

急章节或规定,如加拿大在1999年修正的《环境保护法》中设立了“涉及紧急情况的环境保护事件”专章。<sup>[4]</sup> 在环境单行法的层次上,一些国家对某一方面突发事件的应急处理做了周密的规定,如《美国法典》第33卷第26章(联邦水污染控制法)第1321条(油类和危险物质责任)把“国家应急计划”作为第4款,规定了“总统的准备”、“内容”、“修改和补正”、“遵守国家应急计划的行为”四项内容;把“民事强制措施”作为第5款;把“国家反应体系”作为第10款,该款包括“总统”、“国家反应部队”、“海岸警卫地区反应部队”、“地区委员会和地区应急计划”、“油槽管道和设施反应计划”、“设备要求和检查”、“地区训练”、“没有法律责任的美国政府”八项内容。<sup>[5]</sup> 总体而言,这些国家的环境突发事件的应急规定,比我国全面、充分,不仅可以从宪法或者宪法性文件中找到依据,还可以从专门的环境法律中找到具体的应急授权规定。

我国如何加强环境应急体制、制度和机制的办法,我们认为在以下几个方面,日后的立法需要加强:

第一,这次国务院及下属有关部门和有关省、市、县仅是启动了自己制定的应急预案,没有依照国际惯例宣布灾区进入紧急状态。《突发事件应对法》规范的主要是突发事件的应急,国家动员的色彩不足,对灾区社会秩序的规范不全面,对灾区以外区域的社会动员机制规定不充分,因此修订《突发事件应对法》是必要的。另外,应当逐步把《国家突发环境事件应急预案》纳入国家的法律。

第二,我们应考虑在纵向上,发展上级对下级的直接指挥、协助甚至替代式的应急体系;在横向上,发展其他区域的横向支援型应急体系。我们可以考虑建立企业应急、公众应急、政府自上而下的层级指挥应急、政府自上而下的越级指挥应急、政府自上而下的越级替代或者补充应急以及异地支援应急相结合的交叉式应急模式。国家可以考虑建立辐射几个省(区、市)的区域性应急储备中心。

第三,制定立法规定,在灾害发生的紧急情况下,可生产对生态环境影响小、影响时间短的替代品;建设区域性的战略性饮用水供应体系,保障公众安全;在应急预案中,把拯救濒危的动植物纳入进去。

第四,立法规定相关办法,规范灾后生活垃圾、建筑垃圾、电子垃圾,清理灾后的环境污染和残余的危险物质、妥善回收救灾物资等事项。

## 抗震救灾与我国儿童权益的法律保护

柳华文<sup>[6]</sup>

在抗震救灾的过程中,儿童保护是重中之重。笔者拟结合我国1992年批准的联合国《儿童权利公约》和2007年6月1日开始实施的新修订的《未成年人保护法》,从法律角度分析抗震救灾中的儿童保护问题。

第一,儿童最大利益原则。该原则规定在公约第3条第1款:“关于儿童的一切行为,不论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行,均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。”作为公约中最重要的原则,它统领公约的其他规则,同时又对公约和国内法的实施具有指导作用。该原则反映在我国《未成年人保护法》第3条第1款中,称为特殊和优先保护原则,它规定:“未成年人享有生存权、发展权、受保护权、参与权等权利,国家根据未成年人身心发展特点给予特殊、优先保护,保障未成年人的合法权益不受侵犯。”

作为该原则的具体体现,该法第40条还特别规定:“学校、幼儿园、托儿所和公共场所发生突发事件时,应当优先救护未成年人。”在我国此次抗震救灾的过程中,人的生命被置于最高的地位,而儿童的

[4] 赵国清主编:《外国环境法选编》,中国政法大学出版社2000年版,第390-397页。

[5] 赵国青主编:《外国环境法选编》,中国政法大学出版社2000年版,第137-141页。

[6] 作者简介:中国社会科学院法学研究所科研外事处处长,社会法研究室副研究员、法学博士。

生命和救助则被给予特殊和优先的考虑。不论是政府部门、军队、学校还是社区,不论是负有专业救助职责的专业人员,还是教师、志愿者或者其他个人,无不把儿童放在救助优先考虑的地位,涌现出大量舍身救护儿童的感人事迹。这既是我国尊老爱幼优秀传统以及我国政府长期以来关心儿童成长与发展的立场的反映,也是我国儿童保护法治的要求。这是在立法与执法并举的法治社会中,优秀传统文化和现代政府施政理念的有机结合。

