

基金项目：国家科技支撑计划重点项目课题“综合风险鉴别与防范技术研究”（课题编号：2006BAC18B06）

国家科技支撑计划重点项目课题“亚洲巨灾综合风险评估技术及应用研究”（课题编号：2008BAC44B01）

高建国/著

应对巨灾的

举国体制

Yingdui Juzai de
Juguo Tizhi

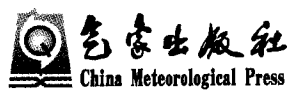


气象出版社
China Meteorological Press

基金项目:国家科技支撑计划重点项目课题“综合风险鉴别与防范技术研究”(课题编号:2006BAC18B06)
国家科技支撑计划重点项目课题“亚洲巨灾综合风险评估技术及应用研究”(课题编号:2008BAC44B01)

应对巨灾的举国体制

高建国 著



内容提要

2008年中国发生了两次巨灾,这是继1998年洪涝灾害以来最严重的自然灾害。作者从政府应对的角度,系统收集、整理、研究了两次巨灾发生后,中央、部和省政府颁布的文件,其中雨雪冰冻灾害期间563件,汶川地震抗震救灾期间2290件,从中探讨灾害管理的方式,并得出了初步结论:应对巨灾,以“条、块管理,以条为主”;应对大灾、中小灾害,以“条、块管理,以块为主”。本书可作为地震、气象、民政、档案、自然灾害管理、风险管理、教育、地方志等领域工作者的参考。

图书在版编目(CIP)数据

应对巨灾的举国体制:国家科技支撑计划重点项目课题
“综合风险鉴别与防范技术研究”,国家科技支撑计划重点
项目课题“亚洲巨灾综合风险评估技术及应用研究”/高建国
著. —北京:气象出版社,2010.4

ISBN 978-7-5029-4964-8

I. ①应… II. ①高… III. ①自然灾害-管理-研究-
中国 IV. ①X432

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 061112 号

Yingdui Juzai de Juguo Tizhi

应对巨灾的举国体制

高建国 著

出版发行:气象出版社

地 址:北京市海淀区中关村南大街46号

总编室:010-68407112

网 址:<http://www.cmp.cma.gov.cn>

责任编辑:张斌 张萌

封面设计:博雅思企划

责任校对:石仁

印 刷:北京中新伟业印刷有限公司

开 本:787 mm×1092 mm 1/16

字 数:450千字

版 次:2010年4月第1版

定 价:50.00元

邮政编码:100081

发 行 部:010-68406961

E-mail: qxcbs@263.net

终 审:阳世勇

责任技编:吴庭芳

印 张:17.5

印 次:2010年4月第1次印刷

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等,请与本社发行部联系调换

作者简介：

高建国，中国地震局地质研究所研究员。1983 年提出灾害学，1990—1991 年提出沿海灾害带、企业减灾，近年来提出的农村公共建筑安全、城市抗震工作建议和制订国外救援队到中国参加救援的法律救援方案，均得到回良玉副总理的批复。曾任国家科学技术委员会、国家计划委员会、国家经济贸易委员会自然灾害综合研究组专家，现任中国国际减灾十年委员会专家（中国国家减灾委员会专家），中国可持续发展研究会理事、减灾专业委员会副秘书长，中国灾害防御协会副秘书长，中国灾害防御协会灾害史专业委员会主任，中国地球物理学会天灾预测委员会常务副主任，《中国大百科全书（第二版）》安全卷副主编、《汶川特大地震抗震救灾志·地震灾害志》第十四篇、第十五篇负责人。获中国科学院自然科学科研成果奖两项，国家科委 1997 年度科技进步奖一等奖。国务院国发[1997]2 号文件《国务院关于加强抗灾救灾管理工作的通知》中地方政府向国务院申请抗灾救灾资金、物资的补助标准的主要完成者。《中华人民共和国减轻自然灾害报告》、《中华人民共和国减灾规划（1998—2010 年）》、《中国国际减灾十年报告——行动与展望》常务编委。发表论文 200 余篇，专著 20 部。



目 录

1 绪 论	(1)
1.1 关于中国式的“以条为主”	(1)
1.2 《国家综合减灾“十一五”规划》和中国防灾减灾综合协调体系	(2)
1.3 关于中国式的“以条为主”的管理效果评价	(3)
1.4 何为“举国体制”	(3)
1.5 生命第一与“举国体制”	(4)
1.6 “举国体制”和市场经济	(4)
1.7 “举国体制”和“急受灾群众之所急,解受灾群众之所难”	(4)
1.8 “举国体制”和对口支援	(5)
1.9 “举国体制”和民族精神	(6)
1.10 媒体评“举国体制”	(7)
1.11 国外对“举国体制”的反映	(8)
2 中国南方雨雪冰冻灾害的举国体制	(9)
2.1 举国体制与雨雪冰冻灾害	(9)
2.2 颁布抗灾救灾文件	(10)
2.3 各省颁布文件统计	(14)
2.4 文件随时间排列	(15)
2.5 公休日与上班日发文比较	(16)
2.6 关注度	(17)
附件 1 中国南方雨雪冰冻灾害期间国家各有关部门颁布的抗灾救灾文件	(19)
附 1.1 农业部	(19)
附 1.2 国家发展和改革委员会(含国务院煤电油运和抢险抗灾应急指挥中心)	(21)
附 1.3 国家林业局(含国家森林防火指挥部)	(23)
附 1.4 住房和城乡建设部	(24)
附 1.5 中国保险监督管理委员会	(26)
附 1.6 交通运输部	(26)
附 1.7 水利部(含国家防汛抗旱总指挥部)	(27)
附 1.8 国家安全生产监督管理总局(含国务院安全生产委员会、 国家煤矿安全监察局)	(28)
附 1.9 民政部(含中华慈善总会)	(28)

