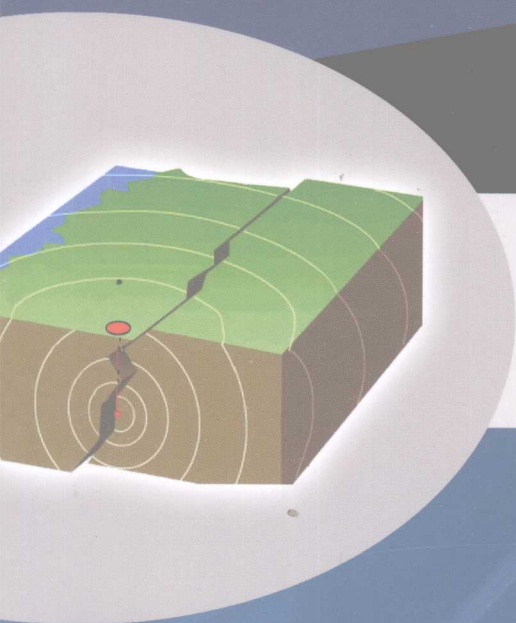


国家减灾委员会
科学技术部

抗震救灾专家组 著



汶川地震

社会管理 政策研究



科学出版社
www.sciencep.com

汶川地震社会管理政策研究

国家减灾委员会 抗震救灾专家组 著
科学技术部

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书收集了国家减灾委员会-科学技术部抗震救灾专家组规划政策组在抗震救灾过程中的成果,既是对汶川地震灾后多方面政策的研究集,也是对抗震救灾专家组工作的重要记录。全书分为四篇。第一篇为社会政策研究,收集了灾区恢复重建应急性政策设计、恢复重建政策过程、灾区校舍震后排查和评估、灾区农村长久性安置政策、民间公益组织参与灾后重建、红十字会对社会捐赠管理、紧急移民安置、安置点治安问题、防范针对灾区儿童犯罪、老年灾民及其撤离和安置以及灾后社会心理应对等方面的研究成果;第二篇为经济政策研究,收集了恢复重建财政政策和重建税收支持政策两方面的研究成果;第三篇为资源政策与法律研究,收集了灾后产业恢复和发展、震后城乡一体化恢复重建、灾后重建的保险安排、灾后重建中土地利用和灾区土地利用总体规划等方面的研究成果;第四篇为抗震救灾专家组建议,收集了专家组在抗震救灾期间向有关部门提交的各类政策建议,供有关部门应对地震灾害时参考。

本书可为指挥地震灾区恢复重建的政府工作人员、专业技术人员,以及广大受灾地区民众提供有关灾区管理的政策性研究服务,同时也可高等院校、科研院所从事灾害与应急和风险管理的教师、研究人员和研究生提供参考。

图书在版编目(CIP)数据

汶川地震社会管理政策研究/国家减灾委员会-科学技术部抗震救灾专家组著. —北京:科学出版社,2008

ISBN 978-7-03-023307-3

I. 汶… II. 国… III. 抗震救灾-社会管理-社会政策-研究-中国-2008
IV. D632.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 169345 号

责任编辑:朱海燕 韩 鹏 李久进/责任校对:桂伟利

责任印制:钱玉芬/封面设计:王 浩

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新蕾印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2008 年 10 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2008 年 10 月第一次印刷 印张: 15 1/2

印数: 1—11 000 字数: 303 000

定价: 38.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)

国家减灾委员会-科学技术部抗震救灾专家组

组 长：史培军
副组长：葛全胜 郭日生 张秀兰
秘书长：刘连友

灾害综合分析与评估组

组 长：葛全胜
副组长：刘连友 陈 军 张培震 杨晓东 范一大
协调人：麻名更
联络人：王绍强
成 员：（按姓氏汉语拼音排序）

陈厚群	陈 田	陈祖煜	程展林	崔 鹏
崔亦昊	戴尔阜	邓祥征	丁留谦	董锁成
董文杰	方创琳	方伟华	宫辉力	郭 柯
黄金池	黄荣辉	李 京	李 仪	刘吉夫
刘礼勇	刘荣高	刘三超	刘小汉	路京选
马玉玲	聂 娟	潘耀忠	裴 韬	彭震中
冉圣宏	冉勇康	邵 芸	施建勇	宋方敏
宋关福	孙炜锋	谭成轩	田国良	王江平
王金生	王晋年	王静爱	王 薇	王晓国
王兴玲	王英杰	王 瑛	王中根	魏成阶
吴绍洪	吴文祥	伍凡能	武建军	席建超

