

吴大明, 宋大钊. 美国应急管理法律体系特点分析与启示[J]. 灾害学, 2019, 34(1): 157-161. [WU Daming and SONG Dazhao. Analysis the legal system of emergency management in the USA[J]. Journal of Catastrophology, 2019, 34(1): 157-161. doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2019.01.029.]

美国应急管理法律体系特点分析与启示*

吴大明¹, 宋大钊²

(1. 应急管理部信息研究院, 北京 100029; 2. 北京科技大学 土木与资源工程学院, 北京 100083)

摘要: 为了深入分析美国应急管理法律, 研究美国应急管理法律体系特点, 提出将美国应急管理法律体系分为专门、相关和其它应急管理法律三类的系统归类方法。通过归类, 采用归纳分析的方法, 从美国联邦政府层面和州政府层面两个角度出发, 分别对各层面的应急管理法律作了分析总结。通过对联邦应急管理法律的分析, 发现了联邦应急管理法律的主要作用是政府协作、职责划分和行动授权等。通过对州层面及路易安娜州应急管理法律的分析, 发现了州应急管理法律起到了进一步推动地方应急管理工作发展的作用。在分析的基础上, 总结了美国应急管理法律体系的基本特点, 提出了健全和完善我国应急管理法律体系的建议。

关键词: 应急管理; 应急管理法律; 法律体系; 职责权限; 中央地方关系

中图分类号: X43; DF351; DF391 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-811X(2019)01-0157-05

doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2019.01.029

我国是灾害多发国家, 1949年10月新中国建国以来, 在党和政府的正确领导下, 经过长期努力, 逐步形成了比较完善的应急管理体系, 保障了人民群众生命财产安全^[1]。2018年, 国家成立应急管理部, 进一步夯实了应急管理基础, 创新了新形势下具有中国特色的应急管理体系。然而, 从法律体系建设来看, 我国现有应急管理法律多为针对单个灾种和个别行业领域立法, 应急管理法律体系整体框架亟需完善。历史上, 美国应急管理法律体系经过大量的法案颁布和修订, 逐步趋于完善^[2-5]。因此, 研究美国应急管理法律体系对我国应急管理法律体系完善具有一定的借鉴意义。目前, 国内在这方面的研究主要集中在单一法律的初步研究^[6-8], 以及对相关条款的简要分析^[9], 缺少对美国应急管理法律体系的整体研究。为此, 本文通过对美国应急管理法律进行分类和采用归纳分析的方法, 从美国联邦政府和州政府两个层面入手, 对美国应急管理法律体系作探索分析, 为我国应急管理法律体系健全完善提供参考和借鉴。

1 美国应急管理法律体系概况与分类

美国是联邦制国家, 联邦和州层面均有各自的法律体系。总体来说, 州法律的层级低于联

邦, 不得与联邦抵触, 但是各州法律会在内容细节上更加具体和严格, 是对联邦法律的有力补充^[10-11]。由于美国法律体系较为复杂^[12], 政府颁布的法规数量又较为庞杂, 因此, 为了科学全面的研究美国应急管理法律, 本文提出: 按照法律与应急管理的相关性, 将美国应急管理法律分为专门、相关和其它应急管理法律等三类, 从联邦和州两个层面对应急管理相关法律归类并作分析研究(图1)。

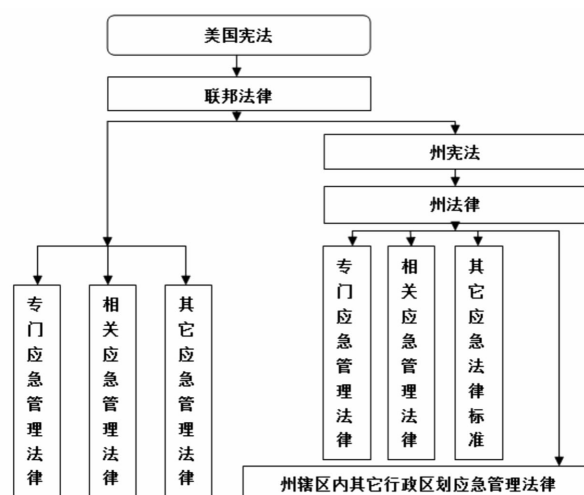


图1 美国应急管理法律体系概况图

* 收稿日期: 2018-06-27 修回日期: 2018-09-11

基金项目: 国家自然科学基金项目(51774023)

