

## 进一步强化公共安全建设的法制保障

莫纪宏

“十一五”规划纲要对公共安全建设问题给予了高度关注。根据“规划纲要”的规定，要完成改革和发展的任务，就必须保持长期稳定的社会环境，强化全社会公共安全意识，加强公共安全保障能力建设，提高公共安全保障水平，维护人民生命财产安全，确保社会稳定。

“规划纲要”主要从五个方面强调了公共安全建设的重要性，以及加强公共安全建设的目标和要求。第一，增强防灾减灾能力。根据“规划纲要”的要求，在“十一五”期间，应当加强防洪减灾薄弱环节建设，重点加强大江大河综合治理、病险水库除险加固、蓄滞洪区建设和城市防洪，增强沿海地区防台风、风暴潮、海啸的能力。加强对滑坡、泥石流和森林、草原火灾的防治。提高防洪减灾预警和指挥能力，建立洪水等灾害风险管理制度和防洪减灾保障制度。加强对三峡库区等重点地区地质灾害的防治。完善大中型水库移民后期扶持政策。加强城市群和大城市地震安全基础工作，加强数字地震台网、震情、灾情信息快速传输系统建设，实行预测、预防、救助综合管理，提高地震综合防御能力。第二，提高安全生产水平。“规划纲要”指出，在“十一五”期间，要坚持安全第一、预防为主、综合治理。落实安全生产责任制，强化企业安全生产主体责任，健全安全生产监管体制，严格执行重大安全生产事故责任追究制度。加强安全生产科研开发、监管监察和支撑体系建设。实施重大危险源普查和监测监控，加大安全设施投入，搞好隐患治理和安全技术改造。严格执行安全生产许可制度，加强煤炭等高危行业和重点领域的安全生产，抓好非煤矿山、特种设备、危险化学品、烟花爆竹、建筑施工、道路交通和人员密集场所消防安全等的专项整治。强化交通、消防基础设施建设和安全监管。培育和规范安全生产中介机构。加强安全生产宣传教育培训。建立安全生产指标考核体系，到2010年单位国内生产总值生产安全事故死亡率下降35%，工矿商贸从业人员生产安全事故死亡率下降25%。第三，保障饮食和用药安全。“规划纲要”强调，要进一步加强食品、药品监管设施建设，完善技术标准体系，创新监管机制，规范监管行为，提升监管能力和水平，依法强化对食品、药品、餐饮卫生等的监管，保障人民群众健康安全。第四，维护国家安全和社会稳定。根据“规划纲要”的规定，在“十一五”期间，要继续依法严厉打击各种犯罪活动，保障人民群众安居乐业。加强社会治安综合治理，推进社会治安防控体系建设，深入开展平安创建活动。改善司法保障条件，加强基层政法机构、案件侦查、禁毒、缉私、边境检查等的基础设施建设。积极应对传统和非传统安全问题。加强公安政法队伍建设。第五，强化应急体系建设。“规划纲要”提出在“十一五”期间，要建立健全应急管理体系，加强指挥信息系统、应急物资保障、专业救灾抢险队伍、应急标准体系以及运输、现场通讯保障等重点领域和重点项目的建设，健全重特大自然灾害发生后的社会动员机制，提高处置突发公共事件能力。

综上所述，“规划纲要”对“十一五”期间的公共安全建设，提出了系统并且具体的目标和需要努力完成的任务。为搞好“十一五”期间的公共安全事业的建设，所有国家机关、社会组织和个人都有义务采取各项具体有效的措施，来实现“规划纲要”对公共安全建设所提出的各项要求和目标。从“规划纲要”关于公共安全建设的保障机制来看，除了要从人力、物力和财力等方面加大对公共安全建设的投入之外，从制度层面，特别是从完善公共安全法制建设的角度入手，为公共安全建设提供一套行之有效、安全可靠的制度保障，是至关重要的。

