

法律在灾后重建中的作用探究

□许利华 戴钢书 [电子科技大学 成都 610054]

[摘要] 灾难往往给人民群众的生命、健康和财产造成了严重的损害,制约了社会和经济的健康发展。世界各国普遍重视采取诸多办法进行灾难防治,其中一个重要的办法是运用法律手段。法律手段被普通运用不仅基于法律自身的特性,还基于法律在灾难发生后非常态社会秩序如何有效地向常态社会秩序转变的特殊作用上,这种特殊的作用也必将给我们在灾后重建中带来一定的启示。

[关键词] 灾后重建; 法律; 依法重建

[中图分类号] D920.4

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-8105(2010)02-0072-03

此时离1月12日海地地震已有一段时间了,但从新闻和报纸上依然可以看到海地震后社会秩序混乱的报道,抢劫和争斗不断发生,街道上不时有枪声响起,犯罪团伙趁混乱之际抢夺地盘。为什么会产生这些令人担忧的事情呢?应该说原因是多样的,国家长年贫穷、政治动荡、黑帮猖獗、多灾多难等等。而这些众多原因中一个很重要的因素是法律秩序的崩溃。海地地震后几乎处于无政府状态,这种状态一同带来的法律约束的缺失成为此次海地震后社会秩序异常混乱的重大原因。回想我国2008年的“5·12”地震震后不久的灾区,社会治安和救灾秩序应是井然有序的,这有序的背后一个重要的支撑就是法律规范的约束和保障,尤其以国务院于2008年6月8日公布施行的《汶川地震灾后恢复重建条例》最为突出。该部条例确立了灾后恢复重建工作的指导方针和基本原则,规定了一系列制度和措施,成为各受灾地区、各部门开展灾后恢复重建工作的重要法律依据和行动指南。两者对比之下,不难看出一场灾难发生后,法律约束的力度大小对社会秩序的影响之大。

一、国内外灾后重建中对法律的重视程度

一场灾难,往往会带来社会秩序的不同程度混乱和利益的失衡,应对这些问题,国内外灾后重建

经验中都是普遍加强了对法律的完善工作,以法制为基础来逐步恢复社会秩序。

如自然灾害发生比较频繁的日本和美国。1995年阪神大地震发生后,日本在原有的《灾害对策基本法》以及相关的专门法律法规基础上,推动了《灾害对策基本法》和《大规模地震对策特别措施法》的修订,以及《地震防灾对策特别措施法》、《特定非常灾害灾民的权利保护等特别措施相关法》、《密集城市街区的减灾促进等相关法律》、《被灾者生活重建支援法》等一系列法律法规的出台。这些法律法规给灾后重建工作提供了必要的法律依据和制度性保障。这可以看出日本非常重视依据法律对灾害危机进行管理以及实施灾后重建工作。截止目前,日本已经拥有完善的防灾减灾法律法规体系,按照法律内容和性质分为基本法、灾害预防和防灾规划相关法、灾害应急相关法、灾后重建和恢复法以及灾害管理组织法等五大类,共由52部法律构成;而灾难也较多发生的美国,一贯重视通过立法来界定政府机构在紧急情况下的职责和权限,理顺各方关系。据统计,美国先后制定了上百部专门针对自然灾害和其他紧急事件的法律法规,且经常根据情况变化进行修订。这些完善的应对灾害的法律体系,为灾后恢复重建工作提供了重要的保障。

如我国台湾,1999年9月21日,我国台湾南部发生了一场7.3级大地震,造成2000多人死亡,这是20

[收稿日期] 2010-03-03

[基金项目] 国家社会科学基金西部项目“用社会主义核心价值观体系引领汶川地震灾后社会理念、价值、精神重建”(09XZX003)的阶段性研究成果。

[作者简介] 许利华(1986-)女,电子科技大学马克思主义教育学院2008级思想政治教育专业硕士研究生;戴钢书(1954-)男,教授、博士生导师,电子科技大学马克思主义教育学院副院长。

世纪末期台湾伤亡损失最大的天灾。震后的第五个月,台湾颁布了《9·21震灾重建暂行条例》,该条例几乎囊括了震灾重建的方方面面,如都市和非都市区域的重建规划、居民生活的重建、文化资产的重建、重建用地的配套措施、重建的民间参与、税费和融资配套措施,为加快重建各类行政程序的简化、以及重建经费的筹措等等。

而我国大陆在灾难应对方面吸取国外经验的基础上也逐步加强对法律的重视程度。如此次汶川地震后不久,国务院第11次常务会议通过的《汶川地震灾后恢复重建条例》,作为我国首个震后重建专门条例,在重建中发挥了重大作用。这部条例是各地区、各部门开展灾后恢复重建工作的重要法律依据。2009年的5月1日,在吸取“5·12”地震经验的基础上修订后的《防震减灾法》也开始正式施行。由此可以看出,依法重建成为此次汶川灾后重建的重要理念之一。

