

地震灾害救助的目标偏差与校正机制^{*}

万明国

(武汉理工大学 管理学院, 湖北 武汉 430070)

摘要:在地震灾害情形下,灾区民众在基本生活保障、健康医疗、居住保障及就业扶助等方面灾害救助需要的满足存在目标实现的偏差。因此,强调在确定救助对象及其优先需要时,救助提供者一方要与救助接受者的意见综合考虑,采取灾害救助瞄准机制修正目标偏差。

关键词:地震;灾害;应急管理;救助目标偏差;瞄准机制

中图分类号:X43 **文献标识码:**A **DOI:**10.3963/j.issn.1671-6477.2014.01.004

非常规灾害的社会冲击对于社会保障制度建设而言,既是挑战也是机遇。在灾害情形下,政府更容易积极实施应急社会保障的干预政策,采取的政策措施容易达成一致的支持。从汶川地震到芦山地震,灾害救助发挥着救助受灾群体、恢复灾区经济社会生活的中坚力量。灾害救助是应急社会保障的起点与关键环节,是通过国家或社会主体对因灾造成生存危机的社会成员进行援助,为灾民提供衣、食、住、行、医疗等基本生活资料,维持其最低生活水平,保障其就业教育等民生权利,使其脱离灾难的社会保障制度与政策支持。它既包括灾害发生时对灾民的紧急救助,也包括在灾后重建时维持灾民的基本生活与发展保障。在多次地震等重大灾害救助中,国家投入了大量的人力、物力和财力进行灾害救助,以保障灾区人民的生活与生存发展,恢复经济发展,维系社会稳定。然而,在实施灾害救助的过程中,包括政府灾害救助在内的社会救助的实施,却面临着救助对象需要满足的偏差现象,难以达成灾害救助的初始目标,因此需要在灾害救助中给予关注。

一、地震灾害社会救助的目标偏差现象

近年来,我国发生了多次地震灾害,引发了灾害社会救助的大规模实践。通过在灾害区域内采

取灵活办法调整社会保障政策,大幅度地提高社会保障投入,在一定程度上极大提升了受灾人员的社会保障水平。在地震灾害社会救助中,政府灾害救助承担着社会救助的主要职能,志愿者救援和 NGO 组织的灾害救援也发挥了积极作用。观察地震灾害社会救助途径的差异,可以发现,政府救助呈现出灾害救助任务重、救助区域集中、救助及时性强、救助对象与救助方式内容复杂的突出特点,这与志愿者救援和 NGO 组织的灾害救援形成明显的差异,见表 1。

表 1 地震灾害不同社会救助方式的参与特征比较表

	救助区域	救助内容	救助及时性	救助充足性	救助参与度
政府救助	中心区域	复杂	强	中	强
志愿者救援	中心区域	一般	强	弱	中
NGO 救援	中心区域	多样	强	弱	中

注:根据灾害救助的媒体报道信息综合整理。救助参与度是指全过程相关主体的持续参与灾害救助的程度。救助区域是指受灾相对严重的灾害中心区域,通常是媒体关注的中心。

地震灾害的社会救助对于灾区的恢复重建与受灾群体的生活保障提供了一种基本的制度保障。这一制度保障实施的过程,从救助目标的角度来看,需要确定具体救助区域、具体救助对象与救助对象的具体需要等不同层面的目标问题。灾害区域是灾害发生导致的受灾比较严重的行政区域,灾害社会救助首先体现为灾区的中心区域的确定。灾害中心区域的受灾人员成为社会救助的主要关注对象,其灾后通常引发媒体的大量关注。

收稿日期:2013-08-15

作者简介:万明国(1967—),男,湖北省广水市人,武汉理工大学管理学院副教授,博士,主要从事公共管理、应急管理研究。

^{*}基金项目:教育部人文社会科学规划基金项目(10YJA840037)

具体救助对象及救助对象的具体需要体现为灾害社会救助的落脚点。在实际救助实践中,构成救助目标的区域、救助对象及对象需要满足往往存在偏差现象,救助的制度设计目标与救助的实际满足存在着明显的差异,实际影响了灾害社会救助的整体效果,见表 2。

