

# 环境不确定性与组织权力：公共危机治理中 社会组织间协作关系的形态及演进

甘 甜 何立晗\*

**【摘 要】**本研究从环境不确定性与组织权力视角出发，提出了公共危机治理中社会组织间协作形态的分析框架。通过分析中国两次重要公共危机中社会组织间协作案例，本文进一步比较了两次公共危机在信息稀缺程度、反馈时间跨度和行动预期前景上的差异，以及不同环境中组织在正式权威、关键资源控制和话语合法性上的不同，从而进一步揭示环境不确定性和组织权力的共同作用下差异化的社会组织间协作关系形成和演进的内在机制。

**【关键词】**公共危机治理；社会组织间协作；环境不确定性；组织权力

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.10.003

## 一、问题提出

公共危机因其“复杂、多样、突发、剧烈”等特性，已然成为挑战传统公共管理的“棘手问题”（Wicked Problem），<sup>①②</sup>也是转型期中国社会风险的重要来源之一，因此，仅仅依靠政府力量无法实现公共危机的良性治理（Good Governance），必须依赖多元主体共同参与、共同治理。社会组织作为重要的社会力量，是公共危机治理中不可或缺的主体。在面对突发公共危机时，中国社会组织不断“集体亮相”，以单独或协作的形式参与到危机应对和社会救援等行动中，展现出了公共精神和人文关怀。

相对于实践的发展，国内关注社会组织协作行为的研究文献还比较有限，学界已有对于妇

\* 甘甜，对外经济贸易大学政府管理学院讲师；何立晗（通讯作者），清华大学公共管理学院博士候选人。本文系国家自然科学基金重大项目“中国特色社会体制改革与社会治理创新研究”（编号：16ZDA077）阶段性成果。

① Weber E-P, Khademian A-M, Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings, *IEEE Engineering Management Review*, 2010 (3) ·

② Head B-W, Alford J, Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management, *Administration & Society*, 2013 (6) ·

联组织、<sup>①</sup>体育类组织、<sup>②</sup>儿童领域基金会<sup>③</sup>等不同领域的社会组织的协作行为与模式的分析。同时,近年来社会组织协作的环境、动因以及社会组织协作的策略受到关注。<sup>④</sup>整体而言,现有研究主要以案例研究的方式对社会组织间协作的过程和效果进行总结,对于社会组织协作的研究往往限于某一类社会组织、某一次事件或某一类协作形态(如联盟、网络),理论性和系统性上都有待进一步提升。本文认为社会组织间协作是一个动态发展的过程,不同的社会组织间协作形态固然值得分析,但是不同协作形态间的变化同样值得关注。在动态性视角的基础上,本文期望基于所构建的分析框架,进一步刻画社会组织协作形态的演变及背后的影响机制。

本文在资源依赖理论的基础上紧扣其核心概念——环境与组织间关系,并参考了Lawrence和Lorsch等学者的相关研究,<sup>⑤</sup>构建了一个“环境不确定性—组织权力”的组织协作分析框架,从环境不确定性(信息稀缺程度、反馈时间跨度、行动预期前景)和组织权力(正式权威、关键资源控制、话语合法性)两个维度刻画环境和组织互动下社会组织间关系的形成与特征。本文首先对于现有社会组织间协作的研究文献进行回顾,厘清文章的理论空间和潜在创新点;其次,在概述主要理论视角的基础上,从环境不确定性和组织权力两个维度构建本文的解释框架;最后基于解释框架,对案例进行对比和分析。

## 二、文献综述

### (一) 社会组织间协作: 定义与形态

作为组织间关系的一种,协作(Collaboration)指的是一个不同群体探索彼此间认知上的不同、突破自身有限视野以共同寻求解决方案的过程。<sup>⑥</sup>Guo和Acar进一步提出非营利组织协作(Nonprofit Collaboration)的概念——当不同的非营利组织通过相互努力、资源和决策共同解决问题并共享最终产品或服务的所有权时,协作就发生了。<sup>⑦</sup>本文对于公共危机治理中社会组织间

① 陆春萍:《妇联组织横向合作网络的建构》,《甘肃社会科学》2014年第3期。

② 袁园媛、黄海燕:《上海体育旅游组织间合作关系研究——基于社会网络分析法的分析》,《中国体育科技》2018年第6期。

③ 魏娜、郭彬彬、张乾瑾:《协同治理视角下基金会开展儿童医疗救助研究——基于Z基金会J项目的案例分析》,《中国行政管理》2017年第3期。

④ 朱健刚、赖伟军:《不完全合作:NGO联合行动策略以“5·12”汶川地震NGO联合救灾为例》,《社会》2014年第4期。

⑤ Lawrence P.R., Lorsch J.W., Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration, *Administrative Science Quarterly*, 1967(1)。

⑥ Gray B., Wood D., Collaborative Alliances: Moving from Practice to Theory, *Journal of Applied Behavioral Science A Publication of the Nil Institute*, 1991(1)。

