

“十一五”国家重点图书

农村社会保障制度研究丛书

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目
《农村社会保障制度研究》阶段性研究成果

农村救灾机制研究

赵曼 薛新东 著



中国劳动社会保障出版社

D632.5
20132

阅 览

“十一五”国家重点图书

农村社会保障制度研究丛书

农村救灾机制研究

赵曼 薛新东 著



图书在版编目(CIP)数据

农村救灾机制研究/赵曼, 薛新东著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2012
(农村社会保障制度研究丛书)

ISBN 978-7-5045-9598-0

I. ①农… II. ①赵…②薛… III. ①农村-救灾-研究-中国 IV. ①D632.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 144001 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销
787 毫米×960 毫米 16 开本 18.75 印张 2 彩插页 250 千字

2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月第 1 次印刷

定价: 42.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

本书系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目《农村社会保障制度研究》的阶段性研究成果并受其资助
(项目批准号: 06JZD0026)

内容简介

本书从广义的角度研究农村自然灾害的救灾机制，对救灾机制中的灾前预防、灾中应急和灾后重建进行系统化的研究，主要遵循两条主线进行分析。一是分析自然灾害的产生、传导和放大机制，主要基于脆弱性理论和权利理论，分析自然灾害背后的人为因素。二是把灾前预防、灾中应急和灾后重建作为一个系统进行研究。其中，灾前预防是应对自然灾害损失的第一步，有效地预防可以将灾害损失降低到最小；灾中应急是降低自然灾害损失的第二步，可以有效缓解灾民在灾后面临的生存问题，保障灾民的基本生活，防止自然灾害引发的次生灾害和社会不稳定；灾后恢复重建是救灾的第三步，其目的在于重建灾民的生计资本和灾区的公共服务设施，恢复灾民的可持续生计。

本书共分六章内容。具体结构安排如下：

第一章到第三章主要对农村自然灾害的现状、产生机理和后果进行分析。其中，第一章主要介绍我国农村自然灾害的类型与时空分布，界定了自然灾害的内涵，并从时间和空间两个维度对我国农村自然灾害的分布状况进行分析。第二章

基于脆弱性理论、权利理论并利用案例分析法,分析农村自然灾害的产生、传导和放大机制。第三章主要从宏观和微观两个层面对农村自然灾害的多重后果进行评估。

第四章到第六章主要分析农村自然灾害的救灾机制。其中,第四章主要分析农村自然灾害的灾前预防机制并提出相应的对策建议。包括农村灾害预警系统、农村基础设施建设、农村生态环境保护和灾害保险等方面。第五章主要分析农村自然灾害的灾中应急机制。包括我国自然灾害的应急管理体系,自然灾害救灾物资的筹集、监督和发放,自然灾害的救助方式和瞄准机制以及非营利组织与自然灾害应急救助等内容。第六章主要分析灾后重建机制。包括灾后农户生计资本的重建、心理健康的重建和公共服务设施的重建三个方面。

总序

本套丛书是教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目《农村社会保障制度研究》(批准号:06JZD0026)的阶段性成果之一。

农村社会保障是中国“三农”问题的一部分,也是中国社会保障体系的一部分。解决农民的社会保障问题,需要将其放进以上两个“大盘子”中统筹协调。“就农言农”或者“就社会保障论社会保障”都是行不通的。

建立和完善农村社会保障制度的逻辑起点是中国的国情。现阶段的中国国情有三大特点:转轨经济,发展中的农业大国及二元经济结构,中国加入WTO。在此国情基础上,建立农村社会保障制度面临一些重大历史机遇:一是党和政府执政理念转变,关注重点已转向民生保障、社会和谐和以人为本的科学发展;二是工业化、城市化和市场化进程已将统筹城乡发展、工业反哺农业推上议事日程。

在上述历史机遇的背后,建立和完善农村社会保障制度的紧迫性还源于以下制度的掣肘与现实的困境:其一,公共财政的阳光较少照耀到农村,二元结构中对农民的社会排斥已成痼疾,表现在社会保障、就业等多个方面的城乡不平等。其二,农地资源大量流失,相当部分的失地农民种田无地、上班无岗、“低保”无份。其三,1.4亿农民工游离于城乡之间,这个庞大群体中的主体部分是以农

