



汶川地震灾区居民重建恢复情况 调查报告

Restoration and Reconstruction in Sichuan Earthquake-hit Areas: a Household Survey Report

中国科学技术发展战略研究院

2009年11月



目 录

| | |
|--|-----------|
| “汶川地震灾区居民重建恢复情况调查”主报告 | 3 |
| 一、基本情况..... | 3 |
| 二、主要发现..... | 5 |
| 三、政策建议..... | 11 |
| 专题报告一：灾区居民的居住条件和环境明显改善，但配套设施还有待完善 | 17 |
| 一、灾后住房重建工作成果显著，九成灾区居民现居住于永久性住房..... | 17 |
| 二、基础设施及居住环境有较大改善，但仍需进一步改善..... | 18 |
| 三、生活配套设施完善，除了临时住所家庭，生活方便程度普遍恢复到震前..... | 20 |
| 四、临时性房屋住户的居住状况是政府应该关注的重点..... | 21 |
| 五、政策建议..... | 21 |
| 专题报告二：灾后住房重建工作进展迅速，新房入住满意度高 | 23 |
| 一、约三分之一灾区家庭的住房在地震中倒塌或严重毁损，面临住房重建问题..... | 23 |
| 二、九成住房受损家庭入住永久住房，加固修复和自家重建是住房重建的主要方式..... | 24 |
| 三、关注临时住房中的家庭的住房问题，提升他们解决永久性住房的信心..... | 25 |
| 四、住房补贴发放基本到位，贷款政策尚有改进空间..... | 27 |
| 五、八成以上入住新房的家庭对新房表示满意..... | 27 |
| 六、政策建议..... | 28 |
| 专题报告三：灾区失业率控制在较低水平，但特定群体的失业问题比较突出 | 29 |
| 一、灾区失业率控制在 1.9% 的较低水平..... | 29 |
| 二、九成以上失业者有较强的就业意愿，就业潜力巨大..... | 30 |
| 三、板房区居民、青年群体和农业户口居民的失业问题值得重视..... | 31 |
| 四、失业者希望获得多方面的政策帮助..... | 32 |
| 五、政策建议..... | 33 |
| 专题报告四：灾区居民的就业质量不高，潜在失业风险不容忽视 | 37 |
| 一、两成就业者是在震后获得的当前工作..... | 37 |
| 二、相当比例的就业者从事的是临时性工作，工作稳定性不高..... | 38 |
| 三、就业者工作收入水平不高，收入减少现象普遍..... | 38 |
| 四、许多就业者担心未来两年内失去当前工作..... | 39 |
| 五、就业者对当前工作的主观满意度总体较高..... | 40 |
| 六、政策建议..... | 41 |
| 专题报告五：灾区居民对就业技能培训的需求旺盛，现有培训体系难以满足需求 | 43 |
| 一、震后灾区就业培训覆盖范围小，渠道单一，对就业作用有限..... | 43 |
| 二、近三成居民有就业培训需求，已有培训活动尚不能满足需求..... | 44 |
| 三、政策建议..... | 46 |
| 专题报告六：灾区农村面临着恢复农业生产和解决失地农民问题的双重挑战 | 47 |
| 一、农业生产活动总体稳定，九成以上农业家庭震后仍从事农业生产..... | 47 |
| 二、农民失地问题值得关注，两成以上农业家庭因地震或震后重建损失了土地..... | 48 |

| | |
|--|-----------|
| 三、农业生产情况不容乐观，四成农业家庭震后农业生产情况变差 | 49 |
| 四、震后农业政策落实较好，农民对农业补贴和技术支持政策有较强需求 | 49 |
| 五、政策建议 | 51 |
| 专题报告七：灾区家庭经营比较活跃，但面临众多困难 | 53 |
| 一、灾区家庭经营比较活跃，不仅满足居民生活需求，也提供了大量就业岗位 | 53 |
| 二、地震灾区家庭经营发展面临不少困难 | 55 |
| 三、灾区家庭经营户迫切需要实际政策支持和良好的经营环境 | 56 |
| 四、政策建议 | 58 |
| 专题报告八：灾区居民健康状况稳定，医疗卫生条件明显改善，但服务质量有待提高 | 61 |
| 一、灾区居民总体健康状况稳定，基本已经恢复到震前水平 | 61 |
| 二、灾区医保覆盖率达 94.0%，城镇和高教育程度人口医保覆盖率相对较低 | 63 |
| 三、灾区医疗服务可及性和可得性均显著提高，但医疗服务质量尚有提高空间 | 64 |
| 四、妇幼保健服务水平大幅度提升 | 65 |
| 五、政策建议 | 66 |
| 专题报告九：灾区中小学校舍重建进展顺利，但非重建学校发展和学费高的问题值得关注 | 67 |
| 一、校舍重建取得很大进展，但在临时性校舍的学生仍占相当比例 | 67 |
| 二、教学硬件设施条件普遍恶化，教学质量却有所提高，家长总体满意度高 | 68 |
| 三、半数灾区中小學生享受了某种优惠政策，但教育费用偏高问题仍值得关注 | 69 |
| 四、政策建议 | 71 |
| 专题报告十：灾区居民互助互济、积极参与重建，社会团结和信任程度明显提高 | 73 |
| 一、灾区居民得到了广泛的社会支持，政府是最重要的支持提供者 | 73 |
| 二、灾区居民积极参与公益性重建活动 | 74 |
| 三、灾区居民的社会团结程度提高，信任程度较略有下降，但仍高于震前水平 | 75 |
| 四、政策建议 | 76 |
| 专题报告十一：灾区居民政策知晓率低，对重建政策的需求重点发生变化 | 79 |
| 一、灾区居民政策知晓率低 | 79 |
| 二、灾后政策的实施瞄准了灾区居民的需求，得到灾区群众的肯定 | 80 |
| 三、灾区居民的政策需求重点由生存问题转向发展和公平问题 | 81 |
| 四、居民对中央政府和省政府保持高度好评，对基层政府信任度和满意度明显降低 | 83 |
| 五、政策建议 | 85 |
| 专题报告十二：营造良好的社会心态环境，促进灾区社会和谐发展 | 87 |
| 一、灾区居民生活恢复迅速，对当前生活的满意度较高 | 87 |
| 二、灾区居民对未来生活充满信心 | 89 |
| 三、灾区社会心态总体稳定，但对重建中的社会不公平和贫富分化问题感受加深 | 90 |
| 四、居民社会安全感较高，但余震威胁对部分居民造成心理负担 | 91 |
| 五、政策建议 | 92 |

| | |
|---|-----------|
| Report of the Survey on Residents' Restoration and Reconstruction in Wenchuan Earthquake-hit Areas | 92 |
| I. Basic Information | 92 |
| II. Major Findings | 94 |
| 1. Ninety percent of residents in the affected areas now have moved into permanent housing with improved living conditions, but supporting facilities need to be further improved | 94 |
| 2. The unemployment rate maintains low, but the potential unemployment risk should not be ignored. The employment and training needs of the residents have not yet been fully met | 95 |
| 3. Agricultural production is less than what is desired. Arable land loss warrants attention; family business is active, longing for government support and better business environment | 96 |
| 4. Medical care, education and other public services are significantly improved, but the quality of medical services and education equity deserve more attention | 97 |
| 5. Residents are helpful to each other and full of public-spirit. The focus on their policy needs has shifted from survival issues to development issues | 98 |
| 6. Social attitude of the residents remains stable, with a high degree of satisfaction in living conditions and good perception of social security, but the sense of social injustice is also on the rise | 99 |
| III. Policy Suggestions | 99 |
| 1. Water and sanitation issues should be the focus in post-earthquake construction in rural areas | 99 |
| 2. It is necessary to expect a drop in the employment rate when the reconstruction ends, and to improve the training system | 100 |
| 3. Attach importance to and solve practical difficulties relevant to production and living conditions in the earthquake-hit areas | 100 |
| 4. As well as strengthening the "hardware" facilities of public services (e.g. health care and education), "software" development such as quality and fairness of the public services should also be guaranteed | 101 |
| 5. Draw on the initiatives of the affected people, encourage them to help each other and to be more actively involved in the public-interest reconstruction activities | 101 |
| 6. Keep on increasing implementation power and public confidence of the grass-root government officials in the disaster areas in order to deal with more difficult tasks in the future | 102 |
| 7. Strengthen the openness, transparency and public participation of post-earthquake reconstruction, so as to increase public satisfaction and trust towards government | 102 |
| 8. Through active policy interventions, reduce social differentiation and improve social harmony and stability | 102 |

“汶川地震灾区重建恢复情况调查”课题组成员

课题组成员：

赵延东（负责人）：中国科技发展战略研究院科技与社会发展所，研究员
王奋宇：中国科技发展战略研究院副院长，研究员
杨起全：中国科技发展战略研究院副院长，研究员
孔欣欣：中国科技发展战略研究院科技与社会发展所，副研究员
马 纓：中国科技发展战略研究院科技与社会发展所，副研究员
邓大胜：中国科技发展战略研究院科技与社会发展所，助理研究员
薛 姝：中国科技发展战略研究院科技与社会发展所，助理研究员
王东明：中国科技发展战略研究院科技与社会发展所，助理研究员
张文霞：中国科技发展战略研究院科技与社会发展所，副研究员
何光喜：中国科技发展战略研究院科技与社会发展所，副研究员
张艳明：中国科技发展战略研究院科技与社会发展所，研究助理
乔卫国：中国社会科学院世界政治与经济研究所，副研究员
李 钢：中国社会科学院工业经济研究所，副研究员
孙秋鹏：中国社会科学院马克思主义研究院，副研究员
伍国春：中国地震局地球物理研究所，博士
王水雄：中国人民大学社会学系，副教授
毕向阳：中国政法大学社会学院，副教授
尉建文：中央财经大学社会学系，副教授
李睿婕：中国人民大学社会学系，研究生
唐丽娜：中国人民大学社会学系，研究生
周 婵：中国科技信息研究所，研究生
赵国飞：中国社会科学院工业经济研究所，研究生
董敏捷：中国社会科学院工业经济研究所，研究生

技术顾问：

Jon Pedersen：挪威 FAFO 应用国际问题研究所研究员
Kristin Dalen：挪威 FAFO 应用国际问题研究所研究员

张化枫: 挪威 FAFO 应用国际问题研究所研究员

Task Group Members of the "Survey on Restoration and Reconstruction in Wenchuan Earthquake-hit Areas"

Task group members:

Zhao Yandong (team leader): researcher, Institute of Science, Technology and Society, Chinese Academy of Science and Technology for Development

Wang Fenyu: researcher & vice president, Chinese Academy of Science and Technology for Development

Yang Qiquan: researcher & vice president, Chinese Academy of Science and Technology for Development

Kong Xin-xin: associate researcher, Institute of Science, Technology and Society, Chinese Academy of Science and Technology for Development

Ma Ying: associate researcher, Institute of Science, Technology and Society, Chinese Academy of Science and Technology for Development

Deng Dasheng: research assistant, Institute of Science, Technology and Society, Chinese Academy of Science and Technology for Development

Xue Shu: research assistant, Institute of Science, Technology and Society, Chinese Academy of Science and Technology for Development

Wang Dongming: research assistant, Institute of Science, Technology and Society, Chinese Academy of Science and Technology for Development

Zhang Wenxia: associate researcher, Institute of Science, Technology and Society, Chinese Academy of Science and Technology for Development

He Guangxi: associate researcher, Institute of Science, Technology and Society, Chinese Academy of Science and Technology for Development

Zhang Yanming: research assistant, Institute of Science, Technology and Society, Chinese Academy of Science and Technology for Development

Qiao Weiguo: associate researcher, Institute of World Politics and Economy, Chinese Academy of Social Sciences

Li Gang: associate researcher, Institute of Industrial Economics, Chinese

Academy of Social Sciences

Sun Qiupeng: associate researcher, Institute of Marxism, Chinese Academy of Social Sciences

Wang Shuixiong: associate professor, Department of Sociology, Renmin University of China

Bi Xiangyang: associate professor, Department of Sociology, China University of Political Science and Law

Wei Jianwen: associate professor, Department of Sociology, Central University of Finance and Economics

Wu Guochun: associate professor, Institute of Geophysics, China Earthquake Administration

Li Ruijie: graduate, Department of Sociology, Renmin University of China

Tang Lina: graduate, Department of Sociology, Renmin University of China

Zhou Chan: graduate, Institute of Scientific and Technical Information of China

Zhao Guofei: graduate, Institute of Industrial Economics, Chinese Academy of Social Sciences

Dong Minjie: graduate, Institute of Industrial Economics, Chinese Academy of Social Sciences

Technical Advisers:

Jon Pedersen: Head of research, Fafo Institute for Applied International Studies, Norway

Kristin Dalen: research coordinator, Fafo Institute for Applied International Studies, Norway

Zhang Huafeng: researcher, Fafo Institute for Applied International Studies, Norway

主 报 告

“汶川地震灾区居民重建恢复情况调查”主报告

一、基本情况

2009年7月，为配合国家汶川地震灾区重建恢复总体规划的中期评估工作，中国科学技术发展战略研究院受科技部委托，在汶川地震灾区开展了一项“汶川地震灾区重建恢复情况调查”，调查包括“汶川地震灾区居民重建恢复情况调查”和“汶川地震灾区中小企业重建恢复情况调查”两个专项调查。本报告将重点介绍居民重建恢复情况调查的主要发现及政策建议。

“汶川地震灾区居民重建恢复情况调查”采取随机抽样调查方法，对抽取的灾区居民户进行入户问卷访谈。调查工作得到了科技部办公厅、社会发展司、国际合作司、四川省科技厅、四川大学公共管理学院、四川省科技促进发展研究中心的大力支持，实地调查于7月17日至8月2日期间展开。调查覆盖了成都市、德阳市、绵阳市和广元市的26个受灾县（市、区）¹；其中，极重灾县（市、区）8个，重灾县（市、区）18个²。最后一共调查了142个普通社区（村、居

¹ 调查抽样采取按人口规模成比例概率抽样（PPS）的方法，覆盖的26个县市包括：成都市的都江堰、彭州、崇州、大邑；德阳市的旌阳区、绵竹、什邡、中江、罗江、广汉；绵阳市的涪城区、游仙区、北川、平武、安县、江油、梓潼、盐亭、三台；广元市的利州区、朝天区、元坝区、青川、剑阁、苍溪、旺苍。

² 这里，极重灾区和重灾区的划分是依据7月12日国务院抗震救灾总指挥部第23次会议公布的县（市、区）名单做出的。

委会、城市社区)和29个板房区安置点,入户5549户的居民,成功访问了4037户,访问成功率为72.8%。调查数据涉及逾14000条个人信息,可以推论26个受灾县(市、区)约1300万人口。

本次调查的主要目标是全面了解灾区群众震后一年来生产、生活的恢复情况,调查内容覆盖了住房及基础设施、基本人口学信息、教育、医疗健康、劳动就业、农业生产、家庭经营、社会支持和社会参与、社会态度与评价等多个方面,力求能准确、生动、全面地描绘出灾区居民当前的生活图景和他们的社会心态。

尤为难得的是,课题组曾经于2008年7月(地震发生一个月后)在灾区同样的地理范围,使用同样的科学抽样方法和研究工具,对近4000户灾区居民进行过一次类似的社会调查,其中有3000户家庭在今年的调查中又重新被访问。在2004年,课题组还曾经在四川全省范围内对4400户居民进行过一次类似的抽样社会调查。这两次调查为我们更好地理解此次调查的数据提供了非常有意义的背景和“基点”,有助于我们更好地观察灾后一年来灾区人民生活的变化情况。

如果说,受灾群众的需求是灾后重建规划工作最好的指南的话,那么,灾区群众的生活变化和感受就是对灾后重建工作进展情况最好的评估。我们希望此次调查结果能为国家汶川地震灾后恢复重建总体规划实施的评估工作提供坚实的数据,为政府确定下一步重建工作重点提供有益的参考,切实保证灾后重建政策的科学化、民主化。

以下我们将从居民的居住环境与住房重建、劳动就业与生产、公共服务、社会参与和政策评价、社会心态等几个方面简要说明本次居

民调查的基本发现。

二、主要发现

1、九成灾区居民现入住永久性住房，居住环境有很大改善，但生活配套设施仍需进一步完善

地震导致大批灾区居民的住房被损毁，无家可归。调查显示灾区居民户中约有三分之一的家庭住房倒塌或严重损毁，需要重建，还有一半以上的家庭住房受到中度或轻度损坏，需要加固或修复方可入住。因此，政府将住房重建列为灾后恢复重建的首要任务。

目前，灾区住房重建工作进展迅速，在调查时已有九成灾区居民户居住在永久性住房中，住在活动板房、帐篷等临时性住房内的灾区居民户仅总数的 9.8%。入住新房的灾区家庭对新房的满意度较高，八成以上（86.2%）对自己的新住房表示满意。

目前已入住震后重建新房的家庭中，绝大多数（96.1%）是通过自家重建方式建的新房，仅不足 4% 的家庭是以置换、购买以及通过其它方式获得的新房。可见自家重建是目前新房重建最为普遍的方式。

政府帮助重建住房的各项政策落实到位情况较好。在入住加固修复住房的家庭中，八成以上（83.9%）得到了政府发放的加固补贴；在入住重建永久住房的家庭中，96.8%得到了政府发放的重建房补贴。六成以上的家庭在重建住房时得到过银行贷款。

目前仍居住在临时性住房的家庭中，大部分都有明确的重建计划。但值得注意的是这些家庭中有 16.1% 表示未来“没有办法解决永

久性住房”问题，这批家庭将成为灾后住房重建工作的重点和难点。

总体而言，目前灾区居民家庭的住房基础设施和居住环境较震后有了较明显改善，生活便捷程度较高。当前 80%的家庭使用的饮用水源是安全的，几乎所有家庭（99.1%）都能用上电，卫生洗浴设施也有很大改善。但生活垃圾的处理仍是一个大问题，近一半家庭（53.5%）生活垃圾仍是倒在露天垃圾堆或随意丢弃。人们的生活便捷程度也有了很大程度的恢复，近八成（79.0%）居民家庭认为目前居住地的生活方便程度比灾前更方便了或差不多。

2、失业率维持在较低水平，但潜在失业风险不容忽视，居民就业培训需求尚未得到充分满足

解决了居民的“安居”问题后，如何让他们能够“乐业”是一个最为复杂而困难的问题。震后一年来，灾区居民不仅要面对地震对灾区经济的破坏，更直接承受着金融危机带来的压力。如何帮助居民迅速恢复生产就业、发展经济，是重建规划中重要的环节之一。

本次调查显示，经过这一年来的努力，灾区失业问题改善明显，目前失业率仅为 1.9%，比震后有所降低，城镇失业率更有明显下降（从 2008 年 7 月的 4.7%下降到现在的 3.6%）。目前失业的人中间九成以上有较强的就业意愿，而且多数人有较好的人力资本储备，这为解决未来的失业问题奠定了良好的基础。

在良好就业形势的大背景下，我们也必须注意到潜藏的问题。在目前就业人口中，有两成属于震后新增就业。相当比例的就业者从事的是不太稳定的临时性工作，农业生产、自雇佣和打短工是当前灾区

就业的主要形式。即使在城镇地区居民中，工作比较稳定的人也只占就业群体的 40.4%。近四成就业者当前的工作收入较震前有所减少。约 12%的就业者担心自己在未来的两三年内可能被迫失去工作，对未来的就业形势很不乐观。随着灾区大规模重建工作逐渐完成，可能出现的失业率上升问题值得警惕，对此宜未雨绸缪，做好准备。

灾区群众对就业培训表现出较强烈的需求，近三成（27.9%）的居民希望得到培训。但调查显示灾后一年来得到过就业培训的灾区居民仅占总数的 3.2%，需求与供给之间出现的巨大缺口为我们未来的工作提出了更高的要求。

3、农业生产形势不容乐观，农业用地损失问题值得关注；家庭经营比较活跃，迫切希望政府扶持和改善经营环境

灾区的农业生产活动总体情况稳定，九成以上的农业家庭在震后仍从事农业生产。但灾后农业生产的形势却不容乐观，四成（41.5%）的农业家庭认为震后自家农业生产情况变差了。土地损失是导致农业生产情况恶化的原因之一，灾后有超过二成（23.4%）的农业家庭遇到了农业用地损失的问题，灾后重建占地和地震损毁是造成土地损失的主要原因。

非农家庭经营活动是推动灾区经济重建恢复的一个重要力量。目前灾区家庭经济活动比较活跃，有 9.4%的家庭在从事家庭经营，主要集中于批发零售、餐饮住宿、美容美发等服务行业。它们不仅从多方面满足了灾区人民的生活需求，也为解决灾区就业问题做出了重要贡献。但目前灾区的家庭经营也面临着多方面困难，几乎一半（49.2%）

的经营户表示与震前相比经营情况变得更差了。他们迫切希望得到政府提供贷款、税收减免和市场机会等方面的政策支持。

4、医疗、教育等公共服务的提供有明显改善，但医疗服务质量和教育公平等问题值得重视

目前灾区医疗服务的可及性和可得性均有明显改善。灾区居民因周围没有合适医院而有病无法就诊的比例不到百分之一（0.6%），因经济原因而有病不去就诊的居民比例为 28.8%，比过去显著减少。但医院的服务质量还有进一步提高的空间，尚有约四分之一（23.2%）的群众对社区医院提供的服务质量表示不满意。

灾区的医疗保障覆盖了绝大部分人口，94.0%的居民都有某种形式的医疗保障，这主要得益于“新型农村合作医疗”在农村地区的大幅推广。但值得注意的是，部分城镇人口、高教育水平者反而在医疗保障问题上出现问题，这两个人群未参加任何医保的比例远高于其他群体。

灾区中小学基础设施受到地震的明显影响。截至 2009 年 6 月，尚有 38.6% 的学生还在过渡房中上学，极重灾区这一比例高达 66.0%。永久性校舍建设进展顺利，已有 5.3% 的学生搬进完全新建的校舍，8.5% 搬进部分新建的校舍，28.2% 搬进经过修复加固的校舍。

中小学硬件设施条件比震前恶化的情况比较普遍，但教学质量保持了稳定，许多学校还有所改善。四成中小学生对所在学校的硬件设施比震前变差了，认为教学质量变差的只占 12.9%，远低于认为变好的比例（22.6%）。家长对子女学校教学质量的满意度高达 84.2%。

新修校舍按照高质量、高标准的要求进行了重建，认为新建校舍硬件设施改善的学生比例高达 77.1%，认为教学质量改善的比例为 48.7%，均明显高于其他类型学校。与之相比，未涉及重建的中小学校的未来发展问题也需要特别予以重视。

半数以上灾区中小學生享受了某种形式的政策优惠，但上学费用较高问题仍比较严重。23.7%的中小學生每年向学校缴纳各种费用（包括生活费用）在 5000 元以上。寄宿生和高中生这一问题尤为突出，在 5000 元以上的比例分别为 29.3%和 58.8%。

5、居民积极互助互济、热心公益，对政策的需求重点由生存问题转向发展问题

灾区居民中有八成（80.7%）得到过某种形式的外界社会支持，政府仍是最重要的社会支持来源，但亲戚朋友等传统的社会支持网络开始显现出更为重要的支持作用。

灾区群众在接受外界援助的同时，也积极互助互济、共渡时艰，体现出很强的合作精神和公益精神。灾后一年来，有四成以上（42.4%）居民曾经无偿帮助过其他人；四成以上（43.1%）居民参加过巡逻、分发物资、修桥修路等社会公益活动。与 2008 年相比，参加公益性活动的居民比例有显著上升。灾后居民的社会团结程度明显加强，近九成（88.1%）灾区群众认为，自己所在村或社区的居民在地震后更为团结了。灾区群众对他人、政府的社会信任程度也维持在较高水准。这些都构成了灾后重建中可依赖的“社会资本”，将成为推动灾区重建和发展的重要精神资源。

从灾区居民对政府救灾政策的反映看，一年来的灾后政策实施确实瞄准了灾区居民的需求，得到灾区群众的充分肯定。“提供建房补贴”、“提供生活现金补贴”和“提供生活物资救济”这三项政策得到了灾区居民的最多好评。

目前，灾区居民的政策需求重点从生存问题转向发展和公平问题，他们在生活各方面的政策需求与去年比明显减少，而对道路交通等基础设施建设的政策需求明显增加。另外，有相当部分的群众对政策执行的公平性提出质疑，三成左右的居民认为灾后政策执行过程中存在不公平的现象。值得注意的是，群众对基层政府的信任度和满意度与去年相比有明显下降，例如，对县级政府、乡镇/街道以及村/居委会在灾后重建中表现的满意率分别为 82.5%、65.3%和 64.6%，比去年分别减少了 1.7、7.2 和 8.0 个百分点。这种趋势的成因需要进一步研究分析。

6、居民的社会心态基本平稳，生活满意度和社会安全感较高，但对社会不公平的感受亦呈上升趋势

灾区居民的恢复情况良好，对当前生活的满意度比较高，对未来充满信心。目前有六成以上（64.5%）家庭认为自己家庭的生活水平“已经恢复到震前水平”，但也有 13.5%的家庭比较悲观地认为自己“不知道何时能恢复”甚至“不可能恢复”。灾前生活就比较困难的家庭在抵御灾害风险的能力上明显较差，需要政府特别关注。近八成（79.8%）灾区居民对当前生活感到满意，这既体现了灾区人民的乐观精神，也反映了灾后重建的成就。人们对自己未来生活的预期是相

