

灾后捐款关键在于谁来支配

除了打仗政府不能直接支配民间捐款

新京报：这次“社会组织 5.12 行动论坛”的举行和《“5.12”行动启示录》的出版，更多的应该看成是一次官方的推动还是一次民间的努力？

杨团：这个论坛还是由南都基金会副理事长徐永光发起的，当天民政部和国务院法制办的官员参加完开幕式就走了，我们很希望他们能多留一会儿。而民政部民间组织管理局更多是管登记注册的，也不是这样一个机构就可以代表了政府。这个论坛的初衷还是希望全社会包括政府和参与重建的企业可以通过一年的经历对灾后紧急救援和现在的重建做一个比较深刻的反思。

新京报：对于邓国胜教授等在《中国救灾机制分析》中披露的震后社会捐款 80%以上进入政府财政账户，你有何评论？

杨团：我原先并没有对数据做过收集和整理，但是邓国胜的书里指出的由政府部门直接使用的社会捐赠资金占到了 58.13%，这个数字是肯定对的；但是地方红会、慈善会和公募基金会交给地方政府统筹使用的这 30.5%，他还没讲清楚这个部分实际上是进了中央要求地方对口支援省份要拿出来的占 GDP1%的额度里。

我认为实际上大灾的时候谁接收捐款不是最主要的，NGO 可以接收，政府也可以接收，关键问题还是在于谁来支配。除了打仗的时候政府都不能直接按自己的意愿支配来自民间的捐款，如果这样做了那就和政府收税差不多，国际上一直最反对的就是这个，因为这相当于变相加税。

还有一个问题就是财政专户和政府收捐的专户一定要分开。财政专户原来讲各省是出 1%，但是这 1%对有些地方来讲觉得任务太重了，所以就把老百姓的捐款拿来抵。但是中央给地方下 1%这个指令也是很武断的，因为地方政府如果财政预算做好了实际上机动额也是很小的，所以地方政府用这个办法来抵御一下中央这个决定也不能说是完全没有道理。

新京报：政府接收民间捐款的法律依据是什么？又是否符合国际惯例呢？

杨团：震后国务院在 5 月底和 6 月中连发了两个指导性文件，对救灾捐赠款物的募捐主体和使用主体做出了规定，一个主要意思就是说各地募捐的钱要集中收到政府手里，这些文件大概就起到了法规的作用。这些文件对中央的红会、慈善总会和公募基金会对接款物的使用主体资格进行了明确，比如青基会最后就没有上交，但地方上的都没有提及，所以最后地方上的大部分盯不住都交了。

1999 年全国人大在讨论公益事业捐赠法的时候，我们学界和公益组织代表都反对政府接受捐赠，但当时有很多华侨说如果不捐给政府他们就不捐了，所以我们就没反对成，政府能够接受捐赠就以立法的形式得以确立。

但是如果从国际惯例来看的话，尤其是发生大灾难之后，政府不仅是不能接受，还常常唯恐避之而不及呢。像台湾 921 地震之后政府很快就决定把民间捐款拿出来成立基金会，因为如果政府自己支配这个捐款那就相当于向老百姓加税啊。在国际上税收的概念让老百姓因为交税而拥有公民权利，从而产生监督的权利。但在中国对于税收的概念还不是很清楚，因为中国没有报税制度，老百姓不知道自己交了多少税，也就不习惯去监督。

应由社会金融机构接管民间捐款

新京报：如果不由政府来支配，那震后的社会捐款应该由谁来支配呢？

杨团：可以看看我们身边的例子。台湾 921 地震之后 7 天之内，NGO 就建立起一个机构去监督捐款。当时台湾政府也接收了 144 亿，占全部社会捐款的近 50%，政府就通过立法程序把九二一震灾重建基金会给建立起来了，其性质为政府提议设立的公共性基金会。

日本阪神地震后没有像台湾那么快建立基金会，但是按照日本的法律国家财政的钱是不能随便挪用搞抗震的，如果可以随便挪用就说明财政预算没有做好，这样反对党立刻就要开骂了。就是在这样一种民主制度下，它才想到搞其他方式的融资，就是把债券、基金和老百姓捐的钱都搁在一个震灾复兴基金里头，这个基金是中央政府、地方政府、民间捐赠、赞助的机构与个人等多主体协同共举的一个非政府、非营利的社会金融机构，这样就将国家资金转换为民间资金、国家机构转换为民间机构、国家管理转换为国家控制下的民间管理。这套模式比台湾的更天衣无缝，2004 年日本新潟地震的时候又用上了，所以制度越来越完善。

新京报：你曾建议中央吸收日台抗震融资经验，设置华夏 512 重建基金会。那么在政府使用社会捐款的合法性没有受到明显质疑的情况下，建立这个基金会的必要性体现在？

杨团：设立 512 重建基金会可起到协助政府进行长线融投资的作用。据四川省统计，39 个重灾县灾后重建需要总投资 1.3 万亿，而且要在三年内完成。这些钱从哪些地方来？中央财政投入 5 千亿，其他必须通过银行贷款。两年内的急需贷款需求有 2 千亿，而 2008 年末灾区所有金融贷款只有 1200 亿，也就是说在两年以内，灾区贷款必须增长 1.6 倍，这对灾区金融机构是一个巨大的压力。要解决这个问题，首先要把重建速度降下来，其次要采用多元化的融投资工具。

