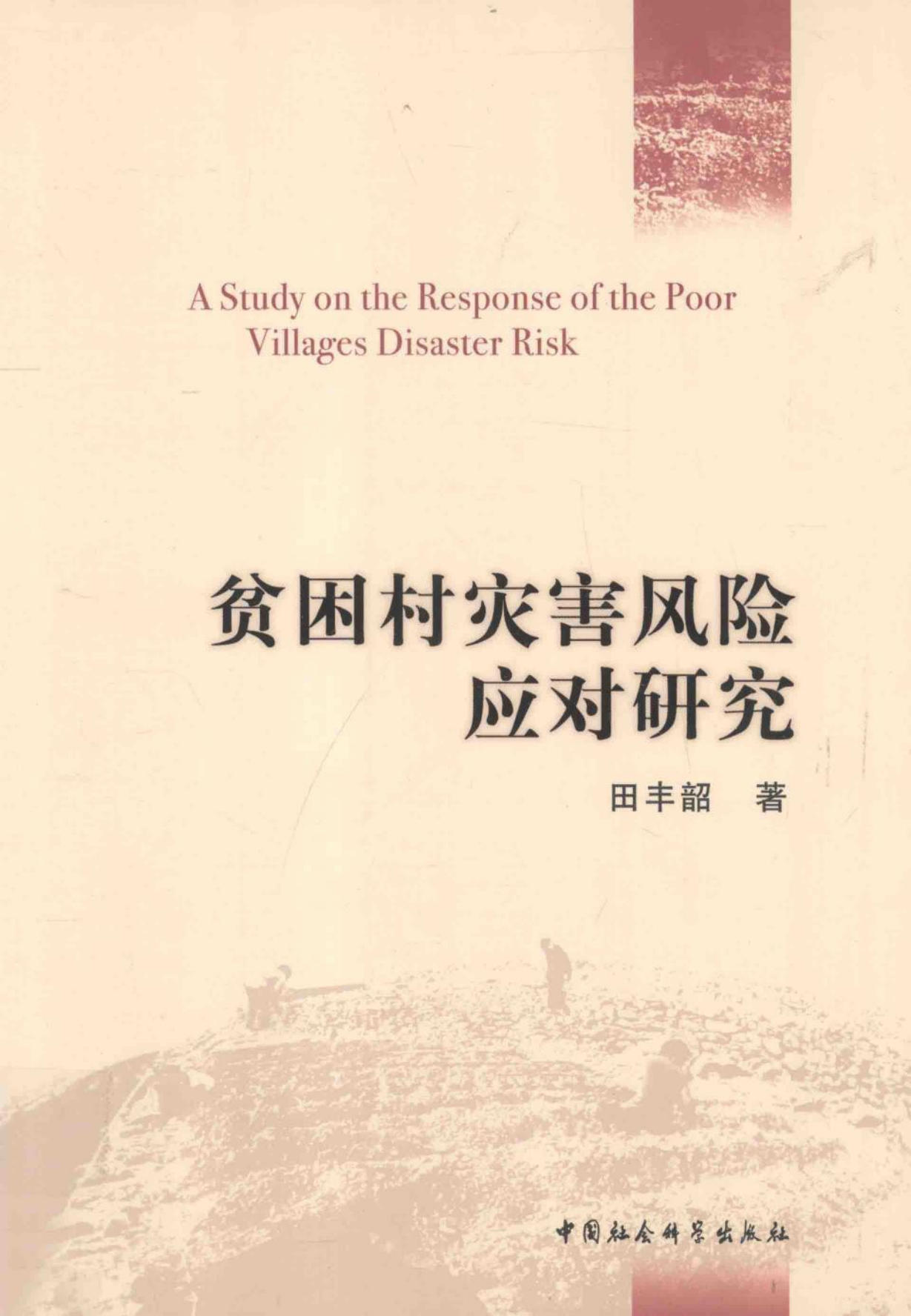


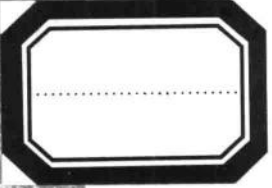
