅安灾区之前，创绿中心联合根与芽对工作计划做了十分详细的安排；进入灾区之后，所有工作能有条不紊地开展，尤其是参与的志愿者多为具有净水工作经验的人员，如果有任何疑问可以在当天的工作会议中提出来，及时解决，保障了工作组的稳定和和谐。

4、中国社会组织灾害应对平台

基本情况

为有效整合各方优势资源，发挥公益组织参与雅安地震救灾和灾后重建的合力，探索公益组织合作新机制，中国红十字会总会、北京师范大学、成都 420 联合救援行动、南都公益基金会四方合作于 2013 年 4 月 28 日成立了中国公益组织灾害应对平台（以下简称中社平台）。

中社平台的宗旨是推动公益组织参与雅安地震救援和重建的信息共享，发挥同类型公益组织的特长和经验，提高社会捐赠资源的使用效率，探索公益组织互帮互助联合应对灾害新机制，推动中国各领域各层次公益组织的发展成长。中社平台的**定位**是向公益组织提供资源的平台，由四方组建并相应承担一定的责任和义务。

四方合作下，各成员组织分工协作，各司其职。中国红十字总会负责与政府沟通协调、提供资源支持。中国红十字总会利用平台，通过招标等公开公平的机制，支持并协助各类公益组织参与灾后社区重建、社区服务、社区发展，同时并作为主要的资源支持方，为平台提供专项经费，根据平台设计，红十字会为平台提供 200 万元预算经费；北京师范大学社会发展与公共政策研究院负责平台北京工作站的日常运作，主要工作为信息平台建设、政策研究、项目规划设计评审、监测评估，为志愿者能力建设及培训等方面提供智力支撑；南都公益基金会参与支持平台的制度设计、资源协调、项目执行机构的评估和咨询以及对平台的资助；成都 420 联合救援行动负责平台四川工作站的日常运作，具体项目为开展灾区信息采集、承办项目评审会、了解考察申请机构、以及项目执行和督导，执行团队建设等。

中社平台成立后，当灾区情况稳定，中社平台与天全县进行试点合作，通过中社平台来对天全县的部分重建项目进行发布，以招募有意愿参与天全县灾后重建的基金会和社会组织的加入。

合作基础及机制

中社平台的合作基础主要在于资助方、研究机构、执行机构三方的高度匹配。在资助方中，中国红十字总会具有很强的官方背景以及雄厚的资金实力，在与各级政府联系，沟通和洽谈合作项目中能够起到重要作用；同时，北师大社会发展与公共政策研究院作为研究机构，其理性、专业知识和中立的价值观为项目更好的对接与协调提供了保证；而成都 420 则具有大量在地的 NGO 机构可以参与项目执行。

中社平台的合作机制有两点：首先，具有较为完善的组织体系与决策机制。中社平台设置决策委员会、平台执行秘书、执行委员会以及北京工作站（内设平台秘书处）和四川工作站。平台决策机制的主要形式是决策委员会会议，决策委员会会议由平台执行秘书召集。决策委员会会议讨论的内容包括平台运营重大决策事项，如工作规划、项目设计、与其他公益组织的合作、对外发布的信息内容（如新闻发布会）等。其次，相互协作支持的工作站模式。工作站作为中社平台的基本工作单元，实行主任负责制，具体推动各项决策的落实，根据灾区需要组织开展工作。北京工作站作为非一线执行层，主要作为后台支持，负责有六项工作：一是设计平

台运行机制，制定平台组织架构、运作原则等；二是制定项目规划，设计项目招标、委托、特许等方案，评估项目需求、执行机构和实施效益；三是政策研究分析、灾区信息汇总分析；四是组织国内外专家资源；五是能力建设及培训；六是宣传及倡导。四川工作站作为中社平台的执行层下设两个单位之一，负责四項工作：一是芦山地震灾区需求信息采集；二是对采集的需求信息进行分类、调研和分析并报送北京站；三是负责考察在地机构及项目执行地的情况；四是承办招标评审会，项目评估，以及项目执行过程中的督导。两个工作站在中社平台框架下相互协作配合，形成了互补共赢的合作。

5、壹基金联合救灾

基本情况

2011年西南灾害多发，春节前的凝冻灾害更是给西南各地造成了严重的损失，壹基金决定建立一个能够快速应对自然灾害，包括重大自然灾害和中小型灾害的公益组织救灾体系。2011年11月份壹基金在西南地区召开了应对西南凝冻灾害筹备会，与湖南、贵州、云南、广西四省的救灾组织开展合作，针对凝冻灾害进行交流，讨论和合作。在2012年3月针对云南旱灾，壹基金与各省的救灾组织展开进一步合作，促使2011年的临时联合体逐步确定下来。2013年，联合体已经基本形成以11个省区市为核心的“壹基金联合救灾网络”，共有200多家公益组织、7500名志愿者参与了联合救灾的行动。通过三年的努力，“壹基金联合救灾”（以下简称联合救灾）以成为深圳壹基金公益基金会资助并开展的核心项目之一。

联合救灾管理系统依据壹基金联合救灾章程的规定，由成员大会、工作委员会、监事以及省级民间灾害管理中心四部分组成。成员大会由“联合救灾”成员机构的正式代表组成，是联合救灾的最高权力机构。每个成员机构需向工作委员会推荐一位正式代表和一位后备代表。代表和后备代表之外的参会者不计入有效人数，不享有表决权、动议权、附议权，但享有发言权。工作委员会共设置五位常务委员（以下简称常委）席位，是成员大会闭会期间的执行机构。常务委员由成员大会差额选举产生，并从中推选其中1位成为工作委员会召集人。监事是“联合救灾”的最高监督职位。监事由“联合救灾”机构成员代表自荐和推荐产生，在成员大会上经过不记名投票选举，由得票数最高者当选。当一个省区具备两家以上联合救灾成员机构时，成员机构可以向联合救灾申请在当地省区设立省级民间灾害管理中心，并由全体省内成员机构推荐出省级中心协调机构。

合作基础及机制

联合救灾的合作基础主要有两方面，一是壹基金对于联合救灾网中合作成员的持续性的资助。壹基金的资助不局限在重大灾难中为合作成员提供资金和物质支持，对于各省的中小型灾害，壹基金会为联合救灾成员提供相应的资金和物资的支持，同时壹基金每年会拿出一定的资金支持联合救灾成员的组织能力建设，为成员提供培训等服务，并出资对省级中心所组织的活动进行支持。二是壹基金联合救灾中大部分的成员组织都来自环保和救灾领域，对于参与救灾都有过相关的经验，开展灾害中能形成较好的配合。

就合作机制而言，主要有两点。一是壹基金对于联合救灾成员的持续的资金和物质支持机制，这也是其合作基础；二是联合救灾体制中的管理体制，特别是省级民间灾害管理中心的设立，这一管理体制易于吸引各个地区民间组织的参与。具体而言，每个省份可以设立一个中心组织，省中心中还会推选出一名协调人来负责同联合救灾常委会协商各自的省内事情。通过这样形式在联合救灾的全国型大网络中建立了众多的关系紧密的小网络，使得大网络套小网络。省级的小网络可以使本省关注灾害救援的民间组织网络迅速搭建起来，快速回应省内中小型灾害和参与全国性的重大灾害的救援行动。

6、420 公益组织救灾协调平台

基本情况

4月22日，4•20公益组织联合救灾协调平台在雅安成立（以下简称420协调平台）。420协调平台是一个较为封闭的体系。该平台共有五家机构组成，分别为授渔公益，正轩文化交流中心、福溢社区文化交流中心、川越文化交流中心和鹰健青年志愿者公益团队，不吸纳其他公益组织的加入。协调平台的理事会成员由5家机构的负责人组成，平台所有的事物需要理事会5位负责人统一决定，5位理事推选授渔公益的董明珠为前线的总指挥，负责管理救灾前线的事物。协调平台还建立了一个微信群，五家机构的负责人与董明珠通过微信群进行沟通和交流。

协调平台设立的大本营是开放的。协调平台进入灾区之后，通过与芦山县政府沟通和协商，在芦山体育馆后面的空地上搭建了协调平台的大本营，向所有参与抗震救灾的公益组织和志愿者开放。大本营主要工作为协调平台项目和志愿者管理，以及为其他公益机构提供住宿，吃饭和信息分享等服务。大本营中设置了项目部、办公室、媒体部、后勤部、库管部、安保部等部门。

协调平台在救灾过程中以项目化运作为主。共实施了三个项目，分别为灾区饮用水净化和检测，灾情调研和灾后儿童心理减压。协调平台在成立之初5家机构达成口头协定，平台的运

行时间为三个月，三个月之后在情况允许的条件下协调平台自行解散。合作的三个月中，协调平台的运行大致分为两个阶段，第一阶段是紧急救援阶段，集中发挥平台的力量，各个机构相互团结合作，共同完成净水等三个主要项目。第二阶段为过渡阶段，平台的意识逐渐弱化，各个机构开始分离，并各自负责所承担的灾区农村驻点项目。

在灾后重建中，川越公益、正轩公益继续留在灾区，通过承接政府和基金会的相关社区重建项目，更进一步的参与到雅安地震的重建中来。而其他机构则选择退出灾区。自此，420 协调平台停止了运行。

合作基础及机制

协调平台的合作基础有两方面：一是成员组织一直保持着较好的互动与合作关系。具体而言，协调平台中的五家机构都是四川省本地组织，各组织负责人在参与汶川地震救灾活动中结识，五年里，组织之间有定期的沙龙活动和不定期的聚餐活动等。二是协调平台中 5 家机构负责人都有信仰基督教。

协调平台的合作机制有两点：一是成员组织负责人的共同宗教信仰。五家成员组织的主要负责人的都是基督教信徒，共同的宗教信仰使得五家成员组织的负责人在价值观和合作理念层面保持高度的一致性，并会建立起彼此的信任，负责人的相互信任也会进一步促进机构之间的相互信任。二是协调平台的共同使命。在本次抗震救灾中，协调平台的主要项目是灾区的饮用水净化，核心化的项目增加了五家成员组织之间的目标统一性，增进了在救灾过程中的合作。

7、基金会救灾协调会

基本情况

基金会救灾协调会于 4 月 29 日在雅安成立。开始共有 7 家成员，分别为中国扶贫基金会、中国青少年发展基金会、深圳壹基金公益基金会、腾讯公益慈善基金会、南都公益慈善基金会、中国妇女发展基金会、中国光华科技基金会，其中中国妇女发展基金会和中国光华科技基金会为 7 月 4 日加入。后续又有爱德基金会、北京师范大学社会发展与公共政策学院加入。

基金会救灾协调会成立目的在于促进中国基金会在救灾中更好的协作行动，加强各个基金会在救灾工作中的沟通、交流和合作，促进基金会救灾行动与政府救灾与灾后的重建计划对接，并且协调基金会对参与救灾公益组织的资助。

基金会救灾协调会下设发起人大会，秘书处等部门。发起人大会为协调会的决策机构，发起人大会具有制定、修改章程，选举、罢免召集人、总干事；审议协调会工作计划和预算，听

取、审议秘书处的工作报告、检查秘书处工作，决定协调会的分立、合并或终止，决定其他重大事项等职权。协调会的召集人采取轮值制度，轮值周期为4个月。轮值召集人的职责为召集和主持协调会发起人大会，检查协调会发起人大会决议落实情况，审批和签署预算外支出，代表协调会发言及对外发布信息，监督和知道秘书处工作等等。同时，协调会还设立了秘书处。秘书处的职责为接受轮值召集人的领导，协助轮值召集人工作，拟定秘书处工作计划和预算并报请发起人大会审批，组织和实施各项协调会活动等等。

基金会救灾协调会是参与发起人制，面向基金会开放，凡是在中国大陆注册，认同协调会章程，并且在发起人大会上获得三分之二的同意的基金会都可以加入协调会。

2014年4月16日，基金会救灾协调会在成都召开会议，通过章程、选举办法，选举理事、监事、理事长、监事长。理事单位有中国扶贫基金会、中国青少年发展基金会、中国妇女发展基金会、腾讯公益基金会。监事单位有深圳壹基金公益基金会、南都公益基金会、爱德公益基金会、北京师范大学社会发展与公共政策学院。中国扶贫基金会秘书长刘文奎当选理事长，壹基金秘书长杨鹏当选为监事长。

合作基础及机制

基金会救灾协调会的合作基础有三方面，首先是将合作的领域定在了救灾方面。八家基金会在救灾方面都有着丰富的经验，各自也都专长的领域，能够强强联合。二是各基金会都是相对独立且实力相当。三是基金会之间良好的私人关系。八家基金会在私下有着较好的相互信任、尊重关系，这些条件都为推动协调会的成立打下了基础。

基金会救灾协调会的合作机制有两点，一是信息的沟通，二是项目的统筹。具体而言，基金会将所募集的资金和资源投到灾区中，开展各种各样的重建工作，其中不可避免地会出现重复和冲突。基金会协调会通过各基金会之间进行信息的协调和项目的统筹以确保救灾和重建项目能够更好的开展，同时避免资金和物资的浪费。

8、华夏公益服务中心

基本情况

华夏公益服务中心经历了四个阶段的发展。第一阶段是2009年12月华夏公益联合会筹备组成立。首批成员包括宁波城市帮办猴子河南周口天虹、阜阳义工一方天涯、河北红十字、心桥大漠儿、河南义工联方红、浏阳义工菠菜、北京红心会伍雪冰、山东社区工作者、广东韶关小红帽等。第二阶段是在华夏公益联合会成立不久，2010年4月玉树发生地震。震后不到1个

小时，协作者大北与郑壹零一起协调西宁、安徽和成都地区参与过 2008 年 5·12 地震救灾的民间组织成立了救灾先遣队和后勤队，并建立起玉树救灾的 QQ 群，通过网络平台发布物资需求信息。为了方便物资的输送和监督管理，华夏公益组织各个民间机构在西宁和玉树召开了两次协调会，强调协作的重要性，避免物资重复，做到信息共享。同时在葛桑尔广场成立了占地 64 平方米的大本营，为参与玉树地震的公益组织提供办公场所，休息场所，并为其相应的配套服务。公益组织每天早晚聚集到大本营，进行信息沟通，公布物资流向，同时也在大本营中与政府和媒体对接等。第三阶段是 2010 年 4 月通过参与玉树救灾活动，华夏联合会逐渐将自己定位为华夏服务中心，同年 8 月，华夏公益联合会正式更名为华夏公益服务中心。从应急救援向服务功能转变。秉承抱团取暖大公益理念，致力打造民间善力集合地，并以建设性力实服务支持民间公益力量的协力共成长。第四阶段是 2011 年 3 月，华夏公益服务中心网站开通，九个分服务中心成立，即华夏公益发展中心、华夏公益培训中心、华夏公益应急救援中心、华夏公益策划中心、华夏公益资源中心、华夏公益网络中心、华夏公益调研中心、华夏公益新闻中心和第三方。

经过四个阶段的发展，华夏公益服务中心凭借玉树救灾的经验，在雅安地震之后对灾害迅速反应，更加清晰自身定位。地震发生当天，华夏公益在 QQ 群中发布了灾害信息号召平台中的组织进行相应。在地震发生的 72 小时内，华夏公益积极参与了紧急救援阶段的救人工作。4 月 22 日后，华夏公益调整目标将主要方向集中到为公益组织提供服务。华夏公益在芦山县城设立大本营，为参与抗震救灾的公益组织提供了办公地点、必要的后勤保障（食堂和驿站），救灾信息等服务，并通过建立物资中转站为公益组织的物资运送提供便利条件。

由于华夏公益服务中心在选择驻点社区方面缺乏一定经验，当灾区进入灾后安置阶段后，大部分华夏公益服务中心的成员机构退出了灾区。

合作基础及机制

华夏公益服务中心的合作基础在于无中心的纯公益网络。华夏公益服务中心始终坚持民间立场和去中心化，既没有全职的工作人，更没有严密的组织形式。无中心的纯公益网络保证了参与公益组织之间的平等和自由。

华夏公益服务中心的合作机制则在于建立了前后方联动，配合的大本营机制。华夏公益服务中心在参与 2011 年玉树地震救援中尝试建立了玉树大本营，在参与紧急救援的基础上，也为公益组织提供相应的服务。在雅安地震救援中，华夏公益凭借玉树救灾的经验，迅速建立起来了雅安大本营，将中转站、大本营，以及信息组、协调组、物资组等架构迅速地铺开，投入到

救灾工作中，形成了前后方的流水线作业，并同时成立了 3 个协调服务中心，分别负责后方、成都、雅安的各种资源协调工作。

9、卓明震援通讯社

基本情况

卓明震援通讯社是在玉树地震中组建的一个草根团体。卓明是国内目前唯一一家以专业处理地震救援信息为工作内容的民间志愿者组织，它的主要工作是处理发布信息、协助资源对接、促进救灾合作。卓明公益并没有具体的办公地点，机构的各个成员一般是灾害发生后通过网络相互联系。

