应急治理中慈善组织的功能性协同机制建构*

——基于“资源-信息-实践”路径的多案例研究

陈　斌

摘要：应急慈善作为社会治理体系的重要组成部分，日益成为突发事件响应体系中的关键力量。本文基于《中华人民共和国慈善法》修改后“应急慈善”制度化发展的新背景，采用多案例研究方法，结合六家典型慈善组织的实地访谈与资料分析，从功能视角出发，将慈善组织划分为操作型、协调型与资助型三类，分别承担实践平台、信息平台与资源平台职能。文章构建以“资源-信息-实践”与“资源—实践”为核心的功能性协同路径，系统分析组织间的资源流动与信息转化机制，揭示当前协同实践中存在的功能边界模糊、信任不足、沟通成本高等问题。在此基础上，提出基于功能定位的能力建设策略与异功能组织间的制度性整合路径，旨在为提升我国慈善组织应急协同效能提供理论支撑与政策启示。

关键词：应急治理　慈善组织　功能边界　协同机制

中图分类号：C913　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1004-0730(2026)04-0106-11

DOI:10.19624/j.cnki.cn42-1005/c.2026.04.002

一、引言

应急慈善已成为推动国家治理体系与治理能力现代化的重要组成部分。最新修改的《中华人民共和国慈善法》增设“应急慈善”专章，明确提出“鼓励慈善组织、慈善行业组织建立应急机制，加强信息共享、协商合作，提高慈善组织运行和慈善资源使用的效率”，标志着慈善组织参与应急治理获得正式的法律保障，并体现出国家对提升慈善应急治理效能的制度性引导。

在重大突发事件中，慈善组织的协作水平直接影响应急响应的效率与质量。然而，当前中国应急慈善实践仍面临功能定位不明确、应急协调机制和信息共享机制不健全等多重治理困境，进而导致慈善资源分配低效、响应迟缓、信息公开滞后等问题。[1]此类制度性缺陷不仅削弱了应急慈善的功能绩效，也引发了社会公众对慈善组织透明度与公信力的质疑，影响了捐赠意愿和社会参与积极性。[2]

在多元主体共同参与的应急治理体系中，厘清慈善组织的功能边界，建立清晰的权责划分与协作机制，是提升应急慈善协同效能的关键路径。[3]基于此，本文旨在分析不同功能类型慈善组织在应急治理中的角色分工，系统研究其协同机制的运行

中国知网　https://www.cnki.net

逻辑与现实瓶颈，并提出相应的优化路径与制度建议，以期为提升我国应急慈善体系的专业性与响应能力提供理论支撑与政策参考。

二、文献述评与分析框架

（一）文献回顾

国外对慈善组织间协同的研究可以追溯到19世纪中叶英国建立的伦敦慈善组织会社（Charity Organisation Society），近现代则将视野转向了应对灾害和重大社会危机时国际性非政府组织（Non-Governmental Organization）的人道主义援助（Humanitarian Aid）。国内相关研究随着21世纪初我国社会治理转型和慈善组织发展的加速而逐渐增多。目前，学术界对于慈善组织协同的研究主要关注两个问题：一是协同基础；二是协同机制。

1.协同基础：共同目标、信任和互惠

当前，学术界关于慈善组织协同基础的研究主要形成三种分析视角：结构功能视角、社会资本视角和社会交换视角，分别强调协同建立于共同目标、信任和互惠之上。

在结构功能视角下，组织协同以共同目标为导向。当慈善组织意识到单独行动难以实现特定目标时，协同的可能性显著提升。尤其在重大突发事件中，参与应急响应的慈善组织通常具有一致的宏观目标，并基于子目标和能力结构选择协作伙伴以实现功能互补。[4]

社会资本视角强调将信任作为协同的核心驱动力。组织间协作存在信任风险，必须控制在可接受范围内。[5]信任的形成往往依赖于共享身份、历史经验与互动轨迹。[6]如2008年汶川地震，国内大量慈善组织采取“有限合作”或临时联盟的方式来建构合作身份；[7]而2020年前后，部分组织则更倾向于基于既有合作关系开展稳定协作。

社会交换视角将协同视为一种理性经济行为，组织在互动中追求利益最大化与付出最小化，互惠机制成为维持合作的关键，资源与信息则构成核心交换对象。资源掌控与决策权密切相关，是行动开展的基础；[8]信息则是高效决策的前提，其获取难度与交换效率直接影响协同成效，尤其在跨区域救援中尤为突出。[9]为提升资源配置与信息流通效率，越来越多研究建议借助数字化与技术化手段优化应急响应系统。[10]此外，关于协同基础要素的相对重要性，学界在“价值兼容性”与“资源互补性”何者更具决定性方面仍存在分歧。[11]

