

晁洪太、李远志、李波,2015,中国防震减灾法律体系与立法实践综述,中国地震,31(3),461~471。

· 研究综述 ·

中国防震减灾法律体系与立法实践综述

晁洪太 李远志 李波

山东省地震局,济南市历下区文化东路 20 号 250014

摘要 我国防震减灾法律体系由国家法律、国务院行政法规、国务院部门规章、地方性法规和地方政府规章等组成。在国家层面,正在施行的国家法律有 1 部、国务院行政法规有 5 部、国务院部门规章有 8 部。在省级层面,正在施行的省级地方性法规有 38 部、省级政府规章有 50 部。这些法律、法规、规章对于规范防震减灾活动发挥了重要作用,保障并推动了防震减灾事业健康发展。本文从国家和省级 2 个层面总结梳理了中国防震减灾法律体系建设和立法实践情况,并对今后工作提出了建议。

关键词: 防震减灾 法律体系 立法实践 综述

[文章编号] 1001-4683(2015)03-0461-11 [中图分类号] P315 [文献标识码] A

0 引言

我国是地震灾害多发国家之一。自 1966 年河北邢台 7.2 级地震至 1976 年河北唐山 7.8 级地震,中国大陆地区经历了 9 组 7 级以上灾害性地震事件,造成了严重的人员伤亡和经济损失(马宗晋等,1982)。在与地震灾害抗争的过程中,也开启了政府主导的防震减灾事业(陈章立,2001)。此后,随着改革开放的推进,防震减灾事业逐步进入法制化管理轨道,其重要标志就是 1998 年 3 月 1 日起施行的《中华人民共和国防震减灾法》(邬福肇等,1998)。该法确立了“预防为主,防御与救助相结合”的防震减灾工作方针,这一方针在 2009 年 5 月 1 日起施行的《中华人民共和国防震减灾法》修订版中继续予以坚持(安建等,2009)。与此同时,防震减灾地方性立法工作得到快速发展,总体上形成了覆盖防震减灾“3 大工作体系”的地方性法规、规章体系(中国地震局法规司,2000)。目前,中国防震减灾法律体系已基本建立并日趋完善。防震减灾法律、法规、规章对于规范防震减灾活动发挥了重要作用,保障并推动了防震减灾事业的健康发展。

随着中国社会经济发展,人们对地震安全的需求越来越高,国家对防震减灾工作也越来越重视。当前,国家提出依法治国方略,着力推进国家治理和治理能力现代化,在此背景下,

[收稿日期] 2015-04-22; [修订日期] 2015-08-06

[项目类别] 中国地震局政策研究重点课题“防震减灾社会管理案例分析”(2014-07)资助

[作者简介] 晁洪太,男,1964 年生,博士,研究员,主要从事活动构造、地震区划研究和地震科技管理工作。

E-mail: htchao@eqsd.gov.cn

进一步完善防震减灾法律体系,继续推进防震减灾立法和执法实践,具有重要的现实意义和深远的历史意义。

本文从国家和省级 2 个层面总结梳理了中国防震减灾法律体系建设和立法实践情况,并对今后工作提出了建议。

1 国家层面防震减灾法律体系

在国家层面,防震减灾法律体系由 3 部分组成,分别是国家法律、国务院行政法规和国务院部门规章(表 1)。

表 1 国家法律法规规章体系

分类	法律法规规章名称	公布日期 /年月日	施行日期 /年月日	修订后 公布日期 /年月日	修订后 施行日期 /年月日	备注
国家法律	中华人民共和国防震减灾法	19971229	19980301	20081227	20090501	
国务院 行政法规	地震监测设施与地震 观测环境保护条例	19940110	19940110			由 2004 年 9 月 1 日起施行的《地震 监测管理条例》所 废止并替代
	破坏性地震应急条例	19950221	19950401			
	地震预报管理条例	19981217	19981217			
	地震安全性评价管理条例	20011015	20020101			
	地震监测管理条例	20040617	20040901			
	汶川地震灾害恢复重建条例	20080608	20080608			
国务院 部门规章	发布地震预报的规定	19880809	19880809			由 1998 年 12 月 17 日起施行的 《地震预报管理条 例》所废止并替代
	震后地震趋势判定公告规定	19981229	19981229			
	地震行政执法规定	19990810	19990810			
	地震行政复议规定	19990810	19990810			
	地震行政法制监督规定	20000118	20000301			
	地震行政规章制定程序规定	20000118	20000301			
	建设工程抗震设防要求管理规定	20020128	20020128			
	地震安全性评价资质管理办法	20020227	20020227			
	水库地震监测管理办法	20110126	20110501			

