

日本社会公益组织与自然灾害治理

——基于阪神地震之后的考察

康晓强

内容提要 社会公益组织是自然灾害治理的重要主体。阪神地震为社会公益组织介入自然灾害治理提供了契机、条件、空间与展示平台。阪神地震之后,日本政府也从法律、财政等层面加大对社会公益组织的支持、培育力度,力图建构一套有效的社会公益组织介入自然灾害治理的社会支持体系。比较和借鉴日本的相关经验,对于建构我国社会公益组织介入自然灾害治理的激励结构体系显得尤为必要。

关键词 社会公益组织 灾害 介入

日本是世界上自然灾害最多的国家之一,素有“地震之国”之称。在长期与自然灾害的抗争中,日本基本形成了一套相对成熟的灾害治理体系。目前国内学者对日本灾害治理体系的考察主要集中在以下几个方面:其一是灾害救助的法律体系架构,其二是日本政府防灾救灾的组织体系与管理运作,其三是地震预报体系、房屋抗震标准等防范举措,其四是日本在平时对公众的防灾教育,其五是日本对灾民的专业心理疏导。^[1]本文试图从社会公益组织的视角切入自然灾害治理问题,从另一侧面考察日本自然灾害治理机制。

一、日本社会公益组织介入自然灾害治理的基本表征

1995年1月17日凌晨5时46分,以日本神户为中心的阪神地区发生里氏7.3级强烈地震。许多人尚在睡梦中就被倒塌的房屋压住或被大火吞噬。地震造成6000多人死亡,3万多人受伤,数十万人无家可归。地震带来的直接经济损失高达10万亿日元(当时约相当于1000亿美元),总损失达日本国民生产总值的1%-1.5%,是日本战后遭遇的最大一场自然灾害。这次地震后政府救灾行动迟缓,各官僚机构相互推诿,而各地民众和非营利组织纷纷行动,总计有135万志愿者奔赴震区救援,引起了公众的极大关注。1995年被称为“日本志愿行动元年”。^[2]阪神地震为社会公益组织介入自然灾害治理提供了契机、条件、空间与展示平台。应当指明的是,在阪神地震之前,日本社会公益组织介入自然灾害治理并不显著。救灾都是自卫队、警察和消防队的工作,社会公益组织虽然也有所参与,但尚未很好地整合。阪神地震也为日后社会公益组织参与救灾提供了先例,社会公益组织以及一般市民作为志愿者参与救灾在此之后成了普遍现象,并在实践中不断得以完善,形成了社会公益组织参与自然灾害治理的新模式。^[3]总体上来看,日本社会公益组织介入自然灾害治理的基本特征主要体现在以下五个方面:

第一,在救助空间方面,体现为国际化。这主要从NGO与NPO这两个概念在日本的不同含义体现出来。在日本,NGO通常用来指那些参与国际合作、对国外进行援助(主要是对第三

世界国家和发展中国家)、主要活动领域在国外的“外向”型社会组织,如“日本国际合作 NGO 中心”(JANIC:The Japanese NGO Center for International Cooperation),而 NPO 主要指活动领域限于国内的社会组织。这两个词意义的细微差异也从另一个侧面反映出日本社会组织的国际化特征。灾害救援救助是日本 NGO 的主要活动领域之一。

日本 NGO 的主要活动领域

活动领域	活动内容
1、贫困救助、教育支援、社区发展	①教育支援:儿童教育、寄养资助、奖学金、学校建设、提供教材、识字教育、职业训练等;②医疗保健:营养补助、供水、医疗保健指导等;③农村社区发展:扶贫、社区发展、适用技术、小额信贷、草根支援、公正贸易等
2、关注全球环境问题	①全球环境问题:教育、倡导、政策建议;②植树绿化:在发展中国家开展植树活动、防止沙漠化以及森林保护等
3、针对灾民、难民的紧急救援	①卢旺达难民救助;②阪神淡路地震灾民救助;③朝鲜饥民救济;④科索沃难民救助;⑤土耳其大地震难民救助;⑥台湾 921 地震灾民救助;⑦东帝汶难民救助
4、国内外人权救助、民主化支援	①人权:缔结儿童权利公约;②民主化支援
5、国内的全球市民教育等	成立发展教育协议会等 NGO

