

灾后房屋重建之法律制度探究

——以康县灾后房屋重建为视角

王豆豆

(西安建筑科技大学, 陕西 西安 710055)

摘要:灾后重建是一个庞大的系统工程,依法重建是该系统工程中一个极为重要的内容,如何保障灾后重建工作科学有序推进,直接关系到灾区人民的生活质量,关系到区域的稳定团结。以康县为切入点,力图分析我国关于灾后房屋重建法律制度的现实问题与不足,提出相关法律建议,以期保障灾后房屋重建工作的顺利进行,保护灾区人民的权益。

关键词:灾后;康县;房屋重建;法律制度

中图分类号: D 912.3

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2013)02-0044-06

The Exploration of Legal Institutions on Post-disaster Housing Reconstruction

——In the perspective of the post-disaster housing reconstruction of Kangxian

WANG Dou-dou

(Xi'an Univ. of Arch. & Tech., Xi'an 710055, China)

Abstract: Post-disaster restoration is a huge systematic project, especially the reconstruction in accordance with law. How to ensure the implementation of post-disaster reconstruction orderly and scientifically determines directly not only the life quality of people but also the stability and unity in the disaster area. Taking Kangxian county as an example, this paper analyzes the practical problems and shortcomings of the legal institutions in the post-disaster housing reconstruction and postpones suggestions to make sure that the post-disaster housing reconstruction work goes smoothly, thus protecting the interests of the people in the area.

Key words: *post-disaster; Kangxian; building reconstruction; legal institutions*

2008年汶川大地震发生后,许多专家学者也参加了对受灾地区康县重建的调研活动,希望从法律角度为灾区人民重建幸福家园尽绵薄之力。对其灾后引发的重建问题进行多方面研究,笔

收稿日期:2013-01-10

基金项目:国家社会科学基金项目(10XFX001)

作者简介:王豆豆(1989-),女,山西临汾人,西安建筑科技大学文学院硕士研究生,研究方向为环境与资源保护法。

之力。

灾难过后,灾区尤其是受灾农村的恢复重建工作面临着更加艰巨而繁重的任务。灾后重建是一个庞大的系统工程,依法重建是该系统工程中一个极为重要的内容,从一定意义上也为我们提供了观察、思考、分析与完善灾后重建法律机制的契机。

一、康县灾损及重建概况

1. 康县灾损情况

康县位于甘肃省东南部,地处陕甘川三省交界地带,是汶川地震重灾区,也是国务院下发的《汶川地震灾后恢复重建总体规划》中的地区之一。据康县民政局的统计资料显示,此次地震使得全县21个乡镇不同程度受灾,基础设施和农业生产设施遭受了巨大破坏,倒塌房屋10800间,损坏房屋147532间,豆坪乡豆坪村、寺台乡田坪村等村庄甚至被夷为平地,因灾遇难21人,受伤184人,直接经济损失1.5亿元。

2. 康县灾后房屋重建概况

严重的自然灾害虽然给人民带来了巨大的损失,但由于受到了来自祖国各地的经济及精神援助,灾后重建工作稳固推进。根据康县房屋受损程度及重建规模,可将恢复重建分为就地重建和异地重建两种类型,按照甘肃省的统一规划,康县就地重建居民点243个,其中原址恢复重建238个,村组内相对集中重建5个;异地新建居民点2个,共计245个居民点需要恢复重建。

灾后居民住房恢复重建工作是关系到灾区民生的大事,也是全社会普遍关注的热点,国家发改委、住建部与民政部联合发布的《汶川地震灾后恢复重建城乡住房建设专项规划》中明确提出要在两年内基本完成灾区住房的恢复重建工作,时间紧,任务重,抓好政策落实和建设速度尤为关键。为此,康县成立了灾后恢复重建工作领导小组办公室,对灾后重建工作进行管理,尤其

是加强对居民住房灾后恢复重建工作的组织协调,截止2009年8月为止,重建工作已取得阶段性进展。但由于2009年夏天康县遭遇了“7·17”特大洪涝灾害,公路冲毁严重,交通受阻,重建进度受到一定程度的影响。

