

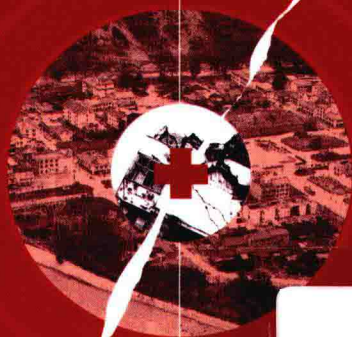
国家社会科学基金资助项目 (项目编号: 11BJL060)

中国模式： 防灾救灾与灾后重建

China Mode:

Disaster Prevention and Relief and Reconstruction

谢永刚 著



经济科学出版社
Economic Science Press

国家社会科学基金资助项目 (项目编号: 11BJL060)

中国模式： 防灾救灾与灾后重建

China Mode:

Disaster Prevention and Relief and Reconstruction

谢永刚 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国模式：防灾救灾与灾后重建/谢永刚著. —北京：
经济科学出版社，2015. 8

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5272 - 2

I. ①中… II. ①谢… III. ①灾害防治 - 研究 -
中国②灾区 - 重建 - 研究 - 中国 IV. ①X4②D632. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 285488 号

责任编辑：李 雪

责任校对：王肖楠

版式设计：齐 杰

责任印制：邱 天

中国模式：防灾救灾与灾后重建

谢永刚 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http: //jjkxcbs. tmall. com

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 17. 5 印张 220000 字

2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5272 - 2 定价：56. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

前言

我国自古以来就是一个自然灾害频发的国家，尤其水灾、旱灾、地震等灾害影响甚重。特别是每当重大灾害发生，灾后经济恢复和重建都是摆在各级政府和普通民众面前的一件大事，在此方面，历史上的各个不同时期都积累了宝贵的经验和教训。这些经验不仅仅是战胜灾害的经济、技术手段，同时也构成减灾文化的一部分代代相传，并不断丰富和完善。因此也形成了一整套有机联系的、具有规律性的、可以效仿和创新的、特别是具有中国特色的“减灾模式”。专著《中国模式：防灾救灾与灾后重建》就是基于总结归纳历史减灾经验和教训的基础上完成的。

本书稿分三个部分：第一部分为理论分析，介绍了国内外研究的现状和发展趋势、本书研究内容的理论与实际意义；梳理了与减灾模式有关联的理论基础；分析和总结了我国不同历史阶段灾后重建与经济恢复的特点，概括了我国历史上三大减灾模式的内涵，特别是对改革开放以来我国减灾防灾的转变和特点进行了较全面地梳理；为了汲取国外发达国家的经验教训，还对英国、美国、日本等灾后重建和经济恢复的模式作了比较研究，明确了在灾害保险制度建设、减灾立法、信息公开等制度方面值得我们学习的地方；研究了我国灾后重建的“中国模式”的内涵、特点及有待完善和提高的有关内容。第二部分为案例研究，主要以“5·12”汶川大地震为案例，分析了这次重大自然灾害的社会危害，重点对灾后重建和灾区经济恢复的具体做法、运作模式，特别是探讨性地分析了“对口援建”这一核心内容的特点、理论基础、内在规律以及在未来减灾防灾中进一步发挥作用的重大意义等。第三部分为专题讨论，其内容围绕我国近些年发生的重大灾害事件，尤其是像汶川大地震、1998年长江流域和松花江流域大洪水等灾害事件的危害、影响、减灾策略等方面进行深入的讨论。这些专题的主要观点，强有力地支撑了第一、第二部分的结论性意见和建议。

作者

2015年5月

目 录

第一部分 理论分析

1 绪论	3
1.1 研究背景	3
1.2 研究的目的和意义	4
1.3 国内外研究现状和趋势	5
2 灾后重建和经济恢复的理论依据	9
2.1 政治经济学理论	9
2.2 发展经济学理论	11
2.3 制度经济理论	14
2.4 灾害经济学理论	15
2.5 人道主义思想理论	16
2.6 小结	16
3 我国各历史阶段减灾救灾的特点分析	17
3.1 古代的减灾救灾特点	17
3.2 1920 ~ 1949 年的减灾救灾特点	24
3.3 1949 ~ 1978 年的减灾救灾特点	27
3.4 1978 年至今的减灾救灾特点	34
3.5 小结	48
4 历史上防灾减灾及灾后重建的中国模式梳理与概括	50
4.1 宏观模式	51
4.2 微观模式	59

