

**Social Assessment
for Disaster**
Framework and Methodology

灾后社会评估

框架·方法

李小云 赵旭东
编著



中国农业大学人文与发展学院学术文库

灾后社会评估

框架·方法

Social Assessment for Disaster

Framework and Methodology

李小云 赵旭东 / 编著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

灾后社会评估: 框架·方法/李小云, 赵旭东编著.
- 北京: 社会科学文献出版社, 2008. 11
(中国农业大学人文与发展学院学术文库)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 0521 - 6

I. 灾... II. ①李... ②赵... III. ①自然灾害 -
救灾 - 工作 - 评估 ②自然灾害 - 灾区 - 建设 - 评估
IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 188001 号

· 中国农业大学人文与发展学院学术文库 ·

灾后社会评估

——框架·方法

编 著 者 / 李小云 赵旭东

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 编辑中心 (010) 65232637

电子信箱 / bianjibu@ssap.cn

项目负责人 / 宋月华

责任编辑 / 范 迎 钟纪江

责任校对 / 杨晋爱

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 11

字 数 / 119 千字

版 次 / 2008 年 12 月第 1 版

印 次 / 2008 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0521 - 6/D · 0224

定 价 / 29.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

编委会成员

李小云	中国农业大学
赵旭东	中国农业大学
唐丽霞	中国农业大学
李 鹤	中国农业大学
于乐荣	中国农业大学
董 强	中国农业大学
辛允星	中国农业大学
刘晓茜	伦敦经济学院

专家委员会成员

李 周	中国社会科学院
郭 虹	四川省社会科学院
韩嘉玲	北京市社会科学院
罗红光	中国社会科学院
罗 劲	中国科学院心理所
王文忠	中国科学院心理所
邓维杰	四川农业大学

天行健，君子以自强不息；地势坤，
君子以厚德载物。

——《周易》

前 言

进入新千年以来，环境友好型社会、和谐社会、科学发展观等更趋向于以人为本和可持续发展的观念，正在成为我国发展战略中的核心思想。目前，值得欣慰的是，环境评估已经通过立法的形式成为确保发展过程中环境友好的重要手段之一。环境评估的实施显示了在规避和减少环境资源风险方面的重大作用。然而，在发展过程中，如何能够充分地考虑社会公平的原则，除了政策的约束之外，尚缺乏制度层面的工具保障。

在中国转型期，发展的过程和大多数的发展干预，如城市化、水利建设、交通建设等都会涉及社会成员利益格局的调整，往往出现相当多的冲突与纠纷。一方面由于缺乏对公众状况和需求的了解，忽视了他们的实际困难，因而造成了各种发展项目的纠纷、扯皮，降低了项目效率。另一方面，由于缺乏与公众的协商以及公众的参与，导致发展对象需求在发



展规划中缺失，从而影响了发展目标的社会公正性。这些问题的存在部分来源于长期以来政府对社会评估的忽视。

20 世纪 90 年代末期以来，国内研究机构及在华国际组织开始倡导在发展的过程中进行有效的社会评估。中国农业大学人文与发展学院在世界银行的支持下先后协助武汉、沈阳、西安等地在当地世界银行贷款城市交通改造项目中实施了社会评估，并开发了城市交通社会评估的方法系统。河海大学公共管理学院在世界银行和亚洲开发银行的支持下，与中国社会科学院社会学研究所共同开发了发展项目的社会评估指南。其他相关机构也在不同方面开展了社会评估的工作。所有这些工作都为我们积极推进社会评估工作奠定了良好的基础。

自然灾害发生之后，无论是灾害的应对，还是灾后的重建都会涉及大量的发展干预活动，而灾后重建则是一个典型的发展干预的过程。如同其他一些发展干预项目一样，灾后重建的社会评估一直没有给予足够的重视。灾害发生以后所开展的灾害评估工作主要是关注灾害所造成的损失（如基础设施等）、次生灾害发生的预测以及可能的环境影响方面，很少关注灾害所产生的系统的社会影响。汶川大地震发生以后，毫无疑问，政府和社会在应对灾害方面显示出了高度的责任和效率，赢得了灾区、全国以及国际社会的高度赞赏。然而，救灾过程中也出现了很多问题，如救灾物品中大量的牛奶、饮料等物品在分发过程中造成了相当多的浪费，一方面因牛奶的储存需要冷藏条

件，而灾区电力被破坏无法提供冷藏条件；另一方面因灾区群众特别是农村群众没有饮用牛奶的习惯。如果能够有一个快速的社会评估系统指导灾区的救灾工作，那么，救灾工作的效率和效果会有很大的改善。

