

丛书主编 王国良

*Recovery and Development Assessment of
Poverty-stricken Villages in the Earthquake-hit Area of
Wenchuan - A Survey of 8 Poverty-stricken Villages*



汶川地震灾区贫困村 恢复发展评估

——来自8个贫困村的调研



李小云 黄承伟 主编



民國國產

 中国财政经济出版社

防灾减灾/灾后重建与扶贫开发机制模式研究丛书

丛书主编 王国良

汶川地震灾区贫困村恢复发展评估

——来自 8 个贫困村的调研

李小云 黄承伟 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

汶川地震灾区贫困村恢复发展评估: 来自 8 个贫困村的调研 / 李小云, 黄承伟主编. — 北京: 中国财政经济出版社, 2012. 5

(防灾减灾、灾后重建与扶贫开发机制模式研究丛书/王国良主编)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3544 - 8

I. ①汶… II. ①李… ②黄… III. ①农村 - 不发达地区 - 地震灾害 - 灾区 - 重建 - 调查报告 - 汶川县 IV. ①D632. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 058134 号

责任编辑: 孙 琛

责任校对: 胡永立

封面设计: 汪俊宇

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 19.75 印张 315 000 字

2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月北京第 1 次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3544 - 8/D · 0190

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

防灾减灾/灾后重建与扶贫开发机制模式研究丛书

编 委 会

主 任：范小建

副主任：王国良 郑文凯

编 委：（按姓氏笔画排序）

王国良 司树杰 李春光 范小建 郑文凯

洪天云 海 波 夏更生 蒋晓华

主 编：王国良

本报告撰写人员：

李小云 中国农业大学人文与发展学院教授，博士生导师

唐丽霞 中国农业大学人文与发展学院讲师

刘启明 中国农业大学人文与发展学院副教授

张 悦 杨 静 张纯刚 中国农业大学人文与发展学院博士
研究生

于圣洁 史改菊 刘相芳 刘 潇 曹 黎 中国农业大学人
文与发展学院硕
士研究生

内容摘要

从 2008 年四川汶川地震发生,到 2010 年灾后恢复重建任务已经基本完成,大规模援助的撤出、扶持政策的终止,势必使灾区的发展速度呈现放缓的趋势。此外,尽管灾后重建恢复工作竭全社会之力,在多个领域成就斐然,但是,受灾地区居民的可持续生计建设仍有待加强,特别是贫困村农户的生计恢复仍不容乐观。这主要是因为本来就很脆弱的自然环境和社会经济基础在受到灾害的打击之后,即使有外部的支持也难以在短期内恢复;近期发生的金融危机和通货膨胀等对宏观经济的不利因素也影响了受灾地区的经济恢复;受灾地区的生计重建和恢复面临着较大的经济结构调整,农户掌握新技术、适应新的市场环境也并非易事;生计是谋生的方式,建立在能力、资产和活动基础之上,从基于资本状况、能力和社会保障三个层次的农户可持续生计水平来看,受灾地区的贫困村在这些方面还存在较大差距。

在这样的背景下,本书集中关注如下问题,即:地震灾区农户的生计水平是否恢复到灾前水平?灾区农户是否能够在外来支持逐渐撤出的情况下实



现生计的自主发展?灾后重建工作对灾区农户生计发展产生了何种影响?受灾地区农户对灾后恢复重建中所获得的援助与支持及满意程度如何?

本书在文献回顾的基础上,充分利用已有的灾后重建恢复工作的评估资料,在四川、甘肃、陕西三省共选择了8个村庄进行实地调研,通过问卷调查、关键人物访谈、文献检索以及观察法等方法收集资料,并采用 DFID 的可持续生计分析框架,在对调研信息进行定量与定性分析的基础上,对农户目前的生计、资产水平和恢复情况进行分析,评估灾后贫困村生计恢复的措施与现状,分析存在问题的原因,提炼成功的模式,总结经验,并就灾后恢复期贫困村可持续生计建设提出相关的政策建议。

