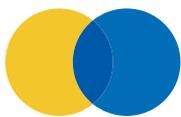


Philanthropy
Topic Briefs

公益领域 通识



09

灾害风险 管理

[主编] 谢静 徐凡





序

人类思想的进步有赖于知识积累。知识能否得到系统的梳理和传承，不但是发展的基石，更是检验发展水平的重要窗口。每个学科和领域的知识，经前人不断的学习理解，其内涵和本质变得愈加明显、表达形式更易于接受、总结更清晰扼要、训练更科学合理。当后人学习新的已有的知识时，效率就会提高，可以在原有发现的基础上，更好地开拓未知领域。因此，在成熟学科和领域中这样的现象屡见不鲜：那些曾经极其难以理解和学习的事物，在今天成为了非常普遍且方便学习的知识。人们因此可以站在他人的肩膀上眺望未来。

改革开放以来，我国公益慈善事业发展迅速，出现了许多优秀的实践。但无论一个行业还是一个组织，当经验积累到一定程度，继续一刻不停实践的边际收益也会随之递减。这时更需要对过往进行梳理和总结。2021年，三一基金会（以下简称基金会）遍访全国23座城市，与超过1000名公益从业者开展交流。在交流中发现，许多领域都欠缺成熟的技术资料。当新人进入领域工作时，普遍需要独立摸索，通过非正式的询问、实践、参加会议等方式零散地积累经验，往往需要2-3年才能对领域有相对全面的了解。因此，基金会萌生了支持细分领域总结通识性资料的想法。

2022年，基金会正式启动《公益领域通识》（以下简称《通识》）的开发工作，于残障、养老、支教、性教育、自然教育五个领域开展首批试点。《通识》旨在帮助读者快速建立对细分公益领域的全面认识，了解领域发展现状，特别是领域常见或重要的思想、方法、工具、资源等。相关组织也可使用《通识》作为新人入职学习材料，从而减少人员培训成本，将时间用于更多创造性的工作。

在《通识》编写中，基金会采用了新的知识生产流程。基金会会在每个领域选择了一位拥有良好专业能力的专家作为合作主编，按照如下流程进行开发：

流程	内容
领域分享会	各主编以“领域通识”为主题进行介绍和交流,彼此听取不同领域的思路、架构、重点等,相互启发。在介绍的基础上共同讨论好的领域通识的目标、功能、结构等关键问题。
合作确认	分享会后说明权责关系及编写时间表,主编与基金会相互确认是否参与编写。
编委组建	每个领域由主编和基金会共同遴选邀请 5-10 名编委,编委大多为该领域知名专家学者或头部组织的负责人。
初稿撰写	主编依据分享会思路编写初稿。
试读反馈	由基金会为每个领域公开招聘 30-40 名志愿者对初稿进行试读。志愿者以多样性为核心进行遴选,可能包括该领域的工作者、专家、资助者、学生群体等。志愿者依据要求对初稿试读后进行书面反馈。同时编委对初稿也进行书面反馈。
第二稿撰写	主编依据各方反馈编写第二稿。
研讨会	由基金会组织召开研讨会,研讨会约 7-9 人,包含 2-5 名编委及根据各领域特点邀请的嘉宾,通过线上会议提供反馈。
第三稿撰写	主编依据研讨会反馈编写第三稿。
统稿	基金会对稿件进行排查,避免稿件中出现明显错误或风险。
定稿	领域通识稿件确定。
成册	基金会对稿件进行统一校对、排版、设计、印刷等工作,并与各领域主编共同发布《通识》,推广使用。

为促进编写质量,基金会帮助主编组建编委团队,并组织多次试读研讨收集建议。为提高效率并让主编拥有充分的编写空间,基金会并不参与内容的编写制定,主编在考虑各方面建议后,有权决定最终《通识》中所包含的专业内容。基金会希望这种新的尝试能在专业、效率、实用性和成本之间实现有效平衡。

中国慈善事业源远流长。早在西周时期便有文字记载,先秦诸子对慈善思想各有精妙论述,随后的历朝政府政策、佛道典籍、文学艺术,乃至民间杂谈也有详实记录。我国现代公益事业发展时间虽短,但过去数十年间亦涌现出诸多精彩论辩,各领域也多有卓越实践。

三一基金会自成立至今已有十载。基金会长期致力于推动“科学公益”,为我国探索更好的慈善理论。如今,公益事业发展迅速,中西思想并立,传统与现代交融,一时间信息纷繁,从业者也觉乱花迷眼。《通识》正是希望为身处其间不断求索的同伴提供支持。

然而《通识》虽涉及细分领域，但各领域历经沉淀，知识体系博大精深，一本资料难以涵盖。此外，各领域发展阶段、状况不尽相同，因此编写形式也有差异。《通识》作为新的尝试，必定有诸多不足之处，恳请读者不吝指正。

感谢各领域主编、编委、参与试读 / 研讨等反馈的人士。能够支持《通识》开发，是基金会的莫大荣幸。惟望《通识》能不断更新迭代，长久留存。因为《通识》不仅是对知识的综合，亦是对前人筚路蓝缕的历史记录。山林宝藏，留赠来者。

北京三一公益基金会

2022年9月1日



主编



谢静

基金会救灾协调会前总干事，获得亚洲管理学院发展学硕士，拥有 20 年公益慈善项目管理经验，曾就职于多家国际机构和国内基金会，参与实施减灾与减贫项目。在就职于国际美慈组织（Mercy Corps）期间，参与了汶川地震灾后重建，雅安地震、鲁甸地震应急响应和灾后重建工作。

徐凡

基金会救灾协调会前总干事，伦敦政治经济学院发展学硕士，在公益慈善领域拥有超过 15 年的国际发展援助和灾害响应协作等方面的管理和研究经验。曾就职于国内基金会、媒体、政府部门和企业等，并曾任 UNDP 中国办公室项目专家。

本通识由两位主编共同完成。开发过程中徐凡参与了前期编写工作，独立撰写了第一版稿件，其编写内容在最终版本第一、二、六、七章及附录中有较多保留。谢静参与了后期编写，完成了二稿及三稿的补充，并在试读反馈及专家研讨的基础上进行了修订及统稿。

致谢



本通识在开发过程中组织了试读及研讨，共收到超过 200 条反馈。参与试读及研讨的伙伴来自国际国内基金会、各类型注册社会组织、未注册社会组织、研究机构等多个类别，特别感谢以下伙伴在通识开发过程中的贡献。

编委（按姓氏首字母顺序排序）

李健强、谭花、魏明涛、徐诗凌

试读伙伴

官亚飞、郭悦萍、郝南、孔德峰、黎宁、李美丽、凌慧英、孟海霞、彭永忠、王惠芳
王建忠、王卫杰、王艳梅、杨恒、于丹、周柏



前言

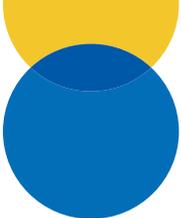
每当重大灾害发生时，在灾区为灾民提供援助和服务的除了各政府部门，还有很多来自社会层面的机构和个人，包括商业机构、媒体，以及数量众多的公益机构和爱心人士等。这些社会力量中，既有长期致力于灾害风险管理领域的专业社会组织和志愿者，也有很多此前并未参与过灾害风险管理，但在其他行业和社会发展领域有着丰富经验和专业知识的机构与个人，且后者往往占大多数。一方面，这是因为灾民的境遇总是能激发出公众强烈的社会爱心和社会责任感；另一方面，从灾害响应的专业角度来说，灾区往往面临着巨大的和极为多样化的需求，因此数量众多且多元的社会行动是必要的，这样才能尽可能地满足不同人群的各种个性化需求。

作为占大多数的“临时参与者”，这些机构和爱心人士往往只是在灾害发生后才投入大部分资源和精力，社会力量只有首先掌握了灾害风险管理的基本知识，才能在灾区这样的特殊场景下更好地发挥自身领域专长，为灾区群众提供更加有效和针对性的服务。因此，为他们提供一个灾害风险管理知识的通识手册是有意义的，这也是编撰本通识手册的初衷。

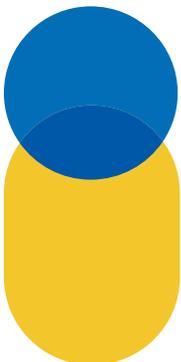
本通识手册主要以社会力量参与灾害响应的视角来撰写，其中提及的社会力量主要指社会组织和志愿者。希望对于第一次参与灾害响应的社会组织和志愿者来说，手册可以帮助他们快速查阅和了解相关基本概念、政策背景、行动类别、基本原则、基本伦理、行动建议、乃至行动网络的联系方式等内容，快速决策并与灾害响应专业机构建立联系；而对于那些当下还没有将灾害响应作为机构战略方向或个人职业发展，但计划在将来可能开展灾害响应行动的机构和个人来说，手册希望为他们在非灾期如何准备、灾害来临时如何更有效地响应，提供行动建议和进一步学习的途径。

灾害风险管理知识可谓浩瀚庞杂，尽管本手册称为“通识手册”，也不可能穷尽其相关的所有内容。因此，我们还要再次强调，本手册以灾害风险管理的入门机构和个人爱好者为主要目标阅读群体，为其介绍灾害响应中的基本规律和概念，较为提纲挈领地呈现相关知识框架和进一步学习的线索。希望本手册能成为他们在响应灾害时的一个快速查阅手册和指南，也成为学习灾害风险管理的一个不错的开端。

最后，我们认为，在极端气候事件越来越频繁的时代，人类社会将面临越来越多、范围越来越广泛的灾害，对于每一个机构和个人来说，灾害响应会成为一个越来越无法回避的议题。而当灾害发生后，数量众多、但灾害风险管理专业程度和经验差异都很大的机构和个人，能够对灾害风险管理基本概念和行动原则达成基本共识，是为灾民提供各种服务时，高效利用救灾资源、快速准确响应灾区需求、尽可能地减少灾害损失的基础和前提。提高脆弱环境下的社会韧性，本通识手册希望能为此贡献一份绵薄的力量。



目录



第一章	灾害风险管理概述	01
	(一) 灾害的定义	01
	(二) 灾害的种类	02
	(三) 自然灾害的特点	02
	(四) 灾害风险管理	04
第二章	政策依据	09
第三章	社会组织参与救灾	11
	(一) 社会组织参与救灾的基本原则和标准	11
	(二) 社会组织参与救灾的基本流程	14
	(三) 救灾行动组群建设	17
第四章	社会组织参与灾后重建	21
	(一) 社会组织参与灾后重建的依据	21
	(二) 社会组织参与灾后重建的工作内容	22
第五章	社会组织参与防灾减灾	24
	(一) 社会组织参与防灾减灾的依据	24
	(二) 以社区为本是防灾减灾的基石	25
	(三) 开展以社区为本的防灾减灾工作内容	27



第六章	灾害响应中的重要议题	31
	(一) 灾害筹款	31
	(二) 救灾协调	34
	(三) 传播工作	36
	(四) 救灾志愿者	38
第七章	社会力量参与灾害响应的建议	41
	(一) 响应什么灾害?	41
	(二) 什么时候响应灾害?	45
	(三) 捐钱还是捐物资?	46
	(四) 亲自行动还是支持当地社区行动?	47
	(五) 行动建议	48
	附录 . 资源列表	51
	(一) 中国参与灾害风险管理的主要机构列表	51
	(二) 灾害风险管理知识管理资源列表	53
	(三) UNDRR 专业术语参考	55
	(四) 应急救援阶段行动组群分类和解释	57



第一章

灾害风险管理概述

（一）灾害的定义

尽管“灾害”为公众所熟知，但只有对“灾害”的具体定义有确切的了解，社会组织和志愿者才能在响应灾害时更加清楚地设立自身工作目标。

在新华字典中，“灾害”指天灾人祸造成的损害；牛津高阶辞典中，“灾害（disaster）”指的是突发事件，如非常严重的事故、水灾或火灾，造成很多人死亡或大量的损失。

在中国政府文件中，灾害灾难事件统称为突发公共事件。中国国务院办公厅发布的《国家突发公共事件总体应急预案（2006年）》中，“突发公共事件”指：突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件。

红十字会与红新月会国际联合会（IFRC）的定义是：灾害是对一个社区运作的严重破坏，超过了其利用自身资源的应对能力。灾害可以由自然、人为和技术的致灾因子以及影响社区风险和脆弱性的各种因素造成。

联合国减轻灾害风险办公室（UNDRR）则强调灾难不可避免，而人类的积极行动可以尽可能降低灾害损失。因此UNDRR建议使用“自然致灾因子（Natural Hazards）”的概念，即指自然或人为环境中，对人类生命、财产或各种活动产生不利影响，并达到造成灾害程度的罕见或极端的事件。如暴雨洪涝、干旱、热带气旋、风暴潮、霜冻、低温、冰雹、海啸、地震、滑坡、泥石流等均为自然致灾因子。

从以上几个典型的专业机构对“灾害”的定义可知，至少可以从两个层面理解“灾害”：首先，灾害本身在很多时候是难以避免的，而通过人为努力降低灾害损失则是可能的；其次，人们主要关心的是灾害事件为人类社会带来的重大损失和一系列负面影响，因此我们围绕灾害开展的所有工作，是为了降低或者避免这些损失和负面影响。

（二）灾害的种类

《国家突发公共事件总体应急预案（2006年）》根据突发公共事件的发生过程、性质和机理，将灾害灾难事件主要分为四类：**1) 自然灾害**，主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等；**2) 事故灾难**，主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等；**3) 公共卫生事件**，主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情，以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件；**4) 社会安全事件**，主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件等。

《国家突发公共事件总体应急预案（2006年）》还规定，各类突发公共事件按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素，一般分为四级：Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）和Ⅳ级（一般）。各类别灾害根据灾种特点和影响等设定了不同的灾害级别，并采取不同级别和内容的应急预案。本通识手册将主要聚焦在自然灾害的响应和灾害风险管理。

（三）我国自然灾害的特点¹

我国的自然灾害类型包括气象灾害、地质地震灾害、海洋灾害、生物灾害以及森林和草原火灾，共计超过100种，在过去十年中，除了火山喷发外，几乎所有类型的自然灾害都发生过，如洪水、台风、地震、干旱、滑坡、泥石流、冰雹、寒潮、高温、鼠害、森林火灾等。

我国自然灾害的特点可以归纳为：灾害种类多、地域分布广、发生频率高、巨灾威胁大，具体表现形式如下：

我国受季风天气和频繁的气象灾害影响严重，几乎每年都会发生区域性和局部性干旱、洪水。洪涝灾害威胁着中国三分之二的国土面积，如东部沿海地区每年约遭受7个热带气旋袭击，暴雨和洪涝频发。而旱灾则在东北、西北、华北等地频发，特别严重的干旱常见于西南和华南地区。

在地质地震灾害方面，由于我国位于亚欧板块、太平洋板块和印度洋板块的交汇处，构造运动持续活跃，地震频发，占全球破坏性大陆地震的三分之一，各省（自治区、直辖市）均发生过里氏5级及以上的破坏性地震。而我国还是多山国家，山地和高原约占国土面积的69%，复杂的地质构造造成山地丘陵地区频繁遭受滑坡、泥石流、崩塌等地质灾害。

1. 来源：《灾害风险管理的中国经验》

除此之外，我国森林、草场覆盖率高，这些地带容易发生火灾。在沿海地区，则容易出现风暴潮和赤潮。我国一半的人口和 70% 以上的城市位于容易发生气象、地震、地质和海洋灾害的区域。

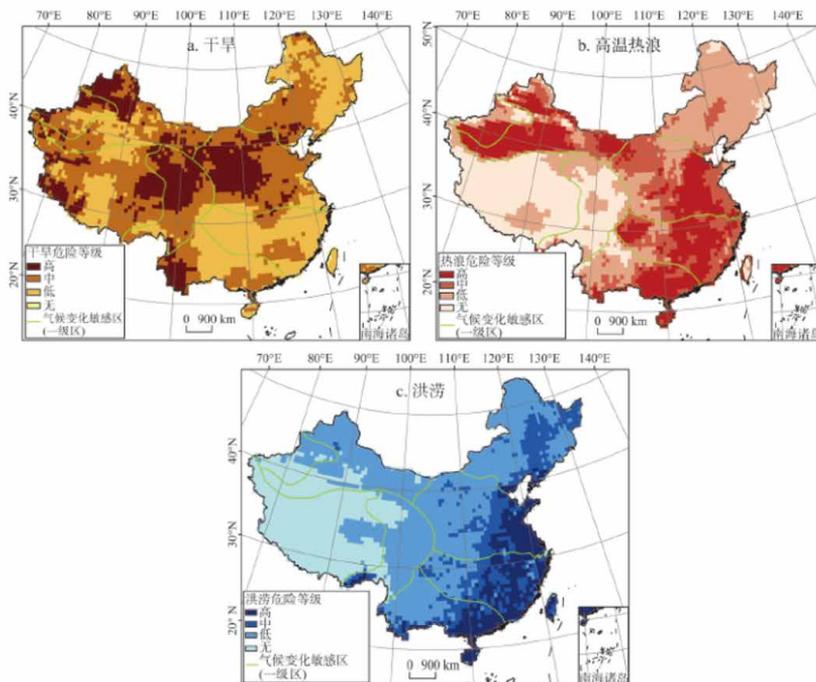


图 1. 中国气候变化风险区划²

近年来我国已遭遇数次巨灾的严重破坏。1998 年大洪水造成 2.23 亿人受灾，4150 人死亡，2120 万公顷农作物被毁，685 万栋房屋倒塌，总直接经济损失达 2460 亿元人民币。2008 年里氏 8.0 级的汶川地震造成 69227 人死亡，17923 人失踪，直接经济损失达 10530 亿元人民币。2021 年 7 月 20 日“720 河南洪灾”造成河南省 150 个县（市、区）1478.6 万人受灾，398 人死亡失踪，直接经济损失 1200.6 亿元。1989 至 2018 年间，自然灾害导致我国 195820 人死亡，直接经济损失估值达 112370 亿元人民币。（如图 2）

2. 来源：中国综合气候变化风险区划 (geog.com.cn)

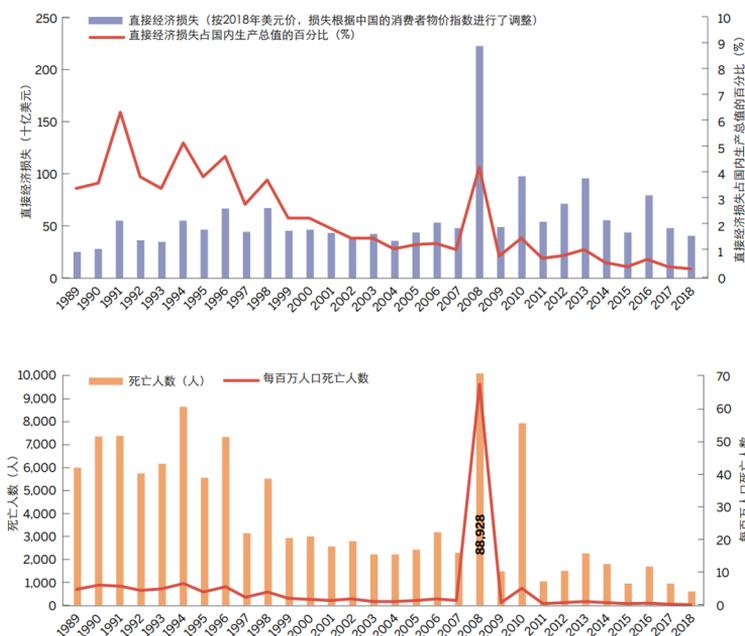


图 2. 中国自然灾害造成的损失³

随着全球气候的变化，人口、资源、环境矛盾不断加深，灾害往往会通过级联作用造成更大损失，形成系统性风险，即一个灾害可能带来很多次生的不同类别的灾害，这给灾害相关的行动尤其是救灾行动带来了新的挑战。