卓明震援通讯社的发起者和负责人郝楠同时还是华夏公益服务中心的 13 核心成员之一，其他工作人员一般都是志愿者，人员构成并不固定，这些志愿者一部分来自公益组织，一部分来自合作的团队，例如 21 世纪网，蓝天救援队等。

卓明震援通讯社主要由四个小组构成：一是信息收集组，信息收集组的主要功能是利用网络，前线人员等各种渠道收集全方面的灾害信息；二是信息核实组，核实组的主要任务是对收集到的灾害信息进行核实，并把不完全的信息补充完整，在此基础还需要确认信息的真实性和有效性；三是协调联络组，主要功能是利用收集到的灾害信息，对一线的救灾团队进行协调，为需要物资的一线组织和受灾村庄联系物资，为一线的救灾组织的负责人“牵线搭桥”促进其相互合作等；四是文案组，文案组负责整理和收集的当天信息，形成简报发布。

合作基础及机制

卓明震援通讯社的合作基础及机制都是在灾害信息的收集与共享上形成的。面对突发灾害，一线的紧急救援十分重要的同时，后方的信息收集与共享的作用也不可小觑。一方面，卓明震援通讯社自玉树地震以来，一直坚持在后方通过各种渠道收集灾害的信息，并对救灾信息进行整合和证实之后免费的提供给其他信息平台和一线的救援组织。另一方面，卓明震援通讯社多年来的志愿救灾经历获得了公益组织的信任与依赖，在长期的志愿救灾经历中，同许多公益组织形成了良好的合作关系，灾害发生后前往灾害一线的救援组织会及时把收集到的灾害信息发送给卓明震援通讯社，而卓明震援通讯社通过汇集和整理各个公益组织的信息再将其分享给一线组织，由此形成了公益组织参与救灾的信息收集与共享的机制。

10、中国扶贫基金会“芦山公益同行”行动

基本情况

2013年4月20日在地震发生的第一时间，中国扶贫基金会立即启动应急响应机制，在秘书处领导下成立芦山地震应急领导小组，进行全会动员，开展紧急救援行动，成立捐赠接收组、项目执行组、信息传播组、后勤保障组，第一时间派出救援先遣队，并启运第一批备灾救援物资运输与紧急救援物资采购。同时，在应急领导小组的统一指挥下，扶贫基金会在芦山、宝兴、天全设立工作组。基金会紧急救援采购、灾后重建评估工作以及 NGO 伙伴工作陆续有序开展的同时，联合加多宝集团成立由 8 位专家组成的“芦山地震灾后重建评估组”，为即将开展的灾后重建工作进行灾区深度调研，并联合公益伙伴启动“芦山公益同行计划”。

聚合民间公益的力量，同公益伙伴一起参与芦山地震救援是中国扶贫基金会在芦山震后重建阶段过程中的长期策略，“芦山公益同行”计划为参与雅安抗震救灾的公益伙伴提供资金、资源支持，让扶贫基金会同受灾人群、政府、社会力量一起重建美丽新芦山。此项目分为三个阶段：首先为紧急救援阶段的“芦山公益同行·社区救助计划”——支持公益伙伴参与灾害的紧急救援行动，为灾区提供物资救助等。接着为过渡安置阶段的“芦山公益同行·社区陪伴计划”——支持公益伙伴参与过渡安置阶段，包括关注灾民心理干预、儿童安置等。最后一个项目为重建阶段的“芦山公益同行·社区发展计划”——支持公益伙伴参与灾后重建阶段，包括生计发展、社区公共服务等。

合作基础及机制

雅安地震中扶贫基金会同 NGO 组织的合作基础主要有两方面，其一在于扶贫基金会自身在项目管理方面的优势，其二在于 2008 年汶川地震发生后，扶贫基金会在同公益组织合作方面积累了丰富的合作友谊和经验。扶贫基金会在本次雅安抗震救灾中所联合企业、公益伙伴所进行的芦山公益同行项目计划取得了十分显著的合作效果。此次雅安灾害应对中，扶贫基金会开展了颇具规模的资助草根 NGO 组织开展社区发展项目对于基金会自身转型为资助型基金会有着重大的意义。

11、四川 512 民间救助服务中心（尚明公益）

基本情况

2008年5月15日的“四川 512 民间救助服务中心”（以下简称：512 中心），由参与 512 汶川地震救援的四川本地公益组织和来自全国各地的公益组织共同组建，并得到了中国扶贫基金会、南都基金会、友成基金会、香港曙光基金会和乐施会的资助。

512 中心为参与救援的民间组织和志愿者，以及研究机构的学者和企业人士提供了一个信

息交流、资源共享、合作学习的公共平台，同时定期举行培训活动。

联合体机构化。经过 4 年多的发展，四川 512 民间救助服务中心由联合体转型成为公益机构即尚明公益研究中心，并于 2012 年 3 月 6 日在四川省民政厅正式登记注册，现属于民办社科研究机构，业务主管单位为四川省社会科学界联合会。这也是目前四川省唯一一家服务公益组织的民办社会科学科研机构。

目前的主要工作内容是为四川 NGO 提供能力建设、信息咨询等服务，并进行与公益行业相关的问题研究。其宗旨是推动四川公益事业发展，使命是研究公益发展问题、服务社会公益组织、建立公益信息平台。尚明公益的决策机构是理事会，理事会成员 5 人，监事 1 人。专职主任 1 人，下设行政财务部、项目部、信息部。现有 4 名全职员工，兼职人员 1 人，实习生 3 人。

合作基础及机制

512 中心是中国公益界在重大公共事务中建立的第一个跨地区、跨行业、跨领域的联合体。512 中心的合作基础及机制有两部分，一是在紧急救援和过渡安置阶段，512 中心免费为全国各地参与救援的机构提供信息服务，资讯服务，并由此建立众多公益组织的信任关系；二是在灾后重建阶段，中外省的救援组织大部分已经撤出，512 中心的合作机构以四川在地的组织为主。512 中心通过川道学苑项目，助力工坊项目，台湾内地两岸交流等项目提升了在地公益组织的公益理念，提高了在地公益组织的整体质量，并且更好与在地公益组织建立起了相互信任的合作关系。

第三章 雅安灾害应对中的公益行业合作的特征分析

通过对实地调研中的十个合作案例的基本情况介绍,可以发现,尽管这些合作体各有特点,各不相同,但作为雅安灾害应对中公益行业合作而言,具有六方面的普遍特征:第一,在雅安灾害应对中,政府对公益组织参与救灾表现出开放和欢迎的态度,本次灾害应对中政府与公益组织进行了很好的协调与合作;第二,与地震的特点有关,本次行业合作的周期较短,且合作体开展的救灾项目较为相似;第三,虽然合作周期较短,但是公益组织的合作诉求十分高,而在合作体对于参与组织还是存在着一定的张力;第四,本次雅灾害应对中,大部分的合作体并不是松散的组织结构,对于合作机制进行了探索;第五,大部分的合作体都在进行信任的构建;第六,新媒体在多个合作体中得到了很好的应用。

雅安抗震救灾并不是公益组织的首次合作,在常态的情况下,公益组织在环保,助残、儿童等领域的合作活动已经积极的开展起来,而从汶川地震开始,公益组织正在不断尝试的在非正常的紧急情况下开展合作活动,尤其是在最近几年的灾害应对中,逐渐形成了如华夏公益、壹基金联合救灾这样的合作体。公益组织的合作正在从尝试向成熟阶段中努力前行,合作体的数量,质量,以及对于合作的期望效果都在不断的提高。

一、雅安灾害应对中公益行业与政府部门紧密合作

雅安抗震救灾中,公益组织与政府部门能够达成合作的基础主要有两方面构成,一方面是汶川地震以来,我国公益组织的快速成长和发展;另一方面是四川省政府以及雅安市政府对于公益合作体的开放、协调与支持的态度直接促进了公益行业合作的整体效果。具体而言,合作主要表现在三个层次。

首先,政府迅速成立“服务中心”准行政体系,对接公益组织与志愿者工作。

在抗震救灾第一时间里,在国务院及四川省政府的指导下,雅安市以及各区县、乡镇成立公益组织与志愿者服务中心,通过省级抗震指挥服务组、雅安服务中心、以及各区县的服务中心、重灾区乡镇服务中心、乡镇服务站,形成了一个自上而下的准行政体系。

各级服务中心作为对接社会资源和灾区需求的平台,坚持与公益组织的互动过程中采用监督与协同,服务并行的原则。所在地的服务中心对进入社区的公益组织进行登记报备的方法,既是对公益组织的一种监督和管理,能够避免水平参差不齐的组织都涌入灾区,同时根据公益

组织的擅长领域，结合灾区的本身需要对公益组织进行合理分配能够避免资源重复和浪费的现象。

案例 3-1：雅安市社会组织与志愿者服务中心主任赵京东表示：省市共建的中心在雅安，职责明确。各个受灾县也有相应的中心，乡镇也有站，这个体系更有利于协同社会组织。比如说社会组织，它肯定要先到省中心来，说明你的工作领域和服务的时间。我们会根据县和乡镇的具体情况，了解当地的需求和当地的社会组织分布，然后派遣，同时进行协调。

其次，政府和公益组织进行了较好的协同合作。

政府与公益组织并不是对立，冲突的关系。许多公益组织进入灾区开展项目前，会主动找到相关的主管部门开据相应的证明，并且将政府也作为受灾的一个部分来看待，会为其提供相应的服务。而相关的政府部门对于公益组织也不再是漠视的态度，而是积极接纳。

案例 3-2：4·20 公益组织联合救灾平台（兄弟联合）在灾区进行灾区饮用水净化工作。兄弟联合中川越公益的负责人朱海说他们的所有净水机器都是经过空军化验合格的，并在在项目点安装机器之前已经得到了村委会提前沟通，并得到了县政府的同意书和水务局的盖章认可。当得知太平的一个村没有自来水后，兄弟联合会问村干部可不可以做，然后向镇政府申请，在真正开工的时候还会请县水务局的代表出席。

最后，政府与公益组织在重建项目上开展了深层次的合作。

在灾后重建阶段，政府对于灾区的实际情况较为熟悉，同时会出台并具体实施灾区重建规划。雅安抗震救灾社会组织与志愿者服务中心会汇总各个县的重建项目书，对接基金会的社会资金，同时动员相关的 NGO 组织参与项目的实施。这一合作模式能够提高灾后重建工作的效率，实现资源的优化。

案例 3-3：中国社会组织协作平台与天全县政府的合作是公益行业与政府合作的一个典型案例。天全县是雅安市下面的一个县城，与芦山县这样的明星灾区相比，天全县受灾较为严重，但却没有得到充足的重建资金支持重建。天全县县委常委谷常委负责天全县的社会组织与志愿者服务中心，主动与中社平台进行联系，商谈灾害重建工作中的合作。通过洽谈，将合作形式定

为：由天全县政府，以及下属的县乡政府根据自身受灾情况和重建计划撰写灾害重建项目书，项目书经过中社平台的专家评审通过后，通过平台向社会组织公开招标。项目执行所需的费用由平台中的资助方和天全县政府承担。

二、雅安灾害应对中公益行业合作的周期性特征明显

雅安地震发生后公益组织快速响应，从全国各地赶赴灾区参与救灾工作。公益组织中合作体的构建速度也较快，在雅安地震发生一周内基本上所有合作体都已初步形成，并投入到抗震救灾的队伍中。但公益组织合作持续的时间较短，合作的周期一般情况下为1个月左右，而最长的合作周期为3个月。

表 1：雅安灾害应对中公益行业合作期限

合作体名称	雅安救灾中的合作期限
卓明震援通讯社	4月20日——5月22日
成都420联合救援行动	4月20日——4月29日
华夏公益服务中心	4月20日——5月28日
雅安水安全工作组	4月22日——5月10日
壹基金联合救灾	4月22日——5月15日
420公益组织救灾协调平台	4月22日——7月22日
雅安公益组织与志愿者服务中心	4月28日——
中国社会组织灾害应对平台	4月28日——
基金会救灾协调会	4月29日——

注：壹基金联合救灾、华夏公益服务中心、卓明震援通讯社在雅安地震发生前就已经形成

其中，大部分公益组织的合作都集中在紧急救援和灾后过渡安置阶段。5月中旬大部分合作体以及合作体在灾区成立的大本营已经解散，7月中旬除政府成立的服务中心和基金会救灾协调会、中社平台、壹基金联合救灾、中国扶贫基金会芦山公益同行之外，部分合作体已经解散，合作体中大部分的公益组织已经撤出灾区。部分合作体中的公益组织仍留在灾区，同承接基金会或政府的项目，在灾区开展灾后重建工作。公益行业的合作周期较短与灾害的性质、组织自身的条件以及外部的资源支持条件都有关系。当灾区进入灾后重建阶段后，公益行业中的合作基本已经消失殆尽，各公益机构开始进行执行重建项目，而项目之间几乎无合作，仅仅在举行活动时候，机构之间会进行人力或场地的帮助。

首先，地震灾害自身特征，决定了开展紧急救援的周期较短。

地震作为一种突发性自然灾害，对灾区的经济，社会能够造成严重的损失。而地震救援工作目前已经形成体系，紧急救援阶段，过渡安置阶段以及灾后重建阶段，已经得到很好的划分。公益行业的合作体一般只参与紧急救援和过渡安置阶段，这两个阶段的周期较短，一般为1个月左右。

案例 3-4：华夏联合服务中心实在 2010 年成立的服务平台，在雅安地震发生后第一时间进入灾区参与救援工作，在黄金救援时间中，华夏公益同政府和其他公益组织协同参与救人工作。而 4 月 22 日紧急救援结束后，华夏服务中心在芦山县城成立大本营，为参与救灾的公益组织提供办公场所，吃饭，住宿等后勤服务，同时也对志愿者提供简单的救灾，救援知识的培训活动。5 月 28 日，灾区情况基本稳定，政府已经开始规划重建规划时，芦山大本营正式关闭。芦山的华夏驿站、华夏工作坊以及华夏爱心食堂也相应关闭。在抗震救灾期间承担各服务站点在当地以及外地工作团队由华夏公益推荐给各基金会，分散参与各村点灾后重建工作。

其次，公益组织规模特征，影响了灾后重建阶段的持续工作。

我国的公益组织一般都规模较小，自身资源有限，很多组织是暂时停止了机构正在运行的项目，抽调工作人员参与到灾害救援中。而当救灾进入灾后重建阶段，灾区情况相对稳定之后，组织即选择撤离灾区，所有工作人员回归本位继续开展机构的项目。

案例 3-5：中国水安全计划雅安水安全工作组是在地震发生后由成都根与芽环境文化交流中心，联合广东创绿中心，中国绿色学生组织网（Green SOS，学生志愿者组织），中国水安全计划、中华环保基金会和南都公益基金会联合组成的一个小型合作体，在灾区主要开展的活动是在对灾区居民用水习惯、水资源情况和灾后的居民饮用水状况调研的前提下，为灾区的学校和居民安置点安装各种净水设备。水安全工作组的合作时间为 4 月 22 日进入灾区，5 月 10 日水安全工作组成员全部撤出灾区。水安全工作组的负责人罗丹表示 5 月 10 日就全部撤出灾区的原因有三点：一是当时灾区的基本情况已经十分稳定，饮用水的提供有了一定的保障。其次在灾区同时有不同的组织都在进行净水设备的安装，人员和净水设备都十分充足，工作小组的退出不会对灾区的净水设备的管理造成影响。最后，根与芽与创绿中心在地震发生前正在进行自己的项目，是抽调人员参与救灾工作。灾区情况已经稳定，机构需要回到社区开展自己的项目。

再次，各类资源供给的减少，加速了合作体的解散。

除机构规模和人员限制外，合作体运行的资源一般为合作体内部供给为主，资源较为有限。当合作体内部资源减少到难以维持合作体运作时，合作体自然解散。而基金会等资源提供方，虽然会向合作体提供资源，但是并没有提供合作体持续运行的经费，这也是造成合作周期较短的原因之一。

案例 3-6：4·20 公益组织联合救灾平台（兄弟联合会）在 4 月 22 日在雅安成立，平台共由五家四川在地机构组成，分别为授渔公益，正轩文化交流中心、福溢社区文化交流中心、川越文化交流中心和鹰健青年志愿者公益团队。协调平台是一个较为紧密和封闭的组织，并不吸纳其他的组织和资源方参与。协调平台在雅安抗震救灾过程中的项目共有 3 个，分别为灾区饮用水净化和检测，灾情调研和灾后儿童心理减压。平台的运行时间为 3 个月，即 4 月 22 日——7 月 22 日。当 7 月中旬净水项目和灾情调研项目进入尾声后，所有净水设备和募集的资源大部分已经发放完毕，协调平台的作用逐渐弱化，7 月 22 日正式宣布合作体解散。授渔公益和川越公益在救灾中为灾区设立了儿童读书室和娱乐室，在平台解散后两家组织对接了壹基金的儿童益乐园项目。其他组织则撤出灾区。

