



# 乐施会人道救援 工作经验分享报告

# 关于乐施会

乐施会是独立的国际发展及人道救援机构，致力于消除贫穷及导致贫穷的不公平状况。乐施会在世界各地以多元方法解决贫穷问题，包括推行社区可持续发展项目、人道救援及灾害防治工作、本土及国际政策倡导等。香港乐施会于 1976 年成立以来，已在全球 70 多个国家 / 地区开展工作。香港乐施会是乐施会国际联会的创会成员，乐施会国际联会的 17 个成员机构在全球 94 个国家开展工作。

报告编著：乐施会

鸣谢评估专家冯瑞安对本报告的贡献

出版时间：2013 年 4 月

# 目录

2	前言
4	一、背景分析
4	1. 自然灾害概况
4	2. 政府的灾害救援工作
6	3. 民间组织灾害救援工作
7	二、乐施会灾害救援工作概况
7	1. 资金投入及来源
8	2. 乐施会灾害回应原则
9	3. 不同省份的救援工作
10	4. 不同灾害的救援工作
12	5. 救援手法及物资种类
12	6. 合作伙伴种类及资金量
15	三、救援经验分享
15	1. 因灾制宜 满足灾民基本需求
16	2. 救援过程注重多方参与
17	3. 关注弱势群体及少数民族的特殊需求
18	4. 关注女性灾民的特殊需求及参与
19	5. 积极拓展并建立伙伴关系
20	6. 灾害救援兼顾高效与专业(回应原则、决策机制及审批程序、物资采购)
21	7. 灾害救援工作注重问责性(备灾仓库、物资发放及监督、财务管理及审计)
23	8. 参照国际标准
24	四、灾害救援的反思和建议
25	五、附录：乐施会人道救援项目伙伴名录

# 前言

---

2006 至 2011 这六年间，是中国社会快速变化的六年，社会生产力和综合国力、人民生活水平和社会保障水平、国际地位和国际影响力都有显著的提高。然而，就在这六年里，中国内地经历了大大小小的自然灾害，包括地震、旱灾、洪涝、冰冻灾害、台风等，每年的受灾人次约 4.43 亿，总的经济损失超过 2.7 万亿元人民币。

作为国际发展和人道救援机构，这也是乐施会在内地开展灾后救援工作非常繁忙的六年。2006 年初，乐施会制定 2006—2012 在内地开展工作的六年战略规划，其中一个策略目标是开展灾后紧急救援项目，在受灾贫困社区，通过参与式的紧急救援，回应受灾弱势人群的迫切需求，减轻灾害对他们的影响。在策略目标指导下，2006 年 4 月至 2012 年 3 月，乐施会共投入 7024 万元，进行 183 个灾害紧急救援项目，超过 139 万人直接受益，其中包括乐施会 5·12 汶川地震的紧急人道救援工作。乐施会汶川地震救援工作从 2008 年 5 月开始一直开展到 08 年的冬季，到 2009 年 3 月才正式完成。在此期间，乐施会共支持了 17 个项目，投入超过港币 2500 万元（人民币 2200 万元）帮助到三个省 125 个受灾社区中超过 63 万人次。这也是乐施会自 70 年代在香港成立之后，由机构的项目团队直接实施的最大规模的一次紧急救援项目。

乐施会每年在灾害救援投入资金平均约为 1170 万元。相对于政府的资金和资源，乐施会的力量是很有限的，为了能集中资源，乐施会根据贫困程度及机构的工作经验，划分了策略及非策略省份，并重点回应于策略省份的灾害。乐施会的策略省份包括云南、贵州、甘肃、广西及陕西，2008 年 5·12 汶川地震后，四川也纳入策略省份。六年里，乐施会基本回应了发生在策略省份的主要自然灾害。

在救援中，乐施会坚持把有限的救援资源集中投放在容易被外界忽略的农村贫困边远灾区，强调社区的参与性、关注弱势群体，少数民族，多元文化、社会性别、注重救援的时效性和效率、问责性、与当地政府及民间组织建立伙伴关系等原则。过去六年的工作中，我们确保受灾群众不同程度地参与到整个项目周期中，并优先照顾孤寡老人、妇女、五保户、特困户等弱势群体，尊重不同民族的文化需求；过去六年的工作中，我们特别关注社会性别平等，在需

求评估阶段就会有针对性地了解社区中女性的需求并跟进项目设计和执行；过去六年的工作中，不管灾情何时发生，乐施会的工作人员始终冲在人道援助的第一线，并通过与项目伙伴紧密合作，实施和推进项目，并在实践中共同提高在人道救援方面的能力和标准。在过去的六年中，乐施会在内地的人道救援方面的合作伙伴达 103 家，包括政府部门和民间机构，为内地社会组织参与人道救援的规模和能力也颇有贡献。

对于灾害的回应，乐施会的救援手法多种多样，包括物资及非物资的救援，如粮油食品、水、个人及卫生用品、临时住宿、生活用品、生产工具、建筑材料、现金、培训及心理辅导等，以尊重和满足不同受灾群体对救援工作的多元化需要。

乐施会的工作得到了各界的大力支持和帮助。借此机会，谨代表乐施会感谢国务院扶贫办，云南、四川、陕西、甘肃、广西、贵州、青海等省区的扶贫、民政、民委系统等部门，各地民间组织和社会团体的大力支持，以及香港捐款者的慷慨捐赠，并感谢同辈机构和媒体朋友的倾力协助。没有你们，乐施会不会有今天的成绩，这也是为什么，我们希望利用这份报告来分享我们的经验，反哺曾给乐施会帮助的大家，期待营造一种在讨论中共同进步的氛围。

未来充满未知和挑战，需要我们共同应对。全球气候变化导致的极端天气事件越来越多，人类面对的不可知的未来中，“灾害”不可避免成为关键词之一。除了在灾害发生时高效开展合作救援，如何做好贫困和脆弱社区及群体的减灾防灾工作？在“政府统一领导，部门分工负责，灾害分级管理，属地管理为主”的减灾救灾领导机制下，民间机构如何更好发挥作用？越来越多的民间力量参与紧急救援工作中，不同机构间如何更好地协调与沟通？这些都是需要我们进一步思考的内容。

贫穷与发展是动态的过程，人道救援工作也是动态的过程。中国是一个灾害多发的国家，未来的灾害救援工作仍然任务艰巨。乐施会会一如既往地开展工作，也希望与各界携手，共建美好未来。

余志稳 乐施会总裁

2013 年 3 月

# 一、背景分析

---

## 1. 自然灾害概况

中国为自然灾害多发国家，在 2006 - 2011 年期间，中国内地经历了大大小小的自然灾害，官方统计数字如图一：

从以上图表内的数据可看到，过去 6 年，每年的受灾人次大概是 4.43 亿人。2008 年的四川汶川特大地震把死亡失踪人数、紧急转移安置人次、房屋倒塌间数以及经济损失都大大推高。2010 年发生青海玉树地震，导致当年的死亡失踪人数等数字也相对较高。

2007 年 8 月颁布的《国家综合减灾“十一五”规划》中提到，中国是世界上自然灾害频发的国家之一，特点为灾害种类多、分布地域广、发生频率高及造成损失重。洪涝、干旱、台风、风雹、雷电、高温热浪、沙尘暴、地震、地质灾害、风暴潮、赤潮、森林草原火灾和植物森林病虫害等灾害都有发生。70% 以上的城市、50% 以上的人口分布在气象、地震、地质和海洋等自然灾害严重的地区。该《规划》提到，近 15 年来，平均每年因各类自然灾害造成约 3 亿人次受灾，倒塌房屋约 300 万间，紧急转移安置人口约 800 万人，直接经济损失近 2,000 亿元。此外，全球气候变暖对中国灾害风险分布和发生规律的影响是全方位及多层次的，各种各样的灾害将更频繁，影响将更大。

## 2. 政府的灾害救援工作

根据国家民政部公布的数字，2006 - 2010 年的自然灾害救助工作如图一，从数字可以看到，每年国家启动应急响应的次数约为 45 次，近年的救灾资金达 100 亿元以上如图二。

从政策及规划发展的角度，1998 年 4 月，国家颁布《中华人民共和国减灾规划（1998 - 2010 年）》，第一次以专项规划的形式提出了国家减灾的指导方针、发展目标、主要任务和具体措施。2007 年 8 月，中国政府颁布《国家综合减灾“十一五”规划》，明确要求地方政府于“十一五”即 2006 - 2010 年期间，将减灾纳入当地经济社会发展规划，及制定了中长期国家综合减灾战略目标，即：建立比较完善的减灾工作管理体制和运行机制，灾害监测预警、备灾、应急处置、灾害救助、恢复重建能力大幅提升，公民减灾意识和技能显著增强，人员伤亡和自然灾害造成的直接经济损失明显减少。

