

公民的信任结构

——非政府组织应对公共危机的微观基础

郑颖芳

【摘要】当今的公共危机，在很大程度上已无法单纯依靠个体或政府加以应对，借助非政府组织的力量成为一种趋势。然而以往针对非政府组织应对公共危机的研究，多是基于国家整体的宏观语境来探讨其策略，本文则另辟蹊径，选择从社会行动主体——公民的角度来分析其信任结构的三个层面：微观、中观和宏观，从公民这一行动主体的视角来阐述非政府组织应对公共危机上具备行动力的微观基础。

【关键词】非政府组织 公共危机 公民信任结构

2003年的非典、08年的汶川地震不断拷问着中国社会应对公共危机的治理机制。与此同时，学界的研究慢慢转向了探讨社会中的各种民间组织应对危机的作用，肯定了具有一定规模和专业技能的非政府组织（如红十字会等）的能力，说明社会内在秩序的培育，一种自下而上的社会自生性力量的形成与发展，已不仅停留于经验层面分散式的单个群体研究，在学理层面也开始大量进入研究者的视野，这为本文的研究提供了重要的理论和经验支持。

一、问题的提出及概念阐释

2003年之前，关于公共危机中非政府组织作用的研究显得较为缺乏，大多集中在研究政府或媒体的应对策略，自2003年的非典事件之后，学界对于非政府组织的作用研究逐渐增多，这种现状引起笔者的思考：非政府组织在公共危机中能够日渐发挥作用，除了宏观的制度和社会因素外，是否也关联到微观层面的信任问题？具备行动力和选择权的公民何以能够信赖非政府组织这种实体？在每一次公共危机的发生中非政府组织又应如何表现？带着这些问题，笔者选择以

以公民的信任结构为视角，探讨非政府组织应对公共危机的微观基础。

1. 公共危机

“危机”一词，最早出现在企业管理中，随后在公共管理学、社会学等多个学科中得到广泛使用。美国学者罗森豪尔特认为，危机是指“对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁，并且在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其做出关键决策的事件”^①。而公共危机，正是危机中的特殊事件。在笔者看来，“公共危机”多指突发的事件，常有短时间爆发的特征，并会对大多数公民造成较大程度的危害，既包括自然灾害所引发的危机，也包括长期积累下来的社会矛盾所引起的人为危机。公共危机的全过程可简要表达为下图：

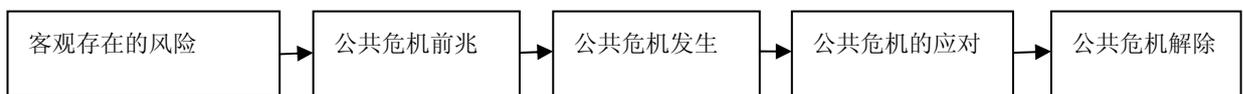


图1 公共危机的全过程

可以说，危机的生成与演变，是一个渐变和突变的过程，而现代的公共危机，是风险社会背景下各种危机和矛盾的激烈表现形式。

2. 风险与信任

从德国社会学家乌尔里希·贝克 1986 年出版的论著《风险社会》开始，“风险”的探讨就逐渐进入社会学家的视野。按照贝克所指涉的，“风险”首先是指完全逃脱人类感知能力的放射性、空气、水和食物中的毒素和污染物以及伴随而来的短期和长期对植物、动物和人的影响。它们导致系统的、常常是不可逆的伤害，而且这些伤害一般是不可见的^②。有学者认为，“风险”不同于“危机”，但在一定条件下，风险可以转化为现实的危机^③。“风险社会”的到来，增大了社会生活中危机出现的可能性和感受度^④。与此同时，风险与信任之间又存在着密切关联。