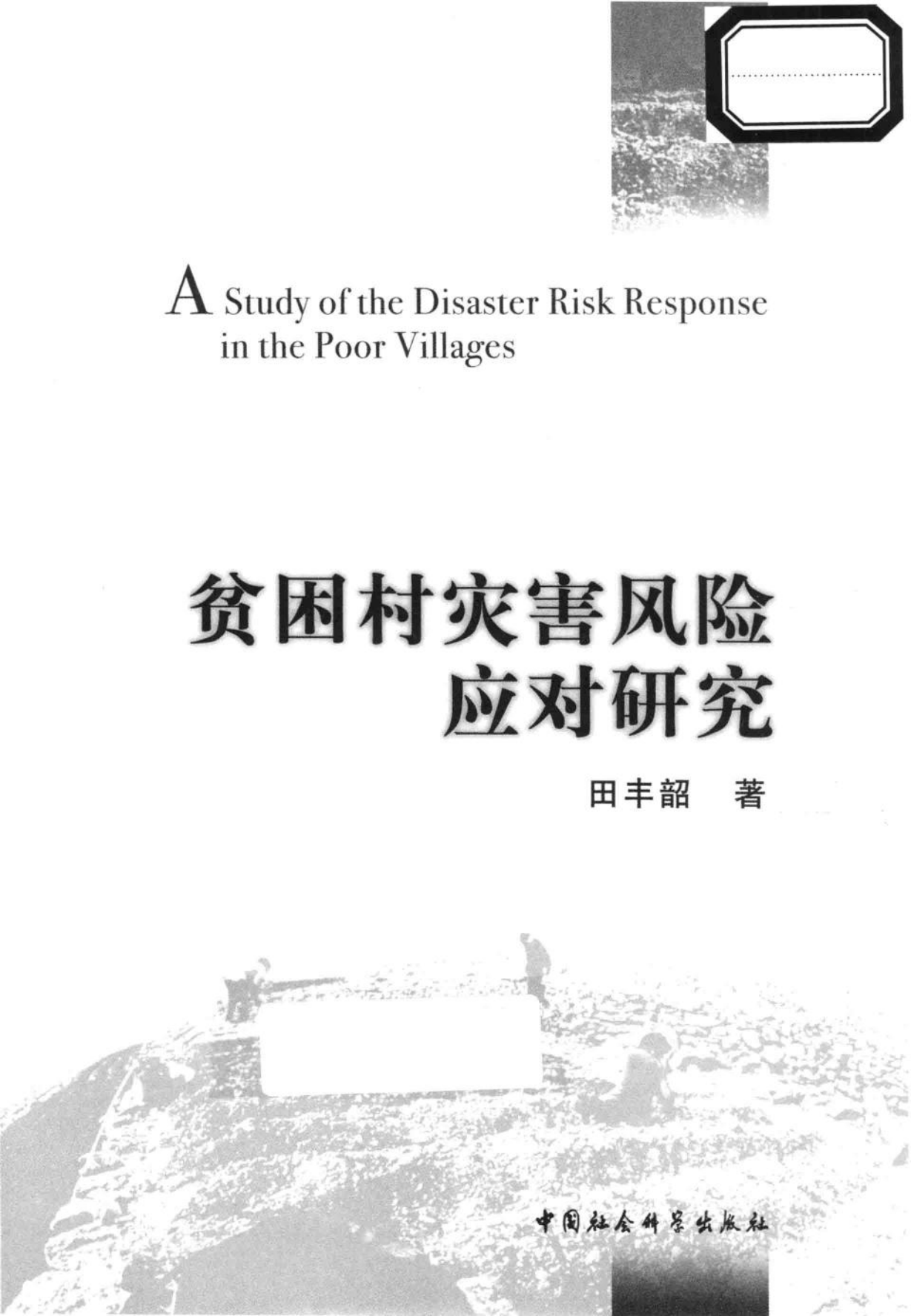


