

地震灾区农村灾民安置中的问题及对策探究

——以绵阳市安县农村为例

郭剑平

(河海大学 公共管理学院,江苏 南京 210098)

摘 要:汶川地震所波及的地区多数是农村,所涉及的人群大多为农民,因而灾区农村重建面临的任務更为艰巨和繁重。目前灾后重建已经进行了 1 年多,笔者分析了灾区农村灾民安置过程中存在的问题及其原因,并重点从强化灾区各级领导班子的考核机制等方面提出下阶段重建的思考和建議。

关键词:农村灾民安置 科学重建 考核机制

中图分类号:C922

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2010)03-0030-04

汶川地震是中华人民共和国成立以来破坏性最强、波及范围最广、灾害损失最大的 1 次地震灾害。此次地震所波及的地区多数是农村,所涉及的人群大多为农民。地震使农村本来就脆弱的社会经济体系受到严重破坏,因此,灾区农村重建面临的任務更为艰巨和繁重。统计显示此次特大地震造成四川灾区部分农民失去宅基地 820.5 hm²,涉及 4.5 万多农户,15.9 万人,损毁灭失耕地 1.17 万 hm²,其中有约 1.2 万户、4.1 万人的 0.37 万 hm² 耕地全部消失,有 56401 户、197834 人需要永久性迁移安置。灾后重建已经进行 1 年多了,农村灾区灾民安置状况如何,存在哪些问题以及对下阶段重建有哪些借鉴,这正是笔者试图探讨的问题。

一、农村灾民安置实施情况

从已经完成大部分农房重建工作的地区来看,农村灾区恢复重建中绝大部分农户在原址上恢复重建,这一点和 2008 年 11 月中央政府网站发布的农村建设专项规划有较大差别。以绵阳市安县为例,根据重建规划,安县灾后农村居民点恢复重建中,重建总户数为 11.99 万户,其中在原址上恢复重建农户的比例为 42%,村组内相对集中重建农户的比例为 49%,异地迁建农户的比例为 9%。本调查选取了该县的极重灾区共 14 个乡镇,168940 户农房重建户,分别就农房重建的情况进行了统计,统计结果

显示,该县 14 个极重灾区乡镇农房重建过程中,有 86.7% 的农户原址恢复重建,远高于规划的水平;13.3% 的农户进行了异地重建,远小于规划的水平,其中异地重建农户包括分散安置到其他邻近村、组的农户、安置到集中安置点的农户、安置到重建的城镇(如茶坪乡有 200 农户安置到晓坝镇)以及进城务工农户。如表 1 所示。

表 1 安县 14 个乡镇农房重建状况^①

乡镇	灾前户数	需重建户数	原地重建户数	异地重建户数
高川乡	2007	1647	1012	635
茶坪乡	2600	2600	2000	600
秀水镇	22600	16652	16352	300
桑枣镇	10177	8573	7716	857
睢水镇	7800	7800	7230	570
晓坝镇	2970	2855	2342	513
迎新乡	4545	5000	4750	250
花螭镇	10000	7934	4761	3173
河清镇	6000	5400	5292	108
乐兴镇	6519	3780	3024	756
沸水镇	4500	3300	2000	1300
永河镇	6000	4850	3000	1850
塔水镇	14000	11156	10933	223
兴仁乡	3694	2923	2865	58
合计	103412	84470	73277	11193
比例			86.70%	13.30%

因为有 86.7% 的农户原址恢复重建,异地重建农户相对较少,所以本文就原地重建农户的情况展

收稿日期:2009-12-10

基金项目:河海大学人文社会科学基金项目(2008420111)教育部人文社会科学青年项目(09YJCZH031)

作者简介:郭剑平(1975—),女,山西河曲人,讲师,博士研究生,从事劳动与社会保障研究。

① 数据来源于绵阳市安县灾后恢复重建办公室。

开论述。

二、农村灾民安置中出现的问题

1. 农村重建永久性住房规划执行不力或规划滞后

(1) 部分重建地区仍有地质灾害风险

由于农房重建进度快、时间紧,许多地方没有来得及规划就开始建房,或者边建边规划,导致灾后重建中随意选址建房,有的重建农房甚至没有避开地震断裂带或选在可能发生山体滑坡、山崖崩裂、泥石流发生的区域,这为以后的生存安全留下了隐患^①。2009年7月14日至17日,四川省成都、德阳、绵阳、广元、阿坝等“5.12”汶川地震灾区普降大到暴雨,部分地区发生严重洪涝、山体滑坡和泥石流等灾害,导致地震极重灾区受损严重,截至7月17日18时统计,此次降雨过程导致北川、青川、江油、平武、三台、小金等22个县(市、区)188万人受灾,因灾死亡8人,失踪5人,紧急转移安置11.7万人;倒塌房屋5000多间。地震灾区刚刚完成的重建成果再次受损,如安县6个乡镇3万余人受灾,300余户农房被泥石流和山体滑坡所损毁,这些农房中有不少是新建农房。高川乡、茶坪乡等地震极重乡镇刚修好的道路又被山体滑坡阻塞而再次成为“孤岛”。