^① 吴海荣，2003，《政府危机传播管理决策：经验必须给科学让路——以广东“两大事件”危机传播管理为例[J]》，《理论导刊》第6期：31

^② [德]乌尔里希·贝克著，2004，《风险社会[M]》，何博闻译，南京：译林出版社：20

^③ 秦志希、郭小平，2006，《论“风险社会”危机的跨文化传播[J]》，《国际新闻界》第3期：16

^④ 谢婧，2008，《以风险社会的视角看媒介恐慌的三个层次[J]》，《东南传播》第4期：43

“信任”大体上是 20 世纪 70 年代在西方学术界兴起的一个研究领域，有学者总结管理学上对于信任与风险关系的五种代表性观点：（1）风险是信任的结果；（2）风险是信任的前因；（3）风险既是信任的前因又是信任的结果；（4）风险与信任是对应的关系；（5）风险与信任是相互影响的关系^①。

可以说，正是由于风险来临的不确定性及其发生频率的增加，使得公民在个体力量有限的情况下，需要启动其信任结构，在更广范围内寻求支援力量来应对危机。公民的信任结构为非政府组织应对公共危机提供了宏观制度支持以外的微观基础。

二、非政府组织应对公共危机的微观基础——公民的信任结构

关于非政府组织(NGO)的定义已有许多研究讨论过，笔者不再赘述。本文所界定的 NGO，是指在特定法律系统，介于政府与企业之间，不以营利为目的，以服务大众为宗旨，具有志愿性、公益性和自治性的社会组织。中国的非政府组织主要有两种：一种是自上而下建立的 NGO，具有较长的历史和“半官方”特色；另一种是由公民自发成立的民间组织，如“自然之友”、“地球村”等。

从本文研究逻辑起点——公民的信任结构来讲，笔者将其分为三个维度：（1）微观的个人情感层面，主要是指个体与具有亲缘、血缘关系的亲密个人之间的信任关系，以及包括家庭在内的小型初级群体的信任关系；（2）中观层面，即公民个体对更广泛的社会次级群体的信任关系，也可以认为是一般信任关系，如对职业群体、趣缘群体，及其他公民自己主动选择参与的横向社团等组织的信任；（3）宏观层面，即公民对整体社会制度（如国家政策等）的信任关系。

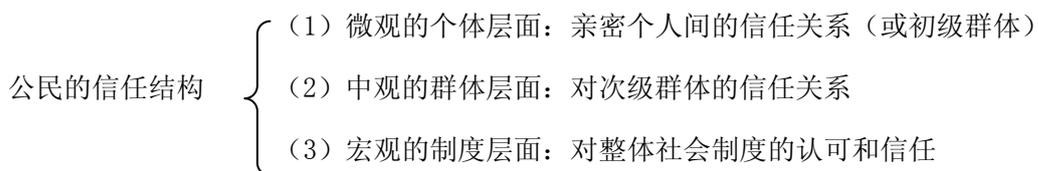


图 2 公民的信任结构

^① 王晓玉、晁钢令，2008，《信任风险关系研究的梳理与评价[J]》，《上海管理科学》第 1 期：37—39

常态下，个体的利益和需求是原子化且各不相同的，但遇到突发情况，面临公共危机时，群体利益遭受威胁，此时公共利益与个人利益紧密联结在一起。在应对公共危机时，公民信任结构中的三个层面（微观、中观、宏观）几乎同时发挥作用，但由于个体力量的局限，公民无法单纯依赖初级群体内部有限的资源，也难以仅从政府这个单一主体中获得足够的力量来解决保障问题，因此往往更倾向于信任宏观和中观层面，在期待国家政府采取必要措施应对危机的同时，也试图寻找可接近的社会资源形成整合性的群体力量，以解决个人有限能力的困境，从而获得物质支持和行动支援。

非政府组织等次级群体中所具备的专业技术和资源共享渠道，减少了个体行动所承担的较大风险，因而公民信任结构的中观层面即时启动，把对亲密个人的信任拓展到对其他次级群体的信任网络中去，并嵌入到与其他社会组织的信任互动中。笔者认为，在应对公共危机时，公民所做出的中观信任选择，是非政府组织这种社会力量培育和发展的一个重要微观基础。基于公民的信任结构所带来的策略选择，也为更多 NGO 在公共危机中发挥行动力提供了人力资源。

