

# 完善慈善法治 给应急救援注入更多能量

11月7日是个周日，任克义一直忙到将近晚上10点。作为山西省运城市稷山县蓝天救援队队长，他带领队员们走访了荆平村19个家庭，给孩子分发过冬衣物和文具。与统一发放的救灾物资不同，这些衣服是孩子们自己挑选的。

10月2日夜间至6日，山西大部分地区出现极端强降水天气，洪涝灾害引发关注。而稷山县的雨从8月下旬就开始了，这个县城毗邻汾河，降雨时大时小，最终导致汾河堤坝被洪水冲垮。抢险救灾热搜过后，灾后重建工作还在持续。

这批过冬衣物由伙伴机构筹款支持，来自河南郑州的韩青团队协调属地合作伙伴共同发放。韩青团队在多次重大灾情中都组织了物资募捐，在这方面颇有经验，但他并没有登记成为公益组织，而是每次视情况挂靠在其他的注册机构中，作为其中一个项目。“主要是为了保持灵活性，如果我在郑州某个区正式注册，原则上我只能在该地提供服务，但救灾本身是一个跨区域的工作。”他说。

这些“烦恼”等待着推进。全国人大常委会慈善法执法检查报告也以相当篇幅，阐述了慈善法在救助自然灾害等突发事件中面临的挑战，呼吁修订解决其中的突出问题。

## 政策支持需进一步落实

蓝天救援队是出现在很多救灾现场的醒目身影，在全国有近800支有品牌授权的救援队，知名度很高，但最近他们也面临一些与韩青类似的尴尬。

10月14日，北京市民政局官网发布行政处罚公示，蓝天救援队的创始队北京队被处以警告、责令限期停止活动六个月并罚款二万元的处罚。原因是其存在违规设立分支机构的行为，违反了《民办非企业单位登记管理暂行条例》第十三条的规定。同时存在不具有公开募捐资格开展公开募捐的行为，违反慈善法第二十六条规定。

北京蓝天救援队总指挥张勇此前接受媒体采访时解释，民政局的行政处罚认定北京蓝天救援队设立了7支地区救援队及一个皮卡机动队，属于违规设立分支机构的行为，“北京这么大，我们开展服务得有各个组，这么多年约定俗成以行政区划来称呼，比如在丰台的行动组就叫丰台蓝天救援队，我以前从来都没考虑过这个问题”。而原则上，这些行动组应当在丰台等各个区分别登记。

2008年被称为“中国志愿服务元年”，汶川地震后慈善组织呈



2020年8月，甘肃省陇南市发生暴雨泥石流灾害，蓝天救援队队员和当地工作人员，将生活急需物资搬运到救援直升机上

2021年5月8日，“红气球”定向越野赛暨京津冀急救救护达人大赛在北京通州城市绿心公园举办。图为参赛选手在进行心肺复苏急救操作

现井喷式发展。在《基金会管理条例》《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》和公益事业捐赠法等实施经验基础上，2016年慈善法出台。

“慈善法酝酿时间近10年，历程较为曲折，争议一直不断。一个核心争议是究竟采取监管规制还是鼓励发展的思路。”上海交通大学中国公益事业发展研究院院长徐家良参与了慈善法草案专家意见稿的起草，他回忆，“比较大的争议还有两个，一是慈善属于社会做的，还是属于政府做的，如果政府也要做，做多少。二是慈善由专业机构来做，还是各个主体自己来做。”最后基本达成的一致意见是，要在促进鼓励的基础上进行监管，政府仍保留一部分慈善事务，大部分由社会来做，也明确了由慈善组织作为专业机构和专业人员来做，同时不排除其他主体参与。

在今年全国人大常委会启动法律修订后，数次专家研讨会呈现的共识是，慈善法的效能还需进一步激发。“公众参与仍然没有得到彻底释放，国内的整体捐赠规模没有显著提升，与国内生产总值的增长不成比例，慈善组织认定积极性不高。”徐家良说。

他感到有一些条款需要与时俱进，“比如慈善法规定，年度管理费用不得超过当年总支出的10%。对于大量小机构来说，

一年的经费可能不到100万元，那么员工的费用就只有10万元，连一个全职员工都雇不来。”

此外，已经出台的一系列激励优惠政策需进一步落实。北京师范大学中国公益研究院院长助理兼慈善研究中心主任黄涪鸣举例，慈善法立法的目标之一是破除双管理体制，促进慈善组织在民政部门直接登记，也就是不再需要有业务主管部门。但实践中，慈善组织的三类基本形式基金会、社会团体和社会服务机构，现阶段登记、设立还是需要依托《基金会管理条例》《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》进行管理，仍需业务主管部门。

