

NGO 介入汶川地震灾后 重建的概况调查

——基于社会工作视角*

韦克难 冯华 张琼文**

【摘要】汶川地震后，大量的 NGO 进入灾区提供了很多公益服务。通过对 149 个 NGO 的调查问卷分析，可以发现 NGO 所关注的议题较为多样，他们具体的服务项目也较多，大部分的 NGO 对自己在灾区开展的服务都有督导和评估，组织的性质也呈现多样化，组织的资金来源也是多方面的，但大部分的组织有资金上的压力。从对 NGO 的调查中，我们可以概括出介入灾后恢复重建 NGO 的这样几种基本模式：高校社会工作站型，民间型，嵌入政府型。灾后重建是一项长期的任务，可以考虑发展的策略有：必须着力解决重物资设施建设，轻社会服务、轻社会建设的现象；全社会尤其是政府应充分认识 NGO 的服务工作在灾后重建中的巨大作用和重大意义；应该积极探索政府、企业、基金会等资助方与 NGO 的合作机制；探索在灾区建立民办非企业试点；理顺政府与 NGO 的关系，保障 NGO 开展社会工

-
- * 本文引用了民政部 2009 年度社会工作人才队伍建设与志愿者队伍建设招标课题——“社会工作介入灾害救援机制研究”的部分成果，该课题得到了民政部资助，特此表示感谢！
 - ** 韦克难，西南财经大学社会工作系主任、教授，主要研究方向：社会学理论与应用社会学、社会工作；冯华，博士，西南财经大学社会工作系副教授，主要研究方向：社会学理论与应用社会学、社会工作；张琼文，西南财经大学社会工作研究中心讲师，主要研究方向：社会工作。

作的合法活动空间；NGO 要加强能力建设。

【关键词】汶川地震 社会组织 社会工作 灾后重建

一 研究背景

党的十七大报告中正式确认了“社会组织”这一概念的定义，是对传统的非政府组织、非营利组织、第三部门或民间组织等称谓的改造，是基于我国现实对这类组织的基本属性、主要特征的科学概括，是伴随中国改革开放的逐步深化在行政管理工作中提出和使用的一个概念。国外常说的“第三部门”、“NGO（非政府组织）”、“NPO（非营利组织）”以及我们常说的“民间组织、社团（广义）”等，都是这一意义上的同一概念。根据现有法规和规定，社会组织包括社会团体（狭义）、民办非企业单位和基金会。这些社会组织具有民间性、非营利性、自治性、志愿性、服务性、公益性等特点。^①

“5·12”汶川特大地震发生后，大量境内外社会组织参与抗震救灾及灾后重建，从事有关社会工作、心理辅导、住房修建、生态环境保护、生计帮扶等各类社会服务。2008年12月19日在北京召开的首届“中国社会组织论坛（2008）”上，“社会组织积极投入汶川特大地震救援和灾后重建”被列入2008年社会组织十件大事之一。^②国际经验证明，社会组织介入灾后重建，具有热情高、动力足、专业水准优等各方面的优势，可以有效地激发民众的参与热情，加强对政府的监督和制约，从而整体上明显提高救灾工作的效率、质量和水平。^③社会组织^④作为灾后重建的一支力量，可以使社会工作者更直接进入民间社会服务系统工

NP

NGO 介入汶川地震灾后重建的概况调查

① 民政部部长李学举，大同社会组织网：《用十七大精神统一思想，充分发挥社会组织在现代化建设中的重要作用》，[EB/OL]. 2007年11月21日. <http://www.dtmjzz.gov.cn/news.php?id=340>。

② 中国经济网：《“2008年社会组织十件大事”在京发布》，[EB/OL]. http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200812/20/t20081220_17728982.shtml。

③ 参见张强等《巨灾与NGO——全球视野下的挑战与应对》，北京：北京大学出版社，2009。

④ 我们在以下文中对社会组织仍沿用NGO的习惯用法，并且在本文中NGO与NPO等同使用。

作，首先他们运用专业的工作方法，针对特定服务对象开展社会工作；其次为政府及受助者多方面建立资源链接，更有效地使用资源，也能更贴近受助者的需求。但是在我国，一方面由于长期计划经济体制的影响和人们思想观念的滞后，另一方面也由于 NGO 发育的不成熟，灾后重建工作中各方面都普遍忽视 NGO 提供的社会工作等软件建设^①的地位和作用。

NGO 和社会工作有着很深的联系和渊源，概括而言有：同源性，社会工作和 NGO 有着很深的渊源，一般认为，社会工作起源于民间慈善活动，而 NGO 也主要是民间开展的活动；志愿性，NGO 和社会工作都以助人价值理念作为其存在、发展和提供服务的基础；公益性，NGO 和社会工作都从事公益和利他的工作，不以收取经济回报为目的；平等性，大部分 NGO 和社会工作都强调与服务对象的平等，强调对服务对象的尊重；服务的直接性，NGO 和社会工作一样，主要工作都是直接面向群众开展工作的。正是社会工作依赖于 NGO，使得 NGO 在许多国家成为社会工作的重要组织载体。而作为社会工作的重要承担者和社会工作人才的重要承载者，NGO 需要得到稳步发展，NGO 将在社会工作发展中发挥积极的作用。因此，大力发展 NGO 具有重要意义，笔者认为，一是有利于降低公共服务成本，提高公共服务质量和效率；二是推动政府职能转变，实现政社分离、政事分开和公共服务的多元化、专业化、社会化；三是形成“政府主导推动、民间组织运作”的社会工作运行格局。

当前我国 NGO 在发展中存在着一些突出问题，主要体现在三个方面：首先是 NGO 仍处于发展的初级阶段，发展数量总体偏少、经费紧张、人才缺乏、能力较弱；其次是 NGO 功能不清、不健全，NGO 行政化色彩浓厚，部分 NGO 行为不规范，自律和活力不足，社会公信度不高，服务社会的功能不强；第三是管理体制成为制约 NGO 发展的“瓶颈”。我国现行的 NGO 管理体制，概要地说是“双重管理”，随着社会经济的发展愈益与现实不适应。体制重心偏于约束和管制，促进和引导的功能体现不充分；多头管理，职能交叉，也有衔接上的空白；伴随市场和社

^① 在本文中所指的软件建设是特指在灾区提供社会服务、更新文化观念等活动。

会发展而新产生的 NGO 很难找到主管部门，发展空间狭小。具体到汶川大地震，大量 NGO 在参与灾后重建中存在着法律地位不明确、经费支撑不足、组织整体能力薄弱、缺乏长期规划、管理监督与协调性差等问题。^① 以深圳社工文县工作站为例，在服务开展过程中面临的问题就包括：在深圳抗震救灾援建体系中的定位不明确，社工步履艰难；社工在当地政府灾后重建体系中的定位不明确，身份尴尬；轮换式的人才调用机制对前线社工工作不利；资金问题；社工工作站、市慈善会（或其他援建机构）、文县政府没有一个明确的办事程序；社工站爱心资源渠道略显单一。^②

综合各种观点，NGO 在我国社会转型时期扮演了毋庸置疑的愈加重要的角色，“5·12”以后在数量上和服务范围上都有更多的机会参与灾区的社会建设。但是相比于发达国家和地区的经验，我国的 NGO 仍处于发展中的初级阶段，除了在组织经费、人力资源、功能、社会公信力等方面存在的问题，现行的 NGO 双重管理体制成了 NGO 发展的最大“瓶颈”。大量的 NGO 在积极投入“5·12”后的抗震救灾及灾后重建的社会服务中，一方面成为政府力量的积极补充，另一方面也暴露了其法律地位不明确、经费支撑不足、组织整体能力薄弱、缺乏长期规划、管理监督与协调性差等问题；因此探索我国现行 NGO 管理体制的创新性突破，探讨如何使 NGO 与社会工作相结合，加强灾后重建中 NGO 的监督管理、协调机制、整合机制、组织自身的能力建设、提升服务能力及水平等成为当前政府促进和引导 NGO 发展的重要方向。

汶川地震后，大量的 NGO 奔赴灾区开展社会服务，经过一年多的工作，这些 NGO 在灾区提供了哪些服务？这些 NGO 及工作人员在灾区如何开展服务？这些 NGO 的现状和存在的问题有哪些？这些都是我国 NGO 的建设及社会工作制度创新过程中亟待弄清、亟待总结的问题，它将关系到今后我国 NGO 的健康发展及社会工作的普及。

① 陈光，社会组织 5·12 信息服务平台：《非政府组织在灾后重建中的作用：问题与对策》，[EB/OL]，<http://www.512forum.org/jzsk/html/gmshfy/6689.html>。

② 中国社会工作协会网：《中国社工介入灾后重建工作模式之探析——以深圳社工文县工作站为例》，[EB/OL]，http://www.cncasw.org/zxbd/tjzhsgfwjgjs/tpxw/200905/t20090521_8873.htm。

二 研究方法与过程

首先,为了研究非政府组织参与灾后重建,笔者对这一主题进行了文献梳理,海外在此方面的文献较多,而国内相关研究还不多,在我国比较有影响的研究文献有这样一些,张强、余晓敏、邹珊珊等人深入探讨了 NGO 参与汶川地震灾后重建的主要功能、实践、经验与模式^①;张强、陆奇斌、张欢、吴铀生、丁毅、任慧颖、梁丽霞、陈光等人系统地梳理了各类 NGO 在巨灾中的行动轨迹、困境与发展,特别是对 NGO 参与灾后恢复重建的方式与内容、优势与定位、功能与服务、经验与教训进行了系统的总结^②;朱健刚、王超、胡明、蒋抒洁等分析若干 NGO 个案的形成、发展及其合作类型^③;王名、萧延中等人系统总结了汶川大地震对公民社会发展所产生的积极影响和作用^④;郭虹、庄明等就汶川地震过渡安置阶段 NGO 的角色定位、行动领域、工作内容、行动环境、行动需求、行动策略等进行了较为全面的理论探讨^⑤;朱希峰、孟李娜等人探讨了五场大地震灾后重建中 NGO 与政府如何合作,以及合作模式的选择。^⑥

