

# 中国的防灾减灾法律制度

— 以512汶川大地震灾后处置为核心 —

王建平\*

## 目 录

- I. 导 言
- II. 中国自然灾害的立法
- III. 自然灾害三阶段的法律对策
- IV. 灾害医学的法律需求的提升
- V. 结 语

## I. 导 言

中国自然灾害应急救助法律机制的建立，基于抢险救灾和“人民政府为人民”的宗旨，基本做到了保障灾民在灾后24小时内能够得到救助，从而，基本实现了“有饭吃、有衣穿、有干净水喝、有临时住所、有病能医、学生有学上”的物质型“六有目标”。

这种目标，属于外在型灾后重建目标，是比较容易实现的。但是，对于两大内在型目标—心理安抚与心理重建、生态修复与生态重建等问题，则没有设置可以量化和强制操作的目标，相关立法也属于比较薄弱的问题。

因而，中国自然灾害中的灾后心理重建和生态修复，是涉及灾害医学法律保障化发展，以及国家生态战略和生态功能区目标实现的两大根本性待解问题。

\* 王建平（1960年—），男，陕西咸阳人。四川大学法学院教授，民法学硕士、经济学博士；主要研究领域：民商法总论、防灾减灾法和循环经济法，四川大学环境资源法防灾减灾法研究生导师，学术带头人。

目前，以512汶川大地震灾后应对为分析对象，中国自然灾害立法的规范化，主要可以归结为“两法两条例加一规划”。这五个法律法规和规划是：

(1) 2007-08-30通过，2007-11-01 施行；

(2) 中华人民共和国防震减灾法 1997-12-29 通过，2008-12-27 修订，2009-05-01 施行；

(3) 汶川地震灾后恢复重建条例 2008-06-04 通过，2008-06-08 实施；

(4) 汶川地震灾后恢复重建总体规划 2008-09-19 发布实施；

(5) 自然灾害救助条例 2010-06-30通过，2010-09-01 施行

## II. 中国自然灾害的立法

### 1. 将自然灾害定位为“突发事件”的立法

《中华人民共和国突发事件应对法》（2007年 8月 30日 通过，2007年 11月 1日 施行。简称《应对法》）规定，<sup>1)</sup>突发事件作为突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以处置的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全等事件，分为特别重大、重大、较大和一般4级。与此同时，国家建立统一领导、分级负责和属地管理为主的应急管理体制；解放军、武警和民兵依法有义务参加突发事件的应急救援和处置。

为此，国家建立健全突发事件应急预案体系；应急物资储备保障制度；国务院建立全国统一的突发事件信息系统，建立健全突发事件监测制度；突发事件四级预警制度，分别用红色、橙色、黄色和蓝色标示。

### 2. “国际减灾十年”中的防震减灾单独立法

从1990年到1999年，中国参加联合国国际减灾十年活动<sup>2)</sup>中，自然灾害单灾种

---

1) 我国《应对法》，第4条、第14条、第32条、第41条和第42条。

立法的典型成果之一，便是《中华人民共和国防震减灾法》（1997年12月29日通过，1998年3月1日施行；2008年12月27日修订，2009年5月1日施行。简称《防震减灾法》），最早有7章48条，512汶川大地震之后修订，修改为9章92条。

在我国，地震防震减灾活动包括地震监测预报和地震灾害预防、地震应急救援、地震灾后过渡性安置和恢复重建等四个阶段。为此，我国《防震减灾法》确立了“任何单位和个人都有依法参加防震减灾活动的义务”，解放军、武警部队和民兵组织依法执行抗震救灾任务，保护人民生命和财产安全。同时，国家鼓励、引导志愿者参加防震减灾活动；并按照社会危害程度、影响范围等因素，将地震灾害分为一般、较大、重大和特别重大四级。<sup>3)</sup>应当说，我国《防震减灾法》的颁行，是国家减灾十年活动在中国结出的丰硕法律之果。

### 3. 汶川大地震灾后重建的法律背景

512汶川大地震发生后，国务院专门制定发布了《汶川地震灾后恢复重建总体规划》（2008年9月19日发布实施，简称《汶川重建规划》），其第一章重建基础“第二节灾害损失”对512汶川大地震明确性是：汶川地震是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、灾害损失最大的一次地震灾害。震级达到里氏8.0级，最大烈度达到11度，并带来滑坡、崩塌、泥石流、堰塞湖等严重次生灾害。