图一

年份	受灾人次 (亿人)	死亡 失踪(人)	紧急转移安置 (万人次)	农作物受灾面积 (万公顷)	绝收面积 (万公顷)	倒塌房屋 (万间)	经济损失 (亿元人民币)	主要灾害
2011	4.3	1,126	939	3,247	289	93.5	3,096	西南大旱灾、盈江地震、 南方洪涝
2010	4.3	7,844	1,858	3,743	486	273.3	5,340	西南大旱灾、玉树地震、 暴雨灾害
2009	4.79	1,528	700多	4,721	492	83.8	2,524	旱灾、华北暴雪、暴雨 灾害、舟曲泥石流
2008	4.78	88,928	2,682	4,000	403	1,097.8	11,752	南方冰冻灾害、
2007	3.98	2,325	1,499	4,899	575	146.7	2,363	旱灾、云南、盐津地震、 暴雨灾害、普洱地震、 雪灾
2006	无数据	3,186	1,385	4,109	541	193.3	2,528	热带风暴、暴雨灾害

(资料来源：2006、2007、2008及2009年的民政部民政事业发展统计报告，2010年社会服务发展统计报告，2011年4季度民政事业统计季报)

图二

年份	启动应急响应次数	救灾资金 (亿元人民币)	分发帐篷 (万顶)	救助人次(万)	帮助重建	维修损坏民房
2010	51	113.44	22	9000多	58.5万户	174万
2009	无数据	174.5	4.46	6553	无数据	无数据
2008	38	无数据	无数据	无数据	631.5万间	无数据
2007	49	79.8	5.875	无数据	150.3万间	无数据
2006	40	49.4	无数据	无数据	142.6万间	无数据

(资料来源：2006 - 2009年的民政部民政事业发展统计报告、2010年社会服务发展统计报告)

中国实行“政府统一领导，部门分工负责，灾害分级管理，属地管理为主”的减灾救灾领导体制。在国务院统一领导下，中央层面设立国家减灾委员会、国家防汛抗旱总指挥部、国务院抗震救灾指挥部、国家森林防火指挥部和全国抗灾救灾综合协调办公室等机构，负责减灾救灾的协调和组织工作。各级地方政府成立职能相近的减灾救灾协调机构。在减灾救灾过程中，注重发挥军队、武警、民兵组织和公安民警的作用，也注重发挥人民团体、社会组织及志愿者的作用。

无疑，2008年5月12日发生的四川汶川特大地震对促进中国政府进一步加强减灾防灾工作起了比较大的作用。从2009年开始，每年的5月12日被定为国家“防灾减灾日”。在汶川大地震一周年之际，国务院新闻办公室发布《中国的减灾行动》白皮书，介绍中国减灾事业的发展状况以及中国政府和人民为减灾所做的努力。2011年4月，民政部修订了《民政部救灾应急工作规程》。国务院办公厅也于2011年10月发布《国家自然灾害救助应急预案》的修订本，制定了更明确的应对突发重大自然灾害救助体系及运作机制。

2011年11月，国务院办公厅印发《国家综合防灾减灾规划（2011 - 2015年）》，规范“十二五”期间的防灾减灾工作，具体规划目标如下：

1. 基本摸清全国重点区域自然灾害风险情况，基本建成国家综合减灾与风险管理信息平台，自然灾害监测预警、统计核查和信息服务能力进一步提高；
2. 自然灾害造成的死亡人数在同等致灾强度下较“十一五”时期明显下降，年均因灾直接经济损失占国内生产总值的比例控制在1.5%以内；
3. 防灾减灾工作纳入各级国民经济和社会发展规划，并在土地利用、资源管理、能源供应、城乡建设和扶贫开发等规划中体现防灾减灾的要求；
4. 自然灾害发生12小时之内，受灾群众基本生活得到初步救助。自然灾害保险赔款占自然灾害直接经济损失的比例明显提高。灾后重建基础设施和民房普遍达到规定的设防标准；
5. 全民防灾减灾意识明显增强，防灾减灾知识在大中小学生及公众中普及率明显提高；
6. 全国防灾减灾人才队伍规模不断扩大，人才结构更加合理，人才资源总量达到275万人左右；

7. 创建5,000个“全国综合减灾示范社区”，每个城乡基层社区至少有1名灾害信息员；

8. 防灾减灾体制机制进一步完善，各省、自治区、直辖市以及多灾易灾的市（地）、县（市、区）建立防灾减灾综合协调机制。

将该规划跟之前的“十一五”规划做出比较会发现，新的规划更加强调“防灾”工作，而对相关工作也提出了更高的要求。具体来说，在自然灾害发生后受灾群众得到初步救助的时限从之前的24小时提高到12小时之内。“全国综合减灾示范社区”的数量，从“十一五”规划期间的1,000个，提高到5,000个；城乡社区的灾害信息员，从原来的“95%以上城乡社区有1名灾害信息员”增加到“每个城乡基层社区至少有1名灾害信息员”。此外，规划也强调增强全民的防灾减灾意识及明确提出了全国防灾减灾人才队伍的人数要达275万人左右。

在面对重大的自然灾害时，中国政府均能迅速动员政府人员、公安、武警及军队等来回应灾害，效率也是非常高的。

### 3. 民间组织的灾害救援工作

在过去的10年里，民间组织的发展迅速。据民政部的统计，社会团体的数字从2001年的12.9万个增加到2010年的24.5万个，增幅达90%。同期，民办非企业单位数量的增长达141%；2003 - 2010年期间，基金会的增长为130%。

这些数据反映的是广义的民间组织，而从事救灾、扶贫发展的民间组织只占其中一小部分。2008年的汶川大地震，对灾区造成极大的破坏，其后媒体的大规模报道让全国人民近距离地了解到灾区的信息。民间的力量被大大激发，大量的志愿者及各地的民间组织从全国各地进入四川对灾区进行不同形式的支援，之后也产生了不少新的民间组织。

乐施会在进行紧急救援工作时也亲身体会到朋辈机构数量的增多，如四川巴中市9.18暴雨灾害紧急救援项目，除了乐施会之外，另外至少有8家国内、国际机构在当地进行紧急救援及灾后重建工作。

## 二、乐施会灾害救援工作概况

2006年初,乐施会制定2006-2012在中国内地开展工作的六年策略规划,策略目标之一即是开展灾害救援项目:在受灾贫困社区,通过参与式的紧急救援,回应受灾弱势群体迫切需求,减轻灾害对他们的影响。在这策略目标指导下,乐施会在灾害紧急救援工作中投入大量的资源,并以多种多样的方式回应了灾民的需要,一定程度上减轻了灾害对其影响。

### 1. 资金投入及来源

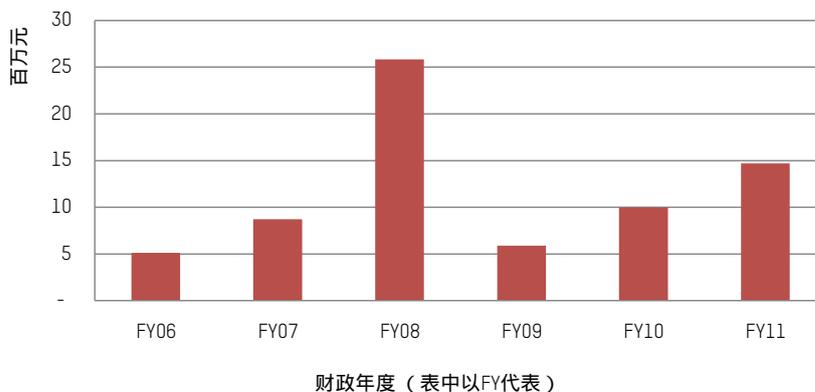
从2006年4月1日到2012年3月,乐施会共审批及执行救援项目183个,投入资金共为7,024万元,项目受益人次超过139万人。详情可见以下图三:

图三

财年	投入金额(人民币)	受益人次(直接)	项目个数	平均项目投入(元人民币)
06 财年	5,104,380	83,014	19	268,652
07 财年	8,708,932	179,181	31	280,933
08 财年	25,843,514	662,904	35	738,386
09 财年	5,899,405	119,819	35	168,554
10 财年	9,972,483	157,156	29	343,879
11 财年	14,714,986	197,811	34	432,794
总计	70,243,699	1,399,885	183	383,845

财年是指当年4月1日至翌年3月31日,下同图四:

图四: 06-11 财年投入紧急救援资金量



说明:

以上数据只包括灾后紧急救援项目,未有包括社区重建项目。

投入金额为该183个项目的预算总和减去截至2012年2月的项目剩余退款,并不包括2006财年之前审批项目于2006财年及之后年度的支出,及包括该183个项目可能于2011财年之后的支出。

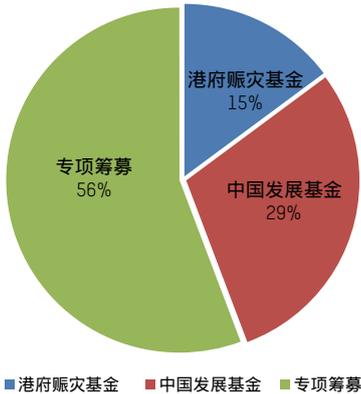
由于 2008 年发生了汶川大地震，2008 财年的总体紧急救援资金大大提高至约 2584 万元，其中 84% 是用于受汶川地震影响的四川、甘肃、陕西三省的救援项目。