特别应当指出的是,根据公约第 21 条:“凡承认和(或)许可收养制度的国家应确保以儿童的最大利益为首要考虑……”这对我国灾后孤儿安置工作具有重要意义。在这方面,必须强调:在理念上,应该是为儿童寻找家庭,绝不是为家庭寻找儿童。

第二,非歧视原则。公约第 2 条规定:“缔约国应尊重本公约所载列的权利,并确保其管辖范围内的每一儿童均享受此种权利,不因儿童或其父母或法定监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、伤残、出生或其他身份而有任何差别。”我国《未成年人保护法》在第 3 条第 3 款规定:“未成年人不分性别、民族、种族、家庭财产状况、宗教信仰等,依法平等地享有权利。”非歧视原则是人权法和社会法的基本原则。在抗震救灾的过程中,我们一方面要做到儿童优先,另一方面要做到所有儿童一个也不落下,而且尤其要关注弱势群体中的儿童,特别是贫困家庭的儿童、孤儿和其他丧失监护的儿童、残疾儿童等。

第三,最大限度地存活和发展的原则。这既是对生命权的高度重视,又是对发展权的强调。它体现在公约的第 6 条、第 27 条等条款中。第 27 条规定:缔约国确认每个儿童均有权享有足以促进其生理、心理、精神、道德和社会发展的生活水平;父母或其他负责照顾儿童的人负有在其能力和经济条件许可范围内确保儿童发展所需生活条件的首要责任;缔约国按照本国条件在其能力范围内,应采取适当措施帮助父母或其他负责照顾儿童的人实现此项权利,并在需要时提供物质援助和支助方案,特别是在营养、衣着和住房方面。这里的发展是身心的全面发展,与我国《未成年人保护法》第 1 条开宗明义提出的“为了保护未成年人的身心健康”的主旨是一致的。该法第 5 条还把适应未成年人身心发展的规律和特点作为保护儿童工作的原则之一规定下来。此次抗震救灾缺少足够的心理学方面的专业人士和社会工作者,缺少心理角度开展社会工作的长效机制。

第四,倾听并尊重儿童意见的原则。该原则是儿童参与权的重要内容。该原则散见于公约第 9、12 和第 13 等诸多条款之中。其内涵是,在涉及儿童的事项上,要根据儿童的年龄和成熟程度,听取并适当尊重其意见。<sup>[7]</sup>我国《未成年人保护法》同样反映了这一原则。比如第 14 条规定:“父母或者其他监护人应当根据未成年人的年龄和智力发展状况,在做出与未成年人权益有关的决定时告知其本人,并听取他们的意见。”儿童不仅仅是受保护的主体,他们也是儿童权利的主体,倾听他们的意见,尊重他们,是儿童保护的应有之意,也是儿童保护最有效的方式和方法。在地震灾区,许多社会工作者正在尝试如何让儿童了解灾害,并让他们表达意见,听取并应对他们的诉求,这是非常好的做法。在受灾儿童安置、收养、寄养等过程中,要注意根据儿童的成熟程度听取他们的意见。

1998 年 3 月 1 日起,《建筑法》与《防震减灾法》正式颁布实施,确保建筑质量与建筑物地震设防是其重要内容。2001 年 7 月 20 日,建设部发布更新的《抗震规范》,将要求予以细化。2004 年,基于《抗震规范》的《建筑抗震设防分类标准》修订版颁布,在新的分类标准中,学校的抗震设防标准从过去与居民住宅相同的丙类调高至乙类。实践中,特别是中西部地区教育投入不足,偏远地区乡镇学校的房屋质量令人忧心。中央政府继 1996 年颁布《农村普通中小学校建设标准(试行)》、《中小学校建筑设计规范》后,又对全国中小学进行了一次危房摸底调查,并决定从 2001 年起实施农村中小学危房改造计划。但是,尽管如此,这次地震使一些危房建筑的恶果尽显。一些中小学校校舍倒塌严重,儿童伤亡惨重。