汶川大地震的法律特征：（1）人员伤亡惨重，截至2008年8月25日，遇难69226人，受伤374643人，失踪17923人；（2）城乡居民住房大量损毁，北川县城、汶川县映秀镇等部分城镇和大量村庄几乎被夷为平地；（3）基础设施严重损毁，交通、电力、通信、供水、供气等系统大面积瘫痪；（4）学校、医院等公共服务设施严重损毁，大量文化自然遗产遭到严重破坏；（5）产业发展受到严重影响，耕地大面积损

2) 联合国大会于1989年12月22日通过44/236号决议，确定10月的第二个星期三为“减少自然灾害国际日”。在国际减少自然灾害十年（1990—1999）期间，包括中国在内的国家社会，每年都开展纪念减少自然灾害国际日活动。2001年，联合国大会决定继续在每年10月的第二个星期三纪念减少自然灾害国际日（56/195号决议，2001年12月21日），并借此在全球倡导减少自然灾害的文化，包括灾害防止、减轻和备战等。

3) 我国《防震减灾法》，第2条、第8条~第9条、第49条。

毀，主要产业、众多企业遭受重创；(6) 生态环境遭到严重破坏，森林大片损毁，野生动物栖息地丧失与破碎，生态功能退化等。

可见，汶川大地震灾害的“三种属性”-人员伤亡的严重/惨重；财产损毁的量、程度为四个“严重”；生存环境与秩序的破坏，也是四个“严重”。因此，《汶川重建规划》第一章重建基础“第三节面临挑战”归纳为：(1) 生态环境恶化，植被、水体、土壤等自然环境被破坏，次生灾害隐患增多，余震频繁，导致生存发展条件变差；(2) 资源环境承载能力下降，人均耕地减少，耕地质量下降，保障农民收入稳定增长难度极大。；(3) 不少灾区群众成为无宅基地、无耕地、无就业的人员，加之灾害造成的恐惧心理，医治灾区群众心理创伤需要较长过程。

在三重“严重”-心理损失和心理伤害、心理不适应之外，生态破坏、环境恶化，次生灾害、收入减少，“三无人员”、恐慌心理-导致心理创伤的医治，需要漫长的过程，于是，从灾害损失和面临挑战两个方面，给灾害医学重大课题的法律化，带来了严峻挑战。

### III. 自然灾害三阶段的法律对策

#### 1. 自然灾害应急状态的法律制度

##### (1) 抢险救灾。

自然灾害发生后，当地政府要采取一项或多项应急处置，防止发生次生、衍生灾害的必要措施。而受到自然灾害危害的单位，应当立即组织本单位应急救援队伍和工作人员营救受害人员，疏散、撤离、安置受到威胁的人员，控制危险源，标明危险区域，封锁危险场所，并采取其他防止危害扩大的必要措施。<sup>4)</sup>可见，抢险救灾，是当地政府和受灾单位的基本法律义务。

因此，当地震灾害发生后，抗震救灾指挥机构应当即提出地震应急救援力量的

---

4) 我国《應對法》，第49条、第56条。

配置方案，并采取迅速组织抢救被压埋人员，组织实施紧急医疗救护，抢修毁损的交通、铁路、水利、电力、通信等基础设施，启用应急避难场所或者设置临时避难场所，设置救济物资供应点，提供救济物品、简易住所和临时住所，及时转移和安置受灾群众，确保饮用水消毒和水质安全，积极开展卫生防疫，妥善安排受灾群众生活，迅速控制危险源，封锁危险场所，做好次生灾害的排查与监测预警工作，防范可能引发的火灾、水灾、爆炸、山体滑坡和崩塌、泥石流、地面塌陷，或者剧毒、强腐蚀性、放射性物质大量泄漏等次生灾害以及传染病疫情的发生。<sup>5)</sup>

在自然灾害抢险救灾期间，救助工作遵循以人为本、政府主导、分级管理、社会互助、灾民自救的原则，县级以上地方政府及有关部门应当根据情况，制定相应的自然灾害救助应急预案。在自然灾害救助应急期间，县级以上地方政府或自然灾害救助应急综合协调机构可以在本行政区域内紧急征用物资、设备、交通运输工具和场地等，用于抢险救灾工作。<sup>6)</sup>

