

解讀《汶川地震災後恢復重建條例》

謝志誠

Jyh-Cherng Shieh

財團法人九二一震災重建基金會 執行長

臺灣大學生物產業機電工程學系 教授

EMAIL: jcshieh@ntu.edu.tw

為了確保汶川地震的災後恢復與重建工作得以有力、有序、有效地展開，並積極、穩定地恢復災區群眾生活、生產、學習與工作條件，進而促進災區經濟社會的恢復和發展，中國政府依據《中華人民共和國突發事件應對法》和《中華人民共和國防震減災法》，制定《汶川地震災後恢復重建條例》。該條例於 2008 年 6 月 4 日經國務院第 11 次常務會議通過，2008 年 6 月 8 日以中華人民共和國國務院令第 526 號公布施行。

《汶川地震災後恢復重建條例》共八十條條文，分為總則、過渡性安置、調查評估、恢復重建規劃、恢復重建的實施、資金籌集與政策扶持、監督管理、法律責任、附則等九章。

為了協助關心汶川地震災後恢復重建者，易於閱讀《汶川地震災後恢復重建條例》，從而理解政府對於災後恢復重建的政策方針與原則等，作者特別從「重建方針與原則」、「重建組織」、「部門分工與職責」、「過渡性安置」、「產業機能的恢復」、「地震災區地震動參數、抗震設防要求與工程建設標準的修正」、「調查評估」、「重建規劃」、「重建工作」、「經費籌集」、「政策扶持」與「監督管理」等角度切入，提出《汶川地震災後恢復重建條例》的解讀報告，並提出個人的淺見與建議。

期望這份解讀報告可以吸引大家的興趣，對這份解讀報告提供更多的建議與觀點，讓這份報告更完整。

一、重建方針與原則

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第一章相關條文來看，汶川地震災後重建的政策方針與原則，可歸納如下：

1. 以人為本，透過科學性的規劃與統籌兼顧的策略，在受災地區自力更生、國家支持與社會幫扶下，採取分步實施的方式開展災後恢復重建，以能穩定地恢復

災區群眾正常的生活、生產、學習、工作條件。

- (1) 在受災地區自力更生方面，地震災區的各級人民政府應當自力更生、艱苦奮鬥、勤儉節約，並透過多種渠道籌集資金、物資，開展地震災後恢復重建。
- (2) 在國家支援方面，國家對地震災後恢復重建給予財政支持、稅收優惠和金融扶持，並積極提供物資、技術和人力等方面的支持。

2. 在政府主導與社會參與相結合的原則下，鼓勵對口支援、公民、法人和其他組織積極參與，並由國家對有凸出貢獻者，給予表彰和獎勵。
3. 不排除異地重建的可能性。
4. 從長遠的角度辦理災後恢復重建規劃，並兼顧災後重建工作的質量與效率，以及對於生態環境資源的保護。

二、重建組織

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第四條規定，各級人民政府應當加強對地震災後恢復重建工作的領導、組織和協調，必要時成立地震災後恢復重建協調機構，組織協調地震災後恢復重建工作。該條文亦規定，縣級以上人民政府有關部門應當在本級人民政府的統一領導下，按照職責分工，密切配合，採取有效措施，共同做好地震災後恢復重建工作。換言之，汶川地震災後重建工作係以縣級以上人民政府有關部門為主幹，強調各級人民政府的領導、組織和協調角色，只有在必要時，才會成立地震災後恢復重建協調機構，組織協調震災後恢復重建工作。

三、部門分工與職責

為了確保汶川地震的災後恢復與重建工作得以有力、有序、有效地展開，並積極、穩定地恢復災區群眾正常生活、生產、學習、工作條件，進而促進災區經濟社會的恢復和發展。《汶川地震災後恢復重建條例》第四條規定，縣級以上人民政府有關部門應當在本級人民政府的統一領導下，按照職責分工，密切配合，採取有效措施，共同做好地震災後恢復重建工作。故綜合《汶川地震災後恢復重建條例》相關規定，縣級以上人民政府在汶川地震災後重建的分工，可歸納如下：

1. 國務院有關部門負責支持、協助與指導震災區的恢復重建工作

(1) 發展改革部門：

- ① 負責災後恢復重建的統籌規劃、政策建議、投資計畫、組織協調和重大

建設項目的安排。

②組織有關部門複審與修訂地震動參數、抗震設防要求、工程建設標準。

③會同國務院有關部門與地震災區的省級人民政府共同組織編制重建規劃

。

(2) 財政部門會同有關部門：

①負責提出資金安排和政策建議，並負責災後恢復重建財政資金的撥付和管理。

②制定地震災後恢復重建基金籌集使用管理辦法。

(3) 交通運輸、水利、鐵路、電力、通信、廣播影視等部門：組織實施有關基礎設施的災後恢復重建。

(4) 建設部門：組織實施房屋和市政公用設施的災後恢復重建。

(5) 民政部門：組織實施受災群眾的臨時基本生活保障、生活困難救助、農村毀損房屋恢復重建補助、社會福利設施恢復重建以及對孤兒、孤老、殘疾人員的安置、補助、心理援助和傷殘康復。

(6) 教育、科技、文化、衛生、廣播影視、體育、人力資源社會保障、商務、工商等部門：組織實施公共服務設施的災後恢復重建、衛生防疫和醫療救治、就業服務和社會保障、重要生活必需品供應以及維護市場秩序。

(7) 高等學校、科學技術研究開發機構：加強對有關問題的專題研究，為地震災後恢復重建提供科學技術支撐。

(8) 農業、林業、水利、國土資源、商務、工業等部門：組織實施動物疫情監測、農業生產設施恢復重建和農業生產條件恢復，地震災後恢復重建用地安排、土地整理和復墾、地質災害防治，商貿流通、工業生產設施等恢復重建。

(9) 環保、林業、民政、水利、科技、安全生產、地震、氣象、測繪等部門：負責生態環境保護和防災減災、安全生產的技術保障及公共服務設施恢復重建。

(10) 地震工作主管部門：

①根據地震地質、地震活動特性的研究成果和地震烈度分布情況，對地震動參數區劃圖進行複核。

②會同文物等有關部門組織專家對地震廢墟進行現場調查，對具有典型性、代表性、科學價值和紀念意義的地震遺址、遺跡劃定範圍，建立地震遺址博物館。

(11) 中國人民銀行和銀行、證券、保險監督管理機構：負責地震災後恢復重建金融支持和服務政策的制定與落實。

(12) 公安部門：負責維護和穩定地震災區社會秩序。

(13) 海關、出入境檢驗檢疫部門：組織實施進口恢復重建物資、境外捐贈物資的驗放、檢驗檢疫。

(14) 外交部會同有關部門：協調開展地震災後恢復重建的涉外工作。

2. 省級人民政府負責實施地震災後恢復重建

- (1) 應當加強對地震災後恢復重建工作的領導、組織和協調，並根據地震災後恢復重建規劃和當地經濟社會發展水平，統一領導有關部門，按照職責分工，密切配合，有計畫、分步驟地組織實施地震災後恢復重建。
- (2) 指導地震災區的市、縣人民政府編制地震災後恢復重建實施規劃。
- (3) 組織民族事務、建設、環保、地震、文物等部門和專家，根據地震災害調查評估結果，制定清理保護方案。
- (4) 制定集體自力安置與自行安置者補助辦法。

3. 縣級人民政府

- (1) 組織有關部門加強過渡性安置地點的次生災害、飲用水水質、食品衛生、疫情的監測和流行病學調查以及環境衛生整治。
- (2) 組織受災群眾，建立過渡性安置地點的治安、消防聯隊，開展治安、消防巡查等自防自救工作。
- (3) 組織有關部門對村民住宅建設的選址予以指導，並提供能夠符合當地實際的多種村民住宅設計圖，供村民選擇。

四、過渡性安置

過渡性安置是震災發生後至恢復重建完成前的過渡階段所必要的作為，也是災後穩定受災群眾與維護社會秩序的重要環節。依據《汶川地震災後恢復重建條例》第二章相關條文來看，國家為確保地震災區各級人民政府與受災群眾得以平穩地過渡安置階段，對過渡性安置提供週延與靈活的考量。由於過渡性安置搭配有補助投親靠友和自行安置，並鼓勵及補助地震災區農村居民自行籌建臨時住所等措施。因此，為避免用詞混淆且便於說明，解讀報告特別將《汶川地震災後恢復重建條例》第七條所稱「安置」的方式，依實質含意分成「安置方式」、「安置區位」與「安置規模」。

1. 安置方式

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第七條、第九條規定，受災群眾的過渡性安置方式可分成三類：

