



丛书主编 王国良
防灾减灾 / 灾后重建与扶贫开发理论方法研究丛书

自然灾害与贫困： 国际经验及案例

黄承伟 何晓军 等主编



将灾害风险管理与扶贫开发结合起来，在有效应对灾害、有序管理灾害风险的同时达致有力减贫的目标，实现双赢的局面。



 华中师范大学出版社



丛书主编 王国良
防灾减灾 / 灾后重建与扶贫开发理论方法研究丛书

自然灾害与贫困： 国际经验及案例

黄承伟 何晓军 等主编



华中师范大学出版社

新出图证 (鄂) 10 号

图书在版编目 (CIP) 数据

自然灾害与贫困：国际经验及案例/黄承伟，何晓军 等主编.

—武汉：华中师范大学出版社，2013.5

(防灾减灾/灾后重建与扶贫开发理论方法研究丛书)

ISBN 978-7-5622-6042-4

I. ①自… II. ①黄…②何… III. ①自然灾害—灾害防治—经验—世界②灾区—贫困问题—研究—世界 IV. ①X43②F113.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 080991 号

自然灾害与贫困：国际经验及案例

黄承伟 何晓军 等主编 ©

责任编辑：张晶晶

装帧设计：甘 英

编辑室：第二编辑室

出版发行：华中师范大学出版社

社址：湖北省武汉市珞喻路 152 号

电话：027—67863040/3280 (发行部) 027—67861321 (邮购)

传真：027—67863291

网址：<http://www.ccnpublish.com>

印刷：华中科技大学印刷厂

字数：213 千字

开本：710mm×1000mm 1/16

版次：2013 年 5 月第 1 版

定价：34.00 元

责任校对：王 炜

封面制作：胡 灿

电话：027—67867362

电子信箱：hscbs@public.wh.hb.cn

督印：章光琼

印张：13

印次：2013 年 5 月第 1 次印刷

欢迎上网查询、购书

敬告读者：欢迎举报盗版，请打举报电话 027—67861321

防灾减灾/灾后重建与扶贫开发研究丛书编委会

主 任 范小建

副主任 王国良 郑文凯

编 委 (按姓氏笔画)

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

本丛书主编 王国良

本书主 编 黄承伟 何晓军

副主编 张慧东 张伟明 赵 倩

目 录

上篇：自然灾害应对与减贫的国际经验

第一章 概述	(3)
第二章 国家经验	(9)
第一节 日本经验	(9)
第二节 美国经验	(17)
第三节 墨西哥经验	(31)
第三章 国际机构经验	(43)
第一节 世界银行的经验	(43)
第二节 亚洲开发银行的经验	(50)
第三节 联合国机构的经验	(60)
第四节 国际非政府组织 (NGO) 的经验	(80)

下篇：自然灾害应对与减贫的 (亚洲) 国家案例

第四章 巴基斯坦案例	(101)
第一节 国家总体贫困状况和自然灾害风险	(101)
第二节 国家自然灾害救助系统	(103)
第三节 典型案例	(104)
第五章 菲律宾案例	(112)
第一节 国家总体贫困状况和自然灾害风险	(112)
第二节 国家自然灾害救助系统	(113)
第三节 典型案例	(117)
第六章 尼泊尔案例	(121)
第一节 国家总体贫困状况和自然灾害风险	(121)
第二节 国家自然灾害救助系统	(124)
第三节 典型案例	(129)
第七章 越南案例	(136)
第一节 国家总体贫困状况和自然灾害风险	(136)

第二节	国家自然灾害救助系统	(139)
第三节	典型案例	(143)
第八章	印度案例	(152)
第一节	国家总体贫困状况和自然灾害风险	(152)
第二节	国家自然灾害救助系统	(154)
第三节	典型案例	(161)
第九章	孟加拉国案例	(167)
第一节	国家总体贫困状况和自然灾害风险	(167)
第二节	国家自然灾害救助系统	(170)
第三节	典型案例	(174)
第十章	伊朗案例	(180)
第一节	国家总体贫困状况和自然灾害风险	(180)
第二节	国家自然灾害救助系统	(183)
第三节	典型案例	(185)
参考文献		(193)
后 记		(203)

