

防灾减灾、灾后重建与扶贫开发结合的理论与实践

黄承伟

[内容摘要]: 本研究报告针对防灾减灾、灾后重建与扶贫开发结合这样一个新的命题。以汶川地震灾后贫困村恢复重建实践为例, 系统阐述了防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的必然性; 全面总结了防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的实践——即汶川地震贫困村灾后重建的成效、挑战与对策; 提出了完善防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合机制与模式的相关建议。对于新阶段扶贫开发纲要的制定具有重要参考意义。

防灾减灾、灾后重建与扶贫开发结合, 是一个新的命题。本报告首先, 以回答扶贫系统为什么要参与灾后重建为出发点, 系统阐述了防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的必然性; 其次, 以汶川地震灾后贫困村恢复重建为例, 全面总结了防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的实践——即汶川地震贫困村灾后重建的成效、挑战与对策; 再次, 以完善防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合机制与模式为目标, 具体提出了相关建议。

一、防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的必然性

防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的必然性集中体现在理论层

面、现实层面、政治层面和扶贫工作层面等四个方面。

(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。

1. 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)。

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程度变为贫困家庭。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强, 其陷入贫困的可能性越大。

2. 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的干预。由于贫困的存在, 需要资金等方面给予帮助, 开展扶贫工作, 显然, 这是一种事后的干预。上世纪九十年代以来, 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, 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，因为其家庭收入的人均水平已经在贫困线之上，这是传统的理解。如果纳入了脆弱性的分析，则这家庭还是贫困家庭，也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、扶贫工作领域的拓展，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后，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就提供有效帮助。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因素从而实现摆脱贫困；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、外部对贫困社区及贫困人群的有效支持能力等方面的建设。

3. 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。如下图所示：

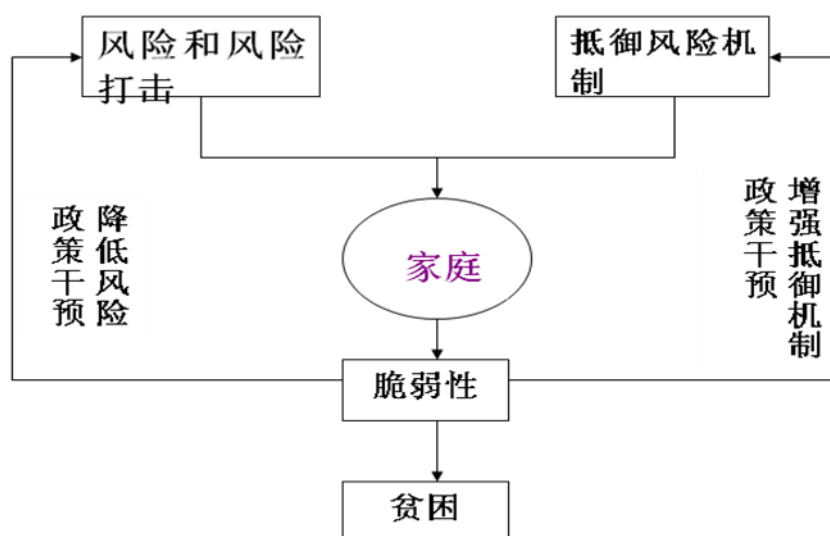


图 1：灾害-风险、脆弱性与贫困的解析模型

上图中，左边表示受到风险的打击对家庭产生影响，增强了家庭的脆弱性，导致或加剧了贫困。相应的政策干预可以降低风险。如果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，从而降低了受风险打击家庭陷入贫困的可能性。图中的右边表明，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，可以明显提高抗御各种自然灾害和自然风险的能力。过去的扶贫观念是，大棚农业扶贫成本太高。但现在情况看，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，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人民币，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：首先，该地区产业选择空间很小，发展高原畜牧业成本既高，而且风险更大；第二，这种建设符合国家对玉树重建“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，但是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，应该包括风险管理内容，把抵御风险、防灾减灾的能力建设作为重要的政策措施。

4. 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。这体系也可以看作贫困陷阱的出入口，掉入其下的家庭或人群所处的生活生产状态即为贫困。

下图表示的是灾害-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的。

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，资产全部或几乎丧失，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，这类农户往往会比较长时间维持在贫困陷阱中，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，当资产存量不同的农户都掉入贫困陷阱以后，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，则他们在陷阱中维持的时间会更长。

上述分析的政策含义是：当灾害发生产生风险，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、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上陷阱后再掉进去的几率。

