

丛书主编 王国良

*A Study of the Mechanism and Model Combining
Disaster Prevention and Disaster Restoration with
Development-oriented Poverty Reductions*

防灾减灾 / 灾后重建与
扶贫开发机制模式研究丛书

A Case Study of Wenchuan Earthquake

防灾减灾/灾后重建与扶贫开发 相结合机制及模式研究 ——以汶川地震为例



黄承伟 张 琦 等著



 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

防灾减灾/灾后重建与扶贫开发 相结合机制及模式研究 ——以汶川地震为例

黄承伟 张 琦 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

防灾减灾、灾后重建与扶贫开发相结合机制及模式研究：以汶川地震为例 / 黄承伟等著. --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 - 3448 - 9

I. ①防… II. ①黄… III. ①地震灾害 - 灾害防治 - 研究 - 中国 ②地震灾害 - 灾区 - 重建 - 研究 - 中国 ③农村 - 扶贫 - 研究 - 中国 IV. ①P315.9 ②D632.5 ③F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 037952 号

责任编辑：王 丽

责任校对：杨瑞琦

封面设计：汪俊宇

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 17.5 印张 279 000 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 - 3448 - 9/F · 2917

(图书出现印装问题，本社负责调换)

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：（按姓氏笔划排序）

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

防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合机制及模式研究

项目指导组：

- 组 长** 王国良 国务院扶贫办副主任
史培军 北京师范大学常务副校长
- 副组长** 徐 晖 国务院扶贫办规划财务司司长
吴 忠 中国国际扶贫中心主任
- 成 员** 王小林 中国国际扶贫中心研究处处长
吴建安 民政部减灾中心灾害评估与应急部副主任
向兴华 四川省扶贫办外资项目管理中心副主任
陈宏利 甘肃省扶贫办外资项目管理中心处长
吴 峰 陕西省扶贫办副处长

项目负责人：黄承伟 中国国际扶贫中心副主任、研究员

执行负责人：张 琦 北京师范大学经济与资源管理研究院教授
陆汉文 华中师范大学社会学院教授

课题研究人员及分工：

- 黄承伟 研究思路设计、实地调研、报告撰写、总报告审定
张 琦 研究设计、实地调查、报告撰写、总报告修改
陆汉文 研究设计、实地调查、报告撰写
刘 源 中央民族大学中国少数民族研究中心研究员、博士，
实地调查、报告撰写
徐 伟 民政部、教育部减灾与应急管理研究院副教授、博

士，实地调查、报告撰写

王宏新 北京师范大学管理学院副教授、博士，实地调查、报告撰写

赵倩 中国国际扶贫中心博士，实地调查、报告撰写

北京师范大学经济与资源管理研究院芦星月、潘绍明，北京师范大学经济与工商管理学院胡勇，北京师范大学管理学院何力军和华中师范大学社会学院覃志敏、张春苹、岳要鹏、史翠翠等硕士研究生参加了文献收集、实地调查、数据分析工作。

目 录 ■■■■

内容摘要	(1)
第一章 防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合研究概论	(10)
一、灾害与贫困的关系	(12)
二、防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合研究的必要性	(20)
三、防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合机制的理论基础	(22)
四、防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合机制的理论演进分析 ...	(24)
五、本研究的框架与内容、范围、方法和技术路线	(28)
第二章 防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合的国际经验	(36)
一、救灾和重建机制的国际经验	(37)
二、灾后重建中的国际合作经验	(55)
三、生计重建中的国际经验	(57)
第三章 汶川地震对贫困的影响及其对灾害应急体系的启示	(62)
一、汶川地震的影响情况	(63)



