南都灾害救援与灾后重建工作报告

2011年6月30日

林红、杨宝

08年以来南都的救灾工作及其范畴较好地遵循以下原则

- **仅限于中国大陆地区，主要响应突发的、造成人员转移安置的自然灾害**
  - 但不排除在理事会的批准下，向港、澳、台及境外地区提供资金的援助
  - 响应地震、泥石流、水灾、飓风等灾害；只关注但不响应如旱灾、区域流行病等灾害
- **以推动民间自组织解决问题为核心，而不单纯以解决灾区的问题为终极目的**
  - 只资助民间组织。鼓励NGO伙伴与政府合作，但不要依附政府；
  - 不直接操作任何项目。充分尊重NGO伙伴，激发他们自身的潜能；
  - 鼓励NGO在本土进行长期、专业的服务，充分动员本地资源。
- **发挥南都资金的“杠杆”作用**
  - 不支持硬件建设或物资购买，如盖房、修路、采购食品等；
  - 不支持大规模的或长期的医疗费或生活费，如伤残人员的手术费、贫困儿童的生活费等；
  - 着力支持NGO开展服务的人力成本和技术成本，鼓励以此为支点，去整合更多资源。

收到了不错的效果。但也面临一些有待解决的问题

- **取得了NGO合作伙伴的信任和好评**
  - “支持行政成本和软性服务”为救灾组织解了燃眉之急，催生和鼓励了一批民间组织
  - 目前与南都有良好合作关系的NGO伙伴很多都在四川、云南、青海等受过大灾的地区
- **救灾工作得到了秘书处和理事会的大力支持**
  - 1000万常设的救灾与灾后重建基金
  - 有1名专职人员负责救灾工作
- **面临的问题**
  - 如何找准南都在救灾工作中的定位，并平衡愿景与NGO的实际能力水平、南都人力资源等限制的冲突？
  - 如何制定资助方向和原则来引领救灾NGO组织的发展（尤其是在512三周年之际）？
  - 如何能够更为有效地、系统地评估南都救灾工作的成果？

为寻找解决方案，救灾小组展开了一系列的调研活动

专家访谈：

- 张强（北师大社会发展与公共政策研究所）： 介绍政府救灾应急策略和方向
- 张伟（泓德中育主任）：介绍本土NGO救灾经验
- 岳耀（美慈救灾项目经理）、陈一梅（美慈中国区主任）： 介绍美慈在中国的救灾工作和国际经验
- 乔栋（友成基金会救灾中心负责人）：介绍友成的救灾策略和实施情况

过往项目案例及实地考察：

- 人大512项目评估报告
- 2011年4月人大512项目评估实地考察
- 2011年5月中旬NPI项目考察

报告会、研讨会（2011年5月）：

- 扶贫基金会“众人的力量”汶川救灾工作报告会
- “乐施援助，重建有我”5·12三年纪 乐施会地震救援及重建经验分享沙龙
- “5·12三周年论坛”—政府主导与社会参与 基于社区的灾后重建
- 中山大学社会与公民发展中心“灾后社区重建：社会工作与社会管理研讨会”

文献资料：

- 台湾、日本地震救灾经验
- 512办公室编辑的灾区访谈录《灾区行》

首先来看看NGO在救灾中做了什么？

红字：NGO的长项

	减灾防灾（平时）	紧急救援（~72小时）	过渡安置（~2个月-2年）	灾后重建（~1年-10年）
目标	培养自救能力	生命救援	基本生活恢复	社会形态修补和重建
直接服务	• 减灾防灾知识传播 • 社区自救能力训练及防灾排患行动动员	• 物资运输发放 • 医疗志愿者服务 • 心理陪伴	• 基本生活服务 • 支教助学 • 社区（文体）活动 • 心理陪伴 •卫生防疫避灾培训 • 法律援助 • 过渡房修建	• 社区发展， 社工服务 • 生计发展， 就业支持 • 文化修复 • 生态建设 • 心理援助
支持性工作	• 救灾NGO网络搭建和能力建设 • 灾害多发区的少量救灾物资储备	• 搭建在地救灾协调工作平台，包括灾情和需求调查和发布；志愿者协调；资源分配等 • 志愿者招募、培训 • 其它资源募集 • 救灾技术研究	除“紧急救援期”工作外，还包括对灾区的状况分析，和对重建规划建议	• 专业技术支持 • 调查研究救灾技术 • 信息分享、经验总结交流推广