总体看来,康县灾后恢复重建工作开展的井然有序,县乡村三级政府能够认真贯彻执行国家及甘肃省的相关政策,农民的重建积极性较高,成果显著。通过合理选址,整体规划,将灾后恢复重建与新农村建设结合起来,农村的村容村貌得到了较大改观,公路、供水供电设施、排洪渠道等基础设施得到了大力改善,康县民政局一位干部称:“灾后重建起码将康县的发展向前推进了十年”。

二、康县灾后房屋重建涉及的相关法律制度问题

1. 灾后房屋重建责任主体法律问题

在灾后重建中,作为主体的中央政府和地方政府切实发挥了主导作用,有效地保障了社会稳定和重建工作有序开展,但是,仍存在政府职能定位不明晰与对口支援单位支援措施缺乏规范的问题。

(1)政府在灾后房屋重建中的规划。重建规划是灾后重建的主要工作之一,其主体只能由政府承担。重建规划是指依法定程序对灾区的发展布局、功能分区、用地布局、综合交通体系以及禁止、限制和适宜建设的地域范围等内容进行的重新建设之预先思考与设计。根据《中华人民共和国规划法》的规定,“遵循城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展和先规划后建设的原则,改善生态环境,促进资源、能源节约和综合利用,保护耕地等自然资源 and 历史文化遗产,保持地方特色、民族特色和传统风貌,防止污染和其他公害,并符合区域人口发展、国防建设、防灾减灾和公共卫生、公共安全的需要”是重建规划的必要前提^[1]。房屋恢复重建的规划也不例外,必须遵守

重建规划的科学性和适法性。

然而在康县笔者注意到,部分灾区在重建规划中存在两个主要问题:第一,混淆了重建规划与长远发展规划的区别。虽然将灾后重建规划与地方长远发展规划进行适度结合有一定合理性,但是某些地方在制定重建规划中,不切合实际地强调推进城镇化和社会主义新农村建设,试图“一步到头”,使灾后重建负担过重。第二,违背了农村与农业发展的规律,强制进行村镇合并与集中安置。不合理的村镇合并,破坏了原有村庄、乡、镇以及县城之间相互依托、相互服务的格局,造成农民离土地太远,生产、生活不便。

(2)灾后房屋重建中对口支援主体的救助功能。地震发生后,我国迅速实施对口支援政策,在恢复重建过程中发挥了重要作用。所谓对口支援,是指在灾后重建中未受灾地区或未受灾地区的机构按照地区或行业,依行政指令对受灾地区重建给予援助的行为^[2]。实践表明,与大城市对口支援的村落重建效果十分突出,房屋重建目标基本完成。根据国务院下发的《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》,由深圳市对口支援甘肃省受灾严重的文县、成县、舟曲县与陇南市武都区等“三县一区”,深圳市对口支援采取的是项目援建的方式,针对王坝镇李家庄村进行原址重建。地震中李家庄村的居民住房几乎全部倒塌,援建方案确立以后,援建指挥部对李家庄村进行了重新规划,无偿援建李家庄村176户住房,截至2009年8月,已有110户交付。然而,与李家庄村紧挨的王家坝村的重建情况却截然不同,虽然当时《汶川地震灾后恢复重建甘肃省农村建设专项实施规划》已经发布8个多月,但重建工作只是将村庄原址进行了平整,农民仍住在帐篷或临时的简易住房里。这与相距不到一公里的李家庄对比鲜明,地震后,胡总书记曾亲自到李家庄视察,因此受到社会普遍关注,援建成果显著。

在调研中,笔者发现灾后对口支援主要存在两个问题:第一,对口支援没有一个系统化和科

学化的措施体系,相反支援措施的随意性较大。在援建资金、项目的确定、物资分配等方面没有明确的标准、规则和程序。第二,参与援建的机构、个人的权利保障和激励机制不健全,使得愿望与现实之间落差较大。

2. 灾后房屋重建面临的困境

(1)资金不足。康县属于国家级重点贫困县,2008年,全县财政总收入8388万元,农民人均纯收入1926元。因此,资金短缺是灾后房屋恢复重建的主要障碍,地震后,在政府的主导下实行多渠道筹资,主要包括财政补助资金、对口支援的援建资金、群众自筹资金等方式。

