

制度变迁视角下新中国救灾主体的演变*

陶 冶 冯开文

内容提要:自古以来频发的自然灾害使救灾成为民生工作的重点。自1949年以来我国救灾主体经历了三个阶段的变化,呈现出由中央政府包揽到地方政府分级管理,到最后非政府组织及社会力量逐渐参与的特征。这一演变过程符合渐进式制度变迁理论,即逐步融合原有救灾制度运行特征,合理利用社会资本,从而适应与市场经济发展相匹配的演变过程。文章还探讨了影响救灾主体演变的政策法律等因素,并对不同模式救灾主体的效果进行了比较,分析了救灾制度变迁过程中由于路径依赖所产生的各级机构沟通不畅及“搭便车”等不足,在今后的救灾主体建设方面还需不断完善。

关键词:救灾主体 制度变迁 经济发展 政府 民间力量

我国地域辽阔,经常遭遇重大自然灾害的打击,给人民带来了巨大的灾难,^①因此迫切需要完善、有效的救灾制度来保证救灾工作的顺利进行。目前已有不少学者对国内救灾问题进行了详细的分析研究。蔡庆杰以民政部这一救灾职能单位的发展为主线梳理了新中国成立以来的救灾机构及其职能演变,发现其由以前的单一性、局部性和封闭性转变为系统性、全局性和公开性。^②吴俊培从博弈论的角度对中央政府与地方政府的职能配置予以分析,根据公共经济学相关理论界定中央政府职能。^③寇铁军以历史学的角度对中央政府与地方政府财政与事务权利的变革进行考察。^④谢永刚认为虽然现行的救灾制度取得了巨大的进步,但其本质没有摆脱传统计划经济体制的框架,主要表现在救灾的社会化程度低下、款物管理制度存在缺陷、保险事业发展不成熟和法律制度建设不完善等方面。^⑤在救灾中发挥越来越重要作用的非政府组织和社会力量也开始被学者重视。范明林通过类型学的建构展现了社会服务中不同类型的非政府组织与政府互动关系的时态。^⑥李红艳发现中国非政府组织在改革开放以来的发展过程中,存在管理法律法规不健全、发展不受重视、定位不明确等诸多问题。^⑦孔新峰认为社会力量参与是减灾救灾取得成效的重要保障,但目前中国的政府主导、社会参与、优势互补、协同配合的减灾救灾格局仍然存在诸多问题。^⑧

已有研究较为关注救灾过程中面临的具体问题,也有对新兴救灾主体利弊的讨论分析,带有鲜

[作者简介] 陶冶,中国农业大学经济管理学院博士研究生,北京,100083,邮箱:taoye@cau.edu.cn。冯开文,中国农业大学经济管理学院教授,北京,100083,邮箱:fengwen@cau.edu.cn。

* 本文为国家教育部人文社科项目“期刊论文视角的中国农业经济发展研究”(批准号:13YJA790020)、北京市哲学社会科学规划项目“京郊各类合作社协调发展研究”(批准号:13JGB057)阶段性成果之一。

- ① 李军:《“委托—代理”视角下的中国传统社会救荒》,《中国经济史研究》2009年第3期。
- ② 蔡庆杰、刘悦、孙彦军:《我国救灾机构、救灾职能及体制演变研究》,《中共成都市委党校学报》2010年第1期。
- ③ 吴俊培:《论中央和地方的财政关系》,《经济研究》1994年第4期。
- ④ 寇铁军:《关于中央与地方财政关系的定性分析》,《财经问题研究》1997年第11期。
- ⑤ 谢永刚、张佳:《我国当代救灾制度综述》,《北京林业大学学报(社会科学版)》2006年第1期。
- ⑥ 范明林:《非政府组织与政府的互动关系——基于法团主义和市民社会视角的比较个案研究》,《社会学研究》2010年第3期。
- ⑦ 李红艳:《我国非政府组织发展的困境与建议》,《社会科学辑刊》2007年第6期。
- ⑧ 孔新峰、褚松燕、邓名奋:《论减灾救灾中的社会联动参与机制》,《中国行政管理》2011年第9期。

明的时代特征,但缺乏理论支撑。救灾主体控制、管理并监督着救灾过程的各个方面,是救灾工作能够高效进行的保障,具有十分重要的地位。因此,本文将从制度变迁的视角梳理1949年至2017年我国救灾主体的演变,分析其特征,进而提出更加合理的救灾模式建议。

一、新中国救灾主体的演变特征

新中国成立以来,我国的救灾主体变化经历了三个阶段。第一阶段为1949—1978年,中央政府是该阶段救灾唯一的责任主体;第二阶段为1978—2000年,中央权力逐渐下放,救灾工作逐步形成分级管理制,地方政府在救灾中的作用从无到有并逐渐加强;第三阶段为2000—2017年,非政府组织及民间力量在救灾过程中大量涌现,逐步形成了中央政府统一调配、地方政府积极配合、非政府组织及民间力量补充完善的科学救灾阶段。阶段性变化与中国经济政策及财政体制变化有关。

(一) 单一救灾主体阶段(1949—1978年)