然而，针对NGO参与救灾工作，各方存在很多困惑

问题和困惑：

政府：

1. 受到条块化分割、权责不清的局限，影响响应时；政策一刀切，忽略个性化需求等问题，本来NGO是可以帮助拾遗补缺的
2. 但搞不清楚NGO在做什么，往往恐慌性性管制
3. 对灾害的经济损失可能尚有评估，但对“社会损失”完全没有评估，因而看不到这方面工作的价值

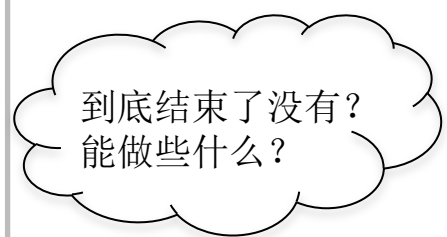
NGO：

1. 凭直觉回应需求，但不清楚自己的价值和发展方向
2. 陷入怪圈：灾前无资源支持，无法突破专业化的瓶颈；灾时起不到作用，更得不到资源支持
3. 缺乏筹码，如何与政府良性互动？

基金会：

1. 如何在政府的军事化救灾的过程里充分发挥民间资本的作用？
2. 现有的NGO能力微弱，到底能发挥什么作用？
3. 基金会自身人力资源的限制和灾难频发之间的矛盾

举例

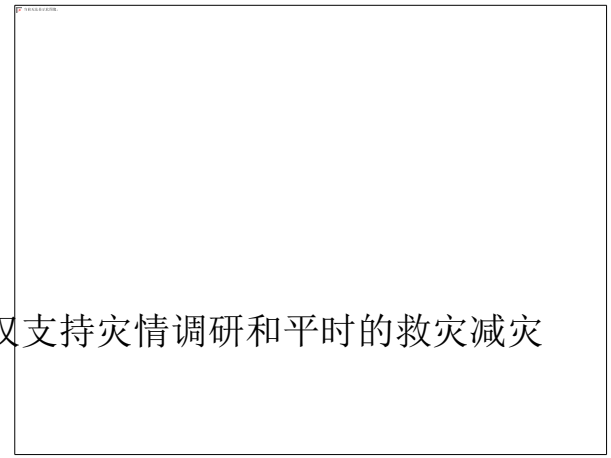


尽管如此，政府目前的举措和动向对于NGO而言仍然是黄灯状态，因而存在机会

- **现状和发展趋势**
  - 目前“减灾委”和国务院下属的“应急办”并存、竞争，但希望找到协调各部门的机制。
  - 未来希望从技术、政策、法制三方面提高国家的应急能力，铺设多级救灾应急中心，在其服务半径内能有效调动社会响应机制
  - 目前正在倡导“安全社区”(resilient community)，并鼓励各地方做风险治理的社会创新示范工程
  - 意识到除了硬件和技术的投入，还应该关心社会损失的弥补，否则会导致社会不安定，但尚不清楚如何去做
- **黄灯状态：NGO有机会，但不明朗**
  - 进入社区，协同政府做试点
  - 搭建支持系统、平台，让政府（多个部门、多个级别）与研究、企业合作

基金会中有的尝试较为积极进取的战略 定位，如：友成*

- 关注紧急救援——“第一时间、第一现场、第一需求”
  - 主要关注紧急救援和平时救灾能力建设，响应全国范围内3级以上灾害
  - 分管领导甘东宇，现有3个全职员工，2个实习生；每年的预算在200万左右
  - 口号有感召力、可测量，但在操作层面需要大量人力、物力、和技术的投入
- **协调NGO救灾工作，代表NGO与政府合作，并引入企业和志愿者资源**
  - 试图解决以下问题：
    1. NGO救灾时出现物资重复发放或遗漏、难以大规模动员志愿者、因工作方式不当加剧干群矛盾等
    2. 政府无法深入社区，满足个性化需求
    3. NGO得不到政府信任，让政府觉得社会力量不可管理
  - 试图与陕、川、云、贵的资深有救灾经验的NGO签订协议，发展以友成为首的树形体系，但还没有得到NGO的信任和支持
  - 与当地地震局密切合作
- **困惑**
  - 不清楚NGO在救灾中到底能起到什么作用，应该如何支持（目前仅支持灾情调研和平时的救灾减灾能力建设项目）



