

以儿童为中心的减轻风险研究与实践概要：

将儿童纳入减灾

摘要

研究表明，在政策指导中提出全纳，比将其转化为实践更为容易。全纳是一个长期过程，需要可持续地将权力移交给包括儿童在内的群体，这些人通常缺乏在影响他们日常生活的事情上做决策的能力。减轻灾害风险（减灾）中的全纳需要儿童的真正参与，这往往是一个漫长而复杂的过程。它需要对儿童与成年人之间以及儿童之间的权力关系进行协商。因此，这是特权受到挑战的人往往会抵制的一个政治进程。提倡全纳和参与可能会涉及解决根深蒂固且具有文化敏感性的问题，如果外部利益相关方想要协助解决这些问题，则需特别谨慎。归根结底，促进减灾中的全纳性意味着，要认识到儿童，包括最边缘化的那些儿童，不仅具有脆弱性，而且还具备能力，儿童具备的能力通常会成为应对致灾因子和灾害的重要资源。

术语

术语	定义
全纳性 (Inclusion)	“针对个人参与的三个相互关联且不停止的过程：塑造环境，鼓励参与的体系（程序、政策和法律）；并将特定的‘全纳性’价值付诸行动” (Index for Inclusion Network, 2017)
参与 (Participation)	“人们（……）影响或控制会对他们产生作用的决策的自愿过程” (Saxena, 1998)
协助 (Facilitation)	中立的第三方通过适当的活动和全纳性决策，鼓励参与的过程
问责制 (Accountability)	“确保（……）受益人可以影响工作内容及方向，并对权威职位人士的合规性抱有合理期望”的过程 (Ressler, 1978)
参与式三维制图 (Participatory 3D Mapping)	一种参与式制图形式，包括构建独立且成比例的三维模型，模型中含有按不同主题的地理信息分层 (Gaillard and Cadag, 2013)
定量参与式方法 (Quantitative Participatory Methods)	生成参与式数字或定量信息的方法；由那些通常被排除在主流研究行动之外的人产生 (Gaillard et al. 2017)

JC 盖拉德 (JC Gaillard)，
塔纳伊·埃米尔拉普 (Tanay
Amirapu)，凯瑟琳·霍尔
(Katherine Hore)¹；杰
克·罗姆·D·卡达 (Jake Rom D.
Cadag)²

¹ 新西兰奥克兰大学

² 菲律宾迪里曼大学

目的声明

研究与实践概要为以儿童为中心的减轻风险、适应气候变化和学校安全的从业人员提供一系列相关主题的学术文献和灰色文献的精简总结。本概要的目的是为从业人员提供将儿童纳入减灾这一主题的相关研究结果的总结。

完整研究与实践概要系列，请参见
网址：www.gadrrres.net/resources

救助儿童会和 Risk Frontiers 编制，
C&A 基金会和 C&A 公司提供支持

C&A Foundation

 **Save the Children**



引言

“减少灾害风险需要全社会的参与和伙伴关系搭建。减少灾害风险还需要增强赋能以及全纳、开放和非歧视的参与，同时特别关注受灾害影响尤为严重的人口，尤其是最贫困人口。应将性别、年龄、残障情况和文化视角纳入所有政策和实践，还应增强妇女和青年人的领导能力”（United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2015: 10）。

这是《2015-2030 仙台减少灾害风险框架》对减灾的构想，它将“全纳性”作为了其关键原则之一。该框架作为国际和国家政策的蓝图，在文件的多个部分都提倡了全纳性。

然而，全纳性是一个令人棘手的概念：研究表明，在政策指导中提出这一概念，比将其转化为实践更为容易（Wisner et al., 2012）。为了包括儿童在内的群体的利益，全纳需要分享权力，这些人通常缺乏在影响他们日常生活的事情上做决策的能力。因此，这是特权受到挑战的人往往会抵制的一个政治进程（Williams 2004）。减灾中的全纳需要人们的真正参与，尤其是包括儿童在内的，面对致灾因子和灾害时最为脆弱的边缘群体（Twigg et al., 2001）。