2.协同机制：“平面式”协同与“层级式”协同

在积极参与社会治理的过程中，慈善组织逐步构建起价值链条，初步形成组织间合作的制度基础。[12]基于其以公共利益为导向的组织属性，慈善组织应弱化竞争导向，构建合作性体制与运行机制，以增强整体治理效能。[13]当前慈善组织间协同可归纳为两类宏观机制：一是平面式协同，二是层级式协同。

平面式协同侧重于组织功能定位的横向整合。慈善组织可根据功能划分为专业服务型、应急保障型、资源供给型、信息联络型等多种类型。[14]具有相似功能定位的组织更易形成横向网络，围绕共同目标开展联合行动。近年来，“协而不同”逐渐成为协同演化的重要趋势，即在功能分化基础上实现合作共识与资源互补。同时，部分具有专业能力的组织在应急协同中扮演枢纽角色，承担协调管理职能，推动网络内部有机整合。[15]然而，在专业化趋势下，功能趋同组织间竞争加剧，亟需通过机制设计引导其优先合作。[16]

层级式协同则体现出纵向结构特征，强调组织间的角色主次与合作正式化。该模式通常由核心组织牵头构建垂直协作网络，基层慈善组织发挥执行与支持功能。尽管“中心化”在协同效率方面具有优势，但其合理性与可持续性仍面临争议，“去中心化”亦被视为未来慈善协同体系演进的重要方

中国知网 https://www.cnki.net

向。[17]总体而言，层级式协同契合现代治理协同化、系统化趋势，体现出共生性治理逻辑，并在实践中呈现出一定的本土化特征。[18]

综上所述，慈善组织间协同关系的建立基于共同目标、信任基础与互惠机制，三者共同构成协同可持续运作的核心支撑。相较而言，平面式协同的研究体系相对成熟，主要依据慈善组织的功能定位进行分类，研究对象多聚焦于由功能同质组织构成的协作网络。尽管已有研究肯定了不同功能类型组织之间协同的可能性，但对协同机制的具体运行逻辑尚缺乏系统性探讨。本文则以“功能”作为慈善组织分类与协同机制建构的关键联结点，重点分析不同功能类型的慈善组织在平面结构中的协同路径与互动机制。

（二）分析框架：慈善组织的有机团结

根据涂尔干的社会分工理论，社会团结可分为“机械团结”与“有机团结”。随着社会分工的加深，个体间差异显著增大，基于功能互补所形成的依赖关系成为维系社会团结的重要机制。在现代社会高度分工背景下，慈善组织之间的协同亦体现出结构性互赖趋势，不同功能类型组织间的互动成为实现有效应急治理的重要基础。[19]基于功能边界逻辑，本文将慈善组织划分为操作型、协调型与资助型三类，并构成以“实践平台-信息平台-资源平台”为核心的协同体系。（具体见表1）

1.操作型慈善组织：实践平台

操作型慈善组织（以下简称“操作型组织”），是指直接参与应急救援或灾后重建，直接为受灾群体提供救助服务的慈善组织。作为实践平台，主要发挥两个功能：一是提供一线服务，包括志愿者招募、物资发放、慈善服务供给以及后期安置与心理抚慰等活动；二是反馈一线情况，为相关协调工作和资助工作提供决策依据，确保行动方向的准确性。

2.协调型慈善组织：信息平台

协调型慈善组织（以下简称“协调型组织”），是指以操作型组织为主要服务对象，通过信息共享、平台搭建等方式协调应急治理中不同主体之间关系的慈善组织。作为信息中转平台，主要处理三方面信息：一是了解政府相关政策和规范，向其他类型慈善组织传达并解读相关政策；二是收集捐赠供需信息，主动或被动地整合社会捐赠意向和需求信息，实现供需有效对接；三是汇总历史与实时的应急经验，对以操作型组织为主的一线力量的应急经验进行整合，并以督导形式向一线力量提供相关经验信息和行动参考。

3.资助型慈善组织：资源平台

资助型慈善组织（以下简称“资助型组织”），是指通过资助操作型或协调型组织间接参与的慈善组织。作为资源平台，面向两类对象、发挥三个功能：以项目形式为一线服务组织和发挥信息中转作用的组织提供资金支持和人才培训，一方面实现其正常运转，另一方面提高其组织应对危机能力；与政府合作开展相关科研活动，提高政社合作的水平，并进行相关政策倡导。

从功能视角来看，在应急慈善组织的协同系统中，实践构成信息与资源配置的最终落点，具有

表1 各类慈善组织的功能定位和具体形态

类型	主要功能	具体形态
操作型	一线服务、一线“情报”	企业创办的基金会、各类社会服务机构、民间志愿者行动组织
协调型	政府官方信息中转、捐赠信息中转、经验信息中转	各级慈善会、民间支持型慈善组织
资助型	资金支持、人才培训、科研合作	各类基金会

