



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

九泉村:

互动适应中重建

Interaction and Adaptation:
A Case Study of the Post-disaster Reconstruction
in Jiuquan Village

蔡志海 沈洋 岳要鹏 / 著



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>





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

九泉村： 互动适应中重建

Interaction and Adaptation:
A Case Study of the Post-disaster Reconstruction
in Jiuquan Village

蔡志海 沈洋 岳要鹏 / 著



图书在版编目(CIP)数据

九泉村:互动适应中重建/蔡志海 沈 洋 岳要鹏 著. —武汉:华中科技大学出版社, 2012.12

ISBN 978-7-5609-8138-3

I. 九… II. ①蔡… ②沈… ③岳… III. 乡村-地震灾害-灾区-重建-研究-南江县
IV. D632.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 131561 号

九泉村:互动适应中重建

蔡志海 沈 洋 岳要鹏 著

策划编辑:曾 光

责任编辑:张 琼

装帧设计:刘 卉

责任校对:朱 玢

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 插页:2

字 数:222千字

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

...

.....

四川省巴中市南江县元潭乡九泉村是扶贫系统开展贫困村灾后恢复重建的试点村之一,也是国务院扶贫办贫困村灾后恢复重建办公室与香港乐施会合作开展贫困村灾后重建的试点村之一。因此,其具有双重的代表性和典型性,既可以作为探讨灾后重建试点效果和经验的范例,也可以作为非政府组织(NGO)参与灾后重建和社会治理的范例,探讨政府与 NGO 开展合作的经验。本书的核心研究目标即根源于九泉村的代表性和典型性。本书试图通过对九泉村这一案例的深度剖析,为 NGO 参与我国的社会治理提供一个鲜活的实例和典范,并为今后相似情境下灾害风险管理和社会重建提供有益的借鉴。

全书采用案例研究方法,结合深度访谈、座谈会和实地观察等多种具体调查技术,收集了大量关于九泉村灾后重建的经验材料,通过对这些材料的清晰梳理和深入分析,对九泉村灾后重建的全过程进行了客观的复原,真实地反映了不同重建主体在九泉村整个重建过程中的规划及其实施过程,特别分析了乐施会在参与九泉村灾后重建过程中与政府及村民之间的互动适应关系。在此基础上,总结九泉村灾后重建的经验和挑战,探讨 NGO 参与灾后重建和社会治理的介入过程及其模式、多部门参与社会治理的机制、灾后贫困村可持续发展等相关理论及现实问题。

Abstract

Jiuquan Village in Sichuan Province was not only a pilot village where the poverty alleviation system carried out the post-Wenchuan earthquake reconstruction program in poverty-stricken villages, but also a pilot village in which the Leading Group Office of Poverty Alleviation cooperated with the Oxfam Hong Kong in the field of post-disaster reconstruction. Therefore, it is doubly typical, serving as a model for discussing the result and experience of post-disaster reconstruction, and also an example for exploring the experiences and challenges of cooperation between the government and NGOs who participate in post-disaster reconstruction. This study focuses on the typicality of Jiuquan Village. This study attempts to, through the case study of Jiuquan Village, provide a vivid example for NGOs participating in social governance as well as useful reference for disaster risk management and social reconstruction in the future.

This study adopts the case study method, combines several specific investigation techniques such as in-depth interview, focus group interview and field observation, and collects large quantities of empirical materials regarding the post-disaster reconstruction in Jiuquan Village. Based on clear sorting and in-depth analysis, the study gives an objective representation to the whole process of Jiuquan Village's post-disaster reconstruction, truly reflects the entire planning and implementation process of different reconstruction bodies, and typically analyzes the interaction and adaptation relationship between the Oxfam Hong Kong and the government and the villagers in Jiuquan Village's reconstruction. At last, it summarizes the



experiences and challenges of Jiuquan Village's reconstruction, and explores related theoretical and practical issues such as NGO's participation and intervention in post-disaster reconstruction and social governance, mechanism of multi-sectoral participation in social governance, post-disaster sustainable development of poverty-stricken villages.

