

Dizhen Zaihou Chongjian

yu Tongchou Chengxiang Zhanlue Xiangguan Wenti Yanjiu
Sichuan Sheng Pengzhou Shi Zaihou Chongjian de Shijian yu Sikao

地震灾后重建

与 统筹城乡战略相关问题研究

——四川省彭州市灾后重建的实践与思考

门生 韩轶

薛晓东 王勇

著



电子科技大学出版社

Dizhen Zaihou Chongjian
yu Tongchou Chengxiang Zhanlie Xiangguan Wenti Yanjiu
Sichuansheng Pengzhoushi Zaihou Chongjian de Shijian yu Sikao

地震灾后重建

与 统筹城乡战略相关问题研究

——四川省彭州市灾后重建的实践与思考

门生 韩 轶
薛晓东 王 勇 著



电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地震灾后重建与统筹城乡战略相关问题研究：四川省彭州市灾后重建的实践与思考 / 门生等著. —成都：电子科技大学出版社，2010.4

ISBN 978-7-5647-0484-1

I. ①地… II. ①门… III. ①地震灾害—灾区—城乡规划—研究—彭州市 IV. ①TU984.271.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 075304 号

地震灾后重建与统筹城乡战略相关问题研究

——四川省彭州市灾后重建的实践与思考

门 生 韩 轶 薛晓东 王 勇 著

出 版：电子科技大学出版社（成都市一环路东一段 159 号电子信息产业大厦 邮编：610051）

策划编辑：杜 倩

责任编辑：杜 倩 李述娜

主 页：www.uestcp.com.cn

发 行：新华书店经销

印 刷：郫县犀浦印刷厂

成品尺寸：140mm×203 mm 印张 6.375 字数 170 千字

版 次：2010 年 4 月第一版

印 次：2010 年 4 月第一次印刷

书 号：ISBN 978-7-5647-0484-1

定 价：22.00 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

- ◆ 本社发行部电话：028-83202463；本社邮购电话：028-83208003。
- ◆ 本书如有缺页、破损、装订错误，请寄回印刷厂调换。

前 言

2008年5月12日14时28分，中国四川省汶川遭遇了8级特大地震。彭州市是十个极重灾县（市）之一，受灾59.7万人，死亡956人，失踪35人，受伤5775人，直接经济损失达273亿元。

恩格斯指出：“没有哪一次巨大的历史灾难，不是以历史的进步为补偿的。”纵观全球的地震灾后重建，不同国度和地区，因受其经济、社会、历史、文化等方面的影响而呈现出特殊性和多样性，但每一次阵痛，无不孕育着经济社会跨越发展的机遇。从2008年6月灾后重建工作一开始，彭州市就决定运用几年来统筹城乡发展的经验和办法，探索一条灾后重建和统筹城乡发展相结合的道路，在灾后重建中深化统筹城乡发展的实践，争当“科学重建、科学发展”的样板。在没有成功经验可供借鉴，也没有成熟理论参照和指导的情况下，彭州市边研究边实践，努力探索一条地震灾后重建的新路子，探索一条破解“三农”难题的新路子，取得了明显成效。

本书正是站在统筹城乡发展这一大背景下，结合灾后重建的实际和近年来加快城乡一体化的实践，从经济学、政治学、社会学、自然科学等多学科、多角度进行了理论阐释，深刻剖析了灾后重建面临的各种矛盾和问题，寻求有效地推进灾后重建的途径和方法。特别是剖析了彭州市坚持以人为本，民生优先，抓住重建资金筹集、重建模式选择等关键和难点，积极探索、创新、推进灾后重建的新机制、新模式，构建灾后新的城乡建筑形态系统、现代产业系统、基层治理系统的实践，为统筹城乡发展和地震灾

后重建均提供了有价值的借鉴。

本书在写作的过程中，受到了成都市领导的高度重视和成都市科技局、彭州市科技局的大力支持，电子科技大学管理学院和彭州市市委政策研究室的同志做了大量艰苦细致的工作，为本书的最终形成付出了艰辛的努力。在此，一并表示诚挚的谢意！

