

政府、社区和社会组织间的协同合作在中国 可持续灾害风险管理举措中的重要性

案例研究

2016年5月



项目背景

当大规模灾害造成一个国家的重大破坏时，社区成员往往成为第一响应者。居民、当地社会组织、执法人员、搜救人员以及专家学者都可以在灾害突然来临后发挥作用。一个经过很好培训的社区可以通过了解如何准备和应对当地各种致灾因子来帮助减少灾害造成的影响。

在发生重大灾害后，外部援助需要数天才能到达受灾影响的农村地区，这种情况并不少见。倒塌的建筑物和危险的道路经常会妨碍交通和通信。这样往往限制了外部对受灾地区尤其是农村社区的援助，这就需要社区运用有限的资源和能力来展开灾害响应工作。

1976年发生了里氏7.5级的唐山大地震共造成24万多人死亡。地震发生后，超过10万名的解放军指战员加入到救援工作中。但由于地震造成的破坏非常严重，同时缺乏必要的设备和工具，以致影响了搜救工作的效力。地震过后，人们发现有超过80%的幸存者是被其邻居、朋友和家人而不是军人救出的。

最近一次发生的里氏8.0级的2008年汶川大地震，对四川省的一些地区造成了严重破坏，也对与四川省交界的陕西和甘肃两省造成了严重影响。该地震导致69,227人死亡、17,923人失踪和4,625万人受到影响。地震造成的破坏和损失是毁灭性的，灾后大量资金被用于重建。与唐山大地震一样，处于汶川大地震中的社区群众先行开展自救工作直至外部救援的到来。



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



图为在汶川大地震中被摧毁的四川省北川县老县城的一处遗址。保留地震遗址是为了提醒人们铭记这次大地震带来的巨大破坏。照片由亚洲备灾中心提供。

类似灾害发生的可能性促使国际组织和中国国家机构，将重点放在通过提高社区对灾害风险管理(DRM)的认知来降低灾害带来的影响。在认识到这一点后，亚洲基金会在美国国际开发署/美国对外灾害援助办公室(USAID / OFDA)的资助下，在中国启动了社区灾害风险管理(CBDRM)项目，并得到中国民政部的支持，以培训社区成员和地方政府官员。

该项目针对三个不同省份的三个社区，包括四川省都江堰市聚兴社区、浙江省杭州市萧山区浴美施社区、江西省井冈山市茅坪镇茅坪村。这些省份及社区是根据每个区域不同的致灾因子和地形被挑选出来的。都江堰和萧山都是城市环境，但都江堰曾在汶川大地震中遭受过严重破坏和影响，而萧山却没有受到汶川大地震的影响。井冈山位于多山的农村地区，也没有受到汶川大地震的影响。

为该项目选定的这些社区都已被国家减灾委和民政部授予了“全国综合减灾示范社区”称号，这些社区都建有备灾基础设施，如救灾物资储藏室、疏散路线和避难场所等。

亚洲基金会邀请位于泰国曼谷的亚洲备灾中心(ADPC)提供技术支持，为项目挑选的三省的社区开发相关的培训课程。民政部是项目的执行机构。项目团队则由亚洲基金会、亚洲备灾中心、北京师范大学以及包括各级民政部门在内的一些相关的政府部门组成。

这个项目最重要的意义在于，这是首次系统地把社区为基础的灾害风险管理的主要理念和做法推介到中国。这是一个为期仅三天的培训课程，但却集中涵盖了亚洲备灾中心自1997年开发并常年举办的一个为期两周的社区为基础的灾害风险管理亚太区域性课程的核心内容。

创建一个准备充分的社区

项目启动会议于2016年3月16日在北京举行。为了更好地了解社区对减少灾害风险的需求及其社会、政治和经济状况，与会者们决定在上述项目选中的三个省的社区开展需求评估。会议结束后一个月，亚洲备灾中心与民政部、北京师范大学和亚洲基金会等合作伙伴的相关人员前往三省开展需求评估，广泛收集课程设计所需的信息。