-
- ① 张强、余晓敏等:《NGO 参与汶川地震灾后重建研究》,北京:北京大学出版社,2009。邹珊珊:《民间组织的功能研究——从汶川地震看我国民间组织的发展》,载《马克思主义与现实》2009年第3期。
 - ② 张强等:《巨灾与 NGO——全球视野下的挑战与应对》,北京:北京大学出版社,2009。吴铀生、丁一:《汶川灾后重建中民间组织的困境与发展》,载《西南民族大学学报》(人文社科版)2009年第5期。任慧颖、梁丽霞:《从汶川地震看中国民间组织的未来发展方向》,载《经济研究导刊》2009年第4期。陈光,社会组织 5·12 信息平台:《非政府组织在灾后重建中的作用:问题与对策》,[EB/OL]. <http://www.512forum.org/jzsk/html/gmshfy/6689.html>。
 - ③ 朱健刚等:《责任·行动·合作——汶川地震中 NGO 参与个案研究》,北京:北京大学出版社,2009。蒋抒洁:《汶川地震志愿服务的自组织现象与启示——以临时志愿组织 K388 为例》,清华大学公共管理学院 NGO 研究所王名主编《中国非营利评论》第三卷,社会科学文献出版社,2008。
 - ④ 王名:《汶川地震公民行动报告——紧急救援中的 NGO》,北京:社会科学文献出版社,2009。萧延中等:《多难兴邦——汶川地震见证中国公民社会的成长》,北京:北京大学出版社,2009。
 - ⑤ 郭虹、庄明等:《NGO 参与汶川地震过渡安置研究》,北京:北京大学出版社,2009。
 - ⑥ 朱希峰:《平等合作:从灾后重建看政府与社会工作服务组织的伙伴关系》,载《社会》2009年第3期。孟李娜:《汶川大地震灾后重建 NGO 与政府合作模式》,载《宜宾师范学院学报》2008年第11期。

以上这些研究多为定性研究，定量研究很少，仅有韩俊魁、纪颖二人对汶川地震公益行动的实证研究。^① 尤其从社会工作角度来对 NGO 进行定量研究的至今尚未见到。根据已有研究，我们认为对社会工作在灾后恢复重建的功能和作用的研究，首先要界定什么是社会工作、哪些组织是 NGO，由于 NGO 很难界定，本文确定凡是在灾区提供公益性社会服务，并运用社会工作方法的非政府组织都是本课题调查的对象，事实上，笔者要调查的 NGO 是提供社会服务的公益性社会组织。这就需要我们全面了解 NGO 所提供的各种社会工作服务类型及其模式、服务时间、资金状况、人力资源状况、组织评估、工作规划等各方面的情况。其次，在 2009 年 7 月，笔者对课题进行了研究设计和咨询。根据文献查阅得到的相关资料，设计具体的研究方法、研究的基本思路、研究评估指标的操作化。第三，在确定了初步的研究方案、研究方法与调查问卷之后，我们选择了崇州市进行了试调查。在试调查的过程中，进一步明确了研究对象及研究指标的认定及选择，以 NGO、志愿者的概况情况作为我们的调查重点。

在此基础上，在 2009 年 7~8 月，我们分成 10 个小组，每个小组由 1 名社会学或社会工作的专业老师和两名有社会调查经验的高年级研究生组成，采用问卷调查并结合访谈法对四川省 39 个极重灾区县（都江堰、彭州、绵竹、什邡、青川、汶川、茂县、北川、安县、平武）或重灾区县（崇州、大邑、小金、黑水、理县、九寨沟、松潘、汉源、江油、涪城、梓潼、中江、罗江县、三台、旌阳、广汉、元坝、旺苍、南江、游仙、盐亭、阆中、苍溪、芦山、宝兴、剑阁、利州、朝天、石棉）的全部 NGO 进行了为期 20 天的普查。同时，通过网络、公开会议等多种渠道获取曾经参与抗震救灾和灾后重建的 NGO 名录，与其电话联系，然后通过电邮的方式发送 NGO 调查问卷，最终回收有效问卷数量为 149 份。^②

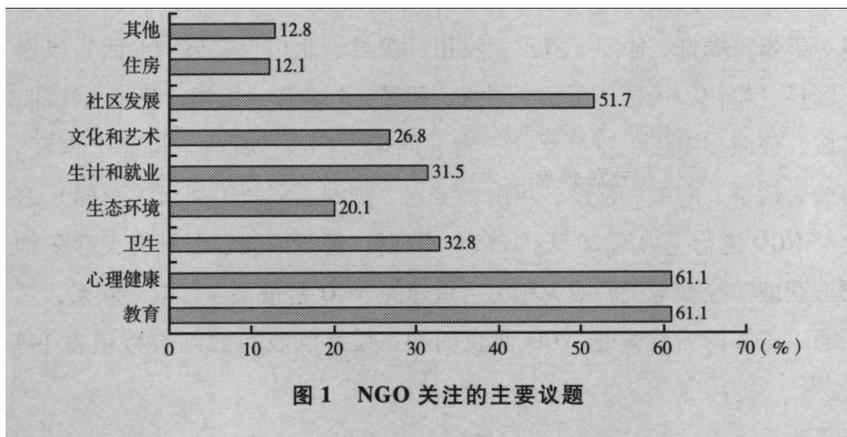
① 韩俊魁、纪颖：《汶川地震公益行动的实证分析——以 NGO 为主线》，清华大学公共管理学院 NGO 研究所王名主编《中国非营利评论》第三卷，社会科学文献出版社，2008。

② 本课题采用的调查方式是普查，即对四川灾区所有 NGO 进行调查，由于个别 NGO 无法联系或不愿接受调查，调查对象有遗漏。

三 调查结果

从笔者调查到的 149 个 NGO 中，现仍在灾区开展社会服务的有 115 个，而其中从事专业社会工作服务的约占三分之一。本文对从事专业社会工作服务的组织的判定标准是：一是必须有专业社会工作者（社工专业专科以上毕业的）在组织中工作，二是必须运用专业社会工作方法，三是机构必须有督导与评估机制。这三个条件必须同时具备才认定为专业社会工作组织。

149 个 NGO 所关注的主要议题如图 1 所示。从图 1 中我们可以看到，教育和心理健康是最受关注的议题，关注这两项议题的 NGO 各占调查的 NGO 总数的 61.1%，这可能反映了受灾民众对教育和心理健康有较大的需求，也可能是这两方面的议题是 NGO 较易介入的领域；有超过半数的（51.7%）的 NGO 关注社区发展议题；关注卫生、生计和就业、文化和艺术、生态环境、住房议题的 NGO 分别占 32.8%、31.5%、26.8%、20.1%、12.1%。另外，有 12.8% 的 NGO 关注其他方面的议题。



关于对 149 个 NGO 所提供的主要服务，笔者在问卷调查中列出了 20 项具体的服务，并留有 1 项让各 NGO 注明的开放选项，问卷调查的结果如图 2 所示。与 NGO 关注的主要议题为教育和心理健康一致，有超过一半的受调查的 NGO 主要提供儿童（小学及以下）服务（60.4%）、青少

年（中学及以上）服务（53.0%）、家访慰问（51.7%）及心理援助（51.0%）。其他的一些服务主要集中在物资捐赠（45.6%）、老人服务（43.0%）、调查灾情（42.3%）、培训服务（36.9%）、妇女服务（34.9%）、分发调配救灾物资（32.9%）等方面。

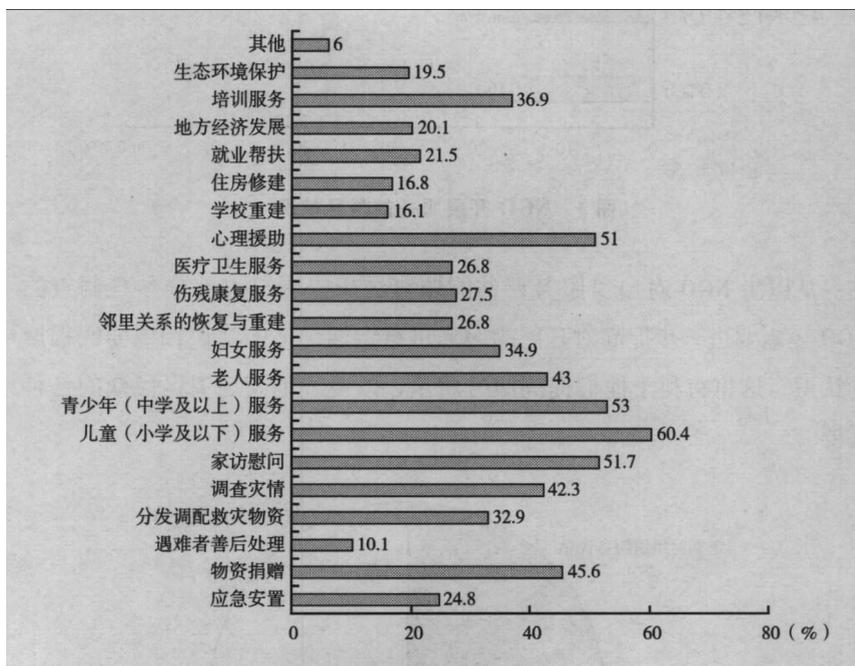


图 2 NGO 提供的主要服务

关于 NGO 开展服务的督导情况，如图 3 所示，超过一半（53.7%）的 NGO 有专职的人员对开展的服务进行督导，12.1% 的 NGO 有兼职的定期督导，18.1% 的 NGO 有时按要求进行督导，16.1% 的 NGO 对自己开展的服务没有进行督导。图 3 的调查结果也说明了有一部分的 NGO 还需要进一步落实对服务的督导，以提升其自身服务的专业化水平。

除了了解各 NGO 的对服务进行督导的情况，笔者也调查了各 NGO 对自己所开展的服务进行评估的情况。在我们问卷调查的 149 个 NGO 中，23 个（15.4%）NGO 对所开展的服务没有进行评估，126 个（84.6%）NGO 对所开展的服务进行了评估。这 126 个 NGO 对所开展的服务进行评估的方式如图 4 所示，其中 54.0% 的 NGO 按项目要求做评估，16.7% 的 NGO 不定期对组织服务进行评估，29.4% 的 NGO 定期对组织服务进行评

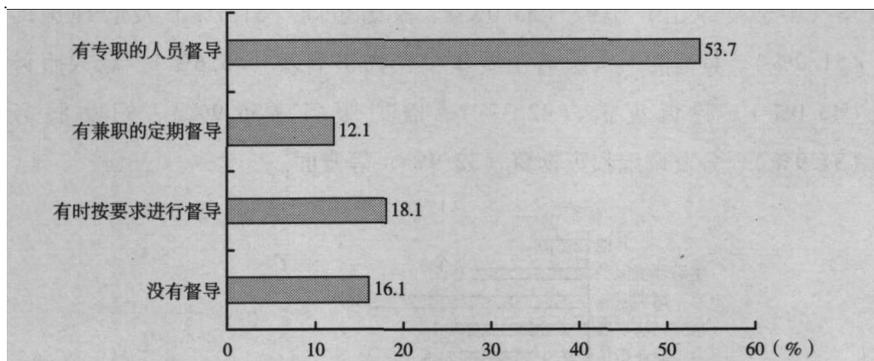


图3 NGO开展服务的督导情况

估。从以上 NGO 对自身服务评估的调查结果来看，大部分参与调查的 NGO 还需要进一步提高对开展的服务进行定期评估的意识和重要性程度的认识，这将有利于他们提高服务质量，以更好地满足灾区民众的各种需要。

