

灾后重建与 社区减灾政策研究

祝 明 王东明 孙 舟 著
徐富海 张素娟 孙 旻



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

灾后重建与 社区减灾政策研究

祝 明 王东明 孙 舟 著
徐富海 张素娟 孙 旻



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

灾后重建与社区减灾政策研究 / 祝明等著. —北京:
法律出版社, 2014. 11

ISBN 978 - 7 - 5118 - 7074 - 2

I. ①灾… II. ①祝… III. ①地震灾害—灾区—重建
—研究—芦山县 IV. ①D632.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第248173号

灾后重建与社区减灾政策研究

著 者: 祝 明 等著

责任编辑: 张 磊

装帧设计: 贾丹丹

责任印制: 沙 磊

内文制作: 中天浩博

出 版 法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

<http://www.lawpress.com.cn/>

编辑统筹 法律职业教育出版分社

经 销 新华书店等

总 发 行 中国法律图书有限公司 <http://www.chinalawbook.com/>

第一法律书店(010-63939781/9782) 西安(029-85388843)

重庆(023-65382816/2908)

上海(021-62071010/1636)

北京(010-62534456)

深圳(0755-83072995)

销售专线 010-63939806/9830

数据支持 法律门 <http://www.falvmen.com.cn/>

开 本 720毫米×960毫米 1/16

印 张 16.75

字 数 224千

版 本 2014年10月第1版

印 次 2014年10月第1次印刷

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

书 号 ISBN 978-7-5118-7074-2

定 价 46.00元

所有权利保留。未经许可,不得以任何方式使用。

如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换。

本书由联合国开发计划署（UNDP）出资的
“芦山地震灾区减灾与恢复重建需求评估及培训项目”
资助出版，特此感谢！

前 言

恢复重建是在灾害发生后,恢复和重建被灾害破坏的建筑物、生态环境、生产生活秩序和社会功能,是整个灾害管理过程中的重要一环。我们开展基于社区的灾后恢复重建政策研究,主要考察对象是四川汶川地震、青海玉树地震、四川芦山地震等近年发生的重大自然灾害的恢复重建工作。通过研究分析,我们发现,把减灾纳入恢复重建全过程已经日益成为指导开展恢复重建工作的重要理念。

社区是社会生活的基本单元,社区减灾则是减灾救灾工作的基础。本书考察灾后恢复重建中的减灾行为,基本的出发点和落脚点是社区。因此,在政策梳理和实地调研中,本书的关注点一直在社区这个层面,通过对社区恢复重建中政策规定、减灾计划制定、农房重建和社会组织参与等内容的考察,阐释把减灾纳入恢复重建全过程的重要意义和可行途径。本书希望通过全面梳理恢复重建尤其是社区恢复重建中有关防灾减灾的政策规定,探索建立把减灾纳入灾后恢复重建工作的路径和方法,并提出相关的政策建议。

围绕“把减灾纳入恢复重建全过程”这个理念,本书分为6章,分别阐述和分析灾后恢复重建几个主要环节的相关政策。第一章是概述,从总体上对灾后恢复重建和社区减灾政策进行解读,提出本书的研究背景、研究目标、研究方法和主要内容,界定恢复重建和社区减灾的主要概念,提出把减灾纳入恢复重建全过程的基本含义;第二章是灾后恢复重建社区

减灾计划,从灾后恢复重建规划中有关减灾的内容、社区灾害风险评估、社区恢复重建减灾计划、国外经验借鉴和政策建议5个方面对如何制定和执行社区减灾计划进行阐述;第三章是灾后恢复重建中的农房重建,通过梳理农房重建政策,着重提出农房重建基本模式和资源管理的主要措施;第四章是灾后社区重建政策,界定社区重建政策内容特征与实施主体,阐述城乡社区中的住房重建、筹资与实施监督、家庭生计恢复与精神家园重建中的政策规定,介绍“卡特里娜”飓风后美国新奥尔良市的重建经验和启示;第五章是灾后恢复重建中的社会组织参与,通过政策梳理和实地调研,阐述社会组织参与灾后恢复重建的角色定位和路径,提出社会组织参与机制;第六章是芦山地震灾后重建需求,根据在四川雅安雨城区的实地调研,提出重建阶段受灾群众对减灾工作的主要需求,并总结出4个结论。

