

力;强化高校毕业生就业服务,完善毕业生创业的扶持政策。认真落实稳定农民工就业的各项政策,抓紧出台配套措施,稳定农民工就业,保护农民工合法权益。同时,“两节”临近,抓紧做好社会保障特别是低收入群体基本生活的保障工作,确保农村贫困家庭、城镇困难家庭、离退休职工、在校贫困家庭大学生的基本生活;进一步强化安全生产和食品安全监管,让人民群众度过一个和谐、幸福的春节。

与此同时,要进一步采取措施促进外向型经济发展,加强节能减排和生态保护工作,加快推进以改善民生为重点的社会建设,加大改革攻坚力度,努力解决一批制约经济健康

发展的体制障碍。进一步加强和完善社会管理,认真解决群众反映强烈的突出问题,全力维护社会和谐稳定。

应对国际金融危机保持经济平稳较快增长,任务异常繁重艰巨。我们要深入贯彻落实科学发展观,更加紧密地团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围,高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚定信心、迎难而上,锐意进取、扎实工作,全面做好明年经济社会发展工作,以优异成绩迎接新中国成立60周年。

(《全国人民代表大会常务委员会公报》

2009年第1号)

国务院关于四川汶川特大地震 灾后恢复重建工作情况的报告

——2009年6月24日在第十一届全国人民代表大会常务委员会第九次会议上

国家发展和改革委员会主任 张 平

全国人民代表大会常务委员会:

我受国务院委托,向全国人大常委会报告四川汶川特大地震灾后恢复重建工作情况,请予审议。

一、关于灾后恢复重建进展情况

在党中央、国务院坚强领导和亲切关怀下,灾区广大干部群众发扬伟大的抗震救灾精神,全党全军全国各族人民弘扬一方有难、八方支援的优良传统,深入贯彻落实科学发展观,坚持“以人为本、科学规划、统筹兼顾、分步实施、自力更生、国家扶持、社会帮扶”的方针,灾后恢复重建取得了重要的阶段性成果,为夺取抗震救灾工作的全面胜利奠定了坚实基础。据四川、甘肃、陕西三个重灾省统计数据截至2009年4月底,三省灾后恢复重建项目已开工21000多个,完工项目9400多个,完成投资3600多亿元,占规划总投资的36%左右。

(一) 城乡住房重建进展较快。城乡居民住房重建是恢复重建工作的重中之重、重中之重。在恢复重建启动后,灾区各级政府始终把城乡住房重建摆在首位。三省已维修加固农村住房277.5万户,完成任务的99.5%。三省农村新建住房已开工168.5万户、竣工134.9万户,分别占农村新建住房任务的95.7%和76.6%。城镇住房重建,已完成维修加固住房73.74万套,占规划任务的48.9%;已开工新建住房14.09万套,完工3.15万套,分别占规划任务的40.1%和8.9%。中央投资安排的廉租房建设投资向三个重灾省倾斜,已下达廉租房补助资金45.2亿元,新开工廉租房7.2万套、359万平方米。

(二) 公共服务设施建设顺利推进。地震灾区学校、医院等公共服务设施受损严重,社会最关注、百姓最关心,恢复重建任务十分艰巨。灾区各级政府根据城乡规模和人口变

化,整合资源,优化布局,提高抗震设防标准和建筑质量,确保把学校、医院等公共服务设施建成“最安全、最牢固、群众最放心的建筑”。已开工建设各类学校2770所、医疗卫生机构项目1522个,分别占恢复重建任务的75.03%、60.6%;已完工学校287所、医疗卫生机构项目325个,分别占恢复重建任务的7.8%、12.9%。目前已有近70%的灾区学生进入永久性校舍上课。已开工建设4325个文化体育等项目,占恢复重建任务的74%。