1949年新中国成立之初,除了需要快速恢复社会经济建设,还需应对并减弱自然灾害的侵袭。在这种背景下,中国人民政治协商会议制定了《共同纲领》,其中第34条指出,“人民政府应注意兴修水利、防洪抗旱……防止病虫害,救济灾荒”,强调了政府在救灾中的重要作用。这一时期,中国的财政体制体现出“统一领导,分级管理”的原则,实行高度的集中管理,因此确立了以中央政府包揽一切救灾工作、地方各级政府辅助完成救灾任务为特征的传统救灾工作模式,中央政府成为救灾工作中的唯一主体。在具体救灾工作的管理安排中,由当时的内务部社会司主管社会救灾工作,接受政务院的领导,在此基础上政务院政治法律委员会召集各部委正式成立中央救灾委员会。受此影响,当时全国各地都开始组织生产救灾委员会,中央及地方各级救灾委员会成为唯一的救灾政府机构,承担着“指导救灾工作、制定救灾方针、监督救灾工作”三位一体的角色。

可以看出,新中国成立初期的救灾主体是顺应当时的社会经济政治环境与财政体制特征而发展起来的,在面临重大自然灾害事件时能够及时顺利地进行管理规划与救灾工作的实施,为新中国初期的社会稳定和经济恢复发展起到了重要的作用。^①但是以中央政府为唯一主体的救灾模式也存在很大的弊端,由于经济基础薄弱、产业百废待兴,财政收入并不可观,而频发的自然灾害又需要大量的财政资金投入,给刚刚成立的新中国中央政府带来了巨大的财政负担。之后受“文化大革命”的影响,作为指导全国救灾工作的中央救灾委员会被撤销,地方各级生产救灾机构也相继被撤销或合并,逐渐退出历史舞台,救灾工作开始被分散到中央农业委员会、农业部、财政部等各部门,^②救灾主体不再明确,使得救灾工作受到了很大的影响,至改革开放前,我国的救灾工作较为混乱且无序。

(二) 救灾主体由单一向多元过渡阶段(1978—2000年)

改革开放初期,我国的社会经济体制发生了巨大变化,以往单一由中央政府为救灾主体的救灾模式已经不能适应该时期救灾工作的需要,必须对其进行改革和创新。1978年,前身为内务部的中华人民共和国民政部成立,作为主管有关社会行政事务的重要部门,民政部设立农村社会救济司来主管全国的农村救灾工作。1987年第42届联合国大会确定1990—2000年为国际减轻自然灾害的十年,我国政府顺应国际形势成立了中国国际减灾十年委员会,并于1989年对中央国家机关机构进行了改革,专门设立了民政部救灾救济司。在自然灾害发生时,由国家计委的安全生产调度局负责组织协调全国的抗灾救灾工作,救灾救济司主管全国农村的救灾工作,研究制定救灾相关的方针政策,并检查监督救灾任务执行情况,负责管理发放救灾款物等。^③至此,救灾工作开始恢复,救灾主体

① 王瑞芳:《新中国成立初期的农田水利建设》,《中国经济史研究》2013年第1期。

② 张富文:《试论建国初期的生产救灾》,《兰台世界》2009年第9期。

③ 王振耀、田小红:《中国自然灾害应急救助管理的基本体系》,《经济社会体制比较》2006年第5期。

更加专业稳定,救灾工作得以顺利进行。

1978年后,为了加速实行社会主义现代化建设,财政体制进行了一系列的改革。最终转变为“划分收支,分级包干”的财政体制,明确划分了中央和地方财政的收支范围,地方财政收支的平衡也由过去中央一家平衡,改变为各地自求平衡,各项财政支出也不再由中央归口下达。由于做到了财权、事权统一,收支挂钩,所以这一阶段的财政体制比之前更好地调动了地方的救灾积极性。为适应社会主义市场经济体制,1993年全国救灾救济工作座谈会提出了建立救灾分级管理的新思路。民政部也开始积极推行救灾工作分级管理的新体制,并逐步形成了一套行之有效的运行机制。以中国国际减灾十年委员会的成立和减灾十年活动的展开所形成的救灾减灾氛围为契机,以“实行分级管理”为中心,中国对传统的救灾工作模式进行了改革,确立了救灾工作的分级管理,强化了地方各级政府在救灾减灾中的责任,使救灾工作更加合理化和科学化。

随着改革开放的深入进行,民间资本逐渐积累,慈善协会等非政府组织开始得以发展,并逐渐在救灾工作中发挥作用。我国政府于1994年第十次全国民政会议上提出:“民政工作任务很多,具有鲜明的社会性和群众性,这些工作完全由政府包揽是不可能的,必须坚定不移地走社会化的道路,把单纯的政府行为扩大为社会行为,变成人民群众的自觉行动”。^①自此,我国非政府组织在救灾减灾工作中的积极作用在政策上得到了肯定。而随着社会主义市场经济体制的逐步建立与完善,社会救济对象的范围、救济方式等都发生了变化,慈善组织“作为政府与群众之间的桥梁纽带,在调集社会资源、开展扶贫济困等方面具有一定的优势,发挥着重要作用”。^②因此在20世纪90年代之后的救灾活动中,非政府组织开始崭露头角,发挥其独特的作用。

(三) 救灾主体多元化阶段(2000—2017年)

进入新世纪后,伴随着社会捐助活动向制度化、规范化的过渡,一个以政府为主导,非政府组织积极参与的救灾格局已经基本形成。至该时期,中国的财政管理体制也进行了相应的改革,1994年12月15日,国务院发布《关于实行分税制财政管理体制的决定》,我国开始进入实行分税制财政管理体制的阶段。可以看出,自新中国成立以来,我国财政管理体制经历过多次变动,总的趋势是根据“统一领导,分级管理”的原则,由高度集中的管理体制逐步过渡到由中央统一领导下的分级管理体制。尽管各阶段财政体制的集中和分散的程度有所不同,但总体来看,各个时期实行的财政管理体制多是同当时的政治经济形势及其发展变化的需要相适应的。而这种体制变化也对救灾主体的阶段性转变有着重要影响。

