

社区强基齐发力，公益物流来托底

——招商局慈善基金会抗疫行动案例分析

（本案例被收录在《民间公益组织参与新冠疫情抗击案例集（合集）》）

2009年，招商局集团发起成立了招商局慈善基金会，并正式在民政部登记注册为全国性非公募基金会。此后，基金会由招商局集团持续捐资开展公益项目活动，所用资金全部来自招商局集团及相关企业捐赠。依托企业资源，基金会的自我定位是资助型基金，成立十年间主要开展了“公益救灾应急物流”“乡村社区支持”等议题领域的公益项目。在这两个领域积累的公益行动经验，也成为基金会在参与应对新冠疫情带来的全新挑战时，得以快速决策、行动、并灵活反应的重要基础。

本文将介绍招商局慈善基金会在新冠疫情期间开展的两个项目——“灾急送”和“社区有招”为案例，通过介绍其具体行动内容，分析公益基金会在应对公共危机事件中的行动有效性与价值点，以期对公益机构有效参与应对公共危机事件这一议题提供案例支持，也引发更多行业思考与探讨。

一、抗击疫情，如何找到自身定位？

此次疫情应对初期困扰各级慈善组织的一个重要问题就是各类应急物资运输中转，尤其是抵达湖北省周边及武汉市内的运输问题难以解决。大量物资囤积，却难以迅速送达急需医疗物资与生活物资的医院、福利机构、社区等基层抗疫单位，“最后一公里”扼住了“抗击疫情的咽喉”，这也是此前数次重大公共危机救援中所呈现出的难点之一，公益物流平台的独特价值在此时就凸显出来。

有鉴于此，为回应公益救灾机构等社会力量在救灾行动中对于应急物资物流运输需求，早在2014年，招商局慈善基金会就与招商局集团旗下的中外运物流公司联合推出了面向社会提供无偿物流援助的“灾急送”救灾应急物流平台，并与壹基金、中国扶贫基金会、中国社会福利基金会结成“灾急送”联合救灾伙伴。

突发灾害时，平台会依托招商局集团旗下的中外运物流公司的专业物流运输团队与在地物流网点，为政府和公益机构提供物流服务，把应急救援所需物资、受灾民众亟需的生活物资等顺利送至灾区；在非灾害状态下，平台则根据需求，与联合救灾伙伴在灾害频发的物流网点设立公益备灾仓库，为伙伴提供备灾物资储存及管理支持，以便灾害发生时能够迅速便利地调运灾区急需的物资，并确保物资质量。几年间，平台与联合伙伴先后投入资金近 500 万元，在鲁甸地震、尼泊尔地震、四川九寨沟地震、山东寿光水灾等重大自然灾害中回应了社会公众救援运输需求。

除公益物流外，疫情期间以招商局为代表的资助型基金会在社区抗疫领域，主要是通过提供资金援助，支持其他社会组织开展活动。公共卫生事件与自然灾害事件作为紧急突发事件相似之处在于，两者带来的社会问题往往都较为集中、快速地爆发，且其带来的新的问题和社会需求通常具有紧迫性，需要社会各界，尤其是一线基层组织的及时准确回应。这就使得社区发展与社区自组织建设，即进一步激发基层群众的自救能力、自组织能力以及互助能力变得极为重要。而社区发展能否得到专业指导与足够资助则是自组织能力培育成效的关键。招商局基金会也认为，通过资助社区组织，能够驱动社区资源，激发群众自治活力，以满足多样化的需求，可以成为政府救助的有益补充。

结合上述观察，考虑到既往行动中对社区的关注与所具备的物流平台优势，从 2 月开始，招商局慈善基金会通过链接需求端和资源端，聚焦“物流”与“资助”，迅速发起一系列有针对性的抗疫公益行动。其中“灾急送”公益物流平台（下文简称“灾急送”）与“防疫抗疫，社区有招”资助计划（下文简称“社区有招”）就重点突出了招商局基金会“回应需求，链接资源”与“关注社区发展和治理”的定位。基于自身优势设计项目、发挥作用，招商局慈善基金会的行动有效性与价值得到了凸显。