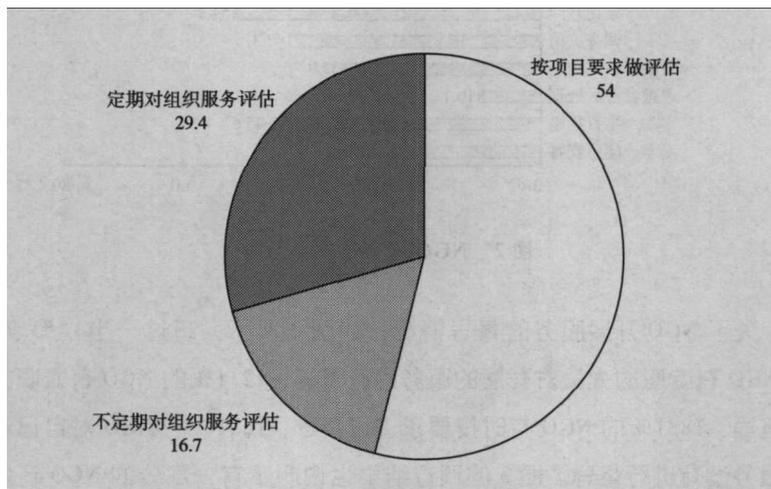


图4 NGO对所开展服务的评估方式^① (单位 = %)

关于 NGO 的性质，笔者在问卷调查中列出了 6 个选项，调查的结果显示见表 1。在所调查的 149 个 NGO 中，属于事业单位（包括高校）的组织占 26.2%；民政注册组织占 26.8%；没有注册的志愿者组织占

^① 此调查统计精确到小数点后一位，因此，百分比数相加可能会大于或小于 100%，下同。

25.5%；境外的 NGO 占 13.4%^①；工商注册的组织和其他性质的组织只分别占了 4.0%。调查结果中有大约四分之一的 NGO 是没有注册的^②，这可能反映了 NGO 在获得合法性身份方面面临比较多的困难，国家在此方面的法律环境可能需要改善，以促进 NGO 的发展。除了了解 NGO 的性质外，我们在问卷调查中也询问了各 NGO 是否是独立机构或其他机构的下属机构，在 149 个受调查的 NGO 中，有 147 个 NGO 回答了一些问题，其中 91 个（61.9%）NGO 是独立机构，56 个（38.1%）NGO 是其他机构的下属机构。

表 1 NGO 的性质 (N = 149)

选 项	频 次	百分比 (%)
事业单位(包括高校)	39	26.2
民政注册组织	40	26.8
工商注册组织	6	4.0
没有注册的志愿组织(团队)	38	25.5
境外社会服务组织	20	13.4
其他	6	4.0

在 NGO 的人员数方面，笔者对各 NGO 的专职工作人员数、兼职工作人员数、曾经在灾区工作的人员数、当前在灾区工作的人员数以及在 NGO 中参加服务的志愿者人/次都进行了调查。

关于 NGO 的专职工作人员数，148 个 NGO 提供了它们的专职工作人员数，结果如图 5 所示。在这 148 个 NGO 中，大部分 NGO 的规模都比较小，20.9% 的 NGO 没有专职的工作人员数，而且大部分（60.8%）NGO 的专职工作人员数是介于 1 个人到 10 个人之间。

关于 NGO 的兼职工作人员数，148 个 NGO 提供了他们的兼职工作人员数。如图 6 所示，在 148 个 NGO 中，36.5% 的 NGO 没有兼职的工作人员数，40.5% 的 NGO 有 1 到 10 名兼职工作人员数。

关于 NGO 曾经在灾区工作的人员数，只有 105 个 NGO 回答了此问

① 境外的 NGO 都是海外注册的合法的基金会和从事慈善服务的机构，因此视为注册。

② 26.2% 属于事业单位（包括高校）的组织都是其下属机构，严格意义上讲也是没有注册的，如果这样界定的话，没有注册的 NGO 应该占 51.7%。

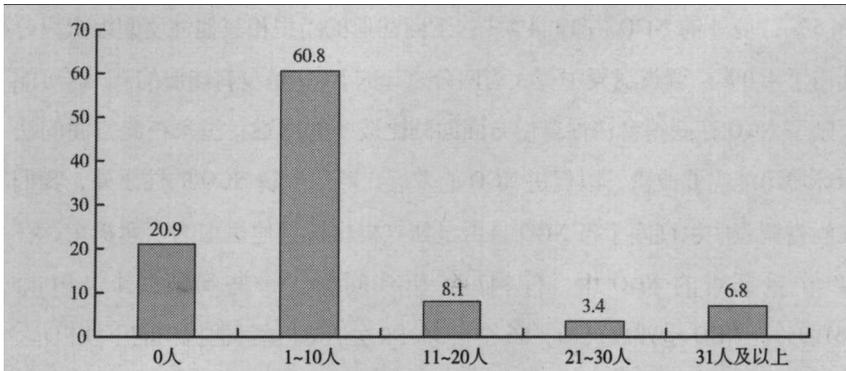


图 5 NGO 的专职工作人员数 (单位 = %, N = 148)

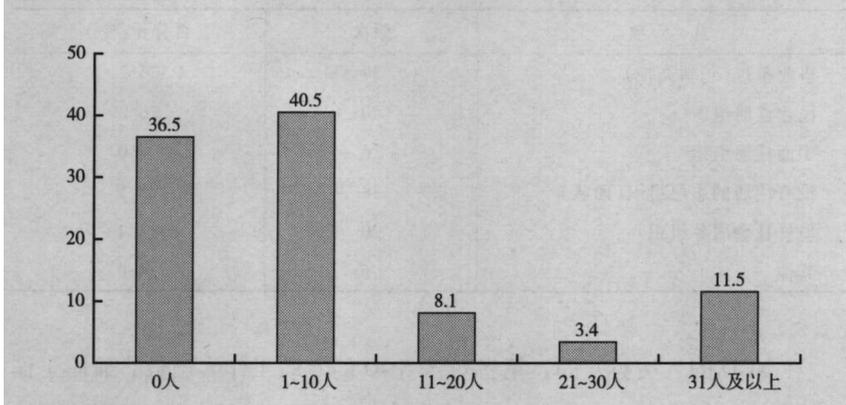


图 6 NGO 的兼职工作人员数 (单位 = %, N = 148)

题, 这 105 个 NGO 曾经在灾区工作的人员数见表 2。其中, 36.2% 的 NGO 有 1~10 人曾经在灾区工作, 15.2% 的 NGO 有 11 名到 20 名工作人员曾经在灾区工作, 2.8% 的 NGO 有 21~30 名工作人员曾经在灾区工作, 45.8% 的 NGO 有超过 31 人曾经在灾区工作。

表 2 NGO 曾经在灾区工作的人员数 (N = 105)

人 数	频 次	百分比 (%)	人 数	频 次	百分比 (%)
1~10	38	36.2	21~30	3	2.8
11~20	16	15.2	31 及以上	48	45.8

关于 NGO 目前在灾区工作的人员数, 如表 3 所示, 37.6% 的 NGO 目前没有人员在灾区工作, 其组织可能已经解散, 或是其组织已经撤出

了灾区；37.6%的 NGO 目前有 1~10 人在灾区工作；11.4%的 NGO 有 11 名到 20 名工作人员目前在灾区工作；3.4%的 NGO 有 21~30 名工作人员目前在灾区工作；另外，10.1%的 NGO 有超过 31 人目前还在灾区工作。

表 3 NGO 目前在灾区工作的人员数 (N=149)

人数	频次	百分比(%)	人数	频次	百分比(%)
0	56	37.6	21~30	5	3.4
1~10	56	37.6	31及以上	15	10.1
11~20	17	11.4			

关于在 NGO 中参与灾后服务的志愿者的人/次数，147 个 NGO 回答了此问题，调查的结果见表 4。在这 147 个 NGO 中，35.4%的 NGO 没有志愿者参与灾后服务，12.2%的 NGO 有 1 人/次到 10 人/次的志愿者在灾区参与服务，43.5%的 NGO 有超过 31 人/次的志愿者在灾区参加服务，其余 (8.8%) 的 NGO 有 11 人/次到 30 人/次的志愿者在灾区参与服务。

表 4 在 NGO 中参与灾区服务的志愿者人/次数 (N=147)

人数	频次	百分比(%)	人数	频次	百分比(%)
0	52	35.4	21~30	3	2.0
1~10	18	12.2	31及以上	64	43.5
11~20	10	6.8			

关于各 NGO 在灾区服务的起始时间，143 个 NGO 回答了此问题，结果见表 5。在这 143 个 NGO 中，地震前就在灾区服务的组织只占 3.5%，超过一半 (55.9%) 的 NGO 是在 2008 年 5 月和 6 月开始在灾区开展服务，2008 年 7 月和 8 月开始在灾区开展服务的组织占 5.6%，2008 年 9 月和 10 月开始在灾区开展服务的组织占 2.8%，2008 年 11 月和 12 月开始在灾区开展服务的组织占 7.0%，2009 年 1 月及之后开始在灾区开展服务的组织占 25.2%。

至于 NGO 终止在灾区服务的时间，只有 32 个组织回答了此问题，这

表 5 NGO 在灾区服务的起始时间 (N = 143)

选 项	频次	百分比(%)
地震(2008年5月)前就在灾区服务	5	3.5
2008年5月和6月	80	55.9
2008年7月和8月	8	5.6
2008年9月和10月	4	2.8
2008年11月和12月	10	7.0
2009年1月及之后	36	25.2

可能是因为参与笔者调查的大部分 NGO 还在灾区开展服务，他们并没有一个明确的终止在灾区服务的时间安排，所以无法明确回答一些问题。如表 6 所示，在这 32 个 NGO 中，有 9.4% 的 NGO 于 2008 年 5 月和 6 月就终止了在灾区服务，40.6% 的 NGO 将于 2009 年 9 月及之后才终止在灾区开展服务。

表 6 NGO 在灾区服务的终止时间 (N = 32)