需求评估完成后，由亚洲备灾中心在曼谷开始进行培训课程规划及撰写课程材料。首先使用英文写成，然后翻译成中文用于授课。规划整个培训课程持续三天时间(课堂两天，第三天在一个选定的社区进行实地练习)，并于2012年12月至2013年3月期间在上述三个省分别进行了实施。

培训的主要目的是提升社区成员和地方政府相关部门的能力，使他们能够通过对社区的致灾因子、易损性和能力的评估，以识别风险。培训课程中的两天课堂授课让学员们学习并了解了灾害管理的基本概念和术语、社区为基础的灾害风险管理的概念、方法和过程、以及使用参与式风险评估(PRA)工具进行社区灾害风险识别和分析。这种知识使得学员能够和社区成员以及其他利益相关者一起在第三天的社区实地练习中识别危及他们的社区或村庄的各种风险。并且，通过学员和社区成员一起参与的方法，制定了社区未来需要解决这些风险问题的行动计划。亚洲备灾中心在这三个省份讲授了该课程。

社区为基础的危害风险管理课程的培训地点和日期

浙江省杭州市萧山区浴美施社区
2012年12月18-20日

四川省都江堰市聚兴社区
2013年1月9-11日

江西省井冈山市茅坪镇茅坪村
2013年3月19-21日

课堂体验

为期两天的课堂时间被分为12个单元,涵盖了社区为基础的危害风险管理的关键主题。每一次课程都是从对灾害管理中的常用术语和概念的回顾开始,以便学员和培训团队之间建立相互理解。

课堂培训还包括了一项非常成功的小组活动,其主要目的是表明社会各方面需要共同努力创建和开展有效和可持续的减少灾害风险活动的重要性。

学员被分成四个小组,其中三个小组分别代表当地政府、社会组织、社区,还有一个观察小组。观察小组被要求确定在当地政府、社会组织和社区中谁应该在灾害风险管理活动中负责和主导。为此,每个小组都提出了强有力的论据。但当所有小组聚集在一起讨论时,很明显表明,只有在所有三个方面即当地政府、社会组织和社区的共同合作下,灾害风险管理活动才能取得成功并可持续发展。

为在课程期间帮助学员更好地理解培训内容,还特别准备了相关培训材料。这些材料包括课堂培训者手册、实地练习培训者手册、学员练习手册、以及中国、印度尼西亚、越南和泰国等四个国家的灾害风险管理案例阅读材料,还有包含每个单元内容的课堂幻灯片等。



来自都江堰的学员们在课程期间参与小组活动。照片中站立于中间的学员是来自都江堰市春晖社会工作服务中心的主任尹茂博先生。照片由亚洲备灾中心提供。

课程安排了关于使用参与式风险评估工具的特定单元,这些评估工具当时在中国还是一个新概念。在三个省的培训课程中的这一单元都相似,但由于他们面临的地震、山洪和山体滑坡等致灾因子和风险不同,实际练习中每个地区都有一些独特的经验。在某些情况下,道路上缺乏照明和消防通道被杂物堵塞被确定为风险。

课程还涵盖了有关灾害的理论基础,例如澄清致灾因子与灾害之间的不同、备灾与已经造成破坏和损失后的应急响应相比的益处等。

在讲授“建立社区灾害风险管理组织并使其可持续发展”和“社区培训”这两个单元时,强调如果没有这些内容,灾害风险管理活动就无法有效和可持续。课堂培训以为第三天的社区实地练习做准备结束。

“很难说培训课中的哪一部分是最重要的。这一切都很有用,因为它采取了非常系统的方法,帮助改变了我们的观念。我们以前没有这方面的知识,但因为通过这个课把基本概念教给了我们,以后我们就可以根据需要增加具体细节。”都江堰的一个名为春晖社会工作服务中心的负责人尹茂博先生说。

共有92人正式参加了这三次“社区为基础的灾害风险管理”课的培训，其中浙江32人、四川31人、江西29人。另外，除了上述92名学员外，还有8名观察员观摩和学习了在浙江和江西省举办的课程，其中6名来自浙江。由于民政部计划稍后开展由英国政府资助的类似项目，因此特别派出这6名学员观摩和学习课程经验；另外2名则来自江西，他们受当地乡镇政府领导委派观摩和学习了在江西举办的课程。因此，这三次培训的总参与人数达100人。

