

# 公益问责与公民选择

观察  
2011

之 公益

★2011年首当其冲要称为“公益问责元年”

★2011年的公益社会是“冰火两重天”的并存：

社会公益需求的蓬勃、公益实现途径的无力

★未来公益社会的关键词是“选择”

## 1 公益问责元年

2011年是“微公益元年”，网络成就了与传统组织模式有所不同的“公民公益”。

2011年对公益社会而言，无疑是一个考验。自去年上旬的“巨额餐费发票”、“天价帐篷”，到6月份“郭美美事件”将慈善质疑推上高峰，继而“卢美美”、“尚德诈捐门”、河南宋基会的运作失范问题，使公益组织的信任度跌入了“冰点”。

如果按照近年公益社会被接连命名的“元年”，2011年大概首当其冲要称为“公益问责元年”。

与此同时，公众对慈善组织公信力的“冰点”，并没有对应为公益事业的“冰点”。相反，以“免费午餐”为代表的公益计划，半年筹集善款1700余万元，而且靠的是上百万的捐赠者。

类似的“微博打拐”，“大爱清尘”等行动还有很多。它们显示了另一种公益路径：一个人的动念、一群人的合力、网络的力量、公众的参与，及至政府政策的促动。故而，也有人称2011年是“微公益元年”，网络成就了与传统组织模式有所不同的“公民公益”。

结合这两个方面，我们或许会意识到：2011年的公益社会既不是悲观地跌倒了“谷底”，也不是热烈地掀起了“狂潮”，而是一个“冰火两重天”的并存。其中揭示的现状是：社会公益需求的蓬勃，和公益实现途径的无力。在此张力之下，未来公益社会的关键词就既不是“萎缩”，也不是“爆发”，而是“选择”。

## 2 挑战：透明度和公信力

公众的捐赠和参与被剥夺了选择性，就谈不上问责；慈善组织没有市场选择的激励，也就不会有社会责任的动力。

首先来看问题牵涉的一系列慈善机构。红会、宋基金会、慈善总会、青基金会……这些大型的慈善组织，身上多带着浓烈的“中国特色”。公共财政拨款、编办定编、受捐资格特权、强大的行政动员力、甚至免于民政登记。公众在很多年的救灾、扶困等捐款过程中，从来没有考虑过这些“社会组织”怎么就代表了“公益目标”；“慈善捐赠”和把钱捐出给指定组织自然画上了等号。

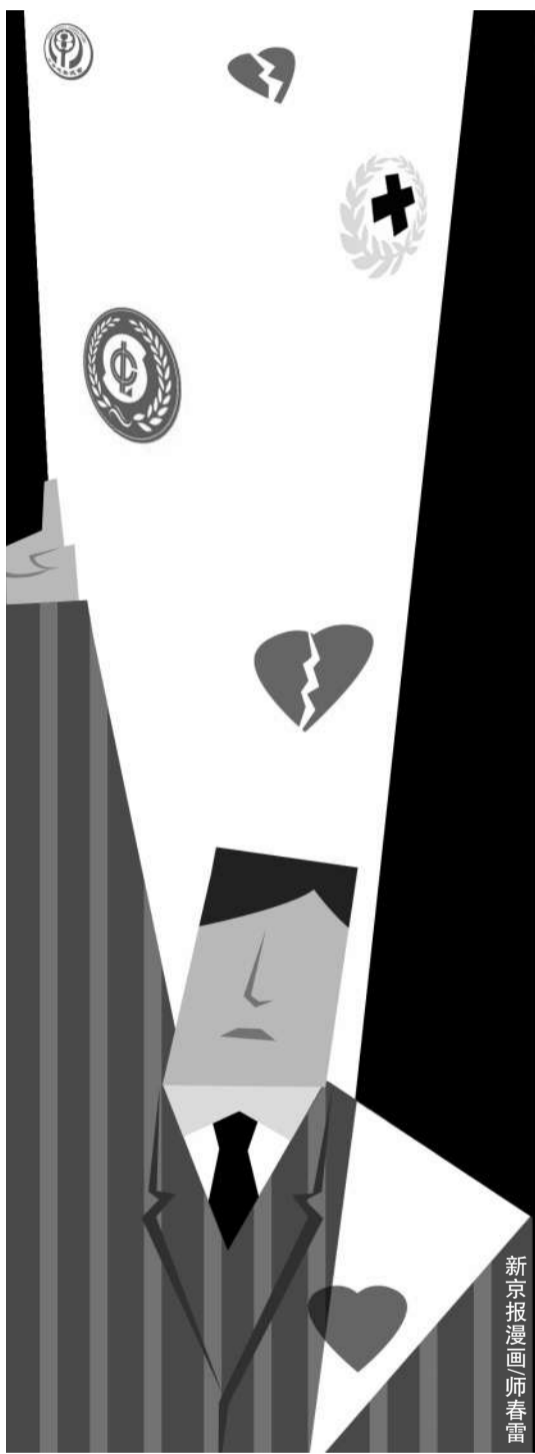
直至某些情况被披露，人们忽然意识到“我捐的钱哪儿去了”原来是个问题；进一步讲，捐给的组织是谁、它怎么运作的，原来也不是自己以为的“社会组织”。诸多“惊讶”、“揭秘”，其实首先反映的是：我们对自己长年所捐的组织，并不知情。

