减灾与减贫的作用机理、实践失位及其因应

商兆奎[a]，邵 侃[b]

（吉首大学 a. 商学院；b. 历史与文化学院，湖南 吉首 416000）

摘 要： 灾害之于贫困的复合嵌入性，是精准扶贫战略推进过程中必须厘清的基本认知。当前防灾减灾与扶贫减贫的疏离和脱节，导致因灾致贫返贫问题依然比较突出。新形势下，必须要重构减灾与减贫的关系，从碎片化管理走向整体性治理，促进该场域公众主体性地位的回归，形成多维合力，从根本上阻断因灾致贫返贫的生成渠道，实现减灾与减贫的互促共赢。

关键词： 因灾致贫；精准扶贫；防灾减灾；反贫困

中图分类号： F323.8　　**文献标识码：** A　　**文章编号：** 1672－0202(2018)05－0024－08

一、减灾减贫在“精准扶贫”战略中的意义

“十三五”时期，扶贫攻坚已进入啃硬骨头、攻城拔寨的关键阶段，所面对的重心更是沉疴已久、积弊甚深的重度贫困地区。国家统计局最新调查数据显示，截至 2017 年末现有标准下的全国贫困人口尚有 3046 万，如何在 2020 年如期实现上述人口全部脱贫，是我们必须要交出的一份答卷。早在 2013 年，习近平总书记就提出了极具适切性的“精准扶贫”战略，并给出了具体的行动框架和技术路线，为新时期扶贫工作指明了方向。“精准扶贫”的核心就是以致贫返贫原因为导向，有针对性地加以帮扶，即所谓的“因贫施策”。若要做到这一点，就必须探究致贫返贫的根源所在，方能对症下药，取得稳固的减贫效果。

目前，全国贫困农民中，因病致贫占 42%，因灾致贫占 20%，因学致贫占 10%，因为劳动能力弱致贫占 8%，其他原因致贫占 20%[1]。不难看出，致贫因素中灾害位列第二，（贫困人口）每 5 个人中就有 1 个人是因灾致贫，这还尚未将因灾返贫人口计算在内。事实上，被称为“饥荒国度”的古老中国[2]，长期以来饱受自然灾害的侵袭和困扰，贫困语境中已经深深打下了灾害的烙印。灾害与贫困问题可以说是在漫长历史变迁中“积渐所至”，并且时至今日仍是如此。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》明确 14 个集中连片特困地区为扶贫攻坚的主战场，这些地区大都自然条件恶劣、生态环境脆弱、灾害易发多发，贫困人口分布与灾害频发区域呈现出高度的“地理耦合性”，是故长期以来深陷因灾致贫返贫的泥潭而难以自拔。例如涵盖武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区四大连片特困地区的西南地区，2010 年大旱灾造成因灾致贫返贫人口就达到 200 多万人，另有 1600 多万人贫困程度加深。随着扶贫开发和城镇化建设步伐的加快，承灾体越来越复杂，致灾因子、不可控因素越来越多，减灾和减贫的矛盾势必会更加突出。因此，新形势下必须重新审视和反思灾害与贫困问题，探究两者之间的逻辑张力，进而寻求治理之术。

收稿日期： 2018－05－16　　**DOI：** 10.7671/j.issn.1672－0202.2018.05.003

基金项目： 国家社科基金青年项目（15CMZ030，12CMZ025）；湖南省社科基金项目（12YBB212）；吉首大学引进人员科研资助项目（jsdxrcyjkyxm201206）

