

Taking the Wenchuan Earthquake as an Example: Reflections on the “Chinese-Style” Economic Reconstruction after the Disaster

Lu Dong, Wenting Cao, Yanwu Ma

Department of Finance, China Women’s University, Beijing
Email: luciad@foxmail.com, 1963167587@qq.com, hotmagnet@163.com

Received: Apr. 7th, 2019; accepted: Apr. 21st, 2019; published: Apr. 28th, 2019

Abstract

The occurrence of major natural disasters has caused serious direct economic losses, and its indirect economic losses are even more immeasurable. This paper takes the 2008 Wenchuan Earthquake as a typical case, and then analyzes economic changes and related policies during this decade. It also compares with the experience of international post-disaster reconstruction, and sums up the advantages and disadvantages of China’s related policies. Furthermore, It puts forward some new ideas, such as enriching the types of reconstruction funds, issuing catastrophe bonds and establishing a catastrophe insurance management system, optimizing the industrial structure according to the local conditions, and consummating the interrelated legal system.

Keywords

Wenchuan Earthquake, Post-Disaster Reconstruction, Disaster Prevention and Mitigation, Catastrophe Bonds, Catastrophe Insurance

以汶川地震为例对“中国式”灾后经济重建的思考

董璐, 曹文婷, 马燕舞

中华女子学院, 金融系, 北京
Email: luciad@foxmail.com, 1963167587@qq.com, hotmagnet@163.com

收稿日期: 2019年4月7日; 录用日期: 2019年4月21日; 发布日期: 2019年4月28日

摘要

重大自然灾害的发生, 造成了严重的直接经济损失, 其间接经济损失更是不可估量。本文将2008年汶川

地震作为典型案例，对灾后重建进行了经济变化与政策的分析。并与国际灾后重建经验进行对比，总结出了中国灾后经济重建的优越之处与不足之处；提出了将丰富重建基金的种类，发行巨灾债券以及建立巨灾保险管理制度分散风险，因地制宜优化产业结构，完善国家防震减灾法律体系等新观点。

关键词

汶川地震，灾后重建，防灾减灾，巨灾债券，巨灾保险

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国地域广阔，地质结构甚为复杂，也是多种灾害发生最频繁的国家，表现在灾害属性涉及面广、自然灾害分布广泛。21世纪以来，受全球气候变化和人类活动的影响，我国各类自然灾害发生频繁，且呈攀升趋势。而频繁发生的自然灾害对人类社会的破坏性持续增强，各类经济损失也越来越大。在对抗自然灾害的实践中，我国历朝历代虽已经总结出了许多经验。但面对当下自然环境日益恶劣的局面，我国应对自然灾害的体系还不够完整。在应对自然灾害的实践中缺乏保障机制作为保障，国家现有的防灾减灾体系也无法满足需求。为实现人与自然和谐相处达到共赢的局面，需要对中国的灾后重建模式扩展出更新的思路，更加完善的理论研究。为实现人与自然和谐相处达到共赢的局面，需要对中国的灾后经济重建模式扩展出更新的思路，更加完善的理论研究。

因此灾后重建模型已经成为重要的政治研究事业，它直接关系到国家的社会舆论、文化进程、经济发展乃至国家的安全。灾害一直都是人类所面临的生存挑战，而科学的研究灾害防治的理论和灾后重建模式，规划灾害防治的工作，可以有效的避免和减少灾害给人民生命和财产造成的损失，实现人与自然共赢对维持社会稳定；减轻对社会可持续发展的限制具有深远影响。其中汶川地震作为中国近代发生的损失最为惨重的灾害，极具代表性，是中国防灾救灾及灾后重建工作的一个缩影与重点。对其进行深入的分析与研究，扩展出更新的防灾救灾思路并进一步完善理论，是具有重要意义的。

2. 灾后治理政策与不足

由于我国特殊的地理条件，自古以来总结出了十分丰富的抗灾救灾经验。在早期的封建主义社会时期，就发展出了“荒政”。到汉代时，“荒政”已经初成体系；到清朝时，已经发展到较高的水平：统治阶级高度重视、救灾措施制度化、救灾支出浩繁、办理赈务组织周密、立法严格、陟黜分明[1]。历史的车轮滚滚向前，新中国建立之后，百废待兴，但由于天然地理条件和对生态环境保护的认识不足，自然灾害仍然频繁发生，其中数次重大地震损失惨重。在不断的总结历史经验与进行反思之后，我国于1998年颁布了第一部《防震减灾法》，其中不仅对防灾救灾做出了设计，更对紧急救灾与灾后重建做出了说明。

