



需求为本 有效重建

四川 420 芦山地震灾后重建需求评估报告

中国扶贫基金会

2013 年 5 月

目 录

第一部分 摘 要

- 一、 灾区需求
- 二、 重建原则
- 三、 灾后重建重点领域

第二部分 评估背景和方法

- 一、 评估背景
- 二、 评估方法

第三部分 震区基本情况

- 一、 震区概况
- 二、 震区灾情
 - 1、 灾情概览
 - 2、 重灾区灾情和评估发现
- 三、 灾情应对
 - 1 政府的应对
 - 2、 民间组织的应对
 - 3、 中国扶贫基金会的行动

第四部分 调研发现和需求分析

- 一、 调研发现
- 二、 过渡安置需求
- 三、 灾区重建需求
- 四、 灾区能力脆弱性分析
- 五、 值得注意的几个问题

第五部分 中国扶贫基金会的重建思路

- 一、 重建原则
- 二、 重点领域
- 三、 可能的项目范围

第六部分 附 录

第一部分 摘要

为准确、有效回应灾区重建需求，倡导理性救灾和有效重建，提高灾后重建效率，中国扶贫基金会于 2013 年 4 月 23 日至 4 月 30 日组建专家评估工作组前往灾区开展灾后重建需求评估工作。评估组一行 9 人先后走访了芦山县、宝兴县、雨城区、天全县以及邛崃市等灾区，通过田野调查、农户访谈、与当地政府部门的座谈，以及资料分析和研究，对受损情况、灾区群众的重建需求、经济和社区发展、目前面临的困难和挑战等进行了初步评估，并对中国扶贫基金会介入灾后重建工作提出了建议，为未来灾后重建相关项目规划提供参考。

灾害已经成为导致贫困的一个重要因素，也是返贫的重要原因之一，而贫困的群体在遇到灾害的时候，因其脆弱性，损失相对较大，生产和生活难以恢复，从而更加贫困。本次“420 芦山地震”，总受灾人数达 231 余万，其中灾区房屋损毁严重，累计农村住房倒塌 18.63 万间、严重受损 43 万间；城镇住房倒塌 6700 多间、严重受损 8 万多间。农村住房更易受到地震的损坏。

在 420 芦山地震前，雅安市芦山县、宝兴县、天全县等县因较好的自然资源，多年的经济发展，贫困面已相对较轻。即使这样，在雅安地区，仍有贫困状态较重，按照现行贫困标准认定的 12 个贫困村，在 420 芦山地震中，房屋受损对于多数受灾群体而言，几乎毁掉了多一半的财产，有一些近五年重建的房屋，已致使相当一部分家庭负债至今没有还清，同时又要面临房屋重建或者修复的压力。从这一方面看，对于多数农村社区而言，因地震造成的房屋重建，导致了大规模的因灾致贫和返贫现象。社区因灾致贫和返贫，不只是体现在灾民不能支付房屋重建的资金方面，同时受伤群体劳动能力受损或丧失，家庭收入来源和家庭照顾更加脆弱、社区互助能力消解、社区福利能力降低等方面，都有可能大大加剧灾区人民生活的脆弱性。

对中国扶贫基金会而言，在灾后重建中必须关注地震灾害对生计系统破坏情况及其造成的损失，关注因灾致贫，因灾返贫人群，优先回应贫困群众的急迫需求。

一、 灾区需求

评估组在调查中了解到：受灾群众面临一个较长阶段的过渡安置阶段，如何保障受灾群众过渡期的日常生产和生活是一个亟需解决的问题。在过渡安置期和重建期，灾区需求主要包括以下几方面：第一是住房需求，第二是包括交通、饮用水源、公共卫生等社区公共服务需求，第三是乡村的可持续生计需求，第四是弱势群体的生存与服务需求，第五是社区灾害管理需求。

（一）住房需求

过渡安置期，由于土地资源稀缺、灾民居住较密，合理地搭建临时安置的房屋或帐篷成了主要问题。同时，当地主要以打工经济为主，短期内重建住房对于以依赖打工收入为主的家庭而言较为困难，需要面临一个较长时期的过渡性生活。由此可见，搭建价格较低、能使用较长时间的过渡安置房屋，是迫在眉睫的问题。

评估组调查的受灾社区中，超过 90%的住房受到不同程度的损毁，因此灾后住房重建，是受灾群众的第一需求。住房重建对于灾区群众而言，首先面临着资金短缺的问题。灾区群众最希望获得政府住房重建补贴，对政府的重建规划及政策支持充满期待。

（二）交通、饮用水源、公共卫生等社区公共服务需求

过渡安置期间，对以下物资和公共服务的需求应得到满足，其中基本设施主要包括：搭建过渡房屋的物资（如彩条布）、照明设施等；日常用品包括：生活用品、药品、儿童营养食品、临时安置点的饮用水源供应系统（包括管件、净水装置、储水设备）、家用储水设备等。随着夏季到来，防蚊蚊帐、药水等需求需要重视。值得注意的是，受气候与生活行为习惯影响，目前灾区的洗浴、排泄等卫生环境亟待改善。

同时，过渡期间的临时安置点，以社区合作为基础的安全保卫系统建立、临时儿童托管空间搭建、危房拆除与清理、财产安全转移，以及次生灾害防范等工作，都是过渡安置期需要解决的问题。

灾后重建期间，建立社区服务与社区照顾系统，为当地群众解决外出务工的后顾之忧，是绝大多数社区都面临的问题。社区公共服务需求，公共品和准公共品性质的社区服务供给，对于灾后重建而言是十分重要的一项工作。

（三）可持续的生计系统建设

由于本地企业受地震影响，恢复生产还需要一段时间；损失较为严重的企业，面临较大的资金压力，但生产重建对于灾区经济恢复至关重要；其它本地服务业及小加工业、小作坊的生产和服务也亟需恢复；对于发展农村种养殖业的村民来说，损失巨大，难以恢复，需要有外界支持其重新投入启动再生产。这些可持续的生计系统建设，既有利于促进当地经济恢复，又能给留守农民提供就业机会，为当地社区发展作贡献。

（四）边缘弱势群体的服务与照顾

残疾、伤病群体，贫困以及因地震造成的残疾的群体，面对地震灾害更加脆弱，房屋、生活与生产重建的困难也就越大。对边缘弱势群体提供必要的生活保障和重建支持需要各方关注。

（五）参与式社区灾害管理

本次受灾区域正处地质断裂带，为地震常发地区。经历过“512汶川地震”后，社区层面的灾害管理以及响应机制依旧脆弱，房屋重建的抗震强度控制、社区灾害教育、社区应急系统、社区应急预案等方面的工作，都需要积极跟进。

二、重建原则

基于灾区的社会、经济、自然环境等因素，以及全社会的参与和受灾群众需求，中国扶贫基金会的灾后重建将遵循以下五个原则：第一，首要回应灾后重建中的贫困问题；第二，社区为本；第三，致力于提升灾民自我发展能力；第四，可持续发展原则；第五，合作、协作与陪伴成长。

（一）核心解决贫困以及因灾返贫问题

中国扶贫基金会灾后重建将以贫困村为主线，支持发展的对象主要为贫困受灾群众，首要支持灾后生计系统恢复，重点增加灾区现金收入。为灾区提供小额信贷支持、建设乡村可获得的生产发展与生活重建所必须的金融服务，亦将是中国扶贫基金会考虑的重点工作内容。

（二）社区能力建设为本

中国扶贫基金会支持灾后重建，将以生计系统重建为主要切入点，推动社区能力发展。坚持以受灾社区为主体开展重建工作，支持受灾群众的社区参与和社区公共决策。其中包括：尊重受灾群体在专业人士的协助下对灾后重建项目的自

主选择，支持灾后重建过程中受灾群众对重建速度的自我规划与控制等方面。

（三）通过正确互动和激发，推动灾民自我发展动力的提升

社区的发展，最终还是要依靠当地村民。然而由于受自然条件、受教育程度、获取信息的渠道、可依靠的社会资源等因素的限制，若没有外界的帮助和推进，社区的发展将非常缓慢，甚至停滞。在外部力量的干预下，社区或许会发展，但外界力量终究会退出，社区发展最终的决定力量还是村民

中国扶贫基金会基于多年的社区工作经验，在重建中，不管是物资的直接捐赠，还是产业扶持，都需考虑如何通过和受益人群互动，激发起能力，推动灾区自我发展能力的提升，最终实现脱贫，降低灾害的影响。

（四）灾民生计恢复注重可持续发展原则

中国扶贫基金会支持的所有灾区重建项目，都将具有可持续资源利用和环境保护的视角。如：不支持高耗能、高排放的重建项目；更不支持污染土地及河流的重建项目。未来，中国扶贫基金会将优先支持可持续利用本地生物多样性资源的产业发展项目；优先支持社区生态产业发展的种、养殖项目及生态产品加工项目等。

（五）基于合作与陪伴成长，推动社区层面服务组织的成长

中国扶贫基金会将在过渡安置和灾后重建过程中，坚持与各级地方政府、各类专业社会组织及基金会、企业开展合作，尊重不同合作伙伴的视角与工作方法。

在社区生计系统重建与社区服务、社区照顾系统发展的过程中，中国扶贫基金会将特别注重培育和支持本土专业组织，支持灾区自身能力的成长与发展。与合作伙伴一起，建立陪伴成长的工作模式，同时通过引入专业社会服务组织，提高农户的抗灾和自我发展能力。

三、 灾后重建重点领域

在灾后重建原则支撑下，依据灾后重建需求，中国扶贫基金会将重点支持如下领域：

（一）贫困社区的产业发展

中国扶贫基金会将通过支持专业合作组织等方式，支持灾区的产业发展。小额信贷、社区发展基金及注资合作社将成为灾后社区产业发展主要的策略。中国扶贫基金会重点支持以村庄合作为基础、以本土资源可持续开发利用为主要途径

的各类生态产业合作社的发展。

（二）社区就业机会提供

通过支持社区各类专业合作社，结合社区服务与社区照顾系统建设等手段，为灾区特别是脆弱群体提供本土就业机会，同样是中国扶贫基金会在灾后重建工作中的一项重要工作。中国扶贫基金会将以灾后社区重建资源投入为杠杆，发展村庄合作，建立社区分担基础上的社区服务与社区照顾系统，支持社区留守妇女的本地就业。

（三）教育、卫生、健康等公共服务领域

中国扶贫基金会将协调、整合相关资源，支持社区的公共服务系统建设。社区卫生设施、安全饮用水设施、过渡性托幼机构、过渡性社区文体活动空间、社区老人照料机构等的建设都在中国扶贫基金会的关注领域之中。同时，也将注重扶持社区公共事务管理能力的提升，建立以社区为基础的可持续公共服务体系。

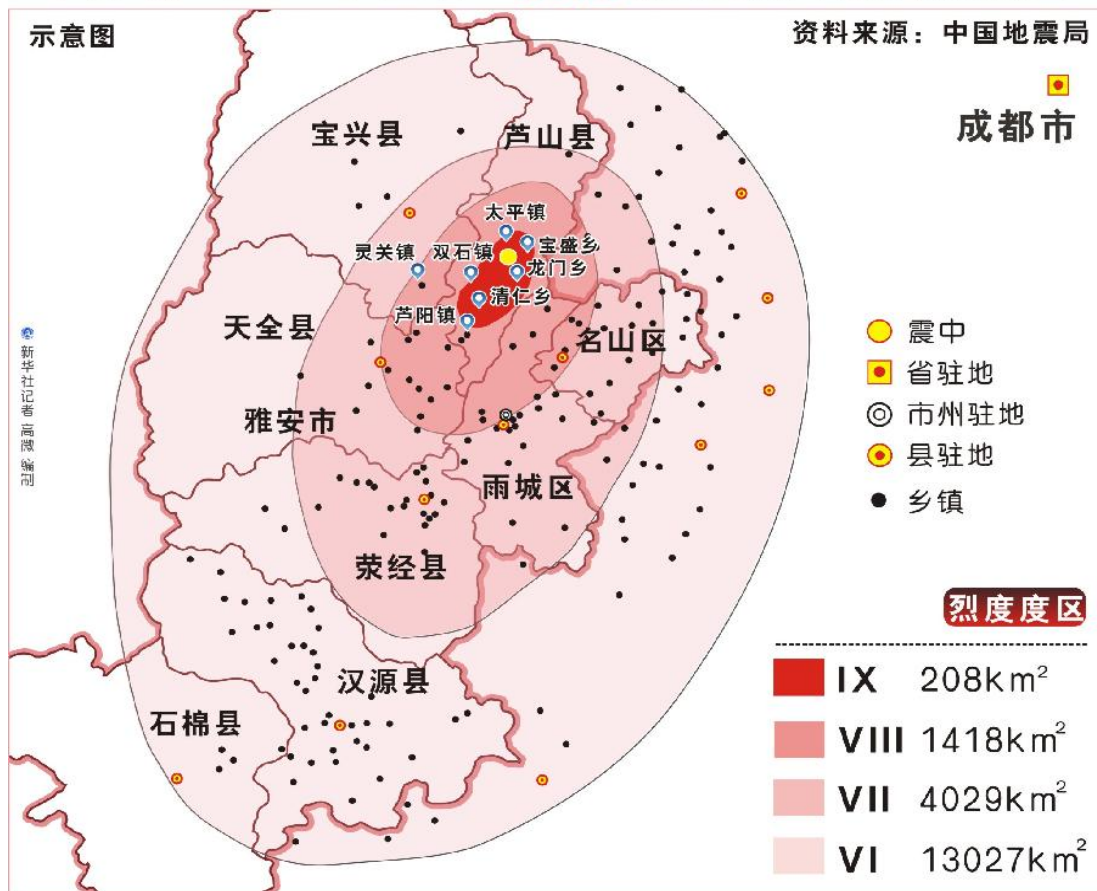
（四）以弱势人群为核心的社区服务和照顾系统建设

鉴于灾区经济形态以打工经济为主导的特点，受灾群众将家庭安顿妥当后急需外出务工或经商，中国扶贫基金会将尝试建立灾区社区服务与照顾系统，解决外出务工人员的后顾之忧。与专业组织和社会工作机构合作，建设灾后社区服务与社区照顾工作模式，重点关注空巢老人、留守儿童和妇女、残障人士及贫困群体，通过建立儿童托管中心、长者照料中心，社区公共空间建设、社区互助系统发展等方式，结合陪伴成长的工作手法，支持社区组织的发展，建立可持续社区公共服务发展机制。

