

杨桂英. 应急避难场所灾时运营中的灾民分类管理探讨[J]. 灾害学, 2017, 32(3): 176–182. [YANG Guiying. Discussion on Classification Management for the Victims in the Emergency Shelters Operation[J]. Journal of Catastrophology, 2017, 32(3): 176–182. doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2017.03.030.]

# 应急避难场所灾时运营中的灾民分类管理探讨<sup>\*</sup>

杨桂英<sup>1,2</sup>

(1. 河南理工大学 安全与应急管理研究中心, 河南 焦作 454000; 2. 河南理工大学 应急管理学院, 河南 焦作 454000)

**摘 要:** 目前, 国内对于应急避难场所管理的研究还比较薄弱, 致使应急避难场所的管理缺乏统一要求, 应急避难场所的安民作用受到制约。针对这一缺陷, 根据灾民来源多样、成分复杂的实际情况, 提出了对应急避难场所里的灾民进行分类管理的建议, 即对正常灾民实行自我服务、自我管理, 而对特需灾民则要特殊情况, 特殊对待。研究表明, 应急避难场所灾时运营中对灾民进行分类管理, 根据灾民的不同类型、不同需求提供不同的管理与服务。这一措施有利于应急避难场所发挥更大的应急保障作用, 提高避难所管理机构的工作效率与效力, 提高地方政府的应急管理水平。

**关键词:** 应急避难场所; 灾民; 灾时运营; 分类管理; 服务

**中图分类号:** X43      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1000-811X(2017)03-0176-07

doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2017.03.030

应急避难场所是指为应对突发事件, 经规划、建设, 具有应急避难生活服务设施, 可供居民紧急疏散、临时生活的安全场所<sup>[1]</sup>。加强应急避难场所的规划、建设与管理, 是提高城市应急能力、减轻灾害损失、增强政府应急管理工作能力的重要举措。

一个较大规模的应急避难场所, 可以容纳成千上万民众。灾难发生后, 如何安全有序地让灾民进入避难所, 如何让这些灾民到达自己预定位置, 如何让灾民知道应急避难场所内的各种规则<sup>[2]</sup>, 如何管理不同类型的灾民, 就成了摆在避难所管理者面前一项非常紧迫的任务。为了解决这些问题, 妥善处理好灾民这一特殊群体所构成的新的社会关系, 管理好应急避难场所这一临时社区。应急避难场所管理者需要熟知避难所灾民管理的各个环节。

灾民在登记入住应急避难场所后, 如何管理灾民就成为摆在应急避难场所管理者面前一项非常重要而紧迫的任务。由于大量涌入的灾民可能来自于不同的地区, 不同的民族, 有着不同的风俗习惯, 甚至有的灾民有着特殊的需求, 因此, 如果避难所管理者运用一刀切的方法去管理所有的灾民, 可能无法达到预期的管理与服务的效果, 甚至会造成一些不必要的冲突和麻烦。因此, 较为理想而有效的方法是避难所管理者对灾民进行分类管理。根据灾民的不同类型、不同需求提供

不同的服务, 这样才能提高避难所管理机构的工作效率与效力。

但是目前, 我国很多城市已开始进行应急避难场所的建设。国内对于应急避难场所的研究也都主要集中于应急避难场所的规划布局、设计、选址、建设标准等方面, 但对应急避难场所管理的研究还比较薄弱, 致使应急避难场所的管理缺乏统一要求<sup>[3]</sup>。在灾难发生、应急避难场所开启后经常会出现一些混乱局面, 使应急避难场所的安民作用受到制约, 也对灾后避难所这一临时社区造成了隐忧。本文针对这一缺陷, 根据灾民来源多样、成分复杂的实际情况, 提出了对应急避难场所里的灾民进行分类管理的建议, 有利于应急避难场所发挥更大的应急保障作用, 提高地方政府应急管理的水平。

## 1 正常灾民的管理——自我服务、自我管理

灾后初期, 可能需要动员、利用志愿者参与避难所的管理与服务, 其后, 为了促进灾民的自主、自立精神, 应尽早地设立避难者的临时管理组织, 由灾民选出各自的负责人, 充分发挥避难者个人的主动性和能动性。

<sup>\*</sup> 收稿日期: 2016-12-15      修回日期: 2017-02-24

基金项目: 教育部人文社会科学青年基金项目“地震应急避难场所灾时高效运营的瓶颈、影响及其消减策略”(14YJCZH115); 河南省教育厅人文社会科学一般项目“善治视域下的灾害弱势群体权益保障机制研究”(2017-ZZJH-194)

