

社会组织发展报告

www.chinadevelopmentbrief.org

CHINA DEVELOPMENT BRIEF

主编：北京公旻汇咨询中心



经济日报出版社

www.edpbook.com.cn

社会组织发展报告

www.chinadevelopmentbrief.org

主编：北京公晏汇咨询中心



经济日报出版社

www.edpbook.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

社会组织发展报告/北京公旻汇咨询中心主编

-北京:经济日报出版社,2008.7

ISBN 978-7-80180-885-1

I. 社…

II. 北…

III. 社会团体-发展-研究报告-中国

IV. D66

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第103938号

书 名:社会组织发展报告

主 编:北京公旻汇咨询中心

总 主 编:付 涛

责任编辑:刘海英 王冠丽 王 辉 王 含

责任校对:王冠丽

出版发行:经济日报出版社

地 址:北京市宣武区右安门内大街65号(邮编:100054)

电 话:010-63568136(编辑部) 010-64071400(销售部)

网 址:www.edpbook.com.cn

E-mail:jjrbjb@163.com

经 销:全国新华书店

印 刷:骏驰印刷有限公司

开 本:880×1230 1/16

印 张:5.5

字 数:140千字

版 次:2008年7月第一版

印 次:2008年7月第一次印刷

书 号:ISBN 978-7-80180-885-1

定 价:16.50元

特别提示:版权所有•盗印必究•印装有误•负责调换

汶川地震是塑造公民性格的契机

年初的雪灾刚刚过去，举世震惊的汶川地震又不期而至。

此次，地震再次将政府通过集中动员对重大危机进行干预的力量体现出来，在重视程度、反应速度、应急预案的推演，以及灾情和救助信息公开等方面，均有不小的进步。与救灾行动相配套的，是审计署对救灾款物同步进行的专项审计。如果这些举措成为机制和常态，将有可能使灾难变成契机，推动政府率先垂范，建设更为廉洁和公平的社会。

国际社会也表达了共同的关切。除大量的国外援助物资，在残垣断壁间冒险救灾的队伍中还出现了多支外国救援队的身影（尽管由于各种原因它们的到来有些迟滞）。对外开放的救灾体现了另一种形式的政治：暂时搁置其他纷争和歧见，无论它们有多么重大。因为在此一刻，挽救生命就是最高的政治。使政治哪怕在一个较短的时间内超越现实的利益考量，去捍卫生命的尊严，让我们看到政府执政理念的进步。

围绕赈灾发生的慈善捐赠行为此起彼伏，不分贫富，不同处境的人们挽起了手臂。慈善捐赠是保障社会和谐的重要机制，但富人捐赠是否能长期有效地惠及社会？压力之下的慈善排行榜固然能够产生短期效果，却无法使富人真正参与，体现关切和责任，而且，捐款的流向清晰、透明，保证慈善不受伤害，是使慈善能够建构信任而非打击信任的保障。

值得提及的还有公民社会的核心群体NGO，它们不遑多让，深度参与。各个领域的NGO暂时放宽了机构的定位，利用各自的资源优势以力所能及的方式参与赈灾。许多组织跨越地区之隔交叉联合，共享信息，聚集资源，一线和二线相互配合，以行动体现了对生命本原的尊重，彰显了社会关怀的价值。

值得一书的还有普遍自发的公民个人化的行动，与NGO一样，展现了强烈感人的志愿精神，这是蕴藏于国民，被灾难所唤醒的宝贵的社会财富，是我们未来的希望所在。当然，媒体报道有大量的志愿者由于盲目前往，在缺乏组织的情况下滞留灾区，产生了些许负面的影响。这告诫我们，要把救灾的志愿行动组织化、专业化，要有更好的政府和公民社会的互动和协同，以便善用这些宝贵的资源。

伴随救灾还出现了对相关话题的公共讨论。腐败工程问题、基础教育的位置、善款的筹集和使用的透明监督、灾民的心理调适、民间公益活动的合法性空间、灾区病险水库的排查、震情信息的预告发布等等，都开始进入公众视野。对这些话题的反思和跟进说明民众希望灾难暴露的问题能够进一步推动政府问责改进，证明我们不只是有行动力的民族，而且还是有反思能力的民族。

灾难的重击下生命遭受毁灭，但人性却被锻造得更加坚强。重大灾难唤醒了灾区民众的守望相助，也唤醒了遥远的异地民众对灾区陌生民众的切肤关怀。

期望，这种关怀不仅仅源于血脉相连的意识，而是有所超越，奠定我们关切陌生他人的普世价值。我们能否在未来持续坚守由灾难唤起的这种公民性格，并以此为契机，改变在各种现实的矛盾纠葛中变得麻木的心态，开始关心身边有需要的陌生人？关心身边的环境和问题？我们能否从现在开始，以公民的身份和意识，积极参与公共事务，推动建设更为公平和谐的社会？

目录

东亚公民社会工作会议在韩召开.....	1
NGO赈灾行动速描.....	3
面对地震灾难 艾滋病感染者能做些什么.....	9
雪灾勾勒出的NGO能力边界.....	10
未来政策走向与社会组织发展.....	15
社工准入的地区差异.....	19
环境信息如何公开.....	26
全世界的口足画家联合起来.....	28
当发展工作遇上戏剧.....	32
药物倡导：从“公民提案”到“强制许可”.....	34
中国公民社会图景.....	37
SACOM Vs. 迪斯尼&玖龙： 一个有中国特色的企业社会责任案例.....	43
九年只做一件事.....	47
NGO到底缺什么.....	51
公益，也是工作.....	53
再议NGO与媒体.....	55
规划环评不能没有公众参与.....	59
我国进入基金会黄金机遇期.....	60
中日企业社会贡献比较研究.....	63
打开光明之门的“金钥匙”.....	69
协作到南京.....	71
梦想行动国际.....	73
NRDC中国办公室.....	75
社会企业两书评述.....	77
评估与行动：两本工具书比照.....	79

