

样本观察

慈善组织政策倡导,要不要做? 该怎么做?

■ 本报记者 赵明鑫

今年全国两会期间,《公益时报》向不同类型、不同区域、不同议题且具有相关行动代表性的多家慈善组织发出邀约,希望能够观察这些慈善组织在政策倡导议题中的具体行动。然而,这些邀约所得到“还在行动”的回应寥寥。对于政策倡导这个据称能“根本性解决部分社会议题的神兵利器”,多家慈善组织表示:“不知道怎么做,做起来很难”“做过了,但效果不是很明显”“对于政策倡导的边界与渠道我们不太明晰”……

从汇总的反馈情况来看,问题多数集中于“要不要做”和“该怎么做”。为此,《公益时报》希望通过深入了解那些回应“正在积极推动”的慈善组织,用已有的实践来明晰这两个问题。

“刚开始是很朴素的形式,一村一庄一户一人救助,大爱清尘救助不了多少人。”今年全国两会前夕,在第十二届推动解决尘肺病农民问题交流会上,大爱清尘创始人王克勤回忆起早期参与尘肺病农民的救助过程:“12年岁月,到现在我们大口口径算法也不过是累计帮扶了12万人,较于600万尘肺病农民巨大体量,12万人实际上是不可以解决这个问题的。”

对于这个攸关数百万人生死的问题,应该如何解决?大爱清尘选择进行政策倡导。

和大爱清尘一样,自然之友在关注环境保护问题时也“果断地”选择了政策倡导的手段。值得注意的是,自然之友虽然在官网上将行动分类中的“政策倡导”和“公益诉讼”分成了两部分,但在其总干事刘金梅看来,二者目标一致:“公益诉讼是自然之友重要的核心策略,自然之友的绝大部分公益诉讼最终指向的目标是希望能够实现政策倡导的目的。”

大爱清尘:
关注六百万个“一个”

大爱清尘秘书长方晓星在接受记者采访时,把机构的业务分为微观、中观和宏观三个层面。微观层面是基层救助、医疗保障和生活帮扶等方面的救援与执行;中观层面的关键词是传播,即从传播的角度入手,达到预防粉尘的目的。

而政策倡导属于宏观层面,方晓星谈道:“社会组织成立的根源就是要去解决一个社会问题,如果不做倡导,只做基层救援,其实是对社会问题没有回应的。”在她看来,慈善组织最大的价值在于“能够发展出对社会问题和议题的回应模式,并将其商业化或政策化。”这是对大爱清尘选择政策倡导这条道路的理念注脚。

2012年,大爱清尘召开了第一次研讨会,提交了第一份政策倡导建议书《关于增设职业病防治不力罪的刑法修改建议》,同年也成立了公共政策研究中心,自2013年开始每年出具一本调查报告白皮书。此后,伴随着越

来越多人大代表和政协委员的加入,相关政策不断出台。

2024年,大爱清尘为推动解决尘肺病农民问题提出了五份建议书。建议书包括取消职业性尘肺病定义原则、建立尘肺病患者救助保障中央专项基金、建立安全生产与职业健康联席工作机制、新型粉尘行业及作业工种职业健康保障以及尘肺病康复站建设五个方向。

既有老问题,也有新现象。其中,大爱清尘最为重视的是专项基金的建立,除此之外,还有针对新型粉尘行业及作业工种健康保障的提案,这涉及诸多90后尘肺病人的情况。方晓星介绍,90后尘肺病患者的病程进展极快,如果不及时加以干预,未来五至十年可能会出现尘肺病爆发的社会现象。

从2023年开始,大爱清尘开始重视地方层面的政策倡导发力;“国家已经很好地出台了一些政策,主要就是看地方怎么能够落实。”据介绍,大爱清尘要为当地政府提供尘肺病农民的基数、生活状况、家庭负担等真实信息和数据,再依据已经出台的国家政策,和地方政府一起努力解决问题。

在未来,方晓星介绍,大爱清尘会从三个层面发力继续推动政策倡导:国家层面,继续通过两会代表发出声音,推动相关制度的改善;地方层面,大爱清尘将延续从去年开始推动的地方性政策倡导,不断通过专项调研与地方政府沟通,推动政策在地方真正落地;行业层面,大爱清尘设想找到相关行业中比较有社会责任的企业、协会、平台进行联盟,从产业链角度来改善粉尘问题。

王克勤总把一句话挂在嘴边:“能救一个是一个。”南京大学社会学教授张玉林谈及尘肺病农民时也说:“发现他是患者的时候,我们不能掉过背去。能救一个是一个。”

伴随着十多年来政策倡导的开展,这“一个”的数量也在不断增长,如今,大爱清尘行动的最终目的是“想让尘肺病农民获得公平的、应有的生活和医疗保障,让每一个人饭有所食,病有所医。”这是由六百万个“一个”



构成的愿景。

自然之友:
“链接和动员公众”

愿景,是刘金梅多次强调的内容。自然之友在“公共治理”上的探索究竟形成了怎样的路径?刘金梅在接受记者采访时详细介绍了自然之友政策倡导的三种类型:

