

我国自然灾害事件下 社会救助法制体系研究

——基于汶川地震的实证分析

陈 珊◎著



中国政法大学出版社

我国自然灾害事件下 社会救助法制体系研究

——基于汶川地震的实证分析

陈 珊◎著



中国政法大学出版社

2013·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

我国自然灾害事件下社会救助法制体系研究 / 陈珊著. — 北京 : 中国政法大学出版社, 2013. 6

ISBN 978-7-5620-4813-8

I. ①我… II. ①陈… III. ①自然灾害—社会救济—行政管理—行政法—研究—中国 IV. ①D922.182.34

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第125038号



- 书 名 我国自然灾害事件下社会救助法制体系研究
WOGUOZIRANZAIHAISHIJIJIANXIASHIHUIJIUZHUFZHITIXIYANJIU
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034 分箱 邮政编码100088
邮箱 zhengfadch@126.com
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908586 (编辑室) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880mm×1230mm 32开本 10印张 240千字
- 版 本 2013年6月第1版 2013年6月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4813-8/D·4773
- 定 价 36.00元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

序

自古以来，人类社会就是一个充满风险，灾害频仍的社会。防灾、减灾、救灾成为全人类的共同议题，其中自然灾害的社会救助受到广泛关注。我国是自然灾害频发的国家，面对突如其来的灾害如何开展社会救助，进行应急救援与灾害重建，一直是热点问题。毫无疑问，自然灾害的社会救助必须在法制的轨道上进行，这已成为普遍共识，于是如何构建一套完整的社会救助法律体系就成为摆在我们面前的重要课题。2008年5月12日14时28分，四川汶川发生里氏8.0级特大地震，山崩地裂，绵延数百公里。一时间，山体崩裂、房屋倾覆、道路毁损、桥梁坍塌，由此造成惨重的人员伤亡、巨大的财产损失。四川省什邡市是作者的家乡，紧邻震中而遭受空前的劫难。对此，正在西南财经大学研习法律，攻读博士学位的作者有着刻骨铭心的体验与感受。

痛心于家乡巨大灾难的同时，作者对灾害的社会救助有了新的感悟，以其多年研习法律所培养的学术敏感性，果断地选择了自然灾害社会救助这一现实问题，作为博士学位论文的研究选题，在法制建设目标的导引下，从“需求—供给”的视角切入，运用法学、社会学、经济学、人口学等学科知识，结合汶川地震发生后的社会救助实践，对自然灾害的社会救助给予积极的回应，有理论梳理，有实证分析，并以“社会救助权”的实现为核心，就我国自然灾害的社会救助模式、供给主体制

度以及社会救助立法体系的构建提出设想和建议。本书是作者在其博士论文的基础上修改充实而完成的一部专著，其付梓之于她有着非同寻常的意义。

作为作者的博士生导师，在指导作者博士论文写作过程中，深切地感受到作者的虚心好学与不懈努力，既尊重导师的意见，也坚持自己的主张，细心磨砺，论文得以完成并通过答辩，继而成书出版，可喜可贺。

从书中我们可以看到作者的探索，比较突出地体现在如下几个方面：

在研究视角上，本书以自然灾害中灾民的权利保障为根本目标，着眼于“需求－供给”这一基础关系，以灾民的权利诉求为基点，设计构建我国自然灾害的社会救助法律体系。作者透过“权力－权利”、“权利－权利”、“权利－义务”几对法律关系的梳理，分别从公法和私法的视角推进社会救助的理论分析。这种研究思路在以往相近主题的学术著作中较为少见，具有一定的新颖性。作者主张在《社会救助法》中设“灾害救助编”，作为灾害救助的基本立法，在此基础上出台支撑性法律规范和配套性法律规范，通过“制度化”措施，彼此“对接”，形成一个系统性、多层次的自然灾害社会救助法律体系，这一建议在立法上具有一定参考价值。作者的写作态度较为严谨、思维较为缜密，在诸多具体问题上也有不同程度的创新。