东亚公民社会工作会议在韩召开

2008年4月下旬，韩国对话学会（Korea Dialogue Academy）组织的东亚公民社会工作会议在韩国首尔召开。与会人员30余人，主要来自韩国、日本、中国、蒙古东亚四国的公民社会组织，另有其他国家的参与者。

加强东亚地区NGO的联合，是发起人李起豪（Yi Kiho）的初衷，他关注东亚公民社会组织在东亚国家日益联合的趋势下的交融问题，提出“东亚公民”的想法和ARI（Asia Regional Initiative，亚洲地区倡导）理念。囿于经济发展的程度有别和社会团体的目标有异，“东亚公民”的理念并未被所有的与会者充分讨论和深入接受。然而，面对面的沟通和会场上头脑风暴式的短兵相接，真正起到了加强地区理解、组织联系、人际交流的作用。台上有争论、场下亦朋友，沟通、交融的价值在此显现。

两天的交流中，分享成了关键性的主题。

日本是亚洲地区社区组织发育最为成熟的国家，也是老龄化最严重的国家，社区组织建设和社会福利问题成为与会日本代表普遍的关注点。绿色圆桌（Greens Table）的参会人在发言中特意引用了一组数据阐述老龄化问题的严重性，他提到，因为医务人员的缺乏，在经济发达的日本，地区医院和乡村医院的数量在过去的十年里已经有了明显的下降趋势，医疗服务比起过去有了不小的退步，这些社会趋势值得公民社会对公民福利的关注。Kanagwa网络运动的代表在分享中，讲述了该机构由社区组织向更广泛的社会组织的进步，以及与韩国的民间组织进行国际交往的过程和发展史。她认为，应该进行公民社会运动制度化的努力，以全面促进社会福利问题的解决。在更广的层面上，亚洲地区内的公民社会网络建设和经验分享也应该适时开展。

因为地缘优势，会上韩国代表最多，也流露出更多的兴趣点。有些问题涉及地区危机，如朝鲜的核安全问题就让韩国女性创造和平（Women

Making Peace）的代表表现出极大的关切。国际石油价格波动引起的能源短缺和近来世界范围内的粮食涨价问题也是韩国代表的焦点之一。虽然这些和NGO的关系并非十分密切，不过与中国的NGO相比，韩国这样的经济发达国家和国际市场的关系更为紧密，日常生活也容易受到国际元素影响，他们的行动视野因而更具国际化。

就此问题，与会的中国代表也发现了各国之间信息不对称的情况。日韩两国普遍认为中国理应存在较为严重的粮食短缺问题，中国有世界上最大的人口数，每年从国际市场进口粮食总量也大的惊人。当中国代表澄清他们的这一看法时，明显的感觉是他们并未彻底认同中国代表的说法，双方依然各存己见。

李起豪作为韩国代表，表述了他的“东亚公民”理念，原因有二：一是文字上的同源性。我们都了解日本文字和中国汉字的关系，同样的，走在韩国的大街上，所有重要的路标、地铁等，都有中文文字的标注。中国在韩的留学生对笔者说，韩国历史上只有语言，并无文字，是在引用了汉字的基础上才开始将韩文文字化，在韩国，汉字和韩文都是学生必学的语言文字。二是亚洲地区跨国婚姻的日益增多。在亚洲日本、韩国经济相对发达，很多社区都存在大量的亚洲国家间的跨国婚姻，在日韩社区化较为明显的国家，形成了独特的文化交融情况。因为这二者的原因，李起豪认为东亚公民（East Asia Citizen）的提出正当其时。因此NGO组织工作中应该更多的考虑东亚因素，而不是只专注于本国国情。

而中国国际民间组织合作促进会的赵大兴就公民问题阐述时，提出了国内较为突出的农民工问题，农民工的福利政策、公平公正等系列问题，这是中国在现阶段发展中的独特状态，也是NGO组织不该回避的突出问题。

虽然存在国情差异和情况的不同，但与会者依然普遍认同各国NGO发展过程中存在共通性，在面

对困难和经验分享的过程中，各国NGO可以各取所长，共同面对。

如蒙古代表Bhum作为亚太绿色联盟的成员，谈起环境问题时提出了当前蒙古遭遇的采矿业严重污染环境的问题。Bhum分析说，蒙古的NGO普遍存在资金捉襟见肘的困难，即使很多机构不愿明确说明他们的资金来源情况，但是有理由相信，如火如荼的采矿业实际上资助着蒙古的多家NGO，背后的利益关系错综复杂。他认为应该建立适合当地NGO的资金使用规范，促使NGO正规化的同时也有利于改善环境状况。

日本代表随即提出，日本也有类似的情况。即便在日本这样的经济发达国家，以非营利为前提的NGO还主要依赖可能获得的政府资源和公司资助，因此难免受到资助方的影响。从目前的趋势看，日本政府有意将NGO作为外交方面的合作伙

伴，在处理外交事务时有意图地和NGO合作。但从另一方面看，这和NGO的初始目标未必全然一致。日本社区组织高度发达，以社区发展为目的的NGO甚为活跃，而他们对外交方面的沟通和交流并不如日本政府那样热衷。日本代表因此认为，NGO分类繁多，目标也不尽一致，应该多从机构的宗旨出发考虑资金来源渠道问题。倡导性的NGO应该旗帜鲜明地强调独立性，保持活动不受赞助方左右，财务支持也应该相应考虑来源渠道，但是其他类型的组织不必过于拘泥于独立于政府或企业资助，这也是客观现实所致。所以应该从机构的性质和所属区域来界定某些规则，多样化的发展同样有利于公民社会事业。从另一个角度说，社区性的NGO也不应该排斥向外的辐射力，应该积极介入到社会活动或政治活动中来。

(王冠丽)



链接：与会各国代表的关注点

中国 如何改善NGO的生存发展环境问题，如法律框架、财政税收、社会认同等方面
如何加强社会公平与公正，比如农民工的合法权利问题
每年新增富余劳动者的就业问题；
环境保护和资源保良的两难问题；
经济快速发展背景下公民的贫富差距问题。

