



汶川大地震 灾后重建研究

主 编 程显煜
副主编 陈伯君 王 苹

四川出版集团·四川人民出版社

汶川大地震 灾后重建研究

主 编 程显煜
副主编 陈伯君 王 苹

四川出版集团·四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

汶川大地震灾后重建研究/程显煜主编. —成都:四川
人民出版社, 2008. 10
ISBN 978-7-220-07674-9

I. 汶… II. 程… III. 地震灾害—灾区—城乡规划
—研究—四川省 IV. TU984.271.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 146046 号

WENCHUAN DADIZHEN ZAIHOU CHONGJIAN YANJIU

汶川大地震灾后重建研究

主 编 程显煜

副主编 陈伯君 王 苹

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

周 颖
古 蓉
文小牛
叶 勇
丁 青 李 进

出版发行
网 址

四川出版集团(成都槐树街2号)
四川人民出版社
<http://www.scpph.com>
<http://www.booksss.com.cn>
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

发行部业务电话
防盗版举报电话

(028)86259459 86259455
(028)86259524

照 排
印 刷
成品尺寸
印 张
字 数
版 次
印 次
书 号
定 价

四川上翔数字制印设计有限公司
成都东江印务有限公司
170mm×240mm
18.25
317 千
2008 年 10 月第 1 版
2008 年 10 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-220-07674-9
36.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题,请与我社发行部联系调换
电话:(028)86259624

目
CONTENTS
录

1 序

第一篇 综合研究报告：以统筹城乡的思路和方法推进成都灾后重建

- 一、引言：成都市在中国西部的地位 7
- 二、成都地区灾损的基本情况 9
- 三、成都市是汶川大地震的“经济重灾区” 15
- 四、成都地区灾后重建面临的突出问题和矛盾 22
- 五、成都地区灾后恢复重建的政策需求 33
- 六、成都地区灾后重建的目标和原则 47
- 七、对成都市灾后重建的若干政策建议 49

第二篇 灾后重建战略与规划

55 第一章 灾后重建与生态文明建设协调发展

- 一、可持续发展是灾后重建的长期目标和必然要求 55
- 二、灾区的可持续发展必须以生态文明理念为指导 56
- 三、灾后重建与生态文明建设协调发展是灾区实现可持续发展的根本保障 56
- 四、灾后重建与生态文明建设协调发展的初步探索 57
- 五、统筹灾区重建与生态文明建设协调发展的对策与建议 58

62 第二章 灾后重建规划的关键问题和对策

- 一、灾后重建规划需要把握好几个关键问题 62
- 二、做好灾后重建规划的建议 67

69 第三章 农村灾后重建：现实分析与政策建议

- 一、正确认识和评估地震对农村灾区产生的综合影响 69
- 二、积极稳妥地编制农村灾后重建规划 70
- 三、实现由对农民的救济政策向发展政策转换 71
- 四、以制度创新为重点推进现代农业发展 72
- 五、对灾区农民采取多元化安置模式 73
- 六、坚持灾后重建以保障农民利益为主线 75

76 第四章 以成德绵为中心推进四川省灾后重建

- 一、要把巩固、壮大、拓展、提升成德绵重大装备制造基地作为第一要务 77
- 二、积极重建德阳磷化工基地 77
- 三、加快成德绵铁路、公路的恢复重建 77
- 四、对岷江、涪江、沱江及其支流全面进行清理整治 78
- 五、改善成德绵的能源供应体系和环境承载能力 78
- 六、进一步调整成德绵和阿坝州的产业选择和生产力布局 78
- 七、提高重建对经济的拉动作用 79

第三篇 灾后重建与产业发展

83 第一章 加快产业发展为灾后重建提供经济支撑

- 一、汶川特大地震对成都经济的影响 83
- 二、当前成都经济发展的有利因素 83
- 三、加快成都经济发展的几点思考 85

89 第二章 四川工业：从灾后重建走向产业复兴

- 一、地震影响的基本判断与复兴之梦 89

- 二、从重建走向复兴：总体思路与基本原则 90
- 三、从重建走向复兴：重点产业和重大项目 91
- 四、从重建走向复兴：区域布局和重点区域 94
- 五、从重建走向复兴：保障体系与社会建设 98

104 第三章 灾后房地产业恢复发展分析

- 一、日本阪神大地震对房地产业影响及政府对策 104
- 二、汶川大地震对成都房地产业影响 105
- 三、房地产恢复重建有利因素分析 107
- 四、恢复发展成都房地产业的对策建议 108

