

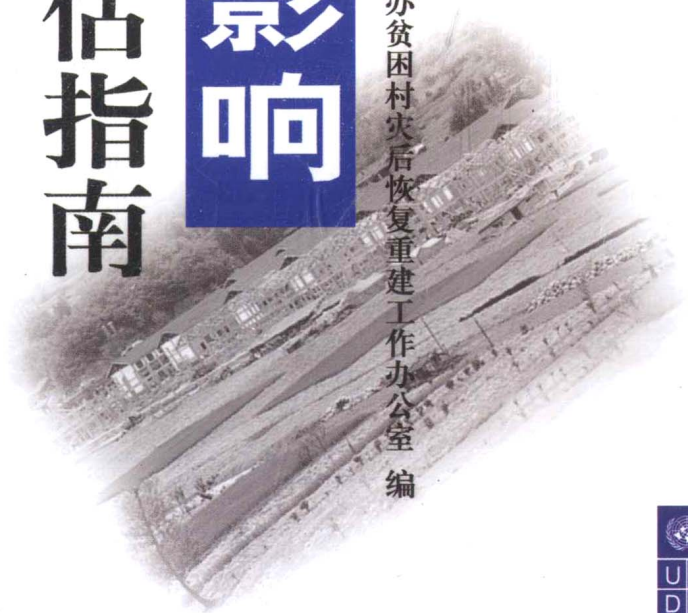
防灾减灾／灾后重建与扶贫开发培训丛书

灾害

对贫困影响

评估指南

国务院扶贫办贫困村灾后恢复重建工作办公室 编



中国财政经济出版社



防灾减灾、灾后重建与扶贫开发培训丛书

灾害对贫困影响评估指南

国务院扶贫办贫困村
灾后恢复重建工作办公室 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

灾害对贫困影响评估指南/国务院扶贫办贫困村灾后恢复重建工作办公室编. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 3

(防灾减灾、灾后重建与扶贫开发培训丛书)

ISBN 978-7-5095-1998-1

I. 灾… II. 国… III. 灾害-影响-贫困-评估-中国-指南
IV. F323.8-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 017459 号

责任编辑: 杨钧珩

责任校对: 张 凡

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 董生萍

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京人卫印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 12.625 印张 332 000 字

2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 15.00 元

ISBN 978-7-5095-1998-1/F·1974

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744

编 委 会

主 任 范小建

副 主 任 王国良 郑文凯

成 员 蒋晓华 张 磊 司树杰 徐 晖 陈久昌

吴 忠 黄承伟 李小云 向德平 何晓军

杨 方

主 编 王国良

副 主 编 李小云 徐 晖 黄承伟

编写人员 李小云 黄承伟 刘晓茜 李 鹤 唐丽霞

刘启明 于乐荣 王冬梅 张梅珠 梁振华

序 一

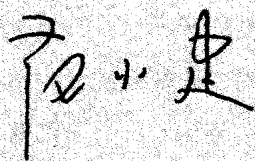
汶川特大地震发生以后，扶贫系统积极参与抗震救灾，并根据国家的统一部署，及时组织编制完成了《汶川地震灾后贫困村恢复重建总体规划》，纳入了国家恢复重建总体规划和农村建设专项规划。随后，国务院扶贫办设立专门工作机构，分三批开展了100个贫困村灾后恢复重建试点工作；按照三年重建两年基本完成的要求，指导、协调、帮助、督促四川、甘肃、陕西三省扶贫系统整合资源、有序有力地推进国家重建规划区内4834个贫困村灾后恢复重建工作；全面应用参与式方法发动群众主动重建家园，开发建立监测管理系统，加强各级干部及社区能力培训，开展国际合作，创新重建模式，不断实践和探索防灾减灾、灾后重建与扶贫开发相结合的机制，取得了积极的进展和效果。得到了国务院领导的充分肯定、有关部门和三省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，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十七大开拓创新精神、落实科

