

社会图像丛书

公益组织与灾害治理

康晓强◎著



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

D57
2016

阅 览

社会图像丛书

公益组织与灾害治理

康晓强 著



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

2011年·北京

图书在版编目(CIP)数据

公益组织与灾害治理/康晓强著. —北京:商务
印书馆, 2011

(社会图像丛书)

ISBN 978 - 7 - 100 - 08413 - 0

I. ①公… II. ①康… III. ①慈善事业—作用—
救灾—研究 IV. ①C913.7②D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 124454 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

社会图像丛书

公益组织与灾害治理

康晓强 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码100710)

商务印书馆发行

北京市白帆印务有限公司印刷

ISBN 978 - 7 - 100 - 08413 - 0

2011年8月第1版

开本 880 × 1230 1/32

2011年8月北京第1次印刷

印张 9 1/4

定价: 22.00 元

序：让公民参与社会管理

秦绍德

自然灾害是人类社会无法回避的现实。我们生活的这个地球上本来就有许多自然的运动——地震、火山、洪水、干旱、风暴……在大自然面前，人类其实很渺小。老天爷打个喷嚏，人类就受不了。人类企图支配自然的时候，也给自己带来了其他的灾害，如疾病流行，环境污染，等等。很少有国家可以无灾无忧，尤其像中国这样幅员辽阔的国家，往往是北旱南涝，西面刚刚地震，东面又来飓风。据历史记载，我国是世界灾害频繁的国家。

在灾害面前，人类当然不是无能为力的。从某种意义上说，一部人类史，就是向灾害的抗争史。人的社会性决定了人类可以集结起来，以社会的力量战胜灾害。由于国情不同，各国集结力量的方式是不一样的，因而抗争的能力也是不一样的。

在今天的中国，在战胜各种灾害和进行灾后治理中，中央和各级地方政府起了无可置疑的决定作用。从灾情预报、紧急应对到深入救灾、灾后恢复重建，无一不依靠政府的有力组织。政府具有很强的动员力和组织力。一方有难，八方支援。这是因为有执政党中国共产党的坚强领导，政府掌握着巨大资源，又有治理的经验，社会养成了服从政府统一指挥的习惯，高度统一的国家 and 改革开放 30 年积累的物质基础又为灾害治理创造了强大的基础。所

以我国救灾治灾是非常有效率,很快见成效的。灾区恢复重建快,灾民少吃许多苦。对于这种制度的优越性应有清醒的认识和自信心。

本书是康晓强在博士论文的基础上修改而成的,讨论的主题是一个容易被忽视的问题:那就是除政府而外,如何发挥社会公益组织在灾害治理中的作用。因为第一,一场突如其来的灾害给社会带来的破坏和问题总是多方面的,无论如何,政府领导组织救灾治灾只能解决重要的、主要的问题,其他问题还要依靠社会逐步消化。这样,公益组织的活动就可以起到拾遗补缺的作用。第二,灾害不仅改变了自然,而且影响到人与人之间的关系,影响到人们的社会心理,而公益组织的活动将关怀、爱心注入社会,对于重建社会结构,改善人际关系,唤醒道德教育等,有着政府不可替代的作用。

从更深一层面看,重视和发挥公益组织的作用,有利于动员公民积极以各种方式参与社会管理。当中国进入全面建设小康社会的时期、改革的深水期,社会各种矛盾凸显,社会问题增多,这就需要加强社会管理的创新。社会管理的主体应当是全体公民。只有将公民动员起来,参与社会管理,政府管理才会顺畅有效。以公益为己任的社会团体是吸纳公民参与社会管理的好形式,将会增强公民的责任意识,培养公民自我管理的能力。这就是本书研究对象的意义所在。

由于在中国尚属新事物,有关公益组织的资料非常分散。为了使作品更有说服力,康晓强博士花了差不多两年的时间下四川、上北京,到救灾第一线收集第一手资料,同时又查阅了许多国内外其他相关案例。在此基础上梳理分析,所以说作者提供的根据是