(三) 基础设施恢复重建有序展开。坚持恢复功能与发展提高相结合,优先安排与民生直接相关的重建项目,并积极推进具有基础性、先导性、支撑性的新建项目。目前,交通、通信、水利、能源等基础设施项目已开工1140个,占恢复重建任务的60%。高速公路已经恢复到灾前水平,干线公路101个项目已有94个开工建设,农村公路完成6000多公里,占恢复重建任务的15%。宝成线、成昆线等严重受损的铁路设施完成修复加固。通信恢复重建项目全部开工,完成恢复重建投资的70%。水库、堤防除险,乡村供水、灌区水利工程设施等已开工71个项目,占恢复重建任务的41.5%;电源、电网等能源项目已开工797个,占恢复重建任务的60.9%。

(四) 产业重建和结构调整初见成效。根据资源环境承载能力、产业政策和就业需要,积极推进企业重建,促进结构调整,发展特色优势产业。目前,灾区98%的工业企业已经恢复生产,工业、旅游、文化产业恢复重建项目开工3574个,占恢复重建任务的85.9%。东方汽轮机厂在厂房损坏、设备损毁、职工家属伤亡惨重的情况下,克服重重困难,2008年实现总产值108亿元,比上年增加8亿元。

(五) 城镇体系建设全面启动。市政设施、历史文化名城保护、风景名胜等恢复重建项目累计开工413个,占恢

复重建任务的40.1%。世人瞩目的北川新县城重建已正式开工；青川县政府驻地确定不再搬迁，按照适当分流县城部分教育机构和工业企业，减轻县城承载压力的原则，全面开展县城恢复重建工作；汶川县城、映秀镇、擂鼓镇等严重受损城镇已按新的规划开始建设，目前各项工程进展顺利。

（六）农业生产和农村建设稳步实施。坚持产业恢复和生产设施重建两手抓，灾区农村经济形势呈现良好势头，三省农业生产总体保持了增产增收，2008年粮食等主要农产品产量均比上年有一定程度增加，粮食总产量达1105.62亿斤，比上年增长4.63%，实现了“大灾之年不减产要增收”的目标。种植业、畜牧业和农机设施、农村沼气及乡村清洁工程等恢复重建项目649个全部开工，已修复受损农田76.77万亩、农业生产大棚242.11万平方米、畜禽圈舍1771万平方米，修建机电提灌站706处、机耕道827公里，建设良种繁育基地16个、种畜场61个以及技术服务体系用房12.96万平方米。

（七）市场服务体系基本恢复。灾区商贸服务、粮食流通和金融服务等设施项目开工40%左右，超过95%的受损商业网点恢复经营，保障了灾区群众基本生活需求。各金融机构受损网点维修加固已经基本完成，重建迁建工作全面展开，未完成重建任务的金融服务网点，均搭建了临时场所为灾区群众提供金融服务。

（八）生态修复、防灾减灾和土地利用等项目积极推进。受损林地植被恢复和林区水电设施、道路、通讯、公共用房以及林木种苗等项目开工80个，占恢复重建任务的40.6%。国家直属自然保护区重建基金已到位43%，碧峰峡大熊猫应急分流项目基本完成，其他项目已完成开工准备；防灾减灾项目开工397个，占恢复重建任务的53.4%；39个土地整理复垦项目全面启动，整理复垦灾毁土地5.4万公顷。

二、关于灾后恢复重建的政策措施

汶川地震灾后恢复重建涉及面积广大、自然条件复杂、建设任务艰巨。根据党中央、国务院的统一部署，国务院出台了重建条例，印发了重建总体规划，有关部门和地方也分别编制了重建规划，通过加大政策措施支持力度，共同促进灾后恢复重建工作。

（一）将灾后恢复重建纳入法制化轨道。2008年6月8日，国务院公布实施《汶川地震灾后恢复重建条例》，这是我国首个地震灾后恢复重建专门条例，确立了灾后恢复重建的指导方针和基本原则，明确了恢复重建规划编制的原则、要求和程序，确定了实施恢复重建的责任主体，以及各级政府和各部门在恢复重建中的职责和任务。对恢复重建资金和物资的筹集、使用和管理，对恢复重建项目的监督检查，对违反条例应承担的法律责任等方面也都作出了明确规定。