(四) 灾害风险管理

本手册将引入灾害风险管理（Disaster Risk Management）和减轻灾害风险（Disaster Risk Reduction）理论，该理论基础被广泛应用在与灾害相关的研究和实践工作中，是帮助我们理解如何有效应对灾害的理论基石。

1. 灾害风险管理关键术语

联合国减轻灾害风险办公室（UNDRR）将灾害风险管理（Disaster Risk Management）定义为通过行政指令、组织化、专业技能和能力，制定战略、政策，改进并提高应对灾害的能力的系统性过程，从而减轻由致灾因子（事件）带来的不利影响和可能发生的灾害损失。

3. 来源：《灾害风险管理的中国经验》

灾害风险管理的目的是通过防灾、减灾和备灾活动与采取相应的措施，避免、减轻或者转移致灾因子（事件）带来的不利影响。在开展灾害风险管理相关工作前，我们需要清楚知道灾害风险管理中几个关键术语和它们之间的关系。

(1) 致灾因子

致灾因子 / 事件（Hazard）是可能导致灾害事故发生的因子 / 事件，是对生命、财产、生活以及人类依赖的环境等可能带来潜在威胁和伤害的灾害因素，包括自然因素也包括人为因素。通常我们用致灾因子的强度、频率、造成损失的概率来衡量风险的大小。对于灾害来说，不同灾种的致灾因子不同，甚至有多个致灾因子。致灾因子的类型如下图所示。

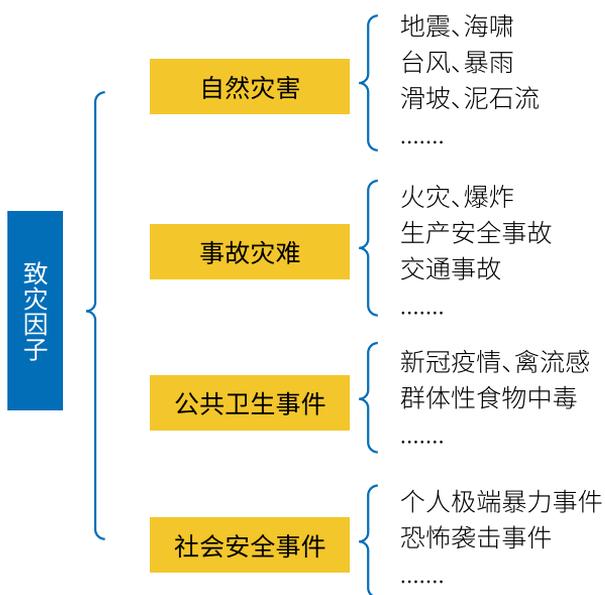


图 3. 致灾因子示意图

(2) 承灾体

承灾体（Exposure）：承受灾害的对象即位于致灾因子影响区的人、基础设施、房屋或其他要素。在灾害风险管理中，与承灾体密切相关的两个因素包括：承灾体的脆弱性和承灾体的能力。

(3) 脆弱性

脆弱性 (Vulnerability) 是指由于自然、社会、经济和环境等因素的作用，承灾体在面对潜在的灾害危险时可能受到的损失的程度，是人类社会经济系统对致灾因子的敏感反应程度，即当遭受灾害打击时，直接损失有多大。

(4) 能力

能力 (Capacity) 是指承灾体所具有的预防和抵御灾害事故的能力，包括硬件设施、队伍建设、本土文化、制度建设、经济发展水平、公众的防灾减灾技能和意识水平等各个方面。区域减灾能力强，一定程度上能够降低该区域的风险水平。

示例：位于地震断裂带上的村庄，该村庄房屋大部分修建年限长达 10 年以上，为预制板结构，村民邻里关系良好，有互帮互助的本土文化。

分析：在这个例子中，地震为致灾因子；承灾体为村庄的房屋和村民；脆弱性指房屋构建为预制板缺乏抗震结构；能力指良好的村民关系和互帮互助机制。

(5) 风险

风险 (Risk) 是负面影响发生的概率，风险与致灾因子、承灾体脆弱性和能力有直接关系，是其综合产物，即风险 (R) = 致灾因子 (H) × 脆弱性 (V) ÷ 能力 (C)。

2. 减轻灾害风险

减轻灾害风险 (Disaster Risk Reduction, DRR) 是一种识别、评估和减轻灾害风险的系统方法，通过识别潜在的致灾因子，降低承灾体脆弱性，提升减灾能力，从而达到减轻灾害风险，降低灾害对生命、财产的损失和负面影响。在减轻灾害风险策略（见公式）中致灾因子一般为不可变量，即灾害的发生往往是不可避免的，但承灾体的脆弱性和能力是可变量，即可以通过人为的干预措施降低承灾体的脆弱性、提升能力，所以在灾害风险管理策略中，我们会着力于识别出社会、社区潜在的致灾因子和脆弱性，通过降低脆弱性、提升减灾能力，来降低致灾因子或者灾害事件发生带来的负面影响。



图 4. 减轻灾害风险公式

3. 灾害风险管理全周期

在国际上，如亚洲减灾中心（Asian Disaster Reduction Center, ADRC）、美国联邦应急管理署（The Federal Emergency Management Agency, FEMA）和其他国际组织，将灾害风险管理分为四个周期：**防灾减灾（Prevention and Mitigation）、备灾（Preparedness）、响应（Response）和恢复重建（Rehabilitation and Reconstruction）**。周期以采取行动的目的来划分，每个阶段的核心需求、重点工作、所需能力、时间节点上均有不同。

防灾减灾（Prevention and Mitigation）是指提前采取的能减轻灾害影响的措施和工作。该阶段的行动常常需要对致灾因子进行风险分析，制定应用策略，以减少致灾因子变成灾难的可能性。防灾减灾需要长期计划和实施的策略，如定期开展地质灾害评估，加固河堤。

备灾（Preparedness）是指针对不可避免的灾害提前开展规划、培训、教育活动或物资储备等。例如，对可能的紧急情况开展响应计划或准备，帮助个人和社区做好准备；储备食物和水；筛选并培训志愿者，便于在灾后立刻动员这些志愿者行动。备灾是预防灾害风险所采取的措施和行动，需要融入日常工作中。

响应（Response）是指灾害发生后紧急情况下的救援和救助行动阶段，响应行动包括：挽救生命、提供救援、过渡安置、控制人员和经济损失行动。通常情况下，灾害风险管理周期的这一阶段最吸引人注意。它也被称为“救灾”。

恢复重建（Rehabilitation and Reconstruction）指通过恢复重建活动帮助受灾地区及居民的生产、生活恢复到某一特定水平，这一阶段的工作既包括修复各类设施和工程的相关举措，也包括为了恢复群众的生产生活，促进区域经济发展的规划与实施工作。恢复重建阶段通常在救援救助后开始，可能会持续几年。恢复过程的短期计划是清理废墟，恢复道路交通等基础设施，而重建是一个长期目标，包括房屋重建，生计恢复，建立一个更安全的社区和可持续的生计模式。



图 5. 灾害风险管理周期 (Disaster Risk Management Cycle)⁴

灾害风险管理各阶段之间边界并不一定十分清晰，每个阶段的长度在很大程度上取决于灾害种类和灾害的严重程度，以及不同地区的其它实际情况。灾害风险管理中需要强调的是全周期干预，做好灾前的防灾减灾、备灾，灾时的紧急响应行动，灾后的恢复重建工作。灾害是不可避免的，但通过开展降低灾害风险的一系列举措，可以有效地防止、减少灾害对生命、经济、环境带来的损害。

4. 来源：亚洲减灾中心：Chapter2_2.2.pdf (adrc.asia)



第二章 政策依据

在灾害风险管理领域，社会组织应该熟知相关政策，密切关注政社合作进展，这是更加有效地提高灾害响应效果和效率的重要途径。

首先，政府部门一直是，也理应是灾害应对的主导力量和首要责任主体，它在资源调配、动员和协同，以及信息汇集和分析等方面，肩负首要责任，并且具有得天独厚的优势。而社会力量是传递社会爱心和正能量的重要载体，在满足个性化需求方面具有难以替代的优势，可以成为政府救灾行动的重要补充。社会组织了解国家相关政策、灾害业务相关政府部门的职能非常重要，这将直接影响救灾行动的可行性和合理性。另一方面，当政府资源和社会力量相互协同时，可以更高效地满足灾区需求，将灾害带来的损失和影响减小到最低。而有效协同的基础是相互了解和信任，因此，熟悉灾害响应相关政策和政府职能，是社会力量有效行动的基础。

其次，社会力量应该熟悉相关政府政策的另一个重要原因在于，从2008年汶川地震以来，可以观察到的一个显著现象是，灾害响应领域的政府政策和社会实际行动之间具有较强的互动关系，二者之间具有很强的相互影响力。因此，社会力量熟悉政策、参与政策倡导以及培养自身更强的专业影响力，建立更紧密的政社合作关系，能为灾害风险管理领域贡献更多的社会发展服务。

社会力量参与灾害风险管理相关的政策依据如下：

- 2011年10月26日国务院发布《国家综合防灾减灾规划(2011—2015年)》，明确指出“完善鼓励企事业单位、社会组织、志愿者参与防灾减灾的政策措施”，“发挥公益慈善机构在防灾减灾中的作用”，“扶持基层社区建立防灾减灾志愿者队伍”。

- 2015年10月8日民政部在《关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见》中，明确要求“引导社会力量与政府有关部门加强联系，在政府统一指挥和统筹协调下有序参与救灾工作。”“充分考虑社会力量参与救灾工作的能力和特长，引导支持社会力量尤其

是紧急救援专业力量因地制宜、因时制宜、量力而行、就近就便参与救灾工作，特别是重视培育当地社会力量并发挥他们参与救灾工作的便利条件和优势。”

- 2016年12月29日《国家综合防灾减灾规划（2016-2020）》规定，“加强对社会力量参与防灾减灾救灾工作的引导和支持，完善社会力量参与防灾减灾救灾政策，健全动员协调机制，建立服务平台。”

- 2017年1月10日国务院发布《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》，规定要“研究制定和完善社会力量参与防灾减灾救灾的相关政策法规、行业标准、行为准则”。

- 2020年2月13日，应急管理部、民政部、财政部出台《关于加强全国灾害信息员队伍建设的指导意见》，提出将“探索将社会力量纳入灾害信息员队伍建设”作为主要任务。

- 2022年2月14日国务院发布《“十四五”国家应急体系规划》，指出“引导社会应急力量有序发展，鼓励社会应急力量深入基层社区排查风险隐患、普及应急知识、就近就便参与应急处置等。推动将社会应急力量参与防灾减灾救灾、应急处置等纳入政府购买服务和保险范围，在道路通行、后勤保障等方面提供必要支持。”

- 2022年11月21日，应急管理部、中央文明办、民政部、共青团中央联合印发《关于进一步推进社会应急力量健康发展的意见》，要求“把社会应急力量纳入本地区应急力量体系建设规划统筹安排，逐步构建起系统完备的社会应急力量制度体系。”

- 2023年12月29日第十四届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过《中华人民共和国慈善法》修改决议。增加“应急慈善”章节，明确指出“国家鼓励慈善组织、慈善行业组织建立应急机制，加强信息共享、协商合作，提高慈善组织运行和慈善资源使用的效率。”并且“在发生重大突发事件时，鼓励慈善组织、志愿者等在有关人民政府的协调引导下依法开展或者参与慈善活动。”

第三章 社会组织参与救灾

在过往社会力量救灾经验中，参与其中的社会力量一般为社会组织、社会公众、志愿者、企业、媒体等，他们作为灾害现场的第一响应人参与到紧急响应、救援、转移安置阶段，在以“政府主导、统一指挥、专常兼备、上下联动”的应急响应体制中发挥着重要的作用。而社会组织以灵敏性、专业性、在地化的特点成为救灾阶段不可或缺的补充力量，但社会组织在参与救灾时首先需要遵循救灾的基本原则，了解救灾过程中的机制和流程，以及各参与救灾机构之间的协作机制，才能做到理性参与救灾，发挥各自所长，做到救灾过程中“帮忙不添乱”，从而真正发挥社会组织在救灾过程中的优势。

（一）社会组织参与救灾的基本原则和标准

国际红十字与红新月运动（简称国际红十字运动）提出“尊重人类生命，为所有受难者提供救援”，并提出了“人道、公正、中立、独立、志愿服务、普遍、统一”七原则，被广泛应用到救灾过程中，并作为国际机构、社会组织参与救灾的准则和基石。其中“人道”是七原则金字塔塔尖，是国际红十字运动的基础，一切活动都以此为出发点，是核心价值观原则；为达到人道的目的，需遵循“公正、中立、独立”原则，它们是实现“人道”宗旨的核心；“志愿服务、普遍、统一”为国际红十字运动的组织原则，其中“志愿服务”是人道行为的象征，与另外两项共同构成金字塔构架的基础，是“人道”宗旨得以实现的组织基石。

人道：防止并减轻无论发生在何处的人类苦难。人道行动的目的是保护人的生命和健康，保障人类尊严。

公正：不因国籍、种族、宗教信仰、阶级和政治见解而有所歧视，仅根据需要，努力减轻人们的疾苦。优先救济困难最紧迫的人。



图 6. 国际红十字运动七原则

中立：为了得到所有人的信任，在冲突双方之间不采取立场，任何时候也不参与带有政治、种族、宗教或意识形态的争论。

独立：独立做出行动决策，不服务于任何相关方的政治、经济、军事或其他目标。

志愿服务：志愿救济运动，绝不期望以任何方式得到利益。

普遍：国际红十字运动是世界性的。在这个运动中所有红十字会或红新月会享有同等地位，负有同样责任和义务，相互支援。

统一：任何一个国家只能有一个红十字会或红新月会。它必须向所有的人开放，必须在全国范围内开展人道主义工作。

国际红十字运动七原则中的“人道、公正、中立、独立”被联合国和国际社会广泛应用到人道援助工作中，为人道援助工作者指明了基本目标，为人道援助决策提供了依据，并规范了人道援助工作者的行为。在国际红十字运动七原则的基础上，为了提升参与人道主义行动的机构或个人的工作质量，以便更好地对受灾人群负责，多家国际民间组织联合制定了《人道主义质量与责任核心标准（CHS）》（以下简称《人道主义核心标准》），2016年，乐施会、中国世界宣明会、国际计划（中国）以及卓明灾害信息服务中心将其翻译成中文⁵并在国内参与人道援助和救灾的机构中广泛推广。

《人道主义核心标准》中提出九项标准和承诺，作为所有直接参与（指为受灾社区和人群提供直接援助）或间接参与（指为直接参与机构提供资金、物质或者技术支持，但不直接参与援助）的机构和个人在人道援助过程中的具体工作原则和标准。其内容如下：

1. 人道主义响应应**适当且与需求相关**。即救灾行动和赈济物资应考虑到受灾人群的具体需求、文化、偏好和能力。如在受灾社区第一时间需要满足人的基本需求：水、食物、住所、安全和卫生等，但在不同地区不同民族，对食物的需求是不同的，受灾地区儿童和成年人对食物的需求也有差异，因此在赈灾物资提供上需回应社区人群需求。

2. 人道主义响应应**有效且及时**。即救灾行动和赈济物资在适当的时间到达，满足受灾人群的需求。根据灾害响应时间节点，灾害发生后72小时为黄金救援阶段，以挽救生命为第一任务，并为受灾群众提供急需的生存物资如水、食物；灾后72小时后转入转移安置阶段，以转移安置受灾群众为主，并提供水、食物、住所、卫生和安全用品等基本生活需求。

5. <http://napa.psych.ac.cn/documents/38048/38533/%E4%BA%BA%E9%81%93%E4%B8%BB%E4%B9%89%E6%A0%B8%E5%BF%83%E6%A0%87%E5%87%86%EF%BC%88%E4%B8%AD%E6%96%87%E7%89%88%EF%BC%89.pdf>

3. 人道主义响应应**加强本地的能力**，避免负面影响。即除去为受灾社区提供物资以外，应尽量考虑“授人以渔”的措施，帮助受灾社区恢复生计，提高自主互助能力。如赈灾物资应尽量考虑在受灾社区附近市场采购（如附近市场未受到灾害破坏），以促进当地市场的恢复，避免因大量涌入的赈灾物资破坏当地市场而带来负面影响。

4. 人道主义响应应建立在**沟通、社区参与的基础上**。即救灾行动中受灾人群可充分知情，并参与到决策中来。如在确定赈灾物资发放方案以后，将物资的数量、种类、领取名单在社区里公示，这已成为许多救灾机构的标准程序。

5. **人道主义相应应开放投诉**，及时处理。即欢迎受灾人群提出申诉，并及时处理申诉。如救灾机构在受灾社区开展救灾项目时，建立受益人反馈机制，在受灾社区公示投诉电话，接受社区投诉，并对投诉进行反馈，改进人道响应行动或救灾行动。

6. 人道主义响应应**协调和互补**。即救灾行动应经过组织间协调，建立协调机制，各行动组织之间相互沟通，信息共享，避免资源浪费和行动无序。

7. 人道主义行动者应**持续学习和改进**。即每一次救灾响应后应从经验和反思中学习，改进下一次救灾行动。

8. 人道主义**响应行动者**应获得公平、透明、有力的**支持**。即参与救灾的全职、兼职工作人员和志愿者应获得应有的权利、保障和支持。如救援机构应为参与一线救援的人员购买保险，应急任务期间，每位员工的一线派出时长不得超过三天，以保证员工的身心健康。

9. 资源得到**良好管理**，且负责地用于预期用途。即建立完善的项目管理制度，跟踪项目实施，开展审计，评估项目成果，公示报告。如救灾领域的公募基金会及其合作伙伴已有成熟的项目管理流程，在灾害发生后，在公募平台上呈现基于快速研判的救灾计划，并定期更新行动进展。

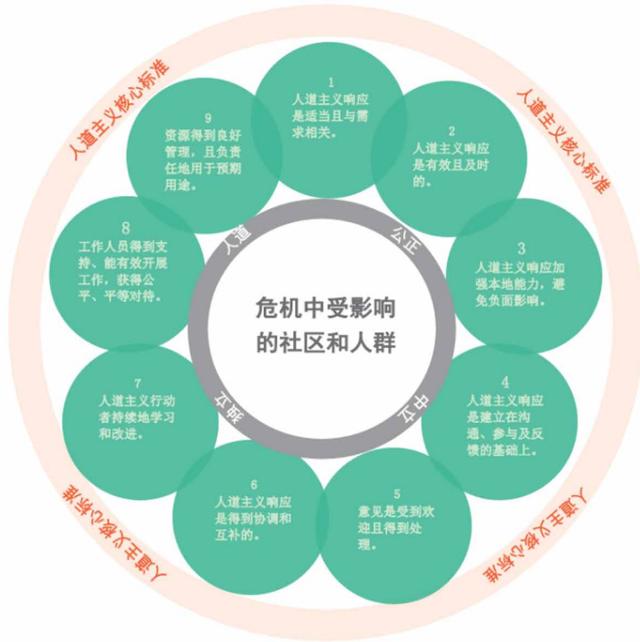


图 7. 人道主义质量与责任核心标准

最后，需要强调的是参与人道主义响应的组织和个人可根据《人道主义核心标准》来改进其所提供的援助服务，但不意味着要生搬硬套以上提及的原则和标准，最终的使用需要遵循本土适应原则，在不同的救灾工作场景中灵活运用。

