

# 國務院關於支持汶川地震災後恢復重建政策措施的意見

## 國發〔2008〕21號

成文日期：2008-06-29

各省、自治區、直轄市人民政府，國務院各部委、各直屬機構：

汶川特大地震給四川、甘肅、陝西等地人民生命財產和經濟社會發展造成重大損失。為支持和幫助受災地區積極開展生產自救，重建家園，鼓勵和引導社會各方面力量參與災後恢復重建工作，使地震災區早日恢復正常的生產生活秩序，現就支持汶川地震災後恢復重建有關政策措施提出以下意見：

### 一、指導思想和基本原則

#### （一）指導思想。

以鄧小平理論和“三個代表”重要思想為指導，深入貫徹落實科學發展觀，堅持以人為本，充分發揮社會主義制度集中力量辦大事的政治優勢，舉全國之力支持地震災後恢復重建，統籌規劃、精心組織，明確政策、加強保障，突出重點、分類指導，努力爭取災後恢復重建的最大效益和最好效果，讓災區人民滿意，讓全國人民滿意。

#### （二）基本原則。

1. 全面支持，突出重點。政策措施支持範圍覆蓋災後恢復生產和重建的各方面，同時重點支持城鄉居民倒塌毀損住房、公共服務設施和基礎設施等恢復重建。
2. 統籌協調，形成合力。綜合運用財政、稅收、金融、產業、就業等各類政策，統籌協調中央和地方各項財政投入、對口支援、國內銀行貸款等資金，引導使用好各類捐贈資金，使政策安排、資金投入及重建規劃相互銜接，有機配合，形成合力。
3. 因地制宜，分類指導。根據受災程度、恢復重建對象的不同，實行分類支持。對受災嚴重地區給予重點支持；對公共服務設施和公益性基礎設施恢復重建，以政府投入為主，社會捐贈等其他投入為輔；對工商等企業恢復生產和重建，運用市場機制，以企業生產自救為主，國家給予財稅等政策支持，帶動銀行信貸資金投入。
4. 立足自救，各方幫扶。貫徹一方有難、八方支援，自力更生、艱苦奮鬥的方針，把國家支持、社會援助和生產自救結合起來，調動和發揮受災地區幹部群眾

等各方面的積極性，立足自力更生，加快恢復重建。

5. 加大力度，簡便易行。根據受災地區損失嚴重、恢復重建任務艱巨等特殊情況，依法加大政策措施支持的力度和針對性，同時做到科學簡明，便於操作，容易執行。

## 二、政策措施的主要內容

### （一）中央財政建立地震災後恢復重建基金。

為支持受災地區恢復重建，統籌和引導各類資金，中央財政建立地震災後恢復重建基金。所需資金以中央一般預算收入安排為主，中央國有資本經營預算收入、車購稅專項收入、中央彩票公益金、中央分成的新增建設用地有償使用費用於災後重建的資金也列入基金。2008 年中央財政安排災後恢復重建基金 700 億元，明、後兩年繼續做相應安排。同時調整經常性預算安排的有關專項資金使用結構，向受災地區傾斜。

在加大中央財政投入的同時，要統籌使用好受災地區財政投入、對口支援、國內銀行貸款以及國際組織貸款等資金，引導各類捐贈資金合理配置、規範使用，提高資金使用效益。受災地區主要是四川省財政比照中央財政做法，相應建立地震災後恢復重建基金。

### （二）財政支出政策。

中央財政地震災後恢復重建基金支出，按照“統籌安排、突出重點、分類指導、包幹使用”的原則，採取對居民個人補助、項目投資補助、企業資本金注入、貸款貼息等方式，對城鄉居民倒塌毀損住房、公共服務設施、基礎設施恢復重建以及工農業恢復生產和重建等給予支持。

1. 倒塌毀損民房恢復重建。對房屋倒塌或嚴重損壞、無房可住的農戶住房建設，中央財政原則上按平均每戶 1 萬元的標準給予補助；對其他損房的農戶給予適當補助。

對房屋倒塌或嚴重損壞的城鎮居民和其他城鎮無房可住居民（包括中央在受災地區的機關、企事業單位職工）住房建設，中央財政採取對項目投資補助、居民個人補助等方式給予支持。受災地區根據實際情況，可組織建設安居房出售或出租給符合條件的家庭；由政府投資建設適量廉租住房按照低租金出租給符合條件的家庭；對居民購買各類住房（包括安居房）或其他方式自行解決住房

