

我国综合减灾立法的核心要素探讨

——基于UNDP研究结论的分析

姜世波

(山东大学(威海)法学院,山东威海264209)

摘要:我国目前与减灾相关的立法处于高度分散状态,这不利于实现防灾减灾的综合法治。结合联合国开发计划署对世界诸多国家减灾立法的研究得出的结论,对照我国现行减灾立法,我国减灾立法应具备顶层规划设计、资金保障、明晰法律责任、注重灾害风险动态评估、应对气候变化与减灾立法一体化等综合减灾立法核心要素。

关键词:综合减灾立法;应对气候变化;防灾;灾害风险评估

中图分类号:D922.6

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2012)04-0020-07

中国是世界上灾害多发的国家之一。全球气候变化、中国经济的快速发展、城市化进程的不断加快,使中国的资源、环境和生态压力日益加剧;^①恐怖主义的威胁、各种新型大规模流行性疾病的爆发、科技发展带来的新的非传统安全问题等,使各类灾害以前所未有的速度增加,灾害防范应对形势愈加严峻复杂。灾害的频发及国际减灾战略的影响也促使我国加强了防灾减灾立法。近些年来,我国已经先后出台了一系列涉及防灾、减灾和救灾的法律法规,这些法律法规存在法出多门、就事论事、一灾种一法的分散格局,诸多规定存在原则性强、可执行性弱的弊端。对照减灾立法发达的国家和减灾国际立法的发展趋势,我们可以发现,我国的防灾减灾立法还处于体系构建的初步发展阶段,特别是缺乏一部统筹全局、具有指导性、前瞻性的综合减灾法已经引起了学界关注。^[1]本文主要通过借鉴联合国开发计划署(UNDP)对国际减灾立法调查研究得出的结论,检讨我国现行防灾减灾立法现状,试图对我国建立综合减灾立法的未来工作提出一些建议。

一、将不同部门和层面的法律和政策联系起来,保证它们的内在统一

从当代各国已有的减灾立法体例来看,大致分为两种:一是通过制定一系列部门法成功实施了减灾,如瑞典就有《塞韦索(Seveso)法案》《环境法典》《规划与建筑法》《土地法典》《水指令》《洪水指令》和《民防法案》等,采用类似做法的国家还有斯洛文尼亚、大部分欧盟国家(如德、奥、意、法等);二是诸如印度尼西亚、日本、越南、哥伦比亚、南非和菲律宾等国,它们有一个统观全局、综合性的减灾法律框架。虽然这两种路径对个别国家来说可行,但很多高收入发达国家报告,减灾的挑战之一就是缺乏一个统观国家政策的法律框架。^[2]他们认为,一个统观全局的法律框架能够平衡大量有时是相互矛盾的法律和法令,产生划算的政策。意大利和捷克共和国就分别发展新方法来促进立法上的合作。例如,意大利通过了一个法令解决协调和融洽各部门法的问题,建立了一个减灾国家平台;捷克共和国于2000年制定了一部所谓的“一揽子风险管理法”(2001年始生效),这被认为是一部明确分配减灾责任和资质的样板法。^[3]

收稿日期:2012-06-16

基金项目:国家社会科学基金项目“灾难国际救助的法律问题研究”(09BFX089)

作者简介:姜世波(1967-),男,山东莱阳人,山东大学(威海)法学院教授,法学博士。

① 国务院新闻办公室:《中国的减灾行动》白皮书,前言,第二段,2009年5月发布。

在采用综合性立法的国家中,又有两种模式值得关注:一是南非、哥伦比亚、日本等国的综合性立法模式;二是菲律宾的连锁式立法模式。^①南非 2002 年《灾害管理法》提供了一个综合性的、在不同层面实施的减灾框架。它界定了一个等级式的灾害管理结构:一是建立了最高层次的机构即内阁委员会;二是在国家、各省、大都市和地区层面建立管理中心;三是来自国家、各省地方政府、商业和公民社会各部门的代表建立的一个咨询论坛。它还各个层面的政府确立了灾害管理框架,规定了它们明确的角色和责任、每个政府层次的使命,并建立了一个国家灾害管理信息系统。^[4]日本《灾害对策基本法》包括总则、防灾相关组织、防灾规划、灾害预防、灾害应急对策、灾后修复、财政金融措施、灾害紧急事态、综合事项等 10 章 117 条法律条款的较为完整有效的防灾减灾基本大法。^[5]菲律宾的连锁模式立法在于分别制定了两部重要的减灾法案:一是 2009 年的《气候变化法案》,它将适应气候变化与灾害风险紧密联系起来;二是制定于 2010 年的菲律宾《减灾与灾害管理法案》,作为不限于气候变化引起的灾害预防、减少灾害风险和灾害管理的综合性立法。两个法案相互配合,相互补充,共同应对减灾问题。

