完善应急慈善机制 筑牢安全韧性城市的社会基础

□中共重庆市委党校(重庆行政学院)应急培训中心教授 谢 菊

随着韧性城市成为现代化人民城市建设的重要目标,应急慈善作为社会力量参与风险应对的“柔性”支撑,其机制完善与作用发挥愈发关键。今年是《中华人民共和国慈善法》实施十周年,我们特别邀请了全国基层政权与社区建设专家委员会专家委员、中共重庆市委党校(重庆行政学院)应急培训中心教授谢菊,听她解读新修订的《中华人民共和国慈善法》中“应急慈善”专章的制度价值,探讨如何以应急慈善筑牢安全韧性城市的社会基础。

个人简历

谢菊,女,中共重庆市委党校(重庆行政学院)公共管理学二级教授,历史学学士,行政管理专业研究生学历。重庆市重点学科公共管理学社会保障方向带头人、硕士生导师、公共管理硕士(MPA)导师。长期从事社会建设、应急管理、社会组织发展等相关领域的教学研究工作。全国五一巾帼标兵、国家社科基金项目通讯评审专家、教育部学位中心博士硕士学位论文评审专家、全国基层政权和社区建设专家委员会委员、重庆市行政管理学会副会长等。主持国家社科基金重大课题子课题,主持主研国家和省部级课题近30项,获省部级优秀科研成果多项奖励;执笔或参与撰写的多篇调研报告获得党和国家领导以及省部级领导肯定性批示。

随着我国城镇化进程持续推进,现代城市面临的风险日益复杂化、叠加化,今年8月15日发布的《中共中央国务院关于推动城市高质量发展的意见》,明确将建设韧性城市列为现代化人民城市建设的六个目标之一,增强城市安全韧性已成为推动城市高质量发展的重要内容。安全韧性城市不仅指工程韧性,更强调社会韧性、组织韧性和经济韧性;不仅需要依靠政府力量的“刚性”应急体系,还需要社会力量的“柔性”补充。应急慈善机制所代表的社会自愿与互助、信任和合作网络,如同城市的地基,虽不显见于外,却决定了城市应对冲击的底蕴和厚度。

新修订的《中华人民共和国慈善法》增设了“应急慈善”专章,系统回应应急慈善体系中政府组织、慈善组织、企业组织、慈善行业组织、志愿者等多元主体参与,慈善募得款物按要求公开接收、分配、使用情况等慈善运行机制,以及基层政府、基层组织须为应急慈善款物分配送达提供便利和帮助等具体问题,其制度安排对于建设安全韧性城市具有重要意义。

应急慈善机制是安全韧性城市的社会基础

近年来,慈善分为常态慈善和应急慈善已成为共识。常态慈善是与应急慈善相对应的范畴,主要指自然人、法人和非法人组织在日常生活中经常接触和自愿开展或参与的慈善活动,如帮扶、济困;扶老、救孤、恤病、助残、优抚;促进教育、科学、文化、卫生、体育等事业的发展;符合《中华人民共和国慈善法》规定的其他公益活动。这些活动通常由各类慈善组织和个人发起,通过捐款、捐物、志愿服务等方式,为需要帮助的人们提供及时有效的援助。常态慈善的开展,不仅有助于改善弱势群体的生活状况,更能够传递社会正能量,增强社会凝聚力和向心力,为应急慈善提供了坚实的基础和丰富的资源。与常态慈善不同,应急慈善主要指自然人、法人和非法人组织防治污染和其他公害,保护和改善生态环境;救助自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发公共事件造成的损害。应急慈善在关键时刻不仅能够提供紧急救援物资和资金支持,还能够组织志愿者参与救援行动,为受灾群众提供心理安抚和精神支持,帮助受灾群众重建家园,恢复信心,战胜挑战,从而促进城市经济社会的全面、协调、可持续发展。