(二) 社会组织参与救灾的基本流程

国际红十字运动七原则和《人道主义核心标准》为社会组织参与救灾工作构建了核心价值观，提供了基本原则和行业标准，这是人道主义援助行动的基本骨架。回到救灾工作本身，除了需要遵循人道主义核心价值观、基本原则和行业标准外，还需要有一套指导现场落地执行的工作流程。以社会组织的救灾行动为例，一般救灾行动的流程包括：形势研判、一线需求评估、制定行动计划、资源协调、执行项目、评估与复盘。

形势研判：当灾害发生时，需要快速进行灾情研判和响应行动研判。灾情研判是通过收集灾情信息（包括灾害发生地人员伤亡情况、道路房屋受损情况、后续灾情影响等信息）对灾害级别进行研判。灾情信息快速收集渠道包括官方媒体报道、当地政府发布的信息、网络媒体报道等。响应机构需根据自身能力结合灾害级别做出快速决策，是否参与灾害响应，需要多大规模和程度参与响应（如组织多少人参与响应，什么时间参与响应，在什么地点参与响应，需要投入多少资金等）。

一线需求评估：有初步的形势研判和快速决策后，响应机构需通过实地调研或一线伙伴获取具体受灾数据，了解受灾社区的情况和需求，为后期确定援助对象、制定援助方案提供依据。一线需求评估是一项专业性的工作，需提前确定需求评估方案（包括评估的区域、对象、评估内容、时间安排、保障工作等）。一线需求评估的方式包括社区走访、入户访谈、关键人物访谈、座谈等，一般由具有专业应急响应和评估能力的机构前往一线开展。响应机构对收集的需求信息需要做汇总、统计、分类和分析。

提示：需求分析一般包括三个方面：一是确定需求的真实性和普遍性，即有多少人具有什么类型的需求；二是确定需求的优先序，即确定哪些需求更为迫切；三是确定需求的全面性，即关注特殊人群的需求，即儿童、妇女、老人和残疾人的需求。

制定行动计划：在获得准确的一线需求信息后，响应机构需制定详细的援助行动计划。援助行动计划里面需要明确援助的对象（受灾家庭、妇女、儿童、老人等）、援助内容（包括安置转移、物质救助和其他服务，如医疗服务、心理抚慰、社区陪伴、卫生宣传、防疫消杀、生活护理等）、行动时间表和援助行动预算等。

资源协调：在有明确的援助行动计划后，响应机构需同步协调资金支持、对接合作伙伴、搭建在地政府关系。救灾资金支持，可以是响应机构本身已有的救灾专项资金也可以通过外部筹资渠道申请的资金。响应机构在开展援助行动前需与当地政府或主管部门对接、沟通响应行动的可行性，并搭建起后续行动的在地伙伴关系，确保响应行动的合法、有序、有效性。

提示：灾区物资发放工作，需提前与灾区应急、民政部门或当地政府临时组建的应急指挥中心报备；对接物资接收方（一般为灾区乡镇政府或各单位），确定具体发放的地点；提前申请物资运输车辆通行证；组织协调在地物资发放合作伙伴，确保物资发放有序。

执行救援和援助：响应救援机构在获得当地政府许可和报备的前提下，根据预先制定的行动计划实施救援和援助。其中，开展生命救援的主要工作内容有：生命搜救、被困人员救援、紧急救治、遗体挖掘、人员疏散，还可能包括消毒防疫、财产抢救、风险排查等工作。此外，为避免次生和衍生灾害的发生，需要将处于危险中的人群转移，响应救援机构根据当地政府统一规划和调度，协助进行人员的转移和安置，帮助被转移人员安置临时生活。还有物资援助工作，响应救援机构根据一线需求调研，筹集物资、管理赈济物资、发放物资，以满足灾区群众需求。

例子：响应救援机构提供物资援助，在筹集到赈济物资后，物资通过物流公司或租用车辆运输到灾区，抵达指定地点后，需要对物资进行临时仓储，并做好物资的交接、出入库、存放管理。物资储存仓库需选择干燥、交通便利和安全的场所。出入库需填写物资清单（如图八），确保赈济物资管理上的高效、有序。

物资发放需根据一线需求，制定发放方案（包括确定物资发放目标群体、发放标准，建立物资发放花名册），发放现场按照需求紧迫程度一般以社区干部和志愿者为主集中发放，物资发放过程中需进行信息核实，核实签收人信息的真实性并签字盖章。物资发放结束后，需进行发放清单公示，整理汇总救灾物资发放资料。物资发放基本流程见图九。

清点时间：

入库时间	物资类别	物资名称	规格型号	数量	是否采购	物资捐赠方	实际捐赠数量	库存量	出库量	差额量

管理员签名：

图 8. 物资发放清单⁶



图 9. 物资发放一般流程⁷

评估与复盘：一次灾害响应结束后，响应机构需及时开展此次灾害响应行动的回访和评估，并复盘总结响应行动，以便响应团队积累经验和提升能力，也为后续支持计划和下一次灾害响应做好准备。例如，赈济物资发放结束后，一周内组织工作人员走访部分接收物资的家庭，通过观察和访谈了解救灾物资的使用率、使用者对物资的评价等，评估物资是否满足受灾群众的需求，发放是否达到效果，并根据回访反馈，改进下一次物资发放行动。在回访的同时，也可以开展安置或灾后重建阶段需求的收集，为后续支持计划的制定做好准备。回访评估结束后，总结此次救灾中好的做法和经验、出现的问题与不足，并尽可能形成总结报告，为以后的救灾累积经验。

除了以上基本工作流程外，救灾协同也是在无数次社会组织参与灾害响应实践过程中被反复强调和提及的内容。灾害发生后，多部门、多领域资源涌入灾区，组织之间的协同可以避免资源分配不均，确保灾区秩序的稳定。对救灾机构而言，在救灾过程应避免“单兵作战”，参与协同可获得更全面的信息和多样的潜在合作伙伴，有助于更明智地调整响应方案，提升赈灾质量。参与救灾协同的必要动作包括：

6. 来源：中国乡村发展基金会，《2017 中扶人道救援队工作执行手册》

7. 来源：壹基金《物资发放手册》

行动前报备：特别是需要到一线灾区参与救灾的机构，在行动前需要对接当地政府部门或者民间协调平台，提前报备其行动时间和内容。对于救灾全局来说，了解有谁在工作，做什么样的工作很重要；对救灾机构本身来说，也是为自己营造一线的工作网络。

信息共享：救灾机构需与联合响应的组织、上级主管部门、一线伙伴分享了解到的灾情信息、社区需求信息、自己机构的初步行动计划等等。信息共享的渠道和形式有正式的线上线下的会议、政府建立的协同平台等，或者非正式联合响应行动机构临时建立的微信群或线上共享文档等。信息共享交流，往往是各响应机构间建立友好关系、互相帮助决策的第一步。

行动中沟通：救灾机构在响应行动中需要记录救灾过程，形成救灾日志，同时需要与合作伙伴、政府部门保持联系，定期沟通行动进展、后期计划、所需支持等，行动沟通可以是定期、专门会议上的报告，也可以是不定期的进度沟通。

撤离前报备：在救灾结束后，救灾机构撤出灾区前需要给主管部门或者在地应急部门报备和知会。

社会组织参与灾害响应行动需要做到有序和有效，行动前报备、行动中沟通、撤离后知会是基本协作原则。一般中、大灾害的响应政府部门会牵头成立“社会力量或志愿者组织协调中心”或者“临时应急救援指挥中心”。

示例：2021年7月20日河南洪灾发生后中国慈善联合会、郑州市慈善总会、平顶山志愿者协会联合在郑州市慈善总会设立了“7.20洪灾社会组织和志愿者协调中心”，在当地政府的统一领导下，搭建起民间组织救灾平台，负责参与“7.20洪灾”救援的社会力量包括救援队、社会组织、志愿者的报备、资源和信息对接、行动信息汇总等协调工作。

（三）救灾行动组群建设

灾害发生后，会造成突发性、多系统性破坏，灾区的需求往往是跨领域、全方位的，因而需要来自各个领域的援助行动。救灾行动组群建设可以保障灾区不同需求得到满足，强化救灾响应行动方之间的协作和资源的有效分配。本手册希望通过对救灾行动组群的介绍，帮助社会组织对救灾横向技术领域有系统性了解，以及通过倡导救灾行动组群建设来推动救灾过程中的协调机制建设。

联合国人道主义救援协调行动组群 (UNOCHA Cluster)⁸ (见图 10) 的概念由联合国人道事务协调厅 (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UNOCHA) 提出, 行动组群结构是一个多领域、多部门协同响应灾害的参考框架。UNOCHA Cluster 是将灾区的需求进行组群分类, 每一个组群都有一个牵头机构, 牵头机构负责所在组群内机构以及组群间的信息和协调。UNOCHA 在 2005 年引入组群间协调方法 (The Cluster Approach)⁹, 目的是加强全系统应对人道主义紧急情况准备的和技术能力。这些组群在非灾时期就保持联络, 开展研讨和能力建设项目, 提升应对灾害的专业能力, 加强伙伴关系, 为紧急情况做准备。在灾时, 它们会根据灾害发生地的实际情况、对组群需求的优先次序和灾害响应各方的作用和责任, 进行启动、调整和改进。

2006 年国务院发布《国家突发公共事件总体应急预案》, 提出了十一类应急保障行动, 基本上涵盖了在灾害发生时一般情况下需要开展的行动和调动的资源。

通过对 2008 年至 2020 年中国基金会参与自然灾害响应实践行动大数据的梳理和总结, 结合中国政府应急保障行动分类和 UNOCHA 的组群框架, 《2008-2020 年中国基金会灾害应急响应大数据观察报告》发布, 在报告中构建了中国基金会灾害响应行动组群框架 (见图 11), 共包括十五项行动。

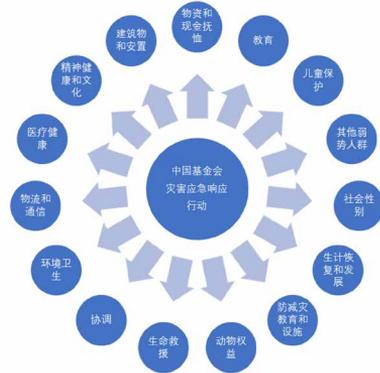


图 10. UNOCHA Cluster(行动组群)¹⁰ 图 11. 中国基金会参与灾害响应行动组群¹¹

通过对政府应急保障行动分类、国际 (UNOCHA Cluster) 行动组群和中国基金会灾害响应行动分类的比较 (见表 1), 可以看出在具体实践中, 灾害中的总需求类别大体类似,

8. <https://www.unocha.org/we-coordinate>

9. https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/120320_OOM-ClusterApproach_eng.pdf

10. 来源: 《亚太地区救灾: 国际工具和服务指南》

11. 来源: 《2008-2020 年中国基金会灾害应急响应大数据观察报告》; 该报告由易善数据在南都公益基金会支持下, 委托徐凡撰写完成, 并于 2021 年 12 月 31 日正式发布。更多数据可以参考: 微信小程序“易善数据专业版”, 或者网站: www.yishan.cloud。

12. 来源: 《2008-2020 年中国基金会灾害应急响应大数据观察报告》

但每一项行动的具体内容和目标不尽相同，更加说明社会组织需要通过对行动组群的整体了解，知道自身行动在其中发挥怎样的作用，应该与哪些组群进行沟通和协调，各行动组群之间以及组群内各资源方如何共同行动、相互补充才能更有效地满足灾区需求，而不是有些需求不被了解和缺乏支援，同时在另一些需求上重复投入或浪费资源。

本手册资源列表部分（8.4）还将对各行动进行详细解释。

表 1. 行动组群对比表

联合国人道主义救援协调行动组群 (UNOCHA Cluster)	中国政府应急保障行动类别	中国基金会的行动组群
营地管理与协调 Camp Coordination and Camp Management, CCCM 应急庇护 The Global Shelter Cluster, GSC	人力资源 财力保障 物资保障 治安维护 人员防护 公共设施	建筑物和安置 协调 生命救援 动物权益
粮食安全 The Food Security Cluster, FSC 营养 The Global Nutrition Cluster, GNC	基本生活保障	物资和现金抚恤
健康 The Global Health Cluster	医疗卫生保障	医疗健康
保护 The Global Protection Cluster	/	社会性别 儿童保护 精神健康和文化 其它弱势群体
应急电信 The Emergency Telecommunications Cluster, ETC 物流 The Logistics Cluster	交通运输保障 通信保障	物流和通信
早期恢复 The Global Cluster for Early Recovery, GCER	科技支撑	生计恢复和发展 防减灾教育和设施
教育 The Education Cluster	/	教育
环境卫生、水和个人卫生 The Global Water Sanitation and Hygiene Cluster, or Global WASH Cluster, GWC	/	环境卫生

根据对 2008-2020 年中国基金会参与灾害响应行动类别中行动偏好倾向分析发现（见图 12），“物资和现金抚恤”占总响应行动的 24%（600 次），其次为“建筑物和安置”，占 16%（405 次），“教育”占 15%（366 次），这三类行动总共占一半还多，达到 55%。另外，从图中还可以看出，无论发生什么灾害，总有较多的“协调”行动。因此，在灾害发生时，灾害行动协调是非常重要的和不可或缺的，高效“协调”的前提是行动组群的建立和相互支持配合。

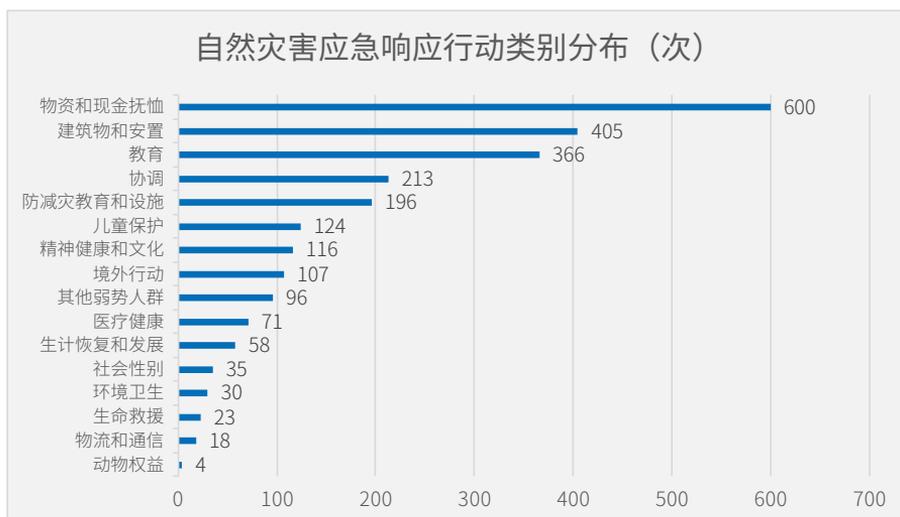


图 12. 中国基金会 2008-2020 灾害响应行动类别分布 (次)¹²

通过对国际和国内灾害响应行动组群的分析 and 对比，我们不难看出，以基金会为代表的社会组织经过近十几年来参与灾害响应的实践行动，各基金会之间的灾害响应行动组群已经初步形成，基金会响应行动已初步覆盖灾区需求。但与联合国人道救援协调行动组群发挥的协调作用相比，国内基金会参与灾害响应，仍然存在行动类型雷同，协调机制不健全，行业标准和平台化建设不足，从而导致信息不对称，行动不协调和资源浪费等情况。

12. 来源：《2008-2020 年中国基金会灾害应急响应大数据观察报告》

第四章 社会组织参与灾后重建

（一）社会组织参与灾后重建的依据

基于灾害全周期管理理念，灾后恢复和重建是整个灾害风险管理周期中所需资源最多，时间最长的一个阶段，一般在一到五年（见图 13），甚至更长时间。如：汶川地震灾后基础设施、民生工程重建为期三年，灾区产业恢复、生态恢复和灾区群众心理恢复周期长达十年。灾后重建涉及范围广、投入资源大、参与方众多。2016 年 12 月 16 日国务院发布《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》中明确指出通过构建多方参与的社会化防灾减灾救灾格局，鼓励社会组织参与到灾后恢复重建工作中。

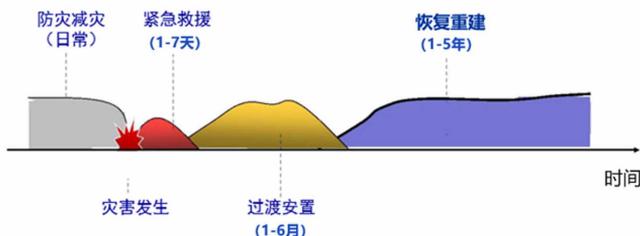


图 13. 灾害风险管理周期表¹³

在过往的灾后重建实践中，社会组织显现出独特和专业的优势。例如：在雅安芦山地震中，中国乡村发展基金会（原扶贫基金会）在雅安宝兴县雪山村、邓池沟开展“百美村宿”项目，以民宿为切入点，建立自组经济合作社，搭建城乡联合的创业发展平台，培育乡村人才，建立市场机制，促进当地村民增收和乡村的可持续发展，项目通过产业重建帮助当地群众恢复生产，探索出乡村产业发展的独特道路；壹基金则是开展了“农村建筑工匠培训项目”，

13. 来源：壹基金雅安芦山地震响应及灾后重建总结

通过引入专业的建筑和抗震专家，为本土培育出一批在地的、有规范操作经验的抗震农房建筑工匠，一方面提升了当地农房安全质量，另一方面帮助农房建筑工匠提升了能力，拓展了生计途径，加速家庭经济恢复。

（二）社会组织参与灾后重建的工作内容

在灾后重建阶段，进入灾区的外部社会救援力量逐步撤离，政府将主导灾后重建并协同社会组织参与恢复重建工作。灾后恢复重建工作由政府职能部门负责执行，以政府购买项目或者委托的方式将社会组织引入其中。社会组织可以参与的部分包括社区恢复、生计恢复、心理恢复和特殊人群和社区服务等。

社区恢复：重大灾害会对社区房屋、道路、公共设施造成破坏或毁损，政府将组织有关部门、专家进行评估和研判，做出原址重建或整体搬迁新建的决策，同时对新址进行论证，听取公众意见。社会组织可以积极参与到政府灾后重建规划会议中，了解政府灾后重建的整体规划。鉴于房屋、道路重建难度性大，社会组织可选择合适的介入方式，如动员社会资源补贴困难农户建房，通过技术支持推广抗震减灾农房新技术应用和提供重建房屋工人专业技术培训等。同时，也可以通过募集社会资金支持公共和小型基础设施建设，如重建乡镇医院、学校、村卫生院，修建村饮水工程、道路、桥梁等。

