

# Recovering from the Recovery

A Community-level View of Post-Earthquake Planning in the Historic Qiang Minority Ethnic Villages of Sichuan (A Report from the Field)

Dan Abramson 艾丹, University of Washington

Qi Yu 祁郁, Sichuan University

Based on a collaboration with Prof. Li Wei 李伟, and other faculty and students of University of Washington, Sichuan University, and Sichuan College of Cultural Industries

***"Better City, Better Life"* The 4th International Association for China Planning (IACP) Conference**  
Shanghai, June 19-21, 2010

# Objectives of this Report

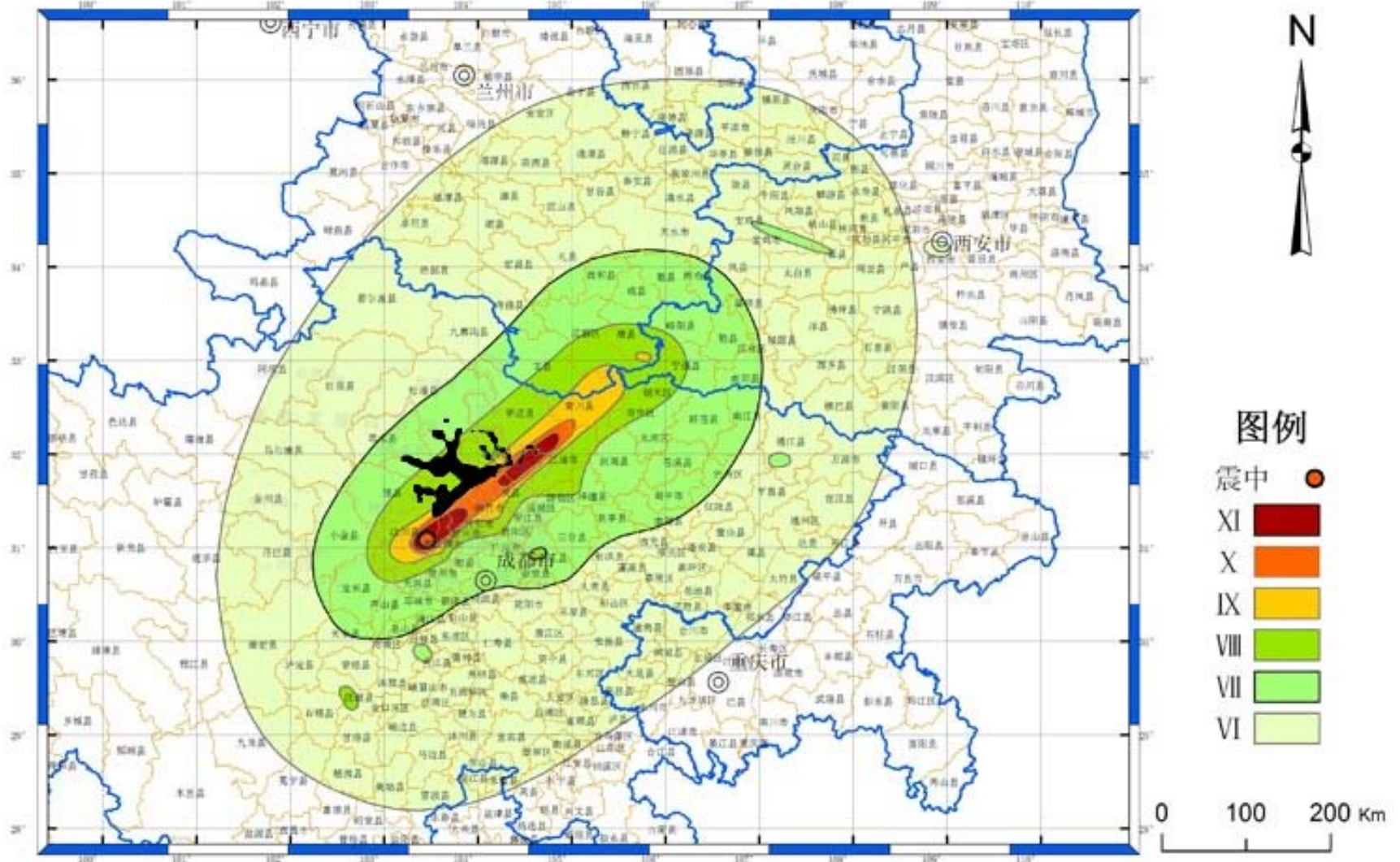
- review the policy environment for community involvement in earthquake recovery in the minority ethnic areas of Sichuan.
- track the impact that the earthquake recovery planning process has had on conventional planning practice in China.
- reflect on the tension between planning and action, deliberation and speed.
  - “救灾要急, 重建要慢” <sup>11</sup> (Relief must be hurried; reconstruction must be slow)
  - “灾后重建: 三年规划 两年建成” (Post-disaster reconstruction: build the three-year plan in two years)“

