

Post-disaster Reconstruction in
Rural Villages in
North China After the 2008 Wenchuan Earthquake
Area of Progress and Challenge

防灾减灾/灾后重建与扶贫开发专题研究丛书

丛书主编 王国良

汶川地震灾后贫困村重建 进程与挑战

黄承伟 陆汉文 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

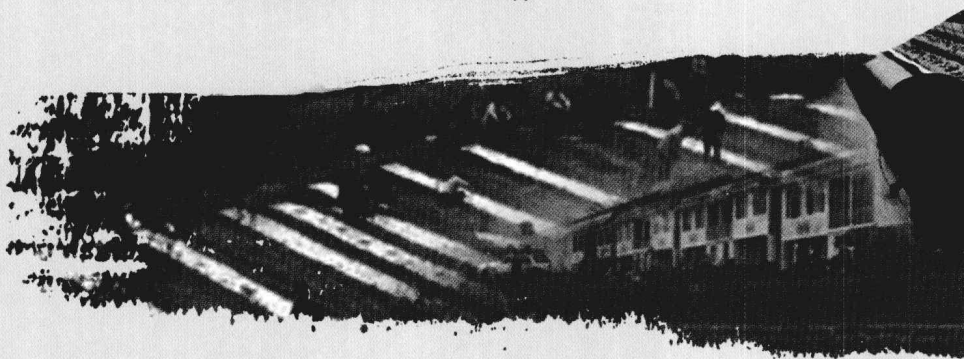
防灾减灾/灾后重建与扶贫开发专题研究丛书

丛书主编 王国良

汶川地震灾后贫困村重建 进程与挑战

Post-disaster Reconstruction in Poor Villages in Wenchuan Earthquake Area:
Progress and Challenge

黄承伟 陆汉文 主编



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

汶川地震灾后贫困村重建: 进程与挑战 / 黄承伟, 陆汉文主编.
—北京: 社会科学文献出版社, 2011. 1
(防灾减灾/灾后重建与扶贫开发专题研究丛书)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 1913 - 8

I. ①汶… II. ①黄… ②陆… III. ①地震灾害 - 灾区 - 经济发展 - 国际学术会议 - 文集②农村 - 不发达地区 - 经济发展 - 国际学术会议 - 文集 IV. ①D632.5②F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 213059 号

· 防灾减灾/灾后重建与扶贫开发专题研究丛书 ·

汶川地震灾后贫困村重建: 进程与挑战

主 编 / 黄承伟 陆汉文

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010) 59367077
责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156
电子信箱 / shekebu@ssap.cn
项目经理 / 董根兴
责任编辑 / 郑 嫵
责任校对 / 盖立杰
责任印制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367081 59367089
经 销 / 各地书店
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028
排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16
印 张 / 19
字 数 / 316 千字
版 次 / 2011 年 1 月第 1 版
印 次 / 2011 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1913 - 8
定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

目 录

防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的理论解析	黄承伟 / 001
自然灾害对西南少数民族地区农村贫困的影响研究	
——基于 21 个国家级民族贫困县 67 个村的分析	
..... 庄天慧 张海霞 杨锦秀 / 011	
汶川地震对贫困的影响及其对灾害应急体系的启示	徐 伟 / 023
灾害治理、政治动员与政治重建	
——以汶川地震灾后恢复重建为例	李海金 贺青梅 / 041
汶川地震灾后重建中的“法律扶贫”	陈桂明 陈贻健 / 054
Income Reconstruction Following Natural Disasters:	
the Importance of Policy Continuity	
..... Graham Meadows and Robert Kirchner / 065	
贫困村灾后重建资金投向的影响因素分析	
..... 庄天慧 陈秀兰 傅新红 / 075	
地震灾区贫困村农户生计资本研究	蔡志海 / 084
Fostering Development and Enabling Investment by Protecting	
Villagers and Their Assets through Micro-insurance	Jan Kerer / 102
德国的职业培训及其对汶川地震灾后重建的启示	Patricia Steiner / 107
汶川地震灾后农村社区系统的恢复重建	金小红 陆汉文 / 111
灾后文化系统重建的主体自觉与对策	刘益梅 夏玉珍 / 131