谢维挺	谢宗强	熊 熊	徐国栋	徐文婷
杨林生	杨思全	杨为民	袁 艺	张宝军
张春山	张国民	张 力	张 庆	张镜锂
张云霞	郑红星	钟耳顺	周本刚	周成虎
周 庆	朱 武			

规划政策组

组 长：张秀兰

副组长：金 碚 张 强 刘学敏

协调人：张 欢

联络人：巴战龙

成 员：（按姓氏汉语拼音排序）

曹建海	陈健民	陈 耀	陈印军	樊新鸿
葛岳静	贺 俊	胡海峰	胡晓江	金建君
冷罗生	李维民	李晓华	梁佩韵	刘戒骄
刘培峰	刘 勇	陆奇斌	吕 铁	吕 政
罗永剑	屈智勇	申 河	王 超	王东明
王 芳	王宏新	王曦影	王玉海	肖广岭
徐海燕	徐 萍	许 燕	杨丹辉	原 磊
詹承豫	张利华	张其仔	张 琦	张正河
赵文武	钟开斌	周 玲	周 雁	朱建刚
朱 婧	朱 彤			

组织协调组

组 长：马燕合

副组长：闫 金 郭日生 杨 哲 郭志伟 么 力

成 员：（按姓氏汉语拼音排序）

陈华荣 陈其针 麻名更 潘晓东 沈建忠
田保国 王顺兵 王 震 周乃元

序

“5·12”汶川大地震发生后，按照党中央的部署，中央和国家有关部门、灾区地方各级政府立即行动起来，全力开展抗震救灾工作。2008年5月13日，科学技术部（以下简称科技部）党组召集有关部门和相关专家全面分析了抗震救灾的形势，并决定组建抗震救灾专家组。

5月16日，科技部刘燕华副部长主持召开了由两百多名专家组成的“抗震救灾专家组”成立大会。部长万钢和党组书记、副部长李学勇就“专家组”的工作目标、任务和方式做了总体部署，动员广大科技工作者，全力以赴用知识和技术支持抗震救灾工作，并密切关注抗震救灾的总体进程，有针对性地提出对策和建议，迅速上报国务院抗震救灾总指挥部和相关部门。

5月18日起，在“抗震救灾专家组”的基础上，科技部与国家减灾委员会协商，联合组成“国家减灾委员会-科学技术部抗震救灾专家组”，原专家组全体成员作为新专家组的成员参与此项工作。5月21日，国务院抗震救灾总指挥部成立“国家汶川地震专家委员会”，“国家减灾委员会-科学技术部抗震救灾专家组”除继续本组的工作外，还全力参与“国家汶川地震专家委员会”的工作，特别是其下设的灾害评估组的全部工作。

“国家减灾委员会-科学技术部抗震救灾专家组”（以下简称“专家组”）由史培军任组长，刘连友任秘书。第一阶段“专家组”分为地震烈度评价组，组长张培震，副组长周成虎；地震地质灾害影响评价组，组长杨晓东，副组长张春山；巨灾灾情评估组，组长范一大，副组长吴绍洪；综合对策研究组，组长葛全胜，副组长刘连友；社会响应组，组长张秀兰，副组长金碚；地理信息组，组长陈军，副组长钟耳顺、彭震中。

第二阶段“专家组”分为灾害综合分析与评估组，组长葛全胜，副组长刘连友、陈军、张培震、杨晓东、范一大，下设地震烈度评价组、地震地质灾害影响评价组、巨灾灾情评估组、地理信息组、综合对策研究组；技术支撑组，组长郭日生，副组长陈薇、吴永宁、曲久辉、岳清瑞、高孟潭、文杰、张泽，下设建筑安全诊断与重建组、食品安全组、卫生防疫组、生态环

境修复与重建组、地震次生灾害与防治组、农业技术组、应急分析测试技术组；规划政策组，组长张秀兰，副组长金碚、张强、刘学敏，下设社会政策研究组、经济政策研究组和资源政策与法律研究组。

