

新《防震减灾法》浅议^{*}

——以汶川8.0级地震为例

张红梅¹, 魏电信²

(1. 长安大学 人文学院, 陕西 西安 710064; 2. 陕西省大地地震工程勘察中心, 陕西 西安 710068)

摘要: 以汶川8.0级地震为例, 对新《防震减灾法》进行了解读, 新《防震减灾法》在旧法的基础上, 主要完善了防震减灾规划制度、建设工程抗震设防制度, 增加了对学校医院等重要建筑和农村民居、乡村公共设施的抗震设防要求的规定, 强化了防震减灾群测群防制度以加强对地震灾害的预防; 完善了地震应急救援机制; 进一步规范了地震灾后过渡性安置和恢复重建制度; 加强了政府在防震减灾工作中的领导和协调作用。同时文中也指出了新《防震减灾法》存在的不足。

关键词: 防震减灾法; 汶川8.0级地震; 防震减灾; 制度; 完善

中图分类号: P315.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-811X(2009)04-0130-04

0 引言

地震灾害是一种严重的自然灾害之一, 它给人们的生命财产带来很大的危害。由于其发生的突然性, 成灾的严重性, 特别是对生命的危害, 人们将地震造成的灾害, 列为天灾之首^[1-2]。四川汶川8.0级地震是我国建国以来最严重的一次地震灾害, 该地震不仅造成了重大的人员伤亡和建筑物毁灭性的破坏, 而且对全社会防震减灾观念和能力也是一次大检阅, 暴露出我国防震减灾有关法律法规的不完善。2008年12月27日, 中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第六次会议审议通过了修订后的《中华人民共和国防震减灾法》^[3] (以下简称《防震减灾法》), 在总结防震减灾工作经验的基础上, 对现行防震减灾法实施过程中行之有效的法律制度予以完善, 对不适应新形势需要的法律制度予以修改, 对当前防震减灾工作的成功做法, 特别是对汶川抗震救灾的成功做法予以制度化。由原来的7章48条修改为9章93条。新修订的《防震减灾法》体现了以人为本, 科学减灾的指导思想和以科学发展观统领防震减灾工作的总体要求。对防御和减轻地震灾害, 保护人民生命、财产安全, 保障经济社会

建设的顺利进行和促进我国防震减灾事业的发展将起到非常重要的作用。

1 新《防震减灾法》的特点

1.1 确立防震减灾规划制度

防震减灾规划是加强地震灾害预防, 提高防震减灾工作和防震减灾活动效率、提高综合防震减灾能力的重要保障。新《防震减灾法》规定了防震减灾规划的编制、审批、发布、实施, 并进一步明确了编制防震减灾规划的原则、效力和修改程序等。增加这些规定并非单纯出于提高规划的权威性之考虑, 而是建立中国这个世界上最为庞大的地震监测、防御系统的客观要求^[4]。因为防震减灾工程及防护工程是土木工程、地震工程、环境工程、信息工程等学科中的多学科交叉的边缘新兴学科, 对人类社会实施可持续发展有着十分重要的意义^[5]。只有以科学发展观为指导, 客观、深入地研究地震活动规律, 在既能保证地震安全又可取得最佳社会效益和经济效益两者之间进行权衡, 根据社会对地震灾害的承受能力确定合理的地震设防标准和地震应急等级规模, 才能获得最大的综合效益^[6], 也才能提高综合抵御地震灾害的能力。汶川地震带来的是非常严重的次

* 收稿日期: 2009-05-05

基金项目: 国家自然科学基金项目(40772181); 陕西省发改委项目(SCZC2008-450)

作者简介: 张红梅(1968-), 女, 内蒙古呼和浩特人, 讲师, 从事经济法、环境资源与防震减灾法方面的教学与研究工作。

E-mail: zhmes@sohu.com

生地质灾害,也暴露出我国城乡防灾规划上的漏洞。地震基本毁掉了整个北川县城,青川东河口滑坡掩埋了4个村民小组约260名村民,这就是选址不合理的结果。另外,应急避难场所和应急疏散通道没有总体规划,地震和泥石流使北川境内的道路大面积瘫痪,影响了震后救援的效率。由于汶川地震地质灾害具有灾害类型多、成因机理复杂、灾害链长、规模大、范围广、灾害程度深、危害对象广、持续时间长等特点^[7],而活断层则是地震发生的元凶。这说明对高烈度区和活断层沿线的地质灾害危险性区的发展动态进行预测评价和进行防震减灾规划至关重要。