（五）注重培养致力于与灾民共同发展的组织和能力

灾区自身能力的可持续发展是灾后重建工作成果得以保证并可持续成长的重要基础，而灾区社区发展能力，防灾减灾能力的关键在于本地专业组织和机构的可持续发展。中国扶贫基金会将与各类专业机构和人士合作，建立支持本地专业社区服务组织的支持团队，开发相关工具和方法系统，并建立陪伴成长的工作机制，支持灾区社会能力与社区能力系统的成长。

四川芦山“4·20”7.0级强烈地震烈度图



2013年4月25日，中国地震局发布了四川芦山“4·20”7.0级强烈地震烈度图。此次地震的最大烈度为9度，等震线长轴呈北东走向分布，6度区及以上总面积为18682平方公里。其中烈度分区和表现为：

烈度	区间	面积	表现
九度	东北自芦山县太平镇、宝盛乡以北，西南至芦阳镇向阳村	长半轴为11.5公里，短半轴为5.5公里，面积208平方公里。	大多数房屋严重破坏，墙体龟裂，局部坍塌，复修困难
八度	东北自芦山县宝盛乡漆树坪村，西南至天全县兴业乡，西北自宝兴县灵关镇，东南至名山城区	长半轴为29公里，短半轴为17.5公里，面积1418平方公里。	大多数房屋中等破坏，结构受损，需要修理
七度	东北自芦山县大川镇，西南至荥经县严道镇岗山村，西北自天全县紫石乡，东南至洪雅县汉王乡	长半轴为56公里，短半轴为33公里，面积4029平方公里。	大多数房屋轻度破坏，局部开裂，但不妨碍使用
六度	东北自大邑县新场镇李家山村，西南至甘洛县两河乡，西北自泸定县岚安乡，东南至丹棱县杨场镇	长半轴为95公里，短半轴为64公里，面积13027平方公里。	大多数房屋个别砖瓦掉落、墙体微细裂缝

第二部分 评估背景和方法

一、评估背景

2013年4月20日上午8点02分，雅安市芦山县（北纬30.3度,东经103.0度）发生里氏7.0级地震，震源深度约13公里。

地震发生后，中国扶贫基金会迅速启动应急救灾工作。两小时后，联合腾讯公益、新浪网、阿里巴巴、凤凰网等各大网络平台第一时间发起“有你救有力量”芦山地震救援行动倡议，动员社会力量参与地震救援。

为评估此次灾害的影响，了解灾区群众的实际困难和灾后重建的真实需求，掌握一手资料，提高善款使用效率，做好灾区的灾后重建工作，中国扶贫基金会组织灾害管理、农村发展、社会工作领域的专家学者等11人组建“芦山地震灾后重建评估组”，前往灾区展开需求评估工作。评估组主要成员包括北京瑞森德管理顾问有限公司的段德峰和刘盛、贵州社区建设与乡村治理促进会的毛刚强、北京华夏经济社会发展研究中心的饶锦兴、大巴山生态与贫困问题研究会的张浩良、玉溪师范学院的叶宏。四川大学的敖楹靖和唐艳为评估组提供了大量的帮助，中国扶贫基金会秘书处的刘文奎、王军，以及陈济沧和汤后虎全程参与了评估工作，并提供后勤支持。

此次评估符合中国扶贫基金会一贯的项目流程，也是继“汶川地震”和“玉树地震”之后第三次开展地震灾后重建需求评估灾害快速评估工作，任务重，时间紧，灾区信息获取难，评估组充分利用各种方法和途径展开评估。基于此，评估工作希望可以实现以下目标：

首先，了解本次地震灾区受灾情况和基本需求，包括每个灾区的特点，相应的需求，目前的需求回应情况，以及政府和民间组织采取的行动等。

其次，通过需求评估，确定中国扶贫基金会在重建阶段介入的策略和方向，为规划制定项目和寻找合作伙伴提供参考。

最后，与相关方沟通探讨中国扶贫基金会对于灾后重建工作的定位，回应捐赠人的要求。

二、评估方法

（一）文献法

在需求评估过程中，文献法贯穿始终。主要涵盖以下几个方面的信息资料搜集工作：1、“芦山地震”灾区的地理位置、行政区划及灾区震前的经济结构、经济状况等相关资料；2、关于本次地震的损失情况，以及与芦山地震相关的政府公告和政策；3、民间组织网站及信息简报；4、国内相关自然灾害响应的法律、法规和政策。

（二）田野调查

评估工作小组分成3个调研小组，于4月23日至30日分别前往芦山县、宝兴县（雨城区）和天全县（邛崃市）等地震灾区开展实地调查，着眼于政府部门、民间组织和灾民三个层面推进调研。其中，政府系统包括各级救灾指挥部、扶贫办和民政部门等，重点关注政府灾后重建计划和相关建议；民间组织包括各类基金会和其他参与救灾工作的民间组织，重点调研各民间组织关注的领域、工作模式和工作能力；灾民包括基层干部和普通灾民，尤其是妇女、儿童、老人等弱势群体，关注他们的灾情承受能力和灾后需求。

田野调查中主要采取观察、访谈、焦点小组讨论和问卷调查等方法：分别对灾区受灾情况、灾民生活状况及民间组织工作情况等方面进行调查，评估组到访28个单位（村庄），形成大量图片和文字记录；采用个案和小组访谈相结合的资料收集方式，完成超过200人的访谈；发放并回收问卷100份，为评估结论提供了良好的数据支撑。

（三）比较法

为了更好地进行快速评估，评估团队将芦山地震与以往自然灾害的灾后重建研究成果进行了全方位的比较，包括“汶川地震”和“玉树地震”的经验教训、政府反应、民间组织的应对和中国扶贫基金会的策略等。

第三部分 震区基本情况

一、震区概况

2013年4月25日,中国地震局发布的《四川420芦山7级强烈地震烈度图》显示,本次受影响较大的震区主要集中在芦山县、宝兴县、天全县、雨城区、名山区、荥经县、邛崃县。除了邛崃市隶属于成都市之外,其余烈度在7度以上的县区均隶属雅安市。

(一) 地理位置和历史灾害

四川省雅安市位于四川盆地西缘、邛崃山东麓,东靠成都市、西连甘孜、南接凉山、北接阿坝,距成都仅115公里,素有“川西咽喉”、“西藏门户”、“民族走廊”之称。幅员面积1.53万平方公里,其中山地面积占94%,人口总数153万。下辖雨城区、名山区、荥经县、汉源县、石棉县、天全县、芦山县和宝兴县等8个区县。

南部荥经县、汉源县和石棉县地貌以杂岩为主,主要岩性为花岗岩和古生代沉积岩;北段的天全县、宝兴县以花岗岩为主,芦山县、雨城区和名山区则以中生代沉积岩为主。北部天全、芦山和宝兴三县处于龙门山褶断带南西段,与五年前的汶川地震同处一个地震带。据历史地震资料,这一地区未发生过大于6.5级的强震,4.5级至6.5级的中等地震数量也不多,而小于4.5级的小震频度极高,约占地震次数的99%,是全川小震频次最高的地方。¹

(二) 经济情况

从整个雅安市经济情况来看,2012年全市生产总值达到398.05亿元,地方公共财政预算收入为30.2亿元,增长39.56%,增速位列四川省第3位。全社会固定资产投资357.2亿元,其中,民生和社会事业投资82.9亿元、制造业投资70亿元、更新改造投资54.72亿元、基础设施建设投资93.8亿元、房地产投资30亿元。

(三) “汶川地震”后的雅安

2008年汶川地震中,雅安市因灾死亡33人,失踪2人,累计因灾受伤1351人。其中,汉源县受灾最为严重,全县死亡25人,受伤506人。2008年512地震后,雅安市的灾后重建工作包括四的方面:其一,城乡住房的恢复,雅安市有

¹ 赵友斗、蒋良志、魏继裕,《雅安地区地震地质特征与地震活动性研究》,《四川地震》,1990年第2期

176423 户农房受损，其中 31641 户需重建，144782 户需维修加固；城镇住房有 3581 套需重建，27128 套需维修。截至 2009 年底，住房重建任务基本完成。其二，学校、医院的恢复重建：恢复重建学校 384 所，总投资 28.5 亿元；规划重建医疗卫生机构 145 个，总投资 6.6 亿元。其三，促进灾区城乡群众就业，共有 25998 人实现了就业。其四，安置灾区“三孤”人员²，汶川地震后雅安市新增“三孤”人员 2 人，都已被妥善安置。³

雅安市的扶贫开发，坚持“县为单位、整合资金、整村推进、连片开发”原则，重点关注荣经县和汉源县的扶贫连片开发项目。本次重点受灾的芦山县、雨城区、宝兴县、天全县都不是国定扶贫开发县，也不属于国家连片扶贫开发区域。

二、震区灾情

（一）灾情概览

“420 芦山地震”已造成雅安、成都、眉山、自贡、德阳、绵阳、乐山、宜宾、内江、资阳、甘孜、阿坝和凉山等 19 个市（州）115 个县受灾，截至 2013 年 4 月 26 日 22 时，已有 196 人遇难，21 人失踪，13484 人受伤，累计受灾人数达 231 余万。灾区房屋损毁严重，累计农村住房倒塌 18.63 万间、严重受损 43 万间；城镇住房倒塌 6700 多间、严重受损 8 万多间。

通讯方面，震后雅安芦山县、天全县、宝兴县三县部分手机和固定电话由于通信机房、基站和光缆等遭损坏导致通讯中断。宝兴县通信全阻，天全县、芦山县通信大面积中断，共中断基站 278 个，通往阿坝、雅安的三条光缆中断。经抢修，至 4 月 20 日 16 时 30 分，天全县、震中芦山县两县通信机房得到修复。中国电信在芦山中学指挥部安装电话，县城通信得到保障。21 日 12 时，宝兴县城通讯恢复，结束了通信“孤岛”状况。

电力方面，宝兴、芦山、天全三县的电力网全部中断，雅安区域 7 条 220 千伏母线失电，12 条 220 千伏线路停运。地震当天 21 时 40 分许，芦山县重要部门及场所恢复供电。经过全力抢修，芦山、天全两县县城基本恢复电网供电，随着宝兴县城 21 日夜里恢复电网供电，因芦山地震停电的三县城都已恢复电网供电。

²三孤：指孤儿、孤老、孤残三大弱势群体

³ 资料来源于腾讯网 <http://cd.qq.com/a/20090520/001711.htm>

交通方面，318 国道在雅安市雨城区境内路段塌方，道路中断，经抢修于 20 日下午 5 时恢复通行。210 省道芦山县至阿坝州小金县段也因塌方中断，于 21 日晚 19 时抢通。108 国道和 305 省道通行正常。宝兴县境内道路严重损毁，一度成为孤岛。4 月 24 日，芦山县龙门乡到大川镇的干道全线贯通。这标志着除少数通村道路外，雅安地震灾区宝兴县和芦山县的国道、省道、县道和通乡公路等主要道路全面抢通。

水利方面，芦山县境内的宝盛和玉溪河金鸡峡在震后形成堰塞湖。芦山县、天全县境内部分水库出现裂缝，下游人员组织撤离。

文物古迹方面，芦山及邻近地区文化遗产损失较为严重。雅安市博物馆、雨城区博物馆、芦山县博物馆等多处博物馆存在文物毁损，其中国家二级文物 8 件，三级文物 33 件，文物损毁总数达到 274 件。不可移动文物方面，四川省内有 24 处全国重点文物保护单位和 61 处省级文物保护单位遭到损毁。其中，中国汉阙中保存最完好、雕塑最精美的高颐阙阙体震裂，附属结构严重损毁。芦山县境内的汉代遗存樊敏阙主阙中部断裂，顶部面临垮塌。位于名山区境内的蒙顶山风景区内古迹损毁严重，停止接待游客。

（二）重灾区灾情和发现

为了更清楚地了解灾区受灾情况和基本需求，评估组对受灾严重的五个区县（芦山县、宝兴县、天全县、雨城区和邛崃市）开展了快速评估。同时，把评估组在灾区最重要的发现辅以案例的形式呈现：

1、芦山县

芦山县距成都 180 公里。芦山建县 2300 余年，是汉代文化之乡、省级历史文化名城。现有人口 12.5 万，辖芦阳镇、太平镇、飞仙关镇、双石镇、大川镇、思延乡、龙门乡、宝盛乡、清仁乡 9 个乡镇。

芦山县是此次大地震的震中所在地。地震致整个芦山县死亡 121 人，重伤 581 人，轻伤 5537 人。全县 9 个乡镇和县城房屋 100%损毁，初步统计损毁房屋面积为 638.79 万平方米。全县直接经济损失 1001.71 亿元。其中城镇居民住房受灾直接经济损失 37 亿元，受影响居住人口 2.5 万人；农村居民住房受灾直接经济损失 83.8162 亿元，受影响居住人口 10 万人⁴。

⁴ 数据来源：芦山县“4.20”地震新闻中心

除此以外，生态环境、道路交通、供水供电等，也都遭到不同程度的破坏，而由于地震造成的农牧业减产、农产品滞销等更是给灾区带来不可估量的巨大损失。目前，相关情况正待进一步核实。

芦山县的灾情及灾后重建需求是本次评估工作的重点。在实地调研中，评估组发现，由于芦山是震中所在地、受灾害影响最重，使其受外界关注程度最高。据芦山县民政局统计，截至5月3日10时，累计接收帐篷41957顶，发放41477顶；接收棉被145136床，发放134085床；接收衣物72318件，发放72178件；接收大米2161.1435吨，发放1339.355吨；接收方便面61266件，发放43139件；接收食用油270767.5公斤，发放228590公斤；接收矿泉水508832件，发放440437件；接收其他救灾物资278014件，发放227550件。全县9个乡镇、40个村、6个社区实现灾民安置全覆盖。并开展了防疫、防火、防雷电、防次生灾害的四防工作，救援安置工作正有序进行。

根据评估组对负责物资发放的民政部门走访，截至4月28日，芦山县的矿泉水和方便面等应急方便食品已经饱和，而大米和食用油尚有少量缺口。工作人员同时表示，当下还需要板房建材的捐助，但是捐助机构一定要跟当地民政部门取得沟通，获得板房的尺寸等相关信息。

