

灾害社会工作

培训教程

孙树仁 李军 李旭

主编

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位
 中国社会科学出版社



中青院 11 000658687

灾害社会工作培训教程

孙树仁 李军 李旭 主编



 中国社会出版社



中青院 11 000658687

图书在版编目 (CIP) 数据

灾害社会工作培训教程 / 孙树仁, 李军, 李旭主编.
—北京: 中国社会出版社, 2011.6
ISBN 978-7-5087-3599-3

I. ①灾… II. ①孙… ②李… ③李… III. ①救灾—
社会工作—研究—中国—教材 IV. ① G632.5^{*}

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 115237 号

书 名: 灾害社会工作培训教程
主 编: 孙树仁 李 军 李 旭
责任编辑: 杨春岩 王晓燕

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
电话: 编辑部: (010) 66061704
邮购部: (010) 66060275
销售部: (010) 66080300 传真: (010) 66051713
(010) 66051698 传真: (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂
开 本: 170mm × 240mm 1/16
印 张: 17.25
字 数: 260 千字
版 次: 2011 年 7 月第 1 版
印 次: 2011 年 7 月第 1 次印刷
定 价: 35.00 元

序 言

我国是世界上遭受自然灾害严重影响的国家之一。灾害种类多,分布地域广,持续时间长,发生频率高,损失影响大。20世纪90年代以来,我国由于各种灾害造成的人员伤害和经济损失呈显著上升趋势,灾害已成为威胁我国人民生命财产安全、影响我国经济发展和稳定的重要因素之一。

将社会工作理念引进灾害救助工作是现实的需要,并且在汶川大地震中已经显现。2008年12月28日,胡锦涛总书记在都江堰专门了解安置点的社工及其工作情况后,表示这是一个非常了不起、非常感人的工作。

对所有关心中国社会工作发展的人们来说,频发的各种灾害为社会工作展现实力 and 价值提供了平台。为了更多、更好、更快地培训具有一定专业素养的灾害社会工作人才,适应国家对灾害社会工作人才的需求,民政部培训中心培训部决定组织力量编写《灾害社会工作培训教程》,以期在灾害社会工作人才培训 and 建设方面努力做些尝试和探索。

编写《灾害社会工作培训教程》的基本任务是:系统整理灾害社会工作的基本原理、理念,全面阐述灾害社会工作的基本规律,重点把握灾害社会工作的实际运用。

本书分为五篇,共十三章。第一篇总论篇,包括灾害社会工作概述和灾害社会工作的原则两章。第二篇为管理篇,由灾后社会工作计划和组织、社会服务机构运作与管理两章组成。第三篇为服务篇,由灾后社会工作的阶段、灾后主要服务对象和工作方法两章组成。第四篇为资源篇,由灾害救助政策法规、灾害救助人力资源、灾害救助组织资源三章组成。第五篇是发展篇,包括灾害社会工作政策法规建立、灾害社会工作体制机制建设、社会工作者队伍建设、灾害社会工作评估与督导四章。

本书采用参与式培训教材的编写形式,注意避免泛泛而谈,尽量以案例、阅读材料来分析说明灾害社会工作的各种知识点。全书收录讨论案例13个,阅读案例34个,每一章都设有参与分享教学环节,每章都有案例讨论或阅读材料分析,内容翔实,语言简练,以期调动学员的积极性,主动参与到培训过程,

一定程度上体现培训教材的特点和实用性。希望这些尝试能获得学员和社会的欢迎。

孙树仁

2011年3月

目 录

第一篇 总 论

第一章 灾害社会工作概述.....	003
一、灾害的基本概念及特征.....	003
二、灾害社会工作的含义及特征.....	008
三、灾害社会工作的功能.....	012
四、灾害社会工作者角色.....	013
第二章 灾害社会工作的原则.....	018
一、灾害社会工作的指导思想.....	018
二、灾害社会工作的制度措施.....	019
三、社会工作的价值伦理.....	019

第二篇 管理篇

第三章 灾后社会工作计划和组织.....	037
一、灾后社会需求和社会资源的调查分析与评估.....	037
二、灾后行动的组织体系建立.....	039
三、救灾社工队伍招募和人员培训.....	043
四、志愿者组织与管理.....	044
第四章 社会工作服务机构的运作与管理.....	056
一、社会工作机构的建立.....	056
二、社会工作机构的工作目标和宗旨.....	060
三、工作制度.....	062
四、考核与激励.....	066
五、宣传推广.....	069

