

李健、续新民、林碧苍等,2014,地震重点监视防御区政府职能履行现状研究,中国地震,30(3),330~340。

地震重点监视防御区政府职能履行现状研究

李健¹⁾ 续新民²⁾ 林碧苍²⁾ 石玉瑜²⁾ 陈明金¹⁾ 刘强¹⁾

1) 中国地震局政策法规司,北京市海淀区复兴路63号 100036

2) 中国地震局深圳防震减灾科技交流培训中心,深圳 518003

摘要 地震灾害是中国社会稳定和经济发展的重大风险源,而地震风险控制是社会多元主体参与的复合型风险治理模式。本课题以风险理论为基础,在调查问卷、访谈、座谈、考察调研和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履行现状的研究,分析影响地震重点监视防御区制度实施的各种因素,进而提出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政策性措施与建议,旨在完善地震重点监视防御区地震风险管理制度,形成政府社会共同应对地震社会风险,降低社会易损性,从而达到控制地震社会风险的目的。

关键词: 防震减灾 社会管理 公共服务 政策措施建议

[文章编号] 1001-4683(2014)03-0330-11

[中图分类号] P315

[文献标识码] A

0 引言

根据国家社科基金重大项目“全国地震重点监视防御区制度现状、成效及对策研究”的结果,根据省、市、县级政府防震减灾基本情况问卷调查、市县防震减灾综合问卷调查、全国防震减灾公众问卷调查、政府社会管理和公共服务职能情况问卷调查以及访谈、座谈和对山西、山东、河南、云南、江苏、广西、江西、甘肃等省(区)的考察调研,再有通过对地震工作机构设置、财政投入和防震减灾工作开展情况等方面进行的分析表明,地震重点监视防御区(以下简称“重防区”)制度实施15年以来,充分发挥中央和各级政府的职能作用,立足我国国情和地震灾情,着眼全社会的地震安全需求,促进了防震减灾工作体系、机制和能力建设,并取得了显著的减灾成效。重防区制度的实施有利于各级政府制定防震减灾规划和政策措施,集中人力、物力有重点地强化防震减灾各项工作;有利于组织并动员全社会的力量防御重大地震灾害风险,组织实施国家防震减灾规划和抗震设防重大项目;有利于实行政府目标责任制管理,提高防震减灾工作效果,全面提升重防区的防震减灾能力建设,防御和减轻地震灾害,保护人民生命和财产安全,促进经济社会的可持续发展。

为简便起见,本文中的省级指我国除台湾以外的省(自治区、直辖市);市级指地级(含地级以上)市;县级指县(市、区);地震工作机构指地震工作主管部门或机构(下同)。

[收稿日期] 2014-05-13; [修定日期] 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] 李健,男,1962年生,高级工程师。主要从事防震减灾政策研究。E-mail: lij@cea.gov.cn

重防区制度是我国防震减灾工作重要的公共政策。强化政府防灾减灾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。重防区制度实施以来,虽然取得明显效果,但与国家规划目标要求仍存在很大差距,也暴露出许多问题,同时存在着潜在的制度性风险和社会风险。如何更好地发挥各级政府的职能作用,需要对重防区制度实施现状、效果和存在的突出问题进行系统地分析。

1 社会管理

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。因此,重防区采取强化措施的责任主体是各级政府。各级政府主要通过法律制度、防震减灾管理体制和经费保障机制等实现对防震减灾工作的领导和管理,并通过法律制度对有关防震减灾的社会事务进行规范和制约。

