

新中国自成立以来，有着高度重视防灾减灾工作的优良传统，防灾减灾法制不断完善。

防灾减灾法制取得的成效

总体上，我国防灾减灾法制建设的业绩斐然。据笔者统计，涉灾法律法规已超过170部，可谓洋洋大观。既覆盖到各种常见灾害种类，如地震、水旱灾害、地质灾害、火灾等，也涉及新型灾害类型，如生物灾难、核事故等。既涵盖了灾害应对的监测预警、应急处置，也涵盖了灾害救助、赔偿补偿和恢复重建各

个环节；既涉及灾害应对的人员、财政、物资保障，也涉及通讯、交通的支撑。通过中央和地方立法，初步建立起具有中国特色的防灾减灾法律制度体系，基本明确了政府、企业、社会、个人各方的权利义务，做到有法可依。

首先，在综合类立法方面。2007年的《突发事件应对法》，将自然灾害作为突发事件的一种，加以综合规范。

《刑法》、《治安管理处罚法》等法律中，也有与自然灾害有关的内容条款。

其次，在各灾种立法方面。我国防灾减灾法律制度建设的成效，更多体现在各个灾害种类的专门立法和各领域管理的相关立法方面。为治理水旱洪涝灾害，已有《水法》、《水污染防治法》、《防洪法》等近20部法律、

行政法规加以规范，其中多部近年来还有所修改完善。为有效抗击应对地震灾害，国家出台了《防震减灾法》、《破坏性地震应急条例》等法律法规。伴随

安全事故的处置。环境灾害、海洋灾害等领域，也都已有一些法律法规出台。

除此之外，相关部门还出台大量部门规章，有立法权的地方人大和地方政府也出台大量各种应对的专门地方性法规和地方政府规章。

第三，防灾减灾的各个阶段的立法，也取得丰硕成果。在规划阶段，《城乡规划法》一般性要求城乡规划的制定和实施符合防灾减灾的需求，并将防灾减灾作为城市总体规划、镇总体规划的强制性内容。《全国污染源普查条例》、《基础测绘条例》对于摸清灾害风险源具有基础意义，《基础测绘条例》还明确要求及时

更新自然灾害多发地区的基础测绘成果。在灾害救助阶段，已有专门的《自然灾害救助条例》出台予以规范，《侵权责任法》第九章“高度危险责任”也涉及一些自然灾害有关的民事侵权责任分担。

第四，灾害治理应对的人、财、物诸方面保障，已有较系统的法律规范作为依据。在人员保障方面，《兵役法》、《军人参加抢险救灾条例》、《红十字会法》等法律法规为军人、警察、武装警察在防灾减灾中的职责提供了法律依据，并对其参与防灾减灾导致的伤亡给予抚恤优待和荣誉褒扬。在财政保障方面，《预算法》第32条明确规定各级政府应按照本级政府预算支出额的1-3%设置预备费，用于当年预算执行中的自然灾害救灾开支及其他难以预

我国防灾减灾法制建设问题与发展方向探讨

● 栗燕杰



2011年6月，暴雨致我国南方多地严重内涝

中国城市化的快速推进，暴雨、暴雪、雾霾等气象灾害的影响日益加重，国家出台了《气象法》、《大气污染防治法》等法律法规。在地质灾害领域，先后出台《防沙治沙法》、《地质灾害防治条例》等。随着全球化，生物灾难的风险日益加剧，《重大动物疫情应急条例》、《森林病虫害防治条例》等法律法规先后出台。日本福岛核电站事故，凸显出各类危险品的安全问题，我国已有《民用核安全设备监督管理条例》、《核电厂核事故应急管理条例》等行政法规出台。十年前的“非典”，许多人至今依然记忆犹新，药品食品与公共卫生领域的灾害受到立法者的广泛关注，已有《传染病防治法》、《突发公共卫生事件应急条例》等法律依据，《食品安全法》更是在第七章专章规定了食品

见的特殊开支,《公益事业捐赠法》、《保险法》等法律中也涉及一些灾害相关规范。在物资和通讯保障方面,已有《中央储备粮管理条例》、《无线电管理条例》、《计算机信息系统安全保护条例》等行政法规出台。对于水利防汛工程设施、水文监测、测量、气象测报、环境监测、地质监测、地震监测等公共设施,或构成重要的工程减灾措施,或对于监测预警具有支撑作用,已有法律法规采取多种手段措施予以维护保障。《治安管理处罚法》规定了盗窃、毁损上述设备设施的行政拘留制裁。

