

新冠肺炎疫情应对背景下慈善组织的问题与启示

舒 遥

中南财经政法大学，武汉

摘 要 | 慈善事业是社会保障事业中重要组成部分。2020 年抗击新冠肺炎期间，慈善组织获得了空前的关注度，得到的捐赠是平时的许多倍，体现了在应对突发公共卫生事件中慈善组织的潜力，但同时也暴露出慈善组织在参与应对此类重大突发公共卫生事件时明显缺乏经验的事实。因此，慈善组织要不断加强自身体制机制建设来应对今后可能出现的新的重大突发公共卫生事件，明确公共卫生事件中慈善组织与政府间关系，使各方能充分发挥合力。

关键词 | 重大突发公共卫生事件；慈善组织；应急管理

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



1 引言

慈善组织是一种以公益为目的的社会组织，在国家社会保障体系中属于必要的补充力量。慈善事业是传递社会各界爱心的重要载体，体现了人与人之间互相帮助、同舟共济的价值观。在此次疫情中，我们可以发现，慈善组织在吸收社会资助方面有着重要作用。全球各国华人、国内各地民众都在积极捐款捐物，

作者简介：舒遥，中南财经政法大学，硕士研究生，研究方向：民法。

文章引用：舒遥. 新冠肺炎疫情应对背景下慈善组织的问题与启示 [J]. 社会科学进展, 2021, 3 (3): 288-298.

<https://doi.org/10.35534/pss.0303021>

为抗击新冠疫情提供了强大的支持力量,体现出中华民族无与伦比的凝聚力。根据国务院的白皮书统计,截至5月31日,慈善组织累计接受社会捐赠资金约389.3亿元、物资约9.9亿件,累计拨付捐款资金约328.3亿元、物资约9.4亿件。^①

在去年抗击新冠疫情时,社会如此积极捐赠,可谓是万众一心、同心戮力,但是反观一些慈善机构的表现,却无法令人满意。对于如何整合捐助收到的资源,如何使慈善组织所收款物迅速投入十万火急的抗击疫情战斗中去,如何充分发挥慈善组织应急处理能力,一些慈善组织明显没有交出良好的答卷,导致产生了一些负面的网络舆情。而这些激烈的公众舆论直接针对的是那些依靠着官方的背景享受着慈善事业的各种红利,但是其本身却存在着缺乏监管、内部运作官僚化的慈善组织。

这些问题,既有慈善组织的积弊,也有因此次疫情是在过于具有冲击力而体现出的新问题。就慈善组织以后应对重大突发公共卫生事件中的定位与功能要做出反思。

2 抗击疫情中慈善组织显露出的问题

2.1 慈善组织应急处置能力不足

许多慈善组织在此次重大突发卫生公共事件应对中,与其他相关的慈善组织、社区、医院、政府之间缺乏协调与衔接,堆积的物资无法及时传递到有需要的单位、组织方去,各慈善组织之间各自为战。然而在此种重大灾难时,需要的是统领全局、协调各方的体制机制。另外对于以前参与过慈善组织培训的志愿者和许多临时的志愿者,各慈善组织没有做到让志愿力量分工、分区域合作,难以成为政府应对重大突发卫生公共事件的有力补充力量。

慈善组织的应急处置能力不足还有法律规定不清,相关政府权责不明的原因。根据《慈善法》第三十条规定“发生重大自然灾害、事故灾难和公共卫生

① 中华人民共和国中央人民政府官网:《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》[EB/OL]. [2021-04-26]. http://www.gov.cn/zhengce/2020-06/07/content_5517737.html.

事件等突发事件,需要迅速开展救助时,有关人民政府应当建立协调机制,提供需求信息,及时有序引导开展募捐和救助活动。”因此,对于协调机制的建立,有关政府部门必须承担相应的职责,另外对于具体部门职责的划分和协调机制的具体化、规范化、明确化却无相关规章来规定。相关慈善组织难以在应对重大突发公共卫生事件时做到有法可依。在此次疫情应对过程中就出现慈善组织工作人员规则意识淡薄的情况,比如说对捐赠款物的收取和分发没有进行及时的登记,进而导致在疫情初期一些违规分发受赠抗疫物资的情况。

2.2 慈善组织管理专业化水平不够

在重大突发卫生公共事件的预防和准备中,对于有官方背景的慈善组织来说,存在的问题在于政府对于红十字会等慈善组织没有实施精细化管理,只是简单地归入行政体系管理,缺乏对其地位的正确认识,导致我国慈善组织的数量和规模与应对重大突发卫生公共事件的要求相比还有较大差距。在抗击新冠疫情的初期,作为民政部指定接收所有捐赠物资的五家慈善组织之一,武汉及湖北红十字会总共才三十多名工作人员,在清点仓库和流转物资时还用纸笔的方式记录,缺乏专业化的管理模式。