作者简介： 商兆奎（1981—），男，山东梁山人，吉首大学商学院副教授，主要研究方向为灾害学、农业与农村社会发展。E－mail：moonmuen@126.com

从文献回顾来看,业已形成共识的是,灾害与贫困具有高度的内在关联性,灾害的发生加大了贫困的深度和广度,“因灾致贫返贫”是造成我国贫困人口数量居高不下的主要原因之一[3]。自然灾害不仅造成农村贫困率上升,而且导致农村返贫现象严重[4]。因为自然灾害加大了农业弱质性,使低收入农户极易陷入贫困,而救灾减灾机制的不完善,造成农户抵御灾害的能力弱,又使大量脱贫人口返贫[5]。空间视阈下,自然灾害频发区也往往与贫困地区存在空间叠加关系,致贫返贫效应长期恶性循环且难以消除[6],这除了灾害本身的贫困效应外,还与致贫因子与孕灾环境的契合性密切相关[7]。国内外不少学者将“脆弱性”引入本主题的相关研究中,认为脆弱性和自然灾害的冲击有紧密的关系[8],特别是水灾、旱灾、风灾等气象灾害普遍加重了农户的脆弱性[9]。这一方面源于贫困人口常常居住在更加边缘和更易受灾的地方,对灾害的暴露程度更高,另一方面贫困人口较弱的资源获得能力决定其灾害应对能力偏低[10]。因此,灾害管理与长期扶贫战略必须要实现整合[11]。综观来看,灾害与贫困的综合性研究多以定量实证和关系思辨为主,而对于内在机理分析以及与政策衔接的研究稍显不足,导致政策设计和制度安排的根基不够稳固,也就无法形成清晰而明确的目标导向。这就需要进一步拓展和深化该主题的研究,从灾害、贫困、减灾、减贫四个概念和灾害与贫困、减灾与减贫两对关系出发,形成整体性分析框架,厘清减灾与减贫相结合的“理论—战略—政策—实践”技术路线的内在逻辑,进而推动理论的建构层面、政策的操作层面和实践的运行层面三个维度的融合。

二、复合嵌入性:灾害之于贫困的效应分析

无论是灾害学研究还是贫困学研究,对灾害与贫困的高度相关性学界几无疑义。借鉴社会学嵌入性理论[12],这种关系可以理解为灾害之于贫困的嵌入性,即灾害因子深深地根植于贫困系统结构中。但似乎稍显薄弱的一点在于,对于这种嵌入性的内在张力,包括方向、层次、强度等方面的探讨仍较模糊,其存疑点或在以下两个方面:

(一)灾害之于贫困:形式嵌入抑或实体嵌入?

伴随着反贫困理论的持续推进和发展,业界研究通常从贫困成因入手探讨灾害与贫困的关系,但是“贫困是个非常难以捉摸的概念”[13],“无论在社会方面还是在经济方面都很复杂”[14],因而切入视角和研究重心的差异必然会导致结论的丰富性和多层次性。综而观之,包括能力贫困论、人力资本论、制度缺陷论等多认为灾害与贫困虽然存在各种各样的关联性,但是由于受到其他社会因素和经济因素的影响,灾害之于贫困并非必然的、决定性的有机联系。这就导致贫困研究中常常将灾害列入分析框架体系(形式上进入),但并未作为核心关注和解读的内容之一。与此同时,以自然环境决定论、空间贫困论等为代表的学说则认为灾害因子是作为一种特定的要素构件而存在,并且深深嵌入贫困系统,构成其有机的组成部分。特别是针对于中国国情的此类研究近些年来较为多见。

那么灾害之于贫困到底是形式嵌入还是实体嵌入?易于达成共识的是,贫困是自然、社会、经济、历史、文化等诸多因素长期综合作用的结果,也是这些因子通过人类活动耦合在一起的一个复合系统。复合系统的“结构—功能”状况及其演化决定着其发展方向、发展特征和发展水平,因而贫困结构体系中的灾害因子本身就是剥离不去的客观存在。世界银行在 20 世纪 90 年代的研究表明,80% 以上的穷人并不是“总是穷(always poor)”,而是“有时穷(sometimes poor)”,原因是他们面临各种自然灾害袭击时难以抵挡,从而陷入贫困或返回贫困的境地。而对于我国大部分贫困地区而言,灾害更是主要的致贫原因之一[15]。自然灾害多发和贫困交错的现实状况更是让西部的发展屡屡受阻,以致于一线调查记者向全社会发出了“西部亟待跳出‘因灾返贫’恶性循环”的呼吁[16]。

因此,灾害之于贫困的实体嵌入这一特征,对于贫困研究特别是中国情境下的相关研究,应该是一个需要厘清的基本认识。

(二)灾害之于贫困:强嵌入抑或弱嵌入?