国家法律为《中华人民共和国防震减灾法》。1997 年 12 月 29 日经第八届全国人民代表大会常务委员会第 29 次会议通过,由中华人民共和国主席令第 94 号公布,于 1998 年 3 月 1 日起施行。2008 年“5.12”汶川 8.0 级大地震后,启动并加快了该法的修订工作。该法经第 11 届全国人民代表大会常务委员会第 6 次会议于 2008 年 12 月 27 日修订通过,由中华人民共和国主席令第 7 号公布,于 2009 年 5 月 1 日起施行。该法是中国规范防震减灾活动的根本法。

国务院行政法规由中华人民共和国国务院令公布施行。目前正在施行的有 5 部,分别为 1995 年 2 月 21 日公布、1995 年 4 月 1 日起施行的《破坏性地震应急条例》(国务院令第 172 号);1998 年 12 月 17 日公布并施行的《地震预报管理条例》(国务院令第 255 号);2001

表 2 省级地方性法规规章体系

行政区划	分类	法规规章名称	公布日期 /年月日	施行日期 /年月日	修订后 公布日期 /年月日	修订后 施行日期 /年月日	备注
北京市	地方性法规	北京市实施《中华人民共和国防震减灾法》规定	20011016	20020101	20130726	20140101	修订前为“办法”，修订后为“规定”
	政府规章	北京市工程建设场地地震安全性评价管理办法	19970714	19970728			
天津市	地方性法规	天津市防震减灾条例	20010718	20010718	20110520	20110801	
	政府规章	天津市建设工程地震安全性评价管理办法	19981104	19981104			
		天津市地震群测群防管理办法	20121016	20121201			
河北省	地方性法规	河北省防震减灾条例	19990924	19990924	20130530	20130701	其间, 2010 年 7 月 30 日进行部分条款修正。修订前为“办法”, 修订后为“条例”
		河北省地震安全性评价管理条例	19951226	19960501			
	政府规章	河北省地震监测设施与地震观测环境保护办法	19980813	19980813			
山西省	地方性法规	山西省防震减灾条例	19960923	19970101	20020727	20020901	修订前为“暂行条例”, 修订后为“条例”
		山西省建设工程抗震设防条例	20141128	20150101			
	政府规章	山西省地震监测设施保护规定	19931225	19931225			
		山西省工程场地地震安全性评价管理规定	19960321	19960321	19971122	19971122	
		山西省地震应急救援规定	20080520	20080520			
内蒙古自治区	地方性法规	内蒙古自治区防震减灾条例	19991129	19991129	20120922	20121201	
	政府规章	内蒙古自治区地震安全性评价管理办法	19960518	19960518	20020621	20020621	
辽宁省	地方性法规	辽宁省防震减灾条例	20110330	20110601			
	政府规章	辽宁省建设工程抗震设防要求管理办法	20040227	20040401			
吉林省	地方性法规	吉林省防震减灾条例	20001124	20001124	20130927	20131201	
	政府规章	吉林省工程建设场地地震安全性评价管理办法	19980618	19980618			
黑龙江省	地方性法规	黑龙江省防震减灾条例	19981212	19981212	20111208	20120301	
	政府规章	黑龙江省地震安全性评价管理规定	19980801	19980801			
		黑龙江省地震重点监视防御区管理办法	20011226	20010301			
上海市	地方性法规	上海市实施《中华人民共和国防震减灾法》办法	20091022	20100101			

