

## 灾后重建: 期待怎样一个更美好和谐家园

■ 嘉宾



李佐军: 国务院发展研究中心研究员、经济学博士

◎ 主持人: 邹民生 倪小林

### 重建工作对中国社会将产生全面深远影响

主持人: 汶川大地震灾后恢复重建工作已经展开。6月8日, 国务院发布了《汶川地震灾后恢复重建条例》。条例共九章80条, 对重建工作的方方面面作了细致规范。此前, 关于灾后重建, 你曾组织过不同专业人士进行过研讨。从你们的研究看, 除了经济建设, 灾后重建是否还有更丰富的内涵? 总体上, 应当有一个怎样的指导思想与家园建设愿景?

李佐军: 是的, 近日, 国务院及国家相关部门连续出台了一系列政策, 对灾后重建工作进行了全面部署。国务院发布的《汶川地震灾后恢复重建条例》, 明确了灾后恢复重建应当坚持以人为本、科学规划、统筹兼顾、分步实施、自力更生、国家支持、社会帮扶的方针。"这是指导灾后家园建设的核心思想。

由于重建工作千头万绪, 既是一项涉及数千万人生活和生产的复杂系统工程, 也是一项十分紧迫的区域重建工作, 更是一项直接关系到灾区群众当下生活和今后切身利益的民心工程。因此, 其意义可能远远超过一般情况下社会建设和经济建设工作。

为什么这么说呢? 因为, 这次大地震波及面广, 涉及人口众多。地震毁灭了上千万人原有的家园, 留下了一片无论从自然环境还是从社会环境角度看, 都是很复杂的废墟。重建工作从哪里下手? 如何建? 怎么建? 才能使灾区群众走出阴影, 并有利于经济社会的整体发展? 有一系列课题。

根据中央的部署, 我觉得重建工作大致涉及七个方面。

首先是家园重建。即建安身立命之所, 让灾民尽快有住的地方。

其次是基础设施重建。即重建交通、通信、电力、水利等基础设施, 恢复原有的功能。

再次是公共设施重建。即重建学校、医院等公共服务设施, 让孩子有学上, 让病人有地方看病。

第四是经济重建。地震造成了工厂停工、商店停业等, 要通过重建使经济重新运行起来, 使企业恢复生产经营, 使农民恢复耕作, 使市场恢复交易。同时, 要根据新的规划和需要, 进行新的产业定位, 设立新的企业等。

第五是城镇重建。即在科学规划的前提下, 重新建立合理的城镇体系, 建

设新的城镇, 同时要综合考虑统筹城乡发展。

第六是生态环境重建。地震震跨了山、污染了水, 灾区的自然环境受到了严重的破坏, 这些都需要花大力气进行重建。

第七是文明重建。这是重点也是难点。地震破坏的不仅是有形的物质, 也造成了精神的创伤, 但巨大的灾难也同时激发了正面的精神力量。因此, 要对灾民的心理进行重建, 要重建灾区的精神家园。

凡事预则立, 灾后重建离不开科学合理的规划。对于这样大的灾情, 一般来说制定规划就需要一两年的时间, 但目前灾区群众无法正常生产和生活, 不容多等, 因此要争分夺秒抓紧制定各种重建规划。

目前, 中央有关部门和四川等灾区已经着手对灾后重建进行调研、规划, 并排出了大致的时间表。与此同时, 各项灾后重建准备工作也已在进行之中。相关灾区重建领导小组已经成立, 来自各方面的专家也已介入相关研究和规划中。可以说, 一场涉及数千万人的灾后重建工作正在以前所未有的方式已经展开, 这项前大工程, 不仅对灾区, 而且对整个中国社会都将产生全面而深远的影响。

### 统筹城乡综合配套改革面临新课题

主持人: 去年, 国家已批准四川与重庆作为全国统筹城乡综合配套改革试验区。现在, 突发特大地震震灾灾后重建和统筹城乡综合配套改革这两大战役叠加在一起。这项新的历史时期进行的改革探索能不能在灾后重建中得到充分体现? 重建时有没有必要兼顾统筹城乡综合配套改革需要解决的相关问题?