## (2) 国家救助中的医疗救治、国际援助。

自然灾害救助工作实行各级政府行政领导负责制，并形成以国务院总理为首的自然灾害应急救助体制。<sup>7)</sup>见图1所示。根据中国相关法律法规的规定，中国政府在自然灾害预防、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等方面，同外国政府、国际组织开展广泛的合作与交流。<sup>8)</sup>

5) 我国《防震减灾法》，第12条、第29条、第34条、第38条、第41条、第46条和第50条。

6) 《自然灾害条例》，第2条、第8条、第10条、第13条和第15条。

7) 《自然灾害条例》，第3条。

8) 我国《应对法》，第15条。

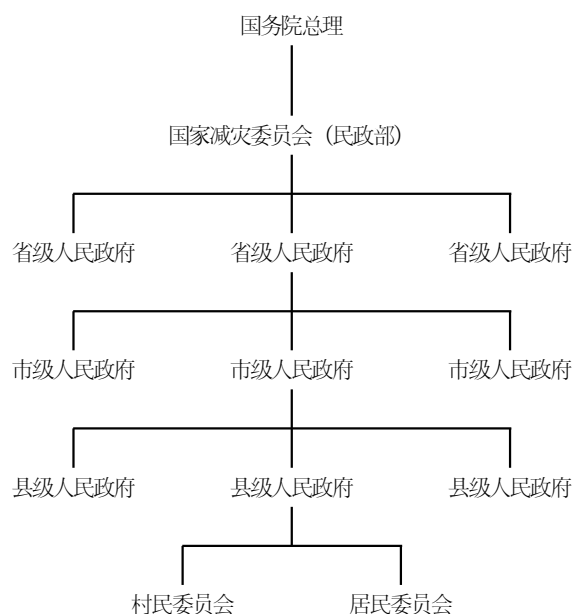


图1 我国的自然灾害应急救助体制

图1表明，在我国，有5级自然灾害的应急应对体制。这当中，国务院建立国家地震灾害紧急救援队伍；县级以上地方政府部门则应当保障地震灾害紧急救援队伍和医疗救治队伍快速、高效地开展地震灾害紧急救援活动；县级以上地方政府部门可以建立地震灾害救援志愿者队伍，并组织开展地震应急救援知识培训和演练，使志愿者掌握必要的地震应急救援技能，增强地震灾害应急救援能力；国务院主管部门会同有关部门和单位，组织协调外国救援队和医疗队在中国开展地震灾害紧急救援活动，而国务院抗震救灾指挥机构负责外国救援队和医疗队的统筹调度。与此同时，地震灾区的地方各级政府，应当对外国救援队和医疗队开展紧急救援活动，予以支持和配合。<sup>9)</sup>

9) 我国《防震减灾法》，第54条~第57条。

### (3) 自愿者与民间救援。

村民《自然灾害条例》，第5条委员会、村民委员会，居民委员会以及红十字会、慈善会和公募基金会等社会组织，依法开展自然灾害救助工作。国家鼓励和引导单位和个人参与自然灾害救助捐赠、志愿服务等活动。

512汶川大地震发生后不到1个月，《汶川地震灾后恢复重建条例》（2008年6月4日通过，2008年6月8日实施，简称《汶川重建条例》）颁行，其第55条也规定，国家鼓励公民、法人和其他组织为地震灾后恢复重建捐赠款物。捐赠款物的使用纳入地震灾后恢复重建规划，外国政府和国际组织提供的地震灾后恢复重建资金、物资和人员服务，以及安排实施的多双边地震灾后恢复重建项目等，依照国家有关规定执行。可见，自然灾害抢险应急阶段，自愿者和民间救援活动，是被大力提倡和鼓励的。

## 2. 临时安置与过渡安置的法律制度

### (1) 板房提供与安装。

汶川大地震发生后，地震灾区灾民的过渡性安置，采取就地安置与异地安置，集中安置与分散安置，政府安置与投亲靠友、自行安置相结合等方式。政府对投亲靠友和采取其他方式自行安置的灾民给予适当补助；灾区政府为灾民安排临时住所，可以采用帐篷、篷布房，有条件的可采用简易住房、活动板房。活动板房由国家组织或者采购，然后以救灾物质形式提供与投放灾区。

