

灾害社会评价手册



云南省大众流域管理研究及推广中心（绿色流域）

地址：云南省昆明市广福路西延长线滇池林泉智苑小区8幢1单元401
电话/ 传真Tel/ Fax:86-871-64182395
邮编：650034

机构网址：www.greenwatershed.org
微博：@绿色流域
微信号：greenwatershed

扫描二维码：



关注绿色流域微信公众平台



新浪微博





灾害社会评价手册

前 言

我国是一个自然灾害频发的国家，灾害往往给人民生命财产造成巨大损失，并带来重大的社会经济影响。认识灾害，了解灾害管理的各个阶段，并对灾害所造成的影响进行评估，对于防灾减灾都是必不可少的。绿色流域开展了多年的社会影响评价研究，并在拉市海波多罗进行了长期的社区灾害管理实践，将两者相结合，可为防灾减灾工作提供有益的参考。为此，绿色流域参阅了国内外众多灾害管理的文献资料，以及国内多位学者在专题讨论会上的研究分享，并结合自己的实践经验，整理编写了《灾害社会评价手册》，以供社区和民间组织参考。

本手册分为五大部分：

第一部分：认识灾害，对灾害的定义和类型进行了概述¹。第二部分对灾害管理的各个阶段进行了介绍。第三部分：灾害管理的社会评价，介绍了如何对灾害管理的各个阶段的脆弱性和能力进行评价。第四部分，灾害的社会影响评价，着重介绍了如何对灾害所产生的社会影响进行评价，包括灾害对家庭及社会支持系统、社会公共服务和社会组织、贫困人群和社会性别，以及食物安全系统的影响²。第五部分：参与式社区灾害管理，以绿色流域在拉市海波多罗的灾害管理为例，详细介绍了在农村社区进行灾害管理规划的过程、方法和工具。

本书的编写得到南都公益基金会的支持，特此感谢！

¹ 本章节部分内容引用自：Virtual University for the Small States of the Commonwealth (VUSSC)，Commonwealth of Learning (COL)，英联邦小国网络大学(VUSSC)，<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/ca/>

² 本章节的部分内容引用自中国农业大学李鹤、唐丽霞、董强、于乐荣等学者在“灾害及灾后重建社会评估研讨会”上的报告分享，成都，2008.



目 录

第一部分：认识灾害	4
灾害的定义	4
灾害的类型	6
第二部分：灾害管理	9
第三部分：灾害管理的社会评价	10
认识社会的脆弱性	10
对灾害的社会脆弱性评价	10
对灾害风险的水平评估	13
灾害管理的社评	14
减灾和防灾阶段的社评	14
备灾阶段的社评	16
灾害应急阶段的社评	17
临时安置阶段的社评	18
灾后恢复和重建阶段的社评	19
灾后重建财政、区划政策	20
第四部分：灾害的社会影响评价	22
社会影响和社会影响评价的含义：	22
参与式灾害社会影响评价	22
灾害社会影响评价目的	23
灾害社会影响评价主要内容	23
家庭及社会支持系统影响评估	25
灾后社会公共服务评估	29
灾后社会组织系统运行状况评估	33
灾后社会性别影响评估	38
灾后食物安全系统影响评估	47
第五部分：参与式社区灾害管理——绿色流域波多罗案例	52
一、参与式社区灾害管理概述	52



二 波多罗参与式社区灾害管理规划	53
三 按规划实施社区灾害管理措施	60
四、结语.....	62



第一部分：认识灾害

灾害的定义

灾难：是由于自然或人为事件，造成大范围的人力、物力、经济或环境的损失，并对社区或社会功能产生严重破坏，超出了受影响地区自身的应对能力。

潜在危险（ Hazards ）

凡是那些有可能对社区环境及居民造成损害或引致死亡的事件，均称为潜在危险。潜在危险有自然的、人为的，也有自然和人为混合的。

脆弱性（易损性）或脆弱环节（Vulnerability）

脆弱性指影响一个社区应对各种事件的能力或使该社区成为灾害易发地区的长期因素。包括物质（有形）的、社会组织的、态度层面的因素。脆弱性先灾害而存在，它们决定着灾害的严重程度，也给我们采取有效的赈灾措施带来困难。

能力或潜能（Capacities）

指在人们自身、社区现存的实力、资源，运用这种实力、资源可以回应、处理和减少潜在危险带来的破坏，使人们从灾害中得到恢复。能力即可以包括物质的、经济的或制度的手段，也包括有技能的人员或集体特征，例如领导水平和管理。

灾害与灾害风险

危险事故 + 脆弱环节 = 灾害风险

灾害中脆弱环节的类型

脆弱性的类型	特 征
有形的/物质层面的（容易察觉并易确定其价值）	人——生命、健康、安全、生存环境受损 财产——服务设施、物质财产的损失，失去使用功能 经济——产品、生产和收入的损失 环境——水、土地、空气、植被、野生动植物



无形的/抽象的 (不易察觉并不 易确定其价值)	社会结构——家庭关系和社区关系 文化活动——宗教和农业 凝聚力——正常的生活被破坏 积极性——改变遭遇与环境的意愿；政府的反应
-------------------------------	--

产生脆弱环节的原因

脆弱性	原因
贫穷	一些人处于特殊状况中的人更难从灾难中恢复，如孕妇、儿童、残疾人这类人群更易遭到损害。
人口增长	在过去的十年间，人口急剧增长
城镇化过快发展	人口的快速集中，超过了环境的承载能力
文化习俗的转变	在城区人口日益密集，不合标准的房屋不断增加 传统的应对机制也在发生变化——自力更生的能力下降，粮食的保护和保存措施不到位、预警系统不完善等
环境恶化	随着能源消耗、植被覆盖率减少、水污染、空气变坏，面对灾难，国家更加脆弱。
缺乏灾害管理的意识和信息	民众和政府官员缺乏灾害管理的意识和信息时，不会采取适当的措施
内战和动乱	资源消耗，民众处于紧张的局势中，而且交通受限。
地理隔绝	地理位置相对偏僻，特别是学校教育、卫生保健以及现金有限，处于不利状况中。
大的灾难影响	国家经济支柱有限（特别是以旅游业和农业为经济支柱的国家）。灾难的负面影响可以波及整个国家经济。
政治动荡或不稳定	政府政策多变、国家要员变更、经济疲软等这些因素催生了国家灾害管理缺乏有效方案



灾害的类型

根据产生的原因，灾害可分为自然灾害和人为灾害。

自然灾害

自然灾害是在人群附近自然发生并对人的生命、建筑物、经济资产构成威胁的灾害。它是在自然环境中的生物、地质、地震、水文、气象等条件的变化过程中产生的。（如旋风、地震、海啸、洪水、山体滑坡、火山爆发等）

旋风/飓风/台风

旋风生成时，温暖的海洋在释放热量致使热空气上升，相对应的产生了对流气流。当这些常见的气流发生迁移时就会形成旋风。“热带气旋”的地区性的具体名称为“飓风/台风”。在亚洲，称为“台风”，在印度洋和太平洋，被称之为“旋风”；在北大西洋和加勒比海域，被称之为“飓风”。

热带风暴警报程序：

- i 对小型船只和渔船发出警告：风速约每小时 25-35 英里。
- ii 向公众提出避风警告：风速约每小时 25-35 英里。
- iii 大风警戒报告：已经成熟的热带气旋极有可能在 48 小时内威胁到某个国家时。
- iv 烈风警告：当风速将在 24 小时内达到 34-47 海里/小时的风力强度时，就会发布烈风警告。
- v 暴风雨预报：如果正在行进过程中的热带气旋在 24 小时到 48 小时内会对该国的某个区域甚至整个国家带来显著威胁，就会发布烈风预警和暴风雨警报。
- vi 风暴预警：当平均风速预计在 12 小时到 24 小时内达到 48-63 海里/小时的风暴强度时，每隔三小时就会发布一次风暴预警报。
- vii 飓风警报：当热带气旋的风速预计在 24 小时至 48 小时内达到 63 海里/小时（或者 70 英里每小时）的强度时，就会发布飓风警报。
- viii 飓风预警：当风速预计在 12 小时或 24 小时内超过 63 海里/小时，每隔 3 小时就会发布一次飓风预警。



地震

地震是由于地球的板块沿着断层面运动或火山活动引起的地球表面的摇晃或震动。无论何时，白天或者夜间，地震可以在毫无预兆的情况下以很大的破坏力突然爆发。以下是和地震有关的术语：震中、断层、震级、和地震波。

在实际运用中，地震通常由震级来划分，（或者根据地震时释放的能量的大小而定），采用由 1-10 的一组对数测定。这组对数又称之为里氏震级。通过分析地震仪所获的数据资料来确定地震的震级。

地震的强度是根据修订后的麦加利强度测定，简称 M. M. I。修订后的麦加利强度是对地震的破坏结果进行物理观测后所得。

海啸

海啸是由海底地震、火山爆发或水下山崩产生的海浪。海啸也被称之为地震海浪，或者不正确地叫做潮汐浪。风暴潮是由大风引起的巨浪。当地震发生时，必须要留心海啸的警报。例如，住在低洼的沿海地区的居民必须立即转移到地势高的安全的地方。

洪水

河水淹没了原本干燥的区域的现象即为洪水，即当大量的水从水源，如河流或者破损的管道溢流并淹没了陆地，或者河流水位超过河岸或堤坝溢流地面的现象即为洪水。

洪水对当地的生态环境有极其重要的意义。例如，一些河流的河水泛滥会给当地的土壤带来营养物质，像埃及的尼罗河每年都会涨水并给埃及干旱的土地带去丰富的营养物质。洪水也可以给人们带来经济上和心理上的影响，特别是如果他们的财产极易受到洪水的影响。所以，预先了解产生洪水的原因可以帮助人们更好地应对并减少洪水带来的损失。

山崩和滑坡

山崩或滑坡是指大量的石头和土壤向下崩塌滑行的现象。山崩或滑坡是由以下一个或一系列原因组合引发的：山体坡度的变化、土地承担的负荷增加、冲击和振动、含水量的变化、地面水的运动、冻裂作用、风化作用、地



表植被变化。

山体崩塌或滑坡多发地带都具有某些共同特性，正是由于这些特性才导致山体有下滑的危险。这些特性包括：

- i 坡度大于 15%.
- ii 在过去的 10,000 年里曾发生过山体崩塌或滑坡的地区；
- iii 溪流或波浪引起侵蚀，使河岸底部或者河岸被蚀穿，引起周围的地面不稳定；
- iv 雪崩地区或者存在雪崩可能性的地区；
- v 存在冲积扇的地区，物体碎片或者沉淀物渣的流动极易引发山体滑坡；
- vi 存在淤泥或粘土这类不渗水的土壤，其中混合了像沙子和碎石一类颗粒的土壤，那么该地区极易发生山体滑坡。

山体滑坡可以由其他的自然灾害引发，例如，暴雨、洪灾、地震；也可以由人为原因引起，例如，减缓坡度，地面开挖和充填、过度开发等。所以山体滑坡的产生可以是地理原因也可以是人为原因，它们既可发生在发达地区，也可发生在欠发达的地区，或者是任何被用来修路、建房、修建公共设施和大楼等的地区。

人为灾害

有一些灾害或紧急事件产生的最主要的和直接的原因，是人类的活动、人类的故意或无意的行为。除了“技术灾难”，人为灾害主要涉及到的情况包括由于战争、内乱、其他冲突或某些政策的实施等导致民众的生命安全受到威胁，出现人员死伤、财产损失以及基础设施被破坏，丧失谋生手段而无法生存。大部分情况下，由于内乱、坠机、大火、石油泄漏、传染病、恐怖主义事件等，人们流离失所或者有屋难居，并随之产生大量难民。

第二部分：灾害管理

灾害管理是一个周而复始的循环过程（参看下图），通常情况下，几个阶段会同时进行。



备灾阶段：计划如何应对灾害 例如：准备应灾的计划；应对紧急情况的事前演练和培训；预警系统的完善。

应灾阶段：灾害期间或灾害发生后，为了挽救生命和为受灾人民提供基本的生存保障，立即提供的援助或干预，努力减小灾害发生时产生的潜在危险。例如：疏散人群；搜救工作；紧急救援。

恢复阶段：让社区恢复到正常的生活状态。理想的状况是，受灾地区重建后，与灾前的状况大致相同甚至更好。例如：临时住宅；补助金；医疗护理。

减灾阶段：在灾害发生前采取一切行动减少其可能带来的影响，包括备灾和减小风险的长期措施。减灾行动大体上分为两类：

1. **减灾工程**——减少灾害对经济和社会的负面影响的建设工程项目。包括工程措施和抗灾建筑，以及保护性建筑与基础设施；
2. **非工程类减灾活动**——实施一些政策和措施，以提高危险防范意识，促进减少灾害的负面影响。包括：政策、意识、公众认知，以及减少风险和影响的参与机制和信息公开等。

灾害管理的根本目标在于：确认潜在的危害并分析薄弱环节，制定减灾的策略和措施，增强灾害威胁地区的应灾能力。

第三部分：灾害管理的社会评价

灾害社评是针对灾害管理全过程的社会影响评估活动，目的是识别社会在面临灾害的脆弱性，并通过行动减少脆弱性、增强应灾能力，增强社会韧性，及增强社会公平、正义、和谐。

认识社会的脆弱性

灾害管理规划社评最核心的是脆弱性评估，以及与其相对应的能力评估。脆弱性是能力的不足的体现，而能力增加脆弱性也就减少。评估的目的是在分析脆弱性基础上，认识和增强能力。

