

第一章

概 述

第一节 引言

一、法的概念

根据我国《宪法》的规定,我国法律专指由全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性法律文件,这可视为狭义的法律;而广义地说,我国法律则泛指一切国家机关依照法定权限和程序制定的规范性法律文件。在法学中,一般意义上的法律有时又被简称为法。

法具有以下 6 个特征。

(1) 法是调整人的行为的社会规范。社会是由人与人的关系构成的,社会规范则是维系人们之间交往行为的基本准则,进而也是维系社会本身存在的制度和价值。法律不同于习惯、道德、宗教等社会规范,它是一种以公共权力为后盾的、具有特殊强制性的社会规范。

(2) 法是由公共权力机构制定或认可的具有特定形式的社会规范。法律形成于公共权力机构,其形成的方式主要是享有国家立法权的机关,按照一定的权限,依照法定的程序将掌握政权阶级的意志转化为法律。通过此种方式形成的法律就是成文法或制定法。

(3) 法是具有普遍性的社会规范。法的普遍性主要体现为在国家权力所及的范围内,法具有普遍效力或约束力。

(4) 法是以权利义务为内容的社会规范。法是通过设定以权利义务为内容的行为模式的方式,指引人的行为,将人的行为纳入统一的秩序之中,以调节社会关系。法律以权利义务为内容,意味着一定条件具备时,人们可以从事或不从事某种行为,必须做或必须不做某件事。

(5) 法是以国家强制力为后盾、通过法律程序保证实现的社会规范。规范都具有保证

自己实现的力量。不按照自然法则办事,会招致自然界报复;不按照社会规范行事,也会受到相应的惩罚。不同的社会规范,其强制措施的方式、范围、程度和性质是不同的。法律强制是一种国家强制,是以军队、警察、法官、监狱等国家暴力为后盾的强制。

(6)法是可诉的规范体系,即具有可诉性。法的可诉性是指法律具有被任何人(包括公民和法人)在法律规定的机构(尤其是法院和仲裁机构)内通过争议解决程序(特别是诉讼程序)加以运用以维护自身权利的可能性。

法能够对人的行为起到指引作用,并且作为一种行为标准,它能够判断人的行为是否合法。对于不法行为,法可以加以制裁,以此来强制人们遵守法律。《中华人民共和国防震减灾法》(以下简称《防震减灾法》)和其他防震减灾的相关法规都符合上述法的特征。

二、法律法规的形式、构成与运行方式

(一)法律法规的形式

由于制定法律法规的国家机关等级不同,所以,法律法规从其法律地位、法律效力上看也有区别。

1. 宪法

宪法由最高国家权力机关即全国人民代表大会制定。《宪法》是国家的根本大法,具有最高的法律效力。

2. 法律

法律由全国人大及其常委会制定和修订。由全国人大制定的法律,称基本法律,如刑法、民法通则等。由全国人大常委会制定和修改的法律,称法律或一般法律,例如《防洪法》、《气象法》、《防震减灾法》。

3. 法规

法规包括以下几种。

(1)由最高国家行政机关即国务院制定的全国性行政法规。其法律位阶低于宪法、法律,高于地方性法规,如《地震监测管理条例》、《地震预报管理条例》等。

(2)由省级地方国家权力机关即省级人民代表大会及其常委会制定的地方性法规。法规适用的范围仅限于本行政区域,如《山西省防震减灾条例》、《江苏省关于加强地震观测环境保护的决定》。

(3)省级人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会亦可制定地方性法规。

(4)经济特区制定的特区法规。

(5)军事委员会制定的军事法规。

(6)特别行政区制定的法律和法规。

4. 规章

规章由以下几种构成。

(1) 国务院各个部、委、局根据法律和国务院行政法规、决定、命令,在本部门的权限内制定的全国性行政规章,亦称部门规章,如《地震行政执法规定》、《震后地震趋势判定公告规定》等。

(2) 省级地方国家行政机关即省级人民政府、省级人民政府所在地的市和经国务院批准的较大城市的人民政府制定的地方性行政规章,亦称政府规章。政府规章除不得与宪法、法律、行政法规相抵触外,还不得与上级和同级地方性法规相抵触。政府规章与部门规章是同一层次的。