不过，最新的证据强调，通常意义上的弱势群体的列表并不详尽，可能还需包括许多其他的群体，包括无家可归人员、囚犯、性和性别认同少数群体、残障儿童与老年女性等被多种形式边缘化的群体等等（Gaillard and Navizet, 2013; Walters and Gaillard, 2014; Gaillard et al., 2017）。因此，固守预先设定的需纳入减灾的特定群体列表存在一定的危险，因为这可能使许多群体的处境更加边缘化，并因此在面对致灾因子和灾害时更加脆弱。将一个弱势群体纳入减灾时要确保最终不会损害另一个弱势群体。

为什么将儿童纳入减灾如此重要？

促进将儿童纳入减灾，需要认识到儿童能基本知道自己的需求是什么，并且认识到这些需求具有多样性。的确，并非所有儿童都有同样的需求。研究表明，儿童的脆弱性往往会受到外部因素的驱动，这些因素反映了权力和资源在更广泛的社会中是如何分配的（Rivers 1982; Wisner 1993）。尽管如此，在儿童独特且多样化的日常生活及需求中仍存在着脆弱性。这反映了儿童在面对各种致灾因子时，能够获取的资源和保护措施是不均衡的。正因如此，从成年人的角度很难评估儿童的脆弱性。

减灾的全纳性也认为，儿童在面对致灾因子和灾害时会展示出内在的能力，即使是残障儿童或少数民族儿童等那些具有不同脆弱性的儿童也是如此。研究强调，这些能力包括一系列知识、技能和资源，儿童运用这些知识、技能和资源来预防致灾因子、做好应对不良事件的准备、应对实际灾害并从灾害的长期影响中恢复（Delica 1998; Peek 2008）。生活在同一地区或在异地生活但具有联系的儿童和/或成年人之间，通常会分享和/或整合这些能力。

考虑每名儿童的脆弱性和能力的独特性对于促进全纳性至关重要。仅仅提出“儿童具有脆弱性”等假设是远远不够的。只有让儿童真正参与减灾工作，才能了解儿童多样化的脆弱性和能力，因为没有人比儿童本身更了解自己的经历和需求（Bhatt 1998）。

全纳需要儿童的真实参与

研究明确强调，儿童真正参与减灾是一个持续的过程，而不是结果（Mitchell et al. 2009; Lopez et al. 2012）。它反映了儿童，包括最边缘化的那些儿童，能够做出对其日常福祉至关重要的决定，包括在面对致灾因子和灾害时做决定。为了儿童的利益，往往需要挑战现有的不平等权力关系。这反过来可能会破坏成年人对决策的控制，并迫使人们重新审视儿童是如何被认为是成年人的附属的。如上文所述，通过参与促进全纳性，可能会成为一个经常引发冲突的政治进程。

就其本质而言，真正的参与需要一个赋权过程，“人、组织和社区通过这一过程可以掌控他们自己的生活”（Rappaport 1984: 3）。在减灾中，这意味着应首先让儿童，特别是包括残障儿童在内的具有多种脆弱性的儿童，评估他们自己的风险。还应允许儿童通过使用参与式工具（包括适合不同年龄段的游戏、绘画和其他活动）及过程，识别并采取社会、文化、经济方面均可接受的举措来降低风险（Back et al. 2009; Tanner and Seballos 2012）。这也适用于社会各阶层。

尽管如此，仅与某一个特定群体合作，比如儿童，无法促进通过真正参与减灾而实现的全纳；如果将儿童视为一个同质群体，也无法起到促进作用。挑战在于，让成年人认识到儿童面对灾害时多样化的脆弱性，并让儿童认识到他们各不相同。这对于解决导致这些脆弱性的根本原因、有效地支持儿童的特殊和多样化能力、以及确保减灾政策体现儿童的独特需求和想法而言，都是至关重要的。还需要让成年人考虑儿童的各种能力，包括最边缘化的儿童的能力，以便在减灾政策中体现儿童的独特需求和想法。这种涉及多个利益相关方的过程，有助于确保减灾计划的制定利用并促进儿童的现有能力和多样化的潜力，以实现有意义的全纳性。例如，

“儿童真正参与减灾是一个持续的过程，而非结果”

