



谭祖雪◎等著

灾害社会工作

基于“5·12”汶川地震的
实证研究



石油工业出版社



谭祖雪◎等著

灾害社会工作

基于“5·12”汶川地震的
实证研究



石油工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

灾害社会工作：基于“5·12”汶川地震的实证研究 / 谭祖雪等著.
北京：石油工业出版社，2013.5
ISBN 978-7-5021-9589-2

- I. 灾…
- II. 谭…
- III. 救灾—社会工作—研究—中国
- IV. D632.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第096770号

灾害社会工作：基于“5·12”汶川地震的实证研究
谭祖雪 等著

出版发行：石油工业出版社
(北京市朝阳区安华里二区1号楼 100011)
网 址：www.petropub.com.cn
编辑部：(010) 64523604 发行部：(010) 64252978
经 销：全国新华书店
印 刷：北京晨旭印刷厂

2013年5月第1版 2013年5月第1次印刷
710×1000毫米 开本：1/16 印张：14
字数：204千字

定 价：48.00元
(如出现印装质量问题，我社发行部负责调换)
版权所有，翻印必究



前言

PREFACE

2008年5月12日14时28分，一场8级地震突如其来地降临到天府之国的大地上。作为一种突然出现的不可抗力，如此剧烈地影响了灾区人民的生活。一瞬间，多少家园被夷为平地，多少亲人阴阳相隔，众多生命的轨迹被永久地改变。面对如此巨大的毁灭性灾难，面对已经面目全非的家园，面对痛失的亲人朋友，灾区人民没有倒下，他们用川人一如既往的坚强和韧性，高喊着“雄起”的口号，在这片他们深深热爱的土地上，在全国人民的支持下，众志成城、共克时艰，投入了抗震救灾及灾后重建的行动中。

作为新生力量的社会工作界，在还没有完全准备好的情况下投入了抗震救灾的行动中。社会工作在我国尤其在四川尚属新生事物，全国乃至全世界都没有抗击这么巨大灾的经验。但是，巨灾凸显出了社会工作的专业使命。一时间，社会工作界紧急集结，奔赴救灾第一现场。在已倒塌的房屋前，在刚搭建的帐篷里，在临时修建的学校、板房，都可以看到社会工作者忙碌的身影。但是，由于社会工作在我国尤其是灾区的社会知晓度非常低，社会影响力十分有限，一度出现了介入困难。那么，社会工作在抗震救灾及灾后重建中究竟有没有作用，有什么样的作用，它的作用是否可由其他专业取代等问题自然而然就浮现出来。

实践证明，社会工作以其特有的价值理念和方法，在首次介入我国重大



灾害救援中，就已经发挥了积极的作用。如何科学地认识我国灾害社会工作的发展现状、存在问题及发展对策，科学评估社会工作在灾后恢复重建中的功能与作用；探讨社会工作介入灾害救援的机制，使社会工作更好地为灾后重建服务，对于促进灾后恢复重建、推动我国灾害社会工作的发展都具有十分重大的意义。正因为如此，负责全国救灾工作的民政部才在2008—2010年三年间，将其作为招标课题面向全国竞标，组织力量对社会工作在灾害救援及灾后重建中的相关问题进行实证研究，以期由政府决策提供研究依据。

非常荣幸的是，西南石油大学在2008年获得了民政部社会工作人才队伍建设试点总结评估招标课题“社会工作在汶川地震灾后恢复重建中的功能与作用评估”、2009年获得民政部社会工作人才队伍建设与志愿者队伍建设招标课题“社会工作介入灾害救援机制研究”、2010年获得民政部委托课题“灾害社会工作五年规划研究”。三个研究课题内容层层递进，形成了一个系列，分别回答了社会工作在灾害救援中可以做什么、应该怎么做等问题，在此基础上分析总结我国灾害社会工作的发展现状及存在的问题，提出了灾害社会工作进一步发展的对策建议。这些成果成为了本书的主干内容。

