

四川芦山县灾后城乡住房恢复重建探索

林凯, 吴柏清, 李喆, 詹雯

(1. 成都理工大学地球科学学院, 四川成都610059; 2. 福建省漳州市龙文区郭坑镇政府, 福建漳州363000)

摘要 介绍了芦山县城乡住房灾后恢复重建的原则, 拟定了灾后城乡住房恢复重建初步规划, 并提出了相应措施与建议, 旨在探索芦山县灾后城乡住房恢复重建之路。

关键词 汶川地震; 芦山县; 城乡住房; 恢复重建

中图分类号 TU984.1 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)28-12387-04

Exploration on Urban and Rural Housing Reconstruction in Lushan County after Earthquake

LIN Kai et al (College of Earth Science, Chengdu University of Technology, Chengdu, Sichuan 610059)

Abstract The principles of urban and rural housing reconstruction after the disaster of earthquake were introduced. The preliminary planning of urban and rural housing reconstruction after the disaster of earthquake were drafted. The corresponding measures and suggestions were put forward, in order to explore an reconstructed way for urban and rural housing.

Key words Earthquake; Lushan County; Urban and countryside housing; Reconstruction

2008年5月12日, 四川省汶川县发生里氏8.0级特大地震, 震中位于阿坝州汶川县。四川省芦山县毗邻汶川, 位于龙门山断裂带南段, 遭受了重大损失, 被国务院列为汶川大地震的重灾区之一。芦山县大川镇北部山区距汶川映秀镇直线距离不足50 km, 震感强烈, 器皿翻倒、物件掉落、门窗抖动, 全县各乡镇均有不少房屋产生裂缝、垮塌。因此, 灾后重建工作首当其冲的就是城乡住房恢复重建问题。笔者通过芦山县灾后城乡住房重建的实践及规划对不同时间段灾民安置问题、不同程度受损住房、不同类型受灾情况进行详细梳理, 积极探索灾后城乡住房灾后重建之路, 为重灾区四川省芦山县城乡住房灾后重建提供决策参考, 同时也为其他灾区重建工作提供了借鉴。

1 四川芦山县概况

芦山县位于四川盆地西缘, 龙门山前缘构造带南段, 处于龙门山地震带内。北与汶川接壤, 北部重镇大川镇与“5·12”汶川地震震中仅相距69 km。县城距雅安市区33 km, 距离成都市区150 km(图1)。

全县幅员面积1 166 km², 辖5镇4乡, 40个行政村, 6个居委会, 总人口11.81万人, 其中农业人口9.03万, 占总人口的76.5%, 城镇化率为24.5%。县域平均人口密度为101人/km²。县域城镇和村落多沿青衣江干支流呈“树枝状”分布, 城镇密度为0.7个/100 km², 属全省低值区。城乡住房“夹道建设”是城、镇、村空间发展的主要模式。

2 城乡住房受灾情况

在四川大地震中, 芦山县也受到了较大程度的影响。截止5月28日12时, 全县受灾群众21 196户81 149人, 临时紧急转移安置20 492人, 需要政府安置938人。全县房屋累计垮塌145户244间, 累计受损14 341户46 479间, 其中严重破坏1 815间; 学校受灾57所, 约77 640 m², 255间校舍, 影响学生20 157名; 地震引发地质灾害需搬迁255户, 累计预防地质灾害点4处, 危及3 180人生命安全。芦山县城乡住房受灾情况具体有5个特点, 即: 受损程度由南向北逐步加重, 以

大川镇受灾最为严重; 房屋结构性严重受损较普遍, “内伤”严重, 成为“站立的废墟”; 交通、城建、民房、学校、医院和机关事业单位办公设施受损严重; 农村住房建筑质量相对较差, 且年久失修, 在地震中相对城镇破坏面更广、程度更严重; 这次地震是主震-余震型, 余震不断, 隐性灾情不断扩大。

