

推行法治，强化防震减灾社会管理

唐景见

(中国地震局, 北京 100036)

纵观社会发展的历史，人类总是与各种灾害相伴相随。从某种意义上来说，灾害是促使人类社会发展的因素之一。人类不断应对各种灾害的过程，也是社会发展的过程。面对各种灾害，人类从被动接受，到积极防御，再到法制管理，经历了一个漫长的过程，也因此体现了人类文明不断进步。

人们对2003年发生的非典型肺炎疫情至今记忆犹新。这场突如其来的灾难使我国政府接受了一场考验。在应对这场突发公共事件的过程中，《突发公共卫生事件应急条例》的制定引起了全社会的高度关注。2003年4月14日，国务院常务会议作出了制定《突发公共卫生事件应急条例》的决定，5月7日，国务院常务会议审议通过了该条例，5月9日，温家宝总理签署国务院令公布施行。从作出决定制定条例到公布施行，只用了25天，这在我国立法工作中是个先例。实践证明，该条例的制定与实施，对我国取得应对“非典”这场突发性灾难的胜利发挥了重要的保障作用。把突发公共卫生事件应急处理纳入法制化管理轨道，这是政府科学的决策。

我国政府成功应对“非典”疫情，以及正在积极有效地应对和控制禽流感疫情，给我国社会发展带来了两个方面的重要经验：一是在经济建设过程中必须重视社会建设；二是强化社会管理职能必须走法治的道路。这对发展防震减灾事业而言，同样具有重要的、直接的指导意义。

1 强化社会管理职能是防震减灾事业发展的必然要求

加强防震减灾事业，是构建和谐社会的根本要求。随着我国经济社会的不断发展，中国特色社会主义事业的总体布局正在发生变化，已经更加明确地由经济建设、政治建设、文化建设三位一体，发展为经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体。构建和谐社会，是中国共产党从全面建设小康社会的全局出发提出的一项重大任务。一次重大破坏性地震，不仅可能造成重大的人员伤亡和财产损失，还可能影响社会稳定，危及公共安全，使经济建设和社会发展遭受重创，国内外这种地震事例时有发生。地震是人类共同面临的自然灾害，尽管人类对地震的认识还存在很多空白，但有一点共识：地震灾害可以防御。防御地震灾害的水平与经济发展水平是相适应的。经济越发展，社会对防震减灾的需求越强烈、要求更高；经济越发展，愈可能为防震减灾事业发展提供更加有力的条件保障。保障地震安全，是中国

[收稿日期] 2006-01-20

[作者简介] 唐景见，男，生于1970年。1993年获学士学位，1999年至2001年在北京大学研究生班就读行政管理专业，现任中国地震局震害防御司（法规司）法规处处长，副研究员。主要从事防震减灾法制工作。

E-mail: tangjj@cea.gov.cn

特色社会主义事业发展的需要。当前，防震减灾事业在全面建设小康社会和构建和谐社会中的定位，就是保障地震安全。

强化社会管理职能，是促进防震减灾事业发展的根本要求。对政府部门而言，树立和落实科学发展观，最根本的是加快职能转变，全面、正确地履行政府职能。随着我国社会主义市场经济发展，政府的主要职能有四个方面，即：经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。防震减灾工作的根本目的是保护人民生命和财产安全，保障经济建设和社会发展的顺利进行。在防震减灾事业发展的全过程中，进行政策研究、政策制定、政策实施、政策评价，都必须从这个根本目的出发。中国地震局党组书记、局长陈建民指出：“防震减灾必须面向社会”。保障地震安全，必须处理好防震减灾与社会的关系。防震减灾必须基于社会、服务社会、依靠社会。基于社会，就是研究和部署防震减灾工作，必须从社会的需求出发；服务社会，就是开展防震减灾工作，目的是为社会提供全面、优质的服务；依靠社会，就是要动员社会各方力量积极参与防震减灾活动。面向社会，防震减灾工作才有生命力。基于社会、服务社会、依靠社会，是防震减灾工作的出发点、落脚点、着力点。防震减灾工作要面向社会，就必须全面、正确地履行社会管理职能，这是由防震减灾工作的社会属性决定的。