- (1) 政府安置：受災群眾安置於地震災區各級政府興建，或由對口支援，或由公民、法人和其他組織援建的臨時住所者。
- (2) 集體自力安置：地震災區農村居民依據《汶川地震災後恢復重建條例》第九條第二項規定，自行籌建符合安全要求的臨時住所者。
- (3) 自行安置：受災群眾非依循「政府安置」與「集體自力安置」，而採投親靠友或自行籌建臨時住所安置者。

採用「集體自力安置」與「自行安置」者，分別依據《汶川地震災後恢復重建

條例》第九條第二項與第七條第二項，由國家提供補助。

2. 安置區位與安置規模

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第七條及第十一條第二項規定，受災群眾的過渡性安置，應當根據地震災區的實際情況，且過渡性安置規模應當適度。

綜合來看，安置地點可依與受災群眾地震災前生活圈的關係分成：

- (1) 就地安置：安置地點與地震災前生活圈相同者；
- (2) 異地安置：安置地點與地震災前生活圈不同者。

至於安置規模，則可按安置戶數多寡分成：

- (1) 集中安置：指安置地點內安置戶數大於某一數量者；
- (2) 分散安置：指安置地點內安置戶數低於某一數量者。

3. 臨時住所的形式

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第九條規定，地震災區的各級人民政府根據實際條件，因地制宜安排臨時住所。臨時住所的形式包括：

- (1) 帳篷；
- (2) 篷布房；
- (3) 簡易住房；
- (4) 活動板房。

若安排臨時住所確實存在困難者，則以學校操場和經安全鑑定的體育場館等作為臨時避難場所。

4. 選擇安置地點的原則

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第八條規定，過渡性安置地點的選擇應當依循下列原則：

- (1) 交通條件便利、方便受災群眾恢復生產和生活的區域；
- (2) 避開地震活動斷層和可能發生洪災、山體滑坡和崩塌、泥石流、地面塌陷、雷擊等災害的區域以及生產、儲存易燃易爆危險品的工廠、倉庫。
- (3) 儘量使用廢棄地、空曠地，儘量不佔用或者少佔用農田，並避免對自然保護區、飲用水水源保護區以及生態脆弱區域造成破壞。

5. 安置地點的配套措施

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第十一條規定，為確保受災群眾的基本生活需要，防範火災和雷擊災害發生，過渡性安置地點應當有下列配套措施：

- (1) 建設水、電、道路等基礎設施；
- (2) 按比例配備學校、醫療點、集中供水點、公共衛生間、垃圾收集點、日常用品供應點、少數民族特需品供應點及必要的文化宣傳設施。
- (3) 安裝必要的防雷設施；

- (4) 預留必要的消防應急通道；
- (5) 配備相應的消防設施；

6. 安置用物資的質量要求

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第十條規定，建設單位、生產單位應當確保用於過渡性安置的物資質量安全：

- (1) 生產單位：確保帳篷、篷布房的產品質量。
- (2) 建設單位、生產單位：採用質量合格的建築材料，確保簡易住房、活動板房的安全質量和抗震性能。

7. 臨時住所的功能要求

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第十二條規定，臨時住宅應當具備防火、防風、防雨等功能。

8. 臨時住所的優先分配原則

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第十三條規定，活動板房應當優先用於重災區和需要異地安置的受災群眾，倒塌房屋在短期內難以恢復重建的重災戶特別是遇難者家庭、孕婦、嬰幼兒、孤兒、孤老、殘疾人員以及學校、醫療點等公共服務設施。

9. 定期公佈安置用資金與物資的分配與使用

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第十四條規定，臨時住所、過渡性安置資金和物資的分配和使用應當定期公布，接受有關部門和社會監督。

10. 安置地點的維護與管理

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第十六條規定，各級政府與相關部門應當加強辦理安置地點的維護與管理事項如下：

- (1) 縣級人民政府：組織有關部門加強安置地點的次生災害、飲用水水質、食品衛生、疫情的監測和流行病學調查。
- (2) 縣級人民政府：組織有關部門加強安置地點的環境衛生整治，並確保使用的消毒劑、清洗劑應當符合環境保護要求，避免對土壤、水資源、環境等造成污染。
- (3) 公安機關：加強安置地點的治安管理工作。
- (4) 縣、鄉（鎮）人民政府：組織受災群眾建立治安、消防聯隊，開展治安、消防巡查等自防自救工作。

11. 安置地點用地的取得與歸還

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第十五條規定，過渡性安置用地按臨時用

地安排，可以先行使用，事後再依法辦理有關用地手續；到期未轉為永久性用地的，應當復墾後交還原土地使用者。

五、產業機能的恢復

為了組織受災群眾和企業早日投入生產，提振地震災區經濟，增加人民收入，加速後續的恢復重建。《汶川地震災後恢復重建條例》第二章「過渡性安置」有關產業機能的恢復的規定如下：

1. 組織受災群眾和企業開展生產自救，積極恢復生產

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第十七條規定，地震災區的各級人民政府，應當組織受災群眾和企業開展生產自救，積極恢復生產，並做好受災群眾的心理援助工作。

2. 恢復農業生產，保障農業投入品和農業機械設備的供應

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第十八條規定，地震災區的各級人民政府及政府農業行政主管部門應當及時組織修復毀損的農業生產設施，開展搶種搶收，提供農業生產技術指導，保障農業投入品和農業機械設備的供應。

3. 優先組織供電、供水、供氣等企業恢復生產，支持大型骨幹企業恢復生產

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第十九條規定，地震災區的各級人民政府及政府有關部門應當優先組織供電、供水、供氣等企業恢復生產，並對大型骨幹企業恢復生產提供支持，為全面恢復工業、服務業生產經營提供條件。

六、地震災區地震動參數、抗震設防要求與工程建設標準的修正

長期以來，潛在的建築設計與工程質量問題，在汶川地震中被大量的凸顯出來。因此，當務之急在於透過毀損嚴重的水利、道路、電力等基礎設施，學校等公共服務設施以及其他建設工程的工程質量和抗震性能鑑定，開展地震活動對相關建設工程破壞機理的調查評估，並進一步對地震災區地震動參數、抗震設防要求與工程建設標準進行複審，且於必要時予以修訂，以作為改進建設工程抗震設計規範、工程建設標準與抗震設防措施的依據。《汶川地震災後恢復重建條例》有關地震災區地震動參數、抗震設防要求與工程建設標準的修正與負責單位的規定如下：

1. 縣級以上人民政府：負責工程質量和抗震性能鑑定資料與樣品的保存與應用

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第二十二條規定，縣級以上人民政府應當依據各自職責分工組織有關部門和專家，對毀損嚴重的水利、道路、電力等基礎設施，學校等公共服務設施以及其他建設工程進行工程質量和抗震性能鑑定

，並保存有關資料和樣本，藉以開展地震活動對相關建設工程破壞機理的調查評估，作為改進建設工程抗震設計規範、工程建設標準與抗震設防措施的科學依據。

2. 地震工作主管部門：負責複核地震動參數區劃圖

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第二十八條第二項規定，地震工作主管部門應當根據地震地質、地震活動特性的研究成果和地震烈度分布情況，對地震動參數區劃圖進行複核，為編制地震災後恢復重建規劃和進行建設工程抗震設防提供依據。

3. 國務院有關部門：負責複審與修訂地震動參數、抗震設防要求、工程建設標準

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第四十五條規定，國務院有關部門應當組織對地震災區地震動參數、抗震設防要求、工程建設標準進行複審；確有必要修訂的，應當及時組織修訂；並根據修訂後的地震災區地震動參數，對地震災區的抗震設防要求和有關工程建設標準進行相應修訂。

七、調查評估

地震災害調查評估工作是編制地震災後恢復重建規劃的重要依據。《汶川地震災後恢復重建條例》有關調查評估工作的要求、調查評估的項目與調查評估報告的上報的規定如下：

1. 調查評估工作的要求

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第二十三條規定，地震災害調查評估工作應當遵守國家法律、法規以及有關技術標準和要求，並採用全面調查評估、實地調查評估、綜合評估，確保數據資料的真實性、準確性、及時性和評估結論的可靠性。

2. 調查評估的項目

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第二十一條規定，地震災害調查評估項目包括：

- (1) 城鎮和鄉村受損程度和數量；
- (2) 人員傷亡情況，房屋破壞程度和數量，基礎設施、公共服務設施、工農業生產設施與商貿流通設施受損程度和數量，農用地毀損程度和數量等；
- (3) 需要安置人口的數量，需要救助的傷殘人員數量，需要幫助的孤寡老人及未成年人的數量，需要提供的房屋數量，需要恢復重建的基礎設施和公共服務設施，需要恢復重建的生產設施，需要整理和復墾的農用地等；
- (4) 環境污染、生態損害以及自然和歷史文化遺產毀損等情況；