社区灾后重建：社会资本视角下的思考 刘 源 / 147

灾后村庄重建：村民参与增量村庄社会资本 李雪萍 / 160

四川省贫困村灾后恢复重建的实践探索 刘维嘉 / 177

贫困村灾后重建路径探索

——中国扶贫基金会的民乐村实践 刘文奎 / 182

UNDP “灾后恢复重建和灾害风险管理”项目中期回顾

..... 联合国开发计划署（UNDP）/ 191

从紧急救援、早期恢复到建设有耐挫力社区的途径与方法：

国际美慈组织的经验 岳 耀 / 215

从重建监测结果看贫困村恢复重建的成效与挑战 邓维杰 / 220

The Forgotten Phase in Post-disaster Reconstruction: The Significance

of Village and Regional Development for the Restoration of Livelihoods,

Risk Management and Poverty Alleviation Michael Dunford / 236

汶川地震灾区农村恢复重建、扶贫开发与可持续发展：

机遇与挑战 王宏新 何立军 / 253

中国防灾减灾与扶贫开发相结合的机制分析

——以汶川灾后贫困村恢复重建为例 张 琦 / 276

后 记 / 297

防灾减灾/灾后重建与 扶贫开发结合的理论解析

黄承伟*

防灾减灾、灾后重建与扶贫开发结合，是一个新的命题。从理论上回答好扶贫系统为什么要参与灾后重建的问题，对于扶贫系统深刻理解中央领导“灾后重建与扶贫开发结合”重要指示精神、统一认识、提高做好工作的主动性和自觉性，具有重要的现实意义。本文基于汶川地震灾后贫困村恢复重建的实践，试图从理论、现实、政治及扶贫工作等四个层面，比较系统地阐述了防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的必然性。

一 防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的理论 必然性——基于风险、脆弱性与 贫困理论的分析

（一）贫困和脆弱性的含义

贫困（poverty）既包括没有能力达到最低生活标准的物质上的匮乏，如收入低、吃不饱、穿不暖等；也包括低水平的营养和健康，如营养不足、看不起病、低水平教育等；还包含由各种风险导致的脆弱性（vulnerability）。

* 黄承伟，博士，研究员。中国国际扶贫中心副主任兼国务院扶贫办贫困村灾后恢复重建工作办公室副主任。



脆弱性主要指家庭或者个人将要面临的各种导致贫困风险的可能性，也就是说，一个家庭有多大的可能性变为贫困家庭。脆弱性越高，变为贫困的可能性越大，这实际上是对未来的一种判断和预测，包括从不贫困状态进入贫困状态，或继续维持贫困状态。因此，贫困和脆弱性之间密切相关，即一个家庭的脆弱性越强，其陷入贫困的可能性越大。

（二）包含脆弱性的贫困含义对于减贫政策制定和开展扶贫工作有重要意义

传统的贫困测量和减贫政策是一种事后干预。贫困群体需要资金等方面的帮助，需要人们开展扶贫工作，显然，这是一种事后的干预。20世纪90年代以来，越来越多的研究开始关注贫困发生前的状况，也就是关注其脆弱性，并针对脆弱群体采取事前政策干预。对于一个家庭来说，如果能分析出其变为贫困家庭的可能性，在其转变之前就采取政策支持和干预，那么在很大程度上也就可以防止贫困家庭的增加。目前我国实行的农村最低生活保障政策，就有事前干预的政策含义。如一个年人均收入600元的家庭，按照2008年的扶贫标准1196元（年人均纯收入），每人有596元的缺口，如果给这个家庭成员每人补助596元，则这个家庭来年就不应属于贫困家庭，因为其家庭的人均收入水平已经在贫困线之上，这是传统的理解。如果将其纳入脆弱性的分析，则这个家庭还是贫困家庭，还应该是扶贫开发对象，因为它再陷入贫困的可能性很大。这一理解，对扶贫开发政策的完善和扶贫工作领导小组的拓展，都是革命性的变化。其政策含义是，未来的扶贫工作不仅要在贫困发生以后进行有效帮扶，而且要在贫困发生以前就开始实施扶贫政策。