新鲜的、可信的。迄今为止，系统阐述公益组织的救灾著作，还不多见。由于经费不足，康博士十分节俭、刻苦，我也为他的这种精神所感动。

现在有一些博士论文，不想下苦功夫，从理论到理论，就想构建什么体系，真是十分滑稽。此风不可长！从实际出发，研究实际问题，始终是理论研究的正确道路。今日之中国，迅速崛起带来大量现实课题，不利用这一机遇和矿藏开展研究，真是可惜。

当然，中国的社会公益组织还在发育之中。它的不成熟带来本书的局限性也是明显的。有待来者。

目 录

第一章 导论	1
第二章 基本概念界说	14
第一节 灾害治理	14
一、灾害的本质	18
二、灾害治理的内涵	25
第二节 公益组织	27
一、与社会组织相关的概念	27
二、社会组织的类型	41
三、“公益”的基本要义	44
第三章 公益组织参与灾害治理的主要表现	47
第一节 华洋义赈会与 1920 年华北五省旱灾治理	47
一、华洋义赈会的成立及其在 1920 年华北五省旱灾治理中的作用	48
二、旱灾后华洋义赈会的存续	55
第二节 阪神地震之后的日本公益组织	58
一、日本公益组织参与阪神地震治理的基本表征	59
二、阪神地震后吸纳公益组织参与灾害治理的支持体系建构	66
第三节 美国公益组织与卡特里娜飓风治理	72

2 公益组织与灾害治理

一、公益组织参与卡特里娜飓风治理的基本内容	74
二、公益组织在卡特里娜飓风治理中的特点及作用	78
第四节 汶川地震之后的公益组织	82
一、公益组织参与汶川地震治理的主要表征	83
二、汶川地震后政府对公益组织的肯定	90
第五节 小结	92
第四章 灾害治理中公益组织的多样形态及其功能	95
第一节 运作型公益组织的活动	
——以香港乐施会为案例	97
一、灾害治理是乐施会的既定使命	97
二、参与汶川地震治理的行动逻辑	99
三、以救助为核心价值的运作模式	105
第二节 协调型公益组织的活动	
——以四川“5·12”民间救助服务中心为案例	110
一、协调型公益组织的内涵与表征	110
二、协调型公益组织的建构	111
三、内部治理结构与组织绩效	118
第三节 资助型公益组织的活动	
——以南都公益基金会为案例	129
一、资助型公益组织的基本表征	129
二、组织建构的现实背景	130
三、资助方略	134
四、资助后的社会效应	142
第四节 不同类型公益组织的协同共治	145

一、信任是协同合作的基础	146
二、基于专业分工之上的合作才是有效的	151
第五章 公益组织参与灾害治理的支撑要素	153
第一节 公益组织的法律身份	155
一、公益组织存在的宪法依据	155
二、公益组织法律身份的获取	159
第二节 灾害治理体制对公益组织的吸纳	167
一、政府在灾害治理中的主导作用	168
二、吸纳公益组织参与灾害治理	173
三、灾害治理需要政府与公益组织的协同协作	177
第三节 公益组织动员与使用社会资源的制度安排	187
一、公益组织动员社会资源的制度安排	187
二、公益组织使用社会资源的制度安排	207
第四节 公益组织与执政党的关系形态	210
一、公益组织与政党是两种不同的现代组织形态	211
二、中国共产党对公益组织的政策取向	219
第五节 公益组织参与灾害治理的思想文化基础	226
一、传统思想文化基因的传承	227
二、宗教情怀	233
三、公民意识的觉醒与萌生	238
第六章 结论与讨论	243
第一节 培育益于公益组织成长的制度环境	243
一、辩证看待公益组织的社会功能	244
二、建构支持性的制度体系与规制体制	249

