



WWF® for a living planet®

献给参加汶川大地震灾后重建与恢复工作的人们

灾后重建参考指南

- 一、“绿色”重建政策指南
- 二、参与式灾后重建规划指南



世界自然基金会中国办公室

(韩伟 凌林 谭经正 朱春全 刘小海 编译)

(2008年6月20日)

前言

2004年12月26日，印度洋发生地震和海啸。在灾后重建过程中，一个严峻的挑战是，如何有效地恢复被自然灾害严重损毁的基础设施和社会环境，重建地方经济和群众生计，同时恢复和保护人们赖以生存的自然资源和生态环境。

在世界自然基金会的推动下，遭受系列灾害（地震、海啸、洪水、山体滑坡、水土流失和火灾）的印度尼西亚的亚奇特别行政区（NAD）努力开展灾后“绿色”重建---实现灾后重建和环境保护的有机结合。

汶川大地震发生后，如何进行有效的灾后重建，是大家正在全力探索的问题。巨大的自然灾害突然来临，我们缺乏相应的应对经验和经历，需要借鉴和参考其它地方的经验，同时结合灾区的现实和自己的思考创造，搞好灾后重建工作。为此，我们编译和整理了这本《灾后重建工作参考资料》，为即将展开的灾后重建工作提供帮助和参考经验。

《灾后重建工作参考资料》主要介绍了印尼亚奇特别行政区的《“绿色”重建政策指南》和《参与式灾后重建规划指南》。需要指出的是，呈现在读者面前的这本《灾后重建工作参考资料》不是简单翻译和照搬原文，而是根据中国实际情况，有选择地进行了一些浓缩甚至是改写。在此，编写者向原著者表示歉意和感谢。引用的原著中，《“绿色”重建政策指南》由世界自然基金会印尼分会提供，《参与式灾后重建规划指南》从网上下载。在翻译和编写过程中，四川蜀光社区发展咨询服务中心的杜玲女士和帕提古丽女士提供了许多具体的帮助，编写者在此一并对她们表示感谢。

由于时间仓促，加上经验不足，在《灾后重建工作参考资料》中可能存在许多缺陷甚至是错误，敬请大家原谅，也请不吝指出，今后修改。



目 录

1 “绿色”重建政策指南	1
1.1 “绿色”重建政策概述	1
1.1.1 “绿色”重建目标	1
1.1.2 “绿色”重建原则	2
1.1.3 愿景与使命	3
1.1.4 社区“绿色”重建是否成功的判断标准	3
1.2 “绿色”重建政策的四大支柱	5
1.2.1 重视环境保护	5
1.2.2 强化当地机构能力	6
1.2.3 重视把重建活动安排布局与国土规划衔接	7
1.2.4 注重改善治理（善治）	8
1.3 “绿色”重建政策的具体应用	9
1.3.1 海岸与海洋自然资源	9
(1) 近海小型捕鱼业的重建与恢复	9
(2) 大型商业捕鱼业的重建与恢复	10
(3) 水产养殖业的灾后重建与恢复	11
(4) 珊瑚礁和海草的生态重建与恢复	12
(5) 红树林和海岸湿地的生态重建与恢复	13
(6) 海岸和海洋生态系统的恢复与重建	14
(7) 保护海洋和海岸自然文化景点	15
1.3.2 土地、森林和淡水资源	15
(1) 通过灾后重建推进可持续农业	15
(2) 海岸森林的恢复、重建与面积扩大	16
(3) 河流、河口及流域的生态重建与恢复	17
1.3.3 灾后重建的规划	17
(1) 自然灾害的减缓应对策略	17
(2) 综合海岸管理	18
(3) 建筑材料	19
(4) 卫生与废物处理	20
(5) 废墟清理	21
(6) 可持续能源	22
1.3.4 生态保护	23

2 参与式灾后重建规划指南	24
2.1 灾害及其影响	24
2.2 灾害评估：损失与需求	25
2.3 政策研究	26
2.3.1 灾后重建政策的指导原则	26
2.3.2 灾后重建政策的主要内容	28
2.4 制定参与式灾后重建规划（社区层面）	29
第1步 成立社区灾后重建委员会	30
第2步 组织社区宣传发动	31
第3步 开展灾害评估（损失与需求）	31
第4步 讨论社区恢复重建愿景	32
第5步 制订社区重建与恢复计划	33
第6步 组织实施灾后重建计划	33
2.5 灾后重建的管理框架	35
2.6 信息管理	35
2.7 案例：巴德瑞斯瓦村（Bhadreshwar）	38
2.8 案例：布吉市（Bhuj）	40

1 “绿色”重建政策指南

（印尼亚奇海啸灾后“绿色”重建的经验，世界自然基金会印尼分会）

1.1 “绿色”重建政策概述

海啸后重建工作面临的挑战是，如何在满足当前需求、未来长期发展和减缓自然灾害之间取得平衡。健康的生态系统是社区安全的基础，也是社区经济持续繁荣的基础。维持健康的生态系统，也是灾后重建的目标之一。因此，重建计划的各个方面都必须与长期环境健康和可持续发展目标相一致，这就是“绿色”重建。

世界自然基金会赞同“绿色”重建。为帮助灾区政府和非政府组织（NGO）开展细致的工作，世界自然基金会开发了这本“‘绿色’重建政策指南”，从政策的考虑和政策的落实两方面指导各地灾区开展灾后重建。

1.1.1 “绿色”重建目标

“绿色”重建的目标是“在改善受灾社区和群众生活质量的同时，减少对环境的负面影响，维持长期的生物多样性和自然系统的生产力”。

对于海啸灾区，海洋生态系统是主要的生计来源和食物安全保障，也是未来抵抗自然灾害的第一道防线。良好的海洋生态环境有利于社会中的弱势群体（妇女，儿童等）的生产生活重建。

灾后重建工作必须关注环境问题，确保当地社区的有效参与。因此，本指南的目标是帮助决策者在考虑促进发展和改善生计的同时，从以下几方面考虑减少不利环境影响。

- **重视环境保护**。必须考虑灾后重建活动的环境问题。目的是把重建活动带来的不利环境影响减少到最低，维护长期的生物多样性和自然系统的生产力。因此，在考虑灾后重建活动，制订改善社区和受灾群众生活质量的策略时，应该把环境方面的得失放在一起，通盘考虑。一是改善受灾社区生产生活条件的同时要注重减少灾后重建活动对环境的不利影响；二是注重维持长期的生物多样性和自然系统的生产力；

- **强化当地机构能力**。建立当地机构，由当地机构实施改善生产生活条件、确保环境可持续性的灾后重建计划，促进当地机构在消除海啸带来的不利社会经济、文化和生计影响的过程中建立自信和自强；
- **重视重建规划与国土规划（空间布局规划）的有机衔接**。重建活动的安排与布局，要和国土规划相衔接。同时，应该确保把重建活动对环境的负面影响减少到最低，推动在重建过程中作出有利于环境功能恢复的决策，把改善环境、灾后发展和改善生计有机结合起来；
- **注重改善治理（善治）**。在灾后重建过程（包括规划、实施和评估）中改善治理，一是强调公开透明，二是强调公信和问责，三是强化当地社区的参与。



1.1.2 “绿色”重建原则

世界自然基金会倡导以下 8 条“绿色”重建原则：

- 1) 坚持**以人为本、广泛参与**的原则，倾听人民的声音，尊重和理解人民群众的感情和渴望，倡导当地社区的有效参与；
- 2) 坚持**可持续发展**的原则，追求用社会接受、经济可行、环境无害的办法来解决问题；
- 3) 坚持**全面综合协调**的原则。一是通盘考虑。重建活动必须以全面综合考虑的策略为基础；二是有效协作。国家和当地的不同行业、不同部门之间做到充分有效协调；
- 4) 坚持**公开透明**的原则。资源分配、资金使用和重大事项决策，要做到公开透明；
- 5) 坚持**有效监督**的原则。强化社会监督和社区监测评估，发现问题要能追究责任。
- 6) 坚持**依法重建**的原则。支持制订和完善与灾后重建和恢复相关的地方性法规，以法制为基础，开展灾后重建工作；
- 7) 坚持**关注弱势群体**的原则。受灾后的弱势群体，包括妇女、儿童和生活困难的人群，最容易受到伤害，他们是最需要得到帮助的；
- 8) 在实施重建计划时，坚持**灾区优先**的原则。



1.1.3 愿景与使命

“绿色”重建的愿景与使命：

- **生活重建**。恢复与重建受灾群众的生活，满足他们的需求，确保生活质量的长期改善；
- **经济重建**。通过提供就业机会、市场激励等恢复经济；
- **社区重建**。通过社区建设促进社会稳定，重建防灾能力，形成政治稳定、充满经济活力的新社区；
- **改善治理**。通过灾后重建，构建符合人民利益的地方治理风气；
- **环境保护**。把灾后重建活动对人们生计和自然资源的不利影响减少到最低；通过持续关注发展实践中的环境问题，确保人与自然的长期和谐；坚持资源可持续利用，走可持续发展之路。



1.1.4 社区“绿色”重建是否成功的判断标准

从世界自然基金会的角度，受海啸影响的社区是否成功参与到“绿色”重建中来，关键在于下表所列的一些关键要素和判断标准：

社区成功参与海啸“绿色”重建的主要判断标准

分 类	判断标准	详细内容
一般标准	不再造成新的环境破坏	对所有提议要开展的活动进行评估，分析这些活动的短期和长期社会影响和环境影响，包括直接影响和间接影响。研究解决办法，把不利环境影响减到最小的同时实现利益最大化；
	当地行动优先	优先开展以农户为主的家庭恢复、生计重建活动；开展社区活动时，要特别注意关注弱势群体，如妇女、儿童和在生存线上挣扎的人；