◆◆◆◆

上篇：

自然灾害应对与减贫的国际经验

第一章 概述

减少贫困、促进发展是人类社会发展的共同目标。在全球各国政府，特别是发展中国家政府、国际社会、民间非政府组织的共同努力下，通过改善宏观经济增长环境和采取有效的减贫干预政策等措施，实现了全球贫困人口大幅减少的显著减贫成效。但是与此同时，特别是进入 21 世纪以来，全球越来越频繁发生的洪涝、干旱、地震、山体滑坡等自然灾害不仅削弱了各国来之不易的减贫成效，而且已经逐渐成为各国贫困群体致贫、返贫的重要因素。

“灾害”作为一种突发性、危害性事件，每当突然发生时，一般都会严重破坏当地社会或社区的正常运转功能，致使当地人民生命财产及整个社会经济、环境受到严重损害，这种破坏甚至常常超出当地社会和社区仅依靠地方资源和能力来应对灾害的能力。灾害发生通常是由一系列原因引起的，其中包括自然灾害危险、当地人群应对灾害风险打击能力不足和缺乏减少潜在风险的能力等^①。

无论是自然或人为的气候灾害，都会对每个人造成影响，尤其是穷人、儿童、老人，这些弱势群体应对这些自然灾害的能力是最差的。从 1994 年到 2003 年，各种灾害对世界上大约 25 亿人口、家畜造成了直接影响，大约 47.8 万人在灾害中失去生命。亚洲是世界上最容易频繁发生自然灾害的大陆，也是受到灾害影响最为严重的地区。在全球自然灾害造成死亡的人数中，亚洲地区就占一半，伤亡、无家可归和需要得到援助的人数占 90%。在全球过去发生的各种自然灾害中，发展中国家受灾最为严重，特别是贫困面比较大的地区。尽管各国政府都在承担开展灾害管理的责任，但是事实上受到灾害影响的每个人都有责任开展灾害预备、灾害减少、灾害响应和灾害恢复重建任务，来挽救灾害对人

^① United Nations International Strategy for Disaster Reduction Secretariat, Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives, Geneva, 2002.

民生命财产所造成的损失。

产生灾害的诱因很多，包括一些气候性自然灾害，如地震、潮汐、飓风、龙卷风、火山、洪水、干旱等，也包括一些由传染性疾病或技术、工业事故，如爆炸、漏油、核反应失败，以及一些冲突动乱所产生的危害公共安全的灾害，如区域冲突、国家之间或国内战争等。而这些灾难的发生都会造成不同程度的国家危机。这些危机包括死亡、伤残、流离失所、疾病、饥饿、基础设施严重破坏、公共管理系统的破坏、公共安全程度下降等一系列问题，进而严重干扰和影响当地的社会经济活动。

这些“灾难”会对不同的受灾群体产生不同程度的影响。相对而言，穷人更容易遭受自然或非自然灾害的打击。在发展中国家，灾害已经成为其重要的致贫因素之一，形成了“贫困导致灾难，灾难加剧贫困”的恶性循环^①。

联合国通过一项研究，对所有国家按照灾害对各国发展造成“中度”和“低度”的影响程度进行了分类。研究结果表明，在全球区域和发展中国家范围内，自然灾害频发区域与贫困区域和贫困人口分布高度耦合，灾害对贫困国家的人类发展产生的影响程度也越大，这些国家贫困人口的贫困程度与贫困深度与自然灾害发生频率呈现明显的相关性，贫困人口的脆弱性也越高^②。造成如此“灾难”与“贫困”恶性循环的原因自然与贫困国家的经济发展水平不高有密切关系。对于这些国家的政府来说，在需要快速、全方位地应对灾害危机的局面面前，不仅不得不面对救助经费不足的困境，而且还面临救助机构和救助人员在巨大灾害面前救助能力薄弱的难题。

目前在全球范围内，自然灾害经常对穷人和弱势群体的生存造成最大打击，对快速增长的中等收入国家及低收入国家的经济发展造成极大创伤，自然灾害的频繁发生和灾害程度的不断加大已经成为影响全球可持续发展的世界性难题。根据世界银行统计，在过去30年里，各种自然灾害的发生几率增加了两倍，造成的经济损失高达350亿美元，与以

① United Nations Development Programme, Human Development Report, New York, 1994.