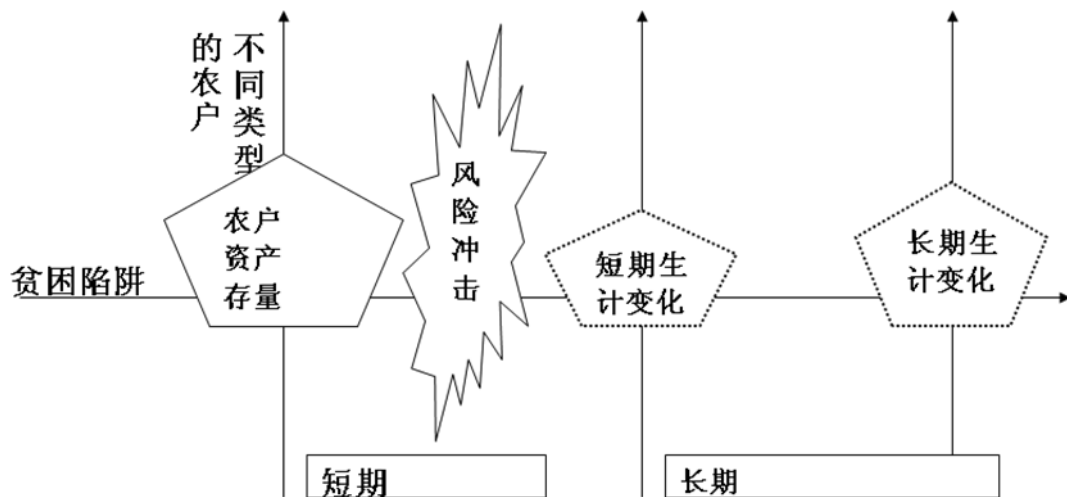


图 2: 灾害-风险、脆弱性与贫困陷阱分析模型

5. 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、偏远的区域，生态和环境比较脆弱，地震和其它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，表现在：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、所需时间自然就长。如图 3 所示：

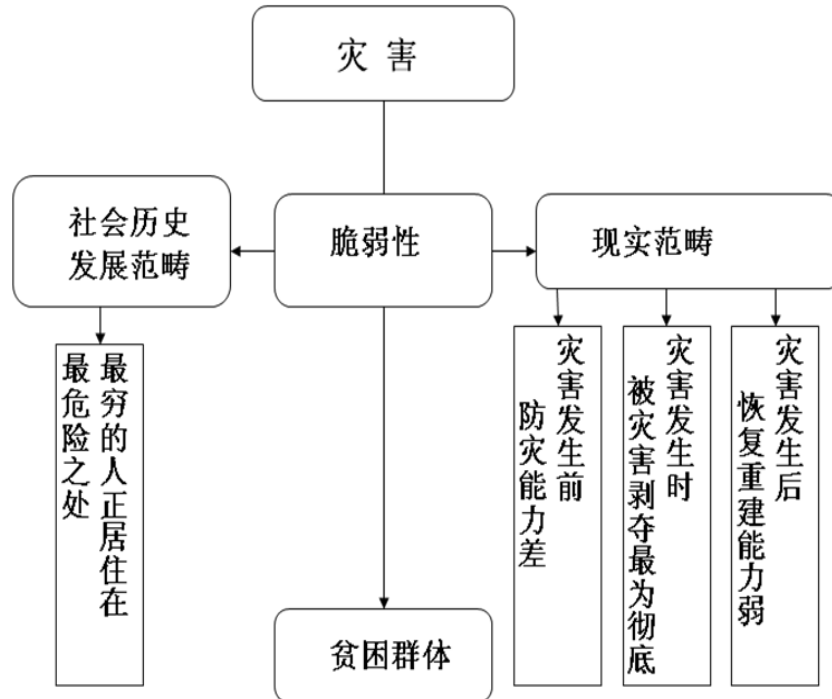


图 3：灾害-风险与贫困村、贫困人群脆弱性分析模型

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时期的贫困村、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纳入风险管理，才有可能提高贫困村、贫困群体的抗风险能力。当灾害再次发生时才能避免贫困社区、

人群脆弱性大幅度增加，尽可能减少贫困面的扩大、降低贫困程度的加深。

（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，国家扶贫开发工作重点县 15 个、省级扶贫开发重点县有 28 个，二者相加共 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。从地图看，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。第三，扶贫开发进程延缓。第四，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。从图看，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；D 区贫困村属于受灾程度轻，但贫困程度深。