灾后重建工作，重建工作既需要解决灾区群众的实际困难，同时也要逐渐重建社会系统，因此，灾后的重建既有迫切性又需要考虑长远的可持续性。而要制定一个兼顾近期和长远的规划则离不开科学的社会评估。社会评估工作是贯穿灾害应对和灾后重建全过程的一个系统工程。社会评估一方面可以提供灾后损失的基线数据，另一方面也可以提供对救灾应对和灾后重建过程进行监测的信息反馈，还可以对救灾应对和灾后重建进行评估。社会评估既可以是系统的研究过程，也可以是一个快速的评估过程。对于灾害及灾后重建来说，快速社会评估往往可以为提高救灾效率和改善灾后重建的社会公正提供及时和有价值的信息和建议。在巴基斯坦、土耳其地震及印尼海啸发生以后，联合国系统、世界银行及众多的国际非政府组织都支持了大量的灾害和灾后重建的社会评估工作。这些工作为灾害评估和灾后重建发挥了十分重要的作用，同时也积累了相当丰富的灾害与灾后重建的社会评估经验。这些经验表明，有效的社会评估工作可以极大地提高灾后重建的效率，同时大幅度提高公众的满意度，有助于减少灾后可能产生的冲突。

我们基于国内最近几年所积累的社会评估工作的经验并参考大量的国际组织和其他国家在灾害及灾后重建方面进行的社会评估的成果，结合我们最近进行



的灾害和贫困研究的实地调查情况编写了《灾后社会评估》一书。需要特别指出的是，该书不是一本学术性的研究著作，而是一本力图提供如何进行灾害以及灾后重建的社会评估的基本方法和工具的实用指南。由于灾后重建规划具有时间上的迫切性，因此不能进行长期的系统评估，因此，我们力图将其编写成快速评估的指南，以便读者能够根据情况进行快速评估。

还需要强调的是，社会评估工作不是一个纯粹的技术性的工作。由于不同地方的社会文化特点不同，针对不同地方进行的社会评估工作在方法上也应该是不同的，因此很难提供一个万能的工具箱。我们力图给同行及读者提供一个比较原则性的框架和可供选择的工具箱。在这方面我们非常希望同行和愿意从事社会评估工作的同仁能对本书提出更多的改进意见。本书在方法上主要引入了参与式评估方法，这并不意味着社会评估工作都应该采用参与式方法，而主要是由于我们将本书定位为快速的社会评估，而参与式方法往往更适合于这种快速的评估。

本书的目的并不是对救灾作出评估，而主要是对灾后如何重建作出评估。自然灾害发生之后要面临两个重要问题：救灾和灾后重建。我国救灾机制不仅包括政府的预警系统和应急预案机制，而且还包括民间的救援机制。灾后重建，一方面要迅速恢复灾区被破坏的各种系统，否则灾区生计无法恢复；另一方面灾后重建是非常复杂和困难的，需要慎重进行重点规划。这两方面必然会产生冲突。通过灾后快速社会评



估可以确保灾后重建的快速性和科学性相结合，从而有助于提高灾后重建的效率。由于灾后重建是一个复杂的外部干预过程，需要在灾后重建过程中进行非常系统的规划、监测与评估。从这个角度来看，灾后快速社会评估即主要服务于灾后重建的规划、监测和评估。

灾后重建过程是一个系统工程，而灾后快速社会评估不可能囊括所有的内容。我们在本书中，主要是以农村灾后重建为主，评估的内容主要从农民个体、家庭、社区三个层次展开。由于灾后重建过程涉及不同的参与主体，本书期待能够尽可能多地为其参与灾后重建提供帮助。灾区的各级政府部门，特别是统计部门，参与重建的非政府组织、相关的研究机构和灾区的企业以及专门的评估机构等都可以成为本书的使用者。

需要指出的是，本书并非一个具体的评估蓝本，而仅是一个参考指南。本书最重要的特点就是强调快速和服务于不同功能的评估，使用者既可以作系统评估，也可以作部门评估。评估的框架、内容以及评估工具都可以根据具体的需要重新加以设计和开发，并需要进行评估前的培训。

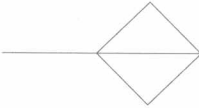
这本书的编写自始至终都得到了英国国际发展部的资助。英国国际发展部中国办事处戴艾颜（Arjan de Haan）先生给予了直接指导和支持。另外，本书的编写还得到了中国社会科学院李周研究员、罗红光研究员，四川省社会科学院郭虹研究员，北京市社会科学院韩嘉玲研究员，中国科学院罗劲研究员、王文



忠副研究员以及四川农业大学邓维杰副教授等专家的大力支持，我们在此一并向他们表示衷心的感谢。我们要强调的是，本书所反映的观点并不代表任何一位上述提到的组织和个人的观点，如果发现我们在引用中未注明出处则可能是疏忽而致，由此引起的任何问题都由编者承担责任。最后感谢英国治理及社会发展资源中心（GSDIC）在资料上所提供的支持。

目 录

前 言	001
第一章 灾后社会评估概述	001
第二章 灾后社会组织系统运行状况评估	043
第三章 家庭及其社会支持系统损失状况评估	056
第四章 灾后农户生计系统评估	066
第五章 灾后社会公共服务评估	079
第六章 灾后社会性别影响评估	102
第七章 灾后食品安全系统影响评估	120
第八章 灾后社会心理与社会安全评估	137
参考文献	154