一、灾后恢复情况

1. 灾后各村庄均获得较多重建支持,重建任务基本顺利完成,大部分农户对灾后重建支持表示满意

灾后农户获得了一系列的生产生活救助,灾后0-3个月期间是农户获得灾后救助最集中的阶段。获得生活用品救助的农户比例最高,其次是资金救助、心理咨询、培训和信息。获得生产资料救助和建筑材料救助的农户比例很低。灾后村庄的恢复重建主要集中在村内道路、村庄卫生环境、人饮设施和供电(能源)设施方面。受灾农户对获得的各类恢复重建项目总体上满意度较高,对大部分的恢复重建项目的满意度都高于50%,村内道路、厕所(卫生设施)、村小学、供电(能源)和心理辅导与心理援助这五项的满意度更是高达80%以上。灾后经历了3年的恢复重建和发展,受灾农户的总体生活满意度较高。农户对自身生产生活多数方面的满意度(包括非常满意和比较满意)都超过了50%,其中最满意的两项为物质资产和交通状况。并且受灾农户对未来生活的总体预期较高,76.8%的农户认为未来的生活会越来越好,其中灾前非贫困户的预期略高于灾前贫困户的预期。当然,灾后农户的生产生活依旧面临着各种困难和风险,如何帮助受灾农户克服困难、抵御风险、实现灾后生产和生活的可持续发展,是灾后重建的长期和最终目标。

2. 村庄总体基础设施建设恢复情况良好,村庄环境得到改善

调研村道路建设效果较好,村干道和入户道路均有较大改善。垃圾处理

方式多为随意堆放,仍需着力改善。人畜饮水条件得到了较好的改善。生活能源呈多样化特点,相对而言,秸秆、天然气和沼气所占的比重较大,灾后重建对村民生活用能结构产生了一定的积极影响。灾后学校建设和卫生室建设基本完成,调研村庄的教育和医疗条件得到明显改善。部分集中安置重建的村庄规划布局合理,房屋建设整齐,不过集中安置居住也带来了一些问题,比如公共道路和路灯等基础设施的后续管理问题,养殖小区的集中安排和农户散养传统之间的矛盾等,这些问题都需要进一步关注。

3. 灾后重建结束之后,由于村集体经济能力的弱化,村级力量相对薄弱。村级力量作为村庄的权力代表需要发挥更大的作用。目前村级力量做得比较多的是进行技术技能的培训,这能提高外出打工农户的潜力。但除此之外,由于没有资金等资源,村级力量在村庄发展方面则显得力不从心。村级力量需要从外部争取资源,从内部开发资源,再分配资源来促进村庄的发展。因此村级力量除了需要积极向政府和社会争取资源,还应在如何开发村庄内部资源上多下功夫,而且开发内部资源才是村级力量为社区赢得资源的主要方向。而村庄内部资源最需要开发的是人力资源,人力资源的开发是来自于农户、最终受益于农户的。因此,如果一个村庄的凝聚力比较好,农户相互间比较团结,则其在资源开发上也应该能实现较好的成果,而这样的资源开发成果最终也会通过对农户支持的方式作用于农户,最终使农户受益。

4. 大部分农户的生计资本恢复状况良好,部分家庭仍然面临困难

调研村庄在地震灾区中人员伤亡情况比较少,农户人力资产并未受到严重影响。目前人力资产状况和灾前以及其他农村地区并无显著区别,部分农户因为在临时安置房中生活的身体不适也随着搬迁到新居中而逐步恢复,73.3%的农民表示身体健康,但灾区农户总体的受教育程度不高,平均受教育年限仅为5.68年,劳动力技能掌握情况较差,有87.3%的个体没有任何技能,拥有技能的合计比例为12.7%。加强灾区劳动力的技能素质,开展劳动力技能培训,应该成为今后农村工作的重点。

地震灾害对调研村庄的耕地破坏程度有限,虽然从总体上来说,由于住房占用部分耕地,造成水田和旱地面积有所减少,但减少幅度有限,并且耕地质量和灾前相比并未有太大变化,对当地的农业生产和发展并未产生显著影响。但部分农户因为灾后重建而失去大量耕地,一些农户家庭的耕地质量出现下降,虽然所占比重不大,但这些农户已经表示农业生产出现了一定的

