

# 集中连片少数民族困难社区的灾害与贫困关联研究

——基于渝鄂湘黔交界处149个村的调查

张大维

(华中师范大学 社会发展与社会政策研究中心, 湖北 武汉 430079)

[摘要]透过对渝鄂湘黔交界处149个村的案例分析发现,在集中连片少数民族困难社区,灾害具有多发性和高频性;灾害影响具有广泛性和深度性;灾害与贫困具有重合性和一致性;灾害、脆弱性、可行能力、贫困等要素之间具有相对的继替性和循环性。这些都显示出加强集中连片少数民族困难社区灾害风险管理的重要性和必要性。

[关键词]灾害; 贫困; 困难社区; 少数民族; 武陵山区

[中图分类号]C912 [文献标识码]A [文章编号]1003-5281(2011)05-0127-06

## 一、问题提出

灾害与贫困具有密切的内在关联。围绕困难社区治理,灾害、脆弱性、可行能力等要素的介入叠加使得灾害风险管理与减贫相结合成为一个新命题。2011年3月2日,回良玉在主持召开国务院扶贫开发领导小组全体会议时强调“要从全局和战略高度,充分认识做好今后10年扶贫开发工作的重大意义,坚持以连片特困地区为主战场。”回良玉指出“民生改善中的一个突出矛盾,就是贫困人口数量仍然很大,集中连片特殊困难地区贫困状况严重。”2011年3月14日,第十一届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》也指出,要“在南疆地区、青藏高原东缘地区、武陵山区等集中连片特殊困难地区,实施扶贫开发攻坚工程。”2011年4月26日,胡锦涛主持召开中共中央

政治局会议,研究当前扶贫开发工作面临的形势和任务,审议《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020年)》。会议指出“制约贫困地区发展的深层次矛盾依然存在,特别是集中连片特殊困难地区扶贫攻坚任务仍十分艰巨。”“十一五”以来,中国的地震、洪水、干旱、冰雹、风沙、泥石流等灾害频繁发生,已经对集中连片少数民族困难社区带来了严重影响,扶贫开发更加艰难。鉴于此,将灾害引入集中连片少数民族困难社区这一特殊场域,考察其与贫困的关联,研究灾害与贫困发生的一般规律,探讨灾害风险管理与减贫的路径选择,既是新课题,也具有重要意义。

## 二、理论阐释

(一) 贫困、脆弱性与可行能力的概念界定

“贫困”一词在引入学术研究领域后内涵变得更加丰富。在国外,最初,人们只是从收入和消费

[基金项目]国家社会科学基金项目(编号:09CZZ025);中国博士后科学基金项目(编号:20100480919);中央高校基本科研业务费华中师范大学重大预研项目(编号:20100402)。

[收稿日期]2011-05-10

[作者简介]张大维,男,华中师范大学社会学博士后,华中师范大学社会发展与社会政策研究中心研究人员,华中师范大学社会学院教师。

的角度来定义贫困,以郎特里(Rowntree,1899年)、加尔布雷斯(Gallbraith,1958年)、汤森德(Townsend,1971年)为代表。而后,逐渐超越了这一界定。例如,《牛津简明社会学辞典》将贫困解释为“一种缺乏资源的状态,通常是缺乏物质资源,但有时也包括缺乏文化资源。”<sup>[1] [P.2]</sup> 联合国开发计划署(UNDP)在1996年的《人类发展报告》中将贫困界定为“贫困不仅指低收入,也指医疗与教育的缺失、知识与通讯权的被剥夺、不能履行人权和政治权力、缺乏尊严、自信和自尊。”<sup>[2]</sup> 诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森指出“贫困不仅仅是贫困人口收入低下的问题,而是意味着贫困人口缺少获得和享受正常生活的能力,或者说贫困真正含义是贫困人口创造收入的能力和机会的贫困。”<sup>[3] [P.67]</sup> 在国内,很多学者也对贫困进行了不同的界定。童星(1993年)、赵冬缓(1994年)、胡德海(2003年)、李小云(2005年)、胡鞍钢(2006年)、汪三贵(2007年)、黄承伟(2010年)等人的界定均产生了较大影响。借鉴已有研究,本文将贫困界定为:人们无法获得足够的经济收入来维持一种生理上的要求,及其所拥有的基本生存资源、人力资源及社会参与资源低于其所认同的最低标准的生活状态,一般包括物质、经济、能力和权利等方面的缺乏状态。