第一作者简介: 杨桂英(1978-), 女, 江苏新沂人, 硕士, 讲师, 从事安全与应急管理研究. E-mail: ygy62@163.com

### 1.1 灾民参与应急避难场所管理与服务的可行性

应急避难场所的成功管理要以灾民为中心，要用灾民的眼光看问题，要站在灾民的立场上去管理。事实上，灾民的参与是应急避难场所有序、有效管理的重要保证<sup>[4]</sup>。

作为应急避难场所的受益者，灾民有权管理自己的生活。他们有与避难所管理者不同的视角，如果应急避难场所管理机构事事包揽，很容易导致灾民的依赖心理，好心办坏事。特别是像汶川地震灾区，灾民中有汉族、藏族、羌族等各种民族，民族成分复杂，不同的民族有不同的风俗习惯，因此，在应急避难场所管理中尊重各民族的宗教信仰、风俗习惯非常重要。在国内外，已经有一些引导和组织灾民参与应急避难场所管理的经验，值得借鉴。如日本在阪神大地震后得出的重要经验之一就是特别注重调动灾民的积极性，鼓励灾民参与应急避难场所的管理，实行自我服务、自我管理。灾民自己组织“社区建设小组”、“灾民协会”，选出负责人，政府派遣一些专家和技术人员，为灾民提供指导和咨询服务，这样灾民的意愿被纳入应急避难场所管理中<sup>[5]</sup>，从而使应急避难场所中灾民逐渐取代外部志愿者的作用，使志愿者非核心化。

### 1.2 灾民参与应急避难场所管理与服务的必要性

灾后，生活在应急避难场所里的灾民非常脆弱，更容易被剥夺、侵犯基本人权，遭受不公正的待遇。灾难使人们失去了熟悉的家园、工作环境以及社会网络，被迫暂时将应急避难场所作为自己的栖身之地。在应急避难场所里，灾民可能会感到没有安全感和独立性，可能会感到失去尊严和基本权力。因为在应急避难场所这个临时社区里，灾民很大程度上依赖于别人所给予的帮助和服务。因此，灾民参与应急避难场所管理与服务，通过给予灾民一些权力，使灾民有机会成为自己生活的主体而非客体，可以减轻这些不良影响。灾民参与应急避难场所的管理与服务有助于灾民建立自力更生的成就感，恢复尊严，增强自尊心，并帮助他们克服灾难造成的心理创伤。

参与不仅对应急避难场所里的灾民有诸多好处，对应急避难场所的工作人员也有积极影响。良好的参与可以将应急避难场所建成一个更加信任和开放的环境。在这种环境下，灾民和工作人员都能感受到尊重，而且便于沟通他们各自的观点和意见。这样的环境可以导致更大的透明度和问责制，可以减少灾民与工作人员之间的冲突，并降低工作人员腐败的机率。

参与也有利于灾民形成主人翁意识和责任感，这种主人翁意识和责任感对于完成其他工作也可能产生积极影响，例如，如果灾民积极地参与应急避难场所里洗涤设施的建设和管理，那么他们一般都会对这些设施的维护和管理更有责任心。这方面，国外也有成功经验。例如，在斯里兰卡

海啸后，应急避难场所里面面临着如何清扫垃圾的挑战。虽然应急避难场所不大，但是，由于灾民众多，人口密度大，应急避难场所里每天都堆满垃圾，市政服务机构只能收集一小部分的垃圾。于是，应急避难场所管理机构利用佛教的“捐赠工作”的概念，避难所里的每个人——灾民及避难所管理小组用避难所管理机构提供的工具一起过了一个“清洁日”。随后，建立了一个应急避难场所管理委员会以监测避难所的环境，此应急避难场所管理委员会与私有部门和地方政府服务部门合作，更好地控制垃圾。

### 1.3 灾民参与应急避难场所管理与服务的合理性

首先，灾民参与避难所管理与服务有助于提高避难所管理的效率和效力。灾难发生后，大量灾民涌入应急避难场所，这些人员既是灾民，也是应急避难场所管理方面重要的人力资源，如果能把这些灾民有序地组织起来，并能有效地参与到应急避难场所的管理中，必将极大的提高应急避难场所管理的效率和效力。应急避难场所是灾后灾民临时生活的场所，也是他们暂时的家园。根据灾难的性质和损失程度，灾民要在避难所里生活的时间不等，短的几天，长的可能要数月。因此，避难所的有序、有效管理关系到广大灾民的切身利益，所以，他们理应成为参与的主体。