民的社会身份承担产业工人职能的劳动者。他们创造了全国 GDP 的 50% 以上,但是,他们中的绝大部分是“流民”而非市民,虽然已“洗脚上岸”,却未能“落户进城”。其四,农村传统的土地保障和家庭保障的功能弱化。人多地少的现实和家庭联产承包的特殊体制导致很难推行土地的规模经营,土地保障功能不断下降,与此同时,为了占有宅基地,农村家庭中,子女一结婚就盖房分家,家庭小型化速度比城市还快,加之大量农村青壮年长年外出打工,农村家庭养老的功能已急剧弱化。

目前,在中国农村,各类社会风险日趋集中和叠加,以失地农民、外出打工农民的就业与长远生计为主要矛盾的农村保障问题逐渐胶合成一个有关农民的生存权、发展权问题。上述问题倘若处理不好,矛盾会日趋激化。

本课题研究属于问题导向型。本课题循着以下技术路线进行研究:(1)以农民对社会保障的需求位序为导向,以农民的公民权利(生存权、发展权、财产权)为基础,分析农民面临的风险类型及其应对风险的措施有哪些;(2)政府现有的保障制度保障了农民什么,能否满足以及能够在多大程度上满足农民的保障需求,如果不能,原因何在;(3)针对问题的症结所在,应当如何改进现有的制度安排,并进一步探讨构建农村社会保障制度的理论基础、实施方案和操作流程,以及所需要的配套政策措施和法制建设等。

课题组依托湖北省高等学校人文社会科学重点研究基地湖北省就业与再就业研究中心和中南财经政法大学公共管理学院,在对涉及农村社会保障的重点文献资料进行拉网式收集整理的基础上,通过实地调研取得数据(包括本课题立项之前已有的调研数据的积累),进行理论与实践相结合的研究。课题组先后进行了两个批次的田野调研,共发放调查问卷 5 300 份,其中收集有效问卷 4 844 份。课题的实地调查研究工作分为三个阶段:一是耗时 5 个月设计与调试了调研方案与问卷(其中包括 2006 年 11 月赴湖北省宜昌市进行的 16 天预调研),并对参与调研人员进行培训;二是赴全国多个省市的样本地区开展实地调研,采集了基础

数据；三是建库录入数据，进行预处理分析，形成了以我国农村地区农民生存状况及其农民社会保障项目需求位序为主要内容的数据库。上述两个批次的问卷情况如下：

一是 2006 年上半年至 2007 年下半年，课题组选取了安徽、河南、湖北、湖南、江苏、江西、山东、四川、浙江等省的若干农民为调查样本。调研员的遴选以中南财经政法大学、南阳师范学院、华东交通大学、湖南行政学院的本科生为主，包括少量研究生，并且对其进行了专业培训指导。此次调查的样本地区的选择以我国中部地区省份为主。根据当地政府相关部门提供的农户名单，每隔 8 位抽取一名农户作为调查对象。此次进行的入户调查共发放问卷 2 800 份，收回有效问卷 2 569 份，有效回收率为 91.75%。

二是 2006 年下半年至 2008 年上半年，课题组组建了以青年教师、博士研究生和硕士研究生为主体的调研团队，选取东、中、西部各 3 个省（自治区），每省各 3 个市（县）为调研样本区，分别是云南省的昆明市、玉溪市、思茅市，山东省的济南市、烟台市、菏泽市，江苏省的南京市、盐城市、苏州市，新疆维吾尔自治区的乌鲁木齐市、博尔塔拉自治州、库尔勒自治州，陕西省的西安市、铜川市、延安市，黑龙江省的哈尔滨市、齐齐哈尔市、双鸭山市，安徽省的芜湖市、马鞍山市、合肥市，湖北省的宜昌市、荆州市、咸宁市。此次入户调研方式包括深度访谈和问卷调查两种形式，共进行深度访谈 30 余户，发放调查问卷 2 500 份（收回有效问卷 2 275 份，有效回收率为 91.0%）。