续表 2

行政区划	分类	法规规章名称	公布日期 /年月日	施行日期 /年月日	修订后 公布日期 /年月日	修订后 施行日期 /年月日	备注
上海市	政府规章	上海市建设工程抗震设防管理办法	20011228	20020301	20101220	20101220	
江苏省	地方性法规	江苏省防震减灾条例	19981031	19981031	20110923	20111201	
		江苏省人大常委会关于加强地震观测环境保护的决定	20030624	20031001			
	政府规章	江苏省工程建设场地地震安全性评价工作管理规定	19960611	19960611	20080229	20080229	其间,1997年11月27日、2006年11月13日分别进行部分条款修正
浙江省	地方性法规	浙江省防震减灾条例	20020628	20020728	20140528	20141001	修订前为“办法”,修订后为“条例”
	政府规章	浙江省地震安全性评价管理办法	19951222	19951222	20051020	20051020	
安徽省	地方性法规	安徽省防震减灾条例	19951230	19960401	20120817	20121001	其间,2000年12月28日、2002年4月4日、2006年6月29日分别进行部分条款修正
	政府规章	安徽省地震监测设施与地震观测环境保护暂行规定	19920315	19920315	20080403	20080403	
		安徽省建设工程地震安全性评价管理办法	20020927	20021201			
福建省	地方性法规	福建省防震减灾条例	19971025	19980101	20130927	20131201	
	政府规章	福建省地震安全性评价管理办法	19960710	19960710	20070917	20071001	修订前为“规定”,修订后为“办法”
江西省	地方性法规	江西省防震减灾条例	20000624	20000801	20070327	20070701	2011年3月30日进行部分条款修正
山东省	地方性法规	山东省防震减灾条例	19991025	19991025	20100929	20101201	
		山东省地震监测设施与地震观测环境保护条例	20080529	20080801			
		山东省地震安全性评价管理办法	19971008	19980101	20050104	20050301	
	政府规章	山东省地震活动断层调查管理规定	20030526	20030801			
		山东省地震重点监视防御区管理办法	20081224	20090301			
		山东省地震应急救援办法	20091124	20100101			
		山东省地震台网管理办法	20111228	20120301			
		山东省地震应急避难场所管理办法	20140224	20140501			
河南省	地方性法规	河南省防震减灾条例	20000729	20001001	20110331	20110701	修订前为“办法”,修订后为“条例”
	政府规章	河南省实施《地震安全性评价管理条例》办法	19941107	19941107	20081113	20081201	修订前为“管理办法”,修订后为“实施办法”

续表 2

行政区划	分类	法规规章名称	公布日期 /年月日	施行日期 /年月日	修订后 公布日期 /年月日	修订后 施行日期 /年月日	备注
湖北省	地方性法规	湖北省防震减灾条例	20010531	20010801	20110929	20111201	修订前为“办法”， 修订后为“条例”
	政府规章	湖北省地震安全性评价管 理办法	19991015	19991015			
		湖北省地震监测管理实施 办法	20061123	20070101			
湖南省	地方性法规	湖南省实施《中华人民共 和国防震减灾法》办法	20001129	20010301	20130527	20130527	
	政府规章	湖南省重大建设工程和可 能发生严重次生灾害建设 工程地震安全性评价管理 办法	20000217	20000401			
广东省	地方性法规	广东省防震减灾条例	20031127	20040301	20121129	20130101	
	政府规章	广东省工程建设场地地震 安全性评价工作管理规定	19951012	19951101	19980428	19980428	
		广东省地震重点监视防御 区防震减灾工作管理办法	19980610	19980601			1998年5月11日省政 府常务会议审议通过
广西壮族 自治区	地方性法规	广西壮族自治区防震减灾 条例	20030926	20031201	20120323	20120501	其间,2010年9月29 日进行部分条款修正
	政府规章	广西壮族自治区工程建设 场地地震安全性评价管理 办法	19970805	19970901			
		广西壮族自治区实施《地 震监测管理条例》办法	20051123	20060101			
海南省	地方性法规	海南省防震减灾条例	19980924	19981001	20070330	20070701	
	政府规章	海南省工程场地地震安全 性评价管理办法	19961222	19961222	20040226	20040226	
重庆市	地方性法规	重庆市防震减灾条例	20020607	20020701	20100929	20110101	
	政府规章	重庆市工程建设场地地震 安全性评价管理规定	19990702	19990702			
四川省	地方性法规	四川省防震减灾条例	19960618	19960618	20120531	20121001	其间,1999年12月 10日进行部分条款 修正
		四川省人大常委会关于加 强农村村民住宅抗震设防 管理的决定	20100724	20100724			
	政府规章	四川省工程建设场地地震 安全性评价管理规定	19960304	19960501	20010210	20010210	
		四川省地震监测设施与地 震观测环境保护规定	20030130	20030401			
		四川省大型水库地震监测 管理规定	20041227	20050301	20130407	20130407	
		四川省建设工程抗御地震 灾害管理办法	20130402	20130601			