② United Nations International Strategy for Disaster Reduction Secretariat, Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives, Geneva, 2002.

往相比增加了三倍。在世界范围内,各种频繁发生的自然灾害给快速增长的中等收入国家带来巨大损失,仅在2001年到2006年间,灾害损失已经平均占到其平均GDP的1%,是高收入国家的10倍;而对于低收入国家,自1980年以来全球约有9%的各种自然灾害都发生在这些国家,其中48%的灾害都是致命性自然灾害。灾害对这些国家,特别是一些贫困小国家和岛国的打击是毁灭性的,其损失几乎占到国家GDP的100%。例如2010年发生的海地大地震,造成23万人死亡,带来的经济损失几乎达到其国家GDP的120%,而大部分遇难者都是居住在未经规划和没有抗震设计的房屋中。世界银行专家预测,到本世纪末,全球每年因自然灾害损失的金额将达到1 850亿美元^①。

全球2/3的贫困人口居住在亚洲区域,而亚洲和太平洋区域又是目前全球受自然灾害影响最为严重的地区。据报道,在1991年到2000年期间,全球46%的自然灾害和技术性灾害、42%的地区冲突造成灾害都发生在亚太地区,其中在自然灾害和技术性灾害中丧生的人数达到80%,在地区冲突造成灾害中的死亡人数占14%,大约84%的人口在自然灾害和区域冲突中受到影响,尤其是受到干旱、洪水、暴雨等自然灾害影响的人口数量庞大,主要来自中国和印度^②。如2004年12月发生的印度洋海啸、2005年10月发生在巴基斯坦的南亚大地震、2008年5月发生在中国四川的汶川大地震、2011年3月发生在日本的大地震以及2011年7月发生在泰国的洪水灾害,等等。这些严重的自然灾害不仅对受到灾害影响的国家经济造成了破坏性灾难,而且严重损耗了受灾民众家庭的资产,破坏了贫困家庭的基本生计,加剧了亚洲区域的贫困状况和贫困群体的脆弱性。因此,如何有效应对自然灾害、促进可持续减贫已经成为各发展中国家政府、国际社会、民间社会共同关注的问题。

频繁发生的自然灾害给大部分发展中国家来之不易的发展成果和减贫成效带来了巨大影响,一场突发性灾害天气可以使一个刚摆脱贫困的家庭重新陷入贫困状态,也可使本来就贫困的家庭失去最基本的生计来

① <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:23286326~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>

② International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report 2001, Geneva, 2001.

源。以洪水为例，洪水灾害是亚洲地区最为频繁发生的自然灾害之一，给亚太地区的社会经济发展和减贫带来了巨大挑战。据统计，全球范围内每年由于自然灾害造成的直接经济损失高达 700 亿美元，其中 30%（约 230 亿美元）的经济损失是由洪灾导致。全球 70% 的洪灾都发生在亚洲发展中国家，这些国家每年由洪水灾害造成的直接经济损失高达 147 亿美元。例如 1998 年在亚洲区域发生的洪灾所造成的经济损失达到 350 亿美元，其中基础设施陈旧、落后也是造成如此惨重经济损失的重要原因。据估计，本次亚洲洪灾所造成的直接和非直接经济损失合计高达 370 亿美元^①。

在应对自然灾害促进减贫的过程中，一方面各发展中国家坚持不懈努力，采取了各具特色的减贫和减灾策略，在加快灾区灾后重建和受灾贫困人口的生计恢复方面积累了大量经验和教训；另一方面国际社会、民间非政府组织也积极参与灾后重建，不仅为减灾减贫活动提供直接的资金和项目救助，而且积极发挥其自身技术和知识桥梁的作用，不断促进与各国及各国之间开展减灾减贫领域的国际交流合作。通过在合作中传播科学的、先进的灾害预防管理知识和经验，提高各国政府对灾害与减贫之间关系及影响的认识，加强对自然灾害的预防和管理意识，控制和减少自然灾害对可持续发展和减贫产生的破坏和影响。