在研究方法上，本书努力克服学科之间的壁垒，力图进行多学科多维度的交叉研究，在自然灾害社会救助的问题上实现法学与其他社会科学的对话和交融。书中将分配正义、社会福利、市民社会与政治国家、人权、社群主义、社会资本等理论融入问题的分析之中，为自然灾害社会救助法律体系构建的讨论提供了较强的理论支撑。资料的收集和整理显现出作者的用

心，美国、日本及我国台湾地区灾害救助模式及法律体系的展示和借鉴，取舍较为合理。

汶川地震中的紧急救援与恢复重建不仅是自然灾害社会救助的伟大实践，而且是极为典型的研究样本。作者深入自己的家乡——什邡市的地震灾区，运用访谈、实地调研、采样统计等调查研究方法，直接获取社会救助的相关信息，进行实证分析，从经验层面展现我国自然灾害社会救助的优势，也发现“真”问题和缺陷，揭示原因，并努力在法律上找到解决问题的路径。

写作是一门遗憾的“艺术”。应该说，作者为本书的写作付出了相当的心力，但不足总是在所难免。关于自然灾害社会救助的支撑性和配套性法律法规体系，部分论证的深度有所不足；既有研究文献的梳理尚不充分；就一些具体问题进行实证分析时材料的运用略显凌乱。凡此种种，都有待完善。和作者一样，我希望读者能够对本书存在的不足予以指正，将自然灾害社会救助法律体系的研究推向深入。

是为序。

姜玉梅

2013年5月22日

目 录

序	1
第1章 导论	1
1.1 选题背景和研究意义	1
1.1.1 选题背景	1
1.1.2 研究意义	4
1.2 研究方法	9
1.2.1 基本方法	9
1.2.2 具体方法	9
1.3 基本思路	11
1.4 研究的创新与不足	12
1.4.1 研究的创新	12
1.4.2 研究的不足	12
第2章 文献综述与研究的理论支持	13
2.1 文献综述	13
2.1.1 关于社会救助的研究	13
2.1.2 关于自然灾害社会救助的研究	20
2.2 概念厘定	22
2.2.1 社会保障	22
2.2.2 社会救助	24

2.2.3 社会救助法制体系	36
2.3 社会救助的价值追求	36
2.3.1 安全价值	36
2.3.2 自由价值	39
2.3.3 平等价值	41
2.4 社会救助的理论支持	45
2.4.1 分配正义理论	46
2.4.2 社会福利理论	54
2.4.3 社会救理论	57
2.4.4 市民社会和政治国家理论	63
2.4.5 人权理论	64
2.4.6 社群主义理论	66
2.4.7 社会资本理论	67
2.4.8 社会支持网络理论	68
2.4.9 本书的理论框架	70

第3章 自然灾害事件下灾民权利诉求及保护

——以社会救助受益主体为视角	72
3.1 公民的权利诉求	72
3.1.1 权利的基础厘定	72
3.1.2 公民权利的根源——人权	78
3.1.3 公民的权利诉求	82
3.1.4 社会救助权与公民权利	91
3.2 自然灾害事件下灾民的权利诉求	99
3.2.1 基本需求决定救助内容	99
3.2.2 自然灾害事件下灾民的需求层次及权利诉求	101

3.3 自然灾害事件下灾民权利保护的伦理关系	105
3.3.1 极弱势群体权利优先保护原则	105
3.3.2 生命权优先保护原则	118
3.4 本章小结	119
第4章 我国现行灾害事件社会救助法制体系及运行	
——以汶川地震为例	120
4.1 “5·12”汶川地震受救助者概况	120
4.2 汶川地震灾害救助法制体系的形成机制	128
4.2.1 灾害救助供给主体体系	128
4.2.2 灾害救助法律体系	130
4.3 汶川地震灾害救助法制体系的具体运作	
——以四川省什邡市为样本	132
4.3.1 什邡市基本情况	132
4.3.2 什邡市地震与灾害救助情况	132
4.4 本章小结	142
第5章 我国灾害事件社会救助法制体系的检视	
——基于汶川地震的实证分析	143
5.1 我国灾害救助法制体系的优势	143
5.1.1 法律本土文化优势：东方文化特有的社会支持	
体系	143
5.1.2 政治权威优势：中国特色的社会主义体制	146
5.2 汶川地震灾后社会救助法制体系的不足	153
5.2.1 灾民权利实现的不充分	154
5.2.2 社会救助法制体系的不健全	162
5.3 本章小结	181