需要关注的是,突发性是突发公共事件的最本质特征,由于其事发突然、发展态势和结果的不确定性、处置时间的紧迫性、可能带来的严重后果、突发事件的涟漪效应等。因此,作为紧急情势下的非常规慈善工作,必须把应急慈善置于突发事件事前、事发、事中、事后等诸多环节相互联系、相互影响的过程之中,对其进行全过程、全链条、综合性的管理。其中,需要应急慈善机制发挥其资源整合、服务递送、社会凝聚和创新探索的核心功能。完善的应急慈善机制,能够激活社会自我组织的潜力,补充政府反应的“空隙”,提升救援效率,滋养社会资本,筑牢安全韧性城市最深层次的、最可持续的社会根基。目前,机制碎片化是应急慈善面临的主要问题,“运动式”慈善多于“常态化”机制,各慈善主体间缺乏有效协同,与政府应急体系存在“两张皮”现象。同时,慈善组织专业能力参差不齐,应急响应不规范,项目可持续性差,志愿者缺乏系统培训。加之政策支持不足,法律保障、资金支持、税收优惠、信息共享等制度环境有待优化。

健全应急慈善机制的四个着力点

着力健全应急慈善的政府协调联动机制。首先,强化政府在应急慈善协调联动体系中的主导地位。有效应对突发事件,维护公共安全,是政府的基本职责。应急管理几乎涵盖所有政府部门,涉及交通、通信、救援、消防、安全、医疗卫生、食品药品、环境、能源等领域。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确要求构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制,优化国家应急管理能力体系建设,提高防灾减灾抗灾救灾能力。因此,建立常态、长效的应急慈善政府协调机制具有制度性意义。要充分发挥政府的多元治理作用,明确专门机构和人员,支持和鼓励慈善组织的应急救助活动,为其创造良好的政策环境和法律环境。其次,建立慈善组织与其他参与主体的协调机制。坚持政府主导,建立应急救援慈善组织数据库,建立政府与应急救援慈善组织的日常联系机制,引导慈善力量有序参与应急救灾。最后,健全慈善信息共享机制。在应对突发公共事件的过程中,前方的需求信息不明和救助工作的动态信息不明,是慈善组织参与救援的两大困难。为此,需要由政府牵头,建立统一的接收捐赠与需求信息平台,充分利用大数据等信息技术优势,建立健全政府、企业、慈善组织之间的应急物资供应工作机制,促进慈善应急资源合理配置。

着力健全慈善组织和慈善行业组织的应急运行机制。首先,建立健全慈善组织的联合性组织。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,需要慈善组织之间建立具有枢纽作用的联合性组织,确保慈善活动有序和高效运作。其次,健全慈善组织的联动机制,包括在突发公共事件预警、响应、救援、募捐方案备案、善后与重建等各环节中的相互协调,提高应急慈善的效能。最后,建立慈善组织与企业、媒体等外部组织之间的协调合作。在应急救援过程中,个别慈善组织因接收社会捐赠款物的透明度不够、物资配置低效等备受诟病,引入企业等外部力量是提升慈善组织应急治理能力的有效措施。

着力健全基层政权组织的动员支持机制。突发公共事件总是发生在某个特定的地点,其落点是城乡社区,但考验的是整个地区的应急体系和应急能力。在风险预防阶段,基层政府要认真落实党中央、国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的要求,坚持共建共治共享,建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体,创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制,建立乡镇(街道)购买社会工作服务机制和设立社区基金会等协作载体,吸纳社会力量参加基层应急救援。要支持社区建立自己的微型应急基金和“社区应急响应队”等志愿者队伍;村民委员会、居民委员会要充分发挥自治组织作用,开展常态化社区防灾减灾宣传教育和平急结合的慈善活动,培育“邻里守望”的社区文化,将韧性理念融入日常生活。在应急处置过程中,要按照国家关于应急慈善的相关要求,县级以上人民政府及其有关部门应当为捐赠款物分配送达提供便利条件,乡级人民政府、街道办事处和村民委员会、居民委员会,应当为捐赠款物分配送达、信息统计等提供力所能及的帮助。