在此次疫情应对过程中,大部分慈善组织没有发挥其民间性、灵活性的优势,反而出现医院自行募捐的情况,缺乏专业化物流管理建设,导致问题的频频出现。

2.3 公开透明度不够,损失公信力

公信力是慈善组织存在的根本,慈善组织的成立与运转就应当注意提升自身信息公开、监督机制建设和名誉的维护。然而武汉及湖北的红十字会就没有建立长期的公信力,缺乏民众的认可。

在火神山、雷神山两大应急医院的建设过程中,数千万网友争做“云监工”,民众通过网络直播能及时了解项目的进度,鼓舞了全民抗击疫情的信心和热情。但是武汉红十字会却因为自身鉴别和物流调度能力不足,公开透明度缺失和效率低下而饱受争议。在行政力量介入后,慈善组织没有及时作出应对,没有建立在政府统管的情况下账目与物资流向的登记制度,使舆论对慈善组织的压力变得更重。由于公信力的缺失和处置失策,还发生了大量捐赠者要求退还款物的情况。

许多定向捐赠的物资被挪走统一调用，账目混乱导致无法收到信息反馈，对捐赠人的积极性打击很大。这说明相关慈善组织缺乏在突发重大公共卫生事件的情况下构建具有公信力对策的能力。

2.4 相关行政命令缺乏法律依据

政府直接指定红十字会，有悖民众的感情也难以认为符合法律的规定。根据《慈善法》的规定，在发生重大突发公共卫生事件后，政府所做的应当是“提供需求信息，及时有序引导开展募捐和救助活动”。根据法律的精神，政府更应该做的是统筹和协调社会组织参与疫情防控，而不是采取强制命令，让指定慈善组织去分配那些捐赠者定向捐赠的物资，这样安排难以说尊重了捐赠人的意愿，也与慈善组织本身的民间性相悖。

将社会捐助的物资与国家拨款混同的合法性问题是值得探究的。虽然长期以来发生全国关注的灾害，均是如此规定的，比如玉树地震时，政府多次发布命令，所有捐款只能流向指定的组织，并且由政府统一使用，这实际上削弱了慈善组织的独立性与非行政性，影响慈善组织的公益属性。

各方民众向慈善组织捐款捐物，所看重的正是慈善组织的非官方性，民众进行捐赠看重的不是慈善组织的公权力的权威性，而是基于对相关个人或组织的信任。民众希望此种“取之于民”的财物成为一种超出政府分配利益方式的存在，让慈善组织对民众负责，捐赠人所希望的是对慈善组织自身援助项目所救济的弱势群体进行定向帮助，摆脱“自上而下”公权力的运作方式。

3 重大突发公共卫生事件中慈善组织的工作特点

慈善组织的建立与工作，往往围绕着特定的目的，或者说是社会中特定人的需求展开，2020年抗击新冠肺炎疫情期间，众多慈善组织明显处于一种尴尬的境地。对于官方的慈善组织来说，其自身的建设就是依附于政府，所做的是服从政府的安排，并没有主动性和积极性去预防可能发生的重大突发公共卫生事件。对于民间的慈善组织来说，重大突发公共卫生事件具有突然性和偶发性，也就意味着很少会有民间慈善组织会为了这种低概率事件进行安排。同时，民众的普遍观念认为这种重

大突发事件应当是国家出面解决的，在平时也难以认为有捐赠的必要。

3.1 慈善组织的定位缺乏法律依据

对于在重大突发公共卫生事件中慈善组织的工作特点，《慈善法》的规定非常少且比较抽象，仅仅在第三十条规定：“发生重大自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件，需要迅速开展救助时，有关人民政府应当建立协调机制，提供需求信息，及时有序开展募捐和救助活动。”

在法律规定缺位的情况下，慈善组织与政府之间的应对就会出现分工不明的情况。

3.2 慈善组织需要应对未知突发状况

与地震、水灾等自然灾害不同，重大突发公共卫生事件发生的概率更低，影响规模更加未知，这也就导致慈善组织在下次发生类似于2020年新冠疫情的情况时，依然是存在许多未知因素的。但是在突发状况中，依然有一些不变的情况，慈善组织可以提前做好准备。