彭州市的灾后重建还在进行之中。我们有理由相信，统筹城乡发展与灾后重建的结合，将会为彭州人民带来更美好的明天！

目 录

第一章 地震灾后重建与统筹城乡发展的研究背景	1
1.1 统筹城乡发展和成都市统筹城乡发展的概况	1
1.1.1 统筹城乡发展概况	1
1.1.2 成都市统筹城乡发展概况	3
1.2 灾后重建的背景	5
1.3 灾后重建与统筹城乡发展的研究背景	8
第二章 地震灾后重建与统筹城乡发展的研究综述	10
2.1 地震灾后重建的研究综述	10
2.2 统筹城乡发展的研究综述	16
2.3 地震灾后重建与统筹城乡发展的研究综述	21
第三章 地震灾后重建和统筹城乡发展的理论基础	23
3.1 区域经济理论	23
3.1.1 梯度转移理论	23
3.1.2 城市圈域经济理论	24
3.1.3 新经济地理理论	24
3.1.4 区域可持续发展理论	25
3.2 区域产业结构理论	26
3.2.1 主导产业和辅助产业及基础产业协调发展 理论	26
3.2.2 二元经济模型	26
3.3 区域经济联系理论	27

3.3.1	区域经济系统论	27
3.3.2	地区经济一体化循环理论	27
3.4	城乡一体化理论	28
3.4.1	霍华德的“田园城市”设想	28
3.4.2	E. 沙里宁的“有机疏散论”	28
第四章	国内外灾后重建经验的借鉴	29
4.1	国外灾后重建经验的借鉴	29
4.1.1	日本灾后重建经验	29
4.1.2	德国灾后重建经验	35
4.2	国内灾后重建经验借鉴	36
4.2.1	唐山大地震灾后重建经验借鉴	37
4.2.2	丽江地震灾后重建经验	37
第五章	地震灾后重建与统筹城乡发展存在的矛盾分析	39
5.1	灾后应急工作与政府整体规划的矛盾	39
5.2	灾后巨大资金投入与建设资金匮乏的矛盾	40
5.3	灾后快速救助机制与建立农村长效社会保障体系的矛盾	41
5.4	灾后恢复生产与自然生态保护的矛盾	41
5.5	灾区群众的近期诉求与基层政府中心工作的矛盾	42
5.6	灾后部分群众的被动依赖心理与重树信心、自力更生的矛盾	43
第六章	地震灾后重建与统筹城乡发展矛盾的路径分析	45
6.1	坚持以人为本,科学制订重建规划	45
6.2	多渠道破解资金难题	46
6.3	加强灾后重建的过程管理	47
6.3.1	灾后基础设施的恢复建设	47

6.3.2	灾民安置是一个系统工程	48
6.3.3	灾后经济的恢复发展	49
6.3.4	生态环境的恢复发展	50
6.4	重树信心, 充分发挥灾区干部群众自力更生、艰苦奋斗的精神	52
6.5	进行制度创新, 推进社会可持续发展	53
第七章	彭州市运用统筹城乡发展思路解决灾后重建的实践分析	55
7.1	彭州市运用统筹城乡的思路推进灾后重建面临的难题	56
7.1.1	规划设计难	56
7.1.2	重建选址难	57
7.1.3	建材保障难	57
7.1.4	施工作业难	58
7.1.5	融资贷款难	58
7.1.6	群众意愿和诉求统一难	58
7.2	以人为本、民生为先, 促进灾后民生改善	59
7.2.1	以农房重建为重点, 确保受灾群众又好又快安居	59
7.2.2	以城镇重建为抓手, 提升城镇发展水平	64
7.2.3	以道路交通重建为基础, 着力优化发展基础条件	66
7.2.4	以社会事业重建为契机, 继续改善民生	67
7.3	突出重点、统筹推进, 加快灾后经济恢复振兴	68
7.3.1	加快新型工业化发展	68
7.3.2	推进农业现代化进程	71
7.3.3	提升商贸旅游业档次	73

