

防灾减灾／灾后重建与扶贫开发培训丛书

# 汶川地震

## 灾后贫困村恢复重建

## 培训教材

国务院扶贫办贫困村村灾后恢复重建工作办公室 编



中国财政经济出版社

DFID Department for International Development

IPRC International Poverty Reduction Centre

防灾减灾、灾后重建与扶贫开发培训丛书

# 汶川地震灾后贫困村 恢复重建培训教材

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

汶川地震灾后贫困村恢复重建培训教材/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, 2009. 12  
(防灾减灾、灾后重建与扶贫开发培训丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1913 - 4

I. 汶… II. 国… III. 地震灾害-灾区-农村-经济发展-四川省  
IV. F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 224492 号

责任编辑: 李玲兰

责任校对: 王英

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 楠竹

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto: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 8.875 印张 235 000 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 - 1913 - 4/F · 1598

(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 | 赵旭东 | 陆汉文 |
|      | 刘 源 | 唐丽霞 | 李 鹤 | 刘启明 | 王冬梅 |
|      | 辛允星 | 杨 明 | 明 亮 | 张 悦 | 陈冲影 |

# 序 一

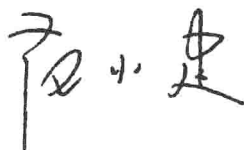
汶川特大地震发生以后，扶贫系统积极参与抗震救灾，并根据国家的统一部署，及时组织编制完成了《汶川地震灾后贫困村恢复重建总体规划》，纳入了国家恢复重建总体规划和农村建设专项规划。随后，国务院扶贫办设立专门工作机构，分三批开展了100个贫困村灾后恢复重建试点工作；按照三年重建两年基本完成的要求，指导、协调、帮助、督促四川、甘肃、陕西三省扶贫系统整合资源、有序有力地推进国家重建规划区内4834个贫困村灾后恢复重建工作；全面应用参与式方法发动群众主动重建家园，开发建立监测管理系统，加强各级干部及社区能力培训，开展国际合作，创新重建模式，不断实践和探索防灾减灾、灾后重建与扶贫开发相结合的机制，取得了积极的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

联合国开发计划署驻华代表处国别主任)

# 前 言

我国是一个自然灾害发生频繁的国家，从灾害发生的频率、受灾程度和受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 年我国严重的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 2 325 人死亡，紧急转移 1 499.1 万人次，倒塌房屋 146.7 万间，造成直接经济损失 2 363 亿元。2008 年初，波及我国 14 个省区的暴风雪灾害，特别是贵州、湖南、江西、安徽等省发生的暴风雨雪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。

2008 年 5 月 12 日发生的汶川大地震，给四川、甘肃、陕西三省的基础设施、工农业生产、社会服务和人民的生命财产造成了巨大的破坏。地震灾害造成灾区域城乡地区房屋倒塌、基本生产资料损毁、人口大量伤亡、社会公共设施和服务系统受损，生计系统遭到巨大破坏。这一破坏性的影响对农村地区，特别是贫困地区更加明显。三省 51 个重灾县，其中 41 个为贫困县；灾区共有 14 337 个行政村，其中 4 834 个为贫困村，灾区农村受灾人口 1 821 万，其中贫困人口 218 万。据部门调查显示，贫困村震后贫困发生率急剧上

