

# 决策参考

## Jue ce can kao

第四十八期（总第 298 期）

盐城市图书馆编

2008 年 6 月下

主编 刘进 责编 周玉奇

[zhouyuqi@gmail.com](mailto:zhouyuqi@gmail.com) 13905103528

编者按：最近十几年，我国的城市化运动可谓高歌猛进，高速公路、街道、大楼和各种公共设施迅速增多。而自 1998 年抗洪期间，朱总理愤怒谴责“豆腐渣工程”以来，人们对建筑质量的关注也迅速提高，媒体披露了不少豆腐渣工程。应当承认，最近几年，像北京、上海等大城市的建筑质量有了明显的提高，但是，建筑质量问题仍然时时引发人们的担心，此次特大地震显示，这样的担心是有根据的。

大规模的重建工作正在灾区展开。而重建是与反思联系在一起的。深刻的反思可以使我们的重建工作更为合理、更加科学。特大地震引起的民族伤痛，促使我们的反思超越四川一地，整个建筑界都应当思考这次灾难引出的问题。

本刊特此安排“灾后反思”专栏，表达我们对生命的珍惜，对美好未来的期盼。“国外抗灾”栏目也希望为您提供更广阔的视角。我们祈盼听到您的声音，也乐意为您提供定题服务。

## 要目

### ● 本期专题：灾后反思

脆弱的城市如何吸取地震教训

这是中国政府最成功的一次危机管理

应该反思我们的建筑文化

汶川地震及时披露会成政府信息公开的典范吗

### ● 国外抗灾

德国人讲究建筑安全

印尼灾后强化预警机制

## ● 本期专题: 灾后反思

### 脆弱的城市如何吸取教训

汶川大地震再次敲响警钟：随着城市化进程的加快，城市运行与安全管理问题日益成为社会关注的焦点，建设安全城市、和谐社会已成为城市管理者的一项重要任务。

5月22日，中国北京国际科技产业博览会组委会办公室、北京市科委、北京市市政管委联合主办“科技创新与城市运行和安全管理论坛”，围绕城市运行与危机管理体系等展开高层对话。根据对话情况，结合当前现实需要，本报记者采写了一组报道。

#### 中国工程院院士、清华大学公共安全研究中心主任范维澄：将公共安全纳入总体规划

汶川大地震目前尚在应对之中。总的来讲，这次应对可以说是在人类当今能力可达范围之内内的成功应对。那么，它带给我们什么启发？中国工程院院士、清华大学公共安全研究主任范维澄提出：必须充分考虑地震安全与应急需要的建设规划和设计规范，将公共安全纳入城市总体规划。

#### 从日本阪神地震中吸取教训

范维澄首先分析了日本阪神地震的经验教训。1995年日本发生了阪神大地震，当时的震级是7.3级，死亡了6万多人，受伤4万多人。阪神大地震之后城市生命线系统遭到了非常严重的破坏，后来功能恢复的时间，阪神高速公路全面恢复用了1年8个月，电力系统的恢复用了2周，天然气用了13周，新干线的开通了3个月，通信系统用了1周。

后来日本方面还有国际社会进行了很多的总结，认为城市建设的环境和城市规划设计不够合理，管理不够严格，存在许多漏洞和薄弱的环节。另外，紧急对策的反应比较迟缓；防震减灾工作的管理体制不够健全。

#### 充分考虑地震安全与应急需要的建设规划和设计规范

范维澄说，大的自然灾害带给我们诸多启示：要重视个人和社区的准备；强化政府的职能；加强城市防灾的技术手段，也就是科技支撑；特别是要做好地方的防灾规划和应急管理。

他指出，对于防护方面来讲，地震设防区域和标准要有合理的确定，充分考虑地震安全与应急需要的建设规划和设计规范，特别是要针对人员密集场所，比如说中小学、医院等，生命线系统和特别危险的区域，涉及到火、爆、危化品或者核泄漏以及其它重点防护目标。

#### 将公共安全纳入城市总体规划

随着我国城市化进程的加快，城市公共安全越来越受到高度关注。而城市系统的复杂性，

也使灾害事件的后果更趋严重。

范维澄认为，对城市综合风险进行评估，做好城市公共安全的规划非常重要。“因为科学的公共城市安全规划可以减少城市公共安全事件的发生和它所带来的损失。”范维澄说。

他提出，城市公共安全的规划一定要纳入城市发展的总体规划。其主要内容应包括城市综合风险评估、城市公共安全规划目标的确定、城市公共安全规划的风险消除或减弱措施，还有城市公共安全的综合应急救援系统、城市公共安全规划的信息管理系统、城市公共安全规划的实施等。

以日本的东京特大型城市安全规划为例，它的基本想法是确保城市构造的防灾性，提高地域防灾性能，每个建筑物的耐震、耐火等防灾性能的提高，采取的具体措施包括火灾蔓延阻断带的设置，包括城市街区的考虑，包括避难所的考虑，这样的结果，使东京地图表面看起来是比较乱的，但是实际上它是考虑了各种不同道路、不同区域的防灾和抗火的性能，一旦发生了大的火灾或者事故可以保证不至于酿成整个城市大火。

#### **北京国际城市发展研究院院长连玉明：强化公众危机教育**

“对于重特大事件，尽管救援是非常重要的，但是像汶川大地震这样的事件，真正最有效的救援是自救和互救。”北京国际城市发展研究院院长连玉明说。

连玉明认为，在公众的危机教育和公众的自救和互救方面，我们国家和城市是比较欠缺的。因此，在城市应急管理过程中，第一应当把公众的危机教育和自救、互救纳入到中小学的教育课程中。第二应当以政府为主导强化危机教育和自救、互救能力的制度建设，特别是要加强基层群众的危机教育和自救、互救能力的培养。第三应当充分发挥社会组织、民间组织在危机教育和自救互救能力上的作用，通过这样的措施使自救互救和危机教育的意识深入到民众中，能够在平时有这样的能力培养。“这样的话，一旦有重大事件，除了应急救援之外，自救互救和应急救援相结合才能得到最有效的救助。”连玉明说。