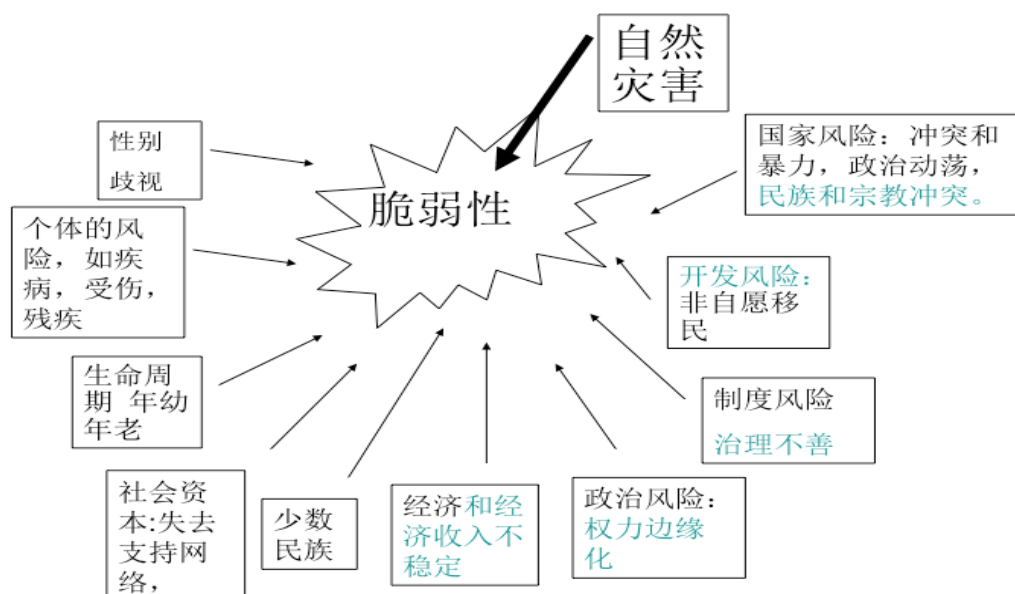
对灾害的社会脆弱性评价

是对社会潜在的物质损坏和社会破坏的评价。有两种类型的脆弱性。

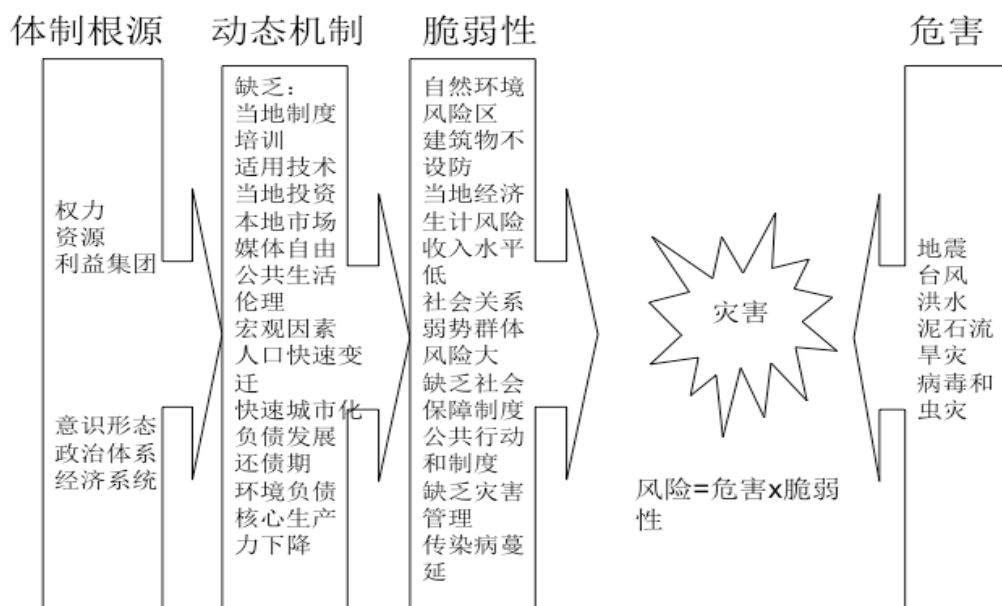
物质的脆弱性指威胁物质结构（建筑物）和基础设施，自然环境和相关经济损失。

社会的脆弱性是指威胁人类的福利（死伤，健康影响、社会系统功能失效）及相关经济损失。社会脆弱性也包括对社会弱势群体的潜在威胁（如社会地位低，妇女、少数民族、不稳固居住地点、贫困人口等等）。

从一个社区遇到灾害的情景来看，导致脆弱性的因素会逐步显现。如图。



然而，脆弱性的分析不仅应该注意表层显性的脆弱性，它们与灾害直接碰撞造成社会损失和灾难。也需要关注导致表层脆弱性（结果）的潜在隐性的因素，后者又分为机制因素（动态机制，系统运行的原理、机理、各要素间联系相互作用方式，是系统运行的驱动因素。）和制度因素（体制根源，构架、基本的制度、方向、规则、目标）



表层脆弱性评估

自然环境脆弱：居住地处于风险区，山区，泥石流、陡峭坡地、河滩地。

结构性脆弱：建筑物不设防：石木搭建、土抬梁建筑。公共设施豆腐渣。

当地经济脆弱性：单一生计风险、收入水平低。

社会保障脆弱性：缺乏社会保障制度，医保、最低生活保障

健康卫生脆弱性：饮用水和卫生设施（厕所）少、传染病容易蔓延、

社会关系：民族关系、贫富关系、社会性别关系、贫困弱势群人口多。

公共行动和制度：政府的组织能力、社会组织发育、三个部门的合作关系。

是否缺乏灾害管理实践：有无灾害管理制度？有无灾害管理规划和实施？

是否有当地政府对灾害管理的投入？

是否有当地民间组织和志愿者行动，参与程度、人数；公众参与情况。



是否形成灾害和贫困的恶性循环：灾害加剧了贫困，贫困制约了恢复重建能力和灾害管理能力，灾害频发更进一步加剧了贫困程度？

当地政府和民间防灾减灾的积极态度，还是消极失去信心？

表层脆弱性往往遇到灾害比较直接地反映出来，并直接造成不利社会影响，例如：

脆弱的建筑物可能倒塌而造成更多平民伤亡。

因为收入少和没有积蓄，可能使贫民灾后生存困难，恢复难。

外来务工者，没有享受社会保障制度也没有买保险，遇灾生存困难。

少数人没有社会关系安全网，缺少救济来源。

潜在并导致表层脆弱性的因素：机制和体制

机制因素：

环境破坏性发展，导致水、空气污染、动植物减少、地质灾害隐患增加。

高速城镇化，贫民负担不起房。

当地制度是缺陷：如缺乏社会透明度、缺乏多元利益公平参与。政治高压、维稳。政府应灾有权但无问责，特别是大型工程导致人为和自然复合型灾害。

经济发展 GDP 驱动、没有多样化适宜技术和生计，市场发育不足。

社会不公，贫富差距大。关系紧张，贫富、劳资、民族、本地和外来人关系。

地方政府负债发展、进入还债期，政府服务减少，公共福利消减。

公共生活缺乏自由、活跃度、社会舆论趋紧。

发展快但社会趋于不可持续。居民不关心构建和谐、有活力有韧性的社区

在灾害管理方面，没有公众参与式的机制，民间灾害管理活动不活跃。

体制因素——决定什么样机制的因素

政治系统：政府集权还是放权于社会？具有（或缺乏）：民主、透明、参与、公共舆论监督。政府能否廉政高效？

经济系统：市场化程度的高低？是垄断、唯 GDP，还是民营参与，可持



续发展导向、追求发展数量还是注重发展质量。商业的社会责任如何？

资源环境系统：是否公平获得、居民是否有保护和享有资源环境权利。

社会系统：居民有无权利保障：人权、财产权、教育权、文化权等。

第三部门是否发达：社会组织可以合法注册；志愿行动及民间组织活动是否受到社会（包括政府、企业）高度认可。

认识社区内在的潜能

虽然脆弱性高，以及机制和体制潜在因素，使客观能力受到约束。但我们可以用发展的眼光，协助社区挖掘、发展和善用自身潜能。社区能力包括权利意识和行动、社会能力、经济能力、政治能力、灾害管理能力。

权利意识：认为自己有知情权、参与权、决策权、监督权、救济权（程序权利）

并有实体权利，如财产权、土地权、健康权、教育权、文化权、信仰自由权利。

社会能力：人际网络、亲属关系、社区互助、对外沟通、互联网、新媒体。

经济能力：传统技艺、多种技能、可持续生计、商业能力。

政治能力：参与选举、与不同层级当局的沟通和对话、参与决策和监督执行，知法依法。对政府违法进行问责和行政复议。

灾害管理能力：有公众参与式机制；居民有防灾意识和文化；民间灾害管理活跃。基层政府信赖也支持民间应灾作用；民间组织有合作平台，可以与外地 NGO 沟通协调。一些村社、社区、街道有居民防灾组织，并获得应灾技能培训。制定有社区灾害管理法规和预案，民间和企业参与灾害应对有章可循，有法可依。

对灾害风险的水平评估

脆弱性和能力是我们可以努力改变的。但灾害还有客观性，不以我们的意志转移。所以要对灾害的风险水平进行评估。危害严重性和发生的概率相乘，就是我们面临的风险。注意不能不注意极少发生的巨灾和损失一般但发生概率高的灾害。



风险水平评估

可能性		后果 或 应该关注程度				
		损失较小	损失一般	损失较大	损失重大	损失巨大
可能程度		1	2	3	4	5
A	多数情况会发生	中等	高	高	很高	很高
B	多数情况可能发生	中等	中等	高	高	很高
C	有时会发生	低	中等	中等	高	高
D	有时可能发生	低	低	中等	中等	高
E	极少发生	低	低	低	中等	高

灾害管理的社评

灾害管理可分为四个阶段：即灾前的减防灾和备灾、灾害降临时的应急救援和临时安置，以及灾后重建。虽然各阶段侧重点不同，但灾前的灾害管理规划的社评是后两个阶段评估的基础。

灾害社评的阶段	目的	策略	评价内容
减灾及备灾阶段的社评	为社区应对灾害做出整体规划，包括社会脆弱性和能力评价	脆弱性和能力评价、行动计划	社区脆弱性和能力； 减防灾和备灾的需求
应灾阶段的社评	为灾害应急做快速社评	脆弱性和能力评价、行动计划	关注效率和公平
恢复及重建阶段的社评	为减灾重建可持续发展的社区做社评	脆弱性和能力评价、行动计划	结构性、非结构性、政策因素

减灾和防灾阶段的社评

当评估了社会的脆弱性和能力，又清楚社会面临灾害的风险水平。我们可以针对社会面临的不同灾害和不同风险水平来进行灾害社评，并形成管理



的规划。

减少灾害社会脆弱性，预防和躲避灾害的隐患。

案例：洪水的防灾减灾（虚构）

据预测未来有较大洪水灾害。风险评估：洪灾损失重大并且不时发生（概率较大），风险水平为高。应该高度关注防范洪水。通过社评评估，了解到脆弱性：河滩地还有很多低收入的贫民的临时居住区（表层脆弱性），他们在安全区域买不起房（潜在的脆弱性）。了解到社区能力：他们愿意与一些社会组织合作，并有一定的灾害意识。通过灾害管理规划，减少脆弱性和增加能力：政府在安全地点提供临时板房和基础设施（水、电与卫生），转移河滩地居民至安全地点，提供一定的社会保障。社会组织和社工在新安置点提供社区服务，就业技能培训，和减防灾教育。贫民在新安置点逐步稳定。政府逐步提供更多安全地段的廉租廉价房（潜在脆弱性减少）。民间组织与社区开展扶贫与弹性社区发展项目。

上述案例包含的灾害管理活动：

- 灾害风险水平评估。洪灾损失重大并且不时发生（概率较大），风险水平为高。
- 表层脆弱性和能力评估。河滩地还有很多低收入的贫民的临时居住区。他们愿意与一些社会组织合作，并有一定的灾害意识。
- 贫民在安全区域买不起房。政府逐步提供更多地廉租廉价房。（潜在机制的关注）
- NGO 扶贫与可持续社会公平项目。（潜在体制的关注）

减防灾阶段社评问题清单

社区面临哪些灾害，这些灾害的风险水平怎样？

社区有哪些表层脆弱性？

社区有哪些灾害管理能力？用脆弱性和能力对比表分析。

哪些机制和体制因素导致脆弱？

提出减少各层脆弱性可行策略和行动要点。



备灾阶段的社评

备灾即在灾害发生前采取措施以使应急反应和灾后重建更加有效（有效解决灾害出现的问题），包括应急预案，责任到位，培训应急队伍；维持预备人员、物资、资金；对公民、公司和公共机构的公共备灾教育和信息服务；对灾后重建的预备资金，最重要的是财产保险。

中华人民共和国突发事件应对法中列有：
应对突发所需要的设备和基础设施建设，应急避难所；
应急培训和紧急救援训练；
公众的培训和知识普及，学校教学内容；
专项应急资金；
保险制度；
应急信息系统

