

# 國務院關於做好汶川地震災後恢復重建工作的指導意見

國發〔2008〕22號

各省、自治區、直轄市人民政府，國務院各部委、各直屬機構：

汶川地震災後恢復重建是一項艱巨繁重的任務。為有力、有序、有效地做好災後恢復重建各項工作，盡快恢復災區正常的經濟社會秩序，力爭用三年左右時間完成災後恢復重建的主要任務，使災區群眾的基本生活生產條件達到和超過災前水平，並為可持續發展奠定堅實基礎，現提出以下意見：

## 一、指導思想和基本原則

### （一）指導思想。

深入貫徹落實科學發展觀，堅持以人為本、尊重自然、科學重建。優先恢復災區群眾的基本生活條件和公共服務設施，盡快恢復生產條件，合理調整城鎮鄉村、基礎設施和生產力的布局，逐步恢復生態環境。堅持自力更生、艱苦奮鬥，以災區各級政府為主導、廣大幹部群眾為主體，在國家、各地區和社會各界的大力支持下，精心規劃、精心組織、精心實施，又好又快地重建家園。

### （二）基本原則。

1. 科學規劃、有序推進。災後恢復重建必須建立在科學規劃的基礎之上，認真做好災害評估和地質地理條件、資源環境承載能力分析等基礎工作，考慮經濟、社會、文化、自然等各方面因素，突出重點、兼顧一般，先急後緩、統籌安排，有計劃、分步驟地開展恢復重建工作。
2. 因地制宜、分類指導。災後恢復重建要從災區實際出發，尊重民意，注重實效，立足當前、著眼長遠，科學界定適宜重建和不適宜重建的區域，調整優化城鄉布局、人口分布、產業結構和生產力布局。
3. 自力更生、艱苦奮鬥。災區各級政府要充分發揮領導組織作用，充分調動廣大幹部群眾的積極性、主動性和創造性，增強信心、振奮精神，自己動手、生產自救，苦幹實幹、重建家園。
4. 一方有難、八方支援。要大力弘揚中華民族的優良傳統，充分發揮社會主義制度的優勢，把政府主導和充分調動社會資源結合起來，組織實施好對口支援工

作，廣泛動員社會各界力量，採取多種形式，加快災區恢復重建。

## 二、主要任務和工作要求

### （三）城鄉住房。

要把修復重建城鄉居民損毀住房擺在突出和優先的位置。針對城鄉居民住房建設的不同特點，制定相應的政府補助政策。對於可以修復的住房，要盡快查驗鑒定，抓緊維修加固；對於需要重建的住房，要科學選址、集約用地、合理確定抗震設防標準，盡快組織實施。讓受災城鄉居民早日住上安全、經濟、適用、省地的住房。

農村居民住房的恢復重建，要與建設社會主義新農村和扶貧開發相結合。充分尊重農民意願，實行農戶自建、政府補助、社會幫扶相結合。要改進建築結構，提高建築質量，符合抗震設防要求，滿足現代生活需要，體現地方特色和民族傳統風貌，節約用地，保護生態。災區各級政府要對農村建房的安全選址進行指導，組織規劃設計力量，為農村居民免費提供多樣化的住房設計樣式和施工技術指導。

城鎮居民住房的恢復重建，要按照政府主導、市場運作、政策支持、群眾自助的原則，實行原址重建、異地新建和維修加固相結合，優先安排維修加固輕微損壞和中等損壞住房。與現行城鎮住房供應體系相銜接，在搞好城鎮總體規劃的基礎上抓緊建設廉租住房、經濟適用住房和普通商品住房，滿足受災城鎮居民多層次的住房需求。

### （四）公共服務設施。

整合資源，優化布局，推進標準化建設，提高抗震設防標準和建築質量。優先安排學校、醫院等公共服務設施的恢復重建，嚴格執行強制性建設標準規範，將其建成最安全、最牢固、群眾最放心的建築。