#### **北京市市政管委副主任陈宏志：确保城市生命线安全**

刚刚发生的汶川大地震举世震惊，这是继唐山大地震之后又一场巨大的自然灾害。灾难面前，如何保障城市安全运行？北京市市政管委副主任陈宏志强调指出，科技创新是一个重要手段。

陈宏志说，科学技术的发展与运用造就了现代城市的复杂性，综合风险的与日俱增进一步突显了城市安全运行的重要性，城市安全运行是整个城市经济社会全面发展的一个最重要的基础，年初的南方雨雪冰冻灾害、刚刚发生的汶川大地震灾害都为北京的城市运行与危机管理敲响了警钟。多年的城市管理实践和发达国家的经验表明，没有科技的支撑和推动，城市运行的问题的解决难以达到预期的目的。

他强调，要完善科技保障机制，确保水、电、气、热管网和通信线路等城市生命线安全，这是城市安全运行管理的重要内容。

陈宏志向记者介绍，北京市建立了城市运行态势监控与危机对应的实时动态信息采集平台，为进一步提供可比的、可测的、可视的和可控的预警策略和应急方案服务，为城市管理决策部门提供及时有效的信息查询和案例反演，为提升城市运行常态与应急一体化管理的危机抗力能力奠定了技术基础。

同时，电视电话会议系统、视频系统、800兆电台、应急指挥车以及专用电话等通信系统的逐步完善，及各相关职能部门与城市运行监测系统的对接，为各类情况的及时发现、及时处理提供了坚实的信息应用技术支持。

目前，北京市市政管委正配合市2008环办在此基础上着手建设城市运行监测中心，负责对全市城市运行的基本特征数据进行监测，综合分析城市运行状态，保证城市安全平稳和高效的运行。（《中国建设报》记者 李兆汝 刘开俊 郭卫东）

## 应该反思我们的建筑文化

大规模的重建工作正在灾区展开。而重建是与反思联系在一起的。深刻的反思可以使我们的重建工作更为合理、更加科学。反思会涉及到很多方面，建筑文化就是其中之一。特大地震引起的民族伤痛，促使我们的反思超越四川一地，整个建筑界都应当思考这次灾难引出的问题。

最近十几年，我国的城市化运动可谓高歌猛进，高速公路、街道、大楼和各种公共设施迅速增多。而自1998年抗洪期间朱总理愤怒谴责“豆腐渣工程”以来，人们对建筑质量的关注也迅速提高。媒体披露了不少豆腐渣工程。应当承认，最近几年，像北京、上海等大城市的建筑质量有了明显的提高，但是，建筑质量问题仍然时时引发人们的担心，此次特大地震显示，这样的担心是有根据的。

这是一个追求速度的时代，在建筑领域也是如此。著名的“深圳速度”在开始的时候，就是源于建筑领域。2001年，哈佛大学设计学院城市项目描述过这个“深圳速度”。据说，他们罗列的创纪录速度包括：5个设计师×1晚上+2台电脑=300套单身公寓的开发；1个建筑师×3晚上=7套无电梯公寓；1个建筑师×7日=30层混凝土住宅楼。我们的城市就是这样快速成长起来的。在我们这样一个发展中国家，强调速度是有合理性的，但是，对速度的极端追求势必带来“速度病”。建筑领域的“速度病”，出现在各种各样的献礼工程、政绩工程上，出现在因为赶时间而规划不周上。

随便走进一座城市，特别是中心城市之外的地方，比如中心城市的郊区、地级市、县城，你会发现很多建筑十分粗糙，给人一种临时建筑的感觉。好像建造起来的同时，就准备拆掉一样。在很多城市，一个普遍的情况是，道路刚刚完工，就重新挖开，以至于有人戏谑地说，最好是为道路装上拉链。不妨将这种带着强烈急功近利色彩的城市建设，称之为“临时文化”。

建设领域的“临时文化”，表面上看是发展太快的结果，激烈的竞争使我们不敢停下自己的脚步，但往深里说，则是对我们的文化失去了自信心的表现，是对目前文化价值的怀疑：这些建筑没有留存的价值。我们可以花费大气力去保护、维护历史遗产，却舍不得花费时间和精力把正在建造的建筑做成经典，一代一代保留下去。我们可以到上海外滩看一看那些百年建筑，虽然历经百年沧桑依然那么坚固，那么美观。为什么会这样？我想，建筑者一开始就是抱着不朽的心态去设计和建造它们的，他们不会想到这些建筑用不了太久就会拆掉的。当我们欣赏这些建筑时，一定会注意到那镌刻在某个地方的设计者和建筑商的名字。他们敢于刻下自己的名字。他们也因此而不朽。

但愿汶川特大地震使我们反省弥漫于整个社会的临时文化。我们应当立足于百年大计、数百年大计来规划我们的城市，修建我们的建筑。至少，把每座建筑都按照标准，修得结实一些吧。

生命高于一切的观念主导了此次抗震救灾。我相信，每一个人都因痛苦或感动而留下过眼泪。泪水推动我们思考。我们要将这些思考转变成具体工作的改进。

有一个口号十分流行：“时间就是金钱，效率就是生命”，这个口号经得起这次大地震的考验吗？我是怀疑的。在事关生命的建筑领域，时间不等于金钱，效率更不等于生命，那种仅仅定义成速度的效率，更不等于生命。只有质量才等于生命。在生命高于一切的理念下，那种以效率和金钱为标准的发展观，需要转变。那种为了一己私利而偷工减料的建筑腐败，更是一种犯罪。在这次特大地震之后，需要来一场心灵地震，用以检省我们的建设体制、管理和文化。为了孩子，为了每一个生命，这都是必要的。（中国经济时报）