二、“灾急送”：打造公益物流平台，链接与撬动社会资源

（一）回应需求：重启“灾急送”支援应急物流运输

如前所述，社会力量在自然灾害等紧急状态下参与救援应急物资的物流运输，是救灾行动得以及时且顺利开展的重要基础。自然灾害发生后，受影响地区通常急需外界支援大量救援物资、民众基本生活保障物资等应急物资，但自然灾害通常也会造成通往灾区的公共交通和商业物流运输变得缓慢甚至中断，导致受灾地区不能得到及时有效的救援支持，也让有专业能力的救灾机构错失参与救灾救援的最佳时机。

2020年初，新冠疫情爆发，疫情初期社会需求的紧迫性与此前数次危机类似，也首先凸显在了抗疫核心区域的医用防护设备、社会抗疫防疫物资普遍严重短缺这一层面，此时，社会捐赠的物资成为了补充国家资源、满足疫情防控需求的重要补充。而及时、高效、稳定的物流则成为社会捐赠物资能否顺利抵达疫区的关键保障。

于是，招商局公益基金会结合现实趋势，及时准确地识别了“物流需求”亟需得到满足的紧迫性，“灾急送”平台早在1月26日就迅速启动了一级响应，开始免费为全国范围内支援湖北疫情防控的应急物资提供应急运输和仓储支持。

（二）链接资源：打造快速、高效的公益物流平台

“灾急送”在行动前对疫情形势与自身行动能力进行了快速的初步评估，判断出此次物流运输行动需要应对的两个重要特殊挑战是：需要运输的抗疫物资数量多，以及物资运输时间紧迫。因此，平台迅速评估了原有运作机制的响应流程和内部协同模式，为保证物资运输调度高效运转，决定对其进行简化：

作为需求对接和资源对接的端口，平台会在接到运输需求后，根据响应标准进行评估，如果认为可支持，即刻建立起招商局基金会、物流总部调度部门、一线物流运作公司、物资运输需求方、物资接收方等在内的工作群组。群组中，基金会方负责对接运输需求，并协调中外运物流提供运力支持。全部流程均在线完成，除最终车辆及捐赠物资通行函、物流运作公司必须的运单之外，不再需要其他书面手续。内部汇报机制也由原来的“一单一汇报”改成“每日一报”。为节省时间，平台运作协调小组还制作了简易的物资运输需求清单，物资捐赠委托人

只需花 1 分钟就能迅速提供有效的物资信息，确保协调小组在短时间内就能够进行评估。大部分运输需求正式启动运力安排仅在几十分钟之内。

此外，平台还简化了物流过程中的流程手续，调整了运输计划，尽量减少物流司机在接收地的活动半径和人员接触。一是为了保障物流工作人员的安全，降低被传染风险；另一方面则是为了保证有限运力相对高效的周转。例如，如果运输需求很分散，平台会与捐赠人事先沟通，请捐赠方尽可能把最终收货地址控制在一到三个地点之内，再安排司机在商定的时间地点卸货，请本地物流单位或受赠单位的后勤部门派车来取，这在一定程度上减少了一线疫情防控单位精力和情绪的消耗，为高效率的物流奠定了基础。

疫情爆发时期正值春节假期，且为控制人员流动减少疫情传播，政府对跨省份、跨地区的人员流动实施了严格的管控措施，因此物流运输业的运力十分紧张，在此情境下，大量拥有专业运输能力和成熟、系统且广泛的运输网络、以及在地仓储优势的商业物流公司的加入，无疑为抗疫防疫物资的及时高效运输提供了更多保障。

（三）撬动杠杆：搭建转运网络，打通“最后一公里”

随着疫情快速传播，除武汉市区在疫情初期缺少物资之外，武汉周边市、县也都开始出现物资匮乏问题。在开展回应周边市县的应急物资运输需求行动前，“灾急送”平台首先考虑到了各地区对湖北省车辆管控严格，以及需要熟悉湖北本地交通的当地车辆进行支援。因此为了保证运输效率，平台立即依托中外物流湖北公司搭建了一个市际短途转运网络，打通了从武汉向周边市县转运物资的渠道，解决了“最后一公里”的应急运输需求。