脆弱性概念源于生态学研究,并被政治学界所运用,原来指生态系统抗外界干扰能力低、自身稳定性差。约瑟夫·奈和基欧汉在《权利与相互依赖》一书中将脆弱性用于分析国际政治,指改变相互依存的体系所付出的代价。脆弱性在进入贫困研究后,指生态脆弱性和贫困主体的脆弱性。贫困主体的脆弱性,主要指社区、家庭或者个人将面临的各种导致贫困风险的可能性,一个社区、家庭或个人有多大的可能性变为贫困社区、贫困家庭或贫困个人。脆弱性越高,变为贫困的可能性就越大,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,贫困与脆弱性密切相关,即一个主体的脆弱性越强,其陷入贫困的可能性就越大<sup>[4] [P.2]</sup>。一般来说,脆弱性增强,可行能力则减弱。

可行能力研究得益于阿马蒂亚·森的倡导和推动。阿马蒂亚·森指出“一个人的可行能力指的是此人有可能实现的、各种可能的功能性活动的组合。可行能力因此是一种自由,是实现各种可能的功能性活动组合的实质自由,或者用日常语言

说,就是实现各种不同生活方式的自由。”<sup>[5] [P.62]</sup> 笔者认为,这种自由包括拥有使人达到最低生存条件之上的改变现实状态的经济能力、政治能力、社会能力和文化能力等。另外,本文还将可行能力的主体扩展到了社区和家庭。

(二)灾害风险、脆弱性、可行能力与贫困的关联机制

灾害是一种风险,风险会导致社区、家庭或个人的脆弱性增强、可行能力减弱,从而致贫或返贫。将灾害与困难社区结合后,贫困问题会变得更加复杂。如果以困难社区作为研究灾害风险与社区贫困关联规律的特殊场域,我们会发现,与一般社区相比,灾害发生导致的风险对困难社区和困难人群的影响更大,二者的关联性更强。

首先,从脆弱性和历史的范畴看,困难社区往往脆弱性较强,其更容易发生灾害,这就增加了困难社区加剧贫困的可能。历史上,最穷的人一般都居住在最危险的地方,困难村也大多位于远离交通干道的偏远地区,生态地理和自然环境较差,这些地方更具有脆弱性,灾害发生的频率也相对较高,而一旦灾害发生,其贫困程度必然加深。其次,从可行能力和现实的范畴看,在灾害发生的前、中、后三个阶段,困难社区和困难人群表现出防灾、减灾和重建的可行能力不足,从而也加剧了贫困程度的进一步深化。一方面,在灾害发生以前,困难社区和困难人群的防灾能力相对较差,表现为经济结构单一、文化素质低下、思想观念落后、物资基础薄弱、防范技能缺乏,避灾的可行能力不足;另一方面,当灾害发生时,困难社区和困难人群的减灾能力相对较弱,表现为房屋质量差、抵御能力弱、避灾知识少等。以房屋为例,由于房屋质量普遍较差,倒塌的房屋肯定是从质量差的开始,贫困者仅有的资产被剥夺也就最彻底。再者,在灾害发生后,困难社区和困难人群的重建能力相对缺乏,表现为对原有基础破坏大、可用资金物质少、外界援助进入难、恢复重建难度较大、所需时间长。最后,从贫困和未来的范畴看,这些发生灾害后,贫困程度加深的困难社区,其更大的脆弱性和更低的可行能力又会招致灾害的再次发生,如此循环往复,困难社区将变得更加贫困。

由此可见,灾害风险、脆弱性、可行能力与贫困具有内在的规律和逻辑关联。在集中连片少数民族困难社区,这种关联体现得更为充分。从某种程度上说,在同样的灾害发生时,受脆弱性、可行能力