表 2 地震灾害救助的目标偏差内容比较表

	确定方式	救助目标	目标偏差	偏差案例
救助区域	政府划定、媒体关注	覆盖受灾区域	部分受灾区域关注不够	非中心区域受灾群体关注较少
具体救助对象	政府规定、便利选定	因灾无房可住、无生产资料和无收入来源的困难群众	部分救助对象未被纳入救助	汶川地震救灾物资土门镇被抢
对象具体需要	政府规定、便利选定	全方位救助满足	救助对象的需要未被全方位满足	受灾致残者就业困难
救助执行标准	政策规定、便利选定	满足受灾群体的基本需要	满足受灾群体的实际需要	仅仅保障灾民生活的基本温饱

注:媒体关注指媒体的大量关注报道会导致灾害救助的集中度偏高;便利选定是指非政府救助方式基于自身便利条件的确定方式;非中心区域受灾群体关注较少是笔者汶川地震现场的调研;汶川地震救灾物资土门镇被抢引用灾区志愿者的经历。见于 http://blog.sina.com.cn/s/blog_561c7c5c01009krw.html。

(一)灾害救助区域的目标偏差

近年来的地震灾害现象调查发现,原本贫困的区域与灾害区域往往具有重合的特征。基于汶川地震贫困村重建与扶贫的研究发现,灾害发生产生的风险对贫困村和贫困家庭影响更大。国家扶贫开发工作重点县和省级扶贫开发工作重点县基本上覆盖了受灾区域。从社会历史发展范畴看,最贫困的人一般都居住在最危险的地方,贫困村也大多位于远离交通干道和偏远的区域,生态和环境比较脆弱,这也导致汶川地震灾害发生区域和贫困区域高度重合^[1]。

表 3 汶川地震灾害的贫困村影响情况表

	行政村数/个	人口/万	农民人均收入/元	房屋倒塌(间/村)	人均房屋倒塌(间/村)
贫困村	4834	436.3	1873	553	0.61
非贫困村	9731	1550.4	4025	1177	0.74
合计	14 565	1986.7	3 533	970	0.71

注:转引自黄承伟和陆汉的《汶川地震灾后贫困村重建进程与挑战》,社会科学文献出版社 2011 年版。

贫困区域与灾害区域的重合现象值得社会关注。但同样值得注意的是,灾害非中心区域同样存在受灾人群,其获得政府救助的机会明显缺乏,造成受灾地区的政府救助的区域不均衡状态。

(二)灾害救助对象确定的目标偏差

灾害救助中的对象确定往往受到重灾与轻灾如何区分的实际问题,在救助对象选定上出现目标偏差。据汶川地震后对灾区贫困户受益状况的

一次调查发现,灾区近 85% 的农户认为在道义上应该给予贫困户更多的补贴,但实际上认为贫困户得到了优惠和倾斜的只有不到 58%^[2]。在住房重建补贴上,农户反映贫困户与富裕户之间得到住房重建补贴没有差异的比例为 56%。如果这种调查属实,意味着灾害救助对象的选定上值得注意的问题已经比较明显了。

(三)灾害救助对象具体需要确定的目标偏差

地震灾害对受灾区域的破坏巨大,生命财产损失严重,受灾人群的需要也体现在各个不同方面。政府救助力求根据不同的需求进行救助,值得注意的问题是,不同需求的救助有广度与深度的区别。受灾人群对服务的需要是多层次的,全方位的,但资源却永远是有限的。据调查,汶川地震导致农村新增残疾人 4589 人,占汶川地震致残者的 79.73%,地震致残者主要是肢体残疾人,其中,15 岁及以上的地震致残者 5063 人,无任何职业的地震致残者 1991 人,在当地有固定工作的仅 361 人^[3]。不仅残疾康复需求大,就业需要也十分紧迫,实际就业形势不容乐观。地震致残者中,在当地务农的群体较大,由于自身条件的限制,无法更多地从事体力劳动,农村残疾人的就业环境还没发生根本改变。