A Study on the Response of the Poor
Villages Disaster Risk

贫困村灾害风险 应对研究

田丰韶 著

中国社会科学出版社



A Study of the Disaster Risk Response
in the Poor Villages

贫困村灾害风险 应对研究

田丰韶 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

贫困村灾害风险应对研究 / 田丰韶著. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2247 - 1

I. ①贫… II. ①田… III. ①农村—不发达地区—灾害管理—风险管理—研究—中国 IV. ①X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 049306 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
特邀编辑 徐亚莉
责任校对 石春梅
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京奥隆印刷厂
装 订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2013 年 6 月第 1 版
印 次 2013 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14.5
插 页 2
字 数 239 千字
定 价 45.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010 - 64009791
版权所有 侵权必究

序

贫困是困扰人类社会的难题。减缓或消除贫困既是社会发展的目标，也是反映社会发展状况的重要指标。我国是世界上贫困人口数量较多的发展中国家。长期以来，我国把减贫作为国家发展的重要目标和任务，实施了政府主导下的扶贫开发政策，减贫事业取得了举世瞩目的成就，获得了国际社会的广泛肯定。但是，由于贫困人口规模大、致贫因素多等因素的影响，我国的减贫事业面临巨大挑战，仍需政府与社会各界共同努力推动减贫事业的可持续发展。

贫困一直是社会学研究的重要内容，社会学者从贫困的过程、贫困的成因、贫困的社会影响与社会后果等方面对贫困进行了卓有成效的研究，取得了一批重要的研究成果。近年来，灾害风险管理与减贫成为了贫困研究的新领域。据统计，全球每年约有2亿人口遭受地震、干旱、洪水、飓风以及其他自然灾害的威胁。灾害的发生与贫困区域的分布具有高度的重合性，灾害高发地区往往是贫困人口密集分布的地区。自然灾害是贫困地区致贫的因素之一，也是造成全球减贫成效不稳定的因素之一，对人类社会的包容性发展产生了极大影响。灾害与贫困之间具有内在联系，一方面，由于贫困地区的脆弱性更高，因此更容易受到灾害的侵袭。尤其是贫困地区的发展长期依赖于自然资源，人为的破坏和人类对自然资源的过度开发利用所导致的生态环境问题，降低了贫困地区对自然灾害的抵御能力。一旦发生灾害，往往会造成重大的损失。另一方面，灾害的发生加大了贫困的深度和广度，增加了贫困治理的难度。“因灾致贫”、“因灾返贫”是造成我国贫困人口数量居高不下的主要原因之一。社区是灾害风

险管理的微观基础，也是减贫工作的着力点。作为一种贫困社区类型，贫困村是我国扶贫开发的主战场，更是以社区为导向的灾害风险管理工作的未来努力方向。因此，以贫困村社区为视域开展“灾害风险管理与减贫”研究具有重要的学术价值和现实意义。

近几年来，我承担了“汶川地震灾后重建暨灾害风险管理计划”综合评估项目、汶川地震贫困村灾后恢复重建案例研究、集中连片特殊类型困难地区（武陵山区）扶贫开发研究、武陵山区少数民族贫困地区避灾农业产业现状及模式调研及其发展政策建议、连片开发扶贫模式对少数民族社区发展的效应评估等一系列与贫困相关的研究项目。田丰韶博士作为我指导的博士研究生，参与了这些项目的调研、资料整理、报告写作等任务，并主持承担了“汶川地震贫困村灾后恢复重建案例研究：骆家嘴村案例研究”和“连片开发扶贫模式对少数民族社区发展的效应评估及其政策建议重庆案例研究”等项目。在此过程中，他勤勉认真，孜孜以求，努力追求着自己的学术梦想。

本书是在田丰韶博士论文的基础上修改而成的。作者将风险理论引入灾害风险应对的乡土实践分析之中，尝试将“作为互动的贫困研究”和“作为行动的贫困研究”这两种思路融合在“贫困村灾害风险应对”的实践之中，其中既有多元主体互动平台与效果对灾害风险应对水平的影响，又有外界干预与内部自我努力的反贫困行动。本研究以灾害风险应对为研究主题，全景式展现了国家、市场与社会多元互动情境下的乡土社会灾害风险应对实践，并把“风险”及“风险应对”作为影响贫困村社区“社会结构”与“社会秩序”的一个变量，考察彼此之间的互动关系。全书资料翔实、内容丰富、逻辑明晰、观点新颖，对“扶贫开发与防灾减灾相结合”理论及实践进行了可贵的探索。本研究对我国贫困社区灾害风险管理工作的开展、贫困预防机制的构建具有一定的理论与现实意义。

