

从新冠肺炎疫情应对看慈善参与短板和未来发展

郑子青

〔摘要〕 2020年初新冠肺炎疫情暴发后,社会各界积极参与捐献和提供志愿服务,在抗击疫情中发挥了特殊作用,产生了广泛的社会效应和价值,同时也暴露出慈善力量参与应急管理体制机制中的问题和慈善组织自身能力建设欠缺等方面的不足。因此,亟待进一步完善政社协同机制,加强社会动员引导,加大枢纽型慈善组织培育力度,提升应急能力,强化法制化与信息化支撑。

〔关键词〕 新冠肺炎疫情;慈善力量;应急管理;政策建议

2020年初新冠肺炎疫情的暴发,是对我国国家治理体系与治理能力的一次重大考验,它不仅检验着各级政府应对重大突发公共卫生事件的能力,同时也能够全面检视社会力量在国家治理体系与应急机制中的参与作用。在这次疫情中,以各类企业、社会组织、志愿者、社会工作者等为代表的众多社会力量通过捐献款物和提供志愿服务等慈善方式广泛参与疫情应对,为抗击疫情提供了巨大支持,带来了广泛的社会效应和价值,凸显了社会慈善的力量及其在应急体系和社会治理中的特殊作用。然而,抗击疫情期间慈善领域也暴露出一些问题,引发了公众的广泛质疑,揭示了慈善参与社会治理特别是应急管理的不少短板。本文旨在简要总结抗击疫情期间的慈善组织与慈善活动所取得的成效,剖析存在的问题,并提出相应的政策建议。

一、慈善在疫情应对中迸发出巨大能量

疫情暴发后,各类社会力量参与新冠肺炎疫情防控,提供了大量人力、物力、财力等方面的支持,充分体现出了中华民族乐善好施的优良传统和中国特色社会主义制度下“一方有难、八方支援”的价值追求,有效地缓解了抗击疫情一线的物资需求与人力不足等压力,为战胜疫情做出了突出的贡献。

(一) 提供了重要的抗疫资金补充

新冠肺炎疫情激发了社会各界捐款热潮。据统计,截至2020年3月6日,726家捐赠总额在1000万元以上的企业总计捐赠208.19亿元^①;截至2020年3月26日,全国7901万多名党

〔作者简介〕 郑子青,管理学博士,民政部政策研究中心助理研究员。主要研究方向:社会保障理论与政策。

〔基金项目〕 国家社会科学基金特别委托项目“中国社会法系列研究”(18@ZH023)。

① 庄双博:《中国企业大战“疫”》,《中国民商》2020年第2-3期。

员响应中共中央的号召,自愿捐款达 82.6 亿元^①;众多普通群众、企业家、明星也纷纷捐赠。据不完全统计,截至 2020 年 3 月 8 日 24 时,全国各级慈善组织、红十字会接受社会捐赠资金约 292.9 亿元^②,捐款总额超过中央财政安排(截至 2020 年 3 月 21 日 257.5 亿元)^③,成为抗击疫情的重要资金来源。如北京韩红爱心慈善基金会发起的“韩红爱心驰援武汉”项目,带动 200 多位明星艺人捐款捐物、投身采购运输一线,截至 2020 年 3 月 20 日,该基金会共计收到社会各界捐赠善款 3.29 亿元^④。在此次疫情最需要各类医疗物资及民生保障物品的前提下仍有如此规模的社会捐款,表明社会力量已经成为一支有能力提供大量资金支援的重要力量,特别是在当前财政增收乏力的局面下,社会各界捐款有效地弥补了政府财力的不足。

(二) 筹集了大量的防疫物资与生活物资

抗疫期间,海内外社会力量自发筹措各类物资助力疫情防控一线。多个留学生志愿者团队联络开发运输线路,将海外各个渠道采购到的相关医疗防护物资送到武汉,上海通用五菱、比亚迪等企业改造或自建生产线生产口罩等医疗物资支援疫情防控一线,全国各地向湖北武汉捐赠大量粮食、蔬菜,众多明星及“粉丝”团体筹措各类医疗物资等。据不完全统计,截至 3 月 8 日 24 时,全国各级慈善组织、红十字会接受社会捐赠物资约 5.22 亿件^⑤,有力地缓解了特定时期抗疫一线物资短缺的问题。