正如上文分析,灾害因子实体嵌入贫困系统,这是我们不能回避的一点。扶贫攻坚过程中不少人在理论研究、政策拟定、制度实施过程中常常对于灾害因素关注不够,特别是"目前的开发计划大多数都有忽视灾害风险的问题"[17],其原因或许就在于对于这种嵌入性的内在张力,即到底是强嵌入还是弱嵌入,认知不明或存在偏误,以致于有意抑或无意地将其忽略掉了。

其实,灾害之于贫困的影响是多层次的,既有显性的一面,又有隐性的一面;既有平和的一面,又有暴力的一面,这种结构上的反应往往受到所处环境的约束。能引起社会广泛关注的大灾巨灾常常造成人员伤亡、房屋倒塌、减产绝收等严重后果,导致大量人口致贫返贫,这大概可以视为"强嵌入"的表现;而占据主体部分的中小灾害所带来的冲击和影响似乎吸引不到太多眼球,但这的确是年复一年日复一日的定期来访的客观存在,其对于贫困的影响是持续的、渐进的,通常会不断地强化受灾人口的脆弱性,使其生计水平长期在低水平徘徊,这或可视为"弱嵌入"的表现。本世纪以来,中外学者关于脆弱性的研究不乏很多优秀成果,"脆弱性不仅是贫困的一个重要维度而且是造成贫困和赤贫的原因"[18]。关于脆弱性的概念界定,学界众说纷纭,但有所共识的是其与风险是密不可分的,而处于首要地位的风险便是灾害。以我国连片特困区为例,灾害因子与孕灾环境高度契合,其能量在与承灾体的相互冲突对抗作用中持续耗散和输出,一方面导致这些地区连年处于灾害风险高发的状态,饱受灾害的影响和冲击;另一方面导致扶贫开发成果很难稳固,一场灾害就可能使其毁于一旦,扶贫攻坚难度极大。因此,灾害之于贫困的嵌入性,是复合式的、多层次的,其内在张力受到环境因素影响极大,当然社会结构、经济水平、人类活动等因素也不可忽视。

三、机械式团结:防灾减灾与扶贫减贫的疏离

在目前中国语境下讨论灾害或是贫困问题,主要瞄准的地域都是灾害高发的贫困地区,防灾减灾与扶贫减贫其实很多方面是交错、粘连在一起的,因而两大问题的应对和最终解决需要站在一个更高的维度统筹兼顾、整合资源,进而实现协同治理。但是实践中似乎并没有实现二者的有机式团结,僵化、迟滞的机械式团结反倒成为一种普遍现象。

(一)当前扶贫减贫运作体系中防灾减灾内容的失位

当前扶贫攻坚纲领性文件无疑是《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,各片区、各省市均以此为蓝本制订了具体实施办法,诸如《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》《湖南省农村扶贫开发实施纲要(2011—2020年)》等。《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》全文共10部分49条10132字,仅有1处提及"防灾减灾能力",既无专项条文也无专题内容关注或强调因灾致贫返贫问题,对于防灾减灾方面明显疏于关照。就片区规划而言,以《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》《乌蒙山片区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》和《滇黔桂片区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》为例,三者均注意到本片区灾害易发高发的特点,在"生态建设和环境保护"一章下设有少部分内容明确加强防灾减灾体系建设。但是必须正视的是,相较于其他章节,其地位较为弱化,内容过于宏观抽象,没有具体行动路线和实施举措,所论也并没有从根本上触及因灾致贫返贫问题。此外,仔细审读后不难发现,三个片区规划此部分内容表述极为相似,灾害区位特征和生态环境特性并没有体现出来。而省区一级政府所制定的扶贫开发规划亦大体相若,甚至将"防灾减灾"内容直接予以忽略。如《贵州省"十三五"脱贫攻坚专项规划》共10章36节,仅在第6章第2节"推动重大基础设施建设"一处提及减灾能力