“专家组”采取“分组工作与集中会商相结合，对策建议与技术筛选相结合，分析研判与实地考察相结合”的工作方式。在第一阶段，首先，各小组根据每天的最新信息，形成基础数据、专题图件以及专家建议等；其次，每日从 15 时起，在万钢部长和李学勇、刘燕华副部长及马燕合司长等科技部其他有关领导的指导下召开各专家小组会商会，形成灾情综合研究判断结果及专家建议；然后，每日 19 时前，将经审核后的专家组会商结果建议通过科技部有关部门，上报国务院抗震救灾总指挥部和国家减灾委、科技部、民政部以及国务院抗震救灾总指挥部设在四川成都的前线指挥部等相关部门。为了进行灾情综合研究判断，分析安置和恢复重建面临的重大问题，“专家组”从汶川地震发生后，陆续到地震灾区进行了广泛的考察和调研工作，并于 2008 年 6 月 25～30 日、7 月 16～22 日集体组织了综合灾害评估组、技术支撑组对四川、甘肃、陕西地震灾区进行了实地调查和访谈，并就灾害评估和恢复重建涉及的一系列技术问题与地方有关部门进行了充分的研讨，达成许多共识。规划政策中心组在前期对四川地震灾区进行广泛调查的基础上，于 6 月初分别对四川、甘肃、陕西地震灾区社会管理进行了大样本的抽样统计，为制定灾区恢复重建规划政策提供了翔实的第一手资料。

“专家组”组建两个多月来，第一阶段完成了“汶川地震响应与综合分析报告”、《抗震救灾实用知识、技术与产品手册》。第二阶段完成了《地震灾后恢复重建实用技术手册》、“汶川地震灾害分析评估报告”、“汶川地震灾害综合评估报告”、“国家减灾委员会-科学技术部抗震救灾专家组建议汇编”、“汶川地震极严重灾区恢复重建承载力及转移安置人口数量的分析报告”。与此同时，“专家组”还给出了汶川地震烈度图（初步版和修正版），提交了有行政边界及地形地貌的综合地图、遥感影像图、地形地貌晕渲图、灾区各县市行政区划图（1：50 万、1：20 万）及各受灾县 1：5 万至 1：10 万比例尺工作底图和抗震救灾综合服务地理信息平台以及与抗震救灾有关的宣传挂图、材料。所有这些研究报告和成果为抗震救灾提供了及时有力的科技支撑。

为了响应党中央和国务院以及国家减灾委员会和科技部关于全力参与抗震救灾科技支撑工作，有关部门的科技管理单位广泛投入了“专家组”的组织工作。科技部社会发展司、农村司及教育部科技司、民政部救灾救济司、

中国科学院资源环境技术局、中国地震局科技司、国土资源部科技司、水利部国际合作与科技司、卫生部科教司、中国人民解放军总后勤部卫生部科训局等部门的科技主管单位做了大量的科技组织工作，其中科技部社会发展司负责整个“专家组”的工作。

有关部门的科研人员积极参加了“专家组”的工作，科技部中国 21 世纪议程管理中心、民政部-教育部减灾与应急管理研究院作为“专家组”的秘书长单位，做了大量的协调工作，确保了“专家组”的正常运转。其他有关部门和单位有，教育部门的北京师范大学、四川大学、清华大学、北京大学、中国人民大学、中国政法大学、香港中文大学、中山大学、同济大学、武汉大学、兰州大学、南京大学、中国地质大学、中国农业大学、国家行政学院、四川农业大学、北京工业大学、哈尔滨医科大学、沈阳建筑科技大学、首都师范大学、温州医学院等，以及美国路易斯安那州立大学，中国科学院所属的地理科学与资源研究所、生态环境研究中心、水利部成都山地灾害与环境研究所、遥感应用研究所、植物研究所、动物研究所、大气物理研究所、地质与地球物理研究所、科技政策与管理科学研究所、青藏高原研究所、南京土壤研究所、成都生物研究所、华南植物园等，中国社会科学院所属的工业经济研究所、财政与贸易经济研究所、政治学研究所，有关部委的研究机构还有民政部国家减灾中心，中国地震局地质研究所、地球物理研究所、地震预测研究所，国土资源部中国地质科学院、中国地质环境监测院，国家遥感中心、中国科学技术发展战略研究院，水利部遥感技术应用中心、中国水利水电科学研究院、长江科学院、南京水利科学研究院，中国气象局国家气候中心、国家气象中心、国家气象卫星中心、中国气象科学研究院，住房和城乡建设部中国建筑科学研究院、中国建筑标准设计研究院，国家安全生产监督管理总局中国安全生产科学研究院，交通运输部交通部科学研究院，卫生部中国疾病预防控制中心、卫生监督中心，环境保护部中国环境科学研究院、中国环境监测总站、中国环境保护产业协会，农业部中国农业科学院，国家测绘局国家基础地理信息中心、中国测绘科学研究院，国家林业局中国林业科学研究院，中国人民解放军军事医学科学院、解放军第 302 医院，北京市环境保护科学研究院、北京市自来水集团公司、北京市市政工程研究院，四川省水利科学研究院、基础地理信息中心，陕西省基础地理信息中心，甘肃省基础地理信息中心，河南省农业科学院，中冶集团建筑研究总院，中国电子工程设计院，中交桥梁技术有限公司，中国京冶工程技术有限公司，国家工业建筑诊断与改造工程技术研究中心，北京超图软件股份有限