降低贫困脆弱性的作用体现在两个方面：一是能够有效定位即将陷入贫困的群体和减少贫困人口长期贫困，增强减贫政策的有效性；二是能够降低减贫政策成本。如果一个人真正陷入贫困，特别是陷入长期贫困，要帮助他从根本上解决贫困问题，所需要付出的成本显然要高于在其尚未陷入贫困之前就提供有效帮助的成本。从这个角度理解，减贫需要两大支柱：一是帮助穷人摆脱贫困，就是找出致贫因素，有针对性地帮助他们解决这些困难，从而实现摆脱贫困；二是防止穷人陷入贫困。贯穿始终的重点是要注重能力建设，包括社区能力，贫困人口能力，以及贫困社区、贫困人群与外部社会的对接能力，外部社会对贫困社区及贫困人群的有效支持能力等方面的建设。



(三) 灾害—风险、脆弱性与减贫机制

灾害是一种风险，风险会导致脆弱性提高，脆弱性与贫困密切关联从而导致贫困（如图 1 所示）。

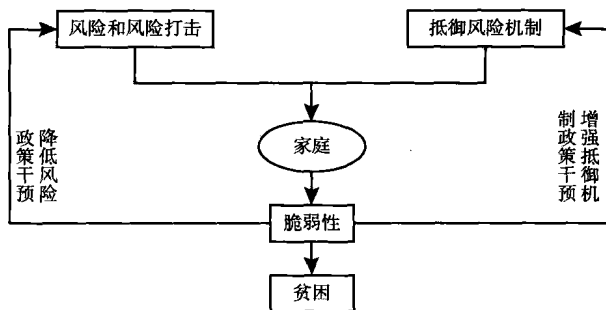


图 1 灾害—风险、脆弱性与贫困的解析模型

图 1 的左边表示风险打击对家庭产生影响，增加了家庭的脆弱性，导致或加剧了贫困，而相应的政策干预可以降低风险。在扶贫开发中纳入防灾减灾的意识，就可以降低灾害发生的风险，降低贫困家庭的脆弱性，从而降低受风险打击家庭陷入贫困的可能性。图 1 的右边表明，增强抵御风险机制的政策干预，可以增强受风险打击家庭抵御风险的能力。如发展设施农业，可以明显提高当地人们抗御各种自然灾害和自然风险的能力。过去的扶贫观念认为大棚农业扶贫成本太高，但从现在情况看，适当的高投入可以大幅度提升产业抗风险的能力。而且，如果将相对较高的一次性成本分摊到较长的时间段以内，平均成本也是可以接受的。在玉树灾后贫困村恢复重建规划过程中，贫困群众和地方扶贫部门提出了多个市场建设项目。其内含的减贫机制是：通过市场建设将铺面交由村里运作，产权到户；或者直接将铺面分给贫困户。这种做法成本不低，户均投入达到六七万元，按照传统的扶贫理念，这可能是难以接受的，与现实政策也会有所冲突。但是，基于这一特殊类型地区的具体情况，这种选择又是合理的：第一，该地区产业选择空间很小，发展高原畜牧业成本既高，风险更大；第二，这种建设符合国家把玉树“建成高原旅游生态城市”的目标定位；第三，这种方式可以为该区域的长远发展提供导向，也就是说，该地区发展要与三江源保护、贫困农牧民发展



