

FIELD PRACTITIONER'S HANDBOOK
实 务 工 作 者 手 册



MAKING COMMUNITIES SAFER FOR CHILDREN

救助儿童会 亚洲备灾中心 著



造儿童安全型社区

—社区为基础的灾害风险管理与儿童为中心的方法的综合运用

An integration of community based disaster risk management and child centered approaches

中国社会出版社

国家一级出版社 · 全国百佳图书出版单位

打造儿童安全型社区

——社区为基础的灾害风险管理与儿童为中心的方法的综合运用

救助儿童会 亚洲备灾中心 著

 中国社会出版社

国家一级出版社 • 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

打造儿童安全型社区:社区为基础的灾害风险管理与儿童为中心的方法的综合运用/救助儿童会,亚洲备灾中心著. —北京:中国社会出版社,2016.6
ISBN 978-7-5087-5348-5

I. ①打… II. ①救…②亚… III. ①社区—儿童—安全管理—研究
IV. ①X956

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 131026 号

书 名: 打造儿童安全型社区——社区为基础的灾害风险管理与
儿童为中心的方法的综合运用
著 者: 救助儿童会 亚洲备灾中心

出 版 人: 浦善新
终 审 人: 李 浩
责任编辑: 李冬雁

责任校对: 张 丛

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: 编辑部: (010) 58124823

邮购部: (010) 58124848

销售部: (010) 58124845

传 真: (010) 58124856

网 址: www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销: 各地新华书店



中国社会出版社天猫旗舰店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 145mm × 210mm 1/32

印 张: 7.5

字 数: 200 千字

版 次: 2016 年 7 月第 1 版

印 次: 2016 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 元



中国社会出版社微信公众号



前言

救助儿童会自 2004 年起在全球发起了儿童为中心的减少灾害风险项目，截至 2012 年年底，已经在 41 个国家实施了这样的减少灾害风险项目，因而在儿童为中心的减少灾害风险方面积累了丰富的经验。救助儿童会自 2009 年开始在中国实施减少灾害风险项目，项目实施地点主要是地震灾区和云南、四川的边远、易损学校和贫困社区。四川省凉山彝族自治州盐源县博大乡即是其中之一。2012 年 7 月至 2015 年 6 月，博大乡的 1 个学校和 6 个社区先后参与了该项目。项目的目标是：通过儿童和社区的能力建设及灾害风险意识提升，减少自然灾害的不利影响，并提升儿童灾前、灾中和灾后的生存权、发展权、受保护权和参与权。

2013 年 10 月 31 日至 11 月 2 日，在民政部及当地民政、教育部门的支持下，救助儿童会和亚洲备灾中心在四川省凉山彝族

自治州盐源县举办了为期三天的“儿童为中心的灾害风险管理”培训，30位来自当地政府部门、学校、社区、社会组织及民政部培训中心有关人员参加了培训。培训的第三天在盐源县博大乡西沟村开展了实地练习，29位儿童和41位家长（其中大多数来自西沟村，还有几位村民来自几坡村）积极参与了此项练习活动。

为继续推动中国在社区层面落实儿童为中心的灾害风险管理项目，救助儿童会决定与亚洲备灾中心合作编写这本手册，供国家和地方政府、实务工作者和其他有兴趣的利益相关方实施此类项目时参考借鉴。

该手册借鉴使用了很多救助儿童会、亚洲备灾中心和其他国际组织出版、印制的关于灾害风险管理的资料，如书籍、通讯、研究报告、案例、期刊文章、在线资源和经验材料等。手册可以用于帮助中国开展社区能力建设，因为社区能力建设在推动灾害风险管理中发挥着越来越重要的作用。

