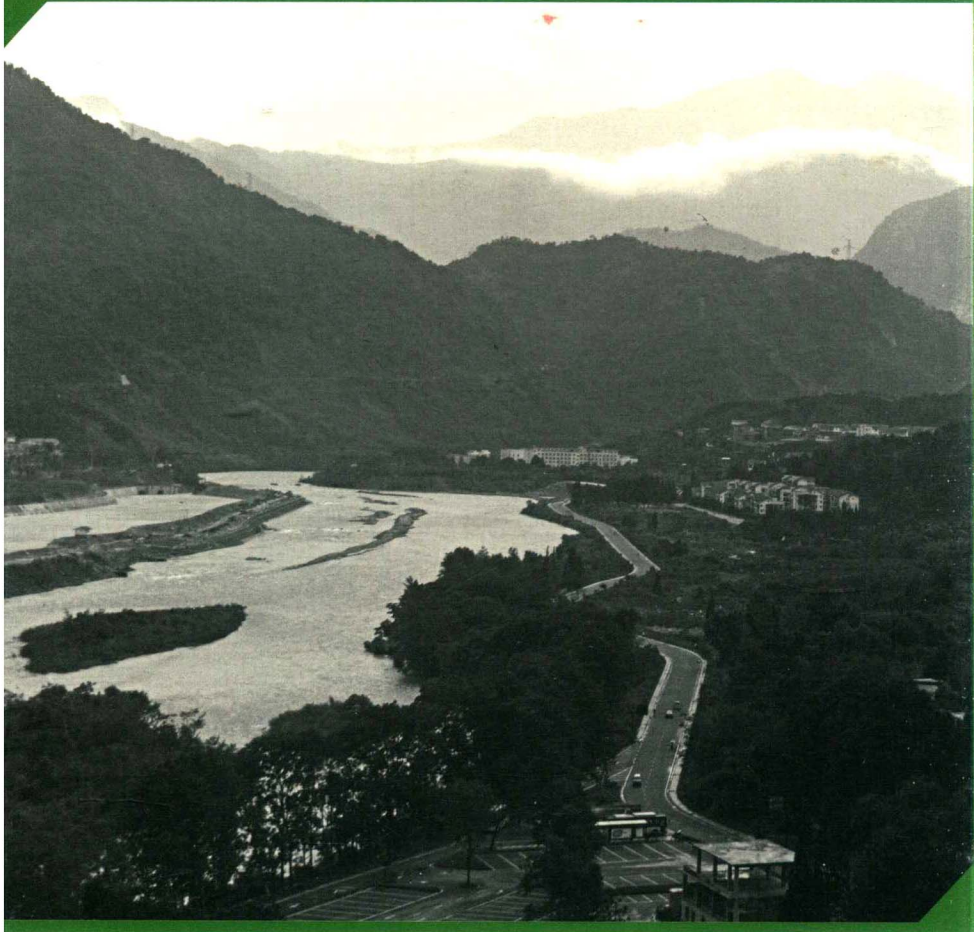




灾后重建的 特殊保障措施研究

——以都江堰市为例

汪泓 崔开昌 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

上海市哲学社会科学规划重大课题（2015DJB001）研究成果

上海市哲学社会科学规划系列课题（2009XAG001）研究成果

灾后重建的 特殊保障措施研究 ——以都江堰市为例

汪 泓 崔开昌 著



上海交通大学出版社

内容提要

本书重点研究都江堰市灾后重建特殊保障措施,主要内容包括七大部分:国外灾后重建的特殊保障措施的经验与启示;都江堰灾后重建的特殊保障措施现状分析;都江堰灾民基本公共需求实证调研;都江堰灾民基本公共服务需求综合评价;基于灾后重建的都江堰灾民基本公共服务需求预测;完善都江堰灾后重建的特殊保障措施的目标和思路;以及完善都江堰灾后重建特殊保障措施的对策建议。

本书适用于研究灾后重建的学者、研究生、政府实务部门工作人员,以及关心灾后重建的所有读者。

图书在版编目(CIP)数据

灾后重建的特殊保障措施研究:以都江堰市为例/汪泓,崔开昌著.