（接下表）

(接上表)

分 类	判断标准	详细内容
环境保护标准	尊重当地文化和价值观	受海啸影响的沿海地区（包括外岛）有丰富的文化遗产，要注意尊重和保护当地文化和当地的价值观；
	不超过当地承载能力	理解并重视当地自然生态系统的承载能力，采取预防措施确保不超过当地的承载极限；
	优先解决健康和卫生问题	优先重建和恢复当地的基础设施，确保当地提供卫生健康服务的能力；
	修复天然抗灾防御能力	编制重点灾后重建项目的国土利用规划，要注意恢复和建设有抗灾防御效果的海岸生态系统；
	尽量利用当地能持续供给的建设材料	利用当地生产的能够持续供应的建设材料，或可以循环利用的材料；
项目实施标准	遵循可持续发展原则	在重建过程中充分关注相关环境和社会问题，在可持续发展框架的指导下开展工作，注重改善环境功能；
	重点重建项目和国土利用规划（空间布局规划）相结合	通过全部利益相关群体的有效参与，安排出清晰的重点重建项目，做到重点重建项目和国土利用规划（空间布局规划）的有机结合；
	提出解决权属问题的办法	为最大限度地减少自然资源利用者由于权属争论而引起的冲突，有必要制订有效的解决权属问题的方法和程序；
	制订自然灾害管理框架	制定并启动实施一个有效的自然灾害管理框架，例如灾害早期预警，防灾知识培训，以及学习当地的或省、国家和区域的防灾减灾行动计划；
	强化当地机构	强化当地机构，无论是正式机构还是非正式机构。强化措施包括借调工作人员、聘请专家、提供技术支持、培训、参观考察或者实施有针对性的能力建设项目；
	向基层赋权	通过吸收当地群众和基层政府参与制订政策法规、参与资金计划安排、参与对重建过程的管理，增加当地群众和基层政府的权力；
	确保有效参与	在地方治理和决策过程中，确保所有利益相关群体的有效参与；
	有效的沟通、交流和协调	在重建过程中，需要有效的协调机制来促进公共部门、个人和捐助者之间的交流协作；
	公开透明和问责制	确保来自政府、捐助机构和非正式机构所资助的全部项目活动在资金安排使用方面都是公开透明的，可以追究责任的（问责），可以审计核查的。



1.2 “绿色”重建政策的四大支柱

1.2.1 重视环境保护

目标

灾后重建包括基础设施重建、生计重建和环境功能重建。这就是说所有的重建活动和重建策略，都应该考虑环境方面的收益，如在帮助受灾社区和农户改善生活质量的同时，要考虑如何把不利环境影响最大限度的减少，保持长期的生物多样性和大自然的生产力。

重建策略

- 对环境保护的要求，如把不利环境影响减少到最低，要确保能够完全有机地融入到灾后重建的所有策略和基本的项目活动中去；
- 实行战略环境评价（SEAs）和环境影响评价（EIAs）制度。至少，应该建立起灾后重建涉及的所有行业 and 所有行动的快速环境响应机制。在环境保护方面如何做，应该成为实施灾后重建项目和计划的一个有机组成部分；
- 确保决策过程能够支持把不利环境影响减少到最小的行动，促进在重建过程中做出有利于环境保护的选择，比如改善和优化环境功能等；
- 采取适当措施和政策，如提供可持续的替代资源等，减少对环境的过度利用，防止超出环境的承载能力；
- 要特别注意基础设施和交通恢复重建中对环境的不利影响，所有的直接的和间接的环境影响都应该高度注意；
- 充分运用资源经济学、有效的科学数据和战略环境评价、环境影响评价的结果，来判断重建活动是否能够把对环境的不利影响减少到最小，有利于长期的可持续性发展。

成功指标

- 通过合适的政策规定来防止超出环境承载能力；
- 对于基础设施和交通恢复重建，形成了把不利环境影响减少到最小的、完全公开透明的控制办法，包括环境战略评价和环境影响评价等措施；
- 所实施的灾后重建项目，是根据自然资源经济学、战略环境评价和环境影响评价进行充分考虑，确信把不利环境影响减少到最小的方案；
- 改善环境的办法，“软”的比“硬”的好，强化和利用天然抗灾防御系统（如建立红树林缓冲带）比工程措施（如修建防浪堤）更好。



1.2.2 强化当地机构能力

目标

建立当地机构，让当地机构实施改善生产生活条件、确保环境可持续性的灾后重建计划。通过当地机构的有效参与，包括参与消除海啸带来不利社会经济、文化和生计影响的灾后重建项目和自然资源管理项目，增加当地机构的能力，建立当地人的自信，通过强化当地机构的能力提高灾后重建项目的可持续性。

重建策略

- 和社区一起工作。和社区的不同群体（包括私人企业）及当地机构一起工作，一起开展规划、实施、监测和评估（包括参与式制图在内的国土利用规划等）；
- 采取措施，确保当地机构的经济可持续。如通过培训和组织参观考察，提高组织和管理技能等；
- 通过及时有效的技术支持，提高当地机构的能力。包括在参与式评估、项目监测、编制商业计划等方面的技能；
- 通过提供小额信贷服务，比如支持妇女贷款从事商贸、农业等活动，提高妇女在当地经济中的地位。妇女的能力强化可能体现在以下几方面：
 - ⇒ 参与式管理培训和商业规划
 - ⇒ 基本环境保护知识培训和环保宣传
 - ⇒ 与小额信贷相关的其他社区活动，如有机肥、商贸和合作社等方面的培训。

- 通过参与式过程识别社区内需要保护的自然资源，开展重建和保护活动（比如，一个海边社区可以在村庄附近建立“珊瑚园”，通过培育珊瑚和繁殖鱼群，为受损的珊瑚礁提供养料，促进珊瑚的恢复）；
- 开展参与式监测，监测项目实施的有效性等；
- 建立确保社会公平性的机制；
- 通过培训和能力建设活动，如参观考察和经验交流等，有效建立社区内正式和非正式机构中的人员能力。

成功指标

- 当地机构参与管理项目、培训和通过参观考察形成在关键领域的工作能力；
- 当地机构员工所展示的知识、技能和能力；
- 当地机构在关键领域所接受的技术帮助、能力建设及其资源；
- 当地、省和国家减灾政策中包括有对社区进行赋权、促进利益相关群体共同参与的内容；
- 社区对沿岸和海洋生态系统的功能和贡献的认识明显提高；
- 为推动生态系统的恢复，建立起沿海和海洋保护区；



1.2.3 重视把重建活动安排布局与国土规划衔接

目标

通过把重建活动的安排布局与国土规划相衔接，确保灾后重建对环境的不利影响减少到最低，在灾后重建过程中能做出有利于优化环境功能的正确选择，实现环境功能、社区发展和生计重建的有机结合。

重建策略

- 识别所有的需求，包括灾害风险和環境功能，并把所有的需求结合进国土利用规划（空间布局规划）；
- 通过灵活的、适应性强的规划方法，使国土利用规划（空间布局规划）

能瞄准区域发展的短期、中期和长期需求；

- 建立处理紧急问题，如居民搬迁和权属问题的解决机制，确保能够有效公平地解决司法权重叠和其他权利诉求问题；
- 建立跨行业、跨部门、涵盖国际机构及非政府组织的协调机制，协调所有的灾后重建活动；
- 开展涉及多个层面（如当地社区、地区、省和区域）的国土利用规划（空间布局规划），并保证当地社区和公民社会代表如民间机构等积极参与规划过程；

成功指标

- 敏感设施没有安排在高风险的区域；
- 基础设施和交通恢复重建经过了一个完全公开透明的审核程序，包括环境影响评价和战略环境评价等程序；
- 通过详细的监测，发现基础设施重建没有超过环境承载能力；
- 综合沿海管理被纳入沿海规划框架；
- 开发自然资源（包括林业、农业和水资源）与周边环境和下游环境健康以及经济开发活动是协调的；
- 国土利用规划（空间布局规划）得到所有的利益相关群体的支持；
- 解决冲突的程序和机制公开透明。



1.2.4 注重改善治理（善治）

目标

包括规划、实施和评估在内的重建过程及治理应该是公开透明的，可问责的和当地社区有效参与的。

重建策略

- 促进正式和非正式部门之间的有效沟通交流，既看重资金资源投入，也看重建立有效的磋商机制；
- 确保在所有报告体系（信息、计划、指令的上传下达）和管理框架（政

府、非政府组织和私人部门）中建立公开透明的机制，建立有效的问责制度，确保资源和资金的有效使用；

- 建立“集思广益”和民主决策的机制，确保当地社区、当地资源的拥有者和使用者以及其他主要利益相关群体能够有效参与灾后重建的决策；
- 提高民间组织的能力，倾听公民社会的声音，特别是在自然资源管理领域。

成功指标

- 报告体系和管理框架是完全公开透明的；
- 在规划、实施和管理各方面都能追究责任（问责）；
- 所有的重建和恢复活动，都努力进行了跨行业、跨部门、国际机构和非政府组织之间的有效协作；
- 社区和当地其他利益相关群体能够有效参与决策的制订过程，重建过程充分践行了善治的原则；