3.2.1 大规模志愿者动员

在重大突发公共卫生事件发生后，所影响的一定是范围广阔的区域，但是与地震等可以用人海战术解决的问题不同，公共卫生事件应对往往需要更多的专业性，也需要动员被公共卫生事件影响的人们共同应对，这就要求慈善组织在招募与培训志愿者方面，能更好地配合社区、医院进行，要加强宣传能力建设。

3.2.2 善款物收集的集中性

在重大突发公共卫生事件发生后，一定会引起全社会的关注，这与一般的慈善项目不同，普通的慈善项目针对的往往是社会中极小的一部分人群，作为政府失灵和市场失灵的补充。但是在公共卫生事件发生时，其影响程度、波及广度都比一般的慈善项目更为巨大，可能会迅速激发全社会的爱心。2020年抗击新冠肺炎期间，许多慈善组织在几天内就收到了超过2019年全年募集总额的款物。这就要求参与重大突发公共卫生事件的慈善组织能准确评估自身实力，在平时就做好对策，避免出现周转不灵、款物堆积的情况。

4 增强慈善组织应对能力的建议

4.1 加强慈善组织建设

4.1.1 充分认识到慈善力量的巨大潜力，发挥慈善组织的优势

我国民间已经积累了丰厚的财富，数次大规模、全国性募捐都表明慈善事业的巨大潜力，人们团结互助的力量需要通过慈善组织这一集体作为转换的枢纽，发挥着至关重要的作用。慈善组织的民间性一方面拉近了与捐助者的距离，更接地气，但另一方面由民间爱心人士所组织的慈善机构，天然的组织度和管理程度就存在不足。人们往往会基于对某个慈善组织的印象，或者慈善组织一时的舆论而有倾向性地选择慈善机构进行捐赠，但是慈善组织消化和利用善款的能力可能与能筹集的善款数额并不匹配。此次抗击新冠肺炎疫情期间，北京韩红爱心慈善基金会在极短的时间内就收到了两亿多善款，但是由于其人手不足、处理善款善物的能力不够而停止接受捐赠。此种现象一方面体现了公众潜在的爱心力量，另一方面也体现在加强慈善组织自身的建设非常重要。

慈善组织相对于政府存在一些优势，政府是从上往下安排任务，有严格的考核指标，机制较慈善组织更为僵化，无法应对社会更为个性化的需求，比如针对疫情时有些地区的中小学生长期在家导致的心理问题，慈善组织可以组织志愿者来进行一对一心理健康的帮扶，解决政府的管理触及不到的区域。

要通过法律法规的方式，明确慈善组织的社会地位、应当具有的组织架构，保障慈善组织的建构完整有序，使其充分发挥积极性和自主性。

4.1.2 加强培育枢纽型慈善组织

随着我国经济不断发展，社会组织的规模不断增大，各种社会组织逐渐增多，这体现的正式在政府所难以触及的地方，为了满足人民对美好生活的向往而产生的许多慈善组织。但是，各个组织之间往往各自为战，缺乏统一的协作安排。

枢纽型社会组织可以通过传达政府方针、协调不同社会组织、倡导行业规范的方式来帮助政府，将治理的终点下放一线基层，为公共利益提供精准化的安排，也能集中社会中广大公众的力量，达到综合治理、源头治理的目的。^①

① 徐顽强. 社会治理共同体的系统审视与构建路径[J]. 求索, 2020(1).

目前各个慈善组织实力有强有弱,比如官方的红十字会实力比较雄厚,但是各个慈善组织均只关注自身的发展,缺乏协调各方的枢纽性慈善组织,也就缺乏与官方统一交流的渠道,在重大突发公共卫生事件中,就会导致各慈善组织在无序状态下仓促应对,不能发挥最好的效果。在2020年抗击新冠肺炎疫情期间,政府采取的方式是强行指定特定的慈善组织来接受和分配所有的款物,在一开始效果并不理想。政府应当在平时就加强建设相关枢纽性的慈善组织,一方面在平时就能加强慈善组织之间的合作,另一方面重大突发公共卫生事件发生后,能迅速发挥沟通桥梁作用,更好地应对紧急情况。比如在封城封路的紧急情况下,枢纽型慈善组织可以成为政府与其他慈善组织沟通的桥梁,保证相关慈善组织的物流通畅,能顺利接受到物资。