第三篇 服务篇

第五章 灾后社会工作的阶段.....	073
一、紧急救援阶段的社会工作.....	073

二、临时安置阶段的社会工作	083
三、恢复重建阶段的社会工作	091
第六章 灾后主要服务对象和工作方法	101
一、灾后妇女社会工作	101
二、残障人士群体	106
三、救援人员群体	115
四、灾后老人群体的社工介入	122
五、少数民族群体	131
六、地震伤亡家庭	137
七、社区重建	147

第四篇 资源篇

第七章 灾害救助政策法规	153
一、我国灾害救助体制简述	153
二、我国灾害救助相关法律法规简述	154
三、我国灾害救助主要法律法规——《自然灾害救助条例》	156
第八章 灾害救助人力资源	160
一、专业团队	160
二、社区居民	161
三、志愿者	162
四、国际救援	162
第九章 灾害救助组织资源	166
一、行政组织	166
二、企业组织	168
三、社会组织	169
四、自治组织	170
五、传媒组织	171

第五篇 发展篇

第十章 灾害社会工作政策法规建立	175
一、立法	175

二、政策修订	177
第十一章 灾害社会工作体制机制建设	182
一、组织体制	182
二、运作机制	184
第十二章 社会工作者队伍建设	196
一、本土社会工作队伍建设	196
二、专业社会工作组织在灾区的孵化与培育	199
第十三章 灾害社会工作评估与督导	205
一、灾害社会工作的评估	205
二、督导和督导队伍建立	210
附 录	223
一、自然灾害救助条例	223
二、国家自然灾害救助应急预案	228
三、国家突发地质灾害应急预案	239
四、中国红十字会灾害救助规则	247
五、全国主要公益性社团和基金会名录	251
参考文献	263
后 记	266

第一篇

总论

第一章 灾害社会工作概述

本章提要

面对日益频发的各种灾害，灾害社会工作越来越受到重视。什么是灾害社会工作？灾害社会工作的内容是什么？灾害社会工作有何特征？灾害社会工作有何意义？这些问题将在本章中逐一阐述。

一、灾害的基本概念及特征

（一）灾害的含义及分类

1. 灾害的含义

我们生活的地球村，既是人类生存发展的家园，也是人类灾难深重的坟墓。不论是人为的，或是天然的灾害，都在不断挑战和考验着人类的生存智慧和能力。

赫伯特·格罗斯曼博士^①（1973年）指出，灾难（disaster）是人为或非人为的破坏力量，未预警地对人类常态社会功能产生重大的瓦解性影响。

2. 灾害的分类

灾害在一定范围内，对人类、物质和环境造成了超常能力的破坏与损失，并由此导致社会功能的严重毁坏。

从人类的历史可以看出，灾害的发生主要由自然变异和人为影响所致，根据灾害的成因可以把灾害分为两大类，即人为灾害和自然灾害。

人为灾害是由于人类的生产活动或人为因素的影响而产生的灾害。常见的人为灾难包括战争、集体自杀、恐怖攻击、散播毒物、流血镇压、化学爆炸、交通失事、核能外泄等。

自然灾害是来自于自然界的自然变化，是自然环境以及与人类关系密切的生物链

^① 赫伯特·格罗斯曼博士是美国伊利诺大学芝加哥分校儿科、神经内科、神经外科著名专家，1973年至1977年任美国心理缺失术语和分类委员会主席。1973年他出版了专著 *Manual on terminology and classification in mental retardation*，系统阐述了灾害的定义。

失去了原初的平衡状态，给人类生活带来无法控制和驾驭的天灾，是大自然的破坏能力对人类社会造成的损失。自然灾害则有水、火、风、旱、虫、震、瘟疫、雪崩、冰雹等灾。

人为的灾难可以预防，天然灾难难测，只能透过完善的防灾准备，及快速有效的救援使灾难伤害降至最低。因此，各国政府除了投下心力于灾难预警系统的研发外，无不努力于防灾与救灾的准备工作，以减低灾难的痛苦。

当然，灾害的过程往往是很复杂的，有时候一种灾害可由几种灾因引起，或者一种灾因会同时引起好几种不同的灾害。这时，灾害类型的确定就要根据起主导作用的灾因和其主要的表现形式而定。

