

公共管理

重大自然灾害社会援助机制研究^①

——以汶川大地震灾后恢复重建为例

王 晖

(湘潭大学 公共管理学院,湖南 湘潭 41105)

摘 要:汶川大地震灾后恢复重建的实践表明,我国重大自然灾害社会援助虽然取得了一定的成效,但仍存在诸多问题,如缺乏完善的社会捐赠机制、社会组织的发展遭遇制度和资源等多重制约,志愿者权益缺乏保护,专业技能不足等。针对这些不足,探讨社会援助的慈善机制、激励机制、协同机制的构建路径,以期完善重大自然灾害社会援助机制,促进社会健康稳定发展。

关键词:自然灾害;恢复重建;社会援助;机制

中图分类号:X43

文献标识码:A

文章编号:1672-7835(2013)06-0105-04

重大自然灾害社会援助,又称“灾害救助”,它是指国家和社会对因重大自然灾害造成生存危机的社会成员进行抢救与援助,以维持其最低生活水平并使其脱离灾难和危险境地的一种社会救助制度。在我国,社会援助已经成为应对重大自然灾害的一种新模式,也是新时代政府社会治理改革的新探索。社会援助机制的构建与完善对提高重大自然灾害恢复重建的工作效率,促进社会健康稳定发展有着非同寻常的意义。如何进一步发挥社会援助在灾后恢复重建中的作用,进一步将大难中爆发的精神力量和整个社会向善的愿望通过制度的完善转化为长效的社会援助机制,是重大自然灾害后需要研究的重要课题。

一 社会援助在重大自然灾害恢复重建中的主要作用

(一)资源供给

灾后恢复重建是一项艰巨而复杂的工作,它不仅仅是在一片废墟上进行基础设施和生活设施等“硬件”方面的建设,更重要的是进行当地社会的系统重建,灾区需要持续投入大量的资源来解决项目推进难、资金筹措难、产业发展难、扩大就业难等问题。因此,重大自然灾害恢复重建需要调动一切社会力量来参与和提供建设性帮助。多元化主体投资已成为解决灾后重建资金不足的重要途径,灾后社会援助可以源源不断地引入资金、人力、物力、财力等社会资本,减轻政府财政压力和负担,为灾后恢复重建

注入新的活力和力量。

(二)政策弥补

重大自然灾害具有危害性大、影响范围广、时间紧迫等特征。地方政府在应对重大自然灾害时,由于自身存在的局限性,往往对整个灾区重建过程中出现的新情况、新问题难以全面掌握,制定的政策与规划难免会出现偏差。而社会力量的加入能很好地发挥帮手作用,弥补政策偏差。因为社会主体具有政府所不具备的优越性,可以与政府实现优势互补,加之社会力量是介于政府与市场之间的第三方力量,可以有效解决灾区内部需求与外部资源的合理配置,使整个恢复重建工作保持均衡状态。同时,社会援助组织能深入本土,扎根基层,及时掌握灾民的意愿与需求,及时与政府有效沟通,这些都可以很好弥补政府治理过程中的失范,降低治理成本,提高治理效率。

(三)监督控制

由于重大自然灾害恢复重建工作会涉及不同地区、行业、部门,监管主体多元化便成为灾后恢复重建的重要保障。灾害恢复重建过程中的各种项目建设与制度管理都需要引入社会力量来联合监督控制。公民和社会援助组织的有效参与,对确保援建资金、物资等方面公正、规范管理,尤其是对提高捐款物的透明度,减少不必要的“形象工程”将起到非常重要的作用。社会援助组织的监督控制有利于协调各种利益关系,加强项目与物资的监管力度,杜绝腐败与消极现象,确保重大自然灾害恢复重建效益的最大化。

^① 收稿日期:2013-02-15

基金项目:国家社科基金一般项目(11BTQ033);湖南省社科基金项目(2010YBA212);湖南省情与决策咨询研究项目(2013BZZ25)