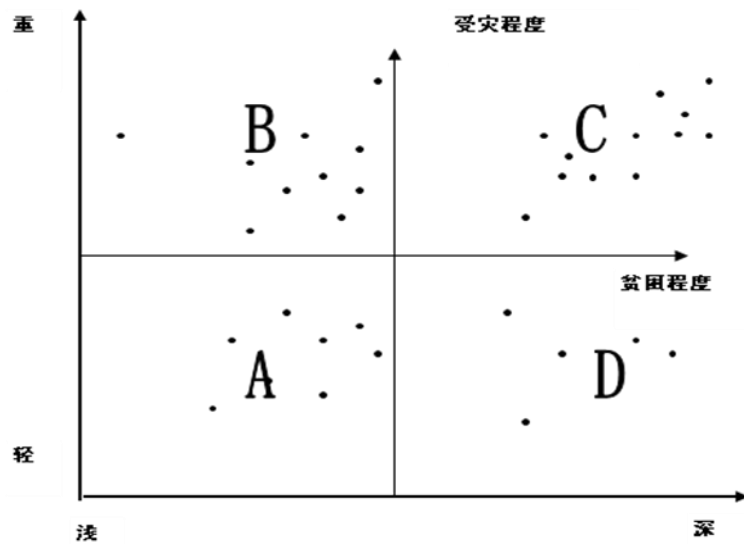


图 4. 受灾贫困村贫困程度和受灾程度分析模型

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、定性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，就是要不仅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，这二者各自并不孤立，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。各级党委政府毫无疑问地要坚决落实、执行，扶贫系统本身作为党委政府的组成部门，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，如果早期没有充分的、具针对性的特别支持，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，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。

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，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，受灾后村内（特别是贫困村内）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。

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。

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。

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，在开展该领域的国际交流与合作中，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，也积累了丰富经验。但是，在贫困、灾害、风险和脆弱性方面，其知识、经验、能力相对薄弱。充分利用汶川特大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丰富发展提供支持，可以充实和丰富中国履行大国责任的内容，意义非常深远。

二、防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的实践——汶川地震灾后贫困村恢复重建的成效、挑战与应对

汶川地震灾后贫困村恢复重建的范围是 4834 个贫困村，其中四川 39 个县 2516 个村、甘肃 8 个县 1811 个贫困村、陕西 4 个县 507 个贫困村。为了推动整体工作，国务院扶贫办灾后重建办和三省扶贫办分批开展了 100 个村的试点。灾后贫困村恢复重建的主要目标是：通过国家支持、社会帮助和群众参与、自力更生，经过两年努力，使受灾贫困村基础设施、产业开发、民主管理与自我发展能力恢复到灾前水平，基本实现《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010 年）》确定的目标。

汶川地震灾后贫困村恢复重建的成效，可以归结为以下八个方面：

成效一：激发了贫困村恢复重建的内部活力，增强了贫困人口重

建与发展的信心。

最主要的原因之一，是在灾后贫困村恢复重建中，广泛采取参与式方法，动员贫困人口的充分参与，强化其主体性。并在项目实施、组织发动、培训等过程，采取多种手段，努力提升其恢复重建、可持续发展的信心和能力。这是开展贫困村灾后重建最基本、最重要的成效。如果信心没有恢复，再多的资金、项目投入，重建的速度和质量也难以保障。为此，贫困村灾后重建过程中始终坚持瞄准穷人和弱势群体、坚持以生计发展为主、坚持参与和赋权坚持强调可持续发展等基本原则，有效的确保了群众充分参与，在参与中激发活力、增强信心。

成效二：明显改善了贫困村基本生产生活条件，为其可持续发展打下基础。

贫困村灾后恢复重建的项目，包括住房建设、基础设施、公共服务、产业开发、能力建设、生态恢复与村容村貌建设等六个方面，共35个子项目，其中，住房建设和公共服务是由相关业务部门负责组织实施，村内的基础设施、产业开发、能力建设、环境整治等项目，以扶贫部门为主、与其他部门一起组织实施。中央政府、有关部门、组织为贫困村灾后恢复重建筹措了一定资金。据统计，100个试点村的总资金投入为1.83亿元，每村平均184万元（不包含住房重建、公共服务设施重建等）恢复重建的资金。面上4734个村，已落实总投资资金34亿元，平均每个村70万元。更重要的是，灾后贫困村恢复重建规划规划及扶贫资金投入，为各种资源投入支持贫困村恢复重

