

*An Evaluation Study on the Policy
Effects of Repair and
Reconstruction for Wenchuan Earthquake
in Poor Communities*

防灾减灾/灾后重建与扶贫开发专题研究丛书

丛书主编 王国良

汶川地震灾后贫困村救援与 重建政策效果评估研究

黄承伟 向德平 主编



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

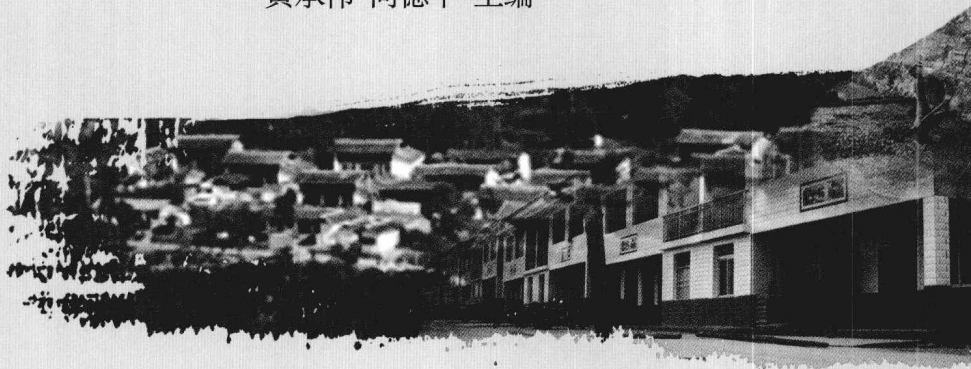
防灾减灾/灾后重建与扶贫开发专题研究丛书

丛书主编 王国良

汶川地震灾后贫困村救援与 重建政策效果评估研究

An Evaluation Study on the Policy Effects of Rescue and Reconstruction
for Post-Wenchuan Earthquake in Poor Communities

黄承伟 向德平 主编



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

汶川地震灾后贫困村救援与重建政策效果评估研究 / 黄承伟, 向德平主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 1

(防灾减灾/灾后重建与扶贫开发专题研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1875 - 9

I. ①汶… II. ①黄… ②向… III. ①农村 - 不发达地区 - 抗震救灾 - 工作 - 评估 - 四川省 IV. ①F327. 71

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 203102 号

· 防灾减灾/灾后重建与扶贫开发专题研究丛书 ·

汶川地震灾后贫困村救援与重建政策效果评估研究

主 编 / 黄承伟 向德平

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目经理 / 童根兴

责任编辑 / 胡庆英 田 梅 谢蕊芬

责任校对 / 白秀红

责任印制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 20.25

字 数 / 341 千字

版 次 / 2011 年 1 月第 1 版

印 次 / 2011 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1875 - 9

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

目 录



汶川地震灾后贫困村救援与恢复重建效果评估报告执行摘要·····	001
汶川地震灾后贫困村（15 村）救援与恢复重建政策效果评估报告 ·····	040
一 评估框架与方法·····	040
二 贫困村灾后救援与恢复重建政策的适当性评估·····	046
三 贫困村灾后救援与恢复重建政策的实施过程评估·····	066
四 贫困村灾后救援与恢复重建政策的效率评估·····	090
五 贫困村灾后救援与恢复重建政策的效果评估·····	107
六 三类村庄灾后救援与恢复重建政策效果的比较·····	121
七 贫困村灾后恢复重建的建议与思考·····	144
附录一：项目调查点概况·····	151
附录二：汶川地震灾后贫困村（15 村）救援与恢复 重建政策评估指标体系·····	157
汶川地震灾后贫困村（19 村）恢复重建年度综合评估报告 ·····	162
一 研究背景与意义·····	162
二 调查方法与样本·····	163
三 农户恢复重建需求及满足程度评估·····	167
四 灾后恢复重建的执行过程评估·····	188
五 恢复重建中的益贫效果评估·····	209