* 采取相似战略的还有壹基金

有的将救灾工作吸纳到其传统业务，以期便利管理，控制救灾的单项投入及风险，如：乐施会

- **关注灾后重建：以小基建为切入点，帮助恢复灾民生计，增强社区参与和自我管理的能力，与该基金会的发展项目与“助人自助、对抗贫困”的宗旨有效结合**
  - 灾后重建期为2008－2013
  - 小基建包括道路、桥梁、学校、储水库、水利设施等，为未来的生计发展奠定基础
  - 成熟模式：与政府部门、民间团队密切合作，深入参与监督管理过程

- **截至2011年3月的救灾简况**
  - 投入～1.22亿港币；172个项目，覆盖200个社区80万人；其中131个项目与政府合作，16个与本土NGO合作，7个与研究机构合作，18个自主实施
  - 与国务院扶贫办签订合作框架协议，确定三年内在80个贫困村投入8000万进行灾后重建，几乎每个村100万主要用于小基建和生计发展
  - 2008年6月设四川办公室，总共约有十几名工作人员

有的随资源、机遇做事，没有整体规划和策略，但有个别项目也取得了不错的效果，如：扶贫基金会

- **没有策略：在救灾的各个阶段有不同类型的项目，三年后纳入正常业务**
  - 投入资金和物资共4.87亿；已执行的物资发放、永久性学校建设、农村社区生计发展项目、心理干预项目、孤儿救助项目、小额信贷项目等20多个项目遍及四川、陕西和甘肃3个省23个（地级）市的83个县，项目受益人数超过158万
  - 试图做救灾模式创新

1. 领域：如营养餐、爱心包裹项目
2. 手段：如小额信贷
3. 可持续机制（生计项目）：如民乐村，尝试成立养殖、种植合作社。（但不能盈利并产生很多矛盾）

  - 北师大教授韩俊魁带领学生做了项目评估，基本肯定了扶贫基金会的救灾项目，但也给出了有建设性的意见

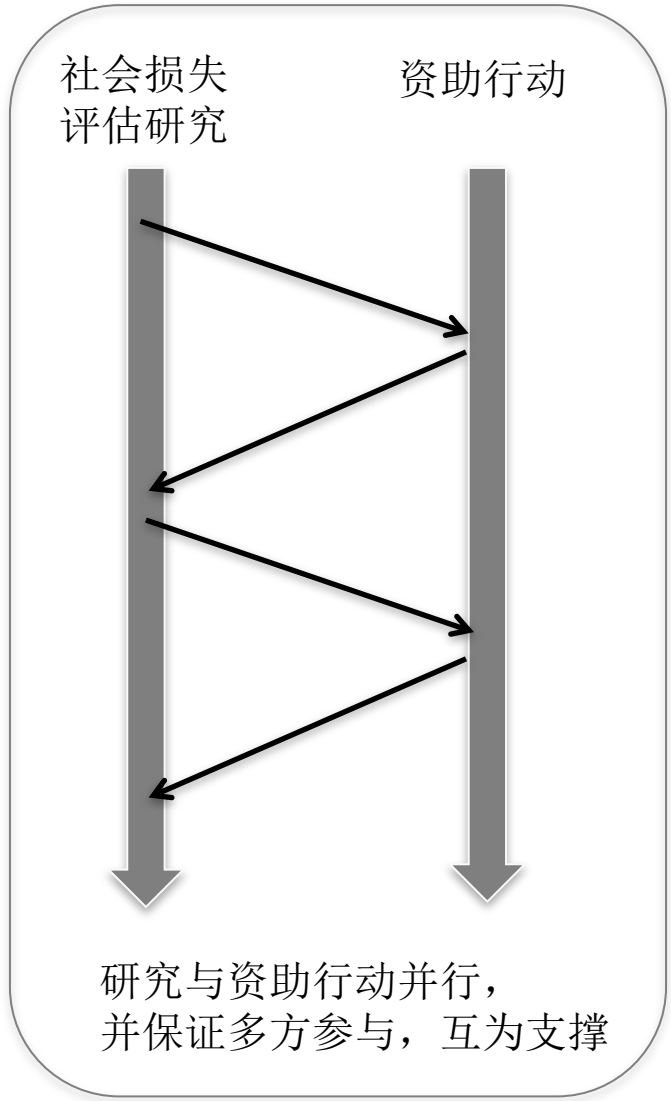
根据以上调研，我们看到了一个南都救灾战略定位的机遇，同时也有利于解决该领域各方面的困惑和问题

