

石玉瑜、陈明金、刘强, 2014, 地震重点监视防御区政府职能的现有制度安排, 中国地震, 30(3), 341~350。

地震重点监视防御区政府职能的 现有制度安排

石玉瑜¹⁾ 陈明金²⁾ 刘强²⁾

1) 中国地震局深圳防震减灾科技交流培训中心, 深圳罗湖区罗芳路 68 号 518003

2) 中国地震局政策法规司, 北京 100036

摘要 全国地震重点监视防御区制度是控制地震社会风险的重要法律制度。本文在对现行文献研究的基础上, 通过对地震重点监视防御区政府职能现有制度安排研究, 梳理政府职能及强化措施, 研讨存在的主要问题。为加强地震重点监视防御区的政府职能, 提出了中央和地方政府社会管理和公共服务职能的建议。

关键词: 防震减灾 重防区制度安排 政府职能梳理

[文章编号] 1001-4683(2014)03-0341-10 [中图分类号] P315 [文献标识码] A

0 引言

根据国家社会科学基金项目“全国地震重点监视防御区制度现状、成效及对策研究”安排, 本文在对现行文献研究的基础上, 通过研究地震重点监视防御区政府职能现有制度的安排, 梳理政府职能及强化措施, 为加强地震重点监视防御区中央和地方政府社会管理和公共服务职能的研究提出了存在的主要问题, 并提出了解决问题的建议。

1 中央政府职能职责及强化措施

地震重点监视防御区制度, 是在地震重点监视防御区落实防震减灾工作强化措施的法律法规、政府规章、政策, 规范、标准、文件、社会群体的行为规范乃至防灾文化与相关资源的总称。

1998年3月1日起施行的《中华人民共和国防震减灾法》(全国人民代表大会常务委员会, 1998)确立了地震重点监视防御区制度, 逐步出台了一系列有针对性的法律法规和政策措施, 明确了各级政府和相关部门的职能以及社会组织和公众的义务。通过这一制度的实施, 可以规范各级政府、社会组织和公众的防震减灾行为, 推动全社会的防震减灾行动, 强化防灾文化建设, 降低社会易损性, 从而达到控制地震社会风险的目的。地震重点监视防御区政府职能及强化措施由防震减灾法规、规划、政府规章和政府文件确定。中央及各级地方政

[收稿日期] 2014-05-13; [收稿日期] 2014-06-01

[项目类别] 国家社科基金重大项目“全国地震重点监视防御区制度实施现状、成效及对策研究”资助(11&ZD054)