的，每戶按一定標準給予補助。對城鎮居民住房經鑒定需除險加固的，給予適當補助。

2. 公共服務設施恢復重建。對教育、衛生、基層政權等公共服務設施，恢復重建資金原則上由中央和受災地區財政按比例負擔，其中中央垂直管理部門（含直屬事業單位）由中央財政負擔。同時，對口支援和社會捐贈資金要優先用於教育、衛生等公共服務設施建設。

3. 工商企業恢復生產和重建。中央財政對國資委管理的中央國有重點骨幹企業恢復生產和重建，採取按因災毀損恢復重建投資的一定比例注入資本金或貸款貼息方式給予支持。其中，注入資本金資金從中央國有資本經營預算收入中安排。

中央財政對中央軍工企事業單位恢復生產和重建，通過項目投資補助或貸款貼息給予支持。

對地方工商、旅遊等企業恢復生產和重建，除中央財政對受災嚴重地區的重點行業給予貸款貼息支持外，原則上由地方負責統籌考慮資金支持辦法。鼓勵地方政府通過財政注資等方式，支持受災嚴重地區地方法人金融機構恢復重建。

4. 農業、林業恢復生產和重建。中央財政對種子、種苗、種畜等農業生產資料、土地整理以及受損農田水利設施、規模化種養殖棚舍池、良種繁育設施、農林推廣和服務基礎設施、森林防火設施、受損林木和農林業病疫情控制等，採取項目投資補助、貸款貼息等方式給予適當支持。中央財政增加扶貧貸款貼息資金。

5. 基礎設施恢復重建。中央財政重點對破壞嚴重需整體重建或搬遷的非經營性城鎮市政設施給予項目投資補助；對經營性或有收費（收入）來源的城鎮市政設施恢復重建給予貸款貼息。

中央財政對交通基礎設施恢復重建採取項目投資補助、貸款貼息等方式給予支持。其中公路包括受損國道、省道及橋梁、涵洞、縣鄉公路，所需資金以車購稅專項收入調劑安排為主，中央一般預算收入適當安排為輔。

中央財政對受損水庫結合病險水庫除險加固工程給予投資補助；對受災嚴重地區的其他水利設施給予適當支持。

6. 其他恢復重建。中央財政對震後地質災害治理、環保監測設施等給予項目投資補助。

### （三）稅收政策。

#### 促進企業儘快恢復生產：

1. 自 2008 年 7 月 1 日起，對受災嚴重地區實行增值稅擴大抵扣範圍政策，允許企

業新購進機器設備所含的增值稅進項稅額予以抵扣。國家限制發展的特定行業除外。

2. 對受災嚴重地區損失嚴重的企業，免征 2008 年度企業所得稅；對受災地區企業取得的救災款項以及與抗震救災有關的減免稅收入，免征企業所得稅。
3. 對受災地區企業、單位或支援受災地區重建的企業、單位進口國內不能滿足供應並直接用於災後重建的大宗物資、設備等，在三年內給予進口稅收優惠。

#### **減輕個人稅收負擔：**

對受災地區個人取得的各級政府發放的救災款項、接受捐贈的款項；對抗震救災一線人員，按照地方各級政府及其部門規定標準取得的與抗震救災有關的補貼收入，免征個人所得稅。

#### **支持受災地區基礎設施、房屋建築物等恢復重建：**

1. 由政府為受災居民組織建設的安居房免征城鎮土地使用稅，轉讓時免征土地增值稅。
2. 對地震中住房倒塌的農民重建住房的，在規定標準內的部分免征耕地佔用稅。
3. 由政府組織建設的安居房，所簽訂的建築安裝、銷售、租賃合同，免征印花稅。
4. 對在地震中損毀的應繳而未繳契稅的居民住房，不再征收契稅；對受災居民購買安居房，按法定稅率減半征收契稅。
5. 經省級人民政府批准，在 2008 年年底前免征損毀房產、土地的房產稅、城市房地產稅和城鎮土地使用稅。

