



国家出版基金
资助项目

汶川地震灾后贫困村恢复重建案例研究

陡嘴子村:

参与式重建

Douzuizi Village:
Participatory Development

黄承伟 王志丹 方向阳 / 著





国家出版基金
资助项目

汶川地震灾后贫困村恢复重建案例研究

陡嘴子村： 参与式重建

Douzuizi Village: Participatory
Development

黄承伟 王志丹 方向阳 / 著



图书在版编目(CIP)数据

陡嘴子村:参与式重建/黄承伟 王志丹 方向阳 著. —武汉:华中科技大学出版社,
2012. 12

ISBN 978-7-5609-8139-0

I. 陡… II. ①黄… ②王… ③方… III. 乡村-地震灾害-灾区-重建-研究-绵阳市
IV. D632. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 131560 号

陡嘴子村:参与式重建

黄承伟 王志丹 方向阳 著

策划编辑:曾 光

责任编辑:沈婷婷

装帧设计:刘 卉

责任校对:代晓莺

责任监印:张正林

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)81321915

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:湖北新华印务有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

印 张:12.5 插页:2

字 数:240 千字

版 次:2012 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:29.80 元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

防灾减灾/灾后重建与扶贫开发案例研究丛书
· 汶川地震灾后贫困村恢复重建案例研究 ·



丛书编委会

主 任 范小建

副主任 王国良 郑文凯

编 委 (以姓氏笔画为序)

王国良 司树杰 李春光 范小建

郑文凯 洪天云 夏更生 海 波

蒋晓华

主 编 王国良



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

内容提要

贫困村灾后重建与可持续发展离不开扶贫政策的激励和村庄本土的参与。相对于持续、稳定、统一的国家扶贫政策而言,不同贫困村的本土参与程度、内容、方式都不相同。陡嘴子村作为一个灾后重建的样本,其村庄本土参与方式体现了国家的政策与村庄内部参与相结合的特点。具体而言,陡嘴子村灾后重建与可持续发展主要有以下两个特点。第一,村庄恢复重建与发展的“参与式”过程贯穿始终。以村庄为单位、农户为核心的“参与式”重建,完成了村庄灾后重建与减贫项目计划、实施、监督等过程,并体现出了农房重建资金运作、村庄基础项目整合、能源与环境项目功能整合等特点。第二,政策下乡与交流机制的有益探索。通过贫困村的划定,确定国家级灾后重建示范村,通过政策反馈与部门协调的方式,使得村庄重建直接与政策决策层面进行互动,避免了政策下乡过程中的时间延迟等困境,同时提高了政策实施效果。

Abstract

Post-disaster reconstruction and sustainable development of poor villages cannot be done without the incentive of pro-poor policies and the villagers' direct participation. Compared to national pro-poor policies which were sustained, stable and integrated, the degree, content and patterns of the villagers' direct participation were different from one village to another. The participation pattern of village of Douzuizi, which was an example of post-disaster reconstruction, reflected the combination of national pro-poor policies and villagers' direct participation. Specifically, the characteristics of the course of post-disaster reconstruction and sustainable development of Douzuizi are as follows. Firstly, The village directly participated in the entire course of its own recovery and development. Participatory reconstruction with villages as the basic unit and villagers as the center finished the planning, implementation, supervision, etc, of post-disaster reconstruction and pro-poor projects, and characterized fund operation of house-rebuilding, integration of village's infrastructure projects, and energy-ecological combination, etc. Secondly, valuable exploration on countryside policy and policy interaction between policy maker and countryside. According to the delineation standard, Douzuizi was awarded as a national pilot on village reconstruction. By policy feedback and inter-sector coordination, the information of village reconstruction could be reported to the policy makers directly, which prevented some defects such as time-lagging, and improved the efficiency of policy implementation.

