

杨桂英. 应急避难所灾时运营中的灾民注册管理研究[J]. 灾害学, 2017, 32(4): 179-183. [YANG Guiying. Study on the Registration Management of Disaster Victims in the Emergency Shelters Operation[J]. Journal of Catastrophology, 2017, 32(4): 179-183. doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2017.04.030.]

应急避难所灾时运营中的灾民注册管理研究^{*}

杨桂英^{1,2}

(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: 灾难尤其是巨灾发生后, 应急避难所开启, 大量灾民迅速涌入应急避难所。注册是应急避难所实施有效管理的基本手段。它是一种系统收集并记录灾民信息的方法, 主要目的是确定需要救助灾民的规模, 了解灾民的特征。注册对于灾民身份的认定以及救助物资与服务的分发, 危险群体和特需群体的识别, 对于应急避难所里的各项管理工作都非常必要。针对目前我国学界对应急避难所灾民注册研究较薄弱的情况, 提出了应急避难所灾时运营中灾民注册管理主要由注册、签发文件、更新注册三个重要的组成部分构成, 并为每一部分提出了若干建议。以期对应急避难所管理工作有所裨益。

关键词: 应急避难所; 灾时运营; 灾民; 注册; 管理

中图分类号: X43; TU984 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-811X(2017)04-0179-05

doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2017.04.030

灾害尤其是巨灾的发生会给社会发展造成重创, 而应急避难所的规划、建设和管理是应对突发事件的重要安民措施和手段^[1]。一个较大规模的应急避难所, 可以容纳成千上万民众^[2]。灾难发生后, 大量灾民迅速涌入应急避难所, 由于缺乏一些有效的管理措施, 致使应急避难所开启后经常会出现一些混乱局面。应急避难所内蜂拥而至的灾民数量众多, 且来源广泛, 人员流动性大。为了更好的为灾民服务, 应急避难所工作人员要尽快统计灾民的信息。但是目前我国学界对于应急避难所应该如何快速有效地统计灾民信息, 即灾民注册方面的研究较薄弱。本文针对这一薄弱环节, 提出了应急避难所灾时运营中对灾民注册管理方面的一些建议, 以期对应急避难所管理工作有所裨益。

应急避难所的注册工作主要由三个重要的组成部分构成, 即注册, 签发文件, 更新注册。

1 注册职责认定及规则告知

注册是应急避难所所有活动的基础, 它是首要且优先的活动, 也是应急避难所实施有效管理的基

本手段。它是一种系统地收集并记录灾民信息的方法, 其主要目的是确定需救助灾民的规模, 了解灾民特征, 以便能满足灾民需求并保护其权利, 也便于规划避难所的灾民分布布局, 使其有个更好的环境。注册对于应急避难所管理方案的制定, 灾民身份的认定以及随后的救助物资与服务的分发, 危险群体和特需群体及其特殊需求的识别, 对于应急避难所里的各项管理工作都非常必要。

1.1 应急避难所管理机构在注册中的职责

应急管理本是政府的责任, 因而灾民注册与信息归档也应是政府的责任, 政府领导注册工作。然而, 一些人道主义机构, 非政府组织, 以及应急避难所管理机构根据其职责与使命在规划、收集以及利用注册资料的过程中也发挥着操作性的作用。

应急避难所管理机构的职责是协调和支持各个重要的注册合作方。在多数情况下, 注册结束后会签发各种类型的文件, 基本上有两类文件, 第一类是身份证或介绍信等证明灾民身份的文件; 第二类是定量配给卡或健康状况卡等证明灾民资格的文件。通常情况下, 第一类文件由政府提供或分配, 而第二类文件可由特定的人道主义机构提供或分配。此时, 应急避难所管理机构在各种援助与救助机构之间协调各种资格卡的需求, 因此, 灾民无需携带多

* 收稿日期: 2017-03-09 修回日期: 2017-05-17

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)

