

“十一五”国家重点图书出版规划——国际老龄事业管窥丛书

DISASTER RESPONSE AND OLDER PEOPLE

A SELECTION OF INTERNATIONAL PRACTICE

灾害救助 与老年人

——国际救助受灾老年人经验汇编



全国老龄工作委员会办公室 编译



老龄出版社

灾害救助与老年人

——国际救助受灾老年人经验汇编

全国老龄工作委员会办公室 编译

华 龄 出 版 社

责任编辑：苏 辉
装帧设计：刘苗苗
责任印刷：李浩玉

图书在版编目 (CIP) 数据

灾害救助与老年人：国际救助受灾老年人经验汇编/
全国老龄工作委员会办公室编译. —北京：华龄出版社，
2008. 10

ISBN 978 - 7 - 80178 - 589 - 3

I. 灾… II. 全… III. ①灾害—自救互救—基本知识
②老年人—急救—基本知识 IV. X4 R459.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 157022 号

书 名：灾害救助与老年人 ——国际救助受灾老年人经验汇编
作 者：全国老龄工作委员会办公室 编译
出版发行：华龄出版社
印 刷：精美彩色印刷有限公司
版 次：2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷
开 本：787×1092 1/16 印 张：10.5
字 数：120 千字 印 数：1~2600 册
定 价：60.00 元

地 址：北京西城区鼓楼西大街 41 号 邮编：100009
电 话：84044445 (发行部) 传真：84039173

序

中国已经进入老龄化社会，老龄问题已经成为一个重大的社会问题。中国素有“孝亲敬老”的传统美德。但随着社会经济的发展，社会竞争不断加剧，年轻人的生活压力越来越大。加之家庭小型化及西方思想的影响等等，老年人的社会地位有所下降。老年人逐渐成为社会上的弱势群体，尤其是在灾害来临时。

2008年5月12日，突如其来的四川汶川特大地震，使4600多万人受灾，这其中不乏老年人。根据民政部《关于汶川大地震四川省“三孤”人员救助安置的意见》，认真做好地震灾区伤残、孤寡老年人的救助、助养和安置工作，保障他们安度晚年，是老龄工作的一项重要任务。老年人作为弱势群体，无论在身体、经济、心理还是生活的适应性方面都有其特殊性，需要有特殊的对待，但是却又容易被忽视。因此，如何在政府和非政府组织的危机应对规划中主张老年人的权利，如何设计一整套完善而科学的救助受灾老年人的评估、规划、实施与监督体系，如何在实际的救助工作中具体而有效地满足老年人的特殊需求，就显得迫切和必要。但当前国内尚没有这方面的实践经验可以借鉴。

全国老龄办、联合国人口基金和国际助老会是长期合作伙伴，当前正联合实施联合国援华第六周期中的老龄项目。汶川大地震后，为了更好地从中吸取防灾备灾经验，推动灾后恢复重建工作，更加切合实际地满足老年人需要，三方共同合作编译出版这本《灾害救助与老年人——国际救助受灾老年人经验汇编》。

希望本书的出版可以为我国各个政府机构和非政府组织在危机应对规划和实践中整合老年人的特殊需求提供一定的借鉴作用。

曹炳良

(全国老龄委员会办公室副主任)

Foreword

This book is a collection of 3 translated reports with information of research findings, guidelines, tools and practices that targeting older people in emergencies jointly identified by HAI (HelpAge International), CNCA (China National Committee on Ageing) in response to the disastrous Sichuan earthquake happened in May 2008. The objective for this publication, in short term, is to share experiences drawn from other countries' disaster relief work to meet older people's special needs in emergencies, share guidelines, tools with local authorities to conduct further work amongst older people in Sichuan earthquake recovery phase; in long term, is to draw attention from the whole society on the special needs of older people.

Ageing is one of the key concerns of UNFPA population development strategy. UNFPA has been working in collaboration with Chinese government in this area for the last 20 years. Promoting healthy and active ageing under the MI-PAA (Madrid International Plan of Action on Ageing) doctrines endorsed also by Chinese government is the theme of UNFPA recent country programme which is implemented by Help Age International.