第6章 外国及我国台湾地区灾害救助模式与制度

借鉴	182
6.1 美国的灾害救助模式与制度	182
6.1.1 自然灾害概况	182
6.1.2 灾害救助模式	183
6.1.3 灾害救助制度	187
6.2 日本的灾害救助模式与制度	189
6.2.1 自然灾害概况	189
6.2.2 灾害救助模式	190
6.2.3 灾害救助制度	196
6.3 我国台湾地区的灾害救助模式与制度	200
6.3.1 自然灾害概况	200
6.3.2 灾害救助模式	200
6.3.3 灾害救助制度	201
6.4 外国（地区）灾害救助模式与制度的启示与借鉴 ...	203
6.5 本章小结	206

第7章 我国自然灾害事件下社会救助模式与供给

主体制度构建	208
7.1 自然灾害社会救助的模式选择	209
7.1.1 国家治理模式	209
7.1.2 社会福利模式	210
7.1.3 灾害救助的混合福利模式	212
7.1.4 我国的自然灾害社会救助模式	213
7.2 我国自然灾害事件下社会救助供给主体制度构建 ...	213
7.2.1 “权力－权利”：社会救助的一个公法视角	215

7.2.2 “权利 - 权利” “权利 - 义务”：社会救助的一个私法视角	220
7.2.3 自然灾害事件下社会救助四元供给主体的行为边界	232
7.2.4 自然灾害事件下社会救助四元供给主体的法律角色	240
7.2.5 自然灾害事件下社会救助四元供给主体的功能分配	245
7.3 本章小结	252
第8章 我国自然灾害事件下社会救助立法体系构想 ...	254
8.1 以权利保障为核心完善灾害救助基本法律体系	255
8.1.1 “社会救助权”的《宪法》确认	255
8.1.2 灾害救助基本法的构建	257
8.2 灾害救助支撑法律体系的完善	265
8.2.1 供给与需求的对接 ——市场主体参与灾害救助的法律进路	265
8.2.2 技术与资源的对接 ——公民社会组织参与灾害救助的法律进路 ...	265
8.2.3 权利与义务的对接 ——灾民参与灾害救助的法律进路	266
8.2.4 非常态社会救助与常态社会救助对接的法律进路	274
8.3 灾害救助配套法律体系的完善	277
8.3.1 极弱群体特殊救助的制度化探索	277
8.3.2 灾后经济可持续发展的制度化探索	282

8.3.3 灾后社会可持续发展的制度化探索	283
8.3.4 灾后资源、环境可持续发展的制度化探索	284
8.3.5 灾民生育文化关怀的制度化探索	287
8.3.6 灾民迁移行为规范的制度化探索	287
8.4 本章小结	288
第9章 结束语	290
9.1 研究结论	290
9.2 研究展望	291
主要参考文献	293
后 记	303

第1章 导论

1.1 选题背景和研究意义

1.1.1 选题背景

自然灾害社会救助是社会救助的一个重要组成部分。自人类诞生之日起,我们就开始和自然灾害作斗争。但时至今日,自然灾害仍以巨大的破坏力给人类的生命财产带来严重侵害,成为制约经济和社会发展的重要因素。^{〔1〕}中国是个人口大国,同时也是一个灾害频发的国家,常常遭受洪水、地震、干旱等自然灾害的影响,因自然灾害原因致贫的灾民,平均每年有2亿左右^{〔2〕}。据民政部救灾司2008年发布的权威统计,中国70%以上的城市、50%以上的公民分布在气象、地震、地质和海洋等自然灾害严重的地区^{〔3〕},局部地区因灾而致的经济损失比经济发展的增量更大,受自然灾害影响的人数比人口自然增

