

王 瑛, 邹振华, 王宇渠. 美国救灾捐赠工作规程初探——以俄勒冈州为例[J]. 灾害学, 2014, 29(1): 162–166.

[Wang Ying, Zou Zhenhua and Wang Yuqu. The Working Procedures of U. S. Donations for Disaster Relief——Take Oregon as a Case Study[J]. Journal of Catastrophology, 2014, 29(1): 162–166.]

# 美国救灾捐赠工作规程初探

——以俄勒冈州为例\*

王 瑛<sup>1,2</sup>, 邹振华<sup>1,2</sup>, 王宇渠<sup>3</sup>

(1. 北京师范大学 环境演变与自然灾害教育部重点实验室, 北京 100875; 2. 民政部-教育部 减灾与应急管理研究院, 北京 100875; 3. 华南师范大学 地理科学学院, 广东 广州 510631)

**摘 要:** 通过查阅美国 FEMA 志愿者管理条例及俄勒冈州救灾捐赠工作的系列法律、政策, 对美国救灾捐赠工作的具体程序、各方角色进行了介绍, 总结了美国救灾捐赠的主要特点为: 美国救灾捐赠作为公益慈善的一部分, 已经形成了一种社会化、制度化的长效机制。救灾捐赠工作由各个民间志愿者组织开展完成, 这些组织之间的协调工作由 VOAD 完成。美国各级政府, 主要是提供信息发布平台, 参与救灾捐赠的一些辅助决策、协调工作。

**关键词:** 救灾捐赠; 工作机制; 美国; 俄勒冈州

**中图分类号:** C916; X4   **文献标志码:** A   **文章编号:** 1000–811X(2014)01–0162–05

**doi:** 10.3969/j.issn.1000–811X.2014.01.029

救灾捐赠是指自然灾害发生时, 有组织、有管理、有发动的, 以救灾为目的的捐赠活动<sup>[1]</sup>。救灾捐赠中, 救灾是目的, 捐赠是手段。救灾捐赠是社会救助事业的一部分, 是一项社会公益事业<sup>[2]</sup>。

救灾捐赠所获得的各种资金、物资, 始终是我国灾民救助的有益补充。2008 年汶川地震后, 全国各种渠道所获得的救灾捐赠资金, 截至 2009 年 4 月 30 日, 国内外捐款 659.96 亿元, 捐赠物资折合人民币 107.16 亿元, 共计 767.12 亿元, 创下了我国捐赠历史新高<sup>[3]</sup>, 乃至世界救灾捐赠的新高。目前我国在救灾捐赠工作方面存在的问题有: 非政府组织参与救灾捐赠缺乏监督、规范, 政府行政干预功能过强, 救灾捐赠信息公开缺乏规范性等<sup>[4–6]</sup>。

美国是世界第一大慈善捐赠国家, 救灾捐赠也是其慈善捐赠的重要内容之一, 从法律法规到操作规程, 美国已经形成了一套独具特色的救灾捐赠工作规程, 了解这些工作规程, 对我国救灾捐赠工作的建立与完善, 具有重要的借鉴价值。目前我国对美国的慈善捐赠研究, 主要集中在美国的慈善组织管理<sup>[7]</sup>、监督机制<sup>[8]</sup>方面的宏观讨论。但是, 关于美国在自然灾害后如何进行救灾

捐赠工作方面的具体介绍, 还较为缺少。

俄勒冈州是美国飓风灾害发生较多的州, 俄勒冈州政府制定了《志愿者和捐赠管理政策(Volunteer and Donations Management)》<sup>[9]</sup>, 写明了各个参与志愿服务和捐赠相关部门的角色和职责。本文通过查阅俄勒冈州上述政策, 结合美国联邦紧急事务管理署(FEMA)的《志愿机构在应急管理中的角色(The Role of Voluntary Agencies in Emergency Management)》<sup>[10]</sup>, 以及美国捐赠管理网站(National Donations Management Network)<sup>[11]</sup>的相关内容, 对美国的救灾捐赠工作机制进行具体的研究和讨论。