与此同时，本书的作者自地震后就一直深入灾区一线，通过科学研究、政策调研、专业督导、直接服务、决策咨询等方式，参与了20多项专业救助工作约70余人次，持续开展社会工作研究和服务，足迹遍布各个重灾区和极重灾区，如应邀参加民政部专家组、中国社会工作协会专家组，赴灾区开展相关调研，为政府相关部门的决策提供依据；担任四川省灾后恢复重建专家服务团成员、建立省委组织部灾区社工站，为灾区干部提供心理及社会支持服务；参加国务院妇女儿童工作委员会专家组、连续四年担任联合国儿童基金会—国务院妇女儿童工作委员会“四川震后儿童友好家园”督导、参加英国救助儿童会—香港理工大学资助的“暑期儿童社会工作服务”，为灾区儿童提供社会工作专业服务；在我校青龙场校区设立社工站，为汶川七盘沟中学240余名师生提供暑期学校社会工作服务、担任香港理工大学应用社会科学系—四川大学绵竹兴隆学校社工站及汶川映秀小学社工站督导等，提供长达三年的学校社会工作服

务；担任都江堰社会工作者协会顾问及督导、华东理工大学—香港循道卫理会都江堰华循社工站理事，提供社区社会工作服务；深入成都市第二人民医院、什邡市人民医院等，提供医院社会工作及残疾人康复社会工作服务，等等。这些实践及其研究成果，也为本书的内容作出了贡献。

本书正是在作者承担的民政部课题研究成果的基础上，综合了作者相关的其他研究成果，经过梳理、总结而成。与国内同类著作相比，本书具有如下两个主要特点：一是有实证研究作基础。汶川大地震发生以后，一些学者已经对社会工作在地震灾区中的介入问题进行了研究，但这些研究主要是从理论上探索社会工作在灾区的干预与重建中的理念、工作内容、工作方法及意义作用等方面问题，大多缺乏实证研究和实际经验的总结，没有量化的研究成果，没有涉及对灾后社会工作的测量评估问题。本成果是由灾区本土学者用了三年时间持续进行研究而获得，有翔实的第一手调查资料和数据及其统计分析结果，因而在该领域具有创新性。二是研究比较全面。围绕灾害社会工作这个主题，较为系统地总结了灾害社会工作的发展情况，社会工作在灾害救援中做什么、怎样做，进而提出了进一步发展我国灾害社会工作的思考。这在同类书中还不曾见。

当然，也应看到，本书的一些研究结论毕竟受到时间和地域的限制，尤其是实证研究中数据的采集等更是如此，随着时间的推移，这些数据肯定会有所变化。但是本书中的数据和研究结论毕竟客观地反映了当时、当地的实际情况，为现在的研究提供了可资借鉴的历史资料。所以，作者还是决定将这部分内容原汁原味地呈现在读者的面前。

汶川地震已然过去五年了。五年间，在党和政府的强力推进下，灾后重建取得了历史性的胜利，我国的社会工作事业也迅速发展，社会工作者盼望已久的春天终于来到了。作者希望将五年间作为灾区本土研究者所作的些许工作展示出来，以期对我国社会工作的发展添砖加瓦，同时献给那些不能忘却的纪念！



目录

CONTENTS

第一章 灾害社会工作的历史与现状

- 一、国（境）外灾害社会工作的历史与现状 / 2
 - 国外灾害社会工作的发展 / 2
 - 港台地区灾害社会工作的发展 / 18
- 二、中国大陆灾害社会工作的产生与发展 / 22
 - 汶川地震前的灾害社会工作 / 22
 - 汶川地震后灾害社会工作的发展 / 25

第二章 灾害社会工作的功能与作用

- 一、灾害社会工作功能与作用的理论分析 / 30
 - 社会工作的基本功能 / 31
 - 灾害社会工作的基本功能 / 31
 - 灾害社会工作的主要作用 / 32