(三) 大量志愿者和社会工作者的参与弥补了人力资源的不足

新冠肺炎的高传染性,使人员隔离成为必要措施,导致抗疫一线工作人员告急,特别是疫情较重地区的普通市民也因隔离在家而极其需要相关生活服务,外部人员又难以进入。但在湖北省内特别是武汉市,广大社会工作者和志愿者主动参与疫情防控一线工作。比如有快递小哥主动发起志愿者团队,解决众多一线医护人员出行、就餐以及日常物资配送等问题,有志愿者、社会工作者主动参与居民小区物资配送等社区服务工作,还有众多湖北省外的专业社工在本地向湖北提供心理疏导、人文关怀、关系调适等方面的服务。这些人力上的支援,有效地缓解了疫情应对中基层工作力量不足的矛盾,促进了良善互助的社会氛围,彰显了爱心善意和责任担当。

(四) 社会团体发挥了相应的专业支撑作用

各类社会团体并非慈善组织,但作为专业的社会力量亦积极响应号召,参与募捐及志愿服务,为抗击疫情主动承担社会责任。如武汉物流协会联合武汉现代物流研究院、壹米滴答等大型物流企业及热心货车车主组建防疫志愿货车车队和志愿私家车车队,向武汉雷神山医院、火神山医院、湖北省人民医院等单位运输保障物资。以武汉大学校友会、北京大学校友会、浙江大学校友会、上海交通大学校友会和各地分会为代表的一批校友会组织积极协调海外资源,从

① 《全国 7901 万多名党员踊跃捐款支持疫情防控工作》,人民网: <http://politics.people.com.cn/n1/2020/0328/c1001-31652354.html?form=rect>, 2020 年 3 月 28 日。

② 《民政部:全国社会捐赠资金已达 292.9 亿元》,人民网: <http://society.people.com.cn/n1/2020/0309/c1008-31623699.html>, 2020 年 3 月 9 日。

③ 《积极财政政策效果逐步显现——1—2 月全国财政收支运行综述》,《中国财经报》,2020 年 3 月 26 日第 1 版。

④ 北京韩红爱心慈善基金会官方微博: <https://weibo.com/u/2684793101>。

⑤ 《民政部:全国社会捐赠资金已达 292.9 亿元》,人民网: <http://society.people.com.cn/n1/2020/0309/c1008-31623699.html>, 2020 年 3 月 9 日。

美国、韩国、澳大利亚、新西兰、新加坡等10多个国家和地区募集、采购防护物资和设备,向国内运输^①。中国社会保障学会组织召开“抗击新冠肺炎疫情与社会保障”研讨会,将核心观点编印成《民生专报》提交中央领导同志和有关主管部门,为进一步发挥疫情防控中社会保障制度的积极功能,并以此为契机完善社会保障体系提供智力支持^②。还有一些地方医药行业协会及时了解医院需求,动员协调保障医疗专业物资供给;一些非公立医疗机构协会组织全行业参与疫情防控阻击战;互联网组织用科技力量鼎力支援疫情防控的科学研究、临床救治、公共服务和生产生活稳定,积极宣传疫情防控权威信息,多形式科普防疫知识,全力做好疫情防控信息传播和舆论引导工作。所有这些,均表明社会力量在抗击新冠肺炎疫情中得到了广泛动员,构成了公益慈善事业的有效补充。

(五) 形成了关注和支持公共卫生与医药研发的放大效应

在举国上下抗击疫情的带动下,社会各界除了捐献直接用于疫情防控的款物外,还出现了大规模支持医疗卫生学科建设、人才培养与医药研发的放大效应。例如,2020年4月2日万科企业资产管理中心向清华大学教育基金一次性捐赠2亿股万科股票(以万科4月1日收盘价每股26.63元计算,此次股权捐赠对应市值约53亿元),用于设立“清华大学公共卫生与健康学科发展专项基金”,专门用来创立清华大学万科公共卫生与健康学院,该学院将以抗击新冠肺炎疫情为首个切入点,聚焦于流行病学、公共卫生管理等研究方向^③。此前,马云公益基金会曾宣布捐赠1亿元人民币,用于支持新型冠状病毒感染肺炎的药物及疫苗研发,其中2000万元人民币用于资助中国工程院新型冠状病毒肺炎预防及治疗药物研发^④。泰康保险集团设立1亿元的公共卫生及流行病防治基金,以帮助国家完善治理结构和公共卫生体系,其董事长陈东升个人捐赠1000万元用于资助武汉大学病毒学国家重点实验室开展新型冠状病毒病原学及防治研究^⑤。类似的例子还有许多。