整体而言，合作体积极共享灾情信息，提高资源分配效率。

公益组织行业内部的合作除合作周期较短外，各个合作平台的主要任务有较大相似性，主要以救灾物资的筹集和发放，志愿者的管理和使用，以及信息共享等方面。公益组织进入灾区时都会带来在外地募集到的一些资金和物资，进入灾后进行物资发放。一些合作体在灾区还会招募志愿者，对其进行简单培训后让其参与合作体的相关工作。

由于各个合作体开展项目的区域不同，在发放物资或实施项目过程中合作体会对当地的灾情信息进行调研和收集，并通过微信、微博等社交媒体和众多的大众媒体发布出去。如 420 联合救援行动在合作体成立之初就将组织的使命定位为信息分享平台，并同步针对灾区的需求募集物资和发放物资。

案例 3-7：“成都公益组织 420 联合救援行动”（以下简称 420 联合救援行动）成立于 2013 年 4 月 20 日雅安地震发生的当天，由成都多家本土公益组织共同发起。420 联合救援行动以搭建各地公益组织 420 信息分享平台为主，并同步针对雅安地震灾区需求进行定点物资募集、灾

区救援行动。为此专门在成都市高新区肖家河维信街4号爱有戏肖家河项目点成立了人员相对稳定的行动办公室，共同执行信息收集对外宣传、物资募集采购管理运送、志愿者招募管理、行政财务等工作。

壹基金联合救灾组织公益组织参与2011年西南凝冻灾害和2012年西南旱灾的救援，截止到2013年联合体已经基本形成以11个省区市为核心的“壹基金联合救灾网络”，共有200多家公益组织、7500名志愿者参与了联合救灾的行动。4月22号壹基金雅安联合救灾指挥部成立，指挥部的主要功能是做一线的灾情评估的工作并为前来救灾的公益伙伴提供相应的灾情信息分享，第二个任务是为灾区救灾的组织提供后勤的保障，第三个任务是对募集到的物资的管理，包括物资的储运，发放，调拨等。

三、合作成为行业共识，但合作体对成员组织存在一定的张力

同汶川地震救援相比，这五年里政府对于重大自然灾害的反应速度越来越快、救灾体系也日趋系统化和专业化；与此同时，社会各主体参与救灾的积极性也越来越高，但单个公益组织参与救灾的空间与领域受到了限制。此次雅安地震救援中，公益组织对于行业中的合作的诉求非常强烈，在这种情况下，发挥公益行业在参与救灾方面更大的影响力，产生更好的效果，公益组织的合作是非常重要的途径之一。

案例 3-8：壹基金救可谓在本次雅安救灾中的一支黑马。地震半小时后，“壹基金联合救灾雅安地震救援行动”工作小组成立，壹基金联合救灾雅安地震救援行动启动。壹基金救灾联盟和壹基金联合救灾中各省公益组织在地震发生后快速集结，分梯队赶赴灾区。截至4月21日下午4点，壹基金救援联盟赶往雅安的救援情况，联盟四川、泸州、河北、河南、广西、北京、青海、云南各分队从20日出发赶往雅安灾区。同时，壹基金联合救灾的伙伴也同步展开第二阶段灾后安置工作，从四川、陕西和贵州的备灾仓库起运帐篷和生活物资，并为灾区儿童提供安置场所“儿童服务站”。

作为志愿者组织的救援联盟和作为NGO的联合救灾都是以壹基金为唯一资源方，由全国的志愿者救援团队、救灾领域NGO针对灾害救援所成立的合作体。合作的效果显而易见，壹基金救援的快速启动引起了媒体，社会公众的关注，使得本次救灾中公益组织的救灾力量，能力得

^① http://news.ifeng.com/mainland/special/lushandizhen/content-3/detail_2013_04/21/24457577_0.shtml

到了社会各界的好评，提高了公益行业参与救灾的效果和影响力。

合作体的规范与管理机制受到部分成员组织的质疑。

合作体集合了公益组织的人力，资源和特长，使得公益组织在参与灾害救援中取得了很好的效果。但是合作体本身对于参与合作的机构存在的一定的张力。紧急状态下的合作，对于公益组织来说还是较为陌生的。而一些参与组织对快速形成的合作体的规范、合作体管理机制都还有所质疑。

案例 3-9: 某救灾合作体在获得了较高声誉的同时，其内部的问题也在灾害应对中逐渐暴露出来。该联合体在规定所有参与的机构在灾区开展救援活动的时候必须戴该基金会的帽子，穿带有基金会标志的马甲。相关的成员单位并不认同这种统一着装的行为，该成员机构的员工没有穿着该基金会的服装。该成员单位的负责人认为统一穿着带有某基金会标志的服装和帽子，在对该基金会进行宣传和传播的同时，忽视了合作伙伴，所谓的合作伙伴最后变成了志愿者。该基金会基金的这种行为是对合作伙伴的不尊重，同时也阻碍了公益组织的发展。

四、合作体探索有效的合作机制

公益行业中的合作体形成后，对合作体中的成员组织进行有效协调、管理成为了一个合作体是否能够成功运行的根本条件。不同类型的合作体在探索和建立合作机制方面有着各自的特点。大致可分为四种合作体的类型，这些类型都在探索在不同类型构建下有效的合作管理体制。

1、枢纽型机构搭建的合作体

这种合作体一般由 1 至 2 家核心的机构以及众多的参与机构构成，枢纽型机构与参与机构之间有着较好的关系。这种合作体一般采取较为松散的合作管理，因为参与合作体的机构在平时是相互认识，甚至相互熟识的。通过合作体的创建能够动员众多组织参与到救援之中，同时合作体中的参与组织也有可能组成小的合作体形式，这种小型的合作体能够的产生更为强聚集效应形成更为强大的救援力量。合作体一般为采取自由民主的形式来决定合作体内事务，合作体也会选举出相应的负责人，协调人，一般由枢纽机构的负责人担任。负责人或协调人的职能一般以协调和对外宣传为主，对于合作体有较少的决定权。

案例 3-10：“成都公益组织 420 联合救援行动”（以下简称 420 联合）成立于 2013 年 4 月 20 日芦山地震发生的当天，由成都多家本土公益组织共同发起。420 联合成立初期以搭建各地公益组织 420 信息分享平台为主，并同步针对雅安地震灾区需求进行定点物资募集、灾区救援行动。420 联合的存在形式是以邮件组为载体的松散联合，凡认同“420 共识”，同意列入 420 联合邮件组的社会组织都被认可是 420 联合的成员。420 联合目前的决策层是最初的发起机构组成的“420 联合执行委员会”。420 联合的执委会成员机构包括成都 12 家本土公益组织，并在协调会议中选出执委会秘书组人员 3 名，执委会召集人 1 名，协调人 1 名，发言人 1 名。

2、基于资助方搭建的合作体

基于资助方搭建的合作体中，资助方一般为处于中心或者领导的地位，对于合作体的规划与发展，资助方都有着明确的目标和定位，且对于合作体有着决定权。合作体会对参与成员的权利和义务进行明确的规定，同时，合作体鲜明的层级划分，参与组织之间会存在差别。总之，合作体内部会形成规范的合作机制，这种体系能够帮助合作体在遇到灾情的时候迅速反应，展开救援行动。但同时容易抑制参与机构的积极性，束缚其发展。

案例 3-11：壹基金联合救灾通过章程规定了联合救灾管理系统由成员大会，工作委员会，监事以及省级民间灾害管理中心组成。在这个管理系统中，成员大会由“联合救灾”成员机构的正式代表组成，是联合救灾的最高权力机构。每个成员机构需向工作委员会推荐一位正式代表和一位后备代表。代表和后备代表之外的参会者不计入有效人数，不享有表决权、动议权、附议权，但享有发言权。工作委员会共设置五位常务委员（以下简称常委）席位，是成员大会闭会期间的执行机构。常务委员由成员大会差额选举产生，并从中推选其中 1 位成为工作委员会召集人。监事是“联合救灾”的最高监督职位。监事由“联合救灾”机构成员代表自荐和推荐产生，在成员大会上经过不记名投票选举，由得票数最高者当选。当一个省区具备两家以上联合救灾成员机构时，成员机构可以向联合救灾申请在当地省区设立省级民间灾害管理中心，并由全体省内成员机构推荐出省级中心协调机构。

这一管理机制使得其在地震灾害发生后快速反应，但也使得省级中心协调机构与成员机构间发生分化，而前者更加容易获得资源，对后者产生了一定的束缚。

3、基于信仰基础搭建的合作体

与其他类型的合作体相比，基于信仰基础所形成的合作体的团结程度更好，彼此之间的信任度也更高。由于共同的信仰，合作体采取紧密合作的形式，机构之间是相互平等的关系。各个参与机构的负责人对合作体的事物进行决定，决定的形式一般以民主的方式进行。

案例 3-12：4 月 22 日，420 公益组织联合救灾协调平台（兄弟联合）正式成立。在协调平台成立之初，大家推荐正轩公益的负责人为前线总指挥，其他 4 家机构的负责人为理事，协调平台的所有事务由负责人一致协商解决。随着授渔公益的第二梯队人员进灾区，5 家机构的负责人推荐授渔公益的董明珠为前线总指挥，5 家机构的负责人为理事，同样平台的所有事务大家协商决定。

4、基于救灾项目搭建的合作体

基于救灾项目搭建的合作体，合作的中心以救灾项目为主，所有参与的机构一般是具有相关经验的组织或者个人，由此合作体内部的协调性会更好，执行项目的效率也会更高。合作体的负责人通常由救灾项目的主要负责机构成员担任，各参与机构根据自己的特长负责与救灾项目相关的领域。由于救灾目标明确，参与机构通常是紧密合作的，合作体内部的矛盾和冲突较少。

案例 3-13：中国水安全计划雅安水安全工作组是在地震发生后由成都根与芽环境文化交流中心，联合广东创绿中心，中国绿色学生组织网（Green SOS，学生志愿者组织），中国水安全计划和中华环保基金会基于灾区饮用水计划联合组成的一个小型合作体。其中成都根与芽为在地机构拥有较为广泛的资源的人际网络，创绿中心在净水方面具有多年经验拥有较为成熟的技术成为了合作体中的中心机构，制定详细的灾区饮用水净化计划。中国绿色学生组织网则提供相应的志愿者支持，中国水安全计划和中华环保基金会通过向企业募集净化设备为合作体提供设备的支持。

五、合作体内部以及合作体之间积极进行信任构建

信任是形成社会网络的的重要因素，因此信任对于促成合作和维持合作中的稳定关系是至关重要的。在雅安灾害应对中各公益行业的合作体内部和合作体之间都在积极的进行信任的构

建。

1、合作体内部的信任构建

这一层面主要包括各个合作组织之间，以及合作负责人之间，即人与人之间信任关系的构建。合作体的形成很大程度上依靠在日常生活中相互熟识的机构提议组建起来，在合作体成立之前组织与组织间，组织负责人之间已经建立了较好的合作关系，而合作体的成立对于其彼此的关系起到了进一步强化的效果。

案例 3-14：基金会救灾协调会 4 月 29 日在雅安成立，初期共有 7 家基金会，包括中国扶贫基金会、中国青少年发展基金会、壹基金、南都公益基金会、腾讯公益基金会、中国妇女发展基金会以及中国光华科技基金会。这 7 家基金会尽管有公募基金会，也有非公募基金会，有企业背景的基金会，也有曾经官方背景的基金会，7 家基金会在私下有着较好的相互信任、尊重关系，与此同时 7 家基金会的负责人也有着较好的私人关系。

420 公益组织联合救灾协调平台由 5 家四川本土的组织组成，5 家机构都成立于汶川地震之后，机构中的主要负责人很多都参与过汶川的救灾活动。这 5 家机构虽然各自机构的目标，使命不同，但是从 08 年成立到现在一直保持着较好的关系。机构之间会有定期的沙龙活动，会不定时的举行机构之间的聚餐活动，同时在各种大型会议中也经常碰面。5 家机构之间的彼此相互了解和信任是协调平台在短时间内快速组织起来的首要条件。除了机构之间的相互了解和信任外，5 家机构主要负责人的都是基督徒，具有共同的信仰也是协调平台能形成的一大条件。共同的宗教信仰使得 5 家机构的负责人在价值层面，思想层面上能够进行更为深入的交流。

2、合作体之间的信任构建

与合作体内部信任构建不同，合作体之间，以及与企业等部门的关系都较为疏远，彼此之间并不熟悉，在这一层次上信任构建难度较大。在本次灾害应对中一些合作体，一般为平台型的组织在与其他合作平台合作方面进行了初步的尝试。合作体之间的合作一般较少有实质性的合作内容，大部分的合作为平台型的合作体为驻扎在灾区的合作体，提供办公地点，后勤保障和信息分享等服务，而合作体之间并没有基于项目的合作。

案例 3-15：华夏公益服务中心在 4 月 22 日芦山成立了大本营，并设立了华夏驿站，华夏

食堂等后勤服务部门，在紧急救援阶段华夏公益为壹基金联合救灾，成都 420 联合救援行动等合作体提供了办公服务和后勤服务。在过渡安置阶段，华夏公益服务中心将募集到的水果，蔬菜，充电宝等产品与救灾机构进行了分享。

420 公益组织联合救灾协调平台（兄弟联合）成立后，在芦山县城体育馆后面搭建了大本营。为参与救灾的机构提供吃饭，休息等后勤服务。雅安水安全计划小组在灾区救援时住在协调平台的大本营中，双方虽然主要都是救灾项目都为净水项目但是双方并没有进行实质的合作，只是对净水设备的安装信息进行了分享，以避免冲突和浪费。

六、公益行业合作中新媒体的广泛应用

随着通讯技术的发展，在雅安灾害应对中公益行业的救灾充分利用新媒体，一些合作体的快速构建还得益于新媒体的广泛使用。目前公益组织中使用的新媒体以微博，微信，QQ 群为主，但各个新媒体的应用领域有所不同。就微博而言，一般作为合作体普遍使用的，向社会公众发布信息的重要媒介，合作体参与救灾的基本情况，灾区的基本信息，物资的募集和使用情况等都是通过微博向社会公众进行发布；就 QQ 群、微信群而言，一般作为合作体普遍使用的内部协商的重要媒介，合作体成立前对于机构的动员，合作体成立后内部的交流一般都通过 QQ 群和微信群进行。

案例 3-16: 卓明震援通讯社是一家专注于灾害信息收集，整理和分享的志愿者组织。合作体中的志愿者在加入团队之前，是通过 YY 语音接受基本技能的培训。雅安地震发生后，卓明第一时间通过微博向社会公众发布了地震的信息。并在接下来的一个多月时间中通过微博向公益组织和社会公众发布救灾的简报。

成都 420 联合救援行动在 4 月 20 日地震发生能够快速响应成立合作体的一个因素就在于 4 月 19 日，原大爱清尘的四川地区负责人周晓翔建立了成都公益圈微信群，将许多四川的公益组织负责人加入群中，同时群里面还有一些基金会的负责人以及媒体代表。地震发生后，大家通过微信群相互通知，协商，成立了 420 联合救援行动。由于南都公益基金会理事长徐永光也在此微信群中，得知合作体成立后，南都基金会分两次共捐赠 20 万。

华夏公益服务中心的 QQ 群则在雅安地震发生后向平台中的组织进行号召和动员，期望更多的组织能够参与灾区的救援工作。

420 公益组织救灾协调平台建立一个微信群,群中包括5家机构的负责人以及前线总指挥,协调平台中的所有事物前线总指挥通过微信群与5位负责人沟通协商后确定。

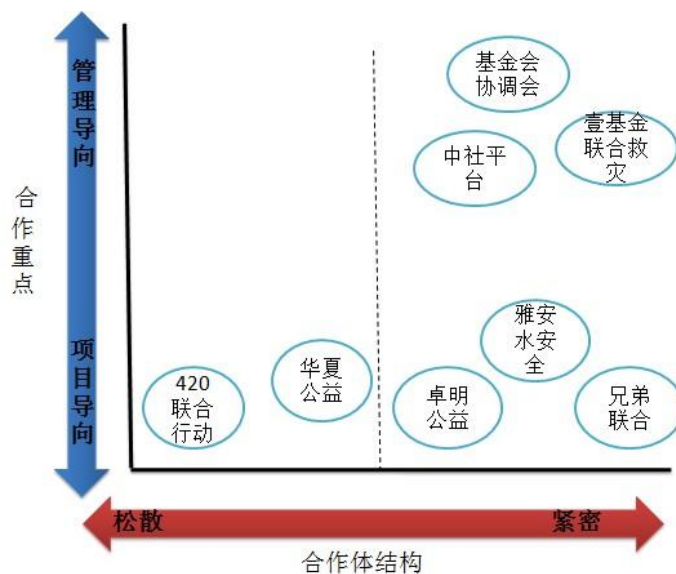
总而言之,新媒体的应用可以满足合作体内部跨地域和跨时间频繁交流的需要,同时公益组织灾区救灾信息的广泛传播,更容易使合作体能够接触到基金会,企业等资源供给方。