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

种资格文件。

注册资料应该不断更新以反映灾民生活的变化,包括出生、死亡、去留,或反映灾民身份的变化。应急避难所管理机构有责任确保获得这些变化的信息并更新注册资料。另外,在规划注册过程阶段应该让所有感兴趣的团体参与进来,包括那些流离失所的灾民。

1.2 应急避难所规则的告知

灾害或突发事件打乱了正常的社会秩序,随着大量灾民的涌入,应急避难所成为一个由灾民、志愿者、管理人员等临时组成的社区,为避免这个临时社区出现无序状态,在注册时应将应急避难所的规则告知灾民。下面以美国塞米诺尔郡为例说明灾民在应急避难所里应遵守的一些规则^[3]。

- (1) 进入及离开避难所必须登记。
- (2) 严禁携带酒类与非处方药品。
- (3) 严禁吸烟。
- (4) 严禁携带枪支武器。
- (5) 严禁携带宠物。
- (6) 禁止骚乱和任何破坏行为。
- (7) 爱护公物,任何人不得私拿避难所内公共物品。
- (8) 互尊互助。

2 注册

注册时可以以家庭为单位,也可以以灾民个体为单位。通常情况下,注册工作是循序渐进的过程,最初是以家庭为单位进行注册,然后,如果有必要再进行个人注册。在某些情况下,由于工作要求,也可以不进行家庭注册而直接进行个人注册。如果一开始进行家庭注册,那么需要确保在开始时就个别登记特需灾民,以便随后可以进行适当的追踪——例如,家庭里与家长分散的或无人陪伴的儿童,因为这些无人陪伴的或分散的儿童比其他灾民具有更多的危险性。因此,在注册工作开始之前,就需要对注册工作人员进行专门培训,以便他们能识别这些有危险的群体。

注册由下面的准备与执行几个阶段构成:第一阶段,准备,此阶段主要是建立注册的协调和参与机制;收集相关信息;招募并培训注册工作人员;选择注册时间和地点并进行广泛宣传。第二阶段,注册,此阶段主要进行家庭或个体灾民注册工作,并提供注册文件。第三阶段,数据录入与分析,此阶段主要是将灾民(个体或家庭)信息以电子版或纸质文件的方式进行录入,制定各种清单,并对注册的灾民进行分析。下面将详细描述注册过程的每个阶段。

2.1 第一阶段:准备

灾难,尤其是巨灾发生后,大量灾民涌入应急避难所,因此注册工作非常繁重。注册可能会耗费巨大的人力和物力资源,并需要巨大的后勤准备。

2.1.1 协调机制

应急管理本是政府的责任,因而灾民的注册与信息归档也应是政府的责任,政府领导注册工作。然而,一些人道主义机构,非政府组织,以及应急避难所管理机构在规划、收集以及利用注册资料的过程中也发挥着操作性的作用。在多方参与注册工作的情况下,建立一套完善的注册协调机制非常重要。在此过程中,应急避难所管理机构的职责是协调和支持重要的注册合作方。

2.1.2 参与机制

如上所述,灾民注册虽然是政府的责任,但是有许多合作方参与注册过程。因此,在注册和数据收集方面,不同的利益相关者各有各的关注点,例如,服务供应方可能需要食品方案清单、免疫接种清单以及非食品项目分发的清单,这样就有可能导致多重注册。虽然鼓励各合作方参与注册过程,但是应该尽量避免多重注册,因为注册工作打断了人们的各种活动,并且会在人群中引起焦虑。

另外,灾民也应该尽可能在一开始就参与注册过程。灾民应该参与设计注册过程,向应急避难所里的同伴灾民传播公共信息,并监测注册的出入权。尤其需要注意的是,在注册过程中,让妇女参与与女性有关的安全风险决策非常重要,在规划注册时应该考虑妇女的参与机制。此外,注册规划应该为残疾灾民和注册时不在现场的灾民考虑特别安排。注册规划需要为后来的灾民制定一个追踪系统。