其次，灾民参与避难所管理与服务有助于促进公民社会的成长。在早期的灾难管理中，政府是应对灾难的主体，人们已经习惯于政府主导一切，灾民被动的听从安排。这种强政府、弱社会的灾难管理模式已经显示出了诸多弊端，尤其是遇到重大灾难时，这种弊端更加明显。在突如其来的灾难面前，包括政府在内的任何一个公共组织的力量总是有限的，它无法单独满足应对灾难的所有需求。因此，有效整合社会资源，充分发挥各种社会资源的能动性<sup>[6]</sup>，是有效应对灾难的重要途径。例如汶川地震激发了中国公民服务意识的空前高涨，但中国的公民社会尚未成熟，因此，在公民服务意识迅速觉醒，公民社会逐渐形成过程中，政府应该如何引导这股新的力量非常关键<sup>[7]</sup>，在此过程中，让灾民参与应急避难场所管理是一个重要的方面，如果政府能够注意鼓励和引导灾民有序的参与避难所管理，锻炼灾民的自组织、自我服务的能力，必然是促进公民社会成长壮大的很好机会。

再次，灾民参与避难所管理与服务有助于克服依赖心理。如果政府实行大包大揽的救灾政策，则容易使广大灾民产生普遍的“等、靠、要”的依赖思想。这一依赖思想的存在并不说明灾民不具有参与避难所管理的愿望，而是在长期的传统治理模式下的一种消极行为选择。这一现象在汶川地震后的绵阳市九州体育馆和南河体育馆等避难所里有着明显的表现。在我们进行调查访问时，当问及原因时，很多受访者说：“因为政府会为我们安排好一切的”。由于参与的渠道狭窄、机会不足，产生“等、靠、要”的依赖思想并不稀奇，而

且这一现象非常普遍,令人忧虑。对此,正如绵阳市委书记谭力在接受记者采访时所说“我现在最怕的是老百姓产生依赖思想,躺在受灾的温床上比地震更可怕”<sup>[8]</sup>。此话可谓及时、诚恳、颇具针对性。应引起国家的重视和省变。

#### 1.4 灾民参与应急避难场所管理与服务的方法

在避难所管理方面,参与意味着所有灾民根据避难所的具体情况,讨论和决定避难所的日常生活。这包括避难所如何建立、如何运营,照顾、维护,如何做出调整,以确保为所有灾民提供最多且最公正的保护和服务。

避难所管理机构可以采取多种方法鼓励灾民参与避难所管理与服务,但是要注意,选取参与避难所管理与服务的灾民要具有代表性。要想确保参与的灾民尽量具有代表性,避难所管理机构必须评估避难所现有的社会结构。因为,避难所的灾民人口很少具有同质性。灾民可能来自于不同的地区,分属于不同的民族,信仰不同的宗教,具有不同的语言,从事于不同职业/生计。由于这种多样性,确保能代表每个灾民以及管理他们的这些差异就成了避难所里有效参与的挑战。然而,这些来自于不同地区的灾民无疑至少有一些共同点。他们可能来自于同一个村或同一个地区,或者他们可能属于同一个民族,或操同一种语言。因而,通常情况下,避难所管理机构可以利用灾民原来所在社区的社区领导者来识别参与避难所管理与服务的灾民是否具有代表性。

避难所管理机构鼓励灾民参与管理与服务的常用办法是雇用避难所里的灾民。无论这种雇用是有偿还是无偿服务,都是灾民参与避难所管理与服务的好办法。为了实现机会均等,避免腐败或裙带关系,灾民原来所在社区的领导者不应该参与招聘过程。此外还要求:申请和招聘过程需要正规化;招聘工作人员的机构应该公开宣布职位空缺;而且该机构必须遵守透明且客观的雇用标准;招聘机会应该对所有灾民开放,尽可能使每个家庭都能有机会参与招聘工作,这样不仅能给灾民提供经济支持,而且也能有助于建立灾民之间的联系,并能减少摩擦和冲突。