无论哪种破坏力，对于人类社会而言，都是一种灾难性的破坏，都会给国家、社会及人类生命和财产造成损失。

（二）灾害特征

1. 灾害的连续性

自然界周而复始的不断运动和人类活动的继续深入，使得自然灾害的发生具有明显的连续性。人类生活的地球，不以人们的意志而围绕着太阳持续地、生生不息地运动着，人类只有遵循着大自然的规律，才能生衍下去。同时人类社会为了延续和发展，也要不停地作用于大自然，为满足人类的物质和精神生活，提供人类的一切需求。这样就使得我们既依赖自然环境，又对自然环境加以利用和开发，从而受到自然灾害和人为灾害的影响就大，这种影响是一个连续性的过程。

2. 灾害的季节性

自然灾害具有一定的季节性。无论孕灾环境和致灾因子都与自然的季节有关。如夏季是一个多雨水的季节，也是一个易发暴雨的季节，山洪和泥石流很容易发生在这个季节。而冬季是一个易发霜降和暴风雪的季节，春季的3~5月我国北方局部地区常遭受沙尘暴的袭击。每年的5~10月是我国灾害发生的重要季节，也是我们抗灾、救灾的重要时节。

3. 灾害的周期性

随着人类对自然的认识不断深入，人们也逐渐掌握了自然灾害的基本规律，即灾害发生的周期性。每年的春夏季是暴雨的高发季节，冬季是雪灾的主要发生季节。因此我们在这些季节就要有意识地做好相应的防灾、抗灾、救灾的准备工作，从物资储存、资金准备、特定救助人员的培训和实践等，都要有一个积极的态度去应对，以尽可能地减少灾害对我们的影响。

4. 灾害的破坏性

灾害的发生对人类社会具有一定的破坏性,有时甚至是严重的侵害。历史上的许多灾害告诉我们,自然灾害和人为灾害使我们的社会遭受到灭绝性的毁灭,如人口灭绝、村庄消失、河流断流、平原变湖泊、文化停滞、文明被淹没等。有些破坏性是我们人类社会无法改变和再创造的。

5. 灾害的地域性

我们的自然环境,是一个复杂而多样的,不同的地理环境有着不同的气候、地质地貌、自然资源,因此灾害的发生在孕灾环境和致灾因子上,有它独特的区域性。山区易发滑坡和泥石流,平原地区易产生洪涝灾害,高原地区是雪灾多发地,沿海地区受台风的影响大于内地,受地质结构的影响,就容易产生地震和地裂,对人类造成严重的危害。

(三) 我国的主要灾害概述

我国是世界上成灾种类最多的国家之一。特定的地理位置,造成我国的自然灾害种类多、发生频率高、破坏性大,主要的自然灾害有以下几种。

水灾:由于季节性雨水增多,河床宣泄不畅,造成江河洪水泛滥,形成水涝灾害,对人民的生命和生活带来严重的危害。

旱灾:气候久晴不雨,由于干旱而引起的动、植物,以及人类社会因缺水而造成的灾害。

风灾:因遭受各种风暴的袭击,如台风、飓风、龙卷风等而导致的灾害。

雹灾:夏季因冰雹的袭击对人员、牲畜、物资、建筑等造成的灾害。

霜灾:即霜冻。因冬季寒冷,受霜冻袭击导致的农作物的损害。

雪灾:因降雪过多过大而引发的灾害。

震灾:因地质运动引起强烈的地震,对人、畜等造成的伤害和损失。

虫灾:自然界的各种病虫害对农作物和树木的伤害,如鼠灾、蝗灾、蚁灾、螟虫灾害等。

疫灾:因瘟疫的传播,对人、畜造成的灾害。

此外,还有如火灾、雷电、海啸、风暴潮、沙尘暴等灾害以及人为的因素造成的其他灾害。

(四) 自然灾害的危害

自然灾害危害面广、破坏性大,是对人民生命财产安全的最大威胁和对社会经济发展的重大制约因素。概括起来,自然灾害的危害有 10 个方面。

1. 对人身的危害

自然灾害特别是重大或突发性的灾害,可以造成人员大批伤亡。如1976年7月28日唐山7.8级大地震,死亡24.2万人。四川汶川地震已确认69 226人遇难,374 643人受伤,失踪17 923人。

间接危害:疾病是自然灾害的主要衍生灾害;灾害对人的心理造成危害。

2. 对城市的危害

对城市影响最大的突发性自然灾害,灾害来势愈猛,灾情发展愈迅速,城市损失则愈严重。在各种自然灾害中对城市影响最大的是地震、洪水、风暴潮等。另外,龙卷风、滑坡、泥石流、地裂缝、塌陷、冰雪等对城市也构成严重的威胁。