本书是国家减灾中心与联合国开发计划署(UNDP)合作开展的“芦山地震灾区减灾与恢复重建需求评估及培训项目”成果之一,多名专家参加了本书的撰写。张晓宁、祝明提出本书的写作框架,祝明撰写第一章,孙舟撰写第二章,徐富海撰写第三章,王东明撰写第四、六章,张素娟、孙旻撰写第五章,徐富海和王东明负责全书统稿。在书稿写作过程中,得到联合国开发计划署杨方、潘谊的大力支持,在此一并表示感谢。

希望本书的问世,能为灾后恢复重建和社区减灾工作提供一个新思路,为提高恢复重建工作水平、提升社区减灾能力贡献一份力量。

本书编写组

2014年8月

目 录

前言 / 1

第一章 把减灾纳入恢复重建全过程 / 1

第一节 灾后重建与社区减灾 / 1

一、问题的提出 / 1

二、研究目标和研究意义 / 3

三、灾后恢复重建的核心理念 / 3

第二节 灾后重建与社区减灾政策的主要内容 / 5

一、四项主要内容 / 5

二、三种研究方法 / 11

第二章 灾后恢复重建社区减灾计划 / 12

第一节 灾后恢复重建规划的减灾内容 / 13

一、灾后恢复重建规划 / 13

二、灾后恢复重建规划的减灾内容 / 16

第二节 社区灾害风险评估 / 23

一、社区灾害风险调查与评估 / 23

二、灾后恢复重建规划社会影响评价 / 28

第三节 社区恢复重建减灾计划 / 33

一、社区恢复重建减灾计划概述 / 33

二、社区恢复重建减灾计划的主要内容 / 34

第四节 国外经验借鉴 / 39

一、为社区减灾规划提供政策保障 / 39

二、注重提升社区自救互救能力 / 43

三、鼓励公众积极参与社区减灾 / 45

第五节 灾后恢复重建社区减灾的对策分析 / 47

一、完善防灾减灾法律体系,实现有法可依,依法减灾 / 47

二、编制城市抗震防灾规划,提高综合抗震防灾能力 / 47

三、加强城乡基础设施和工程结构防灾能力建设 / 48

四、注重灾后恢复重建规划社会影响评估 / 48

五、加强社区减灾救灾网络平台建设 / 49

第三章 灾后恢复重建中的农房重建 / 50

第一节 灾后农房恢复重建政策和管理 / 51

一、农村倒塌房屋基本情况 / 51

二、灾后农房恢复重建政策法规 / 54

三、农房恢复重建组织领导机构 / 57

第二节 农房恢复重建工作模式分析 / 65

一、农房重建的主要模式 / 65

二、现有农房恢复重建存在的问题 / 67

第三节 农房重建的资源管理 / 72

一、灾后农房重建政府资金 / 73

二、恢复重建其他资金来源 / 75

三、恢复重建补助资金的使用和管理 / 79

四、重建优惠政策 / 80

第四节 国内外做法和实践经验 / 82

一、国内经验 / 82

二、国外灾后重建做法 / 90

第五节 农房灾后恢复重建的思路和能力建设 / 97

- 一、转变政府灾后恢复重建理念,将减灾纳入灾后恢复重建工作中 / 97
- 二、加大政府灾后救助支持力度,提高农房恢复重建补助标准 / 98
- 三、倡导多元主体共同参与,拓宽农房重建资源渠道 / 98
- 四、完善以政策性农房保险为基础的财险体系 / 99

第四章 灾后社区重建政策 / 100

第一节 灾后社区重建政策原则与实施主体 / 100

- 一、灾后社区重建的原则 / 100
- 二、灾后社区重建实施主体 / 104

第二节 城镇社区居民住房重建 / 107

- 一、都江堰市灾后城镇住房重建 / 107
- 二、芦山地震灾后城镇住房恢复重建 / 111

第三节 社区重建特殊筹资与实施监督 / 113

- 一、灾后社区重建的特殊筹资模式 / 113
- 二、灾后社区重建监督方式 / 115

第四节 家庭生计恢复与精神家园重建 / 118

- 一、家庭生计恢复 / 118
- 二、精神家园恢复重建 / 120

第五节 卡特里娜飓风后的新奥尔良市重建经验及启示 / 123

- 一、卡特里娜飓风后的新奥尔良市重建 / 123
- 二、对中国灾后社区重建的启示 / 126

第五章 灾后恢复重建中的社会组织参与 / 128

第一节 政策梳理和评述 / 129

- 一、社会组织的界定 / 129
- 二、社会组织参与灾后恢复重建的中央相关政策梳理 / 129
- 三、中央支持社会组织参与灾后恢复重建的相关政策评述 / 131

