

灾害与贫困治理:建党100年来的四川历程与成就*

刘后平^{1,2}, 李萍¹, 曾盈¹, 汪黎¹

(1. 成都理工大学商学院, 成都 610059; 2. 四川灾害经济研究中心, 成都 610059)

摘要: 自然灾害频发是贫困治理的难点之一,我国每年因灾致贫返贫人数占到贫困人口的1/5。四川作为全国自然灾害最严重和脱贫攻坚任务最重的区域之一,通过防灾减灾实现减贫是党和政府面临的重大问题。中国共产党成立100 a来,四川人民在党的领导下,与地震、滑坡、泥石流、干旱、洪涝等自然灾害进行了艰苦卓绝的斗争。新中国成立后,中共四川省委和省政府充分领会各个时期中央对于灾害与贫困治理的精神,逐渐完善了防灾减灾和减贫体系,四川省在2020年底实现了现行贫困标准下的全面脱贫,在灾害与贫困治理上取得了巨大的成就。

关键词: 建党100 a; 自然灾害; 贫困治理; 四川历程

中图分类号: X4; F126 **文献标识码:** A

DISASTER AND POVERTY MANAGEMENT: THE HISTORY AND ACHIEVEMENTS OF SICHUAN PROVINCE IN THE 100 YEARS SINCE THE FOUNDING OF THE COMMUNIST PARTY OF CHINA

LIU Hou-ping^{1,2}, LI Ping¹, ZENG Ying¹, WANG Li¹

(1. Business College of Chengdu University of Technology, Chengdu 610059, China;

2. Sichuan Center for Disaster Economic Research, Chengdu 610059, China)

Abstract: The frequency of natural disasters is one of the difficulties in poverty management, and the number of people returning to poverty due to disasters in China accounts for one-fifth of the poor every year. Poverty reduction through disaster prevention and reduction in Sichuan province, one of the regions with the most serious natural disasters and the heaviest task of poverty alleviation, is a major issue facing the Party and the government. Over the past 100 years since the founding of the Communist Party of China, the people of Sichuan Province, under the leadership of the Party, have fought hard against natural disasters such as earthquakes, landslides, mudslides, droughts and floods. After the founding of New China, the Sichuan Provincial Committee of the Communist Party of China and the provincial government fully grasped the spirit of the central government on disaster and poverty management in various periods, gradually improved the system of disaster prevention, mitigation and poverty reduction, and Sichuan Province achieved a

收稿日期: 2023-05-11 **改回日期:** 2023-06-17

基金项目: 教育部人文社会科学研究规划基金项目“乡村振兴战略背景下的城乡深度融合发展体制机制研究”(20YJA790044);四川省科技计划项目(软科学研究)“四川省农村相对贫困治理的长效机制及政策研究”(2022JDR0161);中国国际扶贫中心重大招标项目“2020年后减贫与减灾的作用机制研究”(2020ZD013);四川灾害经济研究中心重点项目“四川省自然灾害监测预警指标体系构建及综合风险评估研究”(ZHJJ2022-ZD002);研究生科研创新培养项目“自然灾害与贫困的耦合关系及治理机制研究”(ZHJJ2022-YJS002)

comprehensive poverty eradication under the current poverty standards by the end of 2020, and made great achievements in disaster and poverty management.

Key words: 100 years of CPC' building; natural disasters; poverty management; Sichuan journey

1 引言

生态环境的脆弱性与自然灾害风险一直以来是阻碍贫困治理的重要因素,因灾致贫、因灾返贫凸显了贫困的顽固性与脱贫成果的脆弱性。四川省位于我国内陆西南地区,幅员辽阔,地势复杂,是全国自然灾害最严重的地区之一,在建党后的 100 a 里,党中央与地方政府领导四川人民与四川频发的各类自然灾害顽强斗争,在风雨中砥砺前行,为人民群众创造了安定、绿色、美好的生活环境与生产条件。建党 100 周年之际,我国脱贫攻坚战取得了全面胜利,现行标准下 9 989 万农村贫困人口全部脱贫,完成了消除绝对贫困的艰巨任务,实现了人类历史上规模最大、力度最强、惠及人口最多的全面脱贫。在 2020 年 11 月 17 日,随着四川省政府正式宣布批准普格县等 7 个县退出贫困县,四川省成为全国第 19 个所有贫困县全部脱贫摘帽的省区市。对自然灾害与贫困治理的内在机理进行剖析,回顾 100 a 来党和人民应对自然灾害的经验以及梳理脱贫攻坚风雨历程,总结历史经验和伟大成就,有助于全面推进中国式现代化建设,迈上社会主义现代化强国的新征程。