公司，长城保险经纪有限公司等。

《汶川地震灾害综合分析与评估》、《汶川地震社会管理政策研究》两本专著就是在上述工作的基础上，特别是在上述有关部门和单位的科技人员和科技管理人员的共同努力和协作下完成的。“专家组”秘书处承担了这两本专著的编辑组织工作，科学出版社承担了本书的出版编辑工作，在此我们对上述所有单位的领导和专家致以衷心的感谢，并衷心希望地震灾区尽快得到恢复，并建设成为更加安全、富裕、和谐和美好的家园。

国家减灾委员会-科学技术部抗震救灾专家组

2008年7月28日

目 录

序

第一篇 社会政策研究

第 1 章 灾区恢复重建应急性政策设计	3
1.1 恢复重建政策设计中所需要重视的灾区特点	3
1.2 恢复重建政策设计中的原则	5
1.3 恢复重建应急性政策基本构件	7
第 2 章 恢复重建中的政策过程研究	9
2.1 规范政策制定过程,科学规划政策内容	10
2.2 完善政策实施机制,增强政策实施效果	20
2.3 加强政策评估,提高政策质量	43
第 3 章 灾区校舍震后排查和评估研究	52
3.1 震后受损建筑评估工作现状	52
3.2 对灾区校舍进行震后排查和评估的建议	53
第 4 章 灾区农村长久性安置政策研究	55
4.1 安置工作现状	55
4.2 已出现问题	56
4.3 加快出台灾区农村长久性安置政策的必要性和可行性	58
4.4 出台灾区农村长久性安置政策的具体建议	58
第 5 章 关于民间公益组织参与汶川地震救灾重建的研究	60
5.1 对民间力量参与前期救灾工作的评估	60
5.2 如何规范和引导民间力量在安置阶段与重建阶段的参与	62
第 6 章 四川省红十字会对社会捐赠的管理和使用研究	65
6.1 社会资金捐赠及压力	66
6.2 社会物资捐赠管理	67

6.3 志愿者管理	69
第7章 紧急移民安置原则与灾民临时安置点修建指南	71
7.1 紧急移民安置原则	71
7.2 修建灾民临时安置点指南	72
第8章 灾民安置点将面临的主要治安问题及对策建议	74
8.1 以“原产地”为原则安置灾民	74
8.2 主要治安问题	74
8.3 其他对策建议	76
第9章 关于防范拐卖和绑架地震灾区儿童的建议	77
9.1 灾区儿童所面临的绑架和拐卖威胁	77
9.2 灾区如何防范拐卖儿童	78
第10章 关于老年灾民及其撤离和安置的建议	80
10.1 老年人在撤离和安置过程中面临的问题	80
10.2 老年人撤离和安置过程中的相应对策	81
第11章 社会心理应对：灾后学校稳定工作实例剖析	83
11.1 木鱼中学案例中的关键事件分析	83
11.2 从木鱼中学案例看灾区社会心理特征	86
11.3 木鱼中学事件应对存在的问题	87
11.4 灾后学校稳定工作加强社会心理应对的建议	89