111 第四章 成都旅游业的灾后重建和发展

- 一、成都旅游业受灾基本情况 111
- 二、成都旅游业现状分析 115
- 三、成都旅游业灾后重建和发展的对策建议 116

122 第五章 都江堰的涅槃——“蜀文化之都”

- 一、都江堰旅游区要由一条河升华为一座城 122
- 二、目标与创意：打造成都的“清明上河图” 123
- 三、实现目标与创意的具体路径 124
- 四、近期需要采取的主要举措 126

第四篇 灾后重建与公共管理创新

131 第一章 汶川大地震中政府应急管理评价和提升

- 一、政府应急管理概述 131
- 二、汶川大地震中的中国政府应急管理特点及评价 133
- 三、提高政府应急管理水平的对策建议 138

142 第二章 灾后重建中的公共服务体系重构——以基础教育体系重建为例

- 一、灾区校舍的恢复与重建工程 142

- 二、“受灾学生关怀与援助工程” 144
- 三、灾区师资队伍建设与教育质量工程 147
- 四、灾区教育系统灾害预防与应急管理工程 149

151 第三章 受灾群众参与重建的组织和引导

- 一、受灾群众参与灾后重建的经验借鉴 151
- 二、受灾群众参与重建的现状与问题 154
- 三、受灾群众参与重建的组织和管理对策 159

163 第四章 非政府组织在灾后重建中的作用

- 一、非政府组织的含义与分类 163
- 二、中国非政府组织的发展现状 164
- 三、非政府组织参与灾后重建的作用 166
- 四、非政府组织在灾后重建中存在的问题 168
- 五、非政府组织参与灾后重建的对策建议 169

第五篇 灾后重建与社会主义核心价值体系建设

177 第一章 抗震救灾与加强社会主义核心价值体系建设

- 一、社会主义核心价值体系在全民抗震救灾中的伟大生动实践 177
- 二、灾后深入开展社会主义核心价值体系建设 181

186 第二章 公民意识的成长与成都精神的再造

- 一、抗震救灾中公民意识的主流与问题 186
- 二、公民意识的灾后重建 187

192 第三章 抗震救灾志愿者的精神特征及其彰显

- 一、志愿者在抗震救灾中的无私奉献与大爱无疆 192
- 二、抗震救灾志愿者的主要精神特征 194
- 三、进一步弘扬抗震救灾志愿者精神的建议思考 197

204 第四章 汶川大地震灾后成都城市形象的重塑

- 一、成都城市形象的变迁 204
- 二、汶川大地震对成都城市形象的影响 205
- 三、恢复及重塑成都城市形象的对策 207

212 第五章 灾后心理重建的认识与思考

- 一、灾难中人们心理危机产生的主要表现 212
- 二、心理危机干预与实施过程 217

第六篇 灾后重建与投融资体制创新

223 第一章 灾后重建的金融支撑体系

- 一、地震灾害对灾区基层金融体系影响的基本判断 223
- 二、灾后重建中金融体系的功能作用 224
- 三、灾后重建中金融支持面临的主要问题 225
- 四、灾后重建中发挥金融体系支撑功能的对策建议 227

231 第二章 吸引民间资本参与灾后重建的思路和政策

- 一、灾后重建面临巨大的资金缺口 231
- 二、灾后重建的资金筹集模式 232
- 三、吸引民间资本参与灾后重建的总体思路和建议 234

237 第三章 赈灾资金的募集、监控和使用效率

- 一、赈灾资金募集、运用的现状 237
- 二、赈灾资金募集使用中的主要问题 238
- 三、对赈灾资金运行体制的政策建议 239

第七篇 灾后重建与基层组织建设

249 第一章 受灾群众社区的管理机制创新

- 一、受灾群众社区及其现状 249

- 二、受灾群众社区的管理机制 250
- 三、受灾群众社区管理中存在的问题及其分析 253
- 四、建设新型受灾群众社区的对策建议 254

258 第二章 基层党组织在灾后重建中的作用

- 一、基层党组织充分发挥战斗堡垒作用 258
- 二、抗震救灾给予我们极为宝贵的启示 260
- 三、基层党组织在灾后重建中的作用 263

266 第三章 地震灾区的社区文化建设

- 一、地震灾区社区文化建设现状 266
- 二、地震灾区社区文化建设的目标与指导方针 267
- 三、地震灾区社区文化建设的基本原则 268
- 四、地震灾区社区文化建设的对策建议 269

274 第四章 灾后重建与社会力量整合机制创新

- 一、创新机制，整合社会力量参与灾后重建的必要性 274
- 二、高度重视社会力量参与对灾后重建带来的积极作用 275
- 三、整合社会力量参与灾后重建的几点建议 276