中国是世界上受自然灾害影响最严重、直接经济损失最大、受威胁人口最多的国家之一,受全球气候变化的影响,灾害发生的频率和程度不断加大,如何更好地治理灾害已经成为重要学术议题。我国防灾减灾救灾思想理念源远流长、博大精深。经过几千年来不断的实践与检验,中国灾害治理思想经历了从早期以防灾为主的灾害管理理念到现在以防为主、防抗救相结合的危害治理方针^[1],从简单的防灾减灾思想到总体国家安全观,从国家减灾转向国际合作减灾的科学化演变^[2]。在灾害治理主体的多元化方面,众多学者通过协同治理理论^[3-4]和应急伦理学^[5]等角度说明其他主体在灾害治理过程中的重要作用,将原本单一的执行主体转向为政府和公众力量等共同参与的多元主体。在灾害治理体系的综合化方面,中国成立应急管理部使灾害的分割、碎片化管理走向综合治理,从而形成多部门协调配合的良好工作体系^[6]。根据灾害全生命周期三阶段论,融入大数据、人工智能、云计算等新兴技术^[7-8],开展灾

前防御、灾中响应和灾后重建全方面整体性的灾害治理工作。

贫困是阻碍人类社会进步的重要影响因素,贫困问题长期困扰着中国社会主义现代化建设,如何治理相对贫困已经成为前沿学术议题。2020 年中国在历史上首次消除了绝对贫困,新时代的脱贫攻坚任务如期完成,贫困治理工作由绝对贫困转向相对贫困,巩固脱贫成果成为中国当前以及未来较长时期的新挑战。相对贫困是一种集多种因素于一体的复合性问题,是一个长期治理的过程。由于相对贫困影响因素的多样性,单一的依靠收入测算标准已经不能满足新时代的要求,大多数学者通过建立多维测量标准^[9-10]进行相对贫困人群的识别与认定。对于贫困治理机制的构建,不同的学者从多维视角^[11]和政策视野^[12-13]等方面梳理中国相对贫困治理的重点和难点问题,指出相对贫困治理不仅要经济发展也要保护生态环境,不仅要注重物质贫困还要注重精神贫困^[14],构建基于组织、制度、文化、生态、产业等一体的相对贫困治理机制。

灾害与贫困具有内在耦合性,大多数学者以研究灾害与贫困的关系为切入点,从脆弱性^[15]、直接关系^[16]和农户生计视角^[17]等 3 个方面展开研究,探究自然灾害对贫困的影响和贫困引发灾害的原因,指出因灾致贫和因贫致险的内在逻辑,从而提出贫困与灾害协同治理的观点。部分学者将灾害管理与扶贫政策结合起来,阐述灾害管理与扶贫战略整合的必然性^[18],构建灾害管理与扶贫战略的协同机制^[19],提出灾害管理与扶贫模式相结合的对策和路径。

通过以上研究可发现,不同的学者在灾害治理、贫困治理以及灾害与贫困治理 3 个不同方面取得了较为丰富的研究成果,具有较高的理论价值,但是现有文献大多单独研究灾害治理与贫困治理,研究贫困与灾害治理的文献较少,且主要集中在灾害与贫困的关系上,关于某个地区某个时间段灾害与贫困治理的相关研究较为缺失。四川省是中国自然灾害易发区和频发区,本文选取四川省作为研究对象,以建党百年作为研究时间段,分析四川省建党百年以来灾害与贫困治理的历程与措施,旨在为其他自然灾害频发地区提供一定的经验与参考,推动实现乡

村振兴和中国式现代化建设。

2 灾害与贫困内在逻辑分析

2.1 自然灾害致贫或使脱贫人口返贫

根据相关研究,灾害会对国家、地区、个人造成不同程度的影响,尤其是发展中国家的农村地区^[20]。截至2015年,中国有贫困县832个,其中568个分布在西部地区,占比高达68.27%,原因在于西部复杂多样的地质环境与恶劣的自然环境使得西部自然灾害频发。此外,由于抵抗灾害能力不强,灾害易导致脱贫地区返贫。中国每年因灾返贫的农村人口超过1000万人,且返贫之后的脱贫难度会更大^[21]。

2.2 贫困地区更容易受灾害影响

农业是贫困地区人口的主要产业,其收入来源又很大程度上依赖劳动力人口数,自然灾害导致的农产品损失与人员伤亡对农业产生直接的致命性打击。研究发现,水旱灾害对中国农业的破坏力每提高10%,农村贫困率就会上升2%~3%^[22]。首先,农村贫困地区抵御灾害的基础设施建设不完善。由于贫困,当地无法建设完善的基础设施来减小灾害发生的风险与破坏。如汶川地震建筑结构震害严重的原因之一,在于建筑意外安全储备不足^[23],同时由于缺少应急避难所,出现将灾民安置在易发生次生地质灾害地区的现象^[24]。其次,贫困地区农户应对灾害的经验及预警措施不足。由于贫困地区信息闭塞、人均受教育程度低,农户在应对自然灾害冲击时多采用被动的应对策略,不善于拓展新的收入来源,进一步恶化了灾害带来的影响^[25]。

