

特色专题

巨灾后住房恢复重建中政府与市场的合作机制——以城乡社会治理现代化为考量

唐清利¹, 肖惠娜², 王梦远³

摘要 巨灾之后住房恢复重建关系到城乡社会稳定和治理水平,既是生存基础的重建,也是社会关系和治理能力的重建,必须着眼于实现现实社会治理能力的恢复和未来再次发生巨灾如何降低损失2个层面进行谋划。从巨灾后恢复重建中政府和市场合作模式理论研究出发,提出从住房恢复重建的实践看,离不开政府和市场2方面的共同推动;市场可以比较高效地解决社会力量参与重建的激励问题;政府可以更有力度地解决社会治理能力的恢复和未来的防灾减灾问题;同时,实践表明唯有政府和市场合作才能实现2方面的较优解,在“常态社会—非常态社会—常态社会重建”的过程中公平合理与和谐地处理好私人物品与公共物品的供给,在灾后住房重建过程中同步实现以城乡治理现代化为导向的社会重建。基于住房恢复重建的2个样本地区数据分析,提出了政府与市场边界法律构造的3个经验与启示,提出巨灾后住房重建过程中应以城乡社会治理现代化为基本考量,通过建立以国家补助和市场灾后保险制度结合的灾后住房重建资金支持体系,激励企业等市场力量参与住房重建,并同步从政策法律层面对住房重建和社会重建进行双重规制。

关键词 住房重建;社会重建;城乡治理;合作机制

中国是一个自然灾害频发的国家,多受洪涝、风雹、干旱、台风、地震、沙尘暴等不同程度自然灾害影响。2008年汶川地震和2010年玉树地震之后,近年来又发生九寨沟地震和河南郑州特大暴雨洪涝灾害。自然灾害不仅造成人员伤亡,还导致房屋倒塌损毁,造成巨大经济损失。根据中华人民共和国应急管理部的统计数据,中国因自然灾害造成的房屋倒塌数量从2018年的9.7万间上升至2023年的20.9万间,不同程度损坏的房屋数量从2018年的143.9万间上

升至2023年的206.4万间,造成的经济损失从2018年2644.6亿元上升至2023年的3454.5亿元(图1)。一项基于汶川地震灾区780个受灾户对实施恢复重建政策效应的评价分析表明,97.6%的受灾群众对灾后恢复重建的政策效应表示比较满意和满意^[1]。国家在应对这些灾难和灾后恢复重建中都发挥了主导性的作用^[2]。

其中,巨灾后住房恢复重建是各级政府和援建单位的首要工作,也是灾区人民最关切的问题。在灾后住房恢复重建中,政府需要面对的核心难题是:如何处理好政府和市场的关系,构造长效稳定的法律机制,在“常态社会—非常态社会—常态社会重建”的过程中公平合理与和谐地处理好私人物品与公共物品

1. 成都理工大学, 成都 610059

2. 香港树仁大学法律与商业学系, 香港 999077

3. 成都师范学院, 成都 611130

收稿日期: 2024-06-01; 修回日期: 2025-01-10

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(21AZD078)

作者简介: 唐清利, 教授, 研究方向为法律社会学和社会治理, 电子信箱: 453433584@qq.com

引用格式: 唐清利, 肖惠娜, 王梦远. 巨灾后住房恢复重建中政府与市场的合作机制——以城乡社会治理现代化为考量[J]. 科技导报, 2025, 43(15): 71-79; doi:10.3981/j.issn.1000-7857.2024.06.00641

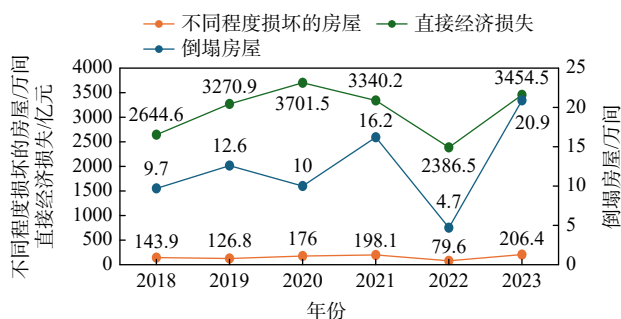


图1 2018—2023年全国自然灾害房屋受损情况

(数据来源: 中华人民共和国应急管理部统计数据)

的供给,从而完成高效率的住房重建和社会重建^[2-4]。正如2016年的《中共中央 国务院关于推进防灾减灾救灾机制改革的意见》中提出坚持党委领导、政府主导、社会力量和市场机制广泛参与。

基于对美国与中国灾后住房重建体系的对比,陈珊^[2]提出中国实行的是政府主导的高效整合模式,但提出在今后的灾后住房重建中,要深化社会参与,构建协同治理机制。卢阳旭等^[5]研究也表明灾后重建行为是一种嵌入于群体社会规范和政府干预措施中的集体行为。他们还在另一项研究^[6]中发现在受灾更严重的地区,政府应当统一建房补贴,而银行应提供更及时的贷款政策;而对地震前经济条件较优越、社会资源量更丰富的家庭则可以自筹资金^[7-9]。这也说明政府在灾后住房重建治理中应引入多主体讨价还价的市场机制^[10]。这些研究多关注灾后住房重建的整体体系构造或者资金分配方式等微观具体问题,其体系化和理论化程度不足。

