石玉成.汶川地震甘肃灾区恢复重建的实践与启示[J].地震工程学报,2018,40(增刊):1-5.doi:10.3969/j.issn.1000－0844.2018.Supp.001
SHI Yucheng.Recovery and Reconstruction Practices and Lessons Learned in the Wenchuan Earthquake Disaster Area of Gansu Province[J].China Earthquake Engineering Journal,2018,40(Supp):1-5.doi:10.3969/j.issn.1000－0844.2018.Supp.001

汶川地震甘肃灾区恢复重建的实践与启示

石玉成[1,2]
(1.甘肃省地震局,甘肃 兰州 730000;2. 中国地震局兰州地震研究所,甘肃 兰州 730000)

摘要:今年是汶川地震十周年,2018 年汶川特大地震给我国四川、甘肃等地区造成了巨大的灾难与伤痛,留下了宝贵的经验和教训,并给人以深刻警示。在灾后重建中结合受灾特点和当地经济发展现状,如何科学制订重建规划体系、创新重建模式和管理机制、加快重建速度,是高质量完成重建任务、大力改善民生、实现经济恢复振兴、促进社会和谐稳定的根本保证。同时,在重建中科学考虑潜在的地震灾害风险,最大限度地减少和避免地震灾害损失,采取务实可行的防震减灾对策也极为重要。本文概述十年前汶川特大地震对甘肃省造成的震害情况,基于甘肃灾区恢复重建的工作实践,阐明了甘肃灾区的重建原则和规划体系特点,从创新思想认识、强化社会管理、完善扶持政策、突出重建重点、提升基础能力、防范灾害风险等方面,分析总结灾后重建的主要措施与取得的成效,深刻反映了国家和地方政府在坚持科学执政、民主执政、依法执政、建设人民满意的服务型政府所取得的进步,也可为未来应对大震巨灾和各种自然灾害发生的重建工作提供重要的经验启示。

关键词:汶川 8.0 级地震;甘肃受灾地区;恢复重建;防震减灾对策;经验启示
中图分类号:P315.9 **文献标志码**:A **文章编号**:1000－0844(2018)增刊－0001－05
DOI:10.3969/j.issn.1000－0844.2018.Supp.001

Practice and Enlightenment of Wenchuan Earthquake Recovery and Reconstruction in Gansu Province

SHI Yucheng[1,2]
(1. *Earthquake Agency of Gansu Province*, *Lanzhou* 730000, *Gansu*, *China*;
2. *Lanzhou Institute of Seismology*, *China Earthquake Agency*, *Lanzhou* 730000, *Gansu*, *China*)

Abstract: The Wenchuan earthquake of 2008 has brought great disaster and loss of treasure to Sichuan and Gansu provinces, leaving valuable experience and lessons, as well as a profound warning. In the post-disaster reconstruction, in consideration of both the characteristics of the disaster and the current local economy, questions of how to scientifically formulate a reconstruction planning system while simultaneously innovating the reconstruction model and management mechanism are of paramount importance. Accelerating the rate of progress is a fundamental guarantee of a high-quality reconstruction. Improvements in the quality of life of affected residents, including vigorous economic recovery and revitalization and the promotion of social harmony and sta-

收稿日期:2018-10-10
基金项目:国家自然科学基金项目(51678545)
第一作者简介:石玉成(1966－),男,山东人,博士,研究员,主要从事地震工程和应急管理研究工作。E-mail:shiyc@gsdzj.gov.cn。

bility, are also critical. It is also critical to scientifically factor potential future earthquake risks into the reconstruction, to prevent and minimize earthquake loss through practical and feasible earthquake mitigation measures. This article summarizes the earthquake hazard in Gansu Province caused by the Wenchuan earthquake of ten years ago. Based on the restoration and reconstruction work in the disaster areas, we expound upon the principles and characteristics of the reconstruction planning system. From the perspectives of innovation, the strengthening of social management, the development of supporting policies, the improvement of fundamental capacities, and the prevention of disaster risks, this article analyzes and summarizes the main post-disaster reconstruction and its results. The results reflect the improvements the national and local governments have made in adhering to scientific principles, democratic rule, and rule in accordance with the laws of a service-oriented government of the people. This paper also provides important experience and information regarding reconstruction of many types of natural disaster sites.