[作者简介] 石玉瑜, 女, 1975年生, 硕士, 主要从事防震减灾管理工作。E-mail: zszpx@126.com

表 1 中央及各级地方政府职能职责

法律法规、规划	执行主体	职能	要求	条款
《中华人民共和国防震减灾法(修订)》(全国人大常委会常务委员会, 2008) 2008年12月27日由全国人大常委会修订通过, 自2009年5月1日起实施	国务院	批准防震减灾规划	无	第二章 防震减灾规划第十四条
		批准确定地震重点监视防御区	无	第三章 地震监测预报第三十条
		批准年度防震减灾工作意见	无	无
	国务院地震工作主管部门	编制、组织实施防震减灾规划	①应当对地震重点监视防御区的地震监测台网建设、震情跟踪、地震灾害预防措施、地震应急准备、防震减灾知识宣传教育等作出具体安排; ②会同国务院有关部门组织编制; ③报国务院批准后组织实施	第二章 防震减灾规划第十四条
		提出确定地震重点监视防御区的意见并实施	①根据地震活动趋势和震害预测结果提出; ②报国务院批准后实施	第三章 地震监测预报第三十条
		提出年度防震减灾工作意见并实施	①应当加强地震重点监视防御区的震情跟踪,对地震活动趋势进行分析评估; ②报国务院批准后组织实施	第三章 地震监测预报第三十条
		地震安全性评价,抗震性能鉴定,抗震加固措施	负责审定建设工程的地震安全性评价报告,确定抗震设防要求	第四章 地震灾害预防第三十四条
	县级以上地方人民政府	加强防震减灾工作	①应当根据年度防震减灾工作意见和当地的地震活动趋势 ②组织有关部门加强防震减灾工作	第三章 地震监测预报第三十条
		加强对农村村民住宅和乡村公共设施抗震设防的管理,建设示范工程	无	第四章 地震灾害预防第四十条
		安排抗震救灾资金、物资	无	第四章 地震灾害预防第四十二条
		建立地震灾害紧急救援队伍(市、县)	可以根据实际需要,充分利用消防等现有队伍,按照一队多用、专职与兼职相结合的原则,建立地震灾害紧急救援队伍	第五章 地震应急救援第五十四条
	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	编制、组织实施防震减灾规划	①会同同级有关部门,根据上一级防震减灾规划和本行政区域的实际情况,组织编制本行政区域的防震减灾规划; ②本级人民政府批准后组织实施; ③报上一级人民政府负责管理地震工作的部门或者机构备案	第二章 防震减灾规划第十四条
		应当增加地震监测台网密度,组织做好震情跟踪、流动观测和可能与地震有关的异常现象观测以及群测群防工作	及时将有关情况报上一级人民政府负责管理地震工作的部门或者机构	第三章 地震监测预报第三十条

续表 1

法律法规、规划	主体	职能	要求	条款
《中华人民共和国防震减灾法(修订)》(全国人民代表大会常务委员会, 2008) 2008年12月27日由全国人大常委会修订通过, 自2009年5月1日起实施	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	地震安全性评价(省级) 抗震性能鉴定 抗震加固措施	负责审定建设工程的地震安全性评价报告, 确定抗震设防要求	第四章 地震灾害预防第三十九条

府职能职责见表 1。

地震重点监视防御区强化措施的目标任务要求在《国家防震减灾规划(2006~2020年)》^①、《国务院关于进一步强化防震减灾工作的意见》^②中已明确(表 2)。

住房和城乡建设部《城乡建设防灾减灾“十二五”规划》明确规定:①地震重点监视防御区要基本完成城市抗震防灾规划编制。②基本完成地震重点监视防御区城镇中心城区的防灾避难场所和避难通道的规划和建设。③地震重点监视防御区超限高层建筑工程抗震设防专项审查率要达到 100%。④地震重点监视防御区应制定区域抗震防灾政策措施,对未达到抗震设防要求的建筑物进行抗震鉴定,并采取抗震加固措施^③。

国务院办公厅《关于印发〈全国中小学校舍安全工程实施方案〉的通知》(国办发[2009]34号)对地震重点监视防御区、Ⅶ度以上地震高烈度区、洪涝灾害易发地区、山体滑坡和泥石流等地质灾害易发地区的各级各类城乡中小学存在安全隐患的校舍进行抗震加固、迁移避险,提高综合防灾能力^④。

综上所述,防震减灾法规明确地震重点监视防御区的强化措施:①编制防震减灾规划;②增加地震监测台网密度,实现密集台阵观测;③对建设工程进行抗震性能鉴定,采取抗震加固措施;④对新建农村民居采取抗震措施;⑤做好城市活动断层探测、地震小区划和震害预测;⑥实施城市地震安全示范工程和农村民居地震安全技术服务工程;⑦开展病险水库的除险加固;⑧超限高层建筑工程抗震设防专项审查率达到 100%;⑨完成城镇中心城区的防灾避难场所和避难通道的规划和建设;⑩建立地震灾害紧急救援队伍;⑪安排抗震救灾资

① 中国地震局,2007,国家防震减灾规划(2006~2020年),http://news.xinhuanet.com/politics/2007-10/31/content_6982785.htm