表 4 绵阳等 5 个地区地震致残者的康复需求情况

地区	医疗康复	社区康复训练	心理疏导	职业技能培训	就业援助	其他
成都市	62.48	37.87	13.26	5.06	6.63	20.59
德阳市	63.17	48.09	13.99	9.62	10.93	25.5
绵阳市	48.55	62.15	11.15	4.98	6.67	41.79
广元市	73.06	16.82	14.29	9.76	11.66	57.87
阿坝州	77.26	44.67	25.55	12.27	13.48	29.98

转引自王学义、徐宏的《地震致残者生存状态与需求分析——来自四川省汶川地震灾区的调查》,载《中国人口科学》2010(3):103-110 页。

资料显示,康复需求情况不存在地区差异,最急迫的需求是医疗康复和社区康复训练需求。就满足受灾人员全方位全面需求而言,政府的灾害救助面临着的现实资金短缺、专业技术人员不足等多方面的困难。据报道,汶川地震灾害三年恢复重建时,需要进行后续医疗康复的伤员中已有 6318 人完成医疗康复,还有 1109 人仍在康复中。为伤残人员提供轮椅等辅助器具 1 万余件,为 435 人安装了假肢。政府救助面临筹集专门康复后续治疗专项资金的任务,这些后续的资金来源包括:城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗和工伤保险报销,并对需个人负担部分实行救助,以保证所有伤残人员都能完成医疗康复。针对康复救助的后续资金是否

可保证需要就不得而知。

(四) 灾害救助标准确定的目标偏差

在汶川地震和芦山地震中,确定救助区域群体的基本生活救助标准是每天每人 1 斤米和 10 元钱。从救助实际效果来看,仅仅能够满足基本的温饱问题,维持在较低的生活水平。汶川地震和玉树地震基本生活救助标准相同,但“三孤”人员和因灾死亡人员抚恤标准有一定的差异。汶川地震灾区的理县,因灾死亡人员抚恤金为 5000 元;芦山地震在因灾死亡人员抚恤金之外,每户增加了特别扶助及自建房屋过渡补助,见表 5。

表 5 地震灾害救助标准执行情况表

	米(斤) /人均 每天	钱(元) /人均 每天	死亡抚 恤金 (元)	三孤人员 补助 (元/人均 每月)	自建过渡 房补助 (元/户)	后续救助 (元/人均 每月)	其它
汶川 地震	1	10	5000 (理县)	600/ 3 个月		200/ 3 个月	
芦山 地震	1	10	5000	600/ 6 个月	2000+ 1000		特别 扶助

注:三孤人员是指孤儿、孤老、孤残。特别扶助是针对独生子女伤残死亡家庭的扶助。根据民政部网站资料、中国新闻网整理。

两次地震救助措施明显不同的地方是“三孤”人员补助期限及后续救助政策。汶川地震的灾区基本生活保障补助期限是三个月,“三孤”人员补助标准为每人每月 600 元,受灾的原“三孤”人员补足到每人每月 600 元,补助期限三个月;补助金由民政部门直接发放给救助对象,实行按月发放^[4]。芦山地震中三孤人员补助期限为 6 个月,且对灾区因灾房屋倒塌和严重毁损无房可住的农户给予每户 2000 元的自建过渡房补助。当地政府根据实际情况可再增加每户 1000 元的补助^[5]。

在 2008 年汶川地震救助时,民政部、财政部和国家粮食局制定了《关于对汶川地震灾区困难群众实施临时生活救助有关问题的通知》(民发〔2008〕66 号)的文件,规定救助对象为因灾无房可住、无生产资料和无收入来源的困难群众,但有待明确的是,所发放补助金和救济粮是否只是保障基本生活。

从两次地震灾害救助实施的情形看,我国重大自然灾害救助逐渐形成了较为明确的运行模式,体现在确定救助区域、范围与对象和救助标准,并分阶段实施救助等不同方面,形成了一定模式化的程序与规定。但存在的问题也十分明显,救助范围确定有失偏颇,救助对象选定存在疏漏,救助需求满足有失偏颇,救助标准及方式缺乏灵活性,救助效果评估滞后,后续救助判断缺乏跟进手段等政策和灾害救助的管理缺陷,有待进一步给予关注。

