

中国慈善组织参与应对突发事件： 嬗变历程、基本问题与优化路径

陈 斌

〔摘 要〕 新中国成立以来，中国慈善组织参与应对突发事件经历了从探索期、发展期到兴盛期的演进过程，并以参与主体、参与方式和参与程度为具体依据。其中，参与主体呈现出从官方背景慈善组织主导，到官方背景慈善组织为主与民间慈善组织为辅以及官民慈善组织并举演进；参与形式表现出从募集款物、招募志愿者以及少量开展慈善服务等逐渐丰富的过程；参与程度则体现出从少量参与、有限参与到规模参与的特征演变。慈善组织通过募集款物等方式发挥积极功能的同时，亦存在专业能力不足、参与形式单一，缺乏慈善应急机制、资源配置低效以及枢纽型慈善组织发展滞后等问题，从而需要通过加大政策支持力度、完善慈善应急机制、提升慈善组织自身应急能力以及加强枢纽型慈善组织培育等措施予以完善。

〔关键词〕 慈善组织；突发事件；嬗变历程；基本问题；优化路径

一、引言

2022 年 12 月 27 日，十三届全国人大常委会第三十八次会议对《中华人民共和国慈善法（修订草案）》（以下简称慈善法修订草案）进行首次审议，草案新设应急慈善专章，并成为关注的焦点与重点。重大灾难等突发事件是激发公众捐献热情的契机，社会各界所捐款物相比平时亦会陡然增加，能够极大弥补政府投入之不足（见图 1）。^①

突发事件的复杂性与不确定性要求多元主体共同参与治理，慈善组织作为政府与市场之外的重要社会治理主体，是社会成员参与应急治理的重要途径。在本研究中，慈善组织是指依法成立，符合《慈善法》规定，以面向社会开展慈善活动为宗旨的非营利组织，可以采取基金会、社会团体、社会服务机构等组织形式，具有独立性、非营利性、公益性和组织性特征。突发事件则是根据慈善法修订草案的界定，指特别重大和重大的自然灾害、事故灾难和公共卫生等公共事件。

〔作者简介〕 陈斌，华中科技大学社会学院副教授，中国社会保障学会慈善分会理事兼副秘书长。主要研究方向：慈善理论与政策。

〔基金项目〕 国家社科基金青年项目“中国慈善组织参与应急治理的边界逻辑与能力提升研究”（21CZZ025）。

① 参见郑功成等：《中华慈善事业》，广东经济出版社，1999 年，第 138 页。

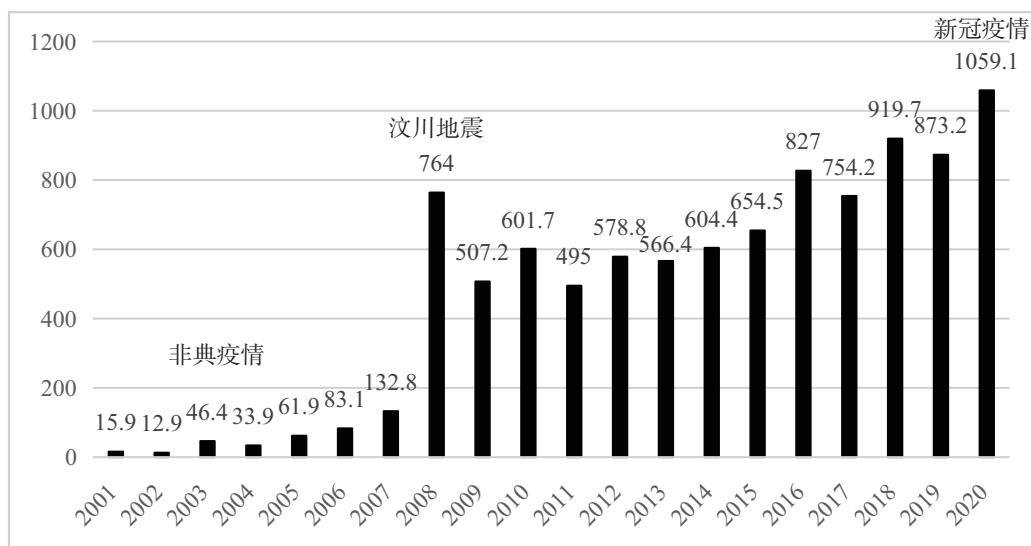


图1 2001—2020年中国接收社会捐赠额情况统计

资料来源：民政部《民政事业发展统计公报（2001—2020）》。

注：2001—2017年为民政部门与慈善组织共同接收的捐赠款物额度；2018—2020年为慈善组织接收的捐赠款物额度。

二、文献回顾

慈善组织参与应对突发事件，既是应对危机的现实需要，也是应急治理的发展趋势。国外对于这一领域的研究以20世纪70年代福利国家出现危机为背景，并以“政府失灵”作为逻辑起点；^①国内学者对这一主题的探讨兴起于2003年的“非典事件”，并在2008年汶川地震后成为研究热点。目前，学术界的研究主要集中于两个视角：一是合法性视角，关注慈善组织作为应急治理主体“何以可能”的问题，以政治学、社会学的研究为主；二是有效性视角，从慈善组织的功能入手，探究其作为应急治理主体“如何可能”的问题，以公共管理学、经济学的研究为主。

（一）合法性视角

合法性视角是将慈善组织作为应对突发事件多元主体之一，研究其介入的合法性来源与合法性困境。

1. 合法性来源。突发性灾难的频发与传统应对模式的失效是慈善组织参与突发事件治理的前提条件，也构成其合法性基础：一是风险治理的需要，它是全民与政府共同面临的不确定性情境；二是“政府失灵”之使然，传统的全能型政府危机应对方法已难以实现风险治理；三是合作治理的趋势，“志愿失灵”的存在预示着任何一方都无法单独应对各类突发事件的挑战，

^① 参见 Weisbrod Burton, "Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in Three-Sector Economy," in Phelps Edmund (ed.), *Altruism, Morality and Economic Theory*, New York, Russel Sage, 1974.