当乐观的，60.8%的人认为未来一年生活会变好，31.7%的人认为不会有变化，只有7.5%的人预期未来一年生活会变差。

总体而言，当前灾区的社会心态比较平稳，社会基本稳定。调查显示灾后一年来，参加过上访、请愿等活动的灾区居民占总数的2.5%左右，这一比例与去年调查基本持平，可以看出灾区群众的心理正逐渐趋于理性和平静。但值得注意的是，灾区群众对社会不公平的感受有强化的趋势。四成（39.5%）居民认为灾后当地的贫富差距拉大了。三成左右的居民对灾后各项政策实施的公平性提出质疑。

灾区的社会治安状况总体良好，居民社会安全感高，但余震仍对居民的心理安全造成阴影。在回答“晚上十点后出门是否感到安全”这个问题时，56.3%的群众表示感觉很安全，36.5%感觉大多数时间都安全，二者合计共有92.8%的群众有较高的安全感，认为不安全的群众仅占7.2%。相对而言，灾区居民对地震的威胁似乎更为担心，六成以上（62.7%）的群众表示仍然感觉自己的安全受到地震的威胁。看来，灾后人们的心理恢复是比经济恢复更为长期而缓慢的过程。

三、政策建议

一是在震后新农村建设中应着重关注居民的用水和卫生问题。从本次调查来看，农村居民在用水安全性、卫生洗浴设施和垃圾处理方面面临的问题还比较严重和普遍。这是一个长期发展中的问题，在新农村建设中应注重解决农民的用水安全、垃圾处理、厕所卫生、洗澡等生活问题，切实提高农民家庭的卫生状况和生活方便程度。

二是要对灾区重建工作结束后失业率的上升有充分估计，积极完

善就业和技能培训体系。目前灾区的低失业率与重建工作有很大联系，就业居民中从事临时性工作者偏多。在重建工作结束后，失业率有可能出现反弹，对此应有充分的预判和准备。应加强灾区劳动力的就业技能培训工作，为自雇佣和自我创业提供良好环境，广开就业渠道，做到未雨绸缪，防患于未然。为满足群众的就业和技能需求，需要进一步丰富培训渠道和培训内容。政府应逐步从具体的培训事务中解脱出来，把具体的培训活动委托给社会组织和市场。可以采取财政补贴、购买培训服务、税收优惠、专项委托等方式，支持和鼓励社会培训机构和企业培训的发展，并通过监督检查等手段规范其活动。在培训内容上，就业培训应结合灾后就业政策，加强培训与就业的结合，有针对性地对失业人群开展培训；农业技能培训要充分注意到不同文化水平、不同经济发展水平的农户的技术需求的差异，并考虑到不同群体接受能力的差别，根据其特点为其提供适当的技术服务和支持。

三是要重视和解决灾区人民生活生产中面临的实际困难。要关注灾后失去土地的农民的生产生活情况，特别是那些因灾后重建用地而失去土地的农民，不仅要给予合理的经济补偿，而且要提供技能培训或工作机会，为其未来的工作生活做好安排。要大力支持家庭经营活动，为其提供更加宽松的经营环境。除了税收、贷款等方面的直接政策支持外，还应更多从营造良好的市场发展环境入手，减少不必要的行政干预，避免管得过细、过死，为家庭经营创造更宽松的自我发展空间。有时候，“不管”或“少管”本身就是一种更高层次的管理。

四是在加强医疗、教育等公共服务“硬件”设施建设的同时，要

注意提高服务质量、保证公共服务的公平性等“软件”建设。灾后一年的重建过程中，政府和社会在灾区医疗、教育等基础设施的建设上有较大规模的投入，各级学校、医院、卫生所的建设，教育医疗器械的配备等方面都取得了长足进步。下一步工作的重点应转移到提高医疗服务质量等“软件”建设上来，如提高师资力量、加强医务人员的培训、简化就医程序等，使群众就学就医更方便、更安全、更满意。在教育问题上，要关注未重建学校的发展问题，努力达到重建学校的办学条件。同时，关注寄宿制、高中生上学费用过高的问题，确保家庭经济困难学生不致因困失学。

五是要发挥灾区群众的主动性，鼓励他们互助互济、更为积极地参与公益性重建活动。这不仅可以有效地弥补政府重建工作中的不足之处，还可以提升灾区群体的公民精神，提高其自我组织、自我发展的能力。在组织公益活动问题上，应充分发挥群众的主动性，鼓励群从以社区为单位进行自我组织、自我管理。并可以此为契机，探索社区管理的新形式和新途径。

六是进一步提高灾区基层干部的执行力和公信力，应对未来更加艰巨的重建任务。灾后重建一年来，基层政府的能力得到了很大的锻炼和提高。在接下来的重建工作中，他们将面临重建任务重心转变和居民信任度、满意度下降的双重挑战。因此，应在基层进一步加强干部能力建设和思想素质教建设。一是提供各种学习和培训机会，通过理论学习提高基层干部的民主意识和管理能力；二是继续以“结对子”的方式，为灾区基层干部学习较为发达地区的管理经验创造机会。

七是加强灾后重建工作的公开性、透明性和公众参与性，提高人民对政府的满意度和信任感。灾后重建是一个复杂而艰巨的过程，在重建工作中应保证公开性、透明性，鼓励灾区群众参与到政策的制订和实施过程中来，有效地监督重建政策实施过程，杜绝重建过程中可能出现的低效、浪费、贪污腐化现象。通过这些手段切实地提高人民群众对政府工作的满意度和信任感。

八是通过积极的政策干预，减少灾区的社会分化，保证社会和谐稳定。从目前情况看，许多灾区居民都认为贫富差距在不断扩大，社会不公平感有明显上升的趋势，这必将对社会心态的稳定造成不利影响。因此，政府在大力促进灾区重建发展的同时，还应通过税收等政策积极缩小贫富差距，同时加强社会保障制度的建立，为社会底层群体打造“安全网”，切实保证灾区社会的和谐发展。

专题报告

专题报告一：灾区居民的居住条件和环境明显改善， 但配套设施还有待完善

内容摘要：

- 居住在临时性住所的灾区家庭不足 10%，比一年前降低了 28.5%
- 99.1%的灾区家庭通了电，37.3%家里有冲水厕所，25.4%使用管道自来水，25.7%家里有洗热水澡设施，均明显高于一年前
- 板房区居住基础设施条件较好，86.7%的家庭使用管道自来水，83.0%使用冲水厕所
- 14%的灾区居民认为现在的生活比原来方便，64.9%的认为与原来差不多，21.0%认为比原来麻烦了
- 86.7%的板房区住户认为居住地购物比较方便，82.7%看病比较方便

一、灾后住房重建工作成果显著，九成灾区居民现居住于永久性住房

1、90.2%的家庭居住在永久性住房里

90.2%的灾区居民目前居住在永久性的住房里，包括平房（37.3%）、单元楼房（8%）、其他楼房（29.3%）和其他类型（15.7%）。目前住在帐篷、自建临时过渡房和活动板房等临时性住房的灾区居民占总数的 9.8%；

2、仍居住在临时性住房的居民大幅减少

根据 2008 年 7 月课题组在灾区进行的同类调查结果，当时居住在临时住房的灾区居民占总数的 40.7%，这一比例今年已降低到 9.8%，降低了近 30 个百分点。其中，绝大多数居民住的是活动板房，住板房的居民占总体的 6.2%，较 2008 年 7 月的 1%有大幅提升；而居住在帐篷的家庭比例由 2008 年 7 月的 34.6%降低到目前的 1.1%；住自建临时过渡房的家庭也由 7.5%降低到 2.4%（见图 1）。

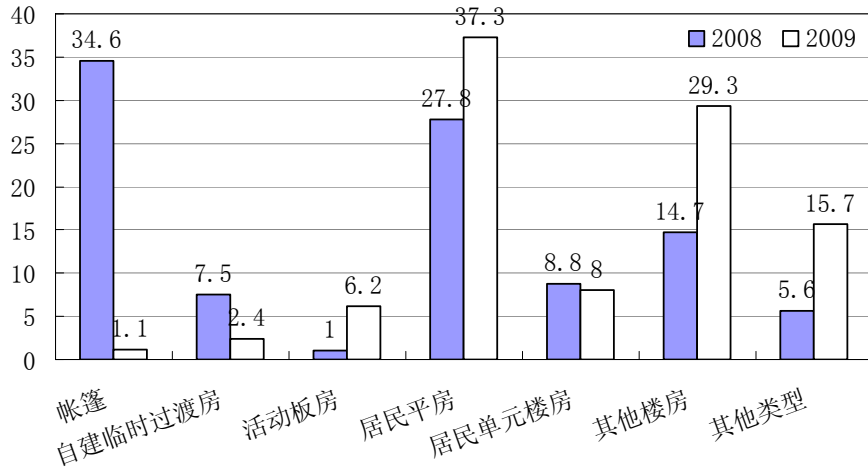


图 1-1 灾区居民居住类型的变化：2008-2009 年(%)

3、绝大多数住永久性住房的居民的住房是自家所有的，新建住房户占永久性住房户的 17.9%

目前居住于永久性住房的居民中，有 94.9% 住的是自家的房子，5.1% 住的是亲友、其他个人、单位或其他机构的房子。其中，拥有住房产权的居民占永久性住房户的 72.6%，不拥有产权的占 22.2%。

居住在自家永久性住房的居民户中，有 82.1% 是地震前的房子，17.9% 的是地震后新购置或新建的住房。

4、灾区居民户的居住面积有所下降

灾区居民震前每户房屋平均使用面积为 130.8 平方米，现在每户平均居住面积为 110.6 平方米，总体上有所下降。其下降主要是临时性住房的影响。其中，帐篷的平均使用面积为 28.3 平方米，活动板房为 28.6 平方米，自建临时过渡房为 53.9 平方米。一半以下的帐篷和活动板房的使用面积不足 20 平方米。

永久性住房的平均面积下降不大。其中，居住在平房的平均面积下降了 10 平方米，为 112 平方米；居民单元楼房下降了 26 平方米，为 71.5 平方米；而其他楼房则增加了 21 平方米，达到 149.9 平方米。

二、基础设施及居住环境有较大改善，但仍需进一步改善

1、饮水条件大幅改善，但是饮用自来水的家庭比例仍不高，居住于自建临时过渡房和帐篷的家庭的饮水安全问题需要重点关注

在饮用水源方面，绝大部分居民使用的是自然水源，如井水、泉水等，使用

自来水的比例较低。使用的主要水源有：有盖的井水或压井里的水（51.3%），自来水（25.4%）、自家院里或公共的无盖的井水（11.2%）、泉水、河水或池塘水（9.5%），以及桶装水、集中供应的开水或净化处理过的水（2.4%）。如果按照联合国对安全饮用水的界定，把管道自来水，带盖水井、压水井，瓶/桶装水定义为“安全用水”的话，可以看到灾区有近80%的城乡居民使用的是相对安全的饮用水源。在城镇，饮用自来水的居民达到72.9%，饮用无盖井水、泉水、河水等不安全水源的只占2.2%；在板房区有86.7%能够用上自来水，比2008年的调查数据64.8%有明显上升，饮用不安全水源的只占1.2%，说明板房的公共生活配套设施基本齐全。

农村和居住帐篷、自建过渡房居民的饮水安全问题值得重点关注，在获得水源的便利性和安全性方面仍需做大量的工作。在农村，饮用自来水的家庭只占13.8%，而饮用不安全水源的占25.0%。在帐篷区，饮用自来水的仅有6.8%，有29.2%的居民仍然只能使用泉水、河水和溪水作为水源。自建临时过渡房的居民使用自来水的占12%，有24.7%的居民在饮用不安全水源。并且，在帐篷和自建临时过渡房住户中，分别有8.8%和6.4%的家庭喝的是没有烧开的水。

2、几乎所有的家庭都能用上电，居民对缴纳电费表现出相当程度的配合

调查显示，99.1%的灾区居民户能用上电，比2008年调查的结果（81.5%）改善很多。目前缴纳电费的居民占96.1%。不交电费的居民主要集中在板房区，那里59.2%的居民都不交电费。在这些不交电费的家庭中，有74.8%的家庭说政府让交电费的时候就交，8.1%认为现在或明年年初应该开始交，4.9%回答一至两年后，5.5%认为更长时间后，只有6.7%的人回答说“不应该交电费”。看来，绝大多数目前未缴纳电费的居民都认为缴纳电费是应当的，因此未来收缴电费应该不会成为棘手的问题。

3、卫生设施有所改善，但生活垃圾处理仍是一个大问题

灾区目前85.9%的家庭有自家独用的私人厕所；可以冲水的厕所比例由2008年7月的29.6%上升到37.3%，目前灾区拥有可冲水厕所家庭的比例已经超过了2004年四川省调查的结果（当时比例为34.1%）。其中，板房区主要是公共厕所（96.0%），其大部分（83.0%）可以冲水。而在帐篷区和自建临时过渡房中，则分别有41.9%和25.8%的家庭使用的是几家合用或公共的厕所。

但值得注意的是，在帐篷区、自建临时过渡房和平房住户中，大部分家庭使用的厕所是敞口的厕坑以及甚至连厕坑也没有的厕所，厕所可以冲水以及虽不能冲水但有有盖厕坑的比例分别为 15.0%、22.3%和 36.9%。

灾区居民的洗澡设施还有待进一步普及。仅 25.7%的家庭有洗热水澡淋浴设施，但与 2004 年四川省调查的 15.9%的比例相比，已有很大提高。其中，有洗热水澡淋浴设施的在城镇达到 65.1%，农村达到 20%。绝大部分（82.2%）居民单元楼房有热水淋浴设施，而板房区、自建临时过渡房和帐篷区的家庭有热水淋浴设施的则分别只有 6.3%、7.2%和 1.0%。

生活垃圾的处理仍是一个大问题，大部分生活垃圾仍是倒在露天垃圾堆或随意丢弃处理。总体来看，采取把垃圾放在公共垃圾桶/箱/道、搁在固定地点，有人定时清理、自家烧掉或埋掉等相对安全处理垃圾的居民占 44.2%，而把垃圾倒在露天垃圾堆或随便倒的居民占 53.5%。特别是在帐篷和自建临时过渡房、平房住户中，绝大部分的居民（分别有 81.2%、56.0%和 62.4%）都是把垃圾倒在露天垃圾堆或随便倾倒。

三、生活配套设施完善，除了临时住所家庭，生活方便程度普遍恢复到震前

近八成居民认为目前居住地的生活方便程度比灾前方便了或差不多，但临时住所（板房、帐篷、自建临时住所）的灾民有一半以上认为生活比以前麻烦。总体来看，14%的居民认为生活比原来方便，64.9%的认为与原来差不多，两者合计达到 79.0%，认为比原来麻烦了的只占 21.0%。但在板房、帐篷和自建临时住所，则分别有 59.4%、54.9%和 53.9%的居民认为生活比震前更麻烦了。

具体到购物、看病、上班等生活配套设施问题，大约 67.6%的居民表示购物“非常方便”或“比较方便”，67.3%的表示看病“非常方便”或“比较方便”，57.5%表示上班或劳动“非常方便”或“比较方便”。除了居民楼住户，板房区居民觉得购物和看病较为方便的比例较高。86.7%的板房区住户表示购物“非常方便”或“比较方便”，82.7%表示看病“非常方便”或“比较方便”。

四、临时性房屋住户的居住状况是政府应该关注的重点

住在临时住房里的居民，居住面积和地震前相比差距很大，生活的方便程度也差许多。现在居住在临时住房的居民，在震前平均每户的住房面积达到 140 多平方米，而目前的帐篷、活动板房的使用面积平均为 28 平米，绝大部分家庭没有独立的热淋浴设施。住在临时性住房的居民中超过一半的人感觉到自家的生活不如以前方便。帐篷区和自建过渡房的多数家庭把垃圾露天堆放或随意倾倒。

相当多的板房区居民对住房前景表现出一定的悲观情绪。在被问到“如何解决永久性住房”，板房区住户表示没有办法解决的占 33.1%，远远高于其他类型。这说明解决永久性住房问题仍然是灾区居民特别是板房区居民目前感觉困难的问题。

五、政策建议

一是应特别关注临时性住房居民的生活状况。从调查结果看，目前已搬迁入永久住房的居民的生活已经逐渐恢复正常，而居住在临时性住房的居民的生活状况问题较多，应从饮水安全，用厕卫生，热水淋浴等各方面提升其生活质量和满意度。特别是板房区的洗澡问题，帐篷区的饮水和卫生问题，应引起充分的关注，采取有针对性的措施进行解决。

二是加快推进临时居住区居民的永久住房建设，从根本上提高临时居住区居民的居住和生活质量。要加强政府与居民自间的信息沟通，增强居民对解决住房问题的信心。对于永久住房的进度以及迟迟不能完工的重建住房，当时政府或基层组织要及时对居民通报情况，增加透明度，并鼓励居民多想办法，群策群力解决问题。

三是在震后的新农村建设中应着重关注农村的用水和卫生问题。近年来，政府已经做了很大努力，改善农村地区的用水、卫生处理、生活配套问题，但从本次调查来看，农村和农民在这些方面面临的问题还比较严重和普遍。这是一个长期发展中的问题，在新农村建设中应注重解决农民的用水安全、垃圾处理、厕所卫生、洗澡等生活问题，切实提高农民家庭的卫生状况和生活方便程度。

专题报告二：灾后住房重建工作进展迅速， 新房入住满意度高

内容摘要：

- 近四成灾区家庭住房需要重建，半数以上家庭住房需要加固修复
- 九成住房受损家庭已入住永久性住房
- 居住在临时住房中的家庭，三分之一认为还需一年以上时间才能入住永久性住房，16.1%认为“没有办法解决”永久性住房
- 入住新房的家庭，96.1%是以自家重建的方式建造了新房；自建房家庭，96.8%获得了建房补贴
- 加固/修复住房的家庭，83.9%获得了加固/修复补贴，61%已重建住房家庭获得了银行贷款
- 八成以上入住新房的家庭对新房表示满意

温家宝总理在 2009 年 9 月视察四川灾区时曾指出，住房重建是灾后恢复重建的首要要务，并对灾区住房重建工作的完成进展提出了具体要求。住房重建关系到灾区居民的生活质量，是生活恢复和生产恢复的基本条件，直接影响着灾区居民对政府的评价和满意度。本文将着重分析灾区受灾家庭的住房重建情况，为灾区住房重建的评估和下一步工作重点提供政策建议。

一、约三分之一灾区家庭的住房在地震中倒塌或严重毁损，面临住房重建问题

对住房受损程度的评估是震后住房重建模式选择和补贴发放的基础。地震后，政府组织专业人员对受灾居民房屋的损毁情况进行了评估，评估结果主要分为轻度受损、中度受损、重度受损和倒塌等四种类别。一般来说，倒塌和部分重度受损住房需要重建，而轻、中度受损和部分重度受损的住房则需要加固或修复。

灾区居民对于政府的房屋损毁评估结果是否认同呢？为了解这一情况，我们在调查中首先询问了政府对被访者住房的评估结果，随后又询问了家庭自身对自家住房的评估。结果显示，那些房屋受到严重损毁的家庭对政府评估结果认同度较高，而房屋受到中度和轻度损毁的家庭对评估结果的认同度相对较低。在政府评估结果为“倒塌”和“严重损害”的家庭中，家庭自我评估与政府评估的一致程度达到 95%；政府评估结果越轻，家庭评估与政府评估不一致的比例越高。家庭评估倾向于比政府评估结果更为严重。这一趋势有一定的普遍意义。在各种评估工作中，不可能做到被评估者的看法和评估者一致。因此，对于政府而言，一方面需要确保评估的公正性和客观性，另一方面，可以通过增加评估过程的透明度、把群众评估纳入评估范围等方法，提高评估结果的权威性和接受度。

我们以政府评估结果为基础，综合考虑家庭自我评估结果³，计算出灾区家庭的住房受损情况：灾区有 12.4%的家庭住房倒塌，26.6%的家庭住房严重损坏，21.0%中度损坏，32.6%轻微损害，还有 7.3%家庭的住房基本没有损坏。根据这个结果估计，灾区约有三分之一以上的家庭需要重建住房，一半以上的家庭需要对住房进行加固或修复。可见，灾后住房重建工作是一项极其重大而艰巨的工程。

以下的分析中，我们将以这些地震中住房受损的家庭为总体，具体讨论这些家庭是如何重建他们的住房的。

二、九成住房受损家庭入住永久住房，加固修复和自家重建是住房重建的主要方式

1、灾后住房重建工作进展迅速，在住房受损的灾区家庭中，已有九成入住永久性住房

在调查开展时，已经有九成住房受损家庭入住永久性住房。具体来说，灾区住房受损家庭中，70.6%已经回到了自家原有的住房，17.2%已经搬入震后建成的新房，9.9%仍然居住在帐篷、板房、过渡房等临时住房中⁴。与 2008 年调查时 40.7%的家庭居住在帐篷等临时住房的状况相比，灾区住房建设工作已经取得了重大进展。

重灾区的家庭几乎已经全部入住永久性住房，只有 2.4%还居住在临时住房

³ 以政府评估结果为基础，没有政府评估结果的使用家庭评估结果。

⁴ 还有 2.3%居住在非自家的永久性住房中

中。极重灾区入住永久性住房的家庭占 82.2%，还有 17.8% 住在临时住房。可见，下一阶段的住房建设工作将主要围绕解决极重灾区的住房问题展开。此外，城镇家庭中住在临时住房中的比例高于农村家庭，这可能与城镇住房产权关系较为复杂，政策执行难度大有关。

2、在住房重建中，采用加固/修复原住房方式的家庭数量最大

在震后入住自家原有住房的家庭中，62.3%是在对住房进行了加固/修复后入住的。可见，加固/修复是灾区住房重建中涉及面最广的重建方式。然而，数据也显示，可能存在部分家户仍居住在未加固修复的受损住房中的情况。尽管具体原因还不明确，但这一问题需要引起相关部门的重视，保障灾区居民的住房安全。

3、选择自家重建方式重建住房的总体进度较快

在目前已入住震后重建新房的家庭中，96.1%是通过自家重建方式建的新房，仅有不到 4% 入住的是以置换、购买以及通过其它方式获得的新房。从不同重建方式的进度看，截止调查时止，选择自家重建住房方式的家庭中，75.6% 已入住，2.3% 建好了但未入住，15.5% 正在重建，6.7% 还未开工。而选择置换方式重建住房（包括置换统建房和置换安居/经济适用房）的家庭中，只有 10.6% 已入住置换的新房，89.4% 的家庭尚未入住。从这个结果看，自家重建住房方式的进度更快。

三、关注临时住房中的家庭的住房问题，提升他们解决永久性住房的信心

目前灾区居民家庭还有 9.9% 居住在临时住房中。这部分家庭是未来住房重建工作的难点，调查表示他们中有相当一部分认为自己“没有办法解决”永久性住房问题。尽管政府已为他们提供了多种解决永久性住房的方式，但他们对解决住房问题的信心仍然不足。

1、临时住房的家庭解决永久性住房的方式更为多样

对于目前还居住在临时住房的家庭而言，他们计划采取的解决永久性住房问题的方式更为丰富多样。由于绝大部分加固修复工作已经完成，临时住房中仅有 5.1% 的家庭还会采取加固修复的方式。约一半的临时住房家庭将采取自家重建的方式建造自家的永久性住房。预期通过置换住房方式解决的家庭比例达到

12.7%。此外，还有部分家庭考虑购买安居房或经济适用房（6.2%），以及租住廉租房（1.9%）。

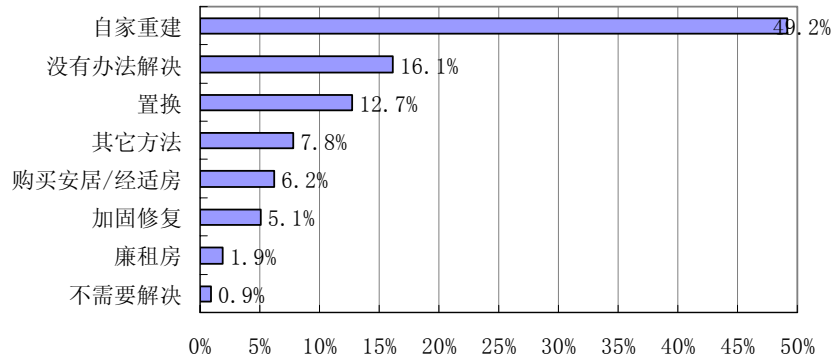


图 2-1 临时住房中的家庭预期的住房解决方式(%)

2、临时住房家庭中有近两成认为“没有办法解决”永久住房问题

值得注意的是，目前仍住在临时住房中的家庭中，有 16.1% 认为“没有办法解决”永久性住房。进一步的分析发现，认为“没有办法解决”的家庭在城镇家庭中的比例高于农村家庭（17.5% vs. 4.3%）。由于城镇住房问题较为复杂，有的地方的确存在解决方案不确定的情况，这是客观事实。同时，由于城镇人口不像农村人口可以开展自家重建，主要需要依靠政府或其它部门，在信息沟通不畅的情况下，容易对住房重建工作失去耐心和信心。因此，城镇住房重建一方面要加快进度，尽快出台方案，解决尚未解决的问题；另一方面，还要注重开展宣传工作，提高信息透明度，加强灾区居民的信心。