生计恢复：产业和生计恢复是灾区群众灾后重建工作中重要的部分，是灾区群众恢复信心和回归正常生活的基础与保障。社会组织帮助灾区恢复生计的措施包括赋能本地、链接市场、打通金融服务等，具体内容包括为灾区农户提供产业或技能培训，建立农民合作社完善农户受益机制，开展电商、乡村旅游产业项目，提供产业小额信贷等。中国乡村发展基金会在雅安芦山地震后开展的“百美村宿”和“善品公社”项目是灾后产业重建到乡村可持续发展的典型案例。

心理恢复：根据《汶川地震5年半后幸存者的创伤后应激障碍症状调查》显示，汶川地震发生5年半后幸存者中可能的创伤后应激障碍（PTSD）流行率为13.8%¹⁵，因灾害产生的心理影响具有一定普遍性，因此，相关社会组织和专业机构可以为灾区群众提供有效的心理服务支持，包括灾区儿童心理支持、灾区伤残人士心理支持等等，通过开展一系列有针对性的心理康复项目活动，为灾区人民进行多种形式的心理疏导和干预。例如中国乡村发展基金会在雅安芦山地震后开展的“加油-在运动中成长”项目，通过运动的方式帮助灾区青少年走出地震阴霾，重建心理。

特殊人群和社区服务：社会组织可根据自身的专业领域参与其他恢复重建工作，如针对一些特定群体，像老人、妇女、儿童、残障人士、重灾户等，提供更有针对性的直接帮

扶和专业支持，缓解灾害给他们带来的影响，让他们能够更好地融入当地主流的生产生活之中。此外社会组织还可以开展社区服务，如开展文化活动、娱乐活动等，支持灾民的生产生活；进行环境改善，如对当地物种或生态区进行保护或倡导环保的生产生活方式；开展社区防灾减灾宣传活动，提高社区居民防灾减灾意识等。

社会组织开展灾后重建的关键步骤包括：灾后重建需求评估、灾后重建规划设计、资源匹配、制定详细计划、实施项目、项目监测评估总结。需要重点强调的是，社会组织在开展灾后重建工作前，需要做详细、深入的需求调研和评估工作，秉承“需求为本、理性重建”的理念开展灾后重建工作。

14. 来源：<http://www.xml-data.org/XYXWYJ/html/2019/1/2019-1-107.htm>

第五章

社会组织参与防灾减灾

（一）社会组织参与防灾减灾的依据

根据联合国减轻灾害风险办公室 (UNDRR) 发布的《2015年减轻灾害风险全球评估报告》分析, 灾害易发国家每年在减灾策略上投入 60 亿美元, 可以在风险减轻方面产生 3600 亿美元总收益¹⁵。同时, 《2022年减轻灾害风险全球评估报告》进一步强调“气候危机的系统性影响加剧了全球环境的不确定性, 需要科学家、政策制定者、社会组织、私营部门等共同创建一个多元利益相关方的互动网络, 共同降低和避免灾害风险的产生。”¹⁶由此可见, 在全球气候变化背景下, 灾害风险的机率增大, 灾前的防灾减灾是灾害风险管理至关重要的举措之一。另外, 以社会组织为代表的社会力量, 凭借其灵活性、专业技术多元性、社区动员性等优势, 在灾害风险管理不同阶段发挥着重要作用, 即在非灾时期(平时)参与科普减灾和社区、学校、家庭减防灾工作, 灾时(应急)参与紧急救援、安置和灾后重建工作。

近年来, 中央政府相应出台相关政策鼓励、引导、规范社会力量参与到基层社区减防灾工作中。2016年12月19日国务院发布《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》, 鼓励支持社会力量参与防灾减灾等工作, 构建多方参与的社会化防灾减灾救灾格局。2021年国务院《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》要求在村(社区)“加强群防群治、联防联控机制建设, 完善应急预案。在应急状态下, 由村(社区)‘两委’

15. 来源: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GAR15_Pocket_EN.pdf

16. 来源: <https://www.undrr.org/gar/gar2022-our-world-risk-gar>

统筹协调本区域各类资源和力量，组织开展应急工作。”2022年国务院印发《“十四五”国家应急体系规划》提出“推动共建共治共享，筑牢防灾减灾救灾的人民防线”，明确要提升基层治理能力，建立完善“第一响应人”制度，“引导乡镇（街道）、村（社区）防灾减灾基础设施建设有序发展，增强城乡社区综合服务设施应急功能。统筹防灾减灾救灾和巩固拓展脱贫攻坚成果，防止因灾致贫返贫。”

（二）以社区为本是防灾减灾的基石

社区[村(居)]作为基层最小单位，是广大人民群众工作、生活的重要场所，又是灾害发生后第一时间直接面对灾害的“第一响应单位”。根据《汶川地震与玉树地震自救互救调查情况比较研究报告》¹⁷显示，在汶川地震中约63%埋压人员未被救出，25%埋压人员通过自救或家人、亲友救助而获救；在玉树地震中80%的灾区群众参与到自救和互救中。研究表明：社区自救互救是救援中受困群众获救的主要方式；在两次地震自救互救过程中，主要的困难在于缺乏救援工具和经验，并且救援工作中缺乏组织管理和相互协调能力。因此，社区作为防灾减灾的前沿阵地，社区综合减灾能力和开展自救互救水平的提升，对于减少人员伤亡、减轻灾害损失意义重大。

以社区为本并不仅仅指社区是防灾减灾的重要场所，还要注意的是在以社区居民为主体组织参与的防灾减灾行动中，每个社区居民都是利益相关的参与者。如何开展以社区为本的防灾减灾行动，首先需要厘清利益相关方，了解各利益相关方的角色、期望、诉求、影响和作用（见表2），尽可能调动社区居民、政府、社会组织、志愿者、企业和媒体的参与。

17. 来源：国际地震动态（第5期，2012年5月）

表 2. 以社区为本的防灾减灾利益相关方分析

利益相关方	利益相关方类别	角色和特点	期望 / 诉求	影响 / 作用
社区居民	直接受益方	社区防灾减灾主体方	家庭生命、财产安全	参与度、意识、能力直接影响社区防灾减灾的效果
街道(村居)政府	执行方、治理方	社区管理职能部门	社区安全、执行政策	社区动员、基层治理、资源分配直接影响社区减防灾项目执行
当地应急部门	治理方	灾害风险控制主要责任方、应对处理突发事件	建立基层综合应急能力、有效应对处理突发事件，确保社会安全	重视度、资源分配直接影响社区减防灾项目开展
应急部		政策制定方	落实政策、确保社会安全	政策方向、问责、监督影响地方政策落实
社会慈善资源	提供方	资金筹集、资源提供	机构公信力、社会问题应对解决	为社区防灾减灾提供资金、人力和技术资源
社会组织	执行方	社区防灾减灾项目在地执行方	机构发展，典型社区综合减防灾项目打造	机构执行能力、社区动员动力直接响应社区减防灾项目效果
社区志愿者	维护方	机动性、灵活性、专业性	服务人群满意度	社区减防灾工作后期维护方
社会工作者	维护方	在地性、长期性、专业性	服务人群满意度	社区工作在地执行者
私营企业	执行方	社区减防灾服务、产品有偿提供	服务购买方的满意度	技术、服务提供方，社区减防灾服务、产品的质量直接影响项目成效
媒体	影响方	宣传、传播公众防灾减灾教育	公众的关注度	信息传递的重要媒介，宣传少、负面传播影响项目成效

（三）开展以社区为本的防灾减灾工作内容

社区减防灾工作的基础是社区为本、多元参与，其具体流程包括：建机制、定规划、做评估；提升社区应急能力；制定家庭防灾减灾计划；开展社区防灾减灾公众宣传。社会组织在社区动员方面具有先天的优势，其拥有专业社会工作方法，能够自下而上推动社区居民参与防灾减灾自组织建设，因此在以社区为本的防灾减灾工作流程中，社会组织尤其是社会组织作为重要的落地实施方和协作方，可以参与到每一个关键流程和环节中。本手册提供以下常用的或者较为成熟的工作方法，可供参考。

1. 建机制、定规划、做评估

建立社区防灾减灾（灾害风险管理）委员会：社区防灾减灾委员会负责本社区灾害风险管理工作，成员为社区两委人员和社区内其他有威望、有公信力、有热心、有防灾减灾一定专业能力的社区民众。社区防灾减灾委员会主要职责是制定社区防灾减灾规划、调动社区资源、开展监测和评估防灾减灾活动。社区防灾减灾委员会成立后，也需要定期组织开展灾害风险管理能力建设，提升自身在灾害风险管理领域的能力。

制定社区防灾减灾规划：社区防灾减灾规划是社区防灾减灾的行动纲要，该规划旨在通过识别社区致灾因子、降低社区脆弱性、提升社区防灾减灾能力，实现社区的可持续安全发展。社区防灾减灾规划是由社区防灾减灾委员会牵头，动员多方力量参与制定，需要强调的是，社区减防灾规划一般需要结合当地群众的需求，才能更好地动员社区群众参与。如早些年，由乐施会、国际美慈组织在乡村开展减灾项目时，一般会将减灾和社区生计发展相结合，制定出社区减灾与减贫发展规划。

开展社区风险评估：社区参与式风险评估是通过绘制社区风险图来完成的。社区防灾减灾委员会和社区志愿者应急队伍动员社区，组织居民共同参与识别出社区致灾因子（如通过灾害大记事、灾害季节历回顾社区 10-50 年发生过的灾害）；以社区走访穿行的方式梳理出社区脆弱人群（老人、儿童、残疾人等）、脆弱设施（老、旧、危房等）、风险区域（潜在滑坡点、河道等）；同时，找出社区减灾能力和资源（包括应急队伍、设备设施、商家、车辆、社会慈善组织、医院、避难场所等）；最后通过可视化地图的形式绘制社区风险地图。社区风险图制作完成后需要张贴在社区醒目的位置，方便社区每一位群众都能看见。

2. 提升社区应急能力

组建社区志愿者应急队伍：社区应急志愿者救援队是由社区居民自发组织、自愿参与的，在灾害及其它突发事件中能做出快速响应且具有完整管理机制的，具有志愿性质的应急救援队伍。社区应急志愿者救援队面向所有社区成员招募队员，对性别、年龄、身体状况和救援能力等没有限制，不强制要求队员拥有救援相关的专业背景，但接受过相关基础知识和技能培训，且能保证志愿时间的人员可以优先考虑成为骨干力量。社区志愿者应急队伍建立后，需定期开展培训提高队伍的应急救灾能力，当地应急管理部门也会定期组织开展专题培训班等多种形式的应急能力建设培训（如“社会力量参与救灾工作培训班”等）。

示例：社区志愿者应急队伍成员数和架构

队伍的核心成员人数在 18 人以上，最低不宜少于 10 人。

队伍的架构可分为平时（非灾时）和灾时，在平时可设立队长 / 副队长、财务人员、物资管理人员、后期保障人员、宣传推广人员等；在灾时可考虑在队长 / 副队长下设立医疗组、救援组、安置组、信息组，各组承担不同的职能分工。

提供应急响应物资：社区响应物资类别包括：社区志愿者应急队伍个人装备；根据社区灾害类型配备的社区志愿者应急队伍集体装备；以及开展社区志愿者应急队伍日常培训的培训工具和设备。

制定社区应急预案：社区应急预案应包括社区各类灾害的总体预案和特定灾害的专项预案，并建立起从日常备灾、灾前预警、灾时救助到灾后重建等各项防灾减灾工作的完整体系。社区应急预案需要明确指出灾害发生时社区志愿者应急队伍与本社区居民如何响应的详细流程和环节，以提升社区整体应对灾害的能力。社区应急预案制定好以后通常会在乡（镇、街道）及应急管理局等部门备案，并在社区内广泛宣传。

示例：社区应急预案

社区应急预案基本架构包括：

- 社区基本情况（地理位置、人口信息和结构、交通、社会经济等）；
- 社区风险地图（标识社区主要灾害风险、减灾资源、疏散路线等）；
- 风险评估（常见灾害风险评估、脆弱人群统计、脆弱设施统计）；
- 启动预案（启动预案的条件、程序）；
- 主要响应流程、应急演练方案（演练方式、流程、频次等）；
- 社区可用资源（社区应急志愿者救援队队伍及人员信息、可用商业资源信息、运输资源信息和医疗救灾资源信息等）；
- ……

开展演练：社区应急演练即在社区范畴内所开展的应急演练，以社区防灾减灾委员会、社区志愿者应急队伍为组织主体，社会组织提供支持。这类演练规模相对较小，且主要根据社区应急预案，以检验应急预案、锻炼应急队伍、提升应急能力为目标，推动社区应急救援队伍在社区减灾中发挥作用，尽可能带动社区居民参与社区灾害治理。

3. 家庭防灾减灾

家庭防灾减灾需由家庭成员作为主体来实施完成，社区灾害风险管理委员会、社会组织、社区志愿者可提供上门指导。家庭减灾计划一般包括：以家庭为单位储备应急物资、家庭安全隐患排查、制定家庭逃生疏散路线并组织家庭成员演练、制定家庭减灾计划。

准备家庭备灾包：家庭提前储备应急用品是有效的备灾手段，也是以家庭为单位开展灾后自救互救的重要部分。各家庭可以根据自身具体情况和需求准备家庭备灾包。社会组织和社区志愿者也可开展家庭备灾包倡导活动，为社区家庭在家庭备灾工作中提供必要的支持。

家庭安全隐患排查：在各类灾害中，家具、家电的翻倒、掉落、移动、变形等会造成家庭成员受伤，电线老化、私拉电线等是造成家庭火灾的重要原因。因此，需要以家庭为单位排查家庭安全隐患。社区灾害风险管理委员会、社会组织、社区志愿者可以结合社区需求，开展社区家庭隐患排查工作。

制定家庭逃生疏散路线图：家庭成员需要根据不同灾害制定出相应的逃生路线，识别出离家最近的疏散和集合点，并和家庭全体成员一起演练疏散过程，总结出最优路线。社区灾害风险管理委员会、社区志愿者和社会组织可以在社区组织不同灾害类型（如地震、火灾）以家庭为单位的疏散演练。

制定家庭减灾计划：家庭减灾计划用于帮助家庭认知并减轻本家庭的风险，为应对灾害做好准备和计划，同时学会一些基本的应急技能。因此社区灾害风险管理委员会、社会组织可以通过帮助家庭制定减灾计划来参与家庭的防减灾工作。

4. 开展社区公众防灾减灾宣传

开展“减灾日”公众宣传活动：社会组织可以在特定的防灾减灾日如“512”全国防灾减灾日、“1013”国际减灾日，在社区开展减灾日宣传活动，以海报、宣传折页、社区专题讲座、沙龙、社区防灾活动等方式宣传社区防灾减灾知识，提升社区居民防灾减灾意识。

开展社区减灾主题活动：社区减灾服务和宣传日益成为社会组织、社区应急救援队、社区志愿者发展的重要领域，社会组织、社区应急救援队、社区志愿者平时在社区最重要的工作是动员、组织社区居民广泛参与到社区减灾活动中，从而营造人人参与减灾活动的氛围。社区减灾活动包括但不限于：家庭风险排查（如儿童参与、老人参与）；社区/村内减灾案例搜集分享（火灾、交通事故、各种意外伤亡等）；社区/村民参与的应急演练（火灾应急演练、地震应急演练等）；减灾联合行动（如与学校联合开展减灾活动等）；宣传主题活动（减灾文艺演出、减灾亲子运动会等）。

第六章 灾害响应中的重要议题

(一) 灾害筹款

1. 灾害筹款中的结构性困境

尽管每次大灾发生，社会捐赠热情高涨，并伴随着巨量捐赠额，然而灾害捐赠一直面临着结构性问题，严重制约着灾害慈善组织的有效运作以及灾害慈善领域的良性发展。灾害筹款中面临的困境包括以下几点：

灾害筹款的窗口期短，缺乏长期关注度。根据《2008-2020年中国基金会灾害应急响应大数据观察报告》，从2020年围绕新冠疫情的大额捐赠到账时间序列可以看出，几乎所有捐赠都集中在1月24日武汉封城后的两个月内；从3月份开始，捐赠额急剧减少，从4月份开始则几乎微乎其微。

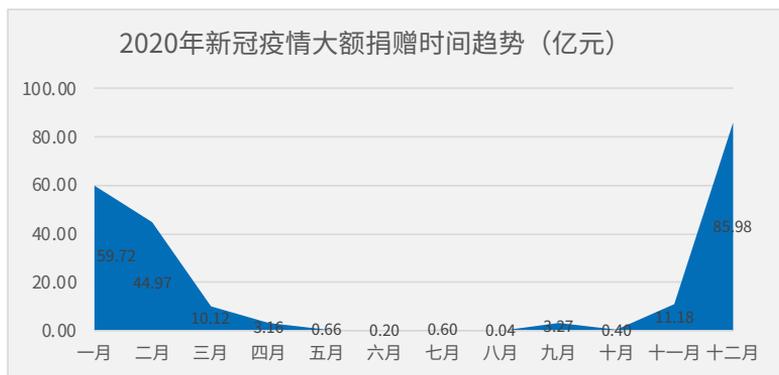


图 14. 2020 年新冠疫情中国大额捐赠时间趋势 (亿元)¹⁸

18. 来源：《2008-2020年中国基金会灾害应急响应大数据观察报告》

另外，根据方德瑞信发布的《2021年河南洪灾互联网筹款数据跟踪与分析》报告结果显示，2021年7月20日河南洪灾引发公众高度关注，互联网平台陆续上线河南洪灾筹款专区，7月22-26日各平台出现捐赠高峰，但公众捐赠热度在一周后锐减，捐赠资金随之持续降低。



图 15. 方德瑞信《2021年河南洪灾互联网筹款数据分析》¹⁹

中小灾害资金缺口大。中国的灾害应急响应机制为四级响应体系，根据灾害的严重程度如伤亡人数、房屋倒塌数、紧急转移安置人数、总受灾人数等启动相应级别的响应，达到国家四级响应级别的灾害由中央财政资金支持，覆盖了紧急救援、安置以及灾后重建，除了对大型基础设施的重建项目外，还有针对农村农房的补贴项目。但是未达到国家四级响应的中小灾害只能由地方财政给予支持，获得的灾害响应资金受到地方财政的影响。相对而言，中小型灾害获得资源要比大型灾害少得多。根据方德瑞信《2021年晋陕洪灾与河南洪灾互联网筹款对比分析报告》结果显示，河南洪灾筹款总金额是晋陕洪灾的24倍，晋陕洪灾出现了较大的灾情响应和灾后恢复重建资金缺口。