第四章 雅安灾害应对中的公益行业合作的类型分析

一、公益行业合作体的类型划分标准

在雅安地震发生后，大量公益组织积极参与紧急救援与灾后重建工作，同时公益行业内部形成了诸多合作体。这些合作体在规模上大小不一，在成立时间上长短不一，从各自结构上来看也各具特点。通过对调研中涉及的合作体的总结与梳理，结合国际相关研究成果，从合作紧密程度和合作层次两个维度对雅安灾害应对中的合作体类型进行划分与剖析。

通过梳理发现，不同的合作体紧密程度不同。这样紧密程度受到了多方面因素的影响：中心机构的资源、合作体中的权威性人物、合作组织间的非正式关系、宗教信仰、公民社会理念等。通过调研显示，合作体的紧密程度与合作体的规模并没有相关关系。同时，合作体的合作层次主要分为两类：一类是以项目导向，即合作体成立的主要目的在于实施抗震救灾相关项目，并不强调合作体内部管理的规范性。这些项目所包含的含义较为广泛，不仅包括例如净水项目、社区发展等一线救灾项目，也包括建立大本营为公益组织提供服务、专业的信息收集与分享等支持性救灾项目。另一类是以管理导向，即合作体在执行抗震救灾项目的基础上，合作体对于其内部的运行机制、合作规范、合作机构选择等方面都进行了充分、深入的管理探索，并最终形成了一套系统、规范的合作机制。值得注意的是，合作层次对合作体的可持续性有着重要的影响。



雅安灾害应对公益行业合作类型分布

按照这样的标准对雅安灾害应对中公益合作体进行分类，可划分为三种类型：以项目为重点的松散型合作体、以项目为重点的紧密型合作体和以管理为重点的紧密型合作体。下面将通过分析具有代表性的合作体来解释这三种类型的差异。

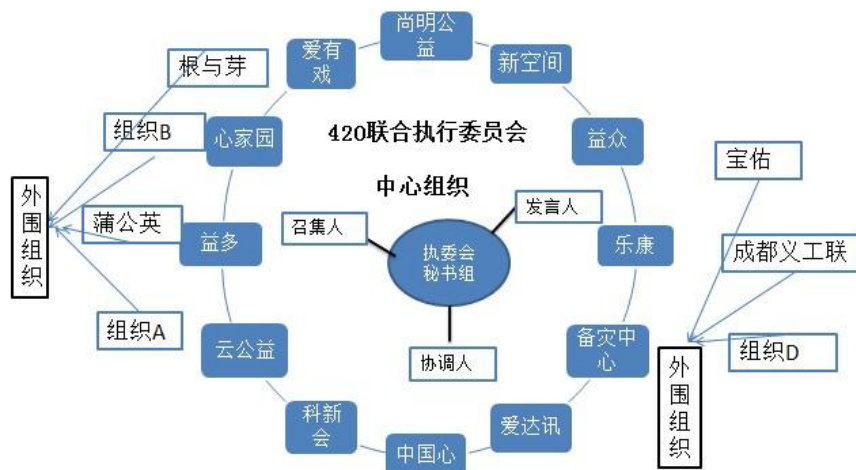
二、以项目为重点的松散型合作体

这类合作体成立的目的是为了参与灾害应对中的项目。之所以联合起来，一方面是由于联合形成更大的力量参与救援工作，另一方面希望通过合作体或平台的形式能够鼓励和动员更多的公益组织参与到灾害应对中。这使得合作体从紧密程度来看，是松散的结构，成员机构之间没有形成紧密的合作关系。一些合作体是常态下的公益组织合作体，具有志愿者性质，表现为无中心化、松散的组织结构，而更多的合作体则是在雅安地震发生后临时组建，具有明显的临时性。而从合作体的规范性来看，由于合作体的松散型和临时性导致了合作体在合作规范性上较少有详细的规定和要求，合作体在管理制度、准入标准、退出制度等方面对合作机构也缺乏严格的约束。具有代表性的合作体有成都 420 联合行动、华夏服务中心。

1、成都公益组织 420 联合行动

成都公益组织 420 联合行动（以下简称为 420 联合行动）是在雅安地震发生当天，由成都本地的 12 家公益组织临时形成的合作体，组织成员最终扩大到 70 多家公益组织，形成了较大规模。但通过对合作体的网络结构和合作规范性两方面来看，420 联合行动的整体结构是较为松散，合作体并没有形成紧密合作的组织关系。

从合作体的结构来看，420 联合行动的网络结构分为两个层，核心层为 420 联合执行委员会，是由最初发起的 12 家公益组织组成。外围层为认同 420 共识，并加入 420 邮件群的 50 多家公益组织。



420 联合行动的管理机构是从执行委员会成员机构中推选出的执委会秘书组，由召集人、发言人和协调人 3 人构成。其中召集人主要负责成员机构的召集工作，由四川省社科院研究员郭虹担任。郭虹老师是四川公益圈的“领袖式人物”，培育和支持了一批又一批的在地组织。四川省的公益组织对于郭虹非常认可和尊敬的，所以由郭虹作为召集人，能够动员和吸引更多的公益组织。发言人主要负责对外的宣传与联络，由具有多年媒体经验的云公益负责人傅艳担任。傅艳在从事公益之前一直在成都当地报社工作，在媒体方面有很广泛的人脉关系。同时其所在的云公益是在成都市精神文明委参与发起组建的，傅艳作为发言人能够更好的将 420 联合行动的近况同政府部门沟通。协调人主要负责合作公益组织的动员和协调，实质上是 420 联合行动的总管家，由尚明公益负责人高圭兹担任。高圭兹在 2008 年汶川地震以来一直无私地支持四川公益圈发展。420 联合行动中的执行委员会和执委会秘书组对于整个合作体并没有实质的管理和调配圈子，主要负责的是抗震救灾过程中的协调工作。

从合作体的规范性来看，420 联合行动的存在形式是以邮件组为载体的松散联合，并没有制定详细的合作体规范。在成立之初定位为一个松散的合作体，动员更多的公益组织加入到抗震救灾的行动之中，在规范性方面只制定了“420 共识”（2013 年 4 月 28 日与北师大等机构共同召开的“芦山应对圆桌会议”上，与会的 70 余家公益组织通过的“公益组织参与芦山地震救援重建的“420 共识”）。

“420 共识”首先规定了公益组织加入 420 联合行动后的行动方向，即配合政府积极参与灾区工作。其次对公益组织加入后的权利、责任进行了说明，即平台中的资源是共享的，平台中的组织是平等的，组织在平台中需努力参与。最后合作机构的准入门槛为认同“420 共识”，同意列入 420 联合邮件组的公益组织都被认可是 420 联合行动的成员。除此之外，420 联合行动没有对合作体规范方面有更多规定，吸引更多的公益组织成员加入。仅为原则性，缺乏具体执行条款的“420 共识”最终形成了松散的网络合作结构。

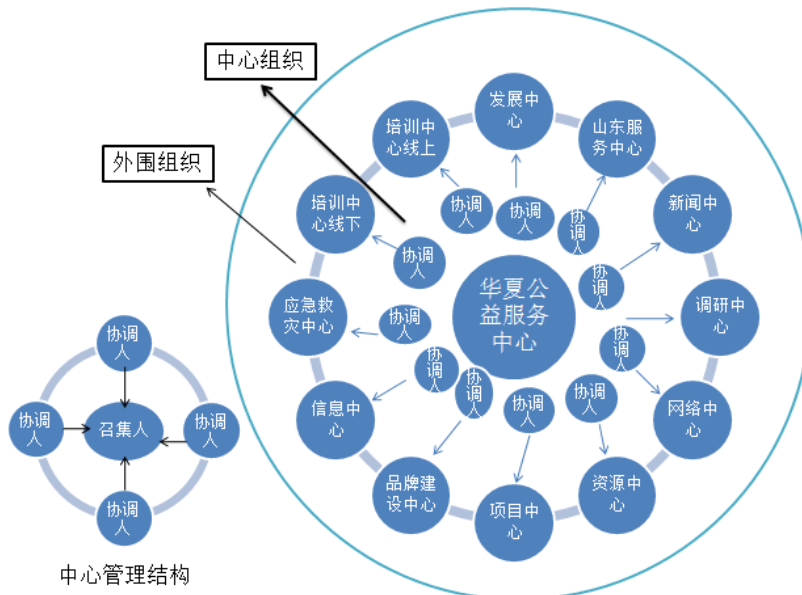
2、华夏公益服务中心

华夏公益服务中心（以下简称华夏公益）并不是一个临时形成的合作体。华夏公益筹备组成立于 2009 年 12 月，并在 2010 年 4 月参与玉树救灾工作，后逐渐定位为公益服务中心，工作重点从应急救援向服务功能转变。

在雅安灾害应对中，华夏公益第一时间进入灾区参与前期救援工作，随后在芦山县城成立了华夏公益大本营，为参与救灾的公益组织提供了大量的后勤服务。由于华夏公益所秉承抱团

取暖大公益理念，因此将自己定义为一个伙伴圈，整体是民主的、无中心化的组织结构。

从合作体的结构来看，华夏公益主要核心机构为其下设的 12 个中心组织，每个中心各有其职责。每个中心的负责人同时为华夏公益的协调人（应急救援中心有两位负责人），由此华夏公益组成了由 12 个服务中心和 13 名协调人所组成的公益平台。13 名协调人，每 2 人一组，以六个月为期轮换担任华夏公益的召集人。召集人的功能在于协调、协作，而并非管理。每个中心会吸引各自领域的来自全国各地的公益组织的加入，这些公益组织为华夏公益的外围机构。华夏公益的 13 个服务中心的设置几乎将一个公益组织发展所需要的所有服务都囊括了进来，由此形成了一套服务体系。作为一个服务组织，服务中心是为众多公益组织服务的。



从合作体的规范性来看，华夏公益由于强调其无中心化和民主化，并没有制定具体的合作管理制度。但在华夏公益大本营建立、运行过程中，利用以往的玉树救灾经验，形成了可供学习借鉴的相关规范。具体而言，就是成立芦山大本营和 3 个协调服务中心，分别负责后方、成都、雅安的各种资源协调工作。

其中雅安协调中心首先打通网络平台，建立了与后方保持全天候联系的工作模式，每天把一线救灾队伍的最新分布图整理给后方，便于后方建议第二天救援路线。其次是建立了完善的物资发放流程，设立了能够容纳 20 车物资的固定存放地，并设专门仓库管理员，同时组建物资协调配送小组，把相应物资送给已经收到的各求助点，并做好反馈工作，派专人负责建立返程车辆出发点。此外还承担了相应的培训任务，配合培训组做好初入志愿者培训和疏导工作。

成都协调中心主要负责后勤保障工作，在规范性上首先是组建了后勤志愿者管理小组，以

解决物资装运、采购以及伙食安排等事务型工作；其次是成立了专门物资调配小组，充实物资接收小组团队，调用各种免费物流单位，按照物资等级（急需品，中期救灾品，后期救灾品）进行有效组合装运；此外还成立物资反馈小组，携手华夏第三方监管做好物资发放跟踪表各点接收记录工作，以确保每个捐助单的资料反馈完整性。

后方协调中心主要负责信息工作，为了加强灾区一线信息收集工作，建立了轮班制，着重点是建立了一线求助信息和各地物资运送动态信息两张统计表，此外还建立简报制度，其信息着重突出求助信息与一线各救援团队当天的救援范围以及救援实质内容。

整体而言，作为松散型的合作体，其规范性较差，但面对救灾的现实需要，也会利用自身已有经验，逐渐形成一套可运行的规范与机制，而这一规范与机制，也保障了救灾工作的有效、顺利进行。

三、以项目为重点的紧密型合作体

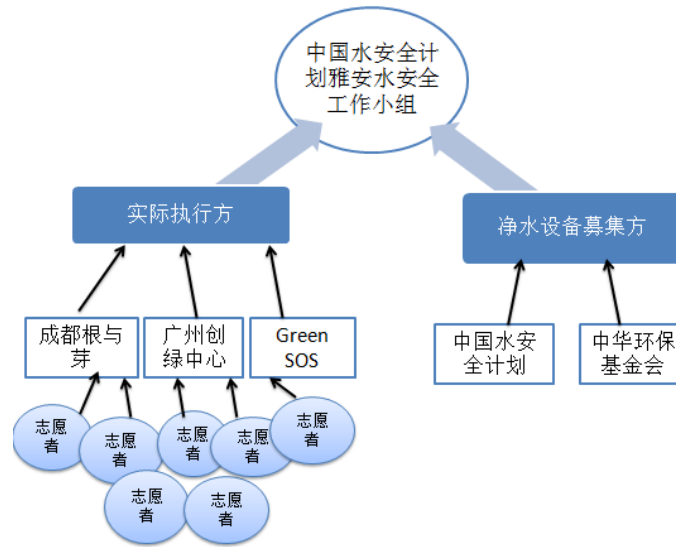
这类合作体的结构较为紧密，且合作的重点集中在特定的灾害应对项目。与以项目为重点的松散型合作体最大的区别在于，这类合作体在成立之初就开发了明确的项目，即为项目专门成立的合作体。从合作体的结构来看，该类型合作体有些是在雅安地震发生后临时组建的，但由于项目明确，成员机构即使相互之间没有很好的非正式关系，也能够形成紧密的合作结构。从合作体的生命周期来看，由于其强烈的项目导向性，此类合作体的持续时间都较短，一般集中在紧急救援和过渡安置两个阶段，当项目顺利完成后，合作体自然解体。具有代表性的合作体有中国水安全雅安水安全工作小组、兄弟联合会、卓明震援救助社。

1、雅安水安全工作组

中国水安全计划雅安水安全工作组（以下简称雅安水安全工作组）是在地震发生后由成都根与芽环境文化交流中心、联合广东创绿中心、中国绿色学生组织网（Green SOS，学生志愿者组织）、中国水安全计划和中华环保基金会联合组成的，基于地震灾区净水项目的小型合作体。合作体根据以往救灾经验，在进入灾区之前制定执行计划，在进入灾区后按照计划高效精准执行，其活动周期是4月24日进入灾区，到5月10日撤出。

从合作体的结构来看，雅安水安全工作小组的结构较为清晰，其中成都根与芽作为项目的发起方，与Green SOS和广州创绿均为一线执行机构，而中华环保基金会和中国水安全计划为净水设备募集机构，合作体主要的部分在执行机构。具体而言，雅安地震发生后，成都根与芽

首先明确要做灾区的饮用水净化项目并制定了初步的计划，随后联系到具有相关净水项目经验的广州创绿中心。两家机构经过协商很快达成合作意向，并根据以往救灾经验，制定了详细的、分阶段的净水计划。高校环保社团 Green SOS，负责为雅安水安全工作组招募志愿者。



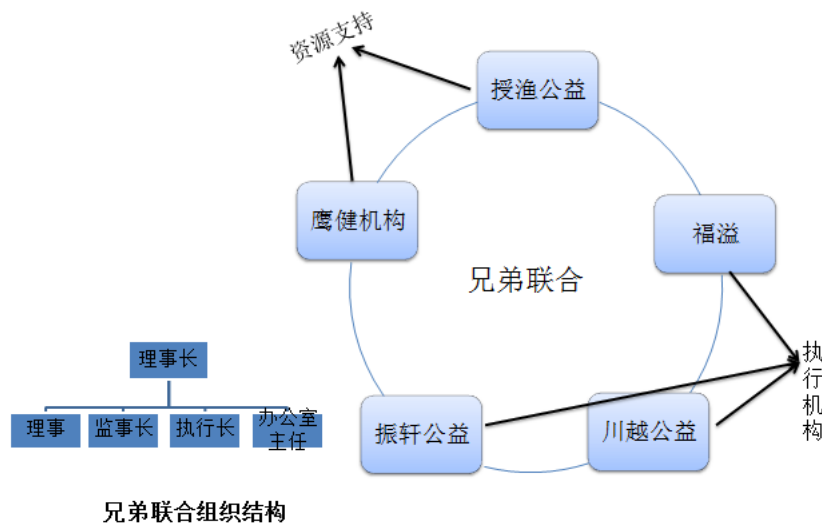
从合作体的规范性来看，雅安水安全工作小组是临时搭建的合作体，在合作之初并没有制定严格的合作规范。但其在灾区所有的行动都是按照计划执行的，对合作机构的分工都进行了规定，所以即使没有制定合作规范也保证了灾区项目的顺利开展。这对于以项目为重点的合作体中而言，一份详细、完善的执行计划显得更为重要。同时三个执行机构能够各自发挥特长、明确分工、联手合作，即使在合作中遇到问题，也可以通过沟通快速解决，这对组成了一个较为紧密且运行高效的合作体而言是必不可少的。

