

# “5·12”汶川特大地震灾后恢复重建情况通报（全文）

四川省人民政府 2009 年 5 月 7 日上午举行“5·12”汶川特大地震灾后恢复重建情况通报会，向社会通报抗震救灾及灾后恢复重建情况。

“5·12”汶川特大地震发生已近一年。一年来，我省的抗震救灾和灾后恢复重建得到了全国人民的大力支持，受到了社会各界的广泛关注。按照国务院关于“力争在两年内基本完成原定三年的目标任务”的要求，省委、省政府提出，从 2008 年 9 月国务院《汶川地震灾后恢复重建总体规划》下发起，到 2010 年 9 月，累计完成纳入国家规划的灾后恢复重建估算投资和累计完工项目均达到 85%左右，基本完成城乡居民住房和学校、医院等公共服务设施重建任务，基本实现“家家有住房、户户有就业、人人有保障、设施有提高、经济有发展、生态有改善”，灾区基本生活条件和经济社会发展水平总体达到或超过灾前水平。

目前，灾后恢复重建各项工作正按照《总体规划》和《专项规划》的要求，有力、有序、有效推进。根据《中华人民共和国政府信息公开条例》，现将我省灾后恢复重建的有关情况通报如下。

## 一、关于城乡住房恢复重建情况

“5·12”汶川特大地震后，我省有 347.6 万户农房受损，其中 126.3 万户需重建，221.3 万户需维修加固；城镇住房有 31.4 万套需重建，141.8 万套需维修加固。灾区各级党委、政府把修复重建城乡居民损毁住房作为灾后重建的首要任务，认真落实补助政策，积极协调住房贷款，切实加强技术指导，强化建材物资保障和质量、价格监管，确保农房重建任务在今年 9 月底基本完成，城镇住房重建任务在明年 5 月前全部完成。截至 5 月 4 日，全省永久性农房重建已开工 124.8 万户，占重建任务的 98.8%，其中在建 24.1 万户，建成 100.8 万户；农房的维修加固已于 2008 年底基本完成。全省城镇住房已维修加固 71.9 万套，占总数的 50.7%；已开工新建城镇永久性住房 13.8 万套，占总数的 43.9%，其中在建 10.5 万套，建成近 3.3 万套。

## 二、关于学校、医院恢复重建情况

以学校、医院为主要内容的公共服务设施重建是灾后恢复重建的重要任务。全省纳入国家规划的 39 个重灾县（市、区）共有 3340 所学校需恢复重建，其中有 2455 所为

部分重建或维修加固。省委、省政府提出，今年底 95%以上的学生都能在永久性校舍中学习，明年春季开学灾区学生全部告别板房校舍。在恢复重建工作中灾区各级党委、政府优先安排学校重建资金，优先审批学校重建项目，优先提供物资保障，优质高效推进恢复重建。截至 5 月 4 日，纳入国家规划的 39 个重灾县（市、区）已开工建设学校 2448 所，占需恢复重建数的 73.3%，其中在建 2162 所，竣工 286 所。

全省纳入国家规划的 39 个重灾县（市、区）共有 1738 个医疗卫生机构需恢复重建。为确保灾区医疗、卫生等基本公共服务设施项目在两年内完工 99%，灾区各级党委、政府努力筹措资金，倒排工期，严格质量管理，力争把每个项目都建成优质工程。截至 5 月 4 日，已开工建设医疗卫生机构 800 个，占需恢复重建数的 46.1%，其中，在建 601 个，竣工 199 个。

### 三、关于帮助解决困难农户农房重建情况

在农村永久性住房的恢复重建中，各级党委、政府高度重视困难群众的重建资金问题。省委、省政府出台了一系列政策措施，采用财政补助、金融支持等办法，切实帮助农村困难群众重建住房。一是资金补助。各级政府对农村困难农户重建住房，按政策户均给予 2.2 万元补助（含农民自建过渡安置房补助 0.2 万元）。二是统筹安排。对因灾造成的“三孤”人员和无房的散居“五保”对象，纳入福利院、敬老院重建规划统筹解决，按照每个床位 2.5 万元给予补助；对建卡绝对贫困户和低保户给予资金补助，将安排“特殊党费”重点援助农房重建中的农村低保户；同时，一些地方还针对当地实际，分别采取特别措施对困难群众给予帮助。三是设立担保基金。针对部分困难群众无能力贷款、建房资金缺口大等问题，省委、省政府和相关市（州）党委、政府制定了农房重建银行贷款担保基金办法，建立困难群众农房重建担保基金，帮助解决贷款问题。四是开展“一对一”帮扶。灾区各级党委、政府组织机关、镇村干部积极开展帮扶活动，帮助群众解决农房重建中的各种困难。