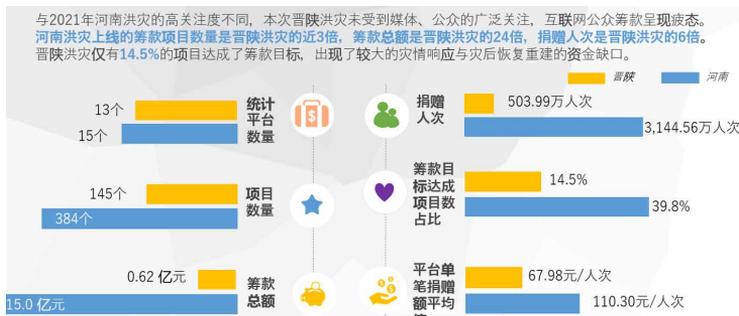


图 16. 2021年晋陕洪灾与河南洪灾互联网筹款分析²⁰

19. 来源：方德瑞信 2021年河南洪灾互联网筹款数据跟踪与分析 (qq.com)

20. 来源：方德瑞信《2021年晋陕洪灾互联网筹款分析报告》

灾害筹款难以灵活应对灾区多元需求。灾害慈善捐赠在时间和行动阶段上的不均衡具有普遍性，如紧急响应阶段的筹款多专款专用限制大，难以灵活应对多样化需求，社会关注集中于物资捐赠等。《2008-2020年中国基金会灾害应急响应大数据观察报告》指出，无论对什么灾种做响应，基金会的灾害项目收入大多投入在紧急救援和过渡安置阶段。具体而言，紧急救援和过渡安置阶段开展的项目在地震灾害中达到758次，占到68%。投入在防灾减灾方面的项目则非常少，仅有35次，占到3%。在项目投入类别上，“物资和现金抚恤”占到所有基金会响应行动次数的24%（600次），其次为“建筑物和安置”，占到16%（405次），“教育”占到15%（366次）。儿童保护、精神健康、医疗健康、生计恢复和发展等需要更多技术性，个性化的灾后支持恢复行动次数远远不如物资和现金抚恤投入。

2. 开展战略性灾害筹款建议

基金会救灾协调会与方德瑞信联合发布的《灾害慈善领域筹款模式国际观察与本土建议报告》中提到，希望推动战略性灾害筹款，从而减缓关注灾害领域的慈善机构筹款困境，其建议包括：

与媒体建立伙伴关系，提升公众对灾害的关注度。首先，公共舆论倡导需要强有力的媒介支持，一方面媒体能够起到“转码”作用，将专业理念与术语转化成普通人能够理解的文字、画面或视频，将素材转化成故事等能够引发公共舆论注意的刺激因素，另一方面媒体能够将内容最为广泛地推送到人们面前；其次，由于灾害慈善领域是一个具有高度敏感性的领域，需要依赖有新闻专业训练的严肃媒体，或曾经接受过新闻专业训练的媒体人开设的自媒体或新媒体进行内容生产，提出核心的观点立场，灾害领域社会组织可以为媒体提供灾害领域的知识结构、采访资源和基于一线提供符合事实的故事，媒体和社会组织的合作会激发更多灾难慈善领域的优秀报道的产出，促进报道专业性提升，从而加强行业专业形象提升公众捐赠信心，以此引导理性捐赠。

与大额捐赠方保持沟通，倡导战略性捐赠。社会组织还应在日常与大额捐赠者定期进行沟通，展示机构在救灾领域的专业价值，与对方反复讨论灾害捐款的长远规划，建立其应急预案，帮助大额捐赠者能在正确的时间调动正确的人员、资源和信息，更合理地进行资金规划。同时，还可以针对不同大额捐赠者的特点，设计有针对性、创新性和系统性的筹款产品，同时持续提供一对一的捐赠反馈服务。最重要的是，这些沟通和反馈应特别突出双方合作所带来的独特专业价值。

针对低关注度的中小型灾害设立应对基金，主动出资设立非限定备灾资金池，筹集补充资金。以非限定备灾资金池为例，具体的做法可以是，首先需要由社会组织特别是基金

会自己拿出一定资金（可大可小）设立初始基金，当灾害救援花掉了一部分资金后，再去向政府、企业、大额捐赠方筹款补充该资金池，此时捐赠方已经知晓做了哪些实践以及取得的成效。这类资金池的资金筹集不应等到灾害发生后再进行。实际上，主动设立备灾资金池这些行动，本质是进行捐赠人培育的一种策略，以此可以创建示范，通过真实的备灾基金运作，让更多的捐赠人了解灾害基金应该如何运作，理解灾害基金筹集不能仅依靠紧急响应而是需要有一个长期的基金支持，同时理解灾害资金支持不仅仅只有大型灾难才需要，支持地区性的中小灾害基金同样具有价值。

（二）救灾协调

1. 协调和互补是参与救灾行动的基本原则

救灾行动的实质是将所有的行动聚集在一起，因此需要通过有效协同，才能使得来自不同捐赠方和不同类别的物资和行动，可以更有针对性和更有效地满足灾区类别多样的需求，尤其是减少资源之间的重复和浪费。为了达到这一目标，应该首先确定每个行动者的角色、责任、能力和利益相关性，每一方都能参与分享信息，确保每一方的行动与其他所有行动者之间的行动和资源是相互补充的。由于政府部门的行动一般具有最大规模，因此与当地政府之间的协调合作是最重要的救灾工作之一。

国内案例：基金会救灾协调会

在2013年雅安芦山地震响应期间，由多家基金会联合发起成立了基金会救灾协调会，旨在促进基金会之间、基金会与政府部门、社会组织及社会各界，在防灾、减灾、救灾、重建中的沟通、交流、合作、协同及能力提升。基金会救灾协调会在灾时通过灾情信息发布、行动信息共享、行动信息沟通与复盘会议等方式打通信息壁垒，帮助各行动方掌握灾情和行动信息，同时与政府应急响应部门积极对接搭建政社协同平台。在非灾时期，基金会救灾协调会通过发布灾害研究报告、举办灾害议题研讨会和培训，促进灾害领域行业研究，推动参与灾害领域伙伴之间的交流及能力建设。基金会救灾协调会作为救灾领域的平台性机构不断吸纳救灾伙伴的参与，持续推动救灾伙伴之间的协调和互补。

国际案例：联合国人道救援协调行动组群（UNOCHA Cluster）

UNOCHA Cluster 是将灾区的需求进行组群分类，每一个组群都有一个牵头机构，牵头机构负责所在组群内机构以及组群间的信息和协调。在灾害响应期间，各组群内机构共同提交标准信息表，定期开会沟通协调，通过组群内和组群间需求评估和差距分析，协助各方进行决策，并通过组群协调来加强各方合作，确保资源的连贯性和互补性，提升人道主

义响应的效率和效益。而在非灾响应期间，各群组定期组织论坛和学习小组，定期交流和沟通，提升应灾的专业能力，推动协调网络发展。组群方法的总原则是，良好的协调以需求为基础，而不是以能力为导向。当灾害发生时，各群组在同一个工作平台进行协商，就各群组间提供的各种支持达成一致，致力于消除重复提供服务、弥补需求空缺，确定需求的优先次序，开展监测和评估以及及时采取纠正措施。

2. 行动信息标准化和信息化建设是救灾协调的基础

救灾过程中各行动机构都掌握着各自的信息，对灾情和行动信息的分类和标准也不统一，如要实现救灾行动的协同，行动信息标准化和信息化是基础，即各行动机构可以在一个较为统一的信息平台下收集、发布、分享灾情和各自的行动信息，最后实现行动的协同。

以 UNOCHA 的行动组群信息发布为例，所有组群成员都有指定的信息员，在指定的时间填写和提交信息表格，报告所在组织的行动内容。该表格主要包括了哪个行动者（Who）在什么时候（When）在哪里（Where）为哪些受益人（Who/Beneficiaries）开展了什么样的工作（What），因此被称为 4W 表格（见图 4），或根据具体情境填写 3W 表格。表格填写规范和信息标准必须是一致的，所有成员应按统一的填写规范和信息标准来填写，并在指定的时间提交。UNOCHA 组群的信息沟通和协调会议的主要依据是组群所有成员提交信息表格后生成的资源分布总图，且是动态更新的。相对应的，灾区的需求信息标准和填写规范应与 4W/3W 一致。

需要强调的是，组群协调是为了加强灾害响应各方的合作，可以发生在多个层面，包括国际社会、国家、当地和社区。同时，组群协调也发生在灾害响应规划周期的各个阶段。在任何情况下，组群协调框架都应根据当地情况确定，各组成员的标准应以业务相关性为基础。

下方的图片是 UNOCHA 的 4W/3W 表格通过后台大数据运行处理后呈现的灾害行动信息可视化页面。通过这个大数据运行，还能生成各种主题的行动报告和评估报告。具体可参考专门的网页：<https://3w.unocha.org/>。

PROJECT	WHO	WHAT	WHERE	WHEN	Beneficiaries		Beneficiaries	
					Total	Total	Benef	Benef
Title (for the IP)	JRP Project code	Activity	Location	Start/End	Benef	Benef	Benef	Benef
1	AMRJR SKUS KNN/	Child I CP Co Awareness of g/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Camp 16	Sept 16-17	30	13	9	7
2	AMRJR SKUS KNN/	Child I CP Co Awareness of g/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Camp 16	Sept 16-17	63	27	11	13
3	AMRJR SKUS KNN/	Child I CP Co Awareness of g/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Camp 16	Sept 16-17	13	9	4	2
4	AMRJR SKUS KNN/	Child I CP Co Awareness of g/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 17	Sept 16-17	106	105	91	49
5	AMRJR SKUS KNN/	Child I Alhami Place of m/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 17	Sept 16-17	1	1	0	1
6	AMRJR SKUS KNN/	Child I Special Refer of m/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 17	Sept 16-17	2	2	0	2
7	AMRJR SKUS KNN/	Child I CP Co Capas of m/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 17	Sept 16-17	3	2	1	2
8	AMRJR SKUS KNN/	Child I CP Co Awareness of g/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 17	Sept 16-17	176	96	80	46
9	AMRJR SKUS KNN/	Child I UASC Identif of m/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 17	Sept 16-17	2	2	0	2
10	Carita Carita Carita	Child I Adult Life of a/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 20 Ext	Sept 16-17	20	20	0	20
11	Carita Carita Carita	Child I UASC Identif of a/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 20 Ext	Sept 16-17	8	5	3	5
12	Carita Carita Carita	Child I UASC Identif of a/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 20 Ext	Sept 16-17	2	2	0	2
13	Carita Carita Carita	Child I Case 1 Supp of m/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 20 Ext	Sept 16-17	8	5	3	5
14	Carita Carita Carita	Child I CP Co Awareness of g/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 20 Ext	Sept 16-17	40	9	31	0
15	Carita Carita Carita	Child I UASC Identif of a/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 4 Ext	Sept 16-17	30	30	0	30
16	Carita Carita Carita	Child I UASC Identif of a/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 4 Ext	Sept 16-17	3	1	2	1
17	Carita Carita Carita	Child I UASC Identif of a/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 4 Ext	Sept 16-17	1	1	0	1
18	Carita Carita Carita	Child I UASC Identif of a/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 4 Ext	Sept 16-17	3	2	1	2
19	Carita Carita Carita	Child I UASC Identif of a/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 4 Ext	Sept 16-17	3	2	1	2
20	Carita Carita Carita	Child I Case 1 Supp of m/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 4 Ext	Sept 16-17	12	7	5	7
21	Carita Carita Carita	Child I CP Co Awareness of g/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 4 Ext	Sept 16-17	60	15	45	0
22	Eduos Eduos EDUC	Child I CP Co Awareness of g/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 8E	Sept 16-17	0	0	0	0
23	Eduos_ZF EDUC	Child I CP Co Awareness of g/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 17	Sept 16-17	0	0	0	0
24	Eduos_ZF EDUC	Child I CP Co Awareness of g/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 8W	Sept 16-17	0	0	0	0
25	Eduos SKUS EDUC	Child I CP Co Awareness of g/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 17	Sept 16-17	0	0	0	0
26	IOM DRIC IOM	Child I Case 1 Supp of m/COVID-19 Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 8E	Sept 16-17	0	0	0	0
27	IOM DRIC IOM	Child I CP Co Comm of m/COVID-19 Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 8E	Sept 16-17	90	80	10	0
28	IOM DRIC IOM	Child I Case 1 Supp of m/COVID-19 Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 8W	Sept 16-17	0	0	0	0
29	IOM DRIC IOM	Child I CP Co Comm of m/COVID-19 Response	Ongoi Chittay Cox's Ukhia Paltoni Kutup Camp 8W	Sept 16-17	275	230	45	0
30	IOM DRIC IOM	Child I CP Co Awareness of g/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Tekna Bahar Camp 23	Sept 16-17	99	51	48	15
31	IOM DRIC IOM	Child I Case 1 Supp of m/COVID-19 Response	Ongoi Chittay Cox's Tekna Nihla Camp 25	Sept 16-17	4	1	3	1
32	IOM DRIC IOM	Child I CP Co Awareness of g/RRP Response	Ongoi Chittay Cox's Tekna Nihla Camp 25	Sept 16-17	135	56	79	28
33	IOM DRIC IOM	Child I CP Co Awareness of g/COVID-19 Response	Ongoi Chittay Cox's Tekna Nihla Camp 25	Sept 16-17	116	48	70	15

图 17. UNOCHA 的 4W/3W 行动信息标准表格

我国社会组织参与救灾信息标准化建设还不足，各行动机构虽然都有自己的信息收集、分类、发布方式，但缺乏统一标准化和平台化建设，信息指导决策和信息同步下的行动协同整体效率较低，这也是救灾信息化行业建设上的巨大需求。

(三) 传播工作

防灾减灾救灾工作的传播不仅仅是为机构的应急管理和灾害响应工作做宣传，更是为了向公众和社会普及灾害风险管理理念，倡导恰当的救灾行动。响应机构对自己的救灾工作进行广泛传播，将其作为一种教育工具，建立知识库，记录经验教训，并与决策层、员工、资助者、媒体、公众和政府部门分享专业的救灾经验，能够提升公众对灾害常识的了解和认知，推动更多人更负责任地响应灾害。

1. 传播承担“翻译”角色

减轻灾害风险的概念是技术性的、学术性的，对非从业人员来说往往难以理解。在阅读有关灾害的专业文章时，由于受众可能缺乏这方面的知识，信息很容易被误解。同时，这些专业词汇往往让人感到困惑，因此导致对报道的厌烦情绪。救灾机构需要首先建立自己对如何减轻灾害风险的理解，才能将这些概念用易于理解的方式呈现出来，实现更好、更有效地向公众传递信息。然而现实情况是，救灾机构往往并没有意识到自身的公共宣传中使用了太多难以理解和晦涩的专业词汇和复杂的统计数据，这些都难以吸引公众的关注，更无法起到灾害风险管理常识的普及和更负责任灾害捐赠的倡导。

(1) 使用灾害专业词汇时进行充分和形象地阐释

不好的例子	好的例子
“开展基础设施改善项目”	“对数百人进行了培训，是为了建设更好、更安全、更经济的建筑。”
“开展机构能力建设”	“支持当地管理机构培训紧急救援小组。这些小组的专业技能在灾难中营救生命非常重要，如能够爬上建筑物或潜入河流中救人。”
“加强了社区层面的准备和意识能力建设”	“在社区举行模拟演习，以加快人群的紧急疏散能力，以及培训社区医疗志愿者如何为老人和伤员提供支持。”
“进行灾后重振家园设备的援助……公众错位的捐赠理念，公众更期望把他们捐来的钱转化为物资，直接捐给灾民”	/
/	“落水者被卷入沸腾线……沸腾线处因水流湍急产生气泡，又被称为‘白水’，空气和水混在一起，沸腾线处浮力相对静水域明显降低，旋涡‘就和洗衣机一样’，水流速度、旋涡对物体的吸力都无法判断……在水域救援中，沸腾线救援和海域救援难度最高。”

(2) 不随意应用概率性信息

不好的例子	好的例子
“大地震每 10 年发生一次”：这种说法会让人们误认为某次地震发生后在接下来的 9 年里是安全的。	“1986 年至 2015 年之间发生了四次 7 级以上大地震”：这样人们会知道在一段时间内可以多次发生这种严重灾害。

3. 灾害响应传播中的一些行动建议

实地访问：可以报道弱势群体或受灾害影响者的现状，以倡导减轻灾害风险或提供适当的救济和帮助。

采访专业人士和决策者：了解负责灾害风险管理的政府主管部门和专业机构有哪些，找到合适的采访对象，如国家应急管理部门、民政部门、国家减灾委、中共中央党校（国家行政学院）应急管理培训中心的官员或专家等。

研究：协调有关部门就具体问题，如社区的风险产生因素，在报纸上发表或通过广播和电视播放。

提供信息：在灾难发生之前和之后，向公众提供即时、可信赖的公共安全信息，如在灾难发生之前，发布预警和备灾信息，让公众了解他们可能面临的风险、可能发生的灾害，以及他们可以采取哪些行动来避免或减少生命和财产损失。

组织专家对话：可以组织、举办政府、学术机构、一线行动机构，如气象部门、应急管理部门、灾害风险研究机构、一线救援机构等多利益相关方参与的论坛，讨论灾害、风险脆弱性，确定适当的解决方案，以便促进利益相关者之间就灾害问题进行沟通，并在提高意识方面发挥重要作用。对利益相关者的整合，可以协调风险评估与减少风险活动之间的关系与互相作用，从而增加资源以拯救生命。

政策倡导：积极影响政府政策，使其优先考虑灾害风险问题，并为推动这一议程的方案提供建议。

多种产出形式：文章报道与音视频作品（刊登在报纸、杂志、广播、电视、互联网等媒体平台），以及电影、纪录片、书籍、报告、利益相关者会议（讲习班、会议、研讨会、培训等）等。

（四）救灾志愿者

每次灾害发生后，都会涌现出大量的志愿者，他们贡献自己的时间、知识、专业技能和体力参与到救灾中。如何让志愿者在救灾过程发挥作用而非去“添乱”？志愿者不能只带着满腔热血盲目参与救灾工作，需要有组织、有准备、专业化、精准化参与救灾工作。

1. 救灾志愿者发展节点性事件

“5.12”汶川地震 - 民间志愿者力量大爆发：2008年汶川地震，广大志愿者纷纷奔赴灾害现场参与抗震救灾，这是我国历史上最大规模的一次志愿者行动。根据《中国减灾行动》白皮书数据显示，汶川地震深入灾区的国内外志愿者队伍达300万人以上，在后方参与抗震救灾的志愿者人数达1000万以上。汶川地震志愿者响应行动打破了2008年之前政府自上而下主导开展志愿服务的模式，唤醒了人们内心本源对生命的敬畏和公民意识，也激发了志愿者参与救援志愿服务的热情。但此次大规模志愿者参与救灾过程，由于志愿者缺乏统一管理，盲目参与，组织能力欠缺，且专业救援能力不足，导致救援资源不能合理分配，大量志愿者资源浪费。

“4.20”雅安芦山地震 - 志愿者参与趋于理性，组织化程度提升：2013年四川雅安芦山县发生7.0级地震，与2008年汶川地震相比，政府在应急制度、地震救援志愿服务的管

理方面有所提升，第一时间在当地成立了“雅安社会组织和志愿者服务中心”，为志愿者提供服务，并对志愿者进行分类登记管理，志愿者也主动报备，寻求政府的支持和行动协同，大大提高了救援效率。