此外，认为“没有办法解决”的家庭，在板房区的比例最高，达到 34.5%，重灾区次之，为 12.5%，极重灾区的比例最低（4.1%）。看来，板房区灾民在住房问题上是比较弱势的群体，需要加强对其永久住房问题的关注和解决力度。

3、三分之一临时住房家庭认为还需要一年以上的时间才能入住永久性住房

温家宝总理今年 9 月曾提出希望在今年年底前完成农村住房重建工作，并力争在明年 5 月底前基本完成灾区城镇居民住房重建任务。从此次调查数据看，临时住房家庭中，50.2% 认为半年内可以搬入永久性住房，17.0% 认为一年内可以搬入，还有 32.8% 认为需要一年以上的的时间，这与政府的工作期望有一定的差距。尽管灾区居民的主观预期不一定能够反映实际的重建进展，但从一个侧面反映灾区居民在重建进展上仍需增强信心。

四、住房补贴发放基本到位，贷款政策尚有改进空间

灾区住房重建工作的顺利实施，与政府的各项激励政策的落实有重要的关系。对灾区家户而言，住房重建中最重要的政策就是重建补贴和贷款。

1、灾区住房补贴政策落实情况较好，建房补贴大多足额到位

进行过加固/修复的家庭中，83.9%获得了政府的加固/修复补贴，补贴均值为2700元。已入住自家重建新房的家庭中，96.8%得到了政府的建房补贴，说明建房补贴已经覆盖了绝大多数自家重建家户。自建家庭平均获得的补贴数额为1.9万元，与各地政府发放的建房补贴数额基本一致。从以上两项住房补贴的发放看，灾区住房重建的补贴政策落实情况良好，尤其是自家重建住房补贴大多已经足额到位。

2、一半以上自建住房家庭获得贷款，绝大部分预期能够偿还贷款，但部分需要延期偿还

61%已重建住房家庭建房时得到过银行贷款。没有贷款的家庭中，29.5%曾经向银行申请过贷款，但是没有成功。“不符合贷款资格”是这些人没有能够得到贷款的最主要原因，39.2%的家庭因为这个原因没有得到贷款。因此，尽管住房贷款为一半以上自建家庭提供了资金支持，但仍然有部分家庭没有得到希望获得的贷款。为了保障贷款安全，银行需要严格限定贷款人的资格，但是在灾后重建这一特定条件下，是否可以调整对某些贷款资格的限定，使贷款能够惠及更多的家庭，是一个可以进一步探讨的问题。

此外，在获得贷款的家庭中，50.7%表示能按时偿还贷款，41.9%表示能延期偿还，7.4%表示根本无力偿还。因此，尽管有相当大比例的灾区居民预期不能按时偿还贷款，仅有不到8%的家庭预期根本无力偿还。标准普尔今年曾预计我国银行隐含坏帐率将达到8.18%的水平。与此相比较，灾区的住房贷款的风险并不大。由于相当大部分家庭表示能够延期偿还，在偿还时间上相关部门可以考虑采取适当措施，既保证贷款的回收，又不至于给贷款人带来过大的压力。

五、八成以上入住新房的家庭对新房表示满意

一年以来的住房重建工作进展迅速，政策有效而到位。这些工作的结果在灾区居民对住房的满意度上得到了体现。入住新房的家庭中，41.9%表示对当前的

住房“很满意”，45.3%表示“比较满意”，远远高于在自家原有住房居住家庭的比例（13.6%和42.1%）。

六、政策建议

一是在未来重大灾害后应特别注意居民受损评估工作的公正透明性。从本次调查显示，政府的住房受损评估与家庭自身的评估较为一致，尤其在对较为严重的受损住房的认定上，政府和家庭评估的一致性较高。这为住房重建建设的各项政策打造了一个较为坚实的基础，为避免重建工作中可能出现的各种问题创造了条件。

二是在灾后住房重建的决策工作中应保证受灾群众的充分参与。本次地震灾后住房重建工作困难大、时间紧，没有经验可循。因此，需要发挥集体的智慧，听取群众的声音。把群众的意见纳入决策中，可以使政策更好的反映实际情况，避免出现错误，还可以提高政策的公信力和权威，减少可能的争端。此外，通过与群众的沟通，还可以提高政策透明度，获得他们对政策的支持。在我国政府决策中，群众往往只能看到政策的结果，并不知道制订政策的过程。由于重建也是一个摸索的过程，把面临的问题提出来，让群众了解政府工作的困难和进展，可以提升群众对重建工作的信心，获得他们更多的支持。针对部分目前临时住房家庭对重建工作信心不强的情况，一方面要切实了解他们的困难和需求，另一方面也需要增加政策的公开性和透明度，增强他们的信心。

三是要特别关注当前居住在板房区家庭的住房重建的问题，他们是重建工作的“难中之难”。他们中有相当一部分认为无法解决自家的永久性住房问题，同时他们自家重建住房的进展也最为缓慢。因此，在灾区住房建设中，对板房区家庭需要特别关注。如果找不到妥善解决他们住房的方法，会给今后的板房拆除工作带来较大的难度，或者有可能使临时的板房区成为最终的贫民区。

四是住房贷款的政策空间还可更为灵活。住房贷款的覆盖面比较广，能够减轻贷款家庭的资金压力，但贷款政策还有改进的空间。可考虑适当放宽贷款资格的限定，采取村民联保、集体担保等方式，并与农村土地政策相联系，放宽贷款抵押的范围，扩大贷款的受惠面。灾区居民的还款意愿较高，但是由于经济能力差，有的不能按时还款，可以考虑适当延长贷款期限。

专题报告三：灾区失业率控制在较低水平， 但特定群体的失业问题比较突出

内容摘要：

- 灾区经济活动人口失业率仅为 1.9%，城镇居民为 3.6%，农业户口为 1.6%
- 板房区目前的失业率高达 7.6%，16-24 岁青年群体失业率为 6.0%
- 34.7%的失业者掌握了某项专业技能或手艺，44.3%有过外出打工经历
- 76.0%的失业者需要技能培训，52.9%把政府提供就业机会作为重要政策需求

地震发生初期，灾区许多厂矿企业被迫停产，部分居民在工作和就业方面受到明显影响，随之而来的全球金融危机进一步加重了灾区的就业压力。各级政府高度重视灾区居民的就业和生活问题，将其作为重建工作中的重要环节。本次调查结果显示，尽管仍然面临一定的挑战，灾区的失业率已被成功地控制在了较低水平，就业压力明显缓解。

一、灾区失业率控制在 1.9% 的较低水平

本调查按照国际上广泛使用的国际劳工组织（ILO）的标准定义⁵，计算出当前灾区经济活动人口⁶的失业率约为 1.9%，其中本地城镇户口居民失业率略高，为 3.6%，本地农业户口居民仅为 1.6%。灾区城镇户口居民的失业率不仅远低于部分学者对全国城镇失业率的估计，⁷也低于人力资源和社会保障部公布的 2008 年全国城镇登记失业率（4.2%）。与欧美发达国家当前高居不下的失业率相比（2009 年 8 月，欧元区失业率高达 9.6%，美国更高至 9.8%。），灾区目前的失业

⁵ 根据国际劳工组织的失业定义，失业者是指那些目前没有工作，愿意工作，正在积极寻找工作，如果有工作能够立即参加工作的人群。只有同时具备以上四个条件才被定义为失业者。

⁶ 经济活动人口指 16 周岁及以上，有劳动能力，参加或要求参加社会经济活动的人口，包括就业人口和失业人口。

⁷ 例如，中国社会科学院 2009 年初发布的《社会蓝皮书》估计 2008 年我国城镇失业率高达 9.4%。

率更是明显较低。⁸

本课题组于 2008 年 6 月（地震发生一个月后）在灾区进行了一项类似调查，按同样的统计口径，计算出灾区当时的总体失业率为 2.1%，本地城镇和本地农业户口人群的失业率分别为 4.7% 和 1.7%。与那时相比，当前灾区的失业率有所下降，城镇居民失业率下降尤为显著。总体失业率、城镇户口失业率和农业户口失业率分别下降了 9.5%、23.4% 和 5.9%。⁹可以看出，各级政府解决灾区群众就业的努力取得了良好的效果。

二、九成以上失业者有较强的就业意愿，就业潜力巨大

1、大多数失业者未来的计划还是继续寻求就业

其中，68.0% 计划“继续找工作”，9.5% 计划“自己创业”，6.8% 计划先“参加相关的就业/职业培训”。另有 5.4% 的人计划重新上学读书，只有 6.9% 的人考虑放弃工作，“在家里待着”。其中，24 岁以下青年群体自己创业、参加就业培训和重新上学读书的意愿尤为强烈，分别为 14.3%、12.2% 和 12.4%，几乎没有人考虑放弃寻找工作。

2、相当部分的失业者拥有丰厚的人力资源储备，就业潜力巨大

首先，34.7% 的失业者掌握了某项专业技能或手艺，略高于在业者（28.1%）。其中，农业户口这一比例为 30.8%，高于在业者（25.1%）；城镇户口为 45.5%，略低于在业者（50.3%）。其次，44.3% 的失业者有过外出打工或工作的经历，明显高于在业者（30.2%）。其中，农业户口这一比例为 44.3%，城镇户口为 33.2%，均高于在业者（31.0% 和 23.1%）。最后，从教育水平上看，失业者的平均教育水平并不逊色，甚至还略高于在业者（参见图 3-1）。

⁸ 欧美失业率调查均参照了国际劳工组织的相关界定，与本次调查结果具有一定的可比较性。

⁹ 计算公式为：失业率变化 = (1 - (当前失业率/灾前失业率)) × 100%。

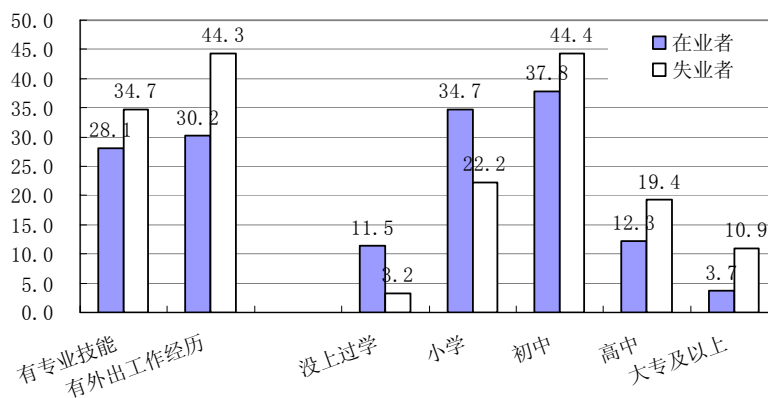


图 3-1 灾区失业者的人力资源状况(%)

3、失业者大多希望能就近工作，对未来收入预期比较理性

失业者对未来的就业机会具有明显的地域偏好，总体而言都希望能就近工作：52.4%的失业者希望未来能在本县（区）范围内就业，88.3%希望在四川省内就业。失业者能够接受的未来工作的最低工资平均值约为 1000 元/月，68%的人预期收入在 1000 元以下。这个预期值与 2008 年灾区就业者的平均工资水平（979 元/月）比较接近。

三、板房区居民、青年群体和农业户口居民的失业问题值得重视

1、板房区居民失业率相对偏高

由于在板房区集中居住的一般都是受灾情况比较严重的居民，许多人在地震中失去了原有的生产、生活资料，在短时间内往往难以恢复工作或找到合适的工作。调查结果显示，板房区目前的失业率高达 7.6%，远高于一般居民区。失业者中，75%属于震后新增失业者（震前有工作、震后失业）。

2、青年群体的失业问题比较突出

本次调查发现 16-24 岁群体的失业率高达 6.0%，远高于其他年龄段群体。这与该年龄段大量的新增劳动力供给有关，他们中许多人刚离开各级学校教育，处于正在寻找工作而尚未找到的阶段，可能只属于“暂时性”失业。

值得注意的是，该年龄段中，文化程度最低者和最高者的失业问题都尤为突出。其中，小学学历者失业率高达 13.7%，可能与这些人缺乏市场所需的就业技能有关；大专以上学历者的失业率更高至 18.1%，可能与近期“大学生就业难”的

宏观环境有关。

3、农业户口居民失业问题值得关注

首先，农业户口失业者绝对规模较大。虽然农业户口居民失业率低于城镇户口居民，但在灾区失业总人口中，农业户口者占了 78.1%，城镇户口仅占 21.9%。这主要是由于农业户口居民人口基数较大。

其次，农业户口居民的失业率近年来上升明显。我们利用中国科学技术发展战略研究院 2004 年在四川省调查的数据¹⁰，采用同一口径计算得到当年四川省的总体失业率为 1.4。其中，城镇居民为 5.1%，农业户口居民仅为 0.5%。与之相比，灾区当前的城镇失业率下降了 1.5 个百分点，但农业户口居民失业率却上升了 1.1 个百分点。对此趋势应当加以关注。

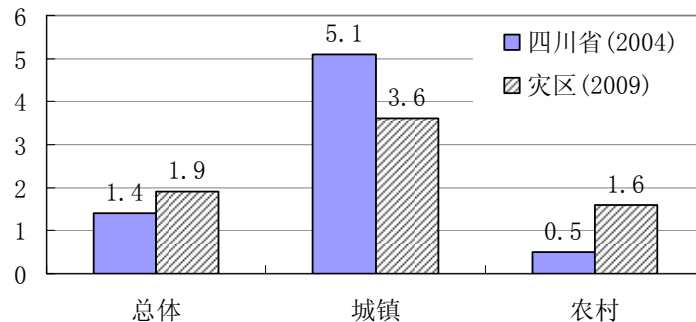


图 3-2 失业率变化：2004-2009 年(%)

四、失业者希望获得多方面的政策帮助

调查中，我们向受访者询问了以下问题：“在今后一年中，你觉得自己家最需要政府提供哪些方面的帮助？”从调查结果显示，失业者的政策需求主要集中在以下几个方面：

一是提供生活方面的救济补贴。与在业者相比，失业者及其家庭一般在生活方面也面临着更多的困难。59.9%的失业者希望政府提供现金或物资形式的生活救济补贴，这一比例明显高于在业者（36.3%）。

二是希望政府提供更多的就业机会。半数以上（52.9%）失业者把“提供就业

¹⁰ 2004 年，中国科技发展战略研究院在我国西部 11 个省（市、自治区）开展了一项总样本一项总样本达 44000 户的入户抽样调查，在四川省抽取了 4400 户样本。

机会”作为对政府重要的政策需求，其中更有 36.2%的人将其作为今后一年最为重要的政策需求，在各选项中位居第一。

三是解决住房方面的问题。42.9%的失业者希望今后一年政府能够提供政策性住房（安居、廉租或经济适用房）或住房补贴，其中 34.1%的人更将其作为最为重要的政策需求，仅低于对“提供就业机会”的需求。这两个比例均明显高于在业者（33.9%和 22.8%），说明失业者对解决住房问题更为关心。

此外，提供就业技能培训也是失业者的重要需求。76.0%的失业者回答自己“迫切需要”或“需要”就业技能方面的培训，20.8%的人将其列为重要的政策需求。值得注意的是，调查发现只有 4.8%的失业者在震后接受过就业培训，说明其培训需求尚远未得到满足。

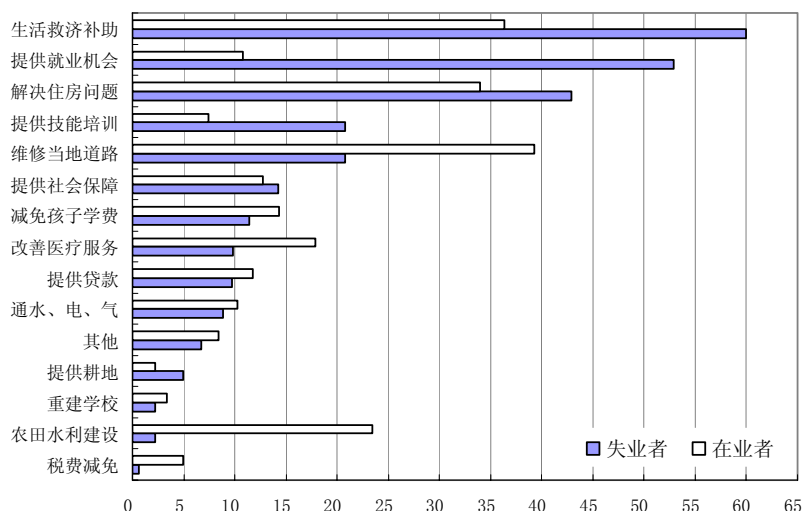


图 3-3 灾区居民最希望政府今后一年提供的政策帮助(%)

五、政策建议

本次调查结果显示，当前灾区总体失业率维持在一个相对较低的水平。不仅与我国城镇登记失业率、欧美国家当前的失业率相比明显较低，而且与地震初期相比也有回落。这都说明地震灾区居民的就业问题得到了较好的解决。尤其令人乐观的是，目前灾区失业者大都具有较强的就业意愿，拥有较好的人力资源基础和就业潜力，为进一步解决灾区的就业问题提供了良好的基础。

考虑到地震和全球金融危机对灾区就业形势的双重不利影响，灾区能够维持

这种低失业率的确殊为不易，反映出在党和政府领导下灾区重建工作所取得的巨大成就。但也必须认识到，当前灾区失业问题不明显，在很大程度上是因为灾区大规模的重建工程和基础设施建设吸纳了大量的劳动力。一旦灾区重建工作告一段落，就业形势是否重新严峻，是一个值得重视和研究的问题。

目前，灾区仍有部分群体面临着比较突出的就业困难。对此，应继续采取积极的就业政策，切实解决他们的就业问题：

一是关注板房区失业问题。板房区是一种临时性的集中安置手段。随着灾区重建工作的推进，受灾群众将逐步搬入永久性住房和社区，这里失业率偏高的问题将逐步自然消解。但在此之前，考虑到这里人员比较集中，大量失业、无业劳动力长期聚集，容易滋生社会事件，对此问题还应给予高度重视。

基于板房区人口基数已经下降、失业人员总体规模不大的现状，可优先解决这些失业人员的就业问题。具体措施包括：重点做好失业登记工作，根据失业者的具体情况通过以工代赈、劳务输出、鼓励企业结对安置等方式安排就业，等等。

二是采取积极措施，促进青年群体就业。首先，针对低学历青年群体就业技能差的问题，加强适应市场需求的技能培训，积极组织面向经济发达地区的劳务输出。其次，针对高学历青年人群，进一步落实各级政府解决“大学生就业难”的政策措施。最后，针对青年群体自己创业意愿较强的现状，采取创业培训和信贷、税收等政策手段，鼓励、扶持他们进行创业。

三是重视农村失业问题。我国传统的就业政策(包括城镇登记失业率的统计)主要针对城镇户口居民，但随着城乡统筹发展和城市化进程的加速，非农就业对于农业户口劳动力日益重要，他们的失业问题也逐步凸显出来。应积极探索城乡统筹考虑的促进就业政策，首先开展包括城乡居民在内的失业率统计工作。

四是重视就业技能培训，探索更加有效的培训模式。针对失业者培训需求远未得到满足的现状，进一步扩大对就业技能培训项目的政策支持。但许多劳动力在掌握了一定专业技能的情况下仍然失业的现状又说明，已有的许多培训项目并不能真正满足就业的市场需求。因此，需要进一步探索更为有效的培训模式：进一步引入市场运行机制，鼓励民间培训机构承担政府主导的培训任务；根据企业用人需求，开展培训、就业安置相结合的一体化培训服务；等等。

五是关注失业者的具体政策需求。首先，虽然许多失业者希望政府直接提供

就业机会，但在市场经济体制下，各级政府直接安排工作的能力已非常有限（灾后获得工作中的人中，只有 1.7%是通过政府或社区组织获得的），还应主要通过宏观的政策调控，如鼓励、吸引产业投资，降低企事业单位用人成本，减轻企业运行负担，鼓励企事业单位雇用失业人员等间接方式，解决其就业问题。其次，在安排失业人员就业时，考虑到他们对就业地点的偏好，尽量按照就近安置的原则，鼓励当地企业吸纳失业人员。最后，通过切实落实社会保障政策、鼓励社会捐助等手段，切实解决失业人员面临的具体生活困难。

专题报告四：灾区居民的就业质量不高， 潜在失业风险不容忽视

内容摘要：

- 39.2%灾区就业者从事农业生产，25.6%为自雇佣或个体经营，19.2%在正式雇佣单位从事临时工作，仅16.0%从事长期工作
- 71.6%灾区就业者（不包括农业生产和自雇佣者）月收入在1000元以下
- 38.4%灾区就业者反映工作收入比震前有所减少
- 27.9%灾区就业者预计未来两年内会失去或离开当前这份工作，4.2%担心会因重建项目结束而失去当前工作
- 75.4%灾区就业者对当前工作表示满意

统计数据显示，目前灾区失业率控制在相对较低的水平，就业形势呈现出积极态势。但进一步的分析显示，灾区已就业者的就业质量却并不令人乐观，就业恢复形势还比较脆弱。

一、两成就业者是在震后获得的当前工作

按照国际劳工组织的标准定义，当前灾区劳动力人口的就业率约为98.1%。就业者中，79.8%的人仍然从事震前的工作，14.1%从事与震前不同的工作，6.1%为震后新增就业者（震前没工作，目前就业）。后两者合计，约20.2%的就业者是在震后获得的当前工作。

板房区的这一比例更高。板房区劳动力人口的就业率约为92.4%。就业者中，只有53.4%的人仍然从事震前的工作，39.0%从事与震前不同的工作，7.6%为震后新增就业，震后获得新工作的比例合计达到46.6%。

二、相当比例的就业者从事的是临时性工作，工作稳定性不高

1、农业生产、自雇佣/个体经营和临时工作是灾区主要的就业形式

灾区就业者中，39.2%从事农业生产，25.6%为自雇佣或个体经营，二者合计，无正式雇佣单位的占了就业者总数的64.8%。在正式雇佣单位中从事临时工作的占就业者总数的19.2%，从事长期工作的仅占16.0%。农业户口居民从事长期工作的比例更低，只有12.6%；城镇户口居民相对较高，也只占到40.4%。可见灾区就业者工作的稳定性较差。

2、震后获得工作者从事长期工作的不足一成

震后获得工作的就业者中，自雇佣和个体经营活动占了37.9%，在正式雇佣单位从事临时工作的占34.8%。此外，从事农业生产的占17.6%，在正式单位从事长期工作的仅占9.8%。也就是说，灾区震后新增的就业机会以稳定性相对较差的自雇佣/个体经营和临时工作为主。

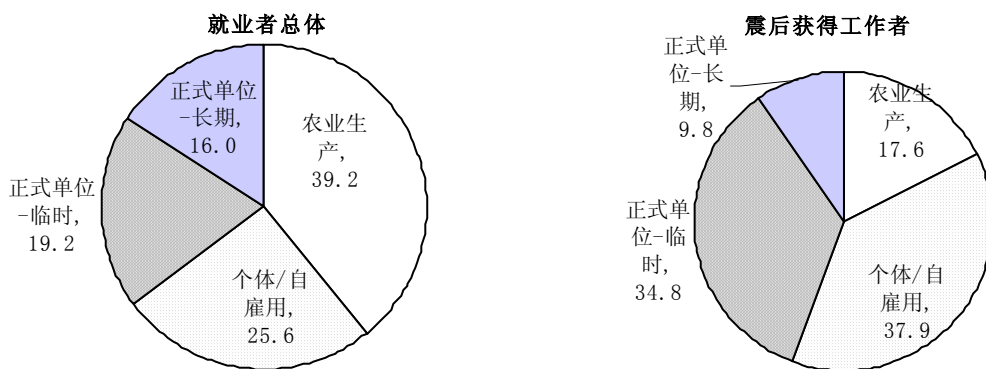


图 4-1 灾区就业者从事的工作类型 (%)

三、就业者工作收入水平不高，收入减少现象普遍

1、多数就业者当前工作的月收入不足千元

排除了农业生产和家庭经营活动者（无法计算“个人工作收入”）之后，其他就业者当前工作的月收入平均值为979元，中位值为850元。其中，27.8%的人收入水平在500元以下，71.6%在1000元以下，24.2%在1000-2000元，2000元以上的仅占4.2%。

震后获得工作者的收入水平更低一些。其月收入平均值为929元，中位值

800 元。78.7%的人在 1000 元以下。

2、近四成就业者工作收入比震前有所减少，震后新换工作者收入减少情况更为普遍

17.7%的就业者反映自己的工作收入比震前“减少了很多”，20.7%“减少了一些”，二者合计，共有 38.4%工作收入有所减少。回答收入有所增加仅占 11.6%，其中 10.6%是“增加了一些”，仅 1.0%“增加了许多”。另有 50.0%收入没有变化。

震后新换工作者收入减少更加普遍，长期工作的收入更加稳定。震后新换工作者回答当前收入有所减少的比例高达 57.9%。自雇佣/个体经营者的这一比例也高达 41.0%，农业生产人员为 37.4%，从事临时工作的为 32.9%。相比较而言，从事长期工作的收入最为稳定，仅 21.3%的人收入减少。