二、地震灾害救助实施面临的现实障碍

重大灾害的社会救助管理面临着一对基本矛盾关系,即救助的需要与救助的能力之间存在矛盾。从政府的角度来看,政府承担着灾害救助的最后兜底的责任,在处理救助需要与救助能力之间平衡的时候,不得不采取有所选择与侧重的救助政策措施。因此,重大灾害救助面临着四个方面有待解决的现实问题。

(一) 重大灾害救助的超量任务成为社会救助实施的突出障碍

地震灾害的救助实施面临的首要现实困难是超量的工作任务,政府面临地震灾害救助的紧急任务,管理人员的流动率和超量的救灾任务成为首先需要关注的问题,也是满足受灾人员需求的障碍。参与救助工作的人员因灾害影响程度的差异会出现不同程度的交叉与重叠,管理人员的频繁流动会导致灾害救助管理上的困难。灾害救助的理想和公平的做法是对贫困线以下的实际贫困人群的全部覆盖。但事实上灾害救助的资金是十分有限的,往往不可能完全覆盖贫困人群。如何选定那些真正最需要帮助的人群,成为灾害救助计划中的一个关键问题。与一般常态社会中的客观经济指标评估法发现贫困不同,灾害救助的对象往往不限于单纯的贫困问题。

(二) 灾害救助对象的多样需求与差异成为救助实施的难点

地震灾害往往造成重大的财产损失与人员伤亡,但这种财产损失与人员伤亡的具体状况却是千差万别,具体需求差异巨大。受灾人员通常存在多个需要,包括住房、就业、医疗等,但政府可能限于时间、资源有限等因素而无法全部满足。灾害救助的一个首要难点在于如何准确地界定或选择救助对象,并满足救助对象的多种需求。从各种重大自然灾害与事故灾难中都可以发现,满足受灾人员需求的救助并不是一件简单的事情。以汶川地震灾害为例,汶川地震造成大量人员致残,2009 年组织的一次入户调查发现,汶川地震致残者在医疗康复、就业、住房等方面有很大的需求,而实际满足情况不尽如人意,地震致残人员还面临一些亟需解决的问题^[3]。地震致残者特别是孤残者由于自身原因,不同程度地给家庭或自身生活带来负担,导致不能从当地农村信用社贷款进行房屋重建或加固,最后可能只能住危房,这会导

致部分地震致残者的生活状况进一步恶化。

(三)政府救助规则约束可以成为救助的限制因素

重大灾害救助往往受制于国家救助的法律法规与政策的限定,对于灾害救助的对象与救助标准等作出了明确的执行要求。然而,现实救助需要的情形多种多样,政府救助规则的约束性导致形成灾害现场管理者面临救助需求满足的困难。在灾害救助过程中,这种规划约束可能表现为上级对下级政府的监督控制情形,也可能表现为受灾对象与需求的实际目标偏差现象等不同情形。在上级对下级政府实施监督控制情形下,下级官员面临灾害救助情形时,首先得向上级汇报情况,争取上级政府资源,降低了地方政府的灾害救助的自主性,影响灾害救助的实际效果。这主要是因为地震灾害的政府救助通常需要地方政府承担一定的财政支付,灾区政府可以获得上级政府的财政支持及对口支持方式的资源支持。据报道,芦山地震下达的中央和省级应急救灾综合补助资金达 15 亿元,其中的一个重要用途即是进行生活救助、遇难人员家属抚慰等灾害救助支出。但在芦山地震中重灾县上报损失 1700 亿,数额之高引争议,不能否认这其中包括向上级政府争取资源的可能^[6]。

(四)技术与信息条件成为灾害救助实施障碍

灾害的社会救助是一项对专业技术素养与社会信息平台要求较高的活动。专业救助人才,如医师、心理援助专业人士等,是实施灾害救助中的重要技术力量,但现实的灾害救助中由于时间紧任务重等多种原因往往供给有限。在灾害救助资源有限的情况下,受灾人群信息的及时性和充足性成为灾害救助有效实施的重要基础条件。不只是灾害的中心区域,受灾害影响的非中心区域也是有效灾害救助的重要区域,都需要广泛的技术与信息条件支持。重大灾害救助的现实情形下,紧急社会救助、长期后续救助及受灾人员全方位的救助需求,受制于救助对象信息交流沟通平台条件。