此外，疫情期间，很多物资捐赠机构或个人对捐赠对象和去向并无明确指向，只希望捐赠物资能够到达湖北、到达武汉。针对此类捐赠，“灾急送”平台通过事先已掌握到的一线需求，为数批次物资提供了具体捐赠方向建议，并帮助运达。

平台也会根据实时一线情况，判断和挑选较突出的需求，随后将有限的运输资源聚焦，优先保障更加紧迫和重要的捐赠或运输委托。为更好地引导物资供应的去向，一方面需要捐赠方、资源方清楚描述需求，更重要的是，平台能够根据时刻变化的需求，进行监测和掌握。因此平台与其他利益相关方（地方政府、商

业部门、其他公益组织等)的有效沟通合作、信息互通和资源协调等,显得尤为重要。平台负责人也表示,期待未来能够建立一个物资需求信息的大数据平台,实时监测不同地区一线单位的具体物资需求和满足情况,从而更好地引导物资供应去向,让公益物流平台成为更具价值的存在。

如此,公益物流平台在紧急状态下主动了解需求端,引导供应端,让社会捐赠能够更好地匹配和满足社会需求,实际上发挥了公益物流对社会资源供需的杠杆作用。在突发公共危机事件中,公益机构能够利用其实时和专业的信息资源,发现需求,引导社会资源合理调度,如“灾急送”在疫情期间展现出的这种杠杆作用,无疑也是公益物流平台独特价值的体现之一:与单纯和被动地进行物资运输相比,这种运输与协调资源相结合的公益物流功能,最大化地发挥了公益物流平台的优势与价值。



三、“社区有招”：聚焦社区治理，资助社区抗疫

除紧急救灾援助外，招商局慈善基金会多年来所关注的另一议题是社区发展与治理。基金会成立之初就自主设计了关注乡村社区发展的“招商局·幸福家园”资助计划。这一计划关注乡村社区发展与治理议题，旨在通过项目资助、能力建设、知识生产等支持，为村民开展可持续的服务，回应社区公共需求，并在此过程中聚焦村民自组织培育，持续提升社区自我服务和管理能力，实现乡村社区治理结构优化。

2020年2月，基金会快速启动了“防疫抗疫，社区有招”资助计划，关注社区参与防疫抗疫以及疫后社区恢复两个公共议题层面。旨在通过支持社会组织扎根社区，回应多元需求，推动社区恢复，着力于提升社区应对公共危机的能力，即通过社区培育，提升社区自组织能力和集体行动能力，从而推动社区治理。同时，基金会也关注能力建设项目研究，支持专业研究机构设计和开展调研评估、经验整理、能力建设、工具技术开发及前瞻性研究等工作，为下一步的社区建设提供方向。

下文将主要介绍基金会在资助评审过程中梳理出的社区参与抗疫图景，以及基金会据此分析、梳理和判断，进一步明确资助重点，同时积极与申请者进行互动式支持，帮助申请机构完善项目设计与规划的整个过程。通过资助项目探索社会治理路径，同时在资助过程中支持社会组织能力建设，助力项目可持续性开展，是招商局基金会在此次公共危机事件中展现出的另一项公益价值。

（一）需求识别：资源倾斜于社区中的脆弱群体

资助型基金基金会能够根据评审和资助过程中发现的社会新问题、新需求，在把控核心资助目标的同时，对具体资助计划进行有针对性的调整，更有利于提升其资助有效性。尤其是在新冠疫情这一突发、且对大多数社会组织来说是完全陌生的社会公共危机场景之下，不论是一线社会组织还是资助基金会，都可能会因为信息获取的不及时、不全面，从而无法准确识别一线实际的问题和需求，继而无法设计和开展有效的、有针对性的公益项目。因此，主动且及时地对一线信息进行收集分析，梳理真实的社会问题和需求，对于在公共危机中想要通过有效资助来实现机构价值的资助型基金基金会来说显得尤为重要。