同时，国家鼓励地震灾区农村居民自行筹建符合安全要求的临时住所，并予以补助。而活动板房到达指定灾区后，优先用于重灾区 and 需要异地安置的受灾群众，倒塌房屋在短期内难以恢复重建的重灾户特别是遇难者家庭、孕妇、婴幼儿、孤儿、孤老、残疾人员以及学校、医疗点等公共服务设施。事后，现场清理中拆除或者拆解废旧建筑材料，以及过渡安置期结束后不再使用的活动板房等，能回收利用的应当回收利用。<sup>10)</sup>

## (2) 生活補貼與保障。

汶川大地震發生之後，地震災區接受義務教育的学生，其监护人因地震灾害死亡或者丧失劳动能力或者因地震灾害导致家庭经济困难的，由国家给予生活费补贴；地震灾区的其他学生，其父母因地震灾害死亡或者丧失劳动能力或者因地震灾害导致家庭经济困难的，在同等情况下其所在的学校可以优先将其纳入国家资助政策体系予以资助。<sup>10)</sup>

同时，灾区政府通过采取就地安置与异地安置、政府安置与自行安置相结合的方式，对受灾人员进行过渡性安置。另外，灾区政府应当鼓励并组织灾民自救互救，恢复重建；当自然灾害危险消除后，灾区政府应当组织重建或者修缮因灾损毁的居民住房，对恢复重建确有困难的家庭予以重点帮扶。灾区政府民政等部门应当向灾民发放住房恢复重建补助资金和物资，住建等部门应当为灾民重建或者修缮因灾损毁的居民住房提供技术支持；至于自然灾害发生后当年冬季、次年春季，灾区政府则应当为生活困难的灾民提供基本生活救助。另外，对于自然灾害救助款物专款（物）专用，无偿使用。而定向捐赠的款物，应当按照捐赠人的意愿使用。<sup>12)</sup>

## (3) 心理安撫與心理輔導。

不过，既然自然灾害产生了严重的灾害医学问题，除了被埋压着及时救助、受伤者既是意料之外，便是罹难者遗体的妥当处理，以及灾民心理安撫与心理辅导问题。

但是，受长期以来灾害医学不发达，尤其是灾害心理学理论落后的影响，《汶川重建条例》第17条虽然规定，地震灾区各级政府应当组织灾民和受灾企业开展生

---

10) 《汶川重建条例》，第7条、第9条和第13条、第42条。

11) 《汶川重建条例》，第62条。

12) 自然灾害救助款物用于灾民紧急转移安置、基本生活救助、医疗救助、教育、医疗等公共服务设施和住房的恢复重建，自然灾害救助物资的采购、储存和运输，以及因灾遇难人员亲属的抚恤等项支出。参见《自然灾害条例》第18条、第19条、第21条、第24条和第25条的规定。



产自救，积极恢复生产，并做好灾民的心理援助工作。然而，该规定过于原则，后来的《汶川重建规划》中，也没有更为细化或者可操作化的具体规定。

### 3. 灾后重建的法律制度

#### (1) 预防次生与衍生灾害的发生。

当自然灾害威胁和危害得到控制或消除后，灾区政府应当停止执行采取的应急处置措施，同时，采取或者继续实施必要措施，防止发生自然灾害次生、衍生的灾害。<sup>13)</sup>在这当中，过渡性安置点应当避开地震活动断层和可能发生严重次生灾害的区域；实施过渡性安置应当尽量保护农用地，并避免对自然保护区、饮用水水源保护区以及生态脆弱区域造成破坏；过渡性安置点所在地的县级人民政府，应当组织有关部门加强对次生灾害、饮用水水质、食品卫生、疫情等的监测，开展流行病学调查，整治环境卫生，避免对土壤、水环境等造成污染。<sup>14)</sup>

#### (2) 对口援建的启动与实施。

汶川大地震发生后，灾区县级以上地方政府通过政府投入、对口支援、社会募集、市场运作等方式筹集地震灾后重建资金。在国家建立地震灾后重建基金，由预算资金以及其他财政资金构成，专项用于地震灾后重建之外，非地震灾区的县级以上地方政府及其有关部门应当按照国家的安排，采取对口支援等多种形式支持地震灾区重建。同时，国家也鼓励非地震灾区的企业、事业单位通过援建等多种形式支持地震灾区恢复重建。<sup>15)</sup>这样一来，具有中国特色的灾后对口援建制度，就这样运行与实施起来了。