等因素的影响,困难社区的受损会更大。因此,只有在全国扶贫开发规划中更多地关注集中连片少数民族困难地区,在集中连片少数民族困难地区的扶贫开发规划中特别关注困难社区的风险管理,才能降低其脆弱性,增强其可行能力。只有把握这一规律性和关联性,以探寻灾害风险控制和防灾减灾的路径,才能实现集中连片少数民族困难地区的减贫甚至是善治。

### 三、案例分析

2010年11~12月,中国国际扶贫中心、德国国际合作机构与华中师范大学社会学院联合组成“集中连片特殊困难地区(武陵山区)减贫战略研究”课题组,分四组赴重庆市、湖北省、湖南省、贵州省,对其交界处的武陵山区进行扶贫开发基线调查。从省(市)、州(地区)、县、乡(镇)、村多个层面进行了资料收集、个案访谈、焦点小组座谈、实地观察,并发放和回收了149份困难社区基础数据采集表和698份村民有效问卷。下文将以此次调研的数据资料为依据,对灾害风险、脆弱性、可行能力与贫困的关联机制、内在规律进行案例分析,阐释以连片少数民族困难社区为场域的灾害与贫困关系的内在机理。

(一)武陵山区集中连片少数民族困难社区灾害的现状

武陵山位于渝、鄂、湘、黔四省市的交界处。武陵山区为武陵山脉覆盖的地区,是西部大开发和中部崛起战略的交汇地带,是国家重点扶持的集老、少、边、穷、山为一体的18个贫困片区之一。一般认为,此贫困片区共有56个区县,其辖有30余个国家级贫困县,是中国最为集中的贫困县聚集区之一。武陵山区以喀斯特地貌为主,总面积达10万平方公里,总人口达2000余万人,是中国跨省交界人口最多的少数民族聚居区之一,聚居着土家族、苗族、侗族、白族、回族、瑶族等30多个少数民族,总计1200多万人<sup>[6]</sup>。所调查的8个样本县均以少数民族为主,其比例分别是:贵州省印江县为70.0%、思南县为46.8%;湖南省凤凰县为73.3%、泸溪县为53.6%;湖北省咸丰县为85.0%、宣恩县为66.4%;重庆市秀山县为52.0%、酉阳县为84.0%。武陵山区所具有的贫困山区连片、少数民族聚集、自然生态脆弱等特点,使其成为名副其实的集中连片少数民族困难地区,其灾害状况

如下。

第一,武陵山区集中连片少数民族困难社区的灾害具有多样性和高频性。一方面,武陵山区集中连片少数民族困难社区的灾害具有多样性。其中,常见的灾害有干旱、霜冻、大风、山洪、泥石流、塌方、地陷等。调查显示,近5年来,该困难社区灾害类型多样化,在有效的124个样本社区中,共发生366次水灾、290次病虫害、281次风灾、280次旱灾、169次山洪泥石流灾、121次冰雹灾、117次霜冻灾、66次山林火灾,另外还有28次其他类型的灾害。另一方面,武陵山区集中连片少数民族困难社区的灾害具有高频性。水灾、病虫害、风灾、旱灾等灾害经常光顾该地区。调查显示,近5年来,平均每个社区遭受了3次水灾、2.3次病虫害、2.3次风灾、2.3次旱灾、1.4次山洪灾、1次冰雹灾。灾害的频发性在各地区也表现得较为突出。例如,湖南省湘西州在1958~1995年的38年中,共发生洪涝灾害33年,可谓十年九灾;干旱出现频率为73~92%,大旱灾为2~3年一遇,且洪涝灾害发生频率随年份推进持续加快;而受灾村庄多为困难社区。这些灾害的损失也较大,全州每年受灾所造成的损失在16~20亿元不等<sup>[7](P.47)</sup>。除此之外,重庆市酉阳县更可谓十年十灾。

