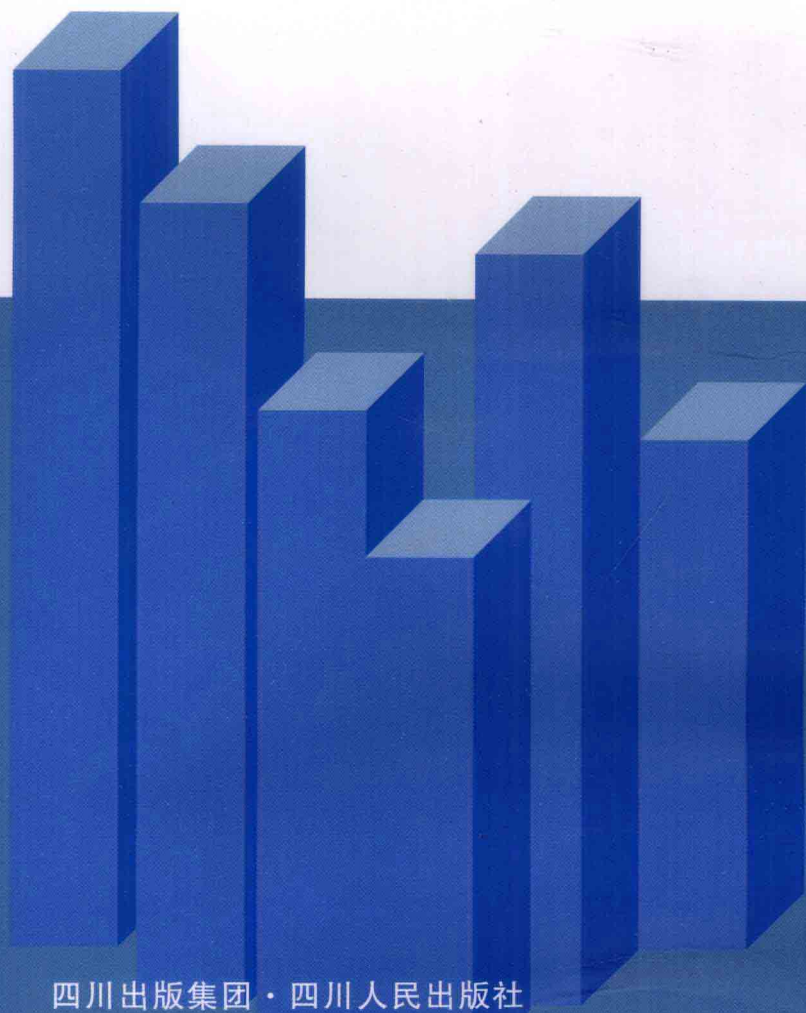


“5·12”汶川特大地震

灾后重建的 成都方法

成都市社会科学院 编著



四川出版集团 · 四川人民出版社

“5·12”汶川特大地震

灾后重建的 成都方法

成都市社会科学院 编著



四川出版集团·四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

“5·12”汶川特大地震:灾后重建的成都方法/成都市
社会科学院编著. —成都:四川人民出版社,2009.5
ISBN 978-7-220-07858-3

I. 5… II. 成… III. 地震灾害—灾区—城乡
规划—研究 IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 060970 号

“5·12”WENCHUAN TEDA DIZHEN
ZAIHOU CHONGJIAN DE CHENGDU FANGFA
“5·12”汶川特大地震:灾后重建的成都方法
成都市社会科学院 编著

责任编辑	周 颖 唐海涛
封面设计	文小牛
技术设计	杨 潮
责任校对	叶 勇
责任印制	丁 青 李 进
出版发行	四川出版集团 (成都槐树街2号)
网 址	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	(028)86259459 86259455
防盗版举报电话	(028)86259524
印 刷	成都东江印务有限公司
成品尺寸	170mm×240mm
印 张	20.75
插 页	8
字 数	310 千
版 次	2009 年 5 月第 1 版
印 次	2009 年 5 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-220-07858-3
定 价	38.00 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

以统筹城乡的思路和办法推进 灾后重建（代序）

中共成都市委中心组

“5·12”汶川大地震一年来，在党中央、国务院和四川省委、省政府的坚强领导下，成都市委、市政府带领全市人民万众一心、众志成城，超常工作、顽强拼搏，坚持以统筹城乡的思路和办法推进灾后重建，有力促进了灾后重建与试验区建设各项工作全面协调发展，为进一步抢抓机遇、奋力推进成都“两个加快”奠定了坚实基础。