⑦ Guo, Acar, Understanding Collaboration Among Nonprofit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional, and Network Perspectives, *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, 2012(3)。

协作的定义参照了以上概念，即在公共危机暴发时，不同的社会组织通过相互努力、资源和决策共同解决问题，以化解危机，推动社会发展。

组织间的协作关系以多种形式存在，例如联盟、合资企业、协议、许可、联合品牌、特许经营、网络、协会和联合体等，这些协作形式通常与组织间的关系特征有关。对于协作关系的分类，也有许多学者提出了不同角度的分析思路。就社会组织间协作而言，O'Brien 等从策略角度进行划分：第一，组织可以通过发展和维持与其他组织的牢固、重叠的联系来建立密集的关系社群；第二，组织可以建立伙伴关系从而成为相互独立的组织之间的中介；第三，组织可以形成协作关系以满足强大多样的第三方需求。<sup>①</sup>尽管20世纪80年代以来已经有大量关于社会组织间协作的研究，但是整体而言对协作本身的定义相对笼统，对于非营利协作形式（或类型）之间的异同的关注十分有限。<sup>②</sup>从协作的不同阶段来看，学界普遍从社会组织间协作启动的前提、<sup>③</sup>协作形成和持续<sup>④⑤</sup>及协作的结果与效果<sup>⑥⑦</sup>等角度展开研究。就社会组织间协作的不同形态而言，徐宇珊通过对艾滋病领域和环保领域社会组织的观察，概括出“伞状结构”和“网状结构”两种典型的协作形式。<sup>⑧</sup>童志峰则划分了社会组织联盟的弱联结与强联结模式，并肯定了社会组织之间松散联合的积聚效应。<sup>⑨</sup>

## （二）社会组织间协作：三种解释路径

基于已有文献，可以归纳出三种关于社会组织间协作的解释路径，即组织内路径、组织间路径和环境—组织互动路径。组织内部路径主要关注组织的特性。组织年龄、组织能力、组织位置和组织文化等组织自身的因素会导致不同的行为选择和不同的协作形式。组织间路径的代表理论是交易成本（Transaction Costs）理论，<sup>⑩</sup>它强调了当两个或多个组织相互交流和

① O'Brien N.F., et al., How Does NGO Partnering Change Over Time? A Longitudinal Examination of Factors That Influence NGO Partner Selection, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2019 (6) .

② Gazley B., Guo C., What do We Know about Nonprofit Collaboration? A Systematic Review of the Literature, *Nonprofit Management and Leadership*, 2020 (4) .

③ Lee E., Restrepo Cadavid J., Institutional Embeddedness and the Scaling-up of Collaboration and Social Innovation: the Case of a Hong Kong-based International NGO, *Policy & Politics*, 2015 (3) .

④ Yanacopulos H., The Strategies that Bind: NGO Coalitions and Their Influence, *Global Networks*, 2010 (1) .

⑤ 谢静：《公益传播中的共意动员与联盟建构——民间组织的合作领域生产》，《开放时代》2012年第12期。

⑥ Selden S.C., Sowa J.E., Sandfort, The Impact of Nonprofit Collaboration in Early Child Care and Education on Management and Program Outcomes, *Public Administration Review*, 2006 (3) .

⑦ 赵小平、王乐实：《NGO的生态关系研究——以自我提升型价值观为视角》，《社会学研究》2013年第1期。

⑧ 徐宇珊：《中国草根组织发展的几大趋势》，《学会》2008年第1期。

⑨ 童志峰：《动员结构与自然保育运动的发展——以怒江反坝运动为例》，《开放时代》2009年第9期。

⑩ Ouchi W., Williamson O.E., Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, *Administrative Science Quarterly*, 1977 (3) .

互动时交易成本的重要性,当交易成本较低时,不同组织间才能通过共同行动来实现彼此的组织目标。协作作为一种组织策略或机制,可以降低交易成本,实现利益最大化。制度理论和资源依赖理论也是关注组织间协作的经典理论,这两种理论都将组织与环境纳入讨论,形成了环境—组织互动的解释路径。制度理论强调根植于环境中的法律或法规因素。<sup>①</sup>为了符合制度环境的要求、规范或期望,组织的决策可能会根据来自外部的压力情境而改变和做出更多的修改。同时,制度影响可以分为三个维度,即社会层面、行业层面和组织层面。<sup>②</sup>资源依赖理论更关注组织所处的资源环境,<sup>③</sup>在这样的环境中,组织作为一种具有策略性和能动性的实体,与其他组织相互依赖,受到共同的网络约束。为了进行必要的生存和运作,行动者(个体、群体或组织)需要依赖关键资源。然而,动荡和不断变化的环境威胁着稀缺的资源,使组织更加脆弱。为了克服这种缺陷,组织采取行动,通过组织间的协作来实现对关键资源的控制。