第二篇 经济政策研究

第12章 汶川地震灾区快速恢复重建财政政策研究	93
12.1 指导思想和主要原则	93
12.2 灾区恢复重建财政性资金投入的主要领域及支持方式	95
12.3 灾区恢复重建财政性资金投入的总规模与年度投放安排	115
12.4 资金筹集方式	117
12.5 保障措施	120
第13章 汶川地震重建税收支持政策研究	123
13.1 地震对灾区税收收入的影响	123
13.2 税收支持政策在灾后重建中的目标和原则	127
13.3 增值税	130
13.4 营业税	132

13.5	所得税	134
13.6	其他税种和行政性收费	138

第三篇 资源政策与法律研究

第 14 章	灾后产业恢复和发展	143
14.1	四川灾区原有产业结构与受损情况分析	143
14.2	灾后产业重建与发展的指导思想	146
14.3	灾后产业重建和发展的政策	146
第 15 章	震后恢复重建与城乡一体化	151
15.1	灾区震后恢复重建困难	151
15.2	灾区震后城乡一体化	152
15.3	恢复重建与城乡一体化结合的基本内容	152
15.4	恢复重建与城乡一体化结合的举措	154
第 16 章	关于灾后重建的保险安排以及加快推进地震保险的建议	158
16.1	关于灾后重建的保险安排	158
16.2	关于地震保险方案	162
第 17 章	恢复重建中的土地政策研究及建议	168
17.1	当前灾区恢复重建中面临的主要土地问题	169
17.2	灾后恢复重建期土地政策的目标与原则	172
17.3	灾区恢复重建期土地特殊支持政策建议	175
第 18 章	灾后重建中土地利用政策的合理运用	189
18.1	灾后重建中亟须解决的土地利用问题	189
18.2	灾后重建土地利用的主要原则	193
18.3	灾后重建合理土地利用政策体系构建	194
18.4	结语	196
第 19 章	对灾区土地利用总体规划的几点建议	198
19.1	灾区恢复重建中土地利用总体规划的基本原则	199
19.2	灾区恢复重建中土地利用总体规划的主要内容	200
19.3	制定灾区土地利用规划过程中需要注意的问题	204
19.4	结语	206

第四篇 抗震救灾专家组建议

第 20 章	基础数据和图件	211
20.1	基础数据	211
20.2	基础图件	212
第 21 章	技术支撑建议	213
21.1	建筑安全	213
21.2	食品安全	214
21.3	卫生防疫	215
21.4	地质次生灾害防治	217
21.5	农业技术	217
21.6	应急信息保障与分析测试技术	218
第 22 章	政策性建议	220
22.1	社会政策	220
22.2	经济政策	223
22.3	资源政策与法律	225
22.4	重建规划政策	226
第 23 章	综合政策建议	228
23.1	区域综合政策	228
23.2	系统综合政策	230

第一篇 社会政策研究

第1章 灾区恢复重建应急性政策设计^①

1.1 恢复重建政策设计中所需要重视的灾区特点

根据四川调研分队在灾区多个县（市）调研发现，四川灾区当前除了灾情严重、人员财产损失惨重、需要安置人口数量庞大、衍生地质灾害不断等被普遍认知的情况外，还呈现出如下一些特点。

1.1.1 受灾县（市）数量多、差异大

对于四川灾区受灾县（市）数量的多少存在着不同的看法。国务院办公厅发布的《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》中确定了对口支援的四川灾区范围是5市（州）18个县（市），而对四川受灾范围最大的认定是6市（州）45个县（市、区）。这种认知差异与烈度分布和地震破坏程度的差异相关，但并不完全代表不同受灾县（市）的差异。这种受灾县（市）间的差异将给恢复重建政策设计带来非常大的困难和挑战。

1.1.2 灾区恢复重建政策存在三重客体

灾区重建恢复政策看似目标单一，细究实际分为三类客体，即受灾群众、受灾地区和外部援助地区。虽然三类客体的总体政策需求都是灾区恢复重建，但在具体政策层面，每一类客体的需求各具特性，甚至存在相互矛盾之处，如果不能充分清晰认识到这种客体的多重性和客体之间的差异性，所

^① 执笔：北京师范大学，张强、张欢。