影响, 这些农户的生计恢复需要得到重视。

灾后重建的重点是房屋重建。各个村庄中受到灾害冲击的农户房屋大部分已经完成了重建, 并且重建的标准相对较高, 主要以砖混结构的楼房为主, 住房面积也有所扩大。大部分农户表示住房条件较灾前有了明显改善, 但是住房重建也给很多农户带来了沉重的债务负担。房屋重建完成以后, 购置家庭耐用消费品与农业生产机械也成为灾区农户改善生活条件的重要措施。由于很多灾区地处山区, 摩托车成为农户主要的交通工具。灾区农户的摩托车拥有比例比较高, 并且也有少量农户购置了汽车。电视、冰箱和洗衣机等也日益成为比较常见的耐用消费品, 手机基本普及, 大部分农户家庭都拥有不止一部手机。

灾区农户的社会关系网络并未受到自然灾害的明显冲击, 大部分农户表示其社会关系网络没有减弱, 并且有部分农户表示由于灾后大家“互帮互助”, “认识的人多了”以及“观念变化”等使得社会关系网络更加紧密, 也有少量农户表示灾后由于大家都在筹钱盖房子, 彼此间能够互相帮助的减少了, 并且很多人为了挣钱偿还盖房欠债外出打工了。本地的社会关系网络有所弱化, 但农户之间的互助行为仍然比较普遍。

灾区贫困村的交通条件、饮水条件、公共环境卫生以及电力供应等各方面的基础设施有了明显改善。农户生产生活条件有了明显改善, 部分地区开始推广沼气、太阳能等新能源, 这优化了灾区农户的能源结构。灾后对当地医疗设施和教育设施的重建工作的投入也取得了明显的效果, 很多农户表示灾后教育条件和医疗条件有了明显改善。

5. 灾后农户收入和支出水平都在上涨, 外出务工成为收入增加的主要动力, 物价上涨则对支出影响显著

地震三年后, 农户收入较三年前有了明显地增加, 户均收入 14081.5 元。主要原因是打工收入的增加, 相对而言种植业和养殖业收入变化不明显。地震后, 农户外出务工人数增加, 外出务工的工资上涨是收入增加的最主要原因。相比之下, 也有少部分农户家庭收入减少, 这主要是由于地震之后外出劳动力减少导致的。所以, 综合来看, 外出打工是影响农户家庭收入的决定性因素, 而这又由家庭中可以外出务工的劳动力数量决定。能够外出的劳动力是指不需要在家照看老人小孩, 不需要从事农业生产, 也没有怀孕或者身体疾病, 可以从农村中释放出来投入到非农生产中去劳动力, 这一

劳动力数量直接决定了一个家庭的收入水平。

地震后农户家庭生产性支出较地震前有了明显增加，增加的最主要原因是生产资料或雇工的价格上涨，其次是支出的需求增多，如土地增多等。震后，贫困户与非贫困户生产资料支出变化的差异明显，表现为灾后非贫困户生产资料的支出增加，贫困户生产资料的支出减少。在生活支出方面，地震后贫困户的生活支出要高于非贫困户的生活支出，贫困户的教育支出、生活消费支出和礼金支出都要略高，尤其是教育支出。原因是贫困户家庭中面临教育支出的人数较非贫困户多，教育支出就随之上升，且贫困户在灾害中生活用品损失要多于非贫困户，因此在灾后重新购置过程中，生活用品消费要高于非贫困户。

地震之后，农户家庭的消费性支出有了普遍上升，最主要的原因是物价上涨，其次是由于地震之后带来的消费需求的上涨，而在那些小部分消费减少的农户中，最主要的减少原因是需求的压缩。这是在物价上涨和灾害损失的双重压力之下，农户不得不对个人需求进行压缩，以维持基本生活的正常运转而采取的无奈之举。