4.3	中国模式的历史经验总结	64
4.4	小结	64
5	国外救灾模式及启示	65
5.1	美国减灾救灾模式	65
5.2	英国减灾救灾模式	70
5.3	日本减灾救灾模式	74
5.4	东南亚减灾救灾模式	78
5.5	国外减灾模式对中国的启示	81
5.6	小结	82
6	灾后重建的“中国模式”创新	83
6.1	对口援建模式	84
6.2	减灾产业发展与示范区相济模式	88
6.3	国家主导加社会救济模式	89
6.4	救灾与惠农扶贫项目捆绑模式	91
6.5	物质重建与精神文化重建相结合模式	93
6.6	“以工代赈”与就业支持政策融合模式	95
6.7	独具地域特色创新救灾模式	97
6.8	灾后重建与新农村建设结合模式	98
6.9	大规模军民协同作战模式	99
6.10	小结	100
7	“中国模式”的自我修复和完善	102
7.1	防止“贵族式救灾”	102
7.2	完善信息透明制度，克服腐败问题	103
7.3	发展“家庭救灾模式”	104
7.4	完善灾害保险制度	104
7.5	实现救援制度化、常态化	105
7.6	小结	105

第二部分 案例研究

灾后重建的“中国模式”的案例研究

——以“5·12”汶川大地震“对口援建模式”为例	109
--------------------------------	-----

1 关于对口援建	110
1.1 定义	110
1.2 对口援建的基本原则及评价	110
1.3 对口援建的具体要求及评价	111
1.4 对口援建的基本方案及评价	112
2 对口援建的方式及核心任务	114
2.1 援建的方式	114
2.2 援建的任务及评价	114
3 以往“对口援建”的成功经验	116
3.1 经济援助	116
3.2 医疗援助	117
3.3 教育援助	118
4 汶川灾后重建中“对口援建”的具体做法及创新	119
4.1 提高软实力	119
4.2 强化硬实力	126
5 对口援建的特点归纳与梳理	137
5.1 结构特点：三主、一核、一辅的“五方”合作	137
5.2 要素特点：实现三结合	138
5.3 目标特点：“援建+合作”	139
5.4 战略特点：实现五结合	140
5.5 组织特点：举国体制	140
5.6 运作特点：激励竞争	141
6 几个重要经济理论对“对口援建”模式的指导意义	142
6.1 宏观调控理论的作用	142
6.2 比较优势与互补理论的具体运用	143
6.3 大推进理论的指导意义	143
6.4 以制度创新理论为指导方向	144
7 我国对口援建政策的效果及评价	145
7.1 对口援建政策的效果	145

7.2 基础设施建设成效	148
7.3 灾民安置	149
7.4 抗震救灾时效情况评价	151
7.5 对口援建模式的经济功能	155
7.6 灾后救援的制度创新：“三个第一”	156
7.7 成功实现“三个突破”	157
7.8 救灾资金筹措的制度创新	157
7.9 对口援建模式存在的问题及建议	158
7.10 小结	160

第三部分 专题讨论

1 西方灾后重建经济理论及其借鉴意义	165
1.1 奥山育英理论概述	165
1.2 借鉴意义与启示	171
1.3 结论	173
2 我国重大灾害救援与重建的举国体制及其评价	174
2.1 “举国体制”及其特征	174
2.2 减灾救灾的举国体制与现行经济、政策的关系	175
2.3 对“举国体制”的评价	178
3 1990~2000年我国的灾后救济制度考察	182
3.1 这一时期救灾制度概述	182
3.2 救灾制度存在的主要问题	185
3.3 完善救灾制度的几点建议	187
4 自然灾害的经济属性探讨	189
4.1 引言	189
4.2 如何定义自然灾害经济属性	189
4.3 认识自然灾害经济属性的三个层次	190
4.4 结论	196
5 解决灾区重建资金短缺问题：基于孟加拉国农村小额贷款成功经验的启示	197
5.1 背景	197

