

亲临 20 场重大灾害现场

中国民间社会组织国际救援之路

■ 本报记者 王勇

走出国门,参与国际灾害应急(救援)行动,对于还处在发展阶段的中国民间社会组织似乎还是遥不可及的事情,但实际上已经有包括基金会、社会救援队、民非机构等在内的不少社会组织在行动了。

2018年12月18日,由中国慈善联合会和北师大风险治理创新研究中心主办的2018社会力量国际灾害响应研讨会在京召开。

研讨会上披露的数据显示,自2011年起,中国民间社会组织已经参与了超过20场重大灾害的国际应急行动。

这其中既有大家比较熟悉的尼泊尔地震、泰国清莱队足球洞穴被困、泰国普吉岛沉船事故等的救援,也有没有受到足够关注的肯尼亚旱灾、意大利中部地震、朝鲜洪灾等的救援,涉及亚非拉及欧洲的多个国家。

参与救援的蓝天救援队、深圳公益救援队、爱德基金会、中国扶贫基金会等更是多次走出国门。

但总的来说,中国民间社会组织走出国门参与国际应急救援还处于比较早期的阶段,在救灾能力、合作机制、政策支持方面都还有待完善。

拿着旅游签证的救灾队员

据北师大风险治理创新研究中心分析员徐诗凌介绍,2011年以前中国社会组织参与国际灾害应对的方式是资金捐赠,2011年开始才有人员走出去参与救灾。

“在可获取的资讯中,2011年3月的缅甸曼德勒地震是第一次有中国社会组织人员走出国门参与灾害应对。”徐诗凌表示。

地震发生后,壹基金救灾联盟派出了6名队员赶赴缅甸。据参与队员之一、现北京平澜公益基金会理事长王珂介绍,当时缅甸政府并未提出国际救援请求,队员们拿着旅游签证就去了。

没有正式的渠道怎么办?队员们找到了中国驻缅甸大使馆,虽然之前没有联系,但大使馆十分支持,在他们的协调下,取得了缅甸政府的许可和当地侨胞的后勤支持,进入灾区,“我们成了缅甸曼德拉地震救援中唯一一个外国救援队。”王珂表示。

据徐诗凌介绍,蓝天救援队的第一次国际行动则采用了更加稳妥的渠道,2013年救援队与999救援人员和华山医院医疗人员一起编为中国红十字会组织的国际救援队伍,到台风“海燕”袭击过的菲律宾,除了医疗服务外,也发挥搜索技能进行遗体搜寻工作,此外也参与了物资发放。

2015年,中国社会组织迎来了一次目前来说参与规模最大

的国际救援行动——尼泊尔地震救援。2015年4月25日,尼泊尔中部地区突发8.1级地震;5月12日,同一地区再发7.5级强震。尼泊尔政府向国际社会发出援助请求。

包括救援队、救助机构、基金会等在内的至少23个中国社会组织派出应急响应人员前往尼泊尔,大部分中国社会组织在尼泊尔工作了三到五周,开展了搜救、灾情调查、净水、物资发放、紧急安置、医疗、消杀、儿童服务等工作。

在灾后恢复和重建阶段,中国扶贫基金会注册了尼泊尔国别办公室,长期开展重建和发展工作;爱德基金会与当地社会组织合作,为三个受灾社区提供了两年的重建和发展支持;青基会与驻尼中资企业合作,援建了4所小学;壹基金与救助儿童会合作,提供资金为当地儿童提供灾后服务;彩虹公益服务社从事了为期半年的灾后安置区教育服务,后在尼泊尔注册,长期提供支教和儿童服务。

截至2018年,除了缅甸、菲律宾、尼泊尔之外,肯尼亚、厄瓜多尔、意大利、海地、朝鲜、埃塞俄比亚、斯里兰卡、伊朗、泰国、老挝、印尼等多个国家的灾害应急行动中都已经出现了中国社会组织的身影。

三次受总统接见

自身还处于发展阶段的情况下,中国社会组织是否应该走出国门参与国际救援呢?从这20多场国际救援的经历来看,是十分必要的。

首先,国际人道需求高发,中国社会组织在人道主义危机救援中可以发挥积极作用。

近年来,从人道危机类型来说,因冲突而引发的人道需求持续居高,与气候变化有关的自然灾害也保持高发,尤其在亚太区域,水文灾害有增长态势。

我国社会组织参与应对的灾害不仅有比较常见的地震、台风、洪涝、旱灾等,还有缅甸难民危机、泰国洞穴被困、普吉岛沉船、老挝阿速溃坝等特殊事件。

而随着我国社会组织应急救援能力的提升,在参与国际救援中发挥的作用也越来越及时、越来越大。

以蓝天救援队为例,据蓝天救援队国际部部长张宇朴介绍,2015年8月缅甸遭遇大规模洪涝灾害,蓝天救援队是第一支到达缅甸的国际救援队伍。蓝天救援队共排查村庄200多个、56000余人次;医疗诊治1084余人,转移高热患者16人、转移骨折患者3人、确诊登革热患者2人、处理外伤患者15人;并对三



2015年,中国国际救援队奔赴尼泊尔震灾区参与救援(中新社 张浩/摄)