就我国的减灾立法而言,虽然我国已经制定了《防震减灾法》《气象灾害防御条例》《防洪法》及《防汛条例》《抗旱条例》《水库大坝安全管理条例》《消防法》《人民防空法》《矿山安全法》《安全生产法》《交通安全法》《森林防火条例》《森林病虫害防治条例》《地质灾害防治条例》《防沙治沙法》《传染病防治法》以及水、海洋、大气、噪声、固体废物等各类环境污染防治法等 30 多部与防灾减灾密切相关的法律、法规,但这些立法都是针对专门的灾害领域而制定的,这种分灾害类型、分部门、分地区的分散减灾管理模式存在的弊端日益显现。例如,海上石油开采过程中原油泄露的防范涉及国家海洋局、环保部,甚至渔政、海事等诸多管理部门;地质灾害的预防则涉及建设、测绘、交通、气象等主管部门;而火灾的预防则显然更不是消防部门一个机构的职责。现代社会灾害的致发因素往往是多元的,防灾减灾工作由某一部门来立法解决并负责实施常常显得力不从心。每一类灾害的预防往往需要相关的各职能部门之间统一协调配合,多管齐下制定防灾减灾措施并同步实施才能达到最佳减灾效果。

虽然我国目前已经初步建立起政府统一领导、各部门分工负责、灾害分级管理、属地管理为主的减灾救灾领导体制。在国务院统一领导下,中央层面设立了国家减灾委员会、国家防汛抗旱总指挥部、国务院抗震救灾指挥部、国家森林防火指挥部和全国抗灾救灾综合协调办公室等机构,负责减灾救灾的协调和组织工作。^②这种分灾害类别设立最高协调机构的做法,虽然旨在发挥灾害发生时的协调功能,也似乎具有特别的针对性,但除了国家减灾委员会属于减灾领导和协调机构外,其他协调机构实质上并不是防灾减灾机构,而是应灾、救灾机构。这也从另一侧面反映出,我国灾害立法的重心仍放在救灾和应急工作的协调上,也就是说重视的是灾害事件发生后的应对,而不是灾害发生前的预防和减少灾害风险工作上。而且,即使对于减灾工作的领导,也只有国家减灾委员会承担着这一职能,而在部分省及省级以下地方层面,则通常并没有建立起专门的减灾机构履行减灾职能。由此而言,我国亟需制定一部综合防灾减灾法,明确自上而下的各级政府的常设国家减灾管理机构。

二、明确防灾减灾的财政分配和足够的资金保证

UNDP 认为,能否提供足够的资金保障才是政府实现减灾的“最终试金石”。^[6]2011 年各国政府在执行《兵库行动框架》的报告中也指出,缺乏有效适当的财政分配仍然是有效的减灾立法所面临的主要挑战之

① 关于这两种模式,参见 Silvia Llosa & Irina Zodrow, Disaster risk reduction legislation as a basis for effective adaptation, UNISDR, 2011。

② 国务院新闻办公室:《中国的减灾行动》白皮书,第三部分:减灾法制和体制机制建设,2009 年 5 月发布。

一。^[7]例如,在南非,法案颁布 8 年后,多数地区和城市都还没有建立起法案所要求的管理中心,减灾计划并没有落实到位,这主要就是由于缺乏财力保证,无法启动、维持和落实与减灾行动相关的项目开支、恢复重建行动以及培训和能力建设计划,这些都是在框架中特别规定需要资金支持的。^[8]