韩国 如何抵御市场资本对公民社会的影响
如何推进民主进程？如何推进程序民主
如何发展草根组织的地区联合/协会
如何整合草根环境组织运动和绿党运动
如何面对近来东亚地区出现的食品短缺和能源短缺问题
拥有相似价值取向的亚洲，如何提出新的价值体系和未来远景

日本 如何推进建立NGO的经验、技术分享机制/网络
如何保持公民运动的独立性，使其不受/少受国家政治/社会系统影响
区域性社区在公民社会领域里的关键作用；
如何把公民社会运动制度化，以促进社会福利问题的解决

蒙古 蒙古采矿业的环境污染问题；
通过绿色建筑等具体措施，解决空气污染等环境问题；
经济发展过程中的贫富差距问题；
授人以鱼，不如授人以渔，通过公民社会运动强化公民的“公民”意识。

2008年初南方雪灾救援中，已零星看到NGO身影，但未现群体性参与的景象。外有评论关注NGO缺席，业内自省自始未断，甚至早在2005年松花江水污染事件中自省就已开始。当反思刚露端倪，深入讨论尚待开始之时，四川大震打断了NGO的沉思。NGO群体反应迅速，积极参与震灾救援，这既是本能的反应，也是积累后的爆发。在各种赈灾力量组成的谱系中，NGO成长的雏形已渐为公众所见。

由于时间的仓促，本栏三篇文章还不能完整、客观地描摹出NGO面对重大突发事件反应的成长经历，但这些速描或可给读者一个粗疏的轮廓。我们将在下期作“地震专辑”，以期让时间沉淀喧嚣，将整个NGO的行动与思考、困难与成长呈现给读者。

NGO赈灾行动速描

◎ 王 辉

一场突如其来的灾难，造成数万人的死亡，这让中国改变很多，也让NGO改变很多。

发生在汶川的8.0级地震，政府和其他社会力量迅速应对，NGO也以不同方式参与救援或重建。他们倡议，或动员资源，更有甚者在灾区筹集运送发送物资，力图让灾区的苦难减少一些，减轻一些。

本期截稿前，地震突发，我们在仓促中搜集救援抗灾中的NGO行动信息，并试图展现NGO的点滴表现。

行动中的草根NGO

地震发生的12日当晚，重庆绿色志愿者联合会迅速行动，立即联络一家企业连夜生产5万个面包，并于13日送到成都。协会负责人吴登明介绍，之后协会还发动重庆当地的大学生开展为灾区提供“一棉被一面包”的活动。此外，还与重庆红十字会合作在超市设立250个捐款箱。

当天，贵阳意气风发红十字会与其他几个机构经过商量后，组成了一行5人的前线调查小组。这些机构曾积极参与年初的雪灾救助，有一定的救援经验。调查小组在5月13日中午到达成都，并与当地的NGO联合起来。然后以成都为“大本营”，前往灾区探视当地灾情，终于在5月15日早上为四川NGO

发回灾区需要的第一批物资信息。

以救助智障儿童为机构宗旨的四川圣爱基金会，12日下午以红十字会团体会员的身份与省红十字会联系，和政府配备的15名医生一起前往安县茶坪，并成立了四川省红十字会茶坪救助站。14日起，该救助站由圣爱全权负责管理。负责人孟长寿说，从5月13日至19日，圣爱与救援队、部队一共转移8000多人。后因堰塞湖的危险，圣爱先后转移到成都、拱欣、什邡等地开展救援行动。目前圣爱已开始为当地的儿童搭建帐篷、提供食物以及心理康健工作。孟还补充，圣爱在自购一辆用来运输物资的办公用车后，将绕道进入其一直没有进入的茂县项目点，以便长期开展救助。

……

四川的NGO也在第一时间聚合起来，发挥出联合的力量。

5月14日，“NGO四川地区救灾联合办公室”（以下简称办公室）在成都成立，办公地点临时设在成都根与芽的办公室。

由青年行动（原名攀枝花市东区志愿者协会）、成都根与芽、云南发展培训学院、贵州行动小组四家共同组成前线机构，青年行动的张国远担任办公室总协调。办公室的另一个部门——后方援助团队，则是昆明、贵州、厦门、深圳等地的民间

机构形成小组，负责物资的筹集。

此外，网络也在其中发挥着重要的平台作用。北京震旦纪和云南NGO发展交流网利用网络分别建立“民间救援行动博客”和“震灾专栏”，发布最新的物资需求信息、NGO动态信息。这两个组织还每天搜集整理NGO前一天的前线和后方情况，通过邮件发布《民间团体救灾特刊》（后更名为《社会组织救灾观察》，作为独立的第三方，继续为民间机构服务），供参与救援行动的NGO分享，利于NGO之间的分工和合作。

5月15日，另一个在川的NGO联合组织——依托于成都城市河流研究会的“四川5·12民间救助服务中心”也成立起来。该中心主要是由在四川的一些NGO和北京、贵州、上海等地的合作伙伴及志愿者等协商成立。这些NGO利用与其在灾区已有项目点的联系，更快进入基层（甚至是村一级）开展救援行动。

远在北京、上海、陕西等地的NGO纷纷发起声明，呼吁民间组织加入抗震救灾行列。

其中，南都基金会等多家NGO共同发起“抗震救灾，十万火急 灾后重建，众志成城”活动，并发表《中国民间组织抗震救灾行动联合声明》，呼吁号召各民间组织和公益组织携起手来，充分发挥各自的优势和力量。截至5月30日，此联合声明共得到160家机构响应。

这些声明，以最快的速度在NGO业内传播，并得到响应，集结了更多的NGO。他们在联合行动的旗帜下，充分利用各自的网络与资源，募集资金和物资、疏通运输，为灾区提供急需的食物、帐篷、药品，并为灾后重建提供支援。