课题组在对调研的基础数据进行处理和统计分析的基础上，提炼关键变量、构建分析框架，形成下列 5 个核心专题：“新型农村合作医疗保障能力研究”“土地流转与无地农民社会保障研究”“农民工就业与社会保障研究”“城乡养老保险模式比较研究”“城乡一体化中的劳动关系研究”，此外，纳入农村社会保障制度总体研究的计划还有“农村扶贫、救灾与贫困救助机制研究”“农民工就业培训支出的绩效评估研究”，拟作为一套以“农村社会保障制度研究”为名称的丛书

结集出版。

本套丛书是集体劳动的结晶，课题负责人赵曼负责总体设计、调研活动的统筹协调和最终审稿。课题研究实行“总体设计、分组承担、系统综合、协调攻关”的原则，采取单元研究与综合研究相结合，分散研究与集中研究相结合的方法，从而指导全组研究工作的总体构想，在占有材料的调查研究、专题研究和基础研究的推动下，不断地趋于成熟和完善。本课题的研究也支持和鼓励了课题组成员的一些颇有价值的长期研究计划。

调研团队的参与者百余人，核心成员有陈芳、张广科、喻良涛、程贤文、盖永威、余为恒、刘鑫宏、顾永红、杨运忠、黄明、付锐琳、靳晓曼、温明霞、陈仕镇、张行、叶男、邹少辉、谭华、沈士勇、于大川、谭利芬、马新颖、周琛。

全国政协社法委副主任王建伦、湖北省人大副主任蒋大国对该项目的研究给予了许多指导，他们深湛的学识和颇具前瞻性的政策洞察力对本套丛书中许多学术观点和政策建言的形成具有相当的影响。

在本课题开题过程中，教育部社科司的领导、东北大学的姜成武教授、武汉大学的邓大松教授、复旦大学的郝模教授、中国人民大学的李绍光教授、中央财经大学的李晓林教授、西南财经大学的林义教授、中国社科院的郑秉文教授、中南财经政法大学的姚莉教授，对课题研究的总体思路、分析框架、技术路线给予了评审和高屋建瓴的指导，令课题组受益匪浅。

本套丛书在研究过程中受到诸多专家学者的学术观点与思想的启发，在此一并致谢。

囿于作者的研究能力和学术水平，本丛书如存在不妥之处，敬请批评指正。

赵 曼

2008年7月于武汉

目 录

导言	(1)
一、研究背景	(1)
二、研究思路	(3)
三、研究方法	(4)
四、结构安排	(5)
第一章 农村自然灾害的类型与分布特征	(8)
第一节 自然灾害的定义与分类	(8)
一、自然灾害的定义	(8)
二、自然灾害的分类	(11)
三、自然灾害的主要类型	(13)
第二节 中国农村自然灾害的时空分布	(20)
一、中国农村自然灾害的时间分布	(20)
二、中国农村自然灾害的空间分布	(29)
第二章 农村自然灾害的产生、传导和放大机制	(32)
第一节 脆弱性与自然灾害的产生	(32)
一、脆弱性的概念界定及其形成机理	(33)
二、1998 年长江大洪水的产生原因分析	(39)
三、2010 年西南五省大干旱的产生原因分析	(42)

第二节 农村自然灾害的传导和放大机制	(48)
一、从天灾到人祸的传导机制	(48)
二、中国 1959—1961 年三年自然灾害的传导和放大机制	(52)
三、爱尔兰 1845—1852 年大饥荒的传导和放大机制	(56)
第三章 农村自然灾害的多重后果	(63)
第一节 自然灾害对农村社会经济发展的影响	(63)
一、自然灾害对农村基础设施的影响	(63)
二、自然灾害对农业生产活动的影响	(68)
三、自然灾害对农村贫困状况的影响	(77)
四、自然灾害对农村公共卫生的影响	(82)
五、自然灾害对农村社会稳定的影响	(85)
第二节 自然灾害对农户生计资本的影响	(90)
一、农户生计和可持续生计	(90)
二、自然灾害对农户财产资本的损坏	(91)
三、自然灾害对农户生命资本的损坏	(94)
四、自然灾害对农户教育资本的影响	(99)
五、自然灾害对农户健康资本的影响	(103)
第四章 农村自然灾害的预防机制	(107)
第一节 灾害预警系统与自然灾害预防	(107)
一、灾害预警系统的含义与作用	(107)
二、中国自然灾害预警系统的现状与问题	(110)
三、日本自然灾害预警系统的经验与启示	(112)
四、完善我国自然灾害预警系统的建议	(118)
第二节 农村基础设施建设与自然灾害预防	(121)