简而言之，非政府组织正是基于公民的信任结构和各种互惠网络得以建立发展，由此形成整合性的社会力量。与此同时，在公共危机发生的各个阶段，信任结构也发挥着效用，为非政府组织施展其行动力提供了机会空间。

三、非政府组织应对公共危机的机会空间

公共危机的发生，可以分为三个阶段：预警期、爆发期、缓解恢复期^①，每个阶段同时关联着各种信任结构的不同作用，由此构成 NGO 发挥行动力的机会空间。

1. 预警期——信任网络的启动

风险社会下，危机的发生往往具有隐形性，不易察觉甚至无法知晓。在危

^① 此处对危机的划分，得益于该文的启发：何吉多，2008，《社会资本视角下的公共危机管理[J]》，《理论导刊》第 10 期：60—61

机初现端倪时，公民往往因为信息不对称而产生信任危机，这种信任危机可能来自两个方面：一是信息不充分造成恐慌；二是信息过于庞大混杂，而无从筛选甄别。此时需要借助非政府组织等民间力量中的信任网络来排除虚假信息的干扰，稳定人心。有研究表明，不少人是通过自己的朋友等社会网络关系而非官方媒体来获得关于灾难的警示信息的^①。

非政府组织的发展壮大增加了社会信任网络联接的紧密性，此外，非政府组织自身所拥有的信任、规范和人际网络等社会资本，有利于在危机大面积爆发前提前获知信息，感知危机的到来，为防范和下一步应对工作动员社会力量。

2. 爆发期——信任结构的巩固

时间是第一要素，这在公共危机爆发期间显得尤为重要。非政府组织的决策层级较少，可以对危机事件及时做出反应以抢占先机，为在宏观上把握和部属危机应对工作的政府提供强有力的援助。

从空间上看，NGO具有分布广，分工细致的特点，当政府集中力量在重灾区的时候，NGO能够同时关注到“次级灾区”，到达政府机构无法深入的地方，凭借其人际之间所建立起来的信任网络，先行组织起必要的救援行动。如 5.12 汶川地震发生后不久，NGO根据灾情的地区分布及受灾程度，迅速调动相应的人力和物资、技术资源，分批迅速抵达现场，并根据变化适时调整行动方案来应对突发情况^②。

危机爆发期间，非政府组织凭借其资源，建立起各种自助和互助的民间网络，并逐步发展出强大的互惠规范和社会信任网络。因而公共危机爆发期既是对非政府组织行动力的考验，也是对公民和社会信任结构的巩固。在组织形式上，筛选出符合互惠规则的人员和组织要素，以 NGO 的形式延续下来；对于个体而言，通过公共危机的考验，调整或加强了公民内部的信任结构；在社会层面，增加了公民交往和信任网络的密度，从而巩固各种基于信任关系的民间合作。

3. 危机后期——信任资源的重建和再生产

危机警报逐渐解除后，进入到社会生活的重建阶段，此时的重点在于有形

^① Kreps, G. A. 1984, *Sociological Inquiry and Disaster Research*. *Annual Review of Sociology*, vol.10.pp.309

^② 龚杪，2008，《NGO：危机性事件中的重要力量[J]》，《现代经济信息》第6期：222

物质资源的恢复重建和无形资源的再生产。一次公共危机除了造成巨大的物质损失外，更引发了各种无形资源的破坏和流失，再生产物质条件以外的无形资源需要投入更多的精力，包括民众心理的调整、信任资源的累积、公民的危机防范能力等多方面，而这些正是 NGO 发挥长期行动力的重要机会空间，NGO 在这一阶段有以下两个方面可以发挥效用。