## 这是中国政府最成功的一次危机管理

新加坡联合早报发表南洋理工大学文学院副院长兼中国专案办主任吴伟的评论文章，指四川地震是中国政府最成功的一次危机管理。

文章说，一场突如其来的四川大地震，让中国政府经受了新中国建国以来空前的一场危机。但也可以说是中国政府建国以来最成功的一次危机管理。与以往唐山大地震、沙土大爆发等重大危机管理相比，在展现政府抗击危机方面的信心，占领资讯主导权，争取百姓的信

任，以及赢得国际信誉方面，中国政府此次的表现可说是令人“耳目一新”。

一个政府掌权的信心是其治国的重要前提条件。民信乃立国之本。民不信则不立，广大老百姓对政府的信任是政府执政的基础。一个开放的社会，资讯必须公开透明。政府必须有效掌握资讯的主导权和话语权，尊重老百姓的知情权。

同时，在国际化社会中，一个国家的国际形象和声誉对国家的发展至关重要。

信心、资讯、信任和信誉这四个“信”字是个连环套。四者相互联系，相互扶持。破一环，则全毁。要成功应对危机，政府领导首先要对自己有信心，对百姓有信心。有了信心则可临危不乱，及时透明地公开信息，从容应对危机，进而争取百姓对政府的信任，最终也必将赢得国际信誉。而良好的国际声誉也将回过头增强政府的领导信心，从而进入良性回圈。

领导人首先要有自信

面对危机，政府领导人首先要有高度的自信心。只有相信自己，才能赢得他人的信任。中国国务院副总理王岐山在沙土后期临危受命，掌管沙土重灾区北京市。他铿锵有力地说出了八个字：我不自信，谁人信之？！一句话展现了政府领导人对自己控制局面能力的自信心。这种自信心及时地稳定住了当时惶恐局面，进而稳住了民心，最终赢得抗沙土的胜利。

其次，正如毛泽东所说的，要相信群众。一个政府面临危机应该对自己的百姓有信心，相信他们得知事实真相后，更能够团结在政府周围，同舟共济，共渡难关。

有了控制局面的自信心，有了对老百姓的信心，才有勇气做到资讯的公开与透明。唐山大地震和沙土爆发初期，中国政府一些官员对资讯的封锁凸现了其在这些方面的信心的不足。

担心自己控制不了局面，担心老百姓知道事实真相后会出现恐慌。而恐慌的真正根源来自资讯的不确定和不平衡不对称。资讯的不公开和不透明更会造成恐慌，即进而导致百姓失去对政府的信任，直至破坏国家的国际信誉。

这次四川大地震，中国政府展现了高度的自信心。

## 善款使用更透明 不让善心受伤害

有媒体报道说，体育界有人表示要在灾后重建时亲赴灾区现场，自己出钱自己找人设计施工，看着灾区人民把家园和学校重新盖起来。如此言行引来一片哗然，有批评者，有赞同者。这说明部分公众对中国慈善机构的信任度不够。然而，我国的慈善机构是否有足够的高姿态让公众信任呢？

考虑到居高不下的行政成本，与以往审计中民政部等存在的问题，现阶段，如何保证善款善物能够快速有效地传递到最需要的灾民手中，成为目前人们关注的焦点。

## 《中国青年报》用阳光操作消除公众疑虑

因为担心善款未能公开透明地到达灾区灾民手里，作为体育界的两大名嘴，黄健翔、李承鹏选择了一种争议颇大的方式去帮助四川地震灾区——灾后重建时，他们亲赴灾区现场，亲手将钱送到灾民的手上，自己出钱自己找人设计施工，看着灾区人民把家园和学校重新盖起来。把每一分钱每一滴汗，都落在灾民手里。

在国民慷慨解囊的时候，黄健翔们担心捐赠财物是不是都能用于赈灾救灾。这种行为，在网络上引起了激辩。有网友狠批黄健翔、李承鹏想法过于阴暗，他们诘问：“如果大家都像你俩这样质疑、等待，那么现在还有人捐款吗？救灾是否还能高效地进行？”还有不少网友，则对黄健翔们的疑虑表示理解或支持。他们认为，“根据以往的经验，有些善款的确没有用到该用的地方，因此，国家有关部门应加强救灾款的监管”。我们知道，公开、透明应官本位色彩浓厚，根本没有向大家公开花钱“隐私”的习惯。比如，在这次赈灾中，政府和有关机构只是发布了若干接受捐赠款物的信息，还没有详细发布有关捐赠款物的去向、开支明细等相关资讯。而后者，恰恰是捐赠单位、捐赠人最渴望了解的内容。虽然我们愿意相信政府和慈善机构，能够将每笔救灾款都妥善地加以利用。但是，如果能够将这些捐款的使用和流动去向，向社会公布，让所有关心灾区的人都知道钱花在哪儿了，无疑会让捐赠人更深切地体会到“捐”有所值，也更有利于我国慈善事业的长远发展。

说到底，黄健翔们的疑虑能否打消，关键在慈善机构的公信力如何，能否被广大人民所信任。而要提高公信力，就需要加强慈善机构建设，使之真正成为“透明的玻璃口袋”，保证救灾款不被挪用，不被贪污，公开透明，有效使用。

## 《新京报》每一笔善款使用都应透明

公众对捐款的关注程度提高，对公益组织的要求更高，其实非常正常。慈善组织人员的贡献也不应被体制上的缺陷所抵消，而这一切都需要制度的进步。

汶川地震发生后，震区之外的人们也受到极大震撼，人们期望以自己的一点点力量去支持那些家园破碎的同胞。在我的生活圈里，几乎找不到没捐过款的人。据统计现在海内外的捐款已达 160 个亿，相信这个数字还会不断增加。随着捐赠款物分批投入救灾，善款使用的透明和公平，越来越为公众所关注。

