



中华人民共和国国家标准

GB/T 41670—2022/ISO 22395:2018

安全与韧性 社区韧性 突发事件弱势群体救援指南

Security and resilience—Community resilience—
Guidelines for supporting vulnerable persons in an emergency

(ISO 22395:2018, IDT)

2022-07-11 发布

2023-02-01 实施

国家市场监督管理总局 发布
国家标准化管理委员会

目 次

前言	III
引言	IV
1 范围	1
2 规范性引用文件	1
3 术语和定义	1
4 识别突发事件中弱势群体	1
4.1 概述	1
4.2 确定脆弱性类型	2
4.3 识别弱势群体	2
4.4 确认弱势群体如何协助他人	2
4.5 创建信息分享机制	3
5 突发事件中与弱势群体的沟通	3
5.1 概述	3
5.2 在突发事件发生前、发生时和发生后向弱势群体传达信息	3
5.3 了解与弱势群体沟通时不同媒介的局限性	4
5.4 提供弱势群体相关工作所需的应急意识、应急技能和应急知识	4
5.5 使弱势群体了解应急救援组织准备工作	4
5.6 为弱势群体提供如何做好应急准备的信息	4
5.7 为弱势群体提供突发事件中如何应急响应的信息	4
6 为突发事件中的弱势群体提供支持	5
6.1 概述	5
6.2 为弱势群体提供实际救援支持	5
6.3 为弱势群体提供生理帮助	5
6.4 为弱势群体提供心理援助	6
6.5 为弱势群体离开受影响地区提供实际帮助	6
6.6 确定弱势群体的避难需求	6
7 实施、评估及改进	7
7.1 概述	7
7.2 贯彻执行支持弱势群体的计划	7
7.3 评估和改进计划	7
参考文献	8

前 言

本文件按照 GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

本文件等同采用 ISO 22395:2018《安全与韧性 社区韧性 突发事件弱势群体救援指南》。

请注意本文件的某些内容可能涉及专利。本文件的发布机构不承担识别专利的责任。

本文件由全国公共安全基础标准化技术委员会(SAC/TC 351)提出并归口。

本文件起草单位：中国标准化研究院、北京市科学技术研究院城市安全与环境科学研究所、深圳城市公共安全技术研究院有限公司、中国安全生产科学研究院、北京印钞有限公司、苏州东吴保安服务有限公司、江苏省质量和标准化研究院。

本文件主要起草人：徐凤娇、代宝乾、张少标、史聪灵、张杰、王皖、张超、王建峰、赖小林、刘珏、陈勇、周扬凡、周倩、秦挺鑫、谢昱姝、朱金栋。

引 言

本文件提供了在突发事件应急准备、应急响应、应急恢复过程中辨识弱势群体的准则。突发事件对不同个体产生不同的影响,例如某些个体较难预测、应对突发事件,或难以从突发事件的影响中恢复。根据突发事件发生时个体的现实处境,而不是因其自身缺陷辨识其是否属于弱势群体。突发事件中个体是否属于弱势群体的影响因素很多,如环境因素、政治因素、文化差异、社会背景等。一般认为弱势群体需要特殊帮助。然而,在不同突发事件中,社会上对于如何辨识弱势群体以及如何给他们提供救援尚缺乏共识和指导。这是因为个体的脆弱性会随着时间推移而变化,所以即使面对同一突发事件或紧急情况,人们有时易受伤害,有时却能较好地进行防范。影响因素既包括年龄、经济安全、语言和健康状况等,同时也包括涉及更大范围的气候变化、国际安全和国家政治趋势等。

在诸多不同情形下,弱势群体往往不能被准确辨识,有时也因弱势群体人数众多给应急处置工作带来难以承受的压力。此外,尽管存在为弱势群体提供救援的组织,但其在突发事件中也可能受到影响。因此,了解在突发事件应急准备、应急响应和应急恢复的各个阶段,采取哪些方式能够最有效地识别弱势群体,并贯彻执行最佳方案非常重要。人们需要充分了解个体脆弱性影响因素,以确保在应急管理中弱势群体不会被忽视或受到更重的负面影响。