# Basis for this analysis

- “Report from the Field”
  - Project’s-eye view
    - 2009: Taoping Qiang Zhai
    - 2010: Luobo Zhai
  - Observations of other cases in the field
    - 4 counties: 3 in Min watershed mountains, 1 in Sichuan Plain
    - 12 villages: 8 Qiang, 2 Tibetan, 2 Han
- Review of documents
  - Relation between reconstruction planning and other plans and policies
    - Identified over 280 plans related to earthquake recovery in 18 counties
    - Other plans and policies
- Selective review of other disaster recovery experience
  - New Orleans 2005
  - Kobe 1995

# Qiang ethnic minority population and quake severity

## 汶川8.0级地震烈度分布图



# Taoping, Li County

- Classic Qiang alluvial plain village



Taoping before and after new village development, 2007-2008 – Reduction of farmland in flood plain





# Luobo Zhai, Wenchuan County

- Classic Qiang mountain shelf village





# Issues Encountered

Collective vs. individual ownership

- Command vs. participation in decision-making

– Resettlement vs. reconstruction in place

– Tourism vs. agriculture

- Subsistence agriculture vs. market agriculture

– Built vs. intangible cultural preservation

– “Reconstruction (重建)” vs. “recovery (恢复),”  
and other distinctions in terminology

	<b>Taoping, 2009</b>	<b>Luobo Zhai, 2010</b>
Historic, cultural and touristic prominence	National-level heritage preservation site	National-level heritage preservation site
Village typologies	Classic alluvial plain	Classic mountain shelf
Pre-earthquake development trend	Resident-built new tourist village underway before earthquake; reduced agriculture	Increased market-oriented agriculture; tourists all accommodated in old village
Earthquake impacts	Relatively little damage to historic buildings	Extensive damage to historic buildings
Post-earthquake response	County takes over new village reconstruction; leave old village in residents' ownership	Residents relocated to quickly built new village; county takes over old village ownership
County government priorities	Control and expand tourism through new village reconstruction	Control and expand tourism through old village restoration
Our participation	Voluntary academic exercise	Professional consultants to government

# Reviewing the overall recovery process two years later

- What was said...
  - Planning documents at the outset
    - 《四川汶川地震灾后恢复重建总体规划》
  - Qiu Baoxing's July 2008 speech...
- ... vs. what has been done
  - Report and statistics on overall reconstruction process
    - 四川汶川灾后重建规划项目完工78.2%
    - 《汶川地震灾区居民重建恢复情况调查报告》
      - 灾区居民的居住条件和环境明显改善，但配套设施还有待完善
      - 灾后住房重建工作进展迅速，新房入住满意度高
      - 灾区家庭经营比较活跃，但面临众多困难...
  - 18 counties planning overview

