

# 汶川地震 灾后恢复重建条例 注释本

---

WENCHUAN DIZHEN  
ZAIHOU HUIFU CHONGJIAN TIAOLI  
ZHUSHIBEN



法律出版社  
LAW PRESS CHINA

# 汶川地震 灾后恢复重建条例 注释本

---

WENCHUAN DIZHEN  
ZAIHOU HUIFU CHONGJIAN TIAOLI  
ZHUSHIBEN



法律出版社  
LAW PRESS CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

汶川地震灾后恢复重建条例注释本 / 法律出版社法规  
中心编. —北京:法律出版社,2008.7  
ISBN 978-7-5036-8600-9

I. 汶… II. 法… III. 抗震救灾—工作—条例—注释—  
中国—2008 IV. D922.182.3 D632.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 090280 号

©法律出版社·中国

责任编辑/徐 晶

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/4.75 字数/136 千

版本/2008 年 6 月第 1 版

印次/2008 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5036-8600-9

定价:9.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 编辑出版说明

当今社会,法律发挥的作用越来越大,涉及社会生活的方方面面。然而,晦涩的专业术语,艰深的法律理论,庞杂的立法体系,这些法律与生俱来的特点,却都成为了读者理解、掌握法律的障碍。

为了解决这个矛盾,本社特组织编辑出版了这套法律注释本系列丛书。除了法律文本为权威标准文本外,还最大限度地突出了本套书的实用性与易用性,本套书有以下特点:

(1)**权威部门审定**。本丛书皆由全国人大常委会法制工作委员会、国务院法制办公室的相关立法同志进行审定,内容准确权威;

(2)**法律适用提要**。每本书都由立法机关相关专家撰写该法的适用提要,帮助读者对每一个法的精神和精髓有更深入的理解;

(3)**重点法条注释**。对重点法条进行条文注释,且每个条文都提炼出条文主旨,帮助读者准确理解法条内容;

(4)**关联法规索引**。条文下附录关联法规索引,且绝大部分法律法规文件都能在书后附录中查找到原文,帮助读者查找法律依据,解决实际问题;

(5) **相关配套规定**。书末附录一些较为重要的相关法律、法规和司法解释,使读者在使用中更为方便、实用。

另,为方便查阅,我们根据每条及其条文主旨制作了目录,其中加“\*”号的表示重点条目,并在正文中附有条文注释。

本书不足之处,恳请读者批评指正。

我们的联系方式:电话:010-63939629/33

传真:010-63939650

邮箱:Law@lawpress.com.cn

法律出版社法规中心  
2008年6月

# 《汶川地震灾后恢复重建条例》 适用提要

5月12日,四川汶川发生的特大地震,是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、救灾难度最大的一次地震。这次地震灾后恢复重建时间紧、任务重,涉及面广,行业众多,很多事情需要统筹协调,科学安排。要保证这次地震灾后恢复重建顺利进行,做到质量与效率、眼前与长远的协调统一,实现科学恢复重建,亟须有一部专门的行政法规对地震灾后恢复重建进行规范。为此,国务院制定了《汶川地震灾后恢复重建条例》。

## (一)关于方针和原则

条例明确规定,地震灾后恢复重建应当坚持以人为本、科学规划、统筹兼顾、分步实施、自力更生、国家支持、社会帮扶的方针。同时,条例也明确了地震灾后恢复重建应当遵循的六项原则。

## (二)关于过渡性安置

过渡性安置,是妥善安排受灾群众生活、稳定人心、维护社会秩序的重要环节,是灾后恢复重建的基础性工作。条例对过渡性安置作了以下规定:

一是,明确灵活多样的过渡性安置的方式。既可以就地安置,又可以异地安置;既可以集中安置,又可以分散安置;既可以政府安置,又可以投靠亲友、自行安置。二是,明确要求过渡性安置地点应当选在交通条件便利、便于恢复生活、生产条件的区域,并避

