

# 社会力量备灾救灾物资管理指南

(征求意见稿)

## 编 制 说 明

本文件编写组

二〇二五年一月

## 一、任务来源

受中国慈善联合会委托，针对当前社会力量参与自然灾害救助和公共卫生事件响应中备灾救灾物资管理的系列问题，成都授渔公益发展中心通过创制倡导性的备灾救灾物资管理团体标准，共同建立具有行业共识的社会力量备灾救灾物资管理过程，从基础上解决备灾救灾物资的混乱问题。

本文件起草单位：成都授渔公益发展中心、四川大学-香港理工大学灾后重建与管理学院、山东大学风险治理与应急管理研究中心、招商局慈善基金会、四川尚明公益发展研究中心、成都市志愿服务联合会。

本文件主要起草人：程明理、王海波、卢毅、韩自强、李健强、钟平、王军、蒲飞宇、董明珠、周杨、赵鹏。

## 二、制定标准的必要性

社会力量已成为参与自然灾害和公共卫生事件不可或缺的重要主体。2008年汶川地震发生后大规模社会力量参与灾害响应以来，各地的社会组织、企业、志愿者等社会力量踊跃参与自然灾害救助，充分体现了其在社会募款、物资发放、转移安置、心理抚慰等方面具有的独特作用。随着社会组织专业度的提升，其在参与公共卫生事件中同样表现出色，自新冠肺炎疫情暴发以来，全国有近万家社会组织采取多种方式参与抗击新型冠状病毒肺炎行动。社会组织、爱心

企业和志愿者等社会力量协助党和政府做好抗疫及后续相关工作，为控制疫情发展、稳定社会秩序，做出了重要贡献。尽管社会力量在历次突发公共事件中发挥了一定作用，但从整体上看，相对于日益增长的社会救灾热情，以及政府和社会各界对于救灾效率、效果要求的逐渐提升，社会力量在沟通协调、专业性和体系化建设等方面在意识、能力、协作等方面还存在着很多不足。从备灾救灾物资方面就存在诸多问题，如物资储备体系不完善，储备量不足、种类少、仓储布局不合理，应急物资管理存在多头管理、信息化分流和调配能力较低，导致信息传递速度慢、物资供应调度难、救灾保障成本高等。

根据自然灾害相关法律法规制定相关标准规范行业发展，提升行业专业能力，进而推动相关标准出台是中国慈善联合会作为行业组织的应有之责，也是行业所盼，政府所需的重要工作。利用中国慈善联合会及中慈联救灾委所具备的平台性、前瞻性、指导性，针对灾害事件发生规模和严重程度分阶段建立各项工作标准，对所需社会力量备灾救灾物资开展分阶段统计分析，更对物资需求种类划分，将同类物资划分重要程度，根据突发事件地区的反馈信息实时调整方案，增强物资调配的适时性。

政策层面。《国家突发公共事件总体应急预案》，2019年3月2日公布修订的《自然灾害救助条例》等在物资储备、管理及调配等工作提出了新的要求；2020全国两会上明确提出，从提升社会力量参与防控公共危机的专业化能力；建设全国一盘棋的应急物资保障体系，建议增强突发事件的响应能力，顶层设计物资保障体系，将“国务院联防联控机制”常态化、制度化；2020年05月25日国内首份指导社会组织应对突发公共卫生事件的正式规范文件《社会组织应对突发公共卫生事件防控规范》政策出台。2022年11月21日应急管理部、中央文明办、民政部、共青团中央联合出台的《关于进一步推进社会应急力量健康发展的意见》则对社会力量参与应急物资保障给出了建议指导。2021年9月，广东省多地公开征求《关于推动慈善事业高质量发展的实施意见》。12月，浙江省印发《关于加快推进慈善事业高质量发展的实施意见》中明确提出创新慈善应急机制。扶持发展应急救援和救助类慈善组织，建立完善重大自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件的慈善应急协调机制，提升慈善组织应急救援能力和专业水平。这些都是对慈善应急协调机制建设的政策保障，更凸显了社会组织的地位，社会组织将在社会服务、社会管理、民主政治建设中占有更为重要的地位，发挥更为重要的作用。