综上所述,我国社会力量通过慈善捐献与志愿行动,对抗击新冠肺炎疫情起到了重要的补充作用。同时,亦呈现出如下显著特色:一是企业捐献构成了社会捐献的主体,其提供的资金与物资占了绝大份额,表明相当多的企业富有社会责任感;二是物资捐献掀起高潮,特别是海外组织的抗击疫情防护物资捐献掀起了热潮,表明身居海外的同胞与外国友好人士对我国抗击疫情的支持与爱心;三是志愿者参与程度空前,不仅有大量志愿者参与到了抗疫一线,而且提供着许多物资与人员运送、社区防疫等公益服务,成为抗击疫情的一支不可缺少的重要力量;四是疫情前期阶段社会捐献呈现井喷状态,后期相对冷清。这些特色使此次参与抗击疫情的慈

① 徐家良、张其伟:《从“抗疫”实践看社会力量在国家治理体系中的积极作用》,光明网:https://theory.gmw.cn/2020-02/28/content_33601708.htm, 2020年2月28日。

② 《中国社会保障学会组织召开“抗击新冠肺炎疫情与社会保障”研讨会》,全国哲学社会科学工作办公室官网:<http://www.npopss-cn.gov.cn/n1/2020/0309/c430803-31623771.html>, 2020年3月9日。

③ 《清华大学万科公共卫生与健康学院成立》,新华网:http://www.gd.xinhuanet.com/newscenter/2020-04/03/c_1125810983.htm, 2020年4月3日。

④ 《马云公益基金会捐赠2000万资助研发新冠肺炎药物》,新浪网:<https://tech.sina.com.cn/i/2020-02-07/doc-iimx-yqvz1122894.shtml>, 2020年2月7日。

⑤ 《务实行动派陈东升:疫情中的“武大现象”》,新华网:http://www.xinhuanet.com/money/2020-03/23/c_1210526525.htm, 2020年3月23日。

善行动打上了鲜明的烙印。

二、疫情应对中慈善参与暴露出的不足

在肯定慈善力量参与抗击新冠肺炎疫情中发挥了重要作用并做出积极贡献的同时，还应当看到抗击疫情期间公众对湖北省、武汉市红十字会、慈善总会的质疑，以及社会捐献前期高涨、后期低潮的现象，进而直面慈善领域存在的现实问题。全面检视抗击疫情期间的慈善表现，可以发现存在着如下短板。

（一）慈善组织公信力不足

慈善事业是社会公益事业，它以爱心善意为道德基础，以社会捐献为物质基础，以具有公信力的慈善组织为实施主体，以帮助弱者和实现公共利益为己任，这决定了慈善组织的公信力是慈善事业发展之根本。因为只有慈善组织具有公信力，才能赢得公众信赖，进而更多、更好地动员社会资源和服务社会。然而，在我国现实中，由于一些慈善组织的信息不透明、行动迟缓，再加上存在着鱼龙混杂现象，甚至还不时发生借慈善之名行骗捐之实的案例，公众对慈善组织是缺乏充分信赖的。在这样的大背景下，这次抗击新冠肺炎疫情中，官方指定专责接受社会捐献的当地红十字会、慈善总会又因前期存在信息披露不及时、行动迟缓乃至处置失当等行为引发广泛质疑，进一步表明了慈善组织的公信力不足。当然，在这次抗击疫情中，也有赢得广泛支持的慈善组织，如北京韩红爱心基金会坚持每天公布接受捐献和处理善款善物的详细信息，就赢得了各界人士的信赖与支持，短期内即募集到了3亿多元善款；武汉大学校友会及该校教育基金会亦利用其在海内外的影响力与公信力发挥了良好的作用。但总体而言，信息披露不及时、行动迟缓、服务意识不强乃至做出个别违法违规行等仍是当前慈善界较为普遍的现象，其损害的不仅是个别慈善组织的公信力，而且对整个慈善领域的公信力也造成了重大冲击。这种现状不改变，我国的慈善事业就很难获得健康持续发展。