2.3 自然灾害与贫困在空间上具有耦合关系

如图1所示,中国各个地区的生态脆弱区与贫困地区具有高度的相关性,在生态敏感地带的人口,74%生活在贫困县内,约占贫困县总人口81%^[26]。生态环境脆弱区往往导致自然灾害频发,如西北地区荒漠化使得干旱加剧,西南地区受地势与水土流失的影响而洪涝灾害频发,体现了自然灾害与贫困在空间上的耦合关系。

3 建党以来四川灾害与贫困治理历程

3.1 1921~1949年四川灾害治理

在此时期,四川处于国民政府的统治之下,军阀混战频繁,自然灾害频发。根据《巴蜀灾情实录》记载,民国时期(1921~1948年)川内灾害包括旱灾、洪涝灾害、地震、泥石流、农业灾害、疫病灾害、战争灾害等7类,其中地震、战争灾害与疫病灾害占比较

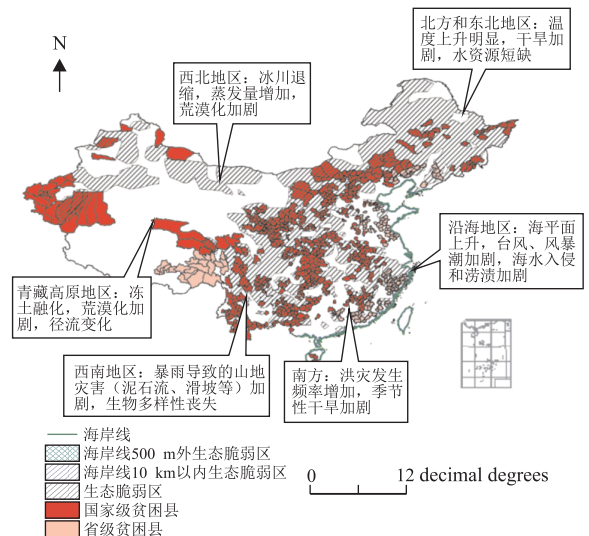


图1 中国生态脆弱区与贫困县位置关系^[27]

大(图2)。根据不完全统计,在整个民国时期,四川各类自然灾害导致的受灾县多达1289个,仅次于河南的1782县数与河北1510县数^[28]。

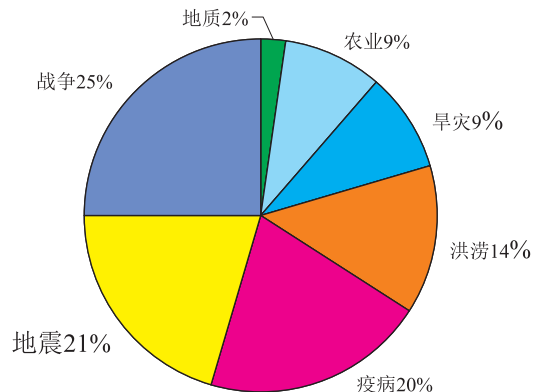


图2 1921~1949年各类重大自然灾害发生次数占比^[29]

1936~1937年,四川大旱,灾荒相连,哀鸿遍野,旱灾遍及全川,持续时间长达两年,受灾群众600万余人,其中有100万人死于饥荒^[29]。在后期出现了“食草皮树根”、“人相食”的现象,民间境况惨烈。地方政府多次向南京国民政府请赈,国民政府虽然在前期派遣专人对灾情进行勘探核实,后拨发救灾公债100万元,落实71.4万元,追加1200万元赈灾公债,却迟迟没有兑现。同时,抗灾救灾未能形成体系,组织指挥与应急救援混乱,不能及时预测灾难风险,降低灾害损失。

分析其原因,在国民政府统治时期直至1949年解放前夕,川中军阀混战激烈,从民国初到1932年,大小战事共计478起,人力物力财力耗费巨大,财政重压在人民头上,赋税繁杂沉重,捐税名目多达百余种,其中田税占到19%,在非灾时期人民尚且勉力

度日,面对灾害更是毫无抵御能力^[29]。其次,灾害发生时,地方与中央政府隔阂对立,军阀之间相互猜忌,救灾成效甚微。

3.2 1949~1978年新中国成立到改革开放前四川省灾害治理

新中国成立之初,一穷二白,以毛泽东同志为核心的领导集体提出,要消除贫困就必须走社会主义道路,发展社会主义生产力,强调制度救灾与减贫。在党中央的领导下,四川省坚持走社会主义道路,以提高生产力为目标,在自然灾害防治上进行了积极的探索和实践。

组织领导方面,四川省于1953年成立了新中国成立以来第一个救灾领导机构:四川省生产救灾委员会。该组织在灾时由粮食、农林、卫生、水利、交通等部门联合成立,灾后撤销,确保了灾时各部门各司