有关研究表明，在灾害风险、自然灾害、冲突的发生与经济发展之间关系最为密切的是“脆弱性”。亚洲开发银行的研究资料表明，“一个自然灾害事件发生对人类和经济发展造成影响而带来的一系列发展问题与导致一个区域产生‘脆弱性’的问题基本是一致的。这种‘脆弱性’主要表现在以下几点，即城市和农村贫困问题持续扩散，社会退化问题突出；区域环境发生退化；基础设施投资滞后；政府财力不足，机构能力欠缺制约了这些国家减少和管理灾害风险的能力”^②。面对各种自然灾害的打击，为了加快减缓受灾国家和受灾群体在灾害面前的“脆弱性”，促进受灾国家的减贫进程，各国政府和国际组织采取了积极干预措施，大力开展知识、技术、资金合作，通过开展各种有效的“灾害管理”措施，减少灾害发生的风险和带来的损失。

^① Evaluation Approach: Special Evaluation Study on ADB's Support for Natural Disasters, ADB, April 2012.

^② Disaster Management—A Disaster Manager's Handbook, ADB, 2008.

基于对灾害“存在潜在的自然灾害风险未必一定会发生灾害，但是一旦发生灾害却一定会使脆弱的群体受到影响”的理解前提，“灾害风险管理(DRM)”的概念被世界银行、亚洲开发银行、联合国等国际组织相继提出，并得到世界各国的广泛认同。同时为了提高对“灾害”风险进行控制的能力，又提出了“灾害风险减少(DRR)”的概念，对不确定可能发生的各种自然灾害开展灾害管理或危机管理。其中“灾害风险减少(DRR)”概念强调了“灾害风险管理(DRM)”与减贫和包容性增长之间的关系，也强调了“脆弱性”与自然灾害风险之间的关系。所谓“灾害管理”，通常也被理解为“应急管理”。“灾害管理”实际就是在处理危机状态下对各种救灾资源、角色、责任进行管理；“应急管理”包括准备、响应、恢复等内容，常通过计划编制、组织建构、预先安排等程序来有效协调政府、志愿者、企业及其他社会组织有序参与紧急救灾^①。

进入 21 世纪以来，以风险管理为指导，对自然灾害预防、准备、响应和恢复进行全流程的风险管理战略，已成为世界灾害管理主流，并且正在从灾后反应型向灾前防御型的综合减灾战略转变。灾害风险全流程管理是联合国、世界银行以及一些国家政府积极倡导的最新的灾害管理理念和方式。这些有关灾害管理的先进理念和方法是世界各国在长期应对自然灾害发生的过程中，通过不断吸取经验教训而逐步形成并不断完善的。近年来由于受到气候变化等诸多因素的影响，在全球范围内特别是发展中国家，自然灾害发生越来越频繁，对发展中国家实现可持续发展带来巨大挑战，使得发展、减贫、减灾之间的关系越来越密切。

各发展中国家的经验和教训表明，在应对自然灾害、促进可持续减贫过程中，都需要经历三个阶段才能逐步实现由被动应对自然灾害的发生到主动预防与控制管理自然灾害的危害程度，即：第一阶段——救助阶段，就是由于对“灾害管理”概念的陌生而把“灾害管理”与“应急反应”混为一谈，经常在自然灾害发生后，由临时成立的各种“救助委员会”承担灾害紧急救助、物资发放和灾民安置。例如在巴基斯坦，关于“灾害管理”的概念是在 2005 年发生的大地震之后才逐渐提出来的。在此之前，当地政府和人民都经常把“灾害管理”部门与国家的其他“应急反应”机构混同使用，如军队、消防等部门。第二阶段——恢复重建阶段，就

^① Positioning ADB's Disaster and Emergency Assistance Policy in a Changing Regional Environment, ADB, 2008.

