

国务院关于支持汶川地震灾后恢复重建政策措施的意见

国发〔2008〕21号

成文日期：2008-06-29

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

汶川特大地震给四川、甘肃、陕西等地人民生命财产和经济社会发展造成重大损失。为支持和帮助受灾地区积极开展生产自救，重建家园，鼓励和引导社会各方面力量参与灾后恢复重建工作，使地震灾区早日恢复正常的生产生活秩序，现就支持汶川地震灾后恢复重建有关政策措施提出以下意见：

一、指导思想和基本原则

（一）指导思想。

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持以人为本，充分发挥社会主义制度集中力量办大事的政治优势，举全国之力支持地震灾后恢复重建，统筹规划、精心组织，明确政策、加强保障，突出重点、分类指导，努力争取灾后恢复重建的最大效益和最好效果，让灾区人民满意，让全国人民满意。

（二）基本原则。

1. 全面支持，突出重点。政策措施支持范围覆盖灾后恢复生产和重建的各方面，同时重点支持城乡居民倒塌毁损住房、公共服务设施和基础设施等恢复重建。
2. 统筹协调，形成合力。综合运用财政、税收、金融、产业、就业等各类政策，统筹协调中央和地方各项财政投入、对口支持、国内银行贷款等资金，引导使用好各类捐赠资金，使政策安排、资金投入及重建规划相互衔接，有机配合，形成合力。
3. 因地制宜，分类指导。根据受灾程度、恢复重建对象的不同，实行分类支持。对受灾严重地区给予重点支持；对公共服务设施和公益性基础设施恢复重建，以政府投入为主，社会捐赠等其它投入为辅；对工商等企业恢复生产和重建，运用市场机制，以企业生产自救为主，国家给予财税等政策支持，带动银行信贷资金投入。
4. 立足自救，各方帮扶。贯彻一方有难、八方支持，自力更生、艰苦奋斗的方针，把国家支持、社会援助和生产自救结合起来，调动和发挥受灾地区干部群众

等各方面的积极性，立足自力更生，加快恢复重建。

5. 加大力度，简便易行。根据受灾地区损失严重、恢复重建任务艰巨等特殊情况，依法加大政策措施支持的力度和针对性，同时做到科学简明，便于操作，容易执行。

二、政策措施的主要内容

（一）中央财政建立地震灾后恢复重建基金。

为支持受灾地区恢复重建，统筹和引导各类资金，中央财政建立地震灾后恢复重建基金。所需资金以中央一般公共预算收入安排为主，中央国有资本经营预算收入、车购税专项收入、中央彩票公益金、中央分成的新增建设用地有偿使用费用于灾后重建的资金也列入基金。2008 年中央财政安排灾后恢复重建基金 700 亿元，明、后两年继续做相应安排。同时调整经常性预算安排的有关专项资金使用结构，向受灾地区倾斜。

在加大中央财政投入的同时，要统筹使用好受灾地区财政投入、对口支持、国内银行贷款以及国际组织贷款等资金，引导各类捐赠资金合理配置、规范使用，提高资金使用效益。受灾地区主要是四川省财政比照中央财政做法，相应建立地震灾后恢复重建基金。

（二）财政支出政策。

中央财政地震灾后恢复重建基金支出，按照“统筹安排、突出重点、分类指导、包干使用”的原则，采取对居民个人补助、项目投资补助、企业资本金注入、贷款贴息等方式，对城乡居民倒塌毁损住房、公共服务设施、基础设施恢复重建以及工农业恢复生产和重建等给予支持。

1. 倒塌毁损民房恢复重建。对房屋倒塌或严重损坏、无房可住的农户住房建设，中央财政原则上按平均每户 1 万元的标准给予补助；对其他损房的农户给予适当补助。

对房屋倒塌或严重损坏的城镇居民和其它城镇无房可住居民（包括中央在受灾地区的机关、企事业单位职工）住房建设，中央财政采取对项目投资补助、居民个人补助等方式给予支持。受灾地区根据实际情况，可组织建设安居房出售或出租给符合条件的家庭；由政府投资建设适量廉租住房按照低租金出租给符合条件的家庭；对居民购买各类住房（包括安居房）或其它方式自行解决住房

