

地方主导的灾后重建治理能力提升路径

□ 吴险峰

[摘要] 自四川汶川地震后，灾后重建的模式由中央主导逐步过渡到由属地负责，地方政府在推动灾后重建的实践中面临着一些问题。本文研究基于灾后重建的特点，以治理能力现代化为参照，在重建工作的理念导向、规划，重建的资源要素保障、工作机制以及重建的社会参与等方面提出措施及建议。

[关键词] 灾后重建；治理现代化；地方治理

我国是自然灾害最为严重的国家之一，灾后重建成为受灾地区的重要工作。四川汶川地震灾后重建取得举世瞩目的成就，体现我国“集中力量办大事”的制度优势。芦山地震灾后重建探索“中央统筹指导、地方作为主体、群众广泛参与”的重建新路，是灾后重建责任由中央向地方过渡的一次成功的“国家试验”。灾后重建正循着属地负责的方向进行探索和实践。灾后重建的主导权由中央向地方过渡，是提升现代化治理体系和治理能力现代化水平的要求。如何不断地提高地方灾后重建治理水平，探寻其优化路径，值得我们深入研究。

1 地方主导灾后重建中存在的问题

灾后重建是一项非常规的建设活动，具有突发性、重大性、复杂性的特征，重建责任下移由属地政府承担更多属地建设责任，对省和市县的治理能力提出严峻的挑战，也必然会面临一系列问题。

1.1 灾后重建的导向和规制不清晰

1.1.1 对灾后重建定位不清

灾后重建的指导原则处于动态的调整中，国家对恢复重建的规模、范围、深度等没有明确的标准和依据，市县对于中央、省部能够给予的支持预期不确定，必然倾向于向中央、省部争取更多的资金和政策^[1]。定位的不准确，导致市县做出的重建规划往往被审批部门大幅度削减调整，规划的科学性和整体性受到较大影响。

1.1.2 灾后重建相关事权和责任不清

自分税制实施以来，中央财政实力得到显著增强，地方可支配财力紧张。在灾后重建工作的实践中，形成了以中央或上级财政资金为主的格局，中央与地方、上级与下级政府间在灾后重建的事权和支出责任上不匹配，从而导致在灾后重建的事权划分上比较含糊，甚至错位。

1.1.3 灾后重建推进的规制不清

我国还没有一部专门针对灾后重建的法律，现有的普适性法律和散见于其他专门法中的相关条款，但不够全面，可操作性不强。在行政制度层面，中央和地方关于灾后重建的相关长期政策大都是原则性，一些具体的措施则往往采取“一事一议”的方式，在具体问题上容易形成市县与上级政府的博弈。

1.2 灾后重建推进的资源要素不足

1.2.1 灾后地方重建预备资金不足

市县在灾后重建中的出资比例明显偏低。一是市县财政在资金准备上明显不足。《预算法》规定：各级政府预算应当按照本级政府预算支出的1%~3%设置“预备费”，用于当年预算执行中的自然灾害救灾开支及其他难以预见的特殊开支。但灾害频发地区大都财政收入不高，即使按比例高限提取，也难以满足灾后重建的需要。二是在资金管理上不利于应急和灾后恢复重建，如预备金的管理采用流量式管理，预备金一般也未设专户管理，容易被挪为他用。三是灾后重建资金的组成单一。市县灾后重建的资金主要以中省转移支付资金为主，如“8·8”九寨沟地震灾后重建，中央、省部转移支付资金超过七成，各类社会主体筹资的资金不足一成。

1.2.2 灾后重建所需时间、原材料等资源要素不足

近年来的大规模灾后重建普遍对标汶川灾后重建的“三年任务、两年基本完成”，以期达到“一年一个样，三年大变样”的效果。基于此，四川省阿坝州对九寨沟地震灾后重建提出了“三年重建，两年基本完成，留足一年完善”的总体安排。但在实际执行中，大都以两年为时限，且层层加码。九寨沟冬季严寒，有两个月

[作者简介] 吴险峰，四川行政学院，副教授。

不能施工，再加上2018年夏季发生洪灾，实际有效施工时间受到很大影响。一线施工和管理人员承受巨大的心理压力，对项目的安全和质量有所担忧。再者，较短的重建期也使得一些中长线的社会资金不便介入，同时也引起原材料短缺、加工成本上涨。