6. 农户生产水平基本恢复

灾区农户主要依赖种植玉米、小麦、水稻和油菜实现了种植业的部分恢复。与灾前相比，灾后农作物的种植面积、单产和现金收入多数未发生变化。地震破坏造成的土地质量下降使得种植面积减少和单产下降，而灾后租种他人土地、种子优良、肥料充足是恢复种植面积和提高单产的主要原因，灾后农作物价格上涨更促成了种植业现金收入的恢复。在养殖业方面，灾区农户主要依靠养殖猪、牛和鸡缓解了地震灾害对养殖业的冲击。灾后养殖业的养殖规模和现金收入与灾前相比没有发生显著变化。养殖规模扩大和市场价格上涨是促成养殖数量和现金收入恢复的主要原因。灾后的在外务工人口的总数比地震之前有明显增加（增加了 61 人）。其中灾前在外务工灾后回家主要是为了照顾老人、小孩和重建房屋，灾后新增外出务工人员主要出于经济压力。外出务工地点的选择正在向离家近的方向转移。在就业结构方面，投劳类工作逐渐减少、技术类工作逐渐增多，务工毛收入和寄回家收入均有明显上涨。因此，灾后的外出务工收入比灾前更多，不仅实现了灾后恢复，而且有快速发展的趋势。

7. 自然灾害风险仍然是灾区农户面临的主要家庭风险之一，农户普遍缺



乏有效的风险应对措施

灾区农户生产生活受到自然灾害风险的冲击仍然比较频繁,2010 年有 284 个农户遭受了种植业的风险。其中,44 户遇到了自然灾害风险,37 户遇到了养殖业风险,18 户遭遇农产品销售风险和 11 户农户遇到了意外事故。农户应对风险的方式仍然以借钱或获得外界帮助为主,并没有采取更多的风险防范措施。在市场风险方面,绝大部分农户没有采取任何措施。在所有风险中,造成损失最严重的是意外事故风险。虽然该风险人数最少,但损失额度却最高,平均达到了 14050 元,农户对该风险的应对也最无力,只能通过事后借钱或获得外界帮助的方式来应对。遭受种植业风险的农户非常多,应对措施呈现出多样化的趋势,农户会选择各种适合自己的方式来进行应对。其造成的损失也较轻,平均不到 800 元,对一般的农户来说可以承受。值得注意的是农产品销售风险的应对措施,虽然遭遇到这一风险的农户只有 18 户,但却有高达 93.8% 的农户选择“没有采取任何措施”来应对。这表明,农户在应对市场风险时往往无计可施,显示出了极大的脆弱性。这项风险需要政府与社会来共同承担,转移农户的市场风险,引导农户通过正确的渠道销售自己的农产品,增强抵御风险的能力,提高生活水平。

8. 恢复重建过程中的债务负担成为制约农户生计发展的重要因素

虽然灾区农户生产生活恢复情况相对较好,但农户债务负担问题仍然值得关注。调查数据显示有 65.4% 的农户有借款,平均借款金额为 16268 元,部分农户开始偿还借款,但还款平均额度仅为 2865 元,债务负担将成为制约农户生计可持续发展的重要因素之一。地震后房屋修缮或重建以及家庭成员生病是农户借款的主要原因。农户借款主要来源于亲戚朋友,灾后重建的贴息贷款也是灾区农户借款的一个重要渠道。家庭欠债已经成为灾区农户生活负担和精神负担的重要原因,不少农户表示家庭背负着很重的债务,并且由于收入现状不佳而担心,他们精神压力非常大,晚上经常会出现失眠的症状。

9. 妇女逐渐成为灾后重建的主力,但其身体健康和心理健康状况需要更多关注

灾后重建三年以来,大多数妇女的家庭经济状况已经恢复到灾前水平,其基本生产生活劳动时间、劳动负担、劳动所得收入、家庭经济整体状况与灾前相比已没有太大差别。由于灾后重建各种家庭劳动增加、妇女灾后身体