5月13日晚，由自然之友、绿家园志愿者发起，多家NGO和媒体参与的救灾会，紧急发出“小行动+许多人=大不同”的倡议，并印刷宣传单和

绿丝带等发给市民，号召他们踊跃献血、捐款。

自然之友还在21日发起“净水援助”行动，动员企业和个人捐助饮用水净化设备，由代理总干事梁晓燕带队，和志愿者一起前往茂县等地，提供设备供灾民集中的区域使用。首批4台饮水机于5月28日晚从北京运至成都，并在30日左右发往四川什邡市师古镇和汶川县卧龙镇两地。

5月15日，南都公益基金会出资1000万元发起支持公益组织参与救灾和灾后重建的公益服务项目。同样为草根组织提供项目资助的还有友成企业家扶贫基金会。该基金会5月23日发布公告，调整项目资助方向，暂停接受与救灾无关的项目申请，并成立救灾项目申请绿色通道。

5月14日，上海4家NGO和1家杂志与李连杰壹基金组成“新驼峰行动小组”，筹集由企业提供的物资，并通过更便捷的运输渠道运抵灾区。运输物资的飞机由一家民营公司提供，航线从浦东机场直达成都双流机场。自5月17日起，每天有一架小型飞机匀出4~5吨的仓位运载救灾物资，然后由灾区的红十字会统一接收发放。

另外，中国企业社会责任同盟联合会员单位发起的“吉祥之翼”救助行动与“新驼峰行动小组”相似。略有不同的是，前者还为当地NGO集中收集的物资提供中转。日前，这两个行动组织刚刚停止救援行动，将工作重点转向灾后重建。

在同样遭受震灾影响的甘肃，草根NGO也积极行动起来。

5月19日，当地7家草根组织成立“甘肃草根联合行动小组”，办公地点设在甘肃省怡欣心理咨询中心，由该机构的任蓝田和甘肃雨田农村发展研究与服务中心的李建强负责统筹。之前，由5人组成的临时小组，在5月15日赶赴甘肃灾情最严重的文县，进行为期5天的灾情调查与需求评估，并以报告的形式

时间	捐赠单位	物资名称	数量	备注
5月13日	自然之友	帐篷	100	
5月13日	绿家园	帐篷	100	
5月13日	壹基金	帐篷	100	
5月13日	中国青少年发展基金会	帐篷	100	
5月13日	中国妇女发展基金会	帐篷	100	
5月13日	中国儿童发展基金会	帐篷	100	
5月13日	中国老龄事业发展基金会	帐篷	100	
5月13日	中国残疾人事业发展基金会	帐篷	100	
5月13日	中国扶贫基金会	帐篷	100	
5月13日	中国人口文化促进会	帐篷	100	
5月13日	中国关心下一代工作委员会	帐篷	100	
5月13日	中国青少年研究中心	帐篷	100	
5月13日	中国青少年研究所	帐篷	100	
5月13日	中国青少年报社	帐篷	100	
5月13日	中国青少年出版社	帐篷	100	
5月13日	中国青少年杂志社	帐篷	100	
5月13日	中国青少年报社	帐篷	100	
5月13日	中国青少年出版社	帐篷	100	
5月13日	中国青少年杂志社	帐篷	100	
5月13日	中国青少年报社	帐篷	100	
5月13日	中国青少年出版社	帐篷	100	
5月13日	中国青少年杂志社	帐篷	100	





式发布。目前，该行动小组正在协调并接受物资和捐款。

此外，北京一些NGO研究性机构通过论坛、讲座的形式，向公众和NGO传播有关地震预防以及灾后重建的经验。5月24日，应邀而来的台北大学丘昌泰教授与听众分享了台湾“九·二一”大地震中民间组织参与救援的经验，这对那些参与救灾的NGO来说，无疑提供了宝贵的参照。

顺势而变的NGO

一些刚刚注册的新私募基金会或民间组织，这些基金会在成立后立即投入到救援中去。如由两家民营企业共同出资2亿元发起、5月20日成立的华民慈善基金会，当天就向灾区捐赠3000万元。再如由万通实业、万通地产共同设立的万通公益基金会，5月11日刚刚开完机构第一次理事会后，立即转变议题进入灾区救援，并紧急为灾区供应水、帐篷、应急灯、板房等物资。后期该基金会还打算在阿坝州建立孤儿院，并把震后的房屋重建与基金会的项目结合起来，为当地建造绿色房屋。

同样，还有一些尚在筹备中的民间组织，却被地震“催生”而加入救援队伍，即将在8月份成立

的华夏英杰公益基金会（筹建）就是一例。这个基金会目前代表宁夏扶贫基金会和太平洋保险公司北京分公司开展工作，集中北京劳保手套、帐篷等物资，由北京车友会的车队负责运输到灾区。

“四川5·12民间救助服务中心”中的参与机构之一——尚明社会发展研究所，也是一个没有完成注册的草根NGO。尚明为当地NGO的志愿者和农民工提供培训已有3年了。这次救援中，它同样为前来灾区的志愿者或NGO提供志愿者培训、管理服务，保证志愿者群体发挥有效的作用。

此外，一些有志于四川灾区的重建，专司救灾行动的NGO也将成立。据NGO四川地区救灾联合办公室总协调人张国远说，这个应急成立的临时性办公室将在5月30日暂时解散，之后再重组成一个“民间备灾中心”（暂定名），将在备灾管理和体制方面进行探索，希望在应对未来的灾害事件时可以作出更迅捷的行动。

官办NGO

地震发生后，中国红十字会总会作为政府指定的接受国内外捐款和物资的官方NGO。同属此类的还有中华慈善总会，此后，陆续又有中国红十字基



金会、中国青少年发展基金会、宋庆龄基金会等官办NGO加入进来。这些NGO在抗震救灾行动中表现出的募捐动员以及使用资金、发放物资的能力得到政府部门的极大肯定。

重任之下，亦有重压，红十字会在风口浪尖遭到社会的质疑。从与网易合作接受捐款的终止，到万元一顶的天价帐篷传言，再到社会对其行政费用扣除比例的讨论，以及捐款使用公开、透明等要求，无不让红十字会接受着来自社会各方对其公信力的考验。

