



### 关于汶川地震灾害地区灾后社会安置和重建工作的若干建议

杨团 2008-10-06 10:25:27

目前，汶川地震灾区正处于抗灾的第二阶段——安置阶段。根据这次震灾的具体情况，估计安置阶段大约要持续半年以后才能完全进入以社会重建为主题的第三阶段。

安置阶段是抗灾全程中最为复杂、甚至最困难的阶段，因为各种潜在的矛盾都凸现出来，而且还经常发生新的意想不到的问题。下面根据台湾921抗震的经验，提出安置阶段特别需要注意的问题和八点建议。

#### 一、建设供需枢纽——资源调剂中心网络

越是大灾，受灾面积越广阔，资源调剂工作的重要性越强。

从最近的电视报道中，多次看到四川地震灾区年轻灾民抢水抢食品，受伤老人抢不到而在一旁戚戚等待的情景，还有出声画面，受灾的中年妇女、男子抱怨“有摄像机才有食品”，“我们两天领不到食品”等等。台湾参加过921抗震的社会工作者告诉我，这种情况在当时也有发生，尤其是救灾队伍往往愿意自己直接进灾区，直送物资，造成有些地区资源重复覆盖，有些地区空缺的不公平、无效率配给状况。台湾解决这个问题的方法是，按照受灾密度进行资源配给“切割”，即将所有资源集中配置，在某几个中心地区设立资源调剂中心。

为了让政府和民间的大批赈灾资源很好地相互接续，建议中央抗震救灾总指挥部在四川地区建立一个资源调剂中心网络。资源网络是一个较新的社会经济概念，需要动用卫星系统作地理勘查，需要对于服务的能量、跨度做出恰如其分的评估，并据此做好划分和组织工作。

建议资源调剂中心总部设在成都，分中心靠近重灾区，可以几个县共用一个资源调剂分中心。总中心的任务就是给分中心补充货源，不直接面对灾区人民。分中心在各乡镇政府开设统一窗口，实施资源配给。各个资源调剂分中心必须集中所有物资，进行资源盘点并造册登记。只有把救灾物资供给结构核查清楚，才能应对各种需求。分中心是关键，供需信息必须即时畅通。

资源调剂中心需要集中各方专业人才，不仅要规划组织、仓储、物流人才，还要系统工程、网络设计与操作、电脑与电话硬件维护等方面的人才。人才队伍要相对稳定，可以考虑招募专业志愿者。

#### 二、设立人力资源派遣中心，组织社工/志工队伍

资源调剂中心只能管理物质资源，而物质资源的需求调查、发放及其登记在救灾中必须依靠人力资源。更重要的是，从“以人为本”的视角出发，关注每一个灾民的物质需求和心理需求，还有救灾人员的心理需求，以及调解救灾工作中产生的矛盾（例如救援物质覆盖不公平）等等，都是物质救援无法替代的。这些工作都属于参加抗灾的社会工作者的责任。

灾民安置工作目前千头万绪，如何整合需求，将重要信息传递给资源配给中心和各级抗震指挥部，是一个艰巨的任务。社会工作者是承担这类任务的最佳人选。921震后，台湾大批社会工作者来到灾区志愿参加抗震工作。这些社工统一由东海大学直接编队组织和分派工作。社工大队编制了统一作业手册，列入对灾民所有分项服务的内容、渠

道、流程、联络方式、紧急处理通道等等。在志愿参战的社工督导帮助下，这些志愿社工发挥了很好的运输（食品物资）、联络、沟通、抚慰、辅导、组织等功能，甚至发现灾民不看风向、乱搭帐篷都帮助纠正。这些人力资源对推动抗灾秩序走向正常化起到了非常重要的作用。

大陆的社工培养还处于起步阶段，参与急难救助的大都是志愿者而非社工。因此，从实际出发，我们当前可运用的人力资源应属志愿者队伍。2003年，大连慈善总会义工大队曾经志愿参加一次空难家属的抚慰工作，取得了很好的效果。