② 中华人民共和国国务院办公厅,2010,国务院关于进一步强化防震减灾工作的意见(国发2010[18]号),http://www.gov.cn/zwqk/2010-09/25/content_1709366.htm

③ 中华人民共和国住房和城乡建设部,2011,城乡建设防灾减灾“十二五”规划,http://www.china.com.cn/policy/txt/2011-09/23/content_23476973.htm

④ 中华人民共和国国务院办公厅,2009,国务院办公厅《关于印发〈全国中小学校舍安全工程实施方案〉的通知》(国办发[2009]34号),http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_2898/200909/52032.html

表 2 国家防震减灾规划(2006~2020)提出的任务及目标要求

法律法规、规划	执行主体	职能	任务及目标要求
国家防震减灾规划(2006~2020年)	各级人民政府	地震灾害预防	到2020年,地震重点监视防御区新建农村民居采取抗震措施
			2006~2020年我国防震减灾的主要任务是:有重点地提高重点监视防御区农村的地震灾害防御能力
	各级地震管理部门或机构	地震监测预报	到2010年,在地震重点监视防御区和重点防御城市实现密集台阵观测。
		总体布局	南北地震带:实施重点监视防御区城市地震安全示范工程和农村民居地震安全技术服务工程 在黄河中上游流域:重点监视防御区实施城市地震安全工程和农村民居地震安全技术服务工程
	开展防震减灾基础信息调查	在地震重点监视防御区开展壳幔精细结构探测;地震重点监视防御区加强地壳运动基础观测	
国务院关于加强防震减灾工作的意见(2010)	各级人民政府及地震管理部门	建立比较完善的抗震救援队伍体系	破坏性地震发生后,2小时内救援队伍能赶赴灾区开展救援,24小时内受灾群众基本生活得到安置;地震重点监视防御区社会公众基本掌握防震减灾知识和应急避险技能
	各级人民政府地震管理部门	提高城乡建筑物抗震能力	组织开展震害防御基础性工作。抓紧完成地震重点监视防御区大中城市的地震活动断层探测和危险性评价。尽快完成地震重点监视防御区县级以上城市的地震小区划和震害预测
	各级人民政府、地震管理及相关部门	强化基础设施抗震设防和保障能力	全面提升交通基础设施抗震能力。在地震重点监视防御区、人口稠密和经济发达地区适当提高设防标准。 提高水利水电工程、输油气管线、核设施等重大工程的抗震能力。加快落实水库、重点江河堤防的安全保障措施,抓紧完成地震重点监视防御区内病险水库的除险加固。 开展重要工程设施紧急自动处置技术研究。组织开展城市轨道交通、高速铁路、输油输气主干管网、核设施、电力枢纽等重要工程设施地震紧急自动处置技术系统研究,选择地震重点监视防御区的相关工程设施进行试点,逐步将紧急自动处置技术纳入安全运行控制系统,提升重要工程应对破坏性地震的能力

金、物资;⑫加强宣传教育使公众基本掌握防震减灾知识和应急避险技能。

2 地方政府职能职责及强化措施

为依法加强地震重点监视防御区管理,在《中华人民共和国防震减灾法》(全国人民代表大会常务委员会,1998)的指导下,各省区加强地方立法工作,目前我国已有31个省(市、区)制定了防震减灾条例或贯彻实施防震减灾法的规定办法。省级防震减灾条例和地震重点监视防御区管理办法中主要明确了国家级和省级地震重点监视防御区的确定权限和强化措施。

自1998年以来,广东、黑龙江、云南、宁夏、青海、山东等省(区)先后制定颁布了地震重点监视防御区管理办法或规定,明确了省级地震重点监视防御区的确定权限,规定了地震重