健康状况变差、家庭新生子女增加、家庭劳动力减少等原因，妇女承担的家庭内部劳动时间增多，与之相应，更多的妇女从事农业生产与非农业生产的时间减少，而这些农业与非农业生产活动可以直接为家庭创造物质或现金收入。但大部分妇女仍然表示家庭经济整体状况达到甚至超过灾前水平。

灾后妇女在家庭劳动分工方面，也发生了许多明显的变化，家庭内部的生产生活劳动，主要由妇女承担，灾后妇女的劳动负担和劳动强度普遍加大。但是，值得注意的是，因为各种原因，其参与社区公共事务的次数增加了，参与家庭决策的情况也增多了。

灾后妇女的身心健康影响着其经济活动的开展和家庭事务、社区事务的参与，也是妇女生计恢复研究中的重要内容。研究发现，妇女的身体健康状况普遍不太乐观，有 33.2% 的妇女正患有相关疾病，经常生小病的约占 27.1%，患有妇科疾病的妇女占 55.2%；心理健康方面，首先妇女的安全感方面，尽管与灾害初期相比有了较大恢复，但是现在仍有一半的妇女没有完全从缺乏安全感的心理状态中恢复，地震产生的恐惧仍然存在。睡眠方面，被调查妇女中，经常失眠或者整夜睡不着觉的妇女占 40.2%，有接近一半的妇女存在睡眠障碍问题。而在情绪波动方面，灾后三年以来，常发脾气的妇女更多的脾气变坏、发脾气次数增多；而偶尔会发脾气的妇女，则更多的脾气趋于好转。总的来说，调查数据结果显示，与灾前相比，有约占 50.2% 的妇女，其基本心理和精神状况恢复到或者超过灾前水平，另外有约一半的妇女心理和精神状况更差了。从整体来看，妇女灾后的身体和心理健康恢复状况并不十分理想。

10. 灾区儿童的营养满足水平有限，教育医疗质量有待改善，部分儿童仍然有心理健康问题

从灾区儿童的基本生活来说，三年过去了，地震的影响已经很小，恢复重建过于关注基础设施的建设以及房屋建设等硬件建设，忽视了人方面的建设，尤其是忽视了儿童方面的建设。从灾区儿童营养健康状况来说，这些地区儿童的膳食通常以蔬菜、谷类为主，蛋白质和能量的摄入非常不足，而蛋白质和能量的供给是保证儿童维持健康和正常生长发育的关键，可是这些儿童的饮食又极为不合理、食品种类又比较单一、摄入营养又严重不足、营养知识又极度缺乏，因此对儿童的健康成长非常不利。导致这种情况的原因有一部分是地震致贫，但是更多的还是该地区经济水平的落后、地区的贫困。



从灾区儿童心理状况来说,儿童虽然受地震影响比较大,不过儿童的心理恢复能力比较强,儿童所受的伤害在心理上的影响会随着时间的推移而有所减淡。在这三年的恢复期中,儿童的心理健康已经基本达到灾前水平。不过由于地震的负面影响太大,儿童的年龄又太小,地震还是会对部分儿童的性格、情绪、价值观等产生不良影响。

从灾区儿童教育状况来说,这三年来的恢复重建使儿童的教育状况得到很大改善。儿童的教育已经走上正常轨道,教学楼进行了重建或者加固,硬件设施也添置得比较齐全,儿童的上课积极性提高,喜欢上课的儿童数量增加。不过在总体情况良好的同时,还是有一部分儿童在灾后出现厌学、成绩下降等现象,原因主要归结为地震给儿童带来的负面影响较大,或者由于转到新学校不太适应。因此我们在欣喜地看到好变化的同时,还要加强对这少部分儿童的关注。在恢复重建中,重建后的教学楼的质量要求都特别高,各种设施也比较齐全,而在没有重建的学校,或者仅仅是经过了加固修缮的学校,各种设施还是不齐备,无法满足正常教学要求。并且在人才引进上,各个学校都没有能力留住比较好的教师,教学质量不太高,儿童接受到的教育质量不太理想。

