

来源：第一财经日报 发布时间：2008年05月23日 09:06 作者：翟宇

## 灾后重建：策略第一，资金第二

翟宇

过渡房仅仅是灾后重建的第一阶段。之后是旷日持久的住宅、基础设施以及环境的重建。此次地震灾害已造成四川省数十个乡镇 80%以上房屋损毁，根据相关部门的初步预计，如果以 3 人一户为单位，灾后重建的住宅至少需要 330 万套。

**逝者安息，生者前行。**

当四川汶川大地震的救援工作仍在进行之时，灾后重建的问题已被提上议事日程。记者注意到，虽然住房和城乡建设部（下称“建设部”）目前最急迫的工作是为数以万计的受灾户搭建过渡房，但担任建设部灾后安置总规划师的同济大学建筑与城市规划学院院长吴志强在选择过渡房安置点时，已考虑到未来区域重建的问题。

吴志强 5 月 21 日在接受电视采访时表示，目前选择的过渡房安置点，应该是未来重建后的绿化带。“在重建结束灾区群众搬进新居后，过渡房拆除，绿化带将展现出来。”

据了解，搭建过渡房的做法借鉴了唐山地震后的灾区群众安置方案，但当时这一方案显示出来的“后遗症”是，由于事先没有详细规划，致使过渡房的安置点与重建区域发生冲突，不少区域不得不以建好一批新房，拆除一批过渡房这样的方式进行，延缓了整个重建过程。

过渡房仅仅是灾后重建的第一阶段。之后是旷日持久的住宅、基础设施以及环境的重建。此次地震灾害已造成四川省数十个乡镇 80%以上房屋损毁，根据相关部门的初步预计，汶川地震直接受灾人数超过 1000 万人。如果以 3 人一户为单位，灾后重建的住宅至少需要 330 万套，以 60 平方米的经济适用房面积计算，重建的住宅面积至少在 1.8 亿平方米。

以上海去年商品住宅竣工 2500 万平方米、配套商品房竣工 500 万平方米的一年竣工量计算，1.8 亿平方米的住宅重建量至少需要 6 年才可完全竣工。实际上，截至 5 月 17 日，四川省内受损房屋已达 400 万间，甘肃和陕西两地的受损房屋也超过 30 万间。显然，这个数字还会随着救援的深入而发生变化。

## 重建资金

从世界各地的经验看，每次巨大的自然灾害过后，灾后重建的过程都异常漫长且复杂，对资金的需求量亦非常巨大，以日本新潟地震为例，其灾后重建的费用是紧急救援时期的3~4倍，历经数年才最终完成。

据了解，我国台湾地区1999年遭遇“9·21”地震后，住宅重建也历经数年，承担其中部分工作的财团法人九二一震灾重建基金会（下称“九二一基金会”）直至9年后的2008年6月，才宣布解散。而重建的资金，均来源于台湾当局的拨款、地震发生后各界的捐款以及民间的基金会。

到目前为止，我国大陆地区过往灾后重建的资金组成情况，除国家财政拨款外，尚未看到任何公开的民间机构资金参与情况，包括各地红十字会、慈善总会等常设的接受民间捐款的机构，在此前的灾后重建中扮演什么角色，都无人提及。

发生于今年初的南方雪灾，公开的信息中，除了机构及个人相对笼统的数字统计信息外，没有人知道这些捐款除了用于救助当时受灾的群众之外，剩余的资金是否用于灾后基础设施及受灾民房的重建中。

在此次地震发生后，记者看到，此前因发起合作建房而闻名的于凌罡，在其博客中，提出了将各界捐款用于灾后重建的想法。他表示：“对于灾区收到的上百亿元捐款，应统一建立专户管理，并最终形成实物（特别是房子），妥善发放。”但是，到目前为止，红十字会和慈善总会并没有关于将剩余捐款用于灾后重建的任何表示。