如果避难所里需要招聘一些专业技工来完成一些技术工作,那么避难所里的灾民可能没有这样的专门技术,此时可以从当地社区或从社会上招募一些成手作为“培训师”来领导避难所里的工作。避难所的灾民可以申请作为学员,这种安排使灾民以学徒的身份与“培训师”一起工作,并直接参与了该项目和避难所的生活,不仅修缮了避难所的设施,而且在此过程中,灾民可以学到新技能,这样可以使灾民将来在恢复重建过程中发

挥更大的作用,获得更多的就业机会。

避难所管理机构在鼓励灾民参与管理与服务工作时遇到的一个非常敏感的问题是这种参与是志愿参与还是有酬/补偿参与。因为避难所里有些工作应付报酬或以其他方式补偿,而另一些工作则是无偿劳动,没有任何报酬,这可能会导致摩擦的产生。因而,关于是有偿还是无偿劳动的意见应该放到非常具体的背景下去考虑,避难所管理机构需要慎重考虑其策略和理由。然而,避难所里有许多工作要做,因此,要么雇用工作人员付给薪水或部分补偿,或者可以动员他们义务劳动。

避难所管理机构在决定是否给参与管理与服务的灾民提供补偿时,需要考虑几个因素。首先,参与管理与服务的灾民是否是全职工作,付给全职工作的人以一部分补偿是合理的,因为他不能从事其他的有偿工作来供养他的家庭成员了。其次,他所从事的工作是否是给广大灾民提供服务的工作,例如清洁公共厕所,这种工作理所当然应该得到补偿。另外,需要考虑其所从事工作是否有风险,有高风险或高风险的工作也应该得到补偿。

需要注意的是,避难所管理机构在决定哪些工作能得到补偿,哪些工作不能得到补偿时,要与所从事工作的灾民沟通,保证透明,避免误解,减少谣言和摩擦的产生。

## 2 特需灾民的管理——特殊情况,特殊对待

在避难所的灾民中,有些人可能有特殊需求,可以将他们称之为特需灾民(表1)。这些特需灾民比避难所里的其他灾民具有更多的风险。因为,避难可能会导致平时对特需人群能提供照顾的家庭和社区支持结构的中断。应急避难场所的规划和方案应该关注到这些特需灾民。然而,灾民的脆弱性和保护需求是视具体情况而定的,风险群体是会发生变化的。为了提供符合他们需求的援助和保护,所有的利益相关者知道他们的需求是什么是非常重要的。避难所管理机构应该确保在早期以及整个避难期间注册系统能记录灾民的年龄、性别以及其他相关信息以识别有特需的灾民。灾民参与评估和参与避难所管理将有助于确定哪些群体有特殊需求,并帮助提供适当的保护。下面总结了应急避难场所里可能有特殊需求的人群。

在正常情况下,是家庭或社区给这些特需群体提供帮助和支持。然而,避难时期,家庭和社区网络受到重压,且通常中断,这些特需灾民可能无法获得平时所能享受的相同水平的关心和帮助。在缺乏家庭或社区帮助与支持的情况下,避难所里的这些特需灾民成员可能会面临高度的保

护风险。因为有特殊需求的灾民比其他正常灾民可能更脆弱。如果不能识别他们的脆弱性，那么后果可能会很严重，有时甚至会威胁他们的身心健康。有特殊需求的灾民可能缺乏适当的沟通渠道让人们特别是避难所管理与服务者知晓他们的特殊需求。同样，因年龄、残疾、耻辱或恐惧等原因，特需灾民可能无法说出他们的特殊需求。当无法获取所需的援助或保护时，这些特需灾民可能无法让别人知晓他们的需要，或者无法诉苦。因此，避难所管理机构必须给予这些最脆弱的成员以适当的安排和保护。在设计应急避难场所里的方案和活动时必须考虑到特需灾民的存在，采取有针对性的对策以确保根据他们的脆弱性和需求给他们提供服务与保护。

表1 特需人群表

男孩与女孩	无人陪伴的及失散的儿童 是户主的儿童
青少年	失学和失业青少年
妇女	女户主家庭，包括寡妇 没有男性支持的妇女 性暴力幸存者的妇女
老年人	没有家庭或社区支持的老年人 祖父母或外祖父母为户主的家庭
病人、残疾人或受伤者	没有家庭或社区支持的病人 身体残障人士 心理残疾人士 艾滋病患者/艾滋病毒感染者，或与他们一起生活的人 受病痛折磨者

