

云南丽江地震民房恢复重建模式论

保 明 东

(云南省民政厅, 昆明 650021)

摘 要: 结合丽江地震灾区实际, 论述了就地试点统建、整体恢复重建和易地搬迁统建模式, 对研究地震民房恢复重建有着重要意义。

关键词: 丽江; 民房; 重建; 模式

中图分类号: P315.9

文献标识码: B

文章编号: 1005-3409(2001)01-0059-04

House Restoration and Reconstruction Mode of Earthquake in Yunnan Lijiang

BAO Ming-dong

(Civil Administration Bureau of Yunnan Province, Kunming 650021, PRC)

Abstract: Modes of houses construction together on the spot, whole restoration and reconstruction and changing place for construction together which based on the facts of Lijiang earthquake area are discussed. They will be important to research house restoration and reconstruction mode of earthquake.

Key words: Lijiang; house; reconstruction; mode

1 引 言

地震是一种具有极强社会破坏力的自然灾害。云南地处云贵高原, 与世界屋脊青藏高原、亚欧板块和印度板块紧密相连, 地质构造复杂, 地震活动频繁。史载以来共发生破坏性地震 500 余次, 仅 1995 年至今, 就发生 5 级以上地震 10 余次, 给国家财产和群众生产生活带来严重损失和影响。抗震救灾, 恢复重建历来是中国政府十分关注的问题。由于民房建筑是历次地震灾害中的脆弱环节, 关系到国计民生, 所以震后倒损民房的恢复重建是整个抗震救灾中的重点。在云南近年来发生的地震灾害中, 以 1996 年“2·3”丽江地震损失最为严重, 但在中国政府的艰苦努力和国内外社会各界的大力支持下, 恢复重建也是比较成功的, 其中民房恢复重建成效尤为显著。笔者作为政府的一员, 有幸全程参与了丽江市地震民房恢复重建的组织实施, 并就有关问题作了认真分析和思索, 尝试总结出了民房恢复重建的几种成功模式。本文力图通过对这些模式的论述, 探索

地震民房恢复重建中的一些经验和规律, 以兹参考借鉴。

2 “2·3”丽江地震及抗震救灾概况

丽江位于云南省西北部, 境内居住着纳西、白、藏、傈僳、普米等少数民族, 各类资源丰富, 但自然条件恶劣, 经济发展滞后, 是一个高寒、边远、民族、贫困地区。1996 年 2 月 3 日 19 时 14 分 38 秒, 丽江及其邻近地区发生 7.0 级强烈地震, 微观震中位于北纬 27°18', 东经 100°13', 宏观震中位于丽江市大研镇附近, 震源深度 10 km, 极震区烈度 X, 烈度呈南北向分布, VI—XI 区范围 1.8 万 km², 地震类型属主震—余震型。

这次地震使 4 个地州、9 个县、92 个乡镇、848 个村(办)受到破坏, 受灾人口 100 多万人, 其中特重灾人口 36 万人, 房屋全倒或已成危房不能居住的无家可归人口 32 万人, 死亡 309 人, 重伤 4 070 人, 轻伤 12 987 人。共倒损民房 103 万间, 约 1 236 万 m², 教育、卫生、水利、电力、交通、通讯、供水等基础设施

* 收稿日期: 2000-09-08

作者简介: 保明东(1964-) 1988 年毕业于中央民族大学, 现为云南省民政厅救灾救济处处长。

和机关企事业单位遭到不同程度破坏,造成直接经济损失人民币40.31亿元。震中丽江县损失最重,受灾24个乡镇33万人,城内钢混、砖混构房屋严重损坏,农村民房大面积倒塌。极震区大研、黄山、白沙等乡镇民房倒塌率高达85%,中济、文智、东开等自然村夷为平地,成为一片废墟。