一、农田水利设施与自然灾害预防	(122)
二、农村垃圾处理设施与自然灾害预防	(129)
第三节 农村生态环境保护与自然灾害预防	(133)
一、生态环境与自然灾害	(133)
二、我国生态环境被破坏与自然灾害发生状况	(135)
三、相关政策建议	(139)
第四节 保险机制与自然灾害预防	(146)
一、传统社会农民的风险分散机制	(146)
二、现代社会农民的风险防范机制	(148)
三、政府主导的灾害保险与风险分散	(154)
第五章 农村自然灾害的应急机制	(160)
第一节 农村自然灾害的应急管理体系	(160)
一、我国自然灾害应急管理体系的现状	(160)
二、农村自然灾害的应急救灾程序——以汶川地震为例	(167)
第二节 救灾物资的筹集、监督和发放	(174)
一、救灾物资的筹集	(175)
二、救灾物资的监管	(183)
三、救灾物资的发放	(190)
第三节 灾害救助方式与瞄准机制	(194)
一、救助方式选择的经济学分析	(194)
二、灾害救助中的瞄准机制分析	(198)
第四节 非营利组织与灾害应急救援	(203)
一、非营利组织产生的原因	(203)
二、非营利组织参与灾害救助的现状 & 问题	(207)
三、完善非营利组织参与救灾的建议	(217)

第六章 农村自然灾害的重建机制	(220)
第一节 灾民的生计资本重建机制	(221)
一、灾后农民的生计需求状况	(221)
二、灾后农民生计资本的重建机制	(223)
第二节 灾民的心理重建机制	(232)
一、灾后心理重建的相关研究	(232)
二、灾后心理援助对象的识别	(236)
三、完善心理重建机制的政策建议	(241)
第三节 公共服务设施的重建机制	(244)
一、公共服务设施重建的基本内容	(245)
二、灾后公共服务设施的主要重建模式	(246)
三、灾后公共服务设施重建中的腐败问题	(254)
四、进一步的政策建议	(257)
参考文献	(260)
附录：国家自然灾害救助应急预案	(270)
后记	(287)

导 言

一、研究背景

我国自古以来就是一个自然灾害频繁发生的国家。无论从灾害发生的频率、灾害的种类，还是从受灾程度和成灾人口等指标上看，我国都可以称为全球自然灾害最严重的国家之一。相关数据显示，2006 年我国自然灾害发生的次数居全球第一，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。民政部的统计数据显示，2007 年我国自然灾害共造成 2 325 人死亡，紧急转移 1 499.1 万人次，农作物受灾面积 48 992.5 千公顷，其中绝收面积 5 746.8 千公顷，倒塌房屋 146.7 万间，造成直接经济损失 2 363 亿元。近年来，我国重大自然灾害仍呈高发趋势。2008 年年初波及我国 14 个省的暴风雪、5·12 汶川大地震以及 2010 年西南 5 省的大干旱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。^①

^① 国务院扶贫办. 灾害对贫困影响评估指南 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2010.

我国的特殊国情决定了自然灾害救灾的重点在农村。首先,我国是一个发展中的农业大国,80%左右的人口在从事农业生产,农业的兴衰对整个国民经济的发展起着至关重要的作用。而自然灾害对农业生产的影响尤为严重。其次,贫困人群主要集中在农村地区。贫困人群由于其收入水平、教育水平较低,脆弱性较强,抵御自然灾害的能力较差,因此,更容易遭受自然灾害的侵袭。相关数据显示,我国平均每年因各种自然灾害损失粮食 550 亿千克,占全国粮食总产量的 10%以上。20 世纪 90 年代以来,我国自然灾害年均受灾人口 3.7 亿人,农作物受灾面积 7.4 亿亩,因灾倒塌房屋 418.2 万间,紧急转移安置人口 400 多万人,直接经济损失超过 1 000 亿元,灾害损失比 80 年代高出 40%。^① 1992—2002 年,我国平均每年因旱灾减产的粮食占粮食平均总产量的 6%~8%,因水灾减产的粮食占粮食平均总产量的 4%~5%。^② 因此,研究农村救灾机制,对于减少灾害损失、缓解农村贫困乃至解决“三农”问题都具有十分重要的意义。