三、灾害救助实施瞄准机制及其实施策略

(一)灾害救助瞄准机制的关键要素

所谓灾害救助的瞄准机制,是指社会救助主

体对救助对象及其需求进行准确甄别和确认,将救助资源集中于最需要救助的灾害受灾人群与受灾对象需求满足的灾害救助管理过程。从政府灾害救助角度看,涉及对救助对象增加限制条件,细化救助范围及持续时间,并将注意力放在重点救助无劳动能力的贫困者和弱势者的政策修订方面。在地震灾害情形下,社会救助管理目标是实现对受灾贫困者及其他弱势群体更好地提供现金或实物帮助的制度安排。实现该管理目标依赖于构建灾害救助瞄准机制,需要考虑的关键要素包括:比例问题、动态问题、性别公平性、贫困人员问题、特殊困难人群以及救助资源的制约。瞄准机制实施需要对各影响要素进行界定,并明确实现路径与管理目标。综合归纳表述见表 6。

表 6 灾害救助瞄准机制的关键要素与定位

瞄准影响要素	定位描述	实现路径	管理目标
比例问题	同一地区其内部的灾害影响程度往往并不一样,有区别的确定灾害救助对象数量	不同经济条件的地区的救助人群的比例应有所不同	经济条件相对较差的地区,灾害救助人群的比例应定高些。
动态筛选	灾害救助对象的确定不应是一次性的工作,而是每隔一定的时间必须重新界定	一段时间后,对灾害救助的对象进行重新审视	确定救助范围,确保最需要的对象得到救助。
性别公平性	灾害救助过程中的性别公平性实现	灾害的贫困扶助、就业机会与技能支持等非救助项目中的男女公平保障	能够保障灾害救助中的女性权利得到实现与保障
特殊困难人群	灾害中的种类伤残人员,面临救助服务需要的特殊人群	合理搭配现金救助和非现金救助的不同项目	重点救助灾害导致的无劳动能力贫困者、弱势者
贫困人员确认	本身处于贫困状态的受灾人员,缺乏工作技能与竞争能力	采取项目救助方式,提供教育、训练和就业服务给有劳动能力的救助对象	采取政策引导,激励社会救助对象积极外出工作,等
救灾资源条件	用于灾害救助的资源条件,是否能够提供充足的灾害救助资金保障	上下级政府间的资金配合、灾害区域内外政府资金的配合,共同实现灾害的政府救助	能够满足灾害区域的救助需要,尤其是保障灾害救助的优先需要

面对众多需要救助的受灾人员,灾害社会救助,特别是政府救助实施过程在面临多方面条件约束或障碍的情形下,客观上要求采用某种筛选与限制的手段及政策,即实施社会救助瞄准的机制,优先满足受灾人群的基本与紧急的救助需要。在救助范围与对象确定的问题上,芦山地震灾害救助过程中开始明确提出了受灾困难群众救助按属地管理原则实施救助,并规定非本地户籍的受灾群众的救助,由安置地县级民政部门负责救助对象政策落实^[7]。据报道,芦山地震灾区外地户口受灾群众临时生活救助同样是提供每人每天 10 元钱和 1 斤大米的救助,与本地户口受灾群众救助一样^[8]。这无疑增加了实施灾害救助的难