其职,统一调度,也避免了非灾时期的资源消耗,四川救灾领导机构也在一次次灾害的检验中逐渐细化完善,如表1所示^[30]。

在防灾减灾制度法规方面,中央在各个时期提出工作方针。1949年12月,中央人民政府发布《关于生产救灾的指示》,构建了救灾工作的大体框架,在后继的救灾指示中,中央政府不断对其方针政策进行补充完善。四川省在救灾工作中贯彻执行党中央的领导决策,建立了系统性的灾报、核灾、救灾机制,协调救灾工作,统一计灾标准,制定了救灾任务分配与物资管理等相关制度。1983年,根据中央精神,四川省在第十二次民政会议上提出了救灾与扶贫相结合,借助灾后援助扶持乡、村成立一些投资少、见效快的扶贫厂、店,安排灾民中的困难户务工,使其增加收入,减缓灾后困难。

表1 1953~1977年救灾领导机构情况^[30]

年份	机构名称	省委、省政府 分工负责人	组成情况
1953~1958	四川省生产救灾委员会	无	无
1963	四川省救灾领导小组	无	领导小组由省委农村工作部、省农业厅、水电厅、财政厅、民政厅一名负责人组成
1973	四川省革委防震救灾指挥部	省委书记、成都军区政委何云峰	下设省革委防震救灾办公室。由省生产建设办公室、省计委、民政局、商业局、交通局、文化局、省革委机关事务管理局等单位抽源109人组成,分设秘书、物资、交通接待、政宣5组
	四川省革委防震救灾炉霍现场指挥部	省委书记、省革委副主任、省军区政委谢正荣	
1974	四川省革委防震救灾指挥部	省委书记、省革委副主任、省军区政委谢正荣	
1975~1977	省委救灾领导小组	省委书记赵苍璧、杜心源、杨万选	下设省委救灾办公室,由省革委财贸组、农业组、省粮食局、农业局、民政局派人组成。省粮食局副局长王健负责

3.3 1978~2012年改革开放后四川省灾害与贫困治理

在改革开放初期,面对普遍贫困的农村劳动人民,以邓小平为核心的第二代领导集体把以阶级斗争为纲转移到经济建设上来,形成了发展生产力是社会主义本质要求的“发展减贫观”^[31]。1978年中共十一届三中全会后,农村进行经济体制改革,充分调动了劳动人民的生产积极性,生产逐年上升,抗灾能力增强,救灾工作改进,受灾地区群众在灾后能迅速恢复生产生活,从根本上改变了旧社会罹难灾民只能要饭逃荒和坐以待毙的悲惨命运。

根据中央指示,四川省各级政府首先吸取了“大跃进”时期的教训,逐步加强植树造林、水土保持、以及堤岸的治理保护。在防洪抗旱工程上,积极开展大中小各种农田水利工程建设,同时加固江河堤防,疏浚河道。成都市都江堰经改造扩建,将岷江河水输送到常年干旱的内江、绵阳、德阳、乐山4地以及

成都部分丘陵地区。据水利部门1985年统计,全省建设大小水利工程共 77.28×10^4 处,农田有效灌溉面积由1949年的 $57.9 \times 10^4 \text{ hm}^2$ 增加到 $278.1 \times 10^4 \text{ hm}^2$,增加了4.8倍,占全省耕地面积43.7%。从1950~1985年,全省支出防汛费用21156万元,兴建堤防1930 km,保护耕地 $23.5 \times 10^4 \text{ hm}^2$,除涝面积 $7.51 \times 10^4 \text{ hm}^2$ ^[30]。

进入21世纪后,城乡、区域之间的收入差距引起的贫困问题日益突出,以胡锦涛同志为总书记的党中央领导集体,将扶贫政策从解决温饱问题转移到全面、协调、可持续发展上来,坚持以人为本的科学发展观。在这一时期,不仅在抗灾减灾的基础设施、理论技术上有了重大突破,在灾后重建方面也提出了新的要求。

针对四川省最频繁的水旱灾害,四川省委省政府除了继续加强水利基础设施建设之外,还在全省开展植树造林,扩充国土森林覆盖率,以改善四川省

地区的水热条件,从根源上减少了旱灾风险。

2008年5月12日,四川省汶川县发生了新中国成立以来损失最为惨重的8.0级大地震,共导致了69 227人遇难,造成全国直接经济损失8 451.4亿元^[32]。汶川地震直接推动了中国抗震减灾法律体系以及基础设施建设的完善和监测预警技术的飞跃。总结汶川地震工作经验后修订的《中华人民共和国防震减灾法》在2009年5月1日正式实施,修订后的条例强化了灾时政府管理职能,完善了地震分级响应及应急管理措施,明确规定了震后过渡性安置与灾后重建工作,改变了旧《防震减灾法》规定笼统、效力不高等问题;其次,地震预警技术飞速发展,ICL地震预警于2014年在15个省市投入使用,可以在7 s内为民众与重大工程发出警报,形成了我国具有完全自主知识产权的地震预警技术;最后,四川省政府还针对汶川地震应急物资准备和建筑抗震能力不足等问题,着手规划城市应急避难场所规划建设;推广地震安全民居建设、农村危旧农房改建,推进地方抗震减灾规章制度健全完善,加大抗灾演习的力度,这些措施在2013年芦山地震与2017年九寨沟地震中都取得了显著的成效。同时,将灾后重建与脱贫攻坚有机结合,有效缓解了灾区的贫困问题。