在田野调查中，评估组发现，在芦山县城及周边交通较为便利的乡镇，受灾民众情绪较为平稳。地震发生后，不但政府、军队采取了快速救援响应、外来救助力量相继进驻灾区，受灾群众也纷纷开展了自救与回应。评估小组也观察到，由于地震导致当地道路交通受阻，致使外来物资抵达山区边远乡镇的速度较慢，最终受灾群众领取到物资的时间相对较晚。

随着紧急救援期向过渡安置和灾后重建期的逐步转变，芦山县已暴露出自身的脆弱性和重建面临的特殊困难。基于芦山县的生态环境和社会现实，灾后重建即将面临的挑战，主要体现在以下几个方面：

首先，生态脆弱造成的交通不便成为灾后重建中要解决的首要问题。地震后，山区公路受到严重影响。比如，从县城通往双石镇的公路狭窄，路基在地震中受损严重，且路上方易被飞石阻断；通往太平镇的公路则因塌方等原因，一直到评估工作结束始终处于半封闭状态。位于山区的几个乡镇，受到路况所限，并未及时获得物资的援助，使救灾物资发放形成了县城过剩、而山区匮乏的局面。据评

估组分析，随着雨季到来，交通受限将成为灾后安置和重建工作的瓶颈，而与其相关的次生灾害隐患更是不容乐观。由于道路交通受限，极易造成物资乃至后期建筑材料运输成本增加。

其次，土地资源稀缺带来的重建困难。土地稀缺可以说给芦山重建带来了双重困难。一方面是在过渡安置期，由于灾民居住较密，出现了帐篷无处搭建现象。多数帐篷集中搭建在耕地中，给占地村民带来的经济损失尚未评估统计。已有居民为了看守房屋，将帐篷搭在危房附近，一旦次生灾害发生，后果不堪设想。而另一方面，由于土地受限造成当地的种植业与养殖业只能在有限的坝区开展，较难实现规模化。

再次，灾后重建的经济模式受限。纵观整个芦山县的经济构成，务工和经商是当地老百姓的主要收入来源，而外出务工在农村社区更为凸显。追溯其根源发现，主要是因为当地耕地较少，甚至无法满足粮食自用。评估组在访谈中发现，当地完全靠务农维持生计的家庭十分稀少，多数农户家庭的口粮还需要购买。因此，外出务工日渐成为当地的主要经济类型和村民收入来源。在房屋重建期间，众多在外务工者必将回乡建房，而在农业收入无法满足日常生活的情况下，这部分灾民的生计来源将得不到保障。

在芦山县，经济作物主要为茶叶、猕猴桃、蔬菜等。当地的种植业与养殖业主要作为家庭自给需要，有部分农户参与了地方政府倡导的产业扶贫项目。比如，在此次调研的飞仙关镇朝阳村，当地农户在农业、畜牧等部门的主导下，开展了规模化土地连片红心猕猴桃种植，并成立合作社参与市场运作，今、明两年即将迎来猕猴桃的大面积上市；此外，近两年来，当地也有农户靠种植茶叶、蔬菜、养殖野猪、肉兔等取得可观收益。然而，地震却给前期已经大量投放资金参与合作社、热切期待成功的农户造成了巨大的经济损失。而震后山区经济模式如何重建，仍是眼下悬而未决的议题。

案例 1

社区互助，才是抵抗灾害最重要的基石

本次地震后，灾区民众对灾害的发生采取了更为积极的反应，在紧急救援和过渡安置期体现出来的自救、互救以及与外来救援力量的良性互动，成为本次地震灾害中社区应对的

一个亮点。

芦山县飞仙关镇朝阳村杨家河组共有 465 人，其中“五保户”1 户、孤儿 1 户、残疾人 13 人，老年人 130 人、未成年人 135 人。在 420 芦山地震中，2 人重伤，8 人轻伤，受灾 130 余户。突如其来的地震导致村中所有房屋严重受损，灾情十分严重，全组共有房屋 400 余间，其中砖木结构约 105 间，砖混结构约 295 间，倒塌 100 余间，严重损坏 300 余间。

杨定富，84 岁，是村中唯一的五保户⁵，独自居住在杨家的百年老宅内。地震发生时，他正在住宅的二楼敬佛。平日负责照顾他的堂弟杨定贵（74 岁）没顾上抢救自家财物，就跑来他的屋中把他背出老屋外，在出门那一刹那，里屋的天棚和墙壁就垮塌下来。老人虽然在此期间胸部受伤，但还是挽回了宝贵的生命。评估组来走访的时候，老人精神矍铄，正在服药，邻居们轮流过来照顾他。

简易临时棚子里的几家家人，他们从地震开始吃住在一起



在跟村民访谈的过程中我们了解到，虽然杨家河无人员因灾死亡，但房屋基本都已毁坏而无法继续住人了。经历了劫后余生的庆幸，这里的灾民都十分乐观，“留得青山在，不怕没柴烧”，是他们常挂在嘴边的一句话，而在交谈过程

中不时发出的爽朗笑声，很难让人联想到这里曾经历过灾难。在杨家河组的一个临时搭建的简易棚子里，住了有七、八户家庭，共二、三十人。村民们说，就在这样一个并不宽敞的地方曾住过四、五十人。地震之后的这几天，男人们都自发外出帮忙搬运物资、妇女们多留在“家”里。午饭的时候，集中安置点的几家人一起“会餐”，留守的妇女们将轮流负责煮饭。具体的分工似乎是约定俗成的，未见任何人主事，每个妇女驾轻就熟地操起一样活计，或洗菜、或切菜、或摆碗筷。不一会，一顿热腾腾的饭菜就给大家伙准备好了。同样的情况，在灾区各乡镇屡见不鲜，除了伤员在安置点休息，青壮年人大多投身到抢险救灾的第一线，有的帮忙搭建救灾帐篷、棚子；有的在发放物资的地方跑前跑后，充当装卸工人；有的加入到外来志愿者行列，为受灾居民提供服务。在安置点，煮饭的工作由留守的妇女们集体负责，老人和孩子们也都由她们照看。在芦山县城，一些受灾群众主动加入了灾后救援、物资发放

⁵五保户：指五保供养对象，主要包括村民中符合条件的老年人、残疾人和未成年人，由政府提供包括保吃、保穿、保医、保住、保葬（孤儿为保教）在内的“五保”。

与组织管理的志愿者行列；县城里的居民则支起大锅，自发为前来救援的子弟兵与外来援助的志愿者们准备免费餐食。



协助发放物资的村民志愿者

在杨家河访谈的过程中，一辆载有救灾人员的车辆经过，引起在场村民的讨论。从他们的交谈中可知车辆里的是外来的抢险队。抢险队在地震后第二天就进来了。村民为了感谢他们把发给自己家的帐篷给抢险队住，然后，七、八家人一起挤在临时搭建的棚子里。除此之外，村民还把自己的米和水都给他们，但抢险队员拒绝接受，理由是不想给灾民添麻烦。一位村民介绍说：“他们（外来的抢险队员）最客气了，煮的饭菜喊他们吃，他们都不吃，天天就吃方便面。我们就只能给他们烧点开水喝，其他的他们什么都不要。我们良心上十分过意不去。我觉得最困难的是这些来救灾的，而不是我们这些受灾的。”在龙门乡王家村，村民提到前来救援的部队官兵也是赞不绝口。评估组看到，村民们的家私、粮食等都还在危房里。村民们说，本来部队是要进入危房帮他们抢救财产，但是他们认为，那些财产没有人的生命重要，是他们阻止战士们进入危房的。村民们异口同声地说，人的生命是最宝贵的，不能为了那些财物而让子弟兵们的生命受到威胁。



芦山县城的村民志愿者摩托队，义务接送救援者

灾区人民坚强的意志品质和从容、乐观的心态深深触动了每一位评估组成员。在走访过程中，多数受灾居民表示，目

前最大的需求是希望政府和外来救助力量能够协助他们尽快把房屋建好；建好房屋后，他们将投入到农业生产中或者外出务工，通过自己的劳动所得降低地震带来的损失，而非一味等待外界更多的救助。

2、宝兴县

宝兴县，紧邻芦山县，是“420芦山地震”的重灾区，死亡人数和灾情损失，仅次于芦山县。宝兴县有9个乡镇，人口近6万；在本次地震中全县受灾乡镇9个，受灾人数66263人，因灾死亡28人，受伤人数2500人，紧急转移安置66263人，倒塌房屋5640户16920间；教育设施方面，受灾学校38所，倒塌校舍面积375平方米。其中重灾区集中在临近芦山县的灵关镇和大溪乡，以及县城所在地穆坪镇，这3个乡镇也集中了全县近一半的人口，GDP规模也占全县的一半。

因为交通受阻，宝兴县一度 and 外界失去联系超过9个小时，也是所有震区交通最脆弱、最不便利的县域之一。从芦山县到宝兴县的公路沿途有超过100多个滑坡点，为了保障交通通畅，评估组到达宝兴前一天，仍按照“单向通行”的原则实施交通管制；直到4月25日开始，每天上午进宝兴方向车辆放行，下午14点开始出宝兴车辆放行。这也是宝兴灾后安置和重建中，遇到较突出的矛盾和问题，随着雨季的到临，宝兴的交通生命线，随时面临中断的危险。因此，做好备灾和交通保障工作尤其重要。

宝兴是典型的山区，平地较少，县城所在地的穆坪镇集中在狭小的空间，两边都是陡峭的高山。地震发生后，大量灾民被安置在“512汶川地震”重建的，包括中学操场和宝兴篮球场在内的公共服务设施中，绝大部分农户则分布在群山之中，也不适宜大规模集中安置。安置时可以充分发挥并尊重灾民的能动性，在给予适度补贴的情况下引导灾民因地制宜安排安置。

宝兴县也是2008年“汶川地震”的重灾区，很多灾后重建项目启用不久，基本上覆盖了全县的基础公共服务设施，如学校和医院等。这些重建的公共服务设施在本次“芦山地震”中破坏不大，相对上次受灾，此次损失更严重的是民房，而对于制造业和旅游业来说，损失不在于企业围墙或滑坡导致的直接经济损失，而在于地震导致的停产和运输不便。两次超过7级强地震的叠加影响，需要在重建中重点考虑。

宝兴县的经济发展集中在有机农业、旅游和石材产业等三方面。由于生态脆

弱，当地非常重视可持续产业的发展，也是雅安唯一的国家有机产品认证示范创建区，为了发展有机产业，于 2012 年成立了有机产业发展管理局，负责全县有机产业的认证、发展和管理工作。因此，对于宝兴县的重建工作来说，必须要注意生态环境的保护，避免短期大规模建设，在重建和产业发展上注重考虑交通和生态环境的脆弱性。

地震发生后，宝兴与外界联系中断，众多志愿者和救援力量纷纷急赴宝兴。4 月 21 日至 24 日，宝兴县城集中了大量的救援人员。但因为交通受阻问题，外界支持仍然较少，尤其是来自民间组织的救援。评估组 4 月 26 日到达宝兴县城时，没有看到有民间组织或志愿者在宝兴县中心安置点提供应急公共服务。相比芦山来说，宝兴县缺少关注和资源输入。

值得关注的是，在宝兴中学集中安置区，宝兴县团委、工会和妇联等开始在服务功能区设置服务台，县城招募同为灾民的本地志愿者开展志愿服务，例如：团委组织初、高中生在集中安置区维持秩序，协助消防官兵分发消防设施；组织儿童开展画画、祈福等活动；妇联则组建“宝兴巾帼志愿者服务队”组织本地志愿者为安置区的婴幼儿和妇女提供支持，分发奶粉和卫生巾。

评估组还观察到：相对于城镇，农村面临对于地震的抗灾害能力更强，半自给的生活方式在应对突发自然灾害方面有优势，每家每户存粮和备有的腊肉可以保障灾害发生后半个月供给。农村社区的互助能力也比城镇好。评估组所到的村子，村民小组或者自然村自行组织自救工作，几家合伙在开阔地搭建灶台，男人搭建帐篷或者临时棚子，并负责村中危险建筑的排危工作，妇女主要负责伙食供应，并照顾老人和孩子。

宝兴县其他经营和日常生活迅速步入正轨。从 4 月 26 日开始，灵关镇出现了四川省信用社派出的移动银行，可以在车上取款并办理金融业务；这标志着宝兴灾区的经济和金融重启，自我供给能力得到恢复。

4 月 27 日，宝兴县城的部分餐馆（主要是面馆）和粮油店开业，部分市民离开城区有免费统一食宿的 5 个安置区回家住，并开始自家做饭。灾区的生活，慢慢恢复正常。

案例 2:

灾区需要什么物资？

——宝兴县灵关指挥部灾物资仓库观察

鉴于宝兴县的灾情，分别在县城所在地穆坪镇和灵关镇设立救灾指挥部，各指挥部独立运转，分别接受物资并组织发放，全面负责本区域的救灾工作。

灵关指挥部主要负责灵关镇和大溪乡。设在灵关镇三兴公司石材厂内，3 个厂房，一个安置工厂周边的灾民；一个改造成部队、救灾指挥部和其他外来救援人员的驻地；另外一个作为物资仓库。

在仓库中，评估人员发现包括大米、帐篷、彩条布在内的大宗物资均会及时分配给各村，而少量的、零星物资会被暂时存储起来。外来的零星捐赠非常注重灾区的细小需求，对于指挥中心来说没有时间及时安排小批量物资，并分发给有需要人群。

仓库中，评估组初步统计了灵关救灾指挥部接收到的援助物资有 39 种之多，分别是：

帐篷、棉被、大米、矿泉水、干粮类、方便面、饮料、食用油、火腿肠、八宝粥、牛奶、面粉、雨衣、军大衣、湿巾、卫生纸、尿不湿、洗衣粉、肥皂、卫生巾、拖鞋、毛巾、手电筒、打火机、收音机、服装、鞋子、凉被、生活用品、彩条布、药品类、花露水、床垫、桌子、被单、充气垫、展棚、奶瓶、蜡烛。

在灾情发生后的 2 天内，接受到最多的物资是方便面和矿泉水。但是这两种物资也是最快饱和并超出实际需求的。

最受灾民欢迎的救灾物资是大米和食用油；帐篷和彩条布则是救灾和安置阶段最重要的救灾物资。

尿不湿、奶粉、卫生巾、奶瓶等物资，可以解决部分脆弱人群特别的需求，需要捐赠方综合考虑灾区的需求总量，以免浪费。而对于充气垫、床垫、湿巾、肥皂等非应急性救灾物资来说，可以考虑在地震发生一周后再提供。随着气温日益上升，灾区的需求也在变化，评估组发现在灵关的救灾仓库中没有蚊帐，夏天来临，帐篷内会很闷热，大部分灾民会选择在蚊帐中睡觉。