（二）科学制定灾后恢复重建规划。2008年5月23日，国务院抗震救灾总指挥部决定成立灾后重建规划组，负责灾后重建规划的编制工作。规划工作坚持以人为本、科学重建、深入调研、广纳民意，统筹兼顾生活与生产、当前与长远、物质与精神，从灾区实际情况出发并注意借鉴国内外的有益经验，提出“家家有房住、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”的重建目标。同年9月19日，国务院印发了《汶川地震灾后恢复重建总体规划》。此后，有关部门相继印发了城乡住房、城镇体系、农村建设、公共服务、基础设施、生产力布局和产业调整、市场服务体系、防灾减灾、生态修复和土地利用等十个专项规划。四川、甘肃、陕西三省根据当地实际制定了恢复重建年度实施计划，纳入规划的51个重灾县（市、区）分别制定了具体实施规划。

（三）加强灾后恢复重建政策支持。为支持和帮助受灾地区开展生产自救、重建家园，鼓励和引导社会各方面力量参与灾后恢复重建，使灾区早日恢复正常的生产生活秩序，国务院及时印发了《关于支持汶川地震灾后恢复重建政策措施的意见》、《关于做好汶川地震灾后恢复重建工作的指导意见》，明确了灾后恢复重建的主要任务、工作要求、实施步骤和保障措施，决定中央财政建立汶川地震灾后恢复重建基金，并明确财税、金融、土地、产业、就业和社会保险等方面支持恢复重建工作的政策。国务院有关部门、各受灾省政府、各监管机构，陆续制定出台了一系列支持灾后恢复重建的政策措施。

（四）把灾后恢复重建作为扩大内需的重要举措。面对国际金融危机的冲击，党中央、国务院明确把加快灾后恢复重建作为扩内需、保增长的一项重要举措，强调必须树立抓重建就是抓发展的观念，把恢复重建作为加快灾区发展的重要契机，作为促进全国发展的强大引擎，努力实现又好又快重建。国家有关部门及时和提前预拨部分资金，中央财政已累计下达灾后恢复重建基金预算1542.25亿元，并安排利用国外优惠紧急贷款18亿美元，支持恢复重建项目建设。

（五）健全组织机构落实工作责任。灾后恢复重建进入实施阶段后，国务院明确由灾区省级人民政府对本地区灾后恢复重建负总责。四川省成立了灾后恢复重建委员会，省委书记、省长担任委员会主任，并根据灾后恢复重建任务下设7个协调小组。甘肃和陕西省也成立了灾后恢复重建领导小组。灾区省级人民政府统一领导、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各项任务。国务院成立了汶川地震灾后恢复重建工作协调小组，指导规划实施，协调政策落实，研究解决灾后恢复重建中的有关重大问题。

（六）有效推进对口支援工作。对口支援省市认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署，以高度的政治责任感、紧迫感和使命感，迅速选派大批有责任心、有能力、有经验的干部到灾区一线工作，深入了解灾情，考察项目选址，制定实施方案，快速启动了一批民生工程的建设。特别是在国际金融危机发生后，对口支援省市提出支援灾区的决心不变、力度不变、目标不变，压缩本地行政开支，保证支援资金及时到位。截至2009年4月底，已确定对口支援项目2418个、援建金额565亿元，其中1298个援建项目已开工建设，援建资金到位206.6亿元，233个项目建成投入使用。各对口支援省市与受援地区还签约产业合作项目400多个，总投资1800多亿元。各对口支援省市充分发挥自身在人才、技术、管理等方面的优势，先后派出3万多人次到灾区服务，目前

仍有近万人工作在灾区。此外,还帮助受援地区转移安置学生异地就学1.6万人,为受援地区群众提供就业岗位33万个。

一些没有对口支援任务的省(区),也通过多种形式,大力支持灾后重建。香港、澳门特区政府也积极支持灾区民生工程的恢复重建。据有关部门统计,地震发生以来,共接收社会各界及国际社会捐赠款物760多亿元,这些资金除前期部分用于抗震救灾外,也主要用于恢复重建项目建设。