合作治理成为普遍选择,也是其获得行政合法性的重要手段。^①

2. 合法性困境。关于这一点,现有研究认为具体表现在以下三个方面:一是慈善组织参与应急治理的法律法规不健全,限制了其合法参与的渠道;二是传统科层治理结构和路径依赖等因素影响了慈善组织参与的主体资格,进而产生合法性认同困境,制约了慈善组织参与应急治理的空间与治理效能;三是慈善组织自身定位不清、应急救援项目开发与专业能力不足,导致其与政府间的合作关系难以维系。^②

(二) 有效性视角

有效性视角主要关注慈善组织参与应急治理的积极作用、制约因素以及完善措施。

1. 积极功能。学者们表示,慈善组织介入应急治理的优势主要体现在三个方面:一是自主性与灵活性强,反应迅速,能够及时自我动员与自我组织;二是专业性优势使慈善组织在应急救援各个阶段尤其是灾后重建中发挥重要作用;三是个性化的差异服务有利于满足灾民的不同需求。^③

2. 制约因素。现有研究指出,主要有三种因素制约慈善组织应急治理功能的发挥:一是法制欠完备,现行立法主要调整常态下的慈善关系,缺乏紧急状态下的应急机制;二是不同参与主体责任边界不清、协作机制缺失,政府与慈善组织在应急治理中缺乏沟通与互动机制,导致应急合作困境;三是慈善组织参与形式单一,仅限于应急款物募集、志愿者招募等活动。^④

3. 完善路径。研究者们提出了三个方面的改进措施:一是健全慈善组织参与应急治理的法律体系,明确慈善组织的地位与身份合法性;二是建立政府与慈善组织之间的长效应急协作机制;三是加强慈善组织应急治理能力建设,优化慈善事业的结构。^⑤

慈善组织参与应对突发事件是一个跨学科的议题,现有研究从多个视角探索并阐述了慈善组织“何以成为”以及“如何成为”应急治理主体。然而,主要是从社会组织的视角论及其参与突发事件的治理,并时常将社会组织与慈善组织的危机应对混同。本文聚焦于慈善组织如何参与突发事件应对,在全面梳理其嬗变历程的基础上,深入剖析其存在的主要问题,进而提出有针对性的优化建议。

① 岳经纶、李甜妹:《合作式应急治理机制的构建:香港模式的启示》,《公共行政评论》2009年第6期;张海波、童星:《中国应急管理结构变化及其理论概化》,《中国社会科学》2015年第3期;龚维斌:《应急管理中国模式——基于结构、过程与功能的视角》,《社会学研究》2020年第4期。

② 郑功成:《中国慈善事业发展:成效、问题与制度完善》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2020年第6期;邓燕华:《社会建设视角下社会组织的情境合法性》,《中国社会科学》2019年第6期;邓国胜等:《响应汶川——中国救灾机制分析》,北京大学出版社,2009年,第42-43页。

③ 张强、张元:《中国应急志愿服务发展现状与前瞻——基于新冠肺炎疫情应对的观察》,《杭州师范大学学报(社会科学版)》2020年第4期;钟开斌:《中国应急管理体制的演化轨迹:一个分析框架》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第6期;徐家良:《疫情防控中社会组织的优势与作用——以北京市社会组织为例》,《人民论坛》2020年第23期。

④ 郑功成:《中国慈善事业发展:成效、问题与制度完善》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2020年第6期;金锦萍:《疫情应对中慈善组织的特殊规范和行动特点》,《学海》2020年第2期;林梅:《慈善领域应急机制的建立与完善》,《人民论坛》2020年第14期。

⑤ 金锦萍:《论突发事件应对中政府与慈善组织的关系——以公益募捐主体为视角》,《社会保障评论》2021年第3期;李德健、杨思斌:《我国慈善应急法制的理论反思与完善路径》,《浙江工商大学学报》2022年第3期;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;郑子青:《从新冠肺炎疫情应对看慈善参与短板和未来发展》,《社会保障评论》2020年第2期。

三、慈善组织参与应对突发事件的嬗变历程

中国是一个自然灾害等突发事件频发的国家，历史上各种民间力量参与抗灾救灾的种种善举发挥了积极作用，形塑了中华民族“一方有难、八方支援”的优良传统。然而，慈善组织参与突发事件应对在新中国成立后经历了一段曲折的发展历程。在新中国成立初期，慈善组织被统一接收和改造，政府被视为整个慈善救济事业的责任主体，民间慈善组织参与应对自然灾害等突发事件的活动亦随之销声匿迹；^①慈善作为一项事业来发展始于改革开放之后，伴随着改革开放的进程于20世纪90年代开始真正走向复苏；^②进入21世纪后，因汶川地震、玉树地震、芦山地震等灾害事故的发生，慈善组织参与突发事件的应对开始走向规模化。^③以参与主体、参与方式和参与程度为依据，中国慈善组织参与应对突发事件大体可以划分为以下几个阶段。