在这一阶段,政府的职能亦开始转变,把主要工作定位在宏观管理、政策出台、法律法规的制定与规范服务上,同时充分调动各种社会团体、群众组织及志愿者为救灾服务的积极性,将事务性工作转交于非政府组织和其他社会团体,从而提高救助水平,使救灾工作进一步走向社会化。非政府组织作为救灾主体的组成部分,在救灾减灾过程中也发挥出了重要作用,他们拥有自己的联系网络和通信渠道,能够为灾区提供重要的自救信息,红十字会等非政府组织向社会招募富有救援经验和野外生存经验的志愿者,能够帮助救助队伍进行清理现场、寻找幸存者、搬运伤员等一系列救助工作,进而成为政府专业搜救队伍中不可或缺的补充和助手。^③另一方面,非政府组织向社会募捐资金和物资,能够及时用于抗震救灾和灾后重建,极大减轻政府的财政压力。随着中国经济的迅猛发展,国内企业的经济实力日趋强大,作为社会经济基础的重要组成部分,对于救灾减灾工作也有着不可推卸的责任。当然,除了企业,个人也是救灾主体中必不可少的一部分。个人救灾可以分为两种,一种

① 民政部法制办公室:《民政工作文件选编(1994)》,北京:中国社会科学出版社1995年版,第19—20页。

② 民政部法制办公室:《民政工作文件选编(1994)》,第325—326页。

③ 李臣:《浅析非政府组织在抗震救灾中的作用及其拓展——以汶川大地震为例》,《广州社会主义学院学报》2008年第4期。

是灾民自救,另一种是社会公众救灾。灾民虽然是灾害来临时的受助对象,但同时也是重要的救灾主体,我国很早就提出了“依靠群众,依靠集体,生产自救,互助互济,辅之以国家必要的救济和扶持”的具有中国特色的救灾工作方针,因此灾民在遭受灾害后不能仅仅依靠政府和社会救济,要充分发挥主观能动性,灾中主动减少损失,灾后努力恢复生产,这对于救灾的成效具有十分重要的意义。

由以上分析可以看出,虽然在一定条件下政府的活动更具有社会公益性,但政府的垂直等级体制带有强制性,难以亲近民众。而非政府组织从事社会公益性活动具有非强制性、非等级性和非盈利性等特征,这种独特性质使其在救灾过程中成为越来越重要的主体,其优势主要体现在救灾资金、物资的募捐方面。但是仅仅依靠政府和非政府组织这两大救灾主体是不够的,还必须依靠其他社会力量,如企业、灾民和社会公众等来共同完成救灾任务。在社会主义市场经济体制的不断发展过程中,社会力量在救灾中的作用也越来越重要,能够在救灾中妥善利用这股社会力量,对于救灾工作的开展和灾后重建等各个方面是十分有利的。

二、新中国救灾主体演变的制度变迁分析

1949年至2017年我国救灾主体的演变主要源于社会经济的不断发展与民间财富的不断积累。从财政角度看,中央政府财政权利的逐渐下放导致地方政府资金相对充裕,在灾害来临时,地方政府的支出能够有效弥补中央财政救灾的局限性,做到及时有效;从社会救灾力量参与角度看,其作用逐渐增大的主要原因是社会公众收入水平的不断升高,在物质水平上得到满足后会逐步追求精神层面上的需求,将社会公众剩余填补至最需要的灾害地点,以实现公众的社会责任。正如刘易斯所言,“一旦社会要素开始发生变化,旧制度就会以一种自动强制实施的方式发生变迁,新的制度将逐步与新的社会要素协调一致”。^①因此,我国自1949年以来的救灾主体制度变迁是一个从制度非均衡到制度均衡的演进过程,该演进以社会经济的发展为背景,不断进行制度替代、交换和转变,使得救灾主体的演进与社会经济的发展相互适应,以满足不同社会经济条件下的救灾制度所需,在灾害发生时,能够更加合理地配置救灾资源,在最大限度地实现救灾投入各方成本和收益最大化的过程中不断实现新的制度均衡。

(一) 救灾主体演变的新古典解释

总体来看,1949年至2017年我国救灾主体的演变经历了由中央政府包揽,到地方政府分担,再到社会民间力量逐步参与的过程。伴随该过程同时进行的是救灾主体的制度变迁,该制度变迁过程遵循着古典制度变迁的路径,即随着外部条件的不断变化,制度变迁从最初的制度安排开始,逐渐转移到其他制度安排中去。^②制度变迁过程中,大多数制度安排都可以从以前的制度结构中继承下来,虽然某个制度结构中的基本特征,在个别制度安排变迁积累到一个临界点时会发生变化,但制度变迁的过程仍然类似一种进化的过程。^③对于一个整体而言,社会将从抓住获利的机会(它由旧制度不均衡产生)的制度安排创新中得到好处。^④对于1949年至2017年我国救灾主体制度创新及变迁的发生过程,其主要动力即为不同历史时期的救灾边际社会效用。救灾的社会效用即救灾工作进行过程中给社会及受灾群众和地区带来的救助效果,因此救灾边际社会效用也呈现出递减的规律。

如图1所示,坐标轴X和Y分别代表救灾主体为中央政府和地方政府两种不同的救灾制度选

① William Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, London: George Allen & Urwin, 1955, p. 26.

② William Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, p. 32.

