

非政府组织参与灾害救助的困境解读与制度重构

——以汶川地震为例

孟甜

[摘要]非政府组织在灾害救助中有反应快速、服务领域广泛、工作细致深入等优势。通过在汶川地震灾害救助中的表现,中国非政府组织存在合法性困境、参与困境、合作困境、资源困境、能力困境等问题,挤压了其参与空间。这主要是由于法律体系的不完善,管理体制的缺陷,优惠激励机制不足,良性互动合作机制的缺失,非政府组织自身制度的缺陷等原因造成。只有从宏观上更新立法理念,完善非政府组织参与灾害救助的法律体系,在微观上建立健全相关制度,才能有效解决非政府组织在灾害救助中遇到的困境,促进其在灾害救助中发挥更大作用。

[关键词]灾害救助;非政府组织;困境;破解

中图分类号:DF51

文献标识码:A

文章编号:1004—3926(2014)02—0087—05

基金项目:教育部新世纪优秀人才支持计划项目“环境公民身份的法制建构”(NCET-10-0841)、中央高校基本科研业务费重大项目“中国污染场地修复治理与风险管控的法规范研究”(CDJKXB12006)阶段性成果。

作者简介:孟甜(1987-),男,山东潍坊人,重庆大学法学院博士研究生,重庆大学西部环境资源法制建设研究中心研究员,研究方向:环境与资源保护法学、灾害法。重庆 400045

越来越多的灾害事件的发生表明,我们正在进入乌尔里希·贝克预设的“风险社会”。为了应对风险社会,防范和治理灾害,传统的集中调度和单一政府行为已经不能满足需要。传统政府必须向“能促型政府”(Enabling State)治理模式转变,即政府的角色从直接提供服务转向“民办公助”(public support for private responsibility)的方向^[1],政府的作用就是形成一个使不同系统共同发挥作用的制度框架。在这种治理模式中,非政府组织与政府、市场共同成为多元治理的主体。

NGO(Non-government Organization)一般译作“非政府组织”(以下称NGO),并非中文固有的词汇。中国通常使用的类似用语包括:非营利组织、民间组织、公民社会、第三部门等。在民政部发布的《社会服务发展统计公报》等文件中采用社会组织的称呼,可以说目前并无统一称谓。从法律规定和官方认可来看,社会组织分为社会团体、民办非企业单位和基金会三类。自改革开放以来,中国经济、政治、社会生活以及文化观念发生了巨大变化,NGO得到了迅速发展,成为我国社会经济发展中的一支重要力量。“但就其能够和应

当发挥的作用而言,中国NGO的发展远远不够”^[2]。特别是在应对突发灾害时,中国的NGO还没有发挥其应有作用,甚至在2008年中国南方雪灾中有人发出“NGO为何未发挥出更大力量”^[3]疑问,直到2008年四川汶川地震所表现的强大行动能力,在灾害救助与灾后重建中发挥了巨大的作用,“凸显了NGO是政府灾害救助的合作伙伴和重要补充”^[4]。目前国家充分认识到NGO在灾害救助等社会公共服务中的重要作用,在2013年的《国务院机构改革和职能转变方案》中特别提出改革社会组织管理制度,推进社会组织的发展。但是目前很多困境制约了NGO的发展和功能的实现。本文将通过回顾在四川汶川地震中NGO的行为,充分分析其参与救助的优势和困境,理清NGO发展存在困境的原因,通过制度重构优化我国NGO参与灾害救助的路径。

一、优势与困境:NGO在汶川地震中评价

(一)汶川地震救助中NGO的优势

在汶川地震中,活跃在抗震救灾现场的非政府组织总体来说分为三类:一是国际性的非政府

组织 通常有比较成熟的运作模式和较强的专业背景,例如无国界医生、心连心国际组织、乐施会、国际行动救援组织、小母牛等,属于外来型 NGO,即从国外输入到中国的 NGO;二是国内具有官方色彩或是官方支持的非政府组织,是全国各类政府组织和群众捐款的主要接受对象,如中国红十字会等,属于自上而下型 NGO,即在政府支持下建立,并且得到直接或者间接的多种资助、支持和控制的非政府组织^{[5] (P.13)};最后一类则是各类已注册或尚未注册的草根型非政府组织,他们属于自下而上型 NGO,即那些由公众在志愿基础上建立,并且资助它们开展活动的非政府组织。^{[5] (P.13-14)}这些国内外非政府组织在抗震救灾过程中,积极参与,在公共社会资源的组织、协调和协助,公共物品的有效集聚与合理利用,以及全方位为灾区人民群众提供各种社会救助服务等方面,有效的缓解了政府救灾的压力,直接或间接地发挥了重要作用。