作者简介:王 晖(1969-),女,湖南新化人,博士,副教授,主要从事政府应急管理研究。

二 重大自然灾害恢复重建中社会援助存在的主要问题

“5.12”汶川大地震给灾区民众的生产和生活造成了巨大的创伤和痛苦。一方有难,八方支援,全国社会组织在灾情发生的第一时间纷纷行动起来,迅速展开社会援助,出现了大量的捐款捐物行为及空前的志愿服务热潮。中国的民间组织、志愿者、企业组织及新闻媒体的“第一次集体亮相”,展现了我国应对重大自然灾害强大的社会援助力量。

重大自然灾害恢复重建需要广泛的社会援助,然而,就现实情况而言,我国社会援助的路径并非顺畅,而是存在诸多障碍,灾后社会援助面临严峻的挑战。主要问题有以下几方面。

(一) 缺乏完善、有效的社会捐赠机制

1. 社会捐赠渠道单一,影响使用绩效

社会捐赠是重要的社会发展资源。我国《公益事业捐赠法》规定,对企业和自然人的捐赠可以给予所得税方面的优惠,因为大众捐款救灾本身就是向公共物品付费。按规定,企业的公益性捐赠支出在年度利润总额12%以内的部分,准予在税前扣除,超过部分则要缴纳25%的企业所得税。然而,全国只有少数十几家社会组织具有捐赠资格,垄断的捐赠渠道阻碍了免税优惠政策的实施,使大量通过其他社会组织捐赠和直接向受灾人捐赠的企业享受不到这种优惠政策,造成“企业捐得越多纳税越多”的现实^[1]。这一慈善公益体制上的顽疾,导致我国社会慈善救济的渠道被垄断,而享有特权的慈善组织也没有压力提高效率和服务质量,影响了捐赠资金的使用绩效。

2. 社会捐赠资金使用呈逆向流动

据民政部统计,汶川大地震收到的捐款捐物,总数达到了767.12亿元,被公认创下“中国捐赠史的新纪录”。但清华大学研究团队的一项调研显示,这些来自公众个人或企业的捐款,极可能80%左右流入了政府的财政专户,变成了政府的“额外税收”,由政府部门统筹用于灾区。对于这些捐赠资金,有些省份规定非定向资金必须转入政府财政账户;有些省份可以对受捐资金留有一些使用权,不用全部转入政府的财政专户,但通常需要和地方政府一起到灾区开展援建项目;还有些省份即使不用转入政府财政专户,但也仍然由政府统筹使用,然后从这些民间组织报账;即使是那些允许大型公募基金会“自行安排使用”的善款,也往往由于基层红十字会和慈善会执行能力弱,通常资金最终还是流向了地方政府,地方政府成为项目的实际执行者,变成了我国独特的“政府购买民间组织服务”现象。社会捐赠就其性质来说是为了弥补政府服务的不足而筹集的公共资源,但由于过于向政府集中,很多曾活跃在灾区的民间组织因资金缺乏,实在难以继,最后如“潮水般”地退却了^[2]。政府的大包小揽、捐赠资金呈逆向流动,模糊了政府义务与社会责任的界限,也极大削弱了社会援助的根基。

(二) 社会援助组织的发展遭遇制度和资源等多重制约

1. 合法性不足导致社会援助组织发展受限

我国社会援助组织发展缓慢,相关法律法规不健全,现行有关的法律法规不仅立法层次较低,在体系、结构、内容等方面也存在很多不足,导致我国社会援助组织发展的制度空间十分受限。一方面,目前我国对于社会援助组织实行的是审批制而非国际上通行的备案制,社会援助组织

要成为独立法人依然需要业务主管单位和行政主管单位双重审批;另一方面,法规上对设立合法的法人民间组织的人数和资金的门槛依然很高,更为致命的是,不允许在一个地区出现两个以上的同一性质的组织,使得绝大多数民间组织无法正常注册。合法身份的缺失很大程度上限制了社会援助组织的发展。