# 18 counties planning overview

## 汶川地震18个县市的重建规划对比

县市	2008年规划项目	2009年规划项目	2010年规划项目	备注
汶川	<p>阿坝规划原地重建三城 涉及汶川茂县理县</p> <p>汶川拟在原址重建卧龙镇 打造其成大熊猫保护区</p> <p>汶川县城将就地将重建 目前选定两处新址</p> <p>广东 170 人规划队开赴汶川 提出一揽子规划方案</p> <p>温家宝主持会议讨论汶川地震灾后重建总体规划</p> <p>汶川两所学校整体迁移遂宁</p> <p>北川青川汶川进入不同形式重点的重建准备期</p> <p>映秀镇灾后旅游重建规划建议书</p> <p>汶川县草坡乡 3 年后将变大模样</p> <p>汶川欲建首个专业市场</p> <p>汶川新城“浮出水面” 重建 2 步走 8 度设防</p>	<p>承包责任制 汶川重建 13 乡镇都有常委挂帅</p> <p>两套设计方案 汶川县城设计重民族特色</p> <p>汶川重建规划评选 绵竹等三镇方案胜出</p> <p>汶川重建构想出炉 一中心两走廊四片区</p> <p>映秀重建总体规划基本完成 总投入约 20 亿</p> <p>汶川 5 月 10 日将举办樱桃节 规划建设甜樱桃基地</p> <p>打造水果飘香的新汶川 震中将发展优质水果 4 万亩</p> <p>汶川大地震遗址映秀镇将成世界一流重建典范</p> <p>汶川县映秀将打造 5A 温情旅游小镇</p> <p>汶川“三江”将成 4A 级景区</p>	<p>灾后重建项目规划通过汶川打出“大禹故里”牌</p> <p>汶川县争创 4A 羌羌文化生态旅游区</p>	<p>2010 年 1 月 11 日《汶川县新农村建设示范片总体规划》通过评审，汶川县旋三环线新农村示范片，是四川省首批确定的全省 53 个省级示范片之一。</p> <p>暂无震前新农村示范村数据、信息，但在中国阿坝州门户网站 有提到关于新农村建设的内容。</p>
茂县	<p>阿坝规划原地重建三城 涉及汶川茂县理县</p> <p>【山西】省厅支援茂县重建规划小组到达茂县并进行总体部署</p> <p>四川茂县尝试就地取材建设受灾群众安置点</p> <p>茂县灾后生态环境恢复与重建规划初稿出炉</p> <p>省交通厅展开对口援建茂县调研规划</p> <p>茂县为核心 四川将重建羌族文化保护区</p>	<p>占地 3000 亩 茂县规划打造中国最大羌城（2009-05-18 羌城规划以打造成可以<del>和丽江四方街、阳朔西街、拉萨八角街等媲美的民族旅游街区</del>为目标，规划占地 3000 亩，建筑面积 26 万平方米，包括景区干道、草坡湖、村落、羌碉、广场、博物馆、演艺中心等。景区预计最大单日游客接待量 8000-12000 人，10 年内年平均接待量 60 万—80 万人次。）</p>	<p>九峰药业成为红豆杉规模化栽培基地</p> <p>茂县已形成农业产业化经营合理格局</p> <p>专家从五方面为茂县重建出谋划策</p>	<p>震前，2007 年坪头村被定为信农村建设示范村</p>

# 18 counties planning overview

## 汶川地震18个县市的重建规划对比

理县	<p>阿坝规划原地重建三城 涉及汶川茂县理县</p> <p>“湘军”全面拉开援建理县序幕</p> <p>广安局深入重灾区理县开展对口帮扶工作</p> <p>理县工作组开展规划免疫工作</p> <p>湖南将重点援建理县公益事业</p> <p>理县桃坪羌寨可望年内修复</p> <p>还原理县 打造四大景点</p>	<p>理县县城规划扩大两倍</p>	<p>理县桃坪羌寨新区建设开工 (2010-03-17 桃坪新区规划与设计用地约 120 亩, 按照“有效保护、合理开发与科学利用”的原则, 桃坪新区将作为老寨旅游服务功能的补充, 建设成集“古老文化展示、民族文化体验、旅游度假休闲”为一体的新景区, 与桃坪古堡有机结合, 形成一个崭新AAAA 级旅游景区——“古堡新寨。)</p> <p>四川理县投资过亿 启动最大规模河堤工程</p>	<p>暂无震前新农村示范村数据、信息</p>
黑水	<p>吉林对口援建黑水: 注重民生和经济发展相结合</p> <p>环保专家: 重建后的黑水县将充分体现环保理念</p> <p>四川省政府要求协助做好地震灾后应急测绘基准建设</p> <p>灾后黑水重建科技服务重落实</p> <p>逾 1000 亿灾后重建新政待成型</p> <p>阿坝全面启动灾后恢复重建规划编制工作</p> <p>灾后, 我们能为山区农民做些什么?</p> <p>黑水“招引”新思路: 注重生态农业特色工业和旅游</p>	↔	<p>黑水色尔古村种植地膜甜椒市场看好</p> <p>黑水县投资 4.63 亿打造特色魅力乡镇</p>	<p>暂无震前新农村示范村数据、信息</p>
松潘	<p>安徽省对口援建着力当前着眼未来</p> <p>安徽省建设厅召开厅长办公扩大会议专题研究、部署和再动员对口支援松潘县灾后恢复重建工作</p> <p>四川松潘加速恢复重建步伐</p> <p>四川松潘: 消防规划纳入灾后重建规划</p> <p>松潘县科学规划灾后民房重建</p> <p>松潘拟启动永久性住房建设</p> <p>安徽书记王金山深入四川松潘抓援建</p> <p>安徽今年安排约 3 亿元支援四川松潘县灾后重建</p> <p>安徽省提出松潘县规划项目建议</p>	↔	<p>松潘以草定畜增草增畜平衡发展</p>	<p>暂无震前新农村示范村数据、信息</p>