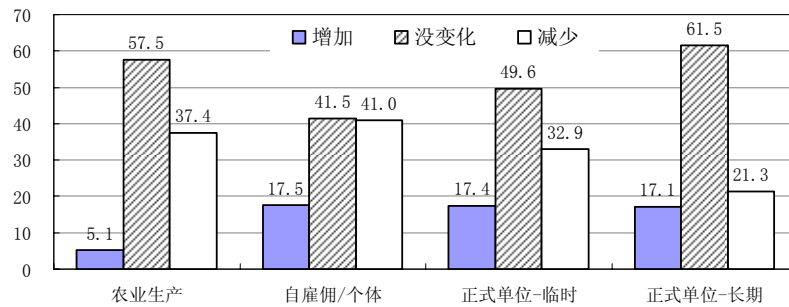


图 4-2 各种工作类型的收入变化情况(%)

四、许多就业者担心未来两年内失去当前工作

1、近三成就业者预计未来两年会失去或离开当前工作

合计有 27.9%的人预计未来两年内会失去或离开当前这份工作。其中，10.7%认为“有很大可能”，17.2%“有些可能”；34.8%“不太可能”，37.3%“根本不可能”。

板房区和震后获得工作的人这一比例更高：板房区达到 41.7%，震后获得工作者高达 48.2%。各工作类型中，临时工作最高，达到 49.5%，自雇佣/个体经营其次，为 34.1%，长期工作和农业生产相对较低，分别为 27.2%和 20.2%。

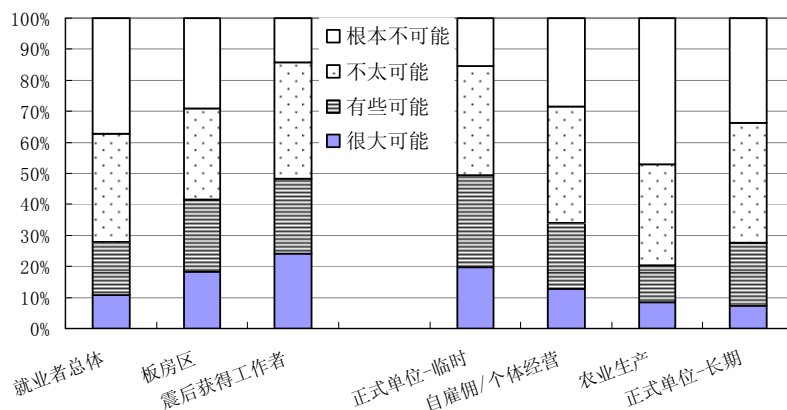


图 4-3 就业者对未来两年失去当前工作可能性的预计(%)

2、一成以上就业者担心未来两年会被迫失业

预计未来两年会失去或离开当前工作中的人中，15.3%认为是因为“单位/市场不景气”，7.0%因为“重建项目结束，无事可做”，18.3%因为“自己能力不够”。三者都属于因为各种原因而被迫失业，合计占 40.7%。此外，还有 31.8%是想换更好的工作，这些人属于因对当前工作不够满意而主动寻求离开当前工作。

以此推算，灾区就业者总体中，约 4.7%担心自己未来两年内可能因“单位/市场不景气”而失去当前工作，3.1%担心因“重建项目结束”失去工作，4.4%担心因“自己能力不够”失去工作。三者合计，12.2%担心因各种原因而被迫失业。震后获得工作者以及从事临时工作者的这一比例更分别高至 21.7%和 28.0%。

3、重建项目结束可能对部分群体未来的就业问题产生显著负面影响

极重灾区就业者中，4.2%担心未来两年因重建项目结束而失去当前工作，板房区的这一比例为 4.7%。震后获得工作的人，这一比例更高至 9.5%。各工作类型中，自雇佣/个体经营和临时工作者担心的比例最高，分别为 5.3%和 7.8%。

这一方面说明，震后重建项目的确为上述群体提供了大量的就业机会，另一方面也说明，重建项目提供的就业机会不够稳定，灾区、尤其是这些群体的就业形势还比较脆弱。

五、就业者对当前工作的主观满意度总体较高

虽然就业质量存在种种不如人意之处，灾区就业者对当前工作的总体满意度仍处于相对较高的水平。13.4%的就业者对当前工作“非常满意”，61.1%“比较满

意”，二者合计，总体满意率达到 75.4%，比 2004 年四川省的总体工作满意率（62.1%）高出 10 多个百分点。这反映出灾区人民面对困难时的积极乐观态度。

值得注意的是，仍有四分之一就业者对当前工作不够满意。板房区和震后新获得工作者的不满意率尤其突出，分别高至 42.5% 和 35.9%。

六、政策建议

本文的分析发现，虽然目前灾区维持了相对较低的失业率，但就业者的就业质量却有待提高。这主要表现为，自雇佣/个体经营活动、临时工作和农业生产构成灾区当前就业岗位的主体，在震后新增就业岗位中所占比重更高。同时，多数工作岗位收入较低，比震前减少的情况比较普遍。相当比例的就业者开始担心未来两年内的失业风险。针对这种情况，我们认为应当未雨绸缪，进一步巩固现有的成果：

一是开始为灾后重建项目结束后的就业安置问题做准备。大规模的重建项目提供了大量的就业机会，但随着这些项目的逐步完成，潜在的失业问题将逐步凸显。在此之前，应当统筹规划，通过在本地创造就业机会、组织劳务输出等方式消化即将释放出来的剩余劳动力。

二是改善就业者的工作条件。规范企事业单位的用人制度，尤其是进一步提高劳动合同的签订率，落实针对劳动者的工作福利和社会保障制度。但在此过程中应综合考虑用人单位的用人成本问题，避免给用人单位带来难以承受的负担。

三是为自雇佣/个体经营活动提供更加宽松的经营环境。以保证就业为首要目标，尽量消除各种不必要的政策约束，鼓励自主创业和自雇佣/家庭经营活动，使之成为更有吸引力的就业方式。

专题报告五：灾区居民对就业技能培训的需求旺盛， 现有培训体系难以满足需求

内容摘要：

- 仅 3.2% 灾区居民震后参加过就业技能培训，失业者为 4.8%
- 27.9% 的灾区居民明确表示有培训需求
- 7.3% 的居民把政府提供技能培训作为重要的政策需求

一、震后灾区就业培训覆盖范围小，渠道单一，对就业作用有限

1、只有极少数灾区居民震后参加过就业培训

地震后这一年多的时间里，灾区居民中只有 3.2% 参加过就业技能培训或讲座。目前失业的总人口中接受过就业培训的比例稍高，为 4.8%，略高于在业者（3.6%）。震后新增的失业者中有 8% 接受过培训。

相对而言，中年人、男性、城镇居民和外地打工者中有更多的人接受过培训。在 35-44 岁居民中接受过培训的占 4.3%，45-54 岁居民中占 3.9%，而在 16-24 岁、25-34 岁人群中则分别只有 2.9% 和 3.4%。男性中接受过培训的比例（3.9%）高于女性（2.4%）。本地城镇户口居民中接受过培训的比例达到 7.1%，显著高于本地农业户口居民的 2.7%。

2、政府和所在工作单位是培训的主要组织者

各级政府在培训组织方面发挥着主导作用。在接受过培训的灾区居民中，51.9% 的人参加过政府组织的培训，18.2% 参加过单位组织的，14.0% 参加过社区组织的；参加过商业培训机构和 NGO 组织提供培训的仅占一小部分，分别为 8.7% 和 0.6%。从结果看，灾区的培训仍主要依赖政府和单位，市场化程度不算太高。

进一步分析表明：在农村地区，政府在组织培训方面发挥了更大的作用；而在城镇，单位和政府在培训组织方面可谓平分秋色。在农村接受过培训居民中，55.8% 参加过政府组织培训的占，12.9% 参加过单位组织的，10.4% 参加过社区组

织的。而在城镇接受过培训的居民中，41.0%参加过政府组织的，40.2%参加过单位组织的，20.0%参加过社区组织的。

3、培训有助于受培训者获得技能，但培训与就业结合的紧密度有待提高

在那些震后接受过培训的人中，43.3%有专业技能证书，比未接受过培训的高34个百分点。可见培训对于提高受训者的技能是有一定作用的。

但培训对就业的效用似乎不明显。在震后换过工作的人中，只有4.7%是通过培训机构介绍的，有3.1%是通过政府部门或社区组织介绍的，稍高于那些没有接受过培训的人群（分别为1.9%和1.7%）。只有少数（4.8%）的震后新就业者接受过培训。培训对受培训人就业的作用十分有限。

与产业需求以及个人的就业需求相结合的培训才有生命力。但从以上调查结果来看，目前的培训组织主要是由政府主导的，培训市场发育不足，渠道比较单一，覆盖面小，培训的针对性以及培训与就业的结合度有待提高。从实际来看，各级政府为了完成培训任务而做了大量工作，但为应付任务、完成指标，为培训而培训的现象在各地不同程度地存在着，结果是培训的形式化、走过场，没有充分发挥提高劳动力素质、促进就业的作用。

二、近三成居民有就业培训需求，已有培训活动尚不能满足需求

1、近三成灾区群众希望获得就业技能培训，失业者和工作不稳定者的培训需求更加旺盛

调查显示，27.9%的灾区居民表示出有明确的就业技能培训需求，其中包括表示目前“迫切需要”的（5.2%）以及“需要”的（21.7%），感觉到不太需要的占73.1%。其中，板房区居民的培训需求最为旺盛，表示迫切需要培训和需要培训的居民达到35.5%；农村次之，表示迫切需要培训和需要培训的达到28%（5.4%、22.9%），比城镇（18.4%）高10个百分点。

工作不稳定的人对就业技能培训表现出更强的需求。那些临时被雇佣者中有培训需求的达到40.2%，比长期被雇佣者高9个百分点。而那些感觉到自己两年内有可能失去目前工作的人中有培训需求的达到40.7%，比那些认为不可能失去工作的人群高17个百分点。而那些户口在农村、从事非农业工作的农民工中有33%的人表示有培训需求，高于非农民工7个百分点。

目前正处于失业状态的人对培训的需求最为迫切，有76.0%的失业者表示迫

切需要或需要培训，比就业人口（28.6%）高 47 个百分点；有 6.8%的失业者有短期内参加培训的计划。

2、对就业技能培训的需求受到教育程度、阅历和培训经历等因素的影响

从调查数据来看，对培训的需求按照学历高低呈倒 U 型分布。培训需求最强烈的是高中或相当学历的人群，其中对培训有需求者达到四成（39.6%）；其次是初中学历人群，有 36.1%表示有需要培训。大学专科以上人群有培训需求的占 30%；而小学毕业和没上过学的人中表示需要培训的比例较低，分别仅为 22.5%和 8.2%。

培训需求还受到个人经历和素质的影响。那些有过培训或外出打工经历和有专业技能的人更倾向于参加培训。震后参加过培训的人中，有培训需求的达到 53.5%，比没有参加过的人群高 24 个百分点；有过外出打工经历的比没有外出打工经历的人群高 15 个百分点；有专业技能的比没有的高 11 个百分点。

这些结果表明：对培训的需求是跟个人的发展意识、阅历和一定的知识基础联系在一起的，培训需求是需要被激发和开发的。客观上看，那些教育程度较低、没有技能的居民是更需要培训的群体，但他们的培训意识和培训需求显然受到其教育程度和阅历的局限而被压抑。或者说，基础文化知识的学习以及工作阅历本身就是一种非常重要的培训，是其他技能培训和就业培训的前提。

3、居民对培训内容的需求跟职业性质有关

总体来看，灾区居民最需要的培训还是农牧业生产技能方面的，32.1%的人选择了此项，接下来是建筑装修（9.2%）、驾驶（7.3%）、手工艺品（6.3%）、计算机（6.1%）、服装/玩具/布艺（6.1%）、电工/焊工/钳工（6.0%）、经营管理（5.3%）家政服务（5.1%）等。

对培训内容的需求表现出明显的群体差异。农村居民最需要的农牧业方面的生产技能（37.2%）、建筑装修（9.3%）和驾驶（6.7%）；城镇居民最需要的是经营管理（12.2%）、建筑装修（11.2%）和电工/焊工/钳工技能（11.1%）；板房区居民最需要的培训是手工艺品（20.1%）、计算机（13.6%）和驾驶（12.2%），也有相当比例的人选择了家政服务（8.2%）。

对失业人口而言，最需要的是与找工作相关的技能培训。在那些有培训需求的失业者中，20.1%的人表示最需要服装、玩具、布艺方面的技能培训，12.0%最

需要烹饪厨艺，另外分别有 11%最需要手工艺、建筑装饰和驾驶方面的技能。

4、目前的培训机会远不能满足居民的培训需求

灾区目前提供的培训机会远远不能满足居民的培训需求。有培训需求的居民达到近三成，而震后一年来接受过培训的仅有 3%。特别是对于失业者群体，绝大多数有培训需求，而能够得到满足的仅为极少数。

这一点也反映在灾区居民的政策需求方面。在回答“今后一年最需要政府提供的帮助”问题时，有 7.3%的居民表示需要技能培训；而在回顾“灾后重建一年来政府提供的最有帮助的政策”问题时，仅有 2.0%的居民认为“技能培训”有帮助。

三、政策建议

一是要加大教育和培训投入，提供更多培训机会，满足更多人的就业培训需求。培训是提高国民素质和加速人力资本积累的重要手段，也是解决就业问题的必要措施。灾区目前的培训需求十分旺盛，但大量需求并未得到有效满足。因此，政府首先应进一步加大教育和培训方面的财政投入，逐步提高人力资本投入在财政投入中的比重；加大财税政策力度，鼓励企事业单位为员工创造更多的培训机会，使培训活动覆盖到更多的群众。

二是要结合灾后就业政策，加强培训与就业的结合，重点对失业人群开展培训。培训是一种继续教育活动，按照其侧重的目标不同主要有发展型培训和就业型培训两种形式。在目前中国劳动力素质普遍不高的情况下，两种形式的培训都是必要的。就灾区情况而言，应侧重于就业培训，并强化培训与就业、与产业发展需求的关联。目前，应把针对失业者的就业培训作为政府培训工作的重点，并把为他们的培训与提供就业机会结合起来；各级政府可采取政策优惠与财政资助措施，鼓励属下企业结合人员招聘，对外开展失业人员的技能培训。

三是要支持和鼓励社会培训机构和企业培训的发展，进一步丰富培训渠道和培训内容。给予居民更多对培训机构和培训内容的选择权，对于提高培训效率和培训的针对性非常重要。政府应逐步从具体的培训事务中解脱出来，将其交给社会组织和市场。可以采取财政补贴、购买培训服务、税收优惠、专项委托等方式，支持和鼓励社会培训机构和企业培训的发展，并通过监督检查等手段规范社会培训机构，鼓励其面向需求自主开展各种层次、更有针对性的培训活动。

专题报告六：灾区农村面临着恢复农业生产和解决失地农民问题的双重挑战

内容摘要：

- 6.7%的农业家庭震后尚未恢复农业生产活动，41.5%的农业家庭认为震后农业生产情况比震前变差了
- 23.4%的农业家庭震后有农业用地损失，4.7%损失了全部农业用地；损失了耕地的农业家庭中，44.4%是因为震后重建而损失的
- 85.1%的灾区农业家庭在灾后得到过至少一种政策支持
- 农业补贴和农业技术是农业家庭最希望得到的政策支持，分别有43.1%和18.3%的家庭希望获得这两项支持

一、农业生产活动总体稳定，九成以上农业家庭震后仍从事农业生产

地震前，农业生产活动是大多数灾区居民主要的经济来源，有超过四分之三（77.8%）的灾区家庭在从事农业生产。地震后，农业生产情况总体稳定，震前从事农业生产活动的家庭中有93.3%目前仍然从事农、林、牧、渔、养殖业等生产活动。

6.7%的农业家庭震后尚未恢复农业生产活动，主要集中在板房区。目前重灾区和极重灾区分别有3.9%和6.3%的震前从事农业生产的家庭没有恢复生产活动，而住在板房区的农业家庭中，有73.5%的震前从事农业生产的家庭还没有恢复农业生产。虽然住在板房区的震前从事农业生产活动的家庭总体数量不大，仅占震前从事农业生产活动家庭的8.6%，但他们是震后恢复重建中恢复最慢的群体，因而也是最需要在震后重建过程中重点关注的群体。

二、农民失地问题值得关注，两成以上农业家庭因地震或震后重建损失了土地

1、23.4%的农业家庭震后有不同形式的农业用地损失，4.7%的家庭损失了全部的农业用地，耕地损失最为普遍

地震灾区农业用地主要是耕地，兼有少量林地和鱼塘。震前从事农业生产活动的家庭中，96.9%的家庭有耕地，41%的家庭有林地，6.5%的家庭有鱼塘。

地震对农业用地带来了一定损失，在震前有农业用地（包括耕地、林地、鱼塘等）的家庭中，有23.4%遭受了农业用地损失，更有4.7%损失了全部农业用地。总体来看，耕地损失最为普遍，在震前有耕地的家庭中，有22%的家庭有耕地损失，3.8%损失了全部耕地。

2、震后重建占地是导致耕地损失的最主要原因

总体来看，震后重建占地是农业用地减少的主要原因，在有农业用地损失的家庭中，41.7%是因为震后重建导致的土地损失。但不同类型的农业用地损失的原因不尽相同。

造成耕地减少的主要原因是震后重建用地。在出现耕地损失问题的农业家庭中，有44.4%是因为震后重建减少了耕地，有25.8%是因为地震，还有37.1%是其他原因。也就是说，几乎一半有耕地损失的家庭都是由于震后重建而损失了耕地。在极重灾区，震后重建导致农村家庭耕地损失的现象更为普遍，半数以上（56.5%）的家庭因震后重建损失土地，远高于重灾区和板房区的比例（分别只有39.8%和29.7%）。这可能是因为极重灾区在恢复重建工作中对土地的需求比较强烈的缘故。

家庭林地损失的主要原因是地震损毁。林地减少的主要原因是地震中被损毁，60.1%家庭的林地都是因为这个原因损失的。由于震后重建而损失林地的家庭不足二成，有19.5%；另外27.9%的家庭是由于其他原因减少了林地。

3、由于震后重建损失耕地的家庭仅四分之一得到了现金补偿

在地震中有耕地由于震后重建而损失的家庭中，26%的家庭从政府得到了现金形式的土地占用补偿。根据2008年4月四川省国土资源厅发布的《关于调整征地补偿安置标准等有关问题的意见》，被征收土地的农民会按照一定的标准得到土地补偿费、安置补助费等，同时会根据不同情况被纳入城镇就业范围，加强

就业培训，并建立相应的社会保障制度，或者纳入农村社会保障范围。因此，虽然总体来看，得到现金补偿的震后重建损失耕地的家庭数量不多，但是政府会通过其他方面如就业等方面的政策对于这些家庭进行支持。

另外，值得特别关注的是，震前有耕地的家庭中有 3.8%的家庭损失了全部耕地，而这些损失全部耕地的家庭中得到土地占用补偿的仅有 31.5%。这些家庭目前认为自己的家庭经济情况很差，与周围人相比家庭经济情况在当地属于中下和下等的比例高达 63%，另外有 34.6%的家庭也仅认为处于中等水平。这些家庭占总体的比例虽然不大，但是缺乏了基本的土地资源后，他们面临的生存发展问题更加严峻，这也是灾后重建过程中应该给予特殊关注的群体。

三、农业生产情况不容乐观，四成农业家庭震后农业生产情况变差

灾区的农业家庭对于灾后农业生产总体恢复情况的判断并不乐观。当回答“总体而言，与地震前相比，你们家地震后的农业生产情况是变好了还是变差了”这一问题时，有 15.5%的家庭认为“差多了”，26%的家庭认为“差一些”，也就是说，合计有 41.5%的农业家庭认为震后的农业生产情况比震前变差了；而认为农业生产情况变好的只有 7.2%，另外 51.3%的农业家庭认为没有变化。

极重灾区的情况比重灾区更差一些，极重灾区内 45.7%的家庭认为震后农业生产情况变差，比重灾区高出 5.6 个百分点。而板房区的农业家庭认为农业生产情况变差的比例更高达 62.9%。

从家庭损失土地的情况来看，有耕地损失的家庭认为农业生产情况变差的比例明显高于没有耕地损失的家庭。61.1%的有耕地损失的农户认为震后农业生产情况变差，而在没有耕地损失的家庭中，认为变差的比例只有 37%，比有耕地损失的家庭要低 24.1 个百分点。可见土地受损对农业家庭的生产造成了重大的影响。

四、震后农业政策落实较好，农民对农业补贴和技术支持政策有较强需求

1、各项农业生产政策落实情况较好

震后，国家和四川省出台了一系列农业相关的抗震救灾政策，结合震前已有

的农业政策，为农民提供了多方面的政策支持。本次调查中，我们专门了解了这些政策的落实情况，调查中涉及到的农业生产政策主要包括：粮食直补¹¹、农资综合直补¹²、免费技术支持、免费农资、免费服务（收割等）、贷款优惠等。从总体上看，这些政策落实情况不错，85.1%的灾区农业家庭在灾后得到过至少一种政策的支持。政策惠及的农户范围较广。

直补是震后农民得到的最普遍的政策帮助。地震过后，农民获得的最多的农业政策也是粮食直补政策，76.3%的农村家庭得到了粮食直补。农民按照种粮面积农资直补是惠农范围仅次于粮食直补的政策，21.3%的农户得到了农资直补。这两种直补政策，是四川省较为普遍的农业补贴政策，因此，在灾区的农村家庭中也是惠及面最广的政策。

免费农资、免费技术支持、贷款优惠等其他政策也切实惠及灾区农户。约10%的灾区农户灾后享受了免费农资等政策。

免费技术支持和免费服务等政策明显改善了农业生产。从农业生产家庭获得的几种重点政策支持来看，获得了免费技术支持和免费服务的家庭震后农业生产情况比没有获得这些政策支持的家庭要好一些。获得免费技术支持的家庭中，有9.5%的家庭认为农业生产情况变好了，28%认为变差，而没有得到免费技术支持的家庭只有6.9%认为农业生产情况变好了，但是却有41.8%的家庭认为变差了。得到免费服务的家庭也呈现这种趋势，得到免费服务的家庭认为农业生产情况变好的比例很高，达到21.1%，而没有得到免费服务的家庭认为农业生产情况变好的只有7%，远远低于得到免费服务的家庭比例。

2、农业生产政策需求以农业补贴和农业技术支持为主

农民最需要的政策是农业补贴。43.1%的农业家庭表示希望得到农业补贴。实实在在的补贴是对农民迅速恢复农业生产、重建美好家园的直接有效的政策支持。补贴政策是对灾区农民的普惠性政策，也是灾区居民最需要的政策。在已有的农业政策落实过程中，农业补贴政策如粮食直补、农资综合直补是惠及范围最广的政策，农民在补贴政策的帮助下农业生产情况得到了改善，因此，多数农民也将对农业补贴政策的需求放在首位。

¹¹粮食直补：是指对种粮农民直接补贴，就是把通过流通环节的间接补贴改为对种粮农民的直接补贴，原则上按粮食种植面积把粮食补贴直接发放到种粮农民手中。

¹² 农资综合直补：是指统筹考虑柴油、化肥等农业生产资料价格变动对农民种粮的增支影响，由政府对种粮农民给予适当补助，以有效保护农民种粮收益，调动农民种粮积极性，促进粮食增产。

农业技术支持也是农民急迫的政策需求。灾区农业家庭对农业技术支持的政策需求也很迫切，18.3%的家庭希望得到农业技术方面的支持，仅次于对农业补贴的需求，列第二位。

从不同类型的农民来看，受教育水平越高，对农业技术的需求越强烈。家中成员最高受教育水平为文盲的家庭，需要农业技术支持的仅有4.9%，家中成员最高受教育水平为小学的家庭，需要农业技术支持的上升到11.4%，而家中成员最高受教育水平在初中及以上的，对农业技术的需求更达到20%以上。

家庭经济水平对农户的技术需求影响也比较大。震前自评为家庭经济为下等水平的，仅10.3%希望得到技术支持。随着家庭经济水平的上升，对农业技术的需求也不断上升，到自评家庭经济水平为上等水平的农户中，有41.5%希望得到农业技术支持，比下等水平的家庭高出30多个百分点。

农业生产恢复情况差的农户对政策需求强烈。农业生产恢复情况越差的农户，对政策需求就越强烈，不需要政策帮助的比例就越少，农业生产恢复情况最差的农户仅有12%的比例表示不需要政策帮助，而随着农业生产恢复情况的变好，对政策需求的程度也在下降，农业生产恢复情况最好的农户中，有27.9%的比例认为不需要帮助。

五、政策建议

为了促进灾区的农业生产恢复重建和未来的可持续发展，结合目前灾区农业生产的情况，提出以下建议：

一是对于灾后重建占用的农业用地进行及时、合理的补偿。在农民愿意的情况下，保证他们能够继续进行农业生产的需求，或者给予至少与农业生产收入相当的长期保障。

二是对农民进行能力建设培养。通过政府的各种政策进行扶持和引导，授之以“渔”，促进农民自身能力的提高，使农民走上自主发展的良性发展道路。

三是继续在灾区实施稳定的粮食直补、农资综合直补等农业补贴政策。降低农民进行农业生产的成本，提高其进行农业生产的收益，促使受灾农户尽快恢复到震前水平，并有更好的发展。