1.1 重防区制度的法律法规体系有待完善

重防区制度的法律法规体系基本建立,但尚不完善,缺乏国家和省级层面上的法律法规、政策、规划制度和实施办法。

调查表明,目前我国已有 31 个省(区、市)制定了防震减灾条例或贯彻实施防震减灾法的规定(办法)。广东、黑龙江、云南、宁夏、青海、山东等省(区)1998 年以来先后制定颁布了地震重点监视防御区管理办法或规定,明确了省级地震重防区的确定权限,规定了重防区的各项强化措施,但多数省级政府没有制定专门的重防区政府法规,从而缺乏制度性的法规规范和制约。据政府社会管理和公共服务职能情况问卷调查统计,安徽、甘肃、广东、贵州、海南、湖北、江苏、内蒙古、陕西、四川、新疆 11 个省(区)市县的 66 份问卷,认为防震减灾法律、法规、标准和配套制度体系建设有待完善的占 63.6%。总体上防震减灾法律、法规、标准和配套制度等体系未能健全完善,防震减灾各业务领域的部门规章不完善。防震减灾标准和配套制度体系覆盖面不够、数量不多、适用性不强。重防区作为我国防御地震灾害风险的重要法律制度,缺乏国家和省级层面上的法律法规、政策、规划制度和实施办法^①。

据调查统计,在防震减灾财政投入方面,省级财政对防震减灾的投入,2007~2011 年,一般性投入 68386.87 万元,专项投入 139545.77 万元。一般性投入虽然少于专项投入,但是投入资金逐年小幅递增,2007 年以来一直呈平稳增长。专项投入在 2007~2010 年期间不断增加,年平均增长幅度为 28.5%,2010 年达到最大值 38924 万元,这与 2008 年四川汶川 8.0 级地震后,各级政府向地震相关工作政策倾斜和与专项投入增加有关。但增长趋势未能持续,在 2011 年投入较上一年出现下降,降至 28550 万元,降幅近 27%。市级地震事业经费纳入同级财政预算的占 97%。2007~2011 年期间人员经费年平均递增 10%。专项经费年平均递增 15%。在此期间,山西、广东、云南、黑龙江等省的市级防震减灾专项经费增长最快,达到 2007 年的 2~4 倍。位于重防区县级地震事业经费纳入同级财政预算的占 80.2%;位于非重防区纳入同级财政预算的占 70%。表明重防区纳入同级财政预算的比例明显高于非重防区^②。

① 李健、续新民、石玉瑜等,2013,政府社会管理和公共服务职能情况问卷调查数据(内部资料)

② 高孟潭、伍国春、吴新燕等,2013,防震减灾工作基本情况问卷调查数据(内部资料)

在发布实施防震减灾规划方面。省级“十二五”防震减灾规划的颁布,在省综合防灾减灾规划中体现的占17.9%,以省级政府发布的占64.3%,以省级地震机构发布的占7.1%,以其他形式发布的占10.7%。广东、四川、山东、辽宁、甘肃、广西等省(区)位于全国重防区的市、县级颁布“十二五”防震减灾规划情况较好,而其他省(区、市)位于全国重防区的市、县级颁布“十二五”防震减灾规划情况不够理想。这表明市、县级政府在将防震减灾纳入规划与重防区制度强化措施方面与要求仍存在较大差距^②。

1.2 社会管理缺位,缺乏制度实施的有效监管机制

防震减灾的社会公益性性质,决定了防震减灾社会管理主体的多元化。主体多元加之风险的多样化,使得人们认识到风险既是政策对象(因为很多领域将减少风险作为目标),也是政策中的一个重要部分,因为政策主要考虑不再是消除风险,而是对持续风险进行管理(黄觉,2010)。

在制度实施的监管方面,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。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。面对地震灾害风险,政府应当强化社会管理和公共服务能力,从过去社会管理制定政策给予一定的财政支持,转变到发挥多元主体作用,提高公共服务能力,提高城市群、城市、重大工程、生命线工程、建(构)筑物、农居地震安全的抗震设防能力和社会公众的避险能力。