向德平

2012年8月28日

内容摘要

贫困村是贫困人群聚集存在的最基层地域社会，贫困村不仅是一个基层社区单元，更是扶贫开发工作的主要战场之一。本研究以贫困村为研究对象，以“灾害风险、秩序与进步”为分析框架，把“风险”作为一个因素引入社会学“秩序与进步”研究主题之中，关注贫困村灾害风险、应对与社区秩序、进步之间的双向互动关系。同时，本研究将贫困村置于扶贫开发、社区建设与治理、灾害风险管理等大的政策体系之中，以“社区”与“日常生活”为视角对在灾害风险应对实践中不同主体的干预性介入而形成的不同模式进行实践与效果分析，力求发现贫困村社区及农户、国家、市场及其他主体在贫困村灾害风险应对实践经验与模式中的优势与不足，尝试探索构建贫困村灾害风险应对机制、路径与方法，力求实现贫困村脱贫致富与灾害风险应对的良性互动局面。

在本研究中，灾害风险应对主要包括灾害风险规避、灾害风险转移、灾害风险应急与灾害风险适应等内容。本研究采用实证研究方法，通过问卷调查分析、深度访谈、座谈及田野调查，发现：

第一，关于贫困村灾害风险规避实践。贫困村是一个灾害风险密集分布的基层“风险社会”，社区结构、秩序与发展都具有灾害风险的特征，社区层面及农户在长期的灾害风险应对中积累了丰富的经验。自我应对的传统策略是贫困村灾害风险规避的主要策略，社区结构及生产要素的分配、日常生活的组织、生计维持是社区自我应对主要策略的具体体现。国家与市场共同的现代“技术—组织”灾害风险规避体系在贫困村社区的表现是惨淡的。

第二,关于贫困村灾害风险转移实践。在贫困村社区内部,农户/社区之外的组织结构承担了相应的灾害风险彼此相互转移分担的功能。农户日常生活中各种行为的发现在一定程度上是基于未来不确定的灾害风险而发生的,从而构成了因灾而致的生计风险相互分担的机制,实现了社会关系与结构的传承。在社会保障体系下,国家成为农户自己的社会关系网之外的一个效果较好的风险转移对象。而各类市场保险由于不同主体的动机追求与游戏规则并没有很好地对接,有序的互动局面和良好的衔接机制并没有建立,其所承担的灾害风险转移功能并没有很好地发挥。贫困村的灾害风险转移实践仍处于传统习惯框架之中。

第三,关于灾害风险应急实践。在中小型灾害风险应急方面,贫困村仍是传统的社会网络内统筹和消费平滑策略主导下单一农户自救模式,现代“技术—组织”减灾救灾系统无法有效抵达贫困村社区内部,宗教救助、社会捐助及社会组织参与等其他外界主体的介入异常微弱,市场(保险)的介入同样取决于所保财物在灾害风险面前的脆弱性程度。政府基本上是缺位的,市场与社会介入几乎是空白的。外界主体与村庄社区及农户对灾害风险的干预是非常弱小的。其中国家的社会福利与社会保障政策对贫困村日常生活领域中的生计风险干预是成功的,尽管没有促进发展,但至少确保了生计安全。而在巨灾应急方面,强大的国家资源动员与整合力是贫困村灾害风险应急的保证,但毕竟实现了外界主体与社区内部主体的有效互动,国家现代的灾害风险应对机制成功到达了社区内部,并发挥了巨大效力,避免了贫困村社区秩序的解体,有助于社区的可持续发展。

第四,关于贫困村灾害风险适应实践。外界干预程度的不同,贫困村社区及农户的灾害风险认知、理解与接受都呈现出不同的路径:“消极”与“积极”的差异。外界主体干预程度越强,其适应灾害风险程度越高。在多元主体互动之下,灾害风险是可以利用的,能否利用同样取决于外界干预程度。由此会形成不同的灾害认知、日常生活态度和生产生活中的行为选择。单一农户及贫困村的灾害风险适应都有着外部化特征,农户对社区及国家、社会及市场有着较高的社会预期、政策渴求和资源依赖,而社区对其以外的主体同样存在着政策依赖与资源依赖,这在不同灾害风险应对模式之下的贫困村都普遍存在。