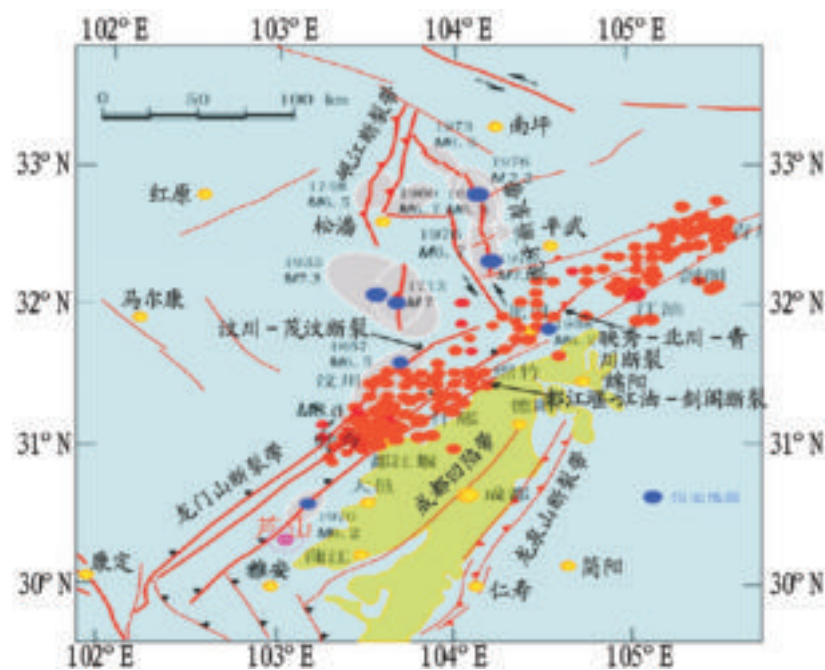


图1 芦山县在汶川特大地震中区位

Fig.1 The location of Lushan County in the great Wenchuan earthquake

3 灾后城乡住房恢复重建原则

3.1 安置为先, 统筹规划 在地震第一时间妥善安置受灾群众是最重要的工作议程。灾后重建工作应在全面掌握核实灾害损失情况的基础上, 科学制订灾后重建规划方案。明确重建目标, 落实分解责任, 提出工作措施, 加强协调配合, 确保重建任务按期完成。

3.2 分清缓急, 突出重点 以保障群众基本生产生活条件为重点, 根据房屋的损毁程度和受灾群众的自救能力, 有目的、分步骤抓紧开展灾后重建。同时, 应处理好灾后恢复重建与正常建设的关系。

3.3 自救为主, 政府支持 在受灾群众自筹资金的基础上, 政府给予适当补助, 并组织动员群众邻里互帮助, 投工投劳。

3.4 公开、公正、公平 严格按照灾后恢复重建的工作程序和要求, 合理操作, 准确确定救助对象, 坚决杜绝以权谋私、优亲厚友的现象发生。

作者简介 林凯(1985-), 男, 福建泉州人, 硕士研究生, 研究方向: 城市边缘和城镇规划研究。

收稿日期 2008-08-08

4 灾后城乡住房恢复重建规划

震后芦山县灾民安置工作与灾后恢复重建工作分为3个阶段,分别为设置临时帐篷、设立过渡安置房、建立永久性住房。时间安排大致为:2008年6月~9月(临时帐篷安置)、2008年6月~2010年(学校安排过渡安置房并积极加固修复地震受损房屋,重建永久性住房),2010年后(永久性住房安置)保证城乡住房基本恢复到受灾前水平。截至2008年6月5日,该县相关部门在积极做好受灾群众临时性、过渡性安置的同时,灾区永久性住房建设前期工作也在紧张有序地进行。

