



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

骆家嘴村:

政策实施与乡村秩序的重构

Luojiazui Village:
Policy Implementation and
Rural Order Reconstruction

向德平 田丰韶 栾普学 / 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

骆家嘴村:

政策实施与乡村秩序的重构

Luojiazui Village: Policy Implementation and
Rural Order Reconstruction

向德平 田丰韶 栾普学 / 著



图书在版编目(CIP)数据

骆家嘴村:政策实施与乡村秩序的重构/向德平 田丰韶 栾普学 著. —武汉:华中科技大学出版社,2012.12

ISBN 978-7-5609-8127-7

I. 骆… II. ①向… ②田… ③栾… III. 乡村-地震灾害-灾区-重建-研究-宁强县
IV. D632.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 132144 号

骆家嘴村:政策实施与乡村秩序的重构

向德平 田丰韶 栾普学 著

策划编辑:曾 光

责任编辑:苏克超

装帧设计:刘 卉

责任校对:周 娟

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:13 插页:2

字 数:259 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

本研究认为“抗震救灾”和“灾后重建与扶贫开发”不仅是政治行为、组织行为和个人行为的集合体,同时也是相互衔接而成的社会政策体系,旨在通过外界与内部的良性互动,构筑政府、市场、社会(社区与社会组织)与农民的共同参与的灾后重建平台,努力恢复并重建社会秩序。在“政策-资源”下乡的过程中,处于乡村场域中的项目到底是怎么运作的?受到了哪些“惯习”的影响?“上”和“下”及“内”和“外”之间的理念、价值、目标是否存在着力或差异乃至冲突?如果有,它们之间又是如何应对的?

本研究以陕西省骆家嘴村为研究对象,采用多种社会学研究方法,讲述乡土社会两年时间里所发生的“故事”,了解国家制定的灾后恢复重建政策在贫困村的实施效果及存在的问题,透视国家灾后恢复重建政策的乡村实践逻辑及其影响,为人们了解政策的微观运行提供一个窗口,理解贫困村“到底发生了什么”、“怎么发生的”、“为什么发生”和“即将发生什么”。

本书是教育部哲学社会科学发展报告建设(培育)项目《中国反贫困发展报告》(11JBGP038)的研究成果。

Abstract

...

This research finds that Earthquake Relief and Post-disaster Reconstruction and PAD are not only the collection of political behavior, organizational behavior and individual behavior, but also the interrelated social policy system. Through the positive interaction between the external and internal, the aims are to build a reconstruction platform, in which, government, market, social (community and social organizations), and the villagers can participate in. Their basic effort is to restore and rebuild the society order. In this process, many policies and much resources were applied to rural area. How did these policies work? Which “habit” effects these policies? Are there tension or difference, even conflict between “up” and “down”, “inside” and “outside”? If there are, what did they do to deal with?

The study select Luojiazui Village as a case. Using social research methods, we want to tell a story in rural society , answer these above questions, peek rural practice logic and its impact of the state renewal policy, and provide a window to understand micro-operation of the policy, and understand what, how and why it happened, and what will happen.

This book is the research result of the project, *China's Antipoverty Development Report* (11JBG038), one of the Cultivate Projects about the Development Report of Philosophy and Social Science sponsored by Ministry of Education.

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4834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

