

中国四川省以儿童为中心的灾害风险管理

案例研究

2015年4月

中国四川省—根据中国地震局的数据,自1964年至2013年期间,中国共发生了205次里氏6.5级至8.0级的地震,未来可能会发生更多。由于城镇化快速发展和人口增长,位于中国西南部的四川省,特别是其南部地区是地质灾害多发地区。2008年里氏8.0级的汶川大地震就发生在这里,共造成近9万人死亡(其中含失踪人员)。威胁四川的其他主要致灾因子如山体滑坡、大火和洪水等,也对该地区居民尤其是农村居民带来了严重影响。

四川是个多民族省份,南部地区是众多少数民族聚居地。其中彝族是四川少数民族中人数最多的,他们一般生活在农村。这些生活在致灾因子易发山区的农民最易受到灾害影响。另外,中国有1.6亿多儿童生活在农村。

救助儿童会中国办公室在瑞士再保险公司的资助下,于2012年7月1日在四川省启动了“减少灾害风险:从恢复到御灾—实施以儿童为中心的减少灾害风险”项目。该项目旨在推动持续改善四川省凉山彝族自治州盐源县儿童的御灾力,并提升他们所在社区减轻各种灾害影响的能力。

作为该项目的一部分,亚洲备灾中心(ADPC)应救助儿童会中国办公室的邀请提供技术支持,主要设计了一个为期三天的“儿童为中心的灾害风险管理”培训及实地练习课程。培训课程的主要目的是使当地政府官员、社会组织、学校和社区成员,具备以社区为基础的灾害风险管理技能,考虑儿童的具体需求并将其纳入到灾害风险管理过程中。对于该地区而言,这是一个全新的概念。

“中国每年都有成千上万的儿童受到灾害的影响,对以儿童为中心的减少灾害风险的需求很大,特别是在较易受灾害影响的贫困和偏远地区。这就是我们在四川凉山开展以儿童为中心的灾害风险管理项目的原因。亚洲备灾中心是我们的重要合作伙伴,为这个项目提供了非常专业的技术支持。倘若没有这样的支持,这个项目不可能取得这样的成功。”救助儿童会中国办公室位于成都的减少灾害风险项目负责人范晓雯女士说。

中国高度关注灾害应对工作,在灾害应急响应、救援救助和恢复重建方面是很高效的,但是当这种灾后的高效工作得以实施时,灾害造成的破坏和损失已经形成了。以儿童为中心的灾害风险管理项目,聚焦于灾前减少学校和社区的各种风险并提升他们的御灾力,同时坚持儿童为中心的理念。在培训课程设计和举办培训之前,采取各种措



一位任教于四川省盐源县博大乡中心学校的学员正在盐源县西沟村的课堂学习后的实地练习中展示小组练习成果。照片由亚洲备灾中心提供。

施确保培训有效实施,并且使得这些新思路能够融入其中。在盐源县开展的第一步工作是提高大家的意识,激励人们参与社区为基础的灾害风险管理活动。

策略与实施

2013年4月22日,救助儿童会中国办公室在四川省西昌市为项目利益相关方举办了一次灾害管理研讨会。这些利益相关方包括来自州、县和乡镇的政府官员、村干部以及博大乡中心学校的领导和教师代表。盐源县民政局和教育局是该项目的主要合作伙伴。



亚洲备灾中心

泰国曼谷市帕洪友廷路979/66-70号SM大厦24层
电话:+66 2 298 0682-92 传真:+66 2 298 0012

电子邮件:adpc@adpc.net



Photo by ADPC

一位来自当地社会组织的学员正在盐源县西沟村的课堂学习后的实地练习中与儿童们一起工作。照片由亚洲备灾中心提供。

亚洲备灾中心负责中国项目的负责人、民政部的官员和北京师范大学的教授在研讨会上分别作了相关主题演讲，以帮助与会者加深对项目的理解和兴趣。演讲获得了成功，各利益相关方对减少灾害风险工作更加重视，这样就为下一阶段工作奠定了基础。

研讨会结束后，亚洲备灾中心负责中国项目的负责人带领由救助儿童会中国项目的工作人员、民政部的官员等组成的工作小组，立即前往博大乡的三个项目目标村庄和一所学校进行了需求评估工作，为设计开发适当的培训课程做准备。在需求评估过程中，该小组走访了当地的村干部和村民、博大乡的乡干部以及博大乡中心学校的校长、老师和学生以及该地区的其他相关人员，了解他们在灾前、灾中及灾后曾采取过何种措施，以进一步明确这个项目的内容。

完成数据收集后，亚洲备灾中心于2013年4月至10月期间，在位于泰国曼谷的总部设计了一个为期三天的培训课程，其中包括课堂学习和实地练习。该培训课程于2013年10月31日至11月2日在四川省盐源县首次举行。参加培训的人员包括当地政府的官员、社会组织工作人员、学校领导和教师以及村干部和社区居民。有两个措施确保了举办此次培训的有效和成功。