学发展的具体体现。

我国相当部分贫困人口分布和生态脆弱区高度重合、贫困地区每年遭受严重自然灾害的几率比其他地区高 5 倍，气候变暖、灾害更加频繁和严重的现实，决定了防灾减灾、灾后重建与扶贫开发相结合，将是未来扶贫工作的一项重要机制和途径。这对于扶贫系统而言，是一个全新的工作领域，必然会面临诸多的困难和挑战。汶川地震灾后贫困村恢复重建的实践表明，做好此项工作的一个重要前提，就是要有效地对扶贫系统和基层干部进行系统、全面的防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的相关理论和方法培训，不断提高他们开展这一创新性工作的能力。

基于这样的目的，国务院扶贫办贫困村灾后恢复重建工作办公室在和三省有效推进贫困村灾后重建工作的过程中，在联合国开发计划署、英国国际发展部的资助下，边实践探索、边总结研究，组织编写了“防灾减灾/灾后重建与扶贫开发培训丛书”一套 4 册。我相信，这套丛书不仅已在促进汶川地震灾后贫困村恢复重建工作水平提高中发挥了重要作用，也将为向基层干部群众宣传相关知识、为扶贫系统开展相关培训提供了针对性很强的读本和教材。



(国务院扶贫开发领导小组副组长，
办公室党组书记、主任)

序 二

In close collaboration with LGOP, UNDP is proud to have played a modest but substantive role in response to the May 12 Wenchuan earthquake. Our joint Early Recovery and Disaster Risk Management Programme offers a unique platform for various government sectors, civil society and private partners to work in a coordinated and integrated way to assist the recovery efforts in poor communities affected by the earthquake. Getting whole communities back on their feet, whilst ensuring that both the needs and the potential contributions of the vulnerable people—women and children, elderly, people with disability and poorest families—are central to our recovery supports in the past year, and shall continue be the focus of our efforts over the coming months and years.

通过与国务院扶贫办的密切合作，联合国开发计划署在 5·12 汶川特大地震的灾后响应和恢复重建中发挥了积极且恰当的作用。我们联合开展的灾后早期恢复重建暨灾害风险管理项目为相关的政府部门、民间团体和企业构建了一个独特的平台，在各方共同努力下形成了良好的合作协调机制，为遭受地震影响的贫困社区灾后恢复重建工作贡献力量。过去的一年中，我们把项目重点放在支持灾后重建中的脆弱群体，在关注妇女、儿童、老人、残疾人以及贫困家庭需求的同时，积极促进他们在恢复重建中参与和发挥作用，帮

助社区的恢复重建走上正轨，这也会是我们下一阶段工作的重点。

Through the exchange and application of ideas, expertise, knowledge and information, we aim at changing people's mindsets, shaping their awareness and behavior towards building back better and greener. Through the strategic partnership with LGOP, we are glad to see that successful experiences and lessons learnt are being collated in a systematic way for replication to help with recovery endeavors in more poor villages. I would also like to commend and recognize the strength and determination of the villagers of the poor villages in rebuilding their lives after the tremendous catastrophe. We were deeply humbled by what we have seen. This is invaluable story of human courage that is truly worth sharing with the world community and bound to inspire people far and wide.

通过积极引进国际经验、知识及资讯，我们力求改变人们的传统思维，塑造其意识及行为，以达到重建更美好、更绿色的目标。在与国务院扶贫办的战略伙伴关系支持下，我们欣喜地看到目前项目取得的成功经验正得到系统地收集和整理，为下一步在更多的贫困村复制推广打下坚实基础。同时，对于贫困村的村民们在巨灾之后的恢复重建中所展现出的力量与决心，我表示由衷的敬意。这一年来，我们被所见到的一切深深地震撼着，那些洋溢着人类勇气与不屈不挠精神的故事应该在国际社会广泛传扬，并必将激励我们，产生更为深远的影响。



(Country Director, UNDP China)

一、灾害对贫困影响评估需求分析	10
二、灾害对贫困影响评估方案的设计	16
三、问卷及访谈提纲的设计	19
四、信息和数据收集	19
五、信息和数据资料分析	20
六、社会评估报告的撰写	20
七、评估结果的提交和分发	23