本文件强调社区韧性和能力建设,强调弱势群体及其代表的主要利益相关方和参与方,并考虑了突发事件发生前、发生时和发生后不同情况下,如何与弱势群体共同制定救援方案。救援方案的制定需要救援人员和弱势群体代表共同参与,这有助于促进救援人员了解弱势群体脆弱性的影响因素,并在突发事件中更好地为弱势群体提供救援工作。

安全与韧性 社区韧性

突发事件弱势群体救援指南

1 范围

本文件给出了社会组织在自然和人为(包括蓄意和过失导致的)造成的突发事件中识别弱势群体、将其纳入应急响应过程,并与其沟通,为其提供支持的方法。同时,本文件还包括在突发事件中如何持续改善为弱势群体提供援助措施的指南。

本文件旨在供负责或参与部分或全部在突发事件中与弱势群体合作的计划的组织使用。

本文件适用于突发事件中负责或参与和弱势群体相关的应急规划(包括全部或部分应急规划)的组织(例如各级政府机构、非政府组织、国际组织、企业、公众和社区团体等)进行应急准备、应急响应和应急恢复工作。

本文件聚焦突发事件中的弱势群体及他们在突发事件中的需求。

2 规范性引用文件

下列文件中的内容通过文中的规范性引用而构成本文件必不可少的条款。其中,注日期的引用文件,仅该日期对应的版本适用于本文件;不注日期的引用文件,其最新版本(包括所有的修改单)适用于本文件。

ISO 22300 安全与韧性 术语(Security and resilience—Vocabulary)

3 术语和定义

ISO 22300 界定的以及下列术语和定义适用于本文件。

3.1

照护人员 carer

为弱势群体(见 3.2)提供帮助的个体。

注:照护人员包括有偿或无偿提供救助的个体。

3.2

弱势群体 vulnerable person

较难预测、应对突发事件或难以从突发事件的影响中恢复的个体的总称。

注:在本文件中,个体被定义为弱势者的依据不是因为其天生易受伤害,而是根据突发事件发生时他们的实际处境决定的。

4 识别突发事件中弱势群体

4.1 概述

涉及突发事件中的弱势群体,一般需考虑以下方面:

- 确定脆弱性类型(见 4.2);
- 识别弱势群体(见 4.3);

GB/T 41670—2022/ISO 22395:2018

- 确认弱势群体如何协助他人(见 4.4)；
- 创建信息分享机制(见 4.5)。

相关组织可执行本文件中的全部或部分条款。执行部分条款也能提高组织对弱势群体的应急救援能力。

4.2 确定脆弱性类型

组织宜：

- 确定突发事件下使个体成为弱势者的影响因素,包括身体状况、心理状况、情绪、认知水平、文化差异、民族、宗教信仰、语言、国籍、所在地区、社会经济水平、年龄、性别等；
- 确定存在且与突发事件相关的各类个体脆弱性；
- 确定上述因素如何影响弱势群体应对突发事件(例如反应变慢)；
- 确定突发事件发生前、发生时和发生后,针对弱势群体的救助方式；
- 辨识部分弱势群体可以做好应急准备,有些却不能做好应急准备的原因；
- 找出弱势群体持有的疑问,帮助他们应对突发事件应急准备、应急响应、应急恢复的各个阶段；
- 确认弱势群体面临的挑战和机遇,帮助他们预防和响应突发事件,并从突发事件的影响中恢复；
- 确认弱势群体应对突发事件中可能的反应,如是否会听从救援人员的指示；
- 评估不同类型的沟通方式对弱势群体的影响。