六 数据发现与改进措施·····	217
七 主要结论与政策建议·····	229
附录一：样本村村情及灾情·····	231
附录二：汶川地震灾后试点贫困村（19 村）恢复重建 年度综合评估汇总表·····	241
汶川地震灾后贫困村恢复重建试点监测评价基线调查报告·····	250
一 概述·····	250
二 地震对试点村的影响·····	251
三 国家及扶贫办灾后应急措施及农户反应·····	254
四 灾区贫困村农户的需求·····	258
五 对国务院扶贫办灾后重建试点村规划方案的评价·····	260
六 当前灾后重建面临的主要困难和问题·····	261
七 对灾后重建规划试点实施的建议·····	265
汶川地震灾后贫困村恢复重建试点监测评价终期调查报告·····	268
摘要·····	268
一 背景与目的·····	275
二 程序与方法·····	276
三 终期监测评价结果·····	276
四 灾后重建中的一些经验·····	297
五 灾后重建中存在的一些问题·····	297
六 本次监测评价的自评·····	299
七 建议·····	300
八 附录·····	301
后记·····	318

汶川地震灾后贫困村救援与 恢复重建效果评估报告 执行摘要

本执行摘要概要总结、分析了《汶川地震灾后贫困村（15村）救援与恢复重建政策效果评估报告》和《汶川地震灾后贫困村（19村）恢复重建年度综合评估报告》的主要发现，并就完善灾后贫困村恢复重建的相关政策提出了八项建议。

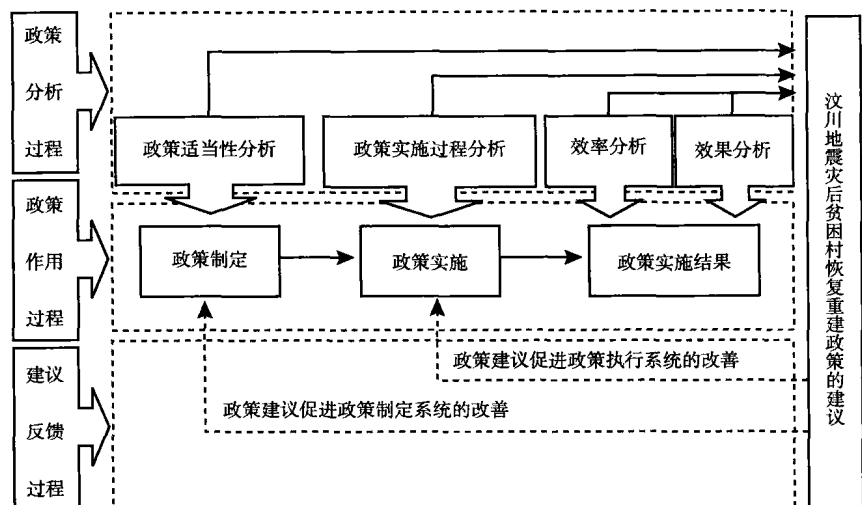
一 评估方法

1. 评估的逻辑与框架

本研究设计的逻辑与框架是：灾后重建政策的设计与实施是一个完整的过程性事件，其绩效评估需要回到政策的起始点，并需要将其置于超地方和历史情境中进行反思性考察。在政策实际操作过程中，由于政策行动的偏离导致政策并不能完全覆盖重建政策与规划的目标，因而导致了差异的出现；另一方面，灾后重建政策与规划设计及执行也并不能与地震灾区农民的意愿完全一致，这也导致了差异的产生。通过调查与分析，寻找差异之所在的根本原因，进而完善贫困村重建的基本途径和策略，可以提高重建规划与政策推广和实施的有效性，促进汶川地震灾后贫困村的恢复与重建。具体如下图所示。

2. 定性与定量方法的结合

为了提高评估的客观性与科学性，尽量减少评估误差，课题组采用定性与定量相结合的方法，充分利用定性与定量研究的优点，以使评估工作尽可能客观、真实、科学。同时，为了保证评估的客观公正，减少人为误差，评



