

## 抗震救灾与我国应急状态下的社会法治建设相关问题

编者按 社会法治包括正常状态下的社会法治和应急状态下的社会法治。这两个方面的法治建设对于中华民族的长治久安都必不可少。5月12日的汶川大地震,全国人民在党和政府的领导下进行了空前规模和卓有成效的抗震救灾活动。这次抗震救灾暴露了我国目前在抗震救灾中面临的法治问题,也为抗震救灾积累了丰富经验。我国是一个法治国家,救灾赈灾也属于社会法治的范畴。对于救灾赈灾和灾后重建中反映出来的任何社会问题,都应当予以重视,努力寻找体制、制度和机制的不足和缺陷,积累法治经验,不断完善正常情况下的社会法治和应急状态下的社会法治,这对以后更好地应对灾害,控制、减轻和消除灾害影响,更好地进行社会建设是非常必要的。为此,我们组织了有关专家座谈与此相关的问题。

### 抗震救灾与救灾救济制度

刘翠霄<sup>[1]</sup>

我国自古就是一个灾害频仍的国家,水、旱、风、雹、地震、滑坡、泥石流、病虫害等各种自然灾害每年都有不同程度的发生。新中国成立前后,每年平均约有1/5的农村人口遭受自然灾害,即有1亿左右的人口因灾害生活发生严重困难。因此,新中国成立不久,政府就建立了应对灾害给人们的生活造成困难的救灾救济制度。救灾救济制度是指在自然灾害给人们的吃饭、穿衣、住房造成困难以及为了预防灾区疫病发生而由政府采取紧急的转移安置灾民以及为灾民提供衣、食、住、医疗等救济措施的制度,广义的灾害救济制度还包括帮助灾民重建家园、恢复生产和公共设施。

为遭受自然灾害侵袭和破坏地区的群众提供救济和援助,是社会的一种自我保护措施。灾害的直接后果是破坏了社会正常的生产和生活秩序,造成灾民人财两损,无家可归,生活无着。“他们因贫困而绝望,因绝望而走上犯罪。这是译制片《悲惨世界》里的一句旁白,道出了人在绝望时有可能给社会造成危害。因此,古今中外救济灾民和穷人就是政府的责任,只是在不同的社会制度下,救助的理念、方式和程度不同而已。

在传统的农业社会,救助多了一些恩赐和施舍的成分,而且更具有随意性和偶然性。例如,我国古代就有“民本”和“大同”的思想,《孟子》中的“制民之产,必使仰足以事父母,俯足以蓄妻子,乐岁终身饱,凶年免于死亡”体现的是民本思想;“人饥己饥,人溺己溺”,“出入相友,守望相助,疾病相扶持,则百姓相睦”体现的则是大同思想。然而,受当时生产力发展水平的限制以及官贵民贱思想的影响,这些优秀思想的贯彻十分有限。再如,英国早在1601年就建立了《济贫法》,然而,它的实施基础是社会权利不平等,一方面是统治阶级享有的支配臣民的社会权利,另一方面是人民缺乏人身自由和基本尊严,使得救助更具有单向性和慈善性。而在现代社会,救灾救济制度化,遭受到自然灾害侵袭的灾民有权利获

[1] 作者简介:中国社会科学院法学研究所社会法研究室研究员,中国法学会社会法学研究会副会长。

得来自政府的救助,如果因为政府工作人员的不作为或者不尽职尽责,而使灾民得不到及时有效救助,灾民有权利通过法律途径寻求救济,也就是说,在现代社会,救助灾民是政府的责任,政府应依法抗灾救灾。

## 抗震救灾与我国的环境应急法制建设

常纪文<sup>[2]</sup>

5月12日的汶川大地震,导致了严重的环境问题。<sup>[3]</sup>

在综合性应急法律的层次上,2007年的《突发事件应对法》是我国防灾减灾的基本法,它在立法目的之中强调了维护环境安全的重要性。该法在第23条规定了环境隐患排查和环境隐患消除制度;在第56条规定了应急力量的组织、人员的营救、疏散、撤离与安置,危险源的控制,危险区域的标明,危险场所的封锁,危害扩大的防止措施,信息报告,群众的劝解与疏导等内容。这些规定,对于此次抗震救灾中的环境应急工作具有重要的指导作用。

在专门的环境法律层面上,《环境保护法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《放射性污染防治法》等法律都对环境突发事件作出了应急规定。如2008年修订的《水污染防治法》专设第六章“水污染事故处置”,重申了《突发事件应对法》的应急基本法地位,规定了各级人民政府及其有关部门、可能发生水污染事故的企事业单位的应急准备、应急处置和事后恢复责任。虽然一些地方的应急组织体系和保障遇到了前所未有的困难和问题,但是在中央和四川、甘肃、陕西省的组织下,这些不足有的已经得到弥补,有的正在克服。

在行政法规的层次上,2005年发布的《国家突发公共事件总体应急预案》就明确把生态环境破坏事件纳入国家突发公共事件之中,指出:“本预案所称突发公共事件是指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。该预案明确规定了预案的组织体系、运行机制、应急保障、善后处置等内容。关于环境污染应对的明确规定是“有关部门要做好疫病防治和环境污染消除工作”(“善后处置”部分)。此外,由于其他的一些突发事件,或与环境保护有关,或产生环境问题,它们一般也有环境应急的专门规定,如《国家突发公共事件总体应急预案》、《突发公共卫生事件应急条例》等。

在行政规章的层次上,国家环境保护部做了大量的工作,如结合《国家突发公共事件总体应急预案》于2006年制定了专门的《国家突发环境事件应急预案》,细化了环境污染事件的分类、分级、应急的工作原则、组织指挥与职责、预防和预警、应急响应、应急保障和后期处理等内容,内容明确,可操作性强,是具体开展环境突发事件应急工作的重要依据。

综观以上立法,可以看出,我国的应急环境法律已成体系,层次明晰,内容明确,责任到位,可操作性强。在防治突发公害的战斗中,世界上很多国家逐步建立和发展了自己的应急法律体系。在宪法的层次上,意大利、韩国、西班牙、德国等国现行的宪法对紧急状态下国家权力的重新配置和公民基本权利的暂时限制作了规定,如德国宪法规定,为了应对紧急状态,联邦总统有权部分或全部临时限制公民依照宪法享有的基本权利。在专门的紧急状态立法层次上,美国制定了《全国紧急状态法》,土耳其、加拿大、日本等国制定了对付各种危机的《紧急状态法》,英国制定了《紧急状态权力法》,这些立法均可适用于突发环境事件的应急处理领域。在环境基本法的层次上,一些国家设立了紧急状态下环境事件的应

[2] 作者简介:中国社会科学院法学研究所社会法研究室主任,研究员、法学博士。

[3] 参见“地震严重损坏灾区生态系统”,《人民政协报》(C1版)2008年6月5日。