2. 社会援助组织发展面临资金短缺困境

社会援助组织合法身份的缺失必然带来发展资金上的困窘。我国大批草根社会组织处于法律的灰色地带,其公信力受到质疑,向社会公众、政府组织募集资金相当困难。汶川大地震发生后,许多民间组织都慷慨解囊,但时间一长,资金短缺的现象便凸显出来。据业内人士估算,一个民间组织一年的活动经费在10万元左右,一个有生命力的草根民间组织,一年的各项生存费用需要7~8万元^[3]。“只有各级民政部门、中华慈善总会及各地慈善会、中国红十字会可以募集社会捐助,其他任何部门、社会组织和个人都不得募集社会救助”这一现行规定,导致大部分社会组织基本没有独立筹款权,使相当一部分组织严重缺乏资金,无法维持组织的正常运转和组织中普通人员的生存,也使得社会组织无法吸引到足够的精英人才,难以维持稳定的组织队伍。

(三) 志愿者权益缺乏保护,专业技能不足

1. 志愿者管理缺乏相应的法律规范

我国志愿者起步晚,缺乏相应的法律法规。迄今为止,我国没有一部国家层面的志愿服务法,也没有专门针对志愿者活动管理的系统性政策体系,志愿服务缺乏全面性推广及配合,人们往往只停留于表面认知层面,没有适当的途径参与。志愿者参与重大自然灾害的合法性得不到社会的广泛认可,开展的志愿活动得不到社会的广泛支持。加上目前志愿者组织化程度低,在没有组织依托的情况下,志愿者只能是个人的自发行为,这不仅大大提高了志愿者管理的成本与难度,而且志愿者自身权益受到损害时无法获得法律的有效保障,所以,为志愿者创造一个良好的政策、法律环境是急待解决的一个问题。

2. 志愿者组织性不强、专业化不足

“5.12”汶川大地震后,大多数的志愿者或是单枪匹马、或是和亲朋好友一起结伴前往灾区,使得一哄而上的情况十分普遍。灾后初期,由于志愿者与政府之间没有建立起良好的沟通桥梁和信息发布平台,仅仅就志愿者的调度上,就出现了相当多的问题,志愿者的“扎堆效应”也造成救援工作的重复和资源浪费。一些冲动型志愿者满怀热情赤手空拳来到灾区,没有专业技能,到了灾区后茫然不知干什么,有的甚至连返回的路费都没有,不得不向当地的民政部门求助。灾后恢复重建需要的是有专业能力的志愿者,经过专业培训的志愿者对社会援助工作来说是至关重要的。比如,灾后紧急救助中,如果多一些稍具医护知识的志愿者,在专业医护人员数量不足的情况下,就不用总动用宝贵的军队资源去做抬担架之类的事情了。

三 重大自然灾害恢复重建中社会援助机制构建路径

当前灾后社会援助现实中明显存在的一系列问题,极大地影响着灾后恢复重建的进度和质量。这在一定程度上也说明,我国重大自然灾害恢复重建社会援助机制不够完善。显然,健全重大自然灾害恢复重建社会援助机制已经成为当前的一项紧迫任务。

（一）创新慈善机制，培育道德资源

1. 倡导慈善意识，扩大企业参与

慈善被称为“社会的第三次分配”。根据 A. B 卡罗尔 (1991) 提出的公司社会责任“金字塔模型”，慈善责任是社会责任的最高体现。对于现代企业来说，慈善公益事业正逐渐成为其可持续发展的战略组成部分。经过 30 年的改革开放，中国的许多资源逐渐从政府手中转移到企业手中，企业逐渐成为拥有众多资源的社会行动的主体，理应担当更多的社会责任。“5.12”汶川地震之后，企业的慈善救助行为一直都没有停下来，无论是从广度还是深度而言，都是新中国成立以来罕见的。很多大型企业捐款过亿元，充分见证了中国企业公民慈善意识的成熟和企业的实力。现在我们更需要的是建立重大自然灾害后长效的企业社会责任机制，让企业慈善意识和慈善救助行为得以延续，同时，要发挥“道德造血”功能，将企业营运的公益性与商业性统一，为灾区重建和经济发展提供力所能及的长期支援^[4]。