1.3 “绿色”重建政策的具体应用

1.3.1 海岸与海洋自然资源

（1）近海小型捕鱼业的重建与恢复

目标

重建小型捕鱼业，配置合适的设备，使渔民能够持续经营，但不超过环境承载能力，通过落实社区最佳捕鱼标准来帮助贫困渔民。

重建策略

- 编制可持续渔业重建规划。重点是构造可持续渔业管理框架，使主要捕鱼品种能够持续延续，因此要选择一些关键地方禁渔。同时，通过维修渔船和捕鱼设备，改善基础设施条件和市场销售，建立和强化渔民互助组织，改善对小型捕鱼业的管理；
- 在有条件的地方，开展由社区主导的灾后重建，包括向当地企业、渔船维修和基础设施改善等方面进行投资，但是要确保不超过捕鱼限量；

- 在有条件的地方，提倡采用可循环使用或供量充足的材料来修建渔船，根据国家和当地的管理规定，改善基础设施，适当更新捕鱼设备；
- 避免不适当的技术引进（如铁壳船），无论是外部捐助者还是中央政府所推广的新渔船和新渔具，都要进行严格地评估；
- 在重建基础设施时，注意改善当地正式或非正式机构的能力，通过增加投入来提高当地机构的管理能力，包括监测和实施的能力；

成功指标

- 减少使用不可持续的和破坏性的捕鱼工具，减少非法捕鱼活动；
- 要保护的目标生态系统，其海洋生物营养结构得以维持和改善，其种群指标（如指示种的数量和频率分布，保护物种的丰富程度和种群结构等）有改善的趋势；
- 新的管理框架整合吸收了传统渔业知识和传统管理机制，如传统渔场的维护，渔场的使用权等。
- 新的管理框架有利于改善治理过程，有利于代表渔民社区的当地机构有效参与；
- 销往市场的产品符合社区制定的最佳捕鱼标准；
- 有渔民家庭开始实施企业计划。



（2）大型商业捕鱼业的重建与恢复

目标

大型商业捕鱼业能够根据保护规定所确定的最佳捕鱼标准和捕鱼量进行控制，采用的渔具是合适的，基础设施好，得到有效的产品储存技术支持，能够持续的经营、管理和发展，但是不危及小型捕渔业的安全。

重建策略

- 制订可持续渔业重建规划。重点是建立可持续渔业管理框架，提高有效管理的能力，保持目标鱼种群的持续，保护关键的限渔区；
- 制订可持续的渔业基础设施重建规划。主要涉及船只和渔具的修复，支持性基础设施和市场，强化包括小型捕渔业的当地机构，改善渔业管理

治理；

- 确保有效的监督，建立强制执行的机制，防止过度捕捞鱼群和生态系统中的其它资源，阻止对生态系统健康有重大破坏影响的其它活动；
- 通过激励和市场准入手段，为符合最佳捕鱼标准的产品提供认证。可能的话，改善基础设施，建立商贸网络，寻求更大的市场支持；

成功指标

- 减少使用不可持续的和破坏性的捕鱼工具，减少非法捕鱼事件的发生率；
- 要保护的目标生态系统，其海洋生物营养结构得以维持和改善，其种群指标（如指示种的数量和频率分布，保护物种的丰富程度和种群结构等）有改善的趋势；
- 为保护生态，新渔业管理规划明确规定了捕鱼量限制，这些规定得到了当地利益相关群体的支持；



（3）水产养殖业的灾后重建与恢复

目标

按照海岸带管理规定和社区确定的最佳捕鱼标准，促进水产业的可持续发展，把对海洋和海岸生态系统的不利影响减少到最低，鼓励在社区推广最佳捕鱼标准，以帮助贫困渔民。

重建策略

- 为维持水产业的环境经济可持续性，满足水产业对基础设施的需求，制订专门的水产业重建规划。但要注意尽可能地避免涉及替代生计和补偿的活动；
- 确保水产业重建是一个更大范围的海岸管理框架和国土利用规划（空间布局规划）的一部分。当涉及土地权属变动和分区规划时，一定要注意发动当地社区的有效参与；
- 为把水产业对其它生态系统的影响减少到最小，要确保灾后重建活动遵循水产业最佳捕鱼标准，只有达到产品认证标准的产品才能进入市场；
- 把水产业的灾后重建作为促进当地企业发展的机遇和措施，结合推广最佳捕鱼标准，使个体渔民可以平等地和更大的企业打交道。

成功指标

- 水产业经营销售符合最佳捕鱼标准；
- 相邻河流和流域的水质得以维持或改善；
- 捕鱼地点和捕鱼种类遵守了海岸管理的相关规定；
- 当地的捕虾活动不会对环境带来负面影响；
- 出售到市场的产品符合最佳捕鱼标准；
- 有水产户开始实施企业计划。



(4) 珊瑚礁和海草的生态重建与恢复

目标

全面恢复由海啸毁坏的珊瑚礁与海草，这对渔业、海岸防护、旅游发展以及应对未来气候变化影响等十分有利。

重建策略

- 对珊瑚礁系统的任何外部威胁都要首先消除。严禁炸鱼和毒鱼。通过把污染、破坏型捕鱼等来自陆地的威胁减少到最小，谋求最好的恢复效果；
- 在有必要进行主动性恢复的地方，所采取的方法要和毁坏的类型和规模相适应；
- 针对社区群众和政策制定者，开展广泛的宣传教育，让人们了解消除外部威胁和非法活动的必要性，保障较快的生态恢复；
- 对于具有重要生态保护意义的地方，如鱼类孵化地和被证明具有长期天然生态恢复能力的地点，要确保受到高度保护，以抵御自然灾害可能带来的不利影响；

成功指标

- 被海啸毁坏的珊瑚礁和海草生境得到完全恢复；
- 当地重视对珊瑚礁和海草区域的保护；

- 要保护的目标生态系统，其海洋生物营养结构得以维持和改善，其种群指标（如指示种的数量和频率分布，保护物种的丰富程度和种群结构等）有改善的趋势；
- 对珊瑚礁和海草生态系统的非法活动的发生率降低；
- 灾后重建活动不对珊瑚礁和海草区域造成进一步的毁坏。



（5）红树林和海岸湿地的生态重建与恢复

目标

恢复和重建红树林和海岸湿地的海岸防护功能，实现可持续生计、环境功能和渔业的有机结合。

重建策略

- 评估灾害对红树林生态系统的毁坏；
- 通过历史数据回顾，评估海岸线的变化，以及有利于红树林生长的潜力；
- 收集红树林作为海岸缓冲带、保护当地社区免遭风暴潮水袭击的案例，让决策者和当地的其他群体了解这些信息；
- 通过统一的海岸管理和国土利用规划（空间布局规划），恢复被损坏的红树林，种植新的红树林；
- 在讨论恢复和重建红树林时要尊重当地传统的管理习惯，发动当地社区及受灾群众有效参与；
- 建立能够有效解决权属问题的机制；
- 采用以工代赈的办法（“以工换食物”和“以工换工具”）种植红树林；
- 把恢复重建工作和国土利用规划（空间布局规划）相结合，确保所识别的恢复重建区被列入国土利用规划。

成功指标

- 被海啸毁坏的红树林和海岸湿地得到全面恢复；
- 在所识别的重要的减缓灾害区域，红树林的恢复和重建得到当地社区和利益相关群体的支持；

- 减少了对红树林和海岸湿地的非法利用（如把红树林变成其他用地，采集红树林烧木炭等）；
- 对红树林不造成破坏的传统利用方式得以保持，小型渔船在海滩的传统登陆点得到保护。



（6）海岸和海洋生态系统的恢复与重建

目标

把海岸和近海海洋生态系统恢复到天然的、未被破坏的状态，这有利于鱼类和无脊椎种群，有利于可持续生计。

重建策略

- 要认识到，与地震有关的海拔变化可能导致永久性的海岸线改变，这会导致天然海岸生境的自然调整，特别是海滩和潮汐影响范围内的生境调整；
- 总结其它地方恢复和重建海岸和海洋生态系统的经验教训，特别要分析防浪堤、海滩填充等环境改善措施的长期成本效益，以及这些措施对渔业和生境的影响；
- 重点关注新海岸地貌的天然调整和稳定过程，最好是让海岸线和海岸生态系统进行天然恢复；
- 尽量多采用“软”的环境改善措施（如通过天然植被来稳定潮汐地带的生境），少用“硬”的工程措施（如海滩填充和修建防浪堤）；
- 全部海岸工程措施都要按照相关海岸管理规定进行管理，包括对工程成本、工程对其他行业和生态系统的影响等进行评估；
- 开展重建与恢复活动后，要避免海啸前那些非法活动对海岸和海洋生态系统的不利影响，同时又要尊重传统文化，保留没有破坏作用的传统利用方式；
- 把恢复重建工作和国土利用规划（空间布局规划）相结合，确保所识别的恢复重建区被列入国土利用规划。