汶川地震灾后贫困村恢复重建评估研究思路

估组在正式分组评估前，组织各评估小组的主要负责人，开展了一次集中的试评估活动，通过试评估确定了一、二、三级评估指标体系，这使各评估组在评估内容上高度统一，并解决了各评估组评估标准、评估主客观尺度掌握不统一的问题，在最大程度上减少了评估内容、评估标准、评估尺度不统一可能带来的评估误差。

3. 资料收集方法

遵循社会科学研究逻辑，以社会研究的方法论为基础，地震灾区贫困村灾后重建政策效果的评估主要采用问卷调查、统计数据填报、政策文件收集、访谈、观察等定性与定量相结合的多种资料收集方法，获得了四川、陕西、甘肃三个受地震影响省份共 29 个村庄丰富的第一手资料。

(1) 问卷调查法。问卷调查法主要收集的是灾后贫困村民和农户层面的相关数据。课题组针对广大受灾农户设计了内容覆盖灾区需求与满足程度、执行过程和益贫效果 3 个一级指标和 17 个二级指标的调查问卷，通过严格的县、乡、村三级抽样的方法，收集了灾后贫困村民的主要评价。调查设计样本量 2005 份，实际完成了 2010 份调查问卷，由于全部采用由调查员入户访问、调查员填写答案的方式，因而保证了问卷回收的有效性，最终回收有效问卷 2009 份。

(2) 统计数据填报。课题组设计了一系列数据统计表格,要求各抽样村庄填报村庄层面的相关数据,主要是为了了解各村庄的基本情况,特别是地震后一年来恢复重建规划六大项目的客观实施状况。该调查共获得了 29 个村庄的相关统计数据。

(3) 政策文件收集。收集的文件资料主要是:《汶川地震贫困村灾后恢复重建总体规划》,《国务院关于做好汶川地震灾后恢复重建工作的指导意见》,《国务院关于支持汶川地震灾后恢复重建政策措施的意见》,《汶川地震灾后恢复重建条例》,县(市)、乡(镇)、村委(支部)内的有关档案与灾后重建资料等。通过对这些政策文件资料的收集和-content 分析,研究者可以发现大量有关政策性质和政策目标的信息。

(4) 访谈。访谈法可以弥补问卷调查的不足之处,通过焦点小组座谈(参与者为政府相关部门及其工作人员,如扶贫部门、民政局、乡镇政府、村委会等)和个体面对面的访谈(村干部、村民),研究者可以获取大量的第一手资料,清楚地知道项目的关键所在,如运行状况、村民的可接受程度、政府基层工作人员对政策实施的困惑等。本次评估调查共召开焦点小组座谈会 30 余次,课题组共访谈了包括救援人员、地方政府官员、村干部、受灾村民等在内的各类对象约 400 人次。

(5) 观察。通过摄像机和照相机等器材的使用,我们不仅可以亲身观察灾区重建的社会现象,还可以保留真实的影像资料,如房屋受灾情况和重建状况等,这都可以增强评估的合理性和透明度。

(6) 对比分析法。对比分析法是根据调查资料反映的实际运行状况,对照重建政策和规划所确定的直接目标和宏观目标,找出偏差与变化,并深入分析影响因子,进而总结相应经验与模式,得出评估结论。对比分析法包括前后对比法、有无对比法和横向对比法。前后对比法主要是对重建前后农民生活与生产以及社区状况进行对比分析,以直接评估政策实施的相对成效;有无对比法是指在政策实施时空内对三种类型村庄(规划实施试点村、已规划未试点村、非规划村)相关指标反映的社会事实进行对比分析,以度量政策的真实效益、作用及影响;横向对比法是对国内外类似政策相关指标的对比,用以评估政策的绩效,进而扬长避短,借鉴相关经验。

(7) 判断性评估法。通过对灾后重建政策的熟知与分析以及对现实状况的调查和研究,参与评估的专家、管理者和参与者进一步从自身的理论知

识出发，对重建政策进行有效的评估与判断，进而促进灾后重建政策绩效的提高，实现地震灾区贫困村的跳跃式发展目标。

二 主要发现

（一）恢复重建政策评估

1. 政策认知

从农户角度进行的政策认知评估包括政策知晓率、对政策本身的评价和对政策效果的评价三个层面。

19个试点村村民对政府灾后恢复重建政策和规划的知晓程度比较低，近半数（45.6%）的村民对政策和规划不了解。而且其知晓程度在性别、政治面貌、村庄职务、文化程度上具有较显著的差异，男性、具有党员身份或村干部身份、文化程度较高的村民对灾后恢复重建政策和规划的知晓程度较高。