一、坚持以统筹城乡的思路和办法推进灾后重建工作是贯彻落实科学发展观的必然选择

2008年，胡锦涛总书记在震后成都视察工作时作出了希望成都坚持用统筹城乡的思路和办法抓好抗震救灾和灾后重建各项工作的重要指示。成都市委中心组认真学习领会总书记重要指示精神，一致认为总书记指示精神高屋建瓴，为推进成都的灾后重建和经济社会发展指明了方向。

（一）统筹城乡发展为推进灾后重建提供了坚实的物质基础和宝贵的工作经验

2003年以来，成都市把统筹城乡作为贯彻落实科学发展观的主要实践活动，深入实施以城乡一体化为核心、以规范化服务型政府建设和基层民主政治建设为保障的城乡统筹、“四位一体”科学发展总体战略，大力推进城乡规划、产业发展、市场体制、基础设施、公共服务、



社会管理“六个一体化”，初步形成城乡同发展共繁荣的良好局面。2007年6月成都被国家批准为全国统筹城乡综合配套改革试验区。2008年初，在全市推进的农村产权制度改革，以确权颁证的形式明确了农村宅基地使用权、房屋所有权、集体建设用地使用权、农村土地承包经营权和林权，为灾后重建中住房的联建、贷款的申请、产权的流转、居住的集中创造了良好条件。

（二）统筹城乡发展是有力有序有效推进灾后重建工作的现实需要

“5·12”汶川大地震给成都造成直接经济损失达1247亿元，推进灾后重建需巨量资金投入。要在较短的时间内完成灾后重建任务，必须坚决打破城乡二元体制壁垒，充分调动城乡资源，让生产要素在城乡之间自由流动；必须以政府主导与群众自救、市场运作和社会参与相结合方式，以更大的力度、在更大的范围更加科学有效地配置社会资源，吸引广泛的社会资金积极参与灾后重建。同时，灾后重建不是简单的恢复，而是百年大计、千年大计，必须始终坚持以科学发展观为指导，以统筹城乡的思路和办法，紧密结合灾区实际和近几年统筹城乡的发展，科学谋划，精心组织，实现又好又快发展。

（三）统筹城乡发展是尊重科学、尊重自然、科学重建、科学发展的必由之路

震后地质调查表明，成都受灾严重的多是山区，而且基本上处在地震断裂带或地质条件脆弱的地带，属于禁止开发区或限制开发区。因此，灾区的大量产业需要调整和转移，众多居民需要异地安置。而当地企业、居民的经济条件又非常有限，仅靠自己的力量难以重建家园、提升产业。这就要求我们必须以全局的眼光，以统筹城乡的思路和办法，统筹搞好城镇空间布局规划、村镇布局规划，合理调整城乡产业布局，统筹安排市场建设，统筹推进城乡交通、水利、电力、电信、环保等重大基础设施建设，促进城乡基础设施和教育、文化、卫生、社保等公共服务共建共享，把重灾区建成科学重建、科学发展的样板。

二、坚持统筹城乡的思路和办法，灾后重建工作在不断创新突破中加快推进

按照统筹城乡的思路和办法，成都市确定了灾后恢复重建的总体思路：深入贯彻落实科学发展观，大力实施城乡统筹、“四位一体”科学发展总体战略，坚持灾后重建与试验区建设相结合，家园重建与经济社会发展相结合，物质家园建设与精神家园建设相结合，政府推动与群众自救、市场运作、社会参与相结合，统筹推进“三个集中”（工业向集中发展区集中、农民向城镇集中、土地向规模经营集中），联动推进工业化、城镇化和农业现代化，走出一条大灾之后又好又快发展之路。

（一）以“全域成都”的理念，全面系统规划灾后重建工作

我们在科学进行地质灾害评估的基础上，遵循城乡统筹和“三个集中”的原则，按照构建现代城市与现代农村和谐相融、历史文化与现代文明交相辉映的新型城乡形态的目标，体现发展性、多样性、相融性、共享性原则，科学编制灾后重建城镇体系建设、基础设施建设、公共服务设施建设、产业发展和生态修复等规划。为确保又好又快完成城乡灾后重建规划，我们打破常规，广泛动员和协调援建省市及国内外200多家规划编制设计机构参与灾后重建规划编制，组织实施农村住房规划设计大会战。经过数千名专业技术人员艰苦奋战，编制完成了《成都市极重灾区（重灾区）汶川地震灾后恢复重建总体实施规划》及市域城镇体系规划、都江堰市城区重建规划、受灾镇重建规划、农村重建规划和风景旅游区重建规划等9大类专项36个子项专项规划，为全面推进灾后重建工作奠定了坚实基础。

