

伍国春、高孟潭,2014,地震重点监视防御区社会组织作用研究,中国地震,30(3),317~323。

# 地震重点监视防御区社会组织作用研究

伍国春 高孟潭

中国地震局地球物理研究所,北京市民族大学南路5号 1000811

**摘要** 本文关注社会组织在防震减灾中的作用,通过分析壹基金在雅安地震后的救援以及恢复重建活动,明确社会组织参与灾害救助已经从九江地震后的萌芽状态、汶川地震的积极参与发展到雅安地震后通过调节机制而发挥作用的阶段。这表明社会组织的资源动员模式已经形成。加强和社会组织的合作,是提高地震重点监视防御区灾害治理能力的重要途径。

**关键词:** 社会组织 协调机制 多方合作 制度化 恢复力

[文章编号] 1001-4683(2014)03-0317-7

[中图分类号]

[文献标识码] A

## 0 引言

在中国,社会组织参加灾害救援、救助的活动经历了一个逐渐发展的过程(伍国春,2013),社会组织参与灾害救援、救助已经从九江地震后的萌芽状态到汶川地震的积极参与、探索,继而发展到雅安地震后通过调节机制而发挥作用的阶段。这一变化的社会背景在于,随着改革开放、经济发展,中国社会发生了变化,虽然政府没有放开对社会的控制,但是“社会开始作为独立于国家的相对自律的一部分而存在”(田中重好,2006)。九江地震后以政府为主、官办 NGO 为辅的灾害救援,伴之以处于萌芽状态的志愿服务,“中国诞生了志愿领域”(伍国春,2007),汶川地震破纪录的志愿者涌入地震灾区,在地震救灾实践中形成了局部的志愿者调节机制。社会组织的联合存在“联合倡导、独立行动”、“联合劝募、联合救援以及社会组织 and 地方政府的联合”(韩俊奎,2009)等形式;另外,非灾区的社会组织也以省为单位形成了社会组织救灾的联合(高小龙等,2009)。这些多样化的协调平台,根据功能可以分为“信息服务型、资源协调型和孵化器型”(谈火生,2009)。

社会治理是在改革过程中,社会结构变化导致的执政方式的变革。党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,“实行多元主体共同治理□□,发挥社会组织在公共服务和社会治理中的作用”(李立国,2014),成为实现2014年国家灾害治理目标的途径之一。社会组织作为创新社会治理的主体,不仅受到关注,而且为促进社会组织参与

[收稿日期] 2014-05-13; [修订日期] 2014-07-20

[项目类别] 国家社科基金重大项目“全国地震重点监视防御区制度实施现状、成效及对策研究”(11&ZD054)和中国地震局2014年政策研究项目“社会组织在地震救灾中的作用及其政策意涵”共同资助

[作者简介] 伍国春,女,生于1970年,副研究员,博士,主要从事灾害社会学、防震减灾政策和社会调查研究。  
E-mail: guochunwu@cea-igp.ac.cn

社会服务,中央开始给予专项的财政支持<sup>①</sup>

本文首先通过探讨社会组织在灾害治理中的作用,然后探索雅安地震中壹基金得以发挥作用的机制,最后从政策角度探讨如何在地震灾害治理中发挥社会组织的作用。

## 1 社会组织与灾害治理

### 1.1 社会组织和治理

讨论社会组织在灾害治理中的作用,首先需要明确社会组织的定义。本文中“社会组织”是指除政府、企业之外的第三部门,包括民间组织、企事业单位、社区等(李培林,2013)。社会组织根据成员构成和活动目标,分成非营利组织、慈善组织、志愿者组织、基金会、社会中介组织、社团、NGO等,本文将其统称为社会组织。考虑到中国国家和社会的关系,社会组织在中国有官办社会组织和草根社会组织。官办社会组织指红十字会、慈善总会等参照公务员编制的社会组织。

灾害治理中的“治理”指“各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和”;治理具有四个特征:治理是一个过程、治理过程的基础是协调、治理既涉及公共部门也包括私人部门,治理不是一种正式的制度,而是持续的互动(袁浩等,2014)。因而,灾害治理的主体是多元的,即包括政府,也包括社会组织等。在灾害治理研究中,社会组织的作用受到批评是因为“人们对公共灾害管理组织的不满在增大”(James,1999)。换言之,由于人们开始认识到灾害治理仅仅依靠政府是不够的,开始对社会组织的作用寄予期待。

