

澳門災害法構建的必要性與方法論分析

——以內地有關法律實踐為參考對象

王榮國

[摘要] 澳門地區人擠地狹，災害面前需要制度化的法律予以有效規範與應對。2017年8月23日“天鴿”風災給澳門地區帶來罕見的人員傷亡與財產損失，這與缺少詳細周備的法律措施不無關係。基於澳門居民權利保障與特區政府依法施政的需要，澳門亟待構建有關災害方面的法律制度。複雜與急迫的災害現實決定着該等法律制度的構建，應基於一定的方法論，包括符合科學性、靈活性、系統性的要求。在這方面，內地有關法律實踐可提供一定的教訓與經驗。

[關鍵詞] 澳門災害法 制度構建 必要性 方法論

長期以來，澳門地區自然氣候與地土形態尚屬總體穩定，加上本身福利資金充裕，一般較難感受到突發災害可能帶來的重大危機與損害。然而，生於憂患死於安樂，澳門天時地利人和的局面不是無需考慮構建有關災害方面之法律制度（以下簡稱“災害法”）的理由，而是藉之有所作為有所防備的時機。2017年8月23日“天鴿”風災來襲，人員與財產損失慘重，與澳門缺少詳細完備的災害法不無關係。經搜索後，可知澳門僅有兩部與應對處理災情相關的法規，一是第24/2001號行政法規《消防局組織及運作》中就消防局應對災情作出規定，二是第9/2002號法律《內部保安綱要法》中就公共災難的應對作出極為宏觀的規定。在複雜與急迫的具體災情面前，澳門本地區規範應急救災事務的法規可以說是嚴重不足。澳門亟待構建有關災害法律制度，這是擺在特區政府以及社會每一成員面前的法律實踐課題。在這方面，中國內地能提供一定的教訓與經驗——儘管教訓可能大於經驗。

一、澳門“天鴿”災情與措施應對的評述

8月23日澳門遭遇近年來最強颱風“天鴿”的來襲。澳門陸路、水路與航空交通工具均停止運行，同時澳門大部分地區出現斷水、斷電、手機通訊與網絡中斷等情況。大風導致樹木、路邊車輛、樓宇窗戶或玻璃門、廣告牌、燈箱等被吹落，其帶來的海水倒灌更導致內港、筷子基等地區迅速出現內澇。截止8月26日，該風災已造成十人死亡，二百四十餘人受傷，財產損失尚未能統計

作者簡介：王榮國，澳門大學法學博士生。

出來。^①

這樣的災情是澳門回歸後沒有遇到過的，甚至是回歸前罕有遇到的。行政長官於8月25日率特區政府有關官員就風災善後工作舉行新聞發佈會，並為亡者默哀。與此同時，公佈兩項緊急援助措施，一是緊急從外地籌集食用水，發放給有需要的居民；二是向遭受人員或財產損失的居民發放撫恤金、慰問金、援助金、補貼等。對於特區政府在該災害的處理與應對，行政長官承認有不足之處，有完善及改善的空間。^②

為有效應對本次風災帶來的各項後果，行政長官根據《澳門基本法》和《澳門特別行政區駐軍法》第3條的規定“澳門特別行政區政府在必要時，可以向中央人民政府請求澳門駐軍協助維持社會治安和救助災害”，提請中央政府批准澳門駐軍協助澳門救助災害，並及時得到批准。8月26日，約千名駐澳部隊官兵協助災後救助、清除路障和街道垃圾等工作。在這過程中，澳門保安部隊人員、社團義工、公務員義工，以及居民、學生一起攜手，清理街道以盡快恢復澳門社會與生活秩序。^③8月27日，熱帶風暴“帕卡”又來襲，幸未造成更多損害。^④