#### **鼓勵社會各界支持抗震救災和災後恢復重建：**

1. 對單位和個體經營者將自產、委託加工或購買的貨物通過公益性社會團體、縣級以上人民政府及其部門無償捐贈給受災地區的，免征增值稅、城市維護建設稅及教育費附加。
2. 對企業、個人通過公益性社會團體、縣級以上人民政府及其部門向受災地區的捐贈，允許在當年企業所得稅前和當年個人所得稅前全額扣除。
3. 財產所有人將財產（物品）捐贈給受災地區所書立的產權轉移書據免征應繳納的印花稅。
4. 對專項用於抗震救災和災後恢復重建、能夠提供抗震救災證明的新購特種車輛，免征車輛購置稅。

#### **促進就業：**

1. 受災嚴重地區的企業在新增加的就業崗位中，招用當地因地震災害失去工作的城鎮職工，經縣級勞動保障部門認定，按實際招用人數予以定額依次扣減營業稅、城市維護建設稅、教育費附加和企業所得稅。  
定額標準為每人每年 4000 元，可上下浮動 20%，由災區省級人民政府根據本地實際情況具體確定。
2. 受災嚴重地區因地震災害失去工作的城鎮職工從事個體經營的，按每戶每年 8000 元的限額扣減其當年實際應繳納的營業稅、城市維護建設稅、教育費附加和個人所得稅。

以上優惠政策中，除增值稅擴大抵扣範圍政策外，凡未注明優惠期限的，一律執行至 2008 年年底止。確需延長期限的，由國務院另行決定。

#### （四）政府性基金和行政事業性收費政策。

為了減輕受災嚴重地區的企業、單位和個人基金、收費負擔，三年內對受災嚴重地區減免部分政府性基金和行政事業性收費。

1. 減免部分政府性基金。對受災嚴重地區內的用電企業、單位和個人，免收三峽工程建設基金、大中型水庫移民後期扶持基金；對企業和有關經營者免收屬於中央收入的文化事業建設費、國家電影事業發展專項資金、水路客貨運附加費。  
四川、甘肅、陝西省根據本地實際情況，對受災嚴重地區酌情減免屬於地方收入的政府性基金。
2. 減免部分行政事業性收費。對受災嚴重地區內的建築企業，全部免收屬於中央收入的工程定額測定費、建設工程質量監督費、佔用農業灌溉水源及設施補償費、水利建設工程質量監督費、鐵路工程質量監督費；對礦產資源開采企業，全部免收屬於中央收入的礦產資源補償費、探礦權採礦權使用費、石油（天然氣）勘查開采登記費、採礦登記費、礦產資源勘查登記費；對銀行、信用社、郵政儲蓄機構（包括註冊地在受災地區的法人機構及在受災地區的分支機構），全部免收銀行業機構監管費和業務監管費；對保險公司、保險中介機構（包括註冊地在受災地區的法人機構及在受災地區的分支機構），全部免收保險業務監管費；對證券、基金、期貨公司（包括註冊地在受災地區的法人機構及在受災地區的分支機構），全部免收證券市場監管費；對電力企業全部免收電力監管費。  
四川、甘肅、陝西省根據本地實際情況，對受災嚴重地區酌情減免由中央級批

准屬於地方收入的行政事業性收費，以及本省出台的行政事業性收費。

## **(五) 金融政策。**

### **支持金融機構儘快全面恢復金融服務功能：**

1. 支持金融機構基層網點恢復重建。加快修復和合理布設金融基層網點，加強和改進對受災居民集中安置點的金融服務。對受災損失嚴重的全國性金融機構由其總行（部）提供對口援助，對受災損失嚴重的地方法人金融機構，鼓勵有實力、經營穩健的金融機構按照市場化原則對其兼併重組。鼓勵金融機構在有效控制風險的前提下到受災地區設立分支機構。
2. 保障支付清算、國庫、現金發行、證券期貨交易和郵政匯兌系統的安全運營，為受災地區資金匯劃提供便捷、高效的金融服務。
3. 支持適當減免金融業收費。支持適當減免受災嚴重地區金融機構繳納的交易場所會費、投資者保護基金、保險保障基金等收費。鼓勵受災地區金融機構適當減免客戶賬戶查詢、掛失和補辦、轉賬，證券持有人的證券賬戶卡掛失與補辦、證券查詢、證券繼承等收費。