(2) 部分重建地区没有很好地结合新农村建设

有不少地区农房重建又回到分散建房、分散居住的老路,从而造成资源得不到充分合理利用甚至破坏资源的问题。灾后重建后由于村落规模过小增加了脱贫致富的难度,限制了村集体经济发展的空间^②。这与《汶川地震灾后恢复重建总体规划》中灾后重建和新农村建设相结合的要求相悖;有的农房甚至盖到了严重违反规划的公路两侧15m内,过去普遍存在的“两手一指,材料一卸,沿路开建”现象重又抬头,这些房子现在面临拆迁的命运。

(3) 部分重建房屋质量不符合规划要求

农村灾后重建中,大多数农民建房自己雇佣施工队伍,这些施工人员大多为民间工匠,无资质、无建筑抗震知识,加上质量监督、工程监理不到位,造成施工出现质量问题;另外农民自建房屋的建筑材料大都自己采购,由于对建筑材料质量鉴别知识不够,再加上当时建筑材料飞涨,有的农户购买时图价格便宜,使用了质量不合格的伪劣建材,还有的农户因为重建房屋资金不足,经济困难,心存侥幸,认为以后不会再有8.0级的地震,重建的房屋没有抗震柱、圈梁、底梁等设施,无法满足抗震要求。

2. 某些重建补助政策引发新的社会问题

(1) 户口问题

根据《四川省“5.12”汶川地震灾后农房重建工作方案》的有关规定,全省平均标准为每户2万元,受灾农户的经济状况和家庭人数实行分类分档补助(表2)。在上述补助标准中,对农户家庭人数以及困难农户的认定,分别以2008年5月11日户口簿记载家庭人数和民政部门建卡为准。但在实际执行过程中,农民们对这一政策意见很大,有的村民为了多得住房建设补助,要求分户;有的事实上已分家,但户口未分开,要求办理分户手续;有的家在安县,但又无户口,还有超生子女根本未上户等等,为此类问题上访不断。

表2 安县农房重建补助标准^① 万元

农户类别	1~3人/户	4~5人/户	≥6人/户
一般农户	1.6	1.9	2.2
困难农户	2.0	2.3	2.6

(2) 农房重建和农房加固之间的利益纷争

对于需要加固维修的农房,按照《四川省农村房屋地震破坏程度判别技术导则》划分农房损坏档次,分为“轻微损坏”、“中等破坏”、“严重破坏”3个档次,每户补助标准分别确定为1000~2000元;2000~4000元;4000~5000元,具体由各地根据实际情况确定和掌握每一农户的补助数。因为房屋结构不同,有的农户房屋加固费用超过了重建费用,有部分灾民以此为由在上访,要求提高加固补助,或要求按重建享受补助或者要求把房子推倒重建。

3. 重建任务重、时间紧,导致灾区重建部门不堪重负

灾区重建相关部门工作人员普遍反映目前的工作处于超负荷运行状态。例如安县灾后恢复重建项目734个,总投资645亿元,截至2009年7月份,灾后重建已完成立项报批项目222个,已开工项目102个,到位资金323396万元。累计完成投资43.3亿元^②。各相关部门目前的工作量是以往年份的2到3倍,中央政府提出的灾区3年重建两年完成的要求给灾区工作人员带来很大的压力,而相关政策在实际执行过程中也遇到许多新困难。为了赶进度,从中央到省市各部门很频繁地催基层政府和部门报进度,频率高,条目多,让基层部门疲于应付,同时各种检查、督促和研究人员也经常到灾区,给地方带来很大的接待压力,在一定程度上影响重建进度,更有可能影响重建的质量。安县政府为了应对繁忙的公