注：这个类别是依据一个组织发挥的具体功能，但资助型、协调型组织通常规模比较大，并基于内部分工而发挥不同类别的功能，所以不同类型慈善组织的具体形态有所交叉。

中国知网 https://www.cnki.net

基础性地位；而从资源传导路径分析，资源配置则构成协同系统的起点，实践为其目标终点。本文采纳后者的逻辑，旨在探讨资源向实践转化的两类基本路径："资源–信息–实践"与"资源–实践"。在此过程中，资助型组织和协调型组织之间的协同实现了资源转化，协调型组织和操作型组织之间的协同实现了信息转化，资助型组织和操作型组织之间的协同则体现为资源的直接供给与应用。需要指出的是，无论路径为何，资源与信息的输出均伴随着反馈机制的嵌入，以实现协同系统的动态调整与优化（见图1）。基于上述讨论，本文进一步解析其各自的运行机制与互动逻辑，从而勾勒出完整的应急慈善协同体系结构。

三、研究方法与案例呈现

（一）研究方法

本文采用多案例研究法，选取多个在突发事件应对中具有代表性的慈善组织作为研究对象，依据其在事件中的核心功能进行类型划分，并开展跨案例比较分析。

研究资料主要来源于半结构化访谈。通过对相关慈善组织负责人进行访谈，深入了解其在突发事件中的职责履行及与其他组织的协作过程。同时，借助组织内部文档及权威媒体报道对访谈信息进行印证与补充，以增强资料的可信度与研究结论的有效性。

访谈资料的编码方法如下：所有访谈资料都做了匿名化处理，访谈资料采用13位"字母+数字"编码，编码顺序为"访谈机构（1–3位字母）+访谈日期（4–11位数字）+访谈人员（12–13位数字）"，编码规则如下（见表2）。

（二）案例选择与呈现

本文选择了六家慈善组织作为案例，主要基于三方面考量：一是类型全面性，确保三类组织均有代表性案例；二是案例典型性，优先选取在突发事件中表现活跃、具有示范意义的组织；三是内容饱和度，其中枢纽型机构大多可以划入协调型组织，相对来说较为复杂，需要更多的案例相互补充说明（见表3）。

四、慈善组织功能协同的路径分析：资源流动与信息转化

功能性协同的内在机制主要体现在资源流动与信息互递两个维度，现有慈善组织间的协作实践反映了功能性协同机制的不同侧面。[20]基于"资源–信息–实践"的逻辑路径，本文构建了慈善组织协同

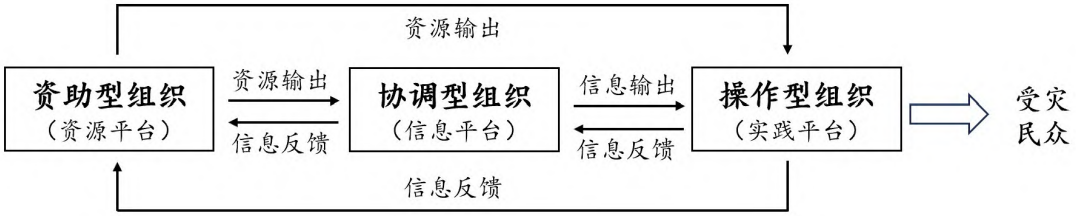

图1　各类慈善组织的功能定位及其协同机制

表2　访谈资料编码规则

访谈机构编码（1–3位字母）			访谈日期编码（4–11位数字）	访谈人员编码（12–13位数字）
字母1	字母2	字母3	采用YYYYMMDD格式进行数字编码，YYYY为年份，MM为月份，DD为日期。例：20240101即2024年1月1日	采用两位数字排序，为当日该机构访谈人员顺序，与表3中案例组织的排列顺序无关
C–慈善组织	G–有官方背景的慈善组织	机构名称首字母		
	M–民间慈善组织			

中国知网 https://www.cnki.net

表3　案例组织基本信息

类型	组织名称	组织定位	合作对象
资助型	N基金会	全国性非公募基金会，为民间公益发展提供资金和资源	Y基金（资助型）、YS社发中心（协调型）、L社创中心（协调型）、WX社工（操作型）
协调型	W市慈	市级慈善总会，某次突发事件期间是W市政府指定负责接收捐款和通用物资的组织。	无
	Y基金	民间公募基金会，灾害救助是其主要发展领域之一	N基金会（资助型）、YS社发中心（协调型）、S基金会（操作型）
	WE社创中心	支持性公益组织，致力于社会组织孵化与资助、公益人才培育	E基金会
	G救援中心	志愿者团队组织，主要致力于开展公益急救培训、水上救援、户外救援等服务	无
操作型	S基金会	由运输型企业发起的非公募基金会，助学、扶贫济困是其主要发展领域	Y基金（协调型）