点监视防御区的各项强化措施。省级地震重点监视防御区政府管理规章进一步细化、完善和明确了政府职能职责和防震减灾的强化措施主要有:①省级人民政府地震工作主管部门根据地震活动趋势和震害预测结果,提出本省地震重点监视防御区的意见,报省级人民政府批准。②省级人民政府地震工作主管部门应当加强地震重点监视防御区的震情跟踪,对地震活动趋势进行分析评估,提出年度防震减灾工作意见,报省人民政府批准后实施。③省辖市人民政府和地震重点监视防御区的县(市)人民政府应当组织开展地震小区划、活动断层探测和地震危险性分析、震害预测等防震减灾基础性研究工作,为城乡土地利用总体规划、工程选址、防震减灾规划编制提供科学依据。④地震重点监视防御区的县级以上人民政府,应当制定加强防震减灾工作的方案,加强震情跟踪、地震宏观前兆观测和群测群防工作,强化工程性防御措施,做好地震应急救援准备。⑤省、设区的市以及地震重点监视防御区内的县(市)防震减灾工作主管部门应当会同同级有关部门并组织有关单位,制定本行政区域内的地震应急预案。⑥地震重点监视防御区应当开展经常性的防震减灾知识宣传教育,至少每年普遍进行一次地震应急演练,提高公民应变素质和自救互救能力。以《山东省地震重点监视防御区管理办法》为例(表3)^⑤。

《河南省防震减灾条例》明确规定:①地震重点监视防御区的县级以上人民政府应当根据年度防震减灾工作意见和当地的地震活动趋势,组织有关部门加强防震减灾工作,并纳入政府目标考核体系。②地震重点监视防御区的农村住宅建设,应当符合国家和省规定的建筑抗震设防技术标准。③地震重点监视防御区的县级以上人民政府应当加强农村住宅抗震设防的指导和管理工作,增加资金投入,建设抗震设防示范工程,引导和扶持村民建设具有抗震性能的房屋^⑥。省级法规和政府规章颁布实施,对于贯彻执行防震减灾法,依法加强本省区地震重点监视防御区管理发挥了重要作用。

对政府法定职能职责和强化措施的梳理表明,国务院批准全国防震减灾规划、批准确定全国地震重点监视防御区、批准年度防震减灾工作意见。国务院地震行政主管部门编制、组织实施防震减灾规划,提出确定地震重点监视防御区的意见并实施,提出年度防震减灾工作意见并实施,审定建设工程的地震安全性评价报告,确定抗震设防要求。

省级人民政府批准确定省级地震重点监视防御区。省级地震行政主管部门提出确定地震重点监视防御区的意见,报省人民政府批准。

县级以上人民政府依法履行下列防震减灾行政管理职能:①加强对防震减灾工作的领导,建立、完善防震减灾联席会议制度和地震工作体制;②将防震减灾工作纳入国民经济和社会发展规划、计划;③健全地震监测预报、地震灾害预防和地震应急与救援工作体系,及时研究、组织、协调和解决防震减灾工作中遇到的重大问题;④建立、健全与防震减灾事业发展和当地经济社会发展水平相适应的投入机制,将防震减灾工作经费列入同级财政预算,保障防震减灾工作的正常开展;⑤安排抗震救灾资金、物资;⑥加强群测群防队伍建设;⑦加强农村民居的抗震设防;⑧建立地震信息报道、新闻发布和协调机制。

⑤ 山东省地震局,2009,山东省地震重点监视防御区管理办法, http://sdgb.shandong.gov.cn/art/2009/2/5/art_4563_177.html

⑥ 河南省地震局,2011,河南省防震减灾条例, <http://www.cta.sov.cn/publish/dizhenj/465/527/530/20121210105200537146659/index.html>