〔1〕 蒋积伟:“1978年以来中国救灾减灾工作研究”,中共中央党校2009年博士论文。

〔2〕 曹明睿:《社会救助法律制度研究》,厦门大学出版社2005年版,第9页。

〔3〕 民政部救灾司:“减灾救灾30年”,载《中国减灾》2008年第12期。

加的数量更高。^{〔1〕}自然灾害属于一种法定的不可抗力，往往不能预防、不能避免、不能克服，且具有紧急突发、破坏性大、涉及范围广、恢复周期长等特点，仅仅依靠个人能力一般难以与之抗衡，灾害救助需要集“社会”之力。“任何国家都无法废除社会救助制度，尤其是开发中或未开发的国家。”^{〔2〕}在近代与古代社会，社会救助几乎都与“救灾”有关，社会救助曾直接被以“荒政”概括，意为灾荒之年采取措施，帮助灾民度过灾荒。

2008年，是中国人悲喜交加的一年，就在全中国上下翘首迎接奥运盛会，实现百年梦想的时刻，一场百年罕见的特大地震灾害却提前到来。2008年5月12日14时28分，在我国西南一隅的四川汶川，发生了里氏8级的特大地震，波及四川、甘肃、陕西等18个省（市）、417个县，灾民4000多万，转移安置灾民1500万，死亡及失踪人数达8万之多。其中受灾最严重的四川省共有68712人遇难，17912人失踪，因地震住院治疗累计96544人。^{〔3〕}全省交通、供水、供电、通讯等基础设施遭受严重损毁，14207家工业企业生产设施受损，德阳、广元、绵阳等重灾区大部分工业设施几乎完全被毁。据估计，地震导致四川省直接经济损失超过8800亿元，其中工业直接损失近1000亿元，农业系统直接损失70.85亿元，商贸服务业直接损失300多亿元，旅游业损失近630亿元，交通基础设施损失达580亿元，

〔1〕 Edited by SHIOZAKI Yoshimitsu, NISHIKAWA Eiichi, DEGUCHI Toshikazu; Translated by WATANABE Reiko; 《Lessons from the Great Hanshin Earthquake》 Creates - Kamogawa Publishers (2005), Ⅷ-29.

〔2〕 江亮演：《社会救助的理论与实务》，桂冠图书公司1990年版，自序第2页。

〔3〕 郭虹等：《NGO参与汶川地震过渡安置研究》，北京大学出版社2009年版，引言第1页。

市镇公用设施直接损失总计 32.3 亿元,房屋倒塌损坏 400 多万间。〔1〕

突如其来的大地震对灾区人民的人身和财产安全,以及灾区的经济、社会、资源环境等都造成了或多或少的影响,严重威胁地区的安全与秩序。地震发生后,中国政府第一时间启动应急响应机制,充分发挥中国特色的社会主义体制优势和东方文化特有的社会支持体系优势,保证灾民的基本权利得到保障,取得了抗震救灾和灾后重建的一系列举世瞩目的成效。痛定思痛,中央政府在全国人大 11 届 3 次会议上再次强调“健全重大自然灾害、突发公共安全事件应急处理机制。加强防震减灾能力建设”。“要加快构建更加完善的社会保障安全网,使人民生活有基本保障、无后顾之忧”。〔2〕同时多次将“协同联动”作为灾害管理的一个重要指导思想,后又在第十一届全国人民代表大会第四次会议上明确提出将“加强和创新社会管理”作为现阶段的中心工作之一。

灾害给人类带来的不仅是伤痛,更有启示。一方面正如国务院总理温家宝所言“经过灾难的洗礼,中国人民更加成熟、自信、坚强,……”〔3〕另一方面,随着救灾激情逐渐淡化之后,此次地震灾害的社会救助中也暴露出一些不容忽视的问题。我国目前的自然灾害社会救助法制体系有何缺陷?灾害救助过程中灾民享有哪些权利及其如何满足?何种灾害救助模式最为科学?社会救助供给主体制度如何确保多元救助主体协同联动、