沒有哪一次巨大的歷史災害不是以歷史進步為補償的，而前提是我們從災害中吸取錯誤教訓，總結經驗規律，並將之規範化、制度化。在本次應急救災的事務處理中，特區政府努力回應各方面需求，又向中央政府提請協助，對受人員與財產損失的居民予以安撫，同時社會愛心人士與團體熱情參與，有助澳門社會秩序整體平穩。然而，在各項事務處理中，也凸顯出一些問題，表現為有關法律制度的欠缺、各部門協調應急機制有待加強、政府與社會力量間的信息交流不暢通、部分社會組織和志願者行動缺乏有序性等。

實際上，在這方面，內地起初的法律實踐其實是教訓大於經驗的。早在1989年，時任國務院副總理田紀雲就指出一定要走依法救災的道路。1998年國務院公佈的《中華人民共和國減災規劃（1998—2010年）》更明確提出“加強減災法制建設，積極開展減災立法的研究工作，健全和完善減災法律法規體系，使減災工作進一步規範化和制度化”，是減災工作的主要措施之一，也是減災工作的重要行動之一。然而，直到2003年“非典”疫情使中國內地付出沉重代價，暴露了其應急救災法制體系的缺陷後，才促使內地真正開始在應急救災領域探索立法模式，相關法制建設才進入發展的階段。^⑤

對於澳門而言，由於其人口密度極大，應急救災的場所不夠充裕，其他各方面的現實挑戰也很大，加上本地區規範應急救災事務的法規幾近空白，實需藉本次災情盡快規劃清晰、系統的制度性應對措施。澳門行政長官於8月27日作出第275/2017號行政長官批示，設立檢討重大災害應變機制暨跟進改善委員會，該委員會由行政長官親自擔任主席，其他成員均由各部門的司長級官員擔任。應該說，災害法的構建議題，已受到特區政府的高度重視，澳門各界亦應積極參與探討與解決該實踐課題。

① 《“帕卡”明至四成掛八號波》，《澳門日報》（澳門）2017年8月26日，A2版。

② 《澳門日報》（澳門）2017年8月24日，A2、A3、A6、A7、B1、B2、B5版，2017年8月25日，A2、A3、A6、A7、A10、A11、B1、B2版。

③ 《中央依法批准駐澳部隊助救災》，《澳門日報》（澳門）2017年8月26日，A1版。

④ 《全城抗颶幸未再傷》，《澳門日報》（澳門）2017年8月28日，A1版。

⑤ 林鴻潮：《順勢而為：我國防災減災法制建設現狀》，《中國減災》（北京）2014年23期，第13頁。

二、澳門災害法構建的必要性分析：兩個需要

（一）澳門居民權利保障的需要

《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱“《澳門基本法》”）第3章專門規定澳門居民的基本權利和義務，其中包括平等權、選舉與被選舉權、言論表達的權利、名譽與隱私等有關身份的權利、選擇工作職業與從事社會文化事務的權利，等等。這些權利對應的是公權力機關的義務，不是公權力機關可選擇為或不為的自由裁量，也即公權力機關必須通過各種程序來保障此等權利的實現。

應急救災事務方面的災害法構建更是如此。“天鴿”風災直接破壞了澳門社會正常的生產生活秩序，災民人員損失、財產損失、生活無着，其生存權、健康權受到威脅，故有權利獲得來自政府及時有效的救助。在現代法治社會，通過構建災害法，使應急救災事務規範化、制度化，有助於居民對政府救助措施形成合理、穩定的期待，提高社會安全感與幸福感，也有助於對行政不力等行為通過法律途徑需求救濟。

在這方面，內地2007年《突發事件應對法》與2010年《自然災害救助條例》兩項法規的首條規定，均能體現上述含義。前者第1條規定：“為了預防和減少突發事件的發生，控制、減輕和消除突發事件引起的嚴重社會危害，規範突發事件應對活動，保護人民生命財產安全，維護國家安全、公共安全、環境安全和社會秩序，制定本法。”後者第1條規定：“為了規範自然災害救助工作，保障受災人員基本生活，制定本條例。”可以看到，兩部法規的首條規定，均含有“保護／保障災民安全／生活”的含義，符合上述“保障居民權利”的含義解讀。