表 3 山东省地震重点监视防御区管理办法规定的山东省各级政府职能职责

执行主体	职能	要求	具体条款
省人民政府	批准	省地震重点监视防御区由省地震行政主管部门提出意见,报省人民政府批准	第四条
省地震行政主管部门	提出意见	省地震重点监视防御区由省地震行政主管部门提出意见,报省人民政府批准	第四条
县级以上人民政府	管理	应当加强对防震减灾工作的领导,将防震减灾工作纳入国民经济和社会发展规划、计划,健全地震监测预报、地震灾害预防和地震应急与救援工作体系,及时研究、组织、协调和解决防震减灾工作中遇到的重大问题,严格履行防震减灾管理职责	第六条
		应当建立、完善防震减灾联席会议制度和地震工作体制,并建立、健全与防震减灾事业发展需要和当地经济社会发展水平相适应的投入机制,将防震减灾工作经费列入同级财政预算,保障防震减灾工作的正常开展	第七条
	群测群防	应当建立稳定的群测群防工作队伍和经费渠道,加强群测群防工作;省地震和财政等部门负责制定社会地震观测员补助标准	第九条
	农村民居的抗震设防	应当将农村民居的抗震设防纳入村镇建设规划,组织开展农村民居建筑地震安全试点,推广试点经验,全面提高农村民居抗震性能,保障农民的居住环境安全	第十二条
	地震信息报道、新闻发布和协调机制	应当建立地震信息报道和地震事件新闻发布制度与协调机制,及时发布与报道地震相关信息,正确处置地震谣传、误传事件,维护社会稳定	第十六条
地震行政主管部门和有关部门、单位	协管	地震行政主管部门和发展改革、经贸、公安、财政、建设、交通、水利、民政、卫生、国土资源、教育、广播电视、通讯、气象、电力等其他有关部门、单位,应当按照各自的职责,明确分工,密切配合,强化责任,抓好落实,共同做好防震减灾工作	第六条
	鉴别落实地震有关的现象报告	地震行政主管部门接到任何单位和个人报告后与地震有关的现象,应当立即派出人员进行勘察并在 24 小时内鉴别落实	第十条
	地震安全农村民居	地震、建设等部门应当组织设计并推广使用地震安全农村民居建筑设计与施工图集,提供抗震技术指导和咨询服务,培训建筑工匠,宣传普及农村民居建筑防震抗震知识	第十二条
县级以上人民政府及地震行政主管部门和其他有关部门	地震监测	应当建立和完善地震宏观观测报网、地震灾情速报网、地震知识宣传网,在乡镇人民政府和街道办事处配备防震减灾助理员,提高依靠社会力量捕捉地震短期与临震宏观异常的能力	第九条
		应当采取措施,建立和完善与震情形势相适应的地震监测设施和技术手段,提高地震监测能力和预报水平: ①制定并组织实施地震监测预报方案,强化短期与临震跟踪监测措施; ②编制地震监测台网规划,优化台网布局,提高台网密度,消除地震监测弱区和盲区,提高地震实时监控和速报能力; ③建立大中城市地下深井观测网、近海海域地震监测台网,完善卫星定位观测系统,形成立体监测体系; ④加强地面强震动监测设施建设,提高地震灾情速报和评估能力,为抗震救灾决策提供依据; ⑤加强核设施、超限高层建筑、特大型桥梁、大型水库大坝等特定建(构)筑物和生命线工程的强震动观测与建(构)筑物健康诊断研究,为重大建设工程地震安全和次生灾害预报预警提供服务; ⑥完善流动式地震监测手段,根据震情形势扩大动态监测范围,加密观测次数,提高地震短期与临震跟踪监测能力; ⑦健全短期与临震震情跟踪会商制度,建立适应本地区特征的地震预测判定指标体系; ⑧建立地震预报风险决策机制; ⑨加强地震监测设施与地震观测环境保护,划定保护范围,设置保护标志,落实保护措施	第八条