开地震活动断层和可能发生灾害的区域以及生产、储存易燃易爆危险品的工厂、仓库。三是,着力抓好配套建设,规定过渡性安置地点应当配套建设水、电、道路等基础设施,并按比例配备学校、医疗点、集中供水点、公共卫生间等配套公共服务设施。四是,强化对资金与物资的分配和使用监管。活动板房应当优先用于重灾区 and 需要异地安置的受灾群众,倒塌房屋在短期内难以恢复重建的重灾户。五是,要求各级政府积极组织生产自救。

### (三)关于调查评估

调查评估是编制地震灾后恢复重建规划的前提条件和重要基础;其科学性、准确性,在一定意义上决定着地震灾后恢复重建规划的科学性、可行性。条例对调查评估重点作了以下规定:

一是,规范调查评估的内容。地震灾害调查评估不仅要对人员伤亡、房屋和设施的受损程度和数量进行调查评估,也要对需要安置救助的人员数量、需要提供的房屋数量、需要恢复重建的设施等进行调查评估。二是,建立工程质量和抗震性能鉴定制度。三是,对地震资料的收集提出明确要求。地震部门、地震监测台网应当收集、保存地震前、地震中、地震后的所有资料和信息,并建立完整的档案。

### (四)关于恢复重建规划

恢复重建规划是实施恢复重建的基本依据。为了保障恢复重建规划的科学性、严肃性和权威性,条例作了以下规定:

一是,明确了规划的编制和审批主体。国务院发展改革部门会同国务院有关部门与地震灾区的省级人民政府共同组织编制地震灾后恢复重建规划,报国务院批准后组织实施。二是,明确规划编制的原则。三是,提出规划编制的要求。编制地震灾后恢复重建规划应当使用地震灾后调查评估获得的地质、勘察、测绘、水文、环境等基础资料,依据经复核的地震动参数区划图。四是,明确规划编制的程序。编制规划应当吸收有关部门、专家参加,充分听取

地震灾区受灾群众的意见,对重大事项组织专题论证。国务院批准的规划,应当及时公布。五是,强调规划的权威性和严肃性。任何单位和个人都应当遵守经依法批准公布的地震灾后恢复重建规划,服从规划管理。

#### (五)关于地震废墟现场清理保护

对地震废墟现场进行必要的清理保护,是恢复重建的前提。条例对地震废墟现场清理保护作了以下规定:

一是,确立地震灾害现场清理保护的原则。地震灾害现场的清理保护,应当在确定无人类生命迹象和无重大疫情的情况下,按照统一组织、科学规划、统筹兼顾、注重保护的原则实施。二是,强化对地震遗址遗迹、文物和具有历史价值与少数民族特色的建筑物的保护。三是,突出人文关怀、对少数民族传统习惯的尊重和财产权益的保障。对地震灾害现场清理,应当按照清理保护方案分区、分类进行。

#### (七)关于恢复重建

按照条例规定,地震灾后恢复重建,应当统筹安排交通、铁路、通信、供水、供电、住房、学校、医院、社会福利、文化、广播电视、金融等基础设施和公共服务设施建设。城镇的地震灾后恢复重建,应当统筹安排市政公用设施、公共服务设施和其他设施,合理确定建设规模和时序。乡村的地震灾后恢复重建,应当尊重农民意愿,发挥村民自治组织的作用,以群众自建为主,政府补助、社会帮扶、对口支援,因地制宜,节约和集约利用土地,保护耕地。

为了保证恢复重建的工程质量,条例从以下几个方面作了规定:一是,明确抗震加固措施;二是,规范重建的规划选址;三是,明确建设单位、设计单位、施工单位和工程监理单位的责任;四是,对学校、医院等公共服务设施的抗震设防提出特殊要求。

#### (八)关于资金筹集与政策扶持

为了保证地震灾后恢复重建资金的有效筹集,加大对地震灾

后恢复重建的政策扶持力度,条例对此作了以下规定:

一是,明确恢复重建资金的筹集方式。县级以上人民政府应当通过政府投入、对口支援、社会募集、市场运作等方式多渠道筹集地震灾后恢复重建资金。二是,设立地震灾后恢复重建基金。三是,鼓励社会投资。国家鼓励公民、法人和其他组织投资地震灾区基础设施和公共服务设施的恢复重建。四是,实行税收优惠、费用减免、财政贴息、项目扶持等优惠政策。五是,简化行政审批手续。六是,实施就业扶持和就学资助措施。

#### (九)关于资金和物资的监管

条例从四个方面对捐赠款物及地震灾后恢复重建资金和物资的监管作了规定:

一是,严格对捐赠款物的监管。受赠人应当向捐赠人出具由省级以上财政部门统一印制的捐赠票据,捐赠款物的使用应当尊重捐赠人的意愿,接受捐赠的情况和受赠财产的使用、管理情况应当公开。二是,规范档案管理。对建设项目以及地震灾后恢复重建资金和物资的筹集、分配、拨付、使用情况应当登记造册,建立、健全档案。三是,规范地震灾后恢复重建资金和物资分配和使用。地震灾区的地方各级人民政府应当定期公布地震灾后恢复重建资金和物资的来源、数量、发放和使用情况。四是,建立举报制度。任何单位和个人对地震灾后恢复重建中的违法违纪行为,都有权进行举报。

# 目 录

|                          |   |
|--------------------------|---|
| 《汶川地震灾后恢复重建条例》适用提要 ..... | 1 |
|--------------------------|---|

## 汶川地震灾后恢复重建条例

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 第一章 总则 .....                | 1  |
| 第一条 【立法目的】 * .....          | 1  |
| 第二条 【指导方针】 .....            | 2  |
| 第三条 【指导原则】 * .....          | 2  |
| 第四条 【政府责任】 * .....          | 3  |
| 第五条 【资金、力量的来源】 * .....      | 3  |
| 第六条 【表彰奖励】 .....            | 4  |
| 第二章 过渡性安置 .....             | 5  |
| 第七条 【临时安置方式】 * .....        | 5  |
| 第八条 【安置地点的选择】 * .....       | 6  |
| 第九条 【临时住所】 * .....          | 6  |
| 第十条 【过渡安置物资质量】 * .....      | 7  |
| 第十一条 【过渡安置地点的配套设施】 .....    | 7  |
| 第十二条 【临时住所的功能要求】 .....      | 8  |
| 第十三条 【活动板房的优先使用人群】 .....    | 8  |
| 第十四条 【资金物资分配使用的公开】 .....    | 8  |
| 第十五条 【过渡安置用地】 * .....       | 8  |
| 第十六条 【过渡安置中社会秩序的维护】 * ..... | 9  |
| 第十七条 【生产生活恢复】 .....         | 10 |
| 第十八条 【农业生产恢复】 .....         | 10 |

