

Shequ Zaihai Guanli

Zuijia Shijian Anli

社区灾害管理

最佳实践案例

张 建 任翠华◎编著



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

社区灾害管理

最佳实践案例

张 建 任翠华◎编著

西南交通大学出版社

• 成 都 •

图书在版编目 (C I P) 数据

社区灾害管理最佳实践案例 / 张建, 任翠华编著.
—成都: 西南交通大学出版社, 2012.10
ISBN 978-7-5643-2022-5

I. ①社… II. ①张… ②任… III. ①社区—灾害防
治—案例 IV. ①X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 245434 号

社区灾害管理最佳实践案例

张 建 任翠华 编著

责任编辑	杨岳峰
特邀编辑	邱一平
封面设计	墨创文化
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 87600533
邮政编码	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	成都蜀通印务有限责任公司
成品尺寸	170 mm × 235 mm
印 张	9.5
字 数	127 千字
版 次	2012 年 10 月第 1 版
印 次	2012 年 10 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-2022-5
定 价	25.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

特别鸣谢

资助机构

欧盟委员会

国际美慈组织



提供支持的单位

国务院扶贫办

四川省社会科学院社会学所

华中师范大学减贫与乡村治理研究中心

四川省北川羌族自治县人民政府

四川省三台县人民政府

云南省会泽县人民政府



提供支持的个人

冯 平（绵阳市行政学院常务副院长）

朱 云（绵阳市行政学院副院长、副教授）

刘亚娟（绵阳市行政学院公共管理教研室讲师）

刘凉川（国际美慈组织项目经理）

岳 耀（原国际美慈组织项目经理）

图片提供者

张 建（绵阳市行政学院公共管理教研室主任、副教授）

任翠华（绵阳市行政学院讲师）

刘亚娟（绵阳市行政学院公共管理教研室讲师）

序

“5·12”特大地震距今已快5年，灾后重建是一个漫长而艰难的过程，以灾害管理能力建设为代表的“软重建”在其间具有极为特殊的意义，极重灾区实战经验及本土智慧更是世界灾害管理领域极为宝贵的知识财富。

自2008年汶川特大地震以来，绵阳市行政学院以绵阳市突发公共事件应急管理研究培训基地为依托，通过与海内外知名高校、研究机构、政府部门和NGO的广泛合作，在以北川为代表的“5·12”地震极重灾区开展了一系列以应急管理和灾害管理为主题的研究与实践探索，在获取汶川地震大量一手资料的同时，也为灾害管理实践和研究积累了一笔宝贵的财富。

2009年8月—2011年1月，绵阳市行政学院与国际美慈组织（MercyCorps）合作，在北川县贯岭乡和擂鼓镇10个村开展为期一年半的“社区主导的防灾减灾”项目（CDRR），项目以“5·12”地震极重灾区的实践为基础，针对北川县受灾害影响的农村社区，通过开展社区主导的防灾减灾活动，提升社区防灾减灾及灾害紧急回应能力，推动将防灾减灾纳入当地经济社会发展规划，探索“5·12”地震极重灾区灾后“软重建”的有效途径。行政学院团队专家还先后赴菲律宾以及我国台湾地区学习交流灾害管理。海外的著名专家学者也多次赴北川灾害管理项目点考察交流。北川灾害管理的经验还多次在国际研讨会上交流并在权威刊物刊载，产生了广泛的影响。

2011年7月，绵阳市行政学院又与国际美慈组织一道启动了欧盟援助项目——“中国乡村减灾与扶贫能力建设项目”，在国务院扶

贫办的统一指导下，针对四川、云南易受自然灾害影响的乡村社区开展减灾与扶贫能力建设活动。此项目是将减灾与生计发展相结合，在国内开展的最早的探索之一，对于推动国内此领域的实践和理论研究，具有重要的意义。

《社区灾害管理最佳实践案例》一书是对社区灾害管理试点项目开展三年多来一次较为完整的回顾与总结，其中既有项目所在地群众的本土智慧与经验，又有国际视野，同时也凝聚了项目团队的实践探索，无论是实践案例或是经验提升，均为国内社区灾害管理实践与研究领域的一笔经验财富。我们真诚地期望通过此种案例与经验的分享，为国内相关领域的实践与理论同行们提供借鉴和启示，为灾后“软重建”贡献我们一份特殊的力量。