结合起来，必须把人口逐步向集镇转移，最终实现发展农牧业与保护生态脆弱区的有机结合；第四，从短期看，这种发展方式成本较高，但如果从解决贫困家庭问题的彻底性看，再分摊到多年，成本应该属于可以接受的合理范围；第五，这也是高原贫困地区扶贫方式的探索，从试验角度看，即使不完全成功或失败，相对其意义而言也是值得的。

上述分析的政策含义是：在国家总体扶贫政策措施及规划体系中，应该包括风险管理的内容，要把抵御风险、防灾减灾的能力建设作为重要的政策措施。

（四）灾害—风险、脆弱性与贫困陷阱预防

与经济社会发展水平相适应，贫困的衡量标准不再仅仅是几个数据指标，更不是单一的收入标准，而是多维度、综合性的标准体系。该体系也可以看做贫困陷阱的出入口，掉入其下的家庭或人群所处的生活生产状态即为贫困。

图2表示的是灾害—风险、脆弱性与贫困陷阱分析模型。不同的农户拥有不同的资产存量，其资产存量达到一定标准，就不属于贫困对象。一旦受到风险的打击，受打击家庭跌入贫困陷阱中，通常会出现两种状况：一种是短期贫困，另一种则可能是长期贫困。

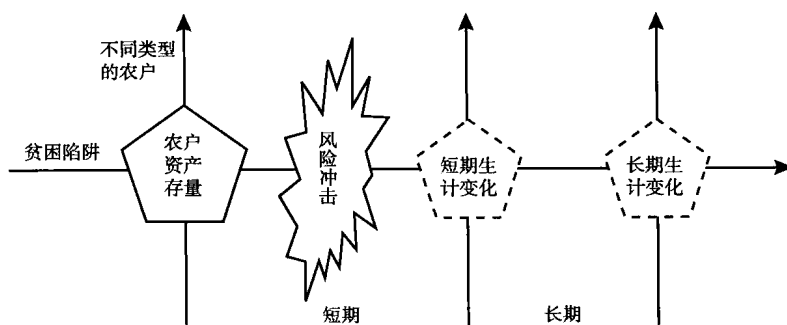


图2 灾害—风险、脆弱性与贫困陷阱分析模型

面对同样的风险打击，贫困村和非贫困村、贫困人口和非贫困人口受影响的结果并不相同。最主要的区别体现在他们掉入陷阱的方式以及在陷阱中维持的时间长短。一般而言，资产存量少的农户掉进贫困陷阱后其资产几乎



全部丧失，短期内难以通过重建促进生计的变化，爬出贫困陷阱。其结果是，这类农户往往需要通过长期的生计变化才能跳出陷阱。很明显，同样的打击下，资产存量不同的农户都掉入贫困陷阱，原本贫困的家庭、人群爬出陷阱的能力相对较弱，所需的时间更长。如果短期内扶持力度不足，他们在陷阱中的时间会更长。

上述分析的政策含义是：当灾害发生并造成风险，在灾后恢复重建进程中，对贫困的社区、家庭和人群，政策支持力度需要有所倾斜，以帮助他们短期内摆脱贫困陷阱。同时，需要制定相关政策并采取预防性措施，缩短贫困人群处于贫困陷阱中的时间和降低其爬出陷阱后再掉进去的几率。

（五）灾害—风险与贫困村、贫困人群脆弱性机制

灾害发生产生的风险，之所以对贫困村、贫困家庭影响更大，是因为：第一，从社会历史发展范畴看，最穷的人一般都居住在最危险的地方，贫困村也大多位于远离交通干道的偏远区域，生态和环境比较脆弱，地震和其他灾害发生的频率也相对更高。第二，从现实范畴看，灾害发生以前，贫困村、贫困人群的防灾能力最差，表现为生产结构单一，没有能力扩展多样化生产；房子的质量、结构相对较差，灾害发生时，倒塌的房屋肯定是从质量最差的开始。穷人仅有的资产被剥夺也就最彻底，直至一无所有。第三，灾害发生后恢复重建的能力相对较弱，恢复重建难度大，所需时间长（如图3所示）。