备灾措施评估

备灾措施	效率评价	社会评价
备灾政策灾前规划*	有政策和规划	公众参与程度？贫民区备灾措施？
预备财、物	是否充足？	农村、民族地区充足度？
第一反应队伍建设	多元组成训练有素	社区自主救灾队伍？
备灾意识、演习	防灾手册可获	弱势群体得到准备？其他民族语言？
购买保险	有相关服务	老人, 农民？巨灾？

备灾阶段社会评价问题清单

有无备灾政策和预案，制定时有无公众参与？有无贫民区备灾措施？
预备财、物、避难所是否充足？一般社区及农村、民族地区、贫民区充足度？
有无第一反应队伍建设？各社区有无自主救灾队伍？



有无备灾、演习、防灾手册？一般人群的备灾情况？弱势群体得备灾程度？
有无当地民族语言的手册？
有无大灾商业保险？一般人群的保险覆盖？脆弱群体保险覆盖率？
居民有无应急演练？脆弱群体有无应急演练？
政府和民间组织采取减少表层脆弱性和潜在机制导因的应对措施？

灾害应急阶段的社评

灾害应急是为了最大程度减少人员伤亡、财产损失所做的紧急救助行动。一般在灾害发生到之后的数天至数十天。根据政策和法规和应急预案，在政府统一组织和指挥下，各应急参与力量：政府救援、军队救援、企业救援、民间救援、国际救援、受灾者自助行动，使灾民获得效益最大的援助。

我国自然灾害应急体系（民政部）：

政府统一领导，部门分工负责，灾害分级管理，属地管理为主；人民解放军、武警、预备役部队是中坚，灾民自救和社会力量是补充。

应急措施

应急措施	效率评价	社会评价
预警	有效预警	弱势群体得到预警
组织抢救	组织指挥效率高、救援专业和设备充分发挥作用、抢救生命医治/时间	民间力量得到发挥，大多数并弱势群体得到营救
灾民满足基本需求	必需品供应。水、卫生、营养、住所、安全、心理	弱势群体得到必需品和服务
公共服务/功能恢复效率	水、电、路、通讯，治安/时间效率	民间协助
控制次生灾害，保护生态环境：	堰塞湖、泥石流、灾后防疫、污染控制情况	民间力量得到发挥
应急管理：	井然有序	信息透明、诚信、控制腐败、广泛参与、多方合作、

救灾社会动员：

1、社会捐助。鼓励社会各界参与救灾捐赠，规范捐赠款物的管理和使



用，完善政府社会协同推进救灾捐赠的工作机制。

2、救灾志愿服务。引导各类非政府组织、志愿者、社会工作者投身减灾救灾，在现场救援、医疗救护、卫生防疫、心理抚慰、物资配送、减灾宣传等方面配合政府做好工作。

3、应急救援征用补偿。规范紧急救援所需物资征调、使用、归还、补偿各环节工作

灾害应急阶段社会评价问题清单

有无有效预警？弱势群体也能得到有效预警？

应急组织指挥效率高？救援专业和设备能充分发挥作用？抢救生命/时间效率高？民间力量得到有效发挥？

大多数灾民及弱势群体得到营救？

大多数灾民满足基本需求？必需品供应。水、卫生、营养、住所、安全、心理需求？弱势群体得到必需品和服务？

公共服务/功能恢复效率？水、电、路、通讯，治安恢复效率？民间的协助？

次生灾害得到控制？生态环境得到保护：堰塞湖、泥石流、灾后防疫、污染控制情况？民间力量得到发挥？

应急管理井然有序？信息透明、诚信、控制腐败、广泛参与、多方合作。

临时安置阶段的社评

临时安置是灾害发生后至灾后重建之间政府或民间提供灾民临时过渡性的居住和生活安排。

民政部门提供紧急转移安置生活救助。通过实施紧急转移安置生活救助，在灾中灾后，组织各方面力量，将处于高风险下或被围困的受灾群众紧急转移到避灾场所等安全地带。同时，及时安排救灾应急资金，调运救灾物资，向受灾群众提供维持其基本生活所必需的食品、饮用水、衣被、帐篷等生活物资，确保受灾群众有饭吃、有衣穿、有住处、有洁净水喝、有病能医，确保灾区社会稳定。

临时安置快速评估，包括五个方面：

1. 适当的避难所—抗余震能力，冬天御寒（供热和衣被）条件。



2. 健康—灾后健康是主要问题。贫困人群的卫生和居住条件。
3. 地质环境—洪水和雪灾引发山体滑坡。
4. 环境污染—避免环境污染。
5. 危房管理—清理和修缮危房

临时安置阶段社评问题清单

是否获得足够的生存需求的供给：水与卫生、基本营养和食品、居所、医疗和传染病控制、心理援助？

是否有适当的避难所—房屋抗余震能力，冬天御寒（供热和衣被）条件。

是否满足健康需求？灾后健康是大多数人的需求。贫困人群的卫生和居住条件？

是否提供安全的临时安置点？避开洪水和引发山体滑坡？避免环境污染？

社会性别考虑？提供妇女儿童足够的清洁饮水和洗浴卫生条件？

中小学学生可继续学业？

灾后恢复和重建阶段的社评

这一阶段的主要活动包括：恢复灾前的社会经济秩序；向受灾群众提供财金技术援助和其他服务；重置和修复损坏的房屋和商业财产；恢复包括物质的措施，重建和援助活动以及心理和社会恢复；关注重建中的社会公平和弱势群体的需求；新建社区的区划应避免贫富隔离和环境不公；在支持重建的政策上达到基本公平。

民政部门提供灾后民房恢复重建救助。灾区民房因灾倒塌或损坏后，各级政府应坚持“突出重点，民生优先；统筹规划，分类指导；科学重建，分步实施；明确标准，综合配套”的原则，通过实施灾后民房恢复重建救助项目，积极出台政策、落实措施，帮助受灾群众恢复重建住房。财政、民政部门安排灾后民房恢复重建补助资金，银行提供贴息贷款，税务部门提供税收减免，住房城乡建设、国土资源、林业等部门也出台一系列优惠政策，帮助灾区群众全面推进民房恢复重建工作。

灾后重建社评问题清单

居民生活水平是否维持并得到提高？弱势群体生活水平？



地方经济活力？工、农、商全面恢复？弱势群体的生计恢复和技能提升？
是否保证社会公平和代际公平？
是否保护，并且尽可能提高环境质量？
是否增强了灾害管理？
是否社区组织及多元利益群体参与社区组织建立和决策过程？

灾后重建财政、区划政策

重建政策和统一区划，一定程度影响未来的社会公平和谐。针对不同的弱势群体评估政策的覆盖率和倡导更惠及弱势人群的政策。

重建政策

重建政策 受灾群体		政府发放的生活、重建补贴	贷款可获得性	就业可获得性	公平和决策参与度	其他
弱势群体	少数民族					
	单亲家庭					
	低收入户					
	生理心理疾病患者					

重建区划要增加环境和社会公平，应创造社会和谐。



重建区划社会评价

区划标准 建筑物	地质洪水 灾害条件	地震活动 断层	环境容量	社会评价
居民区	远离或设防	远离或设防	人口密度控制	避免富人区 / 贫民区隔离
生产区	远离或设防	远离或设防	排污控制	避免富人上风上水，贫民下风下水
基础设施	远离或设防	远离或设防	合理布局	公共可及性
服务设施	远离或设防	远离或设防	合理布局	公共可及性
文化遗产	远离或设防	远离或设防	保护优先	公共可及性

重建可持续社区	评价	评分
1. 生活水平	是否维持，并且尽可能提高居民的生活水平？	
2. 经济和生计	是否提高地方经济活力？工、农、商全面恢复？	
3. 公平	是否保证社会公平和代际公平？	
4. 环境	是否保护，并且尽可能提高环境质量？	
5. 灾害管理	是否增强了灾害管理？	
6. 社区组织和参与	是否多元利益群体参与社区组织建立和决策过程？	



第四部分：灾害的社会影响评价

社会影响和社会影响评价的含义：

社会影响：是开发项目、计划，或潜在突发事件对社区产生的所有社会经济和文化的后果。包括人们的生产、生活、社会关系、组织方式，以及人们的行为准则、价值观、信仰等方面的诸多变化。

社会影响评价：是评价和估算影响的过程，分析和预测社会后果，对决策、规划和实施以及削减影响的方案提供建议。

灾害社会影响评价——社会影响评价与灾害评价的结合

——社会评价：环境、社会、经济、文化影响评价、人类健康影响评价

——灾害评价：损失评估、危害评价、风险评价、脆弱性和能力评估

灾害社会影响评价要对灾害发生所造成的实际影响和损失进行评价，还要关注与灾害发生周期相关的问题，如：社会脆弱性问题、减少脆弱性的措施、社会对灾害的预防行为、灾害的社会应急反应、以及灾后重建（一个有效应对灾害风险的社会）。重建规划也需要预测其可能产生的社会影响。

参与式灾害社会影响评价

参与式灾害社会影响评价是当事人（如灾民）和其他相关群体对灾害的社会影响及灾后重建的看法和评价，从当事人的视角出发，以当事人确定的标准为主，可以增强当事人和相关群体对救灾实施及灾后恢复和重建的认识与评价，提高为灾后素质和影响意识，为灾害管理规划提供必要的依据。

参与式评价使当事人、外来的救灾人员和相关的组织机构能够反思过去（已经做过的），更好地为将来的灾害管理规划做决策。当事人在外来救灾人员和机构的鼓励下负责和控制灾害及灾后社会评价的内容，确定怎样进行评估，实行评估并分析资料和展示评价成果。

让当事人参与到评估过程中，主要是因为：

- 灾后的恢复和重建需要当事人的全程参与；
- 当事人是救灾过程的参与者和受益者，并且要做出相当的贡献（如



提供劳力及当地建筑材料等)；

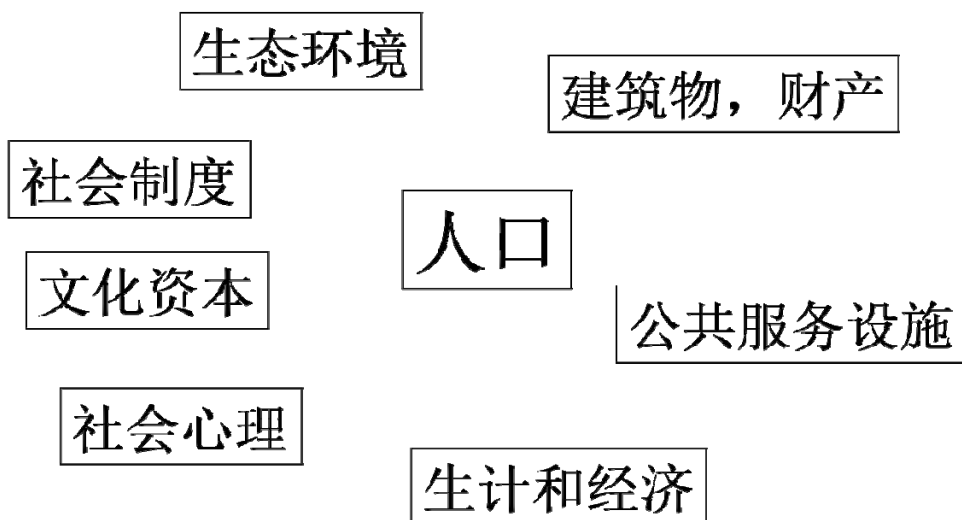
●当外来的救灾人员和机构离开后，是由受灾社区内当事人自己来继续进行灾后的恢复和重建、可持续发展。

灾害社会影响评价目的

总目地：重建一个抗风险的可持续的社会
评价灾害损失，预测重建计划的社会影响。
为决策者和社区提供信息和备选思路。
制定和实施消减和控制影响的措施。
为公众参与重建决策提供渠道。
为未来的备灾减灾提供有益的经验 and 指导

灾害社会影响评价主要内容

灾害社评的内容



在进行灾害的社会影响评价时，我们需要关注
什么是维持生活水平和质量必不可少的？
什么是基本需求和发展的需求？
面对灾害，社会影响是平均分布的吗？
为社会公平而努力的社会影响评价关注什么？