4.1 搭建临时帐篷 “5·12”特大地震灾害发生后,芦山县规划和建设局立即启动《芦山县规划和建设局应急管理预案》,成立抗灾应急工作小组。组织专业技术人员开展城乡房屋安全排查,先后排查出10万m²房屋倒塌或受损较重,部分居民无家可归。为解决受灾群众居住问题,尽快恢复正常的生产生活秩序,县抗震救灾指挥部先后组织各部门搭建临时帐篷200多座。在搭建临时帐篷过程中,充分运用社会资源,发动县内各方力量,通过采取该方式暂时解决200多户群众临时居住问题。临时帐篷选址位置根据各个社区、村民组较近并且安全空旷的地方,预计使用时间为3个月。为加快学校复课速度,在芦山中学、职业高中草场搭建临时帐篷供学习使用(表1)。

4.2 设立过渡安置房 通过对部分灾民安置要求的调查和走访,现居住在临时帐篷的灾民对使用活动板安置的积极性较低。芦山县受灾城乡居民的数量相对较少,四川省对芦山县过渡板房的统一配比不多,经过当地县委、县政府抗震救灾指挥部认真研究,形成统一安置意见,即将有限的过渡板房资源用于教育和医疗,不使用过渡安置房安置受灾居民。

表1 芦山县抗震救灾帐篷分配情况统计

Table 1 The distribution situation statistics of earthquake relief tents in Lushan County

领取单位 Drawing units	旧帐篷 Old tents	小帐篷 Small tents	大帐篷 Large tents	使用说明 Explanation for use
双石镇	2	3		用于安置受灾群众
太平镇	1	31		用于安置受灾群众
大川镇	2	15		用于安置受灾群众
飞仙关镇		5		用于安置受灾群众
思延乡		7		用于安置受灾群众
芦阳镇		6		用于安置受灾群众
清仁乡		14	5	用于安置受灾群众
宝盛乡		20		用于安置受灾群众
芦阳先锋社区		10		用于安置社区老弱病残及儿童
芦阳城西社区		10		用于安置社区老弱病残及儿童
芦阳城东社区		10		用于安置社区老弱病残及儿童
芦阳城南社区		9		用于安置社区老弱病残及儿童
芦阳城北社区		11		用于安置社区老弱病残及儿童
芦阳金花社区		10		用于安置社区老弱病残及儿童
医院、民政局、团委等17个单位抗震救灾专用帐篷	6	32	6	主要用于单位保障生命线工程的值班及危房单位办公,援助过往部队的服务点。
累计	11	193	11	

注:数据由芦山县民政局提供。

Note: The data are provided by Civil Administration Bureau of Lushan County.

城乡居民安置将主要采取2种方式:一是鼓励投亲靠友,政府一次性发放资金补贴;二是政府每户每月发放租房补贴,就近租房解决安置问题。对于房屋倒塌和地质灾害点的400户城乡居民不进行过渡房安置规划,而是异地选址修建永久性住宅。中、小学校过渡安置房选址及安置数量见表2。

表2 芦山县地震灾区中、小学过渡安置房选址及安置数量

Table 2 The location and amount of transitional settlement house for primary and middle schools in earthquake area of Lushan County

选址点名称 Name of locations	占地面积 Occupied area m ²	安置人口 Settlement population	是否避开地质灾害隐患点 Being avoided from the hidden trouble sites of geological hazards	场地“三通一平”完成情况 Completion situations of "Three Connections and One Leveling" in site				安置数量 Settlement quantity				备注 教室间数 Remarks (classroom number)		
				水 Water	电 Electricity	路 Road	场地平整 Site leveling	住宅 House	中学 Middle school	小学 Primary school	诊疗所 Dispensary			
飞仙中学校	756	588	是					1	252	1	504		12	
凤禾中心校	1 575	989	是						1	441	1	1 134		25
升隆中心校	1 323	1 123	是					44	1	819	1	504		7
隆兴中心校	1 260	792	是						1	378	1	882		20
龙门中心校	1 890	1 311	是						1	504	1	1 386		30
太平中学	693	461	是					6	1	693		0		9
双石中学	567	347	是					6	1	567		0		7
仁加中心校	819	820	是						1	189	1	630		13
大川中学	441	275	是						1	441		0		7
思延中学	567	422	是						1	567		0		9
国张中学	2 961	1 145	是					98	1	2 961		0		16
芦山县初级中学	1 764	1 692	是					39	1	1 764		0		16
芦阳二小	1 449	1 042	是						1		1	1 449		23
宝盛小学	252	681	是								1	252		4
太平小学	2 016	855	是								1	2 016		32
中林小学	1 323	444	是								1	1 323		21
快乐小学	378	144	是								1	378		6
大川小学	945	466	是								1	945		15
双石小学	945	828	是					28			1	945		6
清源小学	1 449	548	是								1	1 449		23
思延一小	378	737	是								1	378		6
思延二小	567	422	是								1	5 567		9

