



中国人民大学公共管理学院 谭毅

1976年7月28日的唐山大地震对整个唐山地区造成巨大破坏,并波及北京、天津等城市,包含全国14个省、自治区、直辖市在内的约217万平方千米都有震感,是我国历史上有记载的人员伤亡与城市破坏最为惨重的灾难之一。本文力图对唐山大地震灾后恢复重建加以介绍,供汶川地震灾后恢复重建参考。

灾后恢复重建的准备

(1) 成立组织机构

由于涉及的部门众多,在抗震救灾中,必须建立强有力的领导机构,才能指挥调度各方面力量协同作战,提高抗震救灾效率。地震发生当天,唐山就建立了组织领导系统,即唐山地区救灾指挥部和唐山市救灾指挥部,随后,中央和河北省也相继成立抗震救灾指挥部,形成统一指挥系统。

开展重建之前,成立了唐山市建设指挥部,由唐山市、唐山地区行署的主要领导人任指挥部的负责人。指挥部下设规划设计、施工、清墟搬迁、市政工程、建筑材料、物资供应、交通运输等7个专业指挥部,行使重建计划管理权、施工组织指挥权和设备材料调配权等。在指挥部的领导下,城市重建实行“六统一”,较好地完成了唐山市大规模的重建任务。

(2) 筹措和分配资金

第一,重建投资。唐山市震后重建的投资主要有两种方式。一种是开滦矿务局系统和中央部属企业系统,由国家直接下达;另一种是市区内省、地、市所属单位,从1978年起,采取投资包干的方法。在后来的重建过程中,建设投资又根据实际情况有所调整。

第二,重建资金的包干分配。市区内的省、地、市所属单位的重建资

金采用大包干的办法,即分别下达给各系统包干使用,超支不补,节省留用,在本系统内根据需要允许相互调剂。为了使重建资金大包干更合理,唐山市计划委员会按照国家规定的投资包干指标和震后恢复的总体规划,参照震前的建筑规模,重新核定了各系统的投资指标。

灾后恢复重建的开展

(1) 灾害善后

第一,救治伤员。如果对地震中的伤员救治不力,势必使得伤员再次受到死亡的威胁。唐山地震后,按照中央抗震救灾指挥部的统一部署和要求,各省赶来救援的医疗队陆续到达。为了统一调度各方面力量协同作战,省前指设立了医疗卫生组,组内分设医疗救护组、伤员运转组和药品组。唐山地、市各级抗震救灾指挥部内也设立了相应的组织。在短时间

内,各地医疗队就在整个灾区形成了一个医疗救护网络,铺开了有组织、有领导的救治活动。

党中央依据实际情况决定将重伤员转外地治疗。遵照中央的指示,省前指设立了运转伤员的专门机构,并决定在石家庄、保定、邢台、沧州等地的车站成立接待站,在伤员过站时,做好慰问、接待工作。还根据过去战争年代的经验,先后在昌黎、蓟县、丰润、玉田、唐山、丰南、古冶、滦县、秦皇岛、山海关等各中转站设立了兵站医院,临时集中,收治和转运伤员。

第二,预防次生灾害。清尸、消毒、接种并行,防止疫情发生。抗震救灾指挥部召开紧急会议,成立防疫领导小组;迅速进行清尸深埋、消毒;出动飞机进行立体消毒杀虫,清除垃圾、污物和蚊蝇孳生场所;加强综合防治措施,普遍开展预防接种,加强疫情报告,突击治疗现患,早隔离早治疗。此外,采取的措施还包括:及

时开闸放水,防止溃坝事故,避免水灾发生;合理处理易燃物品,杜绝火患;放掉高压气体,杜绝发生爆炸;紧急处置运行火车,避免车祸惨剧;做好安全停车,谨防设备损坏。

第三,开展救助补偿。指挥部认识到地震造成的伤亡有一定特殊性,对于伤亡职工、干部及其家属的抚恤救济,不能完全按照当时的《劳动保险条例》处理,必须结合实际,使伤亡职工家属生活都有着落,同时划分因公和非因公伤亡,分别对待。具体做法包括:参照当地基本生活水平,给因公与非因公伤亡职工、干部发给劳保持遇及其供养直系亲属的抚恤费和救济费;地震死亡职工的供养直系亲属基本生活水平标准,根据城乡的不同情况分别加以确定;抚恤费、救济费和生活补助费,由死者生前所在单位负责统一发放;已经得到及时安葬的死者一律不再发给丧葬费或丧葬补助;因公和非因公负伤、致残者,按照《劳动保险条例实施细则》(修正草