（二）政府依法施政的需要

作為法治社會，特區政府參與應急救災的事務自然需要依法施政，要依法施政自然又需要有法可依。如上面兩項內地法規的首條條文所示，“為規範突發事件應對活動……制定本法”，“為了規範自然災害救助工作……制定本條例”，災害法的構建有助於有關工作的進行與開展能夠“按規範進行”。對於特區政府的依法施政，許崇德教授曾明確提到“（澳門）依法施政的前提是有法可依。如果沒有法律或者沒有完備的法律體系，那就將談不上甚麼依法施政。所以在新形勢下，建設完善的法律體系必不可少，而且更要求完備的法律切實地運用到和實施到社會的各個範疇中”。^①

的確，法律不可能替代專業人員準確地回答應急救災過程中的各種棘手的問題，也不可能粗暴地強迫所有人接受某一種觀點，但是，法律可以設計出一系列整合政府、專家和公眾意見的機制，並通過這一過程，使建立在共識基礎上的公共政策獲得正當性。^②例如，就“天鴿”風災而言，法律完全可以規定政府充分披露可能導致災害的風險信息，保障公眾的知情權，又或規定應對災情時政府各部門的協調機制等等。

此外，災害法的構建可以使有關災害救助的公共政策最終建立在最大限度的社會“公約數”上，而且這種“公約數”還是在各種人群的意見得到充分表達、充分碰撞的基礎上獲得的。即

^① 許崇德：《新形勢下的依法施政——主持澳門基本法高級研討班專題講座時的發言》，《“一國兩制”研究》（澳門）2010年第5期，第9頁。

^② 應松年、林鴻潮：《談談防災減災中的“科學”和“法治”》，《中國減災》（北京）2015年第9期，第29頁。

使某些規定將來被科學證明是錯誤的，但這已經是人們在當時的理性能力下所能作出的最佳選擇了，藉着法律一系列正當程序的安排，該等選擇能獲得最大限度的正當性。^①政府的施政相應有最大程度的正當性，有助於維持政府執政能力的權威。

三、澳門災害法構建的方法論分析：三個要求

（一）澳門災害法構建的科學性要求

法律不是規範性條文的偶然與隨機結合，而是基於實踐檢驗而積累固定下來的經驗法則。這些經驗法則歷經優化完善，用來解決將來發生的同類或者相似的事件，這就形成了制度，而制度化的最高形式就是上升為法律，借助法律背後強大的國家強制力來實施這些經驗法則，這個過程體現着法律的科學性。^②

災害法的構建亦是如此。災害是最典型的突發事件，其最本質的特徵就是不確定性。不過，這種不確定性總是相對的，人們通過長期與災害鬥爭的實踐，對於災害的發生和演變，終究會掌握一些相對確定的、規律性的東西，並形成若干應對的方法和策略，這些東西就是科學。^③而災害法的構建正是需要基於本地區或其他地區災害處理工作過程中的科學經驗或成果。

以內地為例，近年來，遙感、衛星通訊、數理模型等科學技術的發展和應用，對於應急救災工作決策的支撐作用越顯重要。移動互聯網終端、應急廣播系統等的科技手段也融入到普羅大眾的生活中，幫助民眾更好地查找災害隱患、災害預警信息、普及防災減災科學知識，以及養成正確的科學思維。與此同時，作為科學方法與民意共識的凝練，各項防災減災救災法律、法規及各級預案，由立法機關和相關制訂機構對其進行適時、科學的廢改立釋，如此便完善了法制體系，增強了人們依法行政的理念，同時也提高了不同主體的責任意識。^④再如，作為國家減災工作的議事協調機構，國家減災委員會有專家委員會作為專門的智囊機構，在國家綜合防災減災規劃編制、重特大自然災害綜合損失評估、減災宣傳教育、政策研究和科技攻關等方面發揮了重要的支持作用。^⑤