建设，全文甚至没有提及“防灾”概念。再如《云南省脱贫攻坚规划（2016—2020 年）》，全文 12 章 47 节，仅在第 5 章第 4 节“建设安全稳固住房”一处提及“抵御自然灾害能力”，全文甚至根本没有出现“防灾”“减灾”字眼。总体而言，当前扶贫工作对防灾减灾的操作仍停留在防灾避灾（即灾害的自然属性）上，忽视了减灾和减贫工作共有的社会属性[19]。

防灾减灾在扶贫攻坚规划中地位的弱化，直接导致很多市、州等地方政府在扶贫工作的实施过程中忽略了防灾减灾的部署。如西南地区 X 自治州 2016 年《精准脱贫“十项工程”实施方案》，计有发展生产、乡村旅游、转移就业、易地搬迁、教育发展、医疗救助、生态补偿、社会保障、基础设施、公共服务十大工程，但并无专项工程直接涉及防灾减灾能力建设，只是在第八项二十五条“实施社会救助全覆盖”提到“对因自然灾害等突发因素返贫致贫人员，可以采取‘因事施策’的办法救助脱贫。”如此施为，涉标而不触本，并无助于“因灾致贫返贫问题”的改善和解决。我们必须正视的是，据当地政府公报，该州 2016 年全年扶贫专项资金共计约 15 亿元，而彼时该州全年仅暴雨洪灾一项灾种所造成的经济损失就达 23.29 亿元，其中因灾房屋受损、倒塌 5070 户 12890 间，农作物受灾 63.62 万亩，大量的受灾人口再度陷于致贫返贫状态。事实犹在，警钟长鸣，我们是否应该反思，还防灾减灾于扶贫攻坚运作体系中应有之位。

（二）当前防灾减灾体系建设与扶贫减贫的脱节

新中国成立以来，中国的防灾减灾历经救灾、防灾减灾两个阶段，进入综合减灾阶段。2011 年和 2016 年，国务院办公厅先后印发《国家综合防灾减灾规划（2011—2015 年）》和《国家综合防灾减灾规划（2016—2020 年）》，自上而下对于防灾减灾工作做出全面部署，强调要构建综合防灾减灾体系，增强防灾减灾能力。就其具体内容而言，《国家综合防灾减灾规划（2016—2020 年）》相较于《国家综合防灾减灾规划（2011—2015 年）》已明确“十三五”时期防灾减灾救灾工作面临的形势包括“革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区因灾致贫、返贫等问题尤为突出”，并提出要结合扶贫开发加强工程防灾减灾能力建设。但不足之处在于，工程防灾减灾只是防灾减灾体系的一部分，而与扶贫开发的对接和结合是覆盖灾前、灾中、灾后全天候、全方位的立体过程，单一维度的回应很难从根本上解决问题。因而前述《规划》明显有“以一隅而概全域”之嫌，在现实的解释力和逻辑的严谨性方面存在被质疑的风险。

目前我国统领防灾减灾建设的最高领导机构是国家减灾委员会，主要职能是研究制定国家减灾工作的方针、政策和规划，协调开展重大减灾活动，指导地方开展减灾工作，推进减灾国际交流与合作。国家减灾委共计有中央宣传部、国务院办公厅、外交部、发展改革委、教育部、科技部、工业和信息化部、公安部、民政部、财政部等 37 个成员单位，但值得注意的是，国务院扶贫办并没位列其中。此外，国家减灾委专家委员会共有来自国内各部委、高校、研究机构的专家 59 人，其中大多为灾害学领域内的一线工作人员和研究人员，而基本难觅反贫困专家学者的身影。作为防灾减灾领域内的重量级智库，国家减灾委减灾工作的领导与推进，如若不能在扶贫攻坚的语境下构建话语体系和行动框架，其实施效果势必会大打折扣。长期以来，无论是防灾减灾还是扶贫减贫，源于既有制度模式的惯性作用，政府部门之间条块分割依然存在，综合治理能力不足，统筹的权威更是不足。此种状态导致的后果必然是相关政策相互分割、缺漏与交叉并存，进而直接影响着防灾减灾资源的合理配置，有时甚至相互之间产生抵消作用，综合防灾减灾效果可能是负数[20]。因此，虽然综合减灾理念已提出多年，但是在具体的管理实施过程中，因缺乏综合管理机制和部门之间的有效协调，防灾减灾与扶贫减贫即便有高度重叠的治理场域，也很难或很少实现连线对接，当然也就无法跨越从“管理”到“治理”转变的那条鸿沟。