本手册的主要用途：

■作为在国家和地方层面开展儿童为中心的灾害风险管理的指导准则；

■作为进一步开发和实施儿童为中心的灾害风险管理活动的基础材料。

本手册的使用对象：

■在地方开展儿童为中心的灾害风险管理项目的社区组织者；

■开展儿童为中心的灾害风险管理培训的培训者和推动者；

■国家和地方政府相关部门及其负责开展和监督儿童为中心的灾害风险管理项目的工作人员和实务工作者。

本手册包括以下9章：

第一章：引言。概要介绍灾害对儿童及儿童福利的影响、儿童参与灾害风险管理以及当前和未来将在全球范围内由政府部门

和儿童组织实施的各种举措。

第二章：儿童为中心的灾害风险管理。主要包括实施儿童为中心的灾害风险管理的概念、重要性、程序和方法。

第三章：挑选社区。包括对社区的定义的描述，实施儿童为中心的灾害风险管理项目时挑选社区的重要性、主要考虑因素和步骤。

第四章：和社区建立关系并了解社区。包括在执行灾害风险管理议程前采取的一些与社区建立关系并设法了解社区的具体行动。

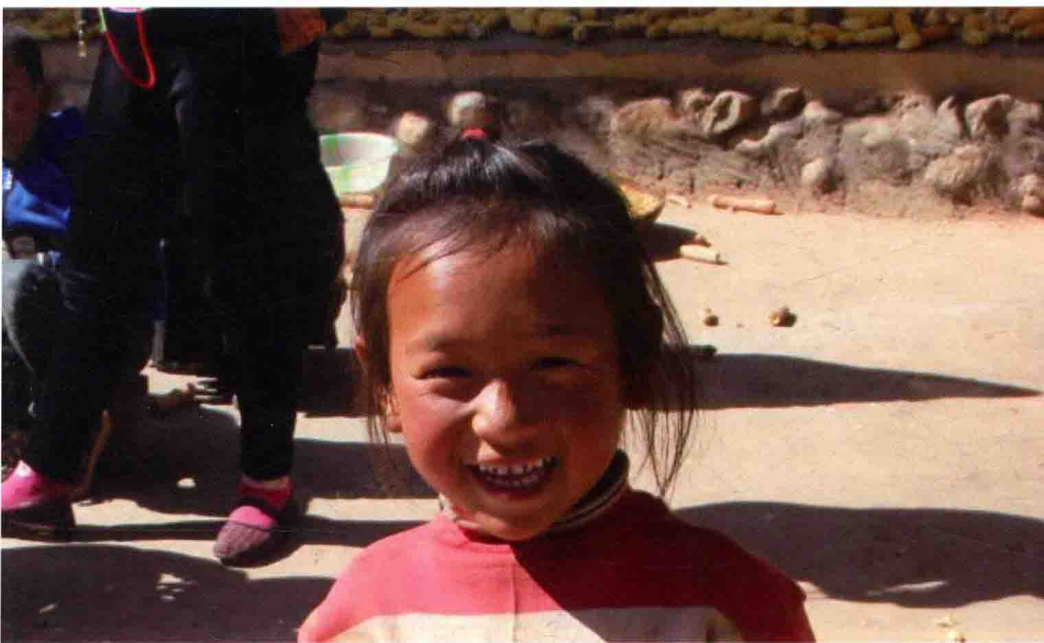
第五章：参与式灾害风险评估及其工具。包括参与式灾害风险评估的基本原理及其实施的指导原则、步骤、工具和方法。

第六章：儿童为中心的灾害风险管理规划和资源动员。包括社区层面的儿童为中心的灾害风险管理规划和资源动员的描述、重要性、指导原则和步骤。

第七章：建立和培训社区为基础的灾害风险管理组织。包括社区为基础的灾害风险管理组织的概念界定、重要性及其构成等。

第八章：社区管理的实施。包括在社区实施儿童为中心的灾害风险管理的一些重要考量。

第九章：参与式监测和评估。包括参与式监测和评估的描述、实施原则、特点、过程步骤和需要考虑的重要因素。



致 谢

本手册由救助儿童会和亚洲备灾中心合作完成。在编写过程中，来自救助儿童会中国项目的范晓雯（Xiaowen Fan）、救助儿童会丹麦项目的罗兹基廷（Roz Keating）、救助儿童会英国项目的尼克·霍尔（Nick Hall）、救助儿童会澳大利亚项目的尼克·爱尔兰（Nick Ireland）等几位专家及救助儿童会中国项目的相关人员，提出了很有价值的意见和建议。在此，向他们致谢。