二、灾害社会工作功能与作用的实证研究（一）	
——基于利益相关者满意度分析视角	34
心理支持现状评估	37
灾难救助现状评估	38
资源协调现状评估	40
能力促进现状评估	42
促进新社区整合现状评估	44
提供咨询现状评估	46
医疗社会工作介入现状评估	47
三、灾害社会工作功能与作用的实证研究（二）	
——不同特征者的评价差异分析	50
心理支持评价差异	50
灾难救助评价差异	56
资源协调评价差异	62
能力促进评价差异	67
促进新社区整合评价差异	73
提供咨询评价差异	79
医疗社会工作介入评价差异	85
主要结论	90
四、灾害社会工作功能与作用发挥状况及其影响因素分析	93
社会工作在灾后恢复重建中功能和作用的发挥状况	93
灾害社会工作功能与作用发挥过程中存在的不足	97
灾害社会工作功能与作用发挥的影响因素分析	100
结语	102

第三章 灾害社会工作的介入机制

- 一、灾害社会工作的角色与效益分析 / 107
 - 灾害社会工作的介入原则 / 107
 - 灾害社会工作的角色定位 / 108
 - 灾害社会工作的效益分析 / 110

- 二、灾害社会工作介入机制的比较分析 / 112
 - 灾害社会工作介入机制的现状 / 113
 - 灾害社会工作介入机制的评估差异分析 / 121
 - 灾害社会工作介入机制的特征 / 133
 - 灾害社会工作介入机制的影响因素 / 138

- 三、构建本土化灾害社会工作介入机制 / 141
 - 构建本土化灾害社会工作介入机制的必要性及可行性 / 141
 - 构建本土化灾害社会工作介入机制的原则 / 147
 - 构建本土化灾害社会工作介入机制的内容与方法 / 149
 - 构建本土化灾害社会工作介入机制若干补充说明 / 156
 - 结语 / 158

第四章 我国灾害社会工作的发展战略

- 一、制定灾害社会工作发展战略的必要性和意义 / 160
 - 当前灾害社会工作发展中存在的问题与困境 / 161
 - 制定灾害社会工作发展战略的必要性及意义 / 166

- 二、我国灾害社会工作发展战略的制定依据、指导思想 / 170
 - 我国灾害社会工作发展战略的制定依据 / 170
 - 我国灾害社会工作发展战略的指导思想 / 173



- 三、我国灾害社会工作发展战略的制定思路、目标和基本任务 / 175
 - 我国灾害社会工作发展战略的制定思路 / 175
 - 我国灾害社会工作发展战略的主要目标和基本任务 / 176

- 四、我国灾害社会工作发展的组织机构及设施体系 / 179
 - 灾害社会工作发展由人民政府统筹领导 / 179
 - 民政部门具体实施并推动 / 180
 - 社会工作服务组织及高校社会工作力量参与 / 181
 - 其他社会组织和力量协助配合 / 182

- 五、我国灾害社会工作发展的主要举措及保障措施 / 183
 - 我国灾害社会工作发展的主要措施 / 183
 - 我国灾害社会工作发展的保障措施 / 188

附录

- 附录1 关于灾害社会工作功能与作用的调查问卷 / 192
 - 附录2 关于灾害社会工作功能与作用的访谈提纲 / 198
 - 附录3 关于灾害社会工作介入机制的访谈提纲 / 200
 - 附录4 关于灾害社会工作介入机制的调查问卷 / 203
-
- 参考文献 / 207
 - 后记 / 211