7.4	深化城乡统筹综合配套改革	75
7.5	加强基层民主政治建设、优化乡村治理机制	76
7.6	加强干部作风和党风廉政建设	78
7.7	灾区群众精神家园的重建	79
7.8	招商引资, 树立彭州新形象	82
7.9	对口援建加速了彭州灾后美好新家园建设	83
第八章 彭州市灾后重建与统筹城乡发展相结合的发展模式		
	分析	87
8.1	彭州市灾后重建与统筹城乡发展相结合的独创性 经验分析	88
8.1.1	“四性”规划原则创新灾后重建规划经验	88
8.1.2	群众自主选择建房模式经验	89
8.1.3	建房多渠道融资经验	89
8.1.4	质量速度并重的农村建设系统管理经验	91
8.1.5	灾区精神家园建设经验	92
8.1.6	应急状态下的群众工作经验	93
8.1.7	灾区产业恢复提升经验	96
8.1.8	灾后重建项目、资金和物资监管经验	98
8.2	彭州市灾后重建与统筹城乡发展相结合的发展模式 分析	100
8.2.1	彭州市灾后重建与统筹城乡发展相结合的发展 模式的构建	100
8.2.2	彭州市灾后重建与统筹城乡发展相结合的发展 模式的功能分析	103
附 录		107
参考文献		191

第一章 地震灾后重建与统筹城乡发展的研究背景

1.1 统筹城乡发展和成都市统筹城乡发展的概况

1.1.1 统筹城乡发展概况

在 2003 年初的中央农村工作会议上，胡锦涛总书记指出，统筹城乡经济社会发展，就是要充分发挥城市对农村的带动作用 and 农村对城市的促进作用，实现城乡一体化。这是国家正式提出统筹城乡经济社会发展，实现城乡一体化这一政策目标。^[1]统筹城乡发展是科学发展观中五个统筹（要统筹区域发展；要统筹城乡发展；要统筹经济社会发展；要统筹人和自然和谐发展；要统筹国内发展与对外开放）中的一项内容。就是要更加注重农村的发展，解决好“三农”问题，坚决贯彻工业反哺农业、城市支持农村的方针，逐步改变城乡二元经济结构，逐步缩小城乡发展差距，实现农村经济社会全面发展，实行以城带乡、以工促农、城乡互动、协调发展，实现农业和农村经济的可持续发展。

党的十六大报告提出，“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务”。这是党中央根据新世纪我国经济社会发展的时代特征和主要矛盾，致力于突破城乡二元结构，破解“三农”难题，全面建设小康社会所作出的重大战略决策。党的十六届三中全会将“统

筹城乡发展”放在“五大统筹”中的首位，十七届三中全会又对此进行了全面阐述，即建立促进城乡经济社会发展一体化制度。尽快在城乡规划、产业布局、基础设施建设、公共服务一体化等方面取得突破，促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动，推动城乡经济社会发展融合。统筹土地利用和城乡规划，合理安排市县域城镇建设、农田保护、产业聚集、村落分布、生态涵养等空间布局。可见统筹发展已成为我国科学发展、建设和谐社会的核心任务之一，战略意义重大。

统筹城乡发展，在我国经历了三个阶段。第一阶段是农业和农村为城市及工业提供积累的阶段；第二阶段是让农业和农村休养生息、自我积累、自我发展的阶段；第三阶段是以工业反哺农业、城市支援农村为特点的阶段。这三个阶段一般是和一个国家和地区工业化、城镇化的发展水平和阶段相对应的。

胡锦涛总书记在党的十六届四中全会上讲“两个趋势”，我国已经进入了工业反哺农业、城市支援农村的阶段，这个判断是鉴于我国总体已进入了工业化的中期阶段，经过 20 多年的改革开放、经济高速持续发展，已为反哺农业、支援农村积聚了相应的物质基础和财力，能够实行“多予、少取、放活”的政策，能够减免农业税、农业特产税，能够补贴粮食种植业、优良品种种植、农业机械、大规模退耕还林以及农村基础设施、农村社会事业建设。

城乡经济社会统筹发展应包括四大要素，即城乡地位的平等、城乡经济的融合、城乡关系的协调、城乡制度的统一。按上述要素深化改革和进行制度创新，我国的工业与农业、城市与乡村就能良性互动，实现协调发展。