### **鼓勵銀行業金融機構加大對受災地區信貸投放：**

1. 對受災地區實施傾斜和優惠的信貸政策。在堅持總量從緊宏觀政策的同時，對受災地區信貸投放實行區別對待、有保有壓。全國性銀行業金融機構要加大系統內調劑力度，將信貸資源向受災地區傾斜。受災地區地方性法人銀行業金融機構可在滿足資本充足率等要求的前提下充分運用資金，支持當地恢復重建合理的信貸需求。允許銀行業金融機構開展並購貸款業務，在受災地區沒有營業網點的銀行業金融機構可以開展跨地區貸款業務，支持受災地區恢復重建。對災前已經發放、災後不能按期償還的各項貸款延長還款期限六個月，在 2008 年底以前不催收催繳、不罰息，不作為不良記錄，不影響其繼續獲得受災地區其他信貸支持。
2. 加大對受災地區重點基礎設施、重點企業、支柱產業、中小企業和因災失業人員的信貸支持力度。對受災地區吸納就業強、產品有前景、守信用的中小企業加大支持力度。對因災失業人員和吸納受災群眾就業達到一定比例的勞動密集型中小企業，參照下崗失業人員小額擔保貸款政策執行。
3. 加大對受災地區“三農”發展的信貸支持力度。積極發展適合受災地區特點的村鎮銀行、農村資金互助社、貸款公司和小額貸款公司等新型農村金融機構。採取專項票據兌付等方式增強農村信用社信貸投放能力。拓寬農村貸款抵押擔保範圍，鼓勵發展農村小額信貸。鼓勵各金融機構大力發放面向受災地區農戶的小額信用貸款和農戶聯保貸款，對農村種養大戶、特色種養業予以重點扶持

- 。增加對受災地區扶貧貼息貸款，支持農村受災群眾恢復生產。
4. 對受災地區實行住房信貸優惠政策。各商業銀行對政府組織的住宅恢復重建項目優先給予貸款支持。對國家確定的重災區的普通商品住宅和經濟適用住房開發建設項目，鼓勵銀行業金融機構在貸款條件方面給予優惠。鼓勵商業銀行發放農民自建住房貸款，用於重建和修復因災損毀住房。對受災地區居民購置自住住房的貸款利率下限由人民銀行規定的現行水平統一下調為貸款基準利率的 0.6 倍，最低首付款比例下調為 10%；具體利率水平和首付款比例由商業銀行根據風險管理原則自主確定。個人住房公積金貸款利率各檔次均優惠 1 個百分點。

#### **支持受災地區金融機構增強貸款能力：**

1. 加大對受災地區的再貸款（再貼現）支持力度。2008 年增加受災地區 200 億元再貸款（再貼現）額度，今後根據實際需要可再適當增加支農再貸款額度，並相應拓寬其使用範圍，再貸款利率在現行優惠支農再貸款利率水平上再降 1 個百分點。
2. 繼續對受災地區地方法人金融機構執行傾斜的存款準備金政策；允許受災地區金融機構提前支取特種存款，增加信貸資金來源。

#### **發揮資本、保險市場功能支持災後恢復重建：**

1. 支持受災機構通過債券市場募集災後重建資金。支持符合條件的地方法人金融機構通過發行各類債券用於補充資本金和災後重建信貸資金來源。鼓勵符合條件的企業集團財務公司、非金融企業等通過債券市場發行企業債券、公司債券、短期融資券等債務融資工具。鼓勵融資創新，支持有穩定收益的交通、水務等基礎設施項目發行資產證券化產品。鼓勵開展針對受災地區重建發展的直接投資和集合理財、專項理財業務。
2. 支持受災地區企業通過股票市場融資。在符合法定條件下，優先安排受災地區企業申請首次公開發行股票和上市公司再融資，優先審核擬將募集資金投向受災地區和生產受災地區重建、安置急需物資的公司的融資申請。支持受災地區上市公司並購重組、資產注入和整體上市。支持證券交易所適當減免受災地區上市公司的上市年費等費用。加強對受災地區企業的上市培育服務，推動符合條件的企業上市。
3. 積極引導保險機構參與災後恢復重建。積極引導和協調保險機構，將保險資金優先投資受災地區關係國計民生的重大項目，支持受災地區基礎設施恢復重建。發揮保險產品的功能作用，提供受災地區所需的各類保險，給予費率優惠。大力發展針對受災地區的保險產品。
4. 鼓勵和引導各類基金支持災後恢復重建。