第二节 社会组织参与灾后恢复重建的角色定位及路径分析 / 132

- 一、社会组织参与灾后恢复重建的角色定位 / 132
- 二、社会组织参与灾后恢复重建的基本路径 / 133

三、社会组织参与灾后恢复重建的领域 / 140	
第三节 灾后恢复重建中的社会组织参与机制 / 143	
一、我国社会组织参与灾后恢复重建发展现状 / 143	
二、国外社会组织参与灾后恢复重建的经验 / 146	
三、政府和社会组织在灾后恢复重建中的合作机制 / 153	
第四节 社会组织参与灾后恢复重建的对策分析 / 160	
一、灾后恢复重建中社会组织发展面临的新形势 / 160	
二、社会组织外部环境建设 / 162	
三、社会组织内部能力建设 / 168	
第六章 芦山地震灾后重建需求 / 173	
一、文献梳理 / 173	
二、重建阶段的居民减灾需求 / 176	
三、结论和建议 / 180	
附件 1: 芦山地震灾后恢复重建总体规划 / 183	
附件 2: 汶川地震灾后恢复重建条例 / 215	
附件 3: 关于做好汶川地震房屋倒损农户住房重建工作的指导意见 / 231	
附件 4: 因灾倒塌、损坏住房恢复重建补助资金管理工作规程 / 234	
附件 5: 全国综合减灾示范社区创建管理暂行办法 / 240	
附件 6: 都江堰市人民政府关于“5·12”地震灾后城镇居民住房 重建的实施意见 / 244	
参考文献 / 257	

第一章 把减灾纳入恢复重建全过程

社区是社会生活的基本单元,社区减灾是减灾救灾工作的基础。灾后恢复重建中,在政府主导下,依靠社区组织,动员社区居民参与,能最大限度提升社区防灾减灾能力。对于灾后恢复重建与社区减灾政策,我们着重从社区减灾恢复重建政策、社区减灾计划制定、农房恢复重建政策和社会组织参与四个方面进行考察。

把减灾纳入恢复重建全过程是指导恢复重建工作开展的核心理念。这个理念强调,应在恢复重建的过渡性安置、灾害调查评估、编制恢复重建规划、资金筹集和政策扶持、实施恢复重建等整个过程中坚持防灾减灾至上的思想,指导整个恢复重建进程;应在居民住房和城乡建设、公共服务设施和能力建设、基础设施建设、特色产业建设、生态环境建设等各项恢复重建措施中贯彻防灾减灾理念,坚持抵御各种灾害风险;应在恢复重建中坚持实施各种工程和非工程措施,提高防灾减灾能力。

第一节 灾后重建与社区减灾

一、问题的提出

中国是世界上自然灾害最为严重的国家之一,自然灾害种类多、分布地域广、发生频率高、造成损失重。近年来频发的重特大自然灾害,如2008年低温雨雪冰冻灾害和汶川大地震、2010年青海玉树地震和甘肃舟

曲特大山洪泥石流灾害、2013年四川芦山地震等,均造成重大损失。中国政府坚持综合防灾减灾理念,加强灾害管理,重点加强防灾减灾多灾种综合、各部门协同、跨区域合作的能力,统筹防御各类自然灾害,统筹规划防灾减灾工作各个阶段,统筹利用各方面资源,统筹运用法律、行政、市场和科技等多种手段,最大限度地减少人民群众生命和财产损失。多年来,中国坚持把减灾纳入国家和地方可持续发展战略,将防灾减灾工作纳入相关规划。汶川地震、舟曲山洪泥石流、玉树地震等几次重大灾害的灾区恢复重建整体规划及相关文件中都明确了防灾减灾在恢复重建工作中的重要性。从国际上看,2005年1月“联合国减灾大会”通过了《2005~2015年兵庫行动纲领:加强国家和社区的抗灾能力》,在行动纲领中,联合国对减轻灾害风险纳入灾后恢复重建的工作,提出了新的理念和观点,要求易受灾的国家在可持续发展政策、规划、方案以及灾后救助和恢复重建中,应考虑减少灾害风险的综合办法,并在恢复重建各阶段促进社区提高抗灾能力,降低对未来灾害风险的脆弱程度。