—上海:上海交通大学出版社,2015

ISBN 978-7-313-14211-5

I. ①灾… II. ①汪…②崔… III. ①地震灾害—灾区—重建—
研究—都江堰市 IV. ①D632.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 287883 号

灾后重建的特殊保障措施研究

——以都江堰市为例

著 者:汪 泓 崔开昌

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

出 版 人:韩建民

印 制:上海华业装璜印刷有限公司

开 本:880mm×1230mm 1/32

字 数:85 千字

版 次:2015 年 12 月第 1 版

书 号:ISBN 978-7-313-14211-5/D

定 价:25.00 元

地 址:上海市番禺路 951 号

电 话:021-64071208

经 销:全国新华书店

印 张:3.375

印 次:2015 年 12 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:021-63812710

前言 | Preface

2008年5月12日的四川汶川特大地震,给灾区人民造成了严重的生命财产损失,是近数十年间,伤亡人数最多、经济损失最为惨重的一次特大自然灾害。灾后恢复重建过程中,我国政府、社会采取了诸多的特殊保障措施,取得了较好的效果,很大程度上满足了受灾群众的基本公共服务需求,保障了灾后重建工作的顺利进行,对其中较为成功的经验,很有必要进行总结、研究。

2008—2009年期间,作者对四川汶川地震灾区都江堰市的灾后重建的特殊保障措施,进行了深入细致的实证调研、理论研究和政策建议,完成了相关的研究成果,提炼出了“可复制、可推广”的灾后重建的特殊保障措施的“都江堰经验”。研究成果经上海市哲学社会科学规划办公室组织专家鉴定,等级为“优秀”。

我国是一个地震灾害频发的国家,作者长期关注灾后重建的特殊保障措施研究。2008年四川汶川地震以后,我国仅7级以上的地震就相继发生了4次,分别是2010年4月的青海玉树地震、2013年4月的四川雅安地震、2014年8月的云南昭通地震,以及2015年4月的西藏地震。国际上也地震频发,包括:2010年2月的智利8.3级地震、2010年4月的所罗门群岛8.0级地震、2011年3月的日本东北9.0级地震等。对作者触动很大,并以此为契机,对都江堰灾后重建的特殊保障措施研究的成果进行了完善。

本书首先通过在都江堰市一年的实地走访和抽样调查,掌握了

都江堰市灾民在灾后重建特殊时期内的各项基本公共服务需求;其次,通过咨询相关专家学者,运用层次分析法(AHP法),对都江堰市灾民基本公共服务需求进行综合评价,得出各项基本公共服务需求项目对满足灾民总需求的权重;然后,在实证调研和灾民需求综合评价的基础上,考虑都江堰市相关数据的可及性,选择对满足灾民总需求权重较大的、灾民需求迫切的需求项目及其子项目,运用时间序列预测方法,对灾后重建特殊时期内,都江堰灾民的基本公共服务需求进行基准预测;同时,考虑汶川地震灾变因素对都江堰市灾民需求的影响,测算出基于灾后重建的都江堰市灾民基本公共服务需求的目标值;继而提出健全和完善都江堰灾后重建的特殊保障措施的对策和建议。

本书最大的特色在于,采用基于灾后重建的灾民基本公共服务需求量的目标测定方法,提出的健全和完善都江堰灾后重建的特殊保障措施的对策和建议,主要包括:完善再生育服务体系;均衡城乡医疗、教育人力资源和设施设备布局;转变传统住房重建观念,强化住房重建保障力度,关注中低收入和弱势群体灾民住房重建保障;完善以灾民个人和灾区企业为主体的税收优惠措施;构建灾民、企业、灾区政府、对口支援省市、职业培训结构有效互动的综合就业援助体系;完善社会保险体系等,以满足灾后重建特殊时期灾民的基本公共服务需求,同时,促进灾区恢复重建与经济社会发展。