由于在救灾中多种多样的社会组织对于“发展中国家或是发达国家的灾害应对越来越重要”(James,1999),在灾害治理中人们期待社会组织发挥作用,在实际的灾害应对中,社会组织确实发挥了作用。阪神淡路大地震(山下佑介等,2002;今野祐昭,1999)以及三宅岛火山灾害(浅野幸子,2007)中,社会组织一方面对个人施以救援,同时在政府和受灾者之间构造了沟通的平台。汶川地震后,社会组织的活动受到关注。在地震过渡安置中,社会组织承担了执行者、倡导者、合作者和陪伴者的责任(郭虹等,2009);张强等(2009)认为“在应对自然灾害时,NGO在促进社会协调、参与社会治理以及信息交流平台的建设方面,都展现出非常重要的作用”。注重公民社会的发育是国内社会组织救灾研究的重点。但是,结合全国地震重点监视防御区制度讨论社会组织作用的研究还很少。

### 1.2 灾害治理中的社会组织

全国地震重点监视防御区制度作为地震灾害治理的重要一环,经国务院批准,对潜在地震高风险区采取强化措施。该制度是在重点监视防御区落实防震减灾工作强化措施的法律法规、政府文件、政策、标准、社会群体的行为规范乃至防灾文化与相关资源的总称<sup>②</sup>。1998年3月1日起施行的《中华人民共和国防震减灾法》(全国人民代表大会常务委员会,1998)确立了地震重点监视防御区制度,随后中央和地方逐步出台了一系列有针对性的法律法规和政策措施,其中提及社会组织要在防震减灾中发挥作用。

①。财政部、民政部,2012,中央财政支持社会组织参与社会服务项目资金使用管理办法,社会组织网 <http://www.chinanpo.gov.cn/2351/56700/preindex.html>,2014年3月27日检索

②。国家社会科学基金重点招标项目组“全国地震重点监视防御区制度实施现状、成效及对策研究”,内部资料。

全国地震重点监视防御区制度的实施基于地震风险概念,即潜在的地震危险及其对某一地区将带来的地震风险,主要考虑人员损失和经济损失。地震重点监视防御区制度是防震减灾政策的“示范区”,该制度已经实施 16 年,伴随经济发展,我国社会结构发生了极大变化,这一制度也面临调整。2008 年 12 月修订的《中华人民共和国防震减灾法》(全国人民代表大会常务委员会,2008)总则第 8 条规定:“国家鼓励、引导志愿者参加防震减灾活动”,志愿者作为防震减灾治理的新主体受到关注。在防震减灾法修改之前,《中华人民共和国减灾规划(1998—2010)》以及《国家突发公共事件总体应急预案》都提到社会团体要参与减灾的目标(伍国春,2014),可以说在中国灾害治理中,社会组织作为政府、企业之外的主体是存在于制度设计中的,但是,对于社会组织如何发挥作用还缺乏具体的措施和制度设计。

由于灾害治理在保证社会安全方面具有不可忽视的作用,而且,伴随中国经济的发展、城市化不断推进,社会系统具有复杂化的倾向,一旦发生地震灾害如何尽快的恢复社会系统的功能,保证社会的恢复力将成为未来我国灾害治理的重要目标。因而,探讨社会组织在地震灾害治理中的作用,符合社会发展和国家治理目标转变的政策需求。究竟社会组织在我国是如何发挥作用的,其发挥作用的机制怎样?下文将通过考察壹基金在雅安地震后的救援、救助活动进行分析。

## 2 壹基金在雅安地震灾区的活动

### 2.1 分析框架

国家和社会关系是理解社会组织发育环境的重要分析框架。伴随改革开放和经济发展,中国已经由“总体性社会”向“后总体性社会”变化。总体性社会的特征在于政治、意识形态和经济不分离,国家和社会一体,各种资源集中在国家手中(孙立平,2005),但是,20 世纪 90 年代后半叶开始产生了“自由流动的资源”和“自由流动的空间”(孙立平等,2001)。人员在不同所有制之间的流动及在地理上的大规模迁移,都已在中国经济发展后成为可能。当人员在体制和空间上的流动成为可能,国家通过“单位”对个人的控制,有时就不能顺利完成。现在,存在“体制内”和“体制外”两种治理逻辑,依托单位的治理就是体制内的,不能依托单位的就是体制外的。从资源动员方式的视角,现实中存在“组织化动员”、“准组织化动员”和“志愿动员”3 种方式。组织化动员和准组织化动员是孙立平等在分析希望工程的资源动员时使用的概念(孙立平等,2001)。孙立平所说的组织化动员的“组织”是指政治和政府组织,组织化动员即从总体性社会时代延续下来的、国家通过政治及政府组织完成资源动员的方式;准组织化动员即通过社会化的手法利用政治、政府组织的威望实现资源动员的方式。组织化动员和准组织化动员的差别在于直接或间接地利用政治、政府组织的资源达到动员的目标。由于在中国“社会开始作为独立于国家的相对自律的一部分而存在”,完全不依赖政治、政府组织的志愿动员成为可能,志愿动员是体制外的资源动员方式。