（一）慈善组织参与应对突发事件的探索阶段（1978—1993）

改革开放之初，到欧美考察的第一批中国政府官员发现，发达国家在政府之外可以通过基金会筹资做社会事业，出于为经济建设服务的初衷，于是纷纷打报告设立基金会。^④1981年7月，中国儿童少年基金会由中国福利会、中国人民保卫儿童全国委员会、全国妇联等17个全国性社会团体和单位发起成立，这是新中国成立后第一个以公开募捐形式为儿童少年教育福利事业服务的全国性公益基金会。自中国儿童少年基金会成立后，一批有着重要影响力的基金会相继成立，如1982年成立的宋庆龄基金会、1984年成立的中国残疾人福利基金会。除此之外，中国妇女发展基金会、中国青少年发展基金会、中国扶贫基金会（现更名为中国乡村发展基金会）等也成立于这一时期。然而，由于计划经济时代对慈善的排斥心理并未消散，这一时期成立的基金会基本是由政府主导的，并以官方背景慈善组织的形式存在。^⑤

在自然灾害等突发事件应对领域，随着政府的相关政策松动，上述慈善组织亦开始参与其中，并以款物募集为主要方式。比如，中国儿童少年基金会在20世纪80年代多次拨款拨物救助我国遭受地震、洪灾和火灾等自然灾害地区的儿童少年；^⑥爱德基金会积极参加1987年5月发生的大兴安岭特大火灾，除参与紧急救援外，还专门设立了60万元的灾后发展基金，专门用于灾区人才培育；^⑦1991年的华东大水灾则掀起了民间慈善捐赠的热潮，截至当年年底，全国共接收境内外捐赠款物合计23亿多人民币，相当于国家正常年份灾民生活救济费的2.3倍，这次大规模的慈善捐赠活动为后来全国各地建立慈善协会开展募捐活动发挥了示范作用。^⑧

总之，这一阶段慈善组织参与应对突发事件处于探索之中，并主要以临时动员、集中募捐

① 郑功成等：《当代中国慈善事业》，人民出版社，2010年，第101-102页。

② 郑功成等：《当代中国慈善事业》，人民出版社，2010年，第124-125页。

③ 韩俊魁、赵小平：《中国社会组织响应自然灾害研究》，社会科学文献出版社，2016年，第1-4页。

④ 杨团、葛道顺：《中国慈善发展报告（2009）》，社会科学文献出版社，2009年，第15页。

⑤ 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。

⑥ 周秋光、曾桂林：《中国慈善简史》，人民出版社，2006年，第383页。

⑦ 韩俊魁、赵小平：《中国社会组织响应自然灾害研究》，社会科学文献出版社，2016年，第16页。

⑧ 周秋光、曾桂林：《中国慈善简史》，人民出版社，2006年，第387页；郑功成等：《多难兴邦——新中国60年抗灾史诗》，湖南人民出版社，2009年，第274页。

为主,这些集中性捐助往往在大型自然灾害后发起,一般具有比较强的目标,主要突出灾难性事件,且时段比较固定,只在大灾发生后的一段时间内进行,从而具有临时性、突发性、行政性等特点。

(二) 慈善组织参与应对突发事件的发展阶段(1994—2007)

进入20世纪90年代以后,我国改革开放的进程进一步加快,社会主义市场经济体制得以确立,慈善理念在经历前一阶段的“探索”之后逐渐传播,整个社会对慈善事业的地位和作用也开始有了新的认识,政治人物亦公开支持并亲身参与慈善活动,慈善事业的发展环境逐步得以改良。

1994年是中国慈善事业发展的标志性年份。同年2月,人民日报首次正面发表署名文章——《为慈善正名》,明确提出“社会主义需要自己的慈善事业,需要自己的慈善家”。该署名文章的发表,可以视为政府认同慈善并鼓励慈善事业发展的政治宣言。同年4月,中华慈善总会成立,这是新中国成立后第一个全国性的综合性慈善组织。中华慈善总会成立后,各种直接冠以“慈善”名称的慈善组织在中国大陆如雨后春笋般涌现。2004年,随着《基金会管理条例》的颁布,一种新的基金会形态——非公募基金会诞生,从而开启了官方背景慈善组织与民间慈善组织共同存在、共同发展的时代。

随着慈善组织的蓬勃发展,其在应对地震、洪灾等突发事件中亦开始发挥重要作用,且仍以募集款物为主。中华慈善总会在1998年张北、尚义地震发生后迅速发起“98第一救援行动”,为灾区人民筹募善款达1005万元,物资折款2000多万元,极大地缓解了灾情对民众的影响;针对1998年发生的特大洪涝灾害,中华慈善总会第一时间发起“98抗洪赈灾紧急救援行动”,并与中国红十字总会、中央电视台联合举办抗洪赈灾义演活动,共募集款物达6亿多元(由中华慈善总会与中国红十字会分别接收)。为帮助灾民重建家园、恢复生产生活,中华慈善总会还与全国政协、民政部、各民主党派、全国工商联等机构共同举办了“同舟共济,重建家园”劝募活动,共募集善款1亿多元。截至1998年11月底,中华慈善总会募集的赈灾捐赠款物总计达6.27亿元,其中捐款3.65亿元,捐物折合人民币2.62亿元,从而有力地支援了受灾地区的抗洪赈灾与恢复重建。^①除此之外,2003年上半年暴发的“非典”疫情亦激发了社会各界参与捐赠的热情,各类慈善组织亦积极投身于疫情防治的工作之中,为抗击“非典”疫情作出了巨大贡献。据统计,截至2003年7月1日,全国共接收社会捐赠款物40.74亿元,其中,中华慈善总会和地方慈善总会共接收1.96亿元。^②