281 参考文献

283 后 记

序

2008年5月12日14时28分，四川汶川发生8.0级特大地震，举世震惊。这是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、救灾难度最大的一次地震。灾害发生后，中国人民的爱国热情空前高涨，党和政府以人为本、高歌“人民的生命高于一切”，全国军民团结齐心、无私奉献、临危不惧、百折不挠，形成了“一方有难、八方支援”的强大合力，有力有序有效地展开了气壮山河的抗震救灾斗争，夺取了抗震救灾的重大胜利。

素有“天府之国”美誉的成都，距震中的直线距离仅73公里。大地震使全市19个区（市）县普遍受灾，都江堰市、彭州市成为极重灾区，截止6月19日，全市受灾人口合计281.97万人，其中4264人死亡，515人失踪，因灾致伤2.81万人，房屋受损17853.51万平方米，全市直接经济损失合计1273.4568亿元。大灾面前，中国人挺起了脊梁，四川人挺起了脊梁。面对灾难，1100多万成都人民在党中央、国务院和四川省委、省政府的正确领导下，在全国各地的大力支援下，发扬自力更生精神，写下了抗震救灾壮歌。到8月1日，成都全面完成了受灾群众过渡安置任务，避免了大灾过后出现大疫，保证了灾区人民的正常生产、生活、工作、学习秩序和社会稳定，进入了恢复重建阶段。成都重建美好家园的目

标是“三年全面恢复”，“五年全面提升”。即力争用三年努力，重灾区率先在四川省完成重建的任务，群众生活生产条件、公共服务设施、基础设施全面恢复并超过灾前水平，初步形成城乡经济社会发展一体化新格局，社会和谐稳定。再用两年的努力，使灾区产业水平、经济繁荣程度和群众收入水平明显提升，科学发展的后劲显著增强，经济社会发展和人民生活水平达到比震前更高的水平。

灾后重建是一项浩大而艰巨的系统工程，是科学重建，需要科学理论的支撑。震灾后，成都地区的社科专家学者们怀着极大的爱国热情，以强烈的历史使命感和社会责任感，以自己的科学研究成果为抗震救灾和灾后恢复重建献计献策，表现出了蜀中学界知识界爱国爱家关注民生的优良传统和“川人从未负国”的智慧和创新精神。学者们经过三个多月的努力，汇聚成《汶川大地震灾后重建研究》一书。该书内容丰富、选题广泛，涵盖了灾后重建的发展战略和规划、产业恢复重建、公共管理创新、社会主义核心价值观体系建设、投融资体制创新、基层组织建设等多个方面，阐述了成都不仅是局部重灾区，更是“经济重灾区”；以及以统筹城乡的思路和方法推进成都灾后重建和以成德绵为中心推进灾后重建等，提出了许多富有前瞻性、科学性、可行性的建议思考，希望能对成都正在进行的灾区恢复重建和统筹城乡综合改革提供决策参考和智力支撑。

改革开放是强国之路，发展才是硬道理。我们深信，只要坚持以科学发展观为指导，大力弘扬伟大的抗震救灾精神，坚定不移地把改革创新精神贯彻到灾后恢复重建的各项工作中，在党和政府的坚强领导下、在社会各界的继续倾力支持下，自力更生、奋发图强，扎实做好统筹城乡发展的各项工作，必能夺取抗震救灾与恢复重建的全面胜利，将成都“试验区”建设成为灾后重建的成功典范。胡锦涛总书记指出：“一个善于从自然灾害中总结和

汲取经验教训的民族，必定是日益坚强和不可战胜的。”汶川大地震灾后重建的伟大实践必将丰富人类的思想文化宝库。我国是世界上灾害频发的国家，在全球变暖、灾害增多、人类共同面临的难题不断增加的新形势下，我们希望能继续为人类解决共同面临的难题贡献智慧。

编 者

2008 年 10 月

第一篇

**综合研究报告：以统
筹城乡的思路和方法
推进成都灾后重建**

四川汶川“5·12”大地震，对灾区人民生命财产和经济发展造成的损失极为深重。成都作为四川省省会和中国西部重要的特大中心城市，既是这次特大地震灾害的受灾区，更是四川灾区恢复重建的重要枢纽和中心。因此，做好成都的恢复重建对整个四川灾区的恢复重建具有特殊意义。

