管理视角

社会组织：灾后恢复重建的重要力量

——雅安的经验与反思

□ 龚维斌

我国是一个自然灾害频发的国家，特别是地震、洪水等重特大自然灾害时有发生，给人民生命财产造成严重威胁和损失。在长期的抗击自然灾害的实践中，我国形成了以政府为主导的御灾抗灾和灾后恢复重建模式，为保护人民生命财产发挥了重要的作用。但是，这种形式也存在明显的缺陷，即社会力量参与严重不足，政府负担过重而且不能有效满足灾区群众多方面的需求，存在资源配置不合理、低效甚至浪费的现象。造成这种状况的原因：一是没有认识到社会力量的作用。二是政府强社会弱，社会发育不足，社会力量弱小。三是社会力量缺少参与的渠道和机制。

2013年4月20日，芦山发生7.0级大地震，造成重大人员和财产损失。地震过后三年来，地震灾区干部群众按照党中央和国务院的要求，特别是习近平总书记的指示精神，走出了一条灾后恢复重建的新路子，创造出了“雅安模式”。“雅安模式”的一个重要经验就是发挥社会组织的作用。

社会组织的独特优势

社会组织具有政府和市场组织所不具有的优势，表现为：一是很多社会组织拥有专业社会工作人才，或者有渠道找到有专业技能的人才，能在灾区开展专业程度较高的社会工作；二是社会组织在灾区的活动以各种各样的项目为载体，服务群众的针对性强，能较好地解决群众个性化需求。“4·20”芦山强烈地震发生后，大量社会组织和志愿者迅速赶赴灾区，开展抢险救援、物资搬运、心理辅导、儿童关爱、医疗卫生、维护社会秩序等志愿服务。不仅如此，社会组织还在灾后重建中建功立业，发挥了动员、凝聚社会力量参与灾后重建的作用。一些基金会在雅安参与困难群体关爱、生计发展帮扶、设施设备捐助、基础设施援建等工作。一些社会组织在雅安建立服务站点，大量社会工作者和志愿者扎根基层长期开展就业创业帮扶、心理咨询、义务支教、儿童关怀、参与社区治理等常态化服务。壹基金在灾区8个县区建设100所具有国内领先水平的减灾示范校园，提高学校师生应对灾害的综合能力。中国扶贫基金会按照“互联网+扶贫”的方式，依托电子商务等技术手段促进农产品（农户）和市场（消费者）的链接，在贫困村建立电商销售平台，帮助贫困村发展特色农产品，带动贫困群众脱贫致富。社会组织参与灾后重建，满足了灾区群众多元化、多层次的服务需求，成为雅安重建的一大亮点。

恢复重建中的社会组织

2008年四川汶川地震和2010年青海玉树地震见证了社会组织参与抗震救灾的热情和力量，但是，同时，也发现了社会组织参与需要解决的问题。灾害发生后，志愿者、社会组织和社会爱心力量潮水般地涌入灾区，如果不能对这些力量进行有序疏导和合理安排，其效果可能是负面的。正是基于对以往经验的总结，“4·20”芦山地震发生后第5天，四川省抗震救灾指挥部正式设立“社会管理服务组”，并随后成立省市共建的“雅安抗震救灾社会组织和志愿者服务中心”，对前来灾区的社会组织和志愿者实行登记报备，并主动为进入雅安的社会组织提供办公场地、项目需求对接、项目实施协助、培训交流、法律咨询等服务，为社会组织有序有效参与抗震救灾提供服务和指导。

根据灾后恢复重建的需要，雅安抗震救灾社会组织和志愿者服务中心运行将近一年后，在四川省成立群团组织社会服务中心的带动下，2014年3月底，成立雅安市群团组织社会服务中心，成为服务社会组织的新载体。雅安市群团组织社会服务中心的成立标志着把应急抢险状态下建立的服务机制，转换为社会治理的长效机制。成立县级和乡镇级群团组织社会服务中心，构筑市、县、乡群团社会服务中心工作体系，发挥“大群团”格局优势和群团组织联系社会组织的“枢纽”作用，探索新形势下聚合社会力量参与民生工程、服务经济社会发展的方法路径。

