

汶川地震灾后重建经验总结及启示

□许利华 戴钢书 [电子科技大学 成都 610054]

[摘要] 在近两年的汶川地震灾后恢复重建工作中,涌现出了很多经验和模式。这些经验和模式带来了四川灾后重建工作的伟大奇迹,应加以总结和推广。结合四川实地重建工作,仅从抗震救灾的经验来归纳,主要有三大方面,一是社会主义制度的优越性;二是用科学发展观统筹灾后重建;三是在可持续发展理念中积极创新。

[关键词] 汶川地震; 灾后重建; 经验

[中图分类号] D632.5 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1008-8105(2010)05-0016-04

灾后重建工作不同于灾难发生时的抗震救灾工作,抗震救灾工作的有效性集中体现在救治动员的及时性和组织系统运作的高效性,而灾后重建工作的有效性则集中体现在灾区经济发展的可持续性和民生设施的完善性,灾后重建工作更具长期性和持久性。今天,按照中央“三年任务两年基本完成”的工作部署,汶川灾区对口援建工作已基本完成,四川震区灾后重建也已取得阶段性成果。灾后重建工作取得的巨大成绩超出想像,有震撼,也有反思和总结,灾区发生翻天覆地变化的背后有什么原因?灾后重建中形成的经验可否值得借鉴和推广?灾后重建截至目前还存在着哪些问题?就此,本文对现阶段灾后重建工作经验进行一次总结,以期对各种灾难发生后进行重建工作给予一些借鉴和参考价值。

一、社会主义制度的优越性

在汶川地震两周年临近之际的四川省灾后恢复重建工作现场会上,四川省委书记刘奇葆回答记者说,“四川的灾后恢复重建和其他各项工作,得到了全党全军和全国各地的关心和支持,对口支援工作发挥了重要作用,体现了无疆大爱,充分显示了社会主义制度的巨大优越性和中华民族的伟大凝聚力”^[1]。灾区一派新貌,民众感恩奋进。灾后重建,离不开中央的正确领导和深切关怀,离不开灾区党

员干部的模范带头作用,离不开全国人民的大力援助和智力支持。

(一) 统一高效的领导体系和组织体系

胡锦涛总书记等党和国家领导人深入灾区视察指导重建工作,国家科学制定了灾后重建总体规划,出台了一系列支持重建的政策措施,两年来拨付灾后重建基金3018.94亿元,国家有关部委在重建项目立项、政策支持等方面给予了特殊的倾斜,为重建工作的顺利推进提供了坚强保证。除此,政府调集大量人力、物力迅速投入灾区建设工作。在对口支援方案颁布一个星期之内,来自祖国各地的援建工作组全部到位,勘探、设计、规划人员随后抵达,全国各地的施工队伍也陆续抵达。在这支建设队伍里,有参与建设北京奥运会场馆的主力,有参与建设上海世博园的王牌,有曾参加唐山大地震灾后重建的特级企业……他们联同灾区党员干部,共同组成了一个高效运作的组织体系。

(二) 党员的先锋模范作用

灾后的震区,悲伤和失望情绪隐隐笼罩。这是人心浮动的时刻,也是精神归属需求最强的时刻。党组织和党员干部挺身而出,成为家园重建的主心骨。“书记带头干、党员冲在前”既是北川的口号,也是其他灾区党员干部的写照,他们与援建人员同吃同住,形成了“你中有我,我中有你”的灾后重建班子;党员干部带领群众进行住房重建、产业重

[收稿日期] 2010-06-02

[基金项目] 国家社会科学基金西部项目“用社会主义核心价值体系引领汶川地震灾后社会理念、价值、精神重建”(09XZX003)的阶段性研究成果。

[作者简介] 许利华(1986-)女,电子科技大学马克思主义教育学院2008级研究生;戴钢书(1954-)男,教授、博士生导师,电子科技大学马克思主义教育学院副院长。

建,协调重建中出现的各种困难和问题,积极为重建设政策出谋划策;带头学习实践科学发展观,推进科学规划重建等等。这些用一句话足以表达,即“在灾后重建中,党员干部有四多:操心多、跑路多、说话多、流汗多。”灾区党员干部忘我工作,发挥先锋模范作用,成为重建家园的中流砥柱。