红十字会对此也进行了回应，甚至还主动邀请审计署、会计公司进入红十字会审查。尽管这些回应看似与社会期望仍有点距离，但这在红十字会看来，也是官办NGO一步步接受监督、争取透明、提高公信力的过程。

国际NGO

地震发生当天，香港乐施会正在召开应对气候变化会议。地震消息传来议题立刻转移到震灾应

对、筹款和救援方面来。5月13日，乐施会决定拨款1200万港币作为第一笔赈灾善款，后追加到4300多万港币，协助四川赈灾、修复及重建工作。

同时，乐施会驻昆明和贵阳的项目人员也于14日赶赴灾区开展灾情评估以及协调赈灾。在灾区，乐施会就近采购紧缺的物资，与当地政府合作发放。乐施会全程参与这个过程，并把物资的去向向捐款人反馈。此外，乐施会也对甘肃文县、武都县的项目实施点进行了援助。

狮子会国际基金会（LCIF）联合各地狮友，在灾后第一时间募集到60万美元，并承诺拨款50万美元用于紧急救援及药品、衣物、毛毯、饮用水及临时避难所等救援物资供应。LCIF是国际狮子会的慈善资金来源，它通过各地狮友们的工作参与全球重大的慈善活动。5月19日，LCIF将在狮子会倡导下筹集到的150万美元用于中国地震灾区紧急援助。

广东狮子分会还成立赈灾先锋队，于5月16日到达成都。随后又分派4个小分队前往北川、绵竹等地了解灾民需求。同时，为NGO四川地区救灾联合办公

室提供每天10万~15万元的预算支持办公室的物资购买。

此外，行动援助、国际小母牛等国际NGO也在震后不久回应灾区，前往当地联系物资的进入与发放。由于灾区重建是一个长期的过程，所以不少国际NGO，派遣项目人员前往灾区评估灾情调查当地的需求，为紧接着的重建工作做好准备。

NGO之外的志愿行为

NGO之外的志愿性群体表现出色，同样不可忽视，如当地的出租车司机就是很好的例子，他们免费为前来参与救援的组织或个人提供运载服务。与这些司机一样，那些自发来灾区直接从事救援工作的个人或团体，以及远在灾区之外但时刻关注灾区的民众都以各自的行动弘扬志愿精神。事实证明，他们也是公民社会发展不可或缺的一支力量。

陈光标、罗永浩、王文忠三人就是自发前往直接从事救援的群体代表。陈光标在得知汶川发生地震后，立即召集120名建筑工人，驾驶60辆吊车等大型工程机械日夜兼程赶赴灾区，抢救埋在倒塌物体下的灾民。他们几乎与政府派遣的救援部队同时到达，其速度之快令人惊叹；罗永浩在牛博网发起救援倡议，并得到网友的呼应，协商设立账号接受网友捐款。后他与召集人前往灾区，根据当地具体需求亲自采购物资并发放。按照罗的说法就是要去最偏远的地区，不做锦上添花的事情；王文忠则率领14名农民与梁漱溟乡建中心的10名大学生志愿者，租了3辆汽车载着926套棉衣、70顶帐篷和2000床被子，在5月15日凌晨赶到成都，与当地的NGO协商后，前往都江堰的上娥乡，后又抵达彭州升平镇、

小鱼洞镇以及紫坪铺镇。他们主要是在了解当地需求同时，临时设立救助站发放物资，并开展灾民安抚工作。

那些来自普通民众的体恤与担当也无处不在。他们不仅倡议“外省不要过多往灾区打电话，给灾民留下更大的求助机会”，而且还积极捐款、捐献衣物，甚至走上街头献血，以至于好几个城市的血库一天之内就达到饱和。

这里不能不提的是，茅于軾等10名网络公民在5月14日关于“为死于地震的灾民降半旗，全国默哀”倡议，得到了政府的回应，并把5月19日至5月21日设为全国哀悼日。5月19日14点28分全民默哀3分钟，悼念死者。

灾区重建，NGO任重而道远

这次震灾救援行动中，NGO紧急应对灾情，迅速行动救援，众多媒体纷纷给出较高评价。但NGO在行动中也暴露出一些问题，值得在下一步的灾区重建工作中去反思、改进。

例如，尽管NGO强调自己扮演“拾遗补缺”角色，但实际上大家都将注意力过多集中在灾情最严重的汶川周边地区，致使向这些地区过多的投入资源或人力（这些地区也正是政府的集中关注点），却忽视了那些灾情不严重但同样需要被注意的灾区。不少地方出现了NGO与政府部门由于缺乏良好的互动，各自拨付的资源出现重叠、甚至浪费的现象。

与四川相比，同为灾区的甘肃所能获取的官方或民间资源，都要少得多。在甘肃草根NGO联合行动小组报告中，指出“由于伤亡人数现在被很多人



认为‘不太多’，因而误以为这里的灾情不严重。实际地震对文县造成的损失堪称惨重”。据“甘肃草根联合行动小组”的李建强介绍，与四川青川县一山之隔的甘肃文县，迄今物资缺口仍很大。最为急需的帐篷总计需要5万多顶，截至5月28日仅收到1.3万顶左右。

另外一个值得反思的情况是，前期许多NGO是捐款捐物，现在他们更希望直接进入灾区一线，实施具体的方案。其中，占很大比重的是要对灾民进行心理危机干预，帮助灾民恢复生活信心。但这些机构并没有做好充分的准备，就进入到灾区。

北京某机构还没有对进入灾区的培训人员进行心理干预的培训，甚至人手都不够，就急匆匆赶赴灾区在当地招募志愿者培训，然后由志愿者对灾民提供心理辅导。这种冲动的举措，很有可能在未能抚平灾民创伤的情况下，给他们带来二次心理伤害。