因此，在《汶川重建规划》第十三章政策措施“第六节对口支援”中，规定19个支援省（市）按每年不低于本省（市）上年地方财政一般预算收入1%的实物工作

13) 我国《應對法》，第58条。

14) 我国《防震减灾法》，第61条~第62条、第72条。

15) 《汶川重建条例》，第53条~第55条和第63条。

量, 对口支援四川、甘肃、陕西省的24个县(市、区)。此外, 鼓励各地区的企业、社会团体和个人, 按照市场化运作方式, 到灾区投资办厂、兴建经营性基础设施。

对口支援资金, 主要用于城乡居民住房、公共服务、市政公用设施、农业和农村基础设施的恢复重建, 以及规划编制、建筑设计、专家咨询、工程建设和监理等服务。<sup>16)</sup>而社会募集资金, 在坚持尊重捐赠者意愿的前提下, 优先用于农村居民住房、学校、医院、文化、社会福利、农村道路和桥梁、地震遗址纪念地和设施、自然保护区、文化自然遗产、精神家园等的恢复重建。

### (3) 生态修复。

汶川大地震发生后, 生态环境受到严重的破坏, 要进行生态环境的恢复重建, 就要尊重自然、尊重规律、尊重科学, 加强生态修复和环境治理, 促进人口、资源、环境协调发展。

几年前的决策格局是: 坚持自然修复与人工治理相结合, 以自然修复为主, 加快推进林权制度改革。做好天然林保护、退耕还林、退牧还草、封山育林、人工造林和小流域综合治理, 恢复受损植被。比如, 在岷江、嘉陵江、涪江上游地区和白龙江流域实施生态修复工程, 逐步恢复水源涵养、水土保持等生态功能。而在龙门山断裂带中心区域划定特殊保护区域, 以保护珍稀濒危动植物、独特地质地貌和震后新景观为主体功能, 兼顾旅游业和其他不影响主体功能的产业发展。

此外, 恢复重建卧龙、白水江等大熊猫自然保护区, 异地新建卧龙大熊猫繁育研究基地, 做好大熊猫及其栖息地的监测, 建立大熊猫主食竹开花预警监测系统, 也成为灾区生态修复的重点之一。<sup>17)</sup>专栏26是《汶川重建规划》的资料, 通过这个资料, 可以看出生态修复之说有归过于皮毛之感。

16) 《汶川重建规划》, 第十四章重建资金“第三节资金配置”。

17) 《汶川重建规划》, 第十一章生态环境“第一节生态修复”。

专栏26 生态修复
林草植被恢复 修复生态公益林48.53万公顷, 退耕还林等补植补造12.47万公顷
种苗生产基地 修复种苗生产基地1.26万公顷、苗圃用房和温室大棚43.1万平方米
自然保护区 修复国家和省级自然保护区49个、大熊猫等珍稀野生动物栖息地12万公顷、自然保护区生活生产设施16万平方米
风景名胜区 修复国家级风景名胜区9个、省级风景名胜区30个
森林公园 修复国家森林公园17个、省级森林公园18个
森林防火与森林安全监测 修复防火瞭望塔350座、通信基站和中继台152座、专业营房和物资储备库5万平方米
林区基础设施 修复林区道路8202公里、给水管线2512公里、供电线路3643公里、通讯线路2829公里
草地恢复 修复草地15.53万公顷
水土保持 治理水土流失面积2073平方公里

## IV. 灾害医学的法律需求的提升

### 1. 精神家园建设的重视程度

我国《防震减灾法》第73条规定,地震灾区的地方各级政府应当组织做好救助、救治、康复、补偿、抚慰、抚恤、安置、心理援助、法律服务、公共文化服务等。立法中,对于“心理援助”虽有提及,但确实是太原则,是10项工作之一。

至于民政部门具体组织实施灾民临时基本生活保障、生活困难救助、农村毁损房屋恢复重建补助、社会福利设施重建之外,对孤儿、孤老、残疾人员的安置、补助、心理援助和伤残康复等,也不是非常具体的规定。<sup>18)</sup>