CONTENTS

Preface	/ 001
Chapter 1	Social Impact Assessment for Post-Disaster Reconstruction Introduction / 001
Chapter 2	Assessment on Social Organizations after Disaster Outbreak / 043
Chapter 3	Assessment on Family and Social Support System after Disaster Outbreak / 056
Chapter 4	Assessment on Poverty and Poverty Alleviation after Disaster Outbreak / 066
Chapter 5	Assessment on Public Services after Disaster Outbreak / 079
Chapter 6	Assessment on Impact of Gender after Disaster Outbreak / 102
Chapter 7	Assessment on Food Security after Disaster Outbreak / 120
Chapter 8	Assessment on Social Psychology and Social Safety after Disaster Outbreak / 137
References	/ 154

第一章

灾后社会评估概述

以百姓心为心。

——《老子》第49章

自然灾害带来了社会系统的破坏，灾后的重建过程同时也是对社会系统的重塑过程，因此对自然灾害进行快速的社会评估是十分必要的。本章将简要介绍什么是灾后社会评估，灾后社会评估的主要内容、基本程序、主要方法及工具等内容，其目的是让大家对灾害快速社会评估有一个总体上的了解和认识。

我国是一个自然灾害发生频繁的国家，从灾害发生的频率、受灾程度和成灾人口等指标来看，我国都是全球灾害最严重的国家之一。

根据国际灾害研究所的研究统计，2006年我国自然灾害发生的次数居全球第一位，为38次；因灾死亡人口居全球第三位，受灾人数居全球第一位，经济损失居全球第一位。根据我国民政部的统计，2007

我国是世界上自然灾害发生最为频繁的国家，也是自然灾害破坏程度最深的国家。



年我国因为灾害共造成 2325 人死亡, 紧急转移 1499.1 万人次, 农作物受灾面积 48992.5 千公顷, 其中绝收面积 5746.8 千公顷, 倒塌房屋 146.7 万间, 造成直接经济损失 2363 亿元。

2008 年初波及我国 14 个省区的暴风雪灾害, 5 月 12 日发生的汶川大地震, 以及在贵州、湖南、江西、安徽等省发生的暴风雨灾害等都是破坏程度十分严重的自然灾害, 给我国社会经济发展造成了严重的损失。

自然灾害对社会发展影响不仅表现在经济、环境和基础设施等方面, 而且也表现在对社会系统的运作上, 这对自然灾害的社会评估尤为重要。

自然灾害对灾区的破坏是十分严重的, 灾害造成了农村地区房屋倒塌、农村人口大量伤亡、土地等基本生产资料损毁、基层政权组织瘫痪、农村社会公共设施和服务系统崩溃、灾民食物安全难以保障等诸多危害。大量农村人口被临时转移安置, 农村的农业生产遭到破坏, 生存环境破坏严重。因此, 灾后农村地区的工作不仅面临生产发展的困境, 同时还面临着整个农村社会公共系统的重建和恢复, 大量农村人口在失去亲人的巨大悲痛中如何恢复重建家园的信心等重大困难。此外, 灾后相伴而生的次生性贫困问题、弱势群体、心理问题以及社会安全等方面的问题都将在相当长的一段时间内对灾区的恢复和重建产生影响。

灾害的社会评估长期处于被忽视的状态, 但实际上是很重要的。

灾后恢复和重建工作是一项非常巨大的社会系统工程, 其恢复和重建方案的制订需要建立在对灾后影响评估的科学数据和信息的基础上。长期以来我国比较重视灾后的经济影响和环境影响等技术性影响评估, 对灾后的社会评估重视不够, 甚至几乎没有。事实上,



灾后恢复和重建涉及人口的重新配置、生产系统的恢复、家庭的重建、社会组织重建、救助人口的确定和援助、次生性贫困人口的扶贫等一系列社会工作，这一系列的社会工作又在很大程度上依赖于社会组织系统、社会网络系统和社会心理系统的正常运作，而灾害对社会系统运行的破坏是十分明显的，因此对灾害的社会影响评估是非常必要的。社会评估一方面可以为灾后的恢复和重建工作提供政策建议，另一方面也能够通过系统的评估形成灾后社会评估的学科体系，为以后进行其他灾害或项目的社会评估提供科学储备。

一 自然灾后社会评估的基本概念

1. 定义

自然灾后社会评估是和灾后经济影响评估、环境影响评估等同样重要的一项关于灾害对人类生活和生产、社会发展等产生影响的系统评估。灾后社会评估注重于对社会系统在灾害发生后的破坏、恢复和重建需求以及可持续发展等方面的内容，强调社会要素的评估。其评估的重点在于社会组织系统、家庭和社会关系系统、生计系统、公共服务系统、食物安全系统、社会心理和安全系统等方面，强调社会性别的视角，关注社会弱势群体，其目的在于为灾后社会重建提供具体的行动建议，以促使灾后重建工作的顺利开展，维护社会公平，促进社会和谐发展。

灾后社会评估
强调社会要素
的评估。

2. 原则

灾害的社会评估要遵循以下基本原则。