为了给特需灾民提供服务与保护，避难所管理机构要确保避难所工作人员经过培训，有能力保护所有的群体和个人，特别是脆弱群体。避难所工作人员必须经过培训并签署行为守则，能为避难所工作人员的管理与服务行为等方面提供具体指导方针。尤其重要的是，避难所工作人员要熟悉并遵守行为准则。

## 2.1 儿童

### 2.1.1 正常儿童的干预措施

所有儿童都需要特殊的关心和照顾以确保他们的身体、心理、社会及发展需求得到满足。他们依赖于成年人的支持和保护，比成年人更容易面临疾病、营养不良及身体伤害等风险。避难期间，由于家庭与社区结构的破坏以及缺乏正常情况下能获得的资源，儿童灾民可能面临更大的风险，其中最大的风险就是可能失去上学的机会。

避难所管理机构有责任评估儿童的特殊需求，并采取相应的行动。最主要的是通过各种渠道，想尽一切办法确保儿童能受教育。因为教育是一项权力，也是一种基本的保护工具。它有助于心

理和发展的需求，并能为儿童提供技能与能力以帮助他们做出更好生活的选择。上学可以抵消一些灾难创伤的影响，并将他们带回到正常的生活状态。避难所管理机构应该与避难所里提供教育的服务者紧密合作来监测学校和学习环境。

### 2.1.2 特需儿童的干预措施

避难所里某些特殊群体的儿童，如孤儿、无人陪伴和失散的儿童、作为家庭户主的儿童等，由于失去主要的监护结构（通常是他们的父母），这些举目无亲或失散的儿童可能面临一些更大的风险。避难所管理机构应该采取下面一些特殊的干预措施来保护这些特殊儿童。

(1) 向避难所里所有灾民宣传在避难以及重返家园过程中可能面临的与孩子失散的风险。教会避难所里的灾民如何识别诱拐行为，预防与孩子失散。教会儿童一些简单的应急常识，使儿童知道如果与家人失散应该去哪里以及怎么办。

(2) 确保能迅速识别、登记注册这些失散儿童。

(3) 确保避难所里能有帮助失散儿童追踪父母或法定监护人的适当服务，以便于尽快实现家庭团聚。避难所管理机构的职责并非直接提供这些服务，但是可以呼吁儿童保护机构提供这些服务。

(4) 在失散儿童找到父母和家庭实现团聚之前，避难所里应该建立一个临时监护系统，可以由亲戚或合适的家庭代管。避难所管理机构不应该直接参与此项工作，而应该鼓励有相关专业知识的组织承担该项任务。

(5) 制定清楚的家庭寄养的选择标准，并为那些选择家庭寄养儿童的人确定培训方案。同时建议通过签署文件来正式确定家庭寄养安排。

(6) 确保通过儿童保护机构和非政府组织来建立一个监测系统，监测无人陪伴的和失散的儿童。必须随访和定期监测这些无人陪伴的和失散儿童的情况，尤其是他们的临时照顾安排，以及那些可能会受到歧视或虐待的儿童。避难所里的志愿者也可以作为社区或社会工作者接受培训，以帮助培训和监测活动。

(7) 确保提供心理护理活动，因为失散可能对儿童的身心健康产生不良影响。避难所管理机构的职责是促进避难所里建立该项专门服务。

## 2.2 失学与失业的青少年

避难期间，由于各种原因，青少年可能会失学或失业，整天无所事事。长此以往，这可能会造成这些青少年群体的无聊、沮丧和愤怒，从而使他们成为高风险群体，尤其是在酗酒或吸毒的情况下，情况可能会进一步恶化。

为了防止来自于失学或失业青少年的风险，避难所管理机构应该：

(1) 确保在需求评估方面不忽视年轻人，并了

解他们为何不去上学。确保在避难所的日常活动和方案中反映他们的需求并利用他们的能力。

(2) 倡导人道主义组织为这些青少年男孩和女孩建立专门的项目和娱乐、生活、职业以及技能培训和心理支持, 确保对他们的需求给予充分的关注。

(3) 确保青少年了解他们在避难所里应有权力、所能获得的服务和设施, 以及如何获得、使用。让青少年了解如果他们在避难所里的服务和设施等方面的权力受到侵犯时如何申诉以及在何处申诉。