机制的基本模型，旨在为应急治理中协同机制的优化提供理论支持。

（一）从资助型组织到协调型组织：资源转化

资助型组织通过提供资金与能力建设支持，赋能协调型组织，使其承担起资源整合、平台搭建与信息中介等职能，并预留部分资源用于对操作型组织的直接支持。资源转化包括资助型组织进行资源提供、协调型组织的资源处理和信息反馈三个环节。

1.资助型组织的资源提供机制

经济欠发达地区的慈善组织发展偏弱，突发事件可能导致资金中断，进而使行动受限甚至停摆。基于此背景，资助型组织展开相应的资助活动，以支持在地一线慈善组织。

资助型组织有两种资源提供方式：一是独立提供；二是以“联合会”等多组织整合形式提供。后者能提供更大范围、更充足的资源。以N公益基金会为例，其独立资助L社创中心的同时，也作为“基金会J协调会”（以下简称“J协调会”）的一分子推动YS社发中心支持其他10个不同省份的协调型组织。J协调会作为多家全国性基金会的联合组织，受到会员如Y基金、N基金会的非限定性资金的支持。

资助的协调型组织有三类：一是基金会直属组织，如E基金会下属的WE社创中心；二是原有合作伙伴，如YS社发中心原本就是Y基金救灾协作网络中的一个重要协作者；三是长期发挥区域协调作用的组织，如YS社发中心作为项目管理者支持的某市义工联合会，在H省内长期发挥社会组织协调作用。

资助型组织向协调型组织提供两方面资源：一是资金支持，用于支付组织的各种行动成本；二是能力建设，包括以往应急经验、仿真练习、领导力培训等。就能力建设而言，N基金会一方面独立开展针对协调型组织负责人的领导力培训；另一方面通过高校科研途径支持灾后社区行动网络；还推动J协调会开展多方参与的桌面演练，以模拟突发事件发生时政社协同情况并讨论应对方案。

2.协调型组织的资源处理机制

协调型组织对资源的处理主要指资金处理，分为四个方面：一是自身运营成本；二是操作型组织能力建设；三是预留给操作型组织的直接资助；四是特定情境下提供直接服务。在N基金会资助L社创中心的项目中，L社创中心以培训、社群建设、小额资金支持等方式完成指导和搭建交流平台的工作，以实现民间公益组织负责人的能力提升。

中国知网 https://www.cnki.net

如果是具有特殊性的突发事件，很多机构没有能力直接开展服务，也使得协调型组织选择或必须完成部分直接服务。资金的处理遵循梯度管理原则，上一级组织对下一级组织负责。

3.协调型组织的信息反馈机制

协调型组织在接受支持后，通过信息回馈实现双向互动：一方面，就资金使用提交报告，满足资助方监督需求；另一方面，整合一线信息、需求数据与机制反馈，支持资助方战略调整。例如，WE社创中心整理需求形成方案发给潜在支持方寻求回应；Y基金安排专人快速访谈评估需求。而当政府相关信息不通畅时，以J协调会为代表的组织联盟则发挥与政府对话功能。

协调型组织的应急经验也有整合途径。如Y基金强调自然灾害的预警预报、属地响应原则、提前备灾；WE社创中心则提出从常态工作内容出发，从“什么都做”回归到“擅长什么”，为慈善组织差异化服务提供了反思契机。资助型组织通过支持高校科研的方式将实际应急经验理论化和系统化，探索应急慈善的可持续机制。

（二）从协调型组织到操作型组织：信息转化

协调型组织整合大量信息，系统整合政府的管理要求、社会捐款和物资的供给信息、操作型组织的需求信息、各类慈善组织应对突发事件的经验等。操作型慈善组织将其转化为自身行为规范、需求匹配和个体应急方案，并获得在协调型组织监管下的资助。信息转化包括协调型组织进行信息整合、操作型组织的信息使用和信息反馈三个环节。

1.协调型组织的信息整合

协调型组织整合的关键信息包括三类，分别是政府官方信息、供需信息和经验信息，通常遵循属地原则。

（1）政府信息的中介转化。政府信息是指各级政府发布的涉及慈善活动的相关管理要求。主要由具有官方背景的慈善组织发挥此功能，同时完成面向公众的信息解读工作。以W市慈为例，在突发事件从混沌状态向清晰状态转化的过程中，其官方属性决定了它要在第一时间投入到应对工作中。

同时，具有官方背景的协调型慈善组织的工作内容由政府指定，作为政府临时成立的物资保障小组成员与各协调部门保持沟通，也负责政府驰援物资分配的通知工作，使其解释具有一定权威性，但也带来巨大的沟通压力。“当时电话组排班24小时接电话，从3部电话到8部电话，接电话的人最后达到130人次，只能不停地培训志愿者来接电话。”（访谈资料：CGC2024080502）