5.2	四川灾区实行长期小额贷款的可行性探讨	200
5.3	四川灾区实行长期小额贷款的具体建议	201
6	中央政府统一治水模式：水利减灾投入对农业增长影响及 减灾措施的绩效研究	
	——近 20 年农村治理水旱灾害对农业增长贡献的实证分析	204
6.1	引言	204
6.2	水旱灾害的防治措施与其他农业增长因素的关系分析	207
6.3	水旱灾害的减灾措施对农业增长的影响案例分析	210
6.4	主要因素对农业产值影响的计量分析	216
6.5	我国各阶段影响种植业产值增长因素的贡献度及绩效分析	219
6.6	结论与建议	220
7	汶川大地震对灾区企业及股票市场的影响分析	223
7.1	引言	223
7.2	汶川地震灾害对经济的影响分析	224
7.3	汶川大地震对我国股票市场长期影响实证分析	227
7.4	结论	233
8	自然灾害对灾区农村家庭经济长期影响及恢复研究	
	——以黑龙江省沙兰镇“6·10”重大山洪灾害为例	235
8.1	沙兰“6·10”山洪灾害及其危害	235
8.2	长期影响研究的意义与相关成果概述	235
8.3	灾区相关长期经济影响要素的统计与处理	236
8.4	结论	244
9	突发性重大灾害事件对灾区生活必需品价格的影响及对策	245
9.1	引言	245
9.2	灾后物价上涨及其危害	245
9.3	灾后物价波动的经济学原因分析	247
9.4	对策与建议	253
	结论	255
	参考文献	257
	后记	267

理论分析

本部分依据有关经济理论，分析了历史上我国减灾防灾的具体措施，概括了不同历史阶段救灾的特点，梳理出符合中国国情的减灾模式，总结了以往减灾防灾及灾后重建的经验教训。

绪 论

1.1 研究背景

自人类诞生以来,灾害问题就一直伴随着人类社会的发展而存在,特别是自人类社会进入工业经济时代以后,随着人类活动范围的扩大和生产力水平的不断提高,人类改造自然的能力不断加强,对自然环境的干预力越来越大,加之社会财富资本的日益增长和高度集中,导致自然灾害造成的后果越发严重。根据资料显示,进入 21 世纪以来,世界范围内自然灾害发生的频次和严重程度与 30 年前相比有增无减,其中灾害发生频次增加了 3.2 倍,灾害造成的年死亡人数增加了 5.2 倍,受灾人数增加了 6.9 倍,年均直接经济损失增加了 30 倍,还有一些间接损失则更为严重,一些受灾严重国家的国内生产总值因灾受损比率高达 10%。

我国是世界上自然灾害最严重的少数几个国家之一,据有关资料表明,20 世纪 90 年代,中国每年因自然灾害所造成的直接经济损失都在 1000 亿元以上,仅 1998 年洪灾就造成 2500 多亿元的损失,平均年直接损失占 GDP 的 5%^①,而 2008 年的汶川大地震造成的直接经济损失更是高达 8451 亿元。图 1-1-1 显示了我国 2000~2010 年自然灾害造成的直接经济损失和死亡人口情况^②,表明每年因自然灾害造成的经济损失达 2000 亿~3000 亿元人民币,如遇重大灾害年损失更大。

面对越来越严重的自然灾害,中国人民在中国共产党的领导下,同自然灾害展开不懈的斗争,不断加强减灾防灾投入力度,特别是在灾后重建和灾区经济恢复上,体现了中国特色的救灾特点。因此,归纳和总结抗灾救灾的“中国模式”对指导灾后重建和经济恢复提供理论支持。

① 谢永刚,李岳芹.重灾救援与灾后重建的“中国模式”探讨[J].中国井冈山干部学院学报,2012.

② 刘志隆.突发性自然灾害的长期经济影响研究[D].黑龙江大学硕士学位论文,2012.