2.1.3 收集信息

在开展注册工作之前需要大体了解灾民规模的基础信息。灾民原来所在社区的领导人基本上都有其社区居民的名单,此名单可以作为注册工作的基础和起点。但灾民数量未必与社区居民数量完全吻合。由于灾民数量决定了必要的工作人员、车辆、物资采购以及其他后勤问题的数量,因此有必要对灾民数量进行估计。

在估计灾民数量时可以通过外推法或航拍来实现人口规模的估计。在运用外推法时必须考虑人口密度的变化和空帐篷的存在。应急避难所的航拍也可以用于计算帐篷的数量。小规模的地面调查应该可以确定每个帐篷的平均家庭人口规模和空帐篷的平均百分比。

收集信息很费时。在灾难初期,时间仓促。因此,最初的灾难注册,建议迅速进行家庭注册以确保可以尽快为灾民提供食品和基本服务,家庭注册所要求的最少信息见表1灾民家庭信息统计表。

表 1 灾民家庭信息统计表

登记注册日期	户主姓名	户主性别	户主出生日期	家庭成员数	避难所地址	家庭成员的性别和年龄	原产地	家庭的特殊需要	同意家庭数据共享

2.1.4 招募注册工作人员

注册需要由干练的人员利用可行方法实施，需要大量的人手从事注册工作。在招募注册工作人员时请注意，应该包括应急避难所里的灾民以及当地社区的居民，以便分享工作机会。注册工作人员中还应该始终有足够数量的女性代表。注册工作可能会聘用许多新工作人员，这就要求不同机构之间能够合作。明确不同职能部门的作用和职责，并培训工作人员来完成该项具体工作。

2.1.5 选择注册时间和地点

选择注册时间时，应该避免一些重要纪念日、文化或宗教日等特殊日期。同样，要确保注册不与其他干预措施冲突，例如食品分发或疫苗接种活动。注册地点应该在应急避难所中心或灾民熟悉的地点，但要避开人群拥挤的地区。

2.1.6 广泛宣传

向灾民及时发布透明信息对确保注册成功非常关键。为了应急避难所里的所有灾民都能获得信息，在注册之前和注册过程中要积极宣传。准确的信息有利于减少灾民的焦虑，避免误解，促进合作。

可以从灾民中选拔一些合适人选负责宣传工作，他们可以利用不同的方法和渠道走到应急避难所的各个角落去传播信息，宣传员的灾民身份有助于在灾民中产生共鸣。但这些宣传员需要接受适当培训，以应对灾民的不同文化和传统习俗，使宣传效果最大化。在选择宣传员时可以让一些女性沟通者参与宣传。此外，要求沟通者必须能够澄清任何误导性的谣言。

宣传员在做宣传工作时，应该清楚地向灾民说明以下信息。

- (1) 为何进行注册，注册基于何种标准。
- (2) 将与何人分享注册信息。
- (3) 将对何人注册(个人/家庭)。
- (4) 灾民有权利不注册，并了解不注册的后果。
- (5) 注册是免费的。
- (6) 只要符合标准，注册应该不分性别、种族、年龄及其他特征向所有灾民开放。
- (7) 投诉程序。
- (8) 时间、地点和过程，包括所用方法和材料。

宣传者可以在群众集会场所通过广播、会议和传单/海报发布公共信息，也可以在供水点、厕所等公共场所张贴宣传公共信息。除了积极宣传外，即将进行注册的所有信息都应该张贴在可见的地方，例如应急避难所管理办公室外。

2.2 第二阶段：注册

在完成注册准备工作后，就开始实际的注册工作。为了最大限度减少人们排队等候的时间，应该根据街区、部门、避难所分区，或者根据灾民家庭人口规模来开展注册工作。有老人或婴儿的家庭应该给予优先关照或者单独排队。

