



我亲历的防震减灾立法



阎珂

1975年2月4日晚上7点多,辽宁省海城、营口地区发生了7.3级地震。这一天的白天,我办完了调转回城、户口转移、粮食供应关系转移等手续,即将离开农村结束知青生活。地震发生的当时,我刚吃过晚饭正在整理行李,准备第二天早晨赶往县城,乘火车回家乡吉林省延吉市到工厂里当工人。我下乡的吉林省敦化县距震中有700多公里。我们住的房子是为1968年第一批来的知青建造的,他们回城后又安排我们来居住。地震时房子有轻微晃动,电灯小幅度摆动。这是我人生第一次感受到地震。

过了一年多,1976年7月28日凌晨3点多,又发生了唐山7.8级大地震。这次跟上次大不一样了。虽然我们那里距离震中很

远,但气氛非常紧张。那段时间,为了预防我们当地发生地震造成人员伤亡,居委会安排各家各户每天晚上轮流值班,一旦有震情,就叫醒大家及时躲避。

唐山大地震中受伤的人员,是分送到全国多地救治的。我在延吉火车站看到,由于无法从火车的车门抬出来,伤员的担架都是从火车的窗子抬出来的。我家离延边医院只隔了一条不宽的马路,我看到汽车把伤员从火车站陆续送到医院救治。40多年前的这一幕幕仿佛就在昨天,令人心痛。

2001年11月2日下午,我随第九届全国人大常委会委员长李鹏出访非拉美5国来到古巴。我们代表团刚刚抵达,50年不遇的特大飓风就登陆了古巴哈瓦那。5日傍晚,刚从飓风破坏最严重的巴拉德罗市指导救灾工作回到哈瓦那的古巴国务委员会主席兼部长会议主席菲德尔·卡斯特罗,在哈瓦那国家饭店与李鹏举行会谈。会谈从古巴的飓风谈到了1976年的中国唐山大地震,双方交流救灾经验。李鹏告诉菲德尔·卡斯特罗:那时他在北京供电局工作,他们是在地震当天去的唐山,抵达后立即抢修电力。一些在地震中被困在400多米地层深处的煤矿工人,在恢复送电后安全返回了地面。那次地震时有万余名开滦煤矿工人在井下作业,他们奇迹般地生还了。听到这里,我很震惊:发生这样的大地震,竟然在距离震源最近的井下工人可以生还?我们对地震未知

的东西太多了!

人生的经历是不可预知的。就在唐山大地震20年后,我参与了防震减灾法的立法工作,与防震减灾法结缘。1996年夏天,为了借鉴国外的经验,制定好防震减灾法,我与国家地震局的同志一同前往美国考察。那时,我在全国人大常委会秘书处秘书组工作,我们这个部门负责全国人大常委会每届五年立法规划的制定和每年立法计划的安排工作,一些法律草案在安排全国人大常委会审议前要先由我们提出意见。提前介入法律的制定工作,了解情况,对我们履行好职责、当好参谋助手是很必要的。

美国洛杉矶,旧金山一带是美国地震活跃的地区,那种震级小、人体感受不到的地震经常发生。在洛杉矶美方专业人员向我们作介绍时,地震自动监测仪器显示在当地刚刚发生一次地震。据介绍,为了防止地震发生时造成人员伤亡,他们那里对住宅的结构设计和住宅建筑使用的材料都有严格的防震要求,这样,发生地震房屋可能变形但不会倒塌,不会对人员造成严重伤害。这对我们制定防震减灾法是一个很好的借鉴。

在这之后,我又多次应邀到国家地震局,听取法律起草工作进展情况的介绍,与他们一起研究完善草案稿,商量做好草案提请全国人大常委会审议的相关准备工作。经过国家地震局和国务院法制局等部门的共同努力,几易其稿,形成《中华人民共和国防