其一，信任资源和品牌的积累和再生产。危机应对中常涌现出许多的志愿者和专业组织，但是危机解除之后，如何继续保存这些具有社会责任意识和较强专业技能的志愿者及其组织，延续突发情况下迅速整合起来的信任资源，往往成为后续难题。

2003 年 SARS 爆发后，各种草根非政府组织开始将其行动和关怀延续了下来，如“协作者”面对 300 万外来农民工，紧急启动“北京外来工预防非典型肺炎减灾能力建设”，北京惠泽瀛咨询服务中心紧急策划推出针对医护人员和非典患者的“黄丝带行动”与“天使家园热线”^①，这些事实给我们以启迪：建立不难，难在如何保存。事实上，这些行动者及其所代表的各种非政府组织本身，构成了公民参与社会建设和自我管理的品牌。非政府组织所代表的自愿性、非营利性和利他性等象征符号，就可以作为构建社会信任机制的资源，吸引更多志愿者和专业人才加入，为危机后的社会建设提供技术和人力资源。

其二，长期的危机教育和防范意识的培养。危机过后更应注重对民众危机意识的培养和行动力的开发，促使公民主动关注和参与对于公共事件，而不是被动接收。在政府无暇顾及或资源不济却可能诱发“二次危机”的领域（主要是环保公共卫生、心理健康等领域），NGO 更应积极发挥的“查漏补缺”作用^②。

公民既是承担危机和风险的客体，又是主动的应对者，其对于各种危机的了解程度和所掌握的知识技能，直接影响到他们在突发事件中的自助和助人能力，更影响到非政府组织自身的建设。因此，树立公民的危机防范意识，增强其作为行动主体的责任意识，提高其参与社会事务的能力，并在日常生活中开展危机知识和技能教育，是一项长期的任务。在这一方面，非政府组织理应担当起主

^① 贾西津，2005，《NGO：挡风高墙中的水泥[J]》，《决策》第 8 期：23—24

^② 陆雅婷、黄沛，2008，《互动·补充·整合——公共危机中政府与 NGO 联动的战略导向[J]》，《企业研究》第 8 期：58

要的培训者和宣传大使的责任。

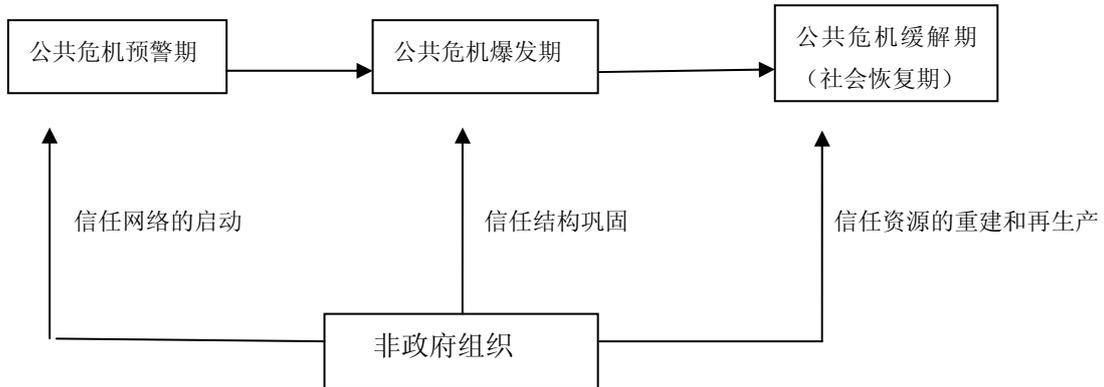


图3 公共危机全过程中 NGO 的机会空间

上图表明了公共危机发生全过程中，NGO 发挥效用的机会空间。非政府组织的大量存在和有效发展促进了公民参与公共事务能力的提高，在危机应对和管理中，广泛民间力量的加入将在全社会范围内形成强有力的应对系统，成为推动公共危机的解决的重要后援保障。