第一个措施是通过提高村庄里的家长、村干部、教师 and 地方政府官员的能力，确保儿童被作为培训课中的焦点。亚洲备灾中心和救助儿童会了解到这些村庄里的成年人从未接受过灾害风险管理培训。因此，为更好地利用十分有限的资金，最好把这些成年人作为培训课程的主要受益者，以便他们以后可以帮助和培训儿童们。通过提高州、县政府部门、乡和村各级关键人员的能力，让他们铭记以儿童为中心的概念，使项目实施地的御灾力更强，并采取各种确保儿童被纳入灾害风险管理的行动。

第二个措施是确保在选定的目标村庄之一（西沟村）进行的实地练习在星期六举行，这样可以增加儿童及家长的参与人数。因为相比之下，周末时大多数村民和儿童都在家中，因此儿童和父母能够参加实地练习的机会更大。总体而言，这一措施非常有效。除参加培训课程的30名学员以外，另有29名儿童和41名家长参与了课堂培训后在西沟村进行的实地练习。

参加培训课程的学员使用了在课堂上学习过的参与式风险评估（PRA）工具以及其他相关的灾害风险管理方法对社区中的致灾因子、易损性和能力进行识别和分析。

儿童和家长们通过与学员们和团队领导的密切合作，通过检查致灾因子并绘制致灾因子图等来识别村里的各种风险，从而提高了他们对灾害风险管理的理解力。这种实践经验对学员极具吸引力，尤其是对儿童及其父母。被

识别出来的风险用于为村庄制定行动计划。这一行动计划描述了需要解决的各种风险以及未来如何解决这些风险。

项目收获

通过研讨会和培训及实地练习过程中的需求评估、能力建设和认知提升,极大地提高了项目实施地的人们参与灾害风险管理的积极性。在培训课程开始之前,灾害风险管理是一个未知的概念。政府官员和当地居民了解到可以通过减少灾害风险来减少灾害造成的影响,于是他们对这一培训课程产生了兴趣。

“在参加这个培训课之前,我从来不知道灾害造成的影响是可以减轻的,通过培训我知道了我们可以采取一些措施来达到这个目的。”来自凉山彝族自治州应急救援中心培训科的学员江德芳女士说。

实际上项目实施地区已经有了有关灾中和灾后应该如何做的各种预案,但这些预案更侧重于灾后的应急响应和救助。

江德芳女士说:“在参加这个培训课之前,关于灾害,我只知道当灾害发生时,各个不同的部门会根据各自的职责对灾害做出响应。”

这个培训课程显得特别重要,因为整个项目实施地区的主要机构,包括相关的政府部门、学校和村委会开始传播灾害风险管理理念。这是改变这一地区的人们对于灾害的看法的第一步。

事实表明,在培训课结束后,当地的人们越来越关注灾害风险管理理念并在整个地区中分享这些理念。参加过该课程的老师向学生们讲解灾害风险管理,当地官员则了解了如何创建一个更具御灾力的社区。参与过该课程的钟平博士将部分培训课程资料与救助儿童会相关的减少灾害风险的培训材料结合起来,与西昌市以及其他地方的一些组织合作,培训了大约100人,以提高他们的能力。

学员们认识到灾害风险管理的重要性,并积极参与提高其所在社区和其他地方的灾害风险管理意识。这一培训课程为该地区创造了持续的能力建设,其持续时间远远超过举办课程的这三天时间。甚至项目实施机构也学会了以不同的方式思考如何以战略性的方法将项目理念推广到新的区域。这是第一次在这一地区实施这样的项目,有许多宝贵的经验教训在开展未来项目时可以汲取。

经验教训

在任何村庄或社区,灾害风险管理的领导力都至关重要。当村庄联络点被建立起来之后,项目组发现,盐源县的村干部大多住在县城或镇上,而非住在村里。他们的缺席使得建立村级领导力以激励和协调对灾害的准备工作变得困难。这个问题有很强的相关性,因为有一些村庄分布在方圆50公里的区域,如果没有一个可靠的联络点,就很

难领导对灾害的准备工作。类似于这样的组织性问题,需要在项目的设计和实施过程中,通过实际和创新的方式来加以解决。

在农村和欠发达地区开展减少灾害风险活动的另一个挑战是,社区没有足够的资金来持续投资减少灾害风险的努力。在这个项目中,一些村庄的财务状况不稳定影响了项目的实施。博大乡所辖的一些村庄非常贫困,每个家庭每年的现金平均收入仅为1,200元人民币(约合200美元),这个收入主要来自玉米种植。乡政府的财政预算也很少,博大乡乡政府的年度预算为5万元人民币(约合8,000美元),用于支撑他们在所管辖的六个村庄、一所学校的工作,以及包括政府工作人员的工资在内的其他事项。即使这个地区的人们较容易接受采用减少灾害风险的理念和做法,当地政府也没有足够的资金来支持这些活动。由于财政困难,当项目组在村庄里进行需求评估时,一些当地的领导人认为这只会带来麻烦并因此不愿意参与。