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，进行深入研究，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

引言 / 1

第一章 村庄概貌 / 6

第一节 村庄由来 / 6

第二节 村情村貌 / 9

第二章 灾害与救援 / 20

第一节 地震灾害的损失 / 20

第二节 紧急救援 / 24

第三章 灾后重建规划 / 30

第一节 财政扶贫资金项目 / 30

第二节 乐施会援助资金项目 / 40

第三节 部门整合资金项目 / 51

第四章 灾后重建实施 / 54

第一节 九泉村灾后重建项目实施背景 / 54

第二节 乐施会援助资金项目的实施 / 58

第三节 财政扶贫资金项目的实施 / 79

第四节 部门整合资金项目的实施 / 85

第五章 灾后重建效果 / 90

第一节 物理指标 / 90

第二节 经济指标 / 93

第三节 社会指标 / 96

第四节 机构指标 / 101

第六章 灾后重建的经验与挑战 / 105

第一节 灾后重建的经验 / 105

第二节 灾后重建面临的挑战 / 114

第七章 基于案例的相关思考 / 122

附录 A 图表 / 131

附录 B 访谈资料摘录 / 141

参考文献 / 176

Contents

Foreword / 1

Chapter 1 Village Profile / 6

Section 1 Village History / 6

Section 2 Village Conditions / 9

Chapter 2 Disaster and Rescue / 20

Section 1 Loss in the Earthquake / 20

Section 2 Emergency Rescue / 24

Chapter 3 Post-disaster Reconstruction Planning / 30

Section 1 Programs Sponsored by Financial Poverty-relief Funds / 30

Section 2 Programs Sponsored by Oxfam Funds / 40

Section 3 Programs Sponsored by Multi-Sectorial Funds / 51

Chapter 4 Implementation of Post-disaster Reconstruction / 54

Section 1 Background of the Implementation of Jiuquan Village's Post-disaster Reconstruction / 54

Section 2 Implementation of Programs Sponsored by Oxfam Funds / 58

Section 3 Implementation of Programs Sponsored by Financial Poverty-relief Funds / 79

Section 4 Implementation of Programs Sponsored by Multi-Sectorial Funds / 85

Chapter 5 Outcomes of Post-disaster Reconstruction / 90

- Section 1 Physical Indicators / 90
- Section 2 Economic Indicators / 93
- Section 3 Social Indicators / 96
- Section 4 Organizational Indicators / 101
-

Chapter 6 Experiences and Challenges of Post-disaster Reconstruction / 105

- Section 1 Experiences of Post-disaster Reconstruction / 105
- Section 2 Challenges of Post-disaster Reconstruction / 114
-

Chapter 7 Some Thoughts Based on Case Study / 122

Appendix A Figures and Tables / 131

Appendix B Excerpt of Interview / 141

Reference / 176

引言

一、研究背景

2008年5月12日,四川汶川发生里氏8.0级特大地震,据官方统计,此次地震造成近7万人死亡,近2万人失踪,近40万人受伤,超过100万人无家可归,受灾总人口超过8000万人,直接经济损失高达8451亿元。地震过后,紧张有序的救援工作最大限度地挽救了灾区人民的生命和财产。进入灾后重建期后,按照中央“三年重建任务两年基本完成”的要求,到2010年9月底,两年的重建期已经结束。在两年的恢复重建过程中,国家、社会、灾区民众共同奋斗,灾后恢复重建按照规划稳步推进,各类重建项目基本完成。

回顾“5·12”汶川大地震灾后救援和重建工作,巨大的成就感不仅感动了每一位国人,也令世人震惊。同时,我们也不应回避灾后救援与重建中存在的一些问题,对这些问题的深入分析将有助于总结经验教训,为今后的灾害风险防范和灾后重建工作提供有益的借鉴。

正是基于这种认识,在灾后救援与重建工作开展的同时,由国务院扶贫办、中国国际扶贫中心等主导的“5·12”汶川大地震灾后重建评估、研究工作也大量开展。2008年10月,国务院扶贫办、商务部和联合国开发计划署(UNDP)签署了“中国四川地震灾后重建暨灾害风险管理计划”,在UNDP的资助下,国务院扶贫办于2009年4月和2010年4月,分别组织了两次大规模的灾后重建年度评估工作。通过这种及时、全面、系统的回顾、评估和总结,一方面可以了解国家制订的灾后恢复重建总体规划的实施效果及存在的问题,为地震灾区今后的全面恢复和长远发展提供政策建议;另一方面也可以从中总结出我国开展灾后恢复重建的成功经验,为全球范围内的灾害风险管理提供借鉴、示范。

从方法的角度来说,除了这些大规模的调查评估研究工作外,开展小范围的案例研究同样具有十分重要的意义。为此,国务院扶贫办在灾后重建试点贫困村中选择了7个典型村作为案例开展深入研究,选择了30个典型村开展案例总结。本书研究的四川省巴中市南江县元潭乡九泉村就是国务院扶贫办