附 1.10	教育部	(29)
附 1.11	商务部	(29)
附 1.12	国土资源部(含中国城镇供水排水协会)	(30)
附 1.13	中国科学技术协会	(30)
附 1.14	国家粮食局	(30)
附 1.15	国家电力监管委员会	(31)
附 1.16	卫生部	(31)
附 1.17	共青团中央	(31)
附 1.18	国家旅游局	(31)
附 1.19	国家环境保护总局	(32)
附 1.20	国家文物局	(32)
附 1.21	科学技术部	(32)
附 1.22	国家人口和计划生育委员会	(32)
附 1.23	公安部	(33)
附 1.24	中国银行业监督管理委员会	(33)
附 1.25	中华全国总工会	(33)
附 1.26	国家食品药品监督管理局	(33)
附 1.27	中国人民银行	(33)
附 1.28	国务院纠正行业不正之风办公室	(34)
附 1.29	国务院国有资产监督管理委员会	(34)
附 1.30	国务院应急管理办公室	(34)
附 1.31	中国人民解放军总参谋部	(34)
附 1.32	中国气象局	(34)
附 1.33	国家档案局	(34)
附 1.34	国防科学技术工业委员会	(35)
附 1.35	新闻出版总署	(35)
附 1.36	最高人民法院	(35)
附 1.37	国家测绘局	(35)
附 1.38	国家质量监督检验检疫总局	(35)
附 1.39	中国农业发展银行	(35)
附 1.40	中国科学院	(35)
附 1.41	国家税务总局	(35)
附 1.42	国家工商行政管理总局	(36)
附 1.43	国务院国有资产监督管理委员会	(36)
3	“5·12”汶川地震的举国体制(一)	(37)
3.1	举国体制与汶川地震灾害	(37)
3.2	颁布抗灾救灾文件	(37)
3.3	文件随时间排列	(44)

3.4 各省发文情况	(46)
3.5 公休日与上班日发文比较	(46)
3.6 关注度	(47)
3.7 各省关注度	(50)

**附件 2 汶川地震期间党和国家各有关部门颁布的抗震救灾文件(以文件颁布数量
为序)**

附 2.1 民政部	(52)
附 2.2 交通运输部	(52)
附 2.3 住房和城乡建设部	(55)
附 2.4 卫生部	(58)
附 2.5 教育部	(61)
附 2.6 财政部	(63)
附 2.7 环境保护部	(65)
附 2.8 国土资源部	(67)
附 2.9 水利部	(69)
附 2.10 国家发展和改革委员会	(71)
附 2.11 人力资源和社会保障部	(72)
附 2.12 中国保险监督管理委员会	(73)
附 2.13 文化部	(74)
附 2.14 中国地震局	(75)
附 2.15 国务院扶贫开发领导小组	(76)
附 2.16 国务院国有资产监督管理委员会	(77)
附 2.17 公安部	(77)
附 2.18 科学技术部	(78)
附 2.19 审计署	(79)
附 2.20 工业和信息化部	(79)
附 2.21 国家质量监督检验检疫总局	(80)
附 2.22 中国红十字会总会	(80)
附 2.23 共青团中央	(81)
附 2.24 中国人民银行	(81)
附 2.25 国家林业局	(82)
附 2.26 国家税务总局	(82)
附 2.27 国家邮政局	(83)
附 2.28 新闻出版总署	(84)
附 2.29 司法部	(84)
附 2.30 国家档案局	(85)
附 2.31 农业部	(85)
附 2.32 中国科学技术协会	(85)
附 2.33 中国残疾人联合会	(86)