本文将首先回顾巨灾后重建中政府和市场运行边界的国内外文献,并介绍国外在灾后恢复重建中政府和市场合作的经验与启示。在此基础上,本文就巨灾后住房恢复重建过程中的2个重要问题,即住房恢复重建的资金支持和企业等市场主体如何参与灾后重建问题,探讨政府与市场如何在住房重建中获得更优合作解,以及在社会重建过程中如何发挥政府主导和市场参与的较优解。

1 巨灾后恢复重建中政府和市场合作模式

西方经济思想从重商主义的积极干预到自由主义的消极干预,发展到凯恩斯主义下的国家干预,最终形成具有现代意义的“政府干预”与“市场调节”的

有机结合,在商品经济发展的过程,政府与市场之间一直存在着紧密联系。正如Aures等^[11]所指出的,问题不在于政府是否干预或介入,问题在于政府何时介入以及如何介入。然而这些学术观点主要基于常态社会下的政府与市场行为边界。非常态社会中,尤其是灾后恢复过程中,政府与市场应当如何定位、合作和协调,学术界主要有3种观点:政府主导理论、市场主导理论和合作理论。

1.1 政府主导理论

政府主导理论研究认为,在应对巨灾的过程中,政府应该起到主导作用即强调与关注政府职责。当社会遭遇巨大危机或灾难时,国家应该通过制定法律以统一规定政府在危机管理中的职权和职责。政府主导理论有2方面的优势。首先,灾害发生后,必须有一个强有力的主体能够在最短时间内集中人力、物力完成救灾工作。政府是一个高度集中的权力机构,它掌握大量的社会资源,可在短时间内聚集救灾工作所需要的各种资源,在这个基础上,充分发挥政府的作用是救灾的需要^[12]。其次,对灾民来说,灾后住房重建是解决民生问题的首要大事,也是整个重建工作的主要任务,即实现灾民有住所。这些工作需要政府牵头完成。

然而政府主导理论具有缺点。第一,政府在行为时会追求更多的政治利益,因而忽视社会成本问题^[13]。例如在住房恢复重建方面最主要的社会矛盾是建房户与施工队之间的矛盾,由于上级政府要求必须在规定时间内完成重建,政府必须主导,寻到建房户恰恰在建材价格最高时开工,后来价格降了,村民有可能要求政府赔偿差价^[14-15]。第二,纵向上来看,政府分为中央政府与地方人民政府,中央政府是主导力量,对相关事务进行统一管理,地方政府主要执行中央政府的命令和决定。这将产生一个问题,即并不真正了解灾后重建特殊情况的中央政府制定各种灾后重建的规划、政策、法律法规,真正了解实际情况的地方政府执行的局面^[16],从而引发中央与地方政府之间的分歧^[5]。第三,政府也难以猜测并满足公众的所有偏好和需求。例如,汶川地震后出现小部分盲目、无序和重复建设^[2]。

1.2 市场主导理论

市场主导理论是指市场机制在巨灾后重建过程

中发挥资源配置的主导作用,政府实现有限适当的干预。这种理论是现代意义上的国家适度干预理论在灾后重建过程中的应用。灾后重建的目的是恢复灾区正常的社会、经济和法律秩序,同时,抓住机遇,实现灾区经济的持续快速增长。采用市场化运作进行灾后重建可以发挥市场优势,保证供给与需求之间的平衡^[17],市场竞争的应用,可以促进灾后重建主体投入新技术,促进科技创新。一方面增强了社会主体和市场主体参与灾后重建的积极性,另一方面,有助于促进灾后重建秩序的恢复,提高资源利用率,节约社会成本。

然而该理论存在3个问题。第一,该理论回避了灾后重建过程中的特殊环境。巨灾使灾区的经济和法律秩序受到严重破坏,致使政府已在发挥作用时受到约束。鉴于市场主体追求利益的本质,不敢保证其在灾后恢复重建中能充分履行自身的社会责任。第二,灾后重建是一个长期的过程,涉及社会生活的方方面面,需要有一个专门的机构进行统一的指挥协调,市场主体中的任何组织与个人都没有这样的权威性来领导完成这项工作。另外,对于社会各界的援助,也需要一个机构进行协调管理。政府具有很高的威信力,受到全国人民的普遍信任,掌握着大量的社会资源,政府可以利用这些优势来领导灾后重建工作,在不影响市场机制发挥作用的前提下,发挥政府的协调指挥功能,保障灾后重建的顺利完成^[11]。第三,市场调节本身具有盲目性、自发性的特点。灾后重建注重的是公平与效率,同时尽可能地节约社会成本,作为事后调节的市场调节往往等到不利后果出现的情况下才会发挥调节作用,从而降低重建效率,浪费社会成本^[18]。