选 项	频次	百分比(%)
2008年5月和6月	3	9.4
2008年7月和8月	2	6.3
2008年9月和10月	1	3.1
2008年11月和12月	3	9.4
2009年5月和6月	4	12.5
2009年7月和8月	6	18.8
2009年9月及之后	13	40.6

关于 NGO 提供服务的模式，笔者的调查涉及了各 NGO 在开展服务方面的时间安排、服务种类以及服务区域。

在开展服务的时间安排上，有 2 个 NGO 没有回答此问题，如表 7 所示，绝大部分 (70.7%) 的 NGO 一直在灾区服务；大约十分之一 (10.9%) 的 NGO 定期在灾区开展服务；另外五分之一左右 (18.4%) 的 NGO 是不定期在灾区开展服务。

表 7 NGO 在灾区开展服务的时间安排 (N=147)

选 项	频次	百分比(%)
一直在灾区服务	104	70.7
定期在灾区服务	16	10.9
不定期在灾区服务	27	18.4

在开展服务的种类上,笔者询问了各组织是开展多样服务还是单一服务,有 148 个 NGO 回答了此问题,其中 126 个组织(占有效样本 85.1%)开展多样性服务,22 个组织(占有效样本 14.9%)开展单一服务。

对于开展服务的区域,有 148 个 NGO 回答了此问题。如表 8 所示,在 148 个 NGO 中,39.9%的 NGO 固定在一个地方提供服务,37.2%的 NGO 在固定的多个地方开展服务,23.0%的 NGO 在不固定的地方提供服务。

表 8 NGO 在灾区开展服务的区域 (N=148)

选 项	频次	百分比(%)
固定一个地方	59	39.9
固定多个地方	55	37.2
不固定地方	34	23.0

本课题的调查也涉及了 NGO 的资金状况。笔者首先询问了各 NGO 的主要资金来源。如图 7 所示,NGO 的资金有多个来源,其中 NGO 内部自筹所占组织资金来源的百分比最高,为 37.6%,其他的资金来源依次为境内基金会赞助(30.2%)、私人捐赠(27.5%)、境外基金会赞助(26.2%)、上属(级)机构拨款(21.5%)、政府拨款(18.1%)等。

除了了解 NGO 资金来源外,笔者也调查了各 NGO 在灾区已经投入的经费数,有 148 个 NGO 回答了此问题。如表 9 所示,在这 148 个组织 NGO 中,45.3%的 NGO 投入的经费为 1 万元及以下,这也反映了这些 NGO 的财政比较困难,无法获得充裕的活动经费;14.9%的 NGO 投入的经费介于 1 万到 10 万元之间;经费介于 10 万到 30 万元之间的 NGO 占 9.5%;其余 30.4%的 NGO 投入的经费超过 300001 元。

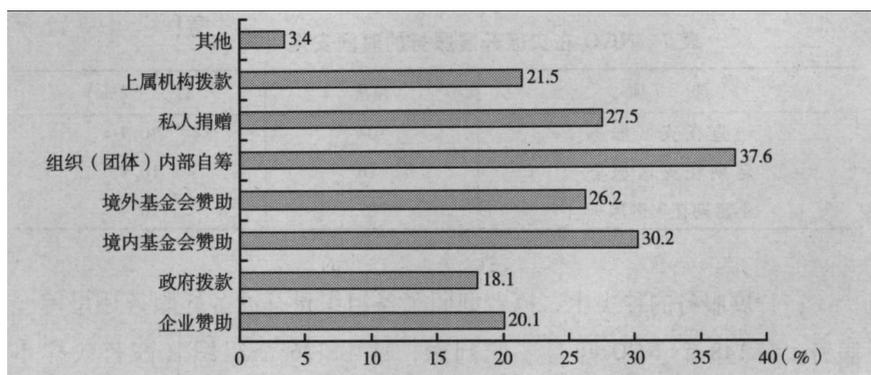


图7 NGO的主要资金来源

表9 NGO在灾区投入的经费 (N=148)

资金(元)	频次	百分比(%)
10000 及以下	67	45.3
10001 ~ 100000	22	14.9
100001 ~ 200000	8	5.4
200001 ~ 30000	6	4.1
300001 及以上	45	30.4

关于 NGO 的资金情况，笔者最后还调查了各 NGO 在财政方面的压力状况，结果见表 10。大部分的组织面临较大或非常大的财政压力。完全没有财政压力的 NGO 只占 2.0%，没有财政压力的 NGO 占 12.8%，回答一般的 NGO 占 32.2%，有较大压力的 NGO 占 22.8%，有非常大财政压力的 NGO 占 30.2%。

表10 NGO的财政压力 (N=149)

选 项	频次	百分比(%)	选 项	频次	百分比(%)
完全没有	3	2.0	较 大	34	22.8
没 有	19	12.8	非 常 大	45	30.2
一 般	48	32.2			

在问卷调查中，笔者也向各 NGO 了解了其对自己组织内部管理、工作人员专业素质、在灾区开展服务的效果、与其他当地服务组织的互动、与当地政府部门的互动、与在当地服务的志愿者的互动、地方政府的配

合和支持以及与社会服务组织相关的政策、法规等的满意程度。表 11 显示了此次参与调查的 NGO 在这 8 个方面的满意程度。从表 11 的数据我们可以看出，参与此次调查的绝大部分 NGO 这八个方面都是表现出完全满意、满意或一般的态度。

表 11 NGO 在以下几个方面的满意程度

	频次	百分比(%)
内部管理(N = 148)		
完全满意	41	27.7
满意	92	62.2
一般	12	8.1
不满意	2	1.3
完全不满意	1	0.7
工作人员的专业素质(N = 147)		
完全满意	29	19.7
满意	89	60.5
一般	28	19
不满意	1	0.7
完全不满意	—	—
到目前为止在灾区所开展服务的效果(N = 148)		
完全满意	36	24.3
满意	91	61.5
一般	20	13.5
不满意	1	0.7
完全不满意	—	—
与当地其他社会服务组织(团队)的互动(N = 147)		
完全满意	37	25.2
满意	59	40.1
一般	45	30.6
不满意	6	4.1
完全不满意	—	—
当地政府部门的互动(N = 147)		
完全满意	30	20.4
满意	65	44.2
一般	48	32.7
不满意	4	2.7
完全不满意	—	—

NP

续表 11

	频次	百分比(%)
与当地服务的志愿者的互动(N = 147)		
完全满意	37	25.2
满意	62	42.2
一般	45	30.8
不满意	3	2
完全不满意	—	—
地方政府的配合和支持(N = 149)		
完全满意	33	22.1
满意	62	41.8
一般	44	29.5
不满意	9	6
完全不满意	1	0.7
与社会服务组织相关的政策、法规等(N = 147)		
完全满意	19	12.9
满意	61	41.5
一般	48	31.3
不满意	20	13.6
完全不满意	1	0.7

关于 NGO 在灾区的工作规划，有 144 个 NGO 回答了此问题。图 8 显示，这 144 个 NGO 中，15.3% 的 NGO 无工作规划，16.7% 的 NGO 有 1 个月到 6 个月的工作规划，10.4% 的 NGO 有 7 个月到 12 个月的工作规划，12.5% 的 NGO 有 13 个月到 24 个月的工作规划，14.6% 的 NGO 有 25 个月到 36 个月的工作规划，30.6% 的 NGO 有 37 个月及以上的规划。

笔者在问卷调查中还询问了各 NGO 在灾区服务所遇到的困难或挑战。图 9 显示，参与此次调查的 NGO 遇到的困难或挑战很多，而财政方面的困难或挑战是参与调查的 NGO 最主要的困难或挑战，在 149 个组织 NGO 中，超过一半的组织（53.7%）遇到的困难或挑战是工作经费不足。除了工作经费不足外，此次调查的 NGO 所遇到的其他的主要困难或挑战依次为：人力资源不足（38.9%），服务组织之间缺乏资源整合（34.9%），无办公场所（28.9%）、专业性知识不足（28.9%），与当地

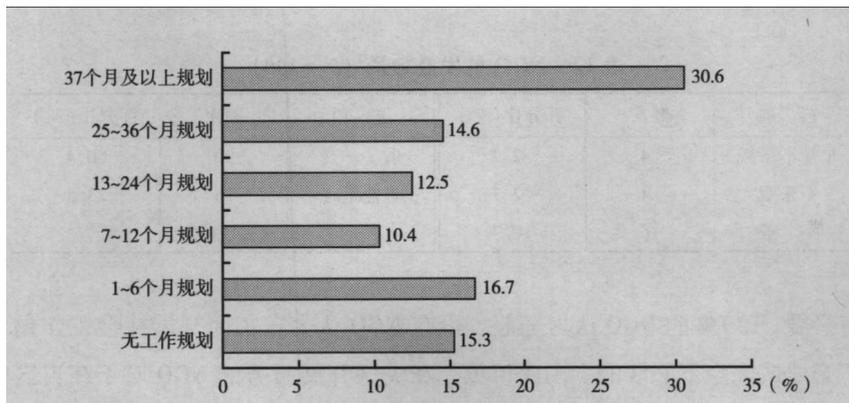


图8 NGO在灾区的工作规划 (N=144)

政府互动困难 (22.8%)、政策法规不明 (21.5%) 等。可见,要推动在灾区开展服务的 NGO 的发展,除了缓解他们在资金方面遇到的困难外,还需要在人力资源、专业知识等方面为他们提供帮助。

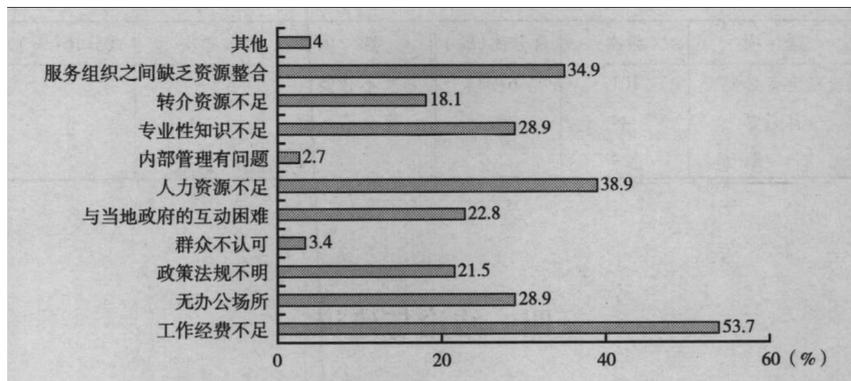


图9 NGO在灾区所遇到的困难或挑战

对于 NGO 的发展前景,笔者在问卷中也对各 NGO 进行了调查。虽然 NGO 在灾区开展服务面临着多种的困难或挑战,但是大部分的 NGO 对自己的发展前景还是感到乐观。如表 12 所示,对自己组织的发展前景表示非常不乐观和不乐观的分别只占 2.7%, 10.7% 的 NGO 对自己的发展前景的看法是一般,大部分的 NGO 对发展前景感到乐观 (60.4%) 或非常乐观 (23.5%)。