4.2 明确慈善组织与政府间的关系

4.2.1 正确理解慈善组织的性质

慈善组织是介于政府和市场之间的非政府组织和非营利组织的社会组织中的一种。在西方国家,第一部门(政府)和第二部门(市场)高度发展与成熟,在其失灵充分表现出来时,社会组织开始逐步发展。其产生与发达国家两种通行模式的危机密不可分:一个是二十世纪三十年代大萧条所引发的市场体制危机(即市场危机),另一个是二十世纪七十年代凯恩斯主义及福利国家(即政府危机)。这两种危机促使人们探求新的机制和道路。于是,出现了所谓“既不是自由市场,又不是福利国家”的所谓的“第三条道路”,在社会生活领域出现了介于市场和政府之间的所谓“第三部门”。而社会组织的出现,打破了原本政府与市场、政治国家与市民社会、公共部门与私人部门的二元结构。随着市场经济的发展,社会结构与利益日益分化,除了国家利益和私人利益,还有公共利益、社会利益等需要调和。政府能解决社会中普遍存在的问题,而社会组织能解决个别性的难题。作为政府调节机制的重要补充,社会调节机制既是必要的也是社会控制中不可消弭的一股巨大力量。

所以,应当认为政府是没有对所有社会事务进行管理,达到统管一切的程度能力。厘清政府权力的边界、对慈善组织加强引导和帮助就显得十分重要。政府应当划定一定的范围让慈善组织在一定的框架内充分按照社会的需要进行

发展,并给予相应的支持,让其有目的、有计划、有能力去弥补“政府失灵”的空档,使我国的慈善事业发展成为国家治理体系中的有益补充。

4.2.2 划清政府与慈善组织的边界

回顾本次抗击疫情的战况,被寄予厚望的湖北、武汉红十字会并没有发挥与其地位相匹配的作用,当时红十字会是被政府指定为接受抗疫款物的机构,结果其表现却备受质疑,不仅对红十字会产生负面影响,更进一步还影响到了政府的声望。究其原因,是因为红十字会的创建与运营,都是在官方的指导下进行的。长期以来官办的慈善组织都是通过官方背书,嫁接政府信誉的方式来获得公信力,依靠政府的威信、官方的北京来进行募捐。^①

因而应当注意厘清政府和慈善组织的管辖边界,在未发生重大突发公共卫生事件时只进行原则上的规范,对慈善组织的行为进行适当引导,保证慈善组织在法治的框架内正常运行。在发生重大突发卫生公共事件后,政府介入慈善组织的活动,应当以发挥慈善组织自主性、尊重捐赠者意愿的前提下进行相关安排。无论是官方的慈善组织抑或是民间的慈善组织,政府都应当平等对待,决不可强行流转民间款物,不然只可能会挫及民间捐赠的积极性,损害捐赠者的权利,也无法发挥慈善组织查漏补缺、灵活应对的特点。

在突发公共卫生事件中,政府对慈善组织的管理,应当是成为信息平台,统领全局、协调各方的作用,注意转换政府的管理地位为服务地位,为慈善组织的运行提供良好的外在条件,避免直接插手慈善组织具体的运营管理,使权责不明、职责不分,导致消除掉慈善组织民间性的特点。避免过度干预才能充分发挥慈善组织的作用才能更好地凝聚爱心,发挥社会支持的力量。

在重大突发卫生公共事件中,政府还可以作为监督者而存在,通过建立监督机制,让慈善组织在阳光下运行。因为慈善组织的公信力乃是其生存根基,特别是在重大突发公共卫生事件中,相关慈善组织会引发巨大的关注而得到超出往常的捐款捐物,这种超出常规的例外情况,就要有特别的监督政策。

4.2.3 强化慈善组织自身专业度建设

要加强慈善组织自身能力建设。红十字会等五家慈善组织,作为指定的社

^① 吕洪业. 新中国慈善制度发展研究[J]. 北京: 中国社会科学出版社, 2014: 116.

会捐赠接受单位,在短时间内接收的款物就达到2019年全年的10倍,但是其应对一方面是人手不够,二是专业程度不足。^①

根据《中华人民共和国红十字会法》第十一条的规定,红十字会现有的功能之一就是应对突发公共卫生事件,这是其必备的职能和组织存在的意义。红十字会应当在平时就加强相关能力建设。比如在志愿者方面,在疫情爆发初期,慈善组织就缺乏对志愿服务的统一协调管理,一般都是个人自发地、无组织性地从事志愿工作,缺乏防护物资,也没有将这些志愿服务的作用发挥到最大。^②

在北京,相关组织积极发挥志愿者共同体的作用,让志愿者在社区防疫工作中发挥了重要作用。^③从正反两方面的经验来看,慈善组织在平时就培训大量用于应对突发公共卫生事件的志愿者,还可以在构建枢纽性慈善组织的过程中,加强各志愿者组织的优势整合,以民间力量为主体,做好应对安排。