# 18 counties planning overview

## 汶川地震18个县市的重建规划对比

<p>小金↔</p>	<p>小金县认真贯彻全省抗震救灾电视电话会议精神 ↔          小金县灾后重建规划编制坚持“七个统一”↔          小金县六项措施强化畜牧业生产 ↔          共商灾区对口支援 ↔          江西省食品药品监督管理局与四川省食品药品监督管理局研究灾区对口支援工作 ↔          苏荣在小金县调研时表示把小金当作江西第 100 个县全力援建 ↔          井冈山结对支援小金县景区 ↔          阿坝州小金县提前 23 天完成农村自建过渡房建设任务 ↔</p>	<p>↔</p>	<p>↔</p>	<p>震前，2007 年日隆镇长坪民族文化村是小金县社会主义新农村建设的示范村（阿坝州小金县社会主义新农村建 设——日隆镇长坪民族文化村规划方案招标文件）↔          ↔</p>
<p>都江↔          堰↔</p>	<p>规划都江堰 开辟城市第二生活空间↔          未来都江堰：三山七水两城郭 ↔          都江堰计划投资千亿重建 方案月底出台 ↔          1084 亿重建 明年避暑还是上青城山 ↔          与改革发展相结合 加快推进灾后重建 ↔          都江堰市确定灾后重建三年目标 ↔          成都市领导深入重灾乡镇调研指导灾后重建 ↔          都江堰将建无障碍设施学校 ↔          都江堰市灾后旅游业恢复与发展的思考 ↔          都江堰重建规划向社会公告 等你提意见 ↔          《都江堰市灾后重建总体规划》昨起面向社会公告 ↔          想到都江堰联建 先去规划展“选位置” ↔          典型实践：统筹城乡 科学重建 ↔</p>	<p>青城山游客接待中心规划昨亮相 ↔          都江堰城区重建安居房设计方案全部完成 ↔          近万名高校学子“献计”都江堰地震纪念馆 ↔          发展乡村旅游 都江堰打造“天府田园” ↔          都江堰将建高尔夫之镇 ↔          都江堰全域规划要建旅游医疗保障基地 ↔          明年 7 月 2.5 万受灾群众入住都江堰“壹街区” ↔          法国专家支招都江堰城市重建 ↔          投资 100 亿元以上 都江堰古城区将变身“不夜城” ↔          投资 21 亿 青城山之巔打造“财神第一山” ↔          不烧柴火不用土灶 都江堰将全域“通气” ↔          都江堰“十大模式”推动农房重建 ↔</p>	<p>都江堰古城区恢复重建正式破土动工 ↔          古寺拟穿“木衣”泰安古镇重建川西味浓 ↔          怎样谋划都江堰的新未来 ↔          引岷江水入城 都江堰打造“上海外滩” ↔          都江堰 28 亿元重建古城区街头可赏水景 ↔          热心摄影师再度呈现虹口重建美景 ↔</p>	<p>2007 年都江堰市已融入“全城成都”          全国统筹城乡综合配套改革试验区，社会主义新农村建设取得显著成绩↔          ↔</p>