国家为了保障受灾群众在最短的时间内有家可归,已将灾后重建的时间由三年缩短为两年,并对受灾群众有一定的房屋补助。政府对房屋恢复重建的标准为每户2万元,因灾倒塌的房屋中央财政补贴1万元,甘肃省财政补贴1万元。为保证补助资金专款专用,补助分批发放,农户与政府签订《灾后农村居民住房重建协议》后预付补助金的20%,平整地基后兑现补助金的30%,主体工程经验收合格后兑现补助金的30%,剩余的20%补助金在住房建成验收合格、登记落户后给付。重新建房一般都需要6~7万元的费用,即使国家承担2万元,灾户仍需承担大部分费用。

此外,按照国家规定,凡是在地震中受损的房屋,均可在信用社贷款2~3万元,3年无息,然而,实际中却存在一些问题。按照甘肃省出台的《地震灾后恢复重建政策措施实施办法》,由康县农村信用合作社对重建资金困难的村民发放贷款,但放贷力度远不能满足重建需求。首先是信用合作社的可贷资金不足。其次是农民筹集资金能力弱,缺乏担保。按照我国法律规定农民宅基地不能抵押,而可作抵押的房屋又在地震中受损,在此情况下,信用社一般采取的是“农户联保”的方式,由于农民的偿付能力较低,这一方式随之被废止了。平洛镇一位信用社工作人员在谈到这一问题时说:“担保只是走过场而已,风险

全在我们头上,国家只贴息三年,三年后农民还不起怎么办?信用社可能就要倒闭了。”部分无法获得贷款的灾户缺乏房屋重建的启动资金,而国家又采取分期发放房屋补贴的方式,导致这部分灾户也不能得到国家的房屋补助。

(2)灾后供求关系失衡引起物价上涨。受地震和洪灾的影响,康县原本就薄弱的交通系统遭到破坏,而由供求关系失衡导致的物价上涨在房屋重建所需的建材价格上体现更为明显,据调查,灾前建材价格:砖 0.27 元/块、水泥 240 元/吨、钢筋 3 000 元/吨;灾后建材最高价格曾涨到砖 0.9 元/块、水泥 600 元/吨、钢筋 6 000 元/吨。建材价格的上涨使得房屋重建雪上加霜,政府为解决这一问题除了从源头上保障物资的供应外,还采取了临时价格干预措施,如陇南市物价局、康县物价局相继颁发了《康县人民政府关于对建材实行临时价格干预措施的通告》、《陇南市物价局关于对灾后重建物资实行临时干预的通知》等法律法规文件。这对平抑物价起到积极作用的同时,也相应地出现了一些法律方面的问题。

第一,价格干预和经营者定价权等权益的平衡问题。经营者在价格法律、法规、规章允许的范围内有自主制定、调整价格的权利。但由于价格干预措施适用的对象均属于实行市场调节价的商品和服务的范围。因此,价格干预措施实际上会对经营者定价权产生限制^[3]。

第二,灾区的市(州)级人民政府实行价格干预的决定权问题。2008 年 6 月 4 日,甘肃省物价局下发了《关于实施临时价格干预措施有关问题的指导意见》,将“实施临时价格干预措施的群众生活必需品和救灾物品的实施主体”定为“各灾区市、州人民政府”,“临时干预措施的范围及具体形式由各市(州)人民政府自行决定”,这一举措对于控制灾区物价、维护灾区稳定起到了积极的作用。然而根据《价格法》第三十条和《国家发改委关于非常时期价格干预措施和紧急措施暂行办法》第二条规定,只有国务院和省、自治区、直辖市人民政府才有采取临时价格干预措施的