行业层面。《防灾减灾救灾中的慈善参与——2018年中国防灾减灾救灾慈善报告》（张强、张元、林琳）中指出，据不完全统计，截止到2018年6月，全国以独立登记、挂靠社会组织以及企事业单位自行组建等形式开展工作的社会救援组织约4000个，其中在民政部门正式登记注册的各类防灾减灾救灾和应急救援社会组织共有1300余个。民间救援力量蓬勃发展，专业化逐步提升，城市、山地、水面、水下搜救和医疗搜救等领域都有涉及。社会力量参与突发公共事件等协同增强，除中慈联救灾委作为行业性协同机构外，基金会、救援队等不同机构类型的协同机制也有一些尝试。在各地，区域性社会力量参与救灾协调协同机制也在探索中。与此同时，越来越多的企业开始参与到灾害响应，应急救援和减灾防灾作为新的产业增长点也受到更多关注。

中慈联已经形成了一支由研究部、会员部、培训部、国际部和救灾委员会、学术委员会、慈善信托委员会组成的标准化建设专业团队，涵盖标准研发、试行、宣传与推广的各个环节，结构清晰，职责明确，为慈善行业标准化工作的开展奠定了坚实的组织基础。2021年中旬，河南和山西等多地出现灾害性降雨，在当地应急管理部门、民政部门的支持下，河南地区由中慈联救灾委、郑州慈善总会等联合成立“社会组织和志愿者7.20洪灾救援协调中心”；山西地区由多家基

金会等社会组织及山西省内外热心公益人士迅速搭建了社会力量支持山西抗洪协调平台。这些都是社会组织有序有效参与灾害应对的创新尝试与突破。

因此，通过创制标准在我国社会力量备灾救灾物资管理中的实践运用，总结成功经验和模式，借鉴、转化国际相关标准，对物资种类、需求算法、需求匹配、任务分发、发放流程、监测评估、反馈投诉和环境影响控制等多方进行研究与撰写，形成适合推广的《社会力量备灾救灾物资管理指南》；

### **三、制定原则**

本文件的制定符合下列原则：

#### **（一）一致性原则**

本文件对社会力量备灾救灾物资管理从总体原则到具体管理内容体现了价值与实践的一致性，社会力量在储备、需求、采购、捐赠、运输、分发、协调、监测与评估、责信与学习等备灾救灾物资管理的各活动都是基于人道公正、需求匹配、安全时效、透明公开四项总体原则的指导下给出有关具体的行动指导建议或信息。

#### **（二）实用性原则**

本文件是基于各个类型的社会力量要了解并掌握社会力量备灾救灾物资管理这一主题的发展规律而编制的相应标准。首先，文件对社会力量在响应自然灾害和公共卫生事件情境下经常援助的物资种类进行了分类整理，以对参与备灾救灾的社会力量实践行动给予参考；其次，文件中为社会力量备灾救灾物资管理过程的主要活动及相关主题提供了指导和建议，并给出了有参考价值的信息，让各不同主体的社会力量能够基于文件在实践中协调合作。

### **（三）目的导向原则**

本文件编制的目的首先是就备灾救灾物资管理的问题而编制的推荐性标准；其次就救灾物资类别明确为受灾人员基本生活保障物资和救灾工作人员保障物资以利于品种控制；最后以备灾救灾物资管理过程及相关主题为框架来分章阐述以达成社会力量参与备灾救灾物资管理的共识。

## **四、主要起草过程**

本文件起草过程经历了规划、调研分析、研究起草、及形成征求意见稿阶段。

### **（一）规划阶段**

首先建立标准起草工作团队。工作团队由救灾领域的具有实践经验的专家、对应急物资管理有专业研究的学者和具

有标准化经验的专家组成。工作团队建立后，根据成员的特长进行内部分工，分为研究组、调研组和起草组三个工作小组。其次在团队成立后，遵循起草文件的三项原则就标准化对象、标准使用者及文件编制目的进行讨论沟通，并列出清单。再次对文件的整体框架进行规划，确定编制成一个无需细分的整体文件，涉及备灾救灾物资管理过程的通用文件，并形成一个初步的标准框架。最后工作团队在充分考虑启动会上各专家意见的基础上确定对象类别为过程标准，标准目的类别为技术标准，功能类型为指南标准。因此将文件名称初步拟定为“中国社会力量备灾救灾物资管理指南”。