2、420 公益组织联合救灾平台

420 公益组织联合救灾平台（以下简称兄弟联合）是由授渔公益、正轩公益、川越公益、福溢公益、鹰健公益五家机构于 4.20 雅安地震后临时成立的合作体。合作体是以授渔公益所发起的净水项目为导向的，同时在芦山县城体育馆成立了大本营，为公益组织提供食宿等后勤服务。合作体于 4 月 21 日成立，6 月末解散。

从合作体的结构来看，兄弟联合的组织结构较为清晰，其中授渔公益和鹰健团队为资源协助单位，即提供物资和净水设备，正轩公益、川越公益、福溢公益分区域负责具体执行单位。同时五家机构的负责人以及灾区一线总指挥构成了兄弟联合的理事会，其中授渔公益具有救灾和净水项目的经验，其负责人被推选为理事长，其机构人员为前线总指挥。

虽然组织结构中分为理事长和理事、监事等，但在项目执行中所有事务均由五位负责人共同决定，机构之间紧密合作。更为重要的是，由于5家机构的负责人具有共同的基督教信仰，在汶川地震之后有长期的保持良好的沟通，协作关系，这进一步的深化了合作机构的之间的紧密关系。



从合作体规范性来看，兄弟联合并没有制定具体的管理规范，但五家合作机构的主要负责人都是基督教信徒，宗教规范在合作体中起到了很大的作用。由于共同的信仰，使五家机构更为能够相互信任。组织成员能够开诚布公，发挥各自优势。

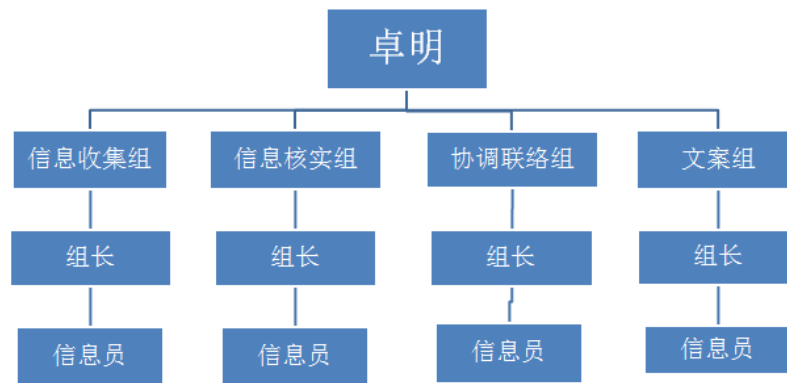
3、卓明震援通讯社

卓明震援通讯社(以下简称为卓明公益)是在玉树地震救灾过程中组建的一个志愿者组织，也是国内目前唯一一家以专业处理地震救援信息为工作内容的民间志愿组织。它的主要工作是及时处理和发布灾害信息、协助公益组织资源对接以及促进公益组织在救灾中合作。

从合作体的结构来看，卓明公益没有具体的办公地点，机构的各个成员通常是灾害发生后通过网络相互联系。郝楠是卓明的发起者和负责人，其他参与灾害信息收集的人员一般为志愿者，人员构成并不固定。志愿者一部分来自民间的草根组织，一部分来自合作的团队，例如21世纪网、蓝天救援队等。卓明公益中的信息员中很多是参加两次以上灾害，他们对于卓明公益的工作流程比较熟悉，通过及时的培训能够快速胜任相应的岗位。

具体而言，灾害信息的发布需要具有准确和及时两个特征，卓明公益为了能够达到更好的信息收集和发布效果，在雅安地震之前对组织进行了具体的机构划分，以便能够更为高效和准

确的收集灾害信息。其中信息收集组的主要功能是利用网络，前线救灾人员等各种渠道收集全方面的灾害信息；信息核实组的主要任务是对收集到的灾害信息进行核实，并把不完全的信息补充完整，在此基础上还需要确认信息的真实性和有效性；协调联络组的主要功能是利用收集到的灾害信息，对一线的救灾团队进行协调、为需要物资的一线组织和受灾村庄联系物资、为一线的救灾组织的负责人“牵线搭桥”促进其相互合作等；文案组负责整理和收集的当天信息，形成简报。每个小组都设有组长和信息员，组长对小组整体工作进行协调和监督。



从合作体的规范性来看，由于卓明公益作为草根组织通常只在灾害发生后才进行工作，除负责人等几位核心成员外，其他工作人员并不固定，组长，信息员由于多数都是志愿者组成的，流动性很大。所以组织并没有明确的管理规范。灾害信息收集的工作经过摸索已经形成了一套体系，招募志愿者后之后简单的培训即可上岗工作，灾情稳定后合作自然结束。制定繁琐的管理规范并没有太大的意义。

四、以管理为重点的紧密型合作体

以管理为重点的合作体，其结构一般而言是紧密的，成员机构间的关系也是十分紧密的。从合作体的管理重点来看，首先合作体在搭建过程中会形成较为完整的合作体系，对于合作体的治理结构都会有明确的规定。其次合作体较为重视合作体内部的规范性，通常会制定正式的合作体管理章程制度，对于合作成员的权利和责任明确规定，从而保证合作过程顺利。同时为了保障合作能够更为顺畅，此类型的合作体更加强调合作机构在合作过程中的协调与紧密的分工。

值得注意的是这类合作体中通常会包含一个资源方，且资源方一般处在合作体中心位置，

对于合作体的创立，发展和管理都起着重要的作用。资源方为了救灾资金更为有效的利用，合作体通常对成员机构的专业能力、发展程度等整体能力有所要求。

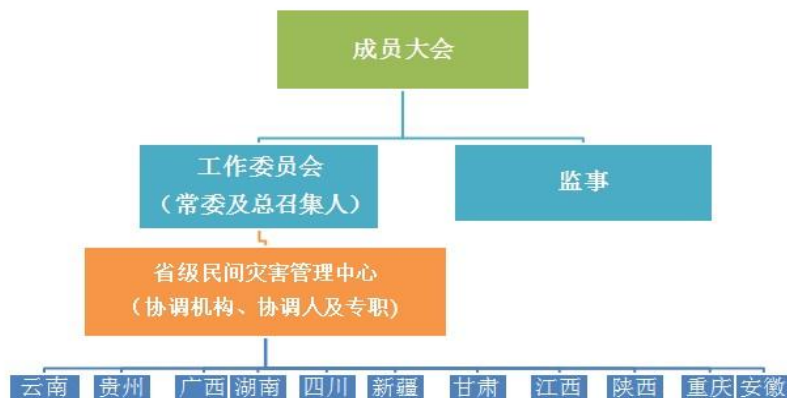
整体而言，当灾害发生后，合作体会能够快速响应。在进入灾区后，由于合作体的整体制度明确，成员机构经过合理分工后，能够使合作体在短时间内高效的运转。具有代表性的合作体有壹基金联合救灾、中国公益组织灾害应对平台和基金会协调会。

1、壹基金联合救灾

壹基金联合救灾（以下简称联合救灾）最初成立于 2011 年西南凝冻灾害应对，直到 2013 年基本形成以 11 个省区市为核心的“壹基金联合救灾网络”，共有 200 多家公益组织、7500 名志愿者参与了联合救灾的行动。

从合作体的结构来看，联合救灾的结构共分为 4 个层次：成员大会、工作委员会、省级民间灾害管理中心和公益组织。其中成员大会由“联合救灾”成员机构的正式代表组成，是联合救灾的最高权力机构。每个成员机构需向工作委员会推荐一位正式代表和一位后备代表。这种民主的决策机制保障了合作体中每个机构的权利，使得合作机构能够真正融入合作体，成为合作体的一份子，增强合作机构对于合作体的信任程度。

值得注意的是，壹基金作为联合救灾的一个成员单位和资源方，在合作体的运行中起到了很强的主导作用。而工作委员会则保障了在常态下联合救灾的正常运转。省级民间灾害管理中心则能够将各省的救灾公益组织聚集起来，形成各省的联合救灾小型网络。由此，联合救灾通过成员大会的大网络，以及省级民间灾害管理中心下的各个小网络形成了一个跨 11 个省的紧密联系，结构清楚的救灾联合体。



从合作体的规范性来看，为了更好的保障联合体的顺利运行，合作体制定了详细、明确的管理章程，其中明确了联合救灾的使命、目标，对于整体的管理构架、合作机构、联合救灾的账目、合作体的解散等方面都做了具体的规定和说明。联合救灾在雅安抗震救灾中的突出表现赢得了社会各界的一致好评，这与其整体网络结构和管理的规范性是分不开的。

2、中国社会组织灾害应对平台

中国公益组织灾害应对平台（以下简称中社平台）是由中国红十字会总会、北京师范大学、成都 420 联合救援行动、南都公益基金会四方合作，在雅安地震发生后成立的。中社平台被设计为一个公益组织资源提供的平台，中社平台由四方组建，四方各有其责任及作用。其中红十字会是主要的资源支持方，给平台专项募集经费，北师大社发院负责平台北京工作站的日常运作，南都提供机制创新和能力培训，成都 420 负责平台四川工作站的日常运作。

从合作体的结构来看，中社平台的组织架构十分紧密，设置了决策委员会、平台执行秘书、执行委员会以及北京工作站（内设平台秘书处）和四川工作站。平台决策机制的主要形式是决策委员会会议。决策委员会由赵白鸽、王汝鹏、张秀兰、郭虹、徐永光、赵万华六人组成。由平台执行秘书负责召集决策委员会会议。工作站作为平台基本的工作单元，实行主任负责制，具体推动各项决策的落实，根据灾区需要组织开展工作。值得注意的是，与联合救灾不同，中社平台中的事物主要由决策委员会决定，使得平台的运作更为高效。



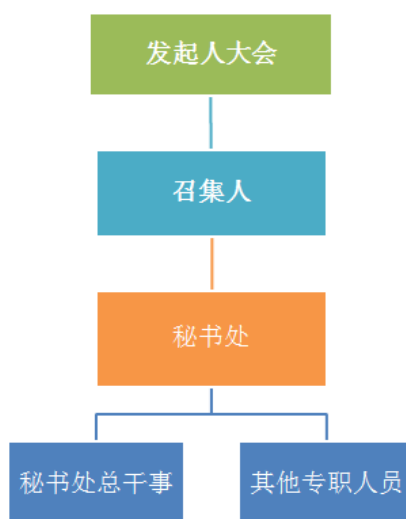
从合作体的规范性来看，而为了便于平台工作的开展及有效沟通，中社平台四方共同制定了中社平台运作规范，以此确保多方合作顺畅。中社平台运作规范主要包括四项机制与四项规范。其中四项机制是围绕平台的具体运作有序而制定的，主要由平台决策机制、平台沟通机制、

工作站工作机制、退出机制四部分组成；四项规范主要是由人员管理规范、财务管理规范、品牌管理规范、合同管理规范这四项规范组成。

3、基金会救灾协调会

基金会救灾协调会（以下简称基金会协调会）成立于雅安地震发生后，成立之初共有 7 家基金会加入。基金会协调会还在探索和尝试阶段，并没有实质性的开展相关救灾项目。但是其组织框架和管理规范还是十分明确的。

从合作体的结构来看，基金会救灾协调会下设发起人大会，召集人、秘书处等部门。协调会的决策机构为发起人大会，协调会的召集人由各基金会的秘书长担任，目前采取轮值制度。轮值召集人的职责为召集和主持协调会发起人大会，检查协调会发起人大会决议落实情况，审批和签署预算外支出，代表协调会发言及对外发布信息，监督和知道秘书处工作等等。同时，协调会还设立了秘书处秘书处的职责为接受轮值召集人的领导，协助轮值召集人工作，拟定秘书处工作计划和预算并报请发起人大会审批，组织和实施各项协调会活动等等。2014 年 4 月 16 日，基金会救灾协调会通过章程、选举办法，选举了理事、监事、理事长、监事长。理事单位为中国扶贫基金会、中国青少年发展基金会、中国妇女发展基金会、中国光华科技基金会、腾讯公益慈善基金会。监事单位：深圳壹基金公益基金会、南都公益基金会、爱德公益基金会、北京师范大学社会发展与公共政策学院。中国扶贫基金会刘文奎当选理事长，壹基金杨鹏当选监事长。



从合作体的规范性来看，为了保证基金会协调会的运行，协调会制定了详细的管理章程。基金会协调会章程经 2013 年 6 月 5 日协调会发起人发挥审议正式通过。章程共 24 条，对协调

会的宗旨，合作机构，经费管理，合作体解散等都做了明确的规定。

整体而言，通过从合作体结构和合作层次两个维度对雅安灾害应对中的各个合作体类型的分析，可以发现，以项目为重点的合作体，有松散与紧密之分，这既与合作体自身理念有关，也与合作体自身定位有关。一般而言，在救灾行动前有明确定位与行动的合作体较为紧密，它们或有明确的项目可直接执行，或有具体的工作内容可操作，工作效率较高，但具有明显的周期性，当项目执行完毕或工作结束后，就趋于解体或暂停。而规模较大，以号召、集结为主的合作体较为松散，虽然规范性较差，但面对救灾的现实需要，也会利用自身已有经验，逐渐形成一套可运行的规范与机制，而这一规范与机制，也能保障救灾工作的有效、顺利进行。但以管理为重点的合作体大都较为紧密，且具有较为完备的组织结构与管理规范，由于大都具有资方背景，因此周期性不明显，具有常态化运行的特点。

每一种类型的合作体都有其形成背景与适用领域，但一个合作体若想更为长期、高效的开展灾害应对工作，具备适宜的合作体结构与规范的管理制度必不可少，这两个部分同时也是相辅相成的。

第五章 雅安灾害应对中公益行业合作的动力机制分析

在雅安抗震救灾中，大量公益组织的快速回应、积极参与，尤其公益组织之间的多种合作在以往灾害应对中是少见的。公益组织通过形成规模不同、架构各异的合作体，希望能以更大的力量参与到雅安灾害应对中来。回顾公益行业参与灾害应对的全过程，不难看出灾区利益、合作体利益及组织利益在不同合作体的发起、规范、运作直至最终走向解体等阶段不断地进行转换。公益组织间合作的动力机制转换，其实是公益组织在追求组织自身生存发展资源与实现公共利益之间不断平衡的真实反映。

从雅安公益组织间合作来看，在合作体发起、规范阶段，灾区利益作为主导因素，成为凝聚各方合作的基石，公益组织通过合作或形成合作体，为灾区提供尽可能多的帮助。但随着合作的深入，尤其是合作体规范的确定与完善，众多合作体处在灾区需求与资源供给之间，合作体利益逐渐取代灾区利益，成为主导因素，而各个成员组织也希望通过提升合作体的影响力，以获得更多的资源与关注。在合作体运作、实施阶段，随着紧急救援结束，逐渐进入灾后安置阶段，一些合作体内部的资源约束以及能力不足逐渐暴露，各个成员机构出于自身生存和发展的考虑，组织利益逐渐取代合作体利益，成为主导因素，成员机构在这个过程中开始脱离合作体，选择退出灾区或者留在灾区通过单独承接灾区项目。随着成员机构的退出，在合作体解体后，各成员组织化整为零，以机构身份参与灾后重建工作，这时灾区利益又重归主导地位，但成员组织在资源不足的前提下，也希望能够与之共赢，从而实现自身的组织利益。

一、合作体发起、规范阶段：从灾区利益主导走向聚焦合作体利益

1、以灾区利益为导向，合作体发起并快速反应

参与雅安救灾的合作体中，壹基金联合救灾和华夏公益服务中心成立于较早的灾害应对，其他大部分合作体都是在雅安地震发生后临时组建起来的。无论成立先后，合作体中的大部分的公益组织是初于自身的公民责任感、使命感，希望进入灾区为当地提供帮助。因此可见，在合作体发起或运作初始阶段，是以灾区利益为导向，将灾区利益作为重中之重。具体而言，大致有三种合作体发起及集结途径。

一是本地公益组织迅速联合，形成大型合作体参与救灾

案例 5-1：420 联合行动是在地震发生当天，即 4 月 20 日，由成都多家在地组织所共同发起的一个大型合作体。合作体成立的之初的目的在于动员成都，甚至是四川的本地公益组织积极行动起来，参与到雅安地震的救援中来。在其纲领性文件《420 共识》中，首先将促进灾区救援和重建中的社会协同。公众参与放到了首位，可见在合作体发起阶段中，合作体的目标是以灾区利益为重。

通过这一途径搭建的大型本地合作体具有极强的临时性，主要是为本地公益组织参与雅安地震救援提供了一个平台和渠道。面对突发的灾难，很多本地公益组织由于其机构规模小，人员少等自身条件限制，不能积有效地投入到灾区救援中，而合作体的搭建正好为各方提供了一个有凝聚力的平台，使得各类型公益组织都能够参与进来。

二是网络型合作体迅速集结力量，进入灾区开展救灾。

通过这一途径集结起来的合作体以壹基金联合救灾和华夏公益服务中心为代表，具有丰富救灾经验和广泛的资源网络。在地震发生后不久也迅速反应，凝聚各方力量进入灾区提供必要的支持与帮助。