4 公益组织与灾害治理

三、加强公益组织党建	264
第二节 加强公益组织自身建设	274
一、加强公益组织自身能力建设	275
二、加强公益组织社会公信力建设	278
部分访谈材料	282
后记	303

第一章 导 论

灾害与人类社会如影随形,相伴相生。2005年8月29日,“卡特里娜”飓风横扫美国路易斯安那州等墨西哥湾沿岸地区,导致新奥尔良等地死亡千余人,流离失所者百余万,直接经济损失数百亿美元。2005年10月8日,7.6级的强震殃及巴基斯坦、印度和阿富汗三国,仅巴方死难者就达数万之众。2008年5月12日,我国汶川发生8级特大地震,截至2008年10月8日12时,共造成69229人遇难,374643人受伤,17923人失踪;直接经济损失达8451亿元人民币。2010年1月12日,海地发生7.3级强烈地震,造成约30万人遇难,同时造成重大财产损失。2010年2月27日,智利发生8.8级特大地震……类似的灾害还有很多。灾害不仅直接影响建设、民生,还会导致社会关系的变化。例如,突如其来的地震往往使原有的村庄、街镇瞬间化为乌有,破坏了灾区原有社会关系网络,这使得灾后重建不仅要重视社区物质层面的建设,还要关怀社区社会关系的重建,包括社区公共生活空间、邻里关系等。

在灾害治理中,政府应该发挥主导作用,但并非包揽一切,因为政府功能也有其边界与限度。历史与现实表明:灾害治理决不是哪一级政府、哪一个机构、哪一个组织、哪一个阶层能独

2 公益组织与灾害治理

立完成的。^①影响全社会的灾害,要动员全社会来治理,这不仅包括政府,也包括各种社会力量。其中,公益组织就是一种重要的社会力量。

公益组织作为一种重要的社会力量,要能够参与到灾害治理中来并发挥一定的社会功能,其自身的成长也是至关重要的。公益组织的发育与成长为社会力量参与灾害治理提供了主体性资源与现实基础。

中华人民共和国成立至改革开放以前,国家以政治权力为基石与中轴,通过社会动员与政治动员对社会结构与社会关系进行结构性重塑,由此获得了整合与控制社会的政治资源、基础条件与组织架构。国家权力全面、深入地渗透进社会生活空间,社会生活高度政治化、组织化。国家边界与社会边界重合叠加,社会的自主空间与独立性失去了存在的现实基础。改革开放以来,社会开始从国家的全能调控下分化出来,并日益作为一种独立的自主力量生长与发展。国家与社会的分化是国家与社会关系合理化的逻辑起点。国家与社会关系正是在分化的轨道上沿着良性互动方向运行。这突出表现在两个方面:一是社会的健康有序成长使社会获得了与国家合作的基本力量,二是社会自主治理、自律机制的建构为社会的良性运行提供了基本保障。社会的健康成长需要公益组织的发展。

随着改革开放进程的加快以及随之引起的社会结构的变化,中国公益组织逐渐发育与发展,数量不断增加、规模不断扩大(表1-1),并日益在社会生活中发挥一定的社会功能。

^① 薛毅:《中国华洋义赈救灾总会研究》,武汉大学出版社2008年版,第87页。

表 1-1 改革开放以来中国社会组织历年统计数据

年份	社会团体	民办非企业单位	基金会	总计
1988	4446			4446
1989	4544			4544
1990	10855			10855
1991	82814			82814
1992	154502			154502
1993	167506			167506
1994	174060			174060
1995	180523			180523
1996	184821			184821
1997	181318			181318
1998	165600			165600
1999	136764	5901		142665
2000	130668	22654		153322
2001	128805	82134		210939
2002	133297	111212		244509
2003	141167	124491	954	266612
2004	153359	135181	892	289432
2005	171150	147637	975	319762
2006	191946	161303	1144	354393
2007	212000	174000	1340	387114
2008	230000	182000	1597	413597
2009	239000	190000	1843	430843