### (三) 理论空间:危机情境下社会组织间的动态协作

现有研究已经对社会组织间协作以及形态类型有所探讨,但是在时间维度上主要偏重于从某一个时间截面进行讨论,缺乏从历时性维度讨论社会组织间协作关系的动态变化。本文认为,协作不仅是一个时间点的主体间关系状态,还是在一个更长时间周期中组织间关系的调适、变化与演进过程。而社会组织间协作形态为何从某一状态变化到另一状态?其背后的作用因素和具体机制值得学界进行更加深入的探讨。金太军、张健荣较早注意到了历次地震救灾中社会组织联合行动的动态演进议题,并从自组织的主体性展开讨论。<sup>④</sup>然而,Hall指出,当分析某种具体或特定组织行为和组织现象时,必须关注两方面,即组织内部的资源情况和组织外部的环境要素。<sup>⑤</sup>相较于其他理论,资源依赖理论考虑了行动者与制度环境之间的相互作用,有助于我们进一步理解在突发灾难的威胁下环境如何变化,以及社会组织如何应对和适应。基于此,本文将从环境和组织两个方面出发,构建“环境不确定性—组织权力”的组织协作分析框架,以解释公共危机治理中社会组织间协作的形态变化。

① Meyer J-W., Rowan B., Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, 1977 (2) .

② Luoma P., Goodstein J., Research Notes- Stakeholders and Corporate Boards: Institutional Influences on Board Composition and Structure, *The Academy of Management Journal*, 1999 (5) .

③ Pfeffer J., Salancik G-R, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Harper & Row, 1978, p-300.

④ 金太军、张健荣:《重大公共危机治理中的NGO参与及其演进研究》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2016年第1期。

⑤ Hall Richard H, *Organizations: Structure, Process and Outcomes*, New York: Jersey Prentice Hall, 1991, p-46.



### 三、环境不确定性与组织权力：一个分析框架

#### （一）环境不确定性

许多组织理论研究者都关注到环境与组织之间的关系。一个重要的共识是，组织必须应对不确定性（Uncertainty），以适应环境并保持必要的活力。<sup>①</sup>先前的研究已经以不同方式界定了不确定性的概念。<sup>②</sup>在Lawrence和Lorsch的定义中，不确定性由三部分组成，即信息的不明确性（Lack of Clarity of Information）、获得确定性反馈的长时间跨度（Long Time Span of Definitive Feedback）和因果关系的普遍不确定性（General Uncertainty of Causal Relationships）<sup>③</sup>。Duncan将外部环境分为客户要素、供应商要素、竞争对手要素、社会政治要素和技术要素，将内部环境分为组织人事要素、职能和人员单位要素以及组织层次要素，在此基础上研究组织成员所感知到的环境不确定性。<sup>④</sup>这些管理学视野下的定义相对宽泛，并主要从信息加工视角出发，认为组织的调整是信息变化的结果。本研究关注组织感知到的环境不确定性，强调组织和成员的自主性和决策过程，在参考Lawrence和Lorsch经典定义的基础上，进一步定义了由社会组织感知到的环境不确定性：缺乏关于外部环境因素的信息；由于多变的环境导致的行动反馈的时间跨度；组织决策和行动的模糊预期结果。组织行为学的研究发现了环境不确定性与组织行为之间的相关性。在环境不确定性和资源稀缺的影响下，组织会采取适应性行动来生存和发展。<sup>⑤</sup>从商业领域的实例来看，环境不确定性与商业战略之间的关系得到了验证。<sup>⑥⑦</sup>本文重点关注动荡的环境中社会组织如何进行权衡决策并进行策略性协作，以增强能力和保持长期可持续性。

#### （二）组织权力

Phillips、Lawrence和Hardy指出，<sup>⑧</sup>研究组织间协作的学者通常假设协作成员是利益相关

① Fesler J-W., Crozier M., The Bureaucratic Phenomenon, *American Journal of Sociology*, 1964 (2) .

② Broadbent D-E., Garner W-R., Uncertainty and Structure as Psychological Concepts, *The American Journal of Psychology*, 1962 (1) .

③ Lawrence P-R., Lorsch J-W., Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration, *Administrative Science Quarterly*, 1967 (1) .

④ Duncan R-B., Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty, *Administrative Science Quarterly*, 1972 (3) .

⑤ Lawrence P-R., Dyer D., *Renewing American industry: Organizing for Efficiency and Innovation*, Free Press, 1983, p-385.

⑥ Oliver C., Strategic Responses to Institutional Processes, *Academy of Management Review*, 1991 (1) .

⑦ Bastian E., Muchlish M., Perceived Environment Uncertainty, Business Strategy, Performance Measurement Systems and Organizational Performance, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 2012 (65) .

⑧ Phillips N., Lawrence, T-B., Hardy C., Inter-organizational Collaboration and the Dynamics of Institutional Fields, *Journal of Management Studies*, 2000 (1) .