附 2.34	国家工商行政管理总局	(86)
附 2.35	中共中央组织部	(87)
附 2.36	国家旅游局	(87)
附 2.37	国家人口和计划生育委员会	(87)
附 2.38	国家食品药品监督管理局	(88)
附 2.39	商务部	(88)
附 2.40	最高人民法院	(89)
附 2.41	国家安全生产监督管理总局	(89)
附 2.42	中国共产党中央纪律检查委员会	(89)
附 2.43	中国科学院	(90)
附 2.44	中共中央宣传部	(90)
附 2.45	中国人民解放军总政治部	(90)
附 2.46	中国人民解放军总参谋部	(90)
附 2.47	中国证券监督管理委员会	(90)
附 2.48	国家知识产权局	(91)
附 2.49	中国银行业监督管理委员会	(91)
附 2.50	最高人民检察院	(91)
附 2.51	中共中央精神文明建设指导委员会办公室	(91)
附 2.52	武警总部	(91)
附 2.53	铁道部	(91)
附 2.54	国家体育总局	(92)
附 2.55	中国气象局	(92)
附 2.56	中共中央国家机关工作委员会	(92)
附 2.57	国家民族委员会	(92)
附 2.58	海关总署	(92)
附 2.59	监察部	(92)
4	“5·12”汶川地震的举国体制(二)	(93)
附件 3	汶川地震期间国家各有关部门颁布的抗震救灾文件(以关键词为序)	(95)
附 3.1	支援抗震	(95)
附 3.2	救灾捐赠	(102)
附 3.3	抗震抢险	(109)
附 3.4	次生灾害	(111)
附 3.5	监管审计	(119)
附 3.6	启动预案	(130)
附 3.7	排除隐患	(132)
附 3.8	校舍安全	(136)
附 3.9	灾后重建	(142)
附 3.10	快速通道	(153)

附 3.11	地震经济	(157)
附 3.12	灾情报告	(162)
附 3.13	平抑物价	(165)
附 3.14	治病防疫	(171)
附 3.15	保险理赔	(176)
附 3.16	旅游复兴	(178)
附 3.17	对口支援	(181)
附 3.18	食品安全	(189)
附 3.19	防震教育	(194)
附 3.20	安全生产	(200)
附 3.21	表彰先进	(202)
附 3.22	预测预防	(210)
附 3.23	资助读书	(214)
附 3.24	就业务工	(217)
附 3.25	遵纪守法	(219)
附 3.26	帐篷板房	(221)
附 3.27	特殊党费	(226)
附 3.28	农房重建	(229)
附 3.29	伤员康复	(232)
附 3.30	死伤安抚	(236)
附 3.31	农业恢复	(238)
附 3.32	复课考试	(239)
附 3.33	厉行节约	(242)
附 3.34	哀悼逝者	(244)
附 3.35	保护档案	(245)
附 3.36	志愿服务	(247)
附 3.37	宣传报道	(248)
附 3.38	救助三孤	(249)
附 3.39	生活救助	(251)
附 3.40	心理干预	(253)
附 3.41	地震科学	(254)
附 3.42	救灾采购	(255)
附 3.43	电力安全	(257)
附 3.44	学习英雄	(258)
附 3.45	生态修复	(260)
附 3.46	文物保护	(263)
附 3.47	修志存史	(264)
附 3.48	土地利用	(266)
附 3.49	扩大内需	(268)
参考文献		(270)

1 绪 论

1.1 关于中国式的“以条为主”

《〈国家综合减灾“十一五”规划〉执行情况中期评估报告》(2009年7月15日国家减灾委专家委员会)指出:“三、《规划》实施中存在的主要问题。综上所述,中央和地方政府在实施《规划》中已取得了重大进展,但与日益增长的防灾减灾需求相比,特别是从应对2008年南方低温雨雪冰冻灾害和汶川特大地震灾害显现出的薄弱环节来看,《规划》实施仍存在着下列主要问题。”

主要问题的“(一)对综合减灾形势的认识仍不到位”中认为:

“一些部门和地方对我国综合减灾的现状认识仍不十分清楚,对防范巨灾引发的灾害链认识不到位,特别是对巨灾产生的重大影响还未引起高度重视;对应对重大灾害和巨灾的能力评价偏高。对我国灾害管理体制、机制和法制建设仍有不同的认识,特别是在‘集中管理’与‘分类管理’的机制方面仍没有达成共识;虽然明确了‘条、块管理,以块为主’的体制,但对危害性不同的灾情分级管理的体制建立仍没有达成共识,‘地方依赖中央的灾害处置’思想仍十分牢固。对现有灾害信息服务平台体系的评价偏高,对建立全国统一的综合灾害风险信息网络仍有不同的看法,强调分类建立,忽视综合集成。对工程防范减灾措施高度重视,轻视非工程减灾措施。对我国综合减灾薄弱环节的认识仍然缺乏紧迫感,特别是对建立协调、联动的实体性管理体系认识缺位。”

灾害管理是一个老问题。灾害发生后,由谁来管理?灾害是有大小的,相对而言,灾害管理也是不同的。以往发生较大的灾害,地方政府向中央政府报灾,争取获得中央政府更大的帮助。但中央政府不可能、也不应该什么灾害都包下来。于是出台了一个文件,规定了“条、块管理,以块为主”,卡死了地方政府在灾害一发生,马上就向中央打报告多要钱的意图。作者参与的国务院国发(97)02号文件《国务院关于加强抗灾救灾管理工作的通知》中地方政府向国务院申请抗灾救灾资金、物资的补助标准的编写,说的就是这件事情。