第五,还有一些针对个别特殊灾害的专门立法,也是值得关注的。其典型有《汶川地震灾后恢复重建条例》、《淮河流域水污染防治暂行条例》等。

最后,我国还参与了一些与灾害预防、处置、救助等相关的国际条约协定。如《联合国海洋法公约》、《国际民航公约》等。与一些国家签订了双边协定,如《中美海上搜救协定》、《中朝海上搜救协定》等。

我国防灾减灾法制仍存在的问题

我国已初步完成灾害与突发事件应对的“一案三制”,但在新时期面临着严峻灾情的挑战,暴露出一些问题。

首先,缺乏防灾减灾的基本法。自2003年抗击“非典”以来,我国防灾减灾法律法规建设取得较大进展,但仍是单灾种法律法规较为丰富,综合减灾立法缺失;救灾环节立法丰富,灾害预防预警、灾后恢复重建、因灾征收征用立法较为缺失,等诸多不足。这些不足已在汶川地震应对中不同程度暴露出来。因此,必须明确,《突发事件应对法》并不能替代《防灾减灾基本法》。

其次,防灾减灾已有法律制度

的权责分配不够合理、清晰。一方面,我国近年来的救灾实践,过于强调政府责任为主,形成“政府无法承受之重”。另一方面,公众的责任、权利均不够明确。既有公众在灾害应对处置中权利不足的问题,如知情权未得到有效保障。也有公众责任不足的问题,受灾个人、地区不同程度存在“等、靠、要”的倾向。

再次,防灾减灾法制存在着失衡与偏差。重抗灾而轻灾害预防,重救灾而轻灾害管理制度构建,导致灾害应对的“一案三制”往往流于形式,未能发挥应有效力。

最后,已有防灾减灾法律制度并未实现灾害应对管理的常规化。近年来的较大灾害,往往需要中央高层领导出台才能有效处置应对,这种做法固然有其合理之处,但对于灾害治理的常规化、法治化不无消极影响,影响到“属地管辖”原则的落实,使得中央、地方政府权责界分不清。必须意识到,在现代法治社会,灾害及其应对并不是突破法治的借口,权责明确才是有效应对灾害的关键。

未来我国防灾减灾法制建设的重点

针对我国防灾减灾法律制度仍存在的问题,有必要通过法律制度建设,逐步克服灾害应对的“人治”倾向,依法治理应对灾害,逐步形成完善的防灾减灾的法律制度体系。其重点包括以下四个方面:

首先,防灾减灾法制应以责任公平分担与风险合理分摊为基本原则加以完善。整个防灾减灾法律制度体系,均需要充分考虑责任公平分担与风险合理分摊。应当从权利义务相统一的理念出发,公平设置各方权利义务。其重点包括:尽快完善灾害保险法制,通过灾害保险,既可以起到分担、补偿灾害损

失的作用,还可以有效调动投保人主动防灾减灾的积极性。通过立法建构巨灾保险制度,通过立法设置强制性的“责任封顶”机制。在救灾补偿环节,要充分考虑到对各种受灾对象之间的公平,各地救灾之间的公平,以及历次救灾补偿之间的相对公平。

其次,尽快出台防灾减灾基本法。“一事一法”的思路并不适应现代灾害的复合性、衍生性等属性特征。有必要在现有防灾减灾法律制度建设的基础上,借鉴灾害应对较为成熟发达国家的经验,由全国人大出台综合减灾法律和相关专项法律法规。综合减灾法律的制定应秉承安全第一、综合治理的理念,超越单灾种立法,而涵盖各种灾害种类;应超越单阶段立法,将从监测预防到重建的各个防灾减灾阶段、灾害管理全流程纳入在内。考虑到应急预案由于缺乏法律赋予的强制力和执行力,不能发挥预期效果,还有必要在基本法中明确应急预案的法律效力。

第三,防灾减灾标准(包括单项标准和综合标准)立法。必须设定符合中国灾情的建筑物抗灾(包括地震和其他灾害)设防标准;并采取切实有效措施,鼓励工程设计、施工、经营的企业单位,采取更为严格的标准。

第四,防灾减灾法律制度与相关法律法规的衔接机制应予完善。包括与传统的民法、行政法、刑法、诉讼法的关联,较为综合的环境法、社会保障法的关联,以及保险法、交通法、气象法、地质法、农业法的关联衔接,都值得深入研究并提出对策。其内容既包括防灾减灾法制对其他法律的影响,如何种“自然灾害”构成民法上的“不可抗力”,也包括其他法律对防灾减灾法制的影响,如一般性的环境法与环境灾害法的衔接。

(作者单位:中国社会科学院法学研究所)