11. 留守老人的身体健康以及日常生活面临困难,急需社区支持

灾区老人大多因子女外出务工,成为留守老人。大部分老人身体状况不是太好,患病比例较高,多发疾病为风湿、关节类骨质增生、心脑血管疾病和肠胃消化类疾病。对于疾病的处理方式,大部分老人都能及时到医院进行诊治,只有很少的老人会拖延治疗。但绝大部分的老人表示医疗费用太贵。

灾区老人是农业生产的主力军,大部分老人仍然需要下地干活,老人农业生产面临的主要困难分别为人手不够、体力不足以及缺钱购买生产资料;大部分老人表示目前的劳动负担还能承受,但仍有 1/5 的老人表示劳动负担太重,自己难以承受。老人的闲暇生活以看电视和串门聊天为主。

灾区老人的心理负担较为沉重,普遍感觉到孤单、害怕、情绪低落、烦躁、焦虑、压抑、食欲降低、睡眠障碍,其中最普遍的两种心理感受分别是睡眠障碍和抑郁,只有约 11% 的老年人感觉到开心幸福。大部分老人表示自己心理压力,并且有相当一部分老人表示压力很大,灾区只有 22% 的老人觉得自己生活得很好,大部分老人表示生活一般,有近 20% 的老人表示生活过得很不好。灾区老人最为担忧的问题依次是经济来源少,生活拮据;医疗

费用太高，有病没钱治；忧虑无人照料和生活单调无聊。很多老人希望能够建立社区养老机构以及完善志愿服务体系。

二、政策建议

（一）针对汶川地震灾后贫困村重建和发展方面的意见

1. 针对政府部门的建议

第一，继续对汶川地震灾后贫困村的发展提供专项资金支持。地震灾区大部分村庄的基础设施重建基本完成，大部分都超过了灾前的建设水平，尤其是在行政村或者村庄中心地区，公共基础设施建设基本完成。但是对于村庄内部的村组道路、部分村庄的饮水以及其他公共服务设施仍然还存在很多问题，部分群众仍然面临出行困难和饮水困难，因此建议继续对灾后贫困村的发展提供专项资金支持。

第二，采取积极有效措施来帮助灾区群众缓解债务负担。调查发现，灾区群众的债务负担严重，不少农户面临还款压力，从而造成精神压力很大，影响其日常生活、生产劳动和精神健康，因此，需要各级政府采取积极有效的措施来帮助灾区群众缓解债务负担，如延长贷款偿还周期、减少贷款利率或者提供贷款利息补贴等。

第三，采取措施来解决房屋配套设施建设，尤其是养殖圈舍建设。灾后重建中圈舍建设相对滞后，并且一些集中规划重建的住宅并未配套养殖圈舍，影响了灾后农村社区养殖业的发展，因此应该采取措施来解决养殖圈舍的建设问题。一些村庄规划集中养殖小区，但养殖小区建设却没有跟上，加上集中养殖和村民传统分散养殖的习惯、技术和投入等有着明显的冲突，在养殖小区集中建设的时候需要慎重考虑这些问题。

第四，对因灾重建而失去土地的农户提供必要的支持。灾后重建初期，因为特殊紧急时期，村民对灾后重建占用土地并未提出异议，部分村民并未获得较多的资金补偿，而土地的减少会对这部分居民未来的生产发展产生影响，并且随着今后土地价值的不断上涨，这部分村民会对政策的满意程度降低，不公平感有可能上升，存在潜在的风险因素，因此建议要重视对这部分

农户的支持。

第五，支持灾后村级农业主导产业发展和农民专业合作社的建立。调研发现部分村庄都有自己的主导农业产业，但由于缺乏有效的资金、技术、信息以及市场等方面的支持，主导农业产业的发展面临很大的困境，建议地方政府采取有力措施促进灾后农村主导产业的发展，支持成立农民专业合作社，解决产业发展中面临的各种困境。