《国家综合减灾“十一五”规划》这个文件在2007年前出台,对于“条、块管理,以块为主”还无法说什么,因为从1998年以来还没有巨灾发生;但是《〈国家综合减灾“十一五”规划〉执行情况中期评估报告》是在2009年即雨雪冰冻灾害和汶川地震出现后,仍然坚持“条、块管理,以块为主”这个两年前的观点,就难以说服人了。

因为,对于一般性灾害风险处置,“条、块管理,以块为主”无疑是正确的,但对于巨灾风险来说,是有待商榷的。我国是一个发展中国家,各地区发展很不平衡。对于像1976年河北唐山地震、2008年南方雨雪冰冻灾害和汶川地震这些巨灾,若没有举国之力,很难想象可以用“以块为主”的策略战胜它们。在发达国家也要以举国之力来应对诸如1995年日本阪神地震

和 2005 年美国卡特里娜飓风灾害的巨灾。这就是为什么不能一刀切的缘故。

总结以上的意见,不同等级的灾害有不同的应对方式。应对巨灾,应以“条、块管理,以条为主”的方式;应对大灾、中小灾害,则应以“条、块管理,以块为主”。

1.2 《国家综合减灾“十一五”规划》和中国防灾减灾综合协调体系

世界银行高级金融专家王君一年多以来力推帮助中国建立一个综合的巨灾风险管理体系。在他看来,中国虽然已经制定了多部相关的应对自然灾害的法规,2007 年 8 月,国务院也正式印发了《国家综合减灾“十一五”规划》,但距离真正的能够综合协调、有效和可靠的体系,仍相去甚远。这在 2008 年年初发生的冰雪灾害中表现得尤其明显,当时整个救灾体系基本上处于瘫痪状态。

何为综合的巨灾风险管理体系?王君认为,首先是对风险的识别。这既包含专业知识和技术的准备,也涉及优先目标确定,人力、物力、资源的分配和运用等一系列问题。如果缺乏准备,在紧急状态下要做到反应正确是很困难的。

比如,如果是一个综合的巨灾风险管理体系,就包含着对民众的教育和训练。任何单位在关键时刻都要有人来组织疏散。还有风险的分析、社区层面的教育、人们的自救和互助的安排等等。

“一个国家对巨灾的应对处理能力,体现这个国家的经济发展和战略水平。”王君说。直观地看,全部的房屋、道路、桥梁、水坝等等,都是暴露在风险中的,重要的是承受能力。

乔治华盛顿大学应急管理专家戴克斯塔拉说,“减损的关键是‘准备’。准备的质量决定了救援的质量。”他在接受《财经》记者采访时指出,美国可借鉴的经验是,美国的应急管理系统不是以“反应”为导向,而是以“筹备”为导向的。

“最简单的例子就是建筑标准。大家知道,地震中造成大规模伤亡的是建筑倒塌。所以,处于地震带上的加州地区对于桥梁、楼房等建筑物都有一定的防震标准规定。”戴克斯塔拉说。

除了建筑,交通、能源、通讯、饮用水供应、下水道系统等关键基础设施的应急筹备质量,也直接决定了灾难的应对效果。

据《财经》记者了解,中国目前实行“政府统一领导,部门分工负责,灾害分级管理”的体制。在此框架下,灾害管理实际上是分散的。中国目前并没有一个综合性的灾害应急管理部门,相关的减灾救灾投入、科研力量、救灾物资都分散在不同的部门。

以救灾投入为例。目前中央财政的救灾投入名目众多,来源不一。主要包括灾区群众生活救济经费、卫生救灾经费、防汛抗旱经费、汛前应急度汛经费、水毁道路补助经费、文教行政救灾补助经费、农业救灾经费、恢复重建补助经费等。

这些资金分别由财政部、民政部、卫生部、水利部、农业部、教育部、交通运输部、发改委等部门掌握。民政部负责灾区群众生活救助;水利部负责水旱灾害;发改委负责灾后重建的公共设施投入和移民安置补助;教育部负责学校恢复重建;农业部则负责农作物受灾补助;交通运输部负责修复灾毁公路;卫生部负责医疗救助等。

不同的部门各自掌管一块资金,分别用于不同的用途。地方发生一起灾情,救灾的资金需要分头申请,按“条条”下拨,不仅人为割裂了灾害管理的整体性,而且部门各自为战,难成合力。

有长期研究灾害管理的专家指出,此次汶川大地震之后,如果不能及时调整现有的救灾管

理体制,未来长达数年的灾后重建的财政投入和项目管理,有重复过去“分散管理,分散使用,低效运行”模式的危险(曹海丽等 2008)。

1.3 关于中国式的“以条为主”的管理效果评价

《大趋势》的作者约翰·奈斯比特 2009 年 9 月出版了《中国大趋势》。

奈斯比特阐述了本书一个至关重要的发现。

他承认这一转变,“一开始,我们并没有预想到会发现一个正在崛起的新的体系。”

这一发现是什么?他在书中写道,“支撑中国新社会长治久安最重要、最微妙也是最关键的支柱就是自上而下(top-down)与自下而上(bottom-up)力量的平衡。这是中国稳定的关键,也是理解中国独特的政治理念的关键。”