绝大部分农户（75.3%）对政府制定的灾后恢复重建政策和规划给予好评，而且其评价高低在性别、政治面貌、村庄职务上具有较显著的差异，男性、具有中共党员身份或村干部身份的村民对政府制定的恢复重建政策和规划给予更高的评价。

大部分农户（56.8%）对政府制定的灾后恢复重建政策和规划的具体实施效果给予好评，而且其评价高低在政治面貌、村庄职务上具有较显著的差异，不具有中共党员身份或村干部身份的受访者对政策和规划的具体实施效果的评价偏向于较差。

2. 政策适当性

（1）政策目标定位的适当性

就区域定位来看，地震灾后，相关部门按照当地实际受损情况评定出了以下贫困村灾后恢复重建规划的范围，各级政府对于重建维修补助资金的发放也是优先安排受灾严重的县、乡、村，兼顾一般灾区，因此，对于这次受灾评定的区域目标也是有明确标准的。但是，按行政区域划分受灾标准并实施差异政策有不尽合理之处，重建政策的区域目标设定应该按照实际的受灾程度来划分。如果不同受灾地区之间的补助差异过大，会引发当地灾民的不



平衡感，容易产生矛盾。

就群体定位来看，政策基本上惠及了受灾村庄的主要受灾群体。救援重建政策广泛覆盖了受灾群体，充分体现了“普惠”原则。但是，在制定具体政策时对贫困群体倾斜的力度不够，政策的目标群体与实际救助的受损户和贫困户还存在一定的偏差。而且试点村和非试点村存在一定差别：试点村惠及的受灾群体要比非试点村广泛得多，对于贫困户的补贴指标也相对多一些、补助标准也宽松一些；对于非试点村，国家也都给予了不同程度的政策优惠，不过无论在惠及群体的指标上还是补贴标准上，力度和广度都还需进一步加大。

（2）政策的可操作性

在这次灾后恢复和重建的规划中，国家已经较为充分地考虑到了灾民未来生产和生活的方便程度，对于占用耕地、集中合建和基础设施的配套问题已经做出了较为详细的政策规定，因而，国家救援重建政策体系比较完善。但是，政策规划没有相关条例和细则的规定，这导致操作过程中出现了有违公平合理原则的情况。另外，由于针对试点村的政策比规划村完备和具体，针对规划村的政策又胜于非试点非规划村，因而在最终的政策可操作性上存在较大差别。

（3）政策的连续性

政策的连续性指的是救灾资金数量、救灾力度、救灾期限、救灾措施、救灾规范规则的持续性程度。

从重建项目的连续性来看，调查发现重建过程中项目协调性比较好，但也存在一些问题，比如前后项目之间缺乏连续性，时间间隔过长，或者同一时期不同项目之间缺乏协调性，这影响了灾民的生产和生活的恢复与发展。实地调研发现，造成前后项目之间缺乏连续性的原因，主要是复杂的项目申报程序带来了前后项目之间的间隔时间太长。实地研究还发现，试点村与非试点村在项目配套性上有较大差别，试点村项目配套性远远强于规划村和非规划非试点村。

从救援重建政策本身的连续性来看，灾区重建工作的总安排是合理的，但是政策在向下执行的过程中出现了一定程度的偏差。资金问题是影响政策连续性的主要原因。

（4）政策的配套性

政策的配套性指不同政策之间或者政策和资源之间配合得当，也就是不

同政策或者政策和资源之间的配套性比较高。

国家充分考虑到了本次地震的破坏程度，并制定了较为合理的地震救援政策。调查发现，地震救援重建中政策之间的配套性较好，但是相应的资源配套性有待加强。

从政策制定的层面来看，各部门分工清楚、职责明确，为灾区生产生活的恢复与重建做出了合理的积极的安排。总体的灾后恢复重建政策规划安排合理，中央各个不同部门、各级政府、地方不同部门之间的政策围绕灾后重建这个中心任务来制定，这充分体现了一切为灾民着想的目的。