灾害管理过程,一般包括“减灾、准备、响应、恢复”四个阶段。减灾是消除或减少灾难发生的活动及减轻灾难后果的长期活动;准备是提升灾难响应行动效果的各种活动(如编制预案、储存物资和培训演练等);响应包括紧急救援行动及减少次生灾害等;恢复包括短期恢复活动(将生命线系统恢复到最低运行标准)和长期恢复活动(使生活回复到正常状态或更高的水平)。在每次灾害发生前后,灾害管理过程的4个阶段周而复始,减灾和恢复重建活动也相互交织在一起,共同成为灾害管理过程的重要组成部分。本书研究的是如何将减灾纳入恢复重建的整个过程,并在恢复重建中加强防灾减灾能力。

在灾害发生后,人们往往更关注基础设施、房屋、农业、工业等硬件的恢复重建,对于恢复重建中的防灾减灾理念有所忽视。随着国家经济社会的发展和恢复重建水平的提升,将减灾纳入恢复重建的整个过程成为社会发展的必然要求,追求安全、可持续成为灾后恢复重建的重要目标。

二、研究目标和研究意义

(一) 研究目标

本研究的目标是:全面梳理恢复重建尤其是社区恢复重建中有关防灾减灾的政策规定,探索建立将减灾纳入灾后恢复重建的路径和方法,并提出相关的政策建议。具体包括:(1)灾后恢复重建社区减灾计划;(2)灾后恢复重建政策;(3)农房重建;(4)社会组织参与。

(二) 研究意义

一是有助于提升恢复重建水平。将减灾的理念贯穿到恢复重建的整个过程,有助于在重建评估、规划编制、重建实施等各个环节考虑灾害风险因素,并在产业、公共服务业、基础设施、生态环境等各个领域的恢复重建中加强抵御灾害风险能力,从而增强整个重建地区的防灾减灾能力。二是有助于落实地方政府责任、保障受灾群众生命和财产安全。我国实行“党委政府统一领导,综合协调、分级负责、属地管理为主”的抗灾救灾管理体制。恢复重建的主要责任在地方政府。如果在相关的法律法规和政策中明确减灾纳入恢复重建的要求,将有助于加强地方政府的责任,切实保障受灾群众的生命和财产安全。三是有助于树立更加科学合理的灾后恢复重建理念。灾后恢复重建不是简单地将受灾地区恢复到原来的生活状态,也不是重新将毁坏的生产生活设施重新建成原来的样子,而是在重建过程中,将防灾减灾理念纳入恢复重建中,使恢复重建后的生产生活设施比原来更好,更能避免各种灾害风险,更好地抵御各种自然灾害。

三、灾后恢复重建的核心理念

恢复重建是指恢复和重建被灾害破坏的建(构)筑物、生态环境、生产生活秩序和社会功能。恢复重建的过程一般包括过渡性安置、灾害调查评估、编制恢复重建规划、资金筹集和政策扶持、实施恢复重建等部分,重建内容包括居民住房和城乡建设、公共服务设施和能力建设、基础设施建设、特色产业建设、生态环境建设和防灾减灾建设等。

《国家综合防灾减灾规划(2011—2015)》明确要求:防灾减灾工作纳

入各级国民经济和社会发展规划,并在土地利用、资源管理、能源供应、城乡建设和扶贫开发等规划中体现防灾减灾的要求。把减灾纳入恢复重建全过程,包含了三层含义:一是在恢复重建的过渡性安置、灾害调查评估、编制恢复重建规划、资金筹集和政策扶持、实施恢复重建等整个过程中坚持防灾减灾理念,指导整个恢复重建进程;二是在居民住房和城乡建设、公共服务设施和能力建设、基础设施建设、特色产业建设、生态环境建设等各项恢复重建内容中贯彻防灾减灾理念,坚持抵御各种灾害风险;三是实施各种防灾减灾工程和非工程措施,提高防灾减灾能力。需要特别强调的是,社区作为防灾减灾工作的立足点和重要抓手,在恢复重建中具有重要意义。