3.4 2012年十八大后四川灾害与贫困治理

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央系统推进精准扶贫战略,将脱贫攻坚放在治国理政的高度,并作为全面建成小康社会的底线任务,建立贫困治理与灾后重建的体制机制,协同推进脱贫攻坚与灾害治理。2015年11月23日,中共中央政治局在《关于打赢脱贫攻坚战的决定》中指出,农村脱贫需要发展当地特色产业;加强劳动力技能培训,引导劳动力输出,解放农村剩余劳动力;对于生态环境恶劣的地区实行易地搬迁政策。

四川省委省政府认真贯彻中央精神,积极开展减灾减贫工作。2017年8月8日九寨沟县发生了7.0级大地震,九寨沟县诺日朗瀑布、火花海等旅游景观和旅游基础设施受灾严重,除此之外地震还对当地自然景观和生态环境造成较大影响。九寨沟县在2019年初存在50个贫困村,贫困人口5 678人,地震之后,原定于2018年初的脱贫计划被推迟到2019年底^[33]。在这种严峻的情况下,针对九寨沟县面临的灾后重建与脱贫攻坚两大重任,建立了一套两大目标协同联动的重建方案:(1)排查灾情,制定相应规划。根据政策梳理对应指标,根据所得数据将各类产业划分到相应的重建范围里进行统筹

安排。(2)进行农房及基础设施建设。结合新型住房标准,为农民建造安全、抗震、舒适的新型农房,加快学校、交通、医疗等基础设施建设,迎合脱贫攻坚的战略方针。(3)推动绿色产业重建,并在此基础上加快旅游业发展。在生态旅游方面整合现有资源,探索更具竞争力的旅游产业新模式;在生态环境修复方面,建立短期修复标准,集全国专业人士共商对策,尽早实现景区生态恢复与开放;针对生态扶贫,地方政府颁布实施《九寨沟创新生态扶贫方式推进农村地区的实施方案》,通过网络平台进行电子商务实现贫困家庭有效创收。该重建方案的实施,不仅快速恢复了“九寨沟”景区的开放,也顺利地完成了九寨沟县脱贫攻坚目标。

4 四川灾害与贫困治理的历史经验与成就

4.1 探索形成了灾前防灾减灾体系

减少因灾致贫,首先要防微杜渐,做好前期防灾减灾工作,从源头上降低灾害发生的几率或减小灾害带来的损失。

(1)坚持法治思想,制定并完善防灾减灾法律体系。四川省自然灾害种类复杂且多发,自然灾害防治需要协调各级政府统筹安排,其制度设计、体制机制完善、责任落实都需要统一的法律法规进行规范、约束,在法律的制约与保障下,救灾减灾会更加高效合理。在民国时期,虽然出台过相关抗灾条例,如《刊报灾歉规程》、《灾害急救办法》等,但由于国内战争和政治失序,灾害治理缺乏有效的落实以及稳定的社会环境支持,使得条例难以推行。新中国成立以来,法律条例的实施得到了充分保障,1949年12月颁布的《关于生产救灾的指示》制定了救灾工作的大体框架;20世纪90年代后,救灾方面的法律建设进入到一个新的历史时期,1998年《中华人民共和国防震减灾法》正式实施,规定了地震防御及灾后应急处理等相关事宜。2008年“汶川地震”后,中共十一届全国人大常委会对《防震减灾法》进行了修订,解决了该法律在历史条件下存在的系统性、完整性缺乏的问题,使得该法律更能契合当下时代发展。我国正致力于构建适合我国国情的综合灾害防治法,四川省也在此基础上发展具有地方特色的灾害防治法律体系。

(2)建立了自然灾害监测预警系统。对于突发性强、危害性大的自然灾害如地震、泥石流等,精确及时的预警可以在很大程度上减少人员伤亡减缓财产损失;而对于干旱、洪涝等长期频发灾害,建立完

整的监测系统有助于跟进灾情发展程度,把握灾害发生规律。新中国成立后,人民政府着手建立了各种专业预报机构,到1985年底,四川省已建有水文、水电、雨水监测站1500多处,气象台站200多个,地震台站50多个,遍布全省各市、州、县及各大江流域,在多次重大洪灾中发挥了重要作用^[30]。随着经济与科学的发展,越来越多的技术被应用于自然灾害的监控及预警,在2008年后,地震预警系统的研究快速推进,ICL地震预警技术于2014年在15个省市投入使用,该系统可以在7s内为民众与重大工程发出警报,形成了我国具有完全自主知识产权的地震预警技术。除此之外,四川省还运用专业设备在全省范围内进行地质勘探,排查地质隐患点,做好相关预案。在水旱灾的监控预测方面,也建立了更加先进的防洪预警实时监测系统,并采取了越来越细致精确的指标来预测旱灾的发生及严重程度,提前做好相关准备。