(七) 切实做好建材供应保障。随着恢复重建工作的全面展开,灾区建材需求量大幅增加,特别是农房建设所需砖、瓦等建材供应紧张,价格上涨较快,增加了群众负担。党中央、国务院十分关心群众住房重建建材供应问题,多次指示有关部门采取有效措施,确保建材供应和质量,稳定市场价格。灾区各级政府积极采取应对措施,扩大建材产量,建立特供机制,实行临时价格干预,千方百计保障建材生产供应和价格基本平稳。交通运输部和发展改革委为跨省调运建材开辟了运输“绿色通道”。成都军区还适时出动运输车辆,为灾区群众抢运重建所需建材,对保障建材供应和建房进度发挥了重要作用。

(八) 及时协调解决有关重大问题。根据灾后恢复重建工作的需要,国务院灾后恢复重建工作协调小组及成员单位及时协调解决恢复重建过程中的有关重大问题,提出了推进农房重建、支持灾区农村信用社、促进群众就业、落实银行贷款、规范学校医院建设标准等一系列政策措施:减免灾区政府性基金和行政事业性收费,对灾区所得税、房产税、契税、增值税等实行优惠政策并根据实际情况对部分税收优惠政策给予适当延长;简化恢复重建项目用地、环评工作程序,提高审批效率;对灾区银行业金融机构实行差别准备金政策,加大货币政策支持,加大信贷投放力度,实行灵活的信贷政策,开办并购贷款、集合理财和灾区保险等业务;出台对灾区劳动者异地转移就业、自主创业等扶持政策,扩大灾区群众就业;及时制定和修订有关建筑标准规范,确保工程建设质量和安全。有关部门组织调集系统内专业技术力量,支持帮助灾区加强恢复重建项目的勘察、设计、施工和监理。同时,纪检监察、审计部门全过程加强对资金、物资筹集和使用的监管,确保重建资金按照规定专款专用。

三、当前存在的主要问题

灾后恢复重建是一项艰巨复杂的系统工程,随着灾后恢复重建工作的深入推进,实际工作中还存在不少困难和问题。

(一) 农村贫困户住房重建资金困难较大。在农村居民住房重建中,部分贫困农户由于家庭经济困难,收入来源有限,缺少劳动人口,难以获得贷款支持。

(二) 城镇住房恢复重建进展相对缓慢。由于城镇住房的产权关系比较复杂,群众对住房重建方式需要协调统一等原因,目前城镇住房重建面临一些困难,重建速度进展相对缓慢。

(三) 贷款存在一定困难。人民银行、银监会多次进行调查,做了大量工作,出台了对灾区的支持政策,但灾

区金融贷款困难特别是中小企业贷款难的问题仍然较为突出。特别是灾区农村信用社承担了发放农房重建贷款任务的90%以上,也是支持农业生产恢复的主要贷款渠道。此次地震又造成三省农村信用社各类损失上百亿元,使信用社的融资功能受到重大影响。

(四) 一般受灾地区困难较多。灾区政府和有关部门多次反映,除纳入总体规划的51个重灾县(市、区)外,其他一般受灾地区由于缺少资金,恢复重建面临困难较多,特别是教育、卫生等公共服务设施恢复重建缺乏建设资金。

(五) 建材供应、技术力量等问题突出。随着灾后恢复重建加大力度、加快进度,建材集中使用与供应相对不足的矛盾仍然比较突出。由于恢复重建任务繁重,特别是重灾地区恢复重建项目多,专业技术人员紧缺,急需加强建筑、道路、桥梁等设计、监理方面的技术力量支持。

(六) 灾区干部群众心理健康问题。汶川特大地震灾情严重,受灾面积广、受灾人员多,需要对大量灾区群众、干部、师生、伤残人员进行心理治疗和精神抚慰。一段时间以来,虽经心理干预和抚慰,个别干部群众因亲人遇难、财产损失、生活和工作压力大等多种原因,出现心理健康问题。

四、下一步工作措施

十一届全国人大二次会议审议通过的《政府工作报告》,要求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三年的目标任务,让灾区人民早日过上更加幸福美好的生活。下一步要深入做好灾后恢复重建规划实施和政策落实工作,加快灾后恢复重建步伐。