是由临时性“应急救助阶段”过渡到长期性的灾区灾后经济社会恢复重建阶段。在这一阶段经常面临着如何根据整合各渠道建设资金来合理确定灾区灾后恢复重建目标和建设期限的问题，而且往往缺乏应对灾后恢复重建阶段有关灾害评估、信息发布技术、管理、经验等方面的专业性支持，临时成立的“救助委员会”表现出明显的应对能力不足问题。第三阶段——灾害管理阶段，各国政府在开展灾后恢复重建过程中，经常得到国际社会、发达国家、民间非政府组织的资金救助和技术支持，在开展减贫减灾合作过程中，各国受援政府不仅得到大量外部救灾资金援助，而且还得到国际社会提供的关于灾后恢复重建所急需的先进的、科学的灾害评估、重建规划、灾害预防与管理等相关知识的传播和指导，提升了受灾国家政府和民众对“灾害管理”新理念的理解，而使“灾害救助”活动由传统的灾后被动救助模式逐步趋向建立更侧重于提前预防灾害发生的可持续“灾害管理”机制。

这些国家的成功经验案例对那些自然灾害频发和存在潜在自然灾害高风险的大多数发展中国家是非常值得借鉴和分享的，这对促进发展中国家实现可持续发展、提高减贫成效、减少自然灾害频发对贫困地区和贫困脆弱群体的打击而产生返贫现象具有非常积极的借鉴意义。

第二章 国家经验

在应对自然灾害发生的过程中，一些发达国家如日本、美国、新西兰等采取了更高效、更快捷、更科学的灾害预防和应急措施，而且在紧急救助过程中，逐步形成了一套较为完善的灾害预防及管理的法律法规和制度系统，充分发挥政府科学管理公共安全和保护公民生命财产权益的职能，体现了其灾害预防、管理和应急机制的及时性、高效性、规范性及制度性。在救灾资金筹措方面，这些具有灾害管理成功经验的国家积极鼓励民间机构和社会资源参与紧急救助和灾后重建，扩大救灾资金筹措来源，并积极发挥保险机制的市场化功能，确保应急救灾资金的及时性、充足性和保障性。此外，一些自然灾害发生较为频繁的发展中国家如墨西哥等国，在长期应对自然灾害发生的过程中也形成了一些好的经验和做法，这些成功的经验值得广大发展中国家，特别是那些在自然灾害面前呈现高风险和较高脆弱性的国家学习和借鉴。

第一节 日本经验

一、健全的防灾减灾法律制度保障体系

日本是一个自然灾害频繁发生的国家，经常受到强地震、强台风、暴雪和海啸的袭击。在历史上，自然灾害对日本人民造成了巨大的伤害，地震是其中最频繁发生的自然灾害之一。日本在1923年9月1日发生的里氏7.9级关东大地震是20世纪世界发生的最大地震灾害之一，造成99 331人死亡，43 476人下落不明，103 733人受伤。房屋毁坏128 266间，地震引发的火灾烧毁房屋447 128间，东京85%的房屋毁于一旦，横滨96%的房屋被夷为平地。地震又引发海啸，最大浪高超过12米。财产损失300亿美元。最近一次在2011年3月11日发生的日本地震，引发海啸灾害和核泄漏危机，给日本民族带来了惨痛的损失

和教训，但同时也对日本防灾体系的完善产生了深远影响。

日本在不断应对灾害的过程中，逐渐形成了强烈的灾害危机控制意识，也积累了比较丰富的灾后救助和重建经验，建立了一套相对成熟的灾害危机管理机制。其中最为有效的灾害危机管理办法就是逐渐建立和完善了一系列防灾减灾和灾害危机管理的法律保障体系，而涉及危机管理的法律就有 40 多部^①。主要包括《日本灾害对策基本法》(1961 年)、《灾害救助法》(1947 年)等。此外，针对可能发生的大规模地震灾害，日本政府还专门出台了《大规模地震对策特别措施法》、《受灾者生活支援法》(1998 年)、《关于地震防灾的国家财政特别措施法》、《密集城市街区的减灾促进等相关法律》、《特定非常灾害灾民的权利保护等特别措施相关法》^②等相关法律。这些法律不仅为自然灾害发生后如何快速、有效地采取紧急救助行动提供了科学指南，也为预防和应对各种可能发生的自然灾害提前准备行动预案提供了法律和制度性保障。在这些救灾法律制度的框架下，日本的各级政府行政部门负责人必须根据法律和防灾计划科学、有序地开展各种灾区重建工作。政府必须在合法的政策框架下，合法、公正、透明、高效、科学地使用政府救助资金，鼓励民间社会、企业和民众积极参与灾害救助活动^③。