二、汶川地震对贫困的影响分析	(66)
三、汶川地震后贫困村和贫困人口应急救援措施的分析	(73)
四、从汶川地震灾害的影响及其应急体系的运用中获得的教训、 经验和启示	(77)
 第四章 汶川地震灾区防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合模式	
评析	(83)
一、合作产业发展模式	(84)
二、社区建设模式	(90)
三、整村推进与连片开发模式	(95)
四、城镇化模式	(98)
五、不同模式的比较分析	(103)
 第五章 灾后重建与扶贫开发相结合机制分析	(106)
一、灾后重建与扶贫开发相结合机制的逻辑框架	(107)
二、灾后重建与扶贫开发相结合的外部统筹实施机制	(109)
三、灾后重建与扶贫开发相结合的内部活力激发和能力培育机制 ..	(134)
 第六章 汶川地震灾区农村恢复重建、扶贫开发与可持续发展：	
机遇与挑战	(147)
一、灾区贫困村扶贫开发与可持续发展面临的机遇	(147)
二、灾区贫困村防灾减灾、扶贫开发与可持续发展面临的挑战	(158)
 第七章 防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合的政策建议	(171)
一、宏观层面的政策建议	(172)
二、微观层面的政策建议	(181)
 附录：汶川地震灾区农村恢复重建与扶贫开发相结合的典型案例	(189)
 后记	(268)

内容摘要

四川汶川地震发生后，国家明确提出，要把灾后恢复重建和扶贫开发结合起来。扶贫系统在最短时间内完成了《汶川地震贫困村灾后重建总体规划》，规划覆盖了国家确定的 10 个极重灾县、41 个重灾县中受灾的 4 834 个贫困村，分批在 100 个受灾贫困村开展灾后恢复重建试点。按照国家统一部署的三年任务两年完成的目标，贫困村的灾后重建基本完成。但是，灾区扶贫发展的任务仍将继续。如今世界已经进入到多种灾害多发期，在相当长的时期内，自然经济社会运行将在灾害中形成新的循环体系，而防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合则成为目前和未来理论工作者和实际工作者面临的课题。中国灾区贫困村灾后重建已经进行了两年多的实践及创新，这为开展防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合方面的研究提供了基础。其中，防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合的机制与模式研究是其重要的核心内容之一。



一、防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合的理论基础

防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合的理论基础,就是灾害风险管理理论与减贫理论在时间维度和内容上的交叉融合,从而形成了研究的理论基础和主线。灾害风险管理理论与减贫理论在时间维度和内容上的交叉融合体现在:在灾前防御环节,因为灾害既是致灾因子又是致贫因子,因此无论是防灾减灾还是扶贫开发,都是要提高贫困区域和贫困群体对灾害打击的抵御能力;在灾中环节,应急救援格外重视对包括贫困人口在内的弱势群体的保障;在恢复重建环节,能力建设、产业发展等既是扶贫开发的工作内容,也是贫困社区恢复重建的内容。正是由于在灾前、灾中和灾后三个环节,防灾减灾/灾后重建工作与扶贫开发工作从理论上是全面交叉融合的,所以,防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合的机制可以把两个不同领域的工作统领起来。

防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合的机制,贯穿整个灾害风险管理全过程,即灾前防御、灾中应急与灾后重建三个阶段;同时又贯穿整个扶贫开发的全过程,包括降低脆弱性、救济和增强发展能力三个环节。防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合的机制,就是要根据不同阶段贫困社区和贫困人口的现实状况,把扶贫开发工作纳入到灾前防御、灾中应急与灾后重建中去,科学管理和引导贫困村外部和内部力量,降低贫困农户和贫困农村的脆弱性,同时增强他们的恢复力,最终达到贫困村的可持续发展。

防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合的机制可以分为灾后重建与扶贫开发相结合、防灾减灾与扶贫开发相结合的两个自然过渡并紧密联系的阶段。灾害发生后的中短期内,重点是将扶贫开发与贫困村恢复重建结合起来,着重推进农房重建、基础设施重建和公共秩序恢复等工作;在构建起一套完整的恢复重建与扶贫开发相结合的机制后,随着恢复重建工作的深化和时间的推移,这套机制可以延续和保留下来,并进一步提升和演变成为一种长期的防灾减灾与扶贫开发相结合的机制。

二、防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的国际经验

国际上防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的经验主要体现在以下五个方面的机制：灾后应急机制、组织协调机制（部门协调合作）、资金资源整合机制（资金管理与资源配置）、发展动力机制（社会资本、社区参与）和监测评估机制。