综上,慈善事业在这一时期得以“正名”,各种冠以慈善名称的慈善组织纷纷成立,并积极参与到“98抗洪”“非典疫情”等突发事件应对之中,慈善开始重新回到普通公众的视野。然而,在此阶段,因为慈善组织的发展水平不足,更多只是有限参与应对当时的突发事件。

① 郑功成等:《中华慈善事业》,广东经济出版社,1999年,第133-135页;周秋光、曾桂林:《中国慈善简史》,人民出版社,2006年,第395-396页。

② 韩颖:《新中国成立以来救灾捐赠研究》,人民出版社,2020年,第132页。

（三）慈善组织参与应对突发事件的兴盛阶段（2008 年至今）

进入 21 世纪以后，政府更加重视慈善事业的发展，社会各界对慈善事业的关注度和支持力度日渐提升，慈善事业在短期内获得了较快发展。其一，自 2005 年以来，无论是《政府工作报告》还是《国民经济发展规划》，均会提到慈善事业，并明确表示政府对慈善事业的关注和重视。由此可见，政治因素已经由过去的限制因素转变成了慈善事业发展的推动因素。^①其二，经济的快速发展与城乡居民收入的显著增长，使得越来越多的社会成员进入富裕阶层，社会对富人群体投身慈善事业给予了更多期望，同时先富起来的群体也开始具有回馈社会、满足精神需求的意愿，慈善事业发展的物质基础日益雄厚。其三，与经济的快速发展和越来越多社会成员进入富裕阶层相伴随的是贫富差距进一步扩大化，从而对慈善事业的需求也越大。此外，以互联网为代表的信息技术飞速发展亦改变着慈善事业的发展格局，尤其在推动慈善参与大众化方面发挥着重要作用。基于上述背景，慈善组织在参与应对突发事件中开始走向规模化，其作用亦日益凸显。

作为国家应急治理体系的有效组成部分，中国慈善组织大规模参与应对突发事件始于 2008 年，并体现在这一时期暴发的历次重大灾难事件之中。2008 年汶川地震发生后，慈善组织第一时间投入到抗震救灾工作中，据不完全统计，奔赴四川灾区一线参与救灾的慈善组织达到 300 多家，并有数以万计的慈善组织开展了捐款捐物、医疗救助等慈善活动。^②截至 2009 年 4 月 30 日，全国共接收国内外社会各界抗震救灾捐款 659.96 亿元，捐赠物资折价 107.16 亿元，且首次个人捐赠超过企业捐赠。^③汶川地震之后，中国又相继经历了青海玉树地震（2010）、舟曲泥石流（2010）、四川雅安地震（2012）、云南鲁甸地震（2014）等自然灾害，慈善组织通过现场救援、捐赠款物、心理疏导、灾后重建等方式发挥了重要作用。

2020 年暴发的新型冠状病毒肺炎疫情是新中国成立以来遭遇的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的重大突发公共卫生事件，疫情暴发后，以慈善捐赠和志愿服务为主要表现形式的社会慈善再一次被激发，慈善力量在弥补政府防疫资源不足方面发挥了重要作用，为抗击疫情作出了重要贡献。根据民政部发布的数据，截至 2020 年 4 月 23 日，全国各级慈善组织、红十字会共接收社会各界捐款约 419.94 亿元，捐赠物资约 10.94 亿件。^④据不完全统计，截至 2020 年 4 月 7 日，全国各地开展的疫情防控志愿服务项目多达 17.7 万个，参与疫情防控的注册志愿者达到 361 万人。^⑤慈善组织在开展款物募集与志愿服务的同时，也实施了专门的慈善项目，有针对性地满足疫情防控的需求。一方面，对特定人群开展专项支持。比如，湖北省慈善总会针对基层一线从事疫情防控工作的人员（如公安民警、社区工作者、公益人士、民政服务机构人员等）以及感染新冠肺炎和因感染新冠肺炎去世的困难群众，设立了“疫情防控关爱计划项目”；^⑥为帮

① 郑功成：《中国慈善事业的发展与需要努力的方向——背景、意识、法制、机制》，《学海》2007 年第 3 期。

② 韩俊魁、赵小平：《中国社会组织响应自然灾害研究》，社会科学文献出版社，2016 年，第 21 页。

③ 韩颖：《新中国成立以来救灾捐赠研究》，人民出版社，2020 年，第 106 页。

④ 宫蒲光：《慈善事业：疫后反思》，《社会治理》2020 年第 6 期。

⑤ 中国公益研究院：《新冠肺炎疫情及防控分析》，中国公益研究院官网：www.bnu1.org/show_1808.html，2020 年 4 月 14 日。

⑥ 湖北省慈善总会：《疫情防控关爱计划项目》，湖北省慈善总会官网：<https://www.hbcf.org.cn/pv.html?id=23c40b50-4c9f-4603-9d7b-63d3a3c4a96a>，2023 年 3 月 15 日。