2 防震减灾社会管理的内容

地震部门作为政府防震减灾工作的主管部门，最根本的是行使政府职能，代表政府管理好防震减灾领域的社会事务。进行防震减灾社会管理，必须转变观念。实现从内部管理到行业管理的转变、从业务管理到社会管理的转变、从主管部门推动到社会联动的转变、从工作体系建设到减灾能力建设的转变。研究、部署防震减灾工作，必须从整个行业的角度出发，从主管部门到相关部门、从中央到地方，必须统筹考虑。强化业务管理是“练内功”，是手段不是目的，不能只停留于业务管理，要通过提高素质实现对社会全面、有效的管理。进行社会管理就是依法动员和规范全社会积极参与防震减灾活动，形成全社会共同抵御地震灾害的合力。当前，在国务院的统一部署下，全国上下正在着力推进地震监测预报、震灾预防、紧急救援三大工作体系建设，这是全面提升我国防震减灾能力的重大举措。在三大工作体系建设过程中必须强化社会管理，坚持硬件建设与软件建设一起抓，最大限度地发挥硬件建设的效能，通过三大工作体系建设切实提升我国防御与应对地震灾害的整体能力。

防震减灾社会管理的内容涉及防震减灾工作的方方面面。根据现行的管理体制和法律法规，地震部门作为政府防震减灾工作的主管部门，依法履行防震减灾的社会管理职能，建设、民政等其他相关部门按照职责分工履行相应的管理职能。地震部门作为主管部门，承担着防震减灾主要的社会管理职能，担负着引领行业全面健康持续发展的重任。防震减灾社会管理主要包括以下内容：拟定国家防震减灾工作的发展战略、方针政策；制定防震减灾法律、法规、部门规章和技术标准；依法开展防震减灾行政执法和监督检查；组织编制防震减灾规划并组织实施；管理地震监测预报工作；管理建设工程的抗震设防，制定地震区划图，负责地震安全性评价从业单位资质、个人执业资格、地震安全性评价结果确定和抗震设防要求审批行政许可事项的管理；制定地震应急预案，指导相关部门和地方政府编制地震应急预案；依照应急预案管理地震应急、紧急救援和救助工作；履行政府抗震救灾指挥机构的办事机构职责；开展地震震情和灾情速报、灾害调查和损失评估；提出地震灾区重建规划的意见，指导灾区重建；指导防震减灾知识的宣传教育工作，等等。防震减灾社会管理职能是随着我国经

济社会发展和防震减灾事业发展不断发展变化的。每一项管理职能包涵着广泛的工作内容，需要采取相应的管理措施和工作措施予以落实。各级地震部门在履行每一项社会管理职能的权力范围和效力范围是不同的。全面、正确地履行社会管理职能，是各级地震部门的首要职责。

3 必须按照建立法治政府的要求进行防震减灾社会管理

进行防震减灾社会管理，必须坚持依法行政。2004年，国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》，确立了建立法治政府的宏伟目标，提出了推进依法行政的指导思想、基本原则、基本要求和主要措施。在推进依法治国、建立法治政府的进程中，各行各业在促进事业发展过程中更加重视法治，社会管理更加规范化，公众的法治意识越来越强，我国正向法治社会迈进。依靠法制，这不仅是我国防震减灾事业发展中的一条成功经验，也是今后必须坚持的一条原则。各级地震部门必须按照建立法治政府的要求，正确认识各自在建立法治政府中的作用。进行防震减灾社会管理，必须符合国务院关于推进依法行政的基本要求，做到依法管理、科学管理，敢于管理、善于管理。

(1) 坚持合法行政

各级地震部门实施社会管理的依据是法律、法规和规章。要对防震减灾法律、法规和规章中规定的由本级地震部门负责的管理职能进行全面的清理，做到不缺位、不越位。在进行社会管理过程中，不能进行没有法律依据而影响相对人权益的行为。坚持合法行政，必须杜绝争权的现象，更不能自设权力。