案例 5-2：4 月 20 号地震发生当天，联合救灾同壹基金沟通后确认以壹基金联合救灾的名义参与救灾。地震当天壹基金联合救灾开始调运陕西、四川、贵州等地的储备救灾物资，同时联系多地合作伙伴共同赶往雅安灾区。在地震发生一周前后，联合救灾建立了一个以雅安为中心的一个指挥系统以及三个一线灾区的工作站，形成了一个覆盖面较广，功能齐全的合作体。

借助参与玉树地震的相关经验，地震发生当天，华夏公益在 QQ 群中号召平台中的组织积极行动参与到雅安抗震救援中来。到达灾区后，首先建立了华夏公益救灾网络，并在灾区迅速铺开并整合各种资源投入到救灾工作中。当前期紧急救援结束后，华夏公益调整目标将主要方向集中到为公益组织提供服务。华夏公益在芦山县城设立大本营，为参与抗震救灾的公益组织提供了办公地点、必要的后勤保障（食堂和驿站），救灾信息等服务，并通过建立物资中转站为公益组织的物资运送提供便利条件。

这类合作体虽然反应速度不及本地合作体，但能够动员并召集更广泛的公益组织参与灾区救援工作。同时亦将灾区利益放在首位，希望借助其已有的救灾经验，促使一线救援与后方支援配合起来，在短时间内形成一个较为完整的救灾网络。更为重要的是，这类合作体在救灾方

面各有专长，能够在救灾过程中发挥多样的作用。

三是项目主导的合作体纷纷成立，进入灾区开展专项灾害应对项目。

与前两类合作体有所不同，这一途径发起的合作体目标明确，以项目为主导，希望通过实施具体项目，帮助改善灾区的某一方面，如以灾区饮用水净化。

案例5-3:水安全工作组是在地震发生后由四川在地组织根与芽联合志愿者社团 Green SOS, 外省组织广州创绿中心和数个基金会联合成立的一个小型合作体。合作体的主要项目为为雅安灾区的居民点安装净水设备，保障灾民的饮用水安全。地震第二天，位于广州的创绿中心即抵达成都，次日进入灾区。工作组对于灾前的居民用水习惯、水资源情况和灾后的居民饮用水状况进行调研。在调查数据的基础上，专业工作人员根据基金会捐赠的水设备型号与安装点进行匹配。

兄弟联合在4月22日在雅安成立。提出了自己本次的救灾项目为灾后饮用水的净化和检测。通过协商决定，兄弟联合的5家机构根据各自特长，在净水项目的基础上又延伸展开了灾情调研和灾后儿童心理减压两个项目。

整体而言，公益组织以灾区利益为出发点，合作成为共识，并主动以合作体的形式参与抗震救灾。通过以上不同规模、种类的合作体发起分析发现，这些合作体虽各具特点，但在合作发起阶段，出于人道主义援助、公民社会责任以及灾区强烈需求等原因，坚持以灾区利益为导向，希望通过合作的形式扩大自身力量，更好的参与灾区的救灾工作。实践也证明，在救灾初期公益组织合作是必要的，只有这样才能发挥公益组织的更大力量。

2、聚焦合作体利益，合作体构建并完善合作规范

随着灾区紧急救援进入尾声，灾区救援工作开始转向具有专业性的救灾项目上。在这一阶段，合作体逐渐聚焦如何实现合作体利益。合作体利益是指合作体在这一阶段稳定发展或者规模扩大，内部不出现分裂或者削弱集体行动的事件发生。通过构建相关合作规范，明确合作体利益，是实现灾区利益的基础，同时也关系着灾区利益实现的程度。

合作体利益是建立在合作规范的基础上。无论是雅安地震后临时搭建的合作体，还是具有救灾经验的常态化合作体，虽然其规模大小不尽相同，成员组织构成各异但为了保持其内部的整体稳定性与救灾工作的顺利进行，合作体根据各自的特点确立了正式或非正式的合作体规范。

而随着合作体规范的确立，合作体进入了完善与成熟阶段。具体而言，大致有三类规范路径。

一是大型临时性的合作体制定“口号形式”为主的合作规范

大型临时性合作体的合作规范一般都较为宽泛，主要体现的是合作体的使命或价值。合作规范主要的作用在于使合作体中的众多合作机构能够彼此认同，以保证合作体的稳定以及救灾的顺利。

案例 5-4：420 联合行动是基于成都本地组织，在地震当天所组成的临时合作体。截止到灾害发生后一个月，420 联合行动中的合作机构已经多达 70 多家。其定位是搭建松散性的合作体，以号召更多的在地组织参与到雅安抗震救灾中来。为适应合作的定位，420 联合行动在合作规范的制定上较为宽松，仅仅提出了《420 共识》，即“联合起来，以实际行动推动促进灾区救援和重建中的社会协同、公众参与。协助政府、协力灾区；有序参与、有效服务；资源共享、平等合作；各尽其能、各得其所。”凡是认同共识的组织，都可以加入到合作体中来。口号性质的、宽泛的合作规范使得 420 联合行动能够快速的壮大发展起来。

由于合作体中成员组织较多，且成员组织的发展程度差异性较大，因此如果确定过于详细的合作规范，首先在时间上是很难办到，其次详细的合作规范较难获得全体成员的认同，最后，详细的合作规范也容易打击参与机构的积极性。

二是大型常态化合作体的合作规范主要以合作章程的形式为主

大型的常态化的合作体通常都会制定较为细致、严谨且内容详细的合作规范，并以合作章程的形式予以确定。合作章程对合作体的内部管理结构、部分分支、财务制度、合作机构的进入、退出制度等作出明确的规定。

案例 5-5：壹基金联合救灾在雅安地震发生后能够迅速回应，进入灾区开展救灾工作，并且获得了媒体、社会公众好评，其内部的合作章程的起到了很重要的作用。联合救灾章程于 2013 年 3 月在第一次发起成员大会并责成工作委员会修订后表决通过生效。在章程中明确了联合救灾的使命，目标，对于整体的管理构架，合作机构，联合救灾的账目，合作体的解散等方面都做了具体的规定和说明。地震发生后，壹基金联合救灾的常委迅速与壹基金取得联系，当天就召集联合救灾的成员赶往灾区，同时抽调四川、陕西等地的物资调往灾区。而进入灾区后，壹基金联合救灾则又根据灾区情况，在地震发生一周内，建立了一个以雅安为中心的一个指挥系

统以及三个一线灾区的工作站，并在合作中通过合作章程的相关规定对合作机构进行约束，以保证合作体的稳定。

与此同时，合作体在非紧急救援阶段以定期或不定期举行论坛、沙龙等形式保持合作体的凝聚力和稳定性。当灾害发生后，合作体按照以往经验，发布信息，召集合作机构参与救灾，合作规范也以合作体常态化的为准。

三是小型临时性的合作体以“明确分工或者项目计划”代替合作规范

与上述两种合作体有所不同，小型临时性的合作体规模较小，一般由 4、5 家机构组成，且这些组织在非紧急救援时期是相互熟识的，合作体并非在地震中随意组合的。

案例 5-6：参与雅安抗震救灾的小型临时性合作体有水安全计划和兄弟联合，且都在灾区进行灾区饮用水净化项目。兄弟联合并没有制定明确的合作规范，因为五家机构的领导人有着共同的宗教信仰，在平日中一种保持着较好的私人关系，机构与机构间的合作也较为频繁。兄弟联合中川越公益的负责人认为，五家机构之间有宗教规范的制约，由于共同的信仰，使得机构之间更能够相互信任，因此不要制定合作规范。

水安全计划中的执行机构在平日中也是相互认识，但与兄弟联合中的五家不同，水安全行动中的机构在平日中并没有过多的合作，也没有共同的宗教信仰。由于水安全行动在进入灾区之前，已经制定了详细的项目执行计划，对于各个机构所主要负责的领域进行了详细的划分，因此水安全计划虽然没有制定正式的合作规范，也保证了合作体项目的顺利进行。

由于规模较小，且成员机构间较为信任，合作体中的明确分工或者合作项目的详细计划取代了合作规范，成为维持合作体稳定的重要工具，而较少制定正式的合作规范。

二、合作运作、实施阶段：从合作体利益到组织利益的蜕变

1、合作体内部分化影响合作体利益，进而影响到灾区利益

一种情况是，部分核心机构在合作体中占有主导地位，导致合作体内部出现“中心-边缘”分化

随着合作过程的不断深入，合作体中的内部机构开始逐渐出现内部分化，在合作体内部合作机构呈现中心——边缘的划分。中心机构成为了合作体中的主要机构，掌握了合作体的大部

分资源和权利，而边缘机构则处于弱势地位。中心——边缘机构的分化容易产生中心机构排挤或者压榨边缘机构的现象。

案例 5-7: 一些规模较小，或者不擅长灾害救援的机构则处于合作平台中的边缘位置，这部分组织虽然名义上为某联合平台的成员但是并没有实质的参与其行动，也没有从中获得任何资源。作为某联合平台的中心机构某负责人，认为在紧急救援阶段，一些组织虽然人员少，主要领域也不在灾害领域但还是每天都来参与整理募集物资，志愿者登记，物资运送等工作。而且还积极主动的参与一线的抗震救灾工作。而部分合作体中的组织以机构人员少，机构的工作领域在于重建阶段等原因不参与办公室的工作。当基金会资源的时候又想要申请，这个是不合理的。

随着中心机构能力和资源量的不断增大，部分中心机构会选择脱离合作体，单独行动开展项目，而边缘机构由于长期得不到资源或者受到排挤也会选择退出合作体，最终导致合作体的劈裂或解体。从而导致合作体利益受损，而影响灾区的救援。

还有一种情况是，合作体内部矛盾逐渐暴露出来，出现争抢救灾物资的现象

在刚刚进入灾区的紧急救援阶段，合作体内部通常会带入一部分的资源，而政府、基金会、企业也会相应的捐赠部分资源。然而进入过渡安置阶段后，随着资源捐赠量的减少，合作体内部常常会由于对于资源的竞争而在公益组织之间产生冲突和矛盾。

案例 5-8: 由于智能手机耗电很快，很多公益组织进入灾区后发现由于手机没电常常会造造成信息的中断，为了解决此问题，某联合体募集到了一批充电宝分发给公益组织的一线救援人员和志愿者们。某公益组织作为该联合体的成员之一，在紧急救援阶段向联合体的协调人索要充电宝。协调人承诺新的充电宝到灾区后会分给该公益组织。随后，该公益组织负责人找到了当时联合体芦山大本营的负责人索要充电宝，当天晚上充电宝等物资送达大本营后，该机构宣称这部分物资全部归他们所有，应由他们对接、发放，联合体大本营的负责人不能对接。

三、安置阶段合作体功能受到制约，成员机构更多考虑组织利益

参与雅安抗震救灾的公益组织来自公益行业的各个领域，很多机构之前并没有参与过抗震

救灾活动，缺乏相应的灾害应对经验和知识。在紧急救援阶段合作体并不能够为灾区提供实质性的支持与帮助，仅仅能够从事如物资搬运、发放、灾情调研等简单、初级的工作。而进入过渡安置阶段，大部分的物资发放工作进入尾声，一些合作体在功能的发挥上受到了很大制约。

案例 5-9: 地震发生后益多公益响应号召，加入了 420 联合救援行动，负责志愿者的部分，即招募志愿者为灾区运送物资服务。而地震发生后 15 天左右，紧急救援阶段就基本结束，进入了过渡安置阶段。进入过渡安置阶段后，420 联合救援行动的凝聚力基本就已经散了，各个组织开始在灾区需要项目。而益多公益在前期发放物资的阶段，已经走访了许多的受灾村庄，并且选择了地理位置较好的火炬村作为驻点村庄。驻点工作人员表示，机构也是需要生存的，所以在发放物资的过程中，大家都在找合适的村庄驻点。

水安全工作小组的合作效果是十分显著的，4 月 22 日至 5 月 10 日，20 天左右的时间中，工作小组在对灾区居民用水习惯、水资源情况和灾后的居民饮用水状况进行调研的前提下，为芦山，天泉，宝兴等 62 个学校和居民安置点安装各种净水设备共 314 台，34012 位灾民受益。而在 5 月 10 日，灾区饮用水项目结束后，水安全行动的全部组织退出了灾区。据行动小组的成员介绍，地震这个事情是突发情况，各自机构都有本职的工作要做，都有自己的本身项目，同时灾区也有一些机构在做净水项目，所以按照进入灾区前所制定的计划，水安全行动就结束了灾区了项目，退出了雅安灾区。

大型临时性的合作体在进入过渡安置阶段后，由于自身项目或资源的匮乏，公民责任感、NGO 的使命感等理念已经不能将成员组织凝聚在一起。各个组织开始逐步脱离合作体，并在灾区寻找适合本组织发展的项目。而即使是项目明确，凝聚力很强的水安全行动，在进入过渡安置后，随着项目的结束，成员组织也选择了退出。但是与 420 联合行动所不同的在于，水安全行动选择了退出灾区，回到自己的社区。

总体而言，由于无具体项目可以执行，合作体的集体项目逐渐减少，成员机构将考虑自身在灾区的利益的情况。部分合作体中的成员组织会选择退出灾区，而部分机构则会出于机构考虑，脱离合作体，单独选择长期的驻点村庄，并向申请基金会，或政府的救灾或重建项目以维持在机构的驻点村庄的活动。

四、合作结果分析：以灾区利益为前提实现组织利益

1、后紧急救援阶段，合作体最终走向多样化

当雅安灾害应对由紧急救援阶段进入到过渡安置和重建阶段时，合作体内部资源日趋紧张，这主要由内外部两个因素共同导致，即合作体的内部资源消耗殆尽且外部资助不见增多。从内部来看，合作体自身资源有限，筹集的资源大部分在紧急救援阶段已经用完，且由于其自身能力的限制，较少能够以合作体的整体身份申请到基金会或政府的重建项目。从外部来看，基金会、企业的对于合作体的支持大多是间断性，且主要集中在紧急救灾过程中，在过渡安置阶段和灾后重建阶段，基金会、政府的资助以具体的救灾项目，较少有面对合作体的资源型支持。

更重要的是，由于各类合作体的同质性较强，在紧急救援阶段所承担的项目以物资发放为主，随着物资发放任务的逐渐减少，合作体所能够承担的救灾项目也越来越少，以合作体为整体所能实现的灾区利益也受到了限制。合作体在进入过渡安置和灾后重建阶段后，逐渐走向了多样化的结果，不同的合作体所选择的结束方式是不同的。

案例 5-10：华夏公益、壹基金联合救灾这类常态化的合作体，当灾区稳定后，首先关闭了设立在雅安的大本营，其次选择退出以合作体的名义正式的退出灾区。而合作体中的合作机构部分选择留在灾区继续参与灾后重建项目，部分机构则随着大本营的解散退出了灾区。当下一次灾难再次发生时候，华夏公益、壹基金联合救灾还是会以合作体的身份参与进来。

水安全行动和兄弟联合，这类以项目为主的合作体，随着灾情的稳定和项目的结束，合作体选择解体。解体意味着合作体的终结，也许这些机构还会再次的合作，但是水安全行动和兄弟联合的这种合作体形式已经结束了。合作体中的合作机构按照各自机构的规划，选择留下或退出灾区。

成都 420 联合救援行动，由于是在地组织所组成的合作体，在过渡安置阶段转化成为了中国公益组织灾害应对平台中的成员机构之一，继续参与灾区的重建工作。而其中的合作机构也自然转换成为中社平台的成员机构。

根据实地调研统计结果，2013 年 5 月中旬大部分合作体以及合作体在灾区成立的大本营已经解散，7 月中旬除政府成立的服务中心和基金会救灾协调会、中社平台外，所有合作体的合

作过程全部结束。而合作体的类型也影响着其最终走向。具体而言，项目性质的合作体，基于项目开展合作，合作机构之间并非具有长期的稳定的合作关系，项目结束后，合作体自然解体；而壹基金联合救灾和华夏公益，这类常态性的合作体，当救灾任务结束后，合作体只是退出灾区，而并非解体。这类常态性的合作体之所以能够长期存在，一方面是有足够的资源支撑，同时，形成了非同质化的产业链。

2、灾后重建阶段，合作体成员积极争取将救灾资源转化为组织生存与发展资源

在重建阶段中，合作体的整体行动已经很少出现了，各成员组织重新成为单独的个体，在驻点的社区、村庄开展各种类型的社区发展项目或社区生计项目，来帮助所在社区或村庄进行灾后的重建工作。这些项目的资助大多来自基金会或政府部门。驻点公益组织通过向基金会或政府申请灾后重建项目而获得的救灾资源。为了获得这些救灾资源，公益组织需要分析各个资助型基金会在本次雅安抗震救灾中的主要资助方向以及政府在社区重建中的重点领域，而后公益组织就要针对这些资助方向寻找合适的驻点村庄。通常驻点村庄是在紧急救灾和过渡安置阶段中公益组织通过发放物资、灾情调研等渠道与特点的社区产生的联系和沟通。值得注意的是，不同的合作体对于成员组织后续申请资助的支持力度和方式各有不同。

