

明显增强。

第27卷 第4期  
2005年12月西北地震学报  
NORTHWESTERN SEISMOLOGICAL JOURNALVol. 27 No. 4  
Dec., 2005

# 防震减灾工作中依法补位行政的问题与认识

娄 霓

(昆明市防震减灾局震害防御处, 云南昆明 650011)

关键词: 昆明; 防震减灾; 依法行政

中图分类号: P315.9

文献标识码: C

文章编号: 1000-0844(2005)04-0364-03

## Problems and Knowledge of Administration According to Laws for Earthquake Prevention and Disaster Mitigation

LOU Ni

(Earthquake Administration of Kunming City, Kunming 650011, China)

**Key words:** Kunming; Earthquake prevention and disaster mitigation; Administration according to laws

### 0 前言

《中华人民共和国防震减灾法》(以下简称《防震减灾法》)赋予了地震部门依法行政的社会管理职能。中国地震局制定的《地震安全性评价管理条例》发布后,各省和省会城市都相继出台了地方性法规。云南省人大、政府相继制定的《云南省防震减灾条例》(政府令),进一步明确了执法机构及职能,细化了建设工程抗震设防管理的重点要求,大大推进了防震减灾工作的发展。然而在实际工作中发现仍存在许多不尽完善的地方。本文重点分析探讨云南省昆明市在防震减灾工作中依法行政时遇到的几个问题,提出对今后加强地震法制建设的几点认识。

### 1 依法行政中存在的主要问题

#### 1.1 执法主体问题

防震减灾工作的社会管理职能是围绕建设工程抗震安全需要,以专业技术为基础,以法律、法规为保障的一项社会事业。在《防震减灾法》颁布实施之前,建设工程的抗震设防安全管理工作全都由建设管理部门负责;《防震减灾法》实施后,地震工作部门才成为了执法主体,两个部门共同执法。《防震减灾法》中的第十七条规定“新建、扩建、改建的建设工程,必须达到抗震设防要求。重大建设工程和可能

发生严重次生灾害的建设工程,必须进行地震安全性评价,并根据地震安全性评价结果,确定抗震设防要求,进行抗震设防。不需要进行地震安全性评价的建设工程,必须按国家颁布的地震区划烈度图或地震动参数区划图规定的抗震设防要求,进行抗震设防。”该条款对行使社会管理职能的地震部门和建设管理部门中谁是对抗震设防要求管理的执法主体未做出明确的划分。但在法律责任中规定,“有关建设单位不进行地震安全性评价的,或者不按照根据地震安全性评价结果确定的抗震设防要求进行抗震设防的,由国务院地震行政主管部门或者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,责令改正,处以一万元以上十万元以下的罚款。”根据此条处罚权的归属,可以判定提供抗震设防要求的“建设工程设计地震动参数”的管理权在地震工作部门。从逻辑上分析,地震安全性评价的管理只是抗震设防要求管理范围的一部分,抗震设防要求管理是总体性职能。地震安全性评价管理只是局部性的职能。有管理权就有处罚权,有处罚权必有管理权。