各省的学员包括了当地乡镇、县和省的政府官员。其他值得注意的学员包括了社区干部、医院的医生、江西当地一家医院的院长、教师和中学校长、民营企业主以及当地社会组织的负责人和工作人员。

根据学员反馈，他们认为参加这一课程的学习非常愉快。对学员而言，该培训课程是全新的内容，且工具和概念非常实用。学员们还表示，这次培训让他们受益匪浅，因为他们所学的全部内容可在课程结束后立即用于实际工作。

培训培训师

随着社区为基础的灾害风险管理项目的结束，2013年12月在江西省井冈山市举办了最后一次研讨会。在研讨会期间，与会者发表了积极正面的报告，并渴望获得更多类似的课程培训，以进一步提高未来对灾害的准备工作。亚洲备灾中心提出建议，开发和举办“社区为基础的灾害风险管理培训培训师(ToT for CBDRM)”和“社区灾害响应行动(CADRE)”两个课程。根据研讨会的积极反馈，亚洲基金会通过美国国际开发署/对外灾害援助办公室的资助继续支持该项目，开发了“社区为基础的灾害风险管理培训培训师”课程。然而，由于资金支持方面的问题，“社区灾害响应行动”课程的开发和举办没有能够落实。2014年2月25日至28日在北京举办了“社区为基础的灾害风险管理培训培训师”课程。这是在中国第一次举办此类课程，由亚洲备灾中心负责开发和讲授该课程。

“社区为基础的灾害风险管理培训培训师”课程，是中国持续开展社区为基础的灾害风险管理活动的重要一步，因为它为培训师提供了即使在项目结束后也能够继续开展项目活动的的能力。只有参加过“社区为基础的灾害风险管理”课程的学员才有可能成为培训师，因为他们熟悉培训材料和活动。该培训旨在提高当地社区、政府机构和社会组织的能力。每个省都被要求从参加过“社区为基础的灾害风险管理”培训课程的学员中，选出10名优秀学员参加了在北京举办的“社区为基础的灾害风险管理培训培训师”课程。

都江堰的成功因素

在“社区为基础的灾害风险管理”和“社区为基础的灾害风险管理培训培训师”两个课程培训结束后，由都江堰市民政局选定的社区参加了由当地学员举办的“社区为基础的灾害风险管理”课的各种浓缩版的培训。都江堰的社区为基础的灾害风险管理工作已经蓬勃发展，是最成功的项目实施地点。其原因有二：都江堰在遭受了2008年的汶川大地震的严重影响后，当地群众和政府积极参与灾害风险管理活动；汶

川大地震后都江堰涌现出来的本土社会组织对社区能力建设活动提供支持，为社区灾害风险管理做出了贡献。



2013年1月在都江堰举办的“社区为基础的灾害风险管理”课程中，学员们正在进行小组讨论。照片由亚洲备灾中心提供。

都江堰市春晖社会工作服务中心是直接参与社区为基础的灾害风险管理活动的当地的一个社会组织，其成员参加了“社区为基础的灾害风险管理”和“社区为基础的灾害风险管理培训培训师”的培训。该社会组织现在正根据他们在课程中学到的知识展开自己的社区培训。

他们每年会专门举办30至40次灾害风险管理的半天培训课程，每个课程平均有20至30人参加；参加培训的学员通常来自当地社区的灾害风险管理委员会，偶尔会邀请当地的专家在培训课上分享他们的知识和经验。

“社区为基础的灾害风险管理课程帮助我们理解了相关概念，所以我们能够清楚地认识到我们需要的东西。我们节选了课程单元并重新组织了课程安排，来适应不同的时间要求和不同的社区需求。”尹茂波说。

都江堰实现了社区行动计划中的许多目标。这些成果包括增加了社区里的新建筑物之间的空间，这样可以提供更多的疏散空间；增加了更多的灭火器和消防栓；同时增加了街道上的路灯；还建立了用以提高预警的山体滑坡观测塔。