1.2.3 重建队伍能力不足

许多地方从未经历大规模的灾后重建，短时间内要完成的工作量巨大。为保证灾后重建进度，必须全面开工，多头行动。地方通常是全员动员，四大班子分块负责，各单位抽调大批工作人员直接参与重建项目的建设管理，但是他们没有足够的项目管理、施工建设管理的专业知识和实践经验。大批项目同期开工，一线的施工技术人员、项目管理人员有很大缺口。在一些地方，灾民缺乏自力更生精神，外来务工人员大都来自外省外县，政府“以工代赈”的效果低于预期，劳动力成本偏高。

1.3 灾后重建决策和实施的多方参与不充分

1.3.1 自上而下的指导不充分

在当前事权和责任尚未理顺的背景下，灾后重建涉及诸多政策和具体操作程序，基层重建责任部门往往会碰到一些困难。上级政府各部门一般对本系统的下级政府部门开展一些指导工作，但如果涉及多个部门、多个层级时，重建责任部门往往感到无从着手。

1.3.2 自下而上的参与不充分

灾后重建决策时间窗口短，但牵涉的问题较多。随着重建责任主体的下移，属地方获得更多的主导权，但是决策主要集中的市（州），县及县以下政府、企事业单位等社会基层单元能够参与影响决策的机会较少。

1.3.3 相关政策对群众利益的维护不够充分

由于政策不够细致，可能使部分受灾群众的利益受到损害。如某地发生地震灾害后，在受灾损失评估中，部分受灾群众与房损评估人员发生冲突，原因是他们受损严重的房屋被定损为D级，受灾群众担心房屋被当作危房被拆除，他们所得到的补助远低于旧城改造拆迁的补偿。一些地方也确有将拆迁征地等比较棘手的工作当成灾后重建，使灾后重建“背锅”。当前群众对维护自身权益的意识有所加强，给政策的利益兼顾提出了更高的要求^[2]。

2 提高地方灾后重建治理能力的路径

2.1 确定灾后重建的总体战略，引导和规范灾后恢复重建工作

2.1.1 确定省级灾后重建的总体战略

根据各省的经济社会发展水平，自然和人文条件、

自然灾害的风险分布和水平状况，在各省区域发展布局的指导下，确定一定时期内灾后重建的总体指导方针。并针对不同区域提出明确的灾后重建方向，使市县对灾后重建基本问题有较为清晰的把握，有利于市县根据自身条件和外部因素，制定切实可行的灾后重建决策^[3]。

2.1.2 加快灾后重建相关法制建设

当前我国尚无一部专门的灾后重建恢复法律，一些灾后重建经验较为丰富的省市，可以通过地方立法从法律层面对灾后重建的方针和原则、过渡性安置、恢复重建规划、重建责任主体、资金的筹集、物资分配和使用等问题做出原则性规定，使灾后重建工作步入依法行政的正轨。

2.1.3 制定灾后重建的事权清单

理顺省、市、县政府在灾后重建中的权责关系，确定事权划分的基本原则，根据灾后重建工作的任务特点、跨区域属性和程度、受益范围等因素商定各级应当承担的事权比例，制定事权清单，应尽量减少共同事权。在事权划分的基础上，分配各级政府支出责任，形成健全的分类管理、分级负责的重建事权和支出责任机制。

2.2 建立省级对市县灾后重建提供支持的机制

2.2.1 加大灾后重建资金和资金政策支持

由于市县的财力有限，大规模的重建仍然以中省的财政转移支付为重要来源，但在省级层面可以在资金的筹集和使用方面探索更多的形式。如成立由省财政牵头建立（或整合现有）灾后重建基金，资金来源可由财政资金、公募基金及其他社会资金构成，形成具有公私合作性质的政策性基金，使之成为灾后重建常态化的融投资重要载体^[4]。一是通过基金吸引大量的社会资金参与灾后建设，发挥政府资金“四两拨千斤”的作用，成为政府财政、银行贷款等重建资金来源的补充。二是发挥基金的灵活性，投向灾后重建中政府投入难以顾及的项目，如住宅重建的贷款贴息、灾民生计恢复的贷款贴息等。

2.2.2 建立灾后重建协作平台

利用大数据、移动互联网等信息化技术结合数字政府建设，建立持续运行的、以灾后重建为主题的综合信息和协作平台，平台具备3个主要功能：一是面向政府，结合数字政府的建设建立业务系统，涵盖灾后重建业务管理、项目监管和绩效评价。二是面向社会，建立灾后重建的信息共享系统，省内外企事业单位可以借助平台获取有关供需信息，提高不同主体间进行对接、协商、合作的效率。三是面向大众，特别是灾区民众建立意见