助家庭贫困的新冠肺炎患者渡过难关，卓尔公益基金会在 2020 年 2 月 12 日启动了“贫困新冠肺炎患者救助计划”，向每位贫困患者提供 1 万元生活与营养救助补贴，帮助其树立信心、战胜疫病。另一方面，针对重点人群提供心理疏导。武汉作为抗击新冠肺炎疫情的“主战场”，由于封控管理时间长、确诊病例和危重症病例较多、疫情传播风险高等原因，部分新冠肺炎病亡者家属、新冠肺炎康复患者家庭、受疫情影响的特殊困难家庭、一线社区工作者及医护人员家庭积累了较为严重的心理问题。为此，武汉市慈善总会实施了“爱满江城”慈善项目，通过慈善组织募集资金，社会工作者提供专业心理疏导服务，对上述重点人群开展心理疏导，旨在缓解其心理创伤，让受疫情影响的个体更好地重返生活社区及社会。^① 上述专项慈善行动的实施，能够有针对性地保障特定群众的应急需求，也有利于化解社会矛盾、促进社会稳定与和谐。

总之，随着国家对慈善事业的重视程度日益增加以及社会公众对慈善的认识与参与积极性不断增强，慈善组织在这一时期开始真正规模化参与突发事件，并且呈现出官方背景的慈善组织与民间慈善组织并举的局面，参与方式也不再局限于单一的款物募集，亦开始向志愿者招募、设置专项慈善项目以及开展心理疏导、社会融入等慈善服务拓展。

综上所述，以参与主体、参与方式和参与程度为依据，中国慈善组织参与突发事件应对的变迁历程可以划分为探索期（1978—1993）、发展期（1994—2007 年）和兴盛期（2008 年至今）等三个阶段。纵观中国慈善组织参与突发事件应对的演进历程，可以发现，其经历了一个渐进的发展过程，就其演进特征而言，具体表现为：参与主体呈现出官办慈善组织主导，到官方背景慈善组织为主与民间慈善组织参与为辅，以及官方背景慈善组织参与并举等几个阶段；参与形式表现出从募集款物、招募志愿者以及少量开展慈善服务等逐渐丰富的过程；参与程度则体现出从少量参与、有限参与以及规模参与的特征演变（表 1）。

表 1 中国慈善组织参与突发事件应对的演进历程

	探索期 (1978—1993)	发展期 (1994—2007)	兴盛期 (2008 年至今)
参与主体	官方背景慈善组织	官方背景慈善组织为主、 民间慈善组织为辅	官民慈善组织并举
参与方式	款物募集	款物募集为主、少量志愿服务	款物募集为主、慈善服务为辅
参与程度	少量参与	有限参与	规模参与

资料来源：作者自制。

四、慈善组织参与应对突发事件的基本问题

纵观中国慈善组织参与突发事件应对的变迁历程，可以看出，慈善力量已经成为应对重大灾难中不可或缺的重要组织部分，极大地弥补了政府投入之不足。然而，慈善组织在参与突发

① 武汉市慈善总会：《爱满江城——让社区有温暖》，武汉市慈善总会官网：<https://www.wh-charity.com/pv.html?id=0108b7fa-25b8-44ec-b350-ef71bf9bc7f7&URLparamName=%E7%88%B1%E6%BB%A1%E6%B1%9F%E5%9F%8E>，2020 年 6 月 14 日。

事件应急治理过程中亦存在一系列问题，这些问题的存在既成为舆论诟病的焦点，也影响了慈善力量的参与效率。

（一）专业能力不足，参与形式单一

慈善组织是保障慈善活动顺利开展的组织基础，在应对突发事件的情势下，慈善组织的专业能力是保证慈善救助活动有序开展的基本前提。然而，当前我国慈善组织自身普遍存在应急救援专业性不强、专业价值未凸显等问题，具体体现在以下几个方面。

第一，慈善组织的规模有限，制约了其应急能力的发挥。比如，在应对新冠疫情过程中，被指定接收和分配慈善捐赠资源的某个省级和市级慈善组织分别只有 20 多名和 10 多名工作人员，这样的人员规模也许能够应对常规情形下的慈善工作，但在突发事件发生时，面对数以百亿计的慈善捐款和难以计数的捐赠物资，慈善组织即便在主观上想妥善处理，但客观上因工作人员不足而力不从心，捐赠款物分配不及时、捐赠信息更新不及时等问题接踵而至，公众质疑不断，最终导致慈善组织的公信力受损。^①

第二，一些慈善组织管理者的专业能力不足，缺乏果断决策的能力。^② 比如，在抗击新冠肺炎疫情的过程中，因不同于以往的地震、洪灾等自然灾害，众多慈善组织对早期疫情的判断、疫情后期发展以及救援应对决策的提出等方面均显得较为滞后。除韩红爱心慈善基金会等少数慈善组织在抗疫前线较为活跃之外，大多数慈善组织因缺乏专业知识或决策能力不足而较为被动。

第三，慈善组织自身定位不清，参与形式单一。一是从参与阶段或时段来看，大多数慈善组织都是过度集中于紧急救援阶段，而忽视了应急治理的其他阶段，大部分慈善捐赠也被指定用于紧急救援阶段，对于防灾、备灾以及灾后恢复重建的慈善支持远少于这一阶段；同时，尽管灾前投入比灾后投入的效益更大，但平时防灾减灾类的项目也非常难筹款，慈善组织自身也很难沉淀资金来做这些项目。二是从参与内容来看，大部分慈善组织主要局限于紧急救援阶段的款物募集和志愿者招募，能够提供公益性社会服务的慈善组织非常少，这也是导致慈善力量在紧急救援时非常高涨，但到灾后重建阶段却相当冷清的重要因素，慈善力量的全过程参与不足。比如，在抗击新冠疫情过程中，大部分慈善组织都是在集中精力募集款物，但对疫情严重区域部分人群所需要的心理疏导、社会融合等公益服务，慈善组织的参与相对较少。