2008年5月24日14时28分04四川汶川发生了里氏震级达8.0的大地震，一瞬间举国震惊，举世哀悼。地震发生后，国务院立即开始抗震救灾工作的全面部署，四川省地震灾区各级党委、政府紧急启动紧急预案，开展全面救灾工作。经过艰苦卓绝的努力，在短期内受灾群众被迅速转移解救，并得到了了精心的医护救治和妥善安置，被损毁的道路、电力、通信等基础设施在短期内得到了较大程度的修复，

使得受灾群众的基本生活得到了初步的安排。但在紧急救灾工作告一段落后，紧接着就是重中之重的灾后重建工作的安排与规划。

由于灾情严重，各类公用、民用建筑以及基础设施损毁严重，在紧急抢修后，民众的基本生活虽然得以初步恢复，但是灾区的生产活动一度被迫停滞。为了让灾区的经济建设得以继续，在初期全力组织了灾区工农商贸业恢复生产。之后中央出台了一系列的政策，着力于灾区的经济恢复重建。经过近十年的努力，经济恢复成果显著。

总结其背后的政策支持可以分为三个方面：资金与金融支持、产业结构调整与生态建设、法制体系建设。正是因为这些政策的实施才实现了灾区经济巨大的进步，但是在看到政策的有效之处外，待完善的方面也同样值得关注。

2.1. 资金与金融支持是实现经济恢复重建的基础

在资金和财政支持方面：一、中央财政设立的地震灾害恢复重建基金部分用于农林水、工业生产及商业流通恢复。重建基金的建立对灾后经济的恢复起到了重要作用。二、对受灾的国资委管理的中央国有重点骨干企业采用一定程度的注入资本和补贴的方式进行扶持，对受灾区国家重点行业的地方企业以贷款贴息进行支持，并鼓励地方政府通过财政注资的方式对其它工商、旅游企业进行帮扶。除此之外，还实行了减免企业所得税、进口税的政策[2]。

在金融政策方面：督促金融机构尽快恢复金融服务功能，鼓励银行金融业加大灾区信贷投放力度，通过扩大灾区再贷款额度、降低贷款利率、宽松的准备金和信贷来源政策来增强灾区地方金融机构贷款能力。国家还支持通过资本、保险市场来筹集资金；鼓励受灾机构发行灾害债券和上市发行来进行融资，并引导保险机构向灾区投资和出售灾区所需优惠保险。十年间，小额贷款发放金额逾投资总额大幅增长。

但与国外的灾后经济重建的财政和金融政策相对比，我国还有许多值得借鉴的方面。

2.1.1. 重建基金种类单一

我国目前只有中央财政建设的灾后恢复重建基金，其资金主要来自于国家统一拨款，而单一的资金来源会给国家财政带来负担，对于来自企业和社会的募捐资金缺乏高效的利用和明确的流入渠道。日本基于多年的震后重建经验，形成了来源广泛的重建资金。除了国家投入的基本基金外，还设立了投资基金，其资金来自于企业及社会对产权独立、形象明显的项目等募捐。这种基金不仅促进了社会投资活动、还为灾区募集了大量资金。两种基金相互作用，可使各方力量汇集，举全国之力重建家园。

2.1.2. 资本市场工具还存在发展空间

我国虽然有地震灾后恢复重建的债券发行，但其只适用于在地震发生后，地方机构募集重建资金性质的债券。但西方国家已经开始了将灾害风险转移到资本市场的探索：迄今为止，全球已有百慕大、芝加哥多个交易所开始进行灾害风险证券化产品的上市交易[3]。其中的代表产品是巨灾债券。巨灾债券的经典型的结构是投资者购买安全债券(如美国国债)以获得所需的保险金额，并将其存放在特殊目的工具(SPV)机构中，该机构在法律上与各方不同。投资者收取债券利息加上被保险方在未发生灾难时支付的保险费。当灾难发生时，投资者的索赔将被取消，SPV 出售债券并将资金转移给被保险人。在我国，巨灾债券拥有一片广阔“蓝海”。处于地震高发地区的机构和个人可以通过购买巨灾债券来分散风险，其可进一步减少国家的财政负担，增加资本市场的活跃度，增强国内保险业的承保能力。

2.1.3. 巨灾保险承保能力不足

由于我国法律对投保自然灾害保险没有强制要求，灾害险在国内还不够普及，国内保险行业也存在

承保能力不足的问题，所以保险业难以发挥正在巨大自然灾害发生时承担经济损失的作用。汶川地震直接经济损失达 8451 亿，保险赔付不足 100 亿。相比之下，美国在 2001 年“9.11”事件中损失近 1000 亿美元，保险业约支付了 420 亿美元，大大超过了联邦政府 220 亿美元的拨款[4]。所以在巨灾保险市场的开拓上，我们还有许多待完成的工作。除了国家设立法律强制投保外，还可以组建联立的巨灾保险管理制度，分级联动、分散风险。