由于课程活动产生了如此有效的影响，为了更好地支持社区灾害风险管理，都江堰市政府改变了拨款计划，第一次向市民政局提供年度资金，用于支持城市灾害风险管理的能力建设。

都江堰市民政局救灾科科长程元良先生反映了社区为基础的灾害风险管理在他所在的地区的发展情况。

“你知道在汶川大地震之前，我们完全没有这样的灾害风险管理概念，这就是为什么我们没有任何资金支持的原因。好在，当‘社区为基础的灾害风险管理’培训课程结束之后，都江堰市政府决定每年提供给我们10万元资金用于开展社区能力建设活动。”程元良说。

当地社会组织的参与至关重要

培训课程取得的成果以及都江堰的成功,证明了在中国继续开展社区为基础的灾害风险管理活动中社会组织扮演着重要的角色。这些社会组织与他们工作的当地社区保持着密切关系,这种关系可以在新项目的实施过程中有效发挥作用。

地方政府机构的一项常规做法是购买社会组织服务,主要用于老人护理和其他相关服务,目前还没有用于灾害风险管理的购买社会组织服务,但这种状况是会改变的。

社会组织和志愿者服务机构正在准备,以协助都江堰的灾害风险管理举措。2014年之后的五年内,都江堰市民政局希望在200个社区和村庄中的至少五分之三(即60%)的地方,实施社区为基础的灾害风险管理项目,而社会组织的支持对于实现这一目标至关重要。

“我希望在此期间可以让更多的志愿者参与。由于我们的人力有限,可以购买社会组织的服务,请他们培训志愿者。这样,社会组织人员和志愿者可以一起在社区内实施项目。”都江堰市中兴镇副镇长王燕女士说。

都江堰市市政府包括市民政局见证了汶川大地震发生后众多机构前来提供援助所展现出的社会组织工作的有效性。当地政府给人们留下了深刻的印象,他们把都江堰市的一栋大楼改建后免费提供给当地的社会组织使用。

除了上述支持,还需要继续提高当地社会组织和其他志愿者服务的能力。如果能够创建当地社会组织成员的资源库,那么将有机会扩大社区为基础的灾害风险管理的能力建设范围,从而使中国各地的易损社区受益。

支持当地的社会组织可以帮助社区为基础的灾害风险管理举措获得继续项目实施所需要的人力。政府可以对项目提供指导和监督,社会组织有责任在社区层面具体实施。这样的模式有助于确保社区为基础的灾害风险管理活动得以持续开展。



Photo by ADPC

2013年1月在都江堰市举办的“社区为基础的灾害风险管理”培训课中,学员们正在展示他们的小组工作成果。学员包括都江堰市当地的社会组织工作人员、民营企业主以及社区的领导和成员等。照片由亚洲备灾中心提供。

一个变化的人和一个更安全的社区

由于曾在汶川大地震中受到严重影响，都江堰市从一开始就对这个培训课程表现出极大的兴趣并积极参与全过程。当地的政府机构、社区、私营企业和社会组织都非常积极参与培训活动，一些私营企业的学员甚至为了参加培训课程及其相关活动而歇业几天。

社区参与社区为基础的灾害风险管理活动的意愿，为一个人提供了创造更安全环境的机会，同时也超越了他自己的职业生涯。

在参加培训课程之前，四川省都江堰市大观镇红梅社区的罗学文先生已结束在部队的几年服役生涯回到了家乡，一个有着大约800人的名为红梅社区的小山村。返乡后不久，他开始担任红梅社区委员会文书一职。

在参加“社区为基础的灾害风险管理”培训课期间，他遇到了很多来自政府、社区以及当地社会组织的学员。该课程激励他参与到减少灾害风险活动中，以帮助创建一个更安全的社区。



在培训课的社区实地练习中，罗学文先生（左）正在听取令狐昌循先生（右）的解说。令狐昌循先生是当地一家私营书店老板，为了参加这次培训活动，他特地将自己的书店歇业了三天。照片由亚洲备灾中心提供。