据调查统计,省级将抗震设防要求纳入基本建设审批流程的占64%,没有纳入的占36%。河北、山东、山西、黑龙江、广西、甘肃、河南、湖南、江苏、安徽等省(区)的多数市、县将抗震设防要求纳入基本建设审批流程。山西、山东、江苏、甘肃、河南等省位于重防区的大多数市、县将抗震设防纳入了基本建设审批流程。在开展城市活断层探测和地震小区划方面,甘肃、北京、宁夏、河北、河南、江苏、山东等多数省(区、市)开展了城市活断层探测。北京、甘肃、山东等位于全国重防区内的多数市、县开展了活断层探测和地震小区划。在开展抗震性能普查、鉴定和加固改造方面,各省的全国重防区,主要针对学校、医院、生命线工程、农居工程、可能发生严重次生灾害的建设和具有重大历史、科学、艺术价值或者重要纪念意义的建设工程开展抗震性能普查的占64.3%,没有开展的占35.7%。开展抗震性能鉴定和加固改造的占57.1%,没有开展的占42.9%^②。

上述情况表明,无论是在抗震设防要求纳入基本建设审批流程、开展城市活断层探测和地震小区划方面,还是开展抗震性能鉴定和加固改造等方面,各省的行动与重防区强化措施的要求仍有很大差距。

1.3 政府分级管理制度不健全

初步建立了政府分级管理制度,但管理职能不明确,责任不明确,管理能力较薄弱。

地震风险具有不确定性及损失性的基本特征。因此,各级政府要注重风险管理,强调风险预警、防范,重视风险规避和化解。对于都市圈、经济中心等以市为工作主导的地区进行分类管理,加强市级政府的防震减灾工作。中央政府对于国家级重大工程、生命线工程和关乎民生的重要工程,应当担负更多的责任和义务。据市县防震减灾综合问卷数据报告统计,

认为市县经费投入不足、人员编制少和人才缺乏、省地管理体制不顺的占 60.5%^③。

三网一员体系是指建立在县级行政区内的“地震宏观测报网、地震灾情速报网、地震知识宣传网和防震减灾助理员”体系,该体系是我国地方防震减灾工作的重要表现形式。调查表明,目前全国 96.3% 的省已经建成了三网一员体系。县级重防区和非重防区的比例分别为 85.2% 和 78.6%,三网一员体系已深入到乡镇,其中位于全国重防区的县级三网一员深入到行政村。在三网一员体系的管理方面,全国 31 个省级中颁布过类似防震减灾助理员管理办法的占 37%,没有的占 63%。而三网一员的经费主要由市、县财政解决^③。据此表明,三网一员体系框架的建设已基本覆盖了我国县一级行政部门,但多数由于缺少防震减灾助理员管理办法,且在经费支持方面还存在不少问题,具体效果尚待检验。

通过重防区制度的实施,县级防震减灾工作得以加强,但是重防区制度本身也还存在着对基层工作要求过于原则性、缺乏可操作性、工作责任不明确、基层管理机构的相关能力薄弱等问题。所以要加强市县政府职能配置,重点加强公众服务和监管能力建设,建立配套的人员和公共服务平台及经费投入保障机制。省、市级管理部门需要加强对市县公共服务的供给和支持。

1.4 农村不设防的制度性风险

农村不设防问题突出,农居地震安全隐患突显,存在着严重的制度性风险。

调查研究表明,由于重防区破坏性地震环境因素的差异、东西部经济社会发展差异和建筑物抗震设防性能差异,以及党政领导、组织机构、科学规划、法律规范、政策引导、体系机制建设、财政投入、重大项目实施和实行目标责任制等因素,导致各地实施重防区制度的效果存在差异。尤其是农村不设防问题非常突出,农居地震安全隐患突显,地震灾害损失严重,存在着严重的制度性风险。据 2012 年统计数据,我国有 6.5 亿人口居住在地震烈度 VI 度以上的经济财产高风险区;地震造成的 50% 以上的经济损失和 60% 的人员伤亡发生在农村地区。由于农村经济发展水平落后等多种原因,村镇房屋抗震能力普遍低下,地震直接危及广大农民生命财产安全和农村经济社会发展。6 级左右的地震,在农村都可能造成严重的人员伤亡和经济损失,都可能导致成千上万群众无家可归,直接影响农村地区社会稳定。造成上述问题的重要原因之一是在过去很长一段时间我国经济社会发展水平不高,国家财力不强,城乡二元结构明显,只在有能力范围内选择优先消除和防范城市和重点目标的地震安全风险,而未能能够顾及广大农村地区。在这种背景下实行的重防区制度本身对农村地区地震安全的管理体制、监管机构、运行机制等都滞后于经济社会发展。当前,我国经济发展水平和财政实力有了很大提高,城乡二元体制正在逐渐消解,但是,重城轻乡的地震安全服务理念并没有得到根本改变,相关政策和体制的变革步伐滞后于经济社会发展,导致农村地区成为重防区制度实施的薄弱环节^④。按照公共服务均等化原则,随着国家经济社会的发展和城镇化建设,必须加强农村的防震减灾能力建设,将防震减灾的二元结构转变为一元结构,改变长期以来实行的“城乡二元化”抗震设防模式,实行城乡统筹规划、统一设防标准的“城乡一元化”设防模式。在城镇化建设中特别要加强重点监视防御区的防震减灾工作,从