## 1 美国救灾捐赠工作的角色分析

### 1.1 救灾捐赠工作的协调者——VOAD

在美国救灾捐赠工作中发挥最重要作用的组织机构就是 VOAD(Voluntary Organizations Active in Disaster)<sup>[10]</sup>。既有国家级的 VOAD, 称为 NVOAD, 也有各个州的 VOAD, 例如俄勒冈州设立的 OR-VOAD(Oregon Voluntary Organizations Active in Disaster)。

\* 收稿日期: 2013–07–26    修回日期: 2013–09–05

基金项目: 国家自然科学基金(41271544); 国家民政部课题“救灾募捐需求信息发布和支援响应机制研究和实践”

作者简介: 王瑛(1974–), 女, 云南陆良人, 博士, 副教授, 博士生导师, 主要从事自然灾害风险管理、区域灾害等领域的研究工作。E-mail: wy@bnu.edu.cn

VOAD 可以视为“志愿者组织救灾工作联盟”。自 1970 年创立以来, 目前 NVOAD 已经有 50 多个声誉最好的全国志愿者组织参与, 包括基于信仰的组织、基于社区的组织、非政府组织等多种组织, 以及 55 个州或领土的地方 VOAD, 因此 NVOAD 能够代表美国绝大多数的志愿者组织。同样的, ORVOAD 由俄勒冈州各种志愿者组织参与, 可以代表当地绝大多数志愿者组织的意愿。

VOAD 的核心原则是“4C”, 即合作, 沟通, 协调, 协作 (Cooperation, Communication, Coordination, Collaboration)<sup>[12]</sup>, 具体如下。

合作原则, 合作意味着互相需要彼此。因为没有哪个志愿组织能单独解决灾害期间出现的各种挑战。只有大家在共同目的指导下, 共同工作或行动时才能将社区的共同目标最好地实现。在操作层面上讲, 合作, 那怕只是在某一项服务或货物运送上的合作, 也能充分认识到共同工作的价值, 这与下文提到的“协作”原则不同, “协作”更综合, 更广泛。

沟通原则, 对待正式会员如同合作伙伴一样, 并培养一种开放的氛围去提升成员组织间常规的信息分享, 包括成员的能力、成就、不足、承诺等。各成员组织必须发展并保持有效的信息分享渠道, 仔细地倾听彼此, 并关切地公开讨论。

协调原则, 各成员组织向着在整个灾害周期输送有效服务的目标, 以非竞争性的姿态, 致力于一起工作。通过精心策划和准备, 各家活跃在灾区的志愿组织成员从战略伙伴关系到以一个协作的、可预见的方式工作, 更高效地利用资源去完成一系列的任务。

协作原则, 会员组织建立共同的目标, 并积极努力, 在整个灾害周期共同实现特定的目标和开展具体项目。他们在整个灾害周期里结成战略合作伙伴关系。

### 1.2 民间志愿者组织的工作

在俄勒冈州的志愿和捐赠管理政策中, ORVOAD 的一些民间志愿组织除了参与捐赠工作外, 还有一些不同的救灾工作需要承担, 每个 ORVOAD 的成员组织都会有自己的服务区域与服务内容。

基督复临社区服务 (Adventist Community Services): 负责捐赠仓库的管理, 并为各种捐赠设施的运行提供志愿服务。

美国俄勒冈州的浸信会教会 (American Baptist Churches of Oregon): 负责灾区基本应急需要的食品、衣物和优惠券。

美国红十字会 (American Red Cross, ARC):

为 ORVOAD 的紧急协助中心 (emergency coordination center, ECC) 与接受中心 (reception center) 提供联络, 并协助紧急协助中心的代表作出需求方面的决策。具体可分为以下几个方面: 查阅捐赠仓库已获得的捐赠提供, 做出接受决定、需求决定并安排货物运输; 将灾区志愿组织的电话号码汇总后统一管理以供参考; 协助当地官员并识别出没有得到满足的需求; 作为与美国红十字会有合约机构的联系人。

美国天主教慈善机构 (Catholic Charities): 提供救济补助金以补充本地灾害响应支出, 同时促进长期恢复过程的开始; 提供临时住房援助; 提供志愿者去为儿童、老人和灾害工作者作心理咨询。