御与减轻地震灾害法(草案)》后,我们及时将这个草案安排在1997年8月的第八届全国人大常委会第二十七次会议上初次审议。根据全国人大常委会委员的审议意见和全国人大常委会科教文卫委员会的意见,对草案作了修改完善。其中,将草案规定的“保护国家财产和人民生命、财产安全”修改为“保护人民生命和财产安全”,这在法律上确定了“防震减灾工作要把保护人民的生命安全放在第一位”这一重要原则。后来,我在全国人大常委会法制工作委员会分工负责制定的《中华人民共和国特种设备安全法》和修改的《中华人民共和国安全生产法》也都确定了这一原则。这就是说,在人民生命安全和国家财产安全这两者之间,要把保护人民的生命安全放在首位。1997年12月29日第八届全国人大常委会第二十九次会议二审议通过了《中华人民共和国防震减灾法》(根据会议意见对法律名称作了简化——笔者注)。法律明确规定,防震减灾工作,实行预防为主、防御与救助相结合的方针,法律专章对地震灾害的预防作出规定,要求建设工程必须按照抗震设防要求和抗震设计规划进行抗震设计,并按照抗震设计进行施工。

在防震减灾法自1998年3月1日开始施行10年后,2008年5月12日下午2时28分,我国发生了四川省汶川8.0级特大地震。那时我正在北京奥组委参加第29届奥

运会的筹备工作。我从中央电视台播报的消息中得知,地震发生2小时后,时任国务院总理温家宝就乘飞机赶往震区。晚上7时10分左右,我在下班驾车回家的路上,从随同总理到震区的中央人民广播电台记者李涛的报道中得知,总理一行乘坐的飞机已经抵达四川省成都市。李涛报道说,飞机从北京起飞后,温家宝总理就主持召开紧急会议,部署抗震救灾工作。我作为全国人大常委会办公厅新闻局的局长,与李涛很熟识。我从新闻工作的角度马上想到,在当今媒体这么发达的情况下,广播与电视、纸媒相比还有自身的优势,它不需要特殊的条件,有一部手机就可以及时发出报道。

四川省汶川特大地震发生后,2008年6月第十一届全国人大常委会第三次会议听取了国务院关于这次地震救灾及灾后重建工作情况的专项报告并通过决议,对继续做好地震灾后恢复重建的各项工作提出了要求。

在四川省汶川地震5个月后,2008年10月,国务院在及时总结防震减灾工作经验的基础上,向全国人大常委会提出了修订防震减灾法的草案。当年12月27日下午,全国人大常委会二审议通过了修订后的防震减灾法。法律修改的着重点是,进一步强化地震灾害防御体系建设,提高防震减灾专业队伍的服务水平,建设工程的抗震设防水平、政府统一领导防震减灾工作能力、民众应对地震灾害的能力,减少地震灾害造成的损失。值得一提的是,修改后的法律对提高学校、医院等人员密集场所的建设工程的抗震设防要求,加强农村民居抗震设防管理工作,鼓励和引导志愿者参加防震减灾活动等问题的专门规定。在法律修订通过后的第一时间,全国人大常委会办公厅举行了新闻发布会,向社会公众介绍法律修改的主要内容。我主持了这场新闻发布会。

今年5月28日,我家乡吉林省的松原市宁江区发生了5.7级地震。这之后,余震不断。近日,全国人大常委会防震减灾法执法检查小组专门赴吉林省检查防震减灾法的贯彻实施情况。地震是一种人类不可抗拒的自然现象,地震预报还是个世界性难题。从以往发生的地震和防震减灾法的要求看,在地震发生前,对人民群众、对学校等单位来讲,防御和减轻地震灾害须做三件事:第一,建设工程一定要符合抗震设防要求。第二,要进行防震减灾知识的宣传教育。第三,学校、医院、工厂等人员密集场所要有地震应急自救、救援方案并进行演练。开滦煤矿万名工人能生还,重要的是他们事前就有自救、救援方案,遇大地震能做到不慌不乱,依照方案有序地撤到地面,这是非常宝贵的经验。我衷心希望通过这次执法检查,能够促进防震减灾法得到进一步地贯彻实施,使人民群众能够安全放心地生产、生活。

(作者系全国人大常委会法制工作委员会原副主任)