非常感谢来自亚洲备灾中心的国际专家顾问团队以及其他国际和地方性组织，本书援引了他们在亚太地区及其他地方开展的能力建设活动和实施儿童为中心的灾害风险管理项目的经验。尤其感谢亚洲备灾中心的蒋玲玲博士（Dr. LingLing Jiang）和她的同事小赫克托·林（Hector Lim Jr.）、何昶谊（Bill Ho），他们提供的技术信息构成了本手册的重要部分，这些技术信息来自于他

们在中国和其他亚太国家开展能力建设活动的丰富经验。同时向2013年10月在四川省盐源县参加“儿童为中心的灾害风险管理”培训的学员及当地的有关政府部门、学校、社区和村民、学生表示感谢，他们的经验以及他们参加培训的成果和照片也丰富了本书的内容。

最后，我们还要感谢瑞士再保险基金会（Swiss Re Foundation）提供的资金支持。没有他们的资金帮助，这本手册不可能完成。

救助儿童会 亚洲备灾中心

2015年7月初稿完成于泰国曼谷

2016年6月定稿于北京



目 录

第一章	引言 / 1
第二章	儿童为中心的灾害风险管理 / 21
第三章	挑选社区 / 53
第四章	和社区建立关系并了解社区 / 61
第五章	参与式灾害风险评估及其工具 / 67
第六章	儿童为中心的灾害风险管理规划和资源动员 / 117
第七章	建立和培训社区为基础的灾害风险管理组织 / 137
第八章	社区管理的实施 / 157
第九章	参与式监测和评估 / 167
参考文献 / 181	
术语表 / 187	
附件 / 191	



第一章

引言

灾害对儿童产生什么样的影响？

有史以来，灾害对儿童和儿童福利就有着严重的影响，威胁着儿童的生活、权利和需求。20 世纪末 21 世纪初的 10 年间，全球估计至少有 6650 万儿童受到灾害影响。2004 年印度洋海啸造成了大量人员伤亡，其中死亡人数最多的是妇女和 15 岁以下的儿童。随着致灾因子发生的频率和强度越来越大，儿童对灾害的脆弱性也在上升。预计自 2015 年起，每年将有超过 1.75 亿儿童受到与气候相关灾害的影响。此外，2008 年，世界卫生组织和联合国儿童基金会发布了《世界预防儿童伤害报告》，首次全面评估了全球儿童遭受自然和人为灾害的伤亡情况。报告显示，每年有 83 万儿童、每天有 2000 多名儿童死于各种灾害。

中国也同样深受各种灾害的影响。20 世纪 90 年代，中国平均每年有 300 万人因灾转移安置，4000 万公顷农田受灾，300 万间房屋因灾损毁。2000 年至 2010 年的 10 年间，包括大地震和强台风在内的自然灾害频发，损失十分严重。据民政部 2011 年、2012 年和 2013 年公布的数据，每年受自然灾害影响的人数分别是 4.3 亿人、2.9 亿人和 3.8 亿人。中国也深受气候变化的影响，过去 50 年中极端天气事件多发，且强度和频度增强。国家发展和改革委员会 2007 年曾预计未来气候变暖的趋势将进一步加剧中国自然致灾因子发生的频率。

在 2008 年的汶川地震中，四川共有 68712 人遇难，17921 人失踪。其中有 5335 名学生在地震中遇难或失踪。劫后余生的儿童也备受身心煎熬，很多儿童有恐惧或者无助反应，甚至有些孩子出现情感麻木、呆滞等现象。近些年，虽然中国每年因自然灾害死亡的人数（包括儿童）在减少，但因溺水、大火、交通、意外伤害等儿童意外死亡却急剧增多，平均每年超过 20 万儿童死亡，

平均每天有 540 多名儿童意外死亡，占儿童死亡数量的 1/3。其中，道路灾害已成为儿童的最大杀手，中国每年有超过 1.85 万名的儿童死于交通意外，每天至少有 19 名 15 岁以下的儿童因道路交通意外而死亡，儿童在交通意外中受到伤害的比例明显高于成人。然而，2014 年儿童安全座椅在中国使用率仅有 1% 左右。当汽车发生碰撞时，坐在后排儿童座椅上的孩子，比没坐座椅的孩子，在事故中的生存概率高 96%。