1.3 政府主导-市场参与合作理论

灾后重建工作的长期性、复杂性决定了必须有一个专门的机构对此进行引导与协调指挥,灾后重建工作的效率性又决定了市场运作的必要性。根据上述政府主导理论与非政府主导理论的思考,本文提出,灾后重建作为一个长期的过程,在社会、经济、法律秩序不断恢复,从非常态社会向常态社会转变的过程中,应该坚持政府主导,市场参与的重建理论^[9]。这样就可以充分发挥二者在重建工作中的优势,同时,作为资源配置最主要的两种方式,在重建工作中可以相互弥补对方的缺点,共同发挥作用完成重建工作。

然而,政府主导应该不是无死角的主导,市场参与也存在无法参与的禁区,如果不把其中的界限搞清楚,政府和市场合作的理论仍存在致命缺陷。政府的协调指挥是灾后重建的保障。政府的作用主要是对宏观领域方向的把握和指导,但是,灾后重建是一个全面重建的过程,其中也包含了微观领域。政府不可能做到对灾后重建过程中私权领域的完全干预。即使政府由于其权力的膨胀性在私权领域行使干预权,也不能否认社会和市场在该领域中的优势。随着灾后重建的进行,已经具备了市场发挥作用的前提,这个前提是在政府领导灾后重建取得一定成果,市场得到恢复的基础上所实现的。

2 巨灾后住房重建中政府与市场边界的样本考察

为进一步观测以上3种理论对于中国的适应性以及找到克服其存在的缺陷路径,本部分将考察日本、美国2个样本地区的巨灾后住房重建过程中政府与市场运行边界的法律构造。日本作为地震灾害多发国家,其抗震救灾的经验对中国具有较好的参考价值。美国作为发达的联邦制国家,在处理不同政府间的制度差异及金融融资创新上具有较丰富的经验。这2个样本地区将对中国巨灾后住房重建法律政策提供有益的经验与启示。

2.1 日本灾后住房重建的考察

日本地震灾害频繁,在灾后住房重建方面已经积累了丰富的经验,并且已经形成了一套全面科学的抗灾救灾体系。

第一,日本的灾后住房重建具有完善的领导体制。日本中央政府有以内阁首相为指挥官的危机管理体系,全面指挥应对突发性危机,许多政府部门也都设有专门处理危机的机构,这些机构一般都是常设性质的。其中,有大量关于危机处理方面的专家在这些机构中工作,一旦危机发生,他们会利用专业知识,及时作出科学的决策。同时,为了加强灾后重建工作的管理与协调,日本政府设立了复兴委员会、复兴连省厅联络会议等机构,全面负责灾后重建过程中的工作。

第二,日本已经形成完备的法律法规体系,包括

《灾害对策基本法》《建筑标准法案》^[20]《严重灾害特别财政援助法》《地震保险法》等。对于1995年1月阪神大地震,日本先后制定了《阪神——淡路赈灾复兴战略蓝图》《阪神——淡路赈灾复兴规划基本构想》,而且进一步完善了《耐震改修促进法》《受灾市街区复兴特别法》和《地震保险法》等法律法规^[21]。这些在平时存在或者针对地震特殊性而制定的各种法律法规为灾后依法重建提供了坚实的法律基础,极大地提高了抗震救灾的效率。

第三,日本的灾后重建体系可以分为自救、国家救助和社会救助3个部分^[22]。其中自救是最主要的救助方式,国家救助也发挥着重要的作用,社会救助是前面两种方式的有效补充。

自救主要是通过灾民自己的力量来完成重建计划,保险公司的赔付保险金起到了很大作用。相关法律对这种保险制度做出了规定,这种保险并非强制性的,是民众根据自愿原则来购买的,由于地震险能够降低灾民的损失,减轻重建负担,因此受到日本民众的欢迎,购买率较高,这就为灾后重建的融资问题提供了一个解决的途径^[23]。国家救助相对于自助显得与灾民的个人利益不是很紧密。“受灾群众是灾后重建的主体,政府的职责是为受灾群众自立创造良好的环境。”这是日本灾后重建的重要理念^[24]。在这种理念的指导下,政府的作用显得不是很突出。当然这并没有完全排除日本政府在灾后重建中的救助作用,日本在1998年制定了《受灾者生活重建法》,明确了政府对受灾群众的救助义务。这种救助一般是通过间接形式表现出来的,例如重建受损的公共设施,根据《灾害减免法》制定相对宽松的政策,适当减少受灾群众的个人所得税等。针对受灾程度的不同,政府也会对受灾极为严重或者生活贫困的民众直接给予救助。社会救助主要来源于社会各界的捐助,同时日本的金融机构也会出台一系列的救济措施,如临时性缓交按揭贷款,减少贷款利息等。社会救助可以全方位地解决灾后出现的资金困难等问题,相关的金融措施可以为灾民提供一个宽松的恢复发展环境。这两种措施,从直接与间接两个方面来支援灾后重建,产生了较为理想的效果。