者,他们自愿协作,拥有共同的目标和平等的权力。<sup>①</sup>然而,实践中的协作并不总是如此“平等”和“民主”。不同组织由于规模、地位、资源等方面的差异,在协作中存在着不平等的机会、不对称的权力甚至利益冲突。本文认为组织权力在联结资源、环境和积极的利益相关者的协作中起着至关重要的作用。

Hardy和Phillips从来源的角度提出了三种促进组织间协作的权力形式:正式权威(Formal Authority)、对关键资源的控制(Control of Critical Resources)和话语合法性(Discursive Legitimacy)。<sup>②</sup>首先,正式权威强调行动者作出决策的合法性。<sup>③</sup>如果一个组织有正式权力(Power)做出重大决策,它就拥有这种正式的权威(Authority)。这种权威也可以以不同的形式,如集中或分散的形式呈现。其次,Pfeffer和Salancik认为组织作为环境的一部分,会对生存所需的主要资源的变动作出反应。<sup>④</sup>如果一个组织拥有稀缺或关键的资源,如资本、资金、信息和专业知识,它将在协作过程中具有相对优势。相反,如Hardy和Phillips所述,如果关键资源的控制权分散给协作伙伴,将会发生更多的谈判、妥协、资源共享和共同参与。最后,一些特殊的组织拥有话语合法性,在特定领域具有更大的影响力和号召力。这类组织可能借此影响其所属领域的建构(Social Construction)过程。<sup>⑤</sup>例如,在环境保护领域,一些环保社会组织就具有这种话语合法性。即使这些组织缺乏正式的权威或相关资源,人们依然认为他们是在为公共利益和自然环境立言,因而具有不亚于正式权威、关键资源控制所带来的权力。在本文中,我们参考Hardy和Phillips的概念来分析社会组织协作过程中的组织权力。

### (三) 分析框架

不同环境中,组织所掌握的关于外部环境因素的信息存在差异,多变的环境导致差异化的行动反馈的时间跨度,组织决策和行动结果的预期也随之变化;从组织角度出发,特定组织掌握的正式权威,组织网络中对于关键资源的控制,以及特定议题下组织的话语合法性,均使得不同组织掌握了不同的权力。在以上因素的共同作用下,组织间协作关系呈现出不同形态。如图1所示,本文从环境不确定性和组织权力两个维度构建了本文的理论框架。

① Gray B., T.M. Hay, Political Limits to Interorganizational Consensus and Change, *Journal of Applied Behavioral Science*, 1986 (2) .

② Hardy C., Phillips N, Strategies of Engagement: Lessons from the Critical Examination of Collaboration and Conflict in an Interorganizational Domain, *Organization Science*, 1998 (2) .

③ French J-R-P., B-Raven., The Bases of Social Power, *Group Dynamics*, New York: Harper and Row, 1968, p.218.

④ Pfeffer J., Salancik G-R, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Harper & Row, 1978, p.300.

⑤ Mumby D., C. Stohl, Power and Discourse in Organization Studies: Absence and the Dialectic of Control, *Discourse and Society*, 1991 (3) .

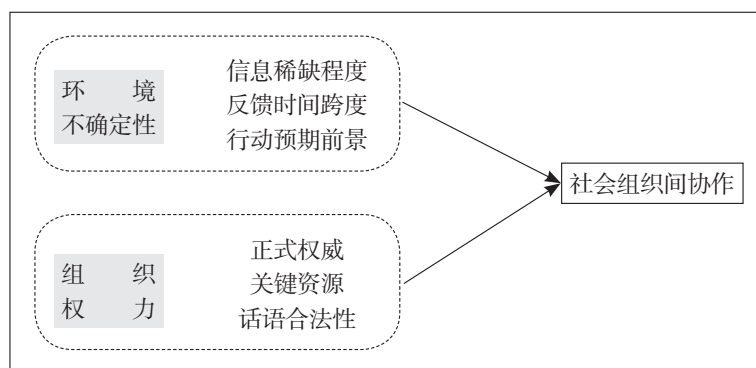


图 1 “环境不确定性—组织权力” 的社会组织协作分析框架

#### 四、两次公共危机事件中社会组织的协作行动

##### （一）案例选择

遵循立意抽样（Purposive sampling）的原则，在差别复制的思想下，本文选择以嵌入式双案例为基础进行分析。本文选择的两个案例涌现于近年来中国和公益慈善行业面对的重大公共灾难性事件——2013年雅安地震和2020年新型冠状病毒肺炎（以下简称“新冠肺炎”）疫情，材料主要来自相关新闻报道、已有研究、官方文件等信息。由于本文关注环境不确定性和组织间权力关系的变化，因而选择这类公共危机事件更有助于我们展开观察和分析。