必须要承认，许多慈善组织为这次赈灾积极行动，特别是一些一线工作人员，其行为令人感动之处举不胜举。但也要看到，公众的慈善要求已经不仅仅停留在捐钱捐物这样一个肤浅的层次了，他们希望实现直接的、有效的、规范的慈善捐助。

首先，是法律保障。《中华人民共和国红十字会法》、《中华人民共和国公益事业捐赠法》分别于 1993 年、1999 年通过。这是我国公益事业的好消息，但随着社会的发展，需要尽快

完善。公众要求慈善组织公开账目和捐款去向，这本是对公益组织最基本的要求，但有些慈善机构这方面的工作并不到位，法律法规对其的要求不完善是重要原因。

其次，是慈善组织体系有待尽快发育成长。尽管中国有红十字会、慈善总会等机构，但也就这几家，显然很难适应活跃的公民社会。而如果高门槛挡住了民间公益组织的发展和成长，不利于慈善组织的竞争和监督。绝对权力绝对产生腐败，这句话不但适用于政治领域、也同样适用于社会公益领域。此外，公众也尚未形成真实可靠的慈善理念和找到规范可行的慈善途径。有媒体报道说，体育界有人表示要在灾后重建时再亲赴灾区现场，看着灾区人民把家园和学校重新盖起来。这些行为的出现固然表明公民社会本身行动能力和要求的提高，但这并非慈善的常态，最终我们还是要依赖专业的组织去做慈善。所以，打造信得过的高效的公益组织才是解决问题的方法。

说到底，慈善组织人员的贡献也不应被体制上的缺陷所抵消，而这一切都需要制度的进步。我想，当捐款成为我们生活的常态的时候，规范运作的慈善组织也应该成为我们生活的一部分。

### **《新闻晚报》捐赠透明使用关乎国家形象**

要保持善款使用的透明，关键在于制度约束。而制度的建立是逐步完成的。以美国为例，尽管它是一个制度相对完善的国家，但仍然在 1992 年曝出了轰动一时的美国联合劝募会主席阿尔莫尼自占捐款事件和新纪元基金会行骗事件，使美国慈善事业陷入了相当长时间的公众募捐低潮。也正是这些教训，使得美国对慈善机构的监督日益完善起来，主要体现在行业评级与社会监督、政府监督和法律制约。

这些经验是我们汲取的。事实上，在此次地震灾害发生之前，我国已经在完善制度方面迈出了重要一步。就在 4 月 28 日，民政部发布的《救灾捐赠管理办法》正式施行。该办法规定，救灾捐赠受赠人应当对救灾捐赠款指定账户，专项管理；对救灾捐赠物资建立分类登记表册。

发放救灾捐赠款物时，应当坚持民主评议、登记造册、张榜公布、公开发放等程序，做到制度健全、账目清楚、手续完备，并向社会公布。县级以上政府民政部门应当会同监察、审计等部门及时对救灾捐赠款物的使用发放情况进行监督检查。另外，考虑到救灾捐赠活动的特殊性，规定各级民政部门在组织救灾捐赠工作中，不得从捐赠款中列支费用。

而我国直接规定“各级民政部门在组织救灾捐赠工作中，不得从捐赠款中列支费用”，理论上来看，相当于零损耗，比国外慈善机构的损耗率还要低很多。这与我国慈善机构的性质也有关系。西方慈善机构绝大部分属于民间组织，而我国的慈善机构，大都属于政府所属机构，其工资奖金源于财政，“不得从捐赠款中列支费用”不仅具有合理性，也具有可行性。



关键在于避免另外一种损耗，即挪用、侵占或贪污等损耗，这种损耗对我国慈善事业的伤害最深。《救灾捐赠管理办法》增加了对挪用、侵占或者贪污救灾捐赠款物的法律责任和救灾捐赠受赠人的工作人员的法律责任。除此之外，《救灾捐赠管理办法》也明确了捐赠人的权利：捐赠人有权向救灾捐赠受赠人查询救灾捐赠财产的使用、管理情况，并提出意见和建议；对于捐赠人的查询，救灾捐赠受赠人应当如实答复。

强化捐赠人的权利，依靠捐赠人的监督是保障捐赠使用透明度的一个重要途径。捐赠人不知道捐赠资金和物资用在了哪里，是影响我国民众捐赠热情的一个重要原因。这次汶川大地震，国民在灾难面前空前团结起来，就连一些乞丐也踊跃捐赠，这情景感动了世界。捐赠资金和物资能否透明的使用，也将为世界所关注。

因此，我国应该强化监督机制，严防挪用、侵占或贪污行为，确保捐赠的使用高度透明和高效率，确保民众的捐赠造福于灾区人民。竭尽全力做到这一点，不仅能为中国赢来世界的尊敬，也将开启中国慈善事业的新纪元。

## 蔡恩泽：灾年宏观调控应灵活

宏观调控务必在坚持「双防」的大目标下因势利导，从最坏处着眼，往最好处努力。大灾之年，原先围绕「双防」目标制定的宏观调控政策应当因时而变、因地制宜、因势利导、灵活实施。

正所谓一语成谶，应了温家宝总理「今年恐怕是中国经济最困难的一年」的预言。流年不利，奥运之年并非人们期待那样花好月圆，天灾人祸频频发生，雪灾，骚乱，疫情，车祸，地震，还有可能发生的夏季洪灾，一个又一个灾难向中国袭来。大灾之年，原先围绕「双防」目标制定的宏观调控政策，应当因时而变，因地制宜，因势利导，灵活实施。