新冠肺炎疫情响应 - 专业化、精准化、联合化的志愿者力量趋势形成：2020年新冠疫情在全国爆发，由病毒引发的公共卫生事件和疫情危机，无论是患者救助、心理援助、病毒消杀等，都是传统志愿服务无法覆盖的，需要更加专业的志愿管理理念和专业的志愿服务者介入。在此需求下，北京博能志愿者公益基金会联合北京社会心理工作联合会、北京惠泽人公益发展中心、卓明灾害信息服务中心和相关专家学者联合发起“iwill 志愿者联合行动”，定位为提供生命健康、社会心理救援以及为在地志愿者和社会组织赋能，行动在线招募具有医师、心理师、社工师、律师、护理、健康师和项目管理等专业背景的志愿者10万人，并联合了70多家公益组织，为超过12万受疫情影响的居民提供了服务²²。“iwill 志愿者联合行动”体现了在灾害风险应对中，对政社、社社协同的联合机制的需要以及对以需求为基础的专业志愿者和创新的志愿者管理机制的需要。

2. 志愿者参与救灾行动建议

遵循志愿服务原则：2017年国务院颁布的《志愿服务条例》明确了志愿服务应遵循自愿、无偿、平等、诚信、合法的原则。参与救灾的志愿者除了遵循其基本原则，外还应遵循政府主导、规范参与、力所能及的要求。首先，志愿者应避免单兵作战只身一人前往灾区，需要先找到“组织”，对接当地政府志愿者服务平台或民间组织的志愿者服务协作网络，进行报备，在当地政府统一指挥应急体系下开展救灾志愿服务工作；其二，志愿者应规范参与，提供专业服务，即以灾情需求为导向回应灾区需求，不是志愿者能为灾情提供什么，而是灾区需要什么服务；最后，需要强调志愿者在参与救灾过程中的力所能及性，即救灾志愿者需要在保障自身安全的前提下开展志愿服务，不是前往一线才能发挥最大作用，志愿者需要清楚自身能力，开展多元化、专业的救灾服务。

遵循志愿者管理流程：



图 18. 救灾志愿者管理流程

21. 来源：《中国风险治理发展报告 2020-2021》：“专业志愿服务在风险治理中的实践”

一般社会组织或志愿者服务机构把救灾志愿者的管理流程分为志愿服务前、服务中、服务后，虽然在救灾应急状态下，时间紧，任务重，但也需要通过规范化、标准化流程来招募和管理志愿者，从而有效、有力地利用志愿者资源。

服务前：社会组织和志愿者服务组织需要先开展灾情研判，并以灾区需求为导向招募志愿者。发布招募信息时，可以从志愿者工作内容、所需技能、招募人数、志愿服务时间等方面对志愿者岗位进行明确的描述，通过内部推荐、机构公号、网站或媒体发布招募信息或使用志愿者数据库。

对于志愿者的筛选，可以根据收集到的简历、申请表进行统计和初步筛选，确定初步后续志愿者，安排线上或者现场面试，并且根据志愿者特殊岗位需求开展志愿者背景调查和健康检查。

从确认志愿者人选到参与救灾服务前，需要开展必要的志愿者岗前培训，培训内容包括灾情介绍、组织介绍、志愿服务工作内容介绍等。应急响应状态下志愿者承担的工作内容既可能是一线支持，也可能是远程支持，无论是否参与一线工作，志愿者在正式开展工作前，都要进行相应的技能培训，如基本的防护技能和安全培训。

服务中：志愿者在开展救灾服务中需要以自身安全为优先。社会组织和志愿者服务机构需要为志愿者提供必要的保障和支持，如为前往一线救援的志愿者购买保险，提供防护设备和装备，进行安全培训等；另外还需要关注到志愿者身体和心理健康，避免超时、超强度工作，如在救灾过程中志愿者出现了创伤后应急障碍，需及时为其提供心理疏导支持。此外，社会组织和志愿者服务机构还需要安排专人对志愿者的工作进行督导、评估和反馈。

服务后：志愿者服务结束后，社会组织和志愿者服务机构应通过正式的方式（如邮件、总结会议等）通知志愿者服务结束，并建立机构志愿者库，做好志愿者储备工作。另外，还需要对志愿者的服务表示认可，社会组织和志愿者服务机构可以通过颁发志愿者证书、举办总结会等形式激励、表彰和奖励志愿者。对于一些志愿者来说，对他们表现的正式认可很重要，甚至可作为他们寻求就业的参考资料。

第七章

社会力量参与灾害响应的建议

(一) 响应什么灾害？

全球和中国视角：气象灾害发生频次、影响范围、经济损失均远超地震灾害

研究数据表明，无论是世界范围还是中国自身，最主要的四类自然灾害中，地震在死亡人数上远远超过其它灾害，但洪涝、风暴和干旱等气象灾害，在发生频次、影响人群范围以及造成的经济损失上，都远远超过地震灾害。

2020年10月12日，联合国发布《灾害造成的人类损失 2000-2019》（Human Cost of Disasters 2000-2019 Report），该报告列出了全世界在过去20年里自然灾害的影响数据。其中**洪灾、风暴、干旱和地震**四种主要自然灾害的影响数据可见下表。

表 3. 全球自然灾害影响数据分析²²

主要灾害类型	发生次数 (%, 次)	受灾害影响人数 (%, 亿人)	因灾死亡人数 (%, 人)	造成的经济损失 (%, 亿美元)
洪灾	44% (3254)	41% (16.5)	9% (104614)	22% (6510)
风暴	28% (2043)	18% (7.27)	16% (199718)	47% (13900)
干旱	5% (338)	35% (14.3)	/	4% (1280)
地震	8% (552)	3% (1.18)	58% (721318)	21% (6360)

从该数据可以看出，地震造成的死亡人数占有灾害死亡总数的58%，但是在发生频次上仅为8%，远低于气象灾害，其中洪灾44%、风暴28%和干旱5%。如果看灾害造成的经济损失，地震灾害为6360亿美元，占21%，而洪灾、风暴、干旱等气象灾害的损失为21690亿美元，占到73%。

22. 来源：《Human Cost of Disasters 2000-2019 Report》

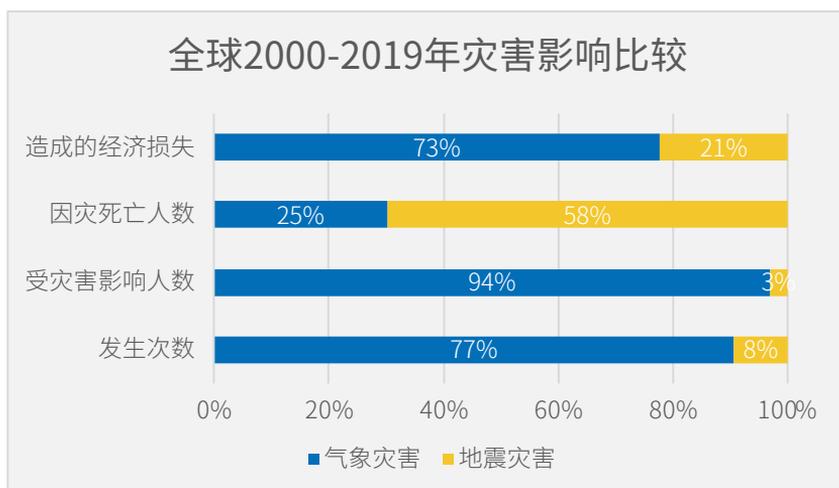


图 19. 全球 2000-2019 年灾害影响对比²³

该报告同时指出，中国是过去 20 年在全世界遭受自然灾害次数最多的国家。2000-2019 年间，中国共发生 577 起灾害事件，居全球首位，其次是美国的 467 起，印度（321 起）、菲律宾（304 起）和印尼（278 起）分列三到五位，全球十个受灾最多的国家中有八个位于亚洲。这些国家大都国土面积广大、地质类型众多，且灾害风险地区的人口密度也相对较大。

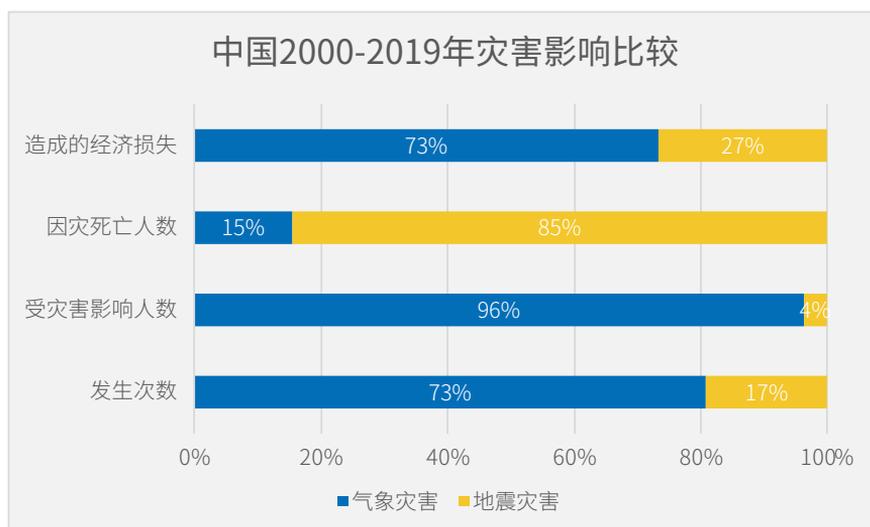
从中国层面来看，根据全球灾害数据平台（gddat.cn）的数据计算得出，中国在 2000-2019 年间，洪灾、风暴、干旱和地震四种主要自然灾害的影响比较与世界层面的基本面一致：

表 4. 中国自然灾害影响数据²⁴

主要灾害类型	发生次数 (%, 次)	受灾害影响人数 (%, 亿人)	因灾死亡人数 (%, 人)	造成的经济损失 (%, 亿美元)
洪涝	35.04% (199)	55.22% (9.1)	10.63% (12008)	42.19% (1667)
风暴	33.45% (190)	21.31% (3.51)	4.23% (4773)	25.55% (1010)
干旱	4.05% (23)	19.5% (3.21)	/	5.16% (204)
地震	17.25% (98)	3.82% (0.63)	81.61% (92166)	26.63% (152)

23. 来源：《2008-2020 年中国基金会响应自然灾害大数据分析报告》

24. 来源，<https://www.gddat.cn/newGlobalWeb/#/RegionalScale>

图 20. 中国 2000-2019 年灾害影响对比²⁵

小而频繁的气象灾害损失远超大规模气象灾害

联合国减灾办发布的《2020 年全球自然灾害评估报告（中文版）》（北京师范大学应急管理部 - 教育部减灾与应急管理研究院、应急管理部国家减灾中心、红十字会与红新月会国际联合会等单位共同编制）指出，1976-2020 年间，全球小而频繁的洪水造成的死亡人口总数，是 2 场强而罕见的洪水（指 1999 年委内瑞拉发生的洪灾和 1980 年中国发生的洪灾，分别造成 30000 和 6200 人死亡）造成的死亡人口总数的 4.83 倍。该报告建议，**应对小而频繁的洪灾予以重点关注。**

该报告的研究数据还表明，近十五年来，全球小而频繁的洪水事件引致的死亡人口占洪水死亡人口总数的百分比稳定高居 75% 以上，在中国则快速攀升至 90% 以上。这些数据表明无论是全球还是中国，都需对小而频繁的洪水事件予以高度关注。

25. 来源：《2008-2020 年中国基金会响应自然灾害大数据分析报告》

年份	绝对人口损失排名	人口损失全球占比	人口损失率排名	绝对经济损失排名	经济损失全球占比	经济损失率排名
2009	2	5.76%	50	2	17.15%	12
2010	2	22.87%	29	1	36.98%	12
2011	3	10.19%	37	2	15.13%	9
2012	1	17.72%	35	1	58.10%	6
2013	2	6.49%	32	1	30.28%	13
2014	3	13.38%	29	2	26.52%	10
2015	3	8.92%	41	1	33.16%	11
2016	1	18.56%	25	1	55.90%	2
2017	3	7.08%	26	1	41.66%	10
2018	4	8.47%	35	2	23.21%	8

(*注:洪水造成的人口和经济损失按降序排列)

图 21. 中国洪灾损失在世界上的位置²⁶

气象灾害损失越来越大：响应洪灾是更容易更快取得成效的防灾减灾策略

在全球范围内，过去的二十年里，因为气候变化，相关灾害激增，自然灾害数量和灾害损失也随之激增。中国的气象灾害也面临着类似的增加趋势。

根据联合国减灾办公室《灾害造成的人类损失 2000-2019》报告显示，气候相关灾害数量激增是造成灾害总数上升的主要因素（见图 16）。1980 年至 1999 年，全球报告气候相关灾害 3656 起，而 2000 年至 2019 年增至 6681 起。其中，洪水灾害从上一个二十年的 1389 起增至 3254 起，风暴灾害从 1457 起增至 2043 起。对于中国而言，洪灾产生的人员伤亡和经济损失也非常突出。



图 22. 全球不同类型灾害发生次数比较²⁷

26. 来源：《2020 年全球自然灾害评估报告（中文版）》

27. 来源：《Human Cost of Disasters 2000-2019 Report》

报告中同样认为，更好的防洪是防减灾政策的一个可以更快更容易取得成效的策略，一方面已经存在负担得起和有效的技术，包括水坝、堤坝、移动堤坝和改进的预警系统，另一方面，防洪策略的成功可以更快地降低自然灾害带来的总体损失。

（二）什么时候响应灾害？

根据灾害风险全周期干预理论，对灾害风险的管理不应仅仅在灾害发生后，应从灾前的防灾减灾、备灾阶段和灾后的恢复重建阶段导入灾害风险全周期干预视角。

1. 灾后重建是比紧急救援更需要采取的行动

救灾资金的募集具有一个典型规律，即绝大部分灾害资金都是在灾害发生后的两周内容和几个月内募集的，比例一般高达 80% 以上，且很多时候这些资金都被指定用于紧急救援时期。然而，当大多数资金很快消耗枯竭后，灾区的需求仍然持续存在，重建努力往往持续多年。救灾行动应该更加关注那些长期幸存者、社区的恢复和发展，这也是社会组织提供社会服务的专业优势所在。

2. 防减灾是最有效的减少灾害损失的措施

防减灾是最有效的减少灾害损失的措施。美国联邦政府紧急情况管理署（FEMA）发现在防减灾中每投入 1 美元就能节省 4 到 7 美元的灾后恢复费用。联合国出版的《减轻灾害风险记者指南》指出，从世界范围看，2001 年只有不到 0.1% 的国际人道主义援助用于减轻灾害风险，2008 年这一数值为 0.7%（数据来源：世界银行）。2009 年全球减轻灾害风险平台第二次会议，与会者同意将人道主义援助金的 10% 用于减轻灾害风险。

根据方德瑞信和基金会救灾协调会联合发布的《灾害慈善领域筹款模式国际观察与本土建议》报告，在灾害慈善的资助策略方面，美国的灾害慈善资助资金较多地集中于支持灾后的紧急响应与救援，2018 年灾后响应与救援的资助金额达到 2.32 亿美元，占灾害慈善资助总额的 50%，灾后重建与恢复的资助金额占比达 12%，而备灾与防减灾的资助金额较低，仅占到总额的 4% 与 2%。在中国，根据《2008-2020 年中国基金会响应自然灾害大数据分析报告》显示，中国基金会在防灾减灾阶段的投入自 2008 年以来呈缓慢上升的趋势（见下图 17），这是一个积极的改变，但还远远不够。



图 23. 中国基金会灾害响应阶段慈善变化时序图²⁸

总体而言，具有抗灾能力的个人、家庭和社区，以及早期预警系统和风险分析可以拯救生命，但世界各地对这些关键活动的关注相对较少。这使得最脆弱的社区，包括儿童、妇女和低收入家庭，在灾难不可避免地降临时准备不足。因此，开展以社区为本的防灾减灾工作，是社会组织参与灾害风险管理最有效的切入口，推动在社区层面减轻灾害风险策略，能够更有效地降低灾害风险。

(三) 捐钱还是捐物资？

每当灾害发生，为了帮助灾区，作为个人或者机构性捐赠方，人们第一时间想到的便是捐赠食物和基本生活物资，然而现在已经有越来越多的专业人士呼吁尽量捐赠现金。全球赠与基金会专业的灾害慈善团队，建议“多捐钱、少捐物，更高效地支持救灾工作”，其团队给出的理由是：

首先，受灾群众的需求是复杂多变的，不仅因不同的灾情而异，而且每天的需求也会变化，物资捐赠往往难以满足这种灵活性，而使得捐赠浪费。救援机构可以使用现金采购更符合受灾地区当下需求的物资。

其次，资金易于转移。捐赠物资往往其自身价值不及运输成本或者进口关税，且很多捐赠物品会在运输过程中损坏。同时，随着灾情进展，向灾区运送物资的成本会不断增加，当救援机构历经很多困难将物资送达后，当地很有可能已经不需要这些物资，甚至一开始捐赠的物资就不符合灾民需求。

28. 来源：《2008-2020 中国基金会响应自然灾害大数据分析报告》

再次，大量的物资捐赠可能会扰乱当地经济生产、价格市场等，而现金捐赠则可以重振当地经济活动。

建议捐赠现金而非物资还有更多的重要理由，比如：不请自来的物资捐赠可能会堵塞供应链，占用救灾物资分发所需的空间；管理这些未经评估的外来物资往往还会增加救援工作的成本，因为它迫使物流和分配计划发生变化，给救援人员带来更多不必要的任务，分散救援人员的时间。再如，有些食物捐赠不符合当地习惯或者文化，甚至引发疾病。最重要的是，在紧急救援期间，有限的运输通道和人力应该用于最紧迫和应最优先满足的需求，而不合适的物资捐赠在捐赠者的紧迫要求下，会挤占这些生命通道。

还有更多专业人士呼吁，即便捐赠物资，也要充分考虑实际需求，符合当地质量要求，且捐赠物资时尽量包含交通运输、仓储、物资分配以及可能的关税等所需要的费用，最好已经安排好了运输等事项。大多数情况下，即便是在大灾情况下，食物和水都可以在当地购买到，现金捐赠能让当地人自行购买符合自身需要的、更新鲜、更熟悉的食物和水，因此如果坚持捐赠食物和水等物资，也建议尽量向当地供应商购买，通过这种方式的物资捐赠，还能尽快促进当地的商业和经济恢复。

（四）亲自行动还是支持当地社区行动？

虽然灾害发生后灾区非常需要外部的援助，很多志愿者或机构也都有尽快前往灾区一线的强烈愿望，亲眼见证灾民在自己的帮助下境况变好，这些都是人之常情。但很多时候，志愿者或者机构需要克制这种冲动，先根据实际情况来判断：外部的援助者亲自来灾区开展援助行动是否是最佳选择？灾难发生后的几天、几周和几个月是困难和混乱的，电力和通信系统瘫痪，道路被封锁，物资匮乏。对灾区群众和志愿者来说，这都是一个危险的环境。

作为个人志愿者，亲自前往一线可能会使专业救援队的搜索和救援行动复杂化，也可能耗尽有限的资源，如清洁的水和食物。与其急于进入灾区，不如先通过已开放的捐赠渠道捐献现金，然后再看看受灾社区是否需要志愿者支持，何时需要，以及需要什么类型的支持。