二、法律在灾后重建中的作用探究

灾难面前,各国都普遍采纳了在法律秩序和框架下的重建,其原因不仅在于法律自身的特性,还在于法律在灾难发生后非常态社会秩序如何有效地向常态社会秩序转变的重要作用上。

依法治国,坚持依法办事,其重要目的在于防止人治,追求理性地公平和正义。法治成为目前世界大部分国家的治国模式,是源自较于人治的自身优越性特征^[1],即:第一,法律是集体智慧和审慎考虑的产物;第二,法律没有感情,不会偏私,具有公正性;第三,法律不会说话,不能象人那样信口开河;第四,法律借助规范形式,具有明确性;第五,实行人治容易贻误国家大事,特别是世袭制更是如此;第六,时代要求实行法治,不能实行人治;第七,实行一人之治较为困难,君主的能力和精力毕竟有限;第八,一人之治剥夺了大家轮流执政的权利。因此,一场灾难发生后引起的社会秩序混乱问题,为更大地平衡利益需求,常采用依法办事的理念来解决,即采取法治,这和法律自身的特性是分不开的。另外,法律在灾难中的特殊作用也是坚持依法重建的重要原因,这一特殊作用主要表现在三个方面:第一,迅速界定国家和政府在救灾及灾后重建的角色和任务;第二,增强灾民生活信心;第三,为灾后重建提供长远制度保障。

首先,迅速界定国家和政府在救灾及灾后重建的角色和任务,是法律在灾难发生后第一时间所起的重要作用。如灾难应急机制比较完备的美国

FEMA指挥体系,就是在相关法律自动启动程序下运行的,这就是美国1976年的《紧急状态法》,该法规定全国紧急状态的宣布程序、紧急状态的时间限制、紧急状态下总统的权力、政府财政支出等问题,随后又及时进行了修订。在该法的基础上美国还制定出联邦紧急事务管理局针对不同行业、不同领域应对紧急状态的实施细则,保证在发生突发事件时,政府可以根据法律规定的管理基本制度和一般原则来迅速应对,从战略的角度提高政府的管理能力和应对危机的反应能力。9·11事件后,美国就紧急状态应对预案和法规作了更加周密细致、严谨可行的修订,从而基本完成了整体性的危机管理法律框架。这样,既为各部门和机构参与处置灾害事故应急救援提供了法制依据,又避免了各部门职责不清、随意作为的现象。如此次的汶川地震中政府的最先启动还是依据我国早期的《突发事件应对法》为基础的。中国法学会宪法学研究会副会长莫纪宏接受记者采访时总结汶川地震中政府的作用时说,“总的来说雪灾的应急做的还是不错的。这一次有了雪灾的经验教训,刚过去没有多长时间,所以这一次当汶川地震刚一发生,因为我们前面已经有了实施突发事件应对法的经验教训了,所以大家的反应都很快。……看得见的是领导人的身先士卒,看不见的就是以突发事件应对法为基础,以国家突发事件总体预案和各类国家级的突发事件专案和人民政府、企事业单位为保障,这个基础打得很好,是法治的力量。”由此可知,在社会出现非常态事件后,如何最有效地界定出国家和政府的救灾角色和任务,是法律较于其它更显著的一项功能。

其次,法律的实施能增强灾民生活信心。虽然一场灾难发生后,来自四方八面的爱心和浓浓的真情能坚定受灾群众战胜灾难的信心和决心,但是从根本上说,能重塑灾民生活信心的应是利益的恢复或部分恢复。这种信心来自于灾难发生后社会秩序的依然稳定和各项法律措施保障,如灾难造成的财产损失如何赔偿问题,孤儿如何抚养问题,灾区临时住宅的建设、分配、管理的问题,房屋如何重建问题等等,这些基本的问题若无法可依,带来的只能使社会无序状态进一步扩大。爱心和真情是短暂的、不平衡的,而法律上的保障则是长远的,透明化的。灾后重建中,首要保证各种法律的有效实施正是基于这种作用下提出的要求。法治不有效实施带给人的伤害绝不亚于灾难带给人的伤害。阳光的法治是灾后重塑灾民生活信心的最有效武器。如此次汶川地震发生后不久,法律界就展开了各种专题讨论,探讨各种灾后涉法问题的解决,大量的法律