本课题研究过程中得到了上海市对口支援都江堰市灾后重建指挥部的指导,得到了四川省都江堰市相关委办局、人民团体的支持,也得到了上海市哲学社会科学规划系列课题(2009XAG001)、上海市哲学社会科学规划重大课题(2015DJB001)和上海工程技术大学学术著作出版专项项目的资助,在此表示感谢。最后,还要感谢上海交通大学出版社钱方针编辑的悉心帮助,使本书得以正式出版,以飨读者。由于作者水平有限,书中存在的不足、不妥、甚至谬误之处,敬请广大读者批评指正。

目 录 | Contents

第一章 绪 论	1
第一节 灾后重建的特殊保障的必要性和重要性	2
一、灾后重建的特殊保障措施的涵义	2
二、灾后重建的特殊保障措施的必要性和重要性	4
三、灾后重建的特殊保障措施的研究路径	5
第二节 国外灾后重建的特殊保障措施的经验与启示	6
一、住房特殊保障措施的经验	7
二、就业与社会保险特殊保障措施的经验	7
三、医疗卫生特殊保障措施的经验	8
四、教育特殊保障措施的经验	8
五、税收特殊保障措施的经验	9
第二章 都江堰灾后重建的特殊保障措施现状分析	11
第一节 现有特殊保障措施概述	11
一、住房特殊保障措施	11
二、就业与社会保险特殊保障措施	14
三、医疗卫生特殊保障措施	16
四、教育特殊保障措施	19
五、税收特殊优惠措施	21
六、再生育特殊保障措施	23

第二节	当前特殊保障措施的评价	25
一、	当前特殊保障措施的积极作用	25
二、	当前特殊保障措施有待完善之处	26
第三章	都江堰灾民基本公共服务需求实证调研	30
第一节	调查对象基本情况	31
一、	调查对象性别结构	31
二、	调查对象年龄结构	31
三、	调查对象乡镇分布	31
第二节	都江堰灾后重建的住房需求	33
第三节	都江堰灾后重建的就业与社会保险需求	34
一、	灾民就业需求	34
二、	社会保险需求	35
第四节	都江堰灾后的医疗卫生需求	36
第五节	都江堰灾后的教育需求	37
第六节	都江堰灾后的税收优惠需求	37
第七节	都江堰灾后的再生育需求	37
第四章	都江堰灾民基本公共服务需求综合评价	39
第一节	建立层次结构模型	40
第二节	构造判断矩阵	40
第三节	分层计算结果	43
一、	中间层权重及一致性检验	43
二、	满足灾民基本公共服务需求总目标层权重及 一致性检验	46
三、	汇总结果	46
第四节	灾后重建特殊时期灾民基本公共服务需求 综合评价模型	47

第五章 基于灾后重建的都江堰灾民基本公共服务

需求预测	49
第一节 基于灾后重建的灾民住房需求预测	50
一、都江堰灾后重建特殊时期农村住房总面积基准 预测	50
二、都江堰灾后重建特殊时期城镇住房总面积基准 预测	56
三、灾变因素影响量值的测算	58
四、灾变下灾民住房重建需求的测算	59
第二节 基于灾后重建的灾民医疗需求预测	60
一、基准预测	60
二、灾变因素的测算	63
三、基于灾后重建的灾民医疗需求值的测算	64
第三节 基于灾后重建的灾民教育需求预测	66
一、都江堰灾后重建特殊时期教育财政投入基准 预测	66
二、都江堰灾后重建特殊时期中小学校学生人数基准 预测	68
三、都江堰灾后重建特殊时期中小学校数量基准 预测	70
四、都江堰灾后重建特殊时期中小学校教师人数基准 预测	71
五、灾变因素影响量值的测算	73
六、灾变下灾民教育重建需求的测算	73