因此，我們應該能下一個結論，即澳門災害法的構建需要建基於一系列科學認識與資料數據包括澳門居民的數量分佈、公務部門與人員構成、災害類型與發生規律、可採取的預防與防禦措施等信息之上。為此，澳門法學工作者需要加強對災害法學這一新興學科的研究，在此基礎上構建的法律既有災害法基礎理論研究支撐，又有先進技術手段的保障，才能切實地發揮其應急救災的效果。^⑥

① 應松年、林鴻潮：《談談防災減災中的“科學”和“法治”》，《中國減災》（北京）2015年第9期，第29頁。

② 有關法律的科學性，參見方孔：《實在法原理——第一法哲學沉思錄》，北京：商務印書館，2007年，第225頁；何自榮：《法學是科學嗎？——自然科學視角》，《西北民族大學學報（哲學社會科學版）》（蘭州）2011年第1期。

③ 應松年、林鴻潮：《談談防災減災中的“科學”和“法治”》，《中國減災》（北京）2015年第9期，第28頁。

④ 《科學減災，依法應對》，《中國減災》（北京）2015年第9期卷首語。

⑤ 孫浩荃：《〈自然災害救助條例〉與科學減災——寫在第七個全國“防災減災日”來臨之際》，《中國減災》（北京）2015年第9期，第32頁。

⑥ 有關災害法學的研究，在內地越來越受到重視，而在澳門幾乎為研究空白。參見方印：《災害法學基本問題思考》，《法治研究》（杭州）2014年第1期。

（二）澳門災害法構建的靈活性要求

法律的特性為穩定性，也追求穩定性，更基於穩定性才能獲得權威。穩定性的另一面是法律所凝練和總結下來的科學成果總是“過去時”的，總是相對滯後的。然而，災害的不確定性決定了災害應對活動必然具有靈活性。當災害真正來臨時，完全有可能發現法律所作出的安排已經不能適應實際需要，完全按照法律行事將導致災難性的後果；而更好的方案雖然具有科學上的依據，卻明顯違反了法律的規定。這個問題非為人類理性的問題，是自然現實的問題。也正是這一問題的存在，決定了災害法相對於其他法律領域而言的特殊性，對這一問題的回答也恰恰是推動災害法發展的關鍵動力。^①因此，我們不能用尋常的眼光來看待災害法，而應該充分理解其特殊之處，也即要求具有靈活性。

一方面，靈活性要求“大災之後必修法”成為一種常態，才能最大限度地使災害法適應實踐的需求。另一方面，災害法的執行具有較大的彈性，這些法律既要通過一系列的制度安排來指引人們在面對災害時的行為選擇，有時候甚至要達到不厭其煩的程度；同時，又要為人們在極端特殊的情況下打破這種安排提供空間，要授權決策者在這些情況下摒棄成法，還要豁免或者減輕決策者善意失誤所導致的責任。^②

用法學理論來講，災害法的靈活性還要求政府按行政應急性原則行事。行政應急性原則是指在必要情況下，為了國家利益和社會公共利益、為了迅速處理突發事件並減少損失，政府可以運用緊急權力，採取必要的但對個人的正常權利和利益帶來某些限制和影響的措施來應對瘟疫、災害等緊急情況。^③以《突發事件應對法》為例，第49條規定“自然災害……發生後……可……組織營救和救治受害人員，疏散、撤離並妥善安置受到威脅的人員以及採取其他救助措施”等內容，這包括了對公民的財產乃至人身行為的限制。這一點不難理解，國家存在的基本或最大的理由是保護全體人民的生命健康和財產安全，當全體人民的生命健康和財產安全受到威脅的時候，國家有義務採取一些手段給予救助。^④