总序

2008年5月12日14时28分,中国汶川发生里氏8.0级特大地震,数万同胞在灾害中不幸遇难,许多家庭失去世代生活的家园,经数十年辛勤劳动积累的财富毁于一旦。面对突如其来的巨大灾难和恢复重建的巨大任务,在党中央、国务院和中央军委的领导下,全党全军全国各族人民众志成城,灾区广大干部群众奋起自救和恢复重建,国内各界和国际社会积极施援,经过不到三年时间的共同努力,抗震救灾和恢复重建取得重大胜利,创造了历史性的奇迹。

汶川特大地震发生以后,扶贫系统积极参与抗震救灾,并根据国家的统一部署,及时组织编制了《汶川地震贫困村灾后恢复重建总体规划》,纳入了国家恢复重建总体规划和农村建设专项规划。随后,国务院扶贫办设立专门工作机构,分三批开展了100个贫困村灾后恢复重建试点;按照三年重建任务两年基本完成的要求,指导、协调、帮助、督促四川、甘肃、陕西三省扶贫系统整合资源、有序有力地推进国家重建规划区内4834个贫困村灾后恢复重建工作;全面应用参与式方法发动群众主动重建家园,开发建立监测管理系统,加强各级干部及社区能力培训,开展国际合作,创新重建模式,不断实践和探索防灾减灾、灾后重建与扶贫开发相结合的机制,完成预定任务。

汶川地震灾后贫困村恢复重建取得了显著成效,主要集中体现在:激发了贫困村恢复重建的内部活力,增强了贫困人口重建与发展的信心;明显改善贫困村基本生产生活条件,为其可持续发展打下基础;改进了系列专题培训交流活动的方式,有效提高了扶贫系统及村级领导组织恢复重建的能力;完善了参与式贫困村灾后恢复重建规划编制与实施管理体系,展示了扶贫系统的工作特点和能力;探索了灾后贫困村的多部门参与重建机制,积累了初步的经验;开展了相关专题总结和研究,促进了经验的广泛分享与交流;倡导了防灾

减灾、灾后重建与扶贫开发相结合的理念和意识，创新性地实践了具体结合的方式；贫困村恢复重建构成了汶川地震灾后恢复重建的重要组成部分，其完成为总体重建目标的实现作出了积极贡献。汶川地震灾后贫困村恢复重建工作及其效果得到了国务院领导的充分肯定、有关部门和三省（四川、甘肃、陕西）各级党委政府的大力支持以及贫困灾区广大干部群众的由衷称赞。

实践证明，扶贫系统参与贫困村灾后恢复重建，是党中央、国务院交给的光荣任务，是贯彻落实中央领导同志“把灾后重建与扶贫开发相结合”指示精神的具体行动，是受灾贫困地区干部群众的迫切愿望。它不仅展示了扶贫系统的工作能力和水平，还拓展了扶贫工作的新领域，是扶贫系统贯彻落实科学发展观的具体体现。

在汶川地震灾后贫困村恢复重建进程中，四川、甘肃、陕西三省，以及4 834个列入规划的贫困村所在的各市（州）、县（市、区）扶贫系统，立足本地实际，积极开拓创新，与乡村干部群众一起，总结了一批效果明显、得到各有关方面充分肯定和积极评价、对于开展相关经验交流具有代表性的贫困村灾后恢复重建典型案例。

为了更好地对这些典型案例进行深入总结研究，进一步探索汶川地震受灾地区后重建时期可持续发展的有效经验，有力有序地推动灾害风险管理与减贫理论方法研究的工作，国务院扶贫办贫困村灾后重建工作办公室与联合国开发计划署（UNDP）根据双方合作的“中国灾后重建暨风险管理项目”2010年度项目计划安排，于2010年8—12月设计和实施了“汶川地震灾后贫困村恢复重建案例研究”项目。2010年9月11—12日，在成都召开的“灾害风险管理与减贫理论方法研讨会”上，专题讨论了本项目方案。经国务院扶贫办批准，本研究项目从2010年10月开始，到2011年底完成。北京师范大学、中央民族大学、华中师范大学、四川农业大学、四川民族大学的50多位教授、研究生承担了本研究项目。

本研究项目的主要内容是：从100个开展灾后恢复重建的试点贫困村中选取37个村进行案例研究，其中，7个村作为研究型案例，进行深度研究，30个村作为总结型案例，对其做法、经验、问题、挑战、启示等方面进行全面总结。

