



日本防震减灾的启示

王德迅

2009-06-26 12:09:48

汶川大地震，瞬间夺去了数万同胞的生命。人们在悲痛万分、泪别逝者的同时，也把目光投向了今后的防震减灾工作。他石攻玉，日本在防震、抗震、灾后重建等方面，有很多经验值得借鉴。

大自然没有偏袒日本，送给日本一个“地震之国”的别称。据2007年日本《防灾白皮书》统计，从1997年至2006年，在仅占世界0.25%的国土面积上，日本共发生了里氏6.0级以上地震187次，占全世界的20.7%。历史上，日本曾发生过伤亡惨重的关东、阪神等大地震，然而，日本又“得益于此”，因为地震不仅提高了日本国民的危机意识，还催生了一整套结构完整、功能齐全、运转高效的防震减灾机制。

第一，依法应对地震灾害。1978年6月，日本政府制定了《大规模地震对策特别措置法》，该法作为世界上第一部强调通过地震预测达到直接防灾目的的法律，对地震的预警、应对手段、发布《警戒宣言》的程序以及相关部门责任等作了详细规定。此外，与地震相关的法律还有《灾害救助法》（1947年）《建筑基准法》（1950年）《灾害对策基本法》（1961年）《地震保险法》（1965年）《地震财特法》（1980年）《地震防灾对策特别措置法》（1995年）《建筑物耐震改修促进法》（1995年）《受灾者生活再建法》（1998年）等。实践证明，权威的法律不仅成为指导抗震减灾的依据，还避免了由于政府部门责任失位、隐瞒灾情而造成的损失，同时也保障了公众的“知情权”。

第二，不断修改和完善建筑标准法，确保建筑物结构安全。1995年，日本发生阪神大地震，造成6433人身亡，其中83.3%的遇难者是由于建筑物倒塌所致。为此，日本对建筑标准法进行修改，通过法律形式严格规定了各种建筑物的抗灾标准，并对建筑的辅助设施如煤气、上下水管道等的抗震性提出了严格的要求。2005年9月，中央防灾会议制定《建筑物耐震化紧急对策方针》，要求在未来10年里，将房屋住宅的耐震率由目前的75%提高到90%。此外，在有关提高学校的耐震性能方面，政府明确要求“学校的耐震性决不能因地区间财力水平的差异，而导致学校安全性能出现差距”。为此，从2006年开始，政府以提高学校耐震率为重点，出资创立了“建造安全、放心学校补助金”制度。

第三，运用高科技手段“防地震于未然”。近年来，日本政府为提高地震预测水平以及灾后重建的能力，不断加大对高科技防震的投入，并根据数字化、信息化、网络化等高新技术所具有的特点，为防震减灾开辟高速通道。首先，利用卫星、固定摄像、远距离小型图像传送仪以及飞船（UAV）等技术，确保对地震等突发事件的图像、影像、当地情报的收集。其次，构建操作性强的重要情报汇集系统（灵活运用地图信息以及GIS、GPS等技术）、受灾预测（包括NBC恐怖袭击等）系统、救助与搜索（包括生理反应感知及机器人救助等）支持系统。第三，率先开发出可能在短时间内实现快速通报地震信息的地震速报系统。该系统可以在地震发生时，立即检测到首先传到地表的地震波中的纵波（也叫P波，导致地面上下震动的地震波），根据P波的波形能在瞬间完成对地震规模和震源的估测，同时还能在检测到P波后的4秒钟内将这一估测结果通报到铁路公

司等单位。这一系统的开发成功，为有关部门或者单位在最短的时间内采取应对地震灾害的措施争取了时间。

第四，把是否具有应急管理方面的经验作为政府各级负责人提拔升迁和政绩考核的指标之一。日本国民对各种灾害的认知度很高，那些因救灾不力、行动迟缓、指挥混乱的政府官员常常遭到舆论的抨击，有人甚至引咎辞职。因此，日本的执政环境要求政治家们特别是基层负责人必须重视提高处理突发事件的能力。如日本政府从2005年开始推行“灾害指挥”首长特训制度。要求所有自治体的负责人都要进行灾情模拟训练，并根据“防灾GIS地图信息管理软件”上不断出现的灾情练习下达命令，练习自己启动应急电源，使用无线电与外界联系等技能。通过这种实际和模拟演练，各级政府官员不仅学到了应对突发事件的本领，同时也增加了竞选资本。

第五，地震保险帮助人们顺利渡过难关。1966年，日本建立了地震保险体制并颁布了相关法律。依据该制度，日本各保险公司共同成立了日本地震再保险股份有限公司。此外，为了减轻保险公司的地震保险风险，日本实行了独特的地震再保险险种，形成由保险公司、再保险公司和政府共同分担责任的结构。在该结构中，政府承担着最后地震险赔付责任。从2007年1月起，日本开始实施“住宅地震保险保费减税制度”，使国民购买地震保险的人数不断增加。目前，日本全国的地震投保率平均为20%，个人和家庭受灾后都能从保险中得到自救的资金。比如2005年3月，日本福冈县以西海域发生里氏7级地震，造成少数人员伤亡。地震后，日本损害保险协会向福冈县支付了158亿日元（约合1.5亿美元）的保险金。

文档附件：

编辑： 文章来源：

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所
E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]