成年人可以提供所需的社会支持，帮助儿童发展他们应对灾害的能力，包括技能、知识和资源（Cox et al. 2017）。

通过与成年人对话，促进将儿童纳入减灾

促进将儿童纳入减灾，需要成年人与儿童之间建立信任。还需要在儿童与儿童间建立信任，以便让最受优待的群体与边缘化群体（例如：残障儿童或少数民族儿童等）一起合作。研究强调，信任只能通过平等的对话来建立（Lopez et al., 2012）。这种对话至关重要，有利于儿童和成年人分享各自的知识，并讨论各自在应对致灾因子和灾害方面可以做哪些事。对于解决导致儿童脆弱性的根本且外在的原因、利用儿童面对致灾因子和灾害时的内在且多样化的能力而言，把儿童和成年人的行动结合起来至关重要（Wisner et al., 2012）。

研究表明，这种对话（以及将自上而下和自下而上的行动相结合）所面临的主要挑战之一，是将儿童，包括最边缘化的那些儿童，与成年人同时聚集在一起（Mitchell et al. 2009）。要做到这一点，需要悉心的协助和适当的工具，在儿童之间，以及儿童与包括家长、教师、地方和国家部门的工作人员等在内的成年人之间，建立信任和权力平等的关系（Chambers, 2008）。在把儿童纳入决策不符合当地文化习俗的环境中，尤其需要这样做。

菲律宾的一项案例研究

坎拉翁山（Mount Kanlaon）是菲律宾最活跃的火山之一，优博村（Yubo）是位于其山坡上的一个小村庄。优博村民还饱受骤发洪水、飓风、干旱和长期粮食不足的困扰，并应对着当地游击队与政府部队武装冲突所遗留的后果。当地许多人都是没有土地的农民和种植园工人，他们在面对自然和人为的致灾因子时，无法获得可持续的资源和保护措施。

2010 年以来，在非政府组织、科学家等外部合作伙伴的支持下，村民和当地政府率先实施了全纳的减灾（Cadag 2013）。他们开展了许多活动，以收集大范围的当地居民的意见，包括儿童、老年人和社会性别少数群体以及非政府组织和科学家的意见。儿童包括来自主要民族和其他少数民族的男孩和女孩、归降叛军的后代，以及具有男女二元以外的性别认同的儿童。参与式三维制图（Participatory Three-Dimensional Mapping, P3DM）和定量参与式方法（Quantitative Participatory Methods, QPMs）等工具，促进了儿童之间、儿童与成年人之间以及当地和外部利益相关方之间的对话。所有这些都使他们认识到自己在评估自身风险和制定减灾计划方面的实际知识。

**“促进将儿童
纳入（减灾），
需要成年人与
儿童建立信任”**



图1. 儿童使用定量参与式方法识别自己的优先事项和需求

当地人和外部人员共同对该村的灾害风险进行了评估。这建立在仔细识别致灾因子的基础之上。致灾因子包括了日常致灾因子（例如经济动荡和疾病）以及那些出现频率较低、但在短期和长期内会威胁人们福祉的致灾因子（飓风和火山爆发）。为了评估村民的脆弱性及能力，需要对构成他们各种生计的资源多样性、范围和优势进行评估。在小学和中学还开展了一些特定活动，通过定量参与式方法获知了儿童的优先事项和需求（图1）。定量参与式方法（特别是评分和排名活动）和悉心的协助增进了儿童之间的对话，并揭示了最边缘化的儿童的知识 and 技能。儿童的多样化观点最终得以与成年人分享，并被纳入了村子的灾害风险评估中。这些儿童，包括主要民族和其他少数民族中的男孩和女孩、归降叛军的后代以及具有男女二元以外的性别认同的儿童，在参与式三维制图中也发挥了重要作用，他们与成年人一起展示了自己的知识（图2）。