立法没有对减灾所需要的资金的来源加以规定也是造成减灾立法无法得到执行的重要原因之一。很多国家虽然有防灾减灾的诸多法案,但华而不实,法案和各级减灾规划没有为减灾、应灾和恢复重建的资金渠道作出安排,或者虽然法案特别讲到由政府保证投入资金,但并没清楚规定通过什么程序可以得到这种资金以及这种资金的比例和数量。即使法律对灾害风险管理作出资金安排的国家,实际上的减灾资金分配也很低,仅有的资金主要集中于备灾和救灾而不是减灾。^[6]

我国的减灾立法在近几年的法律修订中也大部分增加了国家和各级政府加强资金投入或者设置专项资金以保障减灾工作的规定。如《水土保持法》第 4 条、第 31 条,《防洪法》第六章,《防震减灾法》第 42 条,《地质灾害防治条例》第 5 条等。但这些规定并没有具体的实施细则,规定过于原则、笼统,没有可执行性。有的虽然规定纳入政府财政部门的预算中,但预算资金的比例、数额、来源、具体用途、使用效果评价、剩余资金去向等,都没有明确的规定。有的规定由国务院制定具体实施办法,但实施办法迟迟没有到位。这就使各级地方政府没有紧迫感和义务感,有限的资金总是优先投入到能够很快增加 GDP 的项目上。而防灾减灾投入多为长期才能见效的投资,不能立竿见影。然而,很多研究已经表明,减灾同样可以产生巨大的投入产出:1 美元的减灾投入可以节约 10 美元的救灾和恢复重建的费用。^[9]就此而言,虽然应灾、救灾和恢复重建的投入并非不重要,但就减灾和救灾的关系而言,前者才更加重要,更值得重视。因此,建议我国今后的综合减灾立法和规划应当对减灾、救灾的政府财政预算规定一个相应的比例,并确立“专款专用、绩效评价、剩余留用”的原则,以从根本上确保防灾减灾工作的落实。

三、赋予减灾制度性安排以政治权威是保证减灾方案落实的重要因素

国家灾害风险管理体系的建立和有效运转还需要高度的政治权威,这种政治权威来自风险管理系统与政府最高层面的关系。按照 UNDP 的结论:“国家灾害风险管理办公室隶属于总理办公室通常可以对各部发起动议,效果较好。否则,如果各部层面各行其事,条块分割,可能导致行政瓶颈。”^[6]国家高层的支持对于发挥减灾立法的作用尤其重要,它可以提供一个战略框架把减灾建构到发展和重建计划中。^[10]

根据 2005 年世界减灾大会机构间主题讨论报告《治理:减灾的制度和政策框架》的结论,从理论上说,虽说灾害风险管理办公室应当安排在总理办公室较为合适,然而“最关键的还是这种机构所展示的领导权和专业能力,能赢得所有各层面的利益相关方的信任和支持。但在实践中,这种口径和承诺经常缺乏。必须承认的是,即使不是大部分国家也有很多国家的这种机构所承担的灾害响应和民防行动,已难以适应新的、整体性灾害管理方法。”^[11]最近对亚太地区的一个减灾研究也发现,^[12]虽然这一地区很多国内灾害管理办公室置于权力相对强大的部门,但它们“常常在政治上是软弱的,资源不足,缺乏具有专门领域知识的人,缺乏社会经济政策和发展规划技能的人,并远离核心的发展计划制定进程。”因此,该研究建议,国内灾害管理办公室应当安排在计划部门。

就我国国家减灾工作的政治权力分配而言,应当承认所设定的管理等级是比较高的。虽然实行的是分灾类分部门管理体制,但设立了国家统一的减灾工作协调机构——国家减灾委员会(以下简称“减灾委”)。然而,减灾委的办事机构设在民政部,虽然减灾委由国务院副总理挂帅,但在实践中就变成了由民政部组织联络其他相关部门(减灾委的成员单位有 34 个之多)研究部署防灾减灾工作。而众所周知,民政部的工作千头万绪,民政部在国家各大部委中也往往被民间视为较弱势的中央机关,因此,由民政部牵头国家减灾工作,就其政治权力配置来说显然不如 UNDP 建议的由国家行政最高首脑挂帅的机制强势。同时,减灾委办公室也应安置在掌