在问卷调查的最后,笔者询问了各 NGO 在灾区开展社会工作的必要性。如表 13 所示,67.8% 的 NGO 认为完全有必要,29.5% 的 NGO 认为

NP

表 12 NGO 的发展前景 (N=149)

选 项	频 次	百分比 (%)	选 项	频 次	百分比 (%)
非常不乐观	4	2.7	乐 观	90	60.4
不乐观	4	2.7	非常乐观	35	23.5
一 般	16	10.7			

有必要, 2.7% 的 NGO 认为一般, 没有 NGO 认为在灾区开展社会工作是
不必要或完全不必要的。由此可见, 在灾区开展服务的 NGO 对于在灾区
开展社会工作的认可度较高, 这反映了目前在灾区工作的社会工作人员
对灾区的恢复和重建起到了积极的作用, 他们的工作得到了大家的肯定,
也可能说明了灾区民众的需求较多, 专业社会工作人员的介入是重要和
必要的。

表 13 NGO 在灾区开展社会工作的必要性 (N=149)

选 项	频 次	百分比 (%)	选 项	频 次	百分比 (%)
完全有必要	101	67.8	不必要	—	—
有必要	44	29.5	完全不必要	—	—
一 般	4	2.7			

四 结论与建议

(一) 主要结论

在抗震救灾初期, 在灾区进行社会服务的 NGO 非常多, 以实物援助
与心理援助居多, 专业的社会工作服务并不多。在灾后重建阶段, NGO
逐渐减少, 社会工作专业服务开始逐渐增多。所有 NGO 的服务体现了以
下几个特征:

第一, 从组织的性质来看, NGO 呈现多样性。如前所述, 在被调查
的 149 个组织中, 包括民政注册组织、事业单位 (含高校)、境外组织、
工商注册的组织、没有注册的组织和其他情况的组织。民政注册的既包
括社会团体法人、基金法人、民办非企业法人, 但民办非企业法人是

少的。引人注目的是在灾后重建中，事业单位主要是高校尤其是有社会工作专业的高校参与很多，据不完全统计，高校从事社会工作服务的超过 30 所以上。

第二，NGO 广泛应用了社会工作的专业方法，社会工作的专业方法达到了预期效果。在被调查的 NGO 中，所有的组织都反映，个案工作方法、小组工作方法、社区工作方法都得到了应用。很多社会工作者反映，无论过去在学校还是在社会实践中，都难以有这样的机会、场合去做这么多的实务工作，要做的工作很多，总觉得时间不够、精力不够。在我们对 NGO 调查中，运用效果较好的是小组工作方法和社区工作方法。

NGO 的社会工作的专业性是否充分，很大程度上体现在对其工作的督导与评估上。从笔者调查的结果来看，超过一半（53.7%）的组织有专职人员对开展的服务进行督导，还有 12.1% 的组织有兼职的定期督导和 18.1% 的组织有时按要求进行督导，即 83.9% 的组织都有督导，而只有 16.1% 的组织对自己开展的服务没有进行督导。从组织对所开展服务进行评估的情况看，有 84.6% 的组织对所开展的服务进行了评估，只有 15.4% 的组织没有开展评估。正由于绝大多数的组织对其开展的服务有督导和评估，才能保证社会工作服务的专业化得以体现。社会工作专业性还体现在工作规划上，84.7% 的组织有工作规划，没有规划的仅占 15.3%。

第三，NGO 的服务领域非常广、服务对象非常多。从服务对象来看，从儿童、青少年、老人、妇女都有，尤其以儿童服务（60.4%）、青少年服务（53.0%）为最多；从服务领域来看，有应急安置、物资捐赠、遇难者善后处理、分发调配救灾物资、调查灾情、家访慰问、邻里关系的恢复与重建、就业帮扶、地方经济发展、培训服务、生态环境保护，其中家庭访问（51.7%）、心理援助（51.0%）、调查灾情（42.3%）为最多。

第四，NGO 重视灾区群众参与，参与式的工作方法运用广泛。在社区重建当中，参与规划、参与预算、参与建设等都需要能力。在此方面，NGO 有一整套的培训，告诉灾区群众应该怎样参与到规划当中去；怎么去看规划，怎么看预算，怎么动员群众参与公共事务、参与社公共活动。例如国际小母牛组织长期用以动员村民的参与式方法，这也是社会工作

所倡导推动的。这种参与式的方法，鼓励自力更生，自力更生不仅需要意识，还需要有能力。培育这种能力，给灾区群众提供帮助和支持，助人自助，正是 NGO 的长处，在此方面，NGO 能做很多的事情，而且也有很大发展的空间。

第五，NGO 规模较小，专职工作人员较少，兼职工作人员较多。据我们这次调查，每个组织的平均专职人员为 26 人，平均兼职人员为 42 人，其中 60.8% 的组织仅有 1~10 人，其中 40.5% 的组织兼职人员有 1~10 人。

第六，NGO 在灾区开展服务的时间较长。据我们调查 70.7% 的组织一直在灾区服务，有超过一半的组织（55.9%）是自 5·12 地震之后在 2008 年 5 月或 6 月进入灾区服务的，有 40.6% 的组织选择在 2009 年 9 月及之后才会终止服务。从组织的工作规划也看出这个特征，超过一半的组织（57.7%）有一年以上的工作规划，而且在有工作规划的 NGO 中有三年以上的工作规划的比例是最多的（30.6%）。

第七，在 NGO 开展服务的区域上，以固定一个地方或多个地方为主。根据这次调查，39.9% 的组织是固定在一个地方服务，37.2% 是固定在多个地方服务，只有 23.0% 的组织在不固定的地方提供服务。

第八，从 NGO 的资金来源及数量上看，资金来源呈现多元化，组织的经费投入数量呈现两极化。从调查结果来看，绝大多数 NGO 的主要资金来源至少有两种方式，这些组织的资金来源有这样几种方式：企业赞助、政府拨款、境内基金会赞助、境外基金会赞助、组织内部自筹、私人捐赠、上级机构拨款，这说明组织资金来源渠道是多元化的，其中，境内外基金会赞助比例最高，合计占 56.4%。但有趣的是，组织的经费投入数量呈现两极化，“贫富”严重不均，45.3% 的组织投入的经费在 1 万元及以下，而 30.4% 的组织的经费在 30 万以上。这种现象产生的原因，主要是大量的组织，尤其是民间 NGO（包括未注册的 NGO），他们几乎没有资金资助，大部分靠组织内部自筹或私人捐款开展服务工作，很多还是以志愿者为主要成员。

从 NGO 以上特征中，笔者可以概括出介入灾后恢复重建 NGO 的这样几种基本模式：①高校社会工作站型；②民间型；③嵌入政府型。具体

内容如下：

第一，高校社会工作站型。这种类型的 NGO 一般是有社会工作专业的学校派出自己的教师或聘请一些专业社工，在灾区开展社会工作服务。其经费来源多为项目申请或其他组织捐赠，如在汶川有中山大学、香港理工大学、乐山师范学院等高校；在绵竹市有西南财经大学、香港理工大学、北京师范大学、香港大学、中国青年政治学院等高校；在北川有西南财经大学、香港浸会大学等高校。这些学校开展的社会工作服务，专业性强，有详细的工作计划，有督导，背后有学校为依托，可以派出大量的学生志愿者参与活动，学校之间彼此也相互联系、相互支持。这些组织一般都与当地的党委、政府、社区自治组织关系很好，得到当地党政、社区自治组织的支持，他们也积极为当地政府、党委出谋划策，积极解决政府与群众的矛盾，充当二者的沟通桥梁。从服务效果来看，这类组织很受服务对象的支持，服务对象满意度较高，所在社区的当地干部与群众关系较好，社会秩序较为稳定，群众安居乐业，社区活动丰富，当地群众与党政干部对社会工作认识较正确，并普遍接受社会工作的理念，对 NGO 提供的服务认可度、评价较高。目前在灾区的高校社会工作站规模都比较小，主要原因是经费制约。

第二，民间型。这种类型的 NGO 一般是在民政部门或工商部门注册的组织，也包括未注册的一些民间组织和各种国内外的公益性基金会，他们组织内有社会工作者或灾后聘请了一些社工在灾区开展社会工作服务。在经费来源多为项目申请或其他组织、私人捐赠，例如“NGO 备灾中心”就是未注册的民间组织^①，其项目负责人是社会工作专业的，他们的经费是国内外组织捐赠，他们在项目地聘请了一些志愿者与他们一起开展社会工作，在什邡的洛水镇、绵竹市的汉旺镇、崇州市三朗镇等地都有项目点。再如“香港土房子”，6 名员工全具有社会工作专业背景，他们在彭州花溪村、汶川映秀镇、什邡红白镇、绵竹武都村都有项目点，开展心理援助服务，服务对象包括妇女儿童、孤寡老人、残疾人等。这

^① 笔者曾多次询问“NGO 备灾中心”负责人张国远先生及项目负责人张伟先生关于他们机构是否注册问题，因为此问题非常敏感，实际上“NGO 备灾中心”是未注册的，他们采用变通的方法进行注册的，对外界说“NGO 备灾中心”是注册了的。

些组织也很注意社会工作专业方法的运用。

民间型的 NGO 一般都招募了较多的志愿者，如“香港土房子”，正式员工 6 人，招募的本地志愿者有 60 多人。民间型组织还很注意彼此之间相互合作，如 2008 年 5 月 14 在成都的 NGO 就成立了“NGO 四川地区救灾联合办公室”，5 月 15 日又成立了“四川 5·12 民间救助服务中心”。

民间型的 NGO 工作中很注意对灾区老百姓进行公民意识、公共服务的教育。无论是在地震救灾的紧急时期，还是灾后重建当中，公民意识都非常宝贵。灾区的重建不在于外界力量帮助灾民多少，而在于灾民自己能在多大程度上行动起来开展自救。我们需要的是公民，公民不仅是权利主体，也是一个义务主体，同时还是一个责任主体。

从服务效果来看，这类组织也很受服务对象的支持，服务对象满意度较高。但有些这类组织出现了这样问题：他们积极为老百姓做事，在老百姓中的威信较高，他们又不积极与当地政府合作，在工作中还经常发现政府出现的一些问题，甚至批评政府，这很容易与政府导致对立，引起当地政府、干部对组织的反感。我们在调查中发现，很多基层干部对某些民间型组织表示不满，说他们别有用心，要求对这些 NGO 出台更严厉的管制措施，如某组织在茂县因为与政府的关系不好等原因而被注销。