Keywords: Wenchuan $M8.0$ earthquake; disaster area in Gansu province; recovery and reconstruction; countermeasures against earthquake and disaster reduction; enlightenment

0 引言

2008 年 5 月 12 日 14 时 28 分,汶川发生 $M8.0$ 特大地震,数万同胞在灾害中不幸遇难,数百万家庭失去世代生活的家园,数十年辛勤劳动积累的财富毁于一旦。面对突如其来的巨大灾难,在党中央、国务院和中央军委的坚强领导下,全党全军全国各族人民众志成城,灾区广大干部群众奋起自救,国内各界和国际社会积极施援,经过顽强努力,抗震救灾斗争在抢救人员、安置受灾群众等方面取得重大阶段性胜利。

汶川 8.0 级特大地震是建国以来我国破坏性最大的一次地震,波及范围广,灾害损失大,历史罕见,举世震惊。该地震属于浅源地震,震源深度约为 14 km。甘肃地震灾害是仅次于四川的重灾区,受灾地区距震中最近距离为 200 km 左右,距北川二次破裂点仅 100 km 左右。甘肃省陇南、甘南、天水、平凉、庆阳、定西、白银、临夏、兰州、武威 10 个市(州)的 70 个县(区)受灾,达到近半个世纪以来的地震损失和地震破坏之最。其中地震烈度在Ⅵ度以上受灾严重的县(区)达 44 个。该次地震造成大量居民住房和公用设施倒塌,引发山体滑坡、崩塌,交通、电力、通信等生命线工程基础设施遭受严重破坏。全省因灾死亡人数 365 人、受伤 10 003 人,紧急转移安置人口 177.99 万人。根据《甘肃省“5·12”汶川地震灾害损失评估报告》,甘肃地震灾区直接经济损失达 593.32 亿元,其中:农村居民房屋损失 276.06 亿元;城镇居民房屋损失 36.80 亿元,非住宅用房损失 67.31 亿元;水利、电力、交通、通信等基础设施损失 115.45 亿元;教育、卫生、科技、环保等公共服务设施损失 23.23 亿元;工商业损失 34.19 亿元,其他损失 40.28 亿元。根据国务院抗震救灾总指挥部公布的汶川地震灾害范围评估结果,甘肃省有 8 个县(区)属重灾县。

1 甘肃灾后重建规划体系和原则

将灾后恢复重建纳入法制化轨道是完成灾后恢复重建任务的关键。2008 年 6 月 8 日,国务院公布实施《汶川地震灾后恢复重建条例》[1],这是我国首个地震灾后恢复重建专门条例,确立了灾后恢复重建的指导方针和基本原则,明确了恢复重建规划编制的原则、要求和程序,确定了实施恢复重建的责任主体,以及各级政府和各部门在恢复重建中的职责和任务。其对恢复重建资金和物资的筹集、使用和管理,对恢复重建项目的监督检查,对违反条例应承担的法律责任等方面也都作出了明确规定。

甘肃省从重建一开始就注意坚持科学统筹、整体谋划,努力实现全面恢复和更高水平的建设;科学编制恢复重建规划体系,坚持把规划作为灾后重建的先导,按照以人为本、尊重自然、统筹兼顾、科学重建的原则和立足当前、着眼长远的思路,完成了 10 个专项规划、8 个重灾县(市、区)实施规划以及 36 个一般受灾县(市、区)项目规划,形成了目标明确、层次分明、范围清晰的灾后恢复重建规划体系。在规划编制过程中,注重突出规划的前瞻性、安全性、特色性和系统性。在规划审定后,坚决维护规划的严肃性和权威性,严格按照规划开展恢复重建。主

要重建原则如下：

(1) 坚持以人为本、民生优先。把保障和改善民生作为灾后恢复重建的根本出发点，把修复重建城乡居民住房摆在突出和优先的位置，组织实施农村危房改造工程，尽快恢复学校、医院等公共服务设施和供水、交通等基础设施恢复重建，积极扩大就业，增加居民收入，切实保护灾区群众的合法权益。

(2) 坚持统筹兼顾、协调发展。重建区地质条件复杂，地震活动频繁，基础设施薄弱，在重建工作中，按照“设施有提高、经济有发展、生态有改善”的目标，立足灾区实际，适应未来发展提高需要适度超前考虑，统筹当前与长远、灾后重建与脱贫致富、经济发展与综合减灾，并与实施西部大开发战略、推进新型工业化、城镇化、新农村建设相结合，努力提高灾区自我发展能力，促进灾区经济社会全面协调发展。