奈斯比特将中国政府自上而下的指令、组织、动员与中国人民自下而上的参与所形成的新政治模式,称之为“纵向民主”。这与西方的“横向民主”截然不同——西方人想到一个自由、民主的社会时,脑海中出现的是一个横向结构,由无数个“个人”,“平等地”选举出自己的领导。

“纵向民主的主要优点就在于,能够使政治家们从为了选举的思维中解放出来,以便制订长期的战略计划。”奈斯比特认为,这一模式显然是中国 30 年成功的一个重要保障,“现在回想起来,似乎没有更好的办法领导一个如此庞大复杂的国家走出贫穷、实现现代化了。”

他解释道,如果中国建立的是西方式的横向民主体系,那么大量精力会被浪费在竞选的争斗之上,大批候选人会提出无数个解决中国问题的方案。而且,手握选举权的中国人根本没有民主决策的经验。“在戈尔巴乔夫改革初期的苏联就是这种状况。”他说,不得不惊叹于中国自上而下和自下而上的力量在大多数情况下没有发生激烈的冲突^①。

1.4 何为“举国体制”

中国的“举国体制”是抗震救灾高效率的法宝。中国领导人则强调,这次抗震救灾斗争再次有力地证明社会主义制度具有“集中力量办大事”,“一方有难、八方支援”的优越性。

所谓“举国体制”,其实就是一种很强的国家能力。学者王绍光等认为,国家能力包括汲取财政的能力、宏观调控能力、合法化能力以及强制(管治)能力,这次抗震救灾工作充分证明,“举国体制”在这些方面的能力上都表现出色。当然,永远不能丢并不是说它已经不需要改革,相反,此次抗震救灾凸显了中国国家能力建设上的某些不足,也提示人们要以灾后重建为契机加紧推进改革。

比如说,从国家能力的主体构成来说,它应当包括国家机构、执政党、社会组织和社会成员等的能力,此次抗震救灾工作中社会组织 and 公众的能力得到积极展示,但国家尚缺乏相关的法律和制度的规范。着眼于从总体上提高国家能力,努力使国家各方面能力达到在国家能力横向结构上的相对平衡,并实现有效互动,应当成为改革和建设的重要目标。

从国家能力的纵向结构来看,国家能力主要是指中央政府能力,也包括地方政府和基层政

^① 舒泰峰. 2009. 奈斯比特预言中国大趋势. 瞭望东方周刊. 2009-9-14. <http://finance.ifeng.com/news/people/20090914/1235068.shtml>

府的能力。此次大地震人员伤亡和财产损失最严重的都是在县以下地方,凸显了地方特别是基层政府能力的薄弱。通过体制改革和建设,强化县以下地方和基层政府提供公共服务的能力已经刻不容缓。

此次抗震救灾中中国政府汲取财政的能力得以充分体现,但种种问题也凸显了通过强化预算管理和监督来约束政府权力,努力使其合法化能力和管治能力、施政行为更加符合最广大人民群众的利益,不仅仅非常需要,而且极为迫切^①。

1.5 生命第一与“举国体制”

• 举国行动在当代中国并不是第一次,而以鲜明的“举全国之力”作出正式表述,则赋予了前所未有的崭新内涵。举全国之力包含着坚持改革创新的不变决心,包含着发展民主、开放舆论的新的努力,包含着启动一切人力、财力、物力储备满足抗震救灾需要,包含着引进现代科学、技术、文化元素,最大程度调动一切积极力量,减少或消除消极因素,因而成为新中国成立以来应对国家重大危急事件的最佳范例。

• 救人第一就是生命第一。大震需要大爱,大爱即为大义。这是举全国之力的根本思想支柱和共同价值标准,是我国社会主义制度本质和党的根本宗旨的集中体现,是党自十六大以来提出“以人为本”的执政理念和在面临重大自然灾害时所作出的必然选择。

• 举全国之力,有赖于举国体制的承载和运作。中国特色社会主义举国体制,是以中国共产党为核心,以服务人民根本利益为宗旨,以中央人民政府主导和社会团结和谐为特征,以全国强大物质和精神资源为后盾,依照宪法、法律授权和行政程序,在科学决策与民主决策的基础上,实施全国性的集中统一协调行动的工作体系和运行机制。举国体制既是一种工作机制,更是一种政治实力(叶笃初 2008)。

1.6 “举国体制”和市场经济

过去,举国体制常被人误解为计划经济体制,甚至将其排除在社会主义制度优越性之外。

我们需要清楚的是,计划经济式的举国体制与市场经济确实是不相容的,但是这并不意味着举国体制就没有“市场”了。这次抗震救灾为举国体制做出了一个新的诠释:这就是在重大公共事件发生的第一时间,能够对全国的人力、物力、财力甚至军队进行大规模调度的快速反应机制。而且,这一体制还具有一定的延展性。

举一个例子,最近中央政府决定,未受灾的省份要对口支援受灾省份。应当说,如果把这种制度安排在崇尚自由市场经济的国家是不可能做到的。

汶川地震使我们失去了很多,但是我们应当庆幸我们所拥有的举国体制,这是我们取得抗震救灾全面胜利的体制保障(《企业改革与管理》编辑部 2008)。

1.7 “举国体制”和“急受灾群众之所急,解受灾群众之所难”

党中央、国务院在领导抗震救灾行动时,高度重视受灾群众的安置问题。国务院抗震救灾

^① 究竟什么叫“举国体制”。资料信息,2008,(7):12.

