

# 中国灾区重建对口支援政策之分析

——以汶川地震为例

沈文伟, 黄月珍

(香港理工大学应用社会科学系, 香港 999077)

**摘要:** 本文就 Popple & Leighninger's (2011) “抉择分析” (Choice Analysis), 针对中国汶川救灾重建《对口支援》政策进行四个层面的分析: (一) 筛选基础; (二) 资金开源; (三) 政策推行; (四) 受益类型。进而, 带出中国垂直的政策制定结构的特点, 供国外治理灾害参考、对比。

**关键词:** 对口援助; 抉择分析; 地震; 重建

**中图分类号:** C916      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1009-1505(2012)04-0071-07

## 一、引言

一方有难八方支援——这是汶川地震灾后重建对口支援的基本精神。对受灾极其严重的县提供一对一的援助, 使得救灾工作迅速、有效解决了灾区许多短期需要, 也奠定了灾区长期的建设发展的基础。进而, 这项政策也协助解决区域间经济和社会发展的不平等之处 (Chen & Zheng, 2008; Keidel, 2007)<sup>[1,2]</sup>。这一特色政策基于某一特定地理区域状况, 和中国总体经济发展战略相关, 为许多外国政府、学者传为佳话, 深感兴趣。

然而, 对口支援这项措施是基于中国国情所作出的特殊的政策 (刘建军, 2007; 莫代山, 2010)<sup>[3,4]</sup>。对口支援和经济技术协作法律制度是中国在社会主义建设时期, 基于我国各民族在政治、经济、文化和社会等方面发展水平存在着事实上的不平等以及地区之间资源分布的不均衡性和互补性的客观实际, 为了缩小汉族地区和少数民族地区之间的差别, 推动少数民族地区经济社会较快发展, 实现民族平等、团结和共同繁荣而制定的一系列规范性文件的总称。它的实施有效地鼓励了发达地区与少数民族地区之间的资金、物资、技术、人才等转移支付, 建立起了互惠、互助、互利的合作关系, 在一定程度上弥补了横向财政失衡, 缩小了发达地区与少数民族地区之间的差别, 促进了民族团结和社会的稳定

收稿日期: 2012-05-20

基金项目: 香港理工大学研究项目 (G-YH66)

作者简介: 沈文伟, 男, 新加坡人, 香港理工大学应用社会科学系助理教授, 博士, 博士生导师, 主要从事社会工作和精神康复研究; 黄月珍, 女, 新加坡人, 香港理工大学应用社会科学系助理教授, 博士, 主要从事社会工作研究。

(杨道波,2005)<sup>[5]</sup>。为了帮助贫困地区发展教育,对口支援在1950年代就开始萌芽,80至90年代不断发展。随着国家于2000年开始实施西部大开发战略,教育上的“对口支援”更为政府所倚重,并为此出台了一系列政策措施,形成正式教育制度之外的一种补充性教育制度安排(代小菊,2010;李延成,2002)<sup>[6,7]</sup>。

地区对地区的支援扶持,在中国最早始于东汉,行省制度元代才开始建立,省对省的扶持则在清代时比较盛行,比较早有记载的是雍正二年。移粟救民,就是指从外地调运粮食及其他物资支援灾区。如《后汉书·安帝纪》载,永初元年(107年)发生严重水灾,从扬州五郡调租米赈济东郡、济阴、陈留、梁国、陈国、下邳、山阳。由于古代交通不便,粮食转运艰难,移粟救民实施受到限制(赫治清,2008)<sup>[8]</sup>。清代则运用较多,雍正二年,特大风暴潮灾袭击江苏、浙江,死亡约10万人。政府除及时给予赈济外,雍正帝还命令山东、河南、湖广、江西四省迅速动用司库银,共买26万石粮食,运交苏州和浙江巡抚平糶,抑制灾区粮价上涨(赫治清,2008)<sup>[9]</sup>。过去的对口支援主要操作都是以粮食为主。

汶川5.12地震可说是中外有史以来全面地区配对地区扶持,其中包括了基础设施、公共服务设施、帐篷及永久性住房、投入资金及物资、专业科技技术指导、异地复课的接待、工业商贸恢复、就业援助、文化娱乐、领导干部挂职等。