UNFPA is honored to fund the translation, publication

and distribution of this first book in Chinese targeting older people in emergencies. We sincerely hope, following this ground breaking book of this kind, there are more books be published, more work be conducted for older people.

Dr. Bernard Coquelin

Representative, UNFPA China office

本书收集了三个有关减灾工作中如何兼顾老年人的需求的报告译文，其中包括国外该领域工作的研究报告、指南、工具和做法。这些材料是由国际助老会和全国老龄委应 2008 年 5 月四川地震的需要挑选的。出版本书的目的，在短期来看，是为了与地方政府分享其他国家减灾工作中满足老年人的特殊需求的做法、工作指南，为四川地震恢复阶段将来的工作提供参考。从长期来看，是为了引起全社会对老年人这一群体的特殊需求的注意。

人口老龄化是联合国人口基金人口发展战略关注的主要议题之一。联合国人口基金在过去的 20 年来，一直在这一领域与中国政府紧密合作。联合国人口基金第六周期国别方案老龄项目由国际助老会实施，主题是积极和健康老龄化。这也是中国政府参与签署的马德里国际老龄行动计划框架的重要主题。

联合国人口基金很荣幸能为老年人减灾救助的第一本中文书籍的翻译、出版和发放提供资助。我们真诚地希望继这一开创性的工作之后，会有更多的书为老年人出版，更多的工作为老年人开展。

联合国人口基金驻华代表 薄纳德

Foreword

HelpAge International is pleased to join UNFPA and the China National Committee on Ageing in supporting the translation of these documents highlighting the special role and needs of older people in emergencies. HelpAge International is a global network striving for the rights of disadvantaged older people to economic and physical security; healthcare and social services; and support in their care-giving role across the generations.

We are committed to working with local and national governments, relief agencies, international bodies and funders to ensure that older people receive equitable treatment in natural disasters and in conflicts. The terrible disaster in Sichuan Province reminds us of the importance and urgency of this task. HelpAge International has four core recommendations:

- Protect older people by including them as a vulnerable group in all relevant areas of humanitarian law and practice.
- Include older people by breaking down data by age and gender, and ensuring older people's participation in all stages of the project cycle.
- Mainstream older people's concerns into organisational policies, and train humanitarian aid staff in ageing issues.
- Resource practical programmes and research, in order to provide appropriate support for older people.

The experience of China has also shown that community-based Older People's Associations can also play an important role in preparing older people for disaster and providing a channel for them to participate in the response and recovery. We hope this material will support our vision of a world in which all older people fulfil

their potential to lead dignified, healthy and secure lives.

Eduardo Klien

HelpAge International Regional Representative

Asia/Pacific Regional Development Centre

Chiang Mai, Thailand

国际助老会与联合国人口基金和中国全国老龄办共同完成了这本书的编译出版。国际助老会是一个全球性非政府组织，致力于为弱势老年人争取包括经济安全和人身安全、保健和社会服务、以及作为跨代照料者而获得支持等方面的权利。

国际助老会通过与政府部门、人道主义援助组织、国际机构以及个体捐资者合作，确保在自然灾害和人道主义危机中老年人能够获得公平的对待。2008年5月袭击中国四川的特大地震再次提醒我们这个任务的重要性与紧迫性。国际助老会为此提供四个方面的主要建议：

- 把老年人纳入到所有相关的人道主义政策与实践中去。
- 针对老年人的数据收集，应采取年龄和性别的分类方法，并确保援助项目的所有阶段都有老年人的参与。
- 在人道主义救援组织的政策中应整合进老年人的需求，并培训救援人员处理老年人事务的能力。
- 善于利用各种具体项目和研究活动的资源，以确保为老年人提供恰当的服务。

中国的经验也证明了以社区为依托的老年人协会能在防灾备灾方面扮演重要的角色。我们希望，本书的出版将有助于进一步实现我们的目标，即建立一个所有老年人都能生活得有尊严、健康和安全的 world。