透过基层社会组织的项目申请书，招商局公益基金会发现在疫情前期应急响应阶段，社会问题集中爆发，许多社区疫情防控压力大，多面临物资和人力严重不足等问题，因此社会力量多集中于开展抗疫防疫行动，而社区中脆弱群体的需求未得到足够重视和资源倾斜，老人照护、儿童保护和教育、特殊群体生活保障等成为难题。而随着防疫工作进入常态化，社区需求将转向恢复居民正常生活与应对疫情带来的长期影响，包括社区居民的社交、心理恢复，卫生健康知识和应急响应能力提升，亲子关系改善，以及对特定群体的持续支持等。

因此，项目组在评审过程中重点关注了回应不同脆弱人群需求的社区项目，并进行了资助倾斜。如儿童群体是公共危机中的一个重要脆弱群体，针对疫情初期城乡防疫工作缺少儿童视角、疫情期间许多家庭对儿童的照护缺位、长时间居家生活导致家庭亲子关系紧张等问题，基金会重点资助了开展儿童或亲子服务的社区行动项目。项目多通过线上亲子社群、儿童委员会、家长委员会等社区组织开展参与式社区需求调研、支持性活动、社群培育等工作，重点培养社区内部家长和儿童群体的自组织能力，并通过与儿童保护部门和其他关键利益相关方联动，构建社区内外部的儿童保护网络与运行机制。

针对其他脆弱群体，基金会也进行了资助倾斜，如关注空巢老人、残障人士、低收入家庭、失亲家庭等的项目。部分受资助的项目机构结合自身专业优势，开展了以公共卫生、心理健康、困境家庭和特殊群体照护、陪伴等议题为主的项目，为其提供服务和陪伴，开展互动交流活动等。

如此，通过对一线社区的问题、需求以及社会组织现状等信息的动态监测和分析，基金会在审核过程中进一步明确了资助重点，为其筛选出更具发展前景的社区项目奠定了基础。同时通过梳理过程，基金会也积极探索了公共危机场景下的有效社区项目模式，有利于其后续开展对一线社会组织的支持工作。

（二）行动基础：社区自组织能力与社区治理能力

基金会也发现，有自组织能力的基层社区相比于无组织能力基础的社区，在抗击疫情的过程中发挥出了更大作用。这些社区通过开展社区动员、信息传输、宣传教育、自助互助等行动助力防疫抗疫工作在基层的有序进行，让基层社区成

为了社会防疫抗疫工作的最前线 and 基础环节。这部分社区展现出来的应对公共危机的能力，其本质上是社区的治理能力。

此外，疫情发展在应急阶段和社区恢复两个不同阶段下的社区问题和需求并不相同。疫情爆发前期，社区需求多为应急期间对于防疫物资和人力的需求，对目标群体提供直接服务的社会服务类项目能够在社区机制建设不完全的紧急状态下，更加直接地回应需求。但随着应急阶段工作的告一段落，社区进入恢复阶段，社会组织更应致力于开展社区合作互助和治理类的项目。

因此，基金会进一步明确了“社区有招”资助计划最终旨在培育社区治理能力这一资助目标，重点支持带有社区治理视角的申请项目。同时鼓励申请项目的社会组织针对疫情期间动态、多元的社区需求，设计不同的项目侧重点，有针对性地瞄准社区长远需求，为社区未来有能力应对风险做更底层、更长远的设计。在基金会最终资助的研究类项目中，关于社会融合视角下社区防疫体系的构建策略研究项目、提高农村自组织能力以增强社区韧性的行动研究项目、社会组织参与突发公共卫生事件应急管理的机制与路径项目等，都从不同维度对社区治理路径进行了探索。

（三）贴心指导：根据项目类别提供全程服务引导

基金会在评审过程中也发现，在众多申请“社区有招”项目的机构中，社会服务类机构更为关注的是前期阶段，主要开展应急服务及互助类项目，对于恢复阶段更为长远的社区需求没有作出回应。