随着城市的发展,许多缓变自然灾害,如地面沉降、海水入侵、水质污染、热岛效应、土地沙漠化等,也对城市显示出愈来愈大的危害。我国西北一些古代城市已经被沙漠吞没,现在一些城市也已“沙临城下”。

3. 对工业和矿业的危害

工矿区是人口密集、社会财富集中的地区之一,因此一旦发生灾害,往往也是危害程度高的地区。

工矿企业的生产系统是人—机—环境—资源组成的巨系统;工矿区的生活系统是由人—生命线工程—环境组成的巨系统。灾害对其中任何一个子系统或环节的侵袭与破坏,都可对工业和矿业构成威胁。

在所有的自然灾害中,地震、洪水、大风、风暴潮、滑坡、泥石流等高强度灾害对工矿企业的危害不容忽视,可以使整个企业或其中一部分顷刻毁灭,造成巨大损失。

自然灾害对生命线工程,包括水、电、燃料的供应和交通的破坏,对机器设备的破坏,给工矿企业造成的危害是显而易见的。此外,自然变异,如湿度、雷电、温度变化,对生产工艺也可造成很大的损失,如高温易发生火灾,高温高湿易使设备及原材料腐蚀。

有些自然灾害,如旱灾、农作物病虫害等,虽然不直接破坏工矿业,但其造成不良后果,如水资源匮乏、农产品减少等。

特别需要提出的是,由于人类对环境的破坏,造成的空气污染、水资源污染、温室效应等,对工矿业的发展亦显示出越来越严重的威胁。

4. 对农业的危害

我国是农业大国,对灾害的反应最敏感,损失最重。现在全国约有耕地16亿亩,

每年平均有 6 亿 ~ 7 亿亩蒙受水、旱、雹、风、冻、雪、霜等气象灾害的危害。滑坡、泥石流、水土流失、土地盐碱化、土地沙化及地震，也经常对农业生产造成破坏。

5. 对森林的危害

几乎所有的自然灾害对森林都有一定的破坏作用，其中尤以森林火灾与病虫害危害最大。另外，滑坡、泥石流、洪水、大风等自然灾害也对森林起了一定的破坏作用。

6. 对牧业的危害

草原沙化、恶性杂草传播、干旱、雪灾、冻害是牧区的主要威胁。

7. 对渔业的危害

由于连年干旱，水资源趋势性减少，致使许多河、湖干涸。我国面积大于 1 平方公里的湖泊约有 2600 个，现在约 1/3 以上已干涸。特别是水质污染，对渔业构成了灭绝性的灾害。洞庭湖水面积减少 37%，妨碍了淡水渔业的发展。海洋渔业受到赤潮危害的程度似按等比级数增加。

8. 对交通的危害

滑坡、泥石流、洪水、雪灾、风沙对陆路交通的危害巨大。台风、巨浪是海上交通的最大威胁，江河航运除了受到洪水和因干旱造成的河水浅枯的影响外，滑坡、泥石流也有很大威胁，特别是我国西南部，经常因此而断航，甚至沉船。另外，高温、雨、雾等天气也往往使交通设施受到毁灭性的破坏。

9. 对环境的危害

灾害是在人类生存环境里发生的，当人类的生存环境受到破坏时就会导致灾害；而灾害一旦发生，往往又进一步破坏人类生存的环境。如火灾和病虫害毁坏森林和草原，使生态环境恶化；干旱、风灾往往加速土地沙化；地面沉降和地形变化可使地表水和地下水流泄不畅而使水质污染程度增高。

10. 商业、旅游业的损失

商业网点、服务点受损，旅游业遭受损失。

11. 对心理和社会的影响

大的自然灾害特别是突发性强的自然灾害，如大地震发生后，往往引起人们恐惧、慌乱、悲哀、绝望甚至心理变态，加上灾害对经济的破坏，往往引起社会动荡不安。

二、灾害社会工作的含义及特征

（一）社会工作的含义

在国际上，社会工作的基本内涵是指：在一定的社会福利制度框架下，根据一定的价值观念帮助有困难的人走出困境的职业性的活动。社会工作是一个专门的职业领域，是一种职业的、专业化的助人活动。

在我国，社会工作属于社会建设的重要组成部分，它是一种体现社会主义核心价值观价值理念，遵循专业伦理规范，坚持“助人自助”宗旨，在社会服务、社会管理领域，综合运用专业知识、技能和方法，帮助有需要的个人、家庭、群体、组织和社区，整合社会资源，协调社会关系，预防和解决社会问题，恢复和发展社会功能，促进社会和谐的职业活动。