虽然中国社会开始发育,但是从国家和社会的关系看,中国“强国家、弱社会”的现状没有变化,甚至近些年来有“行政化”的趋势。自然灾害发生后,以“特殊党费”形式完成捐助的例子屡见不鲜;同时,单位动员“志愿者”的事例也不少。这说明组织化动员仍然存在。但是,另一方面,个人捐助热情在汶川地震后也未减弱。据统计,雅安地震后,16.96 亿元的捐助集中到雅安地震灾区,其中,深圳壹基金公益基金会(以下简称“壹基金”)是芦山地震

中接受社会捐款金额最高的基金会,共计接受捐赠3.8亿元(截至2014年4月20日8时02分)<sup>③</sup>。

这说明,一方面组织化动员的方式在发挥作用,另一方面,来自社会的出于自愿的“志愿动员”也在发育。下文,将通过具体分析壹基金在雅安地震后的活动,分析社会组织在灾害治理中的作用,以及其得以发挥作用的机制。

## 2.2 芦山地震灾情

2013年4月20日8时02分,四川芦山发生7.0级地震。根据国务院发布的《芦山地震灾后恢复重建总体规划》,此次地震波及四川雅安、成都、乐山、眉山、甘孜、凉山、德阳等市州的32个县(市、区),受灾人口约218.4万人;截至2013年5月23日,计有196人遇难,2人失踪,14785人受伤;其中,芦山县、宝兴县为汶川地震重灾区,其他大部分地区是汶川地震时的一般灾区,属于两次受灾<sup>④</sup>。另外,根据四川省住房和城乡建设厅组织发布的《“4·20”芦山强烈地震房屋应急评估情况的分析报告》指出,在重灾区域城镇居民自建房破坏较大、农村自建房损毁严重<sup>⑤</sup>,也就是说居民住房损失集中在自建房。

由于雅安地震灾区属于山区,有的区县连接外部的道路只有一条,当大量的救援队伍涌至的时候,容易发生交通阻塞,地震导致的滑坡也加重了道路阻塞,在救援中政府曾一度呼吁志愿者参与救灾活动要节制。此次地震灾区属于经济发展滞后地区。

## 2.3 壹基金在雅安灾区的救灾活动<sup>⑥</sup>

壹基金在雅安灾区的救灾活动可以分为3个阶段:紧急救援(4月20~23日)、灾后过渡安置(灾后1~8周)和灾后重建(灾后1~2年)。

紧急救援包括救援抢险、运送救灾物资和联合救灾,在紧急救援中,壹基金救灾联盟发挥了重要作用。震后1小时,救灾物资即从壹基金西昌、贵阳、西安的备灾仓库起运;地震后2小时,救灾联盟的队伍即进入灾区实施救援;震后26小时,壹基金雅安救灾指挥部成立;震后30小时,10只救援队全面开始救援工作,在芦山县、天全县、宝山县和雨城区等全面开始救援工作。壹基金的灾后过渡安置包括壹乐园-儿童服务站、4H-健康项目和灾后重建规划。在灾后过渡安置中,壹基金的工作重点是儿童提供服务,在灾区共建运营50个壹乐园-儿童服务站,关注灾后儿童心理和儿童身心发展,计为5000名灾区儿童提供了服务。

壹基金灾后恢复重建注重提高社会抗震减灾能力。灾后恢复重建包括抗震农房及减灾社区计划、抗震减灾示范校园计划、减灾教育和技术推广计划。由于受灾地区农房倒塌严重,壹基金在雅安恢复重建的重点放在了提高当地防灾减灾能力上。首先,对2054名农村工匠分成17期进行了培训。基于对农村因抗震减灾意识和相关监管缺失致使灾情严重的认识,壹基金将社区和示范学校的建设作为重点,希望这些社区和学校能够植根社区,成为

③ 中国青年报,2014年4月23日,芦山地震:16.96亿元捐赠款物支出近4成,中国基金会网 <http://www.chinafoundation.org.cn/ccms/read?id=29295>,2014年5月9日检索

④ 国务院,2013,芦山地震灾后恢复重建总体规划,中国政府网, [http://www.gov.cn/zw/gk/2013-07/15/content\\_2445989.htm](http://www.gov.cn/zw/gk/2013-07/15/content_2445989.htm),2014年3月28日检索