1. 快速反应,即时参与。在2008年5月12日四川大地震发生后,与政府的快速反应相呼应,各类非政府组织以空前高涨的热情,快速行动起来,积极投身于抗震救灾行动中。中国红十字总会立即启动一级救灾应急预案,并与当日下午紧急调拨物资由四川省红十字会连夜送达灾区。^[6]“心连心国际组织”也在地震发生当天就联系四川红十字会赶赴灾区救援。其他的 NGO 也立即通过网络等形式发出地震自救、避难服务等信息,或是发起募捐,号召联合抗震救灾等。据调查,有14%的组织立即采取了行动,73.2%的组织在地震后24小时采取了行动。^{[7] (P.9)}即时性参与体现了 NGO 在灾害救助中的快速反应优势,也彰显出 NGO 行动的自我动员与自我组织。

2. 数量众多,服务领域广泛。仅在四川省,“有6000多家社会组织直接或间接参与‘5·12’抗震救灾工作,占社会组织总数的23%。”^[8]数量众多的 NGO 和志愿者在救援服务、伤病员医治、清理现场、安置受灾群众、救灾物资运送、募集捐款捐物、心理救助与辅导、灾区群众文化生活服务、灾区环保检测服务、灾区服务需求调查研究等方面都发挥了作用。众多专业性较强的 NGO,依托自己的专业优势有侧重的参与,如中国红十字会、无国界医生组织、国际行动救援组织参与救援,中国红十字总会、中华慈善总会以及经批准可以开展抗震救灾捐赠活动的16家全国性基金会积极募集款物,自然之友等环境组织侧重

进行环境灾害的调查与预防,都根据自身特点更科学有效的提供公共物品。其他专业性较差的 NGO 也尽其所能,发挥了积极的作用。

3. 工作细致,需求导向服务。在地震灾害救助中,政府和军队主要考虑的是生命财产安全等宏观层面,但是面对灾民的心理安抚等个性需求,政府就难以顾及。而非政府组织则因其数量多,涉及领域广泛,了解基层需求的特点,能够满足灾民满足更具特色的、代表个人与群体偏好的个性需求,有效地补充政府工作的不足,在大规模的救灾活动中具有拾遗补缺、填补空白的作用。

(二) NGO 在汶川地震灾害救助中的困境

NGO 在汶川地震灾害救助中发挥了巨大作用,同时也显现出存在的众多问题,这主要表现为合法性困境、参与困境、合作困境、资源困境、能力困境等。

1. 合法性困境。我国学者对民间组织的合法性问题有很多不同的看法,本文在此更加强调其是否依法登记注册能够以合法 NGO 的身份参与灾害救助。由于我国现行的法律规定了门槛较高的登记注册条件,使大量的 NGO 难以满足,无法取得合法身份,产生了大量的草根 NGO。许多境外 NGO 虽然在信息、人力资源以及资金技术方面占用较强的优势,也由于其合法性问题,使其行动能力受到很大限制^{[9] (P.26)}。合法性缺失制约了 NGO 社会责任的发挥,挤压了其参与空间,影响到社会参与救灾的积极性。

2. 参与困境。“中国灾害救助中的 NGO 参与的短期性、运动性、个案性、临时性的表现,反映出没有长期固定化和规范化的参与渠道。”^[10]在地震救灾参与中不同类型的 NGO 表现出不同的特点。中国红十字总会是国家减灾委的成员单位,与中华慈善总会等具有官方支持的组织,有完善、制度化的参与渠道,“还可以为其他类型的民间组织进入灾区开具通行证”^{[11] (P.32)}。境外 NGO 虽然专业程度较高,但是缺乏制度化参与渠道,只能与中国红十字会、中华慈善总会等合作,或是参与“四川5·12民间救助服务中心”,或是以个人志愿者身份参与到政府组织的志愿者队伍。其他的草根型 NGO 除了采取同境外 NGO 相同的方式,还有很多采取联合行动的方式,如120多家非政府组织响应的“中国民间组织抗震救灾行动联合声明”活动,“NGO 四川地区救灾联合办公室”等。缺乏制度化的参与制度,没有统一规划和制度保障,在面对需要及时应对的灾害时,往往会出现服

务重复提供和行动冲突、力量分散等问题,阻碍了 NGO 有效的参与。

3. 合作困境。中国政府具有强大的资源和力量,并在很多程度上决定了 NGO 参与灾害救助的空间,NGO 要想要发挥更大的作用,就必须加强同政府的合作。但是政府对不同类型的 NGO 采取不同的态度,多是同具有官方色彩的 NGO 进行合作,草根 NGO 或境外 NGO 则缺乏和政府沟通合作的方式。