第三，嵌入政府型。这种类型的 NGO 是政府已将他们纳入制度体系内，由政府出资金委托服务或购买服务而成立的，这种类型的组织往往是临时性的、没有注册的，如在理县的“湘川情社会工作服务队”。类似的还有江苏省在对口援建地绵竹市设立的“心理援助服务中心”、2008 年在都江堰市服务的“上海社工灾后重建服务团”等。

上海社工灾后重建服务团，是为支持四川灾区开展抗震救灾和灾后重建工作，由上海市民政局牵头、上海社会工作者协会组织的 NGO，它纳入到了上海市政府抗震救灾指挥部派出的专业团队管理范畴。他们以需求为导向，以项目为平台，根据安置点居民的实际需求来设计项目，提供服务。在提供服务过程中，根据实际情况不断修正服务项目：项目设计完成之后先征询当地管委会、居委会和部分群众的意见，避免出现失误；项目进行过程中遇到问题及时进行修正和微调；项目完成后及时

进行反思，并进行成效评估。服务队在四川都江堰市服务基地的建设费用（建站费），队员的衣服、装备、标识、旗帜、往返机票等费用，由上海社工灾后重建服务团团部负责；服务队在四川开展服务期间的生活和工作经费，由组队单位通过向基金会申请等形式予以解决。上海社工灾后重建服务团团部通过招标、劝募、定向募捐等形式，向社会筹集上海社工灾后重建服务团专项资金，不够部分以购买服务的形式，由政府予以支付。

在理县成立的湘川情社会工作服务队也是嵌入政府型。2009年3月17日，湘川情社会工作服务队领导小组成立。在湖南省对口援建理县工作队大力支持下，由湘川情社会工作服务队在县城及薛城镇分别设立了社会工作站，开展了一系列社会工作服务，全部经费由湖南对口援建经费中划拨，到2009年8月，已用经费320万元人民币。

嵌入政府型表现出的特点：与当地政府关系很好，而且经费较充分，服务所需要的物资设施齐备，服务工作人员较多，服务效果较好，受到当地党政和群众的欢迎及普遍好评。不足之处是经费与效益不成比例，有些组织注重形式超过内容。

（二）主要建议

1. 灾后重建政府与 NGO 要着力解决重物资设施建设，轻社会服务、轻社会建设的现象

在灾区，政府和各种基金会、企业对各种公益性设施投入巨大，一个灾区县投入几十个亿元人民币兴建房屋，基础设施如道路、水渠、电缆、通信等，修建学校、医院、图书馆、文化馆、文化站、福利院等，这已是普遍现象，也无可非议。但是，有些问题没有引起足够的重视，这些问题包括公共设施怎么去运作、怎么使这些设施为群众服务、怎么提高福利设施的利用率及可获得性等。由于灾后重建重物资设施建设，轻社会服务、轻社会建设，难免使人们怀疑这些社会福利设施是否能够发挥应有的效益。同时，由于重物资设施建设，轻社会服务，也是导致社会矛盾尖锐，干群矛盾异常激化，群体性事件不断增多的原因之一，严重影响了社会的稳定与发展。

解决上述问题的途径：第一，政府应整合社区已有资源，将不同部门分头管理、自成体系的机构与资源统一管理。从现实情况而言，已有政府投入的社区福利资源可以整合到社区服务中心。第二，可以考虑在灾后重建中划拨出一部分资金用于社会服务。政府应明确在灾后重建中，社会工作的投入应占有一定的比例。各级政府的财政预算应在社会福利基金中专门列支社会工作的建设项目，增加对社会工作事业经费的投入。第三，大力发展社会工作，通过社会工作服务，可以减缓社会矛盾，有利于社会的稳定与发展。

2. 全社会尤其是政府应充分认识 NGO 的服务工作在救灾和灾后重建中的巨大作用和重大意义，加强对社会工作的舆论宣传

在救灾和重建的不同阶段，NGO 都发挥了不同的作用：在政府职能部门无暇顾及的一些领域，在教育、文化、体育、医疗卫生等诸多方面，NGO 整合各种社会资源，以灵活的体制和多样化的社会工作服务，满足了残疾人、老人、孤儿、妇女、儿童等特殊人群的差异化需求，从而弥补了政府职能部门的缺陷，架起了党和政府联系群众的桥梁和纽带。不仅如此，NGO 的活动还带动了社会志愿服务的发展，从而弘扬了以利他为目的的志愿精神，激发了公民意识，增强了社会自治的功能，对于构建社会主义和谐社会也不无裨益。可以说，广大 NGO 和志愿者适应灾区群众和干部的现实需求开展社会工作，能够急政府之所急，给灾民之所需，成为政府抗震救灾和灾后重建的得力助手和合作伙伴，充分体现了“政府主导与社会参与相结合”的原则。但由于整个社会、群众、干部对 NGO 与社会工作缺乏认识或认识不足，导致政府在灾后重建中没有将 NGO 与社会工作列入规划中，没有相应的制度化建设。因此，我们建议：一是加强新闻媒体对 NGO 与社会工作的宣传报道，尤其要宣传报道典型的社会工作案例、优秀社会工作者等，让全社会增加对 NGO 与社会工作的认知度；二是要加强对各级干部尤其是领导关于社会工作知识的培训，增加他们对社会工作的认知度，以便他们在社会建设的相关决策中能嵌入社会工作。

3. 政府、企业、基金会等资助方应该积极探索与 NGO 的合作机制，夯实社会工作服务的基础

汶川特大地震发生后，进驻灾区的 NGO 资金主要来源于社会捐助。

这些 NGO 一般都擅长于根据实际需求设计服务对象明确、服务内容具体、目标和进度可监测的项目，通过争取社会资助获得资金支持项目实施。以项目运作的灾后重建，因为针对实际需求，且有资金和人力支持，实施后所提供的服务显然比一般性灾后重建更有效，项目运作也避免了资金和资源的滥用、浪费和闲置。

在发生特大自然灾害的紧急状态前，社会捐助的范围和力度足以维持这些组织和团体的运行以及开展大量的社会服务。随着社会服务事业在灾区的开展，一方面公益项目越来越精细，所需经费日益增加；另一方面，很多 NGO 一直面临着筹资渠道不畅、信息不对称等筹款困难，甚至出现了“三无”组织：即无专职工作人员、无专门办公场所、无开展活动的经费，即便一些机构获得了项目经费支持，但捐资方也强调“不给项目办公经费”。因此，除了有基金会支持的成熟机构，更多在灾区提供服务的 NGO 生存境况艰难，其执行项目处于“断炊”和“休克”的尴尬境地。从趋势上看，参与灾区重建的 NGO 数量正逐步减少，志愿者流失也非常严重。

NGO 的经济基础成为制约其在灾区开展进一步社会服务的最大瓶颈。清华大学 NGO 研究中心邓国胜教授领衔的深入调查研究发现^①：汶川地震募集的 760 多亿元社会捐赠资金中（其中资金 652.52 亿元，物资折价 105.3 亿元），58.1% 流向了可以接受社会捐赠的政府部门，36% 流向了政府指定的红十字会和慈善会系统，只有 5.9% 流向了公募基金会，而社会捐赠的物资更是流向了政府部门和红十字会系统。因此，在捐赠款物的流向上，政府民政部门既是救灾捐赠的监督管理者、裁判员，同时又是救灾捐赠的受赠主体或募捐主体、运动员。流入政府系统的社会捐助主要投入到基础设施、房屋、学校等硬件建设上，许多从事专业服务的 NGO 无法获得社会捐款的支持。政府角色的模糊，一方面使得政府背上了巨大的道德风险和社会压力，另一方面也很大程度上挤压了民间 NGO 的生存发展空间。为进一步发挥 NGO 在灾后重建中的作用，必须探索政府、企业、基金会等资助方与 NGO 的合作机制，夯实 NGO 服务的经济基

^① 邓国胜：《汶川地震 700 亿社会捐款追踪》，<http://gongyi.sohu.com/20090812/n265907514.shtml>。

础，从而最终形成政府购买、社会捐赠、组织服务、百姓受益的良性互动局面。

首先，大力推进政府购买灾区 NGO 服务的制度化保障机制建设。为提高公共财政资金使用效率和公共福利的效果，政府将原来直接提供的公共服务事项，通过直接拨款或公开招标等形式，交给有资质的灾区 NGO 来完成，最后根据中标者所提供服务的数量和质量，来支付服务费用。具体而言：通过修订《中华人民共和国政府采购法》，明确 NGO 供应商的地位，使政府购买灾区社会组织服务得到法律的有效保障；以项目管理为抓手，积极推广项目制；将购买 NGO 所提供公共服务的资金纳入公共财政的预算。

其次，加强基金会、企业与 NGO 的资源对接与直接合作。在公益产业的产业链中，企业、公募基金会、非公募基金会是资金提供者，各类专业型的公益服务 NGO 是公益服务的终端。其中，企业和基金会具有资金和筹款优势，NGO 具有人力优势和专业优势，企业、基金会与 NGO 合作，能够实现优势互补。基金会由把钱投向政府做项目转为直接资助 NGO 开展灾后重建项目，可解决基金会“花钱难”和 NGO“无钱花”的矛盾。中国红十字基金会和南都基金会等机构以项目招标的方式，支持 NGO 进行灾后重建的成功经验表明，此种合作方式非常有效，值得推广。不仅如此，基金会还可支持优秀的 NGO 在灾区复制，推动专业化、长期化的本土 NGO 的发展。目前，在中国红基会和南都基金会的支持下，“天津鹤童”在绵竹市建立了为老人服务的紫岩护理中心；“地球村”在彭州建立了乐和家园；灾区首家社工服务中心也在四川安县桑枣镇成立。

再次，笔者呼吁国内基金会要加强对公益性 NGO 的支持。在“5·12”救灾与灾后重建中，国外基金会赞助的资金占全部 NGO 的 26.2%，虽然比境内基金会赞助少一些（30.2%），但由于其单笔赞助数量较大，其影响相对来说较大。国内基金会赞助着重是物资设施方面的建设，而国外则软硬件兼顾，目前在灾区做专业社会工作服务的，大部分机构的经费来源是境外的，这就与国内形成鲜明对比，说明我们国内基金会、企业和政府忽视“软件”的公益性服务。