合作体基于汶川经验鼓励并支持成员组织参与后续项目

具有代表性的是成都 420 联合救援行动，合作体领导人及成员组织的救灾经验为做好后续申请资助的衔接提供支持。一方面，尚明公益的负责人为 420 联合救援行动的协调人，在灾后安置阶段，鼓励和动员 420 联合救援行动的成员进入灾区，建立工作站点，通过驻点的形式帮助灾区的社区恢复。负责人认为建立工作站是十分核心的，工作站的建立既是 420 联合救援行动的一种延续，同时也能够在更长远的时间中帮助灾区的社区恢复起来。在其动员下，部分 420 联合救灾的成员分阶段的进入灾区，建立工作站点。另一方面，由于 420 联合救灾中的一些机构曾经参与过 2008 年汶川地震的救灾工作，懂得紧急救援阶段是短暂的，机构如果想长期的在灾区服务只有通过驻点的形式，因此有经验的成员机构在地震发生后不久，就主动进入灾区，通过发放物资等渠道，选择合适的驻点村庄进行工作站的建立。

案例 5-11:成都 420 联合救援行动虽然是一个临时搭建的松散型合作体，但是对于合作机构的后续资助申请衔接却做得十分突出，将前期救援和后续的驻点工作进行了一个很好的衔接。

在紧急救援阶段,420 联合救援行动的任务主要以信息分享和灾区特殊物资的筹集、发放为主,同时也有行动力较强的 420 联合救援行动成员在地震发生后迅速的进入灾区参与一线的救援活动。在前期的阶段中,先进入灾区的 420 成员以芦山县任家村为集中点,辐射左右村庄开展救灾活动。在抗震救灾后期,420 联合救援行动的核心负责人鼓励 420 联合救援中更多的组织到灾区建立工作站,进行驻点服务当地社区。而这些前后期进入灾区,进行驻点服务的合作机构几乎都获得了基金会或者政府的项目资助。例如:爱有戏驻点凤凰村,开展社区生计的项目、益多驻点火炬村,开展老人以及社区发展项目、心家园驻点任家村,开展儿童教育项目、乐康在驻点村庄承接了壹基金的益乐园项目等等。成都 420 联合救援行动中的组织,大部分为成都在地的小型公益组织,平时获得资源十分有限,通过这次的驻点工作为组织获得了资源,赢得了组织发展和扩大的重要机会。

合作体通过项目支持成员组织参与后续项目

具有代表性的是壹基金联合救灾,通过壹乐园项目支持联合救灾的部分成员参与后续项目。联合救灾中的成员机构不同于 420 联合行动中的机构,联合救灾中的机构来自全国各地的机构,日常的联系活动也仅仅以省市为中心,如此大规模的合作也只有在灾害发生时才能够进行。

案例 5-12:当前期救灾工作结束后,壹基金在雅安开始实施儿童壹乐园项目。壹乐园是壹基金出资资助,由公益组织承接的,针对学龄前儿童所开展的社区服务项目。虽然项目是公开招募的,但在第一期中,1/3 的联合救灾成员承接了益乐园项目。壹乐园项目是壹基金的救灾项目,同时也是壹基金对联合救灾成员的一种资助形式,同样也是联合救灾伙伴合作的一种延续形式。

而壹乐园项目不仅仅是联合救灾成员合作的一种继续,同时也是丰富和锻炼合作机构承接项目能力的一次机会。而对于壹基金来说,壹乐园也是变相的对联合救灾成员的一种资助,能够维持合作体的稳定性。壹基金的联合救灾转换到壹乐园项目,其实背后可以探索出壹基金会和合作的 NGO 组织形成长期稳定的产业链模式。从而这一模式可以有效的筹集资源并使用资源。

合作体能力不足无法提供相关支持

相比 420 联合救援行动和壹基金联合救灾,华夏公益对于其合作机构则并没有进行后续的支持活动。这并不是华夏公益不为其合作机构进行后续的项目支持,而是由于自身及一些外部

原因导致了其在后续支持方面的能力不足。

一方面，华夏公益与壹基金联合救灾有所不同，华夏公益中没有大型的基金会的参与，其内部的资源十分不稳定，资源主要集中在紧急救援的阶段的外部募集，而进入过渡安置和灾后重建阶段后，由于其内部资源的不足无能力对其合作机构进行后续项目的支持。另一方面，华夏公益中的合作机构中以志愿者组织为主，具有社区发展，社区建设相关经验的机构较少，合作机构自身也无能力承接外部基金会所发包的重建项目。更重要的是，对灾后重建阶段经验的缺乏，对后续的项目缺乏相应的承接能力。华夏公益正式成立于玉树地震之前，在玉树地震中其创新性的大本营机制在紧急救援阶段中对于引导和帮助公益组织参与救援工作起到了很大的作用，但是华夏公益对于灾后重建阶段的项目支持方面并没有过相关的经验，因此在本次地震中没有开展灾后重建阶段中的后续支持项目。

因此，通过前期积累的社区资源，一些成员组织以满足灾区利益的前提下申请项目，从而为组织争取生存与发展资源，实现组织利益。当进入灾后重建阶段后，合作体逐渐解体，公益组织将机构的重心放在驻点社区上，努力将资助方的资助兴趣、组织的使命和社区的需求尽可能的规划到一起，形成一个或几个符合资助方的兴趣且以实现灾区利益为主要目标的项目。而由于驻点社区中的机构水平参差不齐，组织的规划、设计能力上差距较大。一些组织通过项目的申请能够获得一个甚至众多基金会的支持项目，而一些组织由于无法申请到项目只能退出灾区。通过项目申请而获得救灾资源的组织，不仅仅是获得了资助项目，同时也获得了组织的生存和发展的重要机会。因为在常态下，民间组织筹款和获得资助的能力是很弱的，组织的生存和发展能力也十分有限。而随着参与抗震救灾，承接基金会、政府的相关项目能够让组织获得资源，并得到一定的发展。而合作体中化整为零的公益组织正是通过上述的方法，将救灾资源转化为组织的生存与发展资源。

第六章 雅安灾害应对中的公益行业合作的问题分析

在雅安抗震救灾过程中，公益行业的合作产生了良好效果，合作过程中的规范性、协同性得到了四川省各级政府部门的认可，各个合作体的快速响应、积极行动也得到了社会公众和媒体的普遍好评。

由于我国公益行业内的合作还处于从产生到成熟的过渡阶段，在其合作过程中还存在诸多问题。从政府部门层面来看，政府部门为了更好的监督、协同公益组织成立了服务中心，但由于其科层结构导致末端的基层服务中心执行往往不到位；从基金会层面来看，基金会在抗震救灾中对于公益组织的支持呈断裂式，在紧急救援和灾后重建阶段为公益组织提供物资和项目的支持较多，在过渡安置阶段的支持普遍较少；从 NGO 层面来看，单个 NGO 容易盲目进入灾区，而联合起来的 NGO 在合作过程容易因为资源竞争而产生冲突。本章将从政府、基金会、NGO 三个层面出发，对雅安灾害应对中公益行业合作在最初发起、中间过程和后续效果三个阶段中存在的问题进行了分析。

一、政府部门存在的问题分析

为了更为有效的做好公益组织和志愿者的监督、服务工作，四川省政府成立了省、市、区县，乡镇四级公益组织和志愿者服务中心。目前我国政府部门的行政架构是一种科层结构，上下级之间具有垂直的领导和被领导的关系，这种明确的上下级关系可以看做是刚性纵向结构。服务中心成立目的是要在政府体系中嵌入服务型机构，强调服务于救灾工作。

服务中心下设 7 个县（区）服务中心、26 个乡镇服务站。其中省市两级社会管理服务组将各级服务中心定位为对接社会资源和灾区需求的平台，在与公益组织的互动过程中采用监督、协同、服务并行的原则。省市两级服务中心对于区县和乡镇一级的服务中心是协管关系，负责对其在业务上进行指导和培训。各个区县和乡镇专门选出领导负责各中心的主要事务。服务中心同公益组织之间是相互配合，协作的平等合作关系，而并非管理与被管理关系。但在基层逐渐演变为纵向管理，缺乏横向服务，因此服务中心的执行效果大打折扣。

案例 6-1:实际上这个中心是由四级联动，省、市、县、乡镇，和中国的行政构架相同。垂直的这条线，它是协管的，我们相当于协管县一级的。在业务上进行指导和培训。然后横向的，

县级的中心主任是县委常委，组织部长也好，县委主任也好，是县级领导来做中心负责人。我们对县级、乡镇，是协管和业务指导。它们不是我们的外派机构，或者我们的垂直管理的部门，它还是条，块的这种结构。——雅安社会组织服务中心主任 赵京东

一方面，服务中心的四级机构是纵向的管理体系，市服务中心的工作人员是由省市抽调组成外，各区县和乡镇服务中心的负责人都由当地的主要领导担任，即区县和乡镇服务中心负责人决定了服务中心的整体导向。由于服务中心的纵向部分设置服务中心的准确定位和功能不能很好的贯彻到基层政府中，而基层政府对于公益组织的不了解、不信任，导致基层服务中心的定位出现偏差。各区县和乡镇服务中心将公益组织看作其管理对象，并通过监督和管理手段对公益组织进行控制，并不能很好地为公益组织提供服务与支持。

案例 6-2：A 机构是成都的在地一家组织，积极的参与了雅安的抗震救灾行动，目前在 F 村开展农村社区的重建项目。A 机构认为从政府角度，省政府对于公益组织还是很关怀和支持的，省政府的行动和意识还是比较先进的。但是区县，乡镇层面就十分不到位了。现在区县，乡镇他们的主要关注点都在于灾害重建的部分，更为关心的修路，修房子的事情。A 机构从 5 月份驻点到 F 村，只跟一个副镇长见过面，其他的领导并没有见过。刚开始进驻的时候乡镇领导是反对的，到了现在则是不支持但是也不反对了。现在的状况就是我们做我们的项目，他们不管不问。

另一方面，在灾后重建阶段中，大部分的公益组织都进入受灾严重的农村社区开展灾后重建项目，乡镇政府理解与支持对于公益组织开展项目起着重要的作用。由于区县和乡镇服务中心的功能角色定位的偏差，使得部分公益组织在项目开展中受到基层政府部门的阻力，影响项目的顺利开展。

事实上，政府部门在灾害应对中与公益行业合作中存在的问题，主要是由于政府机构的刚性纵向结构难以进行彻底的部门功能调整，基层组织对于相关政策的执行往往不到位，影响到了服务中心和公益组织更好地发挥协同作用。

二、基金会在公益行业合作中存在的问题

1、基金会在救灾过程中提供的支持是断裂的，缺乏连贯性

目前基金会重点关注救灾过程中的紧急救援和灾后重建安置阶段工作，为公益组织提供了不同类型的物质和资金支持。如在紧急救援阶段，基金会的支持以物资为主，公益组织通过承接基金会的物资发放工作，在灾害重建阶段，基金会的支持以重建项目为主，基金会根据自己的领域进行项目的招标，例如儿童项目、生计项目等，公益组织也能通过项目申请的形式得到一定的物质和资金支持。

但在紧急救援和灾后重建阶段之间的2—3个月的过渡安置阶段中，基金会所募集的物资已经基本发放完毕，灾后重建计划还没有出台，很少有基金会对驻点的公益组织提供各方面支持。

案例 6-3：成都益多公益是 420 联合救援行动中的一员，雅安灾害发生当天就进入灾区，4 月末进驻现在的驻点村——芦山县火炬村。在过渡安置阶段，通过村民基本情况的实地调研，物资发放，组织活动等形式让村民认识公益组织，并且在相互交往中信任驻点的公益组织。但在 7、8 月份，大部分的物资已经发放完毕，重建项目还没有审批下来，但是组织的工作是不能停的，这一阶段的组织的人员，场地，活动经费开支大部分是由组织自己支付的。这时的公益组织自身资源又较少，资金也不充足，所以条件很艰苦。

虽然紧急救援阶段，大量的公益组织、基金会、企业、志愿者进入灾区参与抗震救灾工作，但是大部分的机构和个人都是短时间的服务，当地村民对于机构和个人难以产生具体的印象和了解，这需要公益组织在接下来的过渡安置阶段中，尽快与当地村民建立相互良好关系。

随着灾情的逐渐稳定，驻点组织在过渡安置阶段对于当地社区居民的陪伴作用则突显出来，在前期紧急救援、发放物资基础上，通过放电影、村民走访等活动，与当地村民进一步建立稳定的信任关系，是后期顺利开展重建项目的一个重要基础。

整体而言，由于基金会在这期间支持的断裂，导致一些规模小，资源少的公益组织尽管已经同社区建立了良好的信任关系，也不得不撤出驻点的灾区。

2、基金会作为合作契约的制定者，并不能很好的履行合作契约

基金会在雅安抗震救灾中大多通过项目形式与公益组织进行合作，为了保证项目的顺利开展，基金会通常会执行详细的合作契约以此来监督和管理公益组织的项目执行。基金会与 NGO 合作，双方应该是相互信任的，并且项目书中已经明确规定了双方的权利和责任。基金会作为资源方，主要的责任是提供资金，并对公益组织的项目执行进度监督和验收项目成果。公益组织作为执行方，是与当地灾民进行互动的机构，主要责任是通过各种方法顺利的完成项目。

然而在实际的项目设计与执行中，基金会作为契约规则的制定者却常常不能很好的遵守这些规定。

案例 6-4: T 基金会与三家驻点机构签订协议，在雅安地震发生后支持其再工作站点开始开展各自的项目。但在 2013 年年末，随着 T 基金会雅安灾区重建项目负责人变动，整体重建项目的规划发生了很大变化。之前项目的构想是通在建立良好社区关系的基础上，进行社区的整体发展。负责人更换后项目的重点变为 3 家机构根据各自领域开展相关项目。由于项目负责人的更换，以及项目重点的调整使得三家公益组织的整体灾后重建项目都受到了影响。现在项目的方向与公益组织的理念并不符合，F 组织作为三家机构之一表示因为现在基金会的整体想法发生了转变，目前项目的进行还是按照原来的方式，对于提出的这些变化，我们还需要继续与基金会沟通，协商。

由于基金会对合作协议的改变以及项目负责人的人事变动对执行项目的公益机构造成了很大的影响。合作机构已经做好计划书，并且开始着手准备项目，T 基金会的临时变卦打破了参与机构的原本计划，而负责人的临时更换更是对项目的整体流程，目标和效果都进行了改变，这些都对执行机构造成了很大的困扰。

案例 6-5: Z 机构在芦山县 G 村开展了 Y 基金会资助的农村合作社项目。项目主要是通过培训使村民掌握竹编技巧，成立合作社，帮助当地村民创收，实现当地社区的发展。按照项目协议规定甲方为 Y 基金会，乙方为 Z 机构，丙方为 G 村村民。甲方为资源提供方，对项目的进展和效果进行监测和评估，乙方是项目的主要执行方，而丙方则为受益方。

但在项目执行过程中，Y 基金会的理事长亲自来到项目点，跟村民交流，并跟村民保证会对其进行相应的帮助和支持，同时 Y 基金会的人员在不提前通知 Z 机构的工作人员的情况下，进入项目点了解项目情况。

由于基金会过多的干涉了项目的执行，使得村民认为执行机构为 Y 基金会，Z 机构只是一个配合的机构。村民在项目执行过程中遇到问题并不会跟 Z 机构的工作人员反映，而是直接找到基金会。对于项目的资金，村民则认为应该让村民自行使用，Z 机构并没有权力进行管理。以上种种的分歧，在某种程度上引起了项目点村民和 Z 机构的矛盾。

由于基金会在履行自己职责的基础上过多的干预了项目的执行过程，造成了项目点村民对

于执行机构的不理解和不信任，这给公益组织开展项目造成了很大的困扰，同样也影响了整体的社区灾后重建步伐。

因此，基金会对于契约规则的不遵守，不仅会对合作公益组织造成影响，同时会干扰整体项目的进行，影响项目预期效果，还会对社区重建工作产生负面影响。

三、 NGO 组织在公益合作中存在的问题

1、缺乏组织协调，盲目涌入灾区

雅安地震发生后，四川省以及全国的公益组织快速反应在第一时间涌入灾区，根据雅安市公益组织和志愿者服务中心统计参与雅安地震救灾的公益组织约 700 个左右。^①在这 700 多家组织中，许多组织是出于公益精神、公民责任感，自发进入灾区的，而组织自身并没有相关的抢险救援经验，甚至对于基本的灾害应对知识也并不了解，大量组织进入灾区后仅仅能够负责物资的运送，发放等简单的工作，同时给救援增加了难度，同时也造成了灾区的混乱和无序。

2、由于资源竞争，引发内部冲突

公益组织自身缺少资源，在进入灾区参与抗震救灾过程中常常会由于对于资源的竞争而在公益组织之间产生冲突和矛盾。这种资源是多样的，不仅是物资，也可能是便利的条件等，而在不同救灾阶段，所竞争的资源也各有不同。