建建立了平台。一系列重建项目的实施，明显改善了贫困村、贫困户的基本生产生活条件，为他们的可持续发展打下了基础。

成效三：改进了系列专题培训交流活动的方式，有效提高了扶贫系统及村级领导组织恢复重建的能力。

培训是提高能力最有效的手段和形式。如何通过培训、交流，促进扶贫系统提高参与灾后重建的能力，是贫困村灾后恢复重建的重要内容和探索。灾后贫困村恢复重建培训按形式分为：动员性培训，如2009年5月20-21日在四川省广元市举办的“汶川地震灾后贫困村恢复重建工作暨培训会议”；主题性培训，如“防灾减灾/灾后重建与扶贫开发”系列培训，贫困村灾后恢复重建规划编制与实施管理培训等；交流性培训，如“灾后重建与扶贫开发结合国际研讨会”等。培训内容及组织安排，注意课堂讲授与现场参观相结合、与案例分析相结合、与相互讨论相结合。开展各种现场调研。大规模、针对性、参与互动的培训交流，促进了扶贫系统参与灾后重建能力的建设。

成效四：完善了参与式贫困村灾后恢复重建规划编制与实施管理体系，展示了扶贫系统的工作特点和能力。

完善了参与式贫困村灾后恢复重建规划编制的指导思想。从上个世纪九十年代末到本世纪初这十年，全国扶贫系统极力在扶贫开发工作中推广运用参与式的理念和方法。这些理念和方法在贫困村灾后重建过程中得到了进一步的应用，体现在指导思想更加完善。一是坚持以贫困人口为中心。始终坚持以贫困人口为中心，这是扶贫部门与其他部门做规划最明显、最主要的一个区别。扶贫规划必须以人为中心

来编制设计，而一些行业规划不一定，他们更多着眼于行业项目的发展。二是坚持开发式扶贫；三是坚持整村推进；四是坚持以政府为主导、贫困群体为主体、全社会参与。这是在多年扶贫实践和贫困村灾后恢复重建规划编制中提炼形成的指导思想，同样适用于每个贫困村的扶贫与发展规划编制。

完善了贫困村灾后恢复重建规划的框架。如下图所示，灾害发生以后，首先需要对灾害影响进行评估，对贫困村、贫困人口的需求进行鉴别，对发展机会进行选择，最后论证、形成可行的规划方案。贫困村灾后恢复重建规划的编制还需要以国家灾后恢复重建总体规划、新的扶贫开发战略趋势为指导。贫困村灾后恢复重建规划框架也为同类的扶贫开发规划工作提供了规范要求。