第一作者简介: 吴大明(1982-), 男, 辽宁营口人, 高级工程师, 主要从事国内外应急管理、安全生产和职业健康基础理论与政策研究. E-mail: wdm804@163.com

2 联邦层面应急管理法律分析研究

2.1 宪法

宪法是美国法律的基础,具有极强的权威性^[13]。在应急管理方面,宪法对应急授权作出了明确的规定,主要包括:当紧急情况发生时,国会可授权(联邦)政府指挥各州民兵;当紧急情况发生时,国会可授权(联邦)政府暂停审议人身保护令状;对于“民兵在应急期间发生的行为”,可能不会被大陪审团以重罪起诉;当各州遭遇紧急情况时,可无需等待国会审议通过而立即进入作战或紧急状态。

从宪法对于应急授权的规定来看,应急管理的范围属于大安全大应急,其特点有四个方面:

(1)授权联邦政府接管州政府的民兵指挥权限。通常,民兵由各州政府指挥,其主要任务是保护地方安全、维护社会稳定和参加抢险救灾。一般情况下,美国总统无权调动各州民兵。因此,这项授权赋予了联邦政府在应急响应时调动各州民兵力量的合法性;

(2)授予联邦政府行政权打破司法权制衡的权力。在美国,人身保护令是司法权的一种表现,也是对行政权的一种制约方式。但是,在紧急情况下,宪法赋予了联邦政府可以在违反人身保护令的条件下开展相关应急行动;

(3)授予州政府紧急处置权。在突发事件应对超出州政府的授权范围时,如情况紧急,州政府可在未获得联邦政府授权的情况下作出立即响应。该规定赋予了州政府应急响应的主动权,缩短了应急权限审批的时间;

(4)授予应急人员免受重罪起诉的豁免权。一般情况下,当重大事件引发骚乱时,应急人员(如民兵)会采取必要的强制措施,可能会造成人员的伤亡。该规定赋予了应急人员在应急救援中采取强制措施的豁免权,以便开展相关工作和维护社会秩序稳定。

总体来说,宪法从国家整体出发,为联邦层面的全国指挥调动、州层面的紧急处置权限和特殊时期个人的特殊行为作出了基本规定。同时,它也为国家或州在应急响应中跨越政治体制的束缚,进而发挥整体优势力量来开展应急工作提供了基本的法律依据。

2.2 专门应急管理法律

从联邦层面上来看,应急管理的根本任务是为各州提供应对灾害的支持和帮助。因此,专门的应急管理法可追溯到1803年颁布的与灾难救助相关的《国会法(1803)》。选取10部具有代表性的专门应急管理法作分析研究,具体如下。

(1)《国防生产法(1950)》、《赈灾法(1950)》和《联邦民防法(1950)》等三部法律的颁布奠定了联邦政府对州应急管理介入的基础。

(2)《行政令10427号》的颁布强调了联邦在应急救援支持方面扮演的角色是对州政府的补充,即州政府对应应急管理负主要责任。

(3)《灾害救济法(1974)》的颁布将分散的应急权限集中到总统,由其对应应急救援进行全面综合指挥。

(4)《国家紧急状态法(1976)》的颁布对联邦紧急状态的发布程序、发布方式、终止方式、紧急状态的期限以及总统在紧急状态期间的权力作了规定。

(5)《行政令12127号》的颁布将与救灾有关的联邦政府部门合并,组建了联邦应急管理署(FEMA),实现了联邦层面应急管理协调的首次统一。

(6)《罗伯特·斯坦福灾害救济与应急支持法(1988)》(简称《斯坦福法》)的颁布是对联邦政府、州政府和相关机构现有应急资源的整合。根据该法,总统可将一起事件认定为“紧急事件”或“重大灾难”,进而授权联邦政府开展应急救援并为州政府提供相应的支持;

(7)为了落实《斯坦福法》,FEMA颁布了《联邦响应计划》,对联邦政府各部门、州和地方政府在应急管理工作方面的职责作了进一步明确的细化。

(8)根据《国土安全法(2002)》,联邦政府组建了国土安全部,将FEMA等22个联邦部门纳入国土安全部。虽然这部法律的重点更多集中在对恐怖袭击的防控和应对,但仍对紧急情况下联邦相关部门配合应急救援工作开展的责任作出了明确的规定,例如,当FEMA等相关联邦部门无法完成因洪水等自然灾害造成的应急救援工作时,国防部有责任出动军队来协助FEMA完成相关应急工作。