基督教友爱会教堂儿童照顾志愿网络 (Church of the Brethren Disaster Child Care Volunteer Network): 为美国红十字会和 FEMA 避难中心提供儿童照顾服务。

俄勒冈州的普世基督教大联合部 (Ecumenical Ministries of Oregon): 向民众提供饮食和避难所。

路德教会灾害响应机构 (Lutheran Disaster Response): 按要求为 ORVOAD 在 ECC 处的代表和接受中心提供联络; 由摩西搬运者 (Moses Movers) 将物资运送到受灾个人、家庭、救助中心和别的分配地点; 有需要的话会向捐赠电话银行提供志愿组织捐赠电话号码。

门诺教灾害服务机构 (Mennonite Disaster Service): 提供专业劳工帮助受灾家庭维修或重建受损房屋。

### 1.3 政府部门在救灾捐赠中的工作

联邦紧急事务管理署 (FEMA): 管理捐赠过程中所需要的 800 个电话线路和相应的设备, 为捐款信息的发布和收集提供基础。由联邦紧急反应小组负责, 协助识别和建立必要的经营基础设施。协助、联系、协调提供确定商品和服务。协助制定一个联合战略, 管理捐赠物品和媒体的信息发布。依据 JFO (联合现场办公室) 人员每日简报的相关内容, 进行最新的捐款活动和需求评估。向国会事务和公共事务的人员定期汇报。协商捐赠的政策和程序。

俄勒冈州政府: 与 ORVOAD 合作, 尽量合理评估所有受影响社区的需求, 包括货物, 志愿者和服务影响。预估接待仓库、配送中心, 在灾难发生时使用。与当地的志愿者, 社会和宗教组织合作, 协调管理和经营本地的配送中心。

俄勒冈州的军事部门(OMD):当被认定为紧急情况时,并且其他非军事的途径不存在、不适合或不充分时,军事部门会参与到捐赠管理中。例如运输捐赠物品到偏远的地方,或者搬运器材到紧急地区。

俄勒冈州的应急管理部门(OEM):它是军事部门中的一个部分。它是州政府在捐赠协调团队DMT中的核心领导机构,为DMT的应急协调中心(Emergency Coordination Center, ECC)和现场办公室(Joint Field Office, JFO)之间提供联系,也与政府办公室、紧急管理机构等联系。主要工作包括:负责ORVOAD主席和联邦受灾区域各个部门的协商;对受灾地区的物资需求提出相关的建议;对灾区提供必要的援助;救灾物资的储存、运输和管理。

应急协调中心(ECC):当一个州内有很多县或辖区受灾时,俄勒冈州的应急协助中心(Emergency Coordination Center, ECC)将被激活,或部分激活。它主要负责州一级各部门之间的协调。ORVOAD将会派一位代表作为ECC的成员,负责将需求、主动提供的货物和服务给与ORVOAD的成员组织或别的非营利组织匹配起来。

现场办公室(JFO):灾害现场办公室(Joint Field Office, JFO)设立在灾害区域的中心位置,主要负责灾害现场的应急处理,每日向上级发送灾情简报,包括捐赠物资、服务的需求情况。

## 2 美国救灾捐赠工作的启动

一旦俄勒冈州有自然灾害发生,将由ORVOAD决定是否成立捐赠协调团队DMT(DMT,即donation management team),DMT成立后,作为ORVOAD的一个下属委员会开展工作。

DMT由各种志愿组织的代表组成,包括州的应急管理组织(Oregon Emergency Management, OEM)、基督社区服务组织(Adventist Community Services)、美国红十字会州分会(American Red Cross Oregon Trail Chapter)、医疗队(Medical Teams International)、州食物银行(Oregon Food Bank)、救世军组织(Salvation Army)、州志愿网络中心(the Volunteer Center Network of Oregon)。这些代表们有权做决定,以确保更高效、快捷的捐赠管理操作。

是否启动捐赠程序主要由灾害的严重程度和灾害性质决定,一旦激活,DMT就是俄勒冈州救

灾募捐信息发布的主体。救灾捐赠开展后,捐赠仓库协调员(Warehouse Coordinator)将会在DMT的帮助下对ORVOAD每日定期汇报,使其随时掌握捐赠物资的需求量、拨付量。同时,DMT的各个成员还将对自己的组织也进行汇报,并根据协商意见,开展捐赠工作。

