

日本地震预防及灾后重建工作

■ 曾晓安

日本的地震防灾救灾 及灾后重建体系

日本是一个地震多发国家,8级以上地震15年发生1次,7-8级地震每年1-2次,6-7级地震每年15次左右,5-6级地震平均每年93次。有记载以来日本死亡人数过万人的地震有8次,1923年关东7.9级地震死亡14.28万人,是日本近代史上死亡人数最多的一次,教训惨痛,对日本的防灾工作产生了深远影响,现在日本已建立了现代化的防灾减灾和灾后重建体制。

(一) 开展全民防灾教育,重视防震技术研究,防震标准高,防灾意识和能力比较强

日本防灾减灾宣传普及活动已经制度化和常态化。防灾及自救互救知识已编入中小学生课本。将1923年关东地震发生的日期定为防灾日,阪神地震发生的日期定为防灾和志愿者日,8

月30日至9月5日定为防灾周,在此期间举办各种宣传普及活动,对各个机构的防灾设备、队伍进行检验及演习。我们在神户市参观了人与防灾未来中心等机构,在那里可以了解地震基本知识,体验模拟地震的状况。日本国民已树立了较强的防灾意识。同时,日本大力开展抗震科研工作。我们参观了三木市的研究所,该所对各类型建筑物进行的抗震实验令人印象深刻。在研究试验的基础上,日本提高了防震标准,并对各类公共设施分期分批进行防震改造,指导民间建筑进行防震设计,建筑物抗震能力大大增强。

(二) 灾情监测信息网络完善,应急机制健全,应急救援反应快

根据阪神地震的教训,日本将防震救灾的方针由以往“以防为主”转变为“预防和应急管理并重”。日本制定的与地震相关的法规有24部,按法律规定,平时在中央内阁府常设“中央

防灾会议”,在地方常设“都道府县防灾会议”和“市町村防灾会议”。灾害发生后,在中央设立“非常灾害对策本部”,在地方设立“灾害对策本部”。

日本气象厅负责对内陆及周边海域发生的地震等实行24小时监测,建立了全球最密集的地震监测台网和烈度速报网络。地震观测台站在全国以约60公里的间隔布设,共有180个;烈度观测台以约20公里间隔布设,共有600个。这些观测网通过计算机网络与气象厅及地区的监测系统连接,构成了地震观测数据联机实时处理体制。高速铁路、核电站等自动化运营的单位可以实时启动防震功能,减少损失。地震发生一分钟内,可通过电视台告知全国震源和烈度等信息。

日本在内阁府建立灾害情报信息中心,连通各个部门的灾害情报收集信息,利用卫星、固定摄像、远距离小型图象传送仪及飞船等现代科技手

决定书时,遇到受送达人闭门拒不接受的情况时,应根据《民事诉讼法》第79条的规定,邀请受送达人所在单位负责人或所在街道办事处、派出所等有关工作人员到场,说明情况,在送达回证上记明拒收事由和日期,由送达人、见证人签名或者盖章后,把处罚文书留在受送达人的住所。本案中,财政局的

执法人员送达文书的做法不符合《民事诉讼法》关于留置送达的规定。

本案给我们的启示是:行政机关实施行政管理要严格遵循法定程序,依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权。这就要求财政机关在行政处罚过程中,要严格按照法定程序行使权力、履行职责,

改变过去重实体、轻程序的错误倾向,既要保证实体合法,也要做到程序正当。国务院《全面推进依法行政实施纲要》中对依法行政提出了六点基本要求,其中一项即为程序正当。本案充分说明了程序合法在行政处罚案件办理中的重要性。■

责任编辑 陈素斌

段收集突发事件信息。地震等灾害发生后,能根据灾害程度,按相关法规,迅速启动相应的应急救援机制。如发生6级以上地震,紧急对策本部成员10分钟内到首相官邸集合,一分钟后首相发出指示。

(三)重建责任主体明确,重建规划以指导性为主,恢复重建工作稳步有序

受灾群众是灾后重建主体,私有财产的损失主要由个人承担,政府给予少额补助。政府的主要职责是重建基础设施和公共设施,加强服务,为受灾群众生产生活重建提供良好的条件。同时教育和激励人们树立信心,自力更生,重建家园。