(9)《后“卡特里娜”应急管理改革法(2006)》的颁布是在吸取“卡特里娜”飓风灾害教训的基础上,对联邦政府在重大灾害发生后无需征得州政府同意而开展应急介入的授权,进一步加强了国家层面的应急管理集权。该法的重要内容还包括:为了及时实现联邦政府的应急救援职能,应提前编制特派任务预案;将先前国土安全部其他部门的应急准备工作职能转至FEMA;采用国家事件管理系统和国家响应框架作为国内应急管理的框架;制定应对灾难性事件预案;制定国家灾难恢复战略和灾难居所战略;修订《斯坦福法》。

(10)《“桑迪”恢复改进法(2013)》的颁布是在吸取“桑迪”飓风灾害教训的基础上,为了提高联邦政府应急管理水平而颁布的法案。该法对FEMA灾害援助方式的授权作出了重大改变,主包括:公共援助方面,授权FEMA制定公共援助计划的替代方案、审查和评估公共援助小型项目准入、以及建立公共援助争议解决试点方案;减灾方面,简化了减灾拨款计划;降低灾害成本方面,制定降低未来灾害成本的国家战略;个人援助方面,修改了重大灾害或紧急情况发生后的个人援助计

划评估条件,授权 FEMA 征用出租或修缮中的房屋作为临时赈灾住房的权限;统一联邦审查方面,从国家层面设计统一的灾后恢复计划;修改《斯坦福法》,允许联邦认可的印第安部落的首领直接向总统申请重大灾害援助,修改了 FEMA 对部落的相关救助计划要求。

从以上 10 部法律的内容和分析可以看出,专门应急管理法律是对联邦政府在国家层面应急管理的职责定位、职权划分和责任关系等方面的明确和细化。它在赋予联邦政府行动合法性的同时,通过关系的理清,提高了联邦政府的整体协调能力和联邦与州的全面合作能力。

2.3 相关应急管理法律

相关应急管理法律主要是指针对个别灾害制定的专项灾害法案,以及与应急管理相关的行业领域(例如金融)立法,选取洪水、地震和抗旱等三个灾害的立法作简要分析。

(1)1968 年,联邦政府颁布了《国家洪水保险法(1968)》,将保险引入了救灾领域,并创建了洪水保险计划。此法的意义在于,它改变了以往单一依靠联邦政府开展国家救助的局面,有效的动员了社会各界力量来共同参与灾后重建工作;1972 年,联邦政府又对该法的部分条款作了修改,责令联邦保险贷款机构对“洪泛区”新增贷款房屋和相关固定资产强行征缴洪水保险。

(2)1977 年,联邦政府颁布了《地震危害减灾法(1977)》,对地震预报系统和开展相关研究作出了规定。

(3)1998 年,联邦政府颁布了《国家干旱政策法(1998)》;2002 年,政府颁布了《国家干旱预防法(2002)》,这两个法律的颁布为联邦政府防御旱灾提供了依据。

从以上的灾害专门法案可以看出,相关应急管理法律是从更加专业的角度来为应急管理工作的开展提供法律依据。例如,通过加强对物资、财政和科技等保障投入的规定,提高了联邦政府应急管理的专业化水平。同时,相关应急管理法律也促进了社会公众的参与程度,缓解了联邦政府独自开展应急管理工作的压力。

2.4 其它应急管理法律

除此之外,还有一些法律的条款只有在总统宣布进入紧急状态时才会生效。例如:《社会保障法》第 1135 条赋予了灾后医疗服务机构豁免权,即医疗服务机构有暂缓原工作任务并集中力量对受灾地区进行医疗援助的权利;《公共卫生服务法》第 319 条赋予了联邦政府对受灾州公共卫生工作支持的权利。虽然这些法律颁布主要目的不是为了应急管理,但部分条款对于开展更加全面细致的应急管理工作具有重要的意义,因此将其归类到其它应急管理法律。另外,一些机构还制定颁布了与应急管理相关的标准,如建筑安全标准等对建筑防灾和抗灾设计与施工作了明确的规定,也可以纳入到广义的应急管理法律体系中。