本套丛书就是由该研究项目的成果整理而成的。组成丛书的10种书分为三个部分。第一个部分是7个研究型案例报告。这是在前期资料和数据积累的基础上，综合监测评估结果、恢复重建效果、代表性、经验可借鉴性等多方面因素，选取7个试点村进行深度案例总结的成果。每位案例报告的作者按照案例研究的范式，通过深入访谈、问卷调查，并结合已有研究成果，采取定量和定性相结合的方式，对村落地震前发展状况、灾害紧急应对、灾后恢复重建



等进行全过程记录、描述、分析和总结;重点深入剖析案例村灾后恢复重建的主要思路、成功要素以及面临的机遇和挑战;最终揭示其核心经验价值。每个村突出了1~2个具有特色的做法和经验,自成一体,形成完整的研究专著。第二个部分是包含30个总结型案例研究报告的《贫困村灾后重建案例报告选集(上、下)》。这是对四川、甘肃、陕西三省扶贫系统确定的具有代表性的30个灾后恢复重建贫困村开展总结性案例研究的成果。第三个部分是在上述深度研究型案例和总结型案例的基础上进行归纳和比较分析,并结合研究者亲历恢复重建工作过程中的思考和反思,最终形成的《汶川地震灾后贫困村恢复重建案例研究概论》。

本套丛书以案例研究方法为主,全面展示了汶川地震灾后贫困村恢复重建的过程、做法、成效、经验及模式,尝试探索了防灾减灾、灾后重建与扶贫开发相结合的机制模式。希望以本丛书与国内外各界关注、关心中国减贫事业的研究者、实践者共勉,继续丰富我国社区灾害风险管理与减贫的理论和实践知识,继续为将推动灾害风险管理纳入我国扶贫开发战略和政策体系作出积极贡献。

国务院扶贫开发领导小组副组长、办公室主任

2012年11月

目 录

导言 /1

第一章 地震前的状况:历史与发展 /10

第一节 陡嘴子村的基本情况 /10

第二节 陡嘴子村的发展历程 /15

第三节 陡嘴子村发展的 SWOT 分析 /18

第二章 5·12 地震:灾难与应对 /22

第一节 救灾与应急 /23

第二节 村庄脆弱性分析 /25

第三章 灾后重建规划:过程与参与 /32

第一节 重建规划的过程与做法 /33

第二节 重建规划的内容 /40

第三节 重建规划特点 /44

第四章 灾后重建过程:实践与探索 /50

第一节 农房修复与重建 /50

- 第二节 基础设施修复与建设 /59
- 第三节 能源改造与环境保护建设 /64
- 第四节 农户生计发展 /69

第五章 灾后两周年：回顾与总结 /73

- 第一节 村民日常生活恢复 /73
- 第二节 村庄基础设施得到完善 /75
- 第三节 村庄环境与卫生状况改善 /83
- 第四节 灾后重建信心增强 /85
- 第五节 社区参与能力提高 /89
- 第六节 村民风险意识提高 /92
- 第七节 部分贫困村民脆弱性加深 /94

第六章 灾后早期恢复：经验与启示 /97

- 第一节 参与式重建过程 /97
- 第二节 政策下乡与回馈机制探索 /111
- 第三节 “绿色重建”与可持续发展 /118
- 第四节 陡嘴子村灾后重建经验小结 /121

第七章 灾后可持续重建：挑战与展望 /124

- 第一节 灾后可持续重建的基础 /124
- 第二节 灾后可持续重建的挑战 /128
- 第三节 灾后可持续重建的发展 /129
- 第四节 经验与机制的推广和复制 /133