（二）灾害社会工作的含义

灾害发生后，除了民政、军队、消防、工程人员立即投入抢救工作外，社会工作者也成为灾难现场不可或缺的救灾人力。在进行救人、救财物以及灾害救助的同时，社会工作者走进灾区，关注灾民非物质的社会服务，尤其是灾难发生后的社会关系重建。

灾害社会工作是指在灾害发生时，社会工作秉承“以人为本”的服务理念，遵循专业伦理规范，运用专业知识、技能和方法，协助救灾相关部门，帮助受灾的个人、家庭、组织和社区，重树生活信心，有效利用社会资源，协调灾后新型社会关系，解决和预防灾害发生后出现的社会问题，恢复和发展社会功能的职业性活动。

（三）社会工作引入灾害救援

1. 灾害救援中的社会工作

灾害给人类社会带来无法估量的生活和财产损失，灾难的发生，除了军队、武警、消防、民政、医务人员以及其他社会人员积极参与灾害救援外，社会工作者也成为灾害救援中不可缺少的救援力量。

灾难的发生不仅是人员伤亡、房舍倒塌、农作物损毁、基础设施破坏、通信交通中断、生活无着落，同时，灾难受害者要承受个人或家庭的生命、财产的损失、个人经历灾难现场的惊恐而产生的各种创伤。而且还要面临灾后生活的安置、新社区的适应、心理的抚慰等一系列社会问题。过去我们的灾难救援，多是救灾相关部门的灾害救助，人们比较关心的是灾害的救人、救物、行政安置，较少关

注到非物质的社会服务,尤其是受难群众心理的纾解,更不用说从灾难经验中累积防灾、救灾的知识。

社会工作介入灾害的救援已属国际惯例。2008年的“5·12”汶川特大地震,为我国社会工作介入灾害救援提供了机会。我们看到了社会工作者配合其他救援人员,参与救灾和灾后社区重建,表现出了极高的社会责任感。他们的工作涵盖了社会的各个角落,从社会工作本身的理念来看,社会工作介入灾害救援彰显了“以人为本”的专业力量;从社会工作发展建设上看,社会工作在这次汶川地震的灾难救援中,为协助党和国家处理突发事故提供专业帮助。灾民安置、伤亡抚恤、殡葬处理、悲伤辅导、家庭重建、社会照顾、板房区重建、就学辅导、就业辅导、心理辅导等方面,社会工作实效明显。在灾后社区重建、防灾减灾、建立一个防范和减少灾害风险的可持续发展的社区,也将体现出社会工作的独特魅力。在我国,社会工作引入灾害救援已成了一个必然的趋势。

2. 社会工作在灾害救援中的作用

国际经验表明,社会工作对于促进受灾群众调适心理情绪、重建社会关系、恢复社会功能,具有不可替代的作用

四川汶川特大地震发生后,据不完全统计,近一年内,共有1 000多名社会工作者深入灾区一线,与灾区群众甘苦与共,帮助他们重建精神家园。社会工作者用实际行动诠释了“以人为本、助人自助”的社会工作理念,他们综合运用社会工作专业知识和方法,广泛联结社会资源,帮助灾区人民解决实际问题,促进灾区恢复重建,取得了实效,受到灾区政府和受灾群众的普遍欢迎。

社会工作介入灾害救援和灾后恢复重建工作,在很多发达国家早已形成制度,但我国社会工作总体还处于起步阶段。在灾后恢复重建中,将着力推进以下三方面工作:

(1) 落实国务院《汶川地震灾后恢复重建总体规划》中关于“精神家园的恢复重建”规划。着力实现“重塑积极乐观向上的精神面貌,坚定自力更生、艰苦奋斗的信心,弘扬伟大抗震救灾精神和中华民族优秀传统文化”的目的。

(2) 探索建立社会工作服务灾后重建的长效机制。援助灾区的社工组织在服务灾区的同时,加大对灾区本地社会工作专业人才的培养力度,支持灾区组建本地社会工作专业机构,推动社会工作服务本地化、长效化。各地逐步建立政府购买社会工作服务机制,进一步拓展经费渠道,为社会工作组织服务灾区提供支持。

(3) 认真总结社会工作服务汶川地震灾后重建工作的经验教训,积极借鉴国