回顾抗击疫情的,可以发现湖北、武汉红十字会在引入九州通等专业的医疗物流公司之后,物资流转与分配速度大大增加,这也提醒在慈善组织的建设过程中,必须结合新技术、新方法来发展自身,比如要与国内互联网企业合作,建立数字化的仓储调度系统,发挥数字时代的优势,加强信息化建设。但同时应当注意,不能因为与市场主体之间的合作加强,就改变慈善的本质。慈善组织与市场主体的独立是存在的基础性条件。

4.3 加强慈善组织的法治化建设

4.3.1 完善重大突发公共卫生事件背景下慈善事业的法律制度

《慈善法》是“慈善制度建设的基础性和综合性法律”^④但是其还存在一些问题,《慈善法》规定比较疏略,自身的规定存在矛盾之处,与其他法律法规也存在一些不协调乃至冲突的地方。^⑤

① 张奇林. 疫情对慈善事业发展的三点启示[J]. 中国民政, 2020(7): 53.

② 张春贤. 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查(中华人民共和国慈善法)实施情况的报告[D]. 第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议论文, 2020.

③ 党生翠. 新冠疫情防控中应急社会治理共同体建设的北京实践[J]. 中国民政, 2020(23): 55-56.

④ 于建伟. 慈善法的精神[J]. 中国社会组织, 2016(18).

⑤ 余少祥. 我国慈善立法的实践检视与完善路径[J]. 法学杂志, 2020(10).

在抗击新冠肺炎疫情期间的种种现象表明,慈善组织的法治化、制度化建设存在不足,应当在继续完善社会主义法治体系的背景下,进一步修改和完善《慈善法》中有关突发状态下慈善组织的应对规定。比如说对政府直接规定善款用途,目前来讲是缺乏法律依据也不合情理,以后在修缮《慈善法》的过程中,应当明确相关法律规定。

4.3.2 提高慈善信息公开和监督程度

为了提升作为公共社会组织的公信力,慈善组织必须不断增强信息的透明度,让捐助人能查阅相关资金的走向,通过公信力的建设使民众放心向慈善组织捐款捐物。特别是红十字会的信息公开建设,根据《中华人民共和国红十字会法》第五条、第八条规定,红十字会的监督主体是各级人民政府及会员代表大会,可以看出,红十字会已经有了接近官方机构的性质,导致其缺乏舆论监督、群众监督。

在公共卫生事件中,民众对相关资源的利用关注度极高,并且对慈善组织的错误缺乏容忍度。^①这就要求慈善组织提升信息公开的速度与准确度。首先,慈善组织要做到让捐助人能了解自己所捐献款物的动态与流向,公开透明是最强的防“腐”剂,也是增强群众信任感的关键。其次,完善舆论监督和公众监督,让慈善在阳光下运行,只有人人信任的慈善组织才能生存下去。最后,增强慈善组织的公开透明度,健全公开透明机制,对慈善组织内部运营和决策机制的安排,要对捐赠者负责,来达到不断提升民众信任之目的。

5 结语

综合而言,慈善组织的发展要同时发挥道德和法治的力量。以道德观念来倡导互帮互助、汇聚爱心,以法律的强制力来保障慈善在正轨上运行,避免善款被挪用、被侵吞。在应对重大突发公共卫生事件体制机制中,作为“第三种力量”之一的慈善组织必须发挥其应有的作用,在平时就建立起慈善组织之间的协同工作机制,建设枢纽型慈善组织,完善紧急状况下的工作机制,在灾害

^① 邵培樟,梁美英.慈善组织参与疫情应急治理的对策建议[N].中国社会报,2020-02-24(6).

发生后关注社区、医院的需求，采取专业化的方法来流转所募集的款物，加强信息公开机制和反馈渠道建设。

Problems and Enlightenment of Charity Organizations Under the Background of 2019 Novel Coronavirus Pneumonia

Shu Yao

Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan

Abstract: Charity is an important part of social security. During the fight against new corona pneumonia in 2020, charitable organizations received unprecedented attention and received many times more donations than usual, reflecting the potential of charitable organizations in dealing with public health emergencies. However, it also exposed the fact that charitable organizations were obviously lack of experience in dealing with such major public health emergencies. Therefore, charitable organizations should continue to strengthen their own institutional mechanisms to respond to major public health emergencies that may arise in the future, clarify the relationship between charitable organizations and governments in public health emergencies, so that all parties can give full play to their joint efforts.

Key words: Major Public Health Emergency; Charitable organization; Emergency management