调研目的地和访谈专家进行头脑风暴，并形成意向调研地清单和访谈对象名录。

## （二）调研分析阶段

工作团队在确定标准类别和功能类型，并初步拟定文件名称后，开始就整体框架讨论并考虑修改。为验证框架的可行性，工作团队开始进行实地调研、专家访谈，开展问卷调查，以及对国内外对标情况进行研究分析。通过在四川实地了解在壹基金备灾仓库、中国红十字会成都备灾中心眉山仓库、凉山州蓝豹应急救援中心和成都市锦江区蓝天救援中心等社会力量备灾救灾物资管理实际情况，在甘肃省应急管理厅与代表性社会救援队伍座谈，在云南实地参观调研招商局



慈善基金会与中外运物流公司在支持基金会救灾物流案例，对社会力量备灾救灾物资管理有了切身的体会。通过对基金会、枢纽型救灾类社会组织和社会救援队伍三个类别 9 位专家的访谈，对社会力量在备灾救灾物资管理过程中经验做法有了细节性的理解。通过对参与救灾的全国 124 家社会组织的问卷调查，对社会力量参与备灾救灾物资管理有了背景性的认识。与此同时，研究组成员对国内外对标情况做了分析，也让我们了解了国内外的宏观情况。通过调研及分析，工作团队对整体框架进行修订，并为下一步的起草打下基础。

### （三）研究起草阶段

经过调研分析并确定整体框架之后，工作团队又对备灾救灾物资管理的相关文献进行了认真查阅。根据之前的实践经验、专家意见和调研分析，首先开始编写核心要素的条款内容，依据指南标准的编写规则，编写总则和程序类指南标准需考虑的因素。然后确定并编写范围、术语和定义等其他规范性要素，最后编写参考文献等资料性要素。

### （四）形成征求意见稿阶段

经过立项评审后，工作团队一是根据评审专家意见将标准名称“中国社会力量备灾救灾物资管理指南”规范为“社

会力量备灾救灾物资管理指南”，对社会力量的定义做了修订以更加符合国家政策和现实情况。二是工作团队为增强标准的指引性，对实际工作能够给予指导，修订了总体原则、对物资分类进行了详细的说明，丰富了备灾救灾物资管理监测与评估、责信与学习部分的内容，并对其他部分的表述在反复斟酌后做出修改形成征求意见稿。

## **五、制定标准的依据，与现行法律、法规、标准的关系**

本文件提供了社会力量备灾救灾物资管理相关的指导和建议，给出了储备、需求管理、采购或捐赠、运输、分发、协调、监测与评估等活动需考虑要点有关的信息。适用于社会力量的备灾救灾物资管理。

本文件制定的法律依据为《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国慈善法》《自然灾害救助条例》《国家突发公共卫生事件应急预案》《国家自然灾害救助应急预案》《“十四五”应急物资保障规划》。

本文件的主要内容符合国家有关法律、法规和强制性国家标准的规定，与有关部门规章、推荐性国家标准和行业标准相协调。

## 六、主要条款的说明

本文件主要内容包括十三章内容。第一至四章是基础信息和总体认识，包括范围、规范性引用文件、术语和定义、总体原则。第五章对备灾救灾物资管理进行分类，第六至十四章从时间顺序和 workflows 两个维度，对社会力量备灾救灾物资管理的范围和内容提供了指导建议和给出了需考虑要点的信息。备灾救灾物资管理流程涉及物资储备、物资需求、物资采购或捐赠、物资运输、物资分发、协调、监测与评估、责信与学习等 9 大模块。需要说明的是，采购和捐赠发生于同一时段并列的核心技术要素。而协调、监测与评估、责信与学习则贯穿于整个备灾救灾物资管理过程。

## 七、重大意见分歧的处理依据和结果

本文件处于起草阶段，暂未出现重大意见分歧。

## 八、采用国际标准或国外先进标准的，说明采标程度，以及国内外同类标准水平的对比情况

经公开检索，目前国内外慈善行业尚未有同类标准，因此未采用国家标准、行业标准或国外先进标准。

## 九、作为推荐性标准或者强制性标准的建议及其理由

根据《中华人民共和国标准法》，建议本标准作为推荐性团体标准。

## 十、贯彻标准的措施建议

（一）作为慈善领域的团体标准制定与发布，建议中国慈善联合会组织宣贯实施。

（二）标准发布实施后，应编制宣贯教材并开展示范。

（三）标准发布实施后，应进行推广宣传并开展标准相应人才培养。