随着直接救援行动的深入，灾区重建逐渐提上日程。但灾区重建中的一连串问题接踵而来，让NGO不得不加以注意。比如，那些项目点不在灾区的NGO，如何平衡这种临时调整的灾区项目与常规项目之间的优先顺序？进入灾区的NGO，能否将开展的项目持续下去，一年甚至更长？还要考虑的是，这些进入灾区的NGO工作人员或志愿者，能否应对灾区卫生防疫上的挑战、确保自己的安全？是

否需要对其提供心理预防服务，以免在灾区遭遇心理危机……

在救援行动中，一些制约NGO发展的因素仍然存在。很多NGO面临着募捐资质的问题。地震发生时，有的NGO发表行动声明表示，只接受捐款，不接受物资。他们的初衷是想用捐款以最快的速度在当地购买物资，然后发放给灾民。因为一度从外地向灾区输送物资的交通并不通畅。

然而，对捐赠善款的使用是否透明等问题的处理，不仅仅是红十字会等官方NGO需要正视回应的，也是草根NGO同样面对的挑战。如果处理不当，则会波及并打击到这些草根NGO的公信力，使得NGO整体的公信力大大削弱。

灾区重建，于NGO既是一次参与机会，也是一次挑战。在未来的一段时间，灾区重建将成为最重要的一项工作。政府、企业也包括NGO都会作为不同的力量进入灾区，参与到社区的重建和居民的生活恢复。

NGO在这次抗震救灾和灾后重建中有怎样的角色表现？有什么经验和教训值得反思？这样广泛而深度的参与，将为NGO未来的发展带来什么样的影响？媒体对NGO的报道有什么样的特点？围绕NGO参与抗震救灾行动所引发的各种议题，《中国发展简报》将在下期，甚至更长的时间里，持续集中地关注。

面对地震灾难 艾滋病感染者能做些什么

◎ 程向阳 北京爱源信息咨询中心

四川地震受灾以来，北京爱源信息咨询中心接到了很多电话，他们一直在询问我们，想寻找一个好的途径帮助这些地震的受难者。

最让我感动的是今天中午，一个河南艾滋病感染者给我打来的电话。

他说：“四川地震了，你知道吗？”

我说：“我也正关注呢。”

“这几天我天天看电视，死了好些人，很可怜的，比咱河南（艾滋病病人）还可怜。”他说。

“我们几个老艾（当地艾滋病人的自称）能不能做点事？”他问我。但同样没有给我回答的时间。

“电视上那么多人都在献血，我们是老艾，都是坏血，献血人家肯定不要！”他感叹。

我还真不知该怎么和他说。沉默，也许我只能以此表达对地震的悲痛与对他们那份特殊情感的理解。

片刻，他接着说，“我们能不能捐钱？”

“怎么想着捐钱，哪来钱呢？”因为彼此的了解，也随便问了出来。

他说：“没事，捐个三百五百没有大问题，我们十多个老艾都商量着想捐点钱，但不知道捐给谁牢靠？你们那边收不收？”

我一时不知道怎样回答。

让他们捐？我知道给我电话的是个有“职业”的人——一个开三轮车拉人谋生的艾滋病感染者。我在家的时候，他也经常给我讲他开三轮车的故事，因为没有驾驶证，和缴不起城管每月30元的卫生费，经常遭受被罚款和扣车的“待遇”。

还是不让他们捐？

电话那头的他也许是无法感知我心理的矛盾，他接着说：“咱这些人受灾了（艾滋病），还不是外面那么多人帮着我们的？不管是公家的钱还是私人的钱，都在帮着咱，现在四川地震，也受灾了，天天看着电视，揪心，俺也想捐点钱。”

……

以前，听到过外界对农民感染者看法，有人认

为他们只会以疾病为资本，衣来伸手、饭来张口等着外界的救助。其实很多人并不了解他们的内心情感世界，灾难中人们的关心和帮助他们不会忘记的，因为，没有一个人的灵魂愿意蒙尘，也没有一个生命自甘堕落，这体现出人性原本的光辉。一些感染者，在没有病倒前，依然和正常人一样，带上救命的抗病毒药物，在城市里高楼大厦的工地上挥洒着他们的汗水。怕别人歧视，服药的时候只能偷偷的躲避在厕所里，甚至没有人看到的垃圾堆旁。他们的信念是——趁自己还没有倒下，再拼命多挣点钱，把幼儿养活大，给孩子攒点“家当”。

身体不许外出打工的感染者，有的在家乡附近的县城里以捡破烂、开三轮车为生。每月的收入可想而知。

地震灾难发生了，受害的很多是农民，是孩子，是老人（部分年轻外出打工的幸免于难），这些受害者牵挂着千千万万人们的心，连本身生活在水深火热中的艾滋病感染农民也牵挂不已，愿意拿出自己牙缝中节约下来的“收入”想去帮助别人。除了农民，除了艾滋病感染者，还能有哪些群体的生活比他们更加艰辛和苦难？捐三五百，也许对一些人而言是很少的，但对于这个特殊的群体，他们真的尽力了。

艾滋病感染者，在为今天的命运、明天的生活苦苦挣扎和拼搏，但面对地震受灾的人们失去生命的时候，触动了他们的心灵。也许艾滋村感染者和灾区人们的命运如此的接近，在别人有难时，艾滋病感染者兄弟姐妹们愿意伸出自己也许早已干瘪的手，拉上他们一把。

长期以来，关注和帮助农村艾滋病感染者一直是我们的工作，面对另一个受难群体，我为感染者的这种情感而感动。而我们自己面对地震中受难的同胞，在急救中也许帮不上忙，但未来的灾后重建，还有心理与情感支持，我们应该发挥所长，行动起来，大家携手共度难关。

雪灾勾勒出的NGO能力边界

◎ 王冠丽

“这是一场战争。每一个人都需全力以赴。”