续表 2

行政区划	分类	法规规章名称	公布日期 /年月日	施行日期 /年月日	修订后 公布日期 /年月日	修订后 施行日期 /年月日	备注
贵州省	地方性法规	贵州省防震减灾条例	20110927	20111201			
	政府规章	贵州省工程建设场地地震安全性评价管理规定	20010402	20010601	20040624	20040624	
云南省	地方性法规	云南省防震减灾条例	19990729	19990729	20110727	20110901	
		云南省建设工程抗震设防管理条例	20070523	20071001			
	政府规章	云南省工程建设场地地震安全性评价管理规定	19980518	19980518			
		云南省地震重点监视防御区防震减灾规定	20020426	20020601			
		云南省地震监测管理规定	20090428	20090701			
西藏自治区	地方性法规	西藏自治区实施《中华人民共和国防震减灾法》办法	20010728	20010901	20120927	20130101	
	政府规章	西藏自治区工程建设场地地震安全性评价管理暂行办法	20000104	20000104			
陕西省	地方性法规	陕西省防震减灾条例	20000114	20000114	20091126	20100501	
	政府规章	陕西省工程建设场地地震安全性评价管理办法	19960102	19960102			
甘肃省	地方性法规	甘肃省防震减灾条例	19980928	19980928	20110729	20111001	
		甘肃省地震安全性评价管理条例	20070927	20080101			
	政府规章	甘肃省地震监测设施和地震观测环境保护规定	20061014	20061201			
青海省	地方性法规	青海省地震安全性评价管理条例	19990924	20000101	20120927	20121201	
	政府规章	青海省地震重点监视防御区管理办法	20081215	20090115			
宁夏回族自治区	地方性法规	宁夏回族自治区防震减灾条例	19990408	19990701	20130529	20130701	
	政府规章	宁夏回族自治区地震安全性评价管理办法	20031211	20040301			
		宁夏回族自治区地震重点监视防御区管理办法	20060712	20060901			
		宁夏回族自治区房屋建筑抗震设防管理办法	20090202	20090310			
新疆维吾尔自治区	地方性法规	新疆维吾尔自治区实施《中华人民共和国防震减灾法》办法	20121129	20130301			
	政府规章	新疆维吾尔自治区实施《地震安全性评价管理条例》若干规定	19970616	19970616	20030716	20030901	修订前为“暂行办法”，修订后为“若干规定”。

2.1 地方性立法空间分布

在地方性法规立法方面,截止 2014 年底,中国 31 个省级行政区划(不含港澳台,下同)共公布施行地方性法规 38 部,覆盖所有 31 个省级行政区(图 1)。其中,河北、山西、江苏、山东、四川、云南、甘肃等 7 个省分别公布施行至少 2 部地方性法规。

在地方政府规章立法方面,中国 31 个省级行政区中,除江西省外,均公布施行了省级政府规章,共公布施行省级政府规章 50 部。其中,山西、山东、四川、云南、宁夏等 5 省(自治区)分别公布施行至少 3 部省级政府规章。