(2) 坚持合理行政

在进行防震减灾社会管理过程中，必须遵循公平、公正的原则，平等对待管理相对人，不偏私、不歧视，行使自由裁量权要合理。采取行政管理措施必须适当，不可损害当事人的合法权益。在实施行政处罚、管理行政许可事项、采取行政措施的过程中，必须正确把握法律意图，做到客观公正。避免因行政过当影响相对人的合法权益。

(3) 坚持程序正当

实施防震减灾社会管理，必须遵循法定的程序，坚持公开行政，注意听取相对人的意见，依法保障相对人的知情权、参与权、救济权。防震减灾法律法规及配套的规章对管理事项都规定了相应的管理程序。在依法进行社会管理的实际工作中，往往重视法律制度的实体规定，容易忽视程序规定，导致管理不规范，甚至随心所欲，必须严格杜绝。

(4) 坚持高效便民

实施防震减灾社会管理，必须提高办事效率和服务质量，方便于民。有法定时限规定的，一定要严格遵守。管理也是服务，实施社会管理的过程，就是为社会提供服务的过程。要强化管理人员素质，避免门难进、脸难看、事难办的现象。防震减灾作为一项社会公益事业，在进行社会管理的过程中，更需要管理部门积极主动地为社会提供优质的服务。

(5) 坚持诚实守信

公开防震减灾政务信息，必须全面、客观、真实。对关乎相对人权益的事项，不得朝令夕改。防震减灾领域中的一些问题尚处在探索过程之中，这是由科学技术和人类社会发展水平决定的。向社会公开相关的信息，只要是客观的、真实的，就是科学的。随着社会的发展，社会公众的安全观和忧患意识越来越强，了解灾害信息的愿望越来越强，需求越来越广泛，自我判断水平越来越高，心理承受能力也越来越强。让社会及时、准确掌握科学的信息，有

利于全社会共同参与防震减灾活动。防震减灾是百年之计，有些工作比如工程抗震设防是需要投入的，采取的设防政策和要求必须科学、连续，不可频繁改变。

（6）坚持权责统一

在实施防震减灾社会管理过程中，行使职权不当或者违法的，应当依法承担责任，做到执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。现在，在管理部门中要权不要责的现象依然存在，这是错误的权力观所致。突出的问题表现在行政许可事项的实施方面，重视许可权，轻视许可事项的全程监督，导致出现实施行政许可后仍难以达到管理目的的现象。权力与责任是对等的，具有履行社会管理的权力，就必须承担相应的责任。

地震安全性评价工程师资格考试 专家委员会成立

根据《地震安全性评价工程师制度暂行规定》和《地震安全性评价工程师资格考试实施办法》（国人部发〔2005〕72号），国家对地震安全性评价专业技术人员实行职业准入制度，纳入全国专业技术人员职业资格证书制度统一规划。为了保证地震安全性评价工程师制度的顺利实施，中国地震局经研究决定（中国地震局文件中震发防〔2005〕128号）成立地震安全性评价工程师资格考试专家委员会。

主任：张裕明

副主任：高孟潭 陈国星 唐荣余

委员：刘光勋 徐宗和 金 严 鄢家全 汪一鹏 张国民 邹其嘉

卢寿德 薄景山 孙福梁 谢富仁 徐锡伟 李小军 李 明

赵凤新 冉勇康 俞言祥 周本刚 吕悦军 李山有 田勤俭

张令心 王绍博 刘建达 廖 旭 安晓文 雷建成

该委员会主要职能 负责拟定一级、二级地震安全性评价工程师资格考试大纲；研究建立地震安全性评价工程师资格考试题库；负责一级地震安全性评价工程师考试命题；负责一级地震安全性评价工程师考试阅卷评分。

地震安全性评价工程师资格考试办公室设在中国地震局，具体工作由震害防御司和人事教育和科技司共同承担。

中国地震局震害防御司负责组织专家审定地震安全性评价工程师资格考试大纲、考试题库、考试试题及评分标准，研究提出考试合格标准的建议。中国地震局人事教育和科技司负责一级地震安全性评价工程师资格考试的报考、考务组织及阅卷评分工作。