第三章 灾害对贫困影响的评估内容和指标 25

- 一、灾害对贫困影响的社区人口经济评估内容和指标 25
- 二、灾害贫困影响的农户直接生计资本评估内容和指标 ... 32
- 三、灾害对贫困影响的农户生计硬件支持系统评估内容和指标 50
- 四、灾害贫困影响的农户生计软件支持系统评估内容和指标 54
- 五、性别敏感的灾害贫困影响评估内容和指标 56
- 六、外部干预缓解灾害贫困影响的评估内容和指标 65
- 七、农户灾后恢复能力、困难和需求评估内容和指标 73

第四章 灾害对贫困影响的评估方法 77

- 一、定性评估方法 77
- 二、定量评估方法 79
- 三、灾害发生后不同阶段的评估方法：灾后快速评估、详细评估、后续评估 82

第五章 灾害对贫困影响的评估工具 84

- 一、收集二手资料 84
- 二、问卷调查 85
- 三、观察法 88
- 四、访谈类工具 90
- 五、参与式农村评估工具 93

附录：灾害对贫困影响评估指南应用案例 104

参考文献 393

第一章 灾害对贫困影响评估概述

First ◆

一、评估背景

我国是一个自然灾害发生频繁的国家，从灾害发生的频率、受灾程度和成灾人口等指标上来看，我国都是全球灾害最严重的国家之一。根据国际灾害研究所的研究统计，2006 年我国自然灾害发生的次数全球第一，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，经济损失居全球第一位。根据我国民政部的统计，2007 年我国因为灾害共造成 2325 人死亡，紧急转移 1499.1 万人次，农作物受灾面积 48992.5 千公顷，其中绝收面积 5746.8 千公顷，倒塌房屋 146.7 万间，造成直接经济损失 2363 亿元。2008 年初，波及我国 14 个省区的暴风雪灾害、5 月 12 日发生的汶川大地震以及在贵州、湖南、江西、安徽等省发生的暴风雨灾害等都是破坏程度十分严重的自然灾害，对我国社会经济发展造成了严重的损失。

从贫困发生率来看，我国贫困人口一直都主要分布在中西部地区，并且随着经济发展东中西部的差距的日益扩大，贫困人口越来越向中部和西部地区集中，尤其是向西部地区集中。2000 年至 2004 年农村绝对贫困人口一半集中在西部地区，西部地区的贫困发生率明显高于中部和西部地区；从国家扶贫重点县来看，我国

592 个扶贫重点县中有 366 个在西部地区，占到总量的 61.8%。从中国西部区位状况来考察，它集中了全国主要的大山、高原、沙漠、戈壁、裸岩、冰川以及永久性积雪地域，受东南季风与西季风的影响强烈，寒、暖、干、湿季节变化很大。内蒙古高原干旱、风沙灾害严重，使土地沙化、草原退化；西北地区的黄土高坡，地形破碎，沟壑纵横，土质疏松，气候干旱，导致水土流失，泥沙泛滥。秦巴山区，横断山脉，高山峡谷，地势险峻，地质构造复杂，常有滑坡，泥石流灾害发生；以贵州为中心的喀斯特高原丘陵区，山多地少，耕地零碎，土质贫瘠，石漠化威胁严重；以新疆、青海、西藏为中心的沙漠高寒山区，海拔高，气候寒冷，水资源严重缺乏，交通不便，信息闭塞。这种复杂多样的地理条件，不断恶化的生态环境，导致自然灾害的频繁发生^①。此外，从贫困人口的地形分布来看，我国贫困人口主要集中在山区，据统计，我国有 410 个贫困县处于吕梁山区、大别山区、定西干旱区等 18 个生态脆弱地带，这些地区生态环境恶劣，也是自然灾害的高发区。总而言之，我国贫困人口主要集中生活在生态环境脆弱的自然灾害高发地区，受到自然灾害冲击的频率和强度都比较高。