爱德华多

国际助老会亚太地区代表，泰国清迈

目 录

坚强与脆弱—— 探求紧急救援中老年人的需求

1.简介	3
2.背景和进程	6
2.1 背景	7
2.2 进程	7
3.调查结果	9
3.1 综述	9
3.2 健康	12
3.3 转移、分离和返乡	17
3.4 角色、能力和生计问题	22
3.5 人道主义救援方面的改革	25
4.结论和建议	26
4.1 结论	26
4.2 建议	28
5.附件	29
附件 1：机构间常设委员会（IASC）项目建议书 和授权调查范围	29
附件 2：国际助老会数据收集和分类指南	39
附件 3：国内灾民安置营内老年人情况快速 评估表	43
附件 4：联系人员和致谢	45

**自然灾害与人道主义危机中的老年人
——实际工作指导方针**

1.综述 53

2.实际工作指导方针 55

 2.1 主要问题和需求 55

 2.2 指导方针 57

3.问题 69

 3.1 老龄社会的准则 69

 3.2 老年人在突发事件中的弱势 71

 3.3 能力和贡献 72

 3.4 性别问题 73

4.调查研究 74

 4.1 调查突发事件 74

 4.2 研究结果 76

5.如何应用本方针 87

 5.1 脆弱程度评估表 87

 5.2 附件 1 89

 5.3 附件 2 90

 5.4 附件 3 91

资源列表 92

**老年协会在社区备灾救灾中的作用
——实际工作指导手册**

1.引言 97

 1.1 基本原则 97

 1.2 手册的宗旨和受众 97

2.老年协会	98
2.1 通过老年人及老年协会进行备灾减灾的原因	100
2.2 评估老年协会的能力	102
2.3 涉老组织的作用和职责	103
3.年龄友好型信息收集	105
3.1 参与式信息收集工具	106
3.2 对年龄敏感型社区的备灾和救灾机制的评估	111
4.规划年龄友好型反应机制	116
4.1 年龄友好型社区备灾计划	117
4.2 能减轻灾害影响的年龄友好型社区反应机制	119
5.实施年龄友好型反应机制	123
5.1 年龄友好型救助活动和程序	124
5.2 年龄友好型重建和长期发展规划	127
6.交流与倡导	129
6.1 与其他社区的老年人和老年协会开展交流	130
6.2 与当地负责减灾的人员、政府部门 和机构开展交流	131
7.术语表	133
8.附件	136
附件 1: 建立老年协会分步指南	136
附件 2: 老年协会规章制度: 来自柬埔寨的一个实例 ...	145
附件 3: 老年协会负责人和成员的任务与职责: 来自柬埔寨的一个实例	147
附件 4:会议记录格式:来自印度拉基斯坦邦的一个实例 ...	149
附件 5: (救助营中的) 弱势群体快速评估表	150
附件 6: 救助服务评估表	151
参考文献	152
后记	155

坚强与脆弱——

探求紧急救援中老年人的需求

“自该营地建立后，你们是第一批到这里与老年人攀谈，了解老年人现在的情况和询问老年人需求的人”

——Tom Okello，乌干达 Acholi 地区 Olwal 营地负责人



(Kate Holt/ 国际助老会 2007 年 2 月摄)

1.简介

2.背景和进程

2.1 背景

2.1 进程

3.调查结果

3.1 综述

3.2 健康

3.3 转移、分离和返乡

3.4 角色、能力和生计问题

3.5 人道主义救援方面的改革

4.结论和建议

4.1 结论

4.2 建议

5.附件

附件 1：机构间常设委员会（IASC）项目建议书
和授权调查范围

附件 2：国际助老会数据收集和分类指南

附件 3：国内灾民安置营内老年人情况快速评估表

附件 4：联络人员和致谢

1.简介*

本报告应机构间常设委员会（IASC）工作组之委托编写。报告调查了当前人道主义救援组织应对受灾老年人需求的政策和实际工作；报告指出了，在老年人的需求基本上未能得到满足的情况下，老年人在哪些方面仍可被视为一种财富。在2007年11月5日于罗马举行的机构间常设委员会第69次工作组会议上，介绍了本报告摘要和本执行总结中所给出的建议。