（二）缺乏慈善应急机制，资源配置效率不高

慈善组织在应对自然灾害、公共卫生事件等突发事件中发挥了越来越重要的作用。然而，因缺乏慈善应急协调机制与相应的信息共享平台，直接影响了慈善资源的有效动员与合理配置。

一方面，捐赠款物发放迟缓，信息披露不及时。在抗击疫情期间，武汉出现一边是社会各界捐赠的物资堆积在仓库，但另一边则出现的是各大医院因缺乏防疫物资而直接向社会求援的局面，招致社会公众严重不满。此外，面对公众的质疑，得到的反馈是信息提供有误，但更正时又出现了新的错误。上述问题引发了慈善领域负面舆情所带来的社会信任危机，也挫伤了公

① 郑功成：《慈善事业须以公信力为本》，人民网：http://gongyi.people.com.cn/n1/2020/0205/c15113_2-31572429.html，2020 年 2 月 5 日。

② 中国社会保障学会：《让每一份爱心善意都及时得到落实》，光明网：http://www.gmw.cn/xueshu/2020-02/28/content_33603150.htm，2020 年 2 月 28 日。

众进一步参与捐赠的热情。^①

另一方面,资源错配、浪费情况亦比较严重。在汶川地震救援期间,有的学校由于国家领导人视察过而出现了井喷式的捐赠高潮,有的受灾学校甚至获得了数以亿元计的捐款,而另一些受灾学校却没有任何捐款,结果导致捐款多的学校兴建了过分超前的豪华校园及设施,现在要维护校园与校舍却成了学校的负担,而另一些学校却只得到了十分有限的财政拨款。这种人为导致的捐赠不均问题,并未使十分有限的慈善资源得到合理配置,从而造成了直接浪费。^②

再者,缺乏明确分工,无序参与情况较普遍。由于没有明确分工,在应急救援过程中很大程度上都是自行其是,没有接受统一调度,因而在整体上显示出无序参与的状态,反而影响了救援的效率。比如,在2021年河南水灾救援过程中,尽管政府在郑州设立了“协调中心”,不少民间救援力量前去报备,但后续并没有接入政府的指挥系统,所以一般都是按照自己团队负责人的指示来参与救援。此外,在汶川地震与雅安地震救灾过程中,均出现了大量慈善力量一拥而上,造成交通堵塞影响救援的情况。这种无序参与的现象极大地影响了救援的效率。

(三) 枢纽型慈善组织发展不足,慈善行业力量单薄

在抗击疫情过程中,缺乏真正有影响力的枢纽型慈善组织参与,从而极大地制约了慈善力量积极功能的发挥。在应对突发公共事件时,枢纽型慈善组织的作用非常突出。然而,我国慈善领域的枢纽型慈善组织尚处于缺位状态,整个行业呈现一种碎片化、原子化状态,各个慈善组织往往各行其是,进而导致整个慈善组织内部的动员机制、协调机制难以建立。在抗击新冠肺炎疫情之初,当地慈善总会作为捐赠款物的接收主体,其扮演的即是枢纽型慈善组织的角色。尽管这些慈善组织相较于其他单个慈善组织具有组织体系相对完整等优势,但其能力明显不足,且平时与其他慈善组织之间缺少沟通和联系,从而并未被广泛认同为能够发挥协调功能的枢纽型慈善组织。

五、慈善组织参与应对突发事件的优化路径

虽然慈善力量具有自身优势,能够在突发公共事件应急治理中发挥不可替代的补充作用,但因慈善组织自身应急能力不足、慈善应急机制缺失所导致的慈善活动无序与资源配置失效等问题亦需要加快弥补。

(一) 加大政策支持力度

在我国突发公共事件应急治理中,慈善组织通过募集款物 and 提供志愿服务而发挥了重要作用,但政府始终扮演着主导性角色,慈善组织参与的空间较小,政府对慈善力量参与应急治理的政策支持力度仍有待提升。因此,有必要通过完善相关政策,进一步促进慈善组织在应急治理中发挥更大作用。一方面,明确慈善组织在应急治理中的独立法人地位。在修订《突发事件

① 郑功成:《慈善事业须以公信力为本》,人民网:<http://gongyi.people.com.cn/n1/2020/0205/c151132-31572429.html>, 2020年2月5日。