第二,武陵山区集中连片少数民族困难社区灾害发生后的影响具有广泛性和深度性。一方面,严重灾害的波及面较广。调查显示,近5年来,困难社区发生较严重灾害的类型较多,从波及的村庄看,旱灾、水灾、冰雹灾、病虫害、大风灾的波及率分别达到了63.7%、62.9%、26.6%、23.4%、22.6%,受灾严重的村庄较多。近5年内,经历过3次较强灾害的村庄有69个,占总量的42%,受过2次较强灾害的村庄达90个,占总量的54.9%,经历过1次较强灾害的村庄为102个,占总量的61.8%。另一方面,严重灾害的损失度较重。调查显示,以上受到严重灾害的村庄受灾面积均值在500亩左右,直接经济损失都超过13万元。另外,武陵山区困难社区因病虫害而导致的农作物损失率较高,农作物的收成受到严重影响。

(二)武陵山区集中连片少数民族困难社区灾害与贫困的关联分析

1. 从脆弱性和历史的范畴看,困难社区带有与生俱来的脆弱性,更易引发灾害。从脆弱性的视角看,生态脆弱与灾害发生之间、灾害与贫困之间具有密切的内在联系。生态脆弱地区更容易招致灾

害的发生,从而也更容易走向贫穷。从社会历史发展的范畴看,贫困人群往往居住在生态和环境脆弱的地区,困难社区往往是脆弱性较强的社区。二者的叠加致使困难社区的脆弱性愈强,脆弱性强更易引发灾害;困难社区更易发生灾害,灾害加剧了困难社区的贫困程度。以上判断在武陵山区集中连片少数民族困难社区体现得较为充分。

武陵山区集中连片少数民族困难社区的贫困是和其与生俱来的生态脆弱性分不开的。武陵山区生存环境恶劣,多为偏远深山和高寒地带。调查显示,集中连片少数民族困难社区主要位于深山或二半山,占总数的89.3%。这些社区大多位于远离交通要道的偏远地区,道路等交通设施通达和通畅显得不足;农户距离城镇的均值为9.6公里左右,虽然有75%的住户距离城镇在13公里以内,但有5%的村民距离城镇超过了25公里,且为山路。武陵山区困难社区的社区禀赋较差,山地、丘陵面积占95%以上,大片的耕地少,分散的15°以上坡耕地、梯田多,且土层浅薄,产量较低,导致耕地生产能力较低,土地承载力较弱<sup>[8]</sup>。一旦发生灾害,村民的口粮都是问题。

由此看来,武陵山区集中连片少数民族困难社区基本位于生态和环境脆弱性强的地区,这些地区发生灾害的可能性大。因此,这些社区的灾害发生频率较高。灾害一旦发生,一般会导致农作物欠收、绝收现象,贫困加深的可能性增强。

2. 从可行能力和现实的范畴看,困难社区在灾害进程中可行能力不足,更易加深贫困。集中连片少数民族困难社区的脆弱性还表现为其改变现状的可行能力不足。从现实的范畴看,在灾害发生前、发生中、发生后三个阶段,困难社区的可行能力均不足,由此也更容易使困难社区的贫困程度变得越来越深。

在灾害发生前,集中连片少数民族困难社区的防灾可行能力差,主要表现为经济结构单一、人力资本不足、避灾知识缺乏、灾害信息不畅、村级组织不力、防灾意识淡薄、农户实力有限,等等。

第一,经济结构单一,物资基础薄弱。武陵山区集中连片少数民族困难社区的农业结构失衡,农作物单一且产量低、效益差。调查显示,在149个样本村中,春季种植作物的类型主要是水稻和玉米,115个村共种植水稻68586亩,占作物种植总面积的40.4%,种植玉米82073亩,占作物种植总面积的48.4%。两种作物的种植面积约占种植总

面积的89.2%。另据访谈、座谈的资料显示,该地区虽然种植的农作物类型较多,但是作为经济收入来源的只有两种左右,而且以传统的粮食作物为主,产量低、效益差,经济作物较少。另外,在149个样本村中,有将近一半的村庄只能种植一季作物,在82个可以种植两季作物的村庄中,秋季作物主要是小麦、土豆、红薯。调查显示,这些作物大多“望天收”,产量低,而且基本是自给自足,很少有商品交易。