但是，从政策和资源的配套来看，纳入第一批灾后重建规划但并未开始试点和未纳入第一批灾后重建规划也未开始试点的村庄，在政策和资源的协调性方面，相比纳入第一批灾后重建规划并开始试点的村庄要弱一些，甚至处于“有政策无资源或少资源”的状态。而且，纳入第一批灾后重建规划并开始试点的村庄也存在政策和资源的配套性不强等问题，也即政策和资源的协调性不高。主要表现在：有限的资源只能满足部分政策需求，加上资源数量的萎缩、物价上涨等外部因素，政策不得不随着资源的变化频频进行修订。灾后贫困村重建过程中的政策和资源之间配套性指数并不高。

（5）政策的灵活性

政策的灵活性既包括政策本身可调控的范围大小，也包括政策内容与政策对象的实际相符合的程度。

评估发现以下两点：一是政策的可调控范围基本合理，但部分政策没有把握好刚性与弹性的尺度。这一方面表现为部分政策刚性太强，缺少“纠错机制”，另一方面表现为某些政策的弹性过大，对相关内容的界定过于宽泛以至于操作时很难把握尺度。二是政策总体上强调“因地制宜”，但部分具体政策制定时脱离了实际情况。这一方面表现为部分具体政策制定时没有考虑当地的地理人文环境而脱离了实际情况，另一方面表现为部分具体政策制定时没有充分考虑到当地村民的习惯、个性化需求和意愿。调查表明，绝大部分村民（76.8%）都认为自身所得到的各类帮扶援建工作符合自身的意愿；具有中共党员或村干部身份的村民更倾向于对帮扶援建工作的合意性给予正面评价，而表示说不清楚或不符合自身意愿的比例也更低。



（二）恢复重建过程评估

1. 过程的民主度

在灾后救援与恢复重建政策实施过程中，政府相关职能部门发挥了应有的作用，积极采取多方动员的方式，发动社会各界参与贫困村灾后的救援与重建，多种形式的动员也取得了较为明显的效果。但是政策动员也存在一些不足，特别是这种动员不够充分，导致一些地方士气低落，未能很好激发潜在的重建意愿与动力。在地震灾后贫困村救援与恢复重建政策执行过程中，形成了国家、省、市（州）、县、乡镇以及村等各级灾后重建组织、分层管理的模式，但是少部分部门较为强调自身组织的政绩，突出自己的成绩，搞一些面子形象工程。

2. 过程的参与度

在重建过程中，政策实施的一个较为明显的特点便是政策落实的组织化。无论是建设方式、物资采购、项目验收，还是重建规划选址等，都按照组织化的方式按部就班地逐步实施重建规划与政策。在组织目标明确的前提下，各级政府均成立了领导小组，加强领导，统一指挥，相关职能部门参加，协调配合，共同推进灾后救援与恢复重建各项政策的顺利实施。

在政策实施过程中，村民的参与深度和广度与期望值还存在一定的差距。具体从农户在灾后恢复重建中对公共服务设施建设、基础设施建设、环境改善活动、社区互助等的参与来看，村民在公共服务设施建设中的参与率很低，在乡村学校建设和村庄医疗卫生设施建设中的参与率均在 20% 以下。村民在基础设施建设中的参与率处于中游，在村落道路建设、人饮设施建设、灌溉设施建设、替代能源建设、供电设施建设中的参与率都处于 50% ~ 70%。村民在环境改善中的参与率较高，达到 70% 以上。

3. 过程的公平度

调查发现，各地在救灾和重建过程中，在涉及救灾物资发放、住房重建指标确定、住房维修补贴发放及其他补贴发放等方面，基本都能做到及时有效、公平公正。这有赖于一系列有效的机制与组织模式，以及村民的参与和监督。