着力健全基层慈善应急文化传播机制。国内外的实践经验证明,慈善事业发展需要良好“人文关怀”的社会文化环境来承载和激励。在第十个“中华慈善日”来临之际,今年8月26日,民政部、中央社会工作部、文化和旅游部、全国总工会、共青团中央、全国妇联、全国工商联等7个单位决定,在全国范围内启动并持续推进慈善文化“进机关、进企业、进乡村、进社区、进家庭”活动。建议在慈善文化“五进”活动中,一是加强应急慈善教育和宣传,将应急慈善教育纳入中小学思想政治教育体系,同时通过电视、广播、网络、报刊等各类媒体扩大应急慈善教育的影响,培养公民应急慈善观念,丰富其应急慈善知识,提高其响应能力;二是大力发展应急志愿服务,加快完善应急志愿服务协调机制,鼓励机关、企业事业单位、人民团体、社会组织、村(社区)依法成立应急志愿服务队伍,依法开展专业应急志愿服务活动。以便在发生自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件时,志愿服务组织和志愿者能够及时有序开展应对工作;三是打造重庆应急慈善品牌,应急慈善品牌承载着人们对应急慈善服务的认可,影响着人们的慈善捐赠意愿。近年来,重庆通过设立慈善基金,发展慈善信托,推出独具特色的慈善项目,塑造了一批慈善品牌。

下一步,建议在稳步推进“重庆慈善奖”评选活动基础上,进一步挖掘具有重庆特色、符合山城实际的应急慈善品牌,推进应急慈善与安全韧性重庆建设的深度融合,让应急慈善成为重庆建设安全韧性城市的重要力量。

健全应急慈善机制的制度保障

慈善组织参与应对突发公共事件,既是普遍的社会现象,也是应急救援的现实需要和发展趋势,更是提高城市安全韧性水平的重要力量。慈善法修正建构了以应急慈善专章为代表的应急慈善法治体系,彰显应急慈善在公共安全体系中举足轻重的作用。完善应急慈善机制,筑牢安全韧性城市的社会基础,需要从以下三个方面加强实施保障:

坚持党的领导。应急慈善工作必须坚持中国共产党的领导,把党的领导贯穿于应急慈善事业发展的各个阶段、各个环节,把党的政治优势、组织优势转化为发展慈善事业、弘扬慈善文化、规范慈善活动、促进社会进步和共享发展成果的强大动力,确保党中央关于慈善事业发展的重大决策部署落地生效。

政府依法履职和治理创新。《中华人民共和国慈善法》总则第六条明确了国务院民政部门主管全国慈善工作,县级以上地方各级人民政府民政部门主管本行政区域内的慈善工作。民政、应急管理等相关部门要凝聚合力,尽快制定针对社会慈善力量参与重大突发事件应对的支持政策,明确支持主体、内容、类型、方式、程序等具体事项,并及时加以执行;进一步细化政府及其部门、乡镇人民政府、街道办事处、村(居)委会在推动应急慈善活动中的法定职责;尽快建立引导社会力量参与突发事件应对的协调机制,并根据各类突发事件的具体情形对协调机制进行实时完善,推进应急慈善的治理创新,确保应急慈善的有效落实。

慈善组织和慈善行业组织要主动作为。应急慈善是慈善力量与应急活动的结合,是基于情势紧急的政府与民间合作推进的慈善应急活动,在城市突发事件公共产品供给中具有自由灵活等比较优势。人民城市的理念要求慈善组织和慈善行业组织找准角色定位,深化内外部治理,弘扬慈善文化,汇聚“人人之力”,以数字化赋能提升应急慈善水平,共同构筑一座座有温度、有厚度、能抗冲击的韧性之城。

记者 朱颂扬 整理