(三) 对口支援合作模式的有效探索

汶川地震灾后重建的规模和速度,在世界历史上都是空前的。其中,由中央政府主导的对口支援机制发挥了巨大作用,这一合作模式的有效探索也在最近被运用于新疆援建工作中。汶川地震后不久,党中央和国务院迅速对各地自发的援建模式进行了有序化调整,颁布了《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》。我们从5月12日四川省政府举行的汶川地震两周年灾后重建新闻发布会上了解到,截至目前,18个对口支援省市积极响应中央的号召,给予灾区大量的人力、物力、财力和智力支持,已确定对口支援项目3472个,已开工项目和建成项目分别占已确定项目的98.7%和73.7%;对口支援资金772.3亿元,已完成投资587.4亿元,占总投资的76.1%。从这些数据可以看出,对口援建省市在灾后重建中与四川灾区一道,在互利共赢的基础上,正积极建立一种有效地合作机制,并开创出一条优势互补、互惠互赢的新途径。

在灾区恢复重建工作中引入对口支援机制,是中国特色赈灾模式的一种有益尝试。按照中央的要求,恢复重建工作并不是简单地给钱和恢复基础设施,而是要按照全面建设小康社会的要求,拉动和提升灾区经济发展,加快建设美好新家园。在此次灾后恢复重建工作中,对口支援省市把自身的产业优势、市场优势与灾区的资源优势结合起来,帮助灾区企业迅速恢复生产。利用科教、人才、技术优势,为灾区提供多种形式的智力支持。来自发达地区的先进理念、成功经验和管理模式也得以迅速推广传递、培植生长,从而有力地促进了灾后恢复重建进程。

二、用科学发展观统筹灾后重建

灾后重建时间长、任务重,作为一项系统工程,需要科学发展观来统筹。在灾后重建的过程中,我们必须贯彻落实科学发展观,坚持以人为本、尊重经济、社会与自然规律,统筹城乡,以科学规划为前提,以优先解决民生问题为基点,以住房重建、设施重建、产业重建、城镇重建、生态重建为重点,以基层组织重建与市场机制重建为“常态抓手”,将

灾后重建作为一个系统工程,立足建设一个物质与精神有机契合的社会主义新家园^[2]。

(一) 规划先行

如果说规划,特别是灾后重建的规划,就不得不提到成都。成都,应该说是一座和规划有着不解之缘的城市。从“全域成都”科学规划到“四性”灾后重建规划,在这里,产生了规划史上“最牛”的一次大会战——2000多名规划人员集结一个月高质量地完成了427个灾后安置点的规划设计;在这里,有着被《南方周末》称为“史上最牛的规划局长”;在这里,也有“最牛”的一次规划展——“新家园——成都市灾后重建规划成果展”,3000平方米的展厅,展现了5个受灾市县的33个乡镇规划和148个农村安置点的未来美丽新家园。“所有的规划,都立足于未来发展,把基础设施建设和一、二、三产业发展和新农村建设及城镇化建设结合起来,让老百姓不仅住得上好房子,还能赚得到票子”^[3]。江苏对口援建指挥部副总指挥李亚平,道出了科学规划的要义所在。

(二) 绿色重建

急速的发展必然带来环境和水资源的变化。在两年的灾后重建工作中,各灾区坚持科学发展观,将环保理念贯穿其中,积极推进绿色重建。他们以灾后重建为契机,调整优化产业结构,完善环境基础设施,努力构建绿色经济体系。与此同时,四川省环保部门也一方面为灾后重建提供优质服务,另一方面,充分利用环评等手段,严把关口,加强监管,确保灾区经济发展质量,其经验值得借鉴。如广元市探索推进低碳重建和发展,被评为全国首批“低碳中国贡献城市”。另外,广元市近1/3的农户建起新居,特别是在龙门山地震断裂带推广轻钢结构、木结构住房6万余套,既提高农房防震减灾能力,又大大降低了建房成本,并最大限度地实现了环保^[4]。如都江堰市环保局在“5·12”汶川大地震后,根据中央、部、省、市的部署和指示精神,调动一切资源和力量积极做好区域内的环保工作,确保了“双遗产”的都江堰依然山清水秀,美丽动人。

(三) 民生作为重建之本

在各项灾后重建项目中民生项目进展最快。截至目前,四川灾区农房重建已基本完成,城镇居民住房已完工21.6万户,占重建任务的84.2%;规划重建的3002所学校已有3000所开工建设,完工2585所;医疗卫生机构开工1905个,完工1212个。以优先解决民生问题为基点,先期启动了一批城乡居民住房、学校、医院、福利院等事关灾区群众安置的民生项目,集中体现了以人为本的思想。在灾后重建中,