此外，由重建基金会承担部分民房的贷款，不仅可以缓解国家银行的贷款压力，而且还将大大有利于贷款的回收。日台的经验都证明了这一点。这除了贷款人受到社会公德约束自愿还款外，也有民间管理方式的效率较政府为高的原因。台湾九二一基金会还曾动用司法程序追偿还款，依法保护民间基金的权益。显然，民间的这种做法是政府无力达到的。民间基金向灾民贷款，还能打破贷款户目前普遍存在的一种心理，即向国家银行贷款，还不上也没关系。政府现在以政治任务来强压地方银行和农信社放款，未来形成的巨额坏账还将由政府来买单。

垄断性地调配资源不能提高效率

新京报：在大灾难发生之后，政府垄断民间捐赠款物及其使用权的做法，是否也意味着可以

提高善款分配和使用的效率？

杨团：垄断性地调配资源不能提高效率，恰恰是降低了效率。就像台湾 921 地震 140 多亿新台币是由九二一基金会投放的，投放的方式一个是支援政府，一个是 NGO 招投标。NGO 和政府最大的不同是 NGO 会把重建当成自己一个非常重要的职责去做，会非常认真地推动和反复检讨，而政府无论是投放还是接收资源后都没有严格的管理和监督，所以当然 NGO 效率高。

当然效率高的前提是成本也要低，有人说政府本身有乡镇和村，直接让它们执行不是比你弄那么多小 NGO 还要养它们来做项目更省钱么？实际上这要看要做什么。比如现在提出来的做社区综合服务中心，建立村庄原来所没有的很多功能，这个政府是很难做起来的，因为 NGO 有创新性错了可以再改。而盖房子这样的事政府是可以做的，但是应该用贷款加帮助老百姓恢复生计的方式好让他们能够还贷款。台湾 921 地震之后特别有意思的是九二一基金会的贷款每笔都回来了，而政府的贷款就有坏账，就是因为老百姓知道基金会的钱都是捐款。

新京报：也有人质疑目前国内 NGO 运作项目的能力，说你看中国红十字基金会给了政府 13 个亿，而民间公益组织这边连 2000 万都花不出去啊？

杨团：对，红基会拿 2000 万出来支持民间公益组织做四川项目，到现在才花出去 1700 万，但是我不认为是钱花不出去的问题。我是红会三次项目评审会的评审委员，所有那些项目都经我们的手评审过。首先是评审的方式和资格还是有问题，当紧的不紧，当松的不松，被请来的一些专家会按照红会的意愿去投票。不是 2000 万投不出去，如果真的愿意投当然投得出去。不过不管怎么样红基会也承认了，给政府操作的那 13 个亿基本没有人检查，真正有效率的还是这 1700 万，它认这一条也行了。

现在最怪的一个现象就是 NGO 倒过来购买政府的服务，所以现在地方政府跟 NGO 的关系好，是因为政府可以通过找项目来拿 NGO 的经费。一些境外的 NGO 投放资源时不知道该找谁，再加上中国特殊的背景，就干脆找政府，所以现在腐败里头也包括这一部分。

贯彻这个建议相当于又一场地震

新京报：就算建立了华夏基金会，如果它把资源大多投放给地方政府去做项目，跟现在的差别也不会太大吧？

杨团：是啊，如果是这样的话正方便基金会更好更集中地购买政府的服务。实际上这个使用机制应该是联合的，就是说华夏基金会的理事应该来自社会各个方面，但它的执行长应该是招聘的不属于任何其他机构，台湾九二一基金会就用大学教授来做执行长倒是更节省成本。然后要有公众监督，包括媒体的监督和成立社会监督委员会。不管资金有多少都可以用这样一个方式来推动 NGO 和政府的共同进步。这个是一套制度化的规范、模式，而不是像现在这样弄七八个机构各自去做，NGO 递交项目书的时候会觉得不知有多少个政府在审批我。

那基金会怎么向灾区政府投钱呢？台湾九二一基金会的执行长谢志诚曾经跟我说过，实际上是他亲自下去跑灾区，跑个底儿掉，很清楚哪个地方政府比较弱哪个地方最缺钱，然后根据他们所了解的情况主动地去帮助当地政府，并不是等着地方政府来报项目。

新京报：那么你这个成立华夏 512 重建基金会的建议递交上去之后有没有收到中央的回复？

杨团：今年 3 月份就报上去了，中央肯定是看到了，但是到现在也没有回复，我的一些小建议比如给孤儿发钱什么的倒是有回复。我后来自己想想也对，因为真正要贯彻这个建议相当于又引发了一场地震。

因为成立这个基金会后，必须要求各级政府和对口支援的省市清查账目，将社会捐赠的资金全部提出并转入华夏 512 重建基金会账户。那么中央必须先下发第一条令，各个省市重新算一遍账，把当时各地基金会等划到地方财政账户用来抵扣 1%的部分算出来，就这条就会把地方吓个半死；接着还有第二条令，公布各地社会捐款的使用情况，比如说非灾区地方政府接收的公众捐款有 300 多个亿，要灾区三省一市对账算出来有多少钱还没用，这样各地方可能就会虚报，说都用完了。这一年来有多大的浪费？举个例子，有一个上海的老太太把自家房子卖了 400 万，想给灾区建一所小学，结果灾区给她报出来的预算是 9600 万。

所以后来我就知道我把老谢（台湾九二一基金会执行长谢志诚）请来是没用的，国内缺乏一个鼓励创新和科学规划的环境；后来我在灾区也看到一些 NGO 也有些自行其是，于是我就把重点放在帮助“四川 512 民间救助服务中心”这一个联盟组织上来，因为我觉得帮这一个就可以帮起一大片。这个本土组织能够坚持下来，是个幸事。

本报特约访谈员 吴珊