四、路径选择:从“碎片化管理”到“整体性治理”

防灾减灾与扶贫减贫的疏离,从表象上看是由于两大领域内主管部门协作意识薄弱,管理机制不健全,未实现常态化合作,以致于难以形成合力,无法从根本上解决因灾致贫返贫问题,但究其根源,减灾和扶贫场域内的这种现状,其实只是政府长期以来存在的“碎片化管理”问题的一个缩影,“政出多门”必然会导致“头痛医头、脚痛医脚”,也就很难高屋建瓴地实现各种问题的统筹式、综合式治理。发轫于上世纪末的“整体性治理理论”[21],近年来备受推崇,不少学者认为其有望成为21世纪政府治理的指导性理论。党的十七大以来,我国政府一直积极探索和推进的大部制改革,其实主要针对和解决的症结问题就是政府治理过程中的组织碎片化和服务裂解化,这与“整体性治理理论”主旨并无二致。在这样一种愿景下,无论是扶贫减贫还是防灾减灾走向“整体性治理”或应是未来发展的一个方向。

(一)减灾与减贫关系的重构:从疏离走向聚合

如何扭转减灾与减贫的疏离状态,简单的关系调试似乎很难从根本上解决问题,或许需要破而新立,重构二者之间的关系,从疏离走向聚合。从目前来看,政府仍然是减灾与减贫的主导性力量,无论是战略规划还是政策设计,自上而下决定着行政实践的发展方向,因而减灾与减贫的关系重构,政府首先要从治政理念上加以根本性转变。如果不首先实现理念的转变,具体施政流程改革则很可能只是一种舍本逐末式的改进[22]。

各级政府尤其是两大领域主管部门必须打破旧有模式的惯性桎梏,明确一个基本认知,即减灾和减贫本是一个你中有我、我中有你的生态共同体,脱离其中任何一个要素来寻求另外一个的治理之术,势必会出现拖曳效应,事倍功半而难以两全。那么如何实现减灾和减贫的聚合?其着力点或应有二:其一,以减贫统筹减灾。中央政府在战略规划和政策拟定的过程中,要用生态理性取代经济理性,将减灾作为减贫体系的核心内容来看待,高屋建瓴地夯实防灾减灾在扶贫减贫中的重要地位。特别是中长期的扶贫攻坚规划的制定,诸如《中国农村扶贫开发纲要》《XX片区区域发展与扶贫攻坚规划》等,作为纲领性的文件,应该生成防灾减灾思维,设置防灾减灾专章条文,形成政策自觉,以改变原有行动框架中其地位弱化的状态。而作为执行者的地方政府更要高度重视,在整体性视域下细化政策设计和制度安排,将防灾减灾作为推进扶贫攻坚工作的重要推手之一,列入常规工作内容之中。而要做到这一点,地方政府必须要破除“重扶贫而轻减灾”“重救灾而轻防灾”的功利观念和思维惯性,树立将防灾减灾能力建设作为政府执政能力体现的理念,重视减灾投入,切实有效地提升贫困地区灾害应对能力。其二,以减灾促进减贫。毋庸置疑,减灾具有消除贫困的长期效果[23]。政府部门要树立“减灾扶贫”的理念,在防灾减灾能力建设过程中,要主动探寻灾害问题与贫困问题两者之间的社会衔接点,构建以扶贫攻坚为目标导向的新型防灾减灾规划体系,阻断因灾致贫返贫的生成渠道,规避灾害与贫困恶性循环的怪圈,以不断稳固和扩大扶贫减贫成果,为实现减灾与减贫的双赢铺平道路。若要做到这一点,必须匡正长期以来普遍存在的线性思维方式和疏离认知理念的偏误,将减贫导向植入贫困地区灾前预防、灾中应急和灾后重建的全过程之中,以因灾致贫返贫问题为基本线索,结合贫困地区灾害发生状况和扶贫开发实际,根据主体需求和客观条件等因素,将扶贫发展、自然灾害、生态维护、民族生计等错综复杂的问题置于特定的时空场域之下进行专题考察,统一规划,协同并进,以推动“减灾促进减贫”灾害风险管理范式的转换。