（二）慈善应急机制缺失

作为应急管理体系中的一支重要补充力量，在应对各类自然灾害、大型事故、公共卫生事件等突发性事件中，慈善力量的作用越来越大，但还缺乏专门的应急机制，这直接影响到慈善资源的动员与高效利用。一方面，我国的慈善组织数量与规模都非常有限，即使是中国扶贫基金会、中华慈善总会这样的全国性慈善组织也只有数十名工作人员，具有较大资源动员能力的高校教育基金会的工作人员更是只有个位数，这在平时或许能够应对，但在重大突发事件爆发后面对井喷状态的社会捐献必然难以及时有效应对。在这次抗击新冠肺炎疫情中，受命专责接受社会捐献的湖北省、武汉市红十字会分别只有20多名、10多名工作人员，在大量捐款和捐赠物资面前，客观上因人手不足和捐赠物资需要分类处置而显得力不从心。另一方面，慈善组织之间平时往往缺少沟通与互动，亦未有可以公共使用的慈善信息平台，各自为战的局面必然导致社会捐献与社会需求之间的脱节现象，致使宝贵的慈善资源无法得到有效利用。在这次抗击新冠肺炎疫情前期，就出现了海内外捐献的大量医用防护物资未被及时有效地分配到急需抗

疫防护用品的一线医院与医务人员手中的现象。一边是一线医院自发求助社会直接捐献医疗物资,一边是防护服与医用口罩闲放在仓库;一边是接收新冠肺炎患者的医院防护物资不断告急,一边是还未接收新冠肺炎患者的医院却收到了防护服与医用口罩。这种现象激起公众严重不满。抗击疫情期间发生的这些问题,表明面对重大突发事件或灾难时,会出现“慈善失灵”的现象,慈善应急机制缺失会带来不良后果,从而客观地表明了建立专门的慈善应急机制是慈善力量参与应对重大突发事件或灾难的必需条件。

(三) 社区组织动员相对乏力

在这次抗击新冠肺炎疫情中,因须采取严格的人员隔离措施,疫情发生地区的居民被“宅”在家中,社区成为抗疫主战场,住所成为抗疫场所。然而,与社会各界的捐献和志愿者发挥重要作用不同的是,绝大多数社区未能有效动员本社区居民一同参与抗击疫情,而是相对被动地等待援助。这不仅是应对重大突发事件的一个短板,而且揭示了社区治理的不足。由于社区组织的乏力,居民无法有效参与社会行动,其结果是政府的压力倍增,外援人手不足,致使对居民生活造成更多不便,也在一定程度上引发人们的抱怨。与此同时,一些社区因有序组织社区成员主动应对,包括相互提醒抗击疫情、互助式采购及提供相关社会服务,效果就很明显,疫情不仅未能击垮居民的心理防线,反而促进了社区团结。当前疫情虽然得到了控制,越来越多的地区正在全面恢复正常的生产与生活状态,但疫情带来的次生灾难如心理危机、社会融合及遇难家属抚慰、患者可能留下的后遗症等,均最好能够通过基层社区来加以解决。因此,我国慈善事业的发展还要立足基层社区,有组织地调动社区成员参与社会治理与公益服务的积极性,这是需要尽快弥补的短板。

(四) 社会工作和志愿者等缺乏组织和保障

抗击新冠肺炎疫情期间,社会工作者、志愿者发挥了重要作用,但也暴露出了缺乏有序组织与保障的不足。一是社会工作服务机构和社会工作者定位不够清晰。虽然社会工作专业人员在社区疫情防控中的专业优势得到了很好体现,但社会工作服务机构却没有被当地党委、政府主动纳入防控工作机制中,多数机构是自发参与相关服务。二是社会工作专业化水平有待进一步提升。一方面是公共卫生社会工作和医务社会工作亟待进一步推进和发展。这主要还是法律制度不健全,没有明确规定社会工作如何依法科学有序参与应对突发公共事件,专业身份和地位也没有得到突出。另一方面针对特殊对象(一线医护人员、丧亲人员等)开展的服务,涉及危机心理干预,哀伤辅导等个案,需要高水平的社工团队,而在公共卫生、疾病预防等领域的社会工作专业人才储备不足且缺乏实践。三是一些志愿者缺乏有效的安全保障。此次疫情中,出现了一些自行开展志愿服务的个人因安全保护或保障措施不足染病身故的悲剧,暴露出志愿服务组织难以承担大量应急志愿者的人身意外伤害保险购买费用等问题。如果缺乏有效的组织管理和安全保障,在突发公共卫生事件中,很难保证志愿者的人身安全,这也制约了志愿服务力量作用的发挥。