4. 资源困境。正是由于政府的偏爱,具有官方色彩的 NGO 具有较强的资源动员能力,吸纳了大部分的民间捐赠,而大部分 NGO 缺乏合法的款物募集资格,难以获得本土资源的支持。在本次地震救灾中,仅有中国红十字会总会、中华慈善总会以及经批准可以开展抗震救灾捐赠活动的中国老龄事业发展基金会等 16 家全国性基金会具有募集款物的资格。截止到 2009 年 2 月 28 日,全国共接收国内外社会各界捐赠款物 760.22 亿元(捐款及物资折价,下同),中国红十字会总会共接收款物 53.87 亿元,中华慈善总会共接收款物 10.82 亿元,16 家全国性基金会共接收款物 13.75 亿元,^①而其他 NGO 则没有募捐资格。由于中国大部分 NGO 拥有的资金和社会资源有限,影响了灾害救助工作的开展。

5. 能力困境。中国很多 NGO 规模小,内部结构不完善,缺乏管理能力和执行能力,再加上不熟悉灾区情况,在救灾时不仅不能充分发挥作用,反而挤占当地有限的资源。成员缺乏面对灾害的经验和有效的专业技能,既使志愿活动的范围受到局限,也可能因为不注意保护自己而成为救援活动的负担。

二、困境解读——非政府组织参与灾害救助面临的制度障碍

制度环境对公民社会的发展具有决定性的作用,体现了政府对非政府组织的态度,决定了其生存和活动空间。目前 NGO 在参与灾害救助时面临的众多困境,根本原因是缺乏有效制度的规范、约束和鼓励,表现为我国 NGO 参与灾害救助的法律体系的不完善,管理体制的缺陷,优惠激励机制不足,良性互动合作机制的缺失,非政府组织自身制度的缺陷等。

(一) NGO 参与灾害救助的法律体系的不完善

NGO 参与灾害救助的法律体系的不完善,主要表现为现行灾害防治救助法律法规中缺乏 NGO

的相关规定,以及 NGO 管理法律法规的缺陷桎梏了 NGO 的发展:(1)首先是灾害救助法律法规中 NGO 的规定不完善。目前国家已经出台了《突发事件应对法》(2007)、《气象法》(2000)、《防洪法》(1998)、《中华人民共和国防震减灾法》(1998,2008 修订)、《地质灾害防治条例》(2004)、《自然灾害救助条例》(2010)、《国家突发事件总体应急预案》、《国家自然灾害救助应急预案》等法律法规。在这些法律法规中,有些缺乏对 NGO 参与救灾的规定,而在有鼓励 NGO 参与的法律法规中则内容规定过于原则,缺乏具体制度设计,没有形成制度化的参与渠道。(2)关于 NGO 的管理法律法规的不完善。虽然宪法中有关于结社自由的规定,但是缺乏实质性规范结社活动的实体性法律,目前仅有《社会团体登记管理条例》(1998)、《民办非企业单位登记管理暂行条例》(1998)、《基金会管理条例》(2004)等行政法规,而且现行立法层次较低,立法思想存在偏差,对 NGO 采取“控制型管理”取向^[12],缺少非政府组织管理的基本法,对 NGO 的分类、管理等内容规定不完善,缺乏民法、财税法、慈善法等法律法规的有效配套,也影响了 NGO 的发展。

(二) 管理体制的缺陷

我国民间组织管理体制缺陷主要表现为严格的申请许可条件和双重管理体制。《社会团体登记管理条例》在会员数量、组织机构、场所、资金、民事责任能力等方面设置了较高的条件,而且规定了注册登记的双重许可制度,即业务主管单位的审查许可和登记管理机关的登记许可制度,要求民间组织寻找业务主管单位,这就提高了准入成本,使很多民间组织更愿意游离于法律监管之外。虽然政府在 2013 年的《国务院机构改革和职能转变方案》中要求行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,“直接向民政部门依法申请登记,不再需要业务主管单位审查同意,”但是范围过窄、缺乏法律法规配套等问题的存在使登记管理问题短时间内仍难解决。在注册登记后,民间组织管理由登记管理机关和业务主管单位分工合作,通过登记审查、年审等方式共同实施对民间组织的管理监督。这种双重管理体制不仅浪费了政府的管理资源,也削弱了 NGO 的自治性。NGO 监管中缺少税收、审计部门的参与,在地震救灾过程中出现了“天价帐篷”等事件,破坏了非政府组织参与灾害救助的正常秩序,也影响了社会对公益事业的热情。