开栏的话

2018年8月31日,十三届全国人大常委会第五次会议表决通过了电子商务法。该法将于2019年1月1日起施行。这部历经全国人大常委会4次审议、3次公开征求意见、历时5年出台的法律,自启动立法以来就备受关注。尤其是在我国电子商务持续多年保持高速发展的背景下,电子商务法的作用被各方主体赋予更多期待。本报即日起特辟“解读电子商务法”专栏推出系列报道,围绕电子商务法的立法思路、立法亮点等,采访多位参与电子商务法立法调研工作的专家进行解读。

解读电子商务法

□本报记者 蒲晓磊

这是我国电子商务法发展史上具有里程碑意义的时刻。

2018年8月31日,十三届全国人大常委会第五次会议以167票赞成、1票反对、3票弃权,表决通过了电子商务法。

用5年时间打磨的电子商务法,虽未初试锋芒,却已备受社会期待和关注。

近日,《法制日报》记者采访了多位参与电子商务法立法调研工作的专家,对电子商务法的重点章节和立法思路进行解读。

保障电子商务各方主体合法权益

我国经济已进入新常态,电子商务持续多年保持高速发展,同时,发展过程中一些矛盾和问题凸显。在这样的背景下,我国电子商务领域需要一部综合性、基础性的法律——电子商务法。

2013年9月2日,中央批准《十二届全国人大常委会立法规划》,电子商务法列为第二类立法项目,由全国人大常委会负责牵头该法草案的起草工作。自此开始,电子商务法就进入到社会公众的视野中。在经过了近百次调研和讨论,历经全国人大常委会四次审议之后,终于在五年后的今天出台。

关于立法目的,电子商务法第一条规定,为了保障电子商务各方主体的合法权益,规范电子商务行为,维护市场秩序,促进电子商务持续健康发展,制定本法。

“总则”在规定电子商务法调整对象和适用范围的基础上,通过确立鼓励创新,线上线下一致、自愿、平等和公平诚信,依法经营履职,规范和有效监管,协同管理和市场共治等原则,科学、妥善地处理了保障权益、规范秩序和持续健康发展的关系。”北京邮电大学互联网治理与法律研究中心副主任崔聪聪说。

明确平台经营者相关责任义务

在北京大学法学院教授薛军看来,法律条文占据一半数量的第二章“电子商务经营者”,可以说是整部法律里最为核心的内容之一。

薛军指出,从立法目的上来看,这一章节主要解决两个问题:对电子商务经营者作出了一般的性规定,明确其相对线下经营者而言所具有的共性和特殊性;针对电子商务平台经营者,在第二章作了专门的规定。

禁止电商经营者滥用市场支配地位,对社会关注的“平台要求商家二选一”的事件作出了回应;进一步完善了通知—删除规则,红旗原

则,反通知规则等相应的配套性制度,强调了平台的知识产权保护义务,与我国强调知识产权保护总的趋势相一致;

特别注重消费者权益保护的问题,明确了平台对个人信息保护义务、安全保障义务、对平台内经营者资质审核义务等,提升了我国的消费者权益保护水平;

薛军认为,这一章节的很多内容,都对社会关切作出了回应,具有很强的针对性。

第三十八条第二款规定,对关系消费者生命健康的商品或者服务,电子商务平台经营者对平台内经营者的资质资格未进行到审核义务,或者对消费者未尽到安全保障义务,造成消费者损害的,依法承担相应的责任。

北京华讯律师事务所主任张轶指出,对于公众关注的网售食品药品、网约车等关系消费者生命健康的商品或者服务等平台的平台责任问题,上述规定作出了回应。

“第二章围绕电子商务经营主体,特别是以平台为中心确立了一系列明确的法律规范,对于未来我国电子商务的健康稳定快速发展,起到了一个很好的规范和促进作用。”薛军说。

对电子合同订立与履行作出规范

“以电子商务合同订立与履行为核心,以电子支付及快递物流为两翼,创新、丰富与发展了我国合同法律制度。”北京师范大学法学院教授薛虹这样看待第三章“电子商务合同的订立与履行”。

中国人民大学法学院教授杨东指出,该章对电子商务中合同订立和履行进行了具体规定,特别对“快速和支付”这一新时代电子商务商品交付和价款交付的主要方式,进行了必要且有效的规定。