① 数据来源于绵阳市安县灾后恢复重建办公室。

② 数据来源于绵阳市安县发展改革委员会。

务,提出5+1工作制,即周末只休息一天,让大部分有关工作人员意见很大。长此以往,灾区工作人员的身心健康将受到严重影响。汶川大地震后,先后有北川县委农办主任董玉飞、北川县委宣传部副部长冯翔自杀身亡就是血的教训,虽然他们的死因有多种解释,但不可否认他们生前很长一段时期都处于超负荷的工作中。

三、问题原因分析

以下是导致上述问题出现的主要原因。

1. 灾区恢复重建政策决策的困难性

汶川地震的巨大破坏性一定程度上将灾区恢复重建政策推入1个两难的决策困境。一方面,地震巨大的破坏性,使得受灾范围广泛、受灾群众数量庞大,特别是各种严重的信息不对称性,都加剧了恢复重建政策决策的困难,迫切需要决策者小心谨慎地对待恢复重建政策的出台;另一方面,震后大量灾区群众所面临艰难的生存环境,又强烈催促决策者快速做出政策决策。在这种政策决策的两难处境下,如何平衡相悖的需求,就成为恢复重建政策决策者必须面对的一个难题。这种客观性导致灾后重建中难免出现各种各样的问题。

2. 政府对灾后重建的复杂性和长期性认识不足

各国经验表明,灾后重建的复杂性和长期性使重建面临更大挑战,这种挑战是隐性的,不像灾难的破坏力那样显性,更需要科学理性的态度和系统的工作方法。汶川大地震重建工作是当前世界最大重建项目,但从中央出台的重建政策看,笔者认为政府对这次灾害的严重性、影响的深远性以及灾后重建的长期性、复杂性认识不足。事实上,重大灾害的灾后重建都需要一定的时间。1976年唐山大地震灾后重建用了10年时间,而日本1995年阪神—淡路地震灾后重建用了8年^[3]。《汶川地震灾后恢复重建总体规划》中指出“用3年左右时间完成恢复重建的主要任务”,后来又提出“力争在两年内基本完成原定3年的目标任务”,在这一政策导向下,重建的进度就成了各级政府考核的指标,有的地区要求各级各部门要明确3年规划两年完成的任务并与省政府签订责任书,坚决按时限完成。在不考虑项目实施的状况和面临困难的情况下,要求正在施工的项目要进一步加快进度,没有开工的项目必须在限期内全部开工,绝不拖延。结果导致投入项目没有经过认真调研就匆忙上马,正在进行的项目不顾一切赶工期,因而前文所述的重建中盲目建设、不执行规划、不顾质量等现象就难以避免。另外这种重视重建进度的理念也导致重建政策的制定没有经过前期的调查

和评估,导致执行过程中碰到文中所述的困难。

3. 部分灾区政府官员要政绩,强行推进重建进度

在农村住房重建方面,中央政府要求2009年底完成农房重建任务,这一目标应该说是比较切合实际的,但有的灾区政府官员为了要政绩,突出个人工作能力,不顾实际情况,采取行政手段,强行推进农房重建进度。比如某市灾后重建过程中,对每个县农房重建进度进行倒挂牌比赛,落在后面的县,相关领导要受批评处分,要求每个县里每个政府部门要包干1个村的农房重建,负责监督农房重建进度,在这种行政压力下,许多地方没有来得及规划就开始建房,或者边建边规划,或者重建房屋存在质量问题甚至违规建房等,为灾区以后的社会稳定和发展留下隐患。同时这种做法也导致基层弄虚作假,虚报重建进度,损害群众和国家利益,影响社会稳定^[4]。

四、对未来重建工作的思考和建议

综上所述,对未来的重建工作,笔者认为要重点强调以下3个方面。

1. 切实贯彻科学重建的理念,合理确定重建进度

“以人为本,科学重建”,是灾后重建的基本原则。而科学重建所要遵循的一条重要原则就是“救灾宜急、重建宜缓”。中央政府提出,灾后重建要加大力度、加快进度,力争在两年内基本完成原定3年的任务。正是在这一政策导向下,一些地方为了赶进度出现了一些操之过急的现象,导致灾后重建产生了文中上述的各种问题。其中的原因上文已经分析过。笔者认为当前从中央到地方很有必要集中相关部门、专家和各级工作人员对这一年的重建成果、重建进度、重建中出现的问题、重建政策中不合理的地方、重建经验和教训进行研讨和反思,理顺重建思路,完善制度,为下一阶段的重建扫清障碍。要进一步贯彻科学重建的理念,合理确定重建进度,对还没有完成和规划中的重建项目,要规范各项管理,不能仅仅为了进度搞“一刀切”,各地应根据自身实际进行重建,各个项目也应根据不同的情况来实施。比如3年重建北川县城是否可以完成,也要根据实际情况而定,动态调整,不能为了赶进度而违背胡锦涛总书记“一定要把北川建设好”和温家宝总理“再造一个新北川”的伟大号召。