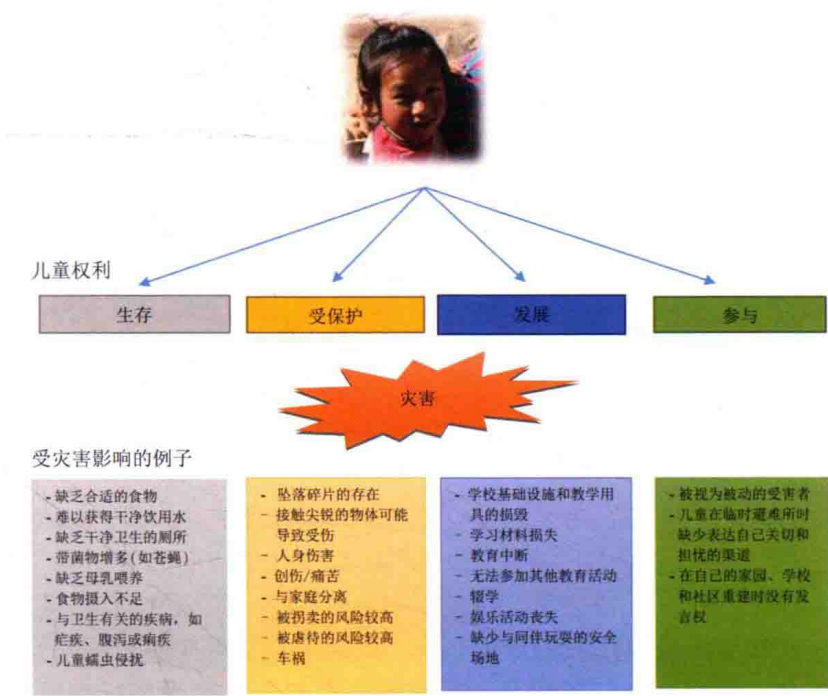


图 1 灾害对儿童可能造成的影响

在灾害中儿童尤其是幼龄儿童是最无助、最脆弱、最不能表达需求的群体。儿童常常因为能力有限、不能表达或没有话语权而不能主张自身的需求和权利，紧急救援人员又常常缺乏关于儿童救援和儿童保护的专业知识，使得儿童的需求常常因为成人的忽视未能得到满足，以致造成难以挽回的损失。因而，灾害对儿童的影响涉及身体、心理和社会等各个方面。

一个“汶川地震宝宝”的悲剧

2008年“5·12汶川大地震”的第二天，四川省雅安市芦山县余震不断，一位名叫王延霞的小女孩在县医院出生。2013年4月20日清晨，芦山地震发生，还有23天就年满5周岁的小延霞随家人从家里往屋外跑时，被断墙砸中头部，不幸离世。“……本以为她出生时避开了地震，一生就再无灾难，谁知她最终还是没有逃脱地震带来的厄运。”王延霞的爸爸悲痛地说。妈妈说，女儿生前最喜欢画画和跳舞，最喜欢吃苹果，爱穿花裙子。

小延霞的悲剧引发了人们对灾害管理的反思，它再次警示人们，必须汲取灾害中的教训，尤其是要大力开展和加强社区层面包括儿童在内的灾害风险管理的能力建设，才能让小延霞真正“逃脱地震”而依然活着，和众多小朋友一样享受活在这个世界上的快乐。

资料来源：杨素宏、熊红侠等，2013年、2016年

除此之外，灾害会对儿童的生存、健康、营养、教育、扶贫等权利和生活造成巨大的负面影响。从儿童权利保护的角度出发，灾害和气候变化不仅威胁儿童的基本生存权利、享受高标准健康的权利、受教育的权利，而且还阻碍他们根据自己权益最大化原则进行参与和决策的权利。灾害发生后，儿童通常面临着伤亡、失去亲人、流离失所、缺少干净饮用水、环境不安全、卫生状况差、教育中断等威胁。多数时候儿童和他们的家庭不得不在临时避难所度过很长一段时间。作为比较脆弱的群体，儿童更容易遭受疾病和虐待的影响。而且，目睹灾害的惨状、经历灾后混乱的局面，也不可避免地给儿童带来悲伤和痛苦。有大量文献曾经记录过灾