升，贫困人口的生活、生计更加困难，贫困村就成了灾后重建的重点和难点。

根据党中央和国务院关于“把灾后重建与扶贫开发相结合”的指示精神，以及《汶川地震灾后重建条例》等有关法规和《国家汶川地震灾后恢复重建总体规划》，国务院扶贫办组织编制汶川地震灾后贫困村恢复重建规划。全国扶贫部门多年来一直推动以实施整村推进和参与式扶贫规划为手段的新世纪扶贫工作，在村级规划的编制、整合各部门的资源、促进基层组织建设和基础设施建设等方面，积累了丰富的经验，形成了在贫困地区以贫困村为单元，从贫困村的规划到落实以及最后评估监测的一整套的科学的、系统的、综合的扶贫策略。贫困村是扶贫开发工作的重点单元，贫困村的灾后重建是扶贫部门参与灾后重建的最能体现贫困人口利益、最符合实际需要、最能发挥扶贫部门的功能和效益的一项工作。同时，汶川大地震对四川、甘肃、陕西三省的贫困地区以及贫困村造成了巨大的破坏，如何基于扶贫部门长期积累的经验，将灾后重建工作与扶贫开发工作相结合，也给扶贫部门带来了新的挑战和创新的机会。因此，在灾后重建的过程中，探索如何大幅度地缓解由地震造成的短期性贫困和由地震灾害加重的长期性的贫困，将会成为具有中国特色的扶贫理论与实践的重要组成部分。贫困村的灾后重建工作将遵循统一规划、分布实施的基本原则，并通过科学、系统而快速的村级重建规划作为灾后在贫困村进行重建的第一步和灾后重建的基础性工作。

防灾减灾、灾后重建与扶贫开发，对扶贫系统而言是一个新的工作领域，涉及到灾害发生的规律、对贫困的影响机制以及如何通过灾前预防、灾中应急、灾后重建最大可能地减轻灾害的影

响，这就需要扶贫系统及社会相关方面了解灾害与贫困的关系，了解灾后重建规划的原则与方法，特别是如何通过动员受灾人群的参与，确保规划及重建活动的效果。本教材正是基于此目的编写的。其核心内容是如何编制受灾群众广泛参与的灾后贫困村恢复重建规划。

本教材中的灾后贫困村恢复重建规划编制与实施管理，是基于新世纪扶贫工作中整村推进和参与式村级扶贫规划的基本经验，并结合了在四川、甘肃和陕西灾区 19 个贫困村进行的灾后重建规划试点的基本经验。本书的第四、五章制定了贫困村灾后重建的指导思想和基本原则，界定了贫困村灾后重建的范围和内容，提出了贫困村灾后重建的基本框架，推荐了贫困村灾后重建规划的过程和方法，阐述了规划的实施与管理。其中，贫困村灾后重建规划的过程与方法是一个在贫困村进行灾后重建和扶贫规划的基本的过程和方法，各地在参考这个过程和方法的同时，可以进行相应地调整，并鼓励各地进行创新性地使用。

总之，灾区贫困村的重建与扶贫工作，是一项比任何以往的扶贫工作都更为艰巨的一项新的工作，针对重建与缓解贫困双重目标而进行的村级规划也是一项十分复杂的工作，需要各级政府高度重视、加强领导，同时需要扶贫部门精心组织。更重要的是，要依靠灾区群众的努力与创新。

本教材由国务院扶贫办贫困村灾后恢复重建工作办公室委托中国农业大学人文与发展学院李小云教授主持开发，英国国际发展部北京代表处提供了技术援助。第一至五章由李小云教授主持编写，第六章由刘源博士（乐施会中国部研究中心）编写，第七章由 Rajib Shaw 教授（日本京都大学全球环境研究所）编写，第八章由黄

承伟博士（国务院扶贫办灾后重建办、中国国际扶贫中心）、陆汉文博士（华中师范大学社会学院）、刘源博士编写。全书由黄承伟负责总纂。规划的方法经过在四川德阳市民乐村的实地使用后修订。本教材经过了多次培训班使用、修改和补充。

# Contents



## 第一章 自然灾害概论 ..... 1

- 第一节 自然灾害的定义、分类及我国自然灾害发生概况 ..... 2
- 第二节 自然灾害的社会影响 ..... 14
- 第三节 灾前预报、抗灾救灾与灾后重建 ..... 26

## 第二章 自然灾害与贫困 ..... 39

- 第一节 贫困的概念 ..... 40
- 第二节 自然灾害与贫困的相关理论 ..... 41
- 第三节 不同类型自然灾害的贫困效应 ..... 47
- 第四节 灾后贫困的应急与缓解 ..... 54