(3) 坚持安全第一，保证质量。严格按照灾害防范和避让要求，科学合理布局农村居民住房、学校、医院等重建项目，采取避开地震活动断层、地震地质灾害危险区和抗震危险地段等措施。严格执行国家建设标准和技术规范，确保重建工程质量安全。建立健全地质灾害调查评价、监测预警、综合治理、应急处置等综合防灾减灾体系，提高灾情预测预警和临近预报能力。

(4) 坚持创新机制，协作共建。要坚持市场化改革方向，解放思想、开拓创新，正确区分政府职责与市场作用。充分发挥灾区广大干部群众的积极性、主动性和创造性，自力更生、艰苦奋斗。充分发挥对口支援的重要作用，建立政府、企业、社会组织和个人共同参与，责任明确，公开透明，监督有力，多渠道投资的重建机制。

2　主要措施与重建成效

甘肃省是汶川地震损失仅次于四川的重灾省份，受灾范围广、受灾人数多、经济损失大，群众生活安置和恢复重建任务艰巨。全省灾后恢复重建工作成效如何，直接关系灾区 8 个市(州)共 44 个县(市、区)的经济发展和广大受灾群众的生产生活，也直接影响全省经济社会的平稳较快发展。按照国家规定的时间要求，省委省政府按照“三年重建任务两年基本完成”的要求，创新思想认识，加强组织领导，强化社会管理，加大协调服务，落实重建主体责任，强力推动各类重建项目快速有序实施，圆满完成了重建任务。通过灾后恢复重建，灾区实现了跨越式发展，城乡面貌发生了巨大变化，基础设施明显改善，公共服务设施较为完备，防灾减灾能力显著提高，生态环境逐步修复，在陇南、甘南等灾区基本实现“家家有住房，户户有就业、人人有保障、设施有提高、经济有发展、生态有改善”的喜人景象。

(1) 坚持恢复与提升相结合，先行推进民生项目和公共服务设施重建。

在恢复重建过程中，坚持把恢复功能放在首位，把农村住房、城镇住房、农村人饮、乡村道路、学校医院、就业和社会保障等事关灾区群众切身利益的项目，作为加快灾后重建的重中之重，举全省之力开展灾后恢复重建。在统筹安排、科学规划的基础上，按照“保证灾区群众的生活环境和生活质量都高于灾前水平”的目标要求，省委省政府在推进灾后恢复重建工作上突出了“四个结合”：坚持住房建设同新农村建设相结合，按照适应当地经济发展水平、群众承受能力和安全、经济、适用、省地的原则，制定补助政策，调动群众重建家园的积极性，在灾后不到一个月的时间内，受灾群众住房建设就陆续启动。两年内农村居民 39.46 万户住房维修任务和 30.2 万户住房重建任务全部完成，重灾区农村近 40%的农民住房得到重建，30%以上的农民住房得到维修加固，551 个村实施整村重建，城乡居民居住条件发生历史性变化。建成了一批高标准的社会公共服务设施，共实施教育、卫生、体育等 1 690 个重建项目，重灾区近 88%的医疗卫生机构进行了重建和维修，部分学校设施达到全省一流水平。进一步改善了交通等基础设施，恢复重建交通、通信、能源等基础设施项目 1035 个，实施灾后重建国省道干线公路 12 条共 1 128 km，农村公路 2 671 条共 14 557 km，实现了乡乡通油路、村村通公路的目标。

(2) 坚持重建与扶贫开发相结合，全力支持产业恢复提升。

坚持把产业重建摆在重要位置，把恢复生产同调整结构相结合，进一步谋划灾区的长远发展，突出人力资源开发和特色产业培育，逐步缓解人与自然的矛盾；加快企业恢复和产业重建，大力发展规模化种养业、设施农业、特色经济林及林下经济、农产品精深加工业等产业和文化旅游业，优化调整产业结构，提升产业发展水平，推进绿色可持续发展。千方百计扩大就业，加快贫困群众脱贫致富，增强自我发展能力。陇南市实施工业灾后恢复重建项目 78 项，新建和恢复农业龙头企业 49 个、优质农产品良种繁育场站和现代设施农业 44 个，灾区优势产业得到有效恢复，同时为灾区长远发展和脱贫致富奠定了坚