绵阳市行政学院常务副院长 冯平

2012年9月

前言

经民政部等部门核定,2012年上半年全国自然灾害情况如下:我国自然灾害以洪涝(含山体滑坡、泥石流)、风雹为主,干旱、地震、低温冷冻、雪灾和台风等灾害也均有不同程度发生。各类自然灾害共造成全国11336.1万人次受灾,465人死亡,97人失踪,147.3万人次紧急转移安置,1003.1万人次需救助;农作物受灾面积11732.8千公顷(1公顷=0.01平方千米),其中绝收988.5千公顷;直接经济损失773.8亿元^①。灾害给我国经济社会发展和人民生命财产安全带来较大影响,特别是在西南边远地区。

灾害会在极短的时间内对发展的成果造成严重破坏,因此,灾害依然是可持续发展和减贫的重大障碍,减灾、可持续发展以及消除贫困之间存在内在关系^②。在全球范围内,越来越多的人意识到灾害管理应将防灾减灾和生计发展相结合,我国地方政府也正在加强这方面的能力,同时也需要更多的技术援助和可持续的方法,进一步提高地方政府官员及边远地区民众应对灾害的能力,从而保证可持续发展。

2008年“5·12”大地震发生后,北川灾害管理试点项目绵阳市行政学院培训团队(以下简称培训团队)积极行动,开展了一系列抗震救灾和灾后重建工作,并与在全球开展灾害管理实践经验丰富的国际美慈组织合作,在地震极重灾区北川羌族自治县贯岭乡

① 中华人民共和国民政部:《民政部国家减灾办发布上半年全国自然灾害损失情况》, <http://www.mca.gov.cn/article/zvzh/201206/index.htm>, 2012年7月9日。

② 《兵库宣言》,2005年1月22日减少灾害问题世界会议第9次全体会议上通过。

和擂鼓镇的 10 个社区开展防灾减灾能力建设, 10 854 人受益。在灾后重建进程中, 社区防灾减灾以及应急响应能力得到提升, 居民对社区的认同感、责任感加强, 社区在灾害管理中的主导作用得以开发, 当地政府应急管理规划及政策对接取得了一定成效。

培训团队不断总结经验, 挖掘社区群众在地震中的经验与本土知识, 得到了一笔宝贵的财富。为了使这笔财富发挥其应有的价值, 团队继续努力工作, 结合灾后重建中社区存在的生计问题深度思考, 并延展至其他受自然灾害影响较大的农村贫困山区。2011 年, 在中国国际扶贫中心的指导下, 与国际美慈组织合作, 成功申请在四川及云南灾害多发区的边远乡村开展综合性的防灾减灾活动, 目标受益人数 2.23 万, 该项工作旨在促进乡村可持续性生计及经济发展, 提高脆弱人群应对风险的能力, 转化其生计模式以保护其所在社区, 并帮助其适应不断变化的气候所带来的影响。

社区灾害管理实践工作在国内还处于探索阶段, 没有可以借鉴的经验, 培训团队在多方帮助和支持下, 以项目为支撑, 分两阶段开展工作。第一阶段是在四川省绵阳市北川羌族自治县擂鼓镇和贯岭乡 10 个实践村已完成的社区防灾减灾能力建设项目, 第二阶段是在四川省绵阳市三台县建中乡和云南省曲靖市会泽县老厂乡正在进行的中国乡村减灾与扶贫能力建设项目。

三年多来, 培训团队不断探索、实践、总结, 摸索出许多有价值的在社区开展灾害管理能力建设的工作方法, 不失为经典的、可操作性的案例, 具有很强的实践性和指导性。实践工作从意识提升入手, 以分层次、按需提供培训为纽带, 以具体行动为落脚点, 取得了许多充满希望的变化, 为该项工作在我国社区落地生根, 不断发展提供了有力支撑。