儘管如此，行政緊急權力也必須合乎憲法和法律，必須體現法律的目的和精神。還以《突發事件應對法》為例，其第11條規定：“有關人民政府及其部門採取的應對突發事件的措施，應當與突發事件可能造成的社會危害的性質、程度和範圍相適應；有多種措施可供選擇的，應當選擇有利於最大程度地保護公民、法人和其他組織權益的措施。”應當說，比例原則在災害法中同樣適用。

（二）澳門災害法構建的系統性要求

德國社會學家卡爾·馬克思（Karl Marx）認為，“社會不是以法律為基礎的，那是法學家的幻想，相反地，法律應該以社會為基礎。”^⑤這一觀點是正確的，也體現出物質決定意識這一普遍接受的哲學道理。澳門災害法的構建同樣需以社會為基礎，需要系統性考慮到影響應急救災的方方面面。因此，災害法的構建注定完全不是一個諸如《民法典》、《刑法典》的部門法構建，

① 應松年、林鴻潮：《談談防災減災中的“科學”和“法治”》，《中國減災》（北京）2015年第9期，第29頁。

② 應松年、林鴻潮：《談談防災減災中的“科學”和“法治”》，《中國減災》（北京）2015年第9期，第29頁。

③ 馬懷德主編：《應急反應的法學思考——“非典”法律問題研究》，北京：中國政法大學出版社，2003年。

④ 江必新：《緊急狀態與行政法治》，《法學研究》（北京）2004年第2期。

⑤ 《對民主主義者萊茵區域委員會的審判》，[德]馬克思（Karl Marx）、[德]恩格斯（Friedrich Engels）：《馬克思恩格斯全集》第6卷，中央編輯局譯，北京：人民出版社，1961年，第291—292頁。

不完全是一個諸如能源法、醫事法的行業法構建，更像是一個諸如戰爭法或太空法的領域法構建。^①領域法可按空間與時間劃分，前者體現為太空或海洋等特定空間內所有法律關係規範的綜合，後者體現為災害或戰爭期間等特定時間內所有法律關係規範的綜合。如此這般，災害法側重的是在時間橫向軸上即災害期間相關法律問題的規制。

在災害法這一領域法的範圍內，其系統性構建的要求包括兩個部分，一是需考慮到救災客體、救災對象、救災內容、救災主體四方面的內容，二是需在時間與空間的雙層維度內考慮前者四項內容。具體而言，救災客體是指需具體分析可能面臨的各種災情，包括震災、風災、傳染病、旱災、水災、大氣污染、火災等情況。救災對象是指需考慮到澳門居民與非澳門居民在澳門不同區域的分佈及其年齡段分佈等信息內容。救災客體與救災對象往往直接影響着具體的救災內容。不同的災情所需的應對方法或措施，有共性也有個性，救災內容需視不同情況而制定專門的災害應急規定或綜合性的規定。

以內地有關法律實踐為例，針對具體的災情，由專門的災害應急條例或者由分散在相應災害法中的規定予以規範，包括《破壞性地震應急條例》、《防震減災法》、《核電廠核事故應急條例和處理規定》、《核事故醫學應急管理規定》、《防洪法》、《防汛條例》、《森林法》、《森林防火條例》、《大氣污染防治法》、《（危險化學品安全管理條例）》、《礦山安全法》、《傳染病防治法》、《傳染病防治法實施辦法》、《突發公共衛生事件應急條例》、《氣象法》、《氣象災害防禦條例》等等。應該注意到是，“天鴿”過後，澳門已就內港海旁區防潮排澇總體規劃方案上報國務院，這一做法值得肯定。

針對救災內容而言，內地尚有綜合性的法律規定，如2010年國務院出台的《自然災害救助條例》，作為災害救助工作的頂層法律制度設計，分別就救助準備、應急救助、災後救助、救助款物管理、法律責任等內容作出規定。各地方省市大多也結合本地區具體情況制定相應的實施辦法，以能具體落實該條例在實際救災工作中的指導作用。^②近日風災過後，特區政府決定向受“天鴿”風災影響的中小企業發放補助金三萬元，後又提高到五萬元，這一措施需要逐步藉具體法規予以規範確定下來。