第一章

灾害社会工作的
历史与现状



一、国（境）外灾害社会工作的历史与现状

国外灾害社会工作的发展

灾害社会工作作为灾后预防长期的、严重的社会问题、身体健康问题和精神健康问题而产生的社会工作方法，其主要通过介入灾后个体和群体的社会环境和物理环境来达到介入的目的。个体最直接的社会环境由社会支持网络构成，包括家庭、朋友和正式的社会服务组织。灾害发生后，这些网络经常会被破坏。社会工作者参与到灾害救援中协助灾民重新建构这些支持网络来降低社会功能的破坏，促进灾后重建。灾害社会工作不但包括提供专业服务，同时还包括参与协调工作，开展跨组织的合作与服务。一个有效的且得到协调的灾害服务组织的网络可以协助个人、家庭和社区恢复重建及避免长期心理社会问题的产生。

1. 灾害社会工作的早期发展

社会工作介入灾害救援已经有很长的历史，这主要表现在两个方面：一是专业的发源之时提供的战时救济服务，主要的关注点是人们的物质环境。起始于美国内战期间，退伍军人服务中心社会工作者承担了正式的角色，他们帮助战时受伤的军人处理心理或精神上的创伤。另外一方面是，从社会工作的视角来看，影响个人、团体和社会的福利的环境包含物理的、生理的和社会的因素。自从19世纪后期开始，社会工作者已经开始介入到人们的微观环境中来提

升人们的健康状况、生活环境、工作环境和社会及心理功能。这种介入的一个重要的焦点是1900年前移民到美国的新移民的城市生活环境。拥挤不堪和不健康的住房情况、糟糕的公共卫生及这些城市新居民的居高不下的发病率和死亡率，导致了社会工作者和公共卫生工作者合作努力去改革城市系统和城市的状况。

这些早期的城市变革的努力与亚当斯（Jane Addams）在赫尔馆（Hull House）发起的睦邻组织运动（Settlement House movement）及慈善组织会社（Charity Organization Societies）是有密切关系的。睦邻组织运动的工作者为公共健康改革进行游说，从而大幅降低了城市中的传染病的发病率和死亡率。在1871年芝加哥火灾中慈善组织会社中的工作者积极进行灾难救援和为火灾中的受灾者提供服务。在1906年的洛杉矶大地震中，慈善组织会社通过使用传统的跨部门协调的方式来提升灾难反应能力。无论是慈善组织会社还是睦邻组织运动都代表了早期社会工作既重视社区动员也重视服务协调的传统。通过社区动员来提升个人、家庭和群体的环境状况，这也是现阶段社会工作关心环境问题的根源。协调工作承诺为脆弱群体提供服务，同时链接服务来提升所关注受灾人群的服务的持续性。

2. 发达国家灾害社会工作发展现状

近年来，国际上各种灾难事件频出，如美国佛罗里达飓风事件、美国“9·11”事件、印度洋大海啸事件、伊朗大地震、印度大地震、日本“3·11”地震等，灾害带来的破坏性后果为人类造成了巨大的生命和财产损失。面临各种灾害频发的现象，各个国家都在积极应对，社会工作作为社会福利的一个重要组成部分也积极参与到了各国应对灾害及灾后救援和恢复的工作中。

（1）美国

在美国，社会工作者参与到灾害救助中开展灾害社会工作有以下三种方式：成为联邦应急管理署（FEMA）的工作人员——在联邦应急管理署的人员招募中，多数职位倾向于有相关社会服务经验的人；成为联邦应急管理署合作



伙伴（地方部门、社区机构、相关NGO）的工作人员，如在美国红十字会从事相关减灾工作；参加职业协会（例如NASW）组织的救灾项目，成为专业志愿者参与救助。

美国社会工作者协会（NASW）指出，社会工作者“特别适合去说明灾害的情况，倡导高效的服务，并且在潜在的官方机构与民间组织的合作中担任领导”。根据NASW的相关资料显示，美国社会工作者在灾害应对过程中扮演了心理辅导者、危机管理者、资源联结者、社区组织者和研究者等角色。