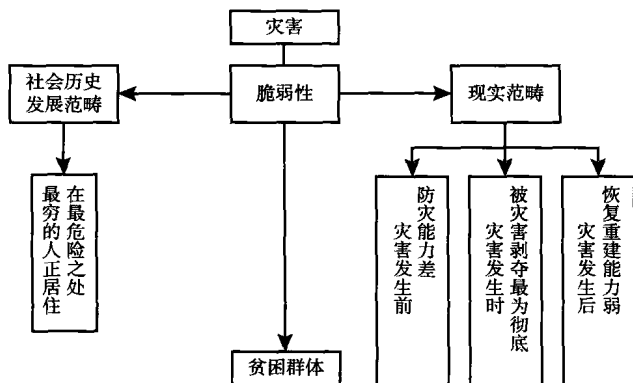


图3 灾害—风险与贫困村、贫困人群脆弱性分析模型



综上所述，灾害—风险、脆弱性与贫困存在内在的规律和逻辑关系。汶川地震灾后贫困村恢复重建体现了这种规律性，防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合正是这一规律性的必然要求。因此，扶贫系统参与灾后重建，关注贫困村和贫困人群的灾后重建是这种内在逻辑关系的反映，在灾后重建中考虑防灾减灾、在扶贫开发中纳入防灾减灾与风险管理的意识，符合上述理论分析。以上模型分析清晰阐述了防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合的理论必然性。对于在同样的灾害中受损失最大、抗风险能力最弱、在贫困陷阱里受困更长的贫困村、贫困户，只有在重建过程中给予他们特别的关注和支持，并在灾后重建中各种项目的设计及实施中将其纳入风险管理，才有可能提高他们的抗风险能力。当灾害再次发生时才能避免贫困社区、贫困人群脆弱性大幅度增加，尽可能减少贫困面的扩大并阻止贫困程度的加深。

二 防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的现实 必然性——基于汶川地震灾害对 贫困影响的实证分析

汶川地震后，在国家规划覆盖的 51 个极重、重灾县中，有国家扶贫开发工作重点县 15 个，省级扶贫开发重点县 28 个，二者共 43 个，占规划区内受灾县总数的 84.3%，灾害发生区域和贫困区域高度重合。51 个县中，有老区县 20 个，少数民族县 10 个；共有贫困村 4834 个，贫困人口 218 万人。从地图上看，国家扶贫开发工作重点县、省级扶贫开发工作重点县基本上覆盖了受灾区域。

地震灾害对灾区贫困程度和缓贫进程产生显著影响。首先，受灾区域贫困面急剧扩大，从 30% 上升到 60% 左右；灾前 4834 个贫困村有 126 万贫困人口，灾后增加为 218 万。其次，贫困程度进一步加深，耕地损失、山体破坏、山坪塘废弃等使受灾贫困村资源环境更加脆弱。再次，扶贫开发进程延缓。最后，恢复重建的难度加大。

图 4 是为了分析、判断受灾贫困村类型而建立的模型。分布于 A 区的是贫困程度较浅、受灾程度较轻的贫困村；分布于 B 区的是受灾比较重，但原来贫困程度比较浅的贫困村；分布于 C 区的贫困村，贫困程度深、受灾程度重；分布于 D 区的贫困村受灾程度轻，但贫困程度深。