沟通的信息通道，为群众提供畅通、快捷的信息获取和意见反馈。通过协作平台汇集积累数据为今后的灾后重建决策提供依据。

2.2.3 组织灾后重建的后援力量

一是组建顾问团，由对灾后重建有深入研究的专家、省级各部门熟悉灾后重建相关业务的人员组成，对市县政府的灾后重建工作提供咨询和辅导。二是建立干部交流后备队，从开展过灾后重建的地方政府和企事业单位中，遴选部分对灾后重建具体工作有经验的人员，建立交流后备人力资源库，在有重大灾后重建任务时，可以交流到重建地支援灾后重建工作。

2.3 优化灾后重建策略，完善推进机制

2.3.1 灾后重建工作前移，为重建预备基础

提前储备资金，改革预备金的管理方式，逐渐提高市县履行支付责任的能力；提前设计重建蓝图，开展灾后重建预规划试点。在自然灾害高风险地区制定灾后重建的预规划，充分听取建议，集思广益，反复计议，使预规划与高质量发展、脱贫攻坚、地方产业的升级转型等目标集合，并切合当地实际，为灾后重建规划决策奠定基础。

2.3.2 进一步完善地方灾后重建的推进机制

总结近年来灾后重建的经验教训，进一步完善机制。一方面市县业务部门要着力提高行政效率，按照“急事急办、特事特办”的原则，建立灾后重建项目审批绿色通道，在依法合规的前提下加快项目前置事项的审批，为重建项目的落地创造良好条件^[5]。另一方面要剔除脱离实际倒排工期等不科学的做法。通过对已暴露的问题进行研究建立新机制，如适当延长灾后重建周期，在时间资源上保障规划的科学合理、符合实际。

2.4 拓宽多元参与重建的渠道

2.4.1 拓宽政府与基层群众双向互动的渠道

坚持群众路线，建立逐级开展和扁平化相结合的社会动员和意见交换机制，全面覆盖利益相关群众。准确把握群众的需求。借鉴青海玉树地震灾后重建中创新出的“五个手印”的经验，在涉及群众利益的项目推进全过程，应充分听取群众意见，与群众个人利益直接相关的事宜，需得到利益人的确认。

2.4.2 拓宽社会参与灾后重建的渠道

建立政府、社会和社会公众之间建立良性的合作，创新合作模式，借助恢复灾后重建的特殊政策和简政放权，排除一些制度性的障碍；解决社会参与的动力问题，给予参与企业财政补贴、政策扶持、税收减免等优

惠扶持政策，以及精神层面的多种形式激励。解决重建资源分配中的存在的多种隐性不公，解决公共服务的机会均等和可获得性问题，通过重建社会信任，激励社会参与。

2.4.3 探索建立新型的对口援建模式

对口援建是我国独具特色的援建模式，是我们体制优势的体现。但地方在协调对口支援的能力上明显弱于中央，因此要摆脱对中央的依赖，保持对口援助的持续性，就需要有双方更能接受的援建模式。一方面上级政府要建立合理有效的横向支付机制，为对口援建提供制度基础。另一方面市县积极开拓进取，通过多种途径积累和培育对口支援关系。不依赖上级政府的行政安排，以互补互利为基础，援建与受援政府之间形成合约关系，以促进对口援建的持续化。

3 结语

灾后重建规模大、复杂程度高、时间周期短，它既是一项突发性的工作，也是一项长期存在的重要工作。灾后重建应该以治理现代化思想为引领，走法治化、科学化的道路，应意识到灾后重建被赋予的强烈政治意义^[6]。因此，地方担负起灾后重建责任，客观上能够投入和调配的资源相对较少，需省市县上下形成合力，拓宽社会参与，形成多元参与灾后重建的格局，多措并举提高灾后重建的治理水平。

[参考文献]

[1]王赣闻,肖文涛.自然灾害灾后重建的地方政府行为探析——以福建省闽清县“7·9”特大洪灾灾后恢复重建为例[J].中共福建省委党校学报,2017(12):27-33.

[2]辛允星,李春艳.政府主导型灾后重建中的“公正性”困境——以汶川5.12地震为例[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2018(6):70-76.

[3]叶耀先.中国震后重建的路该怎么走[J].民主与科学,2017(6):25-27.

[4]河南省发展和改革委员会.关于向金融机构和社会资本公开推介2021年第一批灾后恢复重建基础设施项目清单的公告[EB/OL].(2021-09-09)[2021-10-09].http://fgw.henan.gov.cn/2021/08-23/2298248.html.

[5]九寨沟县灾后重建与脱贫攻坚联动研究课题组.九寨沟县灾后重建与脱贫攻坚联动机制研究[J].中国西部,2019(1):71-81.

[6]李纯.基于可持续发展理念的灾后重建策略[J].建筑与文化,2018(5):10-17.