### 因时而变

防止经济由偏快转为过热、防止价格由结构性上涨演变为明显通货膨胀，是在去年末中央工作会议上提出的，今年的「两会」上又重申。

实施稳健的财政政策和从紧的货币政策，无疑是实现「双防」的宏观调控目标、救治中国经济畸形发展的一副良药。但宏观调控要有时段概念，因时而变。从紧的货币政策要根据情况，时紧时松，张弛有度。

始于1月10日的南方雪灾已造成逾1516.5亿元人民币的直接经济损失。在国内经济遭受自然灾害冲击的同时，国际几大金融巨头受次债危机拖累，频传巨亏，国际金融市场出现了剧烈下跌。

外部经济环境的恶化对我国经济的冲击已逐渐显现出来。在部分地区，今年前两个月投资及工业增长出现显著回落。在一些传统出口地区，出口增速也出现大幅减缓。从全国来看，今年2月份出口增速出现大幅下降，仅为6.5%，比去年同期增幅回落45%，较1月份下降了21个百分点，创出6年来单月出口增速的新低。

在内外因素的共同影响下，原先对中国经济过热的担忧似乎变得不合时宜起来。

而雪灾刚过了没几个月，地震灾害又扑面而来。此次汶川地区8.0级强烈地震的损失评估还没有最终的权威结论，但有关专家预测，地震造成的直接经济损失将远超年初的雪灾，并可能拉低二季度GDP增速，还可能给全国劳动力供给和宏观调控政策带来影响。已有权威估计，汶川大地震将拉低全年GDP增速0.2个百分点，另一说为，地震可能使2008年GDP增长率下降0.4-0.7个百分点。

在此情势下，适当放松宏观调控的力度，灵活地应对地震带来的损害，以相对宽松的货币政策帮助受灾地区人民群众灾后重建，是必须的。

### **因地制宜**

宏观调控要有区域概念，因地制宜。要区分灾区和非灾区，采取不同的政策，不可一刀切。眼下，全国资金正在大输血，展开一场全国范围的大统筹、大调拨。确保灾区金融稳定、渠道畅通，确保当地金融机构的流动性需求，成为摆在大灾面前的全国性课题。

央行已果断决定，受灾地区中小金融机构暂不执行于5月20日上调的存款准备金要求，以确保流动性需求。这体现了抗震救灾压倒一切，人员安全压倒一切的总战略，体现了「以人为本」的科学发展观。

同时，央行对受灾严重的四川、甘肃分别安排增加支农再贷款额度33亿元和22亿元，共计55亿元，集中用于解决辖内商业银行和农村信用社等金融机构的支付头寸和流动性需求，以便及时增加抗灾救灾和灾后重建信贷投入。

目前灾后重建贷款正在积极发放中。国家开发银行已发放灾后重建贷款1.5亿元，并将继续优先考虑安排抗震救灾贷款；建设银行已向四川省新增20亿元贷款规模；各地农村信用社也已发放灾后重建贷款342.5亿元。中国银行、建设银行、中信银行和深发展等银行业金融机构均开辟捐款「快速通道」，免除手续费，确保捐款及时抵达灾区。

对灾区采取宽松的货币政策，是亲民之举、爱民之策。货币政策方面，要适当放宽信贷额度限制，以支持灾区恢复生产、重建和进行长远的抗灾性投资。财政政策则应转回积极状态，并由着重再分配转回较平衡的分配投资并重的取向。

### **因势利导**

宏观调控务必在坚持「双防」的大目标下因势利导，从最坏处着眼，往最好处努力。

要咬定目标。宏观调控「双防」的目标不可半途而废，要咬定目标，调节好经济发展的增长速度和物价上涨指数，采取经济的、行政的、市场的、法律的综合手段，出台适当的调控政策，降低 GDP 增长速度，遏制 CPI 涨幅。

要加强景气监测。大灾之年，经济运行变量大，国际经济环境急剧变化也带来不确定性和风险性，经济运行可控性相对要差些。经济监管部门要恪尽职守，加强经济运行的监测，发现异常，随时采取应变措施，及时调控。

要力克时艰。灾年随时会爆发局部经济危机，要举全国之力、全民之力，共赴国难，力克时艰。眼下就是要全民动员，不惜一切代价，抗震救灾，把地震造成的损失降到最低。同时要及时运筹灾后重建，统一规划，分步实施。

抓住灾后重建机遇。从宏观经济角度看，雪灾和地震虽然在局部地区，影响虽短暂，但从发展角度看，意义却很大。房屋、基建设施破坏后亟待重建，这是巨大的投资新机遇，有助推高内需及 GDP 增长。目前因外需转弱令外贸顺差下降拉低增长，因此更应把握灾后重建机遇，以此提高内需，以弥补外需放缓，促经济增长。(香港大公报)

## 汶川地震及时信息披露会成政府信息公开典范吗

汶川地震中及时的信息披露，会成为一个政府信息公开的典范吗

“当 13 日早晨，我看到地震死亡人数已经超过 8000 人时，就觉得应该马上去银行捐款和献血，一分钟都不能耽搁。”在北京一家外企工作的李黎说。随即，她把自己的 MSN 签名改成了这句话，并呼吁所有人应该立即行动起来。

单在一场灾难中强调数字的惊人，也许显得冰冷，但是如果这个数字是即时的，则能激发出更多人的行动和奉献。13 日下午，成都市的血库血浆饱和，还有许多人做了预约登记，此外，在中国的许多城市街头，持续数日出现了排队献血的现象，这种现象在中国实属罕见。

及时的信息还意味着稳定，在汶川大地震后的当晚以及数日之内，在北京、成都等地传出各种“今晚要地震”的假消息，多数消息都能在传播开的几小时内得到有关部门的回应和驳斥，也因此未造成新的恐慌。