合理調整學校布局，整合教育資源，提高教育質量。農村地區普通高中、中等職業（技工）學校原則上建在縣城，初中建在中心鄉鎮，小學布局相對集中。

重點恢復重建縣鄉兩級醫療衛生機構和計劃生育機構，全面恢復市縣鄉村基本醫療和公共衛生服務體系。加強基層計劃生育、婦幼保健、醫療服務資源的有效整合。

合理布局公共文化、體育設施，抓好縣級文體設施的恢復重建，加強資源共享。

實現廣播電視村村通。

注重民族文化的搶救和保護，對世界文化遺產、重要文物保護單位實施搶險修繕，保護具有歷史價值和少數民族特色的建築物。建設地震遺址及紀念設施。

恢復重建社會福利、社會救助、優撫安置和殘疾人服務、勞動就業、社區管理等設施。

在基本完成公共服務設施建設的基礎上，按照節儉實用的要求，恢復重建各級行政機關辦公設施。

### **（五）基礎設施。**

各類基礎設施的恢復重建，要把恢復功能放在首位，根據地質地理條件和城鄉分布合理調整布局，與當地經濟社會發展規劃、城鄉建設規劃、土地利用規劃相銜接，遠近結合，合理確定建設標準，增強安全保障能力。

交通設施的恢復重建，要著眼於完善綜合交通體系，重點恢復重建幹線鐵路、幹線公路、農村公路和通往重要工礦企業、重點林區的專用道路以及受損民航設施，抓緊恢復旅遊交通。

通信設施的恢復重建，要體現資源共享、先進實用、安全可靠的要求，重點加強通信幹線網的恢復重建，做好公眾通信網和應急通信能力建設。恢復重建郵政設施。

能源設施的恢復重建，要與節約資源、保護環境、安全生產和體制改革相結合，重點恢復重建高壓輸變電設施、城鄉低壓配電網和油氣管線，修復重建水電、火電、油庫、加油站和符合建礦標準的大中型煤礦。

水利設施的恢復重建，要統籌考慮防洪安全、飲水安全、恢復生產等需求。重點抓好水庫工程、堰塞湖及河道淤堵處理工程、堤防工程、鄉村供水設施、灌排水利設施、水文水資源設施等的恢復重建。

市政公用設施的恢復重建，要符合調整後的城鎮總體規劃，恢復重建城鎮供水、排水、污水處理、燃氣、供熱、垃圾處理、公園綠地和避難場所等設施。積極推進農村基礎設施建設。

## （六）產業結構調整和生產力布局。

以市場為導向，根據資源環境承載能力、產業政策和就業需要，與轉變經濟發展方式、促進產業結構優化升級有機結合，合理安排受災企業的原地重建、異地遷建和關停並轉，支持發展特色優勢產業。

加快恢復農業、林業、畜牧業生產能力，抓緊農村水利、畜禽圈舍、養殖池塘、農機提灌站等基礎設施和良種繁育、動植物病蟲害防控、農技服務等設施的重建，恢復發展特色種養業和農副產品加工業。

加大旅遊業恢復重建工作力度，充分發揮其帶動就業、拉動消費和增加收入的重要作用。加快恢復重建重要旅遊景區景點和旅遊基礎設施，加強旅遊市場的宣傳促銷。

引導各類企業適度集中布局，發展循環經濟，促進資源集約利用、土地節約使用和環境綜合治理。積極扶持為恢復重建直接服務、符合節能環保要求的建材產業，重點支持重大裝備和農業生產資料生產企業，支持中央和地方骨幹企業和軍工企業。扶持特色優勢中小企業發展，淘汰高耗能、高污染的企業和不符合國家產業政策及安全生產要求的落後產能。

## （七）市場服務體系。

按照穩定市場、保障供應、滿足需求、便民安全、增加就業的要求，優先恢復重建對保障災區群眾基本生活和恢復生產具有重要作用的市場服務設施，恢復市場服務體系基本功能。

恢復重建糧庫、食用油庫、糧油供應站和軍供站點等糧食流通設施，成品油、通用物資等國家物資儲備設施。恢復完善日用消費品網點和農副產品貿易網點。

恢復金融服務功能，加快修復和合理布設金融機構基層網點，完善服務網絡，配備營業設備，保障金融系統安全運營。

## （八）防災減災和生態修復。

堅持尊重自然、尊重規律、尊重科學，建立健全防災減災體系，加強生態保護和環境治理，促進人口、資源、環境協調發展。

重視防治威脅災區群眾生命安全和重要基礎設施安全的各種次生災害，抓緊治理危險性大的地質災害點。加強土地整治和復墾，做好耕地特別是基本農田的修復。

堅持自然恢復與人工治理相結合，逐步修復生態系統的功能。重點做好天然林保護、退耕還林等重點生態工程區的森林恢復，抓好補植補造和撫育管理。加快森林防火、林木種苗、動植物病害防控等基礎設施重建。有計劃地開展水源涵養區、自然保護區、風景名勝區、森林公園、地質公園、大熊貓自然保護區的恢復重建。