2.2 地方性立法时间分布

省级地方性法规制订,在时间上,大多是在 1998 年 3 月 1 日《中华人民共和国防震减灾法》正式施行之后,为实施好国家法律并结合各省、自治区、直辖市实际情况而制订的

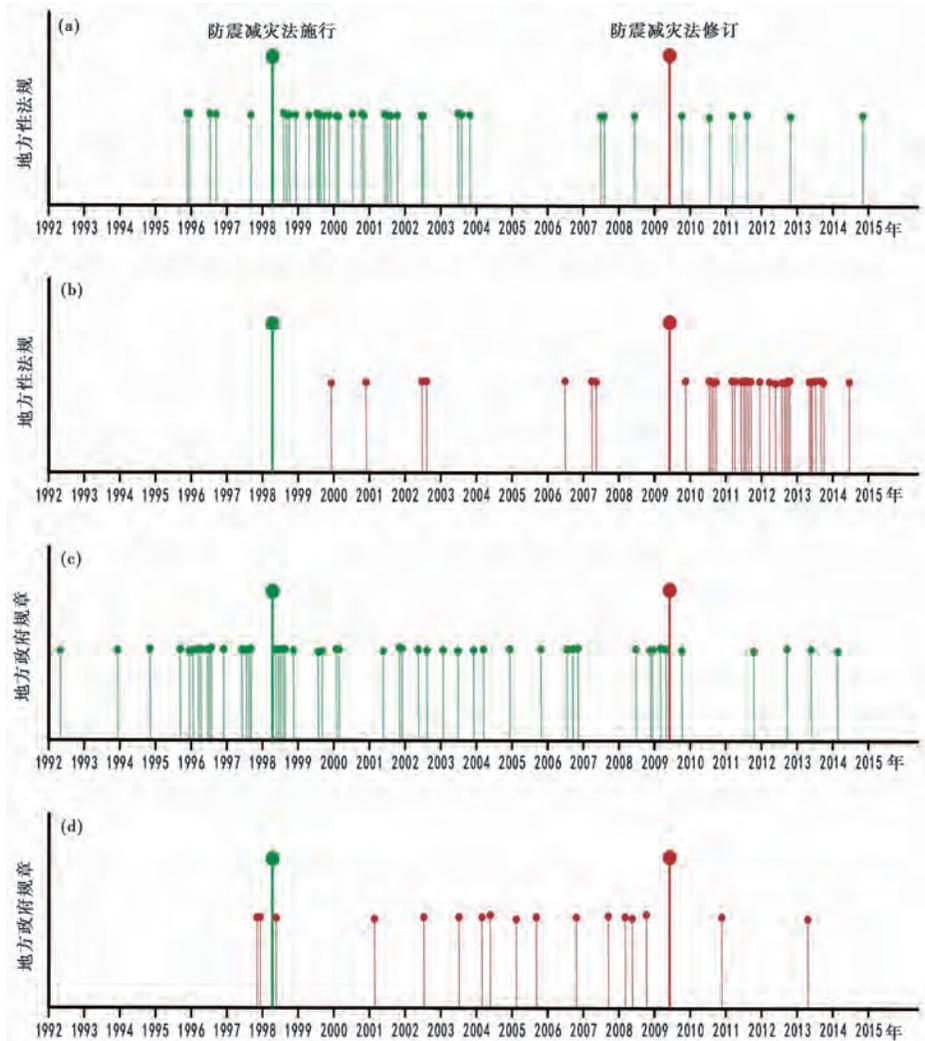


图 2 我国省级防震减灾地方性立法时序

(a) 地方性法规公布时间;(b) 地方性法规修订或修正时间;
(c) 地方政府规章发布时间;(d) 地方政府规章修订或修正时间

(图 2)。但也有部分省较早就公布施行了地方性法规,例如,河北省人大常委会于 1995 年 12 月 26 日公布施行了《河北省地震安全性评价管理条例》。再如,安徽省人大常委会于 1995 年 12 月 30 日公布施行了《安徽省防震减灾条例》,之后曾多次进行了修正或修订。又如,四川省人大常委会于 1996 年 6 月 18 日公布施行了《四川省防震减灾条例》,之后又进行了 2 次修正或修订。还有,山西省人大常委会于 1996 年 9 月 23 日公布施行了《山西省防震减灾条例》,之后进行了修订。此外,福建省人大常委会于 1997 年 10 月 25 日公布施行了《福建省防震减灾条例》,之后也进行了修订。1998~2003 年是地方性法规制订比较集中的时间段。在 2009 年 5 月 1 日《中华人民共和国防震减灾法》修订施行前后,其他没有制订地方性法规的省份都及时制订了本行政区的地方性法规。

省级地方性法规一直在不断修订中。1998 年 3 月 1 日《中华人民共和国防震减灾法》正式施行之后,依据上位法,较早开展地方性立法的部分省份对本行政区的地方性法规进行了修订或修正。特别是 2009 年 5 月 1 日《中华人民共和国防震减灾法》修订施行后,又有 24 个省、自治区、直辖市人大常委会对本行政区的防震减灾条例或者《中华人民共和国防震减灾法》实施办法陆续进行了修订。据统计,前后有 27 部地方性法规共计进行了 34 次修订或修正。