害对儿童心理的影响和对儿童身体带来的短期或长期的影响，包括对健康、教育、营养和发病率等方面的负面影响，有些影响甚至伴随他们终生，损害他们成人后一生的幸福和成就。

图 1 显示了灾害是怎样影响儿童的日常活动和幸福的。儿童可能被灾害影响的方面还包括身体健康、心理状态、受保护、受教育的机会以及营养。必须通过减少儿童对灾害的易损性和提高他们的能力，从而提高儿童和社区的御灾能力。在此过程中，儿童参与灾害风险管理是关键，确保他们知道该做什么，灾后快速恢复，并影响其家庭、学校和社区的转变。作为公民和未来的领导者，儿童在未来建设御灾社区中扮演着显著的角色。

本手册定义的儿童是指《儿童权利公约》和《中华人民共和国未成年人保护法》规定的 18 岁以下的未成年人。然而，每个国家对成年人法定年龄的规定各有不同。作为《儿童权利公约》的监督机构，联合国儿童权利委员会鼓励那些规定成年人年龄低于 18 岁的国家对其规定进行审查，并且提高对所有 18 岁以下人员的保护水平。

儿童如何参与灾害管理？

按照图 2 所介绍的现行的灾害管理周期，可以更好地了解儿童参与灾害管理的情况。灾害管理周期包括三个主要阶段：灾前、

灾中和灾后。灾前阶段被认为是灾害风险管理的关键阶段，主要是指系统运用灾害管理相关政策、程序和措施，对风险进行识别、分析、评定、处置、监测和评估，其中涉及“对人和社区致灾因子、易损性和能力进行分析评估，并在此基础上决策”。灾害风险管理包括风险评估、防御、减缓、意识提高、能力建设、准备和预警的各个方面。灾中、灾后阶段又称为危机管理或应急管理，这个阶段包括响应、救助、修复和重建，其中修复和重建被认为包括在恢复过程中。上述灾害管理周期中各阶段的概念界定见本手册的术语表。

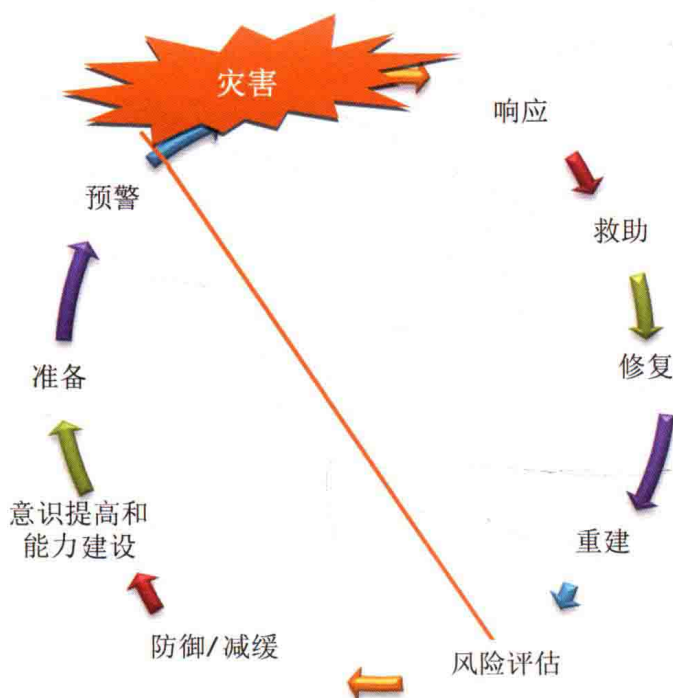


图2 灾害管理周期

研究表明，不同年龄段的儿童对灾害的理解和认识不同（参见表1），因而他们可以在灾害管理周期的各个阶段作出不同的贡献。他们有能力参与家庭、学校和社区的灾害管理活动，如认