(一) 确保所有灾区群众早日住上永久性住房。安居乐业是灾区群众的期盼,也是各级党委、政府义不容辞的责任。要继续把住房重建作为恢复重建的第一要务,统筹安排农村住房重建,加快推进城镇住房重建。今年年底前,要全面完成农村住房的重建任务,让灾区农村居民在温暖的新房里过上新年。加强对城镇住房重建工作的指导和协调,协调处理好产权关系,组织好廉租住房和经济适用住房建设,合理安排普通商品住房建设,确保在明年5月前全部完成城镇居民住房重建任务。要特别关心农村和城镇特困群众的住房建设,以更扎实的工作、更有力的措施,帮助解决好资金、建材、用工等方面的困难,让每一户困难群众都能及时搬入新居,实现家家有房住的目标。

(二) 全面恢复和提升公共服务水平。教育、医疗卫生、文化体育等基本公共服务设施是灾区群众恢复正常生产生活的重要保障。要继续把公共服务设施建设放在重要位置,加快重建步伐,全面恢复和提升公共服务水平。孩子是祖国的希望、灾区的未来,要切实抓好学校的恢复重建,今年年底前确保95%以上的灾区学生进入永久性校舍上课,明年春季开学时,余下的学生也都能进入新校舍,在环境优美、宽敞明亮、坚固安全的新教室学习知识、健康成长。灾区县医院和疫病预防控制、妇幼保健、计划生育服务机构以及乡镇卫生院,明年9月底前基本完成重建任务。建立更加完善的公共服务体系和社会保障体系,使灾区群众普遍享有基本生活保障,享有义务教育、公共卫生和基本医疗、公共文化体

育、社会福利等基本公共服务,服务条件达到或超过灾前水平。做好精神家园恢复重建,加强人文关怀,营造关心帮助孤儿、孤老、孤残的社会氛围。建设好体现伟大抗震救灾精神的重点纪念设施。

(三) 大力提高基础设施保障能力。进一步加快交通、通信、水利、能源等基础设施恢复重建,并以此为契机,力争在加强和改善基础设施薄弱环节上实现较大突破,为灾区长远发展打下坚实基础。继续加强灾区公路建设,力争明年9月底前基本完成干线公路重建任务,形成灾区生命线公路网。在全面完成现有铁路设施恢复重建的同时,积极推进支撑灾区未来发展的新铁路项目建设。抓好机场、通信、电力等工程建设,加快形成满足灾区恢复重建和发展需要的基础设施保障体系。加快城镇恢复重建及配套公共交通、给排水、供气供热、污水垃圾处理等市政公用设施建设。到明年9月底,四川省北川、汶川、青川县城和映秀、汉旺镇等重灾城镇建成城镇基本框架,形成城镇基本功能,其他城镇完成重建主体任务。加快通乡通村道路、农村沼气等基础设施建设,完善农业生产服务体系,为农村生产生活提供有力保障。

(四) 积极促进特色优势产业发展。全面恢复工业、农业、旅游业、市场服务设施,结合国家十大产业调整和振兴规划,优化生产力布局,调整产业结构,促进灾区经济平稳较快发展。积极发展电子信息、重大装备、新型建材、新材料、新能源、医药等特色优势产业,建设优质粮油、特色果蔬、畜牧业等农业生产基地,发展农副产品深加工。发挥大型骨干企业的优势,通过兼并、联合、重组等方式,实现调结构、上规模、上水平、上档次。建设好循环经济产业集聚区,积极承接产业转移,引导企业集中布局,培育产业集群。大力振兴旅游业,加强重点旅游区和精品旅游线路建设,恢复和提高旅游设施服务功能,充分发挥旅游业安民富民的重要作用。发展壮大特色文化产业。要把产业恢复、产业发展与扩大就业紧密结合起来,以扩大就业为导向,积极发展个体私营企业、中小企业和劳动密集型产业,确保有劳动人口的家庭至少有一人稳定就业,使灾区群众收入超过灾前水平。