作为资助机构，在灾害风险管理领域有一个基本共识：很多情况下支持灾区本地社会组织开展救灾行动比亲自行动的效果更好。主要理由列举如下，供决定是否行动时参考：

本地社会组织更了解本社区需求，能更好地利用社区关系网络开展工作；

本地社会组织对社区需求提出的解决方案能更好地结合当地的知识 and 独特的传统智慧；

本地社会组织能更好地利用当地资源，尽快恢复当地市场系统和生计，比如在安置和重建阶段，减少外部包装食物的支持，尽快恢复本地正常的饮食习惯，激活本地市场的供给；

本地社区组织的目标是与本地社区共同发展，其与本地社区居民有共同的社区情感和生活理念，对社区发展成果更有拥有感，更愿意关注促进本社区的长期发展，而不仅仅是某一个短期项目的交付完成；

一个尤为重要的原因是，本地社区组织和当地居民是灾害发生的第一反应者，他们还可以担当预防危机发生、减少灾害损失的本地行动者；

本地社会组织更具灵活性，可以不断获得社区反馈并调整或修改项目计划；

尽管本地社会组织非常重要，但本地社会组织长期面临资金不足的困境，与大型机构相比，更需要资金支持；

支持本地社会组织提升其能力，从长期来看能让社会组织的服务带给本地社区更多益处。

现在，已经有越来越多的公益基金会意识到依靠当地社会组织来开展救援工作会更有效率，因此不仅在灾害发生后第一时间发起支持灾区所在地一线公益机构的项目，而且还在非灾期为这些一线机构提供资金和能力建设的支持。

（五）行动建议

1. 制定机构的应急启动预案

对于任何希望关注灾害响应，或者认为将来会不可避免地参与到灾害响应行动中的机构，无论是社会组织还是商业企业，都应考虑制定机构的应急预案。应急预案内容一般包括：对哪些灾害进行响应，针对不同损害程度的灾害应分别有哪些不同方式的响应和预算额度，灾害响应时的部门合作机制，以及可以立刻开展的特定行动等。特别是慈善机构包括基金会、社会团体、社会服务机构，灾害响应是慈善领域不可回避的议题，需要提前做好机构灾害响应预案。

更为重要的是，该应急预案应得到机构理事会特别授权，这样对某些低级别的灾害可以在第一时间立刻采取行动，而对高级别的灾害，也能有理事会的快捷审批流程，以便尽快启动响应。

2. 在机构中安排一位专职或者兼职的灾害专员

由于需要紧急响应的情况总是少数，因此对于大多数没有将灾害响应作为机构发展战略的机构来说，有一个专门的团队来开展救灾工作并不现实。然而，救灾工作是一个专业领域，为了能在紧急时候可以有人牵头该项工作，帮助机构做出正确的决定，与外部的灾害专业人士顺利沟通，参与整个协调网络和向协调网络迅速准确地提供所在机构的行动信息，都需要一个具有灾害专业知识的员工来负责。

因此，建议那些没有将灾害响应列为日常工作，或者有心参与相关工作但无法安排专职人员的机构，可以安排一名员工兼职承担灾害专员的职责，平时参加救灾网络的培训和工作坊以及日常交流，发生灾害时负责机构的内外部协调工作。

3. 在灾害响应中提供差异化服务

为了避免在灾区重复提供服务而造成浪费，公益组织更可行的方法是选择自己更擅长和更能调动资源网络潜力的行动方向，并有责任说服捐赠者更负责的捐赠，而不是只关注那些显而易见的或者根本与实际情况不符的需求，也不是被动地由社会关注热点或者媒体报道热点来决定资源投入方向。

在应急预案中总是记得差异化服务更有利于弥合需求差距、减少重复服务，这将有利于做出更理性的灾害响应决策。

4. 提前选择合作伙伴

合作伙伴对于任何机构、任何时候都非常重要，在灾害发生时更是如此。相互了解和建立合作需要时间，如果不是在灾前就建立合作基础，相互信任，那么在灾害发生后就非常容易因沟通方式、价值观、使命的差异而合作失败并浪费资源。因此，社会组织或大额捐赠者应该有专门的渠道和既定的工作流程来发现和选择合作伙伴，为灾害响应做准备。

5. 对外发布机构的灾害行动呼吁

一旦制定了紧急预案，明确了灾害响应行动范围、方式和目标，机构就应积极对外展示这一形象。这将有利于提高机构的辨识度，让其它的合作伙伴准确地找到自己，并知道如何与自己沟通、如何开展合作。这种极高的辨识度，尤其在紧急救援阶段非常重要。

同时，这在机构内也是一种有效的沟通，让所有员工知道当灾害发生时，需要如何行动以配合机构策略。

6. 参与灾害应急学习网络，共创共享灾害响应协同机制

日常积极参与灾害应急领域的学习活动，通过各种主题研讨，复盘过去的灾害响应全流程，学习优秀案例，总结经验，为本机构的救灾预案提供知识和经验。在学习网络中已经建立起来的信任 and 了解，将能更有效、更负责任地推动应灾协同，因此当灾害发生时，网络中的每个成员都可以是应灾协同的联络员，这将促进各机构在灾害响应中的协调行动，可以更有效和更负责任地响应灾害。

附录 . 资源列表

(一) 中国参与灾害风险管理的主要机构列表

机构名称	简介
主管部门	
中华人民共和国 应急管理部	应急管理部是国务院组成部门，负责全国应急管理工作，包括自然灾害、社会救援、安全生产、国防等方面。网站提供应急要闻、政策法规、通知公告、社会救援服务等信息。 网址： https://www.mem.gov.cn/
研究机构代表	
中国应急管理学会	是由中共中央党校（国家行政学院）主管的全国性、学术性、公益性国家一级社团组织，业务范围：学术研究、信息交流、专业培训、举办展览、国际合作、咨询服务、期刊出版、标准发布等。 网址： https://www.china-sem.org.cn/
北京师范大学风险 治理创新研究中心	风险治理创新 w 研究中心为北京师范大学校级学术机构，拥有灾害、社会发展和应急管理学科国内外领先的专家团队，旨在建设政产学研社用、国内外等紧密结合的新型智库，重点面向风险治理的优先领域，推动韧性社会建设。
应急管理培训机构代表	
苏州大学红十字 国际学院	由中国红十字会、苏州大学和中国红十字基金会联合创立，专门致力于红十字运动研究、人才培养、文化传播、学术交流等的教学科研机构，是全球首个红十字专门学院。 网址： http://iarc.suda.edu.cn/
参与防灾、减灾救灾基金会代表	
深圳壹基金公益 基金会	是国内最早成立的民间公募基金会之一，专注于灾害救助、儿童关怀与发展、公益支持与创新三大领域，致力于成为聚合公益力量的创行者。 网址： http://onefoundation.cn
中国乡村发展基金 会（原中国扶贫 基金会）	中国乡村发展基金会于 2002 年开始实施紧急救援项目，减轻灾区民众疾苦与不安，提升响应及时性和针对性，倡导和推动政府与民间组织之间在灾害救援领域的合作，搭建人道救援体系，参与减灾备灾救灾工作。 网址： http://www.cfpa.org.cn ，微信公众号“人道救援”
中国红十字基金会	专注于灾害救援救济，中国红十字基金会一直与政府、国内国际专业机构、爱心企业以及志愿者们一起，致力于重大灾害的紧急救援和灾后恢复。 网址： https://new.crcf.org.cn

爱德基金会	旨在促进我国的教育、社会福利、医疗卫生、社区发展与环境保护、灾害风险管理等各项社会公益事业，项目区域迄今累计覆盖全国 31 个省、市、自治区，逾千万人受益。 网址： http://www.amity.org.cn
招商局慈善基金会	由招商局集团发起并持续捐资，2014 年起联合中外运物流推出救灾应急物流品牌——招商局“灾急送”，结合招商物流（现并入中外运物流）全国仓储及陆上运输的网络优势，回应公益救灾应急物流需求，与壹基金、中国扶贫基金会、中国社会福利基金会结成“灾急送”联合救灾伙伴。 网址： http://www.cmcf.org.cn ；
北京平澜基金会	以应对国内外人道危机、环境危机为主，通过搭建国内外行动伙伴平台，建立备灾体系，聚焦受灾区开展人道援助工作。 网址： http://www.peaceland.org.cn ；
中华社会救助基金会	是民政部首批认定的具有公开募捐资格的慈善组织，专注于扶弱济困、助教助学、医疗救助、灾害救援、乡村振兴等各类公益项目。 网址： https://www.csaf.org.cn/
北京三一公益基金会	探索建立工程机械应急救援体系，组建三一 USAR 工程机械救援队，联动专业救援技术与三一工程机械，辅助国家政府应急体系，响应国内外重大灾害，完成生命救援。 网址： https://www.sanyfoundation.org
参与救灾和社区发展区域性在地组织代表	
成都授渔公益发展中心	是一家民办非企业类型的公益组织，以协助伙伴参与人道救援响应和社区发展，致力人道主义救援发展，关注农村地区水环境卫生，构建儿童健康与安全教育环境，陪伴初创公益组织成长发展。 网址： http://www.shouyugongyi.com/cn/
安徽省广善公益服务中心	是一家联合救灾伙伴机构，成立于 2009 年，专注于灾害管理，儿童关怀、弱势群体帮扶工作。 微信号：“安徽广善公益”
甘肃一山一水环境与社区发展中心	成立于 2008 年，致力于农村社区综合发展项目，包括灾害管理、生态恢复、生计改善（扶贫）等领域。 微信号：“甘肃一山一水”
灾害响应特殊议题类社会组织代表	
卓明灾害信息服务中心	是一家以专业处理灾害信息、协助救灾资源对接、促进救灾效率为工作内容的志愿者组织。
北京博能志愿公益基金会	在灾害响应中专注于志愿者管理及志愿者招募、培训和管理、退出。是中国首家推动专业志愿服务行业建设与发展的非公募基金会。 网址： http://w.chinaprobono.org/

灾害协调平台类社会组织代表	
基金会救灾协调会	于 2013 年正式成立民非机构（成都合众公益发展中心），致力于促进基金会之间、基金会与政府部门、社会组织及社会各界，在应急管理和灾害应对中的协同、沟通、合作与交流。 网址： https://www.cncdrr.org.cn
中国慈善联合会救灾委员会	是中慈联下设的分支机构（不具有法人资格），为引导、支持和整合慈善组织、企业等各类慈善力量高效、理性参与救灾。 网址： www.charityalliance.org.cn
救援类社会组织代表	
深圳公益救援队	是一支民间自发组织、全部成员均为志愿者的民间专业救援队，其定位是政府救援系统的辅助、补充、后备力量。历年来共参与山野环境的救援行动和大型自然灾害救灾行动。 网址： http://www.srvf.cn/
厦门曙光救援队	是一支服务本地、面向全国，进行广泛国际合作专业救援的志愿者队伍，涵盖水域、山地、高空、潜水、搜救犬、城市搜寻、心理危机干预、应急救援指挥保障等专业领域

（二）灾害风险管理知识管理资源列表

1. 中国应急管理部，网址：<https://www.mem.gov.cn>；

2. 全球灾害数据平台：由应急管理部 - 教育部减灾与应急管理研究院、中国灾害防御协会、应急管理部国家减灾中心共同创办，平台涵盖了全球灾害实况、重大灾害、灾害评估报告、灾害特征分析、中国灾害数据库五大版块，以实现全球灾害实时数据采集与发布全球灾害分析评估产品共享、为减轻灾害风险的相关研究提供数据和分析资料、为全球灾害风险管理提供决策支持。网址：<https://www.gddat.cn/>；

3. 全国减灾网：由国家应急管理部国家减灾中心（卫星减灾应用中心）主办。网址：<http://www.ndrcc.org.cn/>；

4. ALNAP：一个由非政府组织、联合国机构、红十字 / 新月运动成员、捐助者、学术界、网络和顾问组成的全球网络，致力于学习如何改善对 人道主义危机的反应。通过提高以往应对措施的知识 和证据的质量、可用性和使用度，使该系统表现得更好，更负责任。网络会促进成员之间的学习，主办最大的人道主义行动评估图书馆，开展原创性研究，并举办活动和会议。网址：<https://www.alnap.org/>；

5. 世界卫生组织的灾难传染病学研究中心 (CRED): 位于比利时布鲁塞尔鲁汶大学公共卫生学院, 是新闻记者的重要资源, 其数据库包含全球紧急灾难数据库 (EM-DAT)、自然致灾因子的综合记录、20 世纪 12500 多个按类型和国别列出的事件记录, 记者可以通过该数据库通过国别、日期和致灾因子类型找出过去类似灾害的信息。网址: <http://www.cred.be>;

6. 联合国防灾减灾署, 网址: <https://www.undrr.org/>;

7. 联合国人道主义事务协调厅, 网址: <https://www.unocha.org/>; 其中包括“世界各地实时响应行动”, 网址: <https://3w.unocha.org/>;

8. 联合国国际减灾战略 (ISDR): 一种战略框架, 于 2000 年被联合国各会员国采用, 其目的是指导和协调各国努力, 显著地降低灾害损失, 建立国家和社区的御灾力, 为可持续发展创造条件。ISDR 系统包括众多的国家、组织、政府间组织和非政府组织、金融机构、技术机构和民间团体, 所有人一起努力分享减轻灾害风险的信息。网站: <http://www.unisd.org>;

9. Relief Web: 是由联合国人道主义事务办公室 (OCHA) 运营的电子数据库和信息服务, 主要关注的是当前国际紧急事件、涉及人道主义的灾害, 并有一个收集紧急事件档案的专业地图, 为查找信息、媒体报道、操作应用等提供了广泛选择。网站: <http://www.reliefweb.int>;

10. PreventionWeb.net: 该平台按照主题 / 问题、自然致灾因子或国别分类, 提供减轻灾害风险的国家新闻、出版物、多媒体、减轻灾害风险网络、事件日历、组织和所有撰写减轻灾害风险报道需要的专业资源。网站: <http://www.preventionweb.net>;

11. 《减轻灾害风险: 发展遇到的挑战》: 由联合国开发计划署 (UNDP) 发布, 文中提出了灾害风险指标, 并长期根据有关的风险等级, 对各个国家进行比较, 强调了各国在减轻灾害风险方面的进步程度。网站: <http://www.undp.org/bcpr/disred/rdr.htm>;

12. 《全球计划: 人道主义宪章与人道救援相应最低标准》: 来自世界各地至少 65 个国家的 450 多个组织的数千人投入而形成的, 以法律和道德为基础提供人道主义行动的指导手册。网址: www.spherehandbook.org, 全文下载链接: https://www.oxfam.org.hk/sc/f/page/383/88664/The%20Sphere%20Project_20201201.pdf;

13. 《人道主义核心标准》: 是人道主义质量和责任核心标准, 旨在提升参与人道主义行动的机构和个人的工作质量, 以更好地服务受灾人群。中文下载网址: <https://corehumanitarianstandard.org/files/files/CHS%20handbook%20in%20Chinese.pdf>;

14. 《CPJ 记者安全指南》：由“保护记者委员会（CPJ）”出版发行，除了自然灾害，还对记者如何在报道武装冲突、骚乱、流行病以及相应精神压力等危险中保护自己给出详细建议。中文指南网址：<https://cpj.org/zh/2019/01/cpj-2/>；

15. 《面对灾害：儿童与气候变化》：由救助儿童会（Save the Children）发布，探讨了气候变化和自然灾害对儿童的潜在影响——特别是对他们的健康、营养、安全和教育的潜在影响，它着眼于减轻灾害风险，强调了让儿童和社区参与这些战略的重要性。网站：http://www.eird.org/publicaciones/Climate_Change_and_children_Report_PDF.Pdf；

16. 资助者圆桌论坛知识地图“灾害捐赠与应急响应”板块：汇集了灾害领域相关的中国政府政策和社会解决方案等资源。网址：<http://cdr4impact.org.cn/product/4315.html>；

17. 基金会救灾协调会的《社会力量参与灾害管理》通识课程，网址：<http://www.yixiuxueyuan.com/modules/107>。

（三）UNDRR 专业术语参考

自然致灾因子（Natural Hazards）：是自然或人为环境中，能够对人类生命、财产或各种活动产生不利影响，并达到造成灾害程度的罕见或极端的事件。如暴雨洪涝、干旱、热带气旋、风暴潮、霜冻、低温、冰雹、海啸、地震、滑坡、泥石流等均为自然致灾因子。

适应（Adaptation）：针对实际或预期的气候刺激或其影响，对自然或人类系统进行调整，以缓和危害或利用有利的机会。

能力（Capacities）：人们拥有的资源和技能，可以发展和获得，以减轻灾害风险和准备应对危害。

气候变化（Climate Change）：如果在一个较长的时期内（通常是几十年或更长时间），一个地方或地区的平均温度或气候的变异性在统计学上有明显的变化，那么该地方或地区的气候就发生了变化。

灾害（Disaster）：社会功能的严重破坏，造成广泛的人类物质或环境损失，超过了受影响社区利用其自身资源的应对能力。当危害的负面影响没有得到很好的管理时，就会发生灾害。

灾害风险（Disaster Risk）：在生命、健康状况、生计、资产和服务方面的潜在灾害损失，可能在某个特定的未来时间段内发生在某个社区或社会。

灾害风险管理 (Disaster Risk Management)：利用行政指令、组织、操作技能和能力来实施战略、政策和改善应对能力的系统过程，以减少灾害的不利影响和灾害的可能性。

减轻灾害风险 (Disaster Risk Reduction, DRR)：是一种识别、评估和减轻灾害风险的系统方法。它的目的是减少社会经济面对灾害的脆弱性，以及处理引发灾害的环境和其他危害，并通过开展预防措施将地震、洪水、干旱和气旋等自然灾害造成的损失降到最低。

预警 (Early Warning)：通过确定的机构提供及时有效的信息，使面临危险的人能够采取行动，避免或减少他们的风险，并为有效的反应做好准备。预警系统包括：了解和绘制危害图；监测和预测即将发生的事件；处理并向政治当局和民众传播可理解的警告；对警告采取适当和及时的行动。

承灾体 (Exposure)：位于致灾因子影响区的人、基础设施、房屋或其他要素的状况。

危险 (Hazard)：有可能对人们、他们的财产、他们的服务和他们的环境造成干扰或损害的现象。危害本身不一定是危险的。然而，当与脆弱的因素和风险结合在一起时，就会变成灾难。

减灾 (Mitigation)：在灾害影响之前采取的措施，以尽量减少或限制危害的影响（有时被称为结构性和非结构性措施）。

备灾 (Preparedness)：为确保有效应对危害的影响而提前采取的活动和措施，包括发布及时有效的预警，以及将人员和财产从受威胁的地点临时疏散。

预防 (Prevention)：为避免危害的不利影响和尽量减少相关的环境、技术和生物灾害而采取的行动。

公众意识 (Public awareness)：告知大众以提高其对风险的意识，以及使其了解如何采取行动以减少对危害的接触。公众意识活动促进了行为的改变，从而形成了减少风险的文化，改变态度和行为有助于促进“预防文化”。

恢复 (Recovery)：灾害发生后，为恢复或改善受灾社区的灾前生活条件而采取的行动，同时鼓励和促进必要的调整以减轻灾害风险。恢复（恢复和重建）为应用减轻灾害风险的措施提供了机会。