(五) 涉及慈善普法、监管力度有待加强

在抗击疫情中,慈善领域出现了一些违法违规行为,个别慈善组织违规操作,还有一些不具备公募资格的社会组织、其他组织或者个人开展公开募捐活动的现象。我国《慈善法》明确

规定不具有公开募捐资格的组织和个人不得开展公开募捐。有些不具备资格的社会组织或个人是出于公益目的“好心办了错事”，有些则是在大灾之中假借慈善名义捞取钱财的犯罪行为。这些现象充分反映了涉及慈善的普法、监管存在不足。

上述问题的存在，揭示了我国慈善事业的发展还需要引起党委、政府的高度重视，并努力创造良好的政策与法制环境，更表明慈善界还需要强化行业自律与协调，改进内部治理和努力提升公信力与应对能力。

三、促进慈善事业健康发展的相关建议

从前述分析可见，慈善力量具有自己的优势，能够在社会发展、社会治理和应对重大突发事件中发挥不可替代的有益作用，但现实中存在的不少问题表明必须加快弥补其短板。从建立社会治理共同体和进一步推动我国慈善事业发展的目的出发，未来需要更加完善的政策支持体系和助力慈善组织成长的举措。

（一）充分认识到慈善力量的巨大潜力，发挥慈善组织的优势

前已述及，我国民间资源伴随国家持续高速发展日益雄厚，无论是 2008 年汶川大地震，还是这次抗击新冠肺炎疫情，都显示出了慈善参与的能量与巨大的发展潜力，社会各界的爱心善意值得充分尊重，需要有效加以激励。在这方面，特别需要发挥慈善组织的优势，因为现代慈善早已超越了过去亲友邻里之间和熟人之间的互助，转而更需要通过慈善组织这一载体来达到更多聚集民间资源并发挥其最大综合效能的目的。慈善组织的优势在于它来自民间，是社会各界基于爱心善意自发组织起来开展公益活动的专业化组织，是社会成员参与社会治理并自觉、自主地发挥作用的基本途径。发展好的慈善组织本身就会具有巨大的社会动员能力，并较政府通过税收筹集资金更加符合人们的道德价值取向。这次抗疫期间的北京韩红爱心慈善基金会短期内即筹集了 3 亿多元的善款，如果不是其因人手不够、处理善款善物的行动能力有限而停止接受捐款，相信还会募集到更多的资金。这不仅是韩红个人热心公益已经形成的品牌效应，也是这一慈善组织的规范运行赢得了公众的广泛信任所致，其显示的是慈善组织具有政府无法替代的汇集民间爱心善意的优势。在《慈善法》明确支持慈善事业发展并赋予慈善组织独立法人地位的政策取向向下，应当将充分发挥慈善组织的优势作为发展我国慈善事业的前提条件，并围绕如何发挥这种优势来完善我国的慈善政策支持体系，其中的关键在于法律法规政策明确规制的同时，还要充分尊重慈善组织的自主性与平等地位，并将其纳入社会治理体系给予合理的定位，让其真正担当起动员社会资源、参与社会治理和提供公共服务的职责。

（二）加强政策支持力度并对慈善活动加以引导

此次疫情中，社会力量透过慈善组织与其他公益团体自觉定位、主动补位，迅速投入为抗击疫情提供资源与相关服务的行动中，充分证明了慈善组织能够发挥独特和不可替代的作用。然而，长期以来，我国政府在公共事务处理中都居于绝对主导地位，社会力量参与的空间相对较小，国家对慈善事业的政策支持力度还不大，对慈善动员的引导还不够清晰。此次疫情充分