注册要有注册办事处或注册地点，它可以很简单，在露天地摆放一张桌子，有注册办事员就可以了。除了对亲自到场的灾民进行注册外，还应该组建流动注册小组以便登记那些由于残疾、疾病或年老而无法亲自去注册的灾民。在注册开始前，应该由主管部门或由领导提供不能现场注册的灾民名单。

每个注册点，应该有一名工作人员负责回答问题，解释注册工作程序并组织等候区。所有注册工作人员应该统一着装，佩戴身份卡，让灾民能够随时识别。

2.3 第三阶段：数据录入和分析

注册期间所收集的数据可以输入电脑并录入数据库。数据库可以是简单的 Excel 表格，可以是附有建议的 Access 数据库，或者是其他类型的定制数据库。选择何种数据库要根据管理者维护该数据库的能力来决定。Excel 表易于维护，可以帮助整理和分析人口统计信息，可以为分发救助物资与服务提供相应清单。Access 数据库可以提供避难所灾民的概况，能够产生用于规划和方案编制的汇总数据，并且可以更新以保持准确性。

应急避难所还要有能核查重复注册的数据库。该系统也可以很容易删去被盗或丢失的救助卡。数据库可以方便数码照片等先进注册方法的使用。地理信息系统(GIS)技术可以有助于分析已收集到的资料，例如应急避难所人口密度和基础设施可用性之间的关系。但要注意，地理信息系统(GIS)在绘制特需灾民时会存在一些问题，它并不能查明应急避难所里脆弱灾民的具体位置，因此，用地理信息系统所绘制的信息需要认真核实。另外需要注意的是，只有经过授权的人才能进入数据库查看数据，下面关于数据保密和数据共享方面将会具体谈到这一问题。另外，还需要制定备份的严格程序。

由于注册信息包含灾民家庭和个人的记录数据，所以注册信息的处理应该严格遵守数据和个人隐私权保护原则。注册数据必须适当处理和存放，避免未经授权的人查看资料。

为了保护注册数据，应该尽量减少处理注册信息的工作人员数量，且主管机构对已收集到的注册信息负有全面的保管责任。在与其他机构和

部门分享注册信息时, 应该注意信息的保密和保护。这就需要与参与应急避难所注册工作的各机构提前讨论, 并取得一致意见, 以避免后来的误解。此外, 注册时应该注意保护灾民的隐私, 例如, 在注册者与列队等待者之间应该有足够的距离, 以便提出的私人问题不被其他人听到。总之, 在注册时应该优先考虑灾民个人信息的保护。

3 签发文件

注册工作完成后给每户主发放灾民救助卡, 或者在某些情况下直接将救助卡发给灾民个人。这种灾民救助卡不应该与身份证、工作证混为一谈。灾民救助卡是灾民领取食品及其他救助服务的凭证, 同时也是出入应急避难所的凭证。例如, 汶川地震后, 绵阳市南河体育馆成为救助灾民的应急避难所, 避难所里的灾民“要到灾民安置点之外去, 或者到绵阳市区的街上买些东西, 就得用这张卡换另外一张卡。换了卡, 才能出去。”灾民走出南河体育场这个灾民安置点, 需要把身上的“灾民安置身份卡”, 换成“灾民上街通行证”。这种卡换卡的做法, 另外一个好处是, 防止不是安置点的灾民随便进入灾民安置点中来。“只有拿着通行证, 换回自己的身份卡, 才能重新回到安置点”^[4]。

灾民救助卡上要详细登记灾民的姓名、性别、年龄、民族、户籍地、家庭成员、受灾情况等基本信息, 并张贴灾民照片。给每个灾民发放灾民救助卡的目的是便于管理, 同时也为应急避难所的工作人员提供更多的灾民信息。“我们可以了解这个区域里, 有没有适龄读书的孩子, 这样组织大家开课的时候, 就很方便。”L区的对口服务队涪城区林业局副局长黄玉平说, “还能知道来源地分布, 这样到时候疏散返回来源地时也方便; 我们急需人手的时候, 也知道年轻人在哪里”^[4]。但是为了尊重个人或家庭的隐私, 灾民救助卡上不应该包含一些不必要的个人隐私信息。