这是广州志愿者彭微风2008年1月31日博客文章“春劫”的最后两句。在这一天里，她三次更新博客，“《也许对您有用》1、2、3期”、“意外一则”和“春劫”。

也许对您有用

—— NGO做了什么

《也许对您有用》是彭微风等13个广州市的志愿者在春节前雪灾严重时期散发的传单小报。3天前的1月28日，彭微风在博客里默默写下“雪还在继续，冻雨也仍在继续，希望无家可归的人能够得到帮助，希望有家可归的人平安回家”。3天后，与身边志同道合的朋友组成的志愿者们印发出了《也许对您有用》1、2、3期，涉及内容包括：退票信息、免费送饭、乘车须知、南方各省市近期天气情况、人群中如何保护自己等。在每张小报的最后，标注着“请将这张纸传阅给有需要的人，谢谢。每天下午我们将为你更新当日的最新资讯”。

平日里，彭微风是广东中山大学公民社会研究中心一个普通的工作人员，主要工作领域侧重于公众倡导。1月下旬，当突如其来的雨雪始终持续不散时，大家都从最初面对大雪的欣喜转向了无可言说的焦虑不安。彭微风在不安中找到了让自己更有安全感的事情——行动起来。她迅速召集起平日联系较多的朋友、同事，开小会，共同商量“我们能做点什么”。

广州火车站已经聚集了几万人，政府已经行动起来，提供救援物资对彭微风这些志愿者们来说，既有财力困难，人手也不够。而且政府介入后，就算筹集了物资也不可能送进火车站人群中。广州火车站广场上，黑压压的几万人加上外围连成环状的武警官兵，即使身处闹市，这依然像一座孤岛：

没有人知道未来几天的天气如何，没有人知道火车的延迟、取消的确切信息，没有人知道还要等多久——广场上成了信息孤岛。火车站原配备的显示信息的大显示屏，因冻雨早已不再工作，有限的信息只能靠喇叭向外传播，但声音只能被几万人中的几百人听到。

彭微风等13个志愿者准备搜集信息，传发小报。第一次碰头会后，几个人分头坐在电脑前，弄到凌晨3点钟，第一份《也许对您有用》制作完毕。小报全文2000多字，印在A4纸反正面。一面为“留下过年篇”，清楚地列出留下过年退票的退票点、时间期限、延长期，8个退票点和退票热线咨询电话，以及乘客返回出发地的免费送返指引。对在车站上坚持等待回家过年的人们，小报准备了南方主要地区的未来天气预测，以及在拥挤的人群中如何保护自己。

面对第一次的信息结晶，大伙儿还不清楚是否受欢迎，也不清楚是否能正常的分发出去，试探性的复印了500份，分赴各个目的地。

彭微风在火车站地铁口发放时，只要有人群走过都主动上来索取小报，广场上维持秩序的武警也特意要来小报看，看完也帮忙传递到身后更拥挤的人群中。彭微风感觉“所有的人都缺信息，维持秩序的武警也不例外。他们对我们说，接受任务后来到这里，只管维持秩序，其他事情也不清楚。”

和彭微风等志愿者相似，广东狮子会、广州青年志愿者协会等也在雪灾中行动起来了，略有不同

的是，他们是以机构的方式介入。

狮子会会员多为企事业人士，“老板们”较多，狮子会发动会员解囊，收获颇丰。后经统计，狮子会共捐献、发放了御寒衣物2万件、大米46吨、蜡烛5万只以及食品、饮料等200万元的救灾物资。广州青年志愿者协会本身挂靠在红十字会下，比起其他组织与政府系统渠道更顺畅，成为最早进入火车站派发物资的NGO力量……

在广州之外，同样是重灾区的贵州省，“贵州志愿者援助行动小组”成为此次南方雪灾背景下NGO行动力的突出代表。“抗击凝冻，拯救家园——贵州八家NGO联合组成‘贵州志愿者援助行动小组’”，这一行动方案通过网站、邮件组等方式在NGO圈内广为传播，很多人通过它来了解贵州NGO的救灾情况，有的外地组织也给贵州的行动小组提供了支持。

据贵州高地发展研究所（下简称高地）的罗世鸿给我们的讲述，行动小组的发起人是民间组织“贵州人”的王吉勇，他和朋友们网络聊天时谈到是否可以大家联合起来为雪灾做点事情，得到贵州NGO圈内朋友们的积极响应。和广州志愿者们情况相似，贵州的这些志愿者很快坐到了一起，商量如何做，做什么？从事后的总结看，当时的这个小分队寻找到了准确的救助目标——城市底层的外来打工者，救助点就选在了高地的西瓜村项目点。随即罗世鸿和中国扶贫基金会取得了联系，告知贵州这些志愿者们计划。“扶贫基金会3个小时后就给了明确的回复，支持20万。友诚基金会也资助20万。”据《公益时报》3月下旬的报道，扶贫基金会在整个雪灾救助中筹集资金超过4000万元。显然，贵州NGO志愿者们成了扶贫基金会在地方的“脚”。有了几十万的外部支持，行动小组开始了更为谨慎但动作更大的救助活动。