李佐军: 确实, 突发这场波及面广的特大地震灾害, 给原先的改革试验带来了新的问题。这次地震破坏性很大, 很多城市遭到不同程度的破坏, 像广元市、德阳市、绵阳市这样的中型城市的建筑都受到严重影响, 这些城市的工厂也受到不同程度的破坏。那些处在地震中心区的县受到的破坏程度更大, 有的几乎是毁灭性的。这对综合改革试验带来了巨大的影响。

我认为, 可以借此次灾后重建机会, 结合城乡统筹改革试验, 大胆进行一些制度创新, 如在城乡规划建设的县市时, 一揽子推进如下制度改革: 推进城乡统一的户籍管理制度改革; 推进城乡衔接的土地管理和使用制度改革; 推进城乡统一的社会保障制度改革, 扩大农村社保覆盖面和提高保障水平; 推进城乡公共财政制度改革, 增加农村公共产品和公共服务; 统筹推进城乡基础设施建设和公共基础设施建设; 统筹推进城乡行政管理体制改革; 加快推进城镇管理体系改革等。灾后重建是推进这些改革难得的重大历史机遇。

当然, 灾后重建也要有所侧重, 我们很希望这次重建能够成为我国灾后重建的典范, 特别是在制度建设、规划设计、公共设施空间布局等方面。必须注意, 灾后重建一定要先考察好地质结构和地质条件, 看是否适宜人类居住。这在国务院发布的《灾后恢复重建条例》中已经有明确的要求, 这是很

有远见的。

另外, 还有一点需要提一提, 就是灾后重建离不开市场力量的参与, 而资本的逐利性和救灾的公益性之间会存在一些矛盾。如何解决这种矛盾? 我的看法是, 灾后重建首先是公益性事业, 政府要发挥突出的主导作用。同时也应该充分利用市场的力量, 提高重建的效率。比如, 可以对灾区重建项目采取免税等优惠政策, 或给予一些名誉上的奖励, 鼓励对灾区进行开发建设等等。我们高兴地看到, 《灾后恢复重建条例》, 对此也有很明确的规范, 这对借助市场力量, 加快重建工作也是有直接的作用的。

### 以人为本推进主体功能区建设

主持人: 有这么一组值得注意的数据: 本次地震灾区达 10 万平方公里, 超过国土面积 1%; 受灾人口达 4500 万, 超过总人口 3.4%, 可以说人民生命财产损失巨大。不过, 从财产角度看, 这次灾害主要造成的是存量损失。灾后重建对我国国民经济有什么影响? 如何看待重建工作对经济社会发展的综合作用?

李佐军: 虽然此次地震损失惨重, 但是从国民经济总体看, 不会影响整个中国经济持续稳定发展的基本格局。

按照国家对此次灾情基本估价, 汶川地震对灾区经济造成了严重影响, 也给整体经济运行增加了一些新的不确定因素, 但不会改变经济发展的基本面。从国家来讲, 已决定动用 700 亿元支援灾区救援和建设。预计后期建设还需要更多的资金, 这表明今后一个时期财政支出压力会增大。

现在灾后重建工作已经展开, 一些能够继续开工生产的企业也相继恢复生产。从农产品供应看, 地震也不会影响全国农副产品供应, 更不会出现短缺的情况。而且目前我国夏粮丰收已成定局, 这就表明地震不会对我国经济产生很大影响。

我觉得, 现在应该关注灾后重建本身对于地区以至全国经济可能产生哪些具体影响。灾后重建不可避免地会涉及人的安置、人口聚集区的空间布局等, 这些都是直接关系到老百姓生活的大问题。