资料来源:王名、李勇、廖鸿、黄浩明编著:《日本非营利组织》,北京大学出版社,2007年,第26页。

第二,在救助时效方面,体现为高效化。在阪神地震发生后,最先赶到现场的不是政府人员而是社会公益组织与志愿者,这主要基于社会公益组织的性质与使命,而这与当时日本政府的表现形成鲜明对比。地震发生的当天上午,首相及大臣们不是先宣布进入紧急状态,而是按照预定的程序召开例行内阁会议,内阁会议结束时,神户市的长田区已是一片火海了。^[4]根据灾后兵库县医师会的统计,大地震使该县域内 224 家医疗机构不同程度倒塌。^[5]而社会公益组织在灾害救援中则有效地发挥了作用,如 AMDA(亚洲医生联络协议会,成立于 1984 年)是第一批开展救援的社会公益组织,他们在地震发生 3 小时内立即召开会议讨论,当天中午 12 点做出决定,由 3 名医生、2 名护士和 1 名药剂师组成首批救援医疗队。同日,由 3 名医生、1 名护士和 1 名医学院学生组成的第二批医疗队出发。AMDA 在灾后 1 个月后完成自己的紧急救援使命撤出灾区。^[6]在这次赈灾中,还有许多像自然学校以及地区性 NPO 这样的社会公益组织最早加入了救灾队伍。这些社会公益组织很多不是以救灾为主业的,但是阪神地震发生后,他们都不约而同地放下了手上的工作,纷纷奔赴现场。社会公益组织经常提到所谓的“社会使命”,这在灾害发生时得到了最好的体现——将援助的手伸向这一刻社会上最需要帮助的人。这些来自不同领域的社会公益组织相互间形成网络,协同作战,各自发挥所长,产生了较好的救援效果。阪神地震固然是个不幸,但是值得庆幸的是,它发生在 1995 年,在一个市民活动和公民意识相对成熟的年代。^[7]

迅速及时、灵活高效是社会公益组织在灾害救援救助方面的显著优势。在自然灾害发生时,行政部门和政府机关毫无疑问负有责任,也拥有最大的资源和能力来承担救援救助任务。在阪神地震后,日本行政部门的行动缓慢引起了民众很大反感。当然,政府在解决自然灾害问题上也制定了具体的法律条款,但是,当实际灾害发生时,最需要的是及时赶到现场救

助灾民,并且最快地将救援物资送到他们手上,这不是仅仅靠法律就可以完成的,而是需要实际的参与和介入。

第三,在救助取向方面,体现为对象化,即以灾区群众需求为导向。由于社会公益组织的服务更多地是通过志愿者提供,而且绝大多数是面对面的直接服务和重点服务,这就保证了灾害救助的效率与效益。在紧急状况发生时,政府在物资和人员的组织动员能力上固然是最强的。但是,当灾害较为持续地发生时,细致灵活地开展救援工作就显得非常重要。地震后,有些老人由于承受不了失去亲人的痛苦,在精神上受到重创后去世。重大灾难会给现场人员带来巨大心理创伤,特别是老人和儿童,他们更需要精神上的安慰和关切。数据显示,阪神大地震后的十年内,因孤独而死在临时住宅的老人达 560 人。¹⁸为此,社会公益组织就为老人特设了心理咨询、治疗的服务,帮助他们稳定情绪。同时,还提供了按摩服务,减轻灾民身体和精神上的痛苦;教孩子们做各种游戏,帮助他们忘记灾害的恐惧,找回笑容。在避难所建立问讯处,保证信息的公开,建立灾后重建咨询点,减轻灾民们对今后生活的担忧。社会公益组织提供的服务具有一定的专业性,如社区服务、环境资源保护、生态文明建设、扶贫、可持续生计、小额信贷、支教、老年人护理、儿童心理健康、残疾人关怀、孤老照顾、准备再育的遇难者家属抚慰等等。这些“软件上”的服务,都是社会公益组织的优势所在,也是灾民极其需要的。