(4) 鼓励他们积极参与社区的活动。

### 2.3 有特殊需求的妇女

由于妇女的性别、法律地位或社会经济地位, 她们可能暴露于某些特殊风险。她们可能无法行使其权力, 可能需要采取一些有利于她们的特殊行动以确保她们能享受与男人相同的援助和服务。无论是在避难期间还是在到达避难所后, 妇女都可能面临一系列威胁, 包括对他们的生命或人身安全构成的威胁, 或者无法获得拯救生命的人道主义援助与服务。

经验表明, 某些妇女群体有特殊的需求, 需要给予特殊的关照, 包括无人陪伴的单身妇女以及单身女性为户主的家庭, 包括寡妇。她们在避难所里可能面临高度的安全风险, 因为在避难所里很少或几乎不提供身体隐私和安全的条件。她们可能会受到歧视、骚扰。这些妇女在获得人道主义援助方面也可能面临困难。单身妇女为户主的家庭自己照顾家庭可能阻碍她们参加学习、技能培训、收入创收项目或社会活动。

避难所管理机构需要确保能识别这些有特殊需求的妇女, 评估她们的特殊需求, 对她们实施一些有针对性的援助方案。避难所管理机构需要采取的行动有:

(1) 避难所的个别注册和登记。通过注册以及其他措施识别有特殊需求的女性群体。

(2) 在设计避难所时, 要确保妇女在上厕所和洗澡时能安全。

(3) 监测并评估避难所里的活动和服务, 例如, 在分发救济物品时确保每个人(包括特需妇女)都有平等的机会。

(4) 为女性灾民提供关于她们的权力以及避难所里所能获得服务的信息。

(5) 确保妇女充分而积极参与避难所管理机构, 尤其要积极参与能影响她们生活与社区的决策。避难所管理机构有必要推动并促进女性灾民充分积极参与规划、执行与监测那些专为某些女性群体提供的有针对性的服务。

(6) 促进一些加强妇女领导、技能与能力的活动, 这将有助于她们的权力, 并反过来改善她们在避难所里的保护形势。

(7) 与主管当局和保护机构合作, 处理避难所

里个别高风险妇女的人身安全需求。

(8) 向这些特殊需求的妇女提供关于在她们获得避难所服务与设施时受到歧视或权力受到侵犯时如何申诉以及向何处申诉的信息。

### 2.4 老年人

老年人是避难所里另一个脆弱、有特殊保护需求的群体, 包括无人陪伴的老年人、祖父母或外祖父母为户主的家庭、健康或行动不便的老年人, 以及那些精神或身体能力有限的老年人或文化有限的老年人。老年人面临的挑战可能包括获取食品和物品、水、健康服务或参与机会等方面的困难。老年人可能有一些特殊的饮食需求常被忽视。他们可能面临被抢劫或攻击的风险。他们可能面临孤立、孤独感以及抑郁症的风险。往往构成避难所人口较大比例的老年妇女可能面临更大的困难和风险。针对这一特殊群体, 避难所管理机构应该:

(1) 了解老年人避难前在社区所发挥的作用, 认识到老年人对社区是一种资源, 他们对社区生活能有所贡献。他们可以成为教育、沟通、解决冲突、以及他们家庭和社区内的领导等方面的资源。他们可能拥有一些对社区有用的技能与能力。因此, 应该让一些活跃的老年人参与技能培训和创收项目。在不侵犯他人权力的基础上, 应该鼓励他们参与避难所这一临时社区的管理委员会, 积极参与社区生活, 包括参与解决争端、照看小孩、传统的接生服务以及延续社区传统等。

(2) 应该为失散的老年人建立家庭追踪, 让他们尽快与家庭成员重聚。

(3) 确保定期监测祖父母或外祖父母为户主的家庭, 并采取适当有针对性的措施来帮助他们。因为祖父母或外祖父母为户主的家庭可能面临一些生存问题。一些祖父母或外祖父母可能依赖于婴幼儿生存, 如搬运食物、水及其他物品, 或者从事一些支持家庭生存的经济活动。这可能使这些家庭的儿童暴露于额外的风险, 如离开避难所去收集垃圾。

(4) 确保有健康问题或行动不便的老年人在获得医疗服务和救济物品方面有平等的权力。应该评估分发救济物资的机制以确保老年人在获取救济物资时不会受到歧视, 确保他们在获得救济物资时不受盗窃、胁迫或攻击的风险。