案)或有关规定执行;死亡职工的子女符合招工条件的,可以有计划地分配或优先安排就业。

(2) 社会功能恢复

第一,抢修“生命线”工程。一是恢复通讯,为中央调配救援人力、物力提供可靠的信息。灾害发生后,唐山地区邮电局,立即组织职工投入恢复通讯联络的战斗。二是恢复交通,保证救援人员、物资快速到位。铁道部、铁道兵抗震救灾联合指挥部先后调集各部门人员,组成抢修大军,本着“先修通,后完善;先干线,后支专线”的原则抢险救灾。三是抢修电力设施,为抢险救灾设备及时提供动力。按照先供电后发电、先简易发电后健全、先重点后一般的抢修原则,迅速展开抢修发电、供电设备,恢复电力供应的工作。

第二,恢复社会秩序。震后唐山的社会秩序出现不同程度的混乱,人民的生命财产受到严重威胁。脱险的各级领导干部、公安干警和人民解放军及专业救灾人员结合起来,共同保卫银行、商店、仓库等要害部门,严厉打击坏人,社会秩序得以恢复。震后,针对案件增多的特点,各级公安机关采取措施,及时掌握社会治安情况和动向;并和检察院、法院组成专门班子,联合办案;鼓励群众检举揭发犯罪行为;实行治安联防,加强对重点目标的保卫;调查清理城乡户口,及时公布地震中遇难人数,扼杀流言、谣言。

第三,恢复公共服务系统。政府在率先恢复粮食生产、供应的基础上,逐步恢复商业网点,同时,加快恢复教育、文化、卫生、体育等各项事业。

第四,恢复正常工资制度。唐山地震后的第一个月,唐山市未能按时



发放工资,而是对受灾人员的生活必需品进行定量免费供应。此后,在调查研究、听取群众意见的基础上,指挥部草拟了《关于解决唐山市职工群众经济生活问题意见的请示报告》。报告对补发工资、恢复正常工资制度的相关办法做出了规定。

(3) 生产恢复

恢复工业生产。坚持“抓住重点、兼顾一般”的原则,动员全市上下开展恢复生产大会战,首先恢复煤炭、钢铁、电力以及“支农”、“援外”产品和人民生活必需品的生产。

恢复农业生产。各县农村普遍划分两条战线,一是照顾伤员,安排群众生活。二是生产自救,抢排农田积水,除草灭荒。

(4) 生活恢复

第一,建设“简易城市”(所谓“简易城市”,是在震后灾区生活与生产条件比较困难的条件下,为了确保灾民有吃、穿、住等最基本的生活环境,初步形成城市机能而建设的一种临时性的、过渡性的城市)。唐山大地震使得唐山的民用建筑、公共建筑、工业建筑和城市生命线系统遭到严重破坏。建设“简易城市”,是灾后恢复重建的一个必要准备和开始。当时,唐山市建设的“简易城市”主要包括简易房、简易工厂、简易商店、简易学校和医院。“简易城市”给灾民创造了最基本且不断完善的生活条件,促进各行各业逐步恢复社会经济功能,为唐山城市的全面重建奠定了基础。

第二,安置孤老截瘫。安置孤儿方面,采取了国家、集体、个人并举的方针。河北省人民政府决定在石家庄和邢台市建立两所孤儿学校。唐山市也成立育红学校。孤儿的生活费或由父母生前有单位从遗属补助费中解决,或由民政部门负责费用。安置孤

老方面,在城市分三种情况进行安置:一是对有口可归的震亡干部职工的父母,由归口单位发放遗属补助费,生活不能自理的由单位供给、亲属带养或派人照顾;二是兴办市区和街道敬老院(福利院)集中供养;三是对生活能够自理本人不愿入院的分散供养。在郊区和农村的孤老,随着敬老院的迅速发展和“五保”政策的落实而得到妥善安置。安置截瘫人员方面,震后采取国家、集体和个人相结合,分散与集中相结合的原则,分三种形式安置:一是在市区和各县建立截瘫疗养院,安置无口可归和家中无条件疗养的截瘫伤员,办院经费由政府拨款(包括医疗器械、药费及各种设备费);二是动员大厂矿等企业归口安置;三是有条件的分散在自家和亲属家疗养,由政府提供救济。

第三,城市重建。清墟是重建的前提。唐山地震后,全部清墟工作分市统建部分、市城建部分、主要的企事业单位等部分进行。唐山市成立了机械化施工公司,承担市内清墟工作。清墟的次序是依据施工的需要来