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 第十九条 【工业、服务业生产恢复】 .....             | 11 |
| 第三章 调查评估 .....                      | 11 |
| 第二十条 【地震灾害调查评估】 * .....             | 11 |
| 第二十一条 【地震灾害调查评估的内容】 * .....         | 12 |
| 第二十二条 【特定建设工程评估】 * .....            | 13 |
| 第二十三条 【调查评估的方法】 .....               | 13 |
| 第二十四条 【评估报告的上报】 .....               | 14 |
| 第四章 恢复重建规划 .....                    | 14 |
| 第二十五条 【地震灾后恢复重建规划的编制】 * .....       | 14 |
| 第二十六条 【地震灾后恢复重建实施规划的编制<br>主体】 ..... | 15 |
| 第二十七条 【规划编制的方针原则】 .....             | 15 |
| 第二十八条 【地震灾后恢复重建规划的依据】 * .....       | 15 |
| 第二十九条 【灾后重建规划的内容】 * .....           | 16 |
| 第三十条 【央企恢复重建的安排】 .....              | 17 |
| 第三十一条 【保证规划民主性】 * .....             | 17 |
| 第三十二条 【异地重建的选址】 .....               | 18 |
| 第三十三条 【重建规划的公开和效力】 * .....          | 18 |
| 第五章 恢复重建的实施 .....                   | 19 |
| 第三十四条 【重建规划的实施主体和原则】 .....          | 19 |
| 第三十五条 【各部门的职责分工】 .....              | 20 |
| 第三十六条 【地震遗址博物馆】 .....               | 21 |
| 第三十七条 【清理保护方案】 * .....              | 22 |
| 第三十八条 【清理保护的原则】 .....               | 22 |
| 第三十九条 【对遗址、遗迹、文物的保护】 .....          | 22 |
| 第四十条 【分区、分类进行清理保护】 .....            | 23 |
| 第四十一条 【动物疫情防控】 .....                | 23 |
| 第四十二条 【废旧建筑材料的回收利用】 .....           | 24 |

|       |                                 |    |
|-------|---------------------------------|----|
| 第四十三条 | 【恢复重建的工作原则】 *                   | 24 |
| 第四十四条 | 【灾后重建用地的特殊规定】 *                 | 25 |
| 第四十五条 | 【对地震动参数、抗震设防要求、工程<br>建设标准的要求】 * | 26 |
| 第四十六条 | 【抗震性能鉴定和加固改造】                   | 27 |
| 第四十七条 | 【灾后重建工程的选址】 *                   | 27 |
| 第四十八条 | 【灾后重建工程质量责任】 *                  | 28 |
| 第四十九条 | 【重建工程的竣工验收】 *                   | 29 |
| 第五十条  | 【对特殊建设工程的抗震设防要求】 *              | 29 |
| 第五十一条 | 【文物、自然、野生动植物、地震<br>遗址遗迹的保护】     | 30 |
| 第五十二条 | 【政府采购】                          | 30 |
| 第六章   | 资金筹集与政策扶持                       | 31 |
| 第五十三条 | 【恢复重建资金的筹集方式】                   | 31 |
| 第五十四条 | 【地震灾后恢复重建基金】 *                  | 31 |
| 第五十五条 | 【捐赠款物管理】 *                      | 32 |
| 第五十六条 | 【鼓励投资】                          | 33 |
| 第五十七条 | 【税收优惠政策】                        | 33 |
| 第五十八条 | 【行政事业性收费的减免】                    | 33 |
| 第五十九条 | 【贷款财政贴息政策】                      | 33 |
| 第六十条  | 【优先安排建设资金的项目】                   | 33 |
| 第六十一条 | 【群众就业促进】                        | 34 |
| 第六十二条 | 【灾区学生的救助】 *                     | 34 |
| 第六十三条 | 【非地震灾区的对口支援和援建】                 | 35 |
| 第六十四条 | 【行政审批手续的简化】 *                   | 35 |
| 第七章   | 监督管理                            | 36 |
| 第六十五条 | 【灾后重建工作的政府监督】 *                 | 36 |
| 第六十六条 | 【对资金、物资、房屋分配的监督】 *              | 37 |