4. 应该探索在灾区建立民办非企业单位试点工作，促进灾后重建社会工作专业化、长期化、本土化、制度化

“5·12”灾后重建，政府是主要角色，政府从政策的制定、资金的投入到人力资源的配置，从中央政府到地方政府都承担了主要角色和职责。但无论政府做得再多，有些事情仍然是政府包不下来的，如对灾区居民的心理援助，助人自助理念的培育和居民、社区能力的提升，以及对弱势群体的支持服务等内容，需要政府之外的社会各界共同行动。“5·12”地震之后，原有在灾区服务的 NGO，有的是大学办的非法人资格的临时机构，有的是民间背景的临时 NGO。正由于大多数在灾区的社会工作机构是临时的，导致机构缺乏对灾后恢复重建的详细服务计划，导致了这些机构提供的服务不能具有长期性；这些 NGO 和工作者大部分是外来的，不能形成本土化的力量；机构开展的社会工作在灾后恢复重建中发挥了恢复、预防的功能，但发展的功能明显地发挥不够或根本没有发挥；机构很难让灾区群众持续地参与；社会工作没有纳入政府救灾体系和灾后重建中，缺乏社会工作的制度化建设。基于以上原因，我们认为，改革目前在灾区服务的 NGO 机构与运作模式，成立具有独立法人资格的、专业社会工作服务的公益性民办非企业单位是比较明智的选择。根据我们的调查，在灾区中工作的 NGO 民政注册的占了 26.8%，民政注册的既包括社会团体法人、基金法人、民办非企业单位法人，但民办非企业单位法人是很少的。从海外的情况看，社会工作者的工作平台主要还是在 NGO 中，海外 NGO 发展很好，NGO 数量很多，NGO 吸纳了大部分社会工作者。从总体上看我国 NGO 数量与质量都还不够，需要大力发展，实际上，社团法人与基金法人注册比民办非企业单位要求更高、更为困难。因此，在我国发展 NGO 的途径最佳的选择是成立具有独立法人资格的民办非企业，同理，在灾区也应该大力发展民办非企业单位。这种发展，有利于 NGO 本土化，培养留得住的社工；有利于社工专业服务的长期化；有利于降低社会工作专业服务的成本，如很多“空降”的社工服务不仅时间短，成本也太高；且有利于推进民间组织的发展，促进我国公民社会、和谐社会的建立与发展。因此，探讨长期、系统的社工参与灾区重建的工作模式是灾后重建的重中之重。

第一，民办非企业单位有利于灾后重建社会工作专业化。在我国，法律意义上的 NGO 是指社会团体、民办非企业和基金会。由于社会团体多是行业协会，有些还是官办的或半官方的，很少对公民提供直接服务。基金会中不少是公益性基金会，虽然很多基金会为灾区群众提供了很多物质的或非物质的帮助，但这些工作不是专业社会工作。因此，成立由社会工作者组建的民办非企业单位，专门从事社会工作这是“5·12”灾后重建社会工作专业化的最佳途径。

在灾区成立从事专业社会工作的民办非企业单位，以弱势群体为重点服务对象，关注下岗职工、无业人员、残疾人员、单亲家庭等，注重社会工作恢复他们适应社会生活的功能，预防他们引发社会问题；链接与整合外地及本地的资源，引进企业投资，鼓励与支持灾区居民创业；根据灾区的需求调查，对灾区居民进行技能培训。

目前由于在灾区提供帮助的 NGO 和工作者（包括志愿者），大多不是社会工作专业人员，故提供的帮助是以物质性为主；即使提供某些服务，也是以解决某些实际问题的服务，缺乏以助人自助理念去指导、提升灾区居民能力的服务。这种状况的结果，无疑导致了灾区居民依赖政府、依赖外部援助的心理现象的加重。因此，只有大力发展专业化的社会工作，而社会工作专业化组织平台在灾区的最佳选择途径是建立民办非企业，才能培养灾区居民重建家园的能力、自信心，才能促进灾区社会的公平、正义，才能有利于灾区社会的和谐发展。

第二，民办非企业单位有利于灾后重建社会工作的长期化。民办非企业作为独立法人，要自我管理、自我发展、自我监督，为达到这一目标，在机构设置上，民办非企业单位要由董事会、监事会、行政执行层三部分构成。董事会行使民办非企业的立法权、决策机制，决定组织的重大事项和规章制度、章程的制定，审议行政层每年的工作报告和账务报表。监事会行使民办非企业单位的监督权，监督董事会和行政层成员是否履行其职责，是否有违法或违犯本组织规章的行为。

“5·12”灾后恢复重建中，很多 NGO 是从外面进入灾区，专业工作人员是 20 天或 30 天一换，所需交通等费用较高，导致社会工作专业服务难以长久开展；同时，这些社会工作专业人员，有些是大学教师，自己

在原单位中就有很多工作，很难身兼多职，这也是社会工作服务不能长期化的原因之一。

灾后重建是个长期的过程，灾后物质方面的重建，如房屋重建、道路重建，可以在3年内完成；但心理重建、社会关系重建、社区重建却是一个很长的过程，往往需要5年到10年的时间。一般的外部机构很难有如此长的时间和人力来从事专业社会工作，而作为独立法人资格的民办非企业，通过向相关基金会、机构申请项目，通过政府购买服务，或者通过有偿非营利服务，可以使民办非企业单位由小到大孕育成长，能够提供低成本的专业社会工作服务，也只有低成本的专业社会工作服务，也才能使社会工作服务持久化、长期化。

第三，民办非企业单位有利于灾后重建社会工作的本土化。正如同我国东西部存在经济差异一样，社会工作在我国东部沿海城市也较为普及，在东部，越来越多的公众接受了社会工作，越来越多的专业社会工作者加入到机构中，越来越多的专业机构开展专业社会工作服务；而在西部，社会工作的理念还远未普及，无论在政府公务员中还是在公众中，社会工作还缺乏认同，既缺乏专业社会工作者，也缺乏为他们提供工作平台的专业机构。

如果我们在灾区成立民办非企业单位，可以吸纳大量的专业社会工作者，这些人大多刚从学校毕业，通过在灾区的磨炼，他们会成为我国最优秀的社会工作者，使社会各界增加对社会工作的认同，更多的灾区民众能享受到社会工作服务。

这些本土化的社工，由于他们熟悉当地人文社会环境，了解服务对象的心理、价值理念、需要、文化、生活方式等，更容易接近本地服务对象，更能为服务对象提供他们所需要的服务。

第四，民办非企业单位有利于灾后重建社会工作的制度化。灾后重建社会工作的制度化，这是推进社会工作发展的根本举措。最近，民政部已出台了相应的政策规定，鼓励社会各界兴办公益性民办非企业单位，并给予政策上的扶持，放宽了民办非企业单位的登记管理^①；因此，我们

^① 民政部于2009年10月12日正式颁布了《民政部关于促进民办社会工作机构发展的通知》（民发〔2009〕第145号）。

应该借此政策东风，将“5·12”灾后重建兴办提供社会工作专业性服务的民办非企业单位变成一项制度，能够成为灾后重建工作一部分，可以在灾区尤其是极重灾区推广，可由基金会、政府、企业或爱心人士提供启动资金。

将民办非企业单位的建立与发展纳入到灾后重建的制度中，一是需要我们民政部门的推动；二是需要当地政府对社会工作、对民办非企业单位的作用有较深入的认识，需要当地政府部门积极配合；三是需要社会各界，包括民间力量、基金会、企业共同造势出力，为民办非企业单位的建立与发展呼吁、制造舆论、提供各种支持。

建立民办非企业单位，可以在一些极重灾区先搞试点，试点规模根据情况逐步扩大，每个民办非企业单位可以聘用5位到10位员工，自我管理、自我发展、自我监督与社会监督相结合，公益性基金会或政府或企业或爱心人士提供启动资金时要考虑投入一些公共设施与之配套，便于开展工作。

5. 理顺政府与 NGO 的关系，保障 NGO 开展社会工作的合法活动空间

从党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局在灾区的实践来看，“党委领导、政府负责”应该说做得很好，党和政府作出了大量有利于灾区群众生活和生产的社会政策、决策以及一系列切实有效的措施，真正体现了以人为本的执政理念。但在某些方面政府是管得过多、包得过多，在公共管理、公共服务方面，政府又是“缺位”的，“社会协同、公众参与”没有形成与体现出来。究其原因，有我们政府领导对 NGO 的认识较为片面的原因；也有我们社会体制上的原因，政府管得过死，NGO 缺乏合适的生存空间；公众缺乏民主参与意识与参与方式。

在救灾与重建中，政府相关职能部门与 NGO 都为灾区群众提供了公共服务。如果说政府提供的公共服务带有均等的特点，即人人有份，人人平等；那么 NGO 提供的公共服务则带有差异化的特点，即针对特殊人群提供的服务。其中，政府和 NGO 是一种合作的关系，政府发挥了主导作用，NGO 参与公共事务发挥了拾遗补缺的互补作用。

国务院 1998 年 10 月 25 日颁布实施的《社会团体登记管理条例》规

定：“成立社会团体，应当经其业务主管单位审查同意，并依照本条例的规定进行登记”^①。根据这一规定，NGO 实行双重管理，也就是说，在向民政部门递交注册申请之前，先要有一个业务主管部门的同意，由业务主管部门盖章后，才能向民政部门递交。汶川地震发生后的紧急状态时期，由于地震的突发性，参与救灾和恢复重建的 NGO 没有到当地民政部门或工商部门注册，以取得合法生存的身份。比如“四川 5·12 民间救助服务中心”作为四川民间公益组织的联合，没有主管单位，也没有到民政部门注册。这一时期，NGO 和其他机构对抗震救灾的快速介入有效缓解了民众人身、财产以及恐惧心理等迫在眉睫的问题。比如“四川 5·12 民间救助服务中心”，通过民主程序产生的协调组从建章立制开始工作，以规范自身行为影响和带动中心和中心的各个团队，自觉地在法律法规的制度框架下开展救灾活动，希望通过自身的行为树立公信力，用公信力来弥补合法性的不足或欠缺。事实也证明，这些基于自律的措施不仅帮助中心走过了初创时期的紊乱，保证中心从应急时期的非常阶段顺利转入常态工作阶段，也使这样负有特殊使命的公民组织能够适应形势的变化，保持开放性和透明度，不断增加公信力，增强凝聚力，成为四川灾区民间救助活动的一个枢纽和大本营。