1.2 加强了对地震灾害的预防

新《防震减灾法》为了更进一步加强地震灾害的预防,在旧法的基础上强化了以下制度。

1.2.1 完善了建设工程抗震设防制度

新《防震减灾法》加强了对建设工程地震安全性评价和抗震设防管理措施的规定。规定所有的建设工程都要达到抗震设防的要求。对建设单位、设计单位、施工单位、工程监理单位在建设工程的立项、规划、建筑施工、监理、验收等各个环节的地震设防要求及其法律责任作了明确规定,使建设工程成为该法的中心,从而提高地震设防质量,提高城乡防震减灾能力。因为地震发生时,建筑物的倒塌是造成大量人员伤亡和财产损失的主要原因,汶川地震的经验教训也充分说明了加强建设工程抗震设防管理的重要性。汶川地震发生后,刘汉小学、白路小学及2000年后建造的楼房,由于是严格按照抗震设防要求建造的,所以,地震后大部分只是受到破坏但并没有倒塌。而20世纪90年代采用预制板建造的教学楼和民居大部分都发生倒塌,造成大量师生和群众受难。而正是因为绵阳市九洲体育馆安全的结构设计,在汶川地震发生后仍然巍然屹立,成为当时绵阳和周边灾民的避难场所。

1.2.2 提高了学校、医院等人员密集场所建设工程的抗震设防要求

新《防震减灾法》汲取了汶川地震的惨痛教训,特别规定要提高对学校、医院等人员密集场所建设工程的抗震设防要求,对学校、医院等人员密集场所的建设工程,应当按照高于当地房屋建筑的抗震设防要求进行设计和施工,采取有效措施,增强抗震设防能力。学校、医院等建筑一般建筑空间跨度大,人员密集,地震发生时更容易产生垮塌,造成更多的人员伤亡。汶川地震造成学校

大量建筑物倒塌和大量师生伤亡给我们带来惨痛的教训和深刻的启示。所以,提高学校、医院等重要建筑的抗震设防要求和增强抗震设防能力是防震减灾的重中之重。国外有些国家如日本等国,把学校等重要建筑作为抗震设防的“特别保护区”,一旦发生地震,还可以把学校作为救灾避难场所,新《防震减灾法》增加这一规定也是对“生命的利益高于一切”的最好诠释。

1.2.3 增加了对农村村民住宅和乡村公共设施抗震设防要求的规定

新《防震减灾法》增加了对农村村民住宅和乡村公共设施抗震设防的管理规定,为逐步提高农村村民住宅和乡村公共设施的抗震设防水平提供了法律依据。我国是一个多地震的国家,是世界上遭受地震灾害最严重的国家之一,20世纪以来我国共发生破坏性地震2700次,直接发生在城市并造成破坏或一定损害的地震不足2%,其余的均发生在农村^[8]汶川8.0级地震使四川、陕西、甘肃、宁夏、重庆、云南等地大量农村房屋倒塌,造成大量人员伤亡和财产损失,暴露出我国农村地区抗震设防方面存在的很多问题。由于长期以来我国没有专门的部门对农村的工程建设作具体的要求与监督,农村的工程建设多使用长期沿袭下来的传统习惯,其中许多是不良的做法,并且很多农村选址不合理,农民的防震减灾意识淡薄,没有采取必要的抗震设防措施,应急救援方案与措施基本没有。所以,农村是我国防震减灾事业的薄弱环节,加强农村住宅和乡村公共设施的防震工作,是促进城乡协调发展、全面建设小康社会的需要^[9]。

1.2.4 强化防震减灾群测群防制度和地震知识的宣传

我国幅员辽阔,又是地震多发国家,地震预测又是重大的科学研究课题,需要广开思路,勇于探索,才能逐步解决这—个世界性难题。较大地震前出现的宏观异常分布范围、数量多,一旦形成规模之后,它所显示的必震性是很高的。从汶川地震宏观前兆异常的调查结果看,抓好宏观异常,可能是目前提高地震短临预测能力的最有效、最现实的选择,其预测效果可能比任何现代化的高新技术都会显著^[10]。因为大多数地震之前是有前兆异常的。尽管这些异常的显著程度与可信程度不尽相同,异常特征及其与地震的关系也复杂多样,但毕竟为地震预测研究与实践,提供了相当丰富的资料,为某些地震的成功预测奠定