第四,日本在灾后住房重建融资体制上注重市场的作用。日本的灾后住房重建是建立在私人住宅个

人负责的基础上来完成的,私人住宅的修建与重建资金主要来源于个人所有财产。由于日本地震灾害保险的对象是民用住房与家庭生产动产,其所针对的正是灾后房屋重建^[25],再加上各种社会援助以及金融机构所提供的低息贷款,基本上可以满足住房重建的资金需要。日本政府主要是通过创造良好的环境来支持住房重建工作,以及灵活运用现有的各种制度来间接支持住房重建。针对特别困难者,日本政府设立急性临时住房和公营住房,以租赁形式出租给他们,以解决暂时的住房危机。城市建设过程中,利用旧城改造制度加大对基础设施的投入,修建住房的共用部分,对受损房屋的价值放宽评估标准使其获得更多的补偿等间接措施。在农村,利用住宅区改造制度和中小型基础设施建设等项目来高价征收灾民的受损房屋和宅基地,使其获得较高收益来保障住房资金的充实^[24]。

2.2 美国灾后重建中的考察

美国灾后重建的法律法规等规范性文件的制定,是由联邦政府与州地方政府共同制定的。一方面加强了联邦政府的协调作用,另一方面,也可以充分发挥地方政府了解实际情况的优势。其制定的相关规定更能够适合当地重建工作的需要。洛杉矶大地震之后,针对房屋重建,美国联邦政府制订了7个完善的互为补充的住房恢复重建计划,对灾后住房重建中可能遇到的问题以及相互之间的衔接都做出了比较明细的规定^[26]。

美国政府在解决房地产市场的相关问题上发挥着巨大的干预作用,承担着大量的社会责任。据统计,常态社会秩序下,美国联邦政府对中低收入者的住房直接补贴每年要超过300亿美元,另一方面,通过对中低收入者的个人所得税抵扣的方式来支持居民自住性购买房屋。同时采用优厚的税收政策支持房地产商开发经济适用房、市价房,在出台鼓励政策的同时,国家充分运用税收政策来对此进行调整,一是对支持该政策的房地产商给予税收优惠,二是通过房地产税的方式来规范干预开发商的开发行为^[27]。

金融信贷支持能够迅速获得重建资金的重要保证。美国灾后重建中金融信贷包含了2方面的内容。一是提供应急性支持,二是完善的风险分散机制,因而,金融机构能够无忧地支持灾后重建。洛杉矶大地震就是市政府充分运用金融信贷支持完成灾

后重建的典范。地震发生后,美国联邦政府加大了对灾区的金融支持力度,放松各类中小商业贷款并为各种中小型商业机构发放最高达 150 万美元,利率在 4%~8% 的低息商业贷款,以重新启动房地产商业活动,以此方式来保证灾区的房屋供给。

另外,2005 年美国卡特里娜飓风发生后,由于灾后经济衰退,灾民出现巨大的经济损失,银行基于风险控制的原因,不愿提供贷款。美国金融当局立即着手启动了紧急的应对预案,联合发布了《对“卡特里娜”飓风影响的机构联合监管指导原则》^[28],调整监管规则,从而改变银行贷款不积极的情况。在建立风险控制机制方面,美国较早设立的美国洪水保险计划起到了分散风险的作用。同时还存在一种市场化的风险补偿机制,即存款保险制度,这种制度的作用就在于发挥市场对农村金融机构的约束作用,形成有限的风险化解和市场退出机制。

2.3 经验与启示

日本和美国 2 个样本地区的灾后重建中的政府与市场边界法律构造的经验启示主要有 3 方面。第一,上述考察的 2 个样本地区均建立完善的灾后恢复重建法律体系,包括灾后恢复重建的防范预防机制规则、组织法律规则和财政缓释规则等,能够为灾后恢复重建提供坚实可依的法律基础,提高政府、市场和个人的预期性。第二,政府为主导提供及时财政补助、金融信贷支持和税收减免政策等,从而能够为灾后住房恢复重建提供有力的资金支持。第三,2 个样本地区的住房资金来源均具有多元化特征,包括政府财政资助、金融信贷支持、社会捐助和灾害保险,这些资金来源能够快速有效地缓解灾民的经济压力,可迅速进入灾后恢复重建中。第四,2 个样本地区在灾后重建过程中既重视对住房等对生存具有重要影响的基础设施的重建,还重视通过对社区功能的重建,并通过社区力量实现社会再建,同时,非政府组织也在法治框架下纳入社会再建的力量。

3 城乡治理现代化视角下巨灾后住房恢复重建的合作机制

3.1 中国巨灾后住房恢复重建的城乡治理法治基础

全国人民代表大会常务委员会通过的《中华人民

共和国防震减灾法》(1997 年通过、2008 年修订)和国务院《自然灾害救助条例》(2010 年公布、2019 年修订)是中国目前 2 部最重要的灾后住房恢复重建的法律依据。