实基础，得到了广大灾区群众的赞扬和拥护。

(3) 坚持重建同建立防灾减灾体系相结合，着眼于可持续发展和提升人居安全。

坚持修复与治理相结合，着力抓好次生灾害防范与生态环境重建。省发展改革委、省地震局、省民政厅联合发布了《汶川地震甘肃省灾后恢复重建防灾减灾专项规划》，着力加强灾害监测预警、各类灾害防治、应急指挥和救援救助能力建设，狠抓山体滑坡、泥石流等地质灾害隐患点治理和活断层探测及地震危险性评价工作，加快地质灾害防灾避险搬迁，确保了人民群众生命财产安全。建立健全综合减灾管理体制和运行机制，全面提高综合减灾能力和灾害风险管理水平，促进灾区经济社会协调可持续发展。灾区各县区共实施防灾减灾项目 503 个，实施生态恢复和环境整治项目 417 个，实施土地整理复垦项目 90 个，建设了救灾物资储备库、避难场所以及防灾减灾预警预报体系，地震监测设施和信息服务得到显著改善，有效提升了防灾减灾水平和遇灾应急应变能力，灾区生态恢复和环境治理效果良好。

(4)坚持项目规范管理与完善扶持政策相结合，确保项目优质高效推进。

根据灾后恢复重建工作的需要，甘肃省人民政府印发了《甘肃省地震灾后恢复重建政策措施实施办法》[2]，提出了推进农房重建、支持灾区农村信用社、促进群众就业、落实银行贷款、规范学校医院建设标准等一系列政策措施；简化恢复重建项目用地、环评工作程序，提高审批效率；对灾区银行业金融机构实行差别准备金政策，加大货币政策支持，加大信贷投放力度，实行灵活的信贷政策，开办并购贷款、集合理财和灾区保险等业务；出台对灾区劳动者异地转移就业、自主创业等扶持政策，扩大灾区群众就业；及时制定和修订有关建筑标准规范，确保工程建设质量和安全。有关部门组织调集系统内专业技术力量，支持帮助灾区加强恢复重建项目的勘察、设计、施工和监理。同时，纪检监察、审计部门全过程加强对资金、物资筹集和使用的监管，确保重建资金按照规定专款专用。

(5) 坚持自力更生同外界援助相结合，构建对口合作长效机制。

中央作出由广东省深圳市对口支援甘肃省重灾区恢复重建的决定后，广东省和深圳市顾全大局，积极响应，立即投入很大的人力和物力支援甘肃灾区重建。广东省委省政府和深圳市委市政府主要领导同志多次深入陇南甘南灾区，慰问受灾群众，研究支援灾区重建的问题，成立了对口支援领导小组，深圳市在陇南设立了前方指挥部具体协调援建工作。对口支援工作机制有效地加快了灾后重建的步伐，成效显著，为全国对口支援灾后重建工作树立了典范，做出了榜样。同时，我们以对口援建为契机，着力建立互利共赢的长效机制，在资源综合开发利用、人才培养、劳务输转等方面与深圳开展广泛合作，把双方的合作与交流提高到一个新的水平，有力地促进了灾区重建和社会经济发展。

3 经验启示

“5·12”汶川特大地震告诉我们，一个国家要发展，一个民族要自立自强，不仅要通过发愤图强积累强大的物质基础，而且要通过艰苦奋斗形成强大的精神力量，一个民族的精神力量更容易在灾难的紧急关头、民族的重大事件中瞬间迸发。抗震救灾中孕育的伟大的抗震救灾精神应该贯穿于国民教育和精神文明建设的全过程，使之成为我们不断开创新局面、开辟新未来的不竭精神动力。抗击“5·12”汶川特大地震，既是一场挑战和磨难，也是一次考验和升华，为人类抗灾救灾史提供了鲜活案例，留下了宝贵财富。在抗击特大灾难和灾后重建中，我们丰富了应急管理经验和危机处置模式，提高了巨灾应对能力，同时也加深了对科学有效应对重大自然灾害规律的认识，让我们从中得到了很多有益的启示。

(1) 高效组织、全面动员是应对巨灾和灾后重建的基本保证。

伟大的社会主义祖国是我们最坚强的后盾，在这场巨大灾难面前，我们深切体会到了伟大祖国的强大，充分展现了中国共产党的执政能力、中国的综合国力和中华民族的凝聚力。国家有关部委特事特办，全力支持；甘肃省各级党委、政府靠前指挥，奋起抗灾；对口支援省市全力以赴、倾力支援，灾区干部群众自强自救、艰苦奋斗，社会各界踊跃相助、捐款捐物。从抢险救灾到安置群众再到灾后重建，在极短时间内，人力、物力、财力、智力等各种资源在全国范围内快速动员和有效配置，彰显了社会主义的制度优势和政治优势。