[7] 关于儿童参与权的程度问题以及渐进发展的特点,参见全国妇联儿童工作部编:《儿童权利传播手册》,中国妇女出版社 2003 年版,第 19-22 页。

在这方面日本的经验值得借鉴。<sup>〔8〕</sup> 1923年的9月1日,日本发生关东大地震,震级达里氏7.9级。当时的日本学校建筑大多是木结构或砖瓦结构,导致不少学校教学楼倒塌,学生集体遇难。事后,日本政府吸取教训,以“学生的生命维系着国家未来”为最高原则,规定学校教学楼必须使用钢筋混凝土结构。从那时起,学校便成为日本最牢固的建筑。学校教学楼的受损程度,往往成为政府判断当地受灾程度的一个主要标准。学校自然也成为地震后灾民的“第一避难场所”。2008年5月22日,即我国汶川大地震后第10天,日本首相福田康夫以及文部科学省即做出决定:加快对公立学校建筑抗震性能的评估,并加固房屋。

国务院总理温家宝6月8日签署国务院令,公布《汶川地震灾后恢复重建条例》。这是我国首个专门针对一个地方地震灾后恢复重建的条例,将灾后恢复重建工作纳入法制化轨道。其中既有儿童优先的规定(第13条),也有对儿童安置和心理援助与伤残康复的要求(第35条);既注意政府主导与社会参与相结合,又强调立足当前与兼顾长远相结合。

## 抗震救灾与住房保障

余少祥<sup>〔9〕</sup>

地震灾害给人类带来的危害主要是生命、住房、生产和痛失亲人的精神损失等等。据统计,这次汶川大地震中倒塌和损毁的房屋,仅四川省就有400万间,甘肃省约40万间,陕西省30万间。因此,灾后面临的一个重要问题是,如何安置灾民并重建家园。经验表明,住房安置和食物供应是救灾工作的“重中之重”,解决不好,会引发严重的社会动荡,造成更大的社会危害。

居有其屋在灾年是紧要问题,在平常是重要问题。国际社会有一个“住房保障”理念,有些国家或地区还以法律形式,将灾民住宅权保障写入整体住宅政策。近年来,印度洋海啸、美国的“卡特里娜”和“维尔玛”飓风、南亚大地震等,造成近20万人死亡,200万人无家可归。在灾害救济中,住房无一例外是保障的重点。如美国在“维尔玛”飓风后,政府即拆除了部分毁坏的公共住宅,同时命令房屋发展部门重新开放一些公共住宅,并重建所有拆掉的公共住房。

我国这次抗震救灾在保障灾民住房方面有许多经验值得总结,如地震发生当日,民政部即从中央救灾物资储备库紧急调拨5000顶救灾帐篷支援四川灾区。不久,住房和城乡建设部发出通知,要求3个月内在灾区建造100万套过渡安置房,以帮助受灾群众尽快解决临时住房问题,并迅即出台《地震灾区过渡安置房建设技术导则》,规范灾区住房建设标准等。各地政府为灾区援建住房的报道更是时见报端,如地震发生第10日,北京市紧急拨付1亿元灾区过渡安置房建设资金,用于北京市支援灾区第一阶段2万套过渡安置房生产,并保证6月底至少有8万灾民可以入住北京援建的住房。前不久,中央政府确立了灾后住房重建的基本原则和总体目标,决定每户每人补助1万元,用于建造新的住宅。都江堰市政府则明确宣布,对于住房毁损的灾民,每户可得到70平方米的安置房。随后,中央银行出台特别政策,对于贷款购房者,房屋在地震中毁损的,如确实没有偿还能力,可以免除还贷责任。总之,这些措施是十分务实的,也是非常得力的。应该说,这次抗震救灾中关于住房安置的亮点还有很多,特别是终期安置中,能够事先规划或指定某些地方为避难场所,建成公园、广场或学校就是科学发展观的体现。因为一旦发生灾害,可以搭建临时帐篷,安置灾民。这些科学处理临时安置、过渡安置和终期安置的关系的方法可以升华到立法层面。

〔8〕 参见林靖:“日本建筑防震经验”,载《财经》2008年第12期,第109页。

〔9〕 作者为中国社会科学院法学研究所副教授。