救灾可以从狭义和广义的视角来进行研究。狭义的救灾仅仅指灾害发生过程中或发生以后对灾区和灾民的救助,包括紧急救援、过渡安置、灾后重建等内容。而广义的救灾将救灾工作范围扩展到防灾、抗灾、救灾三个环节。在广义救灾的视角下,救灾还应包括灾前的灾情监测与预报。^③

从目前国内研究的现状来看,关于救灾机制的研究大都是从狭义的角度展开的。诸多研究仅关注灾中应急、过渡安置和灾后重建中的某个方面,而较少地从广义的角度来研究救灾机制。这些研究由于没有把灾害预防纳入救灾机制中,使得相关的政策建议显得“滞后”而缺乏“前瞻性”。2010 年世界银行在其《自然灾害,非自然灾害:有效预防的经济学》报告中指出:灾害预防措施通常是可行并符合成本—效益原则的。联合国将 20 世纪最后 10 年(1990—2000 年)定为国

① 李学举. 中国自然灾害与灾害管理 [J]. 中国行政管理, 2004 (8).

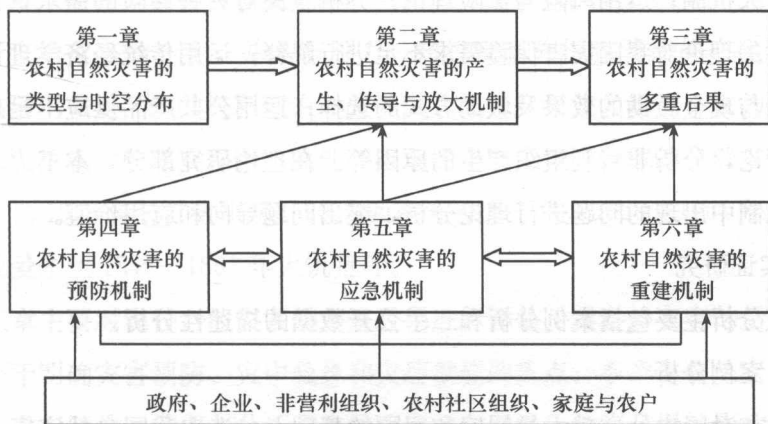
② 谢永刚. 水灾害经济学 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2003.

③ 邓国胜. 响应汶川——中国救灾机制分析 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2009.

际减灾 10 年，力求通过有效的灾害预防来减少自然灾害的损失。基于这一理念，本书力求走出狭义的救灾机制，从更广义的角度来研究农村自然灾害的救灾机制，对救灾机制中的灾前预防、灾中应急和灾后重建进行系统化的研究。

二、研究思路

本书的研究思路是将救灾机制广义化，主要遵循两条主线进行分析：一是分析自然灾害的产生、传导和放大机制。主要通过对脆弱性的分析，认为自然灾害的产生往往是“三分天灾、七分人祸”。灾害与人的行为密不可分。二是把灾前预防、灾中应急和灾后重建作为一个系统进行研究。灾前预防是应对自然灾害损失的第一步，有效的预防可以将灾害损失降低到最小。灾中应急是降低自然灾害损失的第二步，可以有效缓解灾民在灾后面临的生存问题，保障灾民的基本生活，防止自然灾害引发的次生灾害和社会不稳定。灾后恢复重建是救灾的第三步，其目的在于重建灾民的生计资本和灾区的公共服务设施，恢复灾民的可持续生计。本书的研究思路如下图所示：



基于以上研究思路，本书首先分析了我国农村自然灾害的类型和时空分布。