第六，促进灾后村庄社区管理创新，提高基层干部的服务能力。灾后村庄重建增加了很多新的公共基础服务设施，包括灌溉水渠、路灯、垃圾站、道路、公用水库等，这些基础设施的日常管理和维护非常重要，建议各级政府为村级社区公共基础设施管理提供必要的资金支持，并且帮助社区建立公共管理规则，适当时候可以邀请非政府机构参与。对于在农村经济生活中出现的新问题，如外出务工人员的工伤事故纠纷、拖欠工资纠纷以及各项手续证明服务需求等，建议为基层干部提供技能和政策培训机会，提高基层干部的服务能力。

第七，支持灾后社区综合服务中心建设。灾后重建过程后，大部分青壮年劳动力外出务工，村内留守人口数量上升，留守人口在农业生产、生活服务等方面面临很多困难，建议成立灾后社区服务中心，为村内生产和生活有困难的农户提供支持，各级政府要为综合服务中心的运行初期提供经费支持，并适当引导其走向市场化的道路。

第八，为非政府机构参与长期的灾后重建工作提供资金支持和政策支持。灾后重建期结束后，政府在重建时期发挥的主导作用将因为工作重心的转移而适当偏离灾后重建，但灾后重建的工作仍然要继续，因此，政府机构可以采用“购买服务”或者“服务转包”等形式来支持非政府机构参与长期的灾后重建工作，为非政府机构提供必要资金支持和政策支持，保证灾后重建工作的长期性。

第九，继续进行对灾后贫困村重建和恢复情况的监测与评估。认真总结灾后重建的有益经验和需要注意的教训，形成汶川地震灾后恢复重建经验报告，为中国灾后重建工作提供有效的参考和建议。

2. 针对非政府机构的建议

调研发现，灾后重建期结束后，非政府机构很少有继续在灾区开展恢复和发展方面的支持活动。但实际上，在灾后社区的发展方面，非政府机构的

参与应该有更大的空间。

第一，非政府机构应该关注灾后社区文化建设。在村庄重建之后，大部分村庄都建立了条件相对较好的村部和村民活动中心，硬件设施条件相对完善，但利用率并不高。一些村庄还专门建立了图书室，但所藏图书有限，也缺乏专门的人员管理。因此，非政府机构应该发挥自身的优势，充分利用灾后重建的良好设施，在灾后社区活动和文化建设方面发挥作用。

第二，非政府机构应该更多关注灾后弱势群体的心理咨询和辅导。汶川地震灾后初期，政府部门和非政府机构非常重视心理健康咨询和干预，但是一段时间以后，心理咨询和干预活动几乎没有，由于政府部门缺乏足够的专业人士来参与心理咨询，给非政府机构提供了发展空间。调研发现，灾后重建期结束后，社区中妇女、老人以及儿童中，还有相当一部分人存在心理问题，尤其是以焦虑症状为主，表现形式多为睡眠质量下降。非政府机构在这方面能够提供相应的支持。

第三，非政府机构可以考虑如何为灾后重建社区的留守人口提供支持和服 务。汶川地震灾后，虽然短期内由于灾后恢复重建对劳动力的需求吸引了大量的劳动力回流，但是建设周期结束之后，本地劳动用工需求减弱，加上大部分家庭因为灾后重建而背上沉重的债务负担，为了在短时间内获得更多的现金收入，偿还家庭债务，灾后外出务工人员超过了灾前，村中留守人口数量更多，尤其是老人和儿童，他们在生活上遇到的困难也更多，因此，建议非政府机构考虑如何能够有效地为灾后重建社区的留守人口提供支持和服 务。

第四，非政府机构可以考虑在灾后社区公共管理和服务方面提供支持。灾后大部分社区修建了部分公共基础服务设施，如图书室、水库、垃圾回收站、村级道路、灌溉设施以及路灯等。目前部分村庄已经形成了对公共基础设施的管理和维护的村规民约，但部分村庄仍然处于放任不管的境况，建议非政府机构在此方面为社区提供支持和服 务，促进公共基础设施的可持续利用。