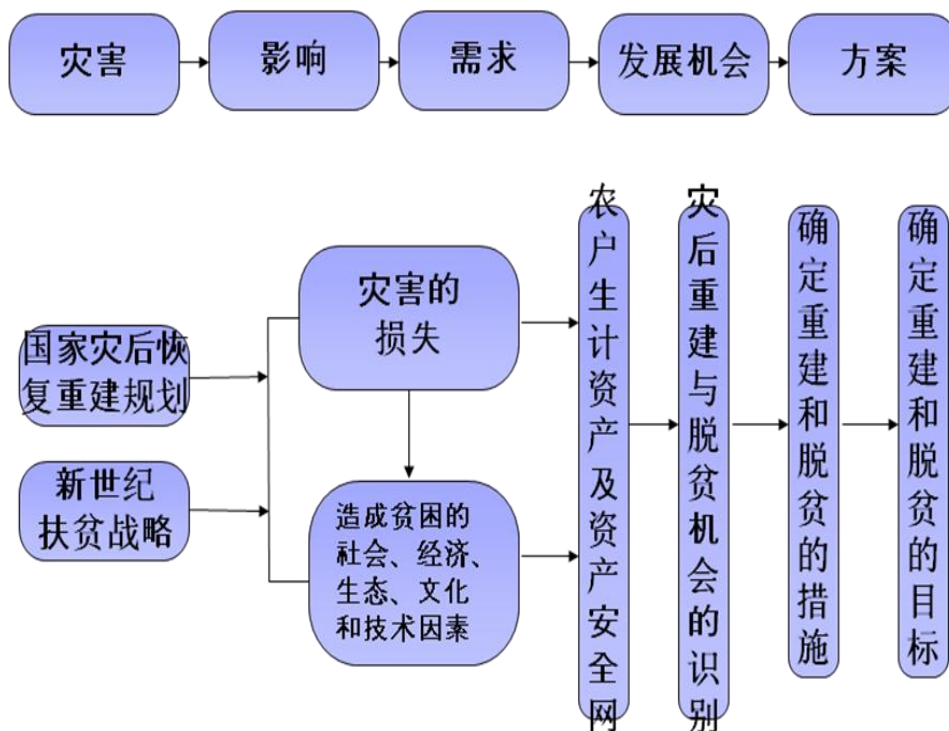


图 5：灾后贫困村恢复重建规划框架

完善了贫困村灾后重建规划的实施管理体系。贫困村灾后恢复重

建规划的实施管理体系由项目管理、物资管理、资金管理、参与管理、技术管理等内容组成。各项内容的管理，构成了一个规范的管理体系。在灾后贫困村恢复重建规划中的管理体系设计中，既体现了规划管理的一般要求，更体现了机制的发展和创新。通过实践验证、丰富和发展，形成的规划实施管理体系更加完善和适用。

完善了贫困村灾后重建的监测与评估体系。监测评估是项目管理的重要组成部分和重要内容，是规划编制与实施过程中最重要环节之一。如何评估各种投入对目标群体的影响，需要规范的方法、方式和体系。贫困村灾后恢复重建系统的开发应用，既是规划监测评价工作的需要，也是完善监测评价系统的需要。系统的运行，保证了基础数据的全面、动态，为决策提供基础性支持。此外，监测评价体系还包括：基线和终期监测、系列专题评估等活动，从多个角度完善了贫困村灾后重建的评估体系。

成效五：探索了灾后贫困村的多部门参与重建机制，积累了初步的经验。

首先是在规划过程中，注意协调、促进各方参与。相关参与各方既包含目标群体的参与，也包含了有关部门参与、社会其他方面的参与。

其次，充分利用联合国开发计划署（UNDP）资助的汶川地震早期恢复和灾害风险管理项目，和 UNDP、有关部门共同开展多部门协作参与贫困村恢复重建机制探索。下图是对这一探索的形象反映。

UNDP项目机制图：

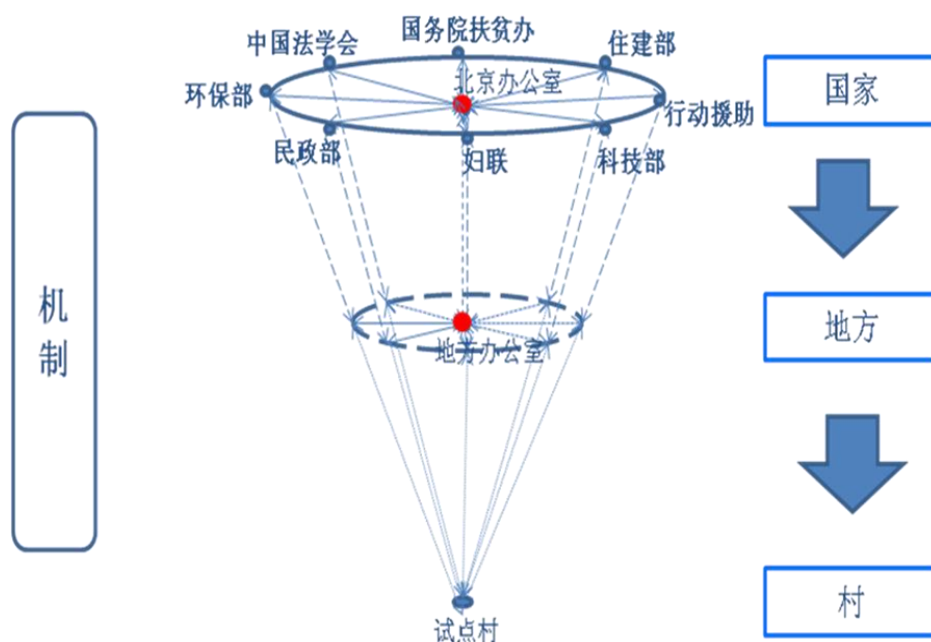


图 6：汶川地震灾后贫困村恢复重建多方参与机制

上图表明，以试点村为目标，中央层面多个部门按照统一要求参与和推动。各部门包括国务院扶贫办、住房与城乡建设部、科技部、民政部、环保部，等部委和妇联、法学会和国际行动援助等民间组织。多个部门参与同一个项目设计、实施相互关联和相互支持的项目内容，形成一个完整项目实施机制，这是一种创新。项目所形成的机制、办法以及教训，对于构建大扶贫的格局具有重要参考价值。