四是采用多元化的政策支持方式。在直接补贴外，还要探索促进农户发展的多元化政策支持方式。如通过贷款优惠、提供市场供求信息等形式，激发农民发

展的内在力量，促进农民增收，为农户的震后农业生产发展拓宽道路。

五是为用户提供符合当地农业生产需求的技术支持。在此过程中要注意针对不同特征的农户提供差异化的技术服务。尤其是对于那些文化水平相对较低、家庭经济条件差的农户，应充分考虑到他们的特点和需求，提供一些简单易学的农业技术支持，使技术支持能对他们真正起到作用。

专题报告七：灾区家庭经营比较活跃， 但面临众多困难

内容摘要：

- 9.4%的灾区家庭从事家庭经营活动，80.5%的家庭经营由2人承担
- 39.7%的家庭经营户经营内容为批发零售，是家庭经营的最主要类型
- 家庭经营收入总体偏低，10.2%的家庭经营为零利润或亏损
- 49.2%的家庭经营户表示当前经营情况比震前变差了
- 29.6%的家庭经营户得到了贷款或税收优惠
- 66.5%的家庭经营户希望得到政策支持，对减免税收和贷款需求最强烈

非农家庭经营活动是灾区经济恢复过程中的一个重要组成部分。这里的非农家庭经营活动，是指家庭以家庭为单位，全部或部分家庭成员共同进行的非农业经营活动，如开小店、做小生意等，收入归家庭所有，家庭成员不以个人为单位从该经营中领取收入。这种家庭经营的核心是以家庭为单位进行经营活动，其中可能包含了个体经营，也可能包含部分中小企业。家庭经营的概念并不和个体经营、中小企业完全对应。

一、灾区家庭经营比较活跃，不仅满足居民生活需求，也提供了大量就业岗位

1、灾区有9.4%的家庭从事家庭经营活动

调查期间有9.4%的灾区家庭正在从事家庭经营活动。居住在城镇中的家庭从事家庭经营者比例较高，达到23.5%，在农村地区和板房地区的家庭这个比例均只有7%。

家庭规模越大，从事家庭经营活动的可能性越大。在家庭人口在4人以上的家庭中，从事家庭经营活动的比例为10.9%；家庭人口为3人的，该比例为9.5%；

家庭人口为 2 人的，该比例降到 6.7%；而 1 人户的家庭，从事家庭经营的比例仅为 0.9%。

2、家庭经营以小规模经营为主，但是解决了灾区近百万人的就业问题

灾区的家庭经营普遍规模比较小，80.5%的家庭经营由 2 人承担；15.3%的家庭经营解决劳动力就业的数量为 3-10 人之间；另有 4.2%的家庭经营中劳动力人数超过 10 人。

虽然这些家庭经营的规模都不大，但它们却在灾区范围内解决了近百万人的就业问题¹³。家庭经营不仅只解决本家庭成员的就业问题，规模稍大一点的还能吸纳其他劳动力进行就业，调查显示，至少 11.3%的家庭经营雇用了家庭成员以外的劳动力¹⁴。可见，家庭经营为缓解灾区的就业压力，解决灾区居民的就业问题做出了重大的贡献。

3、家庭经营的主要内容集中于批发零售、餐饮住宿、美容美发业等，极大程度地满足了灾区居民的日常生活需求

从家庭经营的内容来看，批发零售是最普遍的，其次是餐饮住宿、美容美发\洗衣\诊所服务等，另外也有一些涉及到农产品加工、建筑\装修\搬家、运输等类型。批发零售的家庭占 39.7%。灾区各种小食品店、小商店较多，直接服务于灾区居民日常生活的需求。尤其在极重灾区和板房区，从事批发零售业的小型家庭经营活动更多一些，比例分别为 41.6%和 57.7%。经营餐饮\住宿行业的家庭经营户比例为 14.4%，农产品加工的为 6.6%，建筑\装修\搬家行业为 4.4%，运输行业 4.4%，美容美发\洗衣\诊所等服务行业 4%，工业品加工 2%，另有科技\文化\教育行业和矿山采掘行业分别都不足 1%。

与地震前相比，从事批发零售业的比例变化不大，震前的比例为 41.1%，震后为 39.7%。从事餐饮\住宿、美容美发\洗衣\诊所服务、农产品加工、矿山采掘等经营均有一定程度的减少，与震前相比，这些行业分别减少了 2.78、6.61、1.85 和 2.07 个百分点。震后从事建筑\装修\搬家、工业品加工、运输都有一定程度的增加，与震前相比分别增加了 1.68、1.33 和 1.2 个百分点，这应该与震后重建工作的需求特点有关。可以说，地震虽然对家庭经营在许多方面产生了不利的影

¹³ 根据本次调查的家庭经营数量及雇佣员工人数，我们推论目前灾区从事家庭经营的劳动力人口大约有 997327 人。

¹⁴ 该数据是家庭经营中工作的劳动力数减去家庭人口数得出的。因实际家庭人口数中有一部分人不在劳动力范围内，如儿童、老人、病人等，因此，实际雇用的家庭以外劳动力的家庭经营户的比例要高于 11.3%。

但是也创造出了一些新的机会。

二、地震灾区家庭经营发展面临不少困难

1、与震前相比，家庭经营总量略有下降，而且退出的比例较高

家庭经营总量较震前略有下降，震前的家庭经营中有八成在震后继续经营。震前有 9.9%的家庭进行家庭经营活动，而目前正在进行家庭经营的家庭比例为 9.4%，比震前略有下降。地震后，80%的震前家庭经营在震后保持了下来，但是仍然有 20%的震前家庭经营户在地震后没有继续。与此同时，新增了震前没有进行家庭经营而震后开始进行家庭经营的家庭，这个比例为 15.9%，这个比例在重灾区 and 极重灾区差别不大，但是在板房区则有 38.8%的家庭经营户是震后才新开始进行家庭经营的。总体来看，新进入的家庭经营户比退出的家庭经营户略少一些。

家庭经济情况对于家庭经营的维持和新进入有较为明显的作用。家庭经济情况比较好的家庭更容易维持震前开始的家庭经营活动。在自我评价地震前家庭经济情况在当地为上等和中上等条件的家庭中，震后继续从事家庭经营的比例分别为 19.8%和 16.4%，明显高于均值的 7.9%；而震前经济条件就不好的家庭，能够在震后维持家庭经营的就比较少，震前从事经营的中下和下等水平的家庭在震后继续经营的比例分别只有 6.6%和 4.2%。

从进入的角度来看，震前家庭经济条件好的家庭震后更容易进入家庭经营中去。如震后新开始家庭经营的家庭中，分别有 4%和 2.2%属上等经济条件，只有 1.2%和 1.3%属中下和下等经济条件。明显呈现出随着家庭经济水平的下降，震后进入家庭经营中的比例也下降的趋势。

2、家庭经营收入总体偏低，近一成的家庭经营尚未获得任何收入

所有目前在从事家庭经营活动的家庭中，25%的家庭从 2008 年 7 月到 2009 年 7 月家庭经营收入不足 2000 元；半数家庭从事家庭经营收入不足 6000 元；仅有 25%从家庭经营的家庭年收入超过 12000 元。虽然大多数家庭经营的人员规模都很少，但从这一数据仍然可看出，家庭经营为劳动力提供的报酬还是比较低的。值得注意的是，有 10.2%的家庭从事家庭经营活动尚未得到任何收入，处于零利润甚至是亏损状态。

3、震后家庭经营情况明显比震前差

在延续震前经营活动的家庭中，几乎一半（49.2%）的家庭表示当前经营情况比震前更差了，表示比震前经营情况更好的比例只有 12.8%，另外 38% 没有变化。

板房区的家庭经营户中认为经营情况变差的比例远远高于重灾区和极重灾区，达到 62.9%，这与他们的经营环境变化可能有很大关系。农村的情况比城镇情况差一些，农村有 52.1% 的家庭经营户认为经营情况变差，比城镇高 8.3 个百分点。

从经营规模上来看，规模越大的家庭经营震后情况越差。在 2 人规模的家庭经营中，变差的比例为 46%，在 3-10 人规模的家庭经营中，变差的比例达到 56.7%，而在 10 人以上规模的家庭经营中，变差的比例更是高达 71%。由此可见，就家庭经营这种类型的经济体而言，地震对相对较大规模的家庭经营冲击比较大，而规模最小的家庭经营反而“船小好掉头”，在地震中受到的影响相对略小一些。

从经营类型的情况来看，工业品加工、科技\文化\教育行业的家庭经营在震后情况最差，100% 经营情况变差；批发零售行业受到的冲击也比较大，44.2% 的家庭经营变差了；同样的趋势也体现在餐饮\住宿、美容美发\洗衣\诊所服务、运输行业中，这些行业均有 50% 的家庭经营变差了，后两者中变差的比例更是均高于 60%。而建筑\装修\搬家等行业是震后经营状况最好的行业，48.8% 的家庭经营震后经济情况变好了，只有 24.7% 的家庭经营变差了。这一结果同样说明地震在为家庭经营带来不利影响的同时，也提供了一些新的机遇。

三、灾区家庭经营户迫切需要实际政策支持和良好的经营环境

1、近三成的家庭经营户在震后得到了贷款或税收方面的政策优惠

为了鼓励灾区群众努力进行震后重建，尽快恢复灾区的正常社会经济秩序，政府对受灾家庭经营户提供了积极的政策支持，如提供贷款优惠和税收优惠等。从实际实施的情况来看，有近三成（29.6%）的家庭经营户得到了贷款或者是税收优惠，享受到了政策的实际支持。

震后政府的贷款优惠覆盖了灾区 10.8% 的家庭经营户。享受到贷款优惠的家庭经营户超过十分之一（10.8%）。农村地区获得贷款的机会更是高于城镇地区，

农村地区家庭经营户中有 14.7%的比例得到贷款优惠，而在城镇地区这个比例只有 4.8%，板房区则没有家庭经营户享受到此政策优惠。

从获得贷款优惠的家庭经营户特征来看，震前家庭经济情况越好，越容易获得贷款支持。震前家庭经济情况为上等的家庭经营户中，42.4%得到了贷款优惠，而中等水平的家庭经营户只有 12.7%的比例得到，下等水平的家庭经营户几乎得不到贷款优惠，只有 0.3%的比例获得，与上等经济条件的家庭经营户相差非常悬殊。贷款政策实施的条件中需要申请贷款方具有一定的偿还能力，因此，贷款很难惠及经济条件差的家庭经营户。但是，经济条件差的家庭经营户是更需要政策支持以应对地震产生的影响的，因此，从政策支持角度来说，如何为经济条件差的家庭经营户提供支持值得关注。

税收优惠政策覆盖了灾区 24.9%的家庭经营户。与享受到贷款优惠政策相比，得到政府税收优惠的家庭经营户比例就更多，达到 24.9%。也就是说，灾区四分之一的家庭经营户得到了政府的税收优惠。

与贷款政策不同，税收优惠政策在板房区的家庭经营户中的惠及比例比较高，达到 28.8%，在极重灾区更是达到 29.8%，而在重灾区则略少于前两者，为 22.2%。

税收政策的享受也不像贷款政策那样更集中于震前家庭经济条件好的家庭。震前处于中等经济水平的家庭经营户中 27.8%得到了税收优惠，而上等经济水平和下等经济水平的家庭经营户分别只有 12.6%和 15.5%的家庭得到税收优惠。可见，税收优惠是相对普惠的政策。

2、三分之二的家庭经营户对政策支持需求强烈，最需要减免税收政策和贷款相关政策

在从事家庭经营的灾区家庭中，大多数都对政策支持有强烈需求。66.5%的家庭经营户需要如减免税收、优惠贷款乃至开拓市场等方面的政策支持。

减免税收是家庭经营户最普遍的政策需求。目前减免税收政策是落实的最广泛的政策，也是家庭经营户最为普遍需要的政策，23.9%的家庭经营户最希望享受的政策就是减免税收。可见减免税收政策是与家庭经营关系最密切的政策。减免税收政策可以有效减轻家庭经营户的负担，提高其收入。因此，这项政策的落实直接影响着灾区家庭经营户的生存和发展，是灾区经济恢复重建的重要推动力

量。

家庭经营户对贷款的相关政策需求强烈。从家庭经营的角度来看，资金的运转非常重要。除了减免税收政策外，贷款相关政策也是家庭经营户的重要需求。9.3%的家庭经营户希望得到银行贷款，8.6%的家庭经营户希望降低贷款利息，2.6%的家庭经营户希望延长还贷期限，另外还有1.5%的家庭经营户希望减免未偿清的银行贷款。灾后重建过程中，金融机构为家庭经营户提供贷款方面的优惠政策非常重要。提高对家庭经营户的贷款融资方面的支持，可以说是金融机构在推动灾区灾后重建方面的重要责任。

提供市场发展方面的支持也是家庭经营户的重要需求。不少家庭经营户希望得到发展机会、发展渠道等方面的政策支持。如8.2%的家庭经营户希望政府能够提供店面或摊位，5.1%的家庭经营户希望政府能够在市场开拓方面给予支持。因此，除了从减免税收和提供相应贷款服务的政策方面提供支持之外，如果政府能够在市场发展方面为家庭经营户提供条件，也将会大大促进灾后恢复重建的进程。

3、三分之一的家庭经营户希望自力更生获取更大的发展机会

有33.5%的家庭经营户表示不需要政府的政策支持。他们希望能够自力更生，靠自己的力量努力发展家庭经营事业。这似乎喻示着，在推动家庭经营的健康发展这个问题上，政府提供直接的政策支持并不是越多越好。过去的经验表明，政府政策很难直接作用到家庭经营这种微观层面。如果政府能够将主要力量放在打造更加利于家庭经营发展的宏观环境，如改善交通设施、完善经营环境、促进市场公平等方面，可能会对家庭经营的发展起到更为重要的推动作用。

四、政策建议

为了促进灾区家庭经营的发展，解决更多的劳动力就业问题，改善灾区人民的生活水平，可以从以下方面对家庭经营进行鼓励：

一是积极鼓励震后家庭经营活动的发展，使受灾群众通过多种渠道恢复重建。要充分发挥家庭经营在满足群众生活需求、解决劳动就业方面的优势，从贷款、信息等方面对现有的家庭经营户进行支持，同时对那些有意开展家庭经营的家庭提供支持与便利，鼓励他们创业。

二是要抓大放小。关注较大规模家庭经营户，如3人及以上规模的家庭经营

户。这类家庭经营户中一部分可以算做是微型企业。在地震后受到的影响与 2 人规模的家庭经营户更大一些。因此，在制定并实施政策的时候，关注这类家庭经营户，使其能够享受到相关政策，尤其是微型企业能够享受的政策，如税收减免等。对小规模的家庭经营户则以提供良好宽松的市场经营环境为主。

三是要继续提供减免税收和贷款支持等具体政策支持。从减免税收、扩大贷款覆盖范围、降低贷款利息或提供政府贴息、延长贷款期限、甚至对部分有困难的家庭经营户提供未偿还贷款的减免服务等方面，加强对灾区受灾家庭经营户在资金方面的支持。

四是改变过于重视政策直接支持的方式，尝试多方位的政策支持。政府可以更多地从营造良好的市场发展环境入手，给家庭经营以更大的自我发展空间。同时，从开拓市场、提供经营场所等方面为家庭经营户提供家庭经营发展的机会，使更多的家庭能够通过进行家庭经营改善经济条件、解决就业、并取得可持续的经济恢复和发展的动力。

专题报告八：灾区居民健康状况稳定，医疗卫生条件明显改善，但服务质量有待提高

内容摘要：

- 69%的灾区居民自认健康状况较好，10%的慢性病由地震导致
- 2.3%的灾区居民接受过专业的心理咨询或辅导
- 九成以上灾区居民享有医疗保障，农村人口参加“新农合”比例达 92.9%
- 9.9%灾区居民拥有商业保险，覆盖率在各种医疗保障中位居第二
- 农村和城市妇女做孕期检查的比例已经持平，都达到了 81%
- 灾区农村妇女在医院分娩的比例大幅提升至 95.7%

汶川地震给灾区居民的健康甚至生命安全带来了重大损失。灾害发生后，灾区急需救治大量伤员、开展卫生防疫工作。随着时间的流逝，灾区的医疗需求也在改变，从临时的对药品、人员、设备的需求变为对提供基本医疗设施、建立基本医疗保障体系的需求。现在距 2008 年 5 月 12 日已有一年多时间，目前灾区居民的健康状况如何？灾区医疗卫生工作存在哪些问题？

一、灾区居民总体健康状况稳定，基本已经恢复到震前水平

1、灾区居民生理健康状况稳定，基本已恢复到震前水平

从灾区居民对自身健康状况的自评看，认为自己的健康状况“很好”或“比较好”的比例比 2008 年 6 月调查结果上升 5 个百分点，达到 69%，仅比 2004 年针对四川省人口的调查结果¹⁵低 1 个百分点。这一结果表明，目前灾区居民总体健康状况较为稳定，尽管震后短时间内略有下降，但已经基本恢复到震前水平。

目前患有慢性病的灾区居民中，10%是由于地震导致的。灾区人口总体中患慢性病的比例为 25.7%，比震前的水平（21.3%）略高一点。可见，地震对部分

¹⁵ 2004 年，中国科学技术促进发展研究中心在西部 11 个省份了一次大型入户问卷调查。四川省是 11 个省份之一。该调查中四川省的数据能够推论四川省当时的人口总体。

灾区居民的健康造成了一定影响，但对灾区人口总体的健康状况影响并不大。

2、居住在临时住房中的灾民心理健康状况略低，专业心理辅导的效率还有提高的空间

使用 CHQ-12 测量灾区居民的心理健康状况发现，09 年各项指标比 08 年略有改善，但总体上一年以来灾区居民的总体心理健康水平并无显著差异。从心理健康指标的平均值看，居住在帐篷、临时过渡房和板房的居民的心理健康水平略低于在永久性住房居住的居民。女性，离异和丧偶人口以及家庭经济状况较低人口的心理健康状况更差。

灾区居民仅有 2.3% 的灾区居民接受过专业的心理咨询或辅导。专业心理辅导对部分灾民有积极的作用，但对部分灾民并无显著帮助。获得专业心理帮助的人中，29.7% 认为有很大的帮助，60% 认为有一些帮助，10.2% 认为基本没有帮助。

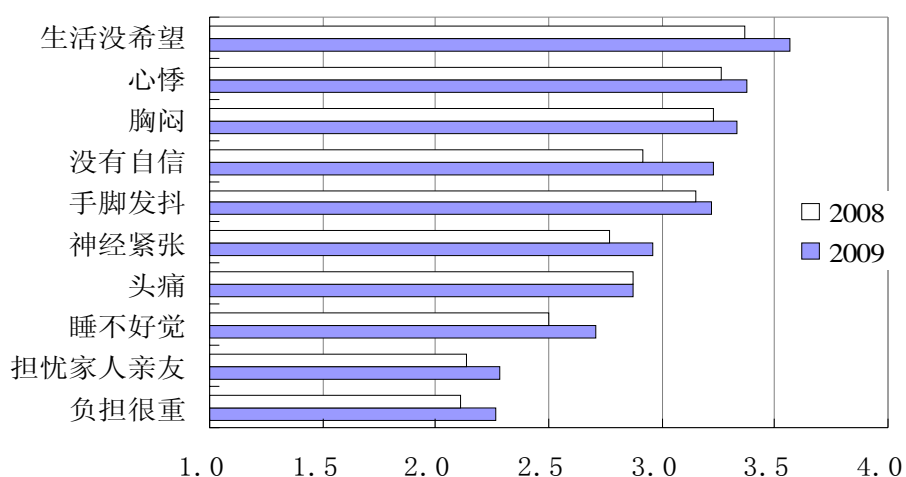


图 8-1 灾区人口心理健康 (CHQ-12) 得分 (2008-2009)¹⁶

总体而言，地震对灾区居民总体的健康状况没有显著影响。去年震后调查的数据显示，在地震中受伤的人占总人口比例很小，仅为 1.4%。直接的灾害伤害对总体人口的健康状况并没有显著影响。对灾区人口健康状况产生更广泛而且深远影响的，可能是灾区提供的卫生医疗服务和建立的医疗保障制度。

¹⁶ 该量表采用 1-4 分的自我评价，分数越低表明该问题越严重，即越不健康。

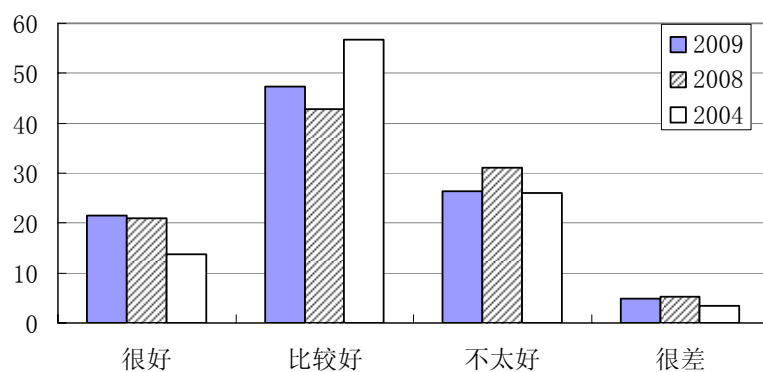


图 8-2 灾区居民健康状况自评：2004-2009 (%)

二、灾区医保覆盖率达 94.0%，城镇和高教育程度人口医保覆盖率相对较低

1、九成以上灾区居民享有医疗保障，新农合参合率大幅上升，农村人口参合率达 92.9%

94.0%的灾区居民都享有某种医疗保障或保险。与 2004 年调查发现四川省只有 18.8%的居民有医疗保障的情况相比，当前灾区的医疗保障覆盖范围有了大幅度提高。

医疗保障覆盖率的提高最明显地体现在农村户口居民群体上，从 2004 年的 13.0%大幅上升至目前 96.3%的水平。农村居民医疗保障范围的大幅提高，得益于近年来新型农村合作医疗保险在我国农村地区的推广。在我们调查的四川灾区农村家户中，新农合的参合率为 92.9%，印证了新农合推广工作取得的成绩。

2、商业保险的覆盖率有较大提高，为投保人提供了更高的保障水平

商业保险的覆盖率与 2004 年相比也有较大增长。2004 年四川省有商业保险的人口仅占总人口的 1.1%，本次调查时，灾区总人口中有 9.9%拥有商业保险，其覆盖率在各种医疗保障/保险中位居第二。

商业保险为投保人提供了更高的保障水平。有商业保险的人口中，72.9%都拥有两种或两种以上的医疗保障，说明商业保险的主要功能是在原有保障水平上的进一步提升，而不是为没有任何医疗保障的人群提供保障。由于商业保险的商品特性，它在支付能力更高的城镇人口中的比例（15.3%）高于在农村人口中的

比例（9.1%）。此外，享有商业保险的人口比例随年龄的上升而下降，在 0-15 岁人口中比例最高，为 25.7%，但在 76 岁以上人口组中只有 2.7%，说明商业保险具有较强的年龄选择性。

3、相当一部分城镇人口、大专以上学历程度人口没有任何医疗保障

尽管医疗保障的覆盖率达到 94.0%，但灾区仍然有 6.0%的人口没有任何医疗保障。与过去大量农村人口缺乏医疗保障的情况不同，此次调查显示，城镇户口的人口中，没有任何医疗保障的比例为 20.8%，大大高于农村户口人口 3.7%的比例。这既说明了农村医疗保障工作的成就，也预示着医疗保障推广工作的重点有必要有所转移。城镇人口缺乏医疗保障的情况虽然不如过去农村人口那样普遍，但是却是容易被忽略的一个群体，需要引起相关部门的重视。另外，在大专以上学历的人口中，没有任何医疗保障的人口比例超过 12%，高于其它教育程度更低的人口。说明在推广医疗保障覆盖率时，不仅要关注传统意义上的社会弱势群体，还要认识到，部分高教育程度的人口可能也缺乏保障，需要采取有效的措施，提高他们的医疗保障覆盖率。

三、灾区医疗服务可及性和可得性均显著提高，但医疗服务质量尚有提高空间

1、灾区医疗服务的可及性大幅提高

震后，四川省在灾区开展了大规模的医疗设施建设工作，每个村都计划建立一个卫生室，提高医疗服务的可及性。我们的实地调查开展期间，有的村的卫生室已经建成并投入使用，有的仍在建设中。从调查数字看，灾区居民因为附近没有合适的医疗设施而没去看病的比例仅为 0.6%，说明灾区医疗设施有较高的可及性，医疗服务的供给基本已经不存在问题。

2、灾区医疗服务的可得性明显改善，医疗费用不再是居民不就诊的主要原因

医疗费用曾经是我国家庭的沉重负担，它不仅导致许多人不能获得需要的治疗，遏制了对医疗服务的可支付需求，还导致许多家户“因病致贫、因病返贫”，影响社会的和谐健康发展。2003 年国家第三次卫生服务调查发现，四川省分别有 45.7%的城市居民和 59.3%的农村居民都是由于经济困难而没有去就诊。在

2004年的西部调查中,四川省居民中有43.1%是因为交不起医疗费用而没有去看病治疗,显著高出其它原因的比例。与这两次调查结果相比,经济原因已经成为2009年灾区居民生病而没有看病的第二原因。仅有28.8%的居民是由于交不起费用而生病后没有去看病,大大低于“伤病不重,没有必要”54.5%的比例。可见,灾区医疗服务可得性也取得了长足的进步。