四、结论与思考

风险社会下，公共危机的发生成为一个集体性的风险承担行为，对于公民而言，启动信任结构的中观层面，对亲密关系以外的次级群体产生信任和连接，就成为其重要的行动策略和支持系统。NGO 是社会建设和发展的“减压阀”和“助力器”。政府主导政治导向，企业产生经济效益，而非政府组织等民间团体则产生社会效益，其志愿性和非营利性符合全社会共同应对公共危机的利益需求。本文通过对公民信任结构的中观层面来发掘 NGO 应对公共危机的微观基础，并探讨其在各个阶段的不同作用，揭示了非政府组织应对公共危机的机会空间。

如果将制度因素暂且按下不表，中国并非没有非政府组织建立和发展的社会土壤，只是尚缺乏将公共服务和志愿精神长期纳入每个公民日常生活和行动中的惯习而已，然而这种公益意识的激发往往在涉及每个社会成员自身利益的公共危机面前能够得到最大程度的聚合。我们应该思考的是，如何延续非政府组织建立和发展的公民信任基础，并使这种信任的聚合力发挥长期的效能。

公共危机带来的不仅仅是风险，更多的是考验，还有成长。从实践上看，危机不可能完全消灭，但通过积极的管理，可以减少危机发生的可能性，降低损失。尽管目前中国非政府组织仍存在制度监管体系缺乏、资金筹集困难等诸多问题，然而在一次次的危机应对和不断锤炼中，NGO也得到了广泛的培育和发展。

公民的信任结构为非政府组织应对公共危机提供了微观的信任基础和人力资本，而非政府组织在一次次公共危机的治理中逐步发展成熟，其行动力的增强也发过来巩固了公民的信任结构，扩展了公民参与社会事务的网络，强化社会的信任机制。二者相互支撑，共同促进了中国整体社会应对公共危机的能力提升。就目前而言，国家和社会正在为非政府组织的成长和发展释放出更多的空间。

参考文献:

陈岳芬, 2008, 《风险社会危机传播困境之分析》, 《暨南学报(哲学社会科学版)》第6期

郭于华, 1994, 《农村现代化进程中的传统亲缘关系》, 《社会学研究》第6期

龚杪, 2008, 《NGO: 危机性事件中的重要力量》, 《现代经济信息》第6期

何吉多, 2008, 《社会资本视角下的公共危机管理》, 《理论导刊》第10期

胡荣、李静雅, 2006, 《城市居民信任的构成及影响因素》, 《社会》第6期

贾西津, 2005, 《NGO: 挡风高墙中的水泥》, 《决策》第8期

秦志希、郭小平, 2006, 《论“风险社会”危机的跨文化传播》, 《国际新闻界》第3期

王晓玉、晁钢令, 2008, 《信任风险关系研究的梳理与评价》, 《上海管理科学》第1期

吴海荣, 2003, 《政府危机传播管理决策: 经验必须给科学让路——以广东“两大事件”危机传播管理为例》, 《理论导刊》第6期

谢婧, 2008, 《以风险社会的视角看媒介恐慌的三个层次》, 《东南传播》第4期

翟学伟, 2008, 《信任与风险社会——西方理论与中国问题》, 《社会科学研究》第4期

张海波, 2006, 《风险社会与公共危机》, 《江海学刊》第2期

卢曼著, 2005, 《信任》, 瞿铁鹏、李强译, 上海: 上海世纪出版集团

帕特南著, 2001, 《使民主运转起来》, 王列、赖海榕译, 南昌: 江西人民出版社

社

乌尔里希·贝克著，2004，《风险社会》，何博闻译，南京：译林出版社

Kreps, G., 1984, Sociological Inquiry and Disaster Research, in Annual Review of Sociology, vol10.

作者简介：郑颖芳（1984——），女，福建厦门人，华东师范大学社会学系硕士研究生，研究方向：应用社会学。

文章来源：作者投稿