第五，以扶贫开发为载体的灾害风险应对新模式具有很强的现实意义。试点贫困村所开展的社区灾害风险管理实践及其力推的新模式，为灾害风险应对提供了一个新的现实经验：单一的灾害风险管理和单一的扶贫开发都无法实现各自应有的目标，两者的结合才能实现贫困与灾害风险的“共治”。因此，对于贫困村社区来说，构建新的贫困村灾害风险应对机制，必须以扶贫开发为载体，实现灾害风险应对与扶贫开发相结合。

Abstract

The poor villages are grass-root local societies, which contained many poor crowds. Poor village is not only the unit of grass-root communities, but also one of the main battlegrounds of anti-poverty. In this study, poor villages are the research objects. The paper is focused on how to respond to the disaster risks, and it's based on the hypothetical structure of "disaster risks, norms and improvements". Community interactions, norms, and improvements are also concerned. In the perspective of the "community" and "daily life", this study cared about the influences from different levels of society when deal with disaster risks, especially those effects operated by Government, market, and other social units. At the same time, this study has also addressed the advantages and disadvantages from the community, farmer, the government, market, and other subjects' experiences. It has tried to explore the path to deal with such disaster risks, so do the interaction of anti-poverty and disaster risk respond.

In this study, the techniques of the disaster risk response include avert, transfer, first-aid, and adapt. Empirical research methods were used in this study. By questionnaires, interviews, discusses, and field researches, many facts were found; namely:

First of all, on the disaster risk avert. The poor village is a "risk society". No matter its community structure, norms, or developments, are under disaster risk affect. The community and farmers have accumulated plenty of experiences in long-term disaster risk response. Self-aid is the main technique when

disaster occurred. The community structure, resource distribute, daily-life reorganize, and livelihood maintain are the specific embodiment of the technique. The performances of country-market cooperation in disaster risk response, which called "technique-organize", are hardly helped.

Secondly, on the disaster risk transfer. Within the community of poor villages, neither famer nor the community took the responsibility of disaster risk transfer. The routine work of famer's daily life is based on the anti-risk thoughts. Thus the structure and relationships of society may transfer by generations. Under the social security insurance, the country became the perfectly object when farmers need transfer their disaster risks. Due to the different main goals and processes, private insurance companies are lack of transfer capacity. Meanwhile, the practice of transfer poor village disaster risk is still under traditional structures.

Thirdly, on the disaster risk first-aid. When the small and medium-sized disaster risk occurred, the first-aid of disaster risk in poor village is still under traditional social network, which views self-aid as the first and most common technique of emergency situations. The modern "technique-organize" aid system cannot reach the inner part, so do the religious relief, social donation, and other social organizations' aid. The private insurance companies can barely supply helps to particular goods. When the big disaster occurred, the responses of government, market, and society are hardly recognized, as well as the communities themselves. The welfare and social security policies worked well in daily life maintenance, when one does not concern about improvements. However, under the circumstance of catastrophic emergency, the national power can motivate and encourage its public to response in the first time. It has influenced the outside social levels as well as the communities themselves. The country's modern disaster risk coping mechanisms had reach the bottom of community and played a big role. Thus the order of poverty-stricken village did not break up. Community has been developed sustainably.

Moreover, on the disaster risk adapt. The degrees of such interferences from outside social levels led to different paths between "negative" and "posi-

tive” thoughts. The more outside fact influences, the high level of disaster risk response possibility. Under the influences of Multi facts, disaster risk can be seen as positive. But it depends on the degree of outside interference. Varies of thoughts, attitudes, and choices may appear. Individual farmer is more likely to rely on such aids from policies, community aid, donation, social insurances, etc. ; which other units of the entire society also needed.