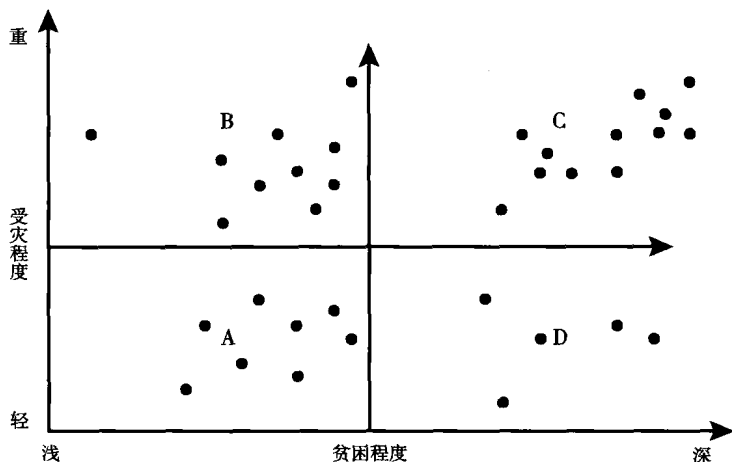


图4 受灾贫困村贫困程度和受灾程度分析模型

按照上述框架，调研发现，四种类型受灾贫困村的分布是：C类村（受灾程度重、贫困程度深）在4834个村中约占40%，其他三种类型各占20%。这样的分析及类型划分，为灾后重建工作安排、资源分配提供了粗略的基本依据。C类贫困村地处偏远地区，分布在高山半高山，大多数少数民族村也属于这种类型。不同类型的贫困村需求不同，重建内容和资金需求也有差异，需要在灾害贫困影响评估的基础上，通过进一步定量和定性分析，对贫困村类型及需求进行划分。

在玉树灾后重建规划中，也需要科学判断灾害影响，区分极重灾害影响、重灾害影响和一般灾害影响。根据贫困程度和受灾程度形成的不同组合，相应形成不同的政策需求类型。灾害影响程度和贫困程度之间的关系，必然要求灾后重建与扶贫开发有机结合起来。

三 防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的政治必然性——基于科学发展观和国家领导人的要求

国家灾后恢复重建总体规划规定，灾后恢复重建的首要原则，就是深入贯彻落实科学发展观，坚持以人为本、尊重自然、统筹兼顾、科学重建。核

心就在于科学发展观。在灾后贫困村恢复重建工作中贯彻落实科学发展观，不仅要考虑目前的灾后重建，还要考虑在灾后重建过程中防灾、提高灾害抵御能力。同时，灾后重建是阶段性工作，最终解决贫困村长远的发展问题需要扶贫开发。显然，这二者并不孤立，而是相互衔接，是同一个工作的两个侧重点。

国家领导人在多个场合数次提出灾后重建与扶贫开发相结合。各级党委和政府毫无疑问地要坚决落实、执行，扶贫系统本身作为党委和政府的组成部门，需要从政治的高度贯彻落实好。这就是政治的必然性。

国务院扶贫办作为国家抗震救灾及灾后恢复重建组织成员单位，应该承担起相应的责任和义务。从现实看，面对同样的灾害，贫困村、贫困人口受打击更大，如果早期没有充分且具有针对性的特别支持，最终只能通过增加扶持成本帮助贫困村、贫困人口实现重建、发展。在灾害形成的特殊贫困区域，如果在早期恢复重建中落在后面，扶贫开发所需要的工作力度就会更大，投入需求会更多，问题的解决会更困难。即便没有上述的理解和认识，从工作职责要求角度，作为专门为贫困人群、贫困村服务的部门，国务院扶贫办将防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合起来也是义不容辞的。

四 防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的现实 必然性——基于拓展扶贫开发 工作领域的分析

（一）编制和实施贫困村灾后恢复重建规划具有特别重要的意义

按照我国管理机制，行业规划是按照条条编制的。也就是说，每个行业规划按照中央—省—市—县—村逐级编制。这些规划主要覆盖到行政村，而行政村内除农房、公共事业设施恢复重建项目外，一般很少有规划项目覆盖。因此，受灾村（特别是贫困村）的恢复重建，需要扶贫部门组织。组织工作最重要的基础就是编制好规划。由此，以贫困村为单元进行规划具有很特殊的、其他部门不可替代的作用和意义。这是扶贫系统参与灾后重建工作的空间和理由。而且，在多年的工作实践中，扶贫系统在整村推进扶贫开发方面积累了丰富的经验，这也是开展灾后重建规划的经验基础。