杨东认为,保障支付安全,防范风险和合理维护消费者权益,是此次电子商务法电子支付相关条款的主要目的。电子商务法规定了电子支付服务提供者和用户的权利和义务,对于电子支付指令、支付安全管理、错误支付、未经授权支付等有关重要问题作出了规定,回应了社会需求,将有利地促进电子支付和电子商务协调有序健康可持续发展,并通过法治保障增强我国在该领域的国际竞争力。

“关于电子商务合同自动信息系统的法律归属与效力的规定,对于我国方兴未艾的区块链、智能合同等技术的发展应用提供了极为重要的法律支持,奠定了我国数字经济环境下新型交易法的基础,对我国消费者保护、格式合同规范、国际贸易等诸多方面具有重大的法律意义。关于电子商务合同当事人的行为能力推

定、标的交付时间的规定,也是维护电子交易安全的重要法律规范。”薛虹说。

规定快递物流服务提供者对电子商务提供服务时应符合承诺的服务规范和时限;明确了在交付环节,收货人有查验权利;倡导快递物流服务商使用环保包装材料,对提供代收货款服务等问题进行了创设性规定……针对电子商务快递物流的特征,电子商务法作出了相关规定。

国家邮政局发展研究中心法律与治理现代化研究室负责人潘迪认为,针对电子商务快递物流特征作出的规定,回应了广大消费者关注的问题,进一步明确了快递物流是实现电子商务实物交易的主渠道地位,实现依法规范电子商务快递物流服务领域的行为,有利于保障电子商务各方主体权益。

薛虹指出,本章关于电子支付与快递物流的规定明确了有关各方的权利、义务与法律后果。在我国尚无电子支付相关法律、行政法规的情况下,该部分规定是对我国法律体系的重大发展与补充,为我国电子商务的健康发展提供了重要的法律支撑。

规范争议解决保障消费者权益

在电子商务法的立法过程中,电子商务争议解决和消费者权益保护的话题,始终是社会各界关注的焦点。电子商务法第四章“电子商务争议解决”对电子商务争议解决和消费者权益保护等方面作出了明确规定。

“电子商务争议的解决,是从一方面对消费者权益的保护,而争议能否快速、公正地解决,影响消费者的购物体验,也是对电子商务经营者能否履行法定、约定的义务和责任义务的考验。因此,电子商务争议解决和消费者权益保护也是立法重点内容之一,通过专门章节予以规定。”张韬说。

例如,第五十八条第二款规定,电子商务平台经营者与平台内经营者协议设立消费者权益保证金的,双方应当就消费者权益保证金的提取数额、管理、使用和退还办法等作出明确约定。

张韬指出,电子商务实践中,部分电子商务平台已设立消费者权益保证金制度,平台内经营者交纳一定数额的保证金,在出现纠纷时作为对消费者赔付的保证,这种保证金制度有利于对消费者权益的保障,但对其如何管理、使用和退还,是广大经营者和消费者关注的问题。这也是上述规定的立法目的。

广东金融学院互联网法治研究中心主任姚志伟认为,“电子商务争议解决部分”的主要亮点有三处:规定了多元化的电子商务争议解决途径,适应了电子商务争议解决的特点;明



确规定了电子商务经营者在争议解决过程中提供原始合同和交易记录的义务,有助于消费者更好地维护自身权益;重视电子商务平台经营者争议在线解决机制的作用。

“一般而言,电子商务交易特别是网络零售交易标的数额较小,通过司法解决大量小额争议,无疑对司法机关和涉诉当事人来说都是费时费力的,多元化的诉讼外争议解决机制,有利于快速且低成本地解决电子商务的小额争议,电子商务争议的海量性,也决定了仅靠诉讼渠道是无法满足众多电子商务争议的。因此,电子商务法规定协商和解、调解,向有关部门投诉、仲裁和诉讼等多元化的争议解决途径。”姚志伟举例说。

促进引领全球电子商务法律发展

中国电子商务协会政策法律委员会副主任阿拉木斯在看完第五章“电子商务促进”后,将这一部分细分为七个部分:电子商务创新发展、绿色发展、产业发展基础设施建设、电子商务与产业的融合发展、数据应用和共享、信用评价体系建设、跨境电子商务促进。