附录 /137

参考文献 /183

后记 /186

Contents

Introduction /1

Chapter 1 Situation before the earthquake: history and development /10

Section 1 The basic situation of Douzuizi /10

Section 2 The development course of Douzuizi /15

Section 3 SWOT analysis of Douzuizi /18

Chapter 2 5 • 12 earthquake : Disaster and response /22

Section 1 Relief and emergency /23

Section 2 Fragility analysis of Douzuizi /25

Chapter 3 Reconstruction planning: process and participation /32

Section 1 Process of reconstruction planning /33

Section 2 Content of reconstruction planning /40

Section 3 Feature of the reconstruction plan /44

Chapter 4 Process of reconstruction: practice and exploration /50

Section 1 House repair and reconstruction /50

Section 2 Infrastructure repair and reconstruction /59

Section 3 Energy transformation and environmental protection /64

Section 4 Livelihood development /69

Chapter 5 2nd Anniversary after earthquake: review and summary /73

- Section 1 Villagers' lives recovery /73
- Section 2 Village infrastructure were completed /75
- Section 3 Village health and the environment were promoted /83
- Section 4 Villagers confidence were increased /85
- Section 5 Participation ability was promoted /89
- Section 6 Villagers' risk awareness were araised /92
- Section 7 Some poor villagers become more vulnerability /94

Chapter 6 Disaster recovery: experience and enlightenment /97

- Section 1 Process of participation /97
- Section 2 Reviewing of countryside policies making and adaption /111
- Section 3 "Green reconstruction" and sustainable development /118
- Section 4 Summary on reconstruction experience of Douzuizi /121

Chapter 7 Sustainable reconstruction: challenges and prospects /124

- Section 1 Basis of sustainable reconstruction /124
- Section 2 Challenge of sustainable reconstruction /128
- Section 3 Content of sustainable reconstruction /129
- Section 4 Valuable Experiences /133

Appendix /137

References /183

Postscript /186

导 言

2008年5月12日14时28分,北纬30.986°,东经103.364°发生了里氏震级8.0级,矩震级7.9级,震中烈度为11级的大地震。四川省大部分地区遭受了严重的地震灾害。相关统计数据显示:5·12地震共造成四川省死亡68 636人,失踪17 516人,受伤近370 000人。地震给当地居民住房、公共基础设施造成了巨大破坏,据统计,全省农村倒塌房屋1 606 430户,面积194 932 249平方米,损坏房屋1 869 583户,面积226 864 544平方米;学校、医疗卫生单位受损严重;地震和次生灾害毁损耕地187.47万公顷,占全省耕地总面积的31.51%;公路全毁8 202千米,局部毁损10 361千米;受损的乡村供水设施36.76万处,受影响人口973.26万人;水利设施毁损2 077处,震损灌溉渠道3.04万千米,石河堰1 408处,病害水库险情加剧;电力、通信、市政设施等受损严重,工农业生产受到严重影响,直接经济损失达10 000亿元以上。^①地震发生之后一小时内,政府立即组织开展营救工作,各地纷纷伸出援助之手。截至2009年4月30日,汶川地震灾区共接受国内外捐款659.96亿元,捐赠物资折合人民币107.16亿元。^②同时,灾区人民开展了自救和重建工作。在外界援助的支持和配合下,灾区人民积极投入灾后恢复与重建工作。由此可见,救灾与重建工作得到了外界的大力支持。

相对外界的大力支持和帮助,受灾地区,特别是受灾的农村地区也在灾害面前表现出了极大的重建信心和努力。正是在村庄内部的积极重建信心和重建努力之下,受灾贫困村把握住了灾后重建的发展机遇,实现了灾后重建与减贫发展的双重效果。

但是,对于贫困村而言,灾后重建需要付出更多的努力。根据资料显示:在国家规划区内的四川省39个极重、重灾县中,有2 117个贫困村和399个因灾返贫村,共2 516个贫困村遭受到了严重的地震灾害损失,据统计,地震

^① 四川省扶贫办:《全国贫困村灾后恢复重建试点总结暨培训会议经验交流材料之四川省贫困村灾后恢复重建试点工作情况》,2010年3月。

^② 卫敏丽:《民政部:汶川地震共接受捐款659.96亿》,新华网,2009年5月11日,网址:http://news.xinhuanet.com/politics/2009-05/11/content_11353751.htm。