度,但更加符合灾害救助的管理目标。

(二)灾害救助瞄准机制的实施策略

1. 灾害救助实施的整体方案。综合考虑灾害社会救助的目标偏差现象与实施灾害救助的过程,可以通过以下流程设计规划,对瞄准机制影响的关键因素进行控制。流程见图 1。

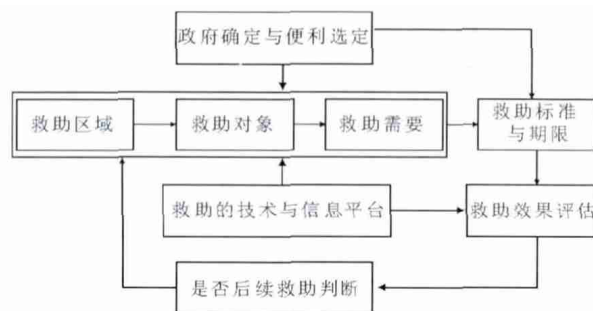


图 1 灾害救助的流程设计

确定救助区域、救助对象以及救助需要时,最后要体现在救助对象与对象的具体需要的满足上。从有限救助视角而言,社会救助应优先满足那些对成本低、效果好的服务需要,即确定受灾人群对服务的优先需要。确定优先需要,涉及到三个相关的问题,即由谁(救助主体)根据什么标准用什么方法来确定。确定优先的需要可以采用不同方法,这与灾害救助主体的救助政策或偏好不同有关,见表 7。

表 7 灾害救助主体确定优先需要的方法

	救助主体	救助标准	优先需要确定方法
政府救助	政府	政府规定	政策规定、行政命令
NGO 救助	NGO	自主确定	政府指导+自主确定
志愿者救助	志愿者	自主确定	政府指导+自主确定

灾害救助瞄准机制的实施实际上是采取一种有限救助模式,在救助中注意通过现金救助方式和非现金救助方式的合理配合来实现救助效果优化。传统贫困救助的现金救助主要包括补充性保障收入和贫困家庭临时援助,而非现金救助主要包括食品券、医疗补助、住房补助、儿童营养、就业与培训、贫困家庭子女教育等内容^[9]。灾害救助中可利用的方式还可以采取政策引导,激励社会救助对象积极外出工作等方法帮助灾害救助对象中的低收入者。

2. 灾害救助瞄准机制的实施策略。实施地震灾害救助,构建灾害救助瞄准机制,目的是实现灾害社会救助效果的优化,在实施过程中要求注意三个问题。

第一,实现从规定灾害救助到有限规范灾害救助的转变。我国于 2010 年正式实施了《自然灾害救助条例》,该《条例》在确立灾害救助工作基本

法律制度的基础上,根据灾害发生的周期和阶段,对灾前救助准备、灾害应急救助、灾后过渡性安置和恢复重建,以及灾害救助款物管理等各环节的工作进行了全面系统的规定。然而,地震灾害的救助效果依赖于不同救助主体的规范行为,依赖于设置强有力的地方政府行政机构,实现跨部门的和综合型的救助管理综合协调。现场救助指挥机构也需要由具有现场救助知识和经验的专业人员组成,对瞄准机制实施的相关关键要素要能够统筹协调规划。同时,政府应该为社会组织参与灾害救助创造更大的空间,通过“政府购买服务”、“委托服务”、“项目运作”等形式,与各类社会组织及个体志愿者在灾害救助决策、研究、管理、评估、服务等方面进行广泛合作,逐步建立长效合作机制,实现社会组织参与灾害救助工作的制度化、经常化与社会化^[10]。尤其要明确政府各部门在灾害救助过程中的职能定位与角色职责,避免对非灾害中心区域的忽视,出现灾害救助的空白区域以至于遗漏对受灾人员的救助。

第二,从优先需要的灾害救助到全方位需要的灾害救助的转变。灾害救助存在的障碍与受灾人群需要满足之间存在着明显差异,不可能同时满足所有的被救助人员的需要,只能先满足那些最基本的、最重要的优先需要。对那些优先需要的救助具有最大化的救助效果。另一方面,受灾人员的需要毕竟要尽可能给予救助,因此,在地震灾害的社会救助中,要考虑从满足受灾人员的优先需要到考虑全方位需要满足的转变,设法提供全方位的救助服务。

第三,从重视应急救助向全过程综合救助转变。在灾害救助的紧急阶段与非紧急救助阶段,灾害救助面临着不同的工作任务需求。有学者从制度角度分析,探讨在国家层面上明确统一救助标准,再配以省级政府实施的地方救助的方案,目的是尽可能考虑到当地经济发展情况,在提高救助标准的同时、缩小救助标准差异^[11]。这实际上是要实现全过程综合救助的制度设计。现有的应急救助时间通常为 3~6 个月。后续救助只能纳入民政部门实施的低保救助体系。但限于职权,民政机构难以指挥领导与民政相平行的其他灾害救助管理行政机构,导致灾害救助的一些工作内容难以得到落实和执行,整体灾害救助效果不尽如人意。如何将短期生活保障和医疗康复与灾害的后续长期救助更好地结合起来,实现全过程综合救助的制度体系,是需要进一步考虑的重要问