总指挥部第 11 次会议明确要求,要用 3 个月时间在四川地震重灾区建设 100 万套过渡安置房(后又决定增至 150 万套),其中第一批 25 万套 6 月份必须完成。当前,安置受灾群众已成为抗震救灾最突出的任务,抓紧建设过渡安置房,是中央为解决受灾群众临时住房问题作出的重大决策。

胡锦涛在廊坊考察救灾过渡安置房生产情况时说,希望同志们急受灾群众之所急,解受灾群众之所难,争分夺秒,加紧工作,出色完成任务,让受灾群众早日住进“新家”,为夺取抗震救灾胜利作出更大贡献。

住房和城乡建设部部长姜伟新在建设部紧急召开的解决四川地震灾区受灾群众过渡安置房问题电视电话会议上强调,过渡安置房建设是一项关乎民生的大事,要高度重视,竭尽全力,保质保量按时完成任务,向党中央、国务院及灾区人民交上一份合格的答卷。

根据党中央、国务院的部署和要求,为了规范、有效地指导灾区过渡安置房建设,住房与城乡建设部紧急研究制定了《地震灾区过渡安置房建设技术导则》(以下简称为《建设技术导则》),用以科学、规范、全面、有效地指导过渡安置房的建设工作,以期把受灾群众安置得更快些、更好些。《建设技术导则》处处体现了科学、合理、周到、方便的特点。《建设技术导则》的制定、公布和实施,将对地震灾区过渡安置房建设、灾区人民生活的安定和社会的稳定具有重要意义。《建设技术导则》不是一个普通意义上的建设技术规范,它凝聚着建设行业广大科技工作者对灾区人民的一片真情。有关专家和技术人员自接受任务那一刻起,加班加点,不分昼夜,仅用三天时间就完成了《建设技术导则》的编制,显示出他们尽快安置好受灾群众的急迫心情和极高的工作效率。

安置好受灾群众的任务十分艰巨、十分紧迫。解决好受灾群众临时住所问题,是安排好受灾群众基本生活的重要基础,是恢复正常的家庭生活和社会秩序的重要前提,是整个救灾安民工作有序、有效进行的重要保障,也是为灾后重建特别是异地重建争取时间的重要条件。举全国之力,实行对口支援,是解决好受灾群众临时住所的有效办法,也是社会主义优越性的重要体现(《建设科技》编辑部 2008)。

1.8 “举国体制”和对口支援

国务院发布的《汶川地震灾后恢复重建总体规划》里测算,此次重建资金需求约为 1 万亿元。中央财政将按重建资金总需求 30% 左右的比例建立中央地震灾后恢复重建基金,其余的资金将通过地方财政投入、对口支援、社会募集、国内银行贷款、资本市场融资、国外优惠紧急贷款、城乡居民自有和自筹资金、企业自有和自筹资金、创新融资等筹措。重建过程同样亦如救灾救援过程,是一个合众之力的结果。其筹资的多元化制度安排,已无法用单纯的刚性的“举国体制”来概括。而且,传统的“人力替代”在此次地震救援与重建过程中,已悄然转为志愿者行动。重建部分的计量以货币为单位,过去我们因人力与货币混合的实际而将之称为筹措资源,现在可以更单纯地命名为筹措资金——按黄仁宇的概念,现在我们可以“在数目字上管理”。

重建资金的多元化以及纯粹货币化,其自然的结果是监控制度的多元化。中国红十字会基金会与香港地区乐施会回顾各自在灾区重建过程中小小的不适,即为当地政府更乐意按资金全投向政府账户方式接受各项投入,由他们全程控制——这当然是一个不会被选择的策略。资金渠道的多元化,以及投资控制的分散,多方利益重新博弈而达至新的均衡过程,便是一个

自然的制度生成过程。

即使传统体制框架下,中央与地方财政投入之外,“对口支援”是传统筹措资源方式的延续,但同时又是制度创新方式。

对口支援,即全国 21 个省市对应此次地震的 21 个重灾县市,按不低于其上一年度财政收入 1% 的比例,对口支援受灾县市 3 年。按此要求,它是刚性的,是传统由国家控制的筹措资源的方式之一。但就其现实选择来观察,其制度形成的基础,是因应改革开放 30 年来新的区域结构差异的制度性调整方案。