由于建设部门管理体系健全、庞大,从建设部到县(市)区建设局权力划分详细,技术、科研服务支

收稿日期:2005-07-25

作者简介:娄霓(1950-),男(汉族),云南石林人,工程师,现主要从事震害防御工作。

撑机构全面,在多年的一统天下管理中,形成了强大习惯势力。建设部门本该按照行政许可法规定,对在抗震设防要求管理方面的越位行为依法进行退位;地震部门依法对相应的缺位方面进行补位。但在实际管理中,建设部门未作退位,依然对建设工程抗震设计提供地震动参数;一些建设业主单位也由于多年的习惯,乐于按每平方米建筑面积付出一定的审批费,向建设管理部门报批获取抗震设防要求的设计地震动参数,却不到地震管理部门免费获取抗震设防设计地震动参数。目前在云南省地(州、市)级地震部门中,除了昆明市、曲靖市对抗震设防要求管理进入基本建设管理程序依法作了补位,为建设工程提供设计地震动参数,用地选址论证意见,审定建设工程是否需要地震安全性评价外,其他地区的地震部门至今都尚未进入政府基本建设管理程序,建设工程的抗震设防要求执法管理、服务职能仍未能得到有效实施。这就极易造成在行政管理上容易管、管之有利的工作争着管,难管、无利可图的工作踢皮球的管理漏洞。如昆明市的“城中村”和城乡结合部位的民居,由于租房市场需求,原属建筑法管理覆盖范围外的低层建筑大量地由个人自发增建为属建筑法管理覆盖范围内的多层建筑。这种既无勘察设计,又无施工质量管理,存在房屋抗震间距、消防通道问题和是否需要抗震加固问题,却无人管理过问。这是谁的管理范围是不言自明的事。同样,那种企图把此类增层扩建房屋的抗震加固管理划入地震工作部门职责范围也是不明智的想法,因为地震部门尚无资质能力对抗震加固的设计和施工管理。多年来昆明市的抗震加固补助经费来自城市维护费,地震部门对城市维护费无支配权。值得高兴的是,昆明市防震减灾局从局领导到执法业务处的干部职工,团结一致,顶住了各方面的压力,一直理直气壮地站在依法对抗震设防要求实施管理、服务的前锋。

上述表明,上位法首先应明确执法主体;地震工作部门应依法找准位置,恰如其分行使法权,做到既不缺位,也不越位,这是十分重要的。

### 1.2 地震工作部门的依法行政意识问题

依法行政事关国家法律赋予执法部门的神圣职责,执法、服务是否到位是行政是否作为的问题。地震部门作为抗震设防管理的执法主体应该根据法律、法规条款,主动积极地占领阵地,发挥地震专业在地震工程、工程地震技术方面特有的长处,履行应有的管理、服务职能。主动找准位置,正确行使法权,

是具有行政执法能力的表现;不主动出击,去争,去占领,建设管理部门乐得独占鳌头,政府领导还可能认为我们没有管理、服务的能力,甚至失职。不主动出击就发现不了问题;不发挥专业技术的服务特长就体现不出行业特色。时代在前进,行业技术在发展,法律法规也需要在实施中不断发现问题、补充完善,专业技术需要不断学习提升,才能适应城乡建设快速发展的需要。

### 1.3 内部分级管理权力划分不够科学

《防震减灾法》和《地震安全性评价管理条例》中,把建设工程抗震设防要求管理和是否需要地震安全性评价的权限设在省级地震部门,造成了省级地震部门没有足够的力量去对每个地州、市、县大量的建设工程进行管理,而面对大量的城乡建设工程需要进入管理角色的基层地、州、市、县地震工作部门却又无权实施依法管理。且省级地震工作部门属中央派出的事业单位,非地方政府组成部门,对地、州、市、县地震部门只存在业务指导关系,不存在人权、物权、财权关系。在对下级地震部门的行政业务管理投入上,难免出现空嘴说空话,有布置无投入。没有管理资金投入的管理,地方政府难以实行,分管领导也难以协调。同时,在工作中对下级机构缺乏积极性激励机制,似乎地州、县的地震工作人员连根据地震烈度区划图给出地震动参数,根据法规、规范确定需要进行地震安全性评价的工程这样简单的工作都不会做;而作为省级地震工作部门的专家,做看图说话给出设计地震动参数,照本宣科判定是否需要地震安全性评价工作,也太太材小用。这与建设部门系统化的责权分级管理相比显得相形见绌,同时对处于基层地震部门工作的大学毕业生也无法调动他们的工作积极性。另外作为派出机构的省级地震部门,存在对基层地方政府工作体系、工作特点不熟悉、协调能较差的先天不足,因此管理上缺乏权威性。

## 2 依法行政的自身建设和自我完善

上述几个方面的存在问题,在地震部门处于弱势群体的地区也许是共性。提出问题,共同讨论,探索解决的措施是地、州、市、县地震部门生存发展的需要,也是同行的共同心愿。为搞好依法行政,需要加强地震部门的自身建设和自我完善,本文谈点粗浅的看法。