# 18 counties planning overview

## 汶川地震18个县市的重建规划对比

<p>崇州</p>	<p>长大后的街子 将成山水古镇</p> <p>烟台万华 崇州灾后重建显身手</p> <p>崇州市召开灾后重建工作动员大会</p> <p>灾后重建设计初规——院落</p> <p>400 亿重建 131 个项目 崇州两年全面恢复</p> <p>成都市信息办主任刘勇到崇州调研灾民安置点信息服务中心建设</p> <p>崇州市委书记范毅到羊马新城建设指挥部调研</p> <p>羊马新城建设工作进展顺利</p> <p>重建百年古刹 不求华丽求牢固</p> <p>中小学校灾后重建规划工作进展顺利</p> <p>街子重建的关键点是规划</p> <p>成都市规划局工作组到我市指导和审查灾后重建方案</p> <p>重庆市规划局积极为对口支援崇州工作印赠工作地图</p> <p>崇州市灾后水利重建项目纳入省级规划</p> <p>崇州灾后重建规划展推出 17 个旅游小村欢迎联建</p> <p>灾后重建规划 崇州将建五星温泉酒店</p> <p>崇州市规划局到重庆对接羊马总体规划</p> <p>文井江镇参加“新家园—成都灾后重建规划成果展”</p> <p>崇州市政协领导视察城乡规划工作</p> <p>灾后重建相关规划通过审批</p>	<p>崇州安置点地形图绘成</p> <p>成都市规划局领导莅临三郎镇指导督查受灾群众安置点建筑风貌</p> <p>重建与发展并重 2009 崇州高出精彩蓝图</p> <p>投资 40 亿 崇州街子古镇将以“唐装”亮相</p> <p>崇州街子古镇明年开建博物馆</p> <p>投资 10 亿 崇州市新建三条外连通道开工</p> <p>“两翼”齐飞 崇州三产提档升级</p>	<p>新目标新布局 2010 看崇州“亮剑”</p> <p>打造 6 个文化大院 街子古镇重金征集金点子</p> <p>质重兴市 振兴崇州支柱产业</p> <p>投资 500 多万崇州建山洪防汛系统</p>	<p>震前，2007 年新农村建设已明确写入政府工作报告（见崇州市人民政府 2007 年工作报告）</p>
<p>平武</p>	<p>河北援建平武县医院项目规划设计方案完成</p> <p>河北确保 3 年完成支援平武灾后重建任务</p> <p>平武县水利设施损失及重建规划情况汇报</p> <p>冀组织规划设计专家研讨平武县灾后重建工作</p> <p>河北多举措推进平武医疗卫生重建</p>	<p>坚持科学规划 抓好项目落实</p> <p>平武县南坝镇抗震纪念碑方案 征集启事</p>	<p>平武王朗白马旅游区总体规划新鲜出炉</p> <p>刘少敏强调全力加快天雄猛北项目推进</p>	<p>震前，2007 年南坝镇已开始新农村建设</p>

# 18 counties planning overview

## 汶川地震18个县市的重建规划对比

<p>什邡</p>	<p>北京市八项举措对口支援四川什邡开展灾后重建</p> <p>什邡扩大免疫规划工作恢复启动</p> <p>四川什邡市恢复扩大国家免疫规划工作</p> <p>成都出台灾后农村住房重建的新政</p> <p>什邡市明确提出灾后重建指导思想和奋斗目标</p> <p>什邡：灾民将入住过渡房 新家园规划全面展</p> <p>什邡市规划局负责人：灾后重建优先医院学校</p> <p>重建现代化新什邡</p> <p>科学选址 全力加快永久性住房建设</p> <p>广播电视“村村通”工程纳入农村永久性住房建设规划</p> <p>北京市援助什邡市六个重灾镇修规方案汇报会召开</p> <p>专家讲解城镇体系及城区控制性详规</p> <p>专家“把关”什邡农房建设</p> <p>什邡市城乡规划突出“五抓”</p>	<p>什邡：环评审查都在周末进行</p> <p>什邡“大交通”划定新蓝图</p> <p>什邡“特色村落”将集中亮相</p>	<p>地震灾区什邡打造特色旅游</p>	<p>震前，已开始新农村建设规划 例：什邡市师古镇桐子园村社会主义新农村建设规划</p>
<p>安县</p>	<p>辽宁将举全省之力 助推安县灾后重建</p> <p>树信心建美好家园 安县乡村设立大讲堂</p> <p>四川安县抓好农机提灌站恢复重建规划工作</p> <p>辽宁对口支援安县灾后重建超过1亿元</p> <p>灾后重建 安县正加强被毁农田种植工作</p> <p>县人大常委会党组书记、副主任朱安保到企业调研指导工作</p> <p>安县召开震后工业发展协调会</p> <p>安县建立长效卫生防疫机制</p> <p>安县：灾后节能降耗 抓好重点企业能源计量</p> <p>安县力争2015年前形成七大优势产业格局</p> <p>安县界牌镇集中规划建设房省地省钱</p>	<p>安县花菱工业开发区“五抓”谋划2009年工作</p> <p>安县：方碑村试验</p> <p>构建工业经济圈 安县政策驱动科学规划</p> <p>安县启动20万亩短周期工业原料林</p> <p>安县打造特色旅游城镇</p> <p>安县拟建设10.28万亩现代种植业科技示范园区</p>	<p>2010年3月公布的四川省首批省级新农村示范片名单：安县绵安新农村示范片</p>	