握资源更加充沛、对国家经济社会发展布局具有全局意义的国家发展和改革委员会内,而不是民政部。

四、应对气候变化的挑战,将防灾减灾与适应气候变化的立法一体化

随着全球气候变化对灾害的影响日益加剧,如何在国内立法上处理二者之间的联系成为当代国内减灾立法不能不面对的问题。这里不外两种模式:一是政策制定者以加强现有的减灾立法为基础,把新的气候变化规定加进去,从而形成一个富有活力的减灾和适应相关气候变化相统一的框架;二是立法者也可能制定单独的气候变化适应立法,在这种情况下,国家对发展和实施减灾管理法的经验进行审查将有助于避免以前的缺陷,吸取教训。

正如之前所讨论的,菲律宾是第二种模式的代表:它通过新的减灾立法解决气候变化问题。《2009年气候变化法案》旨在解决适应气候变化与减灾问题之间的配合共济问题。菲律宾的两部新法可谓相互呼应。2011年11月22日,菲律宾政府推出了该国历史上首份应对气候变化行动计划。该计划规划期限长达18年。这一计划的推出大大提高了菲政府在应对气候变化方面的投入,气候变化基金占财政预算的比重将从2011年的1%提高到2012年的5%。^①这种将气候变化法与减灾法分开立法而又相互配合的模式也被学者称为“法律联结”(linking)模式。

另一种更深层次的和谐立法模式被称为“一体化”(integration)模式。这种模式是以现有的减灾立法为基础,通过修改现有法律来满足气候变化的需要。在很多国家,诸如密克罗尼西亚联邦、哥伦比亚、秘鲁和冈比亚,其政策制定者们正在通过国家战略实施这种一体化的行动,尽管这种立法尚在发展之中。

就我国的气候变化应对法制而言,虽然我们一向对气候变化问题给予高度重视,但就目前状况而言,我们所主要倚重的仍是政策而不是法律。2007年6月4日中国政府正式发布《应对气候变化国家方案》,阐明了到2010年中国应对气候变化的指导思想、原则、总体目标、相关政策和措施、国际立场等。这是发展中国家颁布的第一个应对气候变化国家方案,体现了中国应对全球气候变化的积极姿态。2008年10月、2011年11月国务院新闻办公室分别发表《中国应对气候变化的政策与行动》白皮书,对我国几年来在应对气候变化方面所取得的成就进行了系统总结。其中在“能力建设部分”,概括了我国近些年来所制定的涉及节能、环保和发展循环经济等方面的一系列法律、法规和政策。如发布《可再生能源中长期发展规划》《核电中长期发展规划》《可再生能源发展“十一五”规划》《关于加强节能工作的决定》《关于加快发展循环经济的若干意见》《“十一五”节能减排综合性工作方案》等。但到目前为止,我国既没有综合性的减灾和灾害管理法,也没有专门制定一部《气候变化应对法》,因此,我国的减灾法不可能属于前面两种模式中的任何一种。但实际上2007年《应对气候变化国家方案》实际上充当了专门气候变化应对法的角色,只是它从性质上说不构成法律,因为它是国家发改委制定颁布的,从形式上说似乎只具备部门规章的资格。但从内容上看,则显然不具备法律文件所应当具有的要件,如缺乏主体具体权利和义务的规定,从而也自然缺乏“法律责任”一章,所以从性质上说,它仍应当属于国家政策的范畴。因此,虽然我国是世界上较早制定应对气候变化问题国家方案的发展中国家,但显然,我们的立法工作并没有及时跟上,需要及时总结我国几年来实施应对气候变化措施的成功经验和教训,参考国际通行做法和标准,抓紧制定一部《气候变化应对法》。

五、应对气候变化的减灾立法应当体现对风险知识的动态评估

有效的气候变化立法需要适当考虑时间维度,具体反映不断变化的气候变化信息所产生的影响和风险。

① 菲律宾通过首份气候变化行动计划,中国气候变化信息网, <http://www.ccchina.gov.cn/cn/NewsInfo.asp?NewsId=30283>。