乐施会在中国的紧急救援项目资金主要有三个募款渠道：主要向香港公众筹募的 1) 针对个别自然灾害的专项基金和 2) 乐施会中国发展基金，以及 3) 向香港特区政府申请的赈灾基金。

针对影响比较大的灾害，比如 5·12 汶川地震，乐施会发起专项募捐活动。针对一些规模及影响较小的灾害，乐施会不一定会进行专门募捐活动。在这种情况下，一般会使用机构内部的中国发展基金来回应。乐施会中国发展基金于 1992 年设立，旨在资助乐施会在内地的扶贫和紧急救灾项目。

香港赈灾基金由特区政府政务司司长办公室辖下行政署负责运作，当香港以外地区受灾时，用以迅速回应人道援助需求。

具体资金来源以及该资金用于不同灾害的分布情况可参考以下图表。如图所示，主要的资金来源是专项筹募活动，其次是中国发展基金，最后为港府的赈灾基金。



资金来源	用于不同灾害金额 (元)								
	总计	汶川地震	其他地震	旱灾	洪灾	雪灾	泥石流	雹灾	火灾
专项筹募	39,147,997	18,648,299	4,311,283	4,175,026	5,093,409	5,252,913	1,412,508	254,560	
中国发展基金(CDF)	20,690,168		1,540,330	8,351,255	6,820,270	1,226,081	1,051,511	1,442,395	258,326
港府赈灾基金(DRF)	10,405,534	3,160,000		5,064,600	760,985	618,233	801,717		
总计	70,243,699	21,808,299	5,851,613	17,590,880	12,674,664	7,097,227	3,265,735	1,696,955	258,326

在六年期间，乐施会为不同自然灾害进行募捐，共筹得超过 2.1 亿元，其中汶川地震的专项筹款共筹得超过 1.7 亿元。这些款项均用于相关灾害的紧急救援及灾后重建、发展工作中。

## 2. 乐施会灾害回应原则

乐施会灾害紧急救援项目的选点及回应原则是受灾严重、贫困、获得外部资源较少、当地政府积极配合等因素。为了能集中资源，乐施会根据贫困程度及机构的工作经验划分了策略及非策略省份，并重点回应于策略省份的灾害。

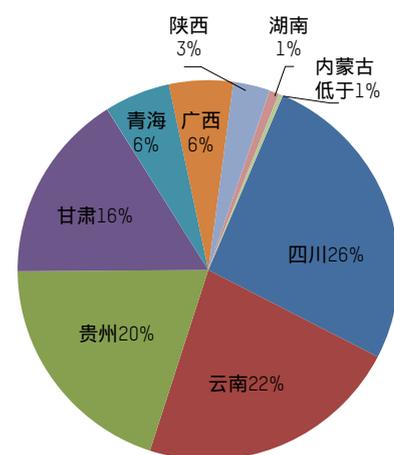
坚持这些回应原则，对保证乐施会的工作能关注贫困、弱势发挥了很大的作用。在工作中，乐施会根据具体情况对这几个因素做出综合判断。乐施会也会与伙伴沟通，以确保这些原则被执行。在选定了援助社区后，有些项目会再按照群众受灾及贫困程度来提供不同的援助。这样做，可以把资源更加集中的使用；但有些时候，伙伴及村民代表认为再进行分类会比较困难及容易引起村民的争议。在这种情况下，乐施会会尝试跟伙伴多作沟通，解释乐施会要求的原因，并寻求共识。

乐施会也不断进行对非策略省份的救灾准备。由于是非策略省份，乐施会在这些省份的从事紧急救援的合作伙伴和关系网络比较少，在出现突发的大型灾害时可能无法及时找到合适的伙伴以作回应，在这情况下，乐施会可能采取由机构内的项目团队直接实施项目的方式。同时，乐施会也正在探索开拓更多国家级的合作伙伴，以便在非策略省份合作展开救援项目。

### 3. 不同省份的救援工作

2006年4月至2012年3月期间，投入到不同省份的项目资金量由高到低依次为四川省、云南省、贵州省、甘肃省、青海省、广西壮族自治区、陕西省、湖南省及内蒙古自治区。其中，四川省、云南省、贵州省、甘肃省、广西壮族自治区及陕西省均为策略省份<sup>1</sup>，可见资金基本按规划向策略省份倾斜。青海省于2008年中之前仍为策略省份，在六年规划期间发生多起灾害，所以投入资金也不少，甚至比陕西省多；四川省则于2008年汶川地震后成为策略省份。总体来说，大部分资金是投入到项目省份的农村地区中进行救援工作。

1 策略省份主要是通过综合考虑不同省份的贫困程度、灾害发生的频繁程度以及乐施会在当地的工作基础等来确定。

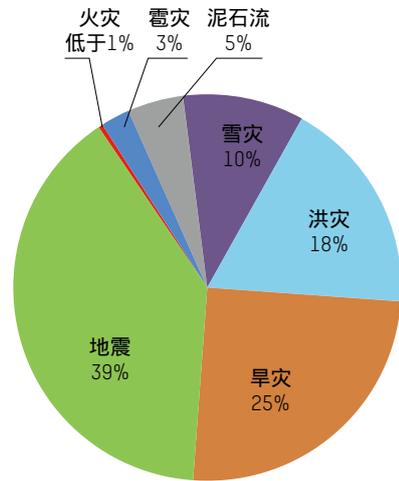


06-11 财年不同省份救援资金投入比例

省份	资金（元人民币）						
	FY06	FY07	FY08	FY09	FY10	FY11	总计
四川		306,007	15,837,654	496,090	575,677	1,166,439	18,381,867
云南	758,034	1,370,962	1,421,233	2,049,857	3,602,858	6,525,759	15,728,703
贵州	1,853,201	2,254,307	1,335,368	1,493,519	2,691,546	4,388,700	14,016,641
甘肃	1,300,676	2,817,949	6,601,554	537,937	110,137		11,368,253
青海	496,668	778,956	411,604	1,069,355	1,053,954	2,097,746	3,923,231
广西	448,679	542,241			834,565		3,810,536
陕西		319,845	236,100		1,103,746	536,342	2,196,033
湖南		318,665		252,647			571,312
内蒙古	247,123						247,123
总计	5,104,380	8,708,932	25,843,514	5,899,405	9,972,483	14,714,986	70,243,699

#### 4. 不同灾害的救援工作

在六年期间，针对不同灾害类型，乐施会投入的资金比例大小依次为地震、旱灾、洪灾、雪灾、泥石流、雹灾及火灾。其中，用于地震救援的资金达 2,766 万元，占总资金量的 39%，主要用于汶川地震的救援。除了汶川地震，乐施会项目主要针对的是旱灾及洪灾。洪灾其实和泥石流有直接关系，如果把两者合起来，旱灾的比例为 25%，洪灾的比例为 18%。详情可参考以下图表：



06-11 财年灾害资金投入比例

从以下表格可以得知，乐施会基本上回应了发生于策略省份的主要自然灾害。如前所述，四川省、云南省、贵州省、甘肃省、广西壮族自治区及陕西省均为策略省份；青海省 2008 年中之前仍为策略省份，湖南则并非策略省份。由于资源所限，在同等受灾条件下，乐施会会选择策略省份中比较贫困、外界援助较少的地区，特别是已经有伙伴网络的地方进行回应。

办公室	救援资金 (元)							
	火灾	雹灾	泥石流	雪灾	洪灾	旱灾	地震	总计
昆明		254,560	1,338,368	2,773,896	2,941,258	10,997,398	16,429,971	34,735,449
贵阳	258,326	949,660	714,820	1,657,730	5,312,628	5,132,628		14,034,472
兰州		492,735	912,721	2,665,601	2,856,219	1,460,855	5,336,930	13,725,060
成都			299,827		1,555,879		5,893,011	7,748,717
总计	258,326	1,696,955	3,265,735	7,097,227	12,674,664	17,590,880	27,659,912	70,243,699