灾害发生后,ORVOAD还会建立俄勒冈州的捐赠管理系统,系统主要用于管理相关捐赠物品的信息。该系统将由俄勒冈州应急管理组织(OEM)任命的代表,和ORVOAD的代表共同管理。

救灾捐赠信息的收集、协调和宣传,离不开网络、电话等通讯设备。灾害发生后,FEMA将会提供国家灾害信息系统NDIS(National Disaster Information System)给现场办公室(JFO)的联邦(州)公共信息工作人员。NDIS由800个电话号码、基于FEMA总部或卫星办公室的通信中心、管理软件,和一个捐赠中央网络(National Donations Management Network, NDMN)组成,从而给公众提供机会进行登记捐赠的货物、服务,并且将这些信息及时分享给州和DMT的使用者。捐赠号码等信息会显著、及时地通过媒体向公众宣传。

捐赠中央网络NDMN是由FEMA与Aidmatrix基金会和企业赞助商合作推出的一个虚拟门户国家捐赠管理网络,允许公司或个人在网上向人道主义救援组织给予支持。这个门户网站可以让用户根据意愿选定捐赠的地点(联邦或具体到某个州)和捐赠的对象(各种慈善组织基金会),提供现金捐赠、产品捐赠,或向活跃在灾区的非营利组织捐赠技能和时间<sup>[11]</sup>。通过国家捐赠管理网络,公司或个人可以浏览联邦或各个州志愿组织发布的捐赠需求清单,选择与自己提供相符的需求信息,填写捐赠货物的详细信息。在提交捐赠信息后,受赠志愿组织会主动联系捐赠者,协商货物的运输等问题。

## 3 美国救灾捐赠工作的具体程序

救灾捐赠工作根据灾害发生前、发生中、发生后三个时间阶段,有不同的工作流程,如图1所示,下面对各个阶段逐一进行介绍。

(1)准备:创建并维护一个数据库,管理可用的资源和捐款。制定一个货物运输机制,控制货物进出、分期运输和货物分布。制定每种潜在风险类型所需的救灾物资清单,并进行年度培训,