- (5) 資源環境承載能力以及地質災害、地震次生災害和隱患等情況；
- (6) 水文地質、工程地質、環境地質、地形地貌以及河勢和水文情勢、重大水利水電工程的受影響情況；
- (7) 突發公共衛生事件及其隱患；
- (8) 其他事項。

3. 調查評估報告的上報

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第二十四條規定，地震災害調查評估報告應當及時上報國務院。

八、重建規劃

以地震災害調查評估獲得的地質、勘察、測繪、水文、環境等資料為基礎，於法律、法規和國家有關標準下編制重建規劃，作為地震災後恢復重建的基本依據。《汶川地震災後恢復重建條例》有關重建規劃的編制主體、要項、內容及審核、重建實施規劃的編制主體、重建規劃的參與機制、重建規劃的編制準則、重建規劃的編制依據、異地規劃新建的可能與選址注意事項、重建規劃的公布、遵守及修改的規定如下：

1. 重建規劃的編制主體、要項、內容及審核

- (1) 重建規劃的編制主體：依據《汶川地震災後恢復重建條例》第二十五條第一項規定，重建規劃的編制主體係由國務院發展改革部門會同國務院有關部門與地震災區的省級人民政府共同組織。
- (2) 重建規劃的規劃要項與內容：依據《汶川地震災後恢復重建條例》第二十五條第二項規定，重建規劃應當包括地震災後恢復重建總體規劃和城鎮體系規劃、農村建設規劃、城鄉住房建設規劃、基礎設施建設規劃、公共服務設施建設規劃、生產力布局和產業調整規劃、市場服務體系規劃、防災減災規劃、生態修復規劃、土地利用規劃等要項。至於重建規劃的內容，依據《汶川地震災後恢復重建條例》第二十九條規定，應當包括地震災害狀況和區域分析，恢復重建原則和目標，恢復重建區域範圍，恢復重建空間布局，恢復重建任務和政策措施，有科學價值的地震遺址、遺跡保護，受損文物和具有歷史價值與少數民族特色的建築物、構築物的修復，實施步驟和階段等。
- (3) 重建規劃的審核機制：依據《汶川地震災後恢復重建條例》第二十五條第一項規定，地震災後恢復重建規劃編制後，呈報國務院批准後據以實施。

2. 重建實施規劃的編制主體

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第二十六條規定，地震災區市、縣人民政

府應當在省級人民政府的指導下，組織編制該行政區域的地震災後恢復重建實施規劃。

3. 重建規劃的參與機制

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第三十一條規定，編制地震災後恢復重建規劃，應當吸收有關部門、專家參加，並充分聽取地震災區受災群眾的意見；重大事項應當組織有關方面專家進行專題論證。

4. 重建規劃的編制準則

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第二十七條規定，地震災後恢復重建規劃的編制準則包括：

- (1) 全面貫徹落實科學發展觀，堅持以人為本，優先恢復重建受災群眾基本生活和公共服務設施；
- (2) 尊重科學、尊重自然，充分考慮資源環境承載能力；
- (3) 統籌兼顧，與推進工業化、城鎮化、新農村建設、主體功能區建設、產業結構優化升級相結合，並堅持統一部署、分工負責，區分緩急、突出重點，相互銜接、上下協調，規範有序、依法推進的原則。
- (4) 遵守法律、法規和國家有關標準。

5. 重建規劃的編制依據

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第二十八條規定，地震災後恢復重建規劃的編制依據包括：

- (1) 調查評估獲得的地質、勘察、測繪、水文、環境等基礎資料。
- (2) 複審修訂後的地震動參數、抗震設防要求、工程建設標準。

6. 異地規劃新建的可能與選址注意事項

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第三十二條規定，地震災區內的城鎮和鄉村完全毀損，存在重大安全隱患或者人口規模超出環境承載能力，需要異地新建者，重新選址時，應當注意：

- (1) 避開地震活動斷層或者生態脆弱和可能發生洪災、山體滑坡、崩塌、泥石流、地面塌陷等災害的區域以及傳染病自然疫源地。
- (2) 地震災區的縣級以上地方人民政府應當組織有關部門、專家對新址進行論證，聽取公眾意見，並報上一級人民政府批准。

7. 重建規劃的公布、遵守與修改

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第三十三條規定：

- (1) 國務院批准的地震災後恢復重建規劃，是地震災後恢復重建的基本依據，應當及時公布。

- (2) 任何單位和個人都應當遵守經依法批准公布的地震災後恢復重建規劃，服從規劃管理。
- (3) 若有因基礎資料修改、其他客觀條件發生變化或者恢復重建工作需要修改導致地震災後恢復重建規劃需要修改時，則由規劃組織編制機關提出修改意見，報國務院批准。

九、清理保護方案

清理保護方案係由地震災區的省級人民政府依據《汶川地震災後恢復重建條例》第三十七條規定，組織民族事務、建設、環保、地震、文物等部門和專家，根據地震災害調查評估結果所制定，據以明確地震遺址、遺跡和文物保護單位以及具有歷史價值與少數民族特色的建築物、構築物等保護對象及其區域範圍。制定的清理保護方案經報國務院批准後實施。

1. 清理原則

- (1) 確定有無人類生命跡象和重大疫情：依據《汶川地震災後恢復重建條例》第三十八條規定，地震災害現場的清理保護，應當在確定無人類生命跡象和無重大疫情的情況下，按照統一組織、科學規劃、統籌兼顧、注重保護的原則實施。發現地震災害現場有人類生命跡象的，應當立即實施救援。
- (2) 分區、分類進行並登記造冊保存：依據《汶川地震災後恢復重建條例》第四十條規定，對地震災害現場的清理，應當按照清理保護方案分區、分類進行。清理出的遇難者遺體處理，應當尊重當地少數民族傳統習慣；清理出的財物，應當對其種類、特徵、數量、清理時間、地點等情況詳細登記造冊，妥善保存。有條件的，可以通知遇難者家屬和所有權人到場。
- (3) 實行分類處理：對清理出的廢棄危險化學品和其他廢棄物、殘留物，應當實行分類處理，並遵守國家有關規定。
- (4) 防止動物疫情發生：依據《汶川地震災後恢復重建條例》第四十一條規定，地震災區各級人民政府應當做好地震災區的動物疫情防控工作。對清理出的動物屍體，應當採取消毒、銷毀等無害化處理措施，防止重大動物疫情的發生。
- (5) 強調資源回收：依據《汶川地震災後恢復重建條例》第四十二條規定，對現場清理過程中拆除或者拆解的廢舊建築材料以及過渡安置期結束後不再使用的活動板房等，能回收利用的，應當回收利用。

2. 保護原則

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第三十九條規定，對清理保護方案確定的地震遺址、遺跡應當在保護範圍內採取有效措施進行保護，搶救、收集具有科學研究價值的技術資料和實物資料，並在不影響整體風貌的情況下，依下列原

則辦理必要的處理：

- (1) 對有倒塌危險的建築物、構築物進行必要的加固，對廢墟中有毒、有害的廢棄物、殘留物進行必要的清理。
- (2) 對文物保護單位應當實施原址保護。
- (3) 對尚可保留的不可移動文物和具有歷史價值與少數民族特色的建築物、構築物以及歷史建築，應當採取加固等保護措施。
- (4) 對無法保留但將來可能恢復重建的，應當收集整理影像資料。
- (5) 對館藏文物、民間收藏文物等可移動文物和非物質文化遺產的物質載體，應當及時搶救、整理、登記，並將清理出的可移動文物和非物質文化遺產的物質載體，運送到安全地點妥善保管。

十、重建工作

1. 重建原則

- (1) 整體重建：依據《汶川地震災後恢復重建條例》第四十三條規定第一項，地震災後恢復重建，應當統籌安排交通、鐵路、通信、供水、供電、住房、學校、醫院、社會福利、文化、廣播電視、金融等基礎設施和公共服務設施建設。
- (2) 城鎮重建：
 - ① 依據《汶川地震災後恢復重建條例》第四十三條規定第二項，城鎮的地震災後恢復重建，應當統籌安排市政公用設施、公共服務設施和其他設施，合理確定建設規模和時序。
 - ② 依據《汶川地震災後恢復重建條例》第三十四條第三項規定，城鎮恢復重建應當充分考慮原有城市、鎮總體規劃，注重體現原有少數民族建築風格，合理確定城鎮的建設規模和標準，並達到抗震設防要求。
- (3) 農村重建：依據《汶川地震災後恢復重建條例》第四十三條規定第三項，鄉村的震災後恢復重建，應當尊重農民意願，發揮村民自治組織的作用，以群眾自建為主，政府補助、社會幫扶、對口支援，因地制宜，節約和集約利用土地，保護耕地。