③ 高孟潭、伍国春、吴新燕等,2013,市县防震减灾综合问卷调查数据(内部资料)

④ 朱泽、曹利群、哈辉等,2013,地震重点监视防御区农村地区地震安全对策研究(内部资料)

根本上改变农村地震灾害突出的问题。

1.5 对防震减灾目标责任制缺乏考核评价体系

防震减灾目标责任制处于探索和完善阶段,取得了一定成效,但是配套政策不完善,缺乏有效的考核评价体系。

目前,山西、甘肃、江苏、福建、浙江、河南、江西、重庆、广东、广西、天津等21个省市的205个地市政府实行防震减灾目标责任制考核,其中,山西、江苏、浙江、广东、广西、云南、贵州、河南、湖南、吉林、青海等11个省防震减灾纳入省级政府目标责任考核,山西、江苏等8个省将目标责任考核纳入法制化管理^②。将防震减灾纳入地方政府目标责任制考核,对于提高全社会防震减灾能力,防止制度运转失灵的风险,推进防震减灾各项工作任务落实具有重要意义。

但是,防震减灾目标责任制管理,在国家或中国地震局层面尚未全面实行,各级地方政府实行的防震减灾目标责任制考核,仍处在探索总结和不断完善阶段,还存在许多问题,需要加以总结和完善。综合分析全国各地实行防震减灾目标责任制的情况,虽然各地进行了积极的探索,并取得了明显成效,但是仍然存在不少问题。主要问题如下:

(1) 考核依据不充分,责任主体不明确。从上到下,还没有真正把防震减灾工作纳入到政府绩效管理和经济社会综合考核体系,无论是上下政府之间签订的目标责任书,还是上级政府防震减灾工作领导小组或抗震救灾指挥部与下一级政府签订的目标责任书,实际考核检查中,大多数都成为上级地震部门对下及地震部门的考核检查,没有真正成为政府之间的目标责任考核。而需要政府实际协调或保障性的考核指标难以真正落实。

(2) 考核任务指标不够明确,内容不规范。尽管防震减灾法和相关地方性法规对防震减灾职责进行了明确规定,但由于中国地震局对防震减灾目标责任制考核缺乏统一规定,使得考核内容不规范,缺乏连续性。同时,由于防震减灾工作的特殊性,量化指标任务较少,定性任务指标较多,一定程度上降低了目标责任制考核的效果。

(3) 配套政策不完善,结果运用不明确。防震减灾目标责任考核是防震减灾工作管理的一项新思路、新方式,必然需要一整套的制度和机制来保障,但由于目前此项工作仅在部分地方政府实行,缺乏自上而下的目标任务、考核指标、保障措施、奖惩兑现以及考核结果使用等配套性政策。

2 公共服务

现代社会中的公共服务,是指使用公共权力和公共资源向公民所提供的各项服务。公共管理的目的是实现公共利益。所谓的公共利益是为社会成员共享的资源与条件。公共利益的实现主要表现为公共产品的提供与服务,即公共服务^⑤。

随着我国经济社会的快速发展,人民生活水平普遍提高,人们对公共安全的需求更加迫切。破坏性地震灾害的教训启示我们,社会公众需求主要是住宅与公共场所的建筑安全服务;地震诱发重大次生灾害时的安全防护;重大财产损失风险控制和重建生活保障;震时应