(3) 稳步推进了灾害防御基础设施工程建设。在汶川地震后,四川省政府吸取经验,根据各地区地震发生的可能性进行城市棚户区、危旧农房改造,灾区新建建筑均采用一定级别的抗震材料并融合抗震技术,完善应急避难场所修筑与应急物资储备,大大提升了地区抗震减灾能力。“十二五”期间,四川省为了增强自然灾害抵御能力,对全省174个地质灾害易发县进行勘探和拉网排查,对地质隐患点进行综合治理,对部分地区农户采取必要的避让搬迁措施;在防洪抗旱方面,四川省政府长久以来推进相关水利工程建设,从小型农田水利到兴修中、大型水库,雨季蓄水抗洪,旱季开源节流,采用多种方式减灾治灾,布局合理、有灾能避、平灾结合、覆盖全省的应急避难场所网络已经形成^[34]。

4.2 灾中应急管理机制日渐成熟

(1) 强化科学救灾,确保应急指挥统筹联动。自然灾害发生后,中央及地方各级政府需要形成能及时反馈灾情、传达指令的科学抗灾指挥作战体系才能确保救灾任务的迅速精准执行。在汶川地震后,四川省开始构建省、市、县、乡四级综合减灾救灾应急指挥体系,该体系通过现代通讯技术和科学的统筹安排,实现应急状态下的省、市、县、乡四级应急指挥体系的互联互通,使得灾后应急指挥更加合理协调。在2013年芦山地震中,国务院成立前线指挥部调配全国资源驰援芦山,省指挥部奔赴芦山经行前线指挥决策,县指挥部接受指令执行调配,乡指挥部配合县级指挥,在抗灾第一线进行救援,形成国、省、县、乡“四级合一”的救灾部署新机制,改变了汶

川地震因抗震救灾体系不完备导致的上下级指挥混乱的局面。

(2) 整合救援力量,提高救援队伍的专业化水平。在新中国成立初期,由于人力物力的缺乏,抗灾救灾队伍由机关干部和解放军构成,在专署专员的指挥下协同广大人民群众共同抗灾,1955年4月康定地震,中共西康省委和康定地委发动驻军及当地干部组成工作组,分赴灾区抢救伤员。随着救灾力量的不断加强,更多的专业人士加入抗灾队伍,在1959年病虫害灾害中,四川省建立了专业防治队78924个,对虫害严重地区统一部署,划片包干^[30]。通过省政府的不断努力,到2015年,四川省组成了以自然灾害救助专业人员为基本力量,以武装部队为突击力量,以医疗救助人员为中坚力量,以志愿者队伍为辅助力量的自然灾害应急救援队伍,救助队伍向工作机制常态化、人员动态化和救助专业化方向发展,构建了1800余支县级、54支省、市级应急救援专业队伍,装备优良、布局合理、服务全川,可充分应对各种种类灾害。

4.3 灾后重建与脱贫攻坚有机结合

(1) 坚持灾后重建、经济发展与脱贫攻坚同步推进。在重建规划中融入住房改善提升、产业就业扶持等八大攻坚任务,致力恢复灾区人民生产生活的同时提升贫困户生活水平与就业环境,注重将灾后重建成果转化为贫困村发展动力。通过灾区基础设施建设的短期及长期规划,带动当地贫困人口积极就业,实施贫困人口的就业技能培训,向对应企业输送合格的就业劳动力。

(2) 在产业政策上,根据脱贫攻坚的任务指示,在灾后重建的进程中注重绿色产业布局优化。根据习近平总书记“两山”理论,坚持科学重建与绿色发展道路。与此同时,要注重传统产业转型升级,深化农业供给侧结构性改革,推动当地特色农业精深加工,鼓励绿色食品认证企业发展,在制造业上,推动绿色高新技术产业发展,鼓励创新创业打造智慧车间、智慧车厂。在保持当地原特色产业优势的同时,挖掘培育新兴产业,结合时代发展新态势与当地资源禀赋特色打造新兴产业给经济注入新活力。

(3) 在机制上实现了防灾减灾与乡村振兴的有机结合,灾害损失下降明显。2018年之后,中央成立应急管理部,四川省也相应设立应急管理局,形成了防灾减灾的各部委局联动机制,实现了灾害防治与贫困治理的同步推进。通过在防震抗震、抗旱抢收等方面的一系列努力,联合四川省脱贫攻坚进程,四川省自然灾害经济损失在四川省GDP中占比逐