对于物资捐赠过程，大宗单品物资，建议和救灾指挥部统一调配；小众需求的小批量物资，可以捐赠给民间机构发放到有需要人群。大灾当前，救灾指挥部往往需要照顾普遍性需求，而没有精力回应部分灾民的紧急需求。

我们从灵关指挥部的救灾仓库看到，帐篷、彩条布、方便面和矿泉水等灾民急需的、大批量的物资，往往首先被分配到各村，并及时发放到灾民手中；而蜡烛、充气垫、桌子、花露水、妥协以及湿巾等小批量，少部分人急需的物资，被暂时存储在仓库。

3、雨城区

雨城区，雅安市城区所在地，全区 24 个乡镇，常住人口 32 万（其中包括城区人口 13 万）。虽为城区，但在全区 191 个村中有 45 个村被列为贫困村。在“420 地震”中，雨城区死亡 15 人，重伤 37 人，转移安置人口 1317 人，农房倒塌 563 间。地震死亡人数仅次于芦山县和宝兴县。

雨城区的孔坪、草坝、上里、中里等 4 个乡镇临近芦山县，是雨城区的重灾区，部分村落的损毁程度甚至和芦山震中附近村落相近。在 4 月 25 日国家地震局发布的《四川芦山 420 七级强烈地震烈度图》显示，雨城区的这几个乡镇也被

列入“VIII”度⁶，仅次于本次烈度最高的 10 度。

评估组重点了解了中里镇的受灾情况，中里镇全镇有 4718 户，近 15000 人，在本次地震中均有影响，80%的房屋受损。特别值得注意的是本次评估组所到之处，发现最大、最普遍的损失、是民房的开裂（而房屋倒塌的比例不高），遇到的居民，都拉着评估组去房间内部查看：因为大部分房屋从外部看来并没有特别影响，只有进到房屋内才会看到严重的裂痕。而这些裂痕正是让灾民担心的隐患，他们不知道是否可以入住？因此急切期待早日有房屋鉴定专家，另外一个担心则是：由于房屋受损的情况，关系到相应的重建补贴，在政府没有明确房屋受损之前，大部分灾民没有主动进行排危行动。一直到评估组撤离灾区，宝兴、芦山和天全等县房屋鉴定工作并没有大规模开展（邛崃市已经完成，并有公示流程）。

相对于芦山县和宝兴县等地，雨城区的重灾区交通便利，地震对交通没有造成影响。中里镇的龙泉村在 2008 年“512 汶川地震”中有 102 家重建户，其中超过 60 户在本次“420 芦山地震”中，房屋再次受损，不能入住。严重的地震叠加效应让灾民雪上加霜。评估组观察到：因为贫困，很多重建户 2008 年建设的房子依旧没有装修，在本次地震中再次受损。

而学校、医院在内的公共设施于“512 汶川地震”中重建，本地地震中受损不严重。建议重建中重点关注民房重建，并对民房重建标准根据实际情况提出要求。

案例 3

震区救援资源分布不均

雨城区中里镇龙泉村，靠近芦山县太平镇。在“420 芦山地震”中受灾严重，村中 80%的房屋严重损毁，部分老宅完全倒塌。相对震中来说，这个村受到的关注可以说相对较少。不仅进村来的救援队和军队较少，外来的志愿者也不多，所以交通通畅。

评估组 4 月 29 日到达龙泉村时，村内的救灾帐篷总量依旧达不到户均一顶，发的救灾物资主要以方便面和水为主。据中里镇镇长介绍，整个中里镇还缺至少 1200 顶帐篷，才能保证每户一顶帐篷，确保未来过渡安置期的需求。实际上，不仅在“420 芦山地震”，在 512 汶川地震也有相同情况，大量的救援力量和救援物资都集中在重灾区，甚至超负荷。相对 6 万人口的宝兴县，在地震发生后的前面三天集结数以千计的志愿者，雨城区的救援力量少之又少。

因为信息和灾情的信息偏差，救援力量和物资与灾情的匹配会出现偏差。不过，对于重

⁶ 见《地震烈度图》

建来说，却有足够的时间和机会来实现资源的均衡投入，而这就需要包括政府、基金会和企业在内的资源方在重建中加强需求评估和调研，以避免重建资源的严重倾斜。外来重建力量要可以有意地选择资源更少的地震灾区。

4、天全县

天全县有 15 个乡镇，138 个行政村，总面积 2400 平方公里，人口约 15 万人。

评估专家组于 4 月 25 日下午到达天全县城，从中国扶贫基金会一位工作人员手中得到一份材料，听说是在 24 日晚上天全县抗震救灾指挥部召开的新闻发布会上印发的。材料显示：天全县受灾人口 154424 人，截至 4 月 24 日 16 时，芦山地震造成天全县 5 人死亡，2 人失踪，1299 人受伤，其中重伤 86 人。天全受灾损失达 453.8715 亿元，其中，直接经济损失 397.7357 亿元，间接经济损失 56.1358 亿元。

从外表观察，城区房屋绝大部分完好，街道边有不少帐篷，但居民大多数在屋内居住。中国扶贫基金会驻天全县的救灾前线工作人员和评估组专家均安排在



县城中心广场边上的商务酒店入住。从酒店内部看，墙壁有地震损伤痕迹，但不影响使用。据城区居民反映，城区房屋有损毁不能使用的，特别是老城区严重一些。其他城市基础设施、商业设施受损情况，评估组没有时间做详细调查核实。在城区，我们可以看到大部分商铺、银行网点开始营业。

据协助评估组调研的天全县扶贫和移民局工作人员介绍，天全县 15 个乡镇在这次芦山地震灾害中都有不同程度的损失，其中靠近芦山震中地带的新华乡、老场乡、大坪乡、小河乡受灾最为严重。总体上看，天全县农村受灾人员伤亡不是太严重，但房屋损毁严重，而且绝大部分受损房屋确实如四川省委主要领导亲临新华乡落改村现场视察灾情所描述的那样：“站着的废墟”。

案例 4

大坪乡的灾情与灾后重建的期待



大坪乡位于天全县县城东 12 公里，辖破磷、任家、大坪、毛山、大窝、徐家、瓦坪 7 个行政村，46 个村民小组。总户数 1720 户，总人口 6311 人，其中农业人口 6185 人，非农业人口 126 人。在天全县官方网站“中国天全”大坪乡抗震救灾指挥部于 4 月 22 日发布的《天全县大坪乡抗击“4.20”地震简报》显示：地震造成全乡 6 个村，44 个村民小组，1597 户，5333 人受灾，地震造成全乡 21 人受伤，其中 4 人重伤。全乡所有房屋均不同程度受损，倒塌房屋 1000 间，严重损坏间数 6168 间。

乡政府机关及驻乡 5 家企业、2 所学校、卫生院、农技服务中心等单位受灾严重，住宿楼、办公楼受损严重，企业已停产。道路、水利设施等严重受损，通讯、电力、供水中断，全乡境内道路受损里程达 61 公里，桥梁 5 座，堰渠损毁 7480 米。全乡经济损失约 5.2 亿。

评估组选择在乡政府较近的大坪村和毛山村做了快速问卷调查，并到毛山村 1 组、2 组部分村落实地访谈。总体上看，人员伤亡很少，只有毛山村有 1 人反映有家人严重受伤，1 人反映有家人轻度受伤。但房屋损毁非常严重，90%以上不能入住需要重建。

大部分灾民，最急迫的需求是民房重建，也是他们最关心的问题，而对未来可持续生计的如何发展，则列为重要但是不急迫的考虑。

天全县大坪乡房屋与财产损失情况问卷调查数据

户籍情况	受访人数	房屋损失情况				其他财产损失情况		
		倒塌	危房	严重受损	轻度受损	耕地受损	车辆受损	家具家电受损
大坪村	9	0	5	2	2	0	0	1
毛山村	24	2	20	1	1	1（养殖场）	0	12
合计	33	2	25	3	3	1	2	8

调查时间：2013 年 4 月 27 日下午

在问卷调查中，大坪乡灾民主要提出以下需求和期望：

- 1、希望政府支持重建房屋，特别是统一规划；
- 2、等待政府的建房规划和补助；
- 3、尽快评估和拆除危房；
- 4、增加公共设施；
- 5、污水缺少有效处理，希望多建沼气；



评估组在大坪村组织焦点小组讨论

- 6、房屋集中，防止火灾；
- 7、房屋更加安全；
- 8、建设社区活动中心，多开展文娱活动，参与各种培训；
- 9、继续发展家庭养殖业；
- 10、发展合作社；
- 11、完善农村供水系统；
- 12、有好的就业指导和就业岗位；
- 13、学好技术，开店经营。

(简单罗列，排序没有重要性区分)

5、邛崃市

邛崃市位于四川省中部，成都平原西南，总面积 1384 平方千米。总人口约有 65 万人（2006 年）。邛崃市辖 24 个乡镇市，距成都市 67 千米。

在 4.20 雅安芦山地震灾害中，离芦山县最近的邛崃市高何、天台、夹关等 13 个镇乡不同程度受灾。其中高何镇、天台山镇、夹关镇、火井镇、南宝乡、临济乡受灾最严重。全市 4 人遇难，118 人受伤，两万余间房屋损毁。地震还造

成该市邛芦路高何镇至镇西山段多处山体垮塌，约 10 万余立方土石阻断交通。

在高河镇高兴村，4.20 地震造成该村 42 户房屋倒塌，危房 218 户，一般房屋损失 104 户。全村 100% 的农房受损，70% 以上农户严重受损。此外道路、水电及旅游设施严重损失，境内部分山体滑坡。

社区大多数农户生活燃料主要依靠薪柴与煤炭，社区生活用水及人畜粪便无害化处理等环境友好行动需要高度关注。

外部志愿者进入社区，由于多方原因，工作仅停留在村所在地简单工作，不能深入组内开展活动，因此建立当地志愿者团队或社工组织很有必要，访谈中农户对此充满期待。在灾后重建中，依靠当地志愿者骨干成员，组建永不离村的社工组织，值得思考与探索。

受地震影响，社区饮水及公共设施基本瘫痪，尤其是临时安置帐篷，受气候与生活行为习惯影响，厕所等洗浴及排泄等卫生设施亟待重视改善。

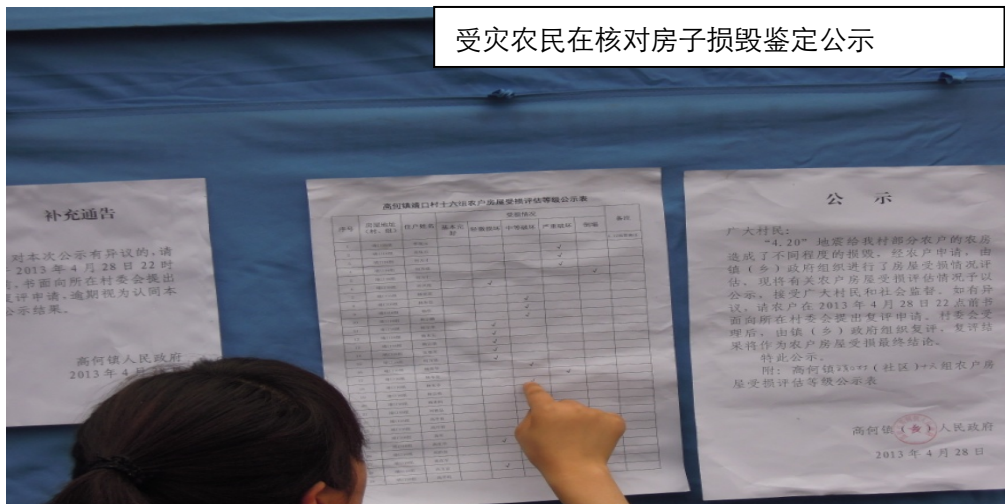
灾区村民期待政府重建规划早日完成，重建过程中综合思考社区公共设施及

公共空间布局，建设老人、妇女、儿童中心，支持产业发展，帮助提升当地社会服务能力，全面促进灾区社会、经济、生态事业发展。

案例 5

邛崃市救灾现场的观察

灾害发生后，农民房屋受损严重，灾民在帐篷中过夜，政府及时对房屋受损情况进行专家鉴定并尽快处理危房，对灾民防范二次伤害、帮助稳定民心十分关键。在邛崃市高何镇靖口村访谈时，我们发现：邛崃市和当地政府、所在地村民配合默契，自救与紧急救助有序开展，灾民安置与疏导，物资援助、分发、照明、饮水抢修及时，灾害调查及公示、房屋排险活动有序开展，灾区秩序井然。我们拍摄到了靖口村 19 个组的农户房屋受损评估等级公示表和公示现场。



上图：高何镇靖口村 2 组农户房屋受损评估等级公示表

三、灾情应对

“芦山地震”发生以后，以政府和各界社会组织为主体的救援力量快速响应，急赴灾区。中国扶贫基金会则在实施紧急救援与物资发放的同时，深入灾区，对灾区需求情况进行调研评估。

（一）政府的应对

2013 年 4 月 20 日，习近平主席在芦山地震当天发表讲话，要求把抢救生命作为首要任务。李克强总理则在地震发生的几个小时之后就乘飞机赶往灾区，并且视察了灾区情况，要求灾情、救灾和伤亡情况都要及时公开，并在灾区指挥救援期间反复强调“救人是第一位的”。4 月 23 日下午，中共中央政治局常务委员会召开会议，进一步全面部署四川芦山抗震救灾工作。会议开始前，中共中央政

治局七常委全体起立为地震遇难者默哀。

民政部在 4 月 22 日发布《关于四川芦山 7.0 级强烈地震抗震救灾捐赠活动的公告》，不再公布民政部捐赠账号，也没有再指定几个固定的基金会接受外界捐赠，而是鼓励个人和单位向有救灾宗旨的公益慈善组织和灾区民政部门进行捐赠；要求已开展募捐活动的公益慈善组织和接收捐赠的单位保证信息公开、资金使用符合捐赠人意愿和灾区需求，主动接受捐赠者和社会的监督；要求已接收捐赠的公益慈善组织要根据《救灾捐赠款物统计制度》，按照谁接收、谁统计和所在地统计汇总的原则，向同级民政部门报送统计数据，同时各级民政部门须定期在门户网站公布同级公益慈善组织的数据报送情况，加强指导和监管。针对灾区道路拥堵的情况，民政部要求公益慈善组织和志愿者近期内不要自行前往灾区开展活动。