在恢复重建过程中，雅安市热情欢迎国内外主动前来参与重建的社会组织，为他们开展工作提供保障和服务，同时，积极走出去进行“招善引慈”“招善引资”，联系和吸引更多的社会组织过来参与重建工作。雅安市领导和有关群团组织负责人到外地召开雅安灾后重建公益项目推介会，向参会的基金会和企业介绍雅安市的市情及灾后重建的基本情况，与参会社会组织就灾区社会治理、项目协同实施等进行沟通交流，取得了良好的效果。雅安市群团组织社会服务中心成立后每年都参加中国公益项目交流会，吸引社会爱心力量参与灾区公益事业发展。

外来社会组织具有流动性、短期性的特点，随着恢复重建工作的深入开展，不少外来社会组织在项目结束后逐渐从灾区撤离，但灾区长远发展，离不开长期持续的专业社会工作服务，迫切需要发展本土化的社会组织。由于雅安地处西部经济欠发达地区，本地社会组织数量少、力量弱，缺乏社会工作人才，而且现有社工人才专业水平参差不齐，整体服务能力有限。针对这种情况，在灾后重建中，雅安市以群团组织社会服务中心为平台，通过建立社会组织孵化中心、外地组织陪伴式孵化、政府购买服务三种方式，支持、培育永远“不走”的本土社会组织，促使公益服务在灾区基层“落地生根”。一方面，群团组织社会服务中心通过“种子计划”“陪伴计划”“成长计划”三个计划来孵化、培育社会组织，计划培育100家公益慈善类、城乡社区服务类和行业协会类新兴社会组织。另一方面，加大社会工作人才培养，通过公开招投标的方式，与高等院校进行合作，培养1500名社会工作人才。除此之外，雅安市还从放宽登记管理权限、降低注册登记条件、政府购买服务、落实优惠政策等多个方面支持社会组织发展。

经过灾后重建，许多乡村（社区）的安置小区、学校重建、援建项目等陆续完成。但是，部分新建新村的村民自治管理能力需进一步提高，社区工作者与居民的联系有待加强。同时，社区、新村文化设施设备使用率不高、文化活力形式单一等问题也愈加明显。针对这些情况，市群团组织服务中心将社区服务及自治管理、社区文化体系、智慧生活、诚信体系建设等提上工作日程，鼓励和支持有关社会组织成功竞标灾后社会治理示范村（社区）项目，组建专业服务团队，在各个示范村（社区）开展服务项目。

完善社会组织工作的着力点

社会组织参与雅安灾后恢复重建，经历了从自发到有序、从个案到全面、从奉献爱心到专业帮助、从人力投入到基金项目支持，从主要依靠外来力量到主要培育本地组织的过程，社会组织介入的程度不断加深，范围不断扩大，效益不断显现，能力不断提升，展现了社会组织参与自然灾害灾后恢复重建旺盛的生命力和广阔的前景。但是，从雅安实践经验看，社会组织参与灾后恢复重建仍然处于起步阶段，有许多体制机制和政策法律需要进一步梳理清楚。

总体而言，参与雅安灾后重建的社会组织不仅数量少而且力量也十分薄弱。在雅安调研时，相当一部分县区和单位的情况介绍中没有提到社会组织的情况和作用，看到的一些服务点和社会工作人员也只是“星星之火”。

社会组织的培育主体和管理体制有待完善。外来社会组织特别是一些有影响的基金会和社会工作者组织参与恢复重建具有基金和专业的优势，但是，这些社会组织对于当地的风土人情、语言文化、社情民意以及重建需求不够熟悉，开展工作有不少天然的障碍。而且随着援建项目的结束，外来社会组织也会撤出灾区。培育和发展本地社会组织是一项紧迫的任务。雅安的做法是由共青团组织牵头孵化和发展本地社会组织，以群团组织社会服务中心为平台构建枢纽型社会组织。社会组织最大的特点是独立性和自治性，社会组织登记管理是民政部门的职责。工会、妇联、共青团等群团组织有各自独特的服务对象、工作方式，而且它们自身也面临转型和改革压力，以行政指定的方式由共青团等群团组织牵头服务和培育社会组织不失为一种创新，但是，如何避免可能出现的服务方式过于行政化、单一化、非专业化和低效化是一个值得注意的问题，如何处理好群团组织和民政部门的关系是另一个值得重视的问题。