案例 6-6：益多公益在 2013 年 5 月份在友成基金会和扶贫基金会的介绍下进入芦山县火炬村进行工作站的建设工作。事实上，在益多进驻火炬村之前，一家公益组织（以下简称为 A 组织）在地震之初已经进入了火炬村并开展了志愿服务活动。A 组织得知益多进入火炬村开展活动，建设站点后，其工作人员找到益多认为益多的行为是抢地盘，是不对的。它们认为 A 组织已经进驻火炬村并开展了许多活动，益多进驻后也没有告知 A 组织。A 组织的工作人员也向村委会提出抗议，要求村委会在益多和 A 组织之间进行选择，并且提出召开村民大会让村民投票选择一家组织留下来。村委会认为 A 组织的提议并不合理，没有采纳。由于 A 组织与村委出现冲突，最终 A 组织退出了火炬村。

在过渡安置阶段，许多公益组织已经进入当地社区开始进行工作站的建设工作，而工作

^① http://epaper.bjnews.com.cn/html/2013-05/27/content_435515.htm?div=-1

站点社区的选择则成为公益组织冲突的焦点。工作站点的建立是重建阶段申请各个基金会和政府重建项目的基础，因此选择一个地理位置好，社区发展潜力高的工作站点成为了许多组织进入灾区后的一项任务。

因此，无论是在紧急救援阶段还是过渡安置，或者灾后重建阶段，公益组织冲突的根源在于对于资源的渴求。而资源的整合和渴求也是合作体产生的主要因素之一。

3、救灾经验不足，专业性需提高

在雅安抗震救灾中，公益组织专业性的缺乏主要体现在三个方面。一是对于灾害应对中救灾知识和技能的缺乏。参与雅安抗震救灾的公益组织来自公益行业的各个领域，很多机构之前并没有参与过抗震救灾活动，缺乏相应的灾害应对经验和知识。在进入灾区的 700 多个公益组织中，仅有少量的长期从事灾害救援，或者灾害应对的公益组织。灾害应对专业知识的缺乏导致大量公益组织盲目进入灾区后，在紧急救援阶段并不能够为灾区提供实质性的支持与帮助。一些机构进入灾区后，仅仅能够进行像物资搬运，发放，灾情调研等简单，初级的工作。

二是对于农村社区开展项目专业知识的缺乏。雅安市大部分地区都是农村，所以本次灾后重建项目的重点在于农村社区。而参与灾后重建项目的许多公益组织则缺乏在农村社区开展项目活动的相关知识。大部分的公益组织在常态下是针对城市社区开展社区发展，环境保护，心理健康教育等活动，对于农村社区了解较少。农村社区同城市社区不同，农村社区是传统的熟人社会，村民之间相互信任核了解程度较高。公益组织由于缺乏相关的专业知识因此在项目开展中容易遇到问题。

三是在合作方面缺乏专业性。公益组织虽然在常态和紧急状态下都开展过合作，但是组织之间的合作专业性还较弱。在公益组织为主导的合作体中，由于作体的通常是通过机构与机构，以及个人之间的日常生活中所形成的“关系”所搭建起来的所以能够在灾害发生后将合作体迅速搭建起来。但是由于公益组织对于整体的合作制度，合作规范，组织架构，以及合作机构的权利和责任都不能进行十分明确的规定，致使合作体结构比较松散，整体行动能力较差。

第七章 研究结论与行业建议

一、研究结论

1、雅安灾害应对中的公益行业合作促进了行业使命的整合，提升了公益行业在灾害应对中的价值

当前，对于中国正在快速发展的公益行业而言，如何能够识别与追求行业的整体使命是一个非常重要的命题。2008年汶川地震给出了这样的时间窗口，但是当时的公益行业发展还非常薄弱，公益组织的规模偏小，发展的外部环境并不宽松。近年来，中国政府改变了对社会的一贯刚性控制，主张以柔性的社会管理、社会治理来促进自治社会的发育。在这样友好型的宏观环境下，中国的公益组织呈现出难得的勃勃生机。2013年4月20日，突然发生的雅安地震给中国公益行业再次整合行业使命提供了重要的契机。

中国公益组织参与雅安地震的数量达到了700多家。这一数量创造了公益行业参与中国单一重大社会事件的记录。如此庞大的公益组织并没有一片散沙式的参与，而是以多样化的合作体形式参与雅安灾害应对中的不同阶段（紧急救援、灾后安置、灾后重建）。有些合作体是由基金会发起，有些合作体是由NGO组织发起，还有一些合作体是志愿者组织发起。壹基金的联合救灾网络中共有200多家公益组织参与雅安救灾。成都公益组织420联合行动有70多家公益组织参与。根据我们的调研估算，80%左右的公益组织都是以合作体的形式参与雅安救灾。这次雅安地震促成中国公益行业大规模的内部合作。公益组织通过这样的合作周期，能够真正探索如何把机构自身的使命与行业使命紧密联系在一起。这样的尝试对于中国公益行业的整体利益非常重要。因为公益组织存在的最大价值，不是组织的自身利益，而是如何促进公共利益的实现。我们不可否认每个公益组织存在的公共价值，但是当公益组织能够联接在一起，才能够实现更为宏大和长远的公共利益。特别是对于雅安地震这样一个重大的灾害，公益组织的联合将会对政府和公众认同公益行业的价值产生深远的影响。

2、雅安灾害应对中的公益行业合作有力补充了政府救灾的不足，很大程度上增进了灾区利益

中国在经历汶川地震之后，尽管公益组织在数量和活动领域方面都得到了显著的扩展，与此同时，中央及地方政府的灾害应急能力也得到了很大的提升。从雅安地震的快速反应来看，政

府响应地震灾害的速度与规模都有了大幅的改进。某种程度上，政府救灾挤压了公益组织参与救灾的空间与机会。在这样的情况下，单个公益组织在面临着组织能力弱、资金短缺的约束下，抱团救灾是其参与的最佳捷径。在此次雅安救灾中，规模最大的四个合作体：壹基金的联合救援与联合救灾、成都公益组织 420 联合行动、华夏公益服务中心都很好的解决了资源困境。前三个合作体依托的是壹基金和南都公益基金会的资金支持，华夏公益服务中心则很好地借助于其全国的成员网络动员了社会资源。不难看出，公益组织的联合一方面确保了联合的运作资源，同时还增强了其参与救灾的能力与产出。

通过雅安救灾，我们不难发现，政府救灾基本上都是依托纵向与横向交错的政府体系：基层政府与部门机构。政府通过这样的条块结构进入到灾区服务之中。公益行业在此次救灾中，由于联合体的大量存在，有意无意地形成了几十个灾区服务基地。典型的就 是华夏公益的芦山大本营，以及成都公益组织 420 联合行动在芦山县清仁乡任家村。这些灾区服务基地一方面可以把公益行业在全国各地募集的物资进行调配与分发，同时可以作为公益组织救灾的支持与后勤保障基地。更为值得赞赏的是，各个灾区服务基地能够很好的相互协同，物资进行有序调拨，从而能够真正地把灾区需要的物质得以充分供给。在灾后安置阶段，很多灾区服务基地得以向周边村庄扩散，公益组织大量地在周边的村庄进行驻点，同时很好的承接了基金会的救灾项目，从而由第一阶段的物质输送转变为第二阶段的项目化注入。公益行业在雅安灾区建立服务基地的模式很好地避免了与政府救灾的重叠与冲突，弥补了政府在灾区末端——村庄的空白，并把这样的空白做成了物资与资金的精准投入。这其实是公益组织回归到自身的真正价值——贴近社区，注重社区利益的最好体现。

3、雅安灾害应对中的公益行业合作揭示出了行业内部的诸多挑战与问题，必须要直面这些问题并加以很好的改进

此次雅安救灾，地方政府在与公益组织对接方面进行了很好的机制创新，成立了省、市、县、乡镇四级社会组织与志愿者服务中心。这一协调体系对于公益组织进入灾区、参与救灾发挥了重要的作用。我们认为，这一体系最大的价值就是能够在每个政府层级都有一个对接公益组织的协调机构。但是，我们认为公益行业并没有在此次救灾中产生一个公益行业对等的协调政府事务的机构。4月29日由七家基金会发起成立的基金会救灾协调会在功能设定方面有协调的内容，但是主要是基金会之间的协调。如果在雅安救灾中形成一个公益行业针对政府关系的协调机构，那么就会可以解决在前文中所描述的县、乡镇服务中心服务与支持公益组织不足的

问题。同时，这一协调机构还能对各个合作体进行有效沟通与协商，促进实现更广泛的公益价值。

雅安救灾如果汶川地震一样，激发其公众参与救灾的热情，具体表现在大量的个体志愿者涌入灾区。此次雅安救灾由于受灾范围过于集中在几个县，个体志愿者参与救灾的空间受到限制，同时其专业救灾能力的薄弱等原因，受到了政府和媒体劝返。我们应该看到，中国民众参与重大灾害事件的积极性在不断的增强。公益行业需要在重大灾害事件发生之后，为大量的个体志愿者参与提供平台式的引导与支持。华夏公益在芦山大本营开展了一系列的专业救灾与志愿服务的培训。但是这样零散的支持活动是远远不足以提升个体志愿者群体在救灾中作用发挥。个体志愿者群体需要更为全面和系统的支持性平台，从而能够得到有序引导、培训、分配、督导等一系列的有效支持。

此次参与雅安救灾的公益组织主要是基金会、NGO 组织。在常态下，基金会与 NGO 的关系就得到了行业与学者的极大关注。特别是在基金会与 NGO 组织的合作过程中，产生了诸多的问题。此次雅安地震，我们可以看出，基金会群体在筹款逐步市场化的发展趋势下，对于筹款的重视程度超过了以往。根据基金会中心网在 2014 年 4 月 20 日的统计，全国共有 219 家基金会参与雅安地震紧急救援和灾后重建工作，共接收社会捐赠款物合计 16.96 亿元，包含 14.55 亿元资金和价值 2.41 亿元物资。接收社会捐赠款物金额前三名的基金会分别是壹基金（接收捐赠 3.8 亿元）、中国扶贫基金会（接收捐赠 2.7 亿元）、中国妇女发展基金会（接收捐赠 1.3 亿元）^①。基金会在募集到如此大规模的资金之后，相当大的比例是要通过委托 NGO 来执行灾区的项目。在此次雅安救灾中，NGO 对于基金会的抱怨要远远多于基金会多于 NGO 的抱怨。NGO 对于基金会的抱怨主要集中在基金会对于资助项目的随意改变与干预，基金会压低 NGO 执行项目的成本，基金会把 NGO 看作是廉价劳动力等方面。这些抱怨其实反映了基金会与 NGO 应该塑造什么样的合作关系。基金会应该重新审视 NGO 在基金会筹款与项目运作中的价值与地位。特别是此次成都公益组织 420 联合行动以集体谈判的方式向相关的基金会联合筹款。这反映了 NGO 群体对于维护自身基本利益保障的具体体现，也是未来 NGO 主动争取自身利益的开始。

中国公民社会总体依然在襁褓之中，对资源依赖的天然属性，导致了公益组织经常遭遇“使命”与“活命”困境。因此，在此次雅安救灾中，不同的合作体在初始发起阶段都是具有很强的公民价值与灾区救灾的责任诉求，但是在合作体运作和解散阶段，合作体以及成员机构都会

^① <http://news.foundationcenter.org.cn/html/2014-04/80222.html>

在一定程度上更加偏向组织自身的利益。在我们看来，这样一种价值偏离是当下中国公益组织无奈之举。特别是对于专注救灾领域的公益组织，只有在灾害发生之时，救灾公益组织才可以得到资助资金。事实上，当下提出过高的责任诉求并不能改变合作体及成员机构在合作后期注重自身利益的动力机制。因此，公益行业在合作体的构建中，既要通过合作规范，也要平衡组织动力机制，这样才能确保灾区利益不会受到合作体利益和机构利益的根本性的冲击。

二、行业建议

1、公益行业需要在重大灾害发生之后，成立协调政府关系和管理个体志愿者的行业性支持平台，并逐步转变为常态下的紧急灾害行业支持平台

雅安地震之后，四川省政府成立了四级社会组织和志愿者服务中心。这样的协调性机构具有很强的独特性。在随后发生的甘肃岷县地震，地方政府并没有创建这样的协调机制。因此，中国的公益行业有必要在重大灾害发生之后，针对参与灾害救援的公益组织的普遍诉求，发起成立行业性支持平台。1999年台湾921大地震之后台湾公益组织成立了行业性民间灾后重建联盟。这次雅安地震反映出来的就是与基层政府的协调依然存在很大的阻力，同时个体志愿者的参与无序也需要行业性支持平台加以协调与管理。此外，关于救灾信息的统筹与分享也是该支持性平台加以关注的领域。作为灾害信息分享平台的卓明震援尽管在信息收集与分享方面做出了很大的努力，但是收集全面的灾害信息还是有很大的困难。为了确保该行业性支持平台的有效运作，建议由参与重大灾害的各个公益合作体的协调人及重要的公益机构领导人组成该平台的委员会成员，并选举了该委员会的负责人以及委员会运作的规则。

2、中国的基金会群体要重新审视与 NGO 群体的合作关系，更加注重平等民主以及强化资助导向的新型合作关系

按照公益行业的价值链分析，基金会处于行业的上游，NGO 处于行业的下游。基金会的主要定位就是从社会中募集资金。NGO 的主要定位就是执行公益项目。中国公益行业的怪像就是基金会一方面募集资金，同时基金会又实施项目。随着壹基金、新阳光、真爱梦想、成美基金会等越来越多的民间色彩的公募基金会出现，对于基金会群体产生了重要的影响。当前，中国的基金会群体正在发生重大的转变：从过去的筹款加执行的模式转变为筹款加资助的模式。在雅安救灾及后续的重建过程，基金会积极给予 NGO 资助，但是在资助过程的沟通与关系处理方面并没有很好的实现平等尊重与民主协商。基金会群体更多的还是从基金会资金有效使用

去看待对 NGO 的资助，并没有很好把 NGO 看作是其发展的重要合作伙伴。壹基金之所以在此次雅安救灾筹款中拔得头筹，与其长期持续地把 NGO 看作其工作开展的重要依托有着很大的相关关系。更为明显的趋势是，中国未来基金会会向更加专业化的方向发展，这就需要基金会真正把 NGO 看作其不断发展的“同盟军”，而不是“打工仔”。

3、中国公益行业需要加强公益组织间合作有效性的能力建设，从而能够真正实现公民社会的整体价值，协同构建社会治理的现代化体系

从理论上讲，公益组织从组织属性上应该就有合作的基因。但是，由于过去政府长期的资源控制以及建国之后的公益组织长期中断性等原因，更为深层次的是中国社会的成熟性和缺乏自治性，中国的公益行业呈现出来的竞争资源，缺乏公民属性等特点。通过雅安救灾中的各个合作体的实践来看，中国公益组织的合作质量处于非常低的水平。中国公益行业需要在各个领域发起更多的联合与合作。更为重要的是，中国公益行业对于合作有效性的能力建设支持非常薄弱。在我们看来，合作有效性的能力建设主要涵盖以下方面的内容：合作体发起与组建、合作体的内部治理与议事规则、合作体的资源动员与分配、合作体间的协调与互动等。中国公益行业在推动中国社会治理方面最大的价值一定不是基于公益组织个体的产出，一定是公益组织叠加起来产生的整体效应。当中国的公益组织都能产生联接并致力于公民社会的整体价值之时，中国的社会一定是成熟而自治的社会，从而构建起社会治理的现代化体系。

参考文献

1. Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*. San Francisco: Jossey-Bass.
2. Barbara Gray and Donna J. Wood. Collaborative Alliances: Moving from Practice to Theory. *Journal of Applied Behavioral Science* 1991 27: 3
3. Chao Guo. Muhittin Acar. Understanding Collaboration among Nonprofit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional, and Network Perspectives, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol.34, no.3, September 2005 340-361
4. 【美】杰弗里·菲佛、杰勒尔德·R·萨兰基克著，闫蕊译：《组织的外部控制：对组织资源依赖的分析》，东方出版社，2006年版
5. 罗伯特D·帕特南：《使民主运转起来》，江西人民出版社，2001年版
6. 马迎贤：《组织间关系：资源依赖视角的研究综述》，《管理评论》，2005年17(2): 55-62.
7. 张文宏：《社会资本：理论争辩与经验研究》，《社会学研究》，2003年第4期，第23页
8. 周红云：《社会资本理论述评》，《马克思主义与现实》，2002年第5期，第32页
9. 萧延中、谈火生、唐海华、杨占国：《多难兴邦——汶川地震见证中国公民社会的成长》，北京大学出版社，2009年版
10. 朱健刚、王超、胡明：《责任·行动·合作——汶川地震中NGO参与个案研究》，北京大学出版社，2009年版
11. 赵小平、王乐实：《NGO的生态关系研究——自我提升型价值观主导下的情形》，《社会学研究》，2013年第1期