（一）应急机制

日本经验最值得借鉴，包括搜集信息、紧急疏散通道管制、避难场所、建筑物应急危房预测、政府对灾区救援的统一安置部署等。

（二）组织协调机制

在部门协调合作方面，日本设立国际和地方两级灾后复兴领导机构，保证组织协调工作，对于构建“自救、公救、共救”灾后重建体系很有效果；巴基斯坦成立了震后恢复重建局，对灾区分阶段进行资助，设计了几种模式的抗震民房，供灾民选择，并对其进行大规模培训，此举值得借鉴。此外，墨西哥政府的房屋重建的机制设置也非常有效。

（三）资金资源整合机制（资金管理与资源配置）

政府救助资金的作用起到无可替代的重要作用，这主要包括政府财政救助、政府主导型重建基金（如中南美洲国家萨尔瓦多建立社会投资基金）、政府参与银行信贷。另外，巨灾损失分担机制即政策性与商业性保险资金及其协作机构共同建立巨灾保险基金的做法受到推崇（灾害后，保险发达国家，如美国和日本将40%~50%的风险损失转嫁给了国际保险公司）；强制性的政策性保险，则属于政府参与的巨灾保险和非政府组织及小型金融机构的支持。

（四）发展动力机制（社会资本、社区参与）

一方面，政府可以通过积极的政策来创建灾区的社会资本。社会资本和



社会网络正是这样一种重要的社会力量。神户经验表明,虽然社会资本是一种非制度因素,但对政府灾后治理工作起到有益补充。另一方面,积极引导灾后重建中的社区参与,高度重视社区防灾备灾的意识和能力,重视并切实回应妇女在重建中的需求和参与,将社区参与重建作为整体重建生产的必要组成部分也是国际防灾减灾的宝贵经验。

灾后重建中的国际合作经验表明:遭受巨灾打击的国家的求援呼吁能够得到国际社会积极响应;政府工作效率低下将会导致国际支持与合作暂缓或停止;政策僵化影响国际援助的积极性;东盟国家的救灾合作机制是区域内国家间合作救灾的良好借鉴。

从生计重建中的国际经验看,学者们总结近30年来地震灾害的恢复重建经验后指出:要考虑设计多样化的生计恢复策略;要警惕生计恢复和培训时仅关注到单一群体或单一地域的需求;发展中国家重建中要尤为关注农业与自然资源基础;生计的恢复发展不仅依靠个人财产,还依靠技术和公共财产;重建要防止重公共基础设施重建轻弱势群体生活生计重建,从而出现两极分化的现象。

三、汶川地震对贫困的影响及其对灾害的 预防与应急体系的启示

灾害已成为致贫和返贫的一个重要因素。灾害导致生产资本的破坏而造成生产效率降低,从而导致灾区出现贫困或使居民重新返贫或变得更为贫困。灾害又给扶贫开发带来了契机。灾后的复兴需要和乘数效应,以及灾后技术创新给灾区的生产发展带来了契机,有利于灾区贫困的消除或降低。

大量实践证明,符合区域和灾情特点的、可操作的灾害应急体系,能为灾害应急救援创造更多的时间,从而有效地减少灾害带来的损失或不利影响,减少因灾致贫现象的发生。

在我国,一方面,已建立国家和省级自然灾害应急救助预案,部分市、乡镇和村也纷纷开展应急救助预案的建设工作,但在现有的预案体系中,对贫困地区和贫困人口的关注,仅仅限于降低启动标准这一内容。另一方面,国务院扶贫办制定了贫困地区自然灾害应对预案,但也只是在宏观层面上对

贫困地区的灾害应急响应等级、行动、灾害应急保障等方面进行了规定。在汶川地震后，为减缓或防止因灾致贫现象的发生，国家和地方分阶段出台了临时生活救助、后续生活救助、“三孤”人员救助安置等政策，并实现了各项政策与现行冬春灾民生活救助、城乡低保、农村五保和社会福利等制度的有序衔接。

建立并完善区域灾害应急管理体系建设的预案、体制、机制与法制，有助于提高区域在灾害应急与救援过程中的效率，减少次生自然致灾因子的危险性，降低承灾体的脆弱性，提高灾害管理能力，最大程度降低灾害带来的负面影响。在我国，由于自然灾害频繁、贫困人口多、分布范围广、贫困强度和深度大，建立并完善区域灾害应急管理体系建设的预案、体制、机制与法制具有更加重要的意义。