⑤ 四川日报,2013年5月7日,4·20芦山强烈地震房屋应急评估情况分析报告出炉,四川新闻网, <http://snews.newssc.org/system/2013/05/07/013774414.shtml>,2014年3月28日检索

⑥ 本文有关壹基金雅安救援和恢复重建中的活动数据,均来自壹基金网站,并参考壹基金微信数据以及壹基金工作人员的报告

当地减灾、避灾中心。与此相关联,壹基金开展了学校教师减灾培训。对社区和学校的规划,则着眼于使这些设施能够作为避难中心、社区活动中心等多功能设施。壹基金已经将避险等功能纳入恢复重建,通过恢复重建增强未来灾区的抗震防灾能力。

### 3 讨论和建议

#### 3.1 壹基金在雅安救灾中的作用及其得以发挥作用的社会条件

首先,壹基金起到了调节社会组织和企业等多方资源的作用。壹基金在雅安救援和恢复重建中显示了很强的资源动员能力,壹基金之所以能够实现资源动员,在于其建立的社会组织救灾网络,即壹基金救灾联盟和壹基金联合救灾。壹基金救灾联盟依托经过救援训练的户外运动爱好者,共计 268 支队伍,9000 人;壹基金联合救灾共有 16 个省份的 260 家社会组织计 7000 多人。依托救灾联盟和联合救灾,壹基金得到外部志愿者的支持,得以完成救灾目标。在紧急救援中,共有 28 支队伍 270 名救援队员参与,共搜救重伤员 22 人、轻伤员 56 人,转移群众 600 余人。来自 57 家社会公益组织,不少于 708 名志愿者参与了壹基金的对受灾群众的过渡安置工作。通过和社会组织的广泛合作,一方面完成了壹基金的灾害救助的目标,另一方面也达到了促进公益组织发育和成长的目标。

能够动员如此多的社会组织参与壹基金的救援,和壹基金的物资和资金动员能力密不可分。壹基金和企业、尤其和民营企业、外资企业有着良好的合作网络,通过“备灾企业”,壹基金得以及时动员物资运往灾区。灾后,壹基金共计在 20 个重灾乡镇 121 个村庄,运输物资 125 车次,为 13 万多人发送救灾物资 1000 多吨。

震后,壹基金收到社会捐款最多。一方面是由于社会对“四川又发生地震”这一事件的关注,另一方面反应了红十字会事件<sup>⑦</sup>后公众对于壹基金这样的非官办基金会的信任。虽然基于创始人的社会影响力,壹基金的名声比较大,但是壹基金的日常募捐额为 4000 万元,相较于其名声似乎不是很多,芦山地震这样的突发事件刺激了民众的捐款意愿。

其次,联合救灾平台能够顺利运营和地方政府的支持分不开。5 月 12 日正式成立雅安抗震救灾社会组织和志愿者服务中心(以下简称“志愿者活动中心”),截至 2013 年 11 月 5 日,共计 46 家社会组织入驻志愿者活动中心,对接公益项目 493 个,合计资金 11.46 亿元<sup>⑧</sup>。

最后,在国内外专家的支援下,壹基金救灾理念已经延伸到灾后。壹基金联合公益组织、企业和教育部门进行合作,开设“减灾小课堂”项目,截止到 2014 年 3 月已对中西部 10 省 45 所学校 15000 名儿童进行了减灾教育。壹基金能够完成“减灾小课堂”的活动,一方面动员社会组织,另一方面动员专家,包括国内外专家,该项目的实施离不开专家的支持,也得到了国外相关减灾机构的智力支持。

#### 3.2 建议

通过对壹基金在雅安地震灾区的救援以及恢复重建活动的分析表明,壹基金采取不同于政府机构的资源动员方式。地震灾害发生后,壹基金充分动员社会资源、参与恢复重建的

<sup>⑦</sup> 新华网,2011 年 12 月 31 日,红十字会总会通报对商业系统红十字会调查处理情况, [http://news.xinhuanet.com/2011-12/31/c\\_122520061.htm](http://news.xinhuanet.com/2011-12/31/c_122520061.htm),2014 年 5 月 9 日检索

<sup>⑧</sup> 华西都市报,2013 年 11 月 6 日,抗震救灾找到“雅安模式:协调社会组织和志愿者有序参与”,新华网四川频道, [http://www.sc.xinhuanet.com/content/2013-11/06/c\\_118024485.htm](http://www.sc.xinhuanet.com/content/2013-11/06/c_118024485.htm),2014 年 5 月 9 日检索