第四,在救助深度方面,体现为拓展化,重在培育当地社会公益组织的自主成长。SVA(和平国际志愿者会,成立于 1981 年,致力于难民救助)在救援活动转入灾后重建阶段后及时调整救助方略,注重助人自助,以培育当地社会组织成长为发展取向。SVA 在 1996 年筹建了一个名为“春风会”的当地社区社会组织,派遣专门人员参与组织制度建构,协助开展项目活动。1996 年,SVA 推动成立了一个致力于街区重建的志愿者组织——街区交流事务局,派遣 1 名全职员工介入到该志愿者组织工作中。同时发动在棚区开展救助的约 30 家社会公益组织组成阪神地震灾棚区支援 NGO 联合会,向该联合会派遣 1 名全职员工指导工作,并与其它社会组织一道开展了多项针对棚区儿童救助的合作项目。¹⁹实践证明:当地社会公益组织由于更了解地方情势与灾民需求,更容易培养社会信任与累积社会资本,因此更容易提升救助的质量与合法性。从更深层意义上看,也更有利于灾区社会重建与深度社会整合,从根本上提升灾后重建的质量。

第五,在救助资源方面,体现为信息化、合作化。灾害发生时,人在精神上容易陷入混乱,而信息的获得则能稳定人的情绪。这就需要政府在最短的时间内将纷杂的信息整理出来,并客观而及时地传达出去。在阪神地震赈灾过程中,日本政府没有有效借助媒体平台快速传达灾区居民的需求信息,致使媒体最初的报道都集中在灾情信息方面,后来才转向为灾区居民提供生存、生活救助方面的信息。²⁰而社会公益组织则非常关注灾区居民的需求,救助以需求为取向,体现了社会公益组织深切的人文关怀,也确保了救助的有效性。例如在地震救援中,日本社会公益组织自然学校除了工作人员会议以外,还坚持每天在志愿者中心定时召开四次全体会议,将灾区的真实情况毫无保留地传达给集中在这里的所有志愿者以及灾区群众。此外,还制作发行简易的“志愿者中心快报”,设立志愿者中心网站来加强信息的传达。网站一天的点击率超过了 5000 人次,快报则方便那些不擅长与志愿者打交道的灾民了解情况。与之相对应,阪神地震之后,日本政府也建立了灾害对策本部,并指定社会公益组织“社会福祉协议会”(简称社协)担任接待和管理志愿者的任务。

二、阪神地震后对社会公益组织介入自然灾害治理的支持体系

在阪神地震赈灾中,社会公益组织的介入发挥了一定作用,也获得了较高的社会认同。在此后,日本政府也从法律、财政等层面加大对社会公益组织的支持、培育力度,力图建构一套有效的社会公益组织介入灾害治理的社会支持体系。笔者认为,主要有以下四个方面:

其一,不断完善、健全自然灾害治理法律框架结构。1947年颁布的《灾害救助法》是日本关于灾害紧急救援救助问题最早的法律。其宗旨是:当发生灾害时,国家要在地方公共团体、日本红十字会、其他团体及国民的协助下,进行应急的必要的救助,以此来保护受灾者和维护社会秩序。该法规定救灾工作由都道府知事来进行,市町村长要对此进行辅助,而红十字会必须对此进行协作。在整个灾害治理法律架构上,日本形成了以《灾害对策基本法》(1961年10月30日颁布实施)为轴心的法律法规体系。《灾害对策基本法》是日本灾害预防、灾害紧急应对和灾后重建的根本大法,可以说是日本防灾减灾抗灾的“总宪章”,《防灾救灾宪法》和其他灾害治理法律法规均在这部“宪法”的基础上展开。该法规定了灾害对策基本法的目的、灾害的定义、各级政府以及相关机构和公民的责任和义务、防灾救灾相关组织、防灾规划、防灾预防、灾害应急对策、灾后复旧、财政金融措施、灾害紧急事态、杂则、罚则等10大类117条法律条款,还包括历次修改用以说明的附则。颁布后,中央防灾会议根据实际应用中遇到的各种各样的问题,特别是基于各种实际灾害应对时获得的宝贵经验教训,多次对该基本法进行不同程度的修改,目前已经修订了23次。值得一提的是,阪神地震后日本政府一年内对该基本法进行了两次修改。1995年6月的修改将消防、警察机关及自卫队的相关权限加以扩充,同年12月的修正内容包括对于紧急灾害对策本部的设置、自主防灾组织、义工防灾活动、地方自治团体间之救援协定等。其修改背后的基本价值逻辑是重视社会公益组织的社会功能,将社会公益组织力量吸纳进整个灾害治理体系中。应该说,这种修改是对阪神地震后社会公益组织表现的充分肯定,也是日本政府因应社会变迁与公众需求所作出的适应性反应。