基于此，项目组在前期先是组织了面向申请机构的资助要求答疑会，更明确地鼓励申请机构不仅要开展疫情下的应急行动，同时要关注和思考随着疫情发展，社区人群需求的发展和变化；识别和发掘社会组织在不同阶段的不同参与空间；着眼于社区长期恢复和能力提升，协助社区建立起应对公共危机的长效机制。

项目中期，基金会则开展了线上交流会，更深入地对社区治理资助理念、项目申请情况以及不同项目类型的关键原则和着力点做了介绍，并从申请机构现状、项目设计存在的问题出发，抓取共性议题，通过实际案例分析申请机构如何在现有工作基础上再进一步。

如此，通过对申请机构的观察，基金会从项目目标、工作方法、所需技术、社会组织不同角色等维度划分，将社区项目大致分为了“社会服务项目（外部机构直接向目标群体提供帮助）、合作互助项目（外部机构推动特定群体自助）、社区治理项目（外部机构推动各利益相关方协商管理、协调行动，形成长期共建共享机制）”三类，帮助申请机构明确项目定位，更加有侧重、有规划地设计和开展项目。

同时也认为，三类项目没有明显界限，可以相互组合，项目类型也会随着社区需求的变化而变化。但社区治理类项目能够让社区工作更系统化且更加可持续，因此鼓励社会组织在现有社区行动、合作互助等项目的基础不断进阶，为最终实现社区治理积累关键要素，比如培育社区骨干、激发社区集体行动能力、推动社区多元参与等等。

在回应申请者的过程中，掌握项目申请机构可能的改进方向，也能够为申请者提供更具建设性的支持和建议，从而引导申请机构调整项目规划。让资助方与被资助方形成更为良性的互动与支持关系，而非单纯的资金资助与被资助关系。从助力社会组织能力提升、推动社区项目可持续性角度来看，都能更有效地实现最终的资助愿景与目标。

四、发展方向：如何促进多方参与的集体行动？

（一）动员企业参与，提升公共危机整体应对能力

多年的行动实践带给了“灾急送”平台独特的优势价值，包括平台与一线救灾伙伴机构形成的默契的联合行动网络，以及在灾害场景下更为专业的能力和熟练的行动机制。而在疫情考验下，商业机构则展现出了在资源、人力、传播等方面的优势：除了以招商局慈善基金会为代表的公益机构外，很多商业物流公司也参与进了抗疫防疫物资运输行动当中。例如，1月25日，中国邮政，圆通、苏宁、顺丰速运等多家物流企业联合宣布，向公益机构、医疗机构、企事业单位等有组织的救援团体开通全国各地驰援武汉救援物资的“绿色通道”，如有捐赠物

资出现运输困难也可直接联络物流公司协助推进；2月10日苏宁物流也宣布向各单位免费开放全国仓储资源，为抗疫物资提供应急中转仓储和运营服务。

商业物流公司的加入其实也为公益物流平台带来了新的挑战 and 机遇，公益平台与商业平台的结合，更迸发出了新的合作点。一方面，公益机构需要继续寻找自身独特的行动价值，更充分合理地利用机构能力与资源。更加值得思考的是，公益物流平台如何动员商业机构的可持续性参与，与商业机构联动协作，建立更加系统化的应急物资物流运输协作机制，提升社会力量应对公共危机的整体能力。

也就是说，在提升社会力量应对公共危机整体能力变得日益重要的今天，致力于链接社会资源、撬动多方力量参与的公益平台作为一个衔接桥梁与合作舞台，如何能够最大化地发挥其专业优势，引导商业机构与其他社会主体参与，并与各主体优势互补，成为商业机构、一线社会组织与政府部门间的连接者，进而开展多元化、个性化的探索，将是一个重要议题。

（二）聚焦社区培育，为社区集体行动增权赋能

从“社区有招”的资助进展看，大多数获得“社区有招”计划资助的社区行动类项目，从工作手法上看其实已经具备了社区治理视角，也就是说参与社区行动的社会组织不再仅仅是“服务者”，而是“协作者”：他们通过组织社区议事协商、搭建互助网络和支持网络等方法，着重培育社区自组织能力和链接各方资源能力，从而激发社区多方群体的参与和集体行动。