成效六：开展了相关专题总结和研究，促进了经验的广泛分享与交流。

汶川地震灾后贫困村恢复重建的经验总结和理论方法研究，是规划编制和实施的重要内容。系列总结研究由以下六个部分组成：（1）培训教材，分别是：指导手册、简明读本、培训教材、灾害对贫困影响评估手册等一套四册；（2）专题研究，包括：汶川地震灾后恢复重

建总体规划社会影响评估、国家救援与重建政策对贫困村影响评估、少数民族村落在传统文化保护、国际经验本土化等；(3) 模式与案例研究，选择 8-10 个不同类型村进行深度总结，提炼普遍性的机制、模式，从而为其他的村、为全国其他地区开展类似工作提供经验参考和理论依据；(4) 社会系统重建研究，在关注灾后重建中经济和生计重建的同时，需要把社会系统重建放在重要位置；(5) 可持续生计研究，通过试点探索和实践贫困村灾后早期恢复后建立可持续增收和发展的机制与模式；(6) 理论方法研究，基于实践和国际经验的本土化，总结、提炼防灾减灾、灾后重建与扶贫开发相结合的相关理论方法，以对全球的防灾减灾知识、经验的分享做出贡献。

成效七：倡导了防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合的理念和意识，创新性实践了具体结合的方式。

防灾减灾、灾后重建与扶贫开发意义重大。一是贫困村灾后恢复重建与扶贫工作的目标任务完全一致，结合是必然要求；二是贫困村灾后重建规划是村一级的综合性规划，所设计的项目就是整村推进的建设内容，与各部门规划是相互配合、相辅相成；三是对于灾后重建而言，采取有效的防灾减灾措施也是扶贫开发的重要内容和有效手段；四是贫困村灾后恢复重建规划被各部门高度理解与认可，充分说明扶贫部门参与灾后重建的重要性和必要性；五是全球性气候变化对于人类的发展、全球的发展带来一系列的挑战和机遇，如何在减贫进程中把握好机遇，需要开展相应的研究、试验。

贫困村灾后恢复重建规划的编制和实施，就是对防灾减灾、灾后

恢复重建与扶贫开发结合实现方式的实践过程，是该理念和意识的倡导过程，是提高扶贫系统参与灾后重建能力的过程。

成效八：贫困村恢复重建构成了汶川地震灾后恢复重建的重要组成部分，其完成为总体重建目标的实现做出了积极贡献。

汶川地震灾后恢复重建总体规划包含了贫困村复重建规划，因此，贫困村恢复重建规划完成的进度、质量都对恢复重建总体规划产生影响。贫困村灾后重建规划的如期完成，将对总体规划的如期完成起到积极作用。

尽管汶川地震灾后贫困村恢复重建取得了积极进展及成效，但是也面临很多挑战。汶川地震灾后贫困村恢复重建面临的挑战集中表现在以下五个方面：

挑战一：缓解灾害的影响需要一个过程。

对于贫困村、贫困群体而言，缓解灾害的影响过程更加缓慢。无论是理论分析，还是现实感受，两年时间的恢复重建仅仅是早期恢复。国际经验表明，一个经受严重灾害的区域，其灾后重建需要 8-10 年的时间才有可能实现可持续发展。汶川地震灾后恢复重建提出三年任务两年基本完成，可以理解为是指完成早期重建，并非意味着汶川地震灾区的恢复重建已经完成。四川省委、政府在地震两周年之际，开始把灾后重建从早期恢复转向长期重建，确定了产业发展、促进就业、扶贫济困三大长期重建主题，具有前瞻性，符合灾后重建的规律。对于贫困村，不能仅满足于两年任务完成，需要千方百计、主动动员各种政策与资源、技术支持完成早期重建的贫困村，及早开展可持续生

计的恢复与重建。

挑战二：普惠性的恢复重建政策增强了贫困村、贫困群体抗风险的能力，但在一定程度上也提高了部分特困家庭的贫困脆弱性。

一方面，贫困人群的心理还没有完全恢复。另一方面，大规模集中建房导致成本的提升，实际上抵消了国家建房补贴的大部分效应，加上超前的建房标准，农户形成了新的债务。由此，新的债务对他们的心理、生计恢复及可持续产生了负面影响。据典型调查表明，平均每户债务 4-5 万元时，对于一般农户，用五年左右时间即可还清；对贫困农户而言，可能需要 8-10 年甚至更长的时间才能还清。而且，由此产生的心理压力将对贫困农户的生产生活产生不利影响。另一个问题是，集中重建的农户，其生产生活方式、社会关系都将产生根本性变化。集中居住、集中生活，远离耕地，生活成本大幅度提高，农业已经不再是主要的生计方式。面对这些转变，农户的社会交往、社会网络都需要进行重构。如果没有必要的预防措施，其负面影响就会慢慢凸显。一旦形成群体性的问题，必然对社会的稳定和发展产生影响。此外，贫困户的能力建设并没有随着恢复重建进程得到相应的提高。