年份	日期	灾害	灾害简述	有否回应	有回应的策略省份	有回应的非策略省份
2011	夏天	西南大旱	2011 年六月以来，中国西南地区遭遇历史罕见的特大旱灾，给群众生产生活造成严重影响。中国贵州、云南、四川、广西及重庆等西南地区省份受旱灾影象，约近 3,900 万人受灾，当中超过一千二万人及 600 万大型牲畜正面临食水短缺、农田受影响面积约 350 万公顷，经济损失超过 23 亿港币。	有	贵州、云南	
	6-9 月	暴雨灾害	四川、陕西、贵州等 9 个省	有	四川、陕西、贵州	
	3.1	盈江地震	云南盈江发生的 5.8 级地震已经造成 25 人死亡 250 人受伤 其中 134 人重伤。房屋倒塌 1039 户、3147 间，严重损坏 4994 户、22054 间，轻度损坏 7532 户、24950 间。	有	云南	
2010	5-7 月	暴雨灾害	2010 年贵州东南部、湖南中部、江西中南部、浙江中南部、附件、广东北部、广西东北部等地大暴雨。受灾人口达 1003 万人，因灾死亡 132 人、失踪 86 人、转移人口 86.2 万人，倒塌房屋 6.8 万间，直接经济损失约 145 亿元。	有	贵州、云南、陕西、四川	
	4.14	玉树地震	青海省玉树藏族自治州玉树县发生 7.1 级地震，遇难 2698 人，失踪 270 人。居民住房大量倒塌，学校、医院等公共服务设施严重损毁，部分公路沉陷、桥梁坍塌，供电、供水、通信设施遭受破坏。	有	青海	
	3 月	西南大旱	西南大旱 2010 年发生于中国西南五省市云南、贵州、广西、四川及重庆的百年一遇的特大旱灾。	有	贵州、云南、广西	

2009	冬春	旱灾	今年我国总体偏旱，而且旱情主要发生在粮食主产区，时间集中在作物生长关键期。冬小麦生产区年初出现了30年一遇的严重冬春连旱，局部地区旱情达50年一遇。河北、山西、安徽、江苏、河南等省旱情严重；内蒙古、黑龙江、吉林、辽宁、山西等国家商品粮主产区发生严重春旱和伏旱。8月末受高温少雨天气影响，江南、华南部分地区旱情迅速发展，许多江河和水利工程蓄水偏少2至4成，其中湖南、广西、贵州等省（自治区）旱情较为严重。旱灾造成人畜饮水困难，对农业生产影响较大，损失重于常年。	有	贵州、云南、广西	
	11月	华北地区灾害	北方地区先后出现暴雪过程，其中河北、山西、河南等地的降雪量和积雪深度突破历史同期极值，达到60年一遇，局部地区达到100年一遇。强降雪造成华北地区多条高速公路阻塞，民航航班延误，高峰期有2万多车辆受困，疏散滞留旅客和转移安置受灾群众达16万多人，大量蔬菜大棚和圈舍倒塌，灾区生产生活秩序受到严重影响。	没有		
	夏天	暴雨灾害	入汛后，全国先后发生30多次大范围、高强度的降雨过程。广东桃园3小时，甘肃玛曲80分钟，湖南深渡，四川米易6小时，广西泗维20小时降雨量均超过当地同期历史暴雨极值，重庆市50多个乡镇累计降雨量超过200毫米，第八号台风“莫拉克”导致浙江、福建等地出现强降雨，浙江九峰过程降雨量高达1242.2毫米，超过历史记录。大范围持续强降雨造成严重洪涝灾害，湖南、四川、重庆多次受灾，江西、广西个别县城和乡镇街道进水；甘肃、宁夏等西部地区因短时强降雨造成严重人员伤亡；特别是四川、甘肃、云南等汶川大地震灾区山洪灾害频发，导致崩塌、滑坡、泥石流等严重地质灾害，造成重大人员伤亡。	有	贵州、广西、四川、甘肃	湖南慈利
8.8	舟曲泥石流	甘肃甘南藏族以舟曲县“8.8”特大泥石流灾害中遇难1434人，失踪331人，累计门诊人数2062人。	有	甘肃		
2008	5.12	汶川地震	中国四川省汶川县发生在里氏8.0级特大地震，全国除了吉林省，黑龙江省，新疆维吾尔自治区外均有震感，共造成69227人遇难，374643人受伤，17923人失踪。	有	四川、陕西、甘肃	
	1-2月	华中雪灾	2008年1月10日，雪灾在南方爆发了，严重的受灾地区有湖南、贵州、湖北、江西、广西北部、广东北部、浙江西部、安徽南部、河南南部截至2008年2月12日，低温雨雪冰冻灾害已造成21个省（区、市、兵团）不同程度受灾，因灾死亡107人，失踪8人，紧急转移安置151.2万人，农作物受灾面积1.77亿亩，绝收2530亩，森林受损面积近2.6亿亩，倒塌房屋35.4万间，造成1111亿元人民币直接经济损失。	有	贵州、云南、广西、甘肃	湖南慈利青海玉树
2007	6至8月	旱灾	东北地区遭受严重夏旱。	没有		
	7.22	盐津地震	云南盐津发生5.1级地震，造成22人死亡。	有	云南	
	7月末	暴雨灾害	晋、陕、豫三省遭受严重洪涝灾害，6月上旬持续强降雨过程袭击南方七省，7月上旬四川连续遭受严重暴雨洪涝灾害。	有	贵州、四川、甘肃、陕西	
	6.3	普洱地震	云南普洱市宁洱哈尼族彝族自治县发生6.4级地震，造成的死亡人数为3人，受伤562人，逾百万人受灾，直接经济损失25亿元。	有	云南	
	3月	雪灾	历史罕见暴风雪和风暴潮袭击东北和华北地区。	没有		
2006	7.14	热带风暴	强热带风暴“碧利斯”、“派比安”、“桑美”登陆福建，浙、闽、皖、赣、湘、粤、桂等省（自治区）。	没有		
	5.25-6.19	暴雨灾害	浙、闽、赣、湘、粤、桂、渝、川、黔等9省（自治区、直辖市）因持续性、大范围强降雨发生严重洪涝灾害。	有	贵州、云南、广西、甘肃	青海门源及贵南

## 5. 救援手法及物资种类

针对受灾群体的不同需要，乐施会回应各种灾害的方式多样，包括物资及非物资救援。其中救援物资的种类如下：

种类	具体物资
粮油食品	大米、玉米、青稞、面粉、糌粑、酥油、挂面、食用油
水及饮品	抽水机、储水设备、运水及相关费用、水管、瓶装水、牛奶
个人卫生用品	衣服、内衣、妇女卫生巾、肥皂、香皂、牙刷、儿童毛巾、成人毛巾、漱口杯、喝水杯、指甲剪、梳子、花露水、药品、消毒药
临时住宿及生活用品	帐篷、彩条布、棉被、棉大衣、床垫、折叠床、双层床、蚊帐、驱蚊水、蚊香、炊具、水桶、储水桶、蜡烛
生产工具	犁、锄头
种子	脱毒马铃薯种子
建筑材料	青瓦、砖、水泥、钢筋
能源	煤炭、牛粪
其他	现金

（注：救援物资的统计主要从2008年汶川地震救援工作时开始。）

从物资的数量来说，发放数量最多的是大米、食用油、面粉、玉米等粮油食品及棉被、彩条布等保暖和临时安置用品。从品种上来说则涵盖多样，可以照顾到受灾群众的不同需求，包括特殊群体的需求，如妇女所需卫生用品及民族食品等。此外，乐施会也在探索现金发放是否可以成为救援手段，并积累了一定的经验。虽然现金的使用很难控制，但在灾区所在地市场没有被摧毁的情况下，可以灵活使用的现金能满足受灾群众的一些个别需求，亦让群众更加自主地重建灾后的生活。

除了物资发放，非物资的救援措施则包括心理辅导、技术指导及培训（如卫生培训）等。这些措施可以协助减轻灾害对受灾群众的心理影响，并激发群众积极性，进行生产自救及维护灾区卫生等工作。

## 6. 合作伙伴种类及资金量

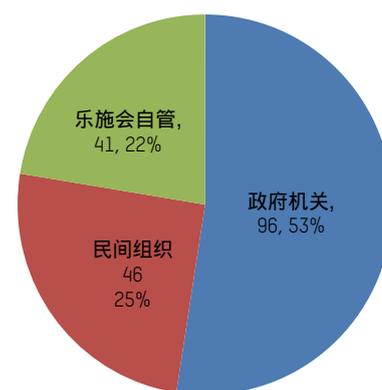
乐施会的一个重要工作原则是与当地组织及机构成为合作伙伴，并通过伙伴来实施项目。乐施会期望，通过项目实施并对伙伴的培训及协作，伙伴的能力得以提升，长远来说能持续成为促进当地发展的一个力量。

乐施会的主要伙伴有政府机关及民间组织。六年期间合作伙伴数量变化如下表：

伙伴类型	伙伴数量					
	06 财年	07 财年	08 财年	09 财年	10 财年	11 财年
政府机关	13	18	8	14	8	8
(其中新伙伴)	(0)	(17)	(5)	(10)	(3)	(6)
民间组织	3	6	4	5	8	8
(其中新伙伴)	(0)	(4)	(2)	(3)	(5)	(4)
总计	16	24	12	19	16	16
(其中新伙伴)	(0)	(21)	(7)	(13)	(8)	(10)

六年期间，乐施会逐步培养及支持民间组织伙伴参与到紧急救援工作中。上表显示，除了政府伙伴，乐施会也在不断增加培养民间组织的伙伴，每年均与新的民间组织伙伴合作。2006 - 2009 财年期间，政府伙伴的数量均比民间组织为多；2010 财年，民间组织的伙伴数量已经与政府伙伴持平。