（2）资源供需信息的匹配逻辑。协调型慈善组织获取社会捐赠意向和操作型慈善组织或其他社会需求方的需求信息，并进行整合。供需整合呈现两种逻辑路径：“供给-需求”和“需求-供给”。前者以W市慈为例，后者以WE社创中心为例。

“供给-需求”逻辑侧重资源集中调度。其来源涵盖政府物资、企业捐赠、社会组织转交物资等，形成庞大物流体系。通过社群直接进行需求收集，并按照既定流程完成公示、分发与监督。此模式响应效率高，但面临匹配误差与边缘化需求被忽视的问题。“有（需求收集），但是匹配不上，物资量过大，不可能按照个性化要求分别运到十几个地方。”（访谈资料：CGC2024080501）

“需求-供给”逻辑强调需求驱动。通过组织网络与历史关系主动接收操作型组织的援助请求，核实后形成筹款或资源配置方案，向潜在供给方对接资源。该路径提升了响应精准性，但因流程复杂、捐赠方意愿限制等问题，导致响应滞后与方案转化率偏低。“很多捐赠主体没有合作意向，还有一些内部流程太长，等走完流程时当地这个需求已经被回应了。”（访谈资料：CME2024071901）

（3）经验信息的整合与转化。协调型组织还承担经验信息的整合与传播职能。包括对操作型组织积累的现场经验进行归纳，并向经验匮乏的组织

中国知网 https://www.cnki.net

输出。例如，Y基金强调属地响应和预警制度，WE社创中心倡导以组织专长为基础开展工作。此类经验通过培训、桌面演练等形式实现转化。

2.操作型组织对信息的使用与反馈

操作型组织将协调型组织传递的信息转化为行动方案，依托政策信息确定合规路径，通过供需信息实现资源配置，并借助经验信息提升应对能力。例如，W市明确由市慈善总会与市红十字会分别负责通用与专项物资的接收，操作型组织据此确定合作渠道。

操作型组织作为一线行动主体，其反馈机制至关重要。反馈内容包括需求调整、资源使用情况与灾情动态，为协调型组织精准调配资源提供决策依据，同时也为事后评估与机制优化提供数据基础。操作型组织的实践不仅是资源与信息流转的最终落点，也是验证协同机制有效性的关键环节。其汇聚的现场情报与反馈信息，为优化慈善组织间协同机制、构建信息回路提供支撑。

（三）从资助型组织到操作型组织：资源应用

资助型慈善组织通过直接拨付经费与能力建设支持，实现对操作型组织的资源赋能，构成应急慈善协同机制中“资源–实践”路径的一种重要形态。该路径跳过协调型组织的信息整合与中转职能，实现资助主体与执行主体的直接对接，构建起较为简洁高效的监督与评估机制。

资助型组织通常采用项目制资助形式，直接支持数量有限的操作型组织开展应急服务。尽管资助范围相对受限，但资金额度高，资源保障更强。例如，N基金会于2020年7月发起“H省公益发展计划”，向10家一线行动组织分别提供3万元资金，用于组织发展与能力提升；并通过L社创中心间接支持操作型组织，以小额资金开展基础性服务。

操作型组织因此资金相对充裕，但也因跳过协调型组织的信息整合过程产生如信息获取不足、上层指导缺失等弊端。而资助型组织则一定程度上克服了多级需求反馈的不真实感，跳过一级信息加工过程获得一线情报，这也是协调型组织提供的整合性信息的重要印证和补充。

值得注意的是，部分慈善基金会呈现出“资助型+协调型”或“资助型+操作型”的复合功能形态。例如，S基金会在承担物资运输的同时设有专门资助部门；Y基金既在协同网络中发挥协调作用，也作为J协调会的核心成员推动政府对话与政策倡导。此类复合型基金会具有较高自主性，但也因相对封闭的运作模式而导致跨组织协同弱化。

五、从功能失调到制度整合：应急慈善协同的挑战与出路

功能协同是慈善组织参与应急治理的关键机制，但不同功能类型慈善组织在协同实践中面临多重结构性风险，缺乏系统性的预防与调适机制。基于功能协同逻辑，本研究发现不同功能类型慈善组织自身及协同存在潜在风险，并据此提出相应优化路径。

（一）潜在风险

1.不同功能型慈善组织自身的困境

一是操作型组织的应急能力不足。近年来，操作型慈善组织数量快速增长，但普遍面临应急能力不足的问题。突发事件初期，多数操作型组织在动员、组织和资源调配方面暴露出明显短板。一方面，部分组织因资助终止或资源匮乏导致服务中断甚至停摆；另一方面，少数组织虽维持运转，但由于外部协同压力与受助群体需求交织，服务的持续性和系统性受到显著影响。