自然灾害对灾区的破坏是十分严重的，灾害造成了农村地区房屋倒塌、土地等基本生产资料损毁、基层政权组织瘫痪、农村人口大量伤亡、农村社会公共设施和服务系统崩溃、灾民食物安全难以保障等诸多危害。大量农村人口被转移临时安置，农村的农业生产遭到破坏，生存环境影响严重，因此，灾后农村地区的重建工作不仅面临生产发展的困境，同时还面临着整个农村社会公共系统的重建和恢复、大量农村人口在失去亲人的巨大悲痛中如何恢复重建家园的信心等重大困难。此外，灾后相伴而生的次生性贫困问题、弱势群体、心理问题以及社会安全等方面的问题都将会在相当长的一段时间内对灾区的恢复和重建产生影响。

中国政府有组织的扶贫干预行动计划通常都是年度计划，尤其

① 王国敏：“农业自然灾害与农村贫困问题研究”，《经济学家》2005 年 3 月。

是在新世纪以来实行整村推进的扶贫方式，各地区的扶贫资金的使用、扶贫资源的配置以及扶贫区域和人群的安排都是根据一定的扶贫开发规划进行了制度性的安排，因此如何在现有的资源配置框架下对突发的自然灾害导致的贫困问题进行扶持，需要对灾后农户的生计系统和贫困人口的生计发展需求进行有效的快速评估。

二、评估目标

贫困是灾后灾区面临的一个重要问题。因灾致贫和返贫已经成为我国贫困问题的一个重要原因，由于农户资产积累和生计策略上的差异、灾害对其影响方式和程度的不同，灾后农户的贫困既有可能是暂时性的，也有可能是长期性的，对于这两种类型的贫困所采取的应对措施应该是不同的。自然灾害的社会评估中对于贫困视角的应用，就是要考察自然灾害对于被评估区域内的贫困问题所产生的影响，产生了哪些新的贫困群体和贫困问题；哪些贫困群体将面临暂时性贫困问题，哪些贫困问题将面临长期性贫困；对于每一种群体可以采取哪些措施来缓解灾后贫困。

三、评估原则

灾害的社会评估要遵循以下基本原则：

1. 以生计为基础的综合评估原则。生计是对于人们生活各方面的一个综合性总称，是指人们能力、资本和为了维持某种生活状况所采取的行动，其核心概念是资本，通常包括人力资本、社会资本、自然资本、物质资本、金融资本 5 大资本，资本的拥有情况决定了人们的能力和能够采取的行动。自然灾害对农户的资本状况会产生不同层面和程度的影响，进而会影响到其生计策略和生活状态，并且能够综合全面地分析农户应灾的潜力。

2. 以性别敏感为特点的评估原则。社会性别视角强调社会发

展过程中的性别平等。自然灾害发生以后，对于男性和女性的影响是不同的，同时，男性和女性对外来社会扶持的需求也是不同的，如果忽略了性别的差异，就会造成性别盲视，使得灾后社会资源的分配和发展机会的供给会不自觉地偏向于男性，自然排斥了女性的获得。因此在自然灾害的社会评估中加入性别视角是非常必要的。在灾后社会评估中强调性别视角主要是在分析和评估灾害影响时要有性别意识，注重分析女性作为弱势群体在灾害面前的脆弱性以及获得外界扶持的机会等方面与男性的差异。

3. 以权力为核心的评估原则。自然灾害发生以后，弱势群体受到的冲击则越大，由于社会资本的缺乏和距离资源分配的核心太远，在灾后的社会救济和救助过程中弱势群体的声音往往被忽视，其需求得不到及时的满足。灾后评估的权力视角就是强调弱势群体的参与，强调倾听弱势群体的声音，强调不同社会群体是否能够公平地获得灾后社会救助和扶持机会，从而保证灾后重建干预的公平性。