说明政府虽是公共事务的“主体责任人”，但不代表政府应当承担“无限责任”并“包揽一切”。必须厘清政府在公共事务中权责的边界，通过完善规则、加强引导、大力帮扶、依法监管，推动慈善力量在参与社会治理过程中发挥更积极作用。一方面，进一步完善财政税收支持政策。发达国家和我国香港、澳门、台湾地区的经验表明，财政税收政策支持是促进慈善事业发展的异常重要的条件^①。但我国目前对慈善的税制支持仅有慈善捐献的税收减免政策，还缺乏遗产税、赠与税等税种设置，即使是对社会捐献的税收支持亦存在着不少现实障碍，如个人捐献如何更加便捷地享受减免个人所得税待遇即是现实中存在的问题。同时，财政对慈善事业几乎没有直接支持。而发达国家与我国香港、澳门、台湾地区普遍做法是政府的福利预算主要透过慈善组织来提供社会公共服务。我国虽然已经推行政府购买服务的做法，但还缺乏清晰的政策指引，让慈善组织缺乏稳定的清晰预期，致使慈善组织只能停留在平时或急时向社会各界募集善款善物的初级阶段，无法根据社会发展需要将社会资源与政府公共资源加以整合并为社会提供更加广泛的服务。因此，进一步完善我国的慈善政策支持体系特别是在财政税收政策上明确取向很有必要。另一方面，基于慈善事业是民间的公益事业，参与主体往往很难把握国家大局和社会发展的具体需要，进而很难发展成为宏伟的社会事业，从而特别需要相应的引导。比如，根据国家发展大局和社会发展的需要，养老服务、育儿服务、残疾人服务等急需发展，应当有清晰的政策指引，明确慈善发展的空间和具体行动方向，并配合相应财政税收支持，这样社会各界参与慈善便有了明确的导向，最终不仅能够动员更多的慈善资源，而且可以让慈善事业成为政府实现民生目标的有益伙伴。因此，政府宜将慈善力量纳入国家发展与社会治理体系，在厘清政府责任边界的条件下定期发布慈善政策指南，以使慈善事业的发展紧密跟上国家发展的步伐，并在满足社会发展需要的同时使自身不断发展壮大。

（三）优化慈善事业的结构并着力发展慈善服务

在现实中，我国慈善事业仍然局限于款物捐献，提供公益性社会服务的慈善组织严重偏少，专注于社会服务的基层慈善组织更是稀缺。在此次抗击疫情中，几乎所有慈善组织均在集中精力开展款物募集活动，而疫情较重地区需要的社会公益服务却鲜见慈善组织参与，这种状况显然不利于我国慈善事业的发展。根据发达国家和我国香港、澳门、台湾地区的经验，当国家或地区经济发展水平达到一定高度时，政府主导的法定社会保障体系会日益健全，通过社会救助与社会保险以及政府举办的社会福利设施会为城乡居民提供日益充分的生活保障，而城乡居民需要的各种社会服务因具有多层、多样性和个性化，很难由政府来解决，更不能包办。在抗击疫情中，疫情较重地区就特别需要心理咨询辅导、逝者家属安抚、社会融合等相关服务，这是政府能力不足而慈善力量恰恰能够弥补的地方。有研究表明，我国的社会救助制度、社会保险制度均对慈善事业发展产生相应的挤出效应^②，这种效应主要是资金供应方面。因此，未来慈善事业的发展应当坚持款物捐献与社会服务并重，加快优化慈善事业的结构。在这方面，国家

① 栗燕杰：《中国慈善税收减免制度的评估与展望——以慈善立法为背景的研究》，《北京航空航天大学学报（社会科学版）》2016年第1期；金锦萍：《非营利组织营利性收入税收政策比较研究》，《社会保障评论》2019年第4期。

② 张奇林、宋心璐：《中国政府社会救助支出对民间慈善捐赠的挤出效应》，《社会保障评论》2018年第4期。

除了支持以筹集资金、物资为主的慈善组织如基金会等外，还需要将培育并扶持服务型慈善组织列入重要的政策议题。可以将大量从事公益活动的社会服务机构发展成为服务型慈善组织，同时完善具体的政策规范，让社会成员更多参与到服务型慈善组织中来并发挥作用，现有的志愿服务机制亦可纳入服务型慈善组织。这样，就能够更加畅通人人参与、人人尽责的途径，实现人人皆可可行善的目标，同时更好地、高质量地满足社会发展和不同群体对社会服务的需要。

（四）健全完善慈善力量社会参与机制并加强监管

在这次抗击新冠肺炎疫情中，被指定接受善款善物捐献的湖北省、武汉市红十字会、慈善总会广受质疑，表明慈善力量社会参与机制并不完善。为此，需要将慈善力量社会参与机制建设提到重要位置加快推进。在这方面，一是需要理顺政府与慈善组织的关系，构建慈善力量社会参与的协作机制，而厘清政府的职责边界是关键。在平时，政府的职责主要是明确政策规范、提供政策指引、惩处违法违规的行为或活动。有必要转换政府职能、注重提供相关服务，进而为慈善事业的健康发展创造良好的政策环境并维护其正常运行；不宜对慈善领域的具体活动进行干预，以充分尊重慈善组织的自主性，激发其活力。在遭遇重大突发事件或灾难时，基于应急状态下慈善组织的分散性及对需求信息无法全面把握，需要政府有力介入，但这种介入应当是在依法尊重社会各界捐献意愿和慈善组织自主性的条件下进行的，重点仍然是提供相关服务，包括搭建或帮助具备领导能力的慈善组织建立慈善需求信息平台，引导社会各界捐献，建立公共资源与慈善资源有效对接、协同的机制，以及事中、事后的评估机制和社会监督机制等。现行简单地指定受赠机构并不妥当，更不宜简单地将慈善资源纳入政府资源，如果能够增进政府与慈善组织的协调性将极大地提高慈善资源的使用效率。