除了粮食作物品种单一外,经济作物也呈现出品种单一的状况,而且种植面积很小。调查显示,在100个样本村中,种植比较多的经济作物种类有中药材、烤烟、水果、蔬菜(村庄自认为是经济作物)、茶叶等,平均每个村庄的种植面积分别为413.9亩、172.3亩、123.4亩、105.9亩、58.5亩。调查显示,不仅村均种植经济作物面积较小,户均种植面积更小。另外,武陵山区农业产业中还有很重要的构成就是畜牧业,但也不成规模。调查显示,在130个样本村中,养殖比较多的畜禽类型为猪、羊、牛和鱼,户均养殖数量分别为2.4头、0.6只、0.3头和2.5条,经济效益可见一斑。由此可见,武陵山区困难社区的经济结构单一,遭灾的风险较大;物资基础薄弱,防灾的可行能力差。

第二,教育程度偏低、人力资本不足。一方面,教育程度普遍偏低。调查显示,武陵山区困难社区接受教育的程度整体很低,92.2%的被访者只接受过初中及其以下的教育。其中,大专及其以上的只有7人,仅占总人数的1.0%;高中及其以上的仅有47人,只占总人数的6.8%;初中有197人,占到总人数的1/4强,为28.6%;小学及其以下的有328人,占到总人数的将近一半,为47.5%。另外,还有118人未受过教育,占到总人数的将近1/5,为17.2%。调查表明,困难社区的村民文化知识少也制约了理解接受避灾科技知识的能力,避灾的科技知识较为缺乏。另一方面,思想观念整体落后。困难社区村民普遍没有创新进取精神,安于现状。思想贫困必将影响可行能力。调查显示,很多人不愿意上学,小学一毕业就开始务农或外出打工的情况较为普遍;不愿意接受新生农业产业,发放的救助资金往往没有用到位,等等。由此可见,武陵山区集中连片少数民族困难社区的居民文化程度不高,避灾的知识有限;人力资本不足,防灾的可行能力差。

在灾害发生时,困难社区减灾的可行能力弱,

主要表现为房屋质量差、经济基础薄、应急能力低、组织能力弱等。以下将重点从房屋质量差、经济基础薄等方面进行分析。

第一,由住房破旧导致的生存环境恶劣,抵御灾害的能力相对欠缺。住房年代久远、构造简单,一旦发生地震、风灾、雪灾等灾害,房屋将受到巨大损坏,抵御灾害的能力较差。从住房结构看,该地区视为身份象征或作为生存基础的最重要物资住房较为落后。一是修建年代普遍久远。家庭住房在总体上比较古老和传统,调查显示,住房修建年份集中在20世纪80年代左右,有50%的家庭住房修建于1982年以前,多数房屋的建造时间在几十年以上,最古老的住房已有200多年的历史。二是建造结构多为土木。据统计显示,在被访农户中有68.9%的家庭住房为土木结构,砖混结构所占的比例不超过30%。由此可见,武陵山区困难社区的房屋质量差,避灾的可行能力弱。

第二,由于经济结构单一、收入来源不稳定,应急能力较为脆弱。据统计分析显示,没有家人在外地打工的农户家庭年平均总收入与年支出的差额不到300元,即农户年收入与年支出基本平衡,盈余不足300元。由此看来,没有家人在外地打工的农户家庭应对突发事件的能力非常脆弱。另外,虽然有家人在外地打工的农户家庭经济状况要稍好于没有家人在外地打工的农户家庭,但是通过访谈了解到,受文化素质和身体状况的影响,在外打工的村民也多是从事苦力劳动,风险性大、稳定性差,经常处于无业状态,因此即使是有家人在外地打工的农户家庭,其应对灾害等各种突发事件的能力也很脆弱。由此可见,武陵山区困难社区的经济基础差,减灾的可行能力弱。