调查中也可以看到，尽管国家的重建政策和规划在大多数地方，在大的方面落实了公开、公平、公正的原则，但是具体到某些地方、某些层面不可

避免地出现了“三公”原则得不到落实的情况。究其原因：一是政策的实施者无法准确掌握政策尺度，这也使得部分人乘机钻了政策的“空子”；二是政策的实施者无法依靠政策条文进行评估和判别，仅依靠主观判断，在某种程度上削减了政策实施的效果；三是缺乏严谨标准的政策实施过程。

4. 过程的协调度

地震发生后，在救援与重建政策的实施过程中，政府各个部门基本都能迅速协调地做出反应。问卷调查表明，有效应答中，57.3%的村民认为灾后重建过程中政府不同部门之间的工作是协调的，具有中共党员或村干部身份、文化程度较高的村民更倾向于认可这种协调性。

从政府和非政府组织（NGO）的协调度来看，地震灾害发生后各类社会援助组织和民间组织也投入了大量人力物力财力参与灾后救援和重建，这些组织基本能按照政府的安排开展各种救助活动，与政府部门之间有良好的配合。问卷调查也证实了这一点，大多数被访的村民认为两者之间的工作是协调的；具有中共党员身份或村干部身份、文化程度较高的村民更倾向于认可这种协调性。

从干部与群众之间的协调度来看，灾后重建中政府部门和各级干部都能充分认识到老百姓在重建中的主体地位，干群关系还是比较融洽的。但是随着中央资金的大量拨付和各种社会组织的捐赠，以及对口援建省对试点村的大力扶持，灾区拥有的资源不断增多。在资源的分配中，在村民利益关系不断加以调整的过程中，产生了一些新的干群矛盾。原因主要有：一是灾后救援和重建中出现了物质分配不均的个别现象；二是民房同等程度地受到损毁，但不同村民由于他们与干部的关系疏远程度不同，在政策补助和优惠上受到了区别对待。另外，重建时间的压缩，导致重建重心偏于住房，而其他规划内容暂时存在名不副实的情况，这些都导致村民存在怨言，一定程度上也会影响干群关系。

从村民之间的协调度来看，在前所未见的地震灾难面前，“患难见真情”是对灾区民众心态的最佳描写。调查表明，地震后大多数村民认为村落人际关系变得更为密切，村民在社区互助中的参与率很高，超过八成的村民参与了社区互助活动。但是，另外一个值得注意的情况是，利益分配上的差别，导致村落居民之间出现了一些攀比、嫉妒和猜疑的现象，这可能成为灾后贫困村社会关系重建的障碍。



（三）恢复重建效率评估

1. 政策的时效性

评估发现，在这次地震救助和灾后恢复重建的过程中，政策的制定具有非常强的时效性，党中央和地方各级政府一方面及时做出灾后救援的指示和安排，另一方面在从救灾转向重建过程中，也能及时制定相应的政策规划，开展灾后重建工作。总的来说，政府在制定政策的时候，时间定位基本是合理的，政策制定的思路也是正确的，但由于情况特殊，各个地区都想又快又好地完成重建任务，在具体的时间目标定位上与总规划的时间目标有一定的偏差。由此导致一些实际执行中的问题，诸如“倒排工期”、物价高涨及工程质量把关不严等。

2. 规划的合理性

问卷调查着重考察了农户在三个层面对规划合理性进行的评价：住房规划、公共服务设施规划、基础设施规划。在住房规划上，好评率很高，80%以上的村民表示村庄选址和个人住房选址规划合理；在公共服务设施规划上，55%以上的村民表示学校恢复重建规划合理，65%以上的村民表示医疗卫生设施恢复重建规划合理；在基础设施规划上，接近或超过70%的村民对村落道路建设、灌溉设施建设、人饮设施建设、替代能源建设、供电设施建设等规划给予合理评价。不过，在村落道路建设、灌溉设施建设和人饮设施建设规划方面选择“不太合理”的仍然达到10%以上。