在贫困地区实施灾害风险管理项目是一项挑战,因为很难调动当地人们参与灾害风险管理活动。在那些与此类似的财务状况不稳定地区,灾害风险管理项目应结合生计发展措施,以鼓励人们参与并确保项目取得成功。

在项目实施期间,本来可以使用额外的资金将博大乡的贫困地区的生计发展计划与博大乡贫困地区的灾害风险管理工作结合起来。这种结合就类似于向社区提供硬件实物,会增加人们参与灾害风险管理活动的动力。救助儿童会中国办公室在这个项目中的实际经验是,向项目村庄提供灭火器一类的硬件并对村民如何使用灭火器进行适当培训,这比简单地提供口头信息,更容易被接受。在村庄收到实物后,参与者对培训的兴趣得到提升,他们更愿意参与其中了。

无论是在富裕地区还是参与意愿不高的贫困地区,当地政府官员都是调动大家积极性的关键角色。在中国,如果当地政府不支持一个项目,那么当地群众也不会参与。政府官员对减少灾害风险的全新关注,提高了学员们参与灾害风险管理活动的积极性。

各级政府特别是当地政府的重要性

在中国实施灾害风险管理项目的过程中,政府尤其是当地政府的参与非常重要。政府的援助对于实施灾害风险管理项目和培训是非常珍贵的,因为政府的参与提高了当地学员参与社区为基础的灾害风险管理的动力。即使是在培训结束后,政府官员仍然可以利用他们自身的领导作用,促进各社区的备灾工作。而参与项目的国际组织所提供的支持则起到了促进这种领导力的作用。

对于在中国工作的国际组织而言,必须对中国的文化、政府架构、现有的灾害管理体系以及国际和国内的实践概念有深刻的理解。这种理解是必要的,因为他们需要与各级政府,特别是当地政府官员和社区成员进行密切合作,而这种合作对于成功实施整个项目至关重要。



四川省盐源县西沟村的村民们一边干农活一边观摩学员们的实地练习;之后他们也加入了练习。照片由救助儿童会中国办公室提供。

在中国工作时,必须进行广泛的协调,以研究项目实施地区的情况,并且应早在项目实施前就必须在相关的国际组织、当地社会组织和政府间建立起一个强有力的合作伙伴关系。如果事先没有与当地政府建立联系,那么这个项目就不会取得成功。政府帮助了项目的实施,他们调动起来的积极性会在项目实施地区延续下去。

未来的项目实施策略

应救助儿童会中国办公室的邀请,亚洲备灾中心依然持续这个项目的培训,主要是在以四川省盐源县举办的“儿童为中心的灾害风险管理”的课程资料的基础上,编写了一本名为《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》的实务工作者手册。手册的中文版已在北京出版。

该项目持续到2015年5月,许多人渴望获得更多的培训。项目激发了大家参与灾害风险管理活动的热情,这种热情依然存在;但如果没有新的资金的投入,这些努力终将失去维持下去的动力。

“即使我们在培训部门工作,我们仍然缺乏培训其他人的必要技能、知识和理念。因此我们渴望获得更多的能力建设,特别是有关培训的项目。我们愿意为学校和其他

其他相关人员提供培训。在此之前,我们所做的培训只是针对灾害响应和救援。我们没有关于灾害风险管理的知识。”来自凉山彝族自治州应急救援中心培训科的学员赵岩女士说。

未来若开展此类项目,在项目开始前应该有专门资金,用来识别阻碍项目实施的问题,并制定解决这些问题的技术策略。如果能及早发现,则可通过资金合理分配加以解决,否则这些困难将无法得到解决。

此外,必须理解动力是项目实施的一个关键因素。正如本案例所表明的,动力与项目成功实施之间存在相关性。进一步提高动力的一个策略是让当地政府、社区(村庄)和学校代表等关键利益相关方,参与到早期的项目建议讨论中。通过这种方式,使项目受益方对项目本身有发言权,变得更加积极,他们参与的动力因自己的密切参与而得到提高。

这一项目取得成功后,救助儿童会中国办公室和亚洲备灾中心计划继续合作,在中国开展以社区为基础和以儿童为中心的减少灾害风险活动。今后的项目应有专门资金解决本项目发现的问题,同时克服项目下一个阶段面临的其他障碍,以确保未来项目实施更加成功。



亚洲备灾中心

泰国曼谷市帕洪友廷路979/66-70号SM大厦24层

电话: +66 2 298 0682-92

传真: +66 2 298 0012

电子邮件: adpc@adpc.net



www.adpc.net



Group: Asian Disaster Preparedness Center



@ADPCnet



Asian Disaster Preparedness Center (ADPC)