在灾害发生后,困难社区重建的可行能力低,主要表现为可用资金和物资少、外界援助进入难、原有基础破坏严重、恢复重建难度大、产业恢复时间长,等等。以下将重点从可用资金和物资少、外界援助进入难等方面进行分析。

第一,经济基础差,灾害发生后可用资金和物资少。一是困难社区人均收入低。调查统计显示,在调查的8个样本县中,2009年,农民人均纯收入最高的重庆市秀山县也仅为3447元,最低的贵州省印江县为2610元,其余介于两者之间的分别是湖北省宣恩县2804元和咸丰县2806元、贵州省思南县2839元、湖南省泸溪县2855元和凤凰县3145元,均远远低于全国5153元的平均水平。二是困

难社区农户结余少。该地区农户的收入虽然不高,但支出却很大。该地区农户年均收支结余为2770.70元,但这对于需要维持近五个人生计的家庭来讲,显得非常艰难。与之相关联的是,农户借款现象较为普遍。调查显示,有一半以上的农户家庭有借款,3/4的农户借款数额在3000元以上,最高借款数额达13万元。由此可见,武陵山区集中连片少数民族困难社区的经济基础较差,一旦发生灾害,可用的资金和物资较少,集中连片少数民族困难社区重建的可行能力不足,重建的任务艰巨。

第二,基础设施差,灾害发生后外界援助进入难。一是公路通达、通畅的水平较低。武陵山区困难社区基本没有实现公路通组甚至通达大多数农户也成问题。调查显示,每个村庄平均有2个村民小组没有通公路,其中,有一个村竟然有18个村民小组没有通公路;每个村平均有78户没有通公路,其中,有一个村竟然有3616户没有通公路,可见,该地区公路畅通情况不理想。二是通电、通讯等生活服务设施建设水平较低。在通电方面,虽然样本村电网的农户覆盖率接近100%,只有极个别农户未能用上电;但从实地访谈了解到,贫困村的用电保障性差,因灾害或人为因素时常断电,而且电价近高出普通电价的一倍。在电话拥用量方面,平均每个村庄拥有固定电话50部,占村庄总户数的12.3%;移动电话200部,占村庄总人数的12.5%;电话的拥有率低,信号差,而且时有中断。由此可见,武陵山区连片少数民族困难社区的基础设施较差,一旦发生灾害,很难与外界取得联系,外界援助很难进入现场,集中连片少数民族困难社区重建的可行能力不足,重建的难度较大。

3. 从贫困和未来的范畴看,缺失灾害风险管理的灾后困难社区会更脆弱,终将更加贫困。集中连片少数民族困难社区所处的武陵山区具有的自然生态脆弱性,增加了困难社区灾害发生的可能性。一旦发生灾害,就会进一步加大困难社区的脆弱性,降低贫困村的可行能力。如果不对发生灾害的困难社区进行及时补救、恢复重建,并进行有效的灾害风险管理,这些发生灾害后的困难社区将会进一步加深困难程度,其更大的脆弱性和更低的可行能力又会招致灾害的再次发生,如此循环往复,困难社区将变得更加贫困。

调研发现,灾害不仅加深困难社区的贫困,而且使上次受灾后已经开始脱贫的村民再次返贫。虽然武陵山区的困难社区经常遭受灾害的袭击,但

是也有部分村民在两次严重灾害的间隙中逐渐恢复而趋向脱贫。遗憾的是,由于缺乏有效的灾害风险管理援助及自助机制和措施,村庄很容易再次遭遇灾害的袭击,有时会使村民的生活难以为继,返贫现象突出。例如,2010~2011年,重庆市酉阳县因受灾致使冬春生活需要救助的人口达129873人,占农业总人口的18.7%。其中,因灾导致口粮都成问题的村民达到受灾人数的82.9%,灾害严重。而更让人预想不到的是,有50%左右的受灾村民是在上次灾害后逐渐走出贫困过程中再次受灾而导致生活难以为继。因此,从未来的范畴看,缺失灾害风险管理的灾后集中连片少数民族困难社区会更脆弱,更易遭致灾害和加重贫困。