2. 培育慈善组织，发展社会慈善

慈善组织是推动慈善事业发展的助力。目前我国的慈善组织规模小，经验不足，操作缺乏制度化、规范化，这些制度上的漏洞直接造成了多头管理、多头捐赠的混乱局面，使得社会捐赠往往带有极强的行政指令色彩和硬性摊派性质，一定程度上影响了社会捐赠者的积极性。我们知道，社会捐赠是取之于社会，用之于社会，是慈善事业不竭的源泉。因此，发展社会慈善必须依赖法律法规的支持、社会公众的信任、内部机制的完善。具体是要加快慈善专项立法，完善慈善税收制度设计；提高和维护慈善组织的公信力，通过舆论监督机制，建立民众信得过的慈善组织和专业化人才队伍，形成长久的慈善机制；更重要一点是对慈善行为实行普惠制，公民直接向灾民和灾区政府机构捐款均能获得免税优惠，建立经常性小额募捐机制，提供畅通、便捷的募捐渠道，使社会慈善的人道精神得到集中展现。

3. 下放政府慈善权力，发展民间慈善

诺贝尔经济学得主贝克尔认为：“如果将时间和产品转移给没有利益关系的人或组织，那么，这种行为就被称为‘慈善’。”慈善是为了最大限度吸收社会资源，发动社会力量，它具有非常大的社会性。慈善的生命力在于社会，社会慈善在政府制度的有效边界之外更有效率。如果政府投身于慈善活动，本质上应属于改善民生的福利政策，而非真正意义上的慈善^[5]。政府应改变社会慈善捐款被官方社会组织垄断的做法，解除公民捐款只能投向个别政府附属的慈善组织的限制，放权给社会组织机构，通过加强监督管理来规避风险，让慈善回归民间。民间慈善是一座隐藏于社会、有待开发的宝库，“5.12”汶川大地震激发了民间慈善热情。据统计，大陆地区公民个人捐款就达到了 458 亿元，占捐款总额的 54%，形成了全民慈善的精神和格局。目前我们要做的是加强慈善理念的宣传，慈善文化的培育，为民间慈善营造良好的道德与舆论环境。同时，构建慈善组织道德监管体系，有效杜绝慈善事业滋长重利轻义的倾向^[6-7]。

（二）强化志愿者激励机制，加强志愿者专业技能培训

激励机制是通过构建良好的法律、经济、技术和政治等外部环境，来激发和鼓励组织人员继续发展^[8]。建立有效的志愿者激励机制，提高社会各界志愿救援服务的意识，促进志愿精神发扬光大，需要从以下三个方面进行科学设计和深入探索。

1. 加强法规与政策建设，使志愿者活动得到广泛的社

会支持与认可

加强志愿者法规与政策建设，对促进志愿者和志愿者组织的合法地位得到确认，合法权益得到有效保护，有着至关重要的作用。一方面，通过志愿者立法，规范志愿者组织的管理体制、合作政策、捐款税收优惠政策等；另一方面，通过制定权威的工作规则和制度文件，如招募志愿者的条件、对志愿者的培训、服务效果的评定以及鼓励和奖惩措施，大力推行志愿者注册制度和志愿者时间储蓄制度，提高社会对志愿者的认可度。2004 年上海市民政局推行的义工激励政策就很值得效仿，该政策明确了公务员做义工可以列入其道德范围的考核标准，大学生做义工可以在学业上评优，而健康的低龄老年人做义工，则可以作为今后接受别人的帮助的依据等，得到了社会的广泛支持与认可。实践证明，只有加强志愿组织和志愿活动的政策、法规的建设与完善，保证志愿活动在法律框架内运行，才能促进志愿者队伍的不断壮大及发展，保障志愿活动的可持续健康开展。