渐下降。在没有重大自然灾害发生的年份,灾害造成的影响在逐渐减小,意味着在面对同类别同等级的自然灾害时,四川政府与人民应对更加有经验,防御准备更加充分,基础设施建设更加安全,技术手段更加先进,在2014年后,灾害损失占比(灾害直接经济损失/GDP)下降到1%以下(表2)。

表2 四川省自然灾害经济损失情况

年份	四川省自然灾害 直接经济损失 /亿元	四川省 GDP /亿元	灾害损失占比 /%
2003	57.6	5 346.20	1.08
2004	91.4	6 303.96	1.45
2005	108.1	7 195.88	1.50
2006	154.1	8 494.68	1.81
2007	121.8	10 562.10	1.15
2008	7 865	12 756.21	61.66
2009	143.32	14 190.60	1.01
2010	489.9	17 224.78	2.84
2011	360.4	21 050.87	1.71
2012	402.4	23 922.41	1.68
2013	1 202.6	26 518.02	4.54
2014	205.4	28 891.33	0.71
2015	132	30 342.01	0.44
2016	77.5	33 138.48	0.23
2017	153.9	37 905.14	0.41
2018	340.5	42 902.10	0.79
2019	340.9	46 615.82	0.73

注:资料来源于《四川统计年鉴》各年自然灾害直接经济损失数据

5 结论与政策建议

5.1 结论

建党以来的100 a间,中国共产党带领人民与自然灾害作斗争,致力于解决中国贫困问题,不断发展与完善灾害与贫困治理体系。新中国的成立为人民提供了稳定、和平的生活环境,初步构建了防灾减灾法律条例并得以稳健实施,四川省根据中央的指示成立了减灾、报灾、抗灾体系;计划经济时期,农村集体化,集中集体力量解决了受灾地区群众最基本的生存需求;改革开放后,随着经济的高速增长,贫困人口大幅减少,在中央及地方政府的援助下,四川省加大减灾基础设施投入,形成日渐科学的防灾救灾体系,灾区群众彻底摆脱了应对自然灾害毫无抵抗力的状况;21世纪以来,以科学发展观为指导,强调人与自然和谐发展,四川省扩大植树造林覆盖面积,减少毁林开荒,着力改善四川生态环境,从源头上减少灾害发生的可能性;党的十八大以来,我国抗灾减灾体系更加完善,四川拥有了省、市、县级别的专业应急救援队伍,建立了完善的应急抗灾指挥机制、技术先进的监控预警系统,初步形成了具有四川

特色的科学的防灾减灾体系,为最终打赢脱贫攻坚战奠定了坚实的基础;到2020年底,四川省贫困县全部脱贫摘帽,实现了现行贫困标准下的全面脱贫,进入了发展的新阶段,贫困治理与自然灾害防治转向缩小相对贫困与防止受灾地区重新返贫。

5.2 政策建议

(1) 鼓励社会各界人员参与灾害治理,建立多元主体的协同治理机制。百年来四川省整合灾害救援力量,组建更多专业救助队伍,但是有限的人力和物质资源往往不能在第一时间满足灾害事故的全部需要,政府应该引导更多的社会力量加入灾害治理的队伍中,并且构建以政府为主导,各界社会力量共同参与的多元主体协同治理机制。

(2) 运用并推广新兴技术治理灾害,提高灾害治理水平。百年来四川省建立并完善自然灾害监测预警系统,但是随着经济与科学的发展,仍有很多先进技术没有被运用到灾害预警中,仍有部分地区在灾害治理技术的推广方面存在阻碍,将新兴技术融合并推广到灾害治理的全过程,能够极大地增强灾害风险防控的有效性和覆盖性。

参考文献

- [1] 方印,陈浩.我国防灾减灾思想理念的历史考梳及修法意义[J].贵州大学学报(社会科学版),2017,35(6):104-110+139.
- [2] 孔锋,吕丽莉,王一飞.透视中国综合防灾减灾的主要进展及其挑战和战略对策[J].水利水电技术,2018,49(1):42-51.
- [3] 魏淑艳,杨小虎.中国地方政府多元主体协同应急执行力模型建构及实现[J].西北师大学报(社会科学版),2022,59(4):134-144.
- [4] 任慧颖.应急志愿服务的多主体-全过程联动研究——基于公共危机协同治理理论的视角[J].理论学刊,2022,299(1):152-160.
- [5] 颜焯.基于主体-过程-向度的应急伦理学发轫思考[J].灾害学,2022,37(3):167-171+191.
- [6] 孔锋,吕丽莉,王一飞.透视中国综合防灾减灾的主要进展及其挑战和战略对策[J].水利水电技术,2018,49(1):42-51.
- [7] 邢振江.新时代灾害治理变革:框架·趋势·路径[J/OL].吉首大学学报(社会科学版),2023,(2):70-81[2023-04-23].
- [8] 何兰萍.大数据视角下灾害治理的整合性逻辑[J].广州大学学报(社会科学版),2023,22(2):122-132.
- [9] 王小林,冯贺霞.2020年后中国多维相对贫困标准:国际经验与政策取向[J].中国农村经济,2020,423(3):2-21.
- [10] 方迎风,周少驰.多维相对贫困测度研究[J].统计与信息论坛,2021,36(6):21-30.
- [11] 苏芳,范冰冰,黄德林,等.后脱贫时代相对贫困治理:分析框架与政策取向[J].中国软科学,2021,372(12):73-83.
- [12] 李棉管,岳经纶.相对贫困与治理的长效机制:从理论到政策[J].社会学研究,2020,35(6):67-90+243.