然而,没有一项政策是完美无缺的。以下将引用 Popple & Leighninger(2011)的“选择分析”理论来分析对口支援政策<sup>[10]</sup>。其分析的重点在于了解政策的内涵包括了什么,以及忽略了什么。进行分析时分成四个方面:(一)筛选基础;(二)资金开源;(三)政策推行;(四)受益类型。

## 二、对口支援政策分析

Popple & Leighninger(2011)认为家庭是公共政策的受益者,但是本文将侧重把省和县作为政策分析的个体,因为对口援建政策旨在协助各县的重建,而不是个别的家庭或者单位。

### (一) 筛选基础:一般和特别需要的抉择

根据过去的赈灾经验,中国已经开发出系统计算受灾损失的方法。大致是由县级行政部门做了初步的估价并经过县级和省级地方政府审批再提交给上级负责赈灾的民政部。在汶川地震之中,民政部选出51个严重受灾县(区)和186个轻微受灾县(区)(Jiang et al.,2008)<sup>[11]</sup>。但并没有说明这两个分类是如何区分的。51个县被列入国务院办公厅对汶川震后灾区恢复和重建总体规划中(国务院办公厅,2008)<sup>[12]</sup>。这51个灾区进一步被分类为10个最严重受灾县和41个严重受灾县。这两个分类的分类标准也并未说明。但是,根据表1可见最严重受灾县有更高的人员伤亡率。在51个受灾县中,只有10个最严重受灾县和14个严重受灾县被筛选出来,作为对口援建计划的受益目标,其余受灾县则接受省内的援助。虽然死亡的人数和房屋倒塌的数量可能被用来作为毁坏严重程度的指标,但是具体这24县如何被筛选出来却没有具体的标准。

表1为各省(直辖市)对口支援的具体安排。对于具体如何分配对口支援省份的标准是没有对外公开的。公开的只有支援方的经济实力和受援方的灾情程度配比这一条标准。受灾最严重的地区与东部的省(直辖市)建立对口支援,其他受灾严重地区与中部省(直辖市)建立对口支援以外。甘肃和陕西的受灾地区则纳入到东部省(直辖市)的支援范围。由此看出,大部分东部省(直辖市)的人均GDP(14,123元和57,695元之间)都高于中部地区(10,055元和16,195元之间)。相比较,地震灾区省份的人均GDP则更低,甘肃大约为8,757元,四川为10,546元,陕西为12,138元。在对口支援四川灾区的

省份中,只有安徽的人均 GDP(10,055元)低于四川省。

与中央将对口支援任务下达到省(直辖市)相对应,此次19个被选为对口支援的省(直辖市)也往往将具体对口支援的任务下达到本省的各市级层面,由他们一一与受援方的乡镇对口。例如广东省,援建汶川县的总体计划具体都由其13个市级政府来承担。在经济发达的珠三角地区,对口支援汶川县的具体安排为:广州市对口支援威州镇;佛山市对口支援水磨镇;东莞市对口支援映秀镇等(青莘县建设管理信息中心,2008)<sup>[13]</sup>。

表1 各省(直辖市)对口支援工作具体安排

死亡人数 (市/州/省)	县	县级死亡人数 <sup>a</sup> (受灾程度 <sup>b</sup> )	对口支援的 省/直辖市	对口支援的省/ 直辖市所在地区	对口支援的省/直辖市人均 GDP水平(2006年统计数据)
21,963 (绵阳市)	北川县	8,605(A)	山东省	东部	23,794
	平武县	1,546(A)	河北省	东部	16,962
	安县	1,571(A)	辽宁省	东部	21,788
	江油市	394(B)	河南省	中部	13,313
20,255 (阿坝州)	汶川县	15,941(A)	广东省	东部	28,332
	茂县	4,016(A)	山西省	中部	14,123
	理县	103(B)	湖南省	中部	11,950
	松潘县	未知(B)	安徽省	中部	10,055
	小金县	未知(B)	江西省	中部	10,798
	黑水县	未知(B)	吉林省	中部	15,720
7,117 (德阳市)	什邡市	5,294(A)	北京市	东部	50,467
	绵竹市	11,104(A)	江苏省	东部	28,814
4,821 (广元市)	青川县	4,695(A)	浙江省	东部	31,874
	剑阁县	未知	黑龙江省	中部	16,195
4,276 (成都市)	都江堰市	3,069(A)	上海市	东部	57,695
	彭州市	952(A)	福建省	东部	21,417
	崇州市	未知	重庆市	西部	12,457
28 (雅安市)	汉源县	未知	湖北省	中部	13,296
365 (甘肃省)	温县,武都区, 康县和舟曲县	未知	广东省 (深圳市)	东部	未知
122 (陕西省)	宁强和略阳县	未知	天津市	东部	41,163