现在我国正在推进主体功能区建设, 其中有一个内容就是要把经济聚集区变成人口聚集区, 对于那些分布在生态脆弱和生态敏感地带的人群, 吸引到经济聚集区。经过这次特大地震, 给我们提了一个醒, 在主体功能区的建设规划上一定要增加对地质结构的考察。这也是以人为本思想的体现。

### 关爱生命: 中国社会人本发展新启迪

主持人: 重建工作对和谐社会建设有怎样的意义? 具体来说, 对社会保障体系建设、对社会救助和慈善事业建设, 对服务型政府建设, 对公民社会建设, 有哪些影响? 你曾经谈到, 中国社会下一阶段的发展将进入人本发展阶段, 不知道这次地震会对人本发展有哪些影响? 你有什么看法?

李佐军: 在本次抗震救灾过程, 涌

现出了很多令人感动的事情。比如, 国家领导人在第一时间赶到灾区, 给全国的抗震救灾工作起到了很好的示范作用, 这是服务型政府的集中体现。另外, 奋战在灾区第一线的志愿者队伍, 是近年来我国自愿参与救灾人数最多的一次, 充分展现了当代中国人的现代公民意识。

而企业捐款捐物, 个人解囊相助, 官兵和医务工作者没日没夜地战斗在救灾现场, 无数老百姓在大灾大难面前表现出来的精神状态, 使许多人的心灵受到了强烈震撼和洗礼。尤其是海外华人血浓于水的关爱和国际社会的慈善之举, 使我们有一个很好的机会, 来发现中华民族的精神所在和人类社会的慈善之源。这些都是和谐社会建设应该保有的积极因素, 对中国经济社会发展下一步发展大有益处。

可以说, 这次汶川大地震对于我国构建和谐社会无疑是一次大检阅。因为, 社会和谐主要是指人与人之间的和谐。组织与组织之间及人与物之间的和谐是由人与人之间的和谐决定的。人与人之间的和谐关键是心灵的和谐, 而心

灵的和谐主要是由文化决定的。

要想形成和谐的社会, 必先形成和谐包容的文化。和谐包容的文化主要表现为人与人之间相互理解、相互尊重、相互信任、相互宽容、相互关爱、相互团结等。有了这些和谐包容的文化, 人与人之间就少了冲突, 多了合作, 少了矛盾, 多了和谐。

这次地震中全国人民表现出的相互关爱之情尤为感人。在灾后重建的过程中, 我们应该千方百计把这些可贵的东西通过一些具体的方法延续下去。让人们都明白一个不关爱生命的社会是不可能和谐的。

限于时间关系, 还有一个值得重视的问题来不及细谈了, 这就是灾后重建中的人文资源问题。四川作为我国的旅游大省, 这次在地震中很多资源受到不同程度的毁坏, 重建中如何保护二王庙、青城山这样的历史文化遗迹, 对于已经受损的文物如何恢复, 也要纳入整个灾区重建的规划之中。我发现国务院发布的《灾后恢复重建条例》中已经关注到这个问题, 相信在这方面重建工作也会有很出色的表现。

### 资料链接

#### 国务院: 今年安排 700 亿元灾后重建基金

中国政府网: 国务院总理温家宝 5 月 21 日主持召开国务院常务会议, 研究部署当前抗震救灾和经济工作。会议强调, 要及早谋划和适时开展恢复生产和灾后重建工作。在国务院领导下, 尽快组织专门力量研究制定灾后重建规划和具体实施方案, 充分考虑当地地质条件和资源环境承载能力, 合理确定城镇、工农业生产布局和建设标准。举全国之力多渠道筹集灾后重建资金。中央财政今年先安排 700 亿元, 建立灾后恢复重建基金, 明后年继续作相应安排。

