

地震灾区恢复重建的重要法律保障

法学所 莫纪宏

2008年6月8日国务院颁布了《汶川地震灾后恢复重建条例》，该条例的出台可以说既及时地适应了地震后灾区恢复与重建工作的要求，同时也很好地弥补了目前我国防震减灾立法的不足，是一部保障地震灾区恢复重建的最重要的行政法规。

首先，该条例第一次以行政法规的形式，对“汶川地震”后地震灾区的恢复重建工作作出了系统和全面的规定，在我国行政法规的立法史上具有开创性意义。这说明了我国行政法规立法指导思想的开放性以及行政法规适用范围的灵活性。作为全国性的法律规范，行政法规是由国务院依据宪法和立法法的相关规定制定的适用于全国范围内的重要的法律形式，而此次汶川大地震，由于地震造成的影响涉及到近10万平方公里的区域，近4000万人受灾，按照温家宝总理的比喻，“必须倾全国之力”才能起到应有的救灾效果，所以，汶川地震所造成的社会影响实际上是全国范围的，不仅涉及到了灾区，而且也涉及到非灾区。因此，《汶川地震灾后恢复重建条例》实际上调整的事项涉及到全国范围。该条例的出台充分反映了执政党的“以人为本”、“执政为民”的执政理念以及立法应当“实事求是、一切从实际出发”的科学精神，具有明显的时代性、进步性。

其次，该条例以行政法规的形式，弥补了我国目前防震减灾立法的不足。该条例第1条规定：为了保障汶川地震灾后恢复重建工作有力、有序、有效地开展，积极、稳妥恢复灾区群众正常的生活、生产、学习、工作条件，促进灾区经济社会的恢复和发展，根据《中华人民共和国突发事件应对法》（以下简称《突发事件应对法》）和《中华人民共和国防震减灾法》（以下简称《防震减灾法》），制定本条例。《突发事件应对法》是我国处理突发事件领域的一般性法律，调整范围涉及到自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件以及社会安全事件。作为一般法，《突发事件应对法》所确立的法律原则同样也适用于防震减灾活动。《防震减灾法》是调整防震减灾领域各种社会关系的基本法律。根据该法第2条的规定：在中华人民共和国境内从事地震监测预报、地震灾害预防、地震应急、震后救灾与重建等活动，适用该法。根据上述规定，震后救灾与重建工作也要适用《防震减灾法》的立法原则。不过，由于《防震减灾法》并没有对震后救灾与重建活动作出深入、全面和系统的规定，而此前国务院也没有依据该法来制定实施该法关于震后救灾与重建规定的行政法规，所以，面对汶川大地震所带来的震后灾区恢复与重建所出现的各种复杂的社会问题，国务院颁布的《汶川地震灾后恢复重建条例》及时地填补了立法的空白，使得目前正在开展的灾区恢复与重建活动能够纳入法治的轨道，这充分说明了在此次汶川大地震事件中，政府自始至终坚持依法办事，是政府“依法行政”的结果，也是法治政府理念的最好的表现形式。

再次，《汶川地震灾后恢复重建条例》建立了一项新的法律制度，即第二章规定的“过渡性安置”。所谓“过渡性安置”是针对地震灾区在完全恢复生产和生活功能之前，对于灾民采取的临时性的政府帮助措施。由于此次地震影响范围广，受灾面积大，涉及到受灾群众近4000多万，而目前在户外作“过渡性安置”的灾民人数也达到了近千万人，这么大数量的灾民，需要在1至3年的时间内做“过渡性安置”，从安置到管理都面临着一系列比较复杂的法律问题。所以，该条例将“过渡性安置”作专章规定，充分体现了政府“以人为本”的执政理念。“过渡性安置”也必然会随着该条例的颁布实施，成为我国行政法制度一大亮点。

最后，该条例将政策与法律有机地结合在一起，对于一些重要的问题采取了实事求是的处理方式，对于地震灾区恢复重建确立了以人为本、科学规划、统筹兼顾、分步实施、自力更生、国家支持、社会帮扶的方针（第2条）。并且规定了地震灾后恢复重建应当遵循以下原则（第3条）：一是受灾地区自力更生、生产自救与国家支持、对口支援相结合；二是政府主导与社会参与相结合；

三是就地恢复重建与异地新建相结合；四是确保质量与注重效率相结合；五是立足当前与兼顾长远相结合；六是经济社会发展与生态环境资源保护相结合。应当说，上述地震灾后恢复重建方针与原则的确定将政策的灵活性与立法的稳定性高度结合起来，体现了一切以人为转移，一切以灾民的生产和生活安置为目的的立法思想。为了突出该条例的“以人为本”的精神，该条例第 50 条规定：对学校、医院、体育场馆、博物馆、文化馆、图书馆、影剧院、商场、交通枢纽等人员密集的公共服务设施，应当按照高于当地房屋建筑的抗震设防要求进行设计，增强抗震设防能力。该规定的重要意义是强调在灾区恢复重建过程中，一定要将人的生命放在各项工作的首位，而不能片面地强调追求生产效率，片面地追求经济的畸形发展。

总之，《汶川地震灾后恢复重建条例》作为在汶川地震后迅速出台的行政法规，对于稳定当前地震灾区的救灾大局，保持地震灾区的社会稳定推动社会各方投入有序救灾，提高灾区生产和生活自救的能力，强化地震灾区各级人民政府依法防灾减灾的法律意识，都具有非常明显的现实性的保障作用。