首先，要进一步建立并健全我国各级自然灾害应急预案，突出对贫困地区与贫困人口的救助。在应急启动时，适当降低启动条件，以获得更多的救助资源；在应急救助中，实施遇难人员家庭抚恤政策和过渡期救助政策，实施灾后应急救助、临时期救助和后续生活救助相结合的体系，减少因灾致贫的可能性；在恢复重建中，实施住房贷款补贴等政策，减轻灾民的负担。

其次，建立专门针对贫困地区和贫困人口的自然灾害应急预案。各省、市或乡镇，特别是具有扶贫开发任务的省、市和乡镇，根据其自身扶贫开发情况及特点，制订相应的自然灾害应急预案。特别关注居民危房住户、五保户、低保户、残疾家庭、孤独老人等特定人群的紧急转移，最好做到专人救护，实施分片包干等。并定期开展预案演练，确保预案的可操作性和实施的有效性。

再次，不断增强灾害监测与预警能力。完善灾害监测和速报网络，提高灾害预报的能力与水平，充分利用本土知识，建立并健全群测群防体系，编制专门针对贫困县和贫困人口的灾害风险地图。

最后，健全应急管理保障体系。加强贫困地区的应急物资储备体系建设，优化储备点的布局和储备物资的种类与数量，建立高效的调运机制。健全长效规范的应急保障资金投入和拨付制度，建设专业化的应急救援队伍，建立管理完善的对口支援、社会捐赠和志愿服务等社会动员机制，提高区域居民的防灾减灾参与积极性和主动性。



四、汶川地震灾区防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合模式评析

通过对灾区贫困村灾后重建的实际调研和分析,本研究把防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合的模式划分为四种,即合作产业发展模式、社区建设模式、整村推进与连片开发模式和城镇化模式,并分别从背景与内涵、基本做法、优劣势分析和实用条件与可推广性进行了客观性分析评价。提出了平原地区的农业产业化发展条件最有利,以合作社为核心的合作产业发展是实现农业产业化的最为有效的方式之一;处于山大沟深的山区贫困村,可以选择社区建设模式;另外一类有可开发优势资源,而区域经济发展滞后和基础设施发展缓慢的山区贫困村,可开展整村推进与连片开发;对于位于城镇周边的被纳入城镇灾后重建发展规划中的具有民族特色的贫困村,则通过城镇化和产业转型来缓解贫困,并防灾、减灾。

五、汶川地震灾区灾后重建与扶贫开发相结合的具体机制分析

机制是一套科学的管理方法和系统的运行规律,也是对实践经验的理论总结。灾后重建与扶贫开发相结合的具体机制是在既要完成灾后重建,又要推进扶贫开发的双重任务环境下,总结扶贫部门及其他部门探索出的具有借鉴意义的管理方法,归纳具备普遍意义的系统运行规律。灾后重建与扶贫开发相结合的有效机制,主要体现在贫困村外部整合统筹实施机制和贫困村内部活力激发与能力培育机制的有机统一。

(一) 外部统筹实施机制

外部统筹实施机制主要包括应急响应、规划管理、监测评估、组织协调、多元合作和资源整合六项内容。应急响应、规划管理、监测评估共同构成了统筹管理环节,在整个机制中起到总体战略安排的作用。其中,规划管

理是灾后重建与扶贫开发的契合点，贯穿于贫困村灾后重建的全过程，是统领灾区贫困村扶贫开发、灾后重建、防灾减灾的核心；应急响应是规划管理的前期铺垫，监测评估是规划管理调整和修正的依据。组织协调、多元合作和资源整合构成实施执行环节，在整个机制中起到具体战术执行的作用。组织协调是政府内部多部门的协调机制，多元合作是非政府部门的参与与合作，资源整合是在组织协调和多元合作的基础上对各种渠道的资源进行有效整合。