建议在资源调剂总中心所在地设立人力资源派遣中心，统一招募、组织、安排、指导志愿者，且应优先招募社工。人力资源派遣中心可由北京大学社会学系和中国青年政治学院社工学院共同领衔出任主任单位，共青团中央举办的志愿者协会出任副主任单位，他们应尽快编制出统一工作手册，对于参与工作的社工/志工进行简要的战前培训和中间督导。同时，与乡镇政府、资源调剂分中心等主要救灾机构建立工作配合的秩序和制度。

建议通过一定的渠道，动员几家保险公司以捐赠方式为所有参加抗灾的社工/志工免费投保人身意外保险。

### 三、设立灾情勘查中心与严格划界

大地震严重破坏了自然生态，改变了震区的地理结构和资源分布，导致一些地方不断发生新的地震和泥石流。因此，为了灾民的安全，有些地区必须完全撤出，采取封山封路的坚决措施。建议由中央指挥部设立灾情勘查中心，通过科学的勘查，划定震区的危险区域、安全区域和中间区域后，由中央指挥部通报地方政府组织人力全部撤离危险区域。

### 四、特别关注心灵安置和心理治疗

大灾决不仅是灾区人民的生命财产的损失，更给生者留下了不可磨灭的心灵创伤。

在当代，由于信息发达，灾难的透明度极高，这在有利于动员全社会赈灾的同时也强化了人们对灾难的恐惧和悲痛心理，人类的自控力可能因此减弱。可以说，灾难对于人类如何维护自己的心身健康提出了挑战。

建议中央指挥部在适当时候举行公祭，以抚慰灾区人民和全国人民。若国内的寺庙要自行组织法会，可以向国务院宗教局申请，经同意后举行。

灾害引发的心理创伤治疗属于社会工作者的任务。建议人力资源派遣中心通过对社工/志工队伍的组织和指导，摸索为不同类型的灾民（孩子、妇女、青年、老年）以及参加救灾的干部群众和解放军官兵做心理疗伤的方法。尤其是小组工作及方法，可能会有较为宽阔的施展空间。

### 五、抚恤救助与就地组织

抚恤救助工作是民政部的职权范围，且经多年抗灾减灾工作历练已经积累了极为丰富的经验。有关制度、政策都是现成的，只需注意这次大灾之后增添了很多残疾人和孤儿孤老。政府的抚恤如何与社会关爱相结合。

不过，这次大灾凸显的一个重要挑战，是村镇组织被大灾破坏了，原来的村镇组织七零八落，已经出现了无组织、无秩序、灾民可能变流民的危机。完整的基层组织建构，是我们应对一切天灾人祸的基础。

建议按照村、乡建制，首先恢复党小组、党支部、党总支的组织网络。党团员要站在一线，协助村委会重建村民小组。可以考虑对目前正在建设的活动房和帐篷统一编门牌号码，由各村民小组统辖。这个工作可由社工/志工共同协助。

在安顿下来之后，要通过村民小组会议，收集各方面以及老人、孩子、妇女等各类人群的需求，讨论评介受灾情况，向民政部门提供准确的统计信息。同时，村民小组要

负责统一、公平地发放救灾物资。今后，对于村庄重建的地点选择，以及如何组织起来以互助合作社方式投入生产自救和社会重建工作等，都需要村民小组发挥就地组织的作用。

就地组织的重要机构还包括学校（尤其小学）和农民互助合作组织。要让灾民站起来，首先需要公共部门以及准公共部门站起来。小学的恢复工作可以考虑用希望工程一帮一的方式，授权共青团中央和中国青少年发展基金会总体负责。农民的互助合作组织尤其是资金互助合作社，可能在灾后恢复重建工作中发挥重要的自助自救与互助互救相结合的作用。四川仪陇县乡村发展协会以及所辅导支持的17个资金互助合作社，在极短的时间内就组织起来，提出了恢复重建的具体要求（见附件），就是一个证明。可以考虑，对于提出了明确需求的农民自治互助组织，由有关部门优先给予具体帮助，并通过媒体传播，以鼓励农民自治互救的精神。只有灾区人民自己站起来了，外界的帮助才能真正发挥效力。