成功指标

- 近海水域和海岸生境的完整性不再继续退化或丧失；
- 维持或改善了近海水域和海岸生态系统的健康，指示性物种以及具有商

业价值的物种，其营养结构、种群规模、频率及丰度等向好的方向发展；

- 保持或改善了海岸和近海水域的水质；
- 保留了传统渔场，包括传统的入海和靠岸登录点得以保留。

(7) 保护海洋和海岸自然文化景点



目标

在特别重要的海洋及海岸地带，对于具有传统文化价值的地点、或具有重要生物多样性的地点、或有助于渔业发展的地点，要特别加强管理，加以保护。

重建策略

- 对全部已知的重要渔业产卵区和影响种群增加的地区，要进行有效地管理和保护，如定期禁渔和建立海洋保护区等；
- 对所有已知的重要的，可能影响脆弱种群的关键地点，如海龟筑巢的海滩等，要结合传统方法和国家管理规定进行保护和有效的管理；
- 通过综合海岸管理，保护海洋和海岸场所中具有高度自然文化价值的景点；
- 把灾后重建、保护活动与国土规划有机结合；

成功指标

- 一些海洋和海岸区被划定为栖息地或生态系统保护区；
- 一些海洋和海岸区被划定为濒危脆弱物种的保护区；
- 一些海洋和海岸区被划定为关键的渔业场所，如，产卵场所和鱼苗场所；



1.3.2 土地、森林和淡水资源

(1) 通过灾后重建推进可持续农业

目标

把综合流域管理计划和海岸管理规定相结合，通过灾后重建推进可持续农业（如受灾土地的恢复、优化土地结构、替代生计来源等），减缓贫困。

重建策略

- 优先对受灾土地不能恢复或不再能继续使用原有土地的家庭进行帮助，瞄准他们的需求；
- 海岸区域管理和国土利用规划（包括行业重建计划）中的灾后重建活动，重点以恢复被海水侵蚀损坏的土地为主。

成功指标

- 作物生产符合可持续性标准，或者作物是按当地的好经验来种植的；
- 农业活动不对临近水域的水质产生负面影响；
- 有农户开始实施小企业发展计划。



（2）海岸森林的恢复、重建与面积扩大

目标

海岸森林（包括红树林）和与之相关的生态系统恢复到自然健康状况。通过综合管理，能够持续采伐木材。对海岸森林的利用，包括农业用途和其他利用活动等，要避免对下游产生不利影响的不可持续的行为，如皆伐或转变土地用途。扩大海岸森林和红树林的面积，作为抵御未来灾害的自然防护屏障。

重建策略

- 对海岸森林和红树林造成的损害进行评估；
- 采取对生态系统健康有利的方式，修复灾害对海岸森林和红树林造成的损害；
- 通过种植，适当扩大海岸森林和红树林的面积。评估新增加的面积作为天然防护屏障所带来的效益。

成功指标

- 海岸森林和红树林的健康状况至少恢复到在海啸前的水平。



（3）河流、河口及流域的生态重建与恢复

目标

河流、河口恢复到自然的、具有健康生态系统的状况。通过流域管理，既能满足农业和其他用途的需要，又能把流域内农业活动和城市污染对下游的影响减少到最小。

重建策略

- 对河流、河口及流域（包括地下水系）造成的损坏进行评估；
- 采取对下游河流、出口和海洋生态系统的健康有利的方式修复灾害带来的损坏；
- 尽量多采用“软”的环境改善措施（如用本地植被来复原被损坏的河岸），少用“硬”的工程措施（如混凝土河岸）；
- 确保重建后的工业用水量不超过当地长期可持续的供水量；
- 确保所有的人类活动（如农业、水产、轻重工业、城乡垃圾、浮渣、基础设施建设等）所产生的污染物能够得到有效地处理。

成功指标

- 河流、河口及流域（包括地下水系）在中长期内处于健康状态；
- 上游的发展既不对下游河流、河口和海洋生态系统的健康带来负面影响，也不影响下游的经济发展。



1.3.3 灾后重建的规划

（1）自然灾害的减缓应对策略

目标

通过国土利用规划（空间布局规划）把自然灾害（包括海啸、洪水、风暴潮）对未来人类和经济的影响减少到最小。工业区和居住区要安排在远离自然灾害风险的地方。在海岸区划中要尽可能利用大自然的减缓灾害功能，如海岸森林和红树林。通过宣传发动，建立早期预警系统等措施，确保人们今后能够用合适的办法应对自然灾害。

重建策略

- 在国土利用规划和综合海岸管理计划中要有减缓灾害的措施和应对海啸的策略。对战略环境评价（SEA）和环境影响评价（EIA）两个工具进行修改，用于风险评估；
- 尽量多采用“软”的环境改善措施（如新建红树林防护带）来强化天然防御系统，少用“硬”的工程措施（如防浪堤）。在选择方案时，通过战略环境评价（SEA）和环境影响评价（EIA）两个工具来支持决策；
- 建立早期预警系统和通讯系统，作为更大的外部网络的一部分；
- 通过广泛地社会宣传（在当地、省级和全国范围内开展宣传），确保在灾难发生时，人们能够正确应对，把突发灾害造成的伤亡降到最低。
- 总结其他国家的经验教训，包括灾害应对战略、撤离路线安排、社区应急方案、应急设施的位置和安排等，通过宣传发动，做到家喻户晓。

成功指标

- 识别出具有天然防护功能区域，并针对其防护功能进行保护；
- 国土利用规划（空间布局规划）和综合海岸管理计划应当专门划出用于缓解灾害影响的区域；
- 通过培训宣传，使群众了解自然灾害的前兆，并能够正确应对；
- 建立了公认的、权威的防灾抗灾机构，有能力和资源来应对潜在的大灾害。所制定的不同层次（本地、国家和地区）的灾害响应战略和个人行动方案，是在通盘考虑本地区所有潜在灾害风险后确定的。



（2）综合海岸管理

目标

在维持生物多样性和自然资源生产力的同时，通过综合海岸管理来改善当地社区的生活质量。为了保护和促进海岸生态系统和当地自然资源的发展，需要制定综合海岸管理计划。动员当地利益相关群体参与这个计划的制定，尊重和接纳当地的社区经济价值观，包括当地对如何减缓自然灾害的看法。

重建策略

- 通过公开的、参与式的和民主的程序，识别相关各方的需求和优先性，使政府与社区、科学界与管理层、部门与公共群体之间基本达成共识；
- 充分利用最有效的信息来进行规划与决策；
- 确保综合海岸管理得到关键的政治力量和社区群众的支持，通过协调，包括强化当地机构和国家部门联系，把改善治理纳入议事日程；
- 确保能通过综合海岸管理催生具有公开透明和可问责特征的环境政策，并确保该项政策由合法的权威机构来落实；
- 要确保负责进行综合海岸管理的机构有足够的可支配资源，包括有能力、有责任心和能够胜任工作的业务力量；
- 促进公平分配资源，让大多数人受益；
- 通过创收活动和促进企业发展，推动建立当地市民为主的地方机构，并进行充分的赋权。

成功指标

- 减少了不同利益相关群体在利用海岸区时所发生的冲突；
- 改善了海岸区管理的治理，更公开透明和可问责；
- 海岸生境的完整性、水质和海岸生态系统的生态结构有改善的趋势；
- 海岸自然资源的增加带动了经济活动的多样化；
- 依赖于海岸区自然资源的经济活动，其生产力和可持续性得到改善。

（3）建筑材料

目标

灾后重建和当地传统文化密切相关。通过支持当地的商业，构建当地能力。在有条件的地方，采用可循环的或者是当地能够持续供应的材料，减少对当地自然资源的影响（要特别注意避免发生不可持续的林业开发活动，这对已经脆弱的森林生态系统带来更大的压力）。



重建策略

- 对自然灾害给基础设施带来的破坏进行评估（包括房屋、医院、学校、道路、桥梁、机场、港口等），确定最合适的重建方式；
- 对重建所需要的建筑材料进行评估，包括材料的类型和数量；
- 评估所需材料中有多少能够通过旧物利用的方式解决，或者是有多少能够由灾区自己持续提供；
- 对于不能通过当地旧物利用或灾区不能持续供给的材料，要评估其它来源的可行性和可持续性；
- 有条件的地方，倡导使用可再生的和当地有可持续来源的建筑材料；
- 要尽量减少重建活动对有毒材料的使用。当不得不用时，必须按照“材料安全数据系统”的要求对有毒材料进行管理，包括按照具体的规定对有毒材料的储存、搬运和垃圾倾倒等进行严格的管理；
- 要特别注意避免再次增加对当地自然资源的压力（如避免由已经处于较大压力的当地森林系统来提供木材，避免由已经处于较大压力的海岸和珊瑚礁系统来提供建筑材料等）；
- 采用与当地环境条件相适应的材料（如耐高温、耐寒冷等气候条件）；
- 尽可能让当地企业为灾后重建提供材料，如木材加工、建材加工、材料处理（如防白蚁）和建材供应等；
- 在考虑材料供应时，要注意由当地供应的材料不能超出当地自然资源的供给能力。如尽可能地不新建建材加工企业，不扩大现有的材料加工企业。

成功指标

- 灾后重建中对当地自然资源的利用是可持续利用方式；
- 当地不能满足的、由外地供应的材料，有可持续的来源。



（4）卫生与废物处理

目标

通过综合的、有效的卫生措施和迅速恢复的废物处理设施确保各种废物（有机的和无机的、固体的和液体的）不对土地、淡水系统和海洋系统产生不利影响。

重建策略

- 对现有的基础设施能否达到中长期卫生要求和废物处理要求进行评估；
- 有条件的地方，对现有的卫生和废物处理设施进行修复；
- 新增加的卫生和废物处理设施要按照高标准来建设（不能太奢侈，或者不能超过中长期所需要的规模）；
- 把卫生和废物处理设施作为国土利用规划（空间布局规划）的一部分，确保其得到充分利用和发挥最大效率；
- 鼓励对废物的二次利用（如经处理后的污水用于农业灌溉，在可能的条件下实现固体废物的循环利用）；
- 倡导“减少—再利用—循环利用”的资源利用模式；
- 对于灾后重建的企业（包括农业和水产业），要按照污染和污染物排放的规定，完善卫生措施和废物处理设施；
- 未经处理的废物不能向农地、淡水系统和海洋系统倾倒；
- 确保卫生与废物处理的规章制度得以严格执行。