的，每户按一定标准给予补助。对城镇居民住房经鉴定需除险加固的，给予适当补助。

2. 公共服务设施恢复重建。对教育、卫生、基层政权等公共服务设施，恢复重建资金原则上由中央和受灾地区财政按比例负担，其中中央垂直管理部门（含直属事业单位）由中央财政负担。同时，对口支持和社会捐赠资金要优先用于教育、卫生等公共服务设施建设。

3. 工商企业恢复生产和重建。中央财政对国资委管理的中央国有重点骨干企业恢复生产和重建，采取按因灾毁损恢复重建投资的一定比例注入资本金或贷款贴息方式给予支持。其中，注入资本金资金从中央国有资本经营预算收入中安排。

中央财政对中央军工企事业单位恢复生产和重建，通过项目投资补助或贷款贴息给予支持。

对地方工商、旅游等企业恢复生产和重建，除中央财政对受灾严重地区的重点行业给予贷款贴息支持外，原则上由地方负责统筹考虑资金支持办法。鼓励地方政府通过财政注资等方式，支持受灾严重地区地方法人金融机构恢复重建。

4. 农业、林业恢复生产和重建。中央财政对种子、种苗、种畜等农业生产数据、土地整理以及受损农田水利设施、规模化种养殖棚舍池、良种繁育设施、农林推广和服务基础设施、森林防火设施、受损林木和农林业病疫情控制等，采取项目投资补助、贷款贴息等方式给予适当支持。中央财政增加扶贫贷款贴息资金。

5. 基础设施恢复重建。中央财政重点对破坏严重需整体重建或搬迁的非经营性城镇市政设施给予项目投资补助；对经营性或有收费（收入）来源的城镇市政设施恢复重建给予贷款贴息。

中央财政对交通基础设施恢复重建采取项目投资补助、贷款贴息等方式给予支持。其中公路包括受损国道、省道及桥梁、涵洞、县乡公路，所需资金以车购税专项收入调剂安排为主，中央一般预算收入适当安排为辅。

中央财政对受损水库结合病险水库除险加固工程给予投资补助；对受灾严重地区的其它水利设施给予适当支持。

6. 其它恢复重建。中央财政对震后地质灾害治理、环保监测设施等给予项目投资补助。

（三）税收政策。

促进企业尽快恢复生产：

1. 自 2008 年 7 月 1 日起，对受灾严重地区实行增值税扩大抵扣范围政策，允许企

业新购进机器设备所含的增值税进项税额予以抵扣。国家限制发展的特定行业除外。

2. 对受灾严重地区损失严重的企业，免征 2008 年度企业所得税；对受灾地区企业取得的救灾款项以及与抗震救灾有关的减免税收入，免征企业所得税。
3. 对受灾地区企业、单位或支持受灾地区重建的企业、单位进口国内不能满足供应并直接用于灾后重建的大宗物资、设备等，在三年内给予进口税收优惠。

减轻个人税收负担：

对受灾地区个人取得的各级政府发放的救灾款项、接受捐赠的款项；对抗震救灾一线人员，按照地方各级政府及其部门规定标准取得的与抗震救灾有关的补贴收入，免征个人所得税。

支持受灾地区基础设施、房屋建筑物等恢复重建：

1. 由政府为受灾居民组织建设的安居房免征城镇土地使用税，转让时免征土地增值税。
2. 对地震中住房倒塌的农民重建住房的，在规定标准内的部分免征耕地占用税。
3. 由政府组织建设的安居房，所签订的建筑安装、销售、租赁合同，免征印花税。
4. 对在地震中损毁的应缴而未缴契税的居民住房，不再征收契税；对受灾居民购买安居房，按法定税率减半征收契税。
5. 经省级人民政府批准，在 2008 年年底前免征损毁房产、土地的房产税、城市房地产税和城镇土地使用税。