#### 国务院成立灾后重建规划组争取 3 个月完成规划

新华网成都 5 月 23 日电: 国务院抗震救灾总指挥部第 13 次会议 23 日晚在列车上举行, 会议研究部署卫生防疫工作, 决定成立灾后重建规划组。

会议指出, 灾后重建是一项长期而艰巨的任务, 首先要做好规划。灾后重建规划组由发展改革委、四川省政府、住房城乡建设部以及其他有关部门负责人组成。要在国家汶川地震专家委员会进行现场调查研究、科学论证、地质地理条件评估和建设项目科学选址的基础上, 抓紧制定灾后恢复重建规划的总体方案, 争取三个月内完成。重建规划总体方案应包括城镇体系规划、农村建设规划、基础设施建设工程规划、公共服务设施建设工程规划、生产力和产业调整规划、市场服务体系规划、防灾减灾规划等规划。

#### 胡锦涛总书记主持会议部署灾后重建对口支援

新华社北京 6 月 5 日电: 中共中央政治局常务委员会 6 月 5 日上午召开会议, 研究部署汶川地震灾后恢复重建对口支援工作。中共中央总书记胡锦涛主持会议。会议指出, 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。

#### 国务院抗震救灾总指挥部: 四川灾区过渡房安装逾四万八千套

《人民日报》6 月 9 日 2 版: 国务院新闻办公室 8 日根据国务院抗震救灾总指挥部授权发布: 据住房城乡建设部报告, 截至 7 日, 四川灾区过渡安置房已安装 48700 套、正安装 22100 套、待安装 77000 套, 生产地已发运 51100 套、待发运 65800 套。

#### 我国发布首个地震灾后恢复重建专门条例

新华网北京 6 月 9 日电: 国务院总理温家宝 6 月 8 日签署第 526 号国务院令, 公布《汶川地震灾后恢复重建条例》, 自公布之日起施行。这是我国首个专门针对一个地方地震灾后恢复重建的条例, 将灾后恢复重建工作纳入法制化轨道。国务院法制办有关负责人说, 为了保障汶川地震灾后恢复重建工作有力、有序、有效开展, 积极、稳妥恢复灾区群众正常的生活、生产、学习、工作条件, 促进灾区经济社会的恢复和发展, 根据突发事件应对法和防震减灾法, 制定本条例。条例确立了灾后恢复重建的指导方针和基本原则, 规定了一系列制度和措施, 是各地区各部门开展灾后恢复重建工作的行动指南和重要法律依据。条例共九章八十条, 分为总则、过渡性安置、调查评估、恢复重建规划、恢复重建的实施、资金筹集与政策扶持、监督管理、法律责任、附则等。

### 今日看板

#### 灾后重建将拉长经济高速发展时间

◎ 亚夫

曾有分析人士称, 中国经济起码还有 20 年时间能保持高速增长。从区域经济和产业经济这两个角度看, 也就是从中国国内东西部地区的发展差别, 以及目前的产业结构在国际产业链上的所处位置以及排名情况来看, 中国经济确实还有很大的发展空间和很长的一段路要走。

尤其在四川汶川大地震之后, 重建工作涉及人口多、范围广, 建设规模几乎相当于一个中型国家。因此, 无论是对灾区还是全国来讲, 不要说其他方面的建设, 仅就经济建设而言, 就是一笔很大的数字, 就将在建设时间和经济规模上影响全局, 改变中国经济原有的增长轨迹, 拉长经济高速发展的时间。

来看一组数据。据相关部门信息, 截至目前, 本次地震灾区达 10 万平方公里, 超过国土面积 1%; 直接受灾人口超过 1000 万, 累计受灾人数超过 4500 万人; 工矿企业因灾损失超过 2000 亿元; 中央和地方财政共投入抗震救灾资金已超过 234 亿元。鉴于救灾形势, 中央财政决定今年先安排 700 亿元, 建立灾后恢复重建基金, 明后年继续作相应安排。

这只是到目前为止以日计算的初步统计数据, 最终的数据如何, 尤其是财产方面的数据如何, 还需要相当长的时间进行勘察评估。但无论如何, 这场灾害造成的损失是非常严重的, 恢复重建的工作将是非常艰巨的, 所需投入也将是非常巨大的。