社会组织发展资源不足。服务型社会组织的生存发展，除了公益基金支持和社会捐赠外，很大程度上是依靠从政府获得基金和资源。近年来，从中央到地方倡导和实施的政府向社会组织购买服务，既是政府转变职能和履职方式的需要，也是培育发展社会组织的重要举措。但是，从雅安实践来看，政府购买社会组织服务所提供的项目和经费十分有限，对于促进社会组织发展和其作用发挥作用有限。这种情况在全国特别是中西部经济欠发达地区非常普遍。

社会组织专业化能力建设不足。这也是制约其获得政府和社会认可、有效参与恢复重建的原因。

上述几个方面的问题既需要各地在实践创新中积极探索寻找出路，更需要通过政策和体制创新加以解决。

战略参考

近期世界知名智库研究热点

□ 北京大学国际战略研究院

对华研究

对华研究领域涉及的议题包括两岸关系的走向与美国的两岸政策、中国军事现代化的方向和目的、中国对外关系等。

总体而言，专家们认为蔡英文对两岸政策进行颠覆性改变的可能性不大。关于美国的两岸政策，美国史汀生研究中心研究员容安澜认为，“克制和灵活”仍将是美国处理对华和对台关系的核心原则。因此，美国会在两岸关系上保持活跃，并继续通过派遣高级特使向两岸政府传递信息，维护台海稳定。美国外交关系委员会兼职研究员孔杰荣认为，美国不希望看到台海发生危机，以免检验其不明确的对台防卫承诺。

日本防卫省防卫研究所发布的《中国安全战略报告2016》强调，中国海军在近海的目标是确立在领土主权和海洋权益问题上的优势，强化在海空域的存在。为防止美军在西太平洋对中国“核心利益”的干涉，中国海军可能会配备新型核潜艇和高性能驱逐舰，增强情报搜集、监视和侦察能力。这种观点具有一定的普遍性。美国兰德公司研究员蒂莫西·西斯认为，当前严峻的经济形势可能会限制中国海军的发展，不过中国依然会加大对海军的投入，以削弱美国在其周边海域的影响力。西斯将中国采取此举的缘由归结为周边安全环境的恶化。除了对海军现代化的分析，上述报告还对空军和火箭军的未来进行了预测：空军的任务将会从传统的“国土防空”，向旨在覆盖更广范围的“攻防兼备”转变。关于中国壮大海军的目的与美国的应对，西斯认为，中国海军意在增强“近海”（第一岛链）防御能力，保护“远海”（第二岛链）利益，并同时加强与海岸警卫队之间的相互协调与配合。而在远海，他认为中国无意与美国抗衡，且可能在亚洲之外增加同美国的合作，两国的反海盗合作便是例证。美国应该继续欢迎中国为抗击共同的威胁和构建世界和平做出贡献，同时也需及时调整政策，更好地应对中国的发展。

中国对外关系方面的研究热点，既包括宏观问题的争论，也涵盖微观问题的分析。美国布鲁金斯学会研究员杰弗里·贝德强调，虽然中国正逐步获得世界大国地位，但其并没有表现出以一种设计好的方式破坏全球体系的重要支柱。同时，那些认为中国正试图把美国挤出西太平洋及创造“亚洲人的亚洲”的观点被过分夸大了。

“一带一路”的创造性得到了肯定，其面临的机遇和挑战以及为他国带来的风险同样被提及。德国国际与安全事务研究所研究员纳丁·格德哈特认为，“一带一路”倡议并非是一个反对现存国际秩序中所有既定机制、规则和价值的“大战略”，而是中国对复杂世界的积极应对。同时，它可能会有效地转变现存国际秩序的结构。美国战略与国际问题研究中心研究员克里斯托弗·约翰逊认为，许多美国观察家高估了“一带一路”倡议的战略雄心，实际上其经济考量更胜一筹，首要目标是巩固新兴的全球局面。中国在推进“一带一路”的过程中可能面临部门利益冲突，缺乏经验等难题，同时也会受到对象国的政治不确定性、道德和宗教的复杂性的挑战。约翰逊认为从近期来看，中国需要考虑经济增长放缓等因素是否会限制“一带一路”的实施和拓展。