3、社区医院的服务质量尚有提高的空间

灾区医疗服务的可得性和可及性都有了明显的改善,那么服务的质量是否令群众满意呢?我们询问了灾区群众对社区医疗服务质量的满意程度。结果有15.3%的灾区居民对社区医院的服务质量表示“很满意”,61.4%“比较满意”,17.0%“不太满意”,6.2%“很不满意”。约有四分之一的灾区居民对社会医院的服务质量表示不满意,说明社区医疗服务质量还有提高的空间。

四、妇幼保健服务水平大幅度提升

育龄妇女和儿童是医疗卫生服务的重点对象,他们是否得到了所需的医疗服务,是衡量医疗卫生服务体系是否顺利、有效运作的重要指标。下面将主要从孕期检查和分娩地点考察灾区的妇幼保健服务情况。

1、灾区孕期检查和医院分娩比例显著提高,尤其是在农村妇女中的比例大幅度提高,城乡差异基本消失

地震以来,灾区5.7%的育龄女性怀过孕或生过孩子。怀过孕或生过孩子的女性中,81.3%做过孕期检查,与2004年四川省调查的结果相比有明显上升。值得注意的是,2004年,仅有61.9%的农村妇女做了孕期检查,但在本次调查时,农村和城市户口妇女做孕期检查的比例已经持平,都达到了81%。

灾区怀孕妇女在医院/诊所分娩的比例为94.8%,远高于2004年四川省的调查结果(51.5%)。2004年四川省城镇和农村妇女在医院/诊所分娩的比例有相当大的差距,城镇妇女为90.2%,但农村妇女仅为44.7%。2009年灾区农村妇女在医院分娩的比例大幅提升至95.7%,说明灾区在妇幼保健领域,尤其是农村的妇幼保健领域取得了重大进展。

此外,90.7%的灾区5岁以下儿童都接种过疫苗或打过预防针,与2004年83.3%的比例相比也有一定的提高。

2、灾区总体婴儿活产率基本保持不变

怀过孕的妇女中，21.5%“还在怀孕”，65%的怀孕结果为“活产”，2.2%为“死产”，11.3%为“其它情况”。与04年四川调查结果相比较，灾区总体怀孕结果不成功的比例（死产和“其他情况”¹⁷）与04年相比仅略有上升（2004年分别为2.8%和9.3%），幅度并不太大。

五、政策建议

一是要关注城镇人口、高教育程度人群的医疗保障问题。这两个群体在过去较少受到关注，但本次调查中他们的医疗保障问题却浮现出来。目前灾区这两个群体缺乏医疗保障的比例较高，他们对医疗保障的需求也可能与其他人群有所区别。因此，应根据他们的特征和需求，有针对性地为其提供医疗保障。

二是在加强医疗服务“硬件”设施建设的同时，注重提高服务质量等“软件”建设。灾后一年的重建过程中，政府和社会在灾区医疗基础设施的建设上有较大规模的投入，各级医院、卫生所的建设，医疗器械的配备等方面都取得了长足进步。下一步工作的重点应转移到提高医疗服务质量等“软件”建设上来，如加强医务人员的培训、简化就医程序等，使群众就医更方便、更安全、更满意。

三是要注意提高专业心理服务的效率。随着灾后心理健康问题逐渐得到关注，部分灾区居民获得了专业心理辅导的帮助。但心理重建是一个较为缓慢的过程，在提供专业心理辅导时，需要慎重鉴别适用的人群并采取适当的方法。对有的人，专业心理辅导能够产生积极的效果，但对某些人，专业心理辅导并不适用。在今后的灾后救助工作中，要注意提高专业心理辅导工作的针对性和效率。

¹⁷包括自然流产和人工流产

专题报告九：灾区中小学校舍重建进展顺利，但非重建学校发展和学费高的问题值得关注

内容摘要：

- 61.4%的灾区中小學生已搬入永久性校舍；仍有 38.6% 學生仍在临时性校舍上学，极重灾区这一比例更高达 66.0%
- 42%的中小學生反映其所在学校硬件设施比震前变差，这一比例在极重灾区为 52.0%，板房校舍为 71.51%
- 77.1%新建学校學生反映硬件设施比震前变好，48.7%反映教学质量提高
- 51.0%的中小學生地震后享受了某种形式的优惠政策或补贴
- 23.7%的中小學生过去一个学年向学校缴纳的各种费用（包括生活费用）在 5000 元以上，寄宿生为 29.3%，高中生为 58.8%

目前，在校中小學生占灾区居民总数的 10.1%。其中，50.9%为小學生，32.4%初中生，16.7%高中生。公立学校學生比例为 97.5%，寄宿制學生占到 54.9%。本文主要分析他们的目前上学条件和相关政策需求。需要说明的是，本次调查的时间是 2009 年 7 至 8 月，正值暑假。因此，本文描述的是 2008-2009 学年第二学期时的情况。随着新学期一批新建校舍投入使用，情况可能会有较大变化。

一、校舍重建取得很大进展，但在临时性校舍的學生仍占相当比例

地震一年后，校舍重建已经取得了很大的进展。目前，已有 61.4%的中小學生搬到了永久性校舍。搬入永久性校舍的學生中，8.6%搬入的是完全新建的校舍，13.9%是部分新建，45.9%经过了修复加固。以此推算，在完全新建学校上学的學生占灾区中小學生总数的 5.3%，在部分新建学校的占 8.5%，在修复加固校舍的占 28.2%。

但灾害造成的影响仍很明显，极重灾区 and 板房区尤为突出。目前，仍有 4.9%

的中小學生因地震而轉到了別的学校上學，極重災區的這一比例為 6.4%，板房區更高達 18.6%。仍有近四成（38.6%）中小學生仍不得不暫時在各種臨時性校舍中學習——36.4%所在學校的校舍是板房，還有 2.2%是臨時過渡房。極重災區中小學生在臨時性校舍的比例更高達 66.0%（板房校舍 62.8%，臨時過渡房 3.2%），比板房區（54.8%）還高。

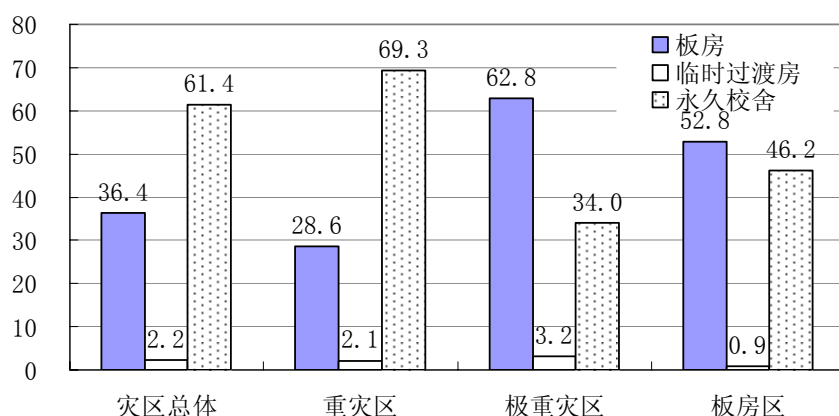


圖 9-1 災區中小學生所在校舍類型(%)

二、教學硬件設施條件普遍惡化，教學質量卻有所提高，家長總體滿意度高

1、四成以上中小學生反映所在學校硬件設施比震前惡化，但新建校舍卻有普遍改善

42%的中小學生反映其所在學校的硬件設施比震前變差了，15.0%反映比震前變好了，33.0%沒有什麼變化。

各類臨時性校舍條件比震前變差的更為普遍，板房校舍高達 71.5%，其他臨時過渡房為 66.1%。表現在區域分布上，臨時校舍為主的板房區和極重災區變差的比率明顯高於一般災區：板房區為 48.6%，極重災區更高至 52.0%。

單就新修校舍來看，硬件設施卻有普遍改善。在完全新建的永久性校舍上學的學生中，77.1%的反映學校硬件設施比震前變好了，認為變差的只有 8.2%。部分新修校舍的學校，變好的比例為 41.5%，變差的為 31.8%。僅作修復加固的學校，變好、變差的比率相當，分別為 28.9%和 29.3%。可以預期，隨著大量重建校舍的投入使用，災區中小學的硬件設施條件將有大幅度改善。

2、两成中小学生对所在学校教学质量提高，新建校舍更加突出

22.6%的中小学生对所在学校教学质量比震前变好了，明显高于认为变差者（12.9%）。新建校舍的这一变化更为明显，认为变好的学生比例高达48.7%，变差的只有9.6%。板房区学校教学质量的内部分化最大，认为变好的占了32.7%，认为变差的也有22.3%，均明显高于其他区域。

3、灾区家长对学校教学质量的总体满意度较高

21.1%的家长对自家孩子所在学校的教学质量非常满意，63.2%“比较满意”，二者合计，满意率高达84.2%。此外还有12.2%的家长表示“不太满意”，“很不满意者”只有3.6%。在教学条件恶化的情况下，灾区中小学生的教学质量却保持了稳定，相当部分学校还有所提高，反映出灾区教育工作者遇难而上的精神力量。

三、半数灾区中小学生对享受了某种优惠政策，但教育费用偏高问题仍值得关注

1、半数以上中小学生对享受了某种形式的优惠政策，以生活费补助、减免上学费用为主

51.0%的中小学生对地震后享受了某种形式的优惠政策或补贴。27.6%获得了生活费补助，26.2%享受了学杂费/学费/住宿费减免，1.6%获得了助学金，0.4%考大学时得到一定优惠照顾，0.3%被送到其他城市学校免费就读。

板房区中小学生对享受政策优惠或补贴的比例更高，为82.1%，61.9%被减免了上学费用，43.8%获得生活费补助，5.7%被送到其他城市学校免费就读，2.1%考大学得到优惠照顾，2.1%获得助学金。相比较而言，城镇中小学生对享受优惠的比例较低，仅为28.8%。

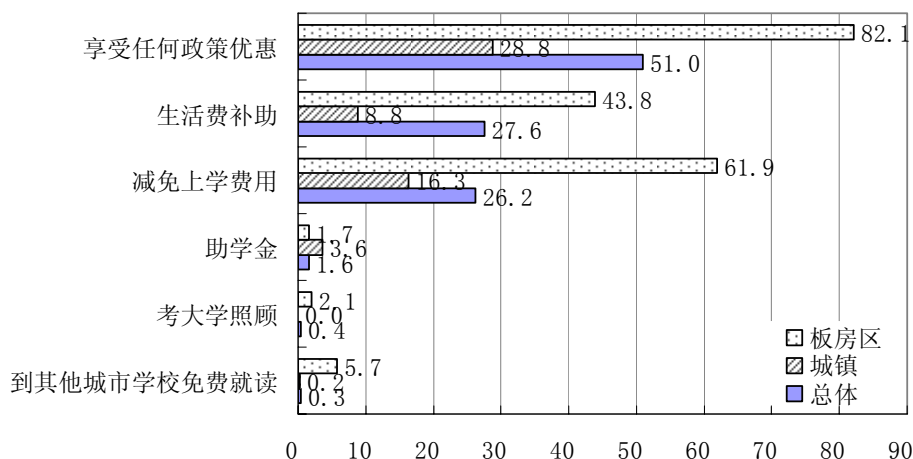


图 9-2 灾区中小學生享受的各类政策优惠(%)

2、近半数中小學生每年向学校缴纳费用在 2000 元以上，高中、寄宿制学校尤其高

灾区中小學生过去一学年向学校缴纳的各种费用（包括学杂费、校服费、餐费、住宿交通费等），平均值达到 2739 元/人。其中小学为 1446 元/人，初中为 2776 元/人，高中最高，达到 6358 元/人。各级学校中，寄宿制学校费用均明显高于非寄宿制，几乎是前者的 1.5 倍至 2 倍，平均达到 3822 元。

表 9-1 灾区中小學生过去一学年缴纳学杂费用平均值(元/人)

| | 非寄宿 | 寄宿 | 合计 |
|----|------|------|------|
| 小学 | 1012 | 2210 | 1446 |
| 初中 | 1882 | 3136 | 2776 |
| 高中 | 3397 | 6634 | 6358 |
| 合计 | 1285 | 3822 | 2739 |

换一种计算方式可以看到，43.7%的中小學生缴费在 2000 元以上，23.7%在 5000 元以上。其中，寄宿制學生缴费在 2000 元以上的比例高达 61.4%，5000 元以上的也占到 29.3%。高中生的这两个比例更高，分别为 86.3%和 58.8%。

按照最新公布的统计数据，灾区域城镇居民今年上半年的人均可支配收入为 6656 元，农民人均现金收入约 3000 元左右。以此来看，普通灾区家庭供养一个寄宿制學生上学，依然将面临较重的经济压力。如果是供养寄宿制高中生，这种压力将相当严峻。

四、政策建议

截至调查时，仍有近4成灾区中小學生不得不在临时性校舍上课，这些校舍的硬件设施比震前普遍较差。考虑到随着重建进程的推进，一批新建校舍很快投入使用，这种状况将逐步得到缓解。已经搬入新校舍的学生对新校舍的硬件设施和教学质量均给予了较高评价，说明多数新校舍的确按照高质量、高标准的要求进行了重建。但学生们对不涉及重建的校舍在硬件设施还有很多不满意之处。尽管震后享受了很多优惠性政策，灾区学生尤其是寄宿生的上学成本仍处于较高水平。对这些问题应当充分重视，我们建议：

一是继续加强对重建学校规划和施工质量的监督。建成投入使用后还应定期进行跟踪评估、考核，力争把重建学校的建设质量树立成今后西部地区乃至全国中小学建设的标杆。

二是关注不涉及重建的学校的发展问题。许多灾区中小学并不涉及重建或修复问题，而且教学设施条件比较落后。如果只关注重建学校建设，有可能导致新的教育资源分布不平等。应当以重建学校为契机，以新建学校为标杆，努力改进已有学校的教学设施条件，确保各类学校共同发展。

三是关注家庭经济困难学生的生活问题。确保在校学生不致因家庭经济困难而失学。多方面筹集资源，总结经验，把行之有效的震后优惠政策继续实行下去，并在条件许可的情况下进一步推广。

专题报告十：灾区居民互助互济、积极参与重建， 社会团结和信任程度明显提高

内容摘要

- 一年以来，有 80.7%的灾区群众得到过来自外界的社会支持
- 一年以来，有 42.4%的灾区居民曾经无偿地帮助过亲戚、朋友或陌生人
- 一年以来，有 43.1%的群众曾经参加过巡逻、分发物资、修桥修路等公益性重建活动
- 88.1%的灾区居民认为自己所在村或社区的居民在地震后变得更加团结

地震给灾区人民带来了惨重的物质损失、人员伤亡和心理损伤，“地震无情人有情”，灾区人民在遭受巨大损失后，也得到了来自政府和社会的广泛支持，与此同时，灾区群众也体现出强烈的互助互济、共度时艰的精神。居民们自发地组织起来，积极参与救灾重建等社会公益行动。社会团结程度大大提高，社会信任明显增强。这些不仅是灾区人民战胜灾害的重要精神力量源泉，也构成了灾区人民重建家园时最可依赖的“社会资本”。

一、灾区居民得到了广泛的社会支持，政府是最重要的支持提供者

1、八成灾区居民得到过社会支持

调查结果显示，地震灾后一年以来，有 60.5%的灾区群众得到了“生活用品”的支持，33.0%得到了“给钱或借钱”的支持，19.0%得到“帮助建房”的支持，17.7%得到了“提供临时住所”的支持，还有 32.9%的人得到“一起聊天、宽心”的精神支持。总和起来，有八成（80.7%）灾区群众得到了至少一种以上的社会支持。

与 2008 年灾区的类似调查相比，得到“生活用品”支持的居民比例有所下降（从 2008 年的 68.5%降到 60.5%），而获得“给钱借钱”、“帮助建房”和“聊天宽心”支持的居民比例则有明显上升（分别由 2008 年的 20.4%、17.4%和 29.4%上升到 33.0%、19.0%和 32.9%）。这一结果反映出灾区重建过程中居民需求支持类型的

变化趋势。

2、社会支持指向了确实需要帮助的居民

总体而言，受灾更为严重的地区的居民、住房严重受损的居民，以及失去土地的居民得到的帮助比其他居民多，居住在临时住房的受灾居民得到的帮助比其他受灾居民多。以得到“生活用品”的支持为例，在板房区和极重灾区的居民得到生活用品支持的比例分别高达 76.7%和 65.7%，高于重灾区的 57.9%；地震中住房倒塌和严重损坏的居民得到生活用品支持的比例分别为 74.1%和 72.0%，而住房基本没损坏的居民得到这一支持的比例仅为 36.8%；目前在帐篷和板房居住的居民得到生活用品支持的比例分别为 71.2%和 74.8%，明显高于其他居民。可见，这些社会支持都指向了确实需要帮助的受灾居民。

3、政府是最重要的支持提供者，亲友等传统的社会支持方式开始显现其重要作用

灾区居民得到支持的渠道是多样的，总体来看，政府仍是灾区居民最为重要的支持来源。55.7%的家户认为政府是自家重要的支持来源，2.7%的家户认为解放军、武警官兵提供了重要的帮助。

亲友邻里等非正式渠道提供的支持是政府正式援助的有力补充。32.8%的家户认为亲友提供的帮助对他们最重要，1.3%的家庭认为志愿者和 NGO 组织提供的帮助对他们最重要。

与 2008 年调查的结果相比，认为“政府”和“解放军”是重要支持来源的家庭比例有所下降（2008 年这二者的比例分别是 60.4%和 11%），而认为“亲友”是重要支持来源的比例则明显上升（2008 年的比例是 22.0%）。随着重建活动逐渐走上正轨，传统的社会支持方式（如亲友间互助）也开始逐渐显现其作用。

值得注意的是，志愿者和 NGO 组织在震后重建中仍发挥着相当重要的支持作用，尤其在提供生活用品和心理安慰方面，志愿者和 NGO 组织起到了相当重要的支持作用。社会各方面力量互相配合，为缓减灾民痛苦、提高灾民生活质量做出了贡献。

二、灾区居民积极参与公益性重建活动

1、震后有四成以上灾区居民曾无偿援助过他人

灾区群众在得到社会大力支持的同时，也积极参与救灾和重建活动，以实际

行动回报社会。调查显示，地震以来，35.0%的灾区群众曾经无偿地帮助过亲戚，29.6%曾经无偿帮助过朋友，还有20.7%曾经无偿地帮助过陌生人。总和计算，有42.4%的灾区居民曾经无偿地帮助过他人。

2、四成以上的灾区居民参加过公益性活动

震后一年以来，有43.1%的灾区群众曾经参加过巡逻、分发物资、修桥修路等公益性活动。家庭经济情况更好的群众、有工作者、教育程度较高者、党员和男性更可能参加公益性活动。家庭经济情况为上等的群众中有60.3%参加过此类活动，而经济情况为下等的群众中只有30.7%参加过；目前有工作者中46.6%参加过公益活动，高于失业者比例（34.1%）；教育程度在大学本科以上的参加公益活动比例最高，达79.9%，而小学和没上过学者的参加比例分别仅为39.2%和22.0%；党员中有58.2%参加过此类活动，比非党员高出17个百分点；男性有47.4%参加过，比女性高近10个百分点。

与2008年相比，参加公益活动的灾区居民比例明显上升（2008年7月这一比例仅为13.8%）。看来，随着灾区居民的生活逐渐走上正轨，他们的公民精神也在大灾中被唤醒，他们正以更大的热情投入到重建活动和公益行动之中。

3、多数公益活动由基层组织来组织开展，自发组织的公益行动正成为时尚

村/居委会等基层组织是大多数公益行动的组织者，68.5%的居民参加的公益行动是由这些基层组织来组织开展的。群众自发组织的公益行动呈蒸蒸日上之势，有17.1%的居民参加的公益行动是大家自发组织的。这一比例已经超过了政府（6.7%）和单位（9.9），成为第二重要的组织形式。在极重灾区和城镇地区，自组织形式的公益活动开展得更为有声有色。

三、灾区居民的社会团结程度提高，信任程度较略有下降，但仍高于震前水平

近九成（88.1%）灾区群众认为，自己所在村或社区的居民在地震后更为团结了。在共同应对自然灾害的斗争中，人们似乎更能够紧密地团结在一起。相对而言，板房区的居民、城镇地区的居民更少人同意这一观点。

信任是社会生活的“润滑剂”，是维系社会运行的基本社会制度之一。课题组在2004年曾对四川省居民信任程度进行过一次调查，在2008年7月（震后一

个月)时又对灾区居民的信任水平进行了类似调查。通过与这两次调查结果比较,我们可以看到灾区群众社会信任水平的发展趋势。下图列出了三次调查中被访群众对不同对象的信任程度平均分数变化。4分为最高分,代表“非常信任”,1分为最低分,表示“根本不信任”。

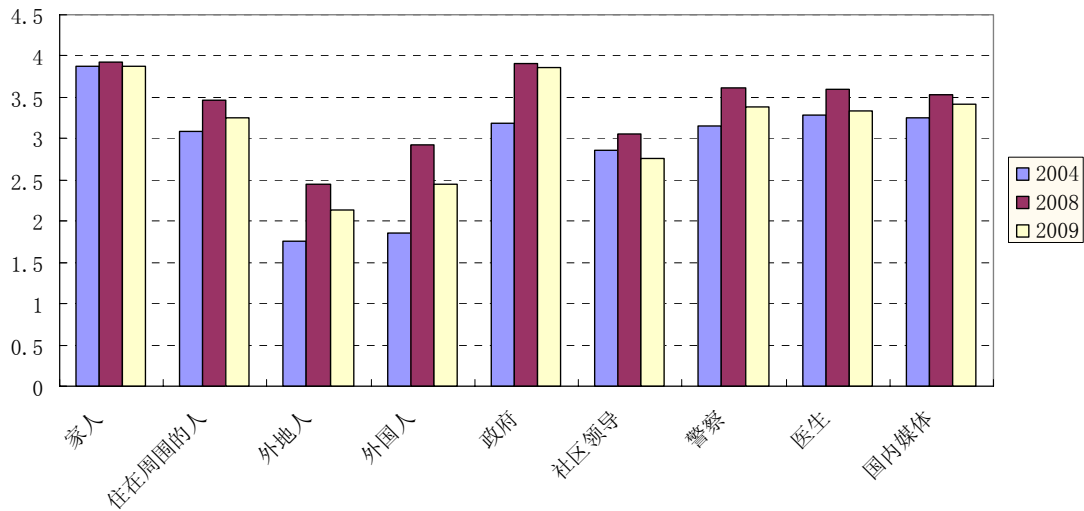


图10-1 居民对不同群体的信任程度: 2004-2009(%)

由图可以看到,灾区群众的总体信任水平在地震后达到最高值,这应该是在当时的特殊环境下的一种特例。随着大家的社会生活逐渐走上正轨,人们的信任水平与震后比略有下滑,但可以明显地看出仍高于2004年的水平。也就是说,地震虽然带来了重大的损失,但它在一定程度上促进了人们信任水平的提高。通过政府积极的政策和人们的积极社会行动,灾区的社会资本正在稳步提升。这将成为灾区人民战胜自然灾害,重建家园重要的精神力量。

四、政策建议

一是要注重充分利用灾区群众中现有的社会网络资源,为其提供更有效的社会支持。随着灾区社会生活逐渐走向“常态化”,政府应逐渐改变紧急状态下提供支持的方式。发挥群众中现有亲友互助网络资源,鼓励群众通过互相扶助、互相支持的方式,解决生活困难,重建美好家园。

二是要发挥灾区群众的主动性,鼓励其积极参与公益性活动。这不仅可以有效地弥补政府重建工作中的不足之处,还可以提升灾区群体的公民精神,提高其自我组织、自我发展的能力。在组织公益活动问题上,应充分发挥群众的主动

性，并鼓励 NGO 和民间组织的参与。

三是要通过积极的政策举措，提高群众的信任感。从调查结果中可以看到，当前群众对“社区领导”的信任感不仅远低于地震发生初期水平，甚至不如 2004 年的水平。本次调查的其他结果也显示，灾区群众对基层政权的信任度也有明显下降。这可能与灾后重建过程中的利益分配冲突有关。政府应采取积极措施，通过提高重建过程的透明度、鼓励群众参与重建决策过程等方式，恢复和提高人民对政府的信任。

专题报告十一：灾区居民政策知晓率低，对重建政策的需求重点发生变化

内容摘要：

- 50.6%的居民对灾后重建政策“不太了解”或“根本不了解”
- 分别有 50.1%、41.0 %和 23.0%的居民认为“提供建房补助”、“提供生活现金补贴”和“提供生活物资救济”最有帮助
- 14.2%的居民表示不需要政府任何帮助，比去年（7.0%）上升了一倍多
- “维修当地道路”成为居民的首要需求，32.2%的人希望今后一年政府在该方面给予帮助
- 居民对乡镇街道、村居委会等基层政府组织的信任度和满意度明显下降

一、灾区居民政策知晓率低

1、近半数居民对政府当前的重建政策不够了解

只有 6.4%的居民回答“很了解”灾后重建政策，“了解一些”的占 43.0%，“不太了解”占 35.3%，“根本不了解”的占 15.3%。总体了解程度与去年基本持平，灾区居民对政策的知晓率一年来没有明显变化。考虑到灾后重建过程中政府为灾区居民提供了更多、更便利的渠道来获得和了解国家和地方的各项政策，现在知晓率保持不变的结果，可能意味着灾区居民对政策的关注度较去年有所降低。