但是这仍然涉及一个问题，如果这些剩余捐款都将用于灾后重建，那么这些资金将如何进行统筹规划使用？是否应专门成立一个机构进行管理？如果是各机构分头行动，如何协调彼此间在灾后重建中应扮演的角色及责任？

这些都是悬而未决的问题。以台湾的经验看，九二一基金会就是一个统筹台湾当局拨款及民间捐款，并将这些资金用于住宅重建的“半官方”机构。据该基金会执行长台湾大学教授谢志诚介绍，九二一基金会于2000年6月以后，主导式推动了名为“筑巢专案”的住宅重建计划，其中仅针对集合式住宅的重建，就推出了“受灾集合式住宅更新重建方案”、“临门方案”及“达阵方案”等3个在不同时期推出的针对更细分人群的重建方案。

由于地方主管部门、社团缺乏重建的资金，土地在灾前又大多已被抵押以获得按揭贷款，在没有其他担保的情况下，银行根本不受理这些重建团体的贷款需求。九二一基金会因此在住宅重建过程中扮演了非常重要的资金提供者角色。

于凌罡在其博客中，为受灾群众设计的安居房使用面积约 26 平方米，建筑面积将近 36 平方米，交房标准包括全部精装修、家具、电器和必要的生活用品，并建议招标上限价应低于 1888 元/平方米。

但记者在咨询建筑公司的相关人士时获知，一般的乡镇区域，扣除土地成本后，住宅的建造成本应该在 1000 元/平方米以下。如果以 1000 元/平方米的成本价，以上文的 1.8 亿平方米重建面积计算，那么，仅住宅重建部分，所需资金就达 2700 亿元。

### 策略第一

但谢志诚教授告诉记者，重建工作复杂而具有挑战性，资金是否充沛当然是一个因素，“有钱好做事，没钱做不了事”，但是在有资金之余，如何有效运用资金，是攸关重建成功与否的关键。如何有效运用资金？当然就是要有好的策略。

据了解，九二一基金会透过其资金运用的策略，使基金会的资金运用率达 111.85%，而且回收后可以再运用。相较之下，台湾当局在 2123 亿新台币中编列 578 亿新台币的住宅重建预算，最后却因计划难以执行而删除或缩减预算资金至少超过 300 亿新台币。

曾任唐山抗震救灾指挥部规划组负责人的王庆祥此前曾就四川汶川地震灾区的重建问题提出，重建规划的管理权不能下放，需统筹考虑建设布局，同时四川也需要将每户住房标准定下来，“否则下面不好弄。还需要积极考虑的一个问题是，正式房子怎么建，是自己建设自己分配，还是统一建设统一分配？”

实际上，这仅仅是住宅重建中可能遭遇的问题中很小的一部分，更多的细节问题需要等到重建时进一步发现并解决。据了解，九二一基金会仅住宅重建计划就制定了 10 个方案并实施，其中，一些方案是在原有方案的基础上，为扩大受益群众范围而临时增加，仅方案的完善过程就历经了数年。

在这些重建方案中，九二一基金会专门针对弱势者无能力或无担保品取得贷款的情况，提出“临门方案”，即由该基金会出面购买集合住宅中不愿意或不能参与重建者的产权，再与其他愿意参与重建者一起重建家园，然后把重建后取得的住宅用于安置弱势者。“就如同踢足球一样，在‘临门’前补上一脚”。多年之后，又针对未能及时参与已有重建方案的受灾户，专门制定“达阵方案”，使住宅重建的受惠人群尽可能涵盖至所有受灾户。

实际上，此次四川汶川地震后，面对的受灾群众数量如此庞大，每个人的需求亦有所不同，在未来的住宅重建方案中，如何在充分了解他们的需求之后，尽可能按照其意愿设计重建方案，同时又必须在少数方案中能够涵盖绝大多数的受灾群众，亦是一个不小的难题。

但谢志诚教授认为，因台湾地区的土地为私有，因此在重建过程中，需要解决众多的私有产权问题。而大陆的土地完全国有，只有使用权，因此“预期住宅重建问题相对台湾地区与日本，会少很多很多”。