(三) 优惠激励机制不足

我国 NGO 的发展还处于起步和培育阶段,亟需国家的政策鼓励和法律保障。但是目前国家对 NGO 的优惠机制不足,NGO 的注册登记较难,政府购买 NGO 服务的机制也没有建立,财政补贴也只有官方色彩的 NGO 容易获得。中国的慈善捐赠制度还不成熟,税收优惠政策还存在“免税资格认定随意性强、类型区分不合理、管理方法规定不完善、制度设计不合理”^[13]等不足。优惠激励机制的不足,使 NGO 活动缺乏从事志愿服务的外在动力和内在支撑,影响了其参与救灾的长期性和持续性。

(四) 良性互动合作机制的缺失

根据学者的调查,“从危机响应的整体过程上看,政府关系是影响非政府组织危机参与水平的重要因素”^[14]。政府对待 NGO 态度造成了在灾害救助中,官方色彩的 NGO 与政府合作紧密,同时也受政府制约过多,有较强的行政化色彩,难以体现其独立性和非政府性,缺乏与政府间的互动;而境外与草根 NGO 则更难与政府建立起有效的互动合作平台。这两种情况下,政府可以对 NGO 的活动产生重大影响,但是 NGO 难以参与政府的活动,这种单向影响,难以发挥 NGO 多元治理主体的作用,造成了救灾活动的效率低下,影响了 NGO 的优势发挥。

(五) 非政府组织自身的制度缺陷

非政府组织的治理结构不完善。双重管理体制下,在决策、人事安排等方面,受到政府的限制和干涉,抑制了非政府组织的发展与壮大。特别是自上而下型 NGO 带有明显的官办色彩,如红十字会等,其正式聘期人员属于“参照公务员”编制,明显与 NGO 的独立性和非政府性不符。非政府组织的内部管理制度不健全,在人员、财务、信息公开、监督、激励、责任等方面有效制度缺失或执行不到位,造成了专业性人才缺乏,资源不足,信息不透明,应对灾害能力不足等问题,严重影响了 NGO 参与救灾的效果。

三、困境破解——NGO 参与灾害救助制度重构的宏观方向与微观进路

汶川地震救助中的困境其实是中国 NGO 发展中问题的集中体现,法律体系的不完善,难以提供有效的制度支撑,阻碍了 NGO 的发展和灾害救助的有效参与。只有从宏观上更新立法理念,完善 NGO 参与灾害救助的法律体系,在微观上建立健全相关制度,维护 NGO 的独立性、自主性、社会

性,保障 NGO 的合法权益和灾害救助功能,使其在法制的轨道上健康发展,才能有效防范风险社会。

(一) 宏观方向:更新立法理念与完善法律体系

1. 立法理念的更新。“立法理念是指导立法制度设计和立法活动的理论基础和主导的价值观”^[15],对法律法规的形成具有决定性的作用。我国的法律制定倾向于维护国家权威和权力,在各种事务中国家占主导地位,造成了 NGO 立法的“控制型”管理取向,灾害救助法律中 NGO 的有效参与不足。但是面对风险社会的挑战,以及政府与市场的固有缺陷,必须要借助“第三只手”的力量。政府要转变治理的基本理念和价值取向,形成一个使不同系统共同发挥作用的制度框架。立法者要转变思想,形成“立法有限”、“立法平衡”的立法理念,对 NGO 从“控制”向“培育”转变,充分保障公民的结社自由,合理界定的政府与 NGO 的权利(权力)义务,使 NGO 可以在法律框架下自由活动,保证 NGO 的独立性,达到保障与制约的平衡。

2. 法律体系的完善。加快制定一部完善的《非政府组织法》(或者叫《结社法》、《非赢利组织法》或《民间组织法》等),其中明确规定非政府组织的主体条件、性质、地位、权利义务、基本原则、管理制度、组织形态、财务收支、税收管理、法律责任、募捐和捐助及优惠待遇等内容^[16],降低 NGO 的准入条件,完善相关管理制度,协调完善民法、税法等相关内容,建立健全慈善法律制度,促进 NGO 的健康发展。在《突发事件应对法》、《防震减灾法》、《地质灾害防治条例》、《自然灾害救助条例》、《国家突发事件总体应急预案》等法律法规中完善 NGO 参与的条款,合理规定其在灾害救助中权利义务,形成制度化的参与机制,建立健全 NGO 救灾法律体系。

(二) 微观进路:制度的重构

1. 改革民间组织注册管理体制。降低目前较高的注册登记条件,扩大 NGO 的法律保障范围,取消有业务主管部门的条件限制,在《国务院机构改革和职能转变方案》中规定的直接向民政部门依法申请登记等四类社会组织基础上进一步扩大范围,并在法律法规中详细规定,简化注册程序。加强税务、审计监督,建立信息公开机制,加强政府和社会的监督。