注:a:来源:《各地伤亡汇总》,2008年7月21日。四川其他13市死亡人数大约为31人左右。县级数据并不会加入到市级数据中,因为数据来源主要是根据当地不同报纸报道。

b:A=受灾最严重地区;B=受灾严重地区。

中国政府选择性支援政策使其很容易受到外界的批评。但是,在资源有限的情况下,救灾工作不能不分轻重缓急。四川政府官员也报道了有关支援超出了原定的计算,可能要额外增加7千亿(Fu, Si, & Yu, 2009)<sup>[14]</sup>。那些没有受到政府支援的县将不得不自寻出路寻求非政府的援助。例如,国际联合红十字会和红新月会加强关注那些未受对口援建政策扶持的县。由此可见,对于筛选接受支援的对象时,若没有足够的时间及资料,可能会造成疏漏,忽视了其中有需要的城镇。也就是说,在某个得到支援地区的一些人民,他们的需要是远不及一些没有得到支援地区的人民需要。当然,

要具体的审核所需要的过程和步骤可能很长、很多。至于对于一些特别需要的群体,如因地震造成的残弱孤寡、丧亲人士等,政府也可以全面性地考虑他们的需要,对口支援的政策以群体需要考虑,突破地区考虑。

## (二) 受益类型:硬件支援和社会心理支援的抉择

中国近年经济发展突飞猛进、各方面基础设施的建设快速发展,对口支援政策在硬件方面迅速凸显出效果,如资金援助,公共设施建设,跨省转移支援等。然而,在人力资源、社会心理发展方面,虽然近几年有了很大的进步,但和国外相比较却大相径庭。汶川地震灾后重建过程,“软件”远远落后于“硬件”的发展。例如,中国对于震后心理方面的治疗能力非常弱,四川省仅有2000名心理咨询师有资格提供心理咨询和治疗(Fung, 2009; Jiang et al., 2008)<sup>①</sup>。虽然有很多人希望能提供心理方面的援助,但由于缺乏能力和相应的设备而未能实现。在救灾初期,许多国际和当地的非政府组织以及大学团体都在最快时间内组织短期心理咨询和治疗培训。可惜由于训练不足、经验不够,反而引起了灾区混乱局面,灾区人民受不了干扰,还流行起一句:“防火防狗防心理治疗”来表达他们对心理工作的不满(Sim, 2009)<sup>[15]</sup>。另外,中国的社会工作者也非常缺乏灾难救济以及管理方面的训练,尽管他们在受灾最严重的地区积极投入救助工作,尤其在对孩子、家长、教师、妇女和村民提供相应的社会服务方面<sup>②</sup>。由于专业救灾训练和教育需要长期的准备和监控,这些“软件”方面的重建工作相比更难解决。对口支援在硬件(即公共服务设施、基础设施、资金及物资、支援灾区工业商贸恢复等)方面的建树固然重要,在软件(即:心理、社会支持、文化事业发展等)方面的重建也不可忽视。特别在重建过程中,支援一方若忽略受灾人民的心理、社会需要,恐怕会弄巧反拙。例如,灾后许多对口支援的省份将中小學生千里迢迢从四川带到山东、广东等地方,不顾灾害之后家长、孩子的需要和感受,忽略了孩子到四川省外对天气、衣食住行方面必须做各方面的调整。在提供服务时,有关当局必须考虑如何进行,其中关键在于接受服务人群的意愿。再如,5.12地震之后,许多地方干部、教师必须参加集体培训、心理治疗,对于不愿意参加者来说,这些培训、治疗对他们而言都是没有效益的。

