

# 山西省防震减灾法制建设与依法行政

樊琦, 张跃平, 阎正萃, 兰青龙, 鄢小云

(山西省地震局, 山西 太原 030021)

关键词: 山西; 防震减灾; 法制建设; 依法行政

中图分类号: P315.9

文献标识码: C

文章编号: 1000-0844(2005)04-0367-03

## The Legal System Construction and Administration According to Laws for Earthquake Prevention and Disaster Mitigation Works of Shanxi Province

FANG Qi, ZHANG Yue-ping, YAN Zheng-cui, LAN Qing-long, QIE Xiao-yun

(Earthquake Administration of Shanxi Province, Taiyuan 030021, China)

**Key words:** Shanxi; Earthquake prevention and disaster mitigation; Legal system construction; Administration according to laws

### 0 引言

山西是全国地震活动频繁、地震灾害最严重的省份之一,历史上一次死亡5 000人以上的地震就有8次。全省77%的国土面积、70%的国民生产总值和60%的人口处于地震高烈度区,震情也就是山西的省情。在西部大开发和中部崛起中,地震部门应该首先强化机遇意识、发展意识、大局意识和责任意识,在抓住机遇、发展自己的同时,服务大局、服务经济建设。重要的是寻求发展的切入点。山西和西部缺什么?我们认为最缺乏的是法制意识、思想观念和制度保障。在东部地区政府依法行政的水平较高,民众的法制意识也较强,政府行为依据法律和制度的多一些。而山西和西部各省官本位思想较严重,“人治”的成分多一些。特别是我国的防震减灾法制建设起步较晚,政府依法管理防震减灾的意识和社会依法参与防震减灾的意识不够强,离“有法必依”还相差较远。因此,山西和西部防震减灾事业发展的根本之路就是强化全民法制意识,推进政府依法行政。

### 1 思路

防震减灾法制建设,立法是前提,普法是基础,执法是关键,监督是保障。首先,我们理清工作思路,把推进依法行政,加强社会管理作为山西全省防震

减灾事业长远发展的一件根本大事,提到全局的重要议事日程上,贯穿于全省防震减灾三大工作体系建设的各个方面、各个环节中。其次,围绕中国地震局、省政府全面推进依法行政的总体要求做好规划,结合山西省实际,制定了依法行政的长期和阶段性目标及措施,一年一个主题,突出重点,兼顾其他。分别于2002年至2005年相继开展了防震减灾“立法年”、“执法年”、“普法年”和“监督年”活动,引起了各级政府及有关部门的高度重视,为山西省防震减灾事业可持续发展提供了一个崭新的发展平台。今年,省委依法治省领导小组办公室和省地震局将结合“四五”普法总结进行全省防震减灾法制工作表彰,将这四年的法制工作划上一个圆满的句号。

### 2 做法

#### 2.1 立法年

2002年为立法年,主要任务是修订《山西省防震减灾暂行条例》(以下简称《条例》)。立法要讲究质量,特别是地方立法要有地方特色,要有可操作性,要对上位法进行细化和补充。基于以上原则,我们不仅做到速度快,《条例》修订当年立项当年通过当年实施,而且质量高,修订后的《山西省防震减灾条例》被中国局评为防震减灾优秀成果二等奖,做

到了人大、政府、地震局“三满意”,特别是市县地震局非常满意。比如《条例》明确了地震部门是政府防震减灾工作的执法主体;明确了各级政府都要建立防震减灾领导机构,较好的解决了多主体和单一主体的问题;明确了县级以上地震工作部门审核抗震设防要求;明确了各级防震减灾领导机构审查地震应急预案等。为山西防震减灾事业的发展提供了法律依据。