接下表

续表2

选址点名称 Name of locations	占地面积 Occupied area m ²	安置人口 Settlement population	是否避开地质灾害隐患点 Being avoided from the hidden trouble sites of geological hazard	场地“三通一平”完成情况 Completion situations of "Three Connections and One Leveling" in site				安置数量 Settlement quantity				备注 教室间数 Remarks (classroom number)	
				水 Water	电 Electricity	路 Road	场地平整 Site leveling	住宅	中学	小学	诊疗所		
								户套	所 m ²	所 m ²	所 m ²		
芦阳小学	1 638	2 303	是						1	1 638		26	
芦山中学	1 197	1 528	是					3	1	1 197		18	
芦山职高	504	510	是					25	1	504		0	
合计	27 657	20 473						249	15	11 277	17	16 380	360

据统计,芦山县中小学共需要过渡安置教室360套,过渡安置宿舍249套。鉴于学校过渡房规划布置相对简单,笔者仅选取国张中学作为过渡安置房的详细规划布置作为代表

(图2)。其他各学校在施工时以住房和城乡建设部《地震灾区过渡安置房建设技术导则》^[1]为指导,借鉴该所代表性学校过渡安置房的详细规划图纸进行布置。

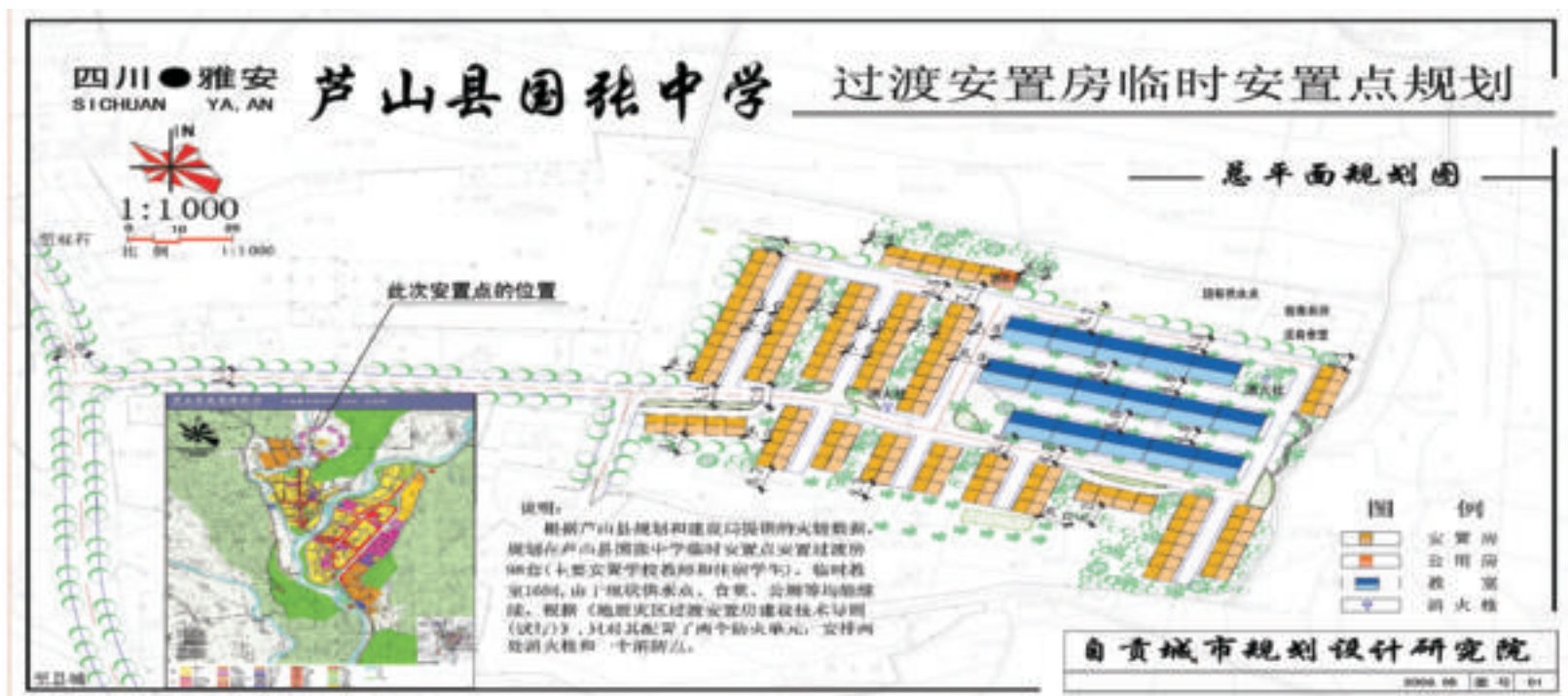
图2 国张中学过渡安置房规划^[2]