其二,从法律上对社会公益组织进行合法定位,从而为社会公益组织介入自然灾害治理提供了合法性的制度平台。早在1993年,随着日本经济社会发展而伴生的社会公益组织发展迅猛,并在社会生活中发挥了积极效应。社会公益组织社会影响面的拓展与社会影响力的提升需要在法律层面上予以保护、认可与支持,而当时日本相关法律法规几乎是一片空白。对社会公益组织进行立法的呼声日益高涨,有许多社会公益组织也积极游说国会议员、政府官员,如东京的市民活动推进法研究会、支持市民活动制度建设会、NPO研究论坛等,但成效并不明显。阪神地震赈灾中社会公益组织的出色表现赢得了媒体与社会的高度赞誉,政府也开始重视社会公益组织的立法问题。1995年2月3日,由经济企划厅牵头、18个省厅联合召开联席会议,正式将社会公益组织立法纳入议事日程。经过各方的积极努力,《特定非营利活动促进法》于1998年3月在参议院正式通过。

2002年,日本政府对《特定非营利活动促进法》进行修改,并于2003年5月开始实施修改后的新法。这次修改的主要内容有两方面:一是简化社会组织的登记手续,二是扩大社会公益组织的活动领域(由过去的12个领域扩展到17个领域),进一步为社会公益组织的发展提供法律支持。《特定非营利活动促进法》的制定为社会公益组织介入自然灾害治理提供了积极的法理支持,具体而言,又体现在以下两个方面。一方面,从法律上明确了社会公益组

织的法人资格地位。该法第一条即规定,该法的目的在于“通过赋予从事特定非营利活动的团体法人资格等,促进以志愿者活动为主的、作为市民自由的社会贡献活动的特定非营利活动的健全发展,为增进公益作贡献”。另一方面,规定了特定非营利活动的 17 项活动领域,其中与灾害紧急救援相关的是灾害救援活动(第 6 项)以及国际援助活动(第 9 项),其它活动也与灾后生活重建有一定关联。

日本特定非营利活动领域

序号	活动领域
1	增进保健、医疗或福利的活动
2	促进社会教育的活动
3	促进城镇建设的活动
4	振兴学术、文化、艺术或体育的活动
5	保护环境的活动
6	灾害救援活动
7	地区安全活动
8	维护人权或推进和平的活动
9	国际援助活动
10	促进形成男女共同参与社会的活动
11	培养儿童健康成长的活动
12	发展信息社会的活动
13	振兴科学技术的活动
14	搞活经济的活动
15	开发职业能力或扩充就业机会的活动
16	保护消费者的活动
17	从事前面各项所列活动的团体运营或有关活动的联系、顾问咨询或支持活动

资料来源:王名、李勇、廖鸿、黄浩明编著:《日本非营利组织》,第 278 页。

其三,对社会公益组织实行税收优惠政策。日本对公益法人原则上是不课税的,仅对其收益事业(按照日本法人税法施行令第 5 条规定,收益事业涉及 33 个行业)收入课税。虽然对公益法人的收益事业课税,但其税率为 22%(营利法人的全部收益事业税率为 30%),且仅对公益法人收益事业收入的 80%部分课税,另外 20%部分不课税(将其“视同捐赠收入”转入非收入部分,用于公益事业支出)。对特定非营利活动法人原则上也不课税,仅对其在收益事业的 33 个行业中取得的收入课税,并且仅对收益事业收入中 800 万日元的部分,按照与公益法人一样的 22%的税率课税,对超过 800 万日元的部分适用与营利法人一样的 30%的税率。^[14]此外,“视同捐赠”只对经有关部门认定的特定非营利活动法人适用。^[15]这种在原则上非课税而对从事营利活动征收法人税的制度设计,一方面有利于社会公益组织从事一定的经营活动谋取一定的经费来源,毕竟社会公益组织并非生活在社会“真空”之中,另一方面也有利于维护税收公平原则,其政策导向效应十分明显。