实地调查表明，重建规划的便捷性基本得到体现，但在某些方面则并不明显，诸如政策落实的程序繁琐、集中安置导致的生产不便、贷款门槛较多等。

3. 执行的及时性

通过对不同类型村庄的实地调查以及农户的入户问卷调查，可以看出政策执行的及时性是较强的。一方面，政府人员对政策执行的及时性有着明确的认识，态度积极，也都比较肯定政策制定是较为及时的；村民也对政策执行的迅速、明快持有明确的认可态度。但另一方面，由于房屋重建是目前灾后重建的首要任务，各级政府和灾民寄予极大的希望，这致使重建工作有些操之过急，“时间限定”降低了政策的效率，甚至引起政策反效率。

具体来说，恢复重建政策执行的及时性的评估包括六个层面：救助、住



房、公共服务、基础设施、生产发展、心理及法律援助。

问卷统计表明：在灾后救助方面，90%以上的村民表示救济粮发放、生活费发放和救灾物资发放三项救助工作及时；在住房维修和重建方面，65%以上的村民表示住房重建补贴发放、住房重建贷款发放、住房重建工作及时，但受灾房屋维修的及时性要稍差，1/3强的村民表示受灾房屋维修不及时；在公共服务方面，1/3强的村民表示截至目前村庄还没有启动公共服务设施恢复重建工作，64%的村民表示公共服务设施恢复重建工作及时；在基础设施方面，工作及时性很强，只有不到一成的村民表示基础设施恢复重建没有启动，64.1%的村民表示基础设施恢复重建工作及时；在生产发展方面，1/5的村民表示截至目前村庄还没有启动生产恢复工作，近4/5的村民表示生产恢复工作及时；在心理及法律援助方面，77.5%的村民表示截至目前村庄还没有启动心理、法律与技术方面的援助工作，也只有近半数的村民表示心理、法律与技术方面的援助工作及时。

4. 资源的节约性

政策的节约程度主要包括政策对物质资源、生态资源以及人力资源的节约等方面。调查表明，试点村的恢复重建在节约程度上要比非试点村好一些，其土地资源保持较好、补偿到位；政府还通过招标的方式，为集中重建户找来施工队，并同施工队协商定价解决重建问题；房屋的重建还在一定程度上有效地利用了当地的劳动力，节约了人力资源。

5. 重建的统筹性

重建过程的统筹性表现为：既要注重短期效率也要兼顾长期效率，既要注重经济效率也要兼顾社会效率，既要注重局部效率也要兼顾整体效率。

从短期效率和长期效率的统筹性角度来看，根据《灾后重建农村住房集中安置点配套基础设施建设技术要点（征求意见稿）》的要求，灾后社区基础设施建设要与当地社会经济发展程度相适应，基础设施建设及人居设施建设要与资源、环境条件相协调，结合不同区域的具体条件，科学规划、因地制宜、分类指导，首先满足当前农民集中居住最急需的生活服务基本功能需求，基础设施建设（人畜饮水、农电照明、沟渠、堰塘、道路、污水处理、沼气等）适度超前，预留发展空间，要走城市、城镇、乡村协调发展的道路。从这个角度来看，重建过程实现了短期效率和长期效率的统一。

从经济效率和社会效率的统筹性角度来看，一方面统筹施工实现了经济



效率,另一方面把握稳定大局追求了社会效率。在经济效率方面,如聚集点的修建由政府结合城镇建设规划,帮助村民协调宅基地,统一平整地基,实行政府集中规划,集中建设,并联系建筑公司统一施工。政府在标准制定与贯彻,城镇规划编制与实施,质量监督等方面负责落实,而住房重建,由住房所有者直接与企业联系按市场规律办。在社会效率方面,针对在恢复重建过程中可能引发利益矛盾和冲突的情况,当地从稳定大局出发,充分考虑当地灾民的意愿,积极动员群众参与到评定活动中,使评定工作透明、公正,最大限度地降低村民的不满情绪,维护当地社会稳定。