首先，社会工作者是重大灾害后提供精神健康服务（Mental Health Service）的最强大力量。自1997年起，NASW就与美国红十字会签订协议，为灾民、难民、救援工作者、军人及其家属提供精神健康服务。根据协议，NASW的所有会员都必须完成红十字会的灾后精神健康服务课程。社会工作者通过参与红十字会以及其他NGO组织的灾后救援活动，发挥自身的专业能力，为有需要的灾民提供免费的心理辅导。

其次，社会工作者在灾害发生中进行危机管理（Crisis Management）的工作，通过发挥自身专业技巧评估居民受灾情况，并迅速制定出合理的灾后介入方案。如1982年5月美国伊利诺伊州马丽翁发生飓风灾害，社会工作者设计出一套减灾方案（Disaster Relief Project），协助灾民缓解灾后创伤压力。

第三，社会工作者也是灾害援助中的资源链接者和服务倡导者。由于自身坚持专业价值理念，社会工作者总会关注弱势群体的状况。在灾难发生后，灾民中也会出现一些弱势者，比如少数民族、较偏远地区民众、社会地位低下者等。这些人可能没有投保灾害保险，不容易接触到救灾资源，容易被救灾组织遗忘。而社会工作者则可以协助这些人群链接到合适的资源，并倡导救灾组织为这些弱势群体提供适当的服务。

第四，社会工作者具备独特的社区工作手法，在社区应对灾害的过程中，社会工作者成为了受灾社区的组织者（Community Organizer）。在灾害发生前，社会工作者通过社区教育加强居民的防灾意识，降低灾害风险；而在灾害发生中，社会工作者通过组织灾民互助，实现社区自救；在灾后，社会工作者链接

资源，支持社区实现灾后的社区重建。如1993年美国密苏里河大水灾，圣路易的社会工作者联合心理咨询师、精神健康师、护理师等提出了社区教育、支持与训练资源方案。

最后，社会工作者善于在实践中总结，对灾害应对的方法策略进行深入研究。尤其从社会工作的专业角度出发，讨论社会工作介入重大灾害应对的相关问题。这些讨论集中在如下几个方向：①社会工作对受灾民众的心理介入，相关研究非常重视社会工作专业在应对灾民灾后心理创伤方面的工作，如危机介入、多元压力释放、PTSD（创伤后心理应激障碍）的缓解等。②社会工作在资源的链接及相关方面的介入，尤其是为弱势群体链接资源。资源链接是社会工作专业宗旨的体现，如为受灾的残疾人链接到康复相关的资源，并协调不同救灾系统之间的合作等。③社会工作在重建受灾社区中的介入，包括恢复社区的支持功能，建设以邻里为基础的社区组织，促进灾后救助资源分配的公平公正等。社会工作者的以上角色，可能由于其所处的机构及灾区环境、灾害发展的过程以及工作者个人的能力和取向不同而有所侧重，但总的看来，通过坚持专业价值观、运用专业方法和技巧，社会工作者在灾害应对的过程中发挥了独特作用。

美国社会工作协会（NASW）作为社会工作者的联合体，自身具有强大的技术力量和知识基础，社会工作协会支持社会工作者积极参与到发生灾害的地区开展社会工作服务。社会工作协会认为，社会工作可以在以下几个方面发挥积极作用：