二是协调型组织在信息中枢职能中的结构性瓶颈。协调型组织承担供需信息整合、资源对接与政策传导等关键职能，但在信息匹配和流程执行中面临结构性约束。在信息整合层面，供需信息存在显著时间差与结构性错配。一方面，采用“需求–供

中国知网 https://www.cnki.net

给”路径的协调型组织虽然能精准对接，但沟通成本高、执行成功率低；另一方面，“供给-需求”路径放弃了需求搜集，虽提升了响应效率，但造成物资冗余或错配，影响资源效能。在信息流转环节，协调型组织不仅需承担意愿收集、运输协调、清点验收等流程，还需面对跨区域物流、报关审批等高复杂度事务。然而，多数协调型组织缺乏技术支撑、人力储备与应急预案，在高压应急环境中不仅运行效率下降，还面临高强度信息透明压力与舆论管理成本。如W市慈因其官方背景成为公众监督焦点，需全天候应对质询与外部评估。

三是资助型组织的信息滞后与决策困境。作为资源链条的起始环节，资助型组织在行动部署上依赖一线信息。然而，多数资助型组织尚未建立高效的信息反馈机制，信息滞后与碎片化问题严重制约其精准资助与战略设计能力。为破解信息短板，N基金会联合多家机构发起J协调会，意在通过搭建共享平台提升信息透明度与决策协同水平。但从机制演化视角看，资助型组织在应急治理中的职能需进一步延伸，加强与一线组织的动态连接。

2.异功能型慈善组织协同中的现实问题

不同功能类型的慈善组织在协同过程中面临三方面的突出问题：功能边界模糊、临时协作信任不足与沟通机制不规范。

第一，功能边界模糊限制协同效能。当前学界对慈善组织间功能划分尚缺乏系统性研究，导致组织在协同中常常承担超出其职责范围的事务，不仅加剧了资源分散，还降低了响应精准度与执行效能。以WE社创中心为例，其组织功能发挥可谓“多元”。“做非常多的协调工作，还要发挥枢纽作用，甚至是帮他们做联合筹款……同时要参与一线工作，比如值守、发放物资、盘点等，后续还要做一些收尾工作。”（访谈资料：CME2024071901）由于缺乏清晰的功能定位与边界管理，其在执行专业性强的服务项目时难以保证服务质量。

第二，临时协作中信任关系脆弱。突发事件发生后，慈善组织间往往基于应急需求建立临时合作。然而，缺乏合作经验使得专业资源与行动能力之间的错位问题加剧：资助型与协调型组织具备较强的专业知识却难以深入一线，操作型组织身处一线却缺乏专业支持，双方信息不对称、信任难以建立。“如果不在一线，对需求的理解像是二手信息。”（访谈资料：CME2024071901）同时，操作型组织为保障生存，会向多个资助方寻求支持，也引发合作方的互信危机。在此情形下，资助型组织更倾向选择既有合作方主导项目，新加入的组织则面临合作壁垒。

第三，沟通机制缺乏标准化规范。不同功能慈善组织在沟通内容、流程和方式上存在显著差异，增加了跨组织协作时间成本与协调难度。以WE社创中心为例，在供需对接中需要先与操作型组织沟通其需求，但一线组织的需求并不明确。“很多没有调研，反馈的信息大多是个案，还是要让社会组织去跟政府部门对接，了解相关数据。”（访谈资料：CME2024071901）同时，其在对接捐赠方时亦遭遇内部流程冗长、响应延迟等问题，“流程走完，需求已经被其他资源覆盖了”。

（二）优化路径

1.基于功能定位的组织能力建设

为提升突发事件应对效率，不同功能类型的慈善组织应根据自身定位，系统推进资源、人员与机制层面的应急能力建设。

（1）资源储备。资源储备指慈善组织在灾前针对可能发生的应急情境所做的资金、物资与平台方面的准备工作，旨在实现迅速响应和资源高效配置。主要包括：一是应急资金储备。确保组织在紧急状态下，维持至少两个月的基本运营，涵盖人员薪酬、办公设施调整、场地租赁等开支。资助型与协调型组织还应储备专项救援资金，可通过与企业设立协议储备机制，或常态化发布项目筹款等方式

中国知网 https://www.cnki.net

实现。二是应急物资储备。应针对常见灾种在重点区域设置仓储空间,重点包括帐篷、折叠床、食品与生活用品,并关注特殊群体需求。储备方式可分为三类:实体自储、“协议”代储以及推动社区和家庭参与的分布式储备。三是信息平台搭建。组织网络平台建设需要相关主体支持,完善平台进入和进入后的功能使用两个环节。平台进入的流畅度直接影响到潜在捐赠者的捐助意向和捐赠者的信任程度,潜在捐赠方可能会因为进入不流畅而放弃捐赠,而捐赠人则可能因资金流向更新不及时而降低信任;进入平台后功能的完善程度直接影响慈善组织人力成本和工作压力,更多的重复性工作可通过网络端口技术完成,缓解人员压力。