成功指标

- 社区群众知晓未经处理的废物对环境和公共卫生具有潜在的威胁；
- 如果废物不被二次利用，就应当进行无害处理；
- 卫生与废物处理的规章制度得到有效的执行。



（5）废墟清理

目标

通过废墟清理把废弃物中有毒物质所带来的风险降到最低。对废弃物进行分类和清理，为重建活动提供可回收的建筑材料，同时又能减少对海岸、河口和近海生态系统的不利影响，减少水土流失。

重建策略

- 对废弃物的数量和类型进行评估；
- 无论是经过处理的还是未经处理的废弃物，都要对其中的污染物对土地、水和海洋系统可能造成的威胁进行评估；
- 已经处理的废弃物可能带来的健康风险也要评估；

- 对可能用于重建活动的废弃物使用范围进行评估（如用于建房的木材、用于辅路的碎石等）；
- 要找到合适的办法和场所，对废弃物进行分类、储存和处理；
- 如果条件允许，在重建活动中推广使用可循环使用的建筑材料。

成功指标

- 通过合理分类，使废弃物得到尽可能的循环利用；
- 在储存和处理废弃物时，不对土地、水和海洋系统造成不利影响。



（6）可持续能源

目标

能源业（包括向农村和边远社区提供能源的基础设施）的灾后重建要致力于推广清洁和可再生能源，把能源生产带来的污染物排放减少到最低，形成有效的、有竞争力的价格。

重建策略

- 针对城市、乡村社区以及相应的基础设施所需要的能源进行评估；
- 对当前的和潜在的清洁能源和可再生能源及其有效性进行评估，要特别关注来源于当地原材料的能源；
- 在市区，提倡利用当地的天然气储备来发电；
- 有农村和边远社区，推行使用沼气、太阳能和风能作为能源。能源方案可以基于社区或者个人来考虑；
- 中长期能源规划中应包括清洁能源和可再生能源的使用；
- 在农村和边远社区进行基础设施灾后重建时，应采取措施鼓励使用清洁能源和可再生能源；
- 确保发电厂及其附属设施位于低风险的地区。

成功指标

- 在中期能源战略（5-10 年）和长期能源战略（10-15 年）中，有可持续发展能源发展的内容；

- 农村和边远社区也能得到能源基础设施的有效服务；
- 通电农户数量不断增加；
- 可再生能源在总能源供应中的比重不断增加。



1.3.4 生态保护

目标

灾后重建为经济发展和改善生活质量提供了机会，但要注意把对生态系统和环境的不利影响降到最小。在恢复工业、基础设施、市政设施和公共服务的同时，还要致力于提高效益，把负面环境影响控制到最低水平，不过度消耗自然资源。

重建策略

- 确保开展灾后重建活动时能够结合当地环保经验，利用环境影响评价和战略环境评价两个工具，把对环境的不利影响减少到最小；
- 加强协调，要特别注意确保捐赠者和政府不搞重复建设；
- 要确保捐赠者和政府所开展的重建活动不超过环境的承载能力。当为市政工程和企业修建的基础设施是高度依赖自然资源（如森林）的时候，要特别注意不超过环境的承载能力；
- 提倡根据有效的科学数据作决策，在重建过程中注重运用自然资源经济学和总结推广典型模式；
- 对比“绿色”重建的目标和所采用的重建战略，根据监测结果，对重建活动进行评估。鼓励利益相关群体广泛参与，包括确定重建目标，及时监测，把相关信息及时反馈相关各方。

成功指标

- 各行业在重建基础设施时，所使用的自然资源不超过自然资源的可持续生产能力（如渔业、林业、基础设施）；
- 建设的市政工程（如供电、供水和通讯等）符合相关环境标准，既满足当地人的需要，又把对环境的不利影响控制到最低水平；
- 重建活动要致力于实现千年发展目标（MDG），对千年发展目标的具体指标有贡献。



2 参与式灾后重建规划指南¹

2.1 灾害及其影响

灾害分为自然灾害和人为灾害两类。自然灾害如洪水、飓风和地震等。人为灾害是由人为原因而产生的灾害，包括工业事故（如井喷）和技术事故（如切尔诺贝利核事故），甚至包括战争和市民冲突等。

灾害共同点是对社会带来严重的危害。在无人区发生的重大地震可能不算是灾害，而仅仅是一种科学界关注的自然事件或自然现象。当住房和基础设施的建设都达到防震标准，发生的地震没有造成生命伤害和财产损失时，也不算是灾害。有的灾害发生得很快，如地震、飓风和洪水，叫做突发灾害。有的灾害发生得很慢，如干旱、饥饿和内战等，叫做慢性灾害。

在所有的自然灾害中，造成破坏最大的是地震。地震常常在毫无预警的情况下发生。如果震中位于人口密度大的地区，6级以上地震就能带来很大的危害，可能导致大量人员伤亡，大量建筑物和基础设施受损害。

重大的自然灾害可能带来人员伤亡，物资和环境的严重破坏，损坏严重时，灾区很难通过利用自身的努力来进行恢复和重建，需要外界的大力支持。

灾害带来的损失主要是人员伤亡、建筑物损毁、基础设施损毁、经济损失、文化损失、心理损害、社会损失等

插框1：灾害可能带来的损失

- 人员伤亡。灾害越大，可能带来的人员伤亡越大；
- 建筑物损毁。房屋、医院、学校、市场、办公场所等；
- 基础设施损毁。电力设施、通讯设施、道路、水供应、排污系统、港口和机场等；
- 经济损失。农作物、土地、牲畜、渔业、工厂、车间、商店、仓储设备等；
- 文化损失。文化历史建筑、宗教场所等；
- 心理伤害。灾害带来的精神和情绪方面的压力等；
- 社会损失。社会服务被中断、法律秩序维护问题、对家庭和社区带来精神面貌和士气方面的负面影响等。

¹ 根据印度环境规划协会(EPC)和美国 TCG2004 年开发的“Participatory Planning Guide for Post-Disaster Reconstruction”改编

2.2 灾害评估：损失与需求

灾后重建需要巨大的投入。灾害带来的损失越大，灾后重建需要的投入越大。一般是，通过灾害评估来确定灾害损失的大小，包括受灾人口和灾民的需求。灾害评估分为初步灾害评估和详细灾害评估（灾害评估）两个阶段。

■ 初步灾害评估

灾害发生后，要立即开展灾害的初步评估（或快速评估，或态势评估），以尽早对灾害有一个初步的估计。包括灾害的范围、受灾人口数量及其分布、灾民目前的状况。通过最初的快速侦查和调查，力求对灾害发生和损害情况有一个大致的了解，作为灾害救助的决策依据。灾害的初步评估也要了解灾民当前紧迫的需求，当地还有哪些资源可以利用，还有哪些社会服务功能还在起作用，灾民受到哪些紧急的危险和威胁等重要信息，用于指导后面的搜救行动和紧急救援行动。

■ 详细灾害评估（灾害评估）

在紧急救援行动基本结束的时候（灾后恢复与重建阶段），可以启动开展一个更为详尽的灾害评估。主要是收集灾害及其影响的相关信息，如损害的性质、位置、范围、受影响人群的最终需求等。收集这些信息主要是为制定灾后重建计划和开展重建活动提供决策依据。

详细灾害评估分为受灾损害调查和需求评估两个部分。

1) 受灾损害调查。把受灾损害分为不同类别，通过调查和汇总统计得到不同类型损害的规模和程度。一种参考的受灾损害类别是：

- ⇒ 房屋和建筑损害；
- ⇒ 生计损害（和生产、增收相关的生产资料损害，如小商贩的商店、运输户的车辆、粮良加工的设备等）；
- ⇒ 农牧业损害（如作物、果树、牲畜等）；
- ⇒ 服务损失（如教育、卫生、娱乐）和政府建筑损害；
- ⇒ 基础设施设备损失（如供水、排污、道路、桥梁、供电、通讯设施等）。

以上的每种损害应由行业专家来确定。对于市政工程、建筑物、房屋、商业

和公共建筑、基础设施设备等的损坏情况和损坏程度，要聘请专家进行调查和鉴定。对于农作物、森林等农业方面的损失应由农业专家来确定。对于当地经济造成的损失要由经济学家来确定。受灾损害评估通常以行业专家为主，受灾户参与，一起进行灾害损失调查，按照受灾损害类别进行讨论。

2) 需求评估。应该瞄准受灾群众的真实需求，实施受灾群众最想实施的项目，用受灾群众喜好的方法与策略来进行灾后重建。在群众参与的基础上了解受灾群众的需求，并以此为依据，确定对社区和群众帮助的措施。社区和群众的需求一般是：房屋需求、生计重建需求、个人需求（伤残人员、孤儿、其他伤员）、服务需求（供水、卫生、供电、学校、卫生中心等）等。