（二）以保障灾区群众生产生活条件为基础，奋力推进灾后重建各项工程建设

地震发生后，成都迅速组织市内对口援建，紧急调运粮食、饮用水、药品、衣被、帐篷等生活急需物资，设置临时救助点和集中安置点1844个，保证了本市和外地200余万受灾群众有饭吃、有衣穿、有水喝、有居处。举全市之力“决战八一”，为109万人、28万余户受灾



群众建设活动板房、修复受损住房，积极为集中安置区和分散安置的受灾群众提供周到细致的生活服务，在全省率先完成过渡安置任务。在此基础上，坚持把灾后重建与加快城镇化进程、推进新农村建设有机结合起来，创新工作方法，强化工作措施，有重点、分步骤、高质量地推进损毁房屋重建、基础设施重建、公共设施重建、生产设施重建、城镇体系重建、生态环境重建“六大工程”。全市共立项灾后恢复重建项目 3523 个，估算总投资 978.8 亿元。2008—2009 年计划投资 724.7 亿元；2010 年计划投资 200 亿元；2010 年以后计划投资 54 亿元，全面完成重建任务。截至 2009 年 4 月底，已完成重建项目投资 218.3 亿元。5 月初，我市除个别项目外，已开工所有城镇住房重建项目；9 月底将基本完成 14.66 万套城镇住房维修加固，并将基本完成农村住房重建任务；年底前基本完成除高层外的 5.63 万套城镇住房重建。

（三）以发展灾区特色优势产业为重点，大力推进产业重建与发展

灾区能否获得持续发展能力，关键在于产业的恢复与发展。成都根据资源环境承载能力、产业政策和就业需要，以市场为导向，以企业为主体，合理引导受灾企业原地恢复重建、异地新建和关停并转，支持发展特色优势产业，推进结构调整，促进发展方式转变。在工业产业发展上，成都在灾区推行“一区一主业”发展战略，坚持灾后重建与产业优化相结合，着眼于长远发展需要，迅速恢复受损重点产业，重建发展机械、医药、食品、建材等重点产业和家具、鞋业等劳动密集型产业，以增强企业自我积累、自我发展、自我提高的能力，增强灾区“造血功能”。加大力度用高新技术改造和提升传统产业，大力实施技术改造。在产业结构调整方面，成都针对灾区旅游资源丰富的特点，以大力发展灾区旅游业带动灾区第三产业发展，优化灾区产业结构。在灾区实施旅游重振工程，加强了龙门山休闲旅游区、三国文化旅游区、大熊猫国际旅游区、西岭雪山山地运动休闲度假区等重点旅游区和大熊猫栖息地旅游线、三国文化旅游线等精品旅游线路建设，将龙门山成都段旅游产业布局调整为“一带、四区、五城、二十六镇、一批旅游村及八条精品旅游线路”，恢复了都江堰—青城山、西岭雪山等重要景区景点旅游。通过这些措施，灾区的特色优势产业更加突出，

区域发展的竞争力得到进一步增强。

(四) 以构建灾后重建的体制机制为着力点, 努力为科学重建、科学发展提供制度保障

一是大力推进市场化改革, 构建以市场为主体的多元化动力机制。在市场配置资源的前提下, 坚持用市场化的手段解决改革和发展中遇到的各种困难、问题。加快投资体制改革, 形成政府引导、社会参与、市场运作的多元化投资体制; 推进土地制度创新, 加快建立现代农村产权制度, 构建农业、农村市场的微观经济基础, 使农民可以通过市场的办法融资, 拥有重建和发展的能力。积极推进农村经营体制创新, 完善土地流转和农业产业化经营机制, 推动传统农业向现代农业发展。我们大力推进农村金融体制创新, 加快建立商业金融、政策金融和村镇金融共同发挥作用的农村金融服务体系。