救災主體考慮的是哪些主體能指導或參與救災事務，包括澳門特區政府的部門、澳門社會力量、駐澳部隊、外地省市等。內地為發揮軍隊在搶險救災中的作用，專門制定了《軍隊參加搶險救災條例》。廣東省為更好地發揮社會力量在救災中的重要作用，於2015年出台《廣東省社會力量參與救災促進條例》，以促進社會力量參與救災的法制化和規範化。^③澳門該次風災過後，社會各界愛心團體與人士捐款、捐物、出力幫助街道清潔等，亟待制定法律以指導、保障該等愛心

① 中國內地重大領域的社會經濟問題越來越呈現出交叉性、整合性和動態性的特徵，法學學科系統分工精細化與法律現象複雜化之間的矛盾越來越突出，以問題為中心的整合性、多維度和一體化的研究範式越加獲得重視。在此背景下，有學者對傳統的部門法研究範式提出批判，並相繼提出行業法、領域法的概念。詳見劉劍文：《論領域法學：一種立足新興交叉領域的法學研究範式》，《政法論叢》（濟南）2016年第5期；孫笑俠：《論行業法》，《中國法學》（北京）2013年第1期。

② 吳繼波：《全面推進江西省救災工作法治化建設》，《中國減災》（北京）2014年第23期，第19頁；竇玉沛：《堅持法治思維，深化改革創新，努力推進新常態下減災救災事業新發展——在2015年全國減災救災工作會議上的講話》，《中國減災》（北京）2015年第5期，第7頁。

③ 徐建利、梁茜：《廣東：社會力量參與救災的法治化建設》，《中國減災》（北京）2015年第21期，第29頁。

行為。外地省市部門也可能幫助澳門救災，近日特區政府加快與水利部珠江水利委員會、鄰近區域商討有關工作，即為一例。

上述四個方面內容需在時間與空間的雙層維度內一起考慮，這有助於提高所制定之法律制度的可操作性，為此完全可以就不同的救災階段或各具體救災項目制定程序性的操作流程。內地於2014年制定了《國家減災委員會救災工作組工作規範》，還有相繼出台或修訂了《特別重大自然災害損失統計制度》、《中央救災物資儲備管理辦法》、民政部工作的各項規程等，使各部門間救災應急聯動機制更加完善，救災工作各個環節更加規範。澳門地域面積較小，更宜就具體時間與空間的救災工作作出規定與部署。

總結

人類社會發展的歷史，是人類社會與自然災害不斷抗爭的歷史。在現代法治社會，災害法處理的正是災害來臨時社會如何有效應對的法律問題，其最基本的功能與價值在於保障一國或一地區民眾的生存權、健康權、財產權等基本人權。一直以來，澳門地區自然氣候與地土形態總體穩定，加上本身福利資金充裕，一般較難感受到突發災害可能帶來的重大危機與損害。然而，是次風災暴露了澳門應對災情方面的各種問題，其中包括缺少對災害法的理論研究與制度構建。亡羊補牢，未為遲也，澳門亟待面向社會各層面，通過廣泛的社會調查與資料統計，制定出應對災害的立法、執法與司法方面的有關制度或政策。這套制度的構建需要法經濟學、法社會學、跨法學科合作研究甚至需要法學科與非法學科合作研究的方法。這樣看來，澳門災害法的構建注定不是輕而易舉或一勞永逸的短期工作，而是一磚一瓦與修修補補的長期工程。儘管如此，這些努力是完全值得的，因為只有這樣才能藉災情來修復與完善現有的制度體系，增強應對下次災情的抗擊力，才能避免成為消失的古城。

[責任編輯 陳超敏]