省级政府规章的制订普遍较早。早在 1998 年 3 月 1 日《中华人民共和国防震减灾法》正式施行之前,就有 15 个省级人民政府公布施行了 16 部省级政府规章。例如,1992 年 3 月 15 日安徽省人民政府以第 32 号省政府令公布施行了《安徽省地震监测设施与地震观测环境保护暂行规定》。再如,1993 年 12 月 25 日山西省人民政府以第 43 号省政府令公布施行了《山西省地震监测设施保护规定》。之后,其他省级人民政府也都加快了立法步伐,不断有政府规章发布施行。

省级政府规章的修订工作也在陆续进行中。据统计,有 15 部省级政府规章共计进行了 17 次修订或修正。其中,在 2002 年 1 月 1 日《地震安全性评价管理条例》正式施行后,有 9 个省级人民政府修订了本行政区的地震安全性评价管理办法或者规定。

2.3 地方性立法内容

从已公布并正在施行的 88 部省级防震减灾地方性法规和地方政府规章的立法内容看(图 3),有 30 部为防震减灾综合管理方面的立法,即防震减灾条例或者《中华人民共和国防震

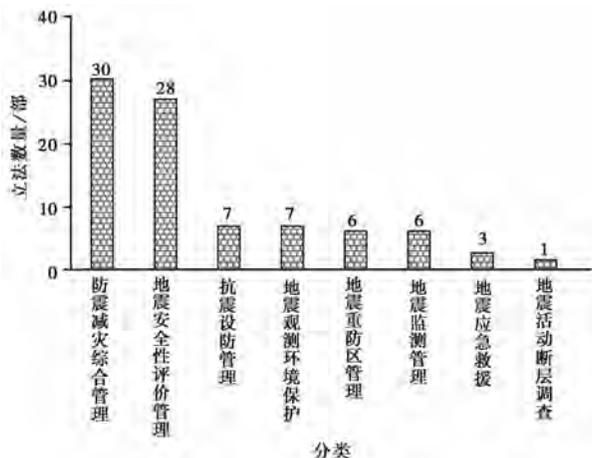


图 3 中国省级防震减灾地方性立法分类统计

震减灾法》实施办法,占总数的 34.1%。其次是地震安全性评价管理方面的立法,有 28 部,占总数的 31.8%。再次,为抗震设防管理、地震观测环境保护等方面的立法,各有 7 部,占比均为 7.9%。地震重点监视防御区管理、地震监测管理等方面的立法,各有 6 部,占比均为 6.8%。涉及地震应急救援方面的立法有 3 部,占比为 3.4%。另外,涉及地震活动断层调查方面的立法有 1 部,占比为 1.1%。上述地方性立法内容,总体上覆盖了防震减灾“3 大工作体系”。