Fig.2 The planning of transitional settlement house in Guozhang middle school

灾情发生后,芦山县人民医院整体搬迁到县疾病预防控制中心,部分已恢复正常工作。由于县疾病预防控制中心建筑面积受限,不能完全满足芦山县人民医院的需要,芦山县人民医院仍需过渡安置房20套,选址定于县疾病预防控制中心坝子。此外,根据芦山县规划和建设局调查,灾后全县各乡镇医院用房受损不严重,可以采取维修、加固的方式解决安置问题。

4.3 永久性住房建设与管理 震后村镇房屋安全鉴定工作要以各乡镇人民政府为主体,乡镇人民政府应组织村建、国土、安全等相关部门,根据住房和城乡建设部制定的《建筑地震破坏等级划分标准》^[3],对辖区内在地震中受损的各类房屋进行安全鉴定。房屋统计口径分为基本完好、轻微破坏、中等破坏、严重破坏、毁坏5个等级。安全鉴定分为4个等级,分别为:经鉴定后可以入住的房屋;鉴定后须加固才能入住的房屋;毁坏通过加固不能达到抗震要求但可以原址重建的房屋;在地质灾害点上或相关规划必须迁址重建的房屋。

4.3.1 经鉴定后经轻微修补可入住的建筑。这部分房屋框架柱、梁完好,个别墙体与柱连接处开裂,经轻微修补后可以入住。总面积达192.5203万m²,占有受损房屋面积的58.29%,征求群众意见后可回家居住、学校恢复上课、机关企事业单位恢复上班,以维护正常的生产生活秩序。

4.3.2 鉴定后须加固才能入住的建筑。对该类建筑,鼓励群众进行生产自救,由政府提供相关技术支持,如提出加固方案及联系加固公司。对于生活确实存在困难的群众,由政

府提供相应补助。确保尽快制定加固方案,并督促业主实施,安排好群众的生活,迅速恢复重建工作。对于王晖石棺和樊敏祠等文物性质的房屋加固应联合文化部门,注重修旧如旧原则。