### 加強受災地區信用環境建設：

1. 保護受災地區客戶合法權益。加快整理核實受災地區金融機構客戶基本信息。對暫時無主客戶的債權，另賬保存。依法確認和保護遇難者賬戶資金、金融資產所有權和繼承權。為遇難者親屬妥善辦理周到、便利、快捷的各項金融服務。原則上按合同進行地震保險賠付。加快保險理賠進度，提高理賠效率。
2. 對於符合現行核銷規定的貸款，按照相關政策和程序及時核銷。積極鼓勵和支持金融機構對因災形成的不良債務實施有效重組，促使企業和個人恢復生產和償債能力。金融業按照市場化、法制化、可持續的原則支持災後重建，防止金融風險和道德風險。
3. 推進受災地區信用體系建設。加強受災地區金融運行監測，保持受災地區金融秩序和金融安全。加強受災地區信貸統計、征信和金融知識普及宣傳工作。

### （六）產業扶持政策。

1. 恢復特色優勢產業生產能力。大力支持符合國家產業政策、當地資源環境條件、災後恢復重建規劃的特色優勢產業發展。重點恢復重建農牧業、農副產品加工業、大型發電設備基地、高新技術、環保建材等產業以及化肥、農藥、飼料等農業生產資料生產。把旅遊業作為先導產業，加快重點旅遊景區、景點的恢復重建。
2. 調整產業結構。產業恢復重建要高起點、高標準、高水平，發展循環經濟，加強節能減排，提高技術水平。堅決淘汰高耗能、高污染企業以及不符合國家產業政策和具備安全生產條件的落後產能，關閉重要水源保護區內的污染嚴重企業。中央財政對地方淘汰“兩高一資”落後產能給予適當獎勵。
3. 優化產業佈局。對不適宜原地重建的企業要異地遷建。在成都、德陽、綿陽、廣元等地將企業相對集中，形成資源集約利用、土地節約使用、環境綜合治理、功能有效發揮的產業集中區。
4. 改善產業發展環境。在恢復重建期內，按災後恢復重建規劃要求適度調整煤炭新建項目規模限制。實行直購電試點。

### （七）土地和礦產資源政策。

1. 免收新增建設用地土地有償使用費和土地出讓收入。對受災地區為安置受災居民新建各類安置住房以及非地震受災地區為安置受災居民新建各類安置住房；受災地區的行政機關、學校等事業單位、各類企業、人民團體、社會團體等單



位因地震造成房屋倒塌、毀損，需要在原地區進行重建或遷至異地重建的，免收新增建設用地土地有償使用費和土地出讓收入。

2. 劃撥土地。對利用政府投資、社會捐助以及自籌資金為受災居民建設非商品住宅用地；採取 BOT、TOT 等方式建設的經營性基礎設施、公益性設施用地；規劃易地重建村莊確需用地；按規劃需要整體搬遷並收回其原有土地的工商企業用地，實行劃撥土地。
3. 降低地價。對投資規模大、促進經濟發展作用明顯的新建工業或大型商業設施等項目用地，可根據實際情況降低地價。
4. 增加礦產資源補償費等留成。為支持受災嚴重地區的礦山企業恢復生產和發展，三年內將四川、甘肅、陝西三省的礦產資源補償費、探礦權採礦權使用費、礦業權價款收入等中央分成部分全額留給地方。