### 四、关于因地震灾害失地农民异地安置帮扶情况

“5·12”汶川特大地震造成我省灾区部分农民失去宅基地 12307 亩，涉及 4.5 万多农户，15.9 万人；损毁灭失耕地 17.6 万亩，其中有约 1.2 万户、4.1 万人的 5.6 万亩耕地全部灭失。为有力、有序做好因灾失地农民异地安置帮扶工作，省委、省政府确定了“就地、就近、分散安置”的原则，明确了返乡就地就近安置、市内跨县（市、区）安置和省内跨市（州）安置的次第安置方式。截至 5 月 4 日，全省调剂宅基地 1.2 万亩、调整耕地 2.3 万亩，已实现市（州）内安置的占应安置户数的 99.7%；按照农民自愿申请、

政府帮扶、统筹安排的原则实施跨市（州）异地帮扶安置，青川县首批 80 户因灾失地农民已搬迁到邛崃市南宝山农场，青川县第二批 68 户以及汶川县 145 户群众，将于今年 5 月 12 日前搬迁到邛崃市南宝山农场。

## 五、关于促进灾区城乡群众就业情况

“5·12”汶川特大地震共造成我省 152 万城乡劳动者失业、失地。各级党委、政府把群众的就业问题放在突出位置，先后出台了一系列解决灾区群众就业的政策措施，努力扩大就业援助范围，增加公益性岗位，缓缴社会保险费，降低失业保险费率，进行失业预登记，发放失业保险金，代缴医疗保险费；积极抓好就业服务，组织开展公共就业服务专项活动，逐户登记造册，在安置点设立工作站、开通就业援助大篷车，为灾区群众提供政策咨询、岗位信息、就业培训；加强与援建省（市）协调，积极搭建定向招工、劳务输出对接平台，把岗位送到灾区群众身边。目前，全省已帮助 129.6 万名受灾群众实现就业，其中公益性岗位安置 19.3 万人，组织劳务输出 25.6 万人；为 3000 余户受灾企业缓缴社会保险费 11 亿元，为 1600 余户企业降低失业保险费率，为 1000 余户企业、10.7 万职工进行失业预登记并发放失保金。

## 六、关于灾区“三孤”人员安置情况

“5·12”汶川特大地震使我省灾区新增“三孤”人员 1449 人，其中孤老 635 人，孤儿 630 人，孤残 184 人。灾区各级党委、政府十分重视“三孤”人员安置工作，采取了一系列措施对“三孤”人员进行妥善安置。一是集中安置。各级民政部门将“三孤”人员就近妥善安置到所属的社会福利机构，当地安置有困难的，通过协调安排到轻灾和无灾市、县社会福利机构。目前，集中安置在国办社会福利院、儿童福利院和农村敬老院的“三孤”人员共计 267 人。二是分散安置。对孤儿采取亲属监护、家庭收养、家庭寄养、集中供养、学校寄宿、社会助养等方式养育，对孤老、孤残实行临时安置与长期安置相结合、集中供养与分散抚养相结合的方式妥善安置。目前，已分散安置 1182 名。三是保障基本生活。地震发生后，政府对“三孤”人员给予每人每月 600 元的临时生活救助；临时生活救助结束后，对重灾县（市、区）“三孤”人员继续给予每人每月 400 元的后续生活救助；后续救助政策到期后，再将“三孤”人员分别纳入农村“五保”、城镇低保或集中供养等政策统筹安排。