4.3.3 鉴定后可以在原址重建的建筑。对于震后农村房屋原址重建,建筑层数2层以下(含2层)的,可按《国家建筑标准设计通用图集》^[4]进行(由当地规划和建设局提供)。凡重建建筑面积超过300m²,建筑层数超过3层(含3层)房屋重建建筑必须经有资质的设计单位设计,并接受质量安全监督机构的监督,方可开工建设,施工单位应选择有经验的施工队伍或施工企业。

4.3.4 鉴定后需迁址重建的建筑。因地质灾害需迁址重建的住房。芦山县因地震诱发地质灾害(山体滑坡)需要搬迁居民255户,危及3180人生命安全。因此,对该部分居民点必须异地选址新建,坚持离原有村庄不宜太远的原则,避免为村民生产生活上带来不便。该县在选址中积极申报各个乡村的新农村建设规划,可以解决灾民的住房问题,同时可以加快社会主义新农村建设。2008年5月30日,芦山县召开了2008年度“和谐新村,和谐社区”试点示范村竞评大会。龙门乡青龙场村、双石镇西川村、宝盛乡玉溪村、大川镇三江村、飞仙关镇三友村是入围该县社会主义新农村建设的第2批试点示范村的5个试点村。对这次入围的试点村,县上除给予30万元的基础设施灾后重建资金外,还将采用项

目打捆、资金倾斜、群众捐资等方式,支持试点村统一规划,建设灾后重建新农村示范村,然后通过现场参观学习、典型推广,达到以点带面,整体推进的目的。根据相关修编规划进行迁址重建的建筑。已通过省政府批准实施的《芦山县城总体规划》^[5]中,有安置小区和行政中心规划;正在编制的《芦山县飞仙关镇总体规划》中,有移民安置点等。对于严重受损的房屋通过土地置换等方式,将该类房屋置于规划点上。这对于城市发展也是一个契机,有利于加快推进城镇化进程。如行政办公楼的安置,根据国务院关于抗震救灾工作要求,暂停审批党政机关办公楼项目,但鉴于该县委办公楼、档案局和飞仙关镇办公楼已是危房,因此可根据相关规划进行选址新建(图3.4)。

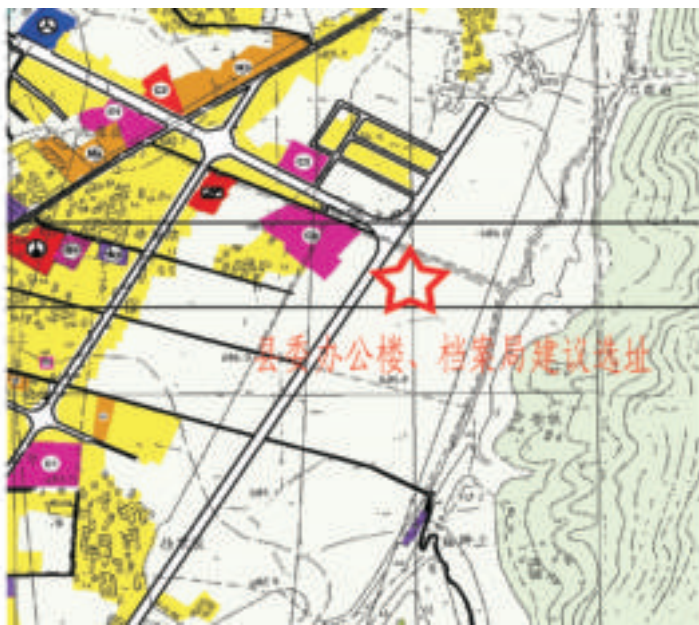


图3 芦山县委办公楼和档案局建议选址

Fig. 3 The suggested location of Office Building and Archives Bureau of Lushan County



图4 芦山县飞仙关镇的移民安置点和行政办公用地

Fig. 4 The immigrant arrangement spot and administrative office in Feixianguan Town of Lushan County