鉴于中国周边及南海安全形势的恶化，对可行性措施的讨论成为本部分的焦点。对于如何避免南海紧张关系进一步升级，美国卡内基国际和平基金会副主席包道格认为，双方采取战略利益互换和完全停止竞争的方式都是不现实的，但中美相互消除疑虑的做法是切实可行的。

美国研究

该领域内的主要议题涉及美国大选、美国在世界上的地位及美国对外关系。

2016年美国总统初选进入冲刺阶段，由美国大选延伸出的政治极化和政治异化问题成为智库专家讨论的重点。斯坦福大学胡佛研究所研究员理查德·爱泼斯坦认为，美国国内政治的极化程度明显升高。例如希拉里和桑德斯向左翼民粹主义迅速转向，各自推出了具有民主社会主义倾向的主张。共和党的特朗普和克鲁兹则试图以强保守主义取悦右翼群体。将特朗普称为煽动者的还有胡佛研究所研究员布鲁斯·托姆顿，他虽然认为这种“民意领袖”现象十分危险，但承认民主政治难以回避此种情况。此种现象产生的后果如何，有待2016年总统大选的结果来揭晓。美国卡内基国际和平基金会研究员佩里·卡马克把自恋和具有威权主义倾向的煽动者——特朗普——在大选中的言行称为特朗普主义。尽管特朗普主义只是美国政治走向的一个缩影，然而其背后代表的政治异化现象已在欧洲乃至全世界范围内横行。目前看来，阻止特朗普赢得选举胜利或可扬汤止沸，但从长远考虑，处理好全球化带来的一系列经济与体制上的错位方能釜底抽薪。

对美国世界地位的讨论似乎从未遇冷，衰落和强盛各有其支持者。美国哈佛大学教授约瑟夫·奈认为，总体而言，短期内美国的世界领先地位不会被其他国家所取代。当然，随着美国主导优势的减少，美国需对国内外事务做出明智的战略选择。例如：不应对华采取遏制政策，“融合与保障”政策依然有效；对美国来说，真正的危险不是欧洲变得强大，而是相反；不能忽视北美在移民、能源及经济走势上的巨大潜力；不应完全孤立走下坡路的俄罗斯，更不应对俄罗斯的衰落沾沾自喜，因为衰落中的大国更倾向于采取冒险行为，其后果也极为严重。在美国保持东盟团结的方式上，新加坡国际事务研究所所长戴尚志认为，根本上讲，美国——东盟关系发展是否顺利，取决于美国是否愿意实事求是地接纳东盟成员国的多样性。卡内基国际和平基金会研究员詹姆斯·肖夫认为，不断巩固的美国——东盟关系有助于美国的重要盟友日本扩大自身在东盟地区的影响力，这与美国现行的外交政策相辅相成。而深化与美日的合作也是东盟实施平衡策略的一部分。

俄罗斯研究

这一领域的研究议题主要有俄罗斯从叙利亚撤军的原因与影响，俄罗斯的经济与外交。

总体上，俄罗斯希望通过撤军行动释放积极信号，表明本国愿意就叙利亚冲突与有关各方达成协议。也有分析认为，俄罗斯希望借此迫使阿萨德在谈判中妥协，缓和同逊尼派国家以及同美国的关系，还希望通过这一行动改善俄罗斯在欧盟各国中的形象。持此观点的学者是波兰国际事务研究所研究员安娜·戴尔。对于撤军的影响，国际危机组织发布的报告《俄罗斯在叙利亚的选择》认为，俄罗斯同时增强了对叙利亚和伊朗的影响力。哈佛大学贝尔福科学与国际事务中心研究员西蒙·莎拉兹安对美俄在叙利亚行动的不同效果以及美俄等国在叙利亚的合作进行了评论，“与美国在叙利亚的失败经历（为温和的反对派提供训练）相比，俄罗斯在叙利亚的战略确实发挥了作用”。长期来看，两国的共同利益是防止叙利亚分崩离析或成为恐怖主义国家。莎拉兹安建议美俄共同对叙反对派和阿萨德施压，为过渡到联合政府展开协商。他还认为，只有大国协调才能使叙利亚重归和平与统一，俄罗斯撤军为形成大国共识奠定了基础。