汶川地震，是新中国除唐山地震之外的又一次大地震，更是第一场在灾难中即时播发伤亡信息的大型自然灾害，而国人有序稳定的赈灾行动，以及对政府反应的盛赞，也证明了国民对这种信息及时公开制度的支持。

**作为国家秘密的灾情**

中国政府长时间以来，一直将自然灾害的受害人数列入国家秘密范畴，在民政部下发的《民政工作中国家秘密及其密级具体范围的规定》中，明确将“全国及省、自治区、直辖市因自然灾害导致的逃荒、要饭、死亡人员总数及相关资料”列入“秘密事项”，这个规定直到2005年才废止。

由于得不到直接的信息，国际社会对于中国政府的救灾力度一直持否定态度。迄今为止，仍然有不少西方媒体在报道中怀疑唐山大地震的死亡人数远远超过政府所公布的24万人。《华尔街日报》在近期的一篇报道中，赞扬汶川地震中国政府行动迅速，并以唐山大地震为反面例子说：“1976年唐山大地震时，由于政府隐瞒灾害严重程度和救援不力导致死亡人数进一步上升。”许多亲历唐山大地震的人并不赞同这种说法，中国著名播客平客并不觉得这一次政府的速度快过以往，他说：“唐山大地震后第二天晚上，我就喝上了解放军送来的牛奶。”

在国家遇到重大灾难时，在第一时间赶赴灾区并大规模调度军队抢险救灾，这可以被称为中国共产党领导的政府的一贯做法，这可以追溯到1966年邢台地震，当时周总理3次奔赴邢台灾区，人们同时也还记得1997年江泽民总书记站在危险的河堤上发表抗洪救灾的讲话，以及这一次，温家宝总理在地震发生后3个小时到达灾区。

然而，因为对死亡人数以及灾情相关情况的保密，救灾努力往往不为外界所知，除了引发国际人权组织的疑问外，这种制度也引发不必要的灾害恐慌，并延误救灾事宜，在2003年“SARS”爆发的春天，终于迎来了对这种制度的彻底质疑并最终导致它的终结。

### 一场被彻底保密的大地震

迄今为止，绝大部分的中国人并不知道中国现代发生的大地震的排名，甚至国家地震局网站上的部分信息都是错误的。中国人所经历过的地震活跃期是1966~1976年，其中唐山大地震为人类400年历史上造成死亡人数最多的大地震，强度为7.8级。中国几乎所有的报道都写道：1966年发生的邢台地震为死亡人数第二多的大地震，共死亡8064人。

实际上，在汶川大地震发生之前，中国死亡人数第二多的大地震应该是1970年1月5日凌晨发生的云南通海大地震，震级与汶川大地震相同，为7.8级，死亡人数高达15621人，可这场地震因为发生在特殊年代，其相关情况一直被保密，从而成为一场与公众绝缘的灾难。

通海县作家杨家荣，花了十几年的时间来收集关于这场地震的史料，他曾经向多位指挥通海大地震的领导询问当年救灾中如何对资料进行保密。一位原昆明军区的领导告诉他说：“关于死了多少人，是绝对不能问的，谁问谁犯错误，只能按照地震波及面积派兵抢险。”所以，即使身为抗震救灾的核心指挥人员，也不知道地震的具体伤亡情况。不过，虽然如此，解放军进入灾区速度仍然非常快，地震后昆明军区成立了救灾指挥部，通海距离昆明市有100多公里，地震是夜里1点发生的，解放军在后半夜就到了。

除此以外，当时的地震级数公布也非常特殊，通海大地震的地震级数有 3 个数字，在大地震发生两天后，新华社发布了一条语焉不详的报道，其中公布的地震级数为 7 级，据说，这个数字是由中央核定的。在 1982 年所立的通海大地震纪念碑上，所写的级数为 7.7 级，而在相关地震论文里，则 7.7 和 7.8 都有。杨家荣说：“这主要由具体的小数点的取舍造成，准确地说，这场地震应该是 7.78 级，按照四舍五入，应该是 7.8 才准确。有关部门可能说觉得地震级数，说低一点是一点，美国对这场地震所报的级数也是 7.8 级。”关于小数点的纷争，在以后的若干次地震中，都可以见到。

在通海大地震中，还对新闻纪录进行了限制，救灾指挥部规定，新闻记者不准进入灾区，只允许科技工作者进行拍摄，而且只能拍物，不能拍人。这些规定，在后面的唐山大地震中被沿用，所以在今天，我们看唐山大地震以及 70 年代的所有地震的现场图片，都只有地震的场景，却没有死者以及救灾的人的照片。

在通海大地震发生后，由于当时的特殊时代背景，发生了许多令人啼笑皆非的事情，中国政府当时拒绝外援。而云南当地政府也认为，按照人定胜天的思想进行救灾，因此，坚决自立更生，对国内也不提倡援助，只收慰问信、毛主席语录和像章，其他物资退回。最后收到的东西包括：数十万册《毛主席语录》、《毛泽东选集》，数十万枚毛泽东像章，10 多万封慰问信，而钱和物资则少得可怜。杨家荣说：“这种现象有它的时代背景，我们今天不好简单评价，而从实际情况上讲，政府以当时的条件，救灾工作做得还是不错的，春耕并没有落下，那一年的收成还不错。”