5 加快推进城乡住房灾后恢复重建的相关措施

5.1 确立《城乡住房灾后重建规划》^[6]的法律地位,落实规划实施的责任 根据四川省政府部署,灾后重建规划由“1+9”项规划组成,其中《城乡住房灾后重建规划》为专项规划。首先应该确立该规划的法律地位并严格实施。建立城镇和乡村灾后恢复重建规划实施的分级负责制,县政府负责统筹该县所有房屋灾后重建,乡镇和行政村应强化并分解该单位落实规划的具体责任,以不断提高规划的实施效率。

5.2 建设部门应发挥重要作用 建设部门在灾后重建中担

负重任,应切实将灾后重建抓出成效,以体现建设部门的作用。选取做好灾后重建工作的有效路径。建设部门承担灾后建房等工作,量大面广,时间紧,任务重,要坚持试点先行,抓出典型,将灾后建房与建设社会主义新农村相结合,与实施民生工程相结合,与小城镇发展相结合,与农村地区扶贫开发相结合,加强与有关部门的配合协作,探索出一条有效的灾后重建新路子。给予资金支持。要汇总上报项目,并广开渠道,多想办法,积极争取上级有关部门、金融部门和社会各界的资金支持;确定项目专门联络人,加强与上级有关部门的联系。加强宣传,维护稳定。积极向群众介绍该县震后房屋情况,宣传防震抗震知识,引导市民不听信谣言,降低和消除恐慌心理,积极维护社会稳定。

5.3 加强规划实施的监督管理 建立规划实施的动态监控机制,完善灾后重建的民众帮扶机制,加强规划效能监察。对落实规划不利及违反规划的行为,将予以严肃处理并追究相关责任。加强住房建设的管理,制定城乡自建房的适用技术标准,加强对城乡住房建设队伍的规范化培训。一方面,减少本级政府的直接干预,强化规划行政主管部门的自主决策权和自主审批权,各级政府应充分放权于规划行政主管部门,使他们充分行使好规划的管理职能,不干预具体项目的规划管理,使规划实施更具科学性和长效性。另一方面,加大对规划行政主管部门及责任人的责任追究力度,对责任追究予以制度化。对于规划行政主管部门领导干部和规划从业人员的失职、渎职行为,应视责任大小进行相应的纪律处分和行政处罚。

5.4 建议将村镇建筑纳入国家标准规范体系 这次地震中,大量的村镇房屋倒塌,造成大量人员伤亡及财产损失。其中一个重要原因是在房屋建设之初没有进行正规的设计、施工。笔者建议将村镇建筑纳入国家标准规范体系,政府应加强指导和监督。建设系统从设计、施工和监理等方面按照国家相关法律法规进行指导和监督城乡住房重建。

6 结语

5.12大地震对国家和人民造成了巨大损失。因此,灾后重建是当务之急,应及时把握灾区百姓灾后重建的热情,积极引导灾民正确推进灾后住房重建,笔者通过分析芦山县灾后城乡住房受损特点,有针对性的拟订了灾后城乡住房恢复重建初步规划,并提出灾区城乡住房灾后恢复重建相应的政策建议,确保灾后城乡住房重建工作的科学性、高效性、可持续性。灾难的破坏是全方位的,随着抗震救灾转入灾后重建,来自不同行业的人员从不同角度对灾后重建进行探索,汶川灾后重建是总体规划的组成部分,但对于如何重建一个全方位的生态家园尚有待进一步研究。

参考文献

- [1] 中华人民共和国住房和城乡建设部.地震灾区过渡安置房建设技术导则(试行)[S].2008.
- [2] 自贡市城市规划设计研究院.雅安市宝兴县、芦山县、荣经县地震灾区过渡安置房选址及安置规划[R].2008.
- [3] 中华人民共和国建设部.建筑地震破坏等级划分标准[S].1990.
- [4] 中国建筑标准设计研究院,中华人民共和国建设部.国家建筑标准设计通用图集[S].2005.
- [5] 四川省城乡规划设计研究院.芦山县城总体规划[R].2008.
- [6] 雅安市芦山县规划和建设局.城乡住房灾后恢复重建规划[R].2008.