第六章 完善特殊保障措施的思路..... 76

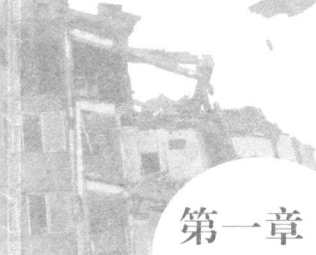
一、立足发挥特殊保障措施的功能	76
-----------------------	----

二、着眼满足灾民基本公共服务需求	76
三、致力加快都江堰灾后恢复重建与发展	77
四、聚焦完善灾后重建的特殊保障措施体系	77

第七章 完善都江堰灾后重建的特殊保障措施的对策

建议	78
第一节 完善住房特殊保障措施	79
一、灾区政府和灾民要转变传统灾后住房重建 观念	79
二、制定汶川地震灾后住房重建的特殊保障措施法律 法规	80
三、完善农房重建保障体系	81
四、灾区政府要积极推动经济适用房和廉租房 建设	81
第二节 完善就业与社会保险特殊保障措施	82
一、完善都江堰灾后就业援助体系	82
二、完善都江堰灾后特殊社会保险体系	86
第三节 完善医疗卫生特殊保障措施	87
一、灾区政府要加快医疗卫生服务机构和医护人员 重建	87
二、灾区政府要加强灾后卫生防病长效机制建设	87
三、灾区政府要均衡城乡医疗卫生服务水平与保障 能力	87
四、灾区政府要创新灾后重建的医疗卫生机构运营 模式	88
第四节 完善教育特殊保障措施	88
一、灾区政府要优化教育资源布局	88
二、灾区政府要提升师资队伍水平	89

三、灾区政府要加强校园文化建设	89
四、灾区政府要完善教育教学质量保障体系	90
五、灾区政府要强化师生心理健康保障体系	90
第五节 完善税收特殊保障措施	90
一、灾区政府免征极重灾区个人所得税	91
二、灾区政府延长极重灾区企业税收优惠政策 期限	91
三、制定汶川地震灾后重建的税收特别措施法律 法规	92
第六节 完善再生育特殊保障措施	92
一、制定汶川地震灾区特殊生育措施法律法规	92
二、灾区政府要持续提升再生育服务水平	92
 第八章 结论与展望	 93
 参考文献	 94
 索引	 97



第一章

绪 论

2008年5月12日四川汶川地震,都江堰市因灾死亡3091人,失踪140人,受伤10560人。地震造成都江堰市农业、工业和旅游、服务等行业破坏严重,都江堰市直接经济损失536.7亿元^①。

2008年7月12日,汶川地震两月之际,国务院公布了《汶川地震灾害范围评估报告》。该报告综合考虑四川、甘肃和陕西3省受灾的实际情况,确定了10个极重灾区县(市),包括汶川县、北川县、绵竹市、什邡市、青川县、茂县、安县、都江堰市、平武县、彭州市。都江堰市系10个汶川地震极重灾区县(市)之一。

经查阅《都江堰(灌县)志》等都江堰市相关历史文献资料后,发现现有历史记录以来,在汶川地震前,都江堰市一直未曾有过应对特大自然灾害的灾后重建的特殊保障措施经验。汶川地震灾害发生后,都江堰市面临着灾后重建的严峻形势,各级权力机关、政府职能部门及时出台了相关特殊保障措施,尽量满足灾后重建特殊时期的灾民基本公共服务需求,同时,促进灾区恢复重建与经济社会发展。因此,如何综合运用各种特殊保障措施,满足灾民基本公共服务需求,同时促进灾区经济社会发展,就成为学界研究的热点问题。