(2)人员准备。人员备灾是指为了能够在灾害或者突发情况发生时确保及时有效响应而做的人力上的提前准备,主要涉及人力资源的补充与专业能力的提升。在人力调配方面,需要确定人力资源补充力量的来源,并进行专业性、稳定性方面的考量。在专项能力培训方面,需要对各类型慈善组织人员进行应急沟通能力的培训,以提高应急协同机制的建立效率;需要根据慈善组织的功能类型对人员的专业能力进行培训,如资助型组织的资金规划能力、协调型组织的筹款能力和信息整合能力、操作型组织的线上协同办公平台的操作技能等。

(3)机制构建。机制备灾是指在灾害或者突发情况发生前,为了能够在灾害或者突发情况发生时及时作出有效响应而做的应对方式上的准备,主要包括三个方面:一是合作机制搭建。提前与关键合作方(如物流企业、政府机构)签订应急合作协议,开展演练,明确应急状态下的通行规则与权责划分。涉及境外物资调配的组织需协商通关便利条件;涉及本地行动的组织则加强与属地政府对接,推动建立快速响应机制。二是应急响应方案制定。围绕成员分工、资源配置与关键节点,制定结构清晰、灵活可调的操作性方案,确保在不同阶段具备明确的行动路径。三是社会风险意识倡导。在非灾时段推进“共建共治共享”理念,鼓励社区与家庭开展备灾准备,提高个体防灾自救意识。

2.异功能型慈善组织的宏观整合路径

不同功能类型慈善组织之间的协同需在更高层面实现系统性整合,包括行业共识构建、基本协作单元机制设立以及纵向沟通体系搭建等方面。

首先,应推动形成关于慈善组织功能边界的行业性共识,明确各类组织在突发事件中的职责与角色定位。尽管学界在类型划分、协同机制与系统整合等方面已有一定研究,亦不乏示范案例,但理论成果尚未有效转化为行业实践,协同运行机制仍缺乏制度化支撑。在此背景下,提出“功能边界明确化”作为构建慈善组织协作框架的基本原则,既是回应行业结构复杂性的一种规范性尝试,也为学理研究向实践赋能提供了实现路径。

其次,应推动建立常态化的“资源-信息-实践”协同网络,构建以功能互补为基础的最小协作单元,即每一慈善组织都应嵌入操作型、协调型、资助型三类功能中形成稳定合作伙伴关系。当前,仅有少数大型综合性基金会具备内部进行全流程协同能力,绝大多数组织仍需依赖跨组织合作实现目标。因此,将抽象的协同逻辑落地为跨功能组织之间的具体协作,是提升系统响应能力、破解原子化发展困境的关键。[21]

再次,应推动纵向沟通机制规范化,提升信息流动的效率与质量。建议设立多功能组织沟通平台,通过统一接口连接不同组织间的信息链条,形成分支化、层级化的协作网络。在此过程中,可由慈善组织主导,借助科技企业进行系统建设,后期由政府接入权威信息,逐步实现数字化协同与数据互通。如,中国红十字基金会联合阿里巴巴公益与阿里云共同打造的“社会应急力量数字救援平台”,便是推动数字化沟通基础设施建设的典型实践。

此外,应通过系统培训项目提升组织间沟通

中国知网 https://www.cnki.net

的专业化水平，特别是协调型组织的多边沟通能力。目前，大量协同低效源于信息反馈不充分、沟通逻辑不清晰，造成信息滞留、反复沟通等问题。为此，建议面向不同功能类型慈善组织开展应急沟通能力培训，涵盖前期准备、沟通流程、信息准确性等核心内容，以全面降低沟通成本、提升整体系统的响应能力与运行效能。

六、结语

在经典社会团结理论的框架下，本文基于对六个典型案例的实证访谈与资料分析，将慈善组织划分为操作型组织、协调型组织、资助型组织三类功能主体。围绕“资源-信息-实践”与“资源-实践”两条逻辑路径，进一步阐明三者协作关系，构建出应急慈善中的功能性协同机制，并揭示其运行过程中组织内功能实现的局限、同质组织间的协调不足以及异质组织之间的协作障碍等问题。

重大突发事件中，慈善组织的作用日益受到政策层面与社会舆论的高度关注，但其功能重叠、定位模糊的问题仍广受诟病。协同机制缺失、组织专业能力不足、政府部署路径依赖等均是导致其功能边界不清、效能有限的重要原因。因此，提升慈善组织在应急治理中的有效性，不仅需要内部机制的制度化构建，更亟须推进组织间异质化分工与协同模式的探索。总体而言，当前慈善组织协同模式普遍呈现同质化与碎片化特征，难以形成系统合力。在此背景下，推动基于功能差异的协同机制构建，将成为提升慈善组织应急治理效能的关键路径，也为慈善组织在应急治理体系中发挥更大作用提供了理论支持与实践方向。

注释：

[1]张勇杰.地方化嵌入：灾害治理中社会力量自组织网络的行动趋向研究[J].中国行政管理,2025(02):108-119.