18) 《汶川重建条例》,第35条第5款。

## 2. 人文关怀的规划与落实

精神家园的恢复重建，首先要加强心理疏导，体现对于灾民的人文关怀，重塑其积极乐观向上的精神面貌，坚定自力更生、艰苦奋斗的信心，弘扬伟大抗震救灾精神和中华优秀传统文化。

而实施心理康复工程，采取多种心理干预措施，医治灾区群众心理创伤，提高自我调节能力，促进身心健康。这项工作，与各级政府指导和帮助灾区群众尽快恢复重建自主管理的社区（村民委员会）组织，营造关心帮助孤儿、孤老、孤残的社会氛围。构建灾区群众和谐和睦、团结互助的邻里关系，发挥社区对安定人心、增进情感、反映民意、化解矛盾、提供服务等方面的重要功能。<sup>19)</sup>

专栏29 精神家园
心理康复工程 在中小学校开展心理疏导教育，在医院设置心理门诊，在新闻媒体开办专栏节目，组织专业人员和志愿者进社区（村庄），开设心理咨询热线，培训心理疏导专业人员，编写灾区志愿者服务工作手册和心理辅导手册
羌族文化抢救工程 建立国家级羌族文化生态保护实验区，修复严重受损的羌族文物、珍贵非物质文化遗产实物和资料，抢救灾区文物、文化典籍和非物质文化遗产，建立民间文化数据库，编写羌族文化普及读本
汶川地震遗址保护和建设 保护北川县城、映秀镇、汉旺镇等地震遗址，建设博物馆及其他纪念地、纪念设施

## 3. 灾害医学与生态修复的双重困惑

灾害医学作为灾害学的重要分支，在中国大陆发展得很不够，由此，带来的防灾减灾立法，或者灾害医学的法律需求，表现在立法上，就是没有得到应有的重视和作为一个立法模板，进入单灾种法律、法规或者《汶川重建规划》，这是非常遗憾的。

在这里，需要修正人们心中的一个错误观念，就是国家领导人的灾区的视察等精神性赈灾的心理安抚与精神抚慰价值，也就是说在512汶川大地震第一时间，温

19) 《汶川重建规划》，第十二章精神家园“第一节人文关怀”。

家宝总理到灾区，以及日本311大海啸之后，菅直人首相到达福岛核电站灾区视察的精神效用，是不容抹杀的。

还有，自然灾害救助志愿者的灾害医学知识缺乏，不能不说是志愿者们心理安抚和心理重建的莫大障碍。至于媒体的灾害医学知识欠缺，更不用在话下了。

尽管，汶川大地震灾后重建工作中，提出了坚持以人为本、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；地震灾后重建遵循受灾地区自力更生、生产自救与国家支持、对口支援相结合，政府主导与社会参与相结合，就地恢复重建与异地新建相结合，确保质量与注重效率相结合，立足当前与兼顾长远相结合，经济社会发展与生态环境资源保护相结合的“6结合原则”，但是，生态修复这种慢功夫、长时间和大精力的四川担负国家生态安全功能区的重任，始终没有被放到最核心和最重要的地位，并以实际行动大力推进，不能不说是非常令人遗憾的。

## V. 结语

512汶川大地震灾之后的重建规划，根据地质条件和地震活动断层分布以及资源环境承载能力，防灾减灾和生态环境等等作出了安排。其中，异地新建的城镇和乡村的选址以及地震灾后重建工程的选址，应当避开地震活动断层或者生态脆弱和可能发生洪水、山体滑坡和崩塌、泥石流、地面塌陷等灾害的区域，以及传染病自然疫源地。同时，防止传染病和重大动物疫情的发生，对可能发生严重次生灾害的建设工程，要做好防范工作。<sup>20)</sup>

那么，什么时候，中国的防灾减灾立法中，能够把灾害医学和生态修复的原则规定，变成更加具体的制度和规则设计，那么，我国的防灾减灾法就有望成为跟家具有可行性的行为规范和裁判规范。

논문투고일 : 2012. 3. 31.      심사일 : 2012. 4. 20.      게재확정일 : 2012. 4. 21.

20) 我国《防震减灾法》，第67条、第69条和第92条。