3 州层面应急管理法律分析研究

3.1 州层面应急管理概况

美国应急管理的大部分工作实际上是下沉到各州的。以应急救援为例,数据显示,各州每年自行应对的灾害起数约有 3 500~3 700 起,这几乎是联邦政府的 400 倍,即使均摊到每个州,各州平均灾害应对的数量也是联邦政府的 10 倍左右。虽然各州应急管理规模不如联邦政府大,但工作开展均是倾尽各州之力。同时,各州也有完整的应急管理法律体系和制度,保障了应急管理工作的有序开展。由于各州的特点差异,所以其法律体系也不尽相同。例如,经常会出现一个事件在一个州合法而另一个州违法的情况。因此,本文选取比较有代表性的路易斯安那州,对其应急管理法律进行简要的分析。

3.2 路易斯安那州应急管理法律

路易斯安那州是美国南部的一个州,受地理位置等因素影响,该州自然灾害较多,特别是飓风灾害最为频繁。例如,2005 年的“卡特里娜”飓风就给该州造成巨大的损失。路易斯安那州应急管理工作由州应急管理办负责,并在全州设有 9 个地区办事处,负责各辖区的日常应急管理工作。

路易斯安那州主要的应急管理法律为《路易斯安那国土安全、紧急援助和灾难法》。该法的立法目的是通过对州及以下地方政府、非政府机构组织和相关团体的角色定义,赋予其法定权力,以处理解决与自然或人为灾害相关的应急准备、预防、响应和恢复。同时,还对避难所、紧急撤离、宵禁、融资、援助识别、州际和州内合作、应急救援人员责任和豁免等作出了规定。在该法的基础上,州政府还颁布了相关的应急管理法律,对其它政府部门和行业领域的应急工作作出相关规定,这与联邦政府应急管理法律体系类似。

总体来说,路易斯安那州的应急管理法律体系较为清晰,其法律制定的目的也非常明确,即规定了政府部门和相关机构在应急管理工作中权利和义务,进而为工作的顺利开展提供了保障。

4 美国应急管理法律特点

通过美国应急管理法律体系的梳理和分析可以看出,应急管理法律的制定和完善是一个漫长曲折的过程,它体现了政府对于应急管理工作的不断认识和提高,并逐步形成系统化体系。同时也可以看出,每一部应急管理法律出台的背后,都有一段惨痛的经验教训。但是,正是这种对于以往经验教训的总结,才形成了实用性很强的法律体系。例如,鉴于 2005 年“卡特里娜”飓风灾害应急救援经验教训,联邦政府颁布了新的法律,赋予了联邦政府在紧急情况发生后可以直接进入灾区的权限。

总体来说,应急管理法律是美国政治体制特点的一个缩影,是从法律层面上赋予了政府应急管理权限,使工作开展合法化。联邦宪法奠定了美国应急法律的基础;专门应急管理法主要围绕着应急对象、范围、职权划分和联邦协调等几个方面,对联邦和州政府的应急管理职责和关系作出了法律规定,是应急管理法律的主线;而相关应急管理法和其它应急管理法是对开展更加专业和更加全面应急管理工作的具体要求和规定,更是对主线法律的补充和完善,对具体工作的开展具有很大的指导意义。另外,州层面应急管理法律是对联邦法律的落实,并结合各州的特点作进一步的完善和严格。归纳起来,美国应急管理法律主要有以下七个特点。

(1)明确规定了应急管理的对象和范围。从大安全的角度来看,美国应急管理法律的对象为国家安全战略,范围包括:凡是对美国领土、财产和人身安全产生威胁的一切事件。从一般的角度来看,美国应急管理法律的对象为灾害事件,范围包括:自然灾害、火灾和爆炸等超出州政府控制和解决能力的相关灾害。

(2)明确规定了政府应急管理的职责权限。政府的职责权限是开展应急管理工作的前提,在联邦层面上,从灾前预防来看,法律赋予了联邦政府参与州及地方防灾备灾工作的权力;从灾中应急救援来看,法律赋予了联邦政府在紧急情况下打破国家政治体制束缚的权力,以便联邦政府能够更快的介入到州政府的救援工作中去;从灾后恢复重建来看,联邦法律赋予了联邦政府赈灾物资发放和财政拨款的权力,为灾区公众基本生活维系提供了保障;在各州层面上,法律赋予了各州政府开展日常应急管理工作和应对一般灾害的权力。