##### （二）案例背景

组织A是一个在雅安地震中基于大型基金会的联合行动而诞生的社会组织，其角色定位为发挥基金会功能，强化内部沟通协作，推动基金会和政府及其他执行机构之间的协调行动，从而在地震等自然灾害预防、应急、善后等方面发挥更大作用。2014年，通过正式会议组织A进一步确定了组织章程、宗旨以及选举办法，进一步成为在防灾、减灾、救灾、重建中的沟通、交流、协作与协同的灾害应对平台。2020年2月2日，在组织A成员机构及其他社会组织的共同推动下，网络B正式发起。相较于组织A，网络B的规模更大，有更强的开放性和包容性，致力于发挥信息交流与学习网络的作用，以推动民间力量安全、高效、有序地参与新冠肺炎疫情防控工作。

表 1 案例信息

	成立时间	成员机构	机构定位	主要行动
组织A	2013年4月	5家大型基金会	引导民间力量与政府协调的机制	搭建信息平台、推动救灾知识传播、开展中国救灾人才培养等活动
网络B	2020年2月	数十家来自全国的基金会以及一线行动机构	在相对较长的一个响应期间，推动社会组织应急协同体系的建设	推进一线行动信息分享、一线行动专家陪伴、社会组织多元价值的传播和倡导，以及公共卫生危机响应的国际交流

资料来源：笔者自制。

### (三) 案例呈现

#### 1. 雅安地震冲击下：组织化协作机制构建

2013年4月20日，四川雅安发生地震。时任四川省委常委的一位政府领导提出希望可以民间力量进行对接，这为民间公益救援体系打开了一扇“机会之窗”。面对有利的机会窗口，五家规模较大、组织实力较强的基金会在地震发生十天后迅速联合发起成立了组织A，希望能通过和政府的对接与融合，推动其他前来参与赈灾的社会组织与基金会之间的协调和共同发展。组织A某成员组织的秘书长T表示“当时我就觉得这个想法特别好”，并立即联系了其他几个基金会的负责人，以构建一种协调机制，并和政府形成机制性的对接。另一成员组织秘书长认为该机制可以“在灾情信息上实现互通共享，以便在整体救灾项目上能够统一协调”。<sup>①</sup>

组织A于成立当天召开第一次会议，明确了三项职能：成为参与雅安救灾的基金会与四川省、雅安市政府抗震救灾工作的沟通协调机制，促进基金会救灾行动与政府救灾计划的融合与互补；对参与救灾的社会组织和志愿者团队进行联合资助；促进基金会之间互通信息及协调行动。一年后，组织A的正式会议通过了组织章程，选举了首任理事长并规定了组织领导人的选举连任规则，确立了宗旨——“致力于促进基金会之间、基金会与政府部门、社会组织及社会各界，在防灾、减灾、救灾、重建中的沟通、交流、合作与协同”，以及目标——“为中国救灾社会组织提供资源、信息、执行标准、影响力服务的具有核心价值的互动平台”。组织A于2014年7月9日在成都市民政局注册为民办非企业单位（组织），其组织的正式化程度进一步提升。

#### 2. 新冠肺炎疫情冲击下：多元化、学习型网络搭建

在新冠肺炎疫情暴发后，面对前线紧急的物资需求和社会高度的捐赠热情，组织A的成员机构在商讨后决定启动联合行动，构建协作网络B。

“协调会成员机构都是在灾害应对中有着丰富经验和专业知识储备的基金会。在第一次线上会议中，大家表达了对响应公共卫生危机这样一个陌生领域的顾虑，决定积极关注，谨慎行动。但实际上，过了两三天，形势就发生了非常急遽的变化。社会的捐赠热情极为高涨，很多公益机构开始不得不回应这些捐赠热情，尤其是一些大额捐赠人的要求。”<sup>②</sup>（组织A总干事、网络B总协调人）

<sup>①</sup> 资料来源：南方周末，基金会救灾协调会：非官方协调机制的民间实验，<http://www.infzm.com/contents/124897>，发布日期：2017年5月25日，访问日期：2022年3月12日。

<sup>②</sup> 资料来源：爱德传一基金，徐凡：构建韧性社会，多元社会组织的专业和长效协作必不可少，<https://mp.weixin.qq.com/s/SjD9fYgzgH533XG7f2wJJw>，发布日期：2020年2月23日，访问日期：2022年3月12日。



基于开放性、推荐制、专业性的协作原则，行动导向的基金会、资助型基金以及一线行动机构等不同类型和领域的社会组织开展协作。网络B的核心协作机制包含议事小组和执行办公室，负责组织的重大决策、资金支持、资源对接等重要事宜。启动一个月内，发起机构数量由10家增加至14家，议题类机构和地方枢纽机构总数由3家增加至51家。议题覆盖了弱势群体、慢性病人、劳工权益、家庭暴力、青年发展、灾害、第三方支持等领域。在空间上，负责地方行动网络建设协调的地方性枢纽机构覆盖15省。在不断扩展的基础上，协作网络就未来一年的分阶段发展进行了明确规划，对搭建信息交互平台、社会组织应急协作PPP平台、行动机构应急学习网络以及未来的行动总结评估和执行团队能力建设进行部署，并有序投入抗疫中。