- [13] 谢斌,杨晓军.“后扶贫时代”相对贫困治理与乡村振兴的协同逻辑及政策选择[J].理论导刊,2023,458(1):82-87+119.
- [14] 刘海霞,周亚金.后脱贫时代中国相对贫困治理研究——基于马克思相对贫困理论的视角[J/OL].北京航空航天大学学报(社会科学版);1-9[2023-04-23].
- [15] 吴雪婧,于小兵,钱宇.自然灾害如何影响农户的贫困脆弱性——基于CFPS微观数据的实证分析[J].农业技术经济,2022,326(6):46-60.
- [16] 丁文广,冶伟峰,米璇,等.甘肃省不同地理区域灾害与贫困耦合关系量化研究[J].经济地理,2013,33(3):28-35.
- [17] 王国敏.农业自然灾害与农村贫困问题研究[J].经济学家,2005,(3):55-61.
- [18] 黄承伟.灾害管理与长期扶贫战略整合的对策与路径——基于汶川地震灾后贫困村重建的分析[J].开发研究,2014,170(1):8-12.
- [19] 张艳,王晓娟,梁有.灾害风险管理 with 精准扶贫协同机制研究[A].清华大学经济管理学院中国保险与风险管理研究中心,伦敦城市大学卡斯商学院,西南财经大学保险学院.2019中国保险与风险管理国际年会论文集[C].清华大学出版社(Tsinghua University Press),2019:10.
- [20] Gignoux J. and Menéndez M. Benefit in the wake of disaster: Long-run effects of earthquakes on welfare in rural Indonesia [J]. Journal of Development Economics,2016,118(1):26-44.
- [21] 谢永刚,袁丽丽,孙亚男.自然灾害对农户经济的影响及农户承灾力分析[J].自然灾害学报,2007,(6):171-179.
- [22] 张晓.水旱灾害与中国农村贫困[J].中国农村经济,1999,(11):12-18.
- [23] 叶列平,曲哲,陆新征,等.建筑结构的抗地震倒塌能力——汶川地震建筑震害的教训[A].中国工程院土木、水利与建筑工程学部、国家自然科学基金委员会工程与材料科学部、中国土木工程学会、中国建筑学会.汶川地震建筑震害调查与灾后重建分析报告[R].2008:13.
- [24] 王巍.我国重大地震灾害应急响应能力评价研究[D].中国地震局工程力学研究所,2020.
- [25] 刘宽斌,熊雪,聂凤英.贫困地区农户对自然灾害风险规避和响应分析[J].中国农业资源与区划,2020,41(1):289-296.
- [26] 李周,孙若梅,高岭,等.中国贫困山区开发方式和生态变化关系的研究[M].太原:山西经济出版社,1997:17.
- [27] 绿色和平,乐施会:气候变化与贫困——中国案例研究[EB/OL].<http://www.greenpeace.org.cn/poverty-report2009/>.
- [28] 夏明方.民国赈灾史料三编[M].北京:国家图书馆出版社,2017.
- [29] 刘平.乱世灾患:全面抗战前夕四川旱灾与地方社会(1936~1937年)[D].山东大学,2020.
- [30] 四川省地方志编纂委员会.四川省志·民政志[M].成都:四川地图出版社,1996.
- [31] 庄天慧,张海霞.开放包容:新中国70年贫困治理的经验和逻辑[J].西南民族大学学报(人文社科版),2019,40(11):144-152.
- [32] 赵晶,李建亮.汶川地震应急管理 with 灾后重建中的四川经验[J].中国应急救援,2018,(6):22-26.
- [33] 九寨沟县灾后重建与脱贫攻坚联动研究课题组.九寨沟县灾后重建与脱贫攻坚联动机制研究[J].中国西部,2019,(1):71-81.
- [34] 徐璨,田琳.深化改革创新 将防灾减灾体系构建纳入发展全局——专访四川省减灾委副主任、省民政厅厅长黄明全[J].中国减灾,2015,(11):40-43.

作者简介: 刘后平(1966—),男,汉族,重庆巫溪县人,成都理工大学商学院教授,四川灾害经济研究中心主任,硕士生导师,研究方向为农村经济与城乡融合发展。E-mail:lhpo622005@163.com