六年期间，不同伙伴类型执行的项目数量可参考下表。从项目数量来说，政府机关合作完成的项目数量最大，其次为民间组织伙伴。在汶川地震救援期间，由于地震前四川不是策略省份，当地的伙伴网络很少，较多采用乐施会自管项目方式。自管项目虽然由乐施会项目团队直接实施，但过程中亦是得到当地政府和民间组织的协调及支持的。



06-11 财年伙伴项目数量及比例

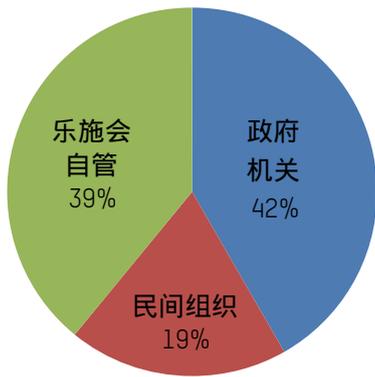
伙伴种类	项目数量									
	云南	贵州	甘肃	四川	广西	青海	陕西	湖南	内蒙古	总计
政府机关	33	27	5	6	20	3	1		1	96
民间组织	4	14	12	5		3	6	2		46
乐施会自管	15	3	8	12		3				41
总计	52	44	25	23	20	9	7	2	1	183

(注：项目数量并不等于伙伴数量，因一个伙伴可以执行多于一个项目。)

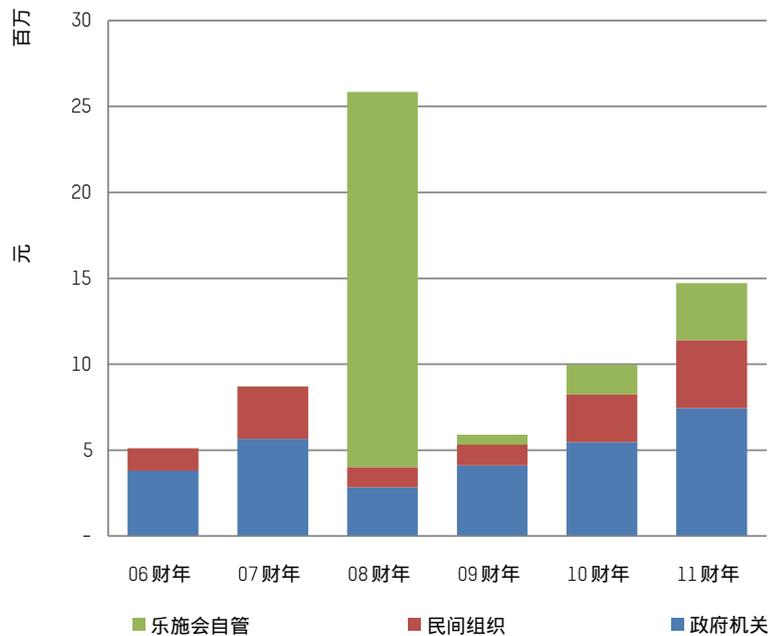
从资金量的角度，比例最大的是乐施会自管项目（主要是 2008 年汶川地震救援时发生），其次是政府机关及民间组织。详情可参考下表。

财年	项目资金（元）			
	政府机关	民间组织	乐施会自管	总计
06 财年	3,803,704	1,300,676		5,104,380
07 财年	5,659,309	3,044,317	5,305	8,708,932
08 财年	2,830,111	1,174,883	21,838,520	25,843,514
09 财年	4,107,704	1,213,712	577,989	5,899,405
10 财年	5,463,425	2,775,826	1,733,232	9,972,483
11 财年	7,441,619	3,966,639	3,306,728	14,714,986
总计	29,305,872	13,476,053	27,461,773	70,243,699

下图为不同类别的伙伴在不同年份的项目资金量。可以看到，2008 财年有很大量的乐施会自管项目，主要是针对汶川地震；当年政府及民间组织的项目资金量相对较低。除了 2007 财年间政府及民间组织的项目资金都比较大外，可以看到，通过民间组织实施的项目的资金量在逐年增加，符合乐施会促进民间组织发展的策略。



06-11 财年投入伙伴资金比例



## 三、救援经验分享

作为一家国际发展及人道救援机构，在救援中，乐施会坚持把有限的救援资源集中投放在容易被外界忽略的贫困农村边远灾区，并强调社区的参与性、关注弱势群体、少数民族、多元文化、社会性别、建立伙伴关系、注重救援的时效性和效率、问责性等原则。而这些原则正是乐施会多年来开展救援工作的经验所在。

### 1. 因灾制宜 满足灾民基本需求

【乐施在现场】2010年4月，青海省玉树藏族自治州玉树县发生两次地震，最高震级达到7.1级。地震发生后，乐施会迅速做出回应，对灾区的需求进行了调查。工作人员从灾区前线了解到，帐篷、棉被、食品等物资虽然已经陆续运往灾区，但一些最需要的人因特殊原因无法获得最需要的物资。因此，我们救援工作的关键是如何找到最需要的灾民，把灾民真正需要的物资发给他们。

朗杰在地震后暂住在结古公园的临时帐篷内，除了她和丈夫外，还有患心脏病的老母亲和只有9个月大的孩子。因为需要照顾母亲和孩子，郎杰不敢离开帐篷，不外出就意味着获得外部支援的机会降低，郎杰家庭现在仅有的物资包括方便面，大米等，都是当地寺庙给的。

除此之外，朗杰表现出很多结古镇灾民都存在的地震后遗症——心理恐慌。在回忆地震前的情景时，郎杰什么都想不起来，晚上会做噩梦，担心全家被压死。目前在灾区中极需要关注的弱势群体人群，包括家里有重伤的人、老人、孩子、仍未从家里亲人遇难的心理阴影中走出来的人们。她们往往无法外出，获得的资源少得可怜。

走访暂住在结古公园的家庭时，发现大家最普遍吃的是外地大量捐来的方便面，但从访谈中却发现大部分藏民吃不惯方便面，吃多了会不舒服。他们希望能够为他们提供糌粑、酥油等藏族人吃了三四十年的食物，对她们来说吃糌粑也更“方便”。

基于对前线情况的走访与摸底，乐施会通过跟本土民间组织

合作，寻找出最缺乏外部资源投入的社区；通过家访，寻找出最需要的人，提供给她们最合适的帮助。江源发展促进会会长仁青达哇说：“外地大量运来的方便面我们当然不会浪费，但更重要的是我们要给灾民提供更符合他们生活习惯的食物”。

朗杰心里虽然难过，但获得了食物等资源后，她放心了很多。她说：“因为活着的人不会挨饿。”我们在家访时不说再见，而是跟村民说“才仁（音译）”- 这是在玉树州本地常用的藏语，长寿的意思。这也是我们通过项目对玉树所有坚强的生命送上的祝福。

在实施紧急救援项目时，坚持以回应灾民迫切的基本需求为主。一般来说，会先满足最基本的需求，之后考虑其他多元的需求。针对不同灾害及受灾群体的需求，项目以多样的手法进行回应，包括不同种类的物资及措施。针对不同的回应方式有如下考虑因素：

- 回应地震：地震造成的损毁比较严重，包括房屋、农田、基建、牲畜、人员伤亡等。所以一般需要比较多种类的救援，包括临时居所建筑材料、临时学校、粮油食品、御寒、卫生及生活用品等。回应洪灾：洪水一般冲毁淹没村民的田地，所以回应多以粮食为主。
- 回应干旱：首先考虑水的应急供应，其次，考虑弥补灾民的粮食短缺。
- 回应凝冻：多以保暖为主，种子与牲口饲料也常常被考虑。
- 回应风雹：由于风雹发生时，常常毁坏庄稼，故多以粮油为主。
- 回应因各种灾害导致房屋损坏，会考虑提供临时居所与建筑材料、水与卫生、棉被、衣物、炊具以及生产必需品等。
- 如果灾情特别严重，人员伤亡较多，也会考虑心理辅导及干预

### 【乐施在现场】

在一般人眼中，干旱并不像其它灾害一样显得异常紧急，但是，历史上的重大自然灾害以干旱居多，20世纪10大自然灾害一半是干旱，其中3次发生在中国。继2009年夏末至2010年春发生百年不遇的干旱之后，2011年夏，贵州再次遭遇严重的夏季干旱，通常情况下，长期干旱才会影响引用水的供应，但是，由于严重的石漠化，缺水成为部分村寨的常态，乐施会在册亨县坡妹镇及庆坪乡各设置一个临时供水站，抽取河水解决两乡镇灾民的基本生活用水。同时为坡妹镇纳力村及庆坪乡秧亚村两个边远、重灾村的1496户5556人严重缺水的村民运送20天的清洁饮用水，帮助村民度过缺水危机。