(1) 定期交流总结,重视共性问题,促进法律、法规的修改完善。《中华人民共和国防震减灾法》是

作为地方政府直属的地、州(市)、县级地震工作部门依法行政的依据,也是生存、发展的需要。自1998年3月施行以来仅经历了7年的时间,征求修改完善的意见、建议次数有限,难免存在不尽完善的地方。建议在依法补位行政的过程中,每年都定期聚会,交流总结经验,提升共性认识,重视个性问题,逐步将现象问题提升为理性认识、法律法规认识的高度,促进法律法规的修改完善,推进地震工作的健康发展。

(2) 转变观念,勇于依法行政。地震工作部门初入执法行列,许多同志的思想尚未从过去多年形成的专业技术的逻辑思维方式中转变过来,对执法的严肃性和执法环境的开拓性需要缺乏充分认识,因此,勇气、信心不足,面对建设管理部门强大习惯势力,遇到挫折就回头,难以打开局面。因此,地震工作部门要想打开依法行政的局面,必须转变观念,百折不挠,敢于辩论,善于斡旋。

(3) 加强法律法规和相应业务知识的学习。依法行政的首要 and 必要条件是熟悉法律、法规,掌握法律、法规覆盖涉及的范围,明确执法的严肃性、针对性和服务性,敢于执法还要善于执法。同时要学习与抗震设防要求管理、服务相关的科技业务知识。抗震设防要求是针对建设工程抗震设计计算的需要,因此属地震知识与建筑知识的交叉应用科学。要通过学习至少明确常用的专业技术术语、业务代号的科学含义,能够清楚地、科学地回答群众提出的相关问题。

(4) 注重地震工作的社会服务实效性。地震工作自1966年邢台大地震至今已经历了39年历程,从各级工作机构的建立健全到依法行政的确立,历尽艰辛,来之不易,应该倍加珍惜。要着眼于今后工作的发展,着眼于服务社会的实效性,从分析工作预期目标、结果对社会是否有服务实效、实效大小,调控行业人力、物力、财力的投入取向。善于利用现代网络信息,注重多学科先进技术对防震减灾工作的综合应用。慎重地做好每一项工作,把所做的每一项工作都作为内强素质、外树形象的机遇,不断提升地震工作的专业技术影响力。纵观地震“监测预报、震害

防御、紧急救援”三大体系,有必要提出对应的“三个实效性”的要求,即地震分析预报实效性,抗震设防要求、建筑抗震安全实效性和应急救援实效性”。国家、地方政府对地震部门的工作的支持力度很大,国家、地方政府的支持越大,我们就更应该重视工作的实效性,重视科研工作事前对预期目标、结果是否具有社会实效性的分析判断,杜绝搞既不能提高地震分析预报准确率、又不能提高抗震设防要求精度、更不能提高紧急救援效能的所谓科研活动,多做一些具有可检验实效的工作,这是我们今后继续得到国家、地方政府信任、支持的需要。

(5) 在条件成熟时,应对《防震减灾法》的部分条文进行必要的修订,把为抗震设防提供设计地震动参数属地震部门工作的法定职责明确下来。

### 3 结语

在推行科学执政、民主执政、依法执政的今天,勇于依法补位行政是建立社会主义法治社会的必然要求。地震部门应该上下团结、协调一致地投入到依法行政的行列,地州、市、县的地震部门不能因为内部存在这样、那样的问题就影响依法补位行政的信心和勇气,应当相信我们有能力解决发展中存在的问题。2004年11月召开的云南省地震工作会上,省长徐荣凯的讲话指出:“要把抗震设防要求纳入基本建设管理程序,将地震部门纳入城乡规划审查的成员单位,在相关规划和建设中要充分吸纳地震部门的意见和建议,审批部门对建设工程可行性研究报告中未含抗震设防要求的项目不予批准”。他的这一讲话,反映了政府对抗震设防工作的重视及对地震部门的高度信任,对地震工作者给予了极大的鼓舞。地震队伍是高知识结构的队伍,有着大量的人才和多年经验,虽然依法行政对地震部门来说是个陌生事业,应该相信我们具有做好这项工作的条件。只要我们善于学习、虚心学习,特别是学习建设部门从上到下职责分级管理详细、分工明确,技术支撑机构健全的模式,我们就能够在抗震设防要求这块依法行政的新天地做出好成绩。