2. 土地的徵用

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第四十四條規定，經批准的地震災後恢復重建項目可以根據土地利用總體規劃，先行安排使用土地，實行邊建設邊報批，並按照有關規定辦理用地手續。對因地震災害毀損的耕地、農田道路、搶險救災應急用地、過渡性安置用地、廢棄的城鎮、村莊和工礦舊址，應當依法進行土地整理和復墾，並治理地質災害。

3. 可用建物設施的修繕加固

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第四十六條規定，對地震災區尚可使用的建築物、構築物和設施，應當按照地震災區的抗震設防要求進行抗震性能鑑定，並根據鑑定結果採取加固、改造等措施。

4. 重建工程的選址條件

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第四十七條規定，地震災後重建工程的選址，應當符合地震災後恢復重建規劃和抗震設防、防災減災要求，避開地震活動斷層、生態脆弱地區、可能發生重大災害的區域和傳染病自然疫源地。

5. 設計、施工、材料選用、監理與竣工驗收應符合抗震設防要求與工程建設標準

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第四十八條，設計單位、施工單位、建設單位與工程監督單位在辦理設計、施工、材料選用與監理應符合下列規定：

- (1) 設計單位：應當嚴格按照抗震設防要求和工程建設強制性標準進行抗震設計，並對抗震設計的質量以及出具的施工圖的準確性負責。
- (2) 施工單位：應當按照施工圖設計文件和工程建設強制性標準進行施工，並對施工質量負責。
- (3) 建設單位、施工單位：應當選用施工圖設計文件和國家有關標準規定的材料、構配件和設備。
- (4) 工程監理單位：應當依照施工圖設計文件和工程建設強制性標準實施監理，並對施工質量承擔監理責任。

至於災後恢復重建工程進行竣工驗收時，依據《汶川地震災後恢復重建條例》第四十九條規定，應當重點對工程是否符合抗震設防要求進行查驗；對不符合抗震設防要求的，不得出具竣工驗收報告。

6. 對特殊設施的高標準要求

《汶川地震災後恢復重建條例》第五十條規定，下列屬於人員密集的公共服務設施，應當按照高於當地房屋建築的抗震設防要求進行設計，增強抗震設防能力：

- (1) 學校；
- (2) 醫院；
- (3) 體育場館；
- (4) 博物館；
- (5) 文化館；
- (6) 圖書館；
- (7) 影劇院；
- (8) 商場；
- (9) 交通樞紐。

7. 採購規範

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第五十二條規定，地震災後恢復重建中，貨物、工程和服務的政府採購活動，應當嚴格依照《中華人民共和國政府採購法》的有關規定執行。

十一、經費籌集

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第五條及第六章「資金籌集與政策扶持」條文規定，汶川地震災後恢復重建所需經費來源可分成「自力籌集」、「國家級恢復重建基金」與「捐贈」等三種管道：

1. 自力籌集

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第五條及第五十三條規定，地震災區縣級以上人民政府應當秉持自力更生的原則，透過政府投入、對口支援、社會募集、市場運作等多管道方式籌集重建資金。

2. 國家級恢復重建基金

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第五十四條規定，國家根據地震的強度及損失的實際情況等因素，透過預算及其他財政管道建立地震災後恢復重建基金。

3. 捐贈或援建

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第五條及第五十五條規定，國家除鼓勵公民、法人和其他組織積極參與地震災後恢復重建工作外，亦鼓勵公民、法人和其他組織為地震災後恢復重建捐贈款物。至於捐贈款物的管理與使用，除約束受贈者應當尊重捐贈人的意願，並納入地震災後恢復重建規劃外，亦應秉持公開原則接受監督。

十二、政策扶持

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第六章「資金籌集與政策扶持」條文規定，國家對汶川地震災後恢復重建所提供的政策扶持項目包括：

1. 鼓勵投資基礎設施和公共服務設施的恢復重建

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第五十六條規定，國家鼓勵公民、法人和其他組織依法投資地震災區基礎設施和公共服務設施的恢復重建。

2. 實行稅收優惠

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第五十七條規定，國家對地震災後恢復重建依法實行稅收優惠，且地震災區災後恢復重建期間，縣級以上地方人民政府依法實施地方稅收優惠措施。

3. 適當減免行政事業性收費

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第五十八條規定，有關主管部門應適當減免地震災區的各项行政事業性收費。

4. 提供貸款的財政補貼

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第五十九條規定，由國家對地震災區的房屋貸款和公共服務設施恢復重建貸款、工業和服務業恢復生產經營貸款、農業恢復生產貸款等提供財政貼息。

5. 國家資金優先考慮地震災區

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第六十條規定，國家在安排建設資金時，應當優先考慮地震災區的交通、鐵路、能源、農業、水利、通信、金融、市政公用、教育、衛生、文化、廣播電視、防災減災、環境保護等基礎設施和公共服務設施以及關係國家安全的重點工程設施建設。

6. 加強受災群眾執職業訓練

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第六十一條規定，各級人民政府及政府有關部門應當加強對受災群眾的職業技能培訓、就業服務和就業援助。

7. 鼓勵企業聘用受災群眾

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第六十一條規定，鼓勵企業、事業單位優先吸納符合條件的受災群眾就業。

8. 採取以工代賑方式參與重建

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第六十一條規定，可採取以工代賑的方式組織受災群眾參加地震災後恢復重建。

9. 提供受義務教育學生的生活費補貼

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第六十二條規定，地震災區接受義務教育的學生，其監護人因地震災害死亡或者喪失勞動能力或者因地震災害導致家庭經濟困難者，由國家給予生活費補貼。

10. 將受災學校納入國家資助政策體系

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第六十二條規定，地震災區的其他學生，

其父母因地震災害死亡或者喪失勞動能力或者因地震災害導致家庭經濟困難者，在同等情況下其所在的學校可以優先將其納入國家資助政策體系予以資助。

11. 安排對口支援與鼓勵企業援建

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第六十三條規定，非地震災區的縣級以上地方人民政府及其有關部門應當按照國家和當地人民政府的安排，採取對口支援等多種形式支持地震災區恢復重建。至於，非地震災區的企業、事業單位部分則由國家以鼓勵其以援建等多種形式支持地震災區恢復重建。

12. 及時處理需經行政審批手續的重建事項

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第六十四條規定，有審批權的人民政府及有關部門應當按照方便群眾、簡化手續、提高效率等原則，對地震災後恢復重建需要行政審批手續的事項，依法及時予以辦理。

十三、監督管理

1. 縣級以上人民政府與有關部門的監督管理職責

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第六十五條、第六十八條、第六十九條、第七十一條，縣級以上人民政府與有關部門的監督管理職責如下：

- (1) 縣級以上人民政府及有關部門：應當加強對下級人民政府地震災後恢復重建工作的監督檢查，並應當加強對地震災後恢復重建建設工程質量和安全以及產品質量的監督。
- (2) 財政部門：應當加強對地震災後恢復重建資金的撥付和使用的監督管理。
- (3) 發展改革、建設、交通運輸、水利、電力、鐵路、工業和信息化等部門：按照職責分工，組織開展對地震災後恢復重建項目的監督檢查。
- (4) 國務院發展改革部門組織：開展對地震災後恢復重建的重大建設項目的稽察。
- (5) 審計機關：應當加強對地震災後恢復重建資金和物資的籌集、分配、撥付、使用和效果的全過程跟蹤審計，定期公布地震災後恢復重建資金和物資使用情況，並在審計結束後公布最終的審計結果。
- (6) 監察機關：應當加強對參與地震災後恢復重建工作的國家機關和法律、法規授權的具有管理公共事務職能的組織及其工作人員的監察。

2. 重建資金和物資分配應經民主評議後公布

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第六十六條規定，地震災區的各級人民政府在確定地震災後恢復重建資金和物資分配方案、房屋分配方案前，應當先行調查，經民主評議後予以公布。

3. 重建資金與物資的公開

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第六十七條規定，地震災區的各級人民政府應當定期公布地震災後恢復重建資金和物資的來源、數量、發放和使用情況，接受社會監督。

4. 檔案的建立

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第七十條規定，地震災區的各級人民政府及有關部門和單位，應當對建設項目以及地震災後恢復重建資金和物資的籌集、分配、撥付、使用情況登記造冊，建立、健全檔案，並在建設工程竣工驗收和地震災後恢復重建結束後，及時向建設主管部門或者其他有關部門移交檔案。

。

汶川地震災後恢復重建條例

中華人民共和國國務院令

第 526 號

《汶川地震災後恢復重建條例》已經 2008 年 6 月 4 日國務院第 11 次常務會議通過，現予公佈，自公佈之日起施行。

總理 溫家寶 二〇〇八年六月八日

第一章 總 則

第一條 為了保障汶川地震災後恢復重建工作有力、有序、有效地開展，積極、穩妥恢復災區群眾正常的生活、生產、學習、工作條件，促進災區經濟社會的恢復和發展，根據《中華人民共和國突發事件應對法》和《中華人民共和國防震減災法》，制定本條例。

