



汶川地震发生后,民间捐赠热情空前高涨



芦山地震发生后,更多专业的社会组织加入到地震救援中

# 从正视到规范 社会组织救灾走向常态化

■ 本报记者 王勇

今年是汶川地震十周年。从国家政策的角度来看,十年间社会组织参与救灾经历了从被限制到被正视,从开放参与到逐步规范的历程。

救灾募捐方面,社会组织不再需要指定;救援救助方面,从无序走向专业;政社关系方面,从自发无序走向多元协同。

## 地震募款: 从指定到不再限定

“一方有难,八方支援”是我国的优良传统,汶川地震的消息传来,国人的捐赠热情被迅速激发,谁来接收善款成为问题。

中国社会组织促进会等致全国社会组织发出抗震救灾倡议书,倡议全国社会组织广泛动员社会力量向地震灾区捐款捐物,但最初被允许接收善款的组织只是中华慈善总会、中国红十字会。

在社会各界纷纷向灾区捐赠资金、物资,部分社会组织积极争取的态势下,民政部发布公告(2008)第108号,要求没有救灾宗旨的公募基金会以救灾名义开展募捐活动,应经同级民政部门批准。未经批准已经开展募捐活动的公募基金会在本公告发布7日内,到同级民政部门补办审批手续。

最终共有16家全国性基金会经批准可以开展抗震救灾捐赠活动,接收社会各界对汶川地震灾区的捐款。

经过汶川地震救灾募款的实践检验,社会组织的作用开始被正视。

2013年4月20日,四川芦山发生7.0级强烈地震。4月21日,民政部发布《关于四川芦山7.0级强烈地震抗震救灾捐赠活动的公告》,《公告》显示民政部不再指定善款接收机构。

个人、单位有向灾区捐赠意愿的,提倡通过依法登记、有救灾宗旨的公益慈善组织和灾区民政部门进行,捐赠以资金为主。

这一变化在2014年鲁甸地震中得以延续。《民政部关于云南鲁甸6.5级地震抗震救灾捐赠活动的公告》再次提出倡导通过依法登记、有救灾宗旨且有公募资格的社会组织和灾区民政部门进行捐赠。

社会组织参与救灾募捐已经成为一种常态。

与此同时,社会组织在善款使用上的自主性也在不断加强。

汶川地震时,其他社会组织接收的救灾捐赠款物要转交给县级以上人民政府民政部门或其委托的社会捐助接收机构、红十字会、慈善会等具有救灾宗旨的公募基金会。

芦山地震时,在资金使用方向上,民政部公告明确非灾区地方党政机关、人民团体、企事业单位和社会组织的捐款,可通过同级民政部门逐级汇缴至省级民政部门,由省级民政部门转交四川省民政厅,及时用于抗震救灾工作。

鲁甸地震时,资金使用的规定已经变成社会组织应按照国家捐赠人的意愿、灾区应急救灾和恢复重建需求使用救灾捐赠资金。

## 地震救援: 从无序到规范专业

除了开展募捐之外,更多的

志愿者和社会组织在汶川地震发生后迅速涌入灾区参与救灾,从而拉开了社会组织参与灾害救援的大幕。

最初的参与是无序的,大量涌入的民间力量在灾区处于自发自为状态,发挥了一定作用,但也产生了大量问题。如何让包括社会组织在内的社会力量有序发挥作用成为一个必须得到解决的课题。

2008年6月8日颁布实施的《汶川地震灾后恢复重建条例》,首次将“政府主导与社会参与相结合”作为六原则之一提出,赋予了社会组织作为社会参与的重要力量,参与灾后重建的合法地位和活动空间。

芦山地震发生后,专业性要求被提高了重要的高度。

民政部就提出鉴于灾区交通、通信条件不便,加之余震不断,根据救灾工作实际情况,可公告非专业救援人员、志愿者等社会公众在现阶段不要自行前往灾区。

鲁甸地震后,这一要求再次被民政部提出。鉴于目前灾区尚处于紧急救援阶段,且交通、通信、住宿条件不便,加之余震不断,建议非专业救援的社会组织和志愿者在现阶段不要自行前往灾区。

总结多次地震救援的经验,民政部在2015年发布了《关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见》要求根据救灾工作不同阶段的任务和特点,支持

和引导社会力量充分发挥优势,并确定了在常态救灾、紧急救援、过渡安置、恢复重建等不同阶段,社会力量参与救灾工作的重点范围。

2017年,《中共中央、国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》发布,明确提出要完善社会力和市场参与机制。要鼓励支持社会力量全方位参与,构建多方参与的社会化防灾减灾救灾格局。

## 多元参与: 从自发到政社协同

在认可社会组织参与救灾的作用、引导社会组织根据不同阶段发挥不同作用的同时,政府与社会组织之间的协同机制也在逐渐形成。

芦山地震救援中,四川省成立了全国首个灾害社会服务管理平台——雅安抗震救灾社会组织服务中心,建立了系统化、窗口化、网格化的灾区社会管理服务网络。

2014年,鲁甸地震发生五天后,云南省民政厅成立“云南社会组织救援服务平台”。

2015年发布的《关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见》特别强调了支持引导社会力量参与救灾应坚持“政府主导、协调配合;鼓励支持、引导规范;效率优先、就近就便;自愿参与、自助为主”的原则。

《意见》明确提出要搭建服

务平台。发挥救灾综合协调职能作用,争取建立常设的社会力量参与救灾协调机构或服务平台,为灾区政府、社会力量、受灾群众、社会公众、媒体等相关各方搭建沟通服务的桥梁。

《意见》还要求,民政部门在日常工作中,加强与有关社会力量的联络互动,做好政策咨询、业务指导、项目对接、跟踪检查等工作。

各地要结合本地实际,将社会力量参与救灾作为本地自然灾害救助应急预案的重要内容,协同组织开展救灾演练,加快推动社会力量在救灾工作中充分发挥生力军作用。

在《意见》的指导下,政府部门搭建平台指导、协调社会组织参与救灾成为地震救援的一种常态机制。

《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》再次强调,要研究制定和完善社会力量参与防灾减灾救灾的相关制度,完善政府与社会力量协同救灾联动机制。

2017年,全国第一家从省级层面统筹社会力量参与防灾减灾救灾工作的专门机构“四川省社会力量参与防灾减灾救灾统筹协调中心”正式成立,承担全省社会力量参与防灾减灾救灾工作的日常协调、信息沟通和资源统筹等工作。

社会组织协同救灾已经从灾害发生时的临时性动作发展为日常机制。