课程结束后，在都江堰市民政局的支持和指导下，他与来自都江堰市春晖社会工作服务中心的同班学员一起合作，在他所在的社区开展了社区为基础的灾害风险管理活动。

合作取得的成果之一，就是制作了红梅社区的致灾因子图并在社区里最容易被大家看到的地方张贴出来。由于致灾因子图明确标注了风险区域、疏散路线以及安全区域而受到社区群众的极大欢迎，罗学文也因此获得了大家的普遍认可，并树立了自己的声誉。致灾因子图激发了社区成员减少社区灾害风险的积极性，进一步扩大了社区为基础的灾害风险管理活动的影响。此外，他和他的团队还培训了社区成员。

罗学文和都江堰市春晖社会工作服务中心的合作，很快引起了都江堰市气象局的关注。该局通过向他们捐赠降雨量测量仪来支持他们的工作。大量的降雨会增加山体滑坡风险，而山体滑坡正是该社区所在地区的易发风险之一，因此获得捐赠这一仪器非常重要。当这个仪器检测到25厘米的降雨量时即会向办公室工作人员发出可能发生洪水和山体滑坡的警报，以便办公室工作人员对外广播，以提醒社区群众。

继得到都江堰市气象局的关注后，都江堰市国土资源局也对罗学文给予了支持。该局给社区提供了有关山体滑坡方面的专业知识以及指导如何减少该地区未来的风险。

来自于政府相关部门的支持使罗学文在社区成员中脱颖而出。由于他在社区中开展的活动以及他与当地政府机构的联系和配合，使得他在社区居委会选举中被推选为红梅社区主任。

得益于都江堰市春晖社会工作服务中心和罗学文的工作，红梅社区变得更加安全。不过，如果没有都江堰市民政局和其他相关政府部门的支持，他们是无法做到这些的。此外，都江堰市中兴镇副镇长王燕女士在了解了这些成功的案例后，计划两年内在全镇12个社区开展社区为基础的灾害风险管理活动。

都江堰市的经验表明，向人们提供有关社区为基础的灾害风险管理概念和知识很有意义。都江堰市开展了各种相关培训活动，基层干部队伍得到了培养锻炼，社区使用了降雨量测量仪与社区为基础的灾害风险管理相关的仪器设备。下一步是将社区为基础的灾害风险管理的能力建设活动与使用相关仪器设备相结合，以创建一种更全面的方法来减少风险。拥有社区为基础的灾害风险管理知识和工具，将能够创建更安全的社区，相关的项目活动将实现自我发展，并更好地发挥作用。

浙江和江西的驱动力

浙江省的项目社区是远离2008年汶川大地震严重影响的地区，所以，在开展了“社区为基础的灾害风险管理”和“社区为基础的灾害风险管理培训培训师”两次培训课程后，他们并没有制定长期规划，以继续开展社区为基础的灾害风险管理活动。

缺乏动力的一个原因是很长时间以来这里只有轻微的危害发生。他们自认为地震的发生几乎不可能，洪水的发生也不常见。当地居民对于如何应对这些灾害较为有信心，他们对打造自身的能力方面缺乏动力。浙江省最近一次发生的较大洪水是在1997年，当时并未造成人员伤亡。由于没有发生过重大灾害事件，当地的人们缺乏参与灾害风险管理的动力。

本案例研究的信息是通过访问四川和浙江两省的项目实施社区的一些相关人员获得的。据了解，江西省的项目实施社区和浙江省的一样，发生重大灾害的频率也相对较低。



Photo by ADPC

2013年3月,在江西省井冈山市茅坪镇茅坪社区举办的“社区为基础的灾害风险管理”培训过程中,学员们正在展示他们的实地练习成果。照片由亚洲备灾中心提供。

据此推断,江西省在培训课程结束后的情况应该与浙江省相似。

未来开展的项目应该推动社区在初次项目结束后,采取提升自我发展能力的行动。这一点很重要,因为一个有自主性的社区可以推动来自政府部门的支持,就像课程结束后在浙江省项目点看到的情况那样。