第二條 地震災後恢復重建應當堅持以人為本、科學規劃、統籌兼顧、分步實施、自力更生、國家支持、社會幫扶的方針。

第三條 地震災後恢復重建應當遵循以下原則：

- (一) 受災地區自力更生、生產自救與國家支持、對口支援相結合；
- (二) 政府主導與社會參與相結合；
- (三) 就地恢復重建與異地新建相結合；
- (四) 確保質量與注重效率相結合；
- (五) 立足當前與兼顧長遠相結合；
- (六) 經濟社會發展與生態環境資源保護相結合。

第四條 各級人民政府應當加強對地震災後恢復重建工作的領導、組織和協調，必要時成立地震災後恢復重建協調機構，組織協調地震災後恢復重建工作。縣級以上人民政府有關部門應當在本級人民政府的統一領導下，按照職責分工，密切配合，採取有效措施，共同做好地

震災後恢復重建工作。

第五條 地震災區的各級人民政府應當自力更生、艱苦奮鬥、勤儉節約，多種渠道籌集資金、物資，開展地震災後恢復重建。

國家對地震災後恢復重建給予財政支持、稅收優惠和金融扶持，並積極提供物資、技術和人力等方面的支持。

國家鼓勵公民、法人和其他組織積極參與地震災後恢復重建工作，支持在地震災後恢復重建中採用先進的技術、設備和材料。

國家接受外國政府和國際組織提供的符合地震災後恢復重建需要的援助。

第六條 對在地震災後恢復重建工作中做出突出貢獻的單位和個人，按照國家有關規定給予表彰和獎勵。

第二章 過渡性安置

第七條 對地震災區的受災群眾進行過渡性安置，應當根據地震災區的實際情況，採取就地安置與異地安置，集中安置與分散安置，政府安置與投親靠友、自行安置相結合的方式。

政府對投親靠友和採取其他方式自行安置的受災群眾給予適當補助。具體辦法由省級人民政府制定。

第八條 過渡性安置地點應當選在交通條件便利、方便受災群眾恢復生產和生活的區域，並避開地震活動斷層和可能發生洪災、山體滑坡和崩塌、泥石流、地面塌陷、雷擊等災害的區域以及生產、儲存易燃易爆危險品的工廠、倉庫。實施過渡性安置應當佔用廢棄地、空曠地，盡量不佔用或者少佔用農田，並避免對自然保護區、飲用水水源保護區以及生態脆弱區域造成破壞。

第九條 地震災區的各級人民政府根據實際條件，因地制宜，為災區群眾安排臨

時住所。臨時住所可以採用帳篷、篷布房，有條件的也可以採用簡易住房、活動板房。安排臨時住所確實存在困難的，可以將學校操場和經安全鑑定的體育場館等作為臨時避難場所。

國家鼓勵地震災區農村居民自行籌建符合安全要求的臨時住所，並予以補助。具體辦法由省級人民政府制定。

第十條 用於過渡性安置的物資應當保證質量安全。生產單位應當確保帳篷、篷布房的產品質量。建設單位、生產單位應當採用質量合格的建築材料，確保簡易住房、活動板房的安全質量和抗震性能。

第十一條 過渡性安置地點應當配套建設水、電、道路等基礎設施，並按比例配備學校、醫療點、集中供水點、公共衛生間、垃圾收集點、日常用品供應點、少數民族特需品供應點以及必要的文化宣傳設施等配套公共服務設施，確保受災群眾的基本生活需要。

過渡性安置地點的規模應當適度，並安裝必要的防雷設施和預留必要的消防應急通道，配備相應的消防設施，防範火災和雷擊災害發生。

第十二條 臨時住所應當具備防火、防風、防雨等功能。

第十三條 活動板房應當優先用於重災區和需要異地安置的受災群眾，倒塌房屋在短期內難以恢復重建的重災戶特別是遇難者家庭、孕婦、嬰幼兒、孤兒、孤老、殘疾人員以及學校、醫療點等公共服務設施。

第十四條 臨時住所、過渡性安置資金和物資的分配和使用，應當公開透明，定期公布，接受有關部門和社會監督。具體辦法由省級人民政府制定。

第十五條 過渡性安置用地按臨時用地安

排，可以先行使用，事後再依法辦理有關用地手續；到期未轉為永久性用地的，應當復墾後交還原土地使用者。

第十六條 過渡性安置地點所在地的縣級人民政府，應當組織有關部門加強次生災害、飲用水水質、食品衛生、疫情的監測和流行病學調查以及環境衛生整治。使用的消毒劑、清洗劑應當符合環境保護要求，避免對土壤、水資源、環境等造成污染。

過渡性安置地點所在地的公安機關，應當加強治安管理，及時懲處違法行為，維護正常的社會秩序。

受災群眾應當在過渡性安置地點所在地的縣、鄉（鎮）人民政府組織下，建立治安、消防聯隊，開展治安、消防巡查等自防自救工作。

第十七條 地震災區的各級人民政府，應當組織受災群眾和企業開展生產自救，積極恢復生產，並做好受災群眾的心理援助工作。

第十八條 地震災區的各級人民政府及政府農業行政主管部門應當及時組織修復毀損的農業生產設施，開展搶種搶收，提供農業生產技術指導，保障農業投入品和農業機械設備的供應。

第十九條 地震災區的各級人民政府及政府有關部門應當優先組織供電、供水、供氣等企業恢復生產，並對大型骨幹企業恢復生產提供支持，為全面恢復工業、服務業生產經營提供條件。

第三章 調查評估

第二十條 國務院有關部門應當組織開展地震災害調查評估工作，為編制地震災後恢復重建規劃提供依據。

第二十一條 地震災害調查評估應當包括下列事項：

- （一）城鎮和鄉村受損程度和數量；

- (二) 人員傷亡情況，房屋破壞程度和數量，基礎設施、公共服務設施、工農業生產設施與商貿流通設施受損程度和數量，農用地毀損程度和數量等；
- (三) 需要安置人口的數量，需要救助的傷殘人員數量，需要幫助的孤寡老人及未成年人的數量，需要提供的房屋數量，需要恢復重建的基礎設施和公共服務設施，需要恢復重建的生產設施，需要整理和復墾的農用地等；
- (四) 環境污染、生態損害以及自然和歷史文化遺產毀損等情況；
- (五) 資源環境承載能力以及地質災害、地震次生災害和隱患等情況；
- (六) 水文地質、工程地質、環境地質、地形地貌以及河勢和水文情勢、重大水利水電工程的受影響情況；
- (七) 突發公共衛生事件及其隱患；
- (八) 編制地震災後恢復重建規劃需要調查評估的其他事項。

第二十二條 縣級以上人民政府應當依據各自職責分工組織有關部門和專家，對毀損嚴重的水利、道路、電力等基礎設施，學校等公共服務設施以及其他建設工程進行工程質量和抗震性能鑑定，保存有關資料和樣本，並開展地震活動對相關建設工程破壞機理的調查評估，為改進建設工程抗震設計規範和工程建設標準，採取抗震設防措施提供科學依據。

第二十三條 地震災害調查評估應當採用全面調查評估、實地調查評估、綜合評估的方法，確保數據資料的真實性、準確性、及時性和評估結論的可靠性。地震部門、地震監測臺網應當收集、保

存地震前、地震中、地震後的所有資料和信息，並建立完整的檔案。

開展地震災害調查評估工作，應當遵守國家法律、法規以及有關技術標準和要求。

第二十四條 地震災害調查評估報告應當及時上報國務院。

第四章 恢復重建規劃

第二十五條 國務院發展改革部門會同國務院有關部門與地震災區的省級人民政府共同組織編制地震災後恢復重建規劃，報國務院批准後組織實施。

地震災後恢復重建規劃應當包括地震災後恢復重建總體規劃和城鎮體系規劃、農村建設規劃、城鄉住房建設規劃、基礎設施建設規劃、公共服務設施建設規劃、生產力布局和產業調整規劃、市場服務體系規劃、防災減災和生態修復規劃、土地利用規劃等專項規劃。

第二十六條 地震災區的市、縣人民政府應當在省級人民政府的指導下，組織編制本行政區域的地震災後恢復重建實施規劃。

第二十七條 編制地震災後恢復重建規劃，應當全面貫徹落實科學發展觀，堅持以人為本，優先恢復重建受災群眾基本生活和公共服務設施；尊重科學、尊重自然，充分考慮資源環境承載能力；統籌兼顧，與推進工業化、城鎮化、新農村建設、主體功能區建設、產業結構優化升級相結合，並堅持統一部署、分工負責，區分緩急、突出重點，相互銜接、上下協調，規範有序、依法推進的原則。