插框2：建筑物损害的技术评估

目的是精确确定全部灾区的建筑物损害的性质和范围。按照不同的损害类别，通过调查确定不同的损害程度。一般是评估人员到现场通过实地考察，根据建筑物的基础、承重墙、天花板和屋顶不同损坏情况来确定建筑物的受损程度。

建筑物损坏评估通常是在灾区一条街一条街，一座房一座房的进行。首先由调查人员、评估人员和受灾户一起，根据受损情况分类表，就调查方法、受损程度划分达成共识。重要的是对每一座建筑物都要进行调查，包括没有受损的房屋也要进行识别和记录，这有助于今后分析受损房屋的损害原因。

受灾损害调查所获得的信息，为今后如何针对不同受灾情况的家庭进行帮助提供了决策依据。受灾损害调查的结果是灾害评估的重要内容。



2.3 政策研究

2.3.1 灾后重建政策的指导原则

灾后重建规划的最终目标是让灾区恢复到比灾前更好的生活水平。为实现这个目标需要配套专门的政策和行动。在制定灾后重建的相关政策时，要遵循以下指导原则：

- **自信自立自强原则**。受灾户在重建时，自己能够掌握的资源主要来自于家庭和亲朋好友的帮忙。外界的帮助要避免反客为主，不要简单地取代受灾户。最好是根据受灾群众自己的节奏和情况来采取行动。所以外部者的重点是支持当地人开展生产自救，维持当地人的尊严，推动和建立受灾群众的自信自立自强。在提供外部帮助之前，至关重要的是要对被帮助社区进行评估，核查当地社区是否能够提供适当的技术、劳力和产品。最好是利用当地的资源而不是简单地从外部引进技术和材料，这能够强化当地社区的灾后重建能力。
- **权利下放原则**。灾后重建最好由受灾群众为主来开展。应该创造一种参与式的决策机制，让受灾群众能够参与决策和规划，这样的决策和规划更能满足受灾群众自己的愿望和需求，尽管他们可能需要外部的技术支持和物资支持。这种参与式机制可以通过建立社区灾后重建委员会来实现，委员会的成员由灾区群众公选产生。受灾群众的参与程度越深，对于缓解当地的社会紧张越有效，灾后重建成果的可持续性就越好。
- **公平公正原则**。外部给受灾群众的支持有不同的方式、方法和渠道。不幸的是不同的分配方法可能在公平性上有很大的差异，导致资源分配的不公平。要避免这个问题，需要按照统一的原则和分配办法，确定一个受灾户最少应该得到帮助标准。比如在资金分配时，无论受灾户的社会经济地位、性别、宗教信仰都要一视同仁。在受灾程度基本相同时，如果一些人、一些家庭或一些社区比其它的地方得到更多的外部支持，或者救灾物资出现不公平的分配都可能引起争议和冲突，对灾后重建工作造成阻碍。
- **尽量不异地安置原则**。地方政府在开展灾后重建工作时，常常倾向于异地安置。然而，历史的经验证明，大规模异地安置往往是难以承受之重。除非证明当地是位于高灾害风险地区，否则不要开展大规划异地安置。当建筑物修建在松散不牢靠的土地上时，今后很容易受地震的伤害。那么，一种可能的选择是，居住在这些容易受地震伤害的社区进行搬迁，而其他地区的居民可以继续原地居住。在有必要进行异地安置的地方，要对受影响群体提供咨询服务，帮助他们进行技术的和经济的比较和选择，并提供临时住房和其它过渡期的支持（如生活支持，短期就业等）。



2.3.2 灾后重建政策的主要内容

灾后重建政策至少应该包括以下几个方面的内容：

- **灾后重建的机构设置**。对于灾后重建可能涉及的不同机构，要清楚地界定这些机构的角色、任务和责任，明确机构与机构之间的关系，如合作关系，上下级领导关系等。大多数国家有自己的灾害管理和灾后重建的机构框架安排。在有的情况下，会为开展灾害管理而单独成立一个机构；而有的情况下，是对一个一般的政府部门赋予特殊的责任。在一些高度集权的国家，灾害管理部门往往也是高度集权的。在一些权利比较分散的国家，灾害管理也基本上会倾向于由一个级别较低的国家部门来承担。在没有单独的实施灾后重建计划蓝图的地方，灾害管理和灾后重建的职能可能主要由有能力的地方政府来承担。如果把国家一级的管理职能放在较低层次，就会是以地方政府为主来履行分配外部帮助者的角色。尽管授权给地方政府全权负责救灾和灾后重建有明显的风险，但优点也很明显，因为地方政府离灾区近，可以直接和受灾群众打交道，熟悉基层情况，能够根据灾区情况迅速作出决策，为灾民提供支持。
- **灾后重建的公众参与**。针对灾后重建，建立一个公共参与和实施灾后重建活动的框架是非常必要的。对于地方政府而言，可能是一项很难完成的任务。通过政策来保障公众参与，鼓励受灾群众积极参与灾后重建，并为他们的有效参与创造条件。应当容许建立灾民自己的重建委员会，使他们能够有效的参与规划和建设自己的家园。
- **明确灾后重建的公众权利**。为了保证落实国家对灾区群众的帮助政策，需要明确地界定和落实受灾群众的“权利”，如什么样的条件得到政府什么样的帮助，什么样的损害得到什么样的政府补偿，什么样的补偿需要什么样的条件等。把受灾群众的权利通过公众媒体广而告之，有利于接受群众的监督。对于受灾补偿（现金或实物），应做出清楚明确的规定，通过公众媒体提前通知领用的时间、地点等。所有收到补偿的人要在票据上签字，便于今后审计。发放补偿时应该有受灾群众代表到场监督，政府最好提前指定一家独立的、已注册的审计公司介入审计。

如何评估受灾损害，关键是如何估价。受灾群众自己有指标来判断哪些是符合条件的“权利”，哪些信息他们应该知道。要尽可能的和受灾群众代表协商，他们居住于地震地区，有改善建筑质量的现实需求。在土地利用、

建设管理方法等方面要尽量做到规范化，重要的信息要提前告诉大家，如禁止在高风险地区搞开发，改变土地利用类型的政策规定等。对于异地安置要公布政府的鼓励措施和帮助政策。如果没有外部支持，如经济补助和培训等，当地灾民很难自己做出异地搬迁的决定，除非是处于高灾害风险的地区。在城区，收入相对更高，通过颁布土地利用规定来引导灾民异地安置是可能的，但要注意不要损害异地安置户的正当“权利”。而在农村，缓解灾害影响的措施必须通过当地社区来落实，而不仅仅是颁布法律和规定。

- **建立灾民申诉受理机制。**灾后重建的内容多，情况复杂，容易出问题。例如补偿发放被拖延，受灾户财产损失估计不准确，受灾户不满意异地安置等，免不了有抱怨。需要建立一个正式的灾民申诉受理机制，受理和解决受灾户提出的问题，尽可能的消除抱怨。可以通过群众评议（群众法庭）、在政府某个部门中设立专门的调查办公室等形式，建立灾民申诉受理机制。受灾调查办公室可以设在县级和乡级，也可以设在受灾最严重的村。建立起申诉机制和纠正程序后，还要广泛宣传，让社会各界和灾区群众知道有这么一个申诉受理机制存在。在处理灾民申诉时，工作人员应该用清楚的、容易理解的、包容灾民抱怨的语言，提供免费的服务，尽可能地解决问题，消除抱怨，让群众满意。



2.4 制定参与式灾后重建规划（社区层面）

所谓的参与式灾后重建规划是指以社区为主体，在当地政府或者是 NGO 的支持下，进行灾后重建的规划。由于受灾社区情况的多样性，社区在具体做法上也具有多样性的特征，因此不存在“正确”的参与式规划过程。社区需要外部的帮助，当地政府、NGO 甚至是一个自发成立的外部帮助小组，无论哪一个都可以领导和动员社区开展灾后重建，前提是熟悉参与式的工作方法。当 NGO 或者是自发成立的外部帮助小组来启动一个社区的参与式灾后重建规划过程时，首先应该清楚地了解当地政府的积极参与和支持是非常重要的。

以下是一个参与式社区灾后重建规划步骤。其基本假设是这个参与式的规划过程是由 NGO 发起和推动，得到当地政府的支持，以社区群众为主体来开展的参与式社区灾后重建规划。

参与式社区灾后重建规划步骤：

- 第1步 成立社区灾后重建委员会
- 第2步 组织社区宣传发动
- 第3步 讨论形成社区重建战略
- 第4步 讨论社区恢复重建愿景
- 第5步 制订社区重建与恢复计划
- 第6步 组织实施灾后重建计划

**第1步 成立社区灾后重建委员会**

在当地政府的支持下，发动者（NGO）进入社区，开展调查。如果发现社区已经建立了以社区为基础的社区组织（CBO），最好是通过这个组织来作为社会灾后重建委员会，但要通过社区大会进行认可。否则，就需要识别关键的社区领导人，推动社区成立社区灾后重建委员会。

社区灾后重建委员会由公选的社区领导人、基层政府官员和 NGO 代表组成。这个委员会的合法性在于被不同的利益相关群体所接受和认可，特别是要能代表社区内弱势群体（妇女、老人、残疾人等）的利益。

发动者的任务是协调社区的不同利益相关群体，就共同制定社区灾后重建规划一事达成共识。同时，帮助社区组建灾后重建委员会，通过培训和及时指导，帮助委员会领导和组织社区制定灾后重建规划和实施。