（二）扶贫系统参与灾后重建，拓展了工作领域

扶贫系统如果不主动参与灾后重建工作，而是等待形成了新的灾后贫困问题再实施扶贫开发，客观上必然增加扶贫开发的成本和难度。显然，将防灾减灾/灾后重建纳入扶贫开发领域正是提高扶贫开发水平的必然要求。

（三）扶贫系统参与灾后重建，展现了扶贫系统的工作方法、能力及水平

多年来，扶贫系统一直致力于参与式扶贫，在动员、发动、组织群众参与和整合多部门资源、形成合力等方面，积累了很多做法和经验。这些做法和经验在灾后贫困村恢复重建中如果能够充分运用，可以锻炼队伍，提高工作规范性，创新相关机制。

（四）扶贫系统参与灾后重建，是丰富和完善中国扶贫开发道路的要求，是开展国际减贫交流与合作的需要

灾害是全球性的，各国特别是发展中国家，都面临防灾减灾与灾后重建的问题。从扶贫角度看，把防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合，实际上在为丰富全球这方面的知识和经验作出贡献。相反，如果这方面的工作、经验总结和理论研究不足，开展该领域的国际交流与合作就缺乏基础。中国发展越来越快，实力越来越强，国际社会、广大发展中国家对我国的期望越来越高，中华民族也需要在逐步发展中和平崛起，并履行相应的大国责任。其中，创造各种有利于人类发展的知识和能力，具有与经济援助同等重要的作用。中国取得了举世瞩目的成就，也积累了丰富的经验。但是，在贫困、灾害、风险和脆弱性方面，中国的知识、经验、能力相对薄弱。充分利用汶川地震灾后重建的机会，积极探索、实践，认真总结、研究，可以为全球知识库的发展提供支持，可以充实和丰富中国履行大国责任的内容，意义非常深远。

参考文献

Barrientos Armando 2007, Does Vulnerability Creat Poverty Traps? CPRC Working Paper



76, Institute of Development Studies at the University of Sussex, Brighton, BN19RE, UK.