从局部效率和整体效率的统筹性角度来看,灾后重建政策充分体现了局部效率与整体效率的统一。以恢复重建中对土地的管理和使用为例,就局部效率而言,通过集中修建,退宅还耕等方式,农村耕地面积大量增加,这对人均耕地本来就少的灾区农民来说无疑又多了一份生活的来源。就整体效率而言,灾区耕地面积的增加不仅使灾区农民受益,也在整体上增加了我国极为宝贵的耕地资源,这与可持续发展的目标是相一致的,充分达到了政策的局部效率与整体效率的统一。

(四) 恢复重建效果评估

1. 需求满足状况

(1) 住房

住房重建和维修是地震灾区恢复重建一年来最核心的工作,问卷调查的19个试点贫困村中住房大部分受损的接近3/4,未受损的不到1%,住房重建需求非常大。总的来看,19个试点村有63.5%的农户需要重建住房,其中四川57.9%,甘肃89.1%,陕西58.3%。

住房重建过程中,最大的问题是资金不足。1309个重建户中,目前只有1160户得到了一定量的重建补贴,平均每户得到的重建补贴为17470.1元,这与国家各级财政下发的平均2万元/户的补贴标准还有一定差距,原因是很多重建户的房屋主体工程仍未完成,他们只拿到了部分重建款。住房重建贷款率不高,1309个重建户中,目前贷款的只有731户,大多贷款在1万~3万元,平均每户贷款22316.8元。不少特殊家庭如老人、单身汉等家庭无法贷款,他们的房屋重建难以开展。还有相当一部分本应纳入重建范围,但由于其他原因而未能重建的农户。由于资金及其他多种原因,重建户

的住房重建进度总体较慢，完工的只有 317 户，不到重建户的 1/4，还有近 8% 的重建户由于各种原因尚未开始住房重建。不过，对于国家援助住房建设的各种优惠政策，重建户的总体满意度较高，满意度得分为 3.95 分，接近于比较满意。实地调查还表明，在住房重建方面，试点村进展较快且相对规范，非试点村进展较慢且不太规范。

住房维修户的利益总体来看被搁置在次要位置，有相当一部分的维修户对维修补贴标准不满意，认为维修补贴太低，无法满足维修需求。特别是陕西省，维修补贴太低，只有 200 元/间，每户最多 3 间。甘肃和陕西两省，不同受灾程度的维修户得到的维修补贴基本没有差别，这让维修户颇多怨言。就进度而言，只有 43.1% 的农户自行完成了维修，有 42.1% 的农户未启动维修，其中不乏自主重建打算的农户。维修户的总体满意度得分很低，只有 3.17 分。

（2）公共服务

灾后重建中，公共服务设施恢复重建中主要的内容是恢复重建受损的村小学校、村卫生室、村活动室和便民商店。但绝大多数村目前的主要工作只是恢复重建前三项，便民商店的维修重建似乎并不是政府必须考虑的工作，主要由私人完成。

四项内容中，村民满意度最高的是村小学校，满意度得分为 3.90 分。损毁的村小学校一般都是由外部力量援建，校舍质量和硬件设施较之地震之前有质的飞跃，这让村民感到比较满意。多数村受损的活动室得以恢复重建，但是目前一般只有外壳，没有内容，设施设备简陋。村委会的办公场所有了，但是诸如图书、娱乐的场所则没有被列入规划，村民的满意度得分为 3.47 分。一些村的卫生室已经重建，尚无设备，但有些村仍没有卫生室重建计划，村民看病一般都是前往乡镇或县城，村民的满意度得分为 3.58 分。就便民商店来说，只有个别村已进行了重建。

（3）基础设施

调查表明，基础设施六个方面的恢复重建基本正常进行，19 个试点村农户的满意度得分均在 3.50 分以上。

村内道路恢复重建进展较为顺利，大多数村已经贯通了受损的村组道路，各种建材能够顺利运抵，农产品也能够顺利运出。村内道路的修建一般都发动了村民以“以工代赈”的方式参与建设。农户对村内道路的满意度得分为 3.70 分，部分农户的入户路修建还有待推进。