注:1978—1987年没有统计数据,2002年以前的基金会含在社会团体内。

资料来源:根据国家民间组织管理局网站资料以及2009年民政事业发展统计报告整理。

我国传统的灾害治理体制主要采取单一的政府救助形式,没

有充分动员社会力量参与。这种封闭的灾害治理体制形成于计划经济体制时期,带有“集中力量办大事”的时代烙印。当然,这种灾害治理体制依托国家权力能快速有效地在全社会范围内进行政治动员与社会动员,但其弊端也是显而易见的:一个由政府包揽一切的灾害治理,实际成效往往难以保证,公众的抗灾救灾能力也会弱化。事实上,灾害治理是一项具有开放性、多样化的社会公共服务供给。灾害治理是政府必须承担的责任,但政府并非是唯一的主体。政府很有必要吸纳社会公益组织等社会力量的参与。

对灾害、灾害治理、社会组织、公益组织这些相关概念进行界定,是研究公益组织参与灾害治理相关问题的前提。灾害指的是“风险”因素已经出现并已衍化为“危险”且对人类构成实质性伤害的状态,侧重于危险因素对人造成的影响。“灾”与“害”不是必然的因果关系,“灾”未必致“害”。灾害本身是自然界演化、发展的必然产物,离开了承载主体的人与社会就无所谓因“灾”致“害”。^①因此,灾害的本质是自然环境对人类的破坏性影响。灾害具有两面性,并非只有破坏性的一面。灾害也可能成为人类社会进步的重要动力,但这种进步并非无条件的,而是需要人类认真反思灾害发生的根源与机制,积极防范潜在风险,努力改进救灾体制机制,这其实涉及对灾害如何治理的问题。灾害治理是一项系统工程,不单单是政府能够解决的,需要整合全社会方方面面的力量共同应对。其中,社会组织特别是公益性社会组织就是一个重要参与

^① 有的国外学者对自然灾害本质的认识也基本如此,如日本学者金子史朗认为灾害是“一种自然现象,与人类关系密切,常会给人类带来危害或损害人类生活环境。这样的自然现象就称为灾害。”参见金子史朗:《世界大灾害》,山东科技出版社1981年版,第2页。

主体。公益组织以社会公益为目标取向,追求不特定多数人乃至全体人民的利益。公益组织基于公益的使命与价值逻辑,会更加关怀社会弱势群体的生活。因此,参与灾害治理成为许多公益组织的当然抉择。在灾害治理中,促进政府与公益组织良性互动,有效开发、运用和发挥公益组织的社会功能,对灾区社会全面建设具有战略意义。

为了对公益组织参与灾害治理有具体、直观的了解,第三章选择华洋义赈会参与1920年华北五省旱灾治理、日本公益组织参与1995年阪神地震治理、美国公益组织参与2005年卡特里娜飓风治理以及公益组织参与2008年汶川地震治理这四个典型案例,具体展现公益组织是如何参与灾害治理的。这涉及三个国家、三个不同历史时代的公益组织参与三种不同类型灾害的治理,从中可以看出公益组织在灾害治理活动中的特点与作用、灾后政府如何对待公益组织。公益组织在灾害治理活动中发挥了政府所没有或难以起到的作用,体现了其独特价值与重要地位,这是政府重视公益组织的现实基础,也是公益组织存在的现实依据。

为了对参与灾害治理的公益组织进行进一步深入研究,有必要对其进行类型划分。依据不同的标准可分为不同的类型。本书以公益组织在灾害治理中的分工与功能定位为依据,将其分为运作型、协调型与资助型三种类型。运作型公益组织,指的是本身直接参与救灾或灾后重建,直接供给救灾物资与救助服务的公益组织。其基本表征表现在直接性与专业化两个方面,书中以香港乐施会为个案,具体分析运作型公益组织的使命、价值、运作逻辑及其社会功能。协调型公益组织,指的是以运作型公益组织为服务对象,通过信息分享、合作平台建构、组织能力建设培训等方式提