为什么这么说呢? 首先从地震破坏情况看, 这次地震为里氏 8 级, 震度高、波及面广, 因此造成的财产损失都是毁灭性的。尤其是对基础设施的破坏, 比如住宅、厂房、道路、桥梁等的破坏, 不仅造成了存量资产的巨大损失, 而且还使上千万民众在短时间内失去了赖以生存的生产与生活资料, 使灾区生产要素结构发生了严重失衡。

其次从恢复重建情况看, 一方面, 需要对那些在原址上重建的基础设施进行系统检查并接新的标准加以修复。另一方面, 由于山河易貌, 有一部分地区的自然环境已不适合生产生活, 需要择址重建, 这就等于在一张白纸上作画, 需要从最基础的地方做起, 而且日后的移民搬迁也有一个过程, 这就不仅增大了资金投入, 更要拉长建设时间。

以上只是单纯从经济层面来看重建问题。如果根据国务院刚刚发布的《汶川地震灾后恢复重建条例》要求, 重建工作内涵十分丰富, 不仅仅只有经济建设一个方面, 而且还有社会发展的多方面内容, 不仅要立足当前兼顾长远, 使经济社会发展与生态环境资源保护相结合, 而且还要采取有效措施保护自然和文化遗产, 这就更增加了恢复重建工作的复杂性和艰巨性。

因为这次地震重灾区的文化历史价值, 甚至到今天还远没有被人们所认识。比如, 重灾区之一的广汉三星堆遗址, 它的出土文物, 以及古城墙和周边的历史遗迹, 已经透露出华夏历史以往许许多多陈迹的颠覆, 因此而使这个地区在中国历史上的坐标无法被确定。而这样的文化意蕴, 很可能因为这场改变山河的地震而再次失落。这就使重建工作不仅要考虑经济因素, 更要考虑复杂的人文因素了。

从经济和人文两方面看, 这场地震带来的损失也许比预想的要严重, 尤其是有关的历史文化遗迹现在已日益为人们所关注, 因此灾后重建需要投入的财力和时间也许要更长些。而重建工作在许多方面, 已经超越了灾区自身, 关乎经济社会全局。

由此来看, 重建工作因其艰巨性、复杂性, 显然要对中国经济发展的时间周期产生影响, 要拉长中国经济高速增长的时间坐标。这对经济社会意味着什么? 对金融市场又意味着什么? 一时很难看明白, 但从投资角度看, 自然是高收益时间加长, 投资对象增多。这未尝不是机会。

七、拟定 NGO 在灾后重建的有序退出机制。灾后重建是一项漫长而艰巨的工作, 也是一项有步骤分阶段进行的工作。由于 NGO 的多元化与专业性, 并非所有的 NGO 都能持续性地在灾后重建中发挥作用, 在某 NGO 专业性任务完成后, 应做到适时退出, 避免盲目参与、挤占灾后重建的社会资源。(作者为特华博士后研究员, 华夏慈善基金会副秘书长)

## 灾后重建可发挥非政府组织作用

◎ 黄震

汶川 5·12 大地震以来, NGO (非政府组织) 自发组织人力、物力和财力, 踊跃支援四川灾区的抗震救灾工作, 一定程度上缓解了政府、解放军和当地群众的救灾压力, 为抢救群众生命财产安全、保障灾民生活和稳定灾民情绪发挥了积极作用, 为尽快恢复灾区人民的生产生活, 作出了特有的贡献, 同时也获得了当地政府和群众的基本认可。目前, 紧急的抗震救灾基本告一段落, 逐步开始进行长期性的灾后重建工作。

此次汶川大地震达到里氏 8.0 级, 对灾区人民群众的生产生活各个方面的损害都是巨大的, 灾后重建将是一项长期、复杂、系统而空前的艰巨任务, 需要全民力量与智慧来应对, NGO 有义务也有责任参与到这场夺取灾后重建最后胜利的战斗中去。灾后重建阶段同样需要 NGO 的积极参与和良好表现。