# 18 counties planning overview

## 汶川地震18个县市的重建规划对比

<p>江油</p>	<p>江油第二批外派务工人员启程</p> <p>江油将建3万套安置房 可安置约7万灾民</p> <p>重振生猪业 江油引资上亿</p> <p>着力打造风景区 江油恢复重建旅游产业</p> <p>3年承诺 让江油人民放心</p> <p>投资4000万，江油计划新建旅游客运站</p> <p>江油规划和建设局建立健全“四项制度”</p> <p>江油科学规划节约重建用地</p> <p>重规划 重投入 重民意 重质量</p> <p>统筹安排 精心选题→江油市规划和建设局调研工作全面展开</p> <p>江油出台灾后旅游规划</p> <p>江油多举措提升农房建设速度</p> <p>江油立志两年完成灾后恢复重建</p> <p>江油36个乡镇灾后重建总体规划通过专家评审</p>	<p>江油审计局新年谋划灾后重建审计监督工作</p> <p>江油市教体局强力谋划重建发展大局</p> <p>科学规划 推动灾后新农村建设新发展</p> <p>江油市战旗镇及早谋划2009年工作</p> <p>青莲镇灾后重建成效喜人</p> <p>江油市大康镇星火村建房发展同步规划</p> <p>李白纪念馆重建规划方案通过专家评审</p> <p>江油35个乡镇重建规划经市政府批复实施</p>	<p>李白故居青莲古镇修建详规出炉</p> <p>青莲古镇拟打造国家级历史文化名镇</p>	<p>2010年3月公布的四川省首批省级新农村示范片名单：江油市绕江新农村示范片。在震前，2007年绕江村已纳入新农村建设中</p> <p>除此外，海棠村也在2007年成为新农村示范片</p>
<p>汉源</p>	<p>刘守培听取汉源抗震救灾工作汇报时指出</p> <p>汉源县开展灾后劳动力转移就业工作</p> <p>加强预防职务犯罪 促进抗震救灾工作</p> <p>汉源县强化措施 规范救灾药品管理</p> <p>地震后环境卫生处理措施</p>	<p></p>	<p>汉源新县城 一座生机勃勃的城市</p> <p>今年春节 板房中过生日</p>	<p>震前，2007年10月汉源九襄镇已纳入新农村示范片，并被评为新农村示范镇。</p>