2.2. 产业结构调整与生态建设是灾后实现地区经济长期发展的关键

在灾后重建的初期，由于大量资金的流入，投资机会的剧增，灾区的经济水平甚至会在短期内超过灾前。但当恢复重建工作逐渐完成，资金慢慢退出时，灾区经济的繁荣也只是昙花一现。所以为了灾区的长期发展，将产业结构优化嵌入灾后重建工作中，才能实现地区经济的长期繁荣。面对地震的灾后重建，产业发展其实面临着新的契机，可以借此着力发展低碳经济、循环经济和绿色经济，加速深化经济体制和产业结构改革。在中央政府关于汶川地震灾后重建的各种报告与政策文件中，也对产业结构调整任务表现出了高度的重视。表现在大力扶持特色产业，致力于特色产业振兴和绿色产业；淘汰污染、耗能严重的企业；建立资源集中产业区；改善发展环境、实现和持续发展等。而在当下，处于后重建时期的汶川地震灾区已经进入后重建时期，注重生态与产业的协调发展应该成为新的指导思想。因为经济的发展依托于环境资源的承载能力。重视生态与产业的协调发展、努力建设生态经济体系，有利于保护灾区的经济发展结果、提高经济发展的可持续性。

积累了多年的灾害经验的日本政府十分重视灾后的生态修复工作，并坚持“生态先行”，顺应自然规律，把生态修复计划列为长期计划，规划期长达 10~20 年之久。除此之外，还投入了大量资金用于治山生态工程，并制定了相当完备的法律来保证生态修复工作的完成[5]。所以我们在制定方案时可以借鉴日本的经验，立足当前并长远规划，充分考虑生态恢复的长期性，将应急恢复与生态同步推进，系统规划，并设立生态恢复相关法律，以确保生态恢复长期坚持并取得成效，配合及加速产业重建步伐。

2.3. 健全的防灾减灾法的法制体系是实现灾后重建任务的重要依据

防灾减灾法律体系的建立可以有效的提高实践效率。在汶川地震发生后，也对救灾工作中出现的问题进行了反思，对《防震减灾法》进行了及时的修订。事实上，我国已经基本建立起防灾减灾的专门立法体系，按照法律的级别和关系可以分为防灾减灾的专门立法、防灾减灾相关的法律和条例等，数量在 30 部以上。但相较于积累了大量灾后重建经验的日本，我国的防灾减灾法律体系还存在着很的不足。《日本现行法总览》中关于地震的法规有 132 部，并且分类清晰、责任明确，对灾后重建的长期规划也更加明确、具有前瞻性、系统综合性。而我国的法律法规存在责任制定不够明确，方针不够统一、管理办法不够清晰、覆盖面有限、缺乏系统关联性、缺乏对灾害综合治理长期规划的持续性和科学性指导等不足。而这些问题就可能会致使管理行动不协调、工作效率低下，对可能发生的关联性灾害的爆发缺少足够的抵御能力，灾区长期建设动力不足等问题。

3. 对于灾后经济恢复政策的建议

应努力进行灾后经济重建领域的基金发展、金融创新、资本市场开拓、巨灾保险机制建设。可从多方面扩充救灾基金的资金来源途径。借鉴日本，通过设立投资项目的方式来吸引社会企业与民众对资金支持，用以建立专门的社会灾害准备基金。完善救灾资金管理体系，并加大相关人才的引入力度，以实现资金的高效利用甚至稳定增值。丰富灾害风险相关的金融工具种类以充分挖掘并利用资本市场的灾害风险转移能力，加速国内巨灾保险的市场体系建设并实现广泛推行。

通过进一步进行产业结构调整并将生态建设贯彻其中以实现地方产业结构的均衡与经济长效发展。在进行灾后生态建设规划时应将眼光放远、增长治理周期，并加强在治理期间内与产业重建的结合。深入完善防灾减灾法。进一步的丰富体系内的法律种类并细化相关法条，建立责任明确、办法清晰、多位一体、覆盖全面、规划长远的防灾减灾法制体系。多方面结合并相互作用，才能实现减少灾害经济损失、维护社会和谐稳定与地区经济长远发展的目标。

参考文献

- [1] 叶依能. 清代荒政述论[J]. 中国农史, 1998(4): 59-68.
- [2] 李永, 许学军, 刘鹏. 当前我国巨灾经济损失补偿机制的探讨[J]. 灾害学, 2007, 22(1): 121-124.
- [3] 陈建民. 关于《中华人民共和国防震减灾法(修订草案)》的说明[C]//第十一届全国人民代表大会常务委员会第五次会议, 2008.
- [4] 王新新. 以保险为重要内容的我国巨灾风险管理体系探讨[J]. 灾害学, 2009, 24(4): 138-142.
- [5] 黄寰. 后重建时期灾区生态与产业协调发展研究——以四川地震灾区为例[M]. 北京: 人民出版社, 2018.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2556, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>
期刊邮箱: ass@hanspub.org