^⑤ 福建省地震局,2008,新形势下加强防震减灾社会管理和公共服务政策措施研究,政策研究,(4),1~3(内部资料)

急避险行为能力;震后自救互救能力;震后埋压获救和紧急医疗保障和震后基本生活保障等。从调查数据分析,目前重防区制度的总体实施效果低于制度设计的预期目标,与社会公众需求仍有很大差距。主要有:

2.1 政府公共服务的能力不足,与社会需求不相适应

在提供防震减灾和建筑物地震安全信息、防震减灾知识、农居地震安全技术服务等方面,还不能满足社会公众的需求。例如,据安徽、福建、甘肃、广东、黑龙江、山东、山西、新疆、云南等9省(区),2723份问卷调查,听说过全国重防区的仅占20%,没有听说过和不清楚的占79%,没有回答的占1.0%。又如,在2012年是否接受过地震科普宣传(观看展板、访问咨询台、听报告等)的调查中,回答有一次的占11.5%,多次的占24.0%,一次也没有的占52.8%,不清楚的占11.2%,没有回答的占0.5%。再者,对公众了解应对自然灾害的途径的调查显示,通过政府了解的占31.9%,通过学校了解的占9.9%,通过家人、亲戚、朋友了解的占43.3%,其他途径的占14.9%^②。

上述调查结果表明,目前防震减灾公共服务的意识不强、手段不多,主动服务不够。地震科技基础工作薄弱,提供给社会的技术、信息等公共服务的产品单一、质量不高,防震减灾数据信息共享机制、信息公开、公共服务平台不够健全,防震减灾科普宣传教育面不广、宣传不到位,震时群众的自救互救知识缺乏等等。同时,地震科技成果的推广应用和服务亟待加强,特别是建筑工程地震安全性评价、地震活动构造探测、地震小区划等基础工作成果应当向面向社会推广应用和提供服务,农村民居地震安全工程应从示范区向全国推广。

2.2 政府缺乏引导、支持和发挥多元主体和市场化公共服务作用的政策措施

在现代社会管理中,政府不再是唯一的管理主体,非政府组织成为社会管理的重要角色。社会管理的内容也不再是通过单一的方式对社会实行控制,而是运用多种手段,实现政府和社会民众的互动,从而达到社会良性运转。例如,在四川汶川8.0级特大地震、青海玉树7.1级和四川芦山7.0级强烈地震的抗震救灾活动中,社会和民间组织发挥了重要作用,地震仪器、装备的研发生产也逐步趋向社会化等。因此,政府应当加强对社会组织和公众的引导,充分发挥社会组织和公众在防震减灾中的作用。在政府主导下,优化社会资源配置,构建多元化社会力量和社会化的防震减灾公共服务体系,并使其发挥作用。要通过改革政府机构,转变政府职能,来改变传统的政府管理社会、服务社会的方式和手段,由社会组织承接部分政府以往承担的提供某些公共产品和服务的职责,达到公共服务的社会化。要从法律法规及政策环境上为社会组织和市场化公共服务提供良好的发展环境,使其在宽松自由的条件下,开展与防震减灾相关的公共服务活动。

3 问题及原因探讨

3.1 重防区空间分布不均匀

各地实施重防区制度的效果不一,其原因是多方面的,其中经济发展和地震环境因素是重要因素之一。我国幅员辽阔,地震分布的范围又很广泛,有41%的国土、50%的城市、70%百万以上人口的大城市,都位于Ⅶ度或Ⅶ度以上地震高烈度区,而西部地区又是地震高风险集中的地区。据2012年统计数据,地震造成的50%以上的经济财产损失和60%的人员伤亡发生在农村地区。在经济因素方面,由于东西部经济社会发展差异、城乡经济社会发