③ Armen A. Alchian, “Uncertainty, Evolution and Economic Theory”, *Journal of Political Economy*, Vol. 58, No. 4, 1950, pp. 211–222.

④ Justin Yifu Lin, “An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change”, *Cato Journal*, Vol. 9, No. 9, 1989, p. 46.

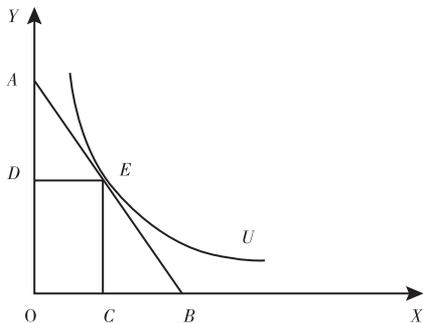


图1 救灾主体制度社会效用最大化——新古典解释

择,其数量刻度表示为这两种制度在救灾过程中参与程度的量化指数,这些量化指数最终可以用来衡量不同救灾主体制度下的效果。AB段代表在一定的社会经济背景下客观存在的救灾主体制度的施行成本。曲线U代表的是两种救灾主体制度的社会等效用曲线,在该曲线上,任何一点的两种救灾主体制度安排均满足以下条件:

$$MRRS_{XY} = \frac{MSU_X}{MSU_Y} = \frac{RC_X}{RC_Y}$$

其中, $MRRS_{XY}$ 为边际制度的替代率; MSU_X, MSU_Y 分别为选择中央政府或地方政府两种救灾主体制度安排带来的边际社会效用; RC_X, RC_Y 分别表示选择救灾主体为中央政府或地方政府所带来的制度成本。但在具体的救灾过程中,受具体经济条件的制约,中央政府与地方政府都倾向于用最少的成本来达到救灾工作的有效进行,或是用固定的成本来达到最优化的救灾效果。由于救灾工作的特殊性,传统的量化指标不好对其进行评估,因此,对于两种救灾主体制度的评价还是要取决于灾区社会公众剩余的有无和大小来进行比较。一般而言,当救灾工作结束后,灾区社会公众剩余的增加会加大救灾主体制度变迁的力度,如果灾区社会公众剩余减少则会阻挠救灾主体制度变迁的力度。

(二) 影响我国救灾主体演变的制度因素

1949—1978年,我国的救灾主体由中央政府单独承担,这是由当时的社会经济环境所决定的。建立以共产党的领导为中心,以计划经济体制为主体,以单位管理制度为基础的社会政治制度就成了最优选择。^①灾害来临时,中央政府对整个社会进行“全能式管理”,地方政府贯彻执行中央政府的救灾指令,才能够以高度组织化的方式充分发挥计划经济时期的社会制度优越性。因此在图1中该段时期的救灾主体制度对应于B点,救灾成本完全由中央政府承担,未能达到社会等效用曲线上所体现的最优救灾边际替代率。虽然这种体制存在诸多问题,也给中央政府带来了巨大的财政压力,但是该种救灾制度顺应了当时的生产力要求,与当时的计划经济体制相匹配,在相当长的一段时间内有效保障了救灾工作的进行。而由于该阶段国内物质经济及其匮乏,每次救灾结束后都会造成社会公众剩余减少,再加之救灾单一主体向多元主体变迁存在一定的路径依赖,都会阻挠救灾主体制度变迁的进行。

1978—2000年,我国进入了以市场化为导向的改革开放阶段。由于市场经济的内在原则是主体多元化和权利对等化,传统救灾主体制度也面临着改革变迁,而此阶段的制度变迁是以灾害来临时中央政府放权为导向,承认地方政府在处理灾害过程中的地位为先导的。改革开放在短时间内为我国积累了大量的地方性财富,地方政府逐渐由过去的执行者转变为决策者,在某些地方性民生事务上开始依据当地实际情况独立执行。在救灾方面,当灾害来临时,地方政府能够因地制宜,有效配置社会资源,改变以往缺乏流动性的中央主体救灾制度缺陷,使救灾过程中的资源利用率大幅度提高,在图1中该段时期的救灾制度成本中,中央政府救灾制度成本 RC_X 逐渐左移减少,地方政府救灾制

^① 童文莹:《中国巨灾灾后救助动员模式比较——以“唐山地震”和“汶川地震”为例》,《江海学刊》2010年第5期。

度成本 RC_Y 逐渐右移增大,趋近于 E 点的救灾边际制度替代率数值最大形式,接近“帕累托最优”的形态,就导致该阶段救灾工作结束后较之前会有部分社会公众剩余的增加,而这势必会促进救灾主体制度变迁的进行。

表 1 1981—1995 年间中央与地方政府救灾经费支出情况 单位:亿元

时期	全国自然灾害救济费	中央救灾经费	地方救灾经费
“六五”时期	35.2	27.1	8.1
“七五”时期	56.4	51.3	5.1
“八五”时期	94.1	82.9	11.2