Last but not the least, the new model of disaster risk management, which carried full of anti-poverty techniques, has strongly realistic meaning. The practices of community disaster risk management model in pilot poor villages supported the research of disaster risk response. The present practices supplied such experiences; single management that copes with disaster risks cannot work effectively, so does single anti-poverty aid. The combination of the former and the latter may help, which is called “mutual management”. Therefore, a new model of anti-risk mechanism in poor villages is necessary. To achieve this goal, the government and entire society need to put their efforts on both anti-risk and anti-poverty. And such efforts should be treated equally.

Keywords: The Poor Villages; Disaster Risk; Response; Practice

目 录

导论	(1)
一 研究缘起、目的与意义	(1)
二 研究目标与研究内容	(4)
三 重点概念界定与理论框架	(6)
四 研究思路与方法	(11)
五 研究的创新点与研究局限	(15)
第一章 相关研究回顾	(18)
第一节 风险、秩序与进步	(18)
一 风险与秩序	(19)
二 风险与进步	(22)
第二节 风险、贫困与脆弱性	(24)
一 贫困与脆弱性:概念与测量	(24)
二 贫困村与脆弱性	(27)
第三节 贫困村灾害风险应对理论与实践	(28)
一 社区风险管理研究与国内外实践	(29)
二 贫困村灾害风险应对的理论与实践	(31)
第四节 灾害风险应对与贫困村可持续发展	(34)
一 农户灾害风险应对策略与生计可持续改善	(34)
二 贫困村灾害风险应对与社区可持续发展	(36)

第二章 贫困村灾害风险类型、来源与影响	(39)
第一节 贫困村灾害风险的类型与分布	(40)
一 贫困村灾害风险类型	(40)
二 贫困村灾害风险的分布	(44)
第二节 贫困村灾害风险源分析	(50)
一 灾害的频发性和不确定性	(51)
二 经济资本匮乏及其脆弱性	(52)
三 社会资本不足及其来源传统性	(54)
四 反贫困过程中的灾害风险视角缺失	(56)
第三节 贫困村灾害风险的影响	(58)
一 灾害风险对农户的影响	(58)
二 灾害风险对贫困村社区结构的影响	(61)
三 灾害风险对贫困村可持续发展的影响	(64)
第三章 贫困村灾害风险规避	(68)
第一节 日常生活视野下的贫困村灾害风险规避实践	(68)
一 灾害风险规避的贫困村社区共同体	(69)
二 灾害风险规避的“穷人的经济学”	(72)
三 灾害风险规避的地方性知识	(75)
第二节 国家灾害风险规避政策的贫困村实践	(78)
一 国家灾害风险规避政策供给及支持系统概述	(79)
二 贫困村灾害风险规避设施与技术服务体系建设情况	(82)
三 国家灾害风险规避体系的贫困村“短板”效应	(83)
第四章 贫困村灾害风险转移	(88)
第一节 贫困村灾害风险转移的非正式制度	(88)
一 贫困村农户灾害风险转移实践	(89)
二 农户间灾害风险转移的约束机制	(92)
三 贫困村社区内部灾害风险转移机制的衰退	(94)
第二节 贫困村灾害风险转移的正式制度	(96)

一 我国农业保险历史发展与现状	(97)
二 农业保险的贫困村社区实践	(98)
三 农业保险试点效果的原因分析	(100)
第三节 贫困村灾害风险转移的国家介入	(103)
一 农业生产领域灾害风险转移的国家介入	(103)
二 日常生活领域灾害风险转移的国家介入	(106)
第五章 贫困村灾害风险应急	(109)
第一节 贫困村中小型灾害风险应急实践	(109)
一 贫困村社区及农户的灾害应急	(109)
二 政府应急政策的贫困村社区实践	(117)
三 市场及其他主体介入的现实效果	(122)
第二节 贫困村重大灾害风险的应急实践	(123)
一 紧急救援与社区秩序的恢复	(124)
二 强干预之下的贫困村灾害风险应急遗产	(128)
第六章 贫困村灾害风险适应	(135)
第一节 多元主体互动下的贫困村灾害风险适应	(136)
一 国家、市场与社会三维视角下的贫困村灾害风险接受	(136)
二 多元主体互动下的贫困村灾害风险利用	(138)
三 资源整合之下的降低灾害风险实践	(141)
第二节 贫困村生产生活中的灾害风险适应	(142)
一 贫困村社区灾害适应的文化表现	(142)
二 贫困村社区灾害风险适应的经济表现	(144)
三 贫困村社区灾害风险适应的社会表现	(146)
第三节 灾害风险适应与贫困村社区“秩序”与“进步”	(149)
一 灾害风险适应与贫困社区秩序	(149)
二 灾害风险适应与贫困村社区进步	(151)
第七章 贫困村灾害风险应对模式创新	(155)
第一节 贫困村灾害风险应对模式创新概况	(155)