(3)明确规定了政府相关部门在应急管理工作中的职责。一般来说,各州政府是应急管理的主要力量,FEMA 是美国联邦层面应急管理的主要协调机构。但是,重大灾害发生后,联邦相关部门都要参与到对州的应急救援工作,如国防部有责任出动军队来协助 FEMA 完成相关应急工作。

(4)明确规定了应急救援指挥权限。一般灾害的应急指挥权属于各州政府。但在重大灾害发生后,为了提高应急指挥的效率和加强统一调度,联邦法律将更多的权限赋予了总统,以国家首要领导人临时高度集权的方式,最大程度的调动联邦各政府部门(如联邦军队的调动)来参与应急救援工作。

(5)明确规定了州政府在联邦应急管理介入后的职责。当联邦政府介入到州政府的应急救援工作之后,应急管理指挥权已经交给了联邦政府,如总统可以调动州政府直属的国民警卫队(民兵)。但是,州政府仍有协同联邦政府开展应急救援工作的义务,并且灾情得到控制后,后续的大部分工作应由州政府来完成,如主持开展灾后重建工作等。

(6)明确将更多社会力量纳入到应急管理体

系。在长期的应急管理发展过程中,政府发现仅依靠自身力量远远满足不了应急管理的新需求和新挑战。因此,政府逐步从法律上对动员更多力量参与应急管理工作给予了支持和肯定,如联邦层面引入金融保险来缓解联邦赈灾拨款的压力。

(7)明确对特殊群体提供精准应急服务。灾害发生后,受灾公众的基本状况千差万别,如个人身体健康情况等因素会影响应急管理工作的开展。因此,应急管理法律也对这类问题作了比较细致的规定,如要求残疾人参与应急管理协调小组,这样能够更加设身处地思考和解决相关问题。

5 完善我国应急管理法律体系建议

通过对美国应急管理法律的归类分析,特别是对重要应急管理法律的分析 and 特点总结,提出完善我国应急管理法律体系的六条建议。

(1)立法应明确应急管理法律体系系统化。从本质上来说,应急管理法律是应急管理工作的开展的基础,其健全完善程度也影响着应急管理工作的开展进程。美国应急管理法律是在吸取事件教训和逐步摸索中完善起来的,通过系统归类可以看出不同层次的应急管理法律对应急管理工作均有一定的推动意义。因此,在理清我国现行应急管理法律的基础上,应以修订完善《突发事件应对法》为中心,逐步完善形成新形势下的应急管理法律体系。

(2)立法应明确应急管理的灾害范畴。从美国及世界各国的发展经验来看,政府在承担国土和公众安全方面负有不可推卸的责任。然而,只有明确灾害范畴,才能更好的开展应急管理工作。从美国的历史发展经验来看,应急管理起始于社会救助,发展于自然灾害应对,大成于恐怖袭击防范,实现了大安全大应急的应急管理目标。因此,从长远的发展来看,健全完善我国应急管理法律应为未来大安全大应急的接入留下端口。

(3)立法应明确应急管理政府各部门的职责及协调机制。由于应急管理的范围和内容非常广泛,因此需要对国家政府机构应急管理的整体统一和协调进行规范。从美国的经验来看,历史上曾经发生过联邦政府各部门独自开展应急救援和整体沟通协调不畅的教训,严重制约了政府整体应急优势的发挥。因此,应急管理法律完善中应对政府各部门应急职责和协调等问题作出明确的规定。

(4)立法应明确应急管理中的中央与地方职责关系。虽然我国和美国政治体制存在明显差异,但是,美国联邦政府处理应急管理层级职责关系的经验,对进一步理清我国中央与地方政府应急管理职责关系具有一定的借鉴意义,如美国法律明确指出州政府处于应急管理的第一线,只有当灾害超出其控制范围后,才由联邦政府介入。因此,应急管理法律完善中应适当加强对细化和评估各灾害风险及影响范围程度的规定,从法律的层面上对各级政府应急管理的介入作出界定。

(5)立法应考虑调动社会各界力量的加入。从

经济学的角度来看, 社会各界的广泛参与不仅是对应急资源的充实壮大, 也对节约某些有限资源(如行政资源、财政资源)的一个途径。例如, 通过引入金融保险, 可为受灾群众提供更多的保障, 并减少国家在赈灾中的财政投入, 而节约的这部分财政又可以用于其他的发展建设投入。因此, 在应急管理法律完善过程中, 应注重调动更多社会力量的加入。