公共安全是一个非常复杂的社会现象，既有客观性，又有主观性。从公共安全的表现形式来看，公共安全可以表现为国家安全、环境安全、人身安全、财产安全等方面；从引发公共安全危

机的原因角度来看，导致公共安全危机的主要因素有四个方面，即自然灾害、灾难事故、突发公共卫生事件以及包括严重违法犯罪行为在内的社会安全事件等。因此，加强公共安全的制度建设，必须要从不同的角度来规范在保障公共安全过程中所发生的各种社会关系，与此同时，还要在立法上通过制定一部有关公共安全的基本法律的形式，来明确加强公共安全建设的基本法律原则和法律要求。

我国目前在公共安全建设领域的立法，总的来说已经初具规模，但由于没有从总体上来把握对公共安全建设的制度设计，所以目前我国关于公共安全建设的法律制度还不健全，特别是一些关于公共安全的重要法律、行政法规还没有出台，有关公共安全的立法适用范围较窄或者层次比较低，仅适用于个别领域的保障公共安全的法律法规占绝大多数。迄今为止，还没有在全国人大及其常委会所制定的法律层面出台一部《公共安全法》，或者是保障公共安全得以实现的《紧急状态法》和《突发事件应对法》。另外，还有许多公共安全建设领域缺乏必要的法律依据，如我国目前还没有制定反恐怖主义活动所要求的《反恐怖法》。在处理社会安全事件方面，也缺少处理大规模群体性事件方面的法律法规。在已经制定出台的公共安全法律法规中，公共安全建设的组织保障体制也比较分散，部门主义色彩比较重。如根据现行《防洪法》、《防震减灾法》等法律，在发生洪水、地震等自然灾害危及公共安全时，分别由不同的机构来应对处理，形成了公共安全建设组织保障体制错综复杂的局面。此外，我国现行法律法规对公共安全的级别认定也不到位，还缺少关于确认公共安全的国家标准，由此导致了理论上的混乱和实践中的束手无策。

因此，要真正地贯彻落实“规划纲要”对“十一五”期间公共安全建设提出的各项要求，从法律制度建设上，至少要抓好以下几项工作：第一，加快制定《突发事件应对法》，以适应当前各级政府和社会公众应对突发事件的需要。《突发事件应对法》主要应当立足于如何通过正确的权力管理手段来解决危及公共安全的突发事件，进一步明确各级政府在突发事件发生时的紧急处置权限，以及如何在对公民、法人或者是其他组织的人身、财产等合法权益采取限制措施时，给予公民、法人或者其他组织以必要的权利保护。第二，在适当时机制定出台《紧急状态法》。2004年宪法修正案已经将紧急状态写进了宪法，这就意味着，紧急状态作为公共安全处于最危险的情形，已经得到了立宪和立法部门的高度关注。与此同时，由于《紧急状态法》与《突发事件应对法》在调整对象上可以相互衔接，因此，对于通过正常的行政管理途径和手段不能有效加以控制的、严重危及公共安全的危险局势，应当通过宣布紧急状态的方式，采取特殊的紧急措施来维护公共安全，应对危害公共安全的各种危机或者是消除不稳定的因素。第三，进一步加强反恐怖方面的立法，及时和有效地为反恐怖活动提供法律上的依据。恐怖主义是文明社会的天敌，也是危及公共安全的最不稳定和最危险的因素，所以，要强化公共安全建设方面的立法，当务之急是要抓好反恐怖方面的立法起草和出台工作。第四，要在法律制度上建立健全处理公共安全危机的组织体制，特别是应当将各种分散在部门之间的应急管理或者指挥机构都集中起来，由一个统一的维护公共安全的机构来负责。为此，应当尽早在国务院以及各级人民政府下面设立公共安全保障机构。

总之，“十一五”期间，为进一步加强公共安全建设，应从法律制度上建立和健全保障公共安全所必需的应急和危机处理机制，如此，才能真正地防范于未然，并为公共安全建设提供一个非常良好的制度环境。