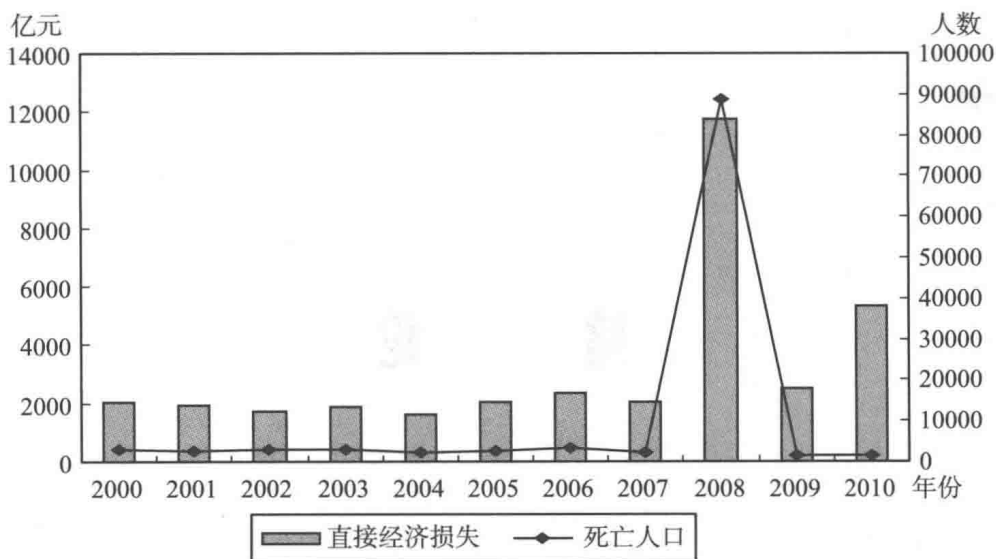


图 1-1-1 我国 2000 ~ 2010 年自然灾害造成的直接经济损失和死亡人口情况

资料来源：《中国民政统计公报》，2000 ~ 2010 年。

1.2 研究的目的和意义

我国自古以来就是一个洪水、干旱、地震、泥石流等自然灾害的多发国家，同时又是一个人口众多的农业大国。特别是进入现代社会，随着社会经济的迅速发展，人口、资源与环境的矛盾日益突出，自然灾害对人民生产、生活的影响有越来越严重的趋势。深入研究灾后重建和经济恢复的“中国模式”，目的是系统而全面地总结历史上减灾防灾的经验和教训，挖掘理论上的依据，更好地指导灾害救援和灾后重建的实践，避免或少走弯路，使得救灾资源得到有效配置，将减灾效益发挥到最大，灾害损失降到最低。

本书的研究意义可归纳为如下三点：

第一，目前我国对灾后经济恢复和灾后重建问题的理论研究尚属起步阶段，还不成熟，而我国未来面临灾害多发的时期，减灾救灾实践急需这方面的理论指导。

第二，西方有的国家对我国救灾模式缺乏客观评价，如果对这些理论问题不及时进行深入探讨和研究，不及时加以澄清，必将会对我国今后灾后重建及经济快速恢复产生负面影响。

第三，能够填补或进一步完善灾害经济学有关经济恢复和灾后重建的经济理论。

所以，能够及时、准确、科学地总结和梳理出适合中国国情的灾后重建的“中国模式”，不仅对丰富灾害经济学的理论具有重大的学术价值，更重要的是促进理论与实践相结合，对指导灾后重建意义重大，同时也为国际社会提供减灾救灾的“中国经验”。

1.3 国内外研究现状和趋势

1.3.1 国外研究现状和趋势

国外有关灾后重建及经济恢复问题的研究,始于20世纪40年代,其成果可归纳为以下几方面:

(1) 以研究灾害规划、风险和政策为主,同时涉及经济恢复和重建的有关问题,进而提出理论上的初步探讨。

以美国学者佩塔克(Petak)^①等为代表的灾害经济研究学者,在灾害风险研究方面作出了突出贡献,主要成果是1976年他和阿特金森(Atkinson)共同发表的《自然灾害风险评价与减灾政策》一书,这本书论述了美国灾害风险理论及其减灾政策和机构体系,提出了解决2000年以前有关灾害问题的政策方案和灾后重建的具体意见;1980年美国国家科学基金会^②编著的《美国防洪减灾总报告及研究规划》出版,该报告论述了各种减灾政策的效用以及灾后重建的若干问题,特别是提出了“实施减灾社会化建设的新策略”,对以后灾后重建过程中宏观策略的制定具有重大启发性。

(2) 从经济理论层面上研究灾害发生的经济原因,进而探讨灾后若干影响和经济恢复问题。

1998年,诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森^③在他的《饥饿与公共行为》一书中,通过对中国与印度的减灾效果比较分析,得出结论:中国在改善正常时期人民的营养健康中取得了非凡成就,但却未能使饥荒在革命后的年代消失,造成这种现象主要是由于当时救灾模式中复杂的经济与政治原因;在森的早期成果中,最有代表的《贫困与饥荒》,通过对南亚,包括中国的案例研究,得出灾区人口贫困的根本原因是交换权利被剥夺。美国经济学者伊兰诺伊(Ilan Noy)和奥克亚玛的研究则侧重于灾后重建经济理论方面,如伊兰诺伊^④2009年在《发展经济学杂志》发表题为《灾害对宏观经济的影响》的文章,指出:拥有较好的机制、贸易开放程度较大的国家,能更好地抵御初始的灾害冲击,文中还分析了政府在灾后重建过程中的作用以及政府预算和重建开支等问题。奥克亚玛^⑤有关灾害经济学的诸多理论成果以其创新性和实用性受到学术界的关注,最有代表性的是他于2003年发表的研究报告《自然灾害经济问题:一个批判性的

① 佩塔克,阿特金森.自然灾害风险评价与减灾政策[M].白立玉等译.北京:中国地震出版社,1976.