② 郑功成主编:《慈善事业立法研究》,人民出版社,2015年,第155-156页。

应对法》中，明确慈善组织、志愿者等参与突发事件应对的法律地位、参与责任、参与机制、动员机制、保障激励等规定。在《慈善法》明确支持慈善事业的发展并突出慈善组织的独立法人地位背景下，应将其纳入突发公共事件应急治理，并尊重其独立性与自主性，让其真正担当起动员社会资源、参与应急治理和提供社会服务的职责。^①同时，鼓励各地方就慈善应急治理进行探索。例如，《湖北省慈善条例》专章规定了应急慈善的内容，但主要规定的是政府及其相关部门的职责，有必要进一步明确慈善组织在突发事件应急治理中的定位。另一方面，进一步完善财政税收支持政策。《慈善法》专章规定了慈善促进措施的相关内容，并且形成了以税收优惠方面的规定为主、行政事业性收费减免、土地、金融等方面政策为补充的较为全面的慈善促进措施。然而，《慈善法》只是对慈善税收优惠进行了框架性规范，尚缺乏更具操作性的实施细则，且《慈善法》中的促进措施更多只是适应常态情形下慈善组织的发展，并未出台有关提升慈善组织应急能力方面的规定。现实中，应急救援领域的资源波动性很大，人们往往更为关注应急阶段的救援，而不关注减防灾，资源也主要集中于灾害发生之初，从而导致从事救灾工作的慈善组织难以长期生存，专业能力难以提升。^②为此，有必要从制度层面出台专门的促进措施。比如，在《慈善法》中制定专门针对从事应急救援工作的慈善组织或慈善组织从事应急救援方面的税收优惠政策，并制定相应的实施细则；通过政府购买服务支持慈善应急管理人才的培养。

（二）完善慈善应急机制

现行慈善法制主要调整的是常态下的慈善关系，缺乏紧急状态下的应急机制，此次疫情提示我们，慈善领域也需要建立应急机制，当突发公共事件等紧急状态出现时，能够迅速启动慈善应急响应。

一是制定专项慈善应急预案，建立慈善组织参与突发公共事件的引导机制。现行的应急预案主要是针对政府的行动，并未制定专门的慈善应急预案。在抗疫之初，湖北地区个别慈善组织等被临时安排为接收捐赠与分配慈善资源的主要机构，最终因捐赠资源分配不及时、信息发布不及时、行动迟缓甚至于出现错乱等而成为舆论诟病的焦点。因此，慈善组织主管部门或行业组织应尽快制定专门的慈善应急预案，并加强预案的可操作性，明确不同参与主体的具体职责。在政府启动应急响应后，慈善募捐、物资保障、志愿者统筹协调等各方面均需要相应的预案同步启动，从而为慈善组织参与突发公共事件提供清晰的指引。

二是完善慈善应急协调机制，明确不同参与主体的职责。突发公共事件存在较大的复杂性与不确定性，任何单个部门或慈善组织均会面临人员不足、能力欠缺、信息不畅等问题而出现失灵的可能性。在抗击新冠疫情过程中，尽管慈善总会具有相对完整的体系，但平时缺少与其他慈善组织的互动，也缺乏与不同应急救援主体的协调，进而出现行动失序、资源配置混乱等问题。因此，有必要在明确界定民政、应急管理以及卫生健康等不同部门的职责基础上，建立

① 宫蒲光：《慈善事业：疫后反思》，《社会治理》2020年第6期。

② 彭艳妮：《“抗疫”中，公益组织暴露出哪五个关键问题？》，中国发展简报官网：<http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/news-23930.html>，2020年3月3日。

慈善组织与其他不同参与主体之间的协调机制。一方面,建立政府与慈善组织之间的应急协调机制,在坚持政府主导的原则下厘清其责任边界,重在为慈善组织参与应急治理提供服务。比如,政府需建立一个应急救援慈善组织数据库,了解不同救援慈善组织的专长,并且在平时加强与这些慈善组织之间的互动与交流,建立日常联系机制,这样才能真正引导慈善力量有序参与应急救援。另一方面,建立慈善组织之间的应急协调机制,加强慈善组织之间的内部协作。在应急救援过程中,参与救灾的慈善组织众多,政府难以与每一个慈善组织进行对接,否则沟通协调的成本太高。因此,慈善组织之间需要进行合作,建立统一的联动机制和相应的联合性组织,互通有无、相互协调,这样才能确保慈善活动有序和高效运作。再者,建立慈善组织与企业、媒体等外部组织之间的协调合作。在抗击疫情过程中,个别慈善组织因捐赠物资配置低效而备受诟病,但引入九州通等企业的专业力量后,情况得到较大改善。由此可见,在应对突发公共事件中,引入企业等外部力量亦是提升慈善组织应急治理能力的有效措施。除此之外,面对突发事件发生后的各种谣言,慈善组织也应加强与专业媒体的互动与合作,及时辟谣,缓解舆情危机。

三是健全慈善信息共享机制,促进慈善应急资源合理配置。科学合理的慈善信息共享机制、健全完善的慈善供需信息共享平台是避免慈善资源利用上的“旱涝不均”,实现资源有序配置的基本条件。在疫情应对过程中,慈善组织参与救援的最大困难就是不清楚一线的需求信息,同时对有关救助工作的动态信息缺乏及时了解,进而导致大量捐赠款物无法及时得到使用而各个医院却不得不各自求援的被动局面。为此,有必要通过当地主管部门或慈善行业组织建立统一的接收捐赠与需求信息平台,并充分利用大数据、人工智能、物联网、区块链等信息技术优势,按需分配善款善物,提高慈善资源的使用效率。

(三) 提升慈善组织自身应急能力

当前,慈善组织自身应急能力不足是影响其在突发事件应急治理中功能发挥的重要因素,并且在抗击新冠疫情过程中表现得尤为突出。尽管诸多慈善组织在以往抗灾救灾中积累了不少经验,但与地震、洪水等自然灾害不同,病毒本身是种无形的存在,并且具有很强的传染性,从而需要具有专业的知识。通过此次疫情的检视,慈善组织需进一步提升自身应急治理能力,具体包括以下几个方面。