恢复重建与防灾减灾的相互关系,是防灾减灾必须面对的基本议题。强调遵循恢复重建与防灾减灾相结合的原则,摒弃以往单纯追求快速和“高大上”的做法,不能再以牺牲防灾减灾作为开展恢复重建代价,而是要以可持续发展为取向,以安全发展、人与自然和谐发展作为判断发展好坏的基本标准。

因此,在整个恢复重建过程中,必须高度重视各种潜在的灾害风险,尽可能避免导致灾害问题恶化,并努力朝着更为安全、更可持续的方向发展。发展与减灾相结合,意味着应把防灾减灾规划列为重建总体方案之首,把防灾减灾作为恢复重建进程中的重要组成部分,并在减灾理念的影响下开展各项重建工作。

恢复重建与防灾减灾的有机统一,还要求在防灾减灾中引入经济思维 and 成本效益分析,必须注重防灾减灾工作本身的经济效益问题。为此,应将灾害评估作为灾害治理制度的基本组成部分。在设置上,灾害评估机制应当独立、科学。灾害评估应当全面,涵盖各方面对象和各个阶段。评估机制应贯穿防灾减灾活动始终,建立完善灾害风险的预评估机制与灾害损失后评估机制,以及灾害模拟评估等。在内容上,对灾害各种影响的重要性评估,改进灾害的直接损失评估,完善灾害的间接损失评估等。

4 在恢复重建过程中,应当在减轻灾害风险和减少灾害损失的同时,努力从

防灾减灾投入中追求各种经济效益,能够创造经济效益的减灾工程应当优于、重于不能产生经济效益的减灾工程。世界经济合作及发展组织早在 2004 年发表的题为“保证学校在地震中安全”的研究报告中就指出,建造抵抗七八级地震的建筑物是可能的,建造费用通常仅高出 7% 到 8%。

可喜的是,把减灾纳入恢复重建全过程的理念正逐渐被政府和社会所接受,并成为指导开展恢复重建的重要指针。在 2010 年甘肃舟曲山洪泥石流灾害恢复重建中,明确了灾害综合治理和生态修复的指导思想。据甘肃省政府发布的统计数据,在灾后重建的 170 个项目中,涉及防灾减灾的项目包括白龙江河道综合整治及防洪工程、沟道治理、地质灾害隐患点治理、地质灾害群测群防网络建设等多达 30 项。舟曲灾后重建资金 50.2 亿元,其中涉及防灾减灾的项目达 13.4 亿元,占全部资金的四分之一多。

第二节 灾后重建与社区减灾政策的主要内容

一、四项主要内容

(一) 社区减灾恢复重建政策

2008 年汶川地震以来,重特大自然灾害的灾后恢复重建规划不断完善,在规划中对防范灾害风险、提高综合防灾减灾能力提出了更高的要求。2008 年 9 月,国务院发布《汶川地震灾后恢复重建总体规划》,规划中多处涉及防灾减灾内容,要求注重重建分区,加快城乡住房恢复重建,加强防灾减灾体系的恢复重建。2010 年 6 月,国务院发布《玉树地震灾后恢复重建总体规划》,其中要求科学选址、确保工程质量,修建住房安全适用,重视灾害排查及防治,加强减灾能力建设。2010 年 11 月,国务院发布《舟曲灾后恢复重建总体规划》,要求恢复重建布局时考虑合理避灾,规范居民住房建设要求,加强灾害防治和避让搬迁工作,加强灾害监测预警和防灾减灾宣传教育。2013 年 7 月,国务院发布《芦山地震灾后恢复重建总