《中华人民共和国防震减灾法》主要针对地震灾害的防治,在灾后恢复重建方面,该法赋予国务院和地震灾区的地方政府在特别重大地震灾害发生后共同编制地震灾后恢复重建规划(第 66 条)。第 72 条还规定地震灾后恢复重建应当坚持政府主导、社会参与和市场运作相结合的原则。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,并提供物资、技术和人力等支持。《自然灾害救助条例》分为总则、救助准备、应急救助、灾后救助、救助款物管理、法律责任和附则共 7 个章节。第四章灾后救助问题上,规定了过渡性安置的方式和恢复重建补助问题,但是规定并不详细。

目前而言,中国的巨灾后住房恢复重建的法律首先以解决生存为基础的设施建设为目的应急性政策和方案为主,对于社会再建的关注度不够,但基本形成了政府主导、多方参与的基本法律框架,奠定了政府与市场合作的法治基础。有关规定辅之以要求各级政府制定防灾减灾救灾的预案和规划,为快速解决与巨灾伴生的各种问题提供了法律保障,但是相关方案受制于法律稳定性限制,更新滞后,并且也难以跟上社会再建所需要应对的实践性变化需要。日本采取对目前已有的灾后住房恢复重建经验中制定指导原则和具体方案,每年根据实际情况进行修订的方式解决这一问题的办法值得借鉴^[29]。

3.2 巨灾后住房恢复重建资金的合作方式

灾后住房重建需要大量物质资本投入。当前,中国的居民灾后住房恢复重建的资金来源主要包括政府和市场支持 2 个部分^[2]。政府支持主要包括中央和各级政府的自然灾害生活救助财政政策补助、金融机构贷款补助和税收减免政策等。市场支持主要指灾害保险,包括政策性农村住房保险、城乡居民住宅巨灾保险,以及住房商业保险(图 2)。其中,政府层面的支持仍然占据主导地位。在一项对四川芦山宝兴县地震灾后重建的资金支持社会调查研究中,该县投入灾后重建的总资金 62.75% 来自中央和省政府的灾后重建财政拨款,37.25% 来自银行信贷资金、社会捐赠

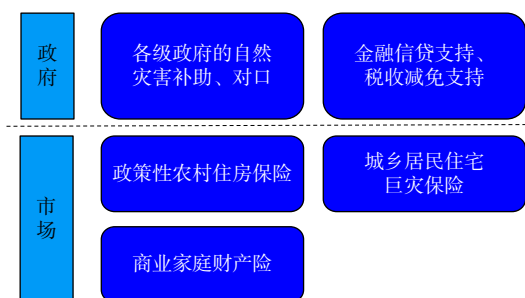


图2 灾后住房重建资金支持来源

等。但该县的重建资金仍然有 36% 的缺口,这也表明市场支持的重要性^[23]。

3.2.1 政府灾害住房补助

中国目前的住房恢复重建工作主要依靠政策调整,而缺少相关的法律规范,其中最重要的住房恢复重建补助问题便是因地而异。国务院发布的《自然灾害救助条例》仍然没有回应这个问题。

在实践中,地方政府基本以户为单位对农民住房恢复重建进行补助。但是,如何确定“户”就有不同的方法,有的以户内人数为基础,有的以自然户为基础,有的以派出所登记为基础,不同的认定方法产生了不同的补偿数额,这导致了灾民对认定办法有意见。而具体的补偿数额又辅之以家庭收入情况为依据,但是,在同一灾区,大家的财产都在地震中遭受了巨大的损失,甚至都成为极贫困户,这种办法在执行中也矛盾不少。在住房恢复重建开始后,住房维修加固与重建的区分标准没有明确规定,有的农村灾民为了获得更多的补偿和减少投入,将住房附属设施拆除重建,或在主体房屋旁边修建偏房,这影响了重建资金的使用效率和公平问题;有的城镇灾民的住房却因对危房标准的认识不一致,在维修和加固上存在分歧,甚至因为个别人不同意维修或加固,而影响了恢复重建进度。

灾区地方政府为了提高恢复重建速度,完成恢复重建目标,将发放补助金和建设速度挂钩,于是出现农户集中重建的局面,进而导致重建初期建材价格上涨,因此部分灾民在后期要求政府补偿差价。此外,非政府组织也积极参与到灾后住房恢复重建之后,他们在资金使用效率上是很好的,但因信息和关注点的制约,容易导致资助对象获得资金的面过于狭窄,从而影响资金使用公平。当然,在国家统一安排下的对口支援更是对灾区的巨大支持,并逐渐发展成一种常

态化的政府行为,但是也同样存在资金使用效率和效果的问题,比如建立了大量的示范性小区和校舍等,在当地财力有限的情况下,无疑增加了当地的后期维护成本,甚至反而成为灾区以后的财政负担,另外还可能存在人为制造贫富差异的政绩工程现象,甚至还存在财政资金使用是否符合预决算的法律问题。