挑战三：灾后贫困村恢复重建的外部支持机制需要进一步完善。

汶川地震灾后贫困村恢复重建的外部支持，包括扶贫部门和其他行业部门、各种组织所支持资金、项目及其整合，以及技术和培训的有效性、信息和其他服务、内源发展机制（如传统文化的作用）形成的倡导，等等。从根本上说，贫困村的恢复重建完成与可持续发展的

实现，主要需要全体村民在外界帮助下自力更生、艰苦努力。一方面，各种外部支持需要围绕贫困村、贫困人群恢复重建与发展的需求，有效地给予帮助；另一方面，外部的帮助需要与贫困村的内源机制培育结合起来，帮助贫困村、贫困人口最终实现内源的发展。

挑战四：灾后贫困村恢复重建进程中外部环境的不可控因素多元化。

恢复重建涉及诸多不可控的外部环境因素，这些因素有不断增加的趋势，给贫困村恢复重建带来了新的困难。比如，转变发展方式对贫困村、贫困人口恢复重建的影响存在不可控性。转变发展方式是国家未来发展的总体要求，是科学发展观的具体落实。各地需要根据实际情况推动发展方式的转变。但是如何转变，特别是如何确保转变能更有利于大众、更有利于穷人，是一个新的课题。需要从理念、方针、政策、措施等方面实现转变。发展方式转变是否更有利于贫困村、贫困人口的发展，最重要的是需要在重建过程中，从资金、资源、机制设计等方面保证贫困村、贫困人口在转变发展方式中受益。再如，市场变化、灾害风险具有不可控性，发展低碳绿色产业涉及到很多联动的因素。还有，普惠性政策的益贫效果需要通过宣传、倡导、影响以提高其益贫效果。

挑战五：特殊贫困群体的需求需要特别的扶持机制。

面对同样的灾害，贫困村、贫困人口所受打击更大、恢复重建的难度更大。这里的贫困人群通常包括妇女、老年人、儿童、残疾人、少数民族群体等，他们在打击中受损更大、恢复重建需求也相应更多。

所以，对于这些人群，没有特殊的扶持政策，在恢复重建及今后的发展进程中就可能会落在后面。发展下去，会成为新的社会问题，也是影响灾后重建效果的重要因素。

应对上述挑战，**汶川地震灾后贫困村恢复重建需要采取多个层面的政策措施**，主要是：

宏观层面的对策：编制和实施灾后特殊片区扶贫规划；采取有效缓解贫困户债务的政策；促进有利于穷人的经济增长；提高社会发展政策的益贫效果；针对特别人群建立特别援助机制。

中观层面的对策：建立有利于均衡发展的区域发展方式，比如县域发展要城镇与乡村并重，大众整体发展与特殊人群发展并重；专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫有效衔接。

微观层面对策：实施差别化的农户债务缓解政策，对于特别困难的农户债务应该采取特殊的政策；构建微型金融与保险体系，提高贫困户抗风险能力；培育增收特色产业、着力提高社区、贫困群体自我发展能力。

三、完善防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的机制与模式的建议

建议一：深刻理解防灾减灾、灾后重建与扶贫开发结合的必然性，提高工作的主动性和自觉性。灾后重建对扶贫系统而言是一项创新性工作，把防灾减灾、灾后重建与扶贫开发结合起来，更是一个需要研究、探索的领域。要提高扶贫系统开展、推动此项工作的主动性和自觉性，一个重要的前提就是，提高对此项工作内在规律性的认识和理解。