第一章 导论 /1

第一节 问题的缘起及研究意义 /1

第二节 研究思路、理论与方法的设定 /3

第三节 村庄概况 /9

第二章 村庄秩序与村民的生计 /12

第一节 历史变迁中的乡村秩序 /12

第二节 村民的生计与生活 /16

第三节 国家干预和乡村减贫工程 /27

第三章 抗震救灾与社会秩序的恢复 /34

第一节 地震与乡村社会秩序的失衡 /34

第二节 村庄自救与社会秩序的维持 /41

第三节 外来干预与社会秩序的恢复 /45

第四章 “政策下乡”: 骆家嘴村灾后恢复重建政策的本土化 /57

第一节 贫困村灾后重建政策的宏观社会情境 /57

第二节	贫困村灾后重建“政策下乡”的历程	/61
第三节	国家、社区、村民三元互构情境下的规划编制	/65
第四节	骆驼嘴村灾后重建规划概况	/70
第五章	“资源下乡”:灾后恢复重建实施与探索	/75
第一节	“资源下乡”:多重资源的村庄整合与对接	/75
第二节	重建规划实施的具体行动与结果	/82
第三节	独特的 UNDP 项目资源与村庄灾后恢复重建	/88
第六章	村庄再造:灾后重建对骆驼嘴村社区秩序的影响	/93
第一节	村民群体心理秩序的恢复与重塑	/93
第二节	社区社会关系的再造	/98
第三节	以农户为基础的村落经济的改造	/102
第四节	内外互动下的村民日常生活重构	/105
第七章	追求与无奈:乡村新秩序的延续与挑战	/109
第一节	村庄经济可持续发展面临的困难与出路选择	/109
第二节	文化设施欠缺与文化贫困	/115
第三节	公共设施的后续维护与管理	/119
第四节	村民生计的脆弱性与可持续改善	/122
第八章	总结与回应:骆驼嘴村灾后恢复重建的反思	/127
第一节	骆驼嘴村灾后重建模式总结与启示	/127
第二节	骆驼嘴村社区减灾和绿色社区实践	/132
第三节	讨论与回应:贫困村灾后重建的政策安排与运用	/137



附录 /143

附录 A 陕西省宁强县广坪镇灾后重建工作实施方案 /143

附录 B 骆家嘴村基本情况资料及 2010 年“7·23”特大洪水受灾
基本情况 /150

附录 C 灾后恢复重建方面制度、通知文件与实施方案 /159

附录 D 骆家嘴村自然灾害救助应急预案 /173

附录 E 访谈提纲 /180

附录 F 访谈对象及座谈会参与人员一览表 /185

参考文献 /187

后记 /192

Contents

Chapter 1 Introduction / 1

Section 1 The origin of the question and significance of the study / 1

Section 2 Ideas, theories and methods / 3

Section 3 The introduction of Luojiazui Village / 9

Chapter 2 The village order and the livelihood of the villagers / 12

Section 1 Rural order in historical changes / 12

Section 2 The livelihood and life of the villagers / 16

Section 3 State intervention and rural poverty reduction project / 27

Chapter 3 Earthquake relief and social order recovery / 34

Section 1 Earthquake and the rural social order imbalance / 34

Section 2 Community self-help and the social order maintenance / 41

Section 3 External intervention and the social order recovery / 45

Chapter 4 “Policy to the countryside”: the policy localization of disaster recovery and reconstruction in Luojiazui Village / 57

Section 1 Macrosocial-context of the reconstruction policy related to poor villages / 57

Section 2 The course of “policy of poor villages reconstruction to the

	countryside” / 61
Section 3	Planning in the context of intercourse among countries, communities, the villagers / 65
Section 4	A brief introduction to the reconstruction planning on LuoJiazui Village / 70
Chapter 5	“Resources to the countryside”: the implementation and exploration of post-disaster restoration and reconstruction / 75
Section 1	“Resources to the countryside”: multiple resources integration and docking in rural area / 75
Section 2	The implementation and results / 82
Section 3	The resources from the UNDP project and village post-disaster reconstruction / 88
Chapter 6	Reengineering of the village: the impact on LuoJiazui Village community order from post-disaster reconstruction / 93
Section 1	Restoration and remodeling of the group psychology order of the villagers / 93
Section 2	Recycling on the community relations / 98
Section 3	The transformation of the village economy based on households / 102
Section 4	Daily life reconstruction of the villagers: interaction between internal and external / 105
Chapter 7	Pursuit and helplessness: Continuity and challenges of village new order / 109
Section 1	The difficulties and the options about sustainable development of village economy / 109
Section 2	Lack of cultural facilities and cultural poverty / 115
Section 3	The subsequent maintenance and management on public facilities / 119

Section 4 Vulnerability and sustainable improvement of the villagers' livelihoods / 122

Chapter 8 The experience and enlightenment from post-disaster recovery and reconstruction in Luojiazui Village / 127

Section 1 A summary and enlightenment about the Luojiazui reconstruction mode / 127

Section 2 Community disaster reduction and green communities practice in Luojiazui Village / 132

Section 3 Discussions and responses: the poor village's reconstruction policy arrangements and implantation / 137

Appendix / 143

Appendix A The implementation program of reconstruction work about Guangping Town, Ningqiang County, Shaanxi Province / 143

Appendix B The basic situation of Luojiazui Village and the disaster situation of "7·23" floods in 2010 / 150

Appendix C Institution, notification document and the implementation program about post-disaster reconstruction / 159

Appendix D Emergency plan of natural disaster of Luojiazui Village / 173

Appendix E Interview outline / 180

Appendix F The list of interview subjects and seminar participants / 185

References / 187

Postscript / 192

这是一本以研究陕西一个贫困村在 2008 年 5 月到 2010 年 9 月期间灾后恢复与扶贫开发工作为主旨的专著。

灾后恢复重建与扶贫开发过程中的“政策”与“秩序”是本书重点考察的问题。通过此研究,笔者力求借助一个微观案例,对“脆弱的贫困村如何应对自然灾害”这一问题作出解答。同时,通过一个脆弱的村落,将汶川地震后农村社区恢复重建的图景展现在人们面前。