其四,灾害治理关口前移,支持社会公益组织组织的防灾救灾宣传教育活动。日本政府

非常重视强化防灾救灾知识的普及教育以及防灾救灾演练,建立相关的协作、协调、协同体制支持社会公益组织的宣传教育活动。1982年5月由内阁做出决定,将每年的9月1日定为“防灾日”,8月30日到9月5日为“防灾周”,在此期间开展展览、媒体宣传、标语、讲演会、模拟体验等各种宣传普及活动。在阪神大地震之后,日本吸取以往经验教训,进一步重视提高全民的防灾意识,内阁决定将每年的1月17日定为“防灾和志愿者日”,1月15日至21日被定为“防灾和志愿者周”,全国各地都要进行由市民和消防队参加的地震演习,电视台也要播放防灾类节目,目的是让广大市民认识到灾害发生时志愿者活动和自主防灾的重要性。^[13]社会公益组织利用自身优势在防灾减灾宣传教育方面发挥了积极作用。

必须指出的是,日本在社会公益组织介入自然灾害治理方面的政策并非完美无缺。例如,阪神地震后,包括中国在内的70多个国家、地区、国际非政府组织纷纷伸出援助之手,但日本政府的態度却十分曖昧。法国、瑞士的救援队在地震当天就与日本政府联系表示愿意支援,可日本外务省表示同意的答复却是在3天之后,两救援队抵日已是在地震4天后,错过了72小时的“黄金救援期”。国际非政府组织美国“救世军”准备了一支250人的医疗队,并将医疗器械运往机场待命,结果却是1周后才获得日本政府的入境许可。^[14]救灾需要政府有效整合国内外的各种社会资源,最快速度、最大限度地保护灾区人民的生命财产安全。而日本政府在阪神地震后在救援救助机制方面的纰漏确实值得我们好好反思。

三、对中国的启示

中国是一个自然灾害频繁发生的国家,经常遭受洪涝、台风、冰雹、地震等灾害的袭击,灾害给国民经济、社会生产和人民群众的生命财产造成了巨大损失。虽然中国在防灾、抗灾以及灾后救助等方面采取了一系列重大措施,较好地保障了灾民的基本生活。但是,整个救灾工作,特别是重大自然灾害救助机制还不完全适应现代社会的发展要求。在2008年的汶川地震灾害救援救助中,已经出现了以社会公益组织为形式的民间社会救助力量,例如,以居住小区为纽带的业主委员会、以汽车俱乐部为纽带的志愿者、以“驴友”为纽带的志愿者、以无线电爱好者俱乐部为纽带的志愿者、以网友QQ群组成员为纽带的志愿者,还有以战友、朋友、老乡为纽带的志愿者等,但是,他们更多的是有救助意愿而力量、能力有限的普通老百姓,并且是临时性地自发组织起来参与救灾活动。由于他们自身的行动具有一定的盲目性,因此很多人在自带的食物和饮水耗尽后反而成了需要得到救援的对象。

社会公益组织是推动现代社会发育、成长与发展的重要动力,其基本性质决定了在公共服务体系中的基本使命与战略定位。其基本使命是与政府、公民一道为优质、优良的社会公共服务供给效力。其战略定位是提供软性服务,服务特需群体,培育公益文化,建构社会公平。在自然灾害治理中,社会公益组织应该而且能够提供必要、多元、殊异、有效的服务,但这种有效社会服务的供给需要一个有效的激励机制体系。实践证明:有效的机制结构体系对保障社会公益组织在自然灾害治理中有效发挥作用具有根本性、保障性、战略性意义。日本的经验值得我们借鉴。