资料来源:中华人民共和国民政部:《中国民政统计年鉴(2006)》,北京:中国统计出版社 2006 年版,第 85—86 页。

从该阶段的相关统计资料来看,中央政府在灾害来临时仍然占据救灾主体地位,而面对巨额的资金需求,中央政府难以支付全部的救灾所需。这时地方政府就需要填补剩余资金,并承担大量细致琐碎的救灾一线工作。由表 1 可以看出,该时期中央级救灾经费仍然占据全国自然灾害救济费的很高比例,而地方性救灾经费占据比例偏低。这势必会影响地方政府在实际救灾过程中的主动性与责任心,导致部分地区在救灾过程中因过分依赖中央政府力量而发生的少作为甚至不作为现象,出现大量“搭便车”的行为,影响救灾的时效性。例如在救灾款项的使用方面,地方救灾部门虽然承担部分救灾资金的供给,但是所占比例较少,灾害当地各救灾职能部门财政压力较小,加之之前时期中央政府“统揽全局”的制度惯性尚未消除,容易造成地方救灾部门主动供给救灾制度积极性下降,不愿承担救灾制度变迁成本,仍然按部就班地使用中央政府以往制定的救灾资金使用方案,搭中央救灾部门的“便车”,无视灾害当地具体的救灾资金分配需求,造成救灾资金的不合理使用,影响救灾的效率;在救灾工作的具体安排方面,地方救灾部门也存在着搭中央救灾部门“便车”的问题,在宪政层面上,我国中央政府是强制性制度供给的“第一行动集团”,国家的法律规定了地方政府的制度供给选择集。^① 在救灾方面同样如此,中央救灾部门制定的救灾实施方案是从全国宏观层面制定的一种平均选择制度集合,而灾害发生各地具体情况各不相同,当灾害发生时,中央救灾部门制定的这套总领性的救灾制度可能并不完全适合灾害当地的实际情况,但是地方救灾部门却无视灾害当地的制度供给需求,不能主动创新,严重影响救灾的时效性。体现在图 1 中即趋近社会等效用曲线 U,然而达不到救灾主体制度的均衡。因此,该阶段救灾主体制度变迁处于过渡时期,社会公众剩余增加所带来的救灾主体制度变迁力量仍然被该阶段国内经济发展及各级政府职责不明确所掩盖。

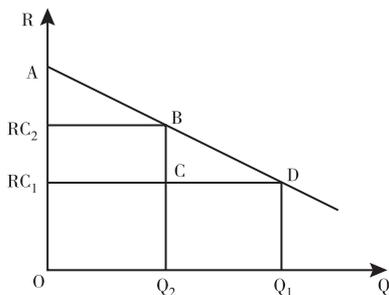


图 2 救灾主体制度变迁中成本提高的损失

2000 年至 2017 年,改革开放已稳步进行,社会财富的积累也迅速增多。以往由中央主导的垂直救灾制度体系已经不再满足时效性;对地方政府而言,大量琐碎、繁杂的救灾工作也时刻考验着救灾职能部门的处理极限。^② 在这种情况下,要通过增加社会公众剩余和完善救灾制度保障,以促进救灾

① 邓大才:《制度供给与地方政府“搭便车”》,《财经问题研究》2004 年第 8 期。

② 余廉、曹兴信:《我国灾害应急能力建设的基本思考》,《管理世界》2012 年第 7 期。

主体制度变迁的进行。在灾害来临时积极吸收各种社会救灾力量,构建一个以中央政府为主导、地方政府分级管理、社会力量积极参与的救灾格局显得非常有必要。在图2所示救灾制度变迁的社会公众剩余中,纵轴R代表救灾主体制度改革成本,横轴Q代表救灾制度变迁的程度,直线AD代表社会对救灾制度变迁的需求量。救灾主体制度变迁必然有赖于政府和灾区社会公众价值取向的博弈,在灾害来临时,政府的承受能力与灾区社会公众的利益能否达到均衡就成为救灾主体制度变迁能否顺利完成的关键所在。任何制度变迁都面临着成本的暂时提高,由 RC_1 提高到 RC_2 ,必然会引发救灾主体制度变迁受阻,就整个社会而言,福利将减少 ΔBCD ,原来由灾区社会公众受益的 $\square RC_2 RC_1 CB$ 转归政府承担,这一转变的直接后果就是灾区社会公众在救灾过程中将损失 ΔBCD 的收益。而民间救灾力量的加入能够迅速弥补 ΔBCD 的损失,甚至能够增加灾区社会公众剩余,加快促进救灾主体制度变迁的进行。而对于“搭便车”问题的解决,社会救灾力量的加入也显得非常重要,“社会企业家就是这样一种人,他受到普遍的信任,或者能够猜出谁在讨价还价中弄虚作假,或者能够用最简单的方法节省讨价还价的时间,在某些情况下还能制定出某种更为先进的制度安排”。^①正是社会救灾力量能够灵活地处理救灾过程中出现的不足,将以往存在的因救灾制度不均衡所导致“搭便车”现象在一定程度上予以解决,使得图1中无论中央政府救灾制度成本 RC_x 与地方政府救灾制度成本 RC_y 发生变动时,更加趋近曲线U。然而任何一种制度都会存在缺陷,即不完全契约问题,民间救灾力量加入后的多元化救灾主体制度同样会存在制度缺陷,若将救灾投入视为产权,救灾主体的多元化就意味着产权的多元化,而产权的多元化则会导致监督主体发生变化,在一定程度上能够避免“搭便车”现象的同时也会产生相应的交易费用,这也正是我国目前多主体救灾模式面临的关键性问题,民间救灾力量的大量涌现所带来的交易费用主要有两部分,其一是大量民间救灾组织的出现会导致政府监管部门投入量增大;其二是各种民间救灾组织水平参差不齐,部分民间救灾组织吸收成员标准较低且内部管理松散,经常会出现组织内部成员私自挪用社会捐款、克扣救灾物资等违法行为,都需要在今后的发展过程中加以改善。