(5) 确保老年人清楚他们在避难所里的权力, 所能获得的服务与设施以及如何获取这些服务与设施。向他们提供关于在他们获取避难所服务与设施过程中如果权力遭到侵犯或遭受歧视时, 如何申诉以及何处申诉的信息。

(6) 设计将这些项目与服务的信息以何种方式传达给文化有限的老年人。

### 2.5 病人和残疾人

避难所里的病人和身体、心理或其他方面残疾

的人可能面临更高的风险,尤其是当家庭和社区不能或不愿意照顾他们时,他们面临的风险更高。残疾儿童在获得受教育机会方面也可能有一些问题,可能面临家庭的虐待或隔离,或者社区的歧视性待遇。由于女性的性别角色,残疾妇女可能面临双重歧视。艾滋病患者及感染艾滋病病毒的高风险群体,如卖淫者、同性恋者以及吸毒者可能面临一些特殊的风险。他们可能遭受歧视与羞辱,包括来自于自己家庭和社区的歧视和羞辱。因此,确保艾滋病患者的隐私也是至关重要的。

针对这一特殊群体,避难所管理机构应该:

(1)让残疾人参加参与式评估以确保适当识别他们的保护需求、关注和能力。他们和社区其他成员都应该参加制定针对降低他们风险的预防和应对行动,并满足他们的特殊需求。

(2)建立以社区基础的分发援助、监测其情况(包括通过志愿者家访)以及与其照顾者合作的支持机制,以确保在识别其风险和应对行动时能考虑他们的特殊需求、关注、能力与资源。

(3)启动与专门机构的合作,启动为残疾人提供的康复服务,包括提供轮椅和拐杖。

(4)调整如厕所、淋浴等避难所服务设施以确保残疾人能够使用。

(5)促进包括精神方面残疾的残疾人在社区内的权力和尊严,并确保残疾人有适当的机会了解他们的权力以及在避难所所能获得服务的信息,包括受教育权。

(6)倡导并监测避难所里的医疗服务,包括专家和诊所的转诊系统。

(7)提供关于在他们受到权力歧视或者在他们获取避难所服务与设施受到歧视时,如何申诉及向何处申诉的信息。考虑到可能存在的沟通障碍,或者一些人可能缺乏活动能力,避难所管理机构应该注意确保以一种他们可获得的方式发布信息。

(8)注意降低对艾滋病毒携带者/艾滋病患者的歧视和羞辱,提倡医疗服务提供者、社会与社区工作者在向他们提供服务时确保不透露他们的艾滋病身份。

(9)提倡医疗服务提供者在为这些艾滋病高风险群体,或者与艾滋病病人一同生活的人提供预防和治疗方案时,注意保密,确保他们不受孤立或犯罪。

(10)确保为性工作者和吸毒者建立降低脆弱性的方案。

### 3 结语

(1)为了应对复杂多变的突发事件环境,我国

许多城市开始意识到建设应急避难场所的必要性和重要性,并已经开始实施建设工作。但是目前主要把精力集中于应急避难场所的硬件建设方面,而对于应急避难场所的运营管理方面还缺乏系统研究,这在很大程度上制约了应急避难场所安民功能的发挥。灾难发生后,灾民在完成避难行动、到达应急避难场所后,就开始了在应急避难场所里的避难生活阶段。面对大量涌入的灾民,较为理想而有效的管理方法是对灾民进行分类管理。应急避难场所的管理者可以根据灾民的不同类型、不同需求提供不同的管理与服务。

(2)对于身心健康的正常灾民,为了促进灾民的自主、自立精神,应急避难场所管理机构可以让灾民参与到避难所的管理与服务中来,充分发挥灾民的主动性和能动性,从而实现其自我服务、自我管理。参与是一项基本人权,它可以促使灾民在避难所这一临时社区的决策和日常生活方面发挥积极作用,包括应急避难场所如何建立、如何运营、如何维护、如何做出调整等方面,以确保为所有灾民提供最多且最公正的保护与服务。灾民参与避难所的管理与服务有助于提高避难所管理的效率与效力;有助于促进我国公民社会的成长;有助于克服灾民的依赖心理,形成主人翁意识和责任感。避难所管理机构要确保参与避难所管理机构的灾民具有代表性。雇用避难所里的灾民是避难所管理机构鼓励灾民参与管理与服务的常用办法。