(五) 努力推进生态文明建设。进一步加强生态修复,尊重自然、尊重规律、尊重科学,通过自然修复与人工治理相结合,恢复受损植被,恢复水源涵养、水土保持等生态功能。做好环境综合整治,加强污染源和环境敏感区域的监督管理,加快改善灾区环境质量。加强对自然规律的认识和总结,努力提高地质灾害防治水平,完善群测群防监测网络,增强防灾减灾能力,有效预防自然灾害威胁。通过努力,使灾区的山更绿、水更清、人与自然更加和谐相处。

(六) 深入做好对口支援工作。实施对口支援是中央的重大决策部署,在灾后恢复重建中发挥了十分重要的作用。各对口支援省市要进一步增强责任感、使命感和大局意识,特别是要努力克服国际金融危机的影响,保持原定对灾区的资金支持力度不变、规模不减。要加强协调配合,深入抓好实施方案的落实,进一步加强人力、财力、物力、智力等方面的支援,及时安排建设资金,推进对口支援项目建设,力

争到明年9月底基本完成对口支援建设任务。

(七) 全力做好各项保障工作。按照扩内需、保增长、调结构的要求,继续增加灾后恢复重建各类资金投入。今年用于恢复重建的中央财政重建基金要及时拨付到位,并根据加快进度的要求,适时预拨一部分资金。对一般受灾地区,要落实好国务院确定的有关政策,通过现行体制加大中央财政转移支付、扶贫开发等方面力度给予支持,同时在扩大内需的资金安排中,加大对一般受灾地区的支持力度。

进一步做好银行贷款落实工作,增加对灾区中小企业贷款的支持力度,中央财政用于支持中小企业贷款担保的业务也要向灾区倾斜。根据灾区实际情况,积极开发信贷产品,有效增加对中小企业的信贷投放。从今年起将免征灾区农村信用社所得税的政策延长五年,有关部门要做好落实工作。尽快出台对从事发放农村小额贷款业务的金融机构免征营业税的优惠政策,帮助灾区农村信用社度过难关。

进一步加强建材生产供应,保持市场价格基本稳定,已经实施的跨省建材运输“绿色通道”政策即将到期,必要时再适当延长执行时限。结合扩大内需政策加大对灾区建材生产企业技术改造支持力度,扩大建材生产和供应保障能力。有关部门要根据灾区省实际需要,组织力量,加大村镇规划、交通、建筑、工程管理等方

面专业技术人员的支持。坚持实事求是,严格执行国家建设标准及技术规范,在保证质量和安全的前提下,加快恢复重建进度,做到形态服从功能、进度服从质量,严格质量管理。坚持厉行节约,不超标准建设,不盲目攀比,不铺张浪费,争取最大效益和最好效果。坚持严格管理,加强对建设资金和物资使用的监管、审计,防止和杜绝腐败现象发生,本着对人民负责、对历史负责的态度,使灾后恢复重建经得起实践、历史和人民的检验。

(八) 切实做好对灾区干部群众的心理援助工作。在全国范围选派具有中级以上职称、专业从事心理卫生服务工作达到一定年限的专业心理卫生人员,到灾区工作半年或一年以上,一方面直接为灾区干部群众提供心理咨询,另一方面为灾区市(州)和重灾县培训心理卫生专(兼)职人员。同时,组织灾区基层医务人员分三年到省外医院进修学习一年,逐步充实灾区自有心理卫生专业人员数量,对重点人群实行长期持续的心理援助。

当前灾后恢复重建取得的成绩还只是阶段性的,下一步的工作任务仍然十分繁重。我们要充分认识恢复重建工作的紧迫性、艰巨性和复杂性,继续发扬伟大的抗震救灾精神,深入贯彻科学发展观,坚持“以人为本、尊重自然、统筹兼顾、科学重建”的指导思想,把握好加快进度与确保质量的关系、加大投入与厉行节约的关系、整体推进与突出重点的关系、立足当前与着眼长远的关系、争取外援与自力更生的关系,努力建设人民安居乐业、城乡共同繁荣、人与自然和谐相处的幸福美好的新家园,以优异成绩迎接新中国成立60周年。

(《全国人民代表大会常务委员会公报》

2009年第5号)