## 第三章 灾后贫困村重建规划中参与式方法的运用 ..... 60

- 第一节 参与的概念 ..... 61
- 第二节 贫困村恢复重建规划中参与式方法的运用原则 ..... 63
- 第三节 受灾社区及农户的参与 ..... 65

|                                     |            |
|-------------------------------------|------------|
| 第四节 贫困村恢复重建规划中的参与式方法与工具 .....       | 69         |
| <b>第四章 贫困村灾后恢复重建规划指南 .....</b>      | <b>88</b>  |
| 第一节 贫困村灾后重建规划的指导思想与基本原则 .....       | 89         |
| 第二节 贫困村灾后重建规划的范围和内容 .....           | 92         |
| 第三节 贫困村灾后重建规划的基本框架 .....            | 97         |
| 第四节 贫困村灾后重建规划制定的过程与方法 .....         | 103        |
| 第五节 县级计划的编制 .....                   | 126        |
| <b>第五章 贫困村灾后恢复重建规划的实施与管理 .....</b>  | <b>130</b> |
| 第一节 贫困村参与式灾后重建规划的实施与管理              |            |
| 原则 .....                            | 131        |
| 第二节 贫困村参与式灾后重建规划的实施与管理 .....        | 132        |
| 第三节 参与式灾后重建规划的监测评估 .....            | 139        |
| <b>第六章 贫困少数民族村落灾后重建中本土文化的</b>       |            |
| <b>传承保护 .....</b>                   | <b>159</b> |
| 第一节 少数民族本土文化及其传承与保护的意义 .....        | 159        |
| 第二节 我国西南地区现有民族文化保护经验及其对             |            |
| 文化扶贫的借鉴意义 .....                     | 163        |
| <b>第七章 汶川地震灾后贫困村恢复重建的典型案例 .....</b> | <b>170</b> |
| 第一节 灾情与影响 .....                     | 171        |
| 第二节 规划及参与 .....                     | 173        |
| 第三节 重建及效果 .....                     | 180        |
| 第四节 问题与挑战 .....                     | 189        |

|                                                   |            |
|---------------------------------------------------|------------|
| 第五节 启示 .....                                      | 191        |
| <b>第八章 农村灾后重建的国际经验 .....</b>                      | <b>197</b> |
| 第一节 灾害及其对于发展的影响 .....                             | 199        |
| 第二节 自然灾害影响的经济学分析 .....                            | 203        |
| 第三节 灾害与贫困：国际经验 .....                              | 204        |
| 第四节 农村重建过程中面临的挑战及成功模式 .....                       | 209        |
| 第五节 政府主导型的灾后重建：印度尼西亚的日惹<br>(YOGYAKARTA) 地震 .....  | 211        |
| 第六节 NGO 主导下的灾后重建：<br>巴基斯坦的喀什米尔 (KASHMIR) 地震 ..... | 219        |
| 第七节 政府与 NGO 共同主导下的灾后重建：印度<br>古吉拉特邦地震 .....        | 229        |
| 第八节 对于汶川地震的启示 .....                               | 235        |
| <b>附录一 案例研究：伊朗巴姆地震 .....</b>                      | <b>247</b> |
| <b>附录二 案例研究：日本新泻地震 .....</b>                      | <b>249</b> |
| <b>附录三 案例研究：中国台湾集集地震 .....</b>                    | <b>251</b> |
| <b>附录四 项目点调查 .....</b>                            | <b>254</b> |
| <b>参考文献 .....</b>                                 | <b>256</b> |