第一,建构适合中国国情的防灾救灾支持性法律架构。一个在法律系统支持下的社会公益组织灾害救援救助才是有效的、持久的。灾害救援救助法律法规具有重要功能导向,主要有两个方面:一是通过法规明确规定社会公益组织在紧急状态情况下可以做什么,应当做什

么和禁止做什么,承担怎样的责任和义务。二是有利于保障灾民能够及时地从社会公益组织获得救助,从而维护灾区社会稳定。目前,我国防治灾害方面的法律法规有《传染病防治法》(1989年2月21日第七届全国人大常委会第六次会议通过,2004年8月28日第十届全国人大常委会第十一次会议修订)、《放射性污染防治法》(2003年6月28日第十届全国人大常委会第三次会议通过,2003年10月1日起施行)、《突发公共卫生事件应急条例》(2003年5月9日公布)、《国家自然灾害救助应急预案》(2006年1月10日公布)、《重大动物疫情应急条例》(2005年11月18日公布)、《破坏性地震应急条例》(1995年2月11日公布)等。对鼓励与支持社会公益组织参与灾害防救也制定了一些相关政策文件,如《民政部关于同意中华慈善总会下拨救灾捐赠款物的通知》(1998年8月31日发布)、《民政部关于同意中国红十字会总会下拨救灾捐赠款物的通知》(1998年8月31日发布)、《民政部关于救灾募捐义演等有关问题的通知》(1998年9月3日发布)等。¹⁵⁵这些法律、法规、政策文件在防灾救灾方面发挥了一定的作用,但总体而言,我国自然灾害治理方面立法还刚起步,与日本等发达国家相比差距较大,如缺乏国家层面的灾害对策根本大法,现行的法律法规位阶还较低,没有综合防灾救灾的整合性战略框架结构,一些法律法规已经不适合灾害防救的现状与趋势等。在鼓励社会公益组织参与灾害防救方面虽然制定了一些相关政策文件,但还比较笼统,目前还没有一部专门法律对社会公益组织进行合法定位以及支持社会公益组织参与灾害防救的具体制度设计。

因此,加快这方面的立法已迫在眉睫。日本并非一开始就建构起了一套完整、健全的自然灾害治理法律体系,目前灾害治理法律体系是在一次次灾害教训后经过反思、反复论证逐渐形成的,而且还在不断完善之中。如1946年发生的8.0级南海地震,造成1443人死亡,促成了1947年《灾害救助法》的颁布。1959年发生的伊势湾台风,造成5098人死亡,促成了灾害管理基本大法——《灾害对策基本法》在1961年的颁布实施。1995年日本发生的阪神淡路大地震造成6435人死亡,这次大地震促使日本政府对其灾害治理体制进行反思,更是推动了《地震防灾对策特别措施法》(1995年颁布)、《灾害对策基本法》(1995年6月和12月两次修订)、《大规模地震对策特别措施法》(1995年修订)、《特定非常灾害灾民的权利保护等特别措施相关法》(1996年颁布)、《密集城市街区的减灾促进等相关法律》(1997年颁布)、《受灾者生活重建支援法》(1998年颁布)等一系列法律法规的出台和修订。¹⁵⁶自然灾害推动日本防灾救灾制度化水平逐渐提升。希望2008年的汶川地震也能成为中国相关法律法规健全的一次契机。但这种契机不是现成的,需要广大实务工作者、学界人士以及社会公益组织等一起努力。

第二,准确界定社会公益组织在自然灾害治理中的角色定位。准确界定社会公益组织在自然灾害治理中的角色定位是社会公益组织有效发挥作用的基本前提。从空间结构定位维度来分析,社会公益组织在整个自然灾害治理体系中位于“中间层”。这个空间结构定位决定了社会公益组织在自然灾害治理中的功能取向与功能定位。也就是说,社会公益组织所供给的服务不应与政府或公民个人提供的服务同构,而应具有异质性与差异性。这种异质性与差异性体现在:在需求满足上,社会公益组织所供给的服务不是满足一般、普遍的需求,而是应该满足软性化、人文化、个性化、特殊化、多样化、多元化的需求;在关怀对象上,应该多关注边缘化、政府救助顾及不到或关照不够的社会群体;在基本使命方面,政府是救急救难但不济贫,而社会公益组织应注重运用发展性的救助项目助人自助,培养灾区群众可持续发展的愿望与能力;在动员机制方面,政府运用政治动员以在最短时间内最大限度地集聚各种社会