展的差异和建筑物抗震设防性能差异,加之农村经济发展水平落后等多种原因,村镇房屋抗震能力普遍低下,地震直接危及广大农村居民的生命财产安全和农村经济社会发展。由于重防区破坏性地震环境因素和经济社会发展因素的影响,以及党政领导、组织机构、科学规划、法律规范、政策引导、体系机制建设、财政投入、重大项目实施和实行目标责任制等因素,导致重防区制度实施效果的差异。

3.2 资源纵向配置不合理

在资源配置方面,随着我国经济社会的发展,各级政府加大了对防震减灾工作的资源配置和财政投入力度。中央政府财政投入巨大,人力资源投入居世界之首。省级政府财政投入逐年增加,做了大量卓有成效的工作。同时,省对市级防震减灾工作加大了支持力度,使市级工作不断加强。但县级防震减灾工作是薄弱环节,无论是县级政府的职能职责、机构设置,还是人力资源的配置、财政投入、技术服务平台、公共服务设施和工作条件等尤其薄弱。而县级政府是直接面向社会公众,又处在地震灾害的高风险地区。因此,应当加强县级政府职能职责和资源配置的支持力度,建立各级政府对县级防震减灾财政专项转移支付机制,以加强公共设施、重点项目实施、农居地震安全工程和技术服务平台建设等。

3.3 防震减灾经费投入总量不足,配置不合理,强化措施的实施力度和进度不够

按照《国家防震减灾规划(2006—2020年)》设定的重防区的目标任务^⑥,其实施力度和进度与目标任务的要求相差甚远,防震减灾经费投入总量不足,配置不合理是其原因之一。尤其是在提高城乡建筑物抗震能力,强化基础设施抗震设防和保障能力方面更是如此。以农居地震安全示范工程为例,据调查统计,2007~2011年,北京、山西、黑龙江、新疆、云南等多数省级政府完成了地震安全示范工程改造,投资渠道为中央、省、市县三级。例如,中央对新疆投入439800万元,新疆区政府投入581400万元;中央对云南投入100000万元,云南省政府投入130500万元,市县政府投入166000万元。其他省的地震安全示范工程的财政投入主要由省级和市县政府投入。上述数据表明,在农居地震安全示范工程投入方面,多数省从中央到省市县的投入均存在不足^⑦。

3.4 制度设计不完善导致社会管理缺位,公共服务能力不足

在制度设计方面,在发挥各级政府职能,加强社会管理和公共服务,发挥多元主体作用,发挥政治团体、企事业单位协同政府进行管理和非政府组织参与管理的作用等方面,没有做出明确规定。《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)和国家地震局发布的8项规章,均未涉及农村地震安全问题。全国23个省(市、区)出台的30件涉及农村地震安全方面的地方性法规中,有22件是防震减灾综合类条例,只有四川省在2010年专门对农村村民住宅抗震设防管理制定过文件。总体上看,法律法规中虽然有对农村地震安全的相关规定,但规定过于原则,缺乏可操作性,并且没有相应的处罚措施和手段。所以,对村镇的约束力较差,绝大多数村镇建(构)筑物的抗震设防能力不在法规制度的监管范围内。

^⑥ 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

^⑦ 高孟潭、伍国春、吴新燕等,2013,全国防震减灾公众问卷调查数据(内部资料)

4 完善地震重点监视防御区制度的政策建议

重防区法律制度是一项重要的公共政策,作为公共政策,它既可规范和引导社会行为,还可有效地调动和利用有限的社会资源,以取得最大的防御效果。

4.1 加强防震减灾社会管理

充分发挥政府管理的核心主体的主导作用,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

(1) 健全和完善重防区制度的法律法规体系。重防区制度是我国防御重大地震灾害风险重要的法律制度,应当把重防区制度纳入法制化管理的轨道,借鉴日本和美国经验,制定我国的《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》,确定实现重防区防震减灾工作目标的指标体系,为重防区制度的实施与发展提供有力的法律和政策保障^⑧。