图2. 儿童通过参与式三维制图展示他们的知识

最终，上述活动确立了减灾的优先事项和针对不同致灾因子的一系列行动。例如，制定了火山爆发时的详细预警计划和相关的疏散行动。学校和多样化的儿童的具体需求被纳入到了计划之中，特别是如果坎拉翁火山爆发，全村需要撤离时的需求。最终，这一计划在一次演练中得到了测试，该演练包括疏散火山口附近的优博上村落，并在村中央的避难场所临时安置受影响的人。上村落的儿童，包括那些少数民族儿童，率先携带家中物品，沿着火山山坡走下山（图3）。这些儿童最后在优博村中央的公共避难场所得到了城市社工的照顾。在社会心理情况说明中，社工对最边缘化的儿童给予了特别关注（图4）。演练之后，大家还共同反思该计划的优点及缺点，以及如何改进计划。

通过参与式三维制图和定量参与式方法等工具所推动的认真对话，实现了当地儿童和成年人组成的多样化群体的真正参与，以及与当地政府官员和外部利益相关方的合作。这些工具使儿童、成年人和外部人员能够相互分享知识，并设计有助于减灾的综合行动。特别是让当地政府官员有机会认识到当地人民多样化的脆弱性及能力，并最终调整了政府的支持方式，以更好地满足当地需求。当地非政府组织中的工作人员和科学家谨慎地不参与决策过程，他们在整个过程中提供了协助。



图3 儿童主导的疏散演练



图4. 儿童正在参与情况说明

上述行动是一个范例，展示了采用全纳的减灾方法是如何帮助促进更多的共同决策的。其优势在于，聚焦于创造机会，以让包括儿童在内的当地民众、政府官员、非政府组织和外部利益相关方等不同群体之间产生有意义的对话。通过全纳的过程，可以从包括儿童视角在内的多种视角中，更好地了解灾害风险。这也有助于制定更加综合的减灾行动，从而让优博村的所有人受益。对话和参与过程，最终加强了所有利益相关方对减灾行动的拥有感。

实际应用

促进将儿童纳入减灾，最终要围绕一系列关键原则：

1. 儿童不是弱势个体组成的同质群体。儿童都具有不同的脆弱性和能力，其脆弱性和能力反映了他们的社会地位以及他们在日常和危险环境中的独特经验。因此，必须考虑到儿童的多样性特征，特别是那些处于社会边缘并带有不同形式脆弱性的儿童，比如残障儿童和少数民族儿童。

2. 将儿童纳入减灾无法单独实现。仅仅与儿童一起工作是不够的，因为这并不解决不平等的权力关系（或者说儿童无法自己做出明智决定或与成年人合作），这些关系加剧了儿童的脆弱性，并阻碍了对儿童能力的认可。因此，全纳的减灾应该是一个过程，通过这一过程中公平、公开的对话，成年人可以认识到儿童所特有的脆弱性和能力，包括那些具有不同形式脆弱性的儿童。

3. 在许多社会中，将儿童纳入决策过程可能在（社会）文化上并不恰当，减灾不仅需要全纳，也需要具有文化敏感性。在这种情况下，对话的重要性尤为突出，并需要在尊重当地文化和将儿童纳入减灾之间实现平衡。

4. 真正的参与对于儿童纳入（减灾）的过程至关重要，特别是对于最边缘化的儿童而言。当参与过程由外部利益相关方发起时，实现真正的参与需要选择适当的工具，因为这些工具有助于确定谁参与、谁不参与。建立在信任、权力移交和灵活性基础之上的悉心协助也是必不可少的。这不仅意味着应相信参与其中的多样化的儿童的能力，而且应确保那些了解到这些问题的人们，包括最受优待的儿童，愿意并能够根据需要移交决策权。协助者的角色，既包括促进对话机会，也包括确保决策者有意义地尊重对话，从而（让对话）能够得到充分的回应。最终，当协助者支持而不是引导参与式过程时，才会实现真正的协助。

5. 在有外部利益相关方的支持时，将儿童纳入减灾则需要把向下问责制作为最重要的事项，即针对儿童并在儿童之间进行；而不是向上（问责制），例如针对非政府组织。这也需要灵活性，以适应儿童的多样化需求和观点，这些儿童的目标是在他们自己的时间框架内，根据自己的优先事项安排参与减灾。