5. 其他规范性文件

其他规范性文件如民族自治地方可制定的自治条例和单行条例等。

当然,我国的法律还存在其他的分类形式。按法律实施的范围其分为国际法和国内法:作为国际法律关系主体的国家(或者地区)之间制定和实施的法律为国际法,一个国家(或者地区)制定在本国(或者地区)实施的法律为国内法。按法律的性质其分为根本法和普通法:规定国家和社会根本制度、公民的基本权利和义务以及国家机关组织和活动的基本原则,具有最高法律地位,需要特别地制定程序的法律为根本法,又称宪法;其他为普通法。按法律规定内容的不同其分为实体法和程序法(又称诉讼法):规定权利和义务的法律为实体法,而规定主要权利和义务得以实施的法律为程序法。从上述分类来看,我国的《防震减灾法》属于国内法、普通法、实体法。

(二) 法律法规的构成

法律法规由行为模式和法律后果两部分构成。

1. 行为模式

行为模式是指法律为人们的行为提供的标准和方向。行为模式一般有四种情况。

(1) 可以这样行为,称授权性规范。例如,《防震减灾法》多处条文中有“县级以上地方人民政府负责管理地震工作的部门或者机构……”,这个“或者机构”就是对代管机构的授权,即可以办这件事。

(2) 必须这样行为,称命令性规范。例如,《防震减灾法》第三十五条第一款规定:“新建、扩建、改建建设工程,应当达到抗震设防要求。”这是命令性规范,没有商量余地。

(3) 不得这样行为,称禁止性规范。例如,《防震减灾法》第二十一条第一款规定:“地震监测台网不得擅自中止或者终止运行。”违反禁止性规范必然要受到法律惩戒,这一条规范在《刑法》第三百八十四条有专项制裁表述。

(4) 鼓动、支持这样行为,称指导性规范。例如,《防震减灾法》第八条规定:“国家鼓励、引导社会组织和个人开展地震群测群防活动,对地震进行监测和预防。国家鼓励、引导志愿者参加防震减灾活动。”

命令性规范和禁止性规范又称为义务性规范。

2. 法律后果

法律后果是指行为人的具有法律意义的行为在法律上所应承担的结果。法律后果分为

两种。

(1) 肯定性法律后果：指行为人按照法律规范的行为模式的要求行为，从而导致的一种积极的结果，也就是合法、守法、护法行为导致的一种积极的结果，包括国家承认行为合法、有效，应予以保护甚至奖励。

(2) 否定性法律后果：指行为人违反法律规范的行为模式的规定而行为，即非法行为导致的一种消极的后果，包括国家不承认行为合法、行为无效或者受到法律的制裁。

违法行为产生消极后果，但不一定都构成犯罪。违法行为触犯刑法规定的罪行才称为犯罪行为，犯罪人在承担民事责任、行政责任等责任的同时，还须承担刑事责任。反过来看，犯罪则是违法行为。

(三) 法律法规的运行方式

法律法规的运行方式主要有以下 5 种。

(1) 法的制定又称立法。立法是指一定的国家机关依照法定职权和程序，制定、修改和废止法律和其他规范性法律文件及认可法律的活动。

(2) 法的遵守又称守法。守法是指公民、社会组织和国家机关以法律为自己的行为准则，依照法律行使权利、履行义务的活动。守法的主体包括一切国家机关、社会组织和公民。

(3) 法的执行又称执法。执法是指国家行政机关及其公职人员依法行使管理职权、履行职责、实施法律的活动。执法的主体是国家行政机关。

(4) 法的适用又称司法。司法是指国家司法机关根据法定职权和法定程序，具体应用法律处理案件的专门活动。司法的主体是国家司法机关，包括检察机关和审判机关。

(5) 法律实施的监督。广义上的法律监督，是指由所有国家机关、社会组织和公民对各种法律活动的合法性进行的监督。

法律实施的结果表现为权利的享有和行使、义务的承担和履行、违反法定义务者承受否定性的法律后果和法律制裁。

三、《防震减灾法》简介

防震减灾是防御与减轻地震灾害的简称，也是对地震监测预报、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的防震减灾四个环节工作和活动的高度概括。这四个环节可进一步概括为预测、预防、应急救援、灾后安置和恢复重建。它是几十年来我国防震减灾经验教训的科学总结。它是在各级人民政府领导下，以地震部门为主力军，各有关部门各司其职、密切配合，社会各界、广大公民积极参与的一项重要的社会防震减灾系统工程。