志愿者深入灾区展开法律援助等对增强灾民生活信心起到了较大作用,虽然援助机制还需要完善,但它初步产生的效应却是巨大的。

再次,为灾后重建提供长远制度保障。为赈灾重建立法,把赈灾重建全面纳入到法制化轨道上来,将会使重建摆脱人为因素的不确定性,变得更加规范、公平,长效^[2]。震后不久的地震搜救工作是一次中华民族的爱国和慈善总动员,紧随其后的灾区民众安置、秩序恢复和灾后重建,则是一场更持久、更严峻的挑战。如何察纳雅言集思广益,以什么样的模式重建,如何有效地利用来之不易的重建资金,这一切都需要一个长远的制度化来保障。灾后重建,牵涉面大,影响广泛,社会关注度高,单单依靠初期的爱心救助是不够的,它更多地需要理性,需要一种使社会从非常态向常态化转变并能在常态化社会中运行的制度保障。再次以此次汶川地震为例,灾难发生后地震灾区接受了国内外政府及民间个人大量的资金援助,如何有效地分配这些资金,这就需要信息公开,需要制度保障。另外,灾后重建中国家分批拨款重建资金,使得灾后重建也会涉及到大量的项目和资金,有着庞大的市场,也存在着相当大的寻租空间。特别是涉及到大量善款的分配、灾区民众的安置,一旦处理不当,就会产生矛盾和事端,不利于灾区的秩序重建和社会稳定。不要寄望于道德的纯洁,在一个商品经济社会,如果没有健全的制度,没有充分的信息公开,寻租和腐败就是难免的。遵循依法办事,在法律秩序和框架下进行灾后重建,是灾后重建地区经济乃至整个国家社会长远可持续发展的重要保障。

三、带来的启示和建议

法律在灾难中所起的重要作用,应该说可以给我国应对灾害管理带来一定的启示。主要有以下几个方面。

第一,从灾难中不断吸取经验,进一步完善应急法律体系。法律在灾难中所起的作用是巨大的。如何有效地发挥法律的作用,其重要的前提就是有法可依。此时虽距海地地震有十多天了,但随着时间推移,灾后重建也会被逐步提上日程,不管什么样的模式展开灾后重建,我相信其中一个必然的工作即是对相关制度的拟定和完善,这一工作是不可或缺的。而中国也是一个多灾多难的国家,此次汶川地震灾后重建工作顺利展开,离不开一系列法律的有效支撑,但从长远来看,如何使今后我国发生了其他不可预测的灾难后,尽可能减少损失,尽快恢复社会稳定秩序,还需要进一步完善应急法律体

系,即通过构建灾难防治法律制度体系,确保政府主导下的灾难防治行为科学有序地进行。

第二,坚持依法重建,依法办事,树立法律的权威。法律既然是守护社会秩序的天使,那么无论社会是处于非常态还是常态都需要坚守对法律的信仰,维护法律公正。这里侧重于两个要求,一是避免“特事特办”。政府的行为不能动摇基本的法律规则,简单地“特事特办”不仅可能破坏正常法律秩序,导致市场关系紊乱,还会带来一系列社会问题。二是加强信息公开。依法办事,依法重建需接受来自民众的监督,而信息公开是防止各种违法的良药。阳光的法治,可以更迫使政府和机关严格依法办事,维护法律公平、公正。

第三,在灾后思想重建中,不可忽视对法律意识的加强工作,应积极宣传法律政策,树立民众主体意识。在灾后重建中,应该积极宣传重建法规政策,特别是一些与灾民利益密切相关的法律法规,这样有助于受灾群众树立自力更生艰苦奋斗的精神,即树立主体意识。“认识你自己”,这是阿波罗神殿的柱子上所留下的箴言,是一句时刻让人敬畏而又惊醒的箴言。灾后思想重建,需要重建自信,重建自信则需要加强主体精神,让人们能正确认识和充分尊重“自我”的主体地位,充分发挥自我的主体能动性和创造性,在灾难面前能自强自立。灾后重建首先是灾区人民自己的事情。但在单通道传播的语境下,常见的宣传所显露的宏大叙事总使老百姓觉得政府无所不能,动人的期许后果很容易是中国灾民处处依靠政府的常见心态。这个时候多宣传一些实事求是的国家政策,重建法律法规,把事实的真相告诉人们,让人们诚服于事实,辨明事理、明确是非,在知情权的行使中树立起主人翁责任感,从而做到自主、自立、自强。

参考文献

- [1] 亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿涛, 译. 北京: 商务印书馆, 1997, 199.
- [2] 新华社评论员. 灾后恢复重建要依法进行[N]. 光明日报, 2008-6-10 (4).
- [3] 温家宝. 努力做好汶川地震灾后恢复重建工作[N]. 人民日报, 2008-9-17 (2).
- [4] 王鑫, 谌辉. 法律建言: 灾后重建的另类助力[N]. 人民法院报, 2010-2-1 (5).
- [5] 黄骞, 岳瑞芳. 情与法理“孰轻孰重”? 灾后重建面临法律衔接[EB/OL]. [2008-6-24]. <http://news.qq.com/a/20080624/001398.htm>

(下转第88页)