|       |                            |    |
|-------|----------------------------|----|
| 第六十七条 | 【对资金、物资的来源、数量、发放、使用情况的监督】* | 37 |
| 第六十八条 | 【对资金拨付、使用的监督和对重建项目的监督】     | 38 |
| 第六十九条 | 【审计机关的监督】                  | 38 |
| 第七十条  | 【档案移交】*                    | 38 |
| 第七十一条 | 【加强监察】                     | 39 |
| 第七十二条 | 【公民检举权】*                   | 39 |
| 第八章   | 法律责任                       | 40 |
| 第七十三条 | 【侵占、截留、挪用资金或物资的处罚】         | 40 |
| 第七十四条 | 【政府部门拖欠工程款或暗许降低工程质量的处罚】    | 40 |
| 第七十五条 | 【降低建设工程质量的处罚】*             | 40 |
| 第七十六条 | 【地震中毁损建筑物的工程质量问题】*         | 41 |
| 第七十七条 | 【治安行政处罚】*                  | 42 |
| 第七十八条 | 【国家工作人员渎职、腐败的处罚】           | 43 |
| 第九章   | 附则                         | 43 |
| 第七十九条 | 【其他法律、政策的制定】*              | 43 |
| 第八十条  | 【施行时间】                     | 44 |

## 附 录

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 中华人民共和国防震减灾法(1997.12.29)        | 45 |
| 中华人民共和国突发事件应对法(节录)(2007.8.30)   | 53 |
| 中华人民共和国城乡规划法(节录)(2007.10.28)    | 59 |
| 中华人民共和国环境保护法(节录)(1989.12.26)    | 67 |
| 中华人民共和国水污染防治法(节录)(2008.2.28 修订) | 70 |
| 中华人民共和国传染病防治法(节录)(2004.8.28 修订) | 72 |
| 中华人民共和国土地管理法(节录)(2004.8.28 修正)  | 79 |

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| 中华人民共和国刑法(节录)(1997.3.14 修订) .....                              | 84  |
| 国务院办公厅关于地震灾区恢复生产的指导意见<br>(2008.6.16) .....                     | 85  |
| 国务院办公厅关于汶川地震抗震救灾捐赠资金使用指导<br>意见(2008.6.13) .....                | 90  |
| 汶川地震灾后恢复重建对口支援方案(2008.6.11) .....                              | 92  |
| 建设工程质量管理条例(节录)(2000.1.30) .....                                | 95  |
| 救灾捐赠管理办法(2008.4.28) .....                                      | 106 |
| 汶川地震抗震救灾生活类物资分配办法(2008.6.1) .....                              | 111 |
| 汶川地震抗震救灾资金物资管理使用信息公开办法<br>(2008.6.1) .....                     | 114 |
| 地震灾区过渡安置房建设资金管理办法(2008.6.2) .....                              | 116 |
| 灾后废墟清理及废物管理指南(试行)(2008.5.23) .....                             | 118 |
| 财政部、国家税务总局关于认真落实抗震救灾及灾后重<br>建税收政策问题的通知(2008.5.19) .....        | 123 |
| 国家税务总局关于个人向地震灾区捐赠有关个人所得税<br>征管问题的通知(2008.5.21) .....           | 125 |
| 财政部关于加强汶川地震救灾采购管理的紧急通知<br>(2008.6.4) .....                     | 126 |
| 民政部、财政部、国家粮食局关于对汶川地震灾区困难群<br>众实施临时生活救助有关问题的通知(2008.5.20) ..... | 128 |
| 民政部关于汶川大地震四川省“三孤”人员救助安置的<br>意见(2008.6.3) .....                 | 129 |
| 最高人民法院关于依法做好抗震救灾恢复重建期间民事<br>审判和执行工作的通知(2008.6.6) .....         | 133 |
| 最高人民法院关于依法做好抗震救灾期间审判工作 切<br>实维护灾区社会稳定的通知(节录)(2008.5.26) .....  | 136 |

# 汶川地震灾后恢复重建条例

(2008年6月8日国务院令 第526号公布  
自公布之日起施行)

## 第一章 总 则

**第一条 【立法目的】**为了保障汶川地震灾后恢复重建工作有力、有序、有效地开展,积极、稳妥恢复灾区群众正常的生活、生产、学习、工作条件,促进灾区经济社会的恢复和发展,根据《中华人民共和国突发事件应对法》和《中华人民共和国防震减灾法》,制定本条例。