开展灾后重建的试点贫困村之一，也是7个深度研究的案例样本村之一。

二、研究目标与内容

（一）研究目标

案例研究法又称个案研究法，是社会科学中的常用研究方法之一，它可以被应用于许多领域。个案研究可以使我们增进对个人、组织、机构、社会、政治及其他相关领域的了解。^① 个案研究通过对事物进行深入的洞察，能够获得非常丰富、生动、具体、详细的资料，能够较好地反映出事物或事件发生、发展及变化的过程，而且能为后来的总体研究提供理论假设。^② 因此，从一般的意义上讲，案例研究的目标在于深入剖析一个个案，发现围绕该个案的事物和事件的演进过程，并期望从特殊性推广出一般性。

“5·12”汶川大地震以后，大量的 NGO 涌入灾区，在不同的领域开展了多种类型的救灾工作。“5·12”汶川大地震救援行动为 NGO 展示自身的能力和作用提供了一个历史舞台，在这个舞台上，他们给中国政府和民众留下了深刻的印象。“5·12”汶川大地震紧急救援工作结束以后，国家出台了有针对性的文件法规，用于规范和指导灾区重建工作的开展。在一系列的文件中，如《汶川地震灾后恢复重建条例》、《国务院关于做好汶川地震灾后恢复重建工作的指导意见》、《国家汶川地震灾后恢复重建总体规划》、《汶川地震贫困村灾后恢复重建总体规划》等都明确指出，灾后重建要多途并举，要广泛动员和组织社会力量的积极参与。国家从政策层面支持社会力量参与灾区重建，为 NGO 采取援助行动帮助灾区实现恢复与发展提供了制度环境和行动空间。

乐施会(Oxfam)就是积极参与灾后救援和重建的 NGO 之一。2009 年，经有关方面批准，香港乐施会与国务院扶贫办所属中国国际扶贫中心、外资扶贫项目管理中心签订合作协议，参与“5·12”汶川大地震灾后重建。随后，双方在四川、甘肃、陕西三省分两批，每批 40 个村，一共选择了 80 个村开展灾后重建试点，每村乐施会平均援助 100 万元，国内配套 50 万元。九泉村就是双方合作试点的第一批 40 个村之一。合作项目的内容主要集中于基础设施、产业恢复、能力建设、生态环境四个方面，开展试点的目的除恢复与发展试点村外，另一个重要目标是探索扶贫开发与防灾减灾的新机制。

① [美]罗伯特·K. 殷：《案例研究：设计与方法（第三版）》，周海涛，等译，重庆大学出版社 2004 年版，第 3 页。

② 风笑天：《社会学研究方法》，中国人民大学出版社 2001 年版，第 239 页。



具体到本书所研究的案例,九泉村作为国务院扶贫办灾后重建试点贫困村,也是国务院扶贫办与香港乐施会就贫困村灾后恢复重建开展合作的试点村。因此,其具有双重的代表性和典型性,既可以作为探讨灾后重建试点效果和经验的范例,也可以作为 NGO 参与灾后重建和社会治理的范例,还可以借此探讨政府与 NGO 开展合作的经验与挑战。

本书的核心研究目标即根源于九泉村本身的代表性和典型性,分析多部门在这一试点村中开展灾后重建的活动方式及其互动关系,在此基础上总结九泉村灾后重建的经验和挑战,探讨 NGO 参与灾后重建和社会治理的介入过程及其模式、多部门参与社会治理的机制等。

（二）研究内容

为了实现预期的研究目标,本案例的研究主要以项目试点村九泉村的灾后重建为主线,展开调查研究。具体的研究内容包括以下几个方面。

1. 九泉村的村情村貌

通过收集相关文献资料,进行实地调查,了解九泉村的历史和现状。

2. 九泉村受灾状况和紧急救援过程

通过收集相关统计数据如实反映九泉村在“5·12”汶川大地震中人员、住房、基础设施、公共服务设施方面的损失及地震对村民心理的影响。同时,通过访谈,复原地震发生后县、乡、村三级的救援情况。

3. 九泉村的灾后重建规划

九泉村作为试点村,重建规划的资金来源包括三个方面,分别是乐施会援助资金、财政扶贫资金和部门整合资金。通过调查了解不同类型资金具体的规划内容、运作方式等,并通过查阅相关文献,了解九泉村灾后重建的总体规划。

4. 九泉村灾后重建实施

通过对不同层面人员的大量访谈,进行实地观察,收集有关乐施会援助资金、财政扶贫资金和部门整合资金在九泉村灾后重建中的使用状况,了解这些资金投入的项目运行管理方式。

5. 九泉村灾后重建效果

从物理指标、社会指标、经济指标、机构指标四个层面探讨九泉村灾后重建取得的主要成效。

6. 九泉村灾后重建的经验与挑战

一方面,总结九泉村灾后重建的主要经验,为其他贫困村提供借鉴;另一方面,剖析九泉村灾后重建中的主要挑战,特别是 NGO 参与灾后重建与社会