## 五、案例分析：环境不确定性与组织权力变动下协作形态的差异

环境不是一成不变的，而是一个不断发展变化的过程。Duncan指出，动态的组织环境会影响感知的环境不确定性和决策。<sup>①</sup>本文基于“环境不确定性—组织权力”社会组织协作分析框架对上述案例进行分析，展示出不同时期环境变化下，组织权力的动态调整，以及如何推动不同的组织间协作形态的形成。

### （一）外部环境：危机冲击带来不确定性

#### 1. 信息稀缺程度

在紧急情况下，组织可能面临高度紧张和复杂的环境，被迫在短时间内采取行动，因而社会组织行动面临着高度的环境不确定性。虽然雅安地震非常严重，但中国政府和社会组织已经在五年前的汶川地震救援中积累了抗震救灾经验，对于地震灾害的应对、与地方政府及群众的沟通以及具体的自身定位与工作手段，都有较为清晰的基础性知识，社会组织面临的信息稀缺程度并不是很高。相比之下，新冠肺炎疫情是新型病毒所引发的全球性健康危机，也是新中国历史上波及面最广、影响程度最大的一次重大公共卫生危机，于一省暴发后在全国范围内迅速扩散，极大挑战了地方应急管理能力，促使各地以医疗系统为代表的公共服务与社会保障系统进行重大调整，给全社会带来了深远影响。可见，由于新冠肺炎疫情在人类历史上首次出现，中国政府和社会组织均缺乏充足的应对经验，开展行动所必需的信息稀缺程度较高。

#### 2. 反馈时间跨度

由于我国“地震多发”的特点，各级政府高度重视抗震基础设施以及抗震救灾体系设计，

<sup>①</sup> Duncan R.B, Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty, *Administrative Science Quarterly*, 1972 (3) .

社会组织被纳入其中,因此社会组织可以在政府的统一指导下进入地震一线参与救灾和震后恢复重建。尽管在现场容易遭遇余震不断的风险,但是总体上社会组织的反馈时间跨度因为前述较好的基础而相对缩短。但是在疫情暴发初期,若要就防疫抗疫形成专业的思路,需要对受灾地的社会管理政策和社区具体情况有明确的了解,需要迅速调度外地物资并运输至本地发放,诸此种种都给社会组织的自身能力和组织资源带来极大挑战。以医护物资供应链为例,从信息对接、全球采购、物流运输到仓储分发的“最后一百米”,都有许多的政策门槛和专业门槛,再加上各地重重设置的交通管制政策,增加了社会组织的反馈时间跨度,给人员行动和物流运输都带来极大的不确定性。<sup>①</sup>

### 3. 行动预期前景

在行动预期前景方面,地震灾害虽然破坏性大,但是局限于特定的区域,雅安地震主要集中在影响了雅安及其周边地区,受灾人群和设施规模可估计可掌控,救援措施相对成熟,在地震救灾中社会组织的具体行动策略和预期结果也相较清晰。然而公共卫生领域高度专业化,社会组织参与抗击疫情需要与政府、医院、物流企业、其他社会组织等主体进行沟通,除了推动项目开展和财务审计外,还要进行及时的宣传和信息披露。正是由于新冠肺炎疫情的全新性、突发性、蔓延性、持续性等特征,社会组织在参与抗击疫情的过程中行动前景预期并不明朗,只能是“摸着石头过河”。在这种情况下,具有不同背景、不同资源的组织联合起来,试图形成资源的协调和互补,并基于平台机制开始联合学习,以应对环境的不确定性。

## (二) 组织权力:不同权力类型的调整与组织间关系变化

### 1. 正式权威

在雅安地震发生后,政府的进入打破了原有的资源状况,政府的信息、资源与支持,有助于社会组织参与救灾行动乃至未来的生存发展。在新冠肺炎疫情暴发初期,政府与社会组织,尤其是民间社会组织的协作基础和对接渠道都是比较不稳定的。与抗震救灾相比,政府与社会组织在公共卫生危机中的协作较少,社会组织与官方协作的形式、深度都存在一定的不确定性。

### 2. 关键资源

关键资源是制约和影响一个组织生存发展的力量,关键资源的稀缺性影响着组织行动和相对依赖关系。突如其来的地震对于整个中国社会都是一次冲击,面对巨大的天灾,需要大量的资金、物资、人力支持,也需要一线行动机构的落地配合。此时信息优势、地缘优势在联合行

<sup>①</sup> 林顺浩、何立晗:《异军突起的高校校友会:防疫医护物资调配的组织协作网络——以武汉大学校友会为例》,《中国非营利评论》2020年第2期。

动的发起中尤为凸显。雅安地震发生后，基金会作为公益慈善行业的“资金池”，充分展现了自身的资源优势，是组织A关键的成员基础。在外部力量的冲击下（如突发灾害、政策调整），社会组织所拥有的关键资源进一步变化，部分资源的稀缺性进一步彰显。与局限于同一地区的抗震救灾不同，新冠肺炎疫情涉及全国，深入社区，需要大量的地方工作经验和人脉。所以在这种环境下，权力的分配是比较分散的。在这一情况下，政企关系资源、社区协作资源、组织管理能力等资源的稀缺性进一步突出，出现“强组织”主导和号召，“弱组织”积极参与和靠拢的局面。