能力取得了突破。比如,“减灾小课堂”产品的开发是壹基金根据实际情况开发的比较领先的减灾理念。

虽然在地震重点监视防御区的制度设计中提到了社会组织,但是缺乏具体措施,所以研究壹基金在雅安的救援活动,将有助于相关制度的设计。社会组织参与减灾、救灾,需要政府的扶持和社会各界的支持。总结并推广雅安志愿者活动中心的经验,将有利于社会组织的有序参与。

其次,应加强对防震减灾工作的智力支持。由于地震重点监视防御区的地震部门在机构、人员以及相关方面的投入不足,完全可以通过社会组织,利用智力支持的手段实现防震减灾教育、提高社会防震减灾文化的目的。采购公共服务已经是提高社会治理的重要手段,可以通过采购相关公共服务以促进防震减灾志愿组织的发育,达到补充地震部门机构、人员不足的现状,以提高全社会的防震减灾能力。

## 参考文献

- 安建、张穹、刘玉辰主编,2009,中华人民共和国防震减灾法释义,法律出版社。
- 高小龙、陶传进,2009,抗震救灾中 NGO 间的联合,王名主编,汶川地震公民行动报告-紧急救援中的 NGO,北京:社会科学文献出版社,8~22。
- 郭虹、庄明等编著,2009,NGO 参与汶川地震过度安置研究,北京:北京大学出版社。
- 韩俊魁,2009,NGO 参与汶川地震紧急救援研究,北京:北京大学出版社。
- 李立国,2014,加快向现代社会治理的转变,人民日报,2014年2月27日,第7版。
- 李培林,2013,我国社会组织体制的改革和未来,社会,第3期。
- 全国人民代表大会常务委员会,1998,中华人民共和国防震减灾法,北京:法律出版社。
- 全国人民代表大会常务委员会,2008,中华人民共和国防震减灾法(修订),北京:法律出版社。
- 孙立平,2005,现代化与社会转型,157~175,北京:北京大学出版社。
- 孙立平、晋军、何江穗,2001,以社会化的方式重组社会资源,中国扶贫基金会编,中国扶贫论文精粹,35~36,北京:中国经济出版社。
- 谈火生,2009,公民社会组织发育的现状与问题,萧延中、谈火生、唐海华等著,多难兴邦-汶川地震见证中国公民社会的成长,114~185,北京:北京大学出版社。
- 伍国春,2014,灾害救助的社会学研究,北京:北京大学出版社。
- 伍国春,2013,中国灾害志愿者的作用和问题研究,陈立行编著,地震·救援·重建的中日比较研究,79~92,吉林:吉林出版集团/吉林文史出版社。
- 袁浩、刘绪海,2014,社会组织治理的公共政策研究,广西:广西大学出版社。
- 张强、陆奇斌、张欢等,2009,巨灾与 NGO:全球视野下的挑战与应对,北京:北京大学出版社。
- James K. Mitchell,1999,The Crucibles of Hazard: Mega-cities and Disasters in Transition, The United Nations University Press. (2006,中林一樹ほか訳、巨大都市と変貌する災害、古今書院)。
- 山下祐介、菅磨志保,2002,震災ボランティアの社会学,ミネルヴァ書房。
- 今野祐昭,1999,震災対応とコミュニティの変容-神戸市真野地区、岩崎信彦ほか編,阪神淡路大震災の社会学,东京昭 and 堂:204~215。
- 浅野幸子,2007,三岳山噴火災害(全島避難),浦野正樹ほか編《復興コミュニティ論入門》,东京弘文堂:165~175。
- 田中重好,2006,中国社会構造で変動と社会的調整メカニズムの喪失、アジア遊学(83),勉誠出版:25~39。
- 伍国春,2007,準組織化動員と災害援助における NPO で役割と課題、日本都市社会学会年報(8):217~224。

## **Role of the NGOs in the National Significant Seismic Monitoring and Protection Regions**

*Wu Guochun Gao Mengtan*

Institute of Geophysics, China Earthquake Administration, Beijing 100081, China

**Abstract** In this paper, we analyzed the One Foundation's relief and reconstruction activities after the Ya'an earthquake. The analysis shows that NGOs has completed the developing process in disaster relief participation. In the Jiujiang earthquake, NGOs began to take part in the relief work. In the Wenchuan earthquake, they became one of the most active participants. In the Ya'an earthquake, they worked better via cooperation mechanism. That means NGOs have already had the capability of resource mobilization. The cooperation with them will improve the disaster management capacities, especially in the National Significant Seismic Monitoring and Protection Regions.

**Key words:** NGOs Cooperation mechanism Multiple cooperation Institutionalization Resilience