# 图表目录

|       |                                           |     |
|-------|-------------------------------------------|-----|
| 表 1-1 | 宋元明清四个时期的洪涝灾害次数 .....                     | 5   |
| 表 1-2 | 新中国成立 40 年来的洪涝灾害状况<br>(1950~1989 年) ..... | 6   |
| 表 1-3 | 新中国成立 40 年来的干旱灾害状况<br>(1950~1989 年) ..... | 9   |
| 表 1-4 | 新中国成立以来的冰雪灾害举例 .....                      | 11  |
| 表 3-1 | 示例:贫困村灾后重建规划社区参与的<br>观察计划 .....           | 72  |
| 表 3-2 | 示例:贫困村灾后重建规划社区参与的观察<br>记录表 .....          | 73  |
| 表 3-3 | 水灾对××村影响的相关群体分析矩阵表 .....                  | 76  |
| 表 3-4 | 示例:缓解灾后贫困行动的 SWOT 分析举例 .....              | 78  |
| 表 3-5 | 示例:对灾后恢复和重建的行动和措施优先<br>序列的排序打分 .....      | 79  |
| 表 3-6 | 示例:××村自然灾害发生前农户贫富分类<br>举例 .....           | 80  |
| 表 3-7 | 示例:××村自然灾害发生后农户贫富分类<br>举例 .....           | 81  |
| 表 3-8 | 实例:甘肃唐坪村政府主导的社区层面的重建<br>规划试点 .....        | 85  |
| 表 4-1 | 极重灾和重灾区市(州)、县(市、区)及贫困村<br>分布 .....        | 93  |
| 表 4-2 | 其他市(州)、县(市、区)及贫困村分布 .....                 | 94  |
| 表 4-3 | 贫困村灾后重建规划的内容列表 .....                      | 96  |
| 表 4-4 | 农户及灾害影响的调查表 .....                         | 107 |

|        |                                      |     |
|--------|--------------------------------------|-----|
| 表 4-5  | 贫困村村级灾害影响调查表 .....                   | 109 |
| 表 4-6  | 贫困村灾害影响评估表 .....                     | 111 |
| 表 4-7  | 贫困村灾害影响的优先序列与重建内容的<br>筛选 .....       | 111 |
| 表 4-8  | 灾后生计恢复重建的需求的识别 .....                 | 113 |
| 表 4-9  | 发展机会的分析 .....                        | 114 |
| 表 4-10 | 总体发展机会的优先序列 .....                    | 115 |
| 表 4-11 | 发展机会的可行性分析 .....                     | 116 |
| 表 4-12 | 发展项目的分类 .....                        | 117 |
| 表 4-13 | 养猪项目瞄准表 .....                        | 118 |
| 表 4-14 | 项目投资预算表 .....                        | 119 |
| 表 4-15 | 项目活动计划表 .....                        | 120 |
| 表 4-16 | 村级灾后重建项目规划表 .....                    | 122 |
| 表 4-17 | 县域内贫困村灾后重建计划表 .....                  | 128 |
| 表 5-1  | 村资金管理逻辑框架表 .....                     | 136 |
| 表 5-2  | ×××村灾后重建中村民基本生计<br>情况调查表 .....       | 151 |
| 表 5-3  | ×××村灾后重建活动分析表 .....                  | 152 |
| 表 5-4  | ×××村灾后重建中社区参与情况分析表 .....             | 153 |
| 表 5-5  | ×××村灾后重建活动效益评估打分卡 .....              | 154 |
| 表 5-6  | ×××村灾后重建进度、质量、政策和技术服务<br>自我监测表 ..... | 156 |
| 表 7-1  | 利州区三堆镇马口村主要问题排序 .....                | 175 |
| 表 7-2  | 项目意愿表 .....                          | 175 |
| 表 7-3  | 自己家里的生产生活的恢复情况 .....                 | 182 |
| 表 7-4  | 村民对恢复重建工作的满意状况 .....                 | 183 |
| 表 7-5  | 灾后恢复重建工作的及时性 .....                   | 184 |
| 表 7-6  | 灾后恢复重建工作的合理性 .....                   | 185 |
| 表 8-1  | 地区性的灾害形式及其影响(1975~2003 年) ...        | 201 |
| 表 8-2  | 重建进程模式 .....                         | 210 |