这三大条例中，制定相对较晚的《基金会管理条例》也已施行17年，很多规定适应不了现在的需求，但是慈善法出台之后三大条例并未修订出台，因此需要新的社会组织管理条例等配套文件，落实慈善组织应获得的制度保障。

## 完善应急状态协调机制

每遇重大灾情，社会力量都会被极大激活，公益事业承载着社会期待，重要性愈加凸显。

“慈善法更多关注了常态下的慈善行为，但对于应急状态只有原则性规定，政府部门如何建

立协调机制，如何去动员社会力量参与，在执行层面还缺少具体规范。”黄涪鸣认为，要在应急状态下做得好，必须在常态时形成社会力量参与的制度性安排。

这种合力往往是救灾中容易缺乏的：政府部门与慈善力量应急协调机制不足，社会组织之间沟通不够充分，由此形成的信息壁垒影响着救援效率。“比如在为某省募捐时，刚开始我们花了很多时间去核实网上流传的求助信息，有的求助者可能一天会收到很多不同组织的核实电话。”韩青说，首先要弄清楚一个地方到底需要什么物资，而且还要不断更新，不同阶段所需物资是不一样的。如果有的地方救援人员和物资扎堆，有的地方长时间无人抵达，会造成巨大的物资和人力浪费。

各方呼吁，应将社会力量纳入各类应急预案。此次稷山蓝天救援队在救灾过程中，与当地应急部门形成了响应报备、领受任务机制。但在其他救灾现场，这并非常态。

社会力量还应有更大发挥空间。“捐赠物资如果只由红十字会或者慈善总会等统一接收、统一分配，虽然便于管理、掌握信息，但透明度不够高，分发效率也比较低。”不少参与了救援救灾的一线工作人员表示，基层在分配任务时还会面临一些实

际问题，比如一个村子接到的物资不够覆盖全村，谁先发谁后发都不合适，有时就会暂不发放。

协作问题也引起了业内的重视。据南都基金会秘书长彭艳妮介绍，2013年雅安地震后，中国扶贫基金会、南都基金会等共同发起“基金会救灾协调会”平台，促进政府救灾计划与基金会救灾行动的融合互补，促进基金会之间互通信息。2020年新冠肺炎疫情严重时，依托于该平台，一些长期关注应急领域的社会组织也加入进来，形成了更大的协作网络。

## 加强慈善组织支持机制建设

2018年，中国应急管理体制改革，在整合多个部门和机构的职责后，国家应急管理部挂牌成立，应急管理体系和能力大步迈向现代化。社会应急救援力量的辅助定位更加明确，但目前专业的救援组织，尤其是有救灾抢险能力的组织数量不足。它们需要被纳入完整的救援体系中，得到专业训练，并找到稳定资金来源。

应急救援是非常依赖专业能力领域的，日常需要大量的技能训练。任小伦是河南郑州金水区蓝天救援队队长，先后参加了河南、山西洪灾救援。他介绍，有的队员要会操作救生艇，有的要会使用声纳系统进行水下探测，同时整个队伍要经过体能考核，具有急救员资格、无线电执照等。除了掌握专业技能，还要服务足够时长。而目前国内一些社会救援力量得不到有效训练，在救灾现场出现了救援队本身还需要救援的情形。

为了提高队伍的专业性，以稷山县蓝天救援队为例，当地应急部门、蓝天救援队等组织了一些培训，但是费用需要自理，因此资金问题成为队员流失的最大原因。

任小伦坦言，他们的救生艇是队员自己筹款买的。平时参与救援的食宿、路费也都是自理。而稷山县蓝天救援队还没有救生艇等设备，需要时只能请邻县的救援队帮忙。

彭艳妮指出，目前资助型基金会数量极少，其他类型的社会组织往往要从其他渠道筹款。除了自筹，部分资金还来源于政府购买服务以及企业或个人捐赠。

目前在灾害较为频发的四川成都，当地防震减灾局为四川蓝天救援队提供了可涵盖人员保险、训练经费以及行政成本的费用，但这种作法并不普遍。全国人大常委会慈善法执法检查报告也指出，政府通过购买服务支持慈善组织的机制还有待进一步完善。

彭艳妮与黄涪鸣都提到了社会意识。灾害发生时，会收到大量捐款，但这些都是赈灾专款。黄涪鸣感慨，救援力量不可能是灾害出现的时候就能自然出现的，前期的预防和应急准备、监测和预警，后期的灾后重建，没有那么多目光关注，投入的力量也不够。在应急状态下，大家觉得需要平台建设、队伍建设，但建设是长期性的。

(据《光明日报》)