资源,而社会公益组织主要以社会动员的形式积聚资源。

第三,从救助立场取向维度来分析,社会公益组织应基于需求导向。现实社会生活实践告诉我们,有时我们考虑问题、做事时出发点是良善的,但实践的结果却适得其反。在自然灾害救助中,也同样会存在类似问题。只有站在救助对象的立场、角度去考量问题才能寻求问题的根本解决之道。社会公益组织在灾害救助中,应从救助对象的立场出发,以助人自助为战略基点,以关怀人的多元需求为关注焦点,积极与政府救助良性互动,在社会公共权力与社会个体权利间有效平衡,准确定位灾害救助的功能取向,从而最大限度地保护灾民生命财产、提升灾害救助绩效。社会公益组织应根据灾区群众实际需求设计目标明确、内容具体的服务项目,为了供给更优质的服务,必须把有限的资源、有限的的能力运用于最急需的地方。正是在这个意义上,社会公益组织应更关注灾区弱势群体的特殊需求,根据特殊需求提供更加个性化、柔性化的关怀服务体系。

第四,政府应加大对社会公益组织支持、培育力度。中国传统的自然灾害治理体制,主要采取单一的政府救助形式,回避社会力量参与。这种封闭的自然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,这种体制依托国家公共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。一个由政府大包大揽的自然灾害治理体制,实际成效往往难以保证,公众的抗灾救灾能力也会弱化。相反,风险分担、多元主体的自然灾害治理体制则效果明显。事实上,自然灾害治理是一项具有开放性的社会公共服务供给。自然灾害治理是政府必须承担的责任,但责任主体并非唯一的供给主体。政府需要而且也很有必要吸纳社会公益组织的积极参与。当然在救灾中,最有公信力的仍然是政府,社会公益组织要建立自己的公信力、提升灾害治理的绩效必须处理好与政府的关系。在自然灾害治理中,社会公益组织应以有序介入、有机组织、有效协调、有力援助为原则。

最后,加强社会公益组织自身能力建设。倡导建立专业性的灾害救援救助组织,招募有专业特长的社会志愿者从事灾害救援救助行动计划的教育、培训、出版和研究等活动。应急志愿者通过社区或一些专业机构进行技能培训,一旦需要,这些受过培训的人员就可以马上参加救援。另外,还应该在平时进行专业性的灾害救援救助宣传教育工作,吸引更多的公民参与到灾害救援救助动员行动中来。

注释:

[1]参见戴志勇:《日本抗震救灾对汶川地震的启示》,《南方周末》,2008年5月14日;朱凤岚:《日本的地震灾后重建经验》,《华夏时报》,2008年5月24日;杨东:《日本的灾害对策体制及其对我国的启示》,《中州学刊》,2008年第5期;俞慰刚:《日本灾害处置的应急机制与常态管理》,《上海城市管理职业技术学院学报》,2008年第5期;袁艺:《日本灾害管理的法律体系》,《中国减灾》,2004年第11期;周强:《日本非营利组织发展简史》,《学会》,2007年第3期;方茜:《日本灾害管理之“防灾”》,《现代人才》,2008年第3期。

[2]Mitsuhiro Saotome, “Japan’s NGO Activities and Public Support System,” <http://www.fpj.jp/e/shiryu/jb/j9725.html>.

[3]参见 http://www.westwomen.org/xueshu/2008/0530/article_31.html.

[4]赵成根:《国外大城市危机管理模式研究》,北京大学出版社,2006年,第318页。

[5]若井晋等:《学习、未来、NGO》,东京新评论社,2001年,第168页,转引自王名、李勇、廖鸿、黄浩明编著:《日本非营利组织》,北京大学出版社,2007年,第28页。 (下转第11页)