灾后重建委员会带领社区受灾群众，识别社区的优先需求，提出有针对性的项目活动，形成最终的社区灾后重建规划。最后，通过整合政府、NGO 和社区自己的有效资源，实施灾后重建规划，实现社区重建的目标。

最后，社区灾后重建委员会要同合作的 NGO 以及当地政府签订合作协议，或者由政府社区灾后重建委员会进行授权，委托社区灾后重建委员会负责领导和组织社区的灾后重建工作。



第2步 组织社区宣传发动

社区灾后重建委员会通过宣传发动，建立和营造社区自信自立自强的风气，唤起受灾群众自主生产自救的意识。同时让社区了解整个规划的目标、受益群体、覆盖范围、规划过程、步骤和方法等，鼓励受灾群众积极参与灾后重建计划的制定与实施，反映自己的优先需求和初步的项目想法。

在社区宣传发动阶段，主要是通过社区会议、电视、收音机、报纸、社区戏剧、集市宣传等形式来开展广泛的宣传。要注意做到所传递出的信息清晰、准确。要特别注意避免产生误解或者导致受灾群众产生过高的、错误的期望。



第3步 开展灾害评估（损失与需求）

NGO 的工作人员对社区灾后重建委员会进行灾害评估方面的培训。一种可能是由社区灾后重建委员会独立的进行灾害评估，另一种可能是在 NGO 人员的带动和组织下，一起进行灾害评估。

灾害评估的主要任务

- 1) 收集社区的基本情况；
- 2) 调查和汇总灾害给社区带来的损失；
- 3) 调查社区的需求及其优先性。

灾害评估应该清楚地描述和反映社区最紧迫的问题和社区最迫切的需求。在灾害评估阶段**要注意收集以下信息**：

- 1) 受灾损害的数据；
- 2) 受灾户的需求信息；
- 3) 村镇的社会经济数据；
- 4) 土地登记的数据；
- 5) NGO到社区调查时收集到的资料；
- 6) 当地灾后重建政策，包括资金支持、优惠政策、补助标准、资助条件等。

从这一阶段开始，要对社区灾后重建管理委员会的成员和受灾户进行必要的培训，提高他们的工作能力。**主要的培训内容（能力建设）**包括：

- 1) 对社区灾后重建管理委员会成员进行基本工作技能方面的培训，如纠纷协调、沟通交流和组织管理；
- 2) 为社区农户提供防震建筑技术方面的培训；
- 3) 为社区志愿者提供管理、工程监理和生计项目管理相关技能的培训；
- 4) 建立社区合作规划的能力、准备项目建议书的能力、灾后重建计划实施管理的能力、项目监测的能力、管理社区发展基金的能力以及其他社区管理的能力。每一个社区都要制定专门的社区能力建设计划，针对项目实施的不同阶段，为参与各方提供培训支持。培训者应该熟悉当地社区、具有丰富的当地工作经验，能够协调相关各方（政策机构、NGO、私营企业、大学、培训机构、研究机构和咨询机构等）为社区提供大量的、有效的支持。



第 4 步 讨论社区恢复重建愿景

社区愿景：社区在未来一段时间内最想实现的目标，希望恢复达到的社区面貌，希望达到的生产生活水平。社区愿景对灾后重建提出了努力的方向。

社区灾后重建委员会组织社区群众一起讨论形成社区的愿景，并就社区愿景达成共识。主要是描述通过灾后重建后，自己家乡会变成什么样子，如学校是什么样，道路是什么样，基础设施是什么样等。

在讨论社区恢复重建愿景时，社区应该首先判断和了解自己是否有能力和资源来满足自己的需求，实现社区的愿景。同时，社区也要充分了解政府的灾后重建政策，包括资金支持、优惠措施、补助标准、资助条件等。这里强调社区愿景要在充分了解社区可支配资源的基础上来确定，一般是通过开展“SWOT”（优势、劣势、机遇和风险）分析来评价分析社区未来发展的潜力和条件。通过“SWOT”分析，社区能够制定出更好的、更切合实际的愿景。“SWOT”分析帮助社区识别和了解自己的优势和劣势，今后的灾后重建过程可能面临的机遇和风险。如许多受灾户有自建房屋的手艺和能力，一些房子可以自建，这是优势。然而，他们缺乏防震建筑技术方面的知识，这是弱势。房屋的重建为他们提供了一个改善自己住房条件的机会，国家和到社区的 NGO 也会有一定的支持，这是机遇。但是，一些人倾向于由工程队取代受灾农户进行房屋建设，带来不能有效控制和监督的风险。

当确定了社区恢复重建愿景和识别了社区发展机遇后，社区灾后重建委员会带领大家考虑如何实现愿景，制定社区灾后重建计划。一个比较现实的做法是，重建委员会根据大家达成的共识和对将来的看法，提出初步的社区恢复重建愿景，发动群众修改完善、讨论决定、达成共识。社区灾后重建委员会要注意发动群众尽可能的依靠自己的力量和资源，实现灾后重建愿景。



第 5 步 制订社区重建与恢复计划

根据社区灾后重建的愿景、可以支配的资源、能够得到的政策帮助、社区自己的优势，社区灾后重建委员会带领群众讨论制定社区的灾后重建与恢复计划。

一种做法是由社区重建委员会提出灾后重建的初步计划，社区群众一起修改完善；

另一种做法是由不同类型（如倒房户、失去生计来源户等）的受灾户组成不同的小组，通过讨论（如头脑风暴法）提出自己想要开展的活动，最后汇总不同小组想要开展的活动，全社区集体讨论和平衡后完善项目计划。

当受灾户提出的项目活动很多，而所能动员的资源完全不能满足时，要通过排序筛选确定项目活动的优先性，提出优先实施的项目活动。

制定社区重建与恢复计划的过程应该是一个受灾户广泛参与的过程。对于社区灾后重建委员会来说，如何发动群众广泛参与，尽量识别出所有可能实施的项目活动，制定出和可支配资源相衔接的灾后恢复重建计划是一项严峻的挑战。在有了初步计划后，可以通过社区研讨会（如社区论坛、专题讨论等）的形式广泛征求意见，公开公布项目计划，收集群众建议，使社区重建与恢复计划具有广泛的群众基础。社区参与做得越好，所制定的灾后重建与恢复计划越能得到有效地实施，项目的效果越具有可持续性。



第 6 步 组织实施灾后重建计划

首先要意识到灾后重建不仅是政府的任务，更是受灾社区的任务。只有受灾群众积极主动的参与，才能更有效地实施灾后重建计划。

灾后重建计划的实施效果高度依赖于社区灾后重建委员会的能力。外部支持者（如 NGO）一定要对社区的灾后重建计划提供及时有效的支持，包括技术支

持和资金支持。

一定要牢记，灾后重建要以社区为主，外部的帮助对社区只是一种补充。

在实施阶段，社区会面临更多的问题和困难，包括劳动力安排和组织、物资的采购与分发、资金分配和使用、工程的检查与验收、财务的公开与透明、群众是否满意、施工安全管理、新技术的学习与应用等问题，需要得到政府部门和社会各界的支持。此外，已建工程如何长期持续地发挥作用，也是需要在实施阶段就考虑的。

在组织实施灾后重建时，社区灾后重建委员会可以开展的活动有：

- 制定监测计划、设计监测报表，对灾后重建活动和过程进行监测。如对建材供应进行监测评估、开展损害评估等。对社区监测活动，各级政府应该予以支持和提供方便。对社区计划所列的每个项目活动都应该开展监测。如建房、生计开发和医疗卫生改善等活动。

在没有以社区为基础的当地群众组织的地方，或者是当地的社区灾后重建委员会缺乏组织、管理和技术能力来实施重建计划行动的地方，社区灾后重建委员会应邀请当地的NGO参与灾后重建过程。至于是哪个NGO来参与合作，需要当地群众选择。

最理想的情况是，当地已经有一个很好的NGO，他们在社区有良好的信誉，和社区有良好的关系，并有能力帮助社区。NGO作为当地社区的一个重要伙伴，其作用是帮助组建社区灾后重建委员会及下级自助小组，例如房屋建设小组、生计重建和创收小组、监测与信息小组，社区宣传小组、社区发展基金小组（储蓄与贷款小组）、社区妇女儿童中心，以及其他需要建立的小组。

- 准备和编制项目建议书，为拟议的活动筹备资金，整合当地资源。资金的来源可能是政府部门、其他捐赠者、当地和国际的NGO。
- 带领受灾群众识别具体的重建活动，如房屋建设、生计活动等。
- 带领受灾群众实施项目和协调外部关系。



2.5 灾后重建的管理框架

为顺利实施灾后重建，需要建立有效的机构框架，澄清每个管理机构的职责和应该为受灾群众提供的服务。这个框架还包括部门之间的协调和上下级之间的协调。对于灾后重建的机构设置，应该让受灾群众清楚地了解，知晓每一个机构能够为他们提供的服务。政府机构或者是正式机构，包括村、乡、县、省和国家等多个层次。此外，还有非政府组织（NGO）、专家团队、私营企业和捐赠者等机构。捐赠者可能是当地的、国内的和国外的。有的地方可能设立专门的灾后重建管理机构，有的地方则只是在政府的某一个部门设立一个负责灾后重建的机构。在高度集权的国家，灾后重建机构往往也是权力高度集中的，而一些非高度集权国家，往往把灾后重建机构设置在非国家的层次，如省州级或市县级。