续表 3

执行主体	职能	要求	具体条款
县级以上人民政府及地震行政主管部门和其他有关部门	震害防御	<p>应当加强有关工程性防御措施,提高本地区抗御地震灾害的综合能力:</p> <p>①将地震安全评价工作依法纳入基本建设管理程序。重大建设工程和可能发生严重次生灾害的建设工程,必须在建设项目可行性研究阶段进行地震安全性评价,并根据评价结果审定抗震设防要求;</p> <p>②将位于地震动参数 0.05g 区内的学校、医院、商场等人员密集场所建设工程的抗震设防要求提高至 0.10g 以上;</p> <p>③对新建、改建、扩建的建设工程,必须严格按照抗震设防要求和抗震设计规范进行设计,严格按照抗震设计进行施工,并严格监督检查和竣工验收,确保建设工程质量;</p> <p>④在城市规划区域以及占地面积超过 10 平方千米的企业内,开展地震小区划工作;</p> <p>⑤在存在地震活动断层的城市规划区域内开展地震活动断层探测与地震危险性评价,并在规划建设时采取必要的避让措施;</p> <p>⑥对城市和已建成的生命线工程以及大中型企业、存在次生灾害源的企业,进行震害预测,并建立震害预测数据库及其评估系统;</p> <p>⑦对既有的建(构)筑物进行抗震性能普查和鉴定,并对未采取抗震设防措施或者抗震性能达不到抗震设防要求的建(构)筑物进行加固、改建或者拆除;</p> <p>⑧组织开展减震、隔震、抗震等新技术研发推广,鼓励采用节能、环保、抗震等新型建筑材料,提高建设工程抗震性能;</p> <p>⑨加强对建设工程抗震设防要求落实情况的监督检查</p>	第十一条
	地震应急救援	<p>应当采取下列措施,加强地震应急与救援体系建设,提高地震应急与救援能力:</p> <p>①健全地震应急预案体系,建立应急联动协调机制;</p> <p>②组织、指导机关、学校、企业、社区定期开展地震应急疏散和自救互救演练;</p> <p>③完善地震应急基础设施,建立地震应急指挥系统及信息传递与处置、灾情速报、基础数据库等辅助决策技术系统;</p> <p>④建设地震现场应急指挥系统,并配置卫星通讯、卫星定位、自备电源、信息实时采集与传输设备和越野交通工具等;</p> <p>⑤组建地震灾害紧急救援队伍和地震应急救援志愿者队伍,配备救援技术装备并进行培训和演练;</p> <p>⑥在高速铁路、城市轻轨、枢纽变电站、燃气站(线)等生命线工程以及可能发生严重次生灾害的重大建设工程中,设置地震紧急自动处置技术系统;</p> <p>⑦安排地震应急救援专项资金,建立地震应急物资储备库和应急物资储备与调用机制;</p> <p>⑧在发布地震短期与临震预报的地区,组织落实地震应急储备专项资金、应急救援设备和专用救生用血、医疗器械、药品、饮用水、食品等应急必需品;</p> <p>⑨组织开展铲车、挖掘机、吊车等大型机械设备调查登记,建立地震应急救援装备数据库与紧急征用机制;</p> <p>⑩完善地震应急监督检查制度,组织开展地震应急监督检查</p>	第十三条
		<p>应当充分利用学校操场、体育场馆、广场、公园、绿地等场所,设置地震应急避难场所,配置避难救生设施,规划地震应急疏散通道,安装指示引导标志</p>	第十四条
	防震减灾宣传教育	<p>各级人民政府及地震、教育、广播电视等部门,应当采取下列措施,加强防震减灾宣传教育,增强全社会防震减灾意识,提高公众的防震避震和自救互救能力:</p> <p>①加强防震减灾宣传教育制度建设,推进防震减灾宣传教育的规范化;</p> <p>②建立组织协调机制,充分发挥广播、电视、报纸、网络等新闻媒体在防震减灾宣传教育方面的作用;</p> <p>③继续推进防震减灾宣传教育进学校活动,将防震减灾知识纳入中小学课外读物,加强地震科普示范学校建设;</p> <p>④利用社会资源,加强防震减灾科普教育基地建设;</p> <p>⑤加强社区、企业的防震减灾宣传教育,组织开展防震减灾宣传教育示范社区、示范企业活动;</p> <p>⑥加强农村防震减灾宣传教育,组织开展防震减灾宣传教育进村入户活动</p>	第十四条