了基础。汶川地震造成灾害与宏观异常报送渠道不畅、群众地震知识不足、思想麻痹、震前防御措施不到位等因素是分不开的。所以,在地震预报方面必须走群众路线,让群众在了解到地震基本常识的前提下,把他们看到的异常情况,反映到政府,再结合专家的观测,进行综合。这样,对宏观的异常现象及时发现并进行预警,才能弥补专业地震监测台网的不足。

开展地震应急知识宣传教育和应急救援演练可以增强民众抗震设防的意识,促进国民防灾素质的提高,把在灾后实施抢险救灾的被动做法,转变为在震前主动的预防行为。也可以使公民在地震发生时进行有效的自救和互救,把地震灾害减少到最小程度。由于对地震知识宣传不到位,汶川地震中许多灾民在地震发生时惊慌失措,失去理智和判断力,不懂得如何应对地震灾害,很多人拥挤踩踏,甚至跳楼。而四川安县桑枣中学在地震发生后,全校 2 200 名学生和上百名教师,仅用 1 min 36 s 的时间全部安全撤到操场,这一成功的自救正是得益于该校每周开展的地震安全教育。实践证明,具有防震减灾意识、掌握防震减灾知识的公民,其行为选择往往具有理智性和科学性,不仅能自我保护,而且能保护他人。因此,加强防震减灾宣传教育,增强民众的灾害意识和忧患意识,居安思危,防患于未然,显得尤为重要^[11]。尤其是在学校开展地震应急知识宣传和应急救援演练,可以通过对学生的防震避险教育,带动更多的人认识到紧急避险与救护的意义,学习掌握在紧急情况下自救互救的技能。

1.3 完善地震应急救援机制

建立良好的地震应急救援机制,是做好防震减灾工作、保证公共安全的重要措施。汶川 8.0 级地震发生后,中国人民解放军、武警官兵、民兵组织和志愿者以及外国救援者在抢险救灾中发挥了重要作用,并首次在重大灾害中接受国际援助。新《防震减灾法》把地震灾害紧急救援纳入法制化轨道,对进一步加强地震灾害紧急救援队伍的建设,提高防震减灾专业队伍的服务水平,提高防震减灾工作效率提供了法律依据。

1.4 规范地震灾后过渡性安置和恢复重建制度

地震灾后过渡性安置和恢复重建是灾后恢复的基础工作,对妥善安排受灾群众生活、稳定人心、维护社会秩序发挥着重要作用。汶川地震中灾后重建有许多宝贵的经验,如这次灾后重建,与计划经济体制下政府包揽灾后重建的方式不同,

在群众自力更生、地方主导、中央支持的基础上,广泛发动社会力量投入重建,运用市场杠杆,鼓励各类企业参与到灾后重建中来。这种办法已经取得明显成效。为此,还颁布了《汶川地震灾后恢复重建条例》^[12],这是我国首次针对某一场自然灾害的恢复重建专门出台的一项法规。

另外,汶川 8.0 级地震后,政府充分发挥了宏观协调、有效组织和整合资源的作用,在最短时间内达到社会资源最大限度的整合与协调。政府的主导地位构成了应急管理机制的核心,发挥了整体应急效能,最大限度地降低了灾害所造成的损失,对恢复社会秩序、维护社会稳定、保持社会和谐起到了积极作用。对于各级人民政府和其他有关机构来说,在从事防震减灾工作时,加强对防震减灾工作的领导、指挥和协调,采取正确决策,组织有关部门做好防震减灾工作,既是依法管理防震减灾工作的一项基本职权,又是防震减灾法赋予其必须履行的一项基本职责。