①预防和减轻灾害的负面影响，积极协助灾害地区的受灾群众尤其是其中的脆弱群体正确面对灾难。

②提升效率和效能，积极做好灾难救助和灾后恢复工作，预防次生灾害的发生，从而避免增大初次灾害的破坏效果。

③为灾民提供精神健康服务和社会服务的同时，要保持对灾区民族和文化的敏感性，尊重灾区的独特文化。

④关注延长了的灾害恢复重建期，这个期间很多灾民会失去之前受协助的

资源，缺乏重建灾前生活质量的能力。

⑤在管理领域和直接服务领域，组织一批训练有素的灾害学专家，在防灾规划和灾害反应方面开展有效的跨专业合作和跨机构合作。

⑥在灾害服务中，社会工作者要深入一线（Presence）承担义务并担负领导者的角色。

⑦提供准确的和有效的公共资讯给灾民，这些资讯包括：灾难应对的不同阶段信息；应对方法；有效获得政府灾害应对部门帮助的策略。

社会工作协会为社会工作者在灾区开展社会工作服务也提供了各种支持和便利，这些支持主要表现在以下几个方面：

①注意为灾害社会工作者提供相应的技能培训，压力管理的知识和支持他们各方面能力提升需求，包括行政人员和实务工作者，提升其应对灾民需要的反应能力。

②为社会工作者和社会工作专业的学生提供关于创伤应对和危机事故及心理疏导治疗的培训。

③开展严谨的灾害研究，尤其是有效的介入方法的研究。

④通过美国社会工作者协会网站，定期更新灾害相关情况及各种可用的资源。

⑤在社会工作者协会的刊物上出版一系列灾害社会工作相关的文章。

⑥对受灾害影响区域的社会工作者协会会员免收会费。

⑦为受灾害影响地区的协会的会员免费邮寄社会工作刊物和相关社会工作书籍。

⑧为受灾害影响的社会工作者免费发布社会工作招聘信息。

⑨与美国有线电视新闻网络（CNN）、今日美国（USA Today）、华盛顿邮报（Washington Post）等媒体合作，社会工作协会（NASW）提供社会工作者参与灾难救援和灾后重建的事例和媒体报导的相关资料。

（2）德国

德国是灾害多发国家之一，作为欧洲经济、人口大国，面临多种灾害的影

响，因此，全社会对防灾减灾工作高度重视。

德国在应对频繁灾害的过程中建立了预警、抢险、救灾和减灾等机制，并在灾后重建方面积累了丰富的经验。各类民间组织、社会工作者组织以及志愿者组织对灾害救助的介入，增强了其抵御自然灾害侵袭的能力。德国约有40万个社会工作者组织，从其提供服务的情况看，可以分为互益性和公益性两大类。德国社会工作者组织主要通过社会福利服务和行业协会参与到灾害救助过程中。德国政府已将社会工作者组织纳入到灾害救助体系中。无所不在的社会工作者组织是德国的亮点。社会工作者组织在普及灾害预防文化中起到了非常重要的作用，也是德国推广灾害预防文化的主要渠道。这些组织遍布社会的每个角落，构成了一张全覆盖的普及网络，他们深入到社区、学校，甚至幼儿园。在灾害预防文化普及方面，政府及其部门起到了引导作用，社会工作者组织发挥了具体落实作用。政府的职责一是提请议会立法，并根据法律授权，颁布政府规章，二是履行执法职责。社会工作者组织发挥网络优势，自觉、自愿地推进工作的落实。

另外，在德国已经形成一个分布广泛、人数众多、涵盖各行各业、隶属于不同组织的灾害应急救援志愿者队伍，如技术救援署、红十字会组织、教会组织等大量灾害应急救援志愿者。平时志愿者们在各自工作岗位工作，遇突发灾害事件迅速集结，参与灾害紧急处置和救援。

在德国，社会工作者组织和志愿者组织不仅仅从事灾害预防知识的宣传教育和社会动员工作，也成为各种灾害救助任务的主要承担者。

（3）日本

日本作为一个人口密集、资源匮乏的岛国，长期以来备受台风、地震、海啸等各种极端自然灾害的困扰。正因为如此，多年来日本在灾害预警、灾后救援方面积累了宝贵的经验。在日本，社会工作介入自然灾害救助主要有三条途径：政府福利机构、民间组织和专业社会工作者组织。

在政府福利机构服务的社会工作者，在灾害发生后将随有关机构的派遣团赴灾区调查灾区基本情况，根据自己的专业知识去评估相关社会问题的属性、