报告调查发现，在现行人道主义救援工作中，仍然存在几个方面的问题，不能完全满足处于弱势地位的老年人的需求。报告提出了大量实际建议来帮助评估、设计、执行和资助各种救援项目，以更好地了解并满足受灾人群的特殊需求。尽管人道主义救援组织确实已将老年人涵盖在现有弱势群体的定义中，但是常常会在结论和优先考虑名单的最后才补充到“……还有老年人”。

下面正文的内容较为详细地突出了那些能够支持本报告观点的人口统计学以及其他方面的趋势。值得注意的是，这些趋势没有国界限制，它们可能造成的后果对于发达国家和发展中国家同样重要。以欧洲和美国为例，尽管他们已有更发达、更成熟的全民应急体制和健康服务体系，但是在近年来的自然灾害中，老年人较其他人群还是受到了更大的影响。这些事件说明，欧洲国家和美国在国家和地区应急方面仍有不足。

我们对于现行实践的考察及由此做出的一些建

* 本国际助老会报告由联合国人口基金支持。W. Day、Antoinette Pirie、Chris Roys撰写，Jo Well-Lewis Sida编辑。

议，其影响范围或许不仅仅局限于老年人，而是更为宽广，这是必然的。尽管我们重点考察这个特殊群体的需求，但是本报告并不愿意仅仅局限于找到必须满足老年人需求的种种理由。我们发现，在我们造访过的两个国家中，那些服务宗旨比较狭窄的组织，不自觉地出现排斥现象。老年人，首先是人，然后才是老人，所以我们提出的一些建议都是能够惠及整个人口群体的。然而，考虑到这个群体的特殊的脆弱性和需求，希望这些建议能够帮助弱势老年人群体，尤其是高龄老年人受益更多。

授权调查范围要求我们研究联合国应对专门问题的集群体系（UN Cluster System）是否能提供解决诸如老年人这样跨领域问题的机制。未使人感到吃惊的是，关于集群应对体系的有效性，我们收到了广泛的、并不仅仅涉及老年人的意见。在很多显而易见的方面，这一体系都需要改进以保证满足整个人口群体的需求，而不只是针对某一特殊群体。我们试图避免对作为一个整体应对机制的这一体系，做过于细化的评估。我们知道其他的研究也正在进行，我们提出的建议着重考虑的是，老年人这样本应该可以解决的跨领域问题得不到解决的原因。从整体上来讲，很明显，这一应对体系还有潜力能更好、更加成熟地来满足老年人的需求。

需要重点指出的是，在更好地满足受灾难影响的老年人的需求时，我们有如下建议：

- 不建立新的非政府组织(NGOs)或联合国机构来应对这一不断增长的人口问题。
- 我们没有发现建立额外的集群来更好地应

对这个（或者其他）弱势群体需求的必要性。

- 我们不认为建立“老年家庭”或者其他形式的机构可以解决不断增加的贫困老年人口的问题，这些老年人容易在进行灾难救援时被忽略。

我们认为一个比较好的解决问题的方式是，应确保老年人的需求在援助行动最初的分析、计划和实施中就被考虑到，而不是在这一阶段被忽略掉，并且在后续的工作中又被作为一个不断扩大的“弱势”群体的需求来考虑。虽然“整合”这个词已经用滥，但它确实真实地反映了最想要的结果。

同样需要指出的是，我们所提出的这些建议决不会花费更多的资金。我们得出的一个更为可靠的结论是，虽然在我们目前的操作中肯定存在一些“技术”改进问题，但是更好地理解由于老龄带来的身体和其他需求的性质和结果，并将其整合到日常的工作去，则能够达到更好的效果。

我们认为，考虑到问题的困难程度，解决办法更多地存在于积极提升关于社会在对待老年人时所起的作用和应尽的职责的理解。我们遇到的很多人使我们确信，他们传统的社会和家庭供养观念仍然非常强烈，这种情况并不少见。然而，同时，我们也更经常地会听到出于各种各样的原因，这种传统观念正在弱化。其中部分原因是一系列全球趋势造成的不可避免的结果，特别是社会从实物经济转向货币经济，变为一个更少交际而更多地建立在市场机制基础上的社会