灾后重建规划以地方为主,尊重灾民意愿,突出方向指导,推进步骤稳妥。根据《灾害对策基本法》的规定,“中央防灾会议”负责制定防灾基本规划,这个规划只对防灾减灾行动做原则的定性,中央政府有关部门和指定公共机构制定防灾业务规划,地方政府制定区域防灾规划。但灾后重建规划是由县及县以下地方政府自下而上制定的,中央政府不制定。重建规划制定以灾民需求为基本理念。如神户市设置由市民组成的街区规划建设协商会,政府派专业机构指导,先由街区规划建设协商会提出规划提案,市政府据此制定街区改造规划。新泻县一家一户调查受灾群众的意愿,分别开出重建或救助处方。阪神重建规划和新泻重建规划的规划期均为10年,包括恢复重建和发展两部分。灾后重建规划只确定方针和政策措施,指标性目标很少。少量的指标性目标实现时间设置也比较长。为稳妥处理居民的房地产权益调整,神户市一个受灾街区的改造项目在震后13年才完成,居民和政府都满意。

(四)政策体系比较完备,恢复重

建保障措施比较有力

早期的应急支援措施主要有:一是提供食品、生活必需品等;二是发放捐款,阪神地震共获捐款1794亿日元;三是投入财政资金拆卸并处理倒塌房屋。阪神地震共投入2655亿日元,中央和市町各负担一半;四是为申请者提供临时居住的活动板房,办法是通过招标由市场主体承建,租金由政府承担。

重建期间的政策措施,包括以下几个方面:

在恢复生活方面,提供生活费贷款,对老年人设置生活援助员,开设震后重建综合咨询中心,提供心理护理保健咨询服务。1998年通过的《生活重建支援法》加大了力度,明确规定中央、地方按1:1比例提供最高限额为户均100万日元的灾民生活重建资金。

在支援重建住房方面,对重建住房的居民提供贴息贷款,对入住民营租房的灾民提供房租补贴,对难以入住租房的灾民提供公营廉租房并减免房租。阪神地震灾后构建出新的自助、公助、互助相结合的重建住房政策体系:一是自助为主,私有住房因灾受损主要由个人负责修复或重建,地震商业保险制度发挥了较好的作用。1966年日本建立地震商业保险制度以后,全国有21%的家庭加入,可按住房和家产评估价的50%为上限予以理赔。二是基本公助人人平等。2007年修订《灾民生活重建支援法》,取消年龄、年收入等要求和用途限制,根据住宅重建形式定额发放最高限额300万日元的补贴,中央地方各负担一半,大致相当于一般住宅建设费的10-15%,城乡同一标准。三是建立互助基金,兵库县2005年率先出台了住宅重建共济制度,每户每年交纳5000日元,地震等灾害发生后,进行重建和修补时最高理赔600万日元,相当

于造价的1/5-1/3,目前已有12万户家庭加入。

在产业复兴方面,最大限度发挥民间力量,同时通过提供低息贷款、提供临时厂房支持中小企业和区域性产业,以税收减免等吸引企业投资,通过提供就业保护鼓励资金及受灾居民就业鼓励资金维护和创造就业机会。

在资金支持方面,中央政府投入的资金包括科技研究、灾害预防、国土整治、灾后恢复重建四个方面,由政府有关部门分别掌握使用。灾后重建资金主要包括两部分,一是预算为主安排的规划建设费。重大灾害中央与地方按7:3负担。从阪神地震重建情况看,直接损失10万亿日元,10年规划660个项目需安排事业费17万亿日元,实际上1995-2005年共安排1358个项目事业费16.3万亿日元。其中中央财政经费8.36万亿日元,占51.3%;地方财政经费6.32万亿日元,占38.7%;民间单位经费1.62万亿日元,占10%。二是按市场化原则建立灾后重建基金作为公共资金的补充。阪神地震后,为了主动开展区域重建工作,兵库县与神户市共同设立了9000亿日元的重建基金(其中地方政府发债筹集8800亿日元),通过金融机构市场运作。10年期间基金收入3700亿日元,用于113个项目,其中恢复日常生活32项,1791亿日元,占48.4%;住房重建贷款贴息33项,1084亿日元,占29.3%;产业振兴贴息33项,524亿日元,占14.2%;教育等其他措施15项,301亿日元,占8.1%。

总的来看,日本地震防灾救灾和灾后重建的政策体系比较完善,防震能力及灾后重建的效果也比较好。阪神地震10年后,即规划期结束后的2005年,灾区人口恢复到366万人,比受灾时的358万人有所增加,灾区GDP13.4万亿日元,与受灾时的12.8万亿日元也有增