识了解灾害；向父母、同伴和亲戚传播灾害风险信息；向家庭和社区提出实用性、创新性的建议，以帮助家庭和社区从灾害中恢复。无论是否居住在易灾地区，儿童都能够而且也应该参与到社区的规划和决策中来。

要真正做到在灾害管理中以儿童为中心，应该将灾害管理融入到教育和家庭责任等儿童的生活领域里。当儿童参与灾害管理时，他们应该有自己的表达方式和期盼，这些需要父母、老师、社区其他利益相关方的配合和支持。儿童不应该单独行动，而应该作为灾害管理的一部分，整合进社区其他利益相关方的共同努力中去。

表 1 儿童对灾害的理解

儿童阶段	特点	对灾害的理解
婴幼儿： 新生儿至 2 岁	· 婴幼儿通过他们与别人的关系以及他们的需求得到满足的速度和准确性来理解这个世界 · 婴幼儿非常依赖、依附照顾他们的人	· 婴幼儿对身边发生的世界大事知之甚少，但对看护自己的人的情绪、反应和任何打破常规的行为却非常敏感
学龄前儿童： 3 岁至 5 岁	· 学龄前儿童具有活跃的想象力，但缺乏对想象和现实差异的判断力 · 他们也不能理解抽象的概念或语言	· 学龄前儿童不能理解他们在电视上看到的東西有可能离他们所在的地方很远的道理，因为，媒体将世界上发生的新闻事件传播到了家中；学龄前儿童也不理解媒体上的一个事件在不同时间重播的现象，他们会认为该事件一次又一次重复地发生了 · 学龄前儿童最普遍的恐惧是一些不好的事情将发生在自己或父母的身上

续表

学龄儿童： 6 岁至 12 岁	· 学龄儿童富有好奇心和想象力。他们对很多信息和细节有兴趣，经常会问很多问题，努力寻找他们需要了解的内容。虽然他们渐渐理解一些复杂的想法，但仍然很难准确判别事实和意见、夸张和真理之间的差异	· 学龄儿童开始理解他们看到和听到的一些东西。他们会表现出害怕和焦虑，担心那些可能发生在自己身上或发生在他们关心的人身上的危险 · 学龄儿童经常把这个世界看作是绝对的，他们喜欢规则和秩序 · 他们难以理解不同标准之间的冲突
青少年： 13 岁至 18 岁	· 青少年正在试图形成有关他们是谁、信仰什么的清晰认识。他们需要探索问题和形成自己观点的机会，其观点可能与自己的父母或身边其他重要的成年人非常不同。一般来说，他们喜欢辩论	· 很多青少年能够像成年人一样讨论国际大事。他们开始审视自己的哲学思想，可能会有很多问题和关注 · 灾难性事件可能影响他们的安全观以及对未来的期望 · 一些青少年以冒险性行为对灾害作出反应，以此向自己和别人证明他们真的不同凡响。还有一些青少年把灾害发生视为可以参与社区服务和动员，做对他人有益事情的机会

资料来源：科格（Koger），2006 年

如图 3 所示，儿童在灾害管理的不同阶段都能发挥一些积极的作用并可以作出贡献。如果掌握适当的工具和知识，儿童能够通过运用致灾因子、易损性和能力评估分析灾害风险。这方面的有关内容将在第五章详细讨论。依据灾害风险识别的知识，儿童能够提出减少灾害风险的措施，而这些措施又会直接或间接地影响到他们的行为。他们能够和成年人一道工作，设计和实施社区层面的灾害风险管理。而且，儿童也能充当风险沟通和减少灾害风险措施沟通的渠道。“安全校园”的支持者认为，儿童能够传播灾害风险管理知识，能够把在学校学到的知识传播给家人、朋友和亲戚。儿童也能参与社区为基础的灾害风险管理的资源动员和各种行动，从而提高社区的御灾能力。儿童是加强家庭纽带的有效因素，因此他们可以充当建立社会网络和资本的媒介。