(2) 统筹谋划、科学规划是应对巨灾和灾后重建的重要途径。

灾后恢复重建是一项关系长远的浩大工程。恢复重建不是简单复制过去，而是更高起点的建设、更高水平的发展。我们从一开始就注重科学统筹、整体谋划，处理好恢复与提升、当前与长远的关系，积

极探索科学重建的路子。同时,改革开放的巨大成就是我们最坚实的基础,改革开放 30 年的快速发展所累积的财力、物力储备,为高效的抗震救灾与恢复重建奠定了物质基础。高度重视重建规划,充分发挥重建规划的引领、约束和保障作用。重新规划做到了全域全程,涵盖了重建工作的各个方面,尤其是使农村建设首次有了规划指导。

(3) 生命至上、民生优先是应对巨灾和灾后重建的根本取向。

在抗震救灾和灾后重建过程中,最值得总结的经验就是把安民贯穿始终。灾后重建最需要恢复的是民生,坚持优先把群众安顿好、把民生保障好、把灾区建设好。农村民居、学校、医疗卫生机构等民生项目重建进展最快,灾区民生事业和综合保障能力显著提升。党员领导干部和广大党员是受灾群众的主心骨,面对特大地震灾害,各级党委和政府处变不惊、指挥若定、挺身而出、身先士卒,组织干部群众奋力开展自救互救,争分夺秒抢救被困人员,想方设法安置受灾群众,带领群众抓紧恢复生产、重建家园。正是坚持以人为本的核心理念,我们对生命的尊重和对人民的关爱上升到了一个崭新的高度,为灾后重建顺利进行营造了安定有序的社会环境。

(4) 敬畏自然、尊重规律是应对巨灾和灾后重建的必然要求。

经历灾难,我们更加懂得,人类是自然之子,永远无法站在自然之外,必须认识自然,敬畏自然,善待自然。在救灾和重建中,我们增强了顺应自然的自觉性和主动性,坚持尊重科学、遵循规律,学会按自然规律办事,提高防范灾害的能力,提高可持续发展能力,促进人与自然和谐相处,更好地适应自然,让自然更好地福泽人类。重新选址我们坚持“三个避让”,即避让断裂带,避让地质灾害隐患点,避让泄洪通道,最大限度减少次生灾害。在 2017 年 8 月四川九寨沟 7.0 级地震中甘肃省文县的重建成果经受住了严峻考验。

(5) 开放救灾、透明重建是应对巨灾和灾后重建的现实需要。

坚持依法重建,注重灾后重建的制度建设和严格执行。这次抗震救灾和灾后重建开创了“全面参与、全程报道、全程监督”的抗灾救灾新模式,即始终坚持按照法律法规和制度办事,做到政策公开,规划公开,规范操作,透明运行。及时发布救灾信息,第一时间公布地震受灾情况,以权威密集的政府信息发布回应各方关切。积极借鉴国内外灾后重建成功经验,吸取他们的教训,努力避免重建工作走弯路,防止给灾区长远发展留下后遗症。严格监管资金物资,公开救灾款物接收和发放情况,让社会知晓和监督重建工作。在新的历史条件下,这种开放包容、交流合作的救灾重建模式赢得了国际社会的普遍支持和认同。

4　结语

2018 年 5 月 12 日习近平同志致信在四川成都召开的汶川地震十周年国际研讨会暨第四届大陆地震国际研讨会。习近平强调指出,人类对自然规律的认知没有止境,防灾减灾、抗灾救灾是人类生存发展的永恒课题。科学认识致灾规律,有效减轻灾害风险,实现人与自然和谐共处,需要国际社会共同努力。中国将坚持以人民为中心的发展理念,坚持以防为主、防灾抗灾救灾相结合,全面提升综合防灾能力,为人民生命财产安全提供坚实保障。我们要认真贯彻落实习近平总书记防灾减灾救灾重要思想和党中央关于加强防灾减灾的各项重要部署,坚持以人民为中心的发展思想,增强忧患意识,防范风险挑战,构建适应地震安全需求的体制机制,不断完善抗震救灾组织体系和工作机制,大力推进防震减灾科学技术现代化、业务体系现代化、服务能力现代化、治理体系现代化,以新时代防震减灾新成效来更好地满足人民日益增长的对美好生活的需要,为全面决胜小康社会、全面建设社会主义现代化强国而努力奋斗。

参考文献

[1]　中华人民共和国国务院令第 526 号《汶川地震灾后恢复重建条例》.2008.

[2]　甘肃省人民政府关于印发甘肃省地震灾后恢复重建政策措施实施办法的通知(甘政发[2008]54 号).2008.