鼓励社会各界支持抗震救灾和灾后恢复重建：

1. 对单位和个体经营者将自产、委托加工或购买的货物通过公益性社会团体、县级以上人民政府及其部门无偿捐赠给受灾地区的，免征增值税、城市维护建设税及教育费附加。
2. 对企业、个人通过公益性社会团体、县级以上人民政府及其部门向受灾地区的捐赠，允许在当年企业所得税前和当年个人所得税前全额扣除。
3. 财产所有人将财产（物品）捐赠给受灾地区所书立的产权转移书据免征应缴纳的印花税。
4. 对专项用于抗震救灾和灾后恢复重建、能够提供抗震救灾证明的新购特种车辆，免征车辆购置税。

促进就业：

1. 受灾严重地区的企业在新增加的就业岗位中，招用当地因地震灾害失去工作的城镇职工，经县级劳动保障部门认定，按实际招用人数予以定额依次扣减营业税、城市维护建设税、教育费附加和企业所得税。
定额标准为每人每年 4000 元，可上下浮动 20%，由灾区省级人民政府根据本地实际情况具体确定。
2. 受灾严重地区因地震灾害失去工作的城镇职工从事个体经营的，按每户每年 8000 元的限额扣减其当年实际应缴纳的营业税、城市维护建设税、教育费附加和个人所得税。

以上优惠政策中，除增值税扩大抵扣范围政策外，凡未注明优惠期限的，一律执行至 2008 年年底止。确需延长期限的，由国务院另行决定。

（四）政府性基金和行政事业性收费政策。

为了减轻受灾严重地区的企业、单位和个人基金、收费负担，三年内对受灾严重地区减免部分政府性基金和行政事业性收费。

1. 减免部分政府性基金。对受灾严重地区内的用电企业、单位和个人，免收三峡工程建设基金、大中型水库移民后期扶持基金；对企业和有关经营者免收属于中央收入的文化事业建设费、国家电影事业发展专项资金、水路客货运附加费。

四川、甘肃、陕西省根据本地实际情况，对受灾严重地区酌情减免属于地方收入的政府性基金。

2. 减免部分行政事业性收费。对受灾严重地区内的建筑企业，全部免收属于中央收入的工程定额测定费、建设工程质量监督费、占用农业灌溉水源及设施补偿费、水利建设工程质量监督费、铁路工程质量监督费；对矿产资源开采企业，全部免收属于中央收入的矿产资源补偿费、探矿权采矿权使用费、石油（天然气）勘查开采登记费、采矿登记费、矿产资源勘查登记费；对银行、信用社、邮政储蓄机构（包括注册地在受灾地区的法人机构及在受灾地区的分支机构），全部免收银行业机构监管费和业务监管费；对保险公司、保险中介机构（包括注册地在受灾地区的法人机构及在受灾地区的分支机构），全部免收保险业务监管费；对证券、基金、期货公司（包括注册地在受灾地区的法人机构及在受灾地区的分支机构），全部免收证券市场监管费；对电力企业全部免收电力监管费。

四川、甘肃、陕西省根据本地实际情况，对受灾严重地区酌情减免由中央级批

准属于地方收入的行政事业性收费，以及本省出台的行政事业性收费。

（五）金融政策。

支持金融机构尽快全面恢复金融服务功能：

1. 支持金融机构基层网点恢复重建。加快修复和合理布设金融基层网点，加强和改进对受灾居民集中安置点的金融服务。对受灾损失严重的全国性金融机构由其总行（部）提供对口援助，对受灾损失严重的地方法人金融机构，鼓励有实力、经营稳健的金融机构按照市场化原则对其兼并重组。鼓励金融机构在有效控制风险的前提下到受灾地区设立分支机构。
2. 保障支付清算、国库、现金发行、证券期货交易和邮政汇兑系统的安全运营，为受灾地区资金汇划提供便捷、高效的金融服务。
3. 支持适当减免金融业收费。支持适当减免受灾严重地区金融机构缴纳的交易场所会费、投资者保护基金、保险保障基金等收费。鼓励受灾地区金融机构适当减免客户账户查询、挂失和补办、转账，证券持有人的证券账户卡挂失与补办、证券查询、证券继承等收费。