灾害社会影响评价——损失与影响

案例：汶川地震

汶川地震	受影响变量	损失	影响
	人口	遇难 69222 人, 受伤 37463 人, 失踪 18176 人。	迁移、流动、增减、家庭和个人、性别、民族比例变化、人口素质变化
	建筑物、财产	城乡居民住房大量损毁, 北川县城, 汶川县映秀镇等部分城镇和大量村庄夷为平地。直接财产损失: 8437.7 亿元。 受损农村居民住房: 倒塌 (10709 万平方米), 严重受损 (9432 万平方米)。受损城镇居民住房: 倒塌或损毁 (1887 万平方米), 严重破坏 (5836 万平方米)	失去庇护所, 财产, 多年积蓄, 贷款抵押物, 甚至生计来源。许多人背井离乡, 外出务工。可供重建的空间狭小, 不少地方失去基本生存条件, 异地新建城镇, 村庄选址及其人员安置难度很大
	生计和经济	农业耕地大面积损毁, 农业直接经济损失 (404.2 亿元)。主要产业和众多企业遭受重创, 工业企业直接经济损失 (961.8 亿元)。	经济发展受到严重影响。企业损毁严重, 就业压力大。人均耕地减少, 耕地质量下降, 保障农民收入稳定增长难度极大。主要劳动力人口可能外出务工谋生。振兴当地经济需要大量投入和时间。
	公共服务设施	基础设施严重损毁, 交通、电力, 通讯供水, 供气等系统大面积瘫痪。 学校、医院等公共服务设施严重损毁。 损毁公路 (34125 公里), 受损水库 (1263 座)、受损输变电设施, 输电线路 (61524 公里), 35 千伏以上变电站 (250 座), 受损学校 (7444 所), 受损医疗卫生机构 (11028 个)	社会服务系统功能降低, 居民社会质量降低, 投资吸引力降低, 恢复投入大, 时间长, 可能有很长时间的萧条期
	生态环境	生态环境遭到严重破坏、森林大片损毁, 野生动物栖息地丧失与破碎	生态环境恶化, 植被、水体、土壤等自然环境退化, 次生灾害隐患增多, 生态功能退化, 导致人类生存发展条件变差
	文化资本	原文化生态村寨被毁。物质文化遗产和非物质文化遗产载体大量损毁	羌族文化的保护和传承的困难和挑战极大。恢复重建, 在建筑文化, 建筑空间, 文化功能, 建筑美学等方面, 能否羌文化的原汁原味
	社会心理	灾害造成的恐惧心理, 家庭和个人失去亲人和亲人致残的痛苦。	心灵创伤, 社会不安全感、挫折、麻木、悲观绝望。医疗灾区群众心灵创伤需要较长过程
	社会制度	政府的管理, 机构建筑和人员损失严重	政府权威有待重树, 非正式社区制度受损, 社会规范、价值观、信仰发生变化, 传统社会网络松散、安全性降低、社会公平和谐有待重新形成。

家庭及社会支持系统影响评估

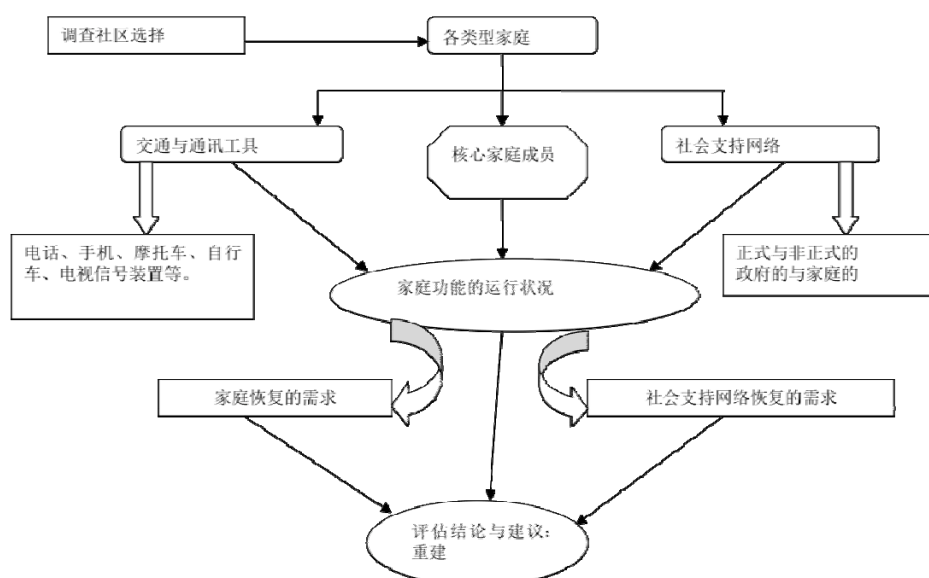
家庭作为社会有机体的细胞，有着特殊的和其他社会组织难以替代的社会功能，其运行状况对整个社会具有很大的影响；家庭社会关系网络的维系对家庭功能的正常发挥具有十分重大的意义，成为考察家庭结构与功能必须考虑的要素。

评估内容

- 1、核心家庭成员的伤亡情况和现存家庭结构；
- 2、三代以内旁系亲属和非血缘亲朋的伤亡情况；
- 3、社会安全网受影响的程度和所遭遇的损失；
- 4、各种家庭交通和通讯工具和设施的损失和破坏情况；
- 5、灾区居民对家庭和社会支持网络恢复的相关需求。

评估框架、方法和工具

评估框架



评估方法：

- 社区主要知情人访谈、
- 村民小组座谈



- 家庭问卷调查
- 实地资料与信息的收集。

评估工具：

- 灾后核心家庭类型列表
- 家庭成员及其主要社会关系数量统计表
- 家庭社会支持网络图
- 家庭关系网络支持能力变化表
- 家庭交通和通讯工具损失一览表
- 家庭和社会支持网络恢复需求序列表
- 半结构式问卷访谈
- 实地调查中收集的图像和音响资料，以作为评估资料的补充，为评估结论和提出建议服务。

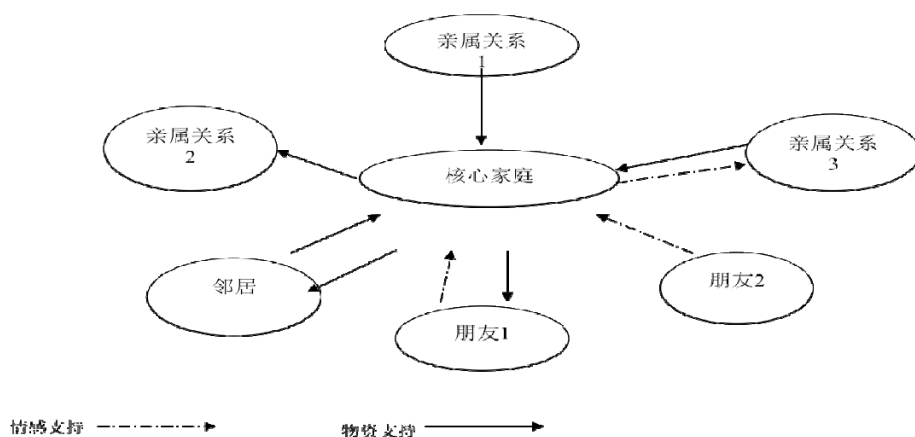
灾后核心家庭类型列表

单亲家庭（母）	单亲家庭（父）	夫妻家庭	单身已婚女性家庭	单身已婚男性家庭	孤儿家庭
（户）	（户）	（户）	（户）	（户）	（户）

家庭成员及其主要社会关系数量统计表

（数量）	灾前	灾后
核心家庭成员		
直系亲属成员		
亲戚朋友家庭		

家庭社会支持网络图



家庭关系网络支持能力变化表

主要社会支持和社会关系	支持能力变化（增强S； 减弱R； 没变化K）
主要社会支持和社会关系1	
主要社会支持和社会关系2	
主要社会支持和社会关系3	
主要社会支持和社会关系4	

家庭交通和通讯工具损失一览表

工具名称	完好	轻微损坏	严重破坏	报废
电话				
手机				
自行车				
.....				



家庭和社会支持网络恢复需求序列表

需求内容	最急需	急需	一般需要	不需要
伤残养护				
破损家庭重组				
恢复交通				
亲属团聚				
儿童教育				
恢复生计				
.....				

半结构式问卷访谈提纲

1. 灾前核心家庭夫妻与前辈直系亲属的户籍关系和居住情况;家庭人口规模的变化;
2. 家庭经济收入条件的变化和切身感受;亲友在灾前和灾后被调查家庭的支持情况;
3. 对生活未来的看法和态度;对政府在未来家园重建工作中的角色定位和期望;
4. 被调查家庭拥有的交通工具和设施状况;当地政府在修复各种交通通讯设施过程中所能够发挥的作用;
5. 对家庭重新建设和组合的态度和建议等。

评估注意事项

带着同理与真诚的心理开展评估工作

争取当地居民和政府部门对评估工作的配合

广泛听取和收集各种被调查者和多种利益主体提供的信息

访谈过程中要建立融洽与温馨的关系氛围

应用各种社会关系网络图、家庭亲属“树”型图、家庭类型划分表等便捷工具对所收集信息进行快速处理

收集典型个案,深刻理解地震灾害对当地居民家庭结构和社会关系网络的影响

注意当地居民对重建家庭和社会关系网络的需求



关注灾区居民家庭在受灾之前的家庭经济 and 收入状况、社会地位和灾害之中遭受的经济和财产损失情况

保护好调查者自身的人身安全，遵守评估工作小组的组织规则和纪律。

灾后社会公共服务评估

公共服务是指政府为社会公众直接提供的公共服务，主要包括公共教育、公共卫生和医疗、公共安全、就业、社会保障、公用事业、环境保护、公共设施建设等。国家的主要职能之一，是能够满足公民直接需求的由国家介入的服务活动。公共服务可以由公民根据个人需要进行一定程度的选择。公共服务涉及的人与人之间的关系是平等的。

评估内容：

1. 公共教育服务
2. 医疗健康服务
3. 社会保障服务
4. 公共卫生和环境保护
5. 公共设施建设
6. 信息沟通等公共服务

公共教育服务

公共教育这里重点评价的是义务教育的学龄儿童的复学情况。根据国内外的经验，儿童上学在灾后有十分重要的作用：

- 1) 让妇女有更多的时间投入到灾后的恢复和重建。学校的活动可以使妇女不受孩子拖累，有更多的时间投入到灾后的恢复和重建中。
- 2) 对于孩子来说，上学可以用来治疗灾后的心理创伤。
- 3) 上学可以使孩子有日常的事情可以做，重新开始进入学习的过程

评估内容

- 1) 灾区学龄儿童基本情况，学龄儿童灾后家庭损失情况和学龄儿童复学的困难和需求。
- 2) 灾后义务教育的人力资源和设施的损失和需求



医疗健康服务

医疗健康的服务对于灾后的伤员救助，大灾之后避免大的疫情的发生都是十分关键的。

评估内容

- 1) 医疗健康服务的人员、设施和分布。
- 2) 医疗健康服务对象的需求和对疾病防控的认识和态度
- 3) 医疗健康服务的可获得性

灾后社会保障服务

大灾会造成为数不少的“三孤”人员，包括残疾人、老人和儿童。

评估内容：

- 1) 识别灾后社会保障服务的重点对象
- 2) 了解服务对象的损失和救助的需求

商业、金融服务

商业、金融为灾后群众提供生活必需品和货币供应的渠道。是保障灾区受灾群众生活稳定和灾后生活和生计的重建所必需的。

评估内容

- 1) 灾区商业和金融损失情况，目前可以提供的服务和商品的种类？
- 2) 受灾群众对于商业和金融服务的需求？

商品的流通和价格控制情况？

信息沟通服务

评估内容：

- 1) 灾后信息沟通的渠道有哪些？效果如何？
- 2) 各级政府采取了哪些措施让受灾群众了解政府的灾后政策和灾后的行动？
- 3) 受灾群众对于各种信息沟通渠道的可获得性和对于信息沟通的满意度
- 4) 受灾群众的需求如何反应？

公共卫生服务

由于灾害的破坏可能导致灾区的卫生设施的毁坏，而灾后往往受灾群众



的原有生活方式发生较大的变化，受灾群众可能较少的受到保护而暴露在潜在的危险当中，因而生存的脆弱性增强，在这种情况下，排泄物和垃圾的处理会直接关系到受灾群众的生活安全。

评估内容：

1) 排泄物和垃圾的处理方式，是否会对环境产生影响？

当地的处理习惯

2) 卫生设施毁坏和重建的需求

3) 人们的卫生意识和行动

供水服务

水供应属于基础设施的生命线工程，是灾后急需恢复和保障的主要的公共服务，关系到受灾群众的基础生活必需。

评估内容：

1) 水源、供应量、供应频率、供应覆盖人口。

2) 供水的卫生安全情况。

3) 供水的公平获得情况。

避难所的服务

灾后避难场所是为失去居住条件的受灾群众提供的临时的住宿场所，避难场所的居住条件和受灾群众的基本生活需要直接相关，并且关系到稳定受灾群众的情绪，因此对于避难场所的评估非常必要。

评估内容：

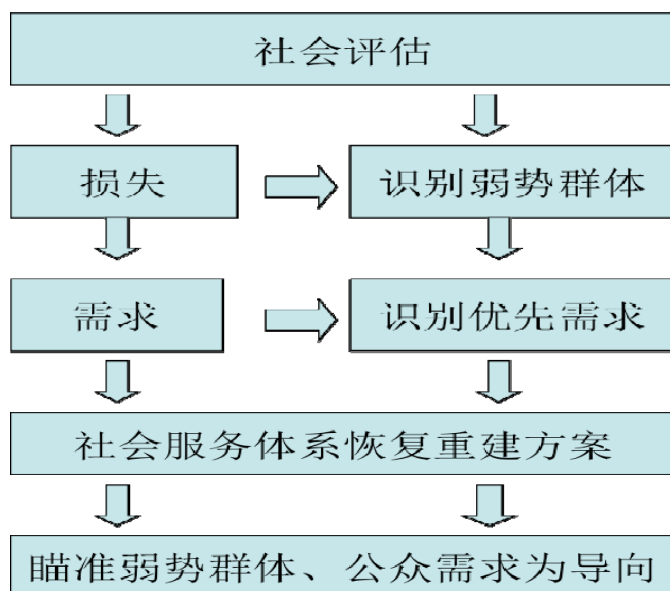
1) 避难场所的居住条件

2) 避难场所的治安

3) 受灾群众对于避难场所的可获得性和满意度评价以及对于避难场所的需求。

评估框架、方法和工具

评估框架



评估方法

虽然社会公共服务影响的评估涉及不同的内容和指标但是各项内容都存在一定的共性，都可以分为以下三个步骤来进行评估

1. 了解公共服务体系的损失情况。
2. 了解受灾群众对于公共服务的需求和需求优先续。
3. 识别公共服务的目标群体，特别是最需要帮助的弱势群体，并了解目标群体对于各项公共服务的需求和对于公共服务可获得性和均等性的评价和满意度。

评估工具

了解受灾群众对于公共服务的需求优先序

需求	群众1	群众2	群众3	群众4	群众5	群众6	总分	排序
垃圾收集和处理	5	5	3	5	4	5	27	①
洗漱和淋浴设施	4	3	5	4	5	4	25	②
清洁的厕所	3	4	4	1	3	3	18	③
小额信贷	2	1	2	2	2	2	11	④
就业培训	1	2	1	3	1	1	9	⑤



灾后公共服务可获得性、满意度和需求评估表

	是否了解相关信息	是否能获得相关服务	相关服务提供的是否及时	相关服务提供的组织是否有序高效，服务中存在的问题	对于这项服务的总体评价	对于这项服务的需求
防疫						
余震情况测报						
金融						
.....						