透明度和公信力是所有公益组织都会面临的挑战，但上述“中国特色”的大型机构，还具有更深层次的一个问题：它们在组织的法定建制、制度结构上，就不是一个可以独立负责、向捐赠人和受益者公开透明交待的“社会组织”。其在

党、政、主管单位周围运作的属性，使其具有多面的定位、多重的目标、复杂的责权关系、资源获取和使用不对等的地位等结构特征，在很大程度上决定了其制约和激励机制，不仅是宗旨导向的。

另一个相关问题是公众公益参与的无选择性。在很多情况下，比如赈灾资源接收、常规救助捐款等，某一家或几家特定的组织，被政策赋予垄断性的受捐资格，公众只要有捐款意图，惟一的途径是捐给指定的组织。去年玉树地震赈灾捐款汇缴的文件是一个典型。所以，千万种社会的参与，最后汇归于政府的财政统筹，80%慈善捐款最终的结果是行政途径使用。

公众的捐赠和参与被剥夺了选择性，就谈不上问责；慈善组织没有市场选择的激励，也就不会有社会责任的动力。



■ 链接

## 2011 微博公益大事件

- 1、宝贝回家：随手拍解救被拐儿童
- 2、拯救黑熊：取消活熊取胆行业
- 3、地震寻人：3·11日本地震寻人报平安
- 4、大爱清尘：关注尘肺病农民患者
- 5、微心愿：“留守儿童微心愿”计划
- 6、转发捐款：救助再生障碍性贫血女孩贾悦
- 7、扬帆行动：免费培训贫困高考落榜生
- 8、老兵回家：向共和国老兵致敬
- 9、衣加衣：温暖贫困地区孩子的冬天
- 10、WE救助：开辟大病儿童紧急救助通道
- 11、免费午餐：为贫困地区儿童提供营养

(转自腾讯微博)

## 3 启蒙：盲捐与选择捐

慈善捐款额的剧降，可被视为慈善市场发育、选择机制养成的一个良好促动力。

行政化慈善、慈善垄断，必然存在公众知情不足、公开透明不足、社会责任心不足，依靠财政支持和行政动员力的生存状态，难免越来越“外强中干”。2011年公益问责的爆发，“郭美美”事件只是个导火线而已。没有选择、没有慈善市场、没有独立责权机制、没有社会问责，才是问题的本身。