要充分发挥政府财政灾害住房补助的功能,就应当完善和细化《自然灾害救助条例》。第一,灾后住房恢复重建补助金分为财政资金和社会资金 2 个部分。财政资金包括中央专项资金,重建地方政府专项资金和对口援建资金等,社会资金包括各社会团体、企业事业单位、自然人等捐赠形成的重建资金。财政资金的发放和使用必须遵循效率与公平相统一原则,以人口数为单位按统一标准发放;社会资金必须根据当地政府提供的灾情,按照适当向极重灾区和弱势群体倾斜的方式使用,具体标准需在征求当地灾民意见基础上报当地政府备案后方可实施。第二,维修救助不区分户内人数,按照损坏程度分为轻微损坏、中等破坏、严重破坏 3 类,农村与城镇分别确定救助金额。重建救助应以户内人数为标准,不区分受灾家庭收入状况。农村分为 1~3、4~5 和 6 人以上 3 类,城镇分为 1~2、3 和 4 人以上 3 类,农村与城镇分别确定救助金额。由国务院有关部门制定统一的房屋损坏等级制度,确定维修加固与重建标准。国务院可根据社会经济发展水平和物价变动状况确定救助金额。第三,对口支援单位应与当地政府共同制定援建方案,并在征求灾民意见基础上报上级政府批准执行,禁止攀比。对口支援住房恢复重建应限定在临时住宅、农村集中居住点的配套基础、公共设施、城镇廉租房、安居房等具有公共性质的住房或设施上。第四,相关的资金支持没有从价值导向上为社会再建预留空间,对于重建中可能出现的矛盾缺乏资金层面的预判,对于社会再建存在的特殊资金需求缺乏预留,导致不同政策、不同政府部门之间的政策协调性,政府与市场的同向互动互促性不足。

3.2.2 市场灾害保险补偿对社会再建功能设定

中国市场灾害保险补偿主要包括政策性农房保险制度、城乡居民住宅巨灾保险制度和商业性家庭财产保险制度。但是目前这些制度都处在试验性探索阶段。首先,政策性农房保险制度已经在全国 20 个

省份采用了省级统一模式。但是全国各地做法不一。保障对象不统一,有些地区仅针对传统民政救济的4类对象,有些地区针对农村居民,有些则扩展至城市居民。从保障范围看,一般不包括地震在内的自然灾害,有些地区增加了巨灾保险属性,一些地区则主要以暴雨洪涝开展巨灾保险或相应试点。从保险金额和保费看,全国各地也有较大差异。其次是城乡居民住宅巨灾保险制度。2015年4月,在政策指导下,40多家保险公司组建了全国城乡居民住宅地震巨灾保险共同体。2016年5月,《建立城乡居民住宅地震巨灾保险制度实施方案》发布,地震巨灾保险制度建立。2024年初,国家金融监督管理总局等部门印发《关于扩大城乡居民住宅巨灾保险保障范围进一步完善巨灾保险制度的通知》。目前主要运作方式是由各地根据不同灾害风险状况计算保费,一般由居民自行购买保险,但保险费率偏高^[29]。从2016年开始,这两项保险制度双轨运行,存在竞争,也存在演化融合。政策性农房保险正在向巨灾保险靠拢,而城乡居民住宅巨灾保险则通过推动财政投入向政策性金融靠近^[30]。

灾害保险补偿是市场力量参与灾后住房恢复重建的重要体现。但是市场力量往往具有自发性和局限性。面对非常态社会下的灾后住房恢复重建治理问题,国家起到规范、指引和调控的作用。首先是推动政策性居民住房灾害保险从农村走向城市,减少逆向选择。由于该保险具有较强的应急和政策属性,应明确每户家庭只能为一个其所有的产权进行投保。为了和巨灾保险形成区别,可建议政策性居民住房灾害保险仅限于特别重大灾害以下的保险。另外,为了保持保费的稳定性,以省份为单位实行省级统筹,制定缴费标准。其次是要推动巨灾保险制度定型立法,确定统一的保费和费率制定标准,明确针对特别重大自然灾害损失^[30]。但是要保证巨灾保险的落地和长效实施,长远来看,仍然要处理好中央财政与地方财政,财政与政策保险之间的关系^[31]。与此同时,保险政策和产品设计采用纯市场化的方式忽视了保险在社会治理中的特殊作用,政府往往容易忽视在政策导向上突出保险本身应具有的社会治理功能,因而,责任保险没有得到全面推广,从而影响了政府与市场的更有效合作。