## (三) 政策推行:由上而下和由下而上管理的抉择

中国政府在汶川救灾过程能在各方面作出果断决策,和其自上而下的决策体系息息相关。国家主席胡锦涛和总理温家宝是治灾最高领导。灾难发生后的几小时内,温家宝总理赶到灾区都江堰,在那里设立了国家救灾总部(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2008)<sup>③</sup>。一直到2009年9月27日,温总理一共到灾区访问了八次,对政府官员的首要任务作了重要指示,对灾后幸存者给予鼓励。当温总理与孩子们交流时,孩子们亲切地称他为“温爷爷”(Xinhua News, 2008, June 3)<sup>④</sup>。中国政府对孩子教育作出的快速决策,可以反映政府对整个汶川地震所作出决策的反应方式,此举受到世界高度的赞誉和一致好评。联合国儿童基金会(UNICEF, 2009, p. 1)写道:“中国政府在震后人员调动以及物资投放上所作出的高效率反应是惊人的。”<sup>[16]</sup>另外,中国政府的指挥方法与仅仅发生于汶川地震十天前

①Fung, F. W. Y. (2009, January 19). Quake victims and relief workers bring their inside story to HK. *South China Morning Post online edition*. Retrieved from archives of South China Morning Post online edition.

②参阅中国社会工作期刊2009年第二卷第3期社会工作与灾害管理特辑。

③Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2008). OCHA situation report no. 3. Sichuan province, China—earthquake(15 May 2008). United Nations.

④Xinhua News Agency (2008, June 3). *Online profile gives China's Premier Wen "face" with world public*. Retrieved from [http://news.xinhuanet.com/english/2008-06/03/content\\_8307516.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2008-06/03/content_8307516.htm).

的纳吉斯飓风缅甸政府所作出的缓慢的反映,以及2005年发生的凯瑟林飓风袭击新奥尔良,美国政府所作出“各级领导失败”的反应形成了鲜明的对比。由此可见,世界上可能很多发展中国家,甚至发达国家都可能没有那么高的行政灵活度来迅速回应,因为一国政府的政治意愿和决心是很关键的(Chand, Joshi, & Dhabi, 2003; Southern Education Foundation, 2007)<sup>[17,18]</sup>。

尽管中国的政治体系是高度中央化,汶川救灾政策的执行则是通过对口支援由下而上、从省(直辖市)到县。在2008年5月22日,也就是震后的第10天,民政部发布紧急通知明确提出按照“一省(直辖市)帮一重灾区”的原则,依据支援经济能力和受援方灾情程度,建立对口支援机制,对口支援期限按3年安排。经济较发达地区的19个省(直辖市)被指定支援四川、甘肃和陕西的24个受灾县(区),要求各支援省市每年对口支援实务工作量按不低于本省市上年地方财政收入的1%考虑(Jiang et al., 2008)<sup>[11]</sup>。在救援最早阶段,支援计划主要包括提供帐篷和基本生活物质。长期的恢复和重建支援内容和方式有:提供规划编制、建筑设计、专家咨询、工程建设和监理等服务;建设和修复城乡居民住房;建设和修复学校、医院、社会福利等公共服务设施;建设和修复城乡道路、供(排)水等基础设施;选派师资和医务人员、人才培养、异地入学入托;按市场化运作方式,鼓励企业投资建厂、兴建商贸流通等市场服务设施,参与经营性基础设施建设(国务院办公厅, 2008)<sup>[19]</sup>。值得注意的是,外省提供各个方面的支援,对于本省人的情况和需要了解可能有不足的时候和地方。例如,在建造房屋时,外省的专家对于本地的特色和需要可能缺少了解。本省在整个重建的方方面面所扮演的角色又如何呢?资金毕竟是由外省提供的。另外,对口支援的省份如何从各种发展项目中获益,这又是另外一个值得深入研究的话题。

#### (四) 资金开源: 国家资源和民间力量的抉择

四川有“天府之国”和“西方之门户”之称,其震后恢复和重建所需的花费超过了自筹的1万亿人民币(大约1500亿美元)(McKinsey & Company, 2008; Watts, 2008)<sup>[20,21]</sup>。仅仅是重建教育机构一项就花费约790亿人民币(McKinsey & Company, 2008)<sup>[21]</sup>。