6. 最终，促进将儿童纳入减灾需要提出的关键问题都围绕着“谁”：谁收集、分析了关于致灾因子和灾害的信息，并为灾害风险评估做出了贡献；

儿童纳入（减灾）的原则：

- 儿童具有多样化的脆弱性和能力。
- 将儿童纳入减灾无法单独实现，成年人必须参与其中。
- 儿童纳入（减灾）必须具有文化敏感性。
- 所有儿童，尤其是最边缘化的儿童，都应该能够真正参与其中。
- 实践者应该批判性地思考谁做决策，使用谁的知识以及谁受益。

由谁决定应依照谁的知识采取哪些减灾行动；由谁开展这些行动，谁会从中受益；最后，由谁出于什么目的、谁的目的，评估这些行动对谁产生了影响。

结论

促进将所有儿童纳入减灾，需要的不仅仅是在报告中“打勾”，这些报告旨在符合捐助方或国际政策框架（如《仙台减轻灾害风险框架》）的期望。将儿童的真实参与视为一个长期过程而非结果，确实更为恰当。正因如此，全纳是一个长期的政治进程，需要向多样化的儿童进行持续的权力移交。这往往是一个持久而复杂的过程，需要对儿童之间以及儿童与成年人之间的地方上及更广泛的权力关系进行协商，成年人包括家长、教师、非政府组织、地方和国家当局、科学家。因此，全纳需要信任，这种信任只能通过儿童与其他利益相关方之间的公平对话来建立。促进全纳还可能会涉及解决根深蒂固且具有文化敏感性的问题，这些问题的解决如果由外部利益相关方提出，则需要悉心协助。最终，促进全纳意味着要认识到儿童不仅具有脆弱性，而且还具备能力，这些能力往往是应对致灾因子和灾害的关键资源。

读后问题

1. 将儿童直接纳入减灾可能会带来哪些好处？
2. 让儿童参与减灾需要什么？
3. 为什么让儿童参与减灾无法单独实现？
4. 以儿童为中心的减轻风险项目的目标、方法和时间表由谁决定？
5. 谁的知识在以儿童为中心的减轻风险项目中是有价值的？
6. 谁在以儿童为中心的减轻风险项目的不同阶段做决策？

拓展阅读资料

Back, E., Cameron, C. & Tanner, T. 2009. *Children and disaster risk reduction: Taking stock and moving forward*, Brighton, Institute of Development Studies. Available: <http://www.childreninachangingclimate.org/children-and-disaster-risk-reduction.html>

Chambers, R. 2008, *Revolutions in Development Inquiry*, London, Earthscan.

Mitchell, T., Tanner, T. & Haynes, K. 2009. *Children as agents of change for disaster risk reduction: Lessons from El Salvador and the Philippines*, Brighton, Institute of Development Studies. Available: [http://www.undpcc.org/undpcc/files/docs/publications/CCC Working%20Paper_Final1_Screen.pdf](http://www.undpcc.org/undpcc/files/docs/publications/CCC_Working%20Paper_Final1_Screen.pdf)

Peek, L. 2008, 'Children and disasters: Understanding vulnerability, developing capacities and promoting resilience – An introduction', *Children, Youth and Environments*, vol. 18, no. 1, pp. 1-29. Available: http://www.hazardseducation.org/conference/2007/1-Peek_ChildrenandDisasters.pdf

Twigg, J., Bhatt, M., Eyre, A., Jones, R., Luna, E., Murwira, K., Sato, J. & Wisner B. 2001. *Guidance notes on participation and accountability*, Benfield Greig Hazard Research Centre, London. Available: <http://portals.wi.wur.nl/files/docs/ppme/PAtext.pdf>

Wisner, B., Gaillard, J.C. & Kelman, I. (eds.) 2012. *Handbook of hazards and disaster risk reduction*, London, Routledge.

参考文献

该研究与实践概要中引用的所有参考文献均可在以儿童为中心的减轻风险和全面的学校安全参考文献中找到:

https://www.zotero.org/groups/1857446/ccrr_css

建议引用形式: Gaillard, J.C., Amirapu, T., Hore, K., & Cadag, J.R.D., (2018). Child-Centred Research-into-Action Brief: Inclusion in Disaster Risk Reduction, *GADRRRES*.

© 2018 全球减灾和韧性教育联盟

案例研究系列的全部内容参见网址: <http://www.gadrrres.net/resources>