## 七、关于地震遇难人员名单公布情况

在“5·12”汶川特大地震抢险救援阶段，经各级抗震救灾指挥部统计，我省共有68,712名同胞遇难，17921名同胞失踪。核实公布遇难人员名单，是政府对历史负责、对人民负责、对遇难同胞负责的具体体现。省委、省政府高度重视这项工作，确定了实事求是、依法办事、分类处理的原则和核实一批、公布一批的办法，制订了依法规范的工作方案。遇难人员名单公布，须由利害关系人或所在单位、基层组织向乡（镇）政府或街道办事处申报，并提供死亡证明、火化通知书或宣告死亡判决书等相关材料，报经县（市、区）政府审核后，由乡（镇）政府或街道办事处张榜公布；失踪人员名单公布，须由利害关系人或所在单位、基层组织向乡（镇）政府或街道办事处申报，并提供宣告失踪判决书，报经县（市、区）政府审核后，由乡（镇）政府或街道办事处张榜公布。“5·12”汶川特大地震共造成全省181个县（市、区）中的98个县（市、区）有遇难或失踪人员，目前80%以上的县（市、区）已经完成公布工作。

“5·12”汶川特大地震是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、救灾难度最大的一次地震，公布遇难失踪人员名单涉及面广、情况复杂、政策性强，必须依法依规进行。当前核实公布工作面临一些困难和问题，如遇难失踪人员中的流动人口身份核实困难；部分遗体发现时已无法辨认身份；紧急状态下为防止发生疫情，对部分遗体实行集中掩埋或就地掩埋，没有留下身份资料；部分遇难失踪人员的利害关系人由于各种原因没有或不愿申报公布名单；宣告死亡或失踪必须由利害关系人向基层法院申请，并履行相关法律程序，所需时间较长。灾区各级政府将继续本着高度负责的精神，严格依法办事，郑重稳妥地做好“5·12”汶川地震遇难失踪人员名单公布工作和最终遇难人数核定工作。

## 八、关于遇难学生家庭和伤残学生救助情况

在“5·12”汶川特大地震受灾人员的救助工作中，各级党委、政府和社会各界对遇难学生家庭给予了特别关心和帮助，组织力量对受伤学生进行全力救治；从政策层面解决遇难学生家庭再生育、再就业等问题；把遇难学生家长纳入基本养老保险覆盖范围；对遇难学生家庭给予特殊帮助，青少年基金会、教育基金会和儿童少年基金会通过向社会定向募集资金，向遇难学生家庭发放一次性救助金等。目前，全省经审核认定的死亡学生和已经核查但尚未宣告为死亡的失踪学生共有5300余名，这些死亡学生和失踪学生的家庭，已领取了政府抚恤金和社会救助金。

在“5·12”汶川特大地震的受伤学生中，目前已评残并发证的有500余名。对因灾伤残学生及其家长，省政府出台了帮扶救助意见，采取民政救济、就业援助、计划生育扶助、教育援助、医疗康复和残疾、心理救助等措施提供帮助。对符合城乡低保条件的分别纳入城乡低保，并分类施保；对符合当地医疗救助政策的，在当地医疗救助标准基础

上提高 20% 实施医疗救助;对符合低保条件的, 参加城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗所需个人缴费部分, 由城乡医疗救助资金帮助解决。对符合长期社会救助条件的伤残学生, 政府将负责到底, 保障其生活及医疗救助。

## 九、关于捐赠资金接收、使用、监管情况

截至目前, 我省累计接收社会各界捐赠资金 157.5 亿元。在全部捐赠资金中, 省本级累计接收社会各界捐赠资金 91.3 亿元, 其中省财政接收 40.8 亿元, 含定向捐赠 8.97 亿元;省慈善总会接收 35.5 亿元, 含定向捐赠 33.8 亿元;省红十字会接收 8.7 亿元, 含定向捐赠 6.9 亿元;省教育基金会、省青少年发展基金会、省光彩事业促进会、省海外联谊会等“公募基金会”以及宗教组织等, 共接收 6.3 亿元。灾区市(州)、县(市、区)累计接收捐赠资金 66.2 亿元, 其中定向捐赠 34.1 亿元。省委、省政府确定了“体现意愿、遵循规划、加强引导、突出重点”的原则, 对捐赠资金使用作出规定, 对有明确意向的捐赠, 按照捐赠人意向优先安排认建、认领项目;对非定向捐赠资金, 全部纳入省、市、县灾后重建资金, 统筹安排用于恢复重建项目。