二是高度重视慈善应急机制建设。在发生重大突发事件或灾难时，慈善捐献往往呈井喷状态，如果没有专门的慈善应急协调机制，慈善行动就可能陷入杂乱无序状态。因为任何单个慈善组织都不可能一夜之间具备及时应对的能力^①。慈善应急机制至少包括政府与慈善组织的沟通途径、慈善组织之间的协商机制、慈善资源供求信息对接机制以及慈善资源使用的监察机制等。

三是加强监管。慈善事业是利用民间资源举办公益活动的爱心事业，公众对慈善的关注度也极高，慈善组织必须视公信力为生存与发展之根本。为避免慈善活动中因鱼龙混杂而损害公众爱心，必须加强慈善监管。在这方面，需要主管部门更多介入，包括及时规范慈善募捐与款物利用、检查慈善组织的信息公开、惩治慈善领域的违法违规现象等。特别是慈善信息公开构成了监管的重要内容，只有建立充分的信息披露机制，才能进一步激发社会各界的捐献热情，否则，易引起公众质疑，进而损害慈善事业的健康发展^②。这次抗击新冠肺炎疫情中，民政部派出由王爱文副部长率领的工作组于2020年2月2日至4日在湖北省武汉市，与省、市党委、政府共同研究进一步做好疫情防控慈善捐赠工作，还实地调研了湖北省红十字会、湖北省慈善总会、湖北省青少年发展基金会及武汉市红十字会、武汉市慈善总会，现场指导捐赠款物管理分配等工作，明确要

① 郑功成：《慈善事业亟待建立应急机制》，《光明日报》，2020年2月8日第7版。

② 姜丽英：《慈善信息公开存在的问题与对策探析——基于中美对比分析》，《华北水利水电大学学报（社会科学版）》2019年第4期。

求湖北省各级民政部门加快推动完善疫情防控慈善捐赠工作机制,加强统筹协调,提升捐赠款物拨付效率,促进慈善资源供需便利对接,并落实慈善监管责任,指导相关慈善组织和单位依法合规使用款物,增强收支信息公开的及时性、准确性和透明度,主动接受社会各界监督^①。这是主管部门针对重大突发事件中的慈善进行监督的一次具体行动。后来又专门召开全国民政系统进一步做好新冠肺炎疫情防控慈善捐赠监管工作电视电话会议,对全国民政系统充分履行好法定职责,做好疫情防控慈善捐赠监管工作进行再动员、再部署^②。中国红十字会总会亦由其党组书记、常务副会长梁惠玲率领工作组于2020年2月1日晚奔赴武汉,与湖北省、武汉市党委、政府有关领导交换意见,共同研究改进工作措施,推动发挥红十字会在疫情防控工作中的积极作用,认真调查处置舆情反映有关问题,依法规范捐赠款物接受使用和信息公开工作,广泛动员人道力量,为打赢疫情防控阻击战作出贡献^③。应藉此形成稳定的主管部门、上级机关对慈善的监管机制,同时利用好社会监督,以避免平时监管不到位、急时又监管过度的情形。只有确保慈善事业运行规范有序,才能促使慈善公信力不断提升,进而更广泛地动员社会资源为社会发展服务。