安排的。清出的废物,或运往市郊和附近县区的大坑,或由施工单位用来填充某地。

规划是城市重建的重要依据。唐山市成立恢复建设规划组,具体负责城市重建规划。重建唐山的指导思想是:唐山赖以形成和发展的一些重要产业,有的受自然条件约束必须原地重建,力求使唐山市的规划布局合理,功能分区科学,干道立交,交通畅通,建筑新颖,街坊多样,市容美观,环境绿化,少受污染。

根据以上指导思想,对原唐山市的行政区划重新进行了调整。又根据国家标准,新的唐山市定为地震烈度设防区,对城市生命线工程设防标准适当提高到Ⅱ度。城市交通、供水、供电、通讯、建筑结构等方面,都充分考虑了防灾能力的提高。

灾后恢复重建的经验

(1)充分发挥各级领导机构的组织指挥功能

作为临时性组织,各级抗震救灾组织在唐山地震灾后恢复中发挥了重



唐山地震后机关干部们参加清墟劳动



建设新唐山的规划

要作用,在短时间组织了大量的军民抢修城市生命线系统,清理尸体,解决群众的饮水、衣、食、住、医,多渠道进行伤员救治,开展大规模的疫病预防工作,建造“简易城市”、进行城市重建规划。

在震后重建中,设立了专门的重建机构,有力地领导了城市的重建工作,保障了重建所需的人力、物力、财力的调配和利用,节省了重建支出,确保重建工作顺利有序进行。

(2) 采取措施安抚群众情绪

就在地震发生当天,中共中央就向灾区人民发去了慰问电。随后,中共中央、国务院派出了中央慰问团,对驻军干部战士、街道居民进行了慰问,激励灾区人民奋发图强,自力更生,发展生产,建设家园。中央和领导人的亲切关怀,给了灾区人民以巨大的鼓舞,激发出了战胜灾害、重建家园的巨大力量。

地方政府采取措施稳定群众情绪。地方党政干部纷纷走向灾区一线向群众做宣传,内容包括唐山抗震救灾指挥部成立的情况、号召人民互救



露天上课

互助,团结救人、相信党会派人来救援、保护公共财产。这样的宣传对稳定群众情绪起到了很大的作用。

(3) 妥善处理居民住宅建设与工矿企业恢复重建的关系

唐山市在灾后重建过程中,始终坚持以住宅建设为重点,把群众安居放在首位,对住宅建设优先安排建设资金、优先保证建筑材料运输和优先供应各类物资的“三优先原则”。

同时,妥善处理重建与生产的关系,以生产促重建,在坚持居民住宅优先建设的前提下,积极创造条件恢复工矿企业的运作,提高产能和技术水平。重视大型工矿企业如开滦煤矿和唐山钢铁公司的恢复与重建。

(4) 合理平衡节支与保证建设质量的关系

在重建过程中,唐山市在努力扩大生产,创造更多财富,减轻国家经济负担的同时,实行开源节流,节省有限的投资用在急需的地方;为了节省投资,建设资金实行层层包干,一次包死,超支不补;加强基础管理,严格工程设计和预决算检查;在确保抗震性能的前提下,适当地调整建筑材料、结构和装饰标准,减少单位面积造价;改革物资供应体制,实行统一的物资管理和供应,防止因建材调价而扯皮。

在保证建设质量方面,唐山市委市政府从加强基础管理入手,成立了以总工程师为首的设计审查小组和投资包干办公室,分别对工程设计和工程预决算进行严格审查和把关。为把设防标准落实到实处,认真抓工程质量,办法是:加强对施工队伍管理,严格施工程序,严把工程标准;加强对建材市场整顿,严防不合格建筑材料进场;认真进行工程验收,豆腐渣工程要坚决推倒重来。

(5) 灵活掌握搬迁与建房的关系

搬迁时为特殊地方建房,在这个意义上搬迁是建房的前提。反之,要搬迁必须先有房,所以又可以说建房是搬迁的前提。为解决矛盾,采取的措施是:先在市区边缘地带或市内新规划处的空地上,建造第一批住宅,这批住宅建起来后,将应搬迁的居民迁住进去,以腾出场地进行清墟和施工。市建设指挥部内成立了搬迁办公室,加强宣传教育,要求各单位广大职工和市民正确处理局部与全局,个人和集体与国家利益的关系。制定正确政策,健全合理制度,以保证搬迁和分配任务顺利进行。