一、引言：成都市在中国西部的地位

成都市是四川省政治、经济、文化中心。成都市区域面积 1.239 万平方公里，占全省面积 48.5 万平方公里的 2.5%，但其经济总量和财政收入一直占全省 1/3。2007 年末人口 1112.3 万，占全省人口的 12.8%，完成地区生产总值 3324.4 亿元，占全省经济总量的 31.6%，其中，第一产业增加值 235.5 亿元，第二产业 1504.0 亿元，第三产业 1584.9 亿元。作为区域经济中心，成都对四川和中央财政均有较大贡献。2007 年，成都市财政收入 996.61 亿元，其中，中央分税 201.62 亿元，省分税 78.21 亿元，分别占省全口径财政收入的 20.2% 和 7.8%；中央分税收入中，增值税收入 103.99 亿元，消费税收入 31.75 亿元。今年 1—5 月，全市全口径财政收入 574.5 亿元，同比增长 44.9%，其中，中央分税 112.3 亿元，同比增长 36.6%；省分税 41.8 亿元，同比增长 50.1%。

成都市在维护民族团结和藏区稳定方面具有特殊重要作用。大量史实证明，四川历来就是国家在大的灾难面前的重要战略大后方，是西藏、云南、广西等西南诸沿边省区的重要腹地。作为四川的首府，成都是四川甘孜藏族自治州、阿坝藏族羌族自治州、凉山彝族自治州的少数民族心中的首府和向往之城。四川是全国除西藏外第二大藏民族聚居区，因此成都历来是藏区安定和发展的主要支撑地，是全国进入西藏自治区的重要门户，即使在青藏铁路建成后的今天，成都仍然是进入西藏的重要大通道。

成都市在西部地区处于重要战略高地地位。四川是西部第一人口大省和第一经济大省。资料表明，西部 12 省市区国土面积占全国 71.5%，四川占西部面积 7.1%；西部人口占全国的 28.7%，四川占西部的 23.4%；西部经济总量占全国的 16.9%，四川占西部经济总量的 30.2%。成都在西部具有重要的战略地位和作用。一是处于西部地理中心位置。是北上西安，南下昆

明，东去重庆、武汉，西去拉萨的交叉中心节点；从成都出发，到重庆、贵阳、南宁、昆明、拉萨、西安等西部周边省市区省会城市基本等距 1000 公里左右。二是其经济发展水平和现代化程度在西部省会城市中稳居第一位。三是人们在西部投资、置业、居住、休闲的重要选择。据成都市房管局不完全统计，成都商品房销售的 50% 左右为外地人购买，其中西藏自治区干部回内地首选成都，大庆油田在成都温江区为职工建设了 1500 余亩的职工住房；新疆、青海、云南、贵州等西部地区居民置业成都的愿望势头强劲。

成都市是四川灾后重建的枢纽和基地。在整个四川灾区的恢复重建工作中，成都的恢复重建具有重要的支撑作用。

1. 成都是阿坝灾区重建的坚强后盾。成都与阿坝州唇齿相依，同处岷江上游，一衣带水，阿坝州是 1000 多万成都居民的主要饮水源地；成都是国内进入阿坝州去九寨沟、黄龙的重要门户和主通道；成都尤其是都江堰市是阿坝州人选择居住的主要城市。据不完全统计，来自阿坝州的购房者占都江堰市商品房销售的 20% 以上。这次阿坝受灾群众转移的承接地也主要在成都的各区（市）县。如果说德阳需要承担绵竹、什邡等重灾区受灾群众的安置，绵阳要安置北川、平武等重灾县的受灾群众，广元要安置青川等重灾区受灾群众，成都理应做好阿坝州灾区受灾群众的安置及灾后重建相关工作。

2. 成都与德阳和绵阳灾区重建关系密切。成都、德阳、绵阳（以下简称成德绵）是四川的工业经济带，是四川经济重心，三地的经济总量约占全省 47%。成德绵是四川规划的高新技术产业带，相互产业链接紧密，如成都的主导产业之一的电子产业以元器件为主，主要是为绵阳长虹配套；成都的机械业以零部件生产为多，主要为德阳第二重型机器厂配套；成都的建材业、电子业等很多原材料取自灾区的矿山，如成都的大型企业台玻的石英砂主要采自绵阳平武等川北地区，可以说成都的工业企业与阿坝、绵阳、德阳等灾区的企业及其经济有着千丝万缕的联系。

3. 成都是四川灾区重要的物资供应基地。成都是全省交通和通信中心，是西南铁路重要枢纽和全省出川高速公路交汇起点城市，拥有运输流量排全国第四位的双流国际机场，在这次抗震救灾工作中发挥了物资人员集散中心和主要的后勤保障基地作用。

4. 成都是灾区民工的主要就业之地。川内农村劳动力转移也多选择成都。多年统计表明，成都年外来常住人口保持在 120 万左右，其中 70% 来自川内各市州，来自灾区的民工也不少。灾区农民工今后在川内就业也会主要选择成都。