3.1 注册欺诈

由于注册通常会给灾民提供一些救助的权力和资格, 所以很容易产生欺诈行为。例如, 有些人可能会制造假的避难所救助卡或资格卡, 并开始流通这些卡。人们可能会从亲戚或邻居那里借家庭成员以夸大他们的家庭规模。另外, 人们可能尝试用假名注册, 因此, 严密组织的人口整理与审查是成功注册的关键。为了减少注册欺诈或救助卡的非法转让, 要不断进行宣传活动。

在注册工作的规划阶段, 就应该对注册的潜在弱点进行分析, 包括注册工作人员参与注册欺诈。曾经有报道, 有许多工作人员在注册工作中参与欺诈。例如, 列入一些不合格的人员以扩大灾民家庭规模, 或者错误的签发救助资格卡以获

取赞同或贿赂。工作人员的这些不当行为带来了严重的不良后果。

有鉴于此, 应该采取多种措施预防注册工作人员参与欺诈。所有工作人员(包括临时雇用的)都必须签署行为规范, 并且在培训期间就明确告知工作人员不当行为的严重影响, 以及违反行为规范所应受到的处分。另外, 经常轮换工作人员和清楚地划分其责任也有助于减少欺诈。还可以尽量避免让灾民或临时雇用的当地居民分发灾民救助卡或收集注册资料等注册工作。

有效的监督和投诉机制是避免工作人员参与注册欺诈的重要举措。投诉机制允许灾民积极报告注册工作人员的不当行为。通过建立投诉机制, 各机构对可能发生的错误负责。此外, 应该鼓励灾民提出改进建议。

投诉程序应该:

(1) 包括一份标准投诉表, 不管格式如何, 都要审查所有收到的投诉。

(2) 给灾民一个投诉的机会, 并尊重他们匿名的要求, 因为他们害怕报复。

(3) 通过工作人员而不是其他人提交投诉的规定。

(4) 确保投诉直接提交给注册管理者, 或负有注册监督责任的其他工作人员。

(5) 鼓励任何人报告注册工作的不当行为; 在投诉时必须要有匿名的机会, 这使机构将注意力放到发生的某些问题上, 而其他的则不透露。

3.2 安全注意事项

注册过程的每阶段都要考虑工作人员和灾民的安全。制定有效控制人群的应急预案, 并且向所有注册工作人员提供如何处理好斗灾民或激动灾民的明确指示非常重要。在开展工作之前, 向灾民发布适当信息以避免人群出现潜在的混乱和破坏至关重要。缺乏足够的设施可能会危及工作人员的安全, 例如, 没有足够的水、热天缺乏树荫或雨天缺乏遮蔽之处都会增加灾民的烦躁不安和紧张, 因此确保灾民能够获得足够可用的救助服务也很必要。

4 更新注册

灾民的注册工作并非一劳永逸, 在规划时应该做出“更新注册”的规定, 目的是不断更新注册信息。个体灾民和/或家庭状况会发生变化, 例如会有出生、结婚、死亡或返回。在汇总或概估灾民数量时, 灾民个人或家庭信息必须保持最新。若应急避难所灾民人口变化太大, 则需要重启核查工作以再次确定与主要清单/数据库不一样的灾民信息。一旦确认某个灾民或某个家庭不再住在应急避难所里, 则应该取消其救助资格卡, 同时也应该关闭他们的记录, 使注册信息尽可能准确, 实现资源的最佳利用。

4.1 新来者

新来避难的灾民也应该注册。注册主管部门/机构在向新来灾民签发救助卡之前应该与其他应急避难所交叉审查新来者的注册情况。若此前已建立灾民注册信息数据库,则很容易交叉审查注册信息。新来灾民的注册程序要广而告之,以便应急避难所灾民的亲戚和朋友到达时,他们能将注册的相关程序告知亲戚和朋友。