NGO 参与灾后重建工作有自己独特的优势: 一是 NGO 的工作一般倾向基层化, 能近距离地接触到受灾群众, 及时了解灾区现实需要, 有利于有针对性开展重建工作; 二是 NGO 一般都是从事某一专业领域的机构或团体, 具备一定的专业知识和相关的工作经验, 能够为灾区重建工作提供有效的专业服务; 三是 NGO 开展活动速度快、周期性强, 具有机动灵活的特点, 能够较好地克服灾区建设中各种变化导致的困难; 四是 NGO 活动还具有细致化的特点, 能够补充政府因职能的综合性与宏观性, 以及掌握的资源有限而导致的在重建工作中无法面面俱到的不足等等。

不可否认的是, 我国的 NGO 的发展起步晚, 尚不完全成熟, 自身还有很多缺陷和困难亟待克服。在此次抗震救灾中, 其他暴露出一些问题。但是, 我们有理由相信: 只要 NGO 清醒地认识到自身的不足, 及时调整和改善, 采取以

务实、理性和有序的方式投入到灾后重建工作中去, 完全可以有效发挥自身的优势, 再次赢得人们的尊重与喝彩。我们认为, 可以从 NGO 组织参与与灾后重建工作, 至少可以从以下方面入手:

一、坚持以政府为主导的原则, 接受政府有关部门的指导。NGO 应积极参与各级政府对灾区重建工作的统一规划, 结合灾后重建工作中具体需求开展工作。NGO 的运作应与政府工作形成互补关系而不是竞争关系, 在参与和投入重建工作中, 做到帮忙不添乱。

二、服务性 NGO 要加强与非公募基金会与爱心企业的沟通与协作, 争取财力与物力支持。由于种种因素, NGO 工作开展一般很难获得政府、人民团体与公募基金会的资助, 因而非公募基金会与企业的资金投入, 是各类服务性 NGO, 充分发挥在重建工作中自身优势的强有力物质保障。

三、建设灾区重建有关公共信息平

台, 全面及时地通报灾区建设中亟待解决的问题和发布有关重建工作的进展信息, 实现政府、企业与 NGO 信息资源共享与工作职能互动, 提高灾区重建工作的效率。

四、建立各 NGO 分工协调与资源整合机制, 统一调配 NGO 的人员、物资和资金投入, 克服功能重叠造成的恶性竞争与资源浪费。另外, 要加强对自发性零散的志愿者进行引导与管理, 避免志愿者“游击队”式作战带来的社会秩序混乱。

五、NGO 应制定科学周详的参与重建工作的计划。参与灾后重建工作是一项复杂而艰巨的任务, 应避免功利性的短期行为, 避免因个人英雄主义和“大跃进”式群众运动等狂热的非理性行为造成的“志愿失灵”。同时, 参与重建工作不一定要到灾区一线开展工作, NGO 应根据灾区需要, 结合自身特点, 采取务实有效的方式, 有步骤有秩序持

续性地参与重建工作, 并为灾后重建工作中可能出现的问题与困难, 制定各类应急预案, 保证工作稳健良好运行。

六、积极做好自身建设。一方面要加强 NGO 成员的技能培训, 提高参与重建工作的专业化能力与水平; 另一方面 NGO 要加强自律, 坚持守法诚信原则, 保持良好职业操守, 接受公众监督, 增强自身工作的透明度, 提高自身的公信力和道德形象, 杜绝打着“灾后重建”的幌子, 从事不正当行为。

七、拟定 NGO 在灾后重建的有序退出机制。灾后重建是一项漫长而艰巨的工作, 也是一项有步骤分阶段进行的工作。由于 NGO 的多元化与专业性, 并非所有的 NGO 都能持续性地在灾后重建中发挥作用, 在某 NGO 专业性任务完成后, 应做到适时退出, 避免盲目参与、挤占灾后重建的社会资源。(作者为特华博士后研究员, 华夏慈善基金会副秘书长)