严格执行抗震设防标准,着力建设百年工程、精品工程,彻底改变了千百年来农房建设无标准、不设防的历史。学校、医院建成了最安全、最牢固、最放心的场所。一批社会福利院、社区服务中心、集贸市场相继落成,灾区综合保障能力比震前有了质的飞跃。

以人为本、民生优先,不仅在于优先安排住房、学校、医疗机构等民生项目,还体现在灾后恢复重建的各项政策的人性化,以及实行民主决策。因为只有充分尊重群众意见,才能真正让群众得到实惠,才是真正实现以人为本。在灾后重建过程中,凡是涉及编制重建规划,有关部门都在充分听取灾区群众意见的基础上,多次进行反复论证。如北川新县城的诞生,就是尊重民意、民主决策的结果。

三、持续发展离不开创新理念

在“5·12”地震灾后重建的过程中遇到的很多困难和问题都是前所未有的,也没有什么现成的方法可以借鉴,必须创新运用各种方式来解决每一个难题。此次的灾后恢复重建工作之所以能取得这么可喜的成绩,还在于灾区在科学发展观指导下,坚持统筹兼顾的方法,妥善处理好恢复与提升、当前与长远、政府与市场、物质与精神、困难与机遇的关系,通过体制、机制创新寻求的新的突破。这一新的突破主要集中体现在三个方面:资金筹集方式的创新、住房重建方式的创新和产业重建方式的创新。

(一) 资金筹措方式创新

重建的首要问题就是资金的筹措和资金的使用问题。根据灾后恢复重建规划,仅四川省12个重灾区和88个非重灾县市需要的重建资金预计就达到17000亿元,资金需求十分巨大。但从资金来源看,政府性资金投入3600亿元,而包括中央和地方财政资金、对口援建、政府发债、社会捐赠和其他资金,加起来也仅约4000亿元,占恢复重建资金需求不到四分之一,高达13000亿元的资金缺口,是灾后重建中最棘手的问题。解决这个巨大的资金缺口问题,政府就要创新思维,创新政策机制,增强政府投入与引导能力,提高政府性资金的引导放大功能,有效提高市场资金的投资回报率,以更加有力的财政金融政策和以市场化运作模式激发金融机构和民间资本在灾后重建中的投资热情,将政府的引导作用与市场机制有效配置资源的作用有机结合起来,用较少的政府资金引导大量的社会资金投入灾后重建,充分发挥政府资金引导民间资金和信贷资金的“乘数效应”。

在灾后恢复重建工作中,为了解决“钱从哪里来”的问题,一系列的创新有序展开。如在成都,“动员社会闲散资金与灾区农民合伙联建”的筹资模式诞生,利用受灾地区的土地资源和优美环境,吸引社会资金投入,同时通过农村产权的确权颁证,加大招商引资力度,实现资源变资本,“死钱”变“活钱”,农户通过统规统建或分户联建的方式开展住房联建。在都江堰味江村,通过农村产权流转,建设农民集中居住区和开发生态旅游度假项目……,为解决农民无法以自建农房作担保获得贷款的问题,由金融机构向农户提供额度最高6万元、最长期限8年、政府贴息3年的贷款;在都江堰市向峨乡,90%以上房屋倒塌,该乡运用在成都广泛应用的“建设用地指标增减异地挂钩”办法,筹集数亿元资金,统一规划建设了可安置1.2万人的16个集中安置点;而在崇州市,则采用支持受灾群众以集体建设用地使用权、林权等换住房、换资产,引进社会资金6.23亿元进行开发性重建等等。这一系列的创新方法,拓宽了融资渠道,为解决资金瓶颈问题,推动灾后重建工作步伐起到了不可替代的作用。

(二) 住房重建方式创新

住房重建直接关系到群众的切身利益。如何有效利用重建机会,进一步推动新农村建设。成都市运用城乡统筹理念设计原址重建、统规统建、统规自建、开发重建、异地安置等5种不同的住房重建模式之外,还在尊重群众意愿的基础上,实行“联建”的开发性重建方式,这是一个住房重建方式重大创新,是最“热门”的重建模式,也是成都市在重建农村住房中吸引社会资金参与的一项政策创新。除此,在这次灾后恢复重建工作中,涌现出来比较典型的即为都江堰住房重建的10大模式,在灾后房屋重建中,都江堰把农村产权制度改革成果、城乡建设用地增减挂钩等政策创造性地运用于农村灾后重建,通过科学化、市场化、民主化的管理以及基础设施配套建设,实现了“三化一配套”,创造了重建的10大模式。如都江堰市“壹街区”模式^[1],这是上海对口支援都江堰市灾后重建第一个功能完整的街区建设项目。其特点有三:一是按照“一街区、一家人”的理念,融入了上海元素,建筑风貌体现了上海特有的弄堂风情;二是集居住、学校、医疗、购物、观光、休闲于一体,公共设施配套完善,城市功能得到较大提升;三是充分利用现有优质生态环境,将蒲阳河的河水引流到区域中心,带动了当地旅游业的发展。