在识别弱势群体的过程中宜：

- 基于群体信息分析个人信息,更充分地了解弱势群体；
- 充分考虑包含弱势者的边缘群体,例如某些通常在决策过程中被忽视的群体；
- 促进社区、地方权力机关及其他组织参与应急救援规划的制定；
- 认识到导致个体易受伤害的原因可能随时间推移发生变化,弱势群体可能高估自身的能力,导致无法准确评估其应急能力；
- 同时需认识到突发事件中,照护人员在帮助弱势群体时可能需要他人协助；
- 从过去的突发事件中和弱势群体所在地汲取经验；
- 辨识居住在偏远地区、农村、城市社区及流动人口聚集地等不同区域的弱势群体的差异。

4.3 识别弱势群体

组织宜：

- 分析突发事件造成的影响如何对弱势群体造成伤害；
- 制定并实施能够确定弱势群体数量及所在地(例如学校、医院、养老院等)的工作规程,该规程应承认个体脆弱性及突发事件本身均具有多变性,并应定期更新,特别是当人口统计数据出现重大变化时；
- 利用服务商提供的数据库,识别弱势人群并确定其救援优先次序；
- 提供一套在突发事件发生前,可供弱势群体及照护人员自愿注册的系统；
- 在突发事件发生前建立弱势群体联络点,将其作为沟通策略的一部分(见第 5 章)；
- 评估不同突发事件中弱势群体的人数；
- 评估可能受益于特定支援的弱势群体人数；
- 评估为突发事件做好准备的弱势群体人数和他们所做准备的类型；
- 认识到并非所有弱势群体都需要帮助。