资源禀赋及经济条件与基础的差异,改革开放 30 年,东西部地区差异在日益扩大,这是中国目前的结构性矛盾之一。仅以东西部地区财政收入比较,按中国统计年鉴提供的数据,1999 年,东西部地区财政收入水平相差 3.22 倍,2003 年则达到了 3.85 倍,未降反升。而以人均财政收入比较,其极端状况,2006 年最高的上海市与最低的西藏自治区,前者竟为后者的 17 倍。如此格局,国家战略层面的西部大开发自是均衡地区间差异的路径之一,而以地震为契机,对口支援,以地震恢复重建的角度观察,它是筹措资源的方式之一;但若将此制度置之东西部日益扩大的差异现实里分析,这一制度的采用,更当视为寻找均衡化的资源分配方式。因而,它的创新更应当被注意^①。

1.9 “举国体制”和民族精神

四川汶川大地震的抗震救灾就是这样一种特殊的社会实践,它对中华民族精神的孕育、产生、激发和发展产生了特殊的重大作用。

(1) 抗震救灾的特殊实践活动,再次凸显了中华民族精神的核心——爱国主义

中华民族是由 56 个民族组成的大家庭,13 亿人民是我们这个大家庭的成员,我们共同生活在实行社会主义制度的中国。爱祖国和爱人民是紧紧联系在一起的,是不可分割的。“我就一句话,是人民在养活你们,你们看着办”、“早一秒钟就可能多救活一个人”,温总理掷地有声的话语让人振聋发聩。人民高于一切,生命高于一切。一个文明进步的现代社会,一个以人为本的社会主义国家,一个全心全意为人民服务的执政党,必定把人的生命置于高于一切的地位。党和政府对人民生命的珍惜,赢得了人民的尊重,极大地凸显了以人为本的价值理念,凝聚起了人民的力量,振奋和激发了压不倒、摧不垮的以爱国主义为核心的民族精神。在抗震救灾中,广大人民群众的爱情感与党和政府的爱民情怀高度统一起来,爱祖国、爱人民、爱生命的精神力量骤然释放,抢救生命、疗护伤员、安置群众、卫生防疫、调配物资、重建家园等,一系列复杂的工作安排得井然有序,一切措施均按以人为本的原则展开,充分践行了党的“一切为了人民”的最高宗旨。

(2) 抗震救灾的特殊实践活动,极大丰富了中华民族团结互助的精神

在突如其来的特大地震灾难面前,在党中央、国务院的坚强领导下,全国人民从抗震救灾的大局出发,“一方有难,八方支援”,万众一心,众志成城,团结一致,齐心协力,同赴时艰,共渡危难。各级领导干部和广大党员身先士卒,人民子弟兵奋勇拼搏,全国各族人民同舟共济、积极参与,13 亿人民的共同意志和决心凝聚成一股不可战胜的强大力量,在这种强大的民族凝

^① 四川精神进行时:中国重建模式与制度变迁. 三联生活周刊, 2009-4-30.

聚力面前,再大的困难都必定可以克服!

抗震救灾的特殊实践活动,极大丰富了中华民族勤劳勇敢的精神。中华民族发展的历史是一部不断同灾难斗争的历史。纵观当今中国历史的发展,1976年的唐山大地震、1998年的特大洪涝灾害、2003年的“非典”危机、2008年的南方雪灾等多场世所罕见的重大灾害令我们难忘。每一次重大灾难面前,我们中华儿女都勇敢面对,挺起脊梁,坚毅不屈,顽强抗灾,经受了一次又一次严峻的考验,并由此产生了“唐山精神”、“抗洪精神”、“抗非典精神”和“抗雪灾精神”。面对突如其来的汶川地震灾害,中华儿女没有被震垮,而是擦干眼泪、勇往直前,投入到抗震救灾、重建家园的伟大实践中去,用自己的实际行动再次向世人展现了中华民族的勇敢与坚毅!

(3)抗震救灾的特殊实践活动,极大丰富了中华民族自强不息的精神

“天行健,君子当自强不息”。自古英雄多磨难,民族振兴靠自强。面对灾难,我们选择坚强。温家宝总理重返灾区后,勉励广大师生“要昂起不屈的头颅,挺起不屈的脊梁,燃起那颗炽热的心,为了明天,充满希望地向前迈进”,在北川中学安置点郑重写在黑板上的“多难兴邦”四个大字,无疑饱含着丰富的民族情感和坚定的民族意志,象征着中华民族临危不惧、迎难而上、自强不息的伟大民族精神,体现了中华儿女愈挫愈勇、负重前行、奋力进取的优秀民族品质。

(4)抗震救灾的特殊实践活动,为我们的民族精神和时代精神注入了新的生机与活力

在地震面前,个人的生命是弱小的,但众人的智慧、精神和力量是强大的。灾区干部群众以自救和互助的方式与灾害抗争,不仅最大限度地挽救了生命,丰富了人们应对灾害的知识与技巧,也彰显了人们戮力同心的勇气和决心,抒写了呵护生命、舍己为人的高尚情操。这种可敬的精神,是中华民族弥足珍贵的精神财富(骆郁廷 2008)。

1.10 媒体评“举国体制”