結合城鎮鄉村和工業集中區的恢復重建工作，恢復重建各級環境監測設施，加強水源地和土壤污染治理，做好廢墟清理、垃圾無害化處理、危險廢棄物和醫療廢棄物處理。

加強防災減災體系建設，恢復和強化氣象、防汛抗旱、防震、地質災害、水污染預警預報系統和指揮調度系統，提高災害監測預測預防能力。

### 三、實施步驟和保障措施

#### （九）堅持規劃先行。

災後恢復重建規劃是恢復重建工作的重要依據，必須建立在全面調研、科學評估、充分論證的基礎上。規劃編制要充分聽取災區幹部群眾的意見和建議，借鑒國內外災後恢復重建的有益經驗，組織專家對重大問題進行深入論證，科學民主決策。要加強總體規劃與各專項規劃之間的銜接協調，形成有機整體。災區的市、縣人民政府要在省級人民政府的指導下，組織編制本行政區域的災後恢復重建規劃和實施計劃。切忌在沒有規劃的情況下盲目動工，倉促上馬。

#### （十）精心組織實施。

災區各級政府要按照精心組織、精心施工、精心管理的要求，統籌安排好恢復重建的各項工作。要抓緊做好永久性住房建設與過渡性安置的銜接，確保受災群眾安全度過災後第一個冬天。在明確選址和抗震設防標準的前提下，先行啟動建設居民住房、公共服務設施和對恢復生產有先導作用的基礎設施。要根據災後恢復重建規劃，制

訂年度計劃，明確建設時序，落實責任主體。嚴格實行項目法人責任制、招標投標制、合同管理制和工程監理制，嚴把設計、施工、材料質量關，確保高質量地完成恢復重建任務。

#### **（十一）加大政策支持。**

認真落實《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），綜合運用財稅、金融、土地、產業、就業等政策手段，支持災後恢復重建。各地區、各部門要各負其責，各司其職，盡快落實好、組織實施好相關政策措施。要繼續鼓勵社會各界自願捐助，引導國內外捐助資金用于災後重建。運用市場機制，鼓勵國有大企業集團多承擔社會責任，支持各類企業到災區投資興業。加大以工代賑力度，鼓勵災區群眾投身災後重建。制定異地務工經商的災區群眾及其家屬由就業地政府安排就地落戶的政策措施。

#### **（十二）落實工作責任。**

地方各級人民政府和國務院有關部門要充分認識災後恢復重建任務的艱巨性、複雜性和緊迫性，樹立全局意識，切實加強組織領導，全面做好災後恢復重建的各項工作。

災區各級政府要建立健全災後恢復重建工作領導機構。災區省級人民政府對本地區的災後恢復重建負總責，統一領導、組織協調、督促檢查災後恢復重建規劃的實施，市、縣人民政府具體承擔和落實恢復重建的各項任務。國務院有關部門要按照職責分工，做好指導、協調和幫助恢復重建的各項工作。

#### **（十三）強化監督檢查。**

災區各級人民政府要按照《汶川地震災後恢復重建條例》（國務院令第526號）的要求，加強重建工程項目的管理，不超標準，不盲目攀比，不鋪張浪費。定期公布恢復重建資金和物資的來源、數量、發放和使用情況，主動接受社會監督。加強對恢復重建資金撥付和使用的管理，並進行全過程跟蹤審計。加強對建設工程質量和安全以及產品質量的監督，組織開展對重大建設項目的稽察。加大對恢復重建所需重要物資的價格監管力度，嚴格控制主要建材價格，必要時可採取臨時價格幹預措施。

#### **（十四）做好宣傳工作。**

要加強新聞宣傳工作，正確把握輿論導向，大力弘揚抗震救災的偉大精神，大力宣傳恢復重建中涌現出來的先進集體和模範人物，鼓舞和激勵廣大幹部群眾自力更生、艱苦奮鬥，振奮精神、同心協力，做好災後恢復重建工作。要定期公布災後恢復重建進展情況，做到公開透明，有效發揮輿論監督的作用。

國務院二〇〇八年七月三日