灾后社会组织系统运行状况评估

社会组织在维持乡村社会发展秩序、推进乡村社会良性发展方面发挥着重要的作用；随着政府工作职能的转变，社会组织的重要性得到了加强和功能实现了转型；灾害发生会影响到社会组织形态及其功能的发挥；灾后的恢复和重建工作对组织的需求更强烈

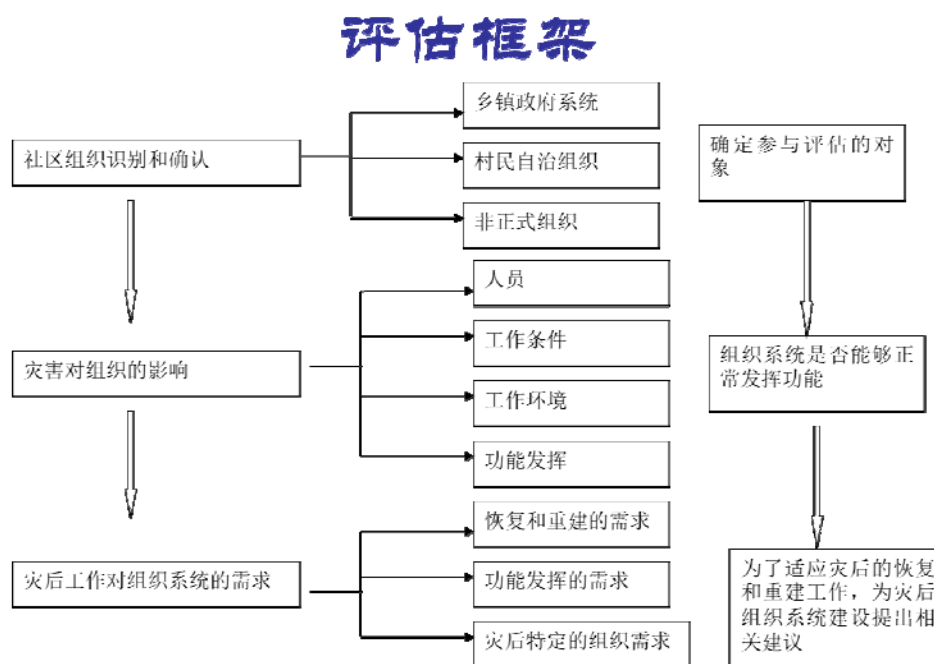
评估内容

1. 灾区的组织系统的基本内容，主要是要罗列出灾区的所有的正式和非正式组织，包括组织名称和组织的主要职能。
2. 自然灾害对灾区组织系统的破坏情况，主要是要将罗列出来的乡村社区组织在自然灾害发生后，其人员、办公条件、工作环境等方面受到的影响。
3. 自然灾害对灾区组织功能的影响情况，主要是指对自然灾后发生以后，各个乡村的正式组织和非正式组织中的功能发挥是否产生的影响，影响表现在哪些方面等。
4. 自然灾害发生后，组织功能不能正常发挥的原因；
5. 灾后组织系统恢复和重建的需求，主要是指为了使灾后组织能够发挥灾前正常组织功能所需要对各个组织采取的在人员、办公条件和工作条件方面的一些支持性的措施，并且分析在当前情况下，这些行动措施的可行

行性和优先序。

6. 灾后组织功能发挥的需求，主要是指对灾后重新设置的组织机构人员需要进行新的工作岗位的培训需求。
7. 灾后重建工作的特定组织需求。

评估框架与工具



评估工具

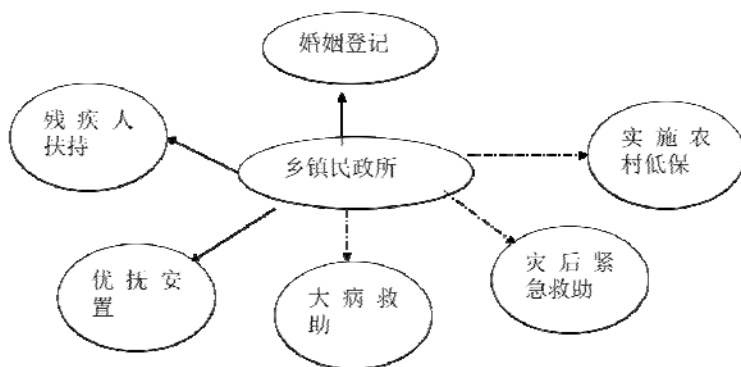
组织机构破坏信息收集矩阵表

组织名称	组织的主要功能	灾害对组织的人员影响	灾害对组织的办公条件的影响	灾害对组织的工作环境的影响	其他需要说明的
组织1					
示例：民政所	1.发放灾后救济 2.发放农村低保等工作	民政所1名干事因灾死亡	办公室倒塌	下乡的道路被冲毁	
组织2					
组织3					

组织破坏程度打分表

组织名称	1 (没有影响)	2 (略有影响)	3 (有一些影响)	4 (影响较大)	5 (组织瘫痪)	综合打分
组织1			2人	3人	1人	3.8
组织2						
组织3						

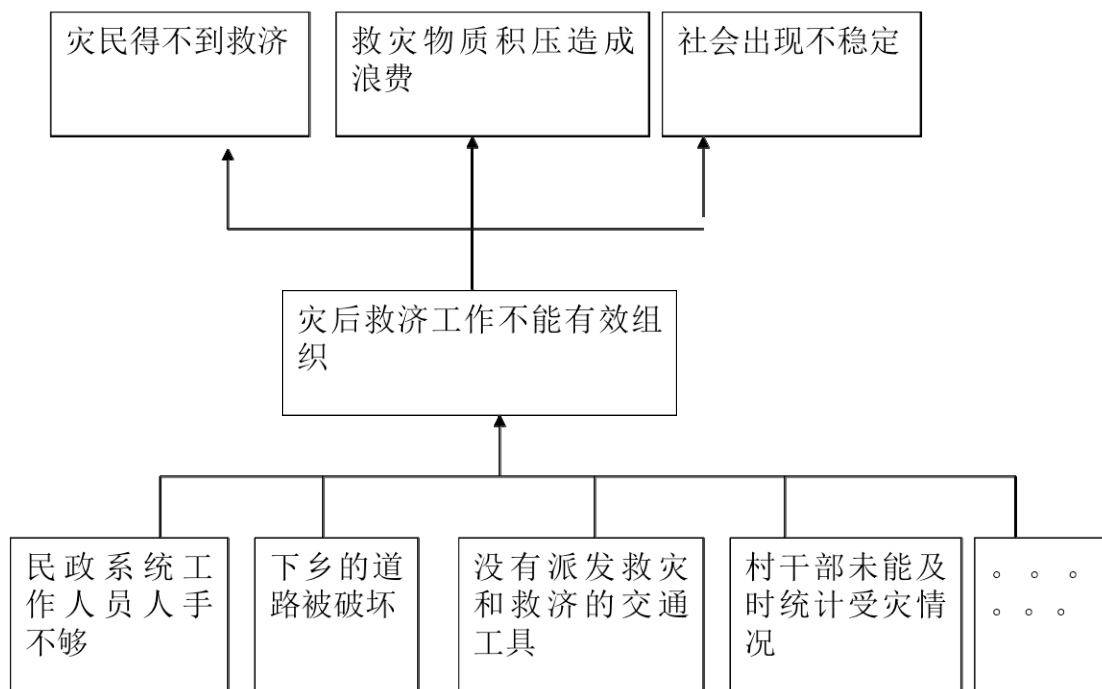
组织机构功能影响分析图



组织机构功能破化程度打分表

组织名称	哪些功能不能正常实现	组织功能破坏程度打分					
		1 (没有影响)	2 (略有影响)	3 (有一些影响)	4 (影响很大)	5 (影响彻底)	综合影响程度打分
组织1							
示例：民政所	不能组织灾后救济工作的发放		1人	2人	2人	1人	3.7
组织2							
组织3							

组织机构功能紊乱问题树分析



组织机构恢复和重建需求分析

具体行动	优势	劣势	机会	风险
行动1				
示例：选派新的临时民政工作人员	当地有后备的人才资源	后备人才美誉民政工作经验	当地要举办民政工作人员培训班	可能会因为工作不熟悉出现错误
行动2				



组织机构恢复和重建需求行动优先序打分表

	时间紧迫性	可操作性
行动1		
示例：选派新的临时民政工作人员	平均打分为90分	平均打分为80分
行动2		

灾后重建工作的特定组织需求分析

组织功能	可参考的组织形式	人员配置需求	办公条件配置需求	工作环境需求
示例：加强对灾区社会治安状况的维护	治安巡查小组	需要5名工作人员	需要必要的执法工具	一些道路需要维修

评估注意事项

要根据自然灾害的类型以及对灾区的影响来选择需要重点访谈的乡镇机构和非正式组织。

要争取当地居民和政府部门对评估工作的配合，让他们认识到这项工作的意义和价值，如实提供相关的信息资料，并且最好能争取他们的直接参与。

要广泛听取和收集多种利益主体提供的信息，对所获得的信息进行仔细甄别



和核实，将间接获取的文字和数据材料与直接感受获得信息结合起来在评估过程中要建立融洽与温馨的关系氛围。

灾后社会性别影响评估

自然灾害对一般都会对性别产生了不同的影响。国际研究表明灾害对于性别的影响并不是中性的，而是更多的妇女遭受到了灾害。妇女遭受的灾害打击要远远高于男人。

在灾后重建过程中，妇女作用不可忽视。因此需要评估在自然灾害对性别的影响以及灾后重建过程对性别的影响。在重建过程中满足性别需求，消除性别排斥，是灾后重建效率的重要手段，也是实现灾后重建的重要目标，从而确保社会的公平正义。

评估内容

1、人口伤亡状况

由于自然灾害具有高度的破坏性，将直接危及到人的生命。但是由于男性与女性的活动场所的差异性，因此男性与女性在自然灾害中伤亡情况也是不同的。

具体的评估内容：

社区中伤亡人数的性别比例，主要了解社区中死亡人数的性别比例以及受伤人数的性别比例。还有就是不同年龄层次的伤亡人数的性别比例

2、政府救灾物质配发情况

自然灾害直接导致了灾区的生活物质的匮乏与短缺。这个时候需要从外部输入大量的生活用品。从社会性别角度来看，生活用品的需求在两性之间是不同的。男人可能更多的是从家庭生产的角度来考虑，而女人更多的是从家庭生活的角度来考虑。目前，外部为灾区提供的救灾物质主要有：饮用水、药品、粮食、电筒、电池、收音机、帐篷、棉被、棉衣、妇女用品、方便面、口罩、柴油、雨具。因此，要对所供给的救灾物质进行性别分配。

具体评估内容：

救灾物质的分配对象。救灾物质是以家庭为单元进行分配的，还是以个人为单元进行分配的。如果是以家庭为单位，极容易忽略在物质需求方面的



性别差异。如果是以个人为单位的配发，能够保证妇女的救灾物质需求得到满足。

救灾物质的分配数量。这些救灾物质分配数量直接会影响到在性别之间的分配。对于男人而言，可能更多的考虑个人需求，对于女人而言，则考虑家庭成员的需求满足更多。因此，如果救灾物质分配数量不足，则可能在家庭内部的性别分配中妇女需求得不到满足，而男人的需求会优先得到解决。

3、社区决策

自然灾害不仅给个人的生命带来威胁，同时破坏了社区正式组织的管理体系。在灾后重建过程中，要首先对社区的正式组织进行重新组建和调整。这一重建的社区正式组织将会起到分配救灾物质、进行灾后救助、实施重建计划等一系列灾后资源的管理与分配。由于自然灾害具有的妇女为倾向的性别伤害，因此在社区正式组织中的决策是否能够考虑到妇女的需求并加以落实就显得非常重要。