加,经济社会已基本恢复元气,而且防灾减灾能力大大增强。

日本经验对我国的借鉴意义

中日两国政治和经济体制不同、国情差异比较大。与汶川地震比较,日本防灾减灾和灾后重建工作管理体制和方法与我国有很大的区别。一是日本防灾减灾及灾后重建工作是以地方为主,中央派员参与地方救灾指挥工作。我国是国务院成立汶川地震抗震救灾指挥部及前方指挥部直接指挥救灾及灾后重建工作。二是日本灾后重建规划主要是县以下政府采取由下而上的程序制定的,按群众意愿办事,规划比较原则,规划期也比较长,以指导性为主。我国的汶川地震灾后重建规划是经过调研、专家论证、征求社会意见等环节后报国务院批准制定的,不仅全面,而且有量化指标,规划期比较短,还具有强制性。三是日本灾后重建的资金投入等政策与我国有明显区别,日本是中央与都道府县、市町村各级政府分别按事权履行本级重建工作的同时,中央对地方政府通过国库支出金方式对灾区给予财力补助。我国汶川地震救灾及灾后重建政策支持力度大,不仅中央财政设立了巨额的灾后重建基金,而且动员19个省按每年不低于上年地方财政一般预算收入1%进行对口支援。此外,在信贷、土地等方面给予了一系列政策。从上述比较可以看出,我国政治体制具有能够集中力量办大事、抗大灾的体制优势,汶川地震灾后重建工作完全应该能够做得更好。

尽管中日地震抗震救灾和灾后重建的做法不同,从日本考察的情况看,他们的一些做法和经验对我们也有一定的借鉴意义:

(一)要重视抓好防灾减灾环节,

努力减少灾害发生时的损失

地震灾害预测是个难题,但增强居民的防灾意识,提高相关设施的抗震设防标准,加强紧急救援救助能力建设,将会大大减少灾害造成的人员伤亡和财产损失。日本十分重视这几个环节的工作,取得了明显成效。我们应该予以借鉴,在抓好汶川灾后重建工作的同时,将防灾减灾救灾环节的工作予以统筹考虑,在全国范围内将上述工作抓紧抓实,提高应对能力。

(二)重建规划要突出重点,增强指导性的同时保留必要的灵活性,便于因地制宜进行调整

日本的重建规划突出对住房、基础设施和产业的指导,没有面面俱到,而且具体项目根据实际情况作了大的调整,阪神地震原规划的项目只有660个,实际完成1358个。对没有数量把握的,不列数量指标。根据重建工作量,规划期限为十年,其中包括应急性重建三年规划。从执行的效果来看,十年规划期结束后,灾区基本恢复到灾前水平。但由于其他地区仍然在发展中,比较起来,灾区仍然处于落后状态。

我国制定的汶川灾后重建规划内容全面,包括城乡住房、城镇建设、农村建设、公共服务、基础设施、产业重建、防灾减灾、生态环境、精神家园、政策措施、重建资金、规划实施等各个方面,规定要用三年左右时间完成恢复重建的主要任务,实现基本生活条件和经济社会发展水平达到或超过灾前水平的目标。这一规划,由于政策保障有力,有全国人民支援,经过努力是可以实现的。但考虑到各地在重建过程中具体情况会发生较大变化,应该赋予责任主体一定的调整权限,确保因地制宜和实事求是。同时为了保证质量,在进度上应有一定弹性,防止地方冒进和搞政绩工程。

(三)重建主体要明确,必须发挥受灾地区政府尤其是受灾企业和群众的主动性

日本防灾减灾和灾后重建的主体是通过法律规范的,很明确。灾害发生后,能各司其职,各就各位,不等不靠开展自救或救援工作。汶川地震灾后重建规划对责任主体的规定比较原则,明确了两条,一是可以分解落实到县级行政区的重建任务,由县级人民政府根据本地实际统筹组织实施,包括农村住房、城镇住房、城镇建设、农业生产和农村基础设施、公共服务、社会管理、县域工业、商贸以及其他可以分解落实到县的防灾减灾、生态修复、环境整治和土地复垦等。二是交通、通信、能源、水利等基础设施以及跨行业和跨行政区的重建任务,主要由省级政府或国务院有关部门实施。汶川地震重灾县市一定程度上存在着等靠要的依赖思想,对重建十分不利,建议明确相关各方的责任,尤其要调动灾区重建主体的主动性和积极性。

(四)探索运用市场化方式筹集和运用资金,分散风险,提高效率

阪神地震发生后,地方政府发债为主建立了9000亿日元的重建基金,由金融机构运作,用其产生的收益作为重建资金来源,是公共财政资金的有益补充,发挥了重要作用。活动板房的搭建,也是通过招标方式,由企业承建、政府租用,租用期满后仍由公司拆卸回收、重复利用。建立地震商业保险以及互助基金,有效地分散了灾害的风险,减轻了灾民重建住房的资金压力。实践证明,这些措施是行之有效的,不仅提高了财政资金使用效益,也大大减轻了财政压力。我国也应尽早研究建立。

(作者为财政部经济建设司副司长)

责任编辑 戴开成