## 2. 救灾过程注重多方参与

参与式一直是乐施会开展工作的基本方法，具体是指发展主体积极地、全面地介入发展进程或发展项目中有关决策、实施、管理和利益分享等过程。在紧急救援项目中，

尤其要注重伙伴、受助灾民等相关方的全面参与。

除了部分乐施会自管项目，救援项目基本上是通过伙伴来执行的，所以伙伴（包括政府机关、民间组织等）的参与是必不可少的。伙伴的参与可以让乐施会获得更多灾情信息，并与伙伴一起进行灾情考察、设计、执行及监督评估项目。

受灾群众的参与也体现在灾害救援项目从设计到执行的全过程。比如，乐施会在了解整体灾情及援助状况时，除了通过官方渠道，也重点在受灾社区倾听受灾群体的声音，据此及时调整救援物资的投放方向和种类，更好的满足灾区复杂多变的救援需求。

除了需求评估，受灾群众代表还全程参与救援物资采购询价、确定受益名单、社区公示、物资发放及监督评估的过程中。一般情况下，乐施会将项目受益人名单以醒目方式进行公示，并尽可能公示到自然村寨，并留下联系电话，根据群众的反馈意见来调整受助人名单，有的村镇反



2009年3月，乐施会回应丽江雪灾。图为乐施会救援物资发放的公示，每个村民都可以看到并参与物资发放的监督工作。

复调整过3次。总体来说，乐施会有意识地让项目信息尽量公开并提供群众反馈的渠道，保证群众的参与的机会。

### 3 关注弱势群体及多元文化的特殊需求

贫困程度是项目选点的原则之一。同等条件下，优先选择比较贫困的受灾村落作为回应对象。为了保证这一点，除了通过官方渠道了解整体灾情及受助状况外，前线救援人员会重点在受灾社区倾听灾民的声音，及时调整救援物资的投放方向和种类。

在盈江地震救援活动中，乐施会将救援物资的投放重点转向受关注不够、物资不足的受灾农场社区并增加投入灾区群众急需的彩条布，很大程度上满足了这些相对边缘群体的紧急需求。

其次，在具体的项目社区里，会特别关注弱势人群，优先照顾弱势群体，如孤寡老人、五保户及特困户等。如针对2011年贵州省册亨县旱灾开展的紧急救援项目中，为了保证鳏寡孤独等弱势人群的饮用水，项目村组建了以村干部和党员为主要组成的“帮保小组”为弱势人群受益义务为送水。

#### 【乐施在现场】

经历了2009年夏至2010年初夏之百年未遇的干旱之后，2011年，贵州、云南等省又一次遭遇了历史罕见的干旱。今年65岁的张正举老人，家住云南省保山市隆阳区两眼井村。他没有子女，和同岁的老伴相依为命，被政府列为五保户。

老人没有水田，仅有两亩旱地，因缺乏劳动力不能种烤烟，没有更多的经济收入；但老人家每年种些玉米和大麦，收成后可以换些大米吃，养一只猪，加上政府每月80元的生活补贴，日子倒也过得去。这持续几年的大旱，张正举老人活到这个岁数还是头一次碰上。家里的旱田绝收了，只得拿出一部分生活补贴买米吃，日子越加艰难。乐施会工作人员进到村里发放救灾物资时，了解到老人家连喝水都要靠村里的人定期帮忙挑水，就把老两口作为重点的帮扶对象。在物资发放时，工作人员特地把60斤大米，送到了老人家里。老两口这才松了口气，家里就剩下20斤米了，眼看就没了口粮。加上这60斤米，老两口能吃上3个月。最近下了

一场雨，两亩多玉米已经开始出苗，如果不遇旱情，收成应该不错，相信来年的生活会好转很多。

#### 【乐施在现场】

2010年6月28日贵州关岭县岗乌镇山体滑坡灾难发生后，乐施会工作人员在入户走访评估灾情的过程中，注意到一些妇女一遍又一遍地倾诉着灾难发生时的情景，情绪时常变得非常激动。这让我们意识到，除了对灾民所需物资作出回应，灾民的心理疏导也相当重要，其中妇女的心理干预工作更需关注。心理干预志愿者到达之后，发现了一直哭泣的妇女小陶。滑坡发生时，小陶夫妇在外打工，接到通知说小儿子在灾难中被埋。失去孩子的痛苦给小陶带来巨大的打击。除了一直在二楼的屋里哭，她回家后水米未进。心理干预志愿者引导小陶倾诉，让她把心里的痛苦说出来，不时地给她讲讲村里其他人是如何积极地面对这个灾难的。渐渐地，小陶的情绪平静下来，开始询问一些邻居家的情况、救灾物资在哪里发放、自己能做些什么等，虽然失去孩子的痛苦不会很快地消失，但她的眼神慢慢地有了光。



合作伙伴、贵州意气风发红十字会（现已更名众益志愿者服务中心）的志愿者正在为受灾妇女做心理辅导

第三，项目也会重点回应受灾社区不同民族的文化需求。在对青海藏族社区的救援中，会考虑藏族饮食的需求，安排发放民族食品，如青稞、糌粑及酥油等。在回应贵州省从江县高传村火灾时，考虑到村民习惯居住吊脚楼的传统，设计项目支持了木工设备帮助村民加速重建房屋。

最后，当有大的灾害发生时，外界习惯把目光聚焦在重灾区，对受灾相对较轻的地区重视不够，这可能导致这些地区的灾民在开展救援和生计恢复上得不到及时的帮



汶川地震救援中，理县的羌族妇女领到了乐施会提供的救援被服。

助。作为国际扶贫与人道救援机构，乐施会在世界各地开展人道救援时，会同步关注那些非重灾区，以便及时提供力所能及的帮助。

5.12 汶川地震发生后，震中汶川迅速成为外界关注的焦点，陕西和甘肃作为非震中区在初期受到的外界援助较少。乐施会在甘肃、陕西两地 8 个县共 45 个乡镇合共已发放价值 3,424,780 元港币的赈灾物资，受惠人数为 95,035 人。

青海玉树地震发生后，根据地理位置及从当地反馈的初步消息判断，四川省靠近震中玉树的石渠县同时受灾。乐施会专门安排成都办公室的工作人员从成都备灾仓库调运了能应付 2,000 人所需的 1,000 床御寒棉被及应付 4,000 人需要的用作搭建临时帐篷的 1,000 卷彩条布优先送往四川石渠。

#### 【乐施在现场】

“从灾情考察、开展实际工作到回访，这是乐施会人道救援工作的基本流程，在这个过程中我们强调计划性和灵活性并举，乐施会关注灾区的真实情况，受灾损失最大的并不一定是最脆弱的，最脆弱的才是最急需救助的，我们要把物资发放到最需要、最脆弱的灾民手中。”

——乐施会中国项目总监廖洪涛

#### 4. 注重性别平等 关注女性灾民的需求及参与

在现有社会性别架构下，妇女处于被动从属的地位，经历自然灾害的袭击后，妇女就更显弱势和边缘，房屋被毁，作物绝收，粮食减产，无力购买生产物资，迫于生计的压力，很多男人被迫选择抛妻别子、背井离乡外出打工贴补家用，沉重的家务劳动和田间耕作就只能由妇女只身承担，劳动强度陡然增加。因此在实施救援时，乐施会优先关注妇女的利益和需求，解决妇女在面对自然灾害时的基本生存问题。

在需求评估阶段，有针对性地了解社区中女性的需求。通过分开男性、女性的访谈获得相关信息，并针对女性于灾后的需求做出回应。如在 2011 年贵州望谟 6.6 特大山洪发生时，我们优先考虑妇女的需求，优先回应炊具、妇女卫生用品等。有些项目中妇女主任及妇女代表也参与到项目设计、讨论及实施中。

同时，在制定援助标准时也要充分尊重和采纳妇女的意见，将妇女纳入项目管理和决策的层面上来，例如：在一些救援项目中，女性占物资发放及监督小组中的三分之一；2011 年贵州册亨旱灾救援中，组织村民分水的大多数是女性。



乐施会工作人员询问董秀娇家的受灾情况和需求

#### 【乐施在现场】

董秀娇家住广西柳州市融水县香粉乡新平村九元屯。今年 70 岁、苗族，家有 8 口人，分别是老伴、两个儿子、儿媳、两个孙子和女儿。董秀娇家有 2 亩水田 1 亩菜园和几亩山林。这次水灾水田和菜园全部被毁，房屋也倒塌 1 间。由于其他青壮劳力都在外务工，今天董秀娇带着孙子赶了两个多小时山路才到物资发放点。按发放标准，董秀娇家得到乐施会物资大米 400 公斤大米和 10 升食用油。这些物资可以解决董秀娇家三个月口粮问题。

## 5. 建立伙伴关系

一家机构的资源和人力是有限的，与伙伴合作，一起参与扶贫、发展及人道救援工作，结合多方的资源和优势，实现项目成果最大化，才可能让更多的人受益。

乐施会灾害救援项目伙伴的种类主要为政府机关及民间组织，相比而言，政府机关一般能比较及时动员相关资源进行救援工作，并对救援资源的总体规划分配掌握比较好；而民间组织的工作风格则比较关注细节，更能关注弱势群体。有意识地结合这两大类伙伴的特色，可以起到事半功半的效果。