这种知识必须不断生成、受到尊重并不断得到评估,以确保适当地作出即时反应。要确保立法反映减灾和适应是动态的和相关的,法律就要阶段性地修改其条款。例如,菲律宾的《减灾和灾害管理法》就要求发展出一种指导减灾和管理灾害的框架,这种工作要“每五年评审一次,或者如果必要,要确保其因时而动。”^①法案还要求对气候变化所带来的风险作出发展性评估。^② 菲律宾《气候变化法案》也要求制定能够指导气候变化规划、研究、发展的框架策略,扩大和监控审查行动的范围,每三年或者必要时进行。^③《英国气候变化法案》也建立了向议会报告的制度,向议会准备当下风险和预期气候变化带来的风险的影响报告,这种报告不得晚于前一报告5年后作出。^④

我国没有建立起减灾委向人大报告的制度,也没有建立固定的反映气候动态变化影响的评估制度。但我们有灾情预警会商和信息共享机制,即建立由民政、国土资源、水利、农业、林业、统计、地震、海洋、气象等主要涉灾部门参加的灾情预警会商和信息共享机制,开展灾害信息数据库建设,启动国家地理信息公共服务平台,建立灾情信息共享与发布系统,建设国家综合减灾和风险管理信息平台,及时为中央和地方各部门灾害应急决策提供有效支持。^⑤根据“十二·五”减灾规划,我国亦将实施全国自然灾害综合风险调查工程和国家综合减灾与风险管理信息化建设工程。“在充分利用已有各类灾害调查成果的基础上,制定灾害综合风险和减灾能力调查指标体系,开展全国自然灾害综合风险和减灾能力调查,建立数据库、模型库、方法库和国家自然灾害综合风险调查评估技术系统;开展典型灾种灾害风险评价、多灾种和灾害链综合风险评价以及区域减灾能力评价等工作,建立国家自然灾害综合风险制图标准规范体系和技术体系。”^⑥但就“法治减灾”的要求而言,我们还需要借鉴有关国家气候变化立法的经验,将政策规定法律化,而不能仅依靠缺乏法律约束力的政策。

六、强化法律责任制度,实行减灾决策民主化

法律的强制力集中体现在法律责任的承担上,没有法律责任的法是“软法”。因此,在减灾立法中必须明确不同行动者的角色和责任。在实践中,我们也经常看到,虽然有的国家立法中也一般性地规定不同减灾行动主体的法律责任,但这种责任规定笼统而不具有可执行性。例如,南非减灾立法就为不同层次的行动者赋予了相应的责任,但南非政府的调查发现,“并没有正式迹象表明政府的哪个部门应当协调或管理什么灾害,哪个部门应当执行灾害的什么支持作用。”^[13]应当说,南非的情形并非个案,很多国家立法经常只规定了一个一般结构,并没有为利益相关者提供必要的细节规定来让其发挥作用和承担责任。

我国的减灾立法大致如其他国家一样,虽然诸多法律法规中都有了可归责性规定,但它们在实际工作中的执行却并不尽人意。许多违反法律法规的行为并不能得到法律的制裁和处罚。例如,《气象灾害防御条例》中规定了各级政府都应制定区域性气象灾害防御规划,虽然该条例第43条规定了未制定规划的政府承担的责任方式是由其上级机关或者监察机关责令改正,对相关责任人员给予行政处分,甚至对情节严重者追究刑事责任,但实际上不少地方政府至今也没有制定本地区的规划,而这样的行为并没有被问责。我们未曾听到过因未制定气象灾害防御规则而被问责的报道。另外,据媒体报道,我国土地的荒漠化、石漠化得不

① Philippines, Fourteenth Congress of 2010, National Disaster Risk Reduction and Management Act, Republic Act 10121, Section 6(a).

② Philippines, Fourteenth Congress of 2010, National Disaster Risk Reduction and Management Act, Republic Act 10121, Section 6(j).

③ Philippines, Fourteenth Congress of 2009, Climate Change Act of 2009, Republic Act 9729, Sec 11.

④ United Kingdom Act of 2008, Section 56(1).