鼓励银行业金融机构加大对受灾地区信贷投放：

1. 对受灾地区实施倾斜和优惠的信贷政策。在坚持总量从紧宏观政策的同时，对受灾地区信贷投放实行区别对待、有保有压。全国性银行业金融机构要加大系统内调剂力度，将信贷资源向受灾地区倾斜。受灾地区地方性法人银行业金融机构可在满足资本充足率等要求的前提下充分运用资金，支持当地恢复重建合理的信贷需求。允许银行业金融机构开展并购贷款业务，在受灾地区没有营业网点的银行业金融机构可以开展跨地区贷款业务，支持受灾地区恢复重建。对灾前已经发放、灾后不能按期偿还的各项贷款延长还款期限六个月，在 2008 年底以前不催收催缴、不罚息，不作为不良记录，不影响其继续获得受灾地区其它信贷支持。
2. 加大对受灾地区重点基础设施、重点企业、支柱产业、中小企业和因灾失业人员的信贷支持力度。对受灾地区吸纳就业强、产品有前景、守信用的中小企业加大支持力度。对因灾失业人员和吸纳受灾群众就业达到一定比例的劳动密集型中小企业，参照下岗失业人员小额担保贷款政策执行。
3. 加大对受灾地区“三农”发展的信贷支持力度。积极发展适合受灾地区特点的村镇银行、农村资金互助社、贷款公司和小额贷款公司等新型农村金融机构。采取专项票据兑付等方式增强农村信用社信贷投放能力。拓宽农村贷款抵押担保范围，鼓励发展农村小额信贷。鼓励各金融机构大力发放面向受灾地区农户的小额信用贷款和农户联保贷款，对农村种养大户、特色种养业予以重点扶持

- 。增加对受灾地区扶贫贴息贷款，支持农村受灾群众恢复生产。
4. 对受灾地区实行住房信贷优惠政策。各商业银行对政府组织的住宅恢复重建项目优先给予贷款支持。对国家确定的重灾区的普通商品住宅和经济适用住房开发建设项目，鼓励银行业金融机构在贷款条件方面给予优惠。鼓励商业银行发放农民自建住房贷款，用于重建和修复因灾损毁住房。对受灾地区居民购置自住住房的贷款利率下限由人民银行规定的现行水平统一下调为贷款基准利率的 0.6 倍，最低首付款比例下调为 10%；具体利率水平和首付款比例由商业银行根据风险管理原则自主确定。个人住房公积金贷款利率各档次均优惠 1 个百分点。

支持受灾地区金融机构增强贷款能力：

1. 加大对受灾地区的再贷款（再贴现）支持力度。2008 年增加受灾地区 200 亿元再贷款（再贴现）额度，今后根据实际需要可再适当增加支农再贷款额度，并相应拓宽其使用范围，再贷款利率在现行优惠支农再贷款利率水平上再降 1 个百分点。
2. 继续对受灾地区地方法人金融机构执行倾斜的存款准备金政策；允许受灾地区金融机构提前支取特种存款，增加信贷资金来源。

发挥资本、保险市场功能支持灾后恢复重建：

1. 支持受灾机构通过债券市场募集灾后重建资金。支持符合条件的地方法人金融机构通过发行各类债券用于补充资本金和灾后重建信贷资金来源。鼓励符合条件的企业集团财务公司、非金融企业等通过债券市场发行企业债券、公司债券、短期融资券等债务融资工具。鼓励融资创新，支持有稳定收益的交通、水务等基础设施项目发行资产证券化产品。鼓励开展针对受灾地区重建发展的直接投资和集合理财、专项理财业务。
2. 支持受灾地区企业通过股票市场融资。在符合法定条件下，优先安排受灾地区企业申请首次公开发行股票和上市公司再融资，优先审核拟将募集资金投向受灾地区和生产受灾地区重建、安置急需物资的公司的融资申请。支持受灾地区上市公司并购重组、资产注入和整体上市。支持证券交易所适当减免受灾地区上市公司的上市年费等费用。加强对受灾地区企业的上市培育服务，推动符合条件的企业上市。
3. 积极引导保险机构参与灾后恢复重建。积极引导和协调保险机构，将保险资金优先投资受灾地区关系国计民生的重大项目，支持受灾地区基础设施恢复重建。发挥保险产品的功能作用，提供受灾地区所需的各类保险，给予费率优惠。大力发展针对受灾地区的保险产品。
4. 鼓励和引导各类基金支持灾后恢复重建。