1. 支持“社会损失评估”研究和适合NGO的干预行动，条件成熟时形成以此为核心的救灾战略

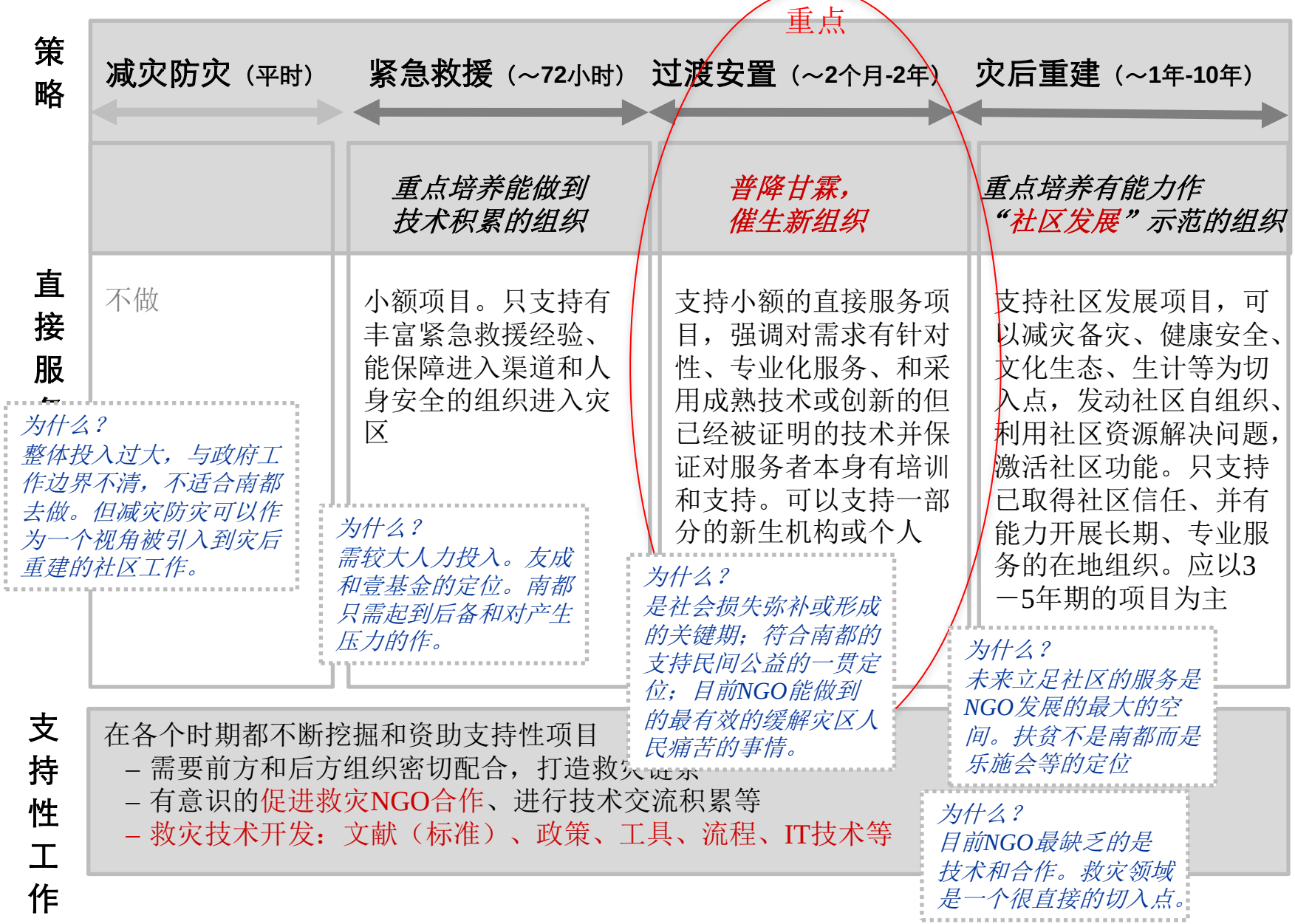
1. 抛出“社会损失”的概念，引导不同的学术团体、行动研究者进行研究和定义，争取使学者、政府、NGO、企业等多方达成一些共识
2. 一旦对“社会损失”有所界定和共识，将使政府意识到有一部分损失必需要依靠NGO来弥补；使NGO“有名有份”，更明确自己的价值和发展方向；使基金会能找准自己的定位和资助政策
3. 通过明确的战略定位，实现在有限的人力资源条件下的高效、高质量资助