在省级捐赠资金使用的监管上, 省委、省政府要求落实“四个严格”, 确保专款专用: 一是严格资金解缴。明确省财政厅、省慈善总会、省红十字会作为捐赠资金管理的具体部门, 对捐赠资金实施专人管理、专账核算。二是严格使用审批。为保障捐赠资金集约、节约使用, 接收捐赠单位必须提出项目计划, 报经省政府审定同意后统筹安排。三是严格监督检查。整合监督检查力量, 建立监督检查合作机制, 加强对捐赠资金接收、分配、使用、管理的监督检查, 确保捐赠资金充分体现捐赠人意愿和规范使用, 提高使用效益。四是严格公示公告。全省捐赠资金的接收、使用情况, 在四川省人民政府网站([www.sc.gov.cn](http://www.sc.gov.cn))及时公布、公示, 省红十字会接收的捐款使用情况可进入红十字会的网站([www.scredcross.cn](http://www.scredcross.cn))查询, 省慈善总会接收捐款的使用情况可进入网址([www.sc-cf.cn](http://www.sc-cf.cn))进行查询。截至目前, 全省已累计安排使用捐赠资金 102.2 亿元。

## 十、关于灾区重建资金监管情况

在灾后恢复重建中, 中央财政总计将下达我省重建基金 2203 亿元, 全省各级政府计划安排灾后重建基金 412 亿元(其中省级财政筹集安排灾后重建基金 270 亿元), 用于全省灾后恢复重建。省委、省政府严格按照统筹安排、突出重点、分类指导、包干使用的原则, 依据国家和省批准的灾后恢复重建规划分配重建资金。并从项目资金的下达开始, 实行监管工作同步进入、同步检查、同步审计、全过程监管, 确保向人民群众交一本明白账。一是强化组织领导。省政府成立了灾后恢复重建资金平衡协调小组和重建

资金监管领导小组，统筹平衡全省恢复重建资金安排，组织领导重建资金监管工作。二是强化预算管理。按照规定的支出科目、资金用途和具体规划项目来编制灾后恢复重建基金预算，并向同级人大及其常委会报告。三是强化专户管理。灾区各县（市、区）财政对灾后恢复重建资金实行专户管理、专账核算，实现资金的封闭运行。四是强化专门监督。各级纪检、监察、审计、财政密切协作，形成监管合力，加强对重建资金的筹集、分配、使用、绩效的监察、审计，实行全程跟踪检查。五是强化信息公开，通过政府门户网站等公开信息发布平台，及时、全面公开资金管理使用情况，主动接受社会监督。六是强化快查严惩。坚决果断地惩治违纪违法行为，目前灾区恢复重建资金管理使用情况良好，基本做到了款物专用、公开透明、规范有序，没有发现大的问题。

## 十一、关于灾区心理卫生服务情况

“5·12”汶川特大地震对灾区干部群众造成严重心理创伤，为帮助灾区干部群众尽快摆脱心理阴影，各级党委、政府高度重视心理服务和心理干预工作。一是发挥党委、政府的主导作用。省委、省政府及重灾区市、县党委、政府都成立了灾区心理服务领导小组，加强对这一工作的统筹领导。二是充分整合资源。灾区各级党委、政府统筹党委、政府、群团力量、国际国内专家力量及社会各方面力量，组建专业和业余心理巡回服务队，在灾区广泛开展心理治疗和心理服务。全省建立了心理卫生五级服务网络和省心理卫生服务中心，设立心理服务热线，开展网上心理咨询，组织文艺团体到灾区演出等，开展形式多样的心理抚慰活动。三是加强重点人群的心理服务。针对“三孤”人员、伤残人员、有亲属死亡伤残人员以及在校师生等特殊人员开展心理服务。要求灾区有师生遇难的学校配备心理服务教师，较大的受灾群众定居点配备心理咨询服务人员，县、乡医院配备心理服务人员。灾区各级党委、政府还十分重视在重点时期、重点时段的心理服务工作。四是全面落实关爱基层干部措施。针对基层干部工作任务重、思想压力大的实际，组织专家举办心理干预知识讲座，安排基层干部外出学习考察，实行强制休假制度，帮助解决实际困难，缓解心理压力。目前存在的主要问题是心理服务专业人员缺乏，人手不足，各级政府正进一步统筹各方面资源，加强和改进对灾区的心理卫生服务。