3 未来发展方向讨论

根据国家关于依法治国的总体要求和新修订的《中华人民共和国立法法》的规定,结合防震减灾事业发展需求,继续完善国家防震减灾法律体系是十分必要的。

在国家层面上,一方面是修订国务院有关行政法规。尤其是较早公布实施的《破坏性地震应急条例》和《地震预报管理条例》。由于这 2 部国务院行政法规均出台于《中华人民共和国防震减灾法》修订之前,现《中华人民共和国防震减灾法》已修订,有关制度设立应当与其保持一致。另外,近十几年的防震减灾工作实践,特别是 2008 年“5.12”汶川 8.0 级大地震等灾害性地震的启示和教训,为上述行政法规修订提供了条件。建议修订《破坏性地震应急条例》时,应当充实有关地震救援的内容。建议修订《地震预报管理条例》时,应当补充地震预警的内容,或者对地震预警进行专门立法。另一方面是制订新的国务院行政法规。建议对地震重点监视防御区管理进行专门立法(晁洪太等,2014)。同时,现行的部分国务院部门规章也应当适时进行修订,尤其是随着防震减灾事业快速发展,需要制订一些新的国务院部门规章。

在省级层面上,应围绕防震减灾“3 大工作体系”,即地震监测预报体系、震灾预防体系、地震应急救援体系加强地方性立法,使国家防震减灾法律制度与各地实际相结合,通过完善和细化,进一步提高法律、法规、规章的可操作性。对于在抗震设防管理、地震重点监视防御区管理、地震监测管理、地震应急救援等方面尚未进行立法的省、自治区、直辖市人民政府,应当加强这些方面的立法。同时,对防震减灾工作如何服务于新型城镇化和新农村建设、如何普及防震减灾知识并进一步强化非工程性防御措施等诸方面,也亟待进行相应的立法。

此外,根据新修订的《中华人民共和国立法法》的规定,今后设区的市被赋予地方性立法权。我们建议,在以往地方性立法权较大的市开展防震减灾地方性立法的基础上,设区的市应当积极探索开展防震减灾地方性法规和政府规章的立法工作,使防震减灾法律体系进一步向基层延伸,为提升基层的基础防震减灾能力提供坚实的法律保障。

参考文献

- 安建、张穹、刘玉辰,2009,中华人民共和国防震减灾法释义,1~328,北京:法律出版社。
- 晁洪太、高孟潭、李波等,2014,中国大陆 1996~2012 年地震重点监视防御区制度实施现状与成效分析,中国地震,30(3), 306~316。
- 陈章立,2001,中国地震科技进步的回顾与展望(一),中国地震,17(3),231~245。
- 马宗晋、傅征祥、张郦珍等,1982,1966~1976 中国九大地震,1~216,北京:地震出版社。
- 郭福肇、曹康泰、陈章立,1998,中华人民共和国防震减灾法释义,1~90,北京:法律出版社。
- 中国地震局法规司,2000,中国防震减灾法规文件汇编,1~959,北京:地震出版社。

Review of legal system and legislative practice on protecting against and mitigating earthquake disaster in China

Chao Hongtai Li Yuanzhi Li Bo

Earthquake Administration of Shandong Province, Jinan 250014, China

Abstract The legal system on protecting against and mitigating earthquake disaster in China is composed of the national laws, administrative regulations, departmental rules, local regulations and local government rules. At the national level, one national law, 5 administrative regulations promulgated by the State Council and 8 departmental rules promulgated by the Department of the State Council are being put in force. At the provincial level, 38 provincial local regulations and 50 provincial government rules are being put in force. The implementation of the law, regulations and rules has been playing an important role in standardization of the activities on protecting against and mitigating earthquake disaster, and has ensured and promoted the healthy development of the course of protecting against and mitigating earthquake disaster. This paper gives a review of legal system and legislative practice on protecting against and mitigating earthquake disaster in China from the national and provincial levels. And some suggestions for future work are proposed.

Key words: Protecting against and mitigating earthquake disaster Legal system
Legislative practice A review