2、电视广播仍是灾区居民了解政策的主要渠道

73.3%的居民主要通过电视广播了解灾后重建政策。这一比例虽比去年（80.2%）略有降低，但在所有政策信息渠道中仍位居首位。居第二位的是村/社区干部（29.8%）。通过其它渠道，比如报刊杂志、宣传栏等的比例都明显较低（参见图 11-1）。可见，目前灾区居民了解灾后重建政策的渠道还比较单一。

3、社区干部在政策传递中的作用明显增强

通过村/社区干部了解政策的比例从去年的 16.5%增加到目前的 29.8%。这一

方面反映了基层政权在灾后快速恢复并积极投入工作；另一方面，村/社区干部是灾后重建政策在基层的主要实施者，各项救助和补助政策主要依靠村/社区干部得到落实，而很多灾区居民正是在获得政策帮助后才知晓了政策的存在。

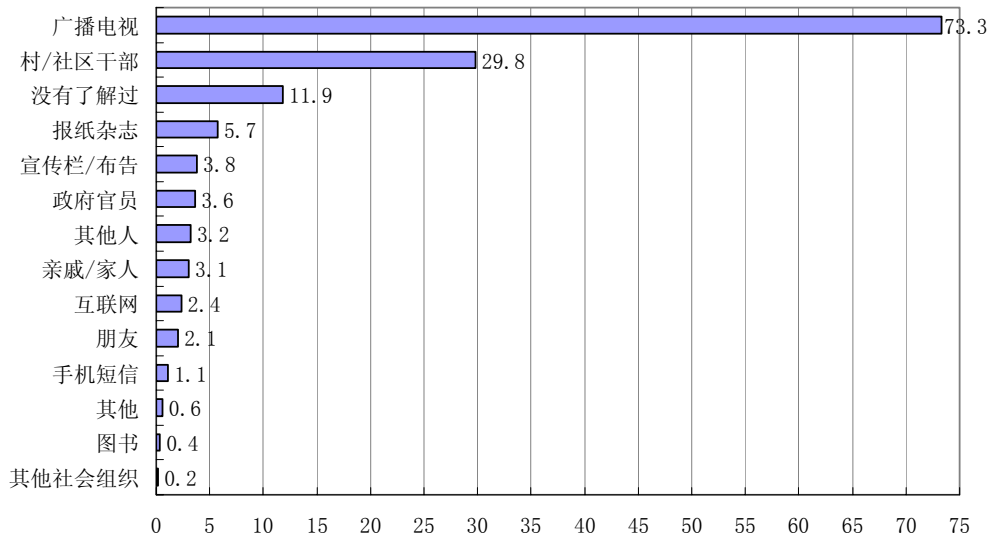


图 11-1 灾区居民了解政策的主要途径(%)

二、灾后政策的实施瞄准了灾区居民的需求，得到灾区群众的肯定

1、“提供建房补助”、“提供生活现金补贴”和“提供生活物资救济”是灾区居民评价最高的三项灾后重建政策

当问及“灾后重建的这一年来，你觉得政府提供的哪三项政策最有帮助”时，超过一半（50.1%）的居民认为“提供建房补助”是对他们帮助最大的政策之一，41.0%选择“提供生活现金补贴”，23.0%选择“提供生活物资救济”。灾区居民对这三项政策的评价最高（图 11-2）。选择“维修当地道路”、“提供临时住房”、“重建学校”和“减免孩子学费”的比例分别为 12.8%、11.3%、7.5%和 7.1%。

选择比例最低的三项政策是“提供耕地”、“提供就业机会”和“技工技能培训”，只有不到 2%的居民认为这些政策最有帮助。需要说明的是，由于这些政策主要是针对诸如失地农民、失业者和半失业者等特殊人群的专门政策，惠及的人群在居民总体中的比例本身很低，因此认为其有帮助的人比较少也是正常的。

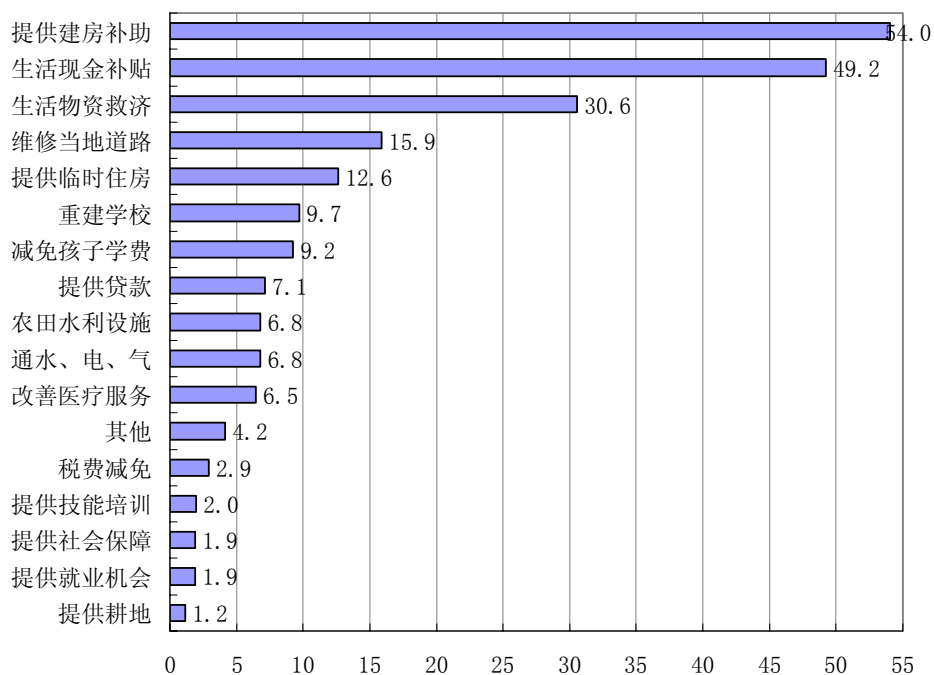


图 11-2 灾区居民认为最有帮助的各项救助政策(%)

2、居民对政策效果的评价与一年前灾后调查的居民政策需求基本吻合

2008年7月的灾区调查结果显示：当时灾区居民对政府提供住房补助、改善居住环境的需求最为迫切，分别有46.7%和36.7%的人表示最需要政府这方面的帮助。除住房政策外，对基础设施重建和公共服务递送的政策诉求也较为强烈，希望政府“维修当地道路”、“改善医疗服务”、“提供就业机会”、“减免孩子学费”、“重建学校”和“加强农田水利设施建设”的比例分别为32.5%、27.8%、23.3%、22.6%、16.2%和15.5%（图11-3）。相比而言，希望政府“提供耕地”和“提供技能培训”的比例最低，均低于5%。从这些结果的比较看，一年来的灾后政策的实施基本上瞄准了灾后灾区居民的急切需求，产生了良好的政策效果。

三、灾区居民的政策需求重点由生存问题转向发展和公平问题

1、居民自力更生意识增强，对政府政策的依赖度有所下降

经过一年多的灾后重建，灾区居民自力更生意识有了较大提高。14.2%的居民表示“不需要政府任何帮助”，比去年（7.0%）上升了一倍多。同时，灾区居民对政府提供技能培训的需求从去年的4.9%升至7.3%，也反映出灾区居民希望通过增加自身的人力资本来提高生活水平，而不是继续依靠政府的救助和帮扶。

与一年前相比，当前灾区居民在多个方面的政策需求都有较大幅度降低。如图 3 所示，希望“提供住房补助”的居民比例从 46.7%减少到 22.1%，“改善居住环境”从 36.7%减少到 9.3%，“重建学校”从 16.2%减少到 2.8%。此外，在“改善医疗服务”、“提供就业机会”、“减免孩子学费”等方面的政策需求也均有大幅度降低。这说明，灾区居民的许多政策需求在很大程度上已经得到满足，灾后重建取得了可喜成绩，并得到灾区居民的认可。

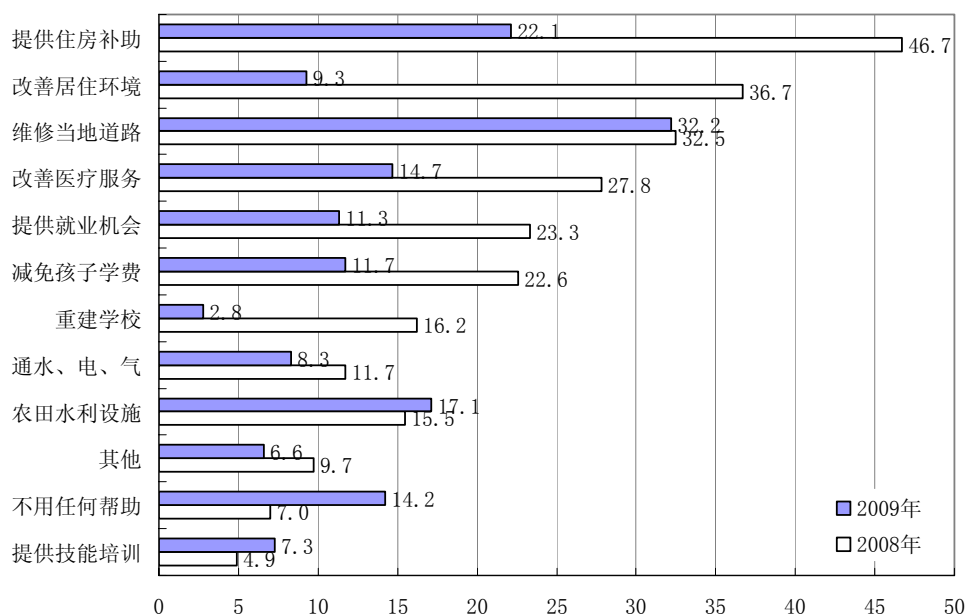


图 11-3 两次灾后调查的居民政策需求比较(%)

2、居民对于公共基础设施恢复的需求更加突出

随着灾后重建的继续推进，居民的政策需求发生了显著的变化，“维修当地道路”、“加强农田水利设施”等成为灾区居民目前较为突出的政策期待。灾后重建一年后，灾区居民对住房政策（提供住房补助、提供安居/廉租/经适房）的需求得到了较大程度的满足，明显下降。但对“维修当地道路”的需求并没有下降，仍维持在约三分之一（32.2%）；另一个略有攀升的需求是“加强农田水利设施”，从 15.5%增加到 17.1%。这反映出，灾区居民的生存问题（主要表现为住房需求）已经得到较好解决，发展问题顺理成章地成为接下来的主要任务。灾区居民希望在“维修道路”和“加强农田水利设施建设”等立足于长远发展的基础建设方面获得更多政策支持。

3、部分灾区居民开始关注政策执行的公平性问题

三成左右居民认为部分政策在执行过程中存在不公平问题。在对灾后重建过程中的几项政策的执行情况分别进行评价时¹⁸，32.1%的居民认为灾后重建过程中的物资分配不公平（“不太公平”或“很不公平”），27.5%认为政府各项补助的发放不公平，25.4%认为贷款发放不公平，24.3%认为就业机会的提供不公平（见图 11-4）。可见，居民对灾后重建政策执行的公平性有较高的要求。

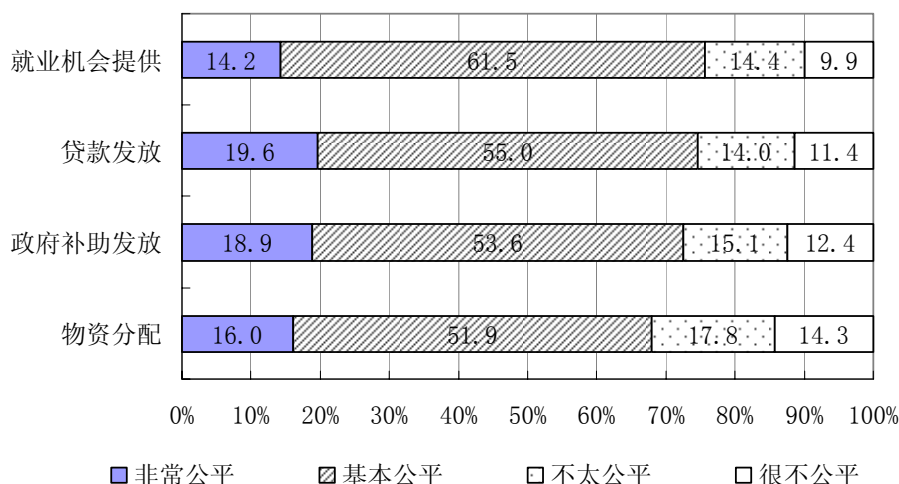


图 11-4 灾区居民对部分灾后重建政策执行情况的公平感(%)

四、居民对中央政府和省政府保持高度好评，对基层政府信任度和满意度明显降低

1、灾区居民对中央政府和省级政府仍保持高度评价

灾区居民对中央政府和省级政府的信任度（“完全信任”和“比较信任”的比例）分别为 98.5%、96.8%，与去年相比仅下降 1.1 个百分点；对中央政府和省级政府灾后重建中的表现满意度高达 99.0%和 97.5%，与去年相比基本没有变化。

2、灾区居民对基层政府的信任度和满意度均相对较低，且比去年降低明显

灾区居民对县级政府、乡镇/街道以及村/居委会等基层政府和组织的信任度和满意度均明显低于中央政府和省级政府，且随着政府层级的降低而降低。例如，对县级政府、乡镇/街道以及村/居委会的信任度分别为 82.0%、65.7%和 64.1%，

¹⁸ 并不是所有的居民都给出了自己的主观评价，很多居民因为与这些政策无关而没有做出任何评价。其中，69.0%的居民没有评价就业机会提供的公平性，60.9%的居民没有评价贷款发放的公平性，分别有 10.1%和 10.5%的居民没有评价物资分配和政府补助发放的公平性。

比去年分别下降了 4.1、7.9 和 11.7 个百分点；对三者灾后重建中表现的满意率分别为 82.5%、65.3%和 64.6%，比去年减少了 1.7、7.2 和 8.0 个百分点。

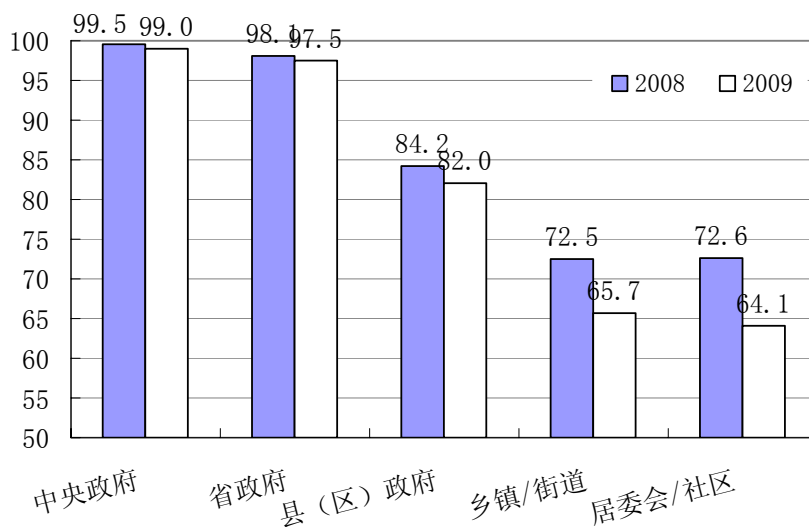


图 11-5 灾区居民对各级政府的满意度:2008-2009 (%)

3、执行重建政策过程中出现了一些问题，是公众对基层政府信任度、满意度下降的重要原因

灾区居民对灾后重建政策执行的公平感是影响其对基层政府评价的重要因素。以居民对政府各项补助发放的公平感为例（见图 11-6），认为政府各项补助发放非常公平的居民中，对村/居委会表示“完全信任”的比例为 66.6%，表示“完全不信任”的为 5.2%。而认为政府各项补助发放很不公平的居民中，对村/居委会表示“完全信任”仅占 8.2%，“完全不信任”的却高达 42.6%。

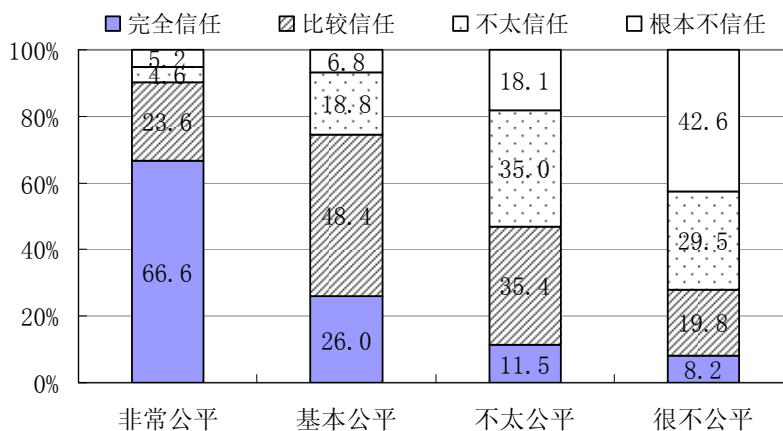


图 11-6 对物资发放的公平感与对村/居委会的满意度的关系(%)

基层政府正是灾后重建政策的直接负责者和具体实施者。灾后重建工作紧迫而繁重，基层工作更是头绪复杂繁琐，灾后重建政策执行中仍然有不公平问题的存在。这导致基层干部在政策实施中与群众产生磕碰的机会更多，居民对基层政府的评价不高，并随着重建政策的执行而进一步降低是很正常的。关键是如何采取有效措施，尽量减少政策执行过程中的不公平性。

五、政策建议

一是加强政策宣传力度，提高灾区群众对灾后重建政策的知晓度。目前近一半的群众仍对政府的灾后重建政策不甚了解，这样既不利于政府政策的有效推行，也不利于灾区群众充分享受政策。因此应通过各种途径，加强政策宣传力度，使重建政策走进千家万户。

二是积极引导和帮助灾区居民发展致富成为重建任务下一步工作的重心。随着城乡住房重建工作的顺利推进，重建工作的重心将转移到发展生产方面。这方面的重要任务包括：继续推进城乡基础设施建设，为灾区居民开展生产自救创造基本条件；加强劳务培训和劳务输出工作，积极促进灾区劳动力就业；加快城乡统筹一体化建设，提高农民的社会保障程度。

三是进一步提高灾区基层干部的执行力和公信力，应对未来更加艰巨的重建任务。灾后重建一年来，基层政府的能力得到了很大的锻炼和提高。在接下来的重建工作中，他们将面临重建任务重心转变和居民信任度、满意度下降的双重挑战。因此，应在基层进一步加强干部能力建设和思想素质教建设。一是提供各种学习和培训机会，通过理论学习提高基层干部的民主意识和管理能力；二是继续以“结对子”的方式，为灾区基层干部学习较为发达地区的管理经验创造机会。

专题报告十二：营造良好的社会心态环境，促进灾区社会和谐发展

内容摘要：

- 23.9%的灾区家庭生活水平“没有受到地震影响”，40.6%的家庭在震后一年内“已经恢复到灾前水平”
- 灾区居民对当前生活的满意率达八成，与一年前基本持平；六成居民预期未来一年生活会变好，预期变差的不足一成
- 67.4%的居民对重建工作中出现的一些不公平现象表示可以接受
- 四成居民认为震后当地贫富差距扩大，46%认为不变，14.5%认为缩小
- 92.8%的居民认为周边治安环境良好，17.2%的居民经常担心地震威胁

一、灾区居民生活恢复迅速，对当前生活的满意度较高

1、灾区居民生活水平恢复迅速，但仍有三分之一的家庭需要帮扶，住房损毁严重的家庭和生活困难群体亟需帮助

六成以上家庭的生活水平已经恢复到灾前水平，但仍有三分之一的家庭尚未恢复。随着时间的推移，灾区居民正逐渐摆脱地震灾害的影响，逐渐恢复到正常生活。调查显示，23.9%的灾区家庭生活水平“没有受到地震影响”，40.6%的家庭在震后一年内“已经恢复到灾前水平”。二者合计，六成以上家庭的生活水平已经恢复到灾前水平。此外，12.4%的家庭预计三年内恢复到灾前水平，9.6%还需“三年以上”，4.7%悲观地认为“很难恢复到原有水平”，8.8%不知道还要多久能恢复。四者合计，共有35.5%的家庭生活还没有恢复到灾前水平。这个结果表明，各级政府开展的灾后重建工作取得了重大成效，多数家庭的生活水平迅速恢复到了灾前水平。但同时也要认识到重建工作的艰巨性，帮助和扶持剩余的三分之一家庭更快地恢复仍是一个巨大挑战。

住房损毁是影响居民生活水平恢复的重要因素。首先，住房是人们最基本的

生活设施，地震对房屋的损害严重影响着受灾居民的生活水平。调查显示，住房倒塌的家庭中，92.0%回答生活水平受到明显影响；住房严重损坏的家庭中，88.8%的生活水平受到明显影响；中度损坏、轻微损坏和基本没有损坏的家庭，相应的比例依次为81.8%、72.5%和57.7%。其次，住房损毁程度与生活水平的恢复速度密切相关，住房损毁越严重，恢复越缓慢。住房倒塌的家庭中，灾后一年没有恢复到原有生活水平的比例高达60%，恢复时间需要超过三年的高达23.6%，还有近一成人（9.9%）表示“难以恢复”。而住房严重损坏、中度损坏、轻微损坏和基本没有损坏的家庭，灾后一年仍未恢复的比例依次为45.9%、33.4%、20.5%和19.4%。

表 12-1 住房损毁情况对生活恢复情况的影响(%)

| | | 生活水平恢复情况 | | | | | | 合计 |
|--------|-------|----------|------|-------|--------|------|-------|-----|
| | | 没受地震影响 | 已恢复 | 未来三年内 | 未来三年以上 | 难以恢复 | 不知道何时 | |
| 住房损毁情况 | 倒塌 | 8.0 | 32.0 | 19.2 | 23.6 | 9.9 | 7.3 | 100 |
| | 严重损坏 | 11.2 | 42.9 | 16.6 | 14.8 | 5.2 | 9.4 | 100 |
| | 中度损坏 | 19.2 | 47.3 | 12.3 | 8.5 | 3.2 | 9.5 | 100 |
| | 轻微损坏 | 27.5 | 52.0 | 8.2 | 3.9 | .7 | 7.7 | 100 |
| | 基本未损坏 | 42.3 | 38.4 | 5.6 | 3.9 | 2.6 | 7.2 | 100 |
| | 没有评估 | 29.5 | 31.6 | 13.1 | 9.0 | 7.3 | 9.4 | 100 |
| 总计 | | 23.9 | 40.6 | 12.4 | 9.6 | 4.7 | 8.8 | 100 |

重建恢复过程中的“马太效应”值得关注，生活困难的家庭抵御灾害的能力较弱，生活恢复面临的挑战更大。以震前的家庭经济水平划分，处于中上、中等、中下、下等水平的家庭，生活水平仍未恢复的比例依次为19.6%、29.6%、42.1%、48.9%。以目前（灾后一年）的家庭经济水平划分，处于中上、中等、中下、下等水平的家庭，生活水平仍未恢复的比例依次为12.7%、26.1%、43.2%、55.1%。家庭经济状况越差，平均所需的恢复时间越长，这种状况可能导致灾区居民之间的贫富差距进一步扩大。重建工作应当对此现象给予特别关注。

2、灾区居民的生活满意率达八成，满意度受当前经济状况的影响

灾区居民对当前生活的满意率达八成，与一年前基本持平。在回答“总体而言，你对当前自己的生活的满意程度如何？”时，15.9%的人表示“很满意”，63.9%“比较满意”，二者合计满意率为79.8%。“不太满意”的占17.1%，“很不满

意”的仅占 3.1%，合计的不满意率为 20.2%。与一年前（2008 年）的调查结果相比，满意度基本持平：当时灾区居民对生活的满意率为 81.5%。这说明，灾区人们面对巨大困难时一贯保持着积极乐观的生活态度。

相比较而言，目前仍住在板房区的居民满意率较低，仅为 61.9%，比去年同期居住在集中安置点的居民满意率（71.0%）明显下降。

经济状况直接影响着居民的生活满意度。以目前（灾后一年）的家庭经济情况划分，处于中上、中等、中下、下等水平的家庭，对当前生活的满意率依次为 94.3%、89.4%、71.6%、62.5%，呈明显的下降趋势。失业人口的满意率只有 51.3%。

二、灾区居民对未来生活充满信心

1、六成居民预期未来生活会变好，预期变差的不足一成

大部分灾区居民对未来一年的生活预期比较乐观，当前处境影响未来预期。当被问到“你认为未来一年自己的生活会有什么变化”时，认为会变好的居民占了 60.8%，不变的占 31.7%，认为会变差的仅占 7.5%。目前家庭经济状况处于中上、中等、中下和下等水平的居民，认为未来一年生活变好的比例依次为 72.4%、65.5%、54.1% 和 55.1%，认为会变差的比例则分别为 2.2%、3.7%、11.3% 和 13.5%。这说明，当前处境越差，人们对于未来的预期也越差。

