

进一步完善我国防震救灾法律

莫纪宏

这次四川汶川地震应急工作做得比较好,除了领导有力、指挥有方、举全国之力投入应急救援等因素之外,我国有关突发事件应对和防震减灾方面的法律制度也起到了比较好的保障作用。1997年制订的《防震减灾法》作为我国防震减灾领域中的第一部重要法律,对此次抗震救灾工作起到了良好的组织和制度保障作用。2007年制订的《突发事件应对法》作为调整突发公共事件应急领域社会关系的具有一般指导意义的法律,在此次地震应急工作中也起到了应有的法律保障作用。

尽管这两部法律在调整对象、调整范围、立法手段与立法目等方面还需要进一步完善,但是,从目前汶川大地震中所遇到的法律问题的实质来看,主要还不是这两部法律的缺陷和不完善造成的,而是与我国现行应急和救灾体制的不健全和不完善有关。

一、尽快制定《紧急状态法》,为抗震救灾工作提供更加完备的法律指南

2004年修改宪法时,已经将“紧急状态”写入宪法。在其后着手进行的《紧急状态法》的立法论证和起草工作也是以紧急状态法作为立法工作的重点。但是,该法的立法主旨在立法过程中被修改为《突发事件应对法》。现行《突发事件应对法》的立法目的是保障各级人民政府在突发事件应对过程中如何有效地行使行政应急权力,通过采取各种应急措施,来迅速平息突发事件。该法侧重突出各级人民政府在突发事件应对中的主导作用。《紧急状态法》的立法目的是要解决在最严重的突发事件发生后,如何通过赋予最有效地行使应急权力的国家机关和社会组织来行使应急权力,从而保证应急工作的有序开展,最大限度地减少突发事件所造成的损害程度。因此,根据《紧急状态法》的立法原则,虽然各级人民政府在突发事件应对中仍然负有主要应急职责,但是,对于那些已经超出了政府应急能力的应急事务,就必须依赖人民解放军和武警等军事力量和社会力量来进行。其实,《突发事件应对法》并没有完全否认“紧急状态法”的适用,该法的第69条就规定:“发生特别重大突发事件,对人民生命财产安全、国家安全、公共安全、环境安全或者社会秩序构成重大威胁,采取本法和其他有关法律、法规、规章规定的应急处置措施不能消除或者有效控制、减轻其严重社会危害,需要进入紧急状态的,由全国人民代表大会常务委员会或者国务院依照宪法和其他有关法律规定的权限和程序决定。”“紧急状态期间采取的非常措施,依照有关法律规定执行或者由全国人民代表大会常务委员会另行规定”。

此次汶川大地震是一场极具破坏性的地震。地震发生后,不仅地震灾区的人民政府失去了自救的能力,而且这些政府部门的许多,工作人员也已遇难,灾区人民政府难以按照《突发事件应对法》和《防震减灾法》的相关规定来履行自身在应急和救灾中的职责,因此,在地震灾区仅依据这两部法律来调整相关社会关系显然不够。为了保证全国人大常委会能够有效地采取各项应对紧急状态的措施,应当及早出台《紧急状态法》,对象汶川大地震后这样的复杂局势以及今后可能出现的其他方面原因形成的特殊局势如何采取应急措施作出法律上的详细规定,否则,就难以在法律上建立具有约束力的应急法律责任制度。

二、制定《灾害救助法》,进一步规范灾害救助行为,提高灾害救助工作的效率

汶川大地震发生后,第一位的工作就是要“举全国之力”来进行应急和救灾。最重要的就是“抢救生命”,特别是在“72小时”的黄金时段内,政府应当尽最大努力来抢救出更多的受灾群众。但是,要在制度上来为“抢救生命”提供长期和有效的“保障”,就涉及到政府平时救助能力的储备,灾后对被救的群众或者受害者继续提供人道主义救助,而对于参与救助的人员也需要

制定一些相关制度来加以保护。特别是在今天社会生活各个领域已基本趋于法治化的背景下，各种利益关系必须要依靠法律所确立的公平、公正和公开的原则来处理，无偿救助只能是暂时、相对、局部的，而在更多的情形下，需要对灾害救助问题作出制度上的统一安排。一些灾害法制度比较健全的国家就制定了相关的《灾害救助法》，作为一般灾害法的特别法来重点调整在灾害救助过程中所产生的各种复杂的社会关系。

从此次地震救灾所反映的情况来看，一些问题亟待通过制定《灾害救助法》加以解决。目前拟在《灾害救助法》中考虑加以规范的事项包括：各级人民政府财政预算中灾害救助资金所占的法定比例，各级人民政府建立灾害救助基金的制度，灾害救助过程中政府财政支持与社会各界捐赠救助用途的分工、分类和不同的使用监督途径，非灾区的人民政府以及社会组织在灾害救助中的法律义务与责任，参与灾害救助人员伤亡后的补偿办法，遇难者和受伤者的救助办法，灾后孤儿的抚养办法，灾后失去劳动能力的灾民接受救助的法律条件，社会各界在救灾过程中承担救灾责任的形式、程度、范围以及法律上补偿办法等。

三、制定《灾害补偿法》，进一步理顺政府与社会公众在地震应急和救灾中的法律关系，正确处理在灾害应急与救灾中所产生的国家利益、集体利益与个人利益三者之间的关系

此次汶川大地震之后，由于在地震应急期各方面的主要力量侧重于救人，所以，为了抢救生命，必然会暂时牺牲社会组织和公民个人的其他合法权益。但是，在进入相对比较平缓的震后救灾和震后恢复与重建阶段，原先在地震应急期间所忽视的问题就会很快暴露出来，如政府为了防范次生灾害，对重要地区实行特别管制，对于许多没有在地震中被完全破坏的社会组织和公民的财产被迫采取毁损或者是限制使用等措施，由此影响了一部分人的正常财产权益的行使。而且在灾害重建时期，政府可能为了重新规划城市和居民区，会强制一些区域的居民进行迁移，这样也会导致一些社会组织和公民个人的财产权益受到损失。此外，在地震应急时期，为了响应政府的号召，从非灾区进入灾区参与抢救生命的社会组织和公民个人所遭受的财产损失，在地震应急后，都会随着局势的发展和各种矛盾纠纷的出现而提上日程来。各级人民政府对于这些财产或者权益损害究竟在法律上应当承担何种责任，这些问题必须要通过制定《灾害补偿法》的方式来加以解决。我国目前没有关于灾害补偿的系统法律规定，在实践中都是以政策来加以协调的，但是，此次大地震发生后，补偿问题涉及面比较广泛，所需资金量也大，如果没有一套公平、合理的制度来加以规范，就会难以适应实际工作的需要。