(二)减灾与减贫机制的改革:从管理走向治理

减灾与减贫从疏离走向聚合,需要对现行管理体制和运作模式进行彻底改革,将整体性治理

应用于减灾与减贫实践，而其核心就在于从管理走向治理。习近平总书记曾指出：“治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”[24]这一论断为减灾与减贫机制的改革亦指明了行动方向和着力基点。当然整体性治理的推进，社会活力的释放，很难一蹴而就，需要摆脱各方利益的羁绊，更重要的是要通过制度化落地实现政府各部门的有机协调和整合。

首先，政府组织机构进行整合与重塑。从减灾和减贫行政管理实践来看，政府各个部门“条块分割”的管理模式所带来的“碎片化效应”，不仅使其在复杂多变的灾害面前屡屡捉襟见肘而整体效率大为降低，而且导致其减贫运作陷入公共治理困境而限制了精准扶贫效应的最大化[25]。因而，政府机构改革需要以“整合”为原点，以协同为形态，重塑组织架构，形成上下联动、左右联通的新型治理网络。2018 年国务院机构改革方案在两会上公布，“应急管理部”组建成立，将原有国家安监总局、国务院办公厅、公安部、民政部、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、中国地震局、国家防汛抗旱总指挥部、国家减灾委员会、国务院抗震救灾指挥部、国家森林防火指挥部的应急管理、消防管理、救灾防火、灾害防治、应急救援等职责整合起来，协调统一治理。这其实只是党和国家机构改革进程中秉承“一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责”理念的一个实践缩影。通过整合和优化各方力量和资源，以问题为基本导向，科学配置权力，这对于应对复杂的灾害问题，提升应对灵敏度和防灾减灾能力，提供了高效的组织保障。其次，创新资源配置方式。减灾与减贫两大领域内不仅存在政策离散和管理离散的问题，在资源配置上所存在的资金离散、项目离散、队伍离散等问题亦是非常突出。在机构整合的基础上，减灾与减贫要建立起有效联动机制，推进资源供给和配置与减灾和减贫的无缝对接，减灾项目和资金运用要为减贫提供助力和支撑，而减贫项目和资金也要为减灾夯实物质基础，从而使减灾和减贫效益发挥到极致。例如，防灾减灾水利工程项目的立项和建设，要以片区区域发展与扶贫攻坚规划和地区水利工程规划为基本依据，结合贫困村、贫困户的水利需求，尽可能实现项目效益到贫困村、到贫困户的理想状态。最后，建立综合性信息共享平台。整体性治理的实现，需要政府各部门间的信息共享、互联互通作为技术支撑，这也是破解减灾与减贫所面临的“信息孤岛”困境的必由之路。2017 年，国务院刊发《政务信息系统整合共享实施方案》（国办发〔2017〕39 号），强调要建立“物理分散、逻辑集中、资源共享、政企互联的政务信息资源大数据，构建深度应用、上下联动、纵横协管的协同治理大系统”，为新时期政务信息系统整合指明了方向。对于减灾和减贫相关政府部门而言，要在这纲领性文件指引下，加快推进落实，真正实现灾害数据系统和贫困数据系统的数据共享和统筹利用。

（三）减灾与减贫主体的重塑：从缺位走向回归

减灾和减贫整体性治理的实现，很重要的一点就是不能再简单粗暴的将受灾人口和贫困人口当作管理的客体来对待，要还原其主体性地位，充分调动其主观能动性，使其参与到灾害治理和贫困治理体系中来，否则治理的有效性将很难实现。减灾和减贫的主要场域都在农村，而目前乡村治理中一个很大的难题就在于主体性的缺位，即政策在执行过程中缺乏农民的参与，从而成为乡村治理者“自导自演的独角戏”[26]。党的十九大报告指出：“加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。”[27]因而新时代的减灾和减贫治理行动，必须组织动员最广大的农民群众，重塑其主体性地位，建构起“多元协同”的社会治理体系。