住房重建方式的创新,总的来说是统筹资金、优化布局建设新农村。坚持“依山傍水、显山露水、

随形就势、错落有致”的原则,集中与分散相结合,统建与自建相结合,因地制宜,建设具有山区农村特色且生态环保的新家园。在援建省市的帮助下,按照统一规划、统一设计、统一标准重新建设的新村,着重打造了农村山水城,突出了村镇布局 and 风貌特色,注入了城市建设的新理念。

(三) 产业重建方式创新

产业重建是灾后经济可持续发展的有力保障。在汶川地震灾后恢复重建工作中,为了增强发展后劲,切实改善民生,各地区在加快灾后重建中注重创新发展理念。这一理念立足于以市场为导向,以丰富的灾区旅游资源为基础,以加快特色优势产业发展为目的优化产业布局总体规划。如北川作为我国唯一的一个羌族自治县,在5.12汶川地震后,为有效保护羌族文化,北川羌绣园文化旅游开发有限公司总经理罗玲在第一时间组织羌绣传承老师在板房培训羌族妇女生产自救,得到中央、省、市领导高度赞扬,县委、县政府将北川羌绣园文化旅游开发有限公司作为重点文化旅游保护企业,特别安排进入山东-北川产业园,建设占地22亩,建筑面积近3万平方米的集手工家庭作坊、文化保护和旅游接待为一体的“羌绣园”,在较好解决并带动数千受灾羌族妇女就业的基础上,传承和保护了羌绣文化。这一创新即为立足于改变过去单纯的产业重建方式,利用文化旅游产业恢复重建与羌绣产业结合的“羌绣园”模式。如绵阳市将产业重建与工业园区、产业园区建设有机结合起来,形成三次产业互动。绵竹市在沿山一带种植万亩玫瑰,组建玫瑰种植专业合作社,扶持玫瑰种植业、玫瑰香精加工业、玫瑰

园生态旅游业。同时,充分发挥沿山“三溪八景”、矿物质温泉等资源优势,以温泉度假村的开发,带动体验、休闲、旅游业的发展,形成“一二三”产业联动发展。

四、结束语

灾后重建是在特殊的情况下,以相对比较特殊的手段和方法展开的。此次汶川灾后恢复重建工作经验是基于在当地环境和当地资源基础上而展开的,虽无法被其他灾后重建工作所照搬,但仍具有一些重要意义及参考价值。

截至目前,灾后重建工作取得了阶段性胜利,但也依然存在问题,如居民的心理重建问题,对口支援机制的科学化问题等等,这些都需要我们继续努力探索总结。

参考文献

- [1] 宋开文. 把“四川经验”推广到全国乃至全世界[N]. 四川日报, 要闻, 2010-5-12 (5).
- [2] 杨继瑞. 汶川抗震救灾与灾后重建经验及其借鉴教训的总结与思考[J]. 决策咨询通讯, 2009, (03): 1-7.
- [3] 丛峰. 涅槃重生两年间——来自汶川地震灾后重建一线报告[EB/OL], [2010-5-10]. http://www.chinadaily.com.cn/micro-reading/china/2010-05-10/content_286997.html
- [4] 杨立群. 灾后重建要走绿色发展之路[N]. 中国环境报, 2010-5-12 (1).
- [5] 周焰. 灾后重建背景下: 四川灾后重建模式调查报告[J]. 四川省情, 2010, (4): 4-7.

The Experience and Enlightenment on the Rebuilding after the Wenchuan Earthquake

XU Li-hua DAI Gang-shu

(University of Electronic Science and Technology of China Chengdu 610054 China)

Abstract In the 2-year post-disaster reconstruction, many experiences and patterns came out, which brought great miracles to Sichuan. Combined with practical work in Sichuan, these experiences are summarized to the following aspects: the superiority of the socialist system, using the scientific development concept to coordinate reconstruction work, and active innovation with sustainable development.

Key words the Wenchuan Earthquake; post-disaster reconstruction; experience

编辑 戴鲜宁