3.3 市场主体参与巨灾后住房恢复重建的政府功能

为了解决灾后融资困难的问题,政府一方面成立担保贷款公司或者设立贷款担保基金,支持农民贷款建房;另一方面引入社会资金进行农房恢复重建,即农民与城市居民联合建房,企业参与统规统建或统规自建。企业参与农房恢复重建是灾区住房恢复重建实践中的一种创新,其本质就是农村集体经济组织以土地使用权换取企业的建房资金,农民获得农房恢复重建资金,企业得到一定期限的集体建设用地使用权,然后由企业采用出让集体建设用地使用权或者直接开发土地等方式获取回报。农村集体经济组织、农民、企业3方都从中获得了所需的利益,这对于推进灾后农房恢复重建具有重要的作用。但是,如果没有严格的法律规范,可能导致对集体土地使用权的滥用。具体而言包括:

第一,严格执行农村土地利用规划。首先应明确企业参与统规自建与统规统建的主要任务,即参与实施统规自建的企业主要实施安置点的基础设施配套建设主要实施包括安置点住房建设和基础设施配套建设。其次,应明确企业使用空余的集体土地的条件。农民节省与空余的集体土地应首先复垦为耕地,调整为建设用地的必须符合土地利用规划、纳入年度建设用地计划,并优先满足集体建设用地。根据土地利用规划用于旅游、服务、商业和工业等项目,国土部门办理集体建设用地使用证,需征收为国有土地的,实施主体应根据相关法律规定按征地政策法规落实土地补偿和人员安置。

第二,严格执行申报审批程序。投资企业参与灾后农房统规统建或统规自建的方案,必须提请村民会议讨论并经全体村民三分之二以上同意后,方可办理。如有村民不同意的,不得强行占用该村民的耕地,并不得在其他方面区别对待。企业必须与村集体经济组织签订书面合作合同,由村民同意签字,经乡镇政府审核并报县级国土部门批准后生效。

4 结论

巨灾后住房恢复重建不仅是灾民最重要的民生问题,还关系着未来防灾减灾救灾的政策法律设计的导向问题,更关系着恢复常态以后社会关系再建和社

会治理现代化问题。国家颁布了一系列保障灾后恢复重建顺利完成的法律、法规和规章,并在后期恢复重建起到了很好的规范作用。政府为主导,市场力量参与的治理模式方向是正确的。但是,由于随着中国在防灾减灾救灾和灾后重建领域实践的不断深入和相关经验的不断丰富,社会治理体系和能力现代化对此提出了新要求新理念,具体到巨灾后住房重建领域,应当进一步明确政府主导的范围和市场参与的范围和程度,与社会再建有关的领域必须强化政府主导,在基础设施建设方面则必须强化政府对于预判性、预见性和导向性的救灾防灾减灾政策法律的制定和实施的主导,而对于其他更有利于盘活社会参与资源的方面应该更加强化市场参与,以上认识将在笔者后续有关城乡社会治理现代化的研究中得到进一步印证。

参考文献 (References)

- [1] 李国平, 彭思奇, 杨凌. 汶川地震灾后恢复重建政策的效应评价: 基于四川省地震灾区受灾群众的视角[J]. 软科学, 2013, 27(8): 132-135.
- [2] 陈珊. 对比与启示: 灾难事件背景下住房重建协同治理管理研究[J]. 河南社会科学, 2013, 21(7): 34-37.
- [3] 高晋康, 何霞. 汶川大地震灾后恢复重建重大法律问题研究[M]. 北京: 法律出版社, 2009.
- [4] 罗登亮. 汶川地震灾后住房恢复重建的法律选择: 以“政府-市场”关系为视角[M]. 北京: 法律出版社, 2010.
- [5] 卢阳旭, 赵延东. 灾后住房重建中的家庭、社区和政府动力机制分析[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2018, 20(1): 100-106.
- [6] 卢阳旭, 赵延东. 汶川地震灾区农村居民住房重建资金获得的影响因素分析[J]. 中国人口科学, 2011(6): 93-101.
- [7] 尉建文, 韩杨, 施晨. 需求法则还是优势法则? 汶川地震中资源分配研究[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2018, 20(1): 107-114.
- [8] 刘波, 王义汉, 谢镇荣, 等. 人力资本、经济资本、社会资本与灾后重建: 以汶川地震为例[J]. 宁夏社会科学, 2014(2): 68-71.
- [9] 陈文超. 实践经济: 国家与社会的共谋: 以地震灾区贫困村民住房重建为例[J]. 社会保障研究, 2010(6): 75-82.
- [10] 植志刚, 何真. 政府与市场间互动制度探析: 以汶川地震灾后住房重建为分析对象[J]. 人民论坛, 2010(35): 100-101.
- [11] Ayres I, Braithwaite J. Responsive regulation: Transcending the deregulation debate[M]. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- [12] Lin T H. Governing natural disasters: State capacity, democracy, and human vulnerability[J]. Social Forces, 2015, 93(3): 1267-1300.
- [13] 斯坦利·费希尔, 鲁迪格·唐布什. 经济学(上)[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1989.
- [14] 应飞虎. 需要干预经济关系论: 一种经济法的认知模式[J]. 中国法学, 2001(2): 132-144.
- [15] 陈红莉, 丁惠芳. 新型城镇化背景下的灾后农村社区重建模式研究[J]. 理论与改革, 2016(6): 124-128.
- [16] Baker S M. Vulnerability and resilience in natural disasters: A marketing and public policy perspective[J]. Journal of Public Policy & Marketing, 2009, 28(1): 114-123.
- [17] Mitra B S. Dealing with natural disaster: Role of the market[J]. Journal Des Economistes et Des Etudes Humaines, 2000, 10(4): 527-546.
- [18] Efendi D, Agustiyara, Putra H A. Natural disasters management and the challenge of governability in Indonesia[J]. Indian Journal of Public Administration, 2019, 65(3): 627-645.
- [19] 刘德海, 赵悦, 贺定超. 我国“政府主导-社会参与”救灾体制改革的演化路径分析[J]. 运筹与管理, 2022, 31(11): 52-58.
- [20] Mastsuno Y. Guide to earthquake-resistant buildings in Japan[EB/OL]. [2024-12-18]. <https://tokyopotfolio.com/earthquake-resistant-buildings-in-japan/>.
- [21] 赵兵. 日本灾后重建的经验教训及对我国的启示[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2008, 29(9): 33-35.
- [22] Cabinet Office. White paper on disaster management [EB/OL]. [2024-12-18]. https://www.bousai.go.jp/en/documentation/white_paper/2023.html.
- [23] 潘兆宇, 王玉峰. 芦山地震灾后重建的资金支持研究: 以四川省宝兴县为例[J]. 农村经济, 2014(8): 73-76.
- [24] 晟立. 借鉴日本经验, 走科学重建之路[J]. 国际人才交流, 2009(3): 23-25.
- [25] Japan Earthquake Reinsurance Co., Ltd. Annual Report. Earthquake Insurance in Japan[EB/OL]. [2024-12-18]. https://www.nihonjishin.co.jp/pdf/disclosure/english/2021/en_04.pdf.
- [26] 郭瑞坤, 邵珮君. 大规模灾难灾后重建社区营造机制之研究[EB/OL]. [2024-12-18]. <https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvNTY0NC8zMjc5LzAwNTg5NjFfMS5wZGY%3D&n=MjAxMjA5MDUxNDM5MDQ1NzM0NzAyLnBkZg%3D%3D&icon=.pdf>.