加强受灾地区信用环境建设：

1. 保护受灾地区客户合法权益。加快整理核实受灾地区金融机构客户基本信息。对暂时无主客户的债权，另账保存。依法确认和保护遇难者账户资金、金融资产所有权和继承权。为遇难者亲属妥善办理周到、便利、快捷的各项金融服务。原则上按合同进行地震保险赔付。加快保险理赔进度，提高理赔效率。
2. 对于符合现行核销规定的贷款，按照相关政策和程序及时核销。积极鼓励和支持金融机构对因灾形成的不良债务实施有效重组，促使企业和个人恢复生产和偿债能力。金融业按照市场化、法制化、可持续的原则支持灾后重建，防止金融风险 and 道德风险。
3. 推进受灾地区信用体系建设。加强受灾地区金融运行监测，保持受灾地区金融秩序和金融安全。加强受灾地区信贷统计、征信和金融知识普及宣传工作。

（六）产业扶持政策。

1. 恢复特色优势产业生产能力。大力支持符合国家产业政策、当地资源环境条件、灾后恢复重建规划的特色优势产业发展。重点恢复重建农牧业、农副产品加工业、大型发电设备基地、高新技术、环保建材等产业以及化肥、农药、饲料等农业生产数据生产。把旅游业作为先导产业，加快重点旅游景区、景点的恢复重建。
2. 调整产业结构。产业恢复重建要高起点、高标准、高水平，发展循环经济，加强节能减排，提高技术水平。坚决淘汰高耗能、高污染企业以及不符合国家产业政策和不具备安全生产条件的落后产能，关闭重要水源保护区内的污染严重企业。中央财政对地方淘汰“两高一资”落后产能给予适当奖励。
3. 优化产业布局。对不适宜原地重建的企业要异地迁建。在成都、德阳、绵阳、广元等地将企业相对集中，形成资源集约利用、土地节约使用、环境综合治理、功能有效发挥的产业集中区。
4. 改善产业发展环境。在恢复重建期内，按灾后恢复重建规划要求适度调整煤炭新建项目规模限制。实行直购电试点。

（七）土地和矿产资源政策。

1. 免收新增建设用地土地有偿使用费和土地出让收入。对受灾地区为安置受灾居民新建各类安置住房以及非地震受灾地区为安置受灾居民新建各类安置住房；受灾地区的行政机关、学校等事业单位、各类企业、人民团体、社会团体等单

位因地震造成房屋倒塌、毁损，需要在原地区进行重建或迁至异地重建的，免收新增建设用地土地有偿使用费和土地出让收入。

2. 划拨土地。对利用政府投资、社会捐助以及自筹资金为受灾居民建设非商品住宅用地；采取 BOT、TOT 等方式建设的经营性基础设施、公益性设施用地；规划易地重建村庄确需用地；按规划需要整体搬迁并收回其原有土地的工商企业用地，实行划拨土地。
3. 降低地价。对投资规模大、促进经济发展作用明显的新建工业或大型商业设施等项目用地，可根据实际情况降低地价。
4. 增加矿产资源补偿费等留成。为支持受灾严重地区的矿山企业恢复生产和发展，三年内将四川、甘肃、陕西三省的矿产资源补偿费、探矿权采矿权使用费、矿业权价款收入等中央分成部分全额留给地方。

（八）就业援助和社会保险政策。

加大就业援助：

除前面所列鼓励就业的税收和金融政策外，加大对受灾地区的就业援助力度。

1. 将省级人民政府确定的因地震灾害出现的就业困难人员按规定及时纳入就业援助的对象范围，优先保证受灾地区零就业家庭至少有一人就业。
2. 将本地就业困难人员正在参与的抗震救灾相关工作，按规定纳入现有和新开发的公益性岗位认定范围，时限为三个月。对从事公益性岗位工作的就业困难人员，按规定提供岗位补贴和社会保险补贴。
3. 对受灾地区企业在重建中吸收就业困难人员的，按规定给予相应的社会保险补贴。
4. 对从事灵活就业的就业困难人员，按规定享受社会保险补贴。
5. 对因灾中断营业后重新开业的个体工商户，按规定给予小额担保贷款扶持。
6. 省级人民政府在确保失业保险基金按时足额发放的前提下，对受灾地区企业采取适当降低失业保险费率等措施。
7. 按规定对受灾地区从事个体经营的有关人员实行三年内免收管理类、登记类和证照类等有关行政事业性收费。
8. 受灾地区企业恢复生产、公路、农田水利等基础设施以及对口支持项目建设，要优先吸纳当地受灾群众。组织引导好受灾群众参加以工代赈和生产自救活动。
9. 对受灾地区实行就业援助所需相关资金，按规定从就业专项资金中列支，中央财政通过专项转移支付给予适当支持。