统筹城乡发展有以下特点：一是统筹城乡发展的主要动力在于国家的财政支持。二是统筹城乡发展的重点在乡，难点也在乡。三是统筹城乡发展的工作顺序是首先在于平衡城乡之间的收入差

距,其次是平衡医疗卫生等社会事业上的差距,再次是逐步改善农村生存条件,让农村农民与城市居民同等享受社会发展的成果。四是统筹城乡发展的模式和路径选择上应当从各地的实际出发,探索符合当地实际的统筹城乡发展的模式和道路。^[2]

1.1.2 成都市统筹城乡发展概况

彭州作为成都市所辖的一个县级市,全面参与了成都市的城乡统筹实践,是成都统筹城乡实践的一个缩影。

成都是一个大城市带大郊区,二元经济结构十分突出的城市,2006年末农业人口共531.9万,约占全市总人口的48%。要落实中央解决“三农”问题的有关方针政策,推进城乡全面、协调、可持续发展,就必须统筹城乡发展。“十五”期间,成都市抓住西部大开发机遇,围绕建设西部创业环境最优、人居环境最佳、综合实力最强的现代特大中心城市的奋斗目标,全面实施统筹城乡经济社会发展、推进城乡一体化的发展战略,成都市的城乡统筹发展走在了全国各省市的前列。近几年来,成都市相继出台了《关于统筹城乡经济社会发展推进城乡一体化的意见》和若干个配套文件,在就业、社会保障、卫生、教育等方面,发展和维护好农民切身利益。

成都的做法是:以推进城乡一体化为核心,以规范化服务型政府建设和基层民主政治建设为保障,实施城乡统筹、“四位一体”科学发展总体战略,强力推进工业向集中发展区集中,梯度引导农民向城镇集中,稳步推进土地向规模经营集中,加快推进政府管理与服务方式、规划体制机制、城乡管理体制、公共服务体制和投融资体制改革和实践。其基本特征就是政府主导、集中发展、城乡统筹、系统推进、公众受益^[3]。

2003年以来,成都市紧紧围绕解决“三农”问题,消除城乡二元结构,大力推进“六个一体化”,努力构建城乡一体化新格局。

一是促进城乡规划一体化。按照“全域成都”的要求，精心编制城乡产业发展、土地利用、城乡基础设施、社会事业发展、生态环境保护等专项规划，形成了城乡统筹、相互衔接、全面覆盖的规划和监督执行体系。二是促进城乡产业一体化。以统筹推进“三个集中”为根本方法，促进“三化”联动。截止 2008 年，全市工业集中发展区入驻规模以上工业企业 1775 户，工业集中度达 68.2%，城镇化率提高到 63.5%，农用地流转面积累计达到 303 万亩，占农用地总面积的 28.7%。三是促进城乡市场体制一体化。以市场化为动力，强化市场配置资源的基础性作用，推进投资体制改革，对所有投资主体均实行国民待遇。深化农业农村投融资体制改革，组建市县两级现代农业发展投资公司、小城镇建设投资公司和市级现代农业物流业投资公司，建立了政府引导、市场运作的投融资平台。四是促进城乡基础设施一体化。初步建成连接城区、覆盖乡村、城乡一体的交通基础设施，公路通车里程已达 19 489 公里，率先在西部实现县县通高速路、村村通水泥路。五是促进城乡公共服务一体化。截至 2008 年，全市城镇职工基本养老保险参保 262.7 万人，失地农民养老医疗保险参保 55.3 万人，农民工综合社会保险参保 84.7 万人。六是促进城乡管理体制一体化。整合部门职能，先后对规划、农业、水务、财政、交通、园林和林业等 30 多个部门的行政管理体制进行了改革调整，初步建立统筹城乡发展的大部门管理体制。覆盖城乡的公共财政体系初步形成，市级财政加大对农村基础设施和基本公共服务的投入力度，2008 年，全市财政支持“三农”资金 147.7 亿元，同比增长 26%。