题。以地震致残者为例,核心需求是医疗康复。而实际康复工作中存在康复人员不足、医疗康复人员的工作量大等问题,满足不了致残者的后期康复需要,这在一定程度上会影响康复效果。

四、结 论

在地震灾害情形下,通过对灾区民众基本生活保障、健康医疗、居住保障及就业扶助等多方面的提供过渡安置期生活救助,极大推进了灾区恢复重建。但限于救灾任务繁重、资源有限、信息约束等多种因素,灾害的社会救助需要采取灾害救助瞄准机制,即通过采取一种有限救助模式,对救助对象增加限制条件,缩减救助范围及持续时间,将注意力放在重点救助灾害弱势者、无劳动能力贫困者的优先需要方面,才可以提高整体灾害救助的效果。无论决策者是否意识到受灾人员优先需要的问题,他们作出的决策和采取的行动均已经反映了其认定的优先需要。然而,救助服务过程涉及提供与接受两个方面。由提供一方所确定的救助方案并不一定能代表接受一方的意见。所以,在确定救助对象及其优先需要时,救助提供者一方要与救助接受者的意见一起综合考虑,合理协调救助瞄准机制中需要考虑的关键因素,规范灾害救助的流程设计,实现从规定灾害救助到有限规范灾害救助的转变、从优先需要的灾害救助到全方位需要的灾害救助的转变以及从重视应急救助向全过程综合救助的转变。

挑战[M].北京:社会科学文献出版社,2011:31-35.

- [2] 黄承伟,向德平.汶川地震灾后贫困村救援与重建政策效果评估研究[M].北京:社会科学文献出版社,2011:15-16.
- [3] 王学义,徐 宏.地震致残者生存状态与需求分析:来自四川省汶川地震灾区的调查[J].中国人口科学,2010(3):103-110.
- [4] 民政部等部门就地震灾区困难群众临时生活救助有关问题下发通知[EB/OL].(2008-05-21)[2013-05-01].http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-05/21/content_8220589.htm.
- [5] 四川对芦山地震受灾民众实施过渡安置期生活救助[EB/OL].(2013-04-28)[2013-06-28].<http://www.chinanews.com/gn/2013/04-28/4775942.shtml>.
- [6] 地震3重灾县上报损失1700亿[EB/OL].(2013-04-26)[2013-07-01].<http://news.163.com/13/0426/01/8TBNOTIA0001124J.html>.
- [7] 四川重申芦山外地户口受灾群众可领临时救助[EB/OL].(2013-04-29)[2013-07-01].<http://news.cntv.cn/2013/04/29/AR-TI1367197866635746.shtml>.
- [8] 外地籍受灾困难群众也可领临时救助[EB/OL].(2013-04-29)[2013-07-01].http://news.xinhuanet.com/local/2013-04/29/c_124647605.htm.
- [9] 钟玉英.当代国外社会救助改革及其借鉴[J].行政管理,2012(12):74-78.
- [10] 张粉霞.从社会政策视角分析《自然灾害救助条例》[J].城市减灾,2011(1):2-5.
- [11] 高恩新.自然灾害救助制度框架与实践[J].中国应急管理,2011(11):25-30.

(责任编辑 王婷婷)

[参考文献]

- [1] 黄承伟,陆汉文.汶川地震灾后贫困村重建进程与

Research on Goal Deviation of Earthquake Disaster Relief and It's Amendments

WAN Ming-guo

(School of Management, WUT, Wuhan 430070, Hubei, China)

Abstract: In the situation of earthquake disaster, people meet deviation of goals in the process of accepting basic life safeguard, health care, employment assistance and disaster relief needs. This paper emphasizes that the government should modify goal deviation for disaster assistance when considering the opinions between both the aid providers and the aid recipients.

Key words: earthquake; disaster; emergency management; relief goal deviation; aiming mechanism