2 新《防震减灾法》的不足之处

新《防震减灾法》汲取了汶川抗震救灾经验,和原法相比,结构更合理,内容更全面、制度更完善,但是也存在许多不足之处,比如对农村村民住宅和乡村公共设施抗震设防的管理规定不够具体,缺乏可操作性。目前,我国绝大多数农民缺乏防震减灾意识,绝大多数农村建筑物缺乏一定的防震减灾能力,广大农村基本处于不设防的状态。因此,搞好农村防震减灾工作,启动农村防震减灾项目研究,编制农村防震减灾对策仍然是现阶段防震减灾工作中亟待解决的重要问题。另外,对于自愿者的管理规定不明确。在汶川地震中,自愿者队伍在交通运输、维持社会秩序、分发物资等方面发挥了很大的作用。但目前自愿者从整体上来看仍然属于个人行为,其安全无法保证,其行为没有法律规范。所以,应该借鉴国外(如意大利、德国等)的经验把自愿者管理纳入法制化的轨道。

3 结语

地震灾害是我国经济和社会发展不可避免的现实。因此,要构建和谐社会,实现全面小康,就必须把防震减灾工作作为国家公共安全的重要内容来抓。新《防震减灾法》作为防震减灾方

面的基本法,对防御和减轻地震灾害,保护人民生命、财产安全,保障经济社会建设的顺利进行和促进我国防震减灾事业的发展提供了比较完善的法律依据。当然,在防震减灾事业不断发展的过程中,还应当尽快推动防震减灾可持续发展的制度创新,不断加强防震减灾的配套法制建设,建立更为全面的防震减灾制度和保障体系。

参考文献:

[1] 国家科委全国重大自然灾害综合研究组. 中国重大自然灾害及减灾对策[M]. 北京: 科学出版社, 1993.

[2] 邵辉成, 刘春, 刘华峰. 陕西未来 15 年地震灾害损失预测研究[J]. 灾害学, 2008, 23(4): 36-38.

[3] 中华人民共和国防震减灾法[S]. 北京: 法律出版社, 2009.

[4] 杨力. 中国防震减灾制度的运作和完善 - 对汶川地震所反映的

制度运作经验的思考[J]. 学习与探索, 2008, (4): 81-83.

[5] 杨军. 防灾减灾工程分类及其对策[J]. 灾害学, 2008, 23(2): 123-126.

[6] 高庆华, 张业成, 王伟课. 论防震应急系统工程[J]. 灾害学, 2009, 24(1): 127-131.

[7] 彭建兵, 马润勇, 范文, 等. 汶川大震的科学思考[J]. 地球科学与环境学报, 2009, 31(1): 1-29.

[8] 周云, 郭永恒, 邓雪松. 我国村镇房屋震害分析与减灾对策[C]//防震减灾工程研究进展. 北京: 科学出版社, 2005: 75-79.

[9] 王瑛, 王阳. 城乡承灾体差异对地震灾情的影响[J]. 灾害学, 2009, 24(1): 122-126.

[10] 车用太, 刘成龙, 鱼金子, 等. 汶川 M_s 8.0 地震的地下流体与宏观异常及地震预测问题的思考[J]. 地震地质, 2008, 30(4): 828-837.

[11] 张海芬. 四川汶川地震对阳泉市的启示[J]. 地方地震工作, 2008, (2): 43-44.

[12] 汶川地震灾后恢复重建条例[S]. 北京: 法律出版社, 2008.

Study on the New Edition of the Law of the People’s Republic of China
on Protecting against and Mitigating Earthquake Disasters
——Taking M8.0 Wenchuan Earthquake as an Example

Zhang Hongmei and Wei Dianxin

- (1. *Humanties College, Chang’an University, Xi’an 710054, China;*
2. *Shaanxi Earth Exploration Center of Earthquake Engineering, Xi’an 710068, China*)

Abstract: Taking M8.0 Wenchuan earthquake as an example, the new edition of Law of the People’s Republic of China on Protecting Against and Mitigating Earthquake Disasters is studied. The new edition has been amended in several aspects based on the old one. Planning system of protecting against and mitigating earthquake disasters and regulations on aseismic engineering are improved; Earthquake fortification requirements for important structures, such as schoolrooms and hospitals and for rural houses and public facilities are added; The mass monitoring and preventing system is intensiified to enhance earthquake disaster prevention; The mechanism of earthquake disaster rescue is improved; The system for transitional resettlement and reconstruction after an earthquake are specified; The leading and coordinating function of the government in earthquake disaster prevention and reduction are strengthened. In addition, the deficiency of the new edition is pointed out.

Key words: law on protecting against and mitigating earthquake disasters; M8.0 Wenchuan earthquake; protecting against and mitigating earthquake disasters; systems; improvement