2008年5月23日香港《文汇报》发表题为《举国体制是个宝》的文章。

文中说:“这次大地震比唐山大地震破坏力还大,要‘举全国之力’进行救灾。试问,当今世界还有哪个国家可以举全国之力进行救灾?美国国力比中国强,救灾的装备也先进,但是,许多美国的媒体人说,布什不如温总,美国救灾不如中国。的确,中国救灾,举国之力,可以排山倒海。这个制度,就是‘举国体制’。

“国务院总理温家宝第一时间赶到灾区,全世界有目共睹,也令全球动容,但是,许多外国人只知道总理个人的人格驱动他行动,并不知道这也有制度的责任,一个为人民政府制度的责任。

“这次,由于北京采取了新闻开放政策,所有的外国媒体都对中国的‘举国体制’有深切体会。美军的装备好,美军也救灾,但是美国媒体说,美军没有像解放军到灾区快,最重要的是美军没有解放军对民众的那份情。一个解放军战士因为余震被人拉住不能再入废墟救人,竟然嚎啕大哭。美军的价值观是,民众是人,当兵也是人,不能因为救灾民而损伤士兵。解放军的价值观是,宁可自己流血牺牲也要多抢救一个灾民,于是就有伞兵冒险空降,于是就有突击队冒险探路。

“‘举国体制’概念,最早来于体育界。在准备这次北京奥运之中,中国体育界对是否坚持这个体制也曾有过争论。所谓体育界的‘举国体制’,就是国家办体育,由国家集中全国的人

力、物力和财力进行攻坚的一种制度。本来,前苏联和东欧也都是行这种体制,但自共产党执政的政权垮台后便转变了。现在,中国也是实行市场经济制度,以致有相当多人提出,体育界也要转型。不过,国家体育总局已经表态,北京奥运之后还是坚持‘举国体制’。

“显而易见,这次救灾也是‘举国体制’,胡温一声令下,三军齐动、全国齐动。温总说举全国之力,说得到做得到,无疑也是中国现在这种中央集权制度才可以做到。日本阪神地震做不到,台湾‘九二一’地震也做不到。这是社会学家要深入研究的课题。

“正是在举国体制下,解放军出动了十多万大军,全国各省都派出抢险救灾队伍,都派出医疗队。

“正是在举国体制下,数十万帐篷飞速运往灾区,6000套简易安置房起运灾区,月底前到达25万套,三个月内到达100万套。温总下了死命令。

“正是在举国体制下,全国妇联向社会招募家庭志愿者,照顾灾区孤儿,两天就有8000多人报名。全国的捐款已达160多亿。

“正是在举国体制下,中央财政今年安排700亿元,建立灾后重建基金。今年的中央国家机关公用经费支出一律较预算减少5%,用于抗震救灾。32年前唐山大地震时,国家的外汇储备不到100亿美元。

“中国在强,中国的制度优越。”

1.11 国外对“举国体制”的反映

大灾之后,中国以全民族的精诚团结和快速高效的救灾行动,向全世界展示了一个有能力、有秩序、有效率的负责任的大国形象,赢得了国际社会的普遍肯定。

一些外国政要纷纷前往中国大使馆,向地震遇难者表示哀悼。联合国秘书长潘基文在吊唁簿上写道:“中国在挑战面前所表现出的力量、韧性和勇气给世界留下了非常深刻的印象,整个联合国系统都将支持中国应对挑战。”美国总统布什在吊唁簿上写道:“对中国人民在抗震救灾中表现出的慷慨互助精神和坚强品格表示钦佩。”

国际舆论也对救灾给予了高度评价。英国《金融时报》在题为《中国迅速救灾令人钦佩》的社评文章中指出,“中国对四川地震的迅速反应令人钦佩;政府没有试图掩盖灾难的规模。”俄新社发表《中国,挺住》的文章说,“面临灾难,中国展现出坚韧与顽强,珍视生命,中国赢得了全世界的敬意和赞扬。”美国《洛杉矶时报》5月17日在头版发表文章说,四川发生强烈地震后,中国在救灾行动中的表现“既现代又灵活,而且很开放”。中国各地群众为了帮助灾区人民,捐钱捐物献血,这一切表明中国是一个充满生命力的国家。路透社称,“人类的悲剧和中国政府的英雄般的救援努力鼓舞人们纷纷提供援助和大量的同情”(《时事报告》编辑部2008)。

四川汶川大地震后,日本及一些外国政要对中国政府的抗震救灾工作予以积极评价。日本首相福田康夫说,中国领导人亲赴灾区,中国人民一定会夺取抗震救灾的胜利。马来西亚外交部长亚蒂姆说,中国政府救灾行动高效、专业、感人。坦桑尼亚总统基奎特说,中国政府的抗震救灾工作表现出以人为本的方针。摩洛哥外交与合作大臣菲赫里表示,中国政府面对强震灾害救援迅速高效,显示了一个强国的力量,因此获得了全世界的尊重。

捷克和摩拉维亚共产党主席菲利普在致中国的信中说,中国党和政府最快、最有效地救灾,已经向世界证明了自己的能力(刘斯路2008)。