2. 建立健全 NGO 救灾参与机制。通过自愿

的方式将 NGO 吸纳进目前的救灾体制中,建立不同专业的救灾志愿体系。加强政府和 NGO 的互动合作,明确规定在救灾的权利、义务和责任。不同类型的 NGO 应当进行相对明确的分工,以避免资源的重复浪费。政府与 NGO、NGO 之间要建立信息共享、资源共享、分工合作的救灾机制。

3. 完善 NGO 的支持保障体系。主要包括四个方面:一是降低注册登记门槛,将其纳入法律保障;二是通过政府购买 NGO 社会服务,加强 NGO 的社会服务主体地位;三是直接给予财政补贴,提供财力资助;四是建立完善的慈善制度和 NGO 税收优惠政策。在灾害救助中,通过在灾害救助中向 NGO 购买社会和直接提供财政补贴的方式,保障其持续的救灾的能力。适度放开款物募集体系,加强税收优惠,实现灾害救助资源的多元化使用。

4. 完善 NGO 内部管理制度。建立健全 NGO 章程,保证其建立完善的人事、财务管理,加强志愿者的培训,建立信息公开机制,自觉接受社会监督,提高社会公信力,广泛吸引社会公众成员参与。

结语

中国的 NGO 相对发展较晚,但是在经济社会发展的推动下,正在飞速发展。汶川地震救灾中表现是中国 NGO 现状的集中凸显,既有惊人的能力,也有重重困境。中国政府已经认识到社会力量的重要性,要求改革社会组织管理制度,这种执政理念的转变,有利于培育公民社会的发展,但是还需要政府进一步建立健全法律体系,完善相关制度,积极引导社会力量参与应对风险社会的挑战。

注释:

①根据民政部公告第 135 号《汶川特大地震救灾捐赠款物及使用情况公告》整理。

参考文献:

- [1] GILBERT N. The Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility [M]. New York: Oxford University Press, 2002. 转引自张秀兰,徐月宾,方黎明. 改革开放 30 年: 在应急中建立的中国社会保障制度 [J]. 北京师范大学学报(社会科学版) 2009(2).
- [2] 王名,贾西津. 中国 NGO 的发展分析 [J]. 管理世界 2002(8).
- [3] 詹奕嘉. NGO 抗击雪灾: 回顾与反思 [J]. 中国减灾 2008(4).
- [4] 林闽钢,战建华. 灾害救助中的 NGO 参与及其管理——以汶川地震和台湾 9·21 大地震为例 [J]. 中国行政管理 2010(3).
- [5] 王名. 中国 NGO 研究——以个案研究为中心 [M]. 联合国区域发展中心,清华大学 NGO 研究所 2000.
- [6] 邓国胜等. 响应汶川——中国救灾机制分析 [M]. 北京: 北京大学出版社 2009.
- [7] 韩俊魁,纪颖. 汶川地震中公益行动的实证分析: 以 NGO 为主线 [A] // 王名. 中国非营利评论 [C] (汶川地震专辑). 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [8] 舒国尧,季云岗. 弘扬伟大抗震救灾精神 加强社会组织管理工作 四川省表彰抗震救灾先进社会组织 [N]. 中国社会报, 2008-11-07.
- [9] 韩俊魁. NGO 参与汶川地震紧急救援研究 [M]. 北京: 北京大学出版社 2009.
- [10] 林闽钢,战建华. 灾害救助中的政府与 NGO 互动模式研究. 上海行政学院学报 [J]. 2011(5).
- [11] 王名,刘求实. 中国非政府组织发展的制度分析 [A] // 清华大学 NGO 研究所. 中国非营利评论 [C] (第一卷). 北京: 社会科学文献出版社, 2007.
- [12] 谢海定. 中国民间组织的合法性困境 [J]. 法学研究, 2004(2).
- [13] 陈凤,张万洪. 非营利组织法规制论纲——观念更新与制度设计 [J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版) 2009(5).
- [14] 周秀平,刘求实. 非政府组织参与重大危机应对的影响因素研究——以应对“5·12”地震为例 [J]. 南京师范大学学报(社会科学版) 2011(5).
- [15] 高其才. 现代立法理念论 [J]. 南京社会科学 2006(1).
- [16] 杜英歌,刘延平. 中国非政府组织面临的立法困境及改革 [J]. 东北大学学报(社会科学版) 2011(1).

收稿日期: 2013-12-07 责任编辑 苟正金