地震发生后,省地县政府立即启动破坏性地震应急预案,成立相应的抗震救灾指挥部,全面开展紧急救援和抢险救灾工作。到1996年2月18日,共向灾区调运物资16 925 t,搭建防震棚70 882间,救灾帐篷3 327顶,17 057名轻重伤员全部得到救治,35万灾民住进了防震棚,并确保了吃、穿救济,灾区人心安定,社会稳定。应急救援阶段结束后,灾区立即转入全面的恢复重建。恢复重建以民房、基础设施为重点,坚持“自力更生、艰苦奋斗、生产自救、各方支持、重建家园”的方针,与扶贫攻坚及发展民族地区经济结合,按照统筹规划,分步实施,条块结合,多方筹资,分级负担的办法进行。因地制宜,就地取材。整个恢复重建计划用3年完成,总投资159 261.4万元,其中民房恢复重建国家共投资25 428万元,由民政、建设部门负责组织实施。在各级政府的精心组织,各部门的密切配合和国内、国际社会的大力支持下,经过灾区群众2年多的艰苦努力,到1998年6月,丽江灾区恢复重建已全面完成,重建修复民房8.2万户,其中丽江县圆满完成了4个易地搬迁重建试点村754户,5个就地规划重建试点村452户和大面上55 401户的恢复重建任务,提前实现了恢复重建计划。一个新兴的旅游城市丽江重新崛起于地震废墟之上,成为滇西北一颗璀璨的高原明珠。

3 丽江民房恢复重建模式

民房恢复重建是整个地震灾区恢复重建的首要任务。震中丽江县从民房倒损的实际情况出发,按照统一规划,分步实施,突出重点,整体推进的办法,分别按就地试点规划建设、整体恢复重建和易地搬迁建设三种模式进行民房恢复重建。

3.1 模式之一:就地试点规划统建

从社会稳定、经济发展和文化传承角度考虑,就地试点恢复是地震灾区恢复重建关键性一步,也是重要模式,试点村的村选择应舍两头取中间,即考虑重灾的因素,也考虑轻灾的特点,国家给予一定补助,灾民群众互助自建以便迅速找到一种快捷、经济,既与当地财力、物力和民俗相适应,又符合民房建筑传统风貌、抗震设防和发展需要的民房建筑样

式,总结经验,用以指导整个民房恢复重建。

政府确定受灾较重的白沙乡玉湖行政村文华自然村、黄山乡白华行政村开文自然村、金山乡新团行政村上存仁自然村、大研镇五台办事处民治村4个村304户和白沙乡新善行政村玉龙自然村1个点148户作为就地规划试点村。在严格进行受损评审的基础上,广泛听取群众意见,充分考虑灾民经济承受能力,根据不同的损失程度,分档定级,按损定补,制定规划,区别对待。建房资金按平均每户4 000元的标准分类进行补助,补助款和建材的发放优先照顾重灾民、贫困户、军烈属和有特殊困难的群众,由各受灾乡村组织灾民开展互帮互助,搞好重建。实施中针对不同情况,有的以现金补助为主,如开文村18户重损户每户补助4 050元,61户中损户每户补助3 465元;有的以建材补助为主,如文华村49户每户补助水泥4 t,石灰2.5 t,瓦片2 000块,现金400元。在乡镇的认真组织和村社群众及有关部门的努力下,到1996年7月,4个试点村顺利完成了恢复重建。

白沙乡玉龙村148户由国家民政部直接资助建设,组织就地规划恢复重建。根据住房受损程度,灾民自救能力和非农户等情况,分三类统一补助建材:

第一类:房屋全倒户和困难户,因道路更改搬迁12户,给予重点补助,每户由国家补助水泥4 t,钢筋1 t,石灰2 t,青砖2.5万块。(建材折价12 910元)

第二类:一般户126户,国家补助水泥4 t,钢筋1 t,青砖2.5万块。(建材折价12 470元)

第三类:非农户10户,国家补助钢筋1 t,青砖2.5万块。(建材折价10 990元)

表1 主要建材市场价格

主要建材	瓦片	青砖	水泥	钢筋	石灰
市场单价	0.35元/片	0.32元/块	370元/t	2990元/t	220元/t

补助资金按一户一栋主楼一次性全部到位,主房统一按Ⅵ设防砖木结构恢复重建,含全村公建共补助资金170万元。因玉龙村是纳西族聚居村落,重建时充分考虑了纳西族民居建筑的特点和风格,并精心设计了单体建筑的色彩,使其与周边环境相协调。实施中以灾民自力更生、生产自救,互帮互助为主,不足部分由灾民通过自筹、贷款、投工、投劳解决。到1997年春,全村148户全部搬进新居,提前完成了恢复重建任务。4村1点就地规划试点的成功,为大面上倒损民房的整体恢复重建取得了经验,树