4.4 确认弱势群体如何协助他人

组织宜：

——确定弱势群体如何在突发事件中协助其他被事件影响的人；

——为愿意向他人提供帮助的弱势群体提供机会；

注：有关如何在应急响应和应急恢复阶段引导志愿者自发参与的进一步指导，参见 ISO 22319。

——在弱势群体为他人提供援助时，为他们提供相应支持，以确保其了解自身面临的问题和压力。

4.5 创建信息分享机制

组织宜：

——明确同应急救援相关方的关系(例如同地方应急管理组织的关系)，以便有效地分享信息，以帮助处于突发事件中的弱势群体；

——在适用的隐私保护框架内，确定能够与应急救援相关方分享弱势群体的信息，并确定分享方式和适用条件；

——与工作中涉及弱势群体的应急救援相关方分享信息(例如参与应急管理的当地人员)。

5 突发事件中与弱势群体的沟通

5.1 概述

在与弱势群体沟通时，组织宜考虑弱势群体的能力、需求以及突发事件对其潜在的影响，并向弱势群体及参与弱势群体相关工作的人提供信息。

在突发事件应急准备和应急响应阶段，一般需考虑以下方面：

——在突发事件发生前、发生时和发生后向弱势群体传达信息(见 5.2)；

——了解与弱势群体沟通时不同媒介的局限性(见 5.3)；

——提供弱势群体相关工作所需的应急意识、应急技能和应急知识(见 5.4)；

——使弱势群体了解应急救援组织准备工作(见 5.5)；

——为弱势群体提供如何做好应急准备的信息(见 5.6)；

——为弱势群体提供突发事件中如何应急响应的信息(见 5.7)。

5.2 在突发事件发生前、发生时和发生后向弱势群体传达信息

组织宜熟悉公共预警和预警颜色的一般原则。

注：关于公共预警的更多信息，参见 ISO 22322。关于预警颜色的更多信息，参见 ISO 22324。

另外，在向弱势群体传达信息时，组织宜：

a) 确定应向所有弱势群体提供的信息，例如：

——在突发事件中，相关援助组织的详细联系方式，或救援服务投诉机构的详细联系方式；

——能够增强弱势群体抗灾能力的应急准备工作(例如参与制定社区行动计划，规划逃生路线)；

——关于应急疏散和应急避难场所中携带服务型动物(如导盲犬)和非服务型动物(如宠物)的规定。

b) 根据可能的风险(如洪水严重程度、火灾蔓延情况等)的预测)确定应提供的特殊信息。

c) 通过可靠的通信渠道(如电视、互联网、广播、扩音器、社交媒体、短信)传达信息。

d) 确定满足特定需求的替代沟通方法(如手语、视觉辅助手段)。

e) 在突发事件发生之前、期间和之后提供不同语种的信息。

f) 在突发事件中，若主要通信渠道不畅通，应有用于传播信息的替代系统。

g) 为弱势群体提供突发事件中可告知他人自己需要援助的通信方法(如使用个体监护报警系统等现有技术的专用电话号码)。

GB/T 41670—2022/ISO 22395:2018

- h) 确定传播信息的目的(如使个体意识到应急准备带来的良好结果、促进个体在应急准备方面行为习惯的改变)。

5.3 了解与弱势群体沟通时不同媒介的局限性

组织宜:

- a) 确定对于不同类型、不同地区的弱势群体而言不同沟通渠道的有效性;
- b) 考虑对于不同的弱势群体而言,如何以最适当和最有效的方式向他们传达信息(如书面表达、面对面交流、视频影像资料、访问、陈述等);
- c) 确定不同类型的突发事件发生之前和期间传达信息的方式(如宣传单、冰箱贴、警报器、网站、社交媒体、广播、电视、指示牌等);
- d) 考虑对弱势群体而言自动电话预警的局限性,包括:
 - 考虑行动不便的人拿起电话所需的时间,以确保在切断拨号前为他们提供足够的接听时间;
 - 考虑若弱势群体初次没有接听电话,是否需要再次拨打电话;
 - 使弱势群体能够重听电话信息,以防首次接听时未能理解信息。

5.4 提供弱势群体相关工作所需的应急意识、应急技能和应急知识

在应急准备阶段,组织宜:

- 加强社区弱势群体潜在支持的意识;
- 确定对于不同类型的弱势群体,相关工作中所需的技能和知识;
- 确保开展弱势群体援助工作的人员有相应的技能和知识,且能安全地提供救援;
- 了解与弱势群体接触、参与相关工作所涉及的敏感性;
- 确定与弱势群体救援工作相关人员的需求(如提供社会心理支持)。

5.5 使弱势群体了解应急救援组织准备工作

在应急准备阶段,组织宜:

- 让弱势群体了解应急救援组织在其领域所做的准备工作以及在突发事件发生之前、期间和发生之后可以获得的救援服务;
- 及时沟通应急准备的工作安排,以便组织能够识别弱势群体;
- 确保弱势群体和弱势群体的代表有机会为应急准备工作提供帮助。

5.6 为弱势群体提供如何做好应急准备的信息

组织在突发事件发生前宜向弱势群体传达的信息,包括:

- a) 有关人身安全的建议。
- b) 如何做好准备以应对突发事件,保证自身生命财产安全,包括:
 - 获得信息、协助及心理治疗的地点和方式;
 - 在突发事件发生之前、期间和之后应该寻求哪些信息(如适当的疏散路线和疏散程序);
 - 突发事件中为保护财产可能被允许的暂时计划调整。
- c) 做好援助其他人员的准备工作,包括援助邻居、在应急响应或应急恢复阶段做出贡献。

5.7 为弱势群体提供突发事件中如何应急响应的信息

组织宜在突发事件发生期间遵循计划向弱势群体提供信息,包括:

- 对弱势群体需要做什么给出正式建议;

- 为撤离居住地预留的时间,这将影响人们如何收拾行李和撤离财产;
- 前往安全地点的路线;
- 对于预警信号,弱势群体应做出何种响应(如是否应将预警信号传达给他人,以及了解过程中可能遇到的障碍);
- 突发事件等级;
- 弱势群体能在何处获取必要资源(如水、返回安置点的路线及其他必要信息);
- 可用的应急转移路线。

6 为突发事件中的弱势群体提供支持

6.1 概述

在突发事件发生前、发生时和发生后,为弱势群体及其照护人员提供的实际救援支持包括:

- 为弱势群体提供实际救援支持(见 6.2);
- 为弱势群体提供生理帮助(见 6.3);
- 为弱势群体提供心理援助(见 6.4);
- 为弱势群体离开受影响地区提供实际帮助(见 6.5);
- 确定弱势群体的避难需求(见 6.6)。

6.2 为弱势群体提供实际救援支持

组织利用调查结果(见 4.2 和 4.3)确定弱势群体及其照护人员在突发事件发生前、发生期间和发生之后的实际需求,包括:

- a) 明确应急救援涉及弱势群体时需要增加的时间。
- b) 明确弱势群体在重新安置方面的额外需求。
- c) 考虑提供实际支持的应急机制,包括:
 - 与公共和私营部门、非政府组织及当地慈善机构建立联系;
 - 建设覆盖社区的通信网络以支持弱势群体(如利用电话网络传达预警信息);
 - 为对突发事件应急救援感兴趣的社会团体提供便利(如邻里守望);
 - 建立志愿者(如照护人员)与弱势者的结对帮扶制度,为弱势群体提供支持。
- d) 确定将边缘群体纳入应急救援方案所需的相应方法和资源。
- e) 评估向弱势群体提供资源的情况(如人力、技术和经济资源)。

6.3 为弱势群体提供生理帮助

组织宜:

- a) 确认弱势群体在突发事件发生前、发生时和发生后的生理需求;
- b) 提供能抵御外界环境的避难场所,以确保弱势群体的生命安全;
- c) 在突发事件发生前、发生时和发生后为弱势群体及其照护人员提供生理帮助,以缓解他们的压力和紧张情绪,包括:
 - 为不同需求的弱势群体提供基本的生理便利(如眼镜;用于休息的椅子和床;用于预防危及生命的褥疮的特殊垫子;注意到身体残疾的人可能需要更多的空间和隐私);
 - 厕所及一系列便捷的卫生用品(如马桶、失禁垫、可升高的马桶座圈和升降机等);
 - 为有复杂健康需求的弱势群体(包括个人或集体)提供医疗保障;
 - 保障管制药物的安全性;
 - 移动辅助设备(如助行器、轮椅);

GB/T 41670—2022/ISO 22395:2018

- 提供经过相应培训的照护人员(如为行动不便的人提供如厕帮助的专业人员);
- 医疗用品(如用于治疗癫痫的抗惊厥药物、滴眼液、糖尿病用品;满足复杂的饮食需求,如避免某些特定成分或颜色的食物);
- 为弱势群体的住宿安置提供帮助(如帮助其返回原住房或搬进新住房)。

6.4 为弱势群体提供心理援助

组织宜:

- a) 确认弱势群体在突发事件发生前、发生时和发生后的心理需求。
- b) 提供心理援助,以减轻弱势群体及照护人员在突发事件发生前后的心理压力,包括:
 - 提供保持心理健康的方法;
 - 通过聆听和分享给予安慰;
 - 提供经过相应培训的照护人员(如安抚精神状况异常者的专业人员);
 - 通过联系亲属朋友的方式减轻弱势群体精神压力;
 - 帮助弱势群体找回能够给予安慰的个人物品(如手机、钱、鞋、眼镜、电视、钥匙等);
 - 提供用于安抚情绪的动物,以缓解因丢失宠物造成的焦虑;
 - 考虑通过何种途径缓解弱势群体的压力(如提供周围没有动物的避难所和安静的空间)。
- c) 在弱势群体返回原住房或搬进新住房时提供持续的帮助。

6.5 为弱势群体离开受影响地区提供实际帮助

组织宜:

- a) 确认无突发事件时,弱势群体在该区域的出行方式。
- b) 评估在不同类型的突发事件下,弱势群体的出行方式是否可行。
- c) 考虑突发事件下可供选择的出行方案(如出租车公司可能因为司机回去帮助家人而无法运营)。
- d) 统计需要疏散的弱势群体的人员数量。
- e) 提供突发事件下的公共交通信息,包括:
 - 用于疏散的便捷集合点;
 - 身体受限的人如何到达集合点;
 - 身体受限的人会获得哪些帮助(如协助将轮椅抬送至交通工具上);
 - 告知应急疏散的目的地,特别是弱势群体有多个可选目的地的情况下,能够让他们与可依靠的亲戚朋友会合。
- f) 提供在突发事件发生之前、发生期间和发生之后如何处理家庭宠物和其他动物的信息(如如何运输和保护)。

6.6 确定弱势群体的避难需求

组织宜:

- 考虑弱势群体去应急避难所避难的意愿,明确接受应急避难的弱势群体的期望和需求;
- 为弱势群体及其照护人员提供足够的避难场所;
- 制定计划,向避难场所中的弱势群体提供合适的帮助;
- 确定不接受应急避难的弱势群体的期望和需求,并考虑提供支持的可能性;
- 考虑弱势群体在就地避难时可能需要的帮助;
- 确定弱势群体离开避难场所返回原住房或搬进新住房时可能需要的帮助。

7 实施、评估及改进

7.1 概述

为确保计划的有效实施,组织宜:

- 贯彻执行支持弱势群体的计划(见 7.2);
- 评估和改进计划(见 7.3)。

7.2 贯彻执行支持弱势群体的计划

组织宜:

- 明确执行计划所需的规程和组织架构;
- 让应急救援相关方(包括弱势群体及代表其利益的组织)参与确定执行计划并实施。

注:有关设计和实施练习的指导,参见 ISO 22398。

7.3 评估和改进计划

组织宜:

- 评估与弱势群体及其照护人员共同进行应急救援的计划和实践;
- 基于演练和近期突发事件中吸取的经验教训改进计划;
- 为突发事件下开展弱势群体相关工作的人员提供技能和知识培训;
- 维护和更新弱势群体相关数据库和弱势群体及照护人员自愿注册的系统;
- 与弱势群体、代表其利益的组织及更广泛的应急救援相关方建立联系并取得反馈意见,以便进一步改进工作计划和工作方法,提升应急救援能力,更好地满足突发事件中弱势群体的主要需求;
- 根据反馈意见改进计划和工作方法。

GB/T 41670—2022/ISO 22395:2018

参 考 文 献

- [1] ISO 22319:2016 Security and resilience—Community Resilience—Guidelines for planning the involvement of spontaneous volunteers
- [2] ISO 22322 Societal security—Emergency management—Guidelines for public warning
- [3] ISO 22324 Societal security—Emergency management—Guidelines for colour-coded alerts
- [4] ISO 22398 Societal security—Emergency management—Guidelines for exercises
- [5] Ficklin L (2012). The Political Ecology of Disaster: Neoliberalisation and Identity in Nicaragua PhD Thesis. University of Manchester, Manchester, UK. 2012.
- [6] Shaw D, Scully J and Hart T (2011). The response of vulnerable persons to coastal inundation in Lincolnshire: A needs and actions analysis. Lincolnshire County Council, 26th January. ISBN 978- 1-85449-402-3
- [7] Shaw D, Scully J and Hart T (2014). The paradox of social resilience: How cognitive strategies and coping mechanisms attenuate and accentuate resilience. Global Environmental Change, 25, 194-203.
- [8] King County. Vulnerable populations and equity considerations. 2017.
-

中 华 人 民 共 和 国
国 家 标 准
安 全 与 韧 性 社 区 韧 性
突 发 事 件 弱 势 群 体 救 援 指 南

GB/T 41670—2022/ISO 22395:2018

*

中国标准出版社出版发行
北京市朝阳区和平里西街甲2号(100029)
北京市西城区三里河北街16号(100045)

网址:www.spc.org.cn

服务热线:400-168-0010

2022年7月第一版

*

书号:155066·1-70405

版权专有 侵权必究



GB/T 41670-2022



码上扫一扫 正版服务到