中国扶贫基金会《中国公众防灾意识与减灾知识基础调查报告》显示，防灾意识薄弱、防灾准备不足是普遍存在的问题，相对于城市和校园，农村居民的防灾意识更为薄弱，只有 11% 的受访者关注灾害知识，大多数人普遍缺少危机意识，在农村老年人和女性中，这一问题尤为突出[28]。防灾减灾意识的薄弱，与我国频发的灾害和严峻的防灾减灾形势形成了强烈的反差，其实比灾害本身更可怕。同样，以“等靠要闹”典型形式为表征的“精神贫困”亦是扶贫攻坚面临的最大问题，有相

当一部分贫困人口主动脱贫意愿不强,进取精神不足,造成被动式的"赶鸭子上架",陷入"一扶就脱贫,不扶又返贫"的怪圈。因此,若要重塑广大农民群众在减灾与减贫治理体系中的主体地位,首先必须要唤醒其主体意识和主动精神,变"要我减灾、要我脱贫"为"我要减灾、我要脱贫",这方能从根本上提升其防灾减灾能力和自我发展能力,从根源上推动减灾与减贫效益的最大化。需要正视的是,"内生动力不足"短板的存在,不能单纯归咎于群众,政府部门的施政策略和工作方式也存在偏误,常常就是大包大揽、给钱给物,重视救助而往往忽视群众的思想调动、宣传教育和感情沟通。"有所为有所不为",政府干部特别是基层工作人员要把思想引导放到更加突出的位置,促成广大农民群众思想观念的转变,促成其作为减灾与减贫主体的回归。

五、结语

将灾害问题视为我国的基本国情,这对于开展各项工作具有重要的指导意义。灾害之于贫困的复合嵌入性,以及由此而产生的"因灾致贫返贫"问题,是精准扶贫必须面对亦是亟待破解的难题。但因传统思维定势和滞后机制体制的制约,减灾与减贫在客观实践过程中处于"机械式团结"的状态,以致于综合防灾减灾和精准扶贫没有形成行动共识,缺乏有效协调而难以从根本上解决"因灾致贫返贫"问题。本文的反思在于,期望能重构减灾与减贫的关系,生成整体性治理思维,唤醒场域主体的意识觉醒,进而为调整治理思路、制定减灾与减贫策略、实现防灾减灾能力和精准扶贫的协同共赢铺平道路。当然,无论是"范式转换"还是"机制重构",不仅缺乏直接地气的理论分析框架,而且在实践操作中尚存在不少技术性困难,相关的政策工具更是不易选择,运行效果或许也难以彰显和确定。但是在新一轮深化改革的大背景下,关于"因灾致贫返贫"问题的讨论势必会持续走向深入,伴随着全社会共同参与的整体性治理逐步走向前台,防灾减灾亦将扎根于扶贫攻坚等社会发展规划体系之中,并演化为各级政府和广大公众的思想共识和自觉行动。

参考文献:

[1]国务院扶贫开发领导小组办公室. 挖出"贫根"植入产业精准脱贫 [EB/OL]. (2015 - 11 - 23). http://www.cpad.gov.cn/art/2015/11/23/art_82_41424.html.

[2]WALTER H MALLORY. China: Land of famine[M]. New York: American Geographical Society, 1926.

[3]黄承伟. 与中国农村减贫同行(下)[M]. 武汉:华中科技大学出版社,2016:55.

[4]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.

[5]庄天慧,张海霞,杨锦秀. 自然灾害对西南少数民族地区农村贫困的影响研究——基于21个国家级民族贫困县67个村的分析[J]. 农村经济,2010(7):52 - 56.

[6]王晟哲. 中国自然灾害的空间特征研究[J]. 中国人口科学,2016(6):68 - 77.

[7]庄天慧,张军. 民族地区扶贫开发研究——基于致贫因子与孕灾环境契合的视角[J]. 农业经济问题,2012,33(8):50 - 55.