### 迟到的新闻与立碑纪事

在保密的条例下，并没有一个法律条文规定，这些信息应该什么时候解密，并由谁来负责公布，因此，每一个秘密的数据得以公布，都必须等待一个契机。

唐山大地震在震后三年才披露死亡人数，作为一个典型的“迟到新闻”案例，被放在美国的新闻学教材里进行批判。而这个迟来的报道，也是记者经过一番努力才争取到的。

这一新闻的作者徐学江，在唐山大地震 30 周年的时候回忆说：“1979 年 11 月 17 日在大连召开全国地震会商会议暨中国地震学会成立大会，我是应邀参加会议报道的新华社记者。最后一天的会议向与会的地震专家们通报了唐山大地震死亡人数。我感到，这正是全国和全世界等待已久的重大新闻，必须千方百计报道出去。我抓紧时间很快写好稿件，送给大会秘书长审核。为了说服他同意发这篇稿件，我陈述了几条理由：一、唐山大地震已过去三年多，伤亡人数至今没公布，中国人关心，外国人也关心，再不公布将更加被动；二、由于一直没有公布官方的伤亡人数，国内外有很多猜测和谣言，如香港报纸就曾报过唐山地震死亡人数

超过 70 万等，与其让猜测和谣言满天飞，不如正式公布真实情况；三、这次会议是个好机会，新闻是从地震会议上获悉的，报道出去比较自然，不需要官方在事隔几年后向外界特别宣布。我的道理基本上说服了秘书长，但他有点犹豫。我看得出，他是想把稿件带回北京请示更高的负责人。我说，一定要今天发，因为新闻讲时效。”

徐学江感慨说：“如果没有这个机会，唐山大地震说不定也像通海大地震那样，不知道什么时候才公布死亡人数。”

而 1970 年发生的通海大地震，与唐山大地震的情况更不一样，它发生在相对闭塞的边疆地区，并未引起那么多人关注，在震后一直没有进行人员伤亡统计，虽然震级相当高，但许多人认为，边疆地广人稀，应该不会有人员伤亡。

这种推测直到 1982 年，民政部委托云南省民政局调查统计此次地震人数。此次调查的原因主要有两个：一个是因为文革结束和改革开放，另一个是因为一个世界级的地震研讨会即将在昆明召开。统计出来的数据，除了上报民政部以外，通海县人民政府还特别在当地著名的风景区秀山公园立了一块“通海地震纪事碑”，上面镌刻了这次地震的震级，波及范围，死伤人数和财产损失等情况。在当时，这就等于是政府第一次披露有关通海地震的信息。立碑在当时是震惊四方的大事，许多群众赶远路特地来看这块碑，从而第一次知道了通海大地震的准确情况。

立碑在通海地震中，是一个特殊的记录方式。在 1975 年，地处震中的高大公社五街村立了第一块“地震历史记载碑”，上面有“为给后辈知此事，留下碑文万古存”的话，详细记录了该村的伤亡损失情况：“……因灾情严重，本村原有人口 597 人，死亡者 194 人，占总人口的 32.5%，伤者无数；牲畜死亡 2 / 3 以上……”

1990 年，通海县另一个曾严重受损的村庄，秀山镇六一村，在一些老年人的倡导下，立下了又一块地震纪事碑。在此次地震波及的临近几个县，据说也有类似的碑文存在。

2000 年 1 月 5 日，通海大地震 30 周年的时候，由通海县政府策划了一次纪念活动，并邀请了许多媒体记者参加，许多人在这一年才开始读到通海作家杨家荣撰写的《通海大地震 30 年祭》，第一次了解到这场大地震的信息。与唐山大地震相比，这才是真正的迟到的新闻。

### **SARS，公众的等待与焦灼**

2003 年的春天，中科院北京基因组研究所所长杨焕明一直在通过他的各种“关系”，寻找一种病毒的样本，这种来势凶猛的病毒当时已经被官方宣布在广东地区得到控制，但实际上它已经逃出了广东，并在中国各地传播开来。经过足足两个月的循环，杨焕明终于得到了一个样本，用他的话来说就像“偷”来的一样。有了样本之后，他和他的同事们用了 36 小时，就拿出了 4 株冠状病毒的基因序列图。

“为了公众利益的保密”，这个理由足以让一个部长毫无心理障碍地说谎，哪怕它阻隔了公众与他们所希望了解的真相，并造成严重的社会恐慌。在长达半年的时间里，它极大地浪费了中国的公共资源，耽误了隔离和诊治疫情的时间。在 SARS 之后，《财经》杂志作了一个专题，叫做《SARS 必须改变中国》，包括周瑞金、吴敬琏、王元化等著名专家纷纷撰文，强调信息公开与服务型政府的重要性。也正是这一场疫情，彻底让公众与政府了解到，透明的信息对于社会的稳定和有效管理是多么的重要。

2003 年 6 月 9 日，中国第一部关于政府信息公开的条例草案结束了在中央各部委征求意见的程序，进入修改阶段。这个条例于 2002 年 12 月 27 日完成起草工作，而那时候，也正是中国人开始进入对“SARS”的疑惑和恐慌的时候。2005 年 9 月 22 日，国家保密局宣布，因自然灾害原因导致的死亡人数不再作为国家秘密的事项，同时民政部宣布，《民政工作中国家秘密及其密级具体范围的规定》相关规定废止，这为《中华人民共和国政府信息公开条例》扫除了一个巨大的障碍。2007 年 4 月 5 日，《条例》正式出台，并从 2008 年 5 月 1 日正式实施。

与以往相比，汶川地震无论政府的救灾速度、公民的参与热情，还是信息的披露速度，都表现出了全新的姿态。地处灾区的四川、重庆等地的电视台，暂停了娱乐节目，几乎全天候播报地震信息，政府也极大地公开了灾害相关信息，为公众了解和参与抗震救灾提供了足够的渠道。无数的中国人，为他们在—场国家灾难中不再充当看客，而是能够直接参与抗震救灾而感到欣慰，年长者为年轻一代的成熟表现而欣慰，民众为政府的快速反应而感到欣慰，而政府也许也为民众的这种热情而欣慰。