当紧急状态过渡到灾后重建的常态时，NGO 的合法性就提上议事日程。对于一些政府主管部门和业务单位，抱着多一事不如少一事的态度，对 NGO 尤其是境外的 NGO 缺乏足够的信任，不愿意承担“监管”责任，所以民间 NGO 在灾区登记注册难是一个比较突出的问题。不少民间 NGO 只好转到工商部门登记为企业，尽管其收益不进行分配，本质上也属于非营利组织，但需要依法纳税，对这些机构的发展也造成很多的困难。由于不能通过民政部门或工商部门注册获得合法地位，许多 NGO 的社会活动常感到缺乏生存空间。与此同时，有些 NGO（如慈善会和红十字会）还带有较为浓厚的行政化色彩和倾向。虽然近年来各级红十字会加速了自主化过程，但总的来说，层级越高的红十字会自主性越高，越是基层的红十字会自主性越低，部分县级红十字会仍然属于县卫生局的一个部

^① 中华人民共和国第 250 号国务院令：《社会团体登记管理条例》（1998 年 10 月 25 日）。

门。而中国的慈善会系统自主化程度比红十字会系统还低，很多县级慈善会还只是县民政局的附属机构，其民间性质大打折扣，甚至成为政府官员分流的渠道。以行政利益为主的观念代替了民众利益，NGO 没有实现“自主发展、自主运行、自我管理、自我约束”，必然限制了其服务功能的充分发挥。调研发现，部分由于地方政府某些官员的不作为（一些地方政府官员不无嫉妒地认为 NGO 为民众提供的社会服务降低了政府的威信），部分由于 NGO 不规范甚至违法行为（不排除少数境外非法组织以服务公众名义危害我国国家安全和利益），以及政府职能和民间机构服务边界的模糊，多方面因素的叠加导致了 NGO 与政府之间的磨合出现问题，以至于互不信任。一些 NGO 的活动被限制，一些 NGO 被当地政府宣布为“不受欢迎”，直至被取缔和驱逐。

为了社会工作更有效介入灾后重建，我们应遵循“健全组织、提升能力、培育扶持、规范管理、发挥作用”^①的基本思路，理顺政府与 NGO 的关系，保障 NGO 合法的活动空间。一方面，政府在依法规范管理的同时应给予 NGO 以更多的培育扶持，从而提升 NGO 的地位、拓展 NGO 的空间、加大对 NGO 的支持；另一方面，NGO 应该通过增强服务社会功能、提高自律性和诚信度、加强 NGO 队伍建设等途径提升自身能力和公信力。

6. NGO 要加强能力建设，提高 NGO 公信力和社会服务功能

汶川地震发生后，NGO 在救灾和重建中发挥了拾遗补缺的作用，NGO 的公众认知度、社会公信力也不断提升。但从灾后重建的长期性和持续性看，NGO 面临的问题仍然十分突出：主要表现为 NGO 内部治理不完善，组织结构不健全，NGO 的成员和志愿者缺乏必要的专业知识和技能，导致组织的公信力还不高，组织的专业化程度也不够。调查发现，在灾后重建中，能够深入村组农户做社区动员的机构寥寥可数，能够独当一面承接政府委托的机构也不多。总体而言，灾区 NGO 所提供的社会服务还不能满足灾区群众多样化的需求。由此，NGO 要不断完善制

① 民政部部长李学举：《用十七大精神统一思想，充分发挥社会组织在现代化建设中的重要作用》，[EB/OL]. 2007 年 11 月 21 日. <http://www.dtmjzz.gov.cn/news.php?id=340>。

度化的自律机制，不断培养专业化的人才队伍，不断提高规范化的运作水平，以社会公信力赢得政府信任和社会支持，才能为灾后重建取得全面胜利做出更大的贡献。

NGO 能力建设包括组织内部组织架构建设、组织品牌形象公信建设、组织电子政务系统建设、组织营销服务体系建设、组织人才培育体系建设等方面。灾后重建当中的 NGO 更多地要在资金筹集、项目设计、项目运作以及项目后期评估方面，了解服务对象需求，有力、有序、有效地参与灾后重建进程。因此其能力建设更多体现为资源动员能力、协调整合能力、项目管理能力等方面。为此，要在以下两个方面狠下功夫：

首先，在法律规范、制度监管、自律他律、改革创新四个方面提升 NGO 的公信力。第一，法律规范方面。要加快修订完善 NGO 的相关法律法规。要适应依法行政的要求，逐步规范对 NGO 监督管理的法治秩序。要明确各类组织的法律地位、组织治理结构、问责机制、独立评估审计机制等，严格规范 NGO 的行为、机构、治理和管理体制。尤其要加快对 NGO 涉外活动和境外 NGO 在华活动立法。第二，制度监管方面。要积极进行 NGO 管理体制和运作机制的改革，加强对 NGO 的制度规范和有效监督。逐步建立健全 NGO 综合监管格局，形成有关部门齐抓共管的局面。要加强登记管理机关建设，充实力量，提高管理和服务能力。当前尤其要规范年检工作程序，强化对 NGO 的日常管理，及时查处 NGO 违法行为。第三，自律他律方面。要建立完善 NGO 的自律和他律机制，切实提高 NGO 的能力建设水平。要建立健全科学规范的自律标准和完善的内部管理制度，用严格、规范的制度来保证各项工作的有序运行。同时建立相应的他律机制。建立包括组织监督、审计监督、捐赠人监督、公众监督和自我监督在内的多样监督形式，重点抓好组织的信息披露建设。尤其要深入推进 NGO 评估工作，发展相应的评估机构，加强 NGO 的自身建设，增强 NGO 的透明度和社会公信力。第四，改革创新方面。要使改革创新成为 NGO 不断进取的不竭动力和永恒追求。社会公信力不是一朝一夕就能完成的任务，它需要长期的努力和积累，需要不断地经营和维护。NGO 只有不断地改革创新，不断地突破进步，不断地提供优质的服务和产品，创造优质的“公共价值”，才能真正保持和提高自身的社会公信力。

其次，不断深化和提升 NGO 服务公众、服务社会的价值观和公益、专业、品牌等价值理念。NGO 要有公益理念，要具有公平意识、民主情怀和奉献精神，能够以公共福利为追求目标而勇于承担公共责任。进一步说，NGO 从事的公益事业，在某种程度上就是公益、慈善的化身，NGO 要成为有信仰、有使命感和有愿景的组织，就必须有较高的伦理道德规范和行为准则约束。NGO 要有专业理念，要具有专业的技能优势、专业的人才队伍和专业的管理能力。NGO 的专业性可以使之拥有更加优化的事业发展基础和更加良性的运作结构，从而提升团队的绩效和信誉，增强团队的执行力与影响力，以至对人才和资金的吸引力。事实证明，雄厚的专业化实力，是 NGO 赖以生存的基本保障和取得社会公信力的坚实根基。NGO 要有品牌理念，要打造自己的品牌，树立自己的形象，确立自己的社会声誉；NGO 品牌的力量是无穷的，拥有品牌优势，NGO 就能够在宣传公益理念、树立公益典型、整合公益资源、推进公益事业上起到四两拨千斤的效果。NGO 在这方面亟须注入必要的企业基因，可以借鉴企业思维和企业化的规范运作来维护自身的品牌形象。优势品牌的背后必然要有社会公信力的强力支撑。

再次，NGO 应该保持适当的规模和优质的组织结构，建立良性的运作机制。目前灾区的 NGO 规模偏小，有的仅二三人，无法形成团队，开展大型的社区活动都很困难；而且有些组织普遍年轻化、同质化，组织成员几乎都是近几年毕业的大学毕业生，没有社会阅历、没有社会经验。此外，这些组织聘用他们都为临时的或短期的，这些年轻人看不到未来的希望，工作不稳定，几天的热情以后工作就逐步失去积极性。因此，无论什么样的公益性 NGO，在灾区一个项目点应该保持适当的工作人员，最好要在四、五人以上，形成一个可以相互交流的团队，这个团队要有合理的年龄结构即老中青配搭，以青年人为主；同时，要考虑专业社会工作者与当地有社会经验的熟悉社区的工作人员相结合。公益性 NGO 活动地点的选址，要考虑与当地的公共设施、公共场地、公共空间相结合，如社区服务中心、青少年活动中心、社区老年活动中心、社区文化站、社区广场等，尽量与当地的公共设施建设相一致提供公共服务。这些组织要形成独立法人，要自我管理、自我发展、自我监督，形成能够独立

运营的机制，要向有关公益性基金会申请项目，向政府有关部门提供社会工作服务。为达到这一目标，在机构设置上，NGO 要由董事会、监事会、行政执行层三部分构成。董事会行使组织的立法权、决策权，决定组织的重大事项和规章制度、章程的制定，审议行政层每年的工作报告和账务报表；监事会行使组织的监督权，监督董事会和行政层成员是否履行其职责，是否有违法或违犯本组织规章的行为。

总之，“5·12”汶川大地震以后，不少社会工作者加入到 NGO 中，积极在灾后重建中参与社会建设，广泛地运用社会资源，发展社区居民的能力建设，促进了公民社会建设。但是，无论社会工作的专业化、职业化建设，还是 NGO 的发展，离真正形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局还有很长的距离。

参考文献

王名、刘培峰等：《民间组织通论》，北京：时事出版社，2004。

王名：《中国社团改革——从政府选择到社会选择》，北京：社会科学文献出版社，2001。

A Survey of NGO Participation in Reconstruction After the Wenchuan Earthquake

—Based on the Social Work Perspective

Wei Kenan Feng Hua Zhang Qiongwen

[Abstract] After the Wenchuan earthquake, large numbers of NGOs entered the quake area and provided huge quantities of social

services. Based on survey responses from 149 NGOs, it was found that NGOs' priorities were complex and their service projects numerous. The majority of NGOs carried out supervision and evaluation of their own services. Organizations came in many different shapes. They also drew funding from diverse sources; most, however, had funding pressures. According to the survey responses, the following basic models were identified among NGOs engaging in post-quake reconstruction: ① university social work station-type; ② civil-type; ③ embedded governmental-type. Because reconstruction is a long-term task, several strategies are worth pondering: first, the disproportionate weight placed on heavy infrastructure over social services—and society-building must be rebalanced. Second, all of society and especially the government—should recognize the enormous significance and the enormous role NGOs' services have played in post-quake reconstruction. Third, cooperative arrangements should be explored between grantmakers like the government, enterprises, and foundations and NGOs. Fourth, trial introduction of people-run non-enterprise units to the quake area should be explored. Fifth, relations between NGOs and the government should be smoothed to ensure that NGOs have a legal space in which to conduct their social work. Sixth, NGOs must put more work into capacity building.

【Keywords】 Wenchuan earthquake social organizations
social work post-disaster reconstruction

(责任编辑 孙湛宁 宋晓红)