《防震减灾法》对我国防震减灾领域中各个方面的社会关系作了全面的法律规定，是调整防震减灾领域中各个方面的社会关系的基本法律规范。《防震减灾法》共分为九章、九十三条：第一章总则；第二章防震减灾规划；第三章地震监测预报；第四章地震灾害预防；第五章地震应急救援；第六章地震灾后过渡性安置和恢复重建；第七章监督管理；第八章法

律责任；第九章附则。修订后的《防震减灾法》较原《防震减灾法》增加了两章、四十五条。

现行的《防震减灾法》是在2008年12月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上修订通过的，并已于2009年5月1日起正式实施。从法的形式来看，该法的地位在宪法之下，在其他相关法规之上，在我国防震减灾的相关法律法规中处于统领性地位。在《防震减灾法》适用过程中，防震减灾法释义起到了解释说明和指引的作用。

法律法规解释按照解释的主体和法律效力的不同，可划分为正式解释和非正式解释。正式解释又称有权解释、法定解释、官方解释，它具有法律效力。正式解释又分为以下3种。

(1) 立法解释：主要指全国人大常委会解释宪法和法律的活动中，《防震减灾法条文释义》属立法解释。

(2) 司法解释：指最高人民检察院、最高人民法院对具体应用的法律问题所做的解释。

(3) 行政解释：国务院及其所属各部门对法规所做的解释，例如《地震监测管理条例》、《地震预报管理条例》的条文释义均系国务院法制办公室同中国地震局所作的解释。

非正式解释又称为非法定解释，可分为学理解释和宣传性解释。非正式解释虽不具有法律效力，不能直接引用，但对法律适用有参考价值。

第二节 自然灾害的种类及防震减灾法制建设现状简介

一、引言

我国通常将灾害分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类。自然灾害是由气象、海洋、地震等自然因素导致的灾害。事故灾难往往是由人们无视行为规则而造成的灾难，比如矿难等。公共卫生事件的发生一般是由自然因素和人为因素共同所致。社会安全事件一般是由社会问题诱发。下面只对自然灾害作概略介绍。

中国位于大陆板块与海洋板块的结合部，东濒世界最大的海洋太平洋，西倚全球最高的高原青藏高原，南北跨越50个纬度，天气复杂多变；又地处世界最强大的环太平洋构造带与特提斯构造带交会部位，构造复杂，地理生态环境多变；加之又是人口众多的农业大国，承受灾害的能力较低。所有这些因素叠加在一起，使我国成为世界上自然灾害最严重的少数国家之一。

各种自然灾害的形成和发展，除受气候、地形地貌、地质、水文等自然条件控制外，还与人类活动和社会条件密切相关。人类一方面作为受灾体，承受各种自然灾害的危害，另一方面又作为灾害动力因素之一，对多种自然灾害活动产生影响，而且这种影响伴随着生产力水平的提高而不断加强。人类对自然灾害活动的影响具有双向效应：一方面人类为了争取自身的安全和发展，采取各种防灾抗灾措施，可以削弱或抑制自然灾害的发生和发展；另一方面人类为了生存，不断向自然界索取各种资源，并利用自然环境，因此促进了一些自然灾害的发生和发展。由此形成两大类自然灾害与人类活动相关的人为灾害。其显著特点是：在

社会经济发展过程中,通过防灾抗灾,灾害得到一定的减轻,但更主要的是人类对资源环境的过度开发利用和破坏导致多种灾害的持续加剧。所以,在社会经济发展过程中,规范人类行为,合理利用和保护自然环境与生态环境,是防治各种自然灾害的重要途径。

二、自然灾害的种类

我国自然灾害种类繁多,但关于自然灾害的分类原则和方法目前尚不统一。根据自然灾害的成因和我国灾害管理现状,国家科委国家计委国家经贸委自然灾害综合研究组将自然灾害分为七大类。