(五) 加大枢纽型慈善组织培育力度

随着社会转型不断加快,新生组织元素日益壮大,社会组织尤其是自组织呈爆发式增长。基于对社会的整合和社会组织的凝聚,枢纽型社会组织应运而生^④。然而,在我国慈善领域,尚未形成真正有影响力的枢纽型慈善组织,目前的慈善行业组织力量单薄,各慈善组织往往自行其是。有官方背景的慈善组织如中国扶贫基金会、中华慈善总会以及具有人民团体(群团组织)地位的中国红十字会等虽然实力较强,但平时均只局限于自身发展,与其他慈善组织的关系并不密切,从而并没有被广泛认同为可以起引领作用和能够承担协调职责的枢纽型慈善组织。因此,基于“以社管社”的原则,应当以培育和提高枢纽型慈善组织的服务支持能力为重点导向,并透过枢纽型慈善组织来引领慈善事业健康发展和有效协调慈善资源的高效配置。结合此次疫情公众舆论关注的慈善事业短板,一方面要不断提升各级红十字会、慈善总会等现有政府主导设立的慈善组织的服务能力,推动其与其他慈善组织加强合作,同时强化慈善组织内部治理与行业自律机制,引导其发展成为枢纽型慈善组织;另一方面,应当适应现代社会开放治理的正确取向,积极培育民间慈善组织中的先进组织,在慈善组织运作过程中及时给予明确的帮助和指导,助力其成为当地枢纽型慈善组织^⑤。如果能够在慈善发展实践中通过竞争形成具备相应能力的枢纽型慈善组织,将会形成“一马当先、万马奔腾”的慈善事业发展新局面。

(六) 加强慈善力量参与的法制化、信息化支撑

2016年《慈善法》的制定与实施,不仅为我国慈善事业的发展提供了基本的法律依据,也

① 《民政部工作组赴武汉指导新型冠状病毒感染肺炎疫情防控慈善捐赠工作》,民政部官网:<http://www.mca.gov.cn/article/xw/mzyw/202002/20200200024000.shtml>, 2020年2月4日。

② 《民政部:进一步动员部署疫情防控慈善捐赠监管工作》,《慈善公益报》,2020年3月1日第1版。

③ 《中国红十字会总会工作组赴武汉指导湖北省和武汉市红十字会做好疫情防控工作》,中国红十字会官网:<https://www.redcross.org.cn/html/2020-02/64871.html>, 2020年2月8日。

④ 王鹏:《什么是枢纽型社会组织》,《中国青年报》,2013年10月28日第2版。

⑤ 郑功成:《慈善事业亟待建立应急机制》,《光明日报》,2020年2月8日第7版。

促使其从传统慈善走向现代慈善^①。然而,抗击新冠肺炎疫情期间的事实表明,慈善力量参与的法制化、信息化支撑还不足,这直接影响到了我国慈善事业的现代化,应当加快弥补这一短板。在法制化方面,当前和未来一段时期的主要侧重点应是推动修改、完善《慈善法》中关于建立健全应急状态下慈善力量动员机制,增加慈善力量应对突发事件有关内容;完善《志愿者服务条例》,重点完善志愿者个人开展志愿服务活动、志愿者招募主体和志愿者保险等方面的规范,保障志愿者安全;出台社会组织或慈善组织管理条例,针对暴露出的慈善组织能力不强、行为不规范、信息公开滞后、应急机制不健全等问题,进一步完善条例关于慈善组织治理机构、活动准则、信息公开、监督管理和执法检查等内容;此外还要坚持严格执法,加大对社会力量违法违规行为的查处力度。在信息化方面,需要尽快弥补慈善组织参与的信息化水平的差距。包括提升慈善组织软件开发、数据利用等科技支撑“软实力”,建立注册志愿者信息数据库,完善全国慈善信息公开平台,与国内大型互联网企业合作,加快建立基于区块链技术的捐赠信息平台,建立应急物资的智能化调配网络,发挥大数据平台、人工智能、物联网、区块链、5G通讯技术等优势,增强慈善力量参与社会治理效能。

Engagement of Charities in Response to COVID-19 Outbreak: Areas of Weakness and Future Development

Zheng Ziqing

(Policy Research Center, Ministry of Civil Affairs of the People's Republic of China, Beijing 100721, China)

Abstract: Amid the novel coronavirus disease (COVID-19) outbreak, people from all walks of life actively participated in donation and voluntary services, which played a unique role in the fight against the pandemic and exerted a wide range of social effects and positive outcomes. At the same time, problems relevant to the role of charity in emergency management, as well as the limits of charitable organizations also emerged. Thus, it is urgent to further improve the coordination mechanism between the government and society, strengthen the guidance on social mobilization, enhance the cultivation of charitable organizations which serve as hubs, improve emergency response capabilities as well as strengthen the relevant legal and information systems.

Key words: COVID-19 pandemic; charities; emergency management; policy suggestion

(责任编辑:郭林)

① 陈斌:《改革开放以来慈善事业的发展与转型研究》,《社会保障评论》2018年第3期。