編制地震災後恢復重建規劃，應當遵守法律、法規和國家有關標準。

第二十八條 地震災後調查評估獲得的地質、勘察、測繪、水文、環境等基礎資

料，應當作為編制地震災後恢復重建規劃的依據。

地震工作主管部門應當根據地震地質、地震活動特性的研究成果和地震烈度分布情況，對地震動參數區劃圖進行複核，為編制地震災後恢復重建規劃和進行建設工程抗震設防提供依據。

第二十九條 地震災後恢復重建規劃應當包括地震災害狀況和區域分析，恢復重建原則和目標，恢復重建區域範圍，恢復重建空間布局，恢復重建任務和政策措施，有科學價值的地震遺址、遺跡保護，受損文物和具有歷史價值與少數民族特色的建築物、構築物的修復，實施步驟和階段等主要內容。

地震災後恢復重建規劃應當重點對城鎮和鄉村的布局、住房建設、基礎設施建設、公共服務設施建設、農業生產設施建設、工業生產設施建設、防災減災和生態環境以及自然資源和歷史文化遺產保護、土地整理和復墾等做出安排。

第三十條 地震災區的中央所屬企業生產、生活等設施的恢復重建，納入地震災後恢復重建規劃統籌安排。

第三十一條 編制地震災後恢復重建規劃，應當吸收有關部門、專家參加，並充分聽取地震災區受災群眾的意見；重大事項應當組織有關方面專家進行專題論證。

第三十二條 地震災區內的城鎮和鄉村完全毀損，存在重大安全隱患或者人口規模超出環境承載能力，需要異地新建的，重新選址時，應當避開地震活動斷層或者生態脆弱和可能發生洪災、山體滑坡、崩塌、泥石流、地面塌陷等災害的區域以及傳染病自然疫源地。地震災區的縣級以上地方人民政府應當組織有關部門、專家對新址進行論證，

聽取公眾意見，並報上一級人民政府批准。

第三十三條 國務院批准的地震災後恢復重建規劃，是地震災後恢復重建的基本依據，應當及時公布。任何單位和個人都應當遵守經依法批准公布的地震災後恢復重建規劃，服從規劃管理。

地震災後恢復重建規劃所依據的基礎資料修改、其他客觀條件發生變化需要修改的，或者因恢復重建工作需要修改的，由規劃組織編制機關提出修改意見，報國務院批准。

第五章 恢復重建的實施

第三十四條 地震災區的省級人民政府，應當根據地震災後恢復重建規劃和當地經濟社會發展水平，有計畫、分步驟地組織實施地震災後恢復重建。

國務院有關部門應當支持、協助、指導地震災區的恢復重建工作。

城鎮恢復重建應當充分考慮原有城市、鎮總體規劃，注重體現原有少數民族建築風格，合理確定城鎮的建設規模和標準，並達到抗震設防要求。

第三十五條 發展改革部門具體負責災後恢復重建的統籌規劃、政策建議、投資計畫、組織協調和重大建設項目的安排。

財政部門會同有關部門負責提出資金安排和政策建議，並具體負責災後恢復重建財政資金的撥付和管理。

交通運輸、水利、鐵路、電力、通信、廣播影視等部門按照職責分工，具體組織實施有關基礎設施的災後恢復重建。建設部門具體組織實施房屋和市政公用設施的災後恢復重建。

民政部門具體組織實施受災群眾的臨時基本生活保障、生活困難救助、農村毀損房屋恢復重建補助、社會福利設施恢

復重建以及對孤兒、孤老、殘疾人員的安置、補助、心理援助和傷殘康復。

教育、科技、文化、衛生、廣播影視、體育、人力資源社會保障、商務、工商等部門按照職責分工，具體組織實施公共服務設施的災後恢復重建、衛生防疫和醫療救治、就業服務和社會保障、重要生活必需品供應以及維護市場秩序。高等學校、科學技術研究開發機構應當加強對有關問題的專題研究，為地震災後恢復重建提供科學技術支撐。

農業、林業、水利、國土資源、商務、工業等部門按照職責分工，具體組織實施動物疫情監測、農業生產設施恢復重建和農業生產條件恢復，地震災後恢復重建用地安排、土地整理和復墾、地質災害防治，商貿流通、工業生產設施等恢復重建。

環保、林業、民政、水利、科技、安全生產、地震、氣象、測繪等部門按照職責分工，具體負責生態環境保護和防災減災、安全生產的技術保障及公共服務設施恢復重建。

中國人民銀行和銀行、證券、保險監督管理機構按照職責分工，具體負責地震災後恢復重建金融支持和服務政策的制定與落實。

公安部門具體負責維護和穩定地震災區社會秩序。

海關、出入境檢驗檢疫部門按照職責分工，依法組織實施進口恢復重建物資、境外捐贈物資的驗放、檢驗檢疫。

外交部會同有關部門按照職責分工，協調開展地震災後恢復重建的涉外工作。

第三十六條 國務院地震工作主管部門應當會同文物等有關部門組織專家對地震廢墟進行現場調查，對具有典型性、代表性、科學價值和紀念意義的地震遺址

、遺跡劃定範圍，建立地震遺址博物館。

第三十七條 地震災區的省級人民政府應當組織民族事務、建設、環保、地震、文物等部門和專家，根據地震災害調查評估結果，制定清理保護方案，明確地震遺址、遺跡和文物保護單位以及具有歷史價值與少數民族特色的建築物、構築物等保護對象及其區域範圍，報國務院批准後實施。

第三十八條 地震災害現場的清理保護，應當在確定無人類生命跡象和無重大疫情的情況下，按照統一組織、科學規劃、統籌兼顧、注重保護的原則實施。發現地震災害現場有人類生命跡象的，應當立即實施救援。

第三十九條 對清理保護方案確定的地震遺址、遺跡應當在保護範圍內採取有效措施進行保護，搶救、收集具有科學研究價值的技術資料和實物資料，並在不影響整體風貌的情況下，對有倒塌危險的建築物、構築物進行必要的加固，對廢墟中有毒、有害的廢棄物、殘留物進行必要的清理。

對文物保護單位應當實施原址保護。對尚可保留的不可移動文物和具有歷史價值與少數民族特色的建築物、構築物以及歷史建築，應當採取加固等保護措施；對無法保留但將來可能恢復重建的，應當收集整理影像資料。

對館藏文物、民間收藏文物等可移動文物和非物質文化遺產的物質載體，應當及時搶救、整理、登記，並將清理出的可移動文物和非物質文化遺產的物質載體，運送到安全地點妥善保管。

第四十條 對地震災害現場的清理，應當按照清理保護方案分區、分類進行。清理出的遇難者遺體處理，應當尊重當地少數民族傳統習慣；清理出的財物，應

當對其種類、特徵、數量、清理時間、地點等情況詳細登記造冊，妥善保存。有條件的，可以通知遇難者家屬和所有權人到場。

對清理出的廢棄危險化學品和其他廢棄物、殘留物，應當實行分類處理，並遵守國家有關規定。

第四十一條 地震災區的各級人民政府應當做好地震災區的動物疫情防控工作。對清理出的動物屍體，應當採取消毒、銷毀等無害化處理措施，防止重大動物疫情的發生。

第四十二條 對現場清理過程中拆除或者拆解的廢舊建築材料以及過渡安置期結束後不再使用的活動板房等，能回收利用的，應當回收利用。

第四十三條 地震災後恢復重建，應當統籌安排交通、鐵路、通信、供水、供電、住房、學校、醫院、社會福利、文化、廣播電視、金融等基礎設施和公共服務設施建設。

城鎮的地震災後恢復重建，應當統籌安排市政公用設施、公共服務設施和其他設施，合理確定建設規模和時序。

鄉村的地震災後恢復重建，應當尊重農民意願，發揮村民自治組織的作用，以群眾自建為主，政府補助、社會幫扶、對口支援，因地制宜，節約和集約利用土地，保護耕地。

地震災區的縣級人民政府應當組織有關部門對村民住宅建設的選址予以指導，並提供能夠符合當地實際的多種村民住宅設計圖，供村民選擇。村民住宅應當達到抗震設防要求，體現原有地方特色、民族特色和傳統風貌。

第四十四條 經批准的地震災後恢復重建項目可以根據土地利用總體規劃，先行安排使用土地，實行邊建設邊報批，並

按照有關規定辦理用地手續。對因地震災害毀損的耕地、農田道路、搶險救災應急用地、過渡性安置用地、廢棄的城鎮、村莊和工礦舊址，應當依法進行土地整理和復墾，並治理地質災害。