参加组织在浙江举办“社区为基础的灾害风险管理”培训课程的当地政府有关部门,将他们在培训课程中所学到的知识应用到识别周边社区各种新风险中,之后他们向地方上级部门提交了一份报告,要求提供资金以减少风险。这些减少风险的措施包括扩建下水道排水系统,因为他们发现现有的排水系统在暴雨期间无法满足排水需求;另外建造一道屏障以防止人们不慎跌入河中;以及更换老旧健身器材以防止儿童受伤。在发生灾害之前识别出了所有的风险,证明了社区灾害风险意识的提升和政府能够及时对公众诉求做出回应。

浙江省是中国最富裕的省份之一,这表明了缺少灾害风险管理活动并不总是由于缺乏资金引起的。社区的参与意愿和政府的支持,决定着减少灾害风险的举措。

社会组织也通过促进社区行动发挥了关键作用,如在都江堰所见。如果没有当地社会组织的积极推动,在项目的初始阶段结束后,都江堰的社区是很难继续努力下去的。

地方政府能够发挥领导作用,指导和激励当地社会组织或社区参与。如果社会组织已经在社区中工作,他们完全可以实施灾害风险管理活动,并最终将今后继续实施的职责移交给活跃的社区成员。这样,这些活动最终将变得能够自我

维持。这里的重要发现是需要一个能够推动参与的社区实体即社区组织,以确保灾害风险管理活动可长期持续。

如果未来的培训能够侧重于推动当地的政府部门和富有热情的社区成员组建社区组织,或者如果现有的社区组织能够获得更多的支持,就可以制定一个推动社区灾害风险管理活动的长期项目规划。项目完成后的后续行动将由获得政府相关部门支持的社区组织去维持和可持续发展。

结论

综上所述,中国的有效模式就是项目要想取得成功,各种资源支持必不可少,这些资源包括资金、专业知识及政府、社区和社会组织的支持。在项目的初始阶段,这些因素中的任何一个都有助于激励参与的动力;但如果缺乏这些因素中的任何一个,极有可能导致项目的初始阶段完成后不会再有新的进展。

当地的社会组织或外部培训机构可以帮助推动活动,并与政府合作,运用自下而上的方法解决已被识别的各种风险。此外,如果政府希望开展更多的灾害风险管理活动,他们可以利用当地的社会组织作为项目执行机构来推动公众特别是社区的参与。在这两种情况下,都需要资金来推动开展这些活动。

未遭受过重大灾害影响的社区的参与动机非常低,除非利用项目进行干预。这表明需要进一步开展能力建设,以便社区能够弄清致灾因子和灾害之间的关系。他们没有经历过重大灾害,并不意味着这种规模的灾害未来不会发生。实施项目应努力通过信息共享和加强能力建设来促进开展备灾工作。



Photo by ADPC

2012年12月在浙江省举办的“社区为基础的灾害风险管理”培训课中,学员们正在积极讨论发言。照片由亚洲备灾中心提供。

建立社区对灾害风险管理的理解至关重要,目前已经有了支持建设与灾害风险管理相关的基础设施的举措。被选定实施社区为基础的灾害风险管理项目的三个社区都获得了国家减灾委和民政部颁发的“全国综合减灾示范社区”奖。社区获此奖项的主要原因是这些社区已经有了与备灾相关的基础设施,如救灾物资储藏室、疏散路线和避难场所。这些基础设施主要由中国各级政府支持和提供,体现了各级政府对灾害风险管理的重视。未来的重点应该放在基础设施建设和能力建设活动的结合上。倘能如此,则会创建一个更全面的灾害风险管理方法和推动开展更好的实践探索,不但可以成为中国的典范,同时也可以为世界各国尤其是亚太地区国家所借鉴。

未来的项目应该倍加努力,以确保所有各方都参与到灾害风险管理的活动中,并在这些活动中将基础设施建设和能力建设活动摆在同等重要的位置。这样做将有助于确保灾害风险管理活动在项目结束后实现自我长期维持和发展,从而在中国创建更多更安全的社区。



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)