2007 年 6 月，成都实践得到中央的充分肯定，被国务院正式批准为全国统筹城乡综合配套改革试验区之后，用“全域成都”理念实施城乡统筹发展的思路随即确定，改革的触角探向深水区。2008 年 5 月，一场历史罕见的特大地震灾害突如其来。虽然带来

了惨重的人员伤亡和财产损失，但成都依靠党中央、国务院和省委、省政府的领导，依靠海内外同胞和社会各界的援助，用城乡统筹的思路和办法来推进灾后重建，解决了重建中的大量难题，正在把灾区建设成科学重建和科学发展的样板。

成都通过 6 年的城乡一体化实践，初步走出了一条城乡同发展共繁荣之路；尤其是在系统全面推进城乡一体化过程中，在城乡规划、城乡产业发展、城乡公共服务、城乡市场体制、城乡基础设施、城乡管理体制 6 个方面，探索建立了一系列适应城乡经济社会一体化发展的体制机制，为贯彻落实科学发展观，解决“三农”问题，加快形成城乡经济社会发展一体化新格局，加快城乡全面现代化进程，闯出了一条符合中央精神、符合成都实际的科学发展之路。城乡一体化的实践者认为：六个“一体化”都是实现城乡同发展共繁荣的路径。其中，科学规划是基础，产业发展是支撑，城乡生产要素自由流动是关键，基础设施建设、公共服务城乡均衡化配置以及管理体制的建立则是保障。这些体制机制的建立，使这场改革形成了政府引导、群众参与、市场推动，政府与群众、政府与市场良性互动的可持续发展格局，为加快城乡全面现代化进程提供了强大的动力与活力^[4]。叶裕民认为，成都探索丰富了中国城市化理论，具有全国意义和鲜明的时代特征，为我们推进科学健康的城市化进程提供了有益的经验^[3]。

城市是现代城市、农村是现代农村，现代城市和现代农村和谐相融、历史文化和现代文明交相辉映的新型城乡形态——这幢城乡一体化发展的美好蓝图，已在成都初步显现。

1.2 灾后重建的背景

四川汶川特大地震是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广的一次地震。截至 2009 年 4 月 25 日 10 时，在汶川大地震中，

遇难 69 227 人，受伤 374 643 人，失踪 17 923 人。其中四川省 68 712 名同胞遇难，17 921 名同胞失踪，共有 5335 名学生遇难或失踪。直接经济损失达 8451 亿元，四川最严重，占到总损失的 91.3%，甘肃占到总损失的 5.8%，陕西占总损失的 2.9%。国家统计局将损失指标分三类，第一类是人员伤亡问题，第二类是财产损失问题，第三类是对自然环境的破坏问题。在财产损失中，房屋的损失很大，民房和城市居民住房的损失占总损失的 27.4%。包括学校、医院和其他非住宅用房的损失占总损失的 20.4%。另外还有基础设施，道路、桥梁和其他城市基础设施的损失，占到总损失的 21.9%，这三类损失比例较大，近 70% 的损失是由这三方面造成。这是中华人民共和国自新中国成立以来影响最大的一次地震。震级是自 1950 年 8 月 15 日西藏墨脱地震（8.5 级）和 2001 年昆仑山大地震（8.1 级）后的第三大地震，直接严重受灾地区达 10 万平方公里^[5]。

2008 年 5 月 23 日，温家宝总理在四川灾区看望慰问受灾群众时强调，抗震救灾要把安置受灾群众和恢复重建工作摆在更突出的位置。同日，国务院抗震救灾总指挥部举行第 13 次会议，决定成立灾后重建规划组。这表明，灾后重建工作已经正式提上日程。为推进灾后恢复重建工作有序、有力地进行，国家先后出台了《汶川地震灾后恢复重建条例》《国家汶川地震灾后重建规划工作方案》《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》《关于地震灾区恢复生产的指导意见》《关于支持汶川地震灾后恢复重建政策措施的意见》等法规和政策文件。成都市灾后恢复重建，以“三年全面恢复”“五年全面提升”为工作目标，实施包括城乡住房重建、基础设施重建等在内的“六大工程”。为此，成都市人民政府于 2008 年 6 月发布了《关于坚持统筹城乡发展 加快灾后农村住房重建的意见》，于 2008 年 8 月发布了《成都市人民政府关于贯彻落实国务院〈关于支持汶川地震灾后恢复重建政策措施的意见〉