二是充分发挥人民群众的主体作用, 构建党组织领导下, 充满生机和活力的群众自治机制。我们充分发挥农民群众的主体作用, 坚持一切为了群众、一切依靠群众。充分尊重农民群众的首创精神, 激发他们重建美好家园的劳动热情。加强基层组织建设, 建立和完善农村新型基层治理机制, 在农村基层成立灾后重建议事会、理事会。涉及农民利益的事, 坚持农民“自主、自愿、自治”, 充分调动农民群众的积极性。基层干部群众结合实际, 创造性地解决灾后重建面临的各种困难和问题。在灾区农村普遍形成了在党组织领导下以政府管理为基础、村民自治为核心、社会组织广泛参与的基层治理机制, 有力推动了灾后重建工作, 促进了社会和谐稳定。

三、对一年来成都灾后重建工作的几点体会

一年来的实践使我们深深感到:

(一) 统筹城乡发展为灾后重建奠定了坚实的物质基础, 同时也为推进灾后重建积累了宝贵经验

2008年, 全年地区生产总值3901亿元, 在极端困难的情况下仍然达到了12.1%的增长, 这为灾后重建工作奠定了坚实的物质基础。同时, 多年的统筹城乡实践, 使我们认清了“城市与农村相互依存共生



共荣、城乡发展必须统筹推进”这条现代化发展的规律，找到了一条符合科学发展观要求、适合成都实际、具有成都特色的发展路径，在推进城乡一体化中形成了一套行之有效的办法和经验。这是我们有力有序有效推进灾后重建工作的宝贵精神财富。

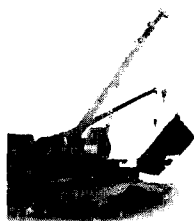
（二）一年来的灾后重建工作取得的创新突破，进一步丰富了统筹城乡发展的内容和形式，推进了统筹城乡综合配套改革

在灾后重建中形成的“按照‘四性’原则，科学编制新农村建设规划”、“引进社会资金，开发集体建设用地”、“推进金融创新，扩大农村有效担保物范围”、“尊重农民的首创精神，发挥农民的主体作用”等经验做法，我们已在全市推广。

（三）成都经过统筹城乡与灾后重建的良性互动，经济社会发展步入了一个新的阶段

我们立足于近几年统筹城乡发展的实践，在全市实施的农村产权制度改革，使农村的市场化改革取得了实质性进展，不断打破城乡市场壁垒，为城乡生产要素自由流动创造了条件。在灾后重建中提出并付诸实施的“四性”原则，为规划建设风貌各异、特色鲜明的新农村，集成配套产业发展、基础设施和公共服务，实现生产发展、生活富裕和生态良好奠定了坚实基础。成都已进入了全面推进城乡一体化、加快城乡现代化进程的新阶段。

实践证明，用统筹城乡的思路和办法推进灾后重建符合成都实际，符合群众意愿，符合科学发展观要求。只要理念正确，真抓实干，就一定能开创工作新局面，就不但能战胜眼前困难，而且一定能化危为机，实现科学发展和新的社会进步。我们将进一步按照省委对成都提出的“两率先两带动”及“五个走在前头”的工作要求，顽强拼搏、超常工作，迎难而上、抢抓机遇，努力开创科学重建、科学发展新局面。我们坚信，成都的明天一定会更加美好。



目 录 Contents

灾 后 重 建 的 成 都 方 法

第一编 成都灾后重建的阶段性成就和主要方法	1
一、成都灾后重建取得重大进展	3
(一) 灾后重建规划体系基本形成	3
(二) 受灾群众的新家园正在建成	4
(三) “六大工程”为灾后发展奠定新基础	6
(四) 特色优势产业夯实灾区产业基础	7
(五) 干部队伍建设为灾后重建提供政治保证	8
二、全国上下全力支持成都灾后重建	11
(一) 党中央、国务院、四川省委、省政府的坚强领导与强力支持	11
(二) 兄弟省市鼎力援建	12
三、成都灾后重建的科学方法	14
(一) 用统筹城乡的思路和办法推进灾后重建，在灾后重建中实现科学发展	15