## 十二、关于因灾伤残人员后期治疗和康复情况

地震发生以来，全省累计救治伤病员 445 万人次，累计住院 143367 人，其中伤员 91177 人，送到省外救治的伤病员 10015 人。初步统计因灾致残 7000 余人。为最大限度降低死亡率和致残率，按照“集中伤员、集中专家、集中资源、集中救治”的原则，各级政府成立急危伤员救治专家顾问组和联合专家组，及时组织力量救治伤病员，目前，大部分伤病员治愈出院。为抓好地震伤员医疗康复工作，全省将建立 3 个省级康复中心、

6个重灾市（州）康复分中心和县、乡（小区）医疗机构组成的四级医疗康复网络，目前正在抓紧建设。同时，加强对灾区医务人员康复技能培训，组织非灾区专业人员进行对口支持，邀请省外、国外康复专家来川指导帮助，全面开展对地震伤员的医疗康复。对伤残人员需要进行医疗康复的，全部由政府出资免费进行；对需要安装假肢的，根据功能恢复情况组织测试，尽早安装。目前，需要进行后续医疗康复的已有6318人完成医疗康复，还有1109人仍在康复中。为伤残人员提供轮椅等辅助器具1万余件，为435人安装了假肢。目前各级党委、政府正积极筹集专门康复后续治疗专项资金，通过城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗、工伤保险报销，对个人负担部分实行救助等措施，保证所有伤残人员都能完成医疗康复。

### 十三、关于灾区房屋建筑质量情况

“5·12”汶川特大地震造成大量房屋严重破坏甚至倒塌。省委、省政府对危房鉴定工作高度重视，制发了《关于正确处理震后危房鉴定和拆除有关问题的紧急通知》，在建设部等有关部委支持下，组织省内外专家和工程技术人员2500余人次，深入灾区开展地震震害调查，并组织房屋震害研究专家组进行深入分析论证。前不久，专家组已公开发表了《“5·12”汶川地震房屋建筑震害分析与对策研究报告》（见中国建筑新闻网）。报告认为，造成大量房屋倒塌及相同区域房屋震害不同的主要原因有：一是地震的原因。此次地震能量巨大、烈度超强、发震方式特殊、震动持续时间长，地震震源深度浅、破裂长度大、震害范围广。二是不同地质构造、不同场地条件的原因。在不同地质构造的区域或虽在相同区域但不同场地条件下，由于地震波传播的方向、地震波峰值的迭加效应和共振效应等原因会导致不同区域或虽在同一区域的房屋震害明显不同的结果。三是房屋本身结构类型和建筑形式的原因。不同的房屋结构类型和建筑形式，在这次地震中体现出震害明显不同，比如以大开间、大开窗、外走廊等形式的砖混结构建筑震害最为严重，垮塌也比较多。四是不同年代抗震设防标准的原因。除松潘、石棉、九寨沟县外，此次地震的极重灾区和重灾区房屋建筑的最大设防烈度为7度，而汶川地震实际影响烈度达到了8—11度，地震实际影响烈度普遍超过极重灾区建筑设防烈度的1.5—4度，根据抗震规范对大震进行超越概率计算的结果，当实际影响烈度超过设防烈度的1.5度时，房屋结构主要受力构件的强度和变形无法承受，倒塌在所难免。五是使用不同建材及制品的原因。九十年代中期以前预制空心楼板中大量使用冷拔低碳钢丝构件的房屋，以及在农村建房中大量使用“干打垒”等土筑墙形式，用泥、砂或糯米浆为主要粘结材料的房屋，其整体性和抗震性均差，在这次地震中震害严重，倒塌较多。专家的结论是：重灾区房屋建筑的抗震设防很难抵御此次特大地震的破坏，重灾区房屋的倒塌是不可抗拒的。

同时，这次特大地震对建筑物的破坏在技术上也是有教训可总结的。目前工作重点是通过房屋震害研究，进一步认识地震对房屋建筑破坏机理的规律，从而指导灾后恢复重建，优质高效地推进重建工作。至于社会上有人提到倒塌建筑存在质量问题，省委、省政府态度很明确，只要有确凿证据证明建筑设计和施工确属存在违法问题的，有关职能机构将依法查处。