决定权,这显现了现行价格法律体系应对突发事件的尴尬和不足。

第三,价格干预和省外企业的权益保障问题。2008 年 4 月 12 日、5 月 24 日甘肃省物价局先后下发了《关于加强地震灾区价格监管维护市场稳定的紧急通知》和《关于进一步加强抗震救灾物资价格监管的紧急通知》,要求各市、州适时对群众生活必需品和救灾物资实施临时价格干预措施。规定:对省外进货的钢材、水泥、玻璃销售价格实行差价控制,差价水平由销区市(州)物价局确定并审批。对省外进货的重建物资实行临时价格干预措施,实际上使省外企业,尤其是与灾区相邻省份的企业,承担了强制性救灾义务。

三、灾后房屋重建问题解决对策与法律制度的完善

1. 灾后房屋恢复重建责任主体法律制度之完善

灾后重建是一个社会共建理念下的系统工程,任何一个单一主体均无法独立完成该系统工程之目的。在规划、救助(包括自助)和质量监督等活动中不仅需要不同主体直接的良性互动,更应当是在设计合理的法律机制之下的良性互动。

(1)合理布局灾后房屋重建的规划。首先,树立科学的重建规划理念。重建规划应当树立尊重自然、尊重当地文化习俗、尊重公民合法权益的基本理念。在衡量区域资源环境减灾承载能力的同时,把握自然致灾因子的地域分布规律,尽可能抑制不适合安全发展的区域的重建与发展,坚持以人为本的可持续发展战略。其次,注重重建规划的整体性。在重建规划中,应当着重考虑生命线工程优先、原址重建优先、交通便利城镇优先、易于修复建筑优先等需要优先考虑的规划领域^[4]。同时应当重视三年重建规划与二十年城镇总体规划在时间和内容上的有机衔

接,注重规划的整体协调与合作,注重灾区各省规划部门、各地规划部门与相关管理部门之间的协调与合作。再次,公开重建规划的具体信息。重建规划是整个社会的活动,信息公开不仅是规划决策科学性的重要基础,而且也是加强政府与公众在重建规划领域中进行有效沟通的重要渠道。因此,主管部门应当及时发布有关规划的信息,以便集中相关专家与社会公众的意见,明确重建选址的方针和条件。最后,严格重建规划的环境评估。重建规划应当重视规划环境影响评价制度的执行,强化规划环境影响评价的执法监督,确保政府在制定与审查各专项规划的过程中把环境保护作为首要内容。

(2)灾后房屋重建中对口支援的规制。对口支援既是中国特色的救援方式,也是行之有效的方​​式之一。为了促进对口支援的有效进行,笔者建议应当使得对口支援的政策规范化和制度化。第一,树立权利保护与法律责任法治观念,实现在法治观念指导下的保护权利机制与追究法律责任制度的有机衔接。这不仅有利于援建机构和受援机构之间的协调配合能够建立在法治基础上,也有利于使受援地区和机构自我再生能力的提高建立在法治的前提之下。第二,尊重市场经济规律,建立以人为本的激励机制。受援助地区或行业,大多是经济社会发展水平较低,自然环境相对恶劣的地方。按照国家鼓励、支持和引导非公有制经济发展的经济政策,激励有关企业和个人到这些地区或行业进行投资和开发工作,按照市场规律办事,不能一味地要求无私奉献,力求实现市场的公平竞争,做到优胜劣汰。第三,积极推进法律制度建设。以此次灾后重建中对口支援的实践经验为基础,制定详细的规范性文件,实现对口支援政策的法律化、制度化。此外,加大对口支援力度,除资金方面外,还应有技术上的支持,增强重建房屋的抗灾强度。

2. 灾后房屋重建中主要问题之对策

(1)完善金融援助政策。灾后重建是一项资金投入较大的工程,就康县而言,资金的缺乏主

要集中在受灾农民的房屋建设方面。甘肃省制定的《汶川地震灾后恢复重建甘肃省农村建设专项实施规划》中规定重建投资的措施主要包括政府投入、对口支援、社会募集、国外优惠紧急贷款、地方自筹等方式。从实际情况来看,重建资金的筹措主要通过政府投入、对口支援以及地方自筹的方式取得,截止2009年8月,政府投入和对口支援基本落实,但仍不能满足灾后重建的资金需求,这在房屋建设方面体现得尤为明显。由于康县经济发展较为落后,完善灾后资金援助政策对于重建工作的顺利完成意义重大。