〔1〕 刘家强、车茂娟、唐青:“灾后重建中的人口迁移问题研究”,载《人口研究》2008 年第 5 期。

〔2〕 参见温家宝在第 11 届全国人民代表大会第 3 次会议上所作政府工作报告,载《检察日报》2010 年 3 月 16 日。

〔3〕 参见温家宝在第 11 届全国人民代表大会第 4 次会议上所作政府工作报告,载《四川日报》2011 年 3 月 16 日。

形成合力?应该构建怎样的灾害救助法律体系才能应对突发情形和不期而遇的困境?等问题都亟待更深入的研究。

5·12汶川地震已经过去,围绕着汶川地震而起的相关研究却远远没有结束。2011年日本“3·11”9级特大地震灾害及其次生灾害的爆发,也再次引发了人们对震灾救助等自然灾害事件下社会救助的关注和研究。正是在这样的背景下,本书旨在通过对5·12汶川地震灾害救助相关议题的思考,尝试通过构建完善的自然灾害社会救助体系指导灾害救助实践,保障我国灾民权利的实现。

1.1.2 研究意义

1.1.2.1 理论意义

社会救助是社会保障体系中最为基础、最为重要的内容,在制度构建上体现为国家实现公民最低层次社会福利状态所做的制度安排。社会救助广泛的存在于常态社会秩序中,主要针对贫困等社会问题,为最困难群体提供救助和服务,目标是通过建立社会安全网保障每个社会成员能够免于贫困,维持生存。但是对于贫困的救助并非社会救助的全部功能,社会救助还具有应对危机的要义。在非常态秩序中,例如,在自然灾害发生的特殊时段,某一区域内的公民处于弱势状态,也亟待整体性、公众性的社会救助。相对于常态下普遍性的贫困救助而言,阶段性和区域性的灾害救助同样必要,且更为紧迫和艰巨。然而国内学者在社会保障、社会救助领域的研究大多着眼于如何实现对因经济体制转轨、经济发展模式转型以及传统城乡二元体制下生成的“常态贫困群体”的救助,对因自然灾害而产生的“灾民”这类特殊贫困群体的社会救助问题有待进一步研究。相对于普通贫困群体,这类贫困群体产生原因较为突然,持续时

间短,但影响巨大。灾害导致的灾荒不仅具有普遍性,而且还具有继起性和积累性的特点,^[1]对灾民生活影响更为明显。同时,自然灾害事件下的特殊社会救助,采取的救助标准、救助模式、救助主体供给制度、救助立法等都与常态社会救助存在差异。也正因如此,本书选择以自然灾害社会救助法制体系作为研究议题,对这类特殊的社会救助法制体系作出相应调试,以更好地实现社会救助的价值。

就整个灾害应对的实务工作和理论研究而言,目前社会提倡事前积极预防重于事后消极挽救的思路。近年来,普遍兴起的“灾害管理”理念,相对于灾害发生时和危机经过之后的处理方法而言,更为强调灾害发生前积极准备,即规避风险和管理风险的过程与方法。目前,中央层面成立两大行政管理机构,即依据《国家突发公共事件总体应急预案》设置的国家应急管理办公室及专司自然灾害预防与救助应急综合协调职能的国家减灾委员会。从国家的相关管理机构名称及其任务来看,我国应对灾害的理念立足于抑制和减少灾害的发生,同时学界的关注焦点也更多地侧重于运用“减少灾害风险”的概念,注重灾害预防和防灾准备的研究。^[2]然而对灾害的应对并不仅仅是一项防护性活动,更主要的是当灾害降临时,为减轻灾害带来的破坏性所做的抢救或者援助工作。

从立法现状来看,我国目前尚无一部独立的《社会救助法》,对灾害救助的规定不仅分散而且效力层次较低,缺乏系统

[1] 曹明睿:《社会救助法律制度研究》,厦门大学出版社2005年版,第7页。

[2] Edited by SHIOZAKI Yoshimitsu, NISHIKAWA Eiichi, DEGUCHI Toshikazu; Translated by WATANABE Reiko:《Lessons from the Great Hanshin Earthquake》Creates - Kamogawa Publishers (2005), VIII - 29.