4. 环境可持续的评估原则。随着可持续发展观念的深入人心，人们开始逐渐对生态环境的保护和可持续性发展越来越关注。灾后社会评估中的生态环境视角，要求在进行社会评估过程中，从扶持干预活动对被评估区域对生态环境所产生的影响角度出发，评估各种行动所产生的综合影响，尽量选择不会产生环境外部性或者是带来生态环境退化的措施和行动。

四、评估基本步骤

实施灾害对贫困影响的评估必须按照一定的步骤来进行，从实施程序上可按照分析灾害对贫困影响评估需求、制定评估方案、收集数据和信息资料、汇总和分析数据及信息资料、撰写评估报告、提交和分发评估报告等6个基本步骤。

分析灾害对贫困影响评估需求包括明确进行灾害对贫困影响评估的目的、确定评估的类型、评估内容、选择合适的评估方、确定实地评估的实施时间、进入社区进行评估的具体时间、评估的对

象、评估方法等；评估方案是实施评估的可靠依据，必须遵守系统性、规划性、可行性和灵活性原则，其具体内容涉及从确定评估实施开始到资料收集、数据分析、报告撰写、报告提交为止的整个评估过程；问卷及访谈提纲是以问题形式表述的指标体系，其设计原则是以评估设想为指导、注意要能够取得受访者的配合、保证收集资料的可靠和便利；灾害对贫困影响评估的信息和数据收集方法，主要有问卷法、观察法、二手资料收集和访问法，这些方法的采纳要根据评估方案设计而进行选择；信息和数据资料分析是指要对收集到的各种信息进行分类、汇总、讨论和总结的过程；评估报告包括论点、论据、论证或论述 3 个基本要素，其主要内容包括摘要、引言、评估框架和方法设计、评估结果的论证、政策建议、附录等；评估结果的提交和分发等几个部分；灾害对贫困影响评估报告需要通过研讨会、打印或出版后派发、简报等形式进行，目的是要让社会上更多的人了解评估的结果。

五、评估内容和指标

灾害对贫困影响评估的内容和指标首先构建了逻辑框架，在逻辑框架的指导下再按图索骥分别详述了评估内容和评估指标（参见表 1-1）。因为灾害往往通过打击农户生计系统致贫，因此灾害对贫困影响评估围绕农户的生计系统展开。农户生计系统分为农户直接生计资本和农户生计软件支持系统、农户生计硬件支持系统。农户直接生计资本包括：人力资本、自然资本、物质资本和金融资本。农户生计硬件支持系统包括：饮水、灌溉设施、道路等基础设施。农户生计软件支持系统包括：农户生计策略选择、农户就业技能、就业机会、就业时间、为农户提供的就业服务和农户获得社会网络帮助的情况等。

表 1-1 灾害对贫困影响评估内容和指标逻辑框架

			直接损失	间接损失	贫困地区/贫困户特点	非贫困地区/非贫困户特点
直接生计资本					直接生计资本灾害损失更大	直接生计资本灾害损失与承载能力相比损失较小
物质资本	住房					
金融资本	农业收入	种植收入			住房质量相对较差	住房质量相比较好
	非农业收入	养殖收入			收入结构中农业收入占更高的比例	收入结构中非农业收入所占比例较高
	存、贷款				往往没有存款	往往有一定的存款
自然资本	田地、林地				劳动力少	劳动力相比较多
人力资本	人员伤亡				健康营养状况相比较差	健康影响状况相比较好
	健康					
	营养					
生计支持系统的硬件	基础设施	饮水			生计系统硬件支持破坏较大	生计系统的硬件支持系统较强
		灌溉设施			贫困地区原来基础设施公共服务条件就	
		道路			差,面临灾害的脆弱性	
	公共服务设施	教育			就高	
		医疗,等等				

续表

			直接损失	间接损失	贫困地区/贫困户特点	非贫困地区/非贫困户特点
生计支持 系统的软件	生计策略的多样化				生计系统的软件遭到破坏较大	生计系统软件支持较强
	生计技能(就业技能)				就业技能相比较差 就业机会和时间较少 社会网络比较集中	
	就业机会					
	就业时间					
	社会网络的帮助					
	公共服务					