据报道,除了中央政府发放的两千亿救助资金,对口扶助的省份捐助了四百亿的款项(Huang, 2010)<sup>[22]</sup>。但是,由于2008年经济发展缓慢,提供援建方的能力遭到置疑<sup>①</sup>(国际红十字联合会和红新月会, 2009)。报道指出,经济实力最强的广东省也发现提供援助给他们带来很大的压力,由于成千的工厂被迫关闭或者迁移到其他省份也面临了很多困难<sup>②</sup>(Chow, 2008)。

地震后国内外立即对危机做出空前的反应。中国各个省市中包括个人、非正式团体、非政府组织、私人企业都纷纷出资出力。其他的一些援助来自于香港和澳门特别行政区,地方和国际的非政府组织,国内外银行(世界银行提供71亿美金的贷款)以及一些企业。至于这些援助物资在多大程度上帮助弥补国家公共资金缺口就不得而知了。众所周知,中国非政府组织有待发展,非政府组织帮助灾区实现长期和大规模的灾后重建工作的能力微薄,财政支援主要还是来自国家而非私有的。政府势力的强大无形中对非政府组织的发展,有意无意中可能成为一种阻碍,也可能造成人民对政府的期望有增无减。另一方面,对于较富裕的省份而言,这种承担只可以是偶发的,而不可能频频发生。在面临越来越多的自然灾害,对口支援这一政策恐怕不能重复使用。非政府组织和民间的力量需要不断成长。

<sup>①</sup>International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2009, February 13). *China: Wenchuan earthquake* (MDRCN003, Operations Update no. 19). Retrieved from <http://www.ifrc.org/>.

<sup>②</sup>Chow, C. (2008, June 4). Sichuan recovery 'needs eight years, 200-300b yuan'. *South China Morning Post*. Retrieved from Wisers Information database.

### 三、结 论

四川5·12地震,对口支援政策在抗震救灾中扮演着举足轻重的角色,成功地调动公共资源救援汶川重建,有效地动员富裕地区对口帮助那些处于危机的地区,有益于中国整体长期发展。这一壮举引起外国政府的注意,并想借鉴中国在5.12抗震救灾的经验。中国的自然灾害频繁且威力大,例如地震、洪涝、干旱、台风、雪灾等,每年影响大约1亿人(Yang,2007)<sup>[23]</sup>。针对此政策,中国政府、学者可以考虑建立一个救灾管理知识库,以便将相关经验、资料不断去芜存菁,并且与国际团体接轨、分享经验,让中国主导建立一个世界级的救灾管理知识银行。

在自然灾害面前,人类(由政府、社区、家庭和个人主导)的回应往往不够前瞻性,例如平日的教育、对建筑防灾规格的要求,结果当自然灾害发生时,难免造成更严重的损失(Dayton-Johnson, 2004)<sup>[24]</sup>。尽管中国在5.12地震后重建工作取得了显著的成效,但努力所付出的成本是巨大的。希望借此经验,我们可以更加积极地从事发展备灾工作,以便更有策略性地运用财力和人力资源,进而在灾难面前共同进退,为我们下一代创造更好、更安稳的将来。