立了典范。

3.2 模式之二: 整体恢复重建

大面上民房恢复重建数量大、涉及灾民多、任务重,直接关系到整个灾区民心的安定和社会的稳定。在进行就地规划恢复重建试点的同时,结合试点经验,县政府立即着手开展大面上倒损民房的整体恢复重建。在全面调查,准确掌握民房受损情况的基础上,把各乡(镇)受损民房按照倒塌、严重损坏、中度损坏和轻度损坏分成四类,科学、合理地制定出《丽江市“2·3”地震受损民房恢复重建补助办法》,明确不同类别重建资金的补助标准,并及时组织资金发放。1996 年 7 月 10 日至 12 日 3 d 时间内就将 9 297.79 万元补助款准确、公正地发放到全县 52 347 户灾民手中,为加快民房恢复重建进度提供了资金保障。其中 11 个重灾乡(镇)民房倒塌 2 628 户,每户补助 5 000 元;严重受损 13 395 户,每户补助 2 500 元;中度损坏 11 829 户,每户补助 2 000 元;轻度受损 9 013 户,每户补助 800 元,共计 36 865 户,7 749.59 万元。非重灾乡(镇)民居受损 15 482 户,每户补助 1 000 元,共计 1 548.2 万元。

实施过程中,以灾民自力更生、生产自救,互帮互助为主,辅之以国家必要的救济和补助,县政府引导帮助灾民规范设计,合理布局,调整住房规模,转变住房消费观念,克服片面追求深宅大院,在住房面积上互相攀比的倾向,宁可房屋少一些,小一点,也要在提高质量和抗震性能上多下功夫,防止为提高速度,节省资金而忽视建房质量。广大灾民得到补助后,积极筹款筹物,投工投劳,迅速掀起了民房恢复重建的高潮。

3.3 模式之三: 易地搬迁统建

在因地震中造成民房成片倒塌,地震地质及其他地质条件已不适合在原址重建房屋,或因泥石流、山体滑坡等各种因素需搬迁重建民房的地区,开展易地搬迁统建,适当建设一批规模样式统一,质量较好的民房,是民房恢复重建的另一种方式。特殊情况下,易地搬迁统建既能顺应民心,符合灾区实际,又能充分体现政府对民房恢复重建的重视和社会各界对灾区人民的关心,更能集中展现灾民自力更生、艰苦奋斗的精神,作为可视可比形象,具有恢复重建标志牌和里程碑的意义。

丽江地震造成丽江市大研镇文智办事处 9~12 社、白沙乡开文行政村文荣二社、黄山乡中济行政村中海自然村及金山乡金山行政村开元、文宏自然村 4 个村 754 户居民房屋成片倒塌,群众迫切要求搬迁重建。丽江市在参观考察、借鉴经验的基础上,通

过深入细致地勘察设计,制定了易地搬迁民房统建工程实施方案,统一用地标准,统一规划设计,统一质量要求,统一补助标准,统一公共设施建设,统一组织领导。力求通过重建,使易地搬迁点成为民房恢复重建的典范,村社规划建设的典范和小康民房建设的典范。实施中采取统建与自建相结合的办法进行建设,建房资金采取群众自筹、银行贷款、国家补助相结合办法解决,4 个点国家户均补助 2.5 万元,规划宅基地 667 m²,其中建房面积 350 m²,其余用于公益设施建设。根据当地民风民俗,重建民房按庭院式规划建设,分生活区、畜圈区、晒场三个部分,每户主房均为上下两层 6 间 130 m²,四个村建设情况如下表:

表 2 建设情况						
地名	户数/个	主房结构	户均投资/万元	群众自筹/万元	建设方式	竣工日期
中海村	239	钢混	5.4	2.9	统建	1998 年 2 月
开元、文宏村	163	砖木	3.8	1.3	自建	1997 年 7 月
克智村	257	砖木	5.5	3	自建	1998 年 1 月
文荣二社	95	钢混	5.9	3.4	统建	1998 年 2 月

主房建设完成后,组织群众按规划设计要求搬迁并自建附房,中海、文荣二社的居民除自筹部分资金外,各户还需自筹部分建筑用沙石、木材、瓦片等,主房按钢混结构设计,由建筑公司承包统一建设;开元、文宏和克智村居民的主房按砖木结构设计,由各户互帮互助,自行建设。到 1998 年 2 月,总投资 3 884 万元的 4 个民房易地搬迁统建点顺利完成了恢复重建任务,754 户灾民逐步迁入新居。

4 需要研究和探讨的几个问题

限于文章篇幅和论题,以上只就丽江地震民房恢复重建中三种不同模式的适用对象、范围、规划方案和组织实施办法进行了重点论述,实际的恢复重建过程中工作涉及的层面相当广泛,需解决的问题也十分复杂。根据多年从事抗震救灾及民房恢复重建的实践经验,笔者认为,严重破坏性地震后的民房恢复重建,有以下几个主要问题值得关注,需进一步加以研究探讨:

4.1 民房受损等级的评定

准确掌握民房倒损情况是开展好恢复重建的前提和基础,但实践中这一点往往不易做到。评定民房倒损的度不好把握,各地房屋建筑风格、抗震强度不一,灾情信息的准确性也会受灾民心理、虚报冒报等

人为因素的干扰。丽江地震的民房损失情况,经过民政部门反复的调查核实,评定损失等级时先制定标准,以灾民户口和房地产所在地统计为主,层层把关审定,评定结果张榜公布,接收群众监督,妥善解决了损失评定工作,但如何结合各地实际,科学制定地震民房损失评定标准,仍是一个有待进一步研究的问题。

4.2 民房恢复重建时间、空间的选择及安排

民房全面恢复重建的时间、空间的选择,应在地震应急抢险阶段完成后进行。尤其是主震—余震型和群震型地震后,时间选择过早,震区尚未稳定,还有再震的可能;选择过晚,又不利于灾区社会的稳定,一旦选定,要合理计划,抓紧实施,尽快完成。空间选择一般以就地恢复为主,无论怎样选择,重建前必须经过科学的地质勘察和严格论证。

4.3 资金的筹集及其运作

这是恢复重建的重要环节。丽江地震民房的重建资金主要采取群众自筹、银行贷款、国家补助和社会捐赠的办法筹集。国家补助资金是辅助渠道,必须严格按照国家救灾款管理使用原则,保证专款专用。社会捐赠资金是重建资金的重要补充,其中的意向性捐赠款(物)必须严格按捐赠者的意愿进行安排;非意向性捐赠款物按《云南省接收救灾捐赠款物管理暂行办法》有关规定使用。丽江地震共接收到28个国家和地区,4个国际组织和国内30个省市区捐款折合人民币4.37亿元,捐物8484 t。其中用于民房23642.8万元,由于组织有序,使用得当,监督有力,保证了政府、群众和捐赠者满意,有力地推动了民房恢复重建。

4.4 就地规划统建、整体恢复重建与易地搬迁统建三者间的关系

这三者之间是局部与整体,一般与特殊,相辅相成的互动关系,既有联系,又有区别。就地规划统建

是整体恢复重建的基础,易地搬迁统建是二者的延伸与拓展。三者实施办法、作用和意义不同,为防止群众互相攀比,确保恢复重建顺利进行,三者应合理规划,依次实施。

4.5 政府、群众和社会在民房恢复重建中的角色和作用

我国的救灾工作方针是依靠群众、依靠集体,自力更生,生产自救,互助互济,辅之以国家必要的救济和扶持。其中明确指出了政府、群众和社会在民房恢复重建中的角色和作用。政府是保障主体,起到组织领导和辅助支持作用,灾区群众是恢复重建的生力军和主要力量,恢复重建主要靠有效的宣传动员和组织引导群众通过自我努力来完成。集体和社会发挥互助互济,整体团结的力量,帮助支援灾区群众克服困难,战胜灾害。

4.6 民房恢复重建与灾区经济、社会的协调发展

震后民房的恢复重建应与灾区经济、社会的发展相适应,尤其是多民族、多种文化汇集地区,民房重建既要考虑保持原有各民族的风格,又要能促进各民族文化的融合和进步,既要保持城乡原有特色,又要与发展地区优势紧密结合。丽江恢复重建的成功,很大程度上取决于重建民房与民族旅游业的珠联璧合,重建后的丽江既有古城风貌,又颇具时代特色,成为融汇古今历史,凝聚东西文明的旅游胜地。

5 结 论

就地试点规划统建、整体恢复重建和易地搬迁统建三种民房恢复重建模式,主要适用于严重破坏性地震发生之后,经济发展水平相对落后的地区。三种模式相辅相成,紧密关联,实践中需根据实际,综合考虑民房恢复重建中涉及的各种因素,有机结合,灵活运用。

启事:为了适应西部大开发的形势,更好地为科研服务,本刊2001年除保持专辑的特色外,又增加了自由投稿的栏目,欢迎广大科技工作者、大专院校师生及工作在水土保持战线的同志积极惠稿。为了增加信息量,期刊固定发稿为160页,采用标准版本,每期约30万字,期刊定价调整为每期15元,全年60元。

《水土保持研究》编辑部