(三) 影响我国救灾主体演变的政策法律因素

新中国成立初期社会经济制度施行计划经济政策。政务院在1949年12月19日发出《关于生产救灾的指示》,指出“必须引起各级人民政府和人民团体的高度注意,认识到生产救灾是关系到几百万人的生死问题”。在此背景下,《中华人民共和国中央人民政府组织法》又规定,由当时内务部的社会司主管社会救灾工作,并接受政务院的领导。在《关于生产救灾的指示》中还要求“各级人民政府须组织生产救灾委员会,包括民政、财政、农业、贸易、合作、卫生、商业等部门及人民团体代表,由各级人民政府首长直接领导”。在新中国成立时,政府的政策和法律法规对救灾主体制度的成立有着不可替代的作用。

进入社会经济制度的改革开放阶段,1978年3月5日,设立农村社会救济司来主管全国的农村救灾工作。1989年中央国家机关机构进行了改革,设立了民政部救灾救济司。随着改革开放的深入进行,民间资本开始积累,非政府组织逐渐在救灾工作中发挥作用。中央政府于1994年召开的第十次全国民政会议上提出:“民政工作任务很多,具有鲜明的社会性和群众性,这些工作完全由政府包揽是不可能的,必须坚定不移地走社会化的道路,把单纯的政府行为扩大为社会行为,变成人民群众的自觉行动”。^②自此,我国非政府组织在救灾减灾工作中的积极作用在政策上得到了肯定。1996年5月30日,民政部下发《民政部关于在社会救助工作中充分发挥慈善组织作用的通知》,认为随着

^① M. Jr. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press, 1965, p. 84.

^② 民政部法制办公室:《民政工作文件选编(1994)》,第19—20页。

改革开放的深入进行和社会主义市场经济体制的逐步建立,社会救济对象的范围、救济方式等都发生了变化,慈善组织“作为政府与群众之间的桥梁纽带,在调集社会资源、开展扶贫济困等方面具有一定的优势,发挥着重要作用”。^①因此在20世纪90年代之后的救灾活动中,非政府组织开始崭露头角,发挥其独特的作用。我国中央政府也为此专门制定了《公益事业捐赠法》、《社会团体登记管理条例》和《救灾捐赠管理暂行办法》等有关政策法规。

2003年3月第十届全国人民代表大会通过的国务院机构改革方案,进一步明确了全国救灾业务由民政部承担组织协调工作,组织核查灾情,管理、分配中央救灾款物并监督使用,组织、指导救灾捐赠等工作。形成“政府统一领导,部门分工负责,上下分级管理”的救灾工作管理体制为中心的中国当代救灾制度。由此中国的救灾工作开始着重“体系建设”和“能力建设”。2006年召开的第十二次全国民政会议中,明确政府在救灾减灾工作中的责任,并充分发挥民间组织的作用。

三、不同救灾主体模式效果比较——以唐山地震和汶川地震为例

1949年以来在我国人口稠密区共发生过两次破坏程度大且影响范围广的重大自然灾害,第一次为1976年发生的7.8级唐山大地震,第二次为2008年发生的8.0级汶川大地震。这两次重大自然灾害给我国人民带来了巨大的生命财产损失,虽然在灾害发生时,国家与社会全力支援灾区,然而两次重大自然灾害发生的时间相差三十多年,在不同时代背景下,灾害导致的严重后果、救助的具体措施和救灾制度安排都有很大的不同。从救灾主体来看,唐山地震发生后救灾主体主要是中央政府和军队,而汶川地震后施行的是多主体救灾模式,由中央政府制定救灾方针,各级地方政府进行分工协助,非政府组织也发挥了巨大的作用。

(一) 灾害损失对比

表2 唐山地震和汶川地震灾后损失对比

项目	唐山地震	汶川地震
震级(级)	7.8	8.0
震源深度(千米)	12	14
震中烈度(度)	11	11
灾区面积(平方公里)	约1 568	约100 000
遇难人数(万人)	约24.2	约6.9
受伤人数(万人)	约16.4	约37.4
失踪人数(万人)	约0.7	约1.8
直接经济损失(亿元)	约133	约8 451

资料来源:温玉婷等:《汶川地震与唐山地震损失与救助之对比》,《灾害学》2010年第2期;袁一凡:《四川汶川8.0级地震损失评估》,《地震工程与工程振动》2008年第5期。

由表2可以看出,唐山地震与汶川地震的震级、震源深度和烈度等指标大致相同,所造成的生命和财产损失特别巨大,尤其是汶川地震所造成的受灾面积更加广泛。对于唐山大地震来说,由于地震区人口密度高,地震发生时间为凌晨导致多数人没能逃脱,加之灾后未能及时施救及传染病扩散等因素,使得唐山地震的损失更为严重,遇难人数为汶川地震的3倍以上。从灾后统计资料可以看出,唐山地震中遇难人数有近三成是震后抢救不及时所导致的,大部分幸存者也是我国军队进驻灾区后抢救运出,地方政府在救灾过程中因制度规定基本无作为,严格按照当时中央救灾制度和法律办事,不敢越雷池半步,不能发挥自身主观能动性,仅仅对自身职务负责,将繁重的救灾减灾任务都交给中央政府和人民军队。而反观汶川地震后,当地政府能够迅速制定救灾方案,政府各部门相互联动,

^① 民政部法制办公室:《民政工作文件选编(1996)》,北京:中国社会科学出版社1997年版,第325—326页。

不再拘泥于自身职责,灵活填补救灾盲区,同时社会救灾力量也充分发挥自身优势,配合政府尽可能减少“搭便车”现象的发生,积极推动救灾制度创新,节省大量救灾时间,挽救灾区群众生命。