(二) 科学规划灾后重建, 实现恢复重建与统筹发展相互促进	16
(三) 以产权制度改革破解农村灾后住房重建难题	16
(四) 调整村镇布局, 实现城乡基础设施一体化	17
(五) 发展特色优势产业, 增强灾区的持续发展能力	18
(六) 创新制度和机制, 构建灾后重建资金支持体系	19
(七) 统筹兼顾, 构建灾后重建的政策支撑体系	20
第二编 成都灾后重建的重点领域和关键环节	23
一、科学规划灾后重建, 加快社会主义新农村建设	25
(一) 坚持以科学发展观为指导, 做好灾后重建规划工作 ..	25
(二) 采取城乡统筹的规划方法, 科学构建灾后重建规划体系	27
(三) 强化部门协作和规划监督, 推动灾后重建工作顺利实施	29
二、集中力量, 超常工作, 会战“六大工程”	30
(一) “先行先试”的农村住房重建工程	30
(二) 灾后城镇住房重建工程	32
(三) 生态环境重建工程: 综合治理, 有效恢复	34
(四) 旅游业重建工程: 信心与形象的再提升	38
(五) 灾后城乡环境管理工程: 引入有效的统一管理方法 ..	40
(六) 工业生产设施重建工程: 多方支持, 全面恢复	42
三、大力发展特色优势产业, 夯实灾区产业支撑	46
(一) 科学确定灾区重点产业	46
(二) 坚持用市场化手段推进产业发展	47
(三) 大力推动农业项目实施	48
(四) 扎实推进农业生产方式转变	49
(五) 突出抓好现代农业试点示范	50

(六) 努力拓展农产品营销	51
(七) 着力抓好产业链延伸	52
四、以深化改革促进灾后重建,多渠道筹集灾后重建资金	53
(一) 农村产权制度改革与灾后重建	53
(二) 金融体制改革与灾后重建	57
(三) 推进试点,积极探索,完善灾后农村金融体系	60
五、坚持以人为本,加快灾区公共服务体系建设	62
(一) 教育事业的重建和发展	62
(二) 医疗卫生服务体系的重建与发展	66
(三) 公共文化服务体系的重建和发展	72
(四) 劳动保障体系的重建与发展	83
(五) 社会救助体系的重建和发展	87
第三编 构建成都灾后重建的保障体系	93
一、加强社会主义核心价值体系建设,为灾后重建提供思想保证	95
(一) 抗震救灾中体现的成都精神丰富了社会主义核心价值体系	95
(二) 震后成都市民对社会主义核心价值体系的基本认知 ...	98
(三) 进一步加强社会主义核心价值体系建设,为成都灾后重建提供思想保证	99
二、夯实基层基础工作,为推进科学重建提供坚强组织保证 ...	102
(一) 夯实堡垒,增强基层党组织和党员队伍在灾后重建中的凝聚力和战斗力	102
(二) 崇尚实干,加强灾区领导班子和干部队伍建设	104
(三) 改革创新,构建新型村级治理机制	105
(四) 转变作风,在加快灾后重建中密切党群干群关系	107
三、尊重群众意愿,发挥群众在灾后重建中的主体作用	109





(一) 受灾群众的主体作用是灾后重建成功与否的关键因素	109
(二) 组织受灾群众参与灾后重建	110
(三) 进一步发挥群众在灾后重建中的主体作用	114
四、加强监管体系建设,确保灾后重建高效廉洁推进	117
(一) 加强组织领导,建立领导机构,健全监管机制	117
(二) 注重建章立制,规范款物监管	118
(三) 创新监管措施,强化监督检查	119
(四) 加强正面宣传,营造舆论氛围	121
(五) 严明党纪政纪,严查违纪行为	121
五、尊重科学,为安全重建护航	123
(一) 密切注视震情,及时开展地震活断层探测工作	123
(二) 突出重点,抓好防震减灾民生工程	124
(三) 措施到位,深化应急预案工作	125
六、构建新型志愿者服务体系,在灾后重建中奉献青春	127
(一) 建立灾后重建志愿者队伍	127
(二) 建立置点社区志愿服务站	128
(三) 组织志愿服务主题活动	128
(四) 完善灾后重建志愿服务工作机制	130
第四编 极重灾区和重灾区的灾后重建经验总结	133
一、都江堰市:科学重建美好新家园	135
(一) 在涅槃中新生:灾后重建成效非凡	135
(二) 科学发展观:灾后重建工作的指导思想	137
(三) 重建经验:都江堰人民智慧的结晶	142
二、彭州市:科学重建创造“彭州奇迹”	144
(一) 抓规划,强理念,全力引领城乡统筹发展	145
(二) 抓机构,建制度,全力构建灾后重建机制	146