(一) 气象灾害——种类最多、危害范围最广、影响深度最大的自然灾害

气象灾害是由气圈物质的变化或异常活动引起的自然灾害。在各类自然灾害中,它所包括的种类最多,主要有旱灾、雨涝、热带气旋、大风、冰雹、寒潮和冷空气、低温、霜冻、雪灾、雾灾、干热风、龙卷风、沙尘暴、连阴雨等。气象灾害危害范围最广,特别是旱灾、寒潮、低温冷冻等灾害,其危害范围常可达一个或十几个省,甚至遍及大半个中国。气象灾害严重危害农业、牧业生产,并破坏水资源、生物资源、土地资源,加剧水土流失和土地沙漠化,对区域可持续发展造成深远影响。

2008年1月中旬到2月上旬,我国南方地区连续遭受四次低温雨雪冰冻极端天气过程袭击,总体强度为50年一遇,其中贵州、湖南等地为百年一遇。这场极端灾害性天气影响范围广,持续时间长,灾害强度大。全国先后有20个省(区、市)和新疆生产建设兵团不同程度受灾。低温雨雪冰冻灾害给电力、交通运输设施带来了极大破坏,给人民群众生命财产和工农业生产造成了重大损失。据民政部核定,此次低温雨雪冰冻灾害,倒塌房屋48.5万间,损坏房屋168.6万间,造成直接经济损失1516.5亿元。

(二) 海洋灾害——经济损失增长最快的自然灾害

我国是世界上海洋自然灾害最严重的少数国家之一。海洋灾害是指由海水异常运动或海洋环境异常变化,在海洋或沿海地区造成人员伤亡和财产损失的自然灾害。海洋灾害种类较多,我国最严重的海洋灾害为风暴潮,其次还有海浪、海冰、赤潮以及海啸、海雾等。

我国海洋灾害广泛发生在东部沿海,但不同地区灾害种类和危害程度不同。根据主要海洋灾害的分布特点,中国海区可分为三个海洋灾害区:渤海和黄海区域、东海区域、南海区域。其中东海海域海洋灾害最严重,渤海和黄海海洋灾害种类最多。沿海地区是我国城镇、人口、财产密度最高,社会经济最发达的地区,所以尽管海洋灾害的危害范围不如洪水、旱灾的那样广阔,但对人民生命财产和社会经济发展仍具有重要影响。特别是近几十年来,不但沿海地区社会经济持续高速发展,而且海上运输、资源开发等蓬勃兴起,因此,一方面海洋灾害的破坏作用越来越广泛,造成的危害越来越严重;另一方面,由于人类活动影响,海洋污染和海洋环境的异常变化加剧,导致赤潮等海洋灾害日趋严重。在这种情况下,海洋灾害成为破坏损失增长最快、对未来社会发展影响最大的自然灾害之一。

（三）洪水灾害——损失最严重的自然灾害

洪水灾害是指河流漫溢或堤防溃决造成的灾害。根据不同地区洪水的形成原因的不同,洪水可分为河流洪水、湖泊洪水和风暴潮洪水等。其中河流洪水依照成因的不同,又可分作以下几种类型。暴雨洪水是最常见的,威胁最大的洪水。它是由较大强度的降雨形成的,简称雨洪。我国受暴雨洪水威胁的主要地区约有 73.8 万平方公里,分布在长江、黄河、淮河、海河、珠江、松花江、辽河 7 大江河下游和东南沿海地区。融雪洪水主要发生在高纬度积雪地区或高山积雪地区。山洪是山区溪沟中发生的暴涨暴落的洪水。由于山区地面和河床坡降都较陡,降雨后产流和汇流都较快,形成急剧涨落的洪峰,所以山洪具有突发性强、水量集中、破坏力强等特点,但一股灾害波及范围较小。这种洪水如形成固体径流,则称作泥石流。冰凌洪水主要发生在黄河、松花江等北方江河上。由于某些河段由低纬度流向高纬度,在气温上升、河流开冻时,低纬度的上游河段先行开冻,而高纬度的下游河段仍封冻,上游河水和冰块堆积在下游河床,形成冰坝,也容易造成灾害。在河流封冻时也有可能产生冰凌洪水。溃坝洪水是指大坝或其他挡水建筑物发生瞬时溃决,水体突然涌出,给下游地区造成的灾害。这种溃坝洪水虽然范围不太大,但破坏力很大。此外,在山区河流上,在地震发生时,有时山体崩滑,阻塞河流,形成堰塞湖。一旦堰塞湖溃决,也会形成类似的洪水。这种堰塞湖溃决形成的地震次生水灾造成的损失,往往比地震本身所造成的损失还要大。