② 美国国家科学基金会.美国防洪减灾总报告及研究规划[M].谭徐明等编译.北京:中国科学技术出版社,1997.

③ 阿玛蒂亚·森.饥饿与公共行为[M].苏雷译.北京:社会科学文献出版社,1998.

④ 伊兰诺伊.灾害对宏观经济的影响[J].发展经济学杂志,2009.

⑤ 奥克亚玛.自然灾害经济问题:一个批判性的回顾[M].2003.

回顾》，他在报告中以新古典经济增长模型，即索洛模型为经济分析的基本出发点，通过对灾害发生后经济增长的长期变动情况以及在灾害后的经济重建过程中，储蓄率、技术进步率和人均资本等变量的变化情况的分析，得出如何有效实现灾后的经济增长的方法（本书中的专题讨论1中，详细介绍了奥克亚玛的模型分析）。

（3）以灾害问题为切入点，从历史、经济和政治学方面专门论述中国救灾体制的研究。

以美籍学者魏特夫以及法国学者魏丕信为代表的学者，他们通过对“中国救灾机制”研究，分析得出了中国灾害救济的诸多问题和结论。魏特夫^①在其著作《东方专制主义》中认为：中国是一个治水社会，为了更有效地治水，需要大规模协作，而协作需要纪律严明的从属关系以及强有力的领导，进而形成了“专制主义”的模式。他的这些观点中对中国的减灾模式的解释，有学者认为是牵强附会的，甚至是歪曲的，必须在理论上澄清。美国的年轻学者戴维·艾伦·佩兹（David Allen Pietz）在他的著作《工程国家：民国时期的淮河治理及国家建设》中，通过对中国近两千年的水利发展史进行了初步考察，并认为，“实际上，水灾对政府来说也是一个契机，通过调动各方面力量，一致抗灾，充分显示中央政府有管理国家的能力。”法国魏丕信^②也是研究中国经济史的著名学者，他在《十八世纪中国的官僚制度与荒政》一书中指出：“在保护国民免受或减少自然灾害侵袭的活动中，（那些救灾）制度和程序仍代表着一种有效的政府行为模式——这是一种值得认真研究的模式。”

（4）马克思和恩格斯等人提出了灾害和社会发展逆动关系理论。

马克思和恩格斯认为灾害的发生和发展有其社会制度因素，通过对东方社会结构和历史条件、生产力与生产关系矛盾运动的特殊性质进行了整体考察，形成了亚细亚生产方式理论。这一理论对新中国成立初期的减灾救灾思想具有重大的指导作用。特别是随着生产力水平的发展，恩格斯发现人类对大自然的不当开发导致了不良后果时指出：“我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都惩罚了我们。”^③恩格斯关于人类改变自然的不当行为的这段论述，对我们调整人的生产生活方式、减灾防灾理念提供了重要的警示作用。马尔萨斯也从人口学角度对人类灾害及其经济影响作过深刻的阐述。

1.3.2 国内研究现状和趋势

国内对灾害经济问题的研究始于20世纪80年代初期，但对灾后重建和经济恢复模式的研究始于改革开放以后，对此问题的零星研究观点可以归纳如下：

① 魏特夫. 东方专制主义 [M]. 北京：中国社会科学出版社，1945.

② 魏丕信. 十八世纪中国的官僚制度与荒政 [M]. 徐建青译. 南京：江苏人民出版社，2006.

③ 刘赣州等. 生产力发展与灾害研究 [M]. 北京：经济科学出版社. 转引马克思恩格斯全集：第20卷（自然辩证法），第519页.