(二) 救灾投入对比

为了进一步对比单一主体救灾模式和多主体救灾模式效率及效果,不能仅依靠各时期的救灾统计数据进行简单的对比,还应该采取灾害所造成的直接经济损失与灾害发生年份 GDP 的比值,以及灾后恢复过程中资金投入比例进行分析。^① 1976 年我国 GDP 为 2 943.7 亿元,唐山地震所造成当年直接经济损失为 133 亿元,占当年全国 GDP 的 4.51%,唐山地震发生后救灾主体主要是中央政府和军队,地方政府救灾职能不明确,缺乏自主性,仅仅配合中央政府进行灾害救援,而社会力量在该救灾过程中几乎没有发挥任何作用,灾后重建资金也全部由中央政府承担,根据相关资料,1976 年中央政府共投入 43.6 亿元用于灾后重建,约占当年全国 GDP 的 1.48%;而 2008 年我国 GDP 为 319 516 亿元,汶川地震所造成的当年直接经济损失为 8 451 亿元,占当年全国 GDP 的 2.81%。汶川地震发生后,我国施行的是多主体救灾模式,由中央政府制定救灾方针,各级地方政府职责、分工明确,科学统筹救灾资源,2008 年由中央政府及各地方政府共投入 10 640 亿元用于灾后重建,约占当年全国 GDP 的 3.33%。通过比较可以看出,虽然汶川地震所造成的直接经济损失占 2008 年 GDP 比重较唐山地震所造成直接经济损失占 1976 年 GDP 比重少近一倍,但是灾害后各级政府为重建投入资金数所占当年 GDP 比重却是多一倍有余(图 3)。

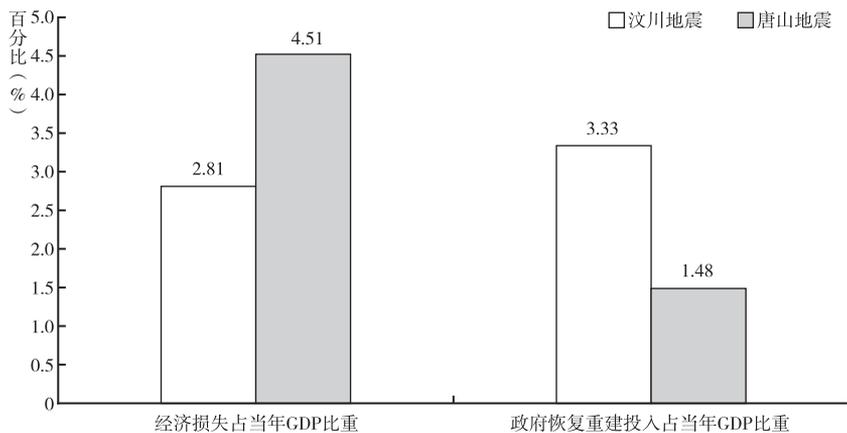


图 3 汶川地震与唐山地震经济损失与恢复重建投入对比

与此同时,汶川地震后各种社会救灾力量也都竭力参与救灾,以不同方式缓解中央政府与地方政府的救灾压力,各级政府在充分调动社会各阶层救灾力量对灾区进行救助的同时,还广泛接纳国外政府和非政府组织对灾区进行救助(表 3),这种多渠道筹措资金的方式极大地填补了中央政府与地方政府在救灾过程中的工作盲区,提升了救灾的效率(图 4)。^②

表 3 汶川地震各部门救灾款物筹集基本情况 单位:亿元

	筹资部门	接收捐款数额
政府财政支出	中央和地方各级财政	1 287.36
政府部门和组织接收捐赠	18 个中央部门单位	127.81
	31 个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团	513.1

① 温玉婷等:《汶川地震与唐山地震损失与救助之对比》,《灾害学》2010 年第 2 期。

② 李华强等:《突发性灾害中的公众风险感知与应急管理——以 5·12 汶川地震为例》,《管理世界》2009 年第 6 期。

续表

	筹资部门	接收捐款数额
社会团体和各类基金会	中国红十字会总会及红十字基金会	46.9
	中华慈善总会	9.2
	海峡两岸关系协会	6.73
	中华全国总工会	3.26
	中国共产主义青年团中央委员会	0.56
	中国宋庆龄基金会	0.42
	中国扶贫基金会	1.95
	中国教育发展基金会	1.72
	中国光彩事业基金会	1.89
	中国妇女发展基金会	0.26
	中国儿童少年基金会	1.34
	中国青少年发展基金会	2.31
	中国光华科技基金会	0.15
特殊党费	4 559.7 万名党员缴纳	97.3