首先是政策建议。在这个部分中,自然之友会通过两会提案或者与其他机构合作等方式,在中央和地方层面都采取相关行动。

其次是参与立法修法。自2015年新环境保护法出台,环境保护立法和政策倡导都进入了快车道,环保法的修订本身引发了部门单项立法的修订,自然之友更重视在相对较弱的生物多样性立法方面的政策倡导,例如2020年在昆明举行的《生物多样性公约》第15次缔约方大会中,包括自然之友在内的一些环保组织提交了有关在海洋环境保护法中允许社会组织提起海洋类环境公益诉讼的提案。

“立法修订中除了立法本身,自然之友还参与了名录等配套文件和对关键制度的执行的相关政策的意见提交,比如湿地保护中重点湿地的名录、陆生野生动物栖息地的第一批重要栖息地名录等的修订。”刘金梅说,“此外,行政复议也是自然之友常用到的重要政策倡导手段。”

第三是参与关键行政决策。刘金梅介绍道,重大行政决策过程往往会对公众参与讨论的环节进行明确规定,一般会组织公众座谈会和各种征求意见的会议。

至于公益诉讼,其主要目的之一如刘金梅介绍:不仅仅是在个案当中去解决具体的环境问题,更重要的是希望通过这些诉讼带来的影响力,推动制度的完善和法律的落实。

除此之外,公益诉讼还有另外一个重要作用,即作为政策倡

导的依据和来源。“我们在做一系列类案时发现了同类问题,从中抽取具有共通性的问题,成为政策倡导的来源。”

谈及未来的重要工作,刘金梅表示,在过去十几年里,中国的环境治理取得了巨大成就,但全球环境下生物多样性加剧丧失和气候变化问题的凸显,给今天的环境治理带来了新的挑战,“我们可能比十年之前更加需要公众共同参与,和政府、企业共同来应对这种挑战。”

在这样的背景下,刘金梅希望能够在生态环境法典或相关法律法规的制定、完善和施行当中,进一步加强对于公众参与环境保护权利的确认,通过完善包括公益诉讼制在内的一系列关键制度,去保障公众行使参与环境保护的权利。

在刘金梅看来,对于环保组织来说,“最关键的事情是链接公众和动员公众”。在自然之友的价值观念中,环境保护不仅仅是政府的事,也不仅仅是企业的事或专家的事,每一个个体都要去关心和参与到环境保护的过程中来。

行动锦囊:
瞄准靶心与寻找渠道

政策倡导到底难在何处?

这其实是一个很难具体回答的问题。方晓星直言都是挑战、困难:从寻找人大代表,到说服政府去相信提案,对没有国内先例可循的慈善组织而言,每一步,都是小心翼翼摸着石头过河。

方晓星把政策倡导的准备过程比作射击的瞄准过程,要想让子弹顺理成章地打出去,“瞄准靶心的时间非常长。”

瞄准靶心的过程,就是前期的调研工作。“你可以一拍脑袋去做,但是更重要的是对于一个问题剖析研究、书面资料的搜索和数据的积累。”方晓星解释道,“要去发现真正的问题在什么地方。当你能够把很多的前置问题

分析得很透彻的时候,其实你自己也就知道这个问题到底要通过什么样子路径去解决。”

在刘金梅看来,一个慈善组织要想进行政策倡导,需要留意两个方面的问题:第一个方面是一定要基于真实的问题去行动,也就是清楚考虑倡导的目的是什么。“慈善组织发现了一个问题,然后希望去解决这样一个问题,首先要针对这个问题有非常扎实的研究。”刘金梅认为,对于慈善组织来说,做政策倡导最大的优势实际上在于无论和学者还是其他主体相比,它都是距离问题最近的组织,也因此有着充分调研的便利性与必要性。

第二个方面则是要留意政策倡导的渠道。“如果没有一个很长的政策倡导周期和已有经验,那么社会组织要搭建起来自己的渠道。”刘金梅提到,社会组织和地方往往已经建立起了较为深厚的联系,这是其进行政策倡导的优势;“基于本地的问题、本地的关系、本地的渠道和网络去开展机构的政策倡导,实际上是非常有价值的。”

针对环境保护议题的特殊性,刘金梅进一步为关注环境议题的慈善组织提出建议:“解决好环境问题需要‘向下’和‘向上’两个方向的支持。”“向上”需要完善政策;“需要好的政策为我们搭建解决环境问题的框架”;“向下”则需要影响每个个体的生活方式和消费选择。

在刘金梅看来,只有政策而没有在地面上的落实是不行的,同样地,如果每一个个体都能积极行动起来,却没有规范的行动指引也是不行的。自然之友的实际行动也诠释着这一理念,除了“向上”的公益诉讼和政策倡导;“向下”部分也初具规模,目前,自然之友已经在全国建立了二十多个志愿者小组,其目的是“希望能够影响每个人的具体行动。”

面对政策倡导的难题,大爱清尘和自然之友都努力做出了各自的探索与回应,但问题仍然存在,前路仍待求索。

据大爱清尘披露的数据显示:从2012年第一份建议案的提交,到去年,大爱清尘已经累计动员近200位全国人大代表和政协委员,撰写了95份建议书提交到全国两会和相关部门,推动各级出台尘肺病政策文件50多份。

如果将政策倡导比作凝云成雨的过程,那么用王克勤的话来说:“落到地上的雨点”仍然太少。尽管如此,政策倡导仍是大爱清尘脚下漫长又坚决的道路。这条路的尽头是什么?“尘肺病农民不再需要大爱清尘去救助。”方晓星不假思索:“那时,我们的使命也就达到了。”