具体评估内容：

重建的社区正式组织成员的性别比例。这个主要考虑村级层次的重建的正式组织中妇女所占的比例。

重建的社区正式组织的决策机制情况。在决策过程中，是否能够有社区妇女代表参加？妇女代表的比例情况？她们的意见能够得到重视？

4、社区妇女组织

在中国，妇女组织从中央一直延伸到乡村。在灾后重建过程中，妇女组织作为农村妇女群体的代言人，发挥了什么样的作用？

具体的评估内容：

妇女组织在灾后重建过程中主要的工作任务情况。通过了解该组织的工作内容，来分析对妇女的间接影响。

5、性别排斥

社区成员参与灾后重建过程中有无性别差异。在重建决策、实施、管理等方面妇女能否参与？

具体评估内容：

在社区中实施的灾后重建项目中妇女是否受到排斥。妇女是否可以参与



讨论有关的项目活动？妇女能否对项目活动进行决策？妇女能否在项目执行和管理方面参与？在灾后重建中有薪活动中妇女能否参与？

6、家庭资产状况

在中国农村，家庭资产的所有人一般而言都是与家庭户主联系在一起的。农村从夫居的特点决定了农村家庭是以男户主为特征的。自然灾害造成了家庭的不完整，这在灾后的家庭资产拥有方面产生了显著的性别影响。

具体的评估内容：

家庭物质资产的性别拥有情况。家庭的物质资产一般包括耕地、宅基地和房屋、交通工具、家庭耐用消费品。这些物资资产在不同类型的家庭中拥有主体分析？

家庭金融资产的性别拥有情况。家庭的金融资产主要包括存款、借贷。存款在不同类型的家庭中所有情况。借贷情况在不同类型的家庭中处理情况。比如家庭中的男人借款，但是男人在灾害中死亡了，那么这种借款是否需要家庭中的妇女来偿还等等。

7、家庭决策及劳动分工

灾害产生了大量的不完整家庭。在这样的不完整家庭中，家庭决策也随之发生变化，从过去以男性为主的决策模式转变为现在的多种决策模式。此外，决策模式的变化也带来了家庭劳动分工的调整。这种调整正是为了应对家庭生计风险。

具体的评估内容：

家庭决策模式情况。主要了解目前不同类型的家庭在决策方面的性别作用。也就是说男性或者女性在不同类型家庭中的决策地位。

家庭决策内容情况。主要了解目前不同类型的家庭在决策内容方面的性别作用。即妇女在哪些方面能够发挥决策作用？

家庭劳动分工情况。不同类型的家庭中男性与妇女主要从事哪些工作内容？不同类型的家庭中男性与妇女的工作强度？

8、社会支持网络

在常态下，家庭需要社会支持网络来缓解家庭生计困境。在灾后，家庭更加需要社会支持网络来恢复家庭生计水平。但是，在任何一个家庭中，男



性与女性的社会支持网络存在很大的差异性。灾后家庭的不完整性使得男性或女性的社会支持网络单独的要承担起恢复家庭生计的责任。

具体的评估内容：

不同家庭类型的社会支持网络状况。在这些不同类型的家庭中，社会支持网络是以男性为主建立的，还是以女性为主建立的。

不同家庭类型的社会支持网络发挥作用情况。在不同类型的家庭中，男性为主建立的社会支持网络发挥哪些作用？还存在哪些困难？女性为主建立的社会支持网络发挥哪些作用，还存在哪些困难？

9、妇女心理状况

灾害不仅对个人身体造成损伤，而且引起了个人心理伤害。对于妇女群体而言，由于心理特征、心理承受能力偏弱等原因，会产生诸多心理紊乱情况。

具体评估内容：

农村社区中妇女心理紊乱情况。妇女心理紊乱一般包括头晕、失眠、腹泻、不安全感，严重的还有犯罪等问题。统计出现这些问题的妇女数量。

10、性别安全

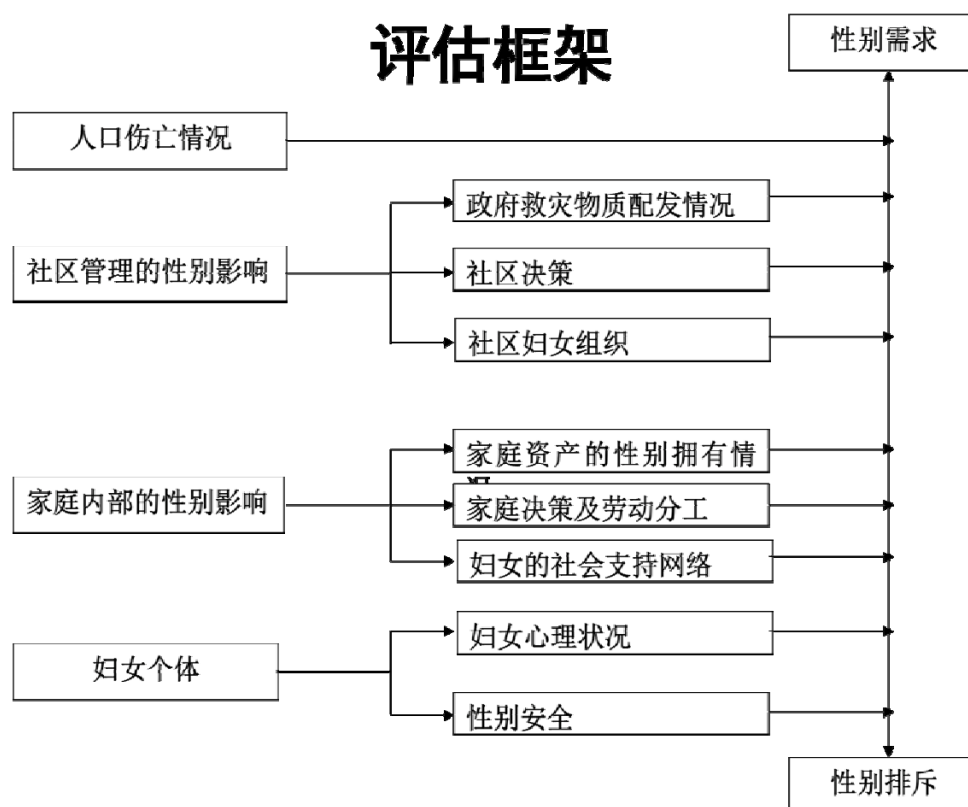
自然灾害不仅给农民的身体造成了伤害，而且由于突发性的严重性的性质。农民的心理也不同于常态下的心理，容易出现心理失范。同时由于政府组织（包括公安系统）的管理严重不足，容易出现性别犯罪。

具体的评估内容：

灾后性别暴力情况。在受灾地区，是否存在家庭暴力现象，相比较灾前，是否出现了上升趋势。

灾后性别侵犯情况。在受灾地区，是否存在强奸犯罪行为，相比较灾前，是否出现了上升趋势。

评估框架与方法



评估方法

- 在对性别影响评估中主要采用定量与定性的评估方法。主要采用知情人访谈、小组座谈、一日活动图、季节历等参与式评估工具来获取有关数据和情况。
- 通过定量与定性评估方法来了解妇女在灾后重建过程中的性别排斥状况以及性别需求，从而在灾后重建过程实现效率与公平的双重目标。

灾后贫困与缓贫评估

农村地区由于赖以依存的农业生产系统最容易遭到破坏、基础设施由于受到各方面因素的限制最容易出现瘫痪、缺乏完善的信息传递机制和灾害预警机制、社会支持系统相对薄弱以及农村家庭生计的高度脆弱性等多方面的综合原因而极易出现贫困问题的产生和发展。因灾致贫已经成为中国返贫人群的主要构成。

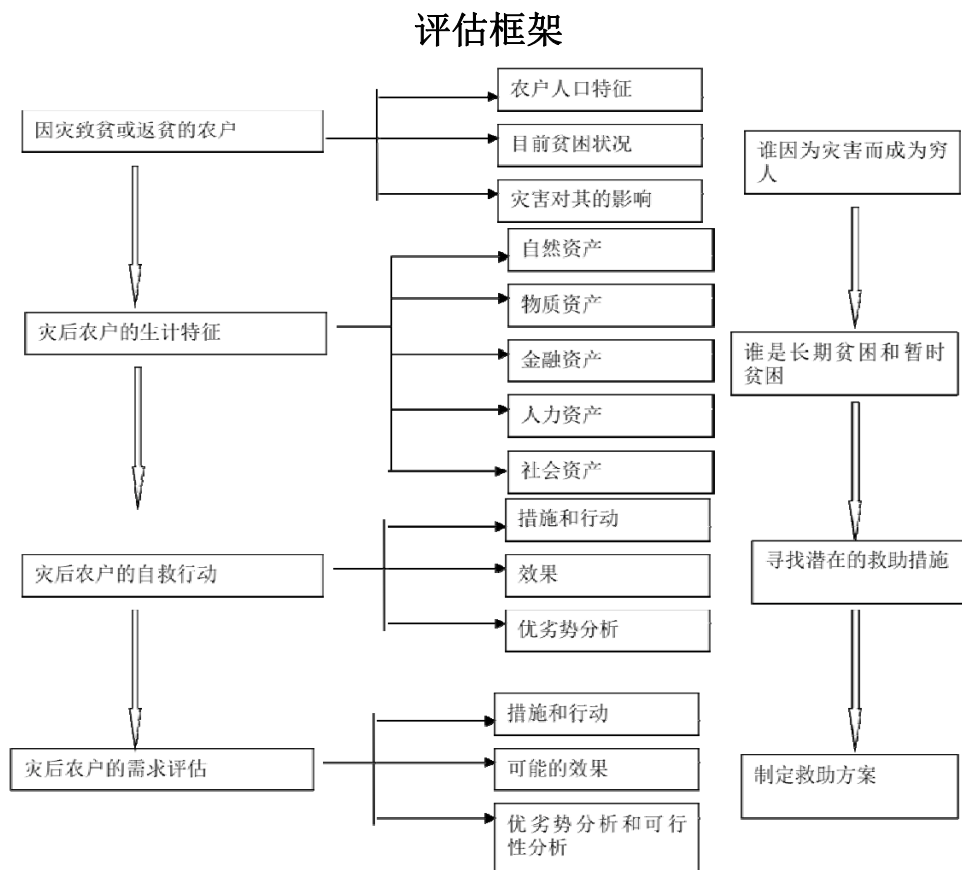


评估内容

- 1、因灾致贫或返贫贫困农户数量
- 2、发生自然灾害之前农户的家庭经济状况，如该农户是属于贫困户、一般户、富裕户还是低保户等。自然灾害发生后，这些农户的家庭经济状况
- 3、自然灾害对因灾致贫农户的资产影响 包括：
 - 物资资本，主要包括房屋、家庭主要财产和生产资料的拥有情况。
 - 金融资本，主要包括现金和银行存款的拥有情况。
 - 人力资本，主要是指劳动力禀赋。
 - 社会资本，主要是指其亲属圈和社会关系网络是否受到自然灾害的影响。
 - 自然资本，主要是指其拥有土地资源是否受到自然灾害的影响。
- 4、不同群体目前采取的自我发展的措施
 - 采取的自我发展措施，主要是指受灾群众采取了哪些行动和措施来进行灾后自我发展。
 - 采取措施的条件，主要是指这些受灾群众在灾后这段特殊的时期内采取这些措施的有利条件。
 - 采取措施的效果，主要是指这些受灾群众采取了这些措施以后产生了怎样的效果和影响。
 - 采取措施遇到的困难，主要是指这些受灾群众在采取这些措施还遇到了哪些方面的困难或障碍，需要政府和社会提供相应的支持。
 - 评估措施是否有可持续性和推广性，主要是评估这些措施是否能够在灾后恢复和重建中继续发挥作用，其他社区的受灾群众是否能够借鉴和参考。
- 5、不同贫困群体面临的最主要的困难和发展需求
 - 生活的困难，如粮食安全、安全饮水、子女接受教育或者是卫生医疗等方面。
 - 生产中的困难，如缺少启动资金、耕地被损毁、缺少非农就业的机会、农产品无法销售等。

- 受灾社区恢复和重建面临的共同的困难和最希望政府和社会各界提供的帮助

评估框架和工具



评估工具

因灾致贫农户识别矩阵表

农户姓名	灾前家庭经济状况 (贫困户、一般户、富裕户、低保户)	灾害的直接影响 (1, 没有直接影响; 2, 有人员伤亡; 3, 家庭财产损失; 4, 家庭生产经营系统损失; 5, 其他, 请注明)	灾后家庭经济状况和灾前相比: (1、没有明显变化、2、变差了一些、3、变差了很多)	目前的生活状态 (1, 和从前一样; 2, 政府救济; 3, 自力更生; 4 亲朋好友接济; 5, 其他, 请注明)
XXX				
XXX				

因灾致贫农户贫富分类表

	灾害对其没有影响的农户	因灾变成长期贫困	因灾变成临时贫困农户
农户姓名			
农户数量			
农户特征			
灾害对其的影响			

• 因灾致贫农户资产结构评估表

— 农户问卷的形式

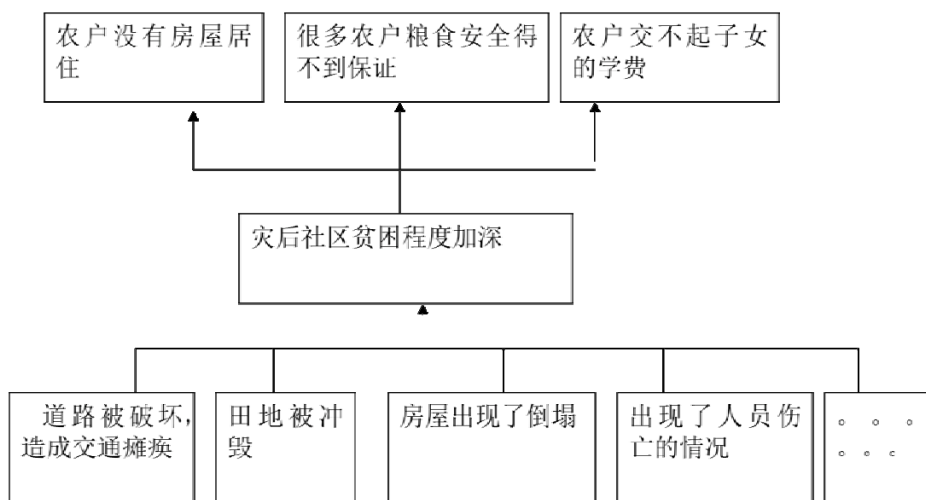
—

物资资本	房屋
	家庭财产
	生产资料
金融资本	现金
	存款
人力资本	劳动力
社会资本	亲属圈
	社会关系网
	个人权威
	社会组织参与性
自然资本	耕地资源
	草场
	林地
	灌溉用水

社区生产自救行动评估矩阵分析表

发展措施	有利条件	产生的效果	遇到的困难	可持续性	可推广性
措施1					
措施2					
.....					