第四十五條 國務院有關部門應當組織對地震災區地震動參數、抗震設防要求、工程建設標準進行複審；確有必要修訂的，應當及時組織修訂。

地震災區的抗震設防要求和有關工程建設標準應當根據修訂後的地震災區地震動參數，進行相應修訂。

第四十六條 對地震災區尚可使用的建築物、構築物和設施，應當按照地震災區的抗震設防要求進行抗震性能鑑定，並根據鑑定結果採取加固、改造等措施。

第四十七條 地震災後重建工程的選址，應當符合地震災後恢復重建規劃和抗震設防、防災減災要求，避開地震活動斷層、生態脆弱地區、可能發生重大災害的區域和傳染病自然疫源地。

第四十八條 設計單位應當嚴格按照抗震設防要求和工程建設強制性標準進行抗震設計，並對抗震設計的質量以及出具的施工圖的準確性負責。

施工單位應當按照施工圖設計文件和工程建設強制性標準進行施工，並對施工質量負責。

建設單位、施工單位應當選用施工圖設計文件和國家有關標準規定的材料、構配件和設備。

工程監理單位應當依照施工圖設計文件和工程建設強制性標準實施監理，並對施工質量承擔監理責任。

第四十九條 按照國家有關規定對地震災後恢復重建工程進行竣工驗收時，應當重點對工程是否符合抗震設防要求進行查驗；對不符合抗震設防要求的，不得

出具竣工驗收報告。

第五十條 對學校、醫院、體育場館、博物館、文化館、圖書館、影劇院、商場、交通樞紐等人員密集的公共服務設施，應當按照高於當地房屋建築的抗震設防要求進行設計，增強抗震設防能力。

第五十一條 地震災後恢復重建中涉及文物保護、自然保護區、野生動植物保護和地震遺址、遺跡保護的，依照國家有關法律、法規的規定執行。

第五十二條 地震災後恢復重建中，貨物、工程和服務的政府採購活動，應當嚴格依照《中華人民共和國政府採購法》的有關規定執行。

第六章 資金籌集與政策扶持

第五十三條 縣級以上人民政府應當通過政府投入、對口支援、社會募集、市場運作等方式籌集地震災後恢復重建資金。

第五十四條 國家根據地震的強度和損失的實際情況等因素建立地震災後恢復重建基金，專項用於地震災後恢復重建。地震災後恢復重建基金由預算資金以及其他財政資金構成。

地震災後恢復重建基金籌集使用管理辦法，由國務院財政部門制定。

第五十五條 國家鼓勵公民、法人和其他組織為地震災後恢復重建捐贈款物。捐贈款物的使用應當尊重捐贈人的意願，並納入地震災後恢復重建規劃。

縣級以上人民政府及其部門作為受贈人的，應當將捐贈款物用於地震災後恢復重建。公益性社會團體、公益性非營利的事業單位作為受贈人的，應當公開接受捐贈的情況和受贈財產的使用、管理情況，接受政府有關部門、捐贈人和社會的監督。

縣級以上人民政府及其部門、公益性社

會團體、公益性非營利的事業單位接受捐贈的，應當向捐贈人出具由省級以上財政部門統一印制的捐贈票據。

外國政府和國際組織提供的地震災後恢復重建資金、物資和人員服務以及安排實施的多雙邊地震災後恢復重建項目等，依照國家有關規定執行。

第五十六條 國家鼓勵公民、法人和其他組織依法投資地震災區基礎設施和公共服務設施的恢復重建。

第五十七條 國家對地震災後恢復重建依法實行稅收優惠。具體辦法由國務院財政部門、國務院稅務部門制定。

地震災區災後恢復重建期間，縣級以上地方人民政府依法實施地方稅收優惠措施。

第五十八條 地震災區的各項行政事業性收費可以適當減免。具體辦法由有關主管部門制定。

第五十九條 國家向地震災區的房屋貸款和公共服務設施恢復重建貸款、工業和服務業恢復生產經營貸款、農業恢復生產貸款等提供財政貼息。具體辦法由國務院財政部門會同其他有關部門制定。

第六十條 國家在安排建設資金時，應當優先考慮地震災區的交通、鐵路、能源、農業、水利、通信、金融、市政公用、教育、衛生、文化、廣播電視、防災減災、環境保護等基礎設施和公共服務設施以及關係國家安全的重點工程設施建設。

測繪、氣象、地震、水文等設施因地震遭受破壞的，地震災區的人民政府應當採取緊急措施，組織力量修復，確保正常運行。

第六十一條 各級人民政府及政府有關部門應當加強對受災群眾的職業技能培訓、就業服務和就業援助，鼓勵企業、事

業單位優先吸納符合條件的受災群眾就業；可以採取以工代賑的方式組織受災群眾參加地震災後恢復重建。

第六十二條 地震災區接受義務教育的學生，其監護人因地震災害死亡或者喪失勞動能力或者因地震災害導致家庭經濟困難的，由國家給予生活費補貼；地震災區的其他學生，其父母因地震災害死亡或者喪失勞動能力或者因地震災害導致家庭經濟困難的，在同等情況下其所在的學校可以優先將其納入國家資助政策體系予以資助。

第六十三條 非地震災區的縣級以上地方人民政府及其有關部門應當按照國家和當地人民政府的安排，採取對口支援等多種形式支持地震災區恢復重建。國家鼓勵非地震災區的企業、事業單位通過援建等多種形式支持地震災區恢復重建。

第六十四條 對地震災後恢復重建中需要辦理行政審批手續的事項，有審批權的人民政府及有關部門應當按照方便群眾、簡化手續、提高效率的原則，依法及時予以辦理。

第七章 監督管理

第六十五條 縣級以上人民政府應當加強對下級人民政府地震災後恢復重建工作的監督檢查。

縣級以上人民政府有關部門應當加強對地震災後恢復重建建設工程質量和安全以及產品質量的監督。

第六十六條 地震災區的各級人民政府在確定地震災後恢復重建資金和物資分配方案、房屋分配方案前，應當先行調查，經民主評議後予以公布。

第六十七條 地震災區的各級人民政府應當定期公布地震災後恢復重建資金和物資的來源、數量、發放和使用情況，接

受社會監督。

第六十八條 財政部門應當加強對地震災後恢復重建資金的撥付和使用的監督管理。

發展改革、建設、交通運輸、水利、電力、鐵路、工業和信息化等部門按照職責分工，組織開展對地震災後恢復重建項目的監督檢查。國務院發展改革部門組織開展對地震災後恢復重建的重大建設項目的稽察。

第六十九條 審計機關應當加強對地震災後恢復重建資金和物資的籌集、分配、撥付、使用和效果的全過程跟蹤審計，定期公布地震災後恢復重建資金和物資使用情況，並在審計結束後公布最終的審計結果。

第七十條 地震災區的各級人民政府及有關部門和單位，應當對建設項目以及地震災後恢復重建資金和物資的籌集、分配、撥付、使用情況登記造冊，建立、健全檔案，並在建設工程竣工驗收和地震災後恢復重建結束後，及時向建設主管部門或者其他有關部門移交檔案。

第七十一條 監察機關應當加強對參與地震災後恢復重建工作的國家機關和法律、法規授權的具有管理公共事務職能的組織及其工作人員的監察。

第七十二條 任何單位和個人對地震災後恢復重建中的違法違紀行為，都有權進行舉報。

接到舉報的人民政府或者有關部門應當立即調查，依法處理，並為舉報人保密。實名舉報的，應當將處理結果反饋舉報人。社會影響較大的違法違紀行為，處理結果應當向社會公布。

第八章 法律責任

第七十三條 有關地方人民政府及政府部門侵佔、截留、挪用地震災後恢復重建

資金或者物資的，由財政部門、審計機關在各自職責範圍內，責令改正，追回被侵佔、截留、挪用的地震災後恢復重建資金或者物資，沒收違法所得，對單位給予警告或者通報批評；對直接負責的主管人員和其他直接責任人員，由任免機關或者監察機關按照人事管理權限依法給予降級、撤職直至開除的處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

第七十四條 在地震災後恢復重建中，有關地方人民政府及政府有關部門拖欠施工單位工程款，或者明示、暗示設計單位、施工單位違反抗震設防要求和工程建設強制性標準，降低建設工程質量，造成重大安全事故，構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員，由任免機關或者監察機關按照人事管理權限依法給予降級、撤職直至開除的處分。

第七十五條 在地震災後恢復重建中，建設單位、勘察單位、設計單位、施工單位或者工程監理單位，降低建設工程質量，造成重大安全事故，構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，由縣級以上地方人民政府建設主管部門或者其他有關部門依照《建設工程質量管理條例》的有關規定給予處罰。