（二）内部活力激发和能力培育机制

内部活力激发和能力培育机制是外部统筹实施机制的自然延续和最终落脚点。如果说外部统筹实施机制是通过整合管理外部资源助力贫困村恢复重建与扶贫开发，那么内部活力激发和能力培育机制就是要在这种外部作用下，寻求在贫困村内部建立起一种内源性的、可持续的发展方式。内部活力激发和能力培育包括主体参与、内源发展和可持续发展三个环节。主体参与是在流程设计上提供贫困人口参与的机会和渠道；内源发展强调从内部增强和激发贫困村和贫困人口的参与能力和激情；可持续发展是指在贫困村最终构建起可自我维持的持续性的良性发展系统。

整个机制以规划管理为灾后重建与扶贫开发相结合的契合点，发挥规划管理的纲领性作用，统领灾后重建与扶贫开发工作全局。应急响应是规划管理的前期铺垫。在规划管理的统筹指导下，从管理实施层面有序展开组织协调、资源整合和主体参与三项内容。监测评估则是整个外部机制框架反馈和自我修正的通道。规划管理、应急响应、组织协调、资源整合、主体参与和监测评估作为一套完整的外部发展机制，直接或间接作用于贫困村发展；在贫困村内部，内源发展和可持续发展两项运行规律是外部干预和内部发展的落脚点。在整个机制中，外部统筹实施机制是重点，内部发展机制是外部干预机制的落脚点。

对此，本研究对内外机制的9个方面，分别从具体做法和成就、相结合机制中的作用以及机制建立运行中的要点、衔接点、关键因素、程序、路径以及适应性等方面进行了分析论述。

六、汶川地震灾区贫困村的防灾减灾、扶贫开发 与可持续发展：机遇与挑战

尽管汶川地震灾区贫困村的恢复重建任务可以在两年内基本完成，但是，防灾减灾和扶贫开发，尤其是贫困村的可持续发展是一个长期性任务，任重而道远。从发展机遇来看，基础设施及公共事业发展得到了快速恢复；住房建设与集中安置目标基本实现，为灾区农户生活消除了后顾之忧；生产建设与产业发展初步恢复，探索创新模式并促进可持续发展；环境保护与生态建设受关注程度提高，强化了可持续发展的观念和意识；能力建设投入加大、社会保障效果明显；组织发展与社区关系互动推进，可持续发展后劲足。

面临的挑战可归纳为：缓解灾害的影响需要一个过程；普惠性的恢复重建政策增强了贫困村、贫困群体抗风险的能力，但在一定程度上也提高了部分特困家庭的贫困脆弱性；灾后贫困村恢复重建的外部支持机制需要进一步完善；灾后贫困村恢复重建进程中外部环境的不可控因素多元化；特殊贫困群体的需求需要特别的扶持机制。

七、汶川地震灾区防灾减灾/灾后重建与 扶贫开发结合的政策建议

灾后重建对扶贫系统而言是一项创新性工作，把防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合起来，则更需要不断地研究、探索。两年多防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的实践积累了一定经验，但也出现了很多问题和矛盾，需要继续总结经验，吸取教训，以及在政策制度上进一步地完善和优化。

（一）宏观层面政策建议

将受灾贫困地区恢复重建纳入到国家整体发展战略之中；加强灾区贫困人口瞄准和扶持力度；将受灾贫困地区作为集中连片特殊区域制定新的中长

期规划；逐级明确责任完善防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合组织体系；逐步扩大现有农村专项扶贫项目的资金规模和内容；继续推进对口援建政策并使其长期化、常态化；健全社会保障制度、发挥保障性政策的益贫效应；建立和健全常态化的贫困地区风险防范与危机应对机制；针对特别人群建立特别援助机制；坚持以战略意识推动工作，加强国际视野下的合作。

（二）微观层面对策建议

在县域发展规划之中对贫困村发展作出专门安排；创新能力建设的内容和方式；以县为单元，以乡和村为平台，加强部门项目间的资源整合力度；扩大灾区基层民主建设，建立适应市场经济要求的群众参与机制；注重贫困村的环境友好与生态保持；建立并健全防灾减灾与扶贫开发相结合的自然灾害应急预案与救助体系；研究、把握防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的内在规律，提高工作的前瞻性；注重能力建设，着眼于可持续发展。