#### 四、基本结论

综上所述,与一般社区相比,灾害发生导致的风险对困难社区和困难人群的影响更大。透过武陵山区集中连片少数民族困难社区内灾害与贫困的内在关联分析,可以得出以下基本结论。

第一,集中连片少数民族困难社区的灾害具有多发性和高频性,其影响具有广泛性和深度性。这种发生频率高、影响恶劣的灾害现实与集中连片少数民族困难社区所具有的山区贫困连片、少数民族聚集、自然生态脆弱等特点是分不开的。也就是说,集中连片少数民族困难社区具有先天的生态脆弱性、防灾减灾能力薄弱性。反过来看,正是因为困难社区的脆弱性和可行能力不足性,才更容易招致灾害。

第二,受灾的可能与贫困的发生在集中连片少数民族困难社区具有很高的重合性。由于困难社区的生态脆弱性较高,因此,更容易受到灾害的侵袭;反过来看,灾害高发社区往往不可能很富裕,经常是自然环境恶劣的困难社区。从集中连片少数民族困难社区灾害与贫困的关联分析可以判断,在困难地区,灾害风险与贫困具有较高的一致性。

第三,灾害、脆弱性、可行能力、贫困等要素在集中连片少数民族困难社区具有相对的继替性。一般来说,当灾害发生在困难社区时,其必然引发困难社区的脆弱性增强,相继便导致困难社区减灾的可行能力减弱,重建的可行能力下降,在没有外力介入支援的情况下,继而就会出现困难社区更加贫困。

第四,灾害、脆弱性、可行能力、贫困等要素在

集中连片少数民族困难社区具有潜在的循环性。如果将“灾害—脆弱性强、可行能力低—贫困”作为一个闭合线路的话,在一轮灾害发生后,如果不采取有效的防灾、减灾和风险管理措施,新一轮的灾害又导致其脆弱性继续增强、可行能力继续减弱,贫困则继续加深,如此循环往复。

第五,集中连片少数民族困难社区出现的灾害与贫困的继替和循环在很大程度上是由于缺乏有效的灾害风险管理所致,这也显示出加强集中连片少数民族困难社区灾害风险管理的重要性和必要性。在路径选择上,最根本的就是增强困难社区和困难人群的可行能力,降低其脆弱性。就具体对策而言,不仅要继续探索整村推进、连片开发、产业扶贫、雨露计划、移民扶贫、两项制度等扶贫措施,更要在以下几方面取得突破:一是加强对集中连片少数民族困难社区的气象预测与灾害预警;二是争取在政策、资金和技术上加大避灾农技科研与推广,支持和探索发展避灾农业;三是完善农业灾害鉴定与保险制度,加强防灾、减灾与减贫相结合的社会保障体系建设;四是提升社区的组织力和居民的参与能力,增强居民的人力资本和社区的治理能力;五是推进农村社区建设,加大对困难社区特惠型公共产品的供给。

#### 【参考文献】

- [1]倪建芳.中国的减贫经验与全球治理[D].北京:首都师范大学,2008.
- [2]王艳萍.贫困内涵及其测量方法新探索[J].内蒙古财经学院学报,2006(2).
- [3]尚玥佟.发展中国家贫困化理论与反贫困战略[D].北京:中国社会科学院,2001.
- [4]黄承伟.汶川地震灾后贫困村重建进程与挑战[M].北京:社会科学文献出版社,2011.
- [5]阿马蒂亚·森.以自由看待发展[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [6]冯佳光.地缘经济区视角下的行政区边缘山地经济协同发展——以渝黔湘鄂结合部的武陵山区为例[J].山地学报,2009(2).
- [7]白晋湘.山寨经济发展研究——以武陵山区为例[M].北京:民族出版社,2006.
- [8]权方.破解武陵山民族地区贫困的思考[J].中共贵州省委党校学报,2008(6).

(责任编辑 李静丽)