体规划》，要求规划布局时实施避让搬迁，严格执行居民住房抗震设防标准，加强地质灾害综合整治，建立完善综合减灾救灾应急体系，提高防灾减灾综合能力。

中国的灾后重建政策中，与社区重建相关的内容包括城乡居民住房建设、城镇体系建设、农村建设、公共服务建设等，但唯独没有社区重建。这与中国重特大自然灾害（如汶川地震、玉树地震、芦山地震）灾后恢复重建坚持政府主导的原则直接相关，例如，灾后恢复重建规划制定以中央、省级政府为主，具体实施则以县级政府为主。在中国灾后重建政策的制定者和实施者看来，社区重建依托于住房、基础设施、公共服务设施、产业布局等基础性的物质重建，这些经济社会的主要功能模块一旦重建完成，社区也就自然重建完成。

中国灾后社区重建模式的划分是以居民住房重建方式为依据。从居民住房的选址维度分为原址重建和异地重建，从居民住房的重建主体维度分为统规统建和统规自建。汶川地震的灾后社区重建经验表明，社区重建模式存在明显的城乡区别——农村社区重建主要是原址重建和统规自建，而城镇社区重建则以异地重建和统规统建为主。

灾后社区重建的实施主体从来不是单一的。如何依托各方力量来重建社区，最终为社区形成一种可持续发展能力，是社区重建政策必须特别强调的问题。在中国现有的体制下，行政力量在灾后社区重建中不可或缺，但政府作为社区重建主体，其角色要因重建区域和重建阶段而有所侧重——在重建前期阶段，政府应该承担起规划制定的责任，并尽最大力量调动各方社会力量，进行各种资源的整合和调配；在重建中后期，政府的角色应向监督者和指导者倾斜，把具体的实施任务交给企业、家庭和社会组织。

国内外的灾后重建经验表明，科学的社区重建政策必须要把社区从政治、经济、文化、社会、环境五个维度纳入城乡建设的整体架构之中。政治层面，社区必须加强社区组织的恢复重建，使社区的重建工作有规划、有组织、分步骤地开展；经济层面，社区是公共服务和商业服务需求的集

中点,社区重建必须要保障居民对所需服务的便利获得;文化层面,社区必须是主流文化的宣传点,并且能够组织居民开展形式多样的精神文化活动;社会层面,社区必须是有组织的集体,特别是能够建立并维持以“自我管理、自我教育和自我服务”为宗旨的社区自治组织;环境层面,社区必须是安全、和谐、适宜居住的场所。因此,社区重建必须着眼于社区的可持续发展,实现“居民生计(方便居民工作)——公共服务(方便居民生活)——社区组织(方便居民的社区参与和民主自治)”三要素之间的平衡,是社区可持续发展的核心要求。从居民生计的维度,社区重建地址的选择除了要从安全角度尽量避免灾害隐患点外,还要方便居民的工作需要,不能远离居民的就业单位,尤其要慎重选择社区异地重建。当不得不选择异地重建时,要尽量争取受灾居民的支持和协助;异地重建不能简单视为把“人”移入新居,要综合考虑居民生计的恢复,社区环境及社会资本的重建。社区重建中的生计恢复,是一项比居民住房、基础设施重建更为长远的任务。生计重建不是一蹴而就的工作,必须有长远的计划和投入。特别是对于农村地区,从原来的第一产业向第三产业转变时,农民自身的知识和能力不足以支撑产业的升级。对这些需求,在灾后社区重建规划和实施中,要通过开展专业技能培训、搭建合作平台、引进资金技术等来加以解决。

(二) 制定社区减灾计划

社区恢复重建减灾计划是灾后恢复重建总体规划中所涉及的减灾内容在社区层面的体现。社区恢复重建减灾计划不仅包括社区中居民住房、基础设施、公共设施和防灾避灾场所等硬件设施的维修、加固和重建,还应包括社区中灾害风险隐患点的排查、灾害脆弱性人群的风险防范和防灾减灾宣传教育活动。社区恢复重建减灾计划中,社区恢复重建选址与布局是前提,应急避难场所和应急物资储备点等防灾避灾设施建设是保障,社区灾害风险点排查和绘制社区灾害风险地图是基础,社区防灾减灾宣传教育和社会多元主体参与是关键。国外经验表明,政府可以从总体上引导社区建设和发展,并为社区提供详细具体的操作步骤等政策指