^① 数据来源:都江堰市统计局,截至2008年11月25日

第一节 灾后重建的特殊保障的必要性和重要性

一、灾后重建的特殊保障措施的涵义

目前,政府和学术界对于灾后重建的特殊保障措施的涵义,还没有一个完全清晰的描述和界定。这里从理论、实践和政策三个方面来分析灾后重建的特殊保障措施的涵义及其特殊性。

1. 理论分析

人权是政治学研究中每每提及的问题,人权就是每个人都拥有或应当拥有的基本权利。人权可以分为基本政治权利和社会经济权利两大类:基本政治权利就是传统的自然权利,主要包括生存权、自由权、平等权等;社会经济权利就是各种福利权利,如医疗权、受教育权、休息权等。联合国《世界人权宣言》共列举了 28 项人权,主要有平等权……受益权(包括社会保障权、享受教育权、享受救济权等)……中华人民共和国宪法第 45 条规定:中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利,国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保障、社会救济和医疗卫生事业。

人权在灾后重建特殊时期就固化为灾民权利。大灾的发生往往使灾民的衣、食、住、医等生存条件丧失殆尽。这就要求政府的灾后重建的特殊保障措施在确保能够救助灾民生命的同时,也要考虑解决灾民基本生存和发展等灾民权利问题。既要为灾民提供基本的生活资料,包括发放救灾物品、帮助灾民恢复生产、搭建灾民临时住所等内容,也要确保灾民能够享受到健康医疗救助、住房安置、就业和教育等基本公共服务需求。

公民权利在灾后重建特殊时期的体现,就是灾后重建的特殊保障措施要保障灾民最基本的生存权和发展权。政府和社会只有满足灾民基本的医疗、就业与社会保险、住房、教育等基本的公共服务需求,才能保障灾民最基本的生存权和发展权。

2. 实践验证

汶川地震造成都江堰市 85% 的住房不同程度损坏和倒塌,灾民亟须临时性住房安置和永久性住房安置。地震还造成都江堰市大量工矿企业倒闭、歇业,旅游餐饮住宿等支柱行业受损严重,大量灾民因此失业,灾民劳动就业和社会保障的权利需要得到保障,受损的工商企业也需要政府的税收优惠政策予以扶持。地震还造成大量的中小学校倒塌或损毁严重、不少师生罹难,中小学生的校舍和受教育权利需要得到保障。地震还造成大量的医院卫生院倒塌或损毁严重、不少医护人员罹难、不少灾民受伤致残,灾民的医疗卫生需求需要得到保障。同时,地震中不少年轻的父母失去了自己未成年的孩子,为了弥补家庭的缺憾,不少年轻的父母都有再生育的愿望,父母养育孩子的权利也需要得到保障。

实践验证灾后重建的特殊保障措施“特殊”之处,就在于灾民的上述住房、就业与社会保险、医疗卫生、教育、再生育等保障性需求,既存在着灾后重建时期的这个临时性,又具有一般意义上的保障性。

3. 政策界定

2008 年 8 月 7 日国务院常务会议通过的《汶川地震灾后恢复重建总体规划》,明确提出了一系列灾后重建的特殊保障措施,主要包括明确适度重建区域人口安置的基本原则;根据城乡居民住房建设和消费的不同特点,明确居民住房恢复重建的要求和相关政策;根据城乡布局和人口规模,推进教育科研、医疗卫生、文化体育、就业和社保等公共服务设施建设;重塑灾区群众积极乐观向上的精神面貌等。

国务院《汶川地震灾后恢复重建公共服务设施建设专项规划》也将“保证人人享有基本的公共服务”作为恢复重建的重要目标,并明

确提出,要“优先恢复重建教育、卫生等与民生紧密相关的公共服务领域基础设施,统筹并有序地恢复完善社会福利、就业和社会保障、广播影视、基层政权等公共服务设施,在规划期内重建并逐步健全服务体系,恢复并逐步完善服务功能,保障并强化服务手段,针对灾区特点创新服务模式,保持社会和谐稳定,推动经济社会恢复正常运行。”

通过上述两个规划对“灾后重建的特殊保障措施”和“灾民基本公共服务需求”的界定和论述,我们可以看到各级权力机关和政府职能部门出台“灾后重建的特殊保障措施”的出发点和落脚点或者说根本目的,是满足或更好地满足“灾民基本公共服务需求”。