2. 不断调整和完善灾后恢复重建政策

汶川地震的巨大破坏性将灾区恢复重建政策推入困境。一方面,灾后恢复重建的政策环境错综复杂,变化迅速,相关政策的制定和实施必须考虑科学

性和合理性。另一方面,灾后恢复重建工作要求政策实施具有较强的整体性和相对的稳定性,能给灾区各地明确的规划和指导。同时灾区的复杂性、差异性和多样性又要求政策在实施过程中能在一定程度上给不同地方依据实际情况的灵活操作空间,提高政策的适应性和可操作性。在这种复杂的背景下,在这样长时期内,灾后恢复重建政策应在实施过程中必须能不断地自我纠偏、动态调整,并接受监督、发现不足、不断完善。如上述的重建补助费用按户发放以及农房重建和农房加固之间的利益纷争问题,在这些政策实施早期,各级相关部门应该根据遇到的困难,结合实际情况,及时调整,出台更合理的政策,而不是任其发展,被动的接受现实,引发更多的社会问题。

3. 科学考核灾区各级领导班子的工作

灾区各级领导班子和领导干部是各项重建工作开展的主要力量,他们的工作主导思想和工作方式是保证灾后重建顺利完成的重要影响因素。诺贝尔经济学奖得主诺斯教授认为,人的行为无非是对制度的本能反应罢了。因而若要杜绝灾后重建的政绩工程,就必须从灾区领导的考核制度上和管理体制上抓起。

制定科学的评价标准,是考核工作的关键环节,是客观、公正、准确地评价灾区领导干部工作实绩的

重要基础和前提,为此要结合开展深入学习实践科学发展观活动,加强对灾区各级领导班子和领导干部的教育,提高广大领导干部和各级领导班子对科学发展观的认识,树立正确的政绩观,把政绩工程从考核标准中排除。考核内容要全面,对那些片面追求速度、规模而忽视工程质量的领导干部,要严格按照有关规定追究责任。其次要科学合理地设置考核评价主体,建立全方位的考核评价体系。要坚持组织认可和灾区群众公认相结合的原则,多元考核评价主体的建立,能克服考核主体单一的弊端,在一定程度上解决部分领导干部只对上负责,不对灾区群众负责以及考核片面和失真的问题。最后还要加大考核监督力度,要综合运用各种监督手段,要充分发挥纪检、监察、审计、质检、安全生产等部门和单位的职能作用,同时加强群众监督和舆论监督。

参考文献:

- [1] 罗布江村.“5·12”地震灾后重建中问题的分析[J].西南民族大学学报(人文社科版),2009(5):11-15.
- [2] 夏红民.以科学发展观指导灾后恢复重建促进灾区新农村建设[J].求是,2008(4):55-56.
- [3] 仇兴保.震后重建案例分析[M].北京:中国建筑工业出版社,2008:257-260.
- [4] 夏南凯.汶川“5·12”地震灾后重建工作的风险分析与应对[J].城市规划学刊,2008(4):11-16.

《河海大学学报(哲学社会科学版)》征订启事

(CN32-1521/C,ISSN1671-4970,季刊,自办发行)

《河海大学学报(哲学社会科学版)》以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻落实科学发展观,坚持实事求是的思想路线,贯彻“双百”方针,弘扬时代主旋律,理论联系实际,为社会主义物质文明与精神文明建设服务。

《河海大学学报(哲学社会科学版)》为哲学与社会科学类学术期刊,主要刊登哲学、政治学、文学、语言学、法学、社会学、经济学、管理学等社会科学方面的学术性文章,可供上述有关专业的研究人员、管理人员和大专院校师生阅读与参考。《河海大学学报(哲学社会科学版)》为中国学术期刊(光盘版)入编期刊与中国学术期刊网入编期刊。

《河海大学学报(哲学社会科学版)》由河海大学主办,每季末出版,国内外公开发行。2010年每本定价10元,每本邮费1元,全年订费44元,欢迎广大读者直接向编辑部订阅。

联系地址:南京市西康路1号《河海大学学报(哲学社会科学版)》编辑部

邮政编码:210098

电话/传真:025-83786376

E-mail:sk1999@vip.163.com

网址:http://kkb.hhu.edu.cn/sxb/index_sxb.htm