### 条文注释

就自然灾害发生以后的重建工作进行立法,这在新中国成立以来是第一次,体现了政府依法行政意识和能力的提高。制定这个条例,是为了规范地震灾后恢复重建活动,尤其是重建工作中的政府行为,明确各级政府和国务院有关部门在恢复重建工作中的责任,确保地震灾后恢复重建工作有力、有序、有效进行。这次汶川地震强度大、破坏性强,在恢复重建中面临一些特殊的问题,是已有的《突发事件应对法》、《防震减灾法》无法解决的,所以需要对其进行专门立法规范。

值得注意的是,这个条例只是规范恢复重建中迫切需要解决的问题,尤其是规范各级政府和有关部门行为的问题。对于因地震灾害引

## 2 汶川地震灾后恢复重建条例

发的物权、债权等方面的法律问题,如建设用地使用权处理、房屋抵押权处理、孤儿收养问题等,在条例中没有作规定。

### 关联法规

《防震减灾法》

《突发事件应对法》

**第二条 【指导方针】**地震灾后恢复重建应当坚持以人为本、科学规划、统筹兼顾、分步实施、自力更生、国家支持、社会帮扶的方针。

### 关联法规

《国务院办公厅关于地震灾区恢复生产的指导意见》

**第三条 【指导原则】**地震灾后恢复重建应当遵循以下原则:

(一)受灾地区自力更生、生产自救与国家支持、对口支援相结合;

(二)政府主导与社会参与相结合;

(三)就地恢复重建与异地新建相结合;

(四)确保质量与注重效率相结合;

(五)立足当前与兼顾长远相结合;

(六)经济社会发展与生态环境资源保护相结合。

### 条文注释

第二条和第三条是对地震灾后恢复重建工作方针和原则的规定。这些方针和原则对整个恢复重建工作起着指导作用,体现在条例的所有制度设计中。总的来说,灾后恢复重建就是要发挥受灾地区和其他地区、政府和社会等各种力量,共同参与重建工作。同时,灾后恢复重建不是简单的复原,而是一项科学活动,要根据灾区的实际情况,以科学的规划为依据,立足当前,兼顾长远,能够就地恢复的就地恢复,不能就地恢复的异地重建。

**第四条 【政府责任】**各级人民政府应当加强对地震灾后恢复重建工作的领导、组织和协调,必要时成立地震灾后恢复重建协调机构,组织协调地震灾后恢复重建工作。

县级以上人民政府有关部门应当在本级人民政府的统一领导下,按照职责分工,密切配合,采取有效措施,共同做好地震灾后恢复重建工作。

#### 条文注释

本条是关于恢复重建工作中政府责任的规定。条例将恢复重建工作的领导、组织和协调职能交给了各级人民政府。这主要是考虑到恢复重建工作是一项系统的工作,涉及方方面面,不是哪一个政府部门可以独立承担的,所以要有各级政府进行统一的领导、组织和协调。各级政府可以直接履行这项职能,也可以在认为必要的时候成立专门的地震灾后恢复重建协调机构,由这个机构来负责具体的组织和协调工作。这个机构实际上是临时代行有关政府的职能,并不是一个独立的机构,更不能在实践中把它变成一个新设立的政府机构,这个协调机构的具体职能和工作规则,可以由有关政府在设立该机构时予以明确。

政府的有关部门应当按照职能分工,做好恢复重建中的具体工作,同时服从各级政府的统一领导。

#### 关联法规

《防震减灾法》第6、7条

《突发事件应对法》第4、7、8、58、59条

**第五条 【资金、力量的来源】**地震灾区的各级人民政府应当自力更生、艰苦奋斗、勤俭节约,多种渠道筹集资金、物资,开展地震灾后恢复重建。

国家对地震灾后恢复重建给予财政支持、税收优惠和金融扶持,并积极提供物资、技术和人力等方面的支持。

国家鼓励公民、法人和其他组织积极参与地震灾后恢复重