### 3. 话语合法性

组织A的成员基本都是成立时间较长、具有较大影响力的全国性基金会，具有成熟的组织架构和项目管理经验，话语合法性较为均衡且集中。相较于雅安地震中社会组织的协作，在新冠肺炎疫情中，由于此次危机牵涉的范围更广、领域更多，社会组织间的话语合法性的分配更加分散且不均衡。“你能不能短时间内把整个工作链条安排好，保证每一个环节都不掉链子，这非常考验组织的领导力和所有员工的执行力。”<sup>①</sup>（组织A成员、网络B发起成员之一的秘书长P）组织A有救灾相关经验和社会关系，资源相对集中，成员间沟通较为通畅，在救灾领域具有较高的话语合法性。于是，面对新冠肺炎疫情的协作，来自全国各地，目标、使命、工作经验各不相同的社会组织，以组织A为基础开展联合行动。就这样，网络B应运而生。

表2 两次公共危机中社会组织间协作的比较

		雅安地震	新冠肺炎疫情
环境不确定性	信息稀缺程度	四川省发生灾情，本地社会组织具有救灾经验，了解当地情况	全国范围内扩散，存在境外输入风险
	反馈时间跨度	现场抗灾和基础设施重建较为直接，余震可能干扰后续救援	从物资筹集到运输、发放的链条很长，受到各地管控措施的限制
	行动预期前景	受灾人群和设施规模可估计，救援措施成熟	疫情发生和持续时间不可预期
组织权力	正式权威	政府提议，大型基金会发展成熟	民间社会组织与政府沟通渠道较少
	关键资源	官方认可、资源丰富，本地救援经验重要	关键资源复杂、多样且分散
	话语合法性	相对均衡、集中，具有相关灾害救援的项目经验	相对离散，具有相关经验的核心组织发起呼吁，使用已有关系网络进行资源动员
协作形式		具有排他性和一致性的正式组织	具有开放性和多元性的协作学习网络

资料来源：笔者自制。

<sup>①</sup> 彭艳妮：“抗疫”中，公益组织暴露出哪五个关键问题，社会创新家，<https://mp.weixin.qq.com/s/EXy-37ENWpdaF5V-raYKug>，访问日期：2022年3月12日。

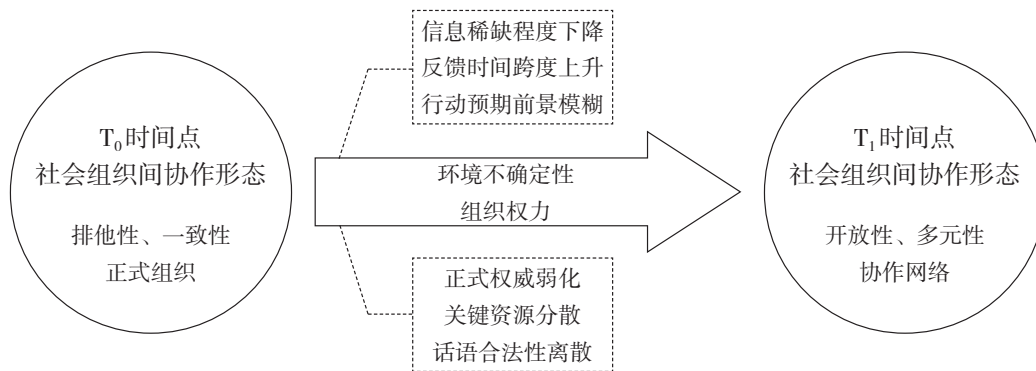


图2 公共危机治理中社会组织间协作关系的动态变化

公共危机给社会组织所处的外部环境带来了巨大冲击，在环境突变的情况下，环境的不确定性和组织权力共同推动了特定时间点社会组织间协作关系的塑造。正如本文呈现的案例所展示的，面对突发的地震灾害，在灾害范围可控，社会组织具有本地知识和相关经验的同时，政府提供稳定的资源窗口，关键资源和话语合法性较为集中于小范围的组织网络。在此情形下，5家大型基金会联合成立了正式组织A。但是，随着环境不确定性和组织权力的变化，在新冠肺炎疫情暴发初期的应对过程中，社会组织间的协作网络更加松散和扩展，呈现出更高的包容度和开放性，从而呈现出了一个以组织A为核心的、新的协作学习网络。但是，从T<sub>0</sub>至T<sub>1</sub>时间点社会组织间协作关系的变化，并不是一个单向的“升级”过程，而只是更长周期中社会组织间协作关系变化的一个片段。随着外部环境稳定，或者新一轮公共危机的出现，上述关于环境不确定性和组织权力的关键条件可能有新的变化，从而引致社会组织间关系进行新的调整。