#### 参考文献:

- [1] CHEN M, ZHENG Y. China's regional disparity and its policy responses[J]. *China & World Economy*, 2008, 16(4): 16-32.
- [2] KEIDEL A. China regional disparities: the causes and impact of Chinese regional inequalities in income and well-being [EB/OL]. (2007-11-01) [2012-01-22]. <http://www.carnegieendowment.org/>.
- [3] 刘建军. 对口支援政策研究——以广东省对口支援哈密地区为例[D]. 新疆:新疆大学硕士学位论文,2007.
- [4] 莫代山. 发达地区对口支援欠发达民族地区政策实施绩效及对策研究——以湖北省武汉市对口帮扶来凤县为例[J]. *西南民族大学学报:人文社会科学版*, 2010(11).
- [5] 杨道波. 地区间对口支援和协作的法律制度问题与完善[J]. *理论探索*, 2005(6).
- [6] 代小菊. 民族贫困地区教育对口支援政策研究[J]. *中国成人教育*, 2010(12).
- [7] 李延成. 对口支援:对帮助不发达地区发展教育的政策与制度安排[J]. *教育发展研究*, 2002(10).
- [8] 赫治清. 我国古代的救灾赈灾[J]. *廉政瞭望*, 2008(8).
- [9] 赫治清. 我国古代救灾防灾的经验教训[J]. *求是讲坛*, 2008(13).
- [10] POPPLE P R, LEIGHNINGER L. The policy-based profession: an introduction to social welfare policy analysis for social workers[M]. Boston: Pearson Education, 2011: 30-116.
- [11] JIANG L, WANG J, LIU L. People's Republic of China: providing emergency response to Wenchuan earthquake(technical assistance consultant's report)[R]. Beijing: Ministry of Civil Affairs, People's Republic of China, and Asian Development Bank, 2008.
- [12] 国务院办公厅. 国务院关于印发汶川地震灾后恢复重建总体规划的通知[EB/OL]. (2008-09-23) [2012-02-12]. [http://www.gov.cn/zw/gk/2008-09/23/content\\_1103686.htm](http://www.gov.cn/zw/gk/2008-09/23/content_1103686.htm).
- [13] 青莘县建设管理信息中心. 省对口支援地震灾区灾后恢复重建工作会议召开[EB/OL]. (2008-07-25) [2012-02-15]. <http://www.qingxin.gov.cn>.
- [14] FU J, SI T, YU C. Quake relief needs 1.3t yuan more[EB/OL]. (2009-03-07) [2012-02-15]. <http://www.china->

daily.com.cn/.

- [15] SIM T. Crossing the river stone by stone: developing an expanded school mental health network in post-quake Sichuan [J]. *China Journal of Social Work*, 2009, 3(2): 165-177.
- [16] UNICEF. Working with children in unstable situations: principles and concepts to guide psychosocial responses[R]. Oxford: Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2003.
- [17] CHAND V S, JOSHI S, DABHI R. Emergency education: the missing dimension in education policy[J]. *Educational Research for Policy and Practice*, 2003, 3(2): 223-235.
- [18] SOUTHERN EDUCATION FOUNDATION. Education after Katrina: time for a new federal response[R]. Southern Education Foundation: Atlanta, GA, 2007.
- [19] 国务院办公厅. 关于印发汶川地震灾后恢复重建对口支援方案的通知[EB/OL]. (2008-06-18) [2012-02-15]. [http://www.gov.cn/zwjk/2008-06/18/content\\_1019966.htm](http://www.gov.cn/zwjk/2008-06/18/content_1019966.htm).
- [20] MCKINSEY COMPANY. Relief, reconstruction and renewal: report on international investment and assistance needs in Sichuan's post-quake restoration and reconstruction[R]. Beijing: Greater China Office Author, 2008.
- [21] WATTS J. Sichuan quake: China's earthquake reconstruction to cost MYM150bn[EB/OL]. (2008-08-15) [2012-02-15]. <http://www.guardian.co.uk/world/china>.
- [22] HUANG W. Cooperation defeats destruction[J]. *Beijing Review*, 2010, 53(7): 22.
- [23] YANG S. Country perspective: people's republic of China[C]. Small group workshop on Preparing for large-scale emergencies, Manila: Asian Development Bank, 2007.
- [24] DAYTON-JOHNSON J. Natural disasters and adaptive capacity[M]. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2004: 237.

## An Analysis on Counterpart Assistance Policy for Wenchuan

SHEN Wen-wei, HUANG Yue-zhen

(Department of Applied Social Sciences, The Hong Kong Polytechnic University, Hung Hom, Kowloon, Hong Kong 999077)

**Abstract:** The aim of this paper is to contribute to knowledge on the post-disaster restoration in China, within the context of a twinned provinces assistance policy. Using Popple & Leighninger's (2011) "choice analysis", this paper examines four dimensions of China's counterpart assistance policy decisions; bases of allocations; financing benefits; delivery structure; and types of benefits. Furthermore, much scholarship on China emphasizes its vertical policy-making structure and does not pay as much attention to its horizontal approach of policy administration. China's counterpart assistance policy serves to illustrate the horizontal nature of partnerships in China.

**Key words:** counterpart assistance; choice analysis; disasters; reconstruction

(责任编辑 彭何芬)