20 世纪 80 年代初期,著名经济学家于光远在“全国第一届灾害经济学术会议”上呼吁,对减灾防灾的措施要有实事求是的估量,对减灾防灾成本和效益也要进行计算,这个思想对后来灾后重建问题的思考产生了很大的影响。

1996 年,民政部的李本公和姜力^①主编的《救灾救济》一书介绍了中国历史上以及当时的救灾救济状况,与其他著作相比,此书更侧重于社会救济工作的回顾和论述。郑功成^②在他的《灾害经济学》一书中阐述了灾害对宏观经济的影响及灾后经济恢复问题,他的成果为以后的灾害经济研究提供了基本框架。1999 年,民政部范宝俊^③主编的《灾害管理文库》对当时中国国内的灾害管理研究进行了阶段性、历史性的总结。2004 年民政部孙绍骋^④著《中国救灾制度研究》,这本书对我们研究减灾救灾具有极大借鉴意义。孙绍骋在此书中总结了中国在不同历史时期、不同制度下救灾措施的基本情况,阐述了中国救灾制度的历史性演变,总结了各种救灾制度,并通过对现行救灾制度的各个环节——救灾主体、救灾方针、救灾信息和资金流动、救灾法律制度等的深入分析和说明,提出了我国救灾制度存在的问题和对策等。康沛竹^⑤2005 年发表《中国共产党执政以来防灾救灾的思想与实践》主要介绍了新中国成立以来的若干重大灾害及灾情、面对灾害的抗灾斗争、三代领导人的防灾救灾减灾思想、我国的救灾减灾机制、灾害对我国社会发展的影响、新中国成立以来的防灾救灾的经验教训等内容。孟昭华、彭传荣^⑥的《中国灾荒史》对 1949~1989 年我国的灾荒成因和实况、兴修水利等防灾建设、抗灾斗争作了详细的考察和大量的分析。夏明方^⑦在《中国灾害史简讯》上撰写题为《历史视野下的“中国式救灾”》的文章,针对国家救灾方式提出了三个模式:“老爸爸”模式,18 世纪中国的“方观承模式”;“坏爸爸”模式,晚清民国时期中国官方救荒事业的衰变;“新爸爸”模式,从“太行模式”到“汶川模式”三个中国救灾模式。

1998 年特大洪水和汶川大地震以后,学者对减灾模式的讨论逐渐多了起来,如高建国^⑧研究员在“5·12”汶川大地震后,编写了《应对巨灾的举国体制》(高建国,2010)一书,主要强调我国是“举全国之力”的救灾模式。陈蓓蓓^⑨对汶川灾后重建与政府合法性的双轨效应进行了研究,得出灾后重建提升了中央政府的合法性,却降低了地方政府的合法性,产生了合法性的双轨效应。北京大学新闻与传播学院“汶川灾后重

① 李本公,姜力.救灾救济[M].北京:中国出版社,1996.

② 郑功成.灾害经济学[M].北京:商务印书馆,1998.

③ 范宝俊.灾害管理文库[M].北京:当代中国出版社,1999.

④ 孙绍骋.中国救灾制度研究[M].北京:商务印书馆,2004.

⑤ 康沛竹.中国共产党执政以来防灾救灾的思想与实践[M].北京:北京大学出版社,2005.

⑥ 孟昭华,彭传荣.中国灾荒史(1949~1989)[M].北京:水利电力出版社,1990.

⑦ 夏明方.历史视野下的“中国式救灾”[J].中国灾害史简讯,2009.

⑧ 高建国.应对巨灾的举国体制[M].北京:气象出版社,2010.

⑨ 陈蓓蓓.汶川灾后重建与政治合法性的双轨效应[D].华中科技大学博士学位论文,2012.

建模式研究”课题组^①通过研究，提出灾后重建的“广州模式”（广州支援灾区重建）不仅为当地经济“输血”，而且努力培育当地经济的“造血”机能，其援建经验值得认真总结。李翔^②撰文“新自由主义灾后重建模式的反思与超越”，提出新自由主义灾后重建模式的主要特征是实现了灾后重建由政府主导向市场中心导向的转变。它调动了私营部门的积极性，弥补了政府力量的不足，但同时也导致贫富差距加大，带来了新的社会不公。也有学者从社会学、文化学、心理学等角度分析重大灾害后的重建模式，如心理重建、文化重建等。

① 北京大学新闻与传播学院“汶川灾后重建模式研究”课题组。“汶川灾后重建模式研究——以广州市对口援建汶川县威州镇为例”[J]. 经济研究参考, 2011.

② 李翔. 新自由主义灾后重建模式的反思与超越 [J]. 长江大学学报, 2012.