社区贫困问题树分析



灾后灾区缓贫行动和措施的SWOT分析

具体行动	优势	劣势	机会	风险
行动1				
示例：修建被冲毁的道路	当地有修路用的原材料，当地群众有积极的投工投劳热情	缺乏修路所需的大型机械工具 资金需求量大	当地的灾后重建中有修路的预算和计划	可能道路会面临新的冲毁危险
行动2				

灾后灾区缓贫行动和措施优先序打分表

	时间紧迫性	可操作性
行动1		
示例：修建被冲毁的道路	平均打分为90分	平均打分为80分
行动2		



评估注意事项

进入社区后要找到社区主要知情人。

评估对象主要是因为自然灾害的直接影响而成为贫困的群体或者是受到灾害影响贫困程度加深的人群。

农户评估问卷时间最好不要超过半个小时。

由于是灾后，评估对象在心理上还有很多压力，在评估过程中要注意语言和语调。

灾后食品安全系统影响评估

灾害发生的短期内会影响到灾民的即时食物安全，即基本的生活保障。还会影响到灾区整个食物安全系统：食物的储藏、运输受阻或中断，同时食物的生产、交换、分配、消费环节都不同程度地被破坏，食品市场缺失或市场秩序混乱。

食物安全是灾后恢复和重建工作的基础，如何保障灾民在渡过暂时的食物短缺阶段后能够重新恢复到正常的生产生活秩序是救灾过程的核心，同时也是维护社会稳定的基础。

灾后的食物安全问题主要包含三个层面：

1. 由于突发的自然灾害造成的即时性的食物和饮用水在数量上的短缺，即数量上的安全；
2. 灾后由于食物的短缺所造成的灾民营养匮乏，包括蛋白质等的摄入及来源，即食物质量安全；
3. 灾害对整个食物安全系统的影响及其灾后的恢复和重建。

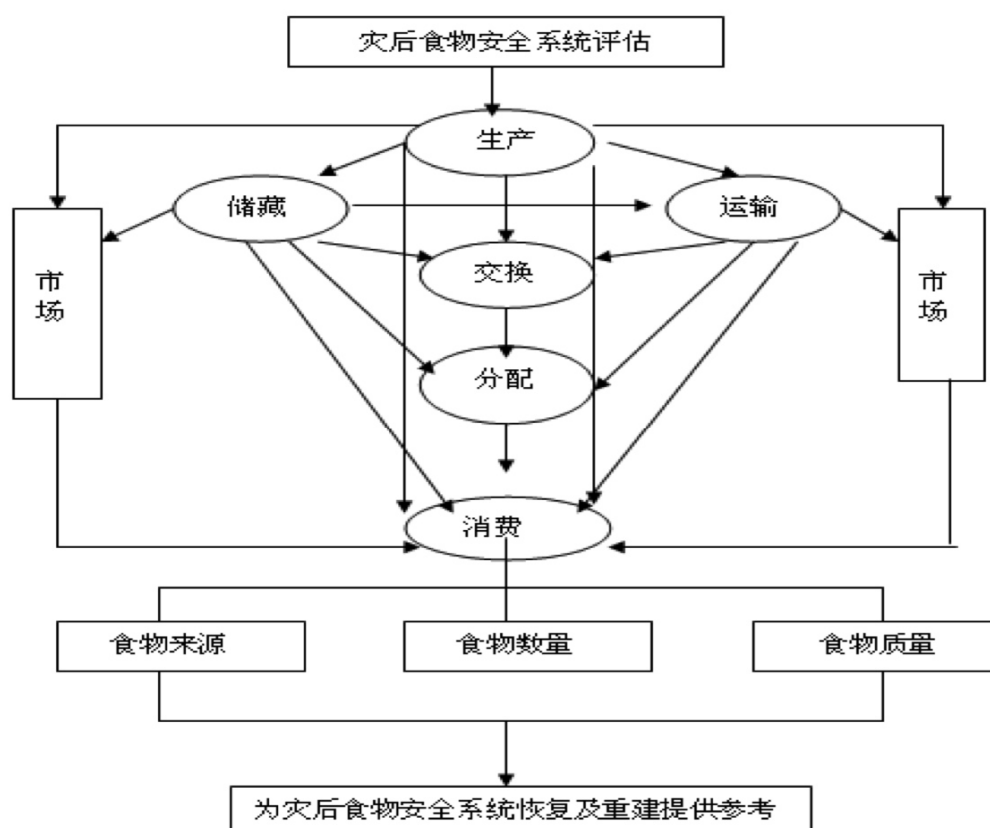
评估内容

1. 自然灾害对灾民食物数量及质量安全的影响
2. 基本情况损失评估
3. 家庭成员生活状况评估
4. 食物获得的数量及质量评估
5. 食物及饮用水消费满意度评价
6. 家庭食物生产及消费行为评估

7. 恢复生产及市场获得评估
8. 自然灾害对食物安全系统的影响
9. 食物流通系统链评估
10. 通过绘制食物的生产、交换、分配和消费流程图，评估都有哪些环节由于灾害而被破坏或者完全中断，同时评估由此引发的食品市场是否受到影响。
11. 食物安全系统破坏程度评估
12. 灾后初期救援食品的数量及质量安全
13. 灾后初期救援食品和饮用水的供应状况
14. 评估救援食品的运输、储藏和配发机制
15. 综合评估灾后初期食品 and 饮用水的质量安全

评估框架与工具

评估框架





评估工具

损失情况调查表

资源情况	损失情况		
	无损失	有一些损失	很多损失
(1) 失去亲人			
(2) 失去财产			
(3) 失去耕地			
(4) 失去社会资源			

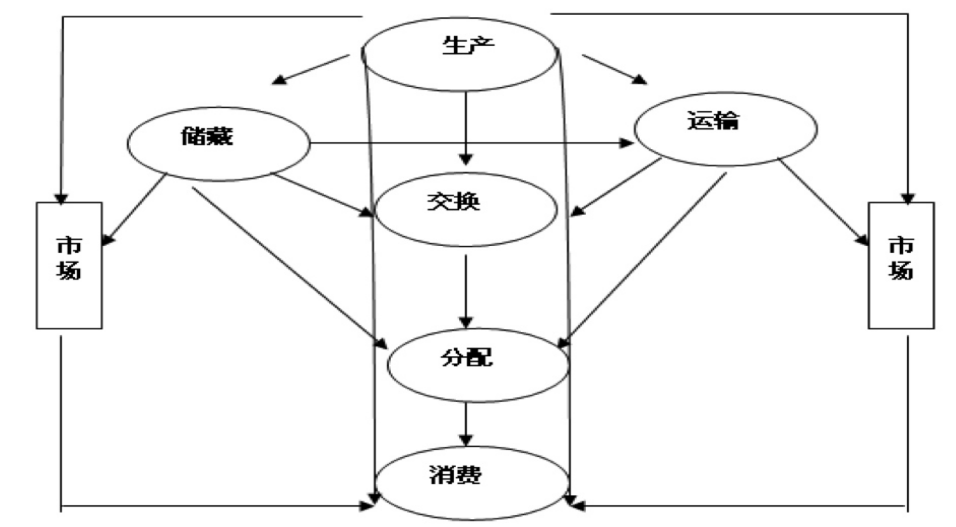
灾后家庭成员生活状况调查表

生活状况评估	家庭中男性成员情况			家庭中女性成员情况			家庭情况		
	很差	还可以	正常	很差	还可以	正常	很差	还可以	正常
(1) 食品									
(2) 饮用水									
(3) 衣着									
(4) 住宿									
(5) 通讯									
(6) 收入									
(7) 消费									

食物及饮用水消费满意度评价表

	灾害发生前	灾害发生后短期内	灾害发生长期以来
	1-非常满意；2-满意；3-一般；4-不太满意；5-很不满意；6-说不清	1-非常满意；2-满意；3-一般；4-不太满意；5-很不满意；6-说不清	1-非常满意；2-满意；3-一般；4-不太满意；5-很不满意；6-说不清
食物消费数量			
食物营养满意度评价			
饮用水数量			
饮用水安全程度评价			

食物流通系统链



灾后食品安全系统破坏程度打分表

食物流通各环节	灾后食品安全系统破坏程度打分					
	综合打分：5分为最高分，代表破坏程度最高，即该环节完全被破坏，无法运转。1分为最低分，代表破坏程度最低，即该环节未受影响，仍发挥作用。					
	1(未受影响)	2(略有影响)	3(有一些影响)	4(影响很大)	5(影响彻底)	综合影响程度打分
生产						
储藏						
运输						
交换						
分配						
消费						

半结构式访谈提纲

1. 灾后救援食品是由哪个机构负责、保管和发放？是临时成立的还是隶属于政府部门？列出该机构的名称、主要负责人及机构的主要职能。
2. 本地灾民的数量？救援食品的来源？
3. 灾后初期救援食品的种类主要包括哪些？饮用水的种类？是瓶装水还是桶装水还是用车运水？



4. 每一类食品的供应标准如何？每人每日供应量为多少？老人、成年人、小孩的供应标准有无差异？如有，分别为多少？饮用水的供给标准？
5. 救援食品及饮用水的质量如何？有无过期、变质食品？有无“三无”食品？食品的产地是哪？运水车辆是否卫生安全？
6. 救援食品的总供给是否充足？能否保证灾民及救灾人员的需求？如能，能保证多少天的需求？



第五部分：参与式社区灾害管理——绿色流域波多罗案例

一、参与式社区灾害管理概述

参与式社区灾害管理以社区为本，通过一系列减轻社区脆弱性、增强社区相关能力的途径，将灾害损失降到最低，甚至消除灾害发生的可能性，在灾害发生时，紧急救援，灾害发生后，进行恢复、重建、发展。具体如下：

（一）灾害发生前

1、备灾：预示灾害隐患发生前，社区采取预备措施。

2、减灾：减轻危险发生时的影响，包括非结构性活动——灾害管理小组宣传灾害知识，鼓励所有村民充分了解社区内的灾害隐患、潜在危险及抗灾的薄弱环节，增强减灾意识，在灾害来到前及时疏散；结构性活动——在新的发展项目中加入与抵御危险或灾害有关的规定或步骤，加强有关的减灾工程，加强防疫工作，增加经济收入或储蓄储粮，重新植树，以灌木及乔木为防/减风屏，改种其他农作物减低受到某一类灾害的影响，改种生长周期较短的农作物，赶在灾害来前收割，农作物多元化等等。

3、防灾：防止潜在危险发生，如搬迁远离危险坡地。

（二）灾害发生期间

1、自救：社区在灾害发生第一时间对灾害进行回应，有效组织起来，进行生命及财产的自救。

2、转移：受灾人群在灾害发生后，通过社区组织（灾害管理小组）有序地向安全区域转移。

3、救援：社区及时同外界联系，得到社区外的救援支持。

（三）灾害发生后

1、援助：基本生活物资的援助和卫生消毒等工作的开展，保障受灾群众的生存权。

2、恢复：暂时使生还者能恢复生活生产，如分发种子，复耕，修房子。

3、重建：重建社区的基本设施，重建的过程中要充分考虑到潜在危险



引发新的灾害的可能性。

4、发展：提升居民的社会及经济发展的基础，使其能够不够地发展下去，这个环节同样强调发展工作的灾害管理视角，发展工作能增强社区抵御灾害的能力，减轻社区的脆弱性。

二 波多罗参与式社区灾害管理规划

2.1 波多罗基本情况

波多罗隶属云南省丽江市玉龙县拉市乡南尧行政村上南尧东村，海拔3000米，位于玉龙山西北，南依长江第一湾，北靠虎跳峡，与中甸的“香格里拉”仅有一江之隔。波多罗村民属于彝族诺苏支系，20世纪30年代从小凉山一带迁徙而来，现有村民5个家族，23户79人，其中低保户3户，残疾家庭1户1人，单身老年人3户，学生20人；所用语言为彝语、纳西语、汉语；耕地面积64亩，退耕还林面积377亩；主要农作物为洋芋、苦荞；主要经济来源为畜牧业和退耕还林补偿。