我国由于所处的地理纬度,以及地形和季风气候的影响,水土资源分布是很不均衡的。全国除沙漠和极端干旱区、高寒山区等人类极难生存的地区外,大约 2/3 的国土面积有着不同类型和不同危害程度的洪水灾害,有 80% 以上的耕地受到洪水的危害。洪水灾害可以造成严重人口伤亡,危害生命健康;破坏房屋、铁路、公路等基础设施,造成巨大财产损失;危害工业、农业、交通运输业等,造成间接经济损失;危害社会稳定,制约社会发展。

（四）地质灾害——致灾作用强烈的自然灾害

地质灾害是在一定条件下,因地质动力活动引起的自然灾害。地质灾害种类很多,但从灾害管理角度划分,我国的地质灾害特指除地震、火山活动外的山体崩塌、滑坡、泥石流、地面沉降、地面塌陷、地裂缝,井下突水突泥、煤瓦斯突出、岩爆、热害、煤自燃、油气井管套损等矿井地质灾害,黄土、淤泥质土、膨胀土等特殊岩土工程地质病害以及水土流失、土地沙漠化、土地盐渍化,海水入侵、海岸侵蚀等灾害。

以上多种地质灾害主要是人类对自然环境过度开发利用和破坏导致并持续加剧的,所以,在社会经济发展过程中,人类必须规范自身的行为,合理利用和保护自然与生态环境,才能有效地防治地质灾害。

（五）农作物生物灾害——严重危害农业生产的自然灾害

我国农业生物灾害种类繁多,从总体上可分为病害、虫害、草害、鼠害四大类。对我国农业生产造成严重危害的生物灾害有 1648 种,其中病害 724 种、虫害 838 种、恶性杂草 64 种、害鼠 22 种。我国每年因农业生物灾害累计受灾面积达 2.36 亿公顷,损失粮食达 1000 万吨,损失棉花 40 万吨,并且严重降低了水果、蔬菜、油料和其他经济作物的产量和品质。估

计全国有老鼠约 30 亿只,每年吃掉 1500 万吨粮食。

(六) 森林生物灾害和森林火灾——对林业生产和生态环境危害最严重的自然灾害

我国森林有害昆虫 5020 种、病害 2918 种、鼠类 170 余种,每年平均发生森林病虫面积在 700 万公顷以上,减少林木生长量约 1700 万立方米,因灾枯死森林面积约 30 万公顷,大约有 2260 万公顷草地发生鼠害。而且,其呈现逐年严重趋势。

森林火灾的火源分人为火源和自燃火源两大类,其中人为火源占 98%。自燃火源系炎热干燥天气或雷击引起腐质层或干枯树干中燃点很低(如磷质燃点仅为 34℃)的可燃物起火。森林火灾是森林最危险的敌人,也是林业最可怕的灾害,它会给森林带来最有害、具有毁灭性的后果。森林火灾不只是烧毁成片的森林,伤害林内的动物,而且还降低森林的更新能力,引起土壤的贫瘠和破坏森林涵养水源的作用,甚至导致生态环境失去平衡。尽管当今世界的科学在日新月异地向前发展,但是,人类在制服森林火灾上,却依然尚未取得长足的进展。