资料来源:审计署办公厅:《审计署关于汶川地震抗震救灾资金物资审计情况公告(第4号)》,中华人民共和国审计署官方网站,2008年12月31日。

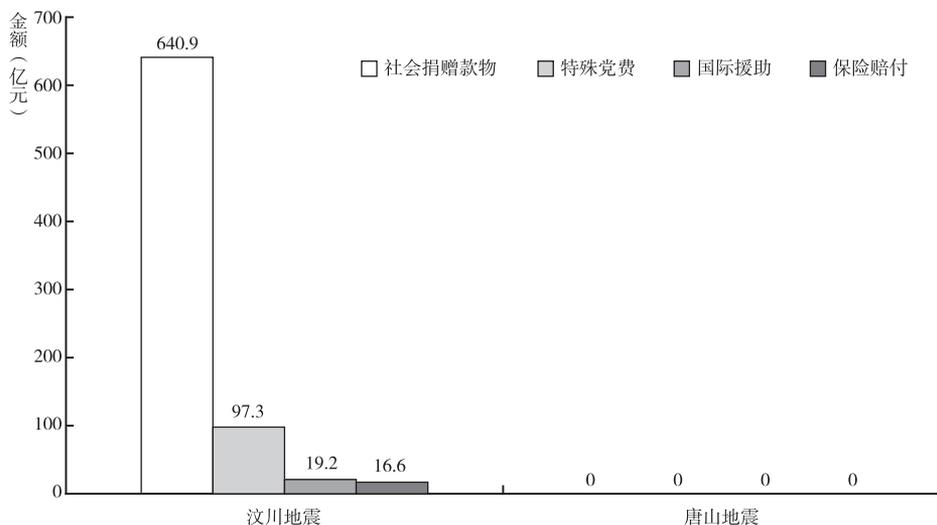


图4 汶川地震与唐山地震灾后各方救助对比

(三) 救灾效果对比

通过比较可以看出,唐山地震中施行的单一主体救灾模式存在着明显的不足,中央政府救灾力量短缺、救灾资金不足以及地方政府搭中央政府救灾制度“便车”的现象导致救灾效率低、灾害损失大。汶川地震中施行的多主体救灾模式,既有中央政府主导的救灾模式,又有四川省地方各级政府分级管理救灾模式,更有极具中国特色的19省市对口援建灾区的共建模式,辅之各种国内外社会救灾力量补充模式,这种多主体的救灾模式无论从救灾的效率还是效果上都优于单一主体救灾模式,但是也存在着一系列的不足:一是民间救灾组织与政府救灾部门协调不完善,自身定位不清晰,在抢险救灾过程中经常与政府救灾力量发生重叠甚至冲突,影响救灾效率;二是各民间救灾组织之间缺乏必要沟通,导致救灾职能重叠,救灾物资重复使用,政府救灾部门需要投入力量对其进行协调,影响救灾职能部门的效用最大化发挥;三是部分民间救灾组织内部缺乏有效监督,出现成员私自挪用社会捐款资金、克扣救灾物品的违法行为,引发极为恶劣的社会影响等。

综合对比灾中救助、灾后重建等指标,汶川地震中多主体救灾模式的救灾效果优于唐山地震中单一救灾主体模式,而汶川地震中多主体救灾模式存在的缺陷也是不可忽视的,体现出我国救灾制度演变过程中所需付出的成本,随着救灾制度的不断完善会逐渐摆脱旧制度的路径依赖,充分发挥多元化救灾主体模式的优势,构建更为完善的多主体救灾制度。

四、总结

我国的救灾主体自 1949 年至今已经实现了由单一化向多元化的演变,这种由中央政府包揽一切的传统救灾模式向以中央政府为主导、地方政府分级管理、社会力量积极参与的现代救灾模式的转变不仅促进了中央与地方、政府与社会之间的协同合作,而且在一定程度上调节了利益矛盾、缓解了社会压力。

然而,我国救灾制度发展至今仍然存在一系列的问题:第一是防灾减灾的法律体系尚不明确,灾害来临时各级救灾单位往往没有明确的纲领性文件进行指导;第二是各级救灾主体信息沟通不畅,缺乏及时联动,在灾害来临时时间是最宝贵的,而实践表明我国各级救灾主体在灾害来临时往往因为不顺畅的沟通造成灾区人民生命及财产的损失;第三是民间救灾组织发展时间短,内部缺乏先进管理体制和有效监督,外部协调机制不健全等都需要在今后的发展过程中加以改善。

我国自 1949 年至今的救灾主体制度演变不是自由选择的结果,而是与不同历史阶段经济基础相互匹配的,经济环境对救灾主体制度演变的方式与路径选择起到决定性作用。因此,我国首先仍然需要在以往的基础上继续以经济建设为中心,积累社会财富,中央增大民政方面投入,地方政府和社会力量大力支持,继续促进我国救灾主体制度演变向着完善的方向进行。其次,在当代救灾减灾工作中,我国政府应积极学习国外先进的救灾减灾制度,充分调动非政府组织、社会力量的积极性,引导其发挥自身优势,积极参与到救灾减灾工作中来。最后,注重救灾秩序建设,明确界定各类救灾主体在救灾工作中的职责,努力探索常态化的救灾方式,继续完善自上而下的救灾制度的同时,积极探索自下而上的新型救灾制度,逐步构建富有中国特色的多主体共同参与、共同作用的高效救灾减灾制度体系。

Evolution of Disaster Relief Subject in New China from the Perspective of Institutional Change

Tao Ye Feng Kaiwen

Abstract: Frequent natural disasters since ancient times have made disaster relief the focus of people's livelihood work. Since 1949, the subject of disaster relief in China has three stages of change, showing that the central government has taken over the management of local governments at different levels, and finally, non-governmental organizations and social forces gradually participate in the characteristics. This evolution process conforms to the progressive institutional change theory, that is, to gradually integrate the operational characteristics of the original disaster relief system, and to make rational use of social capital so as to adapt itself to the evolution process of the market economy. This paper also discusses the influence of the main relief policy evolution law and other factors, and the effect of different modes of relief subject were compared and analyzed the process of institutional change in relief institutions at all levels due to path dependence caused by poor communication and "free rider" and other issues in the future construction of the main relief should be improved.

Key Words: Disaster Relief Subject; Institutional Change; Economic Development; Government; Nongovernmental Organization

(责任编辑:黄英伟)