汶川地震，距离《信息公开条例》正式实施只有 12 天。在这 12 天里，全国各地已经陆续有公民利用这一新的条例进行维权，要求政府依法进行信息披露的案例，这其中包括包头空难赔偿案与阜阳 EV71 病毒（手口足病）等事件。而各地政府的准备与表现，可以用《条例》的起草人、人大法学教授莫于川教授的话来总结：参差不齐。也正是在这样的情况下，在党中央和国务院领导下的汶川抗震救灾，也许能给各级政府做出一个示范，并通过其正面效应，为这一对中国政府施政方式影响巨大的法规的推广实施，起到强心剂的作用。（新世纪周刊）

## ● 国外抗灾

## 德国人讲究建筑安全

众所周知，经历两次世界大战而遭遇过摧毁的德国，其重建速度是飞快的；但众所不知的是，对于很多老房子，德国人都保存着当初的建筑图纸，由于炮弹的破坏力主要作用在屋顶和上部的墙壁，硝烟散尽后，大批老房子在原来的根基上又得到了很快的修复。

这件事情，是笔者的一位老房东库尔特告诉我的。这个朴素俭省的德国老头儿，脸上常常挂着谦卑的微笑。对自己所生活的城市，他如数家珍。在州政府大楼附近，有一个档案馆，库尔特的爷爷在二战前拥有的二十多座公寓楼的建筑图纸，至今仍保存在里面。

由于种种原因，库尔特家的房子并没有全部恢复。然而，若是综观全德境内，老房子还是有不少的。在这里，不但有零星的老房子散布在城乡，几乎每个城市都成片地保留着老社区。德国人对于老房子怀着很浓厚的情感，一般总是充满怜惜地尽可能地保留。而对于新房子，他们却很苛刻，破土之前，反复讨论，反复计划，可谓智者千虑。

由于地理的原因，德国人不用担心地震的威胁，尽管如此，德国人造起房子来依然一丝不苟。人们在考虑经济实用和审美原则的同时，还非常注重安全、节能、环保、交通和整体布局。现代德国很年青，漫长的城邦历史为人们留下了无数的宫殿式建筑。公共财政不足以维护和保养众多的老式建筑，于是，很多大房子被用作政府办公楼、学校和图书馆等。不符合现代生活方式的旧建筑，德国人很少将其视为眼中钉而一拆了之。相反，他们更乐于钻研各种改造技术，使其变得更为实用和更加节能。

德国人在改造老房子时，既尽可能地保持原状，但又注重水、电、网络和安全节能方面建设不落伍于现代建筑。对于现代建筑，要衡量其品质，首要考察的，便是其安全性——尽管人们可能一辈子也用不上。

说到安全，德国巴符州有一座获得州优秀建筑的房子，是一座教学楼。这里，每个教室都有逃生门，直接通到露天的走廊和逃生楼梯。

对严肃的德国人来说，逃生是一个很严肃的话题。警报就是命令，哪怕出现“狼来了”的谎警。警报一响，人们的第一反应必定是沿着逃生通道向外走，即使一切看起来很正常，消防警察和设备也会在瞬间呼啸而至。

事实上，在普及逃生和急救的常识方面，德国政府、学校、媒体、有关机构，乃至家庭，都形成了一道道保护网。生于忧患，在这样的环境里，德国很少发生大规模的灾害，包括自然灾害。最近，我国四川省发生的特大地震而震撼了全世界。此刻，我们需要清醒地认识到，亡羊补牢和重建家园，速度固然重要，但不可盲目追求重建的速度。

德国在废墟上迅速崛起，告诉我们，有效的重建速度来自于秩序，诸如节约的精神和周



密的筹划等，同样也能有效地提高速度。当灾难不可避免地降临，我们会发现，在预警机制下还需补上逃生和急救一课。(上海证券报)

## 印尼灾后强化预警设施

印度尼西亚近年来频频遭受地震、海啸等自然灾害袭击，造成了大量的人员伤亡和严重的财产损失。痛定思痛，印尼政府加大了防范天灾的工作力度。

一是加快建设海啸预警系统。印尼拥有世界上最多的活火山，总数达到 129 座。在火山活动和地壳变化的相互作用下，大多数发生在海底的 6 级以上强震都极有可能引发海啸。在亚齐地震引发海啸以及西爪哇和中爪哇地震引发海啸后，印尼政府意识到加强监测和预报的重要性。印尼科学院评估认为，虽然海啸预警系统对预防地震作用有限，但在减少人员伤亡方面可以发挥巨大作用。

亚齐海啸后，印尼计划在 2009 年初完成建立海啸预警系统。苏西洛总统前不久表示，将把计划提前到 2008 年年中完成。根据施工进度情况，可望实现兴建 120 个海啸预警系统的目标。印尼政府还在全国所有海岸线修建了 585 座预警塔。

二是加强和完善报警系统和通报机制。苏西洛指示地方官员，力求尽快制定在第一时间内向民众发出地震或海啸报警的固定程序，并展开预防灾难的训练。要求地方领导人建立与民众交流的机制，设立每天 24 小时戒备状态岗哨，持续监测和收集地震和海啸的信息。

印尼交通部与气象和地质部门研究决定，在预警设施尚不完善的情况下，政府将通过手机短信、电视和收音机等途径，在地震发生 4 分钟后向民众快速发布关于地震和海啸的信息。此外，气象和地质部门还直接向警察总部通告地震和海啸信息，通过警方将消息迅速传至各地政府。

三是居民如何自救和疏散成为关注重点。气象和地质部门官员要求，高楼防震功能必须提高，应安装监测地块移动的加速器和疏散居民的设施。高楼管理部门也必须进行预防地震的培训。印尼今年上半年在巴厘岛举行了应对地震和海啸的避难演习。专家还建议每个地区都成立戒备系统，研究和筹划如何在灾难发生时成立救护组，如何进行疏散以及怎样安置难民等。由于各方面发展相对滞后，印尼防灾救灾体系需要改进和完善，包括救灾法规和应急机制等。(新华网)