同时，支持内地民间组织发展，也是乐施会的策略目

标之一，具体为发掘及增加民间组织的伙伴数量，以及对它们进行能力建设。乐施会贵阳办公室在 2008—2011 年期间，支持民间组织伙伴进行了 9 次救援行动，并通过过程辅导与集中培训相结合的方式培养伙伴与志愿者的救援专业技能，支持“贵阳市意气风发红十字会”（现已更名为众益志愿者服务中心）与“汇能减灾支持中心”成长为专业的救援机构，同时，也培养了一批热心公益事业的志愿者投身到紧急救援工作中。在云南，乐施会与“益行工作组”、“润土工作组”、“乐行工作组”、“保山志愿者协会”等草根机构合作密切，在紧急救援活动及草根组织的机构建设与能力发展等方面积极提供资金与技术支持。同时，我们也注意到随着民间公益的崛起，在灾害救援领域，民间参与的积极性越来越旺盛，在志愿活动的自发自觉与社会管理之间，民间救援活动互动上还存在着诸多需要关注解决的课题。

特别需要强调的是，与伙伴的关系是一个双向、互相学习的关系。因此，乐施会同样也需要向伙伴学习。譬如说，政府机关的救灾体制和投入日渐完善，在汶川地震发生之后，内地涌现出很多关注自然灾害救援的民间组织和网络，都有不少地方值得乐施会学习和交流。

## 6. 灾害救援的工作效率

效率高，时效性强是对灾害救援的基本要求之一，也是考察救援机构专业度的重要指标之一。

从决定回应到物资分发结束，乐施会的紧急救援项目一般能于 1—2 周内完成。主要经验总结如下：

- 详细的灾害应对预案。灾害应对预案详细规定了有关灾情监测、回应标准、项目审批流程、物资采购与发放操作流程等环节原则及标准，权限职责清晰，在灾害发生后可以此为据，紧张有序地开展救援工作。
- 多元的伙伴（特别是省级伙伴）关系储备。灾害发生后，马上与所在地的各伙伴机构取得联系，获取不同方面的灾情及应对信息，同时，根据各伙伴对灾情应对行动的态度来确定该次救援的合作伙伴。
- 跨团队整体联动。设立全员备灾机制，在最短的时

间内配置包括行政、财务、审计、传播人员在内的人力资源开展救灾工作，动员内地一切可能的力量，保证效率趋向最大化。

- 相对简便的备灾物资调用机制。储备部分适用于大部分灾害类型、便于储存的救援物资，以便在灾害发生后，省去项目审批、物资采购及资金划拨程序，第一时间将物资送往灾区，加快回应灾民需求的速度。
- 现场操作灵活机变。通过程序化的标准要求保障救援活动的公正及效益，工作人员直接在灾害现场工作，在贯彻相关原则的前提下可以去繁求简的灵活处理程序，为救援争取时间。

### 【乐施在现场】

以 2011 年盈江“3·10”地震紧急救援活动为例，乐施会的行动时间表如下：

时间	乐施会的行动
3 月 10 日	
12:58	云南省盈江县发生了 5.8 级地震，此次地震共造成 28.25 万人受灾，紧急转移安置 12.71 万人，因灾死亡 25 人、受伤 250 余人，房屋倒塌 11.8 万余间、严重损坏 4.9 万余间
13:28	负责灾情监控的项目同事发出灾情通报
13:54	乐施会及时启动回应机制，昆明办与云南省扶贫办外资中心取得联系，提出希望与扶贫系统合作进行救援，准备备灾仓库物资启运
13:55	昆明办联系云南省青基会，提出通过 NGO 小组进行救援的合作意向
13:56	责任总监与昆明办联系，了解进展、安排团队协调的工作
13:58	筹款部回复，表示关注
14:23	昆明办向责任总监汇报最新进展
14:40	昆明办与省民政厅救灾中心沟通，与盈江县民政局建立联系
15:28	昆明办完成救援分工，确定第一批前线救援人员、第二批候补队员、昆明物资采购小组、以及昆明办灾情通报人员
16:00	得到云南省外办批准，昆明办第一批救援人员出发
16:02	成都办公室提供备灾仓库物品清单，以备用
17:00	正在保山出差的工作人员就近进行彩条布询价（注：盈江距昆明约 700 公里，距保山约 200 公里）
17:49	传播团队向媒体发出消息“云南盈江发生 5.8 级地震，乐施会第一时间反应”
18:11	传播团队与昆明办取得联系，开始在新浪微博上跟进救援进展
20:25	2000 条棉被从昆明启运
3 月 11 日	
12:49	总部决定为盈江地震在香港进行专题公众募款；截至 2013 年 2 月，共筹得专项救灾资金 1,153,483 港元。
13:20	盈江县民政局提前对乐施会 2000 条棉被的分发做出统筹安排
15:00	在责任总监的协调下，筹款部与项目部共同确定公众募款广告内容
15:40	第一批救援物资 2000 条棉被运抵灾区
16:00	北京传播团队向媒体发出信息：“乐施会将于 3 月 11 日晚向灾民发放 2000 条棉被”

16:25	总部批准在昆购买彩条布的合同
17:00	云南省青基会盈江救援项目建议书得到批准
17:45	向媒体发出跟进信息,说明总部开始专题筹款,并通报云南省青基会项目得到批准
19:00	2000条棉被分发到三个乡镇,由于停电,网络中断,前线救援人员用手机发出救援照片
20:50	前线救援人员在盈江县妇幼保健院志愿者的帮助下,用无线网络发出救援的照片
3月12日	
01:20	前线救援人员发出第二批现场救援照片
11:29	北京传播团队发出更新消息给媒体,同时通报3月11日日本发生海啸,乐施会准备就绪,准备参加救援的消息
20:00	前线救援人员发出救援小故事,第二批救援物资300条彩条布到达盈江
23:00	前线救援人员在QQ上设立救援的相册
3月14日	
在伙伴协助下发放物资	
3月15日	
当天所有物资发放完毕。	
3月16日	
第一批救援人员撤回昆明。此次救援行动,乐施会向盈江五个乡镇38个受灾村共8500名灾民提供:大米4250公斤、棉被2000条、供村民搭帐篷所用彩条布850卷、清洁饮用水1140公升和卫生用品500套。	

## 7. 灾害救援工作的问责性

作为依靠捐款开展项目的非营利机构,只有向公众、捐款人及援助对象认真负责,才能得到更多的支持与信任。

乐施会需要向董事会、公众、捐款人及援助对象问责。这种问责主要体现在整个项目周期中的要求,包括需求评估、物资采购、发放、监督、回访及评估、财务管理及审计等。针对董事会、公众及捐款人,定期的汇报、财务审计及项目评估等能提供适当的信息,让他们判断乐施会是否妥善使用捐款。此外,受益群众在救援项目各阶段的参与,也能保证乐施会的项目是以一个负责任的态度进行的。总的来说是要求信息透明、多方参与及对内外沟通,以达到问责的效果。



乐施会紧急救援物资的发放,都必须由每个受益人签字确认,确保发到灾民手中,不重发不漏发。



向捐款者发送的四川地震救援工作汇报

在一个项目周期中，一般来说是由项目干事、伙伴人员、援助对象代表、财务人员共同组成采购小组，利用市场询价的方式来采购救援物资，经过货比三家，择优选择后确定供货商，并与供货商签订明细详实的物资采购合同，明确双方的责、权、利等内容，保证采购物资的质量及数量达到相应的标准和级别。物资发放时也尽量由相关群体直接的发放到户到人，避免出现二次分配的情况，保障最弱势群体的权益。财务方面，乐施会有一套严格的财务制度，一定程度保障了项目的质量。针对项目拨款，快速拨款机制有效的加快了紧急救援的响应速度。项目也设有终期审计，确保项目实施符合相关财务要求。由乐施会自主实施的项目以及专项捐款者（如香港特区政府赈灾基金）要求外部审计的项目，均由第三方审计师进行审计；合作伙伴执行的项目则由乐施会审计师审计。

#### 【乐施在现场】

“我们这里的人地都少的很，粮食基本都是靠从外边买，以前家里的米都是到镇上买的，一般50斤一袋子的大米就是47斤，20斤一袋子的大米子只有17斤，没有一次是斤两足够的，但这次发了大米领回来后，大家说要不称一下看斤两够不够，我们就拿称称了一下，没想到10斤袋子的就是10斤，20斤袋子的就是20斤，真的没有短斤少两啊，而且比我们之前买的大米都好吃”。

——2010年8月，在陕西紫阳县向阳镇马金村发生泥石流，乐施会紧急回应，资助伙伴向灾民提供大米、食用油等物资，物资发放后，项目干事葛晓荣来到社区回访，向受助的石大娘了解物资质量时得到的答复。