2、受到地震影响但现在已经恢复的居民对于未来的预期最好，还未恢复的居民预期最差

受灾及重建经历对人们的预期也有显著影响。对于未来一年生活变化的预期，生活水平“没有受到地震影响”的居民认为“不变”的比例较高，占 42.8%，而受到地震影响的居民认为“不变”的比例只有三成（29.6%）。生活水平受到地震影响但现在已经恢复的居民对于未来的预期最好，认为将“变好”的比例达到 66.9%，明显高于“没有受到地震影响”的居民（52.8%）。另外，生活水平受到地震影响，现还没有恢复的居民认为“变差”的比例高达 14.3%，比其他群体高出 10 个百分点。这说明，经历挫折而走出低谷的居民对未来更有信心，而仍在努力摆脱困难的居民则更为悲观。

表 12-2 生活恢复情况对未来生活预期的影响

| | | 你认为未来一年自己的生活会有什么变化 | | | |
|------|----------|--------------------|-------|------|-----|
| | | 变好 | 不变 | 变差 | 合计 |
| 生活水平 | 没有受到地震影响 | 52.8 | 42.8 | 4.4 | 100 |
| 恢复情况 | 已经恢复 | 66.9 | 29.6 | 3.5 | 100 |
| | 还没有恢复 | 58.7 | 27 | 14.3 | 100 |
| 总计 | | 60.8% | 31.7% | 7.5% | 100 |

三、灾区社会心态总体稳定，但对重建中的社会不公平和贫富分化问题感受加深

1、灾区社会保持稳定，只有极少数人真正参与过上访请愿活动

参与上访请愿的灾区居民属于极少数，并且一年来没有增加。本次调查发现，过去一年来（指从 2008 年 7 月以来的一年左右时间）参加过集体上访请愿的人只占 2.5%，与去年同期调查结果一样（仅指 2008 年 5 月至 7 月）。这一事实表明，灾区的极端性群众事件没有增加。我们注意到，目前仍居住在帐篷、活动板房的居民曾有过上访请愿的比例相对较高，分别达到 8.7% 和 5.5%，说明过去一年内住房问题可能是灾区居民上访请愿的重要诱因。

2、许多灾区居民开始关注重建过程中的不公平问题和贫富差距问题

灾区居民对不公平现象的容纳程度比去年有所下降。对于“重建工作非常复杂，出现一些不公平也可以接受”的表述，67.4% 的人表示同意，32.6% 不同意。与 2008 年 6 月的调查结果相比（同意的比例高达 76.6%），对不公平的宽容和接纳比例下降了近 10 个百分点。这种情况可能与两方面因素有关，一是重建阶段任务复杂多样，涉及资源分配公平性和利益冲突的可能性增加；二是由“十万火急、救人救命高于一切”的救灾阶段逐步转向重建阶段后，生产生活慢慢地步入正轨，人们的公平观念也发生了细微的变化。

经济状况不好的居民的不公平感较为强烈，没有获得政府补贴的居民也如此。以当前家庭经济情况来划分，分别处于中上、中等、中下、下等的家庭中，对于重建过程不公平现象表示接受的比例依次为 79.0%、71.4%、63.7%、58.9%，呈下降的趋势。另外，曾经获得政府补贴的居民表示接受的比例为 69.1%，略高于未获得补贴的居民（64.9%）；在住房损毁方面，没有获得评估的居民表示接受

的比例为 59.2%，明显低于其他群体，这可能是因为一部分人认为自己由此丧失了应得的权益。

四成居民认为地震导致贫富差距扩大。巨大的自然灾害对于原有的社会结构造成了严重的破坏，这既可能促成出现更加和谐的局面，也可能造成更严重的社会对立。调查发现，四成（39.5%）的居民认为地震后当地的贫富差距扩大了，46%的认为不变，仅有 14.5%的认为缩小了。首先，受灾越严重，这种担忧越厉害，一般重灾区居民认为贫富差距扩大的比例为 35.4%，极重灾区为 46.9%，而仍在板房区的居民则高达 69.2%。其次，当前家庭经济情况越不好，这种担忧越明显，分别处于中上、中等、中下、下等的家庭中，认为扩大的比例依次为 32.5%、33.8%、44.3%、49.0%。当然，这里讨论的贫富差距扩大，只是人们自我主观的判断，但政府仍要关注可能发生的现实。

四、居民社会安全感较高，但余震威胁对部分居民造成心理负担

1、超过九成的灾区居民对治安状况乐观，农村居民的安全感好于城市居民

在回答“现在晚上 10 点以后，你觉得一个人出门在你家附近行动安全吗”问题时，认为“总是很安全”的占 56.3%，认为“大多数时间安全”的占 36.5%，两项合计则认为安全的比例达 92.8%；认为“大多数时间不安全”的占 5.1%，认为“总是不安全”的占 2.1%，合计认为不安全的比例为 7.2%。比较而言，城镇地区的治安更令人担忧，农村居民认为不安全的比例为 6.1%，而城镇居民则为 12.6%。按住房类型来看，单元楼房、活动板房、帐篷等三类住户认为不安全的比例都超过平均水平，分别为 15.0%、11.9%、8.7%。可见，灾区的治安工作尤以城镇地区居民聚集区域为重点。

值得一提的是，灾区居民的安全感仍然好于正常水平，我们于 2004 年在四川地区开展 4000 户抽样调查中，对于同样问题的测量结果为：认为不安全的比例，总体为 8.6%，城镇 14.0%，农村为 7.3%。

2、余震的安全威胁造成一定的心理负担，影响人们对未来的预期

尽管汶川地震已经过去一年多时间，但是地震给人们造成的安全威胁仍然存在。其中，经常觉得安全“受地震威胁”的居民占 17.2%，有时觉得的占 27.4%，偶尔觉得的占 18.1%，只有不到四成（37.3%）的居民明确表示不觉得受到威胁。以经常觉得安全“受地震威胁”的人口比例来看，农村地区（17.8%）要高于城镇

地区（13.1%），极重灾区（22.0%）要明显高于重灾区（15.5%）。

调查还发现，这种严重的心理阴影也干扰人们对美好未来的向往，在经常觉得安全“受地震威胁”的居民对未来一年生活的预期逊于普通人群，其中认为变好的比例为 54.0%，认为不变的 34.4%，认为变差的比例为 11.7%。

五、政策建议

一是要加快恢复建设，并将建设目标逐步转向正常的经济社会全方位建设。不同重建阶段有着不同的主要目标，在第一阶段以住房为首要目标的重建工作取得重大成就的基础上，未来应更加强调经济社会生活的全面重建。本次调查也发现，逾四成（41.2%）的居民认为所在社区的经济还没有恢复到震前水平。

二是切实改善困难人口的生活状况，警惕灾区贫富差距扩大。努力让重建工作，成为灾区居民共同富裕的工程，为社会和谐奠定更坚实的基础。

三是以经济社会重建为目标开展有效的心理规划和干预。要准确研判地震对于居民未来预期的心态影响，有计划的引导和激发灾区居民的斗志，提高居民的重建信心。尤其是底层人口对于灾难的承受力差，冲击更大，对未来的信心则更不足。同时，对于受灾地区未受灾的居民，要注意引导他们形成合理预期。

Report of the Survey on Residents' Restoration and Reconstruction in Wenchuan Earthquake-hit Areas

I. Basic Information

In July 2009, in order to facilitate the mid-term assessment of “the Overall Planning for post-Wenchuan Earthquake Restoration and Reconstruction”,

the Chinese Academy of Science and Technology for Development, entrusted by the Ministry of Science and Technology, conducted two surveys on the restoration and reconstruction in the Wenchuan earthquake-hit areas. The first was "the survey on residents' restoration and reconstruction in the Wenchuan earthquake-hit areas" and the second was "the survey on small and medium-sized enterprises (SMEs) restoration and reconstruction in the Wenchuan earthquake-hit areas". This report focuses on the main findings and the policy recommendations on the residents' restoration and reconstruction survey.

The survey was supported by the Administrative Office of the Ministry of Science and Technology (MOST), Department of Social Development of MOST, Department of International Cooperation of MOST, Sichuan Provincial Science and Technology Department, Institute of Public Administration of Sichuan University, and Sichuan Research Center for Science and Technology for Development.

"The survey on residents' restoration and reconstruction in Wenchuan earthquake-hit areas" was based on a random, representative sampling of households and individuals. The survey covered 26 affected counties (cities, districts) in Chengdu, Deyang, Mianyang and Guangyuan¹⁹. Of these, there are 8 worst-hit counties (cities, districts), and 18 seriously-hit counties (cities, districts)². The survey covered a total of 142 communities (villages, neighborhood committees and urban communities), and 29 temporary settlements with prefabricated shelters. The field survey was conducted between July 17 and August 2, 2009. The survey teams visited 5,549 households, and successfully interviewed 4,037 households, accounting for 72.8% of the total households visited. Over 14,000 items of personal information have been collected, which represent the situation of 13 million population in the 26 affected counties (cities, districts).

The main objective of this survey is to explore the recovery of production and living conditions in the earthquake-hit areas during the past year. The survey touches on many aspects including housing and infrastructure, basic demographic information, education, medicine, health, employment, agricultural production, household management, social support, public participation, public attitude and public evaluation. We have strived to make the survey as accurate and vivid as possible and to grasp a profile of residents' life and attitude in the affected areas.

¹⁹ The Probability Proportional to Size (PPS) sampling method is used; and 26 counties or cities are included in the survey: Dujiangyan, Pengzhou, Chongzhou and Dayi of Chengdu; Jingyang, Mianzhu, Shifang, Zhongjiang, Luojiang and Guanghan of Deyang; Fucheng District, Youxian District, Beichuan, Pingwu, Anxian, Jianguyou, Zitong, Yanting, Santai of Mianyang; Lizhou District, Chaotian District, Yuanba District, Qingchuan, Jiange, Cangxi and Wangcang of Guangyuan.

² The differentiation between the worst-hit and the seriously-hit is based on the list released by the 23rd meeting of the State Council's Earthquake Rescue and Relief Headquarters on 12 July 2008.

In 2004, the task group carried out a similar survey in Sichuan, which covered 4400 households. In addition, the task group had conducted another survey through the same sampling methods and research tools, in the same geographical areas in July, 2008 (one month after the earthquake). This one covered nearly 4000 households, 3000 of which are also included in the survey in 2009. These two surveys provide us with a great deal of background information and a baseline for better observing the changes in people's life in the disaster-stricken areas during the last year.

If the needs of the affected people are the best guide for post-disaster reconstruction planning, then changes in the life of the affected people and their feelings are the best measures of the reconstruction. We hope that this survey can provide accurate data in light of assessing "the Overall Planning for post-Wenchuan Earthquake Restoration and Reconstruction", as well as to be a useful reference for the government on prioritizing future reconstruction work, so as to deliver some scientific and democratic post-disaster reconstruction policies.

The following recounts the main findings of the survey from several angles, including living environment, housing reconstruction, employment, production, public service, public participation, policy evaluation and social attitude.

II. Major Findings

1. Ninety percent of residents in the affected areas now have moved into permanent housing with improved living conditions, but supporting facilities need to be further improved

The earthquake destroyed many houses, rendering a large number of people homeless. The survey showed that about one third of the houses had collapsed or been severely damaged, thus needing to be rebuilt. Moreover, more than half of the houses were moderately or mildly damaged, needing to be reinforced or repaired. Therefore, the government defines housing reconstruction as the primary task of post-disaster restoration and reconstruction.

At present, housing reconstruction is moving forward. During the survey, 90% of the households were living in permanent housing, with only 9.8% living in temporary housing like prefabricated houses and tents. Those moving into new houses are quite content with their new dwelling, since 86.2% report being satisfied with their new homes.

Of the families moving into newly-built houses after the earthquake, the vast majority (95.5%) build new houses themselves, with only 0.5% obtaining their new houses through exchange, purchasing or other means.

The Government's policies for rebuilding houses have been carried out. Among those moving into reinforced or repaired houses, over 80% have received relevant subsidies granted by the government. Among those moving into rebuilt permanent housing, 96.8% received housing-rebuilding subsidies from the government. Over 60% of the households had access to bank loans in terms of housing reconstruction.

As for the families still living in temporary housing, most of them have a clear reconstruction plan. It is noteworthy that 16.1% of the families have indicated that in the future "they cannot have permanent housing by themselves", so these families may become the focus and difficulty of the post-disaster housing reconstruction.

Overall, the amenities and environment of the affected households have been improved remarkably after the earthquake, leading to a more convenient life than before. At present, 80% of households have access to improved water supply, and almost all households (99.1%) have access to electricity, and washing and bathing facilities. However, garbage disposal is still a big problem. Half of the households (53.5%) dump garbage in open-air garbage dumps or litters. Nearly four-fifths (79.0%) of the households feel that their current living is more convenient than, or at least the same to it was before the disaster.

2. The unemployment rate maintains low, but the potential unemployment risk should not be ignored. The employment and training needs of the residents have not yet been fully met

After delivering "safe dwelling" to the inhabitants, how to ensure "happy work" is the most complex and difficult issue. During the year after the earthquake, residents in the affected areas not only have had to face the economic destruction caused by the earthquake, but also to bear the pressure of financial crisis. Helping to recover production, employment and development is the key to the reconstruction plan.

The survey shows that after one year, the employment situation has improved with the current unemployment rate at 1.9%, which is lower than the figure got just after the earthquake. The urban unemployment rate has witnessed a more significant drop (falling from 4.7% in July 2008 to 3.6% at present). Among the unemployed, over 90% want to be re-employed and most of them

are in good position to find a job, paving the way for addressing unemployment in the future.

With the promising employment picture, we should also note the potential problems. Among the current working population, 20% are newly employed in the post-earthquake period. A significant proportion of the employed are engaged in unstable temporary work. Agricultural production, self-employment and day laborers are the main forms of employment. Even among the urban dwellers, only 40.4% have relatively stable jobs. Nearly 40% of the employed has less income than they did before the disaster. About 12% of the employed are worried that they may lose their jobs in two to three years, and are not optimistic with future employment situation. With the completion of the large-scale reconstruction, we should be aware of a rising unemployment rate and should work against the possible storm.

The residents have strong demands for pre-work training showed by nearly a third (27.9%) asking for such training. But the survey shows that in the last year, only 3.2% of the affected population have received such training. More attention should be paid to the huge gap between the demand and the supply merits.

3. Agricultural production is less than what is desired. Arable land loss warrants attention; family business is active, longing for government support and better business environment

Agricultural production is generally stable, with more than 90% rural households still engaged in agricultural production after the earthquake. But the post-disaster agricultural production appears bleak since about two fifths (41.5%) of the rural households feel that the post-earthquake agricultural production deteriorates. It is partly because of the arable land loss. Over a fifth (23.4%) of the households have experienced agricultural land loss, which is mainly caused by post-disaster reconstruction and damage due to the earthquake.

Non-farming family business is an important force for driving economic restoration in the affected areas. Family enterprises are quite common, with 9.4% of the households engaging in family-run business, such as wholesale and retail business, catering, accommodation and beauty salons. They not only meet people's needs but also increase employment. But family enterprises are also faced with many difficulties. Almost half (49.2%) of the households feel their post-earthquake business is worsening. They desperately want support through governmental loans, tax relief, market access and so on.

4. Medical care, education and other public services are significantly improved, but the quality of medical services and education equity deserve more attention

The accessibility and availability of medical services in the earthquake-stricken areas have improved significantly. Less than one percent (0.6%) of the sick have no access to treatment due to lack of suitable hospitals nearby. Economic reasons are given by 28.8% for being unable to seek treatment, much lower than before. However, the quality of the hospital services still has space for improvement, and about one-quarter (23.2%) of the residents are not satisfied with the services provided by community hospitals.

Health insurance covers the majority of the population, with 94.0% now having insurance. This is mainly a result of the implementation of "New Rural Cooperative Medical Scheme" in rural areas. But it is noteworthy that part of the urban population and those with higher education lag behind regarding health insurance, since their proportion of joining health insurance is much lower than other groups.

Primary- and secondary- school infrastructure have been seriously damaged by the earthquake. As of June 2009, 38.6% of the students are still in transitional classrooms, and the figure of the worst-hit areas is as high as 66.0%. Permanent school construction is in progress - 5.3% of the students have moved into entirely new schools; 8.5% have moved into partly new schools; and 28.2% have moved into repaired or reinforced schools.

In terms of facilities in the primary and the secondary schools, the situation generally has deteriorated, but the education quality remains stable or improved in some cases. Up to 40% of the students think that their facilities are worse than before, but only 12.9% believe the education quality has dropped. On the contrary, 22.6% of the students agree the education is getting better; and 84.2% of the parents are satisfied with the quality.

New schools have been rebuilt with high quality standards. Up to 77.1% of the students at new schools think that the hardware facilities are better now and 48.7% feel that the quality of education has been improved. The evaluation of the primary and the secondary schools is much better than that of any other type of schools. Therefore, development of the primary and the secondary schools uncovered by the reconstruction plan also deserves attention.

More than half of the students in the primary- or the secondary- schools have enjoyed some benefit from government policy, but high school expenses are still a serious problem. As many as 23.7% of the primary- or the secondary-school students pay more than 5,000 RMB (including living expenses) each

year to schools. The proportions among high school students (29.3%) and boarders (58.8%) are even higher.

5. Residents are helpful to each other and full of public-spirit. The focus on their policy needs has shifted from survival issues to development issues

Over 80% (80.7%) of the residents in the disaster areas have received some public support. The government is still the primary source of public support. Furthermore, social support networks (e.g. friends and relatives) are starting to take on a more important role.

As well as receiving assistance from outside, people also help each other to tide over difficulties, showing a strong tendency of cooperation and selflessness. Within one year after the disaster, over 40% (42.4%) of the residents have helped others for free; over 40% (43.1%) have participated in patrolling, distributing materials, building bridges or roads, or some other public interest activities. Compared with 2008, the proportion of inhabitants participating in public related activities has significantly increased. People are more united than before, according nearly nine-tenths (88.1%) of the residents. Trust among the residents and towards the government in the quake-hit areas remains high. All these, as trustable "social capital" for the post-disaster reconstruction, contribute to the restoration and development of the affected areas.

Residents are satisfied with disaster relief policies since the policies indeed aim at the needs of residents in the affected areas. "Housing subsidy", "living subsidy in cash" and "living supply" are the most popular among the residents.

At present, the main needs of residents in affected areas have been shifted from survival issues to development and equity issues. There are fewer needs related to living issues and more on large scale infrastructure, such as road and transportation, compared with last year.

A considerable proportion of residents are questioning the fairness of policy implementation, and 30% of the residents believe that unfair cases do exist in the post-disaster policy implementation. It is noteworthy that public trust and satisfaction towards the grass-root governments decreased significantly compared with last year. For example, the satisfaction rate towards county governments, township/neighborhood and village/residents committees, in terms of their performance in the post-disaster reconstruction, are 82.5%, 65.3% and 64.6%, reduced respectively by 1.7, 7.2 and 8.0 percentage points. The causes of this trend should be identified in future research and analyses.

6. Social attitude of the residents remains stable, with a high degree of satisfaction in living conditions and good perception of social security, but the sense of social injustice is also on the rise

Recovery of life in the earthquake-hit areas is going on well with high public satisfaction and confidence of the future. Over 60% (64.5%) of the families feel that the standard of living "has been restored to pre-quake level", but 13.5% of households are pessimistic because they "do not know when they can recover from the disaster" or even believe it is "impossible to recover". The households with low-income before the earthquake are more vulnerable to the disaster, and therefore deserve special attention from the government. Nearly 80% (79.8%) of the residents are satisfied with their current life, which not only shows an optimistic public climate, but also reflects the achievement of the post-disaster reconstruction. The residents are quite optimistic about their future, with 60.8% believing that life will get better next year, 31.7% foreseeing no change, but only 7.5% insisting life would be worse next year.

Overall both the society and the social attitude in the earthquake-hit areas are presently relatively stable. The survey shows, that in the past year, about 2.5% of the total affected population have complained to the authorities or have taken part in petitions, which is similar to last year. But we should also notice that the public sense of inequality is getting stronger. Up to 40% (39.5%) of the residents feel the poor-rich gap is becoming larger. About 30% of the residents have questioned the fairness of the post-disaster policy implementation.

Although aftershocks still cast a shadow over the residents, social security in the affected areas is generally good, with strong sense of social security among the residents. In response to "Do you feel safe going out after 10 p.m.?", 56.3% of the interviewees said yes, 36.5% said they felt safe in most cases (92.8% in total with a high sense of security), and only 7.2% said they did not feel safe. In contrast, residents appear to be more worried about threats from earthquakes. Over 60% (62.7%) of people still feel that they are threatened by earthquakes. It seems that recovery in the area of social psychology will take more time than the economic recovery.

III. Policy Suggestions

1. Water and sanitation issues should be the focus in post-earthquake construction in rural areas

The survey shows that the problems related to improved water supply, washing and bathing facilities and garbage disposal in the rural areas are still

serious and common. This is a long-term issue. So regarding the reconstruction in the rural areas, we should focus more on solving problems related to sanitation and convenience in rural life, such as water supply, garbage disposal, toilet hygiene and bathing, and so on.

2. It is necessary to expect a drop in the employment rate when the reconstruction ends, and to improve the training system

The current low unemployment rate has much to do with the reconstruction. Many employed residents are just held in temporary jobs. **With the completion of the reconstruction, the unemployment rate is likely to rebound, and we should foresee and prepare for this.** Skill training should be provided, which may create favorable environment for workers to be self-employed and start their own business. Efforts should also be made to creating new job opportunities and take precautions to ward off pitfalls. **In order to meet employment and skills needs, channels of employing and training need to be further enriched.** The government should gradually retreat from the specific means of training and entrust them to other social organizations and market. The government can support and encourage the development of training institutions and enterprise training through financial subsidies, training service purchase, tax incentive, or special commission; and regulate their activities through supervision and inspection. The content of training should be in line with the post-disaster employment policy - tailored training should be available for the unemployed; as for agricultural skill training, attention should be paid to different technical needs of households with various education background and economic development levels. Different capacities of learning should also be taken into account so as to provide appropriate technical services and support.

3. Attach importance to and solve practical difficulties relevant to production and living conditions in the earthquake-hit areas

Attention should be paid to the production and living conditions of the farmers who have lost their land, especially those who lost their land due to post-disaster reconstruction. Not only reasonable economic compensation, but also training or job opportunities should be provided. **We must support family business, which provides more relaxed business environment.** In addition to the direct policy supports like tax exemptions and loans, more efforts should also be made to create a good market growth, to cut off unnecessary administrative intervention, so as to avoid excessive micro-management and strangling regulation. Through this, more relaxed environment for family business can take shape. Sometimes, the

"Laissez-faire" approach and "less regulation" themselves represent a higher level of management.

4. As well as strengthening the "hardware" facilities of public services (e.g. health care and education), "software" development such as quality and fairness of the public services should also be guaranteed

During the one-year post-disaster reconstruction, the government and society have pumped in a large amount of investment in medical care, education and other infrastructures. There has been considerable progress in improving the facilities of schools, hospitals and health centers at all levels. The focus of future work should be put on beefing up the "software", such as improving the quality of medical services. For example, better teachers, more training to medical personnels and streamlined procedures for medical treatments can deliver safer, more convenient and satisfiable education or medical treatments. As for education, attention should be paid to the schools that are not rebuilt and to improve them to act as well as the rebuilt ones. At the same time, concerning the high cost of boarding schools and high schools, efforts should be made to ensure that students from economically disadvantaged families are not deprived of education

5. Draw on the initiatives of the affected people, encourage them to help each other and to be more actively involved in the public-interest reconstruction activities

This not only makes up for the shortcomings of the reconstruction hosted by the government, but also promotes civic spirit, as well as the ability of self-organization and self-development. In terms of organizing public-interest activities, we should give full play to the public initiatives, in order to encourage the residents to organize and regulate themselves by community. We can take this opportunity to explore new forms or approaches of community management.

6. Keep on increasing implementation power and public confidence of the grass-root government officials in the disaster areas in order to deal with more difficult tasks in the future

In the past year, capabilities of the grass-root governments have been greatly promoted. In the future reconstruction, they have to face two main challenges – a shifting reconstruction focus and a falling degree of public trust and satisfaction. Therefore, capacity and integrity of the grass-root government officials should be further strengthened. Firstly, a variety of training opportunities shall be provided to them, in order to increase their democratic awareness and management capacity through theoretical study; secondly, to stick on the "counterpart" approach, which offers opportunities for the grass-root government officials to learn from the more developed regions.

7. Strengthen the openness, transparency and public participation of post-earthquake reconstruction, so as to increase public satisfaction and trust towards government

Post-disaster reconstruction is a complex and arduous process. Efforts should be made to ensure openness, transparency, and public participation in policy-making and implementation, to effectively monitoring the whole process, to reduce inefficiency, waste and corruption, and consequently to increase public satisfaction and trust towards government.

8. Through active policy interventions, reduce social differentiation and improve social harmony and stability

Judging from the current situation, many residents in the affected areas believe that the gap between the rich and the poor is widening, and the sense of social injustice is also on the rise, which is negative to the stability of social attitudes. Therefore, as well as promoting the reconstruction and development, the government should also adopt policies (such as taxation policy) to narrow the rich-poor gap and to strengthen social security system. A "safety net" is required by the disadvantaged and by the harmonious development in the affected areas.