## 2.2 执法年

执法年主要抓了四方面工作:一是明确法定职责和行政执法权限;二是建立各项制度,规范执法行为;三是强化执法培训,提高队伍素质;四是加强执法力度,做到敢于、善于执法。先后开展了各级地震部门法定职责的分解和自查工作;制订了一系列与行政执法责任制配套的8项制度;出台了五个办法。中国地震局在“三定”方案中为我局设置了专门的地震行政执法总队。我们对执法总队进行了科学定位,并指导市一级成立执法支队。先后举办了两次百人执法培训班,考试合格颁发执法证和监督证。我省现有行政执法主体单位47个,行政执法人员329人,行政执法监督人员49人。据初步统计,近三年来全省依法查处各类违法案件60余起,主要分为三类:第一类是案件受理后经调查取证,初审立案,下发责令改正通知书,在规定的期限内改正,免于行政处罚。此类案件占多数,约40件。第二类是案件受理后经调查取证,初审立案,下发责令改正通知书、行政处罚事先告知书、行政处罚决定书后,在规定的期限内改正,给予行政处罚。此类案件近20件。第三类是立案后当事单位或当事人拒不履行处罚决定的,申请人民法院强制执行。此类案件有4件。以上执法案件无一引起行政诉讼或行政复议。执法的过程也是普法的过程,在取得良好社会效益的同时,也间接的取得了良好的经济效益。

## 2.3 普法年

普法年活动得到了省人大、省依法治省领导组的大力支持。省依法治省领导组办公室向全省印发了《关于做好防震减灾法律法规宣传工作的意见的通知》。各市结合本地实际相继制定和印发了普法年实施意见和方案。我们的原则是:普法年活动要做到三个结合。一是与社会宣传相结合(如“3.1”《防震减灾法》实施日、“7.28”唐山地震纪念日、“9.1”《山西省防震减灾条例》实施日和“12.4”全国法制宣传日等);二是与科普宣传相结合;三是与重点宣传相结合。开展了有针对性的宣传活动:一是针对

社会公众的防震减灾法律法规、科普知识网上有奖答题竞赛活动;二是针对政府有关部门、企事业单位的领导和干部职工编写的《防震减灾法规知识百问》;三是针对重点部门主要领导的普法座谈。事实证明,有重点、有层次、有针对性的宣传是最佳方式。

## 2.4 监督年

监督年的工作贯穿于执法年和普法年。最重要的工作即各级人大的执法检查 and 调研。连续三年分别进行了省人大的防震减灾执法检查、全国人大教科文卫委、国务院法制办、中国地震局联合检查组的执法检查和省人大的执法调研,分别对全省11个市进行了实地检查。地震部门积极主动配合人大做好检查前、中、后的各项工作。检查前,为检查组提供详实的基础资料,根据存在问题提出检查方案建议;检查中,选好展现成绩和暴露问题的不同实地检查点,精心组织汇报和座谈;检查后,协助起草反馈意见,以省政府办公厅名义发文,突出问题,“指名道姓”,限期整改。人大的执法检查与调研带动了市级人大的检查与监督。国家、省、市三级人大的执法检查,引起省、市、县三级政府和有关部门领导对防震减灾工作的高度重视,对全省的防震减灾工作起到了极大的推动作用。

## 3 成效

通过防震减灾“立法年”、“执法年”、“普法年”和“监督年”活动的开展,从根本上解决了一些多年的难题,推动了省、市、县三个层次的防震减灾工作。

### 3.1 省级

首先,极大的增强了省级领导和有关部门防震减灾法制意识,对防震减灾工作加强了领导。近几年来政府或政府办公厅就防震减灾工作所发的文件是以往的3倍,省级领导参加有关防震减灾会议和活动的次数也大大增多,平均每年6次左右。此外依据《山西省防震减灾条例》成立的省防震减灾领导组发挥了非常重要的作用,凡是规范政府部门行为的文件,但又够不上省政府发文的,由领导组发文,如地震应急检查工作制度等。第二,机构和经费问题取得了突破性进展。省编办下发了《关于完善设置县(市、区)地震工作机构的通知》,要求重点监视防御区和烈度七度以上地区的县(市、区)机构单独设置,正科级建制。省财政增加了人员地方补贴和防震减灾工作专项经费,保证了省防震减灾指挥中心的运转。第三,建立了地震应急救援体系。2004年省级地震灾害紧急救援队正式成立,并建立了省地震应

