

国务院关于做好汶川地震灾后恢复重建工作的指导意见

国发〔2008〕22号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

汶川地震灾后恢复重建是一项艰巨繁重的任务。为有力、有序、有效地做好灾后恢复重建各项工作，尽快恢复灾区正常的经济社会秩序，力争用三年左右时间完成灾后恢复重建的主要任务，使灾区群众的基本生活生产条件达到和超过灾前水平，并为可持续发展奠定坚实基础，现提出以下意见：

一、指导思想和基本原则

（一）指导思想。

深入贯彻落实科学发展观，坚持以人为本、尊重自然、科学重建。优先恢复灾区群众的基本生活条件和公共服务设施，尽快恢复生产条件，合理调整城镇乡村、基础设施和生产力的布局，逐步恢复生态环境。坚持自力更生、艰苦奋斗，以灾区各级政府为主导、广大干部群众为主体，在国家、各地区和社会各界的大力支持下，精心规划、精心组织、精心实施，又好又快地重建家园。

（二）基本原则。

1. 科学规划、有序推进。灾后恢复重建必须建立在科学规划的基础之上，认真做好灾害评估和地质地理条件、资源环境承载能力分析等基础工作，考虑经济、社会、文化、自然等各方面因素，突出重点、兼顾一般，先急后缓、统筹安排，有计划、分步骤地开展恢复重建工作。
2. 因地制宜、分类指导。灾后恢复重建要从灾区实际出发，尊重民意，注重实效，立足当前、着眼长远，科学界定适宜重建和不适宜重建的区域，调整优化城乡布局、人口分布、产业结构和生产布局。
3. 自力更生、艰苦奋斗。灾区各级政府要充分发挥领导组织作用，充分调动广大干部群众的积极性、主动性和创造性，增强信心、振奋精神，自己动手、生产自救，苦干实干、重建家园。
4. 一方有难、八方支援。要大力弘扬中华民族的优良传统，充分发挥社会主义制度的优势，把政府主导和充分调动社会资源结合起来，组织实施好对口支持工

作，广泛动员社会各界力量，采取多种形式，加快灾区恢复重建。

二、主要任务和工作要求

（三）城乡住房。

要把修复重建城乡居民损毁住房摆在突出和优先的位置。针对城乡居民住房建设的不同特点，制定相应的政府补助政策。对于可以修复的住房，要尽快查验鉴定，抓紧维修加固；对于需要重建的住房，要科学选址、集约用地、合理确定抗震设防标准，尽快组织实施。让受灾城乡居民早日住上安全、经济、适用、省地的住房。

农村居民住房的恢复重建，要与建设社会主义新农村和扶贫开发相结合。充分尊重农民意愿，实行农户自建、政府补助、社会帮扶相结合。要改进建筑结构，提高建筑质量，符合抗震设防要求，满足现代生活需要，体现地方特色和民族传统风貌，节约用地，保护生态。灾区各级政府要对农村建房的安全选址进行指导，组织规划设计力量，为农村居民免费提供多样化的住房设计样式和施工技术指导。

城镇居民住房的恢复重建，要按照政府主导、市场运作、政策支持、群众自助的原则，实行原址重建、异地新建和维修加固相结合，优先安排维修加固轻微损坏和中等损坏住房。与现行城镇住房供应体系相衔接，在搞好城镇总体规划的基础上抓紧建设廉租住房、经济适用住房和普通商品住房，满足受灾城镇居民多层次的住房需求。

（四）公共服务设施。

整合资源，优化布局，推进标准化建设，提高抗震设防标准和建筑质量。优先安排学校、医院等公共服务设施的恢复重建，严格执行强制性建设标准规范，将其建成最安全、最牢固、群众最放心的建筑。