西瓜村是高地项目点之一，罗世鸿对那里的情况较为熟悉。当地外来民工聚集，且以拾荒为业，“大雪封路，废品卖不出去了”。行动小组了解到这些农民工聚集在这里，在取

暖、饮水、照明等生活必需方面都遇到极大困难，吃饭取暖都难以解决，多数家庭只能依靠焚烧垃圾进行取暖和煮饭，有的人甚至去垃圾站拣死鸡回来吃。

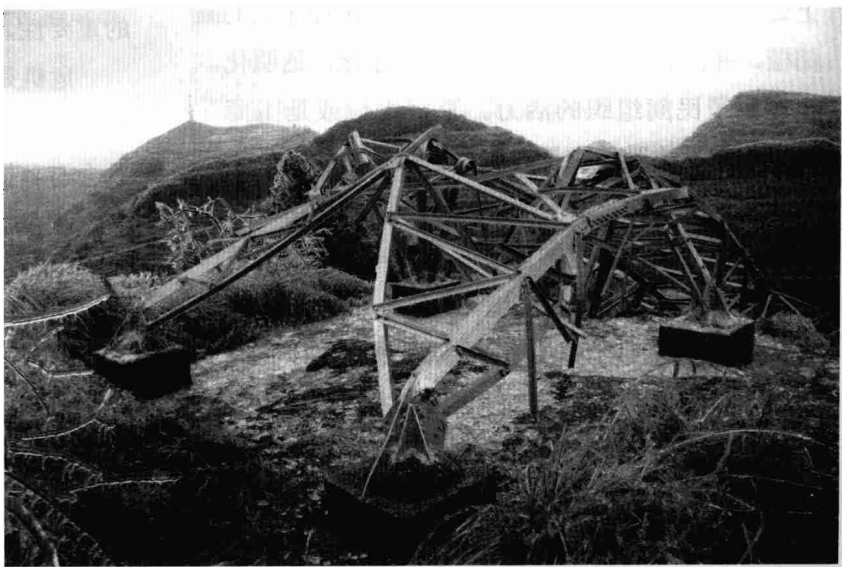
行动小组经讨论决定以滞留在本地的外来务工人员为主要群体，特别针对其中的妇女、儿童和病患者开展第一轮救助行动，主要以发放御寒用的棉被、照明用的蜡烛等。同时大面积开展实地调查工作，继续收集一手资料以便根据实际情况及时有效地提供救援。

意外一则

——NGO可以做什么

相比大规模强有力的政府动员，NGO在救灾方面的力量微弱的多，但零散分布的NGO，离百姓最近，离灾民更近，更容易发现“意外”；在行动上，他们感觉更敏锐，行动更入微。社区参与行动的宋庆华认为，能够接触政府不能够触及的角落，比如灾后心理辅导就需要细致入微近距离的工作方式，这些都是NGO比政府更积极而有效的地方。

从国外已经获得的经验看，NGO在应对自然灾害和社会危机方面，有着政府无法替代的优势。NGO代表着民众自下而上守望相助、应对灾害危机的公共意识和行为能力。1995年日本阪神发生大地震，由于程序复杂的行政管理体制，政府救灾对策总部在地震后第三天才得以成立。而在政府的危机应对程序启动之前，大批来自全国各地的非政府



组织和志愿者已经到达了现场并开始组织资源、运输物资、展开救助。危机过后，一直沉默的NGO在日本得到了认可，直接催生了《特定非营利活动促进法》在1998年的出台。前两年的印度洋海啸救灾也是如此，非政府机构承担了三分之一的援助资金和实际工作，成为救灾不可缺少的力量。美国前总统、联合国秘书长海啸重建特使克林顿总结印度洋大海啸救灾工作中的8点经验教训，其中一条就是应充分发挥NGO在救灾工作中的作用。

有学者认为，“一个健全的危机应对体系，是由以政府组织为主力和主导、以社会非政府组织为辅助两大部分组成的”，而中国“强政府弱社会”的历史格局没有从根本上改变，尤其在雪灾这样的规模性社会事件面前，更显示出政府的强大和民间组织的羸弱。

多年来我国政府一直试图鼓励慈善性公益组织的发展，但这些组织却在暴雪危机中鲜有积极的表现，而且只能零星地动员捐款捐物，有其心，无其力，“不能成规模介入”。简而言之，NGO还未能政府在政府和市场之外，真正成长为社会结构中支撑公共领域的第三极。

众所皆知，民间组织在注册登记和资源动员方面一直面临颇多限制。多数民间组织不具备公开筹款资格，在减免税优惠待遇方面也并无普适性政策，目前仍然是由税务部门一事一议、审批决定。官办组织除了少数转型较好，能够有效回应社会需求的机构外，大部分仍然有很强的官僚化色彩。相对于官方背景的组织，草根组织在注册和资源筹措上处于政策上的劣势。民间组织合法化程序上的高门槛，并没有能够保证管理上的有序化，透明化，也压制了民间组织的活力。草根组织或是工商注册，或是不注册，或是挂靠在一级社团或者学术机构下面开展活动，政府反倒缺乏对其发展情况的总体把握，结果没有能够营造一个民间组织在公益市场上公平、透明竞争的环境。

例如接受我们采访的绿家园志愿者刘洪宽对笔者说，他们在北京发出邮件号召大家向雪灾灾区捐献后，收到了一些衣物，但当他拿着这些衣物去给民政部下属专门收受民政捐赠物品时被告知衣物不符合规范，不予接受。云南省生物多样性和传统知



识研究会的尹仑也对笔者说，他们的项目点在这次雪灾中亦有受灾，他以手机短信的方式给亲朋好友传递了希望大家踊跃捐物以救灾的信息。因为担心被视为非法集资，不敢捐钱，只能接受捐物，也怕机构参与进来引起关注，带来其他麻烦，只是以个人发短信来召集。这种想做好事担惊受怕的心情，根本原因就在于草根组织的社会地位使然。

天下溪的梁晓燕更是一针见血地指出，“现在的政策环境下，如果NGO参与救灾，一是有困难，二是有风险，三是缺少渠道和相应的资源。国内大量的NGO以工商注册，这样的身份怎么进行公共宣传？怎么进行公共募捐？怎么筹集社会资源？合法性不足制约了NGO成为社会公共行动的倡导者。”

善用NGO是政府善治的表现，是政府政绩的组成部分。没有公民社会的参与，没有民众自身的自组织意识，就没有真正有效的灾害救济。强调NGO的作用，并非要政府放弃自己的责任，而是要政府在危机干预的方式和干预的有效性上考虑NGO参与的重要性。

危机是对政府治理能力的挑战。在2005年初的东南亚海啸募捐中，规定只有红十字会和中华慈善总会有募捐资格，将其他组织的参与排除在外。固然，相关部门担心出现鱼龙混杂借机敛财的乱局，担心出现“管理混乱”，这样的初衷在民间组织管理还未能进入良性循环的情况下，可以理解。但如此“简化”的管理，是否就是最有效的管理呢？

在GDP高速增长的情况下，政府财政收入遽增，更容易成为“强”政府，更有“能力”包办一切，更有可能变得不在意NGO帮助政府动员资源“扶贫解困”的作用了。在目前公民社会和公