首先,应认真落实政府贷款措施及各项补助,加强资金监管力度。重建资金必须在重建工作领导小组的安排下,根据各地受灾情况统一调配,逐级负责,专款专用,不得截留、挪用。民政、财政、审计、监察等部门要联合成立救灾资金监督检查领导小组,加强指导、督促检查,确保房屋重建等补助资金安全运行,将资金尽快发放到受灾人民手中^[5];其次,适当放宽农户小额贷款的条件,最大限度地降低贷款准入门槛,调整担保抵押条件,及时为灾民提供便捷及时的资金支持;再次,政府有必要进一步提高行政透明度,将重建工作的进展状况及时向社会公布,建立起政府与社会的互动,这样做既提高了对政府的约束机制,又打消了社会,尤其是受灾农民对政策执行的猜疑,保证恢复重建工作的均衡进行。

(2)加强价格干预立法,稳定灾后物价水平。通过对灾区临时价格干预相关法律问题的评估,笔者发现,此次灾害中的价格干预存在的主要问题更多的是一个需要在法律体制内、通过立法解决的问题,后期开展法律援助的空间不大,故应完善相关立法。

第一,灾害中的价格干预立法完善应该放在整个灾害预防和救助立法完善的背景下进行,灾害中的价格干预立法应当成为整个灾害预防和救助立法的一部分,或者制定单独的价格应急条例,对应急状态下的价格干预的程序、手段、权限等做出更具时效性、统筹性的规定,赋予市(州)

一级人民政府在非常时期的临时价格干预决定权,并完善《价格法》的配套规定,如《价格法》第二十七条的规定的的重要商品储备制度和价格调节基金制度;第二,在价格干预中一方面要充分保障应急状态下物价稳定的需要,另一方面应当尽量科学地对各种商品和服务进行细分,综合采用调价备案、提价申报、限定差价或利润、规定限价等多种干预措施,同时要科学选点,完善价格监测,综合衡量外部市场、原材料、人工费、运输费等多种因素的影响,以准确把握价格,保证经营者在价格干预中的合法权益;第三,建立省际或全国的价格干预联动机制,而不应仅凭单方的价格干预措施解决问题,并在灾害预防和救助立法中考虑到价格干预措施对灾区外地区的企业可能造成的不公平,通过税收和行政事业性费用的减免、财政补贴或者政策优惠来弥补这种不公平^[6]。

四、结 语

综上所述,康县虽然是一个灾后重建的小县城,但对其一砖一瓦的改动都牵涉国民的切身利益。在整个房屋重建的过程中,不但要从社会的角度考虑灾后重建的整体规划问题,还要秉承国家“可持续发展战略”的观念考虑对环境问题的保护;不但要实现各地区城市化的要求,还要在其基础上满足百姓对住房最基本的利益需求,这就要求国家相关部门与企业在灾后重建过程中做到过程与目标的统一、利益与公平的兼顾。灾后房屋重建作为一个与国家民生密切相关的问题,对其法律问题进行探究,有利于及时预防社会矛盾的发生,也有利于社会秩序的和谐与稳定,这在一定程度上与我国“依法治国”的法治需求相吻合。

参 考 文 献

- [1]陈开琦.地震灾后重建与宅基地政策研究[J].社会科学研究,2009(3):34-36.
- [2]谢正臣.“5·12”灾后重建多元主体参与及协作机制研究:以广元市利州区灾后恢复重建为例[J].中共四川省委党校学报,2011(3):12-14.
- [3]王艳茹,戴君武,苗崇刚.汶川地震震后物价变动对房屋重建单价的影响[J].自然灾害学报,2010(4):22-23.
- [4]叶佳.日本专家谈灾后重建经验教训[J].中国改革报,2008(7):16-17.
- [5]罗继东.美国灾后重建中金融支持的启示与借鉴[J].比较借鉴,2008(11):42-43.
- [6]王学栋,张玉平.自然灾害与政府应急管理:国外的经验及其借鉴[J].科技管理研究,2005(1):27-29.