2. 在形成战略之前采取“无悔”资助行动

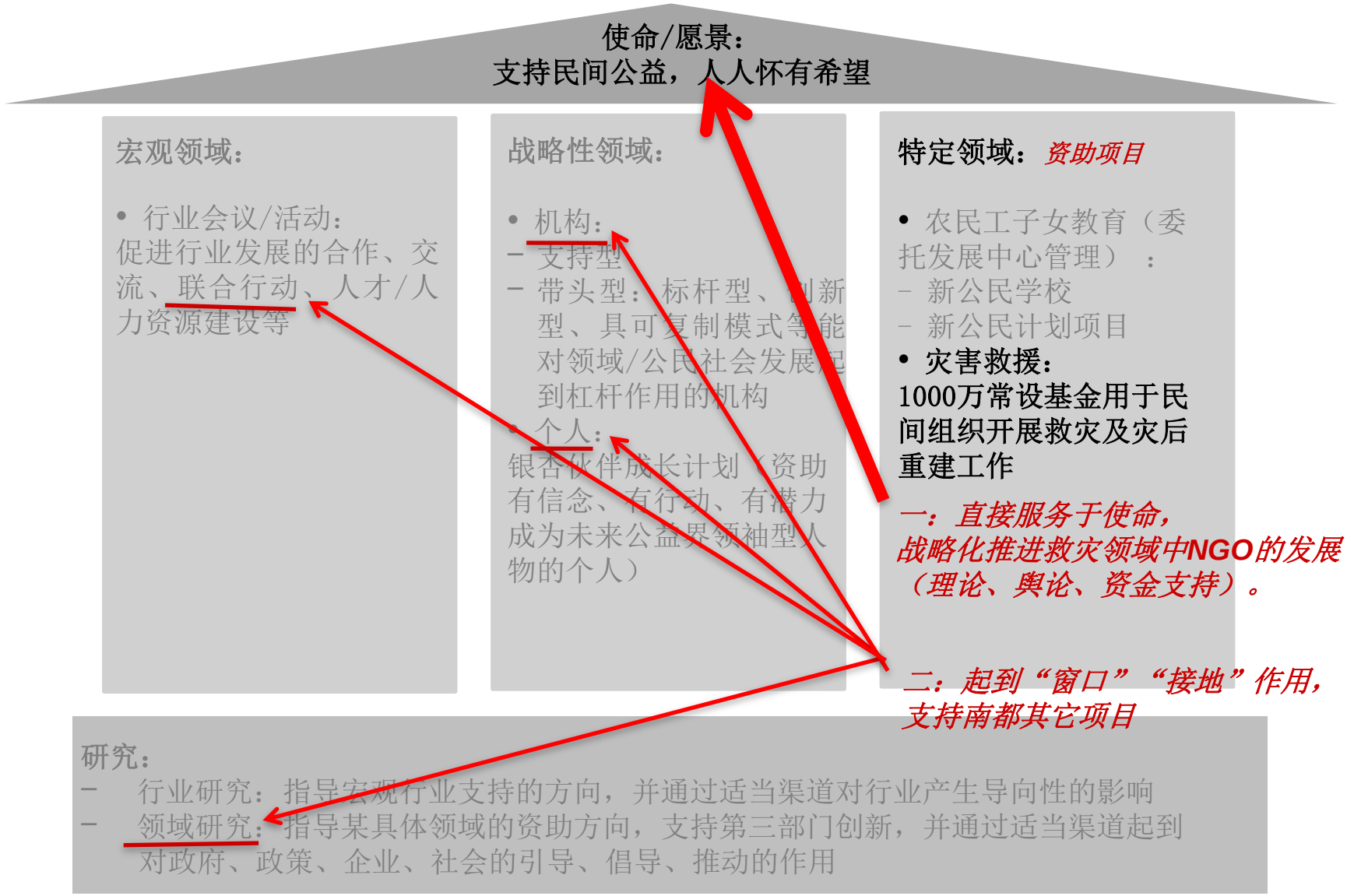
1. 目前NGO凭直觉进行的一些活动正是在弥补“社会损失”，因此南都在继续保持基本工作范畴和原则的基础上：
2. 聚焦过渡安置期的软性服务，催生民间组织；
3. 鼓励在灾后重建期，NGO以社区为基础，开展弥补社会损失提升社区能力的示范项目；
4. 鼓励在各个时期，NGO的合作、经验总结、技术传播