范小建：《扶贫系统参与灾后重建需要解决好三个问题》，《中国扶贫》2010年第10期，第60~61页。

国务院扶贫办贫困村灾后恢复重建工作办公室：《汶川地震灾后贫困村恢复重建2009年度报告》，2010年1月。

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

黄承伟：《汶川地震灾后贫困村恢复重建规划设计与实施展望》，《扶贫开发》2008年第11期，第30~37页。

黄承伟、彭善朴：《〈汶川地震灾后恢复重建总体规划〉实施社会影响评估》，社会科学文献出版社，2010。

黄承伟、王小林、徐丽萍：《贫困脆弱性：概念与测量方法》，《农业技术经济》2010年第7期。

中华人民共和国国务院令 第526号：《国家汶川地震重建条例》，2008年6月8日。

自然灾害对西南少数民族地区 农村贫困的影响研究^{*}

——基于 21 个国家级民族贫困县 67 个村的分析

庄天慧 张海霞 杨锦秀^{**}

自然灾害是自然界中发生的异常现象对人类社会造成的危害。国家统计局农村社会经济调查总队调查的结果表明：自然灾害是大量返贫的主要原因，2003 年的绝对贫困人口中有 71.2% 是当年返贫人口。在当年返贫农户中，有 55% 的农户当年遭遇自然灾害，有 16.5% 的农户当年遭受减产五成以上的自然灾害，其中 42% 的农户连续两年遭受自然灾害。西南少数民族地区包括四川、云南和贵州三省及重庆市的民族自治地区，大多处于山区、牧区和林区，自然环境复杂，灾害种类多，区域差异大，是我国自然灾害频发的地带。2008 年的汶川地震，造成大量人员伤亡，直接经济损失 8451 亿元。受汶川大地震的影响，四川省贫困村因灾返贫人口大量增加，贫困发生率由灾前的 20.7% 上升到 34.9%；甘肃省的返贫人口高达 230 多万人。2009 年 7 月以来，西南地区遭遇严重旱情，截至 2010 年 3 月 23 日，已造成经济损失 236.6 亿元。自然灾害已成为西南少数民族地区农民增收和反贫困的重要制约因素。

一 西南少数民族地区自然灾害的现状与特征分析

西南地区面积约占全国总面积的 12%，位于我国三大灾害带中的沿江

* 本文得到国家社会科学基金西部项目（项目编号：09XM008）“西南少数民族贫困县的贫困与反贫困调查与评估”的资助。

** 庄天慧，四川农业大学教授；张海霞，四川农业大学硕士研究生；杨锦秀，四川农业大学硕士研究生。



灾害带与山前灾害带的交会部位，灾害类型较多。居主导地位的自然灾害是干旱、地震、山体滑坡、泥石流，其次是暴雨洪灾，其他还有水土流失、森林大火、冰雹大风、低温冷害等（赵汝植，1996）。据历史资料显示，1949～1988年的40年间，云南、贵州、四川三省发生旱灾、水灾、冷冻灾、雪灾、地震、雹灾、风灾等自然灾害约60次，平均每年发生1.5次（荣宁，2007）。进入21世纪以来，自然灾害更加频繁，突发性灾害增加。西南地区发生的地质灾害次数在不同年份起伏很大，2006年为1071次，2007年则达到12901次（见表1）。成灾面积由2000年的2535千公顷增加到2008年的2967.38千公顷，在2006年度曾达4047.08千公顷。平均每起地质灾害的直接经济损失由2003年的19.58万元增加到2008年的22.4万元，且每起地质灾害的直接经济损失都大于全国的平均水平。其特征如下：①发生频率高，影响范围大。如干旱，在西南地区，四季都可能发生；地震，川滇地区处于印度板块与欧亚板块碰撞带的东北边界，是我国最大的南北地震带的中段和南段，在我国各省（区）的地震活动，云南和四川仅次于台湾地区、西藏、新疆，分别居全国第四、第五位。云南省的震中地区几乎遍及全省，地震烈度在7度以上的面积约占云南总面积的1/3，四川省地震活动区域约占总面积的2/3强（赵汝植，1996）。除2005年和2006年，该地区每年发生的地质灾害数、人员伤亡数、直接经济损失都占全国总量的三成以上。②并发性灾害多，灾害成带分布。灾害的并发性、诱发性很明显，如地震、泥石流、滑坡这几种地质、地貌灾害分布区域大致相同，往往是同时或相间发生。西南地区西部属南北向断裂带，它既是地震带所在，又是地震诱发的滑坡、泥石流带。③与经济脆弱性并存。根据国家民族事务委员会对民族自治地区农村贫困的监测结果，2007年末，民族自治地区农村绝对贫困人口773.6万人，占全国农村绝对贫困人口的52.3%，低收入人口占全国低收入人口的52.1%，贫困发生率为6.4%，比全国平均水平（1.6%）高出4.8个百分点。贫困人口占农村人口的比重比全国平均水平（4.6%）高出14个百分点（陈全功、李忠斌，2009）^①。西南地区少数民族贫困县，占全国592个扶贫重点县的18.9%，是我国贫困最严重的地区之一。④防灾减灾能

① 国家民委经济发展司：《国家民委公布2008年民族自治地方农村贫困监测结果》，国家民委网（<http://www.seac.gov.cn/gjmw>），2009年8月27日。