二、完善的灾后救助体系

目前，日本的灾后救助体系是较为完善的三位一体救助体系，包括自救、政府援助和社会救助三部分^④，旨在减少不可预见性的自然灾害一旦发生给国家、整个社会、民众个人财产带来损失的潜在风险，这种风险不仅包括灾害对基础设施、家园的破坏而对整个经济环境造成负面影响，而且也包括破坏生态环境、影响社会安全和稳定的潜在风险。因此，日本政府更强调自然灾害风险的社会属性，在应对灾害风险过程中，充分发挥政府在保障公民生命财产安全的公共安全方面的职能，保证政府在参与应对自然灾害中的制度化和规范化。日本政府目前建立了一条较为科学和完善的灾害机理研究、灾害预防、灾害紧急对策和灾害

① 郭大庆、任振起：《日本防震减灾法律体系给我们的启示》，《城市与减灾》，2001 年第 4 期。

② 李映东、李俊：《日本与台湾震后重建的经验教训及对我们的启示》，《电子科技大学学报(社科版)》，2009 年(第 11 卷)第 2 期。

③ 靳尔刚、王振耀：《国外救灾救助法规汇编》，中国出版社，2004 年版。

④ 朱凤岚：《日本的地震危机管理及灾后重建》，《求是》，2008 年第 15 期。

修复机制，并为保障灾害管理机制的运行制定了预算机制，从制度设计上保证灾害预算在财政预算中始终保持在6%左右。此外，政府还积极参与和推动灾害保险制度的市场化机制，通过将政府行为和市场行为相结合，多渠道尽可能分散巨灾风险。

在自救方面，政府通过完善制度设计，提高灾民的自救能力。政府支持和鼓励人们积极参加地震保险，通过保险机制获得保险公司的赔付金，不仅可以提高灾民的自我救助能力，同时有助于政府分散筹措灾害救助资金的风险。政府救助是政府通过完善的法律法规保障体系，高效、公平地向灾民提供在重建家园过程中所需要的最重要的资金来源。政府救助主要包括政府向保险公司提供地震保险再保险资金和直接向灾民提供资金援助两种方式，既保证向灾民提供应对短期灾害打击时维持生计所需的应急资金，同时也保证了遭受长期灾害后重建所需的大量资金来源。在社会救助方面，除社会各界捐款救助外，金融机构也会出台一些救济措施，如通过缓缴按揭贷款、减少贷款利息等来减轻灾民负担。这一完善的“三位一体”灾后救助体系，大大减轻了灾民和政府在新建过程中的经济负担，提高了政府、灾民、民间社会在应对自然灾害、开展灾后重建中的凝聚力^①。

专栏1 日本的政府参与灾害保险制度提高了灾民应对灾害风险的能力

在日本，地震保险作为房屋火灾保险的附加险存在，房屋所有者有权选择购买与否，但由于日本地震频发，地震保险的实际购买比例较高。日本的直接保险公司根据法律规定，出售附带地震保险的家庭财产保险，然后将地震保险业务全额分出给日本地震再保险株式会社，后者将一部分业务以非比例超额再保险的方式，转分保给政府（超出一定赔款政府才承担，双方的责任、权益与保险金额之间没有固定的比例关系），另一部分作为自己承担份额保留，因而形成了由保险公司、再保险公司和政府三方共同分担责任的结构。初级巨灾损失100%由参与该机制的保险人与再保险人承担；中级巨灾损失由参与该机制的保险人与再保险人承担50%，政府承担50%；高级巨灾损失由政府承担95%，被保险人承担5%。

^① 朱凤岚：《日本的地震危机管理及灾后重建》，《求是》，2008年第15期。