各种森林灾害除直接危害林业发展外,还破坏生态环境,加剧水灾、旱灾、风灾和水土流失、土地沙漠化、崩塌、滑坡、泥石流等灾害,从而造成更加广泛而又深远的影响。

(七) 地震灾害——群灾之首,最容易引起社会功能瘫痪的自然灾害

地震是一种由缓慢累积起来的应力突然释放而引起的大地的突发运动,是一种潜在的自然灾害。地震一般可分为人工地震和天然地震两大类。由人类活动(如开山、开矿、爆破等)引起的叫人工地震,除此之外便统称为天然地震。天然地震按成因主要分为以下几种类型。

(1) 构造地震。地壳构造运动的突然变化,使岩层错动破裂而发生的强度不等的震动,也就是人们平常所说的地震。由于地球不停地运动变化,因而内部产生巨大的力,这种积蓄在地壳单位面积上的内力,叫地应力。地壳在地应力长期缓慢的作用下,岩层发生弯曲变形,当地应力超过岩石本身能承受的强度时便会使岩层断裂错动,其巨大的能量突然释放,其中以弹性波的形式传到地面,造成地表或建筑物、构筑物的不同程度的破坏。世界上 90% 以上的地震,都属于构造地震。强烈的构造地震破坏力很大,是人类预防地震灾害的主要对象。

(2) 火山地震。由火山活动时岩浆喷发冲击或热力作用而引起的地震叫火山地震。这种地震一般较小,造成的破坏也极小,并且只占地震总数的 7% 左右。

(3) 陷落地震。由于地下水溶解了可溶性岩石,岩石中出现空洞并逐渐扩大,突然崩塌陷落产生强烈震动,叫陷落地裂。由采矿形成采空区上部土层或顶板塌陷,引起的地震,称为矿山地震。这类地震约占地震总数的 3%,震级都很小。

(4) 诱发地震。在特定的地区因某种地壳外界因素诱发而引起的地震,叫诱发地震。如地下核爆炸、陨石坠落、油井灌水、水库蓄水等都可诱发地震,其中最常见的是水库地震。

我国的地震绝大多数是构造地震,其次为水库地震、矿震等诱发性地震。与地震有关的危险包括地面振动、地表断裂、地面破坏和海啸。虽然地震每年造成的经济损失要比其他一

些自然灾害造成的损失小,但它具有引起巨大潜在突发性灾害的可能。地震是一种破坏力很大的自然灾害,一次地震可以在一分钟内毁灭整个城市或一个城市的一部分,除了直接造成房屋倒塌和山崩、地裂、砂土液化、喷砂冒水外,还会引起火灾、爆炸、毒气蔓延、水灾、滑坡、泥石流、瘟疫等次生灾害。此外由地震所造成的社会秩序混乱、生产停滞、家庭破坏、生活困苦和人们心理的损害,往往会造成比地震直接损失更大的灾难。

据统计,至少有 35 个国家面临遭受地震破坏的高度可能性。世界死亡 20 万人以上和我国死亡 5 万人以上的地震目录如表 1-1 所示。我国是世界上地震活动强烈和地震灾害严重的国家之一。1900—2008 年,我国大陆地区已经发生 7.0~7.9 级地震 70 次、8.0 级及以上地震 6 次,这些地震造成的灾害涉及 28 个省份,死亡 67.7 万人,伤残近 80 万人,受灾人数达数亿人次。

表 1-1 世界死亡 20 万人以上和我国死亡 5 万人以上地震目录

序号	时间	地点	震级/Ms	震中烈度/I ₀	死亡人数/万人
1	856 年 12 月 28 日	伊朗			20.0
2	1138 年 9 月 8 日	叙利亚			23.0
3	1201 年 7 月 5 日	古埃及或叙利亚			110.0
4	1303 年 9 月 17 日	山西洪洞、赵城	8	XI	47.58
5	1556 年 1 月 23 日	陕西华县	$8\frac{1}{2}$	XI	83.0
6	1695 年 5 月 18 日	山西临汾	$7\frac{3}{4}$	X	5.26
7	1703 年	日本			20.0
8	1718 年 6 月 19 日	甘肃通渭(南)	$7\frac{1}{2}$	X	7.5
9	1737 年 10 月 11 日	印度			30.0
10	1739 年 1 月 3 日	宁夏平罗—银川	8	X ⁺	5.0
11	1920 年 12 月 16 日	宁夏海原	$8\frac{1}{2}$	XII	23.5502
12	1976 年 7 月 28 日	河北唐山	7.8	XI	24.2769
13	2004 年 12 月 26 日	印度尼西亚苏门答腊岛	9		近 30
14	2008 年 5 月 12 日	四川汶川	8	XI	8.7154
15	2010 年 1 月 12 日	海地	7.3	XI	约 30