合理调整学校布局，整合教育资源，提高教育质量。农村地区普通高中、中等职业（技工）学校原则上建在县城，初中建在中心乡镇，小学布局相对集中。

重点恢复重建县乡两级医疗卫生机构和计划生育机构，全面恢复市县乡村基本医疗和公共卫生服务体系。加强基层计划生育、妇幼保健、医疗服务资源的有效整合。

合理布局公共文化、体育设施，抓好县级文体设施的恢复重建，加强资源共享。

实现广播电视村村通。

注重民族文化的抢救和保护，对世界文化遗产、重要文物保护单位实施抢险修缮，保护具有历史价值和少数民族特色的建筑物。建设地震遗址及纪念设施。

恢复重建社会福利、社会救助、优抚安置和残疾人服务、劳动就业、小区管理等设施。

在基本完成公共服务设施建设的基础上，按照节俭实用的要求，恢复重建各级行政机关办公设施。

（五）基础设施。

各类基础设施的恢复重建，要把恢复功能放在首位，根据地质地理条件和城乡分布合理调整布局，与当地经济社会发展规划、城乡建设规划、土地利用规划相衔接，远近结合，合理确定建设标准，增强安全保障能力。

交通设施的恢复重建，要着眼于完善综合交通体系，重点恢复重建干线铁路、干线公路、农村公路和通往重要工矿企业、重点林区的专用道路以及受损民航设施，抓紧恢复旅游交通。

通信设施的恢复重建，要体现资源共享、先进实用、安全可靠的要求，重点加强通信干线网的恢复重建，做好公众通信网和应急通信能力建设。恢复重建邮政设施。

能源设施的恢复重建，要与节约资源、保护环境、安全生产和体制改革相结合，重点恢复重建高压输变电设施、城乡低压配电网和油气管线，修复重建水电、火电、油库、加油站和符合建矿标准的大中型煤矿。

水利设施的恢复重建，要统筹考虑防洪安全、饮水安全、恢复生产等需求。重点抓好水库工程、堰塞湖及河道淤堵处理工程、堤防工程、乡村供水设施、灌排水利设施、水文水资源设施等的恢复重建。

市政公用设施的恢复重建，要符合调整后的城镇总体规划，恢复重建城镇供水、排水、污水处理、燃气、供热、垃圾处理、公园绿地和避难场所等设施。积极推进农村基础设施建设。

（六）产业结构调整和生产布局。

以市场为导向，根据资源环境承载能力、产业政策和就业需要，与转变经济发展方式、促进产业结构优化升级有机结合，合理安排受灾企业的原地重建、异地迁建和关停并转，支持发展特色优势产业。

加快恢复农业、林业、畜牧业生产能力，抓紧农村水利、畜禽圈舍、养殖池塘、农机提灌站等基础设施和良种繁育、动植物病虫害防控、农技服务等设施的重建，恢复发展特色种养业和农副产品加工业。

加大旅游业恢复重建工作力度，充分发挥其带动就业、拉动消费和增加收入的重要作用。加快恢复重建重要旅游景区景点和旅游基础设施，加强旅游市场的宣传促销。

引导各类企业适度集中布局，发展循环经济，促进资源集约利用、土地节约使用和环境综合治理。积极扶持为恢复重建直接服务、符合节能环保要求的建材产业，重点支持重大装备和农业生产资料生产企业，支持中央和地方骨干企业和军工企业。扶持特色优势中小企业发展，淘汰高耗能、高污染的企业和不符合国家产业政策及安全生产要求的落后产能。

（七）市场服务体系。

按照稳定市场、保障供应、满足需求、便民安全、增加就业的要求，优先恢复重建对保障灾区群众基本生活和恢复生产具有重要作用的市场服务设施，恢复市场服务体系基本功能。

恢复重建粮库、食用油库、粮油供应站和军供站点等粮食流通设施，成品油、通用物资等国家物资储备设施。恢复完善日用消费品网点和农副产品贸易网点。

恢复金融服务功能，加快修复和合理布设金融机构基层网点，完善服务网络，配备营业设备，保障金融系统安全运营。

（八）防灾减灾和生态修复。

坚持尊重自然、尊重规律、尊重科学，建立健全防灾减灾体系，加强生态保护和环境治理，促进人口、资源、环境协调发展。

重视防治威胁灾区群众生命安全和重要基础设施安全的各种次生灾害，抓紧治理危险性大的地质灾害点。加强土地整治和复垦，做好耕地特别是基本农田的修复。

坚持自然恢复与人工治理相结合，逐步修复生态系统的功能。重点做好天然林保护、退耕还林等重点生态工程区的森林恢复，抓好补植补造和抚育管理。加快森林防火、林木种苗、动植物病害防控等基础设施重建。有计划地开展水源涵养区、自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、大熊猫自然保护区的恢复重建。