一	汶川地震“灾后恢复重建暨灾害风险管理”项目概况	(156)
二	贫困村灾害风险应对创新的基本内容	(157)
三	贫困村灾害风险管理项目运行机制	(160)
第二节	贫困村灾害应对模式创新的支持系统	(163)
一	贫困村灾害应对模式创新的政策支持	(163)
二	贫困村灾害应对模式创新的经验与知识支持	(165)
三	贫困村灾害应对模式创新的社会支持	(167)
第三节	贫困村灾害风险应对模式创新的个案观察	(169)
一	骆村灾害风险管理项目实施概况	(169)
二	骆村灾害风险应对体系构建的基本模式	(170)
三	骆村灾害风险应对体系的路径依赖	(172)
第四节	贫困村灾害风险应对模式创新的效果与影响	(173)
一	贫困村社区视野下的“灾害风险管理项目”的效果	(174)
二	灾害风险管理项目乡土实践的影响	(176)
三	贫困村灾害风险应对模式创新实践反思	(177)
第八章	结论与讨论	(181)
第一节	研究基本结论	(181)
一	贫困村社区是一种传统风险社会类型	(181)
二	灾害风险规避与转移实践过程中多元主体互动 局面尚未成型	(182)
三	外来干预强度制约着贫困村灾害风险应急效果	(183)
四	外来干预程度差异影响着贫困村灾害风险适应水平	(185)
五	多元互动的灾害风险管理模式是贫困村灾害风险应对 模式重大创新	(185)
第二节	研究结论的政策含义	(187)
一	社区重构:构建灾害风险应对的社区共同体	(187)
二	捍卫基层:提升基层政府灾害风险治理能力	(190)
第三节	相关议题讨论	(193)
一	农民对灾害风险持什么态度	(193)
二	如何对待灾害风险应对的地方性知识	(194)

三 反贫困与灾害风险应对如何兼容	(195)
四 “风险”是如何嵌入到“秩序”与“进步”之中的	(198)
参考文献	(200)
后记	(213)

导 论

一 研究缘起、目的与意义

1. 研究缘起

(1) 贫困村灾害风险对扶贫开发效果影响深远。在我国，贫困村不仅是一个基层社区单元，更是扶贫工作的主要战场之一。按照“十一五”扶贫规划所制定的目标，截至2011年要完成全国14.8万个贫困村整村脱贫任务。然而，由于自然条件恶劣，基础设施薄弱，教育卫生等基本社会服务水平低，贫困发生率高、贫困程度深（李小云等，2004），贫困村灾害风险应对水平非常低，能力弱化，导致贫困村返贫率居高不下，整村推进任务非常艰巨。贫困人口在很大程度上是由于灾害造成的，“因灾致贫”、“因灾返贫”是造成我国贫困人口数量居高不下的主要原因之一，是制约贫困村脱贫致富的重要瓶颈因素。当下，贫困地区及贫困村的空间分布呈现出与生态脆弱地区高度耦合的格局，山区、丘陵地区、限制开发区域是贫困人口最为集中的区域，生态比较脆弱、生存条件有待改善，灾害风险影响着未来扶贫开发目标的实现。

(2) 贫困村社区是生态社会建设的重要组成部分。在可持续发展理念主导下，经济增长、社会进步和生态建设成为人类社会的新追求，绿色经济、生态文化、生态政治与生态社会是可持续发展理念在经济、政治、文化与社会中的具体呈现。社区是社会有机体的基本构成，是宏观社会的缩影，生态社会建设必须以构建生态社区为基石。贫困村大多分布在生态比较脆弱的限制开发区和禁止开发区，社区及居民应对贫困和灾害风险的