(三) 抓进度, 保质量, 全力加快灾后重建步伐	147
(四) 抓统筹, 稳价格, 全力保障重建建材供应	149
(五) 抓资金, 严程序, 全力保障重建政策兑现	150
(六) 抓基层, 促服务, 全力打牢重建群众基础	151
(七) 抓关键, 创特色, 全力破解住房重建问题	153
三、崇州市: 坚持城乡统筹, 科学推进灾后重建	157
(一) 建立机构, 为灾后重建健全“大脑”	157
(二) 在高水平规划蓝图下进行灾后重建	158
(三) 多方联动, 推进灾后住房重建	159
(四) 科学重建, 统筹城乡均衡发展	161
四、大邑县: 城乡统筹, 科学重建	165
(一) 用城乡统筹的理念, 科学编制灾后重建规划	166
(二) 多方努力, 积极争取重建的政策和资金支持	167
(三) 运用市场化办法, 着力解决灾后重建资金瓶颈	168
(四) 以“三个集中”为载体, 助推灾后重建	169
(五) 以公共服务均等化为着力点, 统筹推进灾后城乡重建	170
(六) 完善农村基层治理结构, 发挥农民主体作用	173
(七) 灾后重建的主要经验	174
第五编 兄弟省区市对成都灾后重建的巨大支持	177
一、上海市对口支援都江堰市	179
(一) 精心实施援建项目	179
(二) 令人瞩目的上海特色援建	181
(三) 掀起援建新高潮	183
(四) 对口援建成绩斐然	185
二、福建省对口援建彭州市	186
(一) 鼎力援建灾后新家园	186



(二) 援建工作流程有序	190
(三) 高效推进对口援建	192
(四) 援建工作计划周密细致	193
三、重庆市对口支援崇州市	196
(一) 高效有序的协调机制	196
(二) 灵活多样的援建形式	197
(三) 带不走的医疗专家队	199
(四) 留下 50 年不落后的“作品”	200
(五) 建设干干净净的工程	200
(六) 援建项目实施进展顺利	201
四、内蒙古自治区支援大邑县	203
(一) 援建项目规划科学缜密	203
(二) 千方百计确保援建项目顺利实施	205
(三) 内蒙人民的爱心结晶	207
(四) 留下内蒙人民的永恒纪念	208
第六编 浴火重生：成都灾后重建案例	209
一、虹口乡重建：破冰之路	211
(一) 重建之困，“两把砍刀”砍出虹口发展之路	212
(二) 重建之利，社会资金逐鹿虹口	214
(三) 重建之梦，统规统建，在家门口当城镇居民	216
(四) 重建之乐，“李氏庭园”的“生意经”	217
(五) 重建之路，未来虹口一轴两翼	218
二、向峨乡重建：集中生智	220
(一) 民意调查，与科学规划集中	221
(二) 住房安全，与生活安全集中	223
(三) 集中，解决钱从哪儿来的难题	225
三、大观镇重建：借鸡生蛋，益在长远	228



(一) 蓝图集群：“农家酒店”为村民铺路	229
(二) 人物：从养“跑山猪”到联建小楼	230
(三) 转变：“联建倒租”农民变房东	231
(四) 创新：红梅村民有了客栈	232
(五) 出击：寻找借力资金	233
四、小鱼洞镇重建：抠出发展空间	234
(一) 抠成本，降低建房造价	235
(二) 抠土地，赢得发展空间	236
(三) 抠规划，着力科学发展	236
(四) 亮点关注，对精神的重建	238
五、丹景山镇重建：“算”出一条新路	239
(一) 算小账，筑建“放心房”	240
(二) 算中账，注重整体发展	242
(三) 算大账，安居发展双兼顾	243
六、街子镇重建：借势借市	246
(一) 居所之变，布局之变	247
(二) 政策之势，资本之势	249
(三) 一户两房，一房五建，一举三得	250
七、文井江重建：一个良性的环	254
(一) 亮出温泉的名片	255
(二) 依托温泉的人气	256
(三) 借助温泉的延伸	258
八、雾山乡重建：项目带动配套，风景独好	259
(一) 旅游配套建新村，受灾群众免费住	260
(二) 携手下山住小区，宅基地转为耕地	261
(三) 发掘旅游资源，农民增收有盼头	262
(四) 发展现代农业，村民家门口就业	263
九、“爱心行动”：志愿服务，“华炜学堂”	264



(一) 一个孩子，一个家庭	264
(二) 用知识的力量重建家园	266
附 录 成都灾后重建重要文件	267
编后记	314