## 六、结论与讨论

近年来，在公共危机治理中，社会组织间协作关系呈现出不同的形态，本文基于2013年雅安地震和2020年新冠肺炎疫情中涌现的案例，进一步分析了社会组织协作形式的动态演变及其背后的机制。本文通过描述两次公共危机中社会组织外部环境不确定性和组织权力的变化，即环境中信息稀缺程度、反馈时间跨度、行动预期前景以及组织间正式权威、关键资源和话语合法性的变化，分析其如何共同促使了不同社会组织协作形态的形成。本文的结论是：社会组织之间协作的演变深刻地反映在环境变迁和组织能动性的共同塑造中，外部冲击和资源变化促进了环境中权力关系的变化，组织随之进行适应性调整，进而影响协作关系的形成和演化。因此，中国社会组织在发展过程中，一方面，政府应当审时度势，须基于公共危机



具体特点和相关社会组织特征作出科学决策，从环境不确定性和组织权力关系对社会组织的行动，特别是协作形式加以引导，以更好地发挥社会治理共同体中公益慈善力量的作用；另一方面，面对突发事件，社会组织需要在理性分析环境不确定性和组织网络中权力状态的基础上，结合行业和自身属性，策略性地进行关系构建，从而在下一阶段的环境中各尽其责、各得其所。

本文也有助于理解组织在形成协作关系时的决策过程。一些学者基于协商秩序理论（Negotiated Order Theory）分析了跨领域的组织间协作。<sup>①</sup>协商秩序理论的灵感来自Emery和Trist提出的湍流环境（Turbulent Environment）的概念。<sup>②</sup>在湍流环境中，以不确定性、复杂性和不明确边界为特征的问题超出了单个组织的解决范围，从而需要组织集中专业知识和资源进行包容性或协作性决策。<sup>③</sup>McGuire认为这不是一个客观的、预先确定的过程，而是一个社会建构的过程，在这个过程中，社会秩序以协商的形式形成。<sup>④</sup>本文的案例研究表明，社会组织在与环境和其他组织的互动中产生并进一步发展协作关系。组织在沟通、共同学习和共同抵御危机的过程中，加深了组织间的信任，积累了组织间协作的智慧。同时，这一社会秩序的协商过程并不是完全去中心化，具有更多嵌入于社会结构中的资源以及更强的对资源的摄取与动员能力非常关键。拥有更好声誉、更丰富资源的组织在动荡的环境中获得了更强的资源优势，且这些优势进一步被以往建立的威信与信任关系加强，促使资源进一步整合。在公共危机初期的应急救援阶段，具有较高话语权和公信力的“平台性”组织非常关键。原有的平台性或支持性组织在动荡的环境中拥有了较为核心的位置，成为不同领域、不同类型社会组织的潜在的联结者，占据“结构洞”（Structural Hole）的地位，并进一步促进了资源和信息的流动。

本文是一次对于公共危机中社会组织间协作的探索性观察，在资料丰富性和理论深度上还有一定的局限性。当前中国社会不断发展，未来将继续面对多元、复杂、动态的环境，在外部突发危机的冲击下社会组织间协作关系如何进一步演变，值得后续研究进一步观察和思考。

① Strauss A., Schatzman L., Bucher R., et al., The Hospital and its Negotiated order, *The Hospital In Modern Society*, Chicago Free Press, 1963, pp.147-169.

② Emery F.E., Trist E.L., The Causal Texture of Organizational Environments, *Human Relations*, 1965 (1) .

③ Warren R-L., The Interorganizational Field as a Fouses for Investigation, *Administrative Science Quarterly*, 1967 (3) .

④ McGuire J-B, A Dialectical Analysis of Interorganizational Networks, *Journal of Management*, 1988 (1) .

# Uncertainty and Organizational Power: The Forms and Evolution of Collaborative Relationships among NGOs in Public Crisis Governance

GAN Tian HE Lihan

**[Abstract]** In recent years, NGOs have been developing continuously, and have participated in the governance of major public crises in different forms of collaboration in China. In the past, most of the researches focused on the classification of collaboration among NGOs and described their collaboration modes statically, instead of discussing in depth why collaboration among NGOs took on different forms and the evolution process. Based on the environmental uncertainty and organizational power, this study puts forward an analytical framework of the collaboration among NGOs in public crisis management. By analyzing the cases of collaboration among NGOs in two important public crises in China, this paper further compares the differences between the two public crises in clarity of information, time span of feedback and expectation prospect of action, as well as the differences in formal authority, key resource control and discourse legitimacy of organizations in different environments, so as to further reveal the internal mechanism of the formation and evolution of differentiated collaboration among NGOs under the joint influence of environmental uncertainty and organizational power.

**[Key words]** Public Crisis Governance; Non-profit Collaboration; Environmental Uncertainty; Organizational Power

(责任编辑: 朱瑞)