南都的“无悔救灾策略”可以在·一定程度上聚焦



预期的以减防、修复社会损失为核心的南都救灾战略将在南都总体战略框架中发挥不可或缺的作用



2011上半年的救灾工作总结

- **2011年1月－6月（过渡期）**
  - 积极应对新发生的3级以上灾害，如盈江地震、望谟水灾、四川6.16水灾；
  - 持续关注玉树、舟曲的灾后重建工作，但重点放在四川灾区（由于在灾区工作的NGO减少和南都的救灾策略不清晰，申请总数非常少）
  - 与中国扶贫基金会联合招标NGOs参与512灾后重建项目，招标总资金500万，南都资助6%的项目执行费用。此合作的意义在于：解决公募基金会招标面临的实际困难，撬动公募基金会资源用于草根组织。
  - 调研救灾工作策略

- **团队建设（过渡期）**
  - 4月份新增0.5个项目官员，进行工作交接培训
  - 梳理过往救灾案例，做为初级评审工具的基础

2011年新审批项目	**项目（个）**	**金额（万）**
四川地震	2	18.6
盈江地震	2	8.3
日本地震	1	15.0
2011年水灾	1	4.2
合计	**6**	**46.1**

*2011年前审批的项目中还有13个未结项

2011.6-2012救灾工作计划

• 目标

– 推进“灾后社会损失评估”研究，并以阶段性的成果指导救灾项目；

– 继续积极鼓励NGO应对新发生的3级以上灾害，和总结救灾经验、传播救灾技术；

– 通过梳理过往案例和管理好已有项目，形成基金会救灾项目的审批、管理工具

• 计划

招标项目类型	举例	下一步工作
灾后社会损失评估研究	1. 大众流域“灾害社会影响评估”研讨会	• 继续与学者讨论研究框架和物色合适的研究项目：于晓刚（NGO）、张伟（NGO）、孙君(NGO)、游志斌（学者）、韩俊魁（学者）、张强（学者）等 • 用已有的思路引导NGO项目，测试“弥补社会损失”的概念的可操作性
灾后重建期直接服务	1. 彭州白水河新家园计划 2. 都江堰	• 制定评审标准 • 发布项目招标指南（与传播部合作） • 预计2011年支持～5个项目
支持性项目	1. 西南联合救援盈江会议、 2. 绿十字灾后农村规划经验总结项目	• 根据项目官员对情况的了解和精力状况，邀请申请 • 没有预期的数量要求

谢谢支持！