1、救援和计划⁷

在芦山地震发生前的 4 月 18 日，四川省举行了代号为“闪电 A”的地震救援演习。演习行动模拟四川某地发生 7 级以上强震，涉及成都、乐山、宜宾、雅安多地，持续开展了两天，在地震前夜刚刚结束。

汶川地震 5 年来多次的抗震救援演练，使政府反应速度与救援水平得到了极大提升。

(1) 迅速反应

在芦山县城，4 月 20 日上午 8 时 05 分，即地震发生后仅 3 分钟，芦山县公安消防大队就按照 110 指挥系统通过卫星电话通报的待救援信息，开始展开救援工作。当天救出芦山县城与龙门乡受困民众 37 人，其中生还 34 人。

上午 8 时 20 分，首批两架直升机从成都起飞了解灾情，距离地震发生仅有 18 分钟。11 时，地震发生 3 小时后，北京启动抗震救灾一级响应。均比汶川地震和玉树地震回应及时。

下午 5 时左右，国家测绘地理信息局成功获取核心灾区首批高分辨率航空影像，并据此赶制出第一张芦山县太平镇震后无人机航拍影像图。这张图分辨率达到 0.16 米，被媒体誉为一个人躺在地上也能看得见。而在汶川大地震中，救灾指挥单位是在企业支持下，于震后第 4 天才获得了灾区无人机航拍影像图。

⁷ 本节信息主要来源于财新网、财经网、中国新闻周刊网芦山地震专题内容，以及《新世纪周刊》第 550 期封面报道《雅安地震大考》、《中国新闻周刊》总第 609 期封面报道《芦山地震》

(2) 及时公布灾情与救灾进展

震后 3.5 小时，四川省政府新闻办公室在成都举办芦山地震新闻发布会公布灾情与救援工作开展情况。

在此之前，8 时 38 分，雅安市政府的官方微博@熊猫首都-生态雅安 已开始发布地震相关信息，并在 10 时 07 分发出一张手写的《抗震救灾指挥部公告》照片以安定民心。@雅安市政务服务中心官方微博也从 10 时 08 分开始积极持续发布灾情、救援信息和灾区需求，指导民众自救并引导社会捐赠。

(3) 有序救援

救援：芦山地震发生后 18 分钟，成都市成立了抗震指挥部，2000 人组成的救援部队紧急出发，两架直升机起飞查看灾情。3 小时内，第一支救援队伍到达震中。在当天下午，李克强总理赶赴震中灾区现场指导救灾行动。

在此次“芦山地震”救援当中，军方向灾区提供了遥感测绘、地图保障、气象水文等多方面的技术支持。公安、消防、解放军和武警部队投入大量救援力量。

截至 4 月 23 日 8 时，公安消防部队累计共搜救遇险被困人员 165 人，其中生还 150 人，转移疏散 6976 人。截至 4 月 24 日 19 时，解放军和武警部队共投入兵力 1.3 万余人，组织民兵 5900 余人，动用固定翼飞机 17 架、直升机 45 架，车辆机械 1071 台，在芦山县、宝兴县共 18 个乡镇展开救援，实现了兵力全覆盖。

灾区规定每搜救一户必须有户主签字官兵才能撤离。几天来，任务部队共搜救被压埋群众 144 人，现地救治受伤群众 2.1 万人次、手术 129 台，转移受困群众 4.6 万余人，为受灾群众提供热食 1.1 万份，防疫洗消 17.5 万平方米，搭建帐篷 1.4 万余顶，抢通道路 300 多公里，运送抢险物资 1 万余吨，空投 13 吨。

财政：中央财政紧急拨付应急救灾综合补助 10 亿元，用于灾区抢险救灾、受灾群众转移安置和生活救济、地震受伤人员医疗救治、遇难人员家属抚慰，以及公共服务设施应急抢修等方面。

4 月 21 日，民政部明确对紧急转移安置的人员按照人均 230 元的标准给予生活救助，对每位遇难者的家属发放 5000 元抚慰金；在过渡期救助阶段，受灾群众每人每天可以享受 10 块现金、一斤粮的补助，补助发放 6 个月。

李克强在灾区指挥救灾工作时表示，灾区伤员的救治费用，一律由政府保障到位，绝不能因为费用影响治疗。

通讯：4月21日上午，中国电信向临近芦山县的宝兴县空投一套微型通讯基站；中国移动机降突击队四名员工携带一套卫星基站设备和两部卫星电话抵达“孤岛”宝兴县城。至4月22日16时，震后56小时，灾区通信中断的最后四个乡镇全部与外界恢复应急通信联系，通信进入恢复阶段。

电力：震后，四川全省电力系统运转情况统一汇总到四川电力应急指挥中心。4月20日上午8时许，第一批电力救援人员已向震中芦山县进发。各乡镇的电力员工陆续徒步到县城汇报情况。震后28小时，灾区恢复供电。

交通：4月20日12时，通往灾区的高速公路实施免费措施。震后8小时，堵塞318国道雅安至芦山县段的巨石被成功爆破，救援通道被打通。4月22日16时36分，由于灾区道路拥堵，芦山开始实行交通管制。4月23日9时，芦山国省干线公路全部抢通，灾区所有乡镇均可通过公路通达。

防汛：4月21日17时20分，四川省启动三级防汛应急响应。

物资：4月21日17时47分，首趟抢险救援铁路专列“抢7次”到达成都，送达10车灾区急需棉被；4月22日9时43分，震后第一批活动板房运往地震灾区，主要用于学校和医院建房；4月22日15时59分，震后首次由转载食品等物资的军用直升机向太平镇和宝兴县实施空投；4月23日10时52分，民政部再向灾区调运3万顶帐篷。

卫生防疫：雅安市已从4月24日起启动灾后卫生应急防疫，对安置点、厕所、损毁房屋、人员死亡地点、养殖场等重点区域进行了全面消杀。

为防止有质量瑕疵的救灾物品进入灾区，从4月23日起，雅安市已在设立三个抗震救灾物资接收发放点对捐赠食品、药品进行监督检查和快速检测。

2、与民间组织的对接

在政策的尝试之外，政府还试着与民间组织对接，并保持良好的互助合作关系。共青团四川省委第一时间加入，为公益伙伴有序参与提供支持和帮助，是这次救灾中的新现象。省政府发布消息称在芦山县建立“420芦山地震抗震救灾民间组织和志愿者服务中心”，鼓励民间组织协助政府开展灾后重建。

成立该中心的目的有如下几点：其一，是在收集当地受灾情况、需求的基础上，搭建一个信息平台，为民间组织和志愿者提供服务；其二，是对民间组织和志愿者进行管理和审查；其三，寻找能长期在当地工作的民间组织（NGO），收

集信息，并提供购买服务机会等。这也是政府在对民间组织进行服务和管理的基礎上，有效地对社会力量与资源加以利用，使救灾效果得到更好的发挥。

3、迅速启动灾情调查和灾后重建规划

四川省政府在积极组织救援的同时，迅速启动灾情调查和灾后重建规划工作。

4月25日，四川省“4·20”芦山7.0级强烈地震抗震救灾指挥部召开会议，讨论重建工作，筹划覆盖2013年至2015年的三年灾后重建规划：芦山地震灾后恢复重建规划将包括1个总体规划和城乡住房建设、城镇建设、农村建设、公共服务设施建设、基础设施建设、生态修复、产业重建、防灾减灾、灾后重建土地利用、旅游文化建设、地质灾害防治等11个专项规划。将从11个方面研究重建支持政策，主要涵盖财政、税费、土地矿产、投资、生态环境、金融、产业、就业和社会保障、粮食、地质灾害防治及其他内容。

灾后重建规划预计将在5月底公布。

（二）民间组织的应对

中国民间公益组织在2008年汶川地震赈灾过程中完成了一次集体亮相。经过5年的发展，民间力量更加组织化、专业化，政府对待民间组织的态度也更友好开放。

“芦山地震”发生以来，民间组织与企业迅速响应。值得注意的是，在本次抗震救灾过程中，民间组织与企业提供的支援呈现更加专业化、多元化的趋势。除捐资捐物，许多企业还结合自身业务专长为灾区救援工作提供运输、住宿、保险、技术等方面的支持。然而也注意到：政府与民间组织之间、民间组织相互之间的对接机制仍然存在不足，民间救援力量与救援物资投放存在重复浪费现象。

1、专业化的民间救援力量

芦山地震发生后，各地民间救援力量立即开始集结队伍奔赴灾区。然而，成长迅速的民间搜救力量在本次芦山地震中显得供过于求。政府与民间救援力量之间缺乏有效信息沟通机制，许多民间搜救队在抵达灾区时发现搜救工作已基本完成，于是改变原定计划转而开展物资发放或险情摸排等工作。

2、多元化的物资与服务支持

震后36小时，全国36家基金会便筹措善款2.66亿元，其中相当大一部分

用于采购救灾物资。民间组织救灾物资的采集，除了棉被、帐篷、粮油等基本用品，还有千斤顶、移动充电器、胶鞋、创可贴、免洗洗手液、除菌洗涤产品，几乎覆盖灾区生活的方方面面。民间组织还会关注一些弱势群体的特别需求，比如为妇女配备女性卫生用品、为婴儿配备奶粉、尿不湿等用品。这些物资通过各民间组织迅速发放至灾民手中，对政府物资配给形成有力的补充。

除物资之外，民间组织也为灾区救援提供各自擅长的服务。

致力于通过互联网信息技术推动公益与社会创新的社会企业“鹰眼益云”，在震后第四天推出了雅安地震的公益地图，灾民和救援者可在地图上标注求助信息，与后方资源的投放直接对接。同时开发的“益云信号弹”，可用手机推送求救信息，在最短的时间内让救援团队得知求救者的具体位置。“中国水安全计划”则主要关注震区饮用水安全问题。

3、联合行动

有感于“汶川大地”震时出现的志愿者、民间组织各自为战的混乱局面，一些民间组织自愿联合发起协同平台，集合力量有序应对灾情。

各方推动下，目前雅安震区已有成都 420 联合救灾、联合救灾、华夏公益应急救援中心多个救灾联盟逐步成型。这些救灾平台都分为前端与后方，后方最重要的作用便是搜集、核实灾区需求信息，协调物资筹备，由前端将不同机构筹得的善物，分阶段、有针对性地送到灾区一线。

4、信息缺乏和志愿者管理困境

在联合救灾的背景下，供需信息衔接问题在物资发放方面依然存在，物资匮乏的村落经过媒体曝光，一夜之间能够收到几批由不同社会组织送来的物资。各救灾联盟与政府和其它社会组织需要更进一步的联合与沟通，以提高救灾效率与物资利用率。

而志愿者管理同样存在问题。“芦山地震”后，大量个人志愿者涌入灾区，但大多数人连基本的救援常识都不具备。如何引导志愿者理性对待灾后救援、根据自己的专长选择合适的时间点进入灾区提供服务，是对社会组织与政府在志愿者管理能力方面的挑战。

现阶段，大多数实施紧急救援和物资发放的民间组织已经撤离，各民间组织正在制定灾后重建的计划，包括灾后生计发展、社区发展、公共设施的建设、公

共卫生的宣传等；各大高校也正在组织学生进行培训，为接下来进入灾区进行课业辅导、心理抚慰、社工介入等活动做准备。

（三）中国扶贫基金会的行动

在实施紧急救援与物资发放的同时，中国扶贫基金会对灾区进行深度调研评估，为接下来的灾后重建工作做好准备，并支持公益伙伴深入地震社区，开展社区陪伴项目，协助恢复社区关系和社区正常生活。

1、紧急响应

在地震发生的第一时间，中国扶贫基金会立即启动紧急响应机制，在秘书处领导下成立芦山地震应急领导小组，进行全会动员，开展紧急救援行动，成立捐赠接收组、项目执行组、信息传播组、后勤保障组，第一时间派出救援先遣队，并启运第一批备灾救援物资运输及紧急救援物资采购。

4月21日22时，中国扶贫基金会已在雅安市设立4.20抗震救灾前线办公室，进行前线与总部的需求、物流、信息、人员情况对接以及前方物资调运分配、后勤保障、财务管理，进行前方工作总体协调，确保一线工作有条不紊地整体推进。

2、物资发放

在应急领导小组的统一指挥下，中国扶贫基金会在雅安、芦山、宝兴、天全、成都设立工作组。派出基金会工作人员与当地志愿者共同合作，调研当地实际需求，进行物资的有序接收、发放，确保紧急救援阶段基金会接收和采购的物资可以及时、准确、高效地送到受援人的手中，做到物资发放执行的公平、公正、公开，解决灾区人民的物资需求。

截至5月2日22时，中国扶贫基金会已累计向灾区调拨和采购的大米、食用油、奶粉、帐篷、棉被、彩条布、服装、手机、消毒液、水及面包等救灾物资达2682.13万元，其中食品类1545.58万元，棉被类255.76万元，药品类102.01万元，其他日用品369.51万元，服装类350万元。

3、捐赠动员

为了让更多人关注灾区，中国扶贫基金会发起了一系列社会动员活动，鼓励公众捐款支持抗灾：例如：发起实施芦山灾区学生六一关爱行动；与《公益时报》以及多家基金会联合发起雅安抗震主题慈善晚会；与四川卫视“中国爱”联合发起芦山大型公益特别节目“微公益•聚大爱”公益晚会；联合中国农业银行开通

四川雅安地震灾区紧急救援捐助通道等。

截至5月2日22时，中国扶贫基金会为芦山地震筹款总额共计24472.00万元（以上捐赠含认捐未到账资金及物资），共有50余万人次参与捐赠，其中捐赠资金19402.59万元、捐赠物资价值5069.41万元。

4、支持公益伙伴开展社区陪伴项目

聚合民间公益的力量，同公益伙伴一起参与芦山地震救援是中国扶贫基金会在芦山震后救援和重建过程中的创新策略。中国扶贫基金会联合公益伙伴启动“芦山公益同行·社区陪伴计划”，截止5月6日，支持8家公益伙伴深入地震社区，开展“灾后卫生防疫、医疗”项目、震后“学龄前儿童（0-6岁）母子心理援助计划”、“跑完全程”、“心理危机干预”、“社区青少年援助”和“4-20四川芦山震灾照护康复免费培训班”等社区陪伴项目，协助恢复社区关系和社区正常生活。