共导致这 2 516 个贫困村的 69.8 万农户受灾,死亡 5 564 人,农户住房倒塌 142.5 万间,毁损耕地 30.7 万亩(1 亩=666.7 平方米)、林地 80.3 万亩,毁损灌溉渠道 4 794 千米、山坪塘 25 814 口、水库 117 座、灌溉蓄水池 11 848 口、石河堰 538 处、提灌站 1 320 处、人饮供水站 1 574 处、人饮管道 12 242 千米、人饮池 8 836 口、人工井 22 517 口,毁损村级公路 7 135 千米、组道(组级公路,村民称社道)9 349 千米、入户路 8 924 千米、桥 1 021 座,毁损沼气池 45 184 口、节能灶 24 669 个、太阳能 5 410 套,毁损有线电视 103 627 户、固定电话 57 555 户,毁损高压线路 2 130 千米、低压线路 10 894 千米、变压器 1 967 台,毁损农村小学 562 所、遇难教师 44 人,毁损村卫生室 1 091 处、遇难医生 22 人,毁损商业网点 2 143 处。^① 由于震前贫困村的基础设施差、村民抵抗灾害的能力弱,因此受到灾害的剥夺更为彻底。在震后重建过程中,由于资源禀赋弱,重建工作难度更大,重建恢复时间更长,因此,贫困村的灾后重建需要在村民内部积极重建基础上通过外部的资金和技术援助才能完成。受灾贫困村——陡嘴子村是四川省绵阳市游仙区的一个贫困村,地震给这个村子带来了巨大的损失。

一、研究目标与理论框架

(一) 研究目标

本书主要通过对陡嘴子村灾后恢复重建过程的考察,探讨贫困村灾后重建中积累的成功经验与实践模式。2008 年 5 月 12 日的大地震给灾区造成了巨大损失,对村民的生活与生产的破坏也很大。但是灾后得到了我国政府与社会,还有国际社会的关注与帮助。通过村庄自主重建、村民积极参与重建,加上外部资金与技术的支持,陡嘴子村这个震前的贫困村在资源匮乏的情况下重建取得了显著的效果。因此,本书通过对陡嘴子村灾后重建过程的考察,探索贫困村灾后恢复重建的成功经验。

探索陡嘴子村在灾后恢复重建之中的本土参与特色是本书的研究目标之一。首先贫困村的村民参与恢复重建的积极性很高,在受到严重灾害的打击之后不仅能够迅速重振信心重建家园,并且能够在逆境中激发出生存的欲望与发展的渴望。其次,贫困村的恢复重建与扶贫工作得到了政府的大力支持,得到来自政府的很多资源(资金、政策),同时也融合了多方面的资源与帮助,

^① 四川省扶贫办:《全国贫困村灾后恢复重建试点总结暨培训会议经验交流材料之四川省贫困村灾后恢复重建试点工作情况》,2010 年 3 月。



包括政府组织、社会组织、UNDP(联合国开发计划署)等方面的资源。本书从参与式的视角入手,通过村庄本土参与与社区发展能力的模型,探讨陡嘴子村在灾后重建与可持续发展中的参与情况。

政府灾后恢复重建与扶贫关注点发生了变化,从单纯关注绝对贫困到关注相对贫困,从单纯的救济扶贫向多元化的规模扶贫、整体扶贫,关注基础设施建设、提高主体参与性和劳动技能的综合、动态扶贫、开发式扶贫的转变。通过个案研究确立减贫减灾过程中的反馈与评估模式,以此强化在扶贫过程中对贫困村扶贫政策和减贫减灾投入的效益分析。在此基础上,探索出一套以减贫减灾为目标的政策运行模式也是本书的目标。政府的政策是保证灾后重建顺利进行的资源和环境。外部援助的介入对灾后重建的政策制定、评估、反馈等环节都有很大的作用,本书进行了有益的探索,初步形成了政策的制定-反馈的两性循环模式,这也是本书的目标。村庄灾后恢复的经验总结与反思是所有关于贫困村灾后重建研究的目标,通过对贫困村灾后重建中的项目设计、动员组织、资源整合等灾后重建恢复行动,总结出有益的经验,以用于今后的灾害恢复与灾害预防。

除此之外,还要分析气候环境的变化、自然灾害及其次生灾害、地理条件对农户恢复重建与贫困消除的影响,特别是自然灾害对恢复重建与贫困消除的影响,如余震、干旱甚至是全球气候变化对农户重建恢复与农业生产的影响。