2. 明确发展战略，使志愿服务得到可持续发展的动力

志愿服务需要在思想和经济两个层面制定长期发展规划和目标，明确自身的功能定位、服务理念、市场界定、激励机制等，才能得到可持续发展的动力来源。思想方面，志愿服务需要大力提倡志愿精神、加强能力建设等文化环境，要求志愿者具备强烈的使命感，坚忍不拔的精神和动力，自觉地发挥能动性和创新性，在对外联系中志愿服务要相互支持、相互理解、相互信任，在制度创新中增强活力，在沟通中求得社会支持。经济方面，志愿服务本身是无偿的，但如果缺乏社会资源的支持，志愿者就可能因交通成本、服务成本、交流成本等不堪重负而难以坚持。因此，政府在鼓励志愿者参与灾后重建、提供社会服务的同时，应对服务过程发生的相关成本费用予以适当补偿。国家应设立志愿服务专项资金，通过项目方式推进志愿服务，同时，鼓励企业和社会赞助志愿活动。

3. 加强专业培训，使志愿服务得到良好的发挥空间

志愿者是国家应急机制的重要组成部分，也是社会援助的重要力量。合格的志愿者不仅要有志愿精神，还要有志愿技能。志愿者的专业化培训是一个持续的过程，应根据不同志愿者的实际情况，制定有针对性的短、中、长期培训计划，这样可以激发志愿者潜能，使他们具备执行任务所必备的技巧与知识，把志愿者的能力和需要结合起来，提高志愿者队伍的整体效能，形成较为完善的志愿者服务体系。汶川地震期间社会捐赠了大量的救灾物资，但几年后有媒体报道部分救灾急需物资仍堆放在仓库里没有开包，也无人问津。这件事情发生后引起了我们一连串的反省，如何提升灾害救援中的专业性也是我们该反思的深层问题。灾区需要什么，需要的量是多少，物资如何调度配置，这些都需要有相关的专业知识。承担了大量行政职能的基层政府在紧急状态下是无暇顾及这些问题的，而志愿者通过与灾民的接触，能够更准确地反映灾区问题与需求，在专业层面上提出更多建设性意见和建议。多重激励机制可以使更多的志愿者和社会组织快速成长壮大，提高专业性，在引导公众理性捐赠以及调配发放救灾物质方面发挥更多作用。

（三）形成社会援助组织协同机制，增强合力

在社会学中，协同是社会系统内部组织通过相互合作在满足各个组织的自身利益需求的同时，实现最终的目标^[9]。由此可见，在应对重大自然灾害过程中，社会援助组织协同机制是在一定的法律制度环境下，以信息透明为前提，整合政

府、社会组织 and 新闻媒体等救援力量各自所拥有的资源和优势,全面开展灾区救援合作,圆满完成援助组织各自的使命和职责,最终实现恢复灾区和谐稳定的共同目标。

1. 形成社会援助组织与政府的良好互动

社会援助组织与政府之间的互动不是一种相互对立与对抗的关系,它们之间可以形成一种实现双赢的合作伙伴关系。灾后恢复重建过程中,政府不能只依靠强制力,而是需要与社会组织、企业的协商对话和相互合作方式,建立起畅通有效的利益表达机制,协调和化解不同社会利益群体之间的矛盾和冲突,使政府和人民群众更加紧密地联系在一起,从而改善政府形象,增强民众的政治认同。

为了更好地实现两者之间的良性互动,一方面,政府需要转变自身的观念,逐步由“全能”政府转变为“有限”政府,在政策的制定上保持社会援助组织的独立性,实施上给予其足够的参与权,保障它们的合法地位。政府只在宏观或全局的关键事件中承担更多的责任,微观管理更多的应该交给社会其他公共管理组织完成。另一方面,社会援助组织也要发挥主观能动性,将自己的优势发挥出来,能够急政府之所急,想灾民之所想,优先选择政府急需的项目,争取到政府的支持,为政府与社会援助组织之间的合作打下基础。