#### 六、注意从负面报道中找到问题并做出快速反应

从有关四川赈灾的大量电视报道中，可以看出很多问题，主要是救灾物资分配不均、灾民抢水、抢食品的画面，同时也部分存在反映震区人民需要的信息还不够充分的问题。

建议由中央宣传部组织专门组织队伍，从所有的电视和网络负面报道中寻找抗灾工作中的漏洞和问题，加以整理，编成快报，不仅发送到中央指挥部，而且要向一线传递，包括各个资源配给中心、人力资源派遣中心、各乡镇政府及其资源发送窗口。这样的信息沟通，有利于有问题的地区和部门尽快纠正失误，没有发生问题的地区和部门设立防范措施，将问题苗子消灭在萌芽状态。

#### 七、坚决惩处官员违纪和贪污受贿

台湾921大地震的震中在南投县，抗震当中发生多起官员贪污受贿和违纪案件或判刑或起诉或处分。据友人大致统计，有问题的干部大约占到乡以上干部的将近一半。南投县的县长彭百显就被判了刑。其主要问题是将政府下发的大量救灾物资通过自己亲戚所在的基金会等组织发放，有利益冲突和贪污嫌疑。这证明当大笔资源在很短时期内集中起来，且缺乏正常的制度化发放秩序时，经手物资分配的干部面对巨大利益诱惑往往经不起考验。我们需要针对这个问题采取措施防患于未然。除了要设立权力相互制衡的资源分配机制和组织机制外，非常重要是法治。

建议由国务院法制办尽快起草政府救灾行政条例，明确什么可以做，什么不能做，要有利益规避原则，救灾贪腐的官员一经发现，立即撤职送交司法部门，严惩不贷。严肃党纪国法要把工作做在前头。同时，还要鼓励民众、新闻记者、参与救灾的各个部门积极监督救灾物资的合理发放，遇到问题和疑点要尽快反映。凡是揭发贪腐和违纪事件者，经查实后根据情况，由地方或者中央政府给予表扬和物质奖励。

#### 八、组织队伍专题研究大灾应变处理系统

我国是一个幅员辽阔、灾害多发的国家，非常需要建立一个系统的灾变处理体系。尽管像5·12这样的大灾自唐山地震后还是第一次出现，期间间隔30余年，不过，由于全球生态环境的明显变化，大灾的间隔期显然在缩短。不仅水灾雪灾频发，大震灾害频发也必须引起重视。从亚洲来看，1976年发生唐山地震，1995年发生阪神地震，1999年发生台湾地震、2008年发生四川地震，四次地震的时间间隔并不长。

尽管我国在抗击“非典”之后，国家非常重视突发公共危机事件的处理，并于2007年立法，但是，从今年年初我国南方发生凝冻冰雪灾害和四川这次发生的震灾看，再组织和落实紧急应变处理系统方面还存在较大的问题。还有，以往的处理系统有一定的单

纯技术倾向，而全社会应对大灾的第一反应，以及政府的组织和动员、资源调剂、协调统一、全社会参与、灾民自助互助等方面的复杂程度和困难大大超过技术难题，需要加紧进行专题研究。

有鉴于此，建议由中央指挥部授权中国社会科学院为大灾应变处理系统研究的牵头单位，按照课题的组织方式，由社科院邀请有关部门、机构的人员参与课题研究。当前，中国社科院可组织若干调研小分队直赴灾区，对现行各种政策、做法和措施落实状况进行观察，评估其有效程度，提出改进的政策建议；同时，通过对于处理大灾的国际经验和制度法规的研究，提出建设我国大灾应变处理的系统化方案，为我国的大灾处理积累必要的经验和知识。

作者：中国社会科学院社会学所 杨团

文档附件：

编辑： 文章来源：

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所  
E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]