个区域41.3平方公里进行防疫消杀。

在救援过程中,张宇朴发现当地的救援人员亟需得到更多的培训。“不少救援人员穿着拖鞋就去救灾了。”张宇朴回忆道。

针对这一情况,应缅甸友好协会的邀请,2017年蓝天救援队开始在缅甸开展救援培训。目前已经开展了多期培训。

“社会救援队不仅是国际灾害救援的有效参与者,还是国际救援经验和救援知识的交流传播者、能力建设的重要参与者。”张宇朴强调。

其次,中国社会组织参与国际救援可以从民间的角度对公共外交产生积极影响。

蓝天救援队在参与2015年缅甸洪涝灾害救援的过程中,就曾三次受到视察灾区的缅甸总统的接见,让中国以非常正面的形象出现在缅甸的主流媒体上,反响十分好。

“民间开展的公益工作会对公共外交产生意想不到的效果。”王珂强调,“第一,可以彰显我国的软实力、价值观;第二,可以争取一些话语权;第三,可以了解实际的民情,让民心相通。”

随着中国走出去的步伐加速,不能只是政府、企业走出去,社会组织同样需要走出去,而且可以发挥自身的独特作用。

再次,在走出去救灾的过程中,中国的社会组织救灾能力也在快速提升。

深圳市公益救援志愿者联合会作为一个地方属地化(深圳)的社会救援队,至今已经参加了4次国际救援。“作为救援队,我们希望向国际救援队看齐,只有走出国门才能真正了解情况。”联合会秘书长石欣表示。

真正走出国门才能了解到国际救援的相关准则和操作规范,才能明白在不同地域需要不同的救灾手段与技能。

“就拿消杀药品来说,我们在老挝救援时就发现由于当地对环保的不同要求有些我们常用的药品就是不能用的。”石欣表示。

参与国际救灾还是一个很好的锻炼、检验社会组织能力的机会。以物资捐助为例,深圳市公益救援志愿者联合会就先

尝试过在所在国购买物资捐赠和在中国募集物资通过第三国转运到所在国捐赠使用两种不同的方式,取得了难得的经验。

从自发零散到系统有效

尽管已经参与了超过20场重大灾害的国际救援,也取得了一定的成绩,但实际上,中国社会组织参与国际救援还处于自发的、零散的状态,如何更加有效的参与还有一系列问题有待解决。

第一,中国社会组织的救灾能力还有待提升。

以地震救援为例,一支可以执行省内救援任务的中型地震救灾应急救援队总人数应不低于60人、能够出队的结构人数不第于45人,救援队结构应包括管理、搜索、营救、医疗和后勤保障能力。

以此为标准进行衡量,能够达到的社会救援队伍与基金会在中国还很少,更不用说参与国际救援了。

人员之外,是否有足够的资源支持救援行动同样重要。即使已经多次参与过国际救援的深圳市公益救援志愿者联合会在这方面也颇为头疼,“救援队更关注技能层面,筹款并不是长项。我们希望有一个平台可以对接基金会、企业等。”石欣表示。

而实际上,据徐诗凌统计,近两年来,与社会救援队伍积极参与形成鲜明对照的是,基金会参加国际灾害应对的数量更少了。

第二,中国社会组织救灾的合作协调机制尚未建立。

参与国际救灾的主体往往有很多,政府、政府间组织、国际NGO、中国社会组织、当地NGO、企业等都有参与,中国社会组织在其中扮演什么样的角色,如何与其他主体进行合作,目前都还在探索阶段。

首先,中国救灾社会组织之间需要建立协调机制。目前,即使是同一次救援,中国社会组织也大多是单打独斗。2015年的尼泊尔地震救援中才首次建立了中国队伍协调点。2016年厄瓜多尔地震救援中,中慈联救灾委派出了一名前线协调员。

中国救灾社会组织之间并没有形成一个网络,也没有常设的合作协调机制,也就谈不上分工与资源的共享。

“在走出去之前,我们应该现在国内建立一个救灾队员的合作模式,加强队伍与队伍之间的沟通。”天空救援队副队长贾英男建议道。

“可以采用联合出队的方式,突出队员的专业技能,资源共享。”北京救援队队长宋喜媚表示。

其次,作为民间队伍如何与国际救援中的各类机构协调合作?

国际救援中不同的队伍之间如何分配任务、依据什么样的原则、如何开展救灾等都已经形成了一定的模式与规则,对于这些规则大多数中国的社会组织还都不了解,更谈不上灵活运用。

此外,参与国际救灾还需要对外交规则、所在国的政策及人文社会环境都有所认知,学会与所在国政府、政党、社区打交道,否则有可能造成反效果。

“我们出去就感觉会代表中国的形象,往往会担心做的事情是否是对的,接触的人是否是可以接触的,会十分谨慎。”石欣表示。

而这些都是需要中国的社会组织进一步学习与探索。

第三,中国社会组织救灾的政策体系还有待完善。

对社会组织参与国际救援进行支持是很多国家通行的政策,这种支持既有政策上的,也有资金上的,我国在这方面还处于探索阶段。

2018年,国家国际发展合作署发布了《对外援助管理办法(征求意见稿)》,面向社会征求意见。《征求意见稿》明确了对外援助的政策规划、实施管理、监督和评估、法律责任。

《征求意见稿》明确对外援助中的无偿援助主要用于受援方在减贫、民生、社会福利、公共服务以及人道主义等方面的援助需求。

《征求意见稿》还规定,国际发展合作署会同有关部门和机构设立南南合作基金等具有援助性质的基金,并负责管理和使用基金。

但是这些政策和资金是否可以支持社会组织参与国际救灾,还是个问号。“政府购服务的话,给钱的模式是什么样的,绩效怎样评估,怎么监管,在多部门管理的情况下如何处理,这些都需要解决方案。”中慈联减灾委总干事魏威表示。

尽管还存在上述很多问题,但中国社会组织走出去救灾的步伐已经迈出。随着走出去的社会组织越来越多,相信这些问题一定可以在实践中逐步得到解决。