[2]陈斌.中国慈善组织参与应对突发事件：嬗变历程、基本问题与优化路径[J].社会保障评论,2023(03):147-159.

[3]张惠,翟拉,彭林.应急治理中自组织如何促进合作秩序生成？——基于大规模公众众包的分析[J].中国行政管理,2023(12):130-140.

[4]陈斌,伊黎明.慈善组织参与应急治理不同阶段的功能边界、现实困境与优化路径研究[J].中国应急管理科学,2025(04):89-105.

[5]Murdie A. Scrambling for Contact: The Determinants of Inter-NGO Cooperation in Non-Western Countries[J]. Review of International Organizations,2014(3):309 - 331.

[6]Schneiker A. Why Trust You? Security Cooperation within Humanitarian NGO Networks[J]. Disasters,2020(1):25-43.

[7]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[J].社会,2014(04):187-209.

[8]Lokot M, Zreik T, El Masri R, et al. Power Dynamics and Participation within Humanitarian Coordination Groups: A Case Study of the MHPSS Taskforce in Lebanon[J]. PLOS Global Public Health, 2024(3):e0003041.

[9]Celik S, Corbacioglu S. Role of Information in Collective Action in Dynamic Disaster Environments [J]. Disasters,2010(1):137-154.

[10]梁瑾璠,赵晗萍,张家乐.应急物资供应链快速构建模式[J].中国安全科学学报,2022(04):135-140.

[11]Sapat A. Esnard A M, & Kolpakov A. Understanding Collaboration in Disaster Assistance Networks: Organizational Homophily or Resource Dependency?[J]. The American Review of Public Ad-

中国知网 https://www.cnki.net

ministration,2019(8):957-972.
[12]姜宁宁.论总体性追求中的新社会组织合作机制[J].求实,2017(10):51-62.
[13][18]张康之.论组织从竞争到合作的发展[J].天津社会科学,2008(03):58-63.
[14]王晟昱,何兰萍,李想.社会组织参与应急管理的危机学习-协同治理机制研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2023(03):80-92.
[15]陈安娜,郑广怀.迈向协而不同——社会组织参与重大突发事件应对的协同机制[J].复旦公共行政评论,2023(02):299-320.
[16]双艳珍.培育社会组织间竞争与合作机制的学理依据与制度保障[J].天津行政学院学报,2015(04):26-32.
[17]叶士华,朱健刚.层级式网络治理:一种社会组织的合作机制[J].社会,2024(05):1-29.
[19]涂尔干.社会分工论[M].马凤芝译.北京:商务印书馆,1999:35.
[20]金锦萍.论突发事件应对中政府与慈善组织的关系——以公益募捐主体为视角[J].社会保障评论,2021(03):122-135.
[21]侯光辉,李馥琪,郑桂贤.大型慈善社会组织是如何获得应急动员能力的?——一个案例研究[J].华东理工大学学报(社会科学版),2024(02):77-94.

***基金项目:国家社科基金青年项目"中国慈善组织参与应急治理的边界逻辑与能力提升研究"(项目编号:21CZZ025)。**

作者简介:陈斌,华中科技大学社会学院副教授,湖北武汉,430074。

Functional Synergy Mechanism Construction of Charitable Organizations in Emergency Governance: A Multiple Case Study Based on the "Resource-Information-Practice" Framework

CHEN Bin

Abstract: As an important component of the social governance system, emergency charity has increasingly become a critical force in the emergency response system. Based on the new institutionalized development context of "emergency charity" following the revision of the Charity Law, this paper adopts a multiple case study approach, combining field interviews and data analysis from six typical charitable organizations. From a functional perspective, charitable organizations are categorized into three types: operational, coordinative, and funding-oriented, which respectively undertake the roles of practice platforms, information platforms, and resource platforms. The paper constructs functional synergy pathways centered on "resource-information-practice" and "resource-practice", systematically analyzes the mechanisms of resource flow and information transformation among organizations, and reveals existing issues in current collaborative practices, such as blurred functional boundaries, insufficient trust, and high communication costs. On this basis, it proposes capacity-building strategies based on functional positioning and institutional integration pathways among organizations with different functions, aiming to provide theoretical support and policy insights for enhancing the emergency synergy efficiency of charitable organizations in China.

Keywords: Emergency governance; Charitable organizations; Functional boundary; Synergy mechanism

(责任编校:邓飙)

中国知网 https://www.cnki.net