保障工伤保险待遇支付：

1. 为解决四川受灾地区工伤保险基金收不抵支问题，对参加工伤保险的职工伤亡的，在核实伤亡人数、伤残等级及具体待遇标准的基础上，按规定支付相关待遇，所需资金在地方尽快实行市级或省级统筹、动用历年结余、加大基金调剂力度解决的基础上，仍有不足的，可动用部分全国社会保障基金。
2. 对未参加工伤保险伤亡职工的待遇支付，由职工所在企业（单位）负责解决，企业（单位）无力支付或不支付，并符合救助条件的，可通过相关的社会捐助、社会救助制度予以帮助。

保障养老保险待遇支付：

对因灾困难企业距法定退休年龄不足 5 年的职工，可按《国有企业富余职工安置规定》（国务院令 111 号）有关规定办理内部退养，达到退休年龄后，享受相应的养老保险待遇；对受灾较重、暂停生产的企业，允许缓缴社会保险费；对因灾关闭破产企业欠缴的养老保险费，应按国家有关规定使用破产财产清偿，不足部分应按规定报批后予以核销。

保障受灾困难人员基本生活：

对受灾地区符合《失业保险条例》（国务院令 258 号）规定的失业人员，按时足额发放失业保险金；符合享受城市居民最低生活保障条件的人员，按规定纳入城市低保范围，享受城市低保待遇；符合享受临时生活救助条件的人员，按规定实施临时生活救助。

（九）粮食政策。

1. 稳定受灾地区粮食市场。适时充实受灾地区中央和地方粮食储备，增加受灾地区市场供应。对已安排出库的抗震救灾中央储备粮，新粮上市要及时补库。做好市场应急调控预案，运用中央和地方粮食储备吞吐，确保当地市场稳定。中央财政对抛售的中央储备粮统负盈亏。
2. 支持受灾地区受损粮库维修重建。中央财政对四川省专门安排应急维修资金，用于抢修该省地震灾区受损粮库。受灾地区确需恢复重建的粮食仓房，纳入灾后重建规划统筹考虑。
3. 促进受灾地区种粮农民增收。粮食直补、农资综合直补等资金适当向受灾地区倾斜，促进受灾地区粮食增产和农民增收。

上述九个方面的政策属于新制定或扩大了原有政策执行范围。凡现行法律法规及政策中适用于抗震救灾和灾后恢复重建的各项优惠政策措施，受灾地区均继续执行。

三、工作要求

（一）统一思想，加强领导。

各地区、各部门要切实把思想和行动统一到党中央、国务院各项决策部署上来，进一步增强政治意识、大局意识、责任意识，加强领导、周密部署，把大力支持抗震救灾和灾后恢复重建工作作为当前的一项重要任务，切实抓紧抓好。

（二）明确责任，密切配合。

各地区、各部门要各负其责，加强协调配合。国务院有关部门要尽快落实好相关政策措施，并加强指导和监督检查。受灾地区省级人民政府要立即全面部署本地支持地震灾后恢复重建工作，明确相关部门的责任、分工和工作要求。承担对口支持任务的省市人民政府要抓紧做好对口支持各项工作。

（三）细化政策，完善办法。

国务院有关部门要尽快制订有关政策措施的具体实施办法，明确政策措施适用范围和执行期限，并根据灾后恢复重建进展情况和实际需要，及时调整和完善各项政策措施。受灾地区省级人民政府要结合本地区实际制订贯彻实施具体操作办法，便于各项政策措施执行。

国务院二〇〇八年六月二十九日