在社区层面，灾后重建委员会承担具体的规划与实施的职责。可以考虑在社区灾后重建委员会下划分几个不同的自助小组，由自助小组来实施和管理灾后重建计划中的项目活动。通过宣传发动，把受灾户按 5-10 人（户）成立一个自助小组，以自助小组为单位实施村级重建活动。

政府机构（也许包括 NGO）为社区灾后重建委员会提供以下的支持：

- 帮助社区灾后重建委员会建立财务管理制度，有能力从银行获得用于灾后重建的贷款；
- 推动社区为基础设施建设作好组织劳力和自筹资金的工作；
- 为社区提供政府政策、政府重建计划和政府资金支援支持的有效信息；
- 建立社区的纠纷解决和仲裁机制；
- 制定足够灵活的合法程序，推动和协调当地 NGO、社区机构和当地社区成员参与住房重建、修缮和改造；
- 在灾区开展地质和地震方面的研究，确保社区的灾后重建活动不在高自然灾害风险的地区开展。



2.6 信息管理

灾后重建计划是否能够顺利实施，和信息管理有很大的关系。

大量的灾后重建活动需要有效的信息管理，包括信息的收集、处理和分发，

帮助信息使用者（主要是决策者和受影响的群体）能够根据信息作出正确的选择，规划自己的活动和作出决策。

信息管理主要有三方面的内容，一是信息收集，二是信息发布，三是信息反馈。

1) 信息收集

首先是确定收集什么信息，谁来收集。

对于灾后重建，重要的信息有三类。一是受灾受损的基本情况；二是社区的基本情况；三是所实施项目的基本情况。

对所收集的数据进行处理，如分组、分类和统计等。通过对数据的分析与解释，提取有用的信息。根据使用者的要求，把相关信息制作成图、表，或者编写分析报告，提供给不同的使用者。

2) 信息发布

在不同的阶段，调查、分析和发布不同的信息。

- 在紧急救援阶段，所提供的信息要能清楚地、准确地描述灾害发生的确切位置，受灾群众的数量，受损害的程度以及原因。
- 在灾后重建阶段，主要涉及灾后重建政策和防灾建筑改造等重要信息。

政府的灾后重建政策可能的内容：（1）对于受影响的个人、家庭和社区的灾害损失补助措施；（2）选择到社区组织实施灾后重建计划的NGO标准和程序；（3）房屋重建的类型（就地重建，还是异地重建等）以及相应的要求和程序；（4）投诉与投诉解决的程序。特别需要强调的是，应该确保每一个受灾户都能够了解以上信息。

防灾建筑和改造的信息。也许，灾后重建的最大挑战是如何重建和改建成成千上万的房屋。今后要推广采用的防灾防震技术标准要广为宣传，让广大的房屋拥有者、劳动力提供者和房屋建筑者等能够详细地了解。此外，还要开展房屋建筑防灾防震技术的示范和推广。

可以利用多种媒介来发布信息，包括当地的报纸、简报、广播电视、互连网；

小册子、标语、广告栏和会议宣传等。为了让公众了解和知情，可以组织一些互动交流，如召开新闻发布会等。为受灾群众提供的信息，应该是简单的、易于理解的、经常更新的，使受灾群众一看就明白的。特别是关于政府政策、受灾群众的权利、相关的政策规定、有效的资金支持及相应的程序与标准等，一定要采取有利于受灾群众接收和理解的方式进行公布。针对容易混淆的信息，要组织人员为受灾群众提供咨询，进行详尽的解释。

3) 信息反馈

通过信息反馈，把关键的信息传递到受灾社区，而受灾社区的观点和看法也需要及时的反馈给政府和灾后重建活动的主要决策者和参与者。这种双向交流有利于推动社区的协商和参与。特别是能够帮助弱势群体发出自己的声音，让管理部门及时了解所采取的措施是否合适和有效，以便及时调整。

有必要把群众的申诉作为信息反馈机制的一部分，这有利于解决群众的申诉。同时，有利于推进问责制，建立公信力。只要信息能够得到及时的反馈和响应，就可能作出及时的改变、纠正和采取必要的行动。

有效的信息反馈，不仅是在管理方、实施方和受益方之间进行交流，还应该影响政策调整。要确保能针对具体的灾后重建活动，使政府、NGO和受益群众进行有意义的对话。



2.7 案例：巴德瑞斯瓦村（Bhadreshwar）

2001年，印度环境规划协会发动Bhadreshwar村的受灾群众，采用参与式的办法，制定灾后重建计划。主要的步骤是：（1）召开村级协调会；（2）进行利益相关者分析；（3）开展社会经济调查；（4）识别社区问题和需求的优先性；（5）制定项目计划。

■ 召开村级协调会

在协调者的组织下，不同相关群体的代表召开3-4次社区协调会。通过头脑风暴法，分析社区目前的处境，识别存在的问题，了解社区的需求，确定今后发展活动的优先顺序。这些重要的信息都反馈进入社区灾后重建计划。在灾害调查阶段，由于缺乏村民参与，出现了一些问题，主要是受灾户不清楚政府的补偿政策、补助计划和补偿措施。通过几次社区协调会，大家对规划活动达成共识，表态积极支持与合作。

■ 进行利益相关者分析

召开了社区咨询会议，分析社区的利益相关者。比较理想的是几乎所有的农户都参加了社区咨询会议。根据会议的结果，EPC工作小组访谈了不同利益相关者。从每一个利益相关群体中随机抽出3-4个农户进行半结构访谈，按照提前设计的访谈大纲，基本识别出不同生计来源的农户，以及他们的需求和需求的优先性。

■ 开展社会经济调查

通过非正式的半结构访谈，开展农户层面地震后社会经济情况的评估和调查。通过收集基线数据，更深入地了解农户面临的问题，以及今后想要开展的项目活动。

为了更有效的调查，也采用了问卷调查方法来收集相关信息。为了避免含混不清的提问，正式调查之前，对问卷进行了测试，并根据测试结果，重新修改设

计问卷。稍后，在专业调查者主导下开展入户调查，了解村内的价值取向，不同的社会阶层和结构等。

■ 识别社区问题和需求的优先性

通过调查和农户排序，识别出以下社区问题：

农业：（1）作劳动力不足，劳动力成本高；（2）缺乏农作物保险；（3）农产品价格波动大；（4）灌渠需求不能满足。

渔业：（1）污染导致捕鱼量下量；（2）卖鱼时中间商盘剥太厉害；（3）缺乏近海打鱼的配套设施；（4）社区总体贫困。

畜牧业：（1）饲草缺乏；（2）水牛发病率高；（3）牛奶价格低。

蔬菜销售：（1）远离市场；（2）缺乏蔬菜保鲜设施；（3）蔬菜价格波动大。

■ 制定项目计划

社区根据自己的需求，准备了几个项目活动来争取潜在资助机构的支持，这些项目活动建议主要是：

- 1) 部分受损房屋的修缮；
- 2) 通过集水获得新水源；
- 3) 增加灌溉水源；
- 4) 通过开发奶制品增加收入；
- 5) 为社区的渔业和蔬菜销售提供小额贷款；
- 6) 为渔业社区提供近海岸的支持设施；
- 7) 建立社区信息中心；
- 8) 修缮寺庙吸引游客；
- 9) 为外出务工人员包括妇女和年轻人提供技能培训；
- 10) 修建市场、增加摊位、提供仓储设施，增加销售蔬菜。



2.8 案例：布吉市（Bhuj）

布吉是当地受灾最严重的城市，死亡人数在7000人以上。由于地震的损害，城市的社会基础设施（中学、医院、市政厅、市场、图书馆、大学、体育馆、露天剧场和宗教建筑。水库、管道、电话交换设备、发电厂）受到严重损坏，许多历史文化遗迹也被损害。

如何重建布吉市，有两种不同的灾后重建战略。一是整个城市异地搬迁，二是在原址上重建。经过研究，最后采取的是部分就地恢复，部分异地重建的战略。

布吉市的灾后重建计划（发展计划）经历了一个公众参与过程。主要的做法是：

- 1) **利益相关群体分析**。经过利益相关群体分析，形成利益相关群体清单。以后的工作主要是发动清单上的利益相关群体参与灾后重建计划的规划过程；
- 2) 召开第一轮公共咨询会议。不同利益相关群体的代表，**就规划步骤、过程和公众参与方法达成共识**；
- 3) 启动灾后重建规划过程，讨论“**发展计划概念书**”。
 - ⇒ 收集数据，进行现状（势态）分析；
 - ⇒ 对规划中所提议的项目进行SWOT分析；
 - ⇒ 形成布吉市灾后重建愿景；
 - ⇒ 讨论和建议，实施哪些活动能够帮助社区实现灾后重建愿景；
 - ⇒ 针对每一个提议的活动，细化其目标和战略，编制具体项目建议书；
 - ⇒ 综合愿景、目标和项目活动，形成“发展计划概念书”。
- 4) 通过讨论和修改，**形成“初步发展计划”**；
 - ⇒ 举行系列专题会议，有针对性地讨论发展计划概念书，大约350个市民参加了这些专题会议）；
 - ⇒ 修改发展计划概念书，形成“初步发展计划”；
- 5) **公示“初步发展计划”**。用两个月时间，听取市民“初步发展计划”的

意见和建议；

- 6) 修改“初步发展计划”。根据市民的评价和建议，**修改**“初步发展计划”，形成“发展计划”；
- 7) “发展计划”送交**政府审批**。政府审批同意后，颁布最终的“发展计划”；
- 8) 开始**执行**布吉市的灾后重建计划（发展计划）。

