

在这方面日本的经验值得借鉴。^{〔8〕} 1923年的9月1日,日本发生关东大地震,震级达里氏7.9级。当时的日本学校建筑大多是木结构或砖瓦结构,导致不少学校教学楼倒塌,学生集体遇难。事后,日本政府吸取教训,以“学生的生命维系着国家未来”为最高原则,规定学校教学楼必须使用钢筋混凝土结构。从那时起,学校便成为日本最牢固的建筑。学校教学楼的受损程度,往往成为政府判断当地受灾程度的一个主要标准。学校自然也成为地震后灾民的“第一避难场所”。2008年5月22日,即我国汶川大地震后第10天,日本首相福田康夫以及文部科学省即做出决定:加快对公立学校建筑抗震性能的评估,并加固房屋。

国务院总理温家宝6月8日签署国务院令,公布《汶川地震灾后恢复重建条例》。这是我国首个专门针对一个地方地震灾后恢复重建的条例,将灾后恢复重建工作纳入法制化轨道。其中既有儿童优先的规定(第13条),也有对儿童安置和心理援助与伤残康复的要求(第35条);既注意政府主导与社会参与相结合,又强调立足当前与兼顾长远相结合。

抗震救灾与住房保障

余少祥^{〔9〕}

地震灾害给人类带来的危害主要是生命、住房、生产和痛失亲人的精神损失等等。据统计,这次汶川大地震中倒塌和损毁的房屋,仅四川省就有400万间,甘肃省约40万间,陕西省30万间。因此,灾后面临的一个重要问题是,如何安置灾民并重建家园。经验表明,住房安置和食物供应是救灾工作的“重中之重”,解决不好,会引发严重的社会动荡,造成更大的社会危害。

居有其屋在灾年是紧要问题,在平常是重要问题。国际社会有一个“住房保障”理念,有些国家或地区还以法律形式,将灾民住宅权保障写入整体住宅政策。近年来,印度洋海啸、美国的“卡特里娜”和“维尔玛”飓风、南亚大地震等,造成近20万人死亡,200万人无家可归。在灾害救济中,住房无一例外是保障的重点。如美国在“维尔玛”飓风后,政府即拆除了部分毁坏的公共住宅,同时命令房屋发展部门重新开放一些公共住宅,并重建所有拆掉的公共住房。

我国这次抗震救灾在保障灾民住房方面有许多经验值得总结,如地震发生当日,民政部即从中央救灾物资储备库紧急调拨5000顶救灾帐篷支援四川灾区。不久,住房和城乡建设部发出通知,要求3个月内在灾区建造100万套过渡安置房,以帮助受灾群众尽快解决临时住房问题,并迅即出台《地震灾区过渡安置房建设技术导则》,规范灾区住房建设标准等。各地政府为灾区援建住房的报道更是时见报端,如地震发生第10日,北京市紧急拨付1亿元灾区过渡安置房建设资金,用于北京市支援灾区第一阶段2万套过渡安置房生产,并保证6月底至少有8万灾民可以入住北京援建的住房。前不久,中央政府确立了灾后住房重建的基本原则和总体目标,决定每户每人补助1万元,用于建造新的住宅。都江堰市政府则明确宣布,对于住房毁损的灾民,每户可得到70平方米的安置房。随后,中央银行出台特别政策,对于贷款购房者,房屋在地震中毁损的,如确实没有偿还能力,可以免除还贷责任。总之,这些措施是十分务实的,也是非常得力的。应该说,这次抗震救灾中关于住房安置的亮点还有很多,特别是终期安置中,能够事先规划或指定某些地方为避难场所,建成公园、广场或学校就是科学发展观的体现。因为一旦发生灾害,可以搭建临时帐篷,安置灾民。这些科学处理临时安置、过渡安置和终期安置的关系的方法可以升华到立法层面。

〔8〕 参见林靖:“日本建筑防震经验”,载《财经》2008年第12期,第109页。

〔9〕 作者为中国社会科学院法学研究所副教授。