根据房屋震害分析研究结果和专家组建议，省委、省政府先后制定了一系列文件，强化对恢复重建建筑质量的监管。一是严格规划选址。强化规划的科学性、前瞻性和指导性，在房屋重建选址上，按照避开地震断裂带、避开地质灾害易发区、避开行洪通道的原则，综合考虑各地的工程地质、水文条件、自然灾害影响评估，科学进行选址，提前预防和减轻地震可能引发的次生灾害。二是严格执行抗震技术规范。按照国家的有关规定，把抗震设防贯穿于工程选址、规划、勘察、设计、审查、施工、监理、验收、使用、管理的全过程。三是加强房屋抗震设计。在农房重建上，省建设厅出台了 200 余套适合不同地区、各具风貌特色的农房设计方案，加强了农房建设抗震设防的技术指导和服务力度；在城房重建上，注重抗震设计，优先采用抗震性能好的建筑结构形式；对学校、医院、图书馆等人员密集的公共建筑选用抗震性能最优的结构形式。四是强化质量监管。向 6 个重灾市（州）派驻工作组，加强对城乡住房重建的指导和品质监管。先后出台了关于加强恢复重建建材产品质量监督管理的一系列文件，加大对建材质量的监管力度，严格按照国家和行业标准组织生产。

#### 十四、关于地震遗址保护建设情况

为保护和建设好“5·12”汶川特大地震遗址、遗迹等地震纪念体系，发挥地震遗址、遗迹的见证展示、纪念凭吊、训练演习、科普教育等功能，省委、省政府根据《汶川地震灾后恢复重建总体规划》，按照原址保存、突出重点、区别对待、公众参与、自然和谐的原则，正规划建设四川“5·12”地震遗址、遗迹及地震纪念体系。该纪念体系由北川老县城、汶川映秀镇、绵竹东汽汉旺厂区和都江堰虹口深溪沟四个地震遗址、遗迹组成。其中，拟将北川老县城建成世界首座整体保存地震遗址原貌最具完整性的灾难性遗址保护区；对映秀镇的典型倒塌、倾斜建筑现状、沿江公路、百花大桥、鱼子溪遇难者公墓、牛眠沟等地震遗迹进行重点规划保护，形成震中纪念地；对东汽汉旺厂区进行规划保护，突出展现“东汽精神”；对深溪沟地震遗迹进行保护开发，展示罕见的大规模地表地震断裂带和地震断层。并将对地震遗址、遗迹进行综合评估，对具有典型性、代表性、科学价值和纪念意义的地震遗址、遗迹划定保护范围，制订保护方案，明确保护单位和保护措施，进行适度开发利用。



省委、省政府明确要求，本着需要和节约的精神，凡《“5·12”地震遗址、遗迹保护及地震博物馆规划建设方案》中没有规划的项目，各地不得重复建设，确需保护和建设与地震遗址博物馆和纪念地相关的项目，须报经省重建委批准。

## 十五、关于防灾减灾机制建设情况

认真贯彻落实《中华人民共和国突发事件应对法》和《中华人民共和国防震减灾法》，省委、省政府出台了关于加强和改进应急管理工作的决定，完善体制机制，强化应急预案，做好源头预防，夯实基层基础。一是加快实施“十一五”应急体系建设规划。把应急体系建设规划的实施与经济社会发展、城乡建设、恢复重建等规划有效衔接，统筹考虑应对突发事件所必须的基础设施建设。二是加快省、市、县政府应急指挥中心建设。按照统一规划和要求，在县以上政府统筹规划和建设具有监测监控、预测预警、信息报告、综合分析、辅助决策、调度指挥和总结评估等功能的应急指挥中心，完善有关专业应急平台功能，实行统一规范的技术标准。三是加强专业应急救援队伍建设。逐步建立以公安消防、预备役部队等专业应急救援队伍为骨干，以企业专兼职救援队伍为补充，社会志愿者共同参与的应急救援体系。四是加强应急管理基层工作。以小区、乡村、学校、企业等基层单位为重点，充分发挥基层组织在应急管理中的作用。五是加强应急物资储备管理。在对现有各类应急资源普查和有效整合的基础上，统筹规划应急处置所需物料、装备、通信器材、生活用品等物资和紧急避难场所，以及运输能力、通信能力、生产能力和有关技术、信息的储备。