本书作者通过案例详细介绍培训团队的实践活动, 以飨读者,

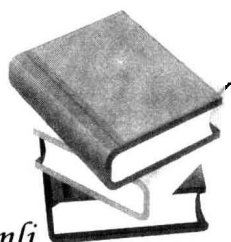
并回报为这项工作提供便利和支持的绵阳市行政学院的领导和同事，提供资金支持的国际美慈组织和欧盟委员会，提供技术支持的国际友人、四川省社会科学院社会学所、华中师范大学减贫与乡村治理研究中心等，提供实践指导的国务院扶贫办及实践点的地方政府，提供智慧和力量的社区群众和其他关注该项工作的热心人士。

该书既有案例分享，也有方法解读，语言平实，注重实践性和操作性，能为关心社区灾害管理的人员提供参考资料，为从事该项工作的实践者提供实践指导。由于时间和能力所限，不足之处请读者批评指正。

张 建 任翠华

2012 年 9 月

目 录



Shequ Zaihai Guanli
Zuijia Shijian Anli

第一篇 培训在需求驱动下规划

- 3/ 第一章 通过基线调查发现需求
- 13/ 第二章 分目标群体设计培训
- 19/ 第三章 分步骤有针对性地跟进培训

第二篇 意识在参与过程中强化

- 29/ 第一章 灾害管理社区参与的活动及流程
- 39/ 第二章 分析社区灾害风险 强化防灾减灾意识
 - 42/ 第一节 社区危害分析
 - 48/ 第二节 脆弱性和能力分析
- 57/ 第三章 分析减灾与生计 强化可持续发展理念
 - 59/ 第一节 减灾与生计
 - 67/ 第二节 可持续性生计体系

第三篇 技能在实践活动中提升

77/ 第一章 开展社区应急模拟演练

92/ 第二章 实施灾害管理小项目

第四篇 智慧在互相启发中挖掘

101/ 第一章 如何开展社区灾害管理

108/ 第二章 制定社区灾害管理规划

第五篇 希望在改变中收获

121/ 第一章 观念转变促进治理格局形成

124/ 第二章 社区灾害管理能力得到锻炼和提升

132/ 第三章 资源整合促进能力提升

134/ 第四章 良性影响当地社会经济发展规划

138/ 参考文献

我国贫困农村在自然条件、生态环境和社会基础方面都很薄弱，潜在的危害^[1]多，据民政部统计数据可查，四川、云南和贵州的部分地区每年都面临洪水、干旱、山体滑坡以及地震等自然灾害的威胁。分析深层次的原因，在上述地区酿成严重的灾害原因往往在于贫困、缺乏灾害管理能力、减灾意识以及减灾项目资金，也正是因为长期的贫困，众多自然潜在危害最终发展成为灾害，灾害最终均可导致贫困，特别是在西南边远地区。

在全球范围内，越来越多的人意识到灾害管理应将防灾减灾与可持续性生计^[2]发展相结合，我国地方政府也正在加强这方面的能力，进一步提高地方政府官员及边远地区民众应对灾害的能力，从而保证可持续发展^[3]。实践证明，社区灾害管理能力建设需要长期的干预，要使这种干预能够影响并改变社区，最好能够主流化、本土化、政策化、长期化。因此尊重实际情况，尊重需求导向，尊重循序渐进的原则，发现并挖掘需求，设计有针对性的培训，有目标、分步骤地实施并跟进培训是该项工作取得较好预期的重要环节。



第一章

Shequ Zaihai Guanli

Zuijia Shijian Anli



通过基线调查发现需求

从目前可查阅的资料看，国内专门研究、探索并实践社区灾害管理的学者很少，成果和成功案例很难查找。社区管理者、社区群众能从该视角思考问题的是凤毛麟角，即使有一些想法也是零星的，缺乏系统性和长期性，因此，通过基线调查了解需求并发现需求就尤为重要。

培训团队和国际美慈组织、四川省社科院社会学所、华中师范大学减贫与乡村治理研究中心，在当地相关部门以及扶贫系统和地方领导的密切协作下，在目标社区结合定量问卷方式和定性访谈方式开展调研，通过座谈、问卷、入户访问以及历史资料收集等方式对社区历史及现状进行了调查与分析，并将调查问卷数据录入数据库做统计分析，将座谈会和其他访谈资料存档，采用主题分析方法和逻辑比较法形成相关信息。