(6)立法应考虑应急管理的全民参与性。从美国近年相关研究报告来看, 新的安全威胁和挑战不断涌现, 联邦政府的应急管理压力也逐步增大。统计数据显示, 美国重大灾害发生频率从1980年代的每年25个, 增加到2010年以来的每年近90个。同时, 近年来国外相关研究报告也多次指出, 公众个人是真正意义上的应急管理“第一人”。因此, 无论是从降低应对灾害成本, 还是从提高应急效率考虑, 通过法律的制定和完善来将工作化解到每位公众, 才是提高应急管理水平的最佳方案。

6 结论

通过提出美国应急管理法律体系分类的方法, 对美国应急管理相关法律的内容和整体特点作了分析总结, 为进一步深入系统化的研究美国应急管理法律提供了思路。分析发现, 在长期发展过程中, 通过对灾害应急管理教训的深刻反思和经验总结, 美国应急管理法律体系不断完善和丰富。从联邦联邦层面来看, 应急管理法律为联邦政府应急管理主管部门、联邦政府各部门以及联邦政府与各州应急

管理工作的开展提供了法律依据; 从州层面来看, 应急管理法律在结合各州基本情况的基础上, 为各州应急管理工作的深入开展提供了依据。通过分析, 提出了美国应急管理法律的七个特点和进一步完善我国应急管理法律体系的六条建议。

参考文献:

- [1] 王学栋. 论我国政府对自然灾害的应急管理[J]. 软科学, 2004, 18(3): 47-50.
- [2] 张雯雯. 完善我国公共安全应急管理法律体系的思路[J]. 天水行政学院学报, 2017(1): 69-73.
- [3] 田华. 我国应急管理体系的建设历程与完善思路[J]. 云南行政学院学报, 2017, 19(5): 156-160.
- [4] 张海波. 应急管理与安全治理: 理论趋同与制度整合[J]. 北京行政学院学报, 2016(1): 1-8.
- [5] 吴大明. 国外职业安全健康监管机构改革研究[J]. 中国安全生产科学技术, 2016, 12(S1): 231-235.
- [6] 李湖生. 美国企业应急预案及其对我国的启示[J]. 中国安全生产科学技术, 2014(11): 65-70.
- [7] 邓仕伦. 美国应急管理体系及其启示[J]. 国家行政学院学报, 2008(3): 102-104.
- [8] 刘焕成, 刘芬, 刘爽. 美国应急管理现状及对我国的启示[J]. 情报科学, 2009(11): 1619-1622.
- [9] 万鹏飞. 美国、加拿大和英国突发事件应急管理法选编[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006.
- [10] James V. calvi, Susan Coleman, calvi, 等. 美国法律与法律体系[M]. 北京: 高等教育出版社, 2002.
- [11] 康大安. 美国法律体系介绍[M]. 北京: 知识产权出版社, 2012.
- [12] 夏新华. 美国法律文化的发展及特性[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2006, 27(2): 126-130.
- [13] 美国加州大学. 美国法律体系(宪法)[M]. 北京: 中央广播电视大学出版社, 1998.

Analysis on the Legal System of Emergency Management in the USA

WU Daming¹ and SONG Dazhao²

(1. China Coal Information Institute, Beijing 100029, China; 2. School of Civil and Resource Engineering, University of Science and Technology Beijing, Beijing 100083, China)

Abstract: In order to analyze the United States of America emergency management law in depth, and find the characteristics of the USA emergency management legal system, we put forward to classify the USA emergency management legal system into three categories: specialized, related, and other emergency management laws. Through categorization and adopting the method of induction and analysis, from the perspectives of the federal government and the states government, the emergency management laws at both levels have been analyzed and summarized. Through the analysis of federal emergency management laws, we have found that the main role of federal emergency management law is government cooperation, division of responsibilities, and action authorization. By analyzing the emergency management laws at the state level and taking Louisiana as an example, we have found that state emergency management laws played a role in further promoting the development of local emergency management. Based on the analysis, we summarize the basic characteristics of the USA emergency management legal system and put forward suggestions for improving and perfecting China's emergency management legal system.

Key words: emergency management; emergency management law; legal system; duty and authority; central-local relationship