按照理论分析、国务院两个规划和查阅相关资料及课题组部分成员在都江堰一年的工作生活经历和实证调查研究,可以这样认为,灾后重建的特殊保障措施的特殊性,就在于它要保障灾民的住房需求、就业与社会保险需求、医疗卫生需求、教育需求、税收减免需求以及再生育需求等方面,这些需求既有一般意义上的保障问题,也要有灾后重建的这个特定环境的保障措施。

二、灾后重建的特殊保障措施的必要性和重要性

中国是一个自然灾害频发的国家,每一次自然灾害的发生,都给国家和人民带来了或多或少的生命财产损失。我国历史上各朝代有记录的地震次数如图 1-1 所示。

通过总结都江堰灾后重建特殊保障措施的经验、反思都江堰市灾后重建特殊保障措施的不足,健全与完善都江堰市灾后重建的特殊保障措施,一方面,可以指导灾区满足灾民的基本公共服务需求,为都江堰市将来的灾后重建特殊保障提供经验可循,为其他重灾县(市)提供借鉴;另一方面,这也为进一步健全与完善我国灾后重建特殊保障措施,提供了契机,也为世界其他国家和地区应对自然灾害特别是地震灾害的灾后重建特殊保障措施,提供可供参考的范式。

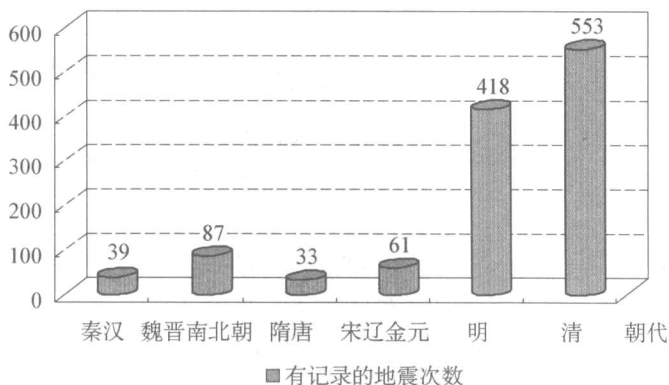


图 1-1 我国历史上各朝代有记录的地震次数

图表来源:人民网(www. scitech. people. com. cn)