三、美国和日本防震减灾法制建设简况

美国和日本都是自然灾害高发的国家,其所遭受的灾害主要包括江河洪水、风暴潮、海啸、地震、台风与强风、膨胀土、滑坡等。由于经济的发达导致物质财富的高度集中,每一次严重的自然灾害都要造成巨大的经济损失。为了能对自然灾害进行有效的管理与控制,将

灾害造成的损失减少到最低程度。美国政府和日本政府都创设了一套完备的灾害管理体制与政策体系,并在其中发挥了极为重要的作用。

我国防震减灾的法制建设与世界各国防震减灾的法制建设有着密切的联系,它是在世界各国防震减灾法制建设的大背景下前进和发展的,在建设过程中也是以国外的先进立法体制为借鉴的,所以,在这里简要地介绍一些美国和日本地震立法的背景及情况。

(一) 日本

日本素有“地震国”之称,它位于太平洋板块的边缘,太平洋板块和欧亚大陆板块的碰撞导致其地震不断发生,大地震的记载纵贯日本的历史。2007年日本《防灾白皮书》统计,1997—2006年,在日本仅占世界陆地面积0.25%的国土面积上,共发生了里氏6.0级以上地震187次,占全世界的20.7%。在与自然灾害的长期抗争中,日本形成了一套可以说是世界上最完善的防灾减灾抗灾救灾的综合性灾害对策体制。日本的防灾体制包括六个方面的内容,即防灾基本法,有关防灾组织方面的立法,有关灾害预防方面的立法,有关应急对策方面的立法,有关灾后恢复和财政金融措施方面的立法,以及其他方面的立法。所以,日本防灾的立法是比较系统的,也正是因为如此,日本的防灾立法相对于世界其他国家而言是比较完善的,日本的地震立法也有此特点。

早在1923年东京大地震之后,日本就制定了与地震有关的建筑规范。1950年制定的《建筑基准法》,自1995年阪神大地震后,1996年、2000年、2006年连续修改了3次,大大提高了各类建筑的抗震基准。1959年日本的伊势湾发生了巨大的台风灾害,此后日本开始了灾害基本法的制定,1961年出台了《灾害对策基本法》,它适用于包括地震灾害在内的所有自然灾害,各自然灾害种类的单独立法必须遵从《灾害对策基本法》。

根据《灾害对策基本法》,1963年日本中央防灾会议制定了防灾基本计划,规定了防灾方面各种必要措施和基本要点,并制定了防灾业务计划及地区防灾计划的标准。

1964年日本发生新潟地震,这是一次次生灾害很严重的大地震,地震除直接摧毁建筑物和设施外,地基的液化失效和油库大火造成了巨大损失,社会各界纷纷要求对地震灾害进行立法。政府官员和科学家开始认识到地震预报是一种减轻地震灾害的有效手段,此后日本政府开始了地震预报五年计划,同时地震立法工作开始启动。

1966年日本出台的《地震保险相关法》,规定了由政府对保险公司等承担的地震保险责任进行再保险,以求普及地震保险,从而有助于安定因地震而受灾者的生活。

1971年,日本中央防灾会议决定并发布了《大城市震灾对策推进纲要》,主要考虑大城市的重要性,以及大城市人口密集、经济密集和易于产生次生灾害的特点,要求大城市必须有全面、具体的地震灾害对策,包括震前对策、震时应急对策和震后复兴对策。

1978年6月,经过多次讨论和修改,日本政府发布了《大规模地震对策特别措施法》,该法共40条。此法在实践中经过几次修改,1995年阪神大地震之后,又再次进行了修改。

1980年日本制定了《国家关于地震防灾对策加强地区地震对策紧急整备事业的财政特别措施的法律》,从财政上保证了各项防震计划的推进和法律的执行。