[8]JAMES FOSTER,DUTTA I,MISHRA A. On measuring vulnerability to poverty[J]. Social Choice and Welfare,2011(4):743 - 761.

[9]杨浩,庄天慧,蓝红星. 气象灾害对贫困地区农户脆弱性影响研究——基于全国592个贫困县53271户的分析[J]. 农业技术经济,2016(3):103 - 112.

[10]ADGER W N. Social vulnerability to climate change and extremes in Coastal Vietnam[J]. World Development,1999,27(2):249 - 269.

[11]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(1):8 - 12.

[12]卡尔·波兰尼. 大转型:我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢,刘阳,译. 杭州:浙江人民出版社,2007.

[13]保罗·A·萨缪尔森，威廉·D·诺德豪斯. 经济学(第 18 版)[M]. 萧琛，译. 北京：人民邮电出版社，2008：337.
[14]西奥多·舒尔茨. 经济增长与农业[M]. 郭熙保，译. 北京：北京经济学院出版社，1991：65.
[15]黄承伟，张琦等. 防灾减灾/灾后重建与扶贫开发相结合机制及模式研究——以汶川地震为例[M]，北京：中国财政经济出版社，2012：19.
[16]王健. 西部亟待跳出“因灾返贫”恶性循环[N]. 新华每日电讯，2014－08－07(4).
[17]德巴拉蒂·古哈－萨皮尔，英迪拉·桑托斯. 自然灾害的经济影响[M]. 顾林生，王蓉，赵星磊，译. 大连：东北财经大学出版社，2016：68.
[18]黄承伟，王小林，徐丽萍. 贫困脆弱性：概念框架和测量方法[J]. 农业技术经济，2010(8)：5－11.
[19]殷本杰，马玉玲，胡俊锋. 脱贫攻坚背景下我国减灾与脱贫协同关系研究[J]. 社会政策研究，2017(5)：74－88.
[20]郑功成. 防灾减灾救灾体制改革的战略思考[J]. 中国减灾，2016(13)：41－43.
[21]Perri 6. Holistic government[M]. London：Demos，1997：10－12.
[22]陈群民. 打造有效政府——政府流程改进研究[M]. 上海：上海财经大学出版社，2012：71.
[23]中国灾害防御协会，北京减灾协会. 中国减灾与新世纪发展战略——首届“中国 21 世纪安全减灾与可持续发展战略高级研讨会”论文集[M]. 北京：气象出版社，1999：102.
[24]中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本[M]. 北京：学习出版社，人民出版社，2014：116.
[25]何植民，陈齐铭. 精准扶贫的“碎片化”及其整合：整体性治理的视角[J]. 中国行政管理，2017(10)：87－91.
[26]刘建平，陈文琼. “最后一公里”困境与农民动员——对资源下乡背景下基层治理困境的分析[J]. 中国行政管理，2016(2)：57－63.
[27]习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报，2017－10－28(1).
[28]谢方一. 中国公众防灾意识与减灾知识基础调查报告在京发布[EB/OL]. (2015－05－07). http://society.people.com.cn/n/2015/0507/c1008－26961296.html.

Disaster Reduction and Poverty Alleviation: Interactive Mechanism, Practical Dislocation and Countermeasures

SHANG Zhao-kui[a], SHAO Kan[b]
(*a. Business School*; *b. College of History and Culture*, *Jishou University*, *Jishou* 416000, *China*)

Abstract: The compound embedment of disaster in poverty is the basic cognition to be clarified in the process of targeted poverty alleviation. Currently the poverty and back into poverty caused by natural disasters are serious because of the gap between disaster prevention and reduction and poverty alleviation. Under the new situation, the relationship between disaster reduction and poverty reduction should be reconstructed, changing the fragmented management to integrity management and promoting the field of public subjectivity regression. Only such a solution would form a multidimensional force to interdict the generative mechanism of the poverty and back into poverty caused by natural disasters, so as to create a win-win situation of disaster reduction and poverty reduction.

Key Words: poverty caused by disaster; targeted poverty alleviation; disaster prevention and reduction; antipoverty