(3)在避难所的灾民中,有些人可能有特殊需求,这些特需灾民比其他正常灾民可能更脆弱,面临高度的保护风险,对这些特需灾民需要采取特殊的保护措施,特殊群体,特殊对待。在设计应急避难场所里的方案和活动时必须考虑到特需灾民的存在,采取有针对性的对策以确保根据他们的脆弱性和需求给他们提供服务与保护。

### 参考文献:

- [1] 中国国家标准化管理委员会. GB21731—2008 地震应急避难场所场址及配套设施[S]. 北京:中国标准出版社,2008.
- [2] 杨文斌,韩世文,张敬军,等. 地震应急避难场所的规划建设与城市防灾[J]. 自然灾害学报,2004,13(1): 126-131.
- [3] 钱洪伟. 城镇应急避难场所运营管理机制设计探讨[J]. 灾害学,2014,29(4): 143-149.
- [4] 陈光. 灾后重建要以受灾群众为中心[N]. 中国社会报,2008-08-04(5).
- [5] 陈光,雷叙川,刘桂花. 灾民参与重建的组织和引导[J]. 成都行政学院学报,2008,58(4): 4-9.
- [6] 侯丹丹,欧阳文旭. 广东应急志愿者队伍建设探析[J]. 中国应急救援,2012(5): 53-56.
- [7] 姚华丰. 抚州市组建专业减灾志愿者队伍[J]. 中国民政,2012(1): 57-58.
- [8] 凌云. 躺在受灾的温床上比地震更可怕[J]. 共产党员,2008(13): 32.



## Discussion on Classification Management for the Victims in the Emergency Shelters Operation

YANG Guiying<sup>1, 2</sup>

(1. *Safety and Emergency Management Research Center, Henan Polytechnic University, Jiaozuo 454000, China*; 2. *Emergency Management Institute, Henan Polytechnic University, Jiaozuo 454000, China*)

**Abstract:** At present, the research on emergency shelter management is still weak in our country, which leads to lack unified requirements for emergency shelters management and restrain the role of emergency shelters in caring for disaster victims. Aiming at the defects, according to the actual situation of the disaster victims with diverse sources and complex components, this paper puts forward the classification management suggestion to the disaster victims in the emergency shelter, namely, self-service and self-management to the normal victims and special treatment to the special victims. The research shows that the classification management to the disaster victims in the operation of emergency shelters is providing different management and services to the disaster victims according to their types and their demands. This measure is conducive to the emergency shelters to play a great role in the emergency protection, improve the efficiency and effectiveness of the shelter management agencies so as to improve the emergency management level of local governments.

**Key words:** emergency shelter; disaster victims; operation; classification management; service

(上接第 175 页)

- [32] Peijun Shi. On the role of government in integrated disaster risk governance – Based on practices in China[J]. *International Journal of Disaster Risk Science*. 2012, 9( 3): 139 – 146.
- [33] 林闽钢, 战建华. 灾害救助中的 NGO 参与及其管理——以汶川地震和台湾 9·21 大地震为例[J]. *中国行政管理*, 2010( 3): 98 – 103.

- [34] 陈容, 崔鹏. 社区灾害风险管理现状与展望[J]. *灾害学*, 2013, 28(1): 133 – 138.
- [35] 薛澜, 周玲, 朱琴. 风险治理: 完善与提升国家公共安全管理基石[J]. *江苏社会科学*, 2008(6): 7 – 11.
- [36] 钟开斌. 中国应急管理的演进与转换: 从体系建构到能力提升[J]. *理论探讨*, 2014(2): 17 – 21.

## Emphasis and Transformation on Community Disaster Risk Management

ZHOU Yonggen

(*Institute of Industrial Economy Research, Hunan Academy of Social Sciences, Changsha 410003, China*)

**Abstract:** More recently, there is a new trends of content and key points of community disaster risk management research in the world; community disaster risk management model is from GBDRM to CBDRM, the network governance theory is introduced into the community disaster risk management, public participation mechanism and the abilities enhancing are becoming the focus topics, Academic researchers not only pay attention to the goal of community disaster risk management on enhance community capacity of disaster prevention and mitigation of, but pay more attention to the sustainable development of the community. At present, there are some problems as management mode, mechanism, public participation, and management performance etc. in the researches of community disaster risk management in China. The researches on CBDRM, public participation, network governance and sustainable community disaster prevention and reduction in the future should be strengthened in the future.

**Key words:** community; disaster risk; model; mechanism; public participation