急救救援联席会议制度。依据《条例》规定,省贯彻实施《行政许可法》领导小组还批准了由防震减灾领导小组审查地震应急预案为省防震减灾六项行政许可事项之一。

### 3.2 市级

首先,增强了政府领导对防震减灾工作的重视程度,为地震部门充实了班子,增加了编制,还向社会公开招聘业务管理骨干,改变了人员结构,提高了队伍素质。其次,实现了防震减灾经费纳入年度财政预算的定量化。有5个市以财政收入的0.1‰~0.5‰;4个市以人均0.1~0.2元;一个市以每县每年不低于3万元的不同形式实现了纳入财政预算。专项的投入也大大增加,全部落实了中国局网络项目的配套经费。第三,推进了三大体系的建设。各市分别建立了数字化地震台网、遥测水网、电磁波网等,有的市实现了政府对企业的双重管理。各市都加强了抗震设防要求的管理,均列入政府的行政审批程序,并稳驻当地政府行政审批大厅。三个市成立了地震执法支队,加大了执法力度。据不完全统计,截止2004年底市级管理抗震设防要求项目700多项,两个市进行了震害预测。全省已有5个市建成防震减灾指挥中心,5个市正在立项建设;各市局都更新或配备了应急车,并建立了应急通讯网络;有的市还成立了综合救援队和志愿者队伍,并进行了单项和综合的地震应急演练。

### 3.3 县级

在原来119个县只有53个独立机构的基础上,经落实省、市编办“关于完善设置县(市、区)地震工作机构的通知”,位于重点监视防御区的97个县的独立机构陆续得到解决,今年底可望全部解决。多数

县列入财政年度预算,经费从无到有,从少到多。部分县由县政府调剂了办公场所,改善了办公条件。许多县购置了监测仪器,增设了观测手段,依法加强了抗震设防要求的管理。有的县成立了地震执法大队,有十几个县和几十个乡开始了农村民居抗震设防试点工作;几十个县购置了应急车和通讯工具;有的县成立了几十支地震志愿者队伍,并进行了大型演练。

## 4 体会

回头看这四年走过的每一个法制工作环节和解决的每一个问题,我们深深体会到:

(1) 既不能对防震减灾法制工作认识不到位,重“钱”轻“法”;也不能将法制工作与其他工作割裂开来,就“法”抓“法”。“法”是我们地震人的命,“法”是我们事业的根,“法”是防震减灾工作的纲,纲举才能目张。

(2) 在依法行政全面推进的大环境下,各级政府及领导的依法行政观念和大局意识、责任意识正在不断增强。我们必须抓住机遇,采取有效形式,加强对各级领导的普法和宣传。了解了才能重视,重视了就会支持。

(3) 地震工作部门管理防震减灾事务,离不开政府的领导,离不开人大的监督。管理、领导、监督,三者缺一不可。必须加强沟通,形成合力。在新时期、新形势下,我们面临着许多新要求、新任务,我们必须强化依法管理社会的意识,必须按照法定职责去决策和管理防震减灾事务,必须将法治贯穿于防震减灾各项工作中,促进防震减灾事业的全面、协调、可持续发展。

### 致 歉 声 明

本人在《西北地震学报》2005年第3期发表的《对宁夏中卫南F<sub>201</sub>左旋逆走滑发震断层长度的确定》一文,是因提职称急需一篇论文,未与任何人协商抄录了兰州地震工程研究所2002年编写的《黄河黑山峡两坝址构造稳定性对比研究》报告初稿中有关章节,本人系项目组一般工作人员,仅是完成了室内部分辅助工作,在未征得项目负责人、项目合作单位及其它作者的同意下擅自作主发表,并将与该项目无关的张向阳的名字署上,这是非常错误的,也是我极端个人主义的表现,当时本人并没有意识到事情的严重性,事后才认识到这是一种剽窃行为,构成严重的知识侵权。在此,本人对项目组、项目合作单位及文章中其他成员表示诚挚的歉意,并愿意承担由此引起的一切责任。请与黑山峡项目有关的单位和个人能原谅我的过失,我将吸取这次错误的教训,深刻反省自己,保证今后不在犯类似错误。

致歉人:张向红

2005-12-22