“芦山公益同行·社区陪伴计划”是中国扶贫基金会探索支持公益伙伴快速、高效回应灾区过渡阶段需求的资助模式：

紧急审批：参与地震救援的公益伙伴组建项目评审委员会，每次评审组建5人评审小组，其中基金会不超过2人，其他公益伙伴推荐其余的3到4人。当次申请项目的机构不能参与评审小组。

快速响应：社区陪伴计划的项目从接收项目申请书到签署协议、拨付首笔资金原则上不超过3个工作日。

小额资助：过渡时期的“社区陪伴计划”，项目规模在10万以内，资助项目区域、人群聚焦，突出个性化和被忽略的需求，并对需求进行快速回应。同时，支持公益伙伴陪伴社区进行长期的社区援助。

项目督导：芦山公益同行计划组建项目督导团队，在监测项目实施情况的同时，为合作伙伴提供其他方面的支持，真正做到陪伴合作伙伴执行项目，一起成长。

5、灾后重建调研评估

中国扶贫基金会紧急救援采购、灾后重建评估工作以及民间组织合作工作陆续有序开展，受加多宝集团的支持，中国扶贫基金会成立了由专家和工作人员11人组成的“芦山地震灾后重建需求评估组”，为即将开展的灾后重建工作进行灾区深度调研，目前已完成芦山县、天全县、宝兴县、雨城县、邛崃市等地的实

地灾后重建调研评估工作，正在制定灾后重建计划。

6、倡导理性救灾

地震发生后，中国扶贫基金会迅速启动应急响应计划，专门设置功能小组紧盯灾情变化和需求。通过企业沟通和媒体倡导，引导理性捐赠和救灾参与。

为了更好的协调各方救灾资源，中国扶贫基金会携手壹基金、南都公益基金会、腾讯公益慈善基金会、中国青少年发展基金会等其他基金会启动协商沟通机制，在信息共享、重建规划和政府沟通方面开展协调行动。

7、推动建立中国基金会 4.20 救灾行动自律联盟

为加强公益组织自我管理，推动公益组织透明、阳光地参与芦山地震救援，中国扶贫基金会联合 23 家公益机构发起成立了“中国基金会 4.20 救灾行动自律联盟”。

该联盟由参与芦山地震救援、过渡安置和灾后重建的公募基金会和非公募基金会自愿加入。参加自律联盟的基金会承诺将全程公布接受、拨付和使用捐款的情况，接受捐款人和社会监督，接受政府监管，承担一切相关的法律责任。

第四部分 调研发现与需求分析

一、调研发现

（一）灾后重建的积极因素——志愿行动激发了灾区居民的积极力量

“4.20 芦山地震”发生后，灾区居民表现出的积极应对挑战的心态与行动，为接下来的灾后重建，提供了一个积极的社区基础。在我们灾区工作的过程中，公路沿线看到不少受灾群众组织起来为外来志愿者提供帮助的服务点；在芦山的不同社区都有受灾群众自发组成的为社区及外来志愿者提供服务的群体；在一个社区还发现受灾群众将帐篷硬让给通讯抢修队伍居住的事情，芦山组访问的 6 个社区就有 4 个社区群众组织起来，将社区的粮食及蔬菜、腊肉、家禽等集中，做饭提供给外来救援的志愿者。

在芦山灾区调查的过程中，调查人员乘坐的乡村小巴坚持不收外来救援志愿者的车资，访问的受灾群众多人反对解放军战士进屋抢抬家具，认为子弟兵的生

命重于一切。芦山人民在灾害面前表现出非常积极、乐观的一面。相对而言、天全县、宝兴县等受灾县，受灾群众的主动性和互助性表现得不像芦山这么强烈。

评估组初步判断是，芦山灾区外来公益机构和志愿者相对较多，预计公益机构有数十家之多，志愿者不计其数。这些公益机构和志愿者们不惧余震的危险，活跃在抗震救灾的一线，地震的强烈破坏极大的激发出了人们心底的悲悯之心、同情之心；公益组织、志愿者的灾区身影、行动，极大的唤起了深藏在人心底的自救之心、感恩之心。灾民、志愿者、公益机构、政府的行动，诠释着善的力量、感恩的力量、自救的力量，这些支持了灾区社区抗灾能力的成长。

（二）以灾民需求为导向的援助将更加有效

420 芦山地震发生后，政府第一时间启动重大自然灾害响应机制，调动各方面的力量，强有力的推动了救灾工作，最大限度的挽救了人民群众的生命和财产。相比较以往重大自然灾害的救援，此次地震救援更加有序、更加科学、更加有效。同时，社会组织、公众也积极的行动了起来，捐款、捐物投向灾区，无数社会组织、志愿者奔赴灾区参与救援、提供服务。在紧急救援阶段，若政府能及时地公布灾区的人口分布，公布及时更新灾民的需求分布图，救灾物资的分发，配送将更加科学，再加上有序的交通管制，以灾民需求为依据的救灾物资分发、配送可能更加人性化、更加有效化。

（三）房屋重建是受灾群众面临的最大挑战

调查评估组走访的几个重灾区，乡村房屋毁损率都基本超过了 90%。对于灾区人民而言，房屋是最主要的财产，房屋受损，对多数人而言就意味着半生甚至是一生的努力都付之东流，“5.12 汶川地震”曾导致本地一些房屋毁损，灾后都进行了修复和重建。大部分建房者的欠款至今都还未还清，这将大大增加受灾群体的生存和发展压力。灾后重建中巨大的房屋重建需求不一定在短期内得到解决，对于灾区人民和当地社会的生活而言，其影响是非常巨大的，也是灾区群众面临的最大挑战。

（四）灾区出现大规模因灾返贫和因灾致贫现象

对于多数农村社区而言，地震导致了大规模的因灾致贫和返贫现象。房屋受损对于多数受灾群体而言，差不多毁掉了半生的努力，灾后可持续生计重建和房屋重建的双重压力，致使大量灾民成为贫困群体。另外“5.12”震后重建房屋，

已致使相当一部分家庭负债至今没有还清，同时又要面临房屋重建或者修复的压力。对于多数农村社区而言，地震导致了普遍的因灾致贫和返贫现象。社区因灾致贫和返贫，不只是体现在灾民不能支付房屋重建的现金需要，同时亦体现于受伤群体劳动能力受损和丧失、家庭照顾更加脆弱、社区互助能力消解、社区福利能力降低、社区基础设施损毁等方面，都有可能大大加剧灾区人民生活的脆弱性。

（五）社区就业机会对于一部分家庭而言十分重要

灾区不能外出打工的群体，除了极少数有本土发展能力的精英群体外，大多都存在诸如受教育程度低、外出谋生能力弱，或者需要照顾家人等原因，是相对比较脆弱、比较边缘的群体。地震灾害发生后，这个群体同样不能外出务工，缺乏通过自身行动解决重建问题的能力。通过各种方式创造社区就业机会，为此类群体提供社区就业的机会，是重建过程中需要认真解决的一个问题。

（六）以打工为主要收入来源的农村生计重建急需社区服务系统

评估工作小组调查发现：打工经济是调查的受灾社区群众的主要生计来源，也是当地农民现金收入中最为重要的构成部分。本次地震受灾区域多为山地地形地貌，人均耕地少，农耕基本上无法支持当地农民的生活，外出打工在灾后紧急安置期过后，仍将会成为当地农民解决生计和重建问题的主要选择，在灾后生活还不稳定、居住和社区生活条件十分恶劣的情况下，这势必严重影响留守人群的生活，相关的社区服务与社区照顾系统的建设、以及社区层面的保障与福利支持，是未来重建过程中面临的较大问题。

（七）灾区金融服务难以满足重建需求和农户产业发展需要

灾后房屋重建资金需求巨大，灾民在短期内较难筹集，而在地发展机会供给严重不足，打工会成为相当一部分群体的首要选择，并且需要较长的时间才能解决这一问题。过渡安置期的家庭生活安排、教育、医疗等方面的现金支付，都需要小额金融服务。同时，因为种种原因选择在地发展的受灾群体，亦存在大量支持恢复生产的小额金融服务需求。以社区为基础的小额信贷、社区发展基金、社区资金互助等形式，不只对受灾群体提供现金支持有帮助，亦将对社区公共生活建设和社区公共服务管理解决组织成本。

（八）灾区有发展生态产业的资源条件

灾区主要是亚热带气候、自然环境多属典型的山地地貌，降雨与积温条件也

较好，适合一些特有物种的生长。灾区的药材、竹木资源都较为丰富，生物多样性基础也较好，非常适合一些较有特色的药用植物的种植。

同时，灾区已形成了一定规模的、立足于本地资源的小微型加工企业，芦山县就有木材加工厂 30 余家，宝兴县也成立了不同的药材专业合作社，各县还产生了其它生态农产品合作社。这些都为灾后重建工作中的生计系统重建提供了较好的资源、经济与社会基础。另一方面，由于本土农民收入主要依靠打工，从事农业耕作对相当一部分家庭而言并不重要，这也为未来基于群众自愿的社区土地流转、发展生态产业创造了社区基础。

二、灾区过渡安置需求

（一）居住需求

评估组通过调研了解到：过渡安置期和灾后重建期将会是一个较长的时期，帐篷并不太适合于当地的重建需求，建设相对长期一点的临时住房或者是简易住房是相当一部分社区的需求，但基于成本及环境保护、耕地保护的角度考虑，板房不宜大规模推广。以当地速生树木为主要建材、同时没有硬化土地要求、小面积的临时木制简易房，建议作为首要选择。

（二）持续物资援助需求

药品、搭建较耐用的过渡房屋的物资（如彩条布）、适合于简易安置房的生活用品、照明设施、移动式发电系统，社区服务中心的日常用品、儿童营养食品等也是过渡安置期较为需要的物品。

（三）饮用水健康及卫生用品

临时安置点的饮用水源供应系统（包括管件、净水装置、储水设备）、家用储水设备都有一定的需求。随着夏季到来，防蚊蚊帐、药水等的也需要得到满足。

（四）社区安全和心理疏导

临时安置点以社区合作为基础的安全保卫系统、安全的儿童临时托管空间、对危房的拆除与清理及财产的安全转移、次生灾害的防范等，是过渡安置期需要解决的问题。在重灾区，面对脆弱人群的社区心理疏导和咨询工作非常有必要。

三、灾区灾后重建需求

（一）住房建设

我们调查的受灾社区，超过 90%的住房都受到了不同程度的损毁，住房重建，是受灾群众的第一需求，也是当地群众面临的最大问题。由于当地农村社区以打工经济为主，在地发展的机会不多，多数受灾群众的住房重建，都需要通过打工来解决资金问题，短期内重建住房对于相当一部分人而言，基本不太可能，需要面临一个较长时期的过渡性生活，也是急需解决的一个重要问题。

在综合考虑民族习惯和抗震要求等因素下，对于地处地震带上的灾区农房重建，有必要出台强制性的民房重建标准。本次地震中有部分受损房子是近五年震重建或新建的，除了震级较重之外，民房质量和抗震级别低也是很重要的原因。这方面需要民间组织关注并倡导。

（二）可持续生计系统建设与社区服务

建立社区服务与社区照顾系统和公共生活，为受灾群众解决外出务工的后顾之忧，是绝大多数社区都需要解决的问题；由于本土企业受地震的影响，相当一部分还需要一定时间才能恢复生产、有些企业的损失较为严重，恢复生产面临较大的资金压力，它们担当了本土税收来源和就业机会供给的重要责任，其生产重建对于当地经济恢复来说至关重要。

恢复本地服务业及小加工业、小作坊的生产和服务，提供本土就业机会和服务支持体系，也是当地的一个重要需求；对于有在地、本土发展能力的一些当地能人而言，也需要支持其建立本土发展的产业基础，这将不仅仅有利于促进当地经济恢复，同时更帮助其为当地社区发展作贡献，给留守农民提供就业机会。从社区重建的视角看，上述问题需要系统而认真的考虑。

（三）社区公共服务恢复与重建

灾区的道路、饮水系统、公共卫生设施、灌溉系统、人畜粪便处理系统等原本基础薄弱，震后问题就更加严重，形成较大的重建需求。社区卫生、托儿、养老、托老服务、公共文化生活等空间相对欠缺，社区合作解决前述问题的机制还尚待完善；

所以，公共设施的建设和可持续的管理，提供社区可支付的、针对边缘弱势群体的公共设施和准公共品性质的社区服务，对于灾后重建而言，也是十分重要

的一项内容。

（四）边缘弱势群体的服务与照顾

贫困、残疾、伤病群体，相比较而言，对于地震灾害更具脆弱性，在灾害中遭受的损失更难得以恢复，房屋、生活与生产重建的困难也就越大。在访谈过程对受灾的弱势群体提供必要的生活保障和更大力度的重建支持，不只是政府、也是需要社会共同承担的责任。

（五）参与式社区灾害管理

此次地震距“512 汶川”地震将近五年，可以考虑将“汶川地震”后在社区层面未全部完成的灾后重建工作（如房屋重建的抗震强度控制、社区灾害教育、社区应急系统、社区应急预案等），与本次灾后重建工作相结合。

社区是受灾主体，更是防灾、减灾、备灾、应灾和灾后重建的行动主体。只有建立其主体性，形成参与式的“社区灾害管理”，才能积极有效地管理灾害。参与式的“社区灾害管理”，即要让社区居民在本社区灾害管理中起到主导的作用，由他们评估社区可能面临的各种灾害及其影响、社区的能力及脆弱性，关注社区脆弱群体面临的风险性质和水平，设计出适合本社区的防灾减灾具体规划，并付诸实践。社区如果有了灾害管理的方法和对灾害的准备，有些灾害就可以预防；在灾害发生时，社区的紧急救援就能够有序有效地进行。因此，防灾减灾应以社区为主导，唤起社区居民的防灾减灾意识，了解防灾减灾知识，掌握避灾自救技能，建立自救互救组织，实施一系列减轻社区脆弱性、增强社区抗灾能力的措施，降低灾害造成的损失。

此次地震灾害，一些社区还面临山体滑坡等地质灾害的威胁，而耕地减少、灌溉水系统改变则面临相应的耕作制度调整和种养结构改变等方面的问题。支持社区合作、建立社区灾害管理机制，做好以社区为基础的减灾、防灾及备灾工作，同样是灾区在重建过程中需要积极回应的问题。