- [27] 苏多永, 罗文波. 美国灾后住房重建计划的启示[J]. 上海房地, 2008(9): 13-15.
- [28] 罗继东. 美国灾后重建中金融支持的启示与借鉴[J]. 四川省情, 2008(11): 28-29.
- [29] 王仕图, 赵善如, 许慧丽. 地方政府与民间团体在灾后小区重建互动关系之探究: 以屏东县政府之莫拉克风灾小区参与重建计划为例[J]. 台湾小区工作与小区研究学刊, 2011, 1(2): 59-94.
- [30] 徐璨. 治理现代化视角下的住房灾害损失补偿制度改革研究[J]. 行政管理改革, 2023(4): 48-59.
- [31] 吴伟达, 江利杰. “试点”模式下财政支持型巨灾保险法治化的中国路径[J]. 宏观经济研究, 2021(11): 34-47.

Cooperative mechanism between government and market in post-disaster housing recovery and reconstruction: Taking modernization of urban and rural social governance as the consideration

TANG Qingli¹, XIAO Huina², WANG Mengyuan³

1. Chengdu University of Technology, Chengdu 610059, China

2. Department of Law and Business, Hong Kong Shue Yan University, Hong Kong 999077, China

3. Chengdu Normal University, Chengdu 611130, China

Abstract After a major disaster, the recovery and reconstruction of housing are related to the stability of urban and rural society and the level of governance. It is not only the reconstruction of the survival foundation but also the reconstruction of social relationships and governance capabilities. It must be planned with a focus on the restoration of real social governance capabilities and how to reduce losses in the event of another major disaster in the future. From the practice of housing recovery and reconstruction, it cannot be separated from the joint promotion of the government and the market. The market can efficiently solve the incentive problem of social forces participating in reconstruction, and the government can more effectively address the restoration of social governance capabilities and future disaster prevention and reduction issues. At the same time, practice has shown that only through cooperation between the government and the market can both aspects be optimally resolved. In the process of "normal society-extraordinary society-reconstruction of normal society", it is necessary to fairly and harmoniously handle the supply of private and public goods in the housing reconstruction process and achieve the modernization of urban and rural governance as the guiding principle of social reconstruction. The analysis of the experience of three sample areas based on housing recovery and reconstruction also demonstrates the value of this understanding. It can be seen that in the process of housing reconstruction after a major disaster, the modernization of urban and rural social governance should be the basic consideration. By establishing a post-disaster housing reconstruction funding support system combining national subsidies and market post-disaster insurance systems, it can incentivize market forces such as enterprises to participate in housing reconstruction and simultaneously regulate housing reconstruction and social reconstruction from the policy and legal levels.

Keywords housing reconstruction; social reconstruction; urban and rural social governance; cooperative mechanism ●



(责任编辑 卫夏雯)