有观点认为，当前被制裁、腐败、人口下降及健康问题困扰且依靠“单一经济”模式发展的俄罗斯正在走下坡路，这种看法虽然遭到一些学者的批驳，但似乎正成为主流。莫斯科卡内基中心研究员安德烈·莫夫昌认为，俄罗斯的经济问题主要是内生的，对俄罗斯经济造成更大伤害的因素并非是来自欧美等国的制裁，而是俄政府依赖自给自足和进口替代战略。莫斯科卡内基中心主任德米特里·特里宁认为，实际上俄罗斯商界赞成俄恢复与西方发达国家正常的商业联系。然而，这一切又因商业寡头、国有企业等对普京的支持而无法实现。俄美对抗的形势下，俄罗斯国内改革极其困难，如果俄罗斯能与非西方国家之间发展互补的贸易关系，可部分弥补由西方贸易限制所造成的损失。从俄欧关系上看，十年前可能会有人坚持“战略伙伴关系”的论调，如今欧洲将俄罗斯视为敌手似乎毫不为过。在外交方面，俄罗斯国际事务委员会主席伊戈尔·伊万诺夫反对乌克兰危机是导致俄欧关系恶化的主要原因的观点，并认为乌克兰危机恰恰表明当前欧洲机制的能力不足。俄罗斯与西方似乎进入了军备竞赛的新阶段，欧洲成为竞赛的中心舞台。对于如何缓解当前局势，伊万诺夫建议，防止紧张关系升级、重启安全对话、交流防卫信息是双方工作的第一步。

欧洲研究

在欧洲研究领域，许多观察家将注意力放在欧洲外交政策的挑战、难民危机以及英国退出欧盟的影响等议题上。

国内政治和国际政治的密切交织改变着人们对外交关系与民主合法政府的认知，民粹主义党派在欧洲的繁荣发展反映了这一趋势。欧洲政策中心的报告《欧洲的麻烦制造者》显示，民粹主义正在挑战欧洲的治理现状与外交政策。该报告认为，左翼（反全球化和紧缩措施）和右翼（反欧洲一体化和移民）民粹主义者在过分利用民主与合法性危机。因此，传统政治需要消除这种根深蒂固的不满意识，而非指责、嘲弄或者忽视这种症状。

2015年以来不断涌入欧洲的难民让现有的欧盟的行政与立法机制束手无策，并且引发了欧盟成员国之间的深刻分歧。卡内基欧洲中心研究员斯蒂芬·雷恩预测此次危机可能导致三种结果：更加松散的欧盟形成、新申根核心出现、申根体系全面复兴。长远来看，成员国只有通过集体合作才能应对这一挑战。

英国公投时间（6月23日）临近，智库专家对英国退出欧盟可能造成的影响的讨论也随之见诸报端。主张英国留在欧盟的学者认为，退欧将导致英国失去在欧盟中的重要影响力，其国际重要性也会随之降低。其对英国经济造成的负面影响同样不可小觑，英国与欧盟单一市场之间的贸易壁垒将再次出现。英国退欧也将增加苏格兰独立的可能性。持此观点的专家有前欧盟委员会副主席杰奎因·阿尔穆尼亚、英国国际战略研究所咨询委员会成员亚历山大·尼科尔等。美国外交关系委员会主席理查德·哈斯也表示，英国退欧的决定是非常不明智的。欧盟失去英国后，德国将获得更多影响力。这种局面不利于欧盟的长期健康发展，并最终削弱欧洲的实力。一个受到削弱的欧洲显然不是美国所期望的。更糟糕的是，那些倡导减少美国在国际舞台上的角色的美国人极有可能借英国退欧一事进一步证明传统盟友并未做到公平分摊，因此面临财政赤字和大量内需的美国不应该填补差异。在安全方面，英国国际战略研究所研究员奈杰尔·英克斯特认为，英国一旦退欧，将难以在欧盟框架内获得有效的数据使用权，更不必说对欧盟的整体反恐政策所造成的影响。由英国退欧所造成的欧盟实力受损反而正合俄罗斯的心意。

（执笔人：赵建伟）