的实施意见》等文件。彭州市出台了《中共彭州市委彭州市人民政府关于统筹推进农村产权制度改革与灾后重建工作的实施意见》《彭州市人民政府关于加快灾后农村住房重建工作的实施意见》《彭州市人民政府关于印发引进社会资金进行灾后农村住房重建实施办法的通知》《彭州市灾后重建领导小组办公室关于加快推进灾后农村住房重建的指导意见》《彭州市灾后重建领导小组办公室关于异地安置有关问题的通知》等文件。

灾后恢复重建是一项十分艰巨的任务,为加快灾后恢复重建,必须充分发挥社会主义制度能够集中力量办大事的政治优势,举全国之力。要坚持一方有难、八方支援,自力更生、艰苦奋斗的方针,按照“一省帮一重灾县”的原则,合理配置力量,建立对口支援机制,组织有关省市对口支援灾区加快灾后恢复重建。汶川大地震发生以来,在党和政府的领导以及全国各族人民的广泛参与下,抗震救灾取得了伟大胜利,灾后重建顺利推进。

此次地震波及 10 万余平方公里,500 多万人失去家园,经济损失巨大,毫无疑问,灾后重建必将是一项长期而艰巨的任务。也正是因为损失巨大,所以灾后重建工作,更必须坚持高标准、严要求。不只是简单地恢复原貌,而是要将灾区重建与缩小城乡差距结合起来,与新农村建设统一起来,以城乡统筹的原则推动开展。

此外,四川汶川地震后,受灾群众数量如此庞大,每个人的需求亦有所不同,在未来的灾后重建方案中,如何充分了解他们的需求,尽可能按照其意愿设计重建方案,同时又必须在有限的方案中能够涵盖绝大多数的受灾群众,亦是一个不小的难题。

所以,汶川大地震属于突发事件,带来了破坏和灾难,也带来了机遇与挑战。将灾后重建有机整合到城乡统筹战略中,是一项复杂的系统工程。我们必须正视和分析地震过后灾区所凸现出来的新矛盾、新情况,变负担为资源,化困难为机遇,做好灾后

重建工作，并不断地推进城乡一体化。

1.3 灾后重建与统筹城乡发展的研究背景

以 2008 年 5 月 26 日中共中央政治局召开会议研究部署抗震救灾和灾后重建工作为标志，“5·12”汶川地震抗震救灾工作开始进入灾后恢复重建阶段。灾后重建工作的难度很大，主要体现在“急、重、难、新”这四个字上。

首先，灾后重建的时间比较紧迫，是一个救灾、救急的过程。它将首先从灾区群众最现实、最迫切的需要入手，优先解决灾区群众居住以及教育、医疗等基本公共服务和基础设施，加快恢复生产，解决就业和收入等问题，使灾区群众有房住、有安全饮用水喝、有学上、有病能医、听上广播、看上电视。然后，用三年左右时间基本完成灾后重建的主要任务，恢复正常的生产生活秩序。

其次，灾后重建是一项繁重而艰巨的任务，持续时间较长，以人为本要贯穿始终。重灾区灾后重建涉及的城乡住房、教育卫生和道路交通等建设，其建设量往往比该区域前五年甚至前十年的建设量还要大，多在山丘区，而且都与千家万户受灾群众息息相关。

再次，灾后重建任务难度大。灾后重建涉及当地经济社会发展的方方面面，必须统筹兼顾，科学规划。不仅要安排好人类活动空间，还要考虑人与自然和谐相处；不仅要考虑恢复生产，还要考虑促进产业结构调整；不仅要考虑促进经济增长，还要合理安排经济布局；不仅要体现现代化要求，还要注意保护历史文化遗产。灾后重建不仅是自然系统和人工系统得到恢复的过程，而且要为当地经济社会可持续发展打好基础，因此，必须立足当前，着眼长远。灾后重建要与工业化城镇化结合，与新农村建设结合，