解。这就要从理论发展层面把握工作的规律性，从实践需要、政治需求深刻理解工作的必然性，从扶贫开发工作层面寻找工作的内在动力。

建议二：研究、把握防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的内在规律，提高工作的前瞻性。首先，灾害导致风险，风险在直接导致贫困的同时，还导致贫困脆弱性的提高从而加剧贫困。也就是灾害发生后产生风险，直接导致贫困；同时通过增强贫困的脆弱性加剧了贫困，其结果是，贫困面的扩大、贫困程度的加深。第二，降低风险需要防灾减灾，灾后重建也需要包含防灾减灾的措施。如果灾后重建与贫困社区、人群防灾减灾能力的提高同步，那么，当灾害发生时，贫困社区、人群已经在比较高的抵御风险水平上抗击灾害，可以大大减轻灾害对贫困的影响。第三，提高扶贫开发的水平和效果需要防灾减灾。要预防灾害产生导致贫困面扩大、贫困深度加深的结果，就需要把防灾减灾的能力建设纳入扶贫开发内容，通过防灾减灾、灾后重建与扶贫开发结合，提高抗灾能力，尽可能减轻灾害发生对贫困的影响，促进扶贫开发工作水平和效果的提高。第四，受灾贫困村早期恢复重建工作结束后必然转入灾后扶贫开发阶段。上述分析，是对灾害、风险、脆弱性、贫困、扶贫开发内在规律性的总结，把握其规律性，有利于提高工作的前瞻性。

建议三：坚持开拓创新，在工作中研究，在研究中提高。开展不同类型的试点，注意总结不同模式，开展多类专题研究，提炼机制、理论与方法。在交流中学习、在学习中交流。

建议四：尊重群众首创精神，坚持贫困群体的充分参与。要始终倡导贫困村、贫困人口的主体意识，注意充分发挥群众的主体作用，全程坚持参与式的理念与方法，尊重群众的本土知识。

建议五：注重能力建设，着眼于可持续发展。防灾减灾/灾后重建与扶贫开发结合的能力建设，应包含：扶贫系统的管理能力建设、社区自我组织管理能力建设和贫困群体自我发展能力的建设。三者是一个统一体。防灾减灾、灾后重建与扶贫开发管理能力是工作开展的主要推动力；社区的自我组织能力通过重建活动和项目的实施、重建政策的执行得到提升，是实现社区自我发展的基础；只有着眼于贫困群体自我发展能力的提高，才能实现内源发展与外部援助互动，确保其本身的可持续发展。

建议六：坚持以战略意识推动工作，在工作推进中善于总结。对于创新性工作，首先要有战略视野。把灾后贫困村重建的早期恢复、长期重建、扶贫开发与可持续发展在一个平台上进行设计。既需要在早期恢复过程中关注长期发展问题，更需要在恢复重建中把扶贫开发与可持续发展结合起来。这就是战略设计。四川省扶贫系统按照省政府要求，去年底开始就灾后贫困村恢复重建问题开展了大规模的调研，编制了灾后贫困村扶贫开发规划，提出贫困村在早期恢复完成支持其长期重建、可持续发展的对策，这是有战略视野、有可持续发展意识和理念的体现。其次要有全球的视野。要立足实践，面向为全球减灾防灾、灾后重建知识库做出应有贡献的目标，开展工作、认真研究、系统总结。防灾减灾是一个全球性的难题，灾害风险也已成为全

球性问题。问题的解决需要世界各国的共同努力探索、试验、总结、交流。我国作为最大的发展中国家，也是灾害多发、频发的国家，有理由、有条件、也有义务及责任注重研究、总结、交流更多的灾害管理经验及教训。扶贫系统特别应该在防灾减灾、灾后重建与扶贫开发结合知识的积累与分享方面，为全球灾害管理知识的丰富和发展作出贡献。

【参考文献】:

1. 中华人民共和国国务院令 526 号：《国家汶川地震重建条例》，2008 年 6 月 8 日。
2. 国务院扶贫办灾后贫困村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 年 4 月。
3. 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，P60-61。
4. 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，p30-37。
5. 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。
6. 黄承伟，彭善朴（德）：《汶川地震灾后恢复重建总体规划社会影响评估》，社会科学文献出版社，2010 年 6 月。
7. 国务院扶贫办灾后贫困村工作办公室：《汶川地震灾后贫困村恢复重建 2009 年度报告》，2010 年 1 月。

8. 联合国开发计划署，中国早期恢复与灾害风险管理项目中期回顾报告，2009年10月。

9. Barrientos Armando (2007): Does Vulnerability Create Poverty Traps? CPRC Working Paper. 76, Institute of Development Studies at the University of Sussex, Brighton, BN19RE, UK.

10. World Bank, 2000. World Bank (2000) "Dynamic Risk Management and the Poor", Developing a Social

(作者: 博士, 研究员。国务院扶贫办贫困村灾后恢复重建工作办公室副主任、中国国际扶贫中心副主任)