## **（八）就業援助和社會保險政策。**

### **加大就業援助：**

除前面所列鼓勵就業的稅收和金融政策外，加大對受災地區的就業援助力度。

1. 將省級人民政府確定的因地震災害出現的就業困難人員按規定及時納入就業援助的對象範圍，優先保證受災地區零就業家庭至少有一人就業。
2. 將本地就業困難人員正在參與的抗震救災相關工作，按規定納入現有和新開發的公益性崗位認定範圍，時限為三個月。對從事公益性崗位工作的就業困難人員，按規定提供崗位補貼和社會保險補貼。
3. 對受災地區企業在重建中吸收就業困難人員的，按規定給予相應的社會保險補貼。
4. 對從事靈活就業的就業困難人員，按規定享受社會保險補貼。
5. 對因災中斷營業後重新開業的個體工商戶，按規定給予小額擔保貸款扶持。
6. 省級人民政府在確保失業保險基金按時足額發放的前提下，對受災地區企業採取適當降低失業保險費率等措施。
7. 按規定對受災地區從事個體經營的有關人員實行三年內免收管理類、登記類和證照類等有關行政事業性收費。
8. 受災地區企業恢復生產、公路、農田水利等基礎設施以及對口支援項目建設，要優先吸納當地受災群眾。組織引導好受災群眾參加以工代賑和生產自救活動。
9. 對受災地區實行就業援助所需相關資金，按規定從就業專項資金中列支，中央財政通過專項轉移支付給予適當支持。

### **保障工傷保險待遇支付：**

1. 為解決四川受災地區工傷保險基金收不抵支問題，對參加工傷保險的職工傷亡的，在核實傷亡人數、傷殘等級及具體待遇標準的基礎上，按規定支付相關待遇，所需資金在地方儘快實行市級或省級統籌、動用歷年結餘、加大基金調劑力度解決的基礎上，仍有不足的，可動用部分全國社會保障基金。
2. 對未參加工傷保險傷亡職工的待遇支付，由職工所在企業（單位）負責解決，企業（單位）無力支付或不存在，並符合救助條件的，可通過相關的社會捐助、社會救助制度予以幫助。

#### **保障養老保險待遇支付：**

對因災困難企業距法定退休年齡不足 5 年的職工，可按《國有企業富餘職工安置規定》（國務院令第 111 號）有關規定辦理內部退養，達到退休年齡後，享受相應的養老保險待遇；對受災較重、暫停生產的企業，允許緩繳社會保險費；對因災關閉破產企業欠繳的養老保險費，應按國家有關規定使用破產財產清償，不足部分應按規定報批後予以核銷。

#### **保障受災困難人員基本生活：**

對受災地區符合《失業保險條例》（國務院令第 258 號）規定的失業人員，按時足額發放失業保險金；符合享受城市居民最低生活保障條件的人員，按規定納入城市低保範圍，享受城市低保待遇；符合享受臨時生活救助條件的人員，按規定實施臨時生活救助。

### **（九）糧食政策。**

1. 穩定受災地區糧食市場。適時充實受災地區中央和地方糧食儲備，增加受災地區市場供應。對已安排出庫的抗震救災中央儲備糧，新糧上市後要及時補庫。做好市場應急調控預案，運用中央和地方糧食儲備吞吐，確保當地市場穩定。中央財政對拋售的中央儲備糧統負盈虧。
2. 支持受災地區受損糧庫維修重建。中央財政對四川省專門安排應急維修資金，用於搶修該省地震災區受損糧庫。受災地區確需恢復重建的糧食倉房，納入災後重建規劃統籌考慮。
3. 促進受災地區種糧農民增收。糧食直補、農資綜合直補等資金適當向受災地區傾斜，促進受災地區糧食增產和農民增收。

上述九個方面的政策屬於新制定或擴大了原有政策執行範圍。凡現行法律法規及政策中適用於抗震救災和災後恢復重建的各項優惠政策措施，受災地區均繼續執行。

### 三、工作要求

#### （一）統一思想，加強領導。

各地區、各部門要切實把思想和行動統一到黨中央、國務院各項決策部署上來，進一步增強政治意識、大局意識、責任意識，加強領導、周密部署，把大力支持抗震救災和災後恢復重建工作作為當前的一項重要任務，切實抓緊抓好。

#### （二）明確責任，密切配合。

各地區、各部門要各負其責，加強協調配合。國務院有關部門要儘快落實好相關政策措施，並加強指導和監督檢查。受災地區省級人民政府要立即全面部署本地支持地震災後恢復重建工作，明確相關部門的責任、分工和工作要求。承擔對口支援任務的省市人民政府要抓緊做好對口支援各項工作。

#### （三）細化政策，完善辦法。

國務院有關部門要儘快制訂有關政策措施的具體實施辦法，明確政策措施適用範圍和執行期限，並根據災後恢復重建進展情況和實際需要，及時調整和完善各項政策措施。受災地區省級人民政府要結合本地區實際制訂貫徹實施具體操作辦法，便於各項政策措施執行。

國務院二〇〇八年六月二十九日