(2) 加强防震减灾规划体系建设。在政府的统一领导下,把地震重点防御区制度纳入国家、各级政府和各部门的防灾减灾规划,要根据国家财力、经济和社会发展情况,结合震情背景,坚持以人为本、科学发展、有重点的全面防御原则,适当调整重防区的范围和提高抗震设防标准。在提高重大工程和生命线工程的抗震设防标准的同时,提高一般民用建筑的抗震设防标准,以较小的重防区目标,尽可能大地覆盖全国潜在的地震灾害损失。

(3) 建立和完善各级政府防震减灾财政投入机制。对于社会公共安全、防震减灾和社会救助等方面的资金投入,直接反映了国家对防震减灾社会管理的重视程度。此外,国家还可以通过减免税收引导企事业、社会团体积极履行相应的防震减灾社会责任^⑨。各级政府应当加大防震减灾的财政投入,提高公共建设项目和特殊建设项目抗震设防的要求,保障人员密集场所和公共场所的地震安全。从我国近年来地震造成的人员伤亡和灾害多发生在农村的现状考虑,尤其要加大对农村民居地震安全工程的专项财政投入,以改变农村民居不做抗震设防的现状,要从政策上、资金上给予支持和倾斜,制定引导扶持的政策措施,推广农村民居地震安全示范工程的新成果,以达到推进农村整体民居建设的地震安全。对于城市,则需要在加强新建工程建筑抗震设防要求的同时,大力推进城市建(构)筑物的抗震性能普查鉴定及加固改造。

(4) 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。在中国的风险分配体系下,地方政府的基层,也就是直接的社会监管者,同时也是整个国家体系中风险最高的一个层级(郑永年等,2012)。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。要完善防震减灾社会动员机制,充分

^⑧ 吴荣辉、李玉江,2013,日、美等国家相关制度比较研究(内部资料)

^⑨ 续新民、石玉瑜,2009,加强防震减灾社会管理和公共服务政策措施的研讨,政策研究,(3),2~9,(内部资料)

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,在省级管理层次需要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。对于都市圈、经济中心等以市为工作主导的地区进行分类管理,加强市级政府的防震减灾工作。中央政府对于国家级重大工程、生命线工程和关乎民生的重要工程,应当担负更多的责任和义务。

(5)加强对非政府组织和社会公众的引导,充分发挥其在防震减灾中的作用。要通过改革政府机构,转变政府职能来改变传统的政府管理社会、服务社会的方式和手段,由社会组织承接部分政府以往承担的提供某些公共产品和服务的职责,逐步达到公共服务的社会化。要从法律法规及政策环境为社会组织提供良好的发展环境,使其在宽松自由的条件下,开展与防震减灾相关的公共服务活动。构建在政府的主导下,优化社会资源配置,发挥多元化社会力量和社会化、市场化的防震减灾公共服务体系的作用。

4.2 加强农村的防震减灾能力建设

改革长期以来实行的“城乡二元化”抗震设防模式,实行城乡统筹规划、统一设防标准的“城乡一元化”抗震设防模式。从根本上改变农村地震灾害严重的突出问题,防御控制潜在的地震灾害社会风险。

制度的建立与实施需要对各方行为进行规制和一系列的规则予以支撑。必须建立完善农村地震安全法律法规体系,确定各级政府和有关部门、有关主体的权力、责任和义务;完善农村抗震设防规划体系,把抗震设防要求作为建设项目可行性论证的必备内容;完善农村抗震建设技术标准体系,建立并强制实施适合各地农村的减震防震技术规范;完善农村防震减灾技术推广体系,把减震防震新技术、新措施推广应用到农居和村镇公共设施建设之中。

4.3 建立完善的公共服务体系

通过建立完善的公共服务体系拓展政府提供社会公共服务的方式,发挥多元主体的作用,改变过去政府包揽社会公共服务的模式。

(1)建设公共服务平台,实现政务信息公开。地震安全的公共服务是为规避地震风险、减少地震损失和满足社会及民众需求而向国家、社会和民众提供的各种信息、条件、手段、环境的服务行为(胡春峰等,2008)。这既是减轻地震灾害的需要,也是保障群众知情权的要求。因此,应当建立重防区信息公开制度,通过地震危险性的定量分析与研究,确定有可能发生地震的活动断层和区域及其震级上限,并将有关重防区的中长期地震趋势判定信息向社会发布。通过地震科学知识普及和宣传教育,使社会公众正视和客观面对可能的地震灾害危险,提高民众对地震灾害事件的反应和参与能力。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。