⑤ 国务院新闻办公室:《中国的减灾行动》白皮书,第三部分之“灾情预警会商和信息共享机制”,2009年5月发布。

⑥ 国务院办公厅:《国家综合防灾减灾“十二·五”规划(2011-2015年)》(国办发〔2011〕55号),第四部分:重大项目:(一)全国自然灾害综合风险调查工程。

到根本改观的原因中就有水土资源的不合理开发利用,人为逆向干扰活动依然严重,边治理、边破坏问题。^[14]有法律却仍然管不住违法行为的泛滥,这显然从反面暴露了执法不严、违法不究的情况是比较严重的。

鼓励公众和民间参与减灾和相关决策也是当代国际减灾的重要特征。根据 UNDP 的调查,私营部门在减灾方面的主要作用迄今为止在国内减灾立法中仍然是被忽略的,国家立法主要关注的是公共部门的作用和职责,而对私营部门只是略微提及而已,并且私营部门只是可能作为咨询机构的成员。近年来,一些国家在立法中开始关注非政府组织和私营部门在减灾中的作用。比如,南非和菲律宾法案都规定了非政府组织、商业领袖、志愿者、社区成员和私营部门介入风险减灾问题。非政府组织在菲律宾国家减灾和灾害管理委员会中就有四个席位,哥伦比亚立法同样要求公众和民间实体参与,要求公民社会参与灾害预防和响应委员会。^[15]商业社会在减灾中的作用不只是准备用其自己的财产和行动来应对预期的气候变化,而且可以利用其技术专长提供专有技术和应对气候变化的解决方案和资源,从气候风险评估到设计灾害风险管理,以及设计和运用新技术等。

在减灾的社会参与方面,我国《中国的减灾工作》白皮书第五部分专列一章加以总结,但从其内容来看,我国减灾社会参与的主要成就和工作重心似乎是放在慈善事业、社会捐助、志愿者服务、防灾减灾教育上,而并没有关注到社会对减灾工作的实际参与。在减灾工作的规划和决策制定上,没有建立起民间组织和社会力量参与的常规渠道和机制。在社区层面,国际红十字会减灾行动着力推动的社区灾害风险评估、灾害图描绘、社区脆弱性降低一体计划等还只处于试验阶段。^①广泛发动社区成员参与本社区的减灾行动,消除日常身处其中的灾害风险才是减灾社会化的根本措施。

2011年12月8日颁布的《国家综合防灾减灾规划(2011-2015年)》似乎意识到了我国防灾减灾法律机制上存在的上述问题,在“保障措施”部分明确强调:“进一步强化国家减灾委员会的综合协调职能,健全地方各级政府防灾减灾综合协调机制。完善部门协同、上下联动、社会参与、分工合作的防灾减灾决策和运行机制,建立健全防灾减灾资金投入、信息共享、征用补偿、社会动员、人才培养、国际合作等机制,完善防灾减灾绩效评估、责任追究制度,形成较为完善的国家综合防灾减灾体制和机制。”^②但如何尽快建立起这些保障机制,又如何保障它们有效运行,恐怕还需要大量的法律法规和部门规章出台,需要国家和社会各层面付出艰辛的努力,可谓任重道远。

当然,上述所描述的综合减灾立法的各个方面并非彼此孤立的,它们相互联系、相互支持,共同保证着综合性减灾立法的具体落实。比如,高层重视,顶层设计,国家各有关部门之间、国家与地方层面的相互配合和协调是防灾减灾工作高效运作的组织保障;而只有高层重视而缺乏充分的资金保障顶层的规划设计的实施,再完备的防灾减灾规划只是夸夸其谈,纸上谈兵;而作为立法,倘若缺少了法律责任机制这个“达摩克利斯之剑”,法律也只能成为“软法”,无法得见其真实威力。另一方面,在国际上,联合国国际减灾十年活动和《气候变化框架公约》日益把减灾与气候变化联系起来,因此,能否将防灾减灾与适应气候变化的立法一体化越来越成为综合性减灾立法是否符合国际标准的重要衡量标准。而减灾的核心在于灾害风险评估机制的法制化和落实,我们完全可以说,没有灾害风险预测就没有减灾。

参考文献:

[1]金磊.中国综合减灾立法体系研究——兼论立项编研国家《综合减灾法》的重要问题探讨[J].灾害学,2004(4).