根据基线调查情况，全面而深入地了解当地的基本经济发展状况、政治环境及灾害风险情况，分析常见灾害对经济发展的影响，从中挖掘并发现真实的需求，为制定针对具体社区的培训方案以推广多样化的本地生计模式、制定合理的工作策略和模式、分析当地经济发展的情况并寻找发展机遇、后期的工作成效评估奠定基础。

实际上，一份翔实的基线调查报告对于获得来自政府及相关各方的支持至关重要。



【资料链接 1.1】基线调查方法解读^[4]

基线调查是指了解研究对象的基础状态或研究开始阶段的情况而进行的调查，其目的是为以后活动方案的制订和展开提供基础资料。

★基线调查的作用：

有利于研究者发现新问题、提出新问题；
可以帮助研究者确定优先解决的问题；
可以为项目活动的实施提供方向和着力点；
有利于研究者进行项目方案设计和指标设计。

★基线调查的步骤：

确定研究目的；
确定研究对象和范围；
选择基线调查的类型；
选择基线调查的工具；
预调查或预试验；
选择抽样方法；
注重伦理道德问题；
现场调查；
资料收集与整理；
资料分析；
撰写调查报告。



【案例链接 1.1】培训团队开展的基线调查实录

入户访谈 1

时间：2009 年 9 月 23 日下午

地点：北川羌族自治县贯岭乡桥头旅馆

访谈对象：任大妈、旅馆业主

访谈目的：了解社区居民对自身环境、周围危害及脆弱性^[5]和能力^[6]的认识。



图 1.1 培训团队在贯岭乡开展基线调查

访谈内容：简单介绍了任家的情况，回顾了近年来发生的几次重大自然灾害对任家造成的影响，提到了 2008 年的“5·12”地震导致家中一老一少两人受伤以及对家庭财产和房屋造成的损失，重点提到了地震之后的“9·24”洪水导致泥石流频发，停水停电，交通堵塞，家中有孕妇临盆，乡上卫生所没有专业接生人员以及必要的医疗设备的紧急情况。

通过访谈了解到当地交通，电力，医疗方面在自然灾害中非常脆弱，居民应对灾害的能力不强，社区防灾减灾培训很有必要。

入户访谈 2

时间：2009 年 9 月 23 日下午

地点：北川羌族自治县贯岭乡卫生院附近

访谈对象：鸥家

访谈目的：了解社区居民对自身周围环境危害、脆弱性及能力的认识。

访谈内容：以拉家常聊天的方式了解社区居民灾后重建新房的情况，房屋的结构以及建设规划和节能材料的运用，了解到该户居民的新房位于乡镇通往学校基建工程的急上坡路段，不久前有辆运石头的大货车在此因为上坡乏力而倒退翻进路边的深沟里，该户居民的房屋正好位于深沟的另一侧，很容易出现交通事故，然而居民对此种威胁完全没有认识。



【资料链接 1.2】社区灾害管理能力建设实践社区基本情况

1. 四川省绵阳市北川羌族自治县擂鼓镇

擂鼓镇位于北川羌族自治县境东南，距县城 8 千米，是县城通往安县和绵阳的门户，成青公路穿境而过。地形以山地和峡谷为主。幅员 145 平方千米，人口 1.7 万，辖 30 个行政村，1 个居委会。擂鼓镇是北川羌族自治县的工业基地和县一体化建设的唯一乡镇。

擂鼓镇 3 个实践村都靠近乡镇，离县城也不远，（基本情况见表 1.1）职业构成和产业偏重于农业，近年来主要灾害有地震、洪涝、火灾。公共服务多为“5·12”地震后逐步完善的，过去，由于擂鼓镇离县城曲山镇较近，所以医疗和教育有依赖于北川羌族自治县的趋势；现在，擂鼓镇的中学和小学在山东济南的援建下，已经建设得比较完善，2009 年 9 月开学投入使用，医院也按照较高标准修建完成。