一是优化慈善组织的结构,重视社会服务型慈善组织的发展。在应对新冠疫情的过程中,大多数慈善组织均在开展款物募集,而针对疫情严重地区所需要的精神慰藉、心理疏导、康复服务等却少有慈善组织参与其中,而这些也是政府能力不足而慈善组织可以发挥重要补充作用的地方。^①为此,应高度重视服务型慈善组织的发展,实现款物募集与志愿服务、物资援助与服务提供协同发展。

二是重视应急救援项目开发与专业能力培育,实现慈善组织全过程参与应急治理。我国慈善组织往往擅长于常态下的慈善项目开发,对于非常态下的应急救援项目开发与服务能力较为欠缺,大量慈善组织往往都是挤在紧急救援阶段进行款物募集,而到灾后重建与恢复阶段需要

^① 陈斌:《共同富裕视角下的慈善事业》,《中国社会保障》2022年第2期。

慈善力量支持时，却少有慈善组织参与其中。突发公共事件通常包括发生、暴发、控制、后续支持等多个阶段，相应的应对活动则包括预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等全过程，而慈善组织在不同阶段均能发挥相应作用。比如，在预防与应急准备阶段，慈善组织可参与应急预案设计、应急资源筹措、应急宣传与培训等活动；在监测与预警阶段，慈善组织可发挥信息监测、风险研判、不良信息上报与预警等功能；在应急处置与救援阶段，慈善组织可以从事紧急救助、风险评估、应急协调与信息管理等活动；在事后恢复与重建阶段，慈善组织可以介入效果评估、重建规划、持续救援等活动。^①

三是注重现代科技的引入，提升慈善组织参与应急治理的信息化水平。无论是慈善组织之间协调机制的建立，还是资源共享平台的开发，以及慈善信息的透明公开，均离不开现代信息技术的应用。为此，有必要提升慈善组织在软件开发、大数据使用等领域的技术能力，促进慈善组织与国内大型互联网公司合作，开发基于区块链技术的捐赠信息平台。加强与大型智能物流公司合作，建立基于大数据、物联网、人工智能等技术的智能化物流信息发布与配送平台，提升慈善组织参与应急治理的效能。

（四）加大枢纽型慈善组织培育力度

枢纽型慈善组织是慈善力量发展到一定阶段的产物，扮演着重要的协调性角色。在突发事件应对过程中，枢纽型慈善组织的作用显得尤为突出。然而，在抗击新冠肺炎疫情期间，枢纽型慈善组织的缺失成为制约慈善力量有序参与的重要因素。尽管当地慈善总会等机构主要负责款物接收，扮演的即是枢纽型慈善组织的角色，但因这些慈善组织自身能力不足，且平时缺少与其他慈善组织之间的互动与沟通，在疫情应对过程中，无法调动其他慈善组织一起参与抗疫，慈善组织之间各行其是，行动效率低下。为此，必须加快培育具有公信力和行动能力的枢纽型慈善组织。一方面，积极发挥各级慈善总会等与政府部门有着良好沟通渠道的优势，提升其服务能力，并加强与其他慈善组织之间的互动与合作，同时强化慈善组织内部治理与行业自律，督促其成为枢纽型慈善组织；另一方面，培育公信力强的民间慈善组织，引导其加强与政府进行良性合作，助力其成为枢纽型慈善组织。^②与在突发事件发生后临时安排慈善组织相比，这一方式更有利于慈善事业的健康发展。如果各地都有行动能力强的枢纽型慈善组织，并形成了区域性的公益生态，那么在遇到应急事件时则能够更有效地动员社会资源，进而更好地发挥慈善组织的积极功能。

综上所述，随着慈善组织介入突发事件应对的程度不断加深，其通过募集款物、组织志愿者以及实施慈善项目等方式发挥了积极功能，但亦存在专业能力不足、参与形式单一，缺乏慈善应急机制、资源配置低效以及枢纽型慈善组织发展不足等问题，从而需要通过加大政策支持力度、完善慈善应急机制、提升慈善组织自身应急能力以及加强枢纽型慈善组织培育等措施予以完善。

① 孔娜娜、王超兴：《社会组织参与突发事件治理的边界及其实现：基于类型和阶段的分析》，《社会主义研究》2016年第4期。

② 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。

Philanthropic Organizations' Involvement in Emergency Response in China: Transformation Process, Major Challenges, and Optimization Path

Chen Bin

(School of Sociology, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: Since the establishment of the People's Republic of China, the engagement of Chinese philanthropic organizations in emergency response has undergone a transformation from periods of restriction, exploration, development, to prosperity. These periods are characterized by the stakeholders involved, modes of participation, and the level of engagement. The participants have transitioned from government-run philanthropic organizations to a combination of government and non-governmental entities, and now encompass the parallel involvement of government and private philanthropic organizations. The forms of participation have expanded from promoting self-help and mutual assistance to encompass fundraising, material donations, volunteer recruitment, and sporadic philanthropic services. The extent of participation has progressively increased from being prohibited or limited to widespread involvement. While philanthropic organizations have played an active role through fundraising and other means, they face challenges such as insufficient professional capacity, limited modes of participation, absence of emergency response mechanisms, inefficient resource allocation, and underdeveloped hub-type philanthropic organizations. Therefore, it is essential to enhance policy support, establish effective philanthropic emergency response mechanisms, improve the emergency response capabilities of philanthropic organizations, and foster the growth of hub-type philanthropic organizations.

Key words: philanthropic organizations; emergency; transformation process; major challenges; optimization path

(责任编辑:高静华)