[2]International Strategy for Disaster Reduction (ISDR), Global assessment report on disaster risk Reduction - risk and poverty

① 例如,国际红十字会在我国开展的这方面的活动情况。参见 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Case Study: China and Cambodia: Integrated programming and cooperation with local authorities boost communities' disaster preparedness, available at <http://www.ifrc.org/Global/Case%20studies/Disasters/cs-dm-china-cambodia-en.pdf>.

② 国务院办公厅:《国家综合防灾减灾“十二·五”规划(2011-2015年)》(国办发〔2011〕55号),第五部分:保障措施(一)完善工作机制。

in a changing climate || [R]. United Nations, Geneva:Switzerland,2009.

- [3]United Nations Development Programme (UNDP),Indonesia;institutional and legal systems for early warning and disaster risk reduction || [R]. Regional programme on capacity building for sustainable recovery and risk reduction,2009.
- [4]South African National Disaster Management Centre (SANDMC),Inaugural annual report 2006-2007[R/OL]. Department provincial and local government, Republic of South Africa, 2007. <http://www.ndmc.gov.za/Documents/tabid/255/ctl/ViewDocument/mid/634/ItemID/1/Default.aspx>.
- [5]金磊. 中国综合减灾立法体系研究[J]. 国家行政学院学报,2004(6):46-48.
- [6]United Nations Development Programme (UNDP),A global review:UNDP support to institutional and legislative systems for disaster risk management || [R]. UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery,2007a.
- [7]International Strategy for Disaster Reduction (ISDR),Global assessment report on disaster risk reduction,United Nations [R]. Geneva, Switzerland. 2011.
- [8]VISSER R,VAN NIEKERK D. A funding model for the disaster risk management function of municipalities. || [R]. South African National Disaster Management Centre,2009.
- [9]The global alliance for disaster risk reduction, building safer, resilient communities [DB/OL]. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC),available at <http://www.ifrc.org/Global/global-alliance-reduction.pdf>.
- [10]PELLING M,HOLLOWAY A. Legislation for mainstreaming disaster risk reduction || [R/OL]. Tearfund,2006, <http://www.tearfund.org/webdocs/website/Campaigning/Policy%20and%20research/DRR%20legislation.pdf>.
- [11]United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR). World conference on disaster reduction,summary and thematic discussion paper cluster 1 [R]. Governance;institutional and policy frameworks for risk reduction || ,2005b.
- [12]United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) and United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), Asia Pacific Disaster Report 2010-protecting development gains [R]. Thailand,2010.
- [13]South African Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs (SACoGTA),South Africa National Disaster Management Centre report on national education,training and research needs and resources analysis (NETaRNRA),Consolidated report 2010[R]. compiled by the National Disaster Management Centre of South Africa,Arcadia,Pretoria,2010.
- [14]中国12万平方公里土地石漠化边治理边破坏突出[EB/OL]. [2012-06-14]. <http://www.chinanews.com/gn/2012/06-14/3962932.shtml>.
- [15]CARDONA O D,YAMIN L E. Información para la gestión de riesgo de desastres. Estudio de caso de cinco países || [R]. Colombia;United Nations and Inter-American Development Bank,2007.

Core Elements of Comprehensive Disaster Reduction Legislation in China

—An Analysis Based on UNDP Conclusions

JIANG Shibo

(Law School, Shandong University at Weihai, Weihai, Shandong 264209, China)

Abstract: China's legislation related to disaster reduction presents a highly dispersed state, which is not conducive to a comprehensive disaster prevention and mitigation by rule of law. This paper, based on the conclusions drawn by the United Nations Development Programme (UNDP) from a survey of many countries' disaster reduction legislation, highlights some core elements a compressive legislation on disaster risk reduction should have, such as top-level planning, financial support, clearly distributed legal responsibility, stressing dynamic assessment of disaster risk, and an integration of climate change response with disaster reduction legislation.

Key words: comprehensive disaster reduction legislation; climate change response; disaster prevention; disaster risk assessment

(责任编辑:董兴佩)