4.2 撤销注册

永久离开应急避难所的灾民或不再享有救助资格的死者应该撤销注册。但有些灾民是暂时离开避难所,例如有些家庭在全家返回家园之前会提前派一些家庭成员查看灾区家庭房屋的安全状况和生活情况,不能轻易将其灾民救助资格注销。因此,应急避难所管理机构在对已经离开的灾民撤销注册之前一定要做出妥当评估。

但事实上,灾民家庭一般不愿意报告离开或死亡情况,希望继续用其救助卡领取救助物资,或者出售救助卡。为了使人们能更好地报告死者,分发葬服或向有问题的家庭提供其他形式的葬礼救助能够有所帮助。

在应急避难所管理机构组织灾民大规模返回家园或迁移他处的情况下,撤销注册可以与交通运输工作、分发返回物资或支付返回现金津贴等工作合作完成。

5 结语

注册是应急避难所实施有效管理的基本手段。它是一种系统收集并记录灾民信息的方法,主要目的是确定需要救助灾民的规模,了解灾民的特

征。注册对于灾民身份的认定以及救助物资与服务分发,危险群体和特需群体的识别,对于应急避难所里的各项管理工作都非常必要。目前,应急避难所研究得到了越来越多的重视^[5-8],但应急避难所管理特别是注册管理方面还缺乏深入探讨。本文在针对目前我国学界对应急避难所灾民注册研究较薄弱的情况,提出了应急避难所灾时运营中灾民注册管理主要由注册、签发文件、更新注册三个重要的组成部分构成,并为每一部分提出了若干建议,但这并不是最终的结果,随着灾害的频繁发生,风险社会的发展和应急管理理论与实践的不断创新,应急避难所灾民注册管理也会在发展中逐渐趋于完善。

参考文献:

- [1] 王海鹰,买莹,董赞,等.地震后应急避难场所的运行管理[J].防灾科技学院学报,2014,16(4):59-65.
- [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] 百度文库.美国避难场所(临时安置点)经验与教训[EB/OL].(2010-11-02)[2017-03-06].<http://wenku.baidu.com/view/44399c22a998fcc220ee0.html>.
- [4] 黄磊.灾区居民安置点:一个“社会生态”的自生[N].21世纪经济报道,2008.05.26(1).
- [5] 钱洪伟.城市应急避难场所灾时运营研究进展与展望[J].灾害学,2017,32(1):160-165.
- [6] 钱洪伟,尹香菊,金英淑.地震应急避难场所灾时运营中弱势群体救助管理技术体系研究[J].灾害学,2016,31(2):164-170.
- [7] 范李锋.应急避难场所设计探讨[J].福建建材,2017(1):35-37.
- [8] 杨凡.城市应急避难场所灾民临时安置能力评估——以石家庄市为例[J].华北地震科学,2016,34(4):77-83.

Study on the Registration Management of Disaster Victims in the Emergency Shelters Operation

Yang Guiying^{1,2}

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

Abstract: After the disaster, emergency shelters are opened, a large number of disaster victims quickly enter into the emergency shelter. Registration is the basic means of effective management of emergency shelters. It is a systematic way to collect and record information about the disaster victims, the main purpose of registration is to determine the size of disaster victims needing to rescue and understand the characteristics of disaster victims. Registration is very essential for the identification of the disaster victims' identity, the distribution of relief materials and services, the identification of dangerous groups and special groups, and all kinds of the management of emergency shelters. In view of the current study situation of disaster victims' registration of emergency shelter is very weakness in our country, we put forward that the registration management of disaster victims in the operation of emergency shelter is mainly composed of three important components, i. e. registration, issuance document and renewal registration, and offer a few suggestions for each part. The aim of this article is beneficial to the management of emergency shelters.

Key words: emergency shelter; operation; disaster victims; registration; management