四、灾区能力与脆弱性分析

从灾害管理的视角看，能力指易受损人群应对各种风险时可依赖的自然资源、积极减防灾的态度、可持续生计系统、较强的社区合作关系、良好的社区治理、可获得的外部支持、丰富的技能和知识等的总和，是社区和人群减轻甚至消

除灾害对其损害的系统性支持；脆弱性是相对能力而言的，在具体的领域，能力越强、脆弱性也就越低，脆弱性越高、能力就越弱；脆弱环节则是指体现社区和人群易受灾害损害的环节和领域。以易受损群体为主体的灾害管理工作，主要通过提升受灾群体的减、防、抗灾能力，减少或消除其应对灾害的脆弱环节，降低其面对灾害的脆弱性。

用能力脆弱性分析框架来分析本次“420 芦山地震”灾区状况，对于中国扶贫基金会而言，有利于我们的灾后重建工作更加具有针对性和瞄准性，支持灾区能力的成长，降低其应对地震及其它次生灾害的脆弱性，同社区一起减少或消除回应灾害的脆弱环节。

当然对于中国扶贫基金会来说，并不是所有的问题都能有效回应，中国扶贫基金会将结合自身擅长的领域，综合运营和推动资源介入，并找到问题解决的关键点。

四川 4·20 芦山地震灾后重建的能力脆弱性分析

	能力	脆弱性
有形/物质	<ol style="list-style-type: none"> 1、 512 震后重建了一批质量较高的公共实施（广场、学校等），这些设施成为本次 420 地震中的避难和集中安置区。 2、 亚热带温湿气候和特有的生物多样性资源、矿产资源，为灾后重建提供了资源基础。 3、 距成都市场较近，交通较为便捷，有灾后产业发展的市场基础。 4、 竹、木资源丰富。 	<ol style="list-style-type: none"> 1、 震区山高路险、滑坡点多，随着雨季降临，次生灾害会更多，会导致灾区交通中断；严重的会可能导致第二次伤害。 2、 重建中的原材料大部分需要外部运输，运输问题会导致原材料价格上涨，增加重加投入； 3、 平地少，导致合适的重建地点更少，过渡安置区和重建区的矛盾一致存在。 4、 山区农村基础设施建设较为薄弱。 5、 人均耕地面积小、可利用人均自然资源少，在地发展的资源支持较为紧张。
生产/生活	<ol style="list-style-type: none"> 1、 打工经济作为农民现金收入的主要来源，对本土资源依赖较低。 2、 传统木结构房屋建筑具有本土竹木资源的支持。 3、 较完善的农耕技术和充分利用土地的耕作系统。 4、 木材、煤、电、液化气、沼气等多样化的生活能源结构。 5、 农村传统养殖方式一定程度上支持生态农业发展的有机肥源。 	<ol style="list-style-type: none"> 1、 逐渐普及的砖混建筑，重建过程中大量短期内购买建材易致价格上涨、重建成本加大。 2、 打工经济导致农村人口结构失衡、重建过程中家庭照顾压力较大。 3、 农业生产过程中对农药、化肥、除草剂等依赖大，带来土地和地下水污染的风险，也对生活多样性带来影响，同时农业生产现金支出压力增大。 4、 山村散居方式增大了社区服务与照顾系统的成本，但集中安置重建又面临土地的压力。
社会/组织	<ol style="list-style-type: none"> 1、 因为共同的困难，一些社区凝聚力更强、协作能力提升。 	<ol style="list-style-type: none"> 1、 社区组织少、村庄组织化程度较低、村干部社区权威不够、公共事务社区参与较弱。

	<p>2、经过 512 地震，每个县的备灾水平和响应能力有大幅提升。</p> <p>3、外部公益组织对震区很关注，在灾后重建阶段会深度介入。</p> <p>4、农村基层组织都能为灾民服务、党员、志愿者能发挥积极作用。</p> <p>5、打工经济中的人员流动，增强了社区和市场、外界的联系。</p> <p>6、省政府层面推动成立社会组织和志愿者服务支持中心，能协调公益力量介入。</p> <p>7、包括中国扶贫基金会在内的各大基金会筹集了一定的资源支持灾区，各公益机构间存在协作的空间。</p>	<p>2、缺乏社区服务与社区照顾，基层组织没有提供社区服务的财政基础、也缺乏建设社区福利支持和社区照顾系统的方法和技术。</p> <p>3、社区减防灾工作上移，社区主体性不足，普遍缺乏应对灾害的社区预案和社区组织体系。</p> <p>4、农村社区空心化问题严重、社区组织资源较为欠缺。</p> <p>5、社区公共生活缺乏、公共空间消解，离散化程度较深、弱势群体更为脆弱。</p> <p>6、本地专业社会发展机构少、社区发展的本土社会专业人才缺乏。</p> <p>6、公益组织在重建阶段的协作机制还有待形成。</p> <p>7、专业性社区重建机构和社区社会工作机构还有待引入。</p>
态度/意识	<p>1、乐观的生活态度能支持受灾群体面对难关，互助精神能提供社区支持。</p> <p>2、雅安为小震频发区，灾区对于地震的认识愈发全面和理性。</p> <p>3、相当一部分灾民认为重建是自己的事情，对政府和外界资源的依赖心理少。</p> <p>4、“5.12”、“4.20”两次大地震总体上提升了当地人民的备、防灾积极性。</p>	<p>1、“5.12”汶川震后重建致使部分灾民对政府行动抱有较高的预期。</p> <p>2、灾后重建较缺乏社区共识，有发生社区矛盾与冲突的风险。</p> <p>3、社区共同行动面对灾害作为社区的共同利益、在认识层面还严重不足。</p> <p>4、综合应灾的视角还需要在重建过程中加以普及。</p>
政策/行政	<p>1、中央政府和省、市政府对灾区人民高度关心、已有政策和资金支持。</p> <p>2、各级政府欢迎社会组织参与重建；有利于政府和社会组织的分工与合作。</p> <p>3、“5.12”汶川震后重建为本地政府提供了经验、重建过程将更能尊重社区意愿。</p>	<p>1、重建速度的压力会带来资源分配失衡和建筑价格的上涨的风险、导致重建成本加大。</p> <p>2、一些地方的集中重建会带来文化丧失、生计系统脆弱、社区解体的风险。</p> <p>3、较难支持有个性化要求的灾民的生产重建。</p> <p>4、对房屋受损修复的标准和技术关键难以把握、有关部门存在决策风险。</p>

中国扶贫基金会的所有的灾后重建工作，都将基于能力与脆弱性视角，注重发挥重建过程中社会、社区的能力因素，降低社会、社区的脆弱性因素，积极消除脆弱环节展开工作并避免产生新的脆弱环节。

五、芦山灾后重建中值得注意的几个问题

（一）耕地有限及山地地形限制大规模集中重建

由于灾区的耕地极为有限，人均耕地往往只有几分地，且当地农村地区为山地地型、大规模集中重建面临较大的土地资源挑战，也给部分依赖农业生产的群

体带来生产成本增加的压力。

同时，灾区群众还有可能面临文化传统消失、社区资本瓦解等方面的风险，再次，灾区农村的基础设施特别是公路、供水系统等相对较差，一定区域内的大规模集中重建也面临较大的公共设施支持不足的压力。

基于此，中国扶贫基金会将慎重考虑集中房屋重建的项目。

（二）灾后重建速度过快将大大增加农民的重建成本

“汶川地震”经验显示、短期内大规模住房建设，建材价格、劳动力价格、与运输费用等极有可能大幅上涨，导致灾民重建成本大大增加；而灾区多数农村社区群众主要生计来源为外出务工。短期内集中大规模建房：一方面，因重建成本增加而易导致其负担加重，资金缺乏则需要大量贷款，从而承担较多的利息；另一方面，多数农民因为建房不能外出务工挣钱，以打工收入为主要支持的当地农村生计系统将受影响，一些农民的生计可能都会出现较大问题。

另外，从评估组在芦山灾区一些社区的调研情况来看，有相当一部分房屋都是在近5年重建的，在此次地震中同时受到了不同程度的损坏，相当一部分灾民连上次重建房屋的债务还未还清。此次灾后重建，相当一部分人希望建设抗震能力较强的房屋，但是建筑成本要求更高，需要更长时间准备。

所以，建设支持受灾群体外出就业的支持系统，支持农民根据自己的能力，自主安排房屋重建是需要认真考虑的内容。

（三）重建过程中大量劳动力外出务工将导致社区弱势群体缺乏照顾

从评估组调查的情况来看，灾区大多数农村社区人与自然资源的矛盾较为突出，有相当一部分家庭连粮食都不能自给，还要面对现金支付压力越来越大的乡村生活变迁，在地发展特别是农业就业的机会十分短缺，外出打工成为较多灾民唯一的出路。评估组访问的农户，超过三分之二表示将尽快安顿好家人后外出务工，对于灾后脆弱的生活而言，留守老人、妇女和儿童面临的风险会加大。

所以建设农村社区服务与社区照顾系统，解决农民外出务工的后顾之忧，将会成为中国扶贫基金会在重建过程中需要考虑的领域。

（四）灾后重建缺乏专业的社区工作组织和人才队伍

现期在与芦山参与地震救援的组织，多数为志愿者组织和各类紧急救援组织和一般性公益机构，多数机构都不具备农村社区工作经验，更缺乏相关的专业人

士。

灾后重建，既包括社区生计系统重建，也包括各类社区服务和社区照顾，同时还需要具备一定的灾害管理知识，对相关人员扎根社区工作的能力也有较高要求。同时，此次灾后过渡安置与重建周期较长，社区群众在生活不能安居的情况下，生产、生活及精神层面面临的问题较大，容易引发各类冲突，还要面临各种利益格局的调整，要较好的解决这些问题，专业的社区工作人才队伍及专业工作机构是十分需要的。

中国扶贫基金会将以项目合作的方式，与专业性机构、社会工作专业队伍建立合作伙伴关系开展社区工作，同时，也将重点考虑引进、支持本土专业组织和社区组织的向社区提供服务，以提高贫困社区的灾害应对能力，自我发展能力。

（五）多方力量参与重建，灾后重建信息分享非常重要；

政府已经启动灾后重建规划，并计划在 5 月底完成；以基金会为代表的民间组织在本次 420 芦山地震中募集了超过 10 亿元善款，绝大部分也将投入灾后重建中，加上企业以及港澳台等重建支持力量的介入，对于雅安震区来说是非常好的资源优势。

评估小组在评估中也发现由于信息不畅通，救援阶段存在大量的救援资源和物资不平衡分布的情况，基于汶川地震和玉树地震重建的教训，本次雅安地震，需要参与重建的各方力量加强协调和信息分享，避免资源重叠和浪费的现象。

中国扶贫基金会将以灾区需求为本，结合各方资源投入情况，发挥自身优势，选择有需求而易被忽视的区域和群体规划和设计项目，与政府及其他公益机构工作形成有效互补。

（六）援助行动必须基于对贫困农户、因灾返贫户的需求调查

地震的影响不一样，受灾的程度不一样，已有的社会基础不一样，社会因素和贫困户自身问题的差异性，会让重建中面对的贫困农户需求和能力各不一样。

这就要求援助行动必须真切基于贫困农户以及因灾返贫户的需求，做好需求调查和评估工作。

第五部分：中国扶贫基金会的重建思路

一、重建原则

（一）核心解决贫困以及因灾返贫问题

中国扶贫基金会是一家专业扶贫组织，回应贫困、因灾致贫、因灾返贫问题是我们灾后重建工作中的首要任务。同时，从灾区人民应对灾害的能力与脆弱性视角框架看，贫困是受灾群体、特别是弱势群体最大的脆弱性。贫困问题作为受灾群体最大的脆弱性体现为：1）灾民无法建立灾后的可持续生计系统；2）难以主要通过生产发展筹集房屋重建的资金；3）受灾社区不能建立社区层面的公共服务与福利支持系统；4）在医疗、教育等方面需要家庭支付的压力会更大，等等。

中国扶贫基金会灾后重建将以贫困村为主线，支持发展的对象主要为贫困受灾群众，首要支持灾后生计系统恢复，重点考虑的项目将会是增加灾区现金收入增加的项目。为灾区提供小额信贷支持、建设乡村可获得的生产发展与生活重建所必须的金融服务，亦将是中国扶贫基金会考虑的重点工作内容。另外，中国扶贫基金会也会适度考虑为部分贫困户提供住房重建补贴。

（二）以社区为基础，以灾民为目标的援助

中国扶贫基金会支持灾后重建，将以社区为基础，援助行动基于对贫困农户、因灾返贫户的需求调查，回归需求，以生计系统重建为主要切入点，推动社区能力发展。基于灾区的社会、经济、自然环境及资源现实，中国扶贫基金会将以受灾社区为主体开展重建工作，支持受灾群众的社区参与：尊重受灾群体在专业人士的协助下对灾后重建项目的自主选择，支持灾后重建过程中受灾群众对重建速度的自我把握与控制；中国扶贫基金会支持受灾社区能力的整体成长，支持社区在重建过程中将灾害管理作为社区公共生活及公共事务管理的重要内容；在支持村庄合作、产业合作的基础上，中国扶贫基金会支持社区发展生产、建立社区服务系统、支持社区能人在自我发展的基础上为社区的产业发展和就业机会提供服务。

（三）通过正确互动和激发，推动灾民自我发展动力的提升

社区的发展，最终还是要依靠当地村民。然而由于受自然条件、受教育程度、获取信息的渠道、可依靠的社会资源等因素的限制，若没有外界的帮助和推进，

社区的发展将非常缓慢，甚至停滞。在外部力量的干预下，社区或许会发展，但外界力量终究会退出，社区发展最终的决定力量还是村民

中国扶贫基金会基于多年的社区工作经验，在重建中，不管是物资的直接捐赠，还是产业扶持，都需考虑如何通过和受益人群互动，激发起能力，推动灾区自我发展能力的提升，最终实现脱贫，降低灾害的影响。

（四）灾民生计恢复注重可持续发展原则

中国扶贫基金会支持的所有灾区重建项目，都将基于生计恢复，具有可持续资源利用及环境保护的视角。

中国扶贫基金会不支持高耗能，高排放的重建项目，更不支持污染土地及河流的重建项目。在过渡安置和重建过程中，建议中国扶贫基金会对于塑料墙体、以泡沫为填充材料、同时需要硬化耕地的塑料板房将不予支持，鼓励社区利用当地资源，建设过渡性安置房屋；优先支持社区可持续利用本地生物多样性资源的产业发展项目，优先支持社区有灾害管理视角，具有减防灾功能的生计发展和社区服务项目，优先支持社区生态产业发展的种、养殖项目及生态产品加工项目，优先支持社区可持续利用自然资源的能力成长项目。