“回顾我国电子商务的发展历程,我国电子商务今天的蓬勃发展,离不开党中央、国务院的高度重视,离不开各部门、各地方的协同推进,离不开各项政策措施的实施。”阿拉木斯说。

2005年,国务院办公厅出台了《关于加快电子商务发展的若干意见》,2015年,国

务院发布《大力发展电子商务加快培育经济新动能的意见》等政策措施,国务院各部门、各省市针对跨境、农村等电子商务领域开展了多项试点。

阿拉木斯指出,在这些政策文件的基础上,电子商务法将其中一些关键措施提炼出来,用法律的语言、法条的形式固定下来,通过专章的形式作出规定,旨在进一步推动一个促进电子商务发展的政策法律环境的形成。

在四次审议过程中,关于跨境电商的内容有过多次变动。在看完相关规定之后,薛虹认为,我国电子商务立法必将引领全球电子商务法律发展,促进相关国际法律规则的进步。

薛虹指出,为适应跨境电商的特点,第五章建立了海关、税收、进出口检验检疫、支付结算等多个部门的信息共享、监管互认、执法互助的进出口协调监管制度(即“单一窗口”机制),承认进出口单证的电子化(“无纸化贸易”措施),切实提高对外贸易的便利化水平,并认可与支持跨境电商综合服务,支持小微企业参与跨境电商电子商务活动。

“同时,为实施‘一带一路’、自由贸易区等对外开放战略,第七十三条规定,国家推动建立与不同国家、地区之间跨境电商的交流合作,参与电子商务国际规则的制定,促进电子商务国际互认。”薛虹说。

法律责任力求体现罚当其责

法律责任是一部法律的“牙齿”,它通

过具有强制力的责任条款的设置,“倒逼”行为人履行法律规定的义务,因此,责任条款的设置,对整部法律的实施效果具有重要影响。

北京外国语大学法学院教授,北京市法学会电子商务法治研究会副会长王文华指出,尽管电子商务法兼具经济法的特征,其性质主要还是调整平等主体之间的商业交易法律规范,其任意性特征大于强制性特征,因而能够用民事责任解决的,就不应轻易动用行政责任。

王文华认为,作为一部开创性的综合性电子商务立法,需要宽严适度,现实性与前瞻性相结合的法律责任规定,这也体现了电子商务法的立法目的,对此,立法者作了全面的权衡与考量,“例如,既要保护消费者权益,也要防止使责任设置给平台带来不能承受之重,否则影响的不仅是平台经营者,也不利于消费者和其他相关方”。

电子商务法在民事责任承担方式上,最主要的是损害赔偿。在行政责任承担方式上,主要包括责令限期改正、罚款、责令停业整顿以及违法行为计入信用档案并予以公示的信用罚。

“此外,我国刑法在伪劣商品生产与销售的打击,知识产权保护、个人信息保护与网络安全保护等方面都走在前面,设置了相应的刑事责任条款,尽管本法如同其他法律一样,并不能直接规定罪与刑,却充分考虑了本法内容对相关刑事责任可能带来的影响,考虑电子商务领域民事责任、行政责任与刑事责任的衔接。”王文华说。

王文华注意到,“法律责任”一章的规定,全面呼应了前面章节所设置的义务规定,责任规定,妥善处理本法内部、外部相关责任条款的协调与衔接。

王文华指出,从立法的体系性来看,法律责任的设置涉及民法总则、网络安全法、合同法、侵权责任法、消费者权益保护法、反不正当竞争法、广告法、食品安全法、药品管理法、产品质量法等法律,这些法律中已有规定的责任条款依然适用,电子商务法就不予重复规定。而且,从一部法律的严厉程度看,不仅要责任条款,还要看义务条款。例如,电子商务法总体上增加了平台经营者的义务和责任,而这些义务的加重,实质上也是对平台经营者提出了更高的要求。

“总之,本法对罚款数额以及其他责任承担形式的规定,都力求体现比例原则,‘罚当其责’,在执行上具有可操作性,同时对某一(类)违法行为形成处罚的威慑力。”王文华说。

制图/李晓军