（二）针对今后其他灾后恢复和重建方面的建议

1. 灾后重建规划应该在统一的宏观指导原则下，因地制宜，由各个地方根据其客观条件制定合适的重建内容、标准和进度



汶川地震灾后“一刀切”的重建政策在实施过程中带来了很多问题，包括超出灾后地方重建能力、市场供求能力、劳动力供应能力等，带来灾后重建过程的盲目性和资源浪费，在一定程度上抬高了灾后重建成本，加重了灾民灾后重建的经济负担和劳动力负担，为灾后恢复和发展造成了负面的影响。因此，建议今后在制定灾后重建规划时要充分考虑到灾民的需求、灾后各方面的客观条件等，保证政策的灵活性。

2. 灾后重建规划的制定要充分尊重灾民的需求和重建能力

汶川地震灾后部分村庄对灾后居民住房的重建标准设定过高，建设成本远远超过了灾民的重建能力，并且国家补贴的数额有限，在部分社区还不能充抵因为市场短期内供应不足带来的价格上涨，建议今后灾后重建规划的制定要在进行系统规范的灾民需求和重建能力评估后，制定出能够适应当地情况的灾后重建规划。

3. 灾后重建不仅仅要关注硬件设施建设，更要关注软环境建设和村庄产业的发展

从各个村庄获得的支持情况来看，主要是对灾后硬件设施进行了恢复重建投入，对于社区组织管理、村规民约、村庄文化发展等方面的建设关注很少，很少有地方考虑如何将灾后紧急救援时期的互相团结和互相帮助的好的社会风气保持下来，灾后重建更多关注经济恢复，而很少关注心理健康等，建议在今后的灾后重建规划中应该将软环境建设纳入其中，并且安排资金贯彻实施。此外，灾后重建对村庄产业发展关注不够，没有为村庄的农业主导产业的发展提供相应的支持，在灾后农户生计恢复中，更多关注非农就业机会的供给，而忽视了农业的发展。因此，建议灾后重建规划中要增加农业产业发展规划，并提供专门的资金和政策支持。

4. 灾后重建资源的分配要从受灾程度出发，不要设置硬性附加条件

部分地方为了按照上级部门要求的规划进度来开展重建工作，将房屋建设资金的发放和房屋重建的进度结合起来，从而将部分房屋损毁但是又无钱开展重建的贫困农户自动排斥在政策受益之外。因此，建议灾后重建资源的分配以受灾程度为依据，资金分配到农户手中，给农户一定的自行支配和使用资金的空间。如果为了防止农户将房屋建设补贴资金挪作他用，可以在保证建筑材料质量和折合价格合理的情况下，给农户发放“购物券”或者“代金券”，并且延长购物凭证可用时间，保证受灾群众都能够公平获得相应

的支持。

5. 灾后重建的周期应该适当延长，保证灾后重建效果的持续性

目前汶川地震灾后重建周期定为3年，其实在灾后重建的第二年之后，能够达到社区的重建资金和资源就已经非常有限，虽然在基础设施建设方面各个村庄已经基本恢复，但是村庄内部各个自然村之间仍然还存在很多不足，仍然需要资金支持，在没有灾后重建支持之后，村庄的基础设施建设获得支持的可能性就相对较小，因此，建议延长灾后重建的周期，或者配套灾后后续重建专项基金，来满足部分未全部完成灾后恢复重建的村庄的建设需求。

6. 灾后重建规划的制定要考虑更加长远，而不仅仅只考虑灾后重建的短期效果

为了更好安抚灾民灾后情绪以及满足其基本生活条件，大部分灾后重建规划的编制工作都在灾后半年左右完成，但实际灾民灾后的重建需求在短期和长期内会发生很大的变化。灾后重建的基础设施规划建设没有考虑到村庄未来的发展趋势、人口结构变化以及村庄生产生活方式的转变，造成资源的浪费。比如部分村庄修建的道路过窄，无法通车；部分村庄恢复重建的房屋面积过大，而家中人口大部分都搬迁到城市等。因此，建议今后灾后重建规划的编制应该在灾害发生后合适的时间进行，灾后重建规划要具有一定的前瞻性和预测性。