2. 形成社会援助组织之间的有效协调

社会援助组织的活动涉及很多领域,如环境保护、扶贫发展、权益保护、社区服务、慈善救济等等。在灾后社会援助中,社会援助组织之间也必须分工合作,协调好各种关系才能充分发挥其在灾后重建中的作用。为了加强社会援助组织之间的有效协调,我们必须建立专门的管理机构及其相关网站,负责对所有社会援助组织进行统一安排与协调,分别设立医疗服务、物资分配、前方信息收集、对外宣传、机构联络、志愿者管理、后方信息收集整理分析等多个专业小组。一方面,通过及时沟通和反馈,结合各个社会援助组织的优势和灾区的具体情况,促进社会援助组织之间的有效配合;另一方面,避免出现一哄而上的混乱局面,使其作用的发挥大打折扣。

3. 形成社会援助组织与新闻媒体的紧密合作

社会援助需要正确地利用新闻媒体的优势,通过在宣

传、联络和监督方面的紧密合作来提高自己的影响力和号召力。首先,加强新闻媒体对社会援助组织的友好报道,为社会援助组织的发展塑造一个宽松的舆论环境,这对社会援助组织社会资本的积累有明显的帮助。其次,加强新闻媒体社会纽带的作用,通过媒体使民众、团体及时了解事态的发展,一方面有利于调动一切可以利用的社会资源,另一方面也可以促进建立完善的募捐和发放系统,以有效汇集救灾资源,并将赈灾物资及时送达灾民手中,最有效的统筹分配救灾资源。此外,通过媒体监督对社会援助组织的行为进行规范。社会援助组织通过新闻媒体及时发布募捐明细,公开内部财务和人力管理具体情况,推进社会援助组织透明化运作,消除公众对社会援助组织的疑虑,促进公众对社会援助组织的理解和支持。

参考文献:

- [1] 旦喻金. 走不出困境的企业捐赠[J]. 南风窗, 2008(14): 69.
- [2] 包丽敏. 谁来执掌 760 亿元地震捐赠[N]. 中国青年报, 2009-8-12(1).
- [3] 灾区志愿者如潮涌潮退 坚守着步履艰难[EB/OL]. (2012-12-18). http://news.qq.com/a/20090510/000447_1.htm.
- [4] 黄家瑶. 影响企业慈善捐赠行为的相关性分析[J]. 烟台大学学报(哲学社会科学版), 2011(1): 78-81.
- [5] 常红晓. 慈善为何本质上只能是民间行为[EB/OL]. (2012-12-19). <http://www.caijing.com.cn/2008-06-10/100068431.html>.
- [6] 肖和保. 我国慈善组织的外部监督[J]. 湖南大学学报(社科版), 2011(1): 141-145.
- [7] 陈东利. 慈善组织的公信力危机与路径选择[J]. 天府新论, 2012(1): 101-104.
- [8] 李小宁, 田大山. 非营利科研组织的激励机制[J]. 中国科技论坛, 2003(4): 70-73.
- [9] 赵林度, 孔强. 基于知识管理的城际应急管理协同机制研究[J]. 软科学, 2009, 23(6): 33-37.

On Major Natural Disasters and Social Assistance Mechanism: A Case Study of Restoration and Reconstruction after the Wenchuan Earthquake

WANG Hui

(School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: The restoration and the reconstruction after the Wenchuan earthquake shows that China's social assistance to serious natural disasters has yielded some successes, but there still exists a lot of problems. For example, perfect social donation mechanism is absent. The development of social organizations is bound by multiple factors including system and resource. Volunteers' rights are lack of protection, and they do not have professional skills, etc. In response to these deficiencies, this paper discusses the construction route for social charitable assistance mechanism, incentive mechanism and coordinative mechanism, hoping to improve the social assistance system of serious natural disasters, and promote a healthy and stable development of the society.

Key words: natural disaster; restoration and reconstruction; social assistance; mechanism

(责任编辑 龙四清)