韧性 (Resilience)：暴露在危害下的系统、社区或社会及时有效地抵御、吸收、适应和恢复危害影响的能力，包括保护和恢复其基本结构和功能。

救济 / 响应 (Relief/Response)：在灾害发生期间或之后立即提供紧急服务和公共援

助，以拯救生命，减少健康影响，确保公共安全，满足受影响的人的基本生存需要。

风险(Risk)：当危害与脆弱地区、人、财产和环境相互作用时，可能产生负面后果的概率。

风险评估 / 分析 (Risk Assessment/Analysis)：通过分析潜在的危险、评估现有的脆弱性条件，确定风险的性质和程度的方法，这些条件加在一起有可能损害暴露的人、财产、服务、生计和他们所依赖的环境。

风险管理 (Risk Management)：管理不确定性的系统方法和实践，以尽量减少潜在的伤害和损失。风险管理包括风险评估和分析，以及实施战略和具体行动以控制、减少和转移风险。它被各组织广泛采用，以最大限度地减少投资决策中的风险，并处理业务风险，如业务中断、生产失败、环境破坏、社会影响以及火灾和自然灾害造成的损害。风险管理是供水、能源和农业等部门的核心问题，其生产直接受到极端天气和气候的影响。

风险转移 (Risk Transfer)：正式或非正式地将特定风险的财务后果从一方转移到另一方的过程，家庭、社区、企业或政府在灾害发生后从一方获得资源，以换取提供给另一方的持续或补偿性社会或财务利益。

风险传播 (Risk Communication)：有关各方之间就危害或环境风险的程度，或旨在管理或控制这些风险的决定、行动或政策进行的任何有目的的信息交流。

脆弱性 (Vulnerability)：由物理、社会、经济和环境因素或过程决定的条件，它增加了一个社区对危害影响的敏感性。

危害与灾难 (Hazard vs. Disaster)：危害是一种发生的事件，如洪水、干旱、旋风、滑坡、地震或海啸。由于（主要是人为的）脆弱性，危害变成了灾难。随着时间的推移，这些术语的不断交替使用会导致人们认为我们无能为力。然而，事实上，试图减少对自然灾害（危害）的脆弱性和暴露程度，有助于减少灾害的负面影响，而灾害可能导致灾难。

（四）应急救援阶段行动组群分类和解释

1. 中国政府应急保障行动分类

国务院办公厅于 2006 年发布的《国家突发公共事件总体应急预案》，对应急保障提出了十一个方向的行动，内容如下：

人力资源。公安（消防）、医疗卫生、地震救援、海上搜救、矿山救护、森林消防、防洪抢险、

核与辐射、环境监控、危险化学品事故救援、铁路事故、民航事故、基础信息网络和重要信息系统事故处置，以及水、电、油、气等工程抢险救援队伍是应急救援的专业队伍和骨干力量。地方各级人民政府和有关部门、单位要加强应急救援队伍的业务培训和应急演练，建立联动协调机制，提高装备水平；动员社会团体、企事业单位以及志愿者等各种社会组织参与应急救援工作；增进国际间的交流与合作。要加强以乡镇和社区为单位的公众应急能力建设，发挥其在应对突发公共事件中的重要作用。中国人民解放军和中国人民武装警察部队是处置突发公共事件的骨干和突击力量，按照有关规定参加应急处置工作。

财力保障。要保证所需突发公共事件应急准备和救援工作资金。对受突发公共事件影响较大的行业、企事业单位和个人要及时研究提出相应的补偿或救助政策。要对突发公共事件财政应急保障资金的使用和效果进行监管和评估。鼓励自然人、法人或者其他组织（包括国际组织）按照《中华人民共和国公益事业捐赠法》等有关法律、法规的规定进行捐赠和援助。

物资保障。要建立健全应急物资监测网络、预警体系和应急物资生产、储备、调拨及紧急配送体系，完善应急工作程序，确保应急所需物资和生活用品的及时供应，并加强对物资储备的监督管理，及时予以补充和更新。地方各级人民政府应根据有关法律、法规和应急预案的规定，做好物资储备工作。

基本生活保障。要做好受灾群众的基本生活保障工作，确保灾区群众有饭吃、有水喝、有衣穿、有住处、有病能得到及时医治。

医疗卫生保障。卫生部门负责组建医疗卫生应急专业技术队伍，根据需要及时赴现场开展医疗救治、疾病预防控制等卫生应急工作。及时为受灾地区提供药品、器械等卫生和医疗设备。必要时，组织动员红十字会等社会卫生力量参与医疗卫生救助工作。

交通运输保障。要保证紧急情况下应急交通工具的优先安排、优先调度、优先放行，确保运输安全畅通；要依法建立紧急情况社会交通运输工具的征用程序，确保抢险救灾物资和人员能够及时、安全送达。根据应急处置需要，对现场及相关通道实行交通管制，开设应急救援“绿色通道”，保证应急救援工作的顺利开展。

治安维护。要加强对重点地区、重点场所、重点人群、重要物资和设备的安全保护，依法严厉打击违法犯罪活动。必要时，依法采取有效管制措施，控制事态，维护社会秩序。

人员防护。要指定或建立与人口密度、城市规模相适应的应急避险场所，完善紧急疏散管理办法和程序，明确各级责任人，确保在紧急情况下公众安全、有序地转移或疏散。要采取必要的防护措施，严格按照程序开展应急救援工作，确保人员安全。

通信保障。建立健全应急通信、应急广播电视保障工作体系，完善公用通信网，建立有线和无线相结合、基础电信网络与移动通信系统相配套的应急通信系统，确保通信畅通。

公共设施。有关部门要按照职责分工，分别负责煤、电、油、气、水的供给，以及废水、废气、固体废弃物等有害物质的监测和处理。

科技支撑。要积极开展公共安全领域的科学研究；加大公共安全监测、预测、预警、预防和应急处置技术研发的投入，不断改进技术装备，建立健全公共安全应急技术平台，提高我国公共安全科技水平；注意发挥企业在公共安全领域的研发作用。

2. 国际救灾行动组群

UNOCHA 特别说明，组群结构只是一个参考框架。在不同国家和地方的灾害响应中，会根据当地的实际情况，对组群需求的优先次序和灾害响应各方的作用和责任进行调整和改进。同时，也并不是每一次灾害应对都会启动所有的组群，在一些紧急情况下，只会启动几个组群，而在另外一些紧急情况下，可能需要增设组群或者下一级组群。组群的牵头机构也将根据当地的实际情况进行调整，除了国际组织或者非政府组织，包括政府机构在内的其它机构也可以成为组群的牵头机构。

“营地管理与协调”组群（Camp Coordination and Camp Management, CCCM）的作用有两个方面：协调人道主义行动者在任何社区环境（即营地、非正式定居点、集体中心）内向流离失所者提供的所有服务；与受影响的人口合作，确保代表权、现场管理和获得所提供服务的信息。在全球层面，该组群由联合国难民署和国际移民组织牵头。

“健康”组群（The Global Health Cluster, GHC）对人道主义和公共卫生紧急情况进行集体准备和应对，通过及时、可预测、适当和有效的协调卫生行动改善受影响人口的健康状况。在全球层面，该组群由世界卫生组织牵头。

“保护”组群（The Global Protection Cluster, GPC）确保所有受人道主义危机影响或威胁的人，其权利都能根据国际法得到充分尊重，并在危机的各个阶段及以后，通过相关和及时的行动确保他们受到保护。在该组群下，重点关注儿童、灾害中遭受性别暴力的人、财产权和地雷行动。在全球层面，该组群由联合国难民署牵头。

“粮食安全”组群（The Food Security Cluster, FSC）旨在协调人道主义危机期间的粮食安全对策，解决粮食供应、获取和利用问题。通过协调重大紧急情况下的粮食安全对策来拯救生命。在全球层面，该组群由世界粮食计划署和联合国粮食及农业组织牵头。

“应急电信”组群 (The Emergency Telecommunications Cluster, ETC) 是一个全球性的组织网络，它们共同致力于在人道主义紧急情况下提供共享通信服务。在灾难发生的 48 小时内，ETC 提供了重要的安全通信服务以及语音和互联网连接，以协助救灾团体开展拯救生命的行动。在四个星期内，ETC 的服务将扩大到持续的紧急救援。在全球层面，该组群由世界粮食计划署牵头。

“早期恢复”组群 (The Global Cluster for Early Recovery, GCER) 确保将早期恢复系统地纳入人道主义行动的主流，并将人道主义和发展行为体聚集在一起，以确保成功过渡到基于复原力的可持续发展。在全球层面，该组群由联合国开发计划署牵头。

“教育”组群 (The Education Cluster, EC) 将非政府组织、联合国机构、学术界和其他合作伙伴聚集在一起，其共同目标是确保为受人道主义危机影响的人口提供可预测、协调良好和公平的教育，为受人道主义紧急情况影响的人倡导受教育的权利。在全球层面，该组群由联合国儿童基金会和救助儿童会牵头。

“环境卫生、水和个人卫生”组群 (The Global Water Sanitation and Hygiene Cluster, or Global WASH Cluster, GWC) 是一个由 32 个伙伴组成的伙伴关系，旨在改善水、环境卫生和个人卫生部门的协调和人道主义反应。在全球层面，该组群由联合国儿童基金会牵头。

“物流”组群 (The Logistics Cluster, LC) 提供协调和信息管理，以支持业务决策，提高人道主义应急反应的可预测性、及时性和效率。必要时，物流组还为获得共同物流服务提供便利。在全球层面，该组群由世界粮食计划署牵头，不仅接待全球物流组群的支持团队，还作为“最后的提供者”，在人道主义响应受到关键阻碍时，提供公共物流服务。

“营养”组群 (The Global Nutrition Cluster, GNC) 通过确保可预测、及时、有效和大规模的适当反应，保障和改善受紧急情况影响的人口的营养状况。在全球层面，该组群由联合国儿童基金会牵头。

“应急庇护”组群 (The Global Shelter Cluster, GSC) 为受自然灾害影响的人和受冲突影响的境内流离失所者提供支持，使他们能够生活在安全、有尊严和适当的安置点中。人道主义行动者不仅提供住所产品或独立的解决方案，如帐篷或预制住所，而且使用各种方法向受影响的人提供支持。这些方法包括提供基本的住房材料、技术、基于现金的援助、提高认识和推广安全住房和定居的做法、租赁，或者这些方法和其他方法的组合。其中一些方法涉及建筑，也有许多其他方法不涉及建筑。在全球层面，该组群由联合国难民署和国际红十字联合会牵头。

3. 中国基金会参与灾害响应行动组群分类

以 UNOCHA 的组群框架以及中国政府应急保障行动分类为参考，根据中国基金会具体实践的大数据结果，构建了以下中国基金会灾害行动组群框架，共包括十五项行动。

建筑物和安置。自从 2008 汶川地震开始，捐赠者非常热衷于援建学校、医院或卫生所的实体建筑，以及建筑内相应设备。尤其是在重大灾害中，大量的捐赠资金流向建筑物，其中也会包括援建贫困人口倒塌的房屋。在洪灾等类型灾害中，捐赠者也喜欢支持修建路桥等基础设施。在汶川地震这样特大灾害中有需要，还有部分社会捐赠用于过渡安置阶段的帐篷或板房等临时住所。其它灾害中，民政备灾系统的帐篷一般即能满足灾民需要。

物资和现金抚恤。在紧急救援过程中，大量社会捐赠倾向于以现金或者实物的方式捐赠粮油、食物、饮用水等。可以说，瓶装水和方便面是捐赠者最喜欢在灾害刚刚发生的时候捐赠的物资了。给灾区的婴儿捐赠奶粉一直存在争议，但是中国的捐赠者经常捐赠奶粉。另外一个重要特征是，非常多的现金捐赠具有抚恤性质，比如对灾害中的困境人群、遇难者家属，参与抢险救灾的军人家属或警察等，捐赠现金以示慰问和感谢。另外需要说明的是，由于很多的紧急救援物资未能说明物资种类，因此在此没有区分生活物资、医疗物资和生产物资。如将来有更明确的物资信息，应将医疗物资列入“医疗健康”组群，生产物资应列入“生计恢复和发展”组群。

生计恢复和发展。总体而言，扶贫济困是中国慈善家的传统领域，中国的很多社会组织长期在社区扶贫领域开展工作。当灾害发生时，有相关经验的机构会关注灾后社区和受灾人群的生计恢复，捐赠者也较容易接受相关的援助项目安排。具体行动包括通过养殖项目、经济项目支持农民尽快恢复生计发展、对城市因灾失业人群开展再就业培训、对因灾致残人群进行与生产相关的技能培训等。这与 UNOCHA 的组群方法中强调将早期恢复纳入人道主义行动指南的原则相契合，此举可加强人道行动和发展之间的联系，为灾后“更好的发展”铺平道路。

医疗健康。主要集中在捐赠药品等医疗物资上。而援建卫生室和医院等实体建筑，则归为“建筑物和安置”组群。捐赠用于防疫消杀的药品，则归为“环境卫生”组群。

物流和通信。当灾害发生时，灾区的物流能力往往急剧下降，同时为了保证生命救援通道的通畅，政府部门还会采取交通管制措施。而此时大量的社会捐赠物资涌入灾区，对物流的需求急剧上升。为了让这些物资及时送达急需的灾民手中，需要有专业的物流机构来应对这一重要挑战。从 2014 年鲁甸地震开始，已经开始有专业机构关注灾害中的物流问题。同时，灾区的紧急通讯对于开展救援至关重要，相关的专业企业曾在重大灾害中开展相关支持。

儿童保护。灾后对孤儿的助养一直是社会捐赠的一个主要方向，这源于公众容易对孤儿和大病儿童的困境有更强的同情心。另外一个可能的原因是，考虑到汶川地震对中国社会灾害捐赠的启蒙作用，汶川地震造成了很多震后孤儿和残疾儿童，因此资助孤儿、留守儿童、大病儿童等成为灾后援助的习惯。同时，一些社会组织在过渡安置阶段采取增进儿童福利的措施，保护灾后的儿童身心健康以及人身安全，比如建立临时的儿童活动中心并开展服务等，已经成为这些机构开展灾后响应的一致行动。还有一些专门以服务妇女和儿童为宗旨的社会组织，重点关注的灾区人群是女性和儿童，而且主要集中在提供女性和儿童专有的物资，比如女性用品和儿童食物或其它生活所需。对于灾后更容易出现的家庭暴力（主要是针对女性和儿童）则关注较少。

社会性别。实际上大多数中国基金会在灾害应急响应时，很少将社会性别即不同性别人群的不同需求列入差别化考虑。但是对那些以妇女儿童为主要帮扶群体的基金会，则总会根据机构行动惯例，在灾害发生后将资源主要向女性和儿童倾斜，且主要行动大多仅限于提供女性卫生用品，且和儿童关爱项目一并执行。

教育。教育一直是中国社会捐赠的传统领域和获得最多捐赠资金的领域之一。在灾害捐赠中，捐赠人沿袭了这一传统，大量捐赠人习惯于为灾区的学生发放助学金、奖学金，以及为灾区的教师发放慰问金、优秀教师奖金、工作和生活补助等。很多以青少年为服务对象的社会组织，针对学生和教师的募捐活动是灾害响应的一致行动。由于对学生的支持经常与儿童保护项目交叉或重复，在此对儿童资助生活费一般视为儿童保护，如果明确为助学金，则视为教育组群。如果同时支持，由于这一类项目的目的主要是保障受灾儿童继续接受教育的权利，因此一般视为教育组群。还有一类支持教育的常规项目是向灾区学校捐赠图书。

其他弱势群体。汶川地震造成了很多残障人群，因此社会捐赠一直会关注灾害中的残障人群的生活保障以及生存技能发展。随着养老议题越来越被关注，也开始出现对灾区老年人的服务。其它还有对灾区的特殊困难户给予专门的补助。还有少数资助受灾害影响的农民工或者少数民族人群。

环境卫生。自从汶川地震以来，有社会组织在与国际组织合作共同救灾中，开始在灾区开展防疫消杀工作，这成为之后的灾害响应中一个重要行动选择。也有一些社会组织通过逐步了解人道行动的国际标准，会在灾后的安置区设立清洁厕所、净水设施，以保持安置区的环境卫生，防止灾后的疫病发生。

精神和文化。对灾区人群的心理关怀也是从汶川地震开始的。在此之后，比较重大的灾害，一般会有相关的专业机构提供心理抚慰服务。有一些社会组织会在安置区组织一些以振奋社区精神和情绪的娱乐或者文化活动，还有一些捐赠方会在灾区组织文艺演出等活

动。还有捐赠人或者社会组织会重建在灾害中被损坏的宗教活动场所，比如寺庙或者教堂等，或者修建其它与当地文化相关的纪念性建筑以及其它满足精神需求的纪念场所或社区活动场所，例如汶川地震后修建用地震碎石铺设的纪念广场。

生命救援。许多民间救援队总是在灾害发生的第一时间赶往灾区开展生命救援。虽然很多时候民间救援队的装备和技术在特大地震灾害中难以承担生命救援这样专业的工作，但是他们也会积极参与人员安置转运，协助紧急分发生存物资，有时候也会为国家专业救援队提供一些协助工作。尤其在洪灾中，他们在受困灾民的安置转运和营救中，发挥了很多作用。在2018年中国应急管理部成立后，民间救援队如何在灾害中发挥作用，也是政府部门重点关注和积极支持的领域。

协调。在灾害响应中，还有许多并不是直接为受灾人群服务或者捐赠修建住所和物资等行动，而是为了支持那些直接提供服务的人或者组织，比如支持救灾队伍和志愿者的日常开支或者工作开支，为前往灾区开展工作的人购买保险，支持其它组织或者志愿者发起的信息平台或者沟通协调的工作网络，进行灾害需求评估，支持非定向费用用于救灾项目的管理费、宣传费、工作物料开支等。还有一些专业技能的志愿者，义务提供专业支持，比如律师、建筑师、社工、灾害报道等。另外还有机构支持与灾害议题相关的研讨会、研究项目、出版物等。

防减灾教育和设施。对一些将灾害响应作为机构战略的社会组织来说，会尽力筹资开展防减灾领域的行动。虽然这部分的资金往往是最难筹集的，但是自从汶川地震以来，一些社会组织一直在坚持推动在学校和农村社区层面的防减灾教育和应急演练和培训项目，有时候这些项目经费来自某些重大灾害的筹款。另一个容易获得支持的防减灾设施是为了应对干旱灾害而修建水窖、人畜饮水工程等。

动物权益。对于灾区居民来说，有些动物对家庭来说是生产资料 and 重要财产，或者扮演着家人一般的亲密角色，因此灾后社区的动物福利一直是国际经验中的重要内容。但是对于中国的基金会来说，这方面的工作几乎为零。但是在对数据库的分析中发现，也有一些专项项目用于支持灾害中的搜救犬。作为一个值得关注的灾害响应时关注的方向，专门列入行动组群。



工 作 组：黄可欣 乔可欣 王龙玺

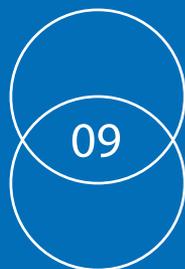
校 对：马里千

设计排版：马志新

内部刊物，仅供交流

版权所有，请勿盗用

公益领域通识



灾害风险管理



三一基金会
SANY FOUNDATION