波多罗地处青藏高原地震区，同时多次遭受风雪灾害的侵袭。2008年春，发生罕见的雪灾，牲畜冻死、饿死，土豆籽种冻坏，水管冻裂。雪灾尚未结束，又遭遇大风灾害，大量房屋瓦片被掀落，彝族村民的生产生活陷入困境。随即，政府、丽江慈善总会、香港乐施会、绿色流域展开了赈灾及灾后恢复重建。

灾后恢复重建既要考虑迫切性，又要考虑可持续发展的长期性。进行灾害管理、建设安全社区是可持续发展的前提。灾害管理首先应进行灾害社会影响评价，以此为依据制定灾害管理规划。

2.2 参与式社区灾害管理规划步骤

2008年底，绿色流域在波多罗举办了“参与式社区灾害管理规划会议”。规划分为四个步骤进行。

步骤一：进入社区了解情况，动员参与。

1、确认和动员利益相关方参与规划

为了使灾害管理规划获得广泛认同，需要确认和动员最广泛的利益相关方参与规划。参与规划的人包括：社区代表，政府代表，工商业代表，NGO

代表，相关学科专家。

2、了解社区概况

社区概况包括：社区所处的地理环境；社区如何利用当地自然资源；基本的人口统计和分布信息；当地的生产方式和收入来源；社区建筑和基础设施；社区的社会制度和文化。



图解：社区基本情况调查



图解：房屋不同程度受到损害



图解：山羊被冻死



图解：水管被冻裂

3、村民参与绘制社区资源图

包括社区所处的地形位置，建筑物和基础设施的分布，河流，道路，田地和林地等自然资源的分布。



图解：波多罗社区资源及灾害图

步骤二：评估社区灾害风险与影响。

1、参与式讨论并编制灾害清单

(1) 编写灾害大事记：列举社区曾经发生过的灾害（地震，洪灾，风灾，雪灾，泥石流，野火等）；描述灾害发生时的情景；造成何种损失；社区如何看待，如何应对。

图解：波多罗村民编写灾害大事记

年代	1950—1999年	2000—2008年
灾害类型	1950年发生过一次地震，1996年2月3日发生3.0级地震。	
地震		
泥石流	1981年发生过一次。	2003年9月16日发生泥石流，村民被迫撤离。
滑坡		
水灾	1996年发生过一次水灾，房屋被冲走，新房屋被冲走。	2003年9月16日发生河水泛滥，房屋被冲走。
雪灾	1984年1月21日雪灾，雪灾全年发生。（大雪后3天不融雪）	2008年1月1日发生过一次。
风灾	1960年发生过一次。树木被冲倒。	2008年2月内发生过风灾，树木被冲倒。
雷击	1985年9月发生雷击，雷击风和雷电。	
冰雹	1960年	2008年
牲畜被杀	1996年—2008年发生过一次。	肺病。

图解：波多罗社区灾害大事记

(2) 灾害概述：包括成因、现象、破坏力、类别、范围、持续时间和频率、相互作用等，绘制社区灾害图。

2、编制社会资产清单

(1) 人口数量、分布和建筑物；基础设施、通讯、交通、水、电供应系统；学校、医院、政府部门、工业、商业区等；特别有危险隐患的设施。

(2) 社会经济系统：田地、林地等自然资源系统；工商业生产和服务系统；有历史、文化、宗教价值的遗产。

3、列举各种灾害可能对社区造成的影响

(1) 确定需要优先管理的灾害，并对重要灾害的损失和影响进行评估：关注关键、有特殊价值、有危险的设施，关注脆弱人群。

(2) 分析灾害造成的损失及产生的影响，列出灾害损失和影响清单。



图解：制灾害应对策略及可行性表格

村社：上南农村社区		灾害应对策略及可行性			
序号	灾害类型	减灾方法	效果	可行性(经济环境、技术文化)	评估
1	地震	硬件 房屋加固(剪刀撑、水平撑)	很好	可行(经济环境、技术文化)	★★
		软件 成立社区应急管理小组 组织应急管理培训 ③演练	好	可行	★★★★
2	风灾	硬件 ①盖石瓦 ②种防风树	很好	可行(需要资金投入)	★★
		软件 防灾减灾知识培训	好	可行	★★★★
3	雷灾	硬件 家中避雷 ③加固危房	好	可行	★★★★★
		软件 宣传防灾知识	好	可行	★★★★★
4	泥石流	硬件 ①修排水沟 ②种树	好	可行(需要符合人种特点)	★★★★★
		软件 组建应急管理小组	好	可行	★★★★★

图解：波多罗社区灾害应对策略和可行性分析表



步骤三：制定灾害风险管理计划。

1、提出能够避免灾害或使损失最小化的措施

(1) 进行灾害脆弱性和减少脆弱性的社会评价分析

(2) 提出灾害管理措施，包括以下方面：

①政策性措施：政府制定相关的政策和规定，防止灾害对人员财产造成损失。如社区规划，土地区划，建筑标准，保存开阔空间等；

②财产保护措施，如加固房屋，搬迁等；

③提升公众意识，如向公众传播防灾知识；

④保护自然环境，如保护森林和植被，湿地恢复等；

⑤灾害应急服务，如预警系统，建立救援队等；

⑥工程措施，如修建溢洪道，防护墙等；

⑦长效社区灾害管理机制：成立社区灾害管理委员会，或社区发展与保护委员会，承担灾害管理职能。

2、大会讨论

目的：确认有效可行的策略组合。

方法：措施有效分析，以及从社会、技术、管理、政治、法律、经济、环境方面考察措施的可行性，得出系统、有效和可行的防灾减灾策略，并编制社区灾害管理行动指导手册。

步骤四：实施社区灾害管理计划、监测和评估。

1、实施社区灾害管理计划前，广泛征求公众意见，获得公众和政府相关部门的支持；

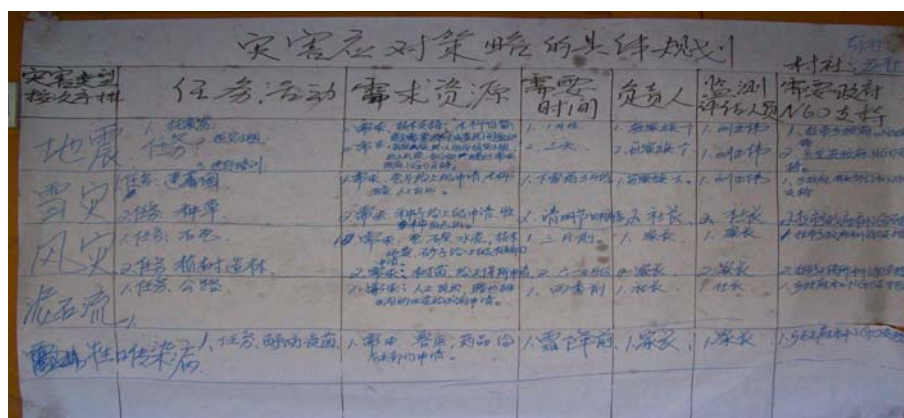
2、编制任务清单。包括：实施策略，任务，时间表，责任人，资金和产出要求；

3、实施最优先的减灾措施；

4、监测和评估灾害管理活动，并适时对灾害管理规划进行更新和小结；社区灾害管理活动的最终影响：社区灾害管理能力和成效得到提升。

波多罗村民以灾害社会影响评价为依据，制定了社区灾害管理规划，在规划中，针对不同灾害，讨论了具体减防灾措施、现有资源及完成所需时间，落实了负责人、监测评估人员，并分析哪些方面是需要政府或其它部门帮助

的。



灾害应对策略的具体规划

灾害类型	任务/活动	需求资源	需要时间	负责人	监测/评估人员	需要政府/社会组织支持
地震	1. 防震知识培训 2. 应急演练	1. 防震知识培训材料 2. 应急演练所需物资	1. 1个月 2. 3天	1. 防震知识培训 2. 应急演练	1. 防震知识培训 2. 应急演练	1. 防震知识培训 2. 应急演练
雪灾	1. 防冻知识培训 2. 防冻物资储备	1. 防冻知识培训材料 2. 防冻物资储备	1. 1个月 2. 3天	1. 防冻知识培训 2. 防冻物资储备	1. 防冻知识培训 2. 防冻物资储备	1. 防冻知识培训 2. 防冻物资储备
风灾	1. 防风知识培训 2. 防风物资储备	1. 防风知识培训材料 2. 防风物资储备	1. 1个月 2. 3天	1. 防风知识培训 2. 防风物资储备	1. 防风知识培训 2. 防风物资储备	1. 防风知识培训 2. 防风物资储备
泥石流	1. 避险知识培训 2. 避险物资储备	1. 避险知识培训材料 2. 避险物资储备	1. 1个月 2. 3天	1. 避险知识培训 2. 避险物资储备	1. 避险知识培训 2. 避险物资储备	1. 避险知识培训 2. 避险物资储备
其他自然灾害	1. 防灾知识培训 2. 防灾物资储备	1. 防灾知识培训材料 2. 防灾物资储备	1. 1个月 2. 3天	1. 防灾知识培训 2. 防灾物资储备	1. 防灾知识培训 2. 防灾物资储备	1. 防灾知识培训 2. 防灾物资储备

图解：波多罗灾害应对策略具体规划表

在规划会议中，村民们还提出了很多面对灾害自己的应对方法。如面对雪灾，农户想到了在洋芋种下面垫松毛保温，下雪的时候用地膜覆盖保温；对水管进行深埋半米，并在水管上包裹草、布等材料防冻防裂；选择当地适应的树种种植，易成活，能固土防风等。

2.3 灾害管理小组

经村民民主推举，波多罗灾害管理小组由七人组成。

顾问：老村长刘文坤

组长：刘正伟

成员：刘正林，刘正权，刘正武，沙玉芳，刘晓兰

灾害管理小组的工作职责包括：

- （1）采取多种方式进行减灾宣传教育，提高村民自救互助能力；
- （2）积极组织村民开展结构性减灾活动，降低脆弱性，增强社区抗灾能力；
- （3）专人负责灾害监测，及时发布预警信号；
- （4）灾害预警发出后，转移涉险人员，尤其做好以下重点人员的转移：低保户 3 户，残疾家庭 1 户 1 人，独居老年人 3 户，另有学生 20 人；
- （5）灾害发生时，组织紧急避险；
- （6）灾害发生后，负责抢险、信息传递、巡逻、救助保障、监测。调查了解灾情后，填报《因灾受损倒塌房屋名单》及《因灾伤亡人员名单》，《农作物及其它损失情况》，及时通过电话、短信、口信等方式向上级政府、附

近村社、社会各界传递信息，双方互动。

突发性灾害发生后，从灾害原发地向波及的涉险区域发布信息时，受到时间、手段的限制，应采取一些使用起来方便、快捷，传播起来范围较广、容易识别的信号，如敲锣报警等。灾害发生后，社区处于临灾第一线，灾害管理小组应快速做出判断，组织涉险群众转移。如交通通讯中断，应村自为战，确保安全，同时尽可能在最短时间内把信息报告到乡镇，和外界取得联系。

三 按规划实施社区灾害管理措施

规划完成后，如何将所做的规划很好的实施，达到减灾防灾的目的，组织实施非常重要。

社区灾害管理实施主要包括三个方面：示范、软件建设、硬件建设。

示范

刚开始时，总会面临许多问题，老百姓也对将做的工作多少有一些疑虑，大范围开展有很大的风险。在规划实施方案不完善之前，可选择比较积极的村民开展示范。在这个过程中能解决之前一些不太明确的问题，同时也能更好的完善实施规划。示范过程也是与村民一起寻找好的方式方法的过程。让村民看到示范的效果，得到老百姓的认可，老百姓才会积极配合，出工出力。实施规划完善后，再大范围推广，就能减小风险。



技术工讲解示范房屋防震加固



图解：发放绿肥籽种，解决山区彝族冬季无饲草问题

2、软件建设。

根据社区需求，结合地方性知识，对社区居民开展有关灾害备灾能力培训。

参与式地编写《波多罗社区灾害管理手册》，并印发给每一户。

协助社区建立“社区灾害管理小组”。

协助社区进行防灾、减灾的演练。



图解：灾害备灾能力培训

3、硬件建设

根据社区灾害管理规划，偕同地方政府和社区共同进行减灾硬件设施的

建设（如加固房屋、种植防风树等）。

在波多罗村，风灾雪灾是最需要优先管理的灾害，每年都有发生，给村民带来了很大损失，结合社区灾害管理规划，村民出资 30%，绿色流域资助 70%，绿色流域在波多罗村开展了实瓦改造、防冻羊圈改造、种植防风树等项目。



图解：盖上实瓦的盖实瓦的彝家小院



图解：防冻羊圈房改造示范

四、结语

我们将在未来三年中协助波多罗逐步实施灾害管理规划，使社区能够有效地对灾害进行管理，一旦遇灾也能最大程度地减少灾害带来的损失，建成流域管理和农村综合减灾的样板社区，并在拉市海流域的其它社区推广试点



经验。

推动形成适合民族地区的灾害管理体系，并作为范例，应用于“参与式灾害社会影响评价及社区灾害管理”的研究、培训及推广中。

与政府减灾机构合作，在更高层面倡导流域生态保护和“参与式社区灾害管理”模式，推动我国综合减灾政策落实在流域生态保护和农村基层灾害管理工作中。

关于社区灾害管理的更多信息，可登录绿色流域官方网站：

www.greenwatershed.org