第七十六條 對毀損嚴重的基礎設施、公共服務設施和其他建設工程，在調查評估中經鑑定確認工程質量存在重大問題，構成犯罪的，對負有責任的建設單位、設計單位、施工單位、工程監理單位的直接責任人員，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，由縣級以上地方人民政府建設主管部門或者其他有關部門依照《建設工程質量管理條例》的有關規定給予處罰。涉嫌行賄、受賄的，依法

追究刑事責任。

第七十七條 在地震災後恢復重建中，擾亂社會公共秩序，構成違反治安管理行為的，由公安機關依法給予處罰。

第七十八條 國家工作人員在地震災後恢復重建工作中濫用職權、玩忽職守、徇私舞弊的，依法給予處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

第九章 附 則

第七十九條 地震災後恢復重建中的其他有關法律的適用和有關政策，由國務院依法另行制定，或者由國務院有關部門、省級人民政府在各自職權範圍內做出規定。

第八十條 本條例自公布之日起施行。

十四、建議

◎設置專責重建協調機構，並以議題為導向組織協調重建工作

由於災後重建工作所涉業務繁瑣，跨部門協調整合的需求非常高，故宜於國家及各級政府設置專責的協調與推動機構，並基於議題導向，明確其掌理事項，據以辦理重建的協調、審核、決策、推動及監督。以 1995 年日本阪神淡路大地震及 1999 年台灣九二一大地震為例，兩者皆於中央與地方政府成立專責的重建組織，惟中央與地方政府對於重建事項的分工關係有異；就日本而言，重建計畫的制訂與執行由地方政府主導，中央政府則站在支援位置；就台灣而言，雖規劃「公共建設計畫」、「產業重建計畫」、「生活重建計畫」由中央主導，「社區（住宅）重建計畫」由地方主導，但實際執行時卻都由中央主導，地方政府反而變成配合者或支援者。地方政府所設置的縣（市）及鄉（鎮、市）重建推動委員會除在災後第一、二年審查通過不具法律效力的「縣（市）重建綱要計畫」及「鄉（鎮、市）重建綱要計畫」外，幾乎沒有發揮預期的功能。惟在中央政府設置的「行政院九二一震災災後重建推動委員會」強力運作與分工明確下，縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所對口單位的權責亦隨之清楚，不致發生不對盤的現象。

◎釐清過渡性安置相關條款用詞

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第二章相關條文來看，國家為確保地震災區各級人民政府與受災群眾得以平穩地過渡安置階段，對過渡性安置提供週延與靈活的考量。由於過渡性安置搭配有補助投親靠友和自行安置，並鼓勵及補助地震災區農村居民自行籌建臨時住所等措施。因此，為避免用詞混淆且便於說明，解讀報告特別將《汶川地震災後恢復重建條例》第七條所稱「安置」的方式，依實質含意分成「安置方式」、「安置區位」與「安置規模」。

1. 依提供安置措施來源不同分成：

- (1) 政府安置：受災群眾安置於地震災區各級政府興建，或由對口支援或由公民、法人和其他組織援建的臨時住所者。
- (2) 集體自力安置：地震災區農村居民依據《汶川地震災後恢復重建條例》第九條第二項規定，自行籌建符合安全要求的臨時住所者。
- (3) 自行安置：受災群眾非依循「政府安置」與「集體自力安置」，而採投親靠友或自行籌建臨時住所安置者。

2. 依安置地點與受災群眾地震災前生活圈的關係分成：

- (1) 就地安置：安置地點與地震災前生活圈相同者。
- (2) 異地安置：安置地點與地震災前生活圈不同者。

3. 依安置地點可安置戶數分成：

- (1) 集中安置：指安置地點內安置戶數大於某一數量者。
- (2) 分散安置：指安置地點內安置戶數低於某一數量者。

◎提升臨時住所的功能與加強臨時住所的管理

1. 配合當地氣候環境，強調臨時住所的通風、抗熱與保暖功能，特別是抗熱功能的提升，可於屋頂加裝灑水設施來輔助降溫。
2. 加強防火宣導，安置地點範圍內除加裝火警報警與警告裝置外，也要有相當寬度的通道設計，以方便緊急救援車輛進出，並達到區隔火源的效果。
3. 確保安置地點的居住品質與安全，並於安置期間達到自制自律的目標，縣、鄉（鎮）人民政府應當輔導受災群眾組成自治小組或管理委員會，協助辦理安置地點的維護與管理事項。

◎過渡性安置階段積極重建受災群眾的生活機能

在《汶川地震災後恢復重建條例》第十七條、第十八條與第十九條外，可考慮將第六十一條有關強調「加強受災群眾的職業技能培訓、就業服務和就業援助，鼓勵企業、事業單位優先吸納符合條件的受災群眾就業，採取以工代賑的方式組織受災群眾參加地震災後恢復重建」的精神併入第二章「過渡性安置」，以強化政府對受災群眾生活問題的重視。在農業產業恢復方面，除了及時組織修復毀損的農業生產設施，開展搶種搶收外，也要逐步規劃輔導協助農民舉辦農特產品的促銷活動，並鼓勵企業採購災區農特產品作為企業年節贈品。在促進災區觀光旅遊產業復甦方面，可動員或鼓勵公民、法人及其他組織至災區旅遊消費。總而言之，地震災後透過職業技能培訓、就業服務和就業援助，帶動地震災區產業復甦，一方面可以安定災區民心，二方面可以化解災後受災群眾生活與生計的困境。

◎釐清調查評估項目與重建規劃要項的關聯性

調查評估是重建規劃的前置作業的一環，因此調查評估項目應與重建規劃要項相互呼應，而重建規劃又是重建工作的重要依據。例如，調查評估項目中有「農業生產設施受損程度和數量」與「農用地毀損程度和數量」，以及「需要恢復重建的生產設施」與「需要整理和復墾的農用地」，則重建規劃與重建工作就應該分別有「農業建設與調整規劃」與「農業生產設施重建和農業生產條件恢復、重建用地安排、土地整理和復墾」等項目。依據這個原則來看，調查評估項目應增列「毀損房屋的種類（農村房屋、城鎮房屋等）」、「毀損房屋的使用權利與土地的使用權利狀態」等，重建規劃要項則應增列「孤兒、孤老、殘疾人員的安置、補助、心理援助和傷殘康復、職業技能培訓、就業服務和就業援助」、「財務需求與來源」、「地震遺址保護」、「財政金融政策調整」、「少數民族重建」等。

◎國家級恢復重建基金明列使用項目

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第五十四條規定，國家根據地震的強度及損失的實際情況等因素，透過預算及其他財政管道建立地震災後恢復重建基金，並授權國務院財政部門制定基金籌集與管理辦法。由於條文並沒有針對重建基金的使用項目加以說明，難以張顯重建基金的設置目地。

◎政府預算投入項目與捐贈款物的使用項目並列呈現

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第五條及第五十五條規定，國家除鼓勵公民、法人和其他組織積極參與地震災後恢復重建工作外，亦鼓勵公民、法人和其他組織為地震災後恢復重建捐贈款物。至於捐贈款物的管理與使用，除約束受贈者應當尊重捐贈人的意願，納入地震災後恢復重建規劃外，並沒有明確規範捐贈款物的管理與使用是否應與政府投入部分區隔。為交代捐贈款物的使用與流向，政府預算的投入項目與捐贈款物的使用項目應並列呈現。

◎提供獎勵措施鼓勵投資基礎設施和公共服務設施的恢復重建

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第五十六條規定，國家鼓勵公民、法人和其他組織依法投資地震災區基礎設施和公共服務設施的恢復重建。為鼓勵配合國家政策的公民、法人和其他組織，可按其投資金額在一定比例內，提供其可於一定年限內抵減其應納稅額的獎勵措施。

◎將地震前的舊貸款納入財政補貼範圍

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第五十九條規定，由國家對地震災區的房屋貸款和公共服務設施恢復重建貸款、工業和服務業恢復生產經營貸款、農業恢復生產貸款等提供財政貼息。由於本條文所規範的財政貼息僅侷限於恢復重建貸款，並未觸及受災房屋、工業、服務業與農業於地震前的舊貸款，為降低受災群眾、企業或事業單位的負擔，可將舊貸款的承受與利息調整納入財政補貼範圍。

◎提供獎助津貼鼓勵企業聘用受災群眾

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第六十一條規定，鼓勵企業、事業單位優先吸納符合條件的受災群眾就業。為鼓勵配合國家政策的企業、事業單位，可提供獎助津貼。

◎具體簡化行政事項與手續

依據《汶川地震災後恢復重建條例》第六十四條規定，有審批權的人民政府及有關部門應當按照方便群眾、簡化手續、提高效率等原則，對地震災後恢復重建需要行政審批手續的事項，依法及時予以辦理。為依法有據，可就應簡化事項與手續，授權由人民政府及有關部門制定具體辦法。