(二) 研究框架

本个案研究主要基于对贫困村在灾后恢复重建中的两个层面的参与角度进行考察(见图 0-1)。

一是宏观层面的政策角度,其包含了陡嘴子村灾后重建的所有外部资源。因为这些资源进入村庄必须通过政策路径,所以都包括在政策角度中。对灾后重建的政策角度的考察主要从政策制定—政策执行—政策评估—政策反馈的路径出发,考察灾后重建中“政策下乡”和“政策回馈”情况。政策制定具有原则性与统一性的特点,因此在政策进入乡村重建过程中面临与“土政策”整合的问题。因为政策具有单一性、多变性、冲突性、扭曲性等特性^①,乡土社会秩序会对政策的执行产生影响,在执行方式上会有变通、修正或是难以落实的困境,在执行结果上则可能与政策设计的初衷相去甚远。陡嘴子村灾后重建过程中“政策下乡”取得了很好的效果,其原因主要有以下两点。第一,村庄参

^① 徐勇:《“政策下乡”及对乡土社会的政策整合》,《当代世界与社会主义》,2008年第1期。

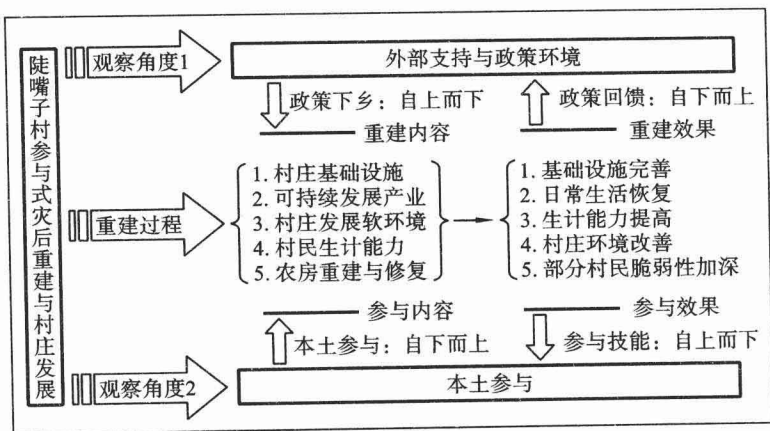


图 0-1 个案研究框架

与式发展对“政策下乡”具有积极的促进作用。村庄的参与程度较高，参与方式多样化及村庄政策的实施主体责任心较强等都影响着重建政策在村庄的执行效果。第二，独特的政策交流机制保障。通过地方扶贫办和 UNDP 项目地方办公室的促进和推动，将中央部委的灾后重建资源直接与村庄重建进行对接，通过相关的项目交流和常规化的评估活动，将村庄建设情况反映到国务院扶贫办及其贫困村灾后重建办公室。此外，村庄的干部也通过参加由 UNDP 项目地方办公室提供的交流平台，交流重建经验，提高村干部的能力。

二是村庄本土参与式的角度。村庄灾后重建的本土参与从村民房屋重建与修复、村庄基础设施建设参与、村庄发展事务讨论、村庄发展的软环境建设等方面来评估陡嘴子村参与式发展的特点。需要明确的是，村庄社会结构已经趋向于个体化、“原子化”，因此村庄公共事务的村民参与情况受到村庄留守人员结构和相关利益的影响较大。而在地震灾害特别是重大地震灾害的影响下，村庄的参与情况会受到村民灾害经历、情绪、重建过程中的政策激励的影响而发生较大的变化，本研究就是基于这样一个契机，才能够观察到村庄在参与式扶贫和重建中的积极景象。因此，本研究通过对参与式过程的考察，对村民的参与式过程进行定性式的评估，然后总结村庄本土参与的基本特点和影响因素。

本个案的研究框架主要是基于陡嘴子村灾后重建的主要特点——参与式重建——而进行的设计。但是在实际的田野调查中，利用了外部资源及政策促进村庄灾后重建的视角和村庄本土参与的视角来观察村庄的灾后重建过程。而从村庄重建的过程和效果来看，这两个视角不仅涉及同样的重建内容，而且在功能上相互促进，即村庄本土参与程度较高的社区能够更好地发挥灾