结合城镇乡村和工业集中区的恢复重建工作，恢复重建各级环境监测设施，加强水源地和土壤污染治理，做好废墟清理、垃圾无害化处理、危险废弃物和医疗废弃物处理。

加强防灾减灾体系建设，恢复和强化气象、防汛抗旱、防震、地质灾害、水污染预警预报系统和指挥调度系统，提高灾害监测预测预防能力。

三、实施步骤和保障措施

（九）坚持规划先行。

灾后恢复重建规划是恢复重建工作的重要依据，必须建立在全面调研、科学评估、充分论证的基础上。规划编制要充分听取灾区干部群众的意见和建议，借鉴国内外灾后恢复重建的有益经验，组织专家对重大问题进行深入论证，科学民主决策。要加强总体规划与各专项规划之间的衔接协调，形成有机整体。灾区的市、县人民政府要在省级人民政府的指导下，组织编制本行政区域的灾后恢复重建规划和实施计划。切忌在没有规划的情况下盲目动工，仓促上马。

（十）精心组织实施。

灾区各级政府要按照精心组织、精心施工、精心管理的要求，统筹安排好恢复重建的各项工作。要抓紧做好永久性住房建设与过渡性安置的衔接，确保受灾群众安全度过灾后第一个冬天。在明确选址和抗震设防标准的前提下，先行启动建设居民住房、公共服务设施和对恢复生产有先导作用的基础设施。要根据灾后恢复重建规划，制

订年度计划，明确建设时序，落实责任主体。严格实行项目法人责任制、招标投标制、合同管理制和工程监理制，严把设计、施工、材料质量关，确保高质量地完成恢复重建任务。

（十一）加大政策支持。

认真落实《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），综合运用财税、金融、土地、产业、就业等政策手段，支持灾后恢复重建。各地区、各部门要各负其责，各司其职，尽快落实好、组织实施好相关政策措施。要继续鼓励社会各界自愿捐助，引导国内外捐助资金用于灾后重建。运用市场机制，鼓励国有大企业集团多承担社会责任，支持各类企业到灾区投资兴业。加大以工代赈力度，鼓励灾区群众投身灾后重建。制定异地务工经商的灾区群众及其家属由就业地政府安排就地落户的政策措施。

（十二）落实工作责任。

地方各级人民政府和国务院有关部门要充分认识灾后恢复重建任务的艰巨性、复杂性和紧迫性，树立全局意识，切实加强组织领导，全面做好灾后恢复重建的各项工作。

灾区各级政府要建立健全灾后恢复重建工作领导机构。灾区省级人民政府对本地区的灾后恢复重建负总责，统一领导、组织协调、督促检查灾后恢复重建规划的实施，市、县人民政府具体承担和落实恢复重建的各项任务。国务院有关部门要按照职责分工，做好指导、协调和帮助恢复重建的各项工作。

（十三）强化监督检查。

灾区各级人民政府要按照《汶川地震灾后恢复重建条例》（国务院令 第 526 号）的要求，加强重建工程项目的管理，不超标准，不盲目攀比，不铺张浪费。定期公布恢复重建资金和物资的来源、数量、发放和使用情况，主动接受社会监督。加强对恢复重建资金拨付和使用的管理，并进行全过程跟踪审计。加强对建设工程质量和安全以及产品质量的监督，组织开展对重大建设项目的稽察。加大对恢复重建所需重要物资的价格监管力度，严格控制主要建材价格，必要时可采取临时价格干预措施。

（十四）做好宣传工作。

要加强新闻宣传工作，正确把握舆论导向，大力弘扬抗震救灾的伟大精神，大力宣传恢复重建中涌现出来的先进集体和模范人物，鼓舞和激励广大干部群众自力更生、艰苦奋斗，振奋精神、同心协力，做好灾后恢复重建工作。要定期公布灾后恢复重建进展情况，做到公开透明，有效发挥舆论监督的作用。

国务院二〇〇八年七月三日