据报道，郭美美事件发生后的6月至8月，全国慈善组织接受捐赠下降85%；河南宋基金会事件后，一项网上调查甚至显示，愿意再给该组织捐款的人为0。同时，“微公益”的动员力，像“最透明基金会”真爱梦想口口相传的口碑，说明当下慈善参与的下降，并非社会公益需求或公益资源供给的根本性“休克”。是从毫无反思的“付出”性满足到问责公益目标的“选择”性参与之过渡阶段。

如果说，人们从习惯于捐给班级、捐给单位、捐给居委会，甚至连是否通过红十字会还是慈善总会去执行了捐款都不知道的“盲捐”，到“不知则不捐”，那么慈善捐款额的剧降，可被视为慈善市场发育、选择机制养成的一个良好促动力。

从“盲捐”到“不捐”，是公共问责意识的启蒙；如何再从“不捐”到“选择而捐”、“理性而捐”，则是慈善市场和社会公益走向成熟的标志。

事实上，公民的选择已经开始作用了。在类型选择上，大型、行政动员型的组织受到慈善风波的影响比较明显，比如红会、宋基会的个人捐款下降，而捐赠者熟悉的、身边社区的组织，受宏观事件的波及则不大。选择知情的组织，是一种理性的参与。

在组织特征选择上，治理结构规范、公开透明程度高、口碑相传的组织，其在公益质疑的大潮中依然站得牢固。比如基金会中心网上可以查到全国所有基金会自愿公布的信息，是一条年报摘要，还是组织、资金、项目三级披露，虽然不是法律责任，却为公众的理性选择提供了一个实在的依据。

在参与方式上，“微公益”意味“组织”的含义正在被重新定义，每一个个体都可以是一个媒体、一个NGO、一种社会力。传统公益组织是能借之风力，还是会被“用脚投票”，又回到公益组织自身的运作和问责有效性上来。

地域的选择可能也会出现。去年万事达一项大型调查显示，上海消费者慈善捐赠意愿最高，高出平均的10%以上；今年省红会中广东红会受捐排名第一。一些慈善生态较为良好的地区正在吸引更多的公益资源入驻，进而又激荡当地的公民文化和社会参与。公益社会的“集聚优势”，也将逐渐显现出来。

## 4 仅仅问责和透明远远不够

与政府改革相联动的公益体制机制变革是问题核心。

2011年的公益问责浪潮一波接一波，的确给慈善组织，尤其是大型准行政性的慈善组织警醒和反思的刺。 “郭美美”事件之后，红会推出“捐赠信息发布平台”，常务副会长赵白鸽随后又提出“红会改革”。

红会的问题并非其一家，不仅这些准行政的慈善机构，连同2011年“盗窃门”、“会所门”、“文物门”等丑闻连连的中央级事业单位故宫博物院，都面对着类似的问题：行政、公益、商业的分野。

显然，对行政化公益组织来说，仅意识到自身的问责和透明是不够的，如同国企离开市场就谈不上改革，公益组织不放开行政垄断资源、在公益市场中选择，也永远无法面对真实问题。与政府改革相联动的公益体制机制变革，是问题的核心。

在公众选择性浮现的情况下，公益市场中的社会组织也在敏锐地做出回应。非公募基金会联合论坛2011

年以“行业使命与社会责任”为年度主题，思考行业的自律责任和社会公信力建设。

日前，包括南都公益基金会、中国红十字基金会、中国青少年发展基金会在内的国内24家公募基金会，共同签署加盟《公益与商业合作九大行为准则》，承诺公益与商业合作中的责任，是我国首个由基金会行业自发推出的公益与商业合作自律准则。行业的联盟自律，对慈善市场的选择性具有深远意义。

2011年的公益社会缤纷多样、色彩斑斓，质疑浪潮、参与风潮、慈善组织的反馈和行业的自省，都在悄然体现着中国慈善市场的发育和公益生态的变化。其中，社会选择性的萌生，是最值得关注 and 理性促进的。当慈善市场开放、组织公开透明、公民具有多元选择和常态化参与的时候，再回头看捐赠额、参与度，才具有真正的意义。

□贾西津(清华大学副教授)