# 18 counties planning overview

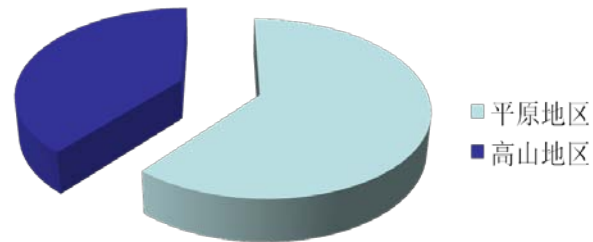
## 汶川地震18个县市的重建规划对比

<p>彭州</p>	<p>产业对接 彭州要建“川闽工业科技园”          投资 20 亿 水泥生产线选址彭州          彭州制定工业重建方案          彭州葛仙山镇再造文化旅游重镇          彭州两座大桥将着手整治          闽企组成联合舰队 引优势产业转移彭州          四川汶川地震三月祭 彭州规划新的蓝图          与改革发展相结合 加快推进灾后重建          成都市领导深入重灾乡镇调研指导灾后重建          彭州重建 13 米宽小鱼洞大桥          彭州学校重建规划:新建和部分新建 42 所          支援彭州重建 福州推行“以工代赈”          彭州推出灾后学校重建总体规划          彭州: 规划人员与群众面对面          农房重建规划设计彭州倾听群众声音</p>	<p>彭州蜀水荷乡栽莲藕很有情调          龙门山九峰村推出“统规新建”重建模式          彭州 3 年重建银厂沟 大龙潭将会更漂亮          彭州 20 亿开建西部最大农产品交易中心          3 年花 14 亿元修复银厂沟生态          彭州银厂沟沿线创新重建模式          彭州城镇住房重建全面开工 一镇一特色          彭州规划局: 规划先行科学重建 发掘特色争创样板          彭州民居: 生态 多样 可持续发展          未来 5 年内 彭州将建川西最大万亩荷乡          彭州统筹推进住房重建 打造特色魅力小镇          彭州两河流域策划完成招标 将打造古蜀文化          中西合璧 彭州白鹿镇全方位开建新城镇</p>	<p>“请”来 108 将 彭州要造“水泊梁山”          福建与彭州建长期合作交流机制</p>	<p>震前, 2007 年已纳入彭白路沿线观光产业及新农村建设示范带,          九尺镇高林村也成为 2007 年四川省农委确定的“一村一品”蔬菜示范区和全省 200 个“新农村”建设示范点之一。          与统筹城乡相结合 四川彭州重建形成八大经验</p>
<p>剑阁</p>	<p>用最优质的服务推进工业重点项目建设          剑阁县地震灾后恢复重建认真落实“三优先”          我县召开灾后重建产业发展政策研讨会          剑阁县灾后招商引资工作再添佳绩          剑阁县农村规划编制工作启动          四川省剑阁县规划和建设局抗震救灾工作纪实          “古关、古道、三国人物”将赋予剑门关文化新内涵</p>	<p></p>	<p>元山片区大力推广种植饲料玉米</p>	<p>震前, 2007 年龙源镇永红村已纳入新农村建设, 并被评为全省“一村一品”示范村。          2007 年, 平昌县元山镇、灵山乡被四川省确立为四十个新农村连片建设示范点的竞争者。</p>

# 18 counties planning overview

汶川地震18个县市的重建规划对比

7 mountainous counties and 11 Sichuan Plain counties



Sichuan Plain / majority (Han) ethnic counties	<ul style="list-style-type: none"><li>• extensive <i>New Village Reconstruction</i> and <i>Urban Rural Integration</i> planning prior to earthquake</li></ul>
Mountain / minority (Qiang and Tibetan) ethnic counties	<ul style="list-style-type: none"><li>• little planning of any kind before earthquake; <i>New Village Reconstruction</i> planning adopted as expedient after earthquake</li><li>• recovery planning overwhelmingly focuses on tourism (often at expense of or neglect of agriculture)</li><li>• despite the planning attention to minority culture, practice promotes the form rather than content of minority culture</li></ul>

# Problems anticipated in July 2008

(by Qiu Baoxing, Vice Minister of MOHURD)

- Confusion of short- and long-term goals (e.g. Post-disaster Reconstruction and New Village Construction)
- Cataclysmic government investment that stifles grassroots initiative
- Resettlement and reconstruction that damages historic relationship between agriculture, dwelling and natural environment
- Blind pursuit of superficial urbanity, modernity or “ethnic character” that destroys real cultural assets and cultural relationship to the landscape
- Ignoring historic settlement patterns as a test of environmental carrying capacity and resilience in the fast of disaster
- Reconstruction that is out of proportion to the actual amount of damage
- Excessive expropriation of private property, that stifles individual initiative

# Tentative Conclusions

- The impact that the earthquake recovery planning process may have on planning in China in general
  - **Strengthens pre-existing patterns and tendencies**
- The policy environment for community involvement in earthquake recovery in the minority ethnic areas of Sichuan
  - **Initial national civic involvement generally did not enable community involvement**
- The tension between planning and action, deliberation and speed.
  - **Without adequate time and space for a community-level self-evaluative feedback loop between planning and action, no amount of planning will prevent unrecoverable damage.**