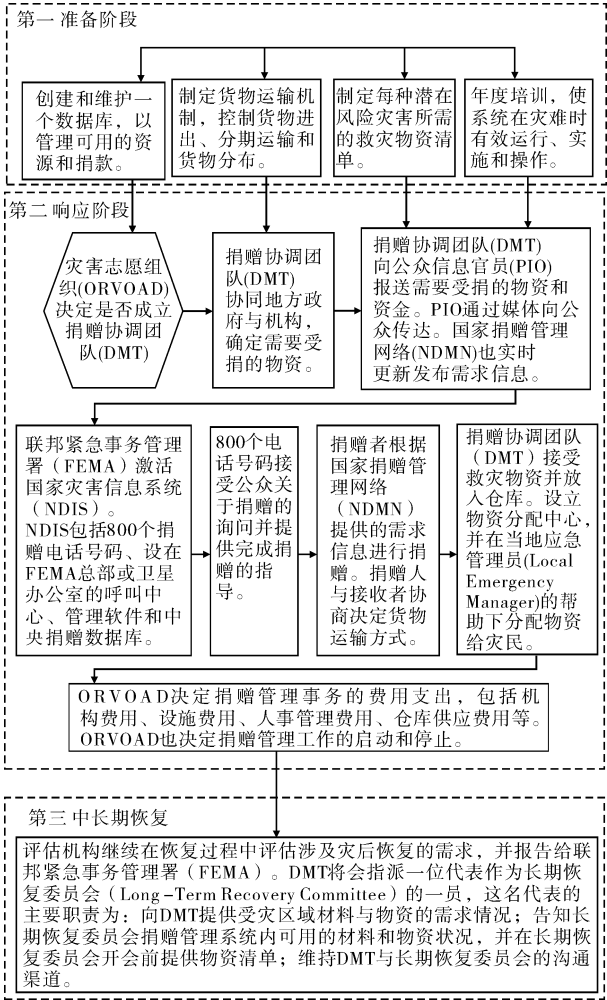


图1 美国救灾捐赠工作流程

确保系统在灾难时有效运行。

(2) 响应

- 确定发生自然灾害。
- 灾害志愿组织(ORVOAD)决定是否成立捐赠协调团队 DMT。
- DMT 成立后, 协同地方政府, 确定需要受捐的物资。
- 捐赠协调团队(DMT)向公众信息官员(PIO)报送需要受捐的物资和资金。PIO 通过媒体向公众传达。国家捐赠管理网络(NDMN)会实时更新发布需求信息。
- 联邦紧急事务管理署(FEMA)激活国家灾害信息系统(NDIS)。NDIS 包括 800 个捐赠电话号码、设在 FEMA 总部或卫星办公室的呼叫中心、管理软件和中央捐赠数据库。
- 800 个电话号码接受公众关于捐赠的询问并提供完成捐赠的指导。
- 捐赠者根据国家捐赠管理网络(NDMN)提供的需求信息进行捐赠。捐赠人与接收者协商决定货

物运输方式。

- 捐赠协调团队(DMT)接受救灾物资并放入仓库。设立物资分配中心, 并在当地应急管理局(Local Emergency Manager)的帮助下分配物资给灾民。
- ORVOAD 决定捐赠管理事务的费用支出, 包括机构费用、设施费用、人事管理费用、仓库供应费用等。ORVOAD 也决定捐赠管理工作的启动和停止。

(3) 恢复

- 评估机构继续在恢复过程中评估涉及灾后恢复的需求, 并报告给联邦紧急事务管理署(FEMA)。DMT 将会指派一位代表作为长期恢复委员会(Long-Term Recovery Committee)的一员。DMT 代表的主要职责为: 向 DMT 提供受灾区域材料与物资的需求情况; 告知长期恢复委员会捐赠管理系统内可用的材料和物资状况, 并在长期恢复委员会开会前提供物资清单; 维持 DMT 与长期恢复委员会的沟通渠道。

4 结论与讨论

对美国救灾捐赠工作机制进行总结, 可以得出以下特点。

(1) 美国救灾捐赠的长效机制

在美国, 慈善捐赠是一个广泛的社会事业, 是非营利性慈善组织的重要功能。随着非政府组织的发展和成熟, 其发挥了捐赠人和受赠人之间的纽带作用, 推动传统的分散化、自发性的募款方式向有组织、高效率的联合集资募款方式转变, 成为灾害发生后政府有力的助手和助推器。因此美国的救灾捐赠作为公益慈善的一部分, 已经形成了一种社会化、制度化的长效机制。

(2) 非政府主导的救灾捐赠

美国的救灾捐赠工作由各个民间志愿者组织开展完成的, 这些组织之间的协调工作则由 VOAD 完成。VOAD 由各种志愿组织的代表组成, 在各个代表对自己组织负责, 与自己组织保持联系。在 VOAD 的下属委员会 DMT 的组成成员协商达成一致意见后, 向外界发布灾区需要什么、需要多少等救灾捐赠信息, 并实时掌握最新的供需情况, 调整捐赠策略。

美国的各级政府机构, 无论是中央政府的自然灾害应急管理机构 FEMA, 还是州政府, 他们在救灾捐赠工作中, 并不是领导的作用, 而主要是提供信息发布平台, 参与救灾捐赠的一些辅助决

策、协调工作。

### (3) 政府提供完备的捐赠各方交流平台

灾害发生后的信息发布状况, 直接决定了捐赠信息接收、处理能力的大小。国家灾害信息系统 NDIS(National Disaster Information System), 可以让公众及时、充分的了解灾情及捐赠需求信息, 并且可以让捐赠者在确定捐赠信息及接受者后, 才开始收集捐赠货物, 安排运输, 避免重复捐赠造成的物资囤积与浪费<sup>[13]</sup>。