三、灾后重建的特殊保障措施的研究路径

研究都江堰灾后重建的特殊保障措施的目的,是更好地满足灾民基本公共服务需求,同时,促进灾区恢复重建与经济社会发展。这是一项系统工程,研究路径如图 1-2 所示。

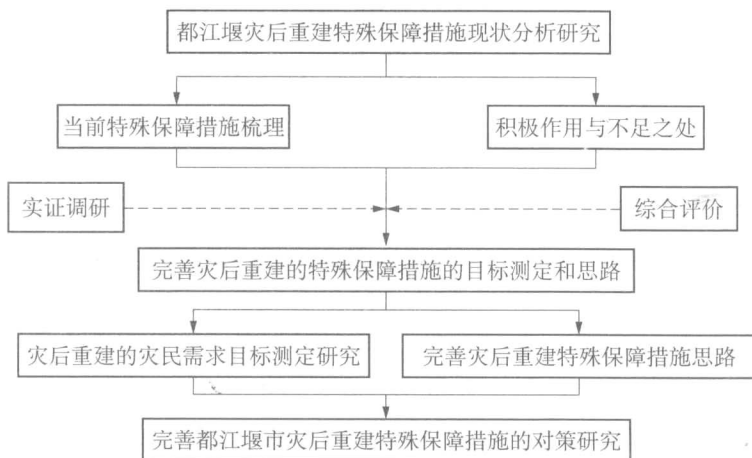


图 1-2 都江堰灾后重建的特殊保障措施研究路径

首先,对都江堰市灾后重建的特殊保障措施的现状进行分析,通过总结、梳理,发现当前特殊保障措施的不足之处。接着,通过灾后重建特殊保障措施的国际比较研究,来吸取国外灾后重建特殊保障措施的经验。然后,对完善都江堰灾后重建的特殊保障措施的目标和思路进行研究。最终,提出完善都江堰灾后重建的特殊保障措施的对策和建议。核心是基于灾后重建的灾民基本公共服务需求值的目标测定:通过课题组成员在都江堰市一年的实证调查研究,包括实地走访和抽样调查,大致了解到都江堰市灾民在灾后重建特殊时期内的各项基本公共服务需求。其次,通过咨询相关专家学者,运用层次分析法(AHP法),对都江堰市灾民基本公共服务需求进行综合评价,得出各项基本公共服务需求项目对满足灾民总需求的权重。接着,在实证调研和灾民需求综合评价的基础上,考虑都江堰市相关数据的可及性,选择对满足灾民总需求权重较大的、灾民需求迫切的项目及其子项目,运用时间序列预测方法,对灾后重建特殊时期内,都江堰灾民的基本公共服务需求进行基准预测,同时,考虑汶川地震灾变因素对都江堰市灾民需求的影响,测算出基于灾后重建的都江堰市灾民基本公共服务需求的目标值。

第二节 国外灾后重建的特殊保障措施的经验与启示

进入20世纪以来,自然灾害尤其是特大自然灾害的发生有增强的趋势,对于灾后重建的特殊保障措施,各国已有很多实践。通过梳理和研究,取其之长、避其之短,也可以为都江堰灾后重建的特殊保障措施提供借鉴。这里选取最发达的资本主义国家美国、地震灾害最为频繁的发达国家日本、发展中大国印度、巴基斯坦,以及我国台湾地区的灾后重建的特殊保障措施进行比较研究。

一、住房特殊保障措施的经验

卡特里娜飓风灾后住房重建,美国先后实施个人与家庭住房援助计划和新住房券计划^[9]。阪神地震后的住房重建,日本制定了为期三年的住房重建计划;建设应急临时住宅;建设廉租公营住宅;以向住宅按揭贴息的形式,支援灾民个人住宅建设;连续三次修改《建筑基准法》,提高各类建筑的防震标准,基本要求能够抗 8 级地震,使用年限能够超过 100 年^[10]。印度灾后住房重建的政府救助,制定了详细的标准:把地震受灾地区划按照受灾程度划分为 1 类、2 类、3 类、4 类和 5 类地区(5 类地区相当于都江堰所属的极重灾区),同时每一类灾区里面还分为房屋完全倒塌(又可分为 2 类小屋和房屋)的重建救助标准、房屋损坏(又可分为 4 类)的重建救助标准,进行住房重建救助^[11]。巴基斯坦西北地震后,动用军队参与住房毁损和住房重建质量检验,实行以人为本的住房重建战略和以社区为基础的灾后重建措施,注重灾后住房重建的国际融资,同时,巴基斯坦建立了确保没有腐败的住房重建金融体系,通过银行的适当支持,为每个灾民家庭提供银行账户,直接向住房重建家庭支付财政援助^[12]。我国台湾地区地震后,住房重建适当延展房屋担保贷款本金及利息^[13]。

二、就业与社会保险特殊保障措施的经验

美国卡特里娜飓风灾后采取的特殊就业与社会保险措施主要有^[14]:发放灾难失业援助金;批准 104 亿美元救灾贷款,实施中小企业援助计划;拨款 3.62 亿美元,为灾民创造临时工作岗位,提供新技能教育和培训,并帮助灾区当地政府重新建立和发展综合性劳动力保障体系。日本阪神地震后,投入 2000 亿日元用于扶持中小企业,促进中小企业吸纳就业、创造就业机会^[15]。印度古吉拉特地震后,设立分级技能培训机构,加大对灾区工业、农业以及小企业的帮助,