汶川地震救援过程中，乐施会员工就物资采购询价进行讨论。



工作人员向向阳镇马金村村民石存秀大娘了解物资发放是否到位等情况。

## 8. 遵守国际乐施会及国际人道主义救援原则

多个政府及非政府组织积极参与到海外及本土的人道救援工作中，并在救援工作中逐步形成了国际人道主义救援的相关原则和标准，如环球计划 (Sphere Project)、国际红十字及红新月运动及非政府组织灾害救援的行为守则 (Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Response Programmes)、人道主义问责合作伙伴原则 (The HAP Principles of Accountability) 等。在中国内地的紧急救援工作中，乐施会遵守以上工作原则。

其中，环球计划 (Sphere Project) 倡议所有人道救援响应须确保受灾害或冲突影响的人群获得有尊严的基本生活条件，以及接受人道援助的权利；也要采取一切可能的措施，以减轻灾害或冲突对其所引发的伤害。乐施会一直参与制定及修订环球计划手册的过程，并承诺在人道救援响应中遵循环球计划的最低标准。

2009年11月开始，乐施会把国际上两个救援中专业范畴“供水、环境卫生与卫生促进” (WASH) 和“紧急粮食保障与脆弱性生计” (EFSVL) 正式纳入作为人道救援工作中的核心能力。乐施会内部也在制定相关的项目质量标准，以提升项目的质量和问责性。在中国内地的紧急救援工作中，乐施会致力达致相关标准。在“供水、环境

卫生与卫生促进” (WASH) 方面，乐施会在灾后评估和实施项目时，会检视灾区在供水和卫生方面的需求。我们会注重水源的清洁与消毒，在需要的情况下使用药片消毒或净化器过滤，也向灾民提供小盖口的提水桶，减少他们提水时用水被污染的风险。同时，也会关注水源的供应量和与受灾人群的距离，有需要时用水车把清洁用水送到最靠近民居的地方，方便群众提水。提供饮用水的同时，我们也会加强宣传，号召村民将水烧开后再喝，进一步保障饮用水的卫生。除了供水方面，乐施会同样重视环境和个人卫生，向有需要的人群发放卫生包和进行卫生宣传，关注妇女灾后的个人卫生，如向他们提供卫生巾和内裤，而在汶川地震时乐施会也在灾区援助流动厕所等环境卫生的设备。

在“紧急粮食保障与脆弱性生计” (EFSVL) 方面，乐施会在内地救援的时候，会关注灾区群众的粮食是否得到保障，乐施会会根据不同地域的饮食文化发放粮食，如向藏区群众发放青稞和酥油，向北方的群众发放面粉等，也会在市场许可的情况下考虑发放现金。另外，乐施会也会考虑灾区群众长远的生计恢复，向他们提供农具和种子等生产投入。

## 四、灾害救援的反思与建议

经历了汶川地震、玉树地震、云南贵州旱灾等灾害，中国政府灾害救援制度在逐步完善，政府救灾工作的有效统筹已经构成了大型灾害救援活动成功的基本保障。与此同时，民间组织也积累了一定的灾害救援经验。

然而，全球气候变化导致的极端天气事件越来越多，人类面对的不可知的未来中，“灾害”不可避免成为关键词之一。除了在灾害发生时高效开展合作救援，如何做好贫困和脆弱社区及群体的减灾防灾工作？在“政府统一领导，部门分工负责，灾害分级管理，属地管理为主”的减灾救灾领导机制下，民间机构如何更好发挥作用？越来越多的民间力量参与到紧急救援工作中，不同机构间如何更好地协调与沟通？这些都是需要我们进一步思考的内容。

基于过往六年的人道救援工作经验和国内环境的变化，乐施会尝试总结出以下几点思考和建议，用于指导自身下一步工作，同时，也希望和参与灾害救援的其他朋辈机构共同探讨：

- 需进一步加强与政府合作，摸索政府统筹与民间参与结合的灾害救援格局，完善救灾对接机制。
- 民间组织需加强对政府救援机制、运作方式及援助标准的了解，以更好配合及协调与政府的合作。
- 加强与政府相关部门的日常沟通和信息共享。
- 加强与媒体的合作，增进政府和公众对民间组织工作的了解。
- 民间组织及各类救援机构之间，宜加强沟通与信息共享，包括

建立常设及针对具体灾害而设的沟通平台及机制，从而达到紧急救援工作的协调。

- 加强与政府及民间组织交流，完善相互灾后救援工作的原则和方法。
- 注重思考救援原则与效率的平衡。
- 注重人道救援项目的广度与深度的平衡。如果灾区受灾的范围比较大，而民间组织救援项目及伙伴团队资源所限的情况下，而项目的主要目标是实际的救援工作，让大量的受灾的群众受益，则会倾向覆盖一个比较大的范围。如果项目的目标主要是呈现一个比较理想的救援模式，让受灾社区能充分参与到项目的各个环节里，作为一种尝试或示范以向外倡导，则项目可能的会倾向做得深入一些。当然，这两个方面并不是矛盾的，而是需要于现实的情况下作出决定及平衡。
- 注重紧急救援与后期重建及可持续发展的关系，在救援同时对当地的贫困程度、灾后重建及长远发展的需求进一步了解。在此基础上考虑于该项目点进一步进行重建甚至长远的发展工作，将紧急救援与发展工作更紧密连接起来。
- 在一般农村社区发展项目中，加强防灾减灾及气候变化适应的探索。
- 民间组织需加强关注受灾社区的自组织及自助自救活动及能力，考虑如何进一步促进群众的参与。
- 加强对受灾社区社会性别关系的关注，以保证项目能回应不同性别的需求。
- 通过培训提升工作人员的专业化水平，加强对常见灾害、回应方式及相关物资的基本认识等。加强对员工的国际人道救援准则、公共卫生以及救援物资基础性知识的培训。

## 五、附录（乐施会人道救援项目伙伴名录）

政府部门 (56 个)	
广西外资扶贫项目管理中心	
广西全州县人民政府	
广西壮族自治区上林县民族局	
广西壮族自治区外资扶贫项目管理中心三江侗族自治县扶贫办	
广西壮族自治区民族事务委员会	
广西壮族自治区民族事务委员会罗城仫佬族自治县民族事务局	
广西壮族自治区民族事务委员会融水苗族自治县民族局	
广西壮族自治区民族事务委员会灌阳县民族事务管理局	
广西壮族自治区横县民族事务局	
广西桂林市扶贫开发领导小组办公室	
中共江口县委统战部	
中国人民政治协商会议从江县委员会办公室	
中国人民政治协商会议长顺县委员会	
中国人民政治协商会议贵州省雷山县委员会	
中国人民政治协商会议贵州省榕江县委员会	
中国共产主义青年团普安县委员会	
中国共产主义青年团黔西委员会	
云南省大关县统战部	
云南省大姚县扶贫办	
云南省外资扶贫项目管理中心	
云南省宁洱哈尼族彝族自治县扶贫开发领导小组办公室	
云南省永善县民政局	
云南省昆明市救助站	
云南省威信县扶贫办	
云南省昭通市昭阳区扶贫办	
云南省救灾捐赠接收办公室	
云南省禄劝彝族苗族自治县人民政府	
云南省禄劝彝族苗族自治县畜牧兽医总站	
云南省盐津县人民政府	
内蒙古赤峰市妇女联合会	
四川千佛山自然保护区安县管理处	
四川省九龙县民政局	
四川省巴中市南江县扶贫开发办公室	
四川省共青团广元市利州区委员会	
四川省青川县扶贫开发办公室	
甘肃省庆阳市宁县农牧局	
甘肃省定西市安定区科学技术局	
甘肃省靖远县科学技术协会	
甘肃省临夏市东乡县民政局	
甘肃省张家川回族自治县民政局	
青海省民政厅	
青海省称多县扶贫开发局	
陕西省丹凤县妇女联合会	
贵州台江县史志办公室	
贵州省三都县民政局	
贵州省大方县扶贫开发办公室	
贵州省从江县卫生局	
贵州省正安县民政局	
贵州省罗甸县民政局	
贵州省威宁彝族回族苗族自治县科学技术协会	
贵州省威宁县石门乡人民政府	
贵州省望谟县民政局	
贵州省普定县民政局	
贵州省赫章县民政局	
贵州省贵定县民政局	
贵州省锦屏县民政局	
民间组织	
云南省大众流域管理研究及推广中心（又称绿色流域）	
云南省青少年发展基金会	
甘肃省民间组织联合会	
西部志愿者网络	
西部乡土发展中心	
青海玉树州牧人发展促进会	
青海玉树州金巴慈善救助会	
南江县秦巴乡村发展研究中心	
陕西省妇女理论婚姻家庭研究会	
陕西妇源汇性别发展培训中心	
陕西妈妈环保志愿者协会	
凉山彝族妇女儿童发展中心	
益行工作组	
普安县红十字会	
湖南省慈利县慈善会	
乡村之友发展促进会	
兰州大学社区发展中心	
润土互助工作组（云南青基会外围组织）	
贵州社区建设与乡村治理促进会·汇能减灾支持中心	
贵州省三都水族自治县慈善总会	
贵阳市众益志愿者服务发展中心	



樂施會  
**OXFAM**  
Hong Kong