（五）基于合作与陪伴成长，推动社区层面服务组织的成长

中国扶贫基金会将在过渡安置和灾后重建过程中，坚持与地方政府及政府部门、其它兄弟基金会、各种专业民间组织、社区、企业开展合作与协作，尊重不同合作伙伴的视角与工作方法。

在社区生计系统重建与社区服务、社区照顾系统发展的过程中，中国扶贫基金会将特别注重引入和支持本土专业组织，支持灾区自身能力的成长与发展。与合作伙伴一起，建立陪伴成长的工作模式。

二、重点领域

（一）贫困社区的产业发展

贫困社区、因灾返贫社区生计系统重建将是中国扶贫基金会支持灾区重建最重要的工作内容，而产业发展则是主要工作领域。中国扶贫基金会将通过组建专业工作团队及与专业民间组织合作等方式，支持灾区的产业发展，以创新工作手法，重点支持各类生态产业合作社、农民合伙企业发展，支持灾区经济活力重振，

支持相关产业的可持续发展并为本地带来福利增长和环境改善的机会。

小额信贷、社区发展基金、注资合作社将成为重要的策略手法。对于以村庄合作为基础、以本土资源可持续开发利用为主要途径的专业合作社、产业发展协会等农民合作组织，中国扶贫基金会将会特别予以支持考虑。

（二）以弱势群体为核心的社区服务和照顾系统建设

鉴于灾区农村传统经济系统中打工经济为主导的特点，和受灾群众将在家庭安顿妥当后急需外出务工或经商的现实需求，中国扶贫基金会将尝试建立灾区社区服务与照顾系统，解决外出务工和经商人士的后顾之忧，支持需要务工经商的受灾群众在灾后可以较快、放心外出，重建家庭的经济能力。

在社区服务与社区照顾方面，中国扶贫基金会将重点关注空巢老人、留守儿童和妇女、残障人士及贫困群体，通过建立儿童托管中心、长者照料中心，社区公共空间建设、社区互助系统发展等方式，结合陪伴成长的工作手法、支持社区组织的发展，建立可持续社区公共服务发展机制。

（三）社区就业机会提供

通过支持灾民生计发展、支持村庄合作基础上的社区服务与社区照顾系统建设等手段，为灾区特别是脆弱群体提供本土就业机会，将同样是中国扶贫基金会在灾后重建工作中的一项重要工作。

中国扶贫基金会将以灾后社区重建资源投入为杠杆，发展村庄合作，建立社区分担基础上的社区服务与社区照顾系统，支持社区妇女的本地就业。

（四）教育、卫生、健康等公共服务领域

中国扶贫基金会将协调、整合相关资源，支持灾后社区的公共服务系统的建设。校舍、社区卫生设施、安全饮用水设施、过渡性托幼机构、过渡性社区文体活动空间、社区老人照料机构等的建设都在中国扶贫基金会的关注领域之中。

同时，为因灾返贫的社区学校学生送去关爱、送去温暖、送去健康也在重点关注之中。

（五）注重培养灾区自我发展能力

中国扶贫基金会认为，灾区自身能力的可持续成长是灾后重建工作成果得以保证并能可持续成长的重要基础，而灾区社区发展能力、社区减防灾能力与社区服务能力的可持续成长的关键在于本地专业组织和机构的可持续发展。

中国扶贫基金会将与各类专业机构和人士合作、建立支持本地专业社区服务组织的支持团队，开发相关工具与方法系统，并建立陪伴成长的工作机制，支持灾区社会能力与社区能力系统的成长。

三、可能的项目范围

中国扶贫基金会在过去的扶贫工作中积累了丰富的项目操作经验，并在 2008 年汶川地震、2010 年玉树地震中，对灾后重建有很多探索，具备了较多经验、并吸取了相关教训，建立了一支可长期奋斗在重建和扶贫一线的工作人员队伍。

在中国扶贫基金会从“实操型基金会”向“资助型基金会”转型的过程中，必将积极与政府以及其他社会组织合作，着眼于社会资源动员能力的创新。在推动产业发展过程中，借鉴商业的手段、借助商业力量，对整个产业链形成支持合力，保证重建支持的有效性。

在项目实施中，发挥扶贫基金会自身优势，不赶“时髦”，不抢新闻报道的热点，与政府及其他公益机构工作互补，错位重建，避免重建资源重叠。

所有的规划和计划，都将贯彻到每个具体的项目中，对于中国扶贫基金会来说是一次挑战，更是一次创新机会。以“需求为本，有效重建”为目标，中国扶贫基金会将践行承诺，发挥灾后重建资金的最大效用。

序号	可能项目	目的	子领域
1	本地灾后生产恢复支持	通过对农户生计发展活动的支持，间接支持灾区企业发展，为本地经济能力成长提供活力。	1) 小额信贷； 2) 建立联合村民发展的专业合作社。
2	结合合作社建设的生态农业发展项目	1) 发展生态产业、支持灾区自然资源的可持续利用； 2) 培育农民企业精神和农民企业家、支持灾区经济活动成长。	1) 生态农产品种、养与加工； 2) 药材种植、加工及合作销售； 3) 竹、木等资源的种植、管护的开发与加工； 3) 本土特色矿产加工下脚料的再利用；

			<p>4) 手工艺品开发、生产与销售等;</p> <p>5) 旅游资源的可持续开发等。</p>
3	<p>可持续发展社区服务系统支持项目</p>	<p>1) 建立对外出务工群体的家庭照顾支持系统;</p> <p>2) 支持社区的福利生产能力成长;</p> <p>3) 建立灾害社会工作的社区工作模式。</p>	<p>1) 过渡安置阶段的短期社区服务项目, 包括临时儿童托管、边缘弱势群体服务、安全饮用水、社区卫生设施(如厕所等)建设、社区互助系统建设等;</p> <p>2) 社区参与的可持续社区服务与社区照顾体系, 包括对留守儿童、空巢老人的照顾与留守妇女支持, 社区服务支持社区就业的模式开发项目等;</p> <p>3) 社区过渡性公共空间建设项目;</p> <p>4) 社区外出务工人员服务支持项目;</p> <p>5) 社区为本的灾害管理项目等;</p> <p>6) 社区合作金融。</p>
4	<p>农村便道、人畜饮水、垃圾回收、人畜粪便处理等农村社区公共服务重建</p>	<p>1)、恢复灾区公共服务;</p> <p>2)、为社区发展提供基础设施支持。</p>	<p>1) 农村公共卫生改厕, 及家畜化粪池项目项目;</p> <p>2) 农村生产便道修建;</p> <p>3) 人畜饮水工程;</p> <p>4) 社区美化项目。</p>
5	<p>社区自我发展支持</p>	<p>1) 培育和支持在地的专业组织、发展灾区的社会服务体系;</p> <p>2) 支持灾区社会能力、社区能力可持续成长;</p> <p>3) 建立灾区社区照顾与社区服务的本土人才队伍。</p>	

6	贫困灾区教育和健康项目	1) 爱心包裹; 2) 营养餐; 3) 修建幼儿园、学校、卫生院。	
---	-------------	---	--

第六部分 附录

附录一： 四川 4.20 芦山地震灾后重建需求评估工作组组成员

组别	姓名	单位
芦山/NGO	毛刚强	贵州民族大学社会工作专业副教授 贵州社区建设与乡村治理促进会常务副理事长
	叶宏	玉溪师范学院讲师 民族学博士
	敖楹婧	四川大学社会学硕士
天全/邛崃	饶锦兴	北京华夏经济社会发展研究中心主任
	张浩良	大巴山生态与贫困问题研究会秘书长
	唐艳	四川大学社会工作专业
宝兴/雨城	段德峰	北京瑞森德管理顾问有限公司总裁（总负责）
	刘盛	北京瑞森德管理顾问有限公司副总裁（评估统筹）
	陈济沧	中国扶贫基金会玉树重建办处长
评估支持	王军	中国扶贫基金会秘书长助理
	汤后虎	中国扶贫基金会项目合作部处长

附录二： 四川 4.20 芦山地震灾后重建需求评估调查部门（社区）列表

序号	参访单位
1	天全县抗震救灾指挥部
2	天全县新华乡新华村
3	天全县新华乡落改村
4	天全县老场乡禾林村
5	天全县大坪乡大坪村
6	天全县大坪乡毛山村
7	天全县老城区
8	邛崃市高何镇靖口村
9	邛崃市高何镇高兴村
10	邛崃市农村发展局扶贫科

11	宝兴县思延乡西河村
12	宝兴县灵关镇大溪乡
13	宝兴县灵关镇救灾指挥部
14	宝兴县灵关镇河口村
15	宝兴县扶贫办公室
15	宝兴县教育
17	宝兴县林业局
18	宝兴县城临时安置点
19	雨城区上里镇龙泉村
20	芦山县发展改革和经济商务局
21	芦山县扶贫移民局
22	芦山县龙门乡青龙村
23	芦山县龙门乡王家村
24	芦山县飞仙关镇朝阳村
25	芦山县双石镇双河村
26	壹基金救灾联盟
27	阳光心愿防震减灾培训中心
28	民间组织与志愿者服务中心

附录三：四川芦山 4.20 地震灾后重建需求评估访谈人员名单

调研地点	访谈对象	身份	备注
天全县城城区主要街道	灾民	天全县县城市民	5 名
天全县抗震救灾指挥部	工作人员	天全县政府人员	3 名
仁义乡某个村落	杨方强	天全县顺兴林下生态养鸡合作社社员	2 名
天全县新华乡	彭彬	天全县扶贫与移民局扶贫开发股股长	
	杨兴禄	天全县水务局	
	张泽刚	天全县新华乡党委书记	
	高燕琼	天全县新华乡副乡长	
	范杰	天全县野农林下养鸡农民专业合作社理事长	

	高泽美	天全县新华乡落改村支部书记	
	高开成	天全县新华乡落改村 5 组组长	
	灾民	天全县新华乡落改村村民	15 名
天全县老场乡	高志勇	天全县老场乡乡长	
	艾春康	天全县老场乡林业员	
	骆朝康	天全县老场乡禾林村委员会主任	
	杨名芳	天全县老场乡禾林村村民	访谈 10 名
天全县城区	李琼	天全县小河乡曙光村 1 组村民	
	灾民	临时安置点居民	问卷调查 65 份
天全县大坪乡大坪村	杜德贵	天全县农委副主任	
	任生武	天全县大坪乡党委书记	
天全县大坪乡毛山村	村民	天全县大坪乡毛山村村民	问卷 24 名
天全县大坪乡大坪村	余雅双	天全县大坪乡留守儿童	问卷 9 名
天全县抗震救灾指挥中心	黄敏	天全县政府副县长	
邛崃市高何镇	苟明君	邛崃市农村发展局副局长	
	杜朝康	邛崃市高何镇副镇长	
	王志鹏	邛崃市高何镇靖口村委委员	
	谢能平	邛崃市高何镇高兴村村主任	
邛崃市市区	杨辉烈	邛崃市农村发展局扶贫科科长	
	秦朗	邛崃市农村发展局扶贫科干部	
宝兴县思延乡	王大爷	宝兴县思延乡西河村一组村民	
宝兴县大溪乡	陈海	宝兴县灵关镇大溪乡副乡长	

宝兴县灵关镇救灾指挥部	李部长	宣传部副部长	
宝兴县灵关镇	李家忠	宝兴县雪峰石材厂老板	
	张瑞东	宝兴县灵关镇河口村村长	
	黄锐剑	宝兴县灵关镇河口村淡蓝种植专业合作社牵头人	
	张莆宣	河口村淡蓝种植专业合作社技术专家	
宝兴县灵关镇救灾指挥部	周船	宝兴县政府副县长	
宝兴县县城	田主任	宝兴县扶贫移民局	
	杨主任	宝兴县教育股项目股主任	
	岳老师	宝兴县教育股项目老师	
宝兴县县城	樊主任	宝兴县林业局办公室主任	
雨城区	何局长	雨城区扶贫移民局副局长	
芦山县县城	刘勇	芦山县太平镇村民	
芦山县县城	柳宇	芦山县发展改革和经济商务局局长	
	王志军	芦山县扶贫移民局副局长	
芦山县龙门乡	杨鼎明	芦山县飞仙关镇朝阳村村民、猕猴桃合作社负责人	
	骆国信	芦山县飞仙关镇朝阳村村民	
	谭某	芦山县龙门乡青龙村上场口四组村民	
	张阿姨	芦山县龙门乡青龙村上场口四组村民	
	杨全贵	芦山县龙门乡王家村村支书	
	宋高宁、陈萌、高玉欣	芦山县龙门乡王家村青少年	
芦山县飞仙关镇	陈玉枢	芦山县飞仙关镇朝阳村杨家河组村民	
	陈江霞	芦山县飞仙关镇朝阳村杨家河组村民	
	郑开荣	芦山县飞仙关镇朝阳村杨家河组村民	

	王胡芳	芦山县飞仙关镇朝阳村杨家河组村民	
	彭志刚	芦山县飞仙关镇朝阳村杨家河组村民、周边 3-4个乡镇广受欢迎的豆腐坊老板	
	张倩、张云 芮、杨雨 琴、杨雨洁 等5名村 民	芦山县飞仙关镇朝阳村杨家河组村民	
	杨定富	芦山县飞仙关镇朝阳村杨家河组村民（五保 户）	
	陈学文	芦山县飞仙关镇朝阳村杨家河组村民（弱势 群体）	
	杨中志	芦山县飞仙关镇朝阳村杨家河组村民（弱势 群体）	
芦山县双石镇双 河村	胡文兰	芦山县双石镇双河村村民	
	刘红英	芦山县双石镇双河村村民	
	朱永珍	芦山县双石镇双河村村民	
	施玉香	芦山县双石镇双河村村民	
	马支书	芦山县双石镇双河村支书	
芦山县城	于亮	壹基金救灾联盟成员	
	黄昆	阳光心愿防震减灾培训中心人员	
	卓某	民间组织与志愿者服务中心接待人员	
	梁双全	芦山县飞仙关镇朝阳村村委会主任	
	雷世银	乐山教区天主教会主教、全国政协委员	
合计		210人	包括问卷98 人

特别感谢加多宝集团
对《需求为本·理性重建——四川 420 芦山地震
灾后重建需求评估报告》的参与和支持！

公益支持：

加多寶