升公益组织自身能力、合法性资源与社会影响力为目标取向的社会组织形态。从本质意义上看,协调型公益组织的建立是为了实现资源的有效整合,最大限度提高社会资源的使用效率。书中以四川“5·12”民间救助服务中心参与汶川地震治理的活动为案例,具体阐明协调型公益组织的组织建构、运作逻辑、治理绩效等具体内容。资助型公益组织本身不直接参与救灾或灾后重建,而是通过资助其他运作型公益组织的形式间接地参与。其基本表征体现在以金钱资助为主要参与方法、以一定的资金为基本前提以及通过对运作型公益组织的经济支持实现整个“公益产业链”的良性循环与有机互动三个方面。书中以南都公益基金会的活动为案例,介绍其在汶川地震治理中的具体运作实践,分析资助型公益组织如何使用有效的资助策略来实现组织的使命与愿景。当然,这三种类型公益组织的边界也不是完全独立、截然分开的,彼此也存在千丝万缕的关联。加强、优化不同类型公益组织在灾害治理中的协作,对提升灾害治理绩效具有积极效应。

合法的法律身份是公益组织生存之基、立足之源。现实中我们发现,许多“草根”公益组织因“身份不明”而影响了在灾害治理中的作用。维护公益组织的法律身份,一方面有助于公益组织的健康发育与成长,为持续、有效参与灾害治理提供现实基础与基本前提;另一方面有助于规范好社会控制和结社自由的关系,为政府履行社会职能提供制度依据。公益组织的法律身份包括两大层面:一是宪法层面,即宪法对公民结社权利的规定;二是基本法律法规层面,即法律法规对公益组织合法存在的具体规定。这两大层面是内在统一的:宪法对公民结社权利的规定是具体法律法规对公益组织合法存在规约的基本前提;法律法规对公益组织合法

存在的规定是公民结社权利的具体体现。但公益组织是否能够以及在多大程度上参与灾害治理还需要灾害治理体制的认可和吸纳。灾害治理体制规定了公益组织参与灾害治理的制度空间。对于任何一个国家而言,灾害治理是政府社会管理的基本职能。在灾害治理中,政府发挥的作用是公益组织所不可取代的,如有权力、有资源调配各种力量。但是,政府的功能也有限度和边界,而公益组织在某些方面却可以发挥政府所起不了、不好起、起不好的作用。公益组织在灾害治理中的独特优势突出体现在:贴近基层、贴近民众,直接嵌入进灾区民众生活空间之中,对需求的回应更加灵敏、更加直接、更加全面也更加深入。因而,在灾害治理过程中,政府与公益组织的角色、功能具有互补性,并不是非此即彼的替代性关系。然而,公益组织要能有效参与灾害治理,需要汲取和使用足够的社会资源,这是现实经济基础。这实际上包括两个方面的内容:一是如何最大限度地动员社会资源,二是汲取来的社会资源如何有效使用。这两个方面是相辅相成、密切关联的:动员社会资源是有效使用社会资源的前提,有效使用社会资源是动员社会资源的目的。公益组织参与灾害治理的制度环境表面上涉及政府与公益组织之间的关系,实质上反映的是执政党与公益组织之间的关系。公益组织成长与公益组织党建的内在逻辑是:公益组织党建是公益组织成长的重要动力资源,公益组织的有效成长推动了公益组织党建的有效展开。公益组织的成长以及公益组织在国家政治生活中的影响力,决定了公益组织党建的有效发展对执政党建设与治理具有全局性的战略意义。因此,正视公益组织成长的历史必然性与现实价值并积极有效地开发与运作这一重要的执政资源来推动中国社会与政治发展,是执政党建设所面临的一个战