而在社区已经成为基层治理核心的今天，社区自组织能力的高低不仅在很大程度上影响了应对此次疫情的效果，也将在未来的公民参与城市治理与公共服务中发挥越来越重要的作用。也就是说，社区自组织能力的培育提升不仅是公共危机事件发生过程之中，基层社区的重要需求点，也是危机过后推进社会恢复、危机预防、以及常态化社会治理的需求点。

在此背景下，在“街居制”业已解体的今天，公益基金会如何依托其掌握的丰富政商资源，更好地介入社区，提供不同类型的资助与指导，培育社区自组织能力与治理能力，在不同领域、不同议题分别推动各利益相关方的有效协商协作，激发多方参与的常态化、可持续化，甚至在此过程中探索自身转型之路，将是公益基金会，尤其是资助型基金基金会必须专心思考的重要功课。

（三）打造公益品牌，构建应对有效的行动网络

招商局基金会给我们带来的另外一个启示就是，新兴基金会与其他草根公益组织应当如何准确识别需求，打造属于自己的公益品牌活动，并在活动过程中构建起应对有效的各级行动网络，实实在在提升合作的灵活性有效性。

如面对自然灾害场景，“灾急送”平台有着丰富的应对经验，且在多年实践中形成了相对较为完善的应对机制和行动网络。面对新冠疫情带来的新的挑战，“灾急送”平台通过发挥对社会资源的杠杆作用，使其公益价值再次得以体现。

“社区有招”同样如此，在原有品牌项目的经验基础上，基金会通过疫情公共危机下的问题与需求分析，得以进一步明确资助目标，针对实际需求进行资助方向的灵活调整。在此过程中，基金会也能够通过对申请机构的比较分析，更加直观地掌握不同申请者的回应能力以及项目设计可以改进的方向。其对应急服务与社区培育的“两个阶段”以及社会服务、合作互助、社区治理“三类项目”的划分就使得资助方向成功兼顾了突发需求与长期议题，公益项目也因此具备了极佳适应性与生命力。

最后，作为实践者的社会公益组织与作为研究者的学者以及作为主导者的政府部门、作为关键参与者的企业组织、作为助推者的媒体组织间的通力合作也是未来可以思考的一大重点，若能够建立起行之有效的社会应急行动网络，将有利于拓展危机应对整体研究与能力提升，推动整个公益行业的发展与进步。

本文主要参考资料源自招商局慈善基金会官网及微信公众号：

1. 驰援湖北，招商局“灾急送”为爱出发
https://mp.weixin.qq.com/s/Kyr6kkmKR__ozBR1qceFSw
2. 徐永光《资助型基金会的价值》
<http://www.naradafoundation.org/content/5714>
3. 专访招商局“灾急送”：公益物流如何在抗疫中实现价值最大化
<https://mp.weixin.qq.com/s/p3Q3nINaeHHzYXkuIEB3qg>
4. 李庆：《战“疫”中，资助型基金会的行动价值》
<http://www.gongyishibao.com/html/yaowen/18428.html>
5. 抗疫有“招” | 社区参与新冠疫情防控的实践与思考
https://mp.weixin.qq.com/s/ievY5ZMm_g0yc-8WwBq4Kw
6. 招商局“灾急送”即日起转入常态模式》<http://www.cmcf.org.cn/content/1624>
7. 社区案例-从流动儿童到流动社区，“火把社区”的有机生长
https://mp.weixin.qq.com/s/HJ2_wRhAKi-gDov7FwJ8jA
8. 开放申请“防疫抗疫，社区有招”支持计划
<https://mp.weixin.qq.com/s/cgeePrHk7uawg7x8mJJ-hQ>
9. “防疫抗疫，社区有招”项目 3-7 月项目周报、月报：
<https://mp.weixin.qq.com/s/TI4Jfj3tXu4fHp57qlqeYA>