第一节

问题的缘起及研究意义

“有些地区农村人口的状况,就像一个人长久地站在齐脖深的河水中,只要涌来一阵细浪,就会陷入灭顶之灾。”这是 R. H. 托尼在《中国的土地和劳动力》一书中对 1931 年中国农村状况的描述,这一说法用来描述偏远山区贫困村农民的状况也不为过。地处偏远之处,脆弱的生态、稀缺的资源、匮乏的基础设施、分散的居民、零散的生产等是对贫困山区农村典型状态的一种描述。然而,2008 年汶川地震远比托尼所说的“细浪”更具破坏力,受灾严重的地方很多为老区、少数民族地区和贫困山区,许多村庄遭受毁灭性破坏,多年的扶贫成果毁于一旦。地震灾区贫困村在突发的灾情面前失去了恢复静谧的能力,更不要说脱贫和发展了。

由于基础较差,抗灾能力脆弱,受灾程度更深,加上贫困人口经济承受能力较低,贫困村的灾后恢复重建显得异常艰难,恢复重建的难度更大,需要的时间更长。然而,“三年重建任务两年基本完成”不仅是政治口号,更是政府对世界的承诺,能否兑现承诺的关键就在于灾区贫困村的灾后恢复重建的完成。灾区贫困村的重建任务艰巨与时间紧迫决定其必须走一条特殊的道路。

国务院扶贫办在 2008 年 9 月启动贫困村灾后重建与扶贫开发试点工作,

按照贫困代表性、灾情代表性和地貌代表性，在三省选择了 19 个村开展规划试点。其中，四川省 10 个、甘肃省 5 个、陕西省 4 个。为了更好地吸收国外先进经验和弥补贫困村恢复重建资金的不足，2008 年 10 月，国务院扶贫办和联合国开发计划署(UNDP)实施了“中国四川地震灾后重建暨灾害风险管理计划”。该计划所有灾后重建项目全部投放在 19 个试点村。贫困村灾后重建与扶贫开发工作借鉴了国际上通行的参与式方法，以不同类型贫困村规划为基础，由点及面进行规划，坚持灾后重建与整村推进扶贫开发相结合、物质资本恢复与人力资源开发相结合，注重生态环境改善和机制创新，实现贫困村的可持续发展。

汶川地震已经过去好几年了，按照“三年重建任务两年基本完成”的要求，两年的重建时限截止到 2010 年 9 月。在 2008 年 5 月至 2010 年 9 月两年多的恢复重建过程中，由国家扶贫办牵头，各部门紧密合作，缜密部署，社会各界积极参与，倾力协作，灾区人民艰苦奋斗、自强不息，贫困村灾后恢复重建工作按照规划稳步推进，各类重建项目顺利完成。因此，在两年灾后恢复重建期即将结束之际，对贫困村灾后恢复重建的整个过程进行梳理，对恢复重建工作的效果进行评估，对恢复重建的经验和教训进行总结，具有重要的理论意义和现实意义。

本研究将第一批试点村之一的陕西省宁强县广坪镇骆家嘴村作为研究对象，希冀通过实地调查来展开及时、全面、系统的回顾、评估和总结。一方面，可以了解国家制定的灾后恢复重建政策在贫困村的实施效果及存在的问题，为地震灾区贫困村今后的全面恢复和长远发展提供政策建议；另一方面，可以透视国家灾后恢复重建政策的乡村实践逻辑及其影响，为人们了解政策的微观运行提供一个窗口，这样有利于我们理解贫困村“到底发生了什么”、“怎么发生的”、“为什么发生”和“即将发生什么”。

另外，由于“试点”背后潜藏着试验和总结经验的深层次含义，因此每一个村都肩负着提炼经验的重任，故而对一个试点贫困村的恢复重建工作进行深入细致的研究，有利于总结贫困村恢复重建工作的运行机制和模式，就贫困村早期恢复重建完成后如何开展长期重建提出建议。其实，关于骆家嘴村灾后重建的个案研究意义不仅如此，而且有利于探索防灾减灾、灾后重建和扶贫开发相结合的机制和模式。在骆家嘴村，地震后的应急、抗震救灾和后期的防灾减灾、灾后重建与扶贫开发等各项工作都是在上级主导下，由多部门合作与社会共同参与的，这是一种政策制定与贯彻的历程，也是“从上到下”的资金和人员下移至贫困村社区的过程。在政策制定、贯彻与资源下移过程中，处于乡村场域中的项目到底是怎么运作的？受到了哪些“惯习”的影响？“上”和“下”及