(2)发挥多元主体的作用,拓展政府公共服务的方式。以政府向社会组织购买服务的方式,改变过去政府包揽社会全部公共服务的模式。建立社会组织社会效益评估制度,支持和引导社会组织 and 市场化公共服务发展,为防震减灾提供公共服务产品。

(3)改善公共服务现状,提供综合防御服务。除向社会提供地震活动构造分布、历史地震震害等方面的基础信息外,应当向社会提供地震动参数区划图、震害预测成果、地震安全性评价成果等服务产品,为城乡规划和国民经济建设提供服务。丰富公共服务产品,提供地震速报、烈度速报和灾害损失快速评估信息;开展地震预警、活动构造探察、地震风险评估、

隔震、减震、工程抗震性能鉴定及结构损伤探测等技术服务;开展防震减灾宣传教育,普及地震科学基础知识等,为经济建设、国防安全、事业发展和社会公众服务。

(4) 推进地震灾害保险,提供巨灾风险防范。政府应借鉴国外成熟的地震灾害保险相关经验,建立地震灾害保险制度,以减轻政府负担,促进政府和社会的共治。要引导支持有关部门开展法律制度、保险政策等方面的研究,探讨建立分区分类的保险费率模型,为未来建立科学合理的地震灾害保险制度创造条件。

4.4 建立防震减灾目标责任制

建立目标责任制,完善考核评价体系,将目标责任考核纳入法制化管理。

实行防震减灾目标管理,应以地震安全为长远目标,建立起包括城乡规划、地震安全服务、抗震设防行政监管、地震安全民居、地震监测能力、应急救援准备、国民防震减灾素质、灾后恢复重建、地震科技创新、公共财政投入和地震机构建设、公共服务体系建设等指标的防震减灾能力评价体系。通过明确各级地方政府的目標责任,将其纳入政府目标责任制管理,并向全社会公开,接受社会公众的监督,防止制度运转失灵的风险,使风险的“制度化”转变成“制度化”风险,推进重防区强化措施和目标任务的落实。

参考文献

- 黄觉译,彼得·泰勒-顾柏、詹斯·O·金著,2010,社会科学中的风险研究,13,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 胡春峰、刘如山、赵振东等,2008,地震安全的社会管理与公共服务体系研究,大地测量与地球动力学,28(2008 专刊),1~13。
- 郑永年、黄彦杰,2012,风险时代的中国社会,文化纵横,(5),50~56。
- 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。

The government functions and execution of governmental duty in the earthquake prevention and disaster reduction system of the National Significant Seismic Monitoring and Protection Regions

*Li Jian*¹⁾ *Xu Xinmin*²⁾ *Lin Bican*¹⁾ *Shi Yuyu*²⁾ *Chen Mingjin*¹⁾ *Liu Qiang*¹⁾

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

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

Abstract The risks and uncertainties that earthquakes brought are a crucial impact of China's stability and prosperity. And seismic risk controlling needs integrated risk governances, which all stakeholder groups should be involved in. Based on risk theories and the results of questionnaire surveys, interviews and literature review, this paper systematically studied the institutional design, government functions and execution of governmental duty involved of the national risk management programs of the National Significant Seismic Monitoring and Protection Regions, and finds out the crucial social factors which effected the policy implementation. According to the analysis above, we provided policy recommendations about social management and public services for both central and local government in the National Significant Seismic Monitoring and Protection Regions. Through our work, we hope to bring innovations for social management and risk control, strengthen the functions of government, and improve national risk management programs in the National Significant Seismic Monitoring and Protection Regions, encourage all stakeholders to get engaged in seismic risk regulating, promote participation of all stakeholder groups to response to earthquakes, and finally reduce the vulnerability and control the seismic risks.

Key words: Earthquake prevention and disaster reduction system Social management
Public services Policy recommendations