通过上述总结, 可以知道美国的救灾捐赠工作是由民间主导、政府协助完成的。由于救灾捐赠的紧迫性、大范围性, 美国各个志愿者组织又成立了 OVAD, 来专门进行救灾工作中各民间志愿者组织的协调、合作, 这样有效的促进了救灾捐赠工作的高效、规范。

我国灾害发生后的救灾捐赠工作, 通常由有救灾宗旨的全国性基金会开展募捐。民政部门对他们的救灾捐赠活动进行组织、指导, 但是由于法律依据、职能定位等问题, 这些基金会的救灾捐赠工作在运营、监管上都有待进一步完善。因此, 如何吸取他国的经验教训, 扬长避短, 将更有利于我国救灾捐赠工作的开展。

## 参考文献:

[1] 民政部救灾司. 社会捐助基本术语[S]. 北京: 中国标准出版社, 2009: 1.

- [2] 中华人民共和国民政部. 中华人民共和国公益事业捐赠法[S]. 北京: 中国法制出版社, 2000: 2.
- [3] 新华网. 截止4月30日全国共接受抗震救灾捐款659.96亿元[EB/OL]. (2009-05-11) [2013-05-13]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2009-05/11/content\\_11353751.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2009-05/11/content_11353751.htm).
- [4] 韩颖. 1978年以来中国救灾捐赠研究[D]. 北京: 中共中央党校, 2011: 114-115.
- [5] 蒋积伟. 1978年以来中国救灾减灾工作研究[D]. 北京: 中共中央党校, 2009: 126-128.
- [6] 林守钦. 浅议社会捐赠存在的问题与对策[J]. 中国民政, 2008(11): 32-33.
- [7] 高鉴国. 美国慈善捐赠的外部监督机制对中国的启示[J]. 探索与争鸣, 2010(7): 67-70.
- [8] 莫格. 当代美国慈善事业演变研究(1980-2009年)[D]. 广州: 暨南大学, 2012: 28-33.
- [9] State of Oregon EOP. Volunteer and donations management[EB/OL]. (2011-08-21) [2013-04-04]. <http://www.oregon.gov/OMD/OEM/Pages/plans.aspx>.
- [10] FEMA. The role of voluntary agencies in emergency management[EB/OL]. (2012-10-21) [2013-05-11]. <http://training.fema.gov/EMIWeb/IS/is2881st.asp>.
- [11] National Donations Management Network. Welcome to the national donations management network[EB/OL]. (2013-01-15) [2013-05-10]. <http://www.aidmatrixnetwork.org/FEMA/>.
- [12] National Voluntary Organizations Active in Disaster. What is national VOAD[EB/OL]. (2013-05-09) [2013-05-20]. <http://www.nvoad.org/>.
- [13] FEMA and NVOAD. When disaster strikes[EB/OL]. (2007-08-17) [2013-05-14]. [http://www.fema.gov/pdf/donations/when\\_disaster\\_strikes.pdf](http://www.fema.gov/pdf/donations/when_disaster_strikes.pdf).

## The Working Procedures of U. S. Donations for Disaster Relief ——Take Oregon as a Case Study

Wang Ying<sup>1,2</sup>, Zou Zhenhua<sup>1,2</sup> and Wang Yuqu<sup>3</sup>

(1. Key Laboratory of Environmental Change and Natural Disaster of MOE, Beijing Normal University, Beijing 100875, China; 2. Academy of Disaster Reduction and Emergency Management Moca & MOE, Beijing 100875, China; 3. Geography Science Department of South China Normal University, Guangzhou 510631, China)

**Abstract:** Based on FEMA Volunteers Control Regulations and Oregon Laws of American and policies of donations for disaster relief, the specific procedures of donation operations and the roles of governments and volunteer organizations involved are introduced. Main features of U. S. disaster-induced donations are concluded as follows. First, donation effort for disaster relief is part of the charity, which has formed a socialized, institutionalized long-term mechanism. Second, donation operations for disaster relief work are carried out by the various nonprofit volunteer organizations, and the coordination among these organizations is ensured by VOAD. Third, different levels of U. S. governments mainly provide donation information releasing platform, participate in the decision-making of donation efforts, and sustain the communication linkage between government agencies and volunteer organizations.

**Key words:** donation; disaster relief; U. S.; Oregon