续表 3

执行主体	职能	要求	具体条款
县级以上人民政府及地震行政主管部门和其他有关部门	执法	未按照本办法的规定采取防震减灾措施或者有其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊行为的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任	第十八条
		破坏性地震发生后,地震重点监视防御区内的各级人民政府和有关部门、单位,应当依照《中华人民共和国防震减灾法》、《山东省防震减灾条例》的规定以及破坏性地震应急预案的要求,依法组织实施地震应急、救援和恢复重建工作。	第十七条
任何单位和个人		观察到与地震有关的现象,应当及时向所在地的地震行政主管部门报告	第十条
地震避难场所、应急疏散通道的产权人		应当保持地震避难场所的完好和疏散通道的畅通。任何单位和个人不得占用地震避难场所和应急疏散通道	第十四条

县级以上人民政府及地震行政主管部门和其他有关部门,对加强地震监测、震害防御、地震应急救援体系建设、宣传教育和执法等工作内容进行细化,要求明确,具有可操作性。

3 问题讨论

3.1 政府管理和公共服务职能薄弱,缺乏制度安排

政府的社会管理和公共服务职能表现薄弱,缺乏强化社会管理和公共服务体系建设的政策制度安排。防震减灾是国家公共安全的重要组成部分,承担着保护人民群众生命财产安全、经济社会可持续发展和保障社会地震安全的重要责任。政府社会管理的核心是社会政策,社会政策是政府干预社会的主要手段和基本措施,它决定了政府的其他社会管理手段(中国行政管理学会课题组,2005)。社会性公共服务是政府通过转移支付和财政支持对社会发展项目提供的公共服务。防震减灾工作的社会公益性,决定其必须在政府的统一领导下,履行法律职责。地震重点监视防御区法律制度是我国防震减灾工作重要的公共政策。因此,强化政府社会管理和公共服务,全面提升全社会的防震减灾能力,是防震减灾工作的重要政策措施^⑦。从政府职能梳理表明,地震重点监视防御区制度的政府的社会管理和公共服务职能表现薄弱,虽然在政府规章中有所要求,但缺乏强化社会管理和公共服务体系建设的政策制度安排,未能形成相互联系和相互衔接的法律规范,以确保其职能职责的合法性,提高社会管理和公共服务效率。

3.2 中央相关部门缺乏落实地震重点监视防御区制度的保障措施

上述国家法律法规和规划明确的重点监视防御区的强化措施和目标任务的实施职能职责表明,多为原则性规制,政府缺乏具有超前性、系统性、协调性的社会管理和公共服务指标体系,而政府相关部门又缺乏有针对性的细化和量化的保障措施。

3.3 地震重点监视防御区制度尚存缺陷

地震重点监视防御区制度本身也还存在着对基层工作的规定过于原则性,缺乏可操作性,工作责任不明确,基础管理机构的相关能力薄弱等问题,从而使地方政府防震减灾的职

^⑦ 高孟潭等,2013,地震重点监视防御区中央和地方政府社会管理和公共服务职能研究报告(内部资料)

能难以落实,同时又缺乏制度实施的有效监管机制。在制度实施的监管方面,一方面,由于各级政府利益相关方权责不明确,抗震设防的行政监管能力不强,尤其要加强重大工程地震安全的监管。存在着抗震设防要求没有完全纳入基本建设程序,抗震设计与抗震设防要求缺乏有效衔接,生命线工程抗震设防水平相对偏低,地震安全性评价管理不规范等问题。另一方面,又缺乏地震重点监视防御区的信息公开制度。应当建立地震重点监视防御区的信息公开制度,这既是减轻地震灾害的需要,也是保障群众知情权的要求。而社会公众的知情和参与也有助于监督各级政府强化防御地震灾害措施的落实^⑧。

4 建议

(1) 地震重点监视防御区制度是我国防御重大地震灾害风险的重要法律制度,必须适应经济社会发展和社会公众的需求,全面提升全社会的防震减灾能力,加强各级政府社会管理和公共服务能力建设。应当把地震重点监视防御区制度纳入法制化管理的轨道,健全和完善重点制度的法律法规体系,制定《国家地震重点监视防御区管理条例》,健全和完善省级《地震重点监视防御区管理办法》,确定实现地震重点监视防御区震减灾工作目标的指标体系,把加强各级政府社会管理和公共服务能力建设纳入强化措施的重要内容,为地震重点监视防御区制度的实施与发展提供有力的法律和政策保障。

(2) 加强防震减灾社会管理和公共服务能力建设,充分发挥政府管理的核心主体的主导作用,政府确定具有超前性、系统性、协调性的社会管理和公共服务指标体系,政府相关部门制定有针对性的细化和量化的保障措施。同时,发挥多元主体的作用,拓展政府公共服务的方式,改变过去政府包揽社会公共服务的模式。建立社会组织社会效益评估制度,支持和引导社会组织和社会化公共服务发展,为防震减灾事业提供丰富的公共服务产品。

(3) 按照政府统一领导,分级管理原则,通过建立分类管理的政策体系,重点加强市县基层防震减灾职能,构建社会共同防御的基础。市县防震减灾工作是我国防震减灾工作体系建设的重要组成部分,也是发挥政府职能、强化社会管理和公共服务的重要基础。因此,要健全和完善基层组织机构,强化市县基层防震减灾工作部门的职责,加强基层防震减灾机构和队伍的建设,加大对基层防震减灾工作的投入和培训力度,为基层组织履行职责、加强社会管理和公共服务提供保障,增强基层防震减灾部门管理社会的能力,提高公共服务质量。充分发挥市县防震减灾机构在抗震设防监管、科普宣传教育、地震应急准备和基础能力建设等方面的基础作用,在省级管理层次应当加强对市县公共服务的供给和支持,以提高社会防御能力,构建社会共同防御的基础。建立信息公开制度,这既是减轻地震灾害的需要,也是保障群众知情权的要求,而社会公众的知情和参与也有助于监督各级政府强化防御地震灾害措施的落实。

参考文献

全国人民代表大会常务委员会,1998,《中华人民共和国防震减灾法》,北京:法律出版社。

^⑧ 李健等,2014,地震重点监视防御区政府职能履行的现状研究(内部资料)

全国人民代表大会常务委员会,2008,中华人民共和国防震减灾法(修订),北京:法律出版社。

中国行政管理学会课题组,2005,加快我国社会管理和公共服务改革的研究报告,中国行政管理,(2),10~15。

Studies on the present situation of the performance of governmental functions in the earthquake prevention and disaster reduction system of the National Significant Seismic Monitoring and Protection Regions

*Shi Yuyu*¹⁾ *Chen Mingjin*²⁾ *Liu Qiang*²⁾

1) Shenzhen Training Center for Science and Technology Exchange in Earthquake Preparedness and Mitigation, CEA, Shenzhen 518003, Guangdong, China

2) Department of Policy and Regulations, China Earthquake Administration, Beijing 100036, China

Abstract Earthquake mitigation institutions played an important role in controlling the social risk caused by earthquakes in the National Significant Seismic Monitoring and Protection Regions. According to the literature review, we investigated the institution design in the National Significant Seismic Monitoring and Protection Regions, collected and organized the